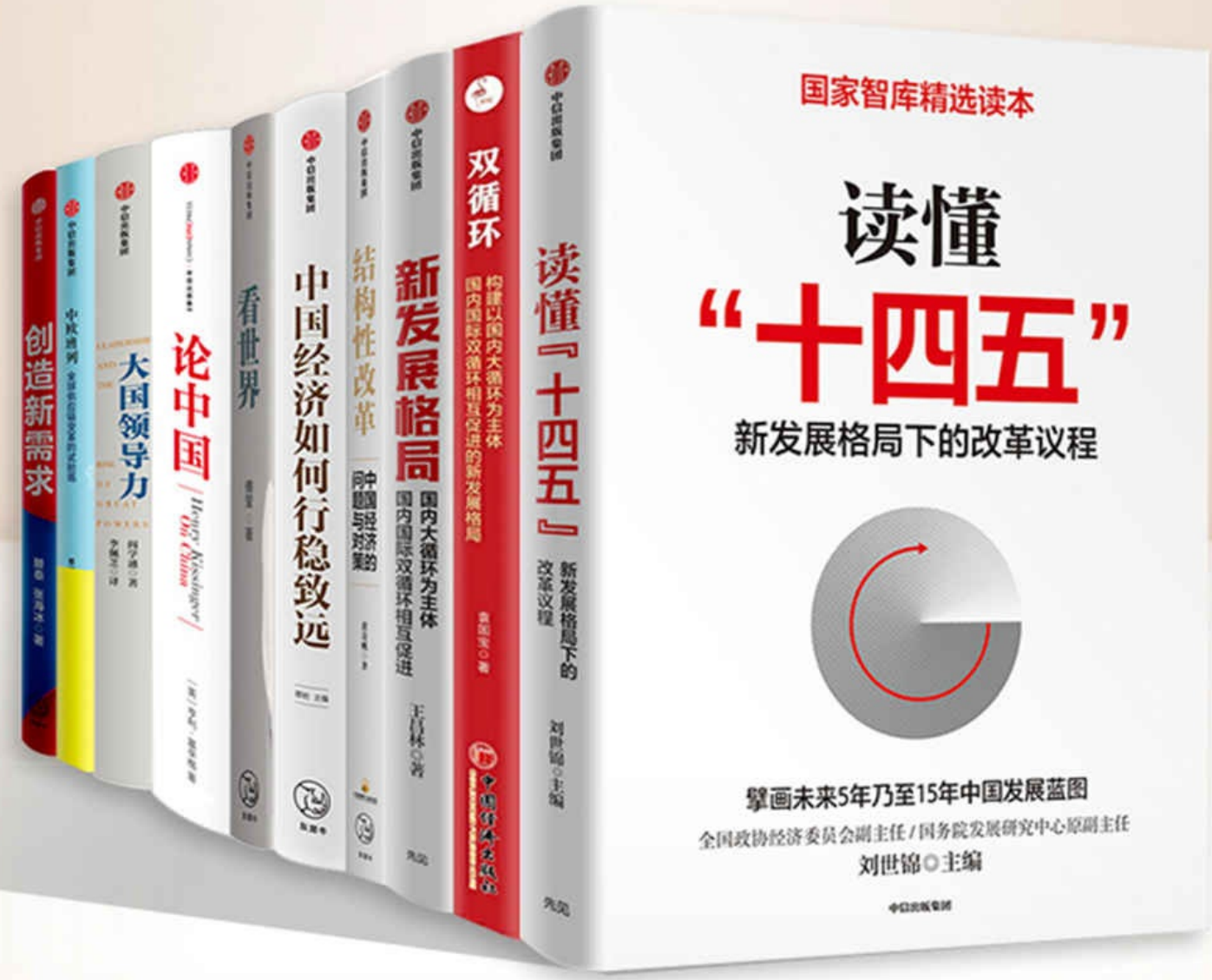
“十四五”新发展格局
中国经济行稳致远

（套装共10册）



中信出版集团
CITIC Press Group

“十四五”新发展格局-中国经济行稳致远
（套装共10册）

樊纲 郑宇劼 曹钟雄 等 著

中信出版集团

总目录

读懂“十四五”：新发展格局下的改革议程

双循环：构建“十四五”新发展格局

新发展格局：国内大循环为主体 国内国际双循环相互促进

结构性改革

中国经济如何行稳致远

看世界

论中国

大国领导力

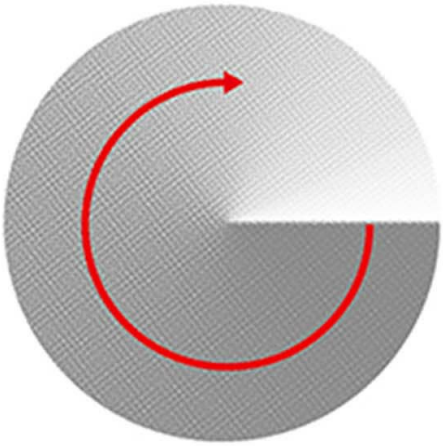
中欧班列：全球供应链变革的试验场

创造新需求

国家智库精选读本

读懂“十四五”

新发展格局下的改革议程



擘画未来5年乃至15年中国发展蓝图

全国政协经济委员会副主任 / 国务院发展研究中心原副主任

刘世锦◎主编

中信出版集团

目录

序言 改革再突围

总报告 “十四五”和更长一个时期我国经济社会改革的方向与重点领域

第一篇 新发展阶段 经济社会发展的新目标和新挑战

实现社会主义现代化目标的改革重点

现代化新征程中的新挑战和新问题

区域经济如何在集聚中走向平衡

中国经济结构转型的进展与差距

中国经济增长路径的转变

第二篇 新发展格局 提升经济发展水平的战略抉择

“十四五”时期中国经济新增长潜能

双循环赋能经济增长的质量与效率

如何完成金融市场化改革

二次房改推动经济新一轮增长

如何扩大中等收入群体

第三篇 新发展理念 引领高质量发展

“十四五”时期四大战略重点：创新、开放、分配、法治

以全方位创新和开放推进高质量发展

“十四五”必须推进的土地制度改革

经济发展中的市场与政府

聚力于非资源性实体部门，迈进高收入安全区

建设人与自然和谐共生的现代化

参考文献

序言

改革再突围

刘世锦

全国政协经济委员会副主任，中国发展研究基金会副理事长，国务院发展研究中心原副主任

2020年初的时候，中央有关决策部门委托中国经济50人论坛开展了一项关于“十四五”和到2035年我国经济社会重点领域改革的研究，论坛秘书处要求我具体组织。于是，我约请了包括但不限于论坛成员、对改革问题有一定研究基础的学者组成课题组。时至疫情焦灼之际，如往常那样开会讨论已不可能，于是我们就把研究活动搬到了线上。课题组成员认真做功课，提交了一定篇幅的文字材料，并召开了线上研讨会。在此基础上，由我主笔，完成了课题总报告，后又征求论坛秘书处意见建议，修改后正式上报，得到了积极反馈。总报告上报后，课题组成员提出，大家有很多思考和研究积累，何不汇集成册出版。除了课题组成员，我们又约请了几位活跃、年轻实际上也相当资深的学者加盟，这本书就应运而生了。

改革就是突围。习近平总书记总结的深圳等特区改革开放实践经验中，其中一条就是“必须坚持发展是硬道理，坚持敢闯敢试、敢为人先，以思想破冰引领改革突围”。[1] 所谓突围，就是在不适应生产力发展、不利于社会进步的思想观念和体制机制等重重包围中，披荆斩棘，开出一条新路。40多年来，不论从什么角度看，中国的发展都堪称奇迹，但每向前走一步都不轻松，都是不断突围的结果，因为在不同时期，都会遇到未曾遇到的阻力，不经由改革突围就会停滞、反复甚至倒

退。

经过40多年的努力，中国已经接近高收入国家的门槛，经济增长也经历着关键性转型。表面上看，增长速度由高速转向中速，背后则是增长动能、经济结构和制度规则的全方位转换。在国际上，一些经济体在大体相同的增长节点上，经历了增长动力下降、收入和财产分配差距拉大、资源环境压力加大、社会共识减少乃至撕裂等冲击，以致增长减缓、停滞或后退，落入被称为“中等收入陷阱”的困境。事实上，这些挑战在中国或多或少都出现了。

中国在这个阶段发展的特殊性在于，作为一个超大型经济体，如果中国能够成功进入高收入国家行列，全球高收入人口总数将会扩大一倍。如果发展正常，今后5~10年，按现价美元计算的中国经济总量规模超过美国将是大概率事件。大国经济规模顺序和相应的经济版图的改变，无可避免地会引起利益相关者的种种不适、疑虑乃至惊恐。近年来，中美关系的困难局面就是在这种背景下出现的。

忽略人均和结构水平的总量规模易产生幻觉、误解或误判。即使中国的经济总量规模超过美国，人均GDP水平只相当于美国的1/4。虽然中国创新能力增强了，但与发达国家在科技、高水平教育、产业结构等领域的差距依然不小，有些可能还会延续相当长的时间。历史上的大国争霸曾经历严重冲突，有的演变为战争。但与几十年或一二百年前相比，当今世界结构已经发生了很大变化。一方面，全球化的大幅推进已经使包括大国在内的国家间利益连接空前密切，脱钩往往是损人又害己，相互均无好处。另一方面，核武器使大国的正面冲突不可能有赢家，实际上这也划出了大国冲突的底线。传统和非传统全球性问题清单不断加长，一个超级大国已经无力主宰或主导全球事务，更不可能公正有效地提供全球公共产品。特朗普政府的不断退群与此直接有关。即使中国经济总量规模超过美国，中国也不会、不能更无必要成为另一个美国。出路就在于形成一个各国普遍参与且高效的全球治理结构。这种治理结构

的形成和运转，包括G20（二十国集团）成员国在内的大国，特别是中美欧等主要经济体，负有特殊的责任。然而，这种看起来比较理想的格局并不容易到来，有些势力借助全球化进程中的结构性矛盾背道而驰，人类社会或许将不得不为此付出巨大的代价。中国的国际影响力日趋增加，但似乎很难再回到过去几十年相对宽松和缓的国际发展环境。

在这种背景下，中国将面临双重挑战：一方面，要解决好由中等收入阶段跨越到高收入阶段特有的问题；另一方面，要在百年未有之大变局中找到自身合适的位置。“十四五”时期的改革，简单地说，就是要从这些挑战的压力下突围，踏上高收入阶段的台阶。

十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出，到2035年人均国内生产总值达到中等发达国家水平。有些研究认为，要实现这一增长目标，这一时期的平均增速不能低于4.7%或达到6%乃至更高。这些研究通常假定汇率水平不变或仅有小幅（如1%~2%）升值。然而，这个假定忽略了一个至关重要的问题，这就是经济增长的质量。汇率变动是一个复杂的问题，涉及多种变量，从长期看，最重要的变量是劳动生产率，而劳动生产率是增长质量的核心指标。中国与发达经济体之间按现价美元计算的人均收入水平差距的缩小，部分取决于增长速度，部分取决于汇率水平的变动。从潜在增长率看，这一时期平均增速达到4.7%难度很大，但这并不意味着中国不能跻身于中等发达国家行列，重要的是汇率变化，而汇率变化直接与经济增长质量相关。

这方面的国际经验能够提供启示。日本、德国等国二战以后的发展经历表明，一段时期内与先行者人均收入差距的缩小，汇率升值的贡献要大于实际经济增速的贡献。我们的研究团队初步测算，根据宾夕法尼亚大学发布的PWT9.1数据库资料，2019年，中国按购买力平价计算的人均GDP（以2011年为不变价）约为14682国际元，相当于日本1975年、德国1971年的水平。从1975年到1991年的16年间，日本实际GDP年平均增

长4.4%，累计增长99.6%；日元兑美元汇率年平均升值幅度为5.1%，累计升值幅度为120.3%。从按美元计价的日本人均GDP增长来看，日元兑美元汇率升值的贡献要大于GDP实际增长的贡献。从1971年到1987年的16年间，德国实际GDP年平均增长2.3%，累计增长43.2%；德国马克兑美元汇率年平均升值幅度为4.3%，累计升值幅度为95.1%。从按美元计价的德国人均GDP增长来看，德国马克兑美元汇率升值的贡献要远大于德国GDP实际增长的贡献。需要强调的是，中国要实现2035年的远景目标，立足点、注意力应当更多地放在提升增长质量上，而非过度追求难以企及的增长速度。

随着经济恢复到正常增长轨道，宏观政策也要相应回归正常状态。中国与发达经济体的重要区别是，还有相当大的结构性潜能驱动增长，而非主要依赖于宏观刺激政策。在房地产、基建、出口等高速增长期结构性潜能逐步消退后，“十四五”期间要着力发掘与中速增长期相配套的结构性潜能。

这里我们提出一个“1+3+2”结构性潜能框架。“1”指以都市圈、城市群发展为龙头，通过更高的集聚效应为下一步中国的中速高质量发展打开空间。今后5~10年，中国经济百分之七八十的新增长动能将处在这个范围之内。“3”指实体经济方面要补上我国经济循环过程中的新的三大短板：一是基础产业效率不高，主要是基础产业领域仍然不同程度地存在着行政性垄断，竞争不足，补这个短板将有利于全社会降成本；二是中等收入群体规模不大，今后10~15年时间，中等收入群体应力争实现倍增，由4亿人增加到8亿~9亿人，补这个短板将有利于扩大需求，特别是消费需求，同时扩大人力资本；三是基础研发能力不强，这是我们内循环中的“卡脖子”环节，补上这个短板才能有效应对外部“卡脖子”问题，为建设创新型国家打牢基础。“2”指数字经济和绿色发展，这是全球性且中国具备一定优势的新增长潜能。简单地说，“1+3+2”结构性潜能就是一个龙头引领，补足三大短板，两个翅膀赋能。

然而，这些结构性潜能还不同程度地受到不合理的体制机制政策的束缚，往往是看得见、抓不住。下一步应当通过更大力度、更具实效的改革开放，使这些结构性潜能“变现”。相关重要改革包括：加快农村土地制度改革，推进农村集体建设用地入市，创造条件允许宅基地使用权向集体组织外部流转；推动空间规划和公共资源配置改革，尊重人口流动的市场信号，按人口流向分配用地指标，财政补贴资金，等等，并依照人口布局变化定期调整城市规划；石油天然气、电力、铁路、通信、金融等基础产业领域，在放宽准入、促进竞争上，要有一些实质性、标志性的大动作；加快基本公共服务的均等化，逐步打通农村社保和城镇居民社保的衔接，分期建设主要面向外来人口特别是农村进城人口的安居房工程；深化高水平大学教育和基础研究领域改革，在创新居于前列、科教资源丰厚的若干城市，像当年办经济特区一样，创办高水平大学教育和研发特区。在对外开放中采取更有前瞻性和冲击力的举措，如主动站上“三零”（零关税、零补贴、零壁垒）的制高点，在加入RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）的基础上，积极创造条件加入CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）等，通过制度规则性开放推动国内高标准市场体系建设。

本书总报告保持文稿原貌，是课题组的集体研究成果；专题研究报告则体现了各位作者对中长期战略问题的思考探索，他们有些着眼于全局性议题，有些则聚焦于某个专门领域。由于研究角度和专业背景的差异，各位作者在一些问题的看法上并不一定相同，而这正是研究的开放性、包容性所特有的；但相同的是，各位作者对国家发展的责任感和研究问题的想象力、创新性与专业精神。希望本书对关心中国改革开放发展的各界读者有所助益。

---

[1] 摘自习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话，2020年10月14日，http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c_1126611290.htm。

总报告

“十四五”和更长一个时期我国经济社会改革的方向与重点领域

课题组 [1]

一、基本实现社会主义现代化对经济社会重点领域提出的改革要求

按照党的十九大部署，在全面建成小康社会的基础上，到2035年要基本实现社会主义现代化。从国际比较的角度看，就是要用15年的时间，以2019年人均收入达到1万美元为起点，稳定进入高收入社会，并接近或初步达到发达国家发展水平。

从世界银行的世界发展指数看，2018年我国和美国名义人均GDP（国内生产总值）分别为9800美元和62800美元，我国的水平相当于美国的15.6%。同年，我国和美国的人口分别为13.9亿和3.3亿，我国是美国的4.2倍；我国和美国的GDP分别为13.6万亿美元和20.5万亿美元，我国相当于美国的66%。

有关方面预测，到2035年我国人口为14亿左右，美国3.6亿，我国约为美国的4.1倍。届时，如果我国人均GDP能达到美国的25%，大约相当于2018年智利和匈牙利相对于美国的水平，则我国GDP总量将和美国相当。如果我国人均GDP能达到更高水平，则GDP总量将超过美国。比如，如果届时我国人均GDP水平达到美国的37%，大约相当于2018年捷

克、爱沙尼亚、沙特和葡萄牙相对于美国的水平，则经济总规模将达到美国的1.5倍。

从2019年到2035年的17年时间里，我国人均GDP水平能够达到美国的多大比例，对此我们可以从国际经验中有所借鉴，虽然不能机械地加以类比。

我们选取日本和韩国人均GDP相对于美国的水平与我国目前情形接近的年份作为起点。1960年，日本名义人均GDP是美国的15.9%，10年后的1970年达到美国的39%，17年后的1977年达到美国的67%。1986年，韩国名义人均GDP是美国的14.7%，8年后的1994年达到美国的37%，之后的1996年一度达到美国的44%，后来因东南亚金融危机影响，韩国人均GDP相对于美国的水平大幅度回落，但2003年又重新提高到美国的36%。日本和韩国的经验表明，从人均GDP相当于美国的15%开始，如果发展进程顺利，10年就可以达到美国的37%，即使有所反复，17年后也能够达到美国的37%。

类比上述日本和韩国的经验，即使考虑到我国已转入中速增长阶段，只要能够实现高质量、可持续发展，避免大起大落，管理好对外经济关系，从增长潜力上说，到2035年基本实现现代化时，名义人均GDP达到美国的37%、经济总量达到美国的1.5倍，是有可能的。

世界银行、国际货币基金组织（IMF）和经济合作与发展组织（OECD）认为，2018年成为发达经济体的门槛为以现价美元计算的人均GDP达到美国的28.4%。如果这一相对水平保持大体稳定，到2035年，我国人均GDP将达到美国的30%左右，可以认为初步进入发达经济体行列。

在这一时期，经济社会发展动能将会呈现两类特征的交织或融合。一类是常规追赶型经济体固有的特征，另一类则是由发展理念、技术进步和全球化等新因素催生的特征。

前者是中国作为一个后发经济体通常会有的特征，主要包括：（1）消费占总需求的比重持续上升，比照OECD国家的平均水平，将由2018年的53.4%增加到74.2%，其中居民消费由38.7%上升到53.8%，居民服务消费则由20.7%上升到40.1%，投资比重相应下降；（2）服务业在产业结构中的比重持续上升，比照OECD国家的平均水平，将由2018年的52.2%上升到66.1%，其中生产性服务业、享受型和发展型服务业更有潜力，并与制造业转型升级融为一体；（3）出口增速放缓并趋于稳定，净出口在增加值中占比下降，出口中知识技术密集型产品比重上升；（4）城市化进入都市圈和城市群加快发展阶段，成为经济增长的新引擎，城市人口占比由现阶段的60%上升到80%左右；（5）经济处在追赶阶段，仍有一些已有的先进技术需要引入消化吸收，但面临部分“脱钩”风险，创新在技术进步中的重要性明显上升，并逐步成为主要来源；（6）收入差距扩大对增长和稳定的影响加大，扩大中等收入群体将成为内需市场和经济增长最重要的源泉。

由新因素催生的特征则具有明确的时代印记，是先行发达国家在相同发展阶段未曾有过的特征，例如：（1）数字技术快速发展，不断拓展应用场景，数字技术实体化、实体经济数字化已成潮流；（2）生态文明建设和绿色发展成为社会共识，通过重新界定收益成本，推动发展方式转型；（3）全球化遭受重挫，新冠疫情对全球产业链带来新的冲击，但更高水平的对外开放格局和调整后的全球化愿景仍可期待。这些特征具有明显的“横向”影响力，所波及的并非部分领域，而是所有行业、地区和具体领域，进而使常规经济增长被打上深刻的时代烙印。

两类特征的融合发展提供了理解和评估我国经济发展优势和短板的重要背景，并展示了下一步深化改革的方向和重点。这一时期我国经济的优势包括超大规模统一市场，市场竞争力逐步增强的多种类型企业主体，产业门类齐全，配套能力强，供应链较为完整，数字技术领域的有利优势，经济内部的巨大对冲功能，等等。短板则既与以往遗留下来的体制性、结构性矛盾有关，也与发展环境变化后的不适应有关，包括人

口老龄化、劳动力等要素成本上升、要素市场改革滞后、收入和财产分配差距过大，以及基础研究能力薄弱等。

这一时期的改革应当明确并顺应经济社会发展的规律和特征变化，扬长“补”短。优化资源重点是中高级生产要素配置，持续提高全要素生产率。改革的目标应当是建设对内适应高质量发展、对外引领全球化方向的高标准市场体系。就改革的驱动力来说，可分为三种类型的改革。一是“补短型改革”，主要是应完成但未完成的改革，如国有经济战略性调整和国有企业治理结构改革，要素市场自由流动改革，行政性垄断领域市场开放改革，等等；二是“升级型改革”，如与数字经济、绿色发展等相关的改革；三是“接轨型改革”，重点是在高水平对外开放中，适应并引领国际经贸、投资、金融等领域规则变革而进行的改革。这些改革中的相当多内容应在“十四五”时期重点推进。

二、稳定预期、竞争中性为导向的产权制度和企业治理结构改革

稳定预期有着较以往更重要的意义。过去一个时期，在对民营经济的看法上出现混乱，影响到民营企业的生产经营和投资。下一步产业转型升级、创新驱动，首先要有长期稳定预期，对产权保护、企业治理结构有效性提出了更高要求。

在政治上进一步明确定位民营经济的地位和作用，给民营经济吃长效定心丸。 十八届三中全会提出，“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”。在此基础上，能否考虑提出：公有制经济和非公有制经济都是我们党长期执政、领导全体人民建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的依靠力量。

把所有制分类与企业分类区别开来。 按照国有、民营区分企业类

型，实际上是市场经济发育程度低的表现。随着市场经济的发展和成熟，企业的股权结构趋于多元化和相互融合，要找到一个单一所有制的企业越来越难。应摒弃按所有制对企业进行分类的传统做法，而应以企业规模、行业归属等进行分类，如大中小企业、工业企业、服务业企业等。同时进行投资者分类，比如中央国有资本投资者、地方国有资本投资者、机构投资者、个人投资者、境外投资者等。

确立竞争政策的基础性地位。 除了对为数不多的特定行业和企业实行进入限制或经营活动管制，其他行业和企业一律实行“竞争中性”，切实落实十九届四中全会提出的“各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护”。建立和完善现代企业制度，在市场上公平竞争。国家对所有企业一视同仁，无歧视地平等对待，制定并实施不是针对某种类型企业，而是无差别地对所有企业平等保护、公平竞争的法律。消除由于不公平竞争引起的资源错配，任何企业都不能从免于竞争的保护中获取特殊利益。

按照“管资本”的思路明确国有经济的作用范围。 国有资本布局调整和国有企业改革到位，是实现公平竞争的重要前提。落实十八届三中全会精神，国家对国有经济由“管企业”为主转向“管资本”为主。按照党的十九大所指出的，做强做优做大国有资本。国有资本的使命和任务，是服从国家发展战略的需求，对国民经济发展全局发挥支撑性、引导性作用，为此，国有资本应聚焦于提供公共服务、完善社会保障、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全等。对这些领域进行战略性投资，对其他领域则少进入或不进入，如确有必要进入，也主要是财务性投资，设定退出期限。国家主管部门对国有资本投资领域要进行合规性审查。

对已有国企全面进行现代公司治理结构改造。 除了为数不多、需要国有资本独资经营的特定企业，普遍推进混合所有制改革。国有资本的特定使命和任务，通过国家安全管理、特定行业管制和企业股东会、

董事会等通道得到落实。国有资本持股企业实行董事会、管理层“双轨制”，董事会中的国有资本代表由国有资本管理机构派出，可由行政序列的公职人员担任；管理层人员则通过市场化途径和规则聘任并履行职责。国有资本持股企业的股东会、董事会、管理层，按照法律行使权利、发挥作用。有效发挥国有资本运营公司和投资公司在调整国有资本布局方面的作用，把部分国有股份划转到社保基金或类似持股机构。进一步健全和完善国有资本经营预算制度，加大国有资本收益和国有股转让收入的收缴公共财政的力度，加强对国有资本金注入和转增的规范化管理，对国有资本持股企业实行法治化破产制度。

三、治理效能提升为导向的中央地方财税体制改革

国家治理现代化的核心就是建立现代公共财政体制。为了适应发展阶段、产业结构、政府职能转变的需要，改革应从中央和地方各级政府的事权和支出责任界定入手，重新匹配中央和地方的事权财权关系，在新的基础上，建立权责分明、事权财权相匹配、预算硬约束、可追溯可问责的财政新体制。

科学合理界定中央和地方政府的事权和相应的支出责任。 中央政府要加强宏观事务管理，维护国家法制统一、政令统一、市场统一，建设全局性重大社会基础设施体系。针对近期出现的突出问题，应在公共卫生应急管理、食品药品安全、国家安全、跨地区司法公平公正、跨地区环境保护等领域加强中央部门垂直管理能力。与此同时，以公共服务为导向确定地方各级政府的事权和支出责任，加快由建设型政府向服务型政府的转型。增强地方自主权，减少中央对地方的直接行政干预，必要的干预更多通过法律程序进行。顺应城市化发展的趋势，提升城市治理在国家治理体系中的地位和作用。城市不论大小，在生产要素获取、基本公共服务提供、环境建设发展等方面具有平等地位和权利，逐步确

立与企业和社团法人类似的城市法人地位，把城市管理者行政级别与城市法律地位分开，不因城市管理者行政级别更高而使城市拥有特殊权力和利益。

与经济结构转变相适应推进税制改革。 改革重点是从流转税为主导转向直接税和间接税的混合型框架，从单一针对企业法人征税转向对自然人和法人共同征税，逐步形成纳税人与享受公共福利相匹配的格局。流转税征收环节也要仅从生产环节征收转向生产环节与消费环节共同征收，征收价外型消费税，减轻地方对土地财政的过度依赖。

规范财政收入来源，形成制度化的稳健的预算收入。 在预算法基础上，切实打通税收收入、政府基金收入、国有资本所得收入和社保收入之间的联系，做到统一预算。更重要的是统筹支出，特别是建立将国有资产所得收入作为调节社保支出的规范化制度保障。在老龄化的高峰阶段，可通过国有资本变现的办法来弥补社保支出。

在强化地方预算约束的基础上扩大并稳定地方政府财力来源。 增加地方性税种，引入房地产税、消费税等，推动服务业增值税由生产型转向消费型，逐步减少地方对土地财政的过度依赖。完善分税制，保持地方财力格局总体稳定。改革转移支付制度，增加一般转移支付占比，压缩专项转移支付。试点推进财政层级“扁平化”，实现中央、省、市三级政府和三级财政，促进城市之间的平等竞争。消除上级政府对下级政府债务的隐性担保，打破刚性兑付，更好地发挥地方人大等机构对地方预算和债务管理的决策监督作用，在此基础上允许拓展与地方发展能力和承受能力相适应的市政债及其他融资渠道。

提高国家信用利用效率，建立国债弥补的正常化机制。 重点是形成以稳定财政预算赤字为基础、期限结构合理、有秩序的国债市场，以稳定金融市场预期，必要时可发行特别国债，以弥补非正常支出。这样的国债市场能够促进市场基准利率传导，有利于货币政策由数量调控转向价格调控，也有利于金融结构由间接融资转向直接融资。

四、都市圈和城市群发展为导向的城乡间要素流动市场化改革

大都市圈和城市群加快发展是我国经济今后5~10年最重要的结构性潜能，大部分新增长点会出现在这一范围。抓好这个龙头，就要把与此相关的要素市场改革置于优先位置。

加快推进农村集体建设用地入市和宅基地流转。 落实十八届三中全会的要求，加快农村集体建设用地进入市场，农村集体建设用地与国有土地同价同权、同等入市。除特定公共用途要由国家征地外，一般应通过集体土地直接入市满足需求。集体建设用地使用权归原集体成员所有，可实行股份合作制，股份可自由出让。宅基地流转目前仍限于集体组织内部，而真正的需求是在外部。那种认为宅基地属于集体财产、只能在集体组织内部流转的观点，不符合市场经济原则，不利于真正保护和增进农民利益。因此，应创造条件允许宅基地使用权向集体组织外部流转。

积极稳妥务实地解决好小产权房问题。 所谓小产权房问题，是在有关部门不承认农民在属于自己土地上应有的建造房屋权利，因而不可能符合城市建设规划的背景下形成的。小产权房，特别是以小产权房为主导的城中村，对满足城市化进程中低收入阶层住房需求，降低企业用工成本和城市运营成本，促进产业和城市发展繁荣，客观上起到了重要的积极作用。在正本清源、理顺关系的基础上，应给农民的权利要给，应缴的税费要缴，不符合规划的要纠正，使小产权房成为住房市场上一个正常组成部分。

农村转让收益优先用于完善社会保障体系。 过去长时期内，我们把农村土地作为农民安身立命的最后屏障。随着市场经济的成熟和现代社会保障体系的发展，现代社会保障体系完全可以替代农村土地这种原始的、低效率的保障方式，把稀缺的土地资源解放出来。农地入市、宅

基地流转获取的收入，应优先用于完善相应地区农村人口的社保体系，解除后顾之忧，使他们与城里人一样不再依赖于土地保障，在提高土地利用效率、增加收入的同时，由更为有效和稳定的社会安全网托底。

加快农村人口进入和融入城市的进程。 除个别超大型城市外，取消对农村人口进城落户的限制。逐步取消伴随户籍的控房、控车、控学的限制性政策。农村进城人员对城市发展创造了大量社会财富，为他们提供基本公共服务并非“施舍”，而是他们应有的“城市权利”。与农村人口进城落户相配套，加快推进住房、教育、医疗、社会保障等基本公共服务的均等化，健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，继续推进并扩展义务教育等基本公共服务随人员流动可携带的政策，逐步打通农村社保和城镇居民社保的衔接。与都市圈建设相衔接，分期建设主要面向外来人口特别是农村进城人口的安居房工程。从长期看，户籍制度应逐步转为人口居住地登记制度。

既要让农民进城，也要允许城里人下乡。 促进人员、资金、技术、土地等要素在城乡之间双向自由流动。对城里人下乡买房持开放态度，可开展核心城市老龄人口在都市圈范围下乡建养老社区试点。城乡居民宜城则城，宜乡则乡，在小城镇建设中，允许、鼓励城乡人员、资金、技术等要素共同参与，共建共享。

五、创新驱动、提高全要素生产率为导向的放宽准入改革

目前仍然存在的低效率领域，大多与不同程度的行政性垄断、缺少竞争有关。这方面的改革已经讲了多年，不能再拖下去了，要有实质性突破。

包括石油天然气、电力、铁路、通信、金融等在内的基础产业领域，在放宽 准入、促进竞争上，要有一些标志性的大动作。 比如，石

油天然气行业，上中下游全链条放宽准入，放开进口；通信行业，允许设立一两家由民营资本或包括国有资本在内的行业外资本投资的基础电信运营商。这样的改革既能带动有效投资，更重要的是有助于降低实体经济和全社会生产生活的基础性成本。

在历来由国有机构经营的高技术领域，如航空航天领域，鼓励民营企业和其 他行业外企业进入。 近年来在这方面已有所进展，步子可以更大一些。经验表明，民营经济在高技术领域的创新具有更大潜能，中国航天领域也有可能出现埃隆·马斯克这样的企业家。

实施中国的诺奖计划，设立30年30名科学诺贝尔奖和诺奖级别的世界科技 大奖，加快补上基础研究滞后的短板。 在创新居于前列、科教资源丰厚的若干城市，像当年办经济特区一样，创办高水平大学教育和研发特区，突破现有体制机制政策的不合理约束，在招生、人员聘用、项目管理、资金筹措、知识产权、国籍身份等方面实行特殊体制和政策，营造有利于自由探索、催生重大科学发现的机制和文化，建成一批有中国特色、与国际一流水准接轨的新型大学教育和研发机构。

政府传统产业政策向营造高质量竞争环境政策转型。 政府应致力于保护产权、维护市场秩序、反垄断和不正当竞争、提升要素供给质量、研究和发布行业发展信息等，依照法律从环保、节能、产品安全和国家安全等角度进行必要行业准入管理，不再将生产什么、如何生产、投资和设备规模等作为准入条件，不再给地方和企业戴帽子、发牌子，防止寻租和腐败行为。大幅度减少或取消产业补贴，必要的补贴要提高透明度，符合公平竞争原则，并与国际规范接轨。

促进创新要素流动聚集，形成更多的区域性创新中心和创新型城市。 重要创新往往依托于创新中心和创新型城市，而创新中心和创新型城市并非人为指定，而是在竞争中形成。进一步打破体制机制政策上的束缚和阻隔，推动创新要素在全国范围内合理流动、优化配置。鼓励地方特别是有潜力的城市改善创新环境，由以往的GDP竞争转为创新竞

争，重点是保护产权特别是知识产权，稳定企业家、科研人员的预期，加强创新基础设施建设，为创新提供全链条金融支持等，吸引聚集全球优秀人才，促进原始创新、技术创新、产业创新和制度创新的相互融合，争取形成若干全国性乃至世界性的科学中心和技术创新中心。

六、服务实体经济、高质量发展为导向的金融结构和监管体系改革

金融是为实体经济服务的，金融发展状况如何，要以所惠及的实体经济发展状况做出评判。金融改革要坚持市场在金融体系中发挥决定性作用，与经济转型、结构升级、数字化、绿色化、国际化等相适应，并发挥促进引领作用，在此过程中驱动金融体系的变革、创新和稳定发展。

进一步改进市场准入和退出机制。 改变长期形成的国有机构为主的金融体系主要为国有企业服务的格局，实行负面清单管理，适当降低准入门槛，给竞争力、创新力强的企业以更多的准入发展机会。与此同时，发挥存款保险制度的作用，以市场化方式将那些生存不下去的金融机构淘汰出局。有序处置信用债违约事件，逐步打破债券市场刚性兑付。构建适合我国国情的金融机构处置和破产制度，完善金融机构法治化、市场化退出机制。通过优胜劣汰、有进有出，在金融机构数量相对稳定的条件下，持续提高金融机构质量。

构建适应支持经济高质量可持续发展的“最优金融结构”。 进一步发展多层次、有差异、互补而又相互竞争的银行体系和资本市场，围绕实体经济创新创业、兼并重组、产业升级等需求，推进产品和服务创新，全面提高金融服务的专业化水准。调整优化金融体系结构，形成风险投资、银行信贷、债券市场、股票市场等全方位、多层次的金融支持服务体系。银行体系为主还是资本市场为主，或者二者相互融合发展，

主要由经济社会发展需要和市场竞争决定。

利用金融科技手段形成有竞争力的服务中小微企业的金融体系。认真研究总结推广金融科技企业识别控制风险，降低融资成本，为大量中小微企业提供有效金融服务的成功经验，建设开放银行，加强对民营企业、小微企业和“三农”的金融服务。鼓励金融机构运用人工智能、大数据、云计算、区块链等新技术，优化业务流程，降低服务成本，不断增加金融服务的覆盖面、可获得性和便利程度。稳步发展民营银行和社区银行，增加中小金融机构数量和业务比重，推动城商行、农商行、农信社等中小金融机构回归本源，充分利用熟悉本地客户等优势，根据市场需求提供有针对性的金融产品和差异化服务。

进一步扩大金融双向开放水平。　金融开放既要放宽外资金融机构准入，提高股权占比，更重要的是引进国外行之有效的并适合国内金融发展的法规、制度、做法，促进形成规范、公平、法治的金融发展环境。将人民币国际化作为中国金融开放之锚，构建透明、稳健的货币政策框架与汇率体制，从正面清单管理向负面清单管理转变，形成合理的金融市场与金融机构体系。

建立目标明确、专业性强、可追责的金融监管体系。　金融监管的目标是保障公平交易、保护金融消费者、维持金融稳定，把发展的责任从监管部门相对分离，避免产生道德风险。在明确责任、与政府相关机构顺畅沟通的基础上，不再把金融监管部门列入政府序列。完善监管追责机制，监管出了问题，必须承担相应的行政、经济甚至法律责任。适当增加监管部门的编制与经费，适应数字技术发展要求，加强监管能力建设。

七、社会保护和人力资本提升为导向的社会政策体系改革

无论是供过于求状态下的产业分化重组，还是创新导向的结构升级，都要求改进和完善社会政策，加强公共产品供给体系的改革和建设，使其在“保基本”的基础上，重点转向人力资本的“提素质”。

把中等收入群体倍增作为全面建成小康社会后的另一个重要战略。所谓中等收入群体，按官方统计标准，是指三口之家收入处在10万~50万元的人群。目前我国这一群体的规模大约为4亿人。争取10年左右时间实现中等收入群体倍增目标，中等收入群体将会从目前的4亿人增长到8亿~9亿人，占到总人口的60%以上。实施这一战略将为今后相当长一个时期经济增长提供重要动能，也有利于社会长期稳定。

建立反贫困的长效机制。　在全面脱贫目标实现后，要防止返贫，守住底线，稳定并逐步减少相对贫困人口比重。立足于提高贫困人口的自我发展、创造财富能力，形成反贫困的长效机制。加快城乡融合基础上的城市化是最大的脱贫。要把农村减贫与都市圈和城市群发展、乡村振兴、绿色发展等紧密结合，融为一体。提升年青一代人力资本是农村减贫、阻断贫困代际传递的关键所在，减贫资源要更多转向教育，在完善义务教育的基础上，加强儿童早期发展教育和职业教育，创造更多更好的就业创业发展机会。

应对老龄化社会挑战，以更大力度把国有资本划转社保基金。　从逻辑上说，国有资本具有全国人民社会保障基金的属性。这一改革有利于补充现有社保基金缺口，有利于减轻企业上缴五险一金的负担，也有利于改进企业股权结构和治理结构。应提高划转比例，养老金支付压力较大的地区划转比例可以再高一些，并与适当延迟退休年龄、提高统筹层次等改革同步推进。健全完善社会保障体系，在就业、医疗、养老等方面，加快完善覆盖全国的“保基本”社会安全网，推动实现全国统筹、异地结转，增加便利性，为劳动力合理流动提供便利。

全面加强职业教育培训。　逐步将职业教育培训作为一项基本公共服务加以提供，使面对结构和技术变化冲击的劳动者能有更强的职业选

择能力，增强劳动力市场的活力和韧性，形成与结构转型升级和高质量发展相适应的人力资本支撑体系。

促进机会公平。 进一步打破各种各样的行政性管制，开放个人发展权利，疏通社会流动渠道。防止社会阶层固化，拓宽纵向流动通道，改变有些地方对低收入劳动者的歧视性做法。在大体相当的条件下，在就业、升学、晋升等方面，给低收入阶层提供更多可及机会。

八、绿色发展为导向的资源环境体系改革

绿色发展包括但不限于环境保护和污染治理，正在形成包括绿色消费、绿色生产、绿色流通、绿色创新、绿色金融在内的绿色经济体系。把“绿水青山就是金山银山”的理念落到实处，加快形成包括发展理念、政策目标、重要领域、体制机制在内的绿色发展基本框架。

以应对气候变化促进经济发展方式转变。 避免因经济下行压力而放松应对气候变化，制定更有力度的碳减排约束性目标，强化中国国家自主减排承诺。将绿色低碳转型纳入社会经济发展总体战略规划，持续提高能源资源使用效率，降低单位产值能源资源消耗量，实现人均收入提高与污染物和温室气体排放逐步脱钩。逐步减少煤炭使用量，降低单位能源使用的温室气体和常规污染物排放量。全面深化经济转型、能源革命、环境治理、气候变化和公众健康的协同管理。将气候适应目标和行动纳入中长期规划，增强粮食生产、城市、基础设施建设、水资源管理等方面的发展韧性。

形成促进绿色城镇化的体制机制。 从城市规划、能源、交通、建筑到各类产业发展，都应采用绿色发展的理念、技术、工艺、材料、设备、方法等，如无废城市、海绵城市、分布式可再生能源、被动式建筑等。制定政策激励措施，引导功能型城市向亲自然城市模式转变，保护市区内重要的城市生物多样性和自然栖息地，将生物多样性和生态系统

服务纳入城市规划。

推广重大绿色技术与相应支撑性政策。 由传统工业化发展方式转向绿色发展方式，从根本上说要靠绿色技术驱动。选择推广较为成熟、能够带来明显经济社会效益、发挥示范引导作用的重大绿色技术，包括绿色城市建设和建筑设计、绿色城市基础设施建设、绿色和可再生能源系统、污水处理绿色技术、绿色交通工具等。在交通、能源、供水、粮食、固废管理等领域，制订并实施碳中和、零废弃物的循环经济试点计划。通过法律、规划、标准、信息披露、财税金融政策等，推动这些技术和计划得以实施并具有可持续性。

以绿色消费带动形成绿色生活方式。 将食物、出行、家居、衣物、生活垃圾和废弃物、绿色认证产品作为重点领域，制定实施国家绿色消费战略。以绿色消费为龙头，引领和倒逼生产和消费领域的全链条、全过程绿色化。餐饮、娱乐、物流等重点行业设定降低食物浪费率和废品率目标，并制定相关激励政策。把人均消费碳排放和绿色认证产品比例作为衡量绿色消费的关键指标，并纳入国家经济社会发展规划。完善促进绿色消费的财税金融政策、政府公共绿色采购政策，制定公民绿色消费指南，规范国家绿色产品标准和认证方法，设立绿色消费的国家统计指标体系。

推动碳排放权交易制度的完善和市场建设。 把碳定价作为推动绿色低碳循环发展和能源革命的重要手段，促进能源结构低碳化。加快立法进程，将与碳市场相关的立法需求纳入《环境保护法》修订议程。加快建立和完善重点行业温室气体排放标准体系，把温室气体纳入环境监测和管控体系，使碳市场交易与排污许可证制度相衔接。完善碳定价机制，加强碳价对有效减排、低碳技术研发创新、低碳投资等的激励引导作用。

形成经济社会环境协同发展的目标体系和核算方法。 加快探索更具科学性、合理性、实用性的生态资本服务价值核算方法，解决好生态

资本及其服务价值的“算账”问题，推动生态资本服务价值可度量、可货币化、可交易，使生态文明建设和绿色发展更多成为企业和居民的日常经济行为。通过发展观转换和核算方式改进，使传统工业化方式中外部化的成本内部化，绿色发展方式中外部化的收益内部化，重新定义、比较经济活动的成本和收益，在协调经济社会环境相互关系的基础上形成更具前瞻性和可持续性的发展目标体系，推动绿色发展成为低成本、可持续、有竞争力的新发展方式。

九、引领全球化为导向的开放型经济体系改革

中国是全球化和市场经济的积极参与者、重要受益者。全球化时代的竞争，说到底是不同经济体市场经济体系的竞争。在全球市场经济体系竞争中，中国不能落在后面，只能站到前面，这样才能把握大局，赢得主动。

以长远眼光维护和引领全球化进程。 全球化遭遇冲击，包括世界贸易组织（WTO）在内的全球贸易投资金融等规则面临重大调整，几大经济体有可能走向“三零”（零关税、零壁垒、零补贴）。中国应以前瞻性、引领性举措，在维护自身利益的同时，推动全球治理结构合理变革，以顺应全球化进程的需要。

把对外开放的压力转化为对内改革的动力，加快制度规则性开放。 国际谈判中涉及的一些议题，如打破行政性垄断、公平竞争、国资国企改革、产业政策转型、改革补贴制度、保护产权（特别是知识产权）、转变政府职能、维护劳动者权益、保护生态环境和绿色发展等，并不是别人要我们改，而是我们自己要改，是我们从长计议、战略谋划，从中国国情出发做出的主动选择。对外开放与对内改革相互推动，将有助于形成高标准市场体系，增强我们的长期竞争优势。

促进开放环境中的“中性竞争”。 一是在出口和进口之间保持“中

性”，通过出口扩大市场，获得规模经济和分工的益处，通过进口引进各种资源，提升国内产业技术水平和竞争力，在更大范围内提高资源配置效率。二是在吸收外资和对外投资之间保持“中性”，吸收外资带来的资金、技术、先进产品、管理经验等，与对外投资带来的投资收益、出口扩大、当地生产优势等同等重要。三是在外资企业和内资企业之间保持“中性”，两类企业持有的优势资源不同，通过公平竞争筛选出竞争力强的企业，有利于促进国内经济发展和国际竞争力提升。

在“备胎”“互卡”战略下构建技术和产业全球分工新格局。 近年来美国对我重要企业“断供”、鼓吹技术“脱钩”等，对产业发展战略将产生重要影响，“备胎”“互卡”可能成为重要经济体不得已的选择。这种战略必然降低参与国际分工的收益，但也有利于打破关键技术垄断，增加竞争，同时我国也可利用超大规模市场优势，降低研发和制造成本。应加大基础研究和底层技术研发投入，以企业为主体，加快攻克关键核心技术。由国家集中资源开展的创新项目，应聚焦于公共产品范围内的“卡脖子”问题。坚持经济全球化、科技对外开放合作不动摇，同时平衡好产业链安全性与扩大开放的关系，在新产业竞争格局中赢得主动。

对外开放应谋划一些更具想象力和前瞻性的重大举措。 比如把自贸区开放与国内改革相结合，对内对外改革开放的一些重大举措，可在自贸区率先主动试行；在较大范围内，比如海南省或粤港澳大湾区，开展“三零”（零关税、零壁垒、零补贴）的试点，形成高标准市场体系、高水平对外开放的试验田，并与有关国家的部分地区对接，在全球开放中起到引领作用。

十、改革方法论：摸着石头过河仍未过时

提出改革仍要摸着石头过河，不少人表示质疑：改革开放已经40多年了，还有这个必要吗？这涉及对改革方法论的理解。

我们经常讲顶层设计和基层试验，顶层设计主要解决两个问题，一是指方向，向东还是向西，方向不能走偏；二是画底线，什么事情不能做，什么局面要避免。在此前提下，何种体制机制政策符合实际、管用有效，还是要靠基层试验，靠地方政府、企业、社会组织和个人去试，通过试错找到对的东西。

说摸着石头过河，是因为在改革开放发展中总是要面对大量未知和不确定的因素，不同时期要过不同的河流，并非只过一条河就可以了。改革开放初期，农村联产承包责任制怎么搞，城市企业改革、价格改革如何推，事先并不清楚，在试的过程中逐步摸出一条新路。许多成功的做法，是地方、企业先试，效果不错，中央发现后总结提高，推广到全国。中国经济进入中速稳定增长期，要实现创新驱动的高质量发展，哪些行业、哪些地方能够率先突破，哪种办法切实管用，也是不大清楚或有很大不确定性的。顶层设计要求过这样一条新的河流，从此岸到达彼岸，但到底具体如何过，还是要靠基层试验。事后我们知道需要踩着五块石头过河，但开始时看到的是一片茫茫水面。可行的办法是把水面划分为100个方格，逐个试错。如果只有一个主体去试，需要很长时间；10个主体去试，时间只需1/10；100个主体去试，时间就更短了。创新本质上是一个试错过程，真正的改革就是体制机制政策的创新，需要调动社会各个方面去参与、去试验，好的体制机制政策在这个试错过程中才能脱颖而出。

关于政府作用，需要把中央政府和地方政府加以区分。中国是一个超大型经济体，中央政府和地方政府角色差别较大。中央政府在国家安全、发展共识、宏观经济稳定、全国统一市场、全国性基础设施建设等方面发挥主导作用，而地方政府则致力于经营自己管辖范围内的各种不可移动资源，硬的如基础设施，软的如营商环境，还要直接介入招商引资，通过有竞争力的不可移动资源去吸引企业这样的可移动资源。一个地方经济发展得好，是由于地方政府经营的不可移动资源与企业经营的可移动资源形成了高效互补效应。换个角度说，企业面对市场竞争、开

展创新，要花大量精力去应对不确定性。而政府经营好不可移动资源，是在减少不确定性。企业在资源一定的情况下，就可以把主要精力分配到市场竞争和创新活动上，这就是好的发展环境的含义。反之，发展环境差，政府经营的不可移动资源问题多，如基础设施短缺、营商环境不稳，不仅不能减少，反而增加了不确定性，企业不得不抽出大量精力加以应对，能够用在市场竞争和创新方面的精力相应减少，市场活力和竞争力必然下降。

在这种格局下，地方政府的领导力、主要领导人的素质，进一步说，地方领导者的企业家精神至关重要。所谓企业家精神，本质上是创新精神，指能够对要素进行重新组合的眼界、胆略和技巧。企业家精神并非企业领导者固有，包括政府在内的各类组织领导者应该也能够拥有。当然，企业领导者也不一定都是企业家，有的只是循规蹈矩乃至平庸的管理者，政府机构领导者亦是如此。

中国特色市场经济的一大特色是地方竞争，这是传统的政府科层组织与市场经济相遇后的产物，或者说是改革前初始条件与改革开始后引入新要素相互融合的产物。地方竞争很大程度上是地方政府领导者之间的竞争，有些地方发展得快且好，是因为当地领导者具有企业家精神，在政府机构形成了有效的激励机制，敢于并善于重新组合当地各种不可移动的要素，也就是想干事、敢干事，而且能干成事。强调发挥地方基层的积极性、创造性，基本的一条就是要把具备企业家精神的人才推到地方政府特别是城市政府的领导岗位上去。有了这样一批人，加上地方之间的竞争，许多意想不到的好东西就会冒出来。

改革就是要理顺关系，理顺解决问题的办法，不同的矛盾问题要用不同的体制机制政策应对，用经济学的观点说，就是要成本低、预期稳且可持续。改革开放以来，我们经常讲的一句话是，要用法律的、经济的和必要的行政办法。有的问题要用法律办法，如产权保护；有的问题要用市场机制办法，如价格调节；还有的问题，如应对突发事件，较多

的要用行政性办法。容易出现的倾向，是不适当地倚重行政性办法，这样层层加码、形式主义、走极端就在所难免。比如，治理污染无疑是正确目标，但在有些地方变成了一刀切，以行政命令将小企业或化工企业一律关停，产权保护、成本收益都不讲了，其结果往往事与愿违，甚至一地鸡毛。强调地方探索、基层试验，就是要找到真正符合规律、符合实际、管用有效的体制机制政策，法律的归法律，市场的归市场，行政的归行政，如此才能提高治理效能。

中国仍处在重要的战略机遇期，但黑天鹅式的挑战也不期而遇，如中美贸易摩擦、香港乱局和疫情冲击。这些挑战有很大的不确定性，既带来困难和压力，同时也蕴含机遇。对华为断供，逼着我们的企业去补短板，而这些短板在风平浪静时是不愿去补的。抗击疫情中所显露的诸多漏洞，也将推动公共卫生管理体制乃至整个国家治理体系的改革。能否把挑战转为机遇，关键在于能否调动起社会各界的积极性、创造力，尤其是科技人员、企业界人士和各级政府官员的企业家精神。这方面有大的进展，就能激发出全社会巨大的增长潜能，推动中国进入创新驱动的现代化征途。

2020年5月

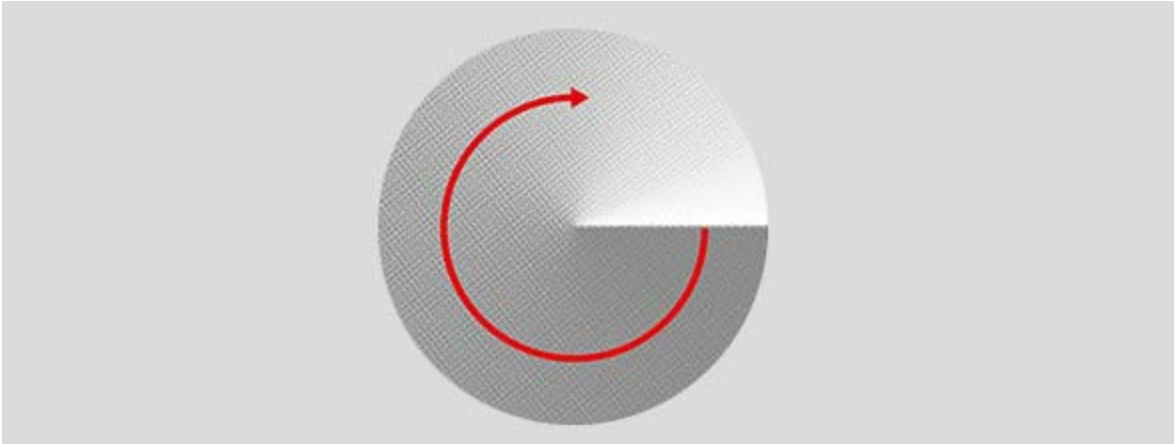
---

[1] “面向基本实现社会主义现代化目标的经济社会重点领域改革研究”课题组，课题组负责人、执笔人：刘世锦；课题组成员：曹远征、江小涓、唐杰、黄益平、徐林、李实、张平、刘守英、张文魁、张永生、刘培林、钟正生、赵勇、王子豪、徐晓龙。

第一篇

新发展阶段

经济社会发展的新目标和新挑战



实现社会主义现代化目标的改革重点

曹远征 [1]

一、深刻总结改革开放经验

近200年的全球发展表明，当代的现代化是基于工业化的人类生产方式和生活方式的历史性过程。它既是劳动生产率的快速提升，表现为GDP与人均GDP的大幅提高，更是与工业化进程相适应的经济、教育、社会、文化以及人与自然环境（生态）制度安排形式的持续变迁。由于工业是以他人为目标的标准化、规模化的社会化生产，其内生逻辑及外在趋势是市场经济，所以以市场为导向的经济体制安排成为虽然不唯一但相对较佳的组织经济的体制形式。与此相适应，社会化的生产与消费使社会形态也逐渐由等级社会转向平民社会，并随着工业化的进程而呈现加速的趋势，突出表现为中等收入阶层的持续扩大。随着这一阶层的扩大，全民对经济社会的参与程度不断提高，不仅使权利分布出现分散化态势，而且更加细致化。最典型的反映在产权上。产权不仅仅是所有权，也是一组产权束，可分解为所有、占有、使用、收益等多种形式，并具有继续细分的可能；相应地，在社会权利分布上出现知情、参与、表达形式的细致化。为规范社会生活，法治成为必然的选择。通过法治来实行治理，法治社会因而成为现代社会的基本样式。其中社会成员的决策参与形式成为问题的关键，并构成了政治体制改革的动力。

需要指出的是，以工业化为基础的市场经济是一个自生长的秩序，并可以持续地自我扩展。纵向上，它持续生长，将与之相适应的秩序扩展到社会生活的各个领域；横向上，它持续扩展至全世界。到20世纪90

年代，以“冷战”结束为标志，绝大多数国家采取了市场经济体制。体制的一致性极大地降低了制度性交易成本，使全球可贸易程度大大提高，不仅商品贸易有了快速增长，而且生产要素的国际交易也飞速发展。这体现为国际贸易增速快于GDP，而国际金融的发展速度又快于国际贸易。全球性投资贸易自由化的结果是出现了全球的供应链。一个产业不再拘泥于一国之中，而是横卧在各国之间，由此改变了产业的组织形式。产业链条上外包的大规模出现，使企业管理更加扁平化，全球供应链管理成为企业管理的重要内容，甚至是最重要的内容。从这个意义上讲，全球化的基础是体制的一致化。当代的全球化是以市场经济体制为基础的以及与其相适应的其他体制的一体化。

中华人民共和国成立70年来，尤其改革开放40年以来，在追求工业化的努力中，计划经济体制的失败和市场取向性经济体制改革的成功，从正反两个方面体现了上述现代化规律不以人的意志为转移的客观性。反思改革开放40年经济成功的基本经验，无外乎两条：通过改革，将计划主导的国家工业化转变为由市场主导的民族工业化；通过开放，将这一民族工业化进程纳入经济全球化之中。与国际通行的市场经济体制接轨，使中国经济较为顺利地由初级进口替代转向初级出口导向，再由初级出口导向转向次级进口替代，进而转向次级出口导向。依此层层递进，螺旋式上升，中国产业结构不断升级，并因升级的加速引致经济总量的一维高速增长。这一特点明显地体现在中国加入世界贸易组织后的21世纪。短短40年，中国成为全球第二大经济体，而且有望在2035年前成为第一大经济体。从这个意义上讲，中国改革开放以来的经济成长，实际上是在特殊的历史条件下，通过改革开放，更大规模地重现了当年东亚国家经济成长的轨迹及经验。

综上，要在2035年基本实现社会主义现代化，就要深刻总结中国改革开放40年的基本经验，在深刻认识包括中国在内的世界现代化基本规律的基础上，剖析中国现代化进程中现阶段呈现的经济社会结构，探寻其影响进一步现代化的主要症结，找出克服症结的主要领域和重要环

节，徐徐图进，持续改革，力图在每一个时点上都能形成支撑现代化进程的体制依托。

二、中国现代化进程进入新阶段

所谓中国在更大规模上重现当年东亚国家经济成长的轨迹及经验，是基于这样一个客观经济事实：一如其他亚洲国家，中国也同样存在着二元经济结构。一个弱小的工业部门，因其劳动生产率较高而能提供较高的劳动报酬，吸引着边际劳动生产率趋近于零、劳动报酬递减的传统农业部门的劳动力向工业部门转移。这不仅能增加劳动力的报酬，同时也增加了资本产出，成为工业再投资、扩大再生产的来源。由此，形成劳动力无限供给条件下的经济增长过程，即工业化过程。这一工业化过程，也是国民经济结构的转变过程，不仅呈现为国民经济结构由农业向工业的转变，而且在工业内部也呈现为由初级工业化（轻工业）向高级工业化（重工业）的转变。若将这一过程纳入全球经济体系，通过进口替代与出口导向的有机衔接，层层递进，会加快上述结构转变。日本和韩国就是以这种经济发展方式实现经济跃升的，并晋升为经济合作与发展组织国家。

中国的改革开放基于这样一个客观事实：区别于其他亚洲国家，中国是在计划主导的国家工业化基础上，引入市场经济并向世界开放的。在20世纪80年代，人们曾用“倒爬梯子”来形象地描述这一过程。它有别于在不加管制的自然状态，即市场经济中发育的其他亚洲国家的工业化进程。换言之，40年来，中国经济的发展过程同样也是体制改革的过程，两者相互缠绕，“横看成岭侧成峰”，构成了中国的特别国情。

从体制改革角度观察，中国过去40年的历程，是制度变迁的过程。它发端于农村，进而出现了路径依赖。中国的改革是1978年从计划经济体制最薄弱的农村环节开始的。随着联产承包责任制的出现，“三级所

有，队为基础”的“一大二公，政社合一”的人民公社体制被打破，农民的种田积极性得到了发挥，粮食产量迅速上升，加之农产品统购统销制度的取消和流通环境的改善，农民的货币收入大幅增加。受工业化规律的支配，农民将货币收入转化为资本，投资于工业，尤其是投资少、见效快的轻工业，出现了大量的乡镇企业。这些工业企业无论是所有制形式还是运行方式，都有别于传统的国有国营的工厂，其追求的目标是利润最大化。由此，在经济的微观基础层面形成了市场主导的“一轨”，其目标和行为都有别于计划主导的国有国营工厂，形成相互对照的“双规并存”局面。反映在宏观层面，最明显的表现就是价格双轨。由于市场经济是一个自生长的秩序，在逻辑上，市场“一轨”对整个经济体制变迁具有边际引导作用，并随着这一引导作用日渐加大，市场经济终会取得主导地位，形成“一轨（计划轨）变两轨（计划与市场并存），两轨变一轨（市场轨）”渐进式体制演变。

中国改革开放40年的经验事实表明，逻辑的进程与历史的进程是一致的。表现在微观基础层面，时至今日，市场导向的非国有经济已成为中国经济的主要成分，不仅占据GDP的一半以上，而且成为提供就业的绝对主体。更为重要的是，非国有经济所展现的竞争优势，诱导并促使着以指令为目标的国有国营工厂的行为及机制产生了质的变化，使其逐渐确立了利润最大化的目标，治理机制也逐渐向现代化方向转变。如今，国有企业已基本完成公司化改造。表现在宏观层面，价格不再是计划经济体制下核算的工具，而逐渐具有引导资源配置的功能。起初表现在生活资料上，随后是生产资料，进而是各种生产要素。如今，汇率、利率市场化尚在完善之中，其余价格配置资源的功能已开始发挥作用。与此同时，宏观经济管理体制为了适应市场经济发展需要也发生了相应的变化。政府行政指令直接调控经济在减弱，而间接调控在加强，呈现出由直接调控向间接调控加快过渡的态势。目前，中国市场经济体制的框架已基本形成，并难以逆转。

从经济发展角度观察，中华人民共和国成立后，就明确提出了“以

农业为基础，以工业为主导”的工业化国家战略。但是，在计划经济主导下，工业化都是以扭曲的形式展开的。计划经济强调第一部类优先增长，并利用行政力量以动员的方式进行国家工业化，使工业领域形成大量清一色的国有国营工厂。这种方式虽然使工业在国民经济中的比重快速上升，然而，由于国有国营工厂是政府的附属机构，是以计划指令而不是以市场需求为导向的，结果造成轻重工业的比例失调，“轻的过轻，重的过重”。更为重要的是，这种人为的国家工业化，为降低工业领域的工资成本，采取了对农产品的统购统销政策，并通过政社合一的人民公社限制了人口流动，从而割断了农业与工业之间的产品与劳动力流动的自然联系。其结果是：一方面，从国民经济产值看，在工农业生产总值（计划经济口径）中，工业的比重占大头；但另一方面，从劳动力分布看，农业劳动力占全部劳动力的大头。这表明二元经济结构并未成为工业化的支持条件，反而以割裂的方式加剧着城乡的对立。需要指出的是，这构成了改革开放的历史背景和动力。

1978年后，随着改革逐步深化，市场经济的发育，使以轻工业为主的乡镇企业及非国有经济快速发展，在工业占GDP比重持续提高的同时，重工业比重却在下降，轻重工业的比例由此得到改善。直到20世纪90年代中后期，重工业的比重才再一次超过轻工业并持续上升。这表明，在市场经济条件下，扭曲的经济结构得到了调整，并重现了亚洲国家工业产业升级的自然轨迹。截至目前，中国已进入重化工业化的中后期，经济结构面临着向服务业的转型。

中国经济体制及中国工业化的上述新变化也深刻地反映在中国与世界的关系上，并形成了国际社会对中国的认知困难。这特别突出地表现在“中国还是一个发展中国家吗？”这一问题上。

现代国际关系理论认为，当代的世界体系是资本主义占主导地位的“中心—外围”体系，即发达国家是中心，发展中国家是外围；中心支配着外围，外围服务于中心。反映在经济关系上就是发达国家向发展中

国家出口工业制成品，而发展中国家向发达国家出口初级产品，两者形成垂直分工关系。若以这个角度观察中国，可以看到中国对其他发展中国家的进出口类似于发达国家，即中国向其他发展中国家出口工业制成品并进口初级产品。但是换一个角度观察又会发现，中国向发达国家的出口尽管是工业制成品，但多是劳动力密集型产品；中国从发达国家进口的多是资本密集型，尤其是技术密集型产品，从而又呈现出发展中国家的特征。

上述情况表明，在现有的“中心—外围”世界格局中，中国已处于半中心半外围的地位。从发展中国家角度观察，中国是中心；从发达国家角度观察，中国仍是外围。中国这种半中心半外围的国际地位，不仅带来认知的尴尬，更成为世界格局变动的新因素。中国以此走近世界舞台的中央，未来的世界秩序期待中国方案、中国行动以及中国发展。

通过对以往40年中国现代化努力的回顾可以看到，中国现代化进程已经进入一个新阶段:　　表现在经济体制上，市场经济的理念已深入人心，并渗透到经济生活的各个环节和领域。市场经济活动在细枝末节的娴熟运行，奠定了市场经济体制的基本框架，并使其日趋完善且具有不可逆转的趋势；表现在经济发展上，经济结构出现了符合规律的升级，不仅重化工业在工业中的比重逐步升高并日益高技术化，而且服务业比重开始超过工业，显现出国民经济活动支柱产业的势头。这些都表明中国已进入工业化的中后期，并步入以服务业为主的后工业化阶段。综合上述两个方面，中国在已有的“中心—外围”格局中已脱颖而出，不仅是第二大经济体、第一大贸易体，而且成为半中心半外围的经济体，影响着全球的未来。凡此种种都表明，过去40年体制安排是有效的；通过持续性的因势利导式改革，体制已成为支撑中国现代化进程的依托。这既是改革开放初心的体现，也是中国成功经验之所在。

三、财政体制改革是中国社会转型的关键

然而，在中国经济取得巨大成就的同时，也不能不看到中国经济社会又到了新的转型时期，需要体制创新，进行新的体制安排。过往的体制导向支持工业化，尤其是支持劳动密集型制造业。但是，一方面，重化工业产能的过剩标志着工业化已进入中后期，技术密集型产业成为产业升级的方向；另一方面，随着居民收入水平的提高，更好的生活质量也成为社会的需求。两者都指向了服务业，产生了服务业的发展日益快于制造业的历史趋势。目前，服务业在GDP的比重已达56%，开始成为国民经济活动的主体部门。这预示着中国现代化进程步入后工业化时代，从而使得过往的体制安排显得应对空间局促，缺乏弹性。结论由此显而易见。面对后工业化服务型社会的来临，需要更新观念，在此基础上进行新的顶层体制设计并精心实施，通过持续深化改革，使体制始终成为支持现代化进程的依托。因此，需要对服务业发展的体制需求做出描述。

首先，服务性产品的需求价格弹性显著高于实物产品，即它更多地服从于偏好，更少地依赖基本需求。由此决定了其不仅行业分布广、分化日益细化，而且同种服务产品也有层次之分，品牌时尚也成为影响因素。个性化需求是服务业面对的基本事实，并因此形成有别于实物产品具有的客观标准，难以进行大规模制造，从而对经济社会管理带来了新的挑战。举例来说，乘用汽车是满足出行需求的，需求单一且可同质化。与此同时，汽车物理属性决定它的零配件数量标准，并因此决定了汽车的单位生产成本。从管理学角度观察，汽车的这种性质决定了汽车进入市场的时点及生产规模的参数。对政府来讲，这些参数形成的量产规模决定了用地面积、投资数额、建设进展及阶段划分等经济指标，政府可以借助这些参数形成产业政策及相关的扶持措施。换言之，由于汽车工业参数的客观性使其生产可以依赖行政手段进行安排。相比之下，服务性产品标准不具备物理的客观性，而是约定俗成的，并会持续衍生，从而难以利用行政手段介入产品的生产方式和提供方式。因此，创造适应服务业发展的氛围成为政府的要务。此前，政府的管理更多是通

过专业监管来发挥作用。因此，简化行政审批，尤其是准入审批，规范准入后监管和加强政府全程服务应成为题中之义。深化“放、管、服”改革，使体制具备弹性是必然趋势；而立法立规，建立社会和产业的长期预期，依法依规界定政府与市场边界，形成行业自律和外部专业监管相互支撑的体制机制是体制安排的要义。

其次，由于一般性服务业劳动生产率通常低于制造业，这就使经济潜在增长能力下降，造成经济增速放缓。为避免经济增长的过分减速，就需要推动服务业高端化。国际经验表明，医疗、教育、科研、金融服务等是高端化的主要领域。在这些领域建立并完善与其相适应的体制机制尤为重要。而现行经济体制极不适应创新国家建设的历史要求，并特别突出地反映在科研成果的转化上：既未有效地建立鼓励科研院所、大专院校转化成果的体系制度安排，也缺乏对科研教学人员成果创新与转化的激励机制，全社会尚未形成尊重科研成果的氛围。从国际经验看，对科研人员和知识产权的专门立法及保护十分重要。这是推动创新与转化的关键。

最后，服务性产品的提供需要社会基础设施予以保障。除硬性基础设施外，更多的是需要诸如公共卫生、环境保护、基础教育、养老体系等软硬兼顾，甚至以软为主的基础设施。从目前的情况看，社会基础设施不仅投入不足而且也未形成长效机制。就医难、就业难、养老难就是体现。由于社会基础设施具有外部性，政府加大投入是必要的。但与此同时，创新制度安排，吸引民间资本参与也是可行的。各国经验表明，这一领域也是政府与社会资本合作（PPP）的重要领域。举例来说，农村留守儿童教育是当前社会关注的一大热点。对此政府不必一味加大投入，而可以采用教育券的形式，发放给需要受教育的儿童家庭，由其选择到教育资源充沛的地区，或公办或民办的学校就学。这种当地政府购买异地教育服务的PPP方式，既减轻了当地政府的财政压力，也有利于全国教育资源的均衡使用，同时还解决了家庭团聚等社会问题。这里需要说明的是，虽然PPP方式在中国运用已有多年，但多用于硬性基础设

施建设与运营，而社会基础设施的建设，尤其是运营却始终不变。更重要的是，在中国已有的PPP方式运用中，不少项目发生在政府与国有企业之间，这实际上与PPP的初衷相悖。PPP的核心是利用政府与民间商业机构迥然不同的治理结构以及由此产生的彼此相异的激励机制，在平等的基础上形成政府与民间资本的伙伴关系，实现激励相容，这也是PPP成功的基础。而政府和国有企业，因目标一致，治理结构多有雷同，激励机制差异不大，极易造成过度投资，项目运营难以维持，陷入“债务陷阱”。简言之，在PPP方面，政府的职责仅是出制度、出监管，并以立法的形式巩固下来。此次新冠肺炎疫情的冲击提醒我们，建立和完善包括PPP在内的社会基础设施投入与运营体制，并形成长效机制已刻不容缓。

综上所述，服务业发展以及由此预示的后工业化服务型社会的来临，产生了对体制安排的新需求。它不仅反映在经济体制上，还反映在包括政治体制在内的涉及国家治理体系的其他配套体制建设上。换言之，新时期国家治理能力的建设要求已迥然不同于工业化时期，它需要新体制，需要经济、政治、社会、文化、生态五位一体的深化改革。

这一深化改革的历史性要求首先反映在政府管理经济社会的职能改变上，突出地体现在财政体制改革上。现行的财政体制建立于1995年，那时中国尚处于工业化的初期阶段。虽然工业快速发展，但重工业比重仍落后于轻工业，即轻型工业时期。当时的体制改革要求就是如何形成支持重化工业的制度安排。由于政府，尤其地方政府是工业化的主要推动者，财政体制的设计目标就成为：在保护政府，尤其保护地方政府经济建设积极性的同时，在国民收入方面，实现中央和地方政府之间的合理分配。在约束条件下，这种维持原有事权，仅就财力及相应财权的有限改革目标的设计，体现为两个比重的提高：财政收入占整个国民收入比重的提高和中央财政收入占全国财政收入比重的提高。

近25年来中国经济社会的表现表明，当时财政体制改革的目标设计

是合理的，效果也是明显的。这不仅反映在两个比重的提高，尤其是中央财政收入的提高上，更重要的是反映在保障了经济活动和社会活动的有序上。这一目标设计既为市场经济条件下工业结构的转型发展提供了外部条件支持，也支持了“抓大放小”、压锭限产、破产重组等一系列改革举措。1995年以来，重工业的比重再次并持续超过轻工业，既标志着中国在市场经济的轨道上重新进入重化工业化，也彰显了这一轮财政体制改革的有效性。

必须指出的是，随着2001年中国加入世界贸易组织，重化工业纳入全球化，使中国工业水平开始全面升级，这一财政体制的历史任务不仅基本完成，而且因当年有限目标设计使其弊端日益暴露。由于在财力向中央集中的同时未界定政府的事权，尤其是中央与地方，以及地方各级政府的事权，致使各级政府财政支出责任不清晰，造成地方政府为经济建设过度举债，不得不依靠土地出让金来偿还，形成政府支出日益依赖“土地财政”的顽疾。这同时成为房价高涨、妨碍民生、营商成本过高的主要原因，影响了经济社会的发展。因此，改革并重塑财政体制成为国家治理能力建设的关键环节，是牵一发而动全身的改革重点领域。

首先，从中国现代化的发展趋势看，财政体制改革应顺应后工业化服务型社会的要求，从政府职能由建设型政府转变为服务型政府着眼，从事权改革入手，重新厘定中央及各级地方政府的支出责任；加大包括社会基础设施在内的民生支出，减少对硬性基础设施，尤其是竞争性工业投资的支出；切实硬化预算约束，建立权责分明、支出责任与财力相匹配、可追溯可问责的财政新体制。

其次，在中央与地方的财政关系上，基于中央财政财力占大头的客观事实，将包括社会基础设施投入在内的全局性和重大的支出责任集中于中央，以形成中央财政支出责任与财力相匹配的格局。在这种格局下，以公共服务为导向厘定地方各级政府的支出责任，以加快政府由建设型政府向服务型政府转型的步伐。这既可以匹配其财力占小头的实际

情况，又可满足服务型社会政府服务在基层的客观需要。若地方财力不足，可由上级财政，尤其是中央财政在规范透明原则下的一般性转移支付予以弥补。只有特定情况或特殊地区可使用专项转移支付。

再次，规范财政收入来源，全面纳入预算管理，使之正常化、制度化，形成稳健的预算收入。一是在《预算法》的基础上，切实打通税收收入、政府基金收入、国有资本所得收入以及社保收入之间的连接，做到统一预算。更重要的是统筹支出，特别是建立将国有资产所得收入作为调节社保支出的规范化制度保障，以应对老龄化趋势。除国有股权正常性地划入社保，使社保获得稳健资本利得收入外，在老龄化的高峰阶段，还可通过国有资本变现的办法来弥补社保支出。二是在稳定财政预算赤字的基础上，建立国债弥补的正常化机制。其中的重点是建立有序的、国债市场需要的、期限结构合理的体系性的国债品种，以稳定金融市场预期。必要时可发行特别国债，以弥补非正常支出。顺便指出，上述两条都需要资本市场的支持。因此，中国资本市场的发展及金融体制的改革具有支持财政体制改革的重要作用，需加以重视。

最后，在坚持税收法定原则的基础上，展开适应服务业发展的税制改革。一是增值税转型改革。以前虽然进行了营业税的增值税改革，促进了服务业发展，但毕竟现有的增值税基础还是生产型的，需要加大向消费型转型的改革力度。二是推动消费税、房地产税及遗产税等税种的设立。这不仅有利于开辟、增加地方财政收入，而且具有促进服务业发展的导向作用，并能公平赋税。

需要指出的是，财政是一半财一半政，是国家治理体系和能力的基础。建立适应现代化新阶段后工业化服务型社会发展需要的财政体制，是一项基础性的龙头改革工程。这一改革只有定位准确并积极展开，其他改革任务才能相应展开，配套机制才能形成，功能才能发挥。以金融为例，一旦建立了在财政赤字稳定基础上的有秩序的国债市场，金融机构在资产配置中便会大规模持有国债，它们可以通过卖出国债来获取流

动性，而央行可通过买入国债来影响利率。由于国债收益率曲线是无风险收益率曲线，即市场基准利率，如果国债品种期限和结构合理，这一基准利率便可以从近端向远端传导。如果央行通过公开市场业务调控这一基准利率，就会使市场收益率曲线发生系统性响应，当前所谓利率传导机制不畅的问题便迎刃而解，央行的货币政策便由数量调控转向价格调控，相应地，也会引导中国金融机构围绕这一无风险收益率曲线进行风险资产配置，从而推动中国金融由间接融资向直接融资转变。这也是十八届三中全会提出的利率市场化，即“建立健全国债收益率曲线”金融体制改革目标的初衷所在。

综上，我们认为，中国正处于由工业服务型社会向后工业化转型的起始阶段，未雨绸缪，面向未来进行体制安排的设计十分重要，其中财政体制改革是关键。

四、重视城市化率与居民收入的增速

党的十九大提出“两个一百年”的经济社会发展的宏伟目标。其中后一个一百年又分两步走：第一步到2035年基本实现现代化，第二步到2050年全面实现现代化。未来的15年是中华民族伟大历史复兴的关键时期。在这一时期，不仅经济总量有望成为世界第一大经济体，而且要基本实现共同富裕。共同富裕既是人类千百年来的追求，也是创建社会主义制度的本质规定性，这就要求中国在经济、政治、社会、文化、生态等方面全面发展。为此，需要建立支撑全面发展的体制依托，“五位一体”的全面改革深化势在必行。当前以财政体制为中心的经济体制改革仅是前奏，是突破口，未来改革还需要深入到政治、社会、文化生态体制上。面对这一改革态势，有必要从更广的视角，通过梳理经济社会发展的历史脉络，进一步确认改革的时序、顺序安排及推进方式。

一般认为，过往40年来通过持续性的深化改革，建设了满足工业化

需求的市场经济体制，使中国经济出现了合乎逻辑的产业结构升级，进而实现了经济总量的高速增长。这成为中国经验的基本内容。但这仅是故事的一面，中国故事的另一面，或许从社会发展角度看更为重要的一面，是中国居民人均收入的快速提高。1978年，中国的人均GDP仅为381元，当时的城镇居民人均可支配收入仅为343元，而农村居民人均纯收入更低至134元。按当年的汇率核算成美元，人均收入分别为120美元和50美元。如果按2011年以不变价人均2300元、现价为3000元的贫困线标准计算，不考虑通货膨胀因素，1978年，97.5%的中国人口是达不到贫困线标准的。2019年，中国GDP已达99万亿元。换算成美元，人均GDP已达1万美元。按人均收入通常为人均GDP的90%计算，2019年中国的人均收入已超过9000美元。

40年来中国人均收入的快速提高，不仅扩大了物质产品消费，支持产业升级，也增大了服务产品消费，反映在社会指标上是人均受教育程度普遍提高，几乎人人完成了九年制义务教育。同时，医疗健康水平也显著提高，婴儿死亡率显著下降，预期寿命显著增长。中国人均收入的持续提高带来的消费增长，使2019年中国商品零售总额超过了美国，成为全球最大的消费市场。由此也使中美贸易之争变为世界消费中心转移之争。它使中美贸易摩擦不至于出现零和的结果，而有可能向中美共治（G2）的方向转化。从这个意义上讲，居民收入的提高不仅扩大了物质产品消费，也使服务产品的数量和质量均得以提升。在经济发展的同时，社会也得到发展，并且还有可能引领全球化。这些既构成了中国现代化的鲜亮底色，也决定了持续提高中国居民收入水平在未来现代化进程中的重要意义。

如果更深层次细致观察中国的居民收入，可以发现，尽管中国居民收入仍在增长，但是阶层却出现分化，出现了“两个中国”的现象，即一个高收入中国和一个低收入中国。根据中国宏观经济学会2019年相关研究报告，2018年有3亿人口的年人均收入在2万美元左右，而另外10亿人口的年人均收入仅为4500美元，两者之间不是通常的连续正态分布，而

呈现为不连续“工”字形分布。对一个3亿人口的高收入中国而言，其人口总量已与美国人口相当，其消费能力与消费习惯直追美国，是中国经济发展、社会生活中最活跃的人群，主导着消费升级，引导着产业变动的方向。从这个意义上讲，当前中美贸易摩擦，实际上是3亿人口的高收入中国与3亿人口的美国之间的竞争。对一个10亿人口的中低收入的中国而言，其人均年收入水平仅仅达到小康，有的甚至刚刚脱离绝对贫困。在这个群体中，恩格尔系数仍在较高水平。他们虽然对美好生活具有强烈的向往，但消费能力有限。他们仍是经济和社会发展中沉默的主体，主动性不强，只是被动接受市场经济而尚未或难以积极参与。这“两个中国”构成了当代中国经济社会的新二元性。

需要指出的是，这一新的经济社会的二元性已不同于改革开放初期的二元性。当时的二元性是工业经济和传统农业经济的二元性，在社会形态上表现为现代工业社会与传统农业社会的二元性。这存在于工业和农业之间，呈现在城乡之间。与此同时，因计划经济体制造成的人为割裂，导致了城乡对立，表现为农村拥有庞大的剩余劳动。现在的二元性是人均收入的二元性，虽然仍表现在城乡之间，但性质已发生了变化。改革开放40年来，随着市场经济的发展，市场的力量促使二元经济向一元化的工业经济转变。它表现为在工业GDP比重升高的同时，传统劳动力不断向工业领域转移，进而使农业劳动力的工资收入与工业部门同向上升。如今，农业部门的劳动力人均收入与工业部门劳动力人均收入的差距明显缩小，在许多地区已经基本持平。这预示着农业部门劳动力虽然还过剩，但只是相对过剩，绝对过剩的现象已经消失。这种工农业部门劳动力人均收入差距的缩小，表明目前人均收入的二元性不是因工业和农业边际劳动生产率的差异造成的，而是中国工业化进程中特殊城市化道路产生的新问题，集中体现为“地城市化了，人却未相应地城市化”。

用一种更学术化的详细表述，即由于工业是大规模生产的，工业的聚集地就是城市，所以工业化必然导致城市化。城市化表现为人口的集

中，并因人口的集中促进了服务业的发展，相应地产生了包括公用事业、房地产等在内的城市基础设施的需求，由此使工业化中后期出现了城市化快于工业化的现象。改革开放40年来，市场导向的工业化虽然无可避免地出现了符合规律的中国城市化进程，但是更多地表现为工业基础设施的城市化。在出现多个千万人聚集的大城市的同时，对人服务的城市化却严重滞后，就业难、就医难长期存在。产生这一问题的原因，从体制角度观察，是市场取向性的经济体制改革虽然克服了计划经济造成的工农业分割和城乡对立，从而支撑了工业化，但因社会体制的束缚，城市化又不能以其自然过程充分展开，从而滞后于工业化的发展。换言之，中国的城市化在受工业化规律支配的同时，却因社会体制的制约，以扭曲的形式展现出来，这特别突出地体现在人的身份，尤其是农民工的身份上。目前，中国的城市化率虽然已达到60%，但其中仅有40%左右为拥有城市户籍的常住居民，其余20%是农民工，人数高达2.8亿。他们在城市就业，但不拥有城市户籍，属于半城市化人口，不仅因流动性强，工资难以正常增长，而且也不能享受城市户籍人口的各种福利。收入长期盘桓，使他们对未来预期不稳，造成了他们消费行为的扭曲。据中国宏观经济学会2019年的研究发现，目前8亿农民中，家庭收入的50%以上来自城市务工收入，如果把诸如良种、化肥、农药、农机和休耕等补贴以及农产品支持价格也计算在内，农户来自城市的收入已近70%。与此同时，研究也发现，农民工在城市的消费行为是维持基本生存，而不是发展，其消费仅占工资支出的30%。农民工家庭在城市拥有住房的比例仅为18%，培训、住房、娱乐等发展性人力资本支出更是微乎其微。农民工将其城市收入的70%汇往农村，其基本用途是在宅基地改建扩建住宅。然而，由于农村缺少就业机会，又使这些住宅常年闲置，由此形成了农民有财产，却没有财产性收入的局面，加重了其收入的徘徊。这种情形造成了其极低的边际消费倾向。虽然过去10年最低工资每年平均提高10%以上，但农民工的消费并未同比例上升。由于农民工数量庞大，这种态势开始在全局影响有效需求的提升，久而久之，会

使产能过剩更加严重。因此，无论从何种角度观察，解决农民工的市民化问题都是当务之急。这既是解决城市化滞后于工业化的遗留问题，也为未来后工业化的服务型社会的城市化铺平道路，因为中国不可能带着8亿农民进入现代化。建议在“十四五”期间重点解决有关农民工市民化的两个问题：

第一，以农民工城市户籍为表征的深层次配套体制问题。2019年，中国政府宣布300万人口以下城市全部放开户籍，500万人口以下城市重点人口放开户籍，在北、上、广、深等一线城市积极落实积分落户政策，这为农民工市民化打开了大门。但是农民工市民化不仅是一个户籍登记，其背后更深层次的问题是住房、教育、社会保障等，涉及教育、医疗、基础设施等资源配置的众多方面。我们认为，在住房方面，发展方向是培育租赁，尤其是长租和以租代售市场，不仅政策要向这方面倾斜，而且应该形成制度并使之长效化；在子女教育方面，可用教育券来调配现有教育资源，挖掘潜力，并放松民办教育的准入限制，延长中小学教师的退休年龄，鼓励已退休的教师到民办学校任教，同时用政府购买的方式扩大特岗教师名额及支持力度；在社保方面，首先要解决异地社保以及新农合的转接，尤其医保的结算问题，形成规范并广而告之，在此基础上鼓励企业将年金制度及商业保险覆盖到农民工。

第二，土地尤其是农村集体建设用地和宅基地流转制度问题。目前，农田用地已允许用益权的转让，同时也允许农村集体建设用地直接入市，但在细节上的改革深化仍不足，致使其流转不畅，需再抓落实，打通“毛细血管”。与此同时，要积极研究宅基地的流转制度并在“十四五”期间给予兑现。上述这些土地流转问题的解决，不仅有利于增加农民的财产性收入，更重要的是有利于克服农民瞻前顾后、不愿长期融入城市的心理，促使其生活习惯及消费行为向城市化转变，以克服社会的二元性。

我们认为，既然中国改革开放40年的经验表明，工业化以及由此推

动的城市化是中国居民提高收入，尤其是中低收入阶层提高收入的主要途径；既然中国经济社会已进入工业化中后期，并呈现出服务业加速发展的势头，以后工业化服务型社会的全新视野，超前规划城市化路径、体制及区域安排就势在必行。

中国是一个人口大国，其城市化路径可能有别于其他国家，以特大城市为中心的城市圈和城市带可能是其发展方向，而不是遍地开花的城镇化。其中长三角、珠三角、京津冀的城市发展规划及协同体制建设尤为重要。

从全局看，面对城市化的新趋势，可考虑调整行政区划，改革行政体制。过去的行政区域建立在农业经济的基础上，以土地尤其是耕地面积为主要依据，相应的行政组织形式是省—地—县。尽管近年来因城市化发展，不少地和县已改为市，但总体来看仍未脱离原行政区划的体制框架，其行政管理思路，特别是县一级行政管理思路还拘泥于传统农业社会的管理模式，仍不适应城市化的发展。我们认为，未来行政区划的框架应以城市为基础，不仅管理理念要告别传统农业社会，而且行政组织形式和政府功能也要相应地与现代城市管理相匹配。建议对此应未雨绸缪，早做研究，并做好预案。

我们注意到，过去10年是中国居民收入快速增长的10年。“十二五”规划提出“两个提高，两个同步”，即在初次分配中，提高工资收入的比重并使其增长与劳动生产率提高同步；在国民收入中，提高居民收入的比重并使其增长与GDP增长同步。随着“十三五”规划的持续发力，10年来，顺应城市化发展的政策开始制度性地进入经济社会生活，使中国城市化率一改过去波动增长的态势，进入每年1%以上的稳定增长轨道。与城市化相适应，10年来，居民收入增长基本与GDP增长同步，而人口占大多数的农民收入增长又显著高于GDP增长。经过两个五年规划，再加上脱贫攻坚，今年（2020年）不仅中国居民的平均收入有望比10年前翻番，而且农村居民的收入增长还将高于平均水平。特别是今年

中国将消灭绝对贫困，使中国以消费为代表的内需有了强劲的扩大。中国因此成为超过美国的世界上最大的消费市场。我们测算，如果未来15年中国城市化率维持现有增速，中国中低收入阶层的居民收入有望继续维持高于GDP增速的增长；如果中国居民收入增长维持在5%以上，再增长15年，到2035年，中国居民收入会再翻番；如果10亿人口的中低收入阶层的居民收入增长速度快于平均速度，15年后可达到目前中高收入阶层的水平，仅此一项，2035年，中国就是20万亿美元的居民收入规模及相应的消费市场，它会使现有的低水平的产能过剩大大缓解，为夕阳产业转型提供时间和空间。如果不断深化对外开放体制改革，使这一市场规模加入全球化，中国不仅能带动世界经济增长，而且能引领全球化的潮流，以实际行动改善全球治理体系，进而为人类实现全球命运共同体做出中国贡献。

综上所述，我们的结论是：纲举目张。面向2035年改革开放的基本思路，对内是以新型城市化为纲，着力促进中国居民，尤其是中低收入居民的收入增长，为扩大以最终消费为目标的内需创造条件；对外是以中美关系为纲，创造和发展和平稳定的国际环境，在内需扩大的基础上，缔造以国际贸易和投资中性化为代表的制度性开放体系，使中国日益扩大的市场有机地融入世界，以此来捍卫和引领全球化。

---

[1] 本文作者曹远征系中国宏观经济学会副会长，中国经济50人论坛成员。

现代化新征程中的新挑战和新问题

刘培林 [1]

按照党的十九大部署，我国将在全面建成小康社会的基础上，乘势而上，开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，到2035年基本实现社会主义现代化。在新的更高起点上实现这样的奋斗目标，我国面临着许多迥异于以往的问题和挑战，我国自身的经验、国际上的经验，似乎都难以为解决这些问题提供直接的借鉴。为此，需要深入分析今后发展的潜力、面临的环境和条件，围绕现代化新征程中的新挑战、新问题，寻找可行的解决之道。

一、我国现代化的可能前景

到2035年基本实现现代化，人均GDP达到中等发达国家水平，是十九届五中全会确定的奋斗目标。参照日本、韩国等一些成功实现经济追赶的经济体经验，从潜力上讲，到2035年基本实现现代化时，我国名义人均GDP接近美国的40%，经济总量以一定幅度超过美国，成为世界第一大经济体，是有可能的。[2]

如果我国能够实现高质量发展，避免大起大落，管理好对外经济关系，顺利释放到2035年的发展潜力，并在此基础上再经过15年的努力，到本世纪中叶成为社会主义现代化强国时，人均GDP水平达到美国的一半，那么，我国的GDP将有潜力接近美国的2倍，作为世界第一大经济体的地位将更加突出。

我国经济规模大起来，成为世界第一，这件事本身就有很多直接的

意义。巨大经济规模意味着许多现实和潜在的产业具有实现规模经济的空间；即使按照和其他国家一样的比例投入研发资金，我国可以动员的研发资金总量也要比一般国家多得多，从而可以同时支撑很多领域的技术研发。同样一件技术突破在我国的溢出效应会很大。

除此之外，还有一个重要的间接意义，即我国将享受到不成比例的大优势，但也要承担不成比例的大责任。比如，在我国经济总规模世界第一、GDP占世界的份额达到30%后，全球500强榜单中落户我国的企业数量将远远超过30%；研发人才总量占全球的比例也将超过30%，从而在全球资源配置体系中的影响力要远远超过30%。当然，在全球诸多公共物品供给中，有一些公共物品需要我国承担大于30%的份额。从一定程度上讲，不成比例的大优势和大责任是对应的。

二、增强对财富的吸引力

我国到2035年基本实现现代化，在经济规模增长到上述体量的过程中，人民群众的收入水平和财富水平将相应增长，会形成一大批中等收入群体和一定数量更加富裕的群体。而中等收入群体和更加富裕群体的未来增量，将主要来自民营部门。为此，需要围绕提高人民群众的财产安全感深化改革，健全法治。没有这样的改革和法治保障，共享发展理念中人人参与、人人尽力的内涵将难以完全落实，进而创新发展和生产率提升的动力会打折扣，社会公平正义也会受到很大影响。

深化这方面的改革，也是提高储蓄和资本积累、创造更多就业机会、提高国家竞争力的内在需要。根据亚非银行发布的《全球财富转移报告》数据，2018年我国已经跻身世界第二大私人财富市场，2008—2018年我国私人总财富增长了130%，增幅居全球之首。[3]

但是，仅2018年一年，我国高净值人士净流出数量占比为2%，虽然从占比上不是全球最高的，但涉及的人数为1.5万，从流出的绝对数

量看位居全球之首。[4] 相比之下，澳大利亚、美国、加拿大和瑞士等作为高净值人士迁入数量最多的国家，分别净流入1.2万、1万、4000和3000人。

正是认识到高净值人士对于本国发展的积极意义，一些国家和城市，比如新加坡和迪拜，通过加强对私人财产保护的法律，完善配套政策，争相吸引高净值人士迁入。2013年，新加坡总理李显龙在星展银行举办的“亚洲洞察”会议上发表演讲时曾经说：“事实上，我们可以让10位10亿富翁迁入新加坡并在这里建立基地。这里的基尼系数一定会恶化，但我认为新加坡将变得更好，因为他们将带来企业、带来机会，他们将开设更多门店，他们将创造更多工作机会。”[5] 新加坡也早在2004年就颁布了《商业信托法》（Business Trust Act）。目前，有20家商业信托机构依据该法而成立。凭借良好的法律保护，这些信托机构为新加坡吸引了大量的外来财富，包括来自我国的财富。其他的高净值人士净流入国，无不具有周详而严格的财产保护法律制度。

高净值人士的流向，主要取决于财产安全性，以及税负尤其是遗产税和赠与税的高低。在全球100多个国家开征遗产税和赠与税而我国尚未开征遗产税和赠与税的背景下，我国高净值人士流出数量全球最多，说明流出主要是出于财产安全性方面的考虑。在可见的未来，全球各国政府不可能联合管制资本流动和资本避税。因此，税负这个影响因素对于高净值人士流动的影响程度，将会和目前类似。如果考虑到我国未来可能出台遗产税和赠与税，那么我国对高净值人士的吸引力将会比目前更低。今后我国要抵消这些促使高净值人士外流的推力，加大对他们的吸引力，就必须从法律上比其他国家更好地保护人民群众的合法财产，给他们高于其他国家的财产安全感。这对于激发和创新企业家精神，活跃发明创造和创业，壮大中等收入阶层，提升国家竞争力，稳定社会，都将起到不可替代的作用。

围绕为人民群众提供财产安全感而实施的改革，至少在近中期不会

拉大收入和财富差距。

第一，这方面的改革将推动我国中等收入阶层扩大，这会缩小收入差距。

第二，在可预见的未来，因为文化、宗教、生活习惯等方面的原因，这方面的改革虽然可以增加我国相对于其他国家对高净值人士的吸引力，但尚难以吸引其他国家高净值人士大规模迁入我国。这方面的改革在今后一段时期所能起到的效果，是减缓我国高净值人士外迁。在我国经济发展过程中成长起来的本土高净值人士如果大规模外迁，固然可以缩小我国的收入和财富基尼系数。看上去缩小了收入差距，但是这种意义上的收入分配状况改善，是以降低平均收入水平为代价的，且损害发展后劲。与这种格局相对照，如果我国高净值人士绝大部分留在国内，虽然收入差距会比他们都外迁的情景下高一些，但平均收入水平相对而言则会高一些，也更有利于积蓄发展后劲。这种意义上的收入差距是我们应该承认和接受的。我们谋划的现代化中的共同富裕的含义，本来就是指在平均收入水平不断提高的同时，把收入差距控制在合理范围内，而不是把缩小收入差距作为唯一目标。

当然，实施这方面改革后，如果从更长期角度看我国相对于其他国家的吸引力进一步提升，其他国家高净值人士和顶级富裕阶层大量迁入我国，我国的收入和财富差距会因此拉大，但所带来的税收、就业机会等也会增多，政府可用于转移支付的财力也会增多，社会捐赠也会增多。这有利于而不是有损于国家的发展。

三、营造有利的外部环境

2020年之后，我国明显不再是在给定外部环境下谋求自己发展的小经济体，我国自己的战略判断、战略安排本身就会对外部环境产生重大影响，并反过来影响自身。甚至在2020年之前这个态势就已经比较明显

了。这就决定了今后对所处外部环境的判断需要一个新的角度，即把自身作为自变量的角度。以往我国在战略谋划时把外部环境作为给定条件的做法，需要做出重大调整。

（一）维护“和平与发展”的时代主题

我国作为一个人口规模堪比一个大洲的国家，之所以能在短短40年时间里，从一个人均收入水平很低的低收入国家，跻身上中等收入国家行列，一个重要前提是相对和平的国际环境。正是基于“和平与发展是时代的主题”的判断，我国才得以聚精会神搞改革，一心一意谋发展。2002年召开的党的十六大进一步提出，“综观全局，二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”，并做出了“在本世纪头二十年……全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”的部署。回顾过去的历史，可以说对国际环境的判断是准确而富有远见的。

今后10~20年，是我国实现现代化和民族复兴最吃劲的阶段。在这个阶段，要释放我国所具有的发展潜力，最重要的前提是和平的国际环境。历史经验表明，即使经济总规模处在世界第一，如果技术水平尚未达到全球前列，也未必有绝对的国家安全。比如，按照著名经济史学家麦迪森收集的数据，1840年前后中国GDP是英国的4倍，但仍在与越洋而来的英国舰队在家门口进行的鸦片战争中败北。

历史经验也表明，国际力量格局变化犹如逆水行舟。虽然1870年时中国经济总规模仍然为全球最大，比排名第二的印度高出40%，接近排名第三的英国和排名第四的美国的2倍，相当于当时日本的7.5倍，但是之后短短20年左右的时间，美国经济总规模因为人均产出快速增长和人口规模的扩大而直线上升，中国经济总规模因为人均产出降低和人口减少而绝对下降。中国全球经济规模第一的地位在短短20年内被美国取代，用“其衰也忽焉”来形容中国经济当时的情形并不为过。这背后的重

要原因之一，就是帝国主义国家对华发动的侵略战争。

其他学者对历史经验的研究还表明，在世界第二大经济规模爬坡最吃劲、国际力量格局对比迅速变化的时期，更是有所谓“修昔底德陷阱”和相伴随的战争风险。

由此可见，和平的国际环境对于我国未来发展的极端重要性。有了和平的国际环境这个条件，不论发展步伐快一点还是慢一点，实现现代化都是可期的。但倘若没有这样的条件，我国的发展进程将和其他国家一道受到重大冲击，长远影响难以预计。从这个角度讲，和平的国际环境，不仅仅是我国发展的一个外在条件，在很大程度上也是我国乃至其他国家核心利益的重要组成部分。

正是基于这一认识，党的十九大报告在指出新时代是实现中华民族伟大复兴中国梦的时代，是我国日益走近世界舞台中央的时代的同时，也指出中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。十九大报告还指出，世界正处于大发展大变革大调整时期，和平与发展仍然是时代主题。全球治理体系和国际秩序变革加速推进，各国相互联系和依存日益加深，国际力量对比更趋平衡，和平发展大势不可逆转。中国决不会以牺牲别国利益为代价来发展自己，也决不放弃自己的正当权益，任何人不要幻想让中国吞下损害自身利益的苦果。中国奉行防御性的国防政策。中国发展不对任何国家构成威胁，无论发展到什么程度，永远不称霸，永远不搞扩张。

我国在谋划未来改革发展时，应该进一步明确重申自己坚持和平发展的主张和积极防御的国防战略，明确提出自身对今后15年乃至30年世界环境的判断：全球格局和平重塑的关键期。其含义有两个：第一，世界格局会有重大重塑；第二，中国不谋求战争，只进行积极防御。

当然，在这种判断之下，需要处理国际关系的高超智慧，做出关于积极防御的国防政策的“可信承诺”，才能让对方也选择和平应对的博弈

策略。如果甲方让他方确信甲方备战，他方的必然策略就是应战；如果甲方做出可信承诺，让他方相信甲方谋求和平，他方主动发动战争严重拖累其自身发展但又不能吃掉甲方的话，他方博弈的最佳策略才会是谋求和平。

（二）形成基于均势的技术安全格局

到21世纪中叶实现现代化是我国核心利益所在。维护该核心利益的一个决定性条件是，要有持续的技术来源。未来我国基本实现现代化的技术来源主要有两个方面，即自主研发和引进。

两方面的技术来源，都要求一个共同的前提，即前文说到的给人民群众财产安全感的改革。无论是激发本土科学家和企业家创业创新的积极性，还是吸引华裔乃至发达国家的战略科学家和前沿科学家来华，都离不开这个前提。

两方面技术来源中，自主研发将发挥越来越重要的作用。但即使是自主研发，也离不开和全球的技术合作，离不开全球产业链和技术网络的支撑。

要获得全球产业链和技术网络的可靠支撑，保障未来实现现代化的技术来源，需要思考一个重大问题：我国秉持什么样的技术安全观，才有利于赢得全球技术网络中尽可能多的伙伴的信任和顺畅的合作？

我们的建议是，我国应该秉持基于大国间技术能力均势的技术安全观，并做出相应的可信承诺。直观地说，对于我国而言，并非只有在360行中行行皆状元，才是技术上安全的，而只要在120行中真正占据绝对领先地位，就可以和其他主要技术伙伴形成技术上的均势。这种基于均势的技术安全观对于其他主要大国而言，构成了我国不会从技术上卡它们脖子的“可信承诺”，它们才愿意顺畅地和我国开展技术和贸易投资往来，大家都没有积极性改变技术均势。

之所以要秉持这样的技术安全观，最直接的原因是单个国家，即使最发达的国家，也做不到360行行行皆状元。除此之外，更深层次的原理，可以用博弈论中的逆向归纳法加以说明，即从21世纪中叶我国有可能成为社会主义现代化强国的情景出发，逆向归纳。

按照前文的预测，如果不发生重大反复，到“十四五”末期，最迟到2035年，我国经济总规模将超过美国，成为世界第一。再经过15年的努力，到21世纪中叶，我国按照官方汇率折算的规模，将成为世界第一，且远超世界第二的美国。

可以预期，随着届时我国经济总规模达到世界第一并远超世界第二，即使仅仅按照和其他国家一样的比例投入研发经费，我国也可以在比其他国家宽得多的领域内开展研发活动。再加之前面说到的第一大经济体所享有的不成比例的大的资源配置能力优势，届时我国享有优势的技术领域会更宽，也许不只120行里是状元，而很可能是150行甚至180行里是状元。届时真正担心技术上被卡脖子的就是其他国家。

按照博弈论中逆向归纳的原理，其他国家出于对未来这种局面的担心，如果它们在眼下不能获得我国做出的保障它们技术安全的可信承诺，它们眼下的最优战略就是联手从技术上卡我国的脖子，遏制我国技术发展，从而阻止我国经济规模成为世界第一，进而避免对未来它们技术被卡脖子的担心。

最近一段时间以来，一些发达国家与我国的技术交流和人才往来，已经受到严重影响。如果今后对我国的技术封锁力度进一步加大，持续时间过长，那么，我国技术进步速度会受到很大影响。虽然完全靠自力更生也能逐步实现技术进步，但在逆水行舟般的国际间技术竞争中，我国技术进步步伐会大大慢于其他国家的联合体，进而导致我国甚至连120行都难以成为状元。

要破解这样的困境，我国眼下就需要确立和阐明基于技术能力均势的技术安全观，并做出相应的可信承诺，即表明自己不会凭借新型举国

体制追求在所有技术谱系上占据全球前沿；做出不发展某些产业和技术的可信承诺。只有秉持这种技术安全观和做出相应的可信承诺，才有可能使得眼下已经遭遇到的技术封锁力度不会进一步加大，并争取在未来逐步缓解。

秉持基于技术能力均势的技术安全观，并做出相应的放弃发展某些技术的可信承诺，会不会自废武功？能不能真正使我国发展获得全球产业链和技术网络的保障？这还取决于我国在自己所要发展的120行内能否真正成为状元，能否在别国从其他领域卡我国脖子时，对等地甚至更大力度地实施反制。只要我国在自己所要发展的120行内能通过技术能力累积效应形成正反馈，巩固并保持自身优势，那么，就可以期待顺畅地和其他国家开展技术和贸易投资往来，博弈各方都没有积极性改变技术均势。有了这样的技术安全格局，我国才能把现代化的可能前景变为现实。

（三）设置“四零”和“对等”议题，引导国际经济规则重塑

美国自特朗普当选总统以来，挑起了一系列国际经贸摩擦。在贸易摩擦早期，特朗普提出国与国之间经贸关系要“对等”（reciprocal），并于2018年6月G7（七国集团）峰会上提出零关税、零非关税壁垒、零补贴的“三零”。从字面上看，与“三高”（高关税、高非关税壁垒、高补贴）甚至“三中”和“三低”比起来，“三零”是更加开放、更加自由、更高水平的国际经贸交往规则；与目前实际发挥作用的国际经贸交往规则比起来，也是更加自由的、更高水平的国际经贸交往规则。

特朗普高调地说着“三零”，却行着不断挑起贸易摩擦之实，对我国和很多国家加征关税，并重新谈判了包括《北美贸易协定》在内的重要贸易协定，退出了原来签署的一些区域性贸易投资协定，甚至威胁退出世界贸易组织。全球化在倒退，全球经贸往来并未朝着更加自由、更加开放的方向演变，而是朝着相反的方向演变。所以有人认为，“三

零”和“对等”从来就是特朗普开全球化倒车的借口，因为这根本不可能实现，注定了只能是一个口号。

但是也要看到，美国在主要针对我国挑起贸易摩擦的同时，也的确秉持“三零”的精神，和欧洲、日本进行了多次三边谈判，达成了一些初步共识，并有意识地在初步达成的意向中限制参与谈判各方与“非市场经济国家”开展经贸往来。[6] 这似乎又表明美国提出“三零”是认真的，最终目的是推动形成对等的、更加开放、自由、高水平的国际经贸往来规则，若别国以“三零”来之，美国则以“三零”往之；若别国不以“三零”来之，美国则以“三中”甚至“三高”往之，直到别国接受“三零”。

我国在和美国艰难谈判的同时，采取了与美国截然不同的做法。我国积极主动扩大开放领域，提高开放程度和层次，扩大深度开放的地域，在人类历史上首次举办进口博览会，以实际行动向国际社会表明了我国坚定扩大开放，引领和推动全球化向更高水平迈进的主张。尽管如此，在到目前为止的中美谈判中，我国并未赢得充分的主动。

放眼未来，如果我国长期对“三零”不接招，有可能会面临多方面挑战。首先，“三零”代表着比现行规则更开放、更自由、更高水平的国际经贸交往规则。可以预期，如果美国将来对世界贸易组织改革提出什么系统性主张，很大程度上也将以“三零”为蓝本。应该说，“三零”很大程度上与我国一直倡导的推动全球化深入发展的主张并不矛盾。无论在中美双边往来还是在涉美的多边经贸规则（如WTO改革）中，我国对“三零”置之不理虽无不可，但姿态上比较被动，道义上处于下风。

其次，“三零”虽不可能完全落实，但美国确实秉持其精神，与欧、日进行了多次谈判，达成了初步共识，并有意识限制各方与“非市场经济国家”开展经贸往来，旨在排斥我国。如果这些共识成为主流，我国外部经济环境将明显恶化。

最后，新冠疫情暴发前美国就有人推动与我国脱钩，疫情暴发以来该态势更明显。脱钩不符合我国利益，但我国如对“三零”长期不接招，

则美国可能以下列由头推动脱钩：虽然美国愿以“三零”原则开展经贸往来，但中国却不接受，可见中国不愿意推动全球化深入，所以美国只能以“三中”甚至“三高”作为权宜之计，直到中国接受“三零”。如果中美真的在一定程度上脱钩，全球经贸往来会分化为以中美为核心的两个体系，则我国不仅在经济利益上不会受益，美国也很有可能以我国拒绝“三零”这样高水平的国际经贸规则为由，把“锅”甩给我国，我国在道义上有可能更加被动。

可见，长期对“三零”高挂免战牌，并不符合我国的利益。那么，我国接招“三零”的困难在哪里呢？最大难点是“零补贴”。我国接招“三零”中的“零关税”“零非关税壁垒”虽有一定难度，但难度不及接招“零补贴”。从关税看，根据《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》引用的世界贸易组织数据，2015年中国贸易加权平均关税税率已降至4.4%，已接近美国（2.4%）和欧盟（3%）的水平。从非关税壁垒看，各国都有从自身情况出发设置的壁垒，包括美国在内的发达国家的壁垒并不明显少于我国情形。削减关税和非关税壁垒，也与我国建设更高水平开放型经济新体制的要求相吻合。从补贴来看，美国也有大量针对企业的五花八门的补贴（国务院新闻办公室，2018），但一般认为与欧美国家相比，我国对企业的补贴力度更大。我国对企业的补贴主要出于两方面原因：一是对国有企业的亏损补贴，二是为了促进研发和创新。

我国出于促进技术研发的目的而坚持补贴企业，而美国在一定程度上则以我国的补贴为借口对我国实施高技术出口限制。我国不接招“三零”和美国实施高技术出口限制互为因果、互为理由，两者形成了一个“死扣”。

这个死扣导致美国对我国的高技术出口限制正在日益加剧，甚至有可能导致我国产业链断链。美国历来对我国有高技术出口限制。贸易摩擦爆发以来，美国变本加厉，许多政府部长级官员公开针对华为开发的5G技术、我国的军民融合战略等，提出种种对抗的“阳谋”。就在最近，

美国商务部提议进一步强化数十种可用于军事目的的新产品对华出口限制，甚至考虑要将其长臂管辖延伸到国外，如付诸实施，则美国以外的企业在向中国出售某些“包含美国技术的商品”时，还要获得美国政府许可。可以预期，未来美国将针对我国实施更多、更严的出口技术管制。

从我国角度看，美国的高技术出口限制固然阻挡不了甚至在一定程度上会倒逼我国自主创新，但毕竟会影响我国技术进步速度和产业链、供应链的安全性，不符合我国核心利益。为此，我国也就不得不增加对企业的补贴。从美国角度看，高技术出口限制不利于缩小其对我国的贸易逆差。这样一来，对华出口限制的“扣”，会和我国对企业进行补贴的“扣”相互锁死，美国将有可能进一步把水搅浑，把贸易赤字归咎于我国没有实现“三零”，而不从其自身实施的高技术出口限制上找原因，导致我国更加被动。

综合考虑上述所有因素，为了在中美经贸摩擦有可能长期化的情况下赢得主动，避免中美经济脱钩和全球经济体系分割为两个体系，在阻力重重的背景下引领和推动全球化不断深化，推动形成人类命运共同体，我国应在主动扩大开放的同时，拓宽思路，审时度势，择机设置国际经贸议题，以赢得主动。

具体而言，一种方案是接招“三零”，并把高技术出口限制也作为一种贸易壁垒，纳入“三零”中的“零非贸易壁垒”议题下，展开谈判。另一种更加主动、特色更鲜明的方案是“四零”和“对等”的国际经贸议题，即“零关税、零壁垒、零补贴、零出口限制”，和主要经济体尤其是主要发达经济体采取“对等”的经贸往来规则。设置“四零”议题有以下几方面考虑。

第一，借力打力，进退自如，在包括中美经贸谈判在内的国际谈判中以攻为守，化被动为主动，更好地维护我国核心利益。设置“四零”议题，我国虽然接了“三零”的招，但“零出口限制”也对美国进行了强力反制，美国如拒绝“零出口限制”，就会失去道德上的合理性，推动和我国

经济脱钩也就失去了“口实”。美国如果愿意在该议题下和我国展开谈判，将有利于我国获得长期发展所需的技术，更好地保障产业链和供应链安全，也将推动美国缩小贸易逆差，因而符合中美双方的利益。

第二，该议题代表的是真正高水平的全球化，是比目前国际上各种提议更加开放自由、更高水平的关于全球经贸往来规则的系统主张。虽然该议题无法完全落实，却是一个可以避免全球分裂为分别以中美为核心的两个体系、引领全球化深入下去的、占据道德制高点的谈判起点。

第三，设置该议题未必会损害我国核心利益。这是因为，全球实际经贸运行规则从来都是谈出来的，而最终谈出来的格局，和谈判起点是“四零”还是“四高”（高关税、高非关税壁垒、高补贴、高出口限制）抑或是“四中”，关系并不是非常直接、非常紧密。以“四零”为起点的谈判，一定是在关税、非关税、补贴和出口限制方面“掺沙子”，往“非四零”方向做一定幅度“后退”。以“四高”或“四中”为起点的谈判，则一定是在关税、非关税措施、补贴和出口限制方面加以削减，往“四零”方向做一定幅度“前进”。这里的机制类似于学生成绩评判。学生成绩评判，可以以100分为基准，采用倒扣分的评判方法，做错一题扣一分；也可以以0分为基准，采用加分的方法，做对一题给一分。一个学生的最终成绩，和评分起点实际上没关系。

第四，以该议题引领全球经贸规则重塑，并不带有地缘政治方面的诉求，较之我国提出的其他内容和形式的发展倡议，更容易获得别的国家特别是北美和欧洲国家的理解。

第五，我国可主张在该议题下赋予其他发展中国家特别是低收入国家一定的“非四零”待遇，以赢得它们的支持。

四、通过深化改革破解难题

今后10~20年，是实现现代化和民族复兴最吃劲的阶段，我国将面临一系列严峻挑战。能否妥善应对这些挑战，决定着能否比较顺利地释放我国的发展潜力，实现现代化和民族复兴目标。这些挑战，于我国而言，于国际社会而言，很多都是前所未有的。只有以富有智慧的、可行的办法妥善应对好这些严峻挑战，我国才能比较顺利地实现现代化，并为人类做出新的更大的贡献。

我国能否提出并实施富有智慧的一揽子措施，很大程度上取决于能否在国内深化改革。比如，不难理解，如果我国推动形成基于均势的技术安全观，则出于技术升级考虑而补贴企业的动机就会弱一些，从而就更容易接招“三零”，进而可以更主动地设置“四零”议题。但在现实当中，这些并不容易做到。比如，按照只做120行状元的思路，该把哪些技术领域列为120行之外呢？所有的部门都想为国争光，所有的部门都认为，美国的技术封锁正是自身行业大发展的契机，只要国家给足够补贴，一定可以自主实现技术突破，打破美国的技术封锁。通过深化改革平衡好这些关系，节制全方位技术赶超的冲动，把有限资源用到我国真正具有优势的地方，才能形成真正符合我国核心利益的发展环境。

---

[1] 本文作者刘培林系国务院发展研究中心研究员。本文纯属个人观点，与任何机构无关，基于本文内容所形成的更加技术性的版本已发表于《比较》2020年第6期。

[2] 请参见本书“总报告”有关部分的预测。我们认为，到2035年人均GDP接近美国届时水平的40%，也应当成为基本实现现代化的目标之一；否则，很难说基本实现现代化。

[3] AfrAsia Bank, Global Wealth Migration Review, April, 2019. 该报告对于“财富”的定义是个人拥有资产、现金、股票、股权等之和减去负债之后的净财富。报告覆盖的范围是个人净财富超过10万美元的人群。

[4] 高净值人士指个人净财富超过100万美元的人士。净流出数量排在第二和第三位的国家是俄罗斯和印度，分别为7000人和5000人。

[5] DBS ASIAN BANK, DBS ASIAN INSIGHTS CONFERENCE 2013: POST CONFERENCE REPORT，p.61.

[6] 参见两份美日欧三方贸易部长联合声明。Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union[OL]. [201805-31].

https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/may/joint-statement-trilateral-meeting. Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, European Union, and Japan[OL]. [2019-05-23].https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/may/jointstatement-trilateral-meeting.

区域经济如何在集聚中走向平衡

陆铭 刘雅丽 [1]

改革开放带来了中国经济的高速发展，同时也改变了中国经济和人口的空间布局。中国幅员辽阔，历史悠久，各地区的自然、历史、地理条件差异巨大。在改革开放之前，由于计划经济时期的分散发展战略，同时农业占比较高，中国地区间的经济集聚程度不高。在开放进程中，能够借助低成本的海运条件发展外向型制造业的主要是东南沿海地区。但由于一些计划经济遗留的制度因素阻碍了劳动力的自由流动，经济的空间集聚伴随着地区间人均收入差距的扩大。针对地区间经济发展差距的问题，邓小平同志曾经讲过："什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。" [2] 2017年10月，正值改革开放40周年前夕，中国共产党召开第十九次全国代表大会，中共中央总书记习近平指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，地区之间、城乡之间的发展差距是其中的重要方面。

长期以来，经济增长和区域平衡发展两者之间一直被认为是存在矛盾的。社会各界普遍认为，经济的过度集聚是导致地区间收入差距的原因。同时，东部地区大城市的人口迅速膨胀，拥堵、污染和各种公共服务资源紧张问题愈演愈烈，人们也普遍将这些问题归结为"人太多"。所以，近十几年来，西部大开发、振兴东北老工业基地、中部崛起等区域平衡战略层出不穷，政府通过各种行政手段，加大对中西部和东北地区的经济资源投入，包括建设用地指标配置和财政转移支付，扶持这些地区建立开发区和工业园，吸引投资来促进增长。同时，政策对东部地区特别是超大城市实行土地供应收紧和严格的落户标准，来限制超大城市

的人口规模，以求治愈“城市病”。

政府的一系列平衡发展政策，在一定程度上缩小了东、中、西部之间的发展差距，但是，这些政策也包括了大量违背市场经济规律的生产要素地区间配置（包括土地、资本和劳动力）。一方面，作为人口流出地的中西部地区依赖投资实现增长，出现开发区和工业园闲置，住房库存积压，地方政府债务高企。另一方面，东部地区“疯涨”的房价成为劳动力流入的障碍，劳动工资上升明显，企业不得不以资本替代劳动，经济结构出现过快的资本深化，甚至出现了产业向外转移的现象。总体上说，社会各界将区域间平衡发展错误地理解为经济和人口的均匀分布，结果是以严重的“空间错配”换来了不可持续的“平衡发展”，陷入了效率和平等相冲突的局面。

本文首先通过对历史数据的展示和区域经济发展政策的梳理，回顾了中国地区间差距的演变。其次通过高度简化的空间均衡模型说明造成地区差距的根本原因，以及地区经济如何“在集聚中走向平衡”，同时还提出了如何促进欠发达地区发展的建议。再次讨论了“中国式收敛”的代价以及如何实现真正意义上的“收敛”。最后给出了中国区域经济未来如何兼顾增长和平衡的政策建议。

一、中国地区间差距的演变

如果以最为常用的人均GDP指标来看，中国省与省之间的人均GDP的基尼系数经历了改革开放前的波动以及改革开放后先下降、再上升，之后又下降的过程（如图1所示）。

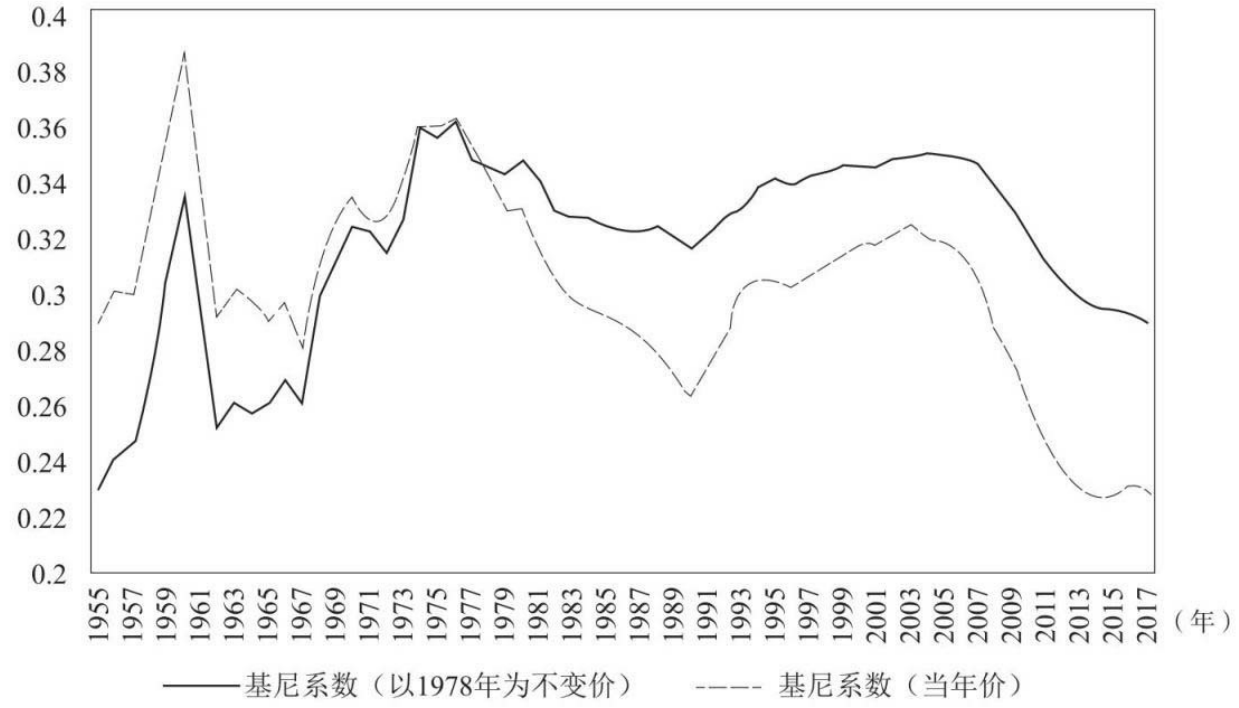


图1 全国各省人均GDP基尼系数变化（1955—2017年）

注：1. 1949—1954年，除了海南省，其他省的名义人均GDP和指数也都不全，所以本文从1955年开始统计，以便各年覆盖的省份都相同，具有可比性。
2. 海南省从1978年才开始有数据，所以1955—1977年的基尼系数包含全国30个省、直辖市和自治区（不含海南省），1978—2017年的基尼系数包含全国31个省、直辖市和自治区。
资料来源：《新中国60年统计资料汇编》以及2010—2018年的《中国统计年鉴》。

具体来说，人均GDP的基尼系数随时间变化，不管是当年价还是以1978年为不变价，均呈现出三个倒U形：第一个倒U形是从20世纪50年代中叶到60年代中叶，以1960年作为转折点；第二个倒U形是从20世纪60年代中叶到1990年，大约以1975年为转折点；第三个倒U形从1990年一直到现在，以2003年前后作为转折点。如果我们以改革开放为分界线可以发现，改革开放之前基尼系数的波动频繁且幅度巨大：以1978年不变价计算的不平等程度来看，1957—1960年短短4年基尼系数从0.24增长到0.33，1960—1967年基尼系数从0.33又下降到了0.26，之后10年又重新增加至更高位0.36左右。而改革开放之后，以1978年不变价衡量的

基尼系数变化平缓很多，以当年价衡量的基尼系数虽然起伏较大，但二者变化趋势相同。具体来说，20世纪80年代基尼系数慢慢下降，90年代又缓慢上升，在21世纪初经历了3年左右的平稳期后于2003年前后开始下降，且下降速度和幅度均比80年代要大，而近年来（2014—2017年），基尼系数又相对平稳地维持在低位。

历史数据的变化背后都折射出了当时重要的历史事件。地区经济差距的变化与特定时期、特定地区的政策分不开，所以本文根据以上地区间差距的变化梳理了一些相关的区域经济发展政策。

第一阶段：中华人民共和国成立到改革开放前的计划经济时期

这一阶段，由于主要致力于国防建设，中国实行以工业生产的空间平衡为目标的均衡发展政策。

1949年中国刚刚建立社会主义国家。面对“冷战”的国际环境以及西方世界对中国的封锁和孤立，中央政府从国家安全角度出发，实行了优先发展重工业和国防军事工业的发展战略。而当时的中国工业分布十分不平衡，重工业主要集聚于东北地区，轻工业则集中在东部沿海地区。出于国防战略的考量，必须改变工业空间分布不合理的格局，所以“一五计划”加大了对内陆地区的投资，在华北、西北和西南建立了新的工业基地。但是，好景不长，1958年的“大跃进”打乱了原有的工业发展计划，全国各地都掀起了全民炼钢的工业热潮，农业发展被人为抑制去补贴工业，又恰逢三年困难时期，所以20世纪50年代中后期到60年代初，整个国民经济发展大起大落，区域差距的变化也随之大起大落。

到了20世纪60年代中期，由于当时国际局势的日趋紧张，国家的生产力布局大规模西移，中西部地区进行了以备战为目的，大规模投资于国防、工业和交通基础设施的“三线建设”。从70年代初开始，一方面，随着中国恢复在联合国的合法席位和美国总统尼克松访华，中国所处的

国际形势开始得到缓和，工业和投资的布局不再以国防、战备为第一；另一方面，党和国家领导人深刻反思高指标、高速度、急躁冒进的发展方式，开始注重经济效益，所以调整了“四五计划”，从1973年开始，在“三线建设”收尾的同时，经济由内地向沿海经济发达地区逐步转移，东部地区，主要是辽宁、京津、山东半岛以及长三角地区，投资比重上升。

第二阶段：**1978**年改革开放到**2003**年

这一阶段，国家的经济建设不再强调向内地大规模投资，以求生产力的空间均衡发展，而是更注重投资效率。在政策上允许和鼓励一部分有条件的地区和个人先发展起来，形成经济增长极，通过示范效应带动其他地区。

这一时期，东部沿海地区因先天的港口优势，面临着吸引国际资本和技术、融入国际分工体系的巨大机会。所以从1979年以来，中国实行了对沿海地区重点倾斜的政策，从1979年设立4个经济特区，到1984年设立14个沿海开放城市，再到1988年进一步扩大开放范围。这些开放区特别是经济特区，实行优惠的政策和特殊的管理方式，以吸引外商投资为主。但本文认为，不能简单地将沿海地区的发展看作是优惠政策的结果，即使没有这些优惠，在开放格局之下，先发展起来的依然是沿海地区。其关键原因在于地理优势，在发展外向型经济的大背景下，海运因成本远远低于陆上的铁路和公路运输而成为主要运输方式，而北方大量海港冬天结冰，又缺乏大江大河的内河航运条件，因此，东南沿海（特别是长三角和珠三角地区）就具备了面向国际贸易的制造业发展优势。否则，就难以理解为什么在同样享受优惠政策的不同地区，越是靠近香港和上海的地区经济发展越好。[3]

20世纪80年代初期，改革从农村开始，家庭联产承包责任制的实行，使农民获得了生产和经营的自主权，极大地调动了农民的生产积极

性，解放了农村生产力，推动了农业发展。1985年，中央政府在农村政策上再次做出重大调整：中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》取消了农副产品统购派购的制度，对粮、棉等少数重要产品采取合同收购的新政，其他农产品分品种、分地区逐步放开，自由上市和交易。至此，农村经济体制改革率先开始了由计划向市场经济体制的过渡。改革在农村成功试点，农民收入得到极大提升，城乡间收入差距有了明显的缩小，相对落后的农业大省人均收入提升更快，导致80年代地区间经济差距的缓慢缩小。

20世纪90年代，经济对外开放速度加快，东南沿海地区再次成为中国经济增长的“领头羊”。这一时期，沿海省份增长迅猛，逐步拉开了与内陆地区的差距。90年代直到2003年，经济不断地向沿海地区集聚，但是需要特别强调，户籍制度并没有实质性的改变，跨地区流动的劳动力仍然面临着因户籍身份差异而受到的就业、公共服务和社会保障歧视。正是由于户籍制度阻碍了人口自由流动，造成了人口的集聚没有跟上经济的集聚，为地区间人均GDP差距的扩大埋下了祸根。[4]

第三阶段：从**2003**年（政策拐点[5]）至今

这一时期，经济继续向沿海集聚，人们担心过大的地区差距影响社会的和谐稳定，同时大城市的城市病问题日益严峻。面对如此困境，政府和社会各界并没有意识到问题的症结在于人口流动不充分，人口集聚落后于经济的聚集，反而认为是经济过度集聚，造成了地区差距的扩大和大城市的城市病，因此政府开始着眼于向中西部转移资源（特别是土地和财政转移支付）。具体来说，在土地政策上，1999年4月，国务院批准的《1997—2010年全国土地利用总体规划纲要》（以下简称《纲要》）强调了统筹平衡各区域用地，主要体现在对东南沿海地区和环渤海地区建设用地规模扩大加强限制。这一《纲要》并未立即起到作用，而是在2003年出现了政策拐点，中西部地区土地供应份额由减少变成了

增加。2003年7月底，国务院发文对开发区和建设用地进行清理整顿，却对中西部地区，东北老工业基地的资源枯竭型城市，部分老、少、边、穷地区的开发区，在入园企业个数、基础设施建设水平、产业发展规模等具体审核条件上给予一定倾斜。[6] 在财政转移支付方面，2000年《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》规定，要“提高中央财政性建设资金用于西部的比例”“加大财政转移支付力度”。相比于资源配置人为地向人口流出地的中西部地区倾斜，政策对于东部地区（特别是超大城市）的发展却在不断地限制。比如，2014年7月30日《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》指出，严格控制特大城市人口规模。

从数据的表现上看，人均GDP的基尼系数在2003年之后有了明显的下降，但这是否意味着政府主导的这些倾向于中西部地区的平衡政策，以及限制东部地区大城市人口规模的户籍和土地政策，就是最有效率的办法？导致地区差距的根本原因到底是什么？大国发展究竟应该如何做到效率与平衡的统一？本文接下来都会给出回答。

二、地区间如何平衡发展

（一）地区间平衡发展：一个高度简化的空间均衡模型

为分析中国地区间差距的形成，首先，我们通过一个高度简化的模型来理解区域发展的空间均衡。这个模型以简单的城乡二元经济为例，大城市和小城市之间，或者两个地区之间也是类似的道理。

城市与农村之间（或不同规模的城市之间）的人口流动是由工资（收入）差别引起的。正如中国古语云：“人往高处走，水往低处流。”人口从低收入的地方流动到高收入的地方，直至各地区的人均收入几乎相同，达到所谓的空间均衡状态。

城市部门和农村部门有不同的比较优势，不同的城市或地区之间也有不同的发展条件，应避免均匀和同质化的发展模式。习近平总书记在2020年8月召开的扎实推进长三角一体化发展座谈会上说，“不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的，如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异，不能简单、机械地理解均衡性。解决发展不平衡问题，要符合经济规律、自然规律，因地制宜、分类指导，承认客观差异，不能搞一刀切”。[7]

不同地区应实现基于比较优势的差异化发展模式。农村地区青山绿水，土壤肥沃，具有发展农业的比较优势。而一些中小城市拥有丰富的自然资源，比如矿产和森林，从而具有发展这些产业的比较优势。在这些地方，尽管有技术进步，但总产出是受资源总量约束的：农业的总产出受制于土地，旅游业的总产出受制于风景的接待游客能力，自然资源产业更是如此，特别是不可再生资源，其总产出甚至可能出现萎缩。城市部门的产业主要是制造业和服务业，以资本和劳动力为生产要素，同时由于规模经济的存在，城市也是技术创新的中心。所以在城市部门，人均GDP主要取决于技术和人均资本这两大因素。假设总人口是P，城市部门的人口是U，这样一来，城乡间平均收入相等的条件为：

$$\frac{\text{农村收入（资源约束）}}{P-U}=\frac{\text{城市收入（技术，资本）}}{U}$$

这个等式说明，只要城市存在持续的资本积累，再加上城市部门的规模经济带来的技术创新，农村就必须通过持续减少人口来实现空间均衡。大城市与小城市之间也是一样的道理，大城市越发展，越吸引小城市的人流动到大城市来，带来了经济的集聚，同时也实现了大小城市的人均GDP意义上的均衡发展。这就是“在集聚中走向平衡”的道理。

当然，城市人口规模的增加，也有相应的成本，我们记为$C(U)$，所以最终的均衡应写作：

$$\frac{\text{农村收入（资源约束）}}{P-U}=\frac{\text{城市收入（技术，资本）}}{U}-C(U)$$

这个成本中有些抵消了实际收入，比如房价，这时，地区之间的名义收入虽然有差距，但考虑到生活成本后，实际收入差距就会更小。有些是难以量化的成本，比如拥堵和污染，当存在这些成本时，地区之间的“平衡”最终将实现生活质量的均等化。

值得注意的是，对于拥堵和污染等被称为城市病的成本，不能简单地将其归因于人口过多。理论和经验研究表明，它们与人口规模的关系并不强。具体来说，在交通运输方面，虽然城市的人口会增加通勤时间，但是无论在美国还是在中国，人口规模和通勤时间的相关系数都不大。[8] 环境污染和人口数量之间更是没有严格的正相关关系，原因是以下三个重要机制。第一，通常人口多的城市，服务业的比重会比较高，而服务业的污染排放较低。第二，排污本身是有规模效应的，如果规模效应足够强，那么人口数量和排污量之间就不一定有显著的关系。在实证研究中，除了生活污水，城市人口规模和各类污染排放指标几乎没有什么关系。[9] 第三，大城市往往具有更密集的地铁网络，这也使得汽车的使用量可以得到控制，从而表现出人口数量多和人口密度高的城市，反而人均碳排放也更低。[10] 所以，随着技术的进步和管理的改进，加上治理城市病本身可以利用人口带来的规模效应，城市人口规模增大所带来的成本上升并不是非常快。

此外，$C(U)$还包含与制度有关的成本。这个制度成本阻碍劳动力的自由流动，在国家之间表现为国界；在欧盟内部不同国家之间，表现为语言、文字和宗教等的文化差异；而在中国国内，除了少数民族，地区之间的人口流动并不存在语言、文字和宗教等障碍。但是我们有一个中国特色的制度成本，那就是户籍制度。外来人口在人口流入地，如果没有当地的户籍身份，他所享受的劳动力市场机会、社会保障和公共服

务，与本地居民存在着明显的差异。

在中国，户籍制度被认为能够控制大城市人口规模，同时，有利于地区间和城乡间的“均衡发展”。事实上，通过控制人口流动实现的并不是真正的均衡发展，而只是一种“均匀发展”。在上述模型里，我们来讨论一下阻碍劳动力流动会导致什么后果。一个直接的后果是，劳动力流动的成本越大，两边的人均收入差距越大，看似“均匀”的发展，换来的是更大的城乡和地区间的人均差距。第二个后果是在方程右边产生对人口进行按身份区别对待的歧视性政策，同时，越是阻碍劳动力向右边的移动，越是会在方程右边产生劳动力短缺，并且通过劳动工资上涨的效应，使得右边的经济竞争力得以削弱。第三个后果，在方程左边由于存在大量劳动力，收入又比方程右边更低，因此政策制定者需要向方程左边提供更多的转移支付，来弥合两边的收入差距。而这样做的税收来源，其实是方程右边相对富裕的地区。越是阻碍劳动力流动，越是需要对方程右边增加税收。因此，出于政治经济学的考虑和片面地追求均匀发展的目标，所带来的代价是经济效率的下降和整体经济竞争力的弱化。同时，无论在城乡间、地区间，还是在人口流入地内部，均难以实现平等。

（二）欠发达地区如何发展：人均指标+比较优势

在一个国家内部讨论地区发展差距和区域平衡发展，人均指标是关键。不同的是，在国家层面，我们常常关注GDP的总量指标，这是因为国家层面的人口数量是稳定的，从而使得总量指标和人均指标是一致的。相比之下，在一个国家的内部，地区之间人口是可以流动的。这时，区域经济发展的关注点应着重于人均指标，而不是总量指标。

劳动力在地区之间的流动，实际上是劳动力资源在不同地区之间优化配置的过程。在这个过程中，不同的地区因为不同的比较优势而成为人口流入地或者流出地。人口流入地通常具有发展制造业和服务业的比

较优势，通过人口集聚发挥规模经济，提升劳动生产率。人口流出地通常更加适合发展农业、旅游和自然资源产业，伴随着人口流出，其人均资源占有量反而上升。这时，虽然在人口流出地会出现经济总量增长相对较慢的现象，但不同地区充分发挥了比较优势，整个国家实现了有效率的经济增长和人均意义上的地区平衡发展。

但遗憾的是，政府和社会各界往往只关注总量差距，过分担心人口流出对于经济总量增长的不利影响。比如近些年来，东北人口持续流出的现象引起了社会各界的关注。同时，随着全国层面地区间差距的收敛，南北差距成为新的关注点。有研究发现，2013年至今，南北地区的经济发展差距激增；2016年，南北两地的地区生产总值和财政收入差距均为1953年以来之最，北方地区生产总值和财政收入占全国的比重均下降到40%以下。[11] 北方经济增长主要受东北和华北地区增长较慢、工业服务业发展放缓、投资增速回落较多等因素的影响。[12] 值得注意的是，这些关于南北差距的研究，讨论的主要是总量差距，而且关于南北差距扩大的原因的讨论，本身只是产业结构差距以及劳动力、投资等生产要素的投入差距，并不是经济发展差距形成的根本原因。从源头上分析，在发展外向型经济的背景下，中国北方不利于发展海洋贸易的自然条件劣势，才是造成其经济总量增速较慢的真正原因。在这个大背景之下，对于区域间发展差距而言，应更多关注人均指标。例如，在备受关注的东北三省，人口流出当然不利于其总量增长，但是，其人均GDP并没有明显比全国平均值更低。[13]

在人均指标的评价体系下，欠发达地区还需要找到自己的比较优势产业。中国的中西部和东北地区，是幅员辽阔的地方，其内部差异非常大，因此每一个城市的比较优势也并不相同。总体来说，在中国的东南沿海地区，以及内地的很多大城市周围，进一步集聚制造业和服务业的空间仍然很大，因此欠发达地区的人口进一步向这些地区集中，仍然是一个中长期的趋势。

给定这个中长期趋势，不同地区应找到不同的比较优势和发展模式。

第一，对于距离核心大城市不远的中小城市，可以融入以大城市为中心的都市圈和城市群，成为某个产业链上的一个环节，或者为核心大城市提供配套的居住和服务功能。

第二，对于一些交通运输条件还不错的中小城市，有承接制造业的机会。考虑到水运的成本大大低于陆上运输的成本，在中国的广阔内地，最有条件承接沿海地区制造业的，将是长江中下游地区的沿江都市，因为这一段黄金水道有着可以和大海相媲美的运输能力。

第三，对于远离沿海大港口的城市，因为有相对便宜的土地和劳动力，可以发展水运依赖程度较低的产业，比如电脑芯片等具有附加值高、体积小等特点的产品的制造业，以及依赖网络运输的软件业等。

第四，中西部和东北地区大部分城市的产业发展，依据比较优势，应逐渐转为农业、旅游、自然资源和相关的配套产业。考虑到这些产业的经济总量是受到核心投入品的限制的，因此，要提高人均水平必须持续降低人口数量。在这个意义上，一些城市人口出现收缩并不是坏事。

第五，对于幅员辽阔的中西部和东北地区，仍然会有大量的人口，并产生相应的需求。对一些规模经济并不是非常强的产业来说，为了满足本地需求，产业会布局在当地以减少运输成本。

三、“中国式收敛”的思考

图1显示，大约2003年之后，中国的地区经济发展不平等程度在降低，说明地区发展差距在缩小，而这一现象也被一些学者认为是经济增长理论中的“收敛”。[14] 为平衡区域发展，实现所谓的“收敛”，中国政府在2003年后对中西部地区进行了大量资源倾斜，包括土地供应和转移

支付，通过产业转移带动欠发达地区的发展。中国的例子似乎完美印证了发展经济学中通过产业转移实现“收敛”的发展模式。但本文强调对理论的应用一定要注意它的前提条件和适用范围。

国家间的收敛和一国内部不同地区间的收敛本质上是不同的。“收敛”一词源于经济增长理论，其表达的含义是，当发达国家出现资本边际回报递减，而发展中国家仍有大量劳动力时，资本会从发达国家转移向发展中国家，以寻求更高的回报。发展中国家借助于劳动力丰富的比较优势和发达国家的投资，人均收入水平逐渐提高，最终追赶上发达国家，实现不同国家经济发展水平的“收敛”。但请千万注意，这套理论的适用范围是国与国之间。我们在讨论国家之间的问题时，最为重要的前提是劳动力不能在国家间自由流动。发展经济学中产业梯度转移，就是建立在劳动力不能跨国流动的前提之上的。

当我们讨论问题的层面转移到一个国家内部时，为追求地区平衡发展，产业转移并不是唯一的手段，还可以通过地区之间的人口自由流动来实现。在中国的背景下，政策实施相应地有两种选择。一种是让人口自由地流动到高收入的地方，通过市场的力量达到各地区人均收入水平的趋同，本文称之为“动人”的政策。另一种是在人口流动存在制度障碍时，通过行政力量转移资源给欠发达地区，带来欠发达地区经济总量的提升，从而实现地区人均收入的均等化，本文称之为“动钱”的政策。正如本文前面提到的，中国政府在2003年之后选择了“动钱”的方式来促进地区间的均衡发展。“动钱”本身没有错，问题的关键是政府将大量的资源投在了中西部地区没有比较优势的产业上，结果造成了资源的空间错配，损害了经济增长的效率。相比之下，更应该尊重经济规律，重视空间集聚的作用，让人动起来，即让人到最能发挥其能力、生产更多产出、获得更高收入的地方。对于欠发达地区未流动的人口，获得的则是更多的人均资源和人均收入，从而达到人均意义上的“平衡”。同时，由于人口流出，欠发达地区的公共服务再通过转移支付来补贴。在这条路径下，整个国家实现“在集聚中走向平衡”。因此，基于人口自由流动的

地区间收敛，是兼顾效率和公平的。

中国2003年之后出现的“收敛”现象，不仅没有基于人口的自由流动，为实现“收敛”所进行的产业转移也并不是资本追求更高回报的结果。中国的人口集聚落后于经济和产业的集聚，本应该通过人口的自由流动，提高人口的集聚程度，实现地区的均衡发展，但社会各界没有理解区域经济发展的基本规律，往往把经济在少数地区的集聚误解为区域间发展的不平衡。全球普遍存在的集聚效应被污名化为“虹吸效应”，造成了社会各界普遍反感产业向少数地区集中。于是，长期以来，政府在政策上对于发达地区采取抑制措施（比如收紧建设用地指标），试图“倒逼”企业转移到中西部地区，同时，用行政力量推动产业转移。

一方面，转移到中西部地区的产业，尽管有少数符合了内地廉价土地和劳动力的比较优势，比如一些不依赖于海运贸易的制造业，但大量产业并没有真正起到促进地区间平衡增长的效果。相反，有些欠发达地区以牺牲环境为代价，吸引污染型的产业来实现短期的GDP增长。更多的中西部地区政府利用政策优惠，投资兴建了大量的工业园和新城，短期内成为西部的增长明星。我们的研究显示，在中西部保留了大量的经济开发区和新城，这些政策虽然从短期看可以在经济总量上给欠发达地区带来一定程度的增长，但是，由于缺乏集聚效应，相应的政策伴随着低效率的发展。[15] 新城大量建设在人口流出地，也已经出现了总量过剩和规划超标，还伴随着严重的地方政府债务。[16] 原本说“发展是硬道理”，但在人口流出地进行大量的无效投资，却造成了“硬发展是没道理”的局面。

另一方面，对于发达地区的抑制措施，比如建设用地指标的收紧，导致东部沿海特别是大城市房价的迅速攀升。[17] 房价的上涨推高了工资水平，首先，劳动生产率增长速度赶不上工资上涨的速度，从而影响企业的竞争力；[18] 其次，工资过快上涨带来的是劳动力成本的攀升，相比之下，资本的价格因为利率长期被压低而处于低位，所以企业

被迫以资本投入代替劳动力投入，致使中国出现了过早的产业升级。过度使用资本，还造成劳动收入占国民收入的比重下降，从而抑制居民的消费水平，抑制服务业的发展。[19] 此外，钟粤俊等人的研究显示，人口密度能够显著促进服务业的发展，但户籍制度限制了人口的自由流动和集聚，中国的行政力量将人口导向人口密度低的农村和小城市，这严重阻碍了服务业的发展和中国经济结构的调整。[20]

所以，“中国式收敛”是需要十分警惕的。国家对于欠发达地区的各类补贴和支持，要从整个国家的竞争力角度来考虑，如果资源配置出现低效率，那么对于中国经济的健康可持续发展和国际竞争力的提升是不利的。

四、如何兼顾区域经济的增长与平衡

自改革开放以来，中国在进行市场经济体制建设的过程中，经历了40年持续、超高速的经济增长，在世界范围内创造了增长的奇迹。然而中国GDP增速从2012年起开始出现阶梯式的下滑，这常常被认为是中国经济进入了“新常态”。根据前文的分析，其实从2003年起一系列区域平衡发展政策的实施，带来了资源的空间错配，为中国经济增长的不可持续埋下了祸根。只是在2003年至全球金融危机爆发这段时间，投资和出口驱动型的经济增长掩盖了资源空间错配的现象。[21] 这种资源空间错配现象本质是行政力量主导的资源配置方向与市场驱动的人口流动方向出现了背离，不能被认为是“新常态”。资源空间错配与长期以来社会各界忽视规模经济和产业集聚效应驱动人口向少数大城市和都市圈集中的经济规律有关。一方面，地区之间的发展差距被认为是经济过度向东部少数地区集中导致的，所以行政主导的土地和资金大量向中西部投资回报率低的地区和产业投入，新城、工业园在中西部地区遍地开花却发展缓慢，地方政府债务高企，以效率损失换得了表面上的经济发展收

敛。另一方面，在东部的人口流入地，大城市的城市病被归结为人口太多，所以户籍制度和土地收紧政策被用来限制人口流入和大城市发展，然而，这一政策不仅没有扭转人口进一步集聚的趋势，相反却造成大城市的高房价。

2019年，中华人民共和国成立70周年。2020年，从国家到地方都在启动“十四五”规划，迎接中国经济进入新的发展阶段。中国经济如何发展需要认真的思考，当前的资源空间错配与土地、劳动力等生产要素流动的限制有关，如果相关的结构性、体制性问题能够得以解决，将为未来更高质量的增长注入新的活力。2019年8月26日，中央财经委员会第五次会议提出，“要按照客观经济规律调整完善区域政策体系，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能。要保障民生底线，推进基本公共服务均等化，在发展中营造平衡”。

在上述理论和实证研究的指导下，根据国际发展经验，再加上中国自己过去所做的尝试，面向未来的空间发展规划，本文进一步提出以下几点发展建议。

第一，要加快实施城市群和都市圈的发展战略，特别是要重启东部沿海地区的发展。在城市群发展进程中，根据规模和功能定位差异，围绕中心城市建设半径30~80公里不等的都市圈，以轨道交通连接起都市圈内的中心城市和周边中小城市，强化其增长极作用。要高度重视长江经济带（特别是中下游）黄金水道沿线地区以及粤港澳大湾区在全球制造业体系中的竞争力，因为这一地区的内河航运和海运条件具有全球竞争力。

第二，深化户籍制度改革。城乡间和地区间更为自由的人口流动，可对冲人口红利总量下降的负面影响，有利于提高劳动力资源的利用效率，缓解城市（特别是发达地区的大城市）的劳动力短缺。随着经济发

展水平的提高，服务业占比将持续提高，可以创造大量就业，特别是有利于低技能劳动力充分就业和缓解贫困。建议在“十四五”期间重点推进城区人口500万以上大城市的户籍制度改革，加快长期稳定居住和就业人群的落户进程。

第三，加强流动人口子女的教育投资。为步入高收入国家做准备，建议尽快推行12年义务教育，其重点对象是农村户籍儿童。建议加强在人口流入地的教育均等化，促进留守儿童和进城随迁子女在城市获得更优质的教育，既有利于流动人口家庭团聚，又有利于人力资源大国建设。特别是在超大城市，人口老龄化和产业集聚带来大量劳动力需求，而面向外来人口子女的教育资源又严重不足。对此，建议通过政府、市场和社会三方协同，增加教育投入。随着12年义务教育的普及，人口流入地，特别是在特大和超大城市，将面临大量新增的高中阶段教育需求，对此趋势应早做准备。

第四，增强土地和住房管理的灵活性。土地和住房供应要与人口流动方向相一致，真正做到需求牵引供给，供给创造需求。建议在人口持续增长和房价高企的城市增加建设用地供应，加强低效利用的工业和商服用地向住宅用地灵活转换，建设更多商品房和公租房，适度放松容积率管制，并在保障安全的前提下，提高对城中村等低成本居住形态的包容度。在人口流出地区做减量规划，公共服务适度地向中心城区集中。对已经进行的投资要做科学的评估。要高度重视上一轮投资中形成的工业园、新城、基础设施等不动产所带来的地方金融和财政风险。对于缺乏回报且不可持续的项目应及时终止。进一步修改完善土地管理法律法规，使人口流出地闲置的建设用地和农村宅基地复耕产生的建设用地指标，在更大范围内进行跨地区交易和再配置，提高农民在指标异地交易中的收益。

第五，在人口流入地优化公共服务和基础设施的供给。在城市出现的拥挤和污染等问题，主要不是由城市的人口数量导致的。[22] 特别

是在拥堵方面，城市的外来人口大量在工作地附近租房，对于拥堵产生的影响不大，通过控制城市外来人口数量来治理拥堵效果有限。要看到，人口集聚背后是人民对于美好生活的向往，通过减少人口集聚来治理城市病是得不偿失的，不如从供给侧加大改革力度，在人口持续流入的大城市和都市圈，优化公共服务和基础设施的数量、质量、结构和布局。相关投资既可直接拉动经济增长，又可拥有可持续的回报，还可以缓解城市病，减少外来人口市民化的压力，从而实现经济增长、生活宜居和社会和谐三个目标的共赢。

第六，在欠发达地区要实行有区分的、基于各自比较优势的发展政策。对于在都市圈或者核心大城市周围的地区，可以进一步集聚制造业和服务业。其中，将有两种可持续的产业类型：一是服务于本地需求的制造业和服务业；二是服务于外需但是出口不依赖于海运的制造业。在另外一些地区发展农业、旅游和自然资源产业，但是这些产业由于创造GDP的总量受到资源限制，应该通过引导人口流出来提高人均资源占有量和人均收入水平。欠发达地区的基础设施投资，要与所对应的产业比较优势相关联。对于比较优势在农业、旅游和自然资源产业的地区，要相应地提供与产业竞争力相吻合的基础设施。要建设有利于将产品运出来、将游客运进去的基础设施。建议对于中西部地区已经大面积铺开的高铁项目进行投资回报评估，考虑在中西部地区以更多的机场建设取代过量的高铁项目，因为机场更加适合人口密度低且地形复杂的地区。对于欠发达地区的转移支付要更多强调“有效性”，要从投资于不动产转向投资于人。欠发达地区的工业园、新城、基础设施总体上已经过剩，未来应转而投资于教育和医疗等有利于人力资本积累的事业，改善生活质量，提升人口素质，为更长期的发展打下基础。

第七，行政和财税体制要向着促进一体化和区域分工协调发展的方向改革。对于地方官员的考核和评估，要淡化直至取消GDP总量的指标。特别是对于人口流出地，更是要减少对于GDP总量增长的激励，以免人口流出地仍然做总量的增量规划，以及地方之间在招商引资方面的

恶性竞争，防止不同地区在产业选择上的雷同化发展。在淡化相对劣势地区的GDP总量目标的同时，国家向欠发达地区进行有效的转移支付，促进不同地区生活质量的均等化。城市群内部要在一体化进程中，形成不同城市之间更有效的共同发展和财税分享机制。

---

[1] 本文作者陆铭系上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、中国城市治理研究院研究员；刘雅丽系上海交通大学安泰经济与管理学院硕士研究生。作者感谢国家自然科学基金项目（7207030050、71834005）和招商局慈善基金会的资助。本文也是上海国际经济与金融研究院、上海交通大学中国发展研究院和复旦大学当代中国经济与社会工作室的成果。

[2] 邓小平。邓小平文选：第三卷[M]. 北京：人民出版社，2001：374.

[3] 陆铭。空间的力量：地理、政治与城市发展（第2版）[M].上海：上海人民出版社，2017:195.

[4] 陆铭。大国大城：当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海：上海人民出版社（世纪文景），2016:120;125.

[5] 在本文中2003年被称为政策拐点。

[6] 陆铭。大国大城：当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海：上海人民出版社（世纪文景）,2016:120;125.

[7] 紧扣一体化和高质量抓好重点工作，推动长三角一体化发展不断取得成效[N].人民日报，2020-08-23（01）.

[8] 李杰伟，陆铭。城市人多添堵？——人口与通勤的实证研究和中美比较[J].世界经济文汇，2018(06): 1-16.

[9] 郑怡林，陆铭。大城市更不环保吗？——基于规模效应与同群效应的分析[J].复旦学报（社会科学版）, 2018,60(01):133-144.

[10] Zheng S., Wang R., Glaeser E L., Kahn M E. The Greenness of China: Household Carbon Dioxide Emissions and Urban Development[J]. *ournal of Economic Geography* , 2010, 10(6), 1-32.

[11] 杨多贵，刘开迪，周志田。我国南北地区经济发展差距及演变分析[J].中国科学院院刊，2018,33(10):1083-1092.

[12] 盛来运，郑鑫，周平，李拓。我国经济发展南北差距扩大的原因分析[J].管理世界，2018,34(09):16-24.

[13] 陆铭。大国大城：当代中国的统一、发展与平衡[M]. 上海：上海人民出版社（世纪文景）,2016:120, 125.

[14] 刘树成，张晓晶。中国经济持续高增长的特点和地区间经济差异的缩小[J].经济研究，

2007，42(10):17-31.

[15] 向宽虎，陆铭。发展速度与质量的冲突：为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的？[J].财经研究，2015,41(04):4-17.

[16] 常晨，陆铭。新城之殇：密度、距离与债务[J].经济学（季刊）,2017,16(04):1621-1642.

[17] 韩立彬，陆铭。供需错配：解开中国房价分化之谜[J].世界经济，2018，41(10):126-149.

[18] 陆铭，张航，梁文泉。偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J].中国社会科学，2015(05):59-83；204-205.

[19] 陈斌开，陆铭。迈向平衡的增长：利率管制、多重失衡与改革战略[J].世界经济，2016,39(05):29-53.

[20] 钟粤俊，陆铭，奚锡灿。受抑制的服务业：人口密度和人口空间分布的视角[J].管理世界，2020（即将发表）.

[21] 陆铭。城市、区域和国家发展：空间政治经济学的现在与未来[J].经济学（季刊）,2017,16(04):1499-1532.

[22] 李杰伟，陆铭。城市人多添堵？——人口与通勤的实证研究和中美比较[J].世界经济文汇，2018(06): 1-16; 郑怡林，陆铭。大城市更不环保吗？——基于规模效应与同群效应的分析[J].复旦学报（社会科学版）, 2018,60(01):133-144.

中国经济结构转型的进展与差距

张斌 邹静娴 [1]

一、中国经济保持在迈向更高收入水平的正常轨道上

金融危机以后，中国经济增速持续下滑，引发了社会各界对中国经济前景的广泛担心。备受关注的问题是中国制造会不会丧失国际竞争力，中国经济会不会陷入中等收入陷阱。对一个发展中国家经济增长前景的判断非常具有挑战性，学术界从政治、经济、文化、资源禀赋等方面都能给出不同角度的判断和解释。然而迄今为止，理论层面还难以对经济赶超国家的经历做出令人信服的、普遍的、一致性的解释。正因为如此，国际比较方法在类似问题研究中广受关注。采用国际比较研究方法的主要依据是高收入经济体在经济成长过程中有众多的规律性变化。[2]

刘世锦等学者基于国际经验，较早指出中国经济增速会出现台阶性下降，判断的主要依据是高收入经济体的成长过程中当人均收入达到一定水平以后都会经历类似的经济增速台阶式下降。[3] 埃肯格林等人基于国际经验研究也有类似发现。[4] 林毅夫基于东亚经济体的赶超经验，用相对收入而非绝对收入水平增速得出的判断是中国经济未来10年仍能保持较高的增速。[5] 人均收入提高是经济发展进程中的一个侧面，众多的结构指标变化是经济发展进程中的其他侧面。人均收入提高的背后是经济结构的成功转变，这些经济结构的变化轨迹在成功进入高收入阶段的经济体当中有着高度的一致性，比如下文提到的超过一定收入门槛值以后经济活动从制造到服务的转移、人力资本密集型服务业的

崛起、消费占比的下降等。大量的经济结构转型文献指出了高收入经济体所经历的类似的经济结构转型变化事实，以及背后的原因，限于篇幅这里不再赘述。[6] 这些经济成长进程中普遍的、规律性的结构转型事实和背后的理论分析是下文进行国际对比的依据。

本文将中国的经济结构指标变化与高收入国家类似发展阶段的经济结构指标变化做出对比。与过去的研究相比，本文进行国际比较的对象除了人均收入，还包括比较完整的结构性指标。这些对比较单纯的收入水平对比而言，除了能够丰富人均收入变化背后更丰富的经济事实和依据，更重要的好处在于发现经济成长中可能存在的结构性问题，或者说经济发展的短板，对理解和判断当前中国经济存在的最突出问题提供参考和借鉴。各个国家的发展进程中都会有其发展的特色和与众不同的地方，有些产业结构比较的规律性更突出，而更细致的产业结构在国家之间有更丰富的多样性，[7] 所以结构比较的研究结论需要非常谨慎。我们这里比较的重点是那些有较强规律性的结构指标。

我们的主要发现包括：第一，从产业角度看，中国经济在2010—2012年跨过了工业化高峰期，此后经济活动正在从制造向服务转移。中国跨过工业化高峰期所对应的收入水平和工业增加值份额峰值与高收入经济体类似发展阶段的经验高度一致。第二，工业化高峰期过后，中国的人力资本密集型服务业取得更快发展。投入、生产和产品多个环节共同显示制造业升级总体态势良好。消费、投资和出口更加平衡，其中消费占比上升，投资占比缓慢下降，出口增速显著放缓。这些变化轨迹与高收入经济体类似发展阶段的历史经验高度一致。第三，经济增长进程中的主要短板从产业角度看是第二、三产业就业占比偏低；政府服务以及社区、社会与私人服务占比过低；从支出角度看可能存在私人消费占比过低，投资占比过高，尤其是建筑安装类投资过高。

上述发现说明，中国不存在过早地去工业化，中国经济保持在迈向更高收入水平的正常轨道上。从产业和支出两个角度观察到的经济发展

短板背后有着共同的原因：政府的政策着力点过度强调通过项目建设发展经济，而在城市化进程中的相关配套改革、公共服务和公共管理等领域的投入和改革措施不到位，以及对部分服务业过度管制。

二、从制造到服务

绝大多数高收入经济体都会经历经济活动从制造业转向服务业的经济结构转型。赫伦多尔夫等人关于经济结构转型的综述性文章细致地描述了从制造到服务经济结构转型的国际经验事实。[8] 他们的观察样本涵盖了当今世界的绝大多数发达国家，[9] 从中得出了制造业份额随着收入增长而变化的驼峰形轨迹。当一个经济体人均收入达到8000国际元（按购买力平价算法计算，1990年不变价格）[10] 时，该经济体的制造业名义增加值份额、实际增加值份额（剔除价格影响）、就业人数份额、工作时间份额等多种口径的份额达到顶峰并开始下降，而与此同时，服务业上述相应份额开始上升。服务业份额的增加，不仅来自服务业相对价格的上升，也来自服务业相对真实供给数量的上升。

布埃拉和卡博斯基[11] 基于包括所有发达国家的31个样本，[12] 得到了类似的发现，即制造业名义增加值份额的驼峰形变化轨迹。他们以7200国际元（按购买力平价算法计算，1990年不变价格）作为门槛值，以此为界限分别做了两组回归。他们发现当人均收入低于门槛值时，收入增加1%使制造业增加值份额上升0.11%，服务业增加值份额提高0.07%；人均收入高于门槛值时，收入增加1%使制造业增加值份额下降0.13%，服务业增加值份额提高0.20%。

从时间上看，二战后主要发达经济体进入结构转型期的次序如下：美国（1950）、加拿大（1957）、英国（1960）、法国（1965）、德国（1969）、日本（1970）、澳大利亚（1970）、西班牙（1972）、意大利（1976）、中国台湾（1986）、韩国（1992），进入结构转型期的收

入临界点在7400~12000国际元之间，多数集中在9000国际元左右，工业增加值份额峰值处于34%~53%之间，多数在40%左右，城市经济体中国香港最低34%，德国最高53%。

从人均收入角度看，中国跨过了从制造到服务转型的收入门槛。为了便于国际比较，我们使用与上述文献中一致的人均GDP度量口径，即1990年国际元。作为参照，我们还同时列出了人均GDP的名义值（美元）。其中，以1990年国际元为计价单位的人均GDP来自麦迪森项目数据库，这个数据库数据更新至2010年，2011—2016年的数据根据国家统计局的不变价人均GDP增速推算得到。人均GDP的名义值（美元）来自国家统计局，汇率采用当年年末汇率。按照1990年国际元口径计算，中国2010年人均GDP为8032国际元，达到国际经验中发生从制造业向服务业转型的收入门槛临界值，2016年人均GDP为12130国际元。

从增加值份额看，中国已经跨过工业化高峰期[13]，进入从制造到服务的转型。根据世界银行WDI（世界发展指标）数据，在过去30年间，现价工业增加值[14]占全部现价增加值的份额峰值出现在2006年，达到47.5%，此后开始持续下降，2016年下降至39.8%。按照不变价格计算，不变价工业增加值份额在2010年达到高点42.7%，此后缓慢下降，2015年下降至40.1%。现价制造业增加值份额从1980年的39.8%逐步降至1999年的31.3%，此后近20年间基本稳定在31%左右。对服务业而言，不论是现价还是不变价，其份额都在持续上升。

从就业份额看，中国已经跨过工业化高峰期，进入从制造到服务的转型。中国缺少较长时间序列的制造业就业份额数据。目前能够获得的相关就业数据包括：过去30年的第二产业[15]就业份额，2006年以来的城镇制造业就业份额，2008年以来的农民工制造业就业份额，以及过去30年的第三产业就业份额。第二产业就业份额的高点是2012年的30.3%，此后开始下降；城镇制造业就业份额相对稳定，自发布统计数据以来一直在28%~29%之间；农民工制造业就业份额自2008年发布以

来呈持续下降趋势，即从2008年的37.2%下降至2014年的31.3%；第三产业就业份额在过去30年中持续上升，2008年以来上升势头加快，1985—2007年第三产业就业份额平均每年增加0.7个百分点，2008—2014年平均每年增加1.2个百分点。从就业份额确定的转型时间是在2008—2012年。

基于以上收入、增加值份额和就业份额等多方面的数据，中国经济在2010—2012年度过了工业化高峰期。中国第一、二、三产业的增加值份额、就业份额变化轨迹和水平值与高收入国家类似发展阶段高度一致。主要的差距在于第一产业就业份额高于高收入国家类似发展阶段，第三产业就业份额过低（见图1）。

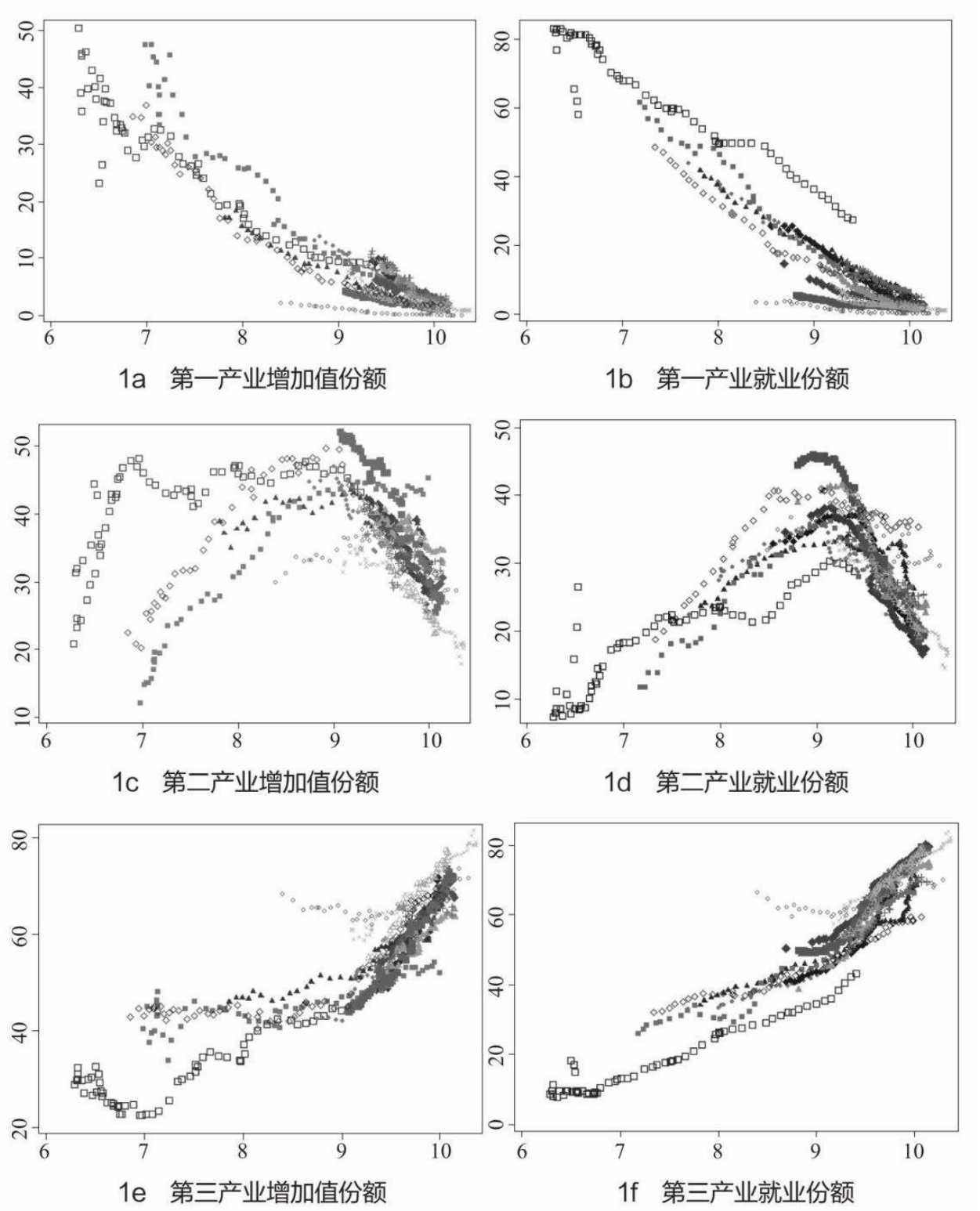


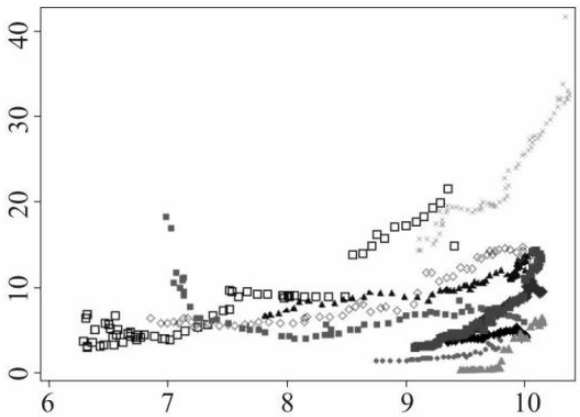
图1 各产业增加值和就业份额

注：横轴是1990年不变价格购买力平价人均GDP国际元的对数值。空心正方形代

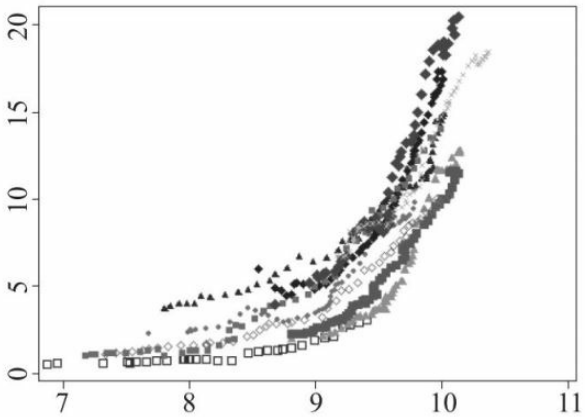
表中国，其余样本经济体还包括日本、韩国、新加坡、中国台湾、美国、英国、法国、西班牙、荷兰、瑞典、芬兰、比利时。
资料来源：Herrendorf, B., Rogerson, R., & Valentinyi,. (2014). Growth and Structural Transformation. Handbook of Economic Growth, 2, 855-941.

三、人力资本密集型服务业崛起

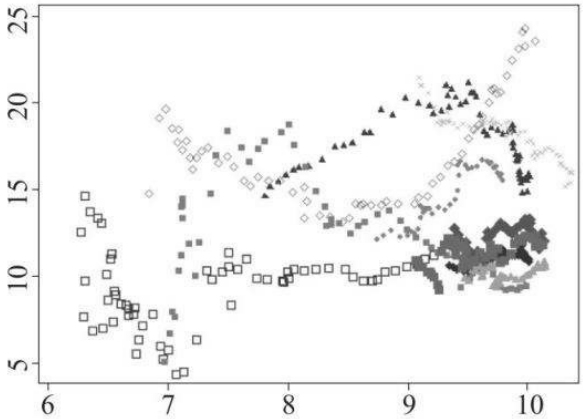
并非所有的服务业都在工业化高峰期以后出现更快的增长，只有技术密集型服务业才会更快增长。布埃拉和卡博斯基观察到，美国经济从1950年开始转型至今，服务业增加值占比从60%提高到80%，增加了20个百分点，其中技术密集型服务业份额增长了25个百分点，低技术水平的服务业份额下降。[16] 他们对技术密集型服务业的定义是依据该行业雇佣劳动力的平均受教育水平。其他高收入国家也有类似经验。日本、韩国、中国台湾、美国、英国、德国、法国、比利时、意大利、西班牙、芬兰、瑞典、荷兰13个经济体在工业化高峰期以后，较多使用人力资本的行业是金融、保险、房地产和商业，政府服务等行业无论是增加值占比还是就业占比都在持续上升；较少使用人力资本的行业是贸易、餐饮和酒店，运输、仓储、交通和信息增加值占比则是下降或者持平（见图2）。



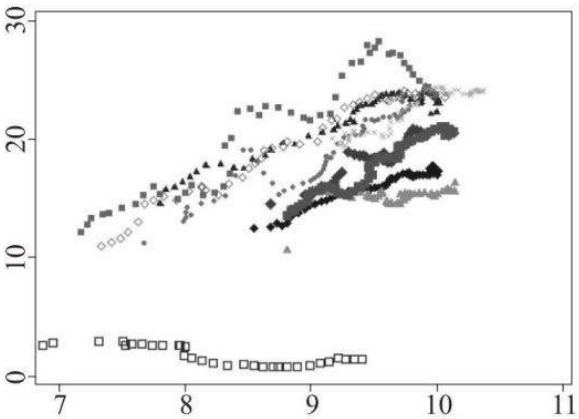
2a　增加值：金融、保险、房地产和商业服务



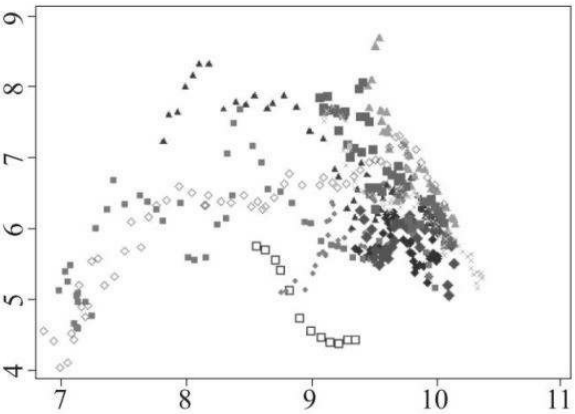
2b　就业：金融、保险、房地产和商业服务



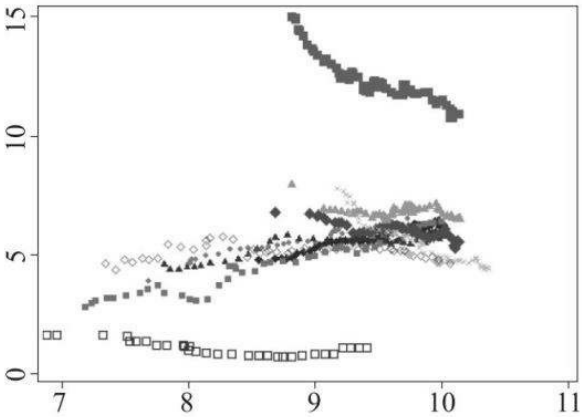
2c　增加值：贸易、餐饮和酒店



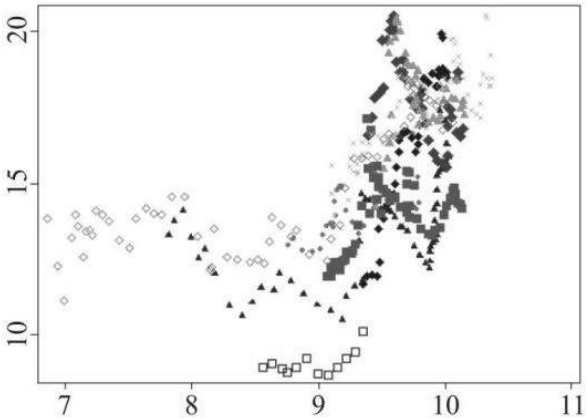
2d　就业：贸易、餐饮和酒店



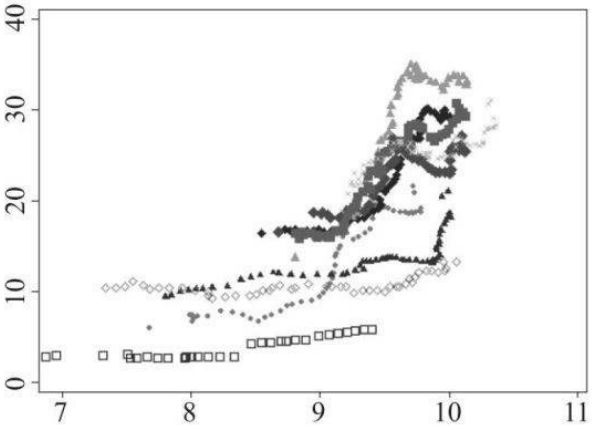
2e　增加值：运输、仓储与通信



2f　就业：运输、仓储与通信



2g　增加值：政府服务



2h　就业：政府服务

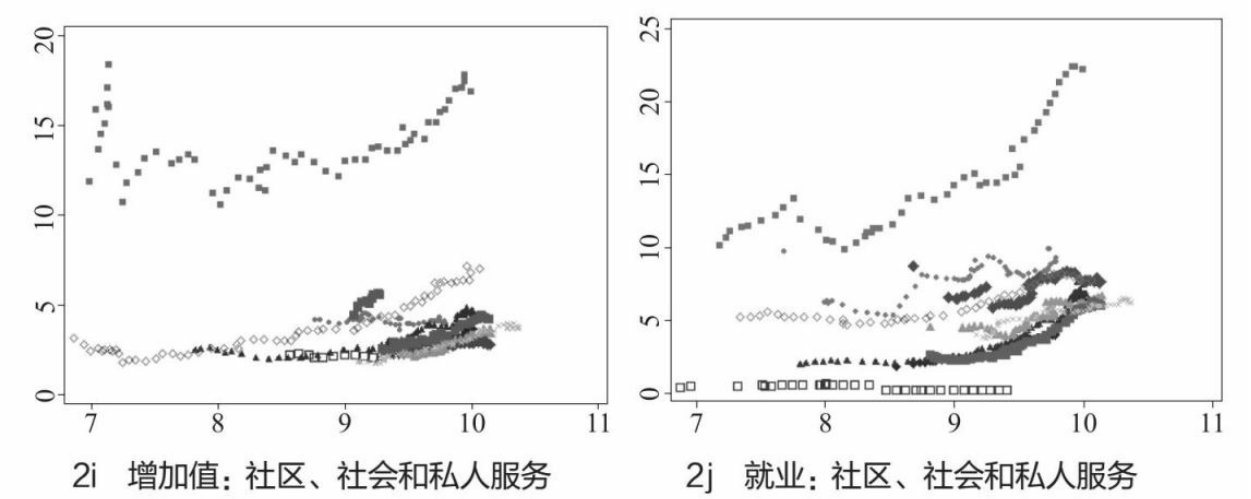


图2 各产业增加值和就业份额占比

注：图中横轴为人均GDP对数值，纵轴为细分服务业占比（增加值/GDP；就业/总就业）。空心方框表示中国，其他经济体还包括日本、韩国、中国台湾、美国、英国、德国、法国、比利时、意大利、西班牙、芬兰、瑞典、荷兰。
资料来源：GGDC（格罗宁根经济增长与发展中心）十部门数据库。

对人力资本密集型服务业的定义，文献中主要依据的是行业中受过较高教育程度劳动力数量的占比。[17] 根据国家统计局公布的分行业“大专及以上占比”和“本科及以上占比”（2017年），我们可以量化各行业的人力资本情况。以“大专及以上占比”来衡量人力资本程度，分行业来看，我国服务业人力资本密集度由高到低依次是教育（78.7%），科学研究和技术服务业（74.6%），信息传输、计算机服务和软件业（73.7%），金融业（73.2%），卫生和社会工作（70.2%），文化、体育和娱乐业（49.2%），租赁和商务服务业（48.6%），房地产业（42.1%），水利、环境和公共设施管理业（35.9%），批发和零售业（24.2%），交通运输仓储和邮政业（22.9%），公共管理、社会保障和社会组织（19.9%），居民服务、修理和其他服务业（17.5%），住宿和餐饮业（13.3%）。可以看到，随着行业人力资本密集度的下降，行业增速大致呈现下降趋势（见图3）。并且，人力资本密集度最末的5个行业也恰恰是行业增速最末的5个行业。2011—2016年，服务业增加值平

均增速最快的依次是科学研究、技术服务和地质勘查业，卫生、社会保障和社会福利业，租赁和商务服务业，水利、环境和公共设施管理业，金融业，信息传输、计算机服务和软件业，教育，以上行业平均增速超过15%；接下来是房地产业，文化、体育和娱乐业，批发和零售业，居民服务和其他服务业，这些行业平均增速均超过10.4%的GDP名义增速；交通运输、仓储和邮政业，公共管理和社会组织，住宿和餐饮的平均增速均低于10.4%的GDP名义增速。行业间的差异表现说明，工业化高峰期以后的人力资本与技术密集型行业较GDP增速有更高的增长，劳动密集型行业则稍高或者低于GDP增速，这与高收入国家类似发展阶段的经验相似。与其他人力资本密集行业相比，同样需要较多人力资本投入的公共管理与社会组织发展滞后。

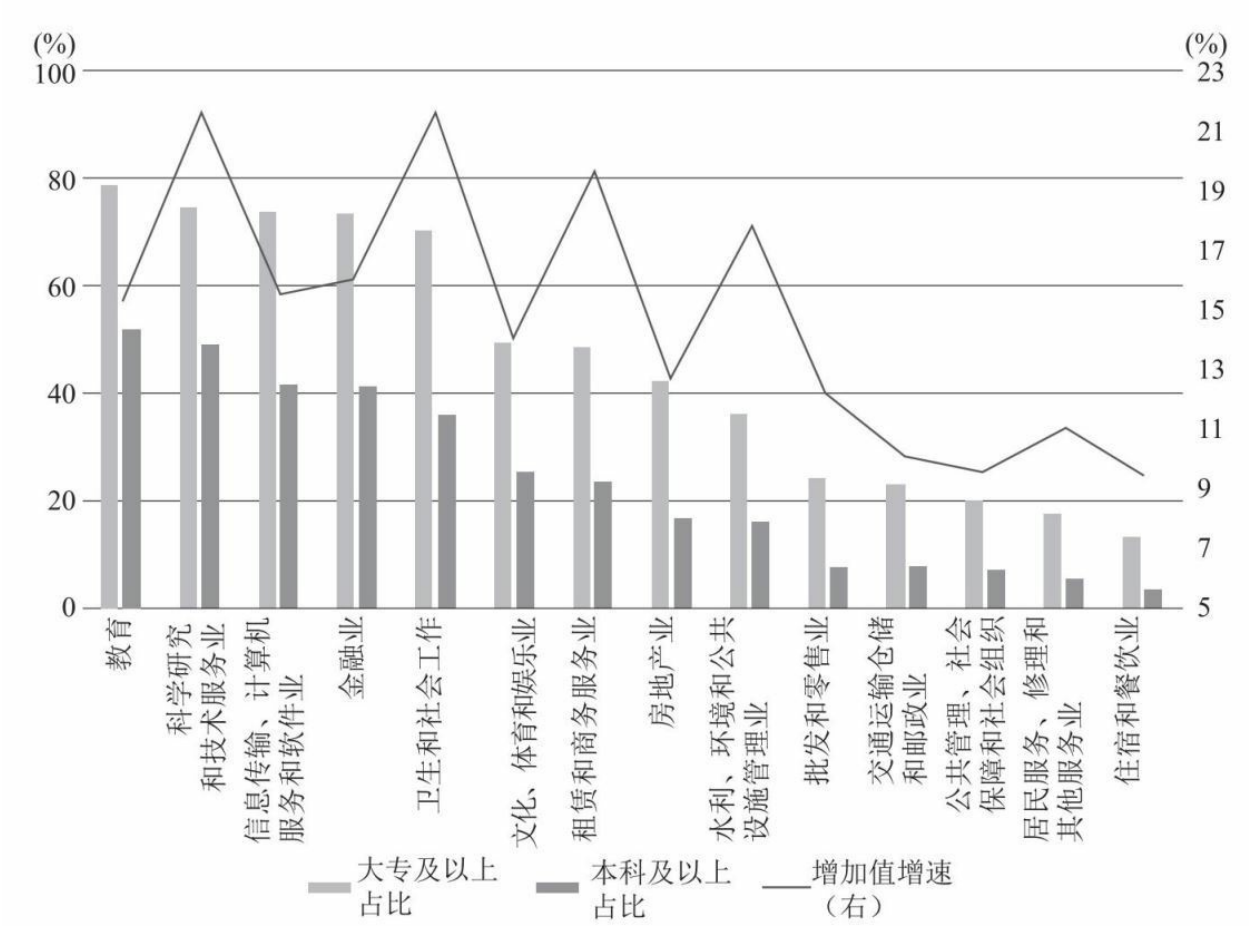
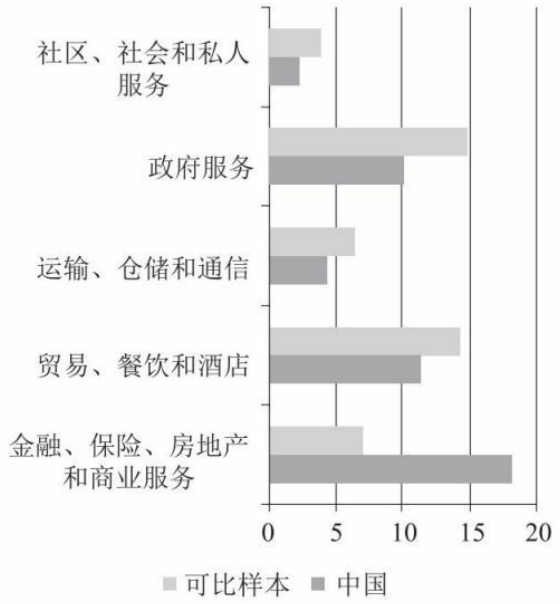


图3 服务业分行业人力资本密集度与增加值增速

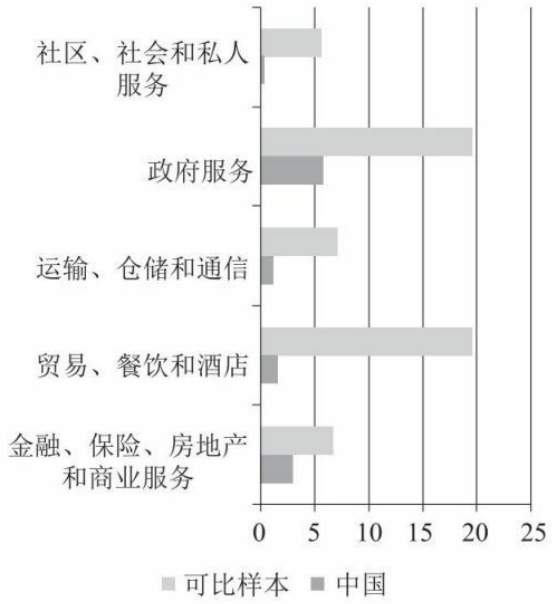
资料来源：国家统计局。

国际比较当中，我们使用格罗宁根大学提供的包含33个国家的1950—2013年的长时间序列数据库。这一数据库最大的优势在于给出了长时间（1950—2013年）、分部门的增加值和就业数据，其中属于服务业的包含贸易、餐饮和酒店，运输、仓储和通信，金融、保险、房地产和商业，政府服务[18]，社区、社会和私人服务。[19]中国公开发布的服务业分类与上述分类有显著区别，不能做到一一对应，我们将中国数据重新分类合并后，[20]与其进行比较。

对比结果显示，中国在各大类服务业就业的占比都低于高收入经济体类似发展阶段，这与此前看到的中国整体服务业就业占比偏低的现象一致。与高收入国家类似阶段相比，服务业就业当中的贸易、餐饮和酒店及政府服务就业占比差距最大。增加值占比方面，比较突出的差别是两个方面：一是政府服务占比偏低，二是金融、保险、房地产和商业服务占比偏高。



4a　增加值占比



4b　就业占比

图4 服务业增加值和就业占比

注：“可比样本”包括日本、韩国、中国台湾、美国、英国、德国、法国、比利时、意大利、西班牙、芬兰、瑞典、荷兰，共计13个经济体，人均收入为11000~13000国际元（1990年不变价格购买力平价）。
资料来源：格罗宁根大学产业数据库（http://www.ggdc.net/dseries/10-sector.html）；国家统计局。

四、制造业升级

世界上最发达的制造业都在服务业主导的经济体。从制造业到服务业的经济结构转型过程中，虽然总体上制造业的增加值和就业增长放缓甚至是负增长，但是制造业的产业升级并未停步。制造业依然是推进生产率进步的重要源泉，依然对其他部门的发展有着重要的正面溢出效应。没有一个能够反映制造业升级状况的综合指标。下文从研发投入和专利、生产过程、产业和产品等多个维度观察，得到对中国制造业产业升级状况的方向性判断。

（一）投入环节：研发投入和专利

魏尚进、谢专和张晓波整理了中国的研发投入和专利数据并进行了国际比较。[21] 产业升级需要国家或企业在研发上大量投资。中国1991年研发投资占GDP的比例是0.7%。2010年，中国的研发投入强度超过OECD国家的中位数，到2012年则超过了OECD国家的均值（2012年是1.88%）。截至2014年，中国的研发投入强度上升至2.05%，超过了许多发达国家。另一个度量创新投入的指标是研发人员的比例。中国1996年每百万人口中研发人员数量是443人。当时中国的研发人员比例和巴西（420人/百万人）大体相当，高于印度（153人/百万人），低于俄罗斯（3796人/百万人）。美国、日本和韩国每百万人口的研发人员数量分别为3122、4947和2211人。中国2014年的研发人员比例上升至每百万

人口1113人。除了全社会的总体研发情况，如果单看制造业内部的研发投入，也是增长十分迅猛。根据国家统计局数据，制造业细分的31个子行业在2006—2016年制造业行业研发人员投入和经费增速上分别达到年均16.0%和26.4%，并且研发经费增速在2006—2013年始终高于20%。

产业升级离不开创新，专利是衡量创新的重要维度。中国国家知识产权局的专利申请从1995年的8万件上升到2014年的230多万件，年均复合增长率为19%。根据世界知识产权组织（WIPO）的数据，中国于2011年超过美国成为全世界最大的专利申请接收国。专利分为发明、实用新型和外观设计三类。其中技术含量最高的是发明专利，其授权数量在所有专利中的占比从1995年的8%上升到2014年的18%。2005年，授权给外国申请人的专利占比超过20%，而2014年这一比例下降至7%。这说明2005年以来，自主创新在中国经济增长中扮演着越来越重要的角色。比较中国和其他国家在美国专利商标局获得的专利授权数量能够说明，在严格的审查制度下，中国的专利增长同样很快。中国企业申请人在美国专利商标局获得的专利授权数量从1995年的62件增长到2014年的7236件。1995—2005年的年均增长率是21%，2005—2014年的年均增长率上升至38%。

（二）生产环节：中间投入品使用、产业集中度

亚当·斯密早在18世纪就提出提高效率的重要源泉是专业化和更细密的分工。钱纳里等人结合众多国家的工业化发展经验指出，“工业化期间，尤为重要的是中间投入品的变化，中间品在生产中的使用增加，表明生产的专业化程度和产业联系的复杂程度都在提高。这种发展趋势是工业化的确定性特征之一”。[22] 中间投入品在产出中的占比提升是专业化分工和提高效率的重要标志。

中国工业部门的中间投入品在产出中的占比在持续提升。基于投入产出表[23] 可以计算出制造业分行业的中间投入品占该行业产出的比

例。各细分行业的中间投入品在产出中的占比均有不同程度提升。即便是在工业化高峰期以后，工业部门中间投入品占比上升的进程并未因此打断，工业部门的专业化细分还在继续。加总的制造业中间投入品在总产出的占比从2004年的0.735上升到2014年的0.783。

低效率企业淘汰，行业集中度提升。行业集中度提升的背后可能是市场优胜劣汰机制在发挥作用，但也可能是政府行政干预导致的结果。对此，本文认为前者应该是主因，原因如下：第一，由图5可见，行业集中度的上升是趋势性的变化，并非短期现象，并且加速提升阶段发生在2000年前后，当时并不存在明显的大规模行政干预。第二，一系列研究企业TFP（全要素生产率）的文献发现，2000—2010年，中国企业行业集中度上升背后的主因是效率改善。例如，李玉红等人通过2000—2005年中国工业企业数据库微观数据发现，由企业优胜劣汰导致的资源配置效率改善是中国TFP提高和行业集中度上升的重要因素。[24] 此外，毛其淋和盛斌利用1998—2007年中国制造业企业微观数据考察了企业退出的具体机制，他们发现退出企业生产率不仅在当年低于存续企业，而且在退出前若干年就表现出相对低效，这一现象被作者称为退出企业的“死亡阴影”，表明这些企业是因为自身效率低下而退出市场，而非外生因素。[25] 同时，作者还发现存在显著的市场选择效应，这一效应一方面会促使低生产率企业退出，另一方面有助于新企业在进入市场后通过“干中学”迅速提高生产率。这些研究都表明，市场筛选机制是决定企业进入、退出和行业集中度向高效企业聚集的主因。

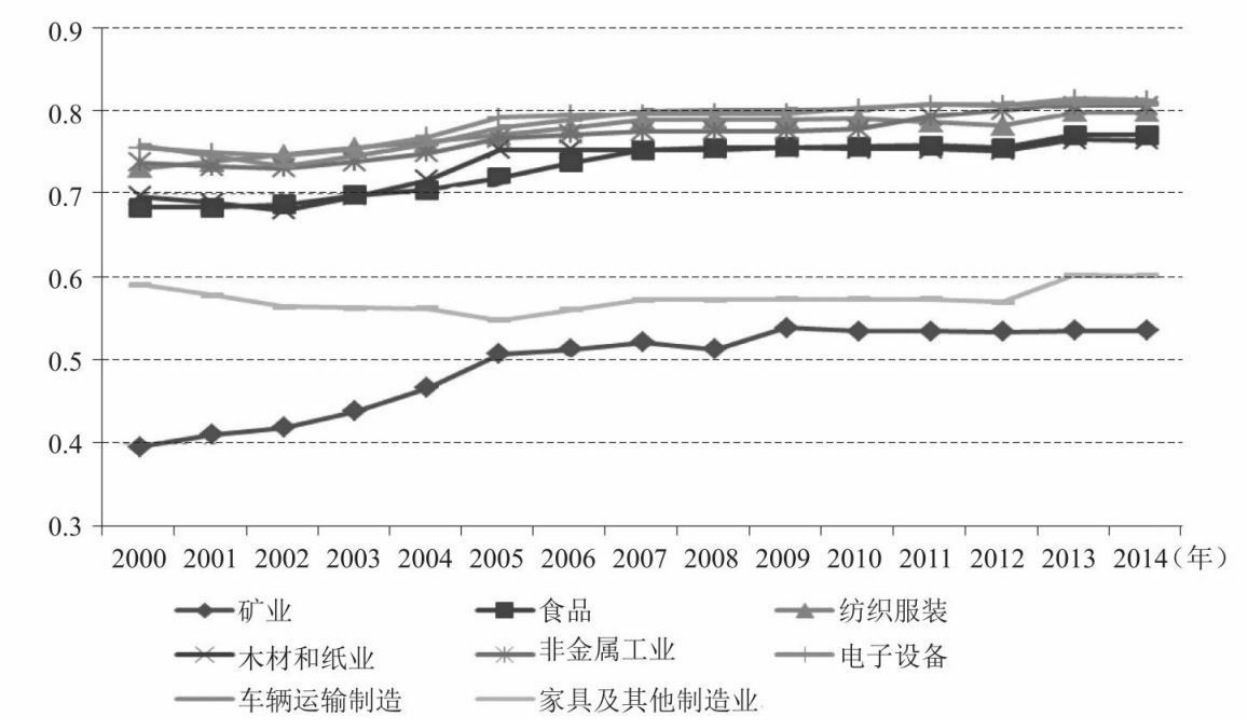


图5 制造业的中间投入品占比

注：基于投入产出表计算。
资料来源：国家统计局。

市场竞争带来优胜劣汰，更高效率企业占据更高市场份额，同时也带来了行业整体资源配置效率的提升。工业化高峰期以后，中国工业部门面临需求增速放缓和严重的优胜劣汰压力，大量低效率企业被淘汰，行业集中度显著提升。华泰证券的报告（2017）以A股上市公司营业收入口径计算了CRn指数[26]，对比2016年和2010年，一级行业中极高寡占型行业数量由6个增加到9个，低集中寡占型行业数量由10个增加到15个。[27]采掘、纺织、通用设备制造等行业中的大量企业被淘汰。

（三）产品环节：出口产品复杂度、出口增加值率

出口是反映国家制造业能力和国际竞争力的一面镜子。从出口数据透视制造业产品生产能力有多个维度，比如出口复杂度[28]、高新产

品出口占比等。根据张斌、王雅琦、邹静娴的测算，以出口复杂度衡量，中国2000年出口对应的收入水平为14643美元，2014年出口对应的收入水平为24014美元。[29] [30] 2010年以后，中国的出口产品复杂度仍保持持续提升。

高新技术产品出口在全部出口中的占比自2000—2005年快速提升以后，一直保持在29%的相对稳定水平。近十多年来，中国出口产品的主要种类也没有大的变化，出口额前五位的大类产品基本不变。这是否意味着出口产品没有升级呢？基于大类的出口产品不能准确衡量制造业生产能力的变化。比如，同样出口一部手机，中国以前60%以上的零部件从国外进口，现在只有不到20%的零部件从国外进口，从出口产品角度看没有变化，但是中国制造业厂商的生产能力却有巨大进步，而这些进步没有办法从产品分类和出口复杂度这样的指标中体现出来。

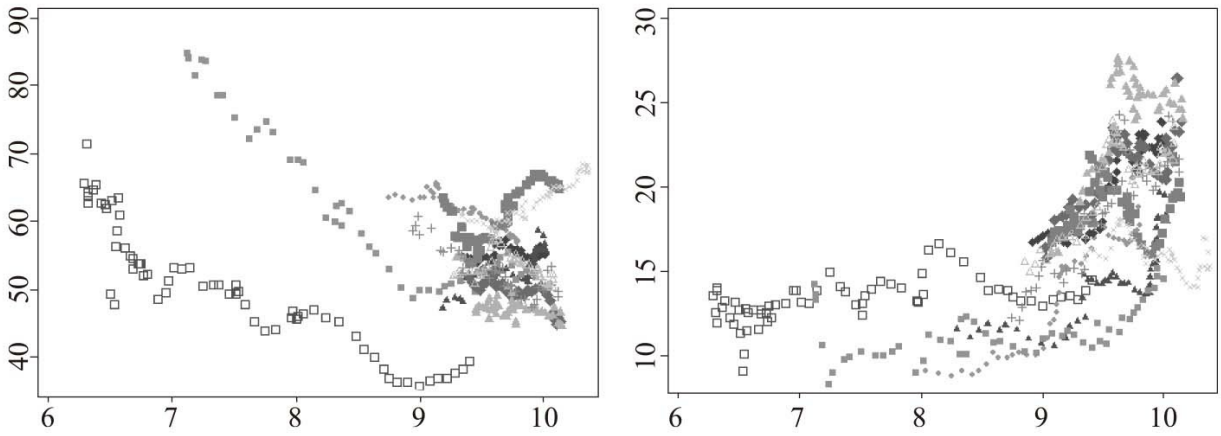
张斌、王雅琦、邹静娴基于生产链和出口增加值率的研究发现，中国的出口增加值率持续上升。结果显示，2000—2014年，中国的出口增加值率从69.1%上升到84.3%，其中加工贸易出口增加值率从56.3%上升到77.9%，一般贸易出口增加率从85.8%上升到88.9%。[31] 可以看到，加工贸易的增加值率上涨幅度高于一般贸易，这也与黄永明和张文洁的发现一致。黄永明和张文洁在研究中利用1996—2006年HS-10位编码商品贸易数据度量了产品层面的出口复杂度，发现1996—2006年我国出口产品结构逐步改善，但加工贸易类出口产品复杂度进步快于非加工类，且国内投资的加工贸易产品为最主要的推动力。[32] 除了国内投资作用，推动出口品质量升级的另一重要力量则是FDI（外商直接投资）。例如，李坤望和王有鑫利用1999—2007年的产品层面贸易数据研究发现，FDI对于资本密集型行业和外商投资占比较高行业有明显的产品升级拉动作用。[33] 此外，通过对出口附加值率的分解发现，出口附加值率的提升主要来自行业内效应，而非行业间效应。[34] 这意味着中国制造业企业更加专注于进口中间品替代，而不是出口新的产品。这与

大类产品出口层面上的观察相一致，仅从出口产品种类上看不到近年来的中国制造业出口有明显升级，而事实可能并非如此，中国制造业出口企业把研发和技术进步的力量主要放在了进口中间品替代而不是出口新产品上。

五、消费、投资和出口再平衡

消费在GDP中的占比随着工业化发展阶段推进先降后升。从高收入经济体类似发展阶段的经验来看，消费占比从工业化初期到工业化高峰期[35]保持趋势性下降，工业化高峰期以后开始持续回升。日本的消费占比从20世纪50年代战后工业化重建时期的76%下降至70年代初工业化高峰期的60%，此后开始持续回升；中国台湾的消费占比从50年代初期的90%下降至80年代中后期工业化高峰期的61%，此后开始持续回升；韩国的消费占比从60年代初期的99%下降至80年代后期工业化高峰期的58%，此后开始持续回升。造成消费率上升的并非私人部门消费，而主要来自政府消费。

随着中国经济迈过工业化高峰期，消费占比开始回升。中国消费在GDP中的占比自改革开放以来持续下降，从改革开放之初的61%下降至2010年工业化高峰期的48.5%，此后开始持续回升，2016年上升至53.6%。中国大陆的消费占比变化随着工业化阶段推进先降后升的轨迹与日本、韩国、中国台湾的经历类似，但是中国的消费占比水平显著低于上述经济体，与类似发展阶段的其他经济体相比大约低了10个百分点。



6a　居民消费占 GDP 比重（%）　　6b　政府消费占 GDP 比重（%）

图6 居民和政府消费占GDP比重

注：图中横轴为人均GDP对数值，纵轴为各国消费（居民、政府）占GDP比重。空心方框表示中国，其他经济体还包括日本、韩国、中国台湾、美国、英国、德国、法国、比利时、意大利、西班牙、芬兰、瑞典、荷兰。
资料来源：世界银行WDI数据。

私人消费占比水平仍偏低。最终消费包括了居民消费和政府消费，二者在最终消费中的占比近十多年来一直分别稳定在74%和26%左右。中国政府的最终消费在GDP中占比14%，从国际比较视角看，与美国、韩国、中国台湾等接近，低于日本和欧元区；居民部分最终消费在GDP中占比39%，远低于其他国家和地区50%以上的占比。朱天和张军认为，官方数据一是显著低估了居民居住消费，主要是居民自有住房的虚拟租金；二是没有涵盖公司账户覆盖的私人消费；三是更主要的，即住户调查中高收入人均代表性不足，低估了全体居民的收入和消费，[36]经过作者的调整后中国居民的消费率上升了10个百分点，中国与类似发展阶段经济体相比不存在消费率过低。

固定资本形成在GDP中的占比随着工业化发展阶段推进先升后降。从高收入经济体类似发展阶段的经验来看，固定资本形成占比从工业化初期到工业化高峰期持续上升，工业化高峰期以后开始下降。日本的固定资本形成占比从20世纪50年代战后工业化重建时期的19%上升至70年

代初工业化高峰期的36%，此后开始持续下降；中国台湾的固定资本形成占比从50年代初期的11%上升至80年代初期的30%，此后开始持续下降；韩国的固定资本形成占比从60年代初期的11%上升至90年代初的39%，此后开始持续下降。中国大陆的固定资本形成在GDP中的占比与上述经济体的经验类似：固定资本形成占比80年代初为30%，此后不断抬升，2010年达到45%的峰值，此后停止上升步伐开始缓慢下降，目前仍停留在较高水平。

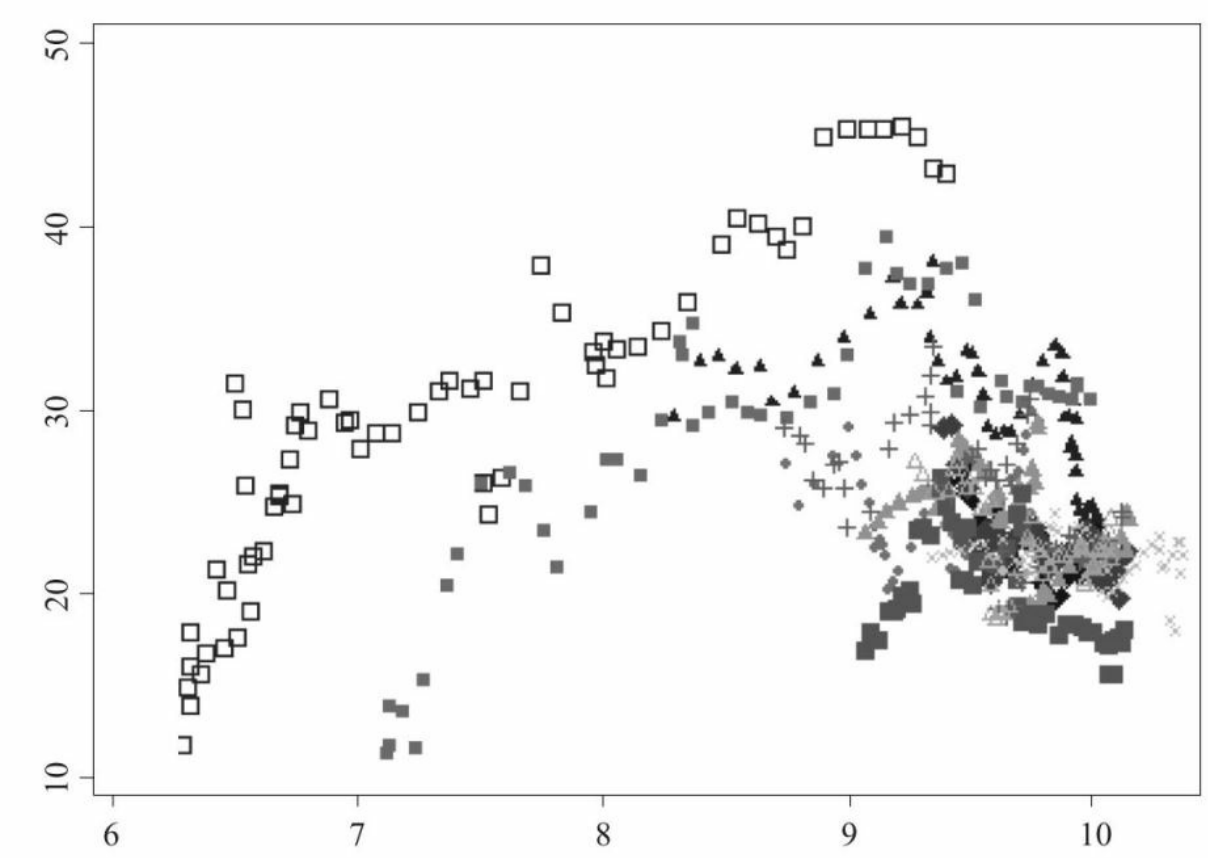


图7 固定资本形成占GDP比重（%）

注：图中横轴为人均GDP对数值，纵轴为各国固定资本形成占GDP比重。空心方框表示中国，其他经济体还包括日本、韩国、中国台湾、美国、英国、德国、法国、比利时、意大利、西班牙、芬兰、瑞典、荷兰。
资料来源：世界银行WDI数据。

固定资本形成构成当中，设备投资占据较高比重。从日本经验看，设备投资占比一直处于60%~70%的高位，自20世纪60年代以来呈波浪式下降走势；房地产投资在全部固定资本形成中的占比从20世纪50年代到70年代中期持续上升，高点达到25%，此后在20%上下波动；政府投资占比从20世纪50年代到90年代台阶式上升，高点也曾超过20%。从中国台湾经验看，政府投资在固定资产形成中的占比从50年代到80年代在40%~60%的高位上下波动，90年代以后开始大幅下跌至20%，与之对应的是民营设备投资占比从30%大幅上升至50%；民营建筑工程投资占比相对稳定，一直在20%~30%之间。从韩国经验看，设备和无形资产投资在全部资本形成中的占比在40%~50%之间波动，住宅投资占比在10%~20%之间波动，政府投资占比在15%左右。

中国官方没有发布资本形成的详细分类数据，只能观察到比较详细的固定资产投资数据。从构成上看，中国建筑安装投资在总固定资产投资中占比很高，2005—2008年为61%，2008年以后逐渐上升到70%。与其相对应，设备和其他投资（包括无形资产投资）从2005年的39%下降到目前的30%。考虑到建筑安装投资中涵盖了较多的土地购置费用，且很可能存在夸大的成分，观察其在固定资产投资中的占比可能高估了建筑安装投资在固定资本形成中的占比，也因而会低估设备和其他投资在固定资本形成中的占比。作为参考，设备和其他投资与固定资本形成之比2005年以来持续上升，目前达到57%。

工业投资占比下降，基础设施建设和服务业投资占比上升。从细分行业来看，工业投资在固定资产投资中的占比自2008年以后从36.3%下降到33.6%；建筑和房地产投资占比近十多年来一直在25%左右小幅波动；基础设施建设投资在固定资产投资中的占比自2011年后从22.3%上升到25.8%。基础设施建设投资主要包括三类：（1）电力、热力、燃气及水的生产和供应业；（2）交通运输、仓储和邮政业；（3）水利、环境和公共设施管理业。公共设施管理业（包括市政设施管理、供水设施管理、公交设施管理、园林设施管理、环卫设施管理等）在全部基础设

施建设投资中占比最大，2016年达到37.3%。从增速变化来看，2013年以来第一类和第二类持续下降，第三类的增速高于第一类和第二类且没有持续下降，2016年，第一、二、三类的增速分别达到12%、10%和23%。农林牧渔、科教文卫以及其他（包括信息传输、计算机服务和软件业，批发和零售业，金融业，租赁和商务服务业，居民服务、修理和其他服务业，公共管理、社会保障和社会组织等）投资占比较低，2010年以来保持持续上升走势。

出口增速放缓，出口市场份额增速对出口增长贡献下降。出口增速可以分解为两个部分：一部分是全球出口市场增速，这主要来自全球需求增长以及全球贸易一体化程度提高；另一部分是中国出口在全球出口市场份额的增速。2000—2016年，中国出口年均增速15.4%，其中8.4个百分点来自出口市场份额增长的贡献，7个百分点来自全球出口市场增长。近十多年来，出口市场份额的增长速度在持续收窄。出口市场份额增长放慢会直接带来出口增速放慢。2009—2016年，由出口市场份额增长带来的出口平均增速为5.2%，远低于2000—2008年危机前平均12.5%的水平。

中国出口市场份额增速下降与收入水平提高之间的关系和高收入经济体以往的经验基本一致。基于1948—2013年17个发达国家的分析，出口市场份额随人均收入增长主要呈现出驼峰形变化轨迹。主要发达经济体到达出口市场份额峰值的收入临界点在7800~20000国际元（按购买力平价法计算，1990年不变价），多数集中在15000国际元左右。按照中国过去15年的出口市场份额增速持续下降做趋势外推，中国大概在2020年前后的市场份额接近零增长，中国的出口市场份额达到峰值，届时的收入水平大概在14500国际元。这与高收入经济体的经验基本吻合。

六、经济发展的短板

基于以上观察，中国与高收入经济体类似发展阶段的差异主要表现在以下几个方面：第一，从产业角度看，中国第一产业就业占比偏高，二、三产业就业占比偏低；第二，政府服务以及社区、社会和私人服务占比偏低，金融、保险、房地产和商业服务占比偏高；第三，官方口径下的私人消费占比过低，投资占比过高，尤其是建筑安装类投资过高。这些差异很可能就是当前中国经济增长进程中最突出的结构性短板。

三次产业的就业数据以常住人口为口径，采取抽样调查方式得到。二、三产业就业占比偏低可能部分来自统计原因：一是第一产业就业的劳动人口从事二、三产业兼职，但是被统计为第一产业就业；二是部分建筑业劳动人口在抽样调查时间待在农村，被统计为第一产业就业人口；三是16岁以上的劳动人口均被统计为劳动人口，大量年长的劳动人口留在农村并被统计为第一产业就业，实际劳动时间和劳动投入并不高。

与二、三产业就业占比偏低密切相关的另一个指标是城市化率。截至2016年，中国官方按照常住人口统计的城市化率为57.4%。与此形成鲜明对照，日本、韩国以及其他众多高收入国家在工业化高峰期以后，城市化率都达到了70%以上。中国在工业化高峰期以后城市化率仍在持续攀升，即便如此，城市化率也大大低于高收入经济体类似发展阶段。较低的城市化率与第二、第三产业就业占比偏低形成了对应。政府服务占比偏低同样与较低的城市化率有关。比较而言，城市较农村会提供更多的政府服务，较低的城市化率与政府服务占比较低形成了对应。

与高收入经济体类似发展阶段相比，中国较低的第二、第三产业就业占比，较低的政府服务附加值占比和较低的城市化率，以及较高的投资率主要来自政府“重发展、轻服务”的职能定位以及相关改革措施不到位。长期以来，中国各级政府公共政策决策和公共资源投入更加看重当地GDP和税收增长，[37] 这密切关系到地方官员升迁和官员集团福利。[38] 在这个激励机制导向下，政府更看重建设项目，这部分解释

了为什么中国投资占比过高以及投资当中建筑安装类投资过高。政府提供公共服务和公共管理缺少必要的激励机制，提供公共服务和公共管理更多被政府视为只有投入、鲜有回报的负担。政府在改善公共服务和公共管理方面的意愿和投入严重不足。一些可以依靠市场提供的服务，比如医疗、教育当中的很多服务受制于过度管制政策不能充分发展。[39] 城市在提供公共服务和社会保障方面的不充分，再加上土地、户籍等政策改革不到位，使得城市对于众多农村人口只能是个暂时的工作地点，而不能长久地安定生活。这解释了为什么城市化率偏低，第二、第三产业就业人口偏低，政府服务以及社区、社会和私人服务占比过低，这些统计数据背后的现实映射的是数以亿计的农民工不能安居在城市，不能享受城市配套公共服务。

七、推进政府职能改革

经济增长过程存在增长的烦恼，也存在对未来增长形成瓶颈的真正问题。通过比较中国与高收入经济体类似发展阶段的经济结构变化轨迹可以看到，中国目前制造业的增速放缓、人力资本密集型服务业的更快发展、消费占比上升、出口增速下降等现象都是走向更高收入阶段的规律性现象，这些现象与高收入经济体类似发展阶段的经验高度一致。

中国与高收入经济体类似发展阶段的真正差距在于中国较低的第二、第三产业就业占比、较低的政府服务附加值占比和较低的城市化率，以及较高的投资率。弥补差距，政府需要逐步推进“从发展到服务”的政府职能改革。随着中国收入水平的提高和经济结构的转型，政府职能需要与时俱进地做出调整，把工作重心从项目建设逐步转向公共服务和公共管理。实现“从发展到服务”的政府职能改革离不开社会各界的广泛参与，只有社会各界对公共服务和公共管理进行有效监督和问责，才具备改善公共服务和公共管理的激励机制；只有广泛、充分接收

基层民众信息，经专家科学论证，才具备改善公共服务和公共管理的信息和技术保障。

---

[1] 本文作者张斌系中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长，中国金融四十人论坛（CF40）高级研究员；邹静娴系中国人民大学国家发展与战略研究院副教授，中国金融四十人论坛青年研究员。

[2] 霍利斯·钱纳里，谢尔曼·鲁宾逊，摩西·赛尔奎因. 工业化和经济增长的比较研究[M]. 吴奇，王松宝，等，译。上海：上海三联书店，1989.

[3] 刘世锦，等.陷阱还是高墙？[M].北京：中信出版社，2011.

[4] Eichengreen, Barry and Park, Donghyun and Shin, Kwanho, When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China (March 2011). NBER Working Paper No. w16919. https://ssrn.com/abstract=1801089.

[5] 林毅夫。解读中国经济[M]. 北京：北京大学出版社，2012.

[6] 有兴趣的读者参见结构转型的最新综述性文章：Herrendorf B, Rogerson R, Valentinyi Á.Growth and structural transformation[R]. National Bureau of Economic Research, 2013。

[7] 对产业结构比较的批评参阅：贺俊，吕铁。从产业结构到现代产业体系：继承、批判与拓展[J].中国人民大学学报，2015(2)；黄群慧，黄阳华，贺俊，等. 面向中上等收入阶段的中国工业化战略研究[J]. 中国社会科学，2017(12):94-116.

[8] Herrendorf B, Rogerson R, Valentinyi. Growth and structural transformation[R].National Bureau of Economic Research, 2013.

[9] 包括欧盟15国、美国、日本、韩国、加拿大、澳大利亚。研究结构转型问题需要用到较长时间的历史数据，目前研究中主要使用的数据来源如下：麦迪森（Maddison）2010年项目数据库，欧盟KLEMS（资本、劳动力、能源、中间投入、服务5个单词的英文首字母缩写）数据库，世界银行指数，联合国统计司国家账户数据，佩恩表数据库，经济合作与发展组织消费支出数据。收入水平、产业增加值和就业数据相对容易获得，消费支出的分解在很多国家没有历史数据。

[10] 即1990年1单位美元的购买力。

[11] Buera F J, Kaboski J P. Scale and the origins of structural change[J]. *ournal of Economic Theory* , 2012, a, 147(2): 684-712.

[12] 样本国家在2000年占全球人口的68%，占全球增加值的80%。

[13] 这里定义的工业化高峰期是基于经济结构转型文献中经济活动从工业部门向服务业部门转移的各项指标所经历的由上升到下降的趋势性拐点。跨过工业化高峰期与是否仍处于工业化阶段并非一个概念。对工业化阶段的判断参阅：霍利斯·钱纳里，谢尔曼·鲁宾逊，摩西·赛尔

奎因。工业化和经济增长的比较研究[M].吴奇，王松宝，等，译，上海：上海三联书店，1989；郭克莎.中国工业化的进程、问题与出路[J]. 中国社会科学，2000(3):60-71；陈佳贵，黄群慧，钟宏武. 中国地区工业化进程的综合评价和特征分析[J]. 经济研究，2006(6):4-15.

[14] 工业包括制造业、采掘业以及电力、燃气和水的生产和供应业，制造业增加值占全部工业增加值80%以上。在现有统计数据中，工业增加值时间序列较长，可以作为反映制造业增加值份额长期变化轨迹的代理变量。

[15] 第二产业包括工业和建筑业。

[16] Buera F J, Kaboski J P. The Rise of the Service Economy[J]. *American Economic Review* , 2012, 102(6): 2540-69.

[17] Buera F J, Kaboski J P. The Rise of the Service Economy[J]. American Economic Review, 2012, 102(6): 2540-69.

[18] 对应于国际标准行业分类（ISIC）3.1版中的L-N项：公共行政与国防，强制性社保，教育，健康和社会工作，参见：https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17。

[19] 对应于国际标准行业分类（ISIC）3.1版中的O-P项：其他社区、社会和私人服务活动；以私人家庭为雇主的活动以及私人家庭的无差别生产活动，域外组织及机构。参见：https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17。

[20] 具体合并对应方式如下：将中国国家统计局公布的“批发和零售业”“住宿和餐饮业”对应于“贸易、餐饮和酒店”；“交通运输、仓储和邮政业”对应于“运输、仓储和通信”；“金融业”“房地产业”“租赁和商务服务业”“信息传输、计算机服务和软件业”“科学研究、技术服务和地质勘查业”对应于“金融、保险、房地产和商业服务”；“水利、环境和公共设施管理业”“教育”“卫生、社会保障和社会福利业”“公共管理和社会组织”对应于“政府服务”；“居民服务、修理和其他服务业”“文化、体育和娱乐业”对应于“社区、社会和私人服务”。

[21] Wei, Shang-Jin, ZhuanXie, and Xiaobo Zhang. 2017. From "Made in China" to"Innovated in China": Necessity, Prospect, and Challenges. *ournal of Economic Perspectives* , 31(1): 49-70.

[22] 霍利斯·钱纳里，谢尔曼·鲁宾逊，摩西·赛尔奎因. 工业化和经济增长的比较研究[M]. 吴奇，王松宝，等，译。上海：上海三联书店，1989.

[23] 最新发布的世界投入产出表数据只能更新到2014年。

[24] 李玉红，王皓，郑玉歆. 企业演化：中国工业生产率增长的重要途径[J]. 经济研究，2008(6):12-24.

[25] 毛其淋，盛斌. 中国制造业企业的进入退出与生产率动态演化[J]. 经济研究，2013(4):16-29.

[26] 一种衡量行业集中度的指标，即行业内最大的前n个企业所占市场份额之和。

[27] 行业集中度：格局重塑，以龙为首[R].[2017-08-22].华泰证券策略报告.

[28] Rodrik, Dani and Hausmann, Ricardo and Hwang, Jason, What You Export Matters(January

2006). CEPR Discussion Paper, No. 5444.

[29] 中国收入水平远低于出口复杂度所对应的收入水平，对此进一步解释参见Rodrik（2006）。

[30] 张斌，王雅琦，邹静娴. 从贸易数据透视中国制造业升级[J]. 国际经济评论，2017(3):13-27.

[31] 张斌，王雅琦，邹静娴. 从贸易数据透视中国制造业升级[J]. 国际经济评论，2017(3):13-27.

[32] 黄永明，张文洁. 中国出口复杂度的测度与影响因素分析[J]. 世界经济研究，2011(12):59-64.

[33] 李坤望，王有鑫. FDI促进了中国出口产品质量升级吗？——基于动态面板系统GMM方法的研究[J]. 世界经济研究，2013(5):60-66.

[34] 行业内效应指出口同类产品，更多的国外进口中间品被国内生产中间品替代；行业间效应则指出口产品当中更高的出口增加值率产品的比重上升，体现为出口产品的结构性变化。

[35] 以工业部门增加值在GDP中的占比峰值确定。

[36] 朱天，张军. 中国的消费率被低估了多少？[J]. 经济学报，2014(2):42-67.

[37] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究，2007(7):36-50.

[38] 徐现祥，王贤彬. 任命制下的官员经济增长行为[J]. 经济学（季刊），2010，9(4):1447-1466.

[39] 对于这个问题的进一步讨论，参见：张斌. 从制造到服务[M]//吴敬琏。比较. 北京：中信出版社，2015（5）.

中国经济增长路径的转变

张平 [1]

2019年中国人均GDP已达到1万美元，2020年在全面实现小康的基础上向实现现代化迈进，到2035年初步实现现代化，人均GDP超过2万美元，迈入高收入国家行列。按现在的高收入组计算，人均GDP超过1.3万美元，将突破中等收入上限，进入高收入国家行列。预计中国在2028年前后突破中等收入阶段，进入高收入国家行列；再经过几年的发展，到2035年，人均GDP超过2万美元，初步实现社会主义现代化；到21世纪中叶，预计人均GDP突破4万美元，成为现代化强国。 [2] 在经济转型的这一关键时期，党的十九大报告不仅给我们指出了经济发展路径，更给出了经济发展新阶段的基本矛盾、新发展理念和坚持改革开放的方式方法，并强调了发展体系始终围绕以人民为中心这一根本命题，中国经济增长也将从物质供给转向满足人的全面发展。因此，发展路径的转向已经是必然的选择，然而转折是艰难的。高速增长意味着“规模收益递增”、经济的“正反馈机制”自我强化，而转向以人的全面发展为导向的路径，经济走向均衡，意味着“规模收益递减”，经济的正反馈机制减弱，此时，需要构造非经济因素的“正反馈机制”才能打破对原有增长路径的依赖，转向新的发展方向和实现新的发展理念。本文依据S形增长路径模型预测未来的增长，从实证角度分析路径转变的条件和经验事实，提出适应增长路径转变的模型构造，引入非经济因素的“正反馈机制”以克服增长路径锁定，从而通过经济与非经济因素共同演化，实现中国增长路径转变，迈向现代化。

一、中国长期S形增长路径

（一）增长研究范式的转变

中国经济增长的长期路径一直是我们最为关心的命题。长期经济增长遵循着S形路径，并呈现阶段性演进的特征。从工业化转向城市化的阶段性变化会引起增长动力结构、政府干预、技术进步等发生阶段性变化。[3] 国际经验表明，由于技术进步中的“干中学”效应递减，低成本要素累积的不可持续，一国在从工业化到城市化、从低收入迈向高收入的过程中，会出现从“结构性加速”向“结构性减速”转换的挑战。[4]

S形增长路径涵盖了两个方面的拓展。第一个拓展是构造一个依赖时间的增长模型。该模型具有至少两期的阶段性特征：一期是具有“规模收益递增”的发展阶段，它受制于阶段性极限；另一期是“规模收益递减”的发展阶段。当经济发展处于“规模收益递减”阶段，能否依靠创新等新要素推动经济走向内生增长是不确定的，经济发展过程仍要受到资源、环境、气候等自然条件的约束，所以它需要一套新的发展模式。第二个拓展是将“非经济”因素纳入增长模型。在S形生产函数中，除了资本、劳动要素积累，还增加了新的规模递增要素，即把社会、制度、创意、人力资本等新因素纳入生产函数，并将单一的经济增长目标转向“人的全面发展”的经济社会福利目标，修补了新古典增长范式中的简化。

在主流经济学中，研究经济增长的经典模型主要有新古典增长模型和内生增长模型。其中，新古典增长模型是一个单调的要素积累增长模型，不包括阶段性，也不包含任何非经济要素，外生变量为技术进步和人口。内生增长模型将人力资本内生为技术进步，作为持续推动增长的因素。增长模型中也没有破坏自然资源、引起气候变暖的成本项目，没有两极化分裂社会的代价因素，把人类社会、意识形态、自然资源等高度复杂化过程简化为要素积累的增长模型，是永远增长的永动机模型，

适合于无限制开采物质的工业化生产阶段。用这样的经济增长模型分析基于人的全面发展以及人与自然和谐共生的现代化阶段，则有很大的局限性。

对经济增长过程做极其简化的经济学抽象分析对我们理解经济增长的机制无疑具有重要的作用，但它难以涵盖经济真实发展的多阶段特征和阶段转换的特性，而且过度简化了非经济性因素，成为一个孤立的系统，与将现实经济、社会、政治、文化、自然融为一体的人类真实活动也越来越不相关。这些问题引发经济学家积极进行探索，试图从多方面给予拓展和丰富。马克思主义学术传统一直将经济生产方式与阶级产生相联结，形成了丰富的经济与社会互动的发展机制分析，并划分了历史发展的大阶段，指导了实践。从亚当·斯密到现代经济学者都在不断探索经济与伦理、社会等人类活动变量的互动联结的理论逻辑。[5] 阿马蒂亚·森指出现代经济学的两个根源：一是由“边际革命”开创的经济学的“工程学”根源；二是经济学与伦理学的分离。[6] 经济与社会互动的分析浩如烟海，出现了经济“嵌入”社会等理论，以及在心理活动的基础上拓展出的行为经济学等。经济行为与人类社会、意识、道德、政治、法律等活动的互动是现代主义的一个基准。

对经济增长多阶段性的探讨，罗斯托在《经济增长理论史：从大卫·休谟至今》一书中提出了一个理论范式。他将经济增长划分为不同阶段，以此为基础，分别讨论了每个阶段的“增长基本方程式”“非经济因素”“增长阶段与极限”，并归纳了各个阶段的经济起飞、成熟技术、大众消费等。[7] 亚洲金融危机后，世界银行的“中等收入陷阱”假说再次将增长阶段研究推到了重要位置。作为新兴市场国家，中国如何跨越中等收入陷阱成为研究的一个重要课题。[8] 对增长的阶段性的讨论本质上隐含了阶段性断点的可能性和演化分叉的可能性，这也是人类社会多样性特征的一个产物。

在增长模型中加入自然环境冲击实际上就是加入成本项。大自然作

为复杂系统，在不断遭到破坏后，会产生“涌现”[9]的宏观现象，如全球性的气候灾害、污染、瘟疫等冲击，从而根本性地改变增长的技术和演进路径。工业化以来，以刺激消费、增加物质消耗为基准的GDP增长模式不断受到温室效应的挑战，自然灾害损失、污染和疫情等冲击的规模和频率都不断加大，已经构成了增长的损失（成本）项。古典式的自然开采—加工污染—过度消费的工业化生产与生活模式需要重新定义，转向可持续增长模式。[10] 2020年的疫情冲击，直接造成全球经济下滑，国际货币基金组织在《世界经济展望》中把全球经济增长预测从3.2%调低到-3%，[11]自然冲击带来的全球经济直接损失不断加大。气候经济学被全球接受，气候、环境、排放、循环经济等被列入全球气候协定，并将深刻地改变人们的生活和生产方式。中国是《巴黎协定》的缔约国，减少大气污染、降低排放、循环利用物质已经开启了中国新的生产方式。日本提倡“氢社会”，欧洲的“新工业革命”利用存量进行物质循环，而非新开采物质，逐步进入绿色平衡发展的状态，按物质测量，其GDP增长约为零。学者、大众、政府精英都重新讨论通过消耗物质提高GDP是不是经济增长的唯一目标？在跨越小康或进入高收入阶段后，精神享受是不是“精神收入”，能否被核算？总之，在自然成本冲击下，重新设置人类发展的新目标和新模式得到广泛讨论。

增长路径转变是经济增长路径逐步逼近阶段性极限的特征表述。路径转变是一个过程，属必然趋势。路径转变的方向则含有多种可能性，如经济学、组织学中讨论的“路径依赖”。导致路径没有成功地转换到更高的增长路径而陷入增长困境中，可称为“增长的陷阱”。

中国增长路径的阶段性极限特征表现在多方面：

（1）随着人均GDP的增长和市场全面开放，要素价格完成了国际市场定价，基于市场规模扩张和隐蔽资源（要素）重新定价推动的规模收益递增效应减弱。

（2）人口红利推动的劳动力供给比较优势逐步消失，人口老龄化

会导致人口负债。

（3）随着本国技术水平接近全球技术前沿边界，技术模仿收益下降，技术创新和开发的不确定性增强。

（4）随着城市化率的不断提高，后发国家从传统农业部门转向现代化部门，从农村到城市的结构再配置效率递减。

（5）自然成本约束明显加强，可持续发展成为增长的要求。

（6）基于城市发展的社会等非经济因素推动经济增长向包容性增长转变。

结合增长路径转变的上述特征，探索新的增长模型和发展模式实质上就是要促进发展模式转变，推动增长路径转变，其最大的特征就是通过加入非经济因素，形成“正反馈机制”，从而引导经济增长转向新的路径。

（二）S形增长模型和2021—2050年的预测

S形增长模型本质上就是将基于资本、劳动等经济要素积累的生产函数扩展成一条因时而变的增长路径。[12] 利用贝叶斯参数估计法得出的模型和1978—2019年的数据，我们重新估计了中国长期增长曲线（见图1），[13] 从中可得到参数估计值α 的均值为0.00412，95%的置信区间为（0.00398，0.0042），a 的均值为86.1516，95%的置信区间为（83.9856，89.4521）；b 的均值为0.0892，95%的置信区间为（0.0827，0.09176），收敛于α =0.00412，可得到k =242.72，α =86.1516，b =0.0892，得出我国人均GDP的S形增长函数为：

$$y_i=\frac{242.72}{1+86.1516\cdot e^{-0.0892i}}$$

1978—2019年实际人均GDP与模拟人均GDP的预测误差项为e^2=7.4159，曲线见图1，计算出的拐点为2033年，即我国人均GDP增长从高速增长转向中高速增长阶段，再转入稳定增长期；2034年以后我国人均GDP增长将进入平稳发展期。

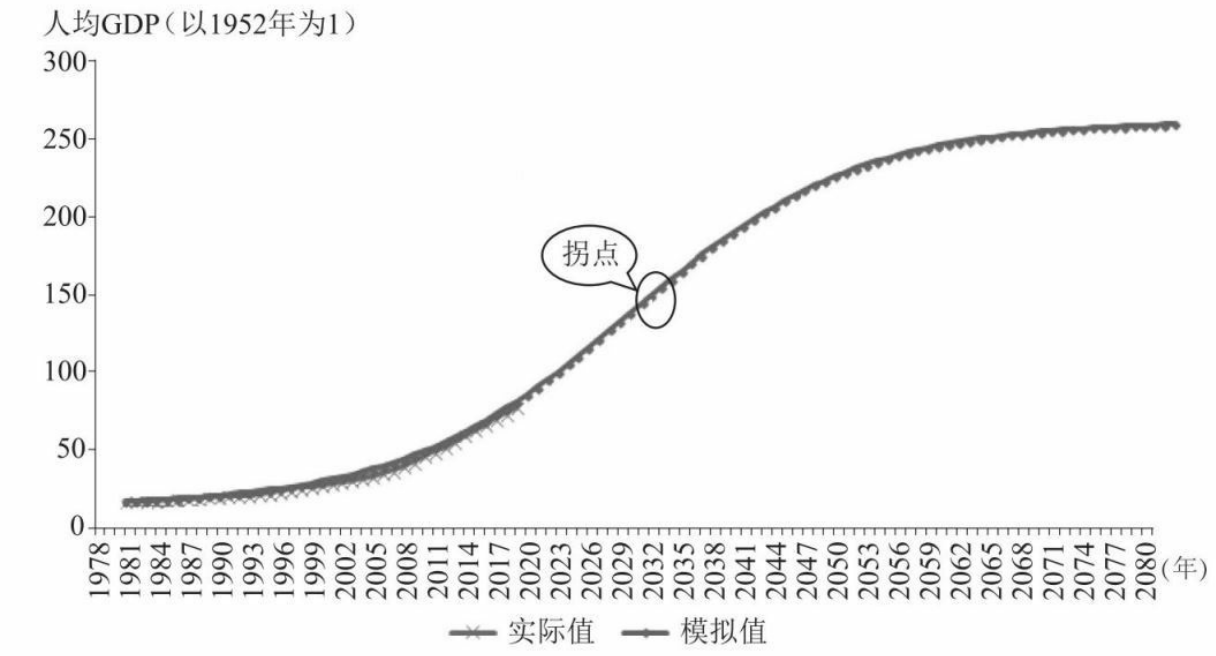


图1 中国长期增长曲线

注：该模型测算由中国社会科学院经济研究所陈昌兵研究员更新计算。

根据模型的预测值，以我国2019年人均GDP达到1万美元为基数，由于新冠疫情冲击，2020年只按名义增长3.5%和人民币兑美元汇率7∶1计算GDP增速，而后年份的预测我们假定汇率为7，做了三个阶段的通胀率假设：2021—2033年通胀水平保持2%，2030—2040年通胀降低到1.5%，2041—2050年通胀降低到1%。按模型预测的人均GDP计算（见表1），到2033年，中国人均GDP达到2.4万美元，到2050年人均GDP达到4.1万美元，实现现代化强国的目标。到2050年，我国经济增速将从现在的赶超速度逐步向发达国家的经济增速收敛，因此决定经济实力和

财富水平的关键不是速度而是一国经济的稳定和持续增长，汇率升值则是一国经济、政治与社会多方面和谐稳定在货币信用上的反映。就此而言，降低经济增速的波动，保持稳定和可持续增长才是新发展阶段的根本。

表1 中国未来增长的预测

年份	人均国内生产年增长率（%）	国内生产总值增长率（%）	人口增长率（%）	人均 GDP 预测（贝叶斯）以 1978 年为基期的实际增长率（%）
1978	10.2	11.65	1.35	
1979	6.2	7.57	1.33	9.20
1980	6.5	7.85	1.19	9.19
1981	3.8	5.14	1.38	9.18
1982	7.4	9.03	1.58	9.16
1983	9.2	10.77	1.33	9.15
1984	13.7	15.23	1.31	9.13
1985	11.9	13.51	1.43	9.11
1986	7.3	8.95	1.56	9.09
1987	9.9	11.72	1.67	9.07
1988	9.4	11.3	1.58	9.05
1989	2.6	4.21	1.51	9.02
1990	2.4	3.9	1.45	9.00
1991	7.8	9.3	1.30	8.97

年份	人均国内生产年增长率（%）	国内生产总值增长率（%）	人口增长率（%）	人均 GDP 预测（贝叶斯）以 1978 年为基期的实际增长率（%）
1992	12.8	14.2	1.16	8.93
1993	12.6	13.9	1.15	8.90
1994	11.8	13	1.12	8.86
1995	9.8	11	1.06	8.82
1996	8.8	9.9	1.05	8.78
1997	8.1	9.2	1.01	8.73
1998	6.8	7.8	0.92	8.67
1999	6.7	7.7	0.82	8.62
2000	7.6	8.5	0.76	8.56
2001	7.6	8.3	0.70	8.49
2002	8.4	9.1	0.65	8.42
2003	9.4	10	0.60	8.35
2004	9.5	10.1	0.59	8.26
2005	10.7	11.4	0.59	8.18
2006	12.1	12.7	0.53	8.08
2007	13.6	14.2	0.52	7.98
2008	9.1	9.7	0.51	7.88
2009	8.9	9.4	0.49	7.76
2010	10.1	10.6	0.48	7.65
2011	9	9.6	0.48	7.52
2012	7.3	7.9	0.50	7.38
2013	7.2	7.8	0.49	7.24
2014	6.8	7.4	0.52	7.10
2015	6.4	7	0.50	6.94
2016	6.1	6.8	0.59	6.78
2017	6.4	6.9	0.53	6.61
2018	6.3	6.7	0.38	6.44

年份	人均国内生产年增长率（%）	国内生产总值增长率（%）	人口增长率（%）	人均 GDP 预测（贝叶斯）以 1978 年为基期的实际增长率（%）
2019	5.7	6.1	0.33	6.25
2020				6.07
2021				5.88
2022				5.68
2023				5.48
2024				5.28
2025				5.07
2026				4.86
2027				4.66
2028				4.45
2029				4.24
2030				4.04
2031				3.83
2032				3.63
2033				**3.44**
2034				3.25
2035				3.06
2036				2.88
2037				2.70
2038				2.54
2039				2.38
2040				2.22
2041				2.07
2042				1.93
2043				1.80
2044				1.67
2045				1.55

年份	人均国内生产年增长率（%）	国内生产总值增长率（%）	人口增长率（%）	人均 GDP 预测（贝叶斯）以 1978 年为基期的实际增长率（%）
2046				1.44
2047				1.34
2048				1.24
2049				1.15
2050				1.06

资料来源：国家统计局。中国统计年鉴2019[M].北京：中国统计出版社，2019.

二、中国经济增长转变中的经验事实与模式演进

我们预测2033年为经济增长转折点，转折本质上是一个过程，而不是一个简单的预测时点，这个过程是一组经验事实推动的转折过程。我们就这一转折过程的经验事实进行梳理，并配合发展模式的变与不变予以讨论，从而理解转折过程中不可改变的趋势和传统模式锁定的冲突与调整。

（一）经济增长转变中的经验事实

在中国经济转折过程中，我们可以看到一系列相关事实，都在揭示规模收益递增过程的转变。

1. 结构性减速

出口导向型工业化推动的规模递增的经济赶超阶段结束。2012年，中国经济增长从“结构性加速”转到“结构性减速”。[14] 工业化是中国赶超式增长的第一大结构性动力，2011年前，中国工业增加值占GDP比重在40%以上，个别年份会低些，但很快就会恢复；而2011年后，工业增

加值占GDP比重系统性下降，到2019年下降到30%。“结构性加速”是指资源从低效率的传统产业部门配置到高效率的现代化工业部门，通过结构性配置带来的规模收益递增实现高速经济增长。完成工业化后，由于服务业的规模效率低于工业部门，所以中国经济结构服务化开始加速后，经济增长因服务业比重上升逐步减缓，这与发达国家经历的增长历程和趋势相一致。经济结构服务化是路径转向的最重要标志。

2.全球化市场带来的规模收益递增结束

在经济赶超阶段，中国通过比较优势，用出口拓展全球市场，到2015年时出口份额达到全球出口份额的14%，而后略有下降；到2019年时，为13%左右，出口份额占全球出口份额已达到极限，出口带动的全球市场扩展带来的规模收益递增趋势结束。净出口占GDP的比重从2007年的8.6%下降到2018年的0.85%，出口带动效应下降，出口导向的经济扩张结束，逐步进入以国内消费为主导的经济发展阶段。

3.空间聚集的规模收益特征预计到2030年前后消失

中国2011年城市化率突破50%，2019年中国城市化率突破60%，空间聚集带来的规模效应推动了城市化的投资、私人住房购买和城市化建设产业的发展。到2030年城市化率达到70%后，人口城市化速度主要依循城乡人口自然增长，城市规模聚集度逐步稳定，为人口空间聚集而大幅度投资的城市建设周期也基本结束，城市化加速增长路径转向平稳增长路径。

4.人口红利到2012年时已结束

人口红利，即劳动人口占总人口的比重，是中国赶超路径的一个最重要的因素。对于以农业为主导的后发国家来说，人口过多是一种负担，会导致其落入“马尔萨斯陷阱”。只有大量农村剩余劳动力转移到工业化进程中，而且参与国际化分工体系，才能化负担为红利。中国的劳动力人口占比到2012年见顶，随后逐步缓慢回落，人口老龄化加快。按

联合国的人口预测，中国人口总量到2031年达到14.6亿的顶峰，随后人口增长转变为负增长，劳动力供给增长率下降，65岁及以上年龄人口占比接近20%。

5.中国的资本形成增长速度逐步下降

资本形成来自一国的储蓄，包括国内投资和净出口，中国净出口占GDP比重下降到了1%，因此中国储蓄现在主要来自国内储蓄的增长。从现有情况看，储蓄增长率与收入增长率保持正相关关系。随着经济增长减速，收入增长也将减缓，进而导致储蓄增长减缓。同时，居民、企业、政府负债增长加速，按国家金融实验室公布的2020年资产负债表，2020年第一季度居民负债占GDP的比重为57.7%，企业负债占GDP的比重为161.1%，政府负债占GDP的比重为40.5%。[15] 净储蓄水平在持续下降，资本形成增长逐步减速。

6.中国汇率重估带来的GDP高速增长到2016年人民币加入SDR（特别提款权）后结束

1994年，中国实现汇率并轨，从1美元兑5.8元贬值为8.7元，中国从此开创了持续出口盈余的历史。随着中国贸易占全球份额的提高，汇率调整带来的出口效应得到第一次修正。2005年人民币持续小幅升值，持续到2015年，中国GDP按美元计算的超高速增长，包含了名义GDP的高速增长和汇率升值。汇率升值导致的大量国际资金涌入中国，以及持续贸易盈余导致的基础货币投放增多，使得货币供给大幅度增加。每年物价上涨将中国名义GDP增长率推高为两位数，加上每年汇率升值约3%，使得中国以美元计价的GDP年均增长率超过两位数，与美国GDP接近。可以说，汇率升值带来了中国的超高速赶超和巨大的财富效应。2015年8月11日，中国再次推行汇率改革，汇率按市场原则定价；2016年10月，人民币加入国际货币基金组织的SDR体系；2017年后人民币双向波动；直到2020年稳定在7上下，形成比较均衡的汇率体系。但基于汇率升值带来的超高速经济增长已经结束。汇率定价透明化后，中国资

源（要素）价格也逐步与国际定价接轨，隐性的资源（要素）重估结束。

此外，中国2015年加入《巴黎协定》，强调了中国减排的国际责任，自然环境约束成为新的成本。

上述基本事实预示着阶段性发展逐步走向极限，转折已经不可避免。2019年，中国人均GDP超过1万美元，未来15年将跨越中等收入阶段，跻身高收入国家行列，增长速度将向发达国家收敛，规模收益将逐步走向递减。

需要指出的是，增长路径转变是不以人的意志为转移的，它有其内在的逻辑，符合现代化发展的三大规律。

第一，符合人类需求定律。经济学中的恩格尔定律、心理学的马斯洛需求层次理论等大量事实与理论都已经证明了需求定律，即随着人们收入的不断提高，人们物质消费占比不断下降，精神需求不断上升，与之匹配的就是服务业占GDP比重持续上升。[16]

第二，符合广义人力资本消费和创新效率补偿的规律。精神需求的提高，必须有广义人力资本消费的提高，从而提升人的创新能力，形成创新效率补偿，否则该循环就不能持续。[17]

第三，符合人的全面发展规律。人们的收入与福利水平超过小康阈值后，经济体逐步进入均衡增长阶段，人们面临的经济约束逐步减弱，人的全面发展成为现代化的中心议题，大量的非经济因素成为现代化体系构建的新基础。

（二）转型方向、路径依赖与模式变革

2020—2035年，中国将从小康社会步入现代化国家，这是跨越中等收入进入高收入国家行列的最重要阶段。首先，经济规模收益递增消失，经济增长放缓，单一的GDP增长目标的激励作用减弱，增长路径需

要转变；其次，与原有高速增长相伴的增长模式需要转变，即增长模式中的宏观激励导向需要转变，只有重新确立激励目标及相关结构（市场结构、产权结构、生产结构、利益格局等）和动力机制（正反馈机制）的转变，才能改变路径锁定状态。

中国从经济赶超模式转变为高质量发展模式，从单一物质增长转向以“人的全面发展”为基准，创新、协调、绿色、开放、共享和经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”的协同发展，成为一个全新的激励目标。在未来的基本经济增长模型中，一方面，要融入更多具有规模收益递增的新要素，将创意、人力资本、知识与数据等变量加入创新变量组中；另一方面，要在基本增长模型中加入非经济要素，比如绿色作为可持续变量加入，共享作为包容性变量加入。而在经济因素外，政治、文化、社会、法律等制度性治理变量，同样是重要的新变量，也要纳入增长模型体系中。高质量增长模型的要素组合要远远多于传统的增长模型，而被解释变量也不仅仅是GDP，而是包含了基于“人的全面发展”的多维社会福利目标函数。

增长路径的转变和模式变革的根本是打破路径依赖。由于增长的“规模收益递增”接近尾声，可用的正向经济绩效激励或可分享的利益越来越少，既得利益者会展开存量博弈，强化增长的路径依赖，固化既有增长模式下的利益格局。博弈的第一种方式是透支未来，增加负债，试图延续“规模收益递增”；第二种方式是保证既得利益者的利益，强占弱势群体的分配份额，加大分配不公和收入差距；第三种方式是通过更多的干预、管制等损害市场机制，设租寻租，大幅度增加交易成本，降低制度效率。

为了打破路径依赖和利益格局固化，在微观层面要围绕着降低交易成本，不断吸收具有规模收益递增性的新要素，积极推动和深化市场配置资源改革，加强产权保护。在宏观层面，要尽快构建宏观资源配置体制的改革，以矫正政府干预资源的行为，积极改变增长路径的导向、激

励目标和增加社会等非经济因素的参与，从而消除路径依赖对新增长资源的消耗，为转型创造有利的宏观导向。

三、改革宏观资源配置体制和政府治理机制

路径转变需构造新的目标、激励和资源分配机制，将社会等非经济因素纳入发展模式，推动建立非经济因素的正反馈机制。从中国当前的发展阶段看，积极深化和推进基于产权保护的法律制度体系，降低交易成本，提高市场配置资源的效率，激活新的生产要素，使其融入创新增长体系，是社会主义市场经济制度的完善过程，而宏观资源配置体制的转型是现阶段转型的核心任务。中国经济已经迈入新发展阶段，宏观资源配置体制和国家治理的经济基础发生了根本变化。1993年以来，工业化的宏观调控和政府治理体系经过了27年的实践，需要基于新发展模式进行重新设定和积极调整，新发展模式的最突出特征就是“人的全面发展”。这要求政府的宏观资源配置从促进生产转向提供公共服务，从GDP单一经济绩效指标转向包含“人的全面发展”的社会福利目标。为此，需要改革宏观资源配置体系，包括财税体制、金融体制、政府治理体制和相关激励导向，推动社会参与共同构建社会、意识形态、法律等非经济因素作为支持转型的正反馈因素。宏观资源配置体系的改革有利于厘清政府、国企的边界，硬化地方政府的约束，明确政府以公共服务为本的激励目标，并通过政府体制的转型，积极推动国企转型。

宏观资源配置体系改革的当务之急就是：一方面，要提高国家防范系统性风险的能力，建立有助于推动经济转型的新宏观资源配置体系，保障中国经济跨入高收入和高质量的平稳发展阶段；另一方面，基于国家现代化目标完善国家治理体系，将文化、政治、法律、社会等积极的转型因素平稳地与经济转型协调一致，通过非经济因素的正反馈推动经济体系进入创新、均衡的增长路径。从全球增长的一般规律看，只要名

义GDP增长保持高于发达国家的均值增长（3%），保持汇率稳定，中国与发达国家人均GDP就会不断收敛，成功跨进高收入国家的行列。总而言之，保持“稳中求进”，在宏观稳定的同时，进行适应发展阶段的体制改革，激励国家向高质量现代化国家转型。

（一）宏观资源配置体制改革的着力点

宏观资源配置体制的转变与发展阶段相关联。国际货币基金组织为中国宏观管理框架改革列出了11项阶段性评估：（1）从外部需求转向国内需求；（2）从投资转向消费；（3）从工业转向服务业；（4）在资源分配上，从国家导向转向市场和私人部门推动；（5）从过高的企业债务转向可持续的杠杆水平；（6）从财政债务上升（特别是地方政府债务）转向可持续的财政；（7）从金融部门自由化转向改善治理；（8）从增加要素投入转向提高生产率和鼓励创新；（9）从不平等的增长转向更包容的增长；（10）从高污染转向绿色增长，可持续利用能源；（11）从旧式的、间歇性的政府公告，转向及时、清晰易懂的沟通。[18] 这些评估指出了宏观资源配置体制改革的方向。

中国政府始终保持非常清醒的头脑，从2012年以来提出的新常态、供给侧结构性改革，2015年签署《巴黎协定》，推动经济向高质量发展转型，制定两步走的现代化目标，重新确立新的发展阶段的社会主要矛盾，制定了国家治理现代化体系建设，把中国经济发展与转型的目标和步骤清清楚楚地摆放在全国及全世界人民眼前。中国发展路径的方向和目标是明确的。方向明确后，需要改变政府治理形态和与之相关的宏观经济资源配置与激励机制，才能推动资源配置向正确的方向转型。

（二）政府治理和公共财政体系改革

与政府治理密切相关的就是财政体系。中国已经通过了“税收法定原则”，在国家治理层面迈出了坚实的步伐。随着城市化进程的推进，

纳税规模的覆盖面越来越广，特别是在户籍改革后，城市居民转化为城市纳税公民，公民成为社会经济发展的主体，取之于民、用之于民的公共财政收支体系被纳入人大立法体系中，公民通过参与政府公共财政收支体系的决策与监督过程，逐步形成现代政府治理与公共财政体系。政府软预算约束、公共服务与纳税不匹配、公共决策与监督机制缺失等问题，都需要政府对财政体系进行调整与改革。

调整政府治理最好就是从财政入手：一方面，改革基于工业化建构的财政体系；另一方面，通过立法建立规范的政府治理体系，将公民纳入国家治理过程，通过立法、公共决策与监督参与等方式完善政府治理，建立起基于以人民为中心的现代治理体系架构。从财政改革看，首先要重新建立财力和事权相匹配的财政税收体系。这种重新匹配，不仅仅表现在财政收入和公共支出的数字匹配上，更应该体现在城市居民享受服务与纳税责任，以及中央与地方事权、财权的匹配上，否则会导致财税体制缺少可持续发展的韧性和合理性。

公共财政制度改革方向应概括为以下几点：

（1）从流转税为主导的税收体制，转向以直接税和间接税为双支柱的混合型体制，从单一针对企业法人征税转向对自然人和法人共同征税，逐步形成纳税责任与享受公共福利相匹配的格局。

（2）增加地方消费增值税，并将其作为地方的主税种。要从流转税征收环节入手，从生产环节和消费环节征收增值税，即从生产环节继续向企业征税，税率应该继续下降到9%，降低企业的增值税负担，提升企业竞争力。同时，从消费环节开征价外消费型增值税，税率从1%起逐步提高，征收的税收归地方，减轻地方对土地财政的过度依赖，同时通过提高对人的服务质量，聚集人流消费，从中获得税收收入。

（3）强化政府预算和负债硬约束。这需要立法层面和政府监督层面的改革。当然这一改革也需要做债务的技术型处理，因为大量地方债务是为弥补地方财政缺口累积而成的，属于中央与地方收支不匹配的产

物，需要矫正。

（4）中央与地方的事权和财力匹配。按服务范围与效率等原则进行中央与地方事权的合理划分，在城市化发展的今天已经无法回避了。中央与地方事权匹配磨合多年已经有很多技术性讨论，但事权改革一直没有落实，“上面请客，下面买单”，买单的钱要靠地方政府负债和卖地来筹集，这是不合理的。中央和地方关系是财税改革的重点，这方面有中国历史上积累的经验，也有大量国际经验可依循，因此是决心问题，而非技术难度问题。[19]

（5）包容性和绿色发展，以及未来社保基金的可持续性，都在挑战当前财政体系的收支状况和运转效率，在构建新的财政体系时，需要将其纳入并予以考量。[20]

（三）货币供给体系改革

宏观资源配置体制最重要的一个方面就是一国的货币供给方式。一国经济如果走内需激励，则货币发行多与国家信用挂钩，以国债为资产作为货币供给的基础；如果走外需激励，多以外汇资产作为货币供给的基础，这样可以稳定汇率，有利于出口。中国1994年开始汇率改革，逐步走向了基于出口导向的工业化，货币供给从主权信用转向了基于外汇资产的货币发行，稳定了汇率，促进了出口。

2013年外汇占款达到顶点后，随着2015年汇率改革，外汇占款显著下降，导致央行缩表。2016年，央行依靠“其他金融机构借款项目”——以其他金融机构的国债等抵押物发行的各类短期、中期借贷便利等，大幅度创造资产，新的资产带来的货币创造占比已经逐步弥补了外汇占款下降带来的缺口。通过不断降准提高货币乘数，以扩张M2（广义货币供应量）的供给。以外汇占款做抵押的货币发行模式是明显的小国模型，类似于货币局制度，可稳定钉住汇率，有利于出口导向，并推动出口—货币供给的良性循环，形成以出口导向为基础的货币供给体系。但

是，中国现阶段的出口导向型工业化已逐步结束，汇率按市场定价，货币发行的基础也发生了变化。当前以银行债券做抵押进行再贷款的方式属于过渡模式，应逐步转向以公债为资产的大国信用模型体系，国债作为新的资产来源将逐步进入金融市场。国债收益率作为利率市场化和货币政策指引才是未来大国选择的方向。因此，向基于国债的货币供给体系转型时不我待。这种转型一方面可为中国长期发展筹资；另一方面也可改变依赖外汇占款的货币发行格局，有利于加快利率市场化，推进以国债利率为基准替代基于中期借贷便利（MLF）利率为基准的贷款市场报价利率（LPR）的改革。中国没有快速转向大国货币发行的原因有很多，一个根本原因就是政府软预算约束，财政收支体系存在很多不规范现象。政府治理现代化是货币供给体系转向大国模式的前提。[21]

（四）政府资源配置体系改革

中国赶超成功的重要经验之一就是政府干预资源配置，即“有为政府”，通过产业政策、土地政策、税收优惠政策、选择性金融政策推动招商引资和工业化。中央和地方政府的税收都与工业化高度相关，相关部委也与地方政府相配合，形成了一组激励相容的中央、地方大力发展工业化的纵向资源配置体系，取得了突出的赶超效率。但工业化见顶后，产能过剩、过度污染和负债等问题逐渐暴露。供给侧结构性改革，就是针对这些方面的改革举措之一。

政府资源配置体系改革的一个重要方面是，从直接干预资源配置的产业政策转向激励竞争和创新的“创造环境”式的产业政策。在发达国家，产业政策是功能性干预工具，旨在创造有利于产业发展和创新创造的环境，因此发达国家产业政策往往致力于对小企业的扶持，多集中于改善环境、降低风险等方面，而不是直接采用补贴的方式。增长路径转变后，创新和就业都需要中小企业的大发展，产业政策重点也从干预产业发展转到主体功能区规划，为小企业发展创造条件，在改善基础设

施、金融设施、社会公共服务设施等领域加大投入。

政府资源配置体系与政府行政管理体制密切相关，因此也要加快推进行政管理体制改革，转变政府职能。一方面，要从立法层面推动放松行政化管制，特别是以事业单位体制改革为突破口，降低科教文卫体的行政管制，让市场配置资源满足大众的需求，促进服务的升级，满足以人为本、全面发展的需求；另一方面，要提高监管水平，不断提升营商环境质量，迎接规则层面的治理参与，并与国际规则对接，探索中国屹立于世界的相互融合之道。[22]

（五）构建社会等非经济因素的正反馈机制

鉴于现阶段的宏观资源配置仍然囿于传统工业化的资源配置机制，不可避免地导致混乱状况的出现，这有悖于增长路径转变的阶段性要求。从经济阶段转换的要求看，必须着眼于建设新的宏观资源配置体系：第一，发展目标已经从以物质生产为中心转向以人民为中心，因此，生产供给导向的宏观管理体系要转向消费导向的宏观管理体系。在这一转向的背景下，提高居民收入份额和人力资本回报率，强化消费跨期效率补偿，成为宏观资源配置目标的一个重要方面。第二，发展机制已经从低成本—规模扩张的单一效率标准转向基于多样性—风险分散的经济韧性标准，从而形成效率—韧性较为均衡的宏观资源配置体制。第三，激励方式已经从工业化的产业干预转向竞争政策，特别是将服务部门从管制和低效率中释放出来，以部分市场供给的方式促进服务业升级，强化创新的市场激励。第四，发展战略逐渐从出口导向调整为“大国模型”，以内需为主，提升国际分工价值链的地位，增厚出口附加价值。

为了推动增长路径转型，宏观资源配置需要适应性转变，归根结底要坚持两条：第一，要逐步推动政府治理现代化，构建基于城市化发展的资源配置体制，财政、金融、产业政策两套体制并轨，完成协调、监

管、配置、激励信号的一致性，实现主体目标的一致性，从根本上转变到服务以人为中心的内需发展；第二，重构国家发展目标，从单一的GDP绩效标准转向以人为中心的新的国家福利目标，其中除了包容性、可持续的经济效率目标，还要将政治、文化、社会、绿色等非经济因素纳入国家福利目标体系。

经济、政治、文化、社会、绿色“五位一体”的新国家福利目标的实现，需要一组非经济类因素参与转型过程，构造正反馈机制，推动经济增长向高质量发展模式转型。国内涉及这方面的研究已经有很多，例如刘世锦等在《陷阱还是高墙？》中提出：“以促进社会成员最大范围、最深程度、更高质量参与工业化、现代化进程为目标，着力推进相关领域改革取得突破；其要点可概括为：扩大参与机会，提升参与能力，完善鼓励创业、创新的制度和政策，创造稳定的参与预期的法治环境。”[23] “高质量发展是一个总括性理念，经济高质量是社会高质量和治理高质量的输出”，“城市化的本质是福利社会”，其转型的核心是要发展出“知识中产阶级”。知识中产阶级的一个重要角色就是参与转型，形成“正反馈”的群体理论。[24] 高质量转型需要社会成员的广泛参与，并从中获益，构造这种正反馈机制才能有效地推动目标、路径方向和机制的成功转型。

---

[1] 本文作者张平系中国社会科学院经济研究所研究员。

[2] 这些价值均以当期价格计。

[3] 张平，刘霞辉。中国经济增长前沿[M].北京：社会科学文献出版社，2007.

[4] 张平，刘霞辉，王宏淼。中国经济增长前沿II[M].北京：中国社会科学出版社，2011；中国经济增长前沿课题组。中国经济长期增长路径、效率与潜在增长水平[J].经济研究，2012（11）.

[5] 乔洪武，等。西方经济伦理思想研究（全三卷）[M].北京：商务印书馆，2017:10.

[6] 阿马蒂亚·森。伦理学与经济学[M].王宇，等，译。北京：商务印书馆，2000:10-11.

[7] W.W.罗斯托。经济增长理论史：从大卫·休谟至今[M]. 陈春良，等，译。杭州：浙江大学出版社，2016.

[8] 张平。中等收入陷阱的经验特征、理论解释和政策选择[J].国际经济评论，2015（6）.

[9] “涌现”一词来自系统科学，意指系统中的个体遵循简单的规则，通过局部的相互作用构成一个整体的时候，会产生一种难以预测的复杂现象。涌现并不破坏单个个体的规则，但是用个体的规则无法加以解释。简而言之，涌现表明了“系统整体大于部分之和”。

[10] 赫尔曼·E.戴利. 超越增长：可持续发展的经济学[M]. 诸大建，等，译. 上海：上海译文出版社，2001.

[11] IMF.World Economic Outlook.www.imf.org. Apr,2020.

[12] 刘霞辉。论中国经济的长期增长[J].经济研究，2003（5）.

[13] 陈昌兵，张平。加快我国现代化建设，实现第二个百年奋斗目标[M].北京：中国社会科学出版社，2018.

[14] 袁富华。长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”：一种解释[J].经济研究，2012（3）；中国经济增长前沿课题组。中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径[J].经济研究，2013（10）.

[15] 张晓晶，刘磊。宏观杠杆率——NIFD季报[J/OL]. www.nifd.cn. 2020-04.

[16] 中国经济增长前沿课题组。突破经济增长减速的新要素供给理论、体制与政策选择[J].经济研究，2015（11）.

[17] 袁富华，张平，刘霞辉，楠玉. 增长跨越：经济结构服务化、知识过程和效率模式重塑[J].经济研究，2016（10）.

[18] 林卫基，等。中国该如何深化改革：IMF的国际视角[M].北京：中信出版社，2018.

[19] 魏加宁。如何实现国家治理现代化：对改革基本问题的思考[M].北京：中国发展出版社，2017.

[20] 付敏杰，张平，袁富华。工业化和城市化进程中的财税体制演进：事实、逻辑和政策选择[J].经济研究，2017（12）.

[21] 张平。货币供给机制变化与经济稳定化政策的选择[J].经济学动态，2017（7）.

[22] 张平，张自然，袁富华。高质量增长与增强经济韧性的国际比较和体制安排[J].社会科学战线，2019（8）.

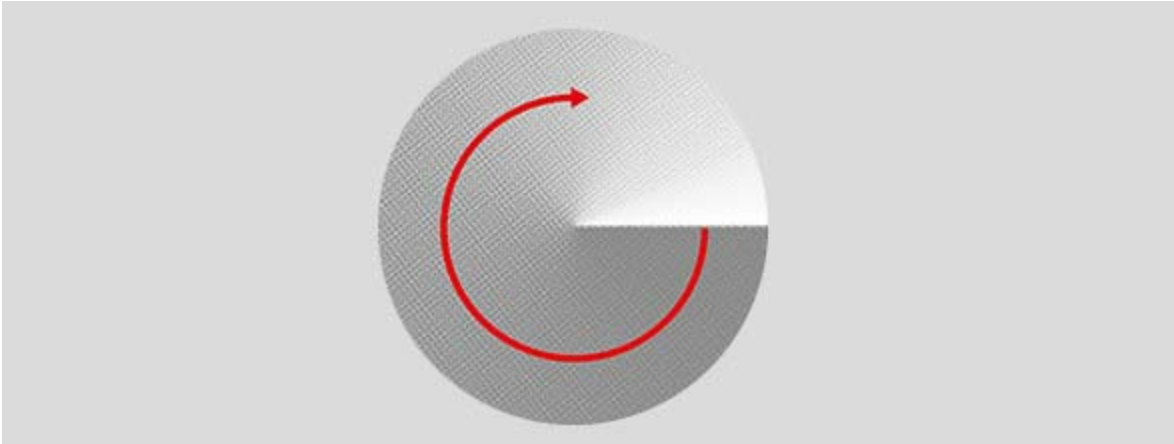
[23] 刘世锦，等。陷阱还是高墙？[M].北京：中信出版社，2011：31-32.

[24] 高培勇，等。高质量发展的动力、机制与治理[J].经济研究，2020（4）.

第二篇

新发展格局

提升经济发展水平的战略抉择



“十四五”时期中国经济新增长潜能

刘世锦 王子豪等 [1]

改革开放至今，中国经济经历了长时间的快速增长，取得了举世瞩目的成就。在刚刚过去的2019年，中国人均发展水平已突破一万美元，GDP接近100万亿元人民币。但与高收入经济体相比，从人均上看，中国的发展并不充分，经济增长的质量和效益存在较大差距。如何成功跨越中等收入陷阱，进入高收入社会，已成为当下迫切需要研究的议题。十九大报告提出，我国到2035年基本实现社会主义现代化的目标，并指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。在未来追赶高收入经济体的进程中，如何准确把握人民对美好生活的需要，实现更为平衡和充分的发展，意义重大而深远。本文立足于终端需求视角，利用发达经济体终端需求结构可比性和趋同性强的特点，分析高收入经济体终端需求标准结构演变路径，通过国际和历史比较，展望我国全国层面和省级层面终端需求结构未来的变化方向，并基于投入产出模型量化分析终端需求分项变化对分行业总产出的拉动作用，进而从需求侧和生产侧共同探究未来经济新的增长潜能。

一、终端需求分析框架的特点及优势

根据对经济循环过程的理解，本文从终端需求（Gross Final Products，以下简称GFP）视角出发，通过不同经济体相似发展阶段的比较研究，分析中国经济未来新的增长点。GFP概念是在对现有统计体系中的支出法GDP进行重新划分的基础上形成的，其含义严格界定

为“GDP当中不再直接进入下一个生产过程的产品”（刘世锦，2015）。按此定义，GFP具体包括居民消费、政府消费和非生产性投资（或消费性投资）。其中，非生产性投资是指房地产投资、基础设施投资和服务业投资中与民生直接相关的部分。与GDP分析框架相比，GFP分析框架在中长期增长研究方面具有以下三个方面的明显优势。

第一，GFP是发展的最终目的，与消费者更具“亲近性”。从支出法角度看，GDP由最终消费、资本形成和净出口组成，用以度量一定时期内全社会的新增价值。如果把视野放宽就会发现，真正与消费者直接发生关系的、被“消费”的，只是GDP当中的部分产品，即GFP对应的部分。另一部分产品，如机器设备、厂房等，则重新返回下一个生产过程，属于生产性投资，只是发展的手段。此外，目前的统计口径把住宅、基础设施列为投资，与其固有的消费属性形成矛盾，也与人们的日常经验相悖。因此，从统计角度看，GFP涵盖居民消费、政府消费和非生产性投资，测度的是一国政府和居民在衣食住行、文娱教卫等方面的支出。通俗地说，GFP体现了经过复杂的经济活动后“最终留下的那些东西”。

第二，GFP是经济增长的出发点和最初驱动力，能够更好地判断一个经济体的增长规模、质量和效率。在整个国民经济循环流程中，GFP具有源头性质。GFP各个组成部分的变动，将会带动长短不一的投入产出链条的变动。反过来看，每一类中间产品的直接消耗和完全消耗也都最终追溯到某一种终端需求。也正是GFP驱动着庞大的投入产出网络，演绎出日趋复杂的经济社会发展结构。一个经济体的增长实绩，集中表现在终端需求的规模、质量和增长速度上。把握住GFP，就从源头上把握住了经济增长的可能路径。

第三，GFP与不同经济体的资源禀赋、竞争优势、国际分工格局等因素关系不大，而与人们的需求偏好和收入水平的关系更直接，因此，在人均收入水平相近的经济体之间，GFP结构具有更好的可比性。一个

经济体呈现什么样的生产结构，很大程度上取决于该经济体的比较优势、资源禀赋。特别是在全球化水平达到空前高度的情况下，几乎所有经济体都或多或少地融入全球分工体系，产业结构差异较大。从生产侧分析增长潜力、结构和路径，通常只能寻找一组产业体系、发展路径类似的样本进行比较，分析范围相对狭窄。而GFP能够直接反映不同经济体之间终端需求结构及其演进的相似性，以及终端需求结构随着收入水平提升所呈现的显著趋同性，这一点是人们以往缺少关注的。其隐含的逻辑是，尽管不同经济体的居民在历史、地理、种族、文化乃至制度上差异很大，但随着收入水平的提升，在追求实现美好生活需要上，却表现出相当高的一致性。因此，从GFP角度出发，能够更为全面准确地衡量一个经济体的实际发展水平和结构的合理性。

二、高收入经济体终端需求结构的历史演变

（一）高收入经济体的**GFP**结构特征

为了更好地揭示GFP结构演变的特点，总结提炼不同经济体向高收入行列迈进时GFP结构的特点和典型事实，课题组选择了一些成功迈入高收入行列的经济体进行对比分析。在剔除由各经济体自身制度、文化等因素带来的异常值后，课题组通过总结各经济体相似发展阶段的GFP结构特征，构建了由较低收入经济体向高收入经济体历史演进过程的GFP标准结构，并在此基础上探讨中国经济未来的新增长点。

根据宾夕法尼亚大学世界表9.1（Penn World Table 9.1）最新公布的数据和课题组推算，2019年我国以购买力平价衡量的人均GDP在14600美元左右。[2] 课题组预测，2022年、2025年、2030年、2035年我国人均GDP将分别达到17000美元、20000美元、26000美元和32000美元左右，其终端需求的结构性变化反映的正是我国短、中、长期的发展趋势。GFP分项的变化重点揭示的是一个相对增长概念，因为分项占比的

上升实际上体现的是这一分项的增长速度要快于整体的增长速度，也就是说，这一分项对经济增长的贡献率在提升，也可以看作新的增长点。因此，短、中、长期GFP结构的变化趋势反映的是不同时期的结构变化方向和新的增长点，所以需要相应的政策环境来引导和释放这些新的需求，同时避免造成对应有需求的抑制和结构扭曲。

由于数据可得性的限制，本文最终采用了29个样本高收入经济体（如表1所示）。表2展示了主要样本经济体处于相似人均GDP发展水平时所对应的时间节点。这些高收入经济体的成功经验，从不同角度对我国经济结构转型、实现高质量发展、跨越中等收入陷阱具有重要借鉴意义。

表1 样本高收入经济体名录（29个）

爱尔兰	丹麦	加拿大	葡萄牙	希腊
爱沙尼亚	德国	捷克	日本	新西兰
奥地利	法国	拉脱维亚	瑞典	匈牙利
澳大利亚	芬兰	立陶宛	斯洛伐克	意大利
比利时	韩国	马耳他	斯洛文尼亚	英国
波兰	荷兰	美国	西班牙	

表2 主要样本经济体发展阶段对照

国家	人均 GDP 达 14600 美元左右的年份	人均 GDP 达 17000 美元左右的年份	人均 GDP 达 20000 美元左右的年份	人均 GDP 达 26000 美元左右的年份	人均 GDP 达 32000 美元左右的年份
中国	2019	2022	2025	2030	2035
美国	1950	1959	1964	1973	1985
丹麦	1964	1969	1978	1994	1999
日本	1973	1978	1986	1990	1995
韩国	1992	1994	1995	2004	2011
英国	1968	1977	1983	1996	2001
德国	1971	1976	1986	1991	1999
法国	1968	1972	1977	1996	2004
澳大利亚	1959	1967	1972	1988	1997

资料来源：宾夕法尼亚大学世界表9.1，课题组测算。

（二）终端需求的数据来源和结构说明

本文数据来源主要包括以下两个部分：

一是投入产出表。美国、丹麦、日本、韩国四国使用的是其官方统计机构[3]定期发布的投入产出表，其时间跨度长达20年以上；其他高收入经济体统一使用的是OECD投入产出数据库（OECD Input-Output Database）2015年公布的世界投入产出表，时间范围为1995—2011年；中国使用的是国家统计局公布的2007年、2012年、2015年及2017年投入产出表和“腾景数研”推算出的2019年投入产出数据。

二是分行业投资。各样本高收入经济体投资数据主要使用的是OECD数据库公布的按经济活动统计的固定资本形成口径的投资数据，中国使用的是“腾景数研”构建的非生产性投资数据。

基于上述数据来源，课题组对数据口径和行业分类标准等进行统一处理，测算出用于构建GFP结构的分行业居民消费、政府消费和非生产性投资数据（见表3）。

表3 GFP结构的分行业居民消费、政府消费和非生产性投资数据

	居民消费	政府消费	非生产性投资
GFP分项	食品相关	公共管理	基建
	衣着相关	教育	房地产
	居住相关	卫生、健康和社会工作	个人服务业
	出行相关	其他	公共管理
	日用品		教育
	电子设备及信息通信		卫生、健康和社会工作
	批发零售		
	住宿餐饮		
	金融保险		
	卫生、健康和社会工作		
	教育		
	商业服务		
	文化体育娱乐及其他个人服务		

本文中涉及的GFP分项与具体行业对照标准如下：

一是GFP消费分项。GFP结构中各消费分项主要是在投入产出表中的细分行业基础上进行归类得到的。本文中绝大部分OECD经济体使用的是国际标准行业分类（ISIC　Rev.3）的投入产出表；中国、美国、丹麦、日本、韩国五个国家使用的是各自官方统计机构公布的投入产出表；具体行业分类的详细程度略有不同，但大致可以归并为与OECD投入产出表行业分类一致的口径。具体消费分项与行业的对应关系见表4。

表4 GFP消费分项与行业对照表

OECD 投入产出表行业	对应的 ISIC Rev. 3 编码	对应的 GFP 分项（居民消费）	对应的 GFP 分项（政府消费）
农业、林业及渔业	1~5	食品相关	其他
食品、饮料制造和烟草业	15，16	食品相关	其他
纺织、皮革和相关产品制造业	17~19	衣着相关	其他
采矿和采石	10~14	居住相关	其他
木材、木材制品、草编制品等	20	居住相关	其他
其他非金属矿物制品制造业	26	居住相关	其他
基本金属制造业	27	居住相关	其他
电力设备的制造	31	居住相关	其他
未另分类的机械和设备的制造	29	居住相关	其他
家具、其他制造业机械设备修理	36，37	居住相关	其他
电力、天然气和水生产及供应业	40，41	居住相关	其他
建筑业	45	居住相关	其他
房地产活动	70	居住相关	其他
焦炭和精炼石油产品制造业	23	出行相关	其他
汽车、挂车和半挂车的制造	34	出行相关	其他
其他运输设备的制造	35	出行相关	其他
纸浆、纸和纸板的制造业	21，22	日用品	其他

OECD 投入产出表行业	对应的 ISIC Rev. 3 编码	对应的 GFP 分项（居民消费）	对应的 GFP 分项（政府消费）
化学品及化学制品制造业	24	日用品	其他
橡胶和塑料制品制造业	25	日用品	其他
金属制品制造业（机械设备除外）	28	日用品	其他
计算机、电子产品和光学产品的制造	30~33	电子设备及信息通信	其他
信息和通信	64	电子设备及信息通信	其他
批发和零售业，汽车和摩托车的修理	50~52	批发零售	其他
运输和存储	60~63	运输仓储	其他
食宿服务活动	55	住宿餐饮	其他
金融和保险活动	65~67	金融保险	其他
卫生、健康和社会工作	85	卫生、健康和社会工作	卫生、健康和社会工作
教育	80	教育	教育
机械和设备租赁	71	商业服务	其他
计算机及有关活动	72	商业服务	其他
研究与发展，其他商业活动	73，74	商业服务	其他
公共管理与国防，强制性社会保障	75	商业服务	公共管理
文娱、体育和其他服务	90~94	文化体育娱乐及其他个人服务	其他
雇用家政服务人员的私人家庭的活动	95	文化体育娱乐及其他个人服务	其他

二是非生产性投资分项。GFP结构中各投资分项是在OECD数据库公布的按经济活动统计的固定资本形成口径的投资数据基础上进行归类得到的，仅保留了属于非生产性投资的部分作为GFP分项。具体投资分项与行业的对应关系见表5。

表5 GFP非生产性投资分项与行业对照表

OECD 投资数据行业	对应的 ISIC Rev.4 编码	对应的 GFP 分项 （非生产性投资）
电、煤气和水的供应	40，41	基建
运输和储存	60~63	基建
信息和通信	64	基建
房地产	70	房地产
住宿餐饮	55	个人服务业
文化体育娱乐	92	个人服务业
其他服务活动	93	个人服务业
雇用家政服务人员的私人家庭的活动	95~97	个人服务业
域外组织和机构	99	个人服务业
公共管理与国防，强制性社会保障	75	公共管理
教育	80	教育
卫生与社会工作	85	卫生、健康和社会工作

本文涉及的不同消费层级的定义和划分标准如下：

最终消费按消费层级可分为生存型、享受型和发展型消费。其中，生存型消费是指为了满足人们衣、食、用等基本生存需要的消费，包括食品相关、衣着相关和日用品消费。享受型消费是指人们提高生活水平和质量、以享受需求为目的的消费，包括居住相关、出行相关、电子设备及信息通信、批发零售、住宿餐饮、金融保险、商业服务和文化体育娱乐及其他个人服务消费。发展型消费是指人们为了提升人力资本和健康水平而产生的消费，包括卫生、健康和社会工作消费以及教育消费。表6展示了GFP消费分项与消费层级的对应关系。

表6 GFP消费分项与消费层级对照表

消费类型	生存型消费	享受型消费	发展型消费
GFP 消费分项	• 食品相关 • 衣着相关 • 日用品	• 居住相关 • 出行相关 • 电子设备及信息通信 • 批发零售 • 住宿餐饮 • 金融保险 • 商业服务 • 文化体育娱乐及其他个人服务	• 卫生、健康和社会工作 • 教育

（三）高收入经济体终端需求结构横向比较

人均GDP达到14600美元，这也是中国2019年人均GDP所处的发展水平，可获得数据的样本经济体的数量较少，因为多数发达经济体达到14600美元的年代已经较为久远，数据缺失。从图1中可以看到，由于尚未达到成熟阶段，各经济体除了居民食品、衣着相关等基本生存型消费占比较为一致，居民享受型和发展型消费、各项政府消费以及各项非生产性投资之间差异明显。值得注意的是，在发展型消费中，教育与卫生、健康和社会工作的居民消费部分、政府消费部分存在一定的互补性，分别代表居民负担的部分和政府承担的部分，两者需要加总起来看整体趋势。

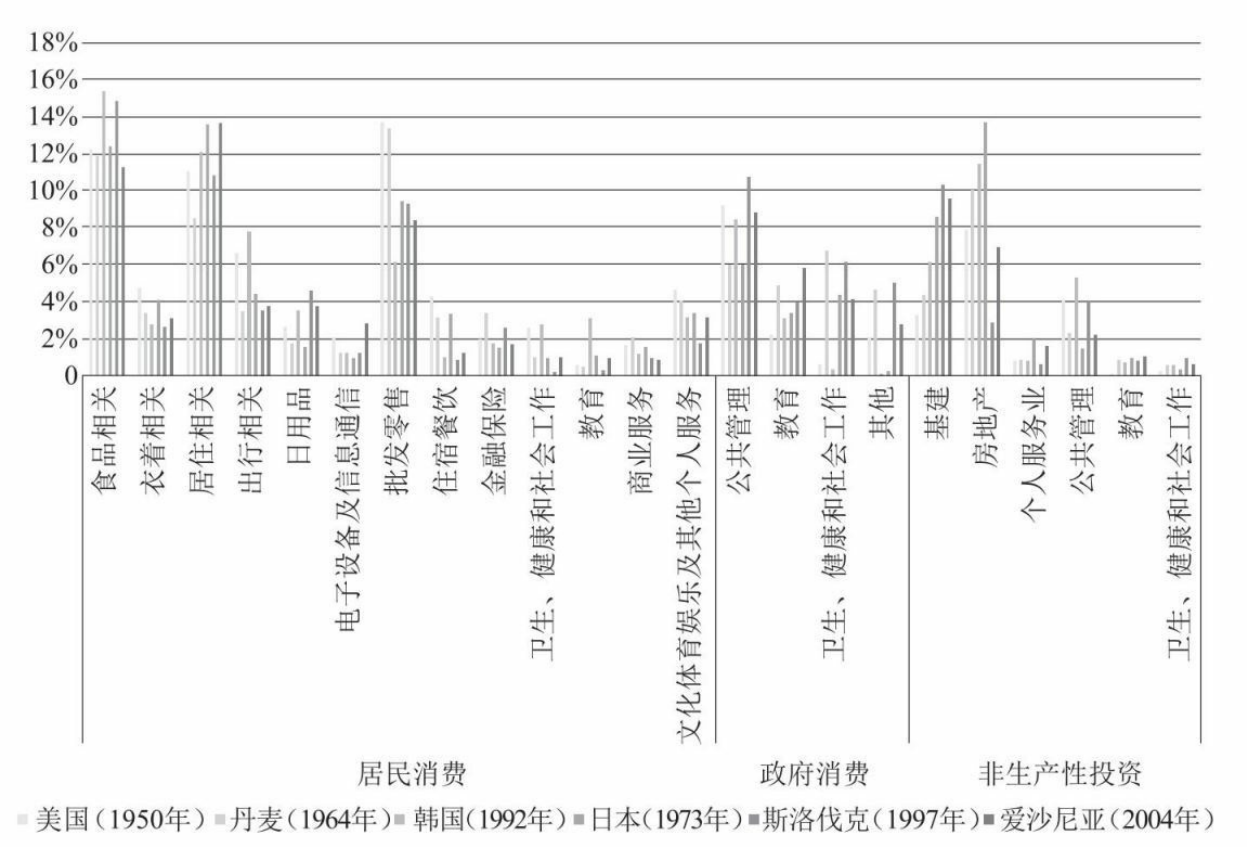


图1 人均GDP达14600美元左右对应的GFP结构比较

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

从图2和图3可以看出，随着发展水平的不断提升，各个经济体的GFP结构的规律性和趋同性开始显现。一方面，GFP分项占比的整体变化趋势较为一致；另一方面，各经济体GFP分项的差异也有所收敛。具体而言，各经济体居民食品相关、衣着相关等生存型消费占比显著下降；居民享受型消费占比显著上升；发展型消费占比整体上升，但是居民消费与政府消费之间的相对份额仍有很大差异性；政府消费中的一般性支出等其他部分占比有所下降；基建和房地产投资占比显著下降；其他几类非生产性投资部门占比略有上升。

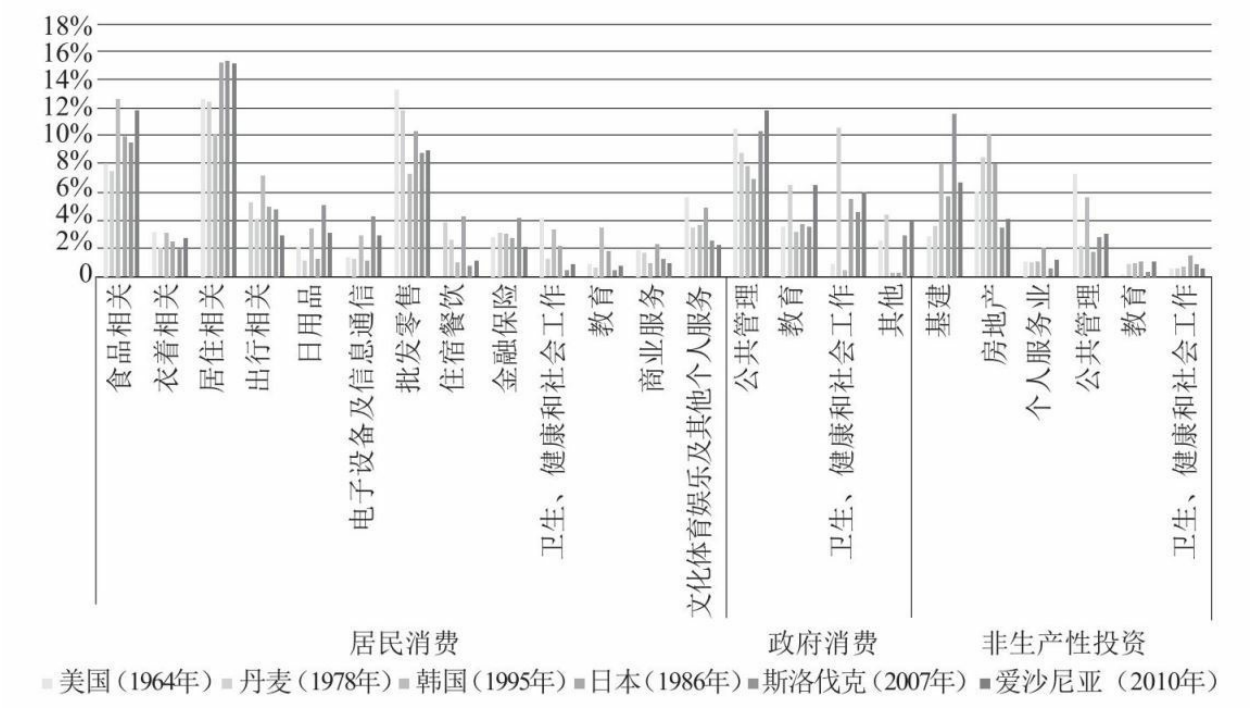


图2 人均GDP达20000美元左右对应的GFP结构比较

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

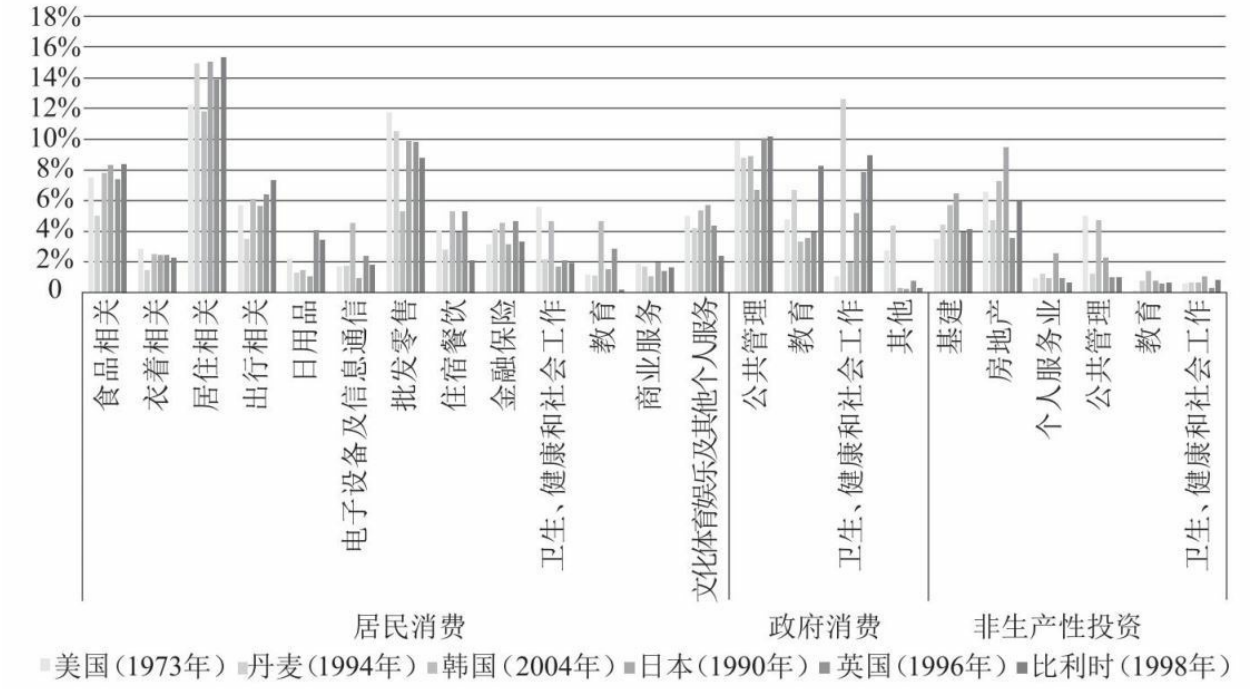


图3 人均GDP达26000美元左右对应的GFP结构比较

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

图4展示了各经济体人均GDP达到32000美元后的GFP结构对比，此时已处于成熟发展阶段，可获得的样本国家数据明显增多。可以看到，除了一些经济体由于当时所处时代的技术背景和自身制度文化所造成的特殊差异，GFP分项结构已基本趋同。

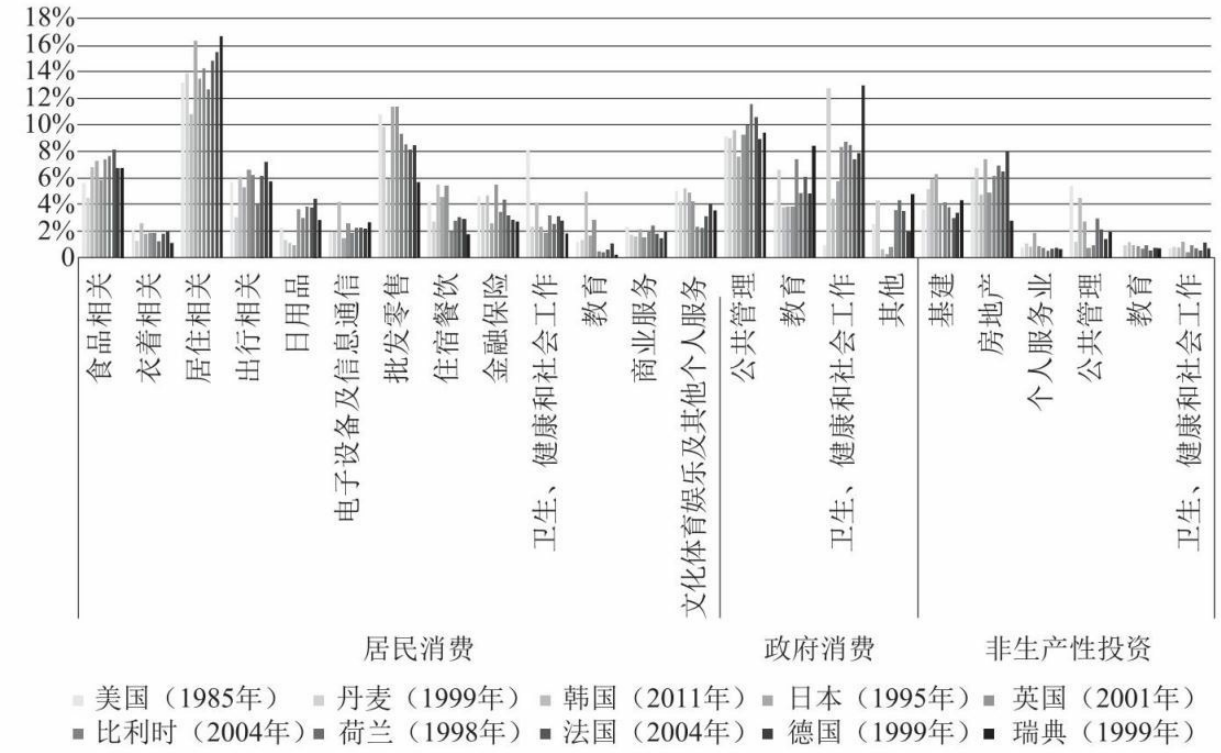


图4 人均GDP达32000美元左右对应的GFP结构比较

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

图4中几处主要差异的原因如下：电子设备及信息通信的居民消费分项中，韩国的占比明显过高的原因是韩国所处的时间是2011年，其他经济体都是在2000年前后，技术背景差异明显，而且韩国的电子产业非常发达；卫生、健康和社会工作的居民消费与政府消费部分，美国存在明显异常，这与美国医疗服务费用高昂，居民医疗费用主要由商业医疗

保险承担有很大关系；丹麦和瑞典在卫生、健康和社会工作中政府消费过高的原因是，二者都是北欧高福利国家的典型代表，政府通过财政为公民提供医疗服务和资金支持；在教育的居民消费中，韩国的高占比与其“教育立国”的观念深入人心、韩国居民青睐以课外补习为主的私人教育有较大关系；在基建和房地产投资分项中，可以明显看到同属东亚后发成功追赶型经济体的韩国和日本占比要略高于其他经济体；美国的投资数据较为特殊，分为私人部门投资和政府部门投资，但是OECD数据库中分行业的投资数据难以对两者进行明显区分，从而导致分行业投资的数据可能存在一些异常，如教育投资占比显著偏低等。

（四）典型发达经济体终端需求结构演进路径

上述样本经济体的增长历程和制度文化特点，大致可以划分成三类：先发成熟经济体、欧洲模式发达经济体和后发成功追赶型经济体。本部分选取一些有代表性的高收入经济体进行深入分析，以人均GDP为14600美元左右（与中国2019年相同水平）的发展阶段作为起点，一方面对比中国与其相同发展阶段的GFP结构差异，另一方面观察这些高收入经济体GFP结构的演变规律。

1.先发成熟经济体

美国是先发成熟经济体的代表，一直处于全球科技创新和经济增长的前沿。美国的相关数据可得性强，时间跨度大，涵盖了人均GDP从14600美元至54800美元左右的发展阶段（见图5）。

通过对比中美两国相似发展阶段可以发现：生存型消费中的食品相关和日用品占比基本一致，中国的衣着相关占比略低；中国的享受型消费普遍偏低，如居住相关、住宿餐饮、商业服务、文化体育娱乐及其他个人服务等，而电子设备及信息通信的占比偏高则与所处时代的技术背景差异有关；美国发展型消费中的卫生、健康和社会工作部分较为特殊，居民部分负担较重，这在前文中也有分析。从教育与卫生、健康和

社会工作的居民消费、政府消费和非生产性投资部分可以看出，中国对这些领域的重视程度要高于美国同期；中国的基建投资、房地产投资占比显著偏高。

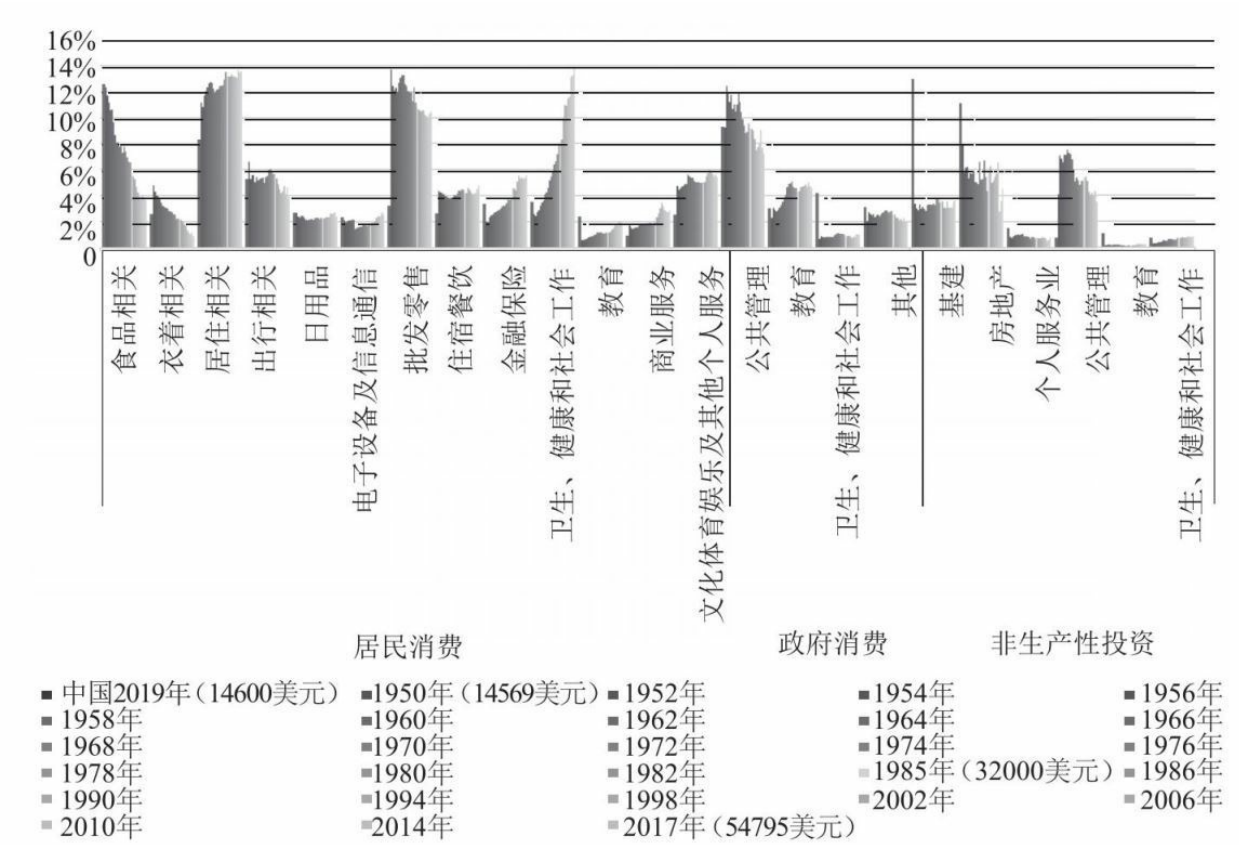


图5 美国GFP结构演进路径

资料来源：美国BEA数据库，OECD数据库，课题组测算。

随着人均GDP水平的不断提高，美国GFP结构的变化呈现以下特点：一是食品相关和衣着相关等生存型消费占比持续下降；二是享受型消费占比大部分上升，而出行相关占比的先升后降可能与人均GDP达到一定水平后汽车保有量相对饱和有关；三是尽管发展型消费中存在政府和居民之间不同分配的问题，但整体占比都呈现上升态势；四是政府的公共管理等一般性开支占比持续下降；五是在非生产性投资中，房地产投资占比逐步下降，基建投资占比基本稳定，公共管理和国防投资占比

下降，卫生、健康和社会工作投资占比上升，其他部分占比相对稳定。此外，尤为明显的是中美两国批发零售的居民消费占比存在显著差异，这将在下文进行详细分析。

2.欧洲模式发达经济体

丹麦是欧洲模式发达经济体的代表，同时也是典型高福利经济体。丹麦的数据覆盖了人均GDP从14000美元到43500美元左右的发展阶段（见图6）。

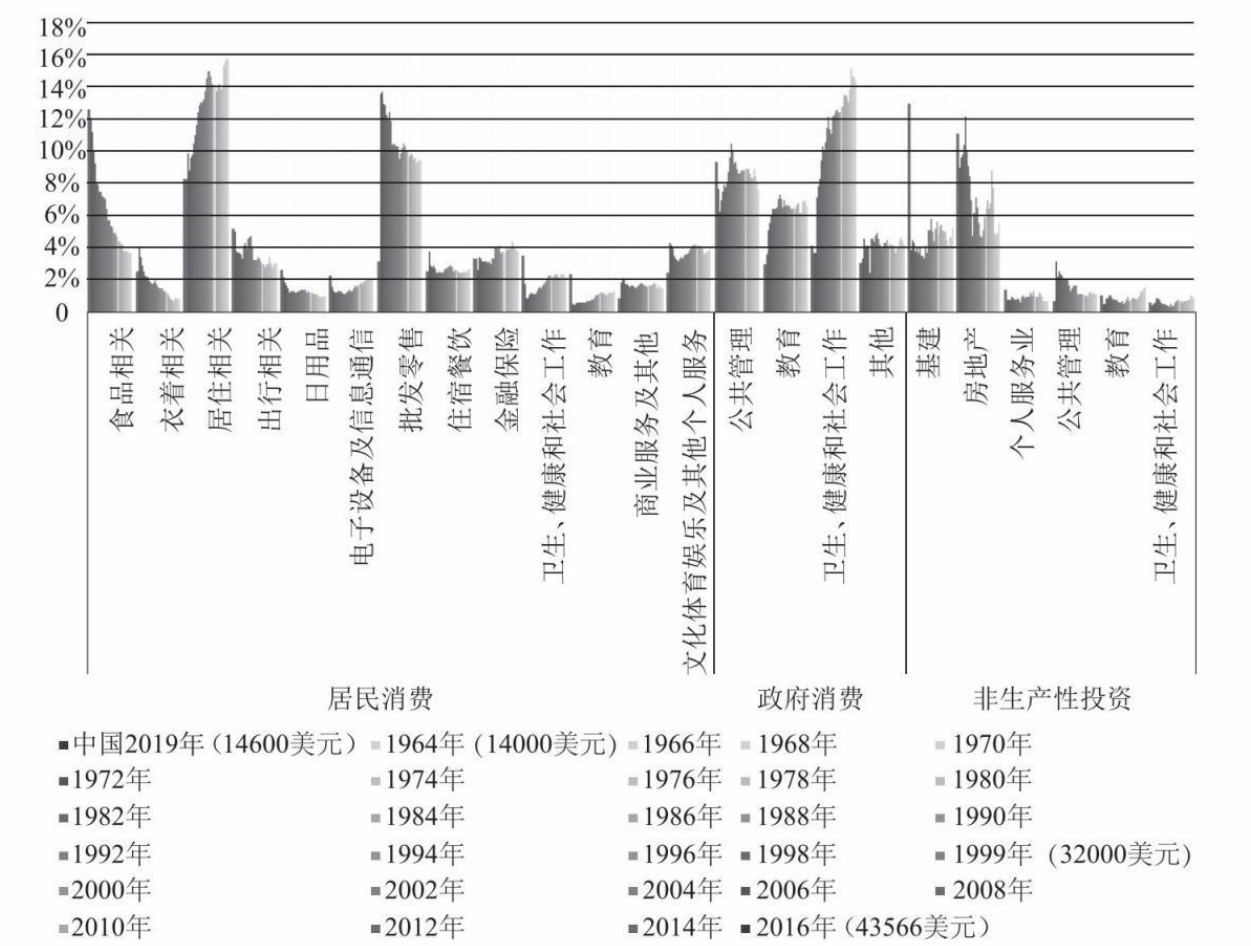


图6 丹麦GFP结构演进路径

资料来源：丹麦统计局，OECD数据库，课题组测算。

图6显示，丹麦在1964年左右达到与中国2019年相似的发展阶段。通过对比发现，两国的生存型消费占比差异较小，其他部分差异较大。具体而言，中国的享受型消费占比普遍偏低；在发展型消费部分，中国总体偏低，丹麦高福利经济体的特征在这里尤为明显，体现在政府对于教育及卫生、健康和社会工作的高投入；中国的基建投资占比显著偏高，房地产投资占比也略高。

随着人均GDP水平的不断提高，丹麦GFP结构的变化呈现以下特点：一是食品和衣着相关等生存型消费占比下降；二是享受型消费中除

居民出行相关和批发零售消费，占比大多呈现出明显的先升后稳态势，批发零售消费的占比同美国一样也在下降，而出行相关占比下降的原因与美国类似，可能与汽车保有量初步饱和有关；三是发展型消费中的居民消费部分同样呈现先升后稳态势，但是政府消费部分中教育的占比先大幅攀升后趋稳，而卫生、健康和社会工作占比持续上升；四是政府的公共管理等一般性开支占比先升后降；五是在非生产性投资中，房地产投资占比整体下降，但中间年份存在一定程度的回调，基建投资占比基本稳定，公共管理投资占比下降，其他部分占比相对稳定。

3.后发成功追赶型经济体

日本和韩国是典型的后发成功追赶型经济体，它们成功跨越中等收入陷阱，跻身高收入经济体行列，且与我国同属东亚文化圈，在文化和社会结构等方面具有一些相似特点。改革开放以来，我国经济经历长达30多年的高速增长。自2010年起，我国经济增速从年均10%左右的高速增长平台逐步下移至6%~7%的中高速增长平台，并围绕这一平台上下波动。日、韩两国同样也发生过相应的增长阶段转换（见图7、图8）。

如图7所示，日本在20世纪60年代初至70年代初实现了年均9%左右的高速增长。“第一次石油危机”爆发后，日本经济增速逐步下行至4%左右的中速增长平台，其转换期的中高速增长和稳定期中速增长共持续了约20年时间。在20世纪90年代初的房地产泡沫破裂后，日本经济增速再次下台阶，叠加人口老龄化等因素，其经济进入年均增长1%左右的成熟阶段。

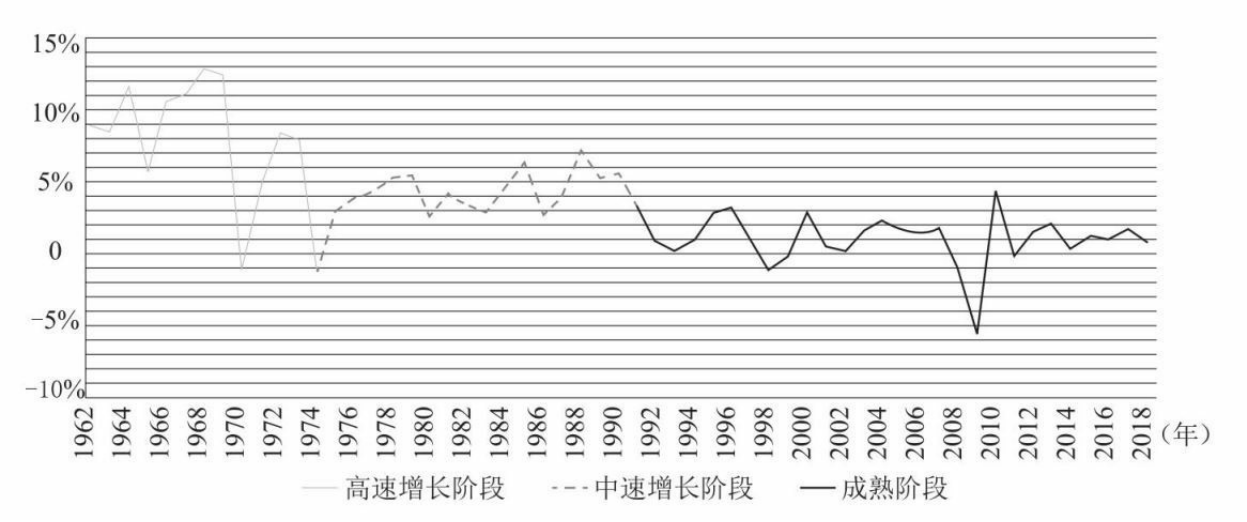


图7 日本GDP增速走势图

资料来源：世界银行数据库，课题组测算。

如图8所示，韩国在20世纪60年代至90年代中期实现了年均8%左右的高速增长。亚洲金融危机冲击过后，韩国的经济增速下移至5%的中速增长平台，并维持约10年时间。2008年受国际金融危机的冲击，韩国经济增速再次下一台阶，目前已进入年均增长3%左右的成熟阶段。

图8 韩国GDP增速走势图

资料来源：世界银行数据库，课题组测算。

日、韩两国经济都经历过两次增速换挡，它们在此过程中的GFP结构演化路径对我国具有较大的借鉴价值。

（1）从高速增长阶段向中速增长阶段的转换

图9和图10显示，日本在1973年、韩国在1992年达到与中国2019年相似的发展水平。对比相同发展阶段可以看到，三国的食品相关、衣着相关等生存型消费占比基本一致；中国的享受型消费占比普遍低于日、韩两国，但与美国、丹麦不同的是，中国的居民金融保险消费占比要高于日、韩；把发展型消费中的居民部分和政府部分结合起来看，中国的教育与卫生、健康和社会工作部分占比高于日、韩，高出部分主要由居民负担；中国基建投资占比仍然高于日、韩，但与欧美经济体之间的差距有所缩小；而在房地产投资占比方面，中、日、韩三国的占比相近，与欧美经济体明显不同。

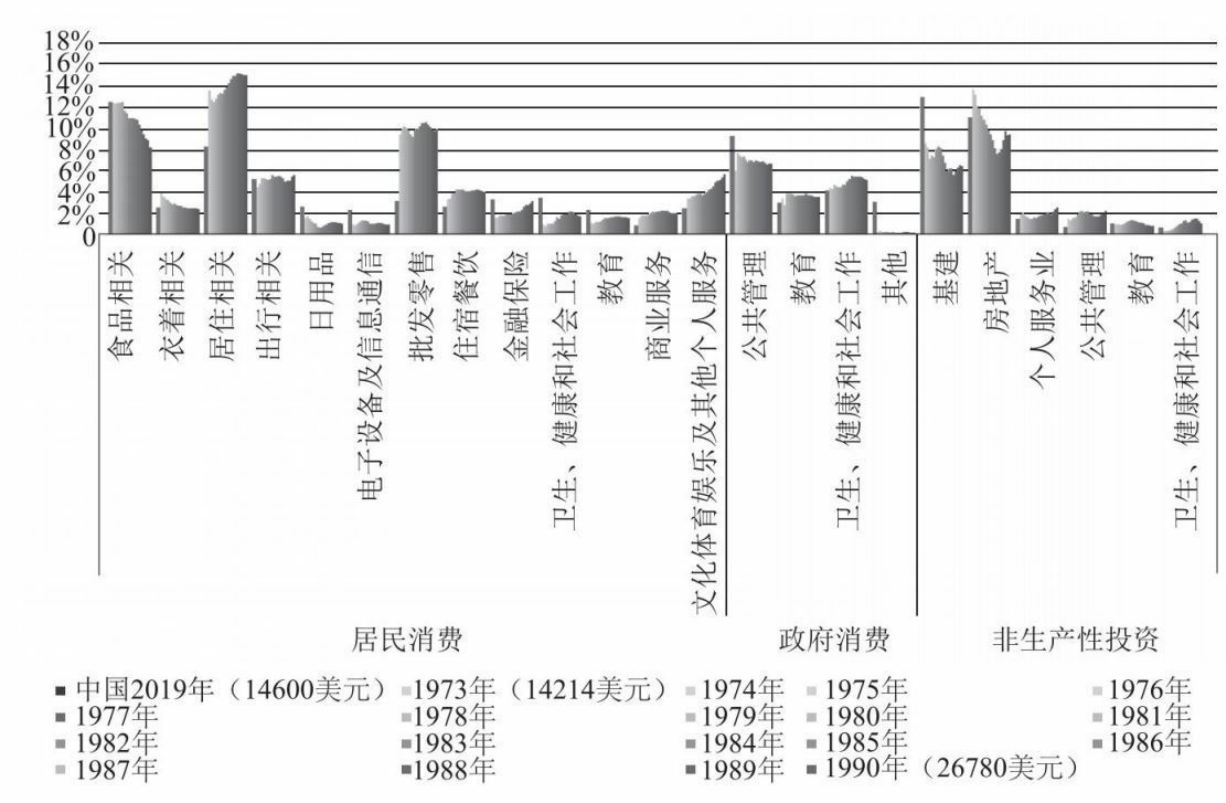


图9 日本经济由高速增长向中速增长转换时的GFP结构变化

资料来源：RIETI数据库，课题组测算。

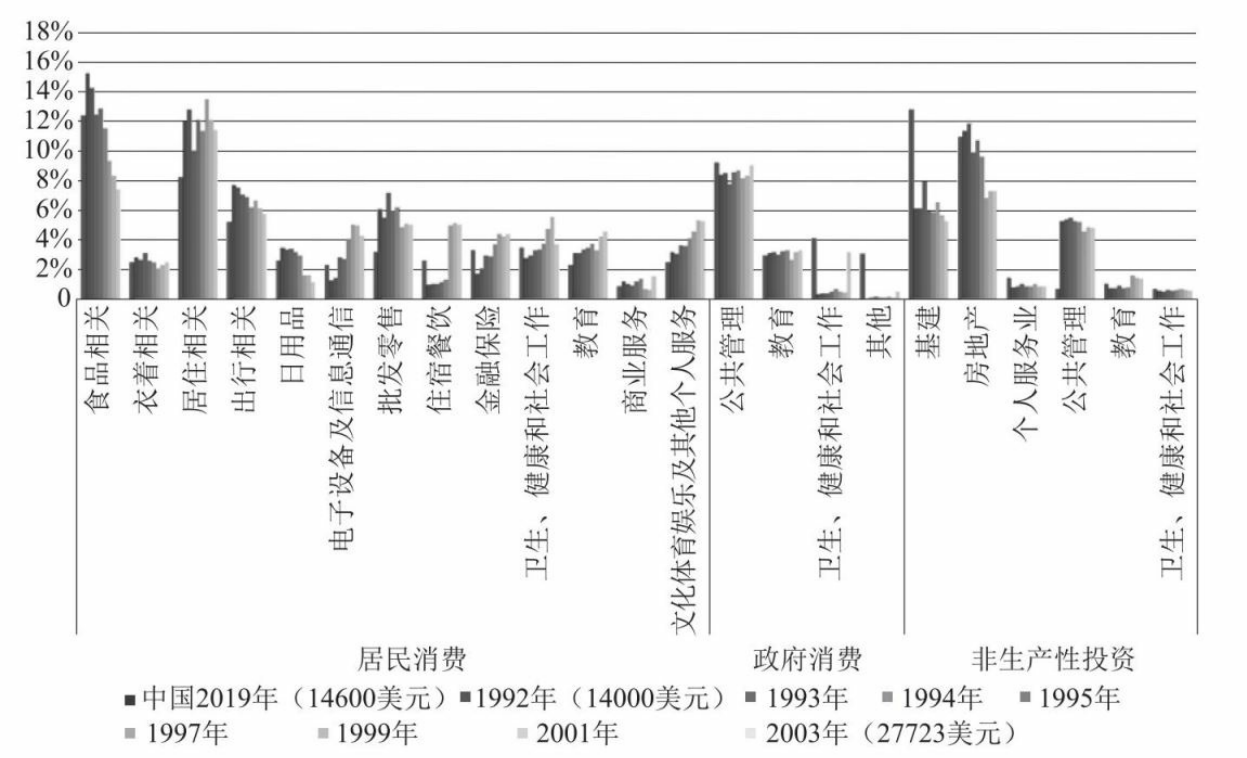


图10 韩国经济由高速增长向中速增长转换时的GFP结构变化

资料来源：韩国央行，OECD数据库，课题组测算。

比较日、韩两国从高速增长阶段到中速增长阶段末期的GFP结构的演变路径，呈现以下特点：一是在食品相关、衣着相关和日用品等生存型消费方面，两国占比均在下降；二是两国享受型消费中居住相关、住宿餐饮、商业服务、文化体育娱乐及其他个人服务占比整体呈现上升态势，但日本的居住相关、住宿餐饮、商业服务占比表现的是先升后稳，而韩国的居住相关和商业服务表现的是“波动上行”，两国金融保险占比持续上升；三是在出行相关的居民消费方面，日本的占比保持稳定，而韩国的占比同美国、丹麦一致，持续下降；四是在电子设备及信息通信居民消费方面，韩国的占比在20世纪90年代后迅速攀升，这是由于技术变革，而日本处在90年代之前，占比变化不明显；五是在发展型消费方

面，教育及卫生、健康和社会工作占比整体上升，但日本的居民和政府部分的占比均呈现先升后稳态势，这可能与日本“人口老龄化、社会少子化”现象导致的学龄人口数量下降有关；六是在非生产性投资方面，两国的房地产和基建投资占比均整体下降，其他投资占比变化相对较小。

（2）从中速增长阶段向成熟阶段的转换

在维持10~20年的中速增长后，日本和韩国的经济增速再次放缓，由中速增长阶段转向成熟阶段。从图11和图12可以看出，日、韩两国从中速增长阶段末期到成熟阶段时期的GFP结构主要变化体现在：一是居民的生存型消费占比继续下降；二是居民的享受型消费有升有降，稳定性有所提升；三是发展型消费占比继续上升，其中政府的倾斜力度持续加大；四是在基建和房地产投资方面却因国而异，日本的占比均继续下降，而韩国的基建投资占比先升后降，房地产投资占比先降后升。

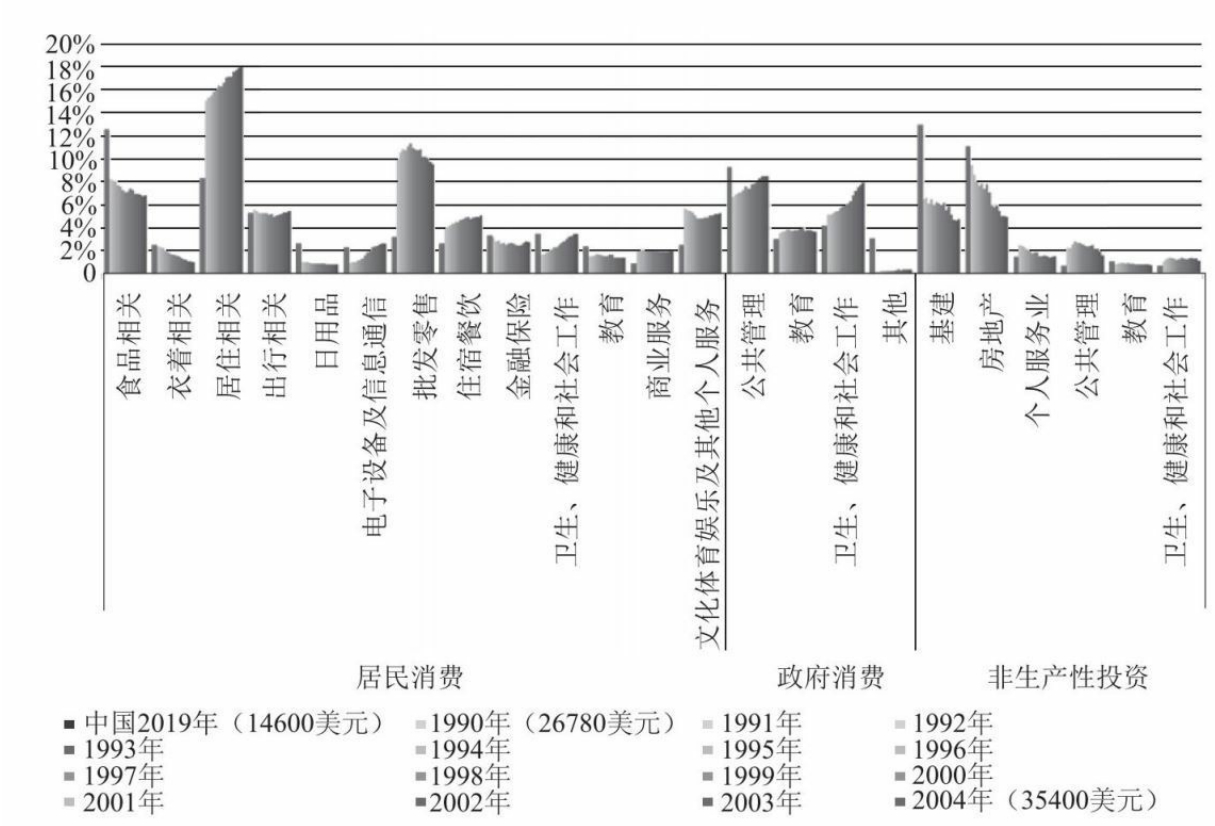


图11 日本经济由中速增长向成熟阶段转换时的GFP结构变化

资料来源：RIETI数据库，课题组测算。

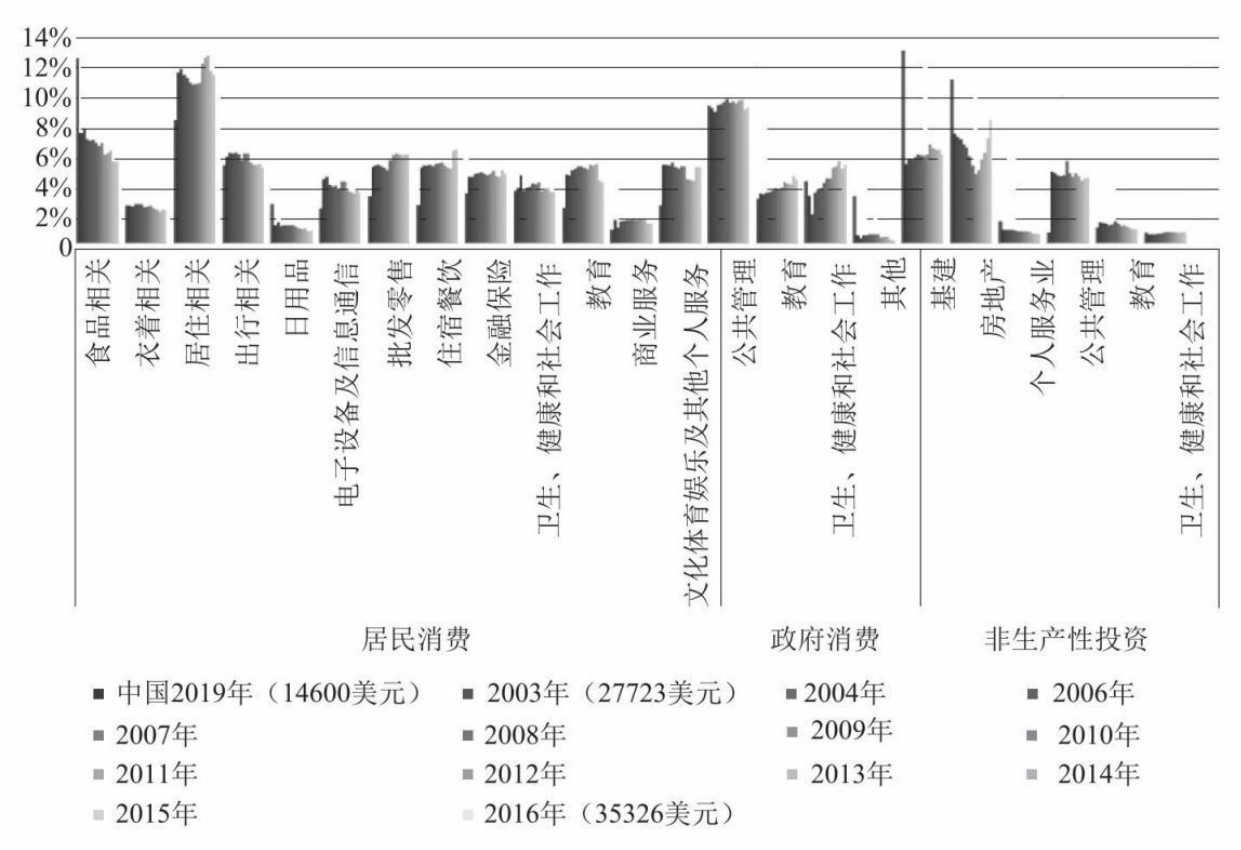


图12 韩国经济由中速增长向成熟阶段转换时的GFP结构变化

资料来源：韩国央行，OECD数据库，课题组测算。

三、中国终端需求标准结构的未来演进方向

前文已经展示了随着人均GDP的不断提高，不同经济体的GFP结构呈现较强的趋同性和一致性。课题组对样本高收入经济体在相似发展阶段时的GFP结构进行统一标准化处理，在剔除各国自身因素带来的GFP分项占比异常值后，构建了高收入经济体GFP标准结构演变路径。该标准结构可以更直观地展现我国GFP结构与高收入经济体间的差距和未来

演进的方向。

课题组认为，造成不同高收入经济体在相似发展阶段GFP结构差异的原因主要有两个方面。一是口径差异。比如，不同经济体投入产出表编制时所采用的不同价格类型造成一定差异。价格类型包括生产者价格、购买者价格和基准价格等。还有不同经济体行业分类标准不同造成的差异，比如不同分类标准中大类行业中包含的内容不尽相同。此外，不同经济体所处的年代差异可能会造成一定误差，比如，较早年代的统计方法相对粗糙和简单。二是各个经济体自身制度、规模、地理位置、文化等方面的不同带来的差异。

统一标准化处理的手段主要分为定性分析主导和定量分析主导两类。定性分析主导方法的逻辑是，通过对比不同时间节点高收入经济体相似发展阶段的结构，可以发现终端需求结构具有一定的相似性，尤其是随着发展水平的提升趋同性变得更加明显。更为重要的是，不同高收入经济体的GFP分项随着发展水平的提升而呈现的变动趋势具有较强的一致性。基于上述逻辑，可以在每个时间节点上先寻找不同经济体GFP结构的共性，比如对于某一特定GFP分项，29个样本经济体中绝大多数的占比都处于一个非常相似的区间，那么我们认为此区间的平均值可以作为这个GFP分项的标准值。对于占比不同于这个区间或与这个区间差距较大的经济体，需要进行具体分析。首先需要通过此经济体前后时间序列对比分析判断其是否为异常值，然后分析出现偏差的原因，这样往往能够找到较为合理的解释，如前文提及的美国私人医疗消费占比过高、北欧高福利经济体公共服务的高占比、后发成功追赶型经济体的高投资驱动，以及特定时代背景下的技术水平差异等。

定量分析主导方法的重点在于建模。我们把人均发展水平看作自变量x，把GFP分项占比看作因变量y，然后确定以下三个关键参数。一是特定差异值，也就是不同经济体自身因素带来的差异，它会随着发展水平的变化而变化。二是标准变化率，是在假定所有经济体既无自身差

异，也无统计误差的情况下，每一单位的变动会使GFP分项占比产生多大幅度的相应变动。这个参数是一个非线性函数，有些情况下GFP分项占比可能呈现衰减式上升或下降。三是误差，也就是不规则项，是由统计口径、年代差异等多种因素造成的。基于上述的变量和参数设定，我们就可以通过不同经济体的发展水平和GFP分项占比数据进行建模，从而找出一个最优的标准结构。

首先，GFP标准结构使用的数据时间跨度大，涉及经济体多，各经济体文化制度和所处年代的技术背景存在不同程度的差异。在构建GFP标准结构过程中，课题组在一定程度上考虑并剔除了各经济体因自身制度和文化、所处年代技术背景等因素带来的差异，但仍有局限性。例如，我们仅考虑了所处年代技术背景对电子设备及信息通信消费的影响，并未考虑其对文化体育娱乐等消费的影响。事实上，技术背景的变化会产生一系列新的需求场景，如早些年代的文化体育娱乐消费中不包括网络游戏和直播等，但近年来这些消费活动却成为发展迅猛的需求增长点。

其次，不同经济体由于“特殊国情”带来的结构差异较为明显，如我国基建投资与房地产投资占比远高于欧美发达经济体，但通过观察以日本、韩国为代表的同属东亚文化圈的后发成功追赶型经济体，发现它们的房地产投资占比甚至比中国还略高一些，基建投资也高于欧美发达经济体。然而，从总体和长期看，正如图13、图14所显示的，日、韩的GFP分项变化趋势与OECD高收入经济体（不含日、韩）的变化趋势基本一致，这说明高收入经济体的GFP结构演变经验对日、韩同样适用。在诸多差异客观存在的情况下，我们需要找到某些共性特征和基准答案，才能准确把握高收入经济体GFP结构演进对我国发展的可借鉴意义。

图15展示了中国与高收入经济体GFP标准结构位于相似发展阶段时的对比，以及标准结构从14600美元到32000美元的演进路径，大致相当

于中国2019—2035年的时间区间。其中，17000美元、20000美元、26000美元和32000美元大致相当于中国2022年、2025年、2030年和2035年的发展水平。由于所处时代不同，终端需求结构将会存在一些差异，但仍能清晰地看到现阶段我国终端需求的结构状态和未来发展方向。

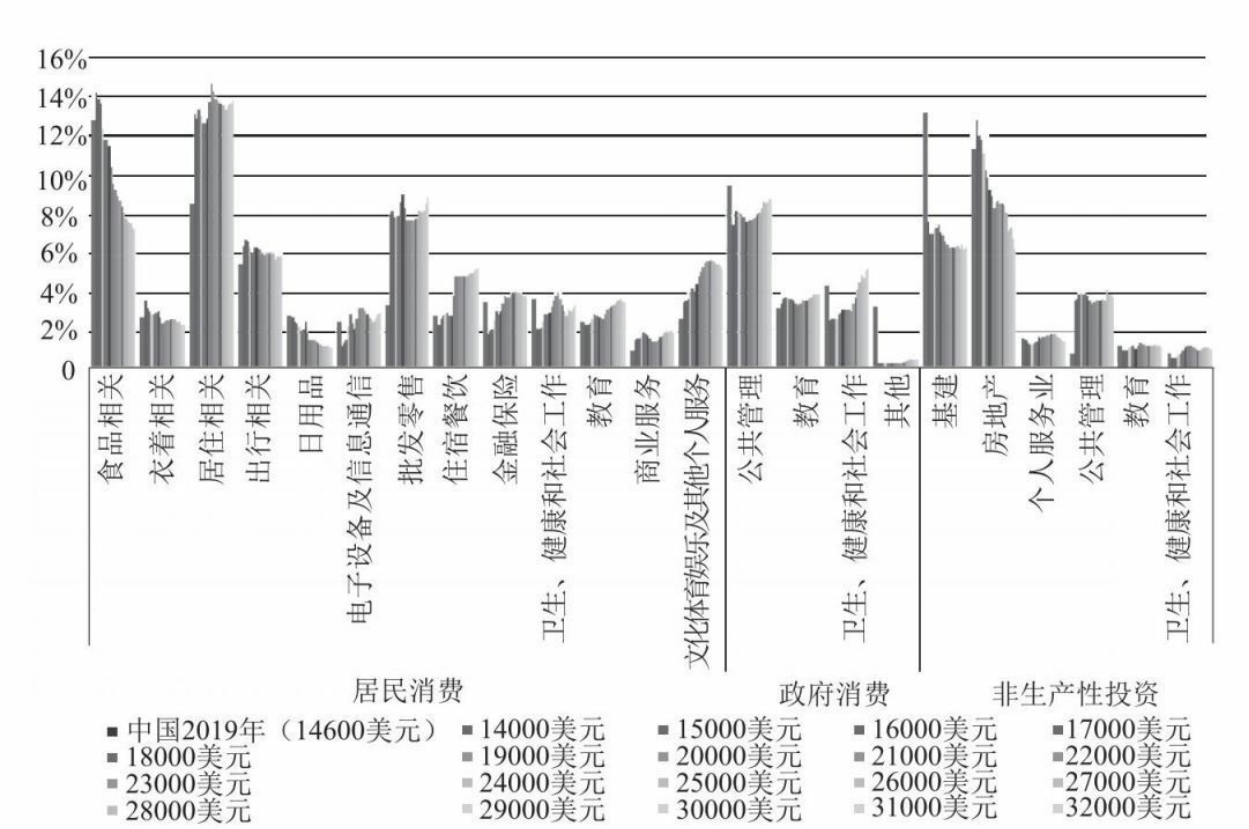


图13 日、韩GFP结构

资料来源：韩国央行，RIETI数据库，课题组测算。

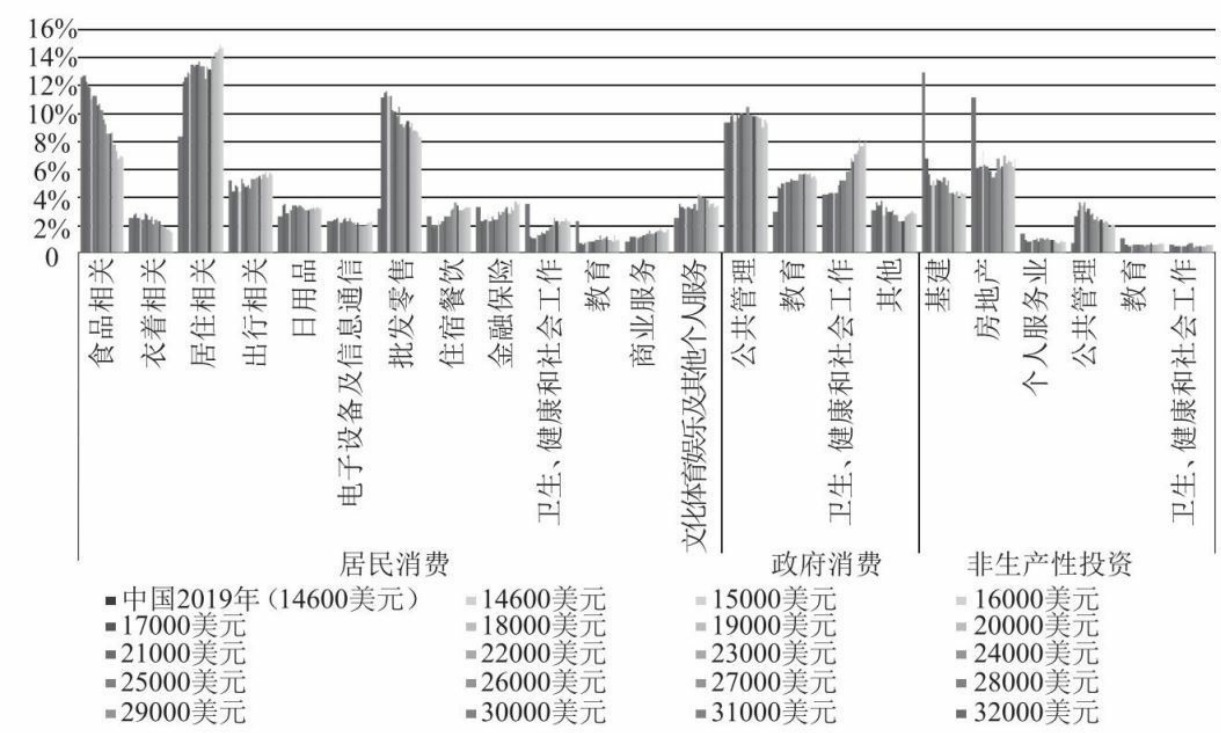


图14 OECD高收入经济体（不包括日、韩）GFP结构

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

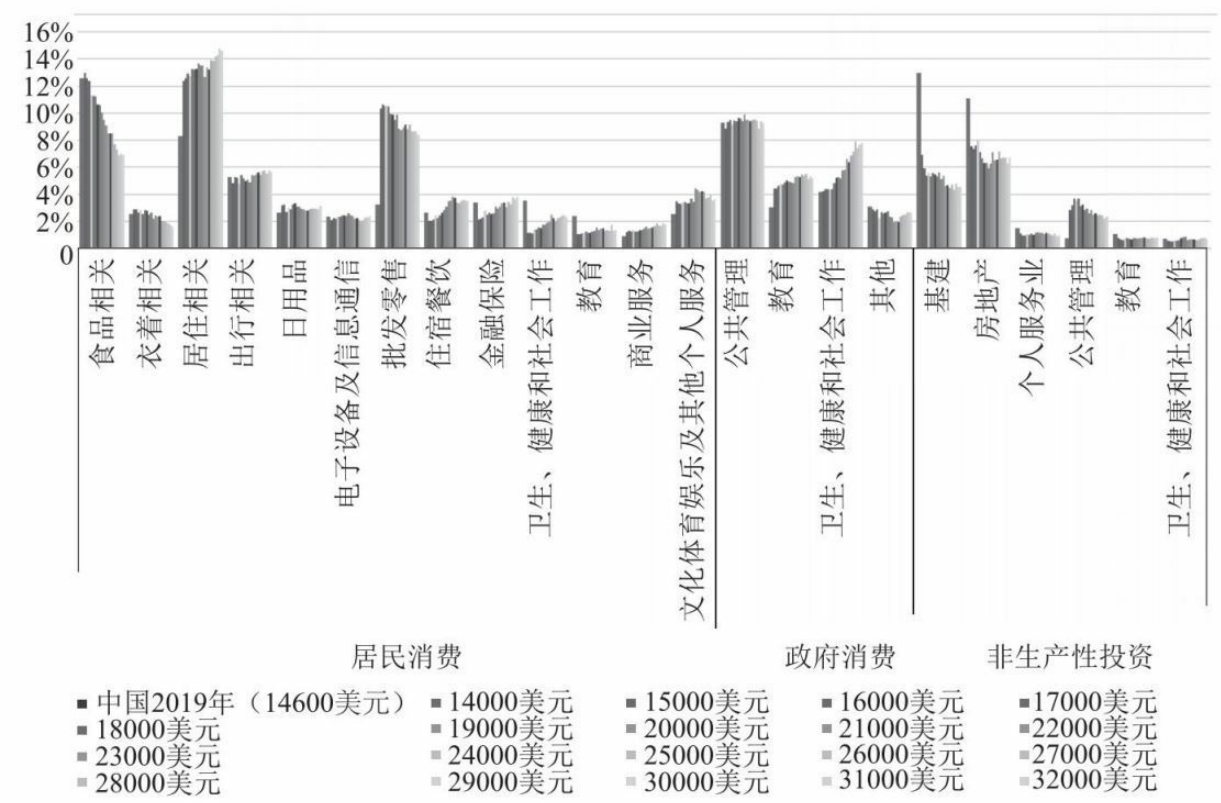


图15 中国与高收入经济体GFP标准结构比较

资料来源：BEA、RIETI、OECD等数据库，课题组测算。

一是当前我国居民的生存型消费占比与标准结构基本一致，参考标准结构未来演变趋势，我国食品相关消费占比仍将持续较大幅度下降；衣着相关消费占比也会持续下降，但降幅明显低于食品相关消费；日用品消费占比保持基本稳定态势。占比下降并不意味其消费总额减少，事实上，随着人均收入的持续上升，相关消费也会升级，消费总量是在增加的。但是由于居民享受型、发展型消费的增长更为迅速，将对生存型消费的占比产生一定的挤出效应，这与恩格尔定律的含义较为相似。

二是当前我国居民享受型消费占比整体低于标准结构。从具体分项看，在居住相关的居民消费方面，我国当前占比仅相当于标准结构的2/3，显著偏低，这可能主要是由于我国对自有住房租金核算部分有所低估，此外也可能存在我国房地产租赁及房地产相关服务水平相对较低

的原因。参考标准结构未来的演变趋势，我国居民居住消费占比将会逐步上升，其可能隐含的逻辑是，居民在对居住物理空间需求得到满足后，对于物理空间内的便利设施、耐用消费品及相关配套服务的需求会持续增长。在商业服务居民消费方面，我国当前占比明显低于标准结构，未来其占比将持续上升。标准结构显示，文化体育娱乐及其他个人服务占比在上升至一定水平后会有所回调，但我国未来一段时期在该项消费占比上将呈现上升态势。

在电子设备及信息通信的居民消费方面，我国当前占比同样稍高于标准结构，但是此项消费与所处时代的技术背景高度相关，标准结构中的大多数经济体所处的年代较早，与当下技术水平差异明显。标准结构显示，未来整体变动幅度较小，这或许对我国未来发展的指引性较弱。随着人均收入水平的提升和科技的进步，居民对于电子产品和信息通信的需求会持续增长，但电子产品及服务的国产化率逐步上升会带来相对价格的下降，同时信息通信等相关费用也会降低。从长期来看，电子设备及信息通信消费的占比可能呈现趋稳态势。这与电子设备及通信方面较为领先的韩国先升后降的趋势相似，但也不排除新的重大技术变革带来占比大幅上升的可能性。

在出行相关居民消费方面，我国当前占比略高于标准结构。根据发达经济体经验，未来一段时间内仍有一定程度的上升空间，但随着人均汽车保有量上升，此项消费将逐步趋稳。在住宿餐饮消费方面，我国当前占比略高于标准结构，未来将呈现先升后稳态势。金融保险消费占比呈现持续上升态势，但是考虑到当前我国此项占比已经高于同期标准结构，未来可能缓慢上升或趋于稳定。

在批发零售居民消费方面，我国当前占比与标准结构差异明显。这里批发零售居民消费的含义并不是指特定的实物消费，而是居民所有消费中属于流通环节的附加费率，反映的是生产者价格与购买者价格之间的差异。中国此项占比低的原因可能与三个因素有关：（1）我国以

往“重生产、轻流通”的发展方式，造成流通服务业发展整体落后；（2）农村地区的“自给自足”模式，导致一定程度上的统计偏误；（3）我国人力成本较低。从标准结构的变化趋势看，批发零售居民消费占比会持续下降，可能是流通环节的附加费率会随着发展阶段的提升而有所下降，同时电商平台、直播带货和物流的发展与应用会显著降低流通成本。考虑到当前的结构性差异，未来我国批发零售居民消费的占比随着统计的完善可能会先出现一定的“补课式”上升，达到一定水平后再放缓。

三是当前我国发展型消费整体上要高于标准结构，但是政府支出倾斜力度不足，居民负担部分相对较重的现象仍然存在。在居民消费部分，我国的教育及卫生、健康和社会工作的占比显著高于标准结构。从标准结构演变方向看，两者未来呈现先升后稳的态势。考虑到当前我国这两项的占比已经偏高，未来持续上升的可能性较小，预计卫生、健康和社会工作居民消费占比会有所下降，而教育居民消费占比由于课外补习和新兴教育模式（比如线上教育等）的迅速发展会呈现先升后降的态势。在政府消费部分，我国的教育占比显著低于标准结构，卫生、健康和社会工作的占比与标准结构相近。根据标准结构演变判断，未来这两者将呈现持续上升态势，其中卫生、健康和社会工作的占比上升幅度更大，而其他政府消费部分占比将有所下降，这意味着政府的消费性支出应向公共服务领域倾斜，缩减一般性开支等其他支出。

四是与标准结构相比，当前我国基建投资和房地产投资占比明显偏高，公共管理投资占比偏低，其他非生产性投资占比偏差不大。在基建投资占比方面，我国约为相同发展水平标准结构的两倍，这种GFP结构严重扭曲状况的调整势在必行。标准结构的演变路径也指出了基建投资占比未来会呈持续下降态势。在房地产投资占比方面，尽管我国当前的占比显著高于标准结构，但是从前文分析中可以看到，我国与东亚后发成功追赶型经济体的日本、韩国较为一致。不过标准结构和日、韩两国此项未来演变路径均呈现整体下降态势，预计未来我国房地产投资占比

也会相应下降。在公共管理投资占比方面，尽管标准结构的演变路径呈现下降趋势，但考虑到当前我国与相同发展水平的标准结构差距较大，预计未来会先出现较长一段时间的“补课式”增长，然后趋于稳定。其他非生产性投资占比，从标准结构来看未来变化较小，预计中国未来这几项会与标准结构的变化趋势大体相同。

从短期看，未来5年，在我国GFP结构居民消费部分中，食品相关、衣着相关占比会有所下降，日用品，电子设备及信息通信，卫生、健康和社会工作占比会基本保持稳定或略有下降，居住相关、出行相关、住宿餐饮、商业服务、文化体育娱乐及其他个人服务、批发零售、金融保险、教育占比会有所上升。在政府消费部分中，教育及卫生、健康和社会工作占比会有所上升，其他消费性支出会有所下降。在非生产性投资部分，基建投资、房地产投资占比会有所下降，个人服务业投资占比基本保持稳定，公共管理投资，教育投资，卫生、健康和社会工作投资占比会有所上升。

四、中国国内区域终端需求结构的演进方向

GFP分析框架不仅适用于国际间的比较，也适合于国内省级乃至市级行政单元的比较。从体量上看，中国多数省级行政区的规模不亚于上述一些发达经济体。因此，高收入经济体GFP标准结构的演变路径，对分析我国省级行政区的发展趋势同样具有重要意义。

（一）测算中国省级行政区按购买力平价衡量的发展阶段

在上文中我们采用按购买力平价计算的人均GDP（2011年不变价美元）作为衡量发展阶段的标准，在区域层面仍然使用相同方法。但宾夕法尼亚大学世界表9.1中只有中国全国数据，并无31个省市自治区具体数据。课题组在《经济学人》杂志公布的2010年按购买力平价计算的中

国31个省市自治区现价人均GDP的截面数据基础上，先是把截面数据转换到与宾夕法尼亚大学世界表9.1一致的口径，然后统筹考虑31个省市自治区的经济实际增长速度、物价水平累计变化和人口总量变化等变量因素，推算出了2012—2019年中国31个省市自治区按购买力平价计算的人均GDP（2011年不变价美元）数据。结果显示，2012年，全国31个省市自治区的人均GDP处于5000~33000美元的区间，简单平均值在11000美元左右；到2019年整体上升到7000~45000美元的区间，简单平均值在16000美元左右。

（二）中国省级层面终端需求结构横向比较

为了探究GFP结构在区域间的差异和发展规律，课题组基于国家统计局公布的2012年全国31个省市自治区投入产出表和非生产性投资完成额数据，测算出统一数据口径、统一行业标准的居民消费、政府消费和非生产性投资分项数据，并以此构成各个省市自治区的GFP结构。基于31个省市自治区2012年GFP结构的截面数据，我们可以按照不同发展阶段、不同地理区域和不同城市群等属性进行归类、对比和分析，以直观反映出不同类别之间的差异。

1.按照不同发展阶段进行分类

课题组根据全国31个省市自治区的人均GDP水平，划分了三个不同的发展阶段，即10000美元以下、10000~20000美元和20000美元以上，并在剔除各省市自治区因自身因素导致的异常值后，把处于同一发展阶段省市自治区的GFP结构进行合并和标准化处理，构建了三个发展阶段的GFP标准结构。

在20000美元以上发展阶段的省市包括：上海（33293美元）、北京（27793美元）、天津（26404美元）和江苏（24566美元）。

在10000~20000美元这一发展阶段的省市自治区包括：内蒙古

（16654美元）、浙江（16167美元）、广东（16024美元）、山东（15498美元）、辽宁（13619美元）、福建（13172美元）和吉林（11114美元）。

在10000美元以下这一发展阶段的省市自治区包括：重庆（9860美元）、陕西（9616美元）、河北（9540美元）、宁夏（9351美元）、湖北（8967美元）、山西（8652美元）、黑龙江（8478美元）、河南（8045美元）、湖南（8006美元）、青海（8005美元）、四川（7748美元）、新疆（7602美元）、海南（7434美元）、江西（7204美元）、安徽（7114美元）、广西（6411美元）、云南（5928美元）、西藏（5503美元）、甘肃（5286美元）和贵州（4455美元）。

从图16可以看出，不同发展阶段的省市自治区间GFP结构存在明显差异，同时，随着发展阶段的变化呈现明显的规律性。考虑到样本数据量相对较少，标准结构中仍存在一定不准确、不合理的地方。

不同发展阶段分类的省市自治区GFP结构呈现出以下规律：一是随着人均GDP的提升，居民的食品相关和衣着相关等生存型消费占比均有所下降，其中食品相关消费占比随着发展阶段的提升而降幅逐渐加大；二是居民的享受型消费占比基本呈全面上升态势，但批发零售的居民消费占比变化不大；三是发展型消费占比整体上升，但居民消费部分中教育的占比先升后稳，卫生、健康和社会工作的占比先升后降，这意味着随发展水平的提升，政府消费性支出更多地向民生领域倾斜，为居民“减负”；四是政府消费中的公共管理等一般性支出呈逐步下降态势，尤其是10000美元以下的省份占比过高，20000美元以上省份的占比则趋于稳定，所有省份的其他政府消费占比均有所上升；五是基建投资占比下降，发展水平越低的省份占比越高；六是房地产投资占比先升后稳，可能达到一定发展水平后会趋于稳定；七是其他非生产性投资占比呈一定的下降态势，这可能是因为其绝对量增速相对较低，占比也被相应拉低，背后反映的可能是相对高收入地区投资需求逐步呈现饱和状态。

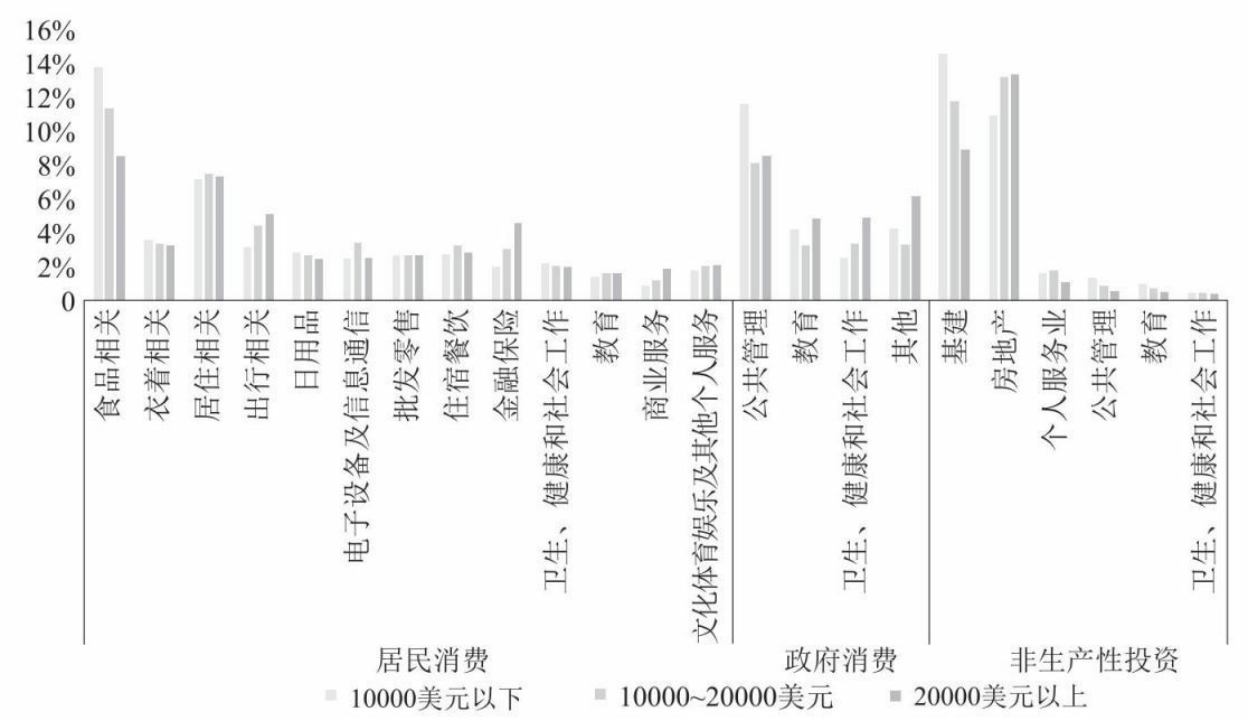


图16 31个省市自治区按不同发展阶段分类的GFP结构

资料来源：省市自治区统计局，课题组测算。

2.按照四大区域进行分类

基于31个省市自治区的地理属性，课题组划分了四大区域，即东部地区、中部地区、西部地区和东北地区。在剔除各省市自治区因自身因素带来的异常值后，把处于同一区域省市的GFP结构进行合并和标准化处理，构建了四大区域的GFP标准结构（见图17）。

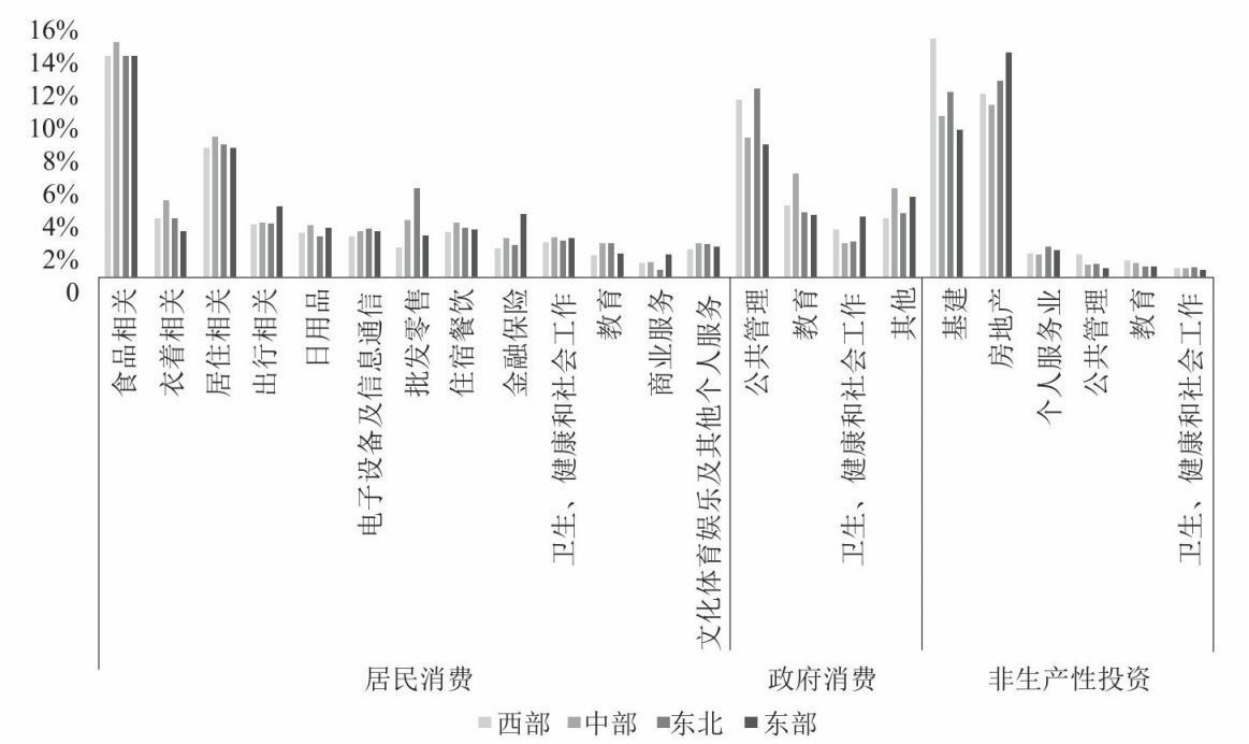


图17 31个省市自治区按四大区域分类的GFP结构

资料来源：省市自治区统计局，课题组测算。

从图17可以看出，不同区域的GFP结构存在一些明显特点。

在生存型居民消费中，食品相关和衣着相关消费的占比均是中部地区最高，西部地区次之，东北地区再次之，东部地区最低；而日用品消费占比方面则是中部、东部较高，西部、东北较低。

在享受型居民消费方面，东部地区出行相关、商业服务和金融保险这三项占比遥遥领先，中部地区居住相关、住宿餐饮和文化体育娱乐及其他个人服务这三项占比最高，东北地区电子设备及信息通信和批发零售这两项领先，西部地区则基本上占比偏低。

在发展型消费中，在教育方面，中部和东北地区的居民消费占比相对较高，西部和东部地区占比相对较低；中部地区政府的教育消费性支出显著高于其他区域，接下来依次为西部、东北、东部。在卫生、健康

和社会工作方面，西部地区的居民消费占比偏低，其他三大区域占比较为一致；东部地区政府对卫生、健康和社会工作的消费性支出显著高于其他区域，其次是西部，而中部和东北相对较低。

在政府公共管理的消费性支出方面，东北和西部地区占比较高，中部和东部地区占比较低；在政府其他消费性支出方面，中部和东部地区占比较高，西部和东北地区占比较低。

在基建投资方面，西部占比大幅领先，其次是东北和中部地区，东部最低；在房地产投资方面，东部地区占比最高，而后依次为东北、西部和中部地区；在其他非生产性投资中，东北地区个人服务业与卫生、健康和社会工作投资占比最高，西部地区教育和公共管理投资占比最高，东部地区除个人服务业投资，均为最低。

总的来看，终端需求结构在我国区域间和省级层面存在显著差异。与高收入地区相比，低收入地区主要展现了两个方面的特征：一是居民消费水平的差异。从图17和图18中可以明显看到，低收入地区的消费能力有限，以生存型消费为代表的必选消费占比较高，以享受型、发展型消费为代表的可选消费占比较低，这主要是收入水平差异导致的。二是政府职能上的差异。低收入地区呈现的典型特征是政府主导的基建投资占比更高，政府的行政开支占比较高，而教育、卫生和社保等公共服务领域的开支显著偏低。

（三）中国省级行政区与高收入经济体终端需求标准结构的对比

前文构建了三个不同发展水平的GFP标准结构，包括10000美元以下、10000~20000美元和20000美元以上三个区间。本部分将每个区间的标准结构与处在相同发展水平的高收入经济体GFP标准结构进行对比分析，可以清楚地看到GFP结构的调整方向和发展趋势（见图18、图19和图20）。

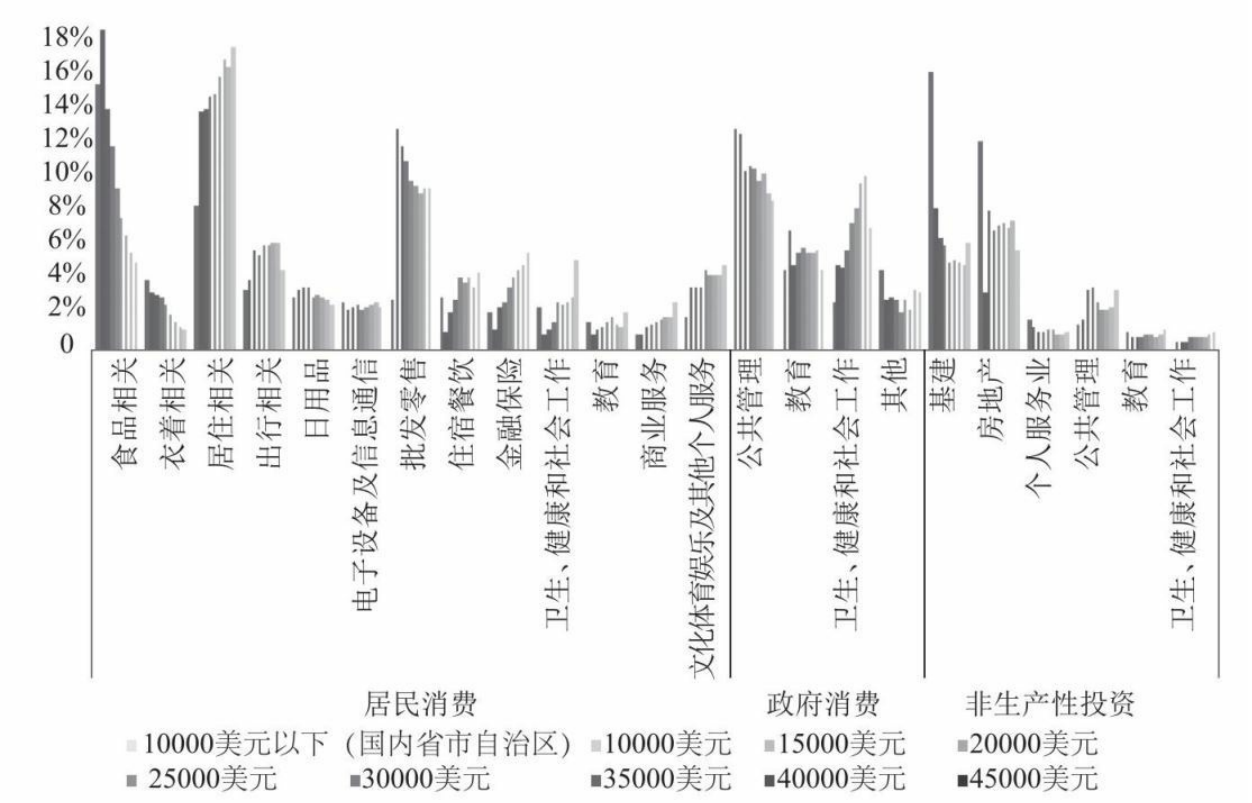


图18 10000美元以下省市自治区与高收入经济体标准结构比较

资料来源：省市自治区统计局，课题组测算。

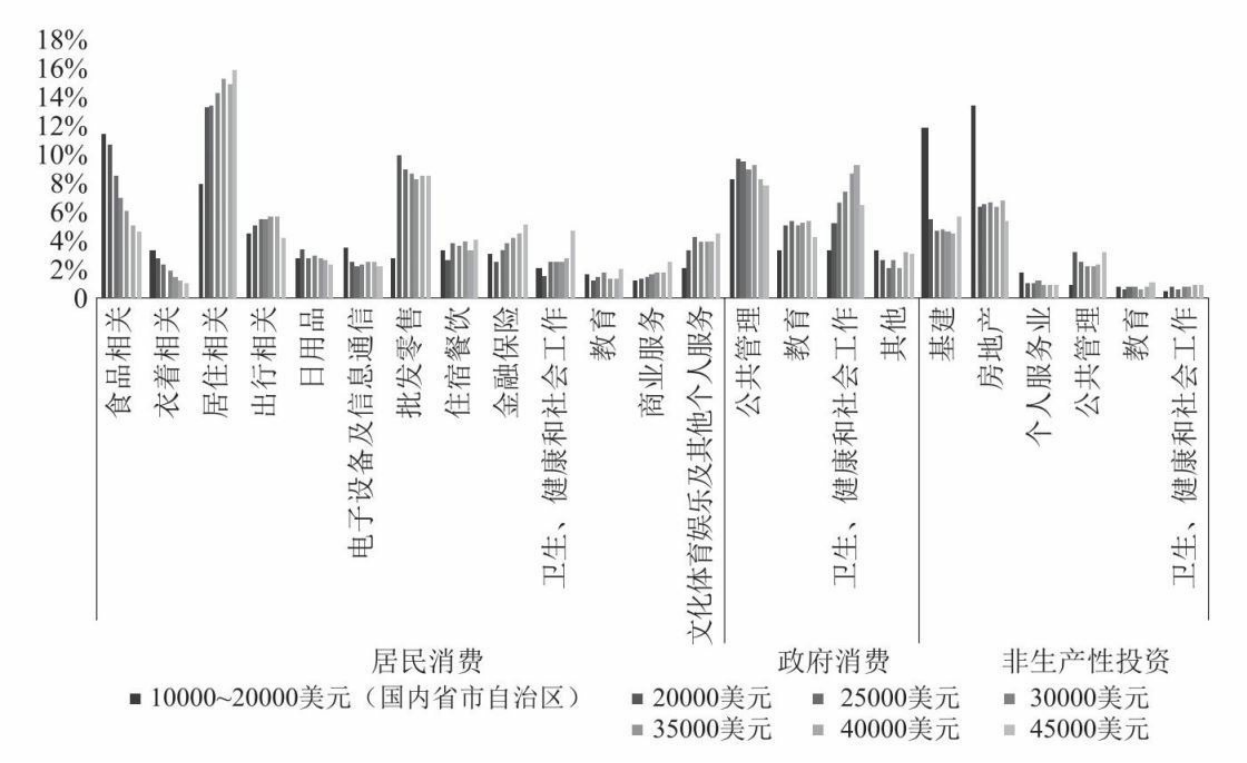


图19 10000~20000美元省市自治区与高收入经济体标准结构比较

资料来源：省市自治区统计局，课题组测算。

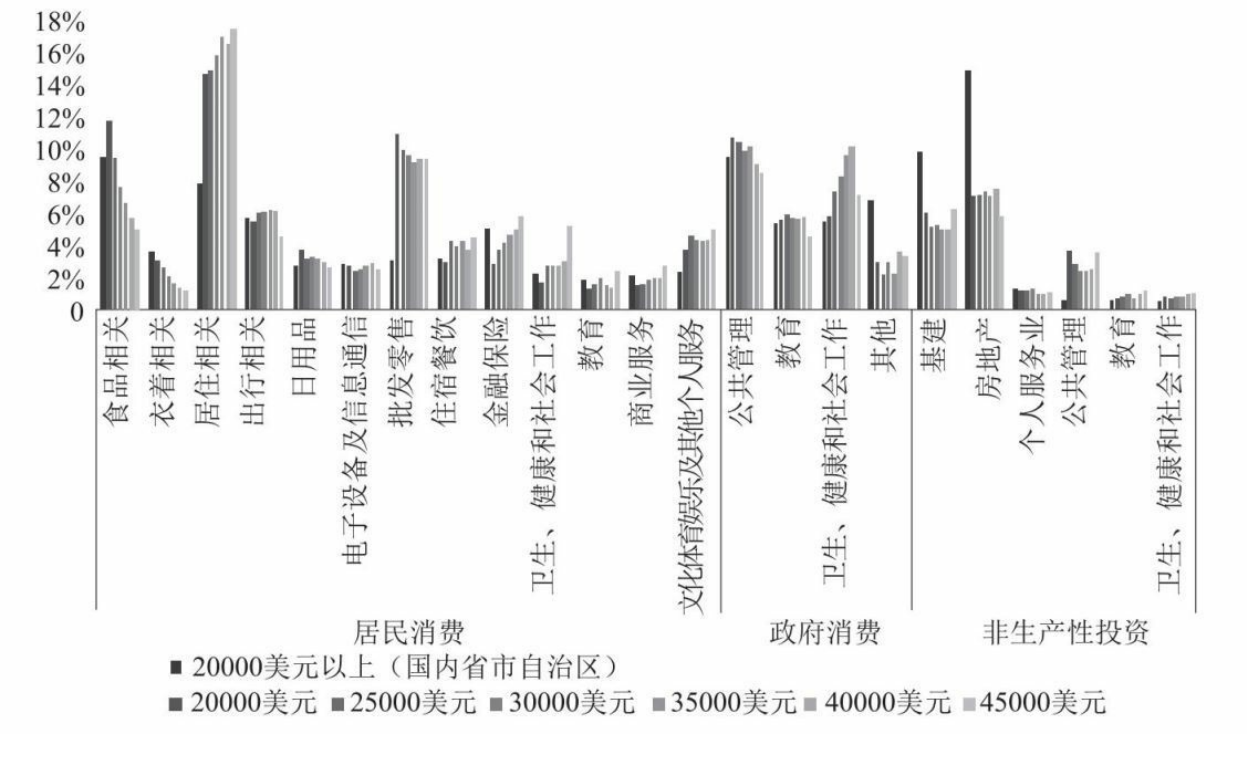


图20 20000美元以上省市自治区与高收入经济体标准结构比较

资料来源：省市自治区统计局，课题组测算。

从图18到图20可以看出，三个区间的GFP结构与高收入经济体标准结构的比较具有以下特征。

在居民生存型消费方面，人均收入20000美元以上和10000美元以下省市自治区的占比均低于标准结构，10000~20000美元省市的占比略高于标准结构。从未来的发展趋势看，居民的食品和衣着相关消费占比将持续下降，日用品消费占比基本保持稳定态势。

在居民享受型消费方面，三个区间省市自治区的消费占比普遍低于标准结构，未来这方面的需求具有相当可观的增长潜力。从具体分项来看，在出行相关方面，20000美元以上省市自治区占比不亚于标准结构，但10000~20000美元和10000美元以下省市自治区占比明显不足，预计未来均会出现上升态势。由于所处年代技术背景的差异，我国各省市自治区电子设备及信息通信消费占比高于标准结构，未来大幅上升的可能性较小。在住宿餐饮方面，三个区间省市自治区的占比均高于标准结构，但长期来看，占比还有一定上行空间。在文化体育娱乐和其他个人服务方面，三个区间省市自治区占比均显著偏低，未来有较大增长潜能。在商业服务方面，20000美元以上省市自治区占比高于标准结构，但其他发展阶段的省市自治区占比偏低，未来应呈现持续上升态势。在金融保险方面，三个区间居民消费均高于同期标准结构，其中20000美元以上省市自治区占比更是明显超出，所以未来上升潜力更多的是在20000美元以下的省市自治区。居住相关和批发零售占比所显示的异常上文已有具体分析，从未来趋势看，前者占比应有一定的增长空间，而后者占比可能会先补增后放缓。

在教育及卫生、健康和社会工作等发展型消费方面，三个区间省市自治区的居民消费占比均高于标准结构，负担相对较重；而在政府消费

部分，20000美元以上省市自治区政府投入部分较为合理，而其他区间省市自治区的政府投入则明显不足。从未来发展趋势上看，所有省市自治区都应持续加大资源倾斜力度，提高政府消费在教育和卫生、健康和社会工作等民生领域的占比。居民对卫生健康和社会工作的消费占比也会持续提升，对教育的消费占比增长速度虽然也呈一定上升趋势，但幅度较缓。

在非生产性投资方面，三个区间省市自治区对房地产和基建投资的占比均显著偏高，对其他公共管理领域的投资占比偏低，未来应推动结构性调整，降低房地产和基建投资占比，提高公共管理，教育，卫生、健康和社会工作的投资占比。在个人服务业投资方面，当前三个区间省市自治区的占比均不低于标准结构，未来可能会保持稳定。

五、终端需求结构变化对行业产出的影响

本文第三部分分析了我国未来终端需求结构的变化方向，从需求的角度寻找新的增长点。而GFP具有源头性质，其分项的变动会通过行业间复杂的投入产出链条，拉动各个行业产出的变化。本部分基于我国投入产出系数，测算了每一单位终端需求分项的变化分别会拉动多少相关行业总产出的变化，具体计算方法如下。

我国投入产出表可以分为四个矩阵：中间使用部分矩阵X，最终使用部分矩阵Y，要素投入部分矩阵V和一个空出的矩阵。其具体形式为：

$$T=\begin{pmatrix} X & Y \\ V & 0 \end{pmatrix}$$

行业H_k的总投入可以表示为：

$$H_k=\sum_{i=1}^{n} X_{i,k}+V_k$$

其中$X_{i,k}$表示行业i的中间产品投入到行业k的生产的部分。

因此该行业的总产出可以表示为：

$$H_k=\sum_{j=1}^{n} X_{k,j}+Y_k$$

直接消耗系数的计算公式为：

$$A_{i,j}=\frac{X_{i,j}}{H_j}$$

完全消耗系数矩阵为直接消耗加上全部间接消耗：

$$B=A+A^2+A^3+\ldots$$

因此：

$$B=(I-A)^{-1}-1$$

当某一行业的最终需求变动为dY 时，将会引起相关行业总产出的变动：

$$dH=(B+I)dY=(I-A)^{-1}dY$$

基于该公式，可量化分析终端需求分项变化对相关行业总产出的拉动作用。

课题组利用我国投入产出系数，测算了每一单位终端需求分项占比的变化对相关行业总产出的拉动作用。结合本文第三部分的分析，表7汇总了未来每个终端需求分项的单位变化主要影响的5个行业。以居民消费的食品相关分项为例，未来食品相关的居民消费总量每下降一个单位，将分别影响农林牧渔业，农副食品加工业，食品制造业，化学原料及化学制品制造业，酒、饮料和精制茶制造业5个行业总产出下降0.78、0.59、0.27、0.13和0.11个单位。

需要注意的是，GFP分项占比下降并不意味着总量下降，而是反映此分项的增长速度要慢于GFP整体的增长速度。同理，GFP分项拉动的

行业总产出的变化并不意味着总量的下降，而是行业增速面临一定的下行压力（见表7）。

表7 GFP分项的变化方向及对行业总产出的影响

终端需求分项		未来变化方向	拉动的行业	行业总产出变动（上升或下降）
居民消费	食品相关	显著下降	农林牧渔业	0.78
			农副食品加工业	0.59
			食品制造业	0.27
			化学原料及化学制品制造业	0.13
			酒、饮料和精制茶制造业	0.11
	衣着相关	显著下降	纺织服装、鞋、帽制造业	0.82
			纺织业	0.65
			皮革、毛皮、羽毛（绒）及其制品业	0.29
			农林牧渔业	0.24
			化学原料及化学制品制造业	0.21
	居住相关	显著上升	房地产业	0.77
			电力、热力的生产和供应业	0.13
			银行业、证券业和其他金融活动	0.12
			电气机械及器材制造业	0.12
			商务服务业	0.08
	出行相关	小幅上升	汽车制造业	0.62
			道路运输业	0.38
			石油加工、炼焦及核燃料加工业	0.18
			石油和天然气开采业	0.11
			银行业、证券业和其他金融活动	0.11
	日用品	持平	医药制造业	0.64
			化学原料及化学制品制造业	0.42
			文教体育用品制造业	0.25
			农林牧渔业	0.18
			批发零售业	0.12

终端需求分项		未来变化方向	拉动的行业	行业总产出变动（上升或下降）
居民消费	电子设备及信息通信	持平	计算机、通信和其他电子设备制造业	0.98
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.73
			商务服务业	0.10
			有色金属冶炼及压延加工业	0.09
			电气机械及器材制造业	0.09
	批发零售	持平	批发零售业	1.03
			商务服务业	0.13
			房地产业	0.09
			银行业、证券业和其他金融活动	0.07
			道路运输业	0.04
	住宿餐饮	显著上升	餐饮业	0.92
			农林牧渔业	0.35
			农副食品加工业	0.32
			批发零售业	0.11
			住宿业	0.09
	金融保险	小幅上升	银行业、证券业和其他金融活动	0.72
			保险业	0.50
			商务服务业	0.12
			房地产业	0.10
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.06
	文化体育娱乐及其他个人服务	小幅上升	居民服务、修理和其他服务业	0.74
			娱乐业	0.13
			化学原料及化学制品制造业	0.11
			房地产业	0.11
			广播、电视、电影和音像业	0.06

终端需求分项		未来变化方向	拉动的行业	行业总产出变动（上升或下降）
居民消费	商业服务	显著上升	商务服务业	0.82
			公共设施管理业	0.11
			公共管理和社会组织	0.11
			银行业、证券业和其他金融活动	0.10
			化学原料及化学制品制造业	0.10
居民和政府消费	卫生、健康和社会工作	上升	卫生	1.00
			医药制造业	0.44
			批发零售业	0.12
			农林牧渔业	0.11
			化学原料及化学制品制造业	0.08
	教育	上升	教育	1.01
			化学原料及化学制品制造业	0.05
			银行业、证券业和其他金融活动	0.05
			房地产业	0.04
			商务服务业	0.03
政府消费	公共管理	持平	公共管理和社会组织	0.90
			公共设施管理业	0.09
			商务服务业	0.06
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.06
			银行业、证券业和其他金融活动	0.06
	其他	持平	科学研究、技术服务和地质勘查业	0.46
			道路运输业	0.18
			商务服务业	0.17
			银行业、证券业和其他金融活动	0.14
			农林牧渔业	0.13

终端需求分项		未来变化方向	拉动的行业	行业总产出变动（上升或下降）
非生产性投资	房地产	显著下降	建筑业	0.84
			非金属矿物制品业	0.20
			房地产业	0.19
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.14
			化学原料及化学制品制造业	0.12
	基建	显著下降	建筑业	0.80
			非金属矿物制品业	0.19
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.15
			化学原料及化学制品制造业	0.13
			计算机、通信和其他电子设备制造业	0.13
	公共管理	持平	建筑业	0.64
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.32
			非金属矿物制品业	0.16
			计算机、通信和其他电子设备制造业	0.13
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.12
	教育	持平	建筑业	0.75
			科学研究、技术服务和地质勘查业	0.22
			非金属矿物制品业	0.18
			化学原料及化学制品制造业	0.14
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.14
	卫生、健康和社会工作	持平	建筑业	0.72
			非金属矿物制品业	0.17
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.16
			计算机、通信和其他电子设备制造业	0.14
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.14

终端需求分项		未来变化方向	拉动的行业	行业总产出变动（上升或下降）
非生产性投资	个人服务业	小幅下降	建筑业	0.76
			非金属矿物制品业	0.18
			信息传输、软件和信息技术服务业	0.16
			黑色金属冶炼及压延加工业	0.14
			计算机、通信和其他电子设备制造业	0.13

资料来源：国家统计局，课题组测算。

根据课题组测算，未来3~5年我国购买力平价人均GDP将达到17000~20000美元的区间。通过前文中提到的定量分析主导方法，也就是对OECD高收入经济体GFP结构数据和我国GFP结构历史数据建模，课题组测算了未来我国GFP结构的演变路径对行业总产出的综合影响（见表8）。需要注意的是，本部分仅是从扩大终端内需、优化终端内需结构的角度分析对行业总产出的影响，但行业总产出同时也受到生产性投资、存货投资和外需的影响，如一些出口导向型行业，其终端需求占比在下降，但是出口增长很快，这种情况下其拉动行业总产出的增速是在上升而非下降。表8显示，未来3~5年，终端需求结构变化拉动的加速发展的行业主要集中在生活性服务业、生产性服务业和高技术设备制造业，对绝大部分制造业增长的拉动作用相对稳定，而纺织、食品等行业则可能面临一定下行压力。

表8 终端需求变化对行业产生的综合影响

受终端需求变动影响	行　业
较强向上拉动	卫生，金融业，居民服务、修理和其他服务业，批发零售业，餐饮业等行业
温和向上拉动	教育，商务服务业，娱乐业，医药制造业，住宿业，运输业，新闻出版业，广播、电视、电影和音像业，房地产业，计算机、通信和其他电子设备制造业等行业
相对平稳	通用设备制造业，采矿业，文教体育用品制造业，化学纤维制造业，烟草制品业，金属制品业，汽车制造业，橡胶和塑料制品业，黑色及有色金属冶炼及压延加工业，酒、饮料和精制茶制造业，皮革、毛皮、羽毛（绒）及其制品业，非金属矿物制品业等行业
可能面临下行压力	纺织服装、鞋、帽制造业，纺织业，化学原料及化学制品制造业，食品制造业，农副食品加工业等行业

资料来源：国家统计局，课题组测算。

六、促进终端需求持续增长和结构优化的战略与对策

从国际比较的视角看，与高收入经济体相比，我国终端需求水平提升空间依然很大，结构调整优化任务艰巨。终端需求在整个经济循环流程当中具有源头性质，其结构变化实际上折射的是未来经济社会发展的潜力和方向。从这个意义上说，促进终端需求的数量增长和结构优化，是满足人民群众日益增长的美好生活需要、实现高质量发展的集中体现。为此，应从长计议，制定并实施一系列有利于终端需求持续增长和结构优化的战略和政策。

注重质量效益，保持适当增速，促进终端需求稳定可持续增长。终端需求结构的持续升级和结构优化，是以其总量增长为基础的。中速稳定增长期是中国经济下一步的新场景，发展仍然是硬道理。因此，必须加快经济转型，推动质量变革、效率变革、动力变革，全面提高要素生

产率，充分发掘增长潜力，把终端需求的蛋糕持续做大。

扩大中等收入群体，实施中等收入群体倍增战略。概括地说，中速增长期的增长动能可以区分为两种类型：一种是“补短型增长”，另一种是“升级型增长”。补短型增长是指低收入阶层追赶中高收入阶层而带动的增长，关键是如何扩大中等收入群体。根据课题组测算，按国家统计局的标准，目前中国中等收入群体的规模在4亿人左右，还有9亿多人处于低收入阶段。从前文也可以看出，一方面，我国当前整体的人均收入水平距离高收入经济体还有相当大的差距；另一方面，我国地区间人均收入水平也有很大的差异。因此，提升低收入阶层的收入水平，缩小他们与中高收入阶层的差距，是终端需求增长最大的潜能所在。

推动消费结构升级，基本需求从重数量向重质量转变，提高享受型、发展型等服务消费比重。我国产业结构、消费结构和城市化进程已从数量扩张阶段逐步转向质量提升阶段，更好地满足人民群众日益增长的美好生活的需要，就要在中速增长平台上实现高质量发展，促进终端需求结构的持续优化。对居民的基本需求，要从重数量向重质量转变，由“有没有”向“好不好”方向转变。与此同时，稳步提高享受型、发展型等服务消费比重。一方面，应加快提高国内供给能力和质量，以适应居民消费结构升级需求；另一方面，适当增加进口，让中国消费者分享到更多国际优质的商品和服务，提高我国开放型经济的均衡性、稳定性。

优化投资内部结构，降低基建和房地产投资比重，逐步纠正终端需求中的结构性扭曲。地方政府要加快形成与高质量发展相适应的政绩观、目标体系和预算约束机制，改变以大干快上基建投资拉动经济增长的简单观念，逐步降低基建投资比重，与其他领域的发展相平衡，与防范化解财政金融风险的要求相适应，更多地从投资回报率角度来评估投资决策。在基建投资内部优化资源配置，更多地向以5G、人工智能、工业互联网、物联网等为代表的新型基础设施倾斜，为产业转型升级和先进技术的发展提供有利条件。要保持战略定力，坚持“房住不炒”的正

确导向，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，形成房地产稳定发展的长效机制。

转变政府职能，加快建设公共服务型政府，推动以人力资本提升为导向的社会政策体系改革。政府职能转变要与经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段相适应，坚持让市场在资源配置中发挥决定性作用，大幅降低由诸多不当行政性干预造成的制度性交易成本。在应该由政府发挥作用的领域，切实提高行政效率，降低政府行政性支出比重，以改善民生为主要方向，加快建设公共服务型政府。健全完善社会保障体系，在就业、医疗、养老等方面，加快完善覆盖全国的“保基本”社会安全网，尤其要重视机会公平，发展公平而有质量的教育，进一步提升人力资本。

---

[1] 刘世锦系全国政协经济委员会副主任，中国发展研究基金会副理事长，国务院发展研究中心原副主任；王子豪系中国发展研究基金会博智宏观论坛研究员。本文是中国发展研究基金会“博智宏观论坛”中长期发展课题组的研究成果，课题组成员姜淑佳、王路、陈泽昱、史益帆、徐晓龙先后参与了数据处理和初稿撰写。

[2] 文中采用的人均GDP均为以购买力平价衡量，以2011年不变价美元为口径。

[3] 美国投入产出表数据来源为BEA（U.S. Bureau of Economic Analysis，美国经济分析局）数据库；丹麦数据来源为丹麦统计局（Statistics Denmark）；日本数据来源为RIETI（Research Institute of Economy, Trade and Industry，独立行政法人经济产业研究所）数据库；韩国数据来源为韩国央行（Bank of Korea）。

双循环赋能经济增长的质量与效率

江小涓 孟丽君 [1]

改革开放以来，中国以年均9.7%的高速度持续增长了40年，改革与开放是中国增长表现优异的两个关键驱动因素。其中，构建大口径外循环、较大规模利用国内国外两种资源、两个市场发挥了重要作用。现在，中国发展进入新时期，要素禀赋与40年前相比发生根本变化，经济规模、贸易规模、资金跨国流动规模等均居世界前列。国际经济政治环境也发生很大变化，我们与发达经济体的关系从互补为主转变为互补与竞争并存。综合考虑各方面变化，今后中国经济发展中，国内国际两个循环的各自地位和相互作用与前40年有很大不同。本文分析今后我国发展的有利和约束条件，分析全球产业链、创新链调整发展趋势，分析今后内循环为主、外循环赋能、双循环畅通的新特点新要求，并就如何实现更高水平的国民经济循环体系提出相关的体制和政策建议。

一、全球产业链与外循环的重要性

（一）全球产业链形态的外循环

20世纪80年代末，对外贸易是拉动世界各国经济增长的主要动力之一。由于国家或地区间自然禀赋和其他资源的差异，各国或地区通过国际贸易分享分工专业化带来的利益。一个国家或地区通过对自身资源的分析，与其他国家或地区相互比较，总能找到自身具有比较优势的产品。产业在全球范围内根据比较优势分布，与产品相关的完整产业链相应地在一个国家或地区内形成。进入20世纪90年代，伴随网络时代的到

来与信息技术的发展，通信成本和交易成本持续下降，运输技术压缩空间的“时间距离”并大幅度降低运输成本。跨国公司为了利用发展中国家的劳动力优势和市场优势，将产业价值链中可分解制造和组装的部分从发达国家转移到发展中国家，促进国际分工从最早的不同产业的全球分工，到产业内全球分工，又发展到企业内的全球分工，形成了全球范围内的产业链。[2] 全球产业链的形成，部分是因为链上的国家“不会全部制作”，只能加入全球产业链之中制作其中一部分；部分是因为“会做但不是最好”而谋求全球分工合作的利益，主要是规模经济利益和专业化利益。[3] 据统计，全球贸易中的2/3以上是由全球价值链推动的。[4] 全球价值链的出现推动国际分工深化和协调产业转移，促进一国的经济发展。进口投入品和国内产品之间的互补性会导致生产率的提高，这与从较低价格或更高质量的国外投入品中获得的直接收益相比具有更大的意义。[5]

（二）中国经济增长与外循环的重要作用

对国民经济“内循环”“外循环”通常有两种理解。一种从国民经济核算的角度，将内循环理解为“内需”，相应地将外循环理解为“外需”；[6] 另一种从产品市场和资源供给的角度，将内循环理解为向国内市场提供产品服务和使用国内生产要素，将外循环理解为向国外市场提供产品服务和使用国外的生产要素。[7] [8] 其中，内循环的含义和所指现实状况相对稳定，而外循环的特点和意义变化较大。下面就这两种角度分别做分析。

基于GDP支出法核算恒等式进行因素分解，是标准经济学分析框架中估算内需外需贡献的基准方法。支出法核算的GDP包含消费总额、资本形成总额、货物与服务净出口三部分。整体的增长可以分解为各个部分增长之和，各个部分的增长占整体增长的比重就是其对整体增长的贡献率。这种方法以消费和投资表示内需，以净出口表示外需，逻辑关系

清楚。例如，一国如果投资5亿元，消费5亿元，出口2亿元，国内总产出就是12亿元；但如果同时还进口了2亿元，那么国内投资或消费中就有2亿元不是国内生产的，应剔除，即外需中的出口被内需中的进口抵消，贡献为零，国内总产出就是10亿元。但用净出口衡量的出口贡献是“净外需”，虽然精确反映了GDP核算中的恒等关系，却未能恰当反映国际贸易对一国经济增长的重要意义。一个简单的反问是：一个完全无国际贸易的国家，与一个有大量进口和大量出口但两者相等、净出口为零的国家，两者的增长机理相同吗？再看前面的举例，如果不发生2亿元进口和2亿元出口，国内的投资和消费很可能既达不到各自5亿元的规模，生产和消费结构也会不同。因此仅看净出口为零就认为外需没有贡献是很不恰当的。恒等关系只是增长结果的静态表达，隐含假设是总需求各个部分相互独立、互不影响，这明显不符合实际，反映不出各因素之间的动态关系。

基于产品市场和资源供给的角度，外循环（出口和进口）能够利用国外市场和国外资源，对经济增长、就业、结构升级和技术进步有多方面的重要意义，包括出口劳动密集型产品能够更多吸纳就业，出口商品参与国际竞争产生压力动力，出口获得外汇能够进口能源资源和先进技术设备，引进资金能带来先进技术和管理经验，对外投资能扩大海外市场，等等。这些具体表现将在后面做详细的分析。

这里我们用外贸依存度这个指标，从宏观上分析外循环在我国经济总体循环中的比重及其地位变化。外贸依存度定义为一国对外贸易总额与国内生产总值的比重，用于衡量该国经济增长与国外资源和市场的关联程度，比重的变化意味着外循环地位的变化。外贸依存度还可以分解为出口依存度和进口依存度。出口依存度即出口总额与国内生产总值之比，反映了国外市场的重要性；进口依存度即进口总额与国内生产总值之比，反映了国外供给的重要性。[9]

图1显示的是改革开放以来我国外贸依存度、出口依存度和进口依

存度的变化。改革开放以来，中国的外贸依存度明显上升，从1980年的14.1%上升到2006年的最高值64.5%，2019年又回落至35.6%，但仍然显著高于改革开放初期的水平。出口依存度和进口依存度的变化也是相似轨迹。总体上看，外循环在国民经济中的地位显著加强，同时也呈现出从低到高再有所降低的波动。

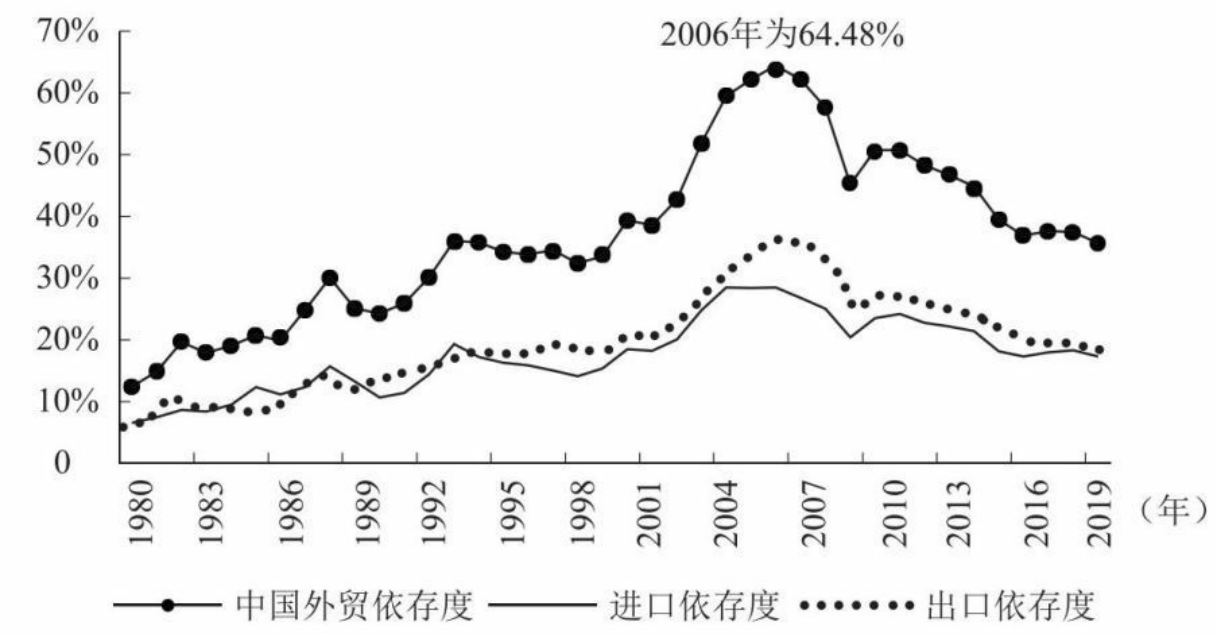


图1 中国外贸依存度

注：图中的贸易指货物贸易与服务贸易。
资料来源：世界银行。

（三）大国经济中的外循环：发展常态与特点

本部分做一点国际比较。下面图2、图3和图4分别列出改革开放初期、中期以及目前我国外贸依存度、出口依存度和进口依存度三项指标，并与人口1亿以上的大国进行比较。人口大国之间在市场规模、消费结构和产业体系等方面有相似性，可比性较强。

第一，大国外贸依存度普遍提高。过去40年，经济全球化较快推

进，各国外贸依存度都有明显提高。图2、图3、图4显示，这些国家的平均依存度从1980年的28.1%，提高到2006年的46.9 %，后略有回落，2019年为43.1%。总体上看，对外贸易的地位显著提升，外循环的作用显著加强。

第二，中国外贸依存度排序上升位置正常。过去40年，中国外贸依存度在大国中排名由低至高再到中等水平。1980年，外循环在我国经济中地位较低，外贸依存度仅为12.42%，在所有大国排名最后，比大国平均外贸依存度28.19%低近16个百分点。2006年，我国外贸依存度较1980年提高近5.2倍，达到了64.48%，在所有大国中仅次于菲律宾，排名第二位，高出大国平均外贸依存度17.6个百分点，这也是外循环在中国经济中地位最为显著的时期。此后，外循环的地位又有明显下降，到2019年排名居中偏后，比大国平均外贸依存度低7.5个百分点。总体上看，外循环在中国经济中的地位符合大国的一般规律：在发展水平较低时依存度较低，在快速发展中排名显著提升，经济增长趋于稳定后排名也开始降中趋稳。2019年，美国的外贸依存度为26.39%，2018年日本为36.82%，[10] 都低于大国的平均水平。

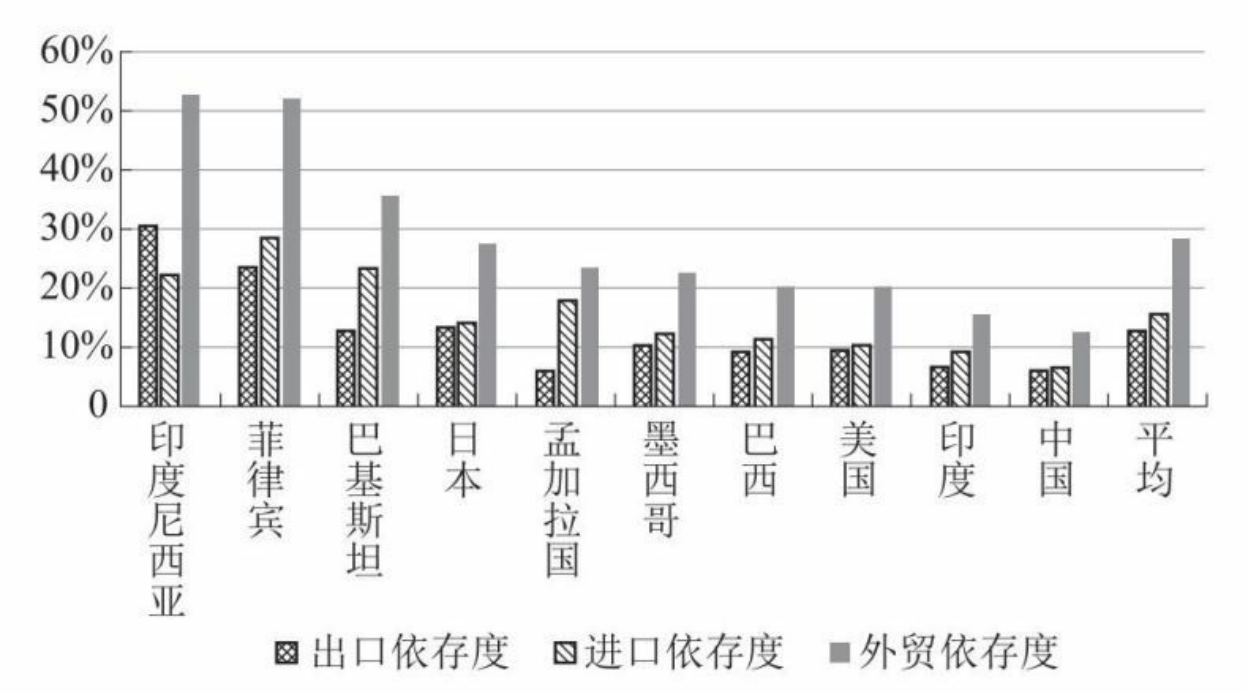


图2 1980年人口大国外贸依存度

资料来源：世界银行。

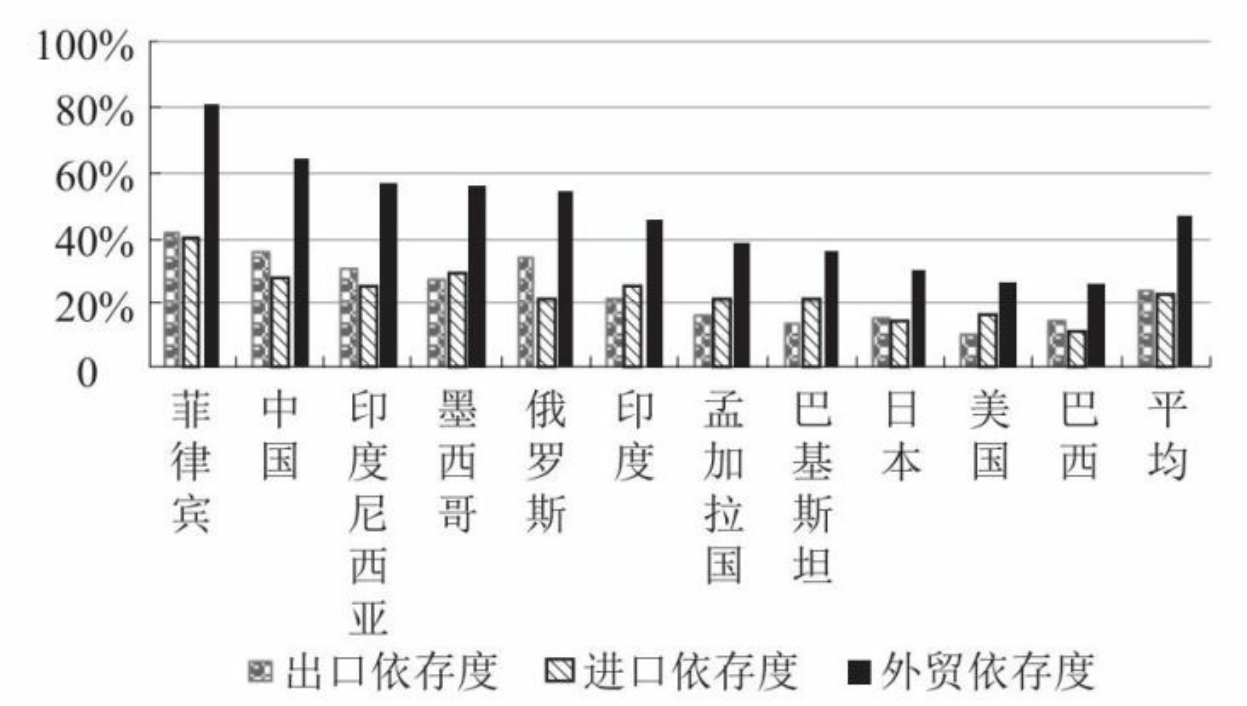


图3 2006年人口大国外贸依存度

资料来源：世界银行。

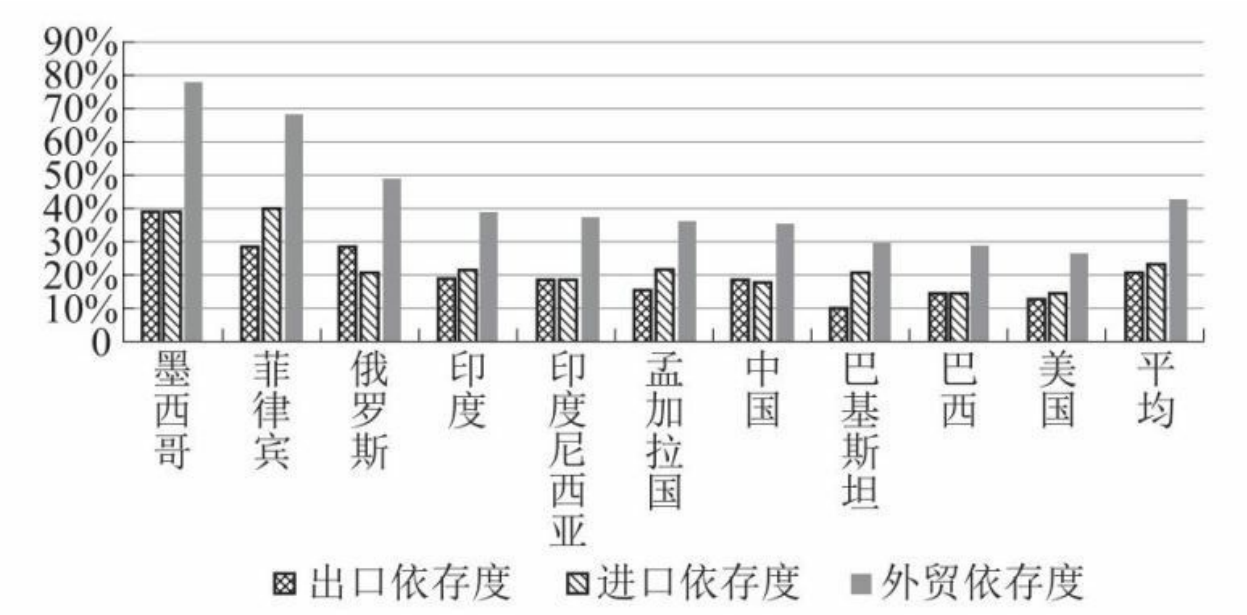


图4 2019年人口大国外贸依存度

资料来源：世界银行。

上述分析表明，从对外贸易对经济增长的影响看，外循环在中国经济过去40年增长中发挥了重要作用，目前处于大国的平均水平和正常状况。

现在，我国已积累了比较雄厚的物质基础，综合国力居世界前列。从经济总量看，2019年GDP总量已接近100万亿元，是世界第二大经济体，有了超大规模的经济基础。从产业体系看，我国是世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。从消费需求看，我国是全球第二大市场，中等收入群体超过5亿人，人均GDP迈过1万美元，可以提供国内产业所需要的各类市场。从科技能力看，我们的科技水平不断提升，研发规模达世界第二位，大规模生产能力可以有效分摊高额研发费用，使更多的创新在成本上可行。综合各方面条件，经济发展更多地转向依靠内循环，这既是过去几年的现实变化，也符合经济发展的内在规律。这个状况会相对稳定，中国增长呈现出大国在这个阶段的共同特点。

二、要素禀赋失衡、外循环赋能与资源均衡配置

（一）要素禀赋失衡与大规模外循环

改革开放的前30年，我国对外贸易高速增长，外贸依存度在2006年高达近64.5%，其中出口依存度更是高达36%。这对一个十几亿人口的大国来说，实属很高了。导致外循环“失常”高比重现象的主要原因，是我国要素禀赋严重失衡，较快增加就业和经济持续较快增长，必须有大口径的外循环。

改革开放伊始，我国要素禀赋极度失衡，几种主要生产要素占全球的比重畸高畸低，其中：劳动力极为富裕，1980年我国劳动力占世界劳动力总量的比重高达22.4%；而资金和技术极为短缺，资本形成总额占全球资本形成总额的比重仅为2%，研发投入仅为0.5%；耕地、淡水和石油资源分别占7%、6%和1.5%。如此失衡的要素禀赋，无法将较多劳动力吸纳到现代经济部门，潜在巨量内需无法实现，高比例的劳动力在农业部门隐性失业，收入极低。

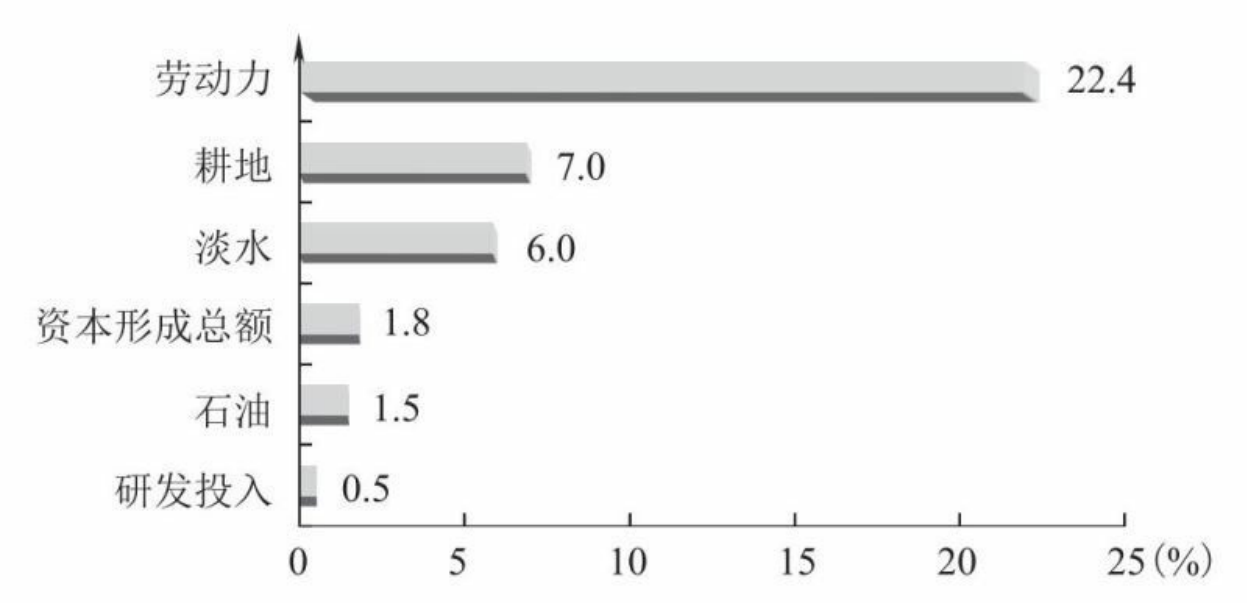


图5 1980年我国主要生产要素占全球比重 [11]

此时，扩大外循环均衡要素配比就是必然选择。按照微观经济理论，当各种生产要素的边际产出相同时，要素配置的效率最高，因此需要尽快增加短缺要素的供给，提高全要素生产率。从供求理论看，短缺要素能获得较高回报，富裕要素只有较低回报，需要尽快增加资金和技术供给，提高劳动收入。按照要素禀赋理论，富含富裕要素的产品成本相对较低，在国际市场上有竞争力。这些理论分析的指向明确：我们应该大量出口劳动密集型产品，进口先进设备、原材料，引进资金和技术。大口径外循环拓展了内循环的生产边界，促进了经济持续较快增长。具体表现在以下四个方面。

1.外循环吸纳就业能力强

我国出口产业集中在劳动密集的产品和加工环节，吸纳就业能力明显强于面向国内的产业。在我们外循环比重最高的2006年，百万元工业增加值的就业密度（就业人数/百万元增加值），工业全行业平均为6.73，而主要出口产业高得多，纺织业为12.74，服装、鞋帽制造业为18.29，家具制造业为14.12，皮革、毛皮、羽毛（绒）及其制品业为17.36，文教体育用品制造业为21.52，通信设备、计算机及其他电子设备制造业为7.42。因此，扩大出口能够更高比例地扩大就业，在当时，同等规模的内需不可能吸纳如此多的劳动力（见图6）。

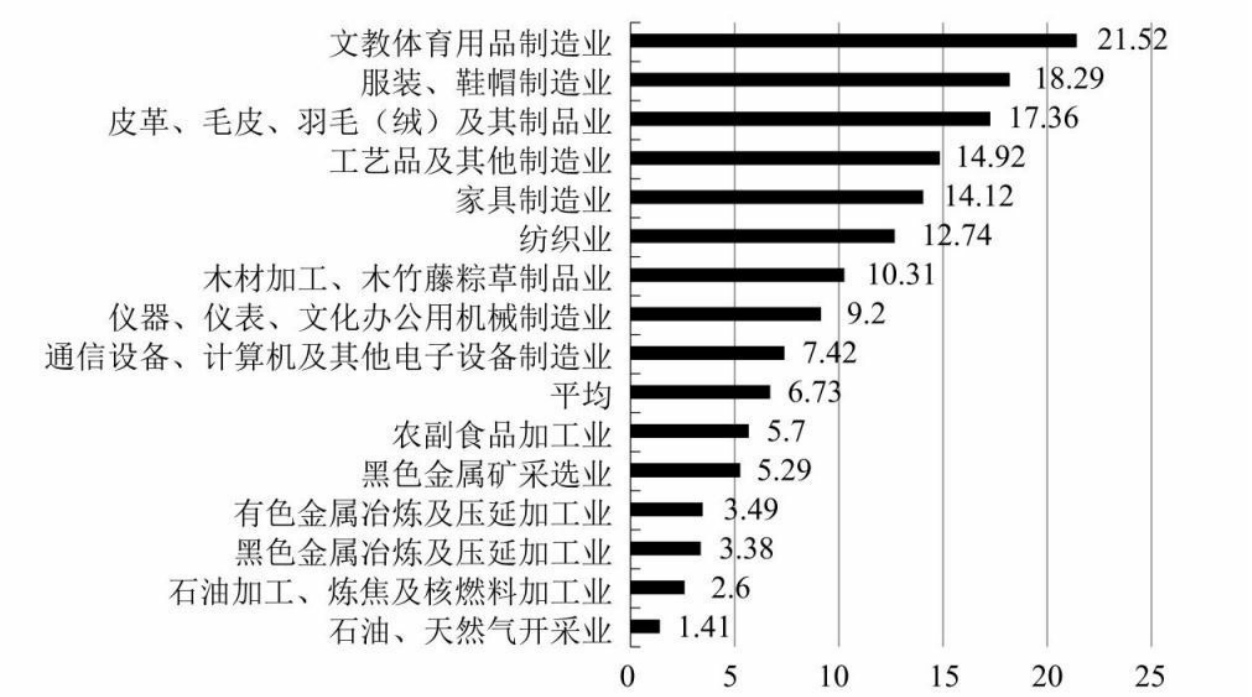


图6 每百万元增加值吸纳劳动力 [12]

2.外循环提高低收入者收入

在很长时期内，沿海出口企业是我国农村劳动力向城市流动和增加收入的主要渠道。他们在出口部门获得的报酬也相对较高。笔者的研究表明，2004年，在沿海以出口为主的6个城市中，制造业中农民工的收入高出内地1/3以上。还有，外资企业中农民工的工资也明显高于同类内资企业。2007年，外资单位、国有单位和城镇集体单位职工平均工资分别为27942元、26620元和15595元。 [13] 这是一个较为普遍的现象：在发展中国家，出口型企业、外资企业提供的劳动报酬虽然远远低于其在母国的水平，但在东道国却是相对最高的。考虑到大量的流动劳动力原本是国内收入最低的群体，外循环对提高低收入者收入、改善收入分配有积极作用。

3. 外循环进口能源资源

出口得到的外汇能够进口短缺的能源和原材料，支撑国内产业发

展。例如农产品进口可以看作是进口土地和淡水资源。据联合国粮农组织的测算，21世纪初期以粮食贸易为载体间接交易的淡水量，相当于全球粮食生产用水的13%，日本通过农产品贸易进口的淡水量超过自身农作物灌溉用水。2006年我国进口大豆3150万吨，如果在国内种植需要耕地1810万公顷，相当于黑龙江省大豆种植面积的5倍。2018年我国进口大豆8803万吨，如果在国内种植需要耕地4633万公顷，相当于黑龙江省大豆种植面积的13倍。这些耕地资源可用于种植其他高经济价值农作物。总之，进口资源密集型产品显著缓解了我国短缺要素对发展的约束。

4.外循环引进先进技术设备

多年来，机电产品进口占我国进口商品的比重约为一半，主要是成套设备、关键单机和先进仪器仪表等，持续提升我国产业装备水平。高技术产品的进口比重也持续增长，其中包括投资品、中间产品和消费品三部分，对我国技术装备水平、最终产品水平和消费水平的提升有重要贡献（见表1）。

表1 历年进口商品结构变化 [14]

年份	机电产品（%）	高新技术产品（%）
1985	43.6	
1990	40.2	
1995	44.8	16.53
2000	45.7	23.33
2005	53.1	29.95
2010	47.3	29.6
2015	48.0	32.6
2016	48.6	33.0
2017	46.3	31.7
2018	45.2	31.4
2019	43.7	30.7

资料来源：国家统计局历年统计公报。

总之，由于改革开放初期要素禀赋的严重失衡状况，高比例的外循环是中国发展模式的显著特点。

（二）要素禀赋变化与内外循环调整

在40年增长中，我国要素禀赋持续变化。劳动力净增长从缓慢到停滞再到下降，到2018年，劳动力占全球的比重降至20%。同时，投资能力持续快速增长，资本成为最富裕要素，我国资本形成总额占全球资本形成总额的比重已经高达26%，研发投入紧跟其后达到21.2%，两者的比重都超过了劳动力。几类自然资源要素的短缺则更为突出（见图7）。

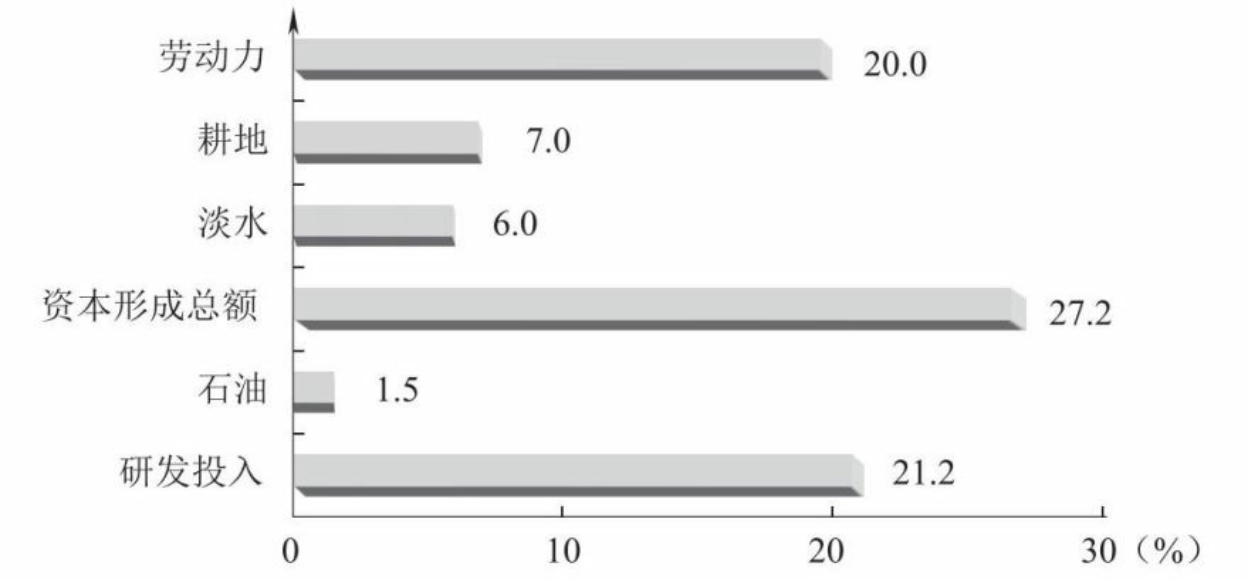


图7 2018年中国主要生产要素占全球比重 [15]

比较图5与图7，我国要素禀赋结构明显变化，通过外循环解决劳动就业和引进资金技术的压力明显减弱。与此同时，耕地、淡水和石油资源短缺的问题更加突出。这就解释了为什么在最近十多年，中国的外贸依存度总体持续下降，但是石油、大豆等初级产品的进口却持续上升。

图8显示的是我国过去40年的石油进口依存度，即石油年净进口量占年石油消费量的比重。从2006年开始，我国石油进口依存度就超过60%，目前已经高达近80%，这表明国内石油供给量与我们庞大的经济体量对石油的需求明显不匹配，要依靠国际循环补充缺口。

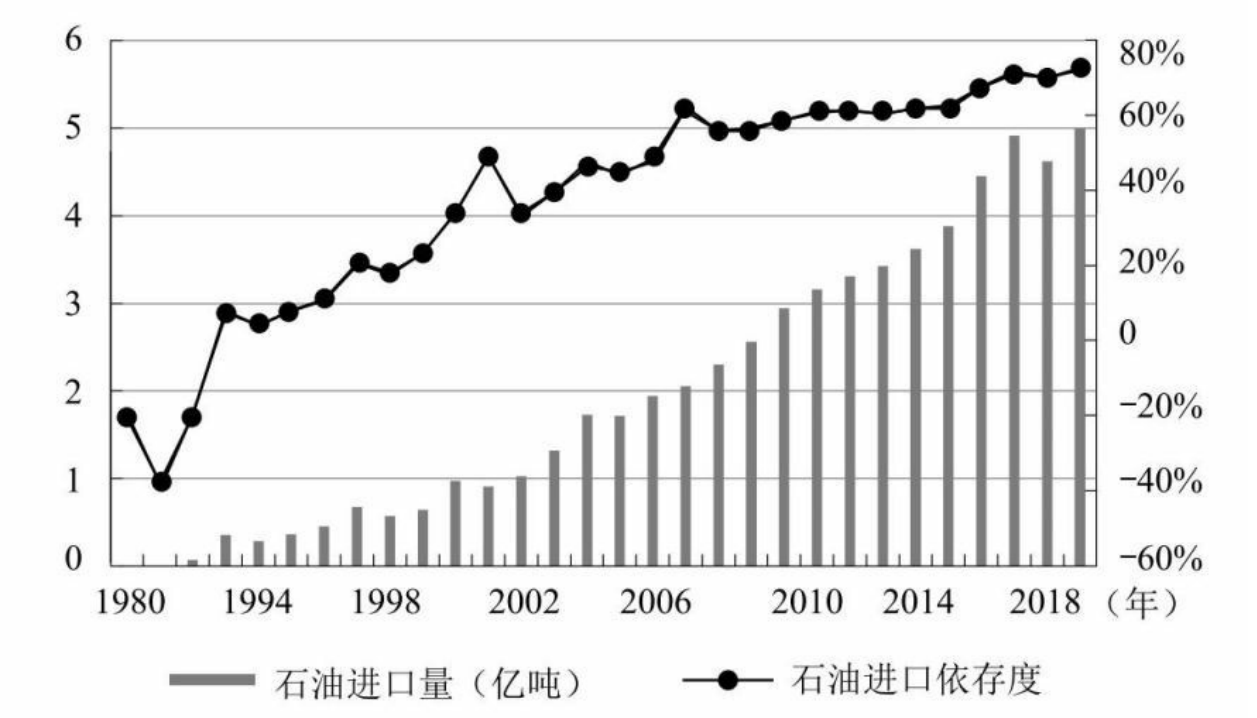


图8 1980—2019年中国石油进口量与石油进口依存度

资料来源：1980—2017年数据来源于《中国统计年鉴》与前瞻数据库，2018—2019年数据根据公开数据整理得到。

图9是过去40年中国GDP、对外贸易、吸收外资和对外投资分别占世界GDP总额、对外贸易总额、吸收外资总额和对外投资总额的比重，这组关系呈现出三段式特点，清楚地映射出国内要素禀赋变化对国内循环和国际循环的影响。第一段是20世纪80年代我国对外开放的初期阶段，对外贸易和吸收外资占全球对外贸易和外资流入的比重，低于我国GDP占全球GDP的比重，表明外循环对经济增长的带动作用有限。第二段是20世纪90年代和21世纪前10年，我国对外贸易占全球比重总体上高于GDP占全球的比重，吸收外资的比重更是超高，表明外循环对增长的带动作用显著。第三段是最近10年，对外贸易、吸收外资和对外投资的比重都低于GDP的比重，表明外循环的作用有所减弱。同时，最近10年，我国对外投资增长很快，占全球比重与对外贸易占全球比重相比高低互现，这个特点与图7显示的我国投资能力成为占全球比重最高的生

产要素这个特点直接相关。资金作为国内相对富裕要素会在全球寻求更高收益的配置，可以预计，我国作为对外投资大国的地位还会继续上升。

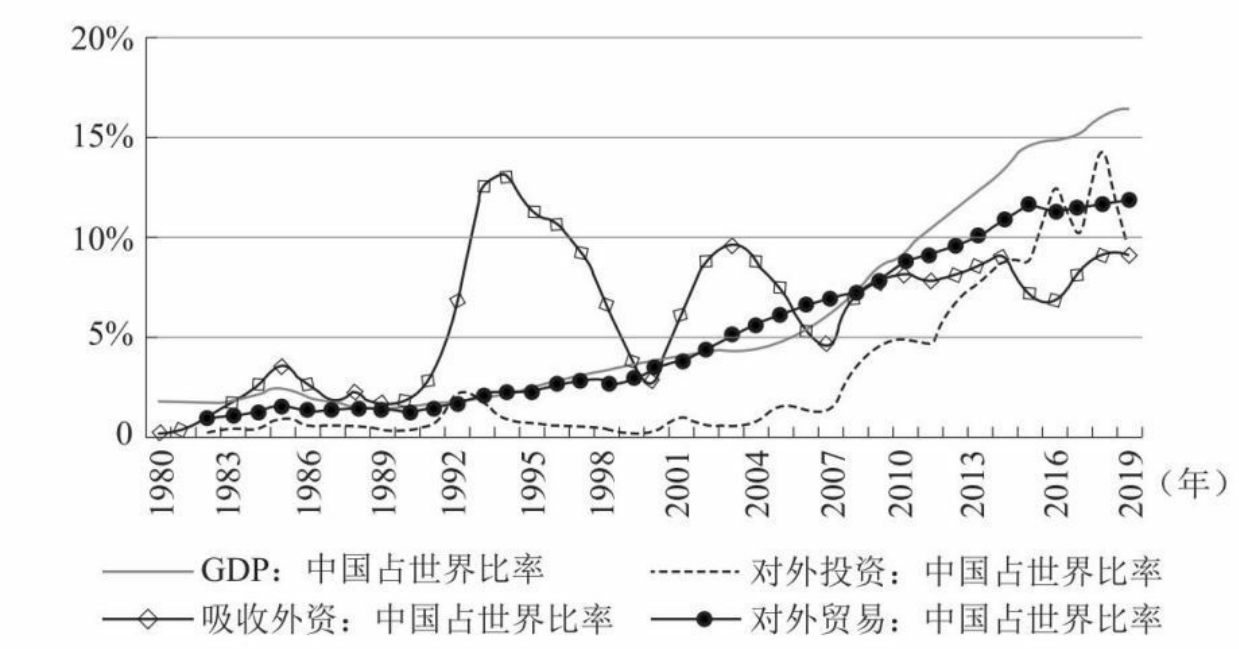


图9 中国GDP、对外贸易、吸收外资和对外投资占世界比重

资料来源：中国GDP和对外贸易数据来源于世界银行，吸收外资与对外投资数据来源于联合国贸发会议。

总体上看，改革开放40年后，我国通过外循环均衡配置资源的压力减弱，经济规模也今非昔比，外循环已经带不动如此体量的内循环，内循环为主成为必然选择。

三、全球分工调整升级与双循环畅通高效

当下，全球范围内的产业分工继续扩展和深化，从产业链向创新链延伸。在信息技术支撑下，各国经济多链相连，结链成网，向立体形态演进。今后我们扩大开放，要从纠正要素禀赋失衡转为在更深层次和更

高水平上参与全球分工，增强自主创新能力，提升国际竞争力。

（一）全球化在调整中发展，更多资源全球配置

1.制造业全球产业链的“内卷”与“回缩”

20世纪80年代初以来，跨国公司为了利用发展中国家的劳动力优势和市场优势，将产业价值链中可分解制造和组装的部分从发达国家转移到发展中国家，推动了全球分工体系的快速发展。经过30多年的发展，制造业全球化进程有所减缓，有些方面出现停滞甚至倒退。原因有以下几个方面。

第一，产业链全球分工有抵达“边界”的倾向。产品构造和技术结构决定了每类产品合理解构为不同部分在多国制造有其限度，越过这个边界，全球分工的收益下降、成本上升，再继续细分和转移的必要性、合理性下降。例如汽车产业，全球化最高的几种车型，海外制造的重要零部件已经超过100种，产业价值链上的国家超过17个。在技术和产品架构没有根本改变之前，很难设想再如同以往继续推进全球分工的细化和深化。

第二，产业链上东道国有“内卷”倾向。许多东道国特别是发展中东道国，初始阶段仅能接纳全球分工体系中的一小部分。随着本土生产技术的提升和人力资本的积累，这些国家开始力争在本土延伸产业链，提升价值链，构建相对完整的产品生产能力。这种努力一方面增加了本土制造部分在全球产业链中的长度和宽度，增加生产，扩大就业，提高收入；另一方面也导致全球分工体系的一部分转为本地体系，使全球产业链向部分国家内部收敛，从向外延伸转变为“向内卷起”。

第三，产业链上输出国有“回缩”倾向。这些国家推动“产业回归”和“再工业化”，力促其离岸生产转回母国生产。由于技术进步特别是自动化技术、人工智能等技术的发展，许多制造和服务环节由劳动密

集型转变为技术和资金密集型，发达国家劳动力昂贵的制约因素被弱化，竞争力有所回升。因此，许多国家多年呼吁制造业回归但效果并不明显，因此彼时并不具备经济合理性。目前条件下，有了“回缩”的现实趋势。

上述几个变化，使得已经持续30年的大规模国际产业转移速度有所放缓，从海外撤回资金的速度有所加快。制造全球化进入了一个调整时期。

下面我们通过跨国指数的变化来说明上述变化。跨国指数由三个指标构成：第一个指标是海外资产比重，即跨国公司在海外的资产占其全部资产的比重；第二个指标是海外市场比重，即海外市场占跨国公司全部市场的比重；第三个指标是海外雇员比重，即跨国公司在海外的雇员占其全部雇员的比重。这三个指标的简单平均数，就是跨国指数。表2是2009年和2016年全球最大25家跨国公司的跨国指数。可以看出，2009年的跨国指数高达56%，其中两项子指标超过60%；到2016年，跨国指数有明显下降，三个子指标也全部下降。

表2 2009年与2016年跨国指数

	2009 年跨国指数（%）	2016 年跨国指数（%）
海外资产比重	60.20	52.24
海外市场比重	61.63	53.07
海外雇员比重	46.89	41.26
跨国指数	56.67	48.86

资料来源：江小涓. 科技全球化改变世界：趋势与特点[J]. 内部讨论稿.

2. 服务业全球产业链加速延伸

在制造业全球价值链分工有所减速的同时，服务全球化继续推进。在金融行业，过去40年，跨国并购、跨国证券投资、跨国借贷等快速增

长。其间，每一次全球经济和金融危机，都伴随着较大规模的跨国金融交易，因为出现危机的国家、企业和金融机构，内部危机深重，需要借助外力克服困难走出困境，这就促使金融全球化持续推进。2008年金融危机后，多国银行系统的全球化程度明显提高。再如，许多生产性服务业都是高度全球化的，特别是借助数字技术，研发全球化、资产管理全球化、生产者服务平台全球化等新的全球化形态和商业模式实现了快速推进。这些进展推动服务贸易快速发展，在制造业贸易占全球比重上升停滞时，服务业占世界贸易总额的比重持续上升。

3. 科技全球化与全球创新链加快发展

科技全球化是指技术和技术创新能力大规模地跨国界转移，科技能力中越来越多的部分跨越国界成为全球性的系统。随着科技全球化的发展，对各类国家、各类企业来说，外部技术资源的重要性总体上增加，形成国际技术合作和创新网络。

过去30年，由于以下原因，全球科技创新合作日益密切。

首先，独自创新难度加大。技术升级的速度加快，技术系统的复杂性增加，新技术新产品研发费用上升，而产品生命周期却在不断缩短。最近几十年，研发活动的生产率呈现下降趋势，相同水平的技术进步需要越来越多的研发投入。笔者此前的研究表明，当代的创新投入与以前的创新投入，在产出效率方面并没有提高。[16] 不断下降的研发生产率要求研发投入必须更快增长，使得企业独自开发新技术日益困难，不可持续。例如大家耳熟能详的摩尔定律表明，计算机芯片上的晶体管数量将每两年增加一倍，然而今天要将芯片密度增加一倍，需要的研究人员比20世纪70年代初期增加了18倍，劳动生产率明显下降。[17] 在这种情形下，以专业化分工与合作提高创新活动的劳动生产率，就成为业界的共识和行动。每个专业化研究团队只专注于研发中的某个部分，以提高研发效率，多个团队通过合作协同完成整体任务，由此形成了全球性的研究和创新网络。

其次，信息技术提供了合作创新的新方式。现代信息技术能够将相距遥远的创新专家联系在一起，并用数字化方式实时共享研发进程。世界知识产权组织采用大数据方法追踪了世界上最大的科技集群，研究全球范围内的创新如何相互交织在一起。研究发现，21世纪之前，仅三个国家（美国、日本和德国）就贡献了全球所有专利活动的2/3；若将其余西欧经济体包括在内，这一比例则达到90%左右。然而在21世纪，特别是最近10年，借助全球研发网络，世界其他地方贡献了所有专利活动的1/3以及科学出版物的一半。[18]

一个常见的误解是，利用外部技术资源的国家都是本身自主技术能力不足的国家。而实际情况是，技术出口大国往往也是技术进口大国，只有双向高度参与全球创新链，才能为自已带来最强的技术能力。图10显示的是美国、中国和印度三国信息和通信技术专利进出口情况。可以看到，美国的专利进口和出口大致平衡，中国和印度都是出口明显大于进口。这并不能说明中国和印度的信息和通信技术产业水平高于美国。美国这样的技术强国却大量引进技术，这并不难理解。在代表最高技术水平的产业中，产品各部分都需要达到相应的高水平，如果是大型复杂产品系统，整机企业、关键设备企业、零部件供应商等产业链中的各部分，技术水平和产业特性需要同步迭代和平行发展。越是最高水平的产品，越是需要集成全球最高水平的技术能力，因此这类产品的全球技术网络密集。由此，最终产品生产国往往既大量出口高技术产品，又大量进口高技术零部件，成为全球创新链中的双向贸易大国。美国信息和通信技术产业水平高，一个重要原因就是大量从全球获得高水平技术资源。

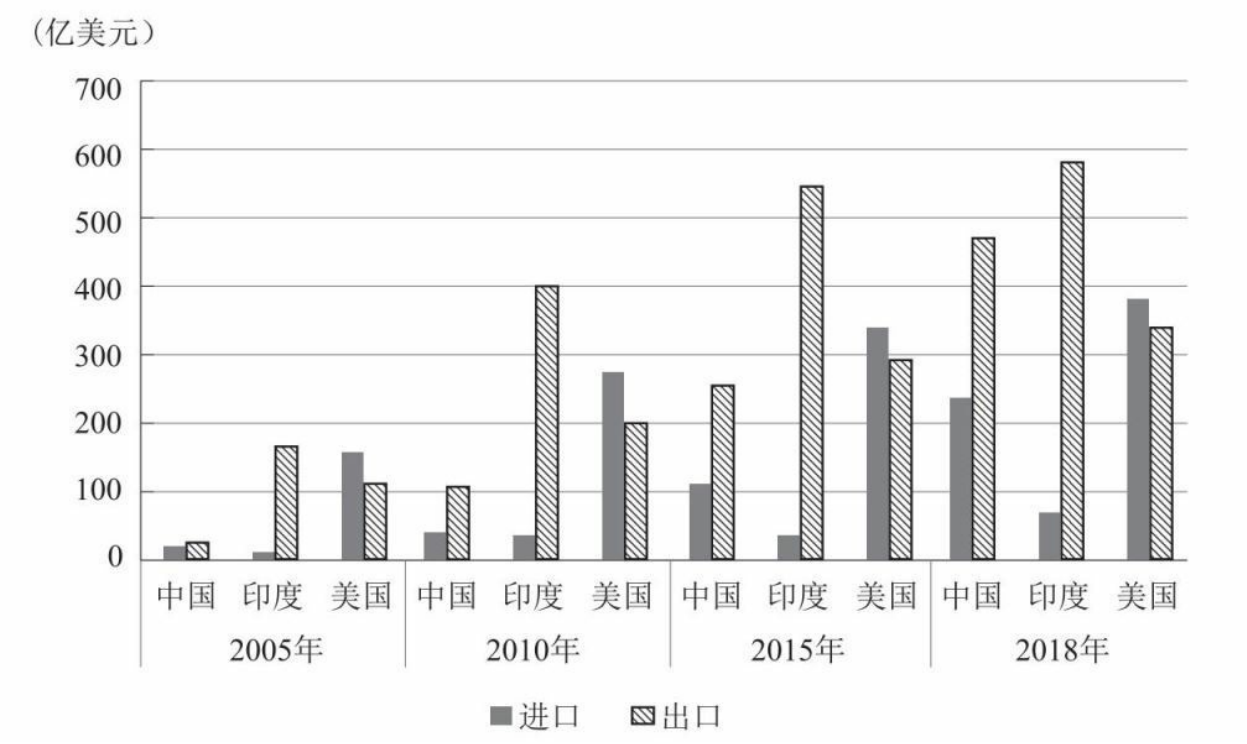


图10 中、美、印三国信息和通信技术专利的进口与出口

资料来源：联合国贸发会议。

（二）畅通内外循环，双向集成全球资源

全球化的历史表明，每次全球经济出现较大波动之后，就会有更多资源在全球范围内进行重组，这正是“好的国家和企业”加快发展的机遇。可以预计，在新冠疫情得到控制、全球发展进入“疫后时期”后，全球产业重组会比“正常”时期更为密集活跃，在全球市场上配置的资源也会更多。国内产业应该以更大力度畅通内外循环，在更多领域中集成全球资金、知识、技术、信息和人力资本，加快提升自身技术水平，提高国际竞争力。

1.内向集成全球资源

经过几十年发展，我国国内资金供给能力显著增强，出现了不再需要引进外资的观点。然而，从全球化实践看，全球资源配置远远超出

了“互通有无”“多余出口，短缺进口”这个角度。在全球资金流动中，资金充裕国家既大量对外投资，也大量吸收外资。美国是全球资金供给最充分的国家，是对外投资最多的国家，同时也是全球吸收海外投资最多的国家。这是因为资金流动的意义远不只是调节各国的资金盈缺。资金流动对投资者来说，是风险扣除后回报最高的投资机会；对融资者来说，是成本最低的资金来源。[19] 在全球投资者看来，综合考虑安全性、流动性和收益性，投资美国是合理选择。从微观层面看，在每一个细分市场上，各个企业持有的优势资源是不同的。每个企业要在激烈的竞争中不断增强自身优势，都需要不断重组内外部各种资源。从我们的情况看，现在我们吸收外资投资，主要并不是为了带来资金，而是要获得随资金流入的各种竞争要素，如技术、全球网络、经营理念、研发能力等。从图11可以看到，外商投资企业在我国各类技术活动水平均高出全国平均水平，表明吸引外资带来了较多的技术资源，外商投资企业成为带动我国技术向更高水平创新阶段迈进的重要力量。

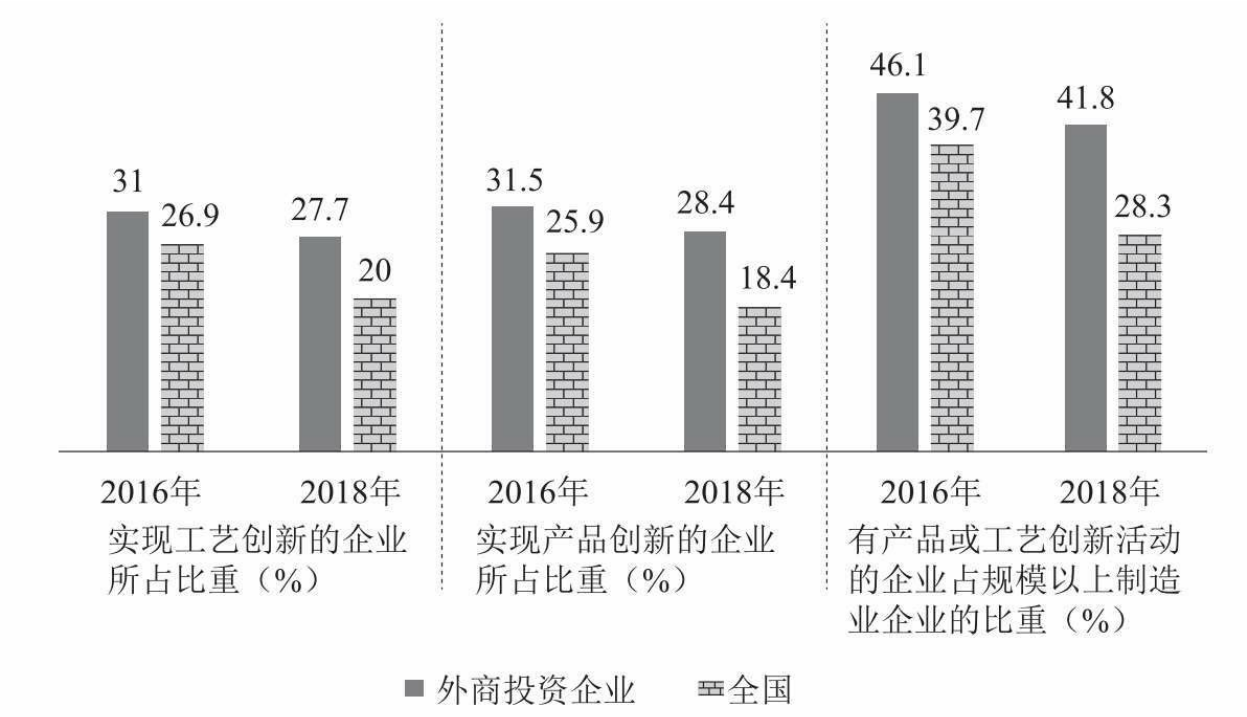


图11 2016—2018年外商投资企业对全国规模以上制造业企业产品工艺创新贡

献度

注：外商投资企业各项数据包含港澳台投资企业数据。
资料来源：国家统计局。

2. 外向集成全球资源

国内企业的对外投资快速增长，走出去在全球集成资源，这也是可以预期和分析的现象。

第一，提高资金收益。国内资金成为相对充裕的生产要素。我国持续多年的高积累率，存量资本和每年新增储蓄达到巨大规模。2018年，我国资本形成总额达到39.7万亿元，约合5.4万亿美元，占全球资本形成总额的比重已达27.2%。与我国6%的淡水资源、7%的可用土地资源、5%的能源资源相比，甚至与20%的劳动力资源相比，资本已经是充裕要素。相对于土地、淡水、环境容量等自然资源的日益稀缺，面对日益提高的劳动力成本，相当部分的资金继续在本土配置，会达不到最佳状况，降低资金收益。在这种情况下，投资者开始向外转移，寻求有更高回报的投资地点，这是资本追逐利润的必然结果。这种转移有利于阻止本土投资收益率的持续下降，稳定资本收益。因此，对外投资加速有其内在的强劲动力。从图12可以看出，中国作为跨国投资东道国的地位和作为跨国投资输出国的地位，已经显现出替换趋势。

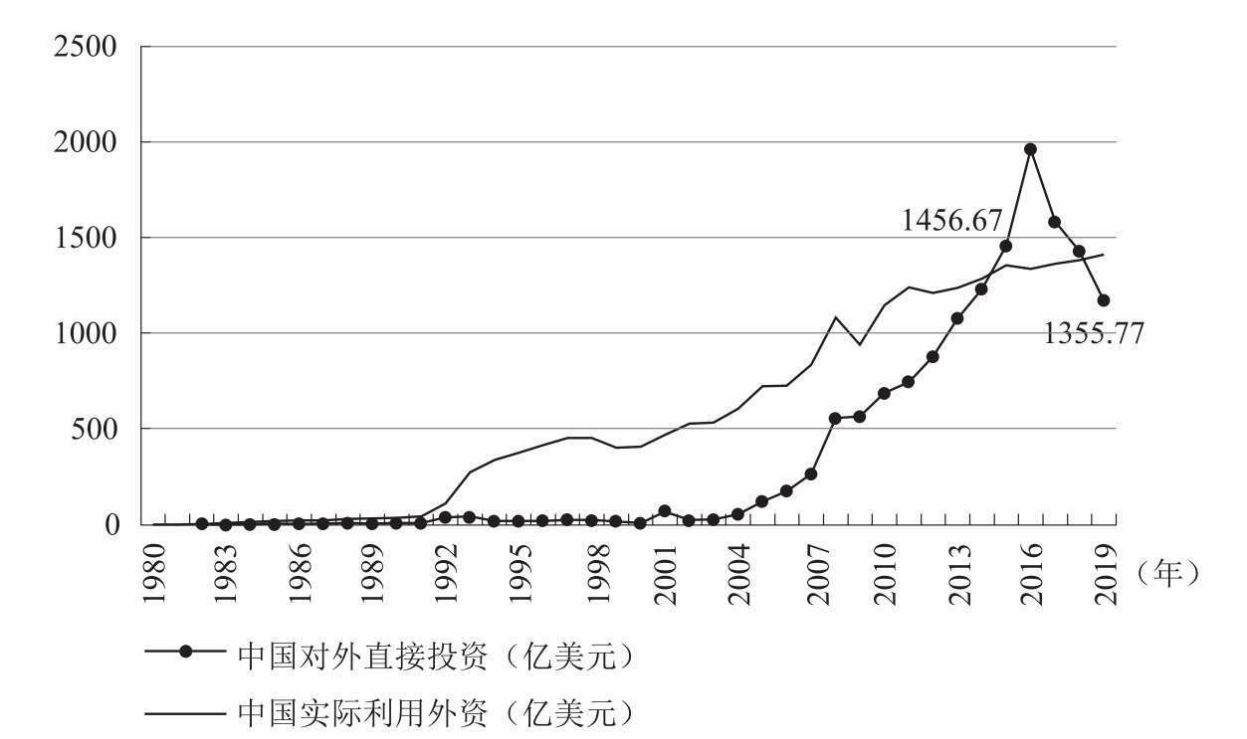


图12 1980—2019年中国对外直接投资与实际利用外资

资料来源：国家统计局。

第二，缓解产能过剩。我国过剩产能中有相当一部分技术和产品并不落后，适应一些发展中国家的市场需求。通过对外投资重新配置这些生产能力，是促进国内结构调整的重要途径。从一些发达国家和先行的发展中国家的经验看，当它们处于我们现在这个结构转换期时，也将大量设备向海外转移，促进国内结构调整和升级。

第三，贴近市场。这对复杂产品和成套设备至关重要。这类商品以出口方式进入国际市场的一个重要缺陷，是生产不能贴近市场，不能及时按用户要求提供个性化的设计、制造和售后服务，某些产品的竞争力因此而打折扣。“走出去”在当地设厂生产，能够使低成本的优势和贴近市场的优势叠加，增强产品的竞争力。与此同时，近些年来我国出口商品面临的贸易摩擦增多，企业出口成本上升，出口前景不稳定，从出口转向对外投资是许多企业的应对之策。[20]

3. 发挥产业链中的优势

前文我们说过，全球产业链的形成，部分是因为链上的国家“不会全部制作”，只能加入全球产业链中制作其中一部分；部分是因为“会做但不是最好”，从而谋求全球分工合作的利益。[21] 两种因素今后都会继续存在。特别是科技全球化继续推进，高技术产品越来越复杂，技术与产品迭代越来越快，不同部分的制造者发挥特长接续生产，互为供求，将继续成为常态并得到加强。[22]

经过多年开放式发展，我国在全球产业链中的地位超过了我们在全球GDP中的地位。图13展示了中、美、德三国在全球产业链中的重要性，图中国家所在的圆圈大小表示其在全球产业链中的相对地位。可以看出，我国在全球产业链中的地位排名第一，超过我国GDP在全球第二的排名。与任何国家相比，我国产业在全球产业链上的份额最大，在全球产业链中已经有重要位势。许多产业较高比重的市场和资源在国外，必须内外循环畅通整个产业才能有效运转。同时，全球产业链的波动对我们影响也最大。因此，推动全球产业链发展和维护全球产业链安全，是与我们自身发展直接相关的重大利益。

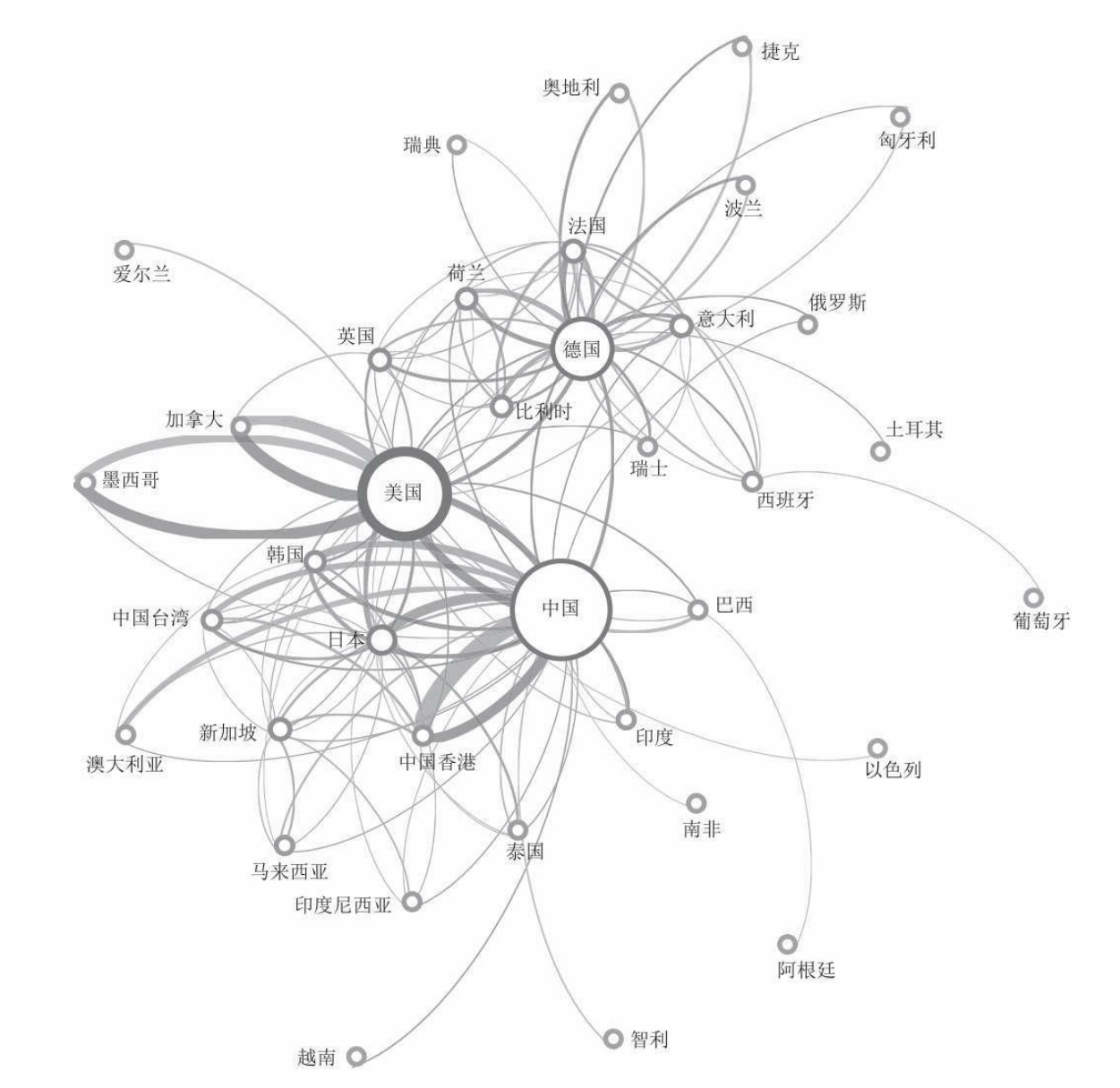


图13 全球以贸易量衡量的生产中心经济体情况

资料来源：世界银行：2017年全球价值链发展报告[R/OL]. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf.

4.增强在创新链中的地位

21世纪以来，中国在全球创新网络中的地位显著提升。全球创新网络在很大程度上是通过企业研发的国际化形成的。跨国公司是全球创新

网络的重要载体。[23] 据笔者对在华跨国公司研发机构的调研，这些研发机构已经从20世纪末期的“母公司技术当地化服务”为主，转向21世纪前10年的“母公司技术当地化服务+研发适合当地新产品”，再转向最近10年的“母公司技术当地化服务+研发适合当地新产品+参与公司全球研发网络”三者并重。世界知识产权组织的调研也显示出中国在跨国公司全球研发网络中重要性的提升，20世纪最后10年，在全球创新网络中，中国只贡献了大约1%的专利，而在2015—2017年，中国贡献了大约15%的专利（见图14）。中国的一些城市更是成为全球创新合作网络中的关键节点，在信息和通信产业全球十大创新网络中，北京、上海都已经处于其中（见图15）。因此，推动全球创新链发展并更多地融入其中，对我们有重要意义。与此同时，全球创新链的波动和断裂对我们的影响也可能很明显。

今后一段时期，全球创新链还将发展，我们的机会依然很多；同时，利用断链方式打击我国在制高点上的创新能力，也会时常发生。在这种复杂情形下，我们不应该做极端化的选择，而要以最大努力参与到全球创新链中，获得全球创新分工的利益，同时以最大努力自主创新，形成“对赌”及“备胎”能力，提高应对断链事件、保持技术供给可持续的能力。

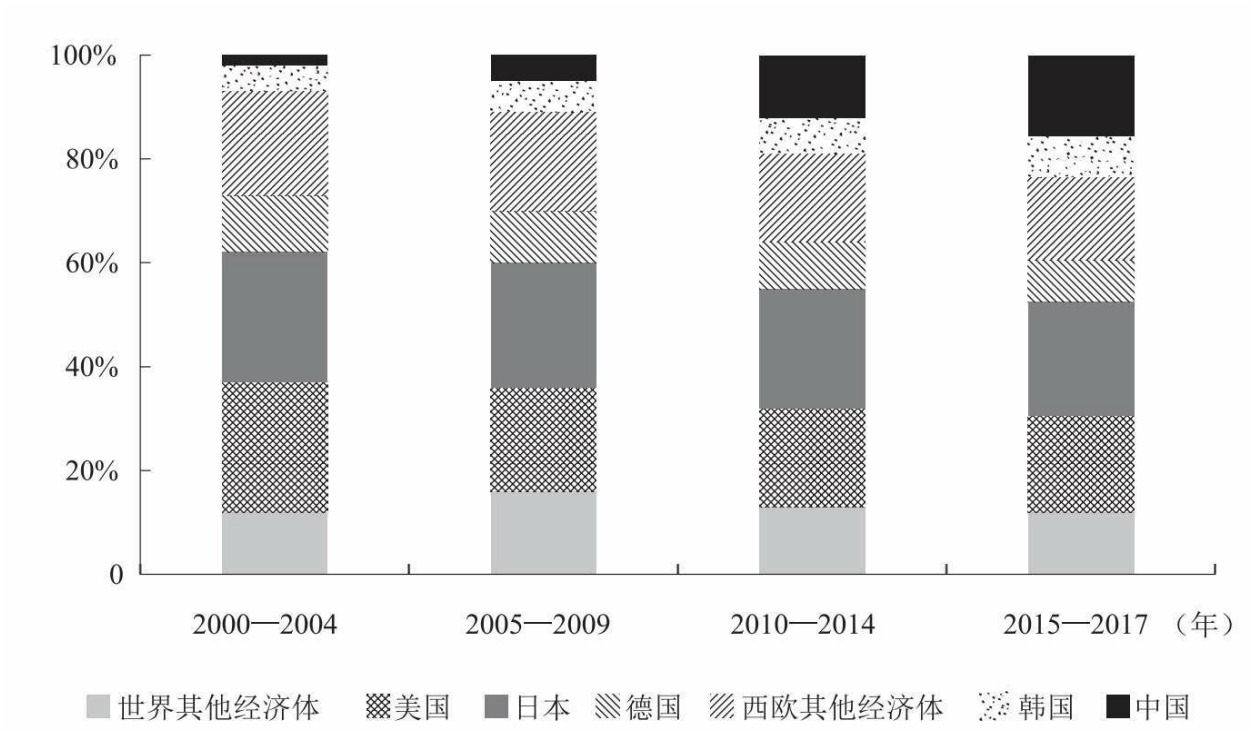


图14 全球创新网络中专利的国家分布及变化情况 [24]

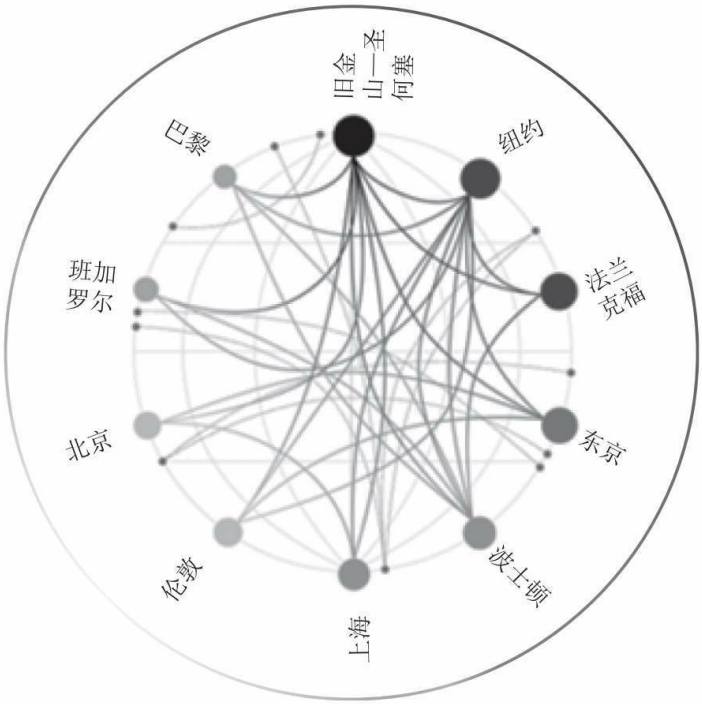


图15 全球创新网络中中国的位势：北京、上海进入信息和通信产业前10名 [25]

（三）数字技术时代的双循环与主导性

1.数字技术提升双循环稳定性和安全性

我国数字经济快速发展，越来越多的产品、企业和产业进入数字时代。今后数字经济将继续全面发力，数字化消费将向新领域延伸，继续创造重量级新消费形态。在数字经济发展中，我国产业处于有力的竞争地位。数字经济的规模效应和范围效应极为显著，这源于许多数字产品和服务的初始成本很高而边际成本很低，大市场有明显优势。我国人口数量最多，接入互联网的绝对人数和相对比例都很高，网民规模、手机网民规模和社交网站活跃用户分别超过10亿、10亿和7亿，远远超过任何一个国家，也超过美国和欧洲相加的数字，滋养培育出了许多全球极具竞争力的数字企业。

对双循环来说，更重要的是数字化将向产业链、销售链扩展，提升全链条资源配置效率。数字化网络平台能够聚合产业链上多环节、多种类企业和多种生产要素，为各方提供多种类型的交互机会，提供业内所需的各种服务。在特殊时期，如此次新冠疫情期间，当原有的产业链断裂时，平台可以智能化地在供需双方之间进行匹配，迅速寻找替代或调整方案，快速补链接链。与传统的线下单点连接的产业链相比，数字化平台能形成多点连接的产业网链，使全球分工体系的稳定性和安全性大大提高。

2.我国数字化企业优势明显

在我国，数字产业仅在国内市场就能同时获得规模和竞争的双重效益，迅速提升服务和技术水平，成为有全球竞争力的产业。[26] 近些年，我国形成一批在国内外都堪称行业标杆的先进数字制造企业。从2018年开始，世界经济论坛与麦肯锡合作评选领跑第四次工业革命的“灯塔工厂”，这些工厂分布于全球各地的各个行业，通过全面应用数字技术，优化业务流程，改变了生产部门员工的工作方式和技术利用方

式，实现了运营系统的创新。其中，中国上榜企业最多，达到16家，占比29.63%（见表3），灯塔工厂的国家分布见图16。这充分表明了40年来我国企业的发展与进步，展示了以我国企业为引领组建或推动全球数字化产业链、创新链的乐观前景。

表3 54家“灯塔工厂”中的中国境内企业（截至2020年9月）

工厂名称	所属行业	公布时间
阿里巴巴犀牛智造	科技公司 + 服装行业	2020.09
美光科技	半导体存储器行业	2020.09
美的集团	家电行业	2020.09
联合利华	家化行业	2020.09
宝山钢铁	钢铁制品	2020.01
福田康明斯	汽车行业	2020.01
海尔沈阳冰箱互联工厂	电器	2020.01
强生 DePuy	医疗设备	2020.01
宝洁	消费品	2020.01
潍柴	工业机械	2020.01
上汽大通 C2B 定制工厂	汽车制造	2019.07
丹佛斯商用压缩机工厂	工业设备	2019.01
富士康	电子设备	2019.01
博世	汽车零部件	2018
海尔中央空调互联工厂	家用电器	2018
西门子	工业自动化	2018

资料来源：根据世界经济论坛（WEF）2020年9月25日发布的报告“Global Lighthouse Network:Four Durable Shifts for a Great Reset in Manufacturing”整理所得。网址：https://www.weforum.org/whitepapers/global-lighthouse-network-four-durable-shifts-for-a-great-reset-inmanufacturing。

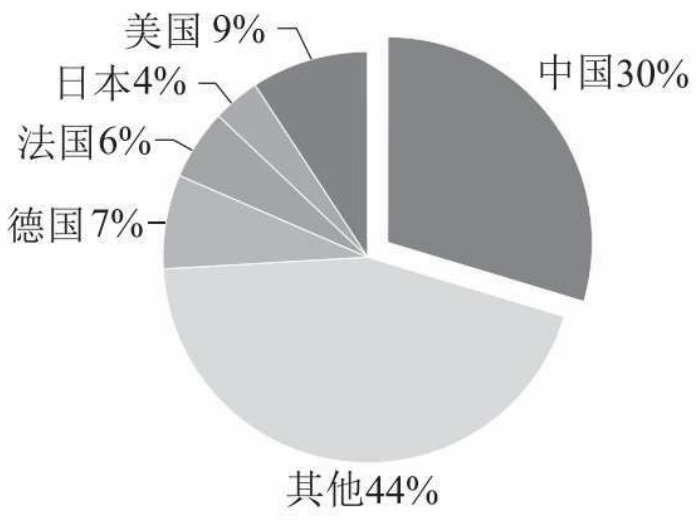


图16 主要国家“灯塔工厂”数量

注：其他国家包括爱尔兰、巴西、沙特阿拉伯、土耳其、新加坡、意大利、印度尼西亚（以上国家均有2个“灯塔工厂”）；阿联酋、丹麦、芬兰、韩国、荷兰、捷克、罗马尼亚、瑞典、印度、英国（以上国家均有1个“灯塔工厂”）。
资料来源：笔者根据世界经济论坛与麦肯锡共同撰写的《全球“灯塔工厂”网络：来自第四次工业革命前沿的最新洞见》整理所得。

四、深化改革开放和更高水平双循环

（一）以高标准市场体系促进高质量内循环

我们需要的内循环是高质量的内循环，以下几个方面的改革需要加快推进。

1.更好发挥竞争政策的基础性作用

畅通内循环，首先要解决好国民经济循环中供给与需求的匹配问题。过去多年我们处于数量扩张为主的时期，以大量的资源投入扩大生产能力，带动增长。现在我们进入增长质量提升时期，不仅要投入生产要素，还要决策怎么优化结构、怎样提升全要素生产率、如何在激烈的竞争中获得发展能力。政府补贴困难企业在特殊时期可能确有必要，长

期实施这类政策就是扶持低效率和无竞争力的企业，而这些企业原本应该通过竞争被淘汰，否则不利于提升资源配置效率。今后要更多发挥竞争政策的基础性作用，培育公平竞争环境，让市场机制更多发挥配置资源的基础性作用，促进好企业做大做强，提升整个产业的竞争力，实现高质量的内循环。

2. 优化内需结构，扩大消费比例

以前我们生产的很大部分提供给国外消费者，当外需重要性下降时，提高国内居民消费率很重要，这是中国内循环为主带动持续发展的重要因素。过去多年，我国最终消费率和居民消费率都明显低于世界平均水平和发展中国家的平均水平，最近几年有所上升，2019年达55.4%，[27] 但还是低于同期世界平均水平（78.71%）和发展中国家水平（73.9%）。长期低消费率、高投资率，大量生产能力失去需求支撑，产能大量过剩，企业效益下降，金融风险加大。提高消费率，要从促进就业、提高收入和改善收入分配、完善鼓励消费政策、完善社会保障制度等方面着手，短期刺激政策和长期制度安排相结合。[28] 其中尤为重要的是，出口产业是农村转移劳动力的主要就业岗位和收入来源，外需减少对这部分群体会产生更为明显的影响，需要更大力度的制度和政策措施保障其就业和收入，包括改革城乡二元土地制度，加快推进农村集体建设用地入市和宅基地流转，赋予农村居民更多的财产权利，增加财产收益。农地入市、宅基地流转获取的收入，应优先用于完善相应地区农村人口的社保体系，解除后顾之忧，使他们与城里人一样不再依赖于土地保障，而是有更为有效和稳定的社会安全网托底，提高其消费能力和实际消费水平。

3.积极推进人口城镇化

加快新型城镇化进程是扩大内需的重要举措。以往多年，城镇化滞后于工业化，大批农村户籍的劳动力支撑了工业化进程，却不能完全进入相应的城市型消费之中，消费增长相对缓慢。要加快流动人口的市民

化进程，促进与城镇稳定生活条件相匹配的多种消费增长，释放出大量需求，包括服务消费需求、城市建设和住宅需求，科技、教育、卫生、文化服务的需求等。[29] 这是巨量需求空间，也是改善民生的重大举措和促进社会公平的根本性改革。城市规模、城市结构、城市容积率、社区布局、产业布局等，都要充分考虑与新市民需求的匹配度，加快推进住房、教育、医疗、社会保障等基本公共服务的均等化，健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，打通农村社保和城镇居民社保的衔接。长期看，户籍制度应逐步转为人口居住地登记制度。

（二）以高水平开放体制促进高质量外循环

1.向“中性”开放体制转变

改革开放以来，我们的开放政策一直倾向于鼓励出口、限制进口，鼓励资金流入、限制资金流出，倾向于给外资企业更多优惠。这种倾向性是由我国国情、发展阶段和产业竞争力决定的，也是许多国家在相同发展阶段采用的战略。经过40年改革开放，各方面的条件和环境已经发生很大变化，社会主义市场经济体制初步建立，我国经济发展进入一个新阶段，可以向“中性”开放体制转变，更有效地利用两种资源、两个市场。

一是在出口和进口之间保持“中性”。通过出口扩大市场、获得规模经济和分工的益处，与通过进口引进各种资源、提升国内产业技术水平和竞争力，两者同等重要。二是要在吸收外资和对外投资之间保持“中性”。吸收外资带来的资金、技术、先进产品、管理经验等，与对外投资带来的投资收益、出口扩大、当地生产和技术获得等，两者同等重要。三是要在外资企业和内资企业之间保持“中性”。两类企业都能促进国内经济发展和国际竞争力的提升，公平竞争能筛选出综合竞争力较强的企业，促进整个产业提升效率和竞争力。“中性”有利于市场在全球资源配置中发挥决定性作用，提高资源配置效率，实现高质量的外循环。

2. 从政策性开放转向制度性开放

40年来，我们针对不同时期、不同地区、不同行业，用差别性的政策引导开放。经过多年改革开放，我们基本具备了制度性开放的条件和环境，今后要致力于使制度性开放体制更加完善和相对定形。要继续完善涉外经济法律法规体系，坚持各类经济主体地位平等、对各类财产权平等保护的原则，提高法律实施和执法水平。在制度设计过程中，要立足国情，也要开放借鉴。开放型市场经济不少国家已经实践多年，我们不需要也不可能从头开始不断试错，而是应该结合国情充分借鉴，少走弯路。

3.深入研究高水平贸易规则的影响

由于世界贸易组织主导的多边体系作用减弱，一些新的高标准贸易协定出现。2018年以来，美国、欧盟和日本等先后签署了一些高标准自由贸易协定，如日欧EPA（经济伙伴关系协定）、美墨加协定、欧加FTA（自由贸易协定）、CPTPP等。这些贸易协定涉及零关税、服务业开放、服务贸易、电子商务及市场准入、知识产权保护、环境保护等，这些协定全部生效后，将覆盖55%以上的国际贸易和国际投资，推动相关领域新一轮全球化进程。我们继续扩大开放，绕不过这些方面的要求。在开放制度建设中，一方面要着眼于国际经贸体系和贸易投资规则的调整，及早研究这些标准的影响和对策，推进建设与其相衔接的制度体系；另一方面要着眼于我们自身优势、特点和需求，推出我们主导的高标准规则体系，在进一步的开放中有匹配度和掌握主动权。

（三）以高起点改革创新，促进双循环均衡高效可持续

1.加快要素市场改革

在双循环中，国内基本经济变量失衡和市场扭曲带来的影响超出国界，负面影响被放大。例如当价格不能及时反映某种要素的市场供求和

机会成本时，企业就会超量使用，还会大量出口。再如，国内企业可以在国内融资，可以引进外资，还可以到海外投资，如果国内金融业配置资金的效率不能有明显改善，国际投融资行为就会超常发生。还有，海外各大证券市场都在努力成为中国优质企业上市地点，各个交易所都在积极争抢中国的上市资源。如果我们的证券市场不能做到高效透明规范，我们的优质企业就会到海外上市。今后改革要有高起点，纠正要素市场上的种种制约和扭曲，才可能在国内国际双循环中高效配置资源。

2.加快企业改革

当企业可以在全球市场配置资源时，国内企业改革不到位产生的不当行为会蔓延到国外市场。例如，以往出现的国有企业在投资经营中重扩张轻风险、导致企业大量亏损的行为，有可能伴随着我国企业海外投资的增加而大量出海。要加快企业改革，平衡“动力”和“约束”机制，使内需外需都能够建立在有效控制风险的基础上。要对所有企业一视同仁、平等对待，制定并实施对所有企业平等保护、公平竞争的法律和政策，任何企业都不能从免于竞争的保护中获取特殊利益，消除由不公平竞争引起的国内国外资源错配。

3.加快自主创新

现在，我们想以引进方式获得“跟跑”中的尖端技术，难度越来越大。当前国际环境中的负面因素导致这类问题集中浮现，但其深层原因在经济理论中是可分析、可预测的。尖端技术市场属于寡头甚至垄断市场，持有方有控制力。而我们除了“最大的用户和市场”这个优势，往往并不具备“相互持有撒手锏”这种互惠和“对赌”能力。这些与以前大量引进“竞争性”技术的情形有本质不同，因此不能寄希望于国际环境改善能带来问题的根本解决。同时，我们“并跑”“领跑”的技术不断增加，技术开发进入高度不确定状况，无人领航，无产业链条，市场需求不明，甚至不知是否有人跟随。今后的科技创新，需要同时发挥好市场和政府两只手的作用。一方面，要更好发挥市场在技术研发领域配置资源的基础

性作用，特别要发挥民营企业和新型研发机构的重要作用。经验表明，民营经济在高技术领域的创新具有更大潜能。另一方面，政府要加大基础研究投入，持之以恒地支持原创性研究，为技术创新提供源泉。要发挥集中力量办大事的制度优势，对“卡脖子”的关键环节开展集中攻关。要促进创新要素市场化配置和聚集，打破体制机制和政策上的束缚和阻隔，推动创新要素在全国范围内合理流动、优化配置。还要加强创新基础设施建设，加强人才培养，加强知识产权布局和保护，支持标准制定，加大政府采购力度，等等，形成良好的创新环境。

4. 加快创造更好的发展环境

促进更高水平的双循环，政府要从传统的制定产业政策为主向营造高质量竞争环境为主转型。致力于维护市场秩序、反垄断和不正当竞争、提升要素供给质量、研究和发布行业发展信息等，依照法律从环保、节能、产品安全和国家安全等角度进行必要的行业准入管理。大幅度减少或取消产业补贴，必要的补贴要提高透明度，符合公平竞争原则。总之，要以更大力度推进市场体系和竞争制度建设，营造适应高水平双循环要求的发展环境。

综上所述，本文的分析表明，内需为主、外需赋能、双循环畅通，是我们今后发展阶段的新特点。促进两个循环更加协调、更高水平、更可持续，是国内改革和对外开放的长期目标和战略任务。

---

[1] 本文作者江小涓系清华大学公共管理学院院长，全国人大常委会委员、社会建设委员会副主任委员；孟丽君系清华大学公共管理学院博士后。

[2] 李晓华. 对华为禁运与全球价值链的崩塌风险[EB/OL]. [2019-05-24]. https://baijiahao.baidu.com/s?id=1634418910643598431&wfr=spider&for=pc.

[3] Los，B.，M. Timmer，and G. de Vries.，“How Global Are Global Value Chains? A New Approach to Measure International Fragmentation，”*ournal of Regional Science* ，vol.55，NO.1，2015，pp.66-92.

[4] 参见联合国贸易和发展会议（UNCTAD）：“World Investment Report 2013:Global Value Chains，Investment andTrade for Development”，2013年6月26日，https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf。

[5] Goldberg，P. K.，A. K. Khandelwal，N. Pavcnik，and P. Topalova，“Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India，” *The Quarterly Journal of Economics* ，vol.125，NO.4，2010，pp.1727-1767.

[6] 徐奇渊. 双循环新发展格局：如何理解和构建[J]. 金融论坛，2020（9）.

[7] 王建. 走国际大循环经济发展战略的可能性及其要求[J]. 动态清样（新华社内部刊物），1987.

[8] 汤铎铎，刘学良，倪红福，杨耀武，黄群慧，张晓晶. 全球经济大变局，中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展[J].经济研究，2020（8）.

[9] 除了用外贸依存度表示外循环的地位和贡献，还有学者用出口贸易增加值等其他方法来表示。相关分析可以参见：沈利生、吴振宇（2003），王直（2007），刘亚军（2010）。

[10] 2015—2018年，日本外贸依存度均在30%以上，预计2019年日本外贸依存度在30%左右。

[11] 江小涓. 新中国对外开放70年[M]. 北京：人民出版社，2019.

[12] 江小涓. 大国双引擎增长模式——中国经济增长中的内需和外需[J]. 管理世界，2010（6）.

[13] 江小涓. 中国开放30年：增长、结构与体制变迁[M].北京：人民出版社，2008.

[14] 1992年以前，我国高新技术产品进口数量较少。

[15] 江小涓。新中国对外开放70年[M]. 北京：人民出版社，2019.

[16] 江小涓. 高度联通社会中的资源重组和服务业增长[J]. 经济研究，2017（3）.

[17] 世界知识产权组织. 2019世界知识产权报告：创新版图，地区热点和全球网络[R].

[18] 世界知识产权组织. 2019世界知识产权报告：创新版图，地区热点和全球网络[R].

[19] 江小涓. 中国开放30年：增长、结构与体制变迁[M]. 北京：人民出版社，2008.

[20] Ma, A. C., and Ari Van Assche. 2010. “The Role of Trade Costs in Global Production Networks Evidence from China’s Processing Trade Regime.”World Bank Working Paper 5490, World Bank, Washington, DC.

[21] Los, B., M. Timmer, and G. de Vries. 2015. “How Global Are Global Value Chains? A New Approach to Measure International Fragmentation.” *ournal of Regional Science* ，vol.55, NO.1（2015）, pp.66-92.

[22] Keller, W., and S. R. Yeaple. 2013. “The Gravity of Knowledge.”*American Economic Review* , vol. 103, NO.4（2013）, pp.1414-44.

[23] Branstetter, L., B. Glennon and J.B. Jensen.“Knowledge Transfer Abroad: The Role of US Inventors within Global R&D Networks.”Working Paper No. 24453. Cambridge,MA: National Bureau of Economic Research, 2018.

[24] 世界知识产权组织. 2019世界知识产权报告：创新版图，地区热点和全球网络[R].

[25] 世界知识产权组织. 2019世界知识产权报告：创新版图，地区热点和全球网络[R].

[26] He, S., G. Fallon, Z. Khan, Y.K. Lew, K.H. Kim and P. Wei,“Towards a new wave in internationalization of innovation? The rise of China‘s innovative MNEs, strategic coupling, and global economic organization.”*Canadian Journal of Administrative Sciences* , vol.34, NO.4(2017), pp.343-355.

[27] 最终消费率和居民消费率数据来源于世界银行，其中世界平均水平最终消费率包括175个国家，发展中国家主要包括：中国、马来西亚、巴西、埃及、印度、菲律宾、俄罗斯、泰国、印度、孟加拉国。

[28] 李实，Terry Sicular，Finn Tarp. 中国收入不平等：发展、转型和政策[J]. 北京工商大学学报（社会科学版），2020（4）.

[29] 郑得坤，李凌。城镇化，人口密度与居民消费率[J]. 首都经济贸易大学学报，2020（2）.

如何完成金融市场化改革

黄益平 [1]

一、经济发展新阶段的金融挑战

我国在2021年实现第一个百年目标之后，下一个目标是到2035年基本实现现代化，并最终在2049年实现第二个百年目标，建成社会主义现代化强国。与过去四十几年的经历相比，未来15~30年的经济发展环境会发生很大的变化。第一，我国已经从改革初期的低收入经济体变成中高收入经济体，2019年人均GDP达到10410美元，已经非常接近高收入经济的门槛。第二，过去世界经济处于全球化的过程中，投资和贸易体系不断开放，但未来国际经济体系如何演变，存在很大的不确定性。第三，中国在改革开放的头30年享受了人口红利，劳动年龄人口比重持续上升，抚养比不断下降，不过自2010年开始，人口红利已经逆转，老龄化成为一个重大挑战。

低成本优势对于支撑过去几十年的经济发展发挥了十分重要的作用。1978年，中国是全世界最贫穷的经济体之一，人均GDP只有200美元左右。由于生产成本极低，只要能够生产出有一定质量的产品，就具有很强的国际竞争力。在改革开放的头30年，虽然生产成本和产品质量在不断提升，但低成本优势这个基本特点并未改变。未来15年中国经济如果能够保持可持续增长，其发展轨迹将会发生重大变化：成本大幅提高之后，创新就变得更为关键，这样才有可能保持竞争力；国际市场扩展空间收窄，国内需求要发挥更大的作用；老龄化减少劳动供给，人工智能的重要性提升；归根结底就是增长模式要从要素驱动型走向创新驱

动型。

但当前的金融体系尚不能完全适应经济增长模式的转变。改革开放刚刚开始的时候，中国只有一家金融机构，即中国人民银行，它既是中央银行，也是商业银行。这主要是因为在计划经济年代，资金的调配都是由中央计划决定的，对金融中介的需求很少。但改革就意味着中国经济要逐步走向市场经济，金融功能变得不可或缺。因此，从1979年开始，政府就开始建立中国银行、中国农业银行等国有专业化银行以及一批全国股份制商业银行。1984年初，原来的中国人民银行一分为二，商业运营部分成为今天的中国工商银行，而宏观管理部分则成为新的中国人民银行。1990年，深圳证券交易所和上海证券交易所分别成立。

今天，中国的金融体系呈现三个非常突出的特征，即“规模大、管制多、监管弱”。无论看金融机构的数量还是金融资产的规模，中国的金融体系已经排在全球的前列：商业银行资产全球第一、股票市场市值全球第二、债券市场市值全球第三。目前银行业机构就超过4000家，四大国有商业银行的资产规模每年都排在全球前十位甚至前五位。M2（广义货币供应量）可以被看作金融资产的宏观变量，中国的M2总量已经超过美国，名列全球第一；M2与GDP之比超过200%，在全世界排在第三位。当然，M2规模大同时也反映了两个基本事实：一是中国的金融体系由银行主导，资本市场的重要性相对较低；二是经济杠杆率比较高。毫无疑问，从数量指标看，今天中国的金融体系与1978年的单个机构相比，已经发生了翻天覆地的变化。

但政府依然对金融体系的运行保持了相对普遍的干预。反映政府干预程度的金融抑制指数从1980年的1.0下降到2015年的0.6，这清晰地表明了金融政策在不断地朝着市场化的大方向过渡，政府的干预程度在逐步降低。但与其他转型国家相比，中国金融市场化的速度比较慢，同期俄罗斯的金融抑制指数从1.0下降到0.4，而且俄罗斯的金融改革要比中国起码晚10年。在2015年有金融抑制数据的130个国家或地区中，中国

的金融抑制指数排在第14位，政府对金融体系干预的程度不仅超过世界平均水平，甚至超过低收入国家的平均水平。具体的抑制性金融政策包括对利率、汇率的干预，对资金配置的指导，对大型金融机构的控股，以及对跨境资本流动的管制。

中国的监管体系也比较弱。这一点过去关注比较少，主要是几十年来金融体系一直比较稳定。中国可能是大型新兴市场经济中唯一一个没有发生过系统性金融危机的国家，但这不一定就意味着中国的监管是行之有效的。事实上，过去维持金融稳定主要靠两点：一是经济持续高增长，二是政府兜底。1997年亚洲金融危机期间，商业银行的平均不良贷款率超过30%，但因为大多数银行都是国有的，因此没有发生挤兑，政府可以非常从容地剥离坏账、补充资本金、引入国际战略投资者并最终使其上市。之后多年的高速经济增长，又相对容易地消化了之前剥离出来的坏账，同时进一步改善了银行的资产负债表。但这一套做法现在变得越来越难以持续，近年来金融的许多领域都暴露出风险，政府也无法再对所有的问题兜底。

这样一个“规模大、管制多、监管弱”的金融体系的形成，有其独特的经济与制度背景。中国的经济改革政策通常被称为渐进改革或摸着石头过河，其实最为实质的策略是双轨制改革。双轨制指的是计划一轨、市场一轨，或者国企一轨、民企一轨。实行双轨制的目的主要是实现平稳过渡，一方面向市场经济过渡，另一方面尽量保持社会与经济的稳定。但双轨制有一个约束，就是国企效率相对较低，持续运行就需要外部支持。这样就形成了改革期间产品与要素不对称的市场化策略，要素市场扭曲，包括金融抑制政策，实际是支持双轨制改革的重要手段，大量廉价的资金被配置给国企，其实就是一种变相的补贴。

不过这一套看起来问题不少的金融体系，在过去几十年并未妨碍中国实现高速经济增长与金融基本稳定。这个观察表面看起来与传统的金融自由化理论不太一致，主要是因为金融市场并不总是有效的。俄罗斯

采取的休克疗法有一个重要假设：只要放弃计划经济的手段，市场经济就会有效运转。但事实上市场机制是逐步形成的，不可能一蹴而就。实证研究也表明，中国抑制性的金融政策在20世纪80年代、90年代对经济增长有促进作用，但进入21世纪之后就变成了负面影响。这是因为，在一个有效的金融市场，金融抑制会降低资源配置的效率，遏制金融发展，因此对经济增长是不利的。但如果金融市场并不是有效的，尤其是如果监管框架并不成熟，适度的政府干预可能有利于提高资源配置的效率、支持金融稳定。这可能是过去中国政府对金融体系的干预没有严重影响宏观经济表现的主要原因。

但现在这个机制无法持续下去。首先，金融不支持实体经济的问题在最近几年已经变得相当突出。在微观层面，中小微企业融资难的矛盾变得越来越尖锐。虽然监管部门采取了很多政策措施，但是这个问题并没有得到根本性的缓解。现在中小企业在就业、创新与增长中的作用越来越大，如果融资的问题不能解决，增长的可持续性就无法保证。同样重要但过去关注比较少的是普通老百姓投资难的矛盾，总体看来，中国经济中可投资的资金很多，能够购买的资产却很少。一方面，这很容易造成资金快速流动的现象，引发金融风险；另一方面，居民的资产性收入占比很低，在老龄化日益加剧的背景下，也会影响未来的消费增长。在宏观层面，金融的效率似乎也在不断下降。边际资本产出率一直在上升，即每生产一个新的单位的GDP所需要的资本投入的单位数量在不断增加，2007年为3.5，2019年已经超过6.0。如果这个趋势不改变，最终可能造成经济停滞不前的后果，再多的资本投入也不会形成新的产出。

其次，金融风险也变得越来越大。最初关注到这个问题是因为全球金融危机以来中国非金融负债与GDP之比上升了100多个百分点，非金融企业的杠杆率尤其高。纵观几百年的金融危机历史，高杠杆率是一个重大的风险因素。这才有2016年政府出台“三去一降一补”中的“去杠杆”政策。但实际上过去几年金融风险确实在各个领域不断出现，一开始是股票市场急剧回调，然后是债券市场违约率上升，影子银行与数字

金融快速扩张，资本外流，货币贬值压力大幅上升，最近几年中小银行风险高涨。风险点如此之多，引发了对系统性金融危机的担忧。一开始把改革的重点放在改善监管政策的协调方面，2017年、2018年采取了一些具体的步骤，包括成立国务院金融稳定发展委员会、合并银监会和保监会等。但现在看，防范金融风险的任务尚未圆满完成。

改革四十几年来渐进的金融改革，形成了一个庞大的金融体系，但也保留了普遍的政府干预。这样一套看上去并非完美的市场化改革方案，在支持经济增长与维持金融稳定方面的效果并不差。因为不彻底的金融改革，既是与当时的制度环境妥协的结果，实际上也是适合当时的市场条件的。在一个市场机制尚未成熟的经济中，盲目放开金融市场，有可能造成混乱局面。保留适度的政府干预，同时持续减少这样的干预，虽然会有一些效率损失，但总体的效果反而更好。这段经历可能为金融改革理论提供了一个十分重要的启示，任何政策选择都会有正、反两个方面的效应，绝对好和绝对坏的政策很少。改革决策就是要选择那些适合当时、当地的环境并且利大于弊的政策举措。

但现在经济发展进入了新阶段，金融改革也需要继续往前走。下一步金融改革主要有两大任务：一是改善金融对实体经济的支持，二是守住不发生系统性金融危机的底线。这就要求金融体系要完成向市场的过渡，终结双轨制改革，终结不对称的市场化，真正实现让市场机制在金融资源配置中发挥决定性作用的政策目标。但过去四十几年间积累的金融改革的一些成功经验，未来仍然会有价值。完成市场化改革，不能一放了之。往前推进改革的时候仍然需要选择那些适合中国实际的政策安排，尽可能选择那些正面效应大、负面效应小的政策，循序渐进地实施。最终市场化的金融体系，很可能会有很多反映中国经济实际的特点，而不是欧美金融模式的简单翻版。

二、改善金融对实体经济的支持

改革期间普遍存在的抑制性金融政策，肯定会造成一定程度的效率损失，所以出现金融不支持实体经济的现象并不奇怪。双轨制改革本来就意味着对待国企和民企的政策并非完全一致。但金融不支持实体经济这个矛盾变得比较突出，主要是全球金融危机之后的事情，尤其是在2013年之后。全球金融危机前后发生了许多变化，国内外经济增速大幅放缓，国内劳动力供给不断减少，同时中国的人均GDP从中低水平快速提高到中高水平。一大批原来生龙活虎的制造业企业一下子陷入了困境，这在中国经济发展的龙头地区——长江三角洲和珠江三角洲，表现得尤其突出。这可能是最终需求萎缩与生产成本上升两方面挤压的结果。所以，金融不支持实体经济的一个原因可能是实体经济低迷不振，经济回报下降，金融也就很难发挥作用。

但其实还有一个更为重要的原因。全球金融危机以后，中国经济增长模式从要素投入型走向创新驱动型，但金融体系尚未实现转型，无法适应新的增长模式的需要。各国的金融体系大致可以分为两类：一类是金融市场主导，另一类是商业银行主导。前者的代表是美国、英国，后者的代表是德国、日本。当然，这个分类也是相对的，即便在美国、英国，资本市场在非金融企业外部融资中的比重也没有超过一半，而这个比例在德国和日本只有15%左右。中国的比例和德国、日本差不多，也就是说，中国的金融体系也是商业银行主导的。一般而言，商业银行更擅长支持粗放式增长，而资本市场则在支持技术创新和产业升级方面有明显优势。当然，这也不是绝对的，德国、日本在技术和产业方面也应该算是全球领先的。

但中国的金融体系，既有银行主导的特点，又有政府干预的做法，在支持创新方面就有点力不从心。过去这套金融体系在支持经济增长方面没有出现很大的问题，是因为经济活动的不确定性相对比较小。低成本优势基础上的粗放式扩张的基本特点，是技术、产品和市场都是相对成熟的，只要能够生产出来，在市场上就有竞争力。金融服务的关键就是动员大量的廉价资金投入制造业。中国这套金融体系，可能在资源配

置上有效率损失，但将储蓄转化为投资的有效性很高，在不确定性比较小的前提下，资金配置失败的风险不大。只要有基本的技术和管理能力，只要注入资金，经济活动就可以扩张。

但现在经济环境发生了改变，低成本优势丧失之后，可持续的经济增长需要依赖技术创新和产业升级，这实际就是所谓的“中等收入陷阱”，即绝大部分国家能够从低收入上升到中等收入，但能够迈过高收入门槛的很少。大多数国家缺乏的是创新能力。但创新能力并非仅仅是技术问题。18世纪英国发生工业革命之前的几十年，蒸汽机技术早已成熟，但这项新技术需要等待金融革命才能引爆工业革命。没有大量廉价资金的投入，技术是无法转化为产业的。所以经济历史学家希克斯说，工业革命需要等待金融革命才能发生。这一点对我国当前经济发展有很重要的启示意义，如果没有金融的有效支持，创新驱动型的经济增长一定步履艰难。

2013年以来，政府努力克服“金融不支持实体经济”的一个重要着力点是解决中国小微企业融资难、融资贵的问题。可惜的是，虽然政府连年出台政策措施，但这个问题并未得到彻底的解决。这个问题不解决，中国的可持续增长就会有问题，也就很难跨越“中等收入陷阱”。以中小微企业为主体的民营企业在中国经济中的地位已经举足轻重，它们贡献了超过60%的GDP增长、超过70%的企业创新和超过80%的城镇就业。也就是说，中小微企业融资难的局面不改变，企业创新就会举步维艰，城镇就业就很难保障，经济增长也就无法持续。正是从这个意义上说，在很多国家，普惠金融的主要意义是保障中小微企业和低收入人群获得金融服务的平等权利。在我国，它则事关经济发展和社会稳定的大局。

造成中小微企业融资难的原因很多，集中体现在如下四个方面：

第一，产权歧视。我国经济改革的基本策略“双轨制”其实就是区别对待国企、民企，虽然初衷是维持改革期间的平稳过渡，最终给民企创造更大、更为宽松的发展空间，但事实上，要素市场扭曲特别是抑制性

金融政策的一个重要目的，就是给国企提供变相的补贴。最近一段时期，许多银行高管都认为产权的作用已经不再重要，但银行为何仍然在资金配置中偏好国企？据说是因为一旦国企发生经营困难，政府就依然会帮助重组、并购，最终贷款还是会得到偿还。而如果民企发生经营困难，大概率是会破产，银行贷款也就打水漂了。尽管银行高管把这样的决策看成纯粹的信用风险决策，但造成差异的背后还是产权和政府对不同企业的不同责任。这个现象不改变，要缓解中小微企业融资难的问题，难度很大。

第二，获客难。中小微企业的特点是数量大、规模小、不确定性大、地理分布分散。要找到这些潜在的客户并为它们提供相应的金融服务，挑战很大。商业银行的做法是开办许多分支行，只有当分支机构离这些潜在的客户足够近，才有可能提供金融服务，但这也意味着成本很高。如果业务量不够大，对商业银行来说可能是得不偿失的。在金融领域存在一个“二八法则”，说的就是金融市场上最顶层的20%的客户提供大约80%的市场份额，服务这些客户相对容易，回报也高；服务剩下的80%的客户的成本很高，回报又低。这大概是普惠金融难做的一个基本原因。

第三，风控难。金融交易的最大困难是信息不对称，服务中小微企业，这个矛盾更加突出。传统商业银行做信用风险评估，通常采用三种方法：第一，历史财务数据，具体说就是三张表——资产负债表、利润表和现金流表；第二，抵押资产，即贷款人将房地产押给银行，获取贷款，这样就降低了银行的风险；第三，关系型贷款，即通过银行信贷员的长期跟踪，了解借款人的各种软信息。大体而言，这些方法对于解决我国目前面临的中小微企业融资难的问题帮助不大。大多数中小微企业既缺乏完整的财务数据，也没有足够的固定资产，关系型贷款可能有效，但对银行而言，成本过高，很难做大规模。银行缺乏有效的风控手段，自然很难大量提供融资服务。

第四，利率扭曲。过去几年，监管部门一直致力于降低中小微企业的融资成本，经常将降低贷款利率作为明确的监管要求。这样的政策，动机很好，但执行效果值得商榷。金融交易的一个基本条件是市场化风险定价，即资金成本要能够覆盖风险，这样的金融交易才能商业可持续。行政性要求压低贷款利率，很可能造成事倍功半甚至适得其反的结果。因为回报太低，贷款无利可图，银行就不会真的有积极性去扩张业务，要么迫于监管压力，不得不为之，要么阳奉阴违，表面一套、背地一套。无论如何，人为地将融资成本压得太低，反而会进一步加剧融资难的矛盾。

过去这段时期，如果说中小微企业融资环境有所改善，主要是两个方面的因素起作用。一是政策层面的努力。央行通过定向降准和直接注入资金等手段，为服务中小微企业的银行提供流动性支持。监管政策要求从原先的“两个不低于”，到后来的“三个不低于”，再到现在的“增量降价、提质扩面”，核心就是要求金融机构增加对中小微企业和“三农”增加贷款服务，同时降低贷款利率。这些措施起码在短期内确实增加了中小微企业贷款，改善了它们的融资环境。二是机构层面的创新。最为突出的是数字普惠金融，特别是大科技信贷，即大科技公司利用大科技平台和大数据风控，为大量的中小微企业提供贷款走出了一条独特的道路。首先是利用大科技平台的长尾效应，低成本地获取海量的用户；用户在大科技平台上留下数字足迹，累积成大数据，既可以用于实时监测平台上借款者的经营状况，还能用来支持大数据风控；大科技公司还可以利用其平台及其生态系统做还款管理，进一步遏制道德风险问题。根据北京大学数字金融研究中心、国际货币基金组织和蚂蚁集团研究院的联合研究，基于大数据及其学习模型的大科技信用风险评估方法预测违约率的可靠度，远超基于传统数据和打分卡模型的传统银行信用风险评估方法。无论是大数据还是机器学习模型，都能有效提升风险评估的可靠度。更重要的是，即便没有财务数据或者央行征信信息，大科技信用风险评估方法也依然能够比较可靠地预测违约率，这就意味着许

多缺乏银行贷款资质要求的中小微企业，都有可能获得贷款。

这个大科技信贷模式是由阿里小贷首创，形成了独特的“3-1-0”业务模式，即三分钟线上申请，一秒钟资金到账，零人工干预。大科技信贷的业务模式现在已经在许多国家落地，但中国的规模做得最大，质量可能也最好。三家新型互联网银行包括微众银行、网商银行和新网银行，现在已经分别能够每年发放1000万笔左右的小微和个人贷款，同时还将不良率控制在2%以下，明显低于银行同类贷款的不良率。可以说，大科技信贷是一个非常突出的中国故事，同时也是一项具有世界意义的前沿金融创新。

但从宏观层面看，大科技信贷在总信贷中所占的比重还非常小。要从根本上解决中小微企业融资难、金融不支持实体经济的问题，需要多管齐下。政府也需要积极努力改善政策环境，支持金融机构更好地服务中小微企业。

首先，终结“双轨制”改革策略，实现所有权中性。产权歧视的政策不消除，中小微企业的融资和经营环境就很难从根本上扭转，公平竞争也无从谈起，即便制定再多的监管政策要求，也只能是事倍功半。毫无疑问，过去“双轨制”改革策略是成功的，但“双轨制”是一个过渡期策略，不是长期的制度安排。在中国境内注册的企业，无论国有、民营还是外资，都是中国的企业，都在中国创造就业、支持增长，理应一视同仁，更何况今天民营企业在中国经济中的作用已经远远超过了国有企业。

其次，真正实现市场化的风险定价。金融交易的一个基本前提是资金回报要能够覆盖风险，否则金融交易就无法持续。如果决策部门希望降低中小微企业的融资成本，其实有很多选择：一是放松货币政策，降低政策利率或者增加流动性供给；二是增加金融业的竞争，提供金融效率，同时合理挤压金融部门的利润空间；三是改善金融机构的风控能力，比如利用大科技信用风险评估方法，精准判断违约概率，降低融资

成本。中小微企业融资不是政策性金融，也不是慈善事业，只有市场化的风险定价，才能做到商业可持续。长期依靠行政命令，很难达成政策目的，甚至会适得其反。

再次，发展资本市场，提高直接融资的比重。资本市场在支持不确定性大的创新活动方面有独特的优势，大力发展资本市场是适应经济增长模式转型的一个重要方面。许多创新型初创企业，有知识，有理念，但缺乏资产与经验，而天使基金、创投基金甚至股权基金等，识别创新项目的前景与风险的能力比较强，同时也可以与创业者共担风险，甚至可以提供相应的指导和支持。

最后，支持金融创新，更好地服务中小微企业、创新型企业。前面提到的大科技信贷是一个比较成功的案例，但新型互联网银行也仍然面临许多困难，比如因为不能远程开户，资金比较缺乏。如果这些银行可以与传统银行合作，也许可以提供很多的中小微企业贷款。另外，大科技信贷服务的小微企业的规模都特别小，服务大一些的企业可以通过数字供应链金融的做法。商业银行也可以尝试许多创新，包括利用自己的平台与数据开展大科技信贷业务，同时还可以推进科技子行、投贷联动等业务模式。

三、守住不发生系统性金融危机的底线

我国金融体系面临的另一个重大挑战是能不能守住不发生系统性金融危机的底线。世界经济历史表明，系统性金融危机对一国的长期经济增长表现会造成非常负面的影响。我国过去维持金融稳定主要是靠政府信用背书，但最近几年的实践表明，我国监管部门在防范金融风险方面的作用十分有限。而随着金融市场的规模扩大、种类增加、复杂性提高，政府兜底变得越来越难，将来维持金融稳定要更多地依靠金融监管。

2015年，国内展开了一场关于金融监管框架改革的大讨论，辩论我国应该实行大央行制、采用双峰模式，还是保留分业监管的格局。我也写了一篇文章，题为《呼唤国家金融稳定委员会》，关注的焦点是如何改善政策协调。因为当时央行、银监、证监、保监各管一摊，各扫门前雪，谁发牌照谁监管，一些交叉业务成了三不管的空白地带，引发了不少风险。股票投资者到银行，信托部门加杠杆，银行利用基金公司的通道投资非标产品，互联网金融更是一个全新的业态，这些都没人管。2017年，国务院金融稳定发展委员会成立。2018年，银监会和保监会合并，政策协调有所改善。

但现在我对我国金融监管主要矛盾的看法发生了变化。2015年起，金融领域接二连三地“爆雷”。一开始是股价崩盘。股市发展了30年，并未形成稳健投资的渠道。然后是保险行业，部分机构在相当长时期从事违反保险法规定的经营行为。再后来是随着去杠杆政策的落地，影子银行收缩，对中小微企业融资造成很大影响。而随着互联网金融整治措施的落地，P2P（点对点网络信贷）行业几乎发生了系统性的崩塌。最近又有一大批中小银行被发现长期存在违法、违规行为，平均不良率非常高。可以说，除了大型国有金融机构，几乎所有的金融机构都发生了或大或小的风险事件。

有意思的是，每次金融风险一爆发，大家都非常一致地把矛头指向从业人员，说他们“胡作非为”“庞氏骗局”等。经济学家哈耶克曾说过：“坏的制度会让好人作恶，好的制度能让坏人从良。”以此类推，如果个别金融机构出了问题，可以主要从管理层或董事会找原因，但如果一大批机构同时出了同样的问题，恐怕就需要更多地从规则上找根源。数百家中小银行长期存在经营不规范甚至违法行为，监管部门恐怕难辞其咎。P2P行业从2007年起步，累计发展到6000多家，但2016年之前监管部门没有给它们划定任何经营边界与规则。

我国当前分业监管的框架是在1992年之后逐步形成的，之前是集中

统一的监管体制。1992年证监会成立，1998年保监会成立，2003年银监会成立，形成了以“一行三会”为核心的监管体系。从表面上看，中国的这一套监管体系与市场经济国家相比，差异已经不大。一方面，监管政策与制度安排基本上应有尽有，比如资本充足率要求、存款保险机制、央行最终贷款人制度、宏观审慎评估体系以及金融消费者权益保护政策等；另一方面，金融监管的常见做法已被普遍运用，比如信息披露程序、现场与非现场调查以及压力测试等。

但从实际效果看，差距还非常大。有不少政策有名无实，比如银监部门对于银行向关联机构输送资金有非常严格的限制，但似乎并没有管住包商等银行长期存在这样的做法。“有法不依”的原因可能很多，比如能力不足、意愿不高或者干扰过多。一个突出的问题是，“一行三会”是监管部门，也是政府的组成机构，有不少政府行为的特征：一是它们既要管监管，又要管发展；二是监管政策经常需要配合宏观调控；三是它们对违约与破产的接受度比较低；四是施政具有很强的运动式特点。中央要求守住不发生系统性金融危机的底线，有监管部门的官员就表示要把金融风险压到零。

现在亟须对金融监管进行一场彻底的改革，关键是要尊重金融规律，让金融监管回归初心。既然规章制度已经到位，监管手段也已经掌握，现在需要做的就是把监管落到实处。可以从理解金融监管的ABC开始，即金融监管应该做什么、不应该做什么，以及应该如何做。具体可以考虑采取如下几个方面的改革措施：

第一，明确监管的政策目标。金融监管的目标应该就是保障公平交易、保护金融消费者、维持金融稳定。其他一些政策目标，比如资产价格的水平、宏观经济的波动、金融行业的发展等，都不是金融监管部门的责任，这些政策目标与监管政策的目标并不总是一致，有时候甚至会出现直接的对立。所以，首先可以考虑把发展的责任从监管部门分离出来，监管机构成为被监管对象的行业领导者，很容易产生道德风险问

题。

第二，把金融监管部门从政府的序列中独立出来。金融监管既有明确的政策目标，也是一门专业性很强的技术活。当然，独立性要以明确的责任作为前提条件。至于监管部门是向国务院还是向全国人大负责，可能并不重要，重要的是按照已经确定的政策目标来评价它们的工作，但不要干预它们的具体举措。另外，监管独立性并不意味着监管机构与政府部门之间完全隔绝，恰恰相反，平时它们就应该保持紧密的日常沟通。

第三，监管政策一定要追责。这几年金融体系出了很多风险，但几乎很少有监管官员为此承担责任，这样他们就缺乏必要的负面激励。当然，在一些领域，监管追责确实有一定的难度，P2P行业的监管主体起初一直没有明确，银行的许多违规行为与政府的支持纠缠在一起。因此，追责的前提，一是明确职责，二是确保独立性。在这两个条件下如果还没有做好，就必须承担相应的行政、经济甚至法律责任。

第四，增加监管部门的编制与经费。这些年监管效果不好，还有一个重要原因是监管资源严重短缺。人手不够，“顾不过来”就很正常。比如，1999年末我国金融业总资产大概是15.5万亿元，到2019年三季度末上升到312.5万亿元，翻了19倍。如果看市场结构、产品种类以及投资者数量，金融行业的复杂性更是明显增加，但在此期间，监管部门的编制完全跟不上这样的变化。

四、金融改革需要继续往前走

中国的金融改革已经持续了四十几年，总体看来是成绩很大，问题也不少。这些成绩与问题应该放在经济改革的大背景下来看，许多政策措施都是决策者在当时环境下权衡甚至妥协的结果。1978年底开始改革开放，当时不可能提市场经济，只能一步一步地往前走，“双轨制”改革

策略也好，抑制性金融政策也罢，都是这样产生的。现在回过头看，起码从实现经济增长、保持金融稳定的角度看，效果相当不错。

但过去行之有效的金融政策现在遇到了新的坎儿。一方面，金融支持实体经济的力度越来越弱；另一方面，系统性金融风险显著抬头。这两个方面的问题处理不好，都有可能导致改革以来强劲的经济增长的终止。所以，金融改革需要继续往前走，从大的方向来说，就是要完成金融市场化改革的进程。今天出现金融不支持实体经济的矛盾，客观地看，是因为经济增长模式从要素投入型转向创新驱动型，旧的金融模式不能适应新的经济模式。所以需要金融创新，通过发展资本市场、运用数字技术及创新银行业务等，改善对创新型企业、中小微企业的金融支持。

但最迫切需要做的，是要学会尊重市场规律。“双轨制”策略所隐含的产权歧视，其实是造成民营企业融资困境的一个重要原因。监管部门不断地强迫金融机构降低融资成本，以为是在帮助中小微企业，实际反而令融资难问题的破解变得更为困难。一味地靠政府兜底控制金融风险，很难持续，甚至会加剧道德风险问题。政府给监管政策赋予发展的责任、宏观调控的责任，最后演变成市场纪律被明显削弱，不仅资本市场的质量很难提高，金融风险也很难得到有效控制。

---

[1] 本文作者黄益平系北京大学国家发展研究院副院长，中国经济50人论坛成员。

二次房改推动经济新一轮增长

徐远 [1]

一、战略机遇的内涵发生了重要变化

2020年初暴发的新冠疫情，为全人类按下了暂停键。新冠疫情不仅是百年来全球最重要的公共卫生事件，还恰逢旧世界秩序的瓦解和新世界秩序的萌芽。客观上讲，新冠疫情让世界的演化加速，标志着世界秩序正式进入重建阶段。

中国疫情暴发较早，防控相对很成功。面对疫情，中央确定了疫情防控第一的底线，确保人民群众生命财产安全，以“六保”作为2020年全年工作的总基调，取得了举世瞩目的成绩。2020年第二季度中国经济已经开始反弹，全年有望保持2%左右的正增长，有望成为全球主要经济体中唯一保持正增长的国家。

疫情防控和经济增长的成绩，为中国赢得了宝贵的思考时间。展望未来五年，我国经济处于重要的战略转型期。能否适时启动重大经济改革，找到新的经济增长模式，启动新一轮高质量的、可持续的经济增长，不仅事关“十四五”的成绩，还事关党的中长期目标的实现，事关能否在2035基本实现现代化、在2050年全面建成社会主义现代化。

历史洪流如逆水行舟，不进则退。外部环境和内部环境都瞬息万变，战略机遇的内涵在发生变化。冷静的思考和坚决的行动，是中华民族伟大复兴的必要条件。

二、中国发展阶段的基本判断

中国经济发展的现状，是思考未来战略的逻辑起点。目前，中国人均GDP约为10000美元，大约是2000年的10倍，是同期美国的1/6，日本的1/4，比世界平均水平略低。[2] 这组简单的数据包含了三层信息：

第一，新世纪以来，中国经济获得了长足发展，从一个“人口大国，经济小国”成长为“人口大国，经济大国”，目前已经是世界第二大经济体。

第二，中国依然是发展中国家，人均GDP依然略低于世界平均水平，发展依然是中国经济的主题。

第三，中国的收入水平，离发达国家依然有很大的差距，产业升级、提高收入还有很大的空间。

对于这三层信息，我们要有一个基本的、正确的解读。这个解读既是对过去经验的总结，也有助于思考未来的发展战略。

首先，新世纪以来，中国经济发展的主要驱动力量是克服各种困难和阻力，实现大规模的工业化。对外加入世界贸易组织，加入国际商品市场大循环，对内启动住房商品化改革，带动基础设施建设，同时带动大件消费品等国内消费市场的发展，是过去20年中国经济的基本驱动力。这种驱动力，可以简要概括为“对外入世，对内房改”。

其次，中国虽然已经是第二大经济体，但依然是发展中国家，人均收入甚至略低于世界平均水平。中国是人口大国，幅员辽阔，国内经济发展很不平衡，城乡差距、地区差距很大。城乡和地区差距，既是问题，也是机遇，说明未来经济进一步增长的空间很大。如何用城市带动乡村，用先进地区带动落后地区，既帮助落后，又扶持先进，实现互惠互利、高效发展，是需要认真思考的问题。需要防止的是简单补贴落后地区，补贴低收入人口，不要让落后地区成为先进地区的负担，而是要

实现高效协同发展。

最后，中国的收入水平还有巨大的提升空间。中国目前是世界的工厂，拥有世界上最全的工业门类，在世界产业链中占有重要位置。但是，中国面临着产业升级的巨大挑战。只有通过产业升级，提高中国企业的附加值，才能进一步提高收入水平。

三、中国经济转型的底层逻辑：从工业化到城市化

中国经济的现状，特别是结构性特征，蕴含着未来经济发展的大方向。中国经济有两大基本结构性特征。

第一，在产业结构上，中低端制造业发展较快，高端制造业和现代服务业相对滞后。进一步发展的方向是进行产业升级，发展高端制造和现代服务业。

第二，在空间地理布局上，城市化总体水平依然比较低，而且城乡差距很大，城市之间的差距也很大。进一步发展的方向是提高城市化水平，并且提高城市的质量，以高质量的城市化带动农村，带动落后城市。

这两大特征看起来复杂，其实有一个共同的抓手，就是进一步城市化。一方面，通过城市化可以促进创新，培育市场，同时提高效率，节约成本，发展高端制造业和现代服务业。另一方面，通过城市化可以促进要素的合理流动，减小城乡差距，促进区域协调发展。

发展高端制造业和现代服务业有很多措施，包括产业政策、财政政策、金融政策。不容忽视的是，高端制造业和现代服务业终究依靠创新，依靠人才，依靠市场力量的驱动，而城市是孕育市场、孕育人才的最好平台，会助力形成创新高效的生态系统，这是高端产业最重要的土壤。离开了健康的创新生态系统，高端制造和现代服务业的发展就会缺

乏持久的动力。

城市生态系统可以促进人才、资金、技术等要素的合理流动，减小城乡差距，促进区域协调发展。2019年8月26日召开的中央财经委员会第五次会议，强调在新形势下，要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局；要发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能。

这次会议指出，新形势下区域经济发展的基本指导思想，是合理分工、优势互补，发挥各地区的比较优势。这里需要避免的是追求低水平上的平等，失去对高水平发展、对经济效率的追求。对中国这样的发展中大国而言，发展才是硬道理，发展是解决一切问题的大前提。通过提高社会生产力水平，做大社会财富总量，才能真正照顾落后地区。

客观上，我国的经济发展分为上下半场：上半场是工业化，下半场是城市化；上半场是以工业化带动城市化，下半场是以城市化带动进一步的工业化。这一上下半场的分割，有客观的历史原因。

我国是后发国家，在经济起飞的早期可以通过引进先进国家的工业技术和经验，实现快速的工业化。1998年启动住房商品化改革，2001年加入世界贸易组织，这一内一外两大措施加速了中国的工业化；工业化的发展，带动了城市化，这是经济发展上半场的基本动力机制。这一时期的城市化是被动的，是被工业化带动的。而且，由于户籍制度的约束，基本公共服务的不配套，城市化是滞后于工业化的。工业化超前，城市化滞后，是目前我国经济发展的一个基本特征。

随着收入的提高和初级、中级工业化的基本形成，后发优势的力量开始消退，更加需要依赖自发的创新动力。这时候，城市作为创新生态系统的作用就越来越重要。只有在城市的创新生态系统中，交易成本才

会不断降低，人才才会层出不穷，创新才会不断发生，我们希望的高端制造和现代服务才会有坚实的基础。城市不仅能留住人才，还能不断孕育人才，是人力资本的最好容器和摇篮。

从产业角度看，高端制造业和现代服务业是一体的。高端制造离不开高质量的创新、研发和售后服务，这些可以归入现代生产性服务业的范畴。现代服务业还包括教育、医疗、通信、娱乐等生活性服务业。不管是生产性服务业还是生活性服务业，都离不开城市特别是大城市的发展。中小城市和偏远乡村是不可能大规模发展顶尖的生产性服务业和高质量的生活性服务业的。

因此，经济进一步发展的大方向，就是推进城市化，增强中心城市和城市群的经济和人口承载能力，促进资金、人才、劳动力等生产要素在更大范围内的流动，优化资源配置，让城市成为人才、创新、科技的摇篮，提高全社会的财富创造能力的同时，促进收入更加合理地分配。

四、“二次房改”与“二次开放”并举，推动新一轮经济增长

思考当前的改革措施，要借鉴过去的成功经验。面对新冠疫情，面对大幅的经济减速，理想的政策，是在促进短期经济复苏的同时，夯实长期经济增长的基础，这同时有利于长期社会综合治理的改善。

2020年已经出台的政策，可以分为三类。一是以保障民生、扶持中小微企业、帮助抗疫企业为主的政策，这些政策可以帮助缓解经济病痛，但是谈不上从根本上培育长期经济发展的潜力。二是扩大基建的政策，这些政策可以对抗短期经济下行，同时对长期增长潜力也有好处。但是，目前我国基础设施存量已经比较大，基建扩张空间不大，扩张太快容易形成低效建设，操作不当容易产生副作用。三是支持科技产业的政策。科技进步是未来产业升级的核心，这类政策的方向毋庸置疑。但是科技产业依赖于技术进步和产业自身的发展规律，速度不可控。科技

战略主要是长期发展战略，需要防止依赖长期战略解决中短期问题。

以史为鉴。我国不是第一次经历大幅经济减速，也不是第一次经历严重公共卫生事件。1998—1999年的经济大幅减速和2003年的非典疫情，可谓前车之鉴。当时为了对抗经济下行，我国推出了两大改革措施：一是对内推出住房商品化改革，以此带动基础设施建设和国内消费品市场的发展；二是对外加入WTO，扩大对外开放，加入全球商品流动市场。这两大改革，形成了对内对外的双轮驱动，为经济注入强大动力。

2003年，中国暴发了非典疫情，但是对经济总体影响不大。中国之所以能够快速走出非典疫情的影响，与当时的两大经济动能有关。对外，中国刚刚加入WTO不久，出口企业活力旺盛；对内，住房商品化改革刚刚启动，动能正在上升。两大经济动能合力，秒杀非典疫情的经济影响。

当下，中国经济动能不足，要想扭转不利局面，必须找到同等级别的对外、对内改革措施，既注入短期经济活力，又为中长期增长打下基础。

对外，要以“二次入世”的力度，扩大对外开放。

对内，要以“二次房改”的气魄，启动新一轮住房改革。

“二次入世”的政策抓手，是以新出台的《外商投资法》为基础，引进外商投资，扩大服务业开放，扩大金融业开放，引进国外先进生产要素，促进科技研发、智能制造、现代服务等行业的发展，发展高端制造和现代服务业。

“二次开放”的实质，是“向内开放”。过去的开放，是“向外开放”，是商品走出去，把国内的生产要素与国外的商品市场相结合，借此实现快速的工业化。这次的开放，是“向内开放”，把国外的生产要素引进来，与国内市场潜力相结合。现在中国经济的短板是国内服务业市场，

包括科技研发和技术创新市场。市场在国内，就要求“向内开放”。

“二次房改”的政策抓手，是大规模建设安居房，让流动人口在城市里安居乐业，启动农民工市民化。每年兴建1000万套安居房，套均面积50平方米，套均投资100万元，每年直接投资10万亿元，一举解决短期经济增长问题。

时隔20年的“二次房改”，与“一次房改”既有历史的延续性，也有重要的区别（见表1）。过去的增长，以初级工业、中低端制造为龙头，以城镇化为载体；未来的增长，以智能制造、现代服务、科技研发为龙头，以都市化为载体。城镇化是城市化的初级阶段，都市化是城市化的高级阶段。

表1 “一次房改”和“二次房改”的区别

	“一次房改”	“二次房改”
历史主体	城镇居民，老市民	农民工，新市民
人口体量	约5亿	约5亿~6亿
产业特征	初级工业化	高级工业化
城市特征	城镇化	都市化

五、“二次房改”的短期、中期和长期战略利益

在对外“二次入世”的同时，对内启动“二次房改”，是一举三得的政策抓手，短期、中期和长期都有战略性的利益。

（一）短期看，能够快速复苏经济

安居房建设将带来大量投资。在大都市、都市圈和核心城市，每年兴建1000万套安居房，同时带动大量关联投资和生产，一举解决短期经

济增长问题。初步匡算，每平方米要投资2万元，其中土地费用1.6万元，工程费用0.4万元。这是因为主要选址是在大都市、都市圈和核心城市，所以土地费用较高。

大都市、都市圈、核心城市是未来城市化的发展方向，投资的大方向不会错。每年浩浩荡荡的农民工大潮和春运大潮，就是这个发展方向的历史注脚。

党中央的会议文件，已经多次认可、确定了这一大方向。2019年8月的中央财经委员会第五次会议和2019年底的中央经济工作会议，都明确提出增强中心城市和城市群的经济和人口承载能力，“要加快落实区域发展战略，完善区域政策和空间布局，发挥各地比较优势”。

安居房建设，与“房住不炒”的政策基调高度一致，是坚持“房住不炒”的有力保障。安居房与房地产调控配合，可以很好地满足中低收入家庭和外来人口的居住需求。安居房会大量增加房屋供给，从根本上改变房屋供求不平衡的局面，抑制购房恐慌，从根本上杜绝炒房。

大规模的安居房建设，可以帮助中低收入家庭实现财富积累，帮助全社会形成数量庞大的中产阶层，这是未来社会稳定的基础。

（二）中期看，能保障未来**10~15**年的经济增长和社会稳定

过去的经济增长方式不可持续，这早已成为共识。不推动基础性的改革，激发经济增长的新动能，就不能排除经济失速的可能性。不要以为经济下滑一定是渐渐地、缓慢地，没有新的动能支撑，经济下滑可能是断崖式的，可能会引发社会不稳定。

未来10年每年兴建1000万套安居房，其间的经济增长就有了保障。由此带来的直接投资和配套投资，以及产业联动效应，是未来10年经济增长的基本保障，将有力托住经济增长的下限。

同时，在对外开放的配合下，大力发展高端制造、现代服务、科技

创新产业，将拔高经济增长的上限。双管齐下，则可以保住未来10~15年每年5%以上高质量的经济增长，到2035年经济再翻一番，为基本实现社会主义现代化打下坚实的经济基础。

（三）长期看，彻底打破城乡二元结构

未来10年每年兴建1000万套安居房，则可安置2亿农民工，把2亿农民工转变为新市民，加上其子女共新增约3亿新市民。同步进行的商品房建设和其他流动人口市民化，还将形成约1亿新市民。用10年时间，产生约4亿新市民，市民总量从现有的6亿增加到10亿，一举打破城乡二元结构，解决过去40年未能解决的历史遗留问题。

城乡二元结构是我国的基本社会结构。在渐进改革的过程中，城乡二元结构有其历史的合理性。随着经济发展和城市化的推进，城乡二元结构越来越成为社会进一步发展的阻碍，成为国家现代化的阻力，成为提高社会综合治理能力的负担。只有消解城乡二元结构，才有可能实现社会治理的现代化，才有可能实现党的中长期战略目标。

采取有力措施，消解城乡二元结构，将一举奠定中国现代化的基础；不消解城乡二元结构，国家治理现代化就是一句空话。

六、“二次房改”怎么改

“二次房改”的基本方向是引导农民工市民化，消解城乡二元结构。

“二次房改”的基本思路是“政策定方向，市场为主体”，即政策部门确定方向，让市场机制发挥作用，既保证方向的正确，也保证任务的实现。

“二次房改”的政策抓手，是在大都市、都市圈和核心城市大规模建设安居房，引导农民工市民化，完成从城镇化到都市化的历史转型。

初步考虑，作为“二次房改”抓手的安居房政策，有10个基本要点：

第一，购房资格：面向所有无房人口，以就业地缴纳社保为唯一标准，不歧视无户籍、无学位人口。

第二，户型设计：针对中低收入新市民群体，以40~60平方米的小户型为主，和商品房相互补充，形成完整的住房市场。

第三，房屋销售：用商品房的方式销售，加速资金回笼，形成资金闭环，而不要用租赁房的思路。租赁房的运行成本太高，而且不利于增加居民财富，藏富于民。

第四，购房贷款：遵守商业可持续原则，首付不低于20%，贷款利率可以适当优惠。

第五，城市选择：应主要选择在大都市、都市圈和核心城市，不能选择中小城市。以人口流入为标准，按照人口流入数量选择城市和分配安居房名额。

第六，区位选址：应在较好区位选址，便于新市民上班，不能在远郊区，否则会增加通勤成本，形成新的浪费。

第七，开发建设：应商业化运作，政府筹集土地和监管，优质大型房企主导开发。

第八，土地来源：把大城市内部的低效工商业用地、科研用地转化为安居房用地，并通过发行特别国债补充土地出让金，调动地方政府的积极性。

第九，社保跟人走：要把新市民社保转入落户城市的社保体系，社保资金统一划拨和管理。要采取“有档次之差，无身份之别”的渐进思路，逐步提高社保水平。

第十，大力兴建学校、医院、商业等配套设施，提高基本公共服务质量和可得性。

大城市的安居房建设，与小城市、乡镇的集中居住点建设并不矛盾。大城市的安居房是解决外出流动人口的市民化问题，集中居住点是解决留乡人口的集中居住、土地节约问题。

---

[1] 本文作者徐远系北京大学国家发展研究院教授。

[2] 2019年世界人均GDP为1.14万美元，美国为6.51万美元，日本为4.02万美元，中国为1.03万美元。数据来源：世界银行。

如何扩大中等收入群体

李实 杨修娜 [1]

我国经济发展的一个标志性成就是在2019年实现了人均国民收入1万美元的水平，预期到2035年将超过2万美元，步入发达国家行列。实现这一目标的前提是在未来15年中，中国经济能够保持持续的中高速增长，即年均5%~6%的经济增长率。从现有国情来看，保持经济稳定的中高速增长仍然面临不少挑战，其中一个主要的挑战是将经济增长模式从投资和出口拉动型转向以消费为主要驱动力的增长模式。从过去的经验来看，消费带动力不足的一个主要原因是中等收入群体比重不高，收入差距过大，相对贫困问题突出。而且，扩大中等收入群体比重，缓解相对贫困，不仅具有提高消费需求的作用，也与我国基本实现现代化的目标是一致的。本文将从扩大中等收入群体比重和缓解相对贫困的角度出发，把它们作为未来15年经济发展战略的着力点，分别研究它们需要的政策支撑和产生的消费需求的影响。

一、我国现阶段中等收入群体的状况及未来变化趋势

中等收入群体的相关论述最早来自西方“中产阶级”的概念，指处于社会中间位置的人群。中产阶级是一个多维度的概念，判断一个社会中产阶级家庭的标准不仅涉及收入、财产，还涉及职业、社会地位，甚至生活方式，而国内提出的中等收入群体的概念与中产阶级的概念大有不同。虽然各界对“中等收入群体”有着概念上的共识，但在具体量化标准上却有很大差异。有的学者还是不自觉地将中产阶级的概念用于理解中等收入群体，如基于阶层、职业、教育、主观认同等指标来定义中等收

入群体。虽然不少学者认同中等收入群体的判断标准是经济上的相对地位，但是在使用哪种经济指标上仍有分歧，在使用消费、财富还是收入等经济指标上有着不同的意见。在主张使用收入指标的学者中，有的主张采用绝对标准，有的主张采用相对标准。我们认为，“中等收入群体”的本义应该是从收入角度来看社会群体的分化状态，因此家庭（人均）收入应该是主要（唯一）衡量标准。在收入指标确定的情况下，是使用绝对标准还是相对标准，使用多大区间的标准，这些都没有定论。它往往取决于一个国家的发展水平，也取决于学术界通常的做法。然而，基于不同标准估算出的中等收入群体规模会有很大差别。以中国为例（见图1）。在对2012年中等收入群体比重的估算中，最高值为54%（Dominic Barton等，2013），最低值为7.7%（李春玲，2013）；在对2025年的预测中，最乐观的结果是59.4%（Diana Farrell等，2006），最悲观的则为19.8%（Diana Farrell等，2006）。

（一）不同界定标准下我国中等收入群体比重的变化趋势

我们使用三种不同的界定标准来估算我国中等收入群体的比重。第一个标准，是我们提出的选取全世界200多个国家各年份收入中位数的67%~200%，作为定义我国中等收入群体年收入的下限和上限。第二个标准，是国际上引用率较高的哈拉斯（Kharas，2010）提出的10~100美元（2005年购买力平价价格）作为界定中等收入群体日收入的下限和上限。其中，10美元是贫困线最低的两个发达国家（葡萄牙和意大利）的贫困线的平均数，100美元是最富裕发达国家（卢森堡）的收入中位数的2倍。第三个标准，是我国国家统计局曾采用的定义方式，即将2018年价格下家庭年收入（典型的三口之家）介于10万~50万元之间的家庭定义为中等收入家庭。[2] 表1给出了在每种定义方式下，界定我国1995年、2002年、2007年、2013年、2018年中等收入群体所使用的上下限对应的具体数额（元/天）。

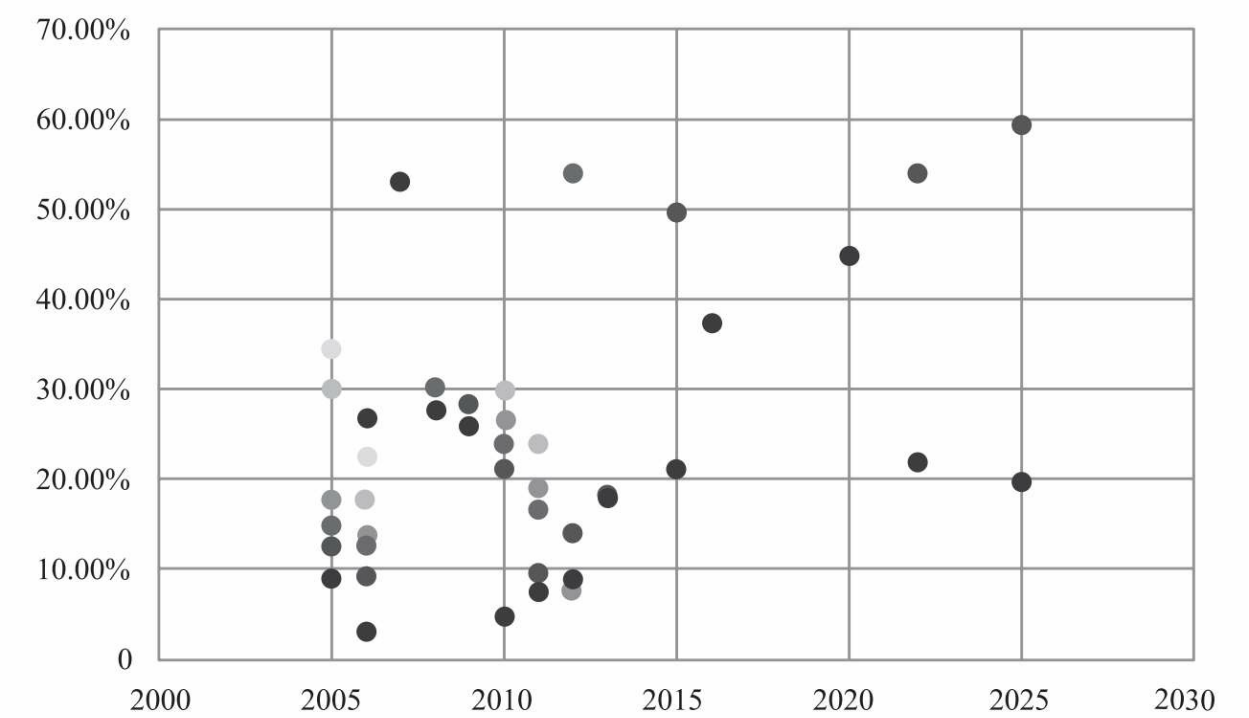


图1 不同文献估算出的我国不同年份中等收入群体比重

注：横轴是年份，纵轴是中等收入群体比重；图中的每个圆点代表每篇文献。

表1 不同界定标准对应的下限和上限

界定标准		1995年	2002年	2007年	2013年	2018年
世界人口收入中位数的67%~200%（当年价格）	下限（户人均收入）	22	28	44	68	83
	上限（户人均收入）	65	83	131	202	247

界定标准		1995年	2002年	2007年	2013年	2018年
10~100美元（2005年购买力平价价格）	下限（户人均收入）	28	32.2	37.6	46.5	50.9
	上限（户人均收入）	280	322	376	465	509
家庭年收入10万~50万元（2018年价格）	下限（户人均收入）	56	61	69	83	91
	上限（户人均收入）	279	304	346	417	457

近20年来，我国中等收入群体规模正在逐渐壮大。表2给出了不同界定标准下使用各年份CHIP（中国家庭收入调查）数据估算出的我国中等收入群体比重。虽然在不同定义下估算出的我国中等收入群体比重存在差异，但都显示，随着近些年我国经济发展和居民收入水平的提高，我国中等收入群体比重在逐渐提高。

表2 在不同界定标准下估算出的各年份我国中等收入群体比重

	界定标准	1995年(中)	2002年(中)	2007年(中)	2013年(中)	2018年(中)	2018年(低)	2018年(高)
全国	世界人口收入中位数的67%~200%	3.6%	10.0%	20.2%	27.3%	29.4%	54.8%	3.0%
	10~100美元(2005年购买力平价价格)	1.4%	7.4%	27.2%	46.1%	54.2%	42.7%	0.3%
	家庭年收入10万~50万元(2018年价格)	0.24%	1.55%	9.52%	25.35%	29.4%	67.5%	0.4%
城市	世界人口收入中位数的67%~200%	8.4%	25.9%	45.2%	48.5%	45.0%	41.0%	4.9%
	10~100美元(2005年购买力平价价格)	3.4%	19.6%	59.1%	74.2%	76.4%	22.8%	0.4%
	家庭年收入10万~50万元(2018年价格)	0.44%	3.80%	24.19%	43.35%	45.6%	53.3%	0.6%

	界定标准	1995年(中)	2002年(中)	2007年(中)	2013年(中)	2018年(中)	2018年(低)	2018年(高)
农村	世界人口收入中位数的67%~200%	0.6%	1.5%	1.8%	7.4%	6.6%	74.1%	0.3%
	10~100美元(按2005年购买力平价价格)	0.2%	1.0%	3.0%	18.1%	20.6%	73.2%	0.1%
	家庭年收入10万~50万元(2018年价格)	0.12%	0.39%	1.15%	9.23%	5.7%	88.1%	0.1%

而且，无论是使用全世界200多个国家收入中位数的67%~200%的国际标准，还是使用国家统计局的标准，数据结果都显示，随着我国经济的高速发展和居民收入的提高，中等收入群体比重从2002年的微乎其微，增长到2018年的29%左右，我国居民收入分布也逐渐向“橄榄形”转

变。虽然我国中等收入群体比重依然偏低，但绝对规模还是相当可观的。2018年，我国中等收入群体规模已达4.1亿，约相当于当年美国总人口的1.25倍。

（二）不同经济增长率下中等收入群体比重的趋势预测

我们使用全世界200多个国家收入中位数的67%、200%作为定义我国中等收入群体的下限和上限，并在3%、4%、5%、6%、6.5%经济增长率的假定情形下，根据CHIP数据中家庭收入分布，估算了我国2025年、2030年、2035年的中等收入群体比重。

关于2025年、2030年、2035年定义中等收入群体的上下限，由于世界银行、国际货币基金组织等国际组织对全球经济增长的官方预测都只到2020年、2021年，没有更久远的预测，所以，我们首次借鉴国际上权威学者现有研究的做法，假定从2020年到2035年世界经济年均增长率为3%，并且收入分布不变。基于上述两个假定，并利用2020年的世界各国人均GNI（国民总收入）的信息，我们首先估算出2025年、2030年、2035年世界所有国家人均GNI中位数，并把此中位数的67%、200%作为定义我国2025年、2030年、2035年中等收入群体的下限和上限。

然后，根据世界银行公布的各个年份的购买力平价指数（PPP），将用美元衡量的上下限换算成用人民币衡量的上下限，并除以365天，得出以“元/天”为单位的上下限。

最后，在收入分布不变的假设下，在6.5%、6%、5%、4%、3%不同收入年均增长率的情境中，我们估算了2025年、2030年、2035年的中等收入群体比重。从图2可以看出，如果增速为6%，到2025年和2035年我国中等收入群体比重将达到37.7%和44.3%；如果增速下降至3%，则我国中等收入群体比重只能徘徊在29%左右的水平。由此看出，提高我国中等收入群体比重，保持一定的经济增长速度至关重要。

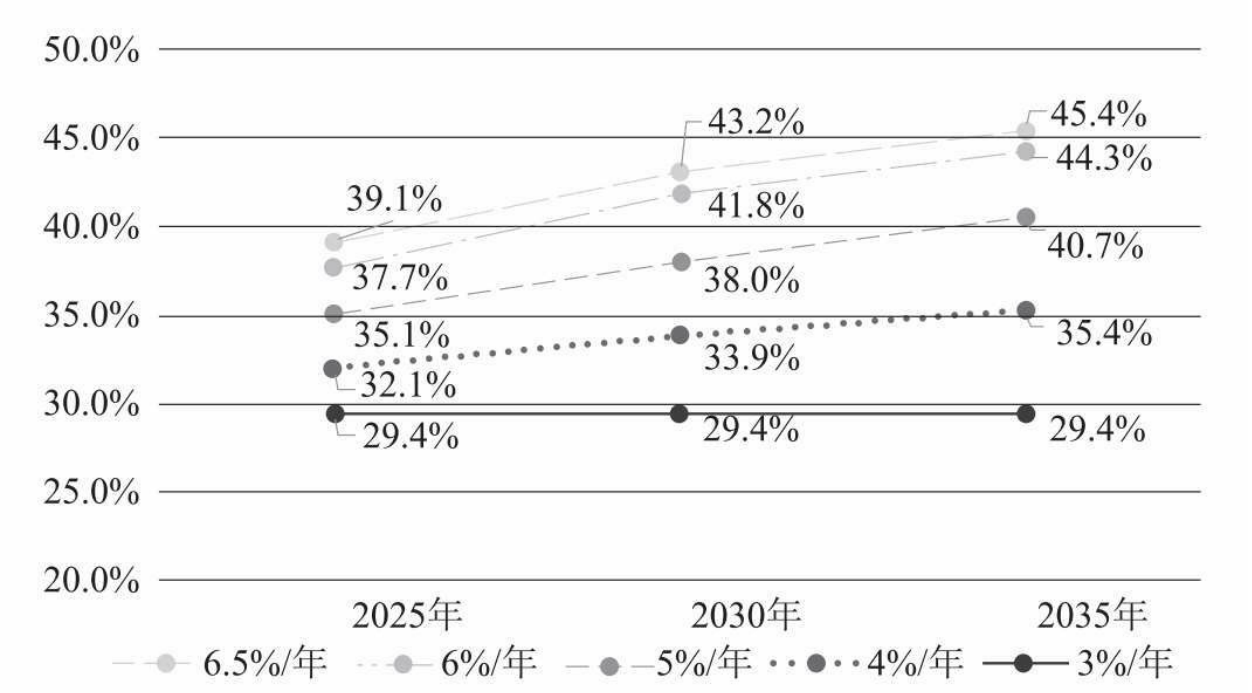


图2 不同增长率假定下我国未来中等收入比重的估算

（三）中等收入群体的基本特征

1.我国中等收入群体整体特征

我国中等收入群体主要分布于城市地区及东部地区，即经济发达的省份，受教育程度以高中学历为主。

我国中等收入群体储蓄率偏高。中等收入群体储蓄率中位数在40%左右，高于低收入者和贫困人口。这也意味着我国中等收入群体规模的扩大，并不一定意味着消费率的上升，尽管消费量的总体数额增加了。

中等收入群体更多的是工薪阶层，而不是自主经营、企业主等商业人员。我国60%以上的中等收入群体以工资性收入为主，仅有14%左右的中等收入群体以经营性收入为主。财产性收入在中等收入群体的可支配收入中所占比重在10%左右，远低于发达国家。未来要扩大中等收入群体比重，采取相应措施增加人们的财产性收入来源是重要途径之一。

2.我国中等收入群体子群体的异质性

若按收入来源分，我国约3/4的中等收入群体属于工薪阶层。我国60%的中等收入群体以工资性收入为主（工资性收入比重≥50%），14%左右的中等收入群体以经营性收入为主（经营性收入比重≥50%），仅有3%左右的中等收入群体以财产性收入为主（财产性收入比重≥50%）。

若按职业分，我国约1/3的中等收入群体为党政机关事业单位、企事业单位负责人、专业技术人员和办事人员（我们通常所称的“白领”），约1/4的中等收入群体为商业服务业人员，另有16.2%为生产运输设备操作人员，从事农业生产的农民仅约占4%。

若按户口和流动状况分，我国约3/4的中等收入群体属于城市居民，仅有10%左右的中等收入群体是拥有农村户籍且居住在农村地区的农村居民，另有约17%的中等收入群体是流动到城市工作的农民工群体。中等收入群体中的农村居民、农民工，比城市居民更加集中于东部地区。

3.我国中等收入群体规模和收入增长不太稳定

在中等收入群体下限标准附近分布着大量中等收入边缘群体，他们既包括一些低收入群体，也有不少“脆弱”的中等收入群体。这些“脆弱”的中等收入群体的收入可能因工作变动、失业、家庭变故等不确定因素而受到严重影响，甚至使他们跌落为低收入者。

无论是中等收入群体中的农民工还是农村居民，都主要工作于个体或民营企业等私有部门，他们的就业和收入存在很大的不稳定性，享受不到像城市居民那样完善的社会保障和公共服务，未来生活存在很大的不确定性。一旦发生外部冲击，比如2020年的新冠疫情，他们这些“脆弱”群体会首先受到影响。

所以，提高中等收入群体比重的关键，是使相当一部分低收入群体上升到中等收入群体，同时也要防范刚刚越过中等收入门槛的群体降为

低收入群体。

对此，要加强社会保障体系建设，按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系，防止社会成员因疾病、失业、家庭变故、年老等陷入生活困境。

二、我国当前相对贫困的状况

在贫困测量中，核心的问题是选择贫困线（或扶贫标准线）。贫困线的选择需要同时考虑贫困人群的发展需要和公共部门的服务供给能力，因此既要有价值判断，也要有现实考量。

随着我国经济的发展和居民收入的增长，使用绝对贫困线匡算出的贫困人口规模较低，绝对贫困线已经不再适用于我国当前经济的发展和减贫的诉求，而应当参考国际上相对贫困线的设置惯例引入相对贫困线。考虑到我国城乡二元经济结构，我们建议，农村和城镇应当分别设置相对贫困线，采用农村居民可支配收入中位数的50%来界定农村贫困人口，采用城镇居民可支配收入中位数的40%来界定城镇贫困人口。

（一）贫困的不同识别标准

1.绝对贫困线：国内官方标准

中国的官方贫困标准主要以绝对贫困标准为主，比如1978年的标准为625元（2000年价格），2008年的标准为1196元（2008年价格），2010年上调标准为2300元（2010年价格）。

2.绝对贫困线：世行标准

关于国际贫困线，比较常用和权威的是世界银行公布的标准。比如，2008年，世界银行公布了两个国际贫困线。一个是根据15个最穷国

家的平均贫困线，确定极端贫困标准为1.25美元/人·天（2005年PPP），即“吃饱需要的食品支出，加上宁可挨饿也要换取的非食品支出”，此标准代表基本温饱水平。南美一些中等收入国家采用人均2.5美元/人·天，是目前国际标准1.25美元/人·天的两倍。另外一个是根据发展中国家的国家贫困线中位数，确定高贫困标准为2美元/人·天（2005年PPP），即“吃饱需要的食物支出，加上与吃饱同等重要的非食品支出”，此标准代表稳定温饱水平。

2018年8月，基于2011年国际比较项目（International Comparison Program,ICP）的购买力平价指数，世界银行将极端贫困标准更新为1.9美元/人·天（2011年PPP），将高贫困标准更新为3.2美元/人·天（2011年PPP）。[3]

3.相对贫困线

相对贫困标准主要考虑的不是绝对收入水平，而是相对收入水平，其隐含的假定是在经济发展到一定水平时，基本温饱已经不是社会关注的重要问题。在收入水平增长到一定程度，相对贫困标准能更好地瞄准社会需要帮扶的群体。目前，发达国家大多使用相对贫困线，比如欧盟的贫困线是收入中位数的60%，经济合作与发展组织提出以居民收入中位数的50%作为贫困线。

随着我国近些年相对较快的经济增长和居民收入增长，逐步引入相对贫困线是一种趋势。

（二）不同标准下我国城乡的贫困状况

1.农村贫困状况

为考察农村贫困状况，我们使用了4种不同的贫困线：一是世界银行提出的极端贫困标准，即1.9美元/人·天（2011年PPP）；二是世界银行提出的高贫困标准，即3.2美元/人·天（2011年PPP）；三是国家统计

局提出的每年人均2300元（2010年价格）；四是农村相对贫困线，即农村人均可支配收入中位数的50%。

由于农民收入水平较城镇居民收入水平要低，以50%作为系数是适宜的（参照OECD的相对标准）。如果太低（比如30%或40%），估算出的贫困率与绝对贫困线下得出的贫困率相差不大，失去了设置相对贫困线的意义。如果将60%作为系数，得出的贫困人口比重过高，超出了政策干预能力的范围，也没有实质性的意义。

表3给出了4种不同的贫困线在各年份对应的人民币数额。

表3 各贫困线对应的人民币数额（元/人）

贫困线		2002 年	2007 年	2013 年	2018 年
国内相对标准：农村可支配收入中位数的 50%（当年价格）	日收入	3.1	5.2	12.0	14.3
	年收入	1124	1894	4373	5220
国内绝对标准：国家统计局新贫困线，即 2300 元 / 人 · 年（2010 年价格）	日收入	4.9	5.7	7.0	7.6
	年收入	1798	2091	2565	2789
国际绝对标准：世界银行极端贫困标准，即 1.9 美元 / 人 · 天（2011 年 PPP）	日收入	4.3	5.0	6.1	6.6
	年收入	1557	1811	2222	2415
国际绝对标准：世界银行高贫困标准，即 3.2 美元 / 人 · 天（2011 年 PPP）	日收入	7.2	8.4	10.3	11.1
	年收入	2622	3050	3743	4068

在绝对贫困标准下，2002—2018年我国农村地区贫困人口比重大幅下降。表4显示，按照世界银行极端贫困标准（1.9美元/人·天），我国农村地区贫困人口比重（贫困发生率）从2002年的约28%下降到2007年的13.12%、2018年的5.08%。按照世界银行高贫困标准（3.2美元/人·天），我国农村地区贫困人口比重从2002年的60.42%下降到2007年的36.8%、2018年的11.74%。按照国家统计局2010年贫困标准（2300元/人·年），我国农村地区贫困人口比重从2002年的36.1%、2007年的约18%下降到2013年的5.75%、2018年的1.7%。

由此也可看出，使用绝对贫困线匡算出的贫困人口规模较低，绝对贫困线已经不再适用于我国农村经济的发展和减贫的诉求，我们建议使用农村可支配收入中位数50%的相对贫困线来定义农村贫困人口。

在农村可支配收入中位数50%的相对贫困线下，我国农村地区贫困人口从2002年的13.58%，逐步上升到2007年的14.58%、2018年的

19.04%。

另外，在贫困深度和贫困强度方面，相对贫困标准下的贫困矩和平方贫困矩在2002—2018年持续上升。这意味着，在解决绝对贫困的同时，未来减贫的工作需要兼顾相对贫困人口，尽可能让全国农村居民收入有更快的增长，享受到均等的社会福利和公共服务。

表4 各贫困线下我国贫困人口所占比重

贫困线	2002 年	2007 年	2013 年	2018 年
国内相对贫困线：农村可支配收入中位数的50%（当年价格）	13.58%	14.58%	16.72%	19.04%
国内绝对贫困线：国家统计局新贫困线，即2300 元 / 人・年（2010 年价格）	36.10%	17.95%	5.75%	1.70%
国际绝对贫困线：世界银行极端贫困标准，即 1.9 美元 / 人・天（2011 年 PPP）	27.99%	13.12%	4.24%	5.08%
国际绝对贫困线：世界银行高贫困标准，即 3.2 美元 / 人・天（2011 年 PPP）	60.42%	36.80%	12.49%	11.74%

注：基于2002年、2007年、2013年、2018年的CHIP数据计算而得，已经调整样本权重。

2.城镇贫困状况

虽然城市居民的收入普遍高于农村居民，但是由于物价水平的不断上涨，生活成本的不断提高，我国城镇地区贫困人口面临着巨大的生活压力。城镇地区无法像农村地区那样拥有可以耕种的土地，无法自主生产粮食等生活必需品，城镇贫困直接表现为收入的不足。有效提高城镇贫困人口的收入是降低贫困人口最根本且行之有效的方法。

考察城镇贫困，也要涉及贫困标准的选择。我们建议参考国际上相

对贫困线的设置惯例，使用城镇居民可支配收入中位数的40%作为定义城镇贫困人口的标准。表5给出了该相对贫困线在各年份对应的人民币数额，以及在该相对贫困线下估算出的贫困人口比重。

表5 城镇相对贫困标准和贫困人口比重

		2002年	2007年	2013年	2018年
城镇相对贫困线：城镇可支配收入中位数的40%（当年价格）	元/人·天	7.88	17.25	28.25	33.09
	元/人·年	2876	6296	10311	12078
城镇贫困人口比重		5.9%	6.9%	8.9%	9.2%

注：基于历年CHIP数据计算而得。

在城镇居民可支配收入中位数40%的相对贫困标准下，近些年我国城镇地区相对贫困程度在不断上升，从2002年的5.9%上升到2007年的6.9%、2018年的9.2%。

在可比口径下，我国相对贫困率高于OECD中的高收入国家，但与中高收入国家相当（如墨西哥、智利、土耳其等国），[4] 基本符合我国经济发展阶段特征。

（三）相对贫困人群的分布与基本特征

首先，关于农村贫困分布，我们西部地区贫困问题明显比东部和中部严重。它不仅仅表现在贫困人口的比例（贫困发生率），也表现在非常严峻的贫困深度。西部地区的贫困发生率、贫困矩和平方贫困矩都高于全国平均水平，即贫困人口比重和贫困深度都高于全国水平。西部贫困人口数量较多，整体上的家庭经济水平较差，扶贫难度较大。中部地区贫困家庭的收入水平相对较高，没有很多极端贫困的家庭。东部地区

贫困发生率最低，但平方贫困矩略高于全国平均水平，这说明虽然东部地区贫困家庭较少，但仍然存在较大比例的极端贫困的家庭。

其次，关于城镇贫困分布，中部地区的贫困广度和贫困深度严重于东部和西部，即中部地区的贫困发生率、贫困矩和平方贫困矩都高于全国平均水平（见表6）。

表6 我国各地区贫困人口比重和贫困深度

	区域分布	贫困发生率	贫困矩	平方贫困矩
农村	东部	12.43%	0.07908	0.76803
	中部	17.95%	0.07822	0.18479
	西部	27.11%	0.12459	0.15712
	全国	19.04%	0.09338	0.3718
城市	东部	5.91%	0.01793	0.01201
	中部	13.22%	0.05304	0.14093
	西部	9.92%	0.03661	0.04882
	全国	9.17%	0.03344	0.0613

贫困家庭往往伴随着特殊的家庭特征，例如劳动力缺乏、残疾问题、抚养负担重等。第一，家庭劳动力是影响一个家庭经济来源的重要因素，若没有劳动力，该家庭更可能陷入贫困；若劳动力数量较少或受教育水平较低，家庭整体经济水平将相对较低，陷入贫困的可能性也会比较大（见表7）。

表7 各地区贫困家庭与非贫困家庭特征比较

		全国		东部		中部		西部	
		非贫困	贫困	非贫困	贫困	非贫困	贫困	非贫困	贫困
农村	家庭人口数（人）	4.32	4.95	4.18	4.82	4.38	4.96	4.41	5.02
	劳动力平均比例（%）	0.60	0.56	0.60	0.54	0.58	0.54	0.62	0.58

		全国		东部		中部		西部	
		非贫困	贫困	非贫困	贫困	非贫困	贫困	非贫困	贫困
农村	儿童平均比例（%）	0.16	0.20	0.15	0.19	0.18	0.22	0.16	0.19
	老人有严重健康问题的家庭比例（%）	8.42	12.45	5.73	11.18	9.61	12.31	10.38	13.16
	成年人有严重健康问题的家庭比例（%）	7.24	10.04	4.99	10.23	8.48	11.31	8.59	9.06
	劳动力平均受教育年限（年）	8.15	7.63	8.61	8.12	8.14	7.74	7.58	7.32
城镇	家庭人口数（人）	3.57	4.55	3.54	4.71	3.64	4.53	3.53	4.42
	劳动力平均比例（%）	0.49	0.42	0.49	0.41	0.48	0.42	0.49	0.43
	儿童平均比例（%）	0.15	0.22	0.15	0.22	0.16	0.23	0.15	0.20
	老人有严重健康问题的家庭比例（%）	4.99	7.29	4.54	11.8	5.34	6.31	5.44	4.01
	成年人有严重健康问题的家庭比例（%）	3.67	7.95	3.12	3.51	3.90	10.49	4.45	8.45
	劳动力平均受教育年限（年）	11.71	9.21	11.90	9.39	11.46	9.36	11.64	8.77

注：基于2018年CHIP数据计算而得。“有严重健康问题”指有疾病或慢性病且影响正常工作、学习和生活。

第二，从抚养负担看，贫困家庭的老人和儿童比例高于非贫困家庭。无论东部、中部还是西部，贫困家庭中14岁及以下儿童所占比重都高于非贫困家庭。

第三，健康和残疾问题是引起家庭贫困的重要因素。数据结果显示，与非贫困家庭相比，贫困家庭中老年人和年轻人有严重健康问题的比例相对较高。

三、“扩中”的关键是瞄准中等收入群体的潜在来源

随着我国经济社会的发展，将会有越来越多目前属于低收入群体的人进入中等收入群体。这些人包括农民工、小微企业从业人员和个体经营者、低工资就业者、农村多种经营者、乡镇企业工人等。特别是城镇中的农民工，他们的数量已占到城镇就业人员总数的1/3左右，最有潜力进入中等收入群体。应贯彻落实中央精神，积极推进以人为核心的新型城镇化，加强政策扶持，促使其就业，保持稳定，职业不断升级，技能不断提高，享受到与城镇职工相同的社会保障和基本公共服务，努力帮助他们进入中等收入群体。

我国经济社会发展需要稳定的社会人群基础，中等收入群体无疑是这个人群的主体成员。在全面深化改革中，有必要围绕扩大中等收入群体积极推进制度改革和政策创新。

（一）潜在中等收入群体规模估计

在全国范围内，有约70%的人口的收入低于中等收入群体的下限，属于贫困人口和低收入者。其中，那些收入低于中等收入群体的下限但接近下限的人群，是我们下一步扩大中等收入群体比重需要重点关注的对象，或者说是我国中等收入群体的潜在群体。综合我国扩大中等收入群体的目标和实际可行性，我们将收入介于下限的80%与下限之间的人群视为潜在中等收入群体。数据结果显示，该群体所占比重约为15%（见图3）。

（二）潜在中等收入群体的特征和蕴含的政策建议

我国潜在中等收入群体约一半分布于东部地区，整体受教育水平很低，一半以上为初中及以下学历，职业主要是商业服务业人员和生产设备运输操作人员，主要集中于制造业、批发和零售业、建筑业、居民服

务修理等服务业，且主要为个体户和工作于私营企业的员工。从这个角度来讲，大多数潜在中等收入群体主要工作于私有部门，仅有很少数工作于公共部门，从事农业生产的也非常少。所以，未来要扩大中等收入群体，提高潜在中等收入群体的收入，使之成为真正的中等收入群体；要大力发展民营经济、私营企业，仅仅依靠发展农业、发展国有大中型企业是不够的。

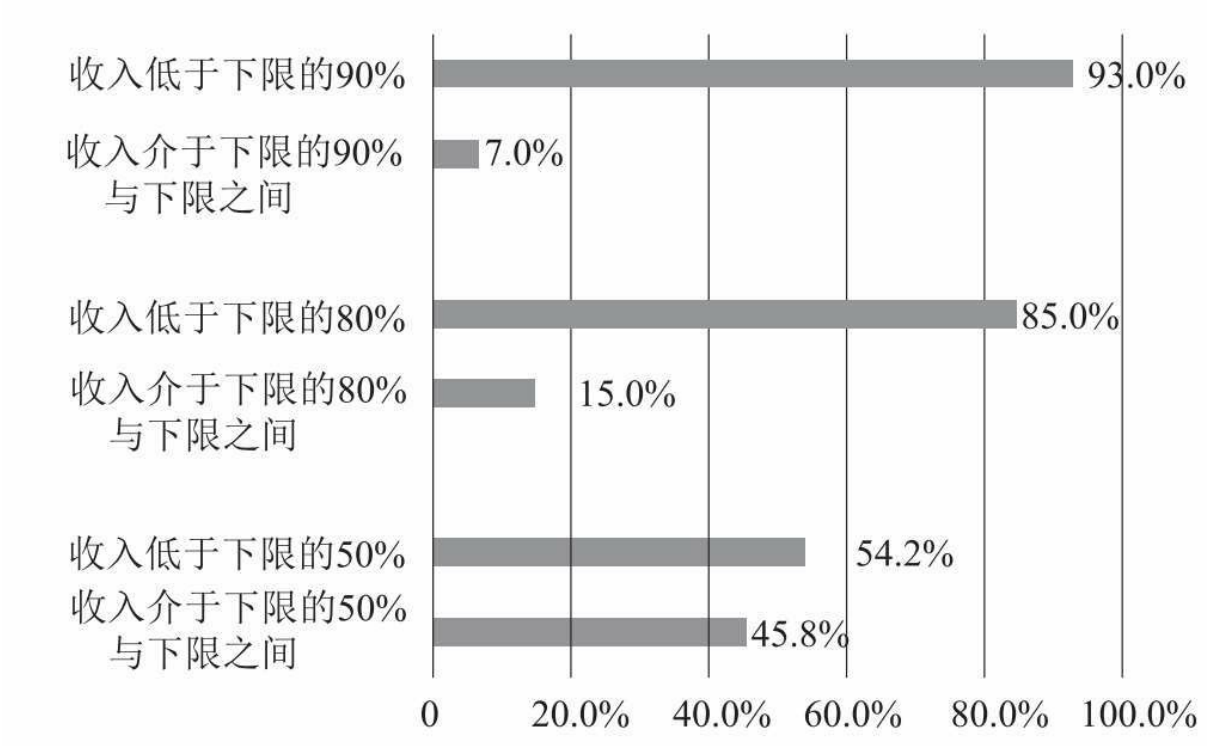


图3 低于中等收入群体下限标准10%、20%、50%的人群规模

在潜在中等收入群体里，城市居民占到40.5%，农村居民占到22%，农民工占到18.8%，有农转非经历的城市居民占到18.8%。其中，潜在中等收入群体里的农村居民和农民工，比潜在中等收入群体里的城镇居民受教育程度更低，也更加集中于东部地区。他们更多的是个体户和工作于私营企业的员工，职业为商业服务业人员和生产运输设备操作人员的比例也更高。即便是潜在中等收入群体中的农村居民，也有45%是商业服务业人员和生产运输设备操作人员，仅有7%左右属于从事农

林牧副渔生产的人员。

这也说明，要想使更多的农村居民成为中等收入群体，仅仅发展第一产业——农业是不够的，还要着力采取措施，拓宽农村居民的收入来源渠道，提高他们的非农收入来源。潜在中等收入群体中的农村居民和农民工的储蓄率比潜在中等收入群体中城市居民的储蓄率还要高。这与我国城乡二元分割体系有关。由于我国农村居民和农民工享受不到城市居民那样的社会保障、公共服务，所以他们会将更高比例的收入储蓄起来以备不时之需。

根据收入来源来划分，约2/3的潜在中等收入群体的主要收入来源是工资性收入，他们主要是工作于私营企业、受教育水平很低的普通员工，小部分是工作于党政机关事业单位和国企里的、受教育水平很低的、底层的低技术员工。另外一部分是那些从事商业和服务业的个体户，即大家通常所说的“小商小贩”。还有一部分是那些靠养老金、退休金等能过着基本生活勉强度日的老年人。其中，以经营性收入为主的潜在中等收入群体的储蓄率（中位数为45%，平均数为37.7%）明显高于以工资性收入为主的潜在中等收入群体的储蓄率（中位数为35%，平均数为31%）。

这也反映出，以经营性收入为主要收入来源的潜在中等收入群体，他们约3/4工作于私营企业或是个体户，其营商环境存在很大的不确定性，就业不稳定，收入也不稳定，他们享受不到像城镇职工那样完善的社会保障和公共服务，自己未来的医疗、养老、子女教育等都没有保障，所以为应对未来一系列的不确定性，他们有很强的意愿将一部分收入储蓄起来以备不时之需。

若根据职业来细分潜在中等收入群体，约一半的潜在中等收入群体是商业服务业人员和生产运输设备操作及相关人员，他们的受教育程度整体偏低，主要是初中及以下学历，仅有16%左右拥有大专及以上学历。剩下的潜在中等收入群体中，职业多为党政机关企事业单位负责

人、专业技术人员、办事人员，他们也主要是低学历、技术含量低、随时可能被淘汰或替代的底层普通员工。

四、缓解相对贫困的政策目标和手段

（一）缩小贫困人群与其他人群的发展差距

缓解相对贫困的目标不是消除相对贫困，而是不断缩小贫困人群与其他人群的发展差距，使其收入增长与社会保持同步，获得更多的发展机会。从长远角度看，提高贫困居民的人力资本，提升其可行能力，是缓解相对贫困的最有效利器。持久性扶贫项目及社会保障网络的架构更有助于相对贫困的缓解，但也不能忽视某些即时性扶贫政策的重要性，因为后者为贫困家庭提供了最后一道保障线。因此，在缓解相对贫困的整体目标下，持久性扶贫项目、社会安全保障网络构建，以及即时性扶贫项目在短期缺一不可，并应长期相互关联，融为一体。

（二）构建“三位一体”的联动纾困政策体系

为了缓解相对贫困，我们建议构建“社会救助—社会保护—能力开发式”扶贫的“三位一体”联动的政策体系。

首先，“救助式扶贫”强调对最贫困群体采取兜底式保障。救助式扶贫旨在通过政府精准的扶贫瞄准定位，对极端贫困人口（如残疾、病患、缺乏劳动能力的老年人和孩子等群体）予以资金救助，以及对那些短期因遭遇天灾人祸而突然陷入贫困人群予以帮助。

其次，“社会保护式扶贫”强调对贫困人口基本社会保障的构建。这些保障机制包括医疗体系的建设、学校建设，以及相应的教育保障、医疗、养老保险等福利待遇的配套供给等。这层保护网的目的是在发展中给贫困居民提供与非贫困居民类似的发展机会，创造公平起点，同时有

利于降低返贫概率。

最后，“能力开发式扶贫”强调致富能力的提升。利用当地的自然和人力等资源，为贫困居民创造自我积累和自我发展的机会。实施手段具体包括：提供教育培训机会，兴办工厂或鼓励创业以创造就业机会，兴建道路，改善农田质量，等等，从而更有效地缓解一般相对贫困人口的贫困问题。

（三）缓解相对贫困要增强针对性

一是，为有劳动能力的相对贫困和低收入人群提供就业机会，提高其人力资本。从缓解相对贫困的根本目的上看，如果能让相对贫困居民获得自力更生的能力，将是扶贫政策的最优状态。对于具备劳动力的家庭，若劳动力素质相对较低，应以提高人力资本水平的政策为主，比如，给他们提供职业和技能培训的机会或相关资金支持等。若劳动力具备一定素质，但由于交通、当地经济发展环境等原因难以获得收入，应以能够提供更多就业机会的一些生产性扶贫项目为主，以及进行基础设施建设、公路建设等，从而帮助有劳动能力的相对贫困人口和低收入群体进入劳动力市场，使之获得稳定的就业和稳定的收入。

有研究表明，产业开发项目对提高贫困居民的收入和改善其生产条件的帮助更大、定位更准；而一些有利于改善农户生产、生活状况的基础设施建设（如道路、饮水、沼气池、移民搬迁等）则有待进一步提高其定位效率。

在实施这些项目的时候，要注重东、中、西部地区的协调发展，加大对西部地区的财政转移支付力度，缩小东西部差距。

二是，对老人、儿童、残疾人等尚不具备或丧失劳动能力而缺乏增收创收能力的特殊群体，采取资金上的定期扶持等方式，以保证其基本生活。最低生活保障制度不仅可以减轻相对贫困家庭的养老经济压力，

也可以使家庭中每一个成员的生活质量有实质性的提高。应建立适当的大病医疗保障机制、纯粹资金帮扶的救济机制，防止因病返贫。

三是，对那些有劳动能力但暂时或偶尔陷入贫困的家庭给予有针对性的选择性救助。选择性救助包括生活救助、医疗救助和教育救助等。选择性救助一般需要有时限，目的是帮助这些人渡过暂时性难关。暂时性贫困人群往往是由突发性事件或新生的家庭需求而导致贫困，其返贫原因和陷入贫困后的家庭情况也经常不同，故个性化方案的设置也非常重要。比如，对在“新农合”报销医疗费后仍有困难的家庭提供医疗救助；在减免义务教育阶段的学杂费的基础上，对贫困和低收入家庭的子女在义务教育阶段以后的学习实施教育救助；等等。

四是，构建普惠型社会福利体系。主要是通过构建健全的教育、医疗、养老等福利体系，对贫困人口和低收入群体提供基本福利保障。这不仅能够从基础能力上保障广大贫困群体的发展，同时，医疗和社会保障等福利水平的提高，也是社会保障制度发挥社会投资和预防贫困作用的关键所在。

五是，针对非贫困户但处于相对贫困线附近的“脆弱”低收入群体，应该采取措施防止他们因各种原因跌落为“贫困人口”。从大的环境来说，稳定非贫困户的收入水平主要依赖整体经济环境和家庭劳动力的稳定性。对此，加强对劳动力市场的监督，完善劳动力市场制度是关键。同时，对于有需求的劳动力，给他们提供足够的技能培训条件也是重要支持。另外，拥有健康的体魄才能稳定地获得收入来源，因此当地卫生健康方面的建设也应得到重视。

五、扩大中等收入群体所产生的增加消费需求效应

一般来说，中等收入群体的稳固与扩大，会带来住房、汽车、旅游、教育、耐用消费品和新兴服务业的旺盛需求。这在引导社会消费、

促进消费升级的同时，会创造巨大的市场购买力，使得消费成为经济增长的重要拉动力。

中等收入群体消费支出占全国的比重将近50%。中等收入群体是市场消费的主体。2018年，CHIP数据显示，虽然我国中等收入群体的人口规模在全国仅占29.4%，但中等收入群体的消费总支出约占全国总体的46.5%，将近一半。其中，居住消费支出占全国的47.7%，医疗支出占全国的43.2%，教育支出占全国的45.2%。

近些年，我国中等收入群体消费的升级型特点比较突出，并成为推动消费结构从物质型消费为主向服务型消费为主转型的内在动力。近几年，各收入群体用于家庭设备、衣着鞋帽、日用品等家庭日常支出的比重上升，其中中等收入群体家庭日常支出比重上涨幅度最快。各收入群体住房支出比重翻番，且住房支出比重随收入阶层提高而不断上升，这与这些年房价快速上涨有直接关系。中高收入者医疗保健支出比重有所上升。随着收入阶层的提高，食品等生存型支出的比重不断下降。

不过，与发达国家相比，当前我国中等收入群体消费级别、消费品质还有些偏低，有待进一步提质升级。基于2018年CHIP数据的估算结果显示，我国中等收入群体日常消费仍以为满足衣食住行等较低层次基本需求的生存资料消费支出为主，占到80%以上；排在前三位的依次是食物支出（28.6%）、居住支出（24.4%）、交通通信支出（13.1%）。而发展性消费支出所占比重较低，比如，教育支出仅占10.7%，医疗支出仅占6.8%，这也说明我国中等收入群体的消费级别、消费品质还有些偏低，与发达国家还存在差距。这也与近些年物价上涨、房价上涨等导致人们生活成本、居住成本等提高有一定关系，同时也是我国中等收入群体存在“消费降级风险”的一个原因。

消费结构升级不仅将催生新供给、新产业、新业态，还将带来较高收入的就业机会。例如2016年上半年，教育、娱乐、医疗保健等服务行业用工需求同比增长分别为57.1%、40.2%、13.6%，这些行业的收入水

平明显超过传统服务行业。可以预期，消费结构升级及制造业服务化的快速发展，将为扩大中等收入群体提供新的空间。

（一）中等收入群体的消费率偏低，消费需求有待进一步释放

我们利用2018年CHIP数据，并根据上文提出的相对贫困线和定义中等收入群体的上下限，将全部样本分为相对贫困群体、低收入群体、中等收入群体、高收入群体；然后分别计算每个收入群体的消费率，即每个家庭的消费支出占本家庭可支配收入的比重。

全国范围内，我国中等收入群体的消费支出占可支配收入的比重约为65.16%，整体偏低（见表8）。其中，农村中等收入群体的平均消费率（53.19%）低于城镇中等收入群体（66.25%），这和农村中等收入群体的就业、收入的不稳定性和脆弱性有一定关系。这也意味着，若农村居民和农民工能够享受到和城镇居民均等的社会保障和公共服务，他们的消费率将会进一步提高，消费需求将会得到释放。

无论全国还是进一步区分的农村和城镇，数据都显示，我国中等收入群体的消费率比低收入群体还低。随着人们收入的提高以及从低收入群体上升到中等收入群体，他们将会把更高比例的收入储蓄起来，而不是用于当期消费。这反映出，由于我国健全的社会保障制度还没有建立起来，再加上高房价、高物价和高意外支出等因素，使得我国中等收入群体普遍具有脆弱感和焦虑感，他们会将相当大一部分收入储蓄起来，而真正用于消费的比例并不高。中等收入群体的消费拉动作用没有充分体现，这明显不利于扩大内需特别是消费需求。新的需求增长动力亟待形成。

所以，我们要采取措施推进相关政策改革，提高中等收入群体的消费率，让中等收入群体既能消费也敢消费，从而达到拉动消费、促进经济增长的目标。

表8 各收入群体的消费率

	全部样本		农村		城市	
	中位数	平均值	中位数	平均值	中位数	平均值
相对贫困群体	125.80%	158.99%	153.90%	187.50%	98.57%	120.71%
低收入群体	73.59%	84.92%	75.09%	88.60%	72.06%	80.63%
中等收入群体	59.47%	65.16%	45.84%	53.19%	60.54%	66.25%
高收入群体	46.20%	53.45%	24.94%	35.32%	46.24%	53.64%

注：基于2018年CHIP数据估算而得。消费率=消费支出/可支配收入。

（二）对三大人群比重的变化带来的消费效应进行模拟分析

当人们的收入变化时，收入对消费的影响可以分解为两种效应：一是收入效应，即消费率不变，仅收入发生变化带来的消费支出的变化；二是价格效应，即收入不变，仅消费率发生变化时带来的消费支出的变化。

基于2018年CHIP数据，我国做了一个简单的消费需求变化模拟：潜在中等低收入群体（低收入群体）中的20%、50%、80%、100%成为中等收入群体后，对全社会平均消费率变化的影响。这里假设两种情景：一是潜在中等收入群体成为中等收入群体中每个收入组的概率是相等的，二是潜在中等收入群体只是等概率地成为收入中位数以下的中等收入群体。

表9显示，随着我国中等收入群体规模的扩大，消费支出的总规模会显著提高。具体的提高幅度，与新增加的中等收入群体规模以及他们收入提高的幅度密切相关。

表9 8种情景下的消费需求变化模拟

不同的低收入群体		价格效应	收入效应	总效应
低收入群体中收入较高的 20% 上升到中等收入群体	假定 1：潜在中等收入群体成为中等收入群体中每个收入组的概率是相等的	−1%	8.63%	7.63%
	假定 2：潜在中等收入群体只是等概率地成为收入中位数以下的中等收入群体	−0.77%	4.22%	3.45%
低收入群体中收入较高的 50% 上升到中等收入群体	假定 1：潜在中等收入群体成为中等收入群体中每个收入组的概率是相等的	−3.64%	25.39%	21.75%
	假定 2：潜在中等收入群体只是等概率地成为收入中位数以下的中等收入群体	−2.96%	14.39%	11.43%
低收入群体中收入较高的 80% 上升到中等收入群体	假定 1：潜在中等收入群体成为中等收入群体中每个收入组的概率是相等的	−7.56%	38.97%	31.41%
	假定 2：潜在中等收入群体只是等概率地成为收入中位数以下的中等收入群体	−6.53%	28.91%	22.38%

不同的低收入群体		价格效应	收入效应	总效应
低收入群体全部上升到中等收入群体	假定 1：潜在中等收入群体成为中等收入群体中每个收入组的概率是相等的	−12.74%	62.79%	50.05%
	假定 2：潜在中等收入群体只是等概率地成为收入中位数以下的中等收入群体	−11.53%	40.77%	29.24%

注：基于2018年CHIP数据计算而得。

另外，如果没有外界政策的干预，中等收入群体规模的扩大带来的消费支出总额的提高，主要来源于收入效应，而不是价格效应。价格效应反而不利于消费支出总额的提高。这进一步说明，我们要采取措施推进相关政策改革，让中等收入群体既能消费也敢消费，提高他们的消费率，释放他们的消费潜力，从而达到拉动消费、促进经济增长的目标。

综上所述，若从中等收入群体的角度提高社会需求，政策的着力点应该放在两方面：一是如何提高中等收入群体比重，二是如何提高中等收入群体的消费率。

六、“扩中”和提高消费率的策略

总体来看，中等收入群体是消费的主力军、经济增长的动力来源和社会稳定的压舱石。在未来，一方面，要着力扩大中等收入群体规模，另一方面要着力提高中等收入群体的消费率，让中等收入群体既能消费也敢消费，从而达到刺激需求、拉动经济增长的目的，提升中等收入群体对经济增长和社会稳定的边际贡献。

（一）扩大中等收入群体规模，改变消费需求的着力方向

1.制定差异化的策略

虽然以各种不同标准定义的我国中间群体比重还存在较大争议，但不管以哪种标准或方法定义，关于城市白领群体、城镇自营就业的商贩群体、小微创业者、技能人才和科研人员等都应该是中间群体的重要组成部分；基层干部队伍、农村中先富起来的新型职业农民和相当数量的农民工，也应该是其中的重要成员。不同职业群体面临的主要问题和诉求存在很大差异，如小微企业创业者的诉求在于经营环境的改善，而白

领的主要问题在于教育医疗负担的减轻，等等。针对不同中等收入群体面临的不同问题，有区别性地解决他们的政策诉求是非常重要的。因此，在“扩中”和提高消费率的政策设计中，应该避免从国家层面制定一刀切的数量标准，而应该瞄准群体的实际收入和消费增长的效果，让重点群体增收，以带动相关群体发展，并提高这些群体的消费增长，这才是扩大中间群体政策的根本目标。

2.“提低”是提高中等收入群体比重、提高消费率的主要出路

我国目前的收入差距处于高位，低收入者人数仍然很多，低收入群体并没有从经济增长中同步获益。未来要扩大中等收入群体比重，根本着力点还在于提高低收入者的收入水平，使其进入中等收入群体，并刺激他们的需求，而不是把高收入者的收入拉下来成为中等收入群体。

除了进一步“提低”，让低收入者进入中等收入群体，还要稳定住已经存在的中等收入群体。对收入流动性的研究发现，当前有一部分中等收入群体掉入低收入群体，主要是因病致贫、因学返贫，当然各种意外冲击也使相当一部分中等收入群体又重新回到低收入群体。也正是因为这些不确定因素的存在，人们会将很大一部分收入储蓄起来以备未来不时之需，减少当期消费。从这个角度来看，完善医疗保险、养老保险和失业保障等各种社会保障制度，增强政策的托底保护，应该是未来“扩中”和促进消费的政策核心。

3.通过减负来稳定中等收入群体

在城镇，教育、医疗和养老等高昂的生活成本在很大程度上侵蚀了中等收入群体的生活水平，它严重制约了工薪阶层积累财富的能力，也压制了中等收入群体的消费需求。所以，有关教育、医疗和养老等方面的政策也需要进一步改革，从而支持我国中等收入群体比重的稳定快速增长，并释放他们的消费需求。

4.农民工是未来“扩中”的主要来源，也是消费的主力军

一要给农民工同城市居民一样的地位和权利。居住、劳动就业、上学等是人人应当享有的基本权利，如果进城务工农民不能享有，很容易被边缘化。二要给农民工更多的居住和就业的机会，这是农民工进城最基本的两大诉求，也是制约他们消费的两个主要因素。拉美城市化陷阱的一个深刻教训，就是在居无定所、无所事事，最后沦为流民上面。三要为农民工来去自由创造条件。城市化建设要尽量少占用农地，进了城的农民依然为他们保留一段时间的责任田，如果他们在城里无法生存下去，还可以打道回府，重操农耕旧业。四要把农民工生产生活纳入城市发展规划。政府在制订规划时，要在力所能及的范围内照顾到进城农民工及其家属的需要，使他们融入城市政治、经济、文化生活，成为合格的市民。五要加强转移农民流出地的新农村建设。当前，要特别注重解决农村留守人口——妇女、儿童、老年人的物质生活、精神生活和社会参与等方面的困难和问题。通过土地确权、提高土地利用率，改革和发展规模经济，开辟新农村富裕建设之路，在促进一部分人率先进入中等收入主流群体的同时，提高他们的消费能力。

5.提高财产性收入是主要方向

对中等收入群体来说，财产性收入通常是构成其收入的重要来源。未来要扩大并稳定中产收入者，提高他们消费需求的重要着力点就是，逐步放宽金融市场准入条件，深化以银行为主的金融体系改革，加快发展多层次资本市场，鼓励金融产品创新，开发适宜投资需求的金融产品，拓宽城镇居民利息、股息、红利、租金、保险等财产性增收渠道；同时，要深化农村土地制度改革，推进宅基地流转、置换方式创新，让农村居民合理分享土地升值收益。财政资金投入农业农村形成的经营性资产，要折股量化到户，通过收益分配制度改革，来稳步提高财产性收入。扩大农村中等收入群体，当务之急是在严格农村土地用途管制和规划限制的前提下，赋予农民土地财产权，对农村承包地、宅基地、集体经营性建设用地实行所有权与用益物权分离，所有权归集体，用益物权或财产权归农户。农户凭借对土地的用益物权对土地进行抵押、担保和

转让，可获得财产性收入。以农村“三块地”为抵押，撬动银行贷款和社会投资，投入农业现代化、新农村建设、农民工市民化、特色小镇建设，让农村居民合理分享地方财政中的土地升值收益。

（二）扩大中等收入群体规模和提高消费需求的政策着力点

收入是结果，但深层次原因则是产业、教育和社会保障等各种相关的政策。因此，要扩大中等收入群体比重，提高他们的消费需求，必须要从经济社会的战略视角去看待，要从产业和就业结构的宏观视角去理解。中国过去长期实行低端的产业结构和廉价的工业产品，通过进出口帮助其他国家创造了大量的中产者，而自身仍然停留在产业和收入水平的低端，因此要扩大中等收入群体，就必须要采取多种措施，比如从源头上提高教育质量、增加中高端就业比重、调整产业结构等。只有这样，才能从根本上增强中等收入群体的就业和产业结构支撑，也才能有效提升中国经济竞争力。

一是，培育高素质人力资源。以教育促进经济政治社会协调发展，推动经济增长与产业结构升级，进而提升相应从业者的收入，扩大中等收入群体的比例。教育、医疗和养老等高昂的生活成本侵蚀了中等收入群体，也制约了他们的消费需求，因此要把更多财力用于教育、卫生等基本公共服务支出，从而支持中等收入群体稳定增长，并提供他们的消费需求。

二是，打破行政性垄断，放宽准入，开放市场，促进城乡要素市场的双向流动。鼓励农民进城，进一步推进户籍制度改革和基本公共服务均等化；城里人也可以下乡，形成城乡一体化发展格局。开放行政性垄断基础产业的准入，农村集体建设用地、宅基地等进入市场，完善竞争环境和政策，推动优胜劣汰、产业升级，进一步对内对外开放服务业，改革监管体制，调整相关利益格局，推动“互联网+”等新技术与实体经

济的融合，进一步开放要素市场，促进创新要素的流动与聚集。重点是实质性推进国企、土地、财税、金融、政府体制、对外开放等领域的改革，尤其是基础产业、生产性服务业和体现消费结构升级的生活性服务业。

三是，着力改善营商环境。若按职业分，我国约1/3的中等收入群体为商业服务业人员，1/3为专业技术人员和办事人员，另有20%为生产运输设备操作人员，7%左右为党政机关企事业单位负责人，从事农业生产的农民仅约占2%。不少小微经营者、小商小贩等小型经营者是中等收入群体，因此简政放权、支持小商小贩的税收政策和改善营商环境就非常必要。如落实税收优惠、资金补贴等财税政策，促进中小企业和个体私营等经济发展，扶持劳动者创业；在税费减免方面，失业、退役、残疾、毕业生从事个体经营，免除前置审批费用，免收各类行政事业收费等。为了健全企业的创新机制，应当自觉地培育企业家阶层，切实地为这一阶层的形成和发展开辟道路。切实保护企业家的产权、创新收益和其他合法权益，营造依法保护企业家合法权益的法治环境。保护企业家的物权、债权、股权等基础性财产权，加强产权保护。保护企业家的创新专利，特别注意保护人力资本产权，保护企业家自主经营的合法权利。以“两平一同”为核心，为企业家创造公平竞争的市场环境。尤其是各种合法产权应平等重要、平等待遇、平等保护；依法平等使用生产要素，公开、公平、公正参与市场竞争，同等受到法律保护。塑造新型政商关系，建立社会容错机制，为形成企业家创新营造良好的社会氛围，建立企业家自我约束、自我净化、自我纠错机制。

四是，防止资产价格泡沫的大起大落。当前，股票和房产已经成为相当部分中等收入群体的重要财富载体。例如，中等收入群体所拥有的总财富中70%以上是房产，部分中等收入群体还拥有证券资产。资本市场大起大落，弊病丛生，对中低收入居民产生掠夺作用。地价、房价持续上升，严重增加了中等收入居民的负担，也严重制约了他们的消费需求。每次股市的大起大落，几乎都是对中等收入群体的一次洗劫，房价

过快增长则几乎把整个年青一代从中等收入群体拉入低收入阶层。因此，必须要稳定宏观政策，抑制资产价格泡沫，从而防止资产价格的过度上涨给中等收入群体带来的损害。

五是，完善社会保障制度。北欧和西欧的一些国家建立了非常健全、覆盖面很广的社会保障体系，对提升中等收入群体抗风险的能力有很重要的意义，避免了中等收入群体向下流动。社会保障体系涉及养老、义务教育、医疗、住房、救济、抚恤、灾害应急等，这些保障措施在防止中等收入群体向下流动的同时，还能最大化程度上减少中等收入群体的收入不确定性，从而有效提高中等收入群体的消费倾向。

---

[1] 本文作者李实系浙江大学文科资深教授，教育部“长江学者”；杨修娜系国务院发展研究中心副研究员。

[2] 该定义与国家统计局之前提出的将2010年价格下家庭年收入（典型的三口之家）介于8万~40万元之间的家庭定义为中等收入家庭的提法是一致的，只是调整了价格水平。

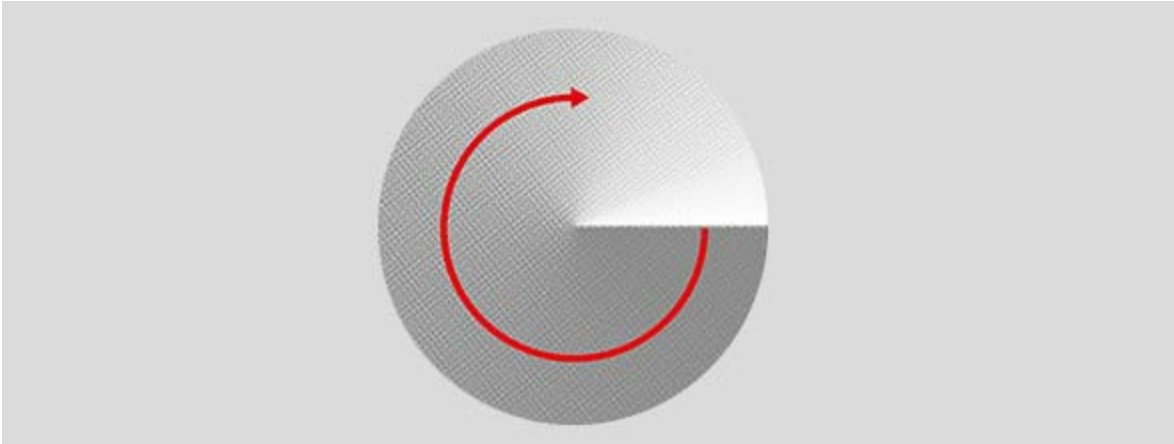
[3] 查阅时间为2018年11月29日，详见网址：http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx。

[4] OECD国家的相对贫困率来源于OECD数据库中2015—2018年的最新数据。OECD国家相对贫困线标准为收入中位数的50%。

第三篇

新发展理念

引领高质量发展



“十四五”时期四大战略重点：创新、开放、分配、法治

张晓晶 [1]

“十四五”时期，我国面临世界百年未有之大变局和国内社会主要矛盾的变化。就国际而言，存在着新工业革命、逆全球化潮流、民粹主义、全球治理困局、中美经贸冲突加剧等变化；特别是美国的蓄意打压，使得过去中美关系这个对外关系的“压舱石”出现问题，外部环境趋于恶化。就国内而言：一方面，社会主要矛盾转化给高质量发展提出新要求；另一方面，新常态下经济增速的趋缓，叠加周期性因素和长期体制性、结构性问题的积累，构成了“十四五”期间的主要发展风险。

为回应外部环境恶化、国内风险积累以及人民对美好生活的新诉求，“十四五”时期经济社会发展的战略重点应致力于“创新、开放、分配、法治”，一方面提升国家核心竞争力，另一方面推动国家治理现代化，从经济基础与上层建筑两方面实现新时代的高质量发展，为我国未来发展赢得更长的战略机遇，为迈向全面现代化开好局。

创新，是提升国家核心竞争力的主要抓手，有利于新常态下增长动力的转换，也有助于应对技术脱钩风险；开放，是提升国家核心竞争力的重要支撑，是百年未有之大变局下抓住和用好我国发展重要战略机遇期的内在要求，也是后发赶超走向繁荣的必由之路；分配，是完善基本经济制度的重要内容，既可释放消费潜力，形成强大国内市场，又可努力避免收入差距过大带来的民粹主义思潮和社会不稳；法治，是新时代人民对美好生活的新诉求，是“发挥市场的决定性作用、更好发挥政府作用”的制度保障，是国家治理现代化不可或缺的重要方面，亦是把我

国制度优势转化为国家治理效能的题中之义。

一、“踢掉梯子”后的创新发展

德国经济学家李斯特曾提出著名的“梯子理论”，即把贸易保护形象地比作登高用的梯子，以此来分析先发国家（主要是英国）贸易政策的转变。他指出：“这本来是一个极寻常的巧妙手法，一个人当他攀上高峰以后，就会把他攀高时使用的那个梯子一脚踢开，免得别人跟上来。”[2] 如果将“梯子理论”用于理解当前中美之间的经贸冲突与技术脱钩背后的动因，也非常贴切——已经攀上高峰的美国要“踢掉梯子”。

“十四五”时期的创新发展或许面临的就是美国（将要）“踢掉梯子”后的挑战，中国需要更多依靠自己的力量。尽管这些年我国创新发展取得显著进步，但需要清醒地认识到，创新发展还是我国高质量发展的短板，面临着诸多问题:（1）中国基础科学研究短板依然突出。企业对基础研究重视不够，重大原创性成果缺乏，底层基础技术、基础工艺能力不足。（2）核心技术被卡脖子。工业母机、高端芯片、基础软硬件、开发平台、基本算法、基础元器件、基础材料等瓶颈仍然突出，关键核心技术受制于人的局面没有得到根本性改变。这在本轮中美贸易战中体现得最为明显。（3）中国技术研发聚焦产业发展瓶颈和需求不够，以全球视野谋划科技开放合作还不够，科技成果转化能力不强。（4）中国科技管理体制还不能完全适应建设世界科技强国的需要，科技体制改革许多重大决策落实还没有形成合力，科技创新政策与经济、产业政策的统筹衔接还不够，全社会鼓励创新、包容创新的机制和环境有待优化。

基于国内外形势的变化，“十四五”期间中国全面推进创新发展的政策重点应包括以下四方面相互关联的内容。

（一）积极应对潜在技术脱钩风险

中国的开放红利或全球化红利，在于作为后发国家，可以向发达国家学习，从而发挥后发优势，实现赶超。图1显示，以知识产权和技术服务的付费来衡量技术进出口，则2017年我国技术进口达290亿美元，而出口仅为50亿美元，出口/进口比为0.2，而同期韩国、德国、日本、美国的技术出口/进口比则分别达到0.8、1.5、2.0和2.5。这从一个侧面反映出中国技术进口的国际依存度还是非常高的。因此，我们要努力避免中美（技术）脱钩。从理性客观的角度看，中国无意挑战美国，也不想取代美国；美国不能左右中国，更无法阻止中国的发展。从全球视角和长周期看，中美可以合作、应该合作的领域比历史上任何时候都多。因此，避免脱钩的原则，一是相互尊重，求同存异；二是管控分歧，避免对抗；三是拓展利益，聚焦合作。实际操作上，应给予两国在制定产业政策、科技体系和社会标准等方面更大的自由度，允许两国使用精准的政策措施（包括关税和非关税措施）保护本国在产业、技术和社会政策方面的选择，同时避免对贸易伙伴造成不必要或不对称的负担。

为应对中美技术脱钩的潜在风险，根本做法是促进自主创新，保持产业链和价值链的完整，谨防被美国踢出全球价值链。

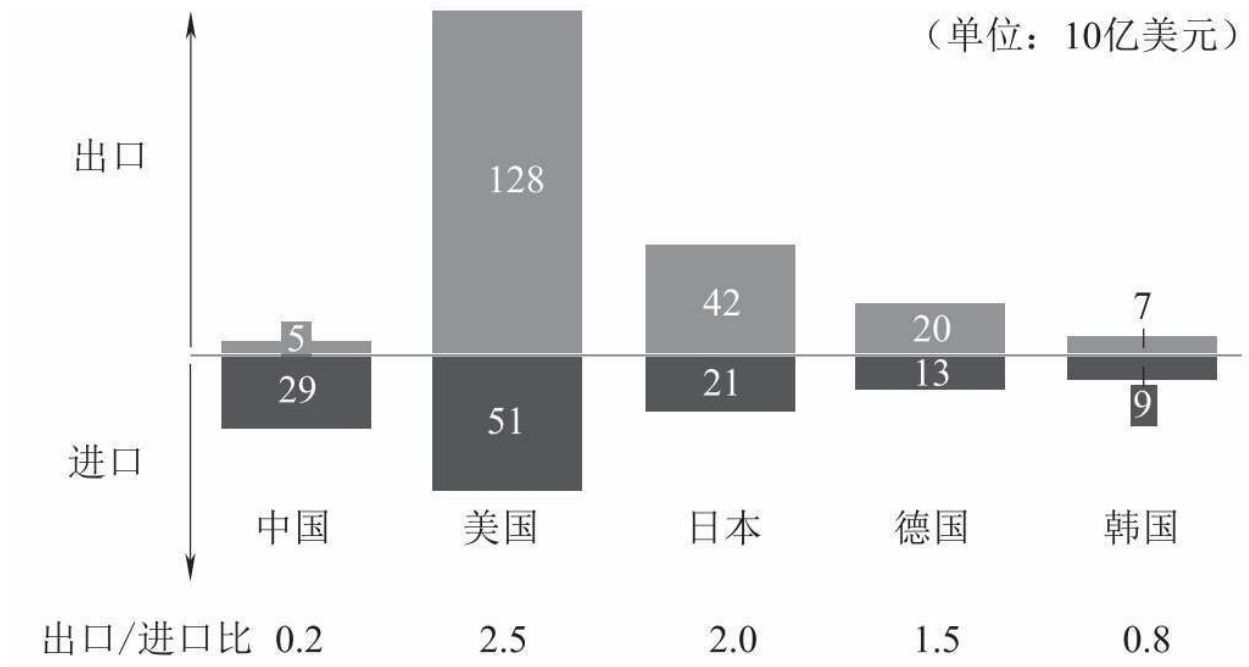


图1 中国技术进出口的国际比较（2017年）

资料来源：麦肯锡全球研究院（2019）。

一是发展区域性价值链。面对美国欲同中国脱钩的挑战，应利用我国自身规模优势以及其他国家地区的比较优势与市场（特别是“一带一路”沿线国家），推进产业价值链的延展和升级，打造区域性价值链，最终形成“美国+1”的市场网络、分工体系以及技术标准系统。需要指出的是，尽管在全球化的背景下，中美完全脱钩的可能性不是很高，并且显然是双输，甚至是多输之举，但我方必须以底线思维未雨绸缪做好充足准备。从全球范围看，供应链的区域化、本土化与多元化已成趋势。我们也只有这样做足准备，才能从根本上避免脱钩和全球产业价值链的断裂。

二是构建自主可控的创新链。“十四五”期间应着力通过建设国家创新体系、改进知识产权保护、提高科研院校研发激励与灵活性等制度优化，充分发挥创新的引领作用，特别是要提高关键核心技术的自主可控，防止外方“卡脖子”。同时，国家经济技术开发区的功能也应从面向

区域发展转为面向补足供应链、创新链的短板。近年来，作为开放创新的主要载体，各地200余个国家级经济技术开发区对于开放创新、技术创新和制度创新发挥了不可估量的积极作用，然而，一些深层次矛盾也逐渐凸显。其中，各地200余个国家级经开区普遍存在碎片化、低水平重复建设、资源利用效率低下等问题，导致经开区对整个产业价值链的带动提升效果不明显，而往往拘泥于对地方经济的贡献。事实上，近年来决策层也出台了若干政策方案，旨在纠正相关缺陷，并顺应形势变化的需要。其中值得关注的是2019年5月，国务院出台《关于推进国家级经济技术开发区创新提升、打造改革开放新高地的意见》，重点强调了将经开区建设置于整体的创新驱动和开放升级之中。基于这一政策思路，在未来“十四五”时期，经开区发展应继续加强顶层设计和整体协调，打破地方—部门的条块分割，使经开区能够更多面向供应链、创新链而非地区。如此才能充分发挥其推进创新发展和产业升级的功能，并能更好地利用广阔的国内市场和完整工业体系的优势，这在经济转型升级、外部竞争加剧的背景下尤为重要。

（二）探索新时代科技创新举国体制新模式

科技创新的举国体制曾经为我国的科技发展和进步做出巨大贡献，典型的如“两弹一星”以及后续的航天工程。但在新的国际国内环境下，需要探索科技创新举国体制的新模式。党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的重要论断，为新时代创新发展指明了根本途径。

在社会主义市场经济体制下，传统举国体制与当前科技快速发展的需要表现出不适应性，过于强调政府规划和国家意志，往往对市场不够敏感，目标或课题设定后纠偏较难，忽视了科学研究特别是基础研究存在不确定性的特点。对过于强调政府作用而忽略市场等其他创新要素的传统举国体制进行扬弃和超越，从均衡治理视角构建科技创新的新型举

国体制，实现从政府主导型到多元参与型举国体制的转变，注重政府规划性与科学自主性的均衡，发挥政府作用与市场力量的均衡，实现有组织创新与自组织创新的均衡，把政府推动、市场驱动与科技界能动作用结合起来（黄涛，郭恺茗，2018）。

其一，政府可以发挥顶层设计、平台建立、机制协调以及集中资源办大事的优势。构建新型科技创新举国体制需要一系列机制为基础并形成制度框架：建立国家高层次科技宏观决策机制、跨领域横向协调机制、科学家参与决策机制、官产学研联合研究机制；完善合同约束机制、项目责任机制、研发组织机制、成本控制机制、绩效评价机制、融资机制、政府采购制度、市场信号政策激励机制、风险防范机制等。在其指引下，面对复杂的国内外形势，一方面应充分调动市场主体的创新积极性和创新能力，同时在关涉国家安全、重大核心技术、关键基础设施等一般企业难以涉足的创新领域，应充分发挥政府和国有企业整合、配置资源的特殊作用，集中攻关、重点突破。此外，还要根据不同对象，充分发挥政府投资基金在创新过程中的引导、带动作用。当然，在政府参与创新的过程中，应当高度重视事前的科学民主决策，以及事中事后的监督问责，切实保证“集中力量办好事”。在此需要指出的是，只有政府和市场、军方与民间、公有制经济和其他所有制经济密切配合、通力协作甚至相互良性竞争，才能构成完整的科技创新举国体制。

其二，突出政府与市场的结合。风险资本是技术创新的开拓者，但风险资本并非孤军奋战，而是离不开政府的支持。风险资本经常是在政府投资并承担创新的不确定性和高风险之后才进入的。马祖卡托（Mazzucato，2013）提出，发达经济体的政府在创新中应该而且能够发挥非常积极的作用，是产业政策而非自由市场促进了创新。政府作为风险投资家，弥合了公共投资与私人投资之间的鸿沟；政府不仅仅是修复了市场（弥补市场不足），还会积极地创造和塑造市场。这实际上颠覆了新古典经济学的一些教条。对美国IT（信息技术）革命、生物技术产业和纳米技术的研究说明，大多数私人风险资本集中在风险投资的中

间阶段，而早期阶段则是由美国“小企业创新研究计划”提供融资的。造成这种状况的主要原因是：激进创新的早期阶段在风险投资上具有资本密集、较低的收益预期和需要长期坚守的特点，而私人风险资本对此却不感兴趣，从而使政府不得不担负起这种风险承担者的职责。如果说，风险资本进入不确定性领域的“第一推动力”可以由政府完成，那么，后续的创新过程则主要由市场驱动。在创新全生命周期的不同阶段，都需要政府与市场不同形式的协调配合。

（三）充分发挥企业的创新主导作用

创新本质上是一个市场现象，市场竞争是甄别创新价值的试金石。如果说在模仿和赶超阶段，政府支持下的流程创新可能有效的话，那么在一个自主创新充满着不确定性的更接近前沿技术的阶段，就需要依靠市场机制来探索，由市场来分散风险，企业家也要通过市场机制来获取垄断利润。因此，发挥市场机制的作用是企业家创新得以实现的制度前提。

要通过改革建立真正“面向市场、依靠市场”的创新要素配置机制。鼓励包括资金、人才、技术在内的一切创新要素自由流动与灵活组合，破除种种不合理的体制机制障碍，如金融管制、（产业）准入限制、户籍制度、人事档案等。最大限度地减少政府对竞争性领域的干预，取消种种不合理的行政审批与许可，降低创业成本，增强对企业家创业失败的宽容度，充分释放微观经济主体的竞争活力。

而在企业创新中，应给予民营企业更多支持。数据显示（见图2），从不同所有制（以及不同规模）企业每亿元研发投资所产生的专利数来看，外资企业处于最高水平，民营企业次之，国有企业殿后。垄断行业的国有企业创新动力往往不足，可以考虑通过放开市场准入，允许民间资本进入这些行业与之开展公平竞争，一方面给民企更大的发展空间，另一方面倒逼国有企业推动创新。还有，中国现在缺少的更多是

前沿性技术而非模仿性技术，因此，那种按照既定技术路线模仿前进的想法已难以适应现实需求，需要更多的企业去尝试、去失败。在这点上，民营企业要大大强于国有企业，因为民企更能承担失败的风险。

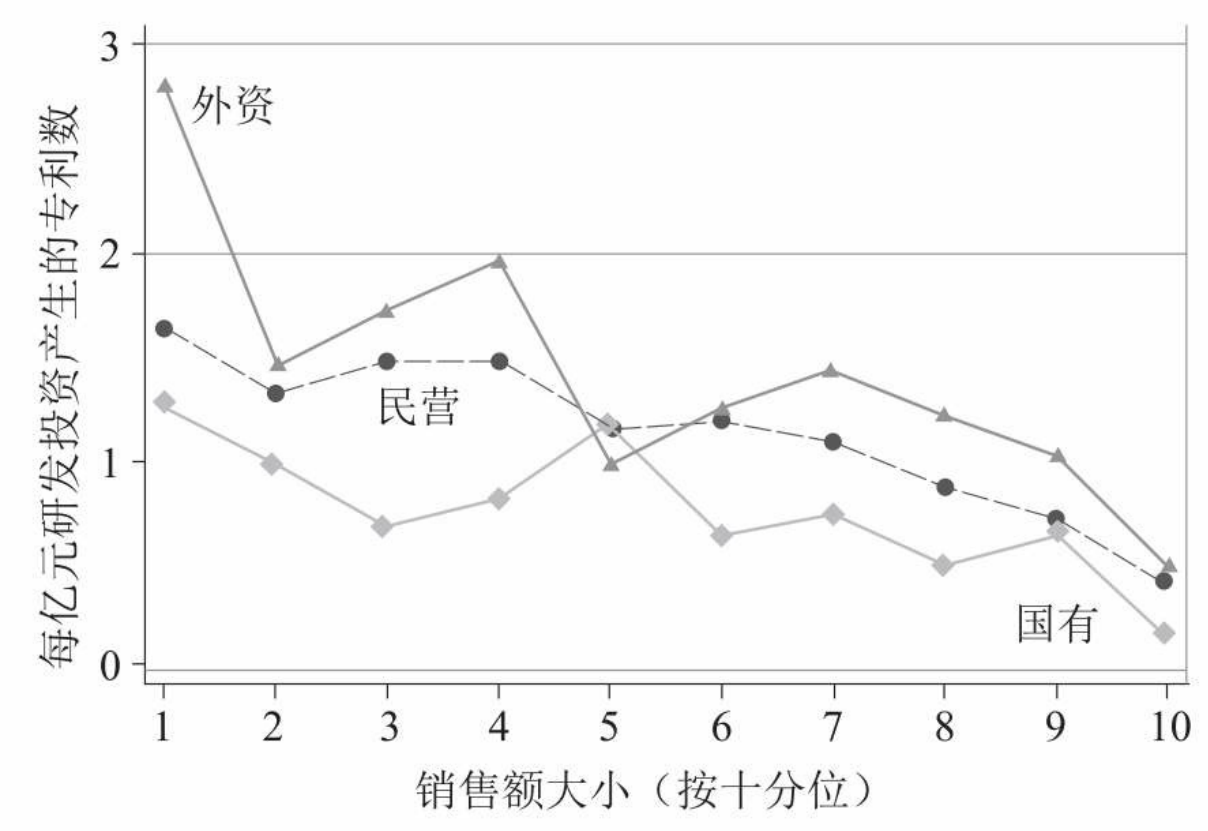


图2 不同所有制（及规模）企业研发投资的效率

资料来源：Wei, Xie, and Zhang（2017）。

（四）保证面向世界的“学习渠道”畅通

尽管面对上述的“脱钩”可能及后危机时代的全球化逆风，但坚定不移地扩大开放，打造开放经济新体制的方向不应改变。同时必须指出，在较长时期内，中国作为发展中国家的地位不会改变，在诸多科技、商业领域同先发国家有较大差距且会持续一段时间。鉴于此，中国必须充分、主动、灵活地借鉴利用先发国家的知识外溢和人力资本。当然，面

对新的国际形势，要特别注意知识产权保护、各类企业的竞争中性，以及技术转让等活动的合规性。同时，继续加强同发达国家的人文交流、研发合作等，但应注意保持更高的灵活性和开放度。

这里需要特别提到的是国际科技合作。我们要更加主动地融入全球创新网络，在开放合作中提升自身科技创新能力。越是面临封锁打压，越不能搞自我封闭、自我隔绝，而是要实施更加开放包容、互惠共享的国际科技合作战略。一方面，要坚持把自己的事情办好，持续提升科技原始创新能力，在一些优势领域打造“长板”，夯实国际合作基础。另一方面，要以更加开放的思维推进国际科技交流合作。在当前形势下，要务实推进全球疫情防控和公共卫生领域特别是药物、疫苗、检测等领域的国际科技合作；聚焦气候变化、人类健康等共性问题，加强同各国科研人员的联合研发；逐步放开在我国境内设立国际科技组织、外籍科学家在我国科技学术组织任职，使我国成为全球科技开放合作的广阔舞台。

二、中美脱钩风险下的扩大开放

进一步扩大高水平开放，建设更高水平开放型经济新体制，加快建设与国际高标准贸易和投资通行规则相互衔接的市场规则制度体系，是全面深化改革的题中应有之义，是获取新的全球化红利的必要前提，也是百年未有之大变局下抓住和用好我国发展重要战略机遇期的内在要求。中美脱钩风险背景下的进一步扩大开放，既展现了中国继续推行改革开放的决心，也是在外部环境恶化情况下的主动“突围”之策。

（一）世界面临百年未有之大变局

百年未有之大变局塑造了“十四五”期间我国对外开放的基本语境。

百年未有之大变局的基本要义在于正在发生的“东升西降”的趋势以

及由此带来的“东西”之间的角力与冲突。这里的“东”是以中国为代表的东方，主要是发展中经济体；“西”是以美国为代表的西方，主要是发达经济体。这一大变局悄然发生于改革开放以来中国综合国力的不断攀升，凸显于本轮的中美贸易战，并将在“十四五”及今后较长一段时期进一步演化和深化。

百年未有之大变局蕴含着诸多变化。

一是国际格局加速演变。制度竞争是国家间最根本的竞争。国际上两种趋势、两种力量进入全面较量的关键阶段，中美从合作与竞争逐步走向战略僵持阶段，两国将在经济发展、国家能力、科技、网络安全以及全球治理等领域展开全方位博弈。

二是新工业革命背景下全球产业发展和分工格局出现重大变革。以美国为首的发达经济体对全球产业链和创新链的重构，将严重影响中国产业转型升级的进程和方向；自动化与智能机器人对于传统劳动力比较优势的削弱，以及越南等新兴经济体在劳动密集型产业方面的竞争，直接动摇我国在国际经贸大循环中连接发达经济体与发展中经济体的枢纽地位。

三是世界经济发展的不确定性加大。关于全球长期停滞的悲观论调不绝于耳。全球保护主义逆风叠加劳动力要素供给下降和生产技术水平停滞，导致各国潜在增长率不断下降；国际贸易增速前景堪忧，国际直接投资稳定性严重不足；全球债务水平持续攀高，特别是新兴经济体金融市场风险日益集聚；各个经济体增长周期出现分化，主要发达经济体货币政策负外溢性凸显。

“十四五”期间是我国进入世界舞台中央的关键期，也是我国参与塑造全球新格局的战略机遇期。面对复杂的外部环境，我们必须加快发展更高层次的开放型经济，主动参与国际经贸规则制定，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，为推动建设开放型世界经济体系贡献中国的智慧和力量。这既是顺应大势拓展我国自身

发展空间的需要，也是主动作为彰显我国大国担当、为全球经济治理做出贡献的需要。

（二）中国融入世界经济还有相当大的空间

40余年的改革开放，中国已经深度融入世界经济体系。全球化红利的分享助推了中国发展；中国的强劲增长也贡献了全球GDP增量的1/3以上。从经济体量上看，中国已跻身全球大国之列；但从融入世界经济的角度看，仍有进一步整合的空间。这就是为什么“十四五”期间，我们需要实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。

我国进一步融入全球化的空间主要体现在以下几个方面：

一是服务贸易发展严重滞后。中国在服务贸易领域的全球份额尚不及商品贸易，2017年，中国在全球服务贸易总量中的占比为6.4%，约为商品贸易占比的一半（参见图3）；而从全球来看，服务贸易比商品贸易的增速快60%。

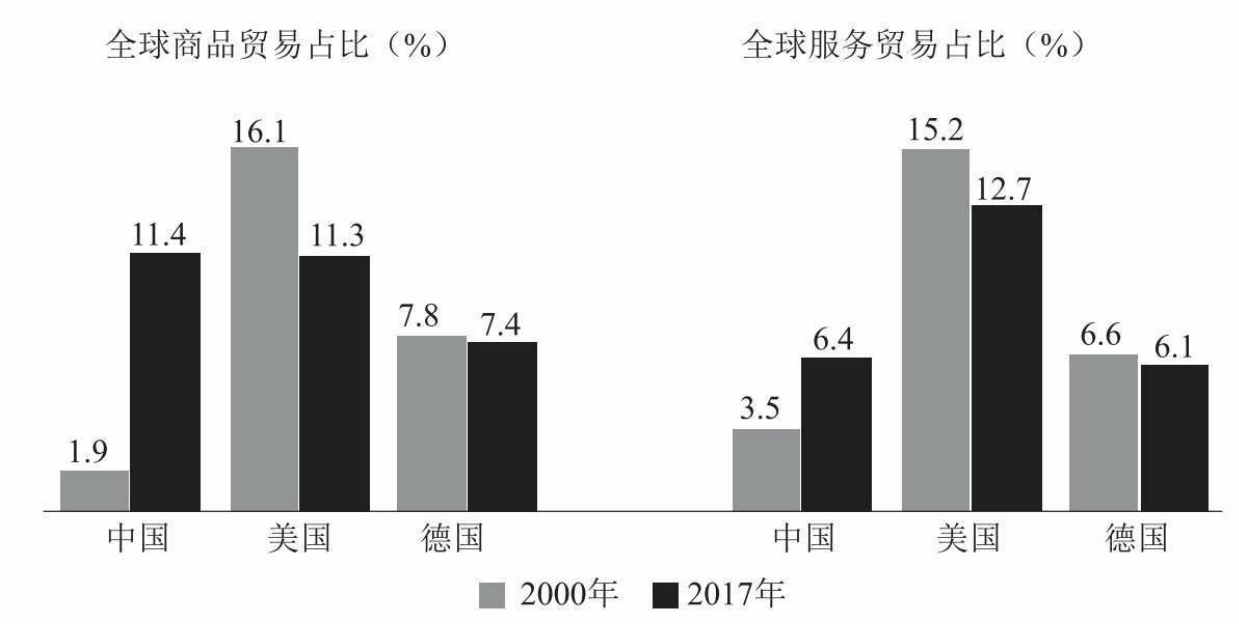


图3 中国服务贸易还有很大发展空间

资料来源：麦肯锡全球研究院（2019）。

二是企业走出去还处在起步阶段。中国企业在境外的营收有所增长，但即使是其中的一些全球性企业，其海外营收的比例仍不足20%。相比之下，标普500企业的平均海外营收比例则高达44%。另外，2018年度全球最具价值品牌100强中仅有一家中国企业。

三是金融体系全球化还有相当长的路要走。2018年，外资在中国银行系统中的占比仅为2%左右，在债券市场中为2%，在股票市场中约为6%。另外，中国2017年的资本流动输入和输出总额（包括外商直接投资、贷款、债券、股权和准备金）仅相当于美国的30%左右（MGI，2019）。

四是全球治理中我国话语权还缺乏分量。在重要的国际组织如联合国、世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织，以及APEC、G20等，中国的影响力在近年来不断上升，但总体上，这些国际组织与多边组织，还主要处在欧美等发达经济体的主导之下，中国的融入度和话语权都还明显不足。正因为如此，通过扩大开放提高中国与世界经济的融入度，是“十四五”期间的重要任务。

在这个深度整合过程中，如何把握整合的节奏、结构性选择以及由此带来的风险，是需要密切关注的，这包括过度依赖全球价值链、创新链可能带来的“卡脖子”问题，海外投资的安全性保障，因合规要求带来的结构性改革压力，以及健全外商投资国家安全审查制度、反垄断审查制度、国家技术安全清单管理制度、不可靠实体清单等方面。

（三）实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放

“十四五”期间进一步扩大开放，意味着实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。实施更大范围的开放，就是要优化对外开放的空间布局，包括加快自贸试验区、自由港等对外开放高地建设；实施更宽

领域的开放，就是要大幅放宽市场准入，包括在更多领域允许外资控股或独资经营等；实施更深层次的开放，就是要推动贸易和投资自由化、便利化，包括健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理等制度。这些新内容意味着扩大开放重心的变化，即从之前商品和要素流动型开放向规则、标准等制度型开放转变，更加突出规则、规制、管理、标准等制度层面的开放。这是习近平在2018年中央经济工作会议上提出的新要求，是更深层次开放的核心要义。制度型开放必然要求大力推进制度变革与创新，在开放领域推动国家治理能力与治理体系的现代化。

1.形成更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放

推动对外开放继续往更大范围、更宽领域、更深层次的方向走，应从量、质和制度规则三个方面下功夫。

一是扩大对外开放规模。持续扩大服务贸易规模，发展特色服务贸易；实行积极进口政策，利用好中国国际进口博览会等贸易促进平台，向全球扩大市场开放，扩大中国对各国高质量商品和服务的进口。

二是提高对外开放质量。稳步提高出口商品的附加值，优化资本品、消费品贸易结构和贸易方式；促进跨境电商等贸易新业态发展，提升外贸综合服务数字化水平；推动服务外包向高技术、高附加值、高效益方向发展，助推服务外包转型升级；鼓励外资投向新兴产业、高新技术产业、现代服务业等领域；深化同“一带一路”参与国家的贸易合作，优化贸易的国际市场和国内区域布局。

三是完善对外开放制度。进一步发挥自由贸易试验区的制度创新作用，深化管理体制改革；进一步降低关税和制度性成本，继续缩减外商投资负面清单，提升贸易投资便利化水平；进一步健全“一带一路”相关投资政策和服务体系；进一步强化与国际通行规则的对接，推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，推动对世界贸易组织进行必要改革。

2.营造更加市场化、法治化、国际化的营商环境

2019年10月，世界银行《全球营商环境报告2020》显示，中国营商环境排名大幅提升15位，名列全球第31位，连续两年入选全球优化营商环境幅度最大的十大经济体（世界银行，2019）。2019年10月8日，国务院（国令第722号）通过了《优化营商环境条例》，并于2020年1月1日起实施。一方面是创造良好的营商环境，进一步开放市场、完善“准入前国民待遇+负面清单”管理制度，统筹强化知识产权保护与产权保护，调整政府补贴、环保标准等；适应和对接零关税、零补贴、零壁垒等未来经贸规则变化的大趋势，直面关税制度、政府采购公开化等问题。另一方面是以强化竞争政策基础性地位为重点实现市场化改革新突破。全面清理妨碍公平竞争的产业政策，更多采取市场化的手段；确立竞争中性原则，深化国企改革；推动产业政策向普惠化、功能性转变；实现市场监管的重点由一般市场行为监管向公平竞争审查的转变。

3.以“一带一路”倡议为抓手，重塑全球经贸与地缘政治格局

依托“一带一路”，加大对发展中国家特别是最不发达国家援助力度，促进缩小南北发展差距。推动“一带一路”产能合作与服务贸易相融合。通过更加市场化、制度化的方式来保证和提高我国在“一带一路”沿线国家的投资安全与投资收益率。在“一带一路”建设中更多地使用人民币来计价与结算，依托“一带一路”推动人民币的区域化、国际化发展。推动共建“一带一路”高质量发展，加强与相关国家发展战略以及市场、产业、项目有效对接，打造全方位互联互通新格局，聚焦重点国家和重点项目深耕细作。总之，在实施“一带一路”倡议中遵循共商共建共享原则，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新局面，重塑全球经贸与地缘政治格局。

4.自由贸易试验区为迎接国际规则的重塑未雨绸缪

目前，我国已与25个国家和地区签署了17个自贸协定，自贸伙伴遍

及亚洲、拉美、大洋洲、欧洲和非洲。2020年11月15日，《区域全面经济伙伴协定》（RCEP）15个成员国在历经8年的谈判后成功签署协议，标志着世界上人口最多、成员结构最多元、发展潜力最大的自贸区诞生了。首次采取负面清单方式开展中日韩自贸区谈判，自贸区建设迈入高标准的“负面清单”时代。我国应该以对标国际基本经贸规则为导向，加快自由贸易试验区和中国特色自由贸易港建设进程，实现对外开放新高地的重大突破，尽快形成新型开放大国高水平开放的新布局。高标准高质量建设自由贸易试验区，充分发挥上海临港新片区等示范引领作用，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，以制度创新为核心，持续深化首创性、差别化改革探索，加强改革试点经验复制推广，充分发挥自由贸易试验区改革开放试验田作用。建立健全海南分步骤分阶段建设自由贸易港政策和制度体系，加快探索建设中国特色自由贸易港，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的对外开放高地。推动与世界主要经济体商建自由贸易区进程，不断扩大自由贸易区网络覆盖范围，加快形成立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。

5.积极参与全球治理体系变革

开放型经济本质上要求权利与责任的对等性、国际规则的透明性、全球治理的公平性。国际经贸规则与治理结构正处于重构的关键期，我国应积极参与全球治理体系改革和建设，防止被排除在多边贸易体制与全球规则重构之外。我们应该推动完善国际经贸规则，与国际社会一道共同构建以规则为基础的多边贸易体系，维护多边贸易体制的权威性和有效性。赞成对世界贸易组织进行必要改革，关键是要维护开放、包容、非歧视等世界贸易组织核心价值和基本原则，保障发展中国家发展利益和政策空间。

6.在开放中统筹好发展与安全

越是开放越要重视安全，统筹好发展和安全两件大事，增强自身竞

争能力、开放监管能力、风险防控能力。因此，要严格落实国家安全各项制度和要求，抓紧建立健全国家经济安全审查机制，依法合规“留有后手”，保障国家经济安全。特别是金融业对外开放，应坚守底线，有理有利有节开展跨境监管合作；全方位加强互联互通运行监测和风险防控，保障金融市场平稳运行，切实维护国家金融安全和网络大数据安全等核心利益；对于“资本项下的可自由兑换”和“有管理的浮动汇率”的改革要继续推进，但有必要依据我国的实际情况有一定保留，实现金融风险可控。

三、从制度层面改善收入分配

无论是美国“中产阶级消失”导致的占领华尔街运动，拉美民粹主义盛行导致的经济社会动荡，还是《21世纪资本论》在全球范围内引起的高度关注，都充分反映出收入分配作为“世纪性问题”，关系到国家的长治久安。我国的收入分配状况尽管好于拉美国家，但与同样取得快速增长佳绩的东亚经济体相比还有差距。从国民收入分配格局看，居民可支配收入与人均GDP差距过大，劳动者报酬呈下降态势。与此同时，居民收入差距、财富差距仍然较大，且这些年并未有较大改观，一些研究表明收入分配状况甚至出现了恶化。这既形成了扩大内需特别是消费的障碍，也带来民粹兴起、“仇富”和社会不安定因素。由此，收入分配成为“十四五”时期绕不开的紧迫任务和完善我国基本经济制度的重要内容。

需要强调的是，改善收入分配是分蛋糕的问题，会触及各方利益，涉及全面的制度调整，不是仅仅靠税收、转移支付等手段就能够解决的。

（一）提高劳动者报酬比重

劳动力市场的初次分配效应在递减。随着农业剩余劳动力转移速度减慢，城乡就业扩大和资源重新配置都不再像以往那样以急风暴雨式的节奏进行，劳动密集型制造业的比较优势也加速减弱，国际贸易以发达国家为主要对象的特点也趋于淡化。相应地，劳动力市场机制的初次分配功能既不再能够单独解决收入分配问题，也不足以解决民生领域面临的其他问题，需要从以下几个方面入手，努力提高劳动者报酬比重：（1）确保居民收入增速与经济发展速度同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高同步；同时，在平衡资本与劳动的分配关系上做文章，即完善要素市场环境和机制，破除市场的垄断和价格扭曲，消除市场分割和身份歧视，增加公平机会和竞争。（2）改革城乡分割的户籍制度。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。（3）建设城乡统一的劳动力市场，促进农民向工业部门和城市的合理流动，根据效率原则配置劳动力资源。（4）深化工资制度改革，健全最低工资标准调整、工资集体协商和企业薪酬调查制度，促进中低收入职工工资合理增长。

（二）加大再分配调节力度

国际比较发现，我国的收入再分配力度要小于OECD国家。剔除OECD国家中收入差距较大的智利和墨西哥，这些高收入国家较为合理的收入分配状况实际上是在再分配之后才形成的。例如，经过税收和转移性支付，这些国家的基尼系数从平均0.473下降到0.306，降低幅度高达35.3%。而我国再分配政策使得收入差距的基尼系数仅缩小10%左右（蔡昉，2020）。因此，“十四五”时期必须进一步加大收入再分配调节力度。健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，强化税收调节，完善直接税制度并逐步提高其比重；将保障性住房纳入公共财政范畴，开征房地产税；稳步提高社会保障统筹层次和水

平，建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度；完善相关制度和政策，合理调节城乡、区域、不同群体间的分配关系。

（三）纠正金融抑制对居民财产性收入的侵蚀

尽管随着近些年金融的大发展，我国居民财产性收入有所上升，但总体上占比还偏小，群体间的差距也偏大。居民财产性收入与一国的金融市场和制度安排有着直接关系。我国长期以来由发展型政府主导的金融抑制政策，其初衷是加速动员资源、促进经济更快发展，但由此也带来对居民财产性收入的侵蚀。金融抑制不仅表现在官方利率长期远远低于市场利率，而且表现在国有银行的垄断地位和门槛准入方面。对存款利率上限的管制，虽然一定程度上降低了国企的投资成本，也使得中国银行业的不良贷款率恢复至正常水平，但扭曲的资本价格除误导投资外，也对居民收入产生了负面影响，使得居民储蓄存款收益大幅下降。金融抑制政策形成了一种居民补贴企业和地方政府的财富分配机制，居民财产性收入受到侵蚀，企业和地方融资平台却得到“补贴”，银行业长期扮演着“劫贫济富”的角色。为纠正金融抑制对居民财产性收入的侵蚀，需要减少政府对金融资源定价和分配的干预，进一步推进存款利率市场化，逐步放宽金融市场准入条件，深化以银行为主的金融体系改革，加快发展多层次资本市场，鼓励金融产品创新，开发适宜投资需求的金融产品，拓宽居民利息、股息、红利、租金、保险等财产性增收渠道。

（四）提高国有资本及其收益对公共财政的贡献

国有资本收益上缴是国际惯例。我国的国有资本或国有企业还享有“结构性优势”，即一方面在税收、信贷、产业政策方面享受特别的优惠政策，另一方面在市场准入和政府隐性担保方面具有社会资本不可比拟的特权。不少国有资本收益，特别是一些垄断国企的利润在某种意义

上相当于“权力租”，即其收益来自垄断牌照和政府赋予的特权。国有资本性质是全民所有，国有资本收益不能归于某个企业或某个群体，而应归于全社会。因此，一方面，应提高国有资本收益上缴公共财政的比例，另一方面，划转部分国有资本充实社保账户。

2014年底，财政部提出要完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政的比例，在2020年提高到30%，更多用于保障和改善民生。2017年进一步提出划转部分国有资本充实社保基金。2019年全面推开将中央和地方国有及国有控股大中型企业和金融机构10%的国有股权，划转至社保基金会和地方相关承接主体，并作为财务投资者，依照规定享有收益权等权利。截至2019年底，中央层面已经完成四批81家中央企业和中央金融机构国有资本划转社保基金的工作，划转的国有资本是1.3万亿元，地方层面划转的工作也正在积极地推进。提高国有资本收益上缴比例以及划转部分国有资本充实社保账户，绝非救急的权宜之策，而是实践社会分红理论，增进民生福祉，促进社会公平的长期性、机制性的制度安排。

（五）落实农民土地财产权利

缩小城乡收入差距是改善收入分配的重要方面。对农民而言，在过去的工业化与城镇化中做出了巨大的贡献和牺牲，因此，在未来的现代化征程中，不能再走牺牲农民的老路。农民走出农村到城镇就业，固然是提高收入的一条途径，但更重要的是在市场化推进过程中对农民土地财产权利的保护。农村集体土地的产权比较模糊，所有权、承包权、经营权“三权分置”。有专家解释说，农民土地的承包权在一定程度上相当于所有权，但这只能说是“相当于”，毕竟不是最终的所有权。在土地产权仍然比较模糊的情况下，存在着土地收益如何分配的难题。土地制度改革的核心在于如何保护好农民的利益。这恐怕是农民改变自己命运的最后一次机会。如果土地都市场化了，但是土地增值收益却跟农民没有

关系或关系不大，那将是巨大的失误，农民就再难翻身了，我们也失去了消除城乡收入差别的重要机会。因此，《土地管理法》的修订，以及在推进土地要素市场化体制机制改革过程中，要深化农村土地制度改革，推进宅基地流转、置换方式创新，让农村居民合理分享土地升值收益，真正将农民的土地财产权利落实到位。

四、市场经济法治化的核心在法治政府

法治，是治国理政的基本方式，是国家治理体系和治理能力的重要依托。国家治理要达成现代化的转向，依法治理是不可或缺的一个重要方面，这也是把我国制度优势转化为国家治理效能的题中之义。四十余年来市场化取向的改革取得了卓越的成就，中国特色社会主义市场经济体制在逐步发展和完善。但市场化的推进特别是市场经济的“野蛮生长”也带来不少问题，而这些问题很多是法治缺失和制度不健全造成的。“十四五”时期围绕高质量发展的战略目标，势必要求市场经济的法治化建设有实质性的进展。这里法治化的重点在于正确处理好政府—市场关系，特别是通过法治化的方式，将“发挥市场的决定性作用，更好发挥政府作用”从制度上固定下来。市场经济法治化的核心在法治政府。

（一）从“野蛮生长的市场经济”到法治经济

就市场经济几百年的发展史而言，“野蛮生长”是一个必经的阶段。美国“镀金时代”（大约从19世纪70年代至19世纪末、20世纪初）的野蛮生长，一方面带来经济的突飞猛进，成为美国经济赶超英国的关键时期，另一方面也催生出一大批具有国际影响力的垄断企业和社会腐败。因此，有学者指出，“在经济集中和社会失范、大企业的出现和小企业没落之间不可避免的冲突，贯穿了19世纪晚期大多数主要的监管和法律

变化”（费希拜克与恩格曼，2013）。

法治是现代市场经济有效运作的制度保障，一般通过两个作用渠道。第一个作用渠道是对公权力的约束，即约束政府，约束的是政府对经济活动的任意干预。第二个作用渠道是对私权利的约束，即规范经济人行为，其中包括产权界定和保护，合同和法律的执行，公平裁判，维护市场竞争。这通常要靠政府在不直接干预经济的前提下以经济交易中第三方的角色来操作，起到其支持和增进市场的作用。如果没有法治的这两个作用渠道为制度保障，产权从根本上说是不安全的，企业不可能真正独立自主，市场不可能形成竞争环境并高效运作，经济的发展也不会是可持续的（钱颖一，2000）。

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调，“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向”，并要求全社会“强化规则意识，倡导契约精神”。

区分好的市场经济与坏的市场经济的一个重要标准是有没有法治保障。缺乏产权保护，垄断盛行，腐败猖獗，操纵市场，虚假广告，产品质量问题，食品安全问题，违规排污问题，等等，这些既是市场经济野蛮成长时期的弊病，也是坏的市场经济的重要表现。这些问题，说到底都是与市场规则与法治化不健全密切相关。针对有些问题，中国政府部门专门出台了相关文件和政策，但还没有落实到法律文本和制度层面；有些方面尽管有法律条文，但在执行过程中往往存在偏差。比如对非公财产的保护方面。法治不健全体现的是政府在（作为公共品的）法治供给方面的不足。图4显示，中国的法治指数自1996年以来总体呈上升趋势，从33.67上升到2018年的48.08（指数越高，表明法治状况越好）。特别是2012年以来，法治指数一直保持着上升趋势。但这样的指数在全球排名仍然靠后，中国法治建设还有很长的路要走。[3]

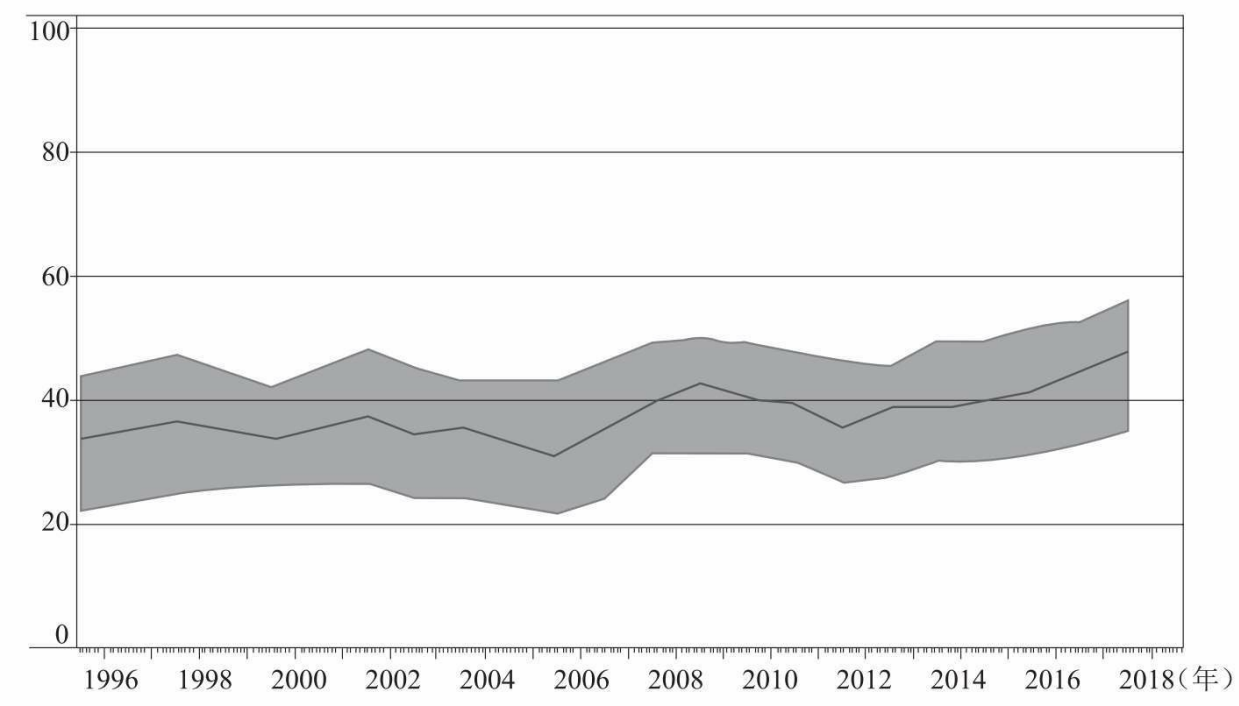


图4 中国的法治指数排名变化（1996—2018）

注：实线表示中国法治指数，灰色阴影表示误差程度。
资料来源：世界银行WGI（Worldwide Governance Index）[4] 数据库中法治分项。

（二）现代化市场经济体系离不开法治保障

构建现代化市场经济体系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，是从“野蛮生长”的市场经济到现代市场经济的必然要求。现代市场经济体系建设离不开法治保障，其中至关重要的是产权界定保护以及促进公平竞争。

1.依法保护产权

加强产权保护，根本之策是全面推进依法治国。产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。改革开放以来，通过大力推进产权制度改革，我国

基本形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架，全社会产权保护意识不断增强，保护力度不断加大。但产权保护方面也存在不少问题：国有产权由于所有者和代理人关系不够清晰，存在内部人控制、关联交易等导致国有资产流失的问题；利用公权力侵害私有产权、违法查封扣押冻结民营企业财产等现象时有发生；知识产权保护不力，侵权易发多发。解决这些问题，必须加快完善产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权。这里要强调的是推进完善平等保护产权的法律制度。加快推进民法典编纂工作，完善物权、合同、知识产权相关法律制度，清理有违公平的法律法规条款，将平等保护作为规范财产关系的基本原则。健全以企业组织形式和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度，统筹研究清理、废止按照所有制不同类型制定的市场主体法律和行政法规，开展部门规章和规范性文件专项清理，平等保护各类市场主体。加大对非公有财产的刑法保护力度。增强人民群众财产财富安全感，增强社会信心，形成良好预期，增强各类经济主体创业创新动力，维护社会公平正义，保持经济社会持续健康发展和国家长治久安。

加大知识产权保护。高质量发展的一个重要特征是创新驱动，因此，如何通过保护知识产权，呵护和激励创新的积极性尤为关键。一要进一步完善知识产权保护相关法律法规，合理降低入罪门槛，逐步确立对知识产权侵权的惩罚性赔偿机制，以对潜在的侵权行为造成威慑与遏制，完善侵权后的强制补救措施，包括侵权强制令、损害赔偿、销毁货物等制度。二要加大保护知识产权的执法力度。相关执法部门应着力建立更加透明的工作程序和工作规范，细化规则，严格防范执法的随意性和选择性。三要尽可能减少政府出于推动技术创新的好意而对专利等进行简单化的干预或将其与特定的产业政策或人才政策挂钩，应逐步完善对知识产权的市场化激励，使得市场力量成为专利数量及质量提升的主要推动力。四要研究体制内科技人员的人力资本产权界定和保护问题，从有利于创新发展和国家竞争力提升角度制定出适宜的相关法律制度，

释放科研人员的创新活力。

2.维护公平竞争

公平竞争是市场经济的核心。要强化竞争政策在国家政策体系中的基础性地位，健全竞争政策体系，完善竞争法律制度，明确竞争优先目标，建立政策协调机制，倡导竞争文化，推动竞争政策有效实施。

一是强化《反垄断法》实施来落实竞争政策。针对我国反垄断实践中的问题，应着力从两个方面完善《反垄断法》规范体系：一方面是对《反垄断法》本身的规范进行完善，如《反垄断法》实施中争议较大的纵向垄断协议、豁免、经营者集中应报未报处罚力度等内容予以完善；另一方面是将实践中业已取得良好反响的竞争政策转化为《反垄断法》相关内容，将其基础性地位在《反垄断法》中予以巩固、强化，并尽快将公平竞争审查制度法制化为《反垄断法》的有机组成部分，以增强其实用性和规范性。

二是整合执法职责，优化《反垄断法》实施。2018年3月出台的《国务院机构改革方案》整合了原国家工商行政管理总局、国家发改委和商务部三部委所享有的反垄断执法权，并组建国家市场监督管理总局，由其统一行使反垄断执法权。从形式上看，我国反垄断执法实现了机构统一，但机构统一并不意味着执法就能够有效整合，实现执法统一，即规范理解和适用的一致性、相同行为定性统一等内在制度要求。这实际上仍有很长的路要走，其中最为典型的是《反垄断法》配套制度，因此前多机构执法而出现同一法条不同规章的情形，客观上需要尽快改进，但显然不可能一蹴而就。因此，应尽快厘清、优化国务院国家市场监督管理总局内部的反垄断执法职责分工，统筹、加强反垄断法的配套规章、指南的起草工作，并依此不断完善《反垄断法》实施机制（黄勇，2018）。

三是实施公平竞争审查制度。公平竞争审查制度旨在解决政府干预过多、干预不合理而损害竞争的问题，保障各类市场主体平等地使用生

产要素，公平参与市场竞争。它是由反垄断执法机构或其他机构通过分析、评价拟订中或现行公共政策可能或已经产生的竞争影响，提出不妨碍政策目标实现而对竞争损害最小的替代方案的制度。从欧盟等成熟市场经济体实践来看，大多确立了“竞争政策优先于其他政策”的基本原则，并在此基础上构建了对立法和有关政策进行竞争审查的制度，如审查对象有损公平竞争，应予以调整或废止。我国通过多年的实践，此等制度取得了良好的效果。该制度可以对尚未出台的法律、行政法规和地方性法规、部门规章等进行审查，可以对包含产业政策在内的各项经济政策可能产生的排除、限制竞争效果进行评估并调整，最大限度防止其对竞争带来的不利影响，消除区域贸易壁垒，从而推动全面深化改革。

四是将公平竞争审查制度法制化与《反垄断法》修订相结合，将竞争政策以及作为其实践机制的公平竞争审查制度写进《反垄断法》并在总则中将其明确作为市场经济的基本规则，以增强公平竞争审查制度的刚性和强制力，从而真正实现维护公平竞争的政策功能。

（三）市场经济法治化的核心在法治政府

“更好发挥政府作用”是完善国家治理的重要方面，需要国家能力与法治政府的共同支撑。缺乏国家能力，难以推进国家治理；国家能力不受约束，则会形成对市场和社会的侵蚀。因此，要用法治政府来对国家能力进行约束和制衡，推进国家治理现代化，提升国家治理效能。

1.法治政府是“有限政府”与“有为政府”的有机统一

一方面，政府要在法定范围内履行职能与行使权力，不得越权。其中最重要的是明确政府的权力边界。这是“有限政府”的要求。“有限政府”表明政府不是全能的政府，不能无事不管、无孔不入、无所不能，政府的活动范围要有边界，需要科学划分政府与市场、政府与社会、政府与公民的界限，并依法确定下来；政府的权力来自法律的授予，即权自法出、职权法定；政府的活动要限定在法律的范围内，受到法律制

约，不能超出法定的范围，不能不受法律的限制，否则就会损害公共利益或侵害公民的合法权益，就可能破坏市场公平竞争的秩序。

另一方面，政府要积极履行职责，不得失职。这是对“有为政府”的要求。“有为政府”是指政府对其职能范围内的事项，应该管住和管好，积极作为，提高效能，提供优质高效的服务，更好地满足社会公众的需求。这包括提供社会公平、正义、安全等公共品，保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。这些既是政府积极履职的范围，也是政府不得失职的所在。

2.法治政府建设与转变政府职能相辅相成

政府职能是政府行政活动的灵魂，“有限政府”与“有为政府”的有机统一对转变政府职能提出了要求。要做到“把权力关进制度的笼子，让政府在法治轨道上运行”，首先要从政府职能转变抓起，促使政府依法做正确的事和正确做事。改革开放以来的历次机构改革中，政府职能转变都是重点，虽然取得了一定成效，但总体上看，“重微观、轻宏观”“重审批、轻监管”“重管理、轻服务”的问题尚未真正解决，政府与市场、政府与社会的关系还未完全理顺，“越位、缺位、错位”现象仍然存在，改革的系统集成、协同高效还需增强……总之，政府职能转变还任重道远。因此，“政府职能转变到哪一步，法治建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用，既要重视通过制定新的法律法规来固定转变政府职能已经取得的成果，引导和推动转变政府职能的下一步工作，又要重视通过修改或废止不合适的现行法律法规为转变政府职能扫除障碍”。[5]

3.规范重大行政决策程序是法治政府建设的重要抓手

习近平在中央全面依法治国委员会第一次会议上强调，要加强法治政府建设，健全依法决策机制。在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，将行政机关的重大决策纳入规范化、法治化轨道运行，将有力

加快法治政府建设进程，让全社会享受到科学民主依法决策带来的高质量社会治理和发展成果。（1）规范重大行政决策程序是加快建设法治政府的迫切需要。行政决策是行政权力运行的起点，规范行政决策行为是建设法治政府的前端，是规范行政权力的重点。（2）规范重大行政决策程序是推进科学民主依法决策的必然要求。推进行政机关科学民主依法决策，迫切需要规范重大行政决策程序，明确重大行政决策事项、主体、权限、程序和责任，着力推动重大行政决策的法治化，以科学、刚性的决策制度约束规范决策行为，努力控制决策风险，及时纠正违法不当决策，切实提高决策质量。（3）规范重大行政决策程序是维护人民群众合法权益、促进社会公平正义的重要保障。重大行政决策往往对经济社会发展有重大影响，涉及重大公共利益或者社会公众切身利益，事关改革发展稳定大局，这就要求决策机关在决策中要妥善处理各方利益诉求，坚决把维护人民群众合法权益和促进社会公平正义摆在更加重要的位置，确保决策能够得到人民群众的广泛认同和支持，确保改革发展成果能够公平惠及人民群众。

---

[1] 本文作者张晓晶系中国社会科学院金融研究所所长，中国经济50人论坛成员，中国金融四十人论坛成员。

[2] 弗里德里希·李斯特。政治经济学的国民体系[M]. 陈万煦，译. 蔡受百，校. 北京：商务印书馆，1961.

[3] 世界治理指数（WGI）存在争议，因此法治指数也未必完全具有可比性。

[4] http://info.worldbank.org/governance/wgi/

[5] 习近平谈依法治国[N]. 人民日报海外版，2016-8-17（12）.

以全方位创新和开放推进高质量发展

徐林 [1]

我国正面临百年未有之大变局和大挑战，国际环境错综复杂，挑战因素不断增多，大国间战略利益博弈复杂激烈，二战后形成的国际体系将艰难重构，国际贸易和投资也将受到新的冲击。新冠疫情的全球蔓延导致了全球性经济衰退，恢复常态困难重重，未来全球经济增长将更加依赖创新形成的新动能。国内要素条件趋于恶化，人口老龄化、债务杠杆、生态环境、结构失衡等边界约束条件日益收紧，制度性结构矛盾更加突出。如何在复杂的国内外环境下延续改革开放以来的经济增长和繁荣，更好谋划“十四五”发展，需要我们看透基本态势，直面突出挑战和问题，寻找科学合理的出路，实施坚定有效的举措。

一、合理引导未来增长预期

明确发展目标从来都是国家发展规划面对的最重要课题，这是引导未来预期和政策资源配置的重要依据。

（一）从供给侧宏观增长模型看趋势

按照新古典增长模型，经济增速是由技术进步增速、资本投入增速和劳动力投入增速共同决定的。

从我国目前趋势看，我国老龄化程度日益提高，60岁以上人口占总人口比例已经超过18%，65岁以上人口占总人口比例接近15%，在上海等超大城市老龄化程度已经达到30%以上。由于“独生子女”计划生育政

策的集中影响，这一比例还在快速上升。预计到2025年，我国60岁以上人口占总人口的比例将达到20%以上，65岁以上人口比例将接近18%。

随着老龄化程度的不断提高，储蓄率逐渐下降。我国总储蓄率过去几年已经由51%左右下降到46%左右，虽然与世界其他国家相比仍位于较高之列，但还在继续快速下降。按照国际货币基金组织的预测，到2025年，中国的总体储蓄率会进一步下降至40%左右。储蓄资源增速下降，加之资本产出率增速也在下降（清华大学的白重恩教授研究表明，我国资本产出率增速由2008年前30年的年均3.94%下降到2008年后的年均0.62%），使我国固定资产投资增速由过去的两位数增长下降到6%左右的个位数增长。

从劳动力供给看，老龄化毫无疑问会降低劳动力供给增速。过去几年我国劳动年龄人口（15~60岁）平均每年净减少300万人左右，劳动力供求关系因此发生明显变化，使得我国过去10年劳动力成本年均提高12%左右，不少劳动力密集型加工制造业因此退出或转移到劳动成本更低的国家和地区，产能溢出效应十分明显。

我国劳动生产率增速也开始下降，由过去10年年均增长9%左右下降到过去5年年均增长5%左右。从技术进步率（全要素生产率）增速看，也存在下降趋势。清华大学白重恩教授的研究表明，我国全要素生产率增速由2008年之前30年的年均6.24%下降为2008年之后的年均3.18%。

（二）从供给侧部门模型看趋势

从供给侧部门模型看，GDP是由各部门国内生产增加值加总构成的。各部门增加值的增速及权重共同决定了GDP的增速。从不同产业门类变动看，由于制造业普遍存在的产能过剩问题并未真正实现市场出清，制造业传统部门和农业生产增速会比较稳定甚至有所下降。在制造业众多门类中，过去5年实现两位数以上年均增速的只有医药制造业、

汽车制造业、计算机和通信类电子产品制造业、废弃资源综合利用和金属制品、机械和设备修理业。其中汽车制造业增速在2019年开始出现负增长，新冠疫情的影响使不少汽车企业陷入亏损困境，且可能持续数年。与互联网、大数据等创新应用相关的新兴部门或新经济部门增速相对较高，甚至超过两位数增速，但由于对传统模式具有替代效应，未必会产生对整体行业增速的实质性提升。比如，网上零售过去5年虽然年均增速达到30%左右，但全社会商品零售总额增速不但没有提高，反而从10%左右下降到只有8%左右。服务业增速高于制造业和农业增速，特别是服务业中文化娱乐、信息服务、体育健康等部门增加值增速超过两位数，增长的收入弹性很高，具有持续稳定的扩张性，这与居民消费结构中服务消费比重提高的升级趋势是一致的。其中，信息传输、软件和信息技术服务业过去5年的年均增速超过了18%。

（三）从需求侧宏观模型看趋势

GDP=C+I+（X-M），其中C为消费，I为投资，X为出口，M为进口。这说明支撑GDP增速的是所谓“三驾马车”——消费、投资和净出口的增速。从目前态势看，我国国内消费增速逐年下降，已经由过去10%以上两位数增长下降到8%左右的个位数增长；固定资产投资增速也由高点期30%左右的增速，下降至如今6%左右的增速。由于投资收益总体上趋于下降，市场投资增速难以出现新动力；净出口因全球经济衰退和贸易环境、贸易条件恶化，面临越来越大的不确定性，总体呈下降趋势，出口恐难有大的增长作为。国内制造业景气的逐渐收缩会逐步蔓延至服务领域，从而导致就业增速转弱，失业人数可能会有所增加，会使居民对未来的收入预期下降，进而使居民消费变得更加谨慎保守。因此，未来支撑经济增长的需求动力似乎也在进入弱化的通道。

综合上述多重因素及其变动趋势得出的基本推论是，即便假定全要素生产率增速保持稳定，未来我国经济的潜在增长率仍将进一步下降。

如果我们假定劳动参与率和劳动生产率增速基本稳定，综合考虑我国劳动力和资本投入的变动趋势，未来5~10年我国经济潜在增长率会下降至5%左右。因此，研究设定“十四五”增长预期目标，可能不得不将预期增长目标，确定在相比十三五规划目标而言更低的增长区间。

从过去的经验看，国家五年规划预期增长目标的选择，对各省区市设定各自的五年规划预期目标具有重大导向性影响。出于稳定信心的目的而确定过高的预期增长目标，一般会使各级地方规划预期目标跟随性加码提高，最终会导致在实施过程中因整体目标过高而采取不必要的刺激性政策，产生债务杠杆攀升、违约增多、产能过剩、泡沫加大等副产品，导致资产配置效率降低和泡沫，最终一定会影响中国经济增长的质量和可持续性。

二、稳定经济增速的主要出路和举措

既然未来潜在增长率已经落入5%左右的区间，如何更好地稳定并延长经济增长平台期，是需要政府认真考虑的政策和改革重点。从目前的基础条件看，由于要素条件的改善并不容易，必须花更大力气采取措施，提高要素配置效率，进而通过提高全要素生产率增速来推动并稳定增长速度。实际上，我们仍有较大空间通过包括体制机制创新和科技创新的全方位创新，来改善资源配置效率，实现更长时间的经济稳定增长，并通过更有效的创新激励，缓解因要素红利逐步减弱、外部环境恶化导致的降速压力，持续提高经济运行效率、整体竞争力和抗风险能力。

（一）以全方位创新为核心深化供给侧结构性改革

供给侧结构性改革是国家十三五规划明确的发展主线，这一任务不可能在5年内完成历史使命，需要在“十四五”期间继续深入推进，核心

是推进全方位创新。

1.努力稳定并改善劳动力供求关系

化解劳动年龄人口减少的主要做法包括：

一是延长退休年龄至65岁。这是很多国家应对人口老龄化、减轻社保支出压力的通行做法，我国也到了采取类似做法的时候。

二是让进城农民工和城市间流动就业人口落户。我国有2.7亿左右的农业转移人口在各类城市就业，近1亿在城市间流动就业的城镇人口，他们中的大多数没有就业所在地户口，农业转移人口一般在男50岁、女40岁左右就离开工作岗位回到老家并逐渐退出劳动力队伍，如果能让这批人获得就业所在地户口，一般能延长劳动年限5~10年，可以有效增加各类城市的劳动力供给。

三是让体制内退休官员和科技人员更好发挥作用。我国现行制度对退休官员特别是高级官员再就业有严格的限定，不允许他们退休后被企业等有关机构有偿聘用，这导致很多有很强专业能力和专业经验积淀的政府精英人才被闲置浪费。这些措施从反腐角度看似乎合理，但制度设计过于简单，如果对相关制度进行细化完善，允许他们在符合一定条件的情况下被企业或相关机构有偿聘用，而不是一刀切地禁止，完全可以增加我国的高素质劳动力供给并提高利用效率。

四是在两孩政策基础上，尽快实施自主生育政策，必要时视情况采取措施鼓励年轻人多生育，以扭转人口快速老龄化和过低生育率带来的国家人口结构失衡状况。

2.提高劳动力素质和质量

应对劳动力数量减少的另一个有效措施是提高劳动力素质，以质量提高弥补数量不足。这需要强化实用型技术教育和培训投入，为更多劳动力提供更高质量的免费技术培训和技术教育，通过更专业的技术培训解决结构性就业难题。应该加快教育实质性改革，给予学校更大的办学

自主权，让大学教育能够针对产业发展和结构调整的需要优化专业设置，有针对性地提供技术员工教育和培训服务，并强化专业课程设置与国家发展需要以及市场需求的对接，缓解高校毕业生结构性失业导致的人才浪费。要全面提倡专业精神，减少教育的功利性，真正培养个人专业兴趣，形成行行出状元的专业至上文化，提高各领域专业人员、技术工人的社会待遇和认可度，提高新型职业农民的社会认可度，使不同专业技术岗位的专家和工人都能成为更受尊敬和尊重的职业人士。

3．强化全方位科学技术创新

从研发投入规模和专利申请数量看，我国已经是一个全球研发大国，研发经费投入已经超过欧盟所有国家研发投入的总和，年注册专利数已连续多年名列世界第一。但从质量和核心竞争力来说，我国还远不是研发强国。从创新效果看，我国专利数量虽然名列前茅，但科技成果转化率只有10%左右，远远低于发达国家40%左右的平均水平。从产业体系看，我们很多产品和服务在品质上不能满足消费者消费升级和消费多样性、精细化的需求，很多领域不具备与海外先进技术、产品和服务竞争的能力，一些高端产品和核心技术还完全不能自主研发并生产，必须高度依赖进口，受到发达国家制裁和禁运时处于十分被动的局面。在自由贸易环境下，通过互通有无和比较优势形成全球产业分工体系和产业链，这原本不是问题，况且我国还属于贸易顺差国，总体上处于有利地位，但不幸的是，目前多边自由贸易体系正在经历前所未有的挑战，我国还面临以美国为首的西方国家以保障国家安全、意识形态差异、制度体制差异、保护竞争优势等为借口且带有敌意的高技术封锁禁运和发展遏制。这一和平时期不应该出现的技术禁运在美国主导下正在进一步强化。在外部压力遏制下，任何对全球化产业链和技术链抱有期待、幻想和依赖的技术和产业政策，都显得过于天真，在政治上也难以被接受。作为一个主权国家，我们别无选择，必须在部分关键领域强化以进口替代为目标的产业政策，加强制造业基础性核心技术、数字计算技术和产品的国内研发和进口替代，以摆脱对进口产品和技术的严重依赖，

突破发达国家的技术封锁，维护国家的技术和产业安全。因此，科技创新和创新驱动应该成为深化供给侧结构性改革的重中之重。

相对自然资源而言，我国在科技领域或许更具备以内循环为主的条件，值得为之加大努力，当前也具有现实紧迫性。这相应需要进一步完善创新激励体系，提高政府在全社会研发投入中的比例，强化政府对基础研究和核心技术短板的研发支持力度，鼓励企业更多投入资源用于研究开发，加强知识产权保护和知识产权激励，形成更加开放、包容、自由的创新环境。在构建新型举国体制时，要更多利用市场机制激励对科技研发的人、财、物投入，让投资者和科研人员更多分享研发成果商业转化形成的收益。与此同时，我们依然需要加强产业技术研发和创新领域的国际合作，创造条件，更多更好地利用国际上最优秀的创新和研发资源。要形成更具激励性的系统性产业技术创新和研发环境，改善天使投资、创业投资和股权投资环境，推进研发成果的商业化。

4．深度推进全面对外开放

过去中国的高速增长得益于对外开放，未来的发展依然离不开对外开放，但必须是更广泛更深入的高水平全方位对外开放。我们应该深刻认识到，今后外部环境可能给中国带来诸多挑战，中美之间的贸易摩擦看起来是中美双边贸易不平衡问题，实际上是两个大国之间战略利益博弈的激化，并可能继续演变为多个领域的矛盾和斗争。在某些方面，可能也是我国与整个西方国家之间的矛盾和问题所在。这些新挑战要求我们的对外开放不能仅限于货物与服务市场的准入开放，可能还涉及体制机制更全面地与国际惯例和国际规则接轨，对等开放将成为未来我国参与构建多边、区域或双边自由贸易协定的基本条件。此外，企业用全球视野配置资源和要素，还需要全方位了解各类海外传媒信息，在获取海外媒体信息方面要做到更广泛、更及时。这是因为我国自然禀赋的缺陷和更加开放的经济体系，需要中国企业更多参与国际市场竞争和贸易投资往来，更多以全球视野配置资源，构建我国的全球利益分布。这自然

涉及跨国间基于规则的公平竞争和对参与主体法律保护的一致性，政府应该为企业和投资者全球化配置资源提供更全面的信息支撑。但这可能会颠覆我们过去一些传统的习惯和做法。比如，我们过去常说制定产业政策是一国主权，不容别人说三道四。这貌似合理的论断在新的开放环境下可能恰恰是不尊重国际规则的表现，因为一国在使用产业政策工具时，所使用的政策手段特别是政府补贴等手段，极可能违反世界贸易组织反补贴协议，使受补贴企业相对于不接受补贴的企业形成不公平的贸易竞争优势，并导致贸易扭曲。所以，在开放环境下，出于对国际规则的尊重，任何一个国家都有权基于国际规则对他国可能扭曲贸易和公平竞争的国内政策说三道四。因此，从产业政策角度看，出于对国际规则的尊重和提高政策手段实际成效的考虑，我们需要更好发挥竞争机制对市场主体的激励作用，而不是简单利用政府各类补贴予以支持，避免给别国采取贸易保护措施或反补贴、反倾销措施留下话柄。又比如，资本市场对外开放后，国内投资者要对境外资本市场进行投资，就需要及时掌握海外信息特别是被投企业的足够信息，如果不能从海外媒体获得及时信息，将可能影响投资决策并导致失误，这需要解除对海外媒体和信息的现行封锁。在服务领域，中国需要进一步扩大服务业对外开放，通过引进国外先进的高品质服务模式，促进国内服务业市场的高水平竞争，通过竞争尽快提高国内服务业的服务品质和服务能力。当中国的国家利益越来越多地分布在全球各个角落后，我们传统的不干涉别国内政和不结盟的外交理念，是否还适应未来维护全球化国家利益的需要，也值得认真研讨并做出改变。

5.加快优化能源结构并强化节能

能源是现代经济增长发动机的燃料，能源革命和创新对中国的安全发展和可持续发展来说至关重要。我国是一个能源消费大国，但能源资源的人均自然禀赋明显不足。目前，我国人均能源消费为3吨标准煤左右，与美国人均11吨标准煤、俄罗斯人均13吨标准煤的水平有很大差距，只相当于能源利用效率最高的日本和德国人均消费水平的一半。随

着居民人均收入水平的提高，消费行为会进一步向发达国家居民消费行为趋同，人均能源消费水平也会趋同。我国能源资源条件不允许我们向美国和俄罗斯趋同，但即便是向日本和德国趋同，我国人均能源消费还将提高约1倍，前提是达到日本和德国的能效水平。这也意味着中国能源消费总量最终会在现有基础上翻一番甚至更多，这将给中国带来能源安全和减排方面的双重挑战和压力。2018年，中国原油进口46190.1万吨，总金额15881.7亿元；天然气9039万吨，总金额2551.8亿元；二者相加总价值约3000亿美元。石油对外依存度已经超过70%，天然气对外依存度接近43%，且还在进一步上升。相对于粮食安全而言，由于战略储备严重不足，中国的能源安全更具有真实的风险敞口特点，在特殊时期极有可能演变成安全危机。解决能源问题和挑战的出路只有两条，一是全方位加大节能力度，特别是在建筑领域和制造领域加大节能力度，用更有效的激励机制鼓励各类用能主体加大节能技术开发和推广应用，进一步提高国家整体能效水平。二是尽快优化能源结构，重点提高能够自给的清洁能源特别是可再生能源的比重，加大对风能、光能相关的材料、储能、智能电网等技术的研发和商业推广，提高转化效率；在此基础上加快推动经济社会的电气化和电动化，推进分布式清洁能源体系建设和能源互联网建设，实质性减轻对原油和天然气的进口依赖。这是因为我国在风能、太阳能、核能、生物质能发电方面，通过技术创新和开发模式创新扩大电力供给的空间还比较大。这一替代不仅具有绿色低碳的减排意义，还具有降低能源对外依存度、提高能源自主安全保障能力的长远战略意义。

6.深化市场化和法治化改革

这是供给侧结构性改革最核心、最关键、最复杂的内容，目的是减少市场主体对未来的不确定性担忧，增强对未来的信心和恒心。

一是更好地依法保护各类产权特别是私有产权。我国民用经济占比已经大大超过半壁江山，民营经济对就业、创新的贡献日益显著，都超

过了70%。经济发展进入创新驱动阶段后，民营经济和企业家的作用将变得更加重要，通过加强产权保护和产权激励，可以稳定私营部门企业家的长期预期，更好地激励民营企业和研发人员投入创新、投资未来，造就更多面向未来、创新驱动、依法经营，更具创新动力和竞争力的百年老店。

二是强化统一市场制度建设，扫除妨碍全国统一市场内要素自由流动、企业公平竞争的任何不合理规定和做法，规范地方政府补贴招商引资的不合理竞争行为，废除各类地方政府实施的地方保护和区域分割行为，使我国具备的统一市场优势得到更充分发挥。

三是依法行使政府治理和管制，减少政府决策、监管和管制过程中的不透明性和随意性，减少政府对微观主体市场经营行为的随意干预，降低制度性交易成本，真正改善基于规则和法治的可预见的政府监管，促进形成更加便利可靠的营商环境。

四是减少各级政府和国有企业对资源特别是生产要素的直接配置，真正让市场对资源和要素配置发挥决定性作用，让政府的作为更多聚焦在公共服务、信息引导、秩序维护、基础设施等领域。

（二）以放松管制为重点释放并稳定内外需增长

形成以国内循环为主，国内国际双循环相互支撑的发展格局，从需求侧来看，依然需要提高内外需对增长的贡献，但发力点不见得就在需求侧，也不在于简单增加消费补贴和扩大政府支出，功夫实际上依然在供给侧，与供给侧制度的改革、开放、创新密切相关。

1．基于就业和收入预期稳定的内需扩大

国内需求总体上是就业和收入的函数。促进国内消费需求稳定增长的根本措施是保持就业的持续稳定增长，而稳就业的根本措施在于在制度上放水养鱼，养活更多的企业。这需要不断改善企业经营环境和创业

就业环境，特别是城市中小企业和个体工商户的发展环境。在中国，尤其要注重发挥超大城市和特大城市的规模经济带来的创业和就业效应，国内部分城市试图通过赶人的做法控制城市规模，实际上扼杀的是城市内生的就业和创业机会。从企业税负来看，我国以间接税为主的税制导致企业税负偏重，在前期降低企业税负的基础上，还可以进一步研究降低企业社保和公积金负担，并通过更多划拨国有资本经营收入增加社会保障资金来源，以更好地通过稳定就业、优化保障来稳定居民收入预期，减少居民扩大消费需求的后顾之忧。从长远财税制度建设和财税制度国际竞争角度看，应该进一步深化财税体制改革，完善税收结构，改变以间接税为主的税收结构，逐步向以直接税为主的税收结构过渡，使企业税负具有国际竞争力。为了使降税具有可持续性并不对政府民生支出形成挤压，需要进一步优化并精简政府支出项目，削减不必要的政府支出，特别是削减那些锦上添花的政府基建支出项目、面子工程和政府自身的行政管理开支，逐步降低预算内经济建设支出特别是竞争性领域财政支出的比例，提高民生福利和社会发展支出的比例，“十四五”期间甚至更长时间，各级政府要带头勒紧裤带过紧日子。

2．基于深度城市化的城乡融合发展

从发达国家经验看，城乡融合发展主要靠工业化和城市化的拉动以及城市化基本稳定后的城乡公共服务均等化制度安排。我国城市化进程尚未基本稳定，较大的城乡收入和福利差距，以及农业与非农产业劳动生产率的差距，依然是推进城市化的根本动力。从国际国内经验看，城乡居民收入差距小于2倍后，城市化动力才逐渐减弱并趋于稳定。我国目前城乡收入差距还在2.7倍左右，落后地区城市人均收入与发达地区城市人均收入的差距更大，城乡公共服务和社会福利差距还十分明显，这说明我国还远未到逆城市化的阶段，需要继续消除城市化的体制障碍，为城市化的自然发展创造条件。

以人为核心推进深度城市化，本质上属于供给侧改革和创新的内

容，有利于缩小城乡收入差距和公共服务差距，还具有扩大国内需求的积极效应。我国现有统计制度下的城市化水平并不能真实反映城市化实际水平，很多城市常住人口并非真正意义上的城市居民。应该采取措施允许2.7亿进城农民工和近1亿城市间流动就业的城镇人口自主选择获得就业居住所在地户籍并享受同等公共服务。政府相应调整财政支出结构，更多用于进城落户人口的城市保障房建设和公共服务支出，这有利于流动人口稳定未来预期，扩大消费支出，形成政府支出改善与消费需求持续增长之间的国内良性循环，对经济持续增长的效应要强于简单增加基础设施投资支出，对社会结构的改善和公平正义的维护也具有积极作用。

考虑到更多的创业机会和服务业就业机会都在城市特别是特大城市和超大城市，应该完善城市社会治理模式，禁止城市政府采取限制外地人流入或是以疏散为名驱赶外地人的错误做法，还城市社会应有的开放包容姿态。这在经济减速、失业增加时显得格外重要，是服务业扩大就业的根本保障，有利于改善民生和家庭服务。

在深度城市化过程中，要进一步完善城市建设用地供地机制和农村建设用地的高效配置机制，使建设用地特别是住宅建设用地的增加与城市常住人口特别是落户人口的增加相适应，使进城落户农民工的农村闲置宅基地有更好的入市变现通道和市场化权益价值实现机制。政府财政转移支付规模也要与人口流入地的人口流入规模特别是流入人口落户规模相适应，形成对吸纳转移就业人口落户地区的正向激励机制。

在城市房地产调控模式方面，要改变目前通过行政管制限购限价的扭曲市场供求关系和价格信号的不合理做法，通过税收手段调控抑制不合理炒作行为，使正常的基本住房需求和因收入提高形成的改善型需求都能够得到有效释放和满足。

只有城市化进程基本稳定了，城乡融合发展和乡村振兴的时机才会真正到来，此前对新农村建设和乡村振兴的大规模投入，很大一部分最

终会因为农村人口的流失成为浪费。在城市化快速上升期，城乡融合发展的支出不如更多地投入城市，更好地解决进城落户农村人口面临的现实问题。

3．基于城市群和都市圈的区域协调发展格局

我国未来城市化率将达到80%以上，主要城镇人口将分布在胡焕庸线以东20个左右的城市群和都市圈地区，这主要是由自然条件和资源环境承载力决定的。如果城市群和都市圈内部的协调发展做好了，国家区域协调发展的大格局就形成了。以往以东部率先、中部崛起、西部大开发和东北老工业基地振兴为主的“四大板块”区域战略，加上菜单式碎片化区域政策，经过20年左右的实施已经取得阶段性成果，但也存在过于碎片化、效率不高等问题，留下了值得总结的经验和教训。考虑到任何一个板块内部还存在不同省区市之间的较大差异，延续如此大尺度的区域战略或过于碎片化的区域规划和政策指导，实际操作性、精准性和市场有效性都面临挑战，最后极有可能沦为不同板块之间争相寻求中央优惠政策的政治借口，并导致不必要的资源错配和浪费。

我们可能需要认真思考，作为一个单一制国家，为什么区域差距远远大于许多市场经济国家，这本身或许就有值得检讨的制度原因。事实上，从他国以及我国自身经验看，真正有利于促进区域协调发展的恰恰是市场机制，因为有效的市场机制会允许各类要素自由流动，并产生要素报酬均等化的趋同效应。而我国最大的制度不同就是城乡和区域分割的户口制度，以及基于户口制度的福利制度，这一制度制约了人口的自由流动和公共服务的平等配置。因此，好的区域战略和政策应该基于统一市场下的要素自由流动和要素聚集机制，做顺势而为的引导而不是逆势而为的干预。因此，应该根据人口流动的趋势，将原有的以四大板块为主要架构的区域战略和政策，转变为以城市群和都市圈为空间单元的城市化格局优化战略，通过市场要素自由流动、基础设施网络共建、生态环境协作补偿、基本公共服务均等化等机制，促进城市群和都市圈内

部不同规模城市和城镇之间的相互协调发展。只有这样才会实现真正有市场效率的区域协调发展格局，在要素分布和经济分布空间协调基础上实现区域人均收入差距的收敛，而区域人均收入差距的缩小最终还会有利于内需的稳定扩大。

从大的城市群格局看，中国最具活力和潜力的城市群主要是粤港澳大湾区城市群、长三角城市群、环渤海大湾区城市群、成渝城市群和长江中游城市群。在这些城市群中，只有环渤海大湾区城市群（京津冀地区、辽宁沿海地区、山东半岛地区）未纳入国家规划视野。这个行政区经济总量达到18.7万亿元，占全国的21%，值得在“十四五”时期作为国家战略，像“十三五”时期谋划粤港澳大湾区那样来予以认真研究、全面谋划。在南北经济发展差距不断扩大的背景下，环渤海大湾区可能是中国北方地区基础条件最好、创新能力最强、集聚效应最显著、城市城镇最密集、发展潜力最大的地区。这一地区有北京、天津等超大核心城市，还有大连、沈阳、青岛、济南、天津滨海新区、河北雄安新区等知名中心城市和新区，以及众多中小城市和小城镇。如果在这一地区结合东北亚自由贸易区建设实施深度对外开放，将使这一地区成为缩小国内南北发展差距最值得发力并最有可能取得成功的地区，具有缩小区域差距和南北差距的全局性战略意义。

4．基于宏观审慎的财政货币政策优化

在面临外部环境急剧变化导致的外部需求剧烈波动或萎缩时，为避免对经济增长的实质性强烈冲击，可考虑采取扩张性的宏观经济政策来对冲外部冲击导致的明显波动。但在考虑货币政策和财政政策组合时，依然需要顾及我国经济的货币累计发行量偏大、债务杠杆率偏高的隐患，在货币政策和财政政策组合中让财政政策扮演更积极的主导作用。货币政策主要是在流动性供给方面保持适度宽松合理的配合，使债务工具的发行利率保持在合理水平，为地方政府和企业的到期债务置换创造条件。化解存量债务问题，主要靠时间换空间的办法解决，通过债务展

期和借新还旧等机制来防止出现系统性违约和因此导致的市场恐慌。对债务超标的地区应该实行严格的债务总量限制，通过严禁新增债务逐步降低杠杆率。要避免过于宽松的货币放水导致地方政府、企业、居民杠杆率的再度攀升。

在金融监管和金融工具更好为实体经济服务方面，一方面要通过强化监管防范可能出现的系统性和区域性金融风险，另一方面还要细化优化金融监管举措，为实体经济创新发展、绿色发展提供更加便利的融资服务，特别是提供有利于降低债务杠杆率的股权融资服务，为各类股权投资机构的市场化募资和投资运营提供更好的发展和激励环境。

要进一步优化政府支出结构，将更多支出用于与深度城市化相关的大城市住房保障、城市轨道交通网络、城市群和都市圈城际快轨、数字智慧城市设施、生态环保设施和公共服务设施建设，依据区域人口密度完善基础设施网络规划和建设，减少在偏远地区和人口稀少地区的不合理基础设施投入和浪费，减少锦上添花类基础设施项目，消除导致地方政府债务不断累积的重要因素。

中央政府还应该严控新城新区的数量和规模，这是因为新城新区建设数量多、规模大是导致一些地方政府债务飙升的主要原因。要以沿海一线城市或都市圈、内陆新一线城市为重点，以国际化大都市为标准提高城市发展品质和国际化程度，培育具有更强国际竞争力和海外要素吸引力的国际化大都市。

5.基于深化开放的出口稳定增长

一国持续保持贸易顺差后，进一步开放本国货物和服务市场是化解贸易摩擦的必由之路。以国内循环为主也需要外部循环，而不是放弃外部循环。作为一个资源禀赋不足的大国，我国在原油、铁矿石、天然气等领域如此高的对外依存度基本决定了我国没有实施国内大循环的本钱，必须继续通过外循环加以解决。除非西方发达世界全面封锁对中国的高技术出口，我们还需要通过外循环解决我国的技术不足。因此，绝

不能将内循环为主作为不进一步深化对外开放的借口。但今后的深度对外开放不仅是对外国产品、服务和投资的市场准入放开，还包括对国内有可能导致贸易和投资行为扭曲的制度加以改进并与国际规则接轨，这会涉及国内的结构性改革，但有利于为中国企业的全球化经营营造稳定友好、安全可靠的外部营商环境。通过提高产品和服务品质扩大出口规模，是企业国际化经营和提高国际竞争力的努力方向和职责。

对政府来说，更重要的是努力为企业营造公平稳定友好的贸易环境。面对战略博弈日趋激烈、国际环境日趋复杂的新形势，中国必须更加积极主动地参与国际多边、区域和双边自由贸易和投资体制的建设，为我国企业参与全球化竞争创造更加稳定、可预期的公平竞争环境。同时，还要进一步扩大国内产品和服务市场的对外开放，进一步降低产品关税、扩大服务业对外资的市场准入，与主要贸易伙伴之间形成你中有我、我中有你的更紧密的利益格局。要认真研究主要贸易伙伴对我国贸易和产业政策的重点关切，基于国际规则做出相应调整和改革，以提高产业政策实效为出发点，避免对我国产业和贸易政策的“重商主义”指控或不对等开放的指控。有了稳定的国际贸易环境，出口企业才能更好地专注于产品和服务的竞争力提升，从而通过稳定外部需求，对我国经济增长做出更加积极的贡献。

6.基于绿色低碳的经济发展新动能

中国的生态环境承载力十分脆弱，我们在与美国基本相同的国土面积上承载了比美国多10亿多的人口，这多出来的10亿多人每天都要“吃喝拉撒”，对生态环境造成的影响可想而知，这使得中国成为主要污染物排放和碳排放的大国。与人民生活质量密切相关的空气污染、水污染和土壤污染，在人口比较密集的城市化地区，已经成为对人民美好生活的现实挑战。随着人民收入水平的不断提高，全社会对生态环境品质改善的需求在不断提高，并且越来越成为人民改善生活质量的重要内容，绿色低碳发展已日益成为一种持续上升的市场需求，与绿色低碳发展相

关的技术、产品和服务，也将日益成为发展的新动能。因此，政府必须采取更加有力的措施、设计更加有效的机制，激励越来越多的企业和投资机构，投资于提高资源利用效率、资源高效循环利用、降低污染物排放、降低碳排放的绿色低碳技术和产品服务。这应该包括以下几个方面：

一是实施主要污染物排放和二氧化碳排放总量控制制度，并以排放权力人人平等为基础科学合理地在地区间、企业间或行业间进行额度合理分配，在此基础上建立排放权额度交易制度。

二是建立以绿色为资产的占补平衡制度，强化绿色资产的产权界定和产权保护，在此基础上建立生态环境等绿色资产破坏行为与生态环境改善等绿色资产创造行为之间的平衡和净增加机制，通过绿色资产交易市场构建绿色投资和绿色资产的市场化价值实现机制和退出通道。

三是加大政府对绿色低碳技术，特别是清洁能源技术、储能技术、主要污染物处置技术、水环境改善技术的研发支持和新技术商业化推广。

四是进一步改善绿色金融发展环境，推行并更好地激励绿色责任投资，促进绿色信贷、债券、基金等各类绿色金融产品更好地服务企业绿色转型发展。

五是进一步强化生态文明理念和意识的全社会普及和教育，鼓励更多非政府组织从事公益环境保护和减排活动。在地缘政治日益复杂的外部环境下，推进人类命运共同体建设还需要共同的价值理念作为基础，由于我国主流意识形态和社会制度的独特性，高举生态文明、绿色低碳的发展大旗，还有利于我国与不同国家形成共同的绿色低碳价值认同，值得我国为之付出更多努力。

总的来看，“十四五”时期的国内外环境还会更加复杂，十四五规划的编制和实施也会难于以往。从国内看，今后很长一段时期，我国经济

将呈现增长率下降趋势，这需要我们不满足于近几年供给侧结构性改革的阶段性成果，通过深化供给侧结构性改革，并与短期宏观调控政策有效配合，形成供需两侧更有力的增长支撑。从国际看，尽管美国对中国发展的态度变得更具敌意并咄咄逼人，但我国经济的开放度和信息化、数字化世界的形成，使得我们即便是专心做好自己的事情，也离不开与国际社会的交流与合作。我们需要以更开放包容的心态努力维护友好稳定的国际政治经济环境和自由贸易体系。我们或许左右不了国际环境的演变，但我们完全有可能通过包括制度体制创新、政策机制创新、治理模式创新和科学技术创新在内的全方位创新，来更好激发国内微观主体的创新创业活力和持续增长能力，进一步改善资源和要素的市场化配置效率，形成以国内循环为主、国际国内双循环相协调的良性发展格局，使实际经济增长充分达到潜在增长率并延续更长的增长平台期。因此，相对于“十三五”时期的供给侧结构性改革而言，“十四五”时期的供给侧结构性改革的核心内涵应转变为全方位创新，重点是体制机制创新和科学技术创新。如果我们能够通过全方位创新实现上述目标，中国就可以用10年左右的时间，成功跨越中等收入陷阱并稳步迈入高收入国家行列，国家综合国力、国际竞争力、国际影响力和人民生活质量都会有新的提高，并作为一个负责任大国，为人类命运共同体建设做出更加令人信服的贡献。

---

[1] 本文作者徐林系中美绿色基金董事长，国家发改委发展规划司原司长。

“十四五”必须推进的土地制度改革

刘守英 [1]

土地制度是中国政治经济制度的基础性安排，土地制度改革是中国全局改革的关键领域。独特的土地制度安排与变革曾作为中国经济高速增长和结构变革的发动机。但是，中国在利用土地创造“中国奇迹”的同时，也形成独特的以地谋发展模式，造成国民经济运行、财富增长与分配对土地的过度依赖。随着中国经济从高速转向中高速增长，结构形态从高速城市化转向城乡中国格局，必须转变以地谋发展模式，构建适应城乡融合战略的土地制度。“十四五”开启全面建设社会主义现代化国家新征程，以土地制度改革为核心的要素市场化改革是实现这一目标的重要手段。

一、影响“十四五”发展与转型的两个典型事实

（一）“以地谋发展”模式的衰竭

自20世纪90年代中期始，随着分税制实施带来地方政府谋发展方式的改变，以及土地管理制度变革带来农村集体建设用地市场关闭和地方政府对土地转用市场的垄断，土地成为地方政府主导经济发展的重要工具。独特的“以地谋发展”模式，使中国成为过去40年世界上经济发展最快的国家。随着中国经济发展阶段转换以及“以地谋发展”模式潜在的诸多问题不断累积，以土地推动发展的效力减退，运行风险加大，不可持续性显现。随着中国经济发展阶段从高速增长转向中高速增长，经济结构发生重大变化，土地的供需状况和功能也在发生改变。

1.土地的发动机功能减弱，对地方经济的拉动作用降低

从2010年开始，中国经济增长开始减速，应对的策略之一是放宽土地的供应，尽管如此，中国GDP增速还是一路下滑，建设用地供应也出现历史性峰值。之后的情形是：经济增长阶段转换和转型加快，全国的土地供应量在2013年后逐年减少。随着经济发展阶段转换，依靠土地宽供应拉动经济增长的模式已发生历史性转变，土地发动机功能不再。土地对经济影响的减弱还反映在区域土地指标的分配和使用上。随着经济增速的下滑，2013年后多地开始出现土地指标供不出去的现象，2016年上半年全国供地指标完成率不足35%。指标使用的差异在区域间的分化尤其明显，中西部地区部分城市甚至存在零供应、零成交的现象，这不仅表明建设用地指标约束对地方经济的影响减弱，也意味着土地作为发动机的功能的减弱，地方经济发展对土地的需求减弱，土地对经济的拉动作用降低。

2.低价供地工业化方式问题凸显

地方政府一直致力于以低地价的招商引资发展工业化，尽管总的工业增加值依然在逐年增加，但工业增加值的增长率已经开始下降。更严重的是，单位工业用地产出的增长率下降更为明显。从2011年开始，单位工业用地工业产出的增长率便逐步下降。工业增加值增长率逐渐下降，主要是因为中国生产要素成本上升，依靠低成本、高要素投入的工业化阶段已经过去。在经济下行、生产成本上升的压力下，企业的产值大幅下滑，债务压力凸显，许多城市的新城和工业园区工业增加值缩水严重。中西部地区模仿东部地区的低地价工业化模式一直绩效不佳，该区域30%以上的国家级开发区存在亏损，省级和地/市级开发区亏损更为严重，中西部地区通过低地价招商引资的前景并不乐观。

3.高度依赖土地的城市化难以为继并积累了大量的金融风险

由于土地价格的波动和土地抵押融资导致的地方债务风险上升，抑制了地方政府通过土地获得城市建设资金的想法和城市基础设施建设投

资。随着近年来很多城市的用地从原来的新增用地转向存量用地，加上农民权利意识觉醒，征地拆迁的成本大幅上升，导致政府的土地净收益下降。中国已告别低价征地的低成本城市化时代。更为严重的是土地抵押支撑城市化产生的风险。在土地出让收益下降的情况下，政府还在加大基础设施投资，一些地区的新城、新区建设进一步扩张。面对城市建设资金的巨大缺口，储备用地抵押贷款在城市化的资本来源中发挥着越来越重要的作用。由于土地抵押贷款的主要用途是基础设施建设等一些收益性较低的项目，从这些项目中获得的收益很难偿还债务，政府土地抵押贷款的偿还也主要依靠土地出让收入，地方政府对土地出让金的依赖由此可见一斑。由于部分地区出现偿债能力不足，主要靠借新债偿旧债。地方政府将土地出让金和储备用地抵押融资捆绑的土地资本化发展模式实质是在提前支取未来土地收入。但是，土地的未来收入具有不确定性，一旦土地市场价格出现波动导致地方政府土地出让收入减少而出现偿债困难，银行对储备用地的大量贷款会迅速转化成不良贷款，甚至引发系统性金融风险。

自20世纪90年代开启的“以地谋发展”模式在中国的经济发展初期的确起到非常大的推动作用，通过对土地市场的把控和利用，显著拉动了地方工业化、城市化及经济的跨越式发展。随着中国经济发展进入转型期，“以地谋发展”模式积累的问题逐渐出现，土地对地方经济的拉动作用已经衰竭，部分地区甚至由于风险的增加，过度投放的土地反而抑制了地方经济的增长，这一问题主要集中在东部地区。中西部地区由于地理区位、制度成本和发展环境的差异，尽管在其发展起步阶段复制了“以地谋发展”模式，但是绩效不佳。随着中国经济发展阶段转型，“以地谋发展”模式的功能不再，效力衰竭。中央政府必须明确不再以地保发展，不再以土地参与宏观调控，同时加快土地制度改革，为地方经济发展创造新的动力来源。地方政府必须改变土地作为增长发动机的功能，告别“以地谋发展”模式。当然，由于地方政府习惯这套发展模式，尽管以地谋发展的效力减退，还会继续使用，但由此带来的发展代

价和风险将更大。

（二）城乡中国格局成形

2010年前后，中国的城乡关系发生革命性跃迁。随着80后及90后成为劳动力迁移主力军，他们沿袭着上一代农民的离土、出村，但是，大多数人却选择了不回村、不返农，即便回村的农民所从事的经济活动也发生了重大变化。“农二代”的经济和社会行为变化，正在引发乡村经历一场历史转型：农民与土地的黏度发生变化，乡村的人地关系、农地权利、农业经营制度、农业发展方式、村庄演化、城乡关系等方方面面呈现新的特征，标志着一个与“乡土中国”不同的“城乡中国”的到来。

1.代际革命

在城乡人口迁移中，80后、90后已经成为主力军。他们在经济社会等方面的行为特征呈现显著的代际差异，甚至具有不可逆性，成为引领中国城乡关系变革的重要力量。他们保留着农民身份，但已不再务农。农二代差不多进入劳动年龄就开始离开家乡，与农业和土地的关系疏离，不像他们的上一辈那样农忙时回家打理农事。他们在城市的就业正在将擅长的建筑业抛弃，而是主要从事更为正式的制造业和服务业，从事机关、专业技术岗位的比例也在增加，还有部分农二代开始选择自营劳动或作为雇主生产经营。他们的受教育程度更高，在城里也获得了比农一代更多的工作技能培训，人力资本的提高更有利于他们在城市工作和生活。他们迁移的距离离家乡更远，跨省流动、前往东部地区以及大中城市务工经商是他们的主要选择。他们既看重在外挣钱，也在乎家庭团聚和孩子教育。他们的生活方式基本城市化，消费方式已经与城市同龄人趋同。他们不像农一代有钱就在农村盖房，而是选择将积累的资本在本地的县城和城镇买房，显示出未来“落叶归根”于城而非村的倾向。农二代购房意愿比本地农业户籍居民高出很多。他们融入城市的意愿很强，在工作地享有社保的比例显著高于农一代，但是由于城乡之间的那

堵“墙”，他们对不被城市接纳的感受更强。他们与乡村的情感联结渐行渐远。农二代的“出村不回村”，正在令乡土变“故土”，传统乡土社会的人际关系、礼治秩序、非正式规则等正面临严重冲击与挑战。

2.农业发展方式的历史转型

由于人口迁移，尤其是代际变化，农业劳动机会成本上升，农业发展模式发生历史性转折，传统均质小农异质化。农业同非农业用工竞争加剧，劳动力价格上涨，农作物劳动投入成本上升，农民采取减少劳动力投入、增加机械和资本投入的策略。农地流转加快，土地经营规模有所扩大，农地流转在以转包和出租为主的基础上出现股份合作、转让等形式。农业发展动能发生变化，农业劳动生产率快速提升，其增速远远超过土地生产率，长期依靠高劳动投入提高土地单产的传统农业发展模式正在转向提高劳动生产率的现代农业发展模式。农业功能与形态发生变化，休闲农业和乡村旅游业增长极其迅速。

3.乡村分化呈不可逆之势

伴随城市化进程，中国的村庄缩减势成必然。未来的村庄数量还会进一步减少，一方面是因为农作方式变化带来村落的分散化与耕作半径的变大，另一方面是因为村落人口减少后公共服务的供给需要适度缩减规模。同时发生的是村庄的分化加剧，村落的活化与衰落并存。农二代的去村化趋向以及农三代的完全城市化，会使多数村庄进一步衰落。还有一类村庄会在新的城乡关系中复活甚至兴旺，其中部分村庄会随着城市扩展直接融入城市，有一批村庄可能成为连接城乡的“驿站”，还有一些村庄则因为自身具有的独特性加上人力资本与企业家的努力而活化。这些村庄或者具有独特的历史和文化记忆，或者能够提供地方性、独特性、安全性的产品，或者有好的带头人，或者找到了可持续发展现代农业的路子，等等。随着乡村经济活动与社会关系的变化，维系乡村社会的血缘、地缘以及人情关系发生变化并趋于淡漠，村民的集体意识降低，村庄共同体的向心力与凝聚力下降。代际革命带来的是村里人成为

陌生人，礼治秩序让位于经济权力的主宰，村庄治理结构、规则与秩序正在进一步演化与变迁。

4.城乡互动与两种文明的共生共存

中国在经历急速的城市化以后，城市与乡村之间的关系正在重塑。单向的城市化正在转向城乡互动。生产要素在城乡之间的双向配置与互动增强，资本下乡的速度和规模增加，劳动力流动出现一定比例的从沿海向内地的回流，乡村经济活动变化带来建设用地需求增加。城乡互动是中国经济从数量增长转向质量发展、人们消费需求变化的结果，具有阶段转换与趋势变化的性质，将成为城乡中国的一个基本特征。与此同时，城、镇、村的功能分工更加明确。随着城乡互动的增强，市场和经济力量在城乡之间生产要素的配置主导性增强，更有利于大城市、城镇与乡村发展各自比较优势。大城市发挥其集聚、效率、创新、知识、产业、就业的优势，成为城乡人口就业和创造收入机会的场所；活化的村庄在满足城里人新的消费需求的同时，长出一批体现乡村特色、个性化、有地方风格的产业；在大城市和活化的乡村之间，部分乡镇成为连接城乡的“驿站”，承担城市部分产业转移等功能，也成为城乡人口互动的过渡地带。更为根本的是城市文明与乡村文明共融共生，城市文明与乡村文明的共存与呼应是城乡中国阶段的基本特征。

二、新阶段已来，土地问题依旧

中国现行的城乡二元、政府垄断、土地资本化的土地制度是一套适应和助推高速经济增长与快速工业化城市化的体制安排，对中国成为世界制造工厂、矫正城市化滞后于工业化、实现乡土中国向城乡中国转型起到重要作用。但是，经济发展阶段转换使得“以地谋发展”模式弊端凸显，产业转型升级与城市发展模式变化使得土地的发动机功能减退，保障单向城市化的土地制度安排已经不适应城乡互动后的城乡中国新格

局。

（一）发展阶段转换与土地功能变化

2010年以后，中国的经济增速出现趋势性回落，增长的动力更多依靠全要素生产率提高和创新驱动，发展导向从数量扩增转向发展质量提升。经济增长平台转换后，继续依靠土地宽供应促增长的方式已一去不复返。从土地与结构转变的关系来看，成就中国成为世界制造工厂的园区以地招商模式于2004年以后发生变化，东部地区的制造企业转向主要依赖转型升级和质量阶梯爬升，对土地低成本和土地抵押融资贷款的依赖减低，引致工业用地占比下降。差不多在同一时期，中西部地区开始模仿东部地区的园区以地招商引资及靠土地信贷提供基础设施模式，但是由于内外部条件变化等因素的影响，这些地区不仅园区招商引资绩效不佳，相反以地招商引资造成政府债务高企、对土地抵押和银行贷款依赖增加。随着要素相对价格变化与制度成本上升，中国不可能继续依靠制度扭曲带来的土地低成本保住世界制造工厂地位。另外，中国的城市化已告别低成本时代。城乡中国阶段不仅无法再依赖“以地谋发展”模式，还要处理这一模式在推动高增长时产生的大量问题，尤其是必须应对和解决以地谋发展和以地融资带来的政府债务和银行金融风险。许多城市的土地抵押价值在土地高价时评估，经济下行后土地需求下降，土地实际价值与评估价值的差拉大，一些城市的土地杠杆率过高。着力解决土地抵押融资还贷风险是迈向新发展阶段的关键。在城乡中国阶段，提高土地配置效率对经济增长质量的意义要远远大于增加土地数量拉动经济增长。土地供应与配置方式如何因应这一经济增长阶段变化，是“十四五”土地与国民经济关系的重大问题。另一方面，以地招商引资和加大工业用地搞园区工业化的模式业已过时，建设用地结构的优化、工业用地的再配置、园区转型，以及供地方式与结构变化，将是新阶段要面对的重大土地政策问题。

（二）城乡格局变化与土地配置制度困境

现行土地配置制度——农地转用一律实行征收，建设用地只能使用国有土地；土地用途、规划、年度计划指标和所有制都实行管制；城市政府独家供应土地——是一套高效保证和促进土地向城市转换的组合，它将乡村用地权力关闭，形成城市用地一个通道。土地使用的城市偏向又加剧了劳动力和资本往城市的单向配置。从近年来的新变化和未来趋势看，城乡格局从单向转向城乡互动，人口和劳动力从乡村到城市的单向流动转向城乡之间的对流，城里人对乡村的需求上升带来乡村产业的复活与发展，乡村机会的增加又引致资本下乡。人口和资本配置变化带来的乡村经济活动的变革，凸显土地制度的不适应。当下乡村的衰败与农业产业的竞争力缺乏，与这套制度有很大关系，在现行土地制度安排下，农民利用集体土地从事非农建设权利被剥夺，导致大多数乡村地区非农经济活动萎缩，农村产业单一，农民在乡村地区的发展机会受阻，造成乡村的凋敝和城乡差距的拉大。现行土地制度是阻碍城乡中国阶段城乡融合与平等发展的最大障碍。如果乡村不能获得平等的建设用地权利，乡村空间就无法实现与城市空间平等的发展权，乡村产业发展受阻，人口和劳动力就不可能持久地向乡村流动，资本下乡因没有获利前景而只能是昙花一现，乡村振兴战略也就找不到有效的实施路径。

（三）农业历史转型考验农地制度选择与变迁方向

在乡土中国阶段、计划经济时期和农村改革时期，农地制度的选择与变迁都是引起全社会关注的议题。随着集体所有、家庭承包制度被确立为农村基本经济制度，中国在快速城市化时期的城市土地问题更加突出，农地制度的改革被搁置一边。在城乡中国阶段，由于农业发展方式转型与农民高度分化，变革农地制度和经营制度的现实需求与呼声使农地问题重新成为热点。这一阶段的农地问题既有遗留下来的悬而未决的难题，也有农业转型出现的新问题。

第一，集体所有制的政治与制度选择。中国选择了社会主义制度，集体所有制就是这一制度在乡村的基础制度安排。集体所有制的实现有不同的选择，集体化时期采取的是国家控制下集体组织代理行使土地权利的安排，农村改革时期采取的是集体所有制下的成员权利安排，两种安排的制度绩效已有大量实证检验。在城乡中国阶段，改革时期做出的集体所有制下的成员权利安排面临现实挑战，比如，既然集体所有是成员所有，新出生人口作为集体成员如何享有成员土地权利？减少人口是否应该交出集体成员权？当集体成员不再从事土地经营，集体所有者是否有权主张将发包给集体成员的承包经营权收回？集体存在的大量未界定到农户的资源产权属谁？这些资源在投入使用与再组合以后的利益属于谁？在城乡中国阶段，集体所有制如何安排是一个政治选择问题，且会对农地制度的稳定性与权利结构产生根本影响，进而影响农户行为和资源配置。

第二，农民成员权利的保障与处置方式。对农民土地权利的安排与保障是农地制度的基础。集体化时期的教训是剥夺了农民的土地权利，造成国家和农民利益双损；改革时期的经验是在集体地权下赋权于集体成员并对其权利予以政策和法律保障，给农民吃的定心丸也换来国家在乡村的稳定。在城乡中国阶段会不断出现变革农地制度的呼声，在求变时最容易针对的就是赋予农民的土地权利，列举的理由如：集体成员只是享有集体土地的承包经营权，一旦他不再依赖土地为生，土地权利应该回到集体所有者；小农持有土地不利于规模经营和农业现代化；土地不再是农民的命根子，过强保护农民土地权利会使中国农业失去变革的机会；等等。这些意识和倾向如果变成公共政策和制度推动力，对政治、经济和社会稳定造成的危害无法估量。但是，随着农民出村与非农经济活动增加，尤其是农二代对土地和农民的观念发生重大变化，农地制度安排与农业经营制度之间已经出现了不匹配。尽管法律明确承包权是农民的财产权，但是它同时也是一个用益物权，农民承包土地与集体之间是承包发包关系，在人地分离趋势下，承包权与经营权分离成不可

逆之势，承包权的权利内涵会发生那些变化？制度选择的方向是朝向更强更完整的承包权保障，还是在设置底线下朝向有利于强化经营权的方向？由于结构变迁及农民与土地关系变化，仅仅以不许动应对意识形态和偏激做法，又会延误实际变革需求的制度供给。

第三，经营权的权利地位与经营制度的演化。从农地制度与农业经营的关系来看，耕作权是影响最为直接的一项权利。随着人地的分离与农民的分化，城乡中国阶段的农业效率取决于经营者对土地利用的权利安排。从发展趋势来看，中国的农业经营制度必然朝着适度规模和经营主体多元化的方向演化，但是如何抵达这一目标？经营权如何从千万小农的承包权中分离出来？如何使经营权成为一种有保障的权利，赋予经营权的权利有多大？赋权强度的火候如何把握？都是目前已经遇到、未来会更加显化的亟待解决的问题。

第四，乡村分化与宅基地制度滞后。在中国农村的几项土地安排中，宅基地制度是最落后的一项制度安排。在现行宅基地制度下，农民对宅基地享有依成员资格无偿取得的分配权、占有权和房屋所有权，但宅基地的财产权利残缺，没有收益权、出租权、抵押权和转让权。宅基地制度安排的强成员权弱财产权倾向，进一步强化农民以成员身份获得与占有宅基地的倾向，弱化了农户之间以财产权交易和市场方式配置宅基地的可能路径。被集体制度强化了的农民对宅基地的占有观念，使农民不会轻易放弃他们手中的宅基地，因为一旦放弃，其基本权利就失去了。既然无法通过交易获得宅基地财产权益，农户的理性选择当然是占着，哪怕宅基地的使用价值降低了。

结构变革事实上带来改革这套宅基地制度的可能性。一是一定比例的农户已经在城市（镇）购房，可以预期未来这一比例还会进一步上升。这意味着，随着经济活动的变化和收入水平的提高，农户的居住方式在逐步离开本土，宅基地的居住功能和安身立命之所的重要性在降低。二是以80后为主的农二代离土、出村、不回村的倾向明显，他们与

农业和土地的黏度降低，其生活方式、就业特征与后代的教育选择都在城市，无偿分配和占有宅基地的效用减低，宅基地及其上的房屋已成故土，占有和居住的功能弱化。三是对宅基地功能最看重的就是离土、出村、回村、返农的农一代，他们对农业和土地有着特殊的情感，宅基地就是祖业，祖屋就是他们的归宿，他们更看重宅基地的占有、居住、生活和福利配置。总体来看，如果宅基地制度有合理的安排，在农二代直至农三代身上有可能找寻到宅基地改革的突破口。未来一个时期，农民与宅基地关系取决于改革设计和分寸把握。代际不同，宅基地的功能不同，对宅基地权利的保障与实现也应不同。农一代决定宅基地改革的循序渐进，农二代决定改革的节奏和速度。

三、塑造新发展格局的土地制度改革

（一）土地治理目标和方式的转变

1998年以来，我国建立的土地管理制度，主要目标是实现粮食安全，手段是耕地保护。以实现粮食安全为主要目标建立了一整套耕地保护制度。现在要思考的问题是，下一阶段的发展目标和内涵发生了重大变化，这些重大变化发生以后，对下一阶段粮食安全和耕地保护相关的政策要做一些战略性的思考。1998年以后，土地管理一系列制度的设立，都是在耕地保护这个大的方向上进行的。事实上，我们土地的功能——保发展和保耕地是并行的，在保护耕地的同时也保发展。2013年之后土地的发动机功能减弱，这对于耕地保护制度是一个重大信号。在下一个阶段，对耕地保护的讨论可以摆脱必须同时讨论土地发动机功能的特殊阶段，回到讨论耕地的常态。上一轮我国的土地关系主要是建设和保护的关系，处理的是快速工业化进程与城市扩张过程中大规模的城市化和工业化带来的建设用地需求对耕地保护形成的冲击，也就是建设与保护的问题。下一个发展阶段的土地关系，将从处理生产和生活用地二

者的平衡，转为处理生产、生活和生态的平衡。在发展阶段转换过程中，工业化和城市化对耕地保护的冲击力在下降，也就是生产性用地的需求在下降。因此，生产这一块的用地，也就是建设用地，在土地关系中的权重和位置会发生变化。相比之下，生态安全要往前移。下一轮土地利用中的土地关系将从主要维持生产生活的平衡，转向生活、生态、生产的平衡。在上一轮发展中，生态安全没有受到充分重视，下一个阶段，生态安全的重要性要往前移，这一点对未来国土可持续发展非常重要。耕地安全当然重要，但土地安全更关键。耕地安全是由粮食，尤其是主粮安全引出的问题。保主粮数量、实现粮食安全的基础是耕地安全。下一阶段要在更大范围内改善耕地质量，减少土地污染，也就是解决土地安全问题。由此，我国的土地治理方式要改变。上一轮发展中，为了保护耕地、避免大面积占地，设计了一套中国特色的用途管制方式。为了实现下一轮发展目标，治理方式必须加以改变。一方面，大面积占地需求在减少；另一方面，计划管理方式的成本越来越高，有机会也有必要实现从计划管理方式向空间规划管制的转变。真正让国土空间规划成为土地治理的主要方式。在空间规划和区域布局上做更加科学的设计，将规划管制真正落地，逐步由规划管制替代土地计划管理。

（二）构建统一的土地权利体系

一是土地权利安排是土地要素市场的基础。近期中央连发几个文件聚焦要素市场化改革，其中最受关注的是关于土地要素的市场化问题。有大量的研究强调如何让土地更好地进入市场，如何让土地要素的价值更加显化，如何让土地产生的利益得到增大和更公平分配。但是，如果土地权利作为要素市场的基础这个问题不解决，前述努力就不一定能达到要素市场化改革的初衷，甚至事与愿违，所以，统一的土地权利体系是土地要素市场化的前提。关于土地权利和要素市场的关系，现在有一种很强的倾向，就是注重市场化，但是，对市场发挥作用的基础——权利架构、权利安排还没有足够重视。土地的权利界定是市场化的前提，

如果没有清晰的权利界定，没有明确的权利安排，土地市场运行是要出问题的，甚至有可能出现伪市场化，这种市场化会造成很大的混乱。土地天然就是一种要素吗？土地怎样成为一种要素？这一点大家关注得不是很够。土地本身是作为一种物的存在，土地在发生行为和利用关系时才产生了权利界定需求，土地作为一种要素取决于土地权利的价值和可交易性。现在很多讨论在讲土地作为一种要素时忽略了两个重要的观念：没有土地的权利价值，土地就不是一种要素；土地的权利价值不可交易，土地就不是一种有价要素，这是土地权利和要素市场的关系的两个前提。因此，要使土地作为一种要素，要讨论土地市场取决于土地作为一种权利的价值的存在，以及土地权利价值的可交易性。

二是要认识到，现实世界出现的大量土地问题主要源于权利问题。土地权利问题主要表现为三个方面。（1）权利不清导致的市场化进程中的问题。近年来土地市场化中出现了大量问题，这些问题的各种表现林林总总。但是，市场化出现的这些问题源于在基础权利没有搞清楚的情况下，就盲目推进市场化。现在有一种倾向，市场化出现了问题就把它反过来归结为土地不能市场化，或者强调所谓土地的特殊性，土地就不能按市场化方式来配置。这里的根源就是土地进入市场时很多的土地权利安排本身就是混乱的。不注重土地权利的安排必然导致土地在市场化中出现问题。（2）行政权力过强介入土地市场化过程。土地作为一种要素一定是其权利价值的可交易，但是，如果现在土地进入市场时权利就不清，怎么能体现权利的价值？如果土地进入市场的过程不是通过可交易方式实现，就会导致通过行政权力形成的土地市场。（3）土地主体权利受损，源于对作为土地权益的主体农民应该有什么样的权利认识不清，安排不清，这样就会导致农民成为市场化进程中受损最大的主体。当然，我们不能因为现实中出现的大量问题就质疑要不要搞土地市场化，也不要因为土地存在的一些特殊性就认为土地市场化要另搞一套。

三是处理好土地功能与土地权利的关系。土地管理中为了便于土地

管理，我们将土地划成几大块，对每一类型的土地功能做了限定，这种限定实际上导致农民土地权利的残缺，权利受制于功能。比如，农地作为土地的一种类型，它的功能就是实现粮食安全，通过农地的类型划分和设定来保证粮食安全，其手段是实行耕地保护，这样农地本身的权利在实施中就出现了限制。尽管农地的权利得到了土地使用、收益转让的非常明晰的安排，但是，由于土地权利受制于功能，农地权利的实施就受到很大限制。宅基地也存在很大问题。宅基地的功能定位是居住，这一定位实际上导致在制度和政策安排上长期以来没有把它作为一种财产。农村建设用地的问题更大。长期以来，建设和发展的主战场在城市。在土地用途管制下，乡村用地的建设功能定位缺失，比如它不能发展产业。城市化快速推进进程中农村产业更加单一，由此导致乡村建设用地权利赋予和利用权利的缺失。

四是土地权利的体系性安排有待矫正。（1）对一块土地的初始基本权利没有做统一安排，在土地利用过程中，对不同类型的土地设置不同的功能和不同的权利安排，承包地、宅基地和建设用地不仅功能不一，各自的所有权、使用权、收益权和转让权安排也差异极大，三者之间的权利安排设置不在一个统一的权利体系下。承包地、宅基地、建设用地的权利安排各搞一套，导致各类土地的权利设置割裂，导致市场上土地整体权利之间矛盾重生。（2）不同类型土地的权利安排程度不一。以所有权为例，承包地的所有权体现为集体组织成员所有权的集合，集体经济组织对土地的权利是集体成员委托其行使的；宅基地则是一个集体组织所有权更强的权利安排，既表现为宅基地的分配，也表现为宅基地的管制；集体建设用地的所有权更体现为集体组织对土地更强的所有权和收益权的实现。土地权利不成体系以及权利相互割裂，就会导致不同土地之间的功能转化困难，导致农村在统筹利用土地上困难重重，进而导致整个社会管理成本高昂、权利保障缺失。统一的土地权利是形成高标准土地市场经济的基础，几种不同类型的土地基于功能而非基于权利进入市场，导致土地市场化扭曲，市场配置效率低。因此，矫

正土地权利的体系性安排缺失，应该是下一步土地制度改革的重点。

（三）改变土地的增长发动机功能，告别“以地谋发展”模式

中国经济转型的最困难之处，一方面是如何从已经形成的“以地谋发展”模式转身，这套发展模式就像吃鸦片一样，沾上了就上瘾，且很难戒除；另一方面取决于提高生产率和创新驱动的新增长模式能否建立。更难的是，这两者相互影响。只要前者好使且机制还能用，就不会转向后者；而新模式建不起来，又不得不转而依赖旧模式。这也是这套模式的弊端暴露无遗后不改甚至愈演愈烈的原因。在我看来，经济下行和换挡是改变长期难以转变的“以地谋发展模式”的机遇，理由前面已进行过详细讨论，基本结论是这套模式的成本收益结构如果继续沿用已变得不再合算了。

要真正告别“以地谋发展”模式，一是从中央层面明确不再以土地保发展功能，不再让土地参与宏观调控（即在经济冷时放地、经济热时控地），利用经济下行期土地需求下降的机遇取消土地指标年度管制，转向建设用地总规模和严格规划管制。二是改变土地作为发动机的角色，避免以此将经济增长速度人为拉高；阻止地方政府以土地低价招商引资，减少产能过剩和重复建设；改变地方政府卖地和圈地的制度安排和利益激励，减缓城市边界无节制外扩和土地城镇化。三是改革地方政府独家垄断土地市场的格局，允许土地所有者在规划和用途管制下进入土地市场。四是改革地方政府以地融资机制，取消一些单纯为了融资、没有任何现金流的土地融资，切断政府以地融资的机制。五是对已经形成的土地债务进行彻底清理，进行一次性处理。六是组建国有土地经营公司，保证政府通过经营获得一定量的收入。七是对不同功能土地、不同面积和套数住房征收差别性不动产税。

（四）以用地结构优化促进结构改革

在土地发动机功能改变后，接下来可以着手的是，优化土地利用的结构，以此推动国民经济结构的改革。

一是减少基础设施和公共用地供地，缓冲依赖投资拉增长的惯性。经过近30年的基础设施大规模投资，中国的基础设施投资高峰已过，不适宜为了保投资和保增长，继续加大基础设施投资，这会加剧结构扭曲。大规模基础设施投资的占地以征地取得，不仅会加大政府财政支出，也会加大政府与被征地农民的冲突。另外，城市公共用地占比过高，这些用地被用于建大马路、大广场、大办公楼等形象工程，不仅占用大量资金，浪费土地，也导致城市宜居和发展用地被挤占。

二是继续减少工业用地比例，改变地方政府土地园区化招商引资的发展方式。与国际经验相比，中国土地利用结构中占比最高的是工业用地，尽管近几年有所下降，但占比还是过高。随着经济结构的优化、制造业的转型升级，工业用地供应量及占比下降还有很大空间，是下一程以工业用地配置促结构改革的主要方面。

三是改变园区低价供地招商引资方式，促进园区转型升级。中国的园区工业化为中国成为世界制造工厂做出了历史性贡献，但是，由此也导致工业用地价格扭曲，企业因土地成本低占地过多，以及园区土地投机等弊端，这种弊端在近年来中西部地区表现尤为明显。必须改革目前政府以土地低价招商引资的方式，对靠土地抵押进行园区超前基础设施建设的投资与税收平衡进行评估。压缩和整合绩效不佳的园区。

四是增加房地产用地比例，改变住宅用地供地方式，抑制房地产市场泡沫化。总体上要增加住宅用地供地总量，提高住宅用地在建设用地中的比重。对投资性住房和居住性住房采取不同的供地方式。前者继续采取招拍挂方式，土地价格和住宅价格完全由市场配置；居住用地由政府配给，无论是产权房还是租赁房只能用于居住，阻断其与市场性住房的通道；在城中村和城边村开放集体建设用地市场，允许农民集体利用集体建设用地盖租赁房，实现农民工和部分低收入者的住有所居。

五是建立建设用地结构优化的利益分享机制。将现有产权拥有者的土地转化为居住、商业服务业以及容积率更高的用地，土地级差收入会大幅上升。应该根据级差收入生成原理，考虑城市更新和产业升级中的公共用地来源、资金需求和资金平衡，合理确定原产权拥有者的分享比例。

（五）城乡互动的土地配置制度改革

进入城乡中国阶段后，城乡互动的特征已经显现，人流和资本流已经在城乡之间对流，促进土地从乡村向城市单向配置的土地制度必须改革。城乡中国阶段的土地配置改革，一方面要促进城市用地的高效配置，助力城市转型升级，另一方面要通过土地配置制度改革实现乡村平等发展权。

一是改革土地配置方式，实现乡村平等发展权。我国大规模扩张的城市化阶段已过，具备了按照公共利益、市场价补偿、程序公开透明原则改革征地制度的条件，减少强制低价征地对农民土地权益的损害恰逢其时。城市用地可以通过土地利用结构改革，减少工业用地和基础设施用地、加大存量用地的制度创新来保障。城中村是城乡融合的重点区域，应加大城中村地区的土地制度创新，利用土地价值增值实现城市更新中的资本平衡、公共土地的获得以及土地所有权利益，允许城中村农民集体利用集体土地直接提供租赁房，解决进城农民在城市的体面落脚和居住问题。在符合规划和用途管制前提下，允许集体经济组织和农民利用集体建设用地从事非农建设，享有出租、转让、抵押集体建设用地的权利。

二是改革规划制度，保障乡村发展空间。按照城乡融合的空间形态，在用地类型、标准、规划编制等方面保证多功能、新产业、新业态、新形态在乡村落地；根据乡村分化与聚集、人口流动趋势，以生态韧性为重点编制乡村振兴规划。

三是实现农民城市权利，促进农民市民化。保障农二代城市居住权。鼓励大城市农民集体利用集体土地建立房屋租赁市场，城市保障性住房向外来务工人员及其家庭开放，降低农民工在城市落户门槛。落实农三代城市教育权。实现公办学校向随迁子女开放，放宽随迁子女在流入地参加高考的限制，将“教育券”拓展到义务教育阶段的公办学校。

四是向城市市民开放乡村权利。允许外来人口在满足一定条件后，享有村庄的住房、土地、公共事务参与等权利；鼓励城市社会资本下乡，提升乡村人力资本质量。

（六）农村土地制度改革与乡村振兴

一是完善农地权利体系，促进农业转型。（1）明晰集体所有权。对于未到户集体资源进行全面确权，明确归属和利益分享机制，增强集体经济发展能力；推进清产核资、资产量化、确股到户的集体产权改革，确保集体资产保值增值；探索实行承包地股份合作制，在确保农户土地基本权利前提下，实行农地资源重组与配置；创新集体资源资产的集体经营、委托经营、合作经营等多种方式，保障集体成员按份共同享有集体资源资产经营收益。（2）承包经营权的分割与农户权利保障。顺应农民离土出村和农二代、农三代在土地及农业观念方面的变化，在自愿前提下，实行农地承包权与经营权的分离，保障集体成员对承包地的按份占有权、收益权、地租权、转让权，实行获得城市户籍农民承包地有偿退出权和一定期限内的可赎回权。（3）经营权设权赋权。明确从农户承包经营权分割出的经营权的合法权利。双方议定的合约受法律保护，经营者享有所经营土地的耕作权、收益权、转让权、土壤改良补偿权、土地收益抵押权。（4）创新农业经营体系。在自愿、依法、有偿原则下推进土地流转；探索国家土地信托制度，进行闲置低效利用土地的收购、整理和发包；培育现代农业经营主体、服务主体、合作组织和市场主体，以农业经营规模适度规模化、服务规模化、区域种植规模

化、市场化实现农业规模报酬。

二是乡村振兴与宅基地制度改革。城乡中国阶段，乡村的分化还会加剧，部分乡村的复兴和大部分乡村的衰败总体来看是必然趋势。乡村振兴的公共政策是如何让有条件复兴的乡村活得更好，让一些衰败的乡村相对体面，这就需要在振兴乡村战略背景下思考宅基地制度改革的内容和路径。（1）改革宅基地的无偿分配制度。宅基地的无偿分配导致村庄成员大量超占村庄用地甚至耕地，村庄无序扩张，可以考虑采取时点划断办法，对原占用宅基地的农户沿用无偿使用办法，时点以后享有成员资格的集体成员，可以有偿获得集体所有宅基地使用权。（2）赋予农民宅基地财产权。目前的制度安排下，农民对宅基地只有占有权、使用权、居住权，没有出租权、收益权、转让权、抵押权和继承权。农民不能有偿退出，他们占着宅基地宁愿让其闲置、废弃也不可能还回集体，大量农村房屋破败与村庄空心化与此有关。宅基地不能出租、收益、处置，农民进城时就少了一块可变现的资本。不能抵押、转让，宅基地就无法资本化，乡村投资资金就无从解决。因此，必须赋予宅基地财产权，农民宅基地可以有偿退出，可出让、转让、交易，从事乡村相关产业。（3）对外村人和外来资本的有序开放。没有外来人和外部资本进入就无法活村。

三是宅基地权利与集体建设用地权利的同权。目前的土地权利中，尽管宅基地也属于集体建设用地，但是在权利内涵上，宅基地只能建设用于农民居住的房屋，没有出租、转让和抵押权，随着集体建设改革到位以后，两者的权利差异会更大。因此，在实行集体建设用地与国有土地同地同权的同时，也要实行农村宅基地与集体建设用地的同地同权。在乡村规划、管制和集体组织的权力方面，我国现行的宅基地管理在法理上是政府严格管制，但是面对如此多的乡村主体和农户，管理成本极其高昂，实施效力很差。城乡中国阶段的宅基地管制应该将村庄纳入国土空间规划范围，在村庄规划中，控制和锁定村庄宅基地总量，有关部门的宅基地管理就是总量和规划管制，村内宅基地如何使用和农户之间

的宅基地处置交由村集体组织。

---

[1] 本文作者刘守英系中国人民大学经济学院院长。

经济发展中的市场与政府

唐杰 [1]

“十四五”是我国迈进新时代的第一个五年规划，也是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，城市在其中承担着更为重要的使命。加快城市创新转型是城市高质量发展的方向，而深圳则是创新转型的代表。

一、深圳：充满创新和危机意识的城市

城市的发展是经济学研究的对象，也是社会学和文化学研究的对象。引起我们关注的是深圳独特的城市社会文化和社会经济现象，或者说，仅仅用经济学思维阐述深圳的发展是有缺陷的。深圳是一座基本没有资源禀赋的城市，流动中的移民人口就是这座城市的禀赋，也构成了其特有的社会文化特征。其中最为鲜明的可能是，流动人口或移民，对其要迁往的城市的未来前景会很敏感，这就构成了深圳特有的渗透到骨子里的危机意识。过往40年，深圳遭遇了多次挫折与衰退，引起过无数次关于危机的讨论。2002—2003年是深圳发展史上充满创新和危机意识的时期，其间的讨论引起了深圳人的极高关注，即使说它融入了深圳人的记忆基因中也不夸张。

2002年底，著名网文《深圳，你被谁抛弃？——从“候鸟北飞”看深圳的危机意识》在极短时间内引发了深圳甚至全国的关注。该文以深圳危机开始。

莲花山下，第四届中国国际高新技术成果交易会隆重开幕。今年的高交会多少让深圳人有一点沉重，因为不久前传出消息，在深圳本土发展起来的两大高科技企业——中兴和华为，拟把总部迁往上海！2002年9月16日平安保险于上海宣布，将在陆家嘴金融贸易区投资20亿元建造平安金融大厦，平安保险已经“金蝉脱壳”。媒体披露，招商银行似乎逐步“脱壳”，迁址上海。到2002年9月30日为止，深圳市共引进了751名海外留学人员，这个数字在去年全年引进人才总量283人的基础上已经翻了一番。同期的上海已吸引海外留学人员3万多人；落户的近2000家“海归派”企业，几乎占据了全国“海归派”企业的半壁江山。北京和广州吸引人才的势头也很猛。深圳曾经是中国改革开放的前沿阵地，曾经是中国最具活力的城市，曾经是创造了诸多奇迹的经济特区，曾经是光芒四射的年轻城市，但到现在似乎已黯然失色。自2001年以来，共有数十家券商、保险公司、基金管理公司等金融机构或变更注册地，或以大规模迁移核心业务部门的方式，在上海“安营扎寨”。

作者自问，谁抛弃了深圳？“20世纪80年代，160米高的国贸大厦以‘三天一层楼’的速度创造了‘深圳奇迹’；90年代，383米高的地王大厦又以‘九天四层楼’创造了新的深圳速度。”深圳竞争力下降是因为处在时间和空间的不利地位，但这是深圳被“抛弃”的表面原因，内在原因则是深圳特区在转型过程中表现出的茫然和不知所措。“深圳过去22年的发展更多是得益于政策倾斜和优惠，而没有建立起一个完善的市场经济体系。”深圳国有经济改革迟缓。不敢冒改革的风险，或者担心改革成本太高而不愿“惹麻烦”。据有关统计，“深圳市仍有半数以上的国有企业没有真正放活”。深圳政府部门效率低下。无论是投资方还是普通市民都对目前政府部门的办事效率颇有微词，“有人统计，办一个暂住证要盖11个公章”。此外，深圳治安环境日趋恶劣，且城市环境捉襟见肘。

作者探讨了深圳“迟到的觉醒”。深圳一直笼罩在特区的光环下，一直认为自己扛着“特区”的大旗走在全国改革开放的前沿。“深圳不可能

再有政策优势，地缘优势也有很大的弱化，生活指数、商务成本都比较高，因此必须进一步增强忧患意识和危机感。”“放眼国内外，且不说远处的‘京津唐’和‘长江三角洲’，就在周边，新一轮城市竞争已经打响。……要不了多久，东莞就有可能与深圳并驾齐驱。”上面两段文字出自2002年11月1日《深圳特区报》“学习贯彻市委市政府工作会议精神系列述评之五”，显示深圳当时已经认识到自身存在的问题与危机。

在这篇网文的结尾处，作者写道：“深圳，今夜我把你抛弃。”“深圳人的失落与迷茫虽然没有那么强烈，但却随时溢于言表。在上下班拥塞的路上他们会这么想，在密密匝匝的楼群里他们会这么想，在繁忙的工作中他们会这么想，在视野开阔的莲花山上他们更会这么想……当去上海的朋友打电话过来描述浦东时，我在这么想；当有朋友要去西安发展时，我在这么想；当在深圳的同学朋友聚会热烈谈论上海、北京、广州、苏州时，我不再这么想。深圳，难道今夜我要把你抛弃？莲花山下，依旧车水马龙，流光溢彩。莲花山上，小平同志目光如炬，健步如飞。”

该文发表两周后，2003年1月19日，时任深圳市市长与时年27岁的网文作者进行了对话并表示，只要深圳人自己不抛弃深圳，谁也抛弃不了深圳！“个别干部赞扬声听多了，富裕了，优越了，小富则满，贪图享受。兵法说：骄兵必败，哀兵必胜。我们继续卧薪尝胆、奋发有为、励精图治。”“缺乏忧患意识，老以为自己第一……这样的队伍没有战斗力。用‘抛弃’这个词击一猛掌是件好事！”“光教育不行，还要有体制、机制的保证，政府行政体制要做大的改革和创新。”

此后不久，深圳出现了另一篇网文：《少年深圳说——深圳命运忧思录》，作者署名为老夫，想来也是一位年轻人。与《深圳，你被谁抛弃？》一文有所不同，该文作者更多着墨于坚持敢闯、敢试、敢为天下先的深圳精神，以及加快实现深圳经济转型的内涵与方向。

文中写道，深圳的优势不在于大家津津乐道的增长速度，不在于深

圳的经济总量和排名，而在于这个城市与生俱来的、血液里生生不息流淌着的追求创新的能量和动力。作为中国改革开放的窗口和试验田，过去20年深圳以敢闯敢试、敢为天下先而自豪，以极大的勇气蹚过许许多多的雷区，在价格体制、企业体制、市场体制、政府体制以及资本市场等各方面闯关，创下了数以千计的全国第一，感动了全国，震动了全国，也为全国提供了宝贵的经验和榜样。1999年以后，深圳因趋于保守而使体制创新大大弱化。但深圳的民间创新动力强大，这来源于过去的体制创新，更来源于深圳是个移民城市。全国30多个省区市、50多个民族的人聚集在深圳，岭南文化、北方文化、海派文化在这里交融碰撞，形成了兼容并包、独具特色的移民城市文化，也成长起来一大批本土企业群体，不仅有华为、中兴、招商银行、平安保险这样的企业，也包括一批正在由小变大、由弱变强迅速成长的企业中坚，还有十余万家破茧而出、艰苦创业的中小民营企业，它们形成了一个雁形的企业梯队和良好的企业生态。这些企业从一开始就在市场化和公平竞争的环境中拼杀，具有极强的竞争能力和生存能力。前面有一千条道路，一人走一条，总有一条会走对。深圳是个宽容失败、崇尚竞争的创业沃土，这种创新精神、冒险勇气和专业知识基础决定着深圳的未来。

谈及深圳的衰落，文中讲道，不敢冒一点儿风险，不厌其烦地在一些细枝末节的问题上请示中央，错失了发展机遇，在全国各地加快发展的过程中迅速被边缘化。过去是深圳做了，中央才说；现在是中央说了，别人做了，深圳才做。深圳一位领导曾在一次公开演讲中说道，按部就班地做好自己应该做的事与在贯彻上级领导意图的基础上进行开拓性、创造性的工作相比，后者需要有更大的勇气、更高的智慧和更高层次的牺牲奉献。“冲”“闯”“试”可能会不那么准确，可能会犯错误，但从全局角度来说，敢闯敢试、改革创新、敢于牺牲奉献，是我们的责任所在、使命所在。

这篇文章大胆展望，再干一个20年！

深圳应该向上海学习，眼光盯住的绝不应只是自己的一亩三分地，也不仅仅是长三角和国内，而是利用全球资源发展自己，要有气魄，大手笔不断。深圳土地面积狭窄，所以更应该把眼光放开阔，在深化区域经济合作中增强城市辐射能力。深圳不是一个孤岛，不可能脱离区域的背景发展，特别是在全球化的背景下，经济竞争往往以区域为单位展开，一荣俱荣，一损俱损，所以现在人们更多的是把长三角与珠三角比较。深圳去年（2002年）单位面积产出已达到1.75亿元，在内地是最高的，但香港特别行政区的面积只有深圳的1/2，经济总量却是深圳的4倍；东京的面积也就是2102平方公里，经济总量却占到日本全国的20%，将近8000亿美元。因此，内涵增长的潜力绝对不容忽视。报纸报道一些跨国公司陆续弃走浦东，把生产线搬到苏州甚至安徽；后来又有报道，说苏州也失宠了，跌出“台商推荐投资A类城市”。道理很简单，空间不是无限的，外延发展不是无限的，内涵发展却可以是无限的。最紧要的就是要把厉有为当年提出来的“把‘三来一补’[2]搬出深圳”的决策继续实施下去。在一定条件下，一块土地的承载能力是有限的，低素质的产业和人口超载了，必然要挤出一部分高素质的产业和人才，这是“劣币驱逐良币”的“挤出效应”。所以要腾出资源空间、产业空间和生态空间，发展附加值高的制造业和服务业，提升深圳的集约化发展水平。深圳人有一句话：一个城市才发展了20多年，就开始走下坡路了，就未老先衰了，历史上没有这个规律。如果深圳创造了这个规律，没有别的，只能说明我们自己没本事，没能力。百年前，梁启超作《少年中国说》，为悲观的中国人亮起一盏明灯；希望今日之《少年深圳说》，也能为深圳人亮起一盏信心之灯。正如深圳的“圳”字，有三条大路，条条大路通罗马，上可入天堂，下可入地狱，深圳作为经济特区，要保持对自己的历史使命、目标方向认识上的先知先觉、先人一步。

年轻人充满激情，深圳是充满激情的年轻城市。深圳经济特区40岁了。经历了一次次危机与挫折，深圳现已成长为一座世界级的创新城

市。毋庸讳言，未来的深圳还会遇到挫折与危机，还需要保持独特的危机意识。

二、从数量型转向创新驱动的路径

深圳40年的转型道路不平坦，一路跌跌撞撞、起起伏伏，经历了多个转型期，在摸索中走出了从数量型转向创新驱动的道路。

1. 第一阶段（1979年至20世纪90年代初）：以“三来一补”为代表的工业化

1978年，十一届三中全会做出了改革开放的伟大历史抉择。1979年3月，深圳撤县设市；1980年，毗邻香港的327.5平方公里区域被划为经济特区；1981年，深圳市升级为副省级市。1979年，深圳市本地GDP约2亿元，1992年达到了317.32亿元，年均增长37.4%。1979年末常住人口31.4万，1992年超过了260万人。1980—1985年兴办经济特区之初，深圳具有简单靠优惠政策获利的优势，通过价格改革获取计划经济和市场经济的价格差，史称“套利的年代”。此后，深圳开始了快速工业化和城市化进程。“以外商投资为主、生产以加工装配为主、产品以出口为主”[3] 成为深圳加入全球分工体系最简明扼要的政策主张。深圳重点发展劳动密集型产业，如电子、缝纫、纺织、机械等行业产品以出口外销为主，初步形成外向型的工业发展格局。1979年深圳仅有1家县办企业，员工108人。借助“三来一补”的加工贸易方式，深圳成功嵌入全球电子信息产业链。到1990年底，深圳的企业超过了600家（其中“三资”企业400多家），职工人数达到了10万人，产品品种也从不足10种发展到近千种，构成了以视听产品为主的现代电子工业体系。

2. 第二阶段（20世纪90年代初至2010年前后）：以模仿创新为代表的工业化

1992年的邓小平“南方谈话”，推动了我国对外开放从经济特区向沿海、沿江拓展直至全面开放。特区政策普惠化，推动了深圳向周边地区移动。深圳经济从加工贸易转向模仿创新，凭借模仿形成大规模生产能力初级工业化过程，从而逐步走向模仿创新的生产制造。模仿时代的“山寨”经济现象成为深圳工业化的新特征。不可否认，“山寨”的生命力激发了一种异常灵活的生态系统，成就了供应链，这正是深圳的独特之处。这种对劳动力持续不断的分工使生产力水平得以提高，逐渐形成的产业布局开始被市场认可为最快的效率组合。产业链的精细化分工也让创业成为可能，因为专注在产业链上一个很小的环节，是不需要很多资产的。企业边界大大缩小，专业化企业形成新的商业信誉，信任式的合作形成行规，产业链得以高效率地运作，整个产业的运营成本得以降低。2008年全球金融危机爆发后，国外品牌商大举取消订单，很多企业被迫关闭或转型，加剧了竞争程度，也加快了产业升级的速度。[4]

3. 第三阶段（21世纪初至今）：创新发展和高质量发展阶段

2010年，深圳面临新一轮的转型衰退，接下来的几年超过1.6万家企业离开了深圳，但立志实现“腾笼换鸟”的深圳，“目标不变、力度不减、步伐不停”地持续淘汰转型低端落后产能。在这个阶段，公共研究开发平台、公共信息平台、公共创新服务平台等有效公共产品供给增长很快，与日益强大的企业创新能力相结合，深圳开始走向全球创新的前沿。以新一代信息技术和数字经济为核心的基因测序分析与装备制造、新材料、新能源汽车、显示技术等领域形成了较强的自主创新能力，它们依靠大规模产业技术创新过程，展现了创新活动能力强、集聚水平高、创新速度快的特点，逐步缩小了与国际产业技术前沿的差距。作为创新增长的标志之一，2017年，深圳市知识产权密集型产业增加值合计9184亿元，同比增长13.6%。目前，这一转型过程似乎正在从创新制造向知识创新引领的方向演变。

贯穿于三个转型阶段的深圳手机业升级过程是一个了解深圳经济转型的好案例。目前，深圳手机产量约占全国的一半（全球80%的手机产自中国），市场占有率巨大，聚集了全球最密集、最完善的手机产业链，既有华为、中兴等世界级品牌，也有华星光电等著名产业关联公司，还有22家企业入围中国电子信息百强企业名单，形成了全球手机“一站式”综合配套交易基地。深圳手机产业链从进口零部件组装生产开始，实现了从山寨模仿到自主研发的跃迁。1999年，中国品牌手机厂商市场占有率只有3%，深圳华强北电子市场提供门槛极低的生产配套条件，造就了山寨手机特殊的模块化生产方式。原本完善的手机产业链在深圳被分割，并形成固定流程，由不同的小公司分担，从下游的元器件商、主板集成商、方案商，到模具、组装、贴牌。2002年，以深圳为主体的中国国产品牌手机市场占有率达到了30%。2008年后，深圳本土山寨手机厂商数量开始急剧下降，到2012年只剩400家左右，不到高峰时期的1/10。告别山寨生产模式，深圳手机业开始了追求质量、卓越研发的创新时代。深圳信息与通信产业的发展映射了中国通信从1G（第一代移动通信技术，以此类推）空白、2G跟随、3G绕道突破、4G并行、5G领跑的跨越式发展。进入智能手机时代后，2012年，全球出货量排名前五的手机品牌中，中国智能手机品牌占两席，其中华为年出货量291万台，占全球智能手机出货量的4.01%。2019年，中国智能手机品牌在全球前五名中占据了三席，即华为、小米和OPPO，其中华为年出货量2.4亿台，在全球智能手机出货量排名中位列第二，占全球出货量的24.87%。截至2018年，在通信企业5G标准必要专利（SEP）声明量排名中，华为和中兴发布5G声明专利3999件，占比26%。深圳当之无愧地成为全球手机产业制造和创新的中心。

在深圳，这种持续上台阶的经济转型和产业升级过程，被形象地称为“爬锅底”策略[5]。埋锅造饭是农耕文明时代的标准生活方式，“灶”字从象形文字演变而来，火在土上燃烧，锅在火上被炙烤。“爬锅底”策略实在是太形象、太智慧了。深圳的工业化过程从初期

低层次起步进入全球分工体系，这是一种无奈的开始，而逐步向上攀缘是必然选择。离开炙热的锅底，才能走上自在、自为、自主的发展道路。在现实中，深圳大批创业创新企业的成长，演绎出一幅幅奋勇攀登的壮丽画卷，也构成了相关产业的相关生产环节向深圳聚集的过程。长达40年的演进构成了深圳独特的、发达的、高度细分的、极复杂的网络化分工体系，构成产业链协同分工效应。因分工深化而带来的进一步产业扩张和创新，使产业升级成为可能。[6]

习近平指出，我国一直存在着科技成果向现实生产力转化不力、不顺、不畅的痼疾，其中一个重要症结就在于科技创新链条上存在着诸多体制机制关卡，创新和转化各个环节衔接不够紧密。就像接力赛一样，第一棒跑到了，下一棒没有人接，或者接了不知道往哪儿跑。要解决这个问题，就必须深化科技体制改革，破除一切制约科技创新的思想障碍和制度藩篱，处理好政府和市场的关系，推动科技和经济社会发展深度融合，打通从科技强到产业强、经济强、国家强的通道，以改革释放创新活力，加快建立健全国家创新体系，让一切创新源泉充分涌流。[7]

一直以来的说法是，深圳建市之初只有两个工程师。经过数十年的发展，截至2018年底，深圳GDP从不到2亿元增长到2.4万亿元。PCT（专利合作协定）等国际专利申请量18081件，连续15年居国内各城市之首，总量超过英国、韩国和新加坡，用40年成长为国际创新之都，堪称是一个奇迹，而背后的原因和路径值得解读。[8] 深圳无疑是推行改革开放最为系统的特区，市场化改革贯穿深圳40年发展的全过程。深圳创新的基因隐藏在市场化的进程中，早期集中改革动能，着力构建市场经济体系，把资源配置方式转向市场主导，包括鼓励兴办私营企业、引进外资、进行土地和住房制度改革、建立证券交易所等，这些看似与创新没有直接关联的改革措施，后来成为深圳走向创新的重要制度基础。计划经济年代，人的能动性被束缚在各种条条框框中，就像当时的广播体操呈现的图景，所有人动作整齐划一，仅仅在第八节跳跃运

动时能看到某些有能量的人比其他人蹦得高那么几厘米。深圳的市场化进程给那些高能级的人提供了发挥的机会，那些能在第八节跳跃运动中比别人蹦得高的人选择了深圳。深圳创新秘诀里很重要的一条在于：深圳是中国第一个把创新从纯科研的活动转变成为经济活动的城市。[9] 长期以来，高度行政化科研系统掌握了创新的话语权、资源配置权、创新活动的评价权，是科技、经济两张皮的根源。市场化使企业家成为创新的组织者和领导者，创新投入产出效率高，企业在市场竞争中有优势，创新就会成为一种蜂聚和蜂聚扩散的现象。创新引来了更多的创新，成功的企业带动了更多企业走向成功。[10]

三、卓越的创新源于市场竞争，发达的市场经济源于持续系统的改革

党的十九大提出要加快完善社会主义市场经济体制。经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，[11] 实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。这一指导原则丰富、深化和系统化了1992年党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的改革目标。高尚全指出，近40年的改革开放历经“目标探索”、“框架构建”、“体制完善”和“五位一体的全面深化改革”四个阶段，推动了整个国家从以阶级斗争为纲向以经济建设为中心、从计划经济向市场经济、从闭关锁国转向全方位开放、从人治走向法治、从贫穷落后转向小康五大转变，国家和社会面貌发生了翻天覆地的变化。[12]

1997年3月，国家体改委组织调查组到上海和深圳两地进行调查。在向国务院提交的《关于上海、深圳建立社会主义市场经济体制进展情况的报告》中，他们指出：在新体制建设方面，两市都走在全国的前面。深圳市作为改革开放以来新兴的城市和经济特区，在建立市场经济体制方面起点较高，新体制的框架已初步形成，提供了初步建立社会主

义市场经济体制框架的范例，值得借鉴学习。[13] 需要强调的是，深圳在20世纪90年代对社会主义市场经济体系建设的讨论不是孤立发生的，而是中国渐进式市场化改革实践的产物。张卓元系统回顾了1987—1988年我国在经济体制规划中就改革方向和配套改革内容所进行的广泛讨论，[14] 并对后来20年的改革持续深化的进程产生了深远的影响。

习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话，深刻全面地总结了我国采取渐进式改革的方式，以及建立起社会主义市场体系的历程。讲话指出：40年来，我们解放思想、实事求是，大胆地试、勇敢地改，干出了一片新天地。从实行家庭联产承包、乡镇企业异军突起、取消农业税牧业税和特产税到农村承包地“三权”分置、打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略，从兴办深圳等经济特区、沿海沿边沿江沿线和内陆中心城市对外开放到加入世界贸易组织、共建“一带一路”、设立自由贸易试验区、谋划中国特色自由贸易港、成功举办首届中国国际进口博览会，从“引进来”到“走出去”，从搞好国营大中小企业、发展个体私营经济到深化国资国企改革、发展混合所有制经济，从单一公有制到公有制为主体、多种所有制经济共同发展和坚持“两个毫不动摇”，从传统的计划经济体制到前无古人的社会主义市场经济体制再到使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用……使改革开放成为当代中国最显著的特征、最壮丽的气象。[15]

从改革进程看，深圳进行系统化改革探索的意义在于，服从一个更加广阔的制度变迁过程，比较早地探讨相关配套改革，寻求渐进的阶段性改革目标，逐步深化，用较低的社会成本将多个次优的局部改革串联起来，累积产生阶段性、梯次性的制度变迁结果。在现实中，市场经济是一个有效激励和信息有效集合的制度体系，其复杂程度远超传统的计划经济体系。利用关键性改革带动多项改革，创造体制变革的多米诺骨牌效应，使改革先易后难，由浅入深。改革越深入，配套要求越高，渐进式改革的难度也许会增大；但也存在另一种情况，即改革初期因配套

条件不充分，一些改革措施难以实施。随着改革的持续深入，一些难度很大的改革措施会因为配套条件相对成熟而可以付出较低的代价予以实施。改革能使广大人民群众受益就会有动力，就能够以试错方式，自上而下和自下而上，多层次、多角度、网络状实现市场经济机制对计划体制的梯次替换，其中离不开中央政府和地方政府对改革政策和措施的设计与推进。[16]

在深圳，一项具体的改革开放措施往往能引起连锁性制度创新，这方面有一个典型例子，那就是引入沃尔玛带动了物流与金融业创新改革。[17] 沃尔玛曾经是全球最大的连锁零售企业，20世纪90年代初就实现了以通信卫星为核心，对全球销售信息即时管理。在深圳乃至全国还不存在连锁商业形态时，引入沃尔玛是否会产生对中国商业的垄断引起了广泛的关注。沃尔玛进入深圳引起了市场轰动，也激发了学习沃尔玛全球采购体系的热情。进而是沃尔玛全球采购大会在深圳举办，后来就是沃尔玛的全球采购中心设在深圳，深圳开始了解并规划现代物流产业发展。深圳成为全球发达的物流城市的发展过程，就是不断强化在全球分工体系地位的过程。深圳银行业与沃尔玛诞生了最早的购物卡，开创了我国全面“卡”消费的时代。1996年8月，沃尔玛在深圳开设了第一家沃尔玛购物广场和山姆会员商店，不出10年，沃尔玛在中国内地已经开店160余家。先是少数先行者模仿沃尔玛构建连锁超市，而后是中国商业企业开始了全面规模化连锁经营，从根本上改变了计划配给型的传统商业体系。

四、法治是发达的中国特色社会主义市场经济的基础

习近平总书记在党的十九大报告中指出：推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治；建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法，深化司法体制综合配套改革，全面落实

司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义；加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。

从传统社会的人治走向社会主义法治是改革的核心目标之一。在现实生活中可感受到的转变是遇到问题找市场，而不是找市长。市场经济的本质是一组复杂且有序的合约体系。任何市场交易都能够依照依法约定的合约得到执行，不论是有形的商品还是无形的知识产权，无论是有价证券还是高楼大厦，无论是劳务合同还是投资合同。试想一下，行政权力介入一个具体的合约执行过程可能产生的结果，一定不是一件合约的失效，而是会诱发更多的“搭便车”的行为，市场也会失去在资源配置中起决定作用的功能。在《共产党宣言》中，马克思和恩格斯指出：“资产阶级除非对生产工具，从而对生产关系，从而对全部社会关系不断地进行革命，否则就不能生存下去。反之，原封不动地保持旧的生产方式，却是过去的一切阶级生存的首要条件……资产阶级在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”[18] 诺思（North, 1981）同样强调了制度变化而不是技术变化是经济增长决定因素的观点。在论及国家作用时，他强调国家在推动经济增长中的作用，不是简单的自由放任，国家需要承担起有效、公正的契约执行者的角色，要能够保证产权的有效性和合约的依法执行。国家政权强制力是由人来行使的，若不能防止权利行使过程中产生的谋利行为，就会出现以牺牲社会利益为代价的悖论。[19] 在现实的改革过程中，依法进行改革，用法律固定改革成果，不断修改完善构成中国特色社会主义市场经济体系的法律框架，规范经济行为，防止行政权力的不当使用和滥用，是深化改革的重要内容。

1987年12月1日，深圳会堂内举行共和国历史上首次土地拍卖会。[20] 拍卖一直是资本主义经济的概念，现在却被堂而皇之地作为社会主义经济体制改革的重要内容讲了出来。这项改革与1982年版的《中华人

民共和国宪法》第十条第四款明文规定的“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”的精神是冲突的，但拍卖并非是违法行为。深圳于1982年开始实施《深圳经济特区土地管理暂行规定》，规定城市土地限期使用和按年收取土地使用费。在“第一槌”拍卖活动前五个月，深圳通过了《深圳经济特区土地管理体制改革方案》，奠定了地方法规的依据。随之而来的是，广东省人大常委会通过了《深圳经济特区土地管理条例》，并定于1988年1月3日正式实施，法规确定了特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度。三个月后的4月12日，第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》第二条内容为：“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”一项改革先由地方性规章予以支撑，而后上升为省级立法，并直接推动了宪法修改，为全面实行国有土地使用权有偿让渡的重大改革提供了根本的法律依据和保障。

事实上，渐近式改革由双轨制开始，以双轨引入市场机制并以增量方式逐渐取代计划经济体制。当时的土地使用采取双轨运行，一部分土地照规定有偿使用，而另一部分则依然是计划经济体制式的无偿划拨。值得一提的是，当时无偿划拨方式占土地使用的大部分。很显然，土地使用双轨制实施得越久，“搭便车”的行为就越严重，加快推进全面土地有偿使用的改革，就是堵塞行政权力可能被滥用的制度漏洞，也是依照供求关系对稀缺土地定价的市场经济的基本要求。

周元春以《154束法制阳光耀鹏城——深圳市人大常委会13年立法扫描》为题，总结了深圳取得立法权以来的法治化进展。[21] 13年来，深圳市人大常委会共制定颁布了154项地方性法规，包括特区立法132件，较大市立法22件，现行有效的137件，有关市场经济和改革开放方面的立法占立法总数的70%以上，为建立和完善社会主义市场经济体制提供了法制规范；在全国率先立法的法规中具有创造性的占1/3。这些法规为深圳的改革、创新和未来发展加装了一个个动力强劲的加速

器。

时间跨越到2020年7月1日，深圳市人大常委会网站公布立法已经上升为369件，其中修改、修正过的立法为225件，一项立法平均8~10年就会修改或是修正，并随经济发展和立法体系变化决定法律的废止（截至目前废止件数为27件）。通常情况下，立法件数决定了法制体系覆盖的经济社会活动范围，而法律的修正与修改决定了法治化的水平。

知识产权规模、质量水平快速提升是深圳走向创新增长的显著标志。

一是深圳的专利优势系数为2.5，深圳单位产出中创新份额处于全国领先地位。[22] 2019年，深圳国内专利申请量为261502件，占全国专利申请总量的6.23%。其中，发明专利申请量82852件；专利授权量166609件，占全国专利授权总量的6.73%。

二是深圳专利技术具有比较明显的国际竞争力。2019年，全市PCT专利申请量17459件，占全国的30.7%；智能制造业PCT专利申请量增长较快。深圳、北京等10座城市当年的PCT专利公开量为37003件，其中，深圳占比近50%。深圳在美、欧、日、韩等国家和地区的发明专利公开量分别为7308件、7636件、897件和988件，以较大优势位居全国各大城市第一。

三是深圳既有专利具有较高市场价值。2019年，深圳专利权质押登记涉及专利1063件，平均每件专利质押金额305万元，质押金额1亿元以上的有7件。截至2019年底，深圳有效发明专利138534件，维持年限5年以上的发明专利所占比例超过85%。

四是企业作为创新主体的地位显著，职务专利申请量占全市专利申请总量的91.2%。

2018年12月27日，深圳市第六届人大常委会第二十九次会议正式表决通过《深圳经济特区知识产权保护条例》，2019年3月1日，该条例正

式施行，《条例》从建立知识产权合规性承诺制度、设立行政执法技术调查官制度、构建违法行为信用惩戒制度等方面进行创新性制度设计，构建与深圳创新发展相匹配、与国际通行规则接轨的知识产权保护体系。2018年12月26日，深圳市首个国家级知识产权保护中心——中国（深圳）知识产权保护中心也正式揭牌。这是深圳知识产权保护立法执法史上翻开的崭新一页。早在2005年，深圳就制定了具有规章性质的《深圳市知识产权战略纲要（2006—2010）》，通过“国家知识产权试点城市”验收，开始创建“国家知识产权示范城市”。2006年，市政府以规范性文献方式公布了《深圳市知识产权指标体系》，制定了评价地方知识产权发展状况的22项量化指标。同年7月，深圳市人大牵头成立了由十多个部门参加的《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定》立法起草小组，2008年通过实施。2017年，深圳市政府出台了“知识产权保护36条”。2007年，深圳市知识产权局处理各类知识产权案例191宗。2009年，成立中国（深圳）知识产权维权援助中心，案值2351万元。深圳海关查获侵权案件762宗，案值逾人民币1.2亿元。同年，深圳PCT国际专利申请量达到了3800件。2019年，深圳两级法院共审结知识产权类案件41031件，同比增长49%，其中民事、刑事和行政案件分别为40557件、467件和7件，结收案比达到97.3%。[23] 在深圳，众多中小企业在严格的知识产权保护执法中获益与成长，其中包括著名的华为与中兴通信公司。

2002年，我国IT领域出现过一次要不要采用严格的知识产权保护制度的争论，恰逢此时，华为公司遭遇了被侵权的案例，一时间指责华为成为舆论的热点。2004年12月，深圳市南山区法检两院经过详细调查取证，最终判决华为胜诉。2005年5月，深圳市中级人民法院做出华为胜诉的终审判决。[24] 这次判决对我国正在蓬勃兴起的IT产业在法治轨道上健康成长，产生了重要影响。比如，2001年，深圳市罗湖区人民法院依法判决了一起涉及侵犯中兴通讯商业秘密案，涉案的买卖双方均被判刑入狱。经广东省科技评估中心评定，被侵权技术的无形资产评估值

为人民币4664.5万元，技术许可使用费的评估值为204.5万元。

总之，市场公平竞争需要有完备的法制支撑，这是政府应当提供并尽可能充分供给的公共产品。以此为准，划清政府与企业、政府与市场的权责边界，致力于培育不断完善的法治化的社会主义市场经济体系，保护公平竞争，激励创新。坚持市场是主导，企业是主体，企业家为核心，法治是基础，政府是保障的理念，虽然这需要经历一个漫长的过程，但可能是避免改革走回头路的最有效办法。

五、以创造综合发展环境为核心的转型升级政策

2010年以来，深圳经济产业结构出现了深刻变化，在度过新一轮转型衰退后，经济增长从高速度转向了高质量，生产方式从以山寨模仿为主转向以创新制造为主。深圳人均GDP五年增加1万美元，达到2.4万美元，每平方公里产出GDP 8亿元，财政收入达2.8亿元，均居全国大城市首位；工业增加值率五年提高4.9个百分点，地方一般公共预算收入年均增速是GDP增速的1.8倍；居民人均可支配收入、最低工资标准、最低生活保障标准均居全国领先水平；制定实施了生物、互联网、新能源、新材料、文化创意、新一代信息技术、节能环保七大战略性新兴产业规划政策。深圳成为中国大陆新兴产业规模最大、集聚性最强的城市，产业总规模近2万亿元，新兴产业年均增长20%以上，增加值占GDP比重超过35%，对经济增长的贡献率接近50%。深圳还前瞻性布局航空航天、生命健康、机器人、可穿戴设备和智能装备等未来产业，国家级高新技术企业4742家，五年新增3698家；万元GDP能耗、水耗，化学需氧量、氨氮、二氧化硫排放量都显著下降。创新能力有了明显提升。全社会研发投入占GDP的比例达到4.02%，五年翻番；建成了国家超级计算深圳中心、国家基因库和大亚湾中微子实验室，国家级、省级和市级重点实验室、工程实验室、工程研究中心和企业技术中心等创新

载体累计达1107家，是前30年总和的3.6倍；IT领袖峰会和BT（生物技术）领袖峰会等成为促进创新创业的重要平台。[25] 其中，2011年制定并开始实施一项支持新一代信息技术的五年规划，到2016年取得了圆满成功。五年时间，新一代信息技术产业增加值翻番，达到4052亿元，到2019年已经超过了6500亿元。2019年，该产业的国内发明专利公开量达43273件，截至2019年底，有效发明专利量为65460件，发明专利公开量居第二位，仅次于北京。[26]

2010—2015年，深圳经济转型，实现了新一代创新产业对传统模仿型产业的替代。其中，新一代信息技术产业的崛起做得很成功的原因是多方面的。一是从经济转型的理念看，深圳比较早地提出了有质量的稳定增长的转型政策主张，经过多轮转型实践，深圳上上下下对走创新转型道路的认识已经比较统一，行动比较自觉。二是对转型过程中如何发挥市场、企业与政府作用有比较清楚的认识，在以改革创新推动经济转型与产业升级方面有了比较丰富的实践和成功经验。比如，1987年的《深圳市人民政府关于鼓励科技人员兴办民间科技企业的暂行规定》，1994年深圳市科技局颁布的《深圳市技术入股暂行规定》和《深圳市技术分红暂行规定》，使刚刚起步的深圳有了很强的人才吸引力。再比如，深圳依国际惯例最早建立了无形资产评估事务所并推出管理办法，对吸引外商直接投资和解决创新形成的无形资产入股障碍都有很好的效果，民营高科技企业也因此蓬勃发展，等等。

深圳新一代信息产业政策的主要内容是：实现政策目标，突破关键技术，强化自主创新，优化发展环境，促进产业融合。具体来讲，就是在组织方式上集中政府资源，如设立新兴高技术产业发展领导小组和具体办事机构，统筹各部门资源。从2011年起，深圳市连续5年投入25亿元设立专项资金用于资助新一代信息技术产业的核心技术攻关，促进创新能力提升、产业链关键环节培育和引进、重点企业发展、产业化项目建设等。在使用方式上，提升创新能力，鼓励科学发现与产业化应用，

加强公共技术服务平台建设，增强共性技术研究开发与应用示范；鼓励创新成果产业化和知识产权化、标准化战略；鼓励符合条件的企业申报科技型中小企业创新项目，优先将其纳入创新型产业用房和土地利用年度规划；支持企业、高等院校和科研机构合作培养博士后人才；支持深圳企业参加电子信息通信等领域的国际知名展会和会议，支持在深圳举办高水平、国际性的新一代信息技术会议；支持新一代信息技术产业联盟提供重大公共技术研发，鼓励和支持发展相关行业协会、中介机构、产业发展研究、政府决策咨询等产业服务性工作。

尽管对这一时期深圳的转型政策进行系统性评价还为时过早，但也可初步判断，深圳的转型政策是带有明显时代特点的混合型政策，即适度集中政府行政资源，支持市场整合，引导企业进行创新转型。当然，相对于2000亿元规模且正在滚动成长中的产业来说，每年5亿元的政府财政支出可以说是杯水车薪。政府对转型政策能够成功的信心应当来自政府可以洞见到个别企业不易察觉的禀赋优势信息，并通过产业政策方式支持特定产业的发展。徐林（2018）认为，产业政策应当被定义为针对特定产业实施的可能改变市场发展轨迹的产业支持或限制措施，这些措施要么基于行政权力的干预，要么基于公共资源的选择性或歧视性配置。通过市场化改革改变原有资源配置扭曲导致的产业发展或结构升级加速，不能被视为产业政策。政府的产业政策应当更多强调功能性，要针对产业升级和提升竞争力的普遍性薄弱环节。在市场主体不愿意配置资源或难以形成合力的情况下，政府要发挥组织协调作用，并投入资源予以扶持。在市场主体愿意配置资源的领域，政府要尽可能营造好的激励政策和环境，更好地发挥竞争政策的作用，鼓励市场公平竞争下的强者胜出。很显然，这是深圳投入25亿元财政资金、连续5年滚动能够取得成效的关键。

深圳转型升级政策能够取得成功，与政府和创新网络建设关系也很密切。新技术早期阶段，知识的隐性程度高，公司和个人在很大程度上受益于地理邻近因素。[27] 空间上的邻近性，企业间交流的便利性有

利于隐性的知识传播，从而推动创新。推动产业集群建设，构成以大企业为核心的海量中小企业群落，当然也有助于生产和技术网络由疏而密，分工精细，营造出良好的创新氛围。

罗默通过对知识双重性的界定，为内生增长理论奠定了基础。[28] 政府用于研究开发的公共支出以及适宜的知识产权政策会提高社会公共知识存量，推动创新转型。政府采取有效的措施促进知识流动，创造和扩大知识公地就成为加速创新增长的重要政策措施。[29] 从此意义上说，深圳转型政策的有效性与创办公共研发机构和共有知识共享有很大关系，看似嘉年华的IT领袖峰会则发挥了重要的新思想交流碰撞的实施与验证作用。[30] 事实上，从研发投入的结构看，我国政府研发投入占全部研发投入的比重只有20%左右，与美国有10个百分点左右的差距，这说明我国政府在基础研究方面的研发投入力度大大弱于美国等发达国家，需要进一步加强，以增强我国技术创新的原动力。

菲利普·阿吉翁认为，政府产业政策有效的前提条件是，产业竞争不能破坏而是要宜于推动竞争，典型的表现是，政府不能以“挑选赢家”的方式来推行产业，这不仅会造成典型的俘获和寻租风险，而且会因破坏了市场竞争而造成资源配置的扭曲。[31] 因此，产业政策与竞争政策的融合是至关重要的。在罗德里克看来，产业政策能否有效是观察一个政府与企业以市场为纽带的合作过程。[32] 政府既不是高高在上且高瞻远瞩的独立的政策制定者，也不是被特定产业利益集团俘获的租金设置者；政府对特定的产业既要予以支持，也要设定可度量的绩效指标；最后，产业政策的公开透明是重中之重。

相对于以上对深圳转型政策有效性的理论分析而言，《经济学人》杂志对珠江三角洲的转型调查更加细致，更加具有微观经济的基础。[33] 在这篇特别报道中，深圳，一个移民城市，一个曾经以模仿闻名的地区正在形成世界级的创新集群，从劳动密集型工厂迅速转向先进的制造业、机器人和基因领域。华为和腾讯是中国最具价值和创造力的两家

跨国公司。研究深圳创新的最佳方法，就是通过创业企业的眼睛来审视创新。人们曾普遍认为中国企业没有创新能力，那是个错误，需要重新审视。中国创新企业一直在向价值链上方移动，从完全依赖进口技术及零件组装走向创新。模仿者退场，创新者常在。深圳吸引着许多热衷于开发新制造方式的企业家，将整个三角洲转变为一个先进的制造集群。深圳改写规则的方式是拥抱开放创新。在西方，企业的创新通常是一种隐秘的自上而下的事情。在深圳，模仿生产正在演变成一个由协作、快速学习的供应商和工厂生产协同的强大的生态体系。任何人都可以带着一个想法来到深圳，以合理的价格进行原型设计、测试、制造并将产品推向市场。深圳已成为世界五大企业家之都，成为全球硬件和制造业创新中心。在硅谷开展的创新已经无法与深圳制造者的生态系统匹敌。

本文以“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”作为结语。深圳深刻而持续的改革开放过程，建立起了法治化的、比较发达的社会主义市场经济体系，比较好地发挥了政府作用，转型升级政策取得了很大成功。但是这种成功的背后还有若干尚待深入破解的偶然性。确切地说，深圳支持新一代信息技术产业发展等系列政策取得了成功，并不意味着同样的做法在其他产业也会取得成功。从实践角度看，深圳也采取过支持汽车产业发展的政策，但并不很成功，广州则是一鸣惊人。深圳也曾经制定了生物医药产业发展政策，但相对于长江三角洲地区仍具有相当大的差距。即使是在新一代信息技术领域，深圳距离北京也还有很大差距。这似乎说明，政府产业政策有效性存在着客观的约束条件，这种条件可能表现为，产业政策的成功源自具备了产业发展的条件，而这种条件又可能源自创新集聚优势的动态比较。当对比深圳与广州、上海在IT产业、汽车产业以及生物制药产业的政策文件时，我们会很惊讶地发现，其中的差距并不显著，实施效果却大不相同。因此，我们可能需要考虑的是，产业政策实施是以企业活动为基础，以现实的产业分工方式为前提。一个地区形成的产业集群会产生自我强化的优势。政府产业政策的有效性决定于市场选择，而不是决定于政府意愿。深圳转型升级植根

于“三来一补”、山寨模仿的产业链的土壤，在与北上广的市场经济发育水平大致相同的水平上，也会演化出不同的产业转型升级的路径。同样是更好地发挥政府作用，在推进转型升级领域也会形成相同产业的绩效差别，换句话说，北京政策成功的产业，深圳可能不成功，这应当是一个必然的结果。因此，从更一般意义上说，有效的产业政策应当随着产业创新要素聚集的动态变化而变化，有效的政府行为是支持配合企业和产业技术与组织方式的变化，而不是成为主导者。同时，政府行为应当转向更具一般意义的经济发展政策，其中人才政策、知识产权政策、有效的市场公平竞争政策，特别是鼓励知识溢出性政策都具有重要的作用。有关政府与企业的关系，政府的前瞻性，产业组织方式，网络化创新形式，这些问题仍然需要更多的深化研究。

---

[1] 本文作者唐杰系深圳市原副市长，哈尔滨工业大学（深圳）经管学院教授，深圳高等金融研究院湾区发展与中国经济研究中心学术主任。

[2] “三来一补”的全称为：来料加工，来料装配，来样加工和补偿贸易。

[3] 李灏。李灏深圳工作文集[M].北京：中央文献出版社，1999.

[4] 陈潇潇. 深圳：中国硅谷？[J].商业周刊中文版，2015（1）.

[5] 中国企业家协会名誉会长李德成提出，深圳的高新产业发展采取的是“爬锅底”策略，即从低层次起步进入跨国公司的全球分工体系，逐步向上攀缘。深圳目前的实际表明，经过十几年的努力，第一步的目标已基本实现，现在深圳需要加快迈出第二步，实现从单纯的加工制造向加工制造与研发设计相结合转变。参见：金融办公室近期单位[EB/OL].[2003-07-08].http://news.sina.com.cn/c/2003-07-08/0925340826s.shtml。

[6] 唐杰，等。深圳经济增长的理论研究[J].中国经济特区研究，2010（1）.丹尼·罗德里克发现，发展中国家可能因加入经济全球化过程而受损。一是全球价值链促进了生产技术趋同，高技能劳动力的增加值份额有所提高，低技能劳动力的份额有所下降，发展中国家会失去劳动廉价且密集的优势。二是一个国家（经济体）产业内部和产业间分工过于简单，产业链过短，不能在多层次、多环节复杂生产过程中获益，成为低增加值的产业链。参见：丹尼·罗德里克。新技术、全球价值链与发展中经济体[M].//吴敬琏。比较。北京：中信出版社，2019(1).

[7] 习近平. 在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上的讲话[M].北京：人民出版社，2014.

[8] 周路明。中国创新的“深圳功夫”是怎样炼成的[EB/OL].[2019-09-11].http://www.sieia.org/index/index/details.html?id=426.

[9] 朱丽亚。从急功近利到四个90%[N/OL].中国青年报，[2006-03-20]. http://zqb.cyol.com/content/2006-03/20/content_1338415.htm. 90%以上研发机构设立在企业，90%以上研发人员集中在企业，90%以上研发资金来自企业，90%以上职务发明专利出自企业。这表明，深圳市以企业为主体的自主创新体系基本形成。“有这样的体系，再假以时日，深圳一定会笑傲世界！”

[10] 约瑟夫·熊彼特。经济发展理论[M].何畏，易家详，等，译. 北京：商务印书馆，1990. 查特吉等人讨论了创新集聚的发生与影响。产业集聚的意义在于企业家活动会产生溢出效应，溢出效应在区域内会是非线性的，企业家在集群内会相互受益。也就是说，200名企业家能创造出比100位企业家多两倍以上的收益，或者是一个特定产业部门可能不成比例地创造出更多的新成员。企业家精神和创新因素集中对于创业集聚特别重要。2011年，硅谷占美国风险投资总额的40%，波士顿和纽约各占约10%，远高于这几个城市占美国人口的比重（11%）。VC（风险投资）与专利高度集中可以说是互为因果。参见：A.Chatterji,E.L. Glaeser, W.R. Kerr. Clusters Of Entrepreneurship And Innovation，http://www.nber.org/papers/w19013。

[11] 2020年3月30日，中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》指出，完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求，是坚持和完善社会主义基本经济制度，加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。《意见》明确了要素市场制度建设的方向及重点改革任务，并就扩大要素市场化配置范围、促进要素自主有序流动、加快要素价格市场化改革等做出了部署。

[12] 高尚全。中国改革开放四十年：回顾与思考[M].北京：人民出版社，2018.

[13] 张思平，高兴烈。十大体系：深圳社会主义市场经济体制的基本框架[M].深圳：海天出版社，1997.

[14] 张卓元以《改革开放40年始终沿两条主线展开》为题，系统回顾了1987年10月至1988年6月国家经济体制改革委员会组织相关课题组就我国中期（1988—1995）经济改革规划纲要进行研究的过程，在上百位经济学家对改革规划纲要进行比较的研讨会上，形成了三种有关配套改革的意见。参见：张卓元。改革开放40年始终沿两条主线展开[EB/OL].[2018-07-04].http://industry.people.com.cn/n1/2018/0704/c413883-30124744.html。

[15] 习近平. 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[M]. 北京：人民出版社，2018.

[16] 唐杰，蔡增正。渐进式改革的博弈分析[J].南开经济研究，2003(04)：28-35.

[17] 李德成。向沃尔玛学习[J].中国商贸，2014（19）.

[18] 马克思，恩格斯。共产党宣言[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局。北京：人民出版社，2015.

[19] 道格拉斯·诺思。经济史中的结构与变迁[M].陈郁，罗华平，等，译。上海：上海人民出版社，1994.

[20] 深圳1987年土地拍卖，“第一槌”推宪法修订[EB/OL]. 南方日报，[2010-09-06]. http://news.sohu.com/20100906/n274737502.shtml.

[21] 周元春.154束法制阳光耀鹏城——深圳市人大常委会13年立法扫描[J].人民之声，2005（9）.

[22] 本文专利优势系数的含义为专利占比与GDP占比的比值，即深圳授权专利占全国授权专利的比重除以深圳GDP占全国GDP的比重，以这个结果作为一座城市或一个地区相对于全国经济增长中的创新优势。

[23] 深圳中院发布2019知识产权司法保护状况白皮书[EB/OL].[2020-04-22]. http://www.sznews.com/news/content/2020-04/22/content_23085195.htm.

[24] 华为沪科案终审裁决，历时两年半华为终胜诉[EB/PL]. 东方早报，[2005-05-24]. https://tech.sina.com.cn/it/2005-05-24/0849615669.shtml.

[25] 数据来自2015年深圳市《政府工作报告》。

[26] 深圳市人民政府关于印发深圳新一代信息技术产业振兴发展政策的通知（深府〔2011〕210号），2011年12月29日，http://www.gov.cn/zhengce/2016-02/18/5043037/files/82024f082 d7145b79e2995652dab79bf.pdf.

[27] Audretsch D B，Feldman M P．Innovative clusters and the industry life cycle [J]．*Review of Industrial Organization*，1996，11:253-273．

[28] Romer,P.M. Endogenous Technological Change[J].*ournal of Political Economy* ,1990,98（5）S71-S102.

[29] 迪恩·贝克，阿尔琼·贾亚德夫，约瑟夫·斯蒂格利茨。创新、知识产权与发展：面向21世纪的改良战略[M]//吴敬琏。比较。北京：中信出版社，2018（6）.

[30] 2010年IT领袖峰会推动深圳率先出台互联网产业振兴发展政策。2011年，峰会呼吁互联网立法。2012年峰会有来自全国近千名听众齐聚深圳，逾百家媒体约300名记者现场深度报道，并广泛征集对拟出台的《深圳经济特区互联网信息服务安全条例（征求意见稿）》的意见。2016年峰会主题为“IT·智能·共享”。2019年峰会聚焦5G和人工智能，对深圳发展数字经济、共享经济，推进智慧城市建设产生了重要影响。

[31] 菲利普·阿吉翁．寻求竞争力：对中国增长政策设计的启示[M]//吴敬琏。比较。北京：中信出版社，2014（5）.

[32] 丹尼·罗德里克。新技术、全球价值链与发展中经济体[M]// 吴敬琏。比较。北京：中信出版社，2019（1）.

[33] 《经济学人》杂志2017年4月8日长篇特别报道《皇冠上的宝石》。

聚力于非资源性实体部门，迈进高收入安全区

张文魁 [1]

从2021年开始，我国将实施“十四五”规划，并在全面建成小康社会之后的新起点上，向2035年基本实现社会主义现代化的征途迈进。本文认为，在这个关键时期，我国应该吸取一些曾处同样发展阶段的国家的经验教训，通过深度改革开放，把建设一个较高生产率的非资源性实体经济部门作为工作重点，力争在2035年之前，迈入以人均GNI（国民总收入）衡量的高收入国家的安全区。

一、俄、土、韩等国从高收入“降级”的教训

我国人均GDP在2019年首次站上1万美元的台阶，达到10276美元，人均GNI为10410美元。按照世界银行划分标准，当年高收入门槛为人均GNI高于12375美元，我国离高收入门槛只差约2000美元。尽管人均GNI并不是一个很完整、很综合、很准确的发展指标，更不能反映低收入阶层的真实生活，但大致体现了发展水平。由于绝大多数国家人均GNI与人均GDP的差异非常小，考虑到数据的可得性，本文有时也会以后者代替前者来进行有关分析。

我国人均GDP在21世纪前10年快速上升，于2001年首次突破1000美元，到2011年则突破5000美元；即使在全球金融危机后的几年里，也稳健上升，到“十二五”末的2015年，首次超过8000美元。不少人一度预测，我国在“十三五”后期就可成为高收入国家。不过实际情况是，自2015年以来，我国人均GDP的升势趋缓，由快速上升变为平稳上升，同

时人民币汇率也出现了更大幅度的双向波动。

其实这种情形并非我国独有，许多国家在接近高收入门槛时也有过类似经历，更有一些国家，已经进入了高收入行列，但没过几年又滑落下来，或者在触及高收入门槛时突然退却，后来还拉大了与高收入门槛的距离。这些国家“降级”的教训，值得我们认真分析。

俄罗斯就是这样一个例子。该国2012年的人均GNI跨过世界银行12615美元的高收入门槛，正式成为高收入国家。当时，许多人对俄总统普京提出的2020年实现人均GDP 3万美元的目标充满信心。但是俄罗斯在高收入的队列里只站了三年，2014年人均GDP开始下降，2015年滑落到高收入门槛之下，直到2019年还在“降级”中。

土耳其的人均GDP在2013年达到1.25万美元，几乎触摸到当年的高收入门槛，可以说是一个准高收入国家。但是从2014年开始，其人均GDP掉头向下，2018年降到1万美元之下，2019年仅仅略高于9000美元，离高收入门槛更远了。

韩国也曾“降级”，但很快又再次“升级”。该国1994年的人均GDP站上1万美元的台阶，跨越当年世界银行高收入门槛的8955美元，成为高收入国家，并于1996年超过1.3万美元。但是其人均GDP在1997年却掉头向下，1998年急剧下降到约8000美元，退出了高收入国家行列。不过，1999年韩国经济迅速回升，人均GDP重新站上1万美元台阶，再次“升级”为高收入国家，到2006年首次站上2万美元台阶，虽然在全球金融危机期间有些波动，但再也没有从高收入状态“降级”，2018年已经站上3万美元的台阶。

在过去的20多年里，这三个国家均遭遇到了“降级”或者“准降级”的情况。俄罗斯在“升级”三年后，韩国在“升级”四年后，土耳其在触摸升级门槛一年后，突然“降级”了。但是，韩国很快又重新回到高收入行列，现在已在高收入门槛的1.4倍以上，而俄罗斯和土耳其却仍然只是中等收入国家。

这三个国家之所以突然“降级”和“准降级”，最直接和最大的原因就是汇率巨大波动、本币急剧贬值。此外，名义GDP增速也明显下滑，甚至为负。2014年之后，俄罗斯从乌克兰手中夺得克里米亚，由于与国际社会交恶，卢布对美元当年贬值一度超过50%，同时其原油出口价格也大幅下跌。2015年卢布继续下跌，此后几年虽有所反复，但一直远远低于2014年前的水平。土耳其虽然在2013年一只脚迈入高收入门槛，但危机已经潜伏，当年官方公布的通胀率达到9.8%，几位部长的贪腐丑闻更是引发了金融市场大动荡，里拉急剧下跌，此后几年对美元的贬值幅度累计达到70%。韩国在1997—1998年的亚洲金融危机中，韩元急剧贬值，对美元累计贬值幅度一度达到60%，韩国人把这场危机称为“汇率危机”。不过1999年韩国经济迅速恢复，韩元对美元明显升值，此后虽未达到危机前的水平，但比1999年最糟糕的时候升值了1/3以上。

在汇率巨大波动、本币急剧贬值的背后，是严重的经济结构问题。俄罗斯经济严重依赖石油生产和出口，土耳其经济严重依赖旅游度假、房地产、基建投资。它们都缺乏具有全球竞争力的产业部门，特别是可贸易的制造业部门。在它们的经济结构问题的背后，又是战略问题和政策问题，譬如，过于依赖资源，不重视制造业的发展，实行过于扩张的财政和货币政策，对迅速膨胀的外债缺乏必要管理，等等。韩国的经济结构问题与俄、土截然不同。韩国不依赖资源开发和出口，有着颇具全球竞争力的产业部门，但当时的大财团主导了经济，政府鼓励金融部门向这些财团大量输入金融资源，透明度严重不足。因此，尽管韩国与俄罗斯、土耳其一样遭受到汇率冲击，但由于具有一个比较强大的非资源性实体经济部门，在对这个实体部门进行必要的改革之后，韩国就迅速恢复增长，重新回到高收入国家行列。从俄、土、韩的经历来看，是否有一个比较强大的非资源性实体经济部门，至关重要。

二、我国2035年之前有希望迈进高收入安全区

我国能否避免俄罗斯、土耳其那样的情况，并尽量避免韩国那样的波折，不但能在“十四五”期间成为高收入国家，而且能在2035年之前闯过可能从高收入“降级”的风险区，从而稳居高收入国家行列呢？

对未来的经济前景进行规划和预判并设定目标，是一件非常困难的事情，特别是在世界进入大变局、我国进入增长减速期、不确定因素明显增多的背景下。但是，从我国2020年有力控制新冠疫情、经济增长较快恢复的情况来看，我国经济的确具有较强韧性；而且我国业已形成一个体量很大、全球竞争力日益增强的非资源性实体部门，这个实体部门的发展惯性至少在未来几年不会丧失。所以，即使从比较稳妥的角度来预测，我国在“十四五”期间迈入高收入门槛，应该没有太大问题。如果从更保守的角度来预测，在“十五五”初期迈入高收入门槛，应该有很大的把握。而关键是，在“十四五”之后到2035年这一段时期，我国经济将会或者将可能呈现怎样的图景，我们应该建立怎样的判断以及应该设立怎样的发展目标，并应该做出怎样的努力以实现这个目标？尽管这极具挑战性，但是从改革开放几十年的历史经验来看，在科学稳妥、实事求是的前提下进行理性分析，给出合理预判，确定发展目标，对于激发人们的向往，督导政府的工作，是有积极意义的。

本文认为，从前面分析过的一些国家的“降级”教训来看，我国应该，而且也可能，在2035年之前进入一个不太可能“降级”的区间。这个区间，可以视为高收入安全区。

到了什么样的收入水平，才可视为高收入安全区？从俄、土、韩的情况来看，它们在迈入高收入门槛之后几年里，或者在触碰高收入门槛的时段里，其货币在1~5年间对美元可能大幅度贬值，再加上以本币计的名义经济增速的波动，从而以美元计的人均GDP和GNI会大幅度下滑，导致“降级”。以美元计的人均GDP，俄罗斯在2013年达到高点，之后三年时间里，大约下滑了45%，然后才趋于稳定并微弱上升；土耳其也在2013年达到高点，此后五六年里下滑了近30%之后才稍显稳定；韩

国在1996年达到阶段性高点，此后两年里下滑了近40%，后来才强劲回升。总的来看，它们在遭遇巨大的汇率冲击和经济增速波动时，以美元计的人均GDP会下降30%~45%。

从这三个国家的经历来看，即使进入了高收入国家行列，人均GDP比高收入标准高出30%甚至45%，也并不算是“安全”的高收入国家。当然，像俄、土两国那样，货币遭遇连续多年如此巨大幅度的贬值，而且无法出现较明显的反弹，是非常罕见的，这不但与它们经济结构的缺陷有很大关系，也与它们国内政经生态、国际政治关系的严峻性有很大关系。可以认为，像俄罗斯那样，以美元计的人均GDP出现45%的下滑，是比较极端的情形；但像韩国那样，如果遭遇经济和金融危机，出现30%或更高一些的下滑，仍有一定可能性。综合来看，可以把超出高收入门槛的1/3以上，视为高收入安全区。当然，也可以把极端情形纳入考虑，即把超出高收入门槛的1/2以上，视为更安全区。进入安全区域和更安全区之后，即使遭遇汇率冲击和经济增速巨大波动，也不太可能掉落到高收入门槛以下。

需要澄清的是，这里所谓的高收入安全区，显然是基于对上述三个国家经历的分析而建立的一个概念，并不非常科学。但是，在面对未来国际和国内局势面临诸多重大不确定性的时候，建立高收入安全区这个概念，可以提供一个有参考价值的分析视角。

到2035年，人均GDP超出高收入标准的1/3，将会是一个什么样的数值？这就需要对2035年的高收入标准进行估算。世界银行的高收入标准，在2001—2015年上调了大约35%，在1991—2005年上调了大约40%。考虑到1991—2005年出现过亚洲金融危机，2001—2015年出现过全球金融海啸，假定2021—2035年也会出现类似情形，那么未来15年，世界银行的高收入标准会在2020年的基础上上调40%。如果2020年的高收入标准是1.25万美元，那么2035年大约是1.75万美元。到2035年，超出高收入标准的1/3，就是2.33万美元；超出高收入标准的1/2，则是2.63

万美元。

我国到2035年，经过努力，人均GDP是否有可能达到2.33万美元，最好达到2.63万美元，从而进入高收入安全区和更安全区？

国家统计局对我国2035年及2050年的经济增长前景进行了分析预测，[2] 根据这项研究，尽管2008年之后，我国发展的外部环境变得严峻复杂，国内经济增长转入新阶段，GDP增速和TFP增速都趋于下行，但经过几年调整和适应，2015年之后，经济发展加快从要素驱动向创新驱动转变，TFP增速明显回升。如果能够不断深化改革，在内外部环境基本平稳，技术进步相对稳定，主要货币汇率保持大致稳定的情况下，2021—2035年，按照高、中、低三种情景，我国GDP年均增速分别可以达到6.0%、5.1%和4.5%。

为稳妥起见，此处不考虑国家统计局的高方案，而取低方案和中方案。并将GDP平减指数设定为2%，以及假定在此期间人民币对美元汇率不发生变化。在低方案下，我国人均GDP将在2030—2035年间超过2.33万美元；在中方案下，则可在2030—2035年超过2.63万美元。也就是说，如果取低方案，我国在2035年之前可以迈进高收入安全区；如果取中方案，在2035年之前可以迈进高收入更安全区。总的来看，迈进高收入安全区或者更安全区，可以作为我国2035年的主要发展目标。如果能实现这样的目标，我国GDP总量届时将会达到近33万亿美元或近37万亿美元，可能与美国相若，甚至超过美国。

设立这样的发展目标，是基于对我国发展潜力的分析，是基于对我国下一步深化改革和融于全球的合理预期。但这并不意味着这个发展目标会自动实现，因为深化改革和融于全球不会自动推进。从前面分析过的俄罗斯、土耳其、韩国的有关经历，以及从更多其他国家的经验教训来看，是否有一个比较强劲的、融于全球且全球竞争力不断提高的非资源性实体经济部门，应该是问题的关键。我国若要实现这个发展目标，应该牢牢抓住这个关键。

三、非资源性实体部门是实现发展目标的关键

实体经济部门不仅是经济增长的韧性和能力恢复的主要来源，是保持货币购买力和汇率基本稳定的真实依靠，也是提高民众就业质量和收入水平、扩大中等收入群体规模、增强内需对经济的支撑作用的坚实基础。实体部门显著不同于金融部门，它不但是科技创新最活跃的部门，也包含了大量具有高度开放性的可贸易行业。因此，实体部门更容易出现两种截然不同的前景：要么更大程度实现生产率收敛，要么被边缘化或者被颠覆。在经济发展的历史中，曾经有一些国家，实体部门一度快速发展且较具国际竞争力，从而明显地带动了经济繁荣，但后来却由于种种原因，没能及时升级并实现生产率收敛，从而萎缩并导致经济增长的衰退。

虽然矿产等自然资源的开发利用也属于实体经济，但除了几个人口很少、资源很多的高度依赖石油出口的国家，世界上几乎没有哪个国家可以以资源性行业为主而稳定地保持高收入状态。只要人口规模稍大，资源开发根本不足以让人民富裕，更何况油气资源的国际市场价格经常剧烈波动，从而使国家财政和国家建设面临巨大冲击。即使像俄罗斯这样的国家，也没能成功打破“资源诅咒”。

俄罗斯在苏联时期，曾经有一个较庞大的工业实体部门，但这个部门以重工业为主，特别是军事工业占有较大比重，并且没有融入全球市场体系和产业链中。苏联解体后，俄罗斯则依靠大力发展资源性实体部门，欲尽快摆脱经济困境和财政危机，却陷入对油气资源开发的高度依赖而不能自拔，反而连苏联时期形成的一些工业技术能力也流失了，至今尚看不到其非资源性实体部门在全球经济中有何地位。土耳其经济虽然一直与全球市场有较高程度接轨，但是实体部门不大也不强，特别是可贸易的制造业部门没能实现升级转型和不断扩张，始终不能在全球产业体系中占据比较重要的位置，反而被迫走向了扩张货币、扩大外债、刺激金融市场繁荣的道路。韩国的人口规模比俄罗斯和土耳其小得多，

但国家把非资源性实体部门的发展作为重要战略，大力鼓励本国制造业企业向国际先进水平看齐，所以非资源性实体部门比较强大，虽然其保护性、倾斜性产业政策导致了严重的市场扭曲，但较有竞争力的非资源性实体部门的存在，为其提供了首次“升级”和再次“升级”的坚实基础。韩国1997年的“汇率危机”，也是对市场扭曲的一场强行纠正，是对实体部门的一次强制出清和全球融合，这使韩国经济在纠正、出清、融合之后，获得了更大的活力，以至20年之后，韩国人均GDP比高收入门槛高出了1.4倍以上，比高收入安全区还要安全得多。

我国有十几亿人口，而且资源并不丰富，只有大力发展非资源性实体部门，显著提高全要素生产率和全球竞争力，才有可能比较顺利地实现2035年的主要经济目标。

从人均GDP与高收入门槛的距离来看，我国目前的情形与1990年韩国的情形最为类似。1990年，韩国人均GDP与高收入门槛的距离为13%。2019年，我国人均GDP与高收入门槛的距离为18%，预计2020年的距离也在13%左右。1990年之后3年，即1993年，韩国迈入了这个门槛。预计我国在2020年之后的3年左右，也很有可能迈入高收入门槛。韩国在1993年的9年后，即2002年，人均GDP超过高收入门槛的1/3，算是进入了本文定义的高收入安全区，此后除了2008—2009年全球金融危机期间，基本呈现稳定爬坡趋势，到2019年，人均GDP已经站上3万美元的台阶。而我国，如果在2023年左右迈进高收入门槛，再通过9年左右的努力，即在2032年前后，迈进本文定义的高收入安全区，那么就基本上呈现与韩国相似的发展轨迹。韩国虽然是一个比我国小得多的国家，我国与其可比性不大，但是从本国产业体系与全球产业体系的关系来看，当今我国与20世纪90年代的韩国确有相似之处，我们应该从中探究一些借鉴意义。

当今我国的非资源性实体经济部门，比起当年的韩国，体量上要庞大得多，结构上要齐全得多，即使比起美国和欧洲发达国家，也有着配

套体系较完整、供应链较有韧性等特点，并且逐步嵌入了美欧主导的全球体系。不过，仍然要看到我国非资源性实体部门的短处。根据宾夕法尼亚大学世界表的数据，韩国在1991年的时候，全要素生产率达到了美国的60%；但我国在2014年的时候，只达到美国的43%，估计2020年仍然明显低于美国的50%。尽管不同学者对全要素生产率的测算存在不小差别，但目前中国全要素生产率不到美国50%的估算，得到比较普遍的接受。尤其是从2008年以来，我国全要素生产率增速总体上显著放慢，从而对美国全要素生产率的追赶速度也显著放慢，这是最值得警惕的事情。国家统计局的测算显示，[3] 我国全要素生产率增速在1993—2000年平均值为2.45%，2001—2007年平均值为1.75%，2008—2014年平均值为0.64%，2015—2017年平均值为2.29%。如果把2015年之后的时段拉长到7年，估计全要素生产率平均增速会在2%以下。根据笔者的计算，[4] 我国全要素生产率如果要在2035年达到美国的60%，假定2015—2035年美国的全要素生产率年均增速为1%，那么，在此期间我国全要素生产率年均增速须达到2.7%，这显然不是一个轻而易举就能实现的目标。如果认为全要素生产率测算存在偏差和缺陷，那么工业增加值率可能更能准确反映一个国家的工业发展质量。根据我国工信部前部长李毅中公布的信息，[5] 当前我国工业增加值率只有22%~23%，近十年一直在这个水平且有所下滑，而发达国家一般为35%~40%；我国制造业每人每年创造的增加值为19.5万元，相当于美国的19.2%、德国的27.8%。显然，我国工业增加值率与发达国家的差距很大。当然，工业增加值率不能反映同样属于实体经济的非金融服务业的情况，而一般认为，我国服务业总体效率与美国、欧洲发达国家的差距，比制造业的差距还要更大一些。

总之，我国非资源性实体部门虽然有不少优势，但增加值率和全要素生产率与发达国家相比，尚有不小差距。差距之所以存在并如此之大，不但有资源配置效率方面的原因，也有企业的资源利用效率和创新能力、精致化能力等方面的原因。我国要实现2035年的主要发展目标，

非资源性实体部门就必须加快对美欧国家全要素生产率和增加值率的追赶，显著缩小与它们在这些方面的差距，争取到2035年，我国的全要素生产率达到美国的60%左右，工业增加值率达到30%以上并接近美国的水平。

要实现这样的目标，必须进一步提高资源配置效率，增强实体部门的科技创新能力，特别是原始创新能力。过去几十年，我国市场化改革得到推进，资源配置效率有了很大提高，实体部门的创新能力有了很大提升，但是，市场化的优胜劣汰机制，宽松而良好的创新环境，都远远不够，而且绝大部分创新是边际改良型创新，是在发达国家原始创新的基础上，增加和改进附加功能，改变和提高非主要参数，变更和组合其他用途，再加上一些营销灵活性。我国实体部门的精致化能力也有很大的提高空间，达不到足够的精致化水平，就不可能实现增加值率的有效突破和全要素生产率的不断提升。我国必须树立上述方面的战略意识，从国家层面、企业层面以及全社会的各个层面，采取有效的政策措施，坚持不懈地实施，以促成目标的实现。

四、以深度改革开放促进实体部门大发展大提升

过多操作和过于宽松的宏观政策无助于这些目标的实现，反而会扰乱预期，伤害健康的发展机制。从我国的现实情况来看，必须实施以重塑实体部门微观基础为导向的深度改革开放，才能促进非资源性实体部门整体大发展、效率大提升，才能有助于2035年目标的实现。

第一，奠定竞争政策的基础性地位，促进更加公平竞争环境的形成。应该在尽可能大的范围内实行“竞争中性”。除对极少数行业实行进入限制，对极少数产品和经营行为实行合理管制之外，对各类企业实行十九届四中全会提出的“营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境”。这样才能更

多地消除资源错配，更加有效地实现生产率维度的高胜低汰。

大量研究及经验表明，促进公平竞争，可以优化资源配置，提升经济效率，增强实体部门的创新能力和全要素生产率。但在实际当中，公平竞争的实现还有不少阻碍。一个重要阻碍就是，在一些行业和领域，不同出资人设立的企业，事实上有着不同的待遇，特别是非国有资本的进入往往遇到隐性壁垒，或者所设立的企业在运营中受到一些歧视性、排斥性对待。这有几个方面的原因：一是把国有经济看作社会主义性质更纯、政治忠诚度更高、调控顺从性更强的经济成分；二是国有企业的在位优势具有强大的惯性；三是国有企业具有强大的政策影响力。因此，离开国有资本布局调整和国有企业改革深化，就难以实现“竞争中性”。

国有资本应该适度收缩战线。中央早在1999年的十五届四中全会上就提出，“坚持有进有退，有所为有所不为”。2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全”。下一步，应该认真思考，关系国家安全和国民经济命脉的领域，重要前瞻性战略性产业，到底应该如何认识、如何界定，这些领域和产业，是否对非国有资本有限或完全开放，国有和非国有资本之间有怎样的竞合关系。在此基础上，应该显著扩大对非国有资本，特别是境内民资的开放，要着重开放对非国有资本的控股经营权。有关行业要列出具体的开放时间表。

收缩国有资本战线，扩大对非国有资本的开放，关键还是要形成存量国有资本的流动机制。而这个机制的基础，就是要对国企进行进一步改革。2016年底，中央经济工作会议提出，混合所有制是国企改革的重要突破口。如何通过混改方式实现国企的资本结构重大调整、经营机制

根本转换、公司治理实质转型，应该成为深化国企改革的重中之重。目前，大量中小国企，包括大型和特大型国企集团级次较低的中小企业，都已经实行了混合所有制，但是大型和特大型国企集团的二级核心子公司混改和股权结构还有待突破，而母公司基本上仍然保持国有独资。这样的状况应该改变。下一步，应该在这些大型国企集团的二级核心子企业当中，甚至一些母公司当中，推进高质量、优治理的混合所有制改革，即引入持股比例较高的非国有战略性股东，让股东会、董事会、管理层按照法律行使权利和发挥作用；把一些国有股份划转到社保基金或类似持股机构；同时大力推进业务板块的优化、资产债务的重组、管理层级的精简。当然，一个前提就是，非国有资本的合法权益和合理利益得到保护。此外，应该进一步健全和完善国有资本经营预算制度，加大国有资本收益和国有股转让收入收缴公共财政的力度，加强对国有资本金注入和资本转增的规范化管理，并对国企实行严厉的法治化破产制度。

第二，推进规范化、法治化营商环境改革，促进民营企业，特别是新创民营企业的不断涌现、良性发展和尽量多企业的壮大崛起。过去几年，我国营商环境改革在简政放权、优化商事制度、帮助企业更便捷办理政府手续等方面，取得很大成绩。但是也要看到，这些改革有许多内容仍然存在脆弱性甚至可逆转性，有些成绩的取得来自地方政府和官员个人的胆识和魄力。下一步营商环境的深度改革，既要以提高办事的简易性和便捷性为目标，更要以提高企业与政府间关系、企业与企业间关系、企业与个人间关系、企业与社会间关系的规范性为目标。规范性可以给企业提供清晰的、稳定的、合理的规则，使企业依照规则处理各种关系和可能遇到的纠纷，最有利于没有关系、没有门路、没有资源、没有心机的投资者和创新者殖产兴业，最有利于民营经济，特别是创新型民营企业的发展。

而规范性的最终保障是法治化。应该健全法庭体系，大力充实接诉、立案、审判、执行力量。要强化法治化的合同纠纷解决体系和投资

者与政府间争端解决体系，并要提高这些体系的运作效率。要加大《反垄断法》《反不正当竞争法》的执法和司法力度，特别是要细化不正当竞争的具体标准，以及行政性垄断的判定方法，在此基础上严厉执法和司法。要进一步健全法治化的人身权利和财产权利保护制度，在法治的轨道上实现对所有人，包括对普通人和企业家的合法权利的保护，同时也惩治任何人和任何机构对他人合法权利的侵害。要增加有关力量，充分利用大数据等新兴手段，大力推行各部门、各板块之间合理的信息共享，在防止恶意逃废债务、逃避应担责任的基础上，加大《破产法》的实施力度，增加企业合理注销的便利度。要在织密法治网络的基础上，对侵犯知识产权、造假、欺诈等行为进行最严厉整治，大力充实社会资本，使社会资本成为良好营商环境的一个重要组成部分。

第三，推进深度开放，特别是制度型、规则型开放，促进中国经济由嵌入全球变为融入全球，促进中国创新体系与全球创新网的融合。嵌入全球是贸易和生产体系与全球对接，而未来融入全球则是创新链与全球深度融合，是商业规则、公司治理和法治制度与全球基本融洽，是全球创新网络的一体化。十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出，要推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，要加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设，要推动建立国际宏观经济政策协调机制。下一步，可以考虑在粤港澳大湾区等区域，率先实行更大胆的制度型、规则型开放，例如，可以考虑法治体系、教研体系更多与境外对接融合，率先实现与全球融合发展的局面。

从嵌入全球到融入全球，需要我们以更加主动的姿态和更加包容的心态，参与全球经贸体系的调整和改革。要以CPTPP等新一代协定为蓝本，认真审视我国各种隐性补贴政策和当地企业保护政策，认真检视我国政商关系体系和政府运作体系，加紧实施深度改革，择机推进以加入CPTPP或签订类似深度协定为标志的深度开放，并为未来新全球化体系的形成贡献中国力量。

第四，推进监管领域改革和公司治理改革，促进更多大企业在公平竞争、融入全球的基础上实现大发展，形成中国企业的全球队。改革开放以来，我国有一批企业已经发展壮大为具有一定全球竞争力和影响力的大公司，它们与国际上的跨国公司更容易形成正面竞争的关系。但是，大企业更容易得到国内各级政府的倾斜性支持，它们自己也更容易构筑盘根错节的内部网络，如果政府监管失察，公司治理缺乏基本透明度和规范性，就可能导致风险隐患不断积累，资源错配不断加剧，甚至爆发危机。韩国曾有这方面的教训。下一步，我国应该研究制定对这些大企业，特别是对业务跨度巨大、组织结构复杂、海外网络广泛、交易关系隐秘的特大型企业集团的监管办法，提高它们在监管机构中的透明度，促进它们推进以强化决策程序化和信息披露为重点的公司治理改革，引导它们成为中国大企业的全球队。一方面，我国应该大力促进“大众创业，万众创新”，高度重视中小微企业的发展；另一方面，如果我国有一支规模大、实力强、公司治理及公司合规性良好的企业全球队，将可以更大程度与发达国家全球队进行水平竞争和同步创新，这不但会有助于它们自身提高生产率，也会通过溢出效应带动中小微企业提高生产率，从而全面重塑大中小微企业生态体系。我国在高收入门槛前后必须继续攀登增长之梯，而全球队中的这些大企业，可以成为增长之梯的踏板。

---

[1] 本文作者张文魁系国务院发展研究中心企业研究所副所长、研究员。

[2] 盛来运，等。中国全要素生产率测算与经济增长前景预测[J]. 统计与信息论坛，2018（12）.

[3] 盛来运，等. 我国全要素生产率测算与经济增长前景预测[J]. 统计与信息论坛，2018（12）.

[4] 张文魁。高质量发展与生产率重振[J].新经济导刊，2018（8）：75-81.

[5] 李毅中。努力提升工业基础能力和产业链水平[J].机械工业标准化与质量，2020（3）.

建设人与自然和谐共生的现代化

张永生 [1]

中共十九大及十九届五中全会，对“十四五”规划和2035年远景目标进行了战略部署，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。尤其指出，中国要建设的现代化，是“人与自然和谐共生”的现代化。这意味着，中国要实现的现代化，并不是当今发达国家现代化的翻版，因为工业革命后以发达工业化国家为标准的现代化带来了全球环境不可持续的危机，现代化概念需要注入新的内涵。但是，现有关于现代化的概念、发展内容、组织方式、商业模式、体制机制和政策体系，很大程度上均是在传统工业时代建立并为其服务的，无法满足生态文明和新发展理念下中国新的现代化转型要求，应按照“人与自然和谐共生”的现代化概念，进一步深化改革。

一、“人与自然和谐共生的现代化”的内涵

（一）现代化的新内涵

经济现代化包括两个方面：一是实现什么样的现代化（what），即发展的内容；二是如何实现现代化（how），即实现现代化的方式。后发国家对现代化的探索，主要集中在如何实现发达国家那样的现代化，对实现什么样的现代化的思考相对较少。中国自洋务运动后开启的现代化探索，主要集中在“how”的问题上。在“what”的问题上，则以发达国家为默认标准，并没有对发达国家现代化内容本身进行太多质疑和反思。在“how”的问题上，通过艰苦卓绝的革命斗争和改革探索，中国取

得了前所未有的发展成就，走出了一条中国共产党领导的中国特色社会主义市场经济的现代化道路。[2]

十八大后，中国提出了新发展理念、生态文明思想、不忘初心、中国社会基本矛盾变化的论断、“美好生活”概念、“绿水青山就是金山银山”理念、高质量发展、绿色发展、供给侧结构性改革、“五位一体”总体布局等一系列新的理念、论断以及改革与发展战略，并坚定不移地进行发展方式的转换。[3] 这些新的提法，反映了中国现代化建设面临的深层问题和解决思路，背后实质是对基于传统工业时代的现代化概念的重新反思。

（二）中国为何率先提出新发展理念

改革开放后，中国在如此短时间取得了世界历史上未曾有过的现代化成就。可以说，中国是工业文明的最大受益者之一。那么，作为既有现代化模式的最大受益者之一，为什么中国不是继续这种现代化轨迹，而是提出要彻底实现发展方式转变，建设“人与自然和谐共生的现代化”？[4]

第一，中国现代化过程遇到了其他国家同样遇到的不可持续的世界性难题，不得不转变。有两个世界性难题：一是基于传统工业化模式的现代化模式，导致了严重的生态环境不可持续问题，包括生态破坏、环境污染和全球气候变化危机；[5] 二是“现代社会病”，包括福祉、社会问题，以及环境破坏和现代生活方式引起的大量健康问题。尤其是，中国在一代人的记忆里，对传统工业化模式的好处和弊端均有切身体会。这就为解决这些问题提供了更多可能性。

第二，5000年连绵不断的文化底蕴，为中国提出新发展理念和新的现代化概念提供了足够的养分。一些人将中国取得的巨大发展成就简单归于学习西方管理经验和市场经济的结果。但是，世界上几乎所有后发

国家都在寻求现代化，为什么只有中国这样的少数国家能够成功？这背后，有中国无形的文化因素在起作用，而这些无形因素在标准经济学中往往被忽略。文化因素深刻地影响着人们的发展理念和行为方式，从而对经济绩效产生关键影响。“人与自然和谐共生”，是中国文化的重要内容。因此，建设“人与自然和谐共生”的现代化，亦代表中华文化的复兴。

（三）生态文明带来现代化标准的转变

工业革命后，人类社会从传统农业文明进入工业文明，价值观念的重大转变是其前提；从不可持续的传统工业文明到基于生态文明的现代化概念，同样需要价值观念的重大转变。“人与自然和谐共生”的现代化意味着两个方面，一是视野的扩大，即从传统工业文明“人与商品”的狭隘视野，转变到生态文明“人与自然”的宏大视野。这种转变类似从地心说到日心说的转变。二是新发展观或价值观的重建。发展目的是提高人们福祉，满足人们“美好生活”的需要。基于传统工业化道路的发展模式，往往导致增长与福祉相背离。一旦用新的现代化坐标系来衡量，则关于成本、收益、最优化等传统概念就会发生很大变化，由此带来供给内容的转变。[6]

二、生态文明建设的重大改革

十八大以来，在生态文明和新发展理念下，中国进行了系统的改革顶层设计。在发展理念和绿色发展探索上，中国在很多方面实现了对传统工业化模式的超越。中国未来的现代化，显然不是过去传统工业化模式简单的线性延伸。

（一）重大改革进展

十八大以来，在习近平生态文明思想指导下，从宪法、党章、国家发展战略、国家治理体系和治理能力现代化、法律体系、具体机制设计等不同层面，中国建立了生态文明“四梁八柱”总体框架的顶层设计。

第一，中国将生态文明建设同时纳入宪法、执政党党章、国家发展战略（“五位一体”总体布局），为生态文明建设提供了强大的法律和制度保障。中国亦成为保护环境决心最大的国家之一。生态文明的核心，是环境与发展的相互促进关系。生态文明在中国至上的法律地位，意味着中国对于通过保护环境促进经济发展的坚定信念和信心。

第二，中共十九届四中全会将生态文明作为国家治理体系和治理能力必须坚持的内容进行了具体规范，提出“坚持和完善生态文明制度体系、促进人与自然和谐共生”，包括实行最严格的生态环境保护制度、全面建立资源高效利用制度、健全生态保护和修复制度、严明生态环境保护责任制度。

第三，在实施层面建立了完备的体制和政策框架。中央全面深化改革领导小组审议通过50多项相关具体改革方案，包括《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等纲领性文件。生态文明体制改革，主要是从自然资源资产管理、自然资源监管、生态环境保护三大领域进行制度改革与设计。

第四，在一些具体领域取得突破。包括：环境立法思想取得突破，明确了环境保护法的综合法地位和“保护优先”原则；在生态保护和修复制度、资源高效利用制度、生态环境治理体系改革等方面，均取得突破性进展；生态环境治理体系改革取得突破；目标责任体系和问责机制改革取得突破；市场化改革有突破性进展，如自然资源资产产权制度、资源税、环境税、生态补偿，以及水权、用能权、排污权、林权、碳排放权的交易制度试点。

（二）对传统工业化模式的超越

从传统工业化模式到绿色发展转型，对所有国家而言都是新生事物。在发展理念和发展实践上，中国从过去的“学习者”，正努力成为“探索者”和“引领者”。这是中华民族伟大复兴的必然要求。从可持续发展的视角看，生态文明绿色发展至少在以下方面实现了对传统工业化模式的超越。

第一，超越传统工业时代的视野。西方工业文明建立在“人类中心主义”基础之上，从“人与商品”狭隘的视野认识和满足人类需求，对外部环境的冲击并未充分纳入消费者和企业行为的决策范围。这导致了“人与自然”之间关系的恶性循环。生态文明则超越传统工业文明视野，从“人与自然”更宏大视野衡量人类行为，为人类最优行为提供了一个新的坐标系。[7]

第二，超越传统工业文明价值观。基于工业化模式的消费社会，强调物质消费至上的价值观，生态文明则同时强调“绿水青山就是金山银山”理念，强调生态环境对生产力和福祉的改进效果同样也创造价值。不同的价值理念，对应着不同的发展内容和资源概念。这样，价值理念的转变，就使经济增长有可能摆脱对物质资源的依赖，同时也大幅拓展了经济发展的潜力，做到“越保护、越发展”。

第三，超越了工业时代的标准经济发展理论。各国现有发展模式及奉行的发展理论，很大程度上是传统工业时代的产物，经济发展被视为一个工业化、城镇化和农业现代化的过程。[8] 在环境和发展的认识上，传统的发展理论普遍认为，经济发展与环境存在两难选择，将所谓环境库兹涅茨倒U形曲线作为处理环境问题的规律，[9] 而这种倒U形曲线并不真正成立。[10] 生态文明新发展范式则揭示环境与发展之间可以做到相互促进。无论是实践还是理论层面，这种认识都是对传统工业时代发展理论的超越。

第四，为全球可持续发展提供了根本解决之道。由于传统工业化模

式下环境与发展之间的冲突关系，全球气候变化、联合国可持续发展目标（SDGs）等全球性目标难以实现。只有在生态文明新发展范式下，这种冲突关系才可能成为相互兼容和相互促进的关系。因此，生态文明就为发展方式转变提供了根本解决之道。

三、生态文明体制改革主要经验和主要问题

（一）主要经验

第一，发展理念和远见卓识对于改革至为关键。绿色转型是一种发展范式的跃变，它面临着类似“鸡生蛋、蛋生鸡”的两难困境。即如果没有足够的绿色成功证据，则风险厌恶的政府就不会采取有力的行动；如果不采取有力的行动，则证据就不会出现。此时，领导人的远见卓识、愿景和改革勇气，就起着决定性作用。在“绿水青山就是金山银山”理念下，生态环境保护和经济发展相互促进的认识和愿景，就为打破这种两难冲突提供了保证。

第二，以人民为中心的发展理念。发展的根本目的或初心是增进民众福祉，而不是商业利益至上。传统发展模式的一个重要问题，就是在一定程度上，发展的目的和手段本末倒置。GDP只是发展的手段，人民福祉的提高才是发展的根本目的，而那些难以市场化从而难以转化为GDP的良好生态环境，则是普惠的民生福祉，是“人民群众不断增长的美好生活”不可或缺的一部分。

第三，中国政府强大的执行能力。绿色转型是工业革命后最为广泛而深刻的发展范式的变革。它会使经济跃升到一个更有竞争力的结构。但是，这种转型面临一个典型的公共选择和协调问题。虽然转型有望提高整体经济的效率，但个体却存在搭便车激励，这就需要政府强有力的推动。政府的推动，相当于提供一种转型必需的公共产品。在推动绿色转型方面，中国政府强大的动员能力，成为其独特的优势。中国目前推

行的很多改革和试验，在其他国家往往很难做到。

第四，有效的市场机制。在生态文明建设中，“市场发挥着决定性作用”。“绿水青山”转化成“金山银山”，根本上靠有效的市场机制。很多基于良好生态环境和文化的新兴产品和服务，难以用传统工业时代的模式实现其价值，需要依靠商业模式和企业组织模式的创新，而灵活充满活力的市场机制就成为关键。

第五，改革的顶层设计与地区创新。中国改革从过去“摸着石头过河”的自下而上探索阶段，进入更加依靠顶层设计的阶段。生态文明是工业文明后一种新的文明形态，不只是传统工业化模式体制框架下的修修补补，而是需要全面顶层设计、整体推进。与此同时，中国充分发挥其大国优势，通过地区竞争充分发挥各地的创新精神，在不同条件的地区进行各种生态文明的制度试验，然后将行之有效的地区试验上升为全国性改革措施。

（二）存在的主要问题

第一，对生态文明的认识，不少还停留在狭义的生态环境方面，将生态文明等同于环保、节能减排、植树造林等，未能深刻领会生态文明的深刻内涵。环境问题的背后，是发展内容和方式的转变问题。解决生态环境问题，不仅需要彻底改变生产方式，也要深刻改变消费方式。这意味着，现代化的内容亦要发生改变。与其对应的，就是新供给内容。

第二，未能充分建立起生态文明目标的“自我实现”机制。政策目标的实现取决于相关利益主体是否有相应的激励。由于现有发展理念、商业模式、基础设施、体制机制等均是在传统工业时代建立并为其服务的，生态文明这种前瞻性思想，需要有新的支持体系。因此，在生态文明建设方面，目前各地普遍存在“新瓶装旧酒”的情况，以生态文明之名，行传统工业化之实。

第三，“绿水青山”转化为“金山银山”存在障碍。主要表现在两方面：一是价值观念障碍。对为什么“绿水青山”就是“金山银山”还认识不充分。由于“绿水青山”提供的生态服务价值很多都是无形服务，其对工农业生产的重要作用未能被充分认识。同时，由于目前人们对“美好生活”的概念是在传统工业时代形成的，转变观念需要一个过程。二是转化机制。传统工业化模式主要建立在物质资源基础之上，更多的是将“物质资源”转化为“金山银山”，而生态文明更是将无形的“绿水青山”转化为“金山银山”，这就要求不同的体制机制、发展内容、政策体系和商业模式等。

第四，生态文明理念未能全面融入经济社会各方面，在一些重大战略和政策中未能充分体现。比如，生态文明不仅需要生产方式的改变，更需要生活方式和消费方式的改变，但主流宏观经济政策的核心，却是不加区分地刺激消费，将扩大消费作为增长的手段，在经济处于下行时更是如此。生态文明并不只是转变消费方式，更是转变消费的内容，以让经济增长摆脱对碳排放等的依赖。

第五，人们普遍低估中国2060年碳中和目标背后的巨大机遇，以及其可能带来的挑战。2060年碳中和目标同2030年碳排放达峰目标具有本质区别。如果说中国实现2030年碳排放达峰目标更多的还只需要在政策上“边际地”改进的话，2060年碳中和目标则会给中国经济带来脱胎换骨的变化。它意味着中国经济现有的基础将彻底改变，不只是能源、交通、建筑等直接同碳排放相关的部门会发生巨大变化，还会由此引发生产方式、消费方式、商业模式等的革命性变化。与此同时，由于心理、制度、商业等方面的准备不足，也会带来相应的转型风险。

四、今后改革重点内容

以全面实现小康社会为新起点，开启建设“人与自然和谐共生”现代

化的“两个新征程”：一是超越以发达工业化国家为默认标准的现代化内容，基于中国文化价值观赋予现代化新的内涵；二是建立实现这种新的现代化内容的新体制机制。从十九大关于中国社会基本矛盾发生转变的论断出发，以满足人民群众不断增长的“美好生活”需要为核心，不断催生新的供给。

（一）按照“人与自然和谐共生”现代化的新要求揭示其新内涵

新的现代化道路，从一直以来关注“how”的问题，转变到同时关注“what”和“how”，尤其是如何为新的现代化内容建立相应的体制机制。在全面建成小康社会之际，尤其要植根于中国5000年文化传统，对中国文化中小康概念的原有内涵发扬光大，将其融入新的现代化论述中。原有小康概念的内涵同传统工业时代现代化内涵的最大区别，就是对美好生活的不同含义，前者强调适度物质消费和人的全面发展，而后者基于物质至上的消费主义。但是，原有小康社会的概念反而是被传统工业化概念改造，成为GDP为主的概念，一定程度上丢失了小康概念中原有的更丰富和有价值的内涵。

（二）基于生态文明重新认识高质量发展，并建立新的现代化测度标准

现有关于高质量发展的讨论，很多未能超越传统工业文明理念，还是“传统效率定义”意义上的高质量，并不能成为中国高质量发展的标准。高质量发展不仅需要高技术、高效率、产业升级、高附加值等，也需要在新的生态文明框架下进行定义。发达工业化国家的经济并不一定意味着高质量发展。一旦在生态文明更大的框架下重新定义成本和收益的概念，将传统模式下的外部成本、隐性成本、长期成本、机会成本考虑在内，则原先一些在传统工业化狭隘视野下被视为高质量的发展，可能就成为低质量发展。发展的目的或初心是提高人民福祉。违背初心的

发展内容，效率再高，也不能称为高质量。在传统工业化模式下，发展的目的和手段一定程度上本末倒置，有些经济活动虽然提高GDP，但更多的只是商业上的成功，对人类福祉改进并无裨益，反而可能对福祉带来长期或隐性危害。因此，必须根据十九大提出的“美好生活”概念转变GDP内容，进一步淡化GDP的评估与考核作用。

（三）基于生态文明挖掘供给侧结构性改革新内涵，实现供给内容和供给方式的绿色转型

供给侧结构性改革是实现高质量发展的重要保障。在“三去一降一补”的任务基本完成，以及全面建成小康社会目标实现之时，供给侧结构性改革具有新的历史内涵。这个新的内涵，是要保证发展内容不偏离提高人们福祉这个初心，对于发展什么和不发展什么，从国家战略和政策上进行必要的引导和调整。原则是，对那些负外部性、长期成本、隐性成本、机会成本高和影响人们福祉的经济活动进行抑制，对那些绿色经济活动进行鼓励。具体而言，一是促进新兴绿色供给，二是对无效经济活动进行抑制，三是促进那些难以市场化和货币化的服务供给（比如生态环境文化等普惠的民生需求）。

（四）在全社会开展新生活方式运动，复兴中国传统文化价值观

传统农业社会向工业社会转变最大的前提之一，就是观念和消费模式全面而深刻的转变，即从节俭的生活方式向大规模消费的生活方式转变，以为大规模生产提供市场，从而形成以消费社会和大量无效经济活动为特征的现代经济。同样地，从传统工业文明向生态文明转变，也需要一场全面而深刻的消费观念和生活方式的革命性变化。这种变化被大部分的标准经济学家视为不可能，或被视为一种计划经济思维。但实际上，大量行为经济学研究表明，所谓消费者“自由选择”某种程度上只是一种假象，消费者行为（喜欢什么或不喜欢什么）其实很大程度上是被

无形商业力量系统性操纵的结果。

（五）基于5000年传统价值观和现代化成就，建立更加开放包容的社会

鸦片战争后，中国因为落后形成了长期的文化不自信，甚至一度将传统文化视为现代化的障碍。但是，中国取得的发展成就证明，中国文化不仅能够同西方工业文明完美结合，亦能为解决传统工业文明的内在危机提供新的出路，其中包括有效的市场机制和现代国家治理体系。中国对自己的道路、理论、制度、文化的自信，有利于建立更加开放包容的社会。

五、跳出传统工业化的思维困局

基于生态文明新的现代化概念，包括应该鼓励发展什么和不鼓励发展什么，以及用什么标准及手段来实现之。总的方向是，通过对“美好生活”价值体系的重塑，以及将视野从狭隘的“人与商品”关系扩展到“人与自然”更宏大的视野，则传统工业化模式下的成本、收益、最优行为等概念就会被重新定义，由此带来发展内容和经济体系的重塑。在“市场发挥决定性作用，政府更好发挥作用”的前提下，原先一些高效率和高质量发展，可能就成为低质量、高成本经济，而原先一些高成本的绿色经济，可能反而成为低成本经济。

此次全球新冠疫情，为重新思考现代化概念提供了一个机会。抗疫采取的前所未有的措施，是一次世界历史上绝无仅有且在常规情形下绝不可能进行的改革大测试。它不仅揭示了新的现代化方向，也让我们看到了实现这种现代化的可能性。新冠疫情的具体原因虽然非常复杂，但根本原因却是基于传统工业化道路的现代化模式对人与自然关系的破坏。这实质上是全球不可持续发展危机爆发的一种表现形式。新冠疫情

的出现，则是从内容到组织方式对既有现代化模式的大幅校正。在内容方面，此次大测试最意外的发现或许是，人们的观念和生活方式的转变，并不是原先以为的那么困难。猝不及防的疫情彻底改变了人们的生活方式，但人们却发现，原先一些一直以为非常重要的内容，其实并不是那么重要；而原先很多未曾在意的内容（包括非市场化的健康、与亲人的团聚等），原来如此重要。同时，由于疫情阻断了常规的贸易模式，新的基于互联网的贸易模式开始兴起。

这也恰恰证明，我们现在的生活方式，其实是被商业力量过度改造的结果。但是，由于长期以来，人们关于现代化的观念是在工业社会形成的，接受的知识体系和思维方式亦是工业社会的产物，这使得大部分人陷入所谓柏拉图洞穴寓言的思维困境，无法理解和接受新事物。一旦跳出传统工业化的思维困局就会发现，很多长期确信无疑的观点和理论其实似是而非，而一个新的观念和局面就会形成。尤其要澄清：

第一，对现代化和“美好生活”的重新定义，不是行政干预和计划经济的回归，而是对传统工业化模式以及过度商业利益驱动的消费社会的纠偏，或者是对市场原教旨主义的纠偏。

第二，强调观念的变化对发展的影响，也不是20世纪80年代“政府调节市场、市场调节企业”的准计划经济思维，而是在新时代对政府和市场职能的重新定位。

第三，不仅要将政府权力关在制度的笼子里，亦要给资本力量套上缰绳，让其在制度约束下运行。政府权力和资本，本质上具有相同的扩张属性。只要没有足够的约束，他们就会为了自身利益最大化而扩张。在强调市场的“决定性作用”时，要避免将资本和“企业家”浪漫化。

第四，强调“美好生活”不是不要经济增长，而是要更高质量的经济增长，是要增长、福祉、环境和人类命运共同体的统一。

---

[1] 本文作者张永生系中国社会科学院生态文明研究所所长。本文是作者在2020年第12期

《财贸经济》发表的文章基础上扩展而成的。

[2] 张永生。基于中国发展经验建立关于现代化的新论述，国务院发展研究中心“十四五”研究课题报告，2019.

[3] 详见中共十八大、十九大报告。

[4] 刘世锦，张永生，等. 绿色发展新时代——中国绿色转型2050[R/OL]. http://www.cciced.net/zcyj/yjbg/zcyjbg/2017/201801/P020180124359320301783.pdf.

[5] Rockstrum, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ...Folke,C.“A safe operating space for humanity”. *Nature* , 2009，461, 472-475.

[6] 张永生。生态文明不等于绿色工业文明[M]//潘家华，等。美丽中国：新中国70年70人论生态文明建设。北京：环境科学出版社，2019:472-479.

[7] 张永生。生态文明不等于绿色工业文明[M]//潘家华，等。美丽中国：新中国70年70人论生态文明建设。北京：环境科学出版社，2019:472-479.

[8] Grossman, G. and Kruger, A.B. 1991. “Environmental impacts of a NAFTA agreement”. (National Bureau of Economic Research Working Paper, 3914.). Lewis, W. *The Theory of Economic Growth* [M]. London:Allen and Unwin，1955.

[9] Fujita M, Krugman P. 1995，“When is the economy monocentric?: von Thunen and Chamberlin unified”[J]. *Regional Science and Urban Economics* , 1995, 25(4):505–528. Grossman, G. and Kruger, A.B. 1991. “Environmental impacts of a NAFTA agreement”. (National Bureau of Economic Research Working Paper, 3914.). Kuznets,S., 1955, “Economic growth and income inequality,” *American Economic Review* , Vol.45, No. 1, pp. 1-28.

[10] Alexander, S. and Rutherford, J. 2019, “A critique of techno-optimism:Efficiency without sufficiency is lost”, *Routledge Handbook of Global Sustainability Governance* ,Print ISBN: 9781138048287.

参考文献

“十四五”时期中国经济新增长潜能

1. 刘世锦.GFP及其驱动的经济增长[J].管理世界，2015（10）.

2. 中国发展研究基金会“博智宏观论坛”中长期发展课题组.2035:中国经济增长的潜力、结构与路径[J].管理世界，2018（7）.

3. 刘世锦，等。陷阱还是高墙？[M].北京：中信出版社，2011.

4. Michael Spence, The Next Convergence: the Future of Economic Growth in a Multispeed World , New York: Farrar, straus and goroux, 2011.

5. Comparing Chinese Provinces with Countries: All the Parities in China, The Economist ,2012.

双循环赋能经济增长的质量与效率

1. 伯尔蒂尔·奥林. 地区间贸易和国际贸易[M]. 王继祖，等，译校. 北京：商务印书馆，1986.

2. 魏后凯，李功，年猛。“十四五”时期中国城镇化战略与政策[J].中共中央党校（国家行政学院）学报，2020（4）.

3. Halpern, L., M. Koren, and A. Szeidl, “Imported Inputs and Productivity,” American Economic Review , vol.105, NO.12, 2015, pp.3660-3703.

“十四五”时期四大战略重点：创新、开放、分配、法治

1. Mazzucato, M. The Entrepreneurial State - Debunking Public vs. Private Sector Myths,Anthem Press, 2013.

2. McKinsey Global Institute. China and the World: Inside the Dynamics of a Changing Relationship , July, 2019.

3. Wei, Shang-Jin, Zhuan Xie, and Xiaobo Zhang. From “Made in China” to “Innovated in China”: Necessity, Prospect, and Challenges[J]. Journal of Economic Perspectives , Volume 31, Number 1,Winter 2017,Pages 49-70.

4. World Bank（2019）, Doing Business 2020－Sustaining the pace of reforms , OCTOBER 24.

5. 蔡昉。创造与保护：为什么需要更多的再分配[J]. 世界经济与政治，2000（1）.

6. 黄勇。论中国竞争政策基础性地位的法治保障[J]. 经贸法律评论，2018（12）.

7. 黄涛，郭恺茗。科技创新举国体制的反思与重建[J]. 长沙理工大学学报：社会科学版，2018，33（4）.

8. 普莱斯·费希拜克，斯坦利·恩格曼，等. 美国经济史新论：政府与经济[M]. 张燕，郭晨，白玲，等，译。北京：中信出版社，2013.

9. 钱颖一. 市场与法治[J]. 经济社会体制比较，2000（3）.

图书在版编目（CIP）数据

读懂“十四五”：新发展格局下的改革议程 / 刘世锦主编. -- 北京：中信出版社，2021.1
ISBN 978-7-5217-2637-4
Ⅰ. ①读… Ⅱ. ①刘… Ⅲ. ①国民经济计划－五年计划－研究－中国－2021-2025 Ⅳ. ①F123.3
中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第257309号

读懂“十四五”：新发展格局下的改革议程
主编：刘世锦
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

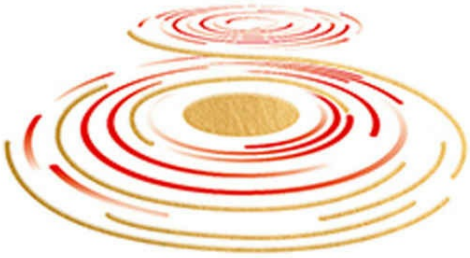
字数：374千字
版次：2021年1月第1版
书号：ISBN 978-7-5217-2637-4

版权所有•侵权必究

双循环

构建“十四五”新发展格局

樊纲 郑宇劼 曹钟雄 ◎著



中国经济高质量发展路径

政府与企业推荐读本

国家高端智库 中国（深圳）综合开发研究院 出品

中信出版集团

目录

序言 双循环与中国经济发展新阶段

前言 中国经济高质量发展的重要动力

第一篇 双循环：构建新发展格局

第一章 系统认识双循环新发展格局

第二章 如何构建双循环新发展格局

第三章 日本经济双循环对中国的启示

第二篇 畅通产业链，以生产激发循环动力

第四章 全球产业链重组，中国产业链面临风险

第五章 消除产业链梗阻，构建高质量发展的创新供给体系

第三篇 对内加快改革，提升供给体系对国内需求的适配性

第六章 分配：优化收入分配，推动区域协调发展

第七章 流通：发展现代供应链，推动智慧物流发展

第八章 消费：壮大新型消费，保障房地产市场健康发展

第四篇 坚持双向开放，推动国内国际双循环

第九章 扩大对外开放，营造优良营商环境

第十章 建设开放型世界经济，构建人类命运共同体

第五篇 双循环新发展格局推动“十四五”经济高质量发展

第十一章 “十四五”经济发展战略和路径

第十二章 促进政府和市场互动，助力高质量发展

第十三章 双循环格局下中国经济新增长点
第十四章 数字经济：畅通双循环的新动能

参考文献

版权页

序言 双循环与中国经济发展新阶段

樊纲

中国经济体制改革研究会副会长

中国（深圳）综合开发研究院院长

2020年以来，习近平多次强调要加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。加快构建新发展格局顺应未来世界经济和中国经济发展趋势，符合中国经济发展方向，是中国经济发展迈入新阶段的必然选择。

推动国内大循环要避免陷入误区

双循环的提出有它的特殊背景，即美国退“群”，实行单边保护主义，破坏WTO（世界贸易组织）机制，对中国发动“贸易战、科技战、经济战”等，对中国实施“断供”，以及所谓的“脱钩”“去中国化”等，这使得我们的产业链存在断供风险，国际循环不畅。为应对国内外形势结构性转变，我们要更多依靠国内循环，利用我国的超大市场，把潜力充分发挥出来，拉动供给，创造需求，使我国经济进入更好的良性循环。

在这方面，我们有很多事情要做。

第一，必须坚持扩大内需。

从统计数据看，国内销售产值的增加值在GDP（国内生产总值）中的比重为85%，而出口尽管总额较大，但其增加值在GDP中的比重仅为15%左右。因此，我们要充分利用14亿人口的经济增长潜力和大市场优

势，把各方面的需求调动起来。

其一，激发消费潜力。传统一般消费品制造业仍然具有巨大的潜力，2019年，我国人均GDP已突破1万美元。根据经济学方面的分析，1万美元通常是一个坎儿，达到1万美元，人们便开始高消费。这种高消费不是很奢侈的消费，也不是比发达国家居民高的消费，而是在居民收入中，消费的比重会逐步提升，储蓄的比重会逐步下降，进入新的消费阶段。我国有14亿人口，低收入居民、中等收入居民以及高收入居民消费的有效需求均不足，消费潜力尚未被充分激发。要坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整的内需体系。进一步改革收入分配制度，增加居民收入，优化社会分配结构，充分利用国内超大规模、多层次、多元化的内需市场，不断提升大众的消费能力。

其二，拓展投资空间。中国有庞大的市场体量，更有大量的投资机会和巨大的增长潜力。一是推动城市化、城市群发展。目前，中国是最大的发展中国家，仍处在发展的中期阶段，美国、欧洲的人均GDP已达五六万美元，我们刚突破1万美元，仍有很多人生活在农村，城市化还有较大的拓展空间。目前，粤港澳大湾区、长三角、京津冀等大城市群达到1.5亿至2亿人的规模，以中东部省会城市为核心的城市群也达到3000万至5000万人的规模，集聚效应不断增强。这些城市群通过快速交通，将大城市周边的中小城市甚至周边的农村连接起来，解决房地产和其他的供求关系，有效促进区域公共服务均等化发展，从而促使国内的市场能够更好地循环起来。二是深挖数字经济潜力。中国拥有世界上最大规模的电子商务市场，引领全球。我们应用数字技术的速度也非常快，各个领域不断出现新技术、新的互联网公司，这让我国成为世界上第二大互联网独角兽企业的集聚地。同时，数字技术的惠及面很广，除了惠及电商，也惠及滴滴打车、共享单车等。中国有14亿人口，网民数量众多，互联网的覆盖率不断攀升，与数字技术相关的各种产业的发展速度非常快，且规模巨大，我们要在这方面做好文章。

第二，双循环的重点不只是扩大内需，还要在供给侧使产业链、供应链更好地循环，也要更好地创造需求。

其一，供给侧的首要任务，就是加强自主科技创新，这是破除产业链断供，畅通双循环的关键因素。在新的历史时期和国际环境中，中国必须具备更强的自主创新能力，补足短板，维护产业链、供应链的安全和稳定，提升产业基础能力和产业链现代化水平。要进一步加强对基础研究和应用基础研究的投入保障，构建多元化投入机制，布局建设重大科技基础设施、基础研究和应用基础研究机构，以及跨学科前沿交叉研究平台，吸收利用全球创新资源，瞄准世界科技前沿和国家战略需求，开展原始创新研究，引导企业积极开展基础研究和应用基础研究，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。加强对接基础研究和应用基础研究成果，加大对战略高技术研发的支持力度，找准源头性技术创新领域，着力攻破关键核心技术，形成关键核心技术攻坚体制，抢占事关长远和全局的科技战略制高点。

在这个过程中，一是发展好民营经济。无论是技术创新，还是商业模式创新，风险都极大，这需要民营企业家积极推动。中国的体制优势在“模仿攻关”阶段比较明显，但在“无人区”创造阶段则会式微，因此政府应该制定激励创新的机制，如保护知识产权，资助、奖励创新创业等，让千百万的企业、企业家、科学工作者“胡思乱想”，不断产生新点子，创新创造。二是政府可以制定设置孵化器等普惠政策，并投资一些创新项目，鼓励科技创新。但是政府不能引导和规定发展哪些产业，要敞开这个口，让市场去配置，让企业去创新。三是让市场发挥作用，吸引、鼓励风投资金进入市场，进行市场化资源配置。政府各类奖励补贴，可以以风险投资基金的市场化方式支持，避免出现市场扭曲；政府基金也可以学习风投的做法，积极“跟投”市场关注的行业，分担一部分风险；如果项目成功，就要提前退出，让利于市场，不以高额回报为目的，这样更有利于市场的良性发展。这就需要政府一方面鼓励创新创

业，另一方面帮助企业梳理、分析在发展过程中遇到的问题，鼓励一些基金进入这些领域，鼓励产业内部重组，鼓励企业优胜劣汰、兼并重组，使产业结构更加优化。

其二，深化体制改革，包括供给侧、产业链、供应链等，消除国民经济循环中的各种梗阻。生产、分配、流通、消费作为国民经济运行的基本环节，是促进经济发展，畅通供给循环的关键。过去，我们曾面临地方保护主义，以及资金不到位、有需求没供给、有供给没需求等供需错配、结构性问题，存在很多梗阻。现在，我们要进一步加大经济体制改革力度，深化“放管服”改革，减少市场准入限制，减少审批环节；深化国有企业改革，发展混合所有制经济，改革政府补贴制度；大力发展数字经济，通过大数据打通交易环节、流通环节、物流环节存在的一系列堵点和梗阻，消除市场上各种显性与隐性的要素流通障碍，促进供求关系进入良性循环。

其三，以供给创造需求。一是以更多好产品、更加多元的消费方式拉动需求。中国的制造业仍然具有很大的发展潜力，短期内因以前过热而产生的“过剩产业”要转型转移，要改变增长方式，提高增长质量，不能一味“停产”。同时，要积极创新消费新模式、新业态，满足各类消费需求。二是通过降低成本拉动需求。完善政策支撑体系，降低全社会交易成本。除了企业要通过自身转型升级有效降低成本外，政府也要加大政策支持力度，帮助企业降低包括税收、资金、劳动力、土地、公共服务等在内的各项成本，为企业纾困，让企业将更多的精力和资金用于研究和生产，从而更好地刺激需求。

双循环要继续做好国际循环

双循环没有否定改革开放，更没有否定国际循环。双循环中的国际循环的意义，不在于卖出多少东西，而在于学到多少知识和技术。这样，一旦面临断供局面，我们还能继续支撑和发展下去。因此，我们要

继续扩大开放，继续学习，继续做好国际循环。对中国企业来讲如此，对跨国公司来讲也如此。跨国公司进入中国，就是中国GDP的组成部分，就是中国内部循环的组成部分，也是推动跨国循环和国际循环的重要力量。因此，我们要继续做好国际循环，形成全球利益共同体。

我们是发展中国家，在很多方面仍然落后，尤其是在主要技术产业领域，联合国260多项子产业的1200多项次级产业中，我们有600多项是受制于人的。600多项依赖别人，缺乏最先进的技术，要追赶上是非常困难的，因此，我们不得不依靠国际循环。继续做好国际循环，就是要继续扩大开放，这样我们就可以继续向世界学习。只要别人比我们先进，我们就要向人家学习。与研发相比，后发优势的学习成本是最低的。当然，在学习过程中要提升研发能力，只有继续开放，才能具备提升研发能力的条件。同时，只有保持开放，才能了解国际标准，才能知晓国际竞争现在的水平，进而才能真正具备国际竞争力。传统意义上的进口替代，即发展自己的优质工业的那套理论和政策，早期拉美均采用过，但最终都没有发展起来。其中一个重要的原因，就是在“温室”里长大的产业不具备国际竞争力，比不过人家，并且不知道国际标准是什么，所以根本无法竞争。一旦封闭，就无法竞争，无法具备真正的国际竞争力，因此我们要继续开放，继续学习，继续推动国际循环。

纵观当今世界，全球化不可逆转，全球化进程仍在继续。即便美国奉行“美国优先”和单边主义政策，使得贸易保护主义不断加剧，但全球化并没有停止。全球化最初是由欧美等发达国家和地区的跨国公司推动的，尽管全球化导致美国一些产业衰败，美国的一些政客便利用工人的失落感谋求自己的政治利益，但是这些跨国公司为了获取利润，依然在思考如何在全球更好地配置资源。因此，全球化的原动力没有改变。尽管现在美国等发达国家可能存在一些反全球化的势力，但是从全球来看，支持全球化、推动全球化的力量比当年更多更甚，特别是在发展中国家。最初，多数发展中国家对全球化是有疑虑的，认为跨国公司是来

剥削自己，搞新殖民主义的，所以不是很支持。但是经过几十年的发展，发展中国家发现自己可以从全球化过程中受益，特别是从中国的发展历程中看到了可从全球化过程中获得发展机遇，因此现在几乎所有的发展中国家，包括中国这样的中等收入国家，都支持全球化。从这个意义来讲，全球化不可逆转，多边主义不可逆转。我们生活在一个多边的世界，某些消极因素可能猖獗一时，但长远来讲，它们无法改变历史发展趋势。因此，我们的企业要想继续发展，仍然要有全球化思维，思考如何在全球市场更好地发展自己，更好地配置资源。

全球化的趋势不会改变，可能改变的是全球产业链重组。多元化产业链是今后的发展趋势和显著特征。全球产业链过多集中于某一国家或地区，可能会产生一些问题：当某一国家或地区出现问题，就容易出现断供。全球产业链重组主要表现在两个方面。首先，产业链重组呈现明显的区域性特征。产业链在重组时会考虑在地理位置上对自身的影响小一点，产业链不在自己国家的，也会尽可能放在离自己国家近的地方。因此，全球可能在三大区域——亚洲、欧洲与非洲、美洲——形成三大相对完整的生产供应体系。这三大区域都有较齐备的资源要素，如市场、资金、技术和廉价劳动力等，这些要素可以组合成一个完整的体系，形成“再全球化”。其次，根据成本和国际贸易关系的变化，产业链可能进行局部调整，一些企业会进行迁移，如一些跨国公司从中国转移至东南亚国家，有些公司会将产业布局在中国等。虽然全球产业链会出现局部调整，但基本的趋势和逻辑不会变，即中国的市场、发展机会、资源、基础设施、营商环境等会吸引更多公司。目前，我国的进出口增速双双“转正”。我们成功控制了疫情，实现了复工复产。其他国家受疫情影响，复工复产没那么顺利，这使得海外供给减少、需求增加，但当地的供给无法满足民众的需求，这些需求很大一部分就成为我们的外贸出口机会。因此，中国仍要继续扩大开放，大力发展外贸，继续做好国际循环，更好利用国际国内两个市场、两种资源，使国内市场和国际市场更好联通，实现更加强劲可持续的发展。

通过双循环迈向发展新征程

同美国等发达国家相比，我们在某些方面处于“锯齿型引领”状态。所谓“锯齿型”，即在某个领域“你有在前的，我有在后的”，但在另一个领域“我有在前的，你有在后的”，彼此各有千秋，各有长短，不再是我们完全落后，他们完全领先。因此，美国的一些政客企图抓住最后的时间窗口，想方设法以各种策略遏制中国（尤其是引领型）的发展。面临百年未有之大变局以及进入新发展阶段的内外形势变化，我们应继续保持高速或正常增长，保持5年、10年、15年、20年稳定的经济增长，不断提高自身的经济发展水平。当那些国家意识到无法遏制中国的发展时，就会跟我们谈合作。此外，在国际形势逆风逆水的情况下，我们要形成全球化“黏合剂”，通过技术发展、技术进步连接全球，通过数字经济连接全球。在数字经济领域，只要那些国际不脱钩，只要继续在这条链上，我们就能继续发展，保持发展态势，还可以继续和它们交流，从而使得我国在国际多元体系中拥有更大的发言权，做更多的事情。

“十四五”期间，我们仍要把自己的事情做好，继续深化改革，扩大开放，利用我国庞大的市场，打通堵点，消除各种梗阻，畅通国内国际循环，保持经济持续稳定增长，解决我们面临的各种矛盾和冲突，立于不败之地。

前言 中国经济高质量发展的重要动力

改革开放以来，随着经济发展水平迅速提升，我国的比较优势日趋明显，经济政策的重心已逐渐从国际循环向以国内循环为主转变。“供给侧结构性改革”和“畅通国民经济循环”基本解决了短期“三去”问题，中长期需要更加注重“一降一补”，“畅通国民经济循环”在时间维度和空间维度上也将进一步拓展。

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是“十四五”规划启动之年，中国面临的国内外环境日益复杂。当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技进步和产业变革正加速演进，新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。虽然我国已成功转向高质量发展阶段，制度优势明显，经济长期向好，但发展不平衡、不充分问题依然突出，重点领域、关键环节的改革任务仍然艰巨，整体创新能力还不能满足高质量发展的要求。

面对复杂的环境，要准确识变，科学应变，主动求变，要在危机中育先机，于变局中开新局。2020年5月14日，习近平主持中共中央政治局常务委员会会议，首次提到双循环，指出要“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。此后，习近平多次强调，要加快构建双循环新发展格局。党的十九届五中全会再次强调，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

加快构建双循环新发展格局，是适应我国社会主要矛盾变化、适应复杂外部环境变化、防范化解各类风险隐患的重要手段，是我国从快速发展的经济体向相对成熟的经济体转变、从投资主导型经济向消费主导

型经济转变的重要抓手，是经济、社会、文化、生态等领域高质量发展的要求。当前，双循环新发展格局已录入“十四五”发展纲要，将成为“十四五”时期我国经济高质量发展的重要动力。

以国内大循环为主体，意味着要坚持供给侧结构性改革这条主线，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，以生产激发循环动力，提升供给体系对国内需求的适配性，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。同时，国内国际双循环相互促进，意味着要坚持开放，利用好国际市场，联通国内市场和国际市场，实现更加强劲可持续的发展。

本书从落实国家双循环新发展格局战略重点要求的角度出发，从畅通产业链、促进经济内循环、推动国内国际双循环的角度探索双循环战略实施的必要性和实施策略，并提出具体的政策建议。

本书共分五篇，具体如下。

第一篇——双循环：构建新发展格局。本部分系统介绍了双循环新发展格局的形成、发展及具体内涵，从扩大内需和坚持开放的角度探讨如何构建双循环新发展格局，通过分析日本应对美日贸易摩擦的策略，帮助读者对双循环新发展格局有一个直观的认识。

第二篇——畅通产业链，以生产激发循环动力。生产、分配、流通、消费作为国民经济运行的基本环节，是促进经济发展、畅通供给循环的关键。本部分介绍中国产业链面临的风险和国内大循环的七大梗阻，要想消除产业链梗阻，急需构建高质量发展的创新供给体系。只有通过畅通生产子循环，才能有效推动国内大循环。

第三篇——对内加快改革，提升供给体系对国内需求的适配性。在第二篇介绍的生产子循环的基础上，本部分从分配、流通、消费三个环

节出发，介绍当前三个环节面临的主要问题和梗阻，提出消除梗阻的主要方式，帮助读者了解畅通国内大循环的主要手段。

第四篇——坚持双向开放，推动国内国际双循环。新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。本部分从扩大对外开放、推进制度创新、建设开放型世界经济、构建人类命运共同体等方面介绍我国推动国内国际双循环的部分策略，帮助读者了解国际大循环的重要性和实施措施。

第五篇——双循环新发展格局推动“十四五”经济高质量发展。党的十九届五中全会明确了“十四五”规划的重点方向，部署了“十四五”时期的重点任务。本部分在解读“十四五”规划建议的基础上，提出以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展的建议，并介绍了我国经济新的增长点、新业态和新模式，为我国经济行稳致远提供加速度。

本书融合了中国（深圳）综合开发研究院多年积淀的关于中长期结构性问题的相关研究成果，新经济研究所、区域发展规划研究所、创新与产业研究中心、公共经济研究所、物流与供应链管理研究所、公共政策与政府绩效评估研究中心、产业经济研究中心，以及产业发展和城市规划中心等部门多次参与讨论并提出众多有价值的观点，同时，马朝良、李鑫钊和陈振华对本书的撰写贡献良多。希望本书能帮助读者深刻且全面地了解双循环战略，把握未来发展方向，顺势而为。

第一篇 双循环：构建新发展格局

2020年，在复杂的国内外环境下，我国提出双循环战略，要形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。双循环新发展格局是新时代的战略选择，也是“十四五”时期我国经济发展的主线和重要指导思想。日本等发达国家在经济发展过程中，也经历了向“以内循环为主”发展模式的转变，为我国构建双循环新发展格局提供了宝贵经验。

第一章 系统认识双循环新发展格局

自2008年国际金融危机以来，我国经济已经在向以国内大循环为主体转变。从“供给侧结构性改革”到“畅通国民经济循环”，再到双循环战略，我国推动经济高质量发展的整体思路一直是做强国内市场，释放内需潜力，推动供给体系和需求结构相适应。当今世界正经历百年未有之大变局，我国发展的外部环境日趋复杂。我国提出经济双循环新发展格局，是顺应经济发展历史规律的战略抉择，更是我国经济迈向高质量发展的强国方针。双循环新发展格局是指以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。双循环新发展格局以“内循环”促进双循环，要坚持扩大内需，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性循环，要坚持供给侧结构性改革这条主线，提升供给体系对国内需求的适配性，打通经济循环堵点，提升产业链、供应链的完整性，通过畅通“生产”子循环，推动国内大循环。新发展格局是开放的国内国际双循环，要持续扩大开放，使国内市场和国际市场更好联通，实现更加强劲可持续的发展。

双循环新发展格局的形成与发展

近年来，我国经济已经在向以国内大循环为主体转变。通过实施“供给侧结构性改革”和“畅通国民经济循环”，一些短期问题已经基本解决，但一些中长期结构性问题始终未能有效突破。在国内外复杂多变的环境下，我国提出经济双循环战略，并在多次重点会议上得到进一步明确。“十四五”时期，双循环新发展格局将是经济高质量发展的重要支撑力量。

国际大循环向国内大循环转变

1987年，时任国家计委经济研究所副研究员王建向中央提出了“关于国际大循环经济发展战略的构想”，随后引起中央重视，并促进了“沿海发展战略”的提出。此后，我国在沿海地区大力发展外向型经济，基于低成本优势，充分利用国外市场参与国际大循环，侧重的是“两头在外”的循环，原材料和产成品的市场都在国外。尤其是在2001年加入WTO（世界贸易组织）后，我国全力加快开放步伐。作为一个发展中的大国经济体，在发展初始阶段采取这种发展战略是符合比较优势的，这种战略也的确取得了巨大成功，对我国经济社会发展发挥了积极促进作用。但“两头在外”的弊端也逐渐显现，外贸依存度在2006年达到峰值64%。

随着经济发展水平迅速提升，我国比较优势发生重大改变，国内市场规模迅速增长，开放战略也发生了根本性变化。2006年发布的“十一五”规划纲要指出，要立足扩大国内需求推动发展，把扩大国内需求特别是消费需求作为基本立足点，促使经济增长由主要依靠投资和出口拉动向消费与投资、内需与外需协调拉动转变。2011年发布的“十二五”规划纲要进一步指出，构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。2016年发布的“十三五”规划纲要指出，要以供给侧结构性改革作为发展主线，实施制造强国战略；要以“一带一路”建设为统领，构建全方位开放新格局。经过多年的发展，我国外贸依存度显著下降，2019年已降至31.92%，经济政策的重心已逐渐从国际循环向以国内循环为主转变。

供给侧结构性改革、畅通国民经济循环向双循环转变

2015年，中央经济工作会议提出供给侧结构性改革。会议指出，引领经济发展新常态，要努力实现多方面工作重点转变。其中，稳定经济增长，要更加注重供给侧结构性改革。习近平在2016年1月26日主持召

开中央财经领导小组第十二次会议时强调，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。要在适度扩大总需求的同时，去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，从生产领域加强优质供给，减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率，使供给体系更好适应需求结构变化。

2016年和2017年供给侧结构性改革以去产能作为工作重心，2018年在“三去”领域取得重大进展，去产能预设目标全部完成，但出现了新的问题，包括经济发展和金融领域出现的梗阻，供给侧结构性改革和扩大需求政策的平衡等。做好经济工作，必须聚焦主要矛盾。2018年12月21日闭幕的中央经济工作会议认为，我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的，必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫。通则不痛，痛则不通。“畅通”在深化供给侧结构性改革、推动经济高质量发展上具有重要意义。同时，此次中央经济工作会议也首次明确提出，要畅通国民经济循环，加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系，提高金融体系服务实体经济能力，形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环。

2019年政府工作报告指出，促进形成强大国内市场，持续释放内需潜力。充分发挥消费的基础作用、投资的关键作用，稳定国内有效需求，为经济平稳运行提供有力支撑。更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，巩固“三去一降一补”成果，增强微观主体活力，提升产业链水平，畅通国民经济循环，推动经济高质量发展。2019年12月，中央经济工作会议强调，释放国内市场需求潜力，供给侧结构性改革的重点转向了“补短板、强弱项”，为“畅通国民经济循环”提供了政策抓手。

“供给侧结构性改革”和“畅通国民经济循环”都是为了解决新老矛盾交织的周期性、结构性问题，推动供给体系和需求结构相适应。作为短期问题的“三去”基本完成，转向中长期改革，需要更加注重“一降一补”。“补短板”任重道远，特别是在现代产业体系中，补核心技术短板，补产业链、供应链关键环节短板，仍需加大投入。要增强产业链韧性，保持经济平稳发展，提高对产业链的掌控力，就要求补短板与锻长板并举。

2020年初，中国面临的国内外环境日益复杂。中美贸易摩擦持续升级，外部约束明显增强，特别是产业链循环面临被阻断风险。美国竭力对中国高科技企业进行打压，试图削弱中国在技术进步方面的后发优势。新冠疫情在全球蔓延，国际格局正在加速变化。国际上贸易保护主义和单边主义盛行，国内正处于经济结构改变、优化与转变增长动能的攻坚期，大量国内中长期结构性问题始终未能有效突破。在国内外复杂多变的环境下，“畅通国民经济循环”从空间维度和时间维度上都进行了调整，拓展成为双循环战略。我国提出经济双循环战略，是顺应经济发展历史规律的战略抉择，更是我国经济迈向高质量发展的强国方针。

双循环新发展格局的发展

2020年5月14日，习近平主持中共中央政治局常务委员会会议，并发表重要讲话。会议指出，要深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。要发挥新型举国体制优势，加强科技创新和技术攻关，强化关键环节、关键领域、关键产品保障能力。

5月23日，习近平看望参加全国政协十三届三次会议经济界委员并参加联组会。他深刻分析国内国际形势，指出面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

7月21日，在企业家座谈会上，习近平进一步阐释了提出构建这一新发展格局的主要考虑，并强调了“大循环”与双循环的内在逻辑关系。在当前保护主义上升、世界经济低迷、全球市场萎缩的外部环境下，我们必须充分发挥国内超大规模市场优势，通过繁荣国内经济、畅通国内大循环为我国经济发展增添动力，带动世界经济复苏。

7月30日，习近平主持中共中央政治局会议。会议指出，当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性不确定性较大，我们遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，建立疫情防控和经济社会发展工作中长期协调机制，坚持结构调整的战略方向，更多依靠科技创新，完善宏观调控跨周期设计和调节，实现稳增长和防风险长期均衡。

8月20日在安徽主持召开扎实推进长三角一体化发展座谈会、21日听取安徽省委和省政府工作汇报时，习近平又对加快形成新发展格局提出极具针对性的具体要求，要率先形成新发展格局。在当前全球市场萎缩的外部环境下，我们必须集中力量办好自己的事，发挥国内超大规模市场优势，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

8月24日，在经济社会领域专家座谈会上，习近平从谋划“十四五”时期经济社会发展的高度对构建新发展格局和相关的一系列重大问题进行了系统阐述。以畅通国民经济循环为主构建新发展格局，新发展格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择。

9月1日，习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议，又从改革的角度提出要求，强调为构建新发展格局提供强大动力。他强调，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是根据我国发展阶段、环境、条件变化做出的战略决策，是事关

全局的系统性深层次变革。

10月14日，习近平在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上发表讲话。他指出，新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。要优化升级生产、分配、流通、消费体系，深化对内经济联系、增加经济纵深，增强畅通国内大循环和联通国内国际双循环的功能，加快推进规则标准等制度型开放，率先建设更高水平开放型经济新体制。越是开放越要重视安全，统筹好发展和安全两件大事，增强自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力。

10月26日至29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议在北京举行，审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。全会提出，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，加快建设现代化经济体系，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。全会还提出，形成强大国内市场，构建新发展格局。坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。要畅通国内大循环，促进国内国际双循环，全面促进消费，拓展投资空间。

10月30日，国务院总理李克强主持召开国务院党组会议，学习贯彻党的十九届五中全会精神，研究做好下一步工作。会议指出，“十四五”时期，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

双循环新发展格局已经录入“十四五”发展纲要，将成为“十四五”时期我国经济高质量发展的重要动力。

双循环新发展格局的内涵

双循环新发展格局是指以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。双循环是从“两头在外”的发展模式，转向“以内为主、内外互促”的新发展格局。以国内大循环为主体，意味着要坚持扩大内需这个战略基点，坚持供给侧结构性改革这条主线，加快培育完整内需体系，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，打通经济循环堵点，提升产业链、供应链的完整性，以生产激发循环动力，使国内市场成为最终需求的主要来源，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。同时，国内国际双循环相互促进，意味着要坚持开放，利用好国际市场，联通国内市场和国际市场，实现更加强劲可持续的发展。

“十四五”时期是世界百年未有之大变局深刻演变的关键期，是中国全面开启现代化强国建设新征程的起步期。在十九届五中全会提出的“十四五”规划要点中，除了实现经济高质量发展、优化经济结构、提升创新能力等传统目标外，“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”首次录入纲要。双循环新发展格局，是“十四五”期间推动经济高质量发展的核心逻辑。

第一，双循环是“生产循环”受阻，产业链存在断供风险，应对国内外形势结构性转变的战略调整。双循环强调“更加安全”，强调安全和发展的统筹。2017年10月，习近平在党的十九大报告中明确提出了中国经济“已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重要判断，并把“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续”作为未来发展的目标。进入新发展阶段，国内外环境的深刻变化既带来一系列新机遇，也带来一系列新挑战，是危机并存、危中有机、危可转机。2020年8月24日，习近平在经济社会领域专家座谈会上指出，要努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。“安全”“产业链安全”变得尤为重

要。

以往面向国际大循环，外贸出口比重高，且“两头在外，大进大出”。这是全球化分工的结果，我国也分享了这个红利。我国制造业增加值规模在全球制造业中的占比近30%，但制造业发展受制于全球产业链的原有分工，发达国家占据产业链、价值链高端，我国大部分则在中低端，质量一直不是很高，很多关键零部件和高端产品都要靠进口。一些战略物资和关键技术领域对外依存度过高，大量关键核心技术受制于人，存在因国外断供而造成国内产业链瘫痪的风险。

在能源与原材料方面，天然气、石油、铜矿等对外依存度都过高，2019年中国石油对外依存度高达71%，铜精矿对外依存度为76%，铁矿石对外依存度已近90%。在粮食方面，大豆、猪肉等也都主要依赖进口，2019年大豆对外依存度高达83%。在芯片和操作系统等关键技术领域，更是基本依赖国外，自身供给能力不足，每年仅芯片进口金额就超过3000亿美元。在外部完全断供后，中国可能面临“能源安全”“粮食安全”“科技安全”等问题。以芯片行业为例，自2020年9月15日开始，华为芯片断供全面生效。受美国制裁影响，海思IPC（进程间通信）芯片也出现供货紧张情况，安防芯片缺口变大，一些分销商、代理商开始囤货，甚至下游应用市场中的摄像机等相关产品也开始涨价，缺货、囤货、涨价等问题迅速席卷整个产业链，严重影响了产业链安全。

因此，为应对国内外形势结构性转变，我国加快实施以国内大循环为主体的双循环战略。国内大循环是包括生产、分配、流通、消费各个环节的循环畅通，大循环的主体是畅通产业链，要以生产激发循环动力。维护产业链、供应链安全，强化关键领域、关键技术、关键产品的保障能力，才能为双循环良性互动提供强力支撑。国内大循环，要优化全产业链协调发展，包括推动金融、房地产同实体经济均衡发展，实现上下游、产供销有效衔接，促进国内各个环节、各个产业、各个部门之

间的畅通，促进农业、制造业、服务业、能源资源等产业门类关系协调。

第二，双循环要着力增强自主创新能力，要“补短板”“锻长板”，提升产业链现代化水平。考虑到国际循环可能会发生一些极端现象，为减轻这种状况的冲击，必须补齐相关短板，维护产业链、供应链安全稳定，提升产业基础能力和产业链现代化水平。供给侧要补短板，一定意义上就是进口替代。要对原有依赖外需的产业链及企业加强内需挖掘和政策扶持，对依赖进口的产业链做好储备补充和进口替代。对于过去不能做的，依靠国际循环，容易受断供导致循环断裂的“卡脖子”技术，要加快“补短板”，至少要有备胎。要加大科技创新，从强调技术引进和消化向强调自主创新和自主研发转变，要发挥新型举国体制优势，加快推进数字经济等前沿领域的科技创新和产业发展，加快关键核心技术攻关，解决“卡脖子”问题，减少对国际市场的过度依赖。

中国是全球唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，是第一制造业大国。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，但区域之间、产业之间的发展仍存在不平衡、不充分的问题。推动国内大循环，更要通过“锻长板”提升产业链整体水平，在构建现代产业体系中“锻长板”，在区域差异化发展中打造区域新长板，促进区域间产业链、供应链协作，为沿海产业向内陆及西部地区转移创造条件，构建安全可靠、富有弹性和韧性的产业链、供应链体系，促进经济高质量发展。

第三，双循环不仅要扩大内需，更要提高供给侧与需求侧的适配性。双循环更重要的是供给侧的循环要畅通，更多的是供给侧的问题，主要是供给侧如何使得产业链、供应链能够更好地循环。

一方面，要坚持扩大内需，促进消费。美国、日本等发达国家的经济增长规律显示，在发展水平到达一定阶段后，都会逐步从以国际循环

为主的模式转变为以国内需求为主的模式。超大规模市场是联通国内国际市场、推动形成双循环新发展格局的关键优势，当前我国人均GDP超过一万美元，中等收入群体超过4亿，内需潜力有待进一步激发。要坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系。改革收入分配制度，增加居民收入，优化社会分配结构，充分利用国内超大规模、多层次、多元化的内需市场，提高大众消费能力。

另一方面，要提高供给侧与需求侧的适配性。改善供给和扩大内需是相辅相成的，供给方的技术性和制度性制约是影响内需的重要因素，内需升级需要供给升级支持，新供给又会创造新需求、新就业。习近平指出，要坚持供给侧结构性改革这条主线，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，以高质量供给满足日益升级的国内市场需求。

在很多领域，国内的供给体系和需求体系尚不能完全适配。如医疗、养老、教育等供给长期不足，这些需求甚至成为其他国家的重要增长动力。商务部的数据显示，2018年，中国游客出境1.5亿人次，境外消费达1200亿美元，人均单次境外消费约800美元。双循环要不断升级内需体系，更要不断优化供给体系。在坚持扩大内需的同时，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，提升供给体系对国内需求的适配性，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。提升对中高端消费的供给能力和质量，弥补中高端消费领域的供给短板，推动消费结构升级。

第四，双循环要继续推动供给侧结构性改革和经济体制改革。供给侧、产业链、供应链等都面临各种堵点、各种梗阻，双循环新发展格局要继续推动改革，消除梗阻。十九届五中全会指出，“十四五”时期经济社会发展主要目标包括：改革开放迈出新步伐，社会主义市场经济体制

更加完善，高标准市场体系基本建成，市场主体更加充满活力，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，公平竞争制度更加健全，更高水平开放型经济新体制基本形成。“十四五”时期经济社会发展指导思想和必须遵循的原则包括“以深化供给侧结构性改革为主线”。畅通国内大循环，客观上要求提高供给的安全性和可持续性，供给侧结构性改革的短期“三去”已经基本完成，中长期改革要更加注重“一降一补”。要加快要素市场化改革，优化要素配置效率，推动经济高质量发展。

过去40多年，我国要素市场化改革相对滞后，存在很多不对称市场化改革的弊端。要促进国内大循环，必须打破市场上各种显性与隐性的要素流通障碍，促进要素自由流动来塑造国内统一大市场。2020年4月9日，中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，是新时代推进经济体制改革和供给侧结构性改革的重要成果，对促进国内大循环有显著推动作用。实施双循环，要完善扩大内需的政策支撑体系，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，降低全社会交易成本。

第五，双循环要继续保持开放。内循环并不是对外循环的否定，双循环要实现国内国际双循环相互促进，不是仅进行国内大循环，更不是闭门造车，国际大循环最终循环的是知识，是技术。要坚持全球化，要坚持多边主义，努力参与各种双边、区域与全球性多边合作，在国际大循环中发展壮大自身实力。要继续保持开放，保持在全球市场上的竞争力，使得科研创新、科技创新能够真正起作用。要立足国内大循环，发挥比较优势，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，促进国际收支基本平衡。

双循环是新时代的战略选择

当今世界正经历百年未有之大变局，中美贸易摩擦持续升级，新冠疫情仍在全球蔓延，我国发展的外部环境日趋复杂。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是适应我国社会主要矛盾变化、适应复杂外部环境变化、防范化解各类风险隐患的重要手段，是经济、社会、文化、生态等各领域都要体现高质量发展的要求，更是我国当前和未来较长时期内经济发展的战略方向。

中美贸易摩擦持续升级，加剧逆全球化浪潮

经贸摩擦是指在国际贸易往来的过程中，由于一国的持续顺差、另一国的持续逆差，或一国的贸易活动触及或伤害另一国的产业引起的贸易壁垒、贸易封锁及反封锁活动。经贸摩擦是大国崛起和竞争的伴生物，是霸权国与新兴大国竞争最初的表现。从历史经验看，经贸摩擦也涉及技术创新、货币等国家硬实力的竞争，这些都是大国霸权竞争的重要内容和手段。大国经贸摩擦的范围也会从双方蔓延到各自的殖民地、同盟国等，形成同盟之间的摩擦和竞争。大国竞争中双方根据各自实力不同的阶段表现出壁垒型、保护型、封锁型三种贸易摩擦形式。

美国经贸摩擦历史悠久

在美国崛起并在全球占据主导地位的过程中，已参与或发起过多次经贸摩擦，包括英美经贸摩擦、美苏经贸摩擦、美日经贸摩擦、美欧经贸摩擦等。

1.英美经贸摩擦

英美早期经贸摩擦发生于美国独立至1812年战争期间。美国独立之初，英国力图将政治殖民变为经济殖民，向美国倾销工业产品。为应对

倾销，保护本土幼稚产业，美国建立统一关税制度。1789年美国新宪法赋予国会全国的贸易和关税管辖权，同年美国出台《吨位税法案》，依据吨位对进入美国港口的船只征税。美国借助中立国地位，在英法相互封锁期间扩大转口贸易，谈判中妥协双方开放。在英国限制纺织机械和技术资料出境的情况下，美国棉纺厂通过吸引英国纺织厂技术骨干，以模仿、盗版等方式，获取了棉纺织机、动力织布机等技术，为大规模工业化生产奠定了技术基础。

1816年至南北战争时期，美国以“国家安全”的名义不断提高关税，以《厌恶关税法》高筑关税保护墙，推行“门罗主义”形成美洲同盟，以专利法和高额补贴吸引英国技术移民。至1860年，自英国移民美国的机械师超过40万人，带来的资本超过4亿美元。英国则以自由贸易应对并加强对美国的技术管控。美国积极推动本土棉纺、钢铁等产业发展，同时利用英国向自由贸易转向的政策契机，保持传统原材料、农产品出口优势的同时，扩大了工业制成品对欧洲的出口，基本实现工业化，实现了对英国的追赶。

南北战争至第一次世界大战前夕，美国在高关税保护下实现“第二次工业革命”，取代英国成为“世界工厂”。南北战争前夕，美国通过《莫里尔关税法案》，再次大幅提高了关税。南北战争期间，为筹集战争费用，关税进一步提高，美国应税进口产品平均税率达到48%。南北战争后，为偿还巨额战争债务，战争“临时”关税成了新常态，并持续数十年。1890年的《麦金莱关税法案》、1897年的《丁利关税法案》都大幅提高了关税。高额关税刺激了美国国内产业的发展，促使英国等很多企业主将工厂和设备搬迁至美国，使美国建立了完整的工业体系。1890年，美国的工业产出已相当于英法德的总和。1897年，美国第一次变成贸易顺差国。到1913年，美国的工业产出已占全世界36%的份额，而英国则降至14%，美国取代英国成为“世界工厂”。

两次世界大战期间，为应对战争消耗及美国关税壁垒，英国政策由自由贸易转向贸易保护。美国设置贸易壁垒应对经济危机，导致大萧条的发生。通过出台《互惠贸易协定法案》，推行双边互惠贸易，率先同美洲国家签订互惠贸易协定。英国通过帝国特惠制反制，但因两次世界大战国力消耗，国际贸易和金融的主导地位被美国取代。

2.美苏经贸摩擦

为协助西欧盟国恢复经济，遏制苏联扩张势力范围，美国于1948年通过《对外援助法》，实施马歇尔计划。1949年，美、英、法、德、意、日、澳、加等17个主要西方国家成立“巴黎统筹委员会”，出台《出口管制法》，对以苏联为首的社会主义国家实行禁运。通过马歇尔计划和巴黎统筹委员会，美国对苏联实施全面经济封锁，构建全方位的遏制体系。对于部分中立国家，美国也通过长臂管辖，禁止其与苏联开展战略物资和高新技术贸易。

1969年，尼克松上台后，对苏联实施“诱导式经济外交”，美国放松了对一般技术和物品的出口限制，美苏粮食贸易和能源贸易快速扩大。美国进而将粮食和石油作为制裁武器，操纵国际粮食和石油市场打击苏联经济。

1979年苏联入侵阿富汗以后，美国开始对苏联实行覆盖众多领域的经济制裁。美国分别在高端技术、农产品、军事设备、电子、通信、化工、机械、自动化设备等领域对苏联实行禁止贸易、出口配额、中止投资等严厉政策，以阻止苏联的技术进步与实力提升，并要求第三方国家对苏联相关领域的出口必须经过美国的许可。苏联的石油经济受到严重打击，外汇严重缩水，卢布大幅贬值，经济崩溃。苏联解体后，美国进一步借助金融自由化设立金融机构购置独联体国家的实体资产。

3.美日经贸摩擦

第二次世界大战之后日本经济二次崛起，产业不断升级，出现技术赶超，对美国产品的国内外市场带来压力，对美长期贸易顺差。从纺织、钢铁、家电到汽车和半导体等产业，日本在引进消化的基础上，技术上对美国形成赶超，相关产品占据全球很大的市场份额，甚至将美国产品赶出美国市场。伴随着日本崛起成为贸易强国，美国频繁利用《1974年贸易法》中的“301条款”，在各个领域不断对日本发动“301调查”，其波及范围包括从农产品、轻工业产品到半导体的广泛领域。因是美国的附属国，日本选择退让，很多领域逐步主动退出美国市场或进行产业转型。

“301调查”大多由美国的行业协会牵头发起并宣称日本在该行业领域设置壁垒，随后美国政府通过各种手段对日交涉，要求日本开放相应国内市场。这一时期，美国不止一次对日关税威胁付诸实际行动。虽然美日双方有激烈的讨价还价，但美国对日本施压最终都以日本做出让步而告终，美日贸易摩擦从未上升为两国的全面贸易战。1985年，在美国压力下，日本参与签订《广场协定》，日元对美元大幅度升值。日本在货币升值的情况下为了维持经济增长，不遗余力地执行宽松政策，最终导致泡沫经济的膨胀与破裂。20世纪90年代，陷入严重经济停滞的日本不再是美国贸易保护主义的重点目标。

4.美欧经贸摩擦

1967年欧共体成立后，西欧国家的实力得到进一步增强，使美国感受到国际经济竞争上的压力，因此美国开始借助自身实力限制欧洲贸易发展。美欧在农产品、公共采购、钢铁及航空领域出现利益冲突，但以多边贸易框架相互妥协。20世纪90年代美欧在公共采购领域出现贸易摩擦，双方最终就机电设备市场的开放达成一致，但在部分领域仍互相制裁。20世纪末至今，航天领域的贸易摩擦集中于非法补贴，但仍在WTO多边机制下得到解决。美欧庞大的双边投资和经贸往来构筑了坚

实利益关系，双方经贸摩擦主要集中于反补贴和反倾销，没有出现结构性矛盾，贸易摩擦的问题可控且在相互让步中解决。

中美经贸摩擦越发频繁

1.中国对美贸易顺差加大

改革开放以来，中国经济增长迅速，中美GDP差距越来越小。1979年，中国GDP约为0.18万亿美元，而美国GDP达2.63万亿美元，中国GDP仅相当于美国的6.8%。从1994年开始，中国占美国GDP比重首次超过10%。此后，中国经济发展进入“快车道”，2006年中国占美国GDP比重达到19.9%。仅两年后的2008年，中国占美国GDP比重便达到31%。2008年全球经济危机以来，美国的经济增长速度放缓，而中国仍保持可观的经济增长率，两国的GDP差距进一步缩小。2019年，美国GDP达21.4万亿美元，中国GDP约为14.3万亿美元，规模已达美国的66.8%。

自20世纪80年代中期开始，美国对华贸易开始出现逆差。其后，美国对华货物贸易逆差整体上呈逐年增长趋势。进入21世纪后，中国对美顺差增速大幅增长，由2000年的830亿美元迅速增长至2008年的2680亿美元。2018年，中国对美出口4784.2亿美元，增长11.3%；进口1551亿美元，增长0.7%，对美贸易顺差3233.2亿美元，同比扩大17.2%，是自2006年以来的最高纪录。

美中之间逐步增长的巨额逆差成为美国政府挑起贸易摩擦的主要理由之一。一直以来，美国对中国实行高技术出口管制，也是逆差持续扩大的重要因素。美国国会于1990年和1991年通过了《对外关系授权法》禁止用中国火箭发射美国制造的商用卫星。1998年，美国众议院发布《考克斯报告》，美国政府对中国的高科技禁运政策更趋收紧。2007年，美国商务部出台《关于修订与阐释对华出口与再出口管制措施的规定》，进一步扩大了向中国出口的物质管控范围。2017年12月18日，特

朗普发布了上任以来第一份《国家安全战略报告》，认为，“中国的军事现代化和经济增长在一定程度上是由于它利用了美国的经济创新，包括美国的世界一流大学；随着竞争对手（中国和俄罗斯）将来自个人和商业来源的信息与基于人工智能（AI）和机器学习的情报收集和数据分析能力整合起来，美国国家安全面临的风险将会增加”。美国总统科学技术咨询委员会发布的《确保美国半导体的领导地位》等战略文件，均把矛头指向中国的科技领域，认为一个科技发展的中国对美国具有威胁，这进一步助推了美国对华科技管制的趋势。

2.中美经贸摩擦迅速升级

2017年8月18日，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽声称，将根据“301条款”，在涉及技术转让、知识产权和创新领域对中国进行调查。2018年3月22日，特朗普签署总统备忘录，宣布将对中国商品征收至少500亿美元关税。自此之后，中美经贸摩擦不断升级。2018年7月6日、8月23日和9月24日，美国连续对中国输美商品加征关税。随后中美双方开始进行多轮谈判。2019年5月9日，美国政府宣布，自2019年5月10日起，对从中国进口的2000亿美元清单商品加征的关税税率由10%提高到25%。2019年8月15日，美国政府宣布，对自华进口的约3000亿美元商品加征10%关税，分两批自2019年9月1日、12月15日起实施。美国相关措施导致中美经贸摩擦持续升级，损害了中美及其他国家的利益。

针对美方的措施，中方被迫采取反制措施。2018年6月16日，国务院关税税则委员会宣布，将在7月6日对原产地是美国的500亿美元商品加征25%关税。2018年8月8日，国务院关税税则委员会发布《关于对原产于美国约160亿美元进口商品加征关税的公告》，自2018年8月23日12时01分起实施加征关税。2018年9月18日，国务院关税税则委员会发布《关于对原产于美国约600亿美元进口商品实施加征关税的公告》，自2018年9月24日12时01分起加征关税。2019年5月13日，国务院关税税则

委员会决定，自2019年6月1日0时起，对原产于美国的部分进口商品提高加征关税税率。2019年8月23日，国务院关税税则委员会决定，对原产于美国的5078个税目、约750亿美元商品，加征10%、5%不等关税，分两批自2019年9月1日12时01分、12月15日12时01分起实施。

北京时间2020年1月16日，中美双方在美国华盛顿签署《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，包括知识产权、技术转让、食品和农产品贸易、金融服务、宏观经济政策与汇率问题和透明度、双边评估和争议解决机制，以及最终条款等内容。这份协议对于缓和贸易摩擦紧张局面、消除市场不确定性起到了积极作用，是能稳定预期、增强信心、创造机遇、促进繁荣的协议。

新冠疫情在全球蔓延，加快国际格局变革

我国已经取得抗击新冠疫情的阶段性胜利，但目前新冠疫情仍在全球持续蔓延，全球产业链、供应链受到较大冲击。疫情加快全球各国结构性洗牌，后疫情时代全球格局将发生重大变革，并呈现一些新变化。

新冠疫情仍在全球蔓延

2019年底暴发的新冠肺炎疫情，目前仍在全球蔓延（见图1-1和图1-2）。2020年5月14日，世界卫生组织表示，新冠病毒可能成为长期问题，很难预测何时可以战胜病毒。分阶段看，2019年底至2020年3月，疫情主要在中国境内暴发、传播；从3月中旬开始，境外病例逐渐增多，确诊和死亡病例数相继超过中国，欧洲、美国等地成为“第二波疫情地区”；从4月开始，土耳其、俄罗斯、印度等新兴经济体疫情形势恶化。目前，我国新冠疫情防控工作已取得阶段性胜利，复工复产情况良好。从2020年前三个季度GDP同比增速来看，全国仅有5个省、市、区尚未实现转正，其他省、市、区均已实现正增长。美国已成为全球感染新冠病例和死亡病例最多的国家，截至11月1日，美国仍有超过300万例

确诊病例，已死亡23万例。近期，欧洲、南美多国疫情再度告急。当地时间2020年10月28日，德国和法国先后宣布，将进行全国“封城”，西班牙三大区达成大区边界封锁协议，希腊再有两地因疫情升为“红色危险级”而被封锁。

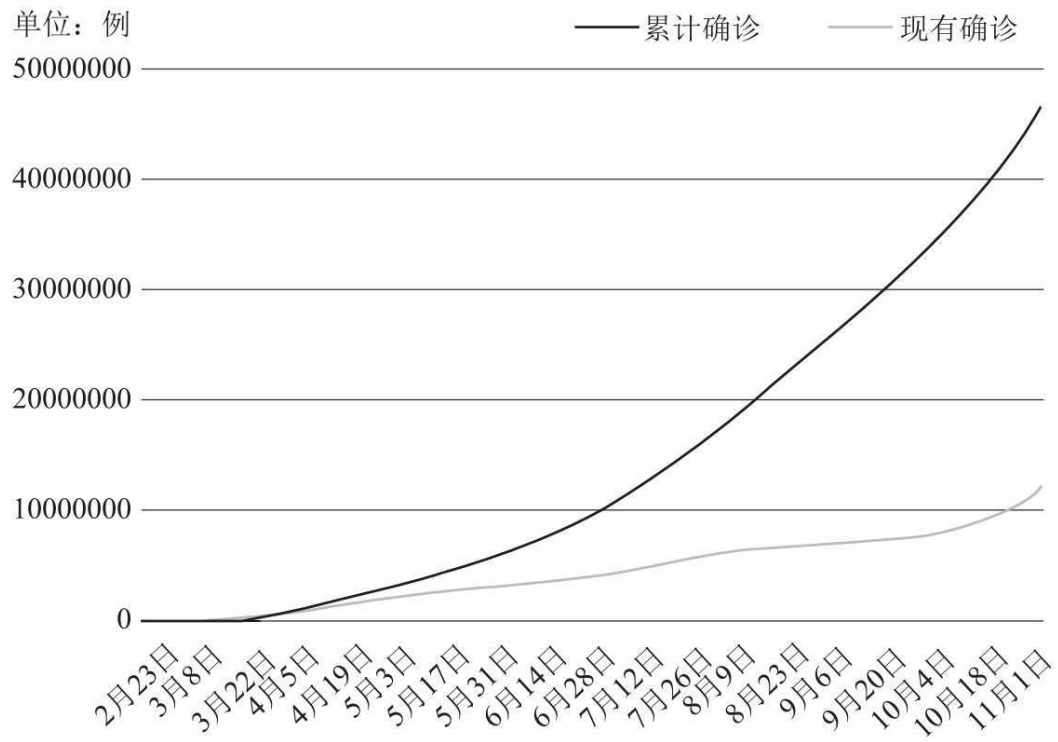


图1-1 2020年，国外累计确诊、现有确诊趋势

资料来源：百度疫情实时大数据报告

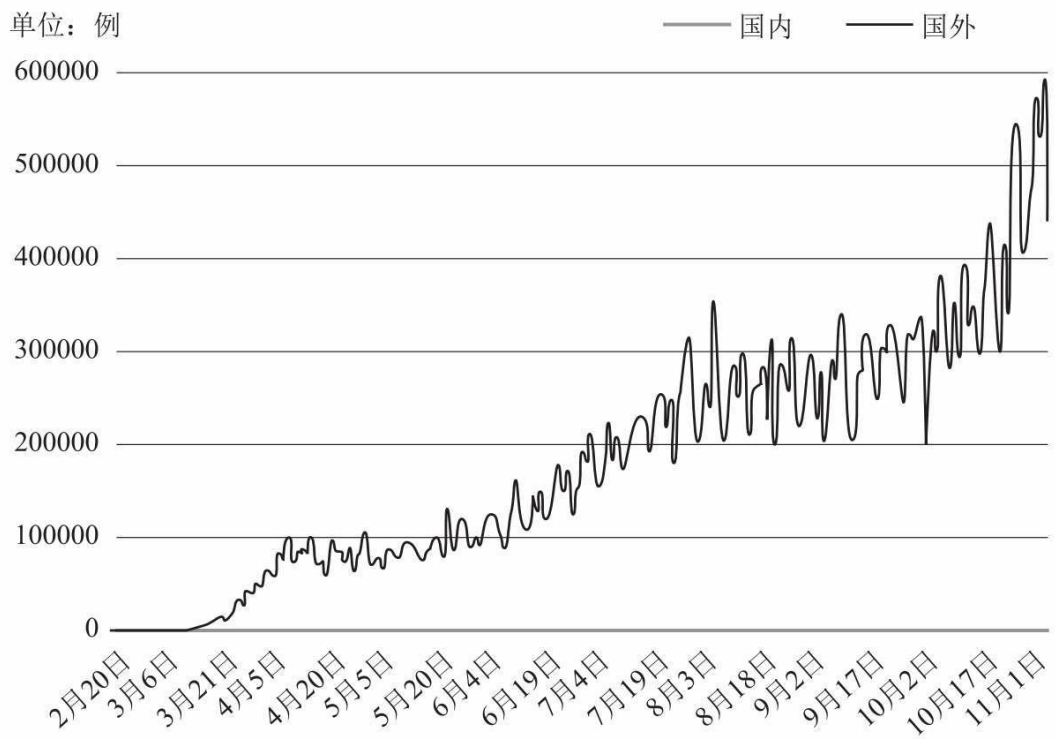


图1-2 2020年，国内、国外新增确诊趋势

资料来源：百度疫情实时大数据报告

中国经济恢复势头良好

2020年前三个季度，全国各地区各部门统筹疫情防控和经济社会发展，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，生产生活秩序逐步好转，复工复产成效显著，经济运行稳步恢复，经济增长由负转正。前三个季度，我国GDP为722786亿元，按不变价格计算，比2019年同期增长0.7%，累计增速年内首次实现由负转正。截至10月30日，全国31省市均公布了2020年前三个季度经济数据。除湖北、内蒙古、黑龙江、辽宁和上海外，26个省市GDP累计增速逐步摆脱负增长区间。15个省市GDP增速超2.0%，西藏GDP增速最高达6.3%。广东、江苏、山东继续坐稳全国前三强，GDP总量分别为78397.07亿元、73808.8亿元、52186.01亿元

（见表1-1）。

表1-1 2020年前三个季度全国各地区GDP及同比增速

排名	地区	GDP（亿元）	同比增速
	全国	722786	0.7%
1	广东	78397.07	0.7%
2	江苏	73808.8	2.5%
3	山东	52186.01	1.9%
4	浙江	45826	2.3%
5	河南	39876.71	0.5%
6	四川	34905	2.4%
7	福建	31331.55	2.4%
8	湖南	29780.59	2.6%
9	湖北	29779.42	−10.4%
10	安徽	27668.1	2.5%

续上表

排名	地区	GDP（亿元）	同比增速
11	上海	27301.99	−0.3%
12	河北	25804.4	1.5%
13	北京	25759.5	0.1%
14	陕西	18681.48	1.2%
15	江西	18387.8	2.5%
16	辽宁	17708	−1.1%
17	重庆	17707.1	2.6%
18	云南	17539.76	2.7%
19	广西	15999.07	2.0%
20	贵州	12650	3.2%
21	山西	12499.9	1.3%
22	内蒙古	12320	−1.9%
23	天津	10095.43	0.0%
24	新疆	9819.94	2.2%
25	吉林	8796.68	1.5%
26	黑龙江	8619.7	−1.9%
27	甘肃	6444.3	2.8%
28	海南	3841.31	1.1%
29	宁夏	2796.02	2.6%
30	青海	2170.13	1.2%
31	西藏	1308.32	6.3%

由于疫情冲击，年内全国财政政策力度前所未有，财政部等部门已出台一系列减税降费措施。2020年前8个月，全国实现减税降费18772.86亿元，其中，新增减税降费11711.34亿元，对纾解企业困难、稳定市场主体、支持复工复产和经济平稳运行发挥了重要作用。对地方政府而言，年初疫情余波未消叠加加速落地的减税降费措施，实现财政收支平衡压力仍很大。当前，广东、江苏、浙江、云南和河南5省前三

个季度地方一般公共预算收入增速实现转正，分别达到0.14%、1%、1.7%、1.6%和1.9%。

2020年第一季度，我国进出口总额同比下降8.4%，其中出口降幅达13.3%，对主要贸易伙伴的出口均明显下降。在多项战略及政策支持下，前三个季度，全国货物进出口总额231151亿元，同比增长0.7%，增速年内首次由负转正，贸易结构继续改善。

国际格局发生巨大变化

新冠疫情是影响当前全球经济格局走向的重大外部冲击。一方面，世界经济遭遇重挫，全球需求市场萎缩。国际货币基金组织发布的《世界经济展望报告》预测，2020年全球经济将萎缩4.9%，其中发达经济体将萎缩8%，新兴市场和发展中经济体将萎缩3%。另一方面，新冠疫情加剧各国之间的结构性洗牌，大国博弈不断，后疫情时代全球格局变革恐难以避免，并呈现一些前所未有的新变化。

中美战略博弈将进一步激化。2020年2月，美国的失业率仅为3.5%，是50年来的最低水平，但受疫情影响，4月失业率已高达14.7%，是大萧条以来的最高水平（见表1-2）。根据OECD（经济合作与发展组织）全球价值链数据统计，美国制造业产量有6.5%从中国进口。美国近年来一直推行制造业回流战略，在美国从亚洲进口的制造业产品中，中国的份额由2013年的67%降至2019年的56%，并在东南亚和拉美等地寻求替代进口市场。东亚国家在抗疫中表现出的文化共性，令美国产生了危机感。疫情期间，旅行禁令、入境管控、进出口限制等措施更是导致生产和贸易活动处于放缓或半停滞状态。美国政府多次使用“甩锅”“索赔”等手段，对中国加大战略施压，将疫情政治化，对他国污名化。美国政府诿过别国从而转移矛盾的做法，进一步扩大了中美关系的裂痕。美国政府积极鼓励企业迁出中国，5月26日，美国白宫国家经济会议主

席拉里·库德洛公开表示，美国政府应通过支付全额搬迁费用的方式帮助美国企业将生产线迁出中国。疫情期间，美国采取多种手段，强化对中国的科技遏制。

表1-2 2020年1—9月美国失业率

月份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
失业率	3.6%	3.5%	4.4%	14.7%	13.3%	11.1%	10.2%	8.4%	7.9%

资料来源：相关网站整理

疫情冲击下，产业链竞争将更加激烈，区域分工将会加速替代全球分工。产业链集群是根据市场需要，综合考虑交通物流、地缘性、人才等因素形成的。疫情冲击下，生产基地与消费市场之间距离越远、布局越分散，面临的风险越大。地理和地缘性等因素在国际合作中将占据更重要的地位，区域合作、经济一体化可能加速。疫情反映了某个地区的文化共性，以中、日、韩为代表的东亚国家，疫情整体上得到较好控制，而欧盟和北美国家在反应和对策上明显不同，亚洲、欧洲、北美三大板块的区域化属性进一步得到强化。未来美欧政府为建立更加可控的产业链、供应链体系，将与周边可信国家加强合作，推进联盟内一体化，国家间经济相互依存度进一步加强。全球多边贸易体制面临巨大挑战，全球产业链、供应链将进一步区域化。未来可能会出现更多区域产业链代替全球产业链，如中国-日韩-东盟产业链供应链，美国-墨西哥-加拿大产业链供应链，以及欧盟产业链供应链。

此外，疫情冲击下，全球化可能退回“经济主权时代”。很多学者指出，新冠疫情的冲击，不仅是经济危机，还有对疫情的恐慌引发的社会危机和国际秩序危机等，这次危机可能比1929年的大萧条更为严重。当前疫情最为严重的欧美国家都是发达经济体，公共卫生体系在疫情中暴

露出很多问题，可能推动它们将和国家安全、民众利益直接相关的产业迁回本国，新的全球化将是一种“有限的全球化”。美国与欧洲方面，都在积极吸引制造业回流，加快供应链回迁。美国紧急启动《国防生产法》，力保战略物资生产本土化，寻求“自给自足”，同时支持联邦政府购入受影响公司股份。2020年7月21日，欧洲理事会通过“下一代欧盟”复苏计划。欧洲领导人同意设立7500亿欧元的复苏基金，以重建遭受新冠肺炎疫情打击的欧盟经济体，并且推进欧盟实现“绿色经济”和“数字战略”两大转型升级目标。后疫情时代，全球化将面临深度调整与重构，全球经济大循环正发生根本变化。

第二章 如何构建双循环新发展格局

强大的国内市场是应对中美贸易摩擦和实现大国崛起的强力支撑，大型开放经济体一直都是以内循环为主体的。从外贸依存度等指标变化发现，近年来我国国内需求不断增加，我国经济已经逐渐向以国内大循环为主体转变，未来经济增长的动力源将更大程度上依赖内需。要构建双循环新发展格局，就要坚持扩大内需，持续扩大开放。要从生产、分配、流通、消费环节出发，打通梗阻，畅通内循环；更要以国内大循环带动国际大循环，建设更高水平开放型经济新体制。党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，再次强调了双循环新发展格局的重要性和具体做法，双循环新发展格局将是“十四五”时期我国经济发展的主线和重要指导思想。

国内市场是实现大国崛起的强力支撑

国内市场由供给侧与需求侧共同构成，是一个国家综合消费的体现，既有私人物品市场，也有公共物品市场；既有物品市场，也有服务市场；既有动产市场，也有不动产市场；既有消费市场，也有生产资料市场。中国是拥有14亿人口，具有4亿多中等收入群体的大国，市场主体据不完全统计达1.1亿户，其中企业3470多万户，拥有全球最完整的工业体系。强大的国内市场赋予了我国远超世界上大多数国家的竞争优势。

国内市场现状

市场就是竞争力，持久地扩大内需，把中国市场越做越大，是根本性的问题。2019年世界经济论坛的全球竞争力指数中，中国排名第28位，其中，“市场规模”指标全球第一。市场已成为中国国际竞争力的第一要素。我国消费潜力巨大，但面临诸多问题。我国要发展新经济，培育新动能，更需要着力于培育消费新动能，方能持续扩大内需。

强大的国内市场是有效应对中美贸易摩擦的重要筹码及“国家特定优势”，同时也是争取国际支持的重要手段。客观来讲，我国不具备美国驾驭全球产业和经济的能力，强大的国内市场意味着更大的腾挪空间和在外部环境有变的情况下更高的宏观经济稳定性。与此同时，中国市场越来越成为各国的战略要地及必争之地，没有哪个国家愿意放弃中国市场。可充分利用强大的国内市场吸引想抓住中国机会的外国企业到中国生产投资。中美贸易摩擦以来，特斯拉上海独资设厂；宝马、奔驰均回应25%额外关税拟把工厂移出美国；宝马已把中国工厂持股比例提升至75%；高通两次加大跟中国企业的芯片合作。这些迹象表明以市场聚企业是可行的，不失为应对贸易摩擦的好方法。

更重要的是，要依靠国内市场培育自己的企业、发展自己的技术，由“以市场换技术”的被动创新向“以市场培育、创新技术”的主动创新转变。依托强大的国内市场构建“以我为主”的全球价值链体系，利用国内市场走出价值链底部困境。在过去“以市场换技术”的过程中，国内市场被国外企业占领和控制，且也换不来真正的核心技术，长期被迫跟随。通过培育强大的国内市场“以市场培育、创新技术”，以质量需求动能，引导企业不断进行产品升级和技术升级。巨大的国内需求能够对创新资源产生大市场的“虹吸效应”，吸引高端要素的流入和强化产业集聚，使中国成为全球创新要素集聚的重要节点，吸引全球高端创新资源为我所用。

强大的国内市场是中国对外开放和参与国际竞争的底气，但持续对

外开放国内市场并不是完全放开消费品的进口，当前还需要部分领域适当保留和用好关税。特别是在中美贸易摩擦的大环境中，适度的关税水平是我国保持国内市场开放和集聚国际产业的关键所在。对于具有重要战略意义的幼稚产业，在过渡期仍需要保留适度的关税水平，避免国外产品大量涌入对本国产业造成严重挤压，实现保护与竞争的平衡，有利于引导国外企业在应对我国市场需要时加强本土化生产。

消费应成为经济发展的目的而不仅仅是手段，长期需向消费型社会转型。高储蓄率、低消费率支撑了中国经济的发展——高投资、高进出口规模，为中国经济增长做出了应有的贡献。通过出口实现经济追赶是发展的一个阶段，也是必定经过的阶段，但导致我国消费长期受到压制。当前我国人均GDP已经跨入中等收入国家水平，部分地区、部分城市已经进入发达国家水平。将扩大消费作为拉动经济增长的一种手段，而非经济增长的目的，在我国宏观调控和政策上依然占据较重要的位置。调整政策思路至关重要，需要实现从将消费视为拉动经济增长的手段转向将满足人民美好生活作为逻辑起点。

培育国内市场，提升消费及生活质量的目的不是建设高福利型社会，坚持培育和发展市场才是主导方向。培育强大的国内市场是有力推动民生事业、改善民生的现实需要。我国居民消费逐步从实物型的消费品消费向服务型消费转变，但文化娱乐、休闲旅游、大众餐饮、教育培训、医疗卫生、健康养生等服务性消费尤其是公共服务与民众的期待仍有一定差距。我国仍然处于工业化和城镇化快速发展阶段，随着都市圈的建设和城镇化进程的推进，将催生住房、公共服务等大量的迁移性消费需求，这会进一步加剧公共服务供需矛盾。

其实，补齐民生领域公共服务短板，扩大高质量公共服务供给并不等于建设福利国家。福利国家（福利型社会）通过政府干预的手段提供一系列社会福利保障，这种模式最重要的特征就是“高税收、高支出、

高福利”，政府为社会福利的主要提供方及主要责任方，且社会福利不仅涵盖生活救助、教育培训、住房保障、失业救济、交通环境、医疗保险等内容，还包括文化娱乐、公共保健等方面。我国并不具备全面建设福利社会的条件。立足我国经济社会发展水平与现实国情，政府与市场多元介入社会服务市场，共同解决民生服务问题将是未来主方向。与此同时，我们要消除阶层福利差距，提升农村、农民工等社会福利，强化基层和农村的社会保障。

国内市场未来前景

中国过往的发展是“被利用型”、出口生产型，容易受到跨国公司的“价值链”管控。中国经济正逐步从“生产型”向“消费型”转变，从“工厂”向“市场”转变。国家统计局的数据显示，消费已连续多年成为拉动经济增长的主引擎，国内消费对GDP的贡献率均超过50%，对经济增长的基础性作用不断增强。随着全球治理和价值链的重构，双边及多边贸易摩擦频繁，发达国家核心技术管制趋严。依靠外需、依靠国际市场实现供给与需求的平衡的增长方式不可持续，深耕国内市场、强化供给侧结构性改革成为重中之重。

经济规模大且要素禀赋丰富的国家即大国经济如美国等，其经济增长模式在经历消费主导驱动型→消费向投资主导过渡型→投资主导驱动型→投资向消费主导过渡型之后，最终会在“追求生活质量阶段”，采取以国内资源和市场为主导的经济增长模式，即国内消费主导驱动型模式。2013年，我国服务业增加值占GDP的比重首次超过第二产业，以高端制造业和现代服务业为代表的新兴主导产业集群快速成长。根据罗斯托的经济成长阶段论和美国消费增长的规律，在当前中国人均GDP已超过一万美元，以及全球最大规模的中国中高收入群体正在形成的时点，中国已进入消费贡献率进一步凸显的阶段。

作为全球第二大消费国、第三大消费经济体，中国市场具有强大的

吸引力和竞争力，全球经济发展对中国市场的依赖程度不断提升。拥有全球最完整的工业体系是中国市场的核心竞争力之一，强大的自我供应能力使得别国无法通过简单的贸易禁运击垮中国，中国可依靠“为我所有”的工业体系维持长期运转和自我升级。

城市化迁移性消费、较高的居民储蓄率、中等收入群体的壮大、基础设施建设需求的扩大，以及现代产业体系的发展等因素将进一步推动国内市场的壮大。城市化深化和都市圈建设带来的迁移性消费，以及城乡、区域协调发展将进一步释放国内市场的潜力。长期以来，中国一直是世界上储蓄率最高的国家之一。较高的储蓄不断转化为投资，为中国经济快速增长做出了重要贡献。目前，中国拥有全球规模最大、最具成长性的中等收入群体。中等收入规模的增长、中高收入和老年人群体的壮大，以及居民消费转型升级将不断创造终端消费需求。现代产业体系的构建将持续创造新的消费热点，并促进生产资料消费市场及新型基础设施市场的壮大。

强大的国内市场将在国民经济增长和综合国力向更高层次迈进的过程中发挥重要作用，也将为双循环战略的顺利实施提供有力保障。

内需是大国经济之本

自2008年国际金融危机以来，我国经济已经由国际循环向以国内大循环为主体转变。未来，国内市场主导国民经济循环的特征将更加明显，经济增长的内需潜力会不断被释放。

内循环是大型开放经济体的重要基础

一个国家对国内国际循环的依赖程度有多种度量方式，其中一个重要指标是外贸依存度。一般来说，外贸依存度越高，该国或地区经济发

展对国外市场的依赖程度越高。对比中国与美国、日本等发达国家的外贸依存度（见图2-1），新加坡等小型开放经济体的外贸依存度长期保持在200%以上，仅2016年低于200%，当年外贸依存度为192.6%。近30年美国外贸依存度一直保持在20%左右，和其储蓄率极低、贸易逆差大有直接关系。欧洲大型经济体的外贸依存度相对较高，法国和英国近10年保持在40%~50%，德国近10年则一直处于70%左右，这和欧洲统一市场的效用有关。相对来说，日本的外贸依存度更具有可比性。2004年以前，日本外贸依存度长期低于20%，在2004年超过20%后，逐步上升，近10年保持在30%左右。

最近30年，中国的外贸依存度变化明显。20世纪90年代受汇率调整和亚洲金融危机等影响，外贸依存度的上升速度略有下降，2000年达到39%。在2001年加入WTO后，为进一步融入全球化，我国开放步伐加快，贸易顺差不断加大，外贸依存度逐年上升，2006年外贸依存度达到近年来的顶点64%。国际大循环处于主导地位，外向型特征十分明显。外贸依存度过高，也主要是与加工贸易在外贸中占比过高，而服务业占比过低有关。

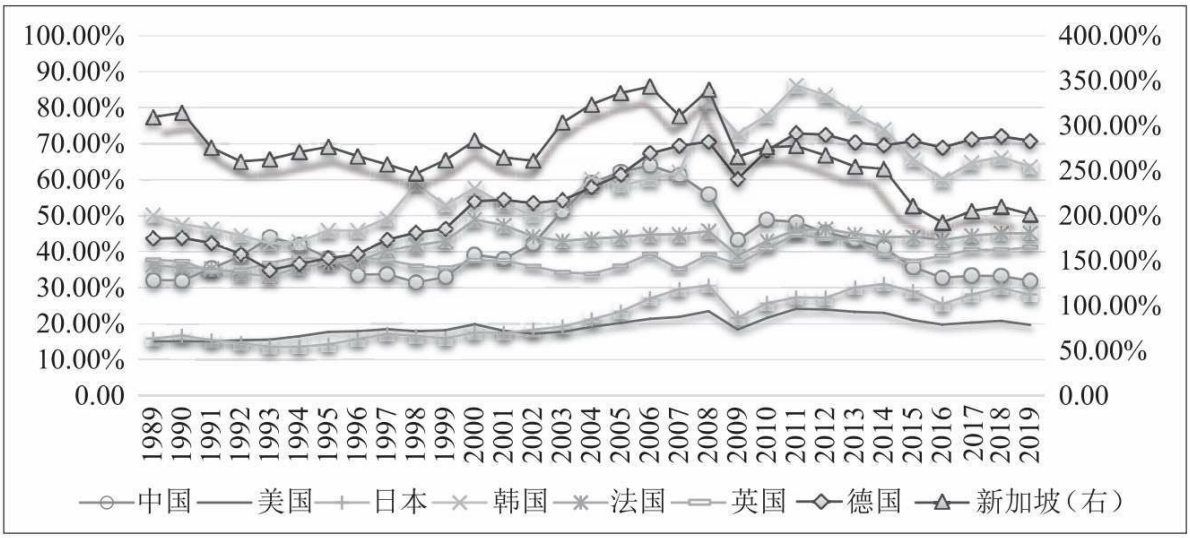


图2-1 1989—2019年，中国及部分发达国家外贸依存度对比

资料来源：世界银行发展数据库

在全球金融危机爆发后，国外需求萎缩，国内消费需求增长，我国经济结构转型升级，大力发展服务业，国内产业链和国际产业链开始整合衔接。我国外贸依存度开始下滑，至2019年，已降至31.92%。虽然我国外贸依存度仍高于美国和日本，但从长期看还会继续下降，近10年我国已初步形成以国内循环为主的大型开放经济体。

很多学者用出口占GDP比重探讨出口的地位和贡献，部分学者在分析出口总值和出口增加值不同含义的情况下，指出应以出口增加值作为评价依据（江小涓，2006）。以江小涓（2010）测评出口增加值的方法为依据，分析1989—2019年中国进口依存度、名义出口依存度和真实出口依存度，2005年进口依存度达到近年来的峰值28.76%，2006年名义出口依存度达到近年来的峰值35.21%，2007年真实出口依存度达到近年来的峰值24.00%（见图2-2）。自2010年以来，进出口依存度逐年下降，2019年进口依存度降至14.49%，名义出口依存度降至17.43%，2018年真实出口依存度降至14.51%。日本作为典型的外向型经济体，在通过产业边际扩张完成产业升级后，名义出口依存度常年保持在16%以下。经过调整，中国的出口依存度已逐渐下降，外循环比重逐渐下降，正在回归大国正常值。

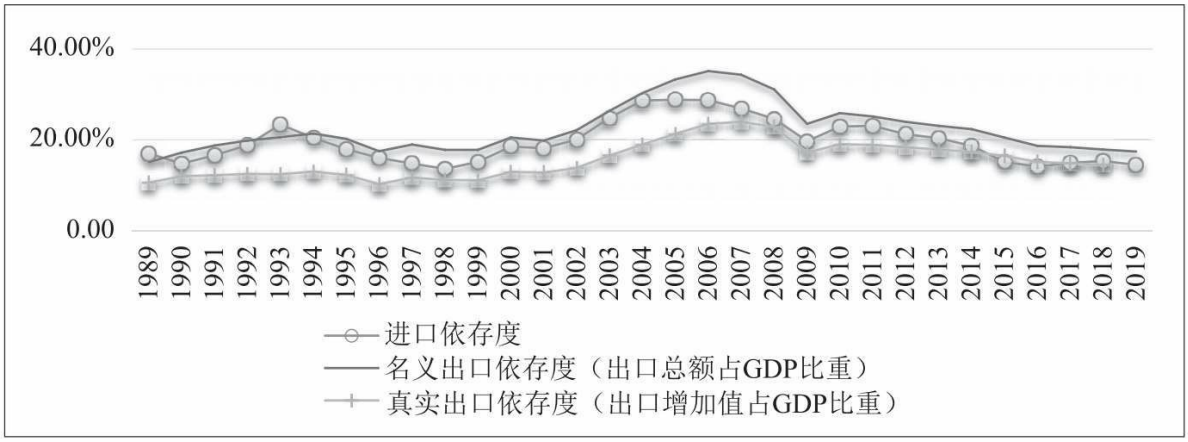


图2-2 1989—2019年，中国进出口依存度

资料来源：世界银行发展数据库，中国贸易外经统计年鉴（2019）

经常项目顺差一直是贸易顺差的“定海神针”，也是外汇储备来源的“压舱石”。2005—2009年，在美国房地产和金融泡沫影响下，全球贸易顺差大幅增长。其间，我国贸易顺差不断上升。2005年，经常项目顺差占GDP比重达5.8%，并在2007年达到9.95%，已经远远超过国际认可的合理标准（4%）。2008年以来，我国坚持扩内需、调结构、减顺差、促平衡，经济结构逐渐平衡，巨大的市场潜力不断拉动中国经济长期向好，经常项目顺差占GDP的比重逐年下降，在2018年和2019年已降至0.18%和0.99%（见图2-3）。

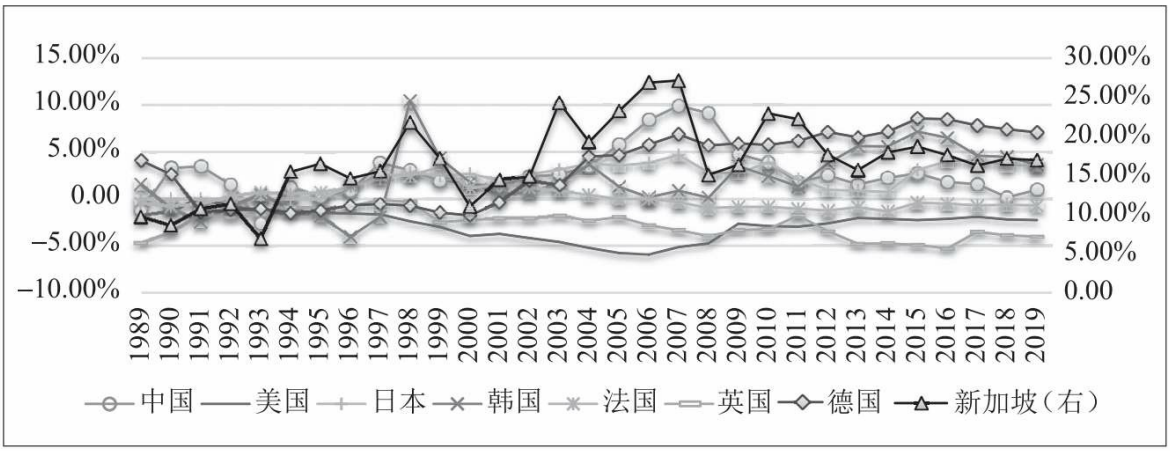


图2-3 1989-2019年，中国及部分发达国家经常项目顺差占GDP比重

资料来源：世界银行发展数据库

大型开放经济体都是以内循环为主体的，过高的外贸依存度难以持续，过度的贸易顺差也会对全球经济造成冲击。从相关指标变化可以看出，国内需求正在不断增加，我国经济近年来已经向以国内大循环为主体转变。随着中国经济总量的崛起，中国经济的对外依存度将会继续降

低，未来经济增长的动力源将更大程度上依赖内需。外需虽然在总需求中居次要地位，但外需对经济增长的推动作用很大。外部压力更有助于我国提升创新和自主发展能力，加快对外开放步伐，以更好地实现高质量发展。正如习近平所指出的，国内循环为主，是通过发挥内需潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展。

内需一直是我国经济增长的主要动力

从规模来看，内需一直是我国经济增长的主要动力和引擎。我国总需求以内需为主，对经济增长的贡献也以内需为主。按支出法计算，净出口占GDP比重在2007年最高时也仅占8.7%，随后开始逐渐下降，2018年和2019年已降至0.8%和1.5%。投资和消费两项构成的国内需求占总需求的比重始终在90%以上，2008年之后内需上升，一直保持在95%以上（见表2-1）。中国作为典型的大国经济发展模式，国内市场增长潜力巨大，内需将持续成为驱动中国经济增长的主要动力，最终消费及资本形成占GDP的比重短期内将保持在90%以上，长期将接近100%，甚至超过100%。

表2-1 2000—2019年，中国三大需求规模及占GDP比重

年份	支出法生产总值（亿元）	内需		外需	内需		外需
		最终消费（亿元）	资本形成总额（亿元）	货物和服务净出口（亿元）	最终消费率(%)	资本形成率(%)	货物和服务净出口比重(%)
2000	99799	63748.9	33667.1	2383	63.9	33.7	2.4
2001	110388.4	68661.1	39402.5	2324.7	62.2	35.7	2.1
2002	121326.7	74227.5	44005	3094.2	61.2	36.3	2.6
2003	137146.7	79735	54446.8	2964.9	58.1	39.7	2.2
2004	161355.6	89394.4	67725.6	4235.6	55.4	42	2.6

续上表

年份	支出法生产总值（亿元）	内需		外需	内需		外需
		最终消费（亿元）	资本形成总额（亿元）	货物和服务净出口（亿元）	最终消费率(%)	资本形成率(%)	货物和服务净出口比重(%)
2005	187657.5	101872.5	75576	10209.1	54.3	40.3	5.4
2006	219597.5	115364.3	87578.6	16654.6	52.5	39.9	7.6
2007	270499.4	137737.1	109339.3	23423.1	50.9	40.4	8.7
2008	318067.6	158899.2	134941.6	24226.8	50	42.4	7.6
2009	347650.3	174538.6	158074.5	15037.1	50.2	45.5	4.3
2010	408505.4	201581.4	191866.9	15057.1	49.3	47	3.7
2011	484109.3	244747.3	227673.5	11688.5	50.6	47	2.4
2012	539039.9	275443.9	248960	14636	51.1	46.2	2.7
2013	596344.5	306663.7	275128.7	14552.1	51.4	46.1	2.4
2014	646548	338031.2	294906.1	13610.8	52.3	45.6	2.1
2015	692093.7	371920.7	297826.5	22346.5	53.7	43	3.2
2016	745980.5	410806.4	318198.5	16975.6	55.1	42.7	2.3
2017	828982.8	456518.2	357886.1	14578.4	55.1	43.2	1.8
2018	915774.3	506134.9	402585.1	7054.2	55.3	44	0.8
2019	994927.4	551494.6	428627.8	14805	55.4	43.1	1.5

资料来源：国家统计局

按支出法计算三大需求对GDP增长的贡献率和拉动，内需一直是我国经济增长的主要动力（见表2-2）。近20年来，内需对我国GDP增长的贡献率均超过85%。2010年之后国内需求得到充分释放，近10年中有6年内需对GDP增长的贡献超过100%。2011—2019年，最终消费支出对GDP增长的贡献率均保持在50%以上。从我国和发达国家内部增长结构变迁历程来看，伴随着我国工业化进程推进及大规模基础设施建设项目的开展，最终消费对GDP增长的贡献率将长期保持在70%左右，成为推动经济增长的主导力量。2019年，面对外部不确定性的增加和全球经济增长放缓，中国外贸进出口稳中提质，对国民经济的贡献增强，货物和

服务净出口对GDP增长贡献率增至11%。外需对我国经济增长有着重要的推动作用，推动双循环，要以国内大循环为主体，也要继续推动国际循环，内外循环共振向上，形成“国内国际双循环相互促进的新发展格局”。在海外生产供给的大幅冲击下，要积极促进国内产业链的替代，充分利用国内大循环提高供给能力，从而更好地促进国际循环。

表2-2 2000—2019年，中国三大需求对GDP增长的贡献率

年份	对 GDP 增长的贡献率（%）			拉动 GDP 增长（百分点）		
	内需		外需	内需		外需
	最终消费支出	资本形成总额	货物和服务净出口	最终消费支出	资本形成总额	货物和服务净出口
2000	78.8	21.7	−0.5	6.7	1.8	0
2001	50	63.5	−13.5	4.2	5.3	−1.1
2002	58.1	40	1.9	5.3	3.7	0.2
2003	36.1	68.8	−4.9	3.6	6.9	−0.5
2004	42.9	62	−4.9	4.3	6.3	−0.5
2005	56.8	33.1	10.1	6.5	3.8	1.1
2006	43.2	42.5	14.3	5.5	5.4	1.8
2007	47.9	44.2	7.8	6.8	6.3	1.1
2008	44	53.3	2.7	4.2	5.1	0.3
2009	57.6	85.3	−42.8	5.4	8	−4
2010	47.4	63.4	−10.8	5	6.7	−1.1
2011	65.7	41.1	−6.8	6.3	3.9	−0.6

续上表

年份	对 GDP 增长的贡献率（%）			拉动 GDP 增长（百分点）		
	内需		外需	内需		外需
	最终消费支出	资本形成总额	货物和服务净出口	最终消费支出	资本形成总额	货物和服务净出口
2012	55.4	42.1	2.5	4.4	3.3	0.2
2013	50.2	53.1	−3.3	3.9	4.1	−0.3
2014	56.3	45	−1.3	4.2	3.3	−0.1
2015	69	22.6	8.4	4.9	1.6	0.6
2016	66.5	45	−11.6	4.6	3.1	−0.8
2017	57.5	37.7	4.8	4	2.6	0.3
2018	65.9	41.5	−7.4	4.4	2.8	−0.5
2019	57.8	31.2	11	3.5	1.9	0.7

资料来源：国家统计局

构建双循环新发展格局：坚持扩大内需，持续扩大开放

双循环新发展格局是基于扩大内需的经济全球化战略。国内国际双循环既涉及商品的生产、分配、流通、消费之间的循环通畅，也涉及要素资源市场化配置流动、优化配置的循环畅通。内需是双循环的出发点和落脚点，是双循环最核心的环节。习近平指出，构建完整的内需体系，关系我国长远发展和长治久安。十九届五中全会也指出，扩大内需是构建新发展格局的战略基点。实施扩大内需战略，是当前应对疫情冲击的需要，是保持我国经济长期持续健康发展的需要，也是满足人民日益增长的美好生活的需要。面对其他国家对中国的主动限制，我们可以通过扩大内需的方式将需求转移到国内市场。以“内循环”促进双循环不仅仅是扩大内需，是要坚持供给侧结构性改革这条主线，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，以高质量供给满足日益升级的国内市场需求（见图2-4）。

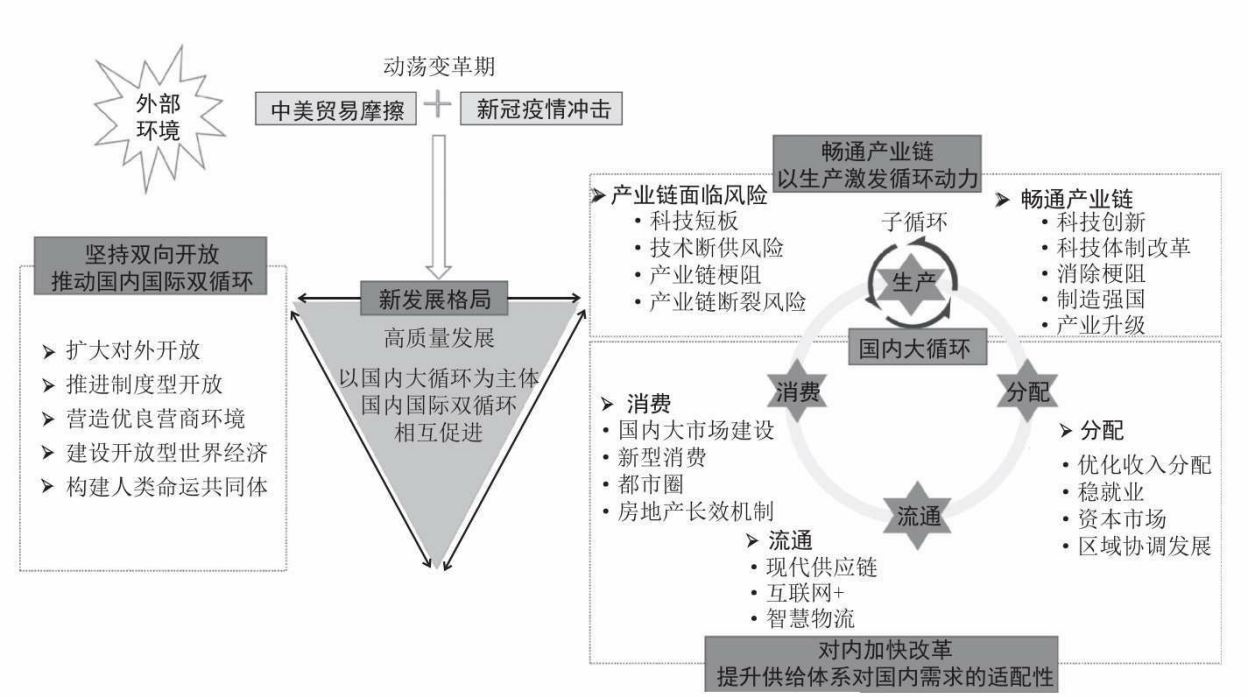


图2-4 双循环框架图

在“生产”环节，要“补短板”“锻长板”。过去在外需主导的全球化大环境下，国内部分产业链相对脆弱。生产环节关键技术存在瓶颈，部分产业链过度依赖国际循环，这是高端产能不足的直接原因。产业政策和科技政策的重点要放在畅通产业链上，要以科技创新催生新发展动能，提升我国产业链水平；以产业基础高级化、产业链现代化为目标，推动国内大循环。要优化升级我国产业链布局，加强科技创新，破解“卡脖子”技术难题，加快推进创新驱动发展战略，畅通创新链与产业链梗阻。消除生产梗阻，积极推进科技体制改革，用科技创新夯实双循环发展根基。加快建设制造强国，发展现代产业体系，加快国内产业升级，使中国经济拥有一个相对完整独立的产业结构，培育产业链国际竞争优势，促进稳定全球产业链，提高应对外部冲击的能力。通过畅通“生产”子循环，实现产业链的畅通，进而推动国内大循环。

在“分配”环节，要“优化结构”。我国城乡二元体制结构导致城市化水平过低，国内需求释放不足。尤其是过低的户籍人口城市化率导致大

量农业人口不能真正转移，初次收入分配差距过大。发达国家的经验表明，中等收入群体占据主要地位的收入分配结构，是最有利于扩大内需的制度结构。要畅通“分配”环节，就要优化收入分配结构，健全知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。强化稳就业举措，增加中低收入人群的可支配收入和消费能力。打破区域壁垒，推动区域协调发展，构建适应高质量发展需要的区域协调发展新格局。

在“流通”环节，要“降低成本”。要加快建设全国统一大市场，推动要素、商品实现自由流通。积极利用并发展现代供应链、“互联网+”以及智慧物流，提高内循环效率。党的十九大报告指出，要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济的深度融合，在现代供应链领域培育新增长点，形成新动能。以现代供应链重塑流通体系，加大供应链基础设施建设，打通供应链主干网络，推动物流与制造业融合，助力柔性制造。提升现代供应链服务能力，加快建设企业针对全球一体化供应链的核心能力。在互联网向万物互联的泛在网拓展的新态势下，以智慧物流提升物流与供应链行业发展水平，以智慧物流推动物流与制造业的融合发展，以智慧物流带动互联网深入产业链上下游，以用户需求倒逼产业链各环节强化联动和深化融合，助推“协同共享”生态体系加快形成。

在“消费”环节，要“促进消费”。消费是我国经济增长的重要引擎，中等收入群体是消费的重要基础。要把扩大中等收入群体规模作为重要的政策目标，加快建设国内大市场，加快培育新型消费。我国常住人口城镇化率已经达到60.6%，要更好地推进以人为核心的城镇化，促进中心城市和城市群建设，培育新的增长极，使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间，夯实中国经济持续健康发展的基础。同时，要扩大内需，必须进一步落实房地产长效机制，坚持“房住不炒”定位，保持房地产市场平稳健康发展。

新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。国内循环越顺畅，越能形成对全球资源要素的引力场，越有利于形成参与国际竞争和合作的新优势。对外开放一直是我国经济持续快速发展的重要动力，是基本国策。在内循环的每个环节，都可能有国际循环的参与。中国致力于推动建设开放型世界经济，推动构建人类命运共同体。在扩大内需的同时，要以国内大循环带动国际大循环，全面提高对外开放水平，建设更高水平的开放型经济新体制，这能够促进更大范围的全球分工和经济融合，形成国际合作和竞争新优势。

第三章 日本经济双循环对中国的启示

日本经济在20世纪50年代末面临多重梗阻，为破除梗阻，日本推行“国民收入倍增计划”，并取得了显著效果。随着日本在全球价值链地位升高，以及美国对日本的贸易由顺差转变为逆差，美国在多个领域开始对日本实施长期的贸易制裁。日本积极调整经济发展战略，强调经济发展思路从出口主导向内需主导转变，通过减税降费，释放消费潜力，大力发展基建，放松金融管制，加强科技创新，调整产业结构，以及发展城市群等政策措施，在80年代实现经济发展模式由出口拉动向内需拉动的切换，完成以“内循环”为主体的转型，为中国推动双循环提供了宝贵经验。

日本经济在20世纪50年代末面临的多重问题

1946年，第二次世界大战后的日本百废待兴，制造业生产能力不及战前最高水平。通过实施“国民经济复兴计划”和“国民经济自立五年计划”等措施，借助朝鲜半岛军火需求、美国的支持，加上国内的政策环境，日本国民经济复苏迅猛，于1953年超过第二次世界大战前的最高水平。20世纪50年代末，在经历“神武景气”与“岩户景气”的高速增长期后，日本经济从战后创伤中恢复并进入高速增长时期，迈入中等收入国家之列。此时，日本的国民经济仍面临一系列问题，经济循环中存在多重梗阻，包括产能过剩，社会各阶层收入差距较大，失业率偏高，农业与非农业之间、大企业与中小企业之间以及地区之间发展的不平衡，对外贸易依存度过高、过度依赖海外市场，内需严重不足，产业结构配比不均衡等问题。

第一，日本推行“出口导向型”经济，国外对日本的贸易压力逐渐加大。第二次世界大战后，美国对日本外贸采取扶持政策，日本施行“出口导向型”政策，大量出口纺织等劳动密集型产品，使得日本外贸规模在50年代持续增长。1952年和1955年，日本先后加入国际货币基金组织以及关贸总协定，并因此负有实行贸易和汇率自由化的义务。1956年，日本进出口总值突破50亿美元。鉴于日本外贸逆差逐渐减少，呈顺差趋势，在日本产业羽翼未丰之际，其他西方国家开始限制日本产品出口，强烈要求日本进一步开放国内市场。然而，当时的日本除纺织业外，其他产业的成品价格皆高于西方国家的同类产品，在国际贸易市场上处于不利地位，这就造成了外贸梗阻。同时，随着日本纺织品对美国出口的增加，自1956年起，美国首次对日本祭出贸易保护措施，并迫使日本于1957年开始对输美纺织品采取“自愿限制”。1958年，日本进出口总值59.06亿美元，自1952年之后首次下滑，同比下降17.3%（见表3-1）。

表3-1 1952年—1959年，日本对外贸易情况 （单位：亿美元）

年份	进出口总值	出口总值	进口总值
1952	32.92	12.69	20.23
1953	36.83	12.75	24.08
1954	40.28	16.29	23.99
1955	44.82	20.11	24.71
1956	57.31	25.01	32.3
1957	71.44	28.58	42.86
1958	59.06	28.73	30.33
1959	70.55	34.56	35.99

资料来源：世界贸易组织数据库

第二，日本国民收入总体处于低水平，城乡收入出现剪刀差，这就

导致消费梗阻。20世纪50年代末，日本经济虽已恢复到战前水平，但其国民生产总值和人均国民收入与主要西方大国相比仍有较大差距（见表3-2）。1955年，日本的人均国民收入为244美元，仅相当于英国的25%，美国的11%（见表3-3）。

表3-2 日本与主要西方大国国民生产总值比较（单位：亿美元）

年份	日本	美国	联邦德国	英国	法国	意大利	加拿大
1955	240	3990	430	540	490	24O	290
1960	430	5060	700	710	580	310	390
1965	890	6880	1120	99O	930	570	510
1970	1960	9820	1860	1240	1480	930	820
1975	4880	15160	4230	2320	3390	1880	1580

资料来源：三联书店1978年、1982年《世界经济统计简编》

表3-3 日本与主要西方大国人均国民收入比较 （单位：美元）

年份	日本	美国	联邦德国	英国	法国	意大利	加拿大
1955	244	2194	785	973	—	—	—
1960	417	2502	1210	1269	1202	637	1909
1965	785	3245	1769	1715	1827	1032	2289
1970	1636	4285	2749	2031	2490	1585	3366
1975	3909	6296	6029	3684	5639	2797	6123

资料来源：三联书店1978年、1982年《世界经济统计简编》

自20世纪50年代中期开始，日本“三农”问题日益严重。第二次世界大战结束之初，因战争对城市的严重破坏和大批海外日军、日侨被遣返，大量人口涌入农村，形成非常特殊的逆城市化现象。1955年之后，

日本经济基本恢复元气，但城乡收入剪刀差呈日渐扩大的趋势。整体国民收入偏低和农村居民在经济上日渐不利的地位，严重限制了全社会的消费能力（见图3-1）。

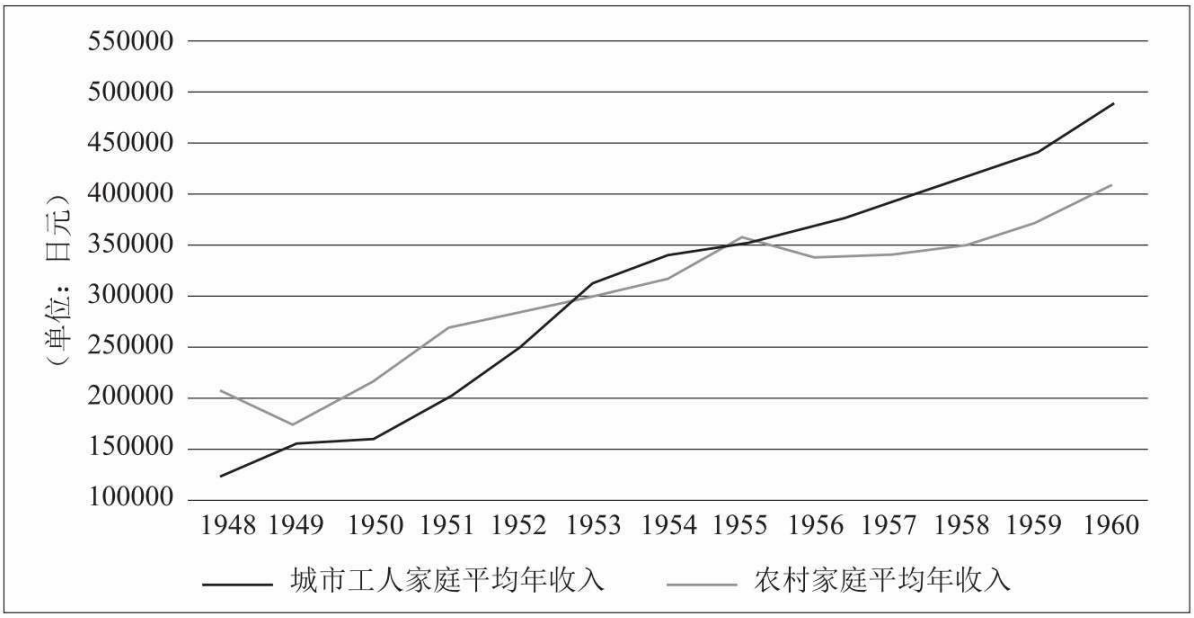


图3-1 1948—1960年，日本城市工人家庭和农村家庭平均年收入

资料来源：日本总务省统计局

第三，1960年之前，农业仍是日本的主导产业，制造业结构以劳动密集型轻工业为主，新兴高附加值产业未能充分发展，这就形成了产业升级梗阻。1955年，日本的第一产业比重达到22%，吸纳了38%的就业人口；而第二产业中的纺织业占比偏高，在国际上仍处于价值链低端（见表3-4）。

表3-4 20世纪50年代，日本制造业各产业所占比重

年份	制造业总产出（10 亿日元）	重工业 (%)				轻工业 (%)			
		化工	金属	机械	重工业总体	食品	纺织	其他	轻工业总体
1950	2276	14.9	12.6	14.1	41.6	14.0	24.0	20.4	58.4
1955	6780	12.9	16.8	15.0	44.6	17.9	17.4	20.0	55.4
1960	15579	11.8	18.8	25.8	56.4	12.4	12.3	18.9	43.6

资料来源：日本经济产业省

日本“国民收入倍增计划”效果显著

1955—1960年，日本所有产业的年均工资增长率只有5.6%，低工资导致劳资关系日益紧张，也直接导致消费水平长期低迷。面临企业劳动生产率低下、产能过剩、内需不足的现状，日本经济发展受到严峻考验。1960年5月到6月，日本群众为反对《日美安全保障条约》上街抗议，并迅速演变为数十万人参与的大示威，最终迫使岸信介首相辞职。面对尖锐的社会矛盾，新上台的池田勇人内阁认为，必须推动经济的高速增长和民生的大幅改善，方能从根本上解决问题。为此，日本政府于同年出台了“国民收入倍增计划”，其主要目标包括在10年之内（1961—1970年）使国民生产总值和人均国民收入增长一倍，并实现完全就业。

从1960年开始，日本经历了第二次世界大战后经济增长最为迅速的时期。1960—1970年，日本经济以年均12.1%的超高速度增长；1970—1973年，日本经济仍维持超过7%的高增长速度。直到1973年，世界原油危机严重冲击了高度依赖能源进口的日本经济，日本的高速增长方告一段落。“国民收入倍增计划”取得了超越预期的巨大成功。计划原定在前三年实现9%的经济增长目标，但实际上实现了10%的超水平增长。计划本来打算用10年时间实现人均收入翻倍的目标，但事实上仅用了不到

5年的时间即达成目标。1960—1973年，日本人均实际国民收入增加了两倍，失业率也保持在1.1%~1.3%的低水平。“国民收入倍增计划”的10年，是日本经济增速最高的10年，日本不仅实现了经济规模的大幅增长，也成功提高了人民的生活水平，提升了国内高附加值产业的实力，使得日本产业在国际上更有竞争力。故此，不少学者认为“国民收入倍增计划”是日本历史上最成功的经济规划之一。至高速增长期结束的1973年，日本人均GDP已经达到发达国家水平，象征着日本从中等收入国家正式“毕业”。具体来看，“国民收入倍增计划”的效果主要从以下几个方面显现。

第一，面对因国民收入过低而导致的消费梗阻，日本政府的总体方针可以归纳为“加强社会保障，降低税负，重点照顾农村”。1955—1973年，日本的税收总额增长了15.6倍，年均增长16.7%。但是其相应的税负率却并未提高，而是长期保持在19%左右。在当时的西方发达国家中，日本的税负是最低的。1970年，日本国税和地方税的负担率是18.9%，而同时美国、英国、联邦德国、法国和意大利分别为29.1%、42.5%、29.3%、27.6%和23.5%。在税负不增的同时，整个20世纪60年代，日本工资指数呈高速增长趋势（见表3-5和图3-2）。

表3-5 1955—1970年，日本社会保险费用占政府最终消费比重

年份	政府最终消费（10亿日元）	由政府承担的社会保险费用	社会保险费用占政府消费比重
1955	845.50	210.92	25%
1956	874.10	228.13	26%
1957	944.10	232.86	25%
1958	1022.10	246.44	24%
1959	1116.80	280.76	25%
1960	1281.70	356.68	28%
1961	1484.20	434.49	29%

续上表

年份	政府最终消费（10 亿日元）	由政府承担的社会保险费用	社会保险费用占政府消费比重
1962	1746.70	493.13	28%
1963	2069.80	599.05	29%
1964	2351.70	674.08	29%
1965	2690.00	815.05	30%
1966	3054.30	925.65	30%
1967	3410.20	1077.22	32%
1968	3934.20	1247.89	32%
1969	4558.40	1394.37	31%
1970	5455.30	1671.81	31%

资料来源：日本总务省统计局

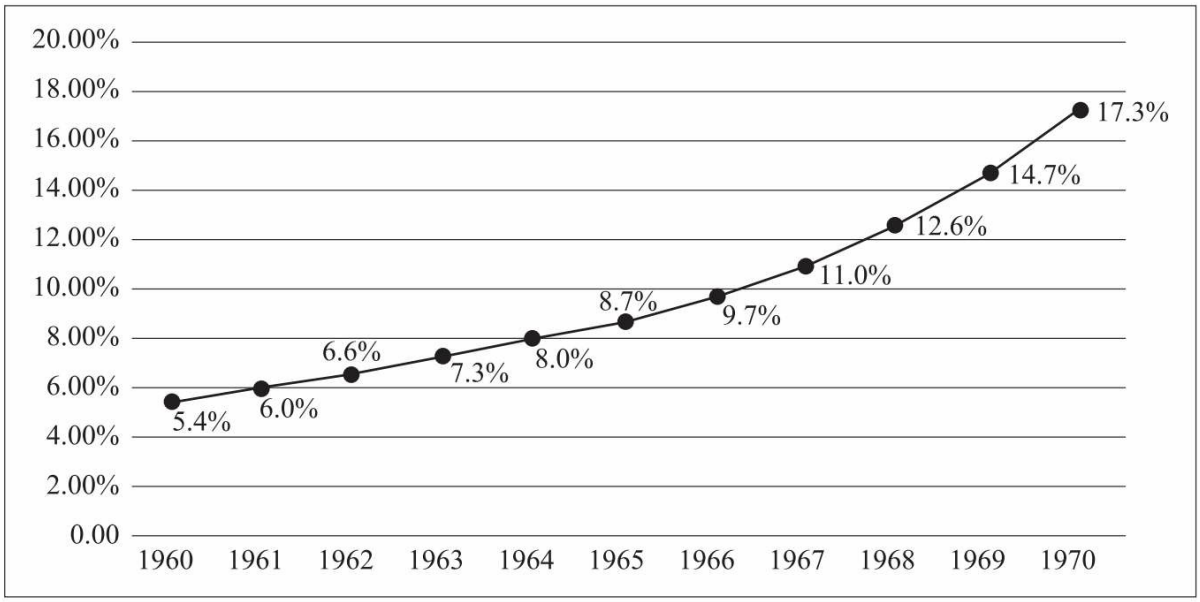


图3-2 1960—1970年，日本工资指数（以制造业为例）（2000年的值为100）

资料来源：日本总务省统计局

为解决“三农”问题，日本政府于1961年出台《农业基本法》，明确

提出要“增加从事农业者的收入，使其达到从事其他产业者的生活水平”。政府通过大幅提高粮食价格增加农民收入，并运用补贴支持农业发展。日本政府规定的大米收购价格一度达到美国米价的2.7倍。在政府的带动下，1960—1969年，日本农产品价格上涨95%，但农村购入的工业品价格指数仅上涨30%左右。同期，政府给予农业的补贴在10年间翻了4倍多。1955—1975年，日本每年平均有72.5万位农民工涌入城市。对于进城从事建筑业和制造业的农民工，日本实行自由的户籍制度，在城市内为农民工提供保障住房，并强制企业为农民工购买各类保险。在教育方面，进城务工人员的子女和城市当地居民享受同等待遇。在日本对农村和农民的大力扶持下，日本的城乡收入剪刀差得到扭转。到20世纪60年代后半期，农村家庭平均收入甚至略高于城市工人家庭平均收入（见图3-3）。

图3-3 1960—1974年，日本城乡家庭收入剪刀差的逆转

资料来源：日本总务省统计局

人民的“钱袋子”一旦鼓起来，消费自然就会跟上。以城市居民为例，1963—1972年，日本当时所谓的“三神器”——洗衣机、电冰箱、吸尘器的普及率分别由41%、10%和8%上升到92%、93%和75%（见图3-4）。乘用车和轻型客货两用车合计普及率由1961年的2.8%上升到1970年的32.1%，广大居民的生活有了质的改善。同时，1964年以后，日本整体基尼系数持续下降，基本保持在0.26左右；劳动者基尼系数维持在0.22左右，贫富差距显著缩小，日本社会不同阶层较为均衡地享受到经济高速增长带来的收益。

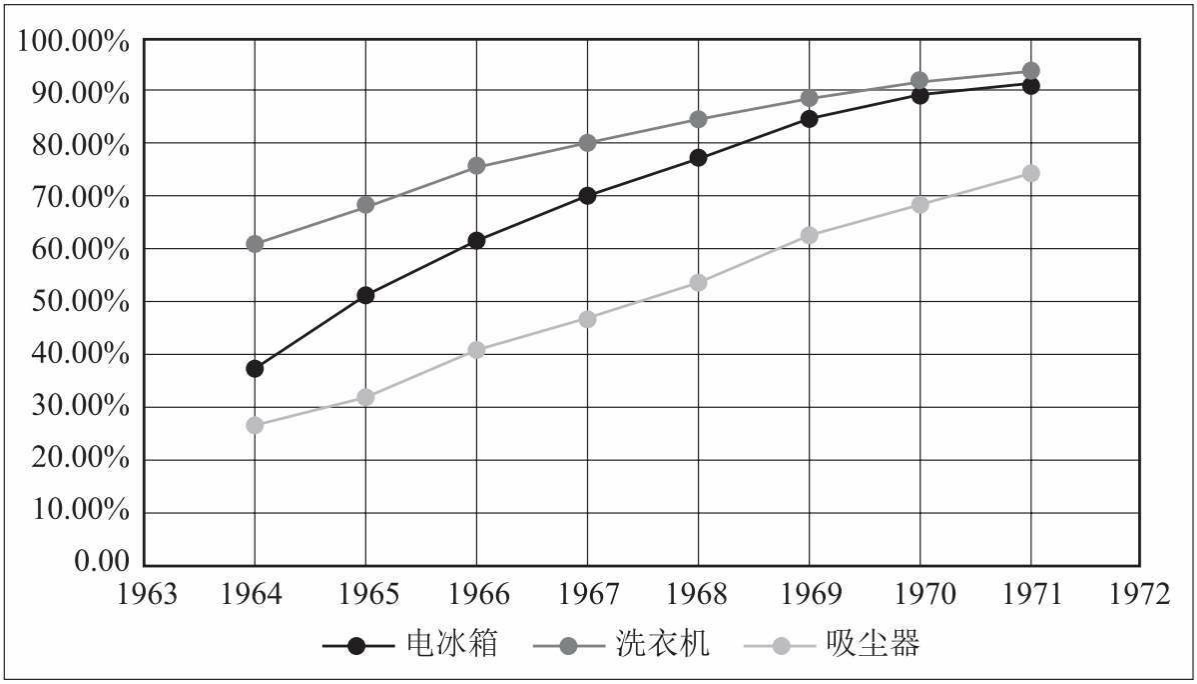


图3-4 1963—1972年，日本家庭拥有“三神器”的比例

资料来源：日本总务省统计局

第二，面对产业升级梗阻，日本采取国家政策和金融手段强势引导的方式，重点支持高附加值新兴产业的发展，并同时鼓励国内传统产业的技术迭代。“国民收入倍增计划”时期的日本政府将重化工业、钢铁、合成纤维、汽车、电子工业、机械作为重点发展目标，并给予这些产业

一系列发展优惠、引导和融资支持。

始建于1951年，由时任大藏大臣的池田勇人设立的日本开发银行在“国民收入倍增计划”时期成为日本政府干预产业结构的重要政策工具。日本开发银行专注于为国内企业提供中长期融资，主要资金来源是国内的邮政储蓄。在20世纪五六十年代，日本开发银行一直是日本企业最重要的长期融资渠道之一。

日本开发银行在融资给予对象的选择上具有强烈的引导性。1963年之前，日本开发银行贷款扶持力度比较大的产业是煤矿产业，这是因为日本当时大力发展钢铁业，而钢铁业发展的瓶颈在于煤矿业。钢铁业发展的成本之所以难以降低，是因为日本的煤矿业技术落后，导致煤矿成品价格过高。20世纪60年代后期，日本开发银行提供的融资重点转移到高附加值的机械制造业上，其重要目的是发展造车业。

在日本开发银行贷款机制之外，日本政府还通过优惠税收和“特别折旧”机制为重点产业提供支持。所谓特别折旧，即允许相关领域的企业在采购“有助于产业迭代”的设备后可享有延迟缴纳部分税款的优惠。这种机制有效增加了重点领域企业的现金流，降低了它们的税负，确保了企业更新设备的资金和资本积累，对其发展帮助巨大。

在日本政府的强势干预和金融支持下，日本产业顺利突破梗阻，实现产业结构的全面升级，日本产品在国际上的竞争力大大增强（见表3-6）。

表3-6 1963—1973年，日本主要商品产量及其在世界所占比重和名次

项目	产量			在世界所占比重 (%)		在世界名次		在资本主义世界名次	
	1963	1973	增长率（倍）	1963	1973	1963	1973	1963	1973
铁（千吨）	20434	92043	4.5	7.3	18.0	4	3	3	2
钢（千吨）	31501	119322	3.8	8.2	17.4	4	3	3	2
锌（千吨）	275.9	833.6	3.0	7.9	17.0	3	1	—	1
铝（千吨）	223.9	1102.7	4.9	4.2	9.2	6	3	—	
水泥（千吨）	29932	78118	2.6	7.9	11.5	3	2	2	1
橡胶（千吨）	102.6	967.5	9.4	3.9	15.3	5	2	—	—
电力（亿千瓦时）	1602.1	4685.2	2.9	5.6	7.8	4	3	3	2
电视机（千台）	4916	14414	2.9	19.4	27.9	2	1	—	1
轿车（千辆）	407.8	4476	11.0	2.5	15.0	7	2	—	2
船舶（千吨）	2367	15736	6.6	27.7	49.9	1	1	1	1
棉纱（千吨）	479.7	554.9	1.2	16.8	16.6	2	2	—	—
人造棉（千吨）	329.2	410.8	1.2	18.1	17.8	1	1	1	1

资料来源：周启乾，《日本近现代经济简史》，昆仑出版社，2006年，第376页

第三，面对因国外逐步增大的压力而导致的外贸梗阻，日本在“国民收入倍增计划”期间的应对之道是以分步骤、有次序的方式推进贸易自由化，积极面对国际竞争。

日本在整个20世纪50年代对进口实行严格管制的政策。1949年，日本建立了“外国货币预算制度”，在该制度下，日本国内所有企业和个人在进行对外交易的时候，都必须通过官方特许的机构购汇结汇。日本政府将进口产品划为“外汇配额产品”（FA）和“自动批准产品”（AA）两类，企业在进口前一类产品的时候必须遵守政府给定的外汇配额，而第二类产品则可自由进口。整个50年代，高达70%~80%的外国进口产品都被归类为“外汇配额产品”，受到相当严格的限制。

1959年，多个国家在国际货币基金组织和关贸总协定年度会议上批评日本，要求日本放松进口管制，开放国内市场。面对国际压力，日本通商产业省成立了贸易自由化对策委员会以商讨应对之策。1960年，通商产业省发布《国际贸易白皮书》，其中肯定了贸易自由化的好处，并将之作为体制改革的方向，但同时指出，贸易自由化进程必须根据日本各产业的具体情况，分步、有序推行。同年6月，内阁会议决定对外国货币预算制度进行改革，并承诺在1963年6月前将“自动批准产品”的比例提高到80%。1964年，日本废除了持续多年的外国货币预算制度，不受进口管制货物的比例达到92%以上。

日本推进贸易自由化的进程不可谓不快，但其在推进自由化的过程中仍尽可能地延缓了一些关键领域的开放时间，以保护国内相对脆弱的产业和中小企业。1960年内阁会议的文件中把104种受到管制的进口商品划分为四大类：（1）立刻实施自由化的商品；（2）三年之内实行自由化的商品；（3）三年之后努力实现自由化的商品；（4）未来数年仍需管制的商品。在上述商品中，煤矿和原油被划入第四类，普通钢材则被划入第一类，而日本对进口客车的管制则一直坚持到1965年。日本政府的产业保护意图在此表现得非常明显。

总体而言，日本推进的外贸自由化在很大程度上缓解了来自其他西方发达国家的指责和压力，从而起到消除外贸梗阻的作用。日本的国内产业成功地适应了这一波外贸自由化，并在国际上培育出强大的竞争力。以造车业为代表的日本政府重点扶持的产业成功地在全球市场上取得优势地位，日本在全球价值链上实现了从低端到高端的跃迁。

美日贸易摩擦推动日本转向内循环主导模式

1965年，美国对日本的贸易由顺差转变为逆差，逆差额高达513亿

美元。随后美国以遏制日本为目的，开启了长期的贸易制裁，从20世纪60年代的钢铁制品到70年代的彩电，再到80年代的汽车、半导体、电信、金融等多个领域，均出现了大型贸易摩擦。由于对美国市场过度依赖，日本一再妥协，自愿限制出口，外循环主导的经济模式难以持续。1985年《广场协议》的签订，更使得日元急速升值，出口遭到前所未有的重创。1985年，两国达成协议，美国禁止日本的9种钢铁商品进入美国市场。1987年10月19日星期一，美国股市创下当时历史暴跌纪录，为保持美国市场的吸引力，美国政府要求日本继续保持低利率和宽松的金融政策，防止资金流入日本，日本也放任了泡沫的膨胀。

在此背景下，日本开始调整经济发展战略，于1986年制定通过《前川报告》，重点强调经济发展思路从出口主导向内需主导转变，并在之后接连出台了《经济结构调整推进纲要》等系列文件，致力于摆脱对出口过分依赖的现状，通过大力开发国内市场以应对国际环境变化。1987年，新任首相竹下登制订了1988—1992年的新经济计划，将中期宏观经济增长率定为4%，其中内需增长目标为4.5%，出口目标则为-0.5%。

第一，减税降费，释放消费潜力。1985年，日本个人所得税收入占全部税收收入的39.4%，当年全国税收收入中有近40%是从个人所得中征收的。国税加上地方税，适用于个人所得的最高税率将达到90%左右。1987年，中曾根康弘内阁向国会提交了税改方案，包括简化税率结构以降低个人所得税，将原有10.5%~70%的税率调整为10%~50%，纳税等级由15级简化为6级；引进对配偶的特别扣除，引进税率为5%的销售税等。这一方案提出后遭到强烈反对，大部分内容被搁置，但也调整了个人所得税，简化为12级，并微调了法人税率。中曾根康弘税制改革通过调整个人所得税税率和增加对配偶的特别扣除，降低了工薪阶层的税收负担，1987年和1988年日本减税分别达1.5万亿日元和2万亿日元，一定程度上刺激了国内消费。随后，竹下登内阁在1988年强行通过了税收法案，决定于1989年4月1日引入税率为3%的消费税，进一步减少个人

所得税，将纳税等级简化为5级，进一步降低和统一了法人税率。1994年，村山联合内阁确定形成了税制改革大纲，涉及个人所得税、个人住民税的减税和消费税率的提高。一系列税改政策对日本1995—1996年经济恢复产生了积极影响。

第二，实施积极的财政政策，大力发展基建。自1986年起，日本政府把以改善住宅和生活环境为主的公共事业投资作为扩大内需的重要途径，大力开展基建投资。1992年，日本扩大公共事业投资8兆6000亿日元，促进民间投资大约1兆亿日元；1993年4月和9月，宫泽内阁和细川内阁继续扩大公共事业投资，提高到13兆日元，随后又提高9兆日元。之后，1994年、1995年和1998年日本又纷纷扩大公共事业投资，大规模增加国债发行。

第三，放松金融管制，消费贷大量增加。在来自海外的自由化压力之下，20世纪80年代日本阶段性地推行金融自由化。1993年，日美通过《日美综合经济协议》，要求加强全球经济合作、日本减小经常收支顺差、创造良好的自由贸易环境。1995年1月，日美签署《日美金融服务协议》，进一步放松外资市场准入限制，在年金、信托、证券市场等领域进一步推动金融自由化。1997年，日美通过《日美规制缓和协议》，确立了日本放松管制与竞争政策的基本框架。1986—1987年，日本共5次下调基准利率，1987年2月，基准利率已降至战后最低水平2.5%。同时，日本允许银行自主决定利率，降低企业借贷成本。在此期间，日本银行业向中小企业和房地产业发放了巨额贷款。

第四，加强科技创新，调整产业结构。贸易摩擦推动日本从“贸易立国”转向“科技立国”，1980年，日本科学技术厅发布《科技白皮书》，再次明确提出“科技立国”战略，在此基础上推动产业结构调整和升级。签订《广场协议》后，日本加速海外投资，开启了海外投资的第三次高潮。国内方面，日本积极扶持电子通信、计算机、新材料、生物

工程、航天等产业，高科技产业及服务业迅速发展，以信息技术为代表的知识密集型产业逐渐成为支柱产业，尤其是在电子信息、生物医药等领域取得了重大成就。

第五，积极发展城市群，推动区域协调发展。日本在1958年编制了《第一次首都圈建设规划》，开启了日本都市圈规划的实践。20世纪60年代初，日本就已形成以东京为顶点的三大城市圈，城市体系的基本格局呈现出“东京突出，三极并立”的特征。1986年，日本将首都圈划分为东京大城市圈和周边地区，强调要重新构筑“多核多圈型”的区域结构，推动部分政府机构从东京市中心转移出去，进行重新配置。同时，积极发展中小城市和农村工业，提高最低工资，推动区域均衡发展。

通过实施多项政策，日本在20世纪80年代的“内循环”转型效果良好，实现了经济发展模式由出口拉动向内需拉动的切换。但在刺激消费、扩大内需的同时，过于宽松的政策也导致日本居民部门杠杆暴增，催生资产大泡沫。可以说，日本可以为中国推动双循环提供宝贵的经验和借鉴。

第二篇 畅通产业链，以生产激发循环动力

以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，其重点绝不仅仅是简单扩大内需，而是聚焦内需，着重进行供给侧结构性改革。消除供给侧的各种梗阻，使产业链、供应链、创新链能够更好更高效地循环，以生产激发循环动力，畅通并巩固国内大循环，凝聚发展新动能，实现供给侧和需求侧同步扩张和高质量发展。

第四章 全球产业链重组，中国产业链面临风险

当前新一轮科技产业革命、发达国家再工业化以及中美贸易摩擦升级正推动全球产业链和供应链进行新一轮的战略调整，这种调整预计比过往更剧烈。如何有效应对外部环境变化引发的“断链”和“断供”风险，如何有力破解已步入深水区的改革衍生的“短板”和“梗阻”，是实现畅通循环、构建新发展格局的必答题。

当前新一轮的科技产业革命或新工业革命，是一个全球化的概念。在全球工业及科技发展的历史长河之中，共经历了三次工业革命，当前全球正迎来第四次工业革命。第四次工业革命并不是仅仅发生在某一个国家或聚焦某一产业的变化，而是全球所有国家共同面对的一个发展机遇。前三次工业革命，中国都是一个“局外人”，并非最重要的参与者。当前的第四次工业革命，中国正好处于产业结构向高端跃升的关键期，也正好处于与美国高端产业竞争的敏感期，是新一轮产业革命的关键参与者，更是核心引领者。

全球产业转移与“断链”

从全球产业转移的规律来看，中国产业转移和企业外迁并非个例，其背后体现的是全球范围内的产业转移和升级大势。当前，叠加疫情影响，在“更加关注安全”的新型全球共识下，新一轮科技产业革命、发达国家再工业化以及中美博弈升级正推动全球产业链和供应链进行新一轮战略调整，这种调整预计比过往更剧烈。

过去：基于“成本中心”原则，几轮产业“单向转移”形成了“欧美

研发设计—中国制造—欧美消费”的国际大循环

纵观全球，自18世纪第一次工业革命爆发后，在资本的“逐利”本能推动下，基于“效率至上”“成本中心”原则，世界曾出现过多次全球性的产业大转移，产业布局和价值分配在全球范围实现了时间和空间维度的动态调整（见图4-1）。过去几轮产业转移，主要是由英国、美国占据产业链主导地位，由跨国公司的全球布局行为推动。在这一过程中，很多发展中国家对产业转移持保守甚至抵制态度。中国通过改革开放，有力地抓住了全球第四次产业链重构的机遇，成为第四次产业转移的最大受益者。中国形成了全球规模最大、门类最全、配套最完备的制造业体系，也是全世界唯一拥有联合国产业分类当中全部工业门类的国家，且在多个全球领先的高附加值行业和领域形成产业集群。

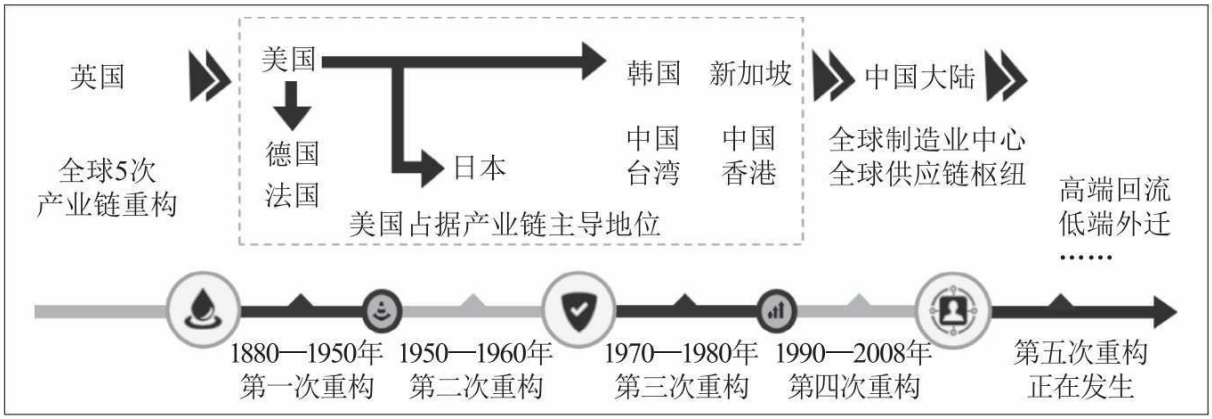


图4-1 全球产业链重构路径图

第一次产业转移：英国→美国等，为美国成为世界经济霸主奠定基础

19世纪下半叶至20世纪上半叶，在第一次工业革命的推动下，随着英国国内用工成本增加，英国通过国际贸易的方式逐渐对外进行产业转移，开启了第一次国际性的产业转移浪潮。美国作为主要的承接国，成功抓住这次机遇迅速发展，为其成为世界经济霸主奠定了基础（见图4-2）。

美国承接全球产能转移、实现制造业崛起的过程十分漫长，即使在1850年前后，美国已经拥有世界上规模最大的10家工业企业中的7家，也不表示美国已真正成为制造业强国。在产业和技术竞争中，直到1920年前后，美国制造业才完全毫无争议地登上世界之巅，这主要得益于美国在制造端、产品端上的全面创新。20世纪初期的美国，四处闪动着伟大发明和伟大企业，福特的T型车和凯迪拉克的电子启动装置开启了人类的汽车时代，华纳兄弟的《爵士乐歌手》带动了有声电影的繁荣，不锈钢和人造树胶重塑了美国制造业，电话和电气化使美国的工业基础设施全面升级。到20世纪20年代，英国与美国在制造业领域的差距已十分巨大。当时，官方数据显示，美国的研发支出在国民收入中所占的比例高达2.5%，而同期的英国只有2%；美国土木工程师在总就业人口中所占的比例已高达13%，大幅领先英国的5%。

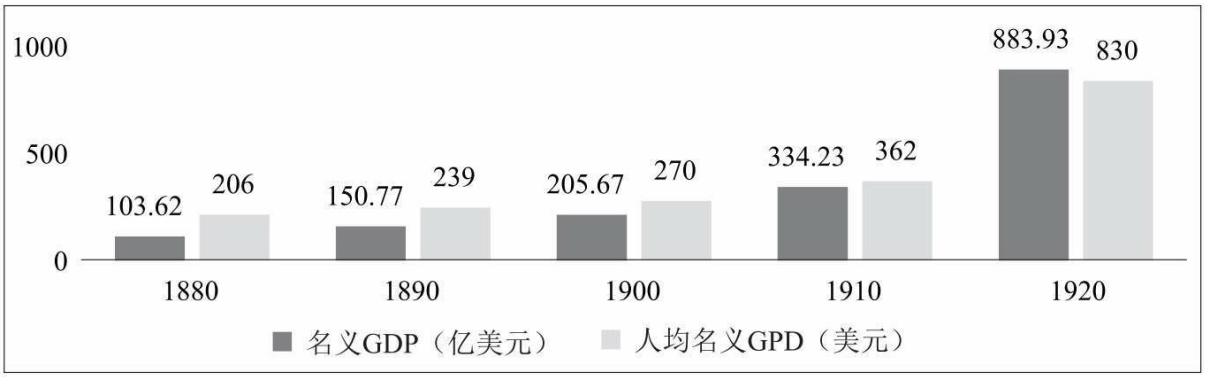


图4-2 1880—1920年，美国GDP变化

资料来源：美国经济分析局

第二次产业转移：美国→日本等，推动日本在战后迅速崛起成为世界经济强国

第二次世界大战后，以原子能、电子计算机、合成材料等为标志的第三次工业革命爆发，发达经济体面临产业升级的内在需求。第二次世

界大战结束以后，美国在执行复兴欧洲、日本的产业规划中，让德国和日本优先发展钢铁、纺织轻工等传统产业。美国、欧洲等将传统加工组装制造业逐步向日本转移。1950—1955年，日本确立了“贸易立国”发展战略，凭借劳动力价格优势和工业基础，主动承接美国的纺织、钢铁等产业，同时战后的“特需经济”也加快了这一产业承接进程，1955年，日本经济就已快速恢复到战前水平（见图4-3）。

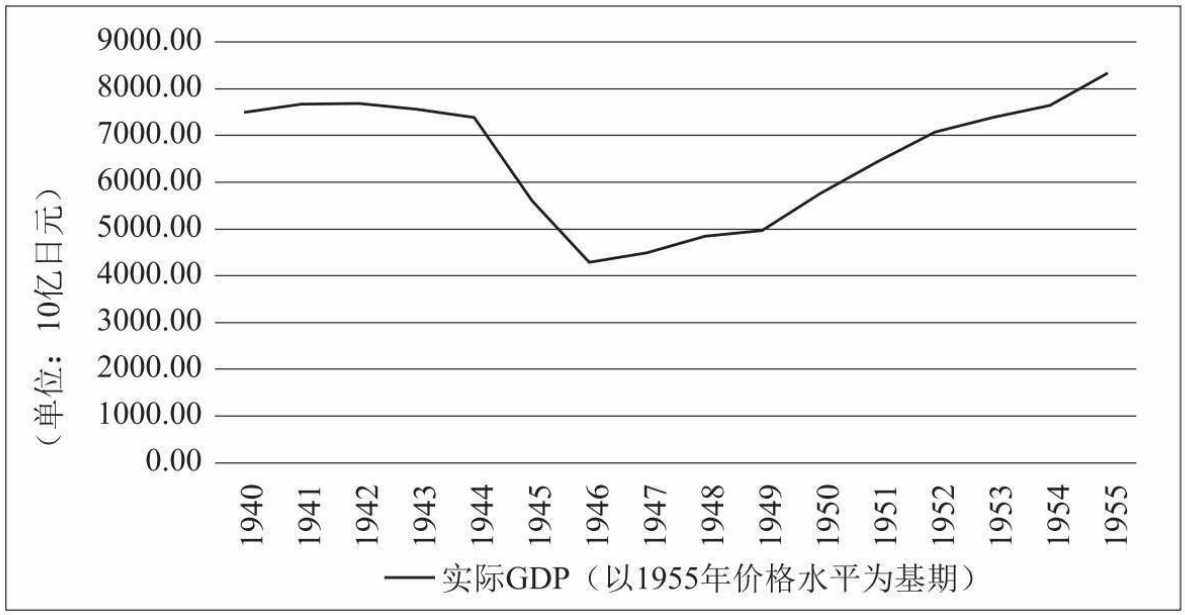


图4-3 1940—1955年，日本GDP增长情况

资料来源：沟口俊幸和野岛纪之“1940—1955年国民经济核算研究”

第三次产业转移：日本→韩国等，形成“亚洲四小龙”的发展奇迹

20世纪70年代，以日本为领头雁，随着比较优势的变化，纺织、机电等劳动力密集型、出口加工型产业开始逐渐由日本国内转移到新加坡、中国香港等“亚洲四小龙”（见图4-4）。本次产业转移形成了“亚洲四小龙”的发展奇迹，日本国内资源不断向高精尖产业倾斜，精密仪器

等高科技产品的竞争力大幅提升，全集成电路等大型计算机及电器工业技术取得了重大突破。

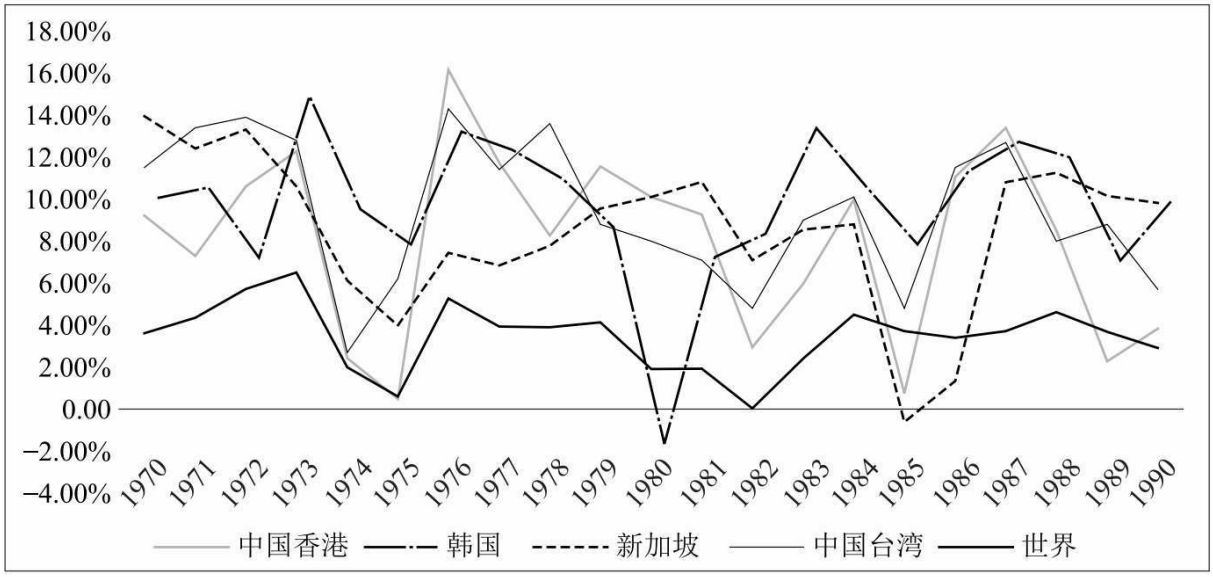


图4-4 “亚洲四小龙”与全球GDP增速对比

资料来源：世界银行

第四次产业转移：发达经济体→中国等，成就中国全球制造业中心和全球供应链枢纽

20世纪90年代，随着经济全球化的发展，跨国公司的规模得到进一步扩张。在信息技术革命的推动下，以美、日为首的发达国家开始了新一轮产业结构优化调整，并主导推动劳动密集型产业和低附加值的技术密集型产业继续向发展中国家转移。在这一阶段，中国凭借早期的人口红利优势和后期的产业集群优势，快速融入全球产业链和价值链体系，迅速成为全球的“制造中心”。

从成本优势来看，1978年，中国职工的平均年工资仅为615元，1987年为1459元，而同期美国、韩国的劳动力成本分别是中国的41倍、

15倍。尽管中国制造业劳动力成本在1990—1999年呈逐渐上升趋势，但无论是与美国这样的发达国家相比，还是与印度等发展中国家相比，中国制造业的劳动力成本仍然具有绝对优势（见图4-5）。

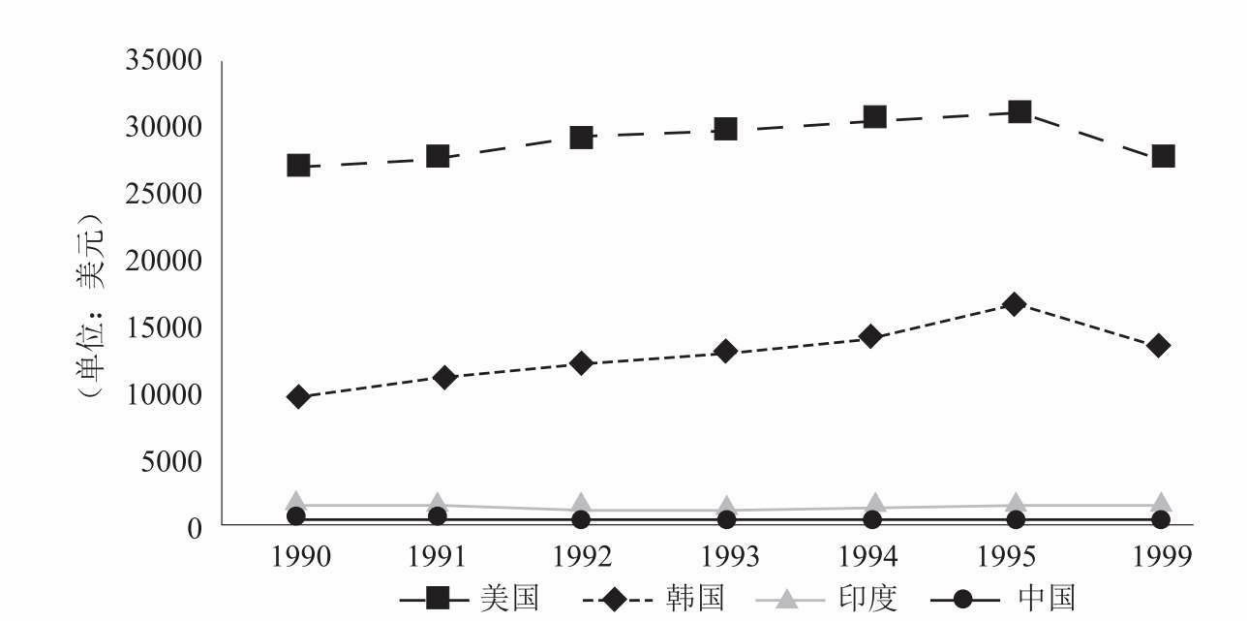


图4-5 1990—1999年，4国制造业雇员年均工资比较

资料来源：《国际统计年鉴》

从产业集群优势来看，在国家和区域产业政策的推动下，制造业在快速发展中不断集聚形成产业集群。制造业的集群式发展推动了生产规模的快速扩张，同时生产规模的扩张又进一步促进了制造业的集聚（见表4-1）。规模效应与集聚效应进一步降低了制造业综合成本，从而形成了新的竞争优势，加速了中国制造业在全球份额的提升。

表4-1 中国代表性制造业集群

序号	中国产业集群基本模式	代表集群
1	依靠当地企业家发展起来的特色产业集群	浙江温州的打火机，广东中山小榄的五金
2	依靠历史传统产业基础形成的产业集群	福建德清的瓷器，江西省万载县、湖南省浏阳市的花炮制造业

续上表

序号	中国产业集群基本模式	代表集群
3	依靠当地资源形成的产业集群	河南漯河的食品加工，江苏邳州的木材加工业
4	依靠外部市场形成的产业集群	福建晋江的制鞋业，广东佛山的陶瓷、南海西樵的纺织、云浮罗定的针织等
5	通过引进外资，在“三来一补”基础上形成外向型加工业集群	珠江东岸的电子信息产业集群，珠江西岸的家电产业集群
6	配套大型企业形成的产业集群	武汉汽车产业集群，长三角汽车产业集群
7	依靠高校资源和科技人员创业形成的产业集群	北京市中关村科技园区
8	通过政府规划引领形成的产业集群	贵阳大数据产业集群，上海临港产业园

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院参考倪鹏飞《产业集群调查：浮现的龙脉》整理

中国制造业总产出在2005年超越德国，随后在2008年超越日本，在2010年超越美国，制造业规模已连续8年全球第一。至2018年底，中国制造业增加值占全球比重超过28%（见图4-6）。在世界500多种主要工业品中，中国有221种产品的产量居全球第一位。同时，中国制造的产品层次逐步提高，智能手机、集成电路、汽车等中高端产品的产量占全球总量的1/3以上。2018年，中国手机、计算机产量已经达到全球总产量的90%以上，均居全球首位。中国承担了全球制造业供应链枢纽的作用，“欧美研发设计—中国生产制造—欧美消费”的国际大循环逐步形成。

值得关注的是，从过去的几亿双鞋换一架飞机，到今天的智能手机，中国总体仍处于世界制造业的中下游（见表4-2）。中国出口的很多产品如智能手机、家电和PC（个人计算机）产品等单品利润率不到5%。其余95%的部分，除了用于引进部分核心的、高端的电子元器件外，更多的是需要支付的工人工资、厂房租金、水电费、缴纳各项税费、代理商佣金、物流费用等，这些支出才是构成产品成本的主要部

分。

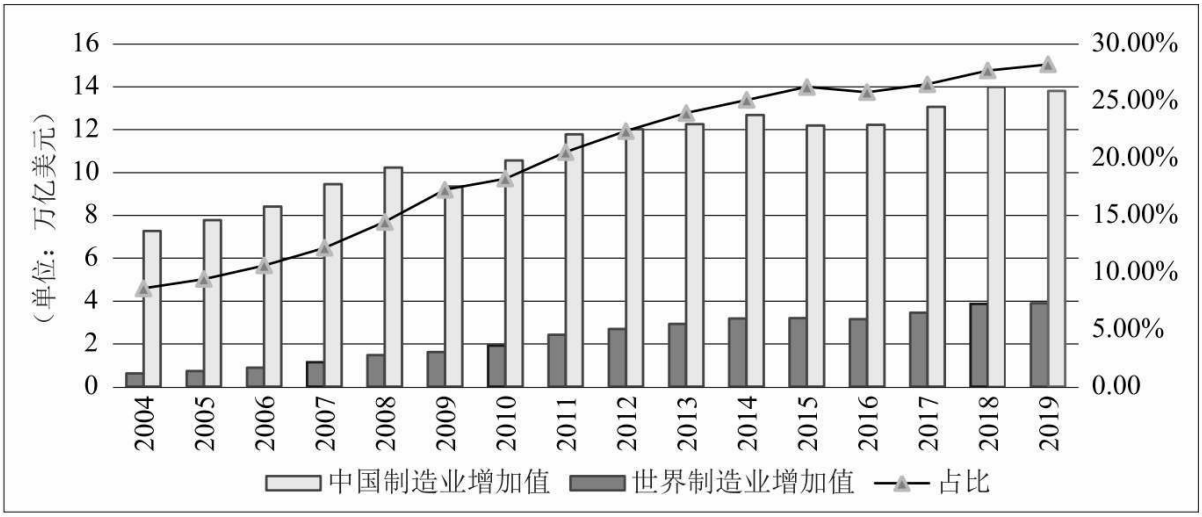


图4-6 2004—2019年，中国制造业增加值占全球比重变化

资料来源：世界银行

表4-2 中国部分制造业产品产量/产值占全球比重

	印制电路板产值占全球比重	汽车产量占全球比重	智能手机出货量占全球比重
2010	38.40%	23.51%	—
2011	39.76%	23.01%	20.08%
2012	40.03%	22.89%	37.40%
2013	43.74%	25.35%	43.60%
2014	45.62%	27.11%	31.23%
2015	48.03%	27.02%	32.12%
2016	50.40%	29.61%	34.87%
2017	51%	29.82%	30.03%

资料来源：国家统计局、工业和信息化部

现在：在“更加关注安全”的新型共识下，新一轮产业转移呈现回归与转移“双向调整”的态势，中国处于旋涡中心

发达国家“再工业化”政策号角吹响，高端回流风险逐步显现

新一轮制造业争夺战正在全球打响，主要国家都在积极围绕制造业进行战略部署。以美国为首的发达国家通过鼓励资本和制造业回流的方式促进本国产业复苏和就业，原有国际产业体系面临压力。和简单的制造业增长不同，“再工业化”的核心是推动以制造业信息化和服务化为特征的现代制造技术与先进制造业的发展，一是结合最新技术实现传统产业的转型升级，二是加快前沿技术研发培育新兴产业。两条路径双管齐下，引导高端制造业回流，旨在通过技术创新和品牌优势占领价值链关键节点，在未来全球新技术、新产业竞争中占据有利地位，从而形成整个产业链的竞争优势。美国、德国等发达国家根据自身基础纷纷制定了符合本国现状的“再工业化”战略。

2016年的G20（二十国集团）杭州峰会上提出的两个倡议，也充分显示了发达国家实施“再工业化”、发展“新型工业化”的决心。一是新工业革命的行动计划（《二十国集团新工业革命行动计划》），在这个倡议里提出这场正在兴起的新工业革命是以人、机器和资源间实现智能互联为特征，由新一代信息技术与先进制造技术融合发展并推动，是物理世界和数字世界、产业和服务之间的融合的一种发展形态。二是《二十国集团数字经济发展与合作倡议》，就是以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以现代信息网络作为重要载体、以信息通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动。

1.美国：重点布局高端制造业，重振传统制造业

作为世界领先的制造业大国，强大的实体经济积累是美国在全球政治、军事、经济统治地位的坚实后盾。2019年，美国制造业增加值仅次

于中国，位列第二，占全球制造业总产值的比重近20%（见图4-7）。美国的制造业不仅在规模上处于领先地位，在质量上更是具有绝对优势，2017年，全球制造500强排名显示，美国企业占据133席，居全球之首，与第二名的日本拉开48家企业的差距。

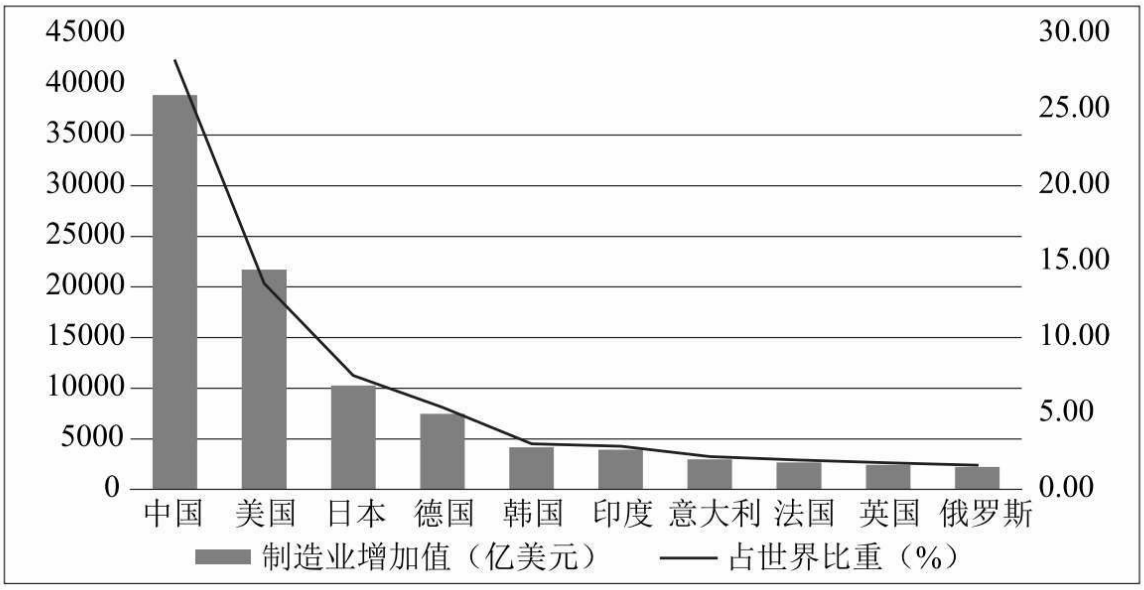


图4-7 2019年，世界各国制造业产值（前十）

资料来源：世界银行

在新一轮产业革命背景下，得益于制造业的良好基础和雄厚的科技实力，美国“再工业化”战略的核心是发展高技术和高附加值产业（见图4-8）。除在高端制造业领域保持并巩固自身优势之外，美国针对传统制造业成本过高的劣势，通过引入自动化技术，弥补本国与东南亚国家在人工、土地等方面的成本差距，重振传统制造业。尤其在特朗普上台后，美国政府对于钢铁、汽车等传统制造产业的发展更为关注，这一点从近年来美国实行的贸易政策也可看出。2018年6月，富士康在威斯康星州的LCD（液晶显示屏）面板生产工厂正式动工，为该州带来100亿美元投资并创造13000个工作岗位，美国政府为此给予富士康40亿美元

的财政补贴和免除环保审查的政策支持。

图4-8 美国的“再工业化”战略

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院整理

美国除“再工业化”战略外，又提出了“制造业创新中心”的发展愿景。为促进美国制造业科技创新和成果转化，2012年3月，美国政府宣布启动国家制造业创新网络计划，在重点技术领域建设制造业创新中心。一是能够助力区域经济快速发展。美国制造业创新中心的建设地点是经过仔细考量的，所建创新中心能有效依托当地资源，并反过来带动地区产业经济发展。如先进复合材料制造创新中心吸引了澳大利亚的聚合物复合材料制造商Leisure Pools在其附近设置工厂，将为诺克斯维尔在未来10年提供多达1000个就业岗位。二是助力成员单位能力提升。美国制造业创新中心积极为成员单位创造良好的创新生态环境，提供发展

机遇。如国家增材制造创新中心美国制造（America Makes），帮助其创始成员牛津性能材料公司成为美国第一家获得美国食品药品监督管理局认可的可生产3D打印外科手术聚合物植入物的公司。三是助力专业领域人才培养。以美国制造业创新中心作为“教学工厂”，积极帮助企业培训员工提升劳动技能，为企业研发和运营提供技术支持。电力美国（Power America）设立了一个宽禁带半导体电力电子的硕士学位，目前每年已有超过200名硕士研究生在北卡罗来纳州电力美国的会员大学从事电力电子研究，并吸引了超过225名工程专业的大一新生选择宽禁带半导体相关专业。

2.德国：以工业互联网推动智能制造

德国“工业4.0”计划的核心是利用信息产业让现有先进工业模式实现智能化和虚拟化，即智能工厂和智慧生产。截至2017年底，德国投入实际应用的“工业4.0”案例已经达到317个，250人以下中小企业虽然绝对规模较高，但考虑到总体数量，“工业4.0”在中小企业中的应用仍然不高，未来该类企业将是德国政府关注的重点（见图4-9）。在产业领域，德国最新出台《高科技战略2025》，指出未来7年内的重点发展领域将集中在健康和护理、可持续及气候保护和能源、零排放智能化交通等七大方面，具体将落实到癌症抗争、智能医学、研究与护理数字化互联、完善塑料循环经济等12项任务。

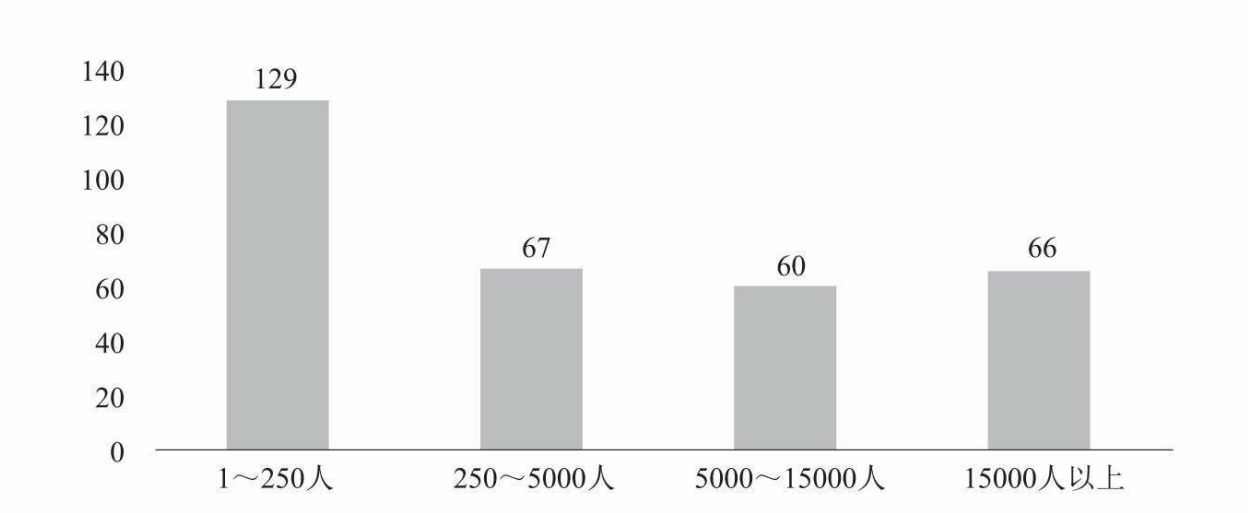


图4-9 “工业4.0”在德国企业中的应用案例数

资料来源：德国联邦教育和研究部

疫情在全球蔓延，各国将产业链安全提升到国家战略高度

根据英国智库亨利·杰克逊协会的相关研究，美国有414种商品的生产依赖中国，其中有114种商品应用于关键基础设施。近年来，美企开始反思与中国产业链黏性过高的问题，考虑将部分产业链迁出中国。瑞士银行一项最新的调查数据显示，在中国拥有制造业务的企业中，有76%的企业希望至少把一部分产能移出中国。其中，92%的医疗保健公司和89%的消费必需品公司计划或已经将部分产能移出中国。疫情加速美国产业链布局由“效率至上”向“效率与安全并重”转型，本地化生产和多元化分散布局将受到更多重视。高度依赖外国供给的现状让各国政府更是如芒在背，各国将会把供应链的安全性及对供应链的自主可控性摆在更重要的位置。为此，供应链“去中国化”“中国+1”战略获得了不少国际共鸣，有利于美国借此形成更广泛的“去中国化联盟”。

具体来看，美国方面，美国白宫国家经济会议主席拉里·库德洛提出一项吸引美国企业撤出中国、回流美国的建议。他提到，一种可能吸引美国企业从中国回流的政策是，将回流支出100%直接费用化，为美

企撤离中国的费用买单，以鼓励它们尽快回流美国。日本方面，菅义伟在访问越南期间于当地大学发表演讲时表示，在新冠肺炎疫情之下，供应链过于集中，存在风险，建议日本企业的供应链分散到东南亚各国。同时，他计划大幅增加对在东南亚国家扩大生产基地的企业发放补贴。其中，大企业补贴费用最多达到1/2，中小企业补贴最多达到2/3，此举将纳入2020年确定的经济对策。根据日本经济产业省公布的政策细节，日本计划拿出“改革供应链”所需费用中的2200亿日元（约合人民币143亿元）用于资助日本企业将生产线转移回日本本土，将235亿日元（约合人民币15亿元）用于资助日本公司将生产转移到其他国家以实现生产基地多元化。

越南等发展中国家拥抱产业转移，低端产业外迁态势明显

较之前的四次产业转移，本次产业转移一方面表明了中国在全球的重要产业地位，另一方面也为中国带来了更多的挑战。中国“人口红利”与“成本洼地”的比较优势不断被削弱的推力，越南、印度、泰国、墨西哥等国家全力承接产业外迁的拉力，使劳动密集型产业尤其是成本敏感、“两头在外”的国际代工企业加速外迁。与此同时，国际贸易摩擦也加速了企业的外迁步伐。贸易摩擦升级，对企业造成了较大冲击。部分企业尤其是外资企业倾向于外迁，以摆脱加征关税的掣肘，分散企业经营风险。如台资企业中裕电器（深圳）有限公司出于规避风险的考虑外迁部分产能至柬埔寨。部分企业外迁的例子，如表4-3所示。

表4-3 部分企业外迁案例

企业	撤出时间	撤出地点	拟迁入地
微软	2014 年	东莞、北京	越南河内
西铁城	2015 年	广州	部分迁入泰国
希捷	2017 年	苏州	扩大泰国原有工厂规模
三星	2018 年	深圳、天津	印度和越南
日东电工	2018 年	苏州	越南
奥林巴斯	2018 年	深圳	越南
精工爱普生	2021 年	深圳	泰国

越南方面，作为13个自由贸易协定（FTA）的缔约国之一，使其成为最开放的经济体之一。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和最近签署的《欧盟-越南自由贸易协定》（EVFTA）对于希望搬迁其供应链的企业来说，成为其落地越南的重要推动因素。越南人口接近一亿，且在过去10年，每年均以6%~7%的速度增长。低成本、政治稳定、对投资者有利的政策、不断改善的基础设施以及国家支持的促进科技创业公司的努力，使该国对企业很有吸引力。2019年的数据显示，韩国是越南最大的投资地，占越南380亿美元新外国直接投资总额的近20%，其次是中国香港、日本和中国内地。

印度方面，根据俄罗斯塔斯社2020年5月8日的报道，印度政府通过自己在美国的渠道，同时通过国外使团已与1000多家在华有生产线的公司进行了联系，并向它们表示，如果它们迁往印度市场，印度将为其提供各种优惠。从报道中可以看到，莫迪明确希望，借助潜在的美国伙伴提高亚洲第三大经济体在全球生产链和供应链中的作用。莫迪在印度商会第95届年度全体会议上表示："每一个印度公民都决心把当前的危机转化为一个机遇。我们必须使之成为国家的一个重大转折点，目前到了打造一个具有全球竞争力的国内供应链的关键节点。"

未来：在大循环架构下的美欧亚三大自成体系的区域中心和区

域自循环

在更加逆风逆水的国际环境中，在全球产业布局的新型逻辑之下，长期来看，在国际大循环的整体架构之中，全球将形成以美洲、欧洲、亚洲为中心，你中有我、我中有你的三大“区域板块化”格局。将全球最优秀的企业聚集在区域层面进行专业化的产业分工，形成垂直整合的集群模式，而收益仍由各国企业共享，这种既实现水平分工，又实现垂直整合的生产关系，在提高抗风险能力的同时兼顾市场效率，是全球产业链的重要转型方向。控制产业链核心环节的国家将考虑产业的纵向整合以缩短供应链条，并在本土或周边国家配置预备产能或加大库存以备不时之需。跨洲的远程供应链会相应减少，每个区域都拥有较为完整的产业体系，形成基本的“自成体系”“有备胎”的高中低的梯度产业集群。我们具体以美洲和欧洲为例分析一下。美洲方面，经过两年内和墨西哥及加拿大的谈判，最终新的《美墨加协议》于2019年12月11日签署，并于2020年7月1日生效。现任美国贸易代表莱特希泽表示，受新冠疫情影响，美国现在比以往任何时候都更应努力增加国内的制造能力和投资，停止“就业外包”，《美墨加协议》生效是为此而迈出的一大步。欧洲方面，日本电产计划在欧洲建三座电机工厂，分布于塞尔维亚、法国和波兰。到2023年，塞尔维亚工厂的电动汽车年产能将达到20万辆至30万辆。

中美科技博弈与“断供”

当前，美国将中国定位为战略竞争者，中美博弈已经上升到大国竞争的层面。中国逐步进入后发优势叠加自我创新的发展新阶段，很多领域需要从模仿创新、跟随式发展向自主创新、并跑式、领跑式发展转变，这将会进一步影响美国在科技领域的全球性优势和核心利益，双方的对抗将不断激化。中美科技关系从“和风细雨的合作”转向战略博弈，

美国着力剥离科技领域的中国元素，通过极限施压科技龙头、有选择性地剥离中国科技产业市场、限制两国科技数据、科技资本、科技人才的自由流动，对华打出全面科技遏制的组合拳，促使两国科技生态不再紧密连接。

中美“锯齿型引领”：美国主导的科技体系与中国崛起的挑战

中国的“追赶”和技术攻势让美国感受到百年未有的大挑战的潜在威胁（见图4-10），对华战略遏制已是美国两党共识，双边处于从合作转向竞争的过渡性阶段。在美国国际交往逻辑里存在一个“60%定律”，即当另一个国家的经济规模达到美国的60%，并有快速赶超美国的可能时，美国就一定会将其定义为对手。2019年，中国GDP相当于美国GDP的67%。美国国际战略研究中心（CSIS）发布的《中美的合作、竞争与冲突》提出，若中国保持6.5%的年均增速、美国保持2%的年均增速，中国的GDP总量将在2028年超过美国，成为全球第一大经济体。英国财政研究所也提出了同样的观点。2020年5月，白宫发布的《美国对中华人民共和国的战略方针》认为，美国应该采取以全面战略竞争为基础的侵略性做法，将中美关系定性为“大国竞争”，美国“愿意付出成本”，采取“施压”原则实现目标。

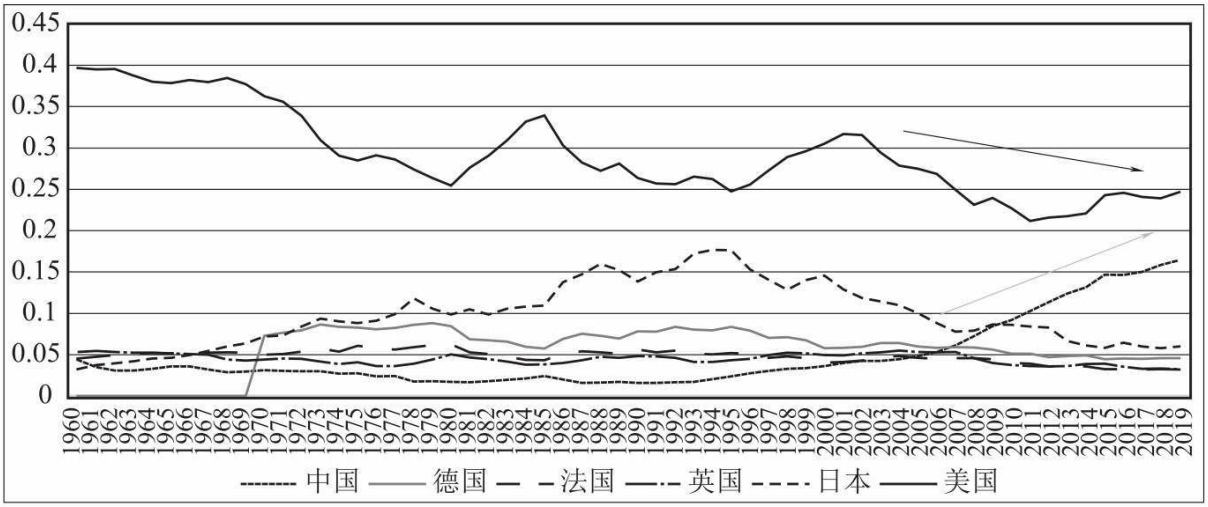


图4-10 1960—2019年，主要经济体对全球经济的贡献变动

资料来源：世界银行

中美在科技领域的“锯齿型”引领态势尤为明显。过去40年，中美的发展互动是一种锯齿型引领关系，这种锯齿型咬合也成就了中美的共同“伟大”。这种锯齿型引领，是中美共同作为世界经济发动机的两大动力齿轮，两者相互咬合、相互连接、相互补充，共同推动全球经济发展和全球化进程。在初始阶段，中国资源、人力资本、土地等与美国的技术、品牌的互补合作，创造了中美经贸合作的辉煌。当前，中国依托市场优势、产业链优势等在数字经济的局部领域实现了一定的超越，但这种超越和发展，并不是全面的领先，而是各有所长、相互依赖（见表4-4）。

表4-4 中美GDP规模及增速对比

年份	美国（亿美元）	中国（亿美元）	GDP：中国/美国	增速：中国/美国
1949	2728	202.6	7.4%	—
1978	23565.7	1496.4	6.4%	—
2019	214300	136080	67.0%	—
2019/1949	78.6	671.7	—	9.0
2019/1978	9.1	90.9	—	10.5

资料来源：世界银行

具体以5G（第五代移动通信技术）产业为例，据国际知名专利数据公司IPlytics统计，截至2019年6月，华为的5G SEP（标准必要专利）达2160个，位居世界第一，比第二名的诺基亚高出600多个，排名第三的中兴拥有1424个专利，而高通只有921个专利声明（见图4-11）。美国方面认为中国的5G技术是“有史以来第一次，中国能够和美国并驾齐

驱，而非与以往一样慢2~5年”。中国的科技攻势对美国全球科技领导地位和经济制裁权构成了百年大挑战。当前中国已经成为美国在全球科技领域强有力的竞争者，对美国及其盟友而言，它们必须在有限的时间窗口内快速采取行动，避免其对全球经济及科技的主导权拱手让人。

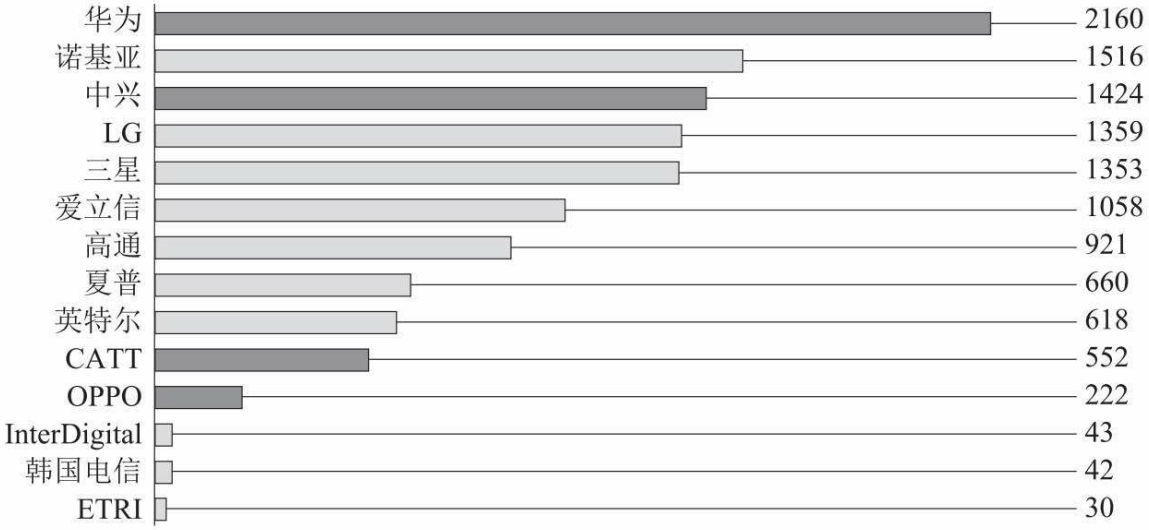


图4-11 5G SEP申请量全球机构排名（截至2019年6月，单位：个）

资料来源：IPlytics

科技领域为主战场，核心技术“断供”与中国科技创新的困境

在大国博弈的过程中，科技将是最终的主战场，科技实力的角逐最终将落到两国之间产业实力（生产力）竞争的层面。我国从制造业发展期进入科技发展期，这就意味着我国将从人口红利的比较优势向后发优势转型，进而向自我创新的比较优势转型。我国的很多领域需要从模仿创新、跟随式发展向自主创新、并跑式、领跑式发展转变。这将会进一步影响美国在科技领域的全球性优势和核心利益，双方的对抗将不断激化。归根结底，实现中美在供应链、科技领域的博弈是美国主导的中美经济博弈的重点，贸易制裁、投资限制甚至可能叠加的金融打击都是服

务于科技博弈，都是为了促使两国科技生态不再紧密连接，对中国的经济崛起、科技追赶实现全面压制。

贸易领域：高筑关税等壁垒打击中国科技产品

美国作为中国前三大贸易伙伴，除2008年金融危机、2016年全球经济疲软出现双方贸易额下滑外，2018年前，中美贸易额均呈现稳步上升的态势。2019年，中美进出口额同比下降13.8%。其中，进口下降21%，出口下降12.5%。从对美进出口占中国进出口总额比重来看，2019年，中国对美国的进出口总额占中国对全球的进出口总额的比例为11.95%，同比下降2个百分点，为中国加入WTO以来历史最大降幅（见图4-12和图4-13）。其中，出口美国占比和进口美国占比分别下降2.5个百分点和1.3个百分点。

投资领域：安全审查的升级限制科技企业投资

近年来，美国外国投资委员会的审查力度不断加大，越来越多的中国企业赴美投资被撤销。美国财政部已全面实施于2018年8月13日签署的《外国投资风险评估现代化法案》（FIRRMA），凡在美国涉及关键技术或关键基础设施的企业以及敏感个人信息的所有交易，无论其是否会造成外资控制的后果，都被纳入审查范围（见表4-5）。同时，由外国政府持有的投资者在进行对美非控制性投资时，必须进行强制申报以接受国家安全审查，此举对我国赴美投资增加了更多限制。这是一场以国家安全为名，却主要针对中国投资者的美国法律改革。随着美国不断加大对中国投资的审查，中国对美投资将面临更多的政策性及制度性障碍（见表4-6）。

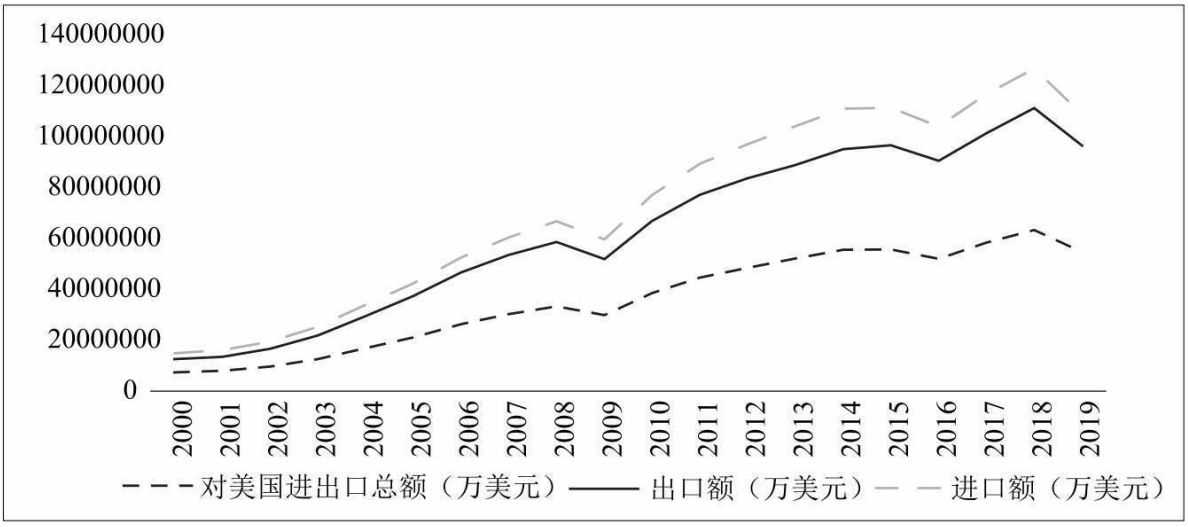


图4-12 2000—2019年，对美国进出口情况

资料来源：国家统计局

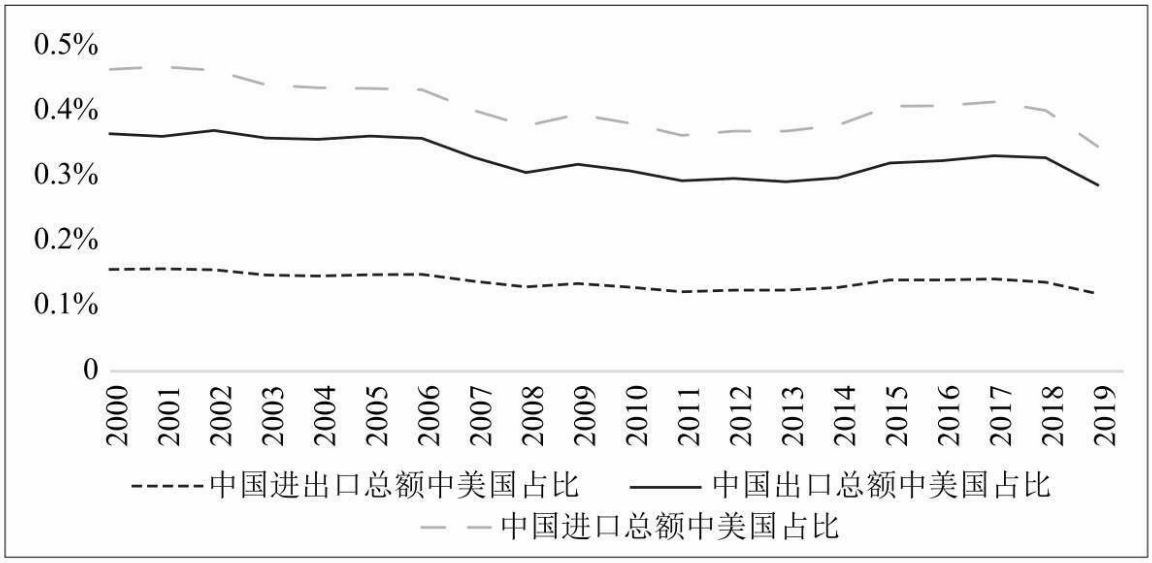


图4-13 2000—2019年，对美国进出口占比情况

资料来源：国家统计局

表4-5 FIRRMA限制列表

关键技术	需要出口许可的或具特定用途的商品、服务、软件和信息技术。当交易中涉及的美国企业使用的关键技术与 27 个相关指定行业有关时，美国外国投资委员会对其具有管辖权，而相关交易也具有强制申报义务
关键基础设施	美国企业拥有、运营、制造、供应或服务特定类型的关键基础设施的情况，包括向军事设施提供电力或位于军事设施附近的某些电力能源系统或设施；某些石油设施、液化天然气站或存储设施，以及州际石油和液化天然气管道；某些直接为军事设施提供服务的电信和信息服务或光缆
敏感个人信息	美国企业如果满足以下条件，将被视为保有或收集敏感个人数据：针对或为敏感团体（例如，军事人员）量身打造的产品或服务；收集或保有至少 100 万人的敏感个人数据；存在明确要保有或收集超过 100 万人的个人敏感数据的商业目标，且此等敏感个人数据是该美国企业主要产品或服务的组成部分

资料来源：美国财政部网站

表4-6 2009—2020年，因美国外国投资委员会审查而被撤销的部分中国企业赴美投资

年份	投资方	投资标的	行业
2009	中国西色国际投资有限公司	美国优金采矿公司	能源
2010	中国华为技术有限公司	美国服务器技术公司	通信
2010	中国鞍山钢铁集团	美国钢铁发展公司	制造业
2016	中国金沙江创业投资基金	荷兰皇家飞利浦旗下 Lumileds 公司含美国业务	制造业
2017	中国华信能源有限公司	美国考恩集团	金融业
2017	中国 TCL 集团	美国诺华达无线通信公司	通信
2017	中国海航集团	美国全球鹰娱乐有限公司	娱乐
2017	中国忠旺集团	美国爱励制铝公司	制造业
2018	中国新纶科技有限公司	美国阿克伦聚合物系统公司	新材料
2018	中国蓝色光标集团	美国 Cogint 大数据营销公司	大数据

续上表

年份	投资方	投资标的	行业
2018	中国海航资本集团	美国对冲基金天桥资本公司	金融业
2018	中国重型汽车集团有限公司	美国 UQM 科技股份有限公司	制造业
2018	中国蚂蚁金服集团	美国速汇金国际有限公司	金融业
2019	碳云智能	美国 PatientsLikeMe 健康医疗科技公司	生命健康
2020	中长石基信息技术股份有限公司	美国 StayNTouch 信息服务公司	信息技术

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据相关网站整理

产业领域：聚焦高科技龙头极限施压

当前，美国对中国的限制主要集中在科技企业，尤其是对科技领域龙头企业，美国政府推动了多项对中国龙头企业的制裁手段。截至2020年5月，中国共有314个实体被纳入美国实体清单（见表4-7），其中中国大陆企业共215个，ICT（信息通信技术）产业（包括电子行业、信息通信、人工智能）实体比例达到65%，是美国压制中国科技的核心点。以华为为例，从2019年1月美国司法部起诉华为“敲诈勒索与合谋窃取美国商业机密和尖端科技”，到将华为及其下属子公司列入出口管制清单，甚至要求全球科技公司和组织抵制华为。2020年5月15日，距离华为被美国列入出口管制“实体清单”一周年之际，美国对华为的限制再次升级，从华为供应端到海思芯片端，企图全面围剿华为（见表4-8）。即使芯片本身不是美国开发设计的，但只要全球公司使用了美国芯片制造设备，就必须获得美国政府的许可，才能向华为或其附属公司提供芯片，这等于全面封杀了华为的全球芯片采购链。美国对中国龙头企业的限制和制裁正逐步从信息技术领域往外拓展。

表4-7 美国“实体清单”涉及的主要国家及主体数量（截至2020年5月）

国家	数量
俄罗斯	320
中国	314
阿联酋	135
巴基斯坦	87
伊朗	78
马来西亚	32
土耳其	30
英国	29
阿富汗	29
乌克兰克里米亚地区	26
加拿大	21
新加坡	20
其他	26

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据相关网站整理

表4-8 美国对华为的限制政策

时间	限制政策
2019 年 1 月 13 日	美国司法部起诉华为“敲诈勒索与合谋窃取美国商业机密和尖端科技”
2019 年 5 月 15 日	特朗普签署行政命令，宣布进入国家紧急状态，允许美国禁止被“外国对手”拥有或掌控的公司提供电信设备和服务。同日，美国商务部宣布，将把华为本体及 68 家相关公司列入出口管制的“实体清单”
2019 年 5 月 19 日	谷歌已经暂停与华为的部分业务，包括需要转移硬件、软件和技术服务的业务，开源业务则不受影响，给华为及其合作伙伴 90 天的临时许可
2019 年 5 月 20 日	英特尔、高通、赛灵思、博通等美国芯片厂商已告知员工，在接到进一步通知前不会向华为供货。美国手机零部件商 Lumentum 停止向华为供货

续上表

时间	限制政策
2019 年 5 月 22 日	微软下架华为笔记本，软银、KDDI 和 NTT 同时发布了最新声明，原定 5 月在日本发售的华为 P30 系列手机将暂停发售
2019 年 5 月 25 日	Wi-Fi、SD、Bluetooth 联盟撤销华为的会员资格，世界上最大的非营利性专业技术学会 IEEE 协会禁止华为员工参与旗下的期刊的编辑和审稿工作
2019 年 8 月 19 日	对华为的临时采购许可证延长 90 天，并增加 46 家华为子公司进入实体清单
2020 年 5 月 15 日	美国商务部再度延长华为的临时许可到 8 月 13 日，但同时它正在更改出口规则，意图打击华为的芯片供应链

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据相关网站整理

2020年5月，继华为之后，美国商务部再度出手以“威胁国家安全”为由，将33家中企、机构列入“实体清单”，这是自2019年美国将华为及28家中企列入该清单后的又一个大动作。这次的清单，既包括奇虎360、云从科技、烽火科技等企业，还包括公安部法医科学研究所、哈尔滨工业大学、哈尔滨工程大学等政府相关机构或高校。从行业领域看，基本都是以计算机科学、物理科学领域为主，包括精密光学元件、纳米技术、物流、外贸、网络安全、人工智能、安防等行业领域。

科技领域：不断升级技术出口及科技人才交流限制

当前中美科技博弈的一个突出表现是技术出口政策限制。根据USTR（美国贸易代表办公室）的政策，决定是否向中国某进口产品施加额外关税的考虑主要有三方面，其中最重要的是是否具有重要战略意义或与《中国制造2025》等产业政策相关等。美国的“实体清单”中列入了集中于军工、航空航天、电子科技、大数据计算等领域大量科研机构和学校，如北京航空航天大学、电子科技大学、西北工业大学、国家超级计算所（广州、天津、长沙）、中国空气动力研究与发展中心、中国航天科工集团等，意图阻断两国的技术交流，进一步遏制中国科技的发展。

科技博弈的另一个表现是人才和科研交流限制。美国对国家安全的忧虑和美国保守主义势力的上升，为“减少情报收集者的盗窃行为”，对中国留学生的签证政策日渐严苛。2020年5月，美国政府发布新规，若中国学生学习、工作或做过科研的单位，实现或者支持中国“军民融合”发展战略，将被禁止前往美国读研或进行科研交流，具体专业包括量子计算、大数据、半导体、5G、先进核技术、航空航天和人工智能等。同时，美国也加强了对华人在美国科研院所工作的限制，多个研究及学术机构如美国安德森癌症研究中心、埃默里大学等研究机构在美国相关部门调查国外势力的要求下解雇华裔学者。

中国科技突围与“短板”

面对产业链转移的“断链”风险和中美博弈的“断供”风险，科技突围成为中国实现战略突围的关键一招。但目前我国科技创新体系仍存在基础科学研究短板突出、关键核心技术受制于人、科技成果转化渠道不畅、统筹协调机制不健全等问题。

基础科学研究短板突出

科技创新认识不足

科技创新包含科学研究和技术创新，科学作为一种认识活动，其基本功能在于解释和预见。科学发展和技术创新的文化内涵是不一样的，文化与科学活动、技术创新之间的作用机制是有区别的。我国科学研究文化短板导致科学研究氛围严重缺失、个体创新精神明显不足、评价体系不完善，导致基础研究过程中容易出现科学精神缺失，研究人员难以做到“坐住冷板凳”和“十年磨一剑”。世界各国都想建立自己的“硅谷”，成为下一个硅谷的必要条件是拥有强大的基础学科。硅谷有全球领先的大学及科研教育，特别是化学、物理、数学三门基础学科。

基础研究投入不足

第一，基础研究投入强度低。据国家统计局统计，2018年，我国研究与试验发展（R&D）经费支出为19657亿元，比2017年增长11.6%。但是，基础研究经费仅为1118亿元，只占R&D总费用的5.69%，与国际发达国家基础研究投入占总研发投入15%~20%相比，我国仍有较大差距。

第二，尚未形成多元化的基础研究投入体系。投入结构不合理，基础研究过度依赖中央财政，地方财政投入明显偏低、企业对基础研究投入严重不足。目前，中央财政投入约占基础研究总投入的90%，地方政府约占7%，企业、公益基金、慈善捐助等社会力量对基础研究的投入非常有限。1995—2016年，我国企业研发经费中基础研究投入比例始终不足1%，应用研究投入比例由14.51%下降到3.04%，试验发展投入比例由84.64%增长到96.75%，企业对基础研究投入严重不足。在美国，联邦政府对基础研究投入约50%，地方政府投入约20%，社会资金投入约20%，社会投入对于支持非共识项目可以发挥重要作用。

第三，基础研究项目竞争性的支持方式需要改革。目前基础研究项目大多数采用竞争方式予以支持，通过项目指南、科技人员申报、专家评审一系列程序，优胜者获得支持。然而，这种支持方式使得科研人员失去选择研究方向的自由，非共识研究思想很难获得支持，不利于产生原创性成果，不利于产生从非共识开始走向共识的颠覆性作用的重大发现。

基础研究活动不足

第一，基础研究主体的基础研究活动占科技研发比重低。在主要创新型国家，基础研究一般是高校或政府研究机构最重要的研发活动类型。我国高等院校研发支出中基础研究、应用研究和试验发展的占比为

40∶49∶10；研发机构研发支出中基础研究、应用研究和试验发展的占比为15∶28∶57。法国、美国高等院校的基础研究占比分别高达74%和63%，英国、俄罗斯和韩国政府研究机构的基础研究支出比例分别达到42%、32%、29%，美、法、日都在20%左右。

第二，学科划分过细制约协同融合创新。随着科技、产业融合创新的趋势日益凸显，多学科协同创新成为科技创新的重要突破点。而我国基础研究学科划分过细，造成各个学科隔离，成为制约基础研究发展的一个深层次问题。在国家标准学科分类中，共分13个学科门类，下设一级学科111个，二级学科375个，三级学科2382个；从科学资助机构项目的申请代码看，国际上科学基金会申请代码均少于500个，我国自然科学基金2018年的三级申请代码有2111个。学科划分过细不利于多学科协调创新和融合创新，已不适应当前发展的需要，需要前瞻性地、与时俱进地对学科布局进行优化调整。

科学研究评价体系不完善

第一，科研项目评价机制不合理。对科研项目未能进行分类立项审批，未能根据学科特点、研究规律等开展分类评价。项目选题采取政府部门行政主导的选题与分配方式，容易让一些社会关系、行政级别等与科学研究无关的因素对选题和经费分配产生重要影响，从而影响选题质量和经费分配的公平合理性，甚至造成学术资源浪费和学术腐败等现象。科研成果评价存在重量不重质、重形式不重内容等现象，使得一线科研人员经常疲于应付填报各类表格、发表没有创新的论文等，无法集中精力完成真正有创造性的研究工作；对基础研究和应用研究缺乏差异化评价体系，从而使一些评价指标无法体现基础研究的长期价值和根本价值等。

第二，项目管理重过程控制，不重结果控制。自然科学基金、社会

科学基金等有关政府部门对科研项目的管理，在财务管理方面很严，尤其严格控制经费的使用方向，只求不出违规事件、不要随便乱花钱，而对科研成果的内容和实际效果则缺乏有效监督。缺乏与基础研究的不确定性、研究时间的长期性、精力投入的高强度等相匹配的薪酬激励机制，缺乏适合基础研究的稳定支持模式和重大成果事后奖励机制，没有为科研人员营造潜心科研、十年磨一剑的机制氛围，从而影响了科研人员开展原创性基础研究、前沿研究的积极性。

关键核心技术受制于人

我国关键核心技术受制于人的局面尚未根本改变，在信息通信、高端装备、工业基础材料、航空航天、生物医药等关键领域和关键产业，涉及最基础的产业技术和前沿工艺、核心器件和关键装备、关键基础材料、系统与架构等方面的核心技术受制于人，这是影响我国经济高质量发展和国家安全的最大隐患。

关键领域“卡脖子”短板明显

由于核心技术欠缺，我国创造新产业、引领未来发展的科技储备远远不够，产业还处于全球价值链中低端。欧美发达国家的跨国公司掌握核心技术和关键技术，在全球价值链中居主导和掌控地位，占据了国际竞争的制高点，并且通过对价值链的各个环节在各个国家进行深度分解和对全球资源的不断战略组合，成为全球价值链的治理者，并在产业链上采取打压措施。2018—2019年，美国对中兴、华为、大疆等高科技企业施行一系列打压或封锁行为，阻止我国的领先技术在世界布局全球价值链。我国在高端芯片、基础软件、核心发动机、高档数控机床、特种材料等战略性领域，存在一系列明显的“卡脖子”短板（见表4-9）。例如，在以核心处理器、存储器和FPGA（现场可编程门阵列）等为代表的高端基础芯片产业，国内的商用化研发刚刚起步；作为全球最大的显

示面板制造和集成电路消费国，我国在芯片光刻机、面板真空蒸镀机等产业核心工艺设备和材料方面仍然高度依赖国外产品与技术。

表4-9 目前“卡脖子”的关键核心技术一览

	项目名称	技术差距	技术类别
1	制造芯片的光刻机	中国生产的最好的光刻机，加工精度是 90 纳米，国外已经做到了十几纳米	电子信息
2	芯片	低速光芯片和电芯片已实现国产，但高速光芯片和电芯片仍全部依赖进口。国外最先进芯片量产精度为 10 纳米，我国只有 28 纳米，相差两代。在计算机系统、通用电子系统、通信设备、内存设备和显示及视频系统中的多个领域，我国国产芯片占有率很低	电子信息
3	操作系统	三家美国公司垄断手机和个人电脑的操作系统。数据显示，2017 年，安卓系统市场占有率达 85.9%，苹果 iOS 为 14%。其他系统仅有 0.1%。这 0.1%，基本也是美国的微软的 Windows 和黑莓	电子信息
4	航空发动机短舱	航空推进系统最重要的核心部件之一，我国尚无自主研制短舱的专门机构	装备制造
5	触觉传感器	工业机器人核心部件，中国 100 多家企业的行业中，几乎没有传感器制造商进行触觉传感器的生产。日本阵列式传感器能在 10 厘米 ×10 厘米大小的基质中分布 100 个敏感元件	装备制造
6	真空蒸镀机	OLED（有机发光二极管）面板制程的“心脏”。日本 Canon Tokki 独占高端市场，Canon Tokki 能把有机发光材料蒸镀到基板上的误差控制在 5 微米内。目前，我国还没有生产蒸镀机的企业	装备制造
7	手机射频器件	信号发送和接收的基础零件，高端市场基本被 Skyworks、Qorvo 和博通三家垄断	电子信息
8	iCLIP 技术	一种新兴的实验技术，是研发创新药最关键的技术之一，国内实验室却极少有成熟经验	生物技术

续上表

	项目名称	技术差距	技术类别
9	重型燃气轮机	我国具备轻型燃气轮机自主化能力，但重型燃气轮机仍基本依赖引进。国际上主要是美国通用电气、日本三菱、德国西门子、意大利安萨尔多 4 家掌握。它们与中国的合作都附带苛刻的条件：设计技术不转让，核心的热端部件制造技术也不转让，仅以许可证方式许可本土制造非核心部件	装备制造
10	激光雷达	一种自带光源的传感器，是自动驾驶汽车的必备组件。目前，几乎都是美国 Velodyne 的产品，占八成以上市场份额，国产没有话语权	装备制造
11	适航标准	航空发动机的标准体系，国际上，以美国联邦航空管理局和欧洲航空安全局的适航审定	航空技术
12	高端电容电阻	中国是最大的基础电子元件市场，国内企业的产品多属于中低端，在工艺、材料、质量管控上，相对薄弱	电子信息
13	核心工业软件	国产 EDA（电子设计自动化）与美国主流 EDA 工具相比，设计原理上并无差异，但软件性能却存在差距，主要表现在对先进技术和工艺支持不足，和国外先进 EDA 工具之间存在“代差”。国外 EDA 三大巨头公司 Cadence、Synopsys 及 Mentor 占据全球该行业每年总收入的 70%	工业软件
14	ITO 靶材	国外可以做宽 1200 毫米、长近 3000 毫米的单块靶材，国内只能制造不超过 800 毫米宽的。日式装备月产量可达 30 吨至 50 吨，我国年产量只有 30 吨	智能制造
15	核心算法	中国是世界第一大机器人应用市场，但高端机器人仍然依赖进口。由于没有掌握核心算法，国产工业机器人的稳定性、故障率、易用性等关键指标远不如工业机器人“四大家族”发那科（日本）、ABB（瑞士）、安川（日本）、库卡（德国）的产品	机器人
16	航空钢材	起落架依靠特种钢材。目前，使用范围最广的是美国的 300M 钢，国内用于制作起落架的国产超强度钢材有时会出现点状缺陷、硫化物夹杂、粗晶、内部裂纹、热处理渗氢等问题	基础材料
17	铣刀	铣磨车最核心的部件铣刀仍需从国外进口	基础部件
18	高端轴承钢	高端轴承用钢的研发、制造与销售基本上被世界轴承巨头美国铁姆肯、瑞典 SKF 垄断。前几年，它们分别在山东烟台、济南建立基地，采购中国的低端材质，运用它们的核心技术做成高端轴承，以 10 倍的价格卖给中国市场	关键部件
19	高压柱塞泵	中国液压工业的规模在 2017 年已经成为世界第二，但产业大而不强，尤其是额定压力 35MPa 以上高压柱塞泵，90% 以上依赖进口	关键部件
20	航空设计软件	设计一架飞机至少需要十几种专业软件，全是欧美国家的产品。国内设计单位要投入巨资购买软件	工业软件

续上表

	项目名称	技术差距	技术类别
21	光刻胶	我国已成为世界半导体生产大国，但面板产业整体产业链仍较为落后。目前，LCD 用光刻胶几乎全部依赖进口，核心技术至今被 TOK、JSR、住友化学、信越化学等日本企业垄断	关键材料
22	高压共轨系统	中国是全球柴油发动机的主要市场和生产国家，而在国内的电控柴油机高压共轨系统市场，德国、美国和日本等企业占据了绝大份额。和国外先进公司的产品相比，国产高压共轨系统在性能、功能、质量及一致性上还存在一定差距，成本上的优势也不明显	关键部件
23	透射式电子显微镜	目前，世界上生产透射式电子显微镜的厂商只有三家，分别是日本电子、日立、FEI，国内没有一家企业生产透射式电子显微镜	基础部件
24	掘进机主轴承	国产掘进机已接近世界先进水平，但关键的主轴承全部依赖进口。德国的罗特艾德、IMO、FAG 和瑞典的 SKF 占据市场	关键部件
25	微球	2017 年，中国大陆的液晶面板出货量达到全球的 33%，产业规模约千亿美元，全球第一。但这种面板中的关键材料——间隔物微球，以及导电金球，全世界只有日本一两家公司可以提供	关键部件
26	水下连接器	目前，我国水下连接器市场基本被外国垄断。一旦该连接器成为禁运品，整个海底观测网的建设和运行将被迫中断	关键部件
27	燃料电池关键材料	国外的燃料电池车已实现量产，但我国车用燃料电池还处在技术验证阶段	基础材料
28	高端焊接电源	我国是全球最大的焊接电源制造基地，年产能已超 1000 万台套，但高端焊接电源基本上仍被国外垄断。我国水下机器人焊接技术一直难以提升，原因是高端焊接电源技术受制于人。国外焊接电源全数字化控制技术已相对成熟，国内的仍以模拟控制技术为主	核心技术
29	锂电池隔膜	电池四大核心材料中，正负极材料、电解液都已实现国产化，高端隔膜目前依然大量依赖进口	基础材料
30	医学影像设备元器件	目前，国产医学影像设备的大部分元器件依赖进口，中国最早的专利比美国平均晚 20 年。在专利数量上，美国是我国的 10 倍。所有的原创成果，所有的科研积累都在国外，中国只占很少一部分	关键部件
31	超精密抛光工艺	美日牢牢把握全球市场主动权	核心技术
32	环氧树脂	目前，国内生产的高端碳纤维，所使用的环氧树脂全是进口的。目前，我国已能生产 T800 等较高端的碳纤维，但日本东丽掌握这一技术的时间是 20 世纪 90 年代。相比于碳纤维，我国高端环氧树脂产业落后于国际的情况更为严重	基础材料
33	高强度不锈钢	用于火箭发动机的特种钢材。完全依靠材料自身实现高强度和防锈性能兼备，这是世界性难题。现在，我国航天材料大多用的是国外 20 世纪六七十年代用的材料	基础材料

续上表

	项目名称	技术差距	技术类别
34	数据库管理系统	目前，全世界最流行的两种数据库管理系统是 Oracle 和 MySQL，都是甲骨文公司旗下的产品。竞争者还有 IBM 公司以及微软公司的产品等。甲骨文、IBM、微软和 Teradata 几家美国公司，占了大部分市场份额。国产数据库管理系统国货市场份额只是个零头	软件系统
35	扫描电子显微镜	每年我国花费超过一亿美元采购的几百台扫描电子显微镜中，主要产自美、日、德和捷克等国。国产扫描电子显微镜只占 5%~10%	关键部件

底层技术掌握不足

当前，我国在科技创新过程中普遍存在“重工程轻基础、重集成轻部件、重引进应用轻消化吸收”等现象，这已成为制约我国科技自主创新能力提升、解决关键核心技术“卡脖子”问题的关键短板。底层技术的突破往往涉及系统的基础知识和技术的连接与支撑，隐藏着深层次关键科学问题的识别和突破。我国产业发展利用后发优势，直接在应用层面进行迭代创新，虽然为产业发展节省了大量时间和金钱，也带动了产业快速增长，但在基础理论、底层技术等领域，我国能力不足甚至存在空白。那些涵盖各个服务领域的中间层及应用层软件，必须依托强大的底层技术和基础设施能力，若没有底层技术做基础，很多软件应用都是无本之木。底层技术不足的问题，在全球一体化框架下，可以全球分工协作解决，但全球分工协作体系正被有意分割，这就有可能成为中国企业的致命罩门。有数据显示，ARM架构的处理器几乎覆盖目前95%以上的手机设备，华为也并不例外。ARM断供华为被业内人士称为“釜底抽薪之举”，从根本上打击了华为芯片的“备胎计划”。

关键材料、零部件、设备依赖进口

我国产业发展需要的高端设备、关键零部件和元器件、关键材料工业基础能力依然薄弱，与发达国家仍存在较大差距，大多依赖进口。工信部对30多家大型企业的130多种关键基础材料的调研结果显示，32%的关键材料在我国仍为空白，52%依赖进口，绝大多数计算机和服务器

通用处理器95%的高端专用芯片、70%以上智能终端处理器以及绝大多数存储芯片依赖进口。在装备制造领域，高档数控机床、高档装备仪器等，运载火箭、大飞机、航空发动机、汽车等关键精加工生产线上95%以上制造及检测设备都依赖进口。在生命健康领域，高性能医疗器械、创新原研药、细胞制备关键物料与设备都严重依赖进口。能源、材料和信息科学是当前核心技术的支撑，能源和材料科学包括物理、化学、数学、生物学等传统学科，相对西方国家，我国底子弱、基础薄，要想迎头赶上还需时日。与此同时，与材料息息相关的精细化工，也与发达国家存在较大差距，随着国家层面对环保和安全问题的重视，地方政府在操作时出现了过度执行、过度管控、过度避险的趋势，正在打断我国化工产业精细化升级发展的进程，未来也可能和韩国半导体材料“卡脖子”一样，面临关键原材料断供风险。

技术引进战略形成的路径依赖

改革开放初期，我国产业全面落后于发达国家，多个产业领域存在空白，引进技术对于国内市场来说就是革新，企业大多考虑如何从外面引进新技术，长期实施技术引进战略逐步形成路径依赖，企业要么对投入科学研究的重要性认识不足，长期的技术引进策略使企业没有开展科学研究的知识和技术基础，另外，过去几十年来我国科学研究主要采取“跟随式”发展路径，所以才在关键技术上受制于人。当我们想从“跟跑”转为“领跑”时，原来的“跟随式”路径不再适用，但长期“跟随式”形成的急功近利、短平快的思维模式却影响了创新文化和科学精神的普及与深入，这在一定程度上会对投入大、时间长、风险大的原创研究带来负面影响。

科技成果转化渠道不畅

科研成果产业化率低

研究成果、实验技术到商用的生态缺失导致我国科技成果多、转化少、产业化率低。2018年，我国全社会研发投入强度达到2.19%，超过欧盟最发达的15国2.13%的平均水平，仅次于美国。但是我国在2019年全球创新指数仅排名第14位。我们的科技成果转化率不足30%，真正实现产业化的不足5%，专利实施率仅为10%左右，与美国、日本等发达国家80%的科技成果转化率差距甚远。

缺乏对于创新的激励与保护

第一，知识产权布局尚未形成对创新的全方位支撑。知识产权布局在创新链和产业链上的支撑明显不足，尚未形成全链条支撑；尚未形成有效的产业协同，关键环节知识产权缺失是我国产业难以形成良性竞争的根本原因；尚未与其他方面的国家战略有效协同，比如知识产权战略在推进制造强国战略过程中的定位、作用、意义等还不够明确；虽然国家近年来相继发布了保护和应用知识产权的规章及配套政策，但地方和单位相关配套实施细则没有全面落地。

第二，创新成果知识产权的有效激励机制尚未形成。促进科技创新成果转移转化政策正加快落地，明确了职务发明人的知识产权，并进一步加大中央级研究开发机构、高校科技成果转化有关国有资产管理授权力度。但在实际操作中，还存在落地难问题。一方面，科技成果转化后，国资在其中占有比例，虽然简化了管理，但是目前国有资产的一系列管理规定不适应新产业的高风险、快速发展，一旦新产品上市后企业将面临掣肘。另一方面，明晰创新成果产权归属也有难度。多年来，高校院所的研发经费来源和支持方式多元，但高校院所科研人员的发明创造很容易被视为职务发明，知识产权归单位所有。另外，一些重大创新成果往往是经科研大协作或几代人努力取得的，知识产权涉及多个协作单位和合作团队。一旦转让获利，容易引起专利权属纠纷，使得一些职务发明人宁愿不转让。

科技成果转化体系不完善

第一，技术转化服务发展滞后。国内市场上缺少成果转移转化的专业服务机构，信息传播渠道不畅，导致企业与高校、科研机构出现“背靠背”现象，企业难以找到合适的科研合作机构，而有些高校、科研机构的许多科技成果被束之高阁、无人问津。另外，技术服务市场在监督机制、评估机制及风险控制机制等方面还不够完善，使得成果交易缺乏法制化和规范化管理，常出现成果外流、被占为己有、低质量成果充斥市场等现象。《中国科技成果转化2018年度报告（高等院校与科研院所篇）》调查显示，2766家公立研究开发机构、高等院校中，仅9.5%的单位设立了专门技术转移机构，其中只有19家认为其专门机构发挥了重要作用；缺乏专业化成果转化管理和服务人才，特别是既懂得成果转化，又具备法律、财务、市场等专业知识的复合型人才。

第二，科技成果转化市场导向不明确。目前，我国的科技资源主要集中在高校、科研院所，单位和人员的考核评价较少考虑科技成果转化成效或权重很小，多侧重论文发表、纵向科研项目等，科技活动的开展主要遵循项目申报、发论文、申请专利、鉴定报奖等传统套路，“重学术、轻转化”，也缺乏成果转移和应用的意识，造成科研成果的技术成熟性差，难以实现产业化。

第三，对成果转化的非技术性因素关注不够。近两年，出现了由科技竞争带来的“卡脖子”现象，全社会对关键核心技术的关注度提升，这致使一些企业片面地认为突破性技术就必定带来产业化成果，只盯着“前沿性技术”却不评价技术本身的适用性等问题。而对于处于创新追赶阶段的国家，传统动能改造和产业层次提升需要一个过程，在转化过程中尤其需要更加注重非技术性因素。科技成果转化不仅需要创造成果，更要从成果中获利。大量事实表明，技术经济性、市场适用性、产品管理与营销等非技术性因素往往是决定成果是否能成功转化并实现利

润的关键。科技成果多为实验室阶段成果，一般做到样机或初级产品阶段，大多不能“即时转化”，企业对科技成果“接不住、用不了”，不关注非技术性因素，容易导致“前沿性技术”适用性不足的问题。

“研+用”产业生态不健全

第一，核心技术商用生态未建立，不少研发止步于实验室与样机阶段。国家在关键核心技术方面前期进行了不少前瞻的科研布局和政策引导，也对研发项目攻关投入了大量的资金和人才。但是有时研发的样品和样机的某些技术性能达标了，在科技成果宣传“报喜”后，面对后续产业商用研发的高度复杂性和困难性，往往缺乏坚持长期攻坚的决心和勇气，最后半途而废。

第二，新兴领域发展初期的产品市场培育不足。由于新产品在成长初期的成本高于传统产品，价格偏高，且市场对新产品和服务的认知度不足，迫切需要应用场景和条件。目前，新产品市场培育不足，就很难找到合适的商业模式、监管机制、管理条例、标准以及管理架构，这致使科技成果市场化、产业化滞后。同时，新兴产业的推广应用需要建立相关标准体系，我国目前在无人机、生命健康、无人驾驶等领域，应用的相关标准还存在空白，导致新兴产品推广应用缓慢。

第三，政府采购未能与产业发展政策有效融合。高新技术产品的政府采购过程中，创新型产品的认定、产品的扶持力度不同以及地方保护政策的存在都给采购带来实践过程中的困难，政府采购对我国高新技术产品保护不足，导致外国高新技术产品对我国本土高新技术产品的冲击较大。美国政府通过政府采购，促进了自主创新产品的研发和产业化，硅谷作为美国电子计算机和导弹、宇航设备的重要生产基地，其迅速崛起是与美国的政府购买所形成的电子产品、导弹产品、计算机产品等的需求密不可分的。

统筹协调机制仍不健全

我国在构建高质量科技创新供给体系的过程中，面临全局观与协同观缺乏、顶层设计缺失、统筹协调无序、产学研用创新链条松散等问题。

政府管理碎片化

前沿领域的科技创新具有跨行业、全链条的典型特征，而我国现行的法律法规、行业规范、管理政策都是以条块管理为主，科学发现、技术发明、产业发展的全链条没有统一协调管理部门，支持“成果对接产业”的机制体制不畅，负责科学研究、成果转化和应用推广的各部门存在机构重叠、职责交叉、权责脱节现象，部门协调不足，管理碎片化，多头管理，甚至相互掣肘，导致企业无所适从，新技术转化为新产品、新服务处处受阻。如在生命健康领域，科技研究、成果产业化、成果应用推广分别属于科技部、发改委、卫健委和食药部门，各部门协调不足，无法形成合力，资金、人才等资源分散，迟迟未能产生领先的技术和产品，更没有形成有规模的新兴产业。

产学研用创新链条松散

一是缺乏围绕核心关键环节的产学研合作攻关机制，高校、科研机构、产业界等各个创新主体之间缺乏联系沟通，难以聚焦一个共同的方向开展创新活动，导致“成果对接产业”不畅，新技术转化为新产品、新服务进程缓慢。二是没有真正形成、未能真正建立以企业为主体的重大技术创新体制。缺乏有效激励引导科研机构和企业主动与国家战略紧密对接的制度安排。高校和科研机构主要从事基础研究，成果转化困难等“老大难”问题长期未能有效解决，不支持从事底层技术创新。而产业界热衷于应用创新，对创新周期长、风险大的底层技术缺乏参与的动力和能力。

资源未能有效集聚

当前，我国缺乏以培育战略产业为目标的全局观和协同观，由于部门职能分割，在国家重大科技项目上人、财、物等“分散式”“平均性”“区域照顾性”的制度安排，使有限的资源不能有效集聚、形成合力，很难实现高技术产业前沿领域技术、模式的突破发展。例如，在集成电路领域，虽然成立了国家集成电路产业发展领导小组和咨询委员会，但是没有对集成电路的科学发现、技术发明、产业发展的全链条进行统筹，有限的资源不能有效集聚，致使持续增加的国家投入“撒胡椒面”，真正的专家人才也分散在各个机构，结果迟迟未能产生领先的技术和产品，更没有形成有核心竞争力的新兴产业。

国内大循环与“堵点”

在双循环新发展格局下，当前我国国民经济运行遇到了各种梗阻，循环越来越不畅通。这些梗阻，尤其是供给端的各种梗阻不解决，不仅会影响我国经济的持续增长能力和高质量发展能力，还会影响施政效率和政策的投放效果。畅通循环是我国“十四五”时期甚至更长远时期需要迈过去的门槛，是事关国家竞争力的战略性、全局性的重大问题。

政策梗阻：减税降费等政策落地梗阻，企业减负效果不明显

中央采取了一系列大力度的减税降费措施，但由于部分政府部门的不作为或部门利益纠葛，中央的减税降费政策不能有效落地，甚至部分企业的税负不减反增。2018年，中央政府实施了1.3万亿元规模的减税降费，其重点在于调低增值税、企业所得税和个人所得税，并发布一系列政策支持小型、微型企业发展。2019年，中央减税降费决心只增不减，3月5日发布的政府工作报告确定了全年减轻企业税收和缴费负担两万亿元的目标，进一步降低增值税，并下调与民生密切相关的电价、交

通费和网费。然而，减税降费政策在推进过程中遭遇了一系列阻碍。第一，国税、地税机构的合并，以及运用最新信息技术的“金税三期”征管系统的进一步推广，使得税务部门的征收能力大幅提升，企业避税的机会大减。但是，我国原先按照“宽打窄用”思路制定的偏高的名义税率却没有做出相应下调，从而导致原先实际税负较低的企业突然需要按照高昂的名义税率缴税补税。第二，国家降低名义税率，不同性质的企业的收益程度很不一样。历来完税状况接近100%的国有企业得到了最大利益，而合规程度不高的中小民营企业却对名义税率的降低无感，还有可能因征管力度的增加而感到税负变重。第三，全国社保费用交由监管能力更强的税务部门统一征收，这在一定程度上也使得企业成本进一步升高。第四，减税降费政策事实上对地方财政施加了更大压力。一些地区的政府为了弥补财政缺口，大幅加强税务和合规稽查力度，甚至命令企业清缴多年未缴纳的社保费用，从而对小微企业构成了巨大压力。

投资梗阻：投资与行业发展需求错配，金融服务梗阻待打通

改革开放40多年来，我国经济运行的基本模式是高储蓄率、高投资率与低消费率。投资具有两重性，投入的时候产生需求拉动经济增长，一旦投资完成就形成供给，如果消费低迷或者供需不匹配，就会出现产能过剩。2008年金融危机之后，我国经济增长的驱动模式从出口驱动逐渐转向投资驱动，投资规模快速扩张，这保障了经济的稳定增长。但是，在投融资体系和相关政策的影响下，国有资本成为增量投资的核心主体，民间资本投资增速快速回落，投资流向与市场实际需求产生偏差，最终导致投资梗阻。

一是金融机构的放贷行为导致的国企过度投资。我国的投资资金主要通过银行等金融机构发放，在经济下行期，企业面临的经营环境更加复杂，金融机构在发放贷款时更加注重风险防范。因此，金融机构不愿意给规模较小、抗风险能力较弱的中小民营企业贷款，而是更倾向于给

国企贷款。总体来看，当前的融资环境更加利好国有企业。便利的融资条件和较低的融资成本促使国企投资规模迅速扩张。但是，部分国企只是盲目扩张、做大规模，而不是提质增效做优做强，导致大量投资流入钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等产能充足的行业，过度投资进一步加剧了这些行业的产能过剩。与此同时，众多致力于研发高质量产品的创新型中小企业，普遍具有资产规模小、经营风险大、资金需求量大等特征。这些企业很难通过银行等金融机构获得充足的资金，这制约了产品的研发、生产和市场推广。

二是发展焦虑引发地方政府恶性竞争和重复投资。在传统的将GDP作为主要指标的政绩考核体系下，地方政府普遍处于发展焦虑之中，导致地方政府相互之间的竞争行为发生异化。为了提高经济增长速度，不少地方政府采取了形象工程建设、地方保护主义、招商引资过度优惠等非理性的恶性竞争策略，这造成大量重复建设和产能过剩。

三是利润率低、赢利空间小难以吸引民间资本投资。在当前的产业发展政策和投资环境下，具有丰厚利润回报的行业基本上都被国有企业垄断，如电信、能源等行业。允许民营资本进入的行业多数是充分竞争的微利行业，有的利润率甚至低于银行存款利息率，难以激发民间资本的投资热情。同时，在社会保障支出、税费成本、融资成本较高等因素影响下，民营企业投资回报率更低。因此，民间资本投资实体经济的积极性普遍不足，资金大量流入回报率较高的金融和房地产等领域。

供需梗阻：供需错配与城乡流通壁垒，阻塞国内经济大循环

一是供给与需求错配。2019年，我国社会消费品零售总额突破40亿元大关，消费连续6年成为拉动经济增长的第一引擎。[1] 在消费规模持续攀升的同时，一方面，供给与消费适配度不高、消费质量提升不显著等问题并未得到根本性解决，最终形成“供给无法有效满足需求侧升级-消费无法支撑供给侧创新”的恶性循环，无效和低端供给过多，消费外

溢等消费者“用脚投票”的现象也没有从源头得到改善；另一方面，大量的供给，如过剩的产能、优质的特色农产品等无法获得精准且有效的需求信息。大量的农产品烂在田间地头，大量的产品积压在工厂的库房。与此同时，90后及00后等新势力消费人群在消费理念中较为明显地体现出“自我”“为认同买单”“更愿意尝新”等特征。在供给与需求适配性不高、新需求持续迭代两大命题之下，我们需要强化供给与需求的联动协同，通过正向反馈与逆向反馈的实时相互作用，实现有效需求和高质量供给的精准对接。

二是城乡间的流通不畅加深了消费梗阻。现在，我国城乡间的流通和融入壁垒依旧较大，这限制了消费的进一步释放。历史上，任何经济体在工业化过程中都经历了基尼系数上升，贫富差距扩大的阶段，然而在进入后工业化社会的过程中，一定会出现城镇化加速，农民进城成为市民，进一步释放城市乃至全国的消费活力。由于我国人口基数大，国内各地区的情况差别非常显著，严格的户籍制度无形中增加了城乡之间的流通和融入难度，城乡流通不畅也是消费梗阻的一个重要原因（见图4-14）。

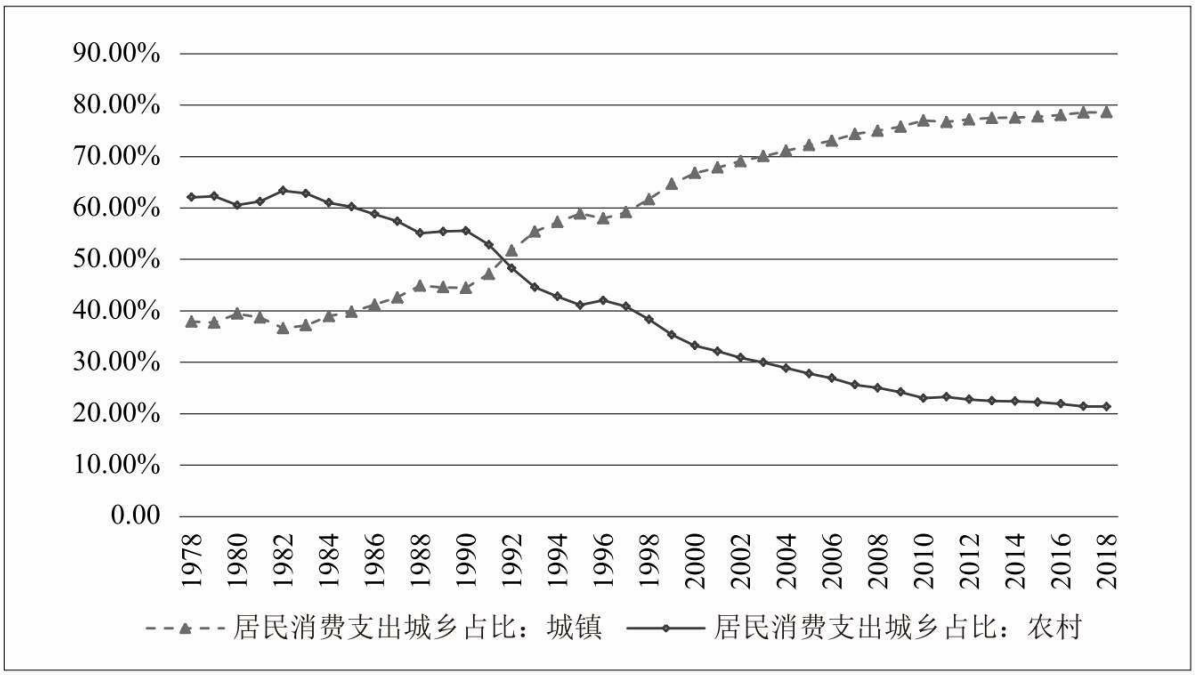


图4-14 1978—2018年，我国城乡居民最终消费对比

资料来源：统计年鉴

信息梗阻：信息孤岛等问题依然明显，数据要素循环未形成

目前，我国统一开放、竞争有序的市场体系尚未完全形成，特别是要素市场改革滞后，使得资本、土地、劳动、技术、知识、数据等生产要素流动不畅，这不利于经济高效循环运行。技术、数据等新型要素市场规则建设滞后或缺乏，要素产权不清晰、市场化交易机制不健全，数字孤岛现象较为突出，难以满足经济高质量发展的需要。信息孤岛问题仍然广泛存在。阿里巴巴达摩院认为，一个城市的全部摄像头记录环境、设备、市民日夜不停地产生环境、活动等各类视频数据量，相当于1000亿张图片。一个人要看完所有视频需要100多年。海量视频数据都在“沉睡”，能被城市管理者查阅的数据不到10%，而且城市不同部门的智能设备尚未做到互联互通，导致数据孤岛越来越多。这些视频数据基本都沉入“海底”，能被监管者查阅的不到10%。这些海量数据隐藏着真

实的交通需求，可是却不能被有效挖掘。另外，政府、企业、公共服务机构之间因各种原因，如部门保护问题、数据安全、部门利益等，存在各自为政现象，相关部门很难获取相关数据，一些摄像头视频的调取还相对困难。此外，医疗数据、金融数据一般都掌握在医院和金融机构手中，出于自身利益以及患者、用户的隐私安全考虑，这些重要数据的开放、流通进程始终难以推进，这又是另一种数据孤岛现象。不仅如此，不同企业、机构之间的数据标准规范并不统一，数据质量也参差不齐，数据共享困难重重。

区域梗阻：地方保护主义的隐形梗阻，制约统一大市场形成

在地方经济发展的过程中，地方政府无疑成了各利益主体的主要协调者和掌控者。当前，我国国内市场的绝对规模已有相当的体量，但我国国内市场仍非一个高效的统一大市场，在很多领域依然是分割型的市场，阻碍国内循环的堵点和梗阻仍然突出。英国学者的实证研究显示，中国制造业开拓国内市场的难度可能要比搞国际市场困难。法国学者桑德拉·庞塞特的研究显示，中国省际的贸易成本接近于欧盟国家与美国和加拿大之间的贸易成本。在区域竞争“锦标赛”中，虽然当前地方政府对一般商品和服务的粗暴限制和封堵鲜少出现，但市场仍不乏对隐形壁垒的抱怨。市场封锁和地方保护的表现更隐蔽、形式更多样，如地方政府利用市场监管、税务、环保等各种行政手段保护本地企业的“软封锁”“软阻隔”。隐形的地方主义阻隔企业无法最大化享受到国内大市场的规模红利，企业发展仍受制于“行政区经济”限制和藩篱。个别地方政府甚至保护“制假造假”。尽管企业创新活动可以帮助企业获得规模扩张和发展，但市场分割使企业创新的作用减弱，使创新活动变得不再重要。

垄断梗阻：国企公共资源的垄断梗阻，民企仍处于弱势地位

早在2005年，国务院就发布了《关于鼓励支持和引导个体私营等非

公有制经济发展的若干意见》，其中明确允许非公有资本进入金融、电力、电信、铁路、民航、石油等原国有企业垄断的行业和领域。有关调查数据显示，在这些国企垄断行业中，民营资本进入比重最多的不过20%。按照市场准入，在全社会80多个行业中，允许国有资本进入的有72种，允许外资进入的有62种，而允许民营资本进入的却只有41种。“国企垄断”的地位在大多数情况下并非市场自然选择的结果，而是依靠行政力量“禁入”而形成的。只要是市场“禁入”仍被非市场的力量牢牢把持，这个行业就可以获取垄断利润。被行政性的“禁入”手段保护起来的垄断却是一种硬性垄断，它几乎可以随意制定价格，因为竞争者已经被行政手段拒于门外。

公共资源是由全体社会成员共同享有的自然、行政和社会服务资源。因为其中的不少资源具有用途和运营者上的排他性（比如土地资源、矿产资源），且其调配权限属于政府，所以公共资源交易是否公平将直接影响整个市场环境的公平程度。为确保公平公正，政府在各地设立了公共资源交易平台，制定严格的招投标程序并设立了监管机制。然而，尽管中央三令五申，在公共资源交易领域，排斥限制民营企业的现象仍然普遍存在，民企无论是在交易前、交易中还是交易后，都难以获得一个透明、竞争中性的市场环境。公共资源交易竞标之前，民营企业已经遭遇各种显性和隐性排斥。一些招标中设置的门槛明显不利于民营企业，使得民企被排除在竞标过程之外。还有部分地区的招标从一开始就受到严重的行政干预，比如，一些地方政府通过操控信息发布范围和选择特殊时点的方式，将非本地企业排除在外；还有部分地区的政府采取“打擦边球”的方式，将实际上不符合规定的项目列入“可以不进行招标的项目”，直接跳过招标程序，向政府内定对象进行采购。在竞标之中，民营企业也无法得到完全公平的对待。首先，虽然法律严格禁止，但陪标、串标现象以及相关腐败仍然存在，这严重损害了竞标过程的公平。许多地区对陪标、串标行为的惩罚过轻，不足以震慑相关责任人。其次，本为了确保公正的评审专家机制，由于存在对专家管理不严，单

个专家参与同领域竞标次数过多等弊端，反而导致竞标偏离公正。公共资源交易后，民营企业在面对后续审批、施工许可等一系列程序中依然相对处于弱势地位，而遭遇废标的民营企业也要付出更大的时间和经济成本。

行政梗阻：中央与地方之间行政梗阻，导致政策信用被透支

由于政策制定不到位、传导不到位，加上部分地方政府部门官僚主义、形式主义和“不作为”“乱作为”的懒政作祟，各种优惠政策仍然落地难、兑现难，结果政策信用透支，民企和社会获得感不强。部分地方政府部门只是“收发”政策，一“收”了之，一“发”了之，让企业望梅止渴。此外，还存在地方政府不作为式的监管，如在环保领域，上面一纸公文，下面就“一刀切”，停工停产，而非帮助企业整改和技改，这轻则导致企业无法正常经营，重则导致企业“猝死”。

---

[1] 资料来源：国家统计局。

第五章 消除产业链梗阻，构建高质量发展的创新供给体系

构建国内国际双循环相互促进的新发展格局是我国“十四五”时期事关国家竞争力的战略性、全局性的重大问题。对外，我们面临更加逆风逆水的国际环境。对内，我国国民经济运行遇到了各种梗阻，循环越来越不畅通。“十四五”时期，我国将面临“两个转变”，即从快速发展的经济体向相对成熟的经济体转变，从投资主导型经济向消费主导型经济转变。要实现这“两个转变”，就要消除这些梗阻，畅通国民经济和产业的循环。当然，梗阻有大梗阻，也有小梗阻，循环有大循环，也有小循环。因此，要畅通国民经济循环，既要抓住大梗阻、大循环等关键因素，又要重视小梗阻、小循环的畅通，综合施策，才能有效。党的十九届五中全会高度强调了创新在现代化建设全局中的核心地位，为“十四五”时期乃至更长时期的创新发展擘画蓝图、明确目标，这必将进一步提振全社会的创新自信，释放创新活力，为推进高质量发展提供战略支撑。

创新土壤，打破科技创新梗阻

进一步加强对基础研究和应用基础研究的投入保障，构建多元化投入机制，布局建设重大科技基础设施、基础研究和应用基础研究机构及跨学科前沿交叉研究平台，吸收利用全球创新资源，瞄准世界科技前沿和国家战略需求开展原始创新研究，引导企业积极开展基础研究和应用基础研究，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果重大突破。

分类支持基础研究

美国、欧洲、以色列等国的科技基础是扎实的基础教育、强大的工业基础、融化在骨子里的创新文化。中国想要于短期在上述三个领域有突破难度较大。印度的软件外包代工，已经不适合现阶段我们的科技发展模式。全球的创新技术分为三类：第一类是开创型、无中生有的技术，例如，电的发明、互联网的普及；第二类是延续型技术，是在现有技术基础上做进深，例如，半导体工艺从14纳米到7纳米；第三类是应用型的商业模式创新，是将现有技术整合，应用于传统产品，例如，智能手机、电动汽车等。第一种创新需要灵感，且需要长时间的等待及验证。第二种创新需要坚实的基础学科技术，这个短期内也不能快速提升。第三种创新是为积累的技术找到突破的应用出口，整合优化现有技术，通过商业化应用到生活中。长期来看，一个国家或地区要想实现创新型社会，必须注重第一类和第二类创新。毫无疑问，基础研究是一个大国崛起无法回避的路径，这既没法模仿，也没法绕过，需要的是持续的投入和久久为功的大国耐性。

自主创新的重要性被进一步凸显。举国体制、大规模投资、技术靠引进的增长模式，已经走到终点，经济和产业增长的动力必须由投资-规模扩张，转向技术创新-效率提升。此时，必须把创新放在突出位置，因为创新是效率提升的源泉。效率提升无止境，创新是可持续的经济增长点。

一是要突出精准、高效、持续的分类分级策略。根据基础研究、应用研究和技术创新的特点，突出分类支持，提升研发投入的精准性、高效性、持续性，超前部署和鼓励发展纯基础研究，着重弥补定向基础研究的短板，大幅提升应用研究的质量效益，继续强化试验发展优势，完善相关科技成果转化体系。

二是细化基础研究的分类管理。基础研究包含纯基础研究和应用基础研究，根据基础研究实现科学目标和导致技术创新的时间尺度不一

样，可以进一步将基础研究细分为面向重大科学目标的基础研究、国家需求牵引的基础研究、以人才为本的自由探索型基础研究和以实际应用为目标的基础研究，相应的支持方式和力度也有所不同。欧盟“通过地平线2020”投入近250亿欧元开展基础研究，主要集中在前沿科学、未来新技术领域及重大科技基础设施，美国大部分基础研究经费集中在生命科学领域（近50%）、其他自然科学（14.7%）以及工程领域（11.7%）。为此，在我国国力有限、面临紧迫需求的情况下，对不同类型的基础研究应实施差异化的稳定支持。

三是优化调整学科布局。推进创新主体协同努力，抓住机遇，优化学科布局，促进学科交叉融通。按照“源于知识体系逻辑结构，促进知识与应用融通”的原则优化学科布局，充分考虑分科知识、共性原理、应用领域 [1] 的相互关系，形成新的学科布局体系，为应对范式变革和促进学科交叉做出制度性安排。

加大基础研究投入

在国家经济发展进入人均GDP一万美元关口后则伴随着基础研究经费投入规模长期稳定增加。为此，我们要充分认识到基础研究具有很强的外部性、公共品属性和基础设施特征，是产生颠覆性技术、关键核心技术、高精尖技术、战略前沿技术的源头，紧扣构建高质量科技供给体系的战略安排，确立政府投入主体的地位，带动更多社会资源投入，稳定增加基础研究投入。日本全社会研发强度在20世纪50年代中期达到1%的时候，其基础研究占研发经费的比重就已经达到20%，甚至在1965年达到30.3%。

一是鼓励各类研究主体开展研究活动。美国、法国、英国等国的高等学校是全社会基础研究活动的主要执行部门，其基础研究支出基本占50%以上，法国更是高达69%；政府研究机构占比20%以上；企业一般为5%~10%，高等学校、政府研究机构和企业都承担了投入基础研究的

责任，并发挥了相应作用。充分发挥各自的优势和特色，形成机构战略定位明确、各有侧重、协调互补的基础研究体系，明晰政府部门、资助机构、科研院所、高等院校、企业研发机构和正在筹划的各类国家研发单元等主体在基础研究中的功能定位。

二是推动融合协同创新。推动基础设施优化升级，抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系。借鉴美国经验，面向重大科研领域和方向，加强学科整合，鼓励开展跨学科研究，设置以承担重大任务为基础的交叉研究大平台。通过创新体制机制，真正实现各主体的有效联动，发挥创新体系的整体效能。加强在前沿科学及产业关键技术领域的联合研发、区域间的开放创新合作、国际科技创新合作平台的搭建，推动建立多层次的科技对外开放合作体系，着力解决科技活动中的各类“孤岛现象”。

建立多元化的基础研究投入机制

美国构建了联邦政府主导，企业、高等院校、非营利性组织等各类机构共同投入的多元资助体系。2016年，美国联邦政府、企业、高等院校、非营性组织和地方政府投入的基础研究经费比例依次为43.5%、27.2%、13.6%、13.0%和2.8%。我们可以借鉴美国的经验，建立基础研究多元化投入机制。

一是大幅增加中央财政的投入力度。将基础研究作为中央财政科技资金的战略性投资，继续加强中央财政对基础研究的支持力度。建立中央财政对基础研究领域的长期投入预算制度和稳定投入增长机制，对标科技强国，拉动全国基础研究投入占研发经费投入比重大幅提升。特别是现阶段我国基础研究尚未建立多元化投入体系，中央财政仍需给予较大的支持力度。

二是引导和调动有条件的省、区、市加大基础研究投入。推动经济

条件较好的地方政府围绕区域创新发展需求，因地制宜设立稳定支持基础研究的专项经费，着力解决区域经济社会发展中的重大科学问题。鼓励面向粤港澳大湾区、京津冀地区、长三角地区、综合性国家科学中心、全球科技创新中心等重大区域，以中央地方联合投入的方式设立基础研究专项基金，面向全国和全球开放，共同资助重大基础研究项目、重大国际合作项目、重大人才团队项目。鼓励条件成熟的省市通过地方立法的形式，确保政府对基础领域的科技投入。

三是吸引企业和社会力量加大基础研究投入。借鉴美国政府采取税收抵免的方式鼓励企业加大基础研究投入的经验，采取税收杠杆激励措施，落实企业研发经费加计扣除政策，推动企业和社会组织加大基础研究投入。同时，鼓励企业与高校、科研院所合作，利用国家重点实验室、国家工程研究中心等支持行业领先企业开展应用基础研究和基础技术研发。改进科研计划立项机制，吸引企业更多地承担和参与需求导向的基础研究计划，提升研发能力。拓宽科学研究投入渠道，建立健全科学捐赠、现代研发PPP（政府和社会资本合作）、税收优惠、科学研究基金会等体制机制。通过税收优惠等政策措施鼓励社会资本以科研基金、捐赠等方式支持基础研究，设立专注于科学研究的基金会，允许私人命名发起设立基金会，并给予注册，增加社会力量对基础研究的投入。

改革基础研究投入与评价方式

一是改革基础研究项目投入方式。发达国家以基础研究为主的科研机构通过年度预算拨款稳定支持绝大部分科研经费，辅以部分竞争性科研项目，稳定性与竞争性经费配置的比例一般为7∶3，甚至8∶2。日本政府在2009年推出“最尖端研发支援计划”，支持顶级科学家潜心研究，文部科学省组织专家遴选出30个有可能在未来3~5年冲击世界一流水平的科研团队及领军科学家，投入2000亿日元（约合160亿元人民币）。

为此，我们需要借鉴发达国家的先进经验，对从事基础研究的重大平台、重大科技基础设施、重点机构、重点人才、重点学科建立长效稳定支持机制，大幅提高基础研究项目的实施周期。探索建立“基本科研经费制度”，在基础研究、应用基础研究等需要长期积累的领域，给予优秀人才长期的稳定支持。加大对青年科研人员的项目资助力度，在国家和地方各类基础研究项目中扩大对博士、博士后及45周岁以下青年科研人员的资助比例。

二是建立科学的评价体系。建立健全符合基础研究特点和规律的评价机制。开展基础研究差别化评价试点，针对不同高校、科研院所实行分类评价，制定相应标准和程序，完善以创新质量和学术贡献为核心的评价机制。自由探索类基础研究主要评价研究的原创性和学术贡献，探索长周期评价和国际同行评价；目标导向类基础研究主要评价解决重大科学问题的效能，加强过程评估，建立长效监管机制，提高创新效率。支持高校与科研院所自主布局基础研究，扩大高校与科研院所学术自主权和个人科研选题选择权。健全完善科技奖励等激励机制，提升科研人员荣誉感。建立鼓励创新、宽容失败的容错机制，鼓励科研人员大胆探索。

创新补链，突破核心关键技术

加强对接基础研究和应用基础研究成果，加大对战略高技术研发的支持力度，找准源头性技术创新领域，着力攻破关键核心技术，形成关键核心技术攻坚体制，抢占事关长远和全局的科技战略制高点，牢牢掌握科技发展主动权，为产业技术进步积累创新资源，为我国发展提供有力科技保障。

以“大科学计划”集中力量推进科技创新

推进“大科学”思维的国家科技战略规划。例如，美国先后实施了人类基因组计划（1991年）、再生医学计划（2005年）、脑地图计划（2012年）、精准医疗计划（2015年）、肿瘤登月计划（2016年）、人工智能计划（2019年）等一系列“大科学”计划，在国家层面统一发展蓝图、行动计划与资金出口，聚焦重点领域、关键环节，拿出推进的总目标、时间表、路线图，在全国乃至全球范围内动员公私部门合力参与，不同创新主体构建协同创新网络，相互之间形成有序的梯次布局。为改变我国目前在国家重大科研项目上的人、财、物等要素资源“分散式”“平均性”，甚至还有“区域照顾性”的制度安排，建议在国家中长期科技创新发展规划的指引下，有组织地实施国家战略计划，以跨学科、跨领域的“大科学”思维，统一规划，明确目标，针对特定科技领域展开重点攻坚，每年根据科学技术发展趋势聚焦两三个领域，集中资金、集中人才、集中资源、集中攻关，打通科学发现、技术发明、产业发展的全创新链条。

科学布局关键核心技术研发

一是注重底层技术研发。借鉴谷歌、高通等企业的经验，围绕人工智能、区块链、新一代信息技术等领域，以企业为主导，加强产学研结合，对底层技术坚持研究、投入，通过市场应用拉动研发驱动底层技术和基础理论上的突破。掌握和遵循关键核心技术的本质规律。关键核心技术对产业的全球竞争力至关重要，世界强国几乎都是通过关键核心技术的群体性重大突破来实现赶超的。聚焦高质量发展的需求，围绕产业核心技术新的“变革临界点”和“突破切入点”，抓住新技术的“战略窗口期”，凝练关键核心技术的研发方向和重大任务，突出优势、协调互补、错位发展，形成有重点、有梯度、有层次的关键核心技术领域布局，既要避免一哄而上的重复低效布局，也要避免重要领域方向出现“断层”和“空白”。同时，要提高政策的精准度，做到不同阶段的核心技术突破需要什么政策就给什么政策。

二是突破长期存在的“市场换技术”的路径依赖。应该充分认识到在全球化的进程中，核心技术并非完全可供交易的，当发生贸易摩擦时，它是武器而不是商品。为此，必须彻底扭转过分追求短期效益的研发导向，摆脱惯性思维，解决传统思维定式造成的创新路径依赖问题，鼓励既向国际同行学习，又敢于提出自己独创的科学思想、科学假说，敢于开辟新的研究方向，敢于尝试新的技术路线。

三是在开放中推进自主创新。要利用当前有利时机，用好国际创新资源，加快国际技术并购，在海外创新密集区域设立研发中心，积极开展对外技术交流，提高自主创新的起点和水平。要提高人才引进的针对性，在创新链的薄弱环节，加大力度，引进急需、特殊人才。要学习借鉴国外有益的先进管理经验，特别是后发国家在追赶阶段实现关键核心技术从跟踪模仿到自主创新乃至引领发展的经验和做法。

四是把握科技革命产业变革的新机遇。实施全球科技扫描计划，要保持对科技革命和产业变革等大环境变化的战略敏锐性，特别是以大（大数据）、物（物联网）、云（云计算）、移（移动互联网）为代表的深度数字化、智能化趋势，使得跨产业跨学科融合创新趋势越发明显。分析识别产业核心技术新的“变革临界点”和“突破切入点”。

加强“卡脖子”技术攻关

一是搜寻技术轨道，努力掌控迭代步伐。找到一个新的价值空间，创造新产业，引领新需求，以“正和博弈”实现崛起，正是关键核心技术迭代升级过程中的重要切入点。中国台湾和韩国的半导体技术实现后来居上的战略目标，关键就在于选择进入那些周期短的技术轨道，以“双倍速度”迭代实现了赶超。为此，需要在符合WTO规则的背景下，鼓励和支持大企业协同高校、院所、中小企业和服务组织等实施应用交付导向的协同创新，破除地方保护主义，以统一大市场落实和优化首台套、首批次创新采购政策。贯彻以5G、人工智能、智能电网等为新基础设

施的政策理念，加大相关领域投资力度，促进应用场景落地，实现自主技术与市场互动升级。

二是通过产业联盟对“卡脖子”问题进行重点攻关。国际上先进国家往往通过以“大科学”项目，组织产业联盟攻克“卡脖子”问题。如日本为克服半导体产业关键设备和原料必须从美国进口的短板，于1976年启动了“DRAM [2] 制法革新”国家项目，政府出资320亿日元，日立、NEC、富士通、三菱、东芝五大企业联合筹资400亿日元，同时联合日本电子综合研究所和计算机综合研究所，组织800多名技术精英，共同研制国产高性能DRAM制程设备。韩国政府实施“超大规模集成电路技术共同开发计划”，由韩国电子通信研究所牵头，三星、现代、LG等大企业参加组成半导体研究开发组织，集中人才、资金，进行从1M到64M的DRAM核心基础技术开发。为此，要解决“卡脖子”问题，需要政府牵头，发挥市场资源配置的决定性作用，利用科技产业政策和其他手段引导市场，将大学、研究机构、企业以及其他社会主体整合到一起，加强官产学研合作，集中资金、集中人才、集中资源、集中攻关，打通科学发现、技术发明、产业发展，全链条创新设计，一体化组织实施。

三是建立关键核心技术安全预警机制。可以对“卡脖子”项目的立项、审批、投入、产出、评估等进行全链条式监测。一方面，实时监控全球科技动向、捕捉科技前沿信息，为基础性、关键性、前沿性技术领域立项提供信息支撑，尤其是对“卡脖子”技术领域的预警信息更要予以重视。另一方面，及时对关键核心技术研发产生的新成果及其产出效益进行科学评估，为下一步研发重点、投资方向、产出形式提供借鉴依据。积极开展底层技术自主研发。谷歌在人工智能领域的一系列新技术，都源于谷歌的开源机器学习框架TensorFlow这一人工智能底层能力。高通在通信产业的底层核心技术上投入了大量研发资源，拥有一大批顶级的研发科学家团队，每年将20%以上的营业收入投入研发，建立了全球最先进的底层技术，包括苹果在内的智能手机生产商都需要支付

专利授权费用。我国未来应该借鉴谷歌、高通等研发的经验，围绕人工智能、区块链、新一代信息技术等领域，以企业为主导，加强产学研结合，对底层技术坚持研究、投入，通过市场应用拉动研发驱动底层技术和基础理论上的突破。在加强自主研发的同时，坚持走开放和合作之路，共同形成全球化的主流技术。

四是强化企业创新主体地位和主导作用。从问题出发积极部署基础技术，促进“上下游”形成联盟式创新。政府可以组织重大科技工程计划，鼓励企业加入重要领域的底层技术突破攻关。以“财政+政策”并举，激励企业深度参与原本缺乏投资意愿、回报率低、早期以及尖端技术的研发，系统布局核心领域的知识产权。

加大关键设备、物料研发

韩国在半导体追赶中，注意发展关键零部件和设备的研发。三星电子在Note7爆炸案后，面对手机市场占有率下滑趋势，加大了OLED、半导体器件的生产，目前，三星手机闪存市场占有率达到64%。与此同时，韩国从2009年底开始重点推进低温化学气相沉积、蚀刻设备、铜制程化学机械研磨设备、关键点测量设备、离子掺杂设备等7个商业化项目，现已逐渐有了成效，开始取代进口产品，半导体核心设备正迅速国产化。针对核心基础零部件、元器件、高端制造装备、产业关键物料等薄弱环节，要加大研发投入，开展专项攻关。建设和运营产业公共服务平台，提供技术攻关、资金支持、成果转化、测试推广、信息交流、创新孵化等服务。

链条融通，畅通成果转化渠道

加大产业技术应用转化力度，以推动重大科技项目为抓手，促进创新链和产业链精准对接，构建包含上游、中游、下游研发伙伴协同合作

的产业生态，面向商用推动技术和产品持续市场化，把科技成果充分运用到现代产业体系的构建中。

优化科技创新成果转化体系

一是建立以需求为导向的科技成果转化机制。借鉴德国史太白技术转移服务体系的组织结构和运作模式，构建完善的科技成果转化体系和机制。史太白体系由经济促进基金会、技术转移公司，以及众多技术转移中心、咨询中心、研发中心、史太白大学和其他参股企业组成，史太白经济促进基金会的宗旨是促进知识和技术的转移、科学与经济的结合、创新潜力向实践的转化，每年完成5000多个汽车、机械制造、航空航天、能源和环境等优势产业的技术转移项目。技术转移公司为基金会的全资子公司，管理技术转移、咨询中心、研究中心及其他下属公司。技术转移中心是史太白体系的基石和主要收入来源，每个转移中心相对独立、实行市场化运作。咨询中心向企业、公共部门提供中短期咨询服务，覆盖技术领域和企业设立、市场开拓、运营管理、企业发展战略等环节，同时为企业、信贷机构及投资者提供项目及企业分析和评估，帮助客户抓住机遇，规避风险。研发中心利用大批优秀的技术专家和人才，深度开发已有技术，使其更好地与客户需求吻合。史太白大学致力于培养精通技术与经济的实用型人才和技术转移的使者，还通过举办研讨会、培训班等为企业或员工提供在职培训。

二是培育产学研融合型企业。开展产学研融合型企业建设培育工作，支持龙头企业整合科研院所、高等院校力量，鼓励科研院所和科研人员进入企业，建立创新联合体。推动“引企入教”改革，建立市场需求导向的育人体系、产业牵引的学科体系和教育支撑的科研体系，建立以企业为主体的协同创新和成果转化机制，提高企业职工在岗教育培训覆盖水平和质量。建设市场导向、教育支撑的科研体系。

三是探索科技成果产权激励，推动科技成果的转化。一方面，鼓励

科研人员采用科研成果评估作价入股的方式进行科技成果转化，通过赋予科研人员科技成果所有权，使科研人员分享科研成果的收益，促进企业成为科技成果转化的主体。另一方面，改革创新资金扶持方式，从单纯的“资金拨付”模式向“项目奖励”或“资金追加”模式转变，由直接对高校、科研机构、企业的支持转变为对科技成果转化项目的奖励，依据项目质量获取相应程度的税费减免与其他政策扶持。

四是建立多元化风险投资主体。借鉴美国经验，发挥科技引导基金在市场上的作用，建立与科技产业生命周期相适应的科技金融服务产业链，形成“科技种子基金、天使母基金、VC/PE（风险投资/私募股权投资）、产业投资、并购投资”的全生命周期科技金融生态产业体系。

完善核心技术突破的商用生态

一是发挥“中国市场”的需求侧牵引作用。构建涵盖上游、中游、下游协同合作的产业生态，实现关键核心技术的商业化突破。一方面，通过产品转化和大规模应用的解决方案实现关键核心技术的产业价值；另一方面，为关键核心技术提供测试、应用的场景，在产业实践中不断试错和测试，积累大量经验数据持续提高性能。将关键技术突破、样品规模商用和产业生态培育紧密结合，重视提高核心产品与技术的稳定性和可靠性，不断驱动关键核心技术的商用突破进展。

二是要重点解决好核心技术转化应用的“最后一公里”问题。建立首批次应用保险保费补偿机制，建立健全优先使用自主创新成果的机制，通过市场选择技术、产品和企业，促进自主技术、品牌、标准的成果优先使用，形成高效强大的共性关键技术供给体系，把关键技术掌握在自己手里。

完善“四新”推广和使用的配套条件与环境

研究建立新经济产业发展的先行先试示范区。发达国家在发展新经济时，通常也会采取先行先试的方法。借鉴国内外相关先进经验，探索在有条件的区域，建立新技术新产品应用示范特区。整合统筹面向“四新”推广应用的政策突破和场景规划，加大对“四新”研发和应用等环节的政策支持力度，搭建现实应用模拟场景，重点推动生命健康、无人汽车、无人机、互联网金融、分享经济、跨境电商和新能源等创新产品和服务的试验发展与推广应用，在新经济市场准入、行业监管等方面采取综合授权、先行试点等方式，率先建立更加弹性包容的监管制度，形成符合新经济发展的制度框架、体制机制以及多部门合作体制。国家相关部门在此基础上，加强事中事后监管，及时总结经验，并向全国复制推广。

产业强链，培育产业链国际竞争优势

构建“以我为主”的全球价值链体系，做强以中国为核心的亚洲价值链中枢，打造能够不断诞生全球性制造品牌的市场环境，形成集聚全球产业及创新资源的“强磁场”，推动数据重新定义中国制造，以高品质供给培育产业链国际竞争优势。

做强以中国为核心的亚洲价值链中枢

当前全球经济复苏缓慢，世界银行和国际货币基金组织的报告显示，2020年，全球主要经济体只有中国实现正增长，日本、韩国虽然受疫情影响，但经济快速复苏只是时间问题，而东盟各国现已蓄势待发。疫情过后，亚洲价值链将成为全球经济格局变化中耀眼的一环，也必将成为下一步新型全球化的支撑者和助跑者，中国双循环新发展格局将成为亚洲价值链中的主要引擎。目前，亚洲有45亿人口和32万亿美元GDP，分别占全球的60%和37%。随着中国双循环新发展格局、《区域

全面经济伙伴关系协定》（RCEP）签订以及未来中日韩自贸区的建成，将使亚洲价值链成为经济快速增长的亮点。“互利共赢，共商共建”的理念将贯穿亚洲经济共同体，打造亚洲价值链形成全过程。利用好全球价值链调整的机遇，以“一带一路”为重心打造“人类命运共同体”。将中国产业链链接到亚洲绝大部分国家，共同打造一条开放、协作和稳定的亚洲价值链。

构建“以我为主”的全球价值链体系

一是鼓励企业尤其是出口导向型企业重新审视自身市场拓展策略，转变经营理念，内外并重，实现“两条腿走路”。鼓励企业在产品研发、生产、销售环节打破“内外割裂”的现状，开发适合国内市场需求的商品和品牌，抢抓国内市场快速扩张的机遇期，使得企业有备无患，推动从出口导向型向内需导向型工业道路转变。

二是鼓励企业向价值链两端延伸，构建“以我为主”的价值链体系。基于强大的国内市场为企业研发、设计及营销环节提供平台，最大限度激发本土企业价值链位置跃升积极性。借助消费国在国际分工体系中天然的需求推动优势，推动“以我为主”的国家价值链向“以我为主”的全球价值链转型，构建以自身为中心的世界产业分工体系，介入并引领全球治理。

三是促进形成“链主＋中小企业”的发展格局。优化产业组织模式，强化龙头企业对上下游中小企业的行业引领作用，改变当前“多小散乱”的行业组织模式，鼓励龙头企业与中小企业协同创新。实施“专精特新”中小企业培育工程，推动产业资源向新兴中小企业倾斜。鼓励中小企业深耕细分市场赢得话语权，培育一批高度专业化、掌握核心技术、具有国际影响力的“隐形冠军”企业，为最终产品提供关键零部件，推动产业链向高端跃升，提升产业链整体附加值及竞争力。

四是利用国内需求吸引全球创新产业资源集聚，吸引全球企业、资源落地中国。利用国内需求吸引全球产业资源集聚，吸引全球集成电路、人工智能、生物医药、航空航天、新能源汽车等领域企业落户中国，在中国设立制造基地、研发部门或投资公司。对于短期内国内仍然无法完全替代的关键零部件，鼓励欧洲、日、韩等国际品牌实现在中国本土生产或扩大中国产能，实现国际供应商与中国需求方的双赢。利用强大的国内市场吸引全球高端创新要素及人才流入，以新型研发机构为平台，撬动国际高端科技项目及高端创新资源，从依靠“国外市场”走向利用“国外大脑”，深度嫁接优质技术及创新资源。利用国内大市场的虹吸效应，鼓励外资企业与中国上下游供应商深度绑定，使用中国的零部件，实现中国与全球产业链的更深度融合。

五是推动数据重新定义中国制造。抓住以5G、AI（人工智能）等为代表的信息通信技术和量子科学技术的两大颠覆性技术风口，着力布局关键赛道，为下一轮技术革命积蓄力量。与此同时，鼓励企业依托5G大数据、云计算、人工智能、区块链技术，强化数据赋能传统制造，促进传统制造业产业形态的平台化、网络化和深度服务化，用智能制造作为应对我国全球价值链位置相对较低、人口红利消失，制造业外移的现实挑战和参与全球竞争的重要砝码。

打造能够不断诞生全球性制造品牌的市场环境

一是掌握好名义税率降低与征管力度加强的平衡。对于减税降费政策在执行中遇到的梗阻，应掌握好降低名义税率与加强征管力度两者的平衡。第一，应深入推进税制改革，进一步降低企业的名义税率，有针对地对需要扶持的产业实行更低的税率。随着经济的发展和信息技术的进步，税务部门征管能力的强化是必然趋势。其中的关键在于，国家的税制应该与时俱进，在征收能力增强的情况下降低名义税率和增加减免条款，方能真正减轻企业尤其是中小企业的负担，达到疏通国民经济梗

阻的效果。第二，应逐步将我国以流转税为主的税制转变为以所得税为主的税制，切实降低企业税负，对个人实行按收入多级累进的所得税制。第三，加大研发费用的抵扣力度。第四，加强对地方的监管，切实缩减政府运营成本，不以清缴税费和罚款作为填补财政缺口的手段。

二是在扶持双创的过程中尊重市场规律。对于中央支持双创政策落地过程中的梗阻，宜采用“尊重市场规律，加强重点引导”的应对方针。第一，平台和孵化器项目并不能从本质上增加创新能力。各地在上马此类项目的时候应秉承谨慎态度，尊重产业集群的自然规律，不贸然建立人为划定的大规模科创园区，而是重点落实对符合双创标准的小微企业的优惠政策，政府做好服务工作，建立相关信息平台。第二，简化科创类企业申请优惠政策和税收减扣的相关流程，缩短审批时间，节约相关企业的时间成本。第三，国家尽快牵头建立权威、有效的知识产权价值评估体系，方便科创企业获得质押贷款。第四，运用市场机制对金融机构进行激励。面对“脱实向虚”的趋势，应鼓励银行在对实体经济融资方面更加奋发有为。同时，必须意识到，金融机构向科创小微企业融资的风险确实较高；若要充分激发金融机构贷款给此类企业的积极性，除了在机制上要允许更高的银行坏账率之外，还应设法准许银行能够分享科创企业的“未来红利”——从科创企业未来的收入中取得更高的回报。

三是把政府市场作为创新“试验田”。面对民企，特别是科技民企，在公共资源交易中仍处弱势的现状，以实现各类企业的竞争中性为目的，对政府的项目加大向社会企业开放。实现准入制度的公平，坚决贯彻中央在公共资源领域对民营企业和小微企业的倾斜政策，依据各地情况为非国有企业留出政府采购份额，在竞标报价时给予小微企业价格扣除优惠，并严格执行。完善信息平台建设，加强部门间协作和信息共享，完善相关法律法规，对陪标、串标行为进行力度更大的惩处，维护公共资源交易的公信力。在竞标结束后的后续审批、许可等一系列过程中加强对民营企业的权益保护；鼓励招投标相关服务业朝着专业化、规

范化发展。鼓励各地加快在“城市大脑”“数字政府”等政府公共服务、政府投资项目中支持科技企业参与，持续拓展“政府服务”项目给科技企业提供应用场景。以应用场景为带动，强化新技术在政府服务领域的率先试用，将政府服务打造为新技术的试验田，促进新技术、新产业、新业态、新模式发展，不断释放数字经济企业的市场空间。

四是减少政府对资源的直接配置。加强政府对产品和服务质量的监管，让国内市场最大限度发挥优胜劣汰的作用。引导各级政府对制造业发展尽量推出普惠性的支持政策，最大限度减少专项和一对一的扶持政策。由国家法制办对各级政府出台的各类优惠政策进行审核和清理，对不符合公平竞争的做法进行制止，并考虑制定针对地方政府的反不公平竞争规定；强化各级政府对制造业生产经营行为的事中事后监管和服务，要求把政府的财政资金更多地用到监管和服务方面而不是各种产业政策上，支持打造高水平的和值得社会信赖的实物产品标准、检验检测、计量、认证体系，加强行政执法的力度和公平性，打造有效率的市场环境。

五是建设更适应于新一轮知识型产业发展的更高层次的营商环境。打造更完善的营商环境，争取进入全球营商环境第一梯队，护航企业发展。加大对破坏知识产权行为的打击力度，成立更多的知识产权法院，对破坏知识产权的企业顶格处罚。推进互联网知识产权保护平台建设，打通数据闭环。将知识产权保护领域的国际司法实践引入国内，实现与国际接轨。

把外资企业纳入全国制造业创新体系

一是率先在创新方面给予外资企业与本土企业同等待遇。为了激励外资企业在中国从事高端创新，政府应当积极营造公平的竞争环境，在创新方面对于外商投资企业与本土企业同等对待允许所有企业就产业创新补贴进行公平竞争；简化外资企业申请政府科研项目补助和补贴流

程，使其像本土企业一样；允许符合条件的外资公司享受政府奖励创业公司优待；尽快出台符合条件的外资企业在国内资本市场上市及发行企业债的法规，建议优先考虑让中小型、具有核心技术的外资企业在国内上市或发债。

二是推动“外国人+外国技术+中国资本+中国注册”的新型国际化模式，催生国内高密度国际创新活动。分析智能电动汽车的拜腾公司、盲人眼镜公司Wicab、中风急救设备公司Cerevast等“外国人”带着外国技术在中国注册落地的成功经验，充分发挥我国制造生产能力强和民间资本充足的优势，并结合前述提到的政府产业引导基金、投资基金，培育优质创新土壤，吸引外国科技到中国产业化，而不仅仅是以前单一的跨国公司分公司模式。同时，积极发展专业的技术转移机构和海外创新平台，打通境外知识产权引进的政策通道和落地渠道，以便直接获得先进技术。

大力引进具有丰富经验的海外制造业专家

一是避免双重缴纳社保，减少用人单位和外籍专家不必要的负担。根据引进外籍专家主要来源国的情况，在对等的前提下，把中韩互免社保协议中对短期（5年内）服务的外籍从业人员免于强制参加社保的条款推广到更多双边协议中。

二是为引进外籍专家提供较高水平的公共服务，促进外籍专家缴税负担与其享受的公共服务相一致。鼓励地方政府创办公立国际学校，为符合条件的外籍专家子女提供与其本国相当的义务教育，或者仿效国外一些城市的做法，向其提供学券，让其子女可以选择国际学校就读。加快外资医院、诊所创设的审批程序，落实符合条件的外资医院纳入社保的政策。

三是借鉴国际经验提供更多的信息服务。借鉴美世咨询发布全球城

市生活成本排名报告的做法，支持和鼓励中国人力资源机构收集并向全球发布外籍专家在中国的薪酬及生活成本的信息，以促进外籍专家对中国人才市场的了解。

前瞻布局，抢占敏捷治理制高点

世界各国均处于迈向敏捷治理的同一起跑线。由是观之，抢占变革性产业发展的全球竞争制高点，在相当意义上等同于抢占敏捷治理体系建设的全球竞争制高点。打造以敏捷治理为核心的产业治理框架，是完善社会主义市场经济的关键性系统工程之一，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，不啻一场近似于市场经济体制转轨的经济社会深刻变革。构建变革性产业的崭新治理框架，同样应该秉持历史阶段性思维，渐进式推进治理体系改革。并且随着经验和技术的积累，这种渐进性在前进速率上较过去应有明显提高。

近中期夯实治理变革的推进基础

在现有监管基础上，加快在各层次、各领域构建科技安全与科技伦理相结合的“一体两翼”治理架构。

一是创造机制政策将产业治理扩展到政府部门外。构建市场主导、资政和政府引导、规制相结合的治理机制，搭建政府授权—行业认证—协同治理—评估反馈—政策优化的治理闭环。市场负责提供技术、风控等方面的政策建议，弥补政府信息盲点；政府负责制定政策、评估审核、发布信息、维护秩序。

二是将法律、政府职能交叉或空白控制在最低限度。全面梳理已出台的和正在立法中的法律法规，做好法律之间的衔接，尽量减少立法交叉与重复，弥补现有法律空白。

三是探索以加速创新为目标的动态均衡治理机制。坚持将持续学习、动态控制、迭代优化作为基本方法论，将追求过程动态优化作为常态机制。按照行业类别、产业链环节等维度，在划定风险底线的基础上，完善健全各自的风险管理清单，并推进动态更新。对于可能触及风险底线的行业或环节，严格实行审批制管理，对于其他风险级别，逐级下放治理权限，原则实施备案制或者“备案+认证”制度管理。

四是前瞻布局支撑治理变革的技术应用互联计划。构建专家、协会、非政府组织等治理参与者的互联互通数据库，支持围绕特定行业问题，快速精准组建核心专家组、行业咨询团，提高决策咨询效率；开发针对特定治理应用的专用工具或软件，在技术创新中建立治理便捷性和透明度。

五是用好用活“政策实验室”“监管沙盒”工具。鼓励全国有条件的地区用好用足较大市立法权、综合配套改革授权及自贸试验区、数字经济试验区、无人驾驶测试区等“政策实验室”功能，并综合运用“监管沙盒”等创新工具，积极探索变革性产业的治理创新和新鲜经验，深入开展政策试验和社会试验。同时，创造或强化包容性文化，建立适度放宽的容错率标准，允许合理的试验失误，及时总结经验，纠正偏差。积极平衡变革性产业与传统产业的发展矛盾。采取适度的非均衡发展战略，核心城市群和特殊经济区承担探索示范任务，鼓励探索变革性产业的先发路径，并举推进传统行业失业压力等风险测试。

中远期持续建设治理框架灵活性和全面性

一是引导行业自我监管并推动行业自治。引导建立第三方权威认证、公众监督、政府评估奖惩等保障措施下的行业自我监管模式，帮助企业将道德行为和原则内在化，逐步形成自治格局，进而增加监管效益。

二是研究推动科学技术发展伦理环境的系统化建设。建立科学决策—科学研究—技术发展—应用—传播整个链条的伦理规制和监测指标体系，构建完善的科技伦理发展环境。制定公私数据互联的促进政策和利益分享机制，发挥龙头企业带头作用和行业协会纽带作用，借助信息系统/平台，鼓励公共与私人数据共享合作，扩大利益相关者参与范围，以创造更大的公共价值，提高行业治理的敏捷性。

---

[1] 分科知识，指物理、化学、工程科学、地球科学、信息科学、生命科学、医学等人类探索自然、认识生命等形成的专门化知识；共性原理，指数学、力学以及数据、计算、理论和实验方法等共同的知识基础和方法手段等；应用领域，指人类生产活动中形成的能源、材料、环境、交通、制造和土木等领域，这些领域无一例外地涉及不同层次的分科知识和共性原理。

[2] DRAM，即动态随机存取存储器。

第三篇 对内加快改革，提升供给体系对国内需求的适配性

国内大循环是指国内的供给和需求形成的经济循环，因为生产、分配、流通、消费各环节都发生在国内，所以促进国内大循环就是进一步促进国内各要素与资源的有效流通，以追求经济效益最大化。要坚持供给侧结构性改革这个战略方向，立足扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的动态平衡。

第六章 分配：优化收入分配，推动区域协调发展

位于产业链条的第二个环节的分配，在调整贫富差异、推进城镇化水平及平衡区域协调发展上，起着至关重要的作用。第一，初次分配应注重公平。以调整收入分配为切入点，全面推进制度革新，在根本上提升居民收入水平和消费能力，增强人民群众的获得感。第二，二次分配应注重均衡。以农业人口城镇化为目标导向，促进城乡居民大融合、大发展，增强人民群众的归属感。第三，再分配应注重协调。以落实新发展理念为核心要义，持续推进区域协调发展，落实产城融创政策体系，加速推进区域一体化建设，增强人民群众的幸福感。

提高收入改善分配，稳定居民就业

当前收入分配结构有待完善，存在收入分配结构大幅倾向企业、基尼系数较高等问题。优化居民收入分配制度，可以稳定居民就业，刺激居民消费，进而有效推动双循环。

收入分配有待完善

收入分配存在一些梗阻，主要表现在：收入分配结构大幅倾向企业、基尼系数较高收入差距较大、低中高收入居民消费的有效需求均有不足等方面。

收入分配结构大幅倾向企业

收入分配结构倾向政府和企业，国民收入分配格局增长不对称。从初次收入分配占比来看，我国居民初次分配的占比总体呈现先降后升状

态。1992年，我国的居民初次收入分配占比为66.1%，此后逐年下滑至2008年的57.6%。至2018年，我国居民在国民收入分配中的占比为62%左右，远低于发达国家80%以上的水平，这限制了居民的消费能力。

由于我国居民初次分配收入在国民收入分配中的占比较低，进一步导致居民可支配收入不足。从企业、政府和居民的可支配收入来看，居民可支配收入占比在1992年达68.7%，此后开始下滑，自2008年达到占比低点仅57.2%，下滑了11.5个百分点。此后再逐步提升，到2018年，我国居民可支配收入占国民收入占比超过62%，依旧远低于发达国家水平（见图6-1）。

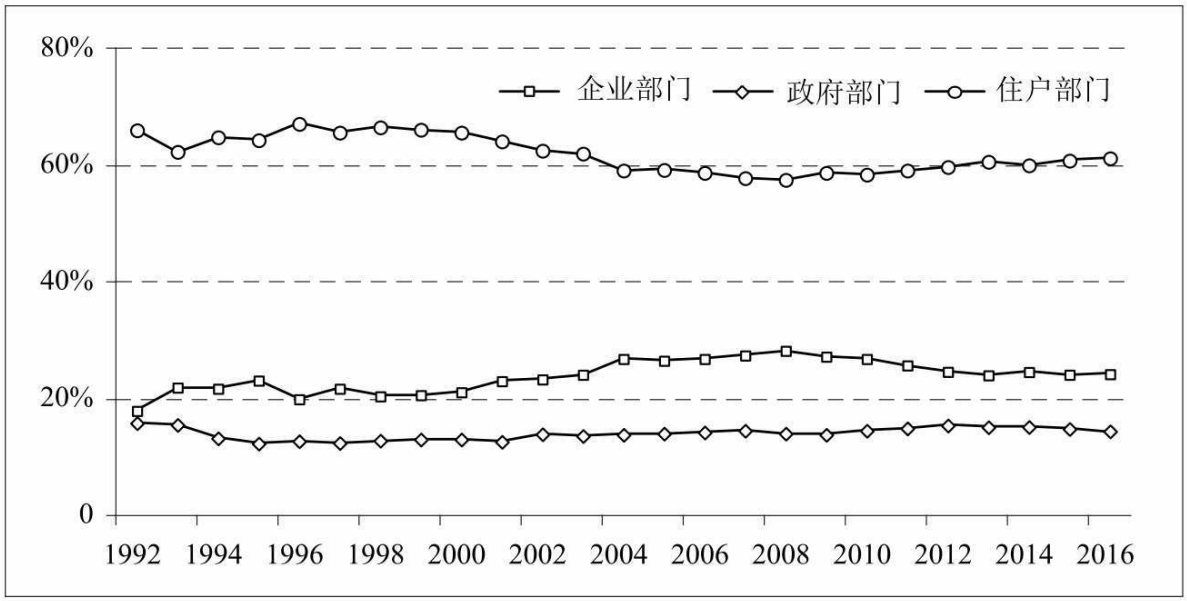


图6-1 1992—2016年，我国政府、企业和居民的初次分配收入占比

资料来源：中国经济统计年鉴

从增长幅度来看，1992—2016年，我国政府、企业和居民可支配收入分别增长了24.6倍、46.9倍和24.9倍，企业的可支配收入的增幅显著领先于政府和居民（见图6-2）。一方面，国企可支配收入的增长达不

到“藏富于民”的效果，不能提高整体消费水平。另一方面，民企可支配收入的增长好像是“藏富于民”，但容易产生“暴富者”，收入的增长难以分摊到全体居民头上。国民收入分配不均导致居民整体消费能力明显不足。

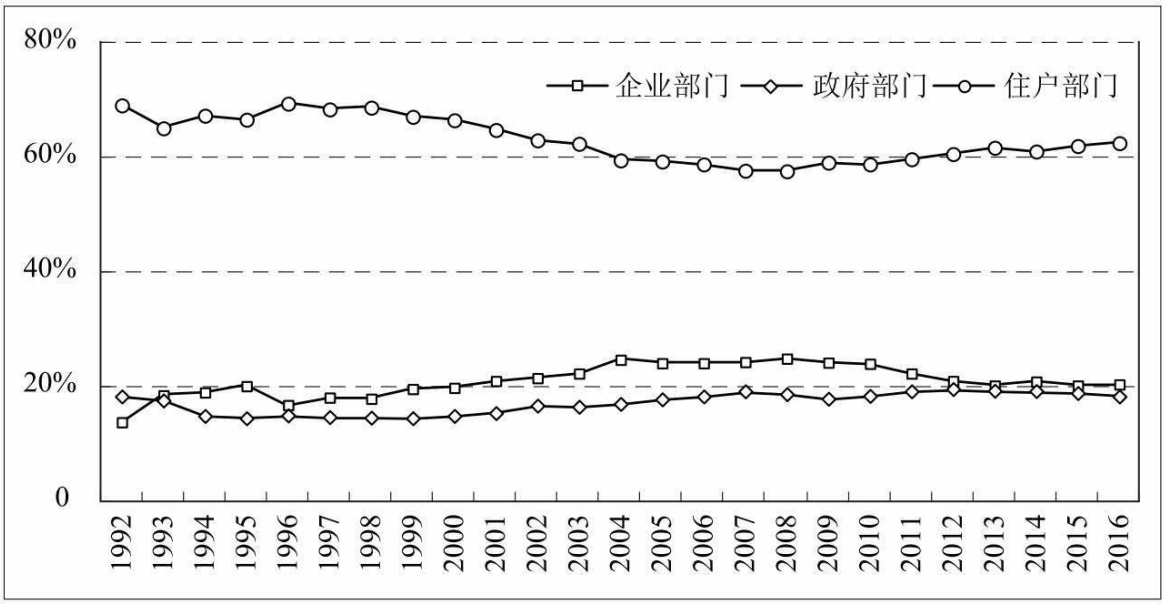


图6-2 1992—2016年，我国政府、企业和居民的可支配收入占比

资料来源：中国经济统计年鉴

基尼系数较高

我国的收入分配问题不仅仅体现在初次分配过程中按要素分配不公平，也体现在再分配甚至三次分配中产生许多不公平现象，导致我国的基尼系数较高，收入差距较大。2017年，我国的基尼系数为0.467，大幅高于德国和法国的0.29，欧盟平均的0.31和英国的0.33，略低于美国的0.48。城乡、区域发展的不平衡使得居民内部的收入分配出现失衡。收入差距较大，出现明显的分层现象，致使有效需求不足。

居民收入差距存在两极分化现象。2016年，我国低收入户（收入最低的20%群体）人均可支配收入仅为13004.13元，当年收入增速为6.3%，低于中等收入户（中间收入的60%群体）和高收入户（收入最高的20%群体）的8.1%。2017年，低收入群体的收入增速仅为5.5%，显著低于中等收入群体的7.2%和高收入群体的9.6%。低收入群体收入增长过慢导致社会总体边际消费倾向低。

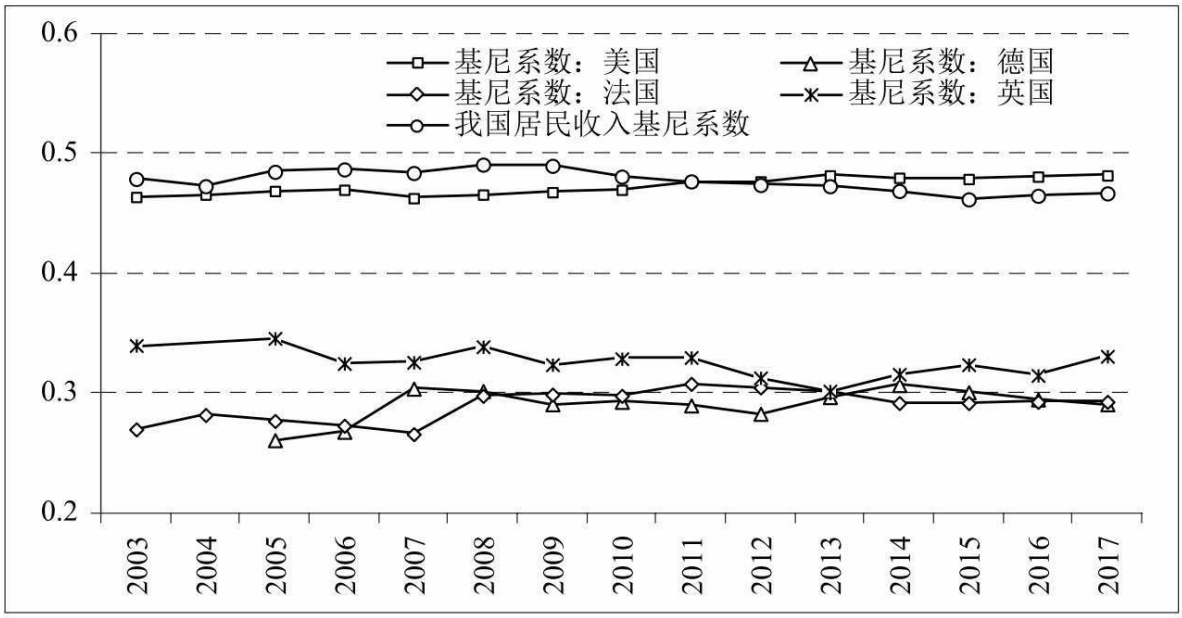


图6-3 2003—2017年，我国和欧美主要国家基尼系数对比

资料来源：WIND资讯

低中高收入居民消费的有效需求均不足

在我国，由于较大的收入差距限制了有效需求，低收入居民、中等收入居民以及高收入居民消费的有效需求均不足。低收入居民拥有最大的消费需求，然而收入低且增速慢导致这些消费需求无法得到满足，这部分居民的生活质量也普遍较低。高企的房价则明显抑制了中等收入群体的消费能力。在欧美国家，中产阶级往往是居民消费的主力群体，而

在我国高房价对居民消费需求带来挤出效应。2009年以来，随着房地产价格的上涨，我国居民杠杆率快速上升，由2009年的24%上升至2018年末的52.5%。个人住房债务规模的大幅上升，使得居民用于消费的现金流下降，挤压了居民，尤其是中等收入群体的消费空间。而高收入群体的消费需求也并不能在我国得到满足，留学、跨国旅游、海外代购、跨境购买奶粉的需求量逐渐攀升，这反映了我国的供给端未能在质量上满足人民对于日益增长的美好生活的向往。

优化收入分配体制，深入推进全方位制度改革

调整收入分配制度，提高居民收入水平，建立有利于扩大消费的财政税收制度。建立有利于扩大消费的财政税收制度，立足我国市场的最终消费需求，打造“中国市场2025”。

调整收入分配体制，提高居民收入水平

以提升居民收入占国民收入比重为导向，扭转居民最终消费占比逐年缩减的现象。提升低收入群体的整体收入，扩大中等收入群体的人口数量，完善有利于提高居民消费能力的收入分配和再分配制度。引导企业工资分配制度，鼓励工资集体协商，完善《劳动法》，保护劳资双方的权益。机关、事业单位、高校和科研院所等机构的工资和津贴制度应当更加透明化，同时提高这些机构的自主分配权，鼓励勤劳致富，按劳分配。通过大数据分析协调人力资源市场的供求关系，给中低收入群体拓展更多的收入渠道，一些需求比较大的领域比如网约车、外卖员、快递服务和家政服务都可以导入更多中低收入群体。完善社会保障制度，在进行社会保障分配的时候适当地更多关注低收入群体的利益。扩大医疗保障覆盖面积，让农村居民也可以享受现代医疗服务。全力支持中央调剂养老金制度，养老金富余的地方可暂时缓解养老金紧缺的燃眉之急。

建立有利于扩大消费的财政税收制度

以扩大消费为目的，推动消费税立法，建立综合和分类相结合的个人所得税制度。增值税和企业所得税为我国收入最多的两个税种，2019年，制造业增值税从16%降至13%，然而仍然大幅高于金融业的6%。从扩大最终消费的角度来看，应进一步降低制造业、批发和零售业的增值税，可以适当提升金融业的增值税，力争把降税的好处分享给更多的低收入人群。

对于符合条件的小型微利企业，我国按20%征收企业税，但是并非所有中小企业都能达到符合减免企业税的条件。此外，其所能享受的政策依然不如在横琴、平潭和前海所设立的绝大多数企业15%的优惠税率。应以保证优惠政策有效地在中小微企业落地为导向，大力扶持中小微企业发展，适当放宽对于小型微利企业的认定条件，进一步降低中小微企业的企业税，从而放宽对于低收入人群的税收，加大健康、养老、家政、医疗等生活性服务业的税收优惠政策，从源头激发居民消费力。

立足最终消费需求，打造中国市场

作为世界第二大经济体和人口第一大国，目前我国的市场和消费潜力并没有充分发挥，市场的供给水平尚未跟上经济增长的步伐以及老百姓对美好生活的向往。应积极打造“中国市场2025”，把自己的市场规模做大，进一步聚集更多跨国企业。发展新经济，培育新动能，尤其是消费新动能，应改善低收入居民、中等收入居民以及高收入居民消费的有效需求均不足的局面。以中国巨大的市场作为吸引外资的条件，鼓励更多外企在中国独资建厂，降低国内外企业的营商成本和沟通成本。进一步降低外商投资壁垒，在不完全否定“以市场换技术”的同时，强调“以市场聚产业”，吸引更多的国际企业来中国投资，共同开发中国市场的潜力，让我国市场成为全球最有吸引力的市场。

促进农业转移人口市民化

自2009年中央经济工作会议首次提出“农业转移人口”称谓后，促进农业转移人口市民化这一议题已备受瞩目。1978年，农村开始实行家庭联产承包责任制改革，在提升农业劳动生产率的同时，也逐步将农村劳动力从农业中解放出来，产生了大量农业剩余人口。伴随着快速工业化与城市化，农业剩余人口开始大量向城市和非农产业转移。改革开放40余年来，我国人口规模持续稳定增长，受人口老龄化逐渐加速的影响，全国劳动力和流动人口规模由上升转向下降，并表现出新的特征与趋势。

我国农业人口发展特征及趋势

目前，国家尚无“农业转移人口”的统计数据。“流动人口”和“农民工”均为“半年以上”统计时间要求，与“农业转移人口市民化”内涵的“常住化”时间要求一致，但人口范围不一致。因此，从总体上看，人口规模持续稳定增长，劳动力总量缓慢下降但仍充裕，农业转移人口市民化任务依然艰巨。

未来10年，人口规模仍处于增长中

作为全球第一大人口大国，我国人口一直保持增长，由1978年的9.63亿增长至2019年的14亿。从人口出生率看，由于积极推行计划生育政策，1987年开始进入下降趋势。1987—2003年，人口出生率呈快速下降趋势，2004—2015年呈缓慢下降趋势，2016年和2017年受“全面二孩”政策影响，人口出生率出现短暂上升，2018年和2019年再次大幅下滑，2019年人口出生率仅为10.48‰。未来即使全面放开生育，若没有激励人口生育政策出台，人口增速大概率将保持持续下降态势。从人口死亡率看，近40年来，大体可以划分为2006年之前和之后两个阶段，后

一阶段死亡率略高于前一阶段，但基本保持稳定，未来趋势不会出现大的变化。因此，我国人口自然增长率长期来看主要受人口出生率影响，其走势与人口出生率保持高度一致（见图6-4）。

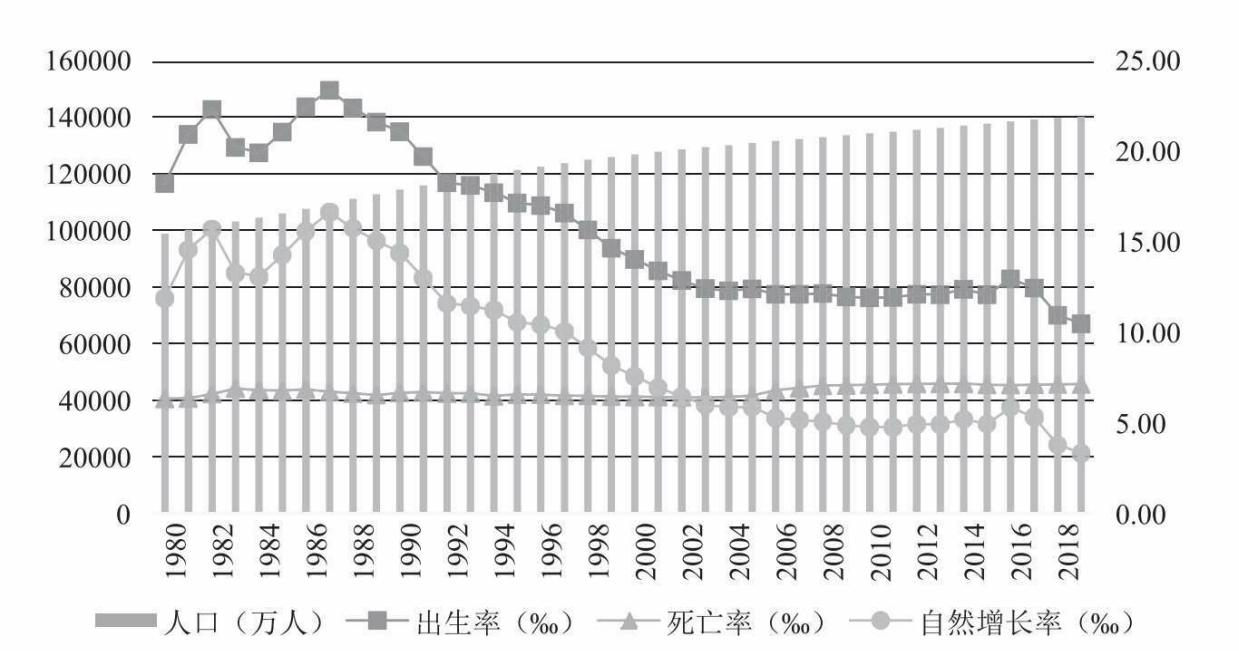


图6-4 1980—2018年，全国人口与劳动力变化趋势

资料来源：国家统计局

未来人口规模发展方面，据联合国《世界人口展望2019》方案预测，我国人口将在2031年达到14.6亿峰值，之后进入持续下降阶段。虽然联合国对中国人口预测偏乐观，但未来10年仍将是我国人口微增长时期，峰值人口将出现在2030年左右，为14.4～14.5亿人。

劳动力规模缓慢下降但仍充裕

尽管我国人口仍处于增长阶段，但受老龄化逐渐加速的影响，全国16~59岁劳动年龄人口于2011年达到峰值9.25亿后，开始持续下降，2019年为8.96亿，占总人口的比重也由2011年的峰值68.7%下降为2019

年的64%（见图6-5）。与其对应，劳动力规模于2016达到8.07亿峰值后开始下降，2019年为8.04亿，占总人口的比重由2008年的59.7%下降为2019年的57.5%。因此，未来劳动年龄人口将长期处于下降状态，但下降速度较为缓慢。根据前几年的趋势估计，至2030年，全国劳动力将保持在7.8亿~7.9亿，劳动力总量仍充裕。

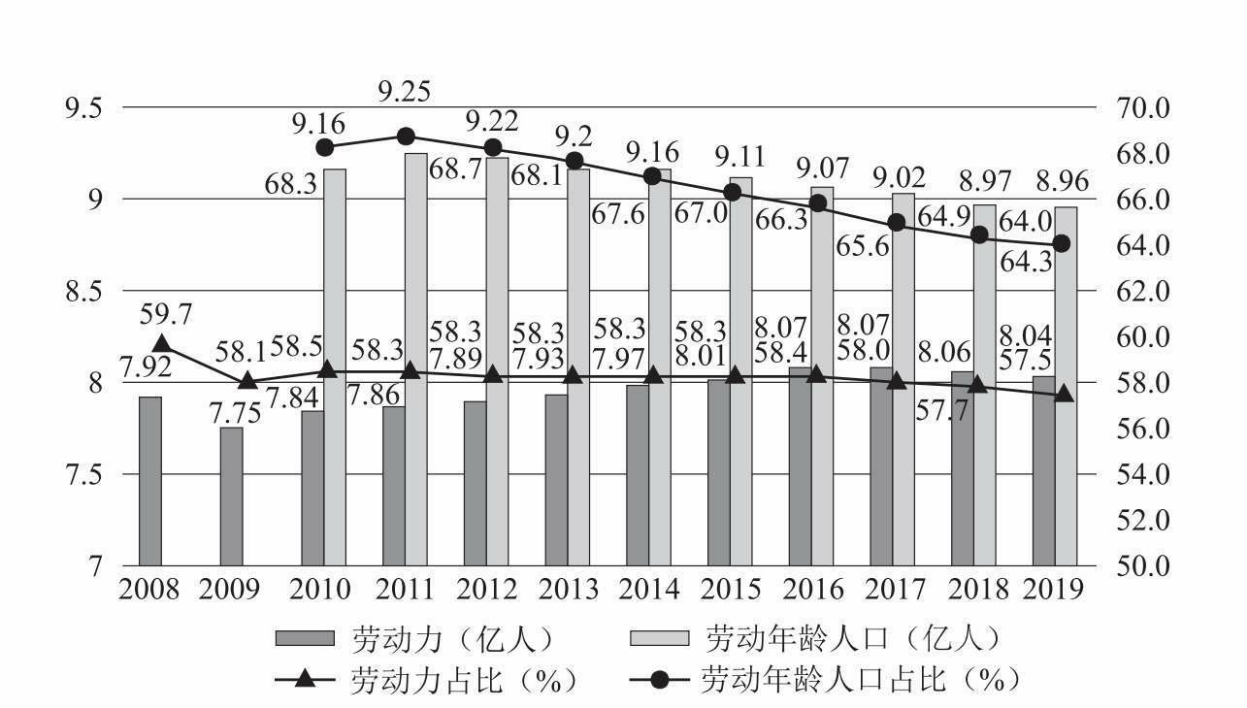


图6-5 2008—2019年，全国16～59岁劳动适龄人口和劳动力变化趋势

资料来源：国家统计局

流动人口规模由上升转为下降

改革开放40余年，我国人口流动的历程大致可以分为三个时期。1990年之前为第一阶段，依托乡镇企业的发展，农业剩余劳动力主要实现就地转移，呈“离土不离乡、进厂不进城”式流动特征，跨区域人口流动规模较低。流动人口规模从1982年的657万人增加至1990年的2135万人，年均增长约7%。1985—1990年，跨省流动人口年均仅221万；1991

—2010年为第二阶段，随着乡镇企业的萎缩、中国加入WTO和人口流动政策进一步放开，农业剩余劳动力开始向城镇转移，呈“离土离乡”式流动特征，人口流动速度加快，跨区域人口流动规模上升。流动人口规模从1990年的2135万人增加至2010年的22143万人，年均增长约12%。2005—2010年，跨省人口迁移规模年均约1100万，约为1985—1990年的5倍。2010年以来为第三阶段，流动人口规模由缓慢上升转入下降。2010—2014年，流动人口规模由2.21亿上升至2.53亿，年均增长3.4%，增长速度明显下降。从2015年开始，流动人口规模由之前的持续上升转为缓慢下降，2019年降为2.36亿，年均下降1.4%（见图6-6）。

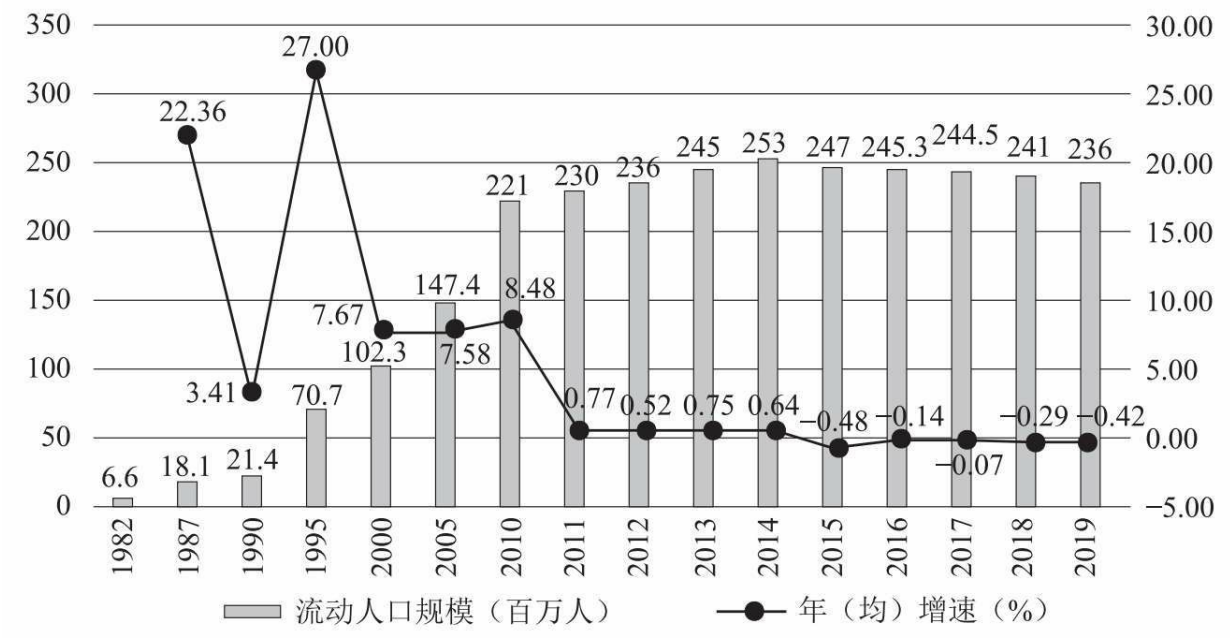


图6-6 主要年份全国流动人口规模与年（均）增速

资料来源：国家卫生健康委员会，《中国流动人口发展报告2018》；国家统计局，《中国统计年鉴2019》

农业转移人口市民化的策略

新时代，大量农业转移人口希望转移至大城市，实现比以前更高水平的市民化，现有的“半市民化”农业转移人口要在城市留下来，融入城市生活。虽然我国对农业转移人口市民化工作越来越重视，出台了一系列政策推动相关工作，但未来农业转移人口市民化工作任重而道远，且需要在制度方面予以逐步完善。

建立农业转移人口市民化专项财政转移支付机制

尽管我国财政转移支付制度日益完善，总体改革方向是增加一般性转移支付，降低专项转移支付，但财政转移支付政策作为新型城镇化的催化剂，直接影响农业转移人口市民化的执行效果和各城市政府的积极性，未来在同农业转移人口市民化挂钩机制方面尚有完善空间。为此，有必要在中央财政预算的专项转移支付下增加“农业转移人口市民化”细项，作为一种阶段性的激励政策工具，对人口流入地城市政府进行奖励，并根据新型城镇化目标实施效果，调整该专项转移支付项目的标准和计算方式。建议“农业转移人口市民化”专项转移支付项目的标准，近期从各城市最迫切的痛点问题“基础教育专项”入手。由于一般性转移支付中已纳入公用经费补贴，因此，可以将支付标准确定为生均事业费减公用经费，全国统一标准，实现专项转移支付经费的可携带。另外，由于专项转移支付与农业转移人口直接挂钩存在数据获取难问题，缺乏可操作性，因此，建议与新增入户人数挂钩。

继续加大特大型城市户籍制度改革

党的十八大以来，我国的户籍制度改革加快。党的十八大报告、《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》《国务院办公厅关于印发推动1亿非户籍人口在城市落户方案的通知》《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》《2020年新型城镇化建

设和城乡融合发展重点任务》等系列政策颁布，户籍制度改革日益深入，Ⅱ型大城市及以下全面取消落户限制。但目前对Ⅰ型大城市只要求全面放开放宽落户条件，并全面取消重点群体落户限制。超大特大城市要调整完善积分落户政策，大幅增加落户规模、精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。受各种因素影响，城市政府对人才落户较为积极，对农业转移人口落户消极。下个10年是我国城市化提质的关键时期，要消除“半城镇化”现象，就必须逐步解决农业转移人口在大城市的落户难问题。为此，需要中央进一步加大户籍制度改革力度，取消除少数超大城市外的大城市和特大城市等的落户限制，压实地方政府主体责任，强化督促和监测评估。

推动都市圈基本公共服务均等化和乡村市民化

一是鼓励都市圈探索都市圈基本公共服务均等化。目前，我国都市圈的公共服务资源在空间上呈现圈层化递减特征，在时序上滞后于人口流动，叠加行政区划分割，内外圈层间落差更为显著，已成为制约都市圈高质量发展的突出短板。为此，要鼓励都市圈先行先试，推动基本公共服务均等化。分阶段、先易后难，按照城区、镇区、乡村梯次推进基本公共服务均等化，实现都市圈内城乡基本公共服务一体化趋同发展。

二是推动就地农村人口和返乡城市人享有与城市一致的市民化。大力发展农村经济，坚持以工补农、以城带乡，加大乡村基本公共服务投入，提升乡村基本公共服务品质，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，逐步建立全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，稳步提高城乡基本公共服务均等化的水平。

落实新发展理念，推进区域协调发展

习近平在十八届五中全会上明确强调，我国要坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。新发展理念的提出，不仅是基于我国国情的现实之举，更是破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势的变革之策。面对百年未有之大变局，唯有以新发展理念为思想根基，以双循环发展战略为理论支点，在经济建设中持续推进区域协调发展，方能在波谲云诡的国际政治经济博弈间危中求机、变中求破。“机”之遇、“破”之局，不是简单的杠杆叠加或政策刺激，而是在秉持新发展理念思维下的再布局，是贯通双循环体系建构下的再发力。因此，要瞄准国内庞大的市场需求，加快构建完整的内需体系，依托各区域形成多增长极、多支点的经济网络，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，畅通国内东西部大循环，不断提升国内市场需求和供给能力，增加居民可持续收入并加速推进区域协调发展。

对标对表，转变思维理念

以新发展理念为标杆，在对接双循环格局的基础上，聚焦重点未来问题。

一是要聚焦于探索“以创新为驱动的区域发展模式”。中国经济高质量发展的内生潜力，即在于创新。创新不仅牵连着现阶段我国人口就业、财政收入、未来增长失速等问题，更直接关系到我国“两个一百年”宏伟目标的实现等重大问题。因此，在落实新发展理念的过程中，一定要将创新排在第一位，将自主创新作为发展的首要任务，进而真正实现由“中国制造”向“中国智造”的华丽转变。

二是要聚焦于“重点区域规划与建设”。土地、人力等生产要素的分配不均，使双循环的供给端出现不适配性，人、地、物等一系列空间需求矛盾激增。在经济转型、高速推进城镇化和区域间关系调整的共同背景下，原有空间规模不能适应新发展要求，需进一步推进顶层设计、重点区域建设发展，在促进各区域协调发展的同时，还要拓展城市空间，

培育大规模城市群。

三是要聚焦于“优化区域产业结构和产业布局”。改革开放40余年来，我国积累的产业专业化程度和国际化程度都已显著提升，中国品牌正逐步进军全球各顶级领域。但是也应该清楚地看到，在要素投入、环境污染等方面我国企业仍存在诸多短板。在纵观全球产业链条的分配之后，可发现我国企业的布局还游离于国际高端链条之外，处于附加值较低的位置。同时，由于各区域政府之间存在竞争关系，导致产业资源协调利用等问题亟待解决。

四是要聚焦于“新型城镇化与城乡融合发展”。全面建成小康社会、实现共同富裕要求我们必须尽快解决城乡发展不平衡不充分的突出矛盾。要进一步推进建设美丽乡村、特色小镇等独有品牌，擦亮乡土文化的名片，使百姓看得见山水，记得住乡愁，留得住乡情。

五是要聚焦于“东西全面开放格局建设”。面对当下构建的双循环大格局，我国要坚持走积极的对外开放之路，秉持“一带一路”的开拓精神，努力实现海陆双向、东西互济的全面开放新格局，协同共建新时代的丝绸之路。

靶向施策，瞄准主攻方向

我国区域经济明显的特点是东强西弱、南强北弱，这种特点实质上是区域发展失衡的空间表现，如果继续发展下去会进一步导致区域现代化体系落后、资源配置效率低下、技术人才断层等问题，这会严重阻碍我国实现“两个一百年”的奋斗目标。因此，在促进双循环新格局进程中的区域政策制定上，应牢牢把握以下三个主攻方向。

一是要畅通区域要素自由流动。围绕着加快完善有助于各区域要素自由流动的政策体系，尽可能发挥市场的力量，并促进生产力合理布

局。即促进要素自主有序流动，不断提高要素配置效率，加速要素自由流动的概率，进一步激发全社会的创造力和市场活力。

二是要推进市场一体化。市场经济就是法治经济。要加速推进区域市场一体化建设的政策体系，着眼国内国际双循环。以双循环为目标导向，加快破除城乡区域壁垒，构建有竞争、有秩序的市场基础。

三是要优化营商环境。围绕完善“放管服”政策体系，因势利导推进各区域具有市场竞争力的产业分工与布局，界定好市场和政府职责，通过完善负面清单、权力清单、责任清单等方式推进“放管服”改革，使各个区域间的生产力得到合理布局和产业分工，进一步打造良好的营商环境。同时，要借助互联网络平台，推进电子政务，“让数据多跑路，群众少跑腿”。加速拓宽网络进路，建构智慧政务、数字政府。阳光是最好的防腐剂，将政府的权责清单通过网络公之于众并提供监督途径，提高政务运行的透明性、公开性。

精准发力，推动区域协调发展

面对严峻的国内外大环境，未来5年，我国区域发展必须突破瓶颈，合理运用政府和市场两只手，深入推进区域协调发展。

一是要深化国内机制体制改革。合理优化财政转移支付、土地管理、生态补偿等制度，进一步优化基础设施、公共服务均等化机制，建立政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的区域协调治理体系。

二是加大对外开放力度。在巩固沿海对外开放的同时，深入加强西部各地区的对外开放力度。我国应积极拓展西部内陆的开放新空间，把握好“一带一路”“西部大开发”等建设契机，借助西部内陆交通基础设施打通西部向西开放的内陆通道。以国内各地区产业协作、生产要素流动以及市场一体化为支撑促进国内产业链重塑，充分挖掘西部的国际市场

潜力，进而形成东西部共同开放的新格局。

三是要加速推进一体化建设。努力实现区域一体化与市场一体化，打通国内经济的“任督二脉”。打破各地区间资源要素流动壁垒，放宽市场准入机制；完善户籍制度，建立国内统一开放的大市场，积极构筑国内国际双循环新格局。

四是要合理配置资源要素。优化国土开发与利用，完善落实主体功能区建设。东西人口的平衡是经济平衡的一个重要参考方向，“十四五”时期区域协调发展要统筹人口、产业、资源分布，建设以城市群为依托的主体功能区，保证人口产业在空间上的适度均衡。

五是要构建区域发展新格局。依托国家“四大板块”与“五大战略”，构建我国区域均衡发展的新格局。从以往一刀切的经济政策到现在的各区域差异化政策，意味着中国区域经济发展战略逐步走向整体性和个性化的有机发展。未来还要继续深入东、中、西与东北四大板块和“一带一路”、京津冀、长三角、长江经济带以及粤港澳大湾区五大国家重大战略的对接交流合作，促进东西加强合作、南北加强互动。

第七章 流通：发展现代供应链，推动智慧物流发展

党的十九大报告指出，要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济的深度融合，在现代供应链领域培育新增长点、形成新动能。新时代，应在发展现代供应链为基础的前提下，全力助推“互联网+流通”行业的深度融合，从而构建产业新业态，推动智慧物流的进一步前行。

发展现代供应链，助推供给侧结构性改革

供应链是以客户需求为导向，以提高质量和效率为目标，以整合资源为手段，实现产品设计、采购、生产、销售、服务等全过程高效协同的组织形态。物流是主要的供应链环节与供应链活动，但物流与供应链、物流成本与供应链总成本分属不同范畴。随着信息技术的发展，当前供应链已发展到与互联网、物联网深度融合的智慧化供应链新阶段。

我国供应链存在的问题与短板

我国在2017年国务院办公厅发布的《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》中，才首次将供应链的创新与应用上升为国家战略，国内对于供应链战略的认知方面还有待强化，存在诸多矛盾和问题。

现代供应链国家战略认知有待强化

一是供应链发展提及多年，但各地跟进不足。从2009年的《物流业调整和振兴规划》中提出“推动物流企业与生产、商贸企业互动发展，

促进供应链各环节的有机结合”和“向以信息技术和供应链管理为核心的现代物流业发展”到2014年的《物流业发展中长期规划（2014—2020年）》中提出将推动与发展供应链管理列为十二大工程之一，可见供应链早在2009年就已经受到国家层面关注，但由于种种原因，从政府的角度，各地都未采取有力措施进行落实和跟进，使得供应链发展长期脱离现实而存在于理论层面。跟进不足的根本原因还是在于对供应链战略的认识不足。

二是目前国内没有建立相应的供应链业务相关机构。供应链管理是2017年才纳入国民经济体系的概念，到目前为止，供应链仍然是一个跨部门的领域，我国也还没有设立相应的供应链管理政府部门和企业部门，因此为了推进我国供应链国家战略，建议可以增设相应的供应链业务管理和统筹机构。

在全球供应链体系中的地位尚不牢固

通过积极参与全球化进程，我国在全球供应链体系中的地位日益提升，但地位还不牢固。出于对成本等因素的多方考虑，多年来，全球大型企业一直增加在我国的制造业务份额，利用中国极具竞争力的劳动力价格优势，赚取更大的商业价值，谋求更大的增值空间。随着供给侧结构性改革的深入推进，我国通过新旧动能的转变，转变经济发展方式，促进产业结构转型，实现了在全球价值链和产业链中位置的前移，甚至一跃成为全球供应链的中心。但是，我国制造业领域多数大型企业的发展基础是国内市场，跨国发展、全球布局普遍较晚，集中采购、集体议价意识较为淡薄，自主建立完善的海外销售服务渠道的企业仍然较少。整体来看，对于上下游产品和服务议价权不足。从产品和服务供给层次来看，我国企业在全球供应链体系中处于容易被替代的地位，欠缺能够掌握产业链关键材料、关键零部件以及具有独创性的高附加值产品。

现存流通体系进一步放大了供应链总成本

一是区域经济发展不平衡，行业集中度不够高，计划经济到市场经济过渡形态的批发市场仍然存在。批发市场作为生产商与零售商的中介，可以简化二者之间的交易次数，加速交易过程，对生产商和零售商都会产生巨大的经济效益。即使生产厂商规模和零售商规模不断扩大，行业集中度也在不断提高，但在集中度不足的领域，批发市场仍能发挥其特定的优势，找到存在的市场。

二是交通基础设施连接度不足，且流通主体多样化流通环节的增加，无形中放大了供应链总成本。企业为了降低供应链总成本，正以多种方式压缩越来越难以降低的库存、人力、用地等成本。实际上，流通环节才是进一步放大供应链成本的重要因素。从我国当前流通体系来看，流通基础设施连接度不足、主体规模小、形式散、信息化薄弱，多级批发、多级零售现象普遍。现有的流通体系，无形中增加了流通环节，而这一部分的成本最终都会转嫁到整个供应链总成本。

三是信息高效、透明化流通存在一定障碍，难以准确把握快速变化的市场需求，导致供给成本偏高。处于信息时代的我们，实际上，在有限的时间内，能看到的信息只是冰山一角。同时，由于地区发展不均衡，部分地区的信息化建设相对滞后，在信息量较大的情况下，缺乏把政府、市场、生产者等主体有效连接的网络体系，对于市场供需信息的分析与选择能力相对欠缺。因此，及时准确地掌握全面、持续的市场供求信息成为行业痛点与难点。作为供应链中重要的一环，信息的不对称会导致运营成本增加，在一定程度上会增加供应链成本。

发展现代供应链，持续深化改革

党的十九大报告指出，要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济的深度融合，在现代供应链领域培育新增长点、形成新动能。2017

年，国务院办公厅印发《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》，现代供应链正式成为国家战略。发展现代供应链，夯实供应链发展基础。发挥物流基础性、先导性作用，强化公共服务性强的物流基础设施建设，提升国际物流大通道、跨区域的全国性物流枢纽与服务能力，深入助推供给侧结构性改革。

加大供应链基础设施建设，打通供应链主干网络

一是强化国际物流大通道基础设施服务能力。加强与“一带一路”沿线国家的航空联系，加快开通直飞航班，进一步加大航空运输通行能力，提升航空运输发展水平；加快开行双层集装箱班列，推进中欧、中亚班列建设和常态化运营，提升国际物流大通道铁路运输服务能力；加快推进港口资源整合，并完善铁路进港等港口集疏运基础设施建设，提升铁路疏港的能力，解决港口与城市之间的矛盾。

二是打造跨区域全国性物流枢纽。推动辐射范围广、标准化水平高、综合服务能力强的商贸物流园区、专业商贸市场升级改造，形成集交易、分拨、仓储、冷链物流、电子商务等多功能于一体的流通服务中心；充分发挥物流网络节点功能优势，向物流服务上下游供应链环节延伸，形成资源配置、管理、使用为一体的跨区域全国性物流枢纽。

三是提升区域物流节点的连接度。依托多式联运枢纽，选择核心节点，加大交通枢纽节点的建设力度。同时，在现有枢纽节点的基础上，规划建设一批多运输方式衔接的大型物流园区，引导区域性物流配送中心由存储型、自建自用型仓库向快速周转型自动化仓库转型升级，成为提供“一对多”社会化服务的物流节点。

提高多种运输方式的连接度，提升多式联运能力

一是推进港口集疏港铁路、公路、内陆港建设，完善铁路集装箱中

心站、铁路物流基地等进出站场配套道路设施。第一，进一步加大对港口与铁路的连接度，提升海铁联运比例，提升货物集装箱运输水平，实施铁路引入港口工程，有效发挥海铁联运作为物流大通道主要交通运输方式的支撑作用；第二，优化内陆无水港节点布局，完善口岸服务功能，将内陆港与沿海国际大港有效衔接起来，提高集装箱江海联运、国际中转比例，解决港口集疏运体系矛盾。

二是畅通多式联运枢纽站场与城市主干道的连接，提高干支衔接能力和转运分拨效率。第一，完善公路港布局，提升公铁联运集疏运连接度。加快在8个经济区的核心节点城市规划建立一批综合型公路港，推进公路港与公路港、公路港与铁路港之间运输、集散、分拨、调配、信息传输等协同作业，实现物流大通道上公、铁集疏运系统的建设；第二，加快航空货运枢纽以及邮政快递分拨中心等外联专用公路项目建设，构建航空、公路一体化运输链，形成无缝衔接的公、空联运模式。

三是拓展国际联运服务，畅通“一带一路”沿线铁路联运网络。第一，在“一带一路”沿线国家建设海外集结点，增加便利运输协定的过境站点和运输线路。第二，进一步支持中欧、中亚班列的开行，丰富运输货物种类，提高其在物流大通道上的使用率。

推动供应链创新发展，优化资源配置能力

一是加强供应链智慧化建设，赋能供应链创新发展。鼓励供应链相关企业主动规范信息数据和接口，加快推广基于全球统一编码标识（GS1）的商品条码体系，推动托盘条码与商品条码、箱码、物流单元代码关联衔接，实现商品和集装单元的源头信息绑定，并沿供应链顺畅流转；加快推广大数据、云计算、区块链、人工智能等智能技术与供应链融合，发展具有供应链协同效应的公共型平台，支持上下游用户的生产、采购、仓储、运输、销售等管理系统相对接，助力提升供应链在优

化生产、加快周转、精准销售、品质控制、决策管理等方面的重要作用。

二是推动供应链关键环节资源整合，打造高效协同的供应链。以供应链智慧化、绿色化和信息化为抓手，推动供应链关键环节资源要素的横向连接，打通从前端设计、生产到最后消费的各个环节，助力供应链产业组织创新、协调技术创新和管理模式创新，构建高效协同供应链，最终形成产业供应链互联网体系，拓宽产业边界，促进产业融合，形成经济增长新动能。

三是加快构建全面整合型供应链，增强资源配置能力。培育全面整合产业链、融合价值链的资源配置型平台，通过供应链一体化服务平台建设，助力企业内部和外部流程优化，提高协同效率和全要素生产率，提升资源配置能力；鼓励企业加快实施供应链一体化管理，积极融入全球供应链网络，提高全球供应链安全水平，参与全球供应链规则制定和全球化的供应链体系建设，实现资源的全球化配置，与全球利益各方构建协作共赢的战略合作关系。

“互联网+”助推行业深度融合创新，构建新兴业态

互联网融合业态主要指制造业与互联网融合所产生的新兴业态，是工业化与信息化融合的主要体现。数字经济的核心在于推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合。互联网的深度融合中，随着数字化迈向智能化，融合的边界、融合的主体、融合的业态不断扩展，并通过数字世界链接每个人、每个家庭、每个组织，构建万物互联的智能世界。

互联网向万物互联的泛在网拓展新态势下，我国具备重新布局的重大机遇

华为全球产业展望预测，2025年个人智能终端数将达400亿，个人智能助理普及率达90%，智能服务机器人将步入家庭，个人潜能将在终端感知；在商业和社会层面，2025年，全球1000亿连接将泛在于公用事业、交通、制造、医疗、农业、金融等各个领域，推动数字化转型。届时企业应用云化率将达85%，AI利用率达86%。预计到2025年，增长高达20倍，达到180ZB，这些新增数据成为“数据石油”宝库，源源不断地创造智能和价值。

互联网融合业态中5G应用趋势加快：建立信息设施新通道

一是5G成为下一代智能经济和智能社会的基础设施。5G网络本身具备的大带宽、广连接、高可靠、低时延特性，令5G成为支撑工业无线互联的最佳选项和关键网络基础设施。“5G+物联网”将形成新一代信息通信技术与先进制造业深度融合的新业态与新模式。5G已经成为社会信息流动的主动脉、产业转型升级的加速器和构建数字社会的新基石，将引发社会生产生活方式的深刻变革。5G时代，产业应用将是主流，同时新的应用将继续渗透生活的方方面面，通信将进一步改变社会。智慧工业、智慧教育、智慧医疗、智慧交通、智慧农业、智慧文娱等应用都会随着5G时代的到来而加速发展。中国信息通信研究院预计，到2025年，中国5G用户将达到8.16亿，占移动用户的48%左右。

二是5G深刻影响生产和生活。借助5G利用自动化和物联网（IoT）的智能工厂将实现更快的生产速度、更高的生产力。5G为消费者提供无缝的观看体验，降低每GB的成本，更快的速度提高了移动设备上流媒体事件直播的速度。5G将通过授权使用车对车通信支持智能车辆和整个运输业。私人车辆和公共交通工具均可利用实时数据通信、收集和分析，以使道路更加安全。物联网传感器的使用将允许汽车发送和接收来自其他车辆的信息。利用创新技术（包括5G、物联网）进行数字化转换，实时健康数据分析，以及利用医疗应用扩展可穿戴技术。利用

5G改善后端流程，提供个性化的产品和服务，提高移动支付应用的速度。高通公司预测，到2035年，5G将创造13.2万亿美元经济产出，并产生2230万个工作岗位。其中，5G将在制造业、交通运输业、建筑业、公用事业、采矿及采石业五个行业实现全球经济产出超过6.6万亿美元。

人工智能为互联网融合业态赋能

人工智能以技术赋能的方式对制造业、交通、医疗、文化等产业形态产生巨大积极影响。在世界范围内，人工智能领域的国际竞赛已经拉开帷幕，并日趋白热化，该领域的竞争意味着国家未来综合国力的较量。

一是人工智能为互联网融合业态全面赋能。人工智能技术步入商业化阶段后，在全球各主要城市的创新融合应用，将对金融、教育、数字政务、医疗、无人驾驶、零售、制造业、智慧城市等各行业带来深刻变革。人工智能技术能够从感知层、分析层和应用层为互联网融合业态进行全面赋能。第一，提升感知层传感器功能。感知层应用人工智能技术，会显著增强传感器功能，提高资料来源的可用性，人工智能技术的应用可以在感知层采集到更多的有用信息用于进一步的分析处理。第二，提高分析层数据挖掘能力。收集大量数据后，人工智能就可以在分析层发挥其数据挖掘的能力。第三，在应用层提供智能决策。人工智能能够为决策者提供与传统的决策支持系统、知识辅助决策系统或专家系统不同且更具价值的智能决策，助力构建决策支持系统，为决策者提供分析问题、建立模型、模拟决策过程和方案的环境，调用各种信息资源和分析工具，帮助决策者提高决策水平和质量。

二是人工智能成为国际互联网融合发展的竞争重心。推动人工智能的发展和应用已逐渐成为全球主要经济体的共识。自2013年以来，全球

已有美国、中国、欧盟、英国、日本、德国、法国、韩国、印度、丹麦、芬兰、新西兰、俄罗斯、加拿大、新加坡、阿联酋、意大利、瑞典、荷兰、越南、西班牙等20余个国家和地区发布了人工智能相关战略、规划或重大计划。在全球主要经济体中，人工智能发展战略部署在近两年呈现进一步升级的趋势。

人工智能竞争力取决于市场的规模和产业技术水平

主要国家和地区在重视人工智能融合应用的同时，未来该领域的竞争将在以下两个方面尤为突出。

一是人工智能价值受应用市场规模影响。医疗、交通、制造等领域的人工智能应用开发受到广泛关注，投资与市场规模明显增加。

二是技术领先程度决定一国的人工智能产业的领先程度。世界主要国家和地区加快战略布局的同时，更是聚焦比较优势领域技术水平的提升，确保全球竞争力并进而成为全球领导者。根据《IDC全球大数据及分析消费指南》和《IDC全球认知/人工智能消费指南》，预计到2019年，全球范围的企业将投资1850亿美元于大数据和人工智能解决方案，到2022年，中国人工智能市场的规模将达到98.4亿美元，2017—2022年的复合增长率将达到54.5%。

“互联网+”背景下的业态发展新模式与策略

2019年是国际互联网融合“重监管、严监管”的元年，无论是美国、欧盟等发达经济体，还是中国、印度等发展中国家，都纷纷对互联网融合领域的监管出台新措施、新法案或者新的施政理念。传统监管模式不仅很难适应互联网融合业态发展的新趋势，也难以满足我国坚持共建共治共享的社会治理、实行包容审慎监管的要求。借鉴国际上互联网安全监管先进经验，促创新、防风险，打造政府、行业协会和企业等多方共

治的网络安全生态是当前的迫切需要。

创设负面清单，严守监管红线，为新经济企业建立可预期的营商环境

主管机构应当依据法律设置的互联网融合安全监管红线，创设负面清单，依法进行监管。一类红线：国家安全。惩治网络攻击、网络入侵、网络窃密、散布违法有害信息等网络违法犯罪行为，维护国家网络空间主权、安全和发展利益。二类红线：社会安全。任何对社会安全造成严重后果的行为都应当禁止，包括违反法定义务的不作为，比如对网络服务提供者不履行网络安全管理义务并造成危害后果，以及利用网络实施违法犯罪、为他人实施犯罪提供技术支持等帮助的积极作为。三类红线：个人信息和隐私。根据我国民法对隐私的保护，制定相应监管红线和负面清单。

鼓励行业组织自行制定与行业发展相符的安全标准和行为准则。就未触碰红线的企业行为、商业项目和技术研发，监管部门应采取技术中立原则，即营造一个公平竞争和促进创新的环境，不对任何一种互联网融合业态中的企业行为施加额外的有利或者不利影响。

全面建立熔断机制，保障节点安全，做好安全风险切割

在企业、区域和国家层面建立三级熔断机制，保障节点安全。一是鼓励企业建立逻辑区域隔离安全解决方案。鼓励企业根据网络设备和业务系统的重要程度将整个网络划分成不同的安全域，形成纵深防御体系，对不同业务平面进行网络逻辑隔离。一旦发生网络安全事件，企业应当迅速进行区域隔离，将损失最小化。对重大的基础设施行业企业、重要平台企业、公共服务企业，以及相关政府服务的第三方机构，建立网络安全预警隔离。二是探索建立区域间暂时性网络隔离应急措施。鉴于我国独特的国情，区域间网络安全面临不同程度的安全风险。应当探

索建立区域间网络隔离制度，切断特定区域内的风险源，防止极端势力和不法分子等通过区域互联网和网络融合技术，扩大对个人安全、社会安全乃至国家安全的侵犯。三是立法制定国家层面网络安全紧急状态制度。就国家安全层面发生的网络安全事件，应当立法进行紧急状态的规定。依据法律规定和特定程序采取相应全国断网措施，阻止危机在全国层面蔓延。

聚焦新赛道，重点培育5G、人工智能、车联网、工业互联网、产业互联网等领域的网络安全产业

培育具有全球影响力及竞争力的网络安全龙头企业，强化数字经济时代新型网络安全企业培育，形成人才培养、技术创新、产业发展的良好生态。实现具有龙头带动的全产业链布局，加快新型网络安全企业培育，强化网络安全研究创新及人才培养，让网络安全产业比网络黑灰产业“跑得更快”。

鼓励本土网络安全企业强化与国际龙头企业如赛门铁克等企业的合作，共同研发针对特定网络安全问题的解决方案，建设互利互信的网络安全技术、人才合作机制。强化网络安全基础科研投入及专业人才培养，突出创新在安全产业发展中的引领作用，设计创新链、延长产业链、提升价值链，深入推进“产学研用”合作。全力抓好网络安全人才培养，促进网络安全学科建设及人才培养驶上快车道。

推进智慧物流发展

智慧物流是通过将智能化硬件、信息技术与物流融合，提高物流系统整体的分析决策与执行能力。其本质是让物流系统不断模仿人工智能行为，形成具有感知、学习、推理判断的能力，从而提升整个物流系统运营的效率，降低社会物流成本。具体表现为在物流系统中利用集成智

能化技术，使物流系统能模仿人的智能，具有思维、感知、学习、推理判断和自行解决物流中某些问题的能力，推动信息流与物质流快速、高效、通畅运转。

我国智慧物流存在的问题与短板

我国智慧物流的发展正处于蓄势待发的起步阶段，发展速度较快但仍然存在可提升的空间。基础设施能力需要进一步提升、区域发展水平仍不均衡、信息与数据共享水平有待提高、专业化人才培养体系相对滞后、政策协调机制有待加强等成为影响我国智慧物流发展的突出问题。

基础设施能力需要进一步提升

一是我国地域辽阔，地形地势复杂，经济发展差距大，造成个别地区基础设施布局落后，特别是农村与城市之间的物流服务存在巨大差距。

二是物流企业智能化设备应用还处于普及推广阶段，目前物流企业众多，但出于成本等因素考虑，难以对智能物流实现全方位、多维度的普及。

三是数据和数字化基础设施成为新的生产要素，大数据为物流全链条、供应链赋能，成为物流企业新竞争力的关键来源，但物流大数据平台、物流云、物流App（应用程序）、智能物流终端等数字化物流基础设施仍处于推进阶段。

此外，5G作为万物互联、人机交互的战略性信息基础设施，还未实现全面商用，其高速度数据传输、传输低时延、海量接入特性、按需组网、移动边缘计算、网络泛在能力高、功耗低、传输安全性高等特点未能得到充分运用，数字化物流基础设施之间的高速互联互通水平仍然

有提升空间。

区域发展水平仍不均衡

受经济、生产力、基础设施、市场化程度、信息化水平、需求等因素的影响，物流业呈现东部发展快，中西部发展慢，城市物流相对发达，农村物流滞后且水平低的局面。具体体现在：高速铁路、高速船舶、自动化立体仓库、自动分拣设备、智能物流设备等现代物流装备在各个区域的应用水平不一；其次是互联网、车联网、物联网、大数据、云计算等信息技术的应用，以及信息技术与物流业的融合发展水平不一。

信息与数据共享水平有待提高

信息化建设的关键在于数据交换与服务共享。目前，我国大部分地区的智慧物流产业仍缺乏物流信息的基础标准制定，没有关于公共数据接口的行业和国家编码标准，使得物流信息无法交换和共享。国内很多物流信息平台遵循各自制定的规范，使得各物流系统之间难以兼容，商品从生产加工、流通到消费等各个环节难以形成一条完整通畅的供应链，严重制约了智慧物流的发展。

此外，多数中小企业的信息化还停留在网页层面或局限于个别部门内部，企业整体、企业与外部的信息共享和交互成效较差，智慧物流理念没有深入整个业务流程。

推进智慧物流发展的策略

信息与人工智能技术的应用水平决定智慧物流的发展阶段。国内领先的企业已经走过物流机械化、自动化阶段，进入智慧化物流阶段。智慧物流融合物联网技术、大数据技术、人工智能技术已经在仓储、运

输、配送、物流综合管理等领域得到应用。同时，智慧物流将生产流通与服务终端联系在一起，与智慧交通相结合，逐步成为智慧城市的一部分。

将智慧物流作为我国物流业实现赶超发展的战略突破口

顺应我国物流与供应链行业发展的客观要求，将智慧物流作为供应链创新应用的重要抓手。在国家、地方、企业各个层面，重点推动先进技术的研发及其在物流领域的应用，尤其是互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等技术的研发与应用，使智慧物流在未来能被更大范围、更深层次的推广使用。

一方面，通过加快新技术在物流领域的应用，推动智慧物流的快速发展，实现物流业分工合作、资源配置的合理化，打造高效便捷、绿色安全的智慧物流生态体系，助力物流高质量发展；另一方面，通过技术手段提升物流服务与客户需求的匹配度，进而促进数据升级、模式创新、智能升级，满足经济社会发展的新要求，从而推动供应链创新发展。

将智慧物流纳入政策体系，给予配套资金支持

按照区域发展现状，分层级设立智慧物流产业扶持基金或补助资金，用于支持重点智慧物流项目、企业，以及人才培养等。智慧物流项目方面，主要对智慧物流公共平台项目、智慧物流示范应用项目、智慧物流智能化设备项目等给予一定补助；企业扶持方面，主要是通过选定和扶持一批技术先进、有实力的智慧物流企业，助力其发展成为行业发展龙头，有效整合各类企业闲置的仓库、集装箱、托盘和车辆等物流设施，不断提高智慧物流的覆盖率和服务效率，形成示范带动作用；人才培养方面，主要是针对智慧物流人才培训、智慧物流重大课题研究、智

慧物流论坛活动等给予一定扶持。

同时，鼓励和引导社会资本参与智慧物流产业扶持基金建设，完善智慧物流技术科研投入的运营机制，提升信息科技投入占比，鼓励、组织科研人员直接参与智慧物流新市场，鼓励企业申请智慧物流示范应用项目补助、智慧物流公共平台项目补助，培养一批智慧物流领军企业。

充分发挥行业协会沟通政府和企业的作用

加强顶层设计，充分发挥行业协会作用。在国家发改委的指导下，由国家级行业协会作为智慧物流发展的政企对接平台协调，在政策层面上统筹发改委、工信部、商务部等部委的政策资源，在企业层面上统一协调政策落实机制，形成联系政府部门和企业之间的智慧物流统筹协调平台。在智慧物流各项政策制定和实施的过程中，利用好行业协会资源，充分征求企业的意见，发挥企业在智慧物流创新应用中的主体作用。提升行业协会服务能力，建立完善的政府购买行业协会服务制度。

一是建立政府购买智慧物流相关行业协会服务的制度，对行业协会受政府委托开展的智慧物流业务活动或者提供的服务，政府支付相应费用，以减轻协会的财政负担，并提高行业协会的积极性。

二是制定智慧物流行业政府购买服务清单，明确由行业协会承担的具体事项。组建具有相应资质、条件制度、可承接政府购买智慧物流服务的行业协会采购库，并建立动态管理机制。

三是推行智慧物流相关行业协会工作人员职业化、专业化制度，提高智慧物流行业协会提供专业服务的整体能力，更好地为政府、行业、企业提供服务，进而有效发挥行业协会的作用。同时，组织国内外顶尖的智慧物流相关企业、生产制造企业以及智库研究机构的首席专家，共同负责智慧物流行业政策研究、标准体系研究，指导国家智慧物流公共

服务平台的建设与升级，以及智慧物流评价体系研究等内容。

第八章 消费：壮大新型消费，保障房地产市场健康发展

消费是我国经济高质量增长的重要动力。消费增长是促进形成强大国内市场的关键领域。从我国发展阶段来看，内需和出口一样重要，成为决定中国经济走势的关键因素，将消费作为经济增长的手段也是目的。应以消费高质量增长作为实现人民美好生活愿望的重要抓手，进一步激发消费潜力，提升消费质量，优化消费环境。我国目前已进入世界银行所定义的中高收入水平国家，处于由投资主导型向消费主导型转变阶段，正在经历“从无到有”到“从有到好”的消费升级，多样化、多元化和多层次的消费新增长点加快涌现。消费增长将重新定义中国制造。新消费促进新供给，互联网平台经济、新技术、新设计等供给创新；同时新供给进一步扩大消费的内涵，丰富消费的品类，做大消费的市场，将以消费创新实现高质量发展。

培育新消费增长点，促进消费高质量增长

面临发展新阶段，应积极培育新消费增长点，激发消费潜力，促进消费高质量增长。

国内消费增长的新特征

中高端消费成为新的经济增长点，互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合，创新型消费、服务消费、文化消费、品牌消费和信息消费成为消费升级的主要内容和新动能。零售业向以消费者为核心转变，适应消费者追求、满足消费者极致体验衍生出新消费、新零售、新

生态。

新消费内容

消费内容向能够提升生活品质的中高端消费品类和服务消费转变。同时，商品消费在经过“井喷式”扩张后，大都市成为高服务性消费人群的大本营。

一是实物消费转向更加能够提升生活品质的消费品类。根据天猫双十一成交额数据，服饰鞋包等产品成交金额增速总体呈现下降趋势，医药健康、家庭装饰、美容护理、书籍音像、3C数码成为成交金额增速最快的五大行业，大众消费进入更加品质化的新阶段。与此同时，技术革新促进了生活电器的高频创新，越来越关注舒适度的新兴家电爆款不断涌现，家庭“三小件”从取暖器等基础生活电器向扫地机器人、空气净化器、吸尘器等生活电器转变。

二是服务消费占比持续上升，北上广深等大都市消费服务化态势更为抢眼，移动互联网技术将服务转化为可方便购买的品类。我国居民服务性消费支出占总支出的比重自2013年的38.3%增至2018年的41.7%。医疗保健消费支出、交通和通信消费支出、教育、文化和娱乐消费支出增速排名前三，远超总消费支出增速。2017年，我国国内旅游人数达到50亿人次，是1994年的10倍。全国旅游总花费约4.6万亿元，是1994年的45倍。北京、上海等大都市商品消费支出增长基本饱和，医疗健康等服务消费增速高于全国，成为引领一、二线大城市消费升级的主力军。互联网将服务转化为可方便购买的品类，共享经济、各类到家服务快速发展，消费者更愿意为效率和品质的溢价服务买单。以饿了么为例，截至2018年10月，已经有66.7万月度活跃骑手为消费者服务，平均每个用户每年下单近20次。

新消费市场

三四线城市及农村消费市场的崛起，“互联网+”的延伸促进了三、四线城市及农村收入与需求的双提升，推动产业及消费闭环的形成。

一是三、四线城市及农村消费潜力进一步被激活，实物消费升级及品牌意识崛起驱动消费增长，成为本土企业成长的沃土。2013—2015年，农村人均消费支出增速均高于城镇，2018年，农村人均消费增速达10.7%，较全国GDP增速高4.1个百分点，较城镇人均消费增速高3.9个百分点。OPPO和vivo采用“沉下来”深入县乡市场布局，探索出国产手机溢价的新道路。根据京东的数据，虽然一、二线城市贡献了我国过半的奢侈品市场，但三、四线城市在奢侈品销量增速方面遥遥领先。

二是平台经济推动形成消费和产业闭环，低线城市及农村通过平台经济实现收入与消费的双提升。我国低线城市及农村网民数量高速增长，快手、拼多多、趣头条等是低线城市及农村市场崛起过程中的“新物种”。各类平台增加了低线城市及农村在商品、内容方面的选择空间。拼多多等平台帮助农民实现农产品等平台销售，推动农村收入增长。

新消费模式

内容电商等新模式成为引流新渠道。互联网平台渐趋成熟，并不断培育本土品牌。

一是移动消费已成为新常态，内容电商打造全新消费场景。2017年，天猫移动端完成的订单数量已占到所有订单数量的九成。直播、视频等休闲娱乐内容与购物联通的“内容电商”，已经成为消费者逐渐习惯的新消费场景，是电商新的引流方式。《2019年淘宝直播生态发展趋势报告》显示，2018年淘宝直播中的主播人数同比增长180%，日均直播场次超过60000场，带货超千亿，同比增速接近400%。

二是各类消费平台渐趋成熟，不断孵化一系列本土小而美的原创及特色品牌。2016—2018年，淘宝平台规模以上新生品牌数约3.1万个，总体成交量约880亿元。其中，2018年天猫线上发布新品5000万余个，新品销售增速为77%，相当于非新品增速的三倍。在商务部认定的1128家中华老字号企业中，有超过七成老字号在淘宝、天猫开店。2018年，淘宝消费者人均购买非遗、老字号商品超过两件。老字号、非遗手艺通过互联网平台重新焕发活力。拼多多发起了“新品牌计划”，扶植国内中小微制造企业，通过为企业提供研发建议、大数据支持和流量倾斜，培育新品牌。拼多多“新品牌计划”收到超过6000家制造企业申请，近500家企业参与了试点工程，目前正式成员为62家，共推出了1200余款定制化产品，累积订单量超过5700万件。

不断促进高质量消费

消费作为拉动经济增长是短期有效的手段，但我们更要关注消费的长期可持续。需关注“人口质量红利”带来的消费增长、促进供需的有效对接，推动新消费定义新制造，做大做强我国消费市场，长期推动向消费型社会转型。与此同时，提升消费及生活质量不能等同于建设高福利型社会，培育公共服务消费市场才是未来主方向。近期国务院也出台了相关政策促进消费，如国务院办公厅印发的《关于加快发展流通促进商业消费的意见》等，但还需要注意以下几个方面。

法律制度环境

要注重调控政策的长期可持续性，“防通胀，严控泡沫”。注重需求侧与供给侧的政策平衡，让消费者成为消费促进政策的最终受益者，建设以消费中心城市为重心的消费型城市体系。

一是以供给侧结构性改革作为经济增长的长期动力，注重消费促进政策的长期可持续性，将消费作为经济发展的目的而非手段。长期更应

该关注驱动经济增长、消费扩张的结构性因素，优化结构，促进创新，深化供给侧结构性改革。将消费作为经济增长的手段也是目的，以消费高质量增长作为实现人民美好生活愿望的重要抓手。

二是建设“以城市群为主阵地”的消费型城市梯队。鼓励各地区结合自身特点出台有针对性的政策措施，最终实现区域间消费市场均衡化。选择若干重点城市和城市群，建立不同级别的消费型中心城市梯队。结合不同地域的消费水平差异和要求，如大型城市群及中心城市具有较强的消费集聚和引领作用，优化和提升区域流通环境，对培育消费新增长点的相关政策给予合理的支持和先行先试。增强调控政策的灵活性，鼓励各地方政府结合区域自身发展的难点、痛点、亮点，出台有针对性的政策举措。

需求侧

开放迁移性消费，提升“消费者红利质量”，将扩大中高收入群体作为重要的社会建设任务。倡导绿色、健康的新消费、服务消费的新业态。

一是肯定迁移性消费对消费增长的重要作用，局部适度放松对户籍制度的管制，推动住宅从投资品、投机品回归正常的生活消费品。选取都市圈进行试点，都市圈范围内允许异地购房，允许居民在卫星城市置业、居住、消费。与此同时，同步加强对卫星城市房价的合理调控，适度提高异地购房的首付比例，对个人、家庭购置房产数量进行严格限制。推动购置房产逐步回归消费，扭转过度投资化的发展态势。加快户籍制度改革，尽快解决进城农民工的市民化问题，解决子女教育、医疗等问题。

二是持续引导消费升级，提升“消费者红利质量”，提升国内需求的本土消费的程度。推动整体消费向服务消费升级，商品消费从中高档升

级，服务消费向提质增效升级，传统消费模式向信息化消费升级，促进服务消费、品质消费、信息消费、绿色消费、时尚消费等发展。放宽旅游、文化、医疗、养老、教育培训和家政服务等消费领域的市场准入，鼓励民营机构参与竞争。

三是稳妥发展消费金融和互联网消费金融，鼓励消费金融市场下沉，鼓励消费金融平台企业发挥其数据及技术优势促进传统金融发展。鼓励互联网金融企业转型发展，回归消费金融初心。鼓励消费金融平台对接航旅、游戏、教育、保险、电商等多种消费场景。积极推动县域消费金融发展，鼓励商业银行、互联网平台企业创新消费金融产品，拓展新的消费金融增长点，发挥消费金融挖掘下沉市场。鼓励新型消费和平台机构加强对消费者进行合理的消费引导。引导传统银行与金融科技企业加强融合，鼓励消费金融企业回归科技本身，发挥“连接器”作用，合力推动消费增长与消费升级。

供给侧

新供给创造新需求，发起“质量革命”与“品牌革命”，数字化驱动供给端全面升级，创新“基础有保障+中高端有市场”的公共服务模式。

一是发起“质量革命”与“品牌革命”，强化国际品牌培育，以高品质供给削减消费外溢。鼓励企业“精致生产”，增加高品质产品及服务供给，提振消费者对国内产品的信心。支持企业注重品牌建设，培育具有世界影响力的“中国品牌”，实现从“中国产品”向“中国品牌”的跨越。

二是推动“综合超市+商业综合体”下沉工程，促进本土品牌便利店下县、下乡、下村，提升三、四线及以下城镇和农村的消费新生态。推动“综合超市+商业综合体”下沉工程，将休闲、演艺、购物等功能融为一体，满足低线城市及农村购物、休闲和娱乐的一站式需求，为三、四线及以下城镇及农村地区居民提供与城市接轨商品和服务消费，促进

三、四线及以下城镇及农村消费升级。支持商业综合体的开发，在土地出让、税收优惠等各方面进行扶持。鼓励本土“小而美”的品牌便利店下县、下乡、下村，与三、四线及以下城镇及农村的“夫妻店”合作，打造农村零售新生态。

三是促进形成“龙头＋中小企业”的发展格局，在重要消费品领域培育出更多“华为式”的企业，提升全行业的协同创新能力。优化产业组织模式，在食品、日化等领域加快培育出“华为式”龙头企业，培育中国的“可口可乐”“雀巢”等综合性大型消费龙头。强化龙头企业对上下游中小企业的行业引领作用，改变当前“多小散乱”的行业组织模式，鼓励龙头企业与中小企业协同创新。培育一批高度专业化、掌握核心技术、具有国际影响力的“隐形冠军”企业，为最终产品提供关键零部件，推动产业链向高端跃升，为消费者提供更高品质的消费品。

建立多主体供给的住房制度，推动住房市场长效发展

2019年，中央政治局会议两次提及要加快房地产市场长效机制落地。我国房地产市场经历了20年的发展，其间，有数次的短周期动荡，与经济环境发展高度关联。目前，我国房地产市场作为经济稳定器的功能逐渐被发挥殆尽，国民的基本居住需求却仍然存在结构性、区域性短缺。现阶段，要实现房地产市场长效机制有效落地，主要是发挥满足基本民生需求、实现社会稳定发展的功能。

房地产市场长效机制落地存在问题

2019年，中国进入房地产市场长效机制落地的阶段，为顺利推进新一轮住房制度改革，实现预定的政策目标，需要总结在实践中的教训和问题。根据我国对房地产市场约20年的调控实践，房地产市场长效机制要落地需要解决三个“不匹配”的问题。

空间不匹配

城市人口扩张和收缩并存，但房地产市场调控政策方向单一。首先，从省级层面看，我国人口流动自西向东流动。主要流入地集中在珠三角、长三角和京津冀地区，流出地包括安徽、河南、四川、湖南等中西部地区。其次，从城市层面看，我国城市也存在人口流失和人口净流入并存的格局。人口流动的影响带来“去库存”和“增供给”的政策需求并存。在这种人口分布格局下，我国房地产市场的政策并未根据人口流动的变化进行差异化调整。

城市住房压力分级明显，但房地产市场调控政策内容单一。首先，一线城市购房压力大，而二、三线城市购房压力低于全国平均水平。2010—2018年，我国50个大中城市房价收入比基本保持在10~12的区间，其中，一线城市房价收入比保持在20~25，二线城市房价收入比保持在9~11，三线城市房价收入比则保持在8~11。其次，东部沿海城市购房压力大，且也呈明显分级态势。深圳以34.16的房价收入比领先；上海、北京、三亚和厦门的房价收入比集中在20~25区间；珠海、海口、杭州、广州、福州和天津的房价收入比集中在10~15区间；其余城市在5~12区间。

在一、二、三线城市住房压力分级明显，东部沿海城市内部也呈4级分化趋势下，我国房地产市场调控对人口净流入的一线城市、东部沿海城市也并未提供差异化的房地产市场调控内容。

结构不匹配

住房租赁需求渐盛，但房地产市场以增加可售住房为主。首先，城市租赁住房需求逐渐形成。从地级市人口增长率看，选取我国211个地级市的数据进行分析，2009—2018年的人口年均复合增长率为正数的地级市约占73%。其次，住房租赁需求集中在大中城市。211个地级市样

本中，超过60%的城市人口年均复合增长率低于1%，不到10%的城市分布在1%~2%区间，仅极少数城市超过2%的增长率，而选取的33个省会和计划单列市在同一时期人口均保持正增长，约一半的城市人口年均复合增长率超过2%，且合肥、乌鲁木齐、郑州和深圳等增速超过3%。但在住房租赁需求逐渐形成的趋势下，我国房地产市场调控政策仍然主要以提供可售住房为主，住房租赁市场并未得到有效的发展和完善。

城市租房压力集中，但发展租赁市场政策仍然“一刀切”。一方面，人口流入地的租赁需求增加。2014年后，我国流动人口规模连年下降，部分流动人口转为市民，在流入地稳定居留的需求增加。另一方面，租赁住房压力集中在少数城市。根据国际评价标准，住房消费（包括房租及水电等居住费用）占居民收入的合理比重应低于30%，根据我国互联网生活缴费数据，我国人均水、电、煤气费用约占全国居民月均可支配收入的8%左右，由于我国住房租金一般不包含租户的水、电、煤气费用，因此居民租金收入比的合理值应在22%以下。但2018年7月，我国共有33个城市房租收入比超过22%，其中北京、深圳和三亚三城市的房租收入比超50%，上海和西宁两城市房租收入比超40%。

因此，难以满足住房租赁刚需的城市主要是北京、深圳和上海，需要增加租赁住房、完善租赁住房市场管理的城市应也是这些城市，但在全国范围内增加租赁住房供应，与真实需求结构不匹配。

主体不匹配

住房供给主体单一，短缺和垄断并存。住房供给体系的供给主体过于单一，住房保障体系以政府作为唯一供给主体，住房市场体系以房地产开发商垄断供应。房地产市场供给被垄断，房价10年的刚性上涨，政府采取金融、财税等多种手段均无法有效增加供给，反而由于垄断供给主体地位，将房地产与金融捆绑。政府作为住房保障体系的唯一供给主

体，导致住房保障供应始终短缺，由于缺乏市场化运营能力，投资建设效率较低，住房保障体系的供应无法实现微利运营，仅靠财政补贴，也无法吸引市场力量参与供给。

主体单一导致土地、房屋和资金供给低效。一是居住用地主要用于市场商品房供应。根据数据统计，我国居住用地主要提供给商品房，越是人口净流入的地区，用于住房保障的土地比例占比越少，导致供给进一步短缺。二是住房短缺的省市反而住房保障供给少。2009—2017年我国各地供给的保障性安居工程数据显示，广东、海南等地供应的套数全国垫底，而人口净流出的黑龙江、河南、江西等地却供应较充足。资源错配和供给低效主要是由于供给主体过于单一，缺乏市场竞争导致的。

房地产市场长效机制的落地策略

我国房地产市场长效机制包括财税、金融、土地、信息管理等一套完整的综合措施，但要实现长效机制的有效落地，需要寻找提纲挈领的抓手和重点。我国房地产市场建立多主体供给的住房制度，需要警惕近期房地产市场再次成为地方刺激经济的手段，也需要认清住房租赁市场因基于居住需求压力，并不需要在全国范围迅速铺开。要实现住房市场长效机制落地，需要做好以下方面。

定位上：坚持基本民生保障功能，警惕再次成为刺激经济的应急手段

房地产市场长效机制要实现有效落地，持续发挥市场对房地产供需的基础性作用和政府对住房供需的有效调控，需要发挥住房政策满足居住需求的功能和基本民生保障的作用，强化住房的居住属性，而非作为刺激经济的应急手段，变相强化住房的投机属性。

一是从政策方向层面，需要国家提供制度保障顶层设计，保持住房政策的独立性。首先，制定房地产市场长效机制实施意见和租赁市场法

律法规，从上位规划和法律上明确房地产市场的主要功能是满足居住需求。其次，构建房地产市场稳定运行的指标，并纳入地方政府考核指标体系，从机制上约束政府利用房地产市场作为短期刺激经济的手段。从国家层面制定以满足居住需求为主的住房制度改革实施意见、规范住房租赁市场的法律和构建房地产市场平稳运行的考核指标，从金融、财税、土地、法律、机制等方面支持满足基本居住需求的住房供给，强化政府对房地产市场管理的主体责任。

二是从预期管理层面，需要建立地方调控政策监测机制，保持政策预期稳定性。在现有对地方房价监测的基础上，构建地方房地产市场调控政策的监测机制，全面掌握地方在财税、金融等方面对房地产的调控和支持政策，以及购房资格、首付比例等限购政策，建立地方房地产市场调控政策监测机制，动态掌握各地房地产市场政策的变化，约束地方通过采取收缩和刺激的房地产调控政策应对经济波动，降低将房地产市场作为短期经济刺激手段的预期。

时序上：应先行在超大城市落地，避免给其他城市造成过度财政负担

一是改革的重点区域应聚焦北京、上海、深圳等超大型城市。第一，人口流动仍然保持向城市集中的趋势。对2009—2018年全国211个地级市和33个省会及计划单列市的人口年均复合增长率进行计算发现，约73%的地级市人口实现正增长、100%的省会及计划单列市人口实现正增长。第二，特大城市是人口最重要的流入地。211个地级市超过60%的城市人口年均复合增长率低于1%，而33个省会及计划单列市约50%的城市人口年均复合增长率超过2%。第三，超大城市的真实住房压力极高。综合房价收入比和房租收入比计算结果，深圳、北京、上海和三亚是我国住房压力最大的城市，其中深圳、北京和上海由于经济发展和人口增量，真实的住房刚需压力最高。

二是京、沪、深先行试点落地，其他城市应警惕政策过度超前。第一，京、沪、深对政策落地具有真实的需求和足够的财政实力支撑。房地产市场长效机制应首先在人口流入巨大、存量和新增住房需求压力巨大的城市展开。第二，其他城市的住房压力并没有达到尖锐的程度，且地方财政实力有限。住房收入比和房租收入比仍在可承受范围，市场的力量足够满足基本居住需求，且城市财政实力有限，在这些基本居住需求矛盾并不突出的城市推行以满足基本居住需求的房地产市场长效机制，可能造成公共产品的过度供给，带来沉重的财政负担。第三，房价上涨趋势是超大城市形成后，将涨势和房价刚性上涨的预期传递到其他城市。超大城市是全国房价最为坚挺的地区，因此应首先在超大城市推进房地产市场长效机制落地，抑制房价上涨预期的源头，有利于实现全国房地产市场的稳定发展。

空间上：大力开展城市群内合作，突破区域协同发展政策及空间障碍

一是北京、上海和深圳等超大城市人口总量大、密度高，均承担构建城市群的国家区域发展战略，且开发强度已达到较高水平，土地资源严重短缺。为满足超大城市的发展，也为其他城市将来发展探明道路，应通过推动城市群合作，跨区域利用周边其他城市的土地资源，以创新跨市域的住房保障体系合作，推动城市群内部合作由经济向“经济+公共服务”全面发展。

二是建立城市群住房保障专项工作协调机制，提供组织保障。京津冀、长三角和深莞惠均有区域合作的协调机制，为落实跨区域住房保障体系的建设，可在原有协调机制的基础上，增加中心城市和周边城市相互协作的住房发展机制，政府间就住房保障体系工作成立专项工作小组，实现跨区域住房保障供应、交通、医疗和教育等公共设施建设等有效衔接。

三是将住房保障体系合作纳入城市群规划，提供政策保障。将跨区域的住房保障合作纳入城市群发展规划纲要的范围，明确跨区域合作建设住房保障体系的权责和技术要求。同时，超大城市与周边城市共同编制区域住房协同发展规划，并作为重要内容纳入城市群发展实施意见和行动方案，制定土地开发安排和住房供应安排。

推进以城市群为主导的新型城市化建设

根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》的要求，到2020年，我国常住人口城镇化率达到60%、户籍人口城镇化率达到45%，并将城镇化水平和发展质量稳步提升作为重要目标。按照国家对新型城镇化建设的要求和国际特大城市的建设经验，我国特大城市需在实际城市化率、基本公共服务、基础设施和资源环境等方面实现质的提升。按照城市发展规律和结合我国特大城市的实际问题，应从城市规模、行政管理层级、资源配置和管理模式上提出相关政策建议。

打破人为设限，遵循发展规律

根据经典的经济学理论，区域人口流动主要是由地区经济发展水平差异、公共服务差异、劳动力需求及待遇差异引起的。这些差异使人口逐渐向工作机会良好、教育资源充裕、基础设施齐全、社会保障完善和经济发展水平高的城市集中，这些城市由于人口的不断流入，逐渐形成人口规模庞大的特大城市，并且由于城市分工日益细化，经济实力和管理水平的不断提升，人口对城市的依赖程度不断提升，吸引更多的人口向城市集中，使城市规模进一步扩大。城市规模随经济发展和人口聚集不断扩大，是市场选择的结果。要实现经济的健康发展和人口的合理流动，需遵循城市发展规律，不应对城市发展人为设限。

一是不以控制人口数量为目标。首先，从特大城市发展的趋势看，

城市的最优规模是人口、资源和环境的协调健康发展。这种“最优”是相对概念，城市的面积是可动态调整的，城市应随着人口的不断集聚而不断从规模和效率上提升承载力，而不应以划定人口规模作为城市发展的最优规模线。人口是城市生存和发展的基础，为城市建设提供源源不断的劳动力，保持城市的整体活力，减缓老龄化速度，并随着资本的广化和深化，促进整个经济社会的发展，城市的发展应以人口集聚的速度和质量进行衡量，不宜将限制人口规模作为发展目标。其次，从社会管理的公平性看，特大城市也不应对城市人口设置“天花板”。人口的自由流动不仅关系劳动力资源的合理配置，在社会管理中更与权利的自由选择紧密相关，特大城市在发挥对全国资源的虹吸效应后，获得了巨大发展。从社会管理的公平性看，人口选择向优质资源流动是个人的自主选择，特大城市若在“虹吸”全国优质资源后，限制外地人口的流入，则不仅违背市场配置资源的经济规律，更损害社会管理的公平性，不利于城市的长远发展。如果考虑城市短期的承载能力，则应遵循市场规律，由市场发挥基础性作用，对生活成本、工作机会等进行调节，让流动人口根据自身的就业、收入、迁移成本等做出流动决策。这既符合经济规律，也符合社会管理要求。

二是实现要素自由流动。特大城市的实力主要体现在对要素的配置和资源的吸纳、支配力上，要增强特大城市的辐射带动力，发挥对区域及全国的影响力，需保证要素的自由流动。经典的经济学理论认为，具备流动性的要素主要是劳动力和资本。新古典宏观经济学认为，促进经济发展的要素不仅有劳动力、资本和土地，还包括技术，而技术是随劳动力流动的。要素的自由流动可实现资源的有效配置，对经济发展有促进作用，社会的发展历程也证明了这一观点：英、美、日三国的城市在工业化的进程中，劳动人口的产业分布先后由农业社会的一、二、三产业结构向工业化阶段的二、三、一产业结构转变，并逐渐完成向后工业化阶段的三、二、一产业结构的调整，人口在产业间不断流动，促进了经济的发展。同时，城市主要向二、三产业发展，因此人口流动也体现

出由农村向城市聚集的特征。这种允许人口在产业和地区间的自由流动，既实现了产业结构的升级，也实现了劳动力和技术的合理配置。我国特大城市的发展更要求要素的自由流动。由于长期的制度分割，我国在农村和城镇之间长期存在明显的二元结构，农村和城市之间的收入剪刀差随着特大城市的发展而不断扩大。而我国长期执行严格的户籍管理，造成农村人口很难融入城市，特大城市要实现劳动力资源的自由流动，提高技术的外溢效应，则应消除人口流动的人为限制，实现人口在乡—城之间的自由流动，促进社会的整体发展。

三是城市就业的“金字塔型”结构。“金字塔型”无论在自然科学还是社会科学中均是最稳固的结构，特大城市在经济不断发展、人口不断聚集的过程中，为保证产业结构的优化和社会的稳定，需要建立稳定的“金字塔型”就业结构：首先，实现第一、第二产业从业人员向第三产业转移，逐渐提高第三产业从业人员的占比；其次，随着科技的进步，劳动者素质不断提高，高素质人才比重不断提升，但产业工人仍应占据就业人员的绝大多数，以满足生产需求和保障社会稳定。因此，为增加就业岗位，确保城市平稳健康发展，也仍需发展劳动密集型产业，建立以劳动密集型产业为基础，资本和技术密集型产业为引领的“金字塔型”产业结构，从产业结构上确保就业安全。特大城市建立“金字塔型”就业结构，还能缓解我国的人口老龄化问题。2016年的最新统计数据显示，31个省老龄化最严重的是川、渝、辽、苏，而最年轻的是广东，大量的年轻劳动力流入，使广东省的老年人口抚养与常年相比保持低位，而上海和北京在2004年分别是全国老龄化排名第一和第四的地区。由于这两年庞大的劳动人口流入，稀释了老年人口的抚养比，上海2015年的抚养比由20.13%下降到16.47%，降幅最明显。北京的抚养比则下降到第17位。这些数据也充分说明，建立“金字塔型”就业结构，容纳年轻的、缺乏工作经验的流动人口的流入，可放缓特大城市的老龄化进程，保障城市社会的发展后劲，同时还能实现社会保障的资金积累，缓解由于老龄化所带来的养老金支付风险。因此，城市就业的“金字塔

型”结构包括产业结构的“金字塔型”结构、要素密集型的“金字塔型”结构和人口年龄结构的“金字塔型”结构，这种稳定的就业结构能不断吸纳劳动力流入，提升特大城市对资源的吸纳能力，并且增强对经济发展的驱动力。

改革城市行政管理层级

特大城市在发展过程中，经济实力不断增强，尤其是北、上、广、深已成为引领和带动我国经济发展的核心城市，逐渐以城市群、都市圈的形式拉动全区域经济的发展，形成体量巨大的经济体。但北京、上海属于直辖市，广州属于省会城市，深圳属于副省级城市，这些特大城市的行政层级与周边城市形成了制度、政策和财政上的人为分割，尽管市场力量使区域间的经济联系不断增强，但行政层级限制了劳动力的流动和产业的互动。

一是调整行政区划。为提高行政效率，有效将国家政策转化为地方措施，可考虑在特大城市发展到一定程度时，设立小省、增设直辖市和建立大区协调机制，理顺特大城市与中央和所处地区的关系，尤其重视财政体制改革，实现财权事权相统一，以实现中央对特大城市的有效管理，进一步提升特大城市的管理能力和辐射带动力。扁平化管理体制相对于垂直型管理体制具备更高的协调性，能有效杜绝由于行政层级过多导致的部门间、层级间及区域间的权责不清、互相推诿、政策信息传递失真等问题，针对我国特大城市发展的不同阶段和与所在省份及周边城市间的经济社会关系，进行差异化的行政区划调整，逐步增强中央与特大城市间的联系，实现向扁平式的行政体制转变。

二是改革条块分割、资源分级配置的行政体制。特大城市在不断发展的过程中，要求通过调整财政体制，改变由于现有行政体制的制约造成的资源配置不合理和人为的区域条块化隔离问题。特大城市对周边的城市具有强大的辐射带动力，如上海对长三角地区城市的辐射力、北京

对京津冀的辐射力，以及深圳对珠三角的辐射力，均体现了特大城市对周边地区的强大影响力，但这种影响力也存在差异：上海对长三角具有明显的外溢效应，北京则反映出显著的虹吸效应，均超越省际，与周边城市形成了经济圈；而深圳由于强大的经济、科技实力，与省内城市也形成紧密的经济圈。特大城市与经济圈的发展要求实现区域一体化，核心是基本公共服务的均等化，要实现这一目标，需要重点解决的即是现有行政体制下形成的条块分割、资源按分级配置的问题。

按常住人口配置资源

人口是城市发展的源泉，我国城市长期以来以户籍人口规模配置公共服务、规划城市发展空间和基础配套设施。特大城市对劳动力具备强大的吸引力，大量非户籍人口长期生活、工作在城市里，促进经济发展的同时，也对城市的管理提出了严峻的挑战。为满足特大城市的实际发展需求，提高城市管理的效率，应以城市的常住人口规模、结构和分布对公共服务、基础设施等资源进行配置，实现特大城市经济社会的协调发展。

一是建立以常住人口为基准的统计体系。为实现按常住人口配置资源，首先要实现对常住人口的有效统计，要求人力资源和社会保障部门及街道、社区等提高对常住人口的服务能力，准确统计常住人口的规模和特征。在此基础上，建立以常住人口为基准的统计体系，准确衡量城市在提供住房、教育、交通、医疗卫生等方面的能力，为正确考量地方政府提供基本公共服务的能力奠定基础。

二是人户分离，按常住人口配置公共资源。直面人户分离现实，厘清流动人口中常住人口的比重，以常住人口提供社会医疗、养老保险，配置教育、交通、医疗等基础设施，保证社会的公平，以增强政府公共服务的弹性。特大城市吸引了大量劳动力的流入，但由于现有城市管理模式对特大城市人口进行严格限制和管理，在这些城市中存在大量的非

户籍人口，在提供产业发展生力军的同时，也要求城市为其提供合理的基本公共服务。但我国的户口登记条例规定：（1）户口登记以户为单位；（2）公民应在经常居住地登记为常住人口；（3）一个公民只能在一个地方登记常住户口。随着劳动力向特大城市不断集聚，人户分离现象急剧增多，大量劳动力以流动人口的形式存在，这既影响了普查数据的质量，也无法使城市实现有效管理。

第四篇 坚持双向开放，推动国内国际双循环

通过对外开放，我国不仅解决了在改革之初面临的“外汇缺口、储蓄缺口”窘境，也积极地带动了我国对外贸易的快速发展和地位的提升，推动了我国企业管理理念、市场营销以及激励机制的改革和产业技术水平的提升，对我国经济发展和社会发展做出了重大贡献。新时代，面对百年未有之大变局，我国应积极推动国际国内双循环，更加积极主动地坚持双向开放。

第九章 扩大对外开放，营造优良营商环境

对外开放既是我国的基本国策，又是构建开放型经济新体制的重要内容。目前，我国已经步入“引进来”与“走出去”并重的重要发展阶段，并成为重要的资本净输出国，我们应进一步扩大对外开放水平，实施“对等开放”战略，树立“不求所有，但求所在；不求拥有，但求合作”的新理念。根据我国加入WTO的承诺，参照国际通行规则和惯例，修订有关法律法规体系，提高涉外经济法律法规和政策的统一性和透明度，为外商投资企业及其经营提供法律保障，进而营造更加优良的营商环境。

中国利用外资的发展前景与面临形势

目前，我国利用外资存量占GDP比重较主要发达国家和地区仍有较大差距，这与我国在世界上的经济地位和贸易地位严重不符。此外，我国中西部地区利用外资的潜力空间巨大，我国利用外资并购的规模仍有待提升，展望未来，我国仍将长期是跨国投资的热土。然而，与此同时，发达经济体税收和产业政策调整，周边发展中经济体大幅减税让利、着力招商引资均对我国利用外资规模带来了一定挑战。但是中国在高技术制造领域较发达国家始终存在较大差距，随着我国步入“引进来”与“走出去”并重的发展阶段，我国应合理审视当前利用外资的政策和制度，应对“对等开放”等新一轮国际投资贸易规则新形势。

发展前景

我国仍将长期是跨国投资的热土

过去10年，我国成功应对了国内外各种危机和冲击，经济保持了持续快速稳定增长，市场空间巨大，一直是跨国投资的热土。在过去十几年的联合国世界投资展望调查中，中国是最吸引跨国资本的投资目的地之一。根据联合国贸发会议对全球跨国企业高管层调查结果，2017—2019年，全球跨国企业最佳投资目的地排名中，中国继续稳居全球第二，发展中国家第一，继续成为全球最佳外商投资目的地。

中国吸收（外国直接投资）仍有较大的改善空间

过去十几年，我国一直是利用外资经济体、利用外资规模最大的发展中经济体。然而，中国吸收FDI与世界主要经济体仍有很大差距，仍有发展空间。根据《2017年世界投资报告》，到2016年底，中国内地利用外资存量为1.35万亿美元，不仅远低于美国的6.39万亿美元，而且也低于中国香港的1.59万亿美元，与第二大经济体位置不相符合。2005—2016年，中国吸收FDI存量占GDP比重一直维持在10%左右，而美国、英国、德国等发达国家利用FDI存量占GDP比重均超过20%，其中英国接近50%的水平。

按照国际货币基金组织国际投资头寸表，2016年底，我国对外负债4.67万亿美元，仅列全球第九。其中直接投资负债2.87万亿美元，占61.5%；证券投资负债0.81万亿美元，占17.3%。

我国中西部地区利用外资空间巨大

我国利用外资主要集中在东部沿海地区，中西部利用外资存在巨大缺口。据商务部数据，东部地区（包括辽宁）实际使用外资占到80%以上，中部地区（包括黑龙江和吉林）实际使用外资不到8%，西部地区实际使用外资不到6.5%。近年来，随着东部地区产业结构升级和要素成本等的上涨，一部分外资企业向中西部转移，另一部分外资企业则向东

南亚和周边其他国家转移。随着“一带一路”建设和“长江经济带”战略的推进，中西部地区开放水平和利用外资环境将会有明显改善，为外资进入创造更好的条件。

我国利用外资并购的规模仍有待提升

并购是跨国投资和资本流动的重要形式，在发达经济体利用外资和对外投资中占有很大的比重。2016年，中国企业参与并购交易金额1353.3亿美元，直接投资865亿美元，占我国对外投资额的44.1%，而我国利用外资中并购占比仅为15%左右。

联合国贸发会议统计，以并购方式流入美国的FDI占美国利用外资比重一直在40%以上；而流入我国的FDI主要以“绿地”方式为主，以并购方式流入的FDI占比除个别年份外基本上在15%以下。

面临形势

发达经济体税收和产业政策调整，削弱我国吸引外资的比较优势

特朗普税改方案于2017年12月落地，大幅提升了美国吸引外资的竞争优势，削弱了我国对外资的吸引力。世界银行统计报告，2017年，所有国家和地区平均总税率为40.5%，日本总税率为47.4%，美国总税率为18.5%，而中国尽管总税率有所降低（由68.2%降至67.3%），但仍旧远高于世界平均水平。

对制造业企业整体而言，中国企业的综合税率总体也一直高于美国企业。以销售收入为基的税收比显示，格力电器综合税率达2.96%，高于通用电气的1.19%；福耀玻璃综合税率为3.60%，高于康宁公司的1.69%；上汽集团综合税率为1.15%，高于通用汽车的0.15%。中国制造业企业的税负总体高于美国制造业企业，企业的税负与赢利情况息息相

关。但是，虽然美国制造业公司的销售收入较中国公司超出较多，但净利润率却低于中国企业，格力电器超出通用电气2.23%，福耀玻璃超出康宁公司4.51%，上汽集团超出通用汽车3.44%。

以净利润为基得到的税收比显示，中国制造业税负仍显著高于美国。格力电器的税率达23.60%，高于通用电气的11.59%，福耀玻璃的综合税率为18.72%，高于康宁公司的11.49%，上汽集团为19.24%，高于通用汽车的5.79%。相比美国企业，中国制造业企业在内部管理、成本控制等方面都存在差距，这在一定程度上对净利润产生影响，因此在数据上扩大了税负差距。

周边国家大幅减税让利，着力招商引资，承接产业转移势头迅猛

同发达经济体国家相同，世界银行的统计数据显示，中国企业所缴纳的总税率与东南亚、南亚国家九大样本国家相比仍旧最高，近5年总税率在65%以上。近年来，东南亚与南亚国家大部分税率下降，招商引资力度加强，中国部分传统优势产业向东南亚转移明显。

从FDI占GDP比重来看，马来西亚、柬埔寨、菲律宾FDI占GDP比重不断提高；而中国近年来FDI占GDP比重呈持续下降趋势。FDI占比的变化也体现了中国与东南亚和南亚国家之间可能存在一定替代关系，周边国家低廉的税收成本以及吸引外资的优惠政策极有可能减少外资流入中国的比例。

中国高技术制造领域、生产生活服务领域较世界高水平企业仍有较大差距

根据全球49个领域的跨国公司排名分析，目前，中国国际竞争力较强的企业主要集中于房地产业（10家企业进入世界前20）、建筑业（6家企业进入世界前20）、银行业（国有四大行进入世界前20）、保险业（5家保险公司进入世界前20）和旅行社（5家企业进入世界前20）等行

业。对消费升级非常重要的生活产品、娱乐和家庭服务、商业服务、健康医疗、汽车航空等领域，中国都没有能挤进世界前列的大公司，消费者需求强烈的主要品牌仍然是欧、美、日品牌。在科技水平较高的制造业领域，除了前20完全没有入榜的能源、化工、汽车、航空、健康设备行业，在机械制造、生物制药领域、电信行业、软件和数据服务业，分别都只有一家企业进入世界前20；在计算机和电子制造业，只有联想集团和联想控股公司上榜；轻工业中只有家电一个行业有4家企业上榜，具有优势。虽然近年来中国科技产业发展迅猛，但从全球市场份额的角度观察，中国在许多名义上的竞争优势领域，仍存在较大的发展局限性，中国仍然需要积极地与国际上技术、管理水平发达的企业开展合作，进一步提升产业竞争力水平。

对等开放原则对中国扩大开放、吸引外资提出了更高要求

近年来，随着国际经济形势的变化，外商投资企业提出中国的投资环境不再像以前那么友好，甚至投资环境在恶化等诸多言论。而随着中国国际竞争力的提升，以及企业对外投资规模的扩张和对外投资领域向纵深发展，2018年以来，“对等开放”成为美国等发达国家与中国开展贸易谈判的重要内容。

根据对欧美在华商会发布的《欧盟企业在中国建议书2017/2018》、《2018美国企业在中国》和《2018中国营商环境白皮书》研究梳理，目前，欧美在华投资企业主要认为中国在市场准入、知识产权、服务业开放等领域仍存在较大障碍。

新形势下扩大开放、提升利用外资质量水平的发展路径

当前，世界正处于大发展、大变革、大调整时期，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，对外开放面临的国内外形势正在发生深刻复杂的变化。我们应继续以外资为纽带，继

续沿着对外开放的方向，不要脱离全球价值链关起门来自己搞，不能够抛开来之不易的在全球价值链中的重要地位另起炉灶去搞转型升级，而是继续利用外资深度融入全球产业链分工，提高中国在全球产业价值链中的地位，提升中国产业的增值率水平。然而，实现“对等开放”不可能一蹴而就。我们要清醒地认识到，当前发达经济体积极推动税收和产业政策调整，周边发展中经济体大幅减税让利、着力招商引资，中美贸易争端上升到“对等开放”等核心诉求的施压，对我国扩大开放、提升利用外资质量水平带来了前所未有的挑战。

现阶段，要根据国际发展环境和国内发展需求，明确发展目标和路径。短期来看，中国应积极按照WTO规则，以自由贸易试验区、自由贸易港和国家级经开区为试点，积极履行和落实相应开放措施，实行高水平投资自由化便利化政策，营造更加公平透明便利、更有吸引力的投资环境。保持我国全球外商投资主要目的地地位，进一步促进外商投资稳定增长，实现以高水平开放推动经济高质量发展。长期来看，对标国际高水平投资便利化水平，营造更高水平的投资营商环境，争取在全球营商环境排名进入全球前30。

积极推动对等开放，完善开放制度建设

在全球对贸易保护主义的担忧日益加剧之际的新形势下，结合当前中国步入“引进来”与“走出去”并重的发展阶段，为有效应对当前利用外资面临的新挑战，中国应积极通过完善涉外法律法规，大力改善投资环境，积极推动对等开放，以保护其合法权益。推动将外资企业纳入法制管理的轨道，重点在知识产权保护、市场准入机制、产业政策、立法与执法的透明度及法律法规架构等方面，建立统一规范公平的内外资对等开放制度，并以此进一步提高我国利用外资的质量和水平。

加强开放型平台建设，积极复制推广经验

以自由贸易港、自贸试验区和国家级经开区为重点，参照国际通行规则和惯例，先行先试“对等开放”制度，在时机成熟的条件下尽快实现复制推广。

一是建设新时代中国特色自由贸易港。充分借鉴国际经验，高起点、高标准建设中国特色自由贸易港。明确自由贸易港境内关外的基本属性，区港一体，一线放开，二线管住，推动物流、资金流、信息流、商流自由流动；建立健全自由贸易港建设、运营、管理等方面的政策法规体系，完善税收、投资便利、外汇管理等方面的制度安排；实行最开放的政策，进一步缩小甚至取消外资准入的负面清单目录，降低外资股权限制，大力发展离岸高端产业集群；优选自贸港试点区域，建设集海港、空港、铁路、公路于一体的自贸港区平台。

二是赋予自贸试验区更大的改革自主权，探索高质量开放路径。借鉴跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）、服务贸易协定（TISA）、中美双边投资协定（BIT）等，率先建立与新一轮国际经贸规则相衔接的现代服务业法规体系，科学编制自贸试验区立法规划及立法计划。积极争取中央立法或授权，充分利用好特区立法权，制定自贸片区的基本法和产业可持续发展的特色法，率先建立与国际投资贸易通行规则相衔接的商事制度，构建从中央到地方，涵盖基础性立法、发展性立法、配套性立法的高标准立法体系。研究借鉴发达国家制定负面清单的设计方向，进一步放宽对外资市场的准入限制，扩大服务业市场开放，完善负面清单的形式和内容，逐步形成与国际接轨的短清单模式。

三是促进国家级经开区建设现代产业体系，实现高质量发展。统一内外资法律法规，放宽国家级经开区投资准入。逐步取消在航空航天、机械设备、环保、汽车及零配件制造、公用事业、初级能源和其他商品领域的关于外商投资者的资质要求、股比限制、经营范围等准入限制措

施，为进一步扩大开放探索新途径，积累新经验。积极对标上海自贸试验区等高标准投资便利化营商环境，积极推进现代服务业的投资准入体制改革，支持国家级经开区在金融、教育、文化等服务业领域有序开放，放开建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制。坚持把发展经济着力点放在实体经济上，加快制造强国建设，鼓励外资企业深度参与“中国制造2025”实施，试点建设外资参与“中国制造2025”试验区。

树立引进外资新理念，提升自主创新能力

我国依然需要引进国外的先进技术、设备，乃至在国内先进而在国际可能并不先进的技术，然后进行消化、吸收、研发、创新。

一是对外资核心技术、关键技术需要新的理念。首先，不求所有，但求所在；不求拥有，但求合作。其次，先求学习运用，后求研发创新。让外资把最先进的乃至核心的技术、设备运到家门口来生产、使用，要通过生产许可，生产出先进的设备，解决中国的环境污染治理和排放问题，以及节能降耗问题。在生产、运用、学习、研究的基础上，再考虑如何开发研究、创新设计。这些企业越多，国内培养的工程师、技术人员就越多，以后自主创新的可能性越大。不应该指望外商投资企业将核心技术、关键技术转让给我们，或者进行所谓的市场换技术，应更多地靠新的途径掌握核心技术、关键技术。

二是加大对外商投资企业知识产权的保护，鼓励其转让、合作。中国与主要发达国家的技术水平差距，不仅是技术本身，也在于对知识产权保护和重视不够的差距，在于创新思维方法的差距。我们对技术发展变化的历史掌握不够，因此对创新和变革知其然不知其所以然，跟跑多，领跑少，只有注重知识产权保护，尤其是知识的积累和运用，才能有自己的真正创新和自主创新。要加强对国际和外资知识产权的保护，

制定《外商投资知识产权保护管理法（条例）》，对知识产权的合作、引进、转让、付费标准、不同技术的保护年限、适用范围和产品等进行具体规范，对知识产权侵权的形式、赔偿标准以及定性做出具体规定，未经许可的运用，侵犯、窃取知识产权等，要上升到刑事犯罪，高额赔偿。对知识产权提前结束后保护时限转让、授权、扩散、普及使用等行为予以鼓励和税收优惠、财政补贴等。

持续推进服务业开放，提升投资自由化水平

一是持续推进服务业开放，大幅放宽市场准入条件。放宽银行、证券、保险行业外资股比限制，加快保险行业开放进程，放宽外资金融机构设立限制，扩大外资金融机构在华业务范围，拓宽中外金融市场合作领域。取消或放宽交通运输、商贸物流、专业服务、影视文化、电信、旅游等领域的外资准入限制。

二是加快推进以服务贸易为重点的国内自贸区转型。把服务贸易开放先行先试作为国内自贸区建设的当务之急。建议尽快研究推出相关的行动方案，推进自贸区以服务贸易为重点的开放转型进程，大幅缩减负面清单。

三是放开服务业市场价格。尽快放开竞争性领域服务价格；对自然垄断环节的服务业，仍实行政府定价；对竞争性环节的服务业，政府全面放开价格控制，引入竞争机制，实行企业自主定价；对基本公共服务领域，政府仍保留定价权以保障公益性，对非基本公共服务领域，全面放开价格管制。

赋予自贸试验区更大的改革自主权，推进制度创新

明确自贸试验区下一步改革赋权与制度创新的总纲与总牵引，聚焦

重点领域，试点下放部分国家权限，鼓励支持地方自主改革创新，同步建立保障改革赋权与制度创新的体制机制。

总体发展思路

按照引领我国融入更高层次的全球开放体系的发展愿景，以更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区为目标，遵循“激励包容+适度放权+分头试验”基本方法，通过激励包容机制，充分调动地方的改革创新积极性，通过中央适度放权，显著提高地方的改革创新自主性，开展分头探索试验，尽快形成早期收获并推广复制，面向自贸试验区“全域”，面向经济产业主战场，面向国际高水平经贸规则，选取有实际市场需求、有自主承接条件的自贸试验区，聚焦投资自由便利、贸易自由便利、信息安全有序、资金自由便利、现代产业体系等五大领域，探索开展若干试点，建立健全“负面清单+综合授权+全流程化管理+综合评价”模式，配套建立自贸试验区改革赋权与制度创新的体制机制，上下联动、清单式、流程化、年度化开展自贸试验区改革创新行动。

一是通过激励包容机制，充分调动地方的改革创新积极性。激励地方自贸试验区管委会、干部的改革创新积极性。强化自贸试验区“功能区”属性与定位，优先保障各自贸试验区管委会的经济发展职能与相关收益。针对自贸试验区基层工作的特点和难点，推动职能下沉、人员力量下沉，建立与一线、基层改革实际需要相匹配的组织架构、权责体系。在选人用人上坚持看改革、讲创新、重担当的鲜明导向，激励自贸试验区一线党员干部增强干事创业的精气神，为自贸试验区真抓实干者鼓劲，为改革创新者撑腰，把那些想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀干部选拔到自贸试验区各级领导班子中来，对改革创新工作做出突出贡献的，应当作为其晋升职务、级别的重要依据。更为重要的是，营造容忍失败的改革创新氛围，允许试错、失败，凡是不在自贸试验区改革创新负面清单或事前中央有底线划定的改革举措，只要向中央备案过

的方案，在先行先试的情况下，不追究改革失败者的责任。

二是通过中央适度放权，显著提高地方的改革创新自主性。贯彻落实党的十九大报告提出的“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”部署，在国际经贸新形势和开放新格局中深刻把握地方“自主权”的重要性及对中央改革创新“大棋局”的支撑性，需要中央先定调子、划底线的，要按照统一部署及时给地方自贸试验区交底，需要地方先探路子、创造经验的，中央要及时给地方赋权。引导各自贸试验区积极提出对国家部委的权限诉求，在中央层面协调下放具有先行先试意义的“一揽子”权限，切实推动实现我国自贸试验区“大胆闯、大胆试、自主改”。

三是通过分头探索试验，尽快形成早期收获并推广复制。中央制定自贸试验区改革创新总纲领，鼓励和允许不同地方自贸试验区结合自身基础条件与实际需求，集思广益，八仙过海，各显神通，进行差别化探索。遵循“点—线—面”改革创新逻辑与时序，支持个别地方自贸试验区率先在“小点”上先行先试，让地方做实际工作的一线人员“出点子”“谋发展”，推动一批“早期收获”，进而吸引更多的自贸试验区加入“条线化”改革创新，力争在“面上”推广复制（见图9-1）。

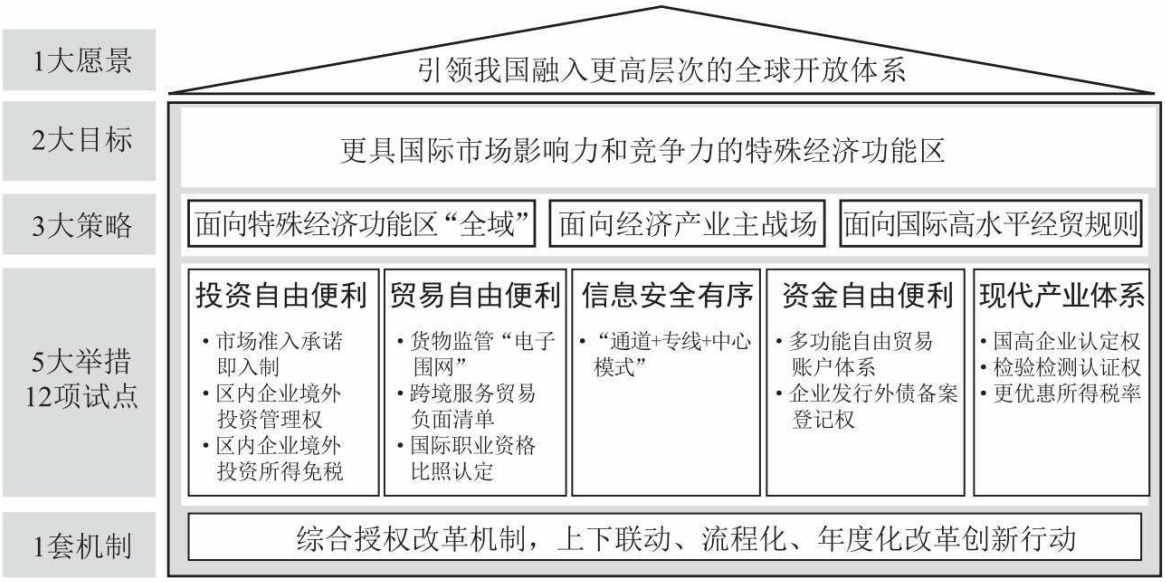


图9-1 自贸试验区改革创新总体思路

五大领域方向

一是投资自由便利。引导并支持各自贸试验区对外商投资扩大“准入”，优化“准营”，建立健全对外商投资服务与管理的事中事后监管机制，进一步激发各类市场主体的活力。首先，进一步放宽准入。在现行“全国版”市场准入及“自贸试验区版”外资准入负面清单基础上，支持各自贸试验区根据自身条件制定相适应的市场准入和外资准入负面清单，推动出台更短、禁止类目更少、限制举措更与国际接轨的“自贸试验区版”外商投资负面清单。其次，实行更加便捷的行政许可制度。复制借鉴海南自贸港政策，在沿海先进自贸（片）区内推动企业开办制度从审批、备案制向告知承诺、承诺即入制转变，对于具有强制性标准的领域，建立“标准制+承诺制”的投资制度。再次，建立完善的事中事后监管机制。充分利用信息管理服务平台、信用分级分类管理、主动披露机制等方式，创新监管互动机制，推动建立地方“信息+信用+沙盒+披露”的事中事后监管机制，在创造稳定、透明和可预期的投资环境的同时，有效防范各类投资风险（见图9-2）。

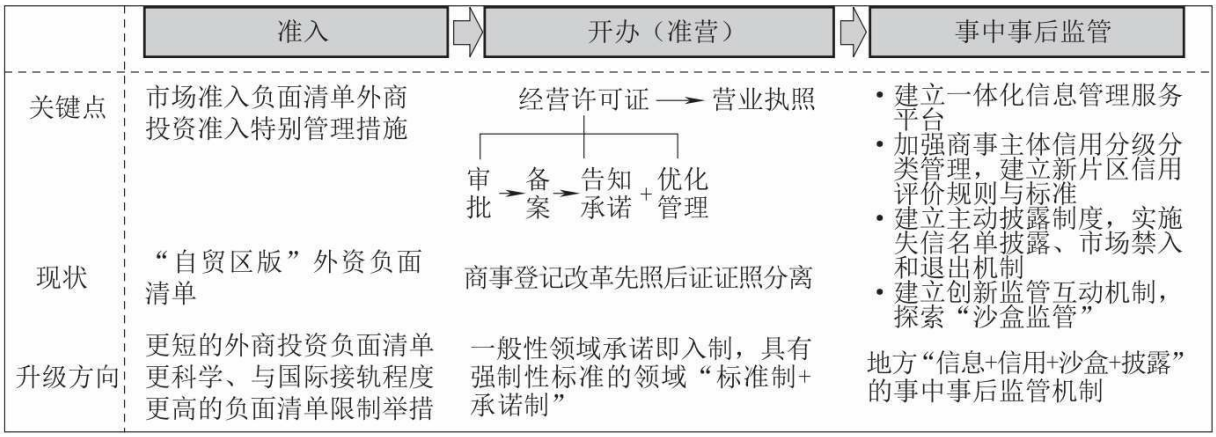


图9-2 投资自由便利制度创新框架设计

二是贸易自由便利。坚持货物贸易与服务贸易并举发展。依托海关特殊监管区，探索更加便利的货物监管方式，推动海关特殊监管区与自由贸易试验区“无网联动”。鼓励支持沿海先进自贸试验区率先探索服务贸易发展路径。第一，支持各自贸试验区内的海关特殊监管区有序借鉴上海洋山特殊综合保税区、海南洋浦保税港区货物贸易监管政策。建立、运行一体化信息管理服务平台，打造全面风险管理和重点领域监管结合的风险防控体系，实现信用监管、无感监管。第二，支持各自贸试验区根据地方发展特色与优势，自主探索跨境服务贸易发展，尽快形成“自贸试验区版”跨境服务贸易清单。[1] 参照WTO《服务部门分类列表》，界定服务贸易开放范围；探索更大程度的实质性开放；对限制性领域明确开放时间（例如，投资负面清单对外资投资金融业股比限制逐步放开的时间安排）。第三，聚焦服务贸易的自然人流动形式，探索外籍人士在自贸试验区内更加自由便利的出入境、就业许可、居留及移民政策（见图9-3）。在临时出入境方面，以对等开放为前提探索更便利的商务人员临时出入境政策；在就业许可方面，降低国际人才的就业门槛，为信用较好的企业雇用外籍劳工提供延长工作许可年限、绿色通道办理等便利政策。

	临时出入境	就业许可	永久居留/技术移民
国内一般规定	部分航空口岸实施72/144小时过境免签政策，时间短，主要面向游客而非商务人员	• 对外国人就业有行业、部分职位的限制； • 要求同类专业技能和相应的工作经历 • 对申请工作许可有明确的流程指引，就业证实行年检制 • 非外资企业雇用外籍员工须行业主管部门审批	对于外国人申请永久居留及国籍的条件较为严格
CPTPP规定	各国列明其对商务人员临时入境所做的承诺，具体说明为每一类商务人员规定的条件和限制，包括停留时间，例如，加拿大承诺为参与会议和磋商、研发设计、生产制造、营销、销售、分销、售后服务、一般服务的商务旅客提供为期不超过6个月的临时出入境签证		
自贸区（港）实践	上海临港：为到新片区内从事商务、交流、访问等经贸活动的外国人提供更加便利的签证和停居留政策措施。 海南自贸港：实行更加便利的出入境管理政策，逐步扩大免签入境的事由和国家	上海临港：放宽现代服务业高端人才从业限制，建立外国人在新片区内工作许可制度和人才签证制度，建立境外人才工作和创业绿色通道	• 上海临港：赋予新片区管理机构人才引进重点机构推荐权、新片区特殊人才直接申报权、国内人才引进直接落户和留学回国人员落户审批权 • 前海：支持自贸片区开展技术移民试点，建立和完善人才市场测试、积分评估等技术移民制度
自贸区升级方向	以对等开放为前提，探索更便利的商务人员临时出入境政策	为区内企业提供更便利的外籍劳工就业许可办理，包括信用企业“告知承诺”、高端人才绿色通道、延长工作许可年限；减少区内外籍劳工的就业条件，例如，可扩大招收外籍应届毕业生	开展永久居留和技术移民等制度试点

图9-3 自然人流动改革创新框架设计

三是数据安全有序。支持有条件、有需求的各自贸（片）区开展电信基础设施建设，进一步放宽电信业务经营准入，在确保数据流动安全

可控的前提下，扩大数据领域开放，实现自贸试验区数据安全有序流动（见图9-4）。首先，完善电信基础设施建设。复制借鉴海南自贸港政策，依托沿海自贸（片）区，建设国际海底光缆及登陆点，便捷自贸（片）区与国际通信出入口局的连接，通过建设国际互联网数据专用通道，实现自贸试验区与国际互联网的连接。为经济产业外向度较高的自贸（片）区开设国内互联网虚拟专用网（IP-VPN）、内容分发网络（CDN）和互联网数据中心（IDC）。其次，进一步降低电信业务经营准入。进一步开放增值电信业务（一类），逐步取消外资股比限制，安全有序开放基础电信业务（二类）。复制借鉴海南自贸港政策，允许有条件的自贸（片）区，且实体注册、服务设施在该自贸（片）区内的企业，面向区内及国际开展在线数据处理与交易处理等业务，并在安全可控的前提下逐步面向区域或全国开展业务。在国家数据跨境传输安全管理制度框架下，在自贸（片）区内探索开展“两头在外”的电子数据交换（EDI）业务。

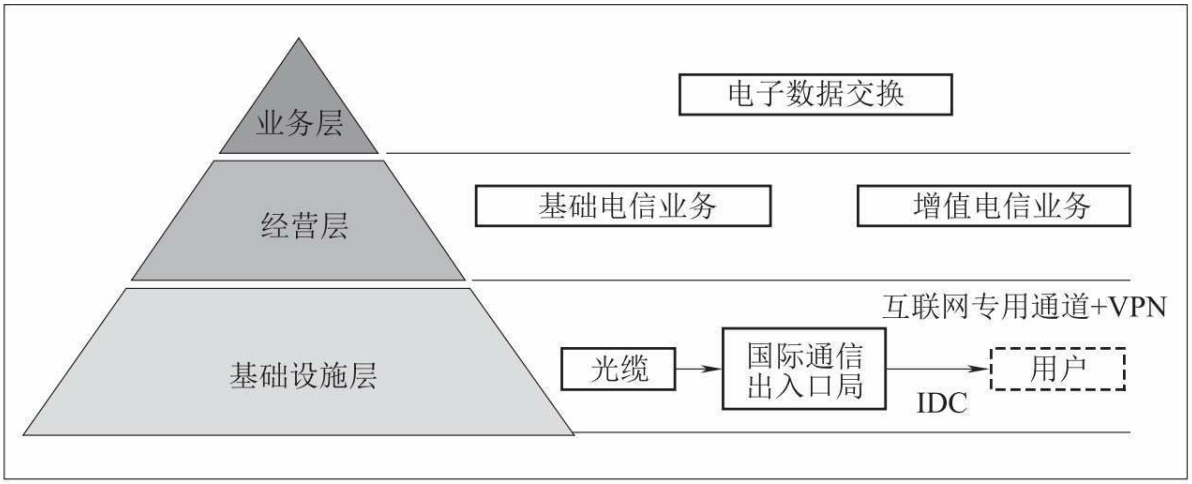


图9-4 数据安全有序流动改革创新框架设计

四是资金自由便利。坚持金融服务实体经济，在风险可控的前提下，引导并支持各自贸试验区开展金融自由化、利率市场化、人民币国

际化措施，有序推动跨境资金自由便利流动（见图9-5）。第一，进一步推动金融业开放。在上海自贸试验区、前海蛇口自贸片区等金融业集聚区内，支持符合条件的金融机构开展跨境证券投资、跨境保险资产管理等业务，先行先试金融业对外开放措施，积极落实放宽金融机构外资持股比例、拓宽外资金融机构业务经营范围等措施，支持符合条件的境外投资者依法设立各类金融机构，建立健全准入前国民待遇加负面列表管理模式，保障中外资金融机构依法平等经营。第二，探索推动资本项目开放。在上海、广东、天津、福建等自贸试验区自由贸易账户前期试点基础上，加快拓展自由贸易账户功能，研究开展自由贸易账户本外币一体化功能试点，按照服务实体、风险可控、分步推进的原则，探索开展自贸试验区内资本自由流入流出和自由兑换。建立自贸试验区跨境资本流动宏观审慎管理体系，加强对重大风险的识别和系统性金融风险的防范。第三，稳步推进金融改革。以自由贸易账户下本外币一体化功能和上海外汇交易中心等金融交易市场为抓手，连接自贸试验区金融市场与国际金融市场，逐步推进利率市场化改革，完善人民币汇率形成机制。拓宽多种形式的产业融资渠道，放宽外资企业资本金使用范围。创新科技金融政策、产品和工具。

	金融业开放	资本项目开放	金融改革
关键点	银行、保险、证券等行业准入负面清单	跨境交易及相应的兑换服务	利率市场化改革，人民币汇率形成机制
现状	以上海、前海为试点，开展金融业外资准入先行先试	汇兑便利化	汇率市场化探索
升级方向	建立健全金融业准入前国民待遇加负面列表管理模式	建立健全宏观审慎管理框架	以自由贸易账户和金融交易市场为抓手，逐步推进利率市场化改革和完善人民币汇率形成机制

图9-5 跨境资金自由便利流动改革创新框架设计

五是现代产业体系。聚焦战略性新兴产业与高新技术产业，锚定企业主体（国家高新技术企业）、全产业链、产业配套服务、企业及人才税收，复制推广浙江自贸试验区油气全产业链、海南博鳌乐城生物医药制度创新实践经验，引导并支持包含高新区的自贸试验区开展服务特色产业的系统集成改革创新，打造自贸试验区在“产业链条生态—产业结构生态—产业环境生态”的构建能力。首先，选取高新区与自由贸易试验区重叠的片区，试点开展面向高新技术产业的开放性政策。营造优质创新生态，聚集国际高端科创要素，探索“自由贸易+科技创新”的发展道路，服务我国前沿高新技术产业核心环节突破。其次，选取有战略性新兴产业基础的自贸试验区开展试点。围绕新一代信息技术、高端装备、新材料、生物医药、新能源和节能环保、数字创意等战略性新兴产业，试点开展鼓励人才和企业集聚、要素自由流动的开放政策。

改革创新机制

一是建立自主改革负面清单。建立自主改革负面清单机制。在系统摸清地方自主改革诉求或事项的基础上，充分利用国务院自由贸易试验区工作部际联席会议机制，建立自贸试验区自主改革负面清单制，例如，禁止近期地方自主开放基础电信业务（一类）、限制地方自主开展货币自由兑换等，把控涉及国家安全的敏感领域，防范改革的系统性风险。除负面清单外，原则上允许地方自主探索，涉及事权相关部委必须全力支持，事关重大或涉及部委权限较多的改革事项由党中央、国务院领导。负面清单按年更新，禁止或限制数量原则上只减不增。

二是建立综合授权改革机制（见图9-6）。复制借鉴深圳建设中国特色社会主义先行示范区、浙江自贸试验区油气全产业链综合授权改革实践经验，[2] 建立中央深改组领导下的自贸试验区综合授权改革机制。建议在中央全面深化改革委员会下设自贸试验区（自由贸易港）改革赋权与制度创新专责小组，与国务院自由贸易试验区工作部际联席会

议联动，主要负责审核批复清单式上报的授权申请，指导督促改革授权工作。具体的改革赋权与制度创新工作由商务部统筹协调，建议在商务部下设改革赋权与制度创新工作办公室，指导地方改革授权诉求上报，并负责备案、部分审批与授权协调工作。年度改革事项的策划与实施由各自贸试验（片）区管委会具体操作，建议各自贸试验（片）区管委会下设改革赋权与制度创新领导及工作小组，系统策划、上报、实施年度改革事项。

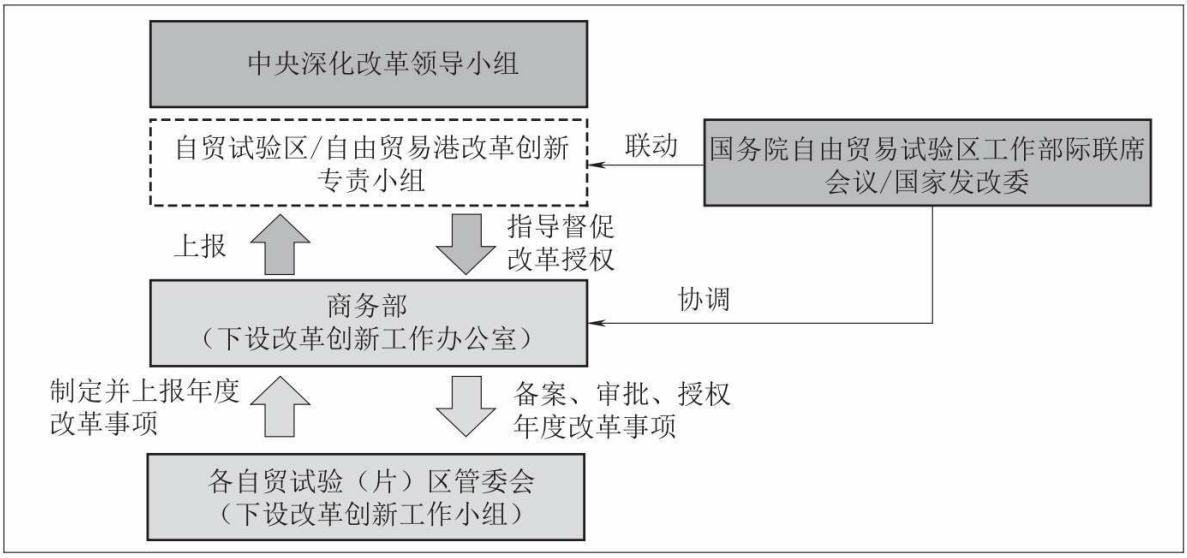


图9-6 自贸试验区综合授权改革体制机制示意

三是建立一套改革创新流程（见图9-7）。建立一套上下联动、按年运行的改革创新流程。参考深圳经济特区改革创新实践，制定一套自贸试验区改革赋权与制度创新标准流程，上下联动，按年运行。建议改革赋权与制度创新标准主要流程包括但不限于建议提出、计划及方案制定、组织实施、效果评估4个环节。其中，在建议提出环节，由各自贸试验（片）区管委会自主进行筛选立项、评议、备案、上报工作，形成综合授权改革的年度清单；在计划及方案制定环节，由各自贸试验（片）区管委会针对具有可行性的具体综合授权改革诉求编制计划及方案，并广泛征求各方意见，最终交由商务部备案；计划及方案获批后即

进入组织实施阶段，重大改革创新项目由商务部统筹协调实施，一般改革项目由地方政府或各自贸试验区管委会牵头实施；委托第三方开展专业评估按年组织实施的效果评估，形成《国家自贸试验区改革创新白皮书》，并向社会公开评估结果，对效果较好的改革事项及时予以表彰奖励与经验推广。此外，鼓励支持各自贸试验区研究编制《改革创新工作中长期规划》《年度计划》等相关报告。

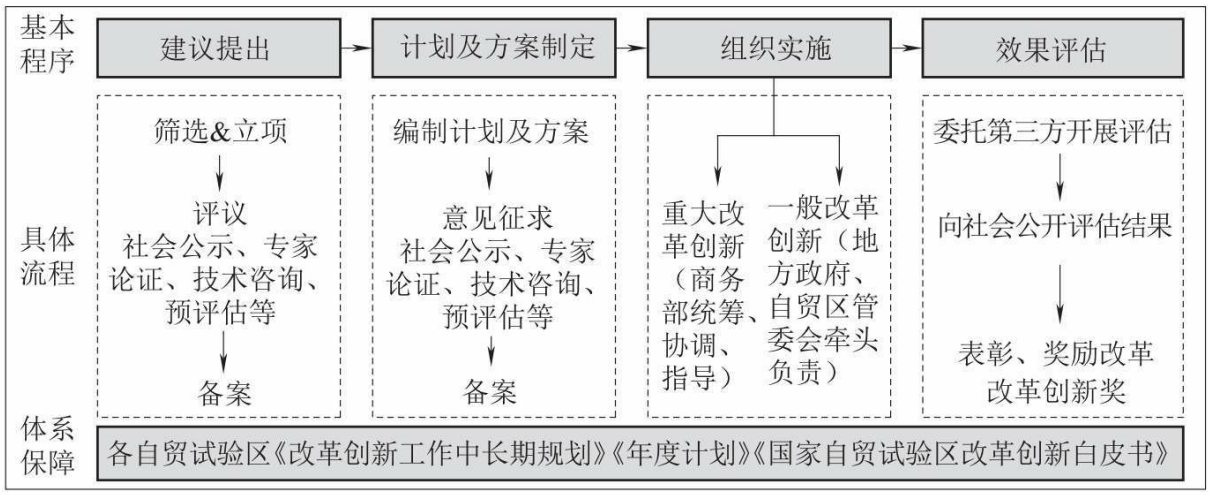


图9-7 自贸试验区改革创新流程示意

各自贸试验（片）区自主上报改革授权诉求清单，细化改革创新任务表与时间图。综合授权改革建议采取清单式申请，各自贸试验（片）区填写改革创新任务表上报商务部，任务表应明确试点名称、需求来源分析、创新性分析、具体内容、预期效益、风险防控机制、保障措施等内容，并制订清晰的推进时间计划（见表9-1）。

表9-1 自贸试验（片）区改革创新任务表示意

改革创新任务表	
名称	
需求来源分析	
创新性分析	
具体内容	
预期效益	
风险防控机制	
保障措施	
时间进度安排	

四是建立改革创新评价体系。制定科学合理的改革创新评价体系，实现对改革创新探索的动态追踪与有效评估。改革创新评价体系从针对性、创新性、实效性三方面评估各自贸试验区改革创新工作。针对性评估主要考察改革事项与中央重大改革方向的匹配度、对经济社会发展中现实问题的针对性；创新性评估主要考察改革事项在全国是否属于先行先试、是否契合自贸试验区制度创新要求；实效性评估主要考察改革事项在经济社会效益、示范带动推广、形成制度成果三方面的实效（见表9-2）。

表9-2 自贸试验区改革创新评价体系示意

评估指标	评估内容	改革创新目标
针对性	与中央重大改革方向的匹配度	紧扣党中央、国务院重大改革部署
	对经济社会发展中现实问题的针对性	充分体现问题导向、需求导向
创新性	在全国是否属于先行先试	相关改革创新领先全国
	是否契合自贸试验区制度创新要求	符合自贸试验区制度创新框架
实效性	在经济社会效益上的实效	在经济社会发展方面取得显著成效
	在示范带动推广上的实效	相关改革创新举措被推广或采用
	在形成制度成果上的实效	建立法规、规章或制度

[1] “自贸试验区版”跨境服务贸易负面清单的制定原则：一是集成性原则，强调建立开放的规则体系，例如，医疗服务开放涉及对医院投资、药品与器械进口、医师执业、签证、医患关系处理等政策集成；二是竞争中立原则，明确提出对负面清单以外的领域实行内外资一视同仁政策，不对外资设有本地商业存在的限制条件；三是前沿性原则，广泛涉及数字服务贸易等新

兴领域，并关注知识产权、垄断等边境后规则。

[2] 目前，全国综合授权改革探索包括：一是浙江自贸试验区围绕油气产业链综合授权改革机制，实现全产业链条的政策覆盖，该方案由中财办主导、国务院批复；二是深圳围绕建设中国特色社会主义先行示范区实施综合授权改革机制，以清单式批量申请授权，该方案由中央全面深化改革委员会主导；三是上海围绕放管服、政府职能转变角度开展综合授权改革。

第十章 建设开放型世界经济，构建人类命运共同体

对外开放一直是我国秉持的国策之一。新时代，面对波谲云诡的政治、经济大环境，持续深化改革、建设开放型的经济体系，已成为当今热门议题。我国政府顺势而动，以“一带一路”为依托，拓展境内外合作模式。新丝绸之路的创建，不仅为各国注入了新的生机与活力，使世界经济更加开放、包容，还撬动了双循环的另一条动脉，增进了各国间的团结、友爱，进一步加速了人类命运共同体的完善和构建。

“一带一路”是全球化进程的中国方案

全球化是当今时代的基本特征与必然趋势。经济全球化 [1] 是全球化最重要、最务实的构成之一。当前，全球经济深度调整，国际贸易形势严峻复杂，多边贸易体制举步维艰，区域合作不确定性因素增多，主要经济体在经济政策上“逆全球化”倾向越发严重，各国纷纷实施显性或隐性的贸易保护政策和措施。同时，“一带一路”联通亚欧非三大陆，连接太平洋、印度洋与大西洋，包含了老牌欧洲发达国家和新兴发展中经济体，不同国家的经济发展水平和市场发育程度极为不同，众多国家仍需要经济全球化的推动，将成为新一轮经济全球化的主要策源地。

“一带一路”倡议是中国在严峻复杂的国际形势中扛起的全球化大旗，旨在通过经济全球化推动社会全球化，这不仅符合新一轮全球化的内在要求，为新一轮经济全球化增加新兴推动力量，还有助于在“一带一路”沿线培育新一轮经济全球化的增长引擎。

持续推动新一轮经济进程

纵观历史，经济全球化经历了5个发展阶段。

第一阶段为15世纪至18世纪前期的经济全球化萌芽。14—15世纪资本主义开始在欧洲萌芽。同时，1492年哥伦布发现美洲大陆，迪亚士和达伽马等葡萄牙人开辟了抵达亚洲的海上航线，麦哲伦率船队完成了环球航行，“地理大发现”和“东西方航线的开辟”打破了全球各大洲相互封闭的状态，拓展了人类活动的空间，刺激了人类向海外开拓的愿望。为了满足对殖民地的管制、资料的交换，跨大洋的商业、航海业开始在欧洲、美洲、亚洲和非洲之间兴起。这一时期，依靠新大陆发现与航线开辟，经济全球化开始萌芽，全球市场开始形成。

第二阶段是18世纪中期到19世纪中叶的经济全球化启动。18世纪中后期，在工业革命与技术进步的推动下，英国等发达国家建立起工业体系，成为“世界工厂”，并创造出远远超出本国市场所能容纳的大量商品。以英国棉纺工业为例，19世纪中叶英国所生产的棉织品绝大部分销往国外，生产所需的棉花来自印度、巴西、埃及等国家，英国不仅是世界消费品的主要供应者，也是生产资料的采购者、生产设备的供应者。这一时期，依靠机器大工业，经济全球化正式启动，以货物贸易为主的国际分工与世界市场初步形成。

第三阶段为19世纪后半叶至20世纪初的经济全球化加速。随着蒸汽时代向电气时代的发展，出现了钢铁、石化、电器、机械、汽车等为代表的重化工业，生产力不断丰富，新的交通运输工具与通信手段不断革新，大大缩短了全球时空距离，为国际贸易的大发展提供了新的物质基础。在这一时期，西方发达国家开始从自由资本主义发展到垄断资本主义，出现了国际垄断组织与跨国公司，国际投资开始出现，培育了法国和英国等主要的资本输出国。这一时期是经济全球化发展最突出的时期，也是进展最快的时期。

第四阶段为第一次世界大战至第二次世界大战结束的经济全球化曲折发展。1914—1918年发生了第一次世界大战，1929—1933年出现了世界经济大危机和大萧条，1937—1945年爆发了第二次世界大战，随后社会主义阵营与资本主义阵营形成抗衡，这些事件以不同方式阻碍并打乱了经济全球化的正常进程和秩序，破坏了各国、各地区的经济交往。然而，经济全球化进程并未停止，人类更加认识到战争和对峙只能损害全人类的经济发展，因此，作为稳定和调节世界经济秩序的三大国际经济组织（关贸总协定、世界银行、国际货币基金组织）应运而生，标志着经济全球化开始从自发过程走向制度化进程。

第五阶段为20世纪60年代至今的经济全球化提升发展。这一时期，西方发达国家开始从工业社会进入信息社会，跨国公司在数量、规模与经营策略上发生了重大变化，社会主义国家经济体制开始改革并建立以市场为取向的经济体系，WTO等国际经济组织的职能、规模不断扩大和发展，全球物流、资金流、信息流和知识流基本实现了畅通。尤其是在以美元为代表的金融资本扩张需求的驱动下，美国依靠美元、跨国公司、产品与技术创新等新竞争优势，在一定程度上支配了这一阶段的经济全球化发展（见图10-1）。

当前，世界正在经济全球化提升发展阶段基础上进入新一轮经济全球化。尤其是自2009年至今，西方发达国家经济持续低迷，社会问题突出，表现出贸易保护主义与逆全球化思潮；另外，以中国为代表的新兴经济体迅速发展，逐渐成为拉动全球经济发展的主要引擎，并在全球治理中扮演着日趋重要的地位；同时，广大的发展中国家仍然需要经济全球化的持续推动（见图10-2）。[2]

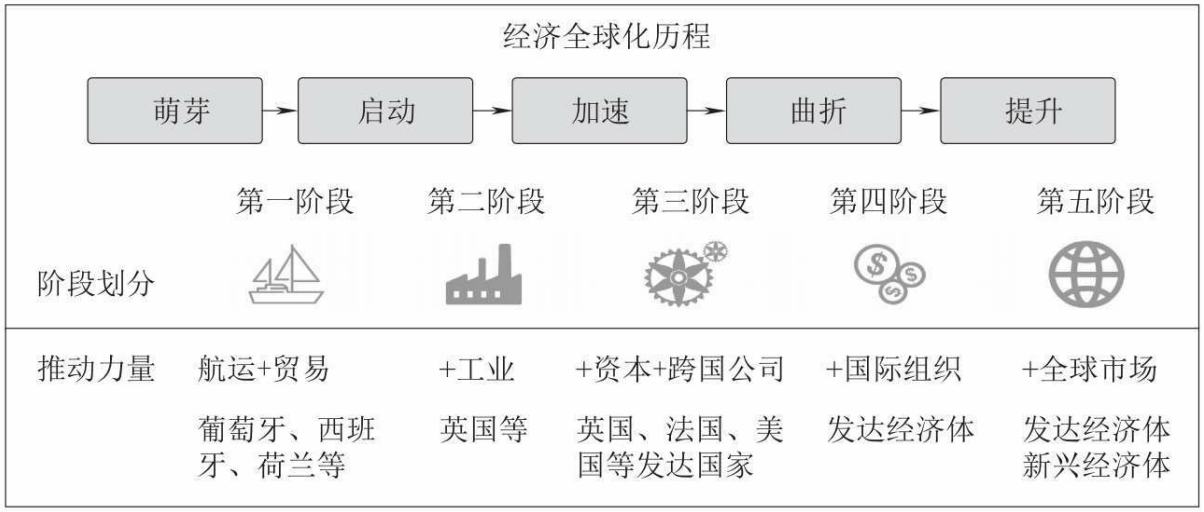


图10-1 经济全球化发展历程

新一轮经济全球化在推动主体、主要内容、合作模式、目标导向方面将建立新的动力机制与制度框架。推动主体方面，除了传统的发达国家与跨国公司以外，新一轮经济全球化更加重视全球市场布局，重点提升发展中、欠发达区域及国家的经济全球化水平，更加重视新兴经济体的参与，充分发挥新兴经济体在经济全球化进程中的作用。主要内容方面，在传统的贸易与投资全球化基础上，新一轮经济全球化将更加注重货物贸易的便利化、服务贸易的全球化与公平化、投资的自由化、产业合作的深度化与互惠互利性、基础设施的支撑性与促进性。合作模式方面，在传统的WTO规则框架下，国家和地区集团将更加倾向于由双边和区域自由贸易协定来形成相应的投资与贸易便利化的规则和承诺，即新一轮经济全球化将以双边或多边合作为主，实现充分尊重缔约方发展阶段与基本情况的目标。目标导向方面，在不断扩大全球贸易规模，促进本国发展的基础上，新一轮经济全球化将致力于更多国家共同构建利益共同体、责任共同体和命运共同体（见图10-3）。

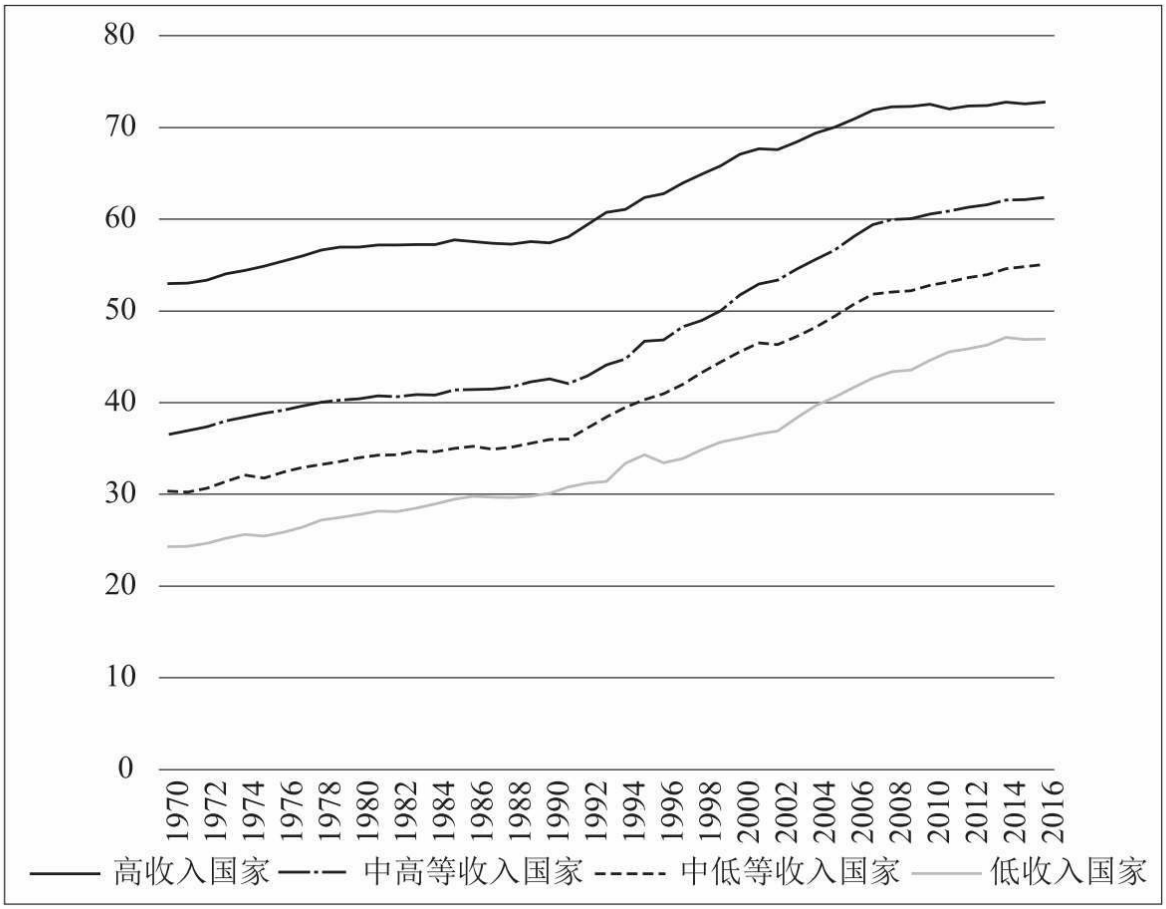


图10-2 1970—2016年，不同发展程度经济体的经济全球化指数 [3] 对比

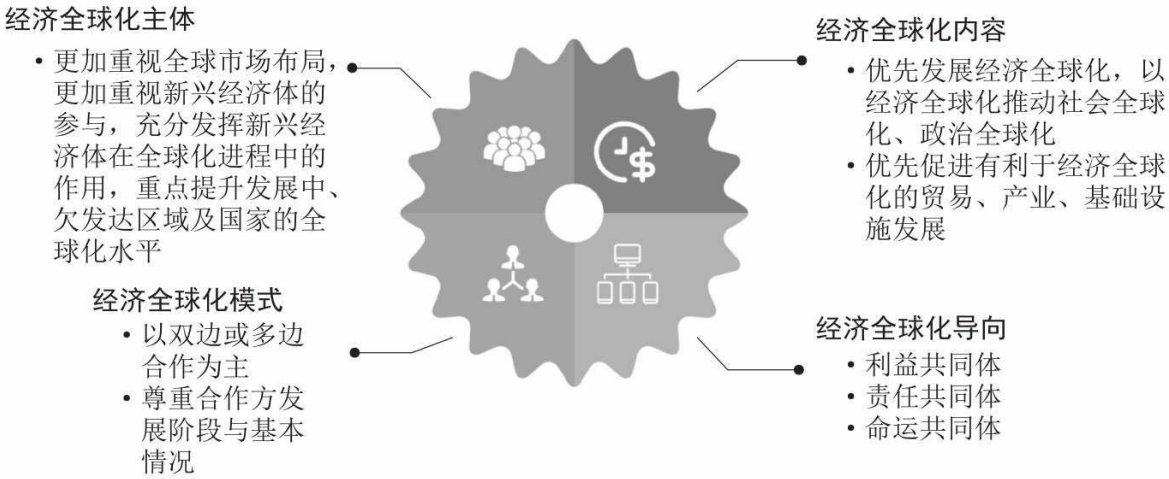


图10-3 新一轮经济全球化发展趋势与内在要求

“一带一路”倡议将为新一轮经济全球化增添新兴推动力量。首先，“一带一路”倡议重点围绕基础设施互联互通、贸易畅通、资金融通等新一轮经济全球化的务实领域开展合作，合作内容融合了产品、资本、技术、人才、市场等经济全球化的多元要素，有助于改变以往经济全球化由某些主导因素推动致使出现全球化弊端的状况。其次，“一带一路”倡议涵盖众多的发展中国家，尤其是在全球经济中扮演引擎作用的新兴经济体，例如，俄罗斯、印度、南非等“金砖国家”，以及菲律宾、土耳其、印度尼西亚、埃及等“新钻”国家，这些国家将在新一轮经济全球化进程中扮演日趋重要的角色。

促进新一轮经济全球化均衡程度

20世纪70年代以来的全球经济发展表明，发展中国家、新兴经济体在不同发展阶段扮演了世界经济引擎的作用（见图10-4）。例如，20世纪70年代至20世纪80年代中叶，亚洲四小龙的经济增长速度远超世界平均水平；20世纪80年代中期以后，中国的经济增长成绩举世瞩目；21世纪以来，金砖国家的增长速度明显快于世界平均水平。历史发展规律说明，发展中国家在良好的发展机遇与发展平台中可以实现国家经济的跨越式发展，开创世界经济发展新格局。

图10-4 1971—2016年，全球与新兴经济体的GDP增速水平

目前，“一带一路”沿线经济发展水平偏低，经济全球化程度仍不均衡。东南亚、中亚、南亚、独联体、中东欧、西亚北非等区域经济全球化水平整体处于中等偏下水平，其中中亚、南亚、独联体、西亚北非等区域经济全球化水平均不及全球平均水平。

未来，发展中国家及新兴经济体仍将在新一轮经济全球化进程中扮演增长引擎的作用。根据IMF预测，2007—2021年，发展中国家GDP将年均增长5.0%，总额有望实现翻倍，而发达国家GDP年均增速预期仅为1.3%。其中，“一带一路”地区经济增长前景远超欧美地区，有望重塑世界经济格局。根据IMF预测，2016—2021年，46%的世界GDP增长将源于“一带一路”地区，“一带一路”地区GDP增量将是北美的近2倍、欧洲的逾4倍。至2021年，“一带一路”地区GDP占世界比重将远远高于北美或欧洲（见图10-5和图10-6）。

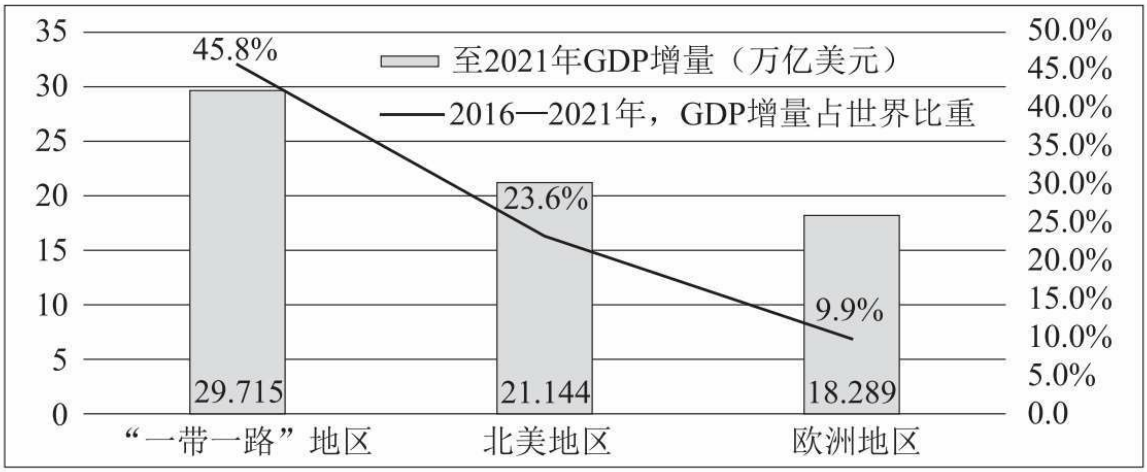


图10-5 “一带一路”、北美、欧洲地区GDP增量及增量占比预测 [4]

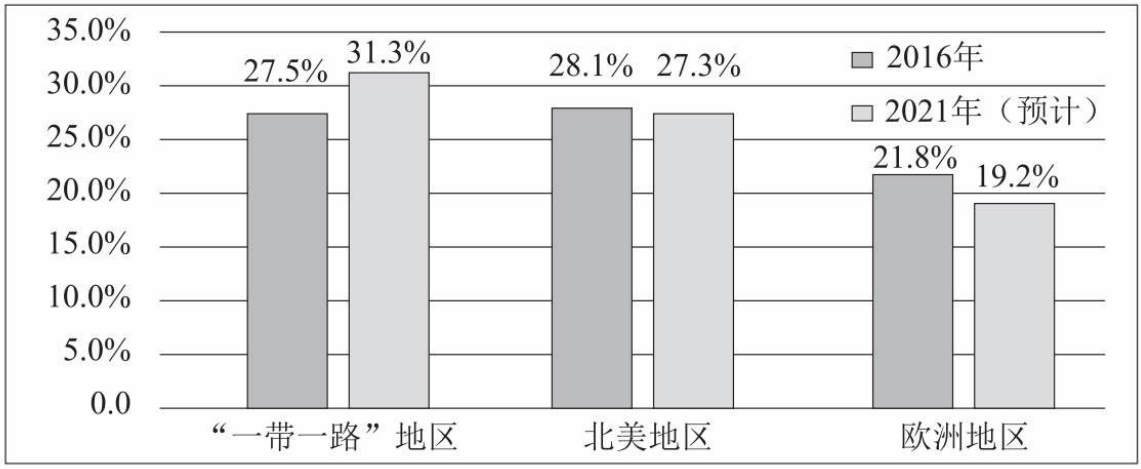


图10-6 2016年和2021年“一带一路”、北美、欧洲地区GDP占比

“一带一路”倡议所包含的“中国模式”显著提升了中国的经济全球化水平，明显缩小了中国与世界主要最发达经济体之间的经济全球化差距（见图10-7）。有理由相信，“一带一路”倡议也必将提升“一带一路”沿线国家经济全球化水平，促进新一轮经济全球化均衡发展，培育全球经济增长引擎。

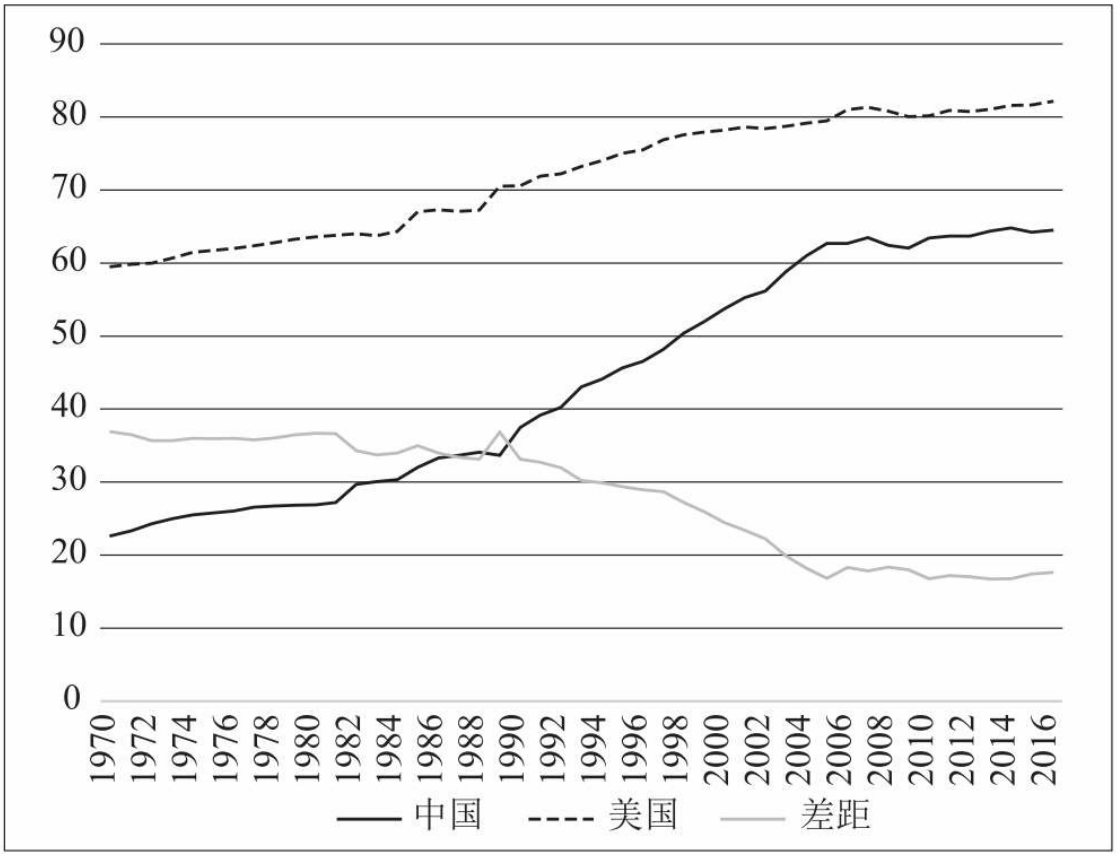


图10-7 1970—2016年，中国与美国经济全球化指数对比

资料来源：瑞典经济分析局

构建以境外园区为依托的对外援助新模式

在推进“一带一路”建设工作5周年座谈会上，习近平明确了下一阶段“以基础设施等重大项目建设和产能合作为重点”的要求。园区作为发挥基础设施功效、承载产能合作、加速发展中国家工业化城镇化的优良平台，已经走过探索发展、规范发展与提速发展，将在“一带一路”落地生根、持久发展的阶段步入优化升级。

新时期，“一带一路”境外园区的可持续与高质量发展需要顺应新趋势、立足新理念、采纳新模式，进一步强化园区在“一带一路”建设中的载体平台作用，全面贯彻园区全生命周期发展理念与模式，科学开展境外园区选址工作，优化境外园区赢利模式，构建以境外园区为依托的对外援助新模式，打造“一带一路”境外园区发展命运共同体，支撑“一带一路”走深走实。

以园区和国际产能合作为突破，推动“走出去”升级

目前，中国已迈入对外投资大国行列，根据国际投资发展规律，并参照发达国家国际投资实践综合判断，资本净输出将成为未来中国长期的发展趋势，并将成为拉动未来中国经济增长的重要推动力。为进一步实现从对外投资由大国到强国的转变，急需高瞻远瞩、科学布局，把握好“走出去”的节奏和秩序。近期应以境外经贸合作区升级为突破口，不断深化国际产能合作，加快推动由主要依托数量扩张式的1.0版“走出去”发展模式和路径，向依托数量和质量共同提升型的2.0版“走出去”发展模式和路径升级。

一是充分认识我国“走出去”发展阶段正在发生重大变化。自21世纪初实施“走出去”战略以来，我国对外投资持续快速增长，对外直接投资流量由2002年的27亿美元增长至2015年的1457亿美元，跃居全球第二，迈入对外直接投资大国行列。根据净直接投资流量的变动情况，我国对外直接投资从20世纪80年代初期至今已经经历三个发展阶段，并已经完成由资本净流入向资本净输出的阶段过渡，资本净输出将成为未来中国长期的发展趋势。由资本输入国向资本输出国转变，既是中国发展到一定阶段的必然选择，也将成为拉动未来中国经济增长的重要推动力。纵观美国、德国、日本等发达国家，在其大国崛起的过程中，不仅投资规模大，而且投资质量和效益高，具备很强的对外投资能力。就目前而言，中国对外投资从质量来看仍处于“走出去”的初级阶段，对外直接投

资存量、境外投资结构、企业国际化水平和政府投资促进体系等相较于世界投资强国仍有一定差距。2015年，中国对外直接投资存量占全球的比重仅为4.4%，远低于中国GDP占全球15.5%的比重水平。此外，中国对外投资的资源类投资比重大，制造业投资比重低，与发达国家对外投资的早期阶段情形十分相似。为进一步推动“走出去”升级，提高对外投资质量和效益将是关键。

二是结合当前发展条件明确“走出去”升级的重点突破口。未来一个时期，中国“走出去”的条件将更加成熟，“走出去”的新机遇不断呈现，“走出去”的国际环境明显改善，将面临从对外投资大国向对外投资强国转变的重要战略机遇期，急需审时度势，明确“走出去”升级的重点突破口。

第一，中国“走出去”的条件更加成熟。从宏观经济看，中国经济已进入中高速增长的新常态，发展前景长期向好，经济实力日益增强，外汇储备超过万亿美元，整体投资实力更加雄厚。从产业基础看，我国制造业门类齐全、链条长，增加值占全球23%，是制造业第一大国。以轻工、家电、纺织服装为主的传统优势产业，以电力设备、工程机械、通信设备、高铁和轨道交通为主的装备制造优势产业，以钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃为主的产能过剩优势产业，在规模、技术、人才等方面，具有明显的国际竞争力。从微观主体看，我国涌现了华为、中兴、阿里巴巴等一批具有较强国际竞争力的企业。1995—2016年，中国内地进入《财富》世界500强企业的数量由3家增至110家。随着企业国际化经营能力的不断增强，企业走出去构建全球生产和营销网络，突破贸易壁垒，获取能源资源和先进技术的内生动力不断增强，各类投资主体走出去的潜能还将进一步释放。第二，中国“走出去”的机遇不断呈现。世界经济逐渐复苏，跨国投资渐趋活跃，世界各国对我借重和合作意愿不断增强，中国企业在更高层次上参与国际竞争、进行资源和价值链整合的机会增多。非洲、中亚、拉美等地区的发展中国家工业化进程加快，

希望与中国开展产业投资合作，改造当地落后的生产工艺，为中国成熟产业向外拓展提供了空间。全球基础设施建设升温，预计到2020年全球基建投资需求将达12.7万亿美元，2030年将增至55万亿美元，我国倡导建立的亚投行进展顺利，这将为我国加快推进“一带一路”建设，依托中国装备、技术和标准参与境外基础设施投资与建设，提供了新机遇。第三，推动2.0版“走出去”升级的重点突破口。国际产能合作作为推动“一带一路”建设的优先领域，是新条件下“走出去”的重要支撑。而境外经贸合作区作为实施我国企业“走出去”战略的一项重要载体和平台，能够大幅降低“走出去”企业境外投资经营的风险和筹建成本，推进企业的国际化发展。

因此，为进一步实现从对外投资由大国到强国的转变，推动“走出去”升级，急需高瞻远瞩、科学布局，把握好“走出去”的节奏和秩序，近期以境外经贸合作区升级为突破口，不断深化国际产能合作，积极探索“走出去”的新模式、新路径、新体制，加快推动由主要依托数量扩张式的1.0版“走出去”发展模式和路径，向依托数量和质量共同提升型的2.0版“走出去”发展模式和路径升级。

三是以境外园区和国际产能合作推动2.0版“走出去”升级的重点工作。为进一步推动2.0版“走出去”升级，需要高度重视境外经贸合作区的建设升级，近期可以从考核方式、运营主体、融资机制等层面综合考虑，打造中国企业“走出去”的重要平台。

第一，合作机制升级——东道国立法。近年来，有40多个国家提出希望中国与其共建合作区。然而，由于境外经贸合作区的建设周期长、资金投入大，政党换届等政府违约风险往往对境外经贸合作区的建设带来巨大挑战。因此，建议在合作之初便积极争取东道国为合作区立法的形式保障企业入区投资的法律地位和投资权益。第二，运营主体升级——开发区“管理机制输出”。选择国内实力较强、园区运作经验丰富的

企业（管委会）牵头，联合金融机构、智库机构、行业协会、海外投资服务中介等共同组建境外产业园区综合投资开发运营的“园区管理联盟”，并作为“一带一路”沿线国家产业园区的开发主体。该园区管理联盟要从一开始就对政府间高层协议提出建议并参与政府间谈判，将园区选址、规划建设、运营管理、招商引资、项目融资等有关事项统筹规划、业务整合。从一开始就要树立“以运营为主体，建设为运营服务”的指导原则，结合东道国的国情特点引入适宜、高效、特色的商业模式，率先打造一批成功园区范例。第三，融资机制升级—境外合作区资产抵押。目前，中国金融业的发展程度尚难以满足企业“走出去”的发展需求，而境外经贸合作区作为资金规模需求大的一项长期系统性工程，急需有效解决融资机制的问题。建议以境外经贸合作区为试点，创新海外融资方式，创新开展通过确认考核的境外经贸合作区资产抵押业务。推动境外经贸合作区开发运营商、境外经贸合作区入驻企业以境外资产、股权、矿业开采权、土地等作抵押，开展“外保外贷”“外保内贷”试点，探索盘活海外资产的渠道。

以园区全生命周期管理为抓手，实现“软实力”输出

“一带一路”沿线所贯通的国家多为发展中国家，处在工业化初期，急需通过建设产业园区，提高当地的工业化水平。中国改革开放40余年来，通过实践摸索出在落后地区建设产业园区、提高工业化水平的经验，形成了一套可复制、可借鉴、可推广的产业园区全生命周期管理能力，即对产业园区从战略规划开始，到建成后运营管理的各个阶段进行全流程、一体化运作的能力。虽然我国国内经济特区、经济技术开发区、保税区等多种类型园区取得了巨大成就，展现了中国已经具备园区全生命周期管理能力，也得到了国际社会广泛认可，发展中国家也对此怀有浓厚兴趣，但我国境外投资建设的大多数园区还不成功，项目进展缓慢。对此，需要借鉴与应用国内产业园区全生命周期管理的能力和知识体系，一方面改变境外园区开发质量不高、招商效果不好的状况，提

高我国对外援助项目的国际声望，加强与“一带一路”沿线国家的战略互信；另一方面帮助东道国政府及中资公司提高对园区开发与管理的认识水平，消除重视建设、轻视规划和运营管理的弊病，相互理解并通盘解决开发过程中的问题。在我们的帮助下建立起成功运营的产业园区，就能有力彰显我们帮助落后国家的诚意和我国经济管理的软实力。

中国倡议全球共建的“一带一路”，既需要“硬实力”，也需要展现国家的“软实力”。软实力能提升国家形象，促进对外合作，增强综合国力，赢得国际竞争优势，形成良好和谐的外部环境，源源不断地创造隐形的经济价值。改革开放40余年来，我国经济特区、经济技术开发区等各类产业园区在实践中形成了一整套在欠发达地区推进工业化的顶层设计方案，这一宝贵的可复制、可借鉴、可推广的成功经验，可成为中国软实力的一项重要内容和知识财富，向“一带一路”沿线发展中国家提供智力支持，帮助其开发建设产业园区，加快中国产能出口。

“一带一路”沿线急需借鉴产业园区的开发经验

“一带一路”沿线所贯通的国家多数为发展中国家，正处于工业化和城镇化进程中的初期阶段，普遍面临外汇与储蓄的“双缺口”，以及技术落后和高失业率等发展瓶颈问题，急需通过建设产业园区，提高当地的工业化和经济发展水平。20世纪90年代以来，鉴于产业园区、经济特区在发展工贸领域的促进作用，相当一部分发展中国家开始采取措施，试图以建立产业园区为载体，提高当地工业化水平，改变当地贫穷落后面貌。然而，由于众多发展中国家政府和园区开发主体都不具备产业园区从前期规划到建成后运营的全生命周期管理能力，绝大多数产业园区都陷入开发困境，没有达到预期的开发目标。

所谓的产业园区全生命周期管理是指对产业园区从概念提出，到战略规划、法规政策、投融资、开发建设以及运营管理等各个环节的信息

与过程，进行全流程、一体化管理。如果产业园区全生命周期管理中的某个环节被忽视，将直接影响园区的整体开发建设水平，甚至导致园区开发的失败。

以非洲建立的产业园区运行情况为例，一是与产业园区成败直接相关的东道国政府，对经济特区、工业园区的开发建设基本上都缺乏“顶层设计”，没有把园区发展的法规政策设计作为产业园区全生命周期管理中不可或缺的一环加以考虑，出现了“政府缺位”。在园区战略规划、法律法规、投融资、管理体制、政策体系设计环节，缺乏法律保障，政策无法落实，土地权属不明，管理职责不清，基础设施条件较差，造成入园企业最终丧失投资信心，没有达到招商引资效果，自然也就无法实现预期的工业化目标。二是产业园区的开发商普遍缺乏对产业园区全生命周期管理的经验和能力，在“政府缺位”的情况下，只重视产业园区生命周期中的开发建设环节，忽视十分重要的规划设计、运营管理以及产业配套环节，不具备招商引资能力，出现了“开发商缺位”，想当然地把产业园区视为快速见效的“土地和房产开发”类项目。随着产业园区建设的不断推进，这些开发商才发现园区不能满足企业发展的实际需求，招商引资变得越来越难，基础设施投资金额需求越来越大。特别是工业类园区，往往需要5~10年中长期才能获得投资回报，造成开发商资金难以为继，被迫采取尽快“出售”土地和房产的短视行为，使得原来所设想的工业发展计划濒于流产。

产业园区全生命周期管理能力可成为我国的软实力

改革开放40余来，我国通过实践探索出了许多在落后地区建设产业园区、提高工业化水平的经验和做法，逐步形成了一套可复制、可借鉴、可推广的产业园区全生命周期管理知识体系。中国已经成为当今世界产业园区种类最多的国家之一，经济特区、经济技术开发区、保税区、高新区、新区等多种类型园区的快速发展，充分展示了我国具有多

种类型产业园区全生命周期管理的软实力，所取得的发展成就也得到国际社会的广泛认可。《经济学人》指出：中国的深圳经济特区是分布在全世界3/4国家的4300多个经济特区中最为成功的典范，被称为“深圳奇迹”，国际社会的赞誉使得中国产业园区的软实力具有了对外传播和输出的机遇。

中国目前已经具备能力针对处于不同发展阶段、不同战略导向、不同区位条件的地区，提出以开发建设产业园区带动工业化发展的个性化解决方案，这一点对发展中国家具有特别的吸引力。近年来，在产业园区开发建设屡屡受挫的发展中国家，开始把目光投放到我国国内快速发展的经济特区、经济技术开发区、保税区、高新技术产业园区，研究中国的产业园区发展模式，不少来华访问的高级领导人也提出要借鉴我国的成功经验和能力，在当地建设产业园区。

输出中国产业园区全生命周期管理能力和知识体系，形成产业园区的顶层设计，不仅可以帮助东道国政府提高对园区开发建设的认识水平，减少不必要的摩擦，理解并协调解决中国境外园区开发过程中的实际困难，与东道国之间形成利益与命运共同体。更有助于把我国的国家利益融入软实力输出，将东道国的产业园区打造成为我国过剩产能“走出去”的重要载体，不断提高对中国产能的消化和接纳能力，实实在在加快当地的工业化、城镇化进程，加快“一带一路”建设走深走实。产业园区全生命周期管理能力，可以成为中国对外合作的一种软实力。

输出产业园区全生命周期管理软实力的三个要点

我国自2005年起开始设立国家级境外经贸合作区，初衷是协助企业转移国内产能、开拓海外市场和利用全球资源，目前中国在境外已经开发建设的各类园区已逾百家。由于园区的开发主体多数是建筑工程企业、制造业企业和资源开采类企业，普遍缺乏园区全生命周期管理的能

力和知识体系，加之东道国政府也没有管理好园区全生命周期的相应环节，造成多数园区还不成功。需要中国企业与东道国政府一道按照园区全生命周期管理的客观规律要求，推进园区的开发建设。

一是确保产业园区的顶层战略支撑。产业园区成功与否，首先取决于全生命周期的第一个环节——东道国政府对产业园区的顶层战略支撑。园区开发需要政府多个职能部门联手参与支持，没有国家顶层战略做背书，其困难将是难以克服的。对有意建设园区的发展中国家来说，首先要在国家层面明确产业园区建设的战略定位，这是我国开发建设园区的宝贵经验之一。

二是坚持产业园区的法律与政策先行。在发展中国家开发园区，其环境往往都“不如商意”，需要东道国政府出台园区法律与政策，改善产业园区的“小投资环境”，增强投资者信心。对产业园区的管理体制、土地转让、外资准入、用工管理、税收减免优惠以及国内市场开放度等领域，进行特别的法定化安排，以提升产业园区的吸引力。

三是高度重视产业园区的战略规划。要从观念上改变中国公司想当然把东道国当成中国，一切法规按中国方式办理的思维，改变中国公司重视建设施工，忽视战略规划的弊端，按照产业园区全生命周期管理的要求，开展产业发展规划、空间总体规划、投资可行性、投融资方案、招商引资和运营管理模式设计等前期研究，确保园区项目的科学性、合理性。我国政府对外援助款项也要拿出固定比例支持对产业园区进行投资前期研究。

多边合作，推动亚太区域经济一体化

从时代视角和世界视角出发，RCEP的签订，更有助于践行打造可持续亚洲中心、增创全球总需求动力源、防范全球性金融危机的世纪性

使命。从近期全球形势看，主要发达经济体通过深化相互经济关系扩大“朋友圈”，以遏制崛起中的新兴经济体。

实现中期愿景面临空前的复杂性与紧迫性

地区发展差异巨大加剧了复杂性

2020年11月15日，东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰15个国家，正式签署RCEP。RCEP是一个通过削减关税及非关税壁垒，建立统一市场的自由贸易协定，成员国间相互开放市场，实施区域经济一体化。未来，RCEP将成为亚太地区重要的经济增长动力引擎，也将是全球经济增长的重要动力源。我们也应该清楚地看到RCEP国家之间的内部矛盾和问题。

东盟十国内部发展差异巨大，导致高水平区域共同体建设基础薄弱，“东盟中心”地位与区域合作引领能力不匹配。尽管东盟共同体和东盟经济共同体（AEC）宣布建成，但各成员国发展水平差距大（最发达国家的人均GDP是最不发达国家的50倍以上），导致区内非关税壁垒削减受阻。加之，成员国之间历史、文化和宗教等因素造成的民众隔阂长期存在，且时有激化，区域社会转型、文化整合、族群冲突等挑战十分严峻，难以形成引导区域合作推向纵深的合力，“小马拉大车”问题突出。中、日、韩三国之间微妙的国情及政冷经热的现状，极易受到外部不可控因素影响，从而进一步加速地缘政治的分割和民粹主义的抬头。

国际经贸和区域合作形势变化增添了紧迫性

特朗普就任总统后，为兑现竞选承诺，解决美国经济、全球治理的系列难题，开始奉行“美国优先”原则，反对全球主义理念。在国际贸易领域，美国实行“有原则的现实主义政策”，不仅持续加码中美贸易摩擦，而且将贸易保护主义施加于包括欧、日盟友在内的合作伙伴。虽然

拜登成功当选美国总统，但美国对华的总体遏制政策基本不会有所改变。面对波谲云诡的国际环境，迫切要求我国以更大的决心和力度加深区域经贸往来合作，尽快建立区域经济共同体发展的合作平台。

一是传统多边体系受冲击，双边或次区域经济一体化兴起。因应主要大国单边主义和贸易保护主义行为明显抬头的趋势，签署自贸协定已成为全球范围内双边及区域多边合作的新潮流。欧盟、日本等发达经济体加快推进建设CP-TPP、日欧EPA（经济合作协定）等跨区域自贸区，成为高水平区域贸易自由化的主要推动力量。其中，美国退出后由日本主导形成的“缩减版”TPP，即“CP-TPP”（“冻结”了主要由美国力推的20个代表高标准协议，其中11个与知识产权相关，4个涉及劳工纠纷，其他主要是政府采购、医药核价透明化和文化保护等方面），成为以“降低标准、动态推进”为原则加快促成FTA谈判的有益经验。

二是主要发达经济体都将自贸协定谈判作为重要外交工具。主要发达经济体试图通过深化相互经济关系，将自贸协定谈判作为其实现外交和地缘政治目标、主导全球新规则制定的重要工具，制约新兴经济体不断上升的影响力。我国将是其中的主要围堵对象之一，面临在区域合作及规则制定中被边缘化的风险。

美国转向重视双边协定，美欧、美日零关税协定在全球经贸摩擦加剧背景下呼之欲出。CP-TPP与美欧、日欧等跨区域贸易集团在全球经济中占有较大份额，也是我国最重要的贸易伙伴和投资来源地，贸易转移效应将对面向东南亚区域的贸易投资活动造成冲击。值得特别关注的是，已经签署的《美加墨贸易协议》（USMCA）规定“若缔约国与非市场经济国家谈判自由贸易协定并签署协定后的六个月内，其他缔约国有权终止已经签署的协议或替换相关条款”；“对‘非市场经济国家’的认定，由缔约国国内法律进行判定”。这里的“非市场经济国家”很可能将中国包含其中。一旦USMCA这种模式取得成功并复制开来，特别是面

向东南亚区域的国家复制，将对中国在区域经济中造成更大的孤立风险。因此，与时间赛跑，未雨绸缪地扩大发展中国家“朋友圈”，抢先与印度等东南亚区域伙伴达成基于“命运共同体”的非排他性合作协议，成为我国化解上述潜在风险的迫切之举。

务实采用主次联动、相机切换的灵活性路径

建设亚太经济共同体是前途光明、道路曲折、螺旋式前进的。区域一体化车轮无可阻挡与持续、频繁的域外战术干扰反复交织、博弈、较量，成为外部环境的新常态。面对新的国际经贸形势，新兴经济体推进区域经济合作的力度明显加强，东亚区域一体化出现实质性进展，贸易自由化目标明显提升，与欧美等其他地区的差距正在缩小。

从地缘角度看，美国由于国力相对衰弱和全球多线出击，其主导发起的各种区域分化举措，主要着力点只能集中于“中国威胁论”和安保领域，而难以提供强大的经济支柱，无法满足区域各国着力壮大经济和财政实力的核心诉求。东盟各国积极推进“清迈倡议”多边化，逐年与IMF脱钩已成大势所趋。日、韩、澳等美国合作伙伴始终处于服从安保同盟和融入区域合作大潮的艰难抉择中。随着时间推移，日、韩、澳等国自我抱团、排斥新兴经济体、放弃区域合作的机会成本越来越大，国内经济难题带来的执政挑战与日俱增。中国在坚持和平共处五项原则的基础上发展同各国的友好合作关系，践行共商共建共享的发展理念。不同于世界上任何一个发展中国家，中国对政治、经济制裁威胁和军事讹诈具有高度的免疫性。只要坚定不移地改革开放和稳步发展经济，无论从地缘政治，还是地缘经济角度，都必然成为一支无以规避的区域合作依靠力量。时移势易，随着国际经济形势和地缘政治格局的动态变化，“道”的大势日益清晰，“术”的徒劳逐年消解。过去区域经济一体化的制约因素必将不断转换，域外干扰将“一而再、三而竭”；区域经济共同体建设的积极促进因素日积月累，战略机遇将不断兑现和增强。

站位于时代视角和世界视角，从战略性、紧迫性角度强化对建设东南亚经济共同体重大意义的广泛共识和执行决心，推动“中国-东盟命运共同体”“东亚命运共同体”倡议向“东南亚经济共同体”这一中期愿景升级，确立统领区域经济共同体建设的三大核心使命：共商共建可持续亚洲中心，推动发展成果互惠共享；合力开创世界级活力市场，助力全球需求动态平衡；共同防范全球性金融危机，维护地区经济社会稳定。

为切实推动东南亚经济共同体这一中期愿景的真正实现，需要充分认识区域经济一体化的必然性、可行性与内外因素干扰的长期性、复杂性，保持战略定力，立足现实基础，利用国际形势变化动态调整合作策略与路径，最大限度减少合作阻力，以务实、创新的原则和独具特色的东亚方式积极稳妥推进区域经济共同体建设。

步骤1：以深化中国-东盟为核心的双边合作为支点

鉴于“东盟中心”地位与能力不匹配、区域合作主动力不足的问题，应以深化中国-东盟为核心的双边合作多维度夯实区域合作动力。首先以RCEP为切入点，努力共建亚太经济共同体。利用各个双边协定各自完成与升级的有利条件，实现以双边合作促进区域多边进程的带动效应。

抓住日本将发展同中国、东亚地区稳定的经贸关系作为长期战略的机遇，利用重启的中日首脑会议机制全面深入加强中日合作，扩大政治互信和经济互惠。积极探索以加入CP-TPP为牵引的中日互信互谅和经贸合作修复。尽管日本是CP-TPP的领导国，但我国经济贸易体量已远超日本。伴随着进一步发展，我国无论如何都会在协议国中发挥作为最大经济体的实际主导作用。并且，适当优化与日本的关系，共同应对美国的单边主义；积累国际多边贸易协议下领导国角色的经验，也符合我国的战略利益。

步骤2：建设涵盖印度等国的东南亚经济共同体

从更长远的角度出发，随着RCEP的签订，我国应接着开展与印度的谈判，建立包括印度（以及孟加拉国、斯里兰卡）等国在内的“东南亚经济共同体”，形成届时世界规模最大、发展潜力最大的自由贸易区和经济共同体，为作为亚太自由贸易区（FTAAP）乃至“印太”自由贸易区的远期愿景提供基础支撑。具体路径可直接通过RCEP全面议定实现。

远期愿景：制定亚太自贸区谈判总目标和路线图

我国应从更长远的战略出发，客观分析和把握USMCA、CP-TPP、RCEP、日欧EPA生效对我国经济乃至亚太地区经济格局可能产生的影响，组织力量对中欧、中美双边谈判的可能性、时机选择、推进策略开展研究和工作布局，深化我国与世界主要大国（经济体）之间的双边制度性合作，并结合我国对外开放总体规划的阶段性目标提出预案。

构建形式与实质主渠道融合互促的合作机制

根据东南亚经济共同体建设的务实路径和动态步骤，构建形式主渠道和实质主渠道融合的多层次合作机制。

一是以东亚峰会框架下的“10+6”合作机制为形式主渠道，在东亚峰会框架下开发东盟十国与中、日、韩、印“10+4”新机制，保持开放姿态，满足美、日及亚太相关方对合作机制的包容性要求，力争化解各方疑虑和阻力，强化对合作机制的参与意愿。

二是以RCEP为实质主渠道，把握关键性实质。继续深化RCEP政策的落地落实，打造区域经济共同体建设的核心动力。不断完善主渠道机制和实施体系，持续提升合作活力。

三是发挥多种机制的辅助支撑作用。有效利用“10+1”等合作机制和澜沧江-湄公河、东盟东部增长区等次区域合作机制，分阶段、分步骤地构建新的重要合作机制，不断提升区域经济合作的针对性与质量效率。规避“一带一路”作为更加上位机制的宣传口径，坚持将“一带一路”作为东南亚经济共同体建设的协同机制，争取东盟与相关国家的谅解支持。

以四大支点为核心推动区域经济共同体建设

按照“3+X”合作新框架倡议（以政治安全、经贸、人文交流三大支柱为主线、多领域合作为支撑）的指引，并举推进更全面的制度性合作和更纵深的功能性合作，优先加强教育普及、劳动力培养、技术培训、缩小发展差距、社会文化合作、公共健康服务、安全合作等重点领域的功能性合作，以共建共享的市场和经济融合，逐步带动经济、政治、文化等多领域的制度性合作。

鉴于东南亚区域曾深受金融危机的冲击，以及经济过于依赖域外市场而带来的发展脆弱性，也饱尝因基础设施和发展模式落后而导致经济停滞的苦果，建议在东南亚经济共同体建设路径的每一个节点，工作着力点均应以共同市场、东亚工业化模式、金融稳定和综合应急支援体系为四大支点。

一是建设区域共同市场。以高水平FTA为导向，大力推进贸易自由化、便利化，逐步建成商品、服务、投资、熟练工可自由流动的单一市场和生产基地。强化友好协商机制，建立区域大通关合作体系，为国际贸易、物流、多式联运、跨境电子商务发展营造良好环境。扩大产能和投资合作，打造互利共赢的产业链。在扩大轻工、纺织、家电、建材、冶金等传统产业投资合作的同时，加快推进数字经济、智能经济、绿色经济、共享经济等新兴产业合作。

二是推行东亚工业化模式。研究并深入推行政府引导、市场推动紧密结合的东亚工业化模式，加强“一带一路”倡议与“东盟互联互通总体规划”（MPAC）嫁接，全力推进东南亚区域核心通道的互联互通。探索多种形式的“基础设施+特殊经济园区+产能合作”模式，打造一批承接产业转移的优质平台和软硬件环境，提升东道国工业化、城市化水平。将东亚工业化模式与特别援助项目紧密结合，为区域最不发达国家的园区发展规划、基础设施和民生设施建设、招商运营、人力资源开发、缓解贫富差距等提供切实援助。

三是夯实区域金融稳定机制。推动清迈倡议多边化协议（CMIM）真正成为一个高效运作的区域金融稳定机制，加强与亚投行和金砖国家新开发银行对接，进一步理顺其与IMF之间的关系，强化CMIM的区域主导权。按照维护规模底线和动态调整的原则，探索实施实缴制和具有强制执行机制的认缴制，可将区域性储备基金的规模翻倍，提升“担保与投资基金”（CGIF）规模至百亿美元级，强化金融危机的区域联合防范和救助能力。进一步完善区域金融危机预警、预防机制和多边危机救助机制，提升联合快速反应能力。

四是建立综合应急支援体系。建立区域粮食、石油等战略资源的应急储备机制和自然灾害的区域联合救灾机制，维护区域各国的经济、社会运行稳定，增进政治互信，促进民心相通。建立区域与次区域相结合的安保合作体系，着力做好夯实次区域安保合作，切实为相关国家提供人道支援。将“10+1”、“10+3”、“10+6”、东亚峰会、中日韩领导人会议等机制与上合组织、金砖国家机制紧密对接，采取恰当方式联合防范化解区域内的社会冲突、颜色革命、军事冲突，营造区域经济合作的稳定环境。

推进新时代中非合作，打造中非命运共同体

推进新时代中非合作，应以“一带一路”建设为支撑点，进一步促进政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通与民心相通。中非合作应围绕“五通”，既重视开展互联互通、产能合作、贸易投资等重点领域的务实合作，也积极推动沿线国家之间多种形式的人文交流，实现经济和文化的共同繁荣发展，进而打造中非命运共同体。

政策沟通：以规划为引领，共同谋划“一带一路”“中非经济廊道”

政策沟通是“一带一路”建设的重要保障。“一带一路”作为全球性工程，与非洲的对接方案虽只是其中的一部分，其预计规模之大已经不输于任何一个泛非洲大陆的战略规划。有鉴于此，我方在推进“一带一路”在非洲落地的过程中，必须有的放矢、重点突破，避免“全面开发，被动合作”的局面，消除战略透支的风险。事实上，“一带一路”倡议本身也应该体现“不是中国一家独奏，而是沿线国家合唱”的特质。在与沿线国家就“一带一路”进行对接时，我方可有方向性地规划引领，力求构建以非洲沿海发达地区为基础的“中非经济廊道”作为新一代中非合作模式。

纵观历史，中国和非洲的合作模式经历了“漫灌”“喷灌”“滴灌”多个阶段与多元模式。中华人民共和国成立后不久，中国通过支持非洲国家反对殖民主义的斗争为中非长期合作奠定了良好的基础。其后，中国对非援助开始探索成套项目建设。此后，随着中国经济发展与资本富余，中非合作方式以中方提供低息、无息贷款、债务减免、援建各类工程为主。总体来看，以上阶段多采取“漫灌”方式。改革开放后，随着中国经济实力的不断增强，中国的援非能力进一步升级。2000年后，援建项目遍布整个非洲大陆，中国对非合作与援助进入“喷灌”阶段。2016年，在全面调研基础上，中方将南非作为引领非洲工业化的“火车头”，将埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚、刚果（布）等国家列为先行先试示范国

家，把埃及、安哥拉、莫桑比克等国家列为产能合作的重点对象。“先行先试”代表中国对非合作思路的重大转变，逐步推动“漫灌”模式转型为“滴灌”。

新时代，随着我国经济持续向好发展，国际影响力不断扩大，可参考中国与中东欧16国、东盟十国合作机制，着力构建与非洲“1+N”的区域性多边合作框架，并通过规划引领方式，以非洲沿海国家为基础，连点成线，打造“亚丁湾—好望角—几内亚湾”环绕非洲大陆的“中非经济廊道”，链接并延伸“21世纪海上丝绸之路”。中非“1+N”区域性多边合作框架以及“中非经济廊道”规划应遵循“先沿海、再内陆”的原则，充分联合政治互信国家，先易后难地推进合作。与“一带一路”精神相一致，“中非经济廊道”应采取开放性规划，具体路线和建设方案根据协商结果决定，并依据情况变化做动态调整。依托“中非经济廊道”，着力升级沿岸港口，促进该地区和中国的海上互联；在港口附近开发特殊经济园区，开展产能合作，促进东道国的工业化与城市化；发展海陆联运，打造稳定的环非洲大陆物流大通道。

设施联通：重点开展供电、供水、道路、港口设施的开发合作

基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域，也是“一带一路”倡议在非洲得以顺利落地的重要基础。正如非洲各国在发展战略中所意识到的，当前非洲大陆上落后的基础设施状况，特别是供电、供水、道路、港口设施的滞后，正严重制约当地经济的发展和民生水平的改善。有鉴于此，以上项目将是在非洲推进设施联通的核心内容。

稳定的供电、供水是建立现代产业体系的先决条件。当今撒哈拉以南非洲的电力供应非常落后，通电率仅为32%，无电人口约6.2亿，占全球无电总人口的48%（见表10-1）。与电力供应的状况类似，撒哈拉以南非洲也是全球供水发展最为落后的地区。2015年，除南部非洲外，大部分中、东非国家有将近30%的人无法获得基本的饮用水服务（部分国

家该比例甚至高达50%）。近20年来，中国为改善非洲的供电、供水设施做出了不少贡献。在供电方面，中国以国企为主导，在非洲大陆各地承建了大量项目，涉及除核电之外的整个电力领域。在供水方面，中国近年来也承接了不少大型项目，如莫桑比克供水诸项目（2008年）、喀麦隆杜阿拉供水工程（2010年）、加纳凯蓬供水扩建工程（2015年）、埃塞俄比亚至吉布提供水项目（2017年）。

表10-1 全球通电情况（国际能源署2014年发布）

地区	无电人口（100万）	通电率（%）	城市通电率（%）	农村通电率（%）
发展中国家	1283	76	91	64
非洲	622	43	68	26
北非	1	99	100	99
撒哈拉以南非洲	621	32	59	16
亚洲发展中国家	620	83	95	74

续上表

地区	无电人口（100万）	通电率（%）	城市通电率（%）	农村通电率（%）
中国	3	100	100	100
印度	304	75	94	67
拉美	23	95	99	82
中东	18	92	98	78
世界	1285	82	94	68

路网设施的畅通是国际、国内贸易发展必不可缺的硬件基础。目前，非洲的铁路、公路密度以及运行速度大大落后于世界平均水平。根据非盟2016年统计数据，非洲的铁路平均密度仅为2.5km/1000km2，远远落后于世界平均值（23.1km/1000km2），平均运行速度仅为30~35km/小时，跨境铁路设施短缺，各国轨距不一，多达16个国家境内没有任何铁路。与之类似，非洲公路网络也是状况堪忧，不少公路路段无柏油路

面，受天气状况影响经常中断。近年来，中国在非洲成功建设了蒙内铁路、亚吉铁路以及埃塞俄比亚首都轻轨。中国与非盟已经建立良好的合作伙伴关系，非盟官方的《非洲一体化高速铁路网发展规划》中重点提及了中国，并提出要与中国进一步深化铁路建设方面的合作。

港口设施是当前非洲经济发展与进出口贸易的命脉。非洲大陆海岸线漫长，沿海和岛屿国家多达39个。非洲的贸易当中有近87%是与其他地区的贸易，经济发展的对外依存度非常高，港口经济对非洲经济的增长至关重要，沿海港口也将成为非洲参与经济全球化的关键性基础设施。然而，非洲港口规模偏小，现代化程度不高，管理运营效率偏低，且不同国家之间存在恶性竞争，致使利用率、通行效率较低，通关成本较高。目前，中国企业已广泛参与对非洲港口的建设改造。自2007年以来，中国参与了近80多个非洲港口项目，由中国港湾集团承建的项目有71个之多。2017年5月，中国招商局集团兴建的吉布提多哈雷多功能港落成开港。

综上所述，在供电、供水、路网、港口基础设施方面，中国在非洲已有相当高的参与度和不少成功案例。在未来很长的一段时间内，上述四项仍将是中国在非基础设施建设的重点。在项目选择上，我方应结合政策沟通的结果，优先选择非洲沿海经济较发达地区，充分利用已有地理条件和设施进行建设，并注意东道国的财政承受能力和项目可持续性。

贸易畅通：循序推动中非经贸规则安排，加大非洲资源在岸加工

贸易是“一带一路”建设的重点内容，也是中国与非洲各国进行政策沟通以及在非洲推进设施联通的重要目的之一。在当前阶段，我方宜循序渐进推动中非经贸规则安排，重点发展非洲资源的在岸加工。

在经贸规则安排方面，我国与非洲在避免双重征税和签订双边投资协定两方面，仍有很大的提升空间。目前，在55个非洲国家中，我国仅与其中约1/4的国家签订了避免双重征税协议，与其中约1/3的国家签署了双边投资协定，远低于我国与传统意义上“一带一路”沿线国家的签署率（见图10-8）。为了实现中非之间的贸易畅通，我方应积极推动与非洲已签署的双重征税协定、双边投资协定生效，并采取由易至难、循序渐进的方针，逐步扩大避免双重征税协定、双边投资协定在非洲的覆盖率。

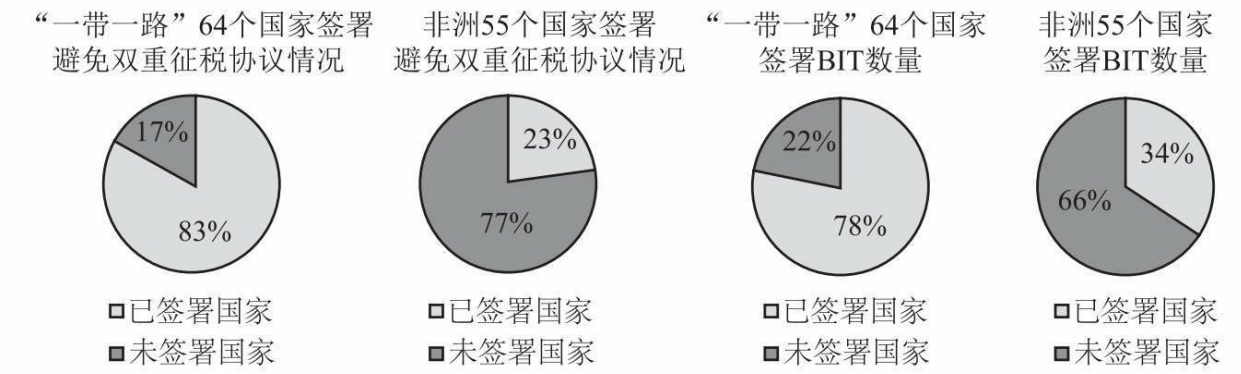


图10-8 中国与非洲国家、“一带一路”沿线国家协议签署情况

我方可基于平等、互惠互利立场，加强与非洲大陆自由贸易区（AFCFTA）、非洲区域联合体的对话与合作，推动中国与东非共同体、西非经济共同体签署自由贸易协定，从而降低协定谈判成本，规避规则碎片化问题（见表10-2）。可优先选择已加入WTO、已与中国签署双重征税协定和双边投资协定的国家（如埃及、摩洛哥、毛里求斯、津巴布韦、尼日利亚、南非）开展自由贸易协定的签署工作。与此同时，应推行中国与非洲的自由贸易规则试点，将中国在非洲的境外园区做自贸区安排或者作为自贸协定规则试点。

表10-2 非洲重点国家与中国协议签署情况及双边自贸区谈判选择

	国家	双边投资协定签署	避免双重征税协定	WTO 成员国
1	加纳	√		√
2	埃及	√	√	√
3	摩洛哥	√	√	√

续上表

	国家	双边投资协定签署	避免双重征税协定	WTO 成员国
4	毛里求斯	√	√	√
5	津巴布韦	√	√	√
6	阿尔及利亚	√	√	
7	加蓬	√		√
8	尼日利亚	√	√	√
9	苏丹	√		
10	南非	√	√	√
11	佛得角	√		√
12	埃塞俄比亚	√	√	
13	突尼斯	√	√	√
14	赤道几内亚	√		√
15	马达加斯加	√		√
16	马里	√		√
17	坦桑尼亚	√		√
18	刚果	√		√
19	赞比亚		√	√
20	乌干达		√	√
21	博茨瓦纳		√	√
22	肯尼亚		√	√

此外，发展非洲资源在岸加工是帮助非洲摆脱资源依赖，实现经济多元化的“治本”方案，也有助于满足中国的资源进口需求，缩小中非贸易逆差。因此，我方可充分利用非洲丰富的油气、金属矿产、非金属矿产、农产品、木材等资源，开展这些资源的在岸深加工，帮助非洲建立相应的产业体系，增加出口额，规避原材料受国际大宗商品市场波动影响。在推进方案上，可采取“治标—过渡—治本”三阶段逐步推进的方式。在“治标”阶段，中非合作重点放在密切关注市场价格走势，灵活控制产能上；随后，在“过渡”阶段，应通过寻找战略伙伴，签订战略协议的方式，锁定商品远期价格；最终，进入“治本”阶段后，使当地能够摆脱资源依赖性产业，建立完善的加工制造、物流及现代服务业体系。

资金融通：建立面向非洲可持续发展的“中国特色官方开发金融”

资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。非洲对中国资本存在巨大需求，加大对非洲的投资也是实现中国“走出去”全球布局的重点区域。在非洲推进资金融通，不仅能大大便利中非贸易，更是提高人民币国际地位的关键。近年来，中国对非投资已经形成“具有中国特色的官方开发金融”模式。具体而言，官方开发金融（ODF）可以看作官方发展援助（ODA）和“用于发展目的”其他官方资金（OOF）的加和，是一种由中国官方提供的，面向广大发展中国家的，具备较高优惠成分的，高度依赖各种金融信贷工具的“南南”发展合作模式，符合新时代中国对外援助体制全面改革要求。与传统的ODA模式不同，ODF不附加任何政治条件，且优惠方式更加灵活，其资金可来自多边金融机制的赠予、优惠及非优惠性发展借款，并可包括“赠予成分”达不到25%的标准，但是仍然为了发展目的而输送的“其他官方资金”（含再融资贷款）。这种模式的优势还在于不单纯追求高优惠程度，而是在综合考虑免息期、还款期、贴现率和ERR（外部收益率）基础上，力求实现共同发展与可持续性的资金流动。

新时代，应强化构建面向非洲可持续发展的“中国特色的官方开发金融”，在传统与常规的公共设施与社会福利项目基础上，围绕园区开发、大型基础设施和工业项目，开展具有中国特色的资金融通。一是由政府预算提供的无偿援助和无息贷款可用于支持中小型社会福利项目，例如，打井、医院、学校等；利用无息贷款主要支持经济较好的发展中国家建设公共设施和民生项目。二是依托中国进出口银行提供的中长期优惠贷款，支持兼具社会和经济效益的中大型基础设施，或者工业项目的建设。三是充分利用各类新型发展合作基金提供的投资类资金，开展对合作项目公司的股权投资，以此提供启动资金并分担项目风险，并系统设计好股权投资的退出机制。

民心相通：开展在地化大众职业技能教育，实施“双向文化互鉴”

民心相通是“一带一路”建设的社会根基。民心相通在“五通”中属于软实力范畴，其虽不涉及经贸议题，但与“五通”前四项的成败息息相关。因此，在推进“五通”时，切勿只重政策及物质方面，忽略了中非民心相通以及中国在非软实力的建立。“一带一路”文件《愿景与行动》中指出，推进民心相通的目的在于“为深化双多边合作奠定坚实的民意基础”。当前，中国有在非洲建立良好在地民意的基础，但如何有效地促进民心相通，尚需一系列更好的举措。

教育历来是一国扩展软实力，施加世界影响的有效方式。在中国推进中非民心相通的过程中，非洲学生来华留学自然是一个重点。当前，中国是非洲留学生全球第二大目的地（第一大和第三大分别为法国、美国），相较于其他大洲，非洲来华留学生增长尤其迅猛。然而，非洲来华留学生以当地的“精英阶层”为主。具体而言，除了一部分经考核筛选的优秀学生，大部分非洲来华留学生或是政界要人子女，或是经济状况较好的商人和企业主子女。这种情况，使中国对非洲留学生的教育难以惠及非洲在地民众和草根阶层，从长远来看，对推进中非民心相通助益有限。

大力开展非洲在地大众职业教育，建立“师徒制”培训模式，可能是解决上述问题的一剂良方。所谓大众职业技能教育，乃是以非洲人民在当地接受职业培训为主，对象为草根百姓和普通群众，培养内容为实用、急用的职业技能。其目的是培养合格的工人，最终建立一支成熟的当地工人队伍。这种培训方式成本低、周期短、可持续，对当地经济有良好的拉动作用。在培训过程中，当地人民的职业能力得到增强，收入得到增长，自然会对中方提供的培训机会产生感激之情。同时，政府可以大力补贴中国在非洲企业雇用当地劳工的培训费用，使中国在非企业摆脱“中国企业+中国工人”的旧模式。具体操作可采取“师徒制”，以一

名中国员工带2~5名当地工人的方式，逐步建立可靠的当地员工队伍，并逐步实现企业的在地化，最终达成中层和基层员工以当地人为主的目标。这种模式的优势在于中非员工的同舟共济，能有效地拉近中企和当地人的距离，并能对当地的经济形成持续的拉动作用，增加中国在非洲的声誉和威望。

除大力开展在地职业培训之外，我方还应推动中非文化的互鉴。当前，我国在中国文化对非“走出去”方面，已有不少成绩。截至2016年底，我国共在非洲设立孔子学院48所、孔子课堂27个，这些学院或课堂成为传播中国语言文化的重要平台。中国的大众文化，如影视剧和动漫也开始进军非洲市场。在引进非洲文化方面，我方尚有不少努力空间。虽然近年来我国多个城市举办了以非洲文化为主题的活动及非洲艺术展，但中国引进非洲文化的努力尚未在社会上产生广泛且持续的影响。未来，我方应加大引进非洲文化的力度，可考虑吸纳非洲艺人来华参加选秀节目，培养像大山一样家喻户晓的亲善大使。总之，中非在文化上的交流应注意互鉴，既要有中国文化的“走出去”，也要有非洲文化的“引进来”，通过双向交流模式，拉近中国和非洲人民的心理距离。

---

[1] 国际货币基金组织对经济全球化的定义为：跨国商品与服务贸易及资本流动规模和形式的增加，以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依赖性增强。

[2] 对比高收入国家和低收入国家的经济全球化水平，发现二者的差距并未明显改善。

[3] 经济全球化指数引用KOF全球化指数。KOF全球化指数由瑞士经济分析局发布，按年更新，是样本量最全面、历史数据最完善（45年）的全球化评估体系，被国内外普遍引用。该指数分析不同区域、国家的全球化总体水平、社会全球化水平、政治全球化水平与经济全球化水平。

[4] 中国人民大学重阳金融研究院根据国际货币基金组织《2017年世界经济展望报告》分析整理（按照当前美元汇率计算）。

第五篇 双循环新发展格局推动“十四五”经济高质量发展

双循环新发展格局下，我国经济持续高质量发展呈现新的增长点、新业态和新模式，如高端制造、数字经济、消费升级、绿色经济、健康经济、新基建、新服务以及都市圈等在“十四五”时期都将为我国经济添加新动力。未来已来，将来已至，数字经济将成为畅通双循环的新动能，为我国经济行稳致远提供加速度。

第十一章 “十四五”经济发展战略和路径

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，也是“十四五”规划启动之年。党的十九届五中全会提出了“十四五”时期经济社会发展的主要目标，系统部署了“十四五”时期的重点任务。展望“十四五”，要形成更高水平的供需动态平衡，做强国内“主战场”；要推动区域协调发展，打造双循环高质量发展增长极；要统筹发展和安全，构建新发展格局；更要统筹对内改革与对外开放，打造开放双循环。

在危机中育先机，于变局中开新局

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。2020年10月29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（简称《建议》）。《建议》分为三大板块，包括总论、分论和结尾。《建议》指出，要准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育先机，于变局中开新局。

“十四五”时期五个层次重点任务

《建议》分领域阐述“十四五”时期经济社会发展和改革开放的12项重点任务，明确从科技创新、产业发展、国内市场、深化改革、乡村振兴、区域发展，到文化建设、绿色发展、对外开放、社会建设、安全发展、国防建设等重点领域的思路和重点工作。十二大重点领域，多个与

经济领域直接相关。构建双循环新发展格局，是贯穿重大经济发展目标的一条主线，是新时代转型发展的总纲领，是统领“十四五”期间经济发展的重要方针。具体可以将十二项任务分为五个层次。

第一个层次是核心动力，即科技创新。《建议》强调“十四五”时期“以改革创新为根本动力”，坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势，并从强化国家战略科技力量、提升企业技术创新能力、激发人才创新活力、完善科技创新体制机制等角度布置了重点任务。

第二个层次是供需结构升级。供给结构方面，要发展现代产业体系，推动经济体系优化升级。要提升产业链供应链现代化水平，发展战略性新兴产业、现代服务业，明确八大前沿领域和九大战略性新兴产业，统筹推进基础设施建设，加快数字化发展。需求结构方面，要形成强大国内市场，坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。

第三个层次是对内深化改革与发展。《建议》明确要全面深化改革，从激发各类市场主体活力、完善宏观经济治理、建立现代财税金融体制、建设高标准市场体系、加快转变政府职能等层面出发，构建高水平社会主义市场经济体制。

第四个层次是关键领域突破。《建议》明确要重点强化突破乡村振兴、区域协调发展和新型城镇化、文化软实力、绿色发展、民生领域、国家安全以及国防和军队现代化等关键领域。

第五个层次是对外坚持开放。《建议》强调要建设更高水平开放型经济新体制，开拓合作共赢新局面。依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢。

“十四五”时期的九个“新”内容

“十四五”期间，要在危机中育先机，于变局中开新局。分析《建议》的核心要义，可以从新形势、新征程、新四个全面、新发展理念、新发展目标、新发展格局、新突破、新产业定位、新安全观九个“新”的角度解读。

第一，新形势。《建议》对当前和今后一段时期总体形势的判断是，“我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”。当今世界正经历百年未有之大变局，国际环境日趋复杂，不稳定性、不确定性明显增加，我国已转向高质量发展阶段，但发展不平衡、不充分问题仍然突出。

第二，新征程。《建议》指出，“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。社会发展进入新征程、新发展阶段，经济建设重点也发生变化，创新在我国现代化建设全局中的核心地位越发重要。

第三，新四个全面。《建议》指出，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这是“四个全面”的最新表达，是与时俱进的战略布局。

第四，新发展理念。《建议》再次强调，要坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，把新发展理念贯穿发展全过程和各领域。不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

第五，新发展目标。《建议》提出“经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐、社会文明程度得到新提高、生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平、国家治理效能得到新提升”“六新”目标，内容和

内涵都比之前要更加丰富。《建议》指出，“在质量效益明显提升的基础上实现经济持续健康发展”，到2035年基本实现社会主义现代化远景目标。

第六，新发展格局。《建议》在指导思想中明确提出，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。双循环新发展格局是新时代的战略抉择，是统领“十四五”期间经济发展的核心方略。供给侧结构性改革和扩大内需是“十四五”任务重点，多条建议都是围绕双循环新发展格局提出的。

第七，新突破。“十四五”期间，经济层面，人均国内生产总值达到中等发达国家水平；技术层面，关键核心技术要实现重大突破；空间层面，要优化国土空间布局，建设现代化都市圈；消费层面，要全面促进消费，增强消费对经济发展的基础性作用；能源层面，要降低碳排放强度，优化能源资源配置，推进能源革命。

第八，新产业定位。和十八届五中全会的“构建产业新体系”相比，《建议》明确产业整体定位为“发展现代产业体系，推进产业基础高级化、产业链现代化”，强调了“质量强国、网络强国、数字中国”。《建议》还对新基建、新能源、金融、房地产等产业给予了新的定位。

第九，新安全观。“十三五”《建议》中“安全”只提及4次，“十四五”《建议》中“安全”提及66次。《建议》强调统筹发展和安全，把安全发展贯彻到发展各领域和全过程。构建双循环新发展格局必须要科学“统筹发展和安全”，包括国家安全体系和能力建设、经济安全、人民生命安全，以及维护社会稳定和安全等。

形成更高水平的供需动态平衡，做强国内“主战场”

十九届五中全会指出，要畅通国内大循环，完善扩大内需的政策支撑体系，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

一是深化供给侧结构性改革。从2015年提出供给侧结构性改革以来，我国抓住这个主线不动摇，在实施“三去一降一补”，落实“巩固、增强、提升、畅通”等方面都取得了很多成效。《建议》也明确指出，要在“十四五”期间坚持供给侧结构性改革这一主线。“十四五”时期我国面临更为复杂的国内外环境，要在供给侧结构性改革取得阶段性成果的基础上，继续深化供给侧结构性改革，改革核心重点转变为体制机制创新和科技创新。从供给侧角度，要激活土地、资本、劳动力等要素，并有机结合供给侧结构性改革和宏观调控政策，进而为供需两侧增长提供强有力的支撑。

二是坚持扩大内需。近年来，我国扩大内需战略已取得初步成效，经济增长由主要依靠投资、出口拉动，逐渐转向依靠消费、投资、出口协同拉动。消费对我国经济增长的贡献逐渐上升，外贸依存度在2019年已降至31.92%。“十四五”时期我国将持续这种发展趋势，进一步提高内需贡献率。扩大内需的关键是促进消费，我国居民消费率相对偏低，要通过实施消费倍增计划，坚定实施扩大内需战略，做强国内“主战场”。近年来，政府支出规模有所扩张，应通过政府部门让利，降低居民储蓄率，提高居民消费能力。要推进乡村振兴，通过增加农民收入，释放农村消费潜力，补齐农村消费短板。完善社会保障体系，让广大居民敢消费，愿意消费，促进居民消费增长。同时，要加强转移支付，发挥公共消费的带动和牵引作用，扩大全社会的消费需求，构建消费大市场。

三是推动供需动态平衡。“十四五”时期，要坚持供给侧结构性改革，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，以高质量供给满足日益升级的国内市场需求。要抓住内循环这一重要战略方向，发力于区域协调发展和新型城镇化建设，降

低居民储蓄率，调整收入分配结构，培育新消费场景，满足更高消费需求。要放开管制，消除供给侧的梗阻和障碍。推动城市住房体制改革，使正常的房地产需求得到满足。推出高水平高质量的新供给，提高供给体系对国内需求多变、多样、多层次的适配性，尤其是超过4亿中等收入群体以及老龄化群体带来的新需求，实现更高水平的供需平衡。以银发经济为例，国家统计局数据显示，截至2019年末全国60周岁及以上人口为2.5亿人，占18.1%。全国老龄办数据显示，2025年我国60岁以上老年人口数将达3亿，占总人口比重进一步提升至20%。老龄群体的医疗健康等服务类需求将有所上升，要推动相关供给。

推动区域协调发展，打造高质量发展增长极

十九届五中全会指出，要健全区域协调发展体制机制，完善新型城镇化战略，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。

一是要深化区域协调发展。当前我国在省域范围内存在一定的供给侧流动壁垒，区域内资源不断向中心城市集中，这是一个必要的过程，但区域发展不平衡现象也较为严重。“十三五”时期，我国多个区域协调发展战略纵深推进，经济发展的空间结构正在发生变化，“十四五”期间重大战略区域、中心城市和城市群将成为承载大量发展要素的重要空间形态。“十四五”时期，要推动区域间产业分工明晰化，发挥区域内核心城市在资源禀赋上的互补性，引导生产要素在区域自由流通，有效发挥区域集聚效应。要推动西部大开发形成新格局，推动东北振兴取得新突破，促进中部地区加快崛起，鼓励东部地区加快推进现代化。对当前以北、上、广、深为代表的超大城市而言，应积极探索有利于效率提升的区域协调发展路径。发挥中心城市和城市群带动作用，建设现代化都市圈，形成“都市圈-大中小城市”的空间格局，构建以大城市中心、以一小时通勤圈为基本范围的空间形态，带动周边城市发展。推进京津冀协

同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，提高重点城市群的经济、人口和社会承载力，推动区域之间的公共服务均等化和基础设施的互联互通。在推动现有都市圈作为重要增长极的基础上，探索新的都市圈增长极。

二是推进以人为核心的新型城镇化。2019年，我国城镇常住人口84843万人，城镇人口占总人口比重（城镇化率）为60.60%，但仍远低于发达国家80%的平均水平。按照我国城镇化率的平均增长水平，2035年预计将达到75%左右，接近发达国家水平。“十四五”时期，推进以人为核心、更加强调城镇化的质量和功能性的新型城镇化将成为拉动经济增长的重要引擎。要按照《建议》提出的“强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”思路，逐步缩小城镇和农村居民收入差距，提高农村居民的可支配收入。要通过新型城镇化增加农民收入，优化收入分配结构，跨越“中等收入陷阱”。利用新型城镇化推动生产要素双向自由流动，促进劳动力向第二产业、第三产业转移。在推进新型城镇化建设过程中，教育、医疗、养老等公共服务需要投入大量资金，交通等基础设施建设需要升级，也为推动双循环，拓展投资空间提供了重要的推动力。

统筹发展和安全，构建新发展格局

统筹发展和安全，让基本盘更坚实、更具韧性，与我国坚持对外开放的理念是统一的。习近平在经济社会领域专家座谈会上也指出，越开放，越要重视安全，越要统筹好发展和安全。“十四五”时期，国家总体安全观向经济领域、社会领域拓展，并拥有了新的定位。要把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程，要保证经济、能源、科技、国防、粮食、产业链、基础设施、数据、生态、金融等方面的发展和安全，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。

一是要保证经济发展和安全。“十四五”时期宏观经济政策的布局将在以往应对周期性和结构性挑战的基础上做加法。就经济安全领域而言，要实现重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等关键领域安全可控，维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络、金融等重要基础设施安全。要保证市场主体安全，通过减税降费、金融政策支持等措施保企业、保市场主体。要保证财政安全，建立现代财税金融体制，加强财政资源统筹，推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。

二是要保证能源发展和安全。面临“富煤、贫油、少气”的资源禀赋，我国能源资源配置需要进一步优化。《中国油气产业发展分析与展望报告蓝皮书（2019—2020）》显示，2019年，我国石油对外依存度达70.8%，天然气对外依存度达43%。在9月的联合国大会上，我国表示二氧化碳排放力争在2030年前达到峰值，并在2060年实现碳中和，这蕴含着我国的能源战略方向。在这些战略推动下，中长期来看，要持续推进能源革命，提升可再生能源，提升新能源消纳和存储能力，发展风电、水电、光伏、新能源等产业，推动能源行业高质量发展。

三是要保证科技发展和安全。《建议》指出，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，完善国家创新体系，加快建设科技强国。在中美贸易摩擦的影响下，“十四五”时期迫切需要实现国产替代，关键核心“卡脖子”技术需要实现更大突破。要瞄准人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域，实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目。推进科技体制改革，建立市场化、多层次的产学研协作体系，激发人才创新活力，打造国际一流的科技领军人才和创新团队。强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚，组建联盟联合攻克核心技术。加强基础研究和前沿研究，为世界科技发展做出贡献。

四是要保证国防发展和安全。《建议》指出，要贯彻新时代军事战略方针，提高国防和军队现代化质量效益，促进国防实力和经济实力同步提升。优化国防科技工业布局等战略的实施，将推动国防军工产业在“十四五”时期迎来跨越式发展。“十四五”时期，我国将进一步加大军工研发投入，加快国防和军队现代化，加快机械化信息化智能化融合发展，加快实施国防科技和武器装备重大战略工程，提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力，形成军民融合深度发展格局。

统筹对内改革与对外开放，打造开放双循环

双循环新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。《建议》强调，要坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢。

一是加快对内改革。构建新发展格局，要对内深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制，打通制约生产、分配、流通、消费国内大循环的梗阻，使得各项改革更有利于激发整体效应。习近平在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上发言指出，要“不失时机、蹄疾步稳深化重要领域和关键环节改革，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，提高改革综合效能”。[1] “十四五”时期，以改革促发展、促创新、促转型升级的要求将更加紧迫，国资国企改革、土地制度改革、金融制度改革等改革步伐将进一步加快，供给侧结构性改革、“放管服”改革、要素市场化改革等都将进入重要的攻坚时期。海南、深圳、上海等地也肩负全面深化改革的重任。深圳综合改革试点方案已经下发，在重要领域和关键环节改革上深圳被赋予了更多自主权。习近平在浦东开发开放30周年庆祝大会上表示，党中央正在研究制定《关于支持浦东新区高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的意见》，将赋予浦东新区改革开放新的重大任务。

二是坚持对外开放。尽管国际上保护主义、单边主义抬头，但应对全球化的挑战和出路的关键在于坚持改革开放，我国扩大对外开放、以开放促改革、以开放推动全球化的既定方针不会发生变化。从进出口数据看，我国是全球最大的贸易国，是全球第二大进口国。作为全球产业链的重要一环，在当前大环境下要坚持开放，更要推动产业链转型升级。在2020年11月4日的第三届中国国际进口博览会开幕式上，习近平发表演讲指出，“中国将秉持开放、合作、团结、共赢的信念，坚定不移全面扩大开放，将更有效率地实现内外市场联通、要素资源共享，让中国市场成为世界的市场、共享的市场、大家的市场，为国际社会注入更多正能量”[2]。“十四五”时期我国对外开放将发生新的变化，中国全面扩大开放新举措主要包括四个方面：建设开放新高地，促进外贸创新发展，持续优化营商环境，深化双边、多边、区域合作。我国要坚持实施更大范围、更高层次的对外开放，推动贸易和投资自由化便利化。2020年11月15日，第四次区域全面经济伙伴关系协定领导人会议举行，东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰15个国家正式签署RCEP，标志着全球参与人口最多、成员结构最多元、规模最大的自由贸易协定正式达成。签署RCEP，是地区国家通过实际行动维护多边主义和自由贸易、建设开放型世界经济的重要一步，对深化区域经济一体化具有重要意义。

---

[1] 习近平：在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话，参见新华网http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c_1126611290.htm。

[2] 习近平在第三届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲，参见新华网http://www.xinhunet.com/politics/leders/2020-11/04/c_1126698325.htm。

第十二章 促进政府和市场互动，助力高质量发展

推进以国内大循环为主的双循环新发展格局，前提是要处理好政府和市场的关系，使“有效市场”和“有为政府”实现良性互动，激发体制改革的新活力。要积极构建完整的内需体系，推动有效市场和有为政府更好结合。要推进要素市场化改革，打通双循环堵点，形成国内统一大市场。还要营造优良营商环境，推动国家治理现代化，实现政府、市场和社会的协同互动。

推动有效市场和有为政府更好结合

十九届五中全会强调，“十四五”时期要推动有效市场和有为政府更好结合。如何让市场和政府和弦共振，关系到全面建设社会主义现代化建设的成效。

一是构建完整的内需体系。只有扩大内需，才能使中国超大规模市场发展迈上新台阶，让超大规模市场体现竞争力，让市场在资源配置中发挥决定性作用，让市场更有效。完整的内需体系是我国经济发展的“稳定器”，也是创造有效市场发展环境的重要支撑。完整的内需体系要覆盖全领域，包括产业、居民和政府三大主体。我国产业门类齐全、产业链非常完整，具有全领域的生产需求。我国14亿人口的内需市场形成了独特优势，随着内需潜力的释放，在“十四五”期间将为我国实现高质量发展提供更大空间。政府除提供基础设施、公共服务等公共产品外，能够有效推动产业发展、优化产业环境，对构建多元的国内市场需求具有推动作用。“十四五”时期，构建完整的内需体系，要以扩大居民就业率和提高居民收入为基础，提高社会资本投资的积极性，稳定民营

企业家发展信心，稳定市场预期。更要充分发挥政府在扩大内需和维护市场中的促进和引导作用，形成内需外需互相兼容的新格局。

二是推动有效市场和有为政府有机结合。“坚持和完善社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合”，这是十九届五中全会对科学把握市场与政府关系这一重大的理论和实践命题的深刻总结。全会还强调，要激发各类市场主体活力，完善宏观经济治理，建立现代财税金融体制，建设高标准市场体系，加快转变政府职能。有效市场与有为政府是现代化建设的两大抓手，要推进市场和政府相互促进，需要构建亲清新型政商关系，理顺政府与市场的关系。2019年底，我国共有市场主体1.23亿户，其中企业3858万户，个体工商户8261万户。要激发各类市场主体活力，就要毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，既要做强做优做大国有资本和国有企业，又要优化民营经济发展环境。“十四五”时期，要促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，破除制约民营企业发展的各种壁垒，完善促进中小微企业和个体工商户发展的法律环境和政策体系。要健全市场体系基础制度，坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法，形成高效规范、公平竞争的国内统一市场。要建设职责明确、依法行政的政府治理体系。深化简政放权，放管结合，优化服务改革，全面实行政府权责清单制度。

推进要素市场化改革，打通双循环堵点

要素市场化配置改革是形成国内统一大市场的关键，通过体制创新、科技创新等全方位创新模式，激发国内市场主体的创新创业活力，改善要素市场化配置效率，有利于推动形成以国内循环为主的良性格局。2020年4月，党中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场

化配置体制机制的意见》，对深化要素市场化配置改革，促进要素自主有序流动，提高要素配置效率等问题进行部署。实现各类要素的流通，才能有效配置各类资源，提升潜在增长水平，推进经济高质量发展。十九届五中全会也强调，“十四五”时期，产权制度改革和要素市场化配置改革要取得重大进展，要推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。

一是推进土地要素市场化改革。《建议》强调，“十四五”期间我国将探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自愿有偿转让。“三权分置”也意味着落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权，放活宅基地和农民的房屋使用权。“十四五”时期，要建立健全城乡统一的建设用地市场，深化产业用地市场化配置改革，完善土地管理体制，盘活存量建设用地，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系。

二是推进劳动力要素市场化改革。劳动力在生产要素中是最活跃的，推进劳动力要素市场化改革，对提高经济社会发展水平具有重要意义。但当前劳动力市场还存在一些问题，包括户籍制度限制人口自由流动、基本公共服务不平衡现象等。“十四五”时期，要通过深化户籍制度改革、畅通劳动力和人才社会性流动渠道、完善技术技能评价制度、完善人才激励机制、完善公共服务等措施，引导劳动力要素合理畅通有序流动。

三是推进资本要素市场化改革。当前资本要素分配主要是以银行为主的间接融资体系，过去10年，我国间接融资占总新增融资比重持续高于75%以上水平。“十四五”时期要完善多层次资本市场，完善股票市场基础制度，加快发展债券市场，解决民营企业尤其是中小微企业的融资需求。要提升直接融资尤其是股权融资的比重，发挥资本市场的枢纽作用。国务院《关于进一步提高上市公司质量的意见》指出，支持国有企

业依托资本市场开展混改。中国证监会主席易会满于2020年10月15日表示，将选择适当时机全面推进注册制改革。未来一段时期，全面注册制和资本市场全面开放将是资本要素市场化改革的重要方向。

四是推进技术要素市场化改革。当前已经处于由传统要素驱动转向为创新驱动的阶段，技术要素市场建设是国家竞争和区域竞争的制高点。谁掌握了关键核心技术，谁就掌握了绝对主动权。“十四五”时期，要完善科技创新资源配置方式，促进技术要素和资本要素融合发展，激活职务技术产权激励，激活科技中介服务活力，打通创新链和产业链，培育发展技术转移机构和技术经理人，推动科研成果转化。要加大国际科技创新合作，扩大科技领域对外开放。

五是推进数据要素市场化改革。数据已成为一种新型生产要素，对提高全要素生产率，推动经济发展起到重要作用。《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020—2025年）》中，重点提及数据要素市场化配置，并从数据产权制度、政府数据开放共享、粤港澳大湾区数据平台建设三大维度明确了数据要素市场化改革思路。“十四五”时期，要加快培育数据要素市场，推进政府部门之间的数据共享。培育数字经济新产业、新业态和新模式，提升社会数据资源价值。探索建立统一规范的数据管理制度，加强数据资源整合和安全保护，为加快数字经济转型奠定基础。

营造优良营商环境，推动国家治理现代化

推动政府和市场互动，更要持续优化市场化法治化国际化营商环境，通过国家治理现代化和城市治理现代化，实现政府、市场和社会的协同互动。

一是营造优良的营商环境。近年来，我国营商环境进步明显，在

2019年世界银行公布的国际排名中位列第31位，也连续两年成为全球优化营商环境改善幅度最大的经济体之一。但当前营商环境仍存在一些薄弱环节，尤其是新冠疫情影响下中小企业面临困难凸显。“十四五”时期，要围绕当前营商环境存在的主要问题，以高质量发展为目标，持续优化市场化法治化国际化营商环境。要补齐营商环境“短板”，包括城乡之间和区域之间的“短板”，以及产权保护、数据互联互通、信用监管等方面的“短板”，实现营商环境的进一步改善。也要强化营商环境的“长板”，发挥顶层设计的制度优势，优化政务服务，推动更多“互联网+政务”服务落地，提升民众的获得感和满意度，优化法治环境和市场环境，激发市场主体活力，形成“十四五”期间持续优化营商环境的保障。

二是推动国家治理体系和治理能力现代化。十九届五中全会强调，展望2035年，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治国家、法治政府、法治社会。推进国家治理体系和治理能力的现代化，是中国特色社会主义现代化建设和政治发展的必然要求。城市治理是国家治理在地方的实施，超大城市在区域和国家发展中具有重要作用，超大城市治理作为国家治理体系的重要组成部分，是实现国家治理现代化的重要引擎。“十四五”时期，要运用大数据提升国家治理现代化水平，建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。要推进国家治理现代化，也要推进超大城市、城市群治理能力现代化，实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

第十三章 双循环格局下中国经济新增长点

在双循环格局的演化之下，中国经济稳中向好，亮点频出。新时代，以高端制造、数字经济、消费升级等方面为引领的经济发展模式，在市场化的浪潮中不断推陈出新、转型升级，塑造出中国经济的八大新增长点。八大新增长点既相对独立，又互为依托，进化出一个又一个色彩纷呈的经济样态，指引着中国经济这艘巨轮“乘风破浪”。

高端制造优化升级

国家“十四五”规划中指出要“发展战略性新兴产业”，“推动先进制造业集群发展，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎，培育新技术、新产品、新业态、新模式”。习近平也在《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》（以下简称“重大问题”）中鲜明提出，要“优化和稳定产业链、供应链。产业链、供应链在关键时刻不能掉链子，这是大国经济必须具备的重要特征”[1]。稳链、固链的基本节点在于提升高端制造，增强进口替代及自主可控的关键能力。改革开放40余年来，中国利用全球化不断发展的有利环境，不断培育和升级制造业发展的优势，实现了成本优势—速度优势—规模优势的叠加升级，实现了制造业的跨越式发展，使中国成为全球重要的制造业中心和供应链枢纽。但同时我们也要清醒地认识到，中国制造在核心技术、高端装备、信息化等方面还面临诸多挑战，“脱实向虚”对制造业发展的负面影响依然突出。

因此，我国要加速推进高端制造业的优化升级。首先，加大政府投入和保障，努力实现进口替代。深入推进《中国制造2025》计划的总体

要求，增强研发设计、技术转移、创业孵化等领域的扶持力度，推进关键技术和共性技术的全面突破。我国要突破国外关键零部件的技术封锁，实现光刻胶、大硅片、电子气体、液晶材料、OLED材料、碳纤维等高端化工新材料的国产替代。其次，强化科技应用，努力实现自主可控。应进一步强化本土科技服务创新对自主可控领域的消化吸收再利用能力。一方面，要高度重视大院大所和大型政府研发平台的科技服务创新，重点吸收本土科技创新成果，提高技术吸收能力；另一方面，积极对标发达国家高技术产品与服务，找准差距，加大研发力度。努力突破技术封锁与障碍，实现半导体设备、芯片等重要方面的自主可控。使高端制造成为突破“中梗阻”，加速双循环的新增长点。

数字经济和实体经济深度融合

国家“十四五”规划指出，要“发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”。习近平在《重大问题》一文中也强调，要“加快数字经济、数字社会、数字政府建设，推动各领域数字化优化升级，积极参与数字货币、数字税等国际规则制定，塑造新的竞争优势”[2]。数字经济是以数字技术创新为核心驱动力，通过数字技术与实体经济深度融合，加速重构经济发展与政府治理模式的新型经济形态。数字经济包括数字产业化和产业数字化两大部分。一是数字产业化，也称为数字经济基础部分，即信息产业，具体业态包括电子信息制造业、信息通信业、软件服务业等；二是产业数字化，即数字经济融合部分，包括传统产业由于应用数字技术所带来的生产数量和生产效率的提升，其新增产出成为数字经济的重要组成。数字经济以其独有的算法、算力、信息传递及存储方式，不断降低数据收集、整理、传递、利用的成本，开创了前所未有的经济新形态。数字经济的核心在于推动互联网、大数据、人工智能同

实体经济深度融合。在互联网的深度融合中，进一步推进5G、大数据、云计算、区块链、人工智能、工业互联网和数字货币等数字化建设，构建万物互联的智能世界。数字经济已成为中国经济发展的新引擎。

消费升级重新定义中国制造

国家“十四五”规划指出，要“顺应消费升级趋势，提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费”。习近平在《重大问题》中也指出：“消费是我国经济增长的重要引擎，中等收入群体是消费的重要基础。”因此，促进消费升级至关重要。从我国发展阶段看，内需和出口一样重要，成为决定中国经济走势的关键因素，将消费作为经济增长的手段也是目的。应以消费升级作为实现人民美好生活愿望的重要抓手，进一步激发消费潜力，提升消费质量，优化消费环境。同时，我国消费市场还是一个发展中的市场，还有非常大的发展空间。

我们也应看到当前影响消费的逻辑、消费的动力、消费的意义、消费的场景，以及消费业态和技术都发生了新的变化。我国目前已进入世界银行所定义的中高收入水平国家，处于由投资主导型向消费主导型转变阶段，正在经历“从无到有”到“从有到好”的消费升级，多样化、多元化和多层次的消费新增长点加快涌现。消费升级将重新定义中国制造。新消费促进新的供给，同时互联网平台经济、新的技术、新设计等供给创新，新供给进一步扩大消费的内涵，丰富消费的品类，做大消费的市场，将以消费创新实现高质量发展。因此，持续引导消费升级，一方面，要关注以食品饮料、定制家具等为代表的传统消费的升级；另一方面，要以旅游、免税在内的概念服务型消费和5G、在线游戏等新技术型消费融合升级。这些提振消费多样化的举措，势必会增强消费水平，增进消费质量，促进经济的进一步增长。

绿色转型推动绿色经济新发展

2020年9月22日，中国国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话强调："应对气候变化《巴黎协定》代表了全球绿色低碳转型的大方向，是保护地球家园需要采取的最低限度行动，各国必须迈出决定性步伐。中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。"[3] 这是中国首次向全球明确实现碳中和的时间点，也是迄今为止各国中做出的最大减少全球变暖预期的气候承诺。习近平主席提出的宏伟愿景，深刻体现了中国将应对气候变化的目标与自身现代化的目标高度融合。

碳中和这一概念主要是指：企业、团体或个人测算在一定时间内，直接或间接产生的温室气体排放总量，通过植树造林、节能减排等形式，抵消自身产生的二氧化碳排放量，实现二氧化碳"零排放"。要达到碳中和，一般有两种方法：一是通过特殊的方式去除温室气体，例如，碳补偿；二是使用可再生能源，减少碳排放。碳中和概念的实践，推进新能源与节能环保产业迎来黄金发展期。清洁能源的开发、存贮和传输技术不断突破，被称为"第五能源"的节能技术也有望取得重大进展，新能源的利用效率将显著提升，生产过程中的排放和能耗大幅降低，推动世界能源体系结构持续优化，现有全球能源版图逐步改变。绿色经济将对新能源车、化工新材料、光伏锂电等方面带来综合性提升，完善新能源产业链，为经济增添新活力、新动能。

健康经济迎战略机遇期

国家"十四五"规划提出，要"全面推进健康中国建设"。面对新冠疫情，习近平再次强调："保障人民生命安全和身体健康是党和国家的重

要任务，科学研究要从中凝练重大科学前沿和重大攻关课题。”[4] 无独有偶，2020年11月13日，世卫组织总干事谭德塞在第73届世界卫生大会续会上宣布，成立由顶尖经济学家和卫生专家组成的全民健康经济委员会。全民健康经济委员会将重点关注卫生领域投资，实现可持续、创新主导的包容性经济增长。随着新冠疫情的蔓延，全世界都对健康经济予以重点关注。健康经济主要是指与疾病治疗、健康行为、医疗体系等息息相关的经济行为。健康经济包括养老保健、托幼托育、公共卫生等多主体、多事项的经济服务内容。

其中养老和托育服务带来了巨大的经济增长空间。据统计，中国在2019年65岁以上人口所占比例已经达到12%，较2010年的8.9%上升3.1个百分点。同时自2011年开始，新生儿消费占比每年达到10%左右，成为占比较高的消费群体。所以，激发“一老一幼”的民生消费潜力，是发展健康经济的又一重大举措。比如，重点关注医药健康行业、儿童培育行业等，实现“幼有善育，老有颐养”的目标，从而进一步发展健康经济，刺激居民消费，带动经济的新一轮增长。

新基建，未来经济有力支撑

国家“十四五”规划强调，要“系统布局新型基础设施，加快第五代移动通信、工业互联网、大数据中心等建设”。国家发改委对新基建（新型基础设施）予以初步定义：以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。新基建主要包括三大方面内容。一是信息基础设施，主要是指基于新一代信息技术演化生成的基础设施，比如，以5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施，以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施，以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施等。二是融合基

础设施，主要是指深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，支撑传统基础设施转型升级，进而形成的融合基础设施，比如，智能交通基础设施、智慧能源基础设施等。三是创新基础设施，主要是指支撑科学研究、技术开发、产品研制的具有公益属性的基础设施，比如，重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等。新基建是未来经济的基础设施支撑，是加速促进双循环的节点，更是大国竞争的关键。因此，要进一步抓好基础设施项目建设。加快推动5G网络部署，促进光纤宽带网络的优化升级，加快全国一体化大数据中心建设。稳步推进传统基础设施的“数字+”“智能+”升级。新基建的大格局，必将深入促进双循环的进一步畅通，提振经济发展。

新服务催生新产业形态

“十四五”规划明确指出要“加快发展现代服务业”，“推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推动各类市场主体参与服务供给，加快发展研发设计、现代物流、法律服务等服务业，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，加快推进服务业数字化”。当现代服务业与先进科技创新相互碰撞时，新的产业形态已然催生，无限的市场潜力亟待开发。面对新的市场环境，新服务理念应运而生。新服务更加强调供给和需求的精准对接，其核心要义在于科技与生活的进一步融合，改变传统服务的运行方式，注重产业与生活的双向融合。

新服务以数字化、生态性、社会性、规则性、人文性为关键词，描绘出新服务的特征属性。新服务的数字化体现在数字经济赋能，深度结合“互联网+”平台，推进体验升级、消费升级；新服务的生态性体现在突破传统消费模式，实现线上线下融合，形成闭合的生态圈；新服务的社会性体现在拉动内需、扩大就业，精准对接供给侧结构性改革，实现国际国内双循环；新服务的规则性体现在创新监管手段，优化监管规

则，进一步完善全方位监管体系；新服务的人文性体现在人文关怀和行业发展的同频共振，始终坚持以人民为中心，增强人民群众的安全感、获得感、幸福感。以此为出发点，新服务扩展出多样态的经营模式。无人零售、无人旅店等高科技手段不断融入生活，开启智慧生活之旅。音乐、影视、小说等文化娱乐产业，正以独特的中华文化品位，占领全球消费者的“味蕾”。工程设计、中式建筑等服务贸易方式，正打开全球市场，让世界领略中华之美。

都市圈推动增长模式转型

“十四五”规划点明：“优化行政区划设置，发挥中心城市和城市群带动作用，建设现代化都市圈。”习近平在《重大问题》中也明确提出要“完善城市化战略”，“增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力”。[5] 都市圈的概念源于日本。1960年，日本为了确定大城市地域，开始采用“都市圈”概念。随着都市圈概念的提出，欧美等发达国家也因势而动，提出符合各自国情的都市圈设计理念和标准。从各国实践来看，构建都市圈的意义在于使中心城市与周边地区组成紧密联系的社会经济网络，合理分工、优势互补、资源共享，实现协调发展。

现代化都市圈的建设，可以进一步促进双循环的发展。第一，促进轨道交通的发展。都市圈建设的核心在于便捷通勤，而便捷通勤的最佳方式在于轨道交通的网络化、深度化。发达的轨道交通建设，必定能增强客运流动，方便中心城市与周边卫星城的一体化建设。第二，提振居民消费。都市圈网格状的商业布局，使城市的功能更加多样化。丰富多彩的市民活动，在相当程度上会繁荣市场经济，促进消费领域提升。同时，也会增强居民的幸福感、归属感，促进经济加速发展。第三，改革户籍制度。尽快解决进城农民工的市民化问题，这不仅关联着教育、医

疗等问题，更可以打破城乡之间的“梗阻”，畅通双循环的脉络。

---

[1] 习近平：国家中长期经济社会发展战略若干重大问题，参见新华网 http://www.xinhunet.com/politics/leders/2020-10/31/c_1126681658.htm。

[2] 习近平：国家中长期经济社会发展战略若干重大问题，参见新华网 http://www.xinhunet.com/politics/leders/2020-10/31/c_1126681658.htm。

[3] 习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文），参见中共中央党校 https://www.ccps.gov.cn/xxsxk/zyls/202009/t20200922_143558.shtml。

[4] 习近平：国家中长期经济社会发展战略若干重大问题，参见新华网 http://www.xinhunet.com/politics/leders/2020-10/31/c_1126681658.htm。

[5] 习近平：国家中长期经济社会发展战略若干重大问题，参见新华网 http://www.xinhunet.com/politics/leders/2020-10/31/c_1126681658.htm。

第十四章 数字经济：畅通双循环的新动能

习近平明确指出："领导干部要胸怀两个大局，一个是中华民族伟大复兴的战略全局，一个是世界百年未有之大变局，这是我们谋划工作的基本出发点。"[1] 面对百年未有之大变局，我国应以数字经济为刺激经济增长的重要手段，紧跟世界发展潮流，乘势而上、顺势而为，从而进一步畅通双循环的新动能。

中国数字经济的优势与方向

短短40余年，中国已由一穷二白的农业国发展为世界第二大经济体，经济发展保持稳定增长。今天，中国已充分融入数字经济的浪潮并贡献着无与伦比的中国力量。

规模最大：网民数量全球第一，电子商务市场规模持续引领全球

中国网民数量早于2008年超越美国，位居世界第一。截至2019年底，中国移动互联网用户规模达13.2亿人，占据全球网民总规模的32.2%。相较之下，美国网民数量缓慢增长，近10年复合增长率为2.6%，甚至在某些年份出现负增长。[2] 随着网民数量的增长，中国互联网渗透率也在逐年增加，由2009年的28.9%提升至2020年3月的64.5%。若参考美国76.8%的渗透率，中国尚有超10%的提升空间（见图14-1）。中国电子商务市场规模引领全球。2019年，中国电子商务交易额达34.8万亿元，其中网上零售额达10.6万亿元，同比增长16.5%，电子商务市场规模持续引领全球，服务能力和应用水平进一步提高。

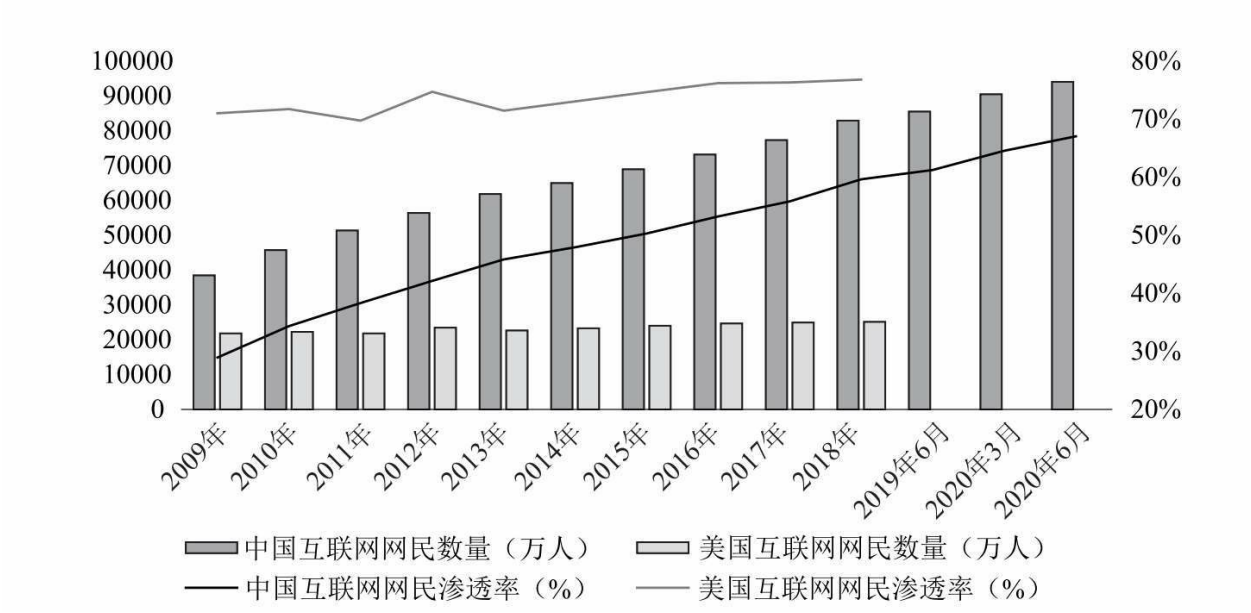


图14-1 2009—2020年，中美互联网网民数量及渗透率对比

资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据公开资料整理

活力最优：互联网领域融资需求旺盛，发展成为全球第二大互联网“独角兽”企业聚集地

中国正在逐渐成为继美国之后世界第二大“互联网独角兽企业”聚集地。2019年，我国规模以上互联网和相关服务企业（以下简称互联网企业）完成业务收入12061亿元，同比增长21.4%。[3] 中国互联网协会发布的《中国互联网发展报告（2019）》指出，2018年，国内互联网领域投融资规模整体呈现快速增长态势（见图14-2），投融资案例共2685件，相较2017年的1296件增长107.2%，披露的总交易金额为697亿美元。2019年，10家企业居全球互联网市值前30强，估值超过10亿美元的独角兽企业60余家，数量居全球第二位。[4]

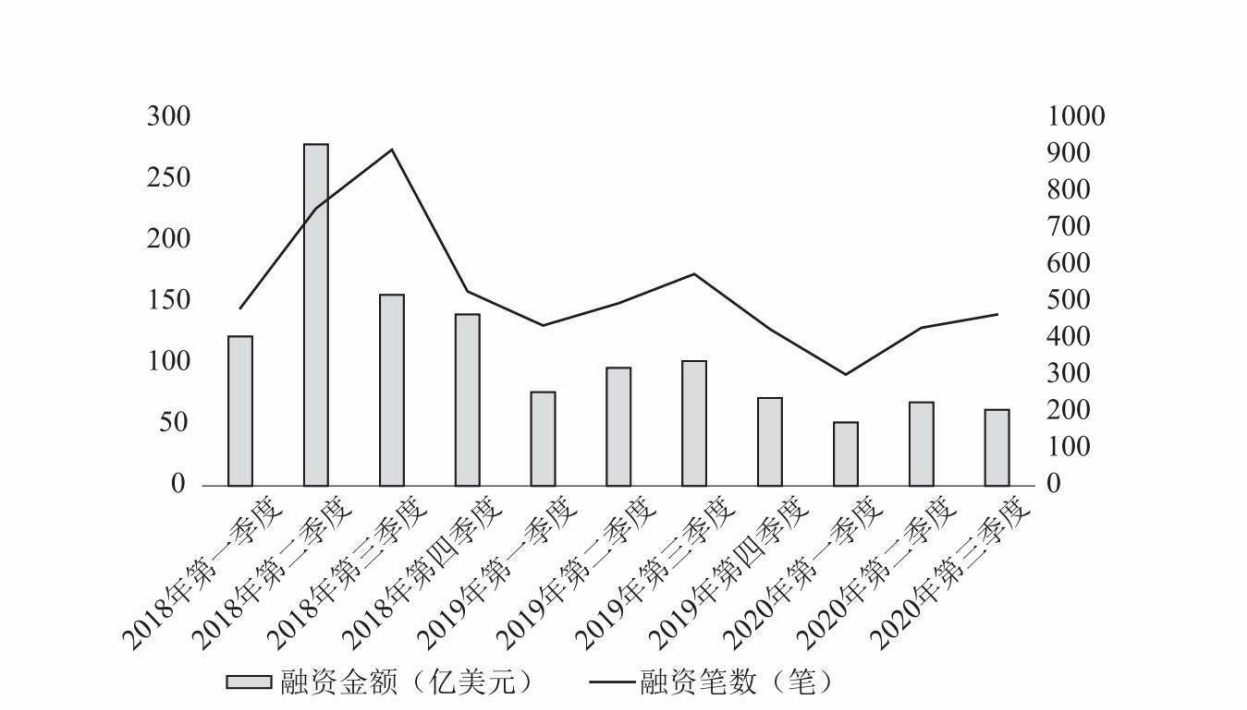


图14-2 2018—2020年，中国互联网投融资情况

资料来源：中国信通院

迭代最快：新技术、新领域不断涌现，产品和服务日趋多元

新技术、新领域不断涌现，云计算、大数据、物联网、虚拟现实、增强现实、智能硬件、可穿戴设备、人工智能、区块链等技术创新与产业化进程加速推进。产品与服务快速适应不断变化的需求，不断推出新的版本满足或引领需求。受疫情影响，本地生活、在线教育、网约车、在线医疗、远程办公等成为极具发展潜力的互联网应用。截至2020年6月，用户规模分别达4.09亿、3.81亿、3.40亿、2.76亿和1.99亿。与此同时，电商直播用户规模达3.09亿，成为2020年上半年增长最快的个人互联网应用。[5]

惠及面最广：以开放心态实现数字治理和数字基础设施的包容普惠

“数字政府”建设加速落地。大数据等数字技术成为政务服务的有力辅助，推动了社会治理能力和社会治理体系的现代化变革。战“疫”强化了公共治理的“数字化思维”，推动数字政府建设提速。“新基建”浪潮背景下，5G、城市物联网、人工智能基础设施加速部署升级，线上认证、不见面审批的方式更为普及，“一网通办”“一码通行”成为社会治理的“新标配”。与此同时，社会组织与企业开展扶贫项目，电商公司、电商平台为贫困用户走向市场，享受教育、医疗、金融等各方面公共服务提供机会。如蚂蚁金服集团通过互联网金融、电商扶贫等手段，为200多万农村创业者和35万贫困人口提供了大病保险、信用贷款等服务。未来，互联网平台企业与政府部门、社会组织多方面合作将成为大势所趋，用全新的大数据方式治理社会、服务民生、支撑决策。

数字科技的机遇与出路

随着中国数字经济的发展，具备全球化视野和过硬实力的中国数字经济企业正逐渐“羽翼丰满”。从能力上看，中国的数字经济正在从“追赶者”变身为“超越者”，涌现了诸多本土新业态、新模式，使得中国有机会积极参与国际竞争。从意愿上看，国内市场增速放缓，竞争日趋激烈，具备开拓新路的强劲动能，优势企业初具国际竞争力。

新技术赋能：关键技术新供给与数字经济的重塑和新生

新技术的进步映照着创新的厚度和活力，更是支撑数字经济长期可持续发展的内生动力，新一轮科技革命和产业变革正在加速重构全球创新版图。随着新兴技术尤其是量子互联网、人工智能等颠覆性、战略性技术走向商用，推动新经济、新业态、新模式不断涌现，数字经济将拥有更广阔的想象空间。

数字要素聚沙成塔：未来全球最大的“数据库”

作为数字经济时代五大要素体系之一，大数据将在未来数字经济建设中起到关键性和基础性作用。近年来，全球大数据储量保持高速增长，其中，中国平均年增长速度比全球快3%，是全球数据增长最快的国家。预计到2025年，中国将成为全球最大的“数据库”（见图14-3）。[6] 随着我国大数据产业逐步向标准化、规范化发展，叠加区块链等新技术赋能，困扰数字经济发展的“数据孤岛”问题将有望得到破解。各类数据之间将建立紧密的逻辑关联，数据价值将得到进一步挖掘。

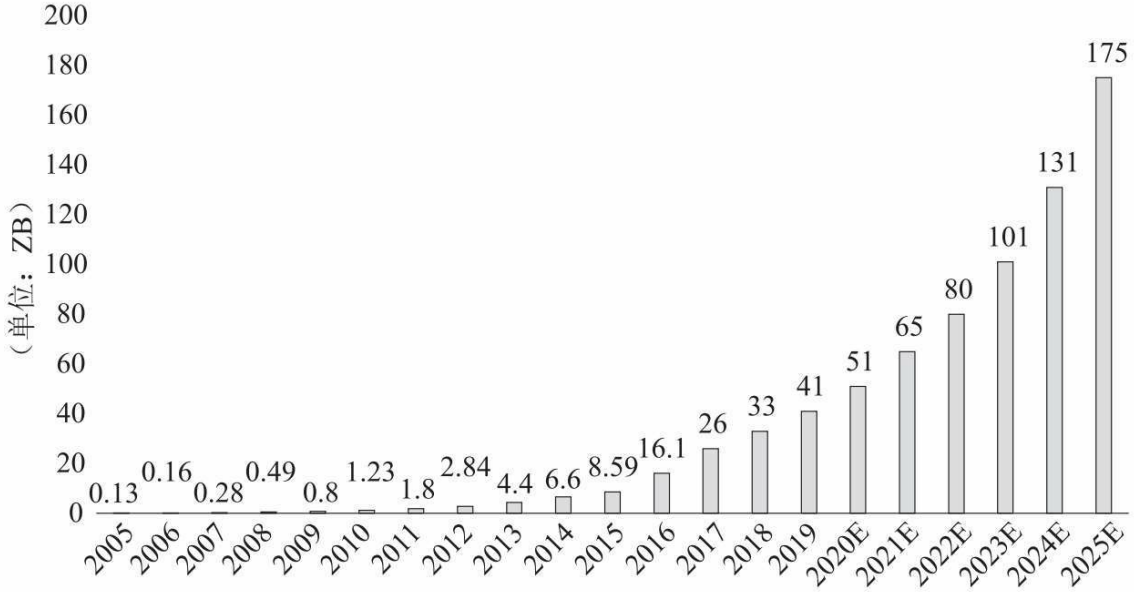


图14-3 全球数据量规模及预测

资料来源：IDC

数字传输提速增效：未来全球最完善的通信网络

中国凭借核心的通信技术和广泛的市场应用，已成为全球5G通信网络的引领者。据预测，到2025年，我国5G网络投资将累计达到1.1万亿元，垂直行业相关的投资额约为0.5万亿元，遥遥领先于欧美等发达

国家。[7] 届时，中国将形成全球最为完善的通信网络，数以万计的“数据孤岛”将通过5G网络、大数据中心、工业互联网等基础设施进行联通，编织起多层次、多维度的数字通道网络，打通跨领域的“大循环”，畅通跨层级的“大动脉”，保障数字要素循环流通，并在生活生产的各个领域得到有效利用，让数字真正转化为生产要素。

数字算力奋起直追：未来的算法与算力大国

当前，全球人工智能产业生态正在加速成型，中国和美国居于全球人工智能的第一梯队，两国优势领域各有侧重。中国在技术层和应用层走在世界前端，但我国在算法、硬件算力等基础层核心领域基础相对薄弱。国家密集出台相关发展规划和扶持政策，根据我国《新一代人工智能发展规划》，到2030年，我国人工智能理论、技术与应用总体达到世界领先水平，成为世界主要人工智能创新中心。在国家强有力的战略引导和政策支持下，以阿里巴巴、华为为代表的科技巨头全面布局人工智能产业生态，重点聚焦算力、算法等核心关键领域，加强基础研究，补创新短板，锻市场长板，增强数字经济核心竞争力。未来，中国将在AI芯片、硬件算力等领域奋起直追，塑造强大的数字算力。

新市场拓展：全球经济不确定性与数字经济最大确定性

疫情席卷全球，对全球居民生产和生活带来了巨大冲击。数字技术作为抗击疫情的有效手段，在医疗、教育、消费、社会治理等领域表现突出，成为维系全球经济、社会有序运转的关键。中国消费动能充分恢复、经济韧性十足，更加凸显数字化是面向未来的最大确定性。数字技术的大规模应用未来将开启更多领域的“数字大门”，推动全球携手进入数字时代。

数字新生活：从消费领域拓展到生活的方方面面

疫情期间越来越多的消费活动转向线上，全球电商平台迅速发展。据预测，2022年，我国线上零售额有望达17.9万亿元，较2019年增长超68%，届时线上零售总额将占社会消费品零售总额的33.5%，比2019年增加近12个百分点。[8] 此外，教育、医疗等领域加速数字化应用，远程医疗、在线教育、协同办公、跨境电商等服务需求旺盛。随着技术迭代和数字黏性增强，数字生活的内涵将不断丰富，成为引领未来的主流方式。

数字新生产：实体经济全面拥抱数字技术

数字化程度越高，企业受新冠疫情的影响就越小，大大增强了企业主动拥抱数字经济的决心。据测算，数字化转型可为制造业企业降低17.6%的成本，并增加22.6%的营收。以数字化工厂为例，欧洲数字化工厂比例为46%，美国达54%，中国仅为25%，我国数字技术在供给端的应用仍有较大发展空间。[9] 未来，数字化生产、柔性生产的进入门槛将逐步降低，产业数字化发展潜力将得到进一步释放。以阿里巴巴“犀牛工厂”为例，“犀牛工厂”聚焦中小企业的中小订单，利用数字技术实现小批量、快反应的柔性制造，将有效提升供应链的弹性和中国经济的韧性。

数字新治理：赋能国家治理现代化

为提升社会治理水平和管理效能，各国政府纷纷加快数字化治理，积极探索社会治理新模式，新冠疫情更是加速了社会治理数字化进程。以中国为例，各地政府通过深化与市场合作，应用数字技术，在搜集和发布疫情信息、调配紧缺物资以及高效精准配送等方面做出快速反应，涌现了“健康码”“城市大脑”等一系列行之有效的数字化治理方法，社会治理“免疫力”和“掌控力”得到明显增强。数字化治理更加深入人心，数字治理将向更广领域、更深层次延伸和拓展。针对人民群众的需求，利

用数字技术实现精准分析、精准服务和精准施策，更好地满足人民群众对美好生活的向往。

新设施固基：各国数字基础设施的“装备竞赛”与中国“加速度”

为抢占数字经济发展先机，世界各国纷纷强化数字基础设施建设。以美国为例，依托数字经济科技创新的先发优势，美国先后出台了《美国重建基础设施立法纲要》等一系列国家战略，大力推进人工智能、科研基础设施、大数据中心等新型基础设施建设。我国依托“集中力量办大事”的体制优势，数字基础设施必将实现更大范围的覆盖和更高层次的应用，通过产业链带动和数字通道建设，为数字化全面崛起构筑坚实底座。

数字经济面临的五大挑战

互联网的快速普及，使数字经济呈“井喷式”发展。万物互联的时代已经悄然开启。但机遇与危机并存，在数字经济迅猛发展的同时，我们也应该清楚认识到其体系的不足之处，以便更加清醒地应对未来的挑战。

数据主权

“数据主权”这一术语，最早普及于隐私领域，指个人对其在社交媒体上和进行网络消费时所提供的个人信息的控制权。随着数据在数字经济时代的价值日益凸显，其概念和内涵得以不断扩展。2011年，法国广播电台Skyrock首席执行官皮埃尔·贝朗格尝试对它进行定义，认为它是“控制我们现在和未来的能力，通过使用技术和计算机网络可对自己进行定位”。2020年新冠肺炎疫情的暴发，基于预防病毒以及由此带来的社交距离、减少互动等方面的考虑，更多地使用在线方式将会成为后

疫情时代的基本特征。这种状况尤其让各方深刻认识到，数字技术在确保社会生活、企业运行连续性方面具有无可替代的重大价值。作为当今时代最宝贵的战略资源之一，数据已经成为重大的地缘政治和地缘经济问题，数据主权也由此成为个人、企业和国家共同寻求的目标，各方都不会轻易放弃对数据的控制权。因此，必须清醒地面对数据主权这一问题，尽快确立维护我国数据主权的标准和制度。

数据管辖

数据管辖主要是指国家对数据的管辖范围和管理权限。数据是数字经济的核心，目前全球各国对跨境数据管辖标准不一。欧美部分国家试图将其国内数据管辖标准移植为国际标准，并按照因地因人规则对境内外数据实施“长臂管辖”。2010年以来，韩国、越南、俄罗斯、澳大利亚等国纷纷要求对个人信息和重要数据本地存储、数据离境强监管等。2015年，欧盟提出“单一数字市场”（DSM），加强欧盟内部电信市场的整合。在此基础上，2018年欧盟公布《通用数据保护条例》（GDPR），提出更高的数据保护及市场准入标准，要求企业只要对欧盟数据主体提供商品、服务或对其监控，无论是否在欧盟境内，都要受到GDPR的约束。各国对数字管辖的高端重视，警醒着我国也应尽快完善相关法律法规，强化国内外数据管辖的能力和权限。

数据监管

数据具有极强的流动性和虚拟性，因此应进一步强化政府对数据的监管权。各国出于对本国信息安全和用户数据信息的保护，出台法案加强外国数字经济企业的监管。2018年，欧盟出台单一数字市场战略和GDPR政策，对进入欧盟的数字经济企业进行监管，要求数据存储本地化，深入强化国家对数据的监管。美国总统特朗普2019年5月15日签署了《确保信息通信技术与服务供应链安全》的行政令，限制由外国对手公司设计、开发、制造或提供的信息通信技术或服务，禁止外国对手公

司获取或使用受美国管辖的信息通信技术或服务。印尼强制在智能手机制造中使用本地内容以及强制数据存储本地化。俄罗斯、越南、印度等国也纷纷出台了要求数据存储本地化的法案。印度BN Srikrishna委员会制定的《数据保护法案》禁止科技公司对儿童用户进行分析、跟踪、行为监测或广告宣传等。我国于2019年出台了数据离境的有关法律法规，但数字贸易监管法律法规基本上仍处于空白状态。由于各国间数据跨境流动的规则无法衔接，对技术创新与市场发展产生阻隔，我国数字经济企业获取及利用境外数据难度进一步加大。

数据垄断

新时代，数据资源已成为具有重要价值和意义的经济性资源之一。“数据为王”的数字经济时代已悄然降临。数据的经济性价值，使各大公司趋之若鹜，纷纷争夺这一利益性资源，并产生新的寡头。数据寡头通过自身营造的网络生态系统吸引千万流量、汇聚海量信息，对数据的控制提高了市场进入壁垒及转换成本，带来了赢者通吃的局面。数据垄断的问题就此展开。为获得数据优势，平台通常采取激进的行业并购策略。对此，各国纷纷采取相应反垄断措施。如欧盟委员会从2010年开始启动对谷歌的反垄断调查，对谷歌提出三大指控，分别涉及比较购物、安卓系统和广告服务，并针对谷歌滥用市场地位的行为处罚43.4亿欧元，这是全球迄今为止最高的一笔垄断罚单。此外，欧盟还先后对英特尔、微软、脸书开展反垄断调查，并分别处罚10.6亿欧元、14.6亿欧元、1.1亿欧元。在全球数字经济日益呈现寡头竞争的情况下，反垄断已成为欧美限制跨国数字科技巨头扩张的利器。我国也应以此为鉴，出台相应法律法规，打破数据垄断，维护数据平衡。

数据保护

数据的经济性价值，使数据在先天属性上即具有隐私性、保密性和使用性。因此，欧美等国纷纷出台相关政策措施，加大对数据的保护力

度。面对全球数字贸易壁垒的日渐增多，以及市场分割、寡头割据、技术封锁等因素对我国造成的重大冲击，我国应进一步平衡数据保护与数字贸易的需求，完善“走出去”的统筹协调机制和政策支持体系，开放合作形成数字经济国际规则。首先，要完善数据保护的统筹协调和监管机制，规范法律政策体系。建立多部门参与制度，支持数据保护的发展模式，规范数据保护的协调机制。其次，平衡数据保护与跨境数字贸易的需求，协调国内监管与对外开放的政策，打击跨国网络犯罪，建立网络黑灰产业联合治理机制，推动签署禁止网络攻击的国际公约，促进国际数据保护多边协同治理机制建设。

---

[1] 思想纵横：胸怀两个大局，参见人民网http://theory.people.com.cn/n1/2019/0805/c40531-31275092.html。

[2] 资料来源：《2019中国互联网发展前瞻》。

[3] 资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据工信部数据整理。

[4] 资料来源：中国（深圳）综合开发研究院根据公开资料整理。

[5] 资料来源：第46次《中国互联网络发展状况统计报告》。

[6] 资料来源：《IDC：2025年中国将拥有全球最大的数据圈》白皮书。

[7] 资料来源：通信行业协会（GSMA）。

[8] 资料来源：瑞银预测数据。

[9] 资料来源：新华网报道http://www.xinhunet.com/tech/2020-05/21/c_1126012393.htm。

参考文献

1.《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》.http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.

2.习近平：在经济社会领域专家座谈会上的讲话.

http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c_1126407772.htm.

3.习近平：在企业家座谈会上的讲话.

http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/21/content_5528791.htm.

4.习近平主持召开扎实推进长三角一体化发展座谈会并发表重要讲话.

https://www.ccps.gov.cn/xtt/202008/t20200822_142881.shtml.

5.深圳经济特区建立40周年庆祝大会隆重举行习近平发表重要讲话.

http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/14/content_5551298.htm.

6.李克强主持召开国务院党组会议.

http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0117/c64094-31552451.html.

7.Brown D D,Lapoint S,Kays R,et al.Accelerometer-informed GPS telemetry:Reducing the trade off between resolution and longevity[J].Wildlife

Society Bulletin，2012，36(1):139-146.

8.Conzalez X,Pazo C.Barriers to Innovation and Subsidy Effectiveness[J].Rand Journal of Economics，2005，36:930-950.

9.Dmitry Ivanov&Alexandre Dolgui(2020)A digital supply chain twin for managing the disruption risks and resilience in the era of Industry4.0，Production Planning&Control，DOI:10.1080/09537287.2020.1768450.

10.Horn H，Mavroidis PC，Sapir A.Beyond the WTO?An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements[J].Social ence Electronic Publishing，2010，33(11):1565–1588.

11.Unni，Olsbye，Stian，et al.Conversion of Methanol to Hydrocarbons:How Zeolite Cavity and Pore Size Controls Product Selectivity[J].Angewandte Chemie International Edition，2012，51(24):5810-5831.

12.蔡昉.扩大消费，挖掘内需潜力[J].今日中国，2020，69(8):34-35.

13.陈秀英，刘仕国。世界经济统计简编[M].上海：生活·读书·新知三联书店，1983.

14.陈秀英。世界经济统计简编[M].上海：生活·读书·新知三联书店，1974.

15.崔洪建。欧美TTIP:由来、目标与影响[J].国际问题研究，2013(5):60-72.

16.崔文卿。深化国资国企改革的思考和建议[J].现代盐化工，2020，47(3):102-103.

17.戴翔，张二震。逆全球化与中国开放发展道路再思考[J].经济学家，2018(1):70-78.

18.董志勇，李成明。国内国际双循环新发展格局：历史溯源、逻辑阐释与政策导向[J].中共中央党校（国家行政学院）学报，2020，24(5):47-55.

19.葛克昌。税法基本理论[M].北京：北京大学出版社，2004.

20.江小涓。大国双引擎增长模式——中国经济增长中的内需和外需[J].管理世界，2010(6):43-47.

21.李怀政。我国制造业中小企业在跨国公司全球产业链中的价值定位[J].国际贸易问题，2005(06):120-123.

22.林毅夫。构建新发展格局，机遇大于挑战。人民网.

http://theory.people.com.cn/n1/2020/0921/c40531-31868691.html.

23.刘冰，王发明，毛荐其。基于全球技术链的中国产业升级路径分析[J].经济与管理研究，2012(4):58-63.

24.刘雯，马晓辉，刘武。中国大陆集成电路产业发展态势与建议[J].中国软科学，2015(11):186-192.

25.刘志彪。重塑中国经济内外循环的新逻辑[J].探索与争鸣，2020(7):42-49，157-158.

26.吕铁，刘丹。制造业高质量发展：差距、问题与举措[J].学习与探索，2019(1):111-117.

27.吕秀彬。“国内国际双循环”新发展格局探析[J].新经济，

2020(10):46-50.

28.倪月菊。从外贸依存度变化看强化“国内大循环”的意义防风险，补短板[J].进出口经理人，2020(9).

29.屈林憬。资本循环理论视角下的国企改革问题研究[J].财富时代，2020(02):131.

30.沈坤荣，赵倩。以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J].经济纵横，2020(10):18-25.

31.盛朝迅。推进我国产业链现代化的思路与方略[J].改革，2019(10):45-56.

32.汤正明。新形势下国企改革面临的问题及应对策略[J].法制博览，2020(18):225-226.

33.王昌林，杨长湧.在构建双循环新发展格局中育新机开新局[N].经济日报，2020-0805(011).

34.王法涛，李俊青。基于全球价值链理论的电子商务产业链模式选择[J].中国流通经济，2015(10):56-63.

35.王洪涛，陆铭。供需平衡、动能转换与制造业高质量发展[J].江苏社会科学，2020(4):128-136.

36.魏少军。面对中国发展集成电路产业的挑战[J].集成电路应用，2016(9):4-9.

37.徐奇渊。双循环新发展格局：如何理解和构建[J].金融论坛，2020，25(9):3-9.

38.姚战琪，程蛟，夏杰长。中国服务外包产业攀升全球产业链的路径分析[J].黑龙江社会科学，2010(1):53-56.

39.张军杰，杨铸。全球OLED产业发展现状及趋势[J].现代显示，2010(6):25-30.

40.张明之，梁洪基。全球价值链重构中的产业控制力——基于世界财富分配权控制方式变迁的视角[J].世界经济与政治论坛，2015(1):1-23.

41.张伟，吴文元。产业链：一个文献综述[J].山东经济，2011，05(5):40-40.

42.张银平。推动双循环战略构建新发展格局[J].求知，2020(10):25-28.

43.赵红岩。基于全球视角的区域产业链整合对策[J].社会科学，2007(2):16-21.

44.周启乾。日本近现代经济简史[M].北京：昆仑出版社，2006.

45.朱民。新冠肺炎疫情对全球经济和金融市场造成的冲击[J].国际金融，2020(4):3-5.

46.李金华。中国高端制造行业景气状态的多维测度[J].学术研究,2019(1):96-105，178.

47.“非常鼓舞人心的一步”——中国争取2060年前实现碳中和.

http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202009/t20200926_226245.html.

48.“新基建”怎么定义？发改委权威解释来了.

http://it.people.com.cn/n1/2020/0420/c1009-31680461.html.

图书在版编目（CIP）数据

双循环：构建“十四五”新发展格局/樊纲，郑宇劼，曹钟雄著.--北京：中信出版社，2021.1
ISBN 978-7-5217-2572-8
Ⅰ.①双…Ⅱ.①樊…②郑…③曹…Ⅲ.①中国经济－经济发展－研究Ⅳ.①F124
中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第257055号

双循环：构建“十四五”新发展格局
著者：樊纲 郑宇劼 曹钟雄
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

字数：240千字
版次：2021年1月第1版
印次：2021年1月第1次印刷
书号：ISBN 978-7-5217-2572-8
定价：69.00元
版权所有·侵权必究

新发展格局

王昌林◎著

国内大循环
为主体

国内国际双循环
相互促进

国家高端智库

中国宏观经济研究院院长
关于构建新发展格局的全面系统解读

中信出版集团

目录

推荐序 构建新发展格局关键在深化改革

第一章 加快构建双循环新发展格局：理论逻辑、发展条件与主要着力点

双循环新发展格局的内涵

加快构建双循环新发展格局的必要性和紧迫性

构建双循环新发展格局的主要优势与制约因素

加快构建双循环新发展格局的主要着力点

第二章 双循环新发展格局提出的时代背景

双循环新发展格局是我国应对世界百年未有之大变局的主动调整

双循环新发展格局是全局性谋划和战略性布局

第三章 双循环新发展格局的内涵逻辑和主攻方向

深刻理解双循环新发展格局的核心要义

当前推动形成双循环新发展格局的有利条件

存在的主要问题

把握双循环的基本逻辑

第四章 深化供给侧结构性改革，畅通供需循环

供给侧结构性改革是构建国内大循环的战略方向

供给侧结构性改革面临的主要问题

推进供给侧结构性改革、畅通供需循环的主要路径

第五章 建设高质量收入分配体系，畅通国民经济分配环节

建设高质量收入分配体系，助力构建双循环新发展格局

完善要素市场化配置，畅通初次分配环节

更好发挥政府作用，畅通再分配环节
完善政策支持体系，畅通第三次分配环节

第六章 建设现代交通和物流体系，畅通流通环节

构建现代综合交通运输体系，夯实要素流动与循环基础
构建现代物流体系，支撑经济高效流转与内外循环
建设应急物流体系，提升突发事件循环保障能力
推动跨业跨界跨域深度融合发展，畅通交通物流与经济社会大循环

第七章 加快完善国内统一大市场，畅通市场循环

加快完善国内统一大市场，推动构建双循环新发展格局的意义和机制
加快完善国内统一大市场，畅通市场循环的核心内容[2]
推动国内统一大市场加快融合发展的主攻方向
加快建设国内统一大市场，畅通市场循环的改革举措

第八章 深入推进区域重大战略实施，畅通城乡区域间循环

构建新发展格局与推动城乡区域协调发展的逻辑关系
以实施区域重大战略为引领促进构建新发展格局
构建区域战略安全体系，增强新发展格局稳定性
强化举措促进畅通城乡区域循环

第九章 推进更高水平对外开放，为构建新发展格局提供强大动力

着力推动“一带一路”大市场循环畅通
以外贸高质量发展为抓手推动国内国际供需良性循环
引进来和走出去并重推动国内国际产业链供应链畅通
将自贸试验区（港）建设成为双循环开放发展新高地
推动改善有利于双循环相互促进的全球经济治理环境

后记

推荐序

构建新发展格局关键在深化改革

王一鸣
第十三届全国政协经济委员会委员
中国国际经济交流中心副理事长
国务院发展研究中心原副主任

习近平多次强调，要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。构建双循环新发展格局，是我国应对百年变局、开拓发展新局的主动调整，也是重塑我国参与国际合作和竞争新优势的战略选择，更是事关全局的系统性、深层次变革。

当今世界正经历百年未有之大变局。大变局之“变”，既表现为生产力层面的新一轮科技革命和产业变革，它正在成为影响全球变局和大国兴衰的重要变量；也表现为生产关系层面的经济全球化调整，它正在引发全球产业链、供应链收缩，重塑全球分工格局和治理体系。作为这两者交互作用的结果，国际力量对比变化和大国博弈加剧成为大变局的最大变量，美国对我国的战略遏制日趋强化，也反映了中国崛起正在改变原有的力量对比和世界格局。新冠肺炎疫情全球大流行使百年大变局加速演变，逆全球化趋势加剧，单边主义、保护主义上升，国际经济循环明显弱化，必须更多依靠国内市场拉动经济增长，充分发挥我国超大规模市场、完整的工业体系和强大的生产能力的作用，更大力度挖掘国内需求潜力。

从国内看，我国转向高质量发展阶段后发展条件深刻变化。我国人

均国内生产总值已超过1万美元，城镇化率超过60%，中等收入群体超过4亿人，2020年预计国内生产总值将突破100万亿元，转向高质量发展具有诸多优势和有利条件。与此同时，我国发展不平衡、不充分问题仍然突出，创新能力不适应高质量发展要求，产业链、供应链稳定性和竞争力不强，城乡区域发展和收入分配差距较大，生产体系内部循环不畅和供需脱节现象显现，国内有效需求尚未得到充分释放。我们既要从需求端着手，坚持扩大内需战略基点，更多依托国内市场，形成国民经济良性循环，更要从供给端发力，坚持供给侧结构性改革的战略方向，提升供给体系对国内需求的适配性，使供给结构更好地适应需求结构特别是消费结构的变化。

大国经济通常都以国内大循环为主体。我国作为世界第二大经济体，国内大循环对经济发展起主体作用，既是客观必然，也是内在要求。在当前外部环境日趋错综复杂，单边主义、保护主义上升，国际经济循环明显弱化甚至受阻的情况下，把发展立足点更多地放在国内，充分发挥国内大循环的主体作用，有利于在一个更加不稳定、不确定的世界中把握发展的主动权。以国内大循环为主体，并不是要形成封闭的国内单循环，而是形成更加开放的国内国际双循环。在全球化背景下，各国经济活动都不可能完全封闭起来运行，国内循环与国际循环相互依存、不可分割。我国早已深度融入经济全球化和国际分工体系，国内大循环离不开国际产业链、供应链的配合，产业技术进步同样离不开参与国际合作和竞争，封闭起来只会拉大与国际先进水平的差距。

构建新发展格局，核心是循环，要打通生产、分配、流通、消费的堵点和梗阻，关键在改革，促进生产要素自由流动和资源优化配置，提高国民经济循环效率，增强经济发展的内生动力。生产环节重在畅通创新链、产业链和供应链，分配环节重在解决居民收入分配和城乡收入差距问题，流通环节重在加强现代流通体系建设和畅通金融业与实体经济循环，消费环节重在扩大居民消费和推动消费升级。“十四五”时期推动形成新发展格局，重点要增强自主创新能力，加快科技自立自强；推

进产业基础高级化，提高产业链稳定性和竞争力；坚持实施扩大内需战略，释放国内需求潜力；构建高水平社会主义市场经济体制，提高国民经济循环效能；推进更高水平对外开放，重塑国际合作和竞争新优势。

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局有很多问题值得深入研究。中国宏观经济研究院主动担当、积极作为，王昌林院长组织全院力量对双循环新发展格局的内涵特征、核心要义进行了系统解读，对其理论逻辑和发展条件进行了多维度分析，从生产、分配、流通、市场、城乡区域、对外开放等方面对构建双循环新发展格局的重大任务和实施路径进行了系统阐释，因此，这是一部具有较强理论意义和现实意义的研究成果，也是关于构建新发展格局的一部力作。

第一章

加快构建双循环新发展格局：理论逻辑、发展条件与主要着力点

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是根据我国发展阶段、环境、条件变化做出的战略决策，是事关全局的系统性、深层次变革，对“十四五”和未来更长时期我国经济社会发展有重要且深远的影响。要深刻认识新发展格局的理论逻辑、核心要义、基本要求，促进更深层次改革、更高水平开放和更有质量创新，着力打通生产、分配、流通、消费等国民经济循环中的堵点和梗阻，把握主攻方向和主要着力点，推动形成新发展格局。

双循环新发展格局的内涵

准确把握加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的科学内涵，要深刻理解构建新发展格局的理论逻辑和核心要义。

国内大循环

国内大循环主要是指经济大循环，重点包括三个层面的内涵。

一是国民经济活动的大循环，主要是指社会再生产全过程，即生产、分配、流通、消费的国民经济活动往复循环。其中，生产是起点，包括简单再生产和扩大再生产，在国民经济活动中处于决定性地位。分配是连接生产和消费的桥梁，包括对劳动者的补偿和生产资料的增加，是生产关系的重要体现；社会再生产的协调顺利发展，客观上要求将生产资料和劳动力等社会资源按照一定比例合理分配到国民经济的各个部门。流通是生产和消费的纽带，既包括交通、物流、商贸等传统小流通，也包括金融、征信、通信等支撑资金、信息流动的现代大流通。消费是社会再生产的终点，也是新一轮再生产的起点。马克思指出，从根本上说，生产决定消费，消费反过来会对生产起作用。作为社会再生产的最终环节，消费是经济活动的最终目的，一切经济活动归根结底都是为了满足需求而进行的。社会再生产的核心问题是社会总产品的实现，即各种产品通过交换后，既要在价值上得到补偿，又要在实物上得到替换。

二是实体经济和金融协调发展的大循环。实体经济是国民经济的根基，金融是实体经济的血脉。从社会再生产过程看，经济大循环必然是

实物运动循环和价值运动循环的结合，是实体的商品生产、分配、流通、消费过程与货币资金运动在社会再生产全过程中的合理分配、流动循环相结合的过程。金融与实体经济良性互动、良性循环，是国家金融稳定和金融安全的基础，也是实现国民经济可持续发展的保障。如果实体商品生产和服务的社会再生产过程同货币运动脱节，经济大循环就会不流畅甚至断裂，难以实现持续健康发展。

三是在国内地域空间范围的大循环。构建双循环新发展格局是对国家发展的整体格局而言的，是国内生产分工、合作、统一市场的大循环。由于各个地区资源禀赋、要素条件、发展阶段等存在差异，不可能什么都自己做，放弃分工和合作，只有发挥比较优势，积极参与社会再生产过程的分工和合作，才能够较好地实现经济发展。特别是在当今社会分工日益深化的条件下，经济大循环必然体现为社会再生产在地域空间意义上的循环，包括国内城乡和区域间的循环，形成优势互补、协调联动的城乡区域发展体系。

国际循环

在全球化背景下，经济大循环必然包含于全球地域空间范围内各环节、各领域、各层次的国际循环，主要是指一个国家和地区通过发挥自身比较优势，参与国际分工和合作，实现经济发展的一个过程。比如，在改革开放后相当长的一段时期，我国发挥劳动力丰富、成本低的优势，通过设立经济特区和经济技术开发区等方式，积极引进外资、先进技术和管理经验，承接国际产业转移，参与全球经济分工与合作，形成了资源和市场“两头在外”、大进大出的国际大循环格局，成为“世界工厂”，有力促进了经济快速发展。

以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进

以国内大循环为主体不仅仅是简单的数量对比关系，主要是指一个国家对社会生产过程具有较强的主导权和控制力，包括在一些重要的产业发展、资源供应等方面做到安全可控。从国际上看，主要大国经济体都是以国内循环为主体，国际循环只是国内循环的延伸和补充。比如，美国、德国、日本等大型经济体都是以国内经济循环为主体，其国内需求对GDP（国内生产总值）的贡献率都在70%以上，产业结构以知识技术密集型为主导，产业分工以研发设计、高端制造和品牌运营为主，对产业链的关键环节控制力较强。

国内国际双循环相互促进是指国内生产和国际生产、内需和外需、引进外资和对外投资等协调发展，国际收支基本平衡，形成相得益彰、相辅相成、取长补短的关系（见图1-1）。重点要处理好供给和需求、国内和国际、自主和开放、发展和安全等重要关系，立足国内大循环，发挥比较优势，充分利用两个市场、两种资源，畅通生产、分配、流通、消费各环节的循环，同时积极创新参与国际分工与合作的方式，深度融入全球经济，不断拓展经济发展新空间。

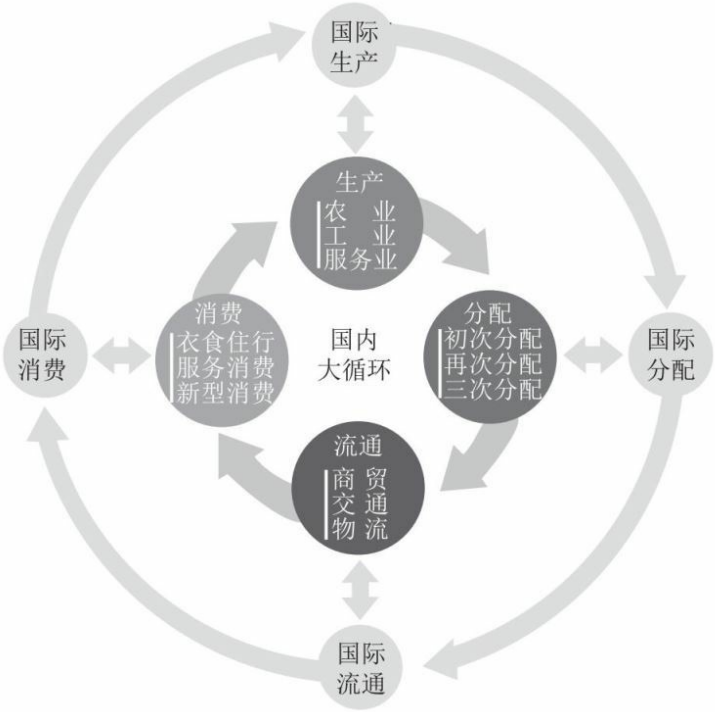


图1-1 国内国际双循环相互促进示意

加快构建双循环新发展格局的必要性和紧迫性

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是适应我国新发展阶段、新发展环境、新发展条件的必然要求，是着眼于我国长远发展的重大战略部署。

适应我国社会主要矛盾转化和开启全面建设社会主义现代化国家新征程的客观要求

2019年我国人均GDP超过1万美元，其中北京、上海、广州等14个城市的人均地区生产总值超过2万美元（见图1-2）。总的来看，我国已进入由中高收入国家向高收入国家迈进的阶段，长期所处的经济短缺和供给不足的状况已经发生根本性转变，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。其显著特征是需求结构变化，人民对美好生活的向往总体上已经从“有没有”转向“好不好”，迫切需要适应需求结构升级的要求，提高供给质量和效率，畅通国民经济大循环，构建新发展格局。如果说过去我们靠市场和资源“两头在外”，参与国际大循环解决了温饱问题，那么在新时期、新阶段，要实现全体人民共同富裕，再靠这种发展模式是难以实现的。

与此同时，我国工业化、城镇化阶段发生重要变化。2019年我国三次产业结构比例为7.1∶39∶53.9，城镇化率达到60.6%，总体上处于向工业化和城镇化中后期迈进的阶段。随着我国逐步进入以精深加工、技术密集型产业和知识密集型服务业为主导的时期，必须加强自主创新，推进深度工业化，满足需求升级的需要。从区域发展和新型城镇化看，在沿海地区率先发展，实现“一部分人、一部分地区先富起来”的阶段性

目标之后，需要大力实施区域协调发展战略，推进农业转移人口市民化，构建国民经济在全国地域空间范围的大循环，缩小区域和城乡发展差距，为现代化建设注入新的动力。

图1-2 2019年我国人均地区生产总值超过2万美元的14个城市

资料来源：Wind

从发展趋势看，“十四五”和今后一段时期，我国将进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的阶段。这是中华民族伟大复兴历史进程的大跨越，必须加快建设科技强国，发展现代产业体系，形成强大国内市场，构建高水平社会主义市场经济体制，全面推进乡村振兴，推进区域协调发展和新型城镇化，实行高水平对外开放，改善人民生活品质，统筹发展和安全，构建双循环新发展格局，为全面建设社会主义国家开好局起好步。

适应国际环境发生复杂深刻变化的必然选择

当今世界正经历百年未有之大变局，进入动荡变革期，主要表现在三个方面。一是国际力量对比和全球经济版图正在发生重大变化。以中国为代表的一大批新兴发展中国家群体性崛起，世界经济版图呈现“东升西降”态势，百年来少数几个西方国家主导国际经济政治的格局正在发生根本性变化（见表1-1）。二是新一轮科技革命和产业变革深入发展。以5G（第五代移动通信技术）、人工智能、物联网、基因工程、新能源等为代表的新一轮科技、产业变革迅速兴起，这必将深刻改变人类社会生产方式和生活方式，并带来世界各国比较优势和竞争优势的再造，重塑国际产业分工与竞合格局，加速改变国际力量对比，世界各国特别是大国之间围绕抢占数据、生物种质基因等新型战略性资源和科技产业革命制高点的争夺更加激烈。三是全球治理体系面临大变革。近年来经济全球化遭遇逆风，一些国家民粹主义盛行，单边主义、保护主义严重冲击现行国际多边体系，全球投资经贸规则面临重构，世界贸易组织、世界银行等面临改革，争夺全球治理和国际规则制定主导权的斗争十分激烈。

表1-1 世界主要国家和地区GDP占世界的份额变化（单位：%）

年份	1820	1870	1913	1950	1973	1998	2018
英国	5.2	9.1	8.3	6.5	4.2	3.3	3.0
德国	3.8	6.5	8.8	5.0	5.9	4.3	5.0
西欧合计	23.6	33.6	33.5	26.3	25.7	20.6	—
苏联	5.4	7.6	8.6	9.6	9.4	3.4	—
美国	1.8	8.9	19.1	27.3	22.0	21.9	24.0
日本	3.0	2.3	2.6	3.0	7.7	7.7	6.0
中国	32.9	17.2	8.9	4.5	4.6	11.5	16.0
印度	16.0	12.2	7.6	4.2	3.1	5.0	3.0
亚洲合计（不包括日本）	56.2	36.0	21.9	15.5	16.4	29.5	—

资料来源：1820—1998年数据来自麦迪森著《世界经济千年史》，2018年数据来自经济合作与发展组织的统计

新冠肺炎疫情在全球大流行进一步加速了世界百年未有之大变局。一方面，疫情加速了世界经济数字化转型，促进了新科技革命和产业变革快速发展。另一方面，疫情冲击之下，以邻为壑的贸易保护主义、孤立主义、民粹主义甚嚣尘上，一些国家把供应链安全上升为国家战略，纷纷推动供应链本地化、区域化和分散化布局，全球产业链、供应链、创新链分工格局面临重构，世界经济不稳定性、不确定性上升，面临深度衰退的风险。

在世纪疫情和百年变局交织叠加背景下，中美关系发生重大变化，尽管两国仍有很大合作空间，但中美之间经济、产业、科技等竞争日益加剧。面对外部环境变化带来的新矛盾、新挑战，必须根据形势变化，对“十四五”和未来更长时期我国经济发展战略、路径做出重大调整完善，构建双循环新发展格局，集中精力办好自己的事，最大程度激活内生动力和内生因素，以国内发展基本趋势向好的确定性应对外部环境变

化的不确定性。

适应我国经济发展条件和比较优势变化的内在要求

过去，我国劳动力丰富，但资金、技术缺乏，与发达国家的经济互补性很强，通过加入国际循环进而带动国内循环，能够很好地发挥比较优势和后发优势。现在，我国劳动力仍然丰富，但成本持续上升，资源环境约束强化，同时资金供给相对充裕，技术水平有了较大提高，国内市场潜力巨大，国内需求开始向富裕型升级。统计显示，1990年我国劳动力总数、固定资本形成和研发支出占世界的比重分别为27.6%、1.5%和2.0%，而到2018年变化为22.9%、27.2%和24.0%（见图1-3）。过去偏重以参与国际循环带动国内、东部沿海地区经济率先发展的旧双循环格局越来越难以为继，迫切需要重塑竞争优势，构建以国内循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

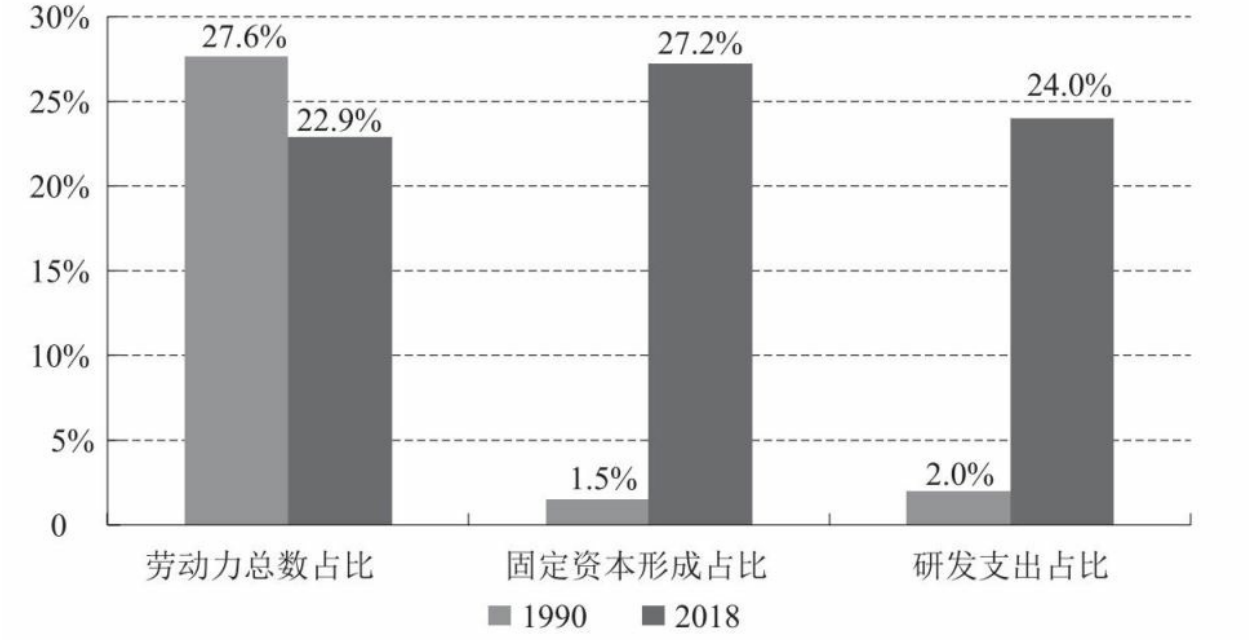


图1-3 1990年和2018年我国劳动力总数、固定资本形成、研发支出占世界的比重变化

资料来源：Wind

此外，还要看到，我国劳动力比重、储蓄率、投资率、全要素生产率、潜在经济增长率等都已发生重要变化。比如，近年来，我国劳动力供给减少，人口老龄化加快，由此造成劳动力成本较快上升。国民储蓄率由2010年的50.7%下降到2019年的44.6%，其中居民储蓄率由42.1%下降到34.8%（见图1-4），投资增长面临较大压力。传统的商品消费热点逐渐退潮，而文化、体育、旅游等新的消费热点尚待培育和形成。从全要素生产率看，随着改革进入攻坚阶段，以及技术引进的空间变小，近年来，我国全要素生产率呈现下降趋势。据测算，2012—2019年我国全要素生产率年均增长2.3%，低于1993年以来3.8%的平均水平。这些变化使我国潜在经济增长率下降，迫切要求加快实施扩大内需战略，畅通国民经济大循环，构建新发展格局。

图1-4 2010—2019年我国国民储蓄率、居民储蓄率走势

资料来源：CEIC

构建双循环新发展格局的主要优势与制约因素

改革开放40多年来，我国已经具备构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的诸多优势和有利条件，同时仍存在一些制约因素。

构建双循环新发展格局的主要优势

强大的国内市场初步形成

党的十八大以来，我国经济保持稳步增长，经济总量稳居世界第二。我国社会消费品零售总额实现较快增长，年均增速达10.5%，扣除物价上涨因素，年均实际增速为9.2%，2019年突破40万亿元，成为全球第二大商品零售市场，是汽车、手机等成百上千种产品的全球最大消费市场。比如，我国汽车销量连续11年蝉联全球第一，目前年销量约为美国的1.6倍，智能手机销量约占全球销量的30%。从发展趋势看，我国已拥有4亿多中等收入群体，且规模持续扩大，未来居民消费不仅有量的持续扩张，而且更具多样化、个性化、品质化特征，消费市场发展潜力巨大。同时，我国正处在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入发展阶段，扩大有效投资、优化投资结构的空间很大。2019年我国常住人口城镇化率为60.6%，但户籍城镇化率仅为44.4%，尽管增长速度变缓，但仍有较大上升空间，预计“十四五”时期年均新增城镇人口1000万人以上（见图1-5），这将会带动相关投资和消费增长。在工业化方面，尽管我国进入工业化中后期，但新型工业化不断深化，推动产业转型升级、发展战略性新兴产业蕴含巨大的投资潜力。另外，补短板强弱项、加快新型基础设施建设等也为扩大有效投资拓展了较大空间。

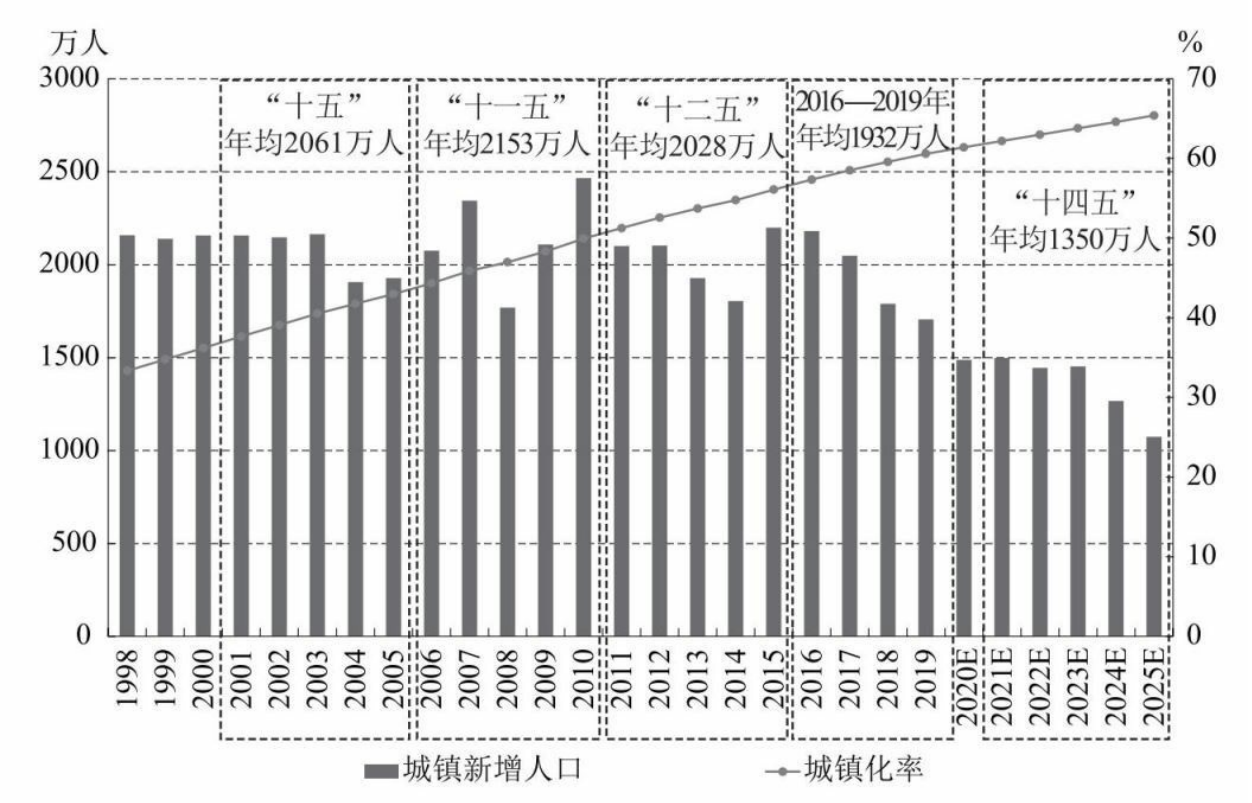


图1-5 1998—2025年我国常住人口城镇化率

资料来源：Wind

生产制造能力强大，产业配套体系齐全

我国通过参与国际大循环充分释放了经济发展活力，快速从一个农业国跃升为世界第一制造业大国，建立起门类齐全、规模庞大、配套完整和具有较高技术水平的产业体系，强大且多层次的生产制造能力和完善的产业配套体系为国内大循环的形成奠定了良好基础。从产业门类看，我国拥有41个大类、207个中类、666个小类工业行业生产能力，涵盖劳动密集型、资本密集型、知识密集型和技术密集型等全部产业类型，是全球唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家。从产业规模看，我国制造业增加值自2010年起已经连续10年稳居世界第一，2019年制造业增加值占全球比重达27.9%（见图1-6）。在500多种工业品中有200多种产品产量位居全球第一。根据《财富》杂志发布的2020

年世界500强企业名单，我国上榜公司数量达到133家，历史上第一次超过美国（121家）成为世界第一。从产业配套看，我国产业发展基础设施日益完善，园区平台载体逐步增多，检验检测、计量、标准、认证认可等公共服务能力逐步提高，物流和供应链体系逐步完善，5G、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施和产业服务平台加快发展，为传统产业升级和新兴产业发展提供了良好的配套支撑。

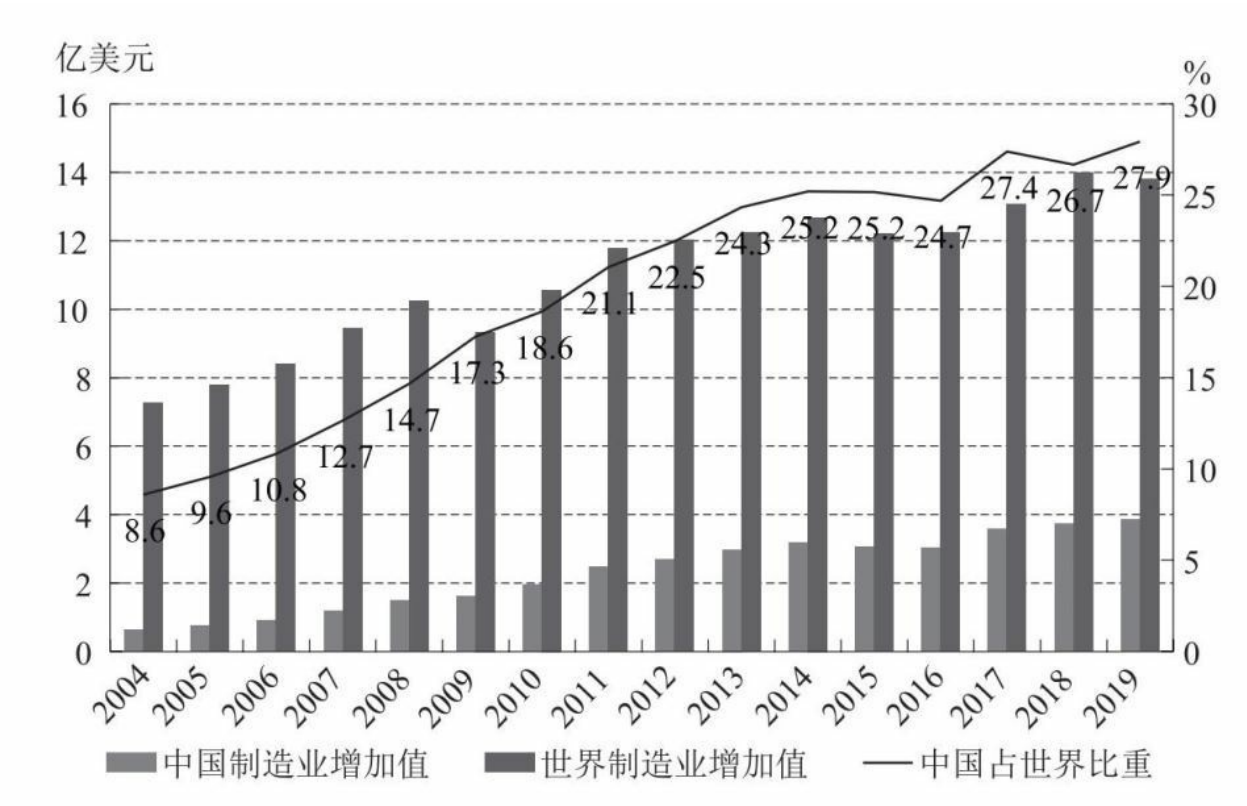


图1-6 2004—2019年我国制造业增加值占世界制造业增加值比重

资料来源：Wind

要素条件雄厚充裕

从劳动力资源看，我国有约9亿劳动力、有1.7亿受过高等教育和拥有专业技能的人才，每年大学毕业生有800多万，人力资本积累已达到较高水平，科技人力资源总量接近1亿人。丰富的人力资源为经济高质

量发展增添了新动能，成为引领国内大循环的人才支撑。从资金供给看，我国已拥有世界上最大的银行体系，已成为全球第二大股票市场、第二大债券市场、第二大保险市场，外汇储备规模多年居全球第一，愈加强大的资本市场和外汇储备为构建双循环新发展格局提供了丰富的资本支撑。从基础设施看，我国形成了以“十纵十横”综合运输大通道为主骨架，综合交通枢纽为支点，铁路、公路、水运、航空、管道等运输方式门类齐备的综合交通网络。截至2019年底，我国高速铁路营业里程突破3.5万公里，高速公路通车里程15万公里，稳居世界第一。与此同时，我国还拥有服务能力强大的物流系统、高度发达的通信网络、规模庞大的能源生产输送网络，以及水利设施和城市市政设施，各类基础设施组成的一张张“小网”以及彼此之间衔接联动形成的一张基础设施“大网”支撑了各类资源要素的高效流转。当前以互联网、人工智能、区块链为代表的新型基础设施快速建设，与传统基础设施比翼双飞、一道发力，形成了“新基建”与“老基建”深度融合发展的总体格局。日趋完善的基础设施网络体系，大幅提升了供给需求的对接效率，有效降低了经济社会发展的边际成本，为构建双循环新发展格局提供了强大的交通运输保障。

创新能力大幅提升

我国科技整体实力显著增强，创新能力建设成效突出，科技创新在畅通循环中发挥着越来越重要的作用。从科技研发看，2019年我国研发经费支出占国内生产总值的比重为2.23%，超过东亚与太平洋地区平均水平2.05%、欧盟平均水平2.18%（见图1-7），发明专利授权量居世界首位，国际科技论文数量和国际科技论文被引次数均位居世界第二，科学与工程类人才规模大、增速快，科技创新所需各类要素充沛。我国科技成果质量不断提高，在科学前沿取得了一批标志性、引领性重大原创成果，在战略领域攻克了一批关键核心技术，正在进入成果爆发阶段，科技创新国际领先显露曙光。从产业技术看，我国与发达国家的差距不

断缩小，与过去难以望其项背相比，现在在多个领域已进入并跑甚至领跑阶段，比如在5G国际标准立项中我国企业占40%以上，涌现一大批具有国际影响力的创新领军企业和科技型中小企业，部分高新技术产业进入世界前列。我国有33家企业入选2020年全球独角兽公司百强榜单，19家企业进入2020年全球最有价值的100大科技品牌，知识密集型产业增加值的全球份额超过20%。从创新、创业、创造生态看，我国形成了以中关村、深圳为代表的一批创新集聚区，为创新驱动发展提供了有力支撑。我国的超大规模市场和完备的产业体系，为新技术提供了广阔的市场应用场景，有助于其快速大规模应用和迭代升级，电子商务、共享经济等新业态新模式蓬勃发展。中国人民具有勤劳勇敢的创新基因，全社会创新精神勃发、创新文化浓厚。我国创新能力的大幅提升为畅通国内大循环提供了强大动力和支撑，也为塑造我国在国际大循环中的重要地位奠定了坚实基础。

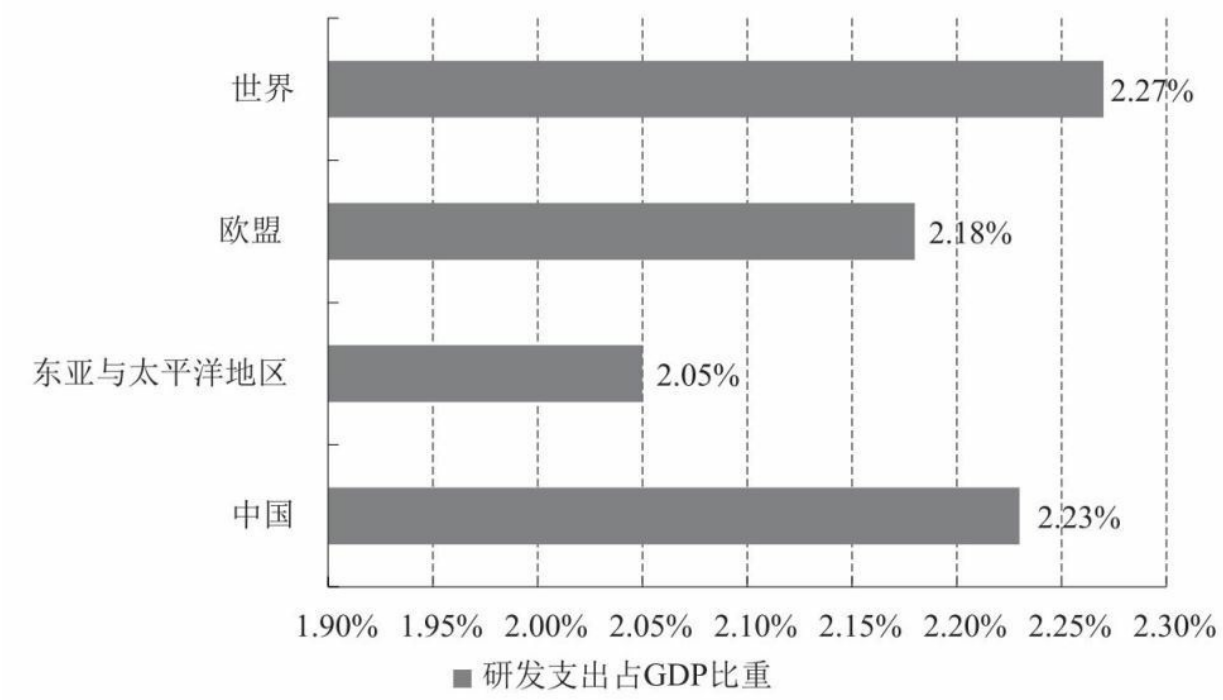


图1-7 2019年中国、东亚与太平洋地区、欧盟、世界研发强度

资料来源：Wind

社会主义市场经济体制不断完善

我国始终坚持在社会主义制度下发展市场经济，不断深化对市场和政府作用关系的理论认识并在实践中更好地处理两者关系，为构建双循环新发展格局提供了良好的制度保障。从生产环节看，产权保护法治体系更加完善，确立了全国统一的市场准入负面清单制度，通过优化调整国有经济战略布局，持续深化国企国资改革，着力健全民营经济发展环境，各类市场主体活力和素质明显提升，为加快构建双循环新发展格局奠定了坚实的微观基础。从分配环节看，劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制逐步完善，劳动报酬在初次分配中的比重稳步提高，有助于强化国民经济循环的内生动能。从流通和市场体系建设看，加快推进要素市场化配置改革，持续深化土地、户籍等制度改革，健全资本市场，促进要素在不同性质主体和城乡区域间自由有序流动，同时吸引和汇聚国际市场中的高端要素，着力提高要素配置效率，为产业转型升级和国内国际双循环相互促进创造了条件。市场化价格机制基本建立，商品由市场定价的比重已超过97%，市场配置资源的决定性作用日益显现。围绕使市场在资源配置中起决定性作用，我国大力推进政府职能转变，以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观制度体系更加完备。通过持续深化“放管服”改革，进一步放宽市场准入，加强了事中事后监管，并在全国范围推行营商环境评价，确立竞争政策基础地位，健全了公平竞争审查制度，着力构建起市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，有利于发挥社会主义制度优势，实现有为政府和有效市场的有机结合，从而为加快构建新发展格局提供不竭的体制动力。

全方位、多层次、宽领域的开放格局基本形成

改革开放40多年来，我国坚持对外开放的基本国策，推动国内国际

要素自由流动、资源高效配置和市场深度融合，对标国际高标准规则完善开放型经济新体制，成长为全球第一货物贸易国、第二利用外资和对外投资国，以及第一外汇储备国，深度融入经济全球化，在全球经济治理中的位势由跟跑者向并跑者、领跑者转变。特别是党的十八大以来，我国逐步形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局，推动共建“一带一路”倡议落地生根、走深走实，顶住保护主义和单边主义逆风，坚持推动贸易投资自由化、便利化，使得开放型经济发展的质量和效益迈上新的大台阶，也赢得越来越多的国际赞誉和支持，为我国促进国际经济循环，进而畅通双循环创造了有利的外部条件。

更为重要的是，我们有党的坚强领导和中国特色社会主义制度的显著优势，有改革开放以来积累的雄厚物质技术基础，为构建双循环新发展格局提供了强大的体制动力和物质保障。

构建双循环新发展格局的制约

一是供给侧结构性问题仍然突出。从制造业看，一般产品过剩，而高品质、高端产品供给不足，目前一些高端装备、关键基础元器件和零部件严重依赖进口。服务业发展不充分，人民群众对健康、教育需求很大，但有效供给不足。实体经济循环和金融循环结合不紧密，资本市场还不完善，间接融资比例高，直接融资占比偏低，实体企业融资难、融资贵问题比较突出。实体经济与房地产失衡，近年来，房地产投资增速一直高于平均投资增速，2017—2019年，房地产开发投资年均增长8.8%，较固定资产投资增速、制造业投资增速分别高2.6、3.0个百分点（见图1-8）。目前，房地产相关贷款占银行业贷款的39%，还有大量债券、股本、信托等资金进入房地产业，这不仅造成较大的风险隐患，也在一定程度上挤压了实体经济的空间。

二是收入分配存在结构性梗阻。当前我国国民经济循环不畅，一个

很重要的原因是分配环节出了问题。从初次分配看，在宏观国民收入分配格局中，劳动报酬占比偏低（近年来在51%左右）。国际比较数据显示，OECD（经济合作与发展组织）国家劳动者报酬在GDP中的份额一般在56%左右，比我国高5个百分点左右。从再分配看，我国初次分配后的居民收入差距与OECD国家比较接近，但再分配调节后的收入差距大于这些国家。从第三次分配看，随着我国经济发展和社会文明程度提高，全社会公益慈善意识日渐增强，但第三次分配发挥的作用不足。发达国家慈善捐赠总额占GDP的比重通常在2%左右，我国慈善捐赠占GDP的比重仅为0.2%左右。收入分配的结构性梗阻导致居民增收可持续动力不足，这在一定程度上也导致了部分行业的生产过剩，制约了社会再生产的良性循环。

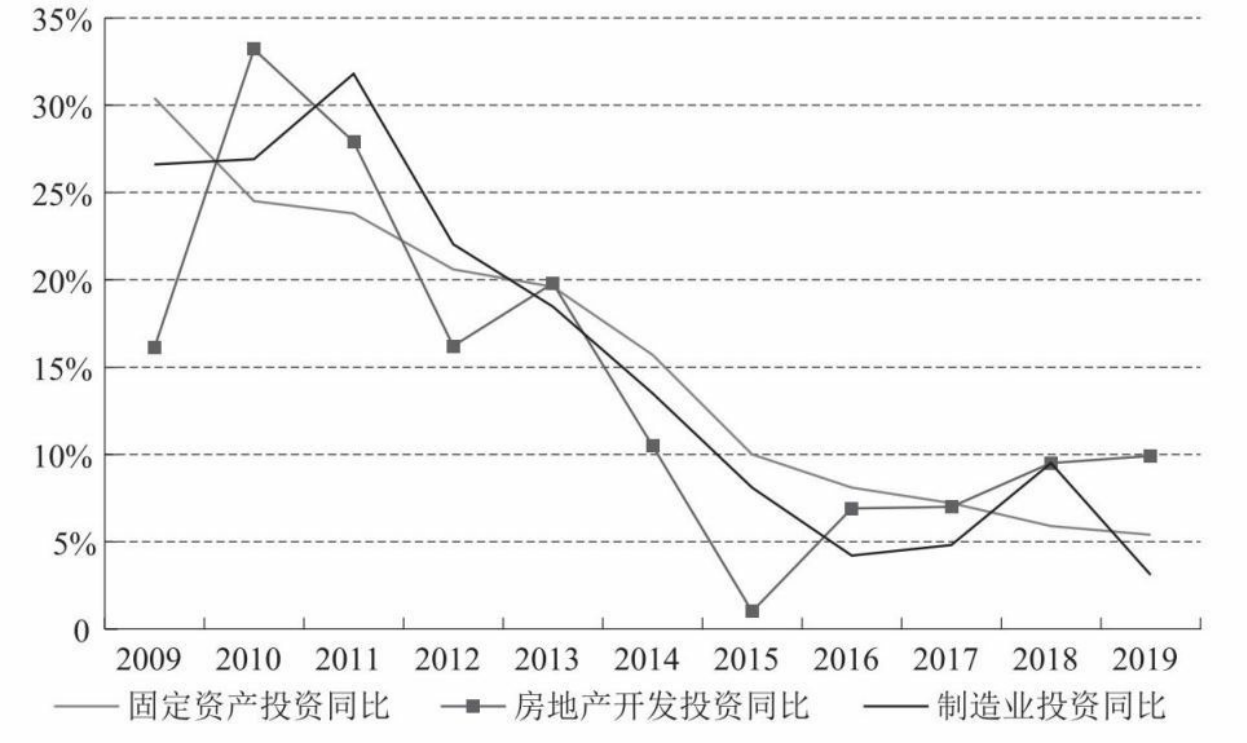


图1-8 2009—2019年我国房地产开发投资、固定资产投资、制造业投资增速

资料来源：Wind

三是流通体系还存在不少堵点。从物流体系看，标准化程度不高，物流网络分布不均衡，各种运输方式衔接不畅、融合不够，尤其是新冠疫情冲击下航空运输能力不足、境外物流网络欠缺，物流成本仍然较高。从商贸体系看，实体店等传统商贸面临巨大转型压力。从市场环境看，统一大市场尚不健全，要素自由流动存在一定程度的壁垒，商品和服务跨区域流通仍不畅通。从信用体系看，市场诚信环境有待改善，合同拖欠款纠纷时有发生，这提高了交易成本，降低了流通效率。

四是内需潜力巨大与有效需求不足并存。随着我国向高收入国家行列迈进，规模巨大的国内市场不断扩张，内需潜力巨大；但居民消费倾向总体偏低叠加储蓄向投资转化不畅，有效需求不足。从消费看，低收入群体有消费意愿，但支付能力不强，中等收入群体有较强的支付能力，但因公共服务不足和保障水平较低导致总体消费倾向偏低。目前，我国的消费率水平比当年处于相似发展阶段的日韩等国低了7个百分点左右，潜在消费需求难以被有效释放。从投资看，储蓄向民间投资转化的渠道仍然不畅，制造业投资和民间投资增长乏力。一些体制性、机制性问题仍未得到根本解决，部分领域对民间投资进入仍存在隐性门槛。

加快构建双循环新发展格局的主要着力点

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，必须集中力量办好自己的事，重点要从九大方面发力，打造未来发展新优势。

实施扩大内需战略

这是构建双循环新发展格局的战略基点。稳定的国内需求是一国经济发展最为稳定、持久的动力。同时，庞大的国内需求也是我国最大的优势，是我国应对外部环境复杂变化的底气所在。为此，要深入实施扩大内需战略，增强我国经济发展的内生动力，使我国发展立于不败之地。

一是全面促进消费。消费是我国经济增长的主要引擎，居民消费是潜力最大的内需，应顺应消费升级趋势，增强消费对经济发展的基础性作用。第一，应提升传统消费。汽车、家电等传统大宗商品消费占社会消费品零售额的比重接近20%，是居民消费升级的主要组成部分，要顺应我国汽车、家电等消费步入成熟阶段后的变化与要求，完善相关政策，推动其以质量品牌为重点，朝着绿色、健康、安全的方向发展。第二，应培育新型消费。在现代信息技术带动下，信息消费产品、线下业态数字化改造、网络消费、智能消费、定制消费、体验消费等消费新模式蓬勃发展，适应了消费升级需求，拓展了消费增长空间。第三，应发展服务消费。随着收入水平的提高，居民消费由商品消费为主转向服务消费为主是客观规律。2019年，我国居民人均服务性消费支出占比为45.9%，比2018年提高了1.7个百分点。但受体制机制和相关政策影响，

我国健康、养老、育幼、文旅、体育等服务业对内对外开放步伐缓慢，相关改革滞后，造成一些服务供需矛盾突出，一些服务需求潜力难以激发的局面。这就要求进一步优化营商环境，大幅放宽服务业市场准入要求，推动生活服务业向高品质和多样化升级。第四，应适当增加公共消费。公共消费指的是政府在一般公共服务、国防、公共安全、教育以及卫生健康等方面的消费支出，公共消费关乎安全与保障。这就要求在财政可承受的前提下，合理增加教育、医疗卫生、公共文化体育等领域的公共消费支出。第五，要进一步优化消费环境。优化消费环境是激发消费潜力的必要保障。要聚焦消费者权益保护这个关键环节，大力营造安全放心的消费环境。

二是拓展投资空间。投资是内需的重要组成部分，也是扩大再生产、促进技术进步的重要途径。要提高供给体系对国内需求的满足能力，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，就无法绕开投资这个关键环节，必须发挥投资对优化供给结构的关键性作用。第一，应聚焦关键领域和薄弱环节，加大补短板强弱项投资力度，着力完善传统基础网络，加快建设新型基础设施，补齐社会民生等领域短板，发挥投资对促进城乡区域协调发展、改善民生等方面的支撑作用。第二，应着眼于实体经济转型升级和培育新增长点，着力扩大制造业投资。纵观人类发展历程，每一次科技革命和产业变革都推动了生产力水平的极大提高和社会商品的极大丰富，促进了人类社会生产方式和生活方式的革命性变化。当前，由信息技术引领的新一轮科技革命和产业变革方兴未艾、深入发展，稳住并扩大制造业投资是抓住这一难得的历史机遇的关键一环，既要鼓励企业加大技改投资，推动传统产业智能化、绿色化、服务化、高端化，又要激发市场投资先进制造业的积极性，瞄准产业链长、带动性强的机器人、新材料、高端装备、智能制造等领域加大投资力度，增强新产业新业态顺应新需求的能力。第三，应着眼于增强基础支撑能力，提升跨区域协同水平和保障生态安全等，加大一批重大工程和重大项目建设投资。

提升科技创新能力

这是构建双循环新发展格局的关键。只有提升科技创新能力，突破一批关键核心技术，才能畅通产业链循环；只有提升科技创新能力，培育一批新产业、新业态、新模式，才能不断引领和创造新需求，扩大就业岗位和空间，提高劳动生产率，增加人民群众收入；只有提升科技创新能力，促进产业高端化、数字化、绿色化，才能破解日益严峻的资源环境约束，打造国际合作和竞争新优势。

一是着力突破一批关键核心技术。我国电子信息、生物医药、飞机制造等重要产业的核心技术、基础研发工具、关键部件和工艺设备等受制于人，存在明显断链风险，导致产业循环不畅。急需聚焦“卡脖子”环节，加强联合攻关，尽快取得实质性突破，这是关系我国发展全局的重大问题，也是形成以国内大循环为主体的关键。对近期需要实现产业化的关键核心技术，要发挥新型举国体制优势，积极探索“企业为主导+科研院所和高校为主力+政府支持+开放合作”的组织模式。对需要长周期持续投入的关键核心技术，以新的机制和模式组建若干国家级产业技术研究机构，开展长期攻关。积极培育我国参与国际合作和竞争的新优势，努力在双循环新发展格局中掌握主动权。

二是大力提升企业技术创新能力。企业是创新的发动机，人才、资金、技术等创新的资源要素只有通过企业才能有效组合，转化为现实生产力，进而促进经济循环。但是，企业创新能力不足已成为当前制约双循环的突出短板。2019年全国规模以上工业企业研发投入占主营业务收入的比重仅为1.3%，远低于发达国家2.5%~4%的水平，有研发活动企业的比重不足1/3，电子信息、生物医药等领域研发投入水平与发达国家差距更大。迫切需要适应经济转型发展和日趋激烈的国际竞争要求，进一步加大对企业创新的经济政策支持，加快建立包容审慎的监管体制，采取切实措施加快提升企业技术创新能力。

三是切实加强基础研究。基础研究是创新的源头活水，但我国研发资金中用于基础研究的比例仅为6%左右，与发达国家相差数倍。我国科技水平在一些领域已经取得重大突破，与发达国家的差距不断缩小；同时大国之间围绕科技革命制高点的争夺越发激烈，过去以引进吸收为主的技术创新方式已不适应当前需要。这就要求我们必须加大基础研究投入，提高基础研究水平，完善基础研究体制机制，积极探索能够引领未来、代表进步方向的下一代技术，努力使我国基础研究进入世界领先水平，切实提升原始创新能力。

四是加快完善科技创新体制机制。我国现行科技创新体制主要是在计划经济向社会主义市场经济转轨时期形成的，与当前构建双循环新发展格局所要求的加快建设科技强国、实现创新驱动发展还不适应，资源配置重复、科研力量分散、创新主体功能定位不清晰等问题比较突出。迫切需要适应新形势、新要求，加快推进科技创新体制改革，使创新主体各归其位，释放我国巨大的创新、创业、创造潜力，为构建双循环新发展格局注入强大创新动力。

推动产业链、供应链现代化

这是构建双循环新发展格局的主攻方向。当前，全球产业链、供应链面临重构，这对我国的产业链、供应链现代化带来挑战。应深刻认识到推动产业链和供应链现代化、提高全球产业分工地位的紧迫性，充分发挥我国集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，加快构建新时代产业基础能力体系，打造具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的现代化产业链。

一是夯实产业基础能力。产业基础能力决定着产业发展高度和国家产业安全水平。要加快实施产业基础再造工程，加大对基础零部件、关键材料、工业软件、检验检测平台和新型基础设施等领域的投入力度，

进一步调动国内产业力量，强化协同，促进“点式突破”与“链式协同”相结合，推动重大示范工程实施，加快补齐产业基础短板。

二是提升产业链控制力。是否拥有产业生态主导企业、是否拥有具备“撒手锏”的零部件供应企业，是决定产业链控制能力的关键。因此，提升产业链控制力的重点是以企业和企业家为主体，培育产业生态主导企业和核心零部件企业，增强对全产业链、关键环节、标准和核心技术的控制力。积极营造有利于企业家创新、创业、创造的良好环境，调动企业家干事创业的积极性，支持实体经济企业做大做强。应激发国有企业、现代科研院所和新型研发机构的创新活力，建立适应重大技术攻关和产业链主导企业培育的考核评价体系，加快提升核心竞争力。同时，加大对“专精特新”中小企业的支持力度，鼓励中小企业参与产业关键共性技术研究开发，持续提升企业创新能力。强化创新企业培育，把发展培育壮大创新型企业放在更加突出的位置，打造数量多、质量优、潜力大、成长快的创新型企业集群。

三是促进产业链联动发展。推动产业链联动发展是实现产业链、供应链现代化的重要途径。应重点促进产业链上下游联动发展，支持上下游企业加强产业协同和技术合作攻关，促进服务业和制造业深度融合发展，增强产业链韧性，提升产业链水平。促进供需联动发展，围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，提高供给质量和效率，发挥超大规模市场优势，打造具有战略性和全局性的产业链。促进内外联动发展，坚持独立自主和开放合作相结合，促进国内标准和国际标准衔接，在开放合作中形成更强创新力、更高附加值的产业链。促进产业链、价值链、创新链联动发展，加强产业化、市场化联动，建立共性技术平台，促进成果转化应用，打造“政产学研资”紧密合作的创新生态，解决跨行业、跨领域的关键共性技术问题。促进要素协同联动发展，坚持政府引导和市场机制相结合，强化实体经济发展导向，以相关政策协同为保障，促进科技创新、现代金融、人力资源等要素资源顺畅流动，加快构建以信息、技术、知识、人才等要素为支撑的新优势。

加快农业农村现代化

这是构建双循环新发展格局的重大任务。当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分。构建新发展格局，突出短板在“三农”，深厚基础也在“三农”。必须优先发展农业农村，聚焦聚力改善农业供给、扩大乡村消费、优化要素配置，加快农业农村现代化，发挥和强化“三农”压舱石作用。

一是推动农业供给侧结构性改革，促进供需适配。人民对美好生活的需要，相当一部分体现为对绿色优质农产品的需求，以及对“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的美丽乡村的向往。目前，我国农业供给体系对需求变化的适应性不强，优质农产品供给不足，乡村旅游产品单一，难以满足多层次、多样化市场需求。必须坚持深化农业供给侧结构性改革，以农业高质量供给引领和创造新需求。提高供需适配性，首要任务是解决好十几亿人的吃饭问题，保障国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，将经济发展的底盘牢牢托住。同时，加快转变农业发展方式，优化农业生产结构和生产力布局，推动农村一、二、三产业融合发展，加快全产业链、全价值链建设，优化供给结构，改善供给质量，提高农业质量效益和竞争力。

二是实施乡村建设行动，扩大农村有效需求。目前，我国农业农村基础设施短板还很突出，农田水利、农村公共服务设施、环境基础设施等建设存在巨大的投资缺口，无论消费，还是投资，都蕴藏着巨大的成长空间。应全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，加快乡村建设，加快推进一批牵引性强、有利于生产和消费“双升级”的现代农业农村重大工程项目，特别是适应农村新产业、新业态、新模式发展的现代基础设施，如信息基础设施、冷链物流设施等，全面提高农村基础设施和公共服务水平；同时，加快推进城乡市场一体化建设，培育城乡流通主体，健全农村消费网络，提高农村消费便利化水平，降低农村消费成本，提升农村居民消费品质，有效释放农村农民需求。

三是优化城乡要素配置，促进“人地钱技”汇聚。要素自由流动和平等交换，是推动农业农村现代化的基础。目前，妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制机制壁垒尚未根本破除，农业农村发展缺资金、缺技术、缺人才的问题还十分突出，劳动力、资本、技术等要素良性循环格局尚未形成，导致农业农村发展活力不足。必须加快建立健全农业农村优先发展的体制机制和政策体系，创设出台一批含金量高的重大政策，促进各类要素更多向乡村流动，在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环，为乡村振兴注入新动能。其中，人地关系是关键。应在农村“三块地”改革上有更大突破，构建基于城乡人口流动的土地权益匹配机制，增强要素流动协同性，让农业转移人口能安心落户、融入城市，让返乡群体、工商资本能扎根乡村、创新创业。

推动区域协调发展

城乡区域是构建新发展格局的空间载体，城乡区域经济循环是国内大循环的重要方面。目前，我国城乡区域之间经济循环还存在不少堵点，促进城乡区域间要素自由有序流动、激发城乡区域优势是构建新发展格局的应有之义，可为新发展格局构建提供广阔的纵深空间、多梯度增长与多样化发展的载体支撑。

一是发挥重大区域战略实施的引领作用。重大区域战略实施可为新发展格局构建提供强大的动力引擎。京津冀、长三角和粤港澳大湾区是支撑我国经济创新增长的重要动力源，发挥京津冀、长三角、粤港澳大湾区的综合优势，可率先在畅通经济循环上取得新突破，为新发展格局提供实践探索和先行示范。长江、黄河两大流域横跨东中西部、地域广阔，以长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展战略实施为依托，积极有序推进产业转移承接和经济协作，有利于促进东中西部循环联动和东西双向对外开放，可为全国跨区域大循环提供有力传导。

二是深入实施四大板块区域战略。我国东部、中部、西部和东北地区处于不同发展水平，技术水平梯度差异大，且资源禀赋条件各异，这为全国加快形成大循环提供了大有可为的纵深回旋空间，也为国内国际双循环相互促进提供了多元化的支撑保障。今后一个时期，加快推动西部大开发形成新格局，推动东北振兴取得新突破，促进中部地区加快崛起，鼓励东部地区加快推进现代化，不仅有利于促进区域梯级联动发展，也有利于培育更多消费、投资和出口新增长点，从而在扩大内需和推进更高水平对外开放方面支撑加快形成新发展格局。

三是统筹新型城镇化和乡村振兴战略实施。推进以人为核心的新型城镇化，需要发挥中心城市和城市群的带动作用，需要进一步提升城镇综合承载力，需要推进宜居城市建设，这个过程将创造巨大的需求。此外，全面实施乡村振兴战略，深化农业供给侧结构性改革，可以进一步激发农村农业发展潜力，形成更多新增长点。为此，应全面提高城镇化水平和质量，积极发挥县城和乡镇的城乡循环支点作用，以工补农、以城带乡，促进城乡要素双向流动和城乡协作互动，加快形成城乡循环联动新格局。

四是着力拓展海洋发展新空间。我国既是陆地大国，也是海洋大国，海洋同样具有广阔的发展潜力和空间，海洋也是构建新发展格局的重要空间载体。应按照海洋强国建设要求，坚持陆海统筹发展，以陆促海、以海带陆，积极向海发展，提升海洋科技创新能力，合理开发利用海洋资源，培育壮大海洋经济增长点，加强陆海互联互通建设，发挥海洋优势，持续扩大对外开放合作，为构建新发展格局提供陆海统筹循环新支撑。

建设现代流通体系

建设现代流通体系是构建双循环新发展格局的重要纽带。高效的流

通体系能够在更大的范围把生产和消费联系起来，对于扩大交易范围，推动分工深化，提高生产效率，促进财富创造具有重要作用。构建新发展格局，必须把建设现代流通体系作为一项重要任务来抓。

一是构建现代综合交通运输体系。尽管我国综合交通网络已具有相当规模，但与新发展格局要求相比，交通网络布局功能和运输结构仍不合理，部分骨干通道能力紧张，城市群、都市圈交通网络以及综合交通枢纽发展不足，西部地区、农村地区、边境地区等交通设施仍然相对滞后，这些“硬件”设施短板需要予以精准补齐。与此同时，运输服务、组织、管理等“软实力”提升的任务更为紧迫，需要充分对接现代经济运行和流通组织要求，创新运输服务和组织模式，大力发展智能交通、绿色交通，建设统一开放有序的运输市场，畅通国际、区域、城乡要素流转水平。

二是构建现代物流体系。物流延展力和功能衍生性有限，与现代供应链、产业链、价值链组织运行联动不足，是当前影响我国物流发展以及流通效率提升的重点问题。需要以国家物流枢纽为战略支点，加快建立适应新发展格局下经济运行、产业联动的物流“通道+枢纽+网络”和流通“平台+模式+渠道”的总体布局。全面提升物流服务品质，大力发展智慧、绿色、冷链等专业物流，发掘中欧班列、西部陆海新通道等经贸流通价值，助力实体经济降本增效。强化应急物流体系建设，提升应对突发事件保障能力。

三是推动交通物流等传统小流通与金融信息等现代大流通深度融合发展。流通发展方式相对传统，“小流通”与“大流通”联动不足，是制约流通效能提升，进而导致支撑国民经济循环运行有效性不足的重要原因之一。需要以跨界的思路开拓创新，充分发挥互联网、大数据等现代信息技术赋能作用，推进交通物流数字化、智能化改造和跨领域融合发展。培育壮大具有全球竞争力的龙头骨干流通企业，打通国际流通渠道。对标国际先进流通规则和惯例，完善流通市场体系，建立健全征信

体系，加强土地、人才、规章标准等要素支撑体系建设。强化与现代金融的深度联动，充分释放“流量效应”，培育通道经济、枢纽经济等现代流通经济新业态、新范式。

改善人民生活品质

这是满足人民美好生活的需要，也是构建双循环新发展格局的重要引擎。改善人民生活品质，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，关键要做好就业和收入分配文章。只有实现更充分和更高质量的就业，才能实现收入的稳定增长，进而带来消费环节的顺畅，才能最终实现物质资料再生产的良性循环；只有加大人力资本投资，才能提高劳动生产率，实现居民持续稳定增收和生活品质改善，促进劳动力再生产实现良性循环；只有扩大中等收入群体，才能进一步扩大消费和拉动消费转型升级，形成强大的国内市场和有效内需，助力构建双循环新发展格局。

一是稳定和扩大就业。就业是民生之本，是收入之源。更高质量和更充分的就业不仅是增强人民获得感、幸福感、安全感的重要保障，也是逐步实现全体人民共同富裕的重要保障。更高质量、更充分的就业带来收入的提升和收入分配结构的优化，收入平稳增长及分配结构优化必然带来消费规模的扩大及消费结构的升级，进而实现物质资料再生产的良性循环。稳定和扩大就业，要强化就业优先政策，坚持经济发展就业导向，完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度，支持和规范发展新就业形态，更加注重缓解结构性就业矛盾，努力扩大就业容量、提升就业质量、促进充分就业。

二是促进人力资本投资。人力资本投资是促进劳动力再生产良性循环的保障。目前我国劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献并按贡献决定报酬的机制，以及促进人力资本积

累的激励机制不完善，这制约了居民持续稳定增收和生活品质改善。此外，更加公平可持续的社会保障制度还不健全，教育、医疗、养老、住房及包括重特大疾病等在内的生活风险压力过大，导致部分群体“不敢生育”。促进劳动力再生产实现良性循环，要进一步优化政府支出结构，加大政府对教育事业和职业培训等方面的公共投入，提升全社会劳动力的人力资本水平。要加快制定人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展。

三是扩大中等收入群体。中等收入群体的边际消费倾向较高，他们有不断提高生活质量的强烈欲望和基本条件，是拉动生产、促进消费的最大群体，也是促进消费转型升级最稳健的动力。因此，让大部分人进入中等收入群体不仅是消费升级和社会再生产良性循环的基础和前提，也是构建新发展格局的关键。扩大中等收入群体，要大力拓展民众收入及财富的增量渠道，通过大众创业、万众创新，让一切劳动、知识、技术、管理、资本等要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分流动。同时，多渠道增加居民财产性收入，加强产权保护，增强人民群众财产安全感，让有潜力的低收入人群尽快步入中等收入群体行列，使之成为大国内部可循环的主力军。

实行高水平对外开放

这是构建双循环新发展格局的必由之路。推动双循环必须坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，通过强化开放合作，更加紧密地同世界经济联系互动，才能既推动我国经济和世界经济生机勃勃、充满活力，又增强发展的主动权和安全性，提升国内大循环的效率与水平。

一是着力推动“一带一路”大市场循环畅通。我国与“一带一路”沿线

国家的基础设施、贸易、资金等互联互通已取得显著成就，但仍需深入推进，才能推动“一带一路”建设走深走实，畅通“一带一路”大市场。应同各方共同继续努力，加快形成陆、海、天、网四位一体设施联通网络。应在项目建设、开拓市场、金融保障、规范企业行为、加强风险防控等方面下功夫，促进我国与“一带一路”沿线国家贸易畅通。应推动建立稳定、可持续、风险可控的金融服务体系，让资金在“一带一路”沿线国家高效流动起来。应加强合作机制建设，形成多层次合作架构，为“一带一路”大市场循环提供坚实的制度保障。

二是以贸易创新发展为抓手推动国内国际供需良性循环。贸易是连接国内国际两个市场的主要途径之一。我国对外贸易正处在新旧动能转换的关键阶段，面临前所未有的外部风险和挑战，必须加大转方式、调结构力度，实现高质量发展，才能有力地促进国内国际双循环。应用足用好超大规模市场这张“王牌”扩大进口，使我国成为全球商品和服务的巨大引力场。应不断提升出口质量和效益，走优质优价道路，增强出口产品的国际市场竞争力。应适应疫情防控常态化趋势下全球服务贸易发展要求，大力发展服务进出口。应顺应新一轮科技革命下国际贸易发展新趋势，培育跨境电商、数字贸易等面向全球的贸易新业态、新模式。

三是引进来和走出去并重，推动国内国际产业链、供应链畅通。我国已成为利用外资和对外投资大国，但资本双向流动的质量和效益有待进一步提升，从而增强我国在产业链、供应链双循环中的资源配置能力。应继续积极稳妥推动企业走出去进行投资和国际产能合作，为国际社会特别是“一带一路”沿线国家提供资本供给，深度参与和引领国际产业链、供应链重构。应稳慎推进人民币国际化，为国内国际实体经济循环提供强大的货币金融支撑。应在增强自主创新能力的同时，探索新形势下的国际科技合作新路径，建立健全开放式自主创新体系。

牢牢守住安全底线

这是构建双循环新发展格局的重要前提和保障。随着社会主要矛盾发生变化，各领域改革走到关键时刻，在构建新发展格局的过程中，如果不能科学地处理好各种关系，有可能会给经济社会发展带来较大负面影响，甚至导致风险扩大、矛盾激化。因此，需要增强安全意识，强化底线思维，打好防范外部经济和资源能源冲击风险的有准备之战，也要打好内部金融领域和生态领域的战略主动战。

一是加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设。充分发挥新型举国体制优势，针对人工智能芯片、5G芯片、原研药、新型发动机、新能源电池、精密仪器仪表等高技术产业链的关键环节，加大原始创新投入力度，完善国家重大基础科技研发平台体系，促进相关技术装备供应的多元化，大幅提升对核心技术、标准、生产工艺的掌控能力和安全可控水平。实施产业竞争力调查和评价工程，增强产业体系抗冲击能力。对产业链、供应链安全进行评估，识别风险等级，分类施策，及时提供风险预警与应对方案。制定和实施制造业降成本专项行动，稳定国内制造业发展。

二是确保粮食安全，保障能源和战略性矿产资源安全。对我们这样一个有着14亿人口的大国而言，手中有粮、心中不慌在任何时候都是真理，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。应把保障粮食安全放在突出位置，健全粮食安全制度体系，全面压实耕地保护责任，推进高标准农田建设，毫不放松抓好粮食生产，稳步提升粮食产能，加快转变农业发展方式，加快农业现代化发展。作为全球最大的能源生产国和消费国，能源和战略性矿产资源安全是关系我国经济社会发展的全局性、战略性问题。要继续加强国内油气干线管网建设、务实推进国际能源合作，建立多元供应体系。同时，发挥我国在能源技术、资金、装备、市场等方面的优势，积极参与国际能源治理，实现开放条件下的能源安全。维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络、金融等重要基础设施安全，推动战略性矿产资源进口多元化，提高资源能源集约安全利用水平。

三是维护金融安全，守住不发生系统性风险的底线。金融是现代经济的核心，金融活则经济活，金融稳则经济稳。应健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，完善金融管理制度。强化金融机构防范风险主体责任，健全金融控股公司规制和监管。深化金融市场改革，优化社会融资结构，积极有序发展股权融资，稳步提高直接融资比重。增强金融服务实体经济能力，引导更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，为实体经济发展提供稳定、全面、高质量的金融服务。

四是确保生态安全，实现永续发展。生态环境安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会持续健康发展的重要保障。生态环境问题既是经济问题，也是重大的社会和政治问题，必须高度重视。应进一步完善生态环境系统治理方法论，以市场化、专业化和产业化为导向，建立健全生态环境治理市场化长效机制，加快构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。高度重视和逐步强化重点区域、流域环境污染和新型污染物治理，切实以绿色发展引领推动经济发展和生态环境保护相协同。加快推动经济结构转型升级、新旧动能接续转换，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

第二章

双循环新发展格局提出的时代背景

2008年国际金融危机以来，国际国内环境发生重大变化。2020年新冠肺炎疫情暴发，长中短期风险共振叠加，全球经济、政治格局加速重构，通过国际循环促进国内循环的传统经济增长方式已经不适应我国现阶段发展。习近平审时度势，从全局角度提出“加快推进以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局”，为未来一段时间内我国经济发展指明了方向。

双循环新发展格局是我国应对世界百年未有之大变局的主动调整

目前，世界面临百年未有之大变局，国际治理体系和全球供应链、产业链、价值链深度调整，外部环境不确定性显著增加，我国外部发展环境有恶化的可能。构建双循环新发展格局，是我国应对外部环境变化的主动调整，对培育我国经济发展新优势、统筹发展与安全的关系意义重大。

国际治理体系加速重构，双循环新发展格局是我国争取更加有利国际地位的主动调整

未来一段时间，国际政治、经济、贸易格局会加速演化，大国博弈加剧，各国争夺新一轮科技革命和产业变革高地将更趋于白热化，全球正在经历百年未有之大变局。在西方国家的经济政策、科技政策内向化、本土化和保守化倾向明显的背景下，构建双循环新发展格局是我国应对东西方相对实力变化的主动调整，这可以进一步增强我国的经济实力和综合国力，推动世界经济发展。

发达国家与发展中国家力量相对变化，全球治理格局加速演化

当今世界正经历新一轮大发展大变革大调整，大国战略博弈全面加剧，国际体系和国际秩序深度调整，人类文明发展面临的新机遇新挑战层出不穷。

从经济格局看，新兴市场和发展中国家快速崛起，国际力量向着更加平衡的方向发展。20世纪初，欧美发达国家是世界经济的主要力量，且与发展中国家的发展差距不断拉大。自20世纪90年代以来，新兴市场和发展中国家逐渐崛起，世界格局呈“东升西降”“南升北降”的趋势。按照IMF（国际货币基金组织）测算，1992年发达国家GDP占全球比重达到83.6%的峰值后出现稳定下行趋势，到2024年将降至56.2%；同期新兴市场和发展中国家GDP占全球比重则从16.4%升至43.8%。尤其是国际金融危机爆发后，世界经济双速增长特征明显，新兴市场和发展中国家整体实力进一步提升（见图2-1）。

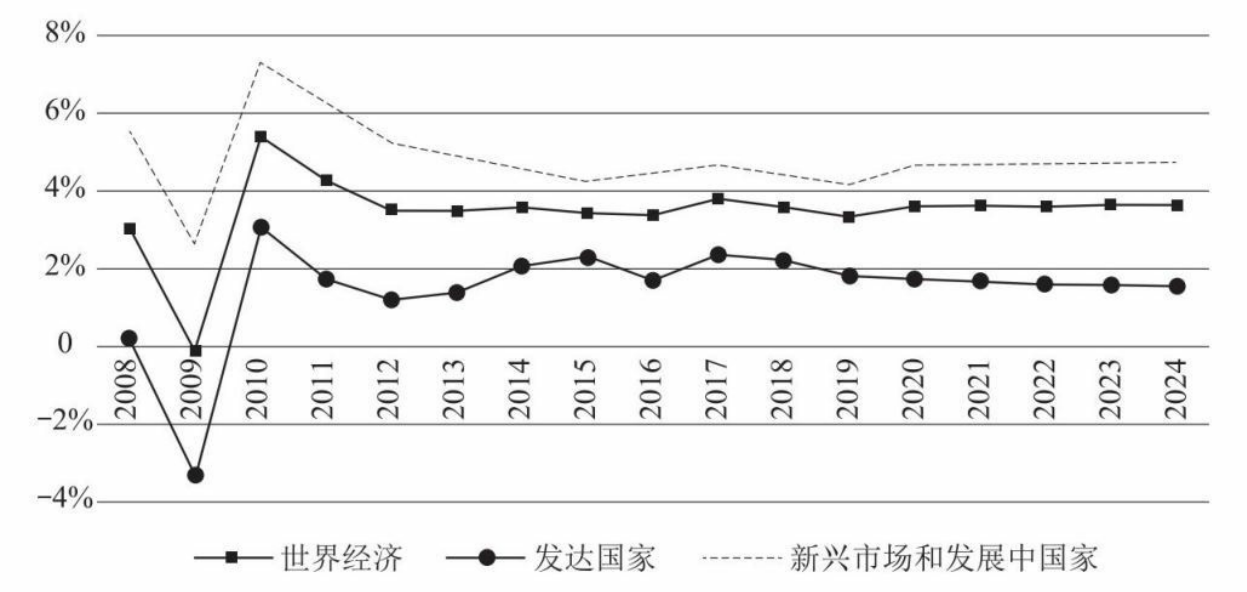


图2-1 世界经济增长趋势

资料来源：国际货币基金组织

从全球治理格局看，当前国际组织主导的全球治理体系面临一定调整。联合国方面，美国宣布由于WHO（世界卫生组织）“拒绝执行美方所要求的改革”，将终止与WHO的合作关系。此外，美国不顾联合国反对，坚持对伊朗进行单边制裁，严重挑战了联合国权威。IMF方面，新冠肺炎疫情以来，美国先是阻止IMF向伊朗发放50亿美元的紧急贷款，

而后又以不希望伊朗、中国等国得到救助资金为由，阻止IMF增发5000亿美元特别提款权（SDR）。未来，国际组织可能面临来自以美国为首的发达国家的更多责难，全球治理体系将受到严重冲击。

从全球经贸格局看，WTO（世界贸易组织）改革谈判博弈激烈，规则前景不明。长期以来，以美国为首的发达国家不断推动WTO改革。美欧日等发达经济体推动技术转让、补贴政策、竞争政策、国有企业、发展中国家地位等成为重要议题，意在制定一套新的多边规则把我国“框住”，阻遏我国引进—消化—吸收—再创新，防止中国特色市场经济模式影响力不断扩大。美欧日发达经济体在遏制我国创新成长和削弱我国道路影响力方面，共同利益居多，立场基本一致，我国在WTO改革诸多议题中将面临来自发达经济体的普遍压力。由于各成员国难以达成令美国满意的协议，美国以WTO上诉机构“滥用权力”为由，不断阻挠大法官的任命，导致WTO上诉机制陷入瘫痪。WTO谈判需要全体协商一致，是一个细致艰难的过程，短期内难以达成，国际经贸环境的不确定性短期内难以平抑。在WTO总干事人员遴选过程中，美国与其他国家也存在严重分歧。即使WTO新规达成，新国际经贸规则也会对我国体制机制产生深远影响，我国需未雨绸缪，进一步提升经济韧性。

全球科技创新方兴未艾，科技竞争局面日趋白热化

18世纪中后期以来多次工业革命的经验表明，科技是改变国家竞争力位势的决定性力量。在三次工业革命过程中，世界各国经济实力、综合国力和国际影响力此消彼长、不断发生变化，英国、美国、俄罗斯、德国、法国、日本等国家先后崛起。在第二次、第三次工业革命前后，伴随两次世界大战的深刻影响，以工业革命发源国为中心、以扩散国为外围的世界格局基本形成，并实现了从英国向美国的国际权力转移。从世界近代史的角度看，前三次工业革命居于中心地位的都是美欧日等发达经济体，包括我国在内的发展中国家虽然不同程度地抓住了工业革命

扩散机遇，并实现了经济快速发展，完成了全球瞩目的经济成就，但始终属于跟随国，始终居于外围地位。

信息、生物、材料、能源等领域重大突破趋势日渐明朗，新一轮工业革命的脚步趋近，生产技术、商业形态乃至思想理念都将发生颠覆性变化。与前三次工业革命不同，新一轮工业革命将以智能化为核心，包含多领域创新并通过交叉融合进一步加速创新。世界经济论坛调查显示，2025年前最有可能出现的21个技术引爆点中，主要是与信息技术和互联网有关的领域（见表2-1）。随着各国加速布局5G技术，万物互联的基础不断强化，社会数字化转型不断加速，人工智能技术不断取得新突破，新一轮工业革命的重大技术将开始向供给侧大规模推广，对产业模式和供给形态产生颠覆性影响。

表2-1 新一轮工业革命的主要技术创新领域

数字领域	5G和物联网
	量子计算等新计算技术
	区块链与分布式账本技术
物理领域	新一代人工智能与机器人
	新材料
	新能源
	增材制造（3D打印）与多维打印
生物领域	生物技术
	神经技术
	虚拟现实与增强现实

资料来源：克劳斯·施瓦布，尼古拉斯·戴维斯。第四次工业革命——行动路线图：打造创新型社会[M].世界经济论坛北京代表处，李菁，译。北京：中信出版社，2018.

历史经验告诉我们，重大科技革新的发源国将跃入全球权力中心，因此各国将加紧对技术高地的争夺。发达国家均出台了相应政策，强化自身创新能力建设。美国通过《无尽前沿法案》，四管齐下对科研体制

进行增量改革，更务实、更有力地支持技术研发和成果转换。一是完善组织架构，改组国家科学基金会，更名为国家科学和技术基金会（NSTF），增设技术局，加强对技术研发和成果转化的组织和支持。二是大幅增加科研投入，2021—2025财年给予技术局1000亿美元的预算资助。三是明确重点投资的10个关键技术领域，包括人工智能、高性能计算、先进通信、生物技术等。四是建设区域技术枢纽，在美国最具创新潜力地区投资100亿美元，建设10~15个区域技术枢纽，打造全球技术研发和制造中心。同时，日本、德国等国家也分别出台机器人革命行动计划、工业4.0计划等重大战略，着眼未来竞争，重视国家安全，动用国家力量，加强政府投入。发达国家纷纷加大科研投入，改革科研体制将助推国际科技竞争进一步趋向白热化。

从现阶段看，我国创新能力大幅跃升，科技竞争力显著增强。2015年，美国《福布斯》曾总结中国领先世界的7项技术，但主要停留在移动支付、互联网金融、快递等应用领域。2020年，我国在5G、超级计算机、基因编辑、人工智能、射电望远镜、量子通信、航空航天等方面已经跃居世界前列，并在部分领域进入国际最先进水准行列，领先领域已经从应用层面向原创创新层面转变。例如，我国人工智能专利数量已经超越美国，发射了全球第一颗量子科学实验卫星“墨子号”、第一次实现人类探测器在月球背面着陆。

为保持长期以来的技术优势，发达国家科技主权意识显著上升，大幅泛化国家安全概念，保护本土科技优势。一是阻碍正常人员交流。2018年6月以来，美国为限制我国学生赴美攻读机器人、航空航天和高科技制造等专业，将相关专业学生的签证有效期限制为一年。此外，美国还列出需要高级审查的企业清单，如果我国公民前往清单内企业从事研究或管理工作，需要获得美国多个部门的许可才能获得签证。二是通过国内法律阻碍中国企业正常经营。目前，美国通过长臂管辖、实体清单等多种国内政策工具打压华为、中兴、海康威视等我国优秀企业正常经营。三是不断扩大出口管制力度。美国不断修改《国防授权法案》

《出口管制条例》《武器国际运输条例》，严控人工智能、机器人、量子信息、微处理器等方面的技术和产品出口。同时，为延缓我国科技企业崛起速度，阻挠ASML（阿斯麦尔）公司向我国出口光刻机设备，意图从产业链上下游对我国技术发展釜底抽薪。四是在规则领域争夺进一步激化。为争夺下一代通信技术的主导权，西方国家通过多种手段阻止我国企业的商业布局。目前，英国、瑞典、日本等国已经实际将华为设备排除在5G建设之外。主要国家和地区人工智能发展概况对比，如表2-2所示。

表2-2 主要国家和地区人工智能发展概况对比

国家（地区）	人工智能企业数（2016年）	人工智能融资规模（2000—2016年，100万美元）
美国旧金山湾区	1045	11010
中国	1477	2762
英国	418	1251
印度	283	—
加拿大	234	695
以色列	202	937
日本	—	437

资料来源：乌镇智库，《乌镇指数：全球人工智能发展报告（2017）》

国际分工格局面临重构，双循环新发展格局是我国提高国际地位的主动调整

目前，全球分工格局和能源版图深度调整，传统国际分工大三角被碎片化区域生产网络替代风险上升，能源供给版图正在被新四角关系取代。构建双循环新发展格局的目的是做大做强我国自身，是应对全球分

工格局和能源版图调整的重大举措。

全球产业垂直化分工正在发生深刻变化，经济全球化面临阻碍

20世纪80年代以来，以信息技术革命为代表的科技创新大幅降低了资本、信息和人才在全球自由流动的成本，推动了大型跨国公司主导下以垂直专门化分工为代表的国际分工进程，导致以中间品贸易为代表的全球贸易增速持续高于世界经济增速，以我国为代表的发展中国家得以融入经济全球化进程，有效推动了经济高速增长。然而，国际金融危机以来，经济全球化的这个传统动能已出现疲弱态势，2011—2016年，国际贸易增速持续低于世界经济增速，跨国投资一直未能恢复到危机前的水平。未来一段时间，这一动能衰减预计更加明显。一是因为IT（信息技术）、汽车等传统全球价值链已经比较成熟，增量扩张空间不大，主要进行存量分工的局部调整，而能够进行模块化分工的新兴产业价值链尚未出现。二是因为在大型跨国公司主导的传统经济全球化中，不同国家、不同组织、不同阶层掌握的资源、所处的位势和参与的程度存在明显差异，不可避免地出现获益不均问题，导致收入分配差距拉大，成为逆全球化的主要导火索。

北美、东亚和欧洲三大区域供需网络加速形成，我国参与全球化的方式发生深刻变化

在跨国企业主导的上一轮全球化中，由于各国资源禀赋不同，全球形成了由资源型国家提供资源、东亚经济体从事制造加工环节、欧美发达国家从事核心研发和提供最终需求的大三角网络。目前东亚、北美和欧盟的要素禀赋差异已经显著缩小，基于三大区域市场需求和新型价值链合作方式而产生的新型区域生产网络将迅速发展。新冠肺炎疫情导致全球人员、货物、资本跨境流动受阻，多国政府利用疫情夸大全球产业链“牵一发动全身”的脆弱性，煽动本土制造业回流。高德纳咨询发布的

《世界机床调查》报告显示，2019年全球15大机床消费国中有12个消费量出现下降；其中，我国消费量大幅下降25.3%，降幅占全球一半；美国在12个下跌国中跌幅最小，导致其全球份额增至11.9%，达到2001年以来的最高水平；墨西哥机床消费则显著增长，占全球份额从2018年的2.4%增至2019年的3.1%。这些变化预示着北美制造业板块正在成形，“大三角”全球分工格局解体风险上升。

西方跨国企业“内部联姻”现象普遍，经济主权意识明显增强

2019年全球跨境并购交易总额仅有1.2万亿美元，同比下降25%，为2013年以来的最低水平，占全球并购总规模的不到1/3。其中，2019年我国并购案金额同比大减14%至3803亿美元。地缘政治不确定性上升以及监管机构加强审查，导致许多企业高层和董事会对于在本土市场以外扩展业务缺乏信心，这是跨境并购交易大幅减少的主要原因。美国通过《外国投资风险评估现代化法案》，对外国投资委员会进行改革，扩充其管辖权，修订其审查程序。欧洲理事会正式批准《欧盟统一外资安全审查框架协议》，大幅扩大了外资审查范围。日本政府也修订了《外汇与外国贸易法》，凡是涉及在武器制造生产、航空航天产业等日本政府认定的“国家安全”领域的收购和并购项目，都需事先向日本政府部门提交申请。受新冠肺炎疫情影响，为防止本土企业被外国资本“抄底”，欧盟、意大利、西班牙、德国、法国、加拿大、美国等均表示收紧外资安全审查，防止关键资产和技术被收购。印度等国家还制定了专门针对我国的政策。西方“自我保护”意识增强，我国参与全球分工面临新的挑战。

美国或将成为能源净出口国，全球能源版图发生重大变化

特朗普就任美国总统以来，将“能源独立”作为重要战略目标。近年

来，依托页岩气开发取得重要进展，美国逐渐摆脱对能源进口的依赖。2010—2019年，美国原油日产量从755.8万桶大幅跃升至1704.4万桶，年均增长8.4%。2018年，美国地质调查局宣布，沃尔夫坎普盆地和二叠纪盆地的能源可采储量达463亿桶原油、281万亿立方英尺[1]天然气、200亿桶液化天然气，是美国本土储量最多、最具开发潜力的油田。随着“能源独立”的深入实施，美国本土石油矿藏还将进一步被挖掘，能源供给国的地位将更加巩固。

国际能源格局的传统三角关系转变为更复杂的四角关系。长期以来，国际能源格局呈现“三足鼎立”之势，分别为以沙特为首的OPEC（石油输出国组织）成员国、以俄罗斯为代表的非OPEC成员国家和以美国为代表的消费国。美国页岩气革命取得重大进展后，美国的身份从单纯的需求方，变为兼具需求和供给的双重身份，形成一种集生产大国、消费大国、出口大国为一身的全新能源格局（见表2-3）。在新的四角关系下，中国、印度等发展中国家以及日欧等美国传统盟友构成消费方。

表2-3 美国石油产量和出口量（单位：1000桶/天）

年份	产量	出口
2010	7558.37	28.22
2011	7882.73	20.83
2012	8926.46	22.77
2013	10098.68	112.08
2014	11801.45	357.25
2015	12781.00	508.63
2016	12348.54	553.06
2017	13134.85	942.73
2018	15359.94	1851.48
2019	17044.60	2765.57

资料来源：BP能源

在新的能源格局下，我国能源面临新的机遇和挑战。美国从能源消费国转向净出口国，这压低了全球油价，增加了全球油气资源供应，降低了我国能源成本。同时，美国回归传统能源，客观上减少了对新能源的投入，为我国可再生能源领域创造了实现技术超越的重大机遇。同时也需要注意，虽然未来太阳能、风能、核能等可再生能源增速将继续上升，但由于页岩气等大规模开发，可再生能源在全球能源供应中的比重可能不会大幅上升。国际能源署预测，2025年全球化石能源占比仍然高达78.4%，较2017年仅下降2.4个百分点。“能源独立”为美国在国际能源战略博弈方面赢得先机。近年来，美国通过扶持反对派、经济封锁、单边制裁、武力恫吓等方式，在国际上大力打压委内瑞拉和伊朗。如果两国不能顶住美国的压力，那么OPEC就会被沙特主导。作为美国的传统盟友，一旦沙特主导OPEC，那么必将保障美国在能源供应方面占据主动地位。目前，美国制裁多个参与“北溪-2”项目建设的欧洲企业，试图

切断欧盟与俄罗斯的能源往来，增强对传统盟友的控制。2018年，我国自美国进口矿物燃料仅为37亿美元，但在中美第一阶段贸易协定中，2020年和2021年，中国自美国进口能源产品不少于185亿美元和339亿美元。未来，美国还可能通过其他手段在能源领域对我国施压。

外部经济政治风险显著上升，双循环新发展格局是我国统筹发展和安全的主动调整

2020年初暴发的新冠肺炎疫情，造成经济长期下行与短期大幅波动的共振，地缘政治与债务风险加速演化，“灰犀牛”风险不降反升。双循环新发展格局是维护我国经济安全、防止外部风险在内部发酵的“防火墙”。

全球经济呈弱增长趋势，对我国经济紧缩效应上升

由于传统动能衰减，新冠疫情暴发前，全球经济已经进入弱增长时期。世界银行的数据显示，2013—2017年全球潜在增长率仅为2.5%，低于1998—2017年平均水平0.5个百分点。从人口增长、资本积累、技术进步三方面看，未来一段时间，经济仍将处于弱增长时期。IMF最新预测，受新冠肺炎疫情影响，2020年全球GDP将萎缩4.4%，随后将缓慢复苏，2025年预计增长3.5%左右。

从人口结构看，全球老龄化趋势难以逆转。世界银行测算显示，2013—2017年全球经济潜在增长率下降，25%归因于劳动力供给增速放缓。新冠肺炎疫情暴发前，除欧元区就业率尚有提升空间外，多数经济体已达到或接近充分就业，主要依靠劳动年龄人口的自然增长来扩大劳动力供给。然而，未来一段时期全球人口增长趋缓和老龄化趋势呈现不可逆转之势，这对劳动年龄人口增长形成强力制约。其中，发达经济体于2010年后劳动年龄人口绝对数量开始下滑，未来将面临更加严峻的劳

动力供给形势。联合国统计数据显示，2015—2020年，全球人口年均增长率仅为1.09%，低于2010—2015年0.1个百分点。预计2020—2025年将继续降低至0.98%，发达国家和发展中国家分别为0.19%、1.13%，低于2015—2020年0.07、0.12个百分点。老龄化趋势可能继续加剧，发达国家劳动人口自2010年见顶后加速下滑，预计未来5年年均减少0.30%；发展中国家虽然劳动人口仍未见顶，但增速放缓，未来5年年均增长1.14%，增速低于过去5年0.07个百分点（见表2-4）。

表2-4 2000—2030年全球人口增长和劳动年龄人口增长概况（单位：%）

	人口年均增长率			劳动年龄人口（15~64岁）年均增长率		
	全球	发达经济体	发展中国家	全球	发达经济体	发展中国家
2020—2025年	0.98	0.19	1.13	0.92	−0.30	1.14
2025—2030年	0.87	0.13	1.01	0.79	−0.32	0.98

资料来源：联合国统计数据库

从资本积累看，全球投资增长率长期放缓。新冠肺炎疫情暴发后，IMF预测，2020年全球直接投资将达到2006年以来的最低水平，2021年还将继续下降5%~10%。跨境资本流动动力不足除疫情影响外，主要有两个原因。一是传统产业利润率趋降，新兴产业尚在培育，有效投资机会稀缺，这在发达经济体尤为明显。二是国际金融危机以来少数巨头企业在经济复苏与增长中受益最多，市场支配能力显著增强，更加倾向于通过寡头地位而不是追加投资获取利润，这对广大中小企业的投资能力和投资意愿形成明显抑制，从而阻碍投资率提高（见图2-2）。从短期波动看，新冠肺炎疫情为全球资本流动带来主权债务风险。全球各主要

经济体纷纷扩大公共支出以刺激经济，政府债务规模持续扩大，而主要经济体停工停产、人员流动受阻导致政府收入减少，后续极易导致主权债务危机。部分欧洲国家，尤其是意大利、西班牙、希腊本身就存在债务隐患的国家，很有可能被迫收紧流动性，并引发一系列连锁效应。由于缺乏投资机会，全球流动性持续过剩。新冠肺炎疫情暴发以来，各国央行紧急提供流动性，进一步加剧流动性过剩问题。全球供应链受阻，大量流动性流入虚拟经济，极易吹大资产泡沫，全球央行为应对严重的通胀压力而不得不采取加息措施，最终可能导致全球性经济危机。

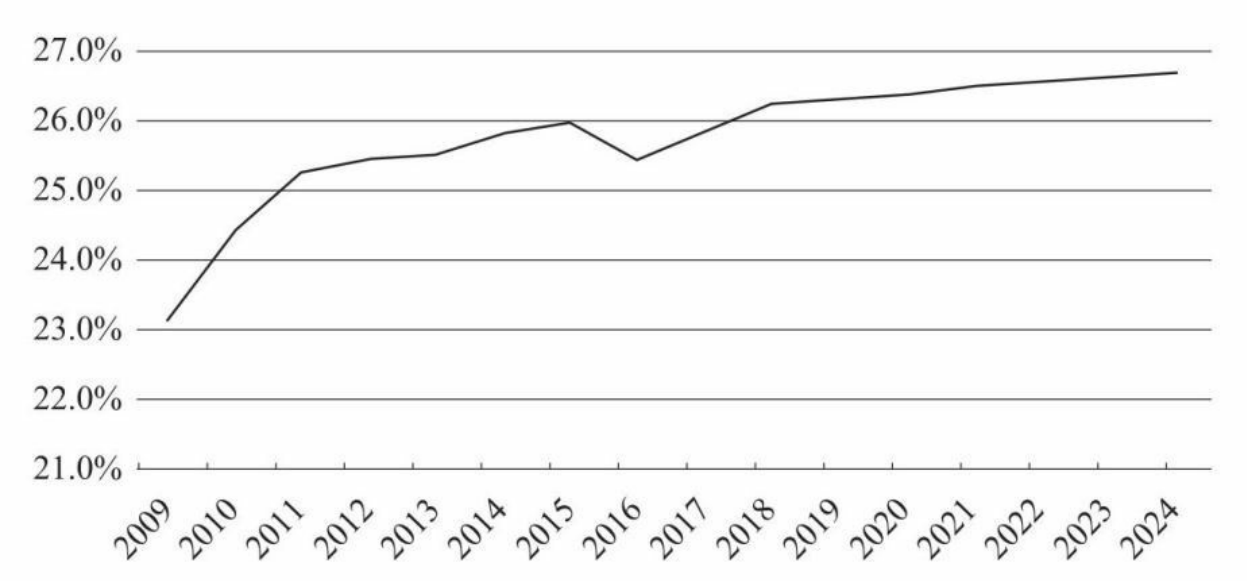


图2-2 2009—2024年全球投资率变化

资料来源：国际货币基金组织

从技术进步角度看，新一轮科技革命仍然难以驱动经济快速增长。工业革命以来世界经济大体经历了5轮长周期，技术的革命性变革都是长周期转换的决定性力量（见表2-5）。当前，新一轮科技革命孕育兴起，有望推动世界经济步入第六轮长周期的上行阶段。但是，技术进步仍然难以支持经济进入上行通道，支撑全球经济增长的传统动能将持续衰减，新动能仍处于早期发展阶段，有效投资需求不足。一是传统的

IT、汽车等全球传统价值链已经较为成熟，持续扩张空间不大。二是目前的科技创新仍然停留在应用创新阶段，对降低交易成本、提升消费便利度效果明显，但无法对供给侧各行业产生颠覆性影响。根据世界经济论坛调查，2025年前最可能出现的技术引爆点共有21个，包括智能手机、无人驾驶、区块链等领域，但由于缺乏应用场景，真正大规模商业推广并颠覆现有产业模式和供给形态预计要到2030年乃至更久之后，短期内仍然难以出现大规模的投资需求。

表2-5 工业革命以来世界经济长周期概况

	上行阶段	下行阶段	标志性技术和产业
第一轮	1795—1825年	1825—1850年	蒸汽机、纺织业
第二轮	1850—1873年	1873—1890年	钢铁、煤炭、铁路
第三轮	1890—1913年	1913—1945年	电气、汽车、化学
第四轮	1945—1971年	1971—1990年	计算机、汽车、生物
第五轮	1990—2008年	2008—2025年（预计）	信息技术、生产性服务业
第六轮	2025—2030年（预计）	—	新一代人工智能、新材料等

资料来源：作者整理

从短期波动看，自新冠肺炎疫情在全球蔓延以来，主要经济体经济面临严重的下行压力，贸易投资急剧萎缩。2020年10月，IMF预测，2020年全球经济将萎缩4.2%，较2008—2009年金融危机期间更为严重。WTO和联合国贸发会（UNCTAD）预测，全球贸易将萎缩12.9%~31.9%，外国直接投资将萎缩5%~15%。新冠肺炎疫情对全球的影响范围极广。疫情影响的人口数量占全球75%以上，影响的GDP占全

球80%以上，影响的供应链占全球的90%以上，人类经济活动三大中心——供给中心（中日韩）、需求中心（欧美）、能源中心（中东）相继被攻陷。

地缘政治风险趋升，影响经济增长的稳定性

2017年底美国发布《国家安全战略》报告，首次将大国竞争列为首要安全关切，将我国排在俄罗斯前作为主要战略竞争对手。此后，美国不断加码，在周边国家对我国进行施压。一是通过单边制裁、抹黑等方式阻止我国在周边国家的正常项目建设。二是将我国与周边国家的领土领海问题多边化、复杂化，意图升级我国地缘政治风险。东海方向，美国多次强调钓鱼岛适用于《日美安保条约》，并推动对台军售、高级别官员访台，意图恶化中日关系，升级台海局势；南海方向，以自由航行为借口，纠集澳大利亚、英国等盟友船只通过争议海域，支持越南、菲律宾等国家对我国领海声索；中印方向，一方面对外做出愿意调停两国争端姿态，意图树立其公正客观的国际形象，另一方面对两国领土争端持“双标”态度，实际损害我国领土完整。中美在多领域的博弈是中美经济实力、综合国力和国际影响力相对变化的产物，是美国对华战略由接触与合作为主转向竞争为主的重要标志，对我国经济运行的稳定造成一定负面影响。

全球债务风险加剧，引发市场普遍担忧情绪上升

为应对新冠肺炎疫情，各国出台大规模稳定和刺激经济方案，未来很可能造成较为严重的债务问题。截至2020年4月底，美国出台的财政刺激政策规模超过25000亿美元，占2019年GDP比例超过10%；日本出台了高达117万亿日元的应对方案，占2019年GDP比例超过20%；欧洲各国也普遍采取了类似方案，其中西班牙的刺激政策规模占GDP比例也超过20%。一旦某些国家持续保持超高赤字率和超级债务货币化，很可

能导致财政纪律失控，引起恶性通货膨胀。目前，一些针对日本市场的研究已经表明，长期的超宽松货币政策客观上维持了大量僵尸企业，阻碍生产率提高。针对新冠肺炎疫情的经济刺激政策虽然避免了经济短期恶化，但也造成了未来去杠杆过程中的诸多风险。去杠杆过缓可能造成市场扭曲长期存在，拉低企业运营效率；去杠杆过快可能造成金融系统性风险，并向实体经济蔓延。不断攀升的债务规模和无法有效运行的市场淘汰机制，将导致经济增长面临新的“灰犀牛”。

---

[1] 1立方英尺≈0.03立方米。

双循环新发展格局是全局性谋划和战略性布局

目前，全球经济增速放缓，我国比较优势加速转化，国内发展阶段和供需条件发生变化，经济增长动能发生深刻变革。构建双循环新发展格局，是我国重塑竞争优势、加快建设更高水平对外开放、推动经济高质量发展、优化供需结构的主动调整。

双循环新发展格局是适应国际经济循环新变化，重塑国际竞争优势的新布局

改革开放以来，我国抓住经济全球化的历史机遇，积极融入全球分工合作，实现了经济的跨越式发展。然而，由于外需不振和国内经济规模扩大等原因，以国际循环为主的外向型经济难以适应我国现阶段经济发展，不仅造成经济动力不足，还可能造成全球贸易争端，恶化我国外部发展环境。因此，我国必须加快构建双循环新发展格局，激活内生动力和内在活力，以国内发展向好的“确定”应对外部环境的“不确定”。同时，利用国内经济繁荣发展，带动世界经济复苏，创造对我国更加友好、稳定的外部环境。

改革开放初期，“三来一补”带动我国经济大跨步增长

1978年党的十一届三中全会上，党中央做出了对内改革、对外开放的伟大决策，拉开了我国发展“三来一补”产业的序幕。1979年4月，广东省委负责人向中央领导同志提出兴办出口加工区、推进改革开放的建议。同年7月，党中央、国务院批准广东、福建两省实行“特殊政策、灵活措施、先行一步”，并试办出口特区。1980年8月，党和国家批准在深

圳、珠海、汕头、厦门设置经济特区，1988年4月，又批准建立海南经济特区。在特区土地租金优惠政策下，“三来一补”产业开始最早在特区兴办起来。“三来一补”产业，主要指来件装配、来料加工、来样定制、补偿贸易等相关形式，涵盖服装、鞋帽、玩具、电子、塑料、五金等多个产业门类，多属劳动密集型产业。具体而言，是一种由中方提供土地和厂房，并负责生产加工环节，而由外方提供原料、技术、资金和出口销售渠道的对外贸易形式。这实质是一种“大进大出、两头在外”的经济形式，即生产环节在国内，而原材料进口和成品出口的两头都在国际市场上。

“三来一补”经济形式最早兴起于广东，据查振祥和甘立平（1994）的统计，改革开放后至20世纪90年代前，全国“三来一补”企业90%主要集中于广东省。比如，1978年，广东省东莞县第二轻工业局设在虎门的太平服装厂与港商合作创办了太平手袋厂。这是全国首家“来料加工企业”，投产第一年就为国家赚取外汇60多万港元。而后短短10年间，“三来一补”企业在广东遍地开花，广东成为我国第一出口大省。后来随着土地和劳动力成本的上涨，20世纪90年代后，该经济形态逐渐从珠三角向福建、江浙、山东、辽宁等沿海一带延伸，后来也进一步扩展进入四川、河南等人口众多且劳动力价格低廉的内陆省份，大大带动了中国经济的跨越式发展。发展“三来一补”产业后，带动我国出口额从1979年的136.6亿美元，迅速增长到2000年（加入WTO前）的2492亿美元，增长了近20倍。净出口情况由负转正，由1979年的贸易逆差20.1亿美元，转变为2000年的贸易顺差241.1亿美元。

加入**WTO**后，我国全面融入经济全球化，外向型经济跨越式发展

2001年11月11日，我国正式加入WTO，这成为我国对外开放的重大里程碑。加入WTO后，随着国际市场和资金、技术等要素资源的进一步开放，打破了贸易保护的关税壁垒，我国在全球产业分工中的地位

显著提升。以海尔、格力、长虹等国产品牌为龙头，逐步形成自主品牌出口潮，而不再仅仅是“三来一补”代工模式。在WTO要求下，我国知识产权保护法律不断完善，随之国外对技术出口管制也有一定放开，我国引入国外先进技术和设备的数量获得较大幅度增长，加上国内自主研发能力的提升，推动了我国高技术、高品质和高附加值的外贸产品出口占比的提高。

从进出口规模看，2004年我国进出口总额突破万亿美元大关（9.55万亿人民币，约合1.15万亿美元），超过日本，跃居全球第三大贸易国（见图2-3）。加入WTO后，我国对外贸易的增速远远超出国内生产总值的平均增速，对拉动国内经济增长起到了举足轻重的作用。

从对外贸易全球占比看，自2001年加入WTO后，我国出口金额的全球占比从2001年最初的4.29%上升至2019年的13.23%，占全球出口额的10%以上。多年来，无论国际国内经济形势如何变化，我国出口份额都稳中有进，我国参与世界产业链分工的深度和广度不断提升。并且，我国进口额的全球占比从2001年最初的3.39%提升至2019年的10.8%，也占到全球进口额的10%以上，中国依赖国际市场进口原料和消费品的程度也在同步加深（见图2-4）。

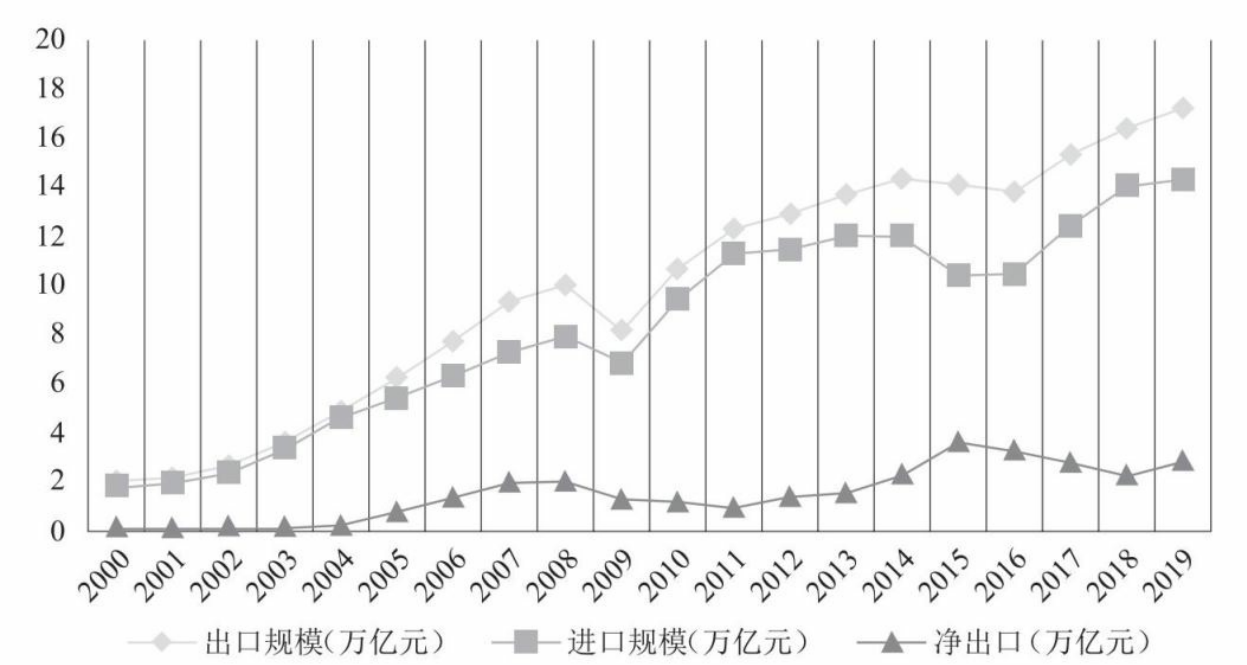


图2-3 近年来我国对外贸易情况

资料来源：国家统计局

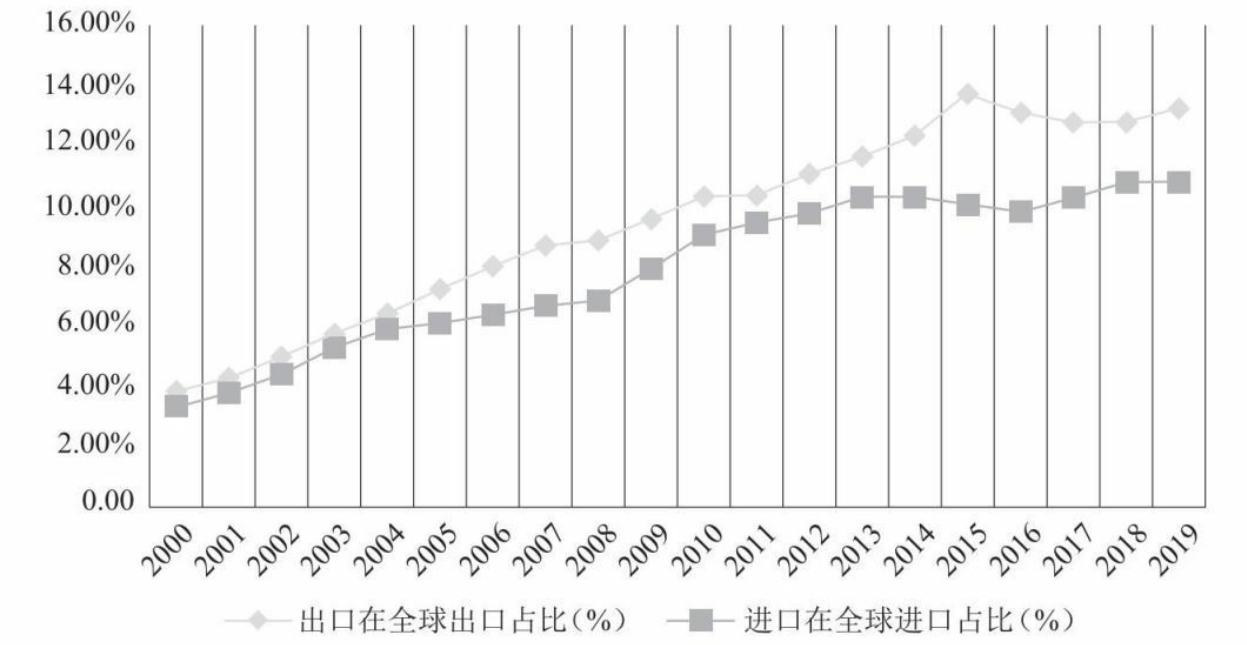


图2-4 加入WTO后我国进出口在全球贸易中的占比

资料来源：国家统计局

近年来，我国对外依存度下降，外向型经济对我国经济增长贡献减弱

随着我国经济规模的不断扩大，单纯依靠外需难以驱动经济高速增长。虽然我国货物进出口总额仍在持续扩大，但外贸在国内经济中的比例却持续下降。2006年进出口总额占GDP比重曾攀升至62.4%的历史高位，此后持续下降，至2019年，该比例已经下降至31.8%。同时，我国已经是全球第二大经济体，仅依靠满足外需已难以拉动经济增长。目前，我国GDP只要增长1%，就相当于2010年GDP总量的1.9倍。从国际经验看，世界大型经济体也往往都是以国内需求为主、国际需求为延伸和补充的。因此，通过外需拉动经济已经不符合现阶段我国国情，急需转变增长方式。

适应对外开放新要求，推动高水平开放的新战略

我国传统比较优势转变，利用我国成本优势吸引外资的传统路径受限，但受益于收入提高、国内市场规模不断扩大等因素，市场寻求型外商投资显著增多，要求我国从制度上与其他国家进行更深、更广的对接。双循环新发展格局是我国重塑比较优势的主动调整，是建设更高水平的对外开放的新战略。

我国传统比较优势弱化，成本驱动型产业外转趋势增强

近年来，我国劳动力、土地等成本显著上升，传统比较优势开始被南亚、东南亚国家取代。2009—2018年，我国私营制造业部门年均工资从17260元大幅上涨至49275元，而2018年越南制造业年均工资不到18000元，大幅低于我国。2018年中美贸易摩擦爆发后，南亚、东南亚国家成本优势更加凸显，不仅以三星为代表的跨国企业开始向越南等国家转移产能，我国部分民营企业也开始向相关国家转移劳动密集型产

业。虽然与东部沿海地区相比，中西部地区综合成本更低，但是受环保标准上升等因素影响，西部地区承接东部沿海地区产业转移仍然存在一定难度。在调研过程中，不少企业反映，由于南亚、东南亚国家产业配套较差，短时间内并不会发生大规模的产业转移，但在部分跨国企业大项目的带动下，相关国家产业配套水平迅速提高，未来5年，成本敏感性行业的产能很可能加速转向南亚、东南亚国家。

营商环境稳步改善，外商对华投资增加

近年来，我国多措并举提升服务质量，营商环境大幅改善。2018—2020年，我国在世界银行《营商环境报告》中的排名，从78位跃升至31位，连续两年跻身全球营商环境改善最快的经济体之列。外资企业对华投资规模扩大。2019年，我国实际使用外资9415亿元，稳居发展中国家首位、全球第二位。美国对华直接投资仍然稳定，并没有受到中美经贸摩擦影响。2016—2019年，美国企业在华直接投资规模分别为140.1亿美元、141.6亿美元、128.9亿美元、141.3亿美元。2019年，美国在华投资产业主要为汽车、医药与消费行业，更加贴合中国市场。汽车领域，美国新能源汽车行业巨头在上海设厂。依托上海工厂及其配套产业，特斯拉在2020年7月达到部分车型70%的国有化比率。医药领域，安进通过收购百济神州获得百济神州用于治疗肿瘤的技术，百济神州则接手安进在华的运营团队，进一步提高了科研能力。消费行业领域，美国迪士尼在北京建设的环球影城预计于2021年开始营业。我国营商环境不断优化，消费潜力不断释放，对西方国家的吸引力进一步增强，对我国在新环境下“稳外贸、稳外资”工作意义重大。

高水平开放型经济新体制加快构建，制度型开放全面推进

目前，随着我国对外合作的深度和广度由简单扩大贸易、引进外资和“走出去”提升到构建多元化、多维度、全方位的对外合作网络，传统

针对某个具体问题的对外开放模式已经力不从心，这就要求我国对外开放从根本理念上进行转变，推动我国开放型经济体制和世界现行体制、未来理想化体制相互包容和融合。从国际经验看，德国以制度型开放为契机，极大地提升了德国利用两个市场、两种资源的能力。欧盟成立以来，德国国内法律明显以欧洲一体化为中心，同时尽量保证国内规则与欧盟其他国家规则相适应。近年来，德国对外贸易快速发展，通过组建“多边主义联盟”扛起全球化大旗，国际地位显著提高。近年来，我国以制度型开放为契机，不断扩大对外开放力度，吸引更多优质外资，与其他国家的利益交汇点不断增加。在传统要素型开放背景下，我国往往以促进某类商品和要素流动为目的进行制度设置，如针对某商品进行关税调整、技术壁垒管制等。随着我国与其他国家双向合作的深度与广度不断提升，针对某个问题进行回应的模式已经难以适应我国现状。从国际环境看，在经贸领域，西方国家与我国的矛盾点已经从边境前转向边境后，从关税问题转向补贴、垄断、国有企业等问题。我国开展制度型开放的紧迫性增强。制度型开放要求我国以经济高质量发展为目标，将视野从局部领域转向全国乃至全球，将重大改革任务与构建开放型经济新体制有机统一起来。这就要求我国不能再仅仅聚焦生产、流通、消费、分配等某个环节，还要从全局角度打通经济循环中的堵点和淤点，这与我国加快构建双循环新发展格局的要求不谋而合。

双循环新发展格局是适应我国发展阶段重大变化，推动经济高质量发展的新路径

当前，我国已进入高质量发展阶段，人均国内生产总值超过1万美元后，继续发展具备制度优势显著、治理效能提升、经济长期向好、物质基础雄厚、社会大局稳定等多方面优势和条件，但同时也存在一些短板和弱项。要着力解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，必须加快畅通国民经济生产、流通、分配、消费过程，

推动经济发展质量变革、动力变革、效益变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

从投入环节看，生产效率仍然有待提高

目前，我国劳动生产率、资本产出率、全要素生产率趋弱，迫切需要加快畅通国民经济循环，不断提高产出效率，增强经济发展效益。劳动生产率面临持续减速。改革开放以来，劳动力由低效率的农村地区流向高效率的城镇地区是推动我国劳动生产率不断上升的重要因素之一。数据显示，我国城镇化率由1978年的17.9%升至2019年的60.6%，极大地推动了我国整体劳动生产率的提升。然而，近年来城镇化率增速放缓的趋势越发明显，劳动力从农村向城镇转移的步伐放慢，恐将对后续劳动生产率的提升形成明显制约。与此同时，人户分离人口和流动人口数量于2014年迎来其历史性拐点，随后呈现持续回落态势，也从另一个角度反映出当前及未来一段时间内我国劳动力资源跨地区配置的步伐将逐步放缓，劳动生产率面临的减速压力或将进一步加大（见图2-5）。

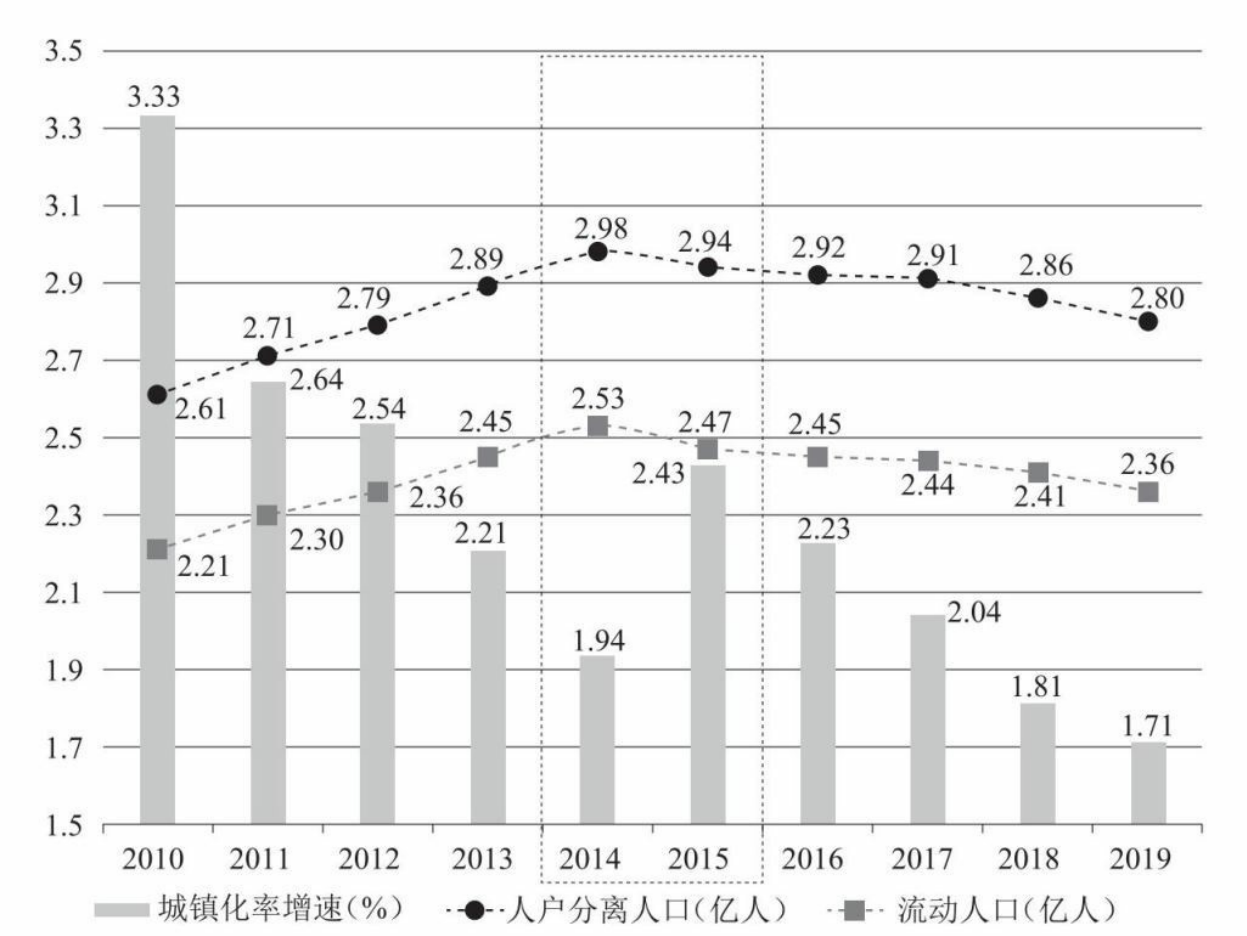


图2-5 城镇化率增速、人户分离人口及流动人口

资料来源：国家统计局

增量资本产出率总体走低（见图2-6）。近年来，伴随着我国经济规模的不断扩张，传统依靠高投入实现高产出的经济发展方式逐渐式微，单位GDP增速的固定资产投资水平大幅攀升，资本产出效率下滑。2010年我国增量资本产出率（ICOR）仅为3.23，随后这一数值大幅攀升，2016年已达到7.07的历史高位，显示单位GDP增长的投资规模出现明显上升，投资效率持续回落。同时，公共投资规模持续扩大，政府大量资金被投向回报时间长、收益率低的基础设施建设领域，也在一定程度上拖累了资本产出效率的提高。

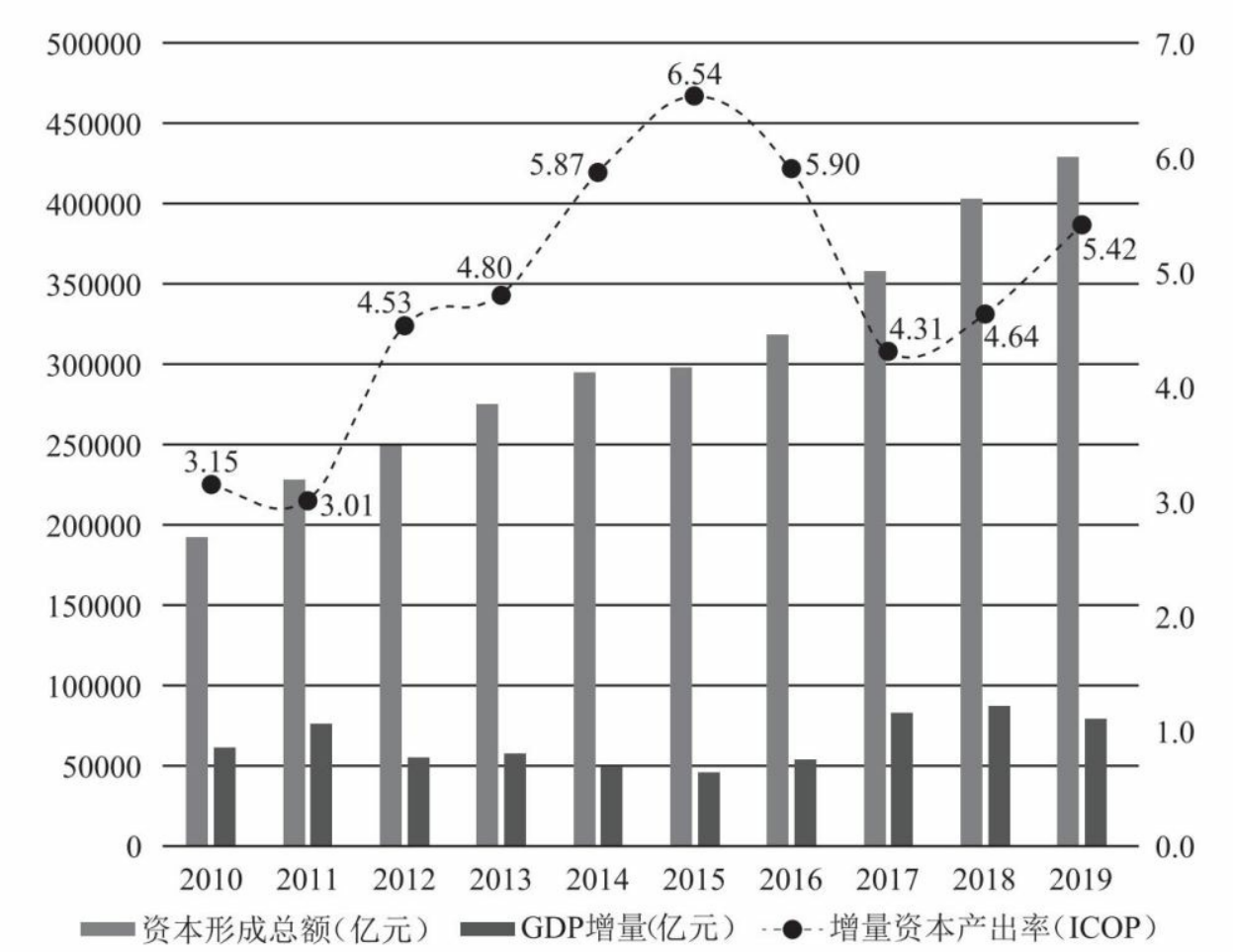


图2-6 资本形成总额、GDP增量及增量资本产出率

资料来源：根据国家统计局数据整理计算

全要素生产率难以明显提高。一方面，我国基础研究领域投入不足且结构不合理。2006年以来，我国研发经费的总体投入水平不断攀升，已相继超过韩、英、法、德、日成为世界第二大研发投入国，截至2018年，研发经费占GDP的比重已升至2.18%，与OECD国家之间的差距逐渐缩小。与此同时，我国基础研究领域的经费投入同步大幅提升，基础研究占总研究经费比重已由2010年的4.59%升至2018年的5.69%（见图2-7），累计增长超过1.1个百分点，但与美、欧、日等发达经济体仍存在不小差距，同期美国基础研究领域经费占比高达15%~20%。不仅如此，企业基础研究领域的投入差距更为明显，2007—2017年我国企业基

础研究投入仅占企业研发投入的0.1%，占全国基础研究总投入的1.5%，而美、欧、日企业基础研究经费约占其研究总经费的20%。在面临基础研究领域投入总量不足的同时，投入结构的不合理也在一定程度上制约了我国基础研究能力的提升。另一方面，我国科技成果转化仍面临多方面制约，阻碍我国全要素生产率的进一步提升。一是产学研协同面临合作层次不高、合作深度不够、合作资金不足、合作动力不强以及成果转化率低等一系列问题，部分新技术、新方法由于产学研体制转化不畅无法有效落地，行业核心关键技术的研发亟待突破。二是促进、激励科技成果转移转化的相关政策和法规措施不完善、不配套，对自主创新成果的支持不足。

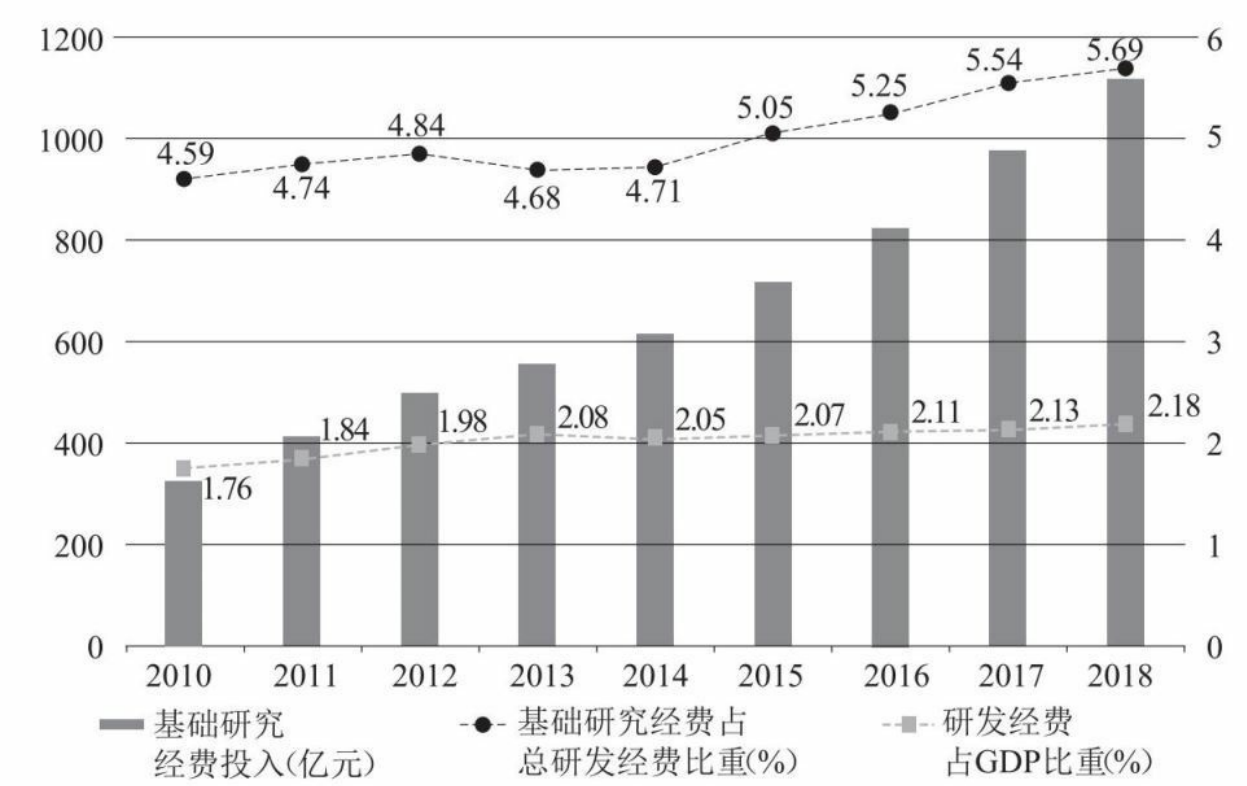


图2-7 2010—2018年我国研发经费、基础研究经费投入及其占比

资料来源：国家统计局

从生产环节看，供给体系结构仍然有待进一步优化

产业、产品和要素供给与经济高质量发展的需要还不相适应，迫切需要加快畅通国民经济循环，优化供给体系结构，提高经济发展质量。产业层次与经济实力不匹配。一方面，制造业竞争力不强。经过多年的持续积累，我国工业实力空前增强，制造业占全球比重已于2010年超越美国跃居世界首位。然而，现阶段我国制造业多位于产业链中低端，技术含量和附加值水平与发达国家仍存在不小差距，迈向产业链上端的过程中仍受多因素制约。近年来，高技术产业在生产经营、研究开发、新增投资领域出现的持续减速问题显示出制造业实现“换道超车”的困难进一步加大（见图2-8）。数据显示：经营状况方面，2010年以来我国高技术产业经营指标增长逐步放缓，主营业务收入同比增速已由初期的25.04%快速回落至2017年的3.63%，降幅高达21.41个百分点；自主创新方面，高技术产业的研发经费支出和有效发明专利数均实现较大幅度下滑，最大降幅分别达到近20个和30个百分点。另一方面，现代服务业与国际水平差距依然较大。2015年我国服务业占GDP比重突破50%，与美、欧、日等发达经济体的产业结构日趋接近。然而，以信息技术、科技服务、通信广播等为代表的现代服务业发展依然滞后。2003年以来我国现代服务业占GDP比重仅由5%上升至不足10%，同期美国、日本现代服务业占比则分别高达30%和20%，显著高于我国当前水平（见图2-9）。

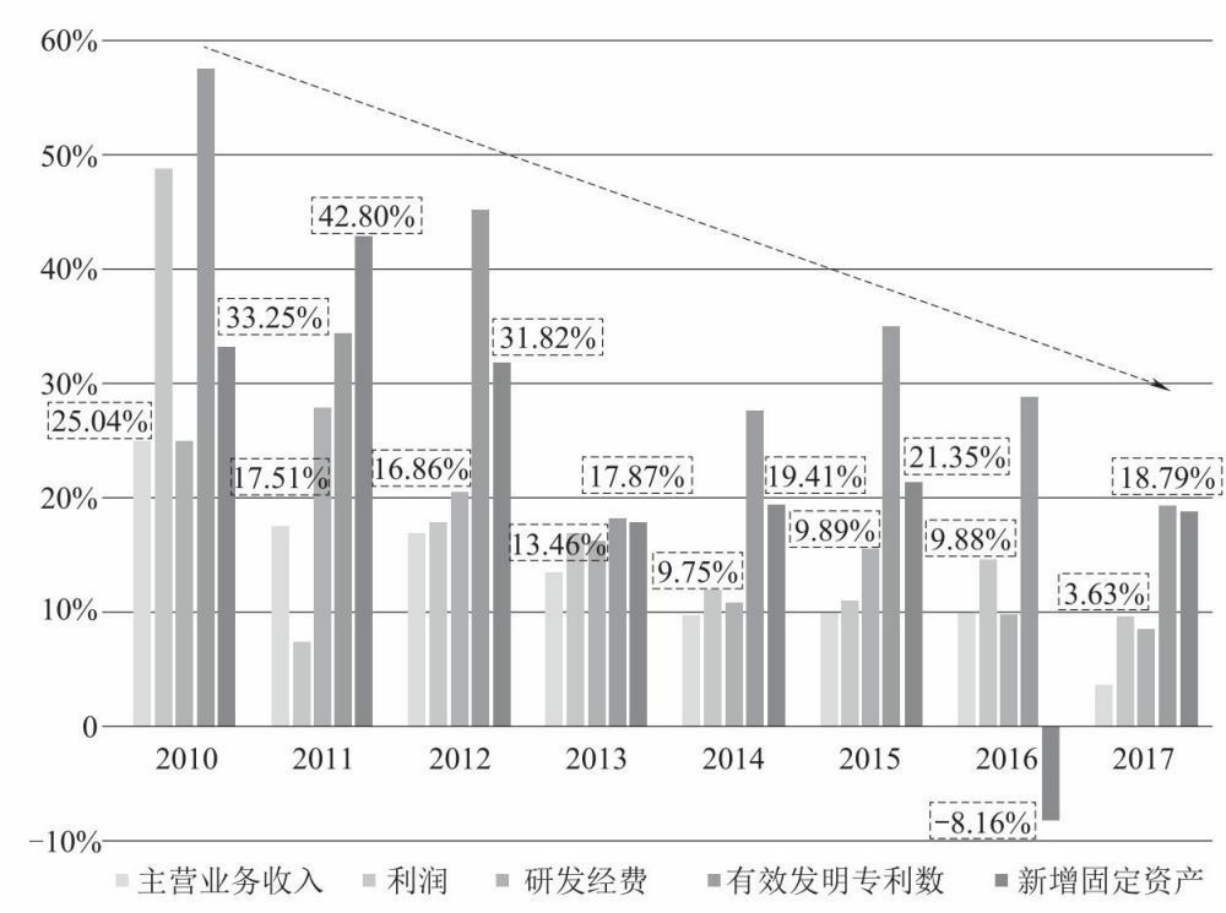


图2-8 2010—2017年我国高技术产业生产经营、研发及投资同比增速

资料来源：国家统计局，科技部

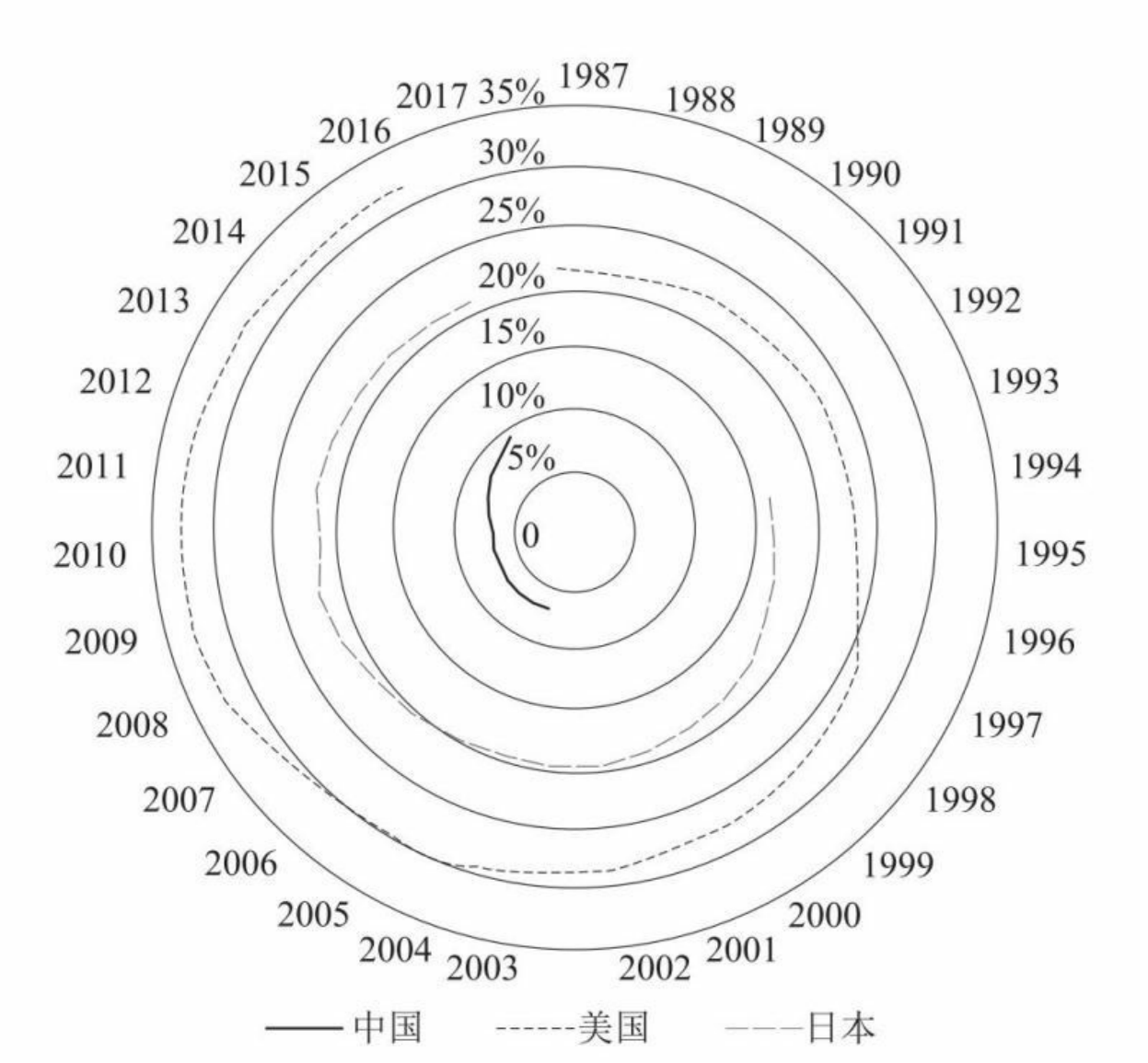


图2-9 1987—2017年中、美、日主要现代服务业占GDP比重

资料来源：根据Wind数据库数据整理计算

人力资本结构矛盾突出。2017年，全国就业人员7.76亿人，技术工人1.65亿人（占比21.3%），其中高技能人才仅4791万人（占比6.17%）。与其形成鲜明对比的是，作为工业强国的日本和德国，高级技工占整个产业工人的比重分别高达40%及50%以上，该比例在中国仅为5%，全国高级技工缺口近1000万人。陈旧的观念、教育资源分配的结构性失衡等成为制约“大国工匠”培养的重要因素，技能型人才供需矛

盾或将在较长时期内存在。

融资结构失衡矛盾突显。长期以来，我国社会融资中以银行为代表的间接融资方式始终占据主导地位，而以债券、股票等为代表的直接融资领域发展迟缓。近年来，上述现象甚至有逐渐恶化的趋势。中国人民银行的数据显示，社会融资规模中新增人民币贷款占比由2015年的73.1%快速升至2018年的81.4%，累计上涨8.3个百分点，同期企业债券融资和非金融企业境内股票融资占比分别由2015年的19.1%和4.9%快速回落至2018年的12.9%和1.9%，降幅分别高达6.2个和3.0个百分点，直接与间接融资比例失衡问题进一步恶化（见图2-10）。

核心关键技术领域短板突出。数据显示，我国在核心关键技术上对外依存度高达50%，高端产品研发70%以上需要外援技术支持，重要零部件80%依赖进口，部分关键芯片甚至100%来自进口领域。目前我国自主创新能力实现全面突破的难度较大，高端发动机、新型材料、精密仪器、芯片器件、机器人算法等领域面临一定制约。

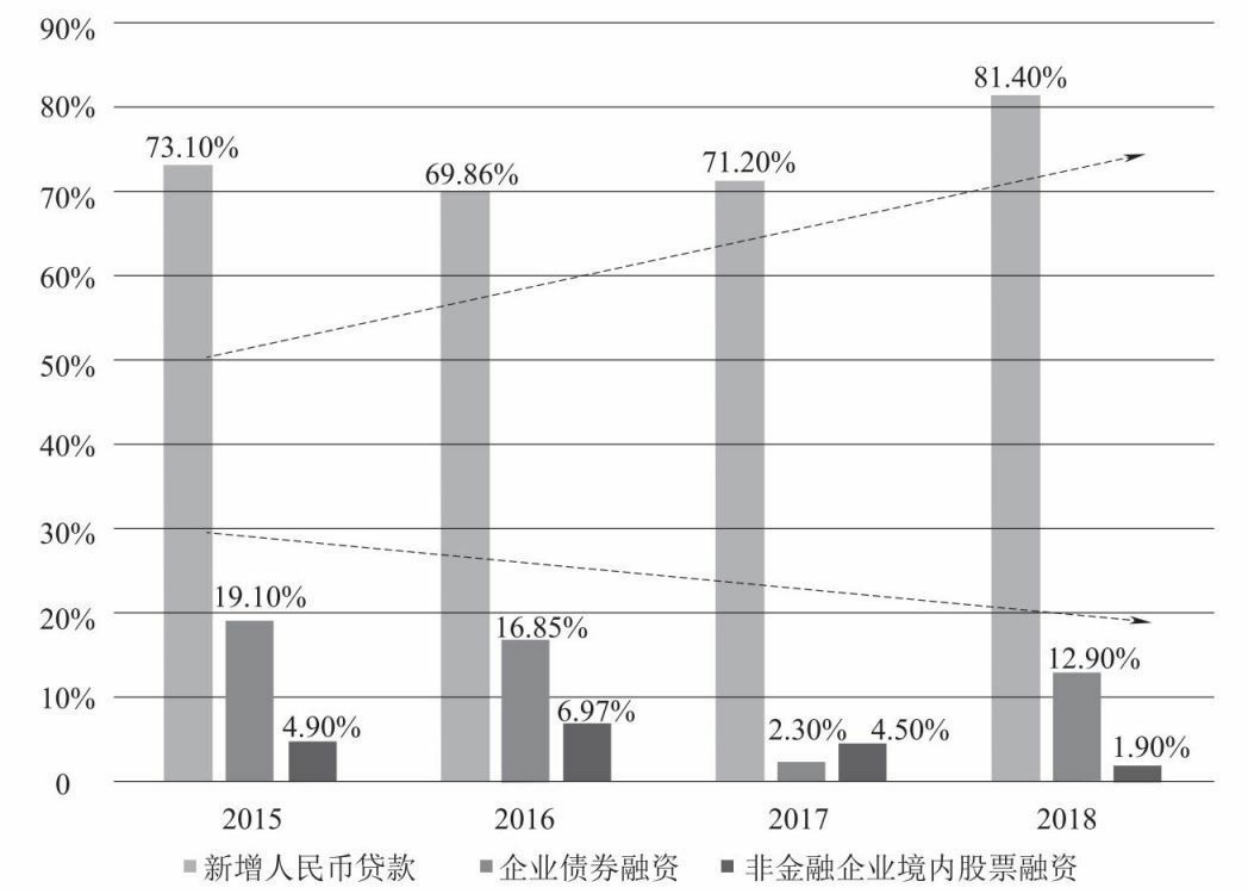


图2-10 2015—2018年我国社会融资规模中新增人民币贷款、债券及股票融资占比

资料来源：中国人民银行

从分配环节看，社会分配结构有待进一步优化

收入差距、相对贫困、就业结构性矛盾等问题进一步突显，迫切需要畅通国民经济循环，化解累积的社会矛盾风险，增强经济发展的稳定性。收入和就业领域结构性矛盾持续存在。近年来，随着国家支农惠农政策效应的不断积累和显现，农民就业增收渠道的逐步拓宽，城乡居民收入差距出现连续缩小的态势，但绝对收入差距依然较大，均衡程度依然不高，基尼系数有所反弹，由2015年的0.462上升到2017年的0.467。未来一段时间，居民收入和就业的总量性问题趋于缓和，但结构性矛盾仍将较为突出。一是贫困人口全面脱贫后仍存在相对贫困问题。对于农

村生活水平略高于贫困线和低保线的居民来说，如果脱贫基础不牢，没有实现有造血功能的脱贫致富，一旦遭遇变故很容易出现返贫或维持相对贫困状态。二是就业市场供需总量矛盾缓和后结构性矛盾也较突出。转变经济发展方式和推动产业转型升级的要求越发迫切，不可避免地会带来产业结构与劳动力结构不匹配的问题。一些传统产业必须淘汰过剩产能，一部分就业岗位被裁减，不仅新的岗位需求需要一定时间才能产生，且更需要员工技能转换才能实现匹配。在传统行业挤出就业岗位的同时，新兴行业短期内难以吸纳适宜的人员就业。

社会结构失衡问题日趋显性化。一是城市内部新二元矛盾更加显性化。当前一些地区正在探索将进城务工人员纳入基层社会治理体系，但绝大部分地区，进城务工人员还主要是社会管理的对象而非主体。新生代进城务工人员的比重不断提高，与老一代进城务工人员相比，新生代进城务工人员的受教育程度更高，在务工地就地消费的比例也更高，融入城市的愿望更强烈，权益观念和维权意识也更强。就业歧视、同工不同酬、随迁子女教育难、进城务工人员家庭老年成员的托养照护等问题如果不能得到充分有效解决，农业转移人口与城市户籍人口之间的矛盾将变得更加直接。二是较大的收入差距使得居民在不同的收入等级之间流动变得困难，而流动性的降低进一步通过资本和财富的积累、阶层和行业之间的阻隔等或将导致收入分配差距拉大，容易导致社会的相对强势和相对弱势群体之间心理失衡，激发社会矛盾，制约中等收入群体的扩大，进而也会影响经济持续健康发展。

双循环新发展格局是适应国内供需条件新变化，充分发挥强大国内市场潜能的新举措

近年来，我国经济结构优化，消费潜力持续释放，人民对美好生活的向往日益增长。然而，国内供给仍然难以满足国内需求质量的提高。

在双循环新发展格局背景下，国内厂商将从研发、生产、流通、服务等多个环节畅通国内大循环，基于国内大市场提升基础创新能力，增强对国际经济的影响力。

产业结构持续优化，发展质效稳步提升

近年来，我国工业发展质量向好，服务业压舱石地位继续巩固。我国高技术制造业增加值增速长期高于规模以上工业增速。2019年，高技术制造业增加值增速为8.8%，高于规模以上工业增加值增速3.1个百分点。2020年前三个季度，我国高新制造业逆势而上，同比增长5.9%，高于制造业4.2个百分点，其中，工业机器人、集成电路产量分别增长18.2%和14.7%。目前，我国在超级计算机、轨道交通、量子信息、新能源汽车等多个领域取得重大突破。其中，全球45%的超级计算机位于我国，时速400公里以上的可变轨距高速动车样车下线，墨子号和京沪线构成了首个天地一体化量子通信网络，新能源汽车销量连续5年居全球首位，新能源汽车保有量占全球50%以上。2019年第三产业对经济增长的贡献率已经接近60%。受益于数字经济的快速发展，“数字化+生活服务”线上线下融合的新业态蓬勃发展。《2020年生活服务业新业态和新职业从业者报告》显示，外卖、团购、网约车、共享出行等新业态发展迅速。即使在新冠肺炎疫情的影响下，近五成的新业态从业者仍对就业持乐观态度，认为新业态抗风险能力更强。我国大力推动数字化、智能化与制造业的结合，生产性服务业规模扩大。2005—2018年，我国生产性服务业增加值占服务业比重从36.1%升至49.9%。“十三五”期间，全国263个地级市和15个副省级城市中，超过80%的城市将研发设计、融资租赁、信息技术服务、服务外包等列为重点发展的服务行业。2019年，信息技术服务业、金融业、商务服务业、科学研究和技术服务业固定投资增速分别为8.6%、10.4%、15.8%和17.9%，远高于全社会固定资产投资5.1%的增速水平。

国内需求持续扩大，强大市场加速形成

2019年，我国人均GDP已超过1万美元，城镇化率超过60%，居民人均消费支出21559元，有超过4亿的中等收入群体。近年来，快速发展的数字经济也具有很强的劳动友好型特征，能够从初次分配层面提高劳动者收入，促进居民消费。例如，外卖、快递等数字经济创造的就业岗位，具有就业灵活、收入较高等特征。根据调研发现，与传统制造业相比，30岁以下农村进城务工人员偏好外卖、快递等行业。数字经济发展还能够进一步拓展消费市场广度，通过互联网破除消费空间限制，进一步激发农村及偏远地区消费潜力。同时，由于我国脱贫攻坚取得重大进展，收入结构更加趋于平衡，消费潜力将进一步释放。打通国内国际双循环，不断扩大国内消费市场，不仅能让国内企业获利，还能惠及全世界。2008年以来，中国贡献了全球进口增量的1/6，中国市场对国际市场的推动作用更加显著。因此，我国必须把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，形成以中高收入群体消费为引领、中低收入群体消费为基础并逐步提升的消费结构。加快建设双循环新发展格局，有利于进一步挖掘我国消费市场对经济的拉动潜力（见表2-6）。

表2-6 三大需求对GDP增长的贡献率（单位：%）

	消费	投资	净出口
2008	44.00	53.26	2.74
2009	57.55	85.29	−42.84
2010	47.44	63.37	−10.81
2011	65.69	41.09	−6.78
2012	55.40	42.13	2.47
2013	50.16	53.10	−3.26
2014	56.32	44.95	−1.27
2015	68.98	22.60	8.43
2016	66.53	45.02	−11.56
2017	57.53	37.67	4.80
2018	65.85	41.54	−7.40
2019	57.76	31.22	11.02

资料来源：Wind

供给体系与国内需求适配性较弱，国内市场潜力有待进一步挖掘

我国产品供给与国内需求的匹配性仍然较弱。一方面，中高端产品供给不足问题将持续存在。随着居民收入水平的不断提升，消费者对于高品质产品的需求持续扩大，国内现有供给体系无法满足上述消费者的购物要求，大量居民通过“海淘代购”“出国抢购”等方式满足自身购物需求，带动我国境外消费规模实现快速大幅扩张。世界旅游组织（UNWTO）的研究报告指出，截至2016年，我国境外消费总额已达2610亿美元，占全球消费总额的比重高达20.9%，无论是出境旅游人数，还是境外消费总额，均遥遥领先于世界其他国家和地区，预计短期内这一趋势仍将持续。消费大幅外流问题的存在，侧面反映了现阶段我国供给体系的总体质量仍与西方发达国家存在不小差距，中高端产品的

供给能力有待继续增强。另一方面，产品和服务质量与消费者要求仍存在差距。目前，我国消费市场的低端低质产品仍然普遍存在，影响了消费者的整体购物体验。国家市场监督管理总局的数据显示，2014年以来，我国监督抽查不合格发现率有所上升，由初期的7.7%升至2018年的10.3%（见图2-11）。与此同时，包含内外部损失成本之和的质量损失率持续提高，由2013年的0.1%升至2017年的2.0%，上升1.9个百分点。值得注意的是，近年来，我国产品质量优等品率出现明显回落，由2013年的75.0%降至2017年的57.1%，降幅高达17.9个百分点。

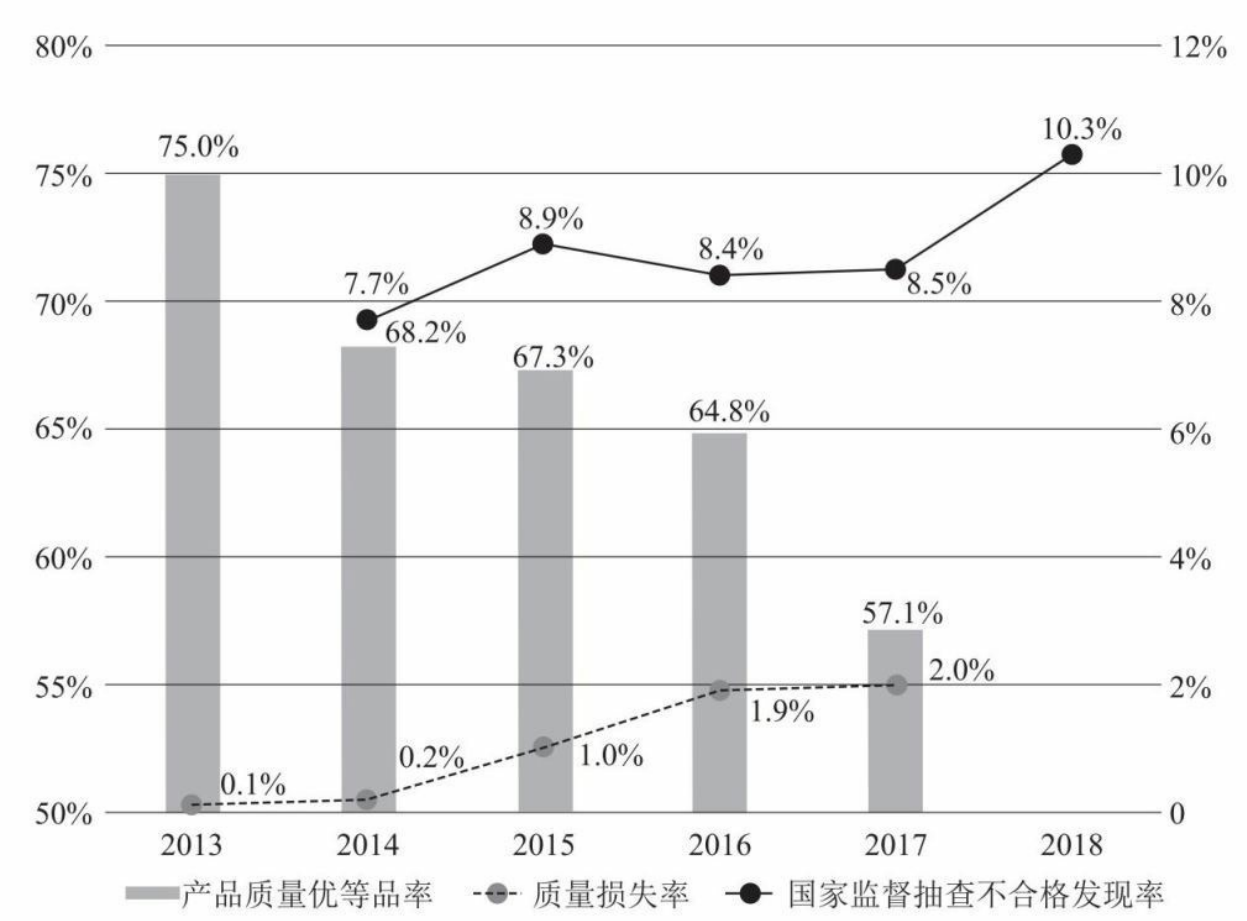


图2-11 2013—2018年我国产品质量优等品率、损失率及国家监督抽查不合格发现率

资料来源：国家统计局，国家市场监督管理总局

第三章

双循环新发展格局的内涵逻辑和主攻方向

2020年5月14日，中共中央政治局常委会会议提出，深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。这既是应对外部环境变化的全新理念和重大举措，也是引领新时代发展、推动中国经济迈向高质量发展关键阶段的强国方略，更是筹划以更深层次的改革、更高水平的开放加快形成内外良性循环的战略抉择。必须从全局战略高度，准确理解双循环新发展格局的内涵和核心要求，把握住推动构建双循环新发展格局的关键点和基本逻辑，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，培育新形势下我国参与国际合作和竞争的新优势。

深刻理解双循环新发展格局的核心要义

双循环新发展格局，是以国内大循环为主体，通过发挥内需潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展。

以国内大循环为主绝不是关起门来搞封闭运行

在经济全球化的时代背景下，经济大循环必然是包含在全球地域空间范围内的循环。以国内大循环为主体绝不是指国际循环不重要了，或者说国际循环重要性下降了，而是要更好发挥我国超大规模市场优势，进一步提升开放水平，构建更加开放的国内国际双循环。改革开放40多年的经验表明，用好国际市场、资源和规则，对国内发展和改革能够起到巨大的促进作用。我国经济无论成长到什么时候，都要在世界经济的汪洋大海中游泳和搏击。当前，一些国家保护主义和单边主义盛行，但从长远看经济全球化仍是历史潮流，各国分工合作、互利共赢是长期趋势。要站在历史正确的一边，在高水平对外开放中促进发展、改革和创新。要通过融入国际循环促进国内循环，用好超大规模市场优势扩大进口，促进高质量利用外资，加强科技领域开放合作，提升国内供给质量，推动供需平衡畅通，让我国经济在开放中欣欣向荣。

国内国际双循环是不可分割的统一整体

国内国际循环二者缺一不可。一方面，要着力打通制约生产、分配、流通、消费各环节的大循环梗阻，培育形成强大国内市场，通过提

升国内大循环水平更好促进国际循环。另一方面，要促进国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，通过国际循环更好促进国内大循环。推动国内国际双循环相互促进，要求我国在更高水平上统筹国内国际两个大局，既要以我为主，立足自主可控，充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，深挖国内发展潜力，畅通国民经济循环；又要扩大高水平开放，更好吸引全球资源要素，发展更高层次的开放型经济，创新参与国际合作竞争方式，在深度融入全球经济的过程中塑造国际竞争新优势，拓展我国发展新空间。

当前推动形成双循环新发展格局的有利条件

经过多年的发展，我国已具备建立双循环新发展格局的诸多有利条件。比如，我国已成为世界第二大经济体，拥有完整的产业体系和全球规模最大、最具成长性的中等收入群体，社会主义市场经济制度日臻完善，自主创新能力加速提升等。

超大型经济体的市场规模和结构优势

总量规模上，广阔的市场空间为建立国内大循环提供更大的发展潜力。目前，我国中等收入群体已超过4亿，是世界上规模最大、最具潜力的消费群体。2019年，90后和00后人口数量已经超过3亿，随着电商经济的快速崛起，他们开始成为主流消费人群，并逐步成为消费的中坚力量。2019年，我国社会消费品零售总额首次突破40万亿元，稳居世界第二位，不仅连续六年成为国内经济增长第一拉动力，而且以8%的增速在世界主要经济体中居于前列（见图3-1）。充分利用好我国海量的消费市场，无疑将为打造国内大循环提供强劲的发展动能。

结构层次上，复杂的层级结构使国内大循环更具活力。我国已经形成层级多样、结构复杂、功能完备的经济社会形态，表现为东中西各地区发展阶段与支柱产业各不相同；工业体系相对完整，基本囊括高中低端产业的各个环节；城乡社会结构相互补充等。这些复杂的层级结构一方面反映了不平衡发展的现状，另一方面也构成了完整经济形态的必备要素，有助于我国形成体系更完备、结构更合理、分工更细化的内循环体系。

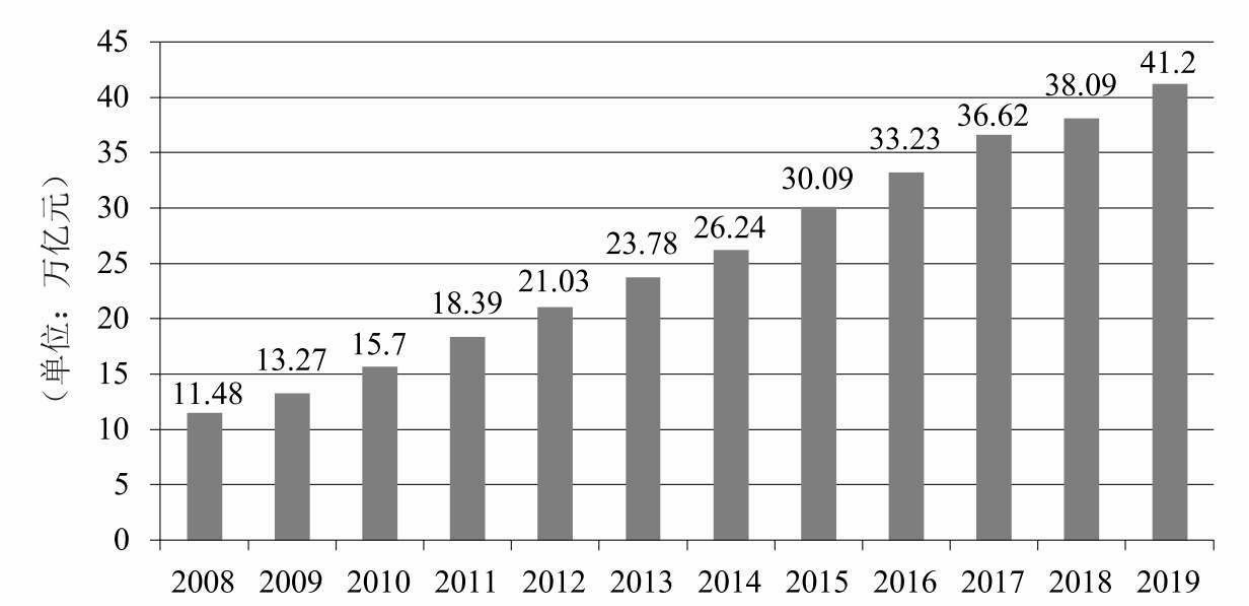


图3-1 2008—2019年我国社会消费品零售总额增长情况

资料来源：国家统计局

不断增强的科技创新和要素支撑优势

国内科技创新发展势头良好，整体实力取得长足进步，能够更好地引领国内大循环。近年来，我国将科技创新摆在发展全局的核心位置，不断加大科技研发投资，推动基础研究和关键核心技术取得重大突破。5G通信、新能源、高铁等高新技术产业进入世界前列，使我国从技术追赶迈入科技前沿。2019年全国发明专利授权量达到45.3万项，同比增长4.8%，居世界首位；科技进步贡献率达到59.5%；世界知识产权组织（WIPO）评估显示，我国创新指数居世界第14位。这些科技创新成绩为经济高质量发展增添了新动能，成为引领国内大循环的重要支撑。

不断积累的优质生产要素成为构建国内大循环的基础保障。尽管我国在部分高端要素与产品供给方面存在短缺，但我国生产要素的质量不断提升，已经具备较强的优质生产要素供给能力。在劳动力方面，近年来，我国劳动力市场呈现数量下降、质量提升的态势，人口数量红利逐

步转向质量红利。截至2019年，我国拥有1.7亿多接受过高等教育或专业技能培养的人才资源，各种技能和专业的人才储备都较为充裕。同时，我国紧紧抓住新一代信息技术发展机遇，集聚并形成数据、信息等更高端的要素资源，为形成相对独立的国内大循环奠定了优质要素基础。

较为完善的社会主义市场经济体制优势

充分发挥有效市场与有为政府的作用，能够保证国内大循环稳定且强劲运行。一方面，遵循市场经济规律，运用市场手段聚集资源和力量，善用市场机制解决问题，充分利用市场力量推动国内大循环长久且良好地运行。另一方面，利用社会主义制度集中力量办大事的独特优势，重点解决市场失灵问题，为市场机制的良好运行提供政策与制度保障，并引导双循环按照既定目标有序推进。

坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，能够保证国内大循环兼具稳定与创新。坚持公有制为主体，有助于发挥国有经济在国民经济中的主导作用，稳步实现全体社会成员的共同富裕，是保证国内大循环稳定运行的压舱石。坚持多种所有制经济共同发展，保障了各经济主体的利益，能够充分调动各经济主体的积极性、主动性和创造性，为国内大循环注入强大动力。

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的基本分配制度，有助于国内大循环的空间拓展和快速流动。一方面，有利于调动全体劳动者的劳动积极性和创造性，进而提升居民收入，达到刺激消费和生产的目的，从而扩展市场空间。另一方面，能够激发其他要素主体的活力，让劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，各种资源都得到充分有效利用，促进国内大循环的顺畅运转。

存在的主要问题

作为全球第二大经济体和第二大市场，我国拥有完整的产业体系和全球规模最大、最具成长性的中等收入群体，社会主义市场经济制度日臻完善，自主创新能力加速提升，但也存在一些梗阻和问题，急需切实解决。

关键核心技术制约产业循环

电子信息、生物医药、飞机制造等重要产业的基础研发工具、关键部件和工艺设备等高端产品和核心技术受制于人，供给处于瓶颈或卡脖子状态，大到现代科研仪器设备、精密机床、半导体加工设备、飞机的发动机等，小到高铁的螺丝钉、电子芯片等，对外依存度明显过高，存在供应链断链的风险。

连接生产和消费的分配环节存在明显的结构性梗阻

2008—2017年，从初次分配看，企业部门、政府部门、居民部门的收入占比分别由28.3%下降至25.4%、14.1%下降至14%、57.6%上升至60.6%；从可支配收入看，企业部门、政府部门、居民部门的收入占比分别由24.5%下降至21.2%、18.3%下降至18%、57.2%上升至60.8%，居民部门收入占比显著提升。2008—2019年，居民部门杠杆率由17.9%逐年上升至55.8%，而社会消费品零售总额增速由22.7%逐年下降至8%，转向居民部门的收入没有充分转化为产品和服务需求。此外，收入分配差距依然较大，按收入高低五等份分组，2019年高收入家庭人均可支配

收入是低收入家庭的10.4倍（见图3-2）。虽然中等收入群体数量规模较大，但实际购买力不强，发展型消费比重低于发达国家20多个百分点。

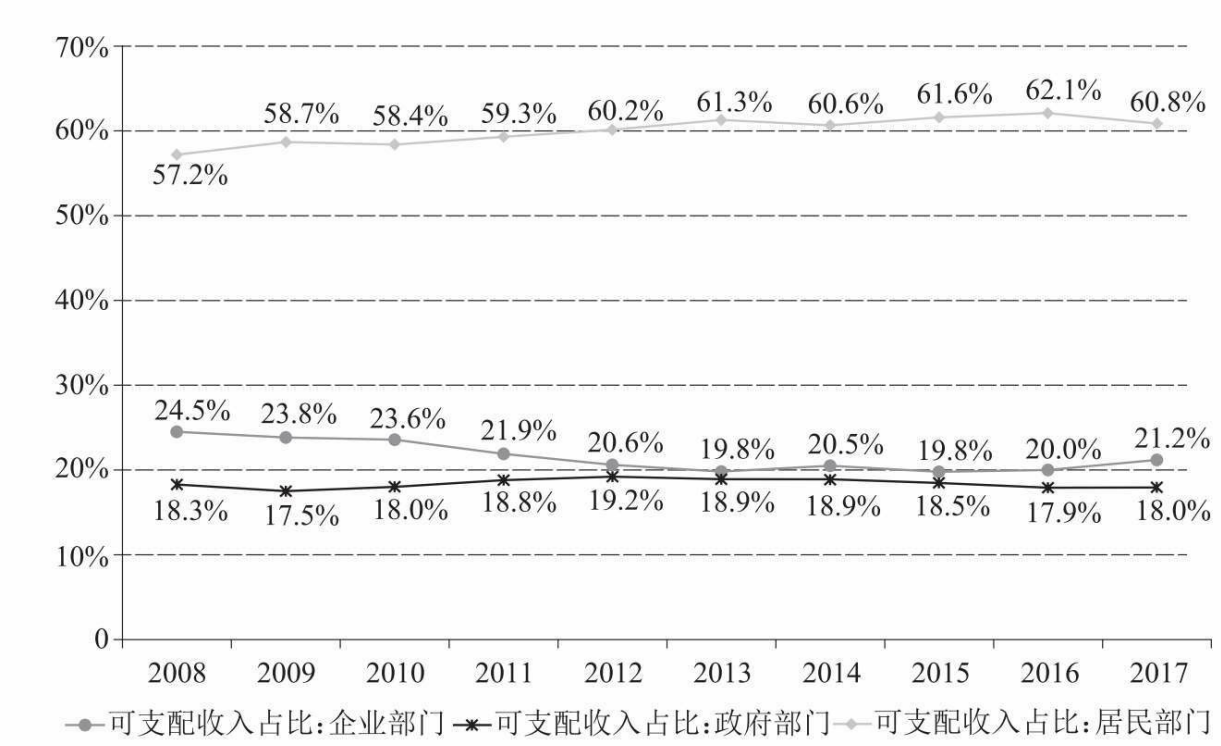


图3-2 2008—2017年企业、政府、居民部门可支配收入占比

资料来源：Wind

需求潜力巨大和有效需求不足并存

从投资看，虽然我国总储蓄率很高，民企投资资本回报率高于国企，但储蓄向民间投资转化的渠道仍然不畅，民间投资增速断崖式下跌。2002—2008年，民企平均负债率为56.5%，高于国企4.4个百分点，2009—2018年，民企平均负债率降至54.0%，低于国企7.2个百分点。在此过程中，民间投资增速由2012年的24.8%下滑至2019年的4.7%。

部分行业产能过剩和有效供给不足并存

在部分行业产能过剩的同时，高品质、高性价比的产品供给不足。购物一直是我国境外游的主要消费方式，近年来境外消费额一直保持在1万亿元以上，2019年更是超过1.5万亿元。知识技术密集型产品供给不足，高端装备、关键基础元器件和零部件大量依赖进口。服务业发展不充分，人民群众对健康、教育的需求很高，但有效供给明显不足。

把握双循环的基本逻辑

加快构建双循环新发展格局，必须要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，以扩大内需为战略基点，使国内市场成为最终需求的主要来源，以供给侧结构性改革为主线，提升供给体系对国内需求的适配性，以提升自主创新能力为主攻方向，提升产业链、供应链的完整性，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节的循环堵点，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

明确双循环的目标

要将突破关键核心技术作为主攻方向，着力增强自主创新能力。必须认识到，关键核心技术是要不来、买不来、讨不来的。要发挥新型举国体制优势，让市场在科技资源配置中发挥决定性作用的同时，更好地发挥政府作用，加快关键核心技术攻关。要顺应新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起的趋势，加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等前沿领域的科技创新和产业发展。也要认识到，自主创新不等于封闭创新，而要善于利用两个市场、两种资源，加强国际科技合作，加大国际化科技孵化平台、离岸创新中心等新型平台建设力度，探索构建开放式自主创新体系，走开放创新道路。

把握双循环的战略基点

构建新发展格局，要坚持扩大内需这个战略基点，释放国内需求潜力，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性

循环。需要鼓励居民扩大消费，引导企业扩大投资。中等收入群体边际消费倾向更高，是购房买车、教育医疗、休闲旅游等中高端商品和服务消费的主力军，是引领消费结构向高端化、多样化、个性化升级的中坚力量，对于扩大内需有强大支撑作用。要着力扩大中等收入群体规模，努力实现中等收入群体翻番，使其成为扩大消费的主力军。大都市圈和城市群是扩大内需的主要载体，要深化户籍制度、土地制度改革，以城市群为主体构建城镇化格局，推动新型城镇化建设，使城市群成为国内大循环的核心枢纽和战略支点。与此同时，通过切实减轻企业税费负担，完善产权保护制度，营造公平竞争的市场环境，增强市场主体的投资信心，鼓励扩大民间投资，引导社会资本参与新型基础设施建设和新型城镇化建设，促进扩大有效投资。

把握双循环的主线

要将深化供给侧结构性改革作为主线，提升产业链、供应链发展水平。当前，全球产业链、供应链加快调整，区域化、近岸化特征更趋明显，提高产业链的稳定性和竞争力更为紧迫。要推动短板产品国产替代，拓展国内供应商，培育可替代的供应链。以强大的国内市场为支撑，增强对产业链的控制力，提高供应链的安全性和可控性。疫情催生以数字技术为基础的新产业新业态异军突起，应顺势而为，发挥我国数字经济的先行优势，推进制造业数字化智能化升级，加快运用人工智能、大数据、物联网等改造传统产业，提升制造业的创新力和竞争力。这不仅将创造大量的投资机会，有效扩大国内需求，还将推动技术创新和产业变革，拓展生产可能性边界，为经济发展注入新动能。

把握双循环的枢纽

要保持产业链的安全和供应链的稳定，坚持以创新推动我国经济高质量发展，提升产业竞争力和发展的主动权。打通创新链、强化产业链、稳定供应链、提升价值链，是把握双循环的枢纽。

打通创新链，加快自主创新的步伐。创新链是由知识创新、技术创新、产品创新等一系列活动及其主体组成的。推动国内大循环，首先要畅通产学研之间的联通，打通我国创新的市场障碍，构建自主可控的创新链，即面向企业和产业需求，加大我国基础性研究和技术创新的投入，整合科技力量，加大核心技术攻关力度，设立国家科技创新中心（或实验室）和中试平台，为企业和产业提供先进的科技成果和技术解决方案。要组织实施产业基础再造工程，通过创投基金等金融手段，构建自主创新的市场容错机制，培育一批采用国产技术和设备的产业群，为国产新技术、新装备、新产品开拓市场空间，为自主创新“最后一公里”铺路架桥。

强化产业链，确保经济协调稳定。链式发展是当今产业发展的基本形式，发达国家的打压与制约以及发展中国家的竞争与争夺，在一定程度上对我国建立在全球产业分工基础上的产业链形成了制约。加强产业链薄弱环节建设、维护产业链安全是保持我国产业体系完整性和发挥竞争优势的重要一环。防止低端产业链被过早切割，要充分依托我国巨大市场及其需求层次的差异、国土幅员辽阔及区域经济发展水平的梯度，促进多层次的产需对接，调整产业布局。避免产业链在高端断裂，要在经济发达、人力资源丰富的沿海地区和中心城市，加快发展科技型产业，完善国内产业配套体系，形成替代进口的技术储备、装备储备和产品储备，确保我国产业发展协调与产业链畅通，避免产业链中断对我国经济发展造成损失。

稳定供应链，增强本国企业的合作力度。全球产业分工网络是以大企业为中心、跨国公司为主导的分工网络。长期以来，我国制造企业以加工贸易为主，大多数企业的经营规模、专业化协作与国际同行相比有

较大差距，缺乏促进供应链上下游企业深度合作的链主企业，中小企业之间分工协作主要发生在产业集群，本国大企业对中小企业的带动力较弱。这导致我国供应链协同管理能力不强，产能过剩矛盾较为突出。同时，受疫情和贸易保护主义抬头影响，我国中小企业发展面临较大的压力。需要畅通大中小企业和不同所有制企业之间的合作关系，引导中小企业加入国内供应链，为中小企业发展创造国内市场空间。

提升价值链，实现高水平对外开放。要将我国创新链、产业链、供应链有机嵌入全球创新链、产业链、供应链，让其成为全球创新链、产业链、供应链必不可少的组成部分，增强不可替代性。要以产业需求和技术变革为牵引，推动科技和经济紧密结合，努力实现优势领域、共性技术、关键技术的重大突破，推动“中国制造”向“中国创造”转变。要利用我国在部分高端制造业领域的先发优势，增强“中国制造”的品牌影响力，以对外投资和产品输出带动中国设计、中国标准输出，增加技术服务价值，提升我国产业在全球价值链分工的位势。

处理好双循环的关系

双循环新发展格局是在国际形势不稳定、国内经济下行压力较大的背景下做出的重要战略抉择，涉及整个经济社会体系的调整与转向。加快形成新发展格局需处理好“三个关系”：一是处理好“引进来”和“走出去”的关系，通过双向投资协调发展促进国际产能合作和培育竞争新优势；二是处理好内需与外需关系，在强调内需大循环的同时，通过内需循环加速外需循环；三是处理好开放战略和区域战略的关系，实现区域高质量协调发展，开启高水平对外开放。

处理好引进来与走出去的关系

国内产业已经深度融入国际分工体系，但仍处于全球价值链中低

端。需要延续“引进来”和“走出去”良性互动的发展思路，积极参与国际合作和竞争，加速形成新的国际大循环，在提升国内产业整体竞争力的同时，为经济全球化不断注入新动力。

深化双向投资的体制机制改革。持续深化外资管理体制机制改革，不断扩大外商投资准入领域，推动外资政策向制度型开放转变，打造更加公平、包容、诚信的营商环境以吸引优质外资。深入推进境外投资管理体制机制改革，完善对外投资全过程管理，强化海外风险防控机制，有效规范对外经济合作的市场秩序，更好地推进“一带一路”建设和国际产能合作，深化我国与相关国家的互利合作。

积极争取国际规则制定主导权。积极加入国际贸易规则谈判，争取在公平竞争环境、知识产权保护、技术转让、国企行为等方面获得规则制定的主导权。创新制定高标准投资争端解决机制，不断加强知识产权国际规则研究，完善技术转让法律制度，主动参与相关规则的制定，为双向投资创造更好的环境。

持续优化双向投资的平台功能。做优做强现有的跨境经济合作区、边境经济合作区、境外经贸合作园区等开放平台。加快与更多“一带一路”沿线国家进行产能合作，主动策划一批重大国际合作项目，更好发挥以双向投资培育国际竞争新优势的平台作用，不断提升双向投资质量，持续优化引进来和走出去开放格局。

处理好内需与外需的关系

要以扩大内需作为主要任务，同时也要继续扩大开放，稳定外需市场。

加强政策引导。构建符合当前内外需地位的政策引导体系，大力支持发展新型基础设施、培育新兴产业等，形成新动力，淘汰落后产能，实现内需市场升级。鼓励企业拓展国际市场，同时支持适销对路的出口

型企业开拓国内市场，促进内销外销常态化切换，实现内外需市场的深度融合。

扩大市场空间。深化供给侧结构性改革，调整现有供给结构，扩大中高端供给，着力提高消费品有效供给能力和水平，创造更多符合消费者需求的产品，扩大内外需市场空间。同时，要注重继续拓展国际市场，与更多国家建立经贸联系，努力稳定外需，扩大外部市场空间。

做好制度衔接。稳定外需就需要推动更高水平的开放，加快从商品和要素流动型开放转向以规则、标准、管理等为内容的制度型开放。扩大内需要求积极主动推进深化改革，打通生产、分配、流通、消费各个环节，建设统一开放、竞争有序的高标准市场体系，完善公平竞争制度，促进国内规则更好地与国际市场规则相衔接。

处理好对外开放战略与区域战略的关系

开放战略与区域战略相互促进、互为补充。双循环新发展格局既要求打破区域分割，畅通国内大循环，又要求深度开放，积极参与国际大循环。要进一步深化对外开放战略与区域发展战略的相互关系。

重点推进中西部内陆地区的对外开放。发挥中西部内陆地区的区位优势与对外开放节点作用，建设内陆开放门户与高地，构建多维度、多层次、跨区域的互联互通网络，打开面向全球的开放大通道。同时加强中西部地区与东部地区的开放统筹协调，实现沿海开放与内陆开放的广泛互动，搭建中西部区域联动和动能传导的新桥梁。

加强四大城市群的互动，协同推进对外开放。根据北部京津冀、东部长三角、南部粤港澳、西部成渝四大城市群的区域特征及其在对外开放中所承担的责任使命，形成层次分明、优势互补的对外开放新布局，不断强化区域联动作用，引导对外开放走得更深、更实，共同应对不稳定的国际形势。

加强“一带一路”建设与长江经济带、长三角一体化等区域发展战略的深度融合。充分发挥“一带一路”的大通道作用，发挥长三角等发达和开放前沿地区在“一带一路”建设中的排头兵和主力军作用，实现长江经济带、长三角一体化等区域发展战略与“一带一路”建设的贯通融合，推动区域经济在更大范围内合作，形成更为强劲的发展合力。

把握双循环的基本路径

双循环新发展格局强调了内需和内循环的重要性，内外循环相互促进的必要性。在当前的国内外局势下，畅通双循环是关键突破口，而产业链供应链提升是主要发力点，激活国内市场潜力是关键支撑点，建设自贸区和“一带一路”是内外空间联通、协调关键点，三维同步发力是把握双循环的主要着力点。

“补锻结合”，提升产业链供应链现代化水平

提升产业链供应链现代化水平，是建设制造强国和现代化经济体系的重要基础和关键所在，也是构建双循环新发展格局的主攻方向。应按照十九届五中全会的部署，推动补短板和锻长板相结合，加快构建新时代产业基础能力体系，打造具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的现代化产业链供应链。

突破关键核心技术。加强核心基础零部件（元器件）、关键基础材料、共性技术、先进基础工艺的技术攻关，解决产业基础能力不足问题。加快突破集成电路及专用设备、操作系统与工业软件、智能制造核心信息设备、航空发动机及农业装备等高端制造业核心技术，补齐产业链“卡脖子”短板。强化新产品、新技术的检验检测和工程应用能力，提升产品质量和可靠性，确保产业链安全。

提升制造业核心竞争力。不能满足于产业技术“点”上突破，要全面

夯实产业基础能力，再造有利于产业基础能力提升的制度和环境基础，从长远战略角度推动一批能够助力高质量发展、引领新一轮科技革命与产业变革的产业基础技术和产品突破，形成引领未来发展的产业基础优势，重点是“锻长板”“拓优势”。利用大数据、云计算、人工智能、工业互联网等技术，推动制造业智能化升级，促进中国制造业加快迈向全球价值链中高端。

加快产业链龙头企业和“专精特新”单项冠军企业培育。充分发挥企业在产业链现代化建设中的作用，强化企业主体培育，加大对龙头企业和“专精特新”中小企业的支持力度。一是加快培育产业链龙头企业。支持企业家通过创造新模式、运用新技术、制造新产品、开拓新市场，培育壮大一批产业生态中具有重要影响力和主导作用的领军企业。借助全球产业体系重构契机，推动企业在研发设计、技术创新、生产管理、品牌建设等方面取得突破，加快提升本土企业的竞争力，培育以我国企业为主导的国家价值链，促进优势企业利用创新、标准、专利等优势开展对外直接投资和海外并购，有效整合全球资源，形成全球生产网络的治理能力，加快向具有国际竞争力的跨国公司转变。二是加大“专精特新”中小企业培育力度。以提升基础产品、关键基础材料、核心零部件研发制造能力和基础软件研发、先进基础工艺和尖端设计能力为目标，实施“关键核心技术—材料—零件—部件—整机—系统集成”全链条培育路径，建立分类分级、动态跟踪管理的企业梯队培育清单，给予企业长周期持续稳定的支持，加快培育一大批主营业务突出、竞争力强的“专精特新”中小微企业，打造一批专注于细分市场，技术或服务出色、市场占有率高的单项冠军。

加快推进新基建。以5G网络、大数据中心、人工智能、工业互联网等新型基础设施建设，带动智能终端消费及服务消费，促进经济社会数字化转型，实现高质量发展，进一步增强中国在信息通信领域的核心竞争优势。

多措并举，激活强大国内市场潜力

以满足人民群众日益增长的美好生活需要为出发点，持续推动消费升级和供给创新，面向供给和需求变化优化投资结构，建设统一市场和高效流通网络，推动中等收入群体增收，持续释放最终消费潜力，加快构建强大国内市场。

持续推动消费升级。加快完善消费软硬环境，不断创新消费新模式新业态，积极培育网络消费、智能消费、定制消费、体验消费等消费新模式，推动服务消费提质扩容，丰富旅游产品供给，培育优质文化产品和品牌，建立健全集风险监测、网上抽查、源头追溯、属地查处、信用管理于一体的电子商务产品质量监督管理制度。

以创新驱动优化供给质量。鼓励传统企业技术改造提升，推动新一代信息技术、生物医药、数字创意等产业与其他产业融合发展，促进新产品、新技术不断推陈出新，加快在线经济、智慧物流、智能制造等产业高质量发展。

精准发力，持续优化投资结构。加快5G网络、人工智能、工业互联网、物联网、数据中心等建设，支持智慧城市、智慧物流、智慧医疗等示范应用，推动铁路、公路、机场、港口等智能化改造。着力扩大制造业投资，加快传统产业智能化、绿色化、服务化、高端化改造。

建设统一市场和高效流通网络。着力消除各类市场封锁和地方保护，落实并巩固维护“全国一张清单”管理模式，推动形成全国统一大市场，促进人员、技术、资本、服务等各类生产要素自由流动、优化配置。健全流通网络布局，构建全国骨干流通大通道体系。

完善收入分配，推动中等收入群体增收。收入是民生之源，是消费的前提和基础。要增加劳动者特别是一线劳动者的报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，鼓励发展补充医疗保险、商业健康保险。着力扩大中等收入群

体，扶持中等收入群体后备军，破除影响新型职业农民、专业技术人员等重点群体增收的体制机制障碍。

扩大开放，拓宽国际合作“朋友圈”

扩大开放是我国改革开放取得重大成就的重要原因，也是构建双循环新发展格局的必由之路。推动双循环发展必须坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，通过强化开放合作，更加紧密地同世界经济联系互动。

加快自贸区和海南自由贸易港建设。在现有21个自由贸易试验区基础上继续扩容，鼓励国内自由贸易试验区大胆试、大胆闯，加快推进沿海省市自由贸易港和中、西部内陆港建设，打造开放新高地，加快制度创新的红利持续释放。此外，要落实海南自贸港“零关税”“低税率”“简税制”政策大礼包，保证人流、物流、资金流、信息流往来自由便利，升级制度创新，打造法治化、国际化、便利化的国内经济增长新高地和国内国际双循环“试验田”。

积极参与国际经贸规则谈判和制定。加快《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、中日韩、中国—海合会等国际自贸区谈判进程，争取早日签署相关协定，实现全方位、全领域的对外开放。

持续推进“一带一路”建设。一方面，积极发挥中国企业的引领和主导作用，利用当地资源和要素在沿线国家投资建设，同时要善于同本土龙头企业开展互惠互利合作，形成利益共同体，在互联互通中塑造以中国制造、中国创造为纽带的新型国际秩序与国际产业生态。另一方面，继续优化营商环境，不断吸引跨国企业到中国投资，增强国内、国际产业互融度，形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。

第四章

深化供给侧结构性改革，畅通供需循环

供给侧结构性改革既是对我国经济调控思路的重大调整，又是提高经济发展质量的治本之策，更是改善供需关系、畅通国民经济循环的战略方向。

供给侧结构性改革是构建国内大循环的战略方向

供给侧结构性改革的最终目的是满足需求

供给侧包括生产要素、企业和产业三个逐次递进的层次，共同构成了经济增长的供给体系。供给和需求是市场经济的两个基本方面，二者既对立，又统一。供给决定着需求的对象、方式、结构和水平，是满足需求的前提和基础；而需求又反过来引导供给，为供给创造动力，没有需求，供给就无从实现。对于企业而言，只有根据市场需求生产产品，才能通过交易获得收益，不面向需求的生产是无效生产，在市场竞争日趋激烈的今天，产品是否有需求、卖得出去，事关企业的生死存亡，于是就有了“市场是企业的生命”“顾客是上帝”等说法。

马克思主义政治经济学非常重视供给和需求的关系。马克思在《资本论》中指出，商品到货币的过程是“惊险的跳跃”，“这个跳跃如果不成功，摔坏的不是商品，但一定是商品占有者”。[1] “社会的财富，表现为‘庞大的商品堆积’，单个的商品表现为这种财富的元素形式。”[2] 商品之所以能用来交换，源于其对需求者有用。“物的有用性使物成为使用价值。不论财富的社会的形式如何，使用价值总是构成财富的物质的内容”[3]。“商品在能够作为价值实现以前，必须证明自己是使用价值，因为耗费在商品上的人类劳动，只有耗费在对别人有用的形式上，才能算数。但是，这种劳动对别人是否有用，它的产品是否能够满足别人的需要，只有在商品交换中才能得到证明。”[4]

从政治经济学的视角看，生产创造价值，而消费实现价值。作为社会再生产的最终环节，消费是最终目的，一切经济活动归根结底都是为

了满足需求而进行的。从某种意义上讲，经济发展就是一个通过供给创新来适应、引领和创造需求的动态过程。美国心理学家马斯洛提出了著名的需求层次理论，将人类的需求从低到高分为生理、安全、社交、尊重和自我实现5个层次。在我国已解决温饱问题、向全面建成小康社会迈进的过程中，人们的需求已从生存型、数量型转向享受型、质量型的更高层次，对于优质、安全、绿色、高端个性化产品和服务的需求越来越多。然而，受多种因素影响，我国的供给结构未能随之同步调整，需求变了，供给的产品却没有变，质量、服务跟不上需求升级。因此，供给侧结构性改革的目的非常明确，就是要满足各类不断升级的需求，根据市场需求的变化调整，不断提高供给体系的质量和效率。

供给侧结构性改革的主要目标是畅通国民经济循环

国民经济循环不畅是当前经济社会发展面临的突出问题。中央明确指出，当前和今后一个时期，制约我国经济发展的因素，既有供给侧的，又有需求侧的，但矛盾的主要方面在供给侧，虽然存在周期性总量性因素，但根源是重大结构性失衡。正是由于在需求变化升级的同时，供给的要素、产品、服务等没有同步提升，跟不上需求的改变，从而造成国内经济循环不畅。由此导致一些行业和产业产能严重过剩，而大量关键装备、核心技术、高端产品不得不依赖进口；一些有较强购买力的国内消费者无法满足有效需求，致使境外消费、“海淘”购物不断增长；虽然我国农产品产量规模连年增长，但优质、绿色、安全的农产品供给却相对不足；人民群众向往绿水青山的热情和强化环境保护的呼声日益高涨，而资源破坏、环境破坏型的粗放式产品和服务供给模式仍然大量存在。事实证明，我国有庞大的消费市场和需求潜力，只是无效和低端供给能力过多，浪费了大量的生产要素和宝贵资源，同时有效和中高端供给能力不足，导致大量需求外溢和消费能力外流，这是当前经济社会发展面临的突出问题和矛盾。

供给侧结构性改革正是基于经济循环不畅的现实问题而有针对性地提出的。为了畅通国民供需循环，中央抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，把供给侧结构性改革作为解决经济循环不畅的关键所在，并提出要把提高产品和服务质量作为主攻方向。这一方面要求我们减少低端和无效供给，释放被低效生产力挤占的要素资源和市场，为未来的经济发展留出空间。同时，要进一步扩大有效和中高端供给，把调存量同优增量、推动传统产业改造升级同培育新兴产业有机统一起来，从而打通阻碍国民经济循环的堵点，为经济增长培育新动力。

畅通国民经济循环是供给侧结构性改革的主要目标。“巩固、增强、提升、畅通”的八字方针，是今后一个时期深化供给侧结构性改革的总要求。其中，实现国民经济循环畅通是供给侧结构性改革的最高层次要求，也是供给侧结构性改革取得重大突破的主要标志。《资本论》指出，只有以生产为起点，经过流通和分配环节，到达消费为终点的经济循环通畅，社会扩大再生产才能正常进行。通过供给侧结构性改革，进一步提升供给体系对国内需求的适配性，可以在形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡的基础上，有效实现国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济的良性循环，从而在宏观层面上实现国民经济循环畅通。

实践表明，供给侧结构性改革是畅通经济循环的根本途径

供给侧结构性改革作为我国经济工作的一条主线，在实践中开展工作已有5年。这5年来，我国发展环境面临深刻复杂的变化：世界经历百年未有之大变局，单边主义、保护主义、霸权主义抬头，经济全球化遭遇逆流，各种不稳定性不确定性明显增加，新冠疫情影响广泛深远，国内发展阶段、环境和条件也发生了重大转变。在此背景下，我们通过深

入推进供给侧结构性改革，在“三去一降一补”和“破”“立”“降”等方面取得重大进展，同时经济结构不断优化，发展质量和效益不断提升，经济稳中向好态势明显，取得了令世界惊叹的成绩。实践表明，在双循环新发展格局的构建过程中，仍需要坚持供给侧结构性改革这个战略方向，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，提升供给体系对国内需求的适配性，实现国民经济循环畅通。

供给侧结构性改革在较短时间内取得如此重大进展和显著成效，是有其客观性和必然性的。

第一，准确把握住了经济发展的阶段性特征和客观规律。从马克思主义政治经济学的社会再生产理论看，社会总产品在物质形态上分为第Ⅰ部类（生产资料部类）和第Ⅱ部类（消费资料部类），客观上要求两大部类内部不同细分的部门和产品要在比例和结构上保持均衡且互相满足。面对较为突出的结构性失衡问题，既需要从第Ⅰ部类入手，通过去产能、去库存、去杠杆等手段，减少各种低效无效生产，又要求从第Ⅱ部类入手，通过降成本、补短板、提品质等方式，充分挖掘消费潜力。供给侧结构性改革正是准确把握住了阶段性特征和主要问题，从而快速扭转了两大部类间持续失衡的态势，为实现新的动态平衡奠定了良好基础。从经济发展的客观规律看，消费升级是经济发展到一定阶段的必然结果，也是我们社会主要矛盾发展变化的原因所在。即在需求端，人们的需求已经从满足数量的物质文化需要转变为追求品质的美好生活需要。相应地，需要从供给侧开展以提高供给体系质量为主攻方向的结构性改革，这正是对消费需求从低层次的生存型数量型转向更高层次的享受型质量型的有效呼应。

第二，有效发挥了市场和政府各自在经济调节中的积极作用。供给侧结构性改革十分重视发挥市场在资源配置中的决定性作用，更加遵循市场规律，进一步确立企业的市场主体地位，更多地使用市场化法治化手段落实各项任务，通过强化环保、安全、质量、能耗等执法力度和提

高相关标准的方式，间接促进和引导企业转型升级、兼并重组。并持续跟踪各种政策在落实过程中出现的一些问题，及时调整方式方法。充分调动地方政府的积极性创造性，避免一刀切政策的出台，因地制宜、分类分区施策的情况越来越普遍，有效维护了市场公平竞争秩序，最大限度地发挥了市场的积极作用。同时，部分行业产能过剩、房地产库存过高等问题是因为前期刺激政策导致投资盲目扩张形成的，单纯依靠市场力量是难以彻底解决过剩问题的。即便可以，也是通过西方国家反复出现的经济危机形式，在经济社会付出巨大代价的基础上实现的，这显然是我们不能接受的。因此，供给侧结构性改革必须发挥好政府的调控作用，对多年来积累形成的深层次问题加以疏导和化解。值得一提的是，作为国民经济重要支柱的国有企业，在这个过程中有效地发挥了主动引领和带头示范作用，体现了担当和责任意识，在自我深刻变革、实现转型升级的同时，严格执行中央各项要求，将企业的短期利益让位于国家的整体利益和长远利益，保证了改革任务的有效落实。这既是中国特色社会主义制度优越性的一种具体表现，也是我国能够实现长期稳定增长而西方国家难以避免陷入周期性经济危机的重要原因之一。

第三，高度重视和防范化解各种风险。去产能、去库存、去杠杆等供给侧结构性改革重点任务，从中长期看，虽然有利于推进结构调整，从根本上矫正供求结构错配和要素配置扭曲，但在短期内可能会加剧经济顺周期紧缩，进一步加大经济下行压力，还可能造成企业债务违约、银行资产质量恶化、职工下岗等一系列问题。面对供给侧结构性改革过程中可能出现的各种经济社会风险，中央高度重视，对各种苗头性、倾向性、潜在性问题及时跟踪研判，提前谋划，提前建立风险预警、风险防控和有效应对的体制机制与政策体系。如一些地区在去产能过程中出现了职工集中安置问题，中央在做好社会托底工作的同时，安排专项奖补资金，重点用于职工分流安置，同时鼓励地方政府和企业主动作为，探索各种形式的人员安置和再就业模式，形成了众多效果好、易操作、可借鉴的成功经验，有效化解了影响社会稳定的潜在风险。再如，去杠

杆工作中，中央准确地把握住了去杠杆的节奏和力度，在保证经济合理增长的同时，守住不发生系统性金融风险的底线。地方政府在降低企业杠杆率的同时，积极探索建立省级政府性债务预算管理和风险控制联席会议等相关制度，对债务高风险地区进行分色分类风险预警，从而有效控制和化解了风险。

第四，高度重视新动能的培育工作。在减少低端和无效供给的同时，供给侧结构性改革注重补短板、惠民生工作，着力增加社会急需的中高端公共产品和服务供给，着力加快发展新技术、新产业、新业态，形成新的发展动能。在要素层面，深化人才发展体制机制改革，加强创新型、应用型、技能型人才培养和基础研究人才培养；深化金融体制改革，构建金融有效支持实体经济的体制机制；落实第二轮土地承包到期后再延长30年政策，健全城乡统一的建设用地市场，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式；把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，完善国家创新体系；加快数字化发展，推动数字经济和实体经济深度融合，推动数据资源有效合理开发利用。在企业层面，进一步深化国有企业改革，发展混合所有制经济；为民营企业发展营造公平竞争市场环境，通过降成本各项措施有效降低企业负担；实施创新驱动发展战略，着力培育发展创新型企业，从而进一步激活微观主体活力，为经济发展注入新动能。在产业层面，紧紧围绕消费升级的方向、供给侧的短板、社会发展瓶颈制约等问题，推进农业供给侧结构性改革，推动传统产业改造升级，着力振兴实体经济，大力培育新兴产业，加快发展现代服务业，实现新旧产业有效接续和发展动能的顺利转换，确保经济的平稳运行，增强人们对改革的信心和定力。

---

[1] 马克思. 资本论：第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译。北京：人民出版社，2004：127.

[2] 马克思. 资本论：第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译。北京：人民出版社，2004：47.

[3] 马克思. 资本论：第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译。北

京：人民出版社，2004：48-49.

[4] 马克思. 资本论：第一卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译。北京：人民出版社，2004：105.

供给侧结构性改革面临的主要问题

尽管我国供给侧结构性改革已取得重要进展，但必须看到，供给侧结构性矛盾仍较为突出，特别是制造业发展困难增多、竞争优势弱化，成为建设现代化经济体系、转向高质量发展阶段的主要制约因素。

进一步提升供给侧结构性改革成绩的难度加大

一是去产能任务依然艰巨。目前，虽然钢铁、煤炭等行业产能过剩得到缓解，但一些行业产能过剩问题仍然比较突出。处置“僵尸企业”是去产能的牛鼻子，但由于“僵尸企业”科学划分和合理认定难，以及其历史欠账较多、金融债务负担重和债务处置、人员安置难等原因，推进难度很大。此外，在去产能、加强环境保护执法过程中如何保护企业产权也是迫切需要解决的问题。

二是房地产市场风险加大。虽然近两年去库存成效明显，但办公楼和商业营业用房库存压力较大。据测算，截至2019年底，办公楼、商业用房待售面积库存的去化周期分别为12.2个月和15.7个月，均高于各自的合理去化周期8个月和10个月水平。还要看到，目前去库存中存在加杠杆等现象，在快速降低房地产库存的同时，也带来居民部门债务和地方政府债务上升和房价快速上涨，进而推升土地成本、人力成本等。

三是去杠杆仍要下大力气。根据国际清算银行（BIS）测算，截至2019年末，我国非金融部门整体杠杆率为257.6%，不仅显著高于新兴经济体杠杆率的平均水平（195.7%），甚至已超过美国（253.6%）等一些发达经济体。其中，企业杠杆率为149.4%，在主要经济体中居于前列。居民部门杠杆率为55.2%，低于国际平均水平（61.5%），但是已显著高

于新兴经济体平均水平（43.1%）。政府部门整体杠杆率不高（52.9%），但如果加上地方政府隐性债务，债务风险较高。

四是降成本任务十分艰巨。近年来我国采取了许多降成本的措施，但企业普遍反映，降成本获得感不强，成本高企是当前企业经营发展面临的主要困难，集中表现在人工成本快速上升、社保税费负担过重、能源原材料成本上升、融资难融资贵等方面。比如，目前我国宏观税负在37%左右，已经超过发达国家平均在30%~35%的水平。2019年我国社会物流总费用与GDP的比率比美国、德国和日本分别高出6.5个、6.4个和6个百分点，比印度、巴西等金砖国家也分别高出1.5个和2.9个百分点。2019年我国一年期贷款加权平均利率为5.44%，高于同期美国、日本的贷款利率。而且，从实际情况看，我国企业借贷利率要比名义利率还高。据调研了解，如果加上担保、评估等费用，小微企业融资综合成本大多在10%以上。个别企业在向银行贷款时，还会遇到以贷转存、强制贴现等变相提高利率的问题。我国劳动力名义工资约为美国的20%~30%，已超过印度、越南、菲律宾等国数倍，而且增长较快。据统计，2010—2019年，我国平均工资增长率约为9.5%。

五是补短板需要进一步聚焦。近两年来，我国补短板工作取得积极成效，但实践中仍然存在一些问题。例如，工作目标较为分散，扶贫、生态、基础设施等领域补短板需要进一步聚焦，提高财政资金投入效率。又如，目前补短板对硬短板重视多，对软短板重视不够。

制造业发展困难和压力大

一是受成本上升和产能过剩等因素影响，企业赢利能力下降，利润率低。统计显示，2010—2019年，我国工业增加值同比增速由12.6%下降到5.7%，全部国有及规模以上非国有工业企业利润总额同比增速由53.6%下降到-0.8%。

二是行业、企业发展分化，下游行业和民营企业、中小企业面临严峻的困难和挑战。近年来，随着原材料工业产品价格上涨，加上劳动力等要素成本上升，导致纺织、轻工等下游行业利润率进一步下降。以纺织行业为例，销售利润率由2016年的5.4%下降到2018年的4.24%。同时，随着经济进入转型期，受外部因素和内部因素等影响，民营企业和中小企业发展困难加大，融资难、融资贵以及环保压力、成本上升压力、转型升级压力等持续加大，有的民营企业家形容自己遇到了“三座大山”——市场的冰山、融资的高山、转型的火山。

三是外部环境趋于严峻，面临发达国家的“中高端挤压”和发展中国家的“低端挤出”。同时，随着中国制造业开始迈向中高端，原来和发达国家是垂直分工合作，现在更多转向横向水平竞争，必然面临发达国家的“中高端挤压”，制造业发展获得外部技术、人才、资金、市场的难度越来越大。东南亚、南亚等新兴市场国家充分借鉴我国改革开放的成功经验，通过税收优惠、超国民待遇和综合成本优势，积极承接国际产能转移，对我国中低端制造业形成很大压力。

供给体系结构调整任重道远

从产品、生产者、生产要素等层面看，主要存在以下几个突出的矛盾和问题。

一是产能过剩与有效供给不足矛盾突出。一方面，许多行业产能严重过剩。国务院发展研究中心于2017年对1495家企业开展的调查显示，认为本行业产能过剩“比较严重”或“非常严重”的企业家仍然高达62.3%。大家普遍反映，采矿业、纺织、造纸、橡胶塑料、钢铁、有色金属等行业产能过剩问题突出。另一方面，许多产品和服务的有效供给不足。比如，我国一般工业消费品严重过剩，但高质量、高性价比产品满足不了国内居民的需求，大量消费者到国外采购，国家外汇管理局数

据显示，仅2019年上半年境外旅行支出就达到1275亿美元。同时，一些中高端的基本公共服务产品总体供给短缺，尤其在医疗、教育、住房、社会保障等方面更为突出。

二是实体经济与金融、房地产结构性失衡。近年来，我国制造业占GDP比重持续下降，部分产业呈现加速“外迁”的态势，经济发展面临“空心化”“过早去工业化”的风险。据统计，2010—2019年，我国制造业占国内生产总值的比重从31.6%下降到27.2%。而与此同时，金融、房地产快速发展，2019年金融占国内生产总值的比重达到7.8%。房地产业占比也达到7%，尽管其直接占比不高，但如果加上其间接带动作用，房地产对经济增长的带动作用、对地方财政收入的贡献较大，在银行贷款中的比重也较高。

三是市场主体结构不合理，缺乏有创新能力和竞争力的企业。从所有制结构看，目前还有相当一部分国有企业处于竞争性行业，国有经济分布仍然过宽、过散。特别是在一些行业和地区，国有企事业单位占绝对比重，民营企业和外资企业比重低。从企业规模结构看，2019年，我国进入《财富》世界500强的企业数量历史上首次超过美国，但从行业和企业分布看，主要是垄断性行业和国有企业，制造业企业少、民营企业少、高科技企业少，具有行业引领和带动作用的企业少。从企业素质结构看，主要是企业创新能力不足，创新创业型企业所占比重低。2019年我国研发投入占GDP的比重为2.23%，超过欧盟平均水平，但全国规模以上工业企业研发投入占主营业务收入的比重很低，有研发活动企业的比重也不高。在有关机构发布的2018年全球创新企业100强中，美国有51家，而中国仅有7家。此外，经济运行中还存在不少“僵尸企业”，造成资源错配和浪费。

所有制结构不合理，企业创新能力不强，是造成产能过剩的重要原因，这制约了产业升级与新旧动能转换。市场主体多元化不足，是造成我国公共服务短缺的重要原因。此外，这也扭曲了资源配置，是造成宏

观杠杆率高、融资难、融资贵等问题的原因。

四是劳动力供求结构性矛盾凸显。一方面，我国人力资源丰富，劳动力就业压力较大，每年需要解决1000多万的新增就业。另一方面，随着越来越多的企业向中高端水平迈进，大量采用自动化生产设备，对操作、维护自动化设备的技工需求增加，需要更多的高级技工、工程师等中高端人才，但目前供给不足。近年来，高级工程师、高级技师的求人倍率长期保持在2.1以上。同时，还面临年轻工人难招，企业季节性、阶段性缺工等结构性问题。尤其随着人口结构快速老龄化，这一矛盾更加突出。

五是金融体系存在明显的结构性缺陷。随着工业化进入中后期，产业结构转型对金融服务提出新需求，但现行金融体系不适应，结构性矛盾突出，这主要表现在：直接融资不发达，目前还是一个银行主导型的金融体系，并且银行主导表现为大银行主导，民营金融机构、小型金融机构发展不足。同时，资本市场结构不完善，尽管目前我国已建立覆盖主板、中小板、创业板、新三板等在内的多层次资本市场体系，但创业板、新三板市场发展不足，不适应创新型企业和新经济新动能发展的需要。

实体经济持续萎缩，虚拟经济过度发展，将扭曲产业结构、需求结构和收入分配结构，造成资源错配，对整个宏观经济运行带来“釜底抽薪”的后果，最终导致我国“后发赶超”动力不足、优势丧失。同时，还将扭曲社会价值观念，近年来，部分高校毕业生不惜放弃所学专业，扎堆投身金融行业挣快钱，希冀一夜暴富就是典型例子。

六是科技领域短板进一步暴露。当前，我国经济进入结构优化和动能转换的时期，技术要素是产业结构迈向中高端、重塑实体经济竞争优势以及企业创新发展的核心支撑。但是，从我国当前情况来看，存在科技成果数量众多与有效供给不足的结构性矛盾。具体来说，科技成果数量众多，但重大成果、原始创新成果少；单项成果比较多，集成创新成

果比较少；技术导向的科技成果比较多，但转化为现实生产力的少。科技与经济脱节的问题十分突出，企业创新发展与产业转型升级面临严重技术瓶颈制约。以专利为例，虽然我国专利申请数量居世界第一，但代表高质量的三方专利数量却远低于美国和日本的水平。

技术供给结构的失衡，一方面，导致科技投入资金的浪费，使我国的科技资金、科技人员优势难以转化为创新优势、竞争优势，还会带来科技创新“浮躁”“短期行为”等问题，不利于我国科技创新的长远发展。另一方面，对企业创新发展的支撑不足，使作为创新发动机的企业“燃料缺乏”，进而制约我国产业转型升级和新旧动能转换。

推进供给侧结构性改革、畅通供需循环的主要路径

深化供给侧结构性改革要坚持八字方针

要着眼积极有效应对复杂的国际政治经济形势，立足办好自己的事，坚持“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，围绕补齐产业链、供应链等短板，采取有针对性的措施，促进经济高质量发展。

一是大力发展实体经济。加快发展先进制造业，坚定不移建设制造强国，从传统产业调整优化和新兴产业加快发展双向发力，推动互联网、大数据、人工智能同实体经济深度融合，加快提升供给质量和效率，推动资源要素向实体经济集聚、政策措施向实体经济倾斜、工作力量向实体经济加强。深化金融供给侧结构性改革，全面提高金融服务实体经济的效率和水平。推动落实实体经济减税降费政策，继续降低实体经济制度性交易成本。

二是培育壮大国内市场。以有效投资补短板、扩内需、惠民生，继续加大农村脱贫攻坚、城镇老旧小区改造等投资力度，重点支持铁路、轨道交通、城市停车场等交通基础设施，城乡电网、天然气管网和储气设施等能源项目，农林水利，城镇污水垃圾处理等生态环保项目，职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务，冷链物流设施，水电气热等市政和产业园区基础设施。激发居民消费潜力，改善消费环境，发展消费新业态新模式，持续拓展城镇居民消费，有效启动农村市场，多用改革办法扩大消费。

三是加快补齐科技创新短板。深入实施创新发展战略，加强创新能

力建设和创新体制改革，全力打造具有示范和带动作用的区域创新平台。深入推进全面创新改革，推进大众创业，万众创新。加强知识产权保护和运用，支持科技成果转化，形成有效创新激励机制。推动基础研究、应用基础研究和产业化融通发展，深化科技体制改革，强化企业创新主体地位，营造公平包容的创新环境。大力推进5G网络部署，加快5G商用步伐，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设。

四是着力提升产业链发展水平。不断加强工业基础能力，培育发展新的产业集群，着力提升国际竞争能力，推动全球创新成果在国内孵化和应用，促进产业链迈向全球价值链中高端水平。巩固调结构成果，加快出清“僵尸企业”，有序释放优质先进产能，不断扩大优质增量供给，增强微观主体活力，畅通经济循环。建立健全政学研用相结合的产业技术创新体系，提升产业公共服务能力，优化产业组织结构。

五是深化与各国务实合作。积极推动共建“一带一路”，以贸易、投资、金融等领域合作为依托，以推进重大项目合作为突破，以互惠互利为基础，促进中国与发达国家双向贸易、投资和第三方市场合作。加强与欧盟、俄罗斯、日本及周边国家、非洲和南美国家的务实合作，共同做大经贸蛋糕。全面落实外资准入负面清单和鼓励外商投资产业目录，抓紧制定外商投资法有关配套法规，落实外资企业同等待遇，切实保护在华外资企业合法权益，鼓励外资企业在华深耕发展。

六是积极维护全球经贸秩序。坚决反对以邻为壑的保护主义，积极参与构建互利共赢的全球价值链，维护全球产业链和供应链稳定，坚定不移支持全球贸易投资自由化便利化。积极参与国际经贸组织改革，提出世贸组织改革中国方案，促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢的方向发展。更加有效实施宏观经济政策协调，加强与各国政策部门的沟通交流，创造正面外溢效应，共同促进世界经济强劲、可持续、平衡、包容增长。

坚持以增强微观主体活力和创新力为核心

一是深化国资国企改革。按照“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的要求，优化调整国有经济布局结构和企业产权结构，最大化发挥国企改革对供给侧结构性改革的乘数效应，充分激发微观市场主体活力。加快建设中国特色现代国有企业制度，积极完善企业市场化经营机制；突出战略规划引领，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组；积极稳妥发展混合所有制经济；稳步开展国际化经营，提升全球资源配置能力；持续深入推进改革试点，放大试点效果。

二是充分激发非公有制经济主体活力。坚定“两个毫不动摇”，瞄准痛点和堵点，彻底解决市场壁垒“虚低实高”问题，充分激发非公经济主体活力，尤其是企业家主观能动性。着力营造公平竞争环境。全面落实市场准入负面清单制度，建立清单动态调整机制，加快推出一批鼓励非公资本参与的示范项目。打破各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”，在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等方面，为民营企业打造公平竞争环境，给民营企业发展创造充足的市场空间。依法保护非公有制企业合法权益。全面落实完善产权保护制度依法保护产权的意见，坚决维护民法典权威，清理有违公平的法律法规条款，将平等保护作为规范财产关系的基本原则，完善产权保护法律体系；严格规范执法司法行为，严格规范涉案财产处置的法律程序，审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策，在涉及民营企业家的执法司法行为中严格依法保护企业法人和涉案人财产权利；探索实行对特定时期特定经济违法行为免于追究制度，不盲目翻旧账。优化营商服务环境。治理非公主体反映最强烈、舆论关注度最高的突出问题，畅通民营和小微企业融资渠道“最后一公里”。设法纾解民小相关的各类“三角债”，加大对民小的再贷款、担保与贴息力度，扩大贷款抵押品范围。激励银行创新针对民小的信贷服务方式，提升服务质量，放宽部分监管指标容忍度，提高考核和评价针对性，消除银行惜贷顾虑。深入开展地方政府失信专项治理行

动，强化兑现承诺，增强政策连续性和稳定性。

三是推进事业单位改革。理顺政府与事业单位在公共服务供给中的关系，坚定不移推进政事分开、事企分开、管办分离，使事业单位变成独立的社会主体，激活社会活力。加快推进事业单位分类改革。承担政府职能的事业单位划归政府部门，按照行政机关严格管理；承担公益性职能的事业单位，明确职能定位，强化公益属性，加快去行政化、去营利性，推进管办分离；一般经营性事业单位，彻底转换经营机制，加快成为自主经营、自负盈亏的企业。加大清理规范力度，合并和优化重组具有相同功能和定位的事业单位，坚决撤并应注销而未注销的“僵尸型”事业单位。因类施策落实相应支持政策。完善公益一类事业单位绩效考核和激励约束机制，优化现有职能和结构，给予财政足额保障，不允许开展经营活动和有偿中介服务。允许公益二类事业单位适当开展经营活动，财政给予差额补助支持，完善相应绩效评价标准，明确预算内和自筹资金使用规范。加快建立健全现代社会事业制度。建立符合行业特点的绩效考核办法和工资薪酬制度，促进两者有效衔接。推进先行先试和综合配套改革。在教育、科技、文化、卫生、体育等领域，分别选取若干典型性的单位进行针对性试点，明确功能和定位，在财政经费支持、薪酬制度、人事制度、养老保障、人员分流安置等方面采取综合措施，解剖麻雀，积累经验后在全国复制推广。

坚持以制度改革创新作为供给侧结构性改革的关键

一是深入推进政府职能转变和“放管服”改革。按照政府定标准、企业给承诺、过程强监管、信用管终身的基本思路，进一步理顺政府与市场、政府与社会的关系，大幅减少政府对微观事务的管理，把该放的放足、放到位，把该管的事管住、管到位，把该服务的事服务好、服务到位，让“错位”的正位、“越位”的归位、“缺位”的补位，促进政府治理能

力现代化。聚焦科技、教育、医疗卫生、养老等重点领域企业和群众反映强烈的问题，将“政府端菜”改为“企业和群众点菜”，切实提高取消和下放行政许可事项的含金量，增强市场主体和人民群众获得感。全面推行“双随机、一公开”监管，推进跨部门联合监管和“互联网+监管”，加强信用监管，实现“事前管标准、事中管检查、事后管处罚、信用管终身”。全面推进“一网通办”“只进一扇门”“最多跑一次”改革，构建政务服务、监管服务、金融服务、法律服务、多式联运服务等服务体系，建设人民满意的服务型政府。发挥样板示范作用，及时总结“放管服”改革的优秀案例和成功做法，在全国进行复制推广。

二是推进财税体制改革。以解决供给侧结构性矛盾为着力点，建立相应的税收制度、预算制度和政府支出制度。深化税收制度改革，减轻企业税费负担。推动健全地方税体系改革，完善直接税体系和间接税体系。完善政府预算体系，调整支出结构，加大对科技、教育和公共服务领域的支出力度。建立健全跨年度预算平衡机制。规范地方政府举债融资机制，遏制隐性债务增量，稳妥处置债务存量。加快制定处理地方政府债务的办法，完善风险预警和债务处置机制，实施有限救助制度。科学界定各级财政事权和支出责任，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。

坚持以推进实体经济尤其是制造业高质量发展为着力点

把制造业发展作为国家经济发展的根基，坚持传统产业和新兴产业发展并重，加快重塑新的竞争优势，建设制造强国。支持传统产业的技术改造升级。实施新一轮技术改造工程，支持传统产业智能化、绿色化改造。推进首台（套）重大装备示范应用，鼓励新兴技术与制造业深度融合，以智能制造为抓手，加快推进人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设，促进传统制造业向数字化、网络化、智能化升级。

深入落实质量强国战略，开展质量提升行动，全面提高传统制造业产品质量。把握全球制造业分工格局的重大变革趋势，加快布局产业链、供应链和价值链，提高制造业全球竞争力。加快发展壮大新兴产业。把握新科技革命和产业变革的历史机遇，着力加强人工智能、生物医药、新能源汽车、高端装备、新材料等领域重大技术创新和突破，建立包容审慎的监管体制，创造更多的市场应用场景，加强国际合作，促进新技术、新组织形式、新产业集群形成和发展，加快数字经济、生物经济等发展，促进新旧动能转换。着力增强制造业创新能力。全面落实企业研发投入抵扣政策，进一步加大抵扣力度，加强政府采购政策对创新产品的支持。支持建设制造业发展关键共性技术研发平台，健全需求为导向、企业为主体的产学研一体化创新机制，抓紧布局国家实验室，重组国家重点实验室体系。

加强实体经济发展的要素支撑。加快建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。紧紧围绕经济转向高质量发展阶段的要求，应对人口结构老龄化趋势，深化教育体制改革和人才培养体制改革，着力提升劳动力质量和配置效率，努力实现我国由人口大国向人才强国的转变。着力解决企业尤其是制造业企业招人难、人才缺乏问题。深化劳动力市场改革，打破城乡、地域、行业分割和身份、性别歧视，实现劳动力在城乡间自由流动。建立全国统一的人力资源市场，支持各类中介服务机构发展，为用人单位提供高效便捷的服务。加大对制造业企业招聘蓝领工人、技工、大学生等政策支持。完善外国人永久居留制度，放宽技术技能型人才取得永久居留资格的条件，探索实行技术移民并逐步形成完善有效的政策体系。加强职业技能培训。对接产业转型升级和市场需求，完善职业教育和培训体系，优化学校和专业布局，深化办学体制改革和育人机制改革，鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育，着力培养高素质劳动者和技术技能人才。适应新技术革命和产业变革需要，支持高等院校、职业学校和企业联合办学，加强对人工智能、基因检测、家政服务等领域人才的培养。加强创新型人才培养。深化教育体

制改革，调整课程设置，完善和推行初高中学业水平考试和综合素质评价。支持学校开展启发式、探究式、讨论式、参与式教学，推进分层教学、走班制、学分制、导师制等教学管理制度改革。

增强金融服务实体经济能力。坚持以服务实体经济、服务人民生活为本，加快金融的市场化改革，促进金融机构组织结构、经营理念、创新能力、服务水平的升级转型，疏通货币政策传导机制，深化利率市场化改革，推动多轨的政策利率逐步并轨，确保货币信贷保价保量传导至企业需求端。优化金融供给结构。构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系，积极开发个性化、差异化、定制化金融产品，提高金融机构中非银行金融机构数量占比，提高中小型银行机构、民营银行、外资机构数量占比。改进优化针对民营企业、小微企业和“三农”金融服务，强化普惠金融等“门当户对”的服务质量，发展民营银行和社区银行，组建小型“下沉式”金融机构，推动部分守规且业绩佳的小额贷款公司转制成小型商业银行。提高直接融资比重。把好注册制市场入口和退市制市场出口两道关，加强交易全程监管。适应新兴产业和创新创业发展要求，改革股票市场发行、交易、退市等制度，深化创业板和新三板改革，探索建立统一监管下的场外交易市场，发展创业投资和天使投资，提高直接融资比重。积极扩大机构投资者、境外投资者、长期资金投资者占比，切实保护好中小投资者权益。进一步丰富债券市场融资工具，扩大中小企业私募债等券种发行和场外交易，增加高收益债券、资产证券化产品、债券风险缓释及增信等创新工具。更大力度拓宽金融业双向开放。进一步扩大银行业、保险业、证券业在内的多领域金融业对内对外开放，加速国内金融监管补齐制度短板，保障监管能力适应对外开放进程。提高国际竞争力，培育具有国际影响力的金融市场。

提高技术有效供给能力。深入实施创新驱动发展战略，大力推进科技创新和体制创新，着力增强原始创新能力，加快实现科技创新从“数量型”向“质量型”的转变，建设科技强国。加强关键核心技术攻关。加强基础研究和应用基础研究。将基础研究占全社会研发投入比例提高一

倍。鼓励自由探索，加强学科体系建设，完善基础研究体制机制，组织实施国际大科学计划和大科学工程，努力使我国基础研究进入世界领先水平。加快建立现代科研院所制度和现代大学制度。推动科研院所和高等院校改革，建立科学合理的薪酬制度、评价制度和能进能出的人事制度，使科研人员能够坐得住“冷板凳”，潜心研究，“十年磨一剑”，取得一批具有原创性、颠覆性的重大创新成果。积极支持以“新增投入+新的机制”方式组建一批科研院所、国家实验室等新型研发机构，鼓励民办大学发展，通过增量带动存量改革。

第五章

建设高质量收入分配体系，畅通国民经济分配环节

从社会再生产过程看，分配一头连着生产，一头连着流通和消费，推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局需要建设高质量收入分配体系。

建设高质量收入分配体系，助力构建双循环新发展格局

建设高质量收入分配体系有利于打通制约国内大循环的梗阻，培育形成强大国内市场，通过提升国内大循环水平更好促进国际循环。

实现社会再生产良性循环需要高质量收入分配体系

分配是社会再生产循环的重要环节

社会再生产过程包括“生产—分配—交换—消费”，分配是社会再生产过程中的一个重要环节。马克思在《〈政治经济学批判〉导言》中指出，生产条件的分配包括生产工具的分配和社会成员在各类生产之间的分配，这种分配“包含在生产过程本身中并且决定生产的结构，产品的分配显然只是这种分配的结果”[1]。生产成果分配同它前面的生产环节具有密切的联系，生产成果分配的客体是生产环节产出的产品，生产成果分配的对象主要是在生产环节做出贡献的人，生产成果分配的方式由生产条件分配的方式决定。只有通过生产成果分配，才能实现劳动力的再生产，进而实现社会再生产的良性循环。此外，生产成果分配决定它后面的交换和消费环节，只有通过产品分配给予人们一定数量的交换价值与消费资料，才能为他们顺利参与交换和消费环节奠定基础。

改革开放以来，我国国民经济大踏步前进，经济总量连上新台阶，2020年我国经济总量将突破100万亿元，稳居世界第二位，相当于美国经济总量的70%。2019年我国人均GDP为70892元，按照年平均汇率折算达到10276美元，首次突破1万美元大关，高于中等偏上收入国家平均

水平。尤其是，随着扶贫工作的稳步实施，农村贫困状况得到极大改善。按照2010年的标准，改革开放之初，1979年我国有7.7亿农村贫困人口，贫困发生率高达97.5%。2019年末，我国农村贫困人口减少至551万人，贫困发生率下降至0.6%，困扰中国几千年的绝对贫困问题即将得到历史性解决（见表5-1）。对于我们这样一个经济发展起点低、人口基数大的国家，收入分配能够取得这样的进步难能可贵。

表5-1 1978—2019年我国贫困人口变化状况

年份	当年贫困标准/元	贫困发生率/%	贫困人口/万人	年份	当年贫困标准/元	贫困发生率/%	贫困人口/万人
1978	366	97.5	77039	2012	2625	10.2	9899
1980	403	96.2	76542	2013	2736	8.5	8249
1985	482	78.3	66101	2014	2800	7.2	7017
1990	807	73.5	65849	2015	2855	5.7	5575
1995	1511	60.5	55463	2016	2952	4.5	4335
2000	1528	49.8	46224	2017	2952	3.1	3046
2005	1742	30.2	28662	2018	3535	1.7	1660
2010	2300	17.2	16567	2019	3747	0.6	551
2011	2536	12.7	12238				

资料来源：国家统计局

尽管我国收入分配取得了巨大成绩，但我国人均GDP依然偏低。根据世界银行公布的数据，2019年在全球211个国家（地区）人均GDP排名中，我国仅排在第86位。此外，当前发达经济体的人均GDP最低要求为2万美元，以这个数据来看，我国还存在1万美元的差距。

现行分配格局阻碍了社会再生产循环畅通

马克思主义政治经济学在从宏观层面研究收入分配时，将社会总产品确定为分配客体，并区分生产资料与消费资料进行分配。社会再生产包括物质资料再生产与劳动力再生产，社会成员需要消费来实现劳动力再生产，收入分配决定他们应当获得的消费资料数量。至于社会成员能够获得的消费资料或者能够交换的使用价值的数量及种类，则取决于生

产的商品数量及种类。因此，分配在平衡生产与消费中发挥着重要作用，只有通过科学合理的分配并保持消费、储蓄和投资等经济比例关系相对合理，才能实现社会再生产按比例协调发展和良性循环。

从生产角度看，目前我国具有最完整、规模最大的工业供应体系，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。截至2019年，中国工业增加值占全球份额达28%以上，接近美、日、德三国的总和，数百种工业品产量居于全球首位；按照国际标准工业产品分类的22个大类，我国制造业占世界比重在7个大类中居于榜首，在15个大类中名列前三。从消费角度看，尽管我国拥有14亿人口的巨大市场，但2019年全国居民人均消费支出占人均可支配收入的比重为70.14%，远低于发达国家水平（美国为80.48%，德国为80.99%，英国为98.32%）。

生产供应总体不存在短缺，但消费能力和水平明显不足，主要原因在于分配环节出了问题。从分配结果看，在14亿人口中，4亿中等收入群体和6亿低收入群体并存。在宏观收入核算中，参与收入分配的主体由企业、政府和居民三大部门组成，在宏观国民收入分配格局中，劳动要素回报所占份额偏低，经济增量转移到居民收入中的少，导致居民增收可持续动力不足，阻碍了社会再生产的顺畅循环。

中等收入群体及其基本特征

中等收入群体是一个在社会学、经济学和政治学中被广泛提及和研究的概念。一般认为，中等收入者是指一定时期内，收入保持在全社会中等水平、生活较富裕、生活水平相对稳定的群体。其主要特征有5个：一是收入超过社会平均水平，家庭人均日可支配收入10~100美元；二是有一定的资产或财产积累，包括货币、房屋、汽车、金融理财产品等；三是有一定的支付能力与合理的消费结构，恩格尔系数为0.3~0.365，是旅游、文化等消费的主体消费群体；四是社会地位自我评价居中或以上、对生活满意、对未来有信

心；五是具备相应的抵御生活风险能力和能够实现稳定预期的能力。

中等收入群体是购房买车、教育医疗、休闲旅游等中高端商品和服务消费的主力军，是引领消费结构向高端化、多样化、个性化升级的中坚力量，对扩大内需和促进社会再生产顺畅循环具有强大的支撑作用。目前，我国中等收入群体在绝对数量上已超过4亿，占全球中等收入群体的30%以上，但是与发达国家相比，仍然存在较大差距，主要表现为两个比例的不足。一方面，我国中等收入群体占全部人口的比重还不高。发达国家的中等收入群体占比基本都超过了60%，高出我国近30个百分点，是典型的“橄榄型”。另一方面，我国中等收入群体标准线上限人数比例不高。按照世界银行标准，年人均收入2.5万元属于中等收入群体，25万元也属于中等收入，两者相差10倍。在我国目前的中等收入群体中，处于标准线下限的中等收入居民更多一些。此外，我们还有约6亿每个月收入不足1000元的低收入者。2019年我国居民人均可支配收入30733元，但低收入家庭占全部家庭的比重为40%。东部地区居民收入远高于中西部地区，2019年人均可支配收入排在第一位的上海为69442元，是最后一位甘肃省19139元的3.63倍，全国有22个省（自治区、直辖市）的人均可支配收入排在全国平均值以下。中等收入群体的规模和质量偏低，低收入群体规模过大必然导致居民有效消费不足，有效需求不足必然影响生产的正常运行，进而影响社会再生产的良性循环。

扩大中等收入群体是畅通社会再生产良性循环的关键

中等收入群体被称作社会的“稳定器”、分配的“晴雨表”，中等收入群体的比例越大，社会的稳定性就越强，收入分配的公平性也越高，产生矛盾的概率就越小。[2] 按照党的十九大部署，到2035年实现“中等

收入群体比例明显提高”，到2050年“把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。扩大中等收入群体，让大部分人进入中等收入群体不仅是消费升级和社会再生产良性循环的基础和前提，更是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。

从消费需求看，高收入者的边际消费倾向呈递减趋势，而低收入者即使有较高的边际消费倾向，但因收入较低消费能力有限而难以发挥刺激消费的作用。中等收入群体的边际消费倾向较高，他们有不断提高生活质量的强烈欲望和不断提高生活质量的基本条件，是拉动生产、促进消费的最大群体。同时，中等收入群体的消费结构也更倾向于新型消费品，他们对于新技术、新产品、新业态的接受能力普遍较高，支撑着整体消费水平的稳步上升和消费结构的稳步升级，是促进消费转型升级最稳健的动力。因此，中等收入群体是推动经济发展和转型升级的重要载体，是构建国民经济顺畅循环的重要环节，建设高质量收入分配体系，实现社会再生产良性循环的关键是扩大中等收入群体。扩大中等收入群体，政策目标的核心是让有潜力的低收入人群尽快步入中等收入群体行列，争取用15年时间到2035年实现我国中等收入群体翻番，由现在的4亿人增加到8亿人，使之成为扩大消费的主力军。[3]

实现供给需求的有效匹配需要高质量收入分配

高质量收入分配有助于实现供需平衡

供求平衡的实质是使市场商品供应量及其构成与市场上有货币支付能力的商品需求量及其构成之间保持平衡。在市场经济条件下，生产要素进入要素市场进行交换的目的是实现它们的价值，资本、劳动力、知识、技术、管理等生产要素都能在要素市场上，按照 $\frac{MRP}{MP}=MR=MC=\frac{MFC}{MP}$ [4]，即边际收益产品等于边际要素成本

（MRP=MFC）获得报酬。社会成员只有通过收入分配获得交换价值（货币），才能到产品市场上购买他们所需要的消费资料，完成社会再生产过程的交换和消费环节。只有建设按照劳动力价值和要素贡献分配并向优质产品和服务提供者倾斜的收入分配体系，才能形成“工资提高（劳动力再生产成本充分补偿）→劳动力素质提高、数量增加→产品和服务质量提高、有效供给增加→产品和服务交换价值增加、资本周转速度加快→利润率和利润量增加→工资提高（劳动力再生产成本充分补偿）”的良性循环。如果社会成员只能获得较少的货币甚至无法获得货币，产品市场上的大量商品就将无法实现它们的价值，供给和需求就不能实现有效匹配，产品市场将会萎缩直至消失。

同样，只有形成优质优价、平质平价、劣质零价的产品供给市场，让优质产品和服务提供者获得更多报酬，才能形成“优质产品和服务价格提高、销量增加→优质产品和服务提供者报酬增加→优质产品和服务要素投入增加→优质产品和服务供给增加”的良性循环。在供求平衡的状况下，生产者的物质消耗才能得到补偿，消费者的购买需求才能得到满足。因此，分配在平衡供给与需求中发挥着重要作用，只有实现供给需求的有效匹配，才能实现市场的良性运转。

现行收入分配制约了供需有效匹配

供求匹配是实现按劳分配的重要保证。在社会主义条件下，按劳分配是借助于货币通过商品交换形式实现的，劳动者按照劳动所得获得的货币收入，只有通过市场买到自己所需要的消费品，才能使按劳分配得到最终实现。如果商品供求不平衡，尤其是供不应求，就无法保证城乡居民的货币收入顺利地转化为商品，进而就无法保证人民生活水平的不断提高。

现行收入分配制约了供需有效匹配主要表现在两个方面。一是家庭负债过高，导致国内有效需求不足。中国人民银行发布的《2019年中国

城镇居民家庭资产负债情况调查》显示，中国城镇居民家庭负债参与率高达56.5%，而且家庭负债结构相对单一，房贷是家庭负债的主要构成，占家庭总负债的75.9%。从年龄看，户主为26~35岁的家庭负债率最高，为73.1%。由于消费资金被高房价、高房贷以及教育、医疗等用途挤占，年轻群体和中低收入群体或无钱消费或不敢消费。二是需求与供给脱节，市场无法提供满意产品。在消费结构升级的同时，现有商品及服务的供给体系却难以完全适应市场的要求。在供求结构上，由于国内中低端产品服务明显过剩，国产商品和服务的品质、种类难以满足人民群众日益增长的美好生活需要，导致居民只好到境外抢购商品。银联国际与携程发布的《2019中国人出境旅游消费报告》显示，2019年我国居民在国外购物热门地区主要分布在阿联酋、日本、英国、法国、新加坡、美国和意大利，全球各地的免税店始终是国内游客的最爱。

这些矛盾或问题的存在，使一些重要消费领域出现消费者不能消费、不愿消费和不敢消费，影响了消费升级和消费创新，抑制了消费热点、亮点的持续壮大和扩张。此外，高收入人群选择海外投资消费，也导致资金外流，无法形成国内生产—消费的闭环。

实现供需有效匹配关键在改善收入分配结构

建设以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，事关我国现代化建设全局。构建新发展格局必须把实现供需匹配作为出发点和落脚点，以供给侧结构性改革为主线，以扩大内需为战略基点，着力实现供给和需求的匹配。一方面要优化供给结构，改善供给质量，提升供给体系对国内需求的适配性。另一方面要完善扩大内需的政策支撑体系，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

内需是由居民消费需求、企业投资需求和政府需求有机组成的体系，实现供给和需求的平衡需要提高国内居民的消费水平，改善收入分配结构，提高劳动报酬在GDP中的比重。在宏观收入核算中，参与收入

分配的主体由企业、政府和居民三大部门组成，三者的比例关系是国民收入分配格局的重要体现，同时其分配格局又会对经济社会发展产生重大影响。[5] 从我国国民收入初次分配和再分配格局变化看：一是20世纪90年代国民收入初次分配格局相对平稳，但进入21世纪以来发生了较大变化；二是21世纪以来的国民收入初次分配格局变化大体上也可以分为两个不同阶段，以2007年为界，前一个阶段是资本部门收入比重上升而劳动者部门收入比重下降的时期，后一个阶段与之相反，是资本部门收入比重下降而劳动者部门收入比重上升的时期。从2010年开始，劳动者报酬在国民总收入中所占的比重，扭转了2000—2009年的下降趋势，总体呈现明显上升趋势。“十三五”以来，劳动者报酬延续了2010年以来比重上升的势头，2016年劳动者报酬占国民总收入比重达到52.2%。从收入分配的国际比较看，发达国家劳动报酬份额一般稳定在50%~60%，其次是资本收益（企业），一般为35%左右，政府所得（生产税净额）的占比约为10%左右。

从国际比较看，经济合作与发展组织的数据显示，自20世纪90年代以来，英国的劳动报酬份额最高为57.5%，最低为53.2%；美国的劳动报酬份额最高为60.4%，最低为56.2%；日本的劳动报酬份额最高为56.7%，最低为50.8%。可以看出，世界主要工业化国家的劳动报酬份额基本都占到国民收入分配的一半以上。[6] 我国的劳动报酬份额不仅明显低于其同期的平均水平，近20年来中国劳动报酬份额的最高值也就只微微高于上述国家劳动报酬份额的平均值。

劳动报酬直接影响劳动要素所有者的收入水平，以劳动报酬为主要收入来源的居民收入水平偏低导致国内消费需求不足，经济增长过分依赖投资，高投资加剧生产过剩，过剩产品需要寻求国外市场，出口增长导致顺差不断增加，进一步加剧了投资与消费的比例失调。国际经验显示，劳动要素收入在初次分配中所占的比重保持在55%~60%的区间较为公平合理。实现我国供给和需求的有效匹配需要改善收入分配结构，

尽快提高劳动报酬在国民收入中的比重，争取用15年时间到2035年实现劳动收入占初次分配比重达到55%，2050年达到60%左右。

实现高水平对外开放需要高质量收入分配

高质量收入分配有助于实现高水平对外开放

国际贸易理论认为，一国对外贸易会影响该国国民收入水平以及国民收入分配，劳动要素富裕型国家进行贸易开放，出口劳动密集型产品，进口资本、技术密集型产品，在长期内会提高该国劳动力实际收入，降低资本实际收入，从而缩小该国不同要素所有者的收入差距，进而缩小居民收入分配差距。

此外，开放市场经济在国际上配置资源，商品价值在国际上实现，收入分配的起点、过程和结果不仅取决于国内收入分配体系，而且受国际分配与国际市场影响。在开放市场经济中，资本、劳动力等生产要素是流出还是流入、流向的产业和城乡区域，主要取决于生产要素所有者通过收入分配所得收入的国际差距。具体而言，生产条件分配主要由各国资源禀赋自然决定，收入分配的规则取决于国际分配秩序，收入分配的结果受国际贸易自由化程度与市场定价话语权影响，因此高质量收入分配促进高水平对外开放，反过来高水平对外开放也会在一定程度上倒逼我国加速收入分配调整。

改革开放40多年来，对外开放促进了劳动力流动，也影响了中国的收入分配，但其对不同类型劳动者收入的影响不尽相同。有研究者使用1988—2008年个人和家庭层面的微观数据，实证检验对外开放对中国收入分配的影响，发现对外开放对收入差距的影响在不同时期有所差异，对城市与农村的影响也截然不同。就1992年邓小平“南方谈话”后的第一阶段对外开放而言，其在一定程度上缩小了总体和城市内部的收入差距；就2001年中国加入世界贸易组织后的第二个阶段对外开放而言，其

对总体收入差距的影响并不显著。“入世”拉大了城市高端和中端收入群体的收入差距，也带来了农村居民收入的提高，从而在某种程度上缓解了总体收入差距的扩大。[7]

扩大内需同样需要发挥外需的积极作用

当前，我国国内国际双循环相互促进的新发展格局已经初步显现。中国完备的工业体系和健全的基础设施，为全球企业提供低廉、便捷、通畅的生产制造体系，持续优化的营商环境进一步增强了中国对全球企业的吸引力。2019年中国外资流入额稳居发展中国家首位、全球第二位，投资来源国家和地区达179个。中国国内消费超大规模红利的不断释放及外资准入负面清单的日益缩减，为全球企业带来了广阔的发展空间和丰厚的利润收入。同样，由于高质量外资不断流入，中国劳动力质量优势得以充分发挥，推动高素质就业人数快速增加，也促进了居民增收和收入分配改善。

目前我国消费主要依托国内市场，而且对内依存度呈现上升趋势。统计数计显示，经常项目顺差占GDP的比重，由2007年的大约10%下降到2019年的1%左右；外贸依存度，已从2006年的高点64.5%，逐步下降到2019年的35.7%。随着外需依存度的逐步降低，国内巨大的内需市场已经越来越成为我国需求的主要来源，经济增长也越来越多地依靠国内消费。但中国经济无论成长到什么时候，都要充分利用国内国外两种资源、两个市场。国内国际双循环相互促进的新发展格局，将为国内和全球经济发展注入新活力，也将为中国和世界共同繁荣带来新机遇。[8]

实现高水平对外开放关键在于深化要素市场化改革

改革开放40多年的经验表明，用好国际市场、资源和规则，对于国内发展和改革能够起到巨大的促进作用。当前，一些国家保护主义和单边主义盛行，但从长远看，经济全球化仍是历史潮流，各国分工合作、

互利共赢是长期趋势。只有建设通过调节资本、劳动力等要素所有者的国际收入差距影响国际资源流动的收入分配体系，才能真正建设多元平衡、安全高效的对外开放体系。这样的收入分配体系，能够充分利用国内国外两种资源、两个市场，推动我国全要素生产率提高和低收入者收入提高。

当前，我国正处于工业化中后期向高收入发展阶段迈进的转型时期。这一阶段，需要更大程度、更高水平的开放，要以国内大循环吸引全球资源要素，通过进一步嵌入全球产业链，加强国际大循环带动产业结构的升级和效率提升。构建新发展格局需要深化劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素市场化配置改革，通过深化改革，健全公平竞争制度，完善产权保护制度，促进国内规则规制全面对接国际高标准市场规则体系，以更好联通国内市场和国际市场，促进国内国际双循环相互促进，推动我国在更高水平对外开放中实现更好发展，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势。

---

[1] 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯选集：第2卷[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译。北京：人民出版社，2012：14.

[2] 李春玲。准确划分中国中产阶层需要多元指标[J].人民论坛，2016（6）.

[3] 刘世锦。把中等收入群体倍增作为高质量发展的重要战略[J].经济研究，2019（10）.

[4] 式中，MRP为边际收益产品，MP为边际产品，MR为边际收益，MC为边际成本，MFC为边际要素成本。

[5] 罗长远，张军。经济发展中的劳动收入占比：基于中国产业数据的实证研究[J].中国社会科学，2009（4）.

[6] 余斌，陈昌盛。国民收入分配困境与出路[M].北京：中国发展出版社，2011.

[7] 韩军，刘润娟，张俊森。对外开放对中国收入分配的影响——“南方谈话”和“入世”后效果的实证检验[J].中国社会科学，2015（2）.

[8] 张辉。以国内国际双循环引领新型全球化[N].经济参考报，2020年8月11日.

完善要素市场化配置，畅通初次分配环节

我国生产要素资源丰富，但受到要素市场发育滞后、要素价格形成机制不健全等影响，一定程度上还存在要素流动不畅、要素配置效率不高等问题。畅通国内国际大循环，必须破除要素自由流动的壁垒和障碍，完善初次分配制度，健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，优化生产要素的宏观配置结构，提高资源配置效率。

完善劳动要素按贡献参与分配政策

劳动是价值创造的源泉，其他要素通过劳动力的开发、利用和创造等形成产品或服务。在我国国民收入分配格局中，政府和资本部门收入比重偏高，劳动者部门收入比重偏低。近年来，政府努力增加居民收入，调整国民收入分配格局，居民收入在宏观收入分配中的比重呈现稳步提高态势，但回升的速度较慢。在宏观国民收入分配格局中，收入分配向资本要素、政府部门的倾斜并未根本扭转，总体上仍然不利于劳动者部门，未来需要进一步提高劳动要素在宏观收入分配中的比重。

一是坚持就业优先战略和积极就业政策，实现更充分和更高质量就业。大力推进“大众创业，万众创新”，全面落实创新创业扶持政策，加快推进网上审批，深化商事制度改革，进一步降低市场准入门槛和制度性交易成本，不断激发市场活力，催生更多吸纳就业新市场主体。完善税费减免和公益性岗位、岗位培训、社会保险、技能鉴定补贴等政策，促进以高校毕业生为重点的青年、农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人等群体就业创业。将劳动力要素市场改革和工资市场化改革结合

起来，调整最低工资标准，完善各具特色的工资制度与工资增长机制，使工资水平正确地反映劳动力的价值，提高经济发展成果的全民共享水平。

二是加快体制机制改革，消除各种妨碍社会成员平等发展的制度性障碍。户籍歧视严重影响劳动者的就业权利平等，为了获得与本地劳动者相同的小时工资，外地劳动者不得不延长工时，农业户籍的劳动者更容易受到不公平不公正的对待。身份差异导致“同工不同酬”，事业单位有“编内”和“编外”两种身份，企业有“正式工”和“派遣工”的区别。在城乡二元体制存在的情况下，农村劳动力要素在就业选择上以及就业权利上都处于弱势地位，和城市存在巨大差异。2019年，我国城镇居民收入为农村居民的2.64倍（见图5-1）；进城务工人员的月工资平均为3962元，尽管有所增长，但与城镇就业人员平均工资相比，仅仅是后者的50%左右。要加快改革户籍制度，推进城乡一体化建设，为农民营造公平的就业环境，实现农民与城市居民权利一致、地位平等和身份同一。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会，提高劳动力资源配置效率。

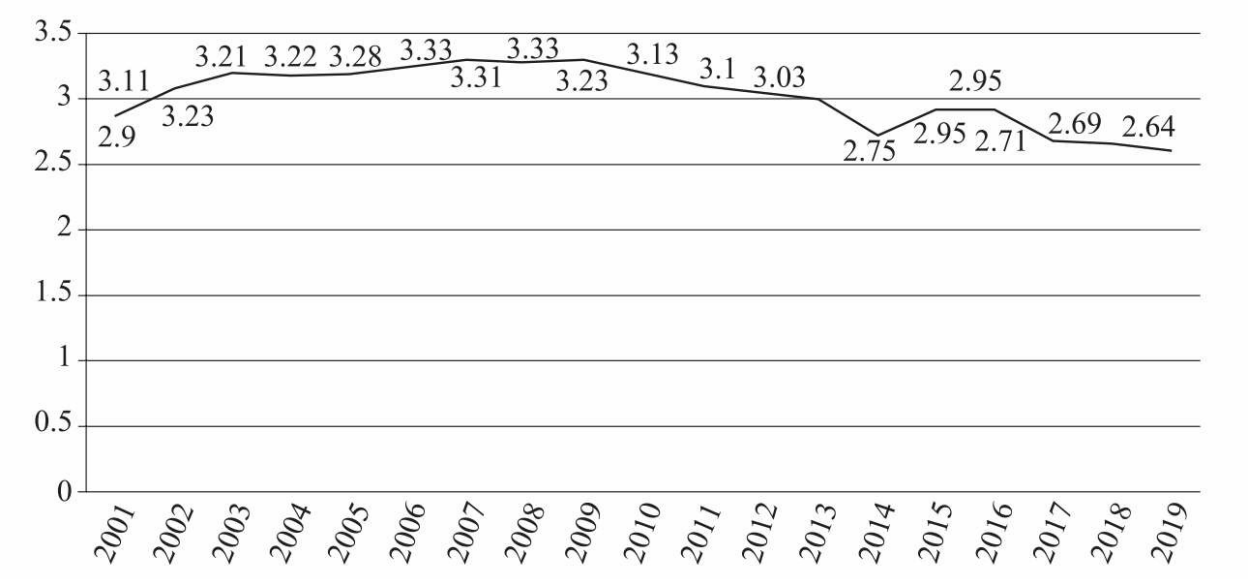


图5-1 2001—2019年我国城乡居民收入比（以农村居民为1）

三是大力发展教育事业和职业培训，提升全社会劳动力的人力资本水平。复杂劳动是倍加的简单劳动，其收入差异也是倍数级。提高中低收入群体的收入，关键是提升其技能素质。要重视农村教育的投入，倘若农村没有义务教育，大批农村孩子会丧失上学机会或者部分家庭会因学致贫，从而导致人力资本差异增大，城乡收入差距扩大。要继续加大基础教育投入，巩固提高义务教育，加快普及学前教育和高中阶段教育。加快现代职业教育建设，增强职业教育的实用性，培养大批技术技能人才。加强对农民的技术培训，大力培育新型职业农民，支持农民通过技术晋升、自主经营进入中产阶层。优化政府支出结构，加大政府对职业教育、在职培训等方面的公共投入，提高劳动者素质和岗位转化能力。

完善资本要素按贡献参与分配政策

资本是劳动的物化形式，它不能生产价值，却可以将剩余价值转化的利润部分积累为资本。资本要素按贡献参与分配，主要是通过市场交

换实现的。

一是加强多层次资本市场体系建设。培育市场化金融资产价格形成机制，优化市场基准利率和收益率曲线，健全市场化利率形成机制，推进新股发行市场化定价。持续推进国内多层次资本市场建设，大力发展货币市场、证券市场、保险市场、基金市场和期货市场，不断丰富债券市场品种体系，稳步发展国债期货、利率互换等利率衍生产品，兼顾场内市场和场外市场的协调发展。发展可转换债、可交换债等股债结合产品和并购重组债、可续期债券，为中小企业债务融资提供更多渠道和更便捷服务。完善房地产租赁市场，丰富并普及居民可投资金融产品，拓宽居民租金、股息、红利等增收渠道。

二是更好发挥市场对金融资源的配置作用。与其他国家相比，过去的20多年间我国直接融资比重一直是G20（二十国集团）国家中最低的，不仅低于美国（80%）这样的市场主导型国家，也低于传统的银行主导型国家德国（69.2%）和日本（74.4%），以及人均收入远低于我国的印度（66.7%）和印度尼西亚（66.3%）等国。要加快完善资本要素市场功能，提高直接融资比重，促进社会融资结构持续优化。积极引导资本要素市场和金融机构为实体经济提供多样化的金融产品和融资服务，更好地满足实体经济的融资需求。发挥资本要素市场在推动经济转型升级、供给侧结构性改革中的作用，扩大绿色债券、社会效益债券、项目收益债券及其他创新品种发行规模，主动对接和服务“中国制造2025”、国企改革、新旧动能转换等国家重大战略和重点领域，为国家重点领域和重点项目建设提供资金支持。

三是加大资本要素市场双向开放力度。完善负面清单制度，降低行业进入门槛，加快放开铁路、石油、电力、电信等国有垄断行业的竞争性环节，吸引民间资本进入，保证民间资本依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。协同推进扩大金融业开放、完善汇率形成机制、减少资本管制“三位一体”的改革，放宽境外金

融机构市场准入限制，落实外资准入前国民待遇加负面清单制度，不断提升国内资本市场的影响力、吸引力和国际话语权，实现资本市场对外开放与资本项目开放进程和风险防范能力协同推进，支持有条件的中资金融机构“走出去”，提升国际竞争力。

四是防范化解各类市场风险，保障投资人收益。提高金融机构和资本要素市场服务实体经济和防御风险的能力，健全货币政策和宏观审慎政策“双支柱”调控框架，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。加强资本要素市场监管协调与合作，有效防范资本市场跨市场、交叉性金融风险。持续加强金融监管部门依法执政能力建设和资本市场的跨境监管合作，提高监管效率和监管水平。落实上市公司分红制度，强化监管措施，保护投资者特别是中小投资者合法权益。

完善土地要素按贡献参与分配政策

土地是传统农业的重要因素。作为商品，土地价格是通过土地市场的评价和交换形成的，土地的所有者占有土地商品的价格收入。目前，我国6亿中低收入人群主要分布在农村。与城市居民可以拥有产权清晰、逐步升值的住宅等财产不同，农民却因集体土地产权模糊、市场化交易困难而无法享受相应的财产性收入，这也是近年来城乡居民收入差距扩大的重要原因之一。要充分发挥市场配置资源的决定性作用，盘活农村建设用地，增加农民财产性收入。

一是建立健全城乡统一的建设用地市场，扩大国有土地有偿使用范围。建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换。运用市场机制盘活存量土地和低效用地，完善促进盘活存量建设用地的税费制度。深化农村宅基地制度改革试点，深入推进建设用地整理，完善城乡建设用地增减挂钩

政策，为乡村振兴和城乡融合发展提供土地要素保障。

二是提升国有土地使用效能，由市场评价要素贡献。健全工业用地市场供应体系，采取长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等多种方式，鼓励节约集约用地，提高土地利用效益，着力培育建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场，大力推广城镇低效用地再开发试点经验。统一明确不同区域工业用地租金和地价标准，适度提高工业用地价格。分类开展地价动态监测，探索通过价格、租金管制及补贴等措施，鼓励工业企业盘活存量划拨用地。

三是推进农村土地制度改革，保障农民合法拥有要素收益。目前，我国土地征收补偿标准与集体经营性建设用地入市价格差异较大，前者是政府定价，后者是市场价格。以安徽省金寨县为例，2018年全军乡熊家河村地块每亩成交单价20.05万元，而征地补偿标准仅为每亩3.74万元，巨大价格差距必然导致利益冲突。[1] 要将集体经营性建设用地使用权与国有土地使用权的市场价格，作为对集体土地征收补偿的市场价计算标准，统筹土地征收与集体经营性建设用地入市比重。逐步推进宅基地制度改革，探索宅基地有偿退出机制，加快建立健全集体建设用地资源资产产权制度，逐步实现各类市场主体按照市场规则和市场价格依法平等使用土地等自然资源。

完善知识要素按贡献参与分配政策

作为一种集信息、科技于一体的无形资本，知识是生产系统中的独立要素，与土地、劳动力、资本等生产要素同样不可或缺。一旦知识要素与具体的生产要素结合，就会产生和释放出巨大的生产力，创造出惊人的社会财富。允许知识要素按贡献参与分配，是适应知识经济发展客观要求和社会公共选择的结果。

一是科学评估知识要素价值。目前，我国科研人员所获收入未能充

分体现劳动所创造的知识价值普遍存在。以北京市某科研单位为例，2007—2017年北京市的月社会平均工资增长了2.55倍，北京市城镇居民可支配收入增长了2.6倍，海淀区的平均房价增长了6.78倍，而该科研事业单位的人均绩效工资仅增长了2.07倍。[2] 要参考社会平均工资水平及其他行业工资变化情况，根据职称、职务、岗位、级别等动态调整，建立科研人员基础工资稳步增长机制，突显知识价值。根据科研绩效团队目标任务完成情况和个人任务完成情况，以增加知识价值为导向，动态调整奖励性工资水平，核发与科研人员所创造知识价值相对等的科研绩效，不断提高奖励性工资标准。健全完善科技成果转化收益分配方案，根据科研人员的实际贡献，及时足额发放奖励，让知识贡献者、创造者、增值者共享转化收益。

二是构建长效激励机制满足知识所有者的多重需求。制定以增加知识价值为导向分配政策的实施细则，通过分类施策并加强部门间沟通协调，促进科研人员增收政策落地生根。坚持短期激励与长期激励相结合、精神激励与物质激励相结合，在完善科研人员绩效薪酬的基础上，重视科研机构履行科技成果转化长期激励的法人责任和主体地位。重视专利权、著作权等知识产权保护与转化收益，发挥产权、股权、期权、分红等长效激励机制的作用，规范科研成果转化收益分享和内部激励制度，维护和保障科研人员切身权益。

三是扩大科研机构、高校收入分配自主权。目前，我国科研事业单位绩效工资分为基础性绩效与奖励性绩效两部分，基础性绩效参照改革前各种有政策依据的津补贴为主，结合职务、职称、工龄及岗位职责核定，约占绩效工资总量的60%；奖励性绩效工资则主要是与职工的岗位工作绩效考核结果挂钩，约占绩效工资总量的40%。但由于人社部门对事业单位绩效工资总量有核定数，因此受天花板效应的影响，实际可用来调节收入、激励创新、奖勤罚懒的奖励性绩效空间较小，不利于调动科研人员的工作积极性。要大力推进科研人员收入分配领域的“放管服”，增加更具弹性、激励性、自主性、灵活性的收入分配政策，允许

和鼓励科研机构、高校在政策法律框架内，自主制定和实施科研人员收入分配管理办法。建立健全以实际贡献为评价标准的科技创新人才薪酬制度，鼓励企事业单位对紧缺急需的高层次、高技能人才实行协议工资、项目工资。贯彻落实科研机构、高校在岗位设置、科研人员聘用与职务升降、职称评定、绩效工资管理、科研项目经费管理等方面的自主权，为科研人员创业营造宽松、和谐、良好的政策环境。赋予科研机构、高校自主制定实施科技成果转化收益分配和奖励方案的权力，强化科研成果管理自主性。根据科研项目的性质、层次和学科领域进行分类管理，创新科研项目经费监管机制，简化、规范财务报销流程，改进劳务费、间接经费管理方式，凸显业绩导向和增加知识价值导向，适度增加间接经费中的绩效支出。

完善技术要素按贡献参与分配政策

技术要素由资本、劳动力结合产生，又对其他要素有重大影响。要以加速技术转移和成果转化为根本任务，建立企业为主体、产学研深度融合的技术创新体系，加快形成以市场为导向的技术价格体系，优化技术市场服务体系环境，为国家创新能力提升和迈入创新型国家前列提供有力支撑。

一是规范技术要素定价和产权保护。我国职务发明专利权属政策采取“雇主优先”原则，许多单位以职务发明为由，将科技人员的成果“单位化”，使其收益与风险与成果价值不对称，维权普遍存在“举证难”“赔偿低”“周期长”等问题，不仅挫伤了技术创新积极性，也阻碍了技术要素的正常交易和产业化。要尽快开展职务科技成果所有权改革试点，允许高校、院所科研人员享有职务科技成果所有权（或部分所有权），从根本上解决职务科技成果国有资产属性带来的成果转化障碍。完善技术价格形成机制，明确技术要素价格管理的基本原则和具体办法，维护技

术产品所有者和购买者双方正当权益。进一步加强知识产权保护，加强知识产权信息公共服务，严厉打击各类侵犯知识产权和制售假冒伪劣的行为，集中查办一批侵害民营企业知识产权的案件，营造公平竞争的市场环境。

二是完善技术要素市场供求机制。强化企业的创新主体地位，鼓励高校等创新主体与企业等市场主体对接，推进产学研深度融合，重点解决技术转移转化过程中所遇到的资金融通难、中间实验难、系统配套难、中介服务难等问题。加强中试熟化基地建设，政府对具有转化前景的实验室成果孵化以及中试熟化给予必要的引导性资金支持，并充分利用税收杠杆鼓励投资机构积极参与中间试验基地建设，以满足转化应用需求。研究制定符合国有技术类无形资产的管理办法，打通《促进科技成果转化法》与事业单位国有资产管理相关规定之间的鸿沟，简化国有技术类无形资产管理流程，使高校、院所科技成果转化自主权落到实处。

三是探索成果转化收益共享新形式。国家和地方科技成果转化基金通过设立创业投资子基金、贷款风险补偿等方式，引导社会资本加大对技术转移早期项目和科技型中小微企业的投融资支持。盘活技术产权，开展知识产权证券化融资试点，鼓励商业银行开展知识产权质押贷款业务，促进技术流通和创业企业股权流动。探索开发与技术转移特点相适应的金融产品，发展政府与社会多方参与的成果转化融资通道，积极推进股权众筹、天使投资、创业投资等科技企业融资方式，调动技术成果持有者进入市场的积极性。健全技术创新激励机制，完善有利于科技成果转移转化的分配政策，建立科技成果入股、岗位分红权激励等分配办法，保障技术成果在分配中的应得份额。

完善管理要素按贡献参与分配政策

管理首先是一种生产劳动，是经营管理人员脑力和体力的付出，表现为对生产过程的协调、指挥和监督。随着企业运营方式的不断发展，管理要素的贡献率越来越高，创造财富的作用日益增强。让管理要素参与收益分配，有利于激励管理人员的长期行为，促使各生产要素优化配置。

一是建立健全市场评价管理要素价格的机制。在国有企业中，管理人员的薪酬很难实现市场化，许多高级管理人员仍然采用任命制。在任命制下，无法消除管理者的高职务倾向，管理者势必会耗费更多时间和精力从事与晋升有关的竞争行为，而非与提升业绩有关的经营行为。此外，管理要素由于自身的特点，很难量化其在生产中的贡献大小，所以在制定具体的收益分配办法时，要结合实际，设计合理的量化办法，将管理要素的收入真正与管理者的绩效贡献挂钩，并在参与收益分配中得到充分体现。要重视市场价格机制的调节作用，探索人才市场薪酬信息统计、发布办法，用市场价格变化反映人才余缺，同时为人才培养、结构调整提供依据。建立兼顾长期发展和短期收益的管理者绩效考核体系，既考察对公司上一年财务指标的贡献，又考察对公司长期发展战略和创新方面的贡献，科学评价管理要素价值。

二是探索新的收益分配形式。对于国有企业高管的薪酬，在限高基础上，建立与企业领导者分类管理相适应、选任方式相匹配的企业高管人员差异化薪酬分配制度。综合考虑当期业绩和持续发展，建立健全根据经营管理绩效、风险和责任确定薪酬的制度，推广薪酬延期支付和追索扣回制度。探索使用期股制，即管理层原有薪资不变，以议定价格向高级管理者转让部分虚拟股权，最终以虚拟股权所获得的红利购买实际股权，管理者不需支付现金成本，就可获得真实股权。

三是加强对收益分配过程的监督。既然管理作为一个要素投入，理所当然也应该承担相应风险，而实际情况是管理者很少承担对等责任，他们有年薪，有股权，即使做得再差，底薪很可能也是普通员工的几十

倍。要加强对国有企业、事业单位分配制度改革的管理指导、监督检查。建立健全内部分配约束监督机制，薪酬和股权分配方案必须经职工代表大会讨论通过，报主管部门和人事部门备案，并接受财政、审计等有关部门的监督。

完善数据要素按贡献参与分配政策

数据要素是指生产和服务过程中作为生产性资源投入、创造经济价值的数字化信息、数据和数字化知识的集合。近年来，伴随着互联网、大数据、云计算、物联网和人工智能等新一代信息通信技术叠浪式创新和各类智能终端产品持续普及，数据也成为现代生产和服务过程中的关键生产要素，成为经济社会发展的新型原动力，数据的所有者和使用者也要按照要素的市场贡献参与收益分配。

一是建立数据价格和交易体系。目前，我国数据交易的范围和内容具有较大局限性，大数据交易所、交易网站、数据公司等数据市场中介不能有效发挥作用，阻碍了市场交易范围和规模扩张。以全球第一家大数据交易所——贵阳大数据交易所为例，截至2019年5月，该交易所已发展2000多家会员，接入225家优质数据源，上线4000多个数据产品，但总体看，数据交易规模较低，2018年可交易数据量只有150PB，距离2020年实现年数据交易量“万PB”的目标，还有非常大的差距。要加快建立数据价格的定价机制，确保数据要素收入初次分配高效公平，让企业和个人有更多活力和更大空间利用数据要素发展经济、创造财富。进一步明确要素产权，分类明确界定政务数据、公共数据、企业数据等各类数据在采集、存储、流通、开发、利用等环节的所有权、使用权和收益权。健全交易规则体系，对资料来源、交易主体、使用目的、使用范围、使用时间、交易过程、平台安全保障等加以规范。

二是促进数据市场健康发展。加快推进新型信息基础设施建设，完

善数据要素跨区域、跨部门、跨行业的交易流通“硬”基础。完善公平、开放、透明的数据要素市场规则，培育发展数据交易市场，加快健全统一开放、竞争有序的数据要素市场体系，打造数据要素交易流通“软”环境。健全数据清洗、数据挖掘、产权界定、价格评估、流转交易、担保、保险等配套服务体系。

三是增强对数据安全和隐私保护的监管力度。构建我国数据安全标准体系，积极研发通用和专用的数据安全标准，引导行业内第三方机构开展数据安全检测和评估，开展针对数据跨境流动的专项安全评估。加强数据要素市场反垄断和反不正当竞争执法，建立并完善信用体系、行业管理、安全管理等市场监管体系，提升监管效能，避免数据要素收益分配不公平和失衡。确立数据保护的行业监管模式，建立覆盖备案、评估、举报、处罚等各个环节的数据保护行政监管机制。加强网络数据资源商业合作的安全管理，建立健全大规模用户信息泄露事件企业向行业主管部门报告和社会公告制度，健全完善用户隐私泄露举报机制，加强对政务数据、企业商业秘密和个人数据的保护。

---

[1] 黄征学，吴九兴。集体经营性建设用地入市：成效与影响[J].团结，2019（1）.

[2] 张峻峰，刘媛，王春平. 科研事业单位绩效工资改革现状及体现知识价值导向的薪酬制度探索[J]. 经济师，2020（5）.

更好发挥政府作用，畅通再分配环节

国际经验表明，我国初次分配后的居民收入差距与美国、英国、法国、日本、澳大利亚等国家比较接近，明显小于德国、意大利、葡萄牙等国家。但是，再分配调节后的收入差距大于这些国家，OECD国家经过再分配后，基尼系数下降约20个百分点。与此相比，我国仅下降约5个百分点，再分配政策调节效果明显不及预期。健全再分配政策，需要更好地发挥政府对收入分配的调节作用，完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配机制，逐步缩小收入分配差距，使“调高、扩中、保低”的政策措施有效落地，促进基本公共服务均等化。[1]

完善税收调节政策

我国税制结构中以流转税为主，对收入分配具有很强调节作用的所得税规模偏小。高收入群体税收征管“跑冒滴漏”，作为调节财富分配主要手段的财产税或遗产税迟迟没有出台。由于缺乏调节高收入的有效方式，导致高收入人群收入和财富的增速明显快于一般人群，这是城镇内部收入差距进一步扩大最重要的原因。

一是优化税制结构。在整体税制结构上，推进降低间接税比重，提升直接税比重，对部分产品和服务选择性开征资源税、环境保护税、消费税。扩大资源税征收范围，提高资源税税负水平。调整部分消费税的税目和税率，将部分高档娱乐消费和高档奢侈消费品纳入征收范围。将消费税的征税环节，延伸至销售环节，销售环节的消费税收入划归地方以充实地方税体系的财源。

二是改革个人所得税。1999年我国个人所得税占税收总额的比重仅

为3.87%，2019年我国个人所得税占税收总额的比重也仅上升到6.58%，大大低于发达国家20%、发展中国家15%的比重。之所以这么低，一个重要原因是高边际税率下，很多私营企业主在企业不领工资，而是将收入留在企业转成按25%的税率缴企业所得税；一些高收入人群要么移民，要么将企业迁到国外避税港以避税。由于个人所得税占税收总额的比重偏低，贫富传递“代际效应”有所显现，收入流动性面临堵塞风险。按照国际惯例，个人所得税税率应该小于或等于企业所得税税率，现在企业所得税税率降到了25%，个人所得税最高边际税率也应由45%降到25%，相应的级次税率也应下降。要改变个人所得税的征收模式，实行综合和分类相结合的个人所得税征收模式，制定更合理的税率和费用扣除标准，增加子女教育、大病医疗等专项费用扣除。实行代扣代缴和自行申报相结合的征管制度，加快完善个人所得税征管配套措施，建立健全个人收入和财产信息系统，堵塞征收漏洞。完善高收入者个人所得税的征收、管理和处罚措施，加大对偷逃税款等违法行为的监管查处力度，增加纳税人偷逃税款的成本与风险。

三是稳定小微企业所得税优惠政策。在我国，占企业总量80%的小微企业吸纳了70%的就业。2018年，国家有关部门针对小微企业出台了持续三年的所得税优惠政策：对年应纳税所得额低于100万元（含100万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税；优惠时间自2018年1月1日至2020年12月31日。这是疫情之前的政策，在当前广大小微企业因疫情冲击，生存面临空前压力的情况下，考虑到以国内大循环为主的战略需要，建议将这一政策转变为基础性制度甚至上升为法律，以此放水养鱼，稳定预期。一旦小微企业缓过劲来，必将以新的就业带动更多就业，进而推动经济向好的循环方向发展。

四是引入累进的财产税。20世纪90年代，利息是我国城镇居民财产性收入的主要渠道。进入21世纪后，以房地产为代表的投资品成为城镇居民财产性收入的主要渠道，而财产性收入增长过快也是当前收入差距

扩大的重要因素。2007年，我国财产性收入增长占居民收入的份额不到2%，2019年上升到为8.5%。分城乡看，2019年，城镇居民财产性收入占城镇居民可支配收入的比重为10.37%，而农村居民财产性收入占农村居民可支配收入的比重仅为2.35%。财产性收入分配不均等，带来部分居民财产的快速增加和分配差距的急剧扩大（见图5-2和图5-3）。2002—2013年，居民财产性收入的年均增速达到16%以上，相当于居民收入增速的一倍多。2014年来，财产性收入的增速更是明显快于工资性收入和经营性收入的增速，平均高出工资性收入增速2个百分点，高出经营性收入3个百分点。2017年来，财产性收入增速又开始快于转移性收入增速，在四大收入来源中，增速最高。按照这样的增长速度，我们开始进入一个“钱生钱”的社会，财富不断地创造财富。财产被一代一代继承下去，贫富传递的“代际效应”开始显现，进入富者恒富的怪圈。财产差距的急剧扩大引起收入差距的扩大，在一定程度上又抵消了再分配政策的调节作用。

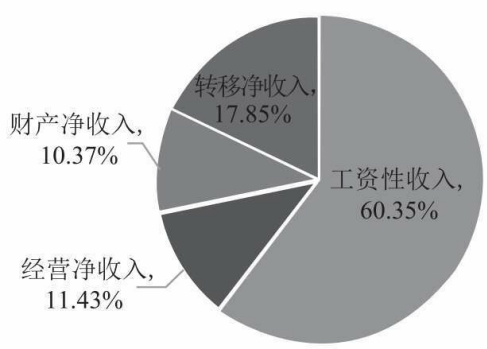


图5-2 2019年城镇居民收入来源结构

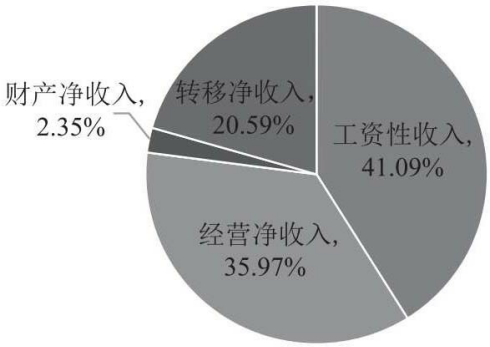


图5-3 2019年农村居民收入来源结构

要按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施，赋予地方政府在房地产税征收方面更大的自主权，通过积极稳妥推进房地产税改革健全基层政府的收入体系。对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税，适当降低建设、交易环节税费负担，逐步建立完善的现代房地产税制度。严格官员财产报告制度，推行居民财产申报、登记、查验、保护、交易制度的全面建设，为开征遗产税和赠与税创造条件。

完善财政转移支付政策

财政转移支付影响城乡收入差距的实质是“征高补低”。从政府收入和支出角度出发看，转移支付的资金主要源于企业和个人在初次分配中上缴的税金，政府取得资金后，将这些资金补贴给那些低收入人群，减少了高收入者收入的同时也直接增加了低收入者收入。也就是说，政府向高收入群体征税，再通过转移支付（如老少边穷转移支付和调整工资转移支付）使得资金流入低收入人群，通过“征高补低”达到缩小收入差距的目的。

一是优化转移支付结构。随着我国经济实力提升，我国财政职能应该更加注重收入分配和经济稳定，调整财政支出结构以改善弱势群体生

活条件，更加注重城乡公平和区域均衡。增加一般性转移支付的规模和比重，增加财政支出的公共性和普惠性，控制和缩小各地区间政府财力差距。归并现行具有特定政策目标的工资性转移支付等财力性转移支付项目，对年度之间变化不大且将永久存在的项目列入体制补助。严格规范专项转移支付的设置，对现有地方专项进行整合、压缩，对使用方向一致、能归并的项目予以归并；对到期项目、一次性项目以及根据宏观调控需要不必设立的项目予以取消或压缩。

二是加大对经济不发达地区转移支付。在目前财政体制的大背景下，不患寡而患不均，中央政府应适当干预地区发展不均衡局面。加大向落后地区专项资金补助、民族地区补助、农村税费改革补助、乡镇财政困难补助等转移支付力度。通过政府间转移支付进行全局调节，使转移支付资金向财力较低的地区倾斜，中央政府通过转移支付使得资金转移到相对落后的地方，为欠发达地区居民（农村居民）提供基础公共服务和基本教育资源，最终反映在经济上就是提高经济发展水平。在这些地区经济发展水平提高的同时，能够为农村居民创造就业机会，间接地影响该地区低收入居民的收入。

三是创新“对口支援”形式的横向转移支付政策。横向转移支付是在既定财政体制下，安排各地方政府之间财政资金的转移，以达到加强支援落后地区、缩小地区差距、均衡财力的目的。东部发达地区支援中西部不发达地区，有利于加快地区间的协调发展，提高国家整体经济发展水平，从而也最终有利于东部地区经济的发展。在目前以纵向转移模式为主的同时，创新和发展“对口支援”“生态补偿”等横向转移支付模式。

完善社会保障政策

2019年全国居民人均消费支出21559元。其中，居住、医疗保健、教育文化娱乐三项支出合计占人均消费支出的43.9%，比2015年提高了

3.7个百分点，制约了居民消费水平的提升。为此，政府应增加住房、教育与医疗等方面的财政支出，以换取居民在这些领域减少支出，将节省的部分用于其他消费，实现消费者敢消费、愿消费。

一是完善基本养老保险政策，全面实施全民参保计划。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹。完善统账结合的城镇职工基本养老保险制度，构建包括基本养老保险、职业（企业）年金与个人储蓄性养老保险、商业保险的多层次养老保险体系，持续扩大覆盖面。完善促进中小微企业和重点群体积极参保、持续缴费的政策，促进和引导各类单位和符合条件的人员长期持续参保。坚持精算平衡，完善筹资机制，分清政府、企业、个人的责任，适当降低社会保险费率。建立兼顾各类人员的养老保障待遇确定机制和正常调整机制，扩大社会保障基金筹资渠道，推进社会保险基金投资运营，实现基金保值增值。

二是加快健全全民医保政策，实施健康中国战略。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，完善城乡医疗救助制度。提高统筹层次，实现统筹区域和省内异地就医即时结算。建立长期护理保险制度，不断完善政策体系，减轻长期失能人员的家庭经济负担。协同推进基本医疗保险、大病保险、补充医疗保险、商业健康保险发展，在保基本基础上满足人民群众多样化多层次的保障需求。逐步增加人均基本公共卫生服务经费，提高基本公共卫生服务水平。

三是统筹城乡社会救助政策，完善最低生活保障制度。加强对困难群体的救助和帮扶，健全城乡低收入群体基本生活保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，逐步提高城乡居民最低生活保障水平。提高优抚对象抚恤补助标准，健全经济困难的高龄、独居、失能等老年人补贴制度。建立健全残疾人基本福利制度，完善扶残助残服务体系，全面提升儿童福利服务水平，实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

完善基本公共服务均等化政策

我国疆域辽阔，各地自然资源禀赋、地理位置、人文环境及历史和经济发展水平有较大差异，区域城乡发展很不均衡，具体表现为地区城乡公共服务水平的差异显著。城市偏向的基本公共服务供给导致城乡居民基本权利差异，进而影响城乡居民获得收入的能力和机会，最终导致城乡收入差距。有研究表明，基本公共服务供给导致城乡收入差距扩大。但近年来，基本公共服务供给对城乡收入差距扩大影响的程度在缩小，说明中国城乡基本公共服务供给差距的缩小有利于缩小城乡收入差距。[2]

一是健全基本公共服务均等化政策体系。集中更多财力用于保障和改善民生，以贫困地区和贫困人口为重点，着力扩大覆盖范围、补齐短板、缩小差距，不断提高城乡、区域、人群之间基本公共服务均等化程度。制定基本公共服务保障国家基础标准，加大基本公共服务投入，加快推进基本公共服务均等化。

二是完善现行基本公共服务供给制度。基于当前中国城镇化、城乡一体化和城乡基本公共服务均等化等国家社会经济发展战略，创新基本公共服务供给制度，实现城乡基本公共服务均等化，缩小城乡居民基本权利差异，逐步缩小城乡收入差距。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。完善农业转移人口对城市公共服务的分担机制，有序调节不同所有制之间人力资源的合理配置。

三是合理分配和使用国有资本收益。全面建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算和收益分享制度，扩大国有资本收益上交范围，提高中央企业国有资本收益上交比例，统筹用于社保等民生支出。完善公开公平公正的国有土地、海域、森林、矿产、水等公共资源出让机制，建立健全公共资源出让收益全民共享机制，出让收益主要用

于公共服务支出。

---

[1] 再分配指的是经常转移支付，包括所得税、社会保险缴款、社会保险福利、社会补助等，再分配之后形成政府、企业和住户的可支配收入，而三大主体部门的可支配收入之和就是国民可支配收入。

[2] 姜晓萍，肖育才。基本公共服务供给对城乡收入差距的影响机理与测度[J].中国行政管理，2017（8）.

完善政策支持体系，畅通第三次分配环节

党的十九届四中全会将“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业”写入《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，这在中国特色社会主义进入新时代的历史背景下，有其特殊意义，同时也彰显了慈善公益事业在其中的突出价值。从分配机制的维度看，初次分配的核心机制是价格、金融、货币等市场机制，围绕利己和营利；再分配的核心机制是财政税收等政策机制；第三次分配的作用机制表面看起来复杂多元，但其中的共同特点，是以公益、利他和非营利为核心的各种社会机制。[1]

积极培育慈善组织

慈善捐赠，又称公益捐赠、社会捐赠，是指社会各单位和个人自愿将其所拥有的财产无偿转让给受赠方处分或管理使用的行为，是慈善事业的重要基础和组成部分，具有直接转移财富、缓解收入水平悬殊的功能。第三次分配是社会主体自主自愿参与的财富流动，体现社会成员的更高精神追求，是“在道德、文化、习惯等影响下，社会力量自愿通过民间捐赠、慈善事业、志愿行动等方式济困扶弱的行为，是对再分配的有益补充”。[2]

由于设立条件的严格限制，门槛过高，我国的慈善机构虽然在不断发展，但数量和规模都相对较低。2016年，美国慈善捐赠总额约合25706.6亿人民币，占GDP的2.1%，人均捐赠约合7957.1人民币；英国捐赠总额约合868.1亿人民币，占GDP的0.52%，人均捐赠约合1316.5人民

币；我国慈善捐赠总额为1392.94亿人民币，占GDP的0.19%，人均捐赠100.74元。全国现有80多万家社会组织，截至2020年8月，登记认定的慈善组织仅有7369家，慈善组织在社会组织中的占比不足1%，明显低于发达国家，我国慈善事业潜力有待进一步激发。要简化公益慈善组织的审批程序，鼓励有条件的企业、个人和社会组织举办医院、学校、养老服务等公益事业。发展壮大持证社会工作者队伍和注册志愿者队伍，推动面向困难群众的公益服务加快发展。

完善慈善发展政策

长期以来，我国对第三次分配进行规范的法规主要是税法和《公益事业捐赠法》以及《基金会管理条例》等，税法主要包括《企业所得税法》和《个人所得税法》。虽然相关法律规范对我国慈善捐赠事业的发展起到了一定程度的促进作用，但在慈善捐赠的税收优惠、慈善事业的监督机制、社会公益性团体的设立及管理等方面还有很多缺陷，相关制度并未形成，这都限制了第三次分配的快速发展。第一，我国没有开征遗产税。西方很多发达国家的遗产税税率非常高，比如美国高达50%，所以这促使很多富人把自己的财产拿出来做慈善公益事业。目前我国尚未开征遗产税与赠与税，所以大多数人选择积累财富，留给后人。第二，税收抵免额度低。国际社会通常用税收优惠促进慈善捐赠事业的发展，比如美国，对于企业和个人向公益性社会团体的捐款，其捐赠税前扣除额分别是不得超过应纳税额的10%和50%，而且对于超出比例的捐赠，可以累计至下一年结转扣除，结转期限不得超过5个纳税年度。与国际社会相比，我国长期以来在这方面存在的突出问题是税收抵扣比例过低。尽管新修订的《企业所得税法》增加了公益性捐赠结转扣除的规定，企业发生的公益性捐赠支出，超过年度利润总额12%的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。2016年4月，财政部、税务总局也联合印发《关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》

（财税〔2016〕45号），明确了企业公益股权捐赠的所得税特殊处理政策，但与国际社会相比仍有差距。第三，税收减免程序烦琐。按照我国的慈善捐赠税收减免程序，捐赠者若想得到捐赠的税收减免需要经历层层审核以及自上而下逐级批准，程序非常复杂，操作性不强，这大大增加了捐赠者的时间成本，致使最终能够成功实现税收减免的比例不高，因此这也使捐赠者的捐赠积极性受挫，使税收对于慈善捐赠的激励作用弱化。[3]

一是健全和完善法律法规体系。2016年，《慈善法》和《境外非政府组织境内活动管理法》以及相关配套法规密集出台，我国的公益慈善事业发展进入一个依法治理的时代。为进一步规范和促进我国慈善事业的有序发展，使第三次分配制度化、法制化，还要不断健全和完善相关法律规范体系。特别是要尽快出台慈善事业促进法，要为私人捐资的基金会的运作制定完善的法规体系。

二是完善慈善捐赠税收政策。发达国家对税收相关的捐赠激励实行“疏堵”结合：“疏”指免税待遇以具有较强操作性的免税法律法规为保障；“堵”指采取较高的遗产、赠与和奢侈品消费类税种。自2016年《慈善法》实施以来，民政部及相关部委共出台了21项公益慈善领域的政策文件促进公益慈善事业的“规范化”和“可持续”发展。2021年1月1日起将施行的《中华人民共和国民法典》，专门设立的“非营利法人”一节以及许多相关内容，都将对公益组织未来发展有着重要影响和规范。这是很大的进步，但仍需要在简化捐赠程序，扩大享受捐赠扣除的公益组织范围，出台实物捐赠抵扣规定，简化免税程序，缩短办理周期等方面继续完善法律法规和配套政策。同时尽快开征遗产税和赠与税，以此促进大额遗赠等。对个人和社会团体的捐款不设置扣除比例，推广全额扣除方式。

三是大力推进第三次分配的实践创新。近年来，在公益慈善、志愿服务等领域涌现出许多社会创新，一些地方政府出台了相应的政策鼓励

和支持各种形式的社会创新。应及时总结经验，在条件具备的地方，适时设立能够开展整体性政策试验的“第三次分配政策试验区”，鼓励和支持各种形式的第三次分配实践创新，探索从政策和体制上各种可能的创新支持机制，及时总结经验，发现规律，逐渐形成有效的政策和体制，为第三次分配的实践发展、理论和政策研究，探索一条切实可行的道路。[4]

加强慈善监督管理

长期以来，我国对慈善事业发展的监管不到位，部分慈善组织的透明度不高，一些慈善机构都不对外公布慈善账目，财务制度不透明，私吞和挪用公款的事件时有发生，严重影响了公众的捐赠热情和慈善组织的公信力。

强化内部监管方面，要加强慈善组织队伍建设，着重从建立专业化和职业化的慈善组织团队、加强慈善组织公信力建设、提升信息公开透明水平、建立慈善资金使用跟踪反馈机制、增加善款善物流向的透明度等方面入手，加强慈善组织内部监管。加强社会对慈善组织外部监督方面，要高度重视筹募后善款善物使用的规范透明及高效，建立慈善捐款使用跟踪机制，全程监督捐款的使用，同时定期向社会公开捐款资金的使用情况，让捐款者完全了解自己捐款的使用情况，做到对公众全透明，接受社会全面全程监督。

宣传培育慈善文化

我国企业和个人慈善捐助的热情之所以不如发达国家，还因为我们整个社会的公益意识有待提高，慈善文化的建设力度有待加强，尤其是先富人群的公益意识和社会责任感还不强，慈善捐赠缺乏主动性，很多

人的捐赠是一次性的，甚至“迫捐”“劝捐”“摊派”的情况也时有发生。

促进我国慈善事业发展必须加强对慈善事业的宣传，强化公民的慈善意识，通过广播、电视、报刊、互联网等媒体对慈善事业的作用与意义进行传播，普及慈善知识，传播慈善文化，利用各种方式让慈善理念深入人心。

---

[1] 王名，蓝煜昕，王玉宝，陶泽。第三次分配：理论、实践与政策建议[J].中国行政管理，2020（3）.

[2] 杨斌。第三次分配：内涵、特点及政策体系[N].学习时报，2020年1月2日.

[3] 祝洪娇。促进第三次分配以缩小收入分配差距[J].当代经济管理，2018（7）.

[4] 王名，蓝煜昕，王玉宝，陶泽。第三次分配：理论、实践与政策建议[J].中国行政管理，2020（3）.

第六章

建设现代交通和物流体系，畅通流通环节

交通运输与物流作为流通体系重要的支撑条件和组成部分，有效串接生产端与消费端，对促进资源要素跨国界跨区域跨领域流转，保障和牵引国民经济循环运行具有重要基础性、先导性作用。随着经济社会发展和产业分工合作深化细化，流通在串接和畅通国民经济生产、分配、消费等各环节中的作用不断凸显，特别是在以客流、货流、资金流、信息流等“流动要素”配置流转为核心内容，以互联网等现代信息技术为重要依托的现代经济运行、现代产业组织和社会扩大再生产过程中，流通的串接、组织、畅通、赋能作用更为重要。建立在高效、畅捷、发达、经济、安全的交通和物流网络与服务能力支撑基础上的现代流通体系，在更广阔的时空范围高效连接了生产、消费等多领域与多环节，不仅扩大交易交往范围、推动产业分工细化深化，更在很大程度上赋能提升传统产业，加速生产效率和消费频率的提高，促进社会财富与价值创造。顺应新发展阶段形势要求，把握国际经贸和产业分工格局深度调整、新一轮科技革命和产业变革加速推进等带来的流通模式变革，围绕我国建设社会主义现代化国家和社会主要矛盾变化带来的流通供需关系变化，按照新发展理念和高质量发展要求，着眼构建现代流通体系，战略性、系统性谋划现代综合交通运输体系和现代物流体系建设问题，对于畅通国民经济循环，提升资源要素流转速率、频率和效率，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局意义重大。

构建现代综合交通运输体系，夯实要素流动与循环基础

交通运输是实现人员、物资等要素资源畅捷流转的基础和纽带，是国民经济循环运行的基础性、先导性、战略性支撑与组织性、服务性保障。步入新发展阶段，应按照全面开启社会主义现代化国家建设新征程的战略部署，把握构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局总体要求，切实转变传统交通运输发展方式，加快构建现代综合交通运输体系，全面提升战略支撑和引领能力。

我国交通运输发展取得显著成绩，但与构建新发展格局要求仍存在一定差距

改革开放以来，经过多个五年规划期的高强度投资和持续化建设，我国综合交通运输发展取得举世瞩目的成绩，基础设施网络规模快速扩张，结构功能不断完善，基本形成以“十纵十横”综合运输大通道为主骨架、横贯东西、纵贯南北、内畅外通的超大规模综合交通网络，诸多领域已经处于世界领先水平（见表6-1）。截至2019年底，我国铁路营业里程13.9万公里，其中，高速铁路营业里程3.5万公里，稳居世界第一。公路通车里程达到501.3万公里，其中，高速公路通车里程14.96万公里，稳居世界第一。内河航道里程12.9万公里，其中高等级航道1.4万公里，长江黄金水道货运量超过29亿吨，稳居世界第一。港口泊位2.3万个，其中，沿海港口万吨级及以上泊位2076个。全国港口完成货物吞吐量140亿吨，集装箱吞吐量2.6亿标准箱，稳居世界第一。民用运输机场238个，通用航空机场473个，机场全年旅客吞吐量超过13亿人次、货邮

吞吐量超过1700万吨，年旅客吞吐量1000万人次以上的机场达到39个，其中，北京首都国际机场年旅客吞吐量超过1亿人次，位居世界第二，上海浦东国际机场年货邮吞吐量超过360万吨，位居世界第三。40多个城市开通城市轨道交通线路，运营里程超过6700公里。输油气管网里程13万公里。高速铁路覆盖95%左右的100万人口及以上的城市，高速公路覆盖98%左右的20万人口以上的城市和地级行政中心，民用运输机场覆盖92%左右的地级市。99%以上的建制村通硬化公路。京津冀、长三角、粤港澳、成渝等主要城市群核心城市间、核心城市与周边节点城市间实现1~2小时通达。动车组列车承担了铁路客运量约70%，民航航班正常率超过80%。交通运输技术与装备水平跨步升级，跨海桥隧、深水航道、高速铁路建设成套技术等跻身世界前列，高速动车组、铁路大功率机车、远洋船舶、海工机械、C919飞机等一批“大国交通重器”成为中国制造“金名片”享誉全球。我国交通运输“瓶颈制约”问题彻底改观，已经迈上总体适应经济社会发展需要的新台阶，为国民经济循环运行提供了有力支撑，为近100万亿元人民币GDP经济总量、4.6万亿美元进出口贸易总额、41万亿元人民币社会消费品零售总额、14多亿人民人均每年13次出行次数和33.6吨货物运输需求提供了有效保障。

表6-1 我国交通运输设施装备及服务能力主要指标水平

类别		单位	2019年水平	世界排名
基础设施	铁路运营里程	万公里	13.9	2
	高速铁路运营里程	万公里	3.5	1
	公路通车里程	万公里	501.3	2
	高速公路通车里程	万公里	14.96	1
	内河航道通航里程	万公里	12.9	1
运输装备	民用汽车	亿辆	2.5	2
	海运船队规模	亿载重吨	超过1.7	2
运输服务	港口货物吞吐量	亿吨	139.5	1
	港口集装箱吞吐量	亿TEU	2.6	1
	水运货物周转量	亿吨公里	103963	1
	长江干线航道货物通过量	亿吨	29.3	1
	北京首都机场年旅客吞吐量	亿人	1.0	2
	上海浦东机场年货邮吞吐量	万吨	363.4	3
港口集装箱吞吐量排名世界前10位的中国港口（7个）①		上海港、宁波-舟山港、深圳港、广州港、香港港口、青岛港、天津港		

①含中国香港
资料来源：中国统计摘要2019和交通运输统计公报2019

然而，面对国际国内新的发展环境与形势变化，对标我国第二个百年目标，对标人们日益提升的美好生活需要，对标新发展理念、新发展格局和高质量发展要求，特别是与现代化经济体系建设、现代化产业体系运行、现代化流通体系构建、现代化城镇体系发展、绿色生态体系打造等综合性因素共同作用下的国民经济循环畅通要求相比，我国综合交通运输发展仍然存在不少问题。

综合交通网络“硬件”设施空间布局和功能结构仍不完善，与大循环、双循环新发展格局的匹配性有待提升

当前，我国已基本形成以“十纵十横”大区域综合运输大通道为主骨架、以国际性全国性综合交通枢纽为战略支点的综合交通网络格局，但网络布局、结构、功能仍不完善。改革开放以来，特别是加入世贸组织前后，我国围绕加入国际大循环，形成了市场和能矿资源“两头在外”、加工制造“世界工厂”的发展模式。与此相对应，我国交通网络布局更加侧重于更好服务以“外向型经济”为导向的生产力布局，建设重点更倾向于以港口为支撑点的沿海地区交通网络以及部分联系后方重要腹地的运输通道建设。之后随着西部大开发、中部崛起、东北振兴以及长江经济带等国家战略实施，中西部和东北地区交通网络建设不断强化。但总体而言，我国跨区域运输通道特别是中西部地区南北向通道以及围绕重点城市群都市圈的放射性运输通道布局仍不完善，综合交通枢纽战略支撑能力不足，部分骨干通道能力紧张，通道内以及通道间各种运输方式发展不协同，结构性矛盾突出，功能性交织严重。西部地区、农村地区、边境地区等交通短板明显，城市群都市圈以及超特大城市高品质交通供给不足，综合性客运枢纽、专业性货运物流设施短缺，运输方式分工协作和有机衔接仍不充分，系统效益和组合效率不高。随着新发展格局构建，国内生产力布局会相应调整，资源供给地、生产基地、消费中心之间空间布局以及要素资源流转要求也会相应变化，这将对综合交通网络提出新优化乃至重塑的更高要求。

交通运输服务方式、组织模式、管理形式等“软”支撑能力不足，与现代化国民经济循环运行对接尚不精准

目前我国已经形成超大规模交通基础设施网络，但超大规模设施网络并未有效发挥高品质、高水平、高效率的运输组织与服务效能。一个重要原因是运输组织模式、运行管理方式等仍然传统，运输服务供给与现代经济运行、现代产业组织、现代流通组织以及人员快速流动下派生的多样化运输需求精准匹配不足，一体化运输效率、效益和服务水平不高，运输成本和物流成本仍然偏高，智能交通系统集成和应用不充分，

交通运输自身以及关联延伸的产业链价值链水平不高。高标准的国内统一运输大市场体系尚未形成，国际互联互通规则标准及运行机制等对接衔接不充分，供应链安全稳定支撑水平有待提升。

交通运输发展方式与资源配置方式仍然传统，统一大市场运行机制尚不完善，与经济社会、生态环境等深度融合和循环联动发展不足

从经济、社会、生态全系统基本运行和价值循环看，目前，我国经济价值、社会价值、生态价值与交通运输带来时空价值增量之间尚未形成有效循环联动，效益增值跨领域反哺和转移支付机制亟待建立。资源要素跨领域配置和畅捷流转仍然存在一定制度性障碍和梗阻，配置和流转效率有待提升，资源集约节约共享利用水平不高，可持续发展压力巨大。此外，长期以来我国交通运输自身形成了过度依靠资源投入、资金驱动的传统惯性路径依赖，目前已经难以为继，资源、环境等刚性约束日益加强，交通运输急需强化改革创新的引领能力，通过制度性改革创新、技术性升级创新、组织管理精细化提升创新等追求新的发展红利，挖掘并释放新的增长和发展空间（见图6-1）。

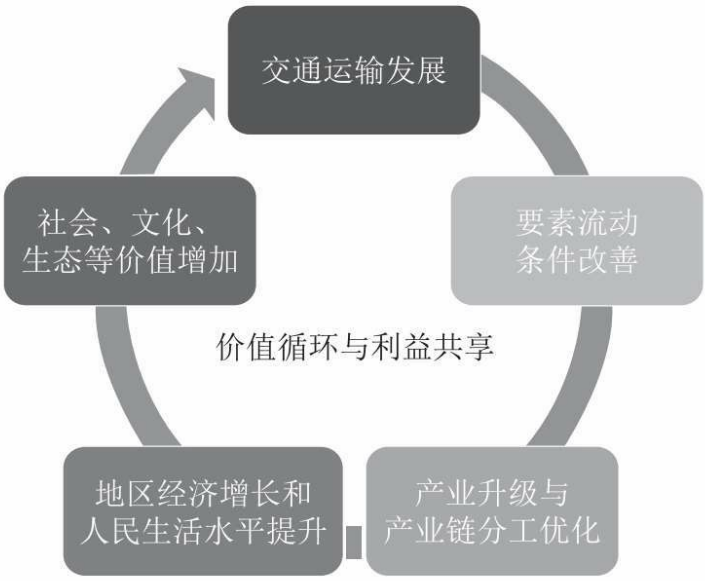


图6-1 交通运输与经济、社会、生态价值循环示意

以适应大循环、双循环要求为导向，切实转变综合交通运输发展方式

步入新的发展阶段，全面开启社会主义现代化国家建设新征程，构建以国内大循环为主体、国内国际大循环相互促进的新发展格局，对交通运输发展提出了新的要求。需要准确把握新发展阶段新的形势变化，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，围绕更好畅通国民经济大循环，以供给侧结构性改革为主线，以服务人民为中心，以改革创新为引领，强化供需精准匹配，推动交通运输发展方式战略转型，提升要素资源流动流转质量和效率。

转变传统交通运输组织方式，围绕现代经济循环运行，优化交通网络结构功能，建立现代化运行治理模式

顺应新一轮科技革命和产业变革，按照高质量发展要求，围绕新发展格局构建和畅通国民经济循环运行，精准对接现代经济体系、现代产业组织、现代流通体系、现代化城市农村人员流动以及国防保障要求，优化综合交通运输网络整体格局、空间布局和功能结构。树立服务人民、合理运输、安全绿色、开放共享、循环联动的交通运输发展价值观。充分发挥大数据、人工智能等智能智慧手段，充分发挥政府与市场作用，强化运输组织供给能力精准提升，加强需求侧有效引导、调节与管理，建立现代综合交通运输宏观调控与治理机制。

转变传统交通运输与经济社会粗放式被动式供给需求关联逻辑，确立交通运输与国民经济价值循环机制

强化交通运输供需动态化精准匹配，推动交通运输与经济社会全方

位深度融合，强化区域城乡交通运输协同发展，有效支撑国民经济循环运行和产业联动。以经济安全适用为准则，统筹长远发展与近期需要，把握好适度超前的“度”，加强有效供给，防止无效投入。研究建立广域价值贡献平衡机制，强化交通运输自身价值贡献与经济、社会、生态等直接间接价值以及衍生价值评估与挖掘，科学确定投入效益比和产出率，建立交通运输与经济社会生态等跨领域跨区域价值反哺机制。对于地方经济增长对交通基建投资过度依赖等问题，需要予以重视，防止出现系统性金融风险，并做好有效防范。

转变传统交通运输要素配置和增长驱动的惯性路径依赖，构建与新发展格局有效匹配的可持续发展方式

立足实质性破除交通运输制约国民经济循环运行的关键环节持续发力，改变交通运输注重自身发展扩张的要素投入、投资驱动方式，强化资源要素高效流转、统筹利用和有效配置。在注重交通设施规模等级标准、服务能力、技术装备、市场主体等总量扩张的同时，更加关注系统性结构整体优化，提升基础设施、运输服务、技术装备、组织管理、市场主体等之间及内部要件之间匹配衔接精准度，更加注重通过制度性改革、存量效能发挥、技术管理与组织创新，推动质量变革、效率变革、动力变革，全面提升发展质量和效益，精准支撑新发展格局。

全面提升现代综合交通运输体系对大循环、双循环的战略支撑能力

围绕扩大内需的战略基点，着眼加快培育完整内需体系、提升产业链供应链现代化水平，以切实贯通串接生产、分配、流通、消费各环节为根本出发点，以提高发展质量和综合效率为中心，以深化交通运输供给侧结构性改革为主线，着力完善交通基础设施网络，优化调整运输结构，创新运营组织模式，推进智慧绿色安全发展，构建统一有序的交通运输市场，加快建设现代综合交通运输体系，更好支撑以国内大循环为

主体、国内国际双循环相互促进新发展格局构建，更好满足人民美好生活需要，更好服务国家现代化建设战略大局。

围绕支撑国内大循环、国内国际双循环，精准补齐重点通道枢纽网络短板

强化骨干运输通道战略牵引和支撑能力。以提升交通网络对国内需求和国际要素资源吸引流转的适配性为重点，在“十纵十横”通道基础上，加快优化形成横贯东西、纵贯南北、放射互联、内畅外通的综合运输大通道。提升京沪、沿江等骨干运输通道通行能力，强化中西部和东北地区通道建设，实施重点通道连通工程和延伸工程。强化国内综合运输通道对外衔接和与周边国家的互联互通水平。

优化完善大区域次区域多层次综合交通网络结构。顺应新发展格局下产业、城镇空间布局调整，分类优化东、中、西、东北等大区域以及长江经济带、黄河流域等次区域综合交通网络层级结构。以高速铁路、高速公路、民航等为主体，构建服务品质高、运行速度快、安全保障强的骨干交通网。以普速铁路、普通国道、港口、航道、油气管道等为主体，构建运行效率高、服务能力强的普通干线网。以普通省道、农村公路等为主体，通用航空为补充，构建覆盖空间大、通达程度深、惠及面广的基础服务网。

着力提升城市群都市圈综合交通网络功能。围绕主体功能区、新型城镇化战略实施，把握新发展格局下城镇化地区重大基础设施、重大生产力和公共资源布局调整，完善京津冀、长三角、粤港澳、成渝等城市群综合交通网络。以轨道交通为重点，推动上海、重庆、广州、深圳、武汉等重点都市圈交通网络化发展，强化对都市圈建设的支撑能力，更好促进中心城市带动作用发挥。强化中心城市与周边县城、城镇等交通一体化发展，因地制宜优化县城县域交通网络功能，促进以县城为重要载体的城镇化建设。

战略性布局专业化货运通道。围绕煤炭、油品、矿石、粮食等大宗物资区域间循环流转，打造高效连接资源地、生产地、消费地的大能力专业化快速货运通道，有序推进重载铁路、重载公路等建设。精准对接现代经济体系建设下生产力布局优化，围绕电子、家电、服装等加工品、半成品等适箱货类，打造精准串联生产地、加工地、消费地等的快速化、多样化、专业化货运通道，特别是集装箱运输通道，整体谋划双层集装箱铁路通道布局。加强国家专业航空物流网络建设，研究谋划高铁货运布局与发展。

提升综合交通枢纽的组织中枢和平台功能。围绕以国内大循环吸引全球资源要素，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，优化综合交通枢纽布局和功能，提高对国内国际两个市场两种资源的聚集辐射与组织串接水平。重点打造北京、上海、广州、深圳等国际性综合交通枢纽，提高重庆、成都等国际门户枢纽功能，强化组合型枢纽联动，打造一批在更高层次水平上联通世界、中转全球，深度参与国际运输物流链分工的全球性综合交通枢纽。加快建设全国性综合交通枢纽，积极建设区域性综合交通枢纽和口岸枢纽。完善枢纽集疏运网络，提升枢纽一体化服务功能。

优化运输结构与分工衔接。围绕人员物资高效流转，以枢纽站场为重点强化各种运输方式网络的有效衔接，提升客运枢纽一体化服务水平，促进货运枢纽站场集约化发展。积极引导客运枢纽立体换乘、同台换乘。强化城市内外交通衔接，推进城市主要枢纽站直接连接，有序推进重要港区等直通铁路。实施重要客运枢纽的轨道交通引入工程，实现城市轨道交通等骨干方式连接大中型高铁车站、国际性枢纽机场和重要区域性枢纽机场。

把握现代经济体系、现代产业体系和流通体系组织运行规律，提升运输服务质量和组织效率

以一体化联程为重点提高客流高效流转水平。人员流动水平是衡量经济发展和社会进步的重要标志。现代化经济体系建设、新发展格局构建，将带来国际以及国内大区域、次区域、城市都市圈等人员流动的多重变化，对运输服务提出更高要求。要创新旅客一体化联程组织模式，更好满足不同类型人员流转和运输需要。大力发展空铁、公铁等联程运输服务，促进不同运输方式运力、班次和信息对接。推广普及电子客票、联网售票，完善旅客联程、往返、异地等出行票务服务系统。推行跨方式异地候机候车、行李联程托运等配套服务。提高旅游客运服务品质和能力。

精准提升区际、城际、城市、城乡客运组织效率和水平。完善区际城际客运服务组织，围绕城市群、都市圈商务通勤等多样化客流需求，发展大站快车、站站停等多类别城际铁路服务，提升中心城区与郊区之间的通勤化客运水平。推动城乡客运服务一体化发展。发展多层次城市客运服务。推动城市公共交通线路向城市周边延伸，推进有条件的地区实施农村客运班线公交化改造。鼓励发展镇村公交，推广农村客运片区经营模式，实现具备条件的建制村全部通客车，提高安全运营水平。

创新多式联运组织强化大循环、双循环支撑能力。精准对接现代产业体系运行、现代供应链和物流发展，创新货物多式联运模式。以提高货物运输集装化和运载单元标准化为重点，积极发展大宗货物和特种货物多式联运。制定完善统一的多式联运规则和多式联运经营人管理制度，实施“一单制”联运模式。加强信息互联和联盟合作。提高国际多式联运发展水平和国际综合服务延伸拓展功能，提升中欧班列、西部陆海新通道等联运班列组织水平和品牌效应。创新国际航空货运网络建设方式和物流组织模式。

以城乡配送一体化畅通城乡物资大循环。围绕新型城镇化发展和农业农村现代化，加快构建覆盖城乡的专业化货运物流配送体系。在城市周边布局建设公共货运场站，完善主要商业区、社区等末端配送节点，

推动城市中心铁路货场转型升级为现代城市配送中心，优化城市货运车辆便利化通行管控措施。加快完善县、乡、村三级物流服务网络，统筹交通、邮政、商务、供销等农村物流资源，推广“多站合一”的物流节点建设，积极推广农村“货运班线”等服务模式。

推动交通运输智慧化、绿色化发展，有效提高运输组织效率和可持续循环发展能力

以数字化、智能化为依托提升运输供需匹配水平。发挥现代信息技术对于交通运输生产组织和管理方式转变的驱动牵引作用，全面提升运输供需匹配水平和运输服务品质效率。提高交通运输数字化、信息化发展水平，推动云计算、大数据、物联网、移动互联网等技术应用，实现基础设施和载运工具数字化、网络化，运营运行智能化。强化交通运输信息采集、挖掘和应用，促进各交通领域数据资源综合开发利用和跨部门共享共用。推进交通空间移动互联网化，建设形成旅客出行与公务商务、购物消费、休闲娱乐相互渗透的“交通移动空间”。

强化交通运输先进技术装备创新链循环联动。畅通交通运输技术装备研发与国家创新能力提升大循环。瞄准新一代信息技术、人工智能、智能制造、新材料、新能源等世界科技前沿，加强交通运输前瞻性、颠覆性、战略性技术研究。以北斗导航等为重要依托，打造泛在的交通运输物联网。构建新一代交通信息基础网络。有序发展无人机自动物流配送。推进车路协同、自动驾驶车辆、智能车载设备等技术装备研发，有序推动智慧公路等建设。

推动交通运输绿色低碳循环可持续发展。强化资源要素跨区域、跨领域有效配置，加强土地、海域、无居民海岛、岸线、空域等资源节约集约利用，提高资源再利用和循环利用水平。强化节能减排和污染防治，优化运输结构，推进新能源、清洁能源应用，有效防治运输大气污染、水污染等环境污染。降低交通沿线噪声、振动影响。倡导绿色低碳

出行。强化交通生态环境保护修复，将生态环保理念贯穿交通基础设施规划、建设、运营和养护全过程。

加快建设统一开放的交通运输市场，畅通资源要素跨领域流转循环渠道

建立高标准交通运输市场体系。按照统一国内大市场高标准市场体系要求，构建高效规范、公平竞争的国内交通运输统一市场。强化与国际运输、流通等惯例规则标准等精准对接，完善交通运输市场准入制度安排，优化营商环境。强化竞争性政策的基础性地位，重点推进铁路等竞争性环节市场化改革。更好发挥价格杠杆调节作用。建立健全涵盖交通运输工程建设、运输市场服务等交通运输全领域在内的信用体系。完善交通运输领域土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场运行机制和交易规则。

培育壮大龙头交通运输企业。加强骨干型、网络型、专业型运输企业和其他交通市场主体培育，打造一批具有国际影响力和竞争力的本土交通运输企业。充分激发各类交通运输市场主体活力，毫不动摇巩固和发展交通运输公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导交通运输非公有制经济发展。创新社会参与交通运输决策方式，推动各类主体通过政府购买服务等渠道积极参与公共事务治理，扩大人民群众的参与度。

建立符合现代经济体系运行规律的交通运输宏观调控方式。以国家发展规划为战略导向，完善国家综合交通运输规划体系，强化交通运输专项规划与国民经济各领域相关规划的充分衔接，特别是与水利、能源等传统基础设施和新型基础设施规划对接。更好发挥政府作用，深化“放管服”改革，整合优化监管职能。优化各级财政事权与支出责任，厘清交通运输领域中央与地方财政事权与支出责任划分。研究建立交通运输宏观治理数据库，提升大数据等现代技术手段辅助治理能力。

健全交通运输法律法规标准体系。坚持依法治理，顺应现代经济体

系运行和现代综合交通运输发展，完善相关法规和标准体系，强化各类标准规范规则等衔接协调。重点完善基础设施、技术装备、运输组织服务等传统领域及新领域相关标准体系和服务指南体系。加强与国际组织事务合作，积极参与交通运输领域国际标准制定，提升国际竞争力和话语权。

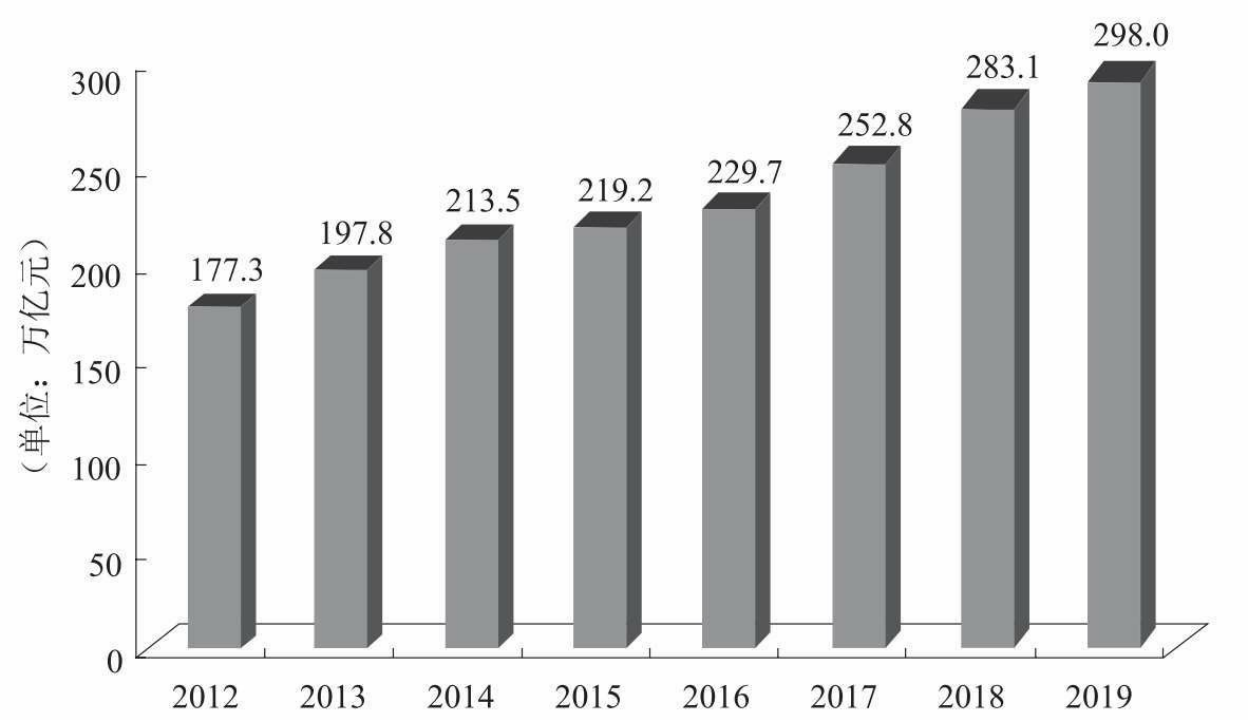
构建现代物流体系，支撑经济高效流转与内外循环

物流业是融合交通运输、仓储、商贸等的复合型产业和综合性服务业，既是现代流通体系的重要组成部分，也是支撑现代流通体系运行、保障经济社会运转、促进物资高效流动的重要基础。随着大数据、互联网、电子商务、区块链、数字金融等新技术新业态发展，物流业在串接生产制造以及中间和终端消费、联动实体经济与虚拟经济、促进国民经济循环运行、融合联动关联领域升级进步中的作用更加突出，已成为衡量一个国家综合国力、产业链供应链水平、参与国际分工协作和要素配置的重要标志之一。

我国物流业快速发展，有力支撑国民经济循环运行，但也面临较大挑战

近年来，我国物流业发展取得长足进步，为支撑经济社会循环运行提供了有力保障（见图6-2）。2019年我国社会物流总额达到298万亿元，物流业总收入10.3万亿元，社会物流总费用占GDP的比率降低至14.7%（见图6-3），全国交通运输、仓储和邮政快递企业物流相关行业等法人单位超过54万个，物流相关行业从业人员数超过1100万人。直播电商、社交电商、生鲜电商等新业态快速壮大带动物流需求规模和结构不断变化。全国实物商品网上零售额比2018年增长19.5%，增速比社会消费品零售总额快11.5个百分点，实物商品网上零售额的贡献率超过45%。快递业务量完成630亿件，同比增长24%。以国家物流枢纽为重点，建成一批重要物流枢纽和物流中心，物流组织效率以及服务国际国

内要素聚集流转能力大幅提升。



资料来源：中国物流与采购联合会

图6-2 2012—2019年我国社会物流总额增长情况

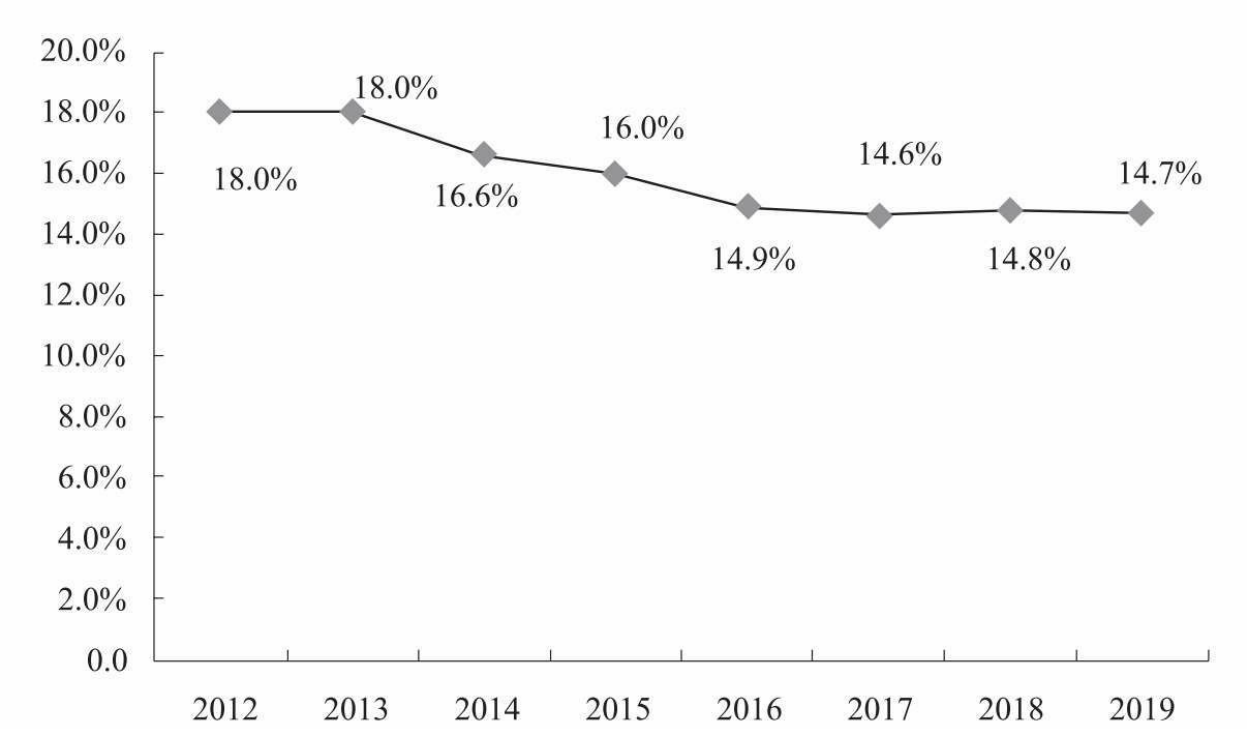


图6-3 2012—2019年我国社会物流总费用占GDP的比率变化情况

然而，与新发展阶段、新发展理念和新发展格局相比，我国物流发展仍然存在网络结构不完善、组织效率偏低、物流成本偏高等问题，物流业在如何更好促进国民经济循环运行、支撑实体经济降本增效、保障产业链供应链稳定、拓展发展新空间等方面也面临多重挑战。

大循环、双循环格局下，中西部承接产业转移和内需扩大带来的陆路货运需求增加，对国家物流网络格局提出新考验

与交通网络格局一样，我国当前的物流网络格局是建立在东部率先发展格局和出口导向型产业布局基础之上的，东部沿海地区以及北京等地区经济总量与进出口总额分别占到全国的55%和84%，外贸集装箱生成量90%左右集中于沿海港口300公里半径范围内，即经济发展重心与物流需求市场均邻近港口。尽管我国内陆纵深大、港口腹地深，但就目前而言，相当一部分货运量的陆上集疏运半径并不大。随着以国内大循

环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局构建，特别是区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略以及新型城镇化战略等实施，中西部地区将加快承接东部地区产业转移，同时内需消费的爆发式增长也将触动内陆以城市群为主要载体的市场扩张，这些都将带动内陆地区物流需求规模和沿海港口集疏运半径的扩大。相比于沿海地区，内陆地区自然条件更复杂，物流基础设施与服务网络完善程度更低，陆路运输距离更长，这将会成为未来全社会物流成本上升的刚性影响因素，如何合理把握物流成本、效率和效益之间的关系，精准优化我国物流网络格局和体系布局需要予以重视。

新一轮科技革命和产业变革，社会主义现代化国家建设等带来生产生活消费方式改变，对物流服务供给提出新要求

近年来，互联网、物联网、大数据、云计算等现代信息技术的发展深刻改变了社会生产生活方式，从原材料采购到生产制造、商贸流通，再到最终消费，这一国民经济大循环中的全链条各环节关联关系随之改变。最显著的变化当属网络零售的快速兴起，改变了人们出行购物、外出餐饮等消费方式，网上支付、送货上门带来终端领域物流配送需求的快速增长，带来快递、外卖等行业的迅猛发展，也带来了部分产业领域循环运行模式的转变。2019年，我国实物商品网络零售额已达8.5万亿元，占社会消费品零售总额的比重由10年前的1%提高至21%，同期快递业务量由15.1亿件增长至635.2亿件，快递业务收入达到7497.8亿元。以新产业、新业态、新模式为代表的新动能逐渐成为经济循环运行格局变化的主要力量，特别是在新发展格局构建下，经济循环、产业发展、要素流转等带来的物流需求规模与结构将深刻变化，这对我国物流网络建设以及服务组织等都带来了新的要求。

物流成本与国民经济循环发展联动机制不畅，外部物流成本内部化、资源要素成本上升和环境保护刚性约束日益增大

内部成本外部化是经济社会发展中的伴生现象，是国民经济循环运行中的客观矛盾。经济社会发展带来的物流成本以及流通成本变化，是这一现象的客观反映。当前我国物流成本偏高问题，特别是由外部成本内部化带来的经济循环成本偏高和运行不畅问题较为突出，流通领域和物流领域外部成本、内部成本之间尚未形成有效的循环、分割、对冲机制，导致全社会物流成本、交易成本、流通成本以及外部成本明显偏高。例如，公路物流领域超载超限非常普遍。这一现象不仅加大了对道路、桥梁的损害，缩短了基础设施使用寿命，增加了各种维修费用，更严重威胁司机及其他交通参与者的生命财产安全。这些都是物流行业自身问题造成的外部成本，却由全社会承担。不仅如此，很多地区的公路运价已经与铁路全部费用总和倒挂。铁路运输节能环保、经济高效，但运输市场份额持续下降，有自身体制机制和发展水平的原因，也有来自公路领域恶性竞争的原因，而由此产生的环境代价成为全社会承担的外部成本。与此同时，我国物流领域专业化水平依然不高，冷链、危险品运输中均有一部分不规范行为，带来相当部分的社会福利损害和外部成本增加。未来随着我国物流行业发展逐步规范、水平不断提高，这些外部成本将慢慢内部化，直接带来物流成本上升。按照目前物流行业的盈利水平，上升的物流成本很难由物流企业消化，绝大部分需要转嫁给生产制造、商贸流通等企业，增加实体经济运行压力，带来国民经济循环“堵点”。此外，物流是土地、劳动力等资源密集型产业，资源要素价格上涨已成必然趋势，越是需求集中地，土地等资源稀缺性越高，成本越高。目前我国物流行业普遍微利经营，对资源要素成本的上升极为敏感，相关变化将快速传导至服务价格，这会提高社会物流成本，也会影响国民经济循环运行。

提高发展质量，全面提升对大循环、双循环和现代化流通体系支撑牵引能力

把握物流“组织”“串接”本质，以及新技术新业态发展带来的“赋能”等衍生拓展功能，从供给和需求两端发力，立足现代物流对区域发展空间拓展、产业布局调整、经济转型升级和运行模式变迁等支撑和引领的多重作用，围绕国内大循环、国内国际双循环相互促进新发展格局构建，以“组织”对接为核心，以供给侧结构性改革为主线，加快优化物流设施网络和服务网络布局，利用现代信息技术手段和服务业态创新，推进物流组织与供应链组织、产业链组织、价值链组织之间标准化、全流程、一体化匹配和衔接。高效对接供应链组织，充分发挥超大规模交通和物流网络优势，拓展金融、信息等衍生赋能水平。全面对接产业链运行组织，支撑和引领产业转型升级。对接全球价值链分工组织，构建国际物流与贸易新规则，创造国际产业竞争新优势。

围绕大循环、双循环带来的区域经济系统重构，打造引领战略空间拓展和产业联动的现代化物流体系

强化物流服务和组织系统在引领战略空间拓展、关联产业协同中的关键作用。围绕国际、区域、城市群、城市、农村等不同空间尺度的产业链分工合作、城镇带布局、贸易格局调整等要求，超前构建高度匹配、互动融合的现代物流网络。一是打造以“一带一路”为统领的国际物流网络。二是构筑不同层级、不同空间尺度的区域和次区域物流网络，包括跨区域物流系统、城市群物流系统、大城市物流系统和农村物流系统。

着眼现代经济体系和现代流通体系建设，强化物流衔接和促进生产消费，构筑有效拓展供应链、价值链的物流系统

围绕供应链上下游无缝衔接和产业向价值链中高端升级，结合互联网经济下新业态、新模式发展，以需求为导向，以高品质供给为核心，推进传统物流服务向现代物流服务转型，强化物流体系与现代流通体系构建的精准对接，以重点物资、重点领域、重点区域为起步试点，积极

拓展金融、信息、通关以及信用市场等增值服务，强化国际供应链、价值链规则等软领域有效衔接。

立足产业链多样化和生产端、消费端的细分市场，建设分类化、专业化的服务不同空间区域的现代物流系统

坚持精准对接、高效匹配的原则，强化需求捕捉能力，分类构建高效串接原材料产地、加工业基地、消费地等的多样化、专业化物流系统，优化空间结构，推动集装箱、大宗物资以及冷链、危险品、汽车整车、快递包裹、快速消费品以及针对电子商务等特种物流系统发展，强化航空物流、航运物流等国际国内专业化物流网络构建，研究发展符合我国实际的高铁货运系统。树立空间、功能“留白”理念，充分预留发展空间，及时动态调整。

围绕大循环、双循环新发展格局，加快构建现代物流体系

围绕社会主义现代化建设战略部署，以更好满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，着眼加快建设现代化经济体系，立足构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，坚持扩大内需的战略基点，按照高质量发展和现代流通体系构建要求，加快建设现代物流体系。

构建适应新发展格局下国土空间和产业布局特征的“通道+枢纽+网络”的物流设施布局

加快推动国家物流枢纽网络建设。围绕“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等战略实施，依据国土空间规划，在国家物流骨干网络的关键节点，选择部

分基础条件成熟的承载城市，启动国家物流枢纽布局建设，根据发展需要，适当拓展承载城市规模，培育形成一批资源整合能力强、运营模式先进的枢纽运营企业，促进区域内和跨区域物流活动组织化、规模化、网络化运行。

优化物流通道和网络功能结构。增强对强大国内市场建设和中西部地区产业布局支撑能力，优化物流网络布局，增强铁路运输骨干作用，降低陆路物流成本。强化沿海港口新发展格局下物流节点功能，加强内陆地区物流枢纽建设，将具有长距离运输需求的货源向若干节点集聚，利用干线铁路沿主要方向开展点对点运输，利用公路和铁路支线、专用线等开展节点货物的快速集散，建立跨区域通道化、区域内网络化的物流组织新格局，改变当前以公路运输为主的分散物流格局。

构建现代数字物流信息资源整合平台。建设国家交通运输物流公共信息平台，促进部门、市场主体物流公共数据互联互通和开放共享。扩大物流相关信息公开范围和内容，为物流企业和制造业企业查询提供便利。打造骨干物流信息平台，探索市场化机制下物流信息资源整合利用新模式。畅通物流信息链，强化供需精准匹配，促进信息匹配、交易撮合、资源协同。

提升物流效率与产业链升级带动水平，降低物流成本、流通成本和交易成本

加快国际物流、智慧物流、绿色物流等专业物流发展。加强陆上边境口岸型物流枢纽建设，完善境外沿线物流节点、渠道网络布局。推进通关一体化改革，推进跨部门协同共管，推动口岸物流信息电子化，提高口岸物流服务效率，提升通道国际物流便利化水平。推动中欧班列发展，利用进口博览会等平台引导班列运营公司加强与中亚、欧洲沿线各国的大型生产制造企业对接，“量身定做”班列物流服务产品。加快绿色物流、绿色仓储等发展，带动上下游企业发展绿色供应链。发展数字物

流，推进货、车、船、飞机、站场、港口等物流要素数字化。

以降低循环流通成本为突破口推动物流与相关产业联动发展，携手做大做强。顺应构建新发展格局的产业布局调整和产业链协同升级，以物流为载体提高要素流动效率，实质性高效打通生产端与消费端联动全链条各环节。正确认识在物流市场规范化、专业化，以及外部成本内部化过程中，物流成本短期内上升客观规律，围绕切实推动产业结构调整和消费提档升级，做大做强物流产业，精准提高物流服务水平，扩大辐射范围，加强消费服务保障，增强关联产业市场竞争力，强化供应链，延伸产业链，提升价值链，以做大蛋糕的方式摊低物流成本。

健全支撑现代物流体系建设的政策支持体系

创新物流用地支持政策。加强物流发展规划与空间规划等衔接。加大土地政策支持力度，多种渠道盘活存量闲置土地。按照政府和市场分工分类建设公益性基础设施和经营性物流设施，试点探索仓储用地上盖物业和分层分类出让等供给方式。

创新投融资支持方式。加强重点物流领域、市场、平台、企业等支持力度。推动政策性金融、普惠性金融以及产业资金等融资方式创新。支持符合条件的物流企业以及关联企业通过发行各类债务融资工具以及资产证券化等方式，拓展融资渠道。有序推动数字金融发展。研究探索基于区块链、供应链等金融产品，引导资金流向实体企业，加大对小微物流及关联企业的融资支持力度。

建立符合我国国情特点的物流成本统计评价体系。按照支撑新发展格局和高质量发展要求，完善我国物流行业统计指标体系，既与国际接轨，便于开展横向比较，也要符合我国国情特点和发展阶段特征，使相关指标更加科学、真实地反映物流业发展实际情况、物流企业经营情况，以及制造、流通企业成本构成情况等，以便科学制定相关政策，合理调控社会物流成本。

建设应急物流体系，提升突发事件循环保障能力

应急物流体系对于保障突发事件时期产业链、供应链问题，保障国内国际经济正常循环运转意义重大。2020年临近春节突如其来的新冠肺炎疫情，肆虐全国，波及全球，对人们正常生活、工作、出行以及经济社会发展带来重大影响。统筹安全与发展，综合考虑平时与急时，加快完善应急物流体系，精准补齐系统短板，强化系统韧性，已成为当前及未来我国交通与物流发展，保障国际国内产业链、供应链稳定运行的重要任务。

我国应急物流体系存在短板

我国交通运输和物流体系在应对特大地震、泥石流等突发事件，以及此次新冠肺炎疫情防治攻坚战中发挥了重要作用，有效保障了特殊时期人员物资流转，但也暴露出应急响应与防护保障能力不足、精准化运输物流组织服务效率偏低、跨领域协同联动保障机制不畅、智能化自动化技术装备应用水平不高等突出问题。

交通物流保障能力总体充足，但应急响应迟滞，跨国际、跨区域、跨领域统筹协调机制不畅，现代治理能力短板明显

疫情期间，前方疫区医疗器械及防护物资告急与后方储存物资不能及时有效调配之间的矛盾充分暴露，不是运不了、没车运，而是不知谁来运、往哪儿运、如何交接，凸显交通物流应急服务保障能力跟不上，加快建立供需匹配的应急运输服务体系任重道远。针对各国对我国国际航空运输、远洋海运等管制性举措的应急响应机制不清晰，缺乏有效及

时的针对性应对方案和措施。交通物流现代化治理能力不足，各方“保安全”与“保畅通”矛盾突出，专业性运输物流企业无法发挥专业作用。应急情况下对重点区域旅客出行链“刻画”不足，大数据被闲置，不能及时有效共享，增加了跨区域、跨部门联防联控难度。

交通物流、配送快递及防护设施结构性、功能性问题突出，专业化、应急性物流和供应链服务体系建设急需加强

我国城市物流、配送、快递设施及防护保障设施短缺等问题突出，交通枢纽、物流园区和城市配送设施布局不合理、功能不完善、衔接不顺畅，无法应对隔离性运作需求，与高速铁路等优质资源配套机制不健全，干支搭配运输能力、组织能力有待提升，衔接换乘和“最后一公里”短板明显，影响了应急物资快速调拨。物流、快递服务能力区域发展不平衡，地区性保障能力差异突出，在多地“封城、封区、封路”情况下，粮油果蔬、医药及废弃物等应急物流保障能力不足等问题凸显。精准匹配生产和生活物资产供销特征的供应链物流系统建设亟待加强，疫情防控应急物资从生产一线到防疫前线的运输物流有效保障受到严峻挑战。

交通物流智能化、自动化技术装备研发和规模化应用不足，大数据自动监测和预警等精准性、稳定性有待提升

此次疫情充分显示利用现代信息等新技术创新运输组织、配送、快递等方式，推广使用无人机、无人车等新技术新装备的重要性。目前我国无人机、无人仓、无人驾驶、城市物流大脑以及互联网、云计算和区块链等技术快速发展，交通物流自动化、智能化、网络化水平虽然有了长足进步，但技术装备运行稳定性、多场景应用广泛性、急时能用可用性等仍显不足，距离大规模市场化应用仍有较大差距，大数据、云计算等新技术下的应急监测、精准预警等效果还不理想。

转变理念，顶层谋划，加快构建国家应急物流体系

加快推动我国物流业高质量转型，更加注重依托网络融合拓展提升系统韧性、弹性，并保障产业链、供应链稳定，以常备性应急物流、专业化供应链物流等为基础，建设国家应急物流体系，重塑国家物流供应链总体架构。

补齐专业化应急物流设施短板，提升服务与组织功能、覆盖范围、保障能力和共享水平

强化专业物流枢纽布局。完善“通道+枢纽+网络”国家物流设施体系，以航空货运机场、中欧班列集结中心等专业物流枢纽为重点，构建“核心集聚+多点支撑”枢纽格局。加强海外关键枢纽战略布局，提升平时、急时协同能力。引导骨干物流企业参与枢纽建设，强化设施专业化运营基础。

补齐应急物流设施短板。强化重点枢纽应急物流能力建设，提升公共物流及配套设施共享利用水平。高效整合储备、运输、配送等存量资源，强化应急物流组织中心作用。加快补齐城市群都市圈大城市，以及城乡专业物流、配送、快递等应急设施短板。强化危险品、冷链、特种设备、无人机等专业物流能力建设。

战略性布局智慧物流新基建。加快发展物联网、物流大数据中心、智能仓库等新型基础设施，加快仓储、运输、分拨配送等设施数字化、智慧化、自动化升级，推进自动驾驶、无人机、“零接触”等新技术新设备应用。

建设统一开放的物流市场体系，培育壮大龙头骨干型物流企业，提升应急物流保障能力

坚持平急结合，深化要素市场化配置改革。加快构建现代物流市场

体系，营造良好环境，完善和畅通物流要素配给与流动渠道，确保不同性质物流主体平等获取发展要素，推动要素配置按照市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。

推动专业化骨干物流企业发展。围绕应急物流力量提升，培育壮大融合、强大、专业、具有国际国内网络拓展能力的本土化物流企业。强化航空物流企业培育，鼓励物流企业开展航空物流快递资源整合，打造覆盖全球的国际航空物流网络。鼓励骨干航空物流企业采取多种方式壮大机队规模。

构建多元化应急物流保障格局。强化“政府、国企、社会、国际”等多元力量统筹，打造一批能力多元、资源共享、运行协同的本土化龙头物流企业，构建“骨干+末端”“专业+综合”“国有+社会”“物流+产业”协同分工、资源共享的多元化市场主体格局，做优做强骨干企业。

创新应急物流组织模式和联动方式，提高突发事件及时响应水平和产业链、供应链循环保障能力

加快构建国家航空物流网络，提升空铁联运组织效率。以骨干航空物流企业为依托，以专业化枢纽货运机场和其他机场为载体，强化国际国内航线干线轴辐放射和干支顺畅链接，织就高品质、高时效、专业化的国家航空物流网络。研究构建专业化高铁快铁货运系统。推进货物空空中转、空铁联运等模式落地，提供一票到底等全链条便捷服务。

积极发展应急物流产业，强化供应链安全保障。推动应急物流及关联领域联动产业化发展。依托专业货运枢纽和平台，打造应急物流组织中心，制定应急物流组织方案，搭建应急物流大数据平台。强化危险品、冷链、精密仪器、特种设备、货运无人机等专业航空物流能力建设。加强应急物流基地配套保障，规划建设分拣包装等专业设施，完善机场周边应急物资生产与储备、检测实验室、血液中心等产业配套，打通应急产业供应链。

建立和进一步完善国家应急物流统筹协调机制

建立重点风险应急物流联防联控机制

完善跨部门、跨区域、跨行业针对性、预案性应急物流保障和风险防控机制，建立完善公开、透明、及时的信息发布和共享机制。研究制定国家应急物流保障行动标准化、流程性指导规范，作为各地方、各部门、各单位和民众应对突发事件的基本指导。建立物流大数据监测预警系统，提升自然灾害、突发事件、国防安全等应对响应能力，合理设置安全冗余，提高系统韧性。坚持“由专业企业、专业人士做专业的事”，充分发挥专业性运输物流企业主体作用，提高社区、小区、企业单位等多元化主体参与深度和协同程度，增强整体应急响应和保障能力。

统筹应急物流资源调配和共享共用机制

健全跨部门、跨区域交通物流突发事件应急联动处置机制。开通重特大灾害事故应急救援绿色通道，强化装备物资运输、救援人员投送等物流保障。完善应急资源征用补偿机制，制定征用补偿标准，建立各级主管部门之间、主管部门与企业之间合理的分担机制。创新政府监管方式，引导时刻、线路、航线等要素向先进生产力集聚，向具有融通拓展能力的骨干物流主体优化配置，有序推动干线运输、区域分拨、多式联运、仓储服务、跨境物流、城市配送等服务资源高效集聚。

推动跨业跨界跨域深度融合发展，畅通交通物流与经济社会大循环

一直以来，交通运输与物流既是经济社会发展重要的基础和纽带，也是先进技术、业态更新、模式创新的试验应用载体和新兴产业的孵化成长平台。随着经济社会发展进步，特别是在现代信息技术应用、资源利用方式变革和商业模式创新的推动下，我国交通运输与经济社会发展的循环关系正在发生巨大变化，交通物流正在深度融入现代经济运行和创新发展，成为对产业发展、经贸流通、城镇国土开发等具有重要影响力的引领性行业。推动交通、物流与经济社会关联领域深度融合发展，对于支撑以扩大内需为基点，构建以大循环、双循环新发展格局具有重要作用。

交通物流与国民经济循环运行呈现深度融合新趋势

历史上，交通物流与经济社会各部门、各领域、各环节的联系一直十分紧密，并随着经济社会的发展不断调整适应，相互促进。自现代交通方式出现以来，远洋运输与国际贸易、海上军事力量同步扩张，铁路运输与工业革命、区域开发齐头并进，汽车与道路运输和工业化、能源革命共同推进，当前现代信息技术、商业模式创新带动共享交通等新业态新模式快速涌现等，均显示出交通物流与经济社会融合发展的自发需求，二者在融合中发展前进，也在融合中改变着传统生产生活方式和世界政治经济格局。

随着以互联网为代表的现代信息技术、供应链技术和金融服务等的创新，以及人类物质文化生活水平快速提升和社会文明不断进步，交通

物流与经济社会融合的广度、深度出现前所未有的变化，尤其是两者深度融合，在遵循融合一般规律的基础上，呈现一些新的特征与趋势。第一，网络信息技术在融合中的作用更加凸显，交通物流与经济社会之间的融合呈现突破边界的趋势，这种突破不再是简单的互为因果的共生关系，而是真正成为有机整体，正在改变经济社会发展形态，改变国民经济生产、流通、消费之间的关系。第二，交通物流与经济社会融合效应倍增，尤其是新业态、新模式不断涌现，经济发展和社会进步催生了推动速度、质量变革的新动能，拓展了经济辐射和要素流转循环的空间尺度。第三，交通物流与经济社会融合发展面临的风险和不确定性增多，对既有的政策秩序、法律边界等提出了新挑战。从全球范围看，现阶段交通物流与经济社会融合程度大大超过以往任何历史时期，其顺应时代变迁、技术进步和业态更迭，更大程度上打破了传统边界，交通物流成为引导经济社会要素流动、相互渗透、模式创新的重要因素，使两者成为一个相互促进支撑更为紧密的有机整体，推动交通物流自身以及经济社会发展方式深刻变革，对供需精准匹配与系统整体升级产生深远影响。

着眼大循环、双循环格局，推动交通物流与经济社会深度融合发展

把握基本规律与发展趋势，对标国际先进规则和惯例，从跨业、跨域、跨界三个维度分类分层推进

交通物流与经济社会融合联动，其实质在于“跨”字，如要素资源的跨领域整合、运营思维与逻辑模式的跨领域应用等。笼统归纳，主要集中于跨业、跨域、跨界三个维度，在推进交通运输与物流关联领域深度联动的基础上，重点围绕产业、空间、社会及其他领域三个大的界面系统展开（见图6-4）。所谓跨业，是指产业层面的跨领域融合联动，包

括一、二、三产业，也包括传统产业与新兴产业。所谓跨域，是指时间及国土空间尺度范围的融合联动，包括国际、国内，以及国内空间上的区域、城际、市域、县乡村等，以及线上线下虚拟与现实空间之间，空间尺度的“跨”往往和时间高度关联。重点对标国际先进规则和最佳实践，深度参与国际相关标准制定与修订，促进不同地区和行业标准、规则、政策协调统一。所谓跨界，是除上述经济产业以及时间空间之外的其他界域，包括社会民生领域、生态环境领域等。三个维度融合在内容等方面存在交叉，但侧重各不相同。

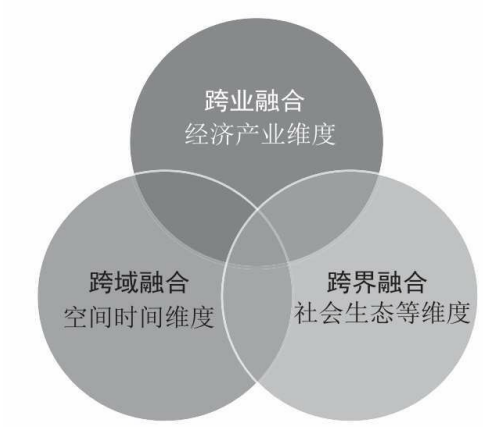


图6-4 交通物流与经济社会融合发展分析审视的三个维度

一是围绕产业融合规律与趋势，按照现代流通体系建设要求，推动交通物流与关联产业深度融合，全面支撑现代经济体系建设。在跨业融合层面，交通物流拥有比较优势，一方面其本身作为串接生产与消费多环节的基础和纽带，是国民经济循环运行的支撑。另一方面，其本身作为服务业，特别是生产性服务业，在整个经济循环运行中具有重要作用。在制造业服务化大趋势下，可融合联动空间十分广泛。更重要的是，随着技术进步，交通和物流在围绕产业链层面的分工与串接、承载关联产业发展等方面的地位日益突出，对于建设现代经济体系作用显著。这既体现在基础设施建设方面，也体现在交通和物流装备方面，比如，高铁可以带动全产业链，发展意义重大。又如，交通物流与互联网

等现代信息技术等联动扩展，所形成的共享经济等业态模式，对于改造传统产业，促进新兴产业发展意义重大。此外，新能源、电动汽车、民用运输飞机、船舶等跨业融合，作用同样显著。

二是围绕国内大市场建设和大循环、双循环联动，培育枢纽经济、通道经济等融合新业态，发挥交通物流在促进要素跨区域流转、拓展国际国内发展空间等方面的重要作用。随着交通物流网络建设完善，交通物流与产业布局、国土格局、人口分布等的关联更为深刻，其支撑、引领以及锚固作用日益突出。除“通道经济”带动之外，当前围绕综合交通枢纽和物流枢纽的“枢纽经济”，也成为带动区域经济增长的重要途径与手段。随着与现代互联网及企业组织运营模式深入对接，交通枢纽、物流枢纽与通信枢纽协同发展形成的“组织枢纽”带动作用进一步凸显。未来，这一作用还将在我国以“一带一路”为核心的全方位对外开放新体系建设之中强化。依托运输物流通道与枢纽节点织密国际国内组织网络，嫁接植入口岸、贸易、信息、金融结算与规则等功能，强化围绕经济走廊的国际产能合作等紧密联动，形成跨境多式联运和物流走廊，带动产业、贸易、经济走廊发展。

三是着眼人们对美好生活的需要，提升交通物流与社会民生、生态环境等领域的融合对接水平，畅通产业、社会、生态大循环。全面开启社会主义现代化国家建设新征程，以及更好满足人们日益增长的美好生活需要，要求充分发挥交通物流在促进公共服务均等化、区域协调发展、乡村振兴发展、扶贫脱贫攻坚等方面的重要作用，突出普遍服务基础性和精准性。在发挥交通物流支撑新型城镇化、促进国土开发作用的基础上，更加强调对贫困地区脱贫攻坚引领作用，更加强调对县城县域经济的带动。围绕可持续发展，强调交通运输和物流绿色化、低碳化发展。围绕交通运输和物流发展导向调整、结构优化以及载体平台功能拓展，促进绿色经济、绿岛枢纽经济等新业态发展，强化交通、物流与蓝色海洋经济需求对接。贯彻落实新时期军民融合战略要求，突出交通物流对国家战略安全的支撑保障。

以通道经济、枢纽经济等重点领域为突破口，强化开放型平台联动，统筹传统新型、存量增量、硬件软件、国内国际等分类施策，分步推进

交通物流与经济社会融合是历史性的扩散渐进过程，为更好推动交通物流与经济社会深度融合，必须立足需求，顺应规律和趋势，结合发展阶段，抓住关键领域和关键环节，围绕传统领域与新兴领域、存量资源与增量资产、硬件设施与软件系统等，分步骤、分阶段、分区域分类有序推进。

一是突出融合形成新领域、新业态，强调新技术、新模式对于传统领域的提质升级，结合东中西东北、城市县城乡村等差异，分类施策。在现代信息技术和服务模式下，交通物流与关联领域率先越界渗透，形成网约车、共享单车等诸多新兴业态。依托快递等运输业态模式升级，极大促进电商、送餐等业态发展，激发了新需求，培育了新动能。现实中，交通物流很多存量资产亟待盘活升级，特别是在中西部地区，由于发展阶段不同，同为一种运输方式、一个发展领域，却呈现出明显的阶段代际差异。如深圳、上海等枢纽已步入“枢纽社区”，而西部地区连集多种运输方式为一体的“交通综合体”都十分罕见。对于传统领域，需要根据区域发展阶段差别，推进差异化融合发展和差异化提质升级。

二是精准对接国内大循环、国内国际双循环，充分融入全球经济，充分释放交通物流“流量效应”，联动提升自由港、自由贸易试验区等平台经济效能。依托国内自由贸易试验区、海南自由贸易港以及保税区等开放型平台，强化交通物流与开放型经济要素、经贸规则、金融方式等创新联动，打造现代化临港经济、临空经济等新范式，探寻形成以货流、客流为实体，资金流、信息流以及商流等在国内国际更广域空间范围层次上的高效率流转模式和高水平配置方式，形成带动国民经济循环发展和经济高质量发展的新动力源和新增长极。

三是在强调交通物流基础设施硬件领域融合拓展的同时，更加突出

运输服务、物流组织、互联网智能管控、运营网络等软性领域的融合联动。长期以来，交通运输和物流更多被作为硬性基础设施而备受关注。随着我国交通运输和物流基础设施网络不断完善，运输服务、智能管控系统等软性领域提升更为紧迫，其渗透领域更广、空间更大、功效更明显，特别是在现代信息技术和金融模式下，围绕网络平台以及组织经营网络化发展意义重大。

明晰定位，合理分工，充分发挥市场与政府推动融合发展的作用和优势

从国民经济大循环发展看，实践走在理论之前，市场走在政府之前。回顾历史，交通物流与经济社会融合所催生的新模式、新业态，都是企业等市场主体先行探索实践而来的。在跨领域深度融合中，很多是传统领域之外的企业或机构先行实践并向纵深推广发展起来的，即“外行推动”，比如，网约车的出现源于交通运输行业外IT网络工程师的创新探索，集装箱在远洋运输中的推广源于卡车运输巨头的尝试等。政府在融合过程中，有正向和反向两种作用。正向作用是把握市场发展规律趋势，顺势而为，助力助推，并完善相关政策，营造良好环境予以保障。负面作用，即担心新事物冲击传统格局，或迫于既得利益集团压力，对融合新事物、新业态、新模式予以严格限制。或者，尽管接受新的融合趋势，但仍以传统思维模式予以管控治理，影响融合效益发挥。必须结合交通物流自身的属性特点，明确市场与政府各自的分工，合力推进各部类、各领域深度融合发展。

一是强化创新驱动，按照现代经济体系建设和循环运行，充分发挥市场主体在交通物流与经济社会融合萌芽起步阶段的源生性诱发作用。融合缘起因素很多，包括技术进步、行业竞争、新产品巨额价值增值、成本控制等，其中以价值增加、效率提升、成本降低等为核心的竞争力提高，是根本动因。特别是在以“流量经济”为典型表征的现代经济大循环中，融合的动力和趋势更加突出。促进融合的活动主要依靠企业，企

业主体在融合创新的价值挖掘中更具有主动性和探索性。如果市场机制够完善，其会按照市场经济基本规律进行资源优化配置。但前提是市场机制运行有效，能够对风险加以预防控制。为此，要重点培育一批具有全球竞争力和融合拓展力的现代流通企业，推进跨界融合改造，形成更多高效支撑新发展格局的流通新平台、新业态、新模式。

二是着眼国家战略导向，充分发挥政府在推动交通运输与经济社会深度融合中的助力、引导和监管职能。各领域之所以出现融合有两个重要条件，一是技术进步，二是政府放松管制，交通物流与经济社会融合也不例外。物流发展市场化程度相对较好，除部分物流基础设施外，物流市场运行等总体可以依靠市场机制发挥调节作用。但交通运输具有很强的基础性和公益性，很难完全发挥市场机制作用，政府有效管控甚至直接提供某些公共供给十分必要。政府调控的一个重要原则是“助推不干扰”，对融合给予一定开放度和尝试期。一方面，营造有利于创新和有效竞争的政策环境，激发市场主体创新主动性，为市场探索融合、挖掘价值提供机制保障。另一方面，以开放的态度看待融合形成的新事物、新业态、新模式，避免简单套用传统惯性模式加以管控，减少不必要的干扰，政府监管重点应放在防风险、防垄断、防恶性竞争等方面。再一方面，对看得准且有重要经济社会价值的融合趋势，政府需要直接给予必要的助推和引导。需要正确处理好各级政府关系，包括中央、地方，中央各部门、地方各部门，地方与军方，以及与其他国家的政府部门和国际机构等的关系。

第七章

加快完善国内统一大市场，畅通市场循环

健全市场体系基础制度，坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法，形成高效规范、公平竞争的国内统一市场，[1] 塑造市场化、法治化、国际化营商环境，是建设统一开放、竞争有序的现代市场体系的主要内容，是健全社会主义市场经济体制的题中之义，更是推动经济高质量发展、未来实现现代化目标的重要支撑。国内统一大市场体现在各类市场形态、市场主体、区域城乡市场之间、内外部市场规则的协调匹配和统一融合，既要通过改革创新疏导市场体系不健全、不完善的深层次问题，坚持和完善社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府密切结合，又要通过创新发展促进市场内在机能提升而使得市场形态从低级向高级阶段、从不发达向发达状态演变，在统一融合过程中不断促进国内统一大市场的规模扩大、规则完备和影响力提升。

---

[1] 引自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

加快完善国内统一大市场，推动构建双循环新发展格局的意义和机制

从经济循环视角看，流通体系在国民经济中发挥着基础性作用，构建以国民经济大循环为主的新发展格局，必须把建设现代流通体系作为一项战略任务抓牢抓实。市场是商品和服务交换的空间场所，也是配置资源的机制，还是流通体系的重要载体。展望“十四五”，进一步贯彻新发展理念，坚持深化供给侧结构性改革的主线不动摇，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，推动经济高质量发展，就要统筹推进现代流通体系和相应的高标准市场体系建设。形成供需互促、产销并进的良性循环，推动供给和需求在更高水平实现动态均衡，迫切需要加快完善国内统一市场。

打造顺应需求结构和产业结构升级的多层次市场体系，促进供需匹配

畅通国内大循环的关键是，依托强大的国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，打破行业垄断和地方保护，形成国民经济良性循环。从宏观市场的统一来讲，是为了满足人民群众日益增长的美好生活需要，促进各层次市场供给与需求相互匹配，并推动供给与需求在更高层次、更高水平上实现动态均衡，从而更好增进社会整体福利。[1] 当前，迫切需要针对市场上低端、同质化产品供给过剩，更加绿色、更加安全、更好体验性的中高端产品供给不足等结构性问题，创新优化供给体系，努力纠正市场供求错配，关键是顺应迈入高收入国家行列、中等收入人群持续扩大的中长期发展趋势，不断提升供给结构对需求变化

的适应性和匹配度，这对于推动经济高质量发展而言至关重要。

从国际社会比较看，部分国家和经济体因历史或现实原因导致自身供给体系与需求体系之间出现断层。国内市场缺乏供求的有机关联，需求体系与本国供给体系脱离，而与外部供给体系的联系更为紧密，表现为国内消费流失海外，工业中间环节依赖国外原材料和零部件进口，由此造成产业与消费的脱节以及产业链、供应链不安全等风险。所以，我国要吸取其他经济体的前车之鉴，更加重视畅通供给体系与需求体系之间的市场循环，在供给与需求之间构建起有机而坚实的“桥梁”，努力推动供求匹配，并在更高层次上推动实现动态均衡。通过创新和完善国内统一市场，启动内生消费与投资直接扩充生产规模，既是宏观层面稳增长、畅通供求循环的内核所在，也是微观层面激励民间投资、生产、创新、就业与收入等良性循环的关键所系。展望“十四五”，我国居民消费将加速从数量型转向质量型，对商品和服务的质量要求越来越高，相应来看，供给升级滞后已经成为市场规模扩大的结构性障碍。为此，要破除体制机制壁垒，着力强化有效供给，提供更多高性价比的商品和服务，尤其是充分释放教育、养老、医疗、家政等消费潜力，进一步提升生活服务质量，充分发挥服务业拓宽就业、提高收入、稳定消费的多重功能，增强市场高质量供给的效能，满足人民群众更加多元化的美好生活需要。

构建旨在促进供求匹配的多层次市场体系，指的是分成高、中、低端市场，促进供求在各个层次上的匹配。一方面，推动中低收入人群从生存消费向安全消费升级；另一方面，推动中高收入人群由大众化消费向更高品质的品牌消费升级（见表7-1、图7-1）。这两个层面的消费升级是并行不悖、互为支撑的，而且安全消费升级将为品牌消费升级提供更为广泛的消费者基础。构建多层次市场体系，就是要匹配这种不同层次或者说消费档次的升级需要，使得不同收入阶层的消费需求都得到充分且较好满足，这是当前打通消费环节堵点的关键，也是畅通国民经济大循环的主要机制之一。

表7-1 需求层次论对应的消费市场及消费行为特征

需求层次	市场特征	消费行为特征
生理需求（低）	满足最低衣食需求层次的市场	消费者只要求产品具有一般功能，一般对价格敏感，而对品质和安全敏感度低
安全需求（中低）	满足“安全”标准的市场	消费者越发“挑剔”，更加关注产品对自身和家庭绿色、安全消费的影响
社交需求（中）	满足“交际”要求的市场	消费者更加关注品牌和质量，希望通过品牌商品和服务来提升自身的对外交际形象
尊重需求（中高）	满足商品和服务与众不同要求的市场	消费者更加关注商品和服务的象征意义，求知需求和审美需求在这个层次上充分释放
自我实现需求（高）	满足按自己标准定制商品和服务的市场	消费者更加青睐体现自我个性的高端定制商品和服务，对高端品牌有极强的归属感与塑造欲望

资料来源：宏观院课题组

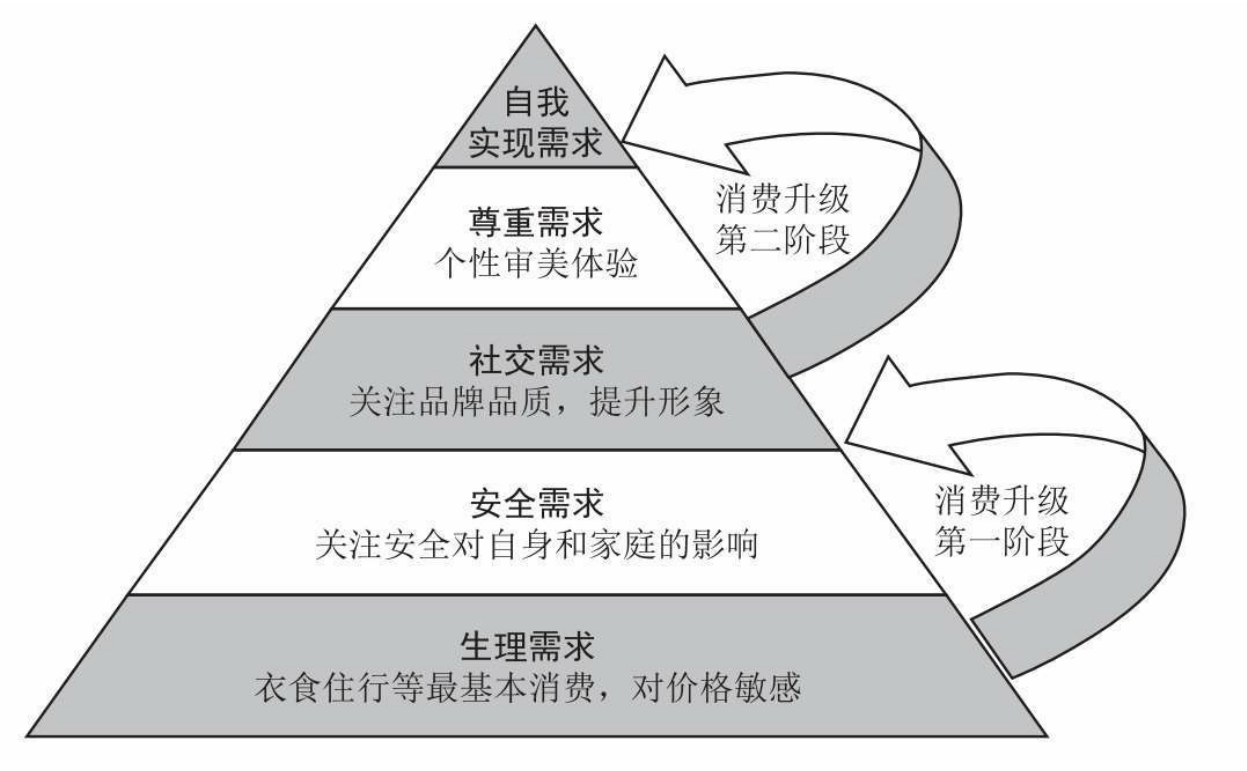


图7-1 需求层次论对应的两阶段消费品质升级示意

资料来源：宏观院课题组

多层次的市场体系还体现在丰富的市场形态方面。这指的是顺应消费升级趋势，当前和未来一段时期，新一代信息技术的广泛应用将加速汽车、住宅、家电等实物市场销量增速的放缓，而相应的租车、租房、家政、健身休闲等衍生服务市场规模显著扩大，服务消费占居民消费支出比重不断提升。针对这种消费结构升级的发展趋势，要培育和发展出更加丰富的市场形态，重点是构建现代服务市场，强化服务市场与传统商品市场的有机融合，从而加速推动全国范围的消费结构升级，提供更多优质优价的商品与服务，全面保障民众健康与安全，提高消费满意度和幸福感。

进一步打破区域间产品和要素流动的藩篱，形成产销并

进的良性循环

畅通市场循环的关键是找准流通环节的堵点与梗阻，着力破除各种阻碍产销并进的显性或隐性壁垒。从阻碍市场循环的“软性”或者说隐性壁垒看，地方保护、区域封锁、违规给予优惠政策或减损市场主体利益等不符合构建全国统一大市场的现象仍然存在。例如，地方政府采购或招标容易倾向选择本地企业，为了使本地企业中标，个别存在与当地企业合谋、设计外来企业陪标及设置隐性门槛等情形，同时还存在一些阻止本地原材料或特殊产品外销，以重复检查或多重标准妨碍跨区连锁经营等不尽规范的行为。另外，个别地区财力较强，仍沿用一定规模奖补返等方式吸引外来投资，也在客观上阻碍了全国统一大市场的加速形成。疫情发生以来，各地纷纷出台促消费政策，个别措施仍有地方保护色彩，例如，消费券仅限于当地使用、购车补贴仅限于当地厂商生产的汽车等。

从硬性壁垒看，市场流通设施存在短板，制约全国统一市场建设的步伐。从传统商贸设施看，内陆边远城市尤其是城乡接合部的商贸物流、冷链、仓储、结算等市场基础设施陈旧，消费“最后一公里”仍然存在堵点，售后维修、以旧换新和循环利用等服务与东部发达地区差距明显。商贸设施参差的原因在于区域发展不均衡，部分欠发达地区商贸设施“补短板”项目的投资吸引力不足，社会资本参与度不高，加之地方平台负债率较高，影响了投资有效性与持续性。从新型网络化市场设施看，建成进程与互联互通程度可能会影响国内统一大市场的建设步伐，部分地区新型网络设施投入缺口较大，目前覆盖率较低，与我国即将引领全球新一轮智能化消费的民众期待和发展愿景相比，还有一定差距。

超大规模市场和产业发展需要超大规模的要素资源支撑，但是与商品市场化程度相比，要素市场化进程尚待加快，要素资源配置效率需要进一步提升。从外部来看，原油、天然气、铁矿石等能源资源对外依存度过高，不仅进口成本高，而且面临断供和不安全风险。当前，全国统

一的大宗商品市场尚未形成，区域之间因为存在地方保护倾向而导致能源资源市场分割现象。虽然不少地方都在建设能源资源交易平台，比如继上海、重庆之后，浙江、广东和其他内陆地区也规划建设天然气等大宗能源交易平台，但全国并没有“拧成一股绳”，尚未形成具有国际影响力的交易平台和交易枢纽，难以谋求与消费和进口大国身份相称的国际市场影响力与话语权。新冠疫情在全球扩散期间，原油等重点大宗商品及其金融衍生品市场缺乏有效的统一风险管控手段，曾经出现了“原油宝穿仓”等损害投资者利益和银行信用的不良事件，暴露出市场交易平台功能缺失尤其是风险防控联动机制设计不足等问题。从更深层次看，当前仍然存在制约要素市场化配置的一些障碍，主要是市场垄断、政策干预、区域和行业壁垒等造成的市场扭曲。针对这些问题，未来要进一步打破要素在区域之间、国内市场与国际市场之间自由流动的限制，努力将其配置到生产效率最高的领域和行业，这是激发市场主体活力、降低流通成本、优化行业利益分配格局的关键，也是我国拓宽全球要素资源配置空间和提升国际供应链布局能力的依托。

保障各类市场主体准入公平和产权保护到位，夯实市场循环的制度基础

以国内大循环为主构建双循环新发展格局，要充分发挥我国超大市场规模优势，促进形成强大国内市场，向重大市场化改革要活力要动力，加快构建统一开放、竞争有序的现代市场体系，夯实国内统一大市场建设的制度基础。加快完善国内统一市场，需要辩证处理好政府与市场的关系，切实转变政府职能，大幅减少政府对资源配置的直接干预，进市场准入畅通，实现市场充分竞争，同时加强事中事后监管，凡是市场机制可以调节的交由市场机制充分发挥配置作用，凡是微观主体通过竞争能够解决的，交由微观主体自主决定。市场准入负面清单制度是现代市场体系的组成部分，确立并不断完善全国统一的市场准入负面清单

制度，是全面增强国内市场影响力、吸引力和号召力的重要实践，也是当前形势下确保各类市场主体准入公平、稳定市场主体投资和经营预期的关键抓手。市场准入负面清单制度在准入环节实行的是“非禁即入”管理模式，大幅放宽了准入门槛，配合事中事后监管和优化服务改革，正在且必将进一步促进政府治理方式发生根本转变，从而支撑国家治理体系和治理能力现代化。我国从2018年正式发布全国统一的市场准入负面清单以来，历经了两年动态调整后，该项制度不断健全和完善，既彰显了我国深入推进供给侧结构性改革、破除各类市场准入壁垒的信心，又表明了我国按照高质量要求彻底改善营商环境，以全面深化改革推动制度型开放的决心。

加强产权保护是完善社会主义市场经济体制的重要方面。以历史和国外为鉴，如果产权保护不力，会在一定程度上制约企业经营的自由度与消费者消费的自主性，也将影响商品和要素的自由流动，可能阻碍市场公平竞争，进而构成妨碍市场循环的梗阻与瓶颈。增强企业家对自身财产的安全感，有助于稳定企业发展前景，增强投资创业信心与意愿。鉴于此，迈入新时代以来，我国进一步强化产权保护的法治建设，加快完善平等保护各类产权的法律法规体系，健全产权执法司法保护制度。优化民营经济发展环境，构建亲清政商关系，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，弘扬优秀企业家精神，更好发挥企业家作用。努力把保护企业家精神的政策落到实处，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，高度重视私人财产权利保护，有利于解除微观主体创新创业的后顾之忧，更好激发企业家精神，从而夯实市场循环的微观基础。

确保产业链和供应链安全稳定需要创新与完善国内统一市场

我国人均GDP已跨越1万美元门槛，达到高收入国家水平，国内中等收入群体愈加壮大，人口城镇化水平进一步提高，全面小康实现之后，人民对美好生活的需求必将不断提升，从而支撑和催生更大规模的国内市场。当前，新一轮科技创新和商用场景创新进展加快，企业乃至国家之间的竞争更多瞄准的是AI（人工智能）和5G等新科技开启的市场应用，新技术新业态积极推动形成新市场新供给。对前沿技术的商业应用而言，市场应用场景无疑是最稀缺的资源，我国拥有的最大资源优势就是国内的统一大市场。为了激发市场活力，需要以问题为导向，正视自身原创性科技、关键性技术和设备供给不足、生产性服务环节发育不完善等制约产业转型升级的短板，集中攻坚克难。需要关注的是，国际市场上原有的全球开放型供应链，正在转变为区域封闭或半封闭的供应链，美欧等发达经济体强调供应链安全，通过提升供应链弹性以降低对国外供给的依赖，提升自身对产业链的主导权。在此背景下，受到美欧以国家安全名义持续强化对技术出口和并购的限制，我国所面临的供应链安全风险也明显增大。需要认识到，只有国内统一大市场才是握在手中的战略资源，当先进的技术、设计工具、材料设备不再可能依靠外部市场供应，自主品牌产品也被国际市场排斥时，就需要以国内大市场确保科技自立，为自主品牌新产品市场应用提供广阔的试验场。从这个意义上讲，以国内经济大循环为主构建新发展格局的关键是，立足强大国内市场确保国内经济大循环的持续性和畅通性，即以强大国内市场巩固我国企业在产业价值链上的位势并支撑其不断攀升，从而全面增强国内经济循环的后劲。

---

[1] 郭丽岩。着力建设高标准市场体系[N].经济日报，2020年10月2日第8版.

加快完善国内统一大市场，畅通市场循环的核心内容 [1]

习近平指出“要建设统一开放、竞争有序的市场体系，实现市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范，加快形成企业自主经营公平竞争、消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的现代市场体系” [2] 。其中，统一性不仅是指国内市场在地理范围上的空间统一，而是指规则、标准等市场机制统一有效，各类微观市场主体能够按照统一的市场规则和标准自主经营和公平竞争。加快完善国内统一大市场，指的是各类市场内部及彼此之间、市场规则、市场主体之间、城乡和区域市场之间、国内与国际市场等的统一融合。 [3] 市场统一性是健全完善高标准市场体系的内在要求和首要标准，通过强化市场的统一性，加快从分割的区域市场走向一体化的全国大市场，这是市场循环畅通的核心意涵，也是以国民经济大循环为主构建新发展格局的有力支撑。本节主要聚焦研究国内统一大市场在五个层次上实现统一融合的必要性与实现机理（见图7-2）。

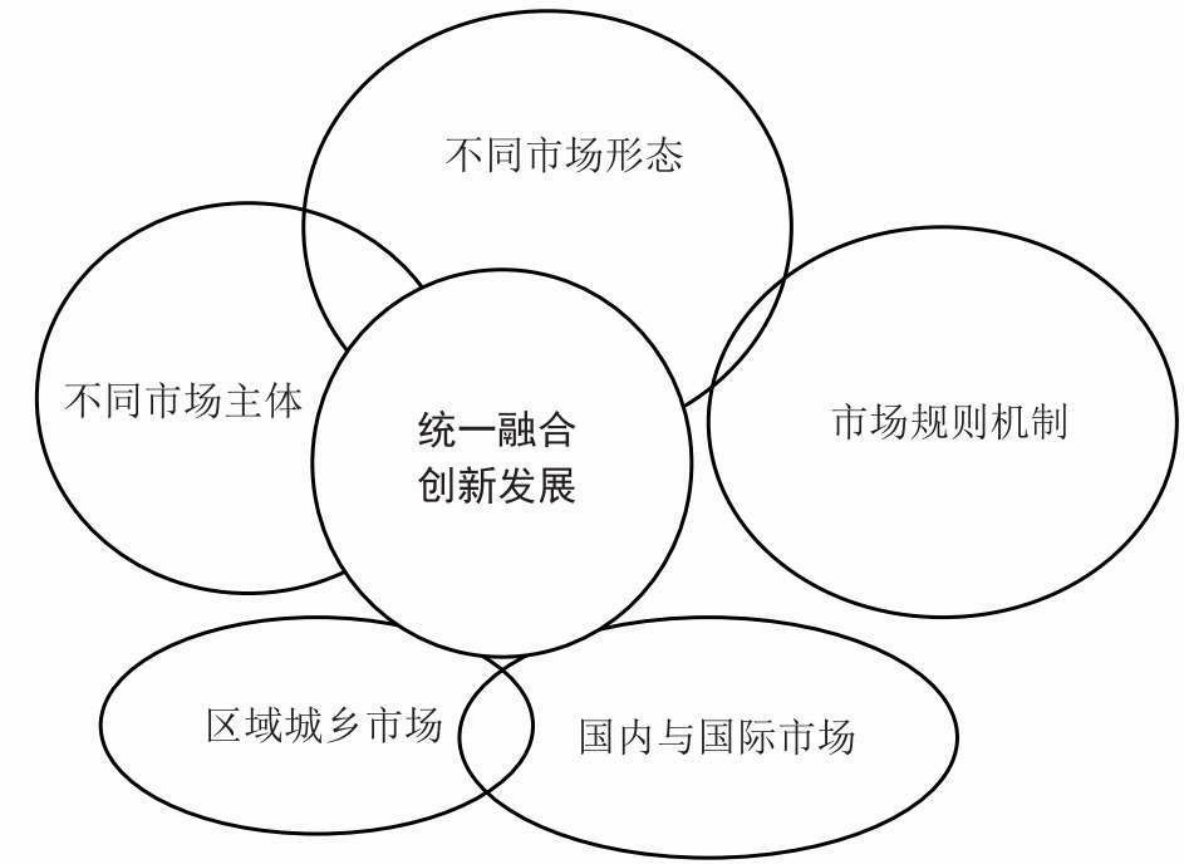


图7-2 国内大市场在五个层次上的统一融合示意

资料来源：宏观院课题组

不同市场形态之间需要统一融合

大力促进商品市场、要素市场、服务市场的同步发育与深度融合，增强商品市场内部的终端产品和上游原材料市场的统一融合，促进土地、资本、劳动力、科技和信息数据等要素市场的融合创新，为实体经济发展提供坚实支撑等内容，是构建国内统一大市场的直接内容。展望“十四五”，着力点是创新发展新型市场和市场发展的新模式与新样态，培育市场发展的新增长点与新支柱，促进线上与下线市场、现货与期货市场、实物和虚拟市场的充分融合创新。

我国商品市场与服务市场的融合发展趋势日益明朗。展望未来一段时期，预计居民家庭在医疗养老、教育培训、文化娱乐等服务领域的消费支出还将大幅提升。为了满足人民日益增长的美好生活需要，迫切需要通过深化结构性改革，逐步解决服务市场存在的供求结构性失衡问题，着力增加更高标准的优质服务供给。针对我国品牌建设滞后与品牌消费激增之间的矛盾，未来通过市场的优胜劣汰，预计自主化的高端原创品牌所占比重将大幅提升，企业竞争将更多集中于原创设计、科技信息、融资租赁、维修保养等价值链增值环节。智能化消费时代已经来临，随着国内有关智能化商品和服务市场应用标准一致性工作逐步推进，智能化产业链上下游企业之间的业务匹配度不断提升，前期出现的盲目上马、服务跟不上、品质难保证等无序发展问题将有明显改观。未来，对于提升商品和服务市场融合度而言，加快物联网、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术与生活服务市场的充分融合，促进相应的终端消费市场应用场景开发是关键所在。随着服务市场与商品市场的加速融合，不断推动数据信息流通共享、数据资源整合开发，将进一步密切实物商品的产销与衍生服务市场的开拓。

提升国内中间投入品市场与终端消费品市场的统一融合。当前，部分行业关键原材料、核心零部件还需依赖进口，不仅进口成本高昂，而且面临一定断供风险，存在安全隐患。一段时期以来，我国中间投入品市场面临“两头挤压”的困境，美国等发达国家在吸引制造业回流，周边发展中国家凭借低廉成本优势正在挤占我国低端代工商品的市场空间。在此背景下，通过推进对外部原材料和部件的国产化替代或者是出口转内销等方式，增强国内中间投入品与终端消费品市场的关联性和匹配度具有相当大的现实意义。由此可见，通过促进国内上下游商品市场的密切衔接，更好抵御国际市场不确定性风险，这是以国内经济循环为主构建国内国际双循环相互促进新发展格局的一个重要方面。

在促进国内市场统一融合的过程中，要着力加快要素市场内部的融合以及要素市场与其他商品市场之间的融合。近年来，尽管我国要素市

场化改革取得了重大进展，但要素市场化改革仍然滞后于商品市场化的改革步伐，尤其是那些支撑研发创新和服务消费者的科技和数据要素，迫切需要推动市场有序开放和进一步统一融合。例如，要加快促进技术市场从封闭式走向开放式，增强高校等科研机构主动衔接和开拓市场的主动性，提升其市场竞争与服务的主体意识，逐步削弱其对行政科研经费的依赖；与此同时，着力扭转大型企业在技术装备方面对进口的惯性依赖，鼓励其更多采用国内自主创新技术和促进国产自主品牌装备替代，从而培育和提升国内技术市场的中介功能，进一步增强其黏合技术供需双方的纽带作用。又例如，数据作为新型要素，要在强化对用户数据隐私保护、杜绝任何数据滥用行为的基础上，通过健全市场交易规则促进数据要素市场有序发展。同时，对于那些凭借市场支配地位控制某些重要数据开发利用、妨碍数据统一市场建设的行为要及时查处和惩戒。

市场规则机制需要有效统一

为了保证市场经济高效有序运行，所有市场法规与制度之间必须统一融合。特别是，产权制度等规范和保护市场主体权益的基本制度，信用、监管、公平竞争、反垄断等规范竞争秩序的制度，以及防范市场风险和维护市场稳定的相关法律法规之间的统一融合，尤为关键。对加快国内统一大市场建设而言，市场制度规则等内在要素的统一尤为关键。各种市场主体能够按照统一的市场规则自主进行生产经营活动，是十九大报告中提出的“市场机制有效”的重要保障。以市场准入负面清单制度的统一性为例，党的十八届三中全会《决定》提出“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”。[4] 此后历经7年时间，我国逐步确立了全国统一的市场准入负面清单制度，这是顺应实现经济高质量发展的要求，对政府与市场关系进行的重新塑造，有利于从根本上实现市场准入畅通、开放有序、竞

争充分和秩序规范，从而加快形成现代市场体系。我国现行的市场准入负面清单严格采取的是“全国一张清单”管理模式，这正是从制度层面体现加强国内统一大市场规则体系建设的典型实践。所谓“全国一张清单”管理，指的是在全国范围加强市场准入类管理措施的清理和规范，严禁各地区、各部门自行制定和发布具有市场准入性质的任何形式的“负面清单”，严禁各地区、各部门擅自增减或调整清单里的管理措施。根据统一性原则，要求各地方和各部门在限期内自查自清与全国统一负面清单相违背的规定和做法，由此进一步确保市场准入负面清单的权威性，从而有利于促进市场准入环节的制度规则统一。

不同市场主体需要融合创新

市场主体是支撑市场体系运行的微观单元，指的是参与市场交易活动的生产经营者、要素提供者、消费者和中间商等。各类企业主体，无论是国有、民营、外资，还是大中小微何种规模，都是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和竞争主体，必须可以自主参加市场活动，根据市场信息进行生产经营决策。推动市场主体在平等互利的基础上充分融合发展，如创新和完善混合所有制经济等，是加快全国统一大市场建设的重点。

当前，市场还存在隐性壁垒和信贷配置不公等问题，这在一定程度上妨碍了不同性质企业的有序融合。一是虽然已全面实施了市场准入负面清单制度，但在清单之外的部分经营效益和市场前景较好的行业领域，仍存在隐性门槛等，存在以规模、资质、股比等限制民营主体参与市场竞争的情形，这种准入而不准营的问题需要进一步得到解决。在基层招标过程中，仍存在针对民企设置不合理条件的问题，同等资质的情况下民企中标率可能不及国企，也存在所谓“国企中标、民企干活”之类的现象。二是在深化混合所有制改革创新、促进不同所有制企业有序融

合方面，还有提升空间。就混改意愿而言，地方国有企业大多期望与央企集团下属子公司进行混改合作。部分经过混合所有制改革的企业，尚未建立现代企业制度，非公有资本进入后没能显著提升企业运行效率，不同所有制企业融合的经济效益未能充分体现。三是尽管针对中小企业融资难、融资贵出台了一系列措施，但是银行机构针对小微型企业仍存在不敢贷、不能贷的情形，同时也缺乏会贷和善贷意愿和能力，大中小微不同规模的企业在获得信贷资源方面仍存在较明显的差距，这在客观上也限制了不同类企业的融合发展。

区域和城乡市场需要统一发展

党的十九大报告明确指出："中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。"加快建设国内统一大市场的一个重要内容是解决区域之间和城乡之间市场发展的不平衡不充分问题。各级政府和各个部门应采用规划、财政等政策手段及相应工具，为全社会经济活动创造统一的宏观经济环境，破除由部门或区域之间的摩擦给商品流通与资源流动造成的现实障碍，协调平衡公平与效率双重目标，从而实现区域和城乡市场发展的局部利益与全国统一市场发展的整体利益和谐。

清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，是破除区域分割、提升市场统一性、开放性，全面加强统一市场监管的重要基础。有必要以反对地方保护、区域分割为重点在全国继续开展监管稽查活动，重点清理各种与市场公平竞争、公共安全目标相违背的各类"土政策"及干扰统一执法的"保护伞"行为，着力强化基层市场监管执法的一致性与有效性。针对性清理各地阻碍商品和要素自由流动、企业自由迁移的政策。废除围绕籍贯、规模、资产、资质设置的阻碍并购和连锁经营的限制性条款或行为。根据国际发展趋势和国内产业发展水平，加快

完善全国统一的商品技术标准体系，防止地方标准构成市场准入与流通的技术壁垒。支持并鼓励企业根据市场竞争需要跨区域迁移，切实解决跨地区经营企业汇总纳税等一揽子问题。

国内国际市场需要融合发展

我国对世界经济增长的贡献已达30%以上，预计未来5年贡献比重还将进一步上升。国内外市场统一融合是统一市场的重要意涵，我们不可能关起门来创新和完善国内统一大市场，而要以全面开放促进国内外市场统一发展为重点，这是推动国内国际双循环相互促进的主要机理，也是当前构建的新发展格局不同于以往旧格局的主要特征。我国是开放型经济体，全球化和国际贸易自由化已将我国完全融入世界经济体系。未来，我国改造传统产业，发展新兴产业，推进产业迈向中高端，所需要的先进资本、技术、人才以及管理等仍然离不开全球市场配套，而且未来由新动力形成的新供给更需要同国际市场的新需求进行有效对接。可以说，积极对接国内与国际两个市场，有效配置内外部两种市场资源，是促进国内规模做大和统一性增强的重要机制。我国超大规模的市场需求与日臻完善的市场制度体系，无疑是争取国际贸易谈判利益、改善我国企业外贸环境、吸引境外投资的最大砝码，加快建设国内统一大市场，不断丰富市场对外开放的层次和内容，是“稳外资”和“稳外贸”的重要抓手与支撑，有助于坚定全球投资者对我国市场发展的信心。无论是当前，还是未来，加快建设国内统一市场，都不是把所有海外消费吸引回国、把所有外需转化成内需，而是要有效满足自身和世界需求，让全球共享我国统一大市场发展的红利。从这个角度来讲，我国促进国内市场供求动态匹配的过程，也正式推动全球经济供求再平衡的过程。后疫情时代，我国率先复归正常发展轨道，甚至可能以抗疫成功为契机实现跨越式发展，有助于全球经济尽快走出疫情冲击的萧条阴霾。

促进国内国际市场统一融合，不仅是指国内国际市场融合发展，还包括国内国外市场规则之间的有效融通，这是我国主动推动国内经济与国际经济双循环相互促进，从而谋求与自身经济贡献度相称的全球治理参与度和影响力的关键所在。当前，国际经贸规则面临重大调整，主要经济体经贸摩擦将加剧，外部环境更趋复杂，这就要求我国进一步提升开放层次，从商品和要素流动型开放转向制度型开放。制度型开放的重点在于规制层面，关键是促进国内规制与国际通行规制接轨，体现内外部市场监管规则的统一性。我国作为世界贸易大国参与全球治理和经贸规则制定，既需要对国内一些不适应国际市场新变化的体制机制进行改革，加快清理现有法规规章与国际通行规则不相符合的内容，也需要以新的理念、新的机制、新的方式参与国际事务，以此提高我国在国际资源配置、投资与贸易规则制定中的影响力和话语权。

---

[1] 本节相关内容系国家高端智库办委托宏观院市场所的课题《创新和完善国内统一市场研究》的研究成果。

[2] 习近平强力部署建设现代化经济体系，参见新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/201802/06/c_1122373759.htm。

[3] 郭丽岩。着力建设高标准市场体系[N].经济日报，2020年10月2日第8版.

[4] 摘自党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月）。

推动国内统一大市场加快融合发展的主攻方向

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，按照全面深化经济体制改革的总体部署，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，聚焦形成支撑社会主义现代化强国发展的统一开放、竞争有序的现代市场体系这一目标。在“十四五”时期，着力破除区域分割、准入隐性壁垒、规则不统一、要素配置不公等瓶颈，促进准入畅通、开放有序、竞争充分、秩序规范，加快完善现代产权制度和要素市场化配置机制，强化竞争政策作用，促进国内国际市场规则融通，强化市场监管能力，加快促进形成强大国内市场，实现要素自由流动、价格机制灵活、市场公平竞争、主体优胜劣汰的市场高质量发展，为满足人民群众日益增长的美好生活需要提供坚实保障，实现以国民经济大循环为主构建国内国外双循环相互促进的新发展格局。

推动传统要素和新型要素市场一体化发展

深入推进土地、资本、劳动力、科技、信息大数据等重点领域要素市场化改革，健全要素市场运行机制，完善要素交易规则和服务体系，力争把要素配置到产生边际回报最高的领域，着力提高市场配置效能，为加快建设国内统一大市场提供关键要素支撑。

健全保障要素自由流动的产权机制和价格机制

一是加快完善要素产权交易机制。促进要素资源有效交易，从根本上需要明确产权归属和受益主体，界定清楚国土空间各类资源产权归属，凡是产权变动就要采取合法方式并经过法定程序。推动建立评估准

确、过程透明、定价合理的要素交易机制，确保要素产权各类权能的所有者均能获得合法正当收益。推动实施自然资源有偿使用，按照市场规律完善交易规则和价格机制，促进要素资源自由流动和有序交易。

二是健全反映要素稀缺价值的价格机制。深化电力、石油、天然气等能源市场体系建设，可竞争性环节交由市场定价，需维持公共部门定价的管网型自然垄断环节要严格遵守成本监审规则，确保定价公开透明。在一般竞争性市场领域，原则上全部交由市场主体根据供求和成本结构自主定价，避免任何形式的政府干预和扭曲价格的行为。通过价格杠杆推动不可再生资源生产外部性的内部化，健全体现生态价值和环境损害成本的资源环境价格机制。

三是培育发展区域要素共同市场。推动要素在更多主体之间、更广范围内合理配置，推广长三角城市群建立发展要素共同市场的经验，加快发展布局合理的新型交易平台，完善统一交易规则和服务标准。吸引更多的部门和交易主体广泛参与多层次要素市场的建设和运维，鼓励交易主体根据实际需要跨区选择交易平台，促进交易平台规范化建设的同时提高平台竞争力。

四是打造具有国际市场影响力的交易枢纽。整合国内分散的能源资源类大宗商品交易平台，通过并购、交叉持股等市场化方式提高交易平台整体性，制定统一的交易规则和标准，集全国之力打造若干家具有国际影响力的专业化交易平台。健全完善大宗商品市场交易体系，推动期货与现货市场统一监管，加快推出更多以人民币计价的国际化期货期权品种，谋求提升国际市场影响力。

促进传统要素市场一体化发展

其一，土地要素市场。保持土地承包关系长久稳定，清晰界定农村土地所有权、承包权、经营权归属和权益实现方式，促进有序流转和规模化经营。加快建设城乡统一的建设用地市场，推动农村集体经营性建

设用地通过出让、租赁、入股等方式入市交易，完善建设用地入市增值收益分配机制。明确宅基地财产权，参照城市住宅交易规则，推进其抵押和有偿流转。加快土地流转市场平台建设，通过完善竞争交易机制提升土地市场化配置率。

其二，劳动力和人力资源市场。深化户籍改革，除特定地区之外的城市户籍全面放开，实现户籍、居住证和身份证三证合一。推动国有企事业单位市场化选人用人，健全反映劳动力供求、地区发展水平的薪酬动态调节机制和充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。深化人才发展体制机制改革，全方位促进人才自由流动，健全以创新能力、实效贡献为导向的人才评价体系。完善各类基本社保转移接续，扩大异地结算范围和电子化结算，解除专业人才和劳动力跨区域流动的后顾之忧，确保进城务工人员及其家属享有市民化待遇。实行更加开放的人才政策，构筑集聚国内外优秀人才的科研创新高地。

其三，金融创新和统一监管。促进多层次资本市场健康平稳发展，提高直接融资比重，健全市场化利率形成和传导机制，全面增强金融有效服务实体经济的能力。坚定推进利率和汇率市场化改革，通过积极参与国际分工和经济循环推动人民币国际化进程。全面实行股票发行注册制，建立常态化退市机制，着力提高上市公司质量，增强股票市场价格发现能力。优化调整各类资本市场风险定价机制，使资本回报与风险水平动态匹配。健全完善统一监管体制，加强宏观审慎监管和微观功能监管，提高监管透明度和法治化水平，按照权责一致原则，落实地方金融发展与风险防范责任。加强国际监管合作，积极参与国际金融规则与监管标准制定，在密切防范风险跨境传导的基础上，促进国内国际资本市场有序融通。

推动新型要素市场一体化发展

其一，创新数据要素市场。加快培育国内统一的数据市场和交易平

台，统一国内与数字相关的产权认定、保护、交易和使用规则，完善与国际接轨的数据资产价值评估标准，密切衔接国内外数据市场规则，促进国内外数据市场连通发展，为构建双循环新发展格局提供新型要素支撑。加强数据资源整合和安全保护，在确保隐私保护到位的前提下，鼓励市场主体进行科技创新和应用探索，充分发挥数据要素的市场价值，同时提高数据治理的科学性、规范性和有序性，防止垄断资料来源和渠道的企业滥用市场支配地位。

其二，融通科技要素市场。确立以企业为主体、以科研人员为主力的科技市场化体制。建设全国性、区域性科技大市场，推行符合国际惯例的科技市场促进政策，推动科技成果高效转移。完善专利技术和知识产权鉴定、评估与交易机制，为更多专利技术和知识产权入市交易创造条件。从制度源头保护好知识产权，加大侵权行为处罚力度，重点查处恶意或重复侵权行为，在此基础上提高跨国知识产权审查质量与审查效率，促进国内国际两个科技市场、两类科技资源互通有无。同时，积极完善知识产权海外维权机制，提升我国企业海外维权能力，以更好地化解国外市场风险。

推动商品和服务市场在统一融合中繁荣发展

加快培育**5G+**人工智能消费市场

加快5G示范城市的组网进程，努力扩大5G市场基础用户规模，大力推进全国范围的商业化应用，支撑高速化、智能化新型消费加快发展。排查5G、人工智能相关的工业设计软件、关键设备和元器件的海外供应风险，针对性制定保障供应预案。通过对长三角和珠三角数十家人工智能企业的调研发现，人工智能有望率先实现更大规模商用的领域是智能安防、智能家居、智能驾驶、智慧健康、智慧旅游、智慧教育等。[1] 亟待建立健全针对人工智能领域市场应用创新的审慎包容监管

机制，鼓励有条件的地区划定人工智能应用试验区，为人工智能产品和服务应用提供商用平台，例如，加快推进与无人驾驶、智能网联车市场应用相关的城市交通基础设施智能化改造。探索人工智能相关专利、品牌等无形资产质押贷款机制，加大对人工智能相关共性技术示范应用的财政支持，引导社会投资者积极参与示范项目建设运营。加快推进智能化消费市场的标准化工作，尤其是加快出台涉及网络安全、隐私保护等的强制性标准，规范新兴市场竞争秩序。

大力繁荣发展服务市场

加快破除服务业领域的各类垄断尤其是隐性壁垒，切实推动生活服务业有序开放，在竞争性市场领域实现服务价格市场化决定。探索“互联网+”服务应用的新业态和新模式，聚焦发展数字生活、健康养老、智慧教育等新兴服务业，培育平台经济和共享经济，满足消费结构升级需要，即推动发展享受型消费占居民消费支出的比重在当前基础上（见表7-2）稳步上升，争取在“十四五”末期能够达到50%左右。引导企业由销售实物产品和售后维修等低附加值环节向提供综合解决方案、个性化智能化衍生服务等高附加值环节升级能力，推动生产性服务覆盖从研发、产业化到市场开拓的全部链条，打造高端化、品牌化专业性服务机构，拓宽在国际市场上的影响力。

表7-2 我国与主要经济体居民消费支出结构情况（单位：%）

消费支出结构情况	中国	美国	日本	德国	英国	韩国
生存型消费	**66.1**	**34.8**	**50.8**	**49.3**	**49.2**	**43.6**
食品和烟酒	30.5	8.5	17.4	13.7	12.0	16.0
衣着	7.3	3.2	3.7	4.7	5.4	6.1
居住	22.2	19.0	25.5	24.1	27.1	18.5
生活用品及服务	6.1	4.1	4.2	6.7	4.7	3.0
发展享受型消费	**33.9**	**65.2**	**49.2**	**50.7**	**50.8**	**56.4**
医疗保健	7.4	21.3	3.7	5.2	1.8	5.1
交通和通信	13.2	12.1	13.9	17.3	15.5	15.5
教育、文化和娱乐	10.9	11.1	10.0	9.9	11.3	14.0
其他商品和服务	2.4	20.7	21.6	18.3	22.2	21.8
金融保险	—	8.0	—	6.1	6.1	—
旅馆住宿	—	6.9	7.8	5.3	9.5	8.3

资料来源：表中数据为2013—2017年的平均值，中国数据来自国家统计局住户调查数据，其他经济体数据来自经济合作与发展组织国民账户数据。生存型消费与发展享受型消费的划型来自宏观院市场所

加快各类所有制和不同规模企业融合发展

创新发展混合所有制经济

完善基本经济制度，进一步优化国有经济布局和调整结构，在国家安全、国民经济命脉所系的关键行业领域发挥战略支撑作用，同时在一般竞争性领域为民营市场主体释放要素与市场空间。在做强做优做大国有资本的前提下，广泛激发社会资本通过控股、参股和交叉持股等多种方式，推动经济产权深度融合，深化国有企业混合所有制改革，创新发展混合所有制经济。在条件允许的情况下，尽可能扩大民间投资者股比，鼓励发展非公资本控股的混合所有制企业。同时，引导拥有土地、

资本、资质、专家等体制内资源的国有企业更多通过市场化机制与民营企业开展深入合作，破除制约民营企业发展的各种壁垒，勠力同心加快建设世界一流企业。总之，要通过多种形式促进不同所有制企业充分融合发展，为加快建设国内统一大市场提供坚实的微观主体基础。

融通大中小微不同规模企业

完善促进中小微企业和个体工商户发展的法律环境和政策体系。促进大中小微企业基于产业链、供应链、资金链、创新链实现四链融通发展，发挥大企业在企业融通发展过程中的引领作用，基于不同规模企业特色和优势，推动形成“热带雨林”式的创新链群和相关企业群落，打造多点对多点的网状式协作体系。提升小微型企业与大中型企业的合作层次，从传统的产品组装、技术外包等浅表层次，提升至产业生态系统的深层次融合，确保协作多方在信息对称、地位平等的前提下实现共生共荣、互惠发展。尤其是要不断提升中小微企业参与网络协同创新的专业化能力，在细分市场打造专精特“小巨人”企业和单项冠军企业。

推动区域城乡多层次消费中心发展

加快建设国内统一大市场，需要以维护和提升国内市场的空间统一性为目标，着力提升区域市场发展的均衡性，引导各地区更好发挥比较优势、协同发展，形成各具特色、优势互补的区域城乡市场发展新格局。促进区域城乡市场协同发展的重要抓手之一，是培育建设多层次消费中心。消费中心可以理解为以中心城市为依托、辐射周边、综合承载能力强的消费高地或者说集聚区，一般来说，其具有服务体系健全、配套设施完善、内外循环畅通、供给业态丰富、引领集聚突出等特征，大致上也可以分为国际和全国性消费中心，区域性消费中心以及地方特色消费中心。[2] 特大城市和一些超大城市拥有相对高水平的供给体系，

本地居民消费升级意愿和能力较强，而且对国内外消费的吸引力较强，无论是供给侧，还是需求侧，都有基础打造成具有全国性甚至是国际影响力的消费中心，更好发挥联通国内与国际市场的纽带作用。例如，在长三角、粤港澳大湾区、京津冀有望形成国际性消费中心，需要进一步打造与世界级城市群相匹配的市政设施和商贸流通枢纽，从而强化国际性消费中心的市场辐射作用与带动力。我国幅员辽阔，每个较大的经济地理区域都有部分省会和综合实力比较强的地级市有望发展成为区域性消费中心，要进一步健全这些城市的消费支撑功能和服务体系，强化其对周边地区的辐射带动能力，形成区域性的消费高地或者说消费集聚区，从而带动不同区域市场较快消费结构升级。对一些中小城市和县级市而言，依托当地优势打造特点鲜明的消费集聚区或网红商业街区，形成地方特色消费中心。针对基层地区，需要加快城乡接合部和农村商贸设施建设，加快功能型市场平台建设，支持电商快递直通乡村，打通物流配送、上门安装和售后服务等消费普及的“最后一公里”。综上，促进上述三个层级的消费中心梯次发展、优势互补，有助于升级优化区域市场发展格局，进而加速形成覆盖全国的统一大市场格局。

促进国内国际市场发展与规则融通

充分拓展国内市场发展的外部空间，构建以强大国内市场整合国际市场资源的战略平台，有助于形成以国内大循环为主的新发展格局，关键是提高国内与国际市场之间双向开放的层次与水平，进一步扩大我国参与国际经贸规则制定的影响力和话语权。首先是高水平塑造国内国际市场双向开放的新格局。加快国内服务业市场的双向开放，不断提升我国自由贸易协定（FTA）的范围、数量和质量，培育一批具有全球资源配置能力的骨干企业，积极融入并维护现有国际秩序规则。持续完善外资准入负面清单及鼓励外商投资产业目录，在服务业、制造业、采矿业、农业加快推出开放新举措，条件允许的情况下在更多领域允许外资

控股或独资经营。着力推进“一带一路”共建，积极构建更加广阔的国际商贸合作网络，创新互惠合作新模式。其次是积极参与全球治理，以维护我国核心利益为目标，联合有利益交集的经济体，争取在国际市场规则调整过程中，获得主动权和话语权。加快对接国际组织关于公共机构的惯例，力争让新的国际经贸规则更多吸纳我国关于竞争中性的相关主张。淡化国企在涉外经营活动中的行政色彩，提升政府补贴的公平与效率，完善对政府补贴的公平竞争审查机制。以此为基础，在国际论坛、多边峰会中明确阐述我国关于公共实体（国有企业）的定位与立场。加快制定和落实相关法律法规，强化国内外规则的统筹衔接。进一步完善《外商投资法》及相应制度，持续跟踪国际社会和全球投资者关切的问题，将相关内容及时增补进外资管理办法，持续营造市场化、法治化、国际化营商环境。最后也是最为关键的是，健全完善国家安全审查制度机制，在确保国家安全和核心利益不被侵犯的情况下，着力提升国内市场对全球投资者和消费者的吸引力。

---

[1] 郭丽岩，王彦敏。以智能化应用带动消费升级[N]. 经济日报，2020年6月12日.

[2] 见《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》（国办发〔2020〕32号）。

加快建设国内统一大市场，畅通市场循环的改革举措

制度是决定各种要素投入最终形成多大规模供给和何种结构供给的关键因素，通过推进体制机制改革促进新供给匹配新需求，是加快建设国内统一大市场的重点保障。“十四五”时期是全面建成小康社会之后的第一个五年规划期，也是面向2035年基本实现现代化的第一个五年规划期，我们需要凝聚理论和实践共识，加快促进形成强大国内市场，构建双循环新发展格局，通过全面深化经济体制改革更好满足人民群众对美好生活的新期待，通过建设高标准市场体系，推动供给和需求在更高水平上实现动态平衡。

公平竞争：进一步强化竞争政策作用

健全公平竞争审查机制，推进统一市场建设

以公平竞争作为各级政府和各政府部门制定与出台政策的基本立场和原则，健全重大政策事前评估和事后评价制度，畅通参与政策制定的渠道，进一步强化竞争政策作用，避免和制止有违公平竞争原则的经济政策出台，加强产业政策、投资政策在出台之前和执行过程中与竞争政策的充分衔接。完善公平竞争审查制度体系，健全考核、督查与追责主体责任制，建立防止滥用行政权破坏公平竞争的长效机制，切实提升政府部门在公平竞争自审自查过程中的自觉性与执行效力，尤其是推进基层落实公平竞争审查。与此同时，通过规范执法大力推动普法，查处滥用行政权排除或限制竞争的案件，重点规范公共工程招标和集中采购过

程中的不当行为，提升微观主体参与市场竞争的公平感与满意度。

加大反垄断和反不正当竞争执法力度，维护公平竞争

提升竞争政策实施的统一性和权威性，打破行业垄断和地方保护，在全社会范围加强竞争倡导，提高市场主体的公平竞争意识，培育公平竞争的社会文化氛围。加快推进《反垄断法》修订和补充立法工作，针对数字经济、人工智能、物联网、平台经济等新形态新模式，建立健全包容审慎监管制度框架，同步完善相应的反垄断执法指南。进一步推动反垄断执法常态化，防止垄断企业滥用市场支配地位排除和限制竞争的行为，防止具有竞争关系的企业之间达成垄断协议，制止可能妨碍竞争的兼并重组行为。健全竞争性市场结构，防止市场过度集中导致的囤积居奇、串谋涨价等不正当竞争行为，保障统一市场竞争秩序。

平等准入：健全统一的市场准入负面清单制度体系

继续推动放宽市场准入限制

以中央“十四五”规划建议为指引，紧密围绕国家重大战略和地方经济发展需要，聚焦医疗、教育、文化、金融等重点服务业领域，以进一步放宽准入限制为改革方向，探索调整相关市场准入管理措施，并健全与放宽准入相配套的保障机制建设。选取市场主体意愿强烈、竞争规则健全的区域先行先试，在能够妥善控制放开风险的前提下，真正放开一些具有含金量和吸引力的领域，适当突破法律法规限制大胆尝试，并及时评估放开准入试点效果，总结提炼经验教训。在条件具备和成熟的情况下，通过及时推动相关法律法规完善修订，以期把放开服务业市场准入的地方成功经验在全国更广阔地区复制，进而形成持续放宽市场准入的长效机制。

强化“全国一张”准入清单的管理模式

在全国范围，落实市场准入负面清单管理制度，强化负面清单修订和全国统一实施的权威性与有效性，真正做到确保所有市场主体“非禁即入”。严禁各部门、各地方在准入环节擅自发布以负面清单名义或是具有负面清单性质的管理措施文件。完善负面清单动态调整机制，每年通过修订负面清单，将国务院“放管服”改革的最新进展体现在新版的负面清单当中，由此促进市场准入负面清单与行政审批清单的动态匹配，为市场主体提供可预期的明确指引。促进市场准入负面清单与行政审批清单、政府权责清单的衔接和配合，全面提升市场规则一致性，降低制度性交易成本。做好市场准入负面清单与外商投资负面清单的联动与协同，对外商投资者而言，想要投资国内某一市场领域，需要先查看外商投资负面清单，如果清单没有列出就需要查看全国统一的市场准入负面清单，如果市场准入负面清单列为禁止类，则不能从事该项投资经营活动，如果列为许可准入类，则经过相应政府部门审批后即可从事，如果两张负面清单上都没有列出，则可以自行投资经营。

通过负面清单管理数字化提升市场准入效能

建设高标准市场准入体系，探索市场准入效能评估的方式方法。建设全国市场准入大数据归集平台，运用区块链、人工智能等高科技手段，采集和挖掘准入政策合理性、审批办理便捷度、市场主体满意度等信息，建立分析模型和评价系统，对不同地区市场准入效能进行针对性评估。健全市场准入负面清单的信息公开机制，依托全国一体化的在线政务服务平台，在线公开相关清单事项的设立依据、审批层级和对应部门以及申办流程等便企服务内容，通过打造“透明清单”提高市场准入服务的快捷便利程度。根据准入效能评价结果，不断规范市场准入环节的行政审批行为，推动缩短审批流程，不断优化政府准入服务，全面增强市场主体对准入环节的满意度。

开放有序：持续优化市场化、法治化、国际化营商环境

健全巩固“放管服”改革成效的长效机制

完善行政许可事项清单动态修订机制，清理规范清单之外的违规审批行为。深入实施《优化营商环境条例》，以更大决心和力度破除各类市场主体投资实业的堵点和难题，尤其是清理民营企业在开展经营和业务拓展过程中面临的歧视性标准，清除在竞争性领域从事连锁经营与自愿退出的全部限制，大幅提升各地政府机构提供营商服务的意识与水平，打造一流的营商环境，巩固和不断提高我国在世界营商环境排名榜上的位次。

推广复制优化营商环境的案例实践经验

2018年以来，我国在全国较大范围开展了多批次营商环境评价，已经覆盖直辖市、计划单列市、省会城市和部分地县级市，2020年继续完成80个地级以上城市和18个国家级新区的营商环境评价工作。[1] 展望“十四五”时期，进一步总结提炼主要城市优化营商环境过程中，令企业和民众满意与支持的举措和典型经验，根据重点领域改革方案和最佳实践编写案例，广泛促进各地之间的相互交流和学习。引导和鼓励各地开展差异化实践探索，打造卓越营商服务示范平台，充分发挥示范城市的标杆引领作用，推动有效改革举措落地并加快推广复制，以进一步提升我国营商便利度和投资者满意度。

公正监管：提升市场综合监管能力

构建覆盖全品种、全流程的市场监管体系

整合各部门资源建立健全公共安全风险评估和应急处置机制，提高

市场监管综合执法的及时性、有效性与可靠性，为促进国内统一大市场安全发展提供重要支撑。引导和鼓励相关市场主体主动披露可能危及公共健康安全的风险责任信息，具备条件的地区和行业可以强制企业披露质量安全信息与节能环保保障水平。重点完善食品药品等商品与服务市场质量安全标准体系，从原材料开始追溯源头，强化全流程监管全覆盖，降低特种设备生产和使用过程中的不安全风险，对导致或放任不安全风险演变成重大事故的责任主体采取终身禁入的惩戒性措施。展望“十四五”，针对智能化商品和服务建立健全包容审慎监管模式是一项主要工作，适应人工智能商品与服务市场跨界融合的新趋势、新特征，建构线上与线下密切配合的监管平台和监管流程，如稳步推进智能网联车、无人驾驶路测试验，在安全保障到位的城市推进无人驾驶出租车等真实应用场景运营牌照的发放等，强化对于新业态、新模式采取更加包容且审慎的监管方式，允许前沿科技在可控范围拓展市场应用场景，但必须以保障人民群众生命健康安全为监管底线。

大幅提高生命健康安全标准所占比重

为保障国内统一大市场安全运行，提升市场综合监管能力，需要建立健全与之相配合的质量安全标准体系。现有针对主要行业领域的强制性标准，主要集中于产品性能和规格参数之类的具体标准，而保障人民群众生命健康安全的标准，在强制性标准体系当中的占比并不高，这也制约了质量安全监管依据标准与综合执法能力的提升。中央“十四五”规划建议，着重强调安全发展的重大意义和工作部署，为此建议大幅增加确保与人民生命健康安全相关的强制性标准，争取到2025年超过30%，到2035年超过60%，进而为保障市场安全发展和人民群众健康安全，提供制度保障和技术保障。于建立健全针对人工智能商品和服务的包容审慎监管体系而言，需要构建与人工智能、物联网等领域所涉及的基础安全性指标相应的标准，包括隐私保护、数据应用、物联网接入、互联互通、网络安全等行业标准体系，对什么是智能化商品和智能化层次做出

界定，以便消费者自主选择和更好维护消费者利益，也便于市场监管部门以此为指引优化拓展质量安全监管对象和范围，并为其科学规范执法提供标准依据。与此同时，要健全全国统一的智能化标准信息查询平台，集中公示国家、行业和地方相关标准信息，为企业和消费者提供线上查询与查证真伪等相关标准化服务，由此维护市场运行秩序。

诚信守法：加强社会信用制度体系建设

推动信用信息有序收集和共建共享

强化社会信用基础制度建设，夯实全国统一大市场建设的信用制度基石。将信用贯穿到市场监管全流程的主要方面，进一步规范市场竞争秩序，引导和鼓励企业自律行为。加强部门社会信用信息搜集标准化工作，促进公共部门信用信息互联互通，有条件的部门和领域推动信用信息上云共享，作为数字化政府治理的有机模块发挥应有作用。在全社会范围加强信息公开，并推动共建共治共享机制建设。推动政府公共部门归集的信用信息与市场共享平台归集的信用信息进一步融合和交互验证，避免信用信息源头和渠道不清。

强化和规范信用信息应用

健全“互联网+大数据”的社会征信体系，针对市场主体开展多维度信用评价，鼓励和推进公共部门利用信用评价结果联合开展守信激励与失信惩戒，推动重点行业领域建立失信黑名单和相应的动态发布机制，对严重违法失信主体依法予以限制或终身禁入。强化商品和服务质量诚信建设，支持生产企业与地方公共平台联合建立汽车、家电等销售和售后服务企业黑名单并在互联网上公示，以便消费者甄别和开展维权。推动主要区域旅游景区联盟建立景区及周边餐饮、住宿、娱乐和休闲服务提供商的服务黑名单，强化针对强制消费、劣质高价等欺客宰客不正当

竞争行为的失信惩戒。有序推动信用服务市场建设，在确保安全发展和隐私保障的前提下，发挥公共信用服务和市场化信用服务不同类型机构的比较优势，健全信用信息基本服务与可增值服务互为补充的多层次信用市场体系。一方面加强基础公共信用产品有效供给，另一方面鼓励发展个性化信用服务产品。作为制度建设的一部分，还应建立完善失信企业权益保障机制，为其提供改过自新的机会——信用修复机制，同时强化全社会的督促监督。

---

[1] 国家发展和改革委员会。中国营商环境报告2020[M].北京：中国地图出版社，2020.

第八章

深入推进区域重大战略实施，畅通城乡区域间循环

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局是习近平总书记和党中央积极应对国内外形势变化做出的重大战略抉择，对于“十四五”规划发展具有纲举目张的作用，为提升我国经济创新水平和增强竞争新优势提供了科学路径。城乡区域是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的空间载体。新阶段推动城乡区域发展，应积极向我国广阔纵深空间和多梯度增长、多样化发展要动力要支点要支撑，在高水平城乡区域协调发展中营造新的供需平衡，促进要素城乡区域自由、有序、有效流动，打通城乡区域间经济循环的堵点，充分挖掘激发我国超大规模市场优势和内需潜力，增强高质量发展的多样性、稳定性、安全性，加快形成新发展格局。

构建新发展格局与推动城乡区域协调发展的逻辑关系

中央全面深化改革委员会第十五次会议提出，要把构建新发展格局同实施国家区域协调发展战略、建设自由贸易试验区等衔接起来，在有条件的区域率先探索形成新发展格局，打造改革开放新高地。应该说，双循环新发展格局构建依赖我国城乡区域多梯度、多样化、多层次的发展，反过来双循环新发展格局的加快形成有利于促进城乡区域协调发展迈向更高水平。

构建新发展格局依赖我国广阔纵深的城乡区域空间

我国国土幅员辽阔、人口众多，各地区经济社会发展差异显著，这为在不同时期推动经济增长提供了广阔的战略回旋和纵深发展空间。从大的区域板块看，20世纪八九十年代至“十五”时期，东部地区一直是全国经济增长的拉动地区。1999—2006年，东部地区生产总值年均增长12.2%，远高于东北（10.5%）、中部（10.6%）和西部地区（10.7%）。“十一五”（2006—2010年）至2019年，中西部地区逐渐成为全国经济增长最快地区。我国之所以在1998年亚洲金融危机和2008年全球金融危机后，仍然保持较高增速，很大程度上因为我国具有较大的纵深发展空间，特别是改革开放40多年来经济的快速增长，也得益于增长动力地区由东部沿海向内地层级传递。

当前，加快构建新发展格局同样依赖我国广阔的区域发展空间，要进一步激发不同区域的比较优势和发展潜力，为国内大循环提供多层次、多样化支撑，为国内国际双循环相互促进提供依托。从城乡发展阶

段看，当前我国已经进入城镇化后半场，城镇化水平进一步提高还有较大空间，农业农村农民现代化的动力正在不断增强，城乡建设发展仍将带来更多投资消费新增长点。此外，随着海洋强国战略的深化实施，我国区域发展的战略部署空间正加速从陆地向海洋拓展，经略大洋也将为新发展格局的加快形成提供蓝色空间支撑。

构建新发展格局需要区域发展战略深化实施带动

党的十八大以来，习近平亲自谋划、亲自部署、亲自推动了京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、推进海南全面深化改革开放、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域发展战略，进一步完善支持四大板块发展的政策，不断丰富完善我国区域发展的理念、战略、规划和政策体系，推动我国区域发展进入新境界。重大区域发展战略的提出实施和西部大开发、中部崛起、东北等老工业基地振兴发展的深化推进，对于协调推进“四个全面”战略布局、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

深入推进实施区域发展战略，有利于进一步优化全国生产力布局，有利于为扩大内需源源不断拓展新增长空间，有利于为跨区域经济循环发展提供纽带，有利于加快形成国内统一大市场，有利于进一步完善改革开放空间格局，有利于更好地从全局组织生产、分配、流通、消费等环节，促进国民经济良性循环，为加快构建新发展格局提供区域动力和支撑。

构建新发展格局有利于激发城乡区域发展优势

近年来，由于增长动力和内外部发展条件发生变化，城乡、区域和

陆海的一些传统优势正在削弱，新的优势正在形成，潜在优势有待培育激发。同时，比较优势的发挥不再是孤立的，更加依赖城乡区域之间的深化协作。例如，长期以来，农村的劳动力、居民储蓄资金、农业原材料等源源不断向城市集聚，农村生态环境、文化资源等优势未能得到挖掘并转化为经济价值；中西部地区的劳动力、能源矿产资源优势未能有效转化为本地发展优势；海洋国土开发程度相对较低，对海洋生物、能源、矿产等资源挖掘也较为滞后。

构建新发展格局要坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，不断催生形成城乡区域发展投资消费新增长点，这将有利于进一步激发城乡、各地区和海洋蓝色空间的特色优势，带动传统优势发挥，加快培育形成新优势，促进地区比较优势充分发挥并转化为发展动能。

构建新发展格局有利于促进城乡区域协调联动发展

改革开放以来特别是党的十八大以来，党中央、国务院制定实施了系列推动城乡、区域和陆海发展的重大战略、规划和政策，促进城乡区域发展格局不断优化，形成了一批新的增长点、增长极，美丽乡村建设、海洋经济发展成效显著，区域发展总体上呈现出协调性不断增强、活力竞相迸发的良好局面。但是，随着内外部发展环境加速变化，我国经济社会结构深化调整，各类新老问题交织共存，区域发展还存在诸多不平衡、不充分、不协调问题，包括东西差距没有发生根本性改变、南北分化呈扩大趋势、东北和西北等地区经济下行压力大、特殊类型地区短板弱项依然突出、城乡二元结构依然存在、陆海统筹尚处于起步阶段等。

加快构建新发展格局，要破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务

流动的体制机制障碍，降低全社会交易成本，这就需要进一步通过深化要素市场化配置改革，促进国内统一大市场形成，以及更好衔接和利用国际市场及其资源，从而更充分激发市场活力和潜力。这将为城乡区域协调发展营造更好发展环境和制度保障，有利于促进城乡区域间要素自由流动，增强经济发展的自主性、稳定性，进一步促进实现城乡之间、区域之间、陆海之间实现良性互动。

以实施区域重大战略为引领促进构建新发展格局

发挥区域重大战略引领作用，推动城乡区域协调发展，促进城乡区域要素自由流动和高效配置，加快畅通国内经济大循环，深化与国际市场交流合作，为加快构建新发展格局提供多梯度、多层次、多样化的区域高质量发展空间载体。

推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等有条件的区域率先在畅通经济循环上取得新突破

三大动力源区域具备率先推进经济循环的条件和优势

京津冀、长三角和粤港澳大湾区是支撑我国经济创新增长的重要增长极，是中国科技创新、产业集聚的重要承载地，是中国经济发展的精华所在，是未来中国经济由高速增长转向高质量发展的重要动力源和新引擎，具备人力资本集中、科技水平高、制造能力强、产业链供应链相对完备、市场潜力大和改革开放条件好等诸多优势。2019年，三大动力源区域人口占全国近30%，创造经济总量占全国比重超过40%。三大动力源区域有条件有责任在加快形成新发展格局中先行探索、取得新突破，为全国构建新发展格局提供先行示范，并注入强劲活跃的新动能。

三大动力源区域在新发展格局中肩负共性使命担当

从战略功能上看，三大动力源区域应在全国新发展格局构建中勇担使命，至少体现在以下5个方面。

一是全国科技自立自强的开路先锋。面向世界科技前沿、面向经济

主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，全面推进科技创新中心和综合性国家科学中心建设，优化布局建设重大科技基础设施、国家实验室、国家重点实验室，提升科技创新硬实力，增强科技创新自主性，引领推动加快建设科技强国。

二是全国产业创新发展的领头雁。强化科技创新成果在未来产业培育、实体经济发展方面的转化应用，形成一批国家级、世界级产业集群，切实壮大提升我国经济创新力和国际竞争力，在新场景应用、新模式创造、新规则和新标准制定等方面提升软实力，成为全国产业转型升级和创新发展的领头雁。

三是全国扩大内需的强劲动力。充分激发三大动力源区域营商环境优、市场主体发育充分、经济发展效益好、居民消费水平高等方面的优势，围绕科技创新、产业发展、新型基础设施建设等积极培育更多新的投资增长点，瞄准城乡居民消费结构升级持续扩大消费，繁荣消费经济，为全国扩大内需提供重要支撑。

四是全国经济安全运行的压舱石。优化创新链、产业链、供应链布局，加快提升产业链、供应链现代化水平，促进科技、金融更好服务实体经济发展，提高产业链、供应链稳定性，确保大体量经济稳定增长和可持续发展，持续发挥全国经济安全运行的压舱石作用。

五是连接国内国际市场的枢纽桥梁。继续发挥国际交往平台多、对外开放程度高、国际规则衔接好等开放优势，积极参与全球经济治理，推动国际贸易和投资便利化，提升全球资源的配置能力，打造成为连接国内国际市场的枢纽桥梁，更好支持国内和国际双循环良性互动，积极开拓对外开放合作共赢新局面。

各有侧重率先推进畅通经济循环

由于京津冀、长三角和粤港澳大湾区在经济结构及总量、开放条件

和资源要素禀赋等方面存在一定差异，特别是肩负的战略使命也各有侧重。在促进经济循环发展方面，也应立足自身基础条件和发展需要先行探索。例如，京津冀侧重在科学研究理论创新、创新链产业链协作、消费市场一体扩容升级、公共服务共建共享等方面取得新进展。长三角区域侧重在突破关键核心技术封锁和产业创新、跨区域世界级产业集群形成、要素市场一体化和基本公共服务一体化等方面取得新突破。粤港澳大湾区侧重在前沿领域应用创新、深化要素市场化配置改革、务实推进与港澳合作、构建对外开放新格局等方面取得新成效。

以长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展战略实施为依托促进东中西梯度循环联动

以流域为纽带推进上下流域经济协作

以母亲河长江和黄河为纽带，实施长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大战略，开辟了我国大江大河治理和流域经济发展的新境界。实施长江经济带发展战略，要坚持共抓大保护、不搞大开发，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，要探索出一条生态优先、绿色发展新路子。实施黄河流域生态保护和高质量发展战略，要把握重在保护、要在治理的战略要求，把黄河长治久安和流域生态环境保护放在重要位置，坚持走绿色、可持续的高质量发展之路。在新发展格局背景下，更要突出发挥长江、黄河两大母亲河的重要纽带作用，积极推进流域经济要素优化配置，探索流域经济内部上下游循环互动的新路径、新模式，深化推进长江流域和黄河流域的经济交流协作，全面推动流域生态环境大保护和经济社会高质量发展。

促进产业梯度转移承接

长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大战略均涉及

东中西三大板块9个省区，战略区域范围内地区之间的技术梯度差异大、经济发展层次多、资源禀赋多样，是我国推动发达地区与欠发达地区、东中西部协调共同发展的战略依托。可以预见，随着新发展格局的加快构建，东部沿海的劳动密集型、资源能源依托型、内陆消费市场拉动型的产业将继续向中西部地区转移，沿海地区一些总部企业，继续将营销管理、技术、资金等环节转移扩散到中西部地区，带动当地产业转型升级。长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大战略的深化实施，为两大战略区域内部东中西地区产业梯度转移协作提供了良好的战略环境和政策机遇，有利于促进东中西部要素循环流动。

推动东西联动双向开放

从对外开放格局看，长江经济带和黄河流域均具有东西联动双向大开放的特殊优势，拥有贯穿东西的对外交通大动脉和完善的物流运输体系，既有我国对外开放的前沿，也有促进对外开放合作的纵深内陆。此外，区域内布局建设自由贸易试验区、临空经济区、保税区、港口、口岸等各类型对外开放平台载体。长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展战略实施，有利于更好衔接和统筹“一带一路”建设，为国内经济大循环与国际大循环相互促进提供新空间。

深入实施西部大开发、中部崛起和东北振兴战略，为构建新发展格局提供回旋空间

优化重塑区域板块新优势

加快构建新发展格局依赖区域比较优势的充分发挥，也有利于加速优化重塑区域比较优势，为推动西部大开发形成新格局、推动东北振兴取得新突破和促进中部地区加快崛起提供新机遇，同时中西部和东北地区的发展也为新发展格局构建提供了纵深回旋空间。随着国家区域战略

部署的不断完善、产业结构的深度调整、进出口结构的优化、交通信息等基础设施的完善、东西双向全方位对外开放格局的逐渐形成等，四大板块的一些传统优势正在削弱，一些新的优势正在催生形成。例如，东部对外开放和创新优势、西部特色资源和向西开放优势、中部人力资本和新型工业化优势、东北地区的装备制造和冰雪经济优势正成为区域发展的新基础新条件（见表8-1）。这些区域优势的发挥既是加快形成新发展格局的基础，也有利于促进四大板块协同发展，从而为国内大循环形成提供支撑。

表8-1 四大板块区域比较优势变化

	传统优势	新优势
东部	改革开放先行；政策优势；非公经济等	科技创新及人才优势；国际化营商环境；陆海统筹；京津冀（雄安新区）、粤港澳大湾区建设、海南等重大战略优势等
西部	能源、原材料等自然资源；劳动力；西部大开发战略优势等	“一带一路”向西向南开放条件；生态环境禀赋；文化资源等
中部	交通区位；能源、自然资源；劳动力及教育资源等	枢纽经济；教育及人力资本；加工制造能力；生态环境承载力等
东北	老工业基础；农业生产基地等	装备制造；东北亚开放合作；文化、冰雪经济；特色农产品等

因地制宜提高科技创新及产业创新能力

虽然各板块自然资源、人力资本、科技创新条件和产业发展基础差异较大，但都各自形成了较为完备的加工制造能力，科技创新能力建设上也各有特色。加快构建新发展格局依赖于科技自主创新能力提升和现代制造大发展的有力支撑，这就需要充分激发各地区的科技创新潜力，进一步提高生产制造能力。东部地区面向全球竞争市场在未来产业培育和发展上要不断取得新突破，中西部地区在传统制造业升级和战略性新

兴产业培育上发力，东北地区集中在高端装备制造创新能力和市场竞争力提升等方面重点攻关。应立足不同发展水平地区的自身比较优势和条件，促进错位互动和协同联动发展，引导创新链、产业链、要素链跨区域联动，既要充分激发地区的特色产业创新优势，也要因地制宜引导新技术、新产业、新业态、新模式发展，确保不同地区有都有获得新发展的机会（见图8-1）。

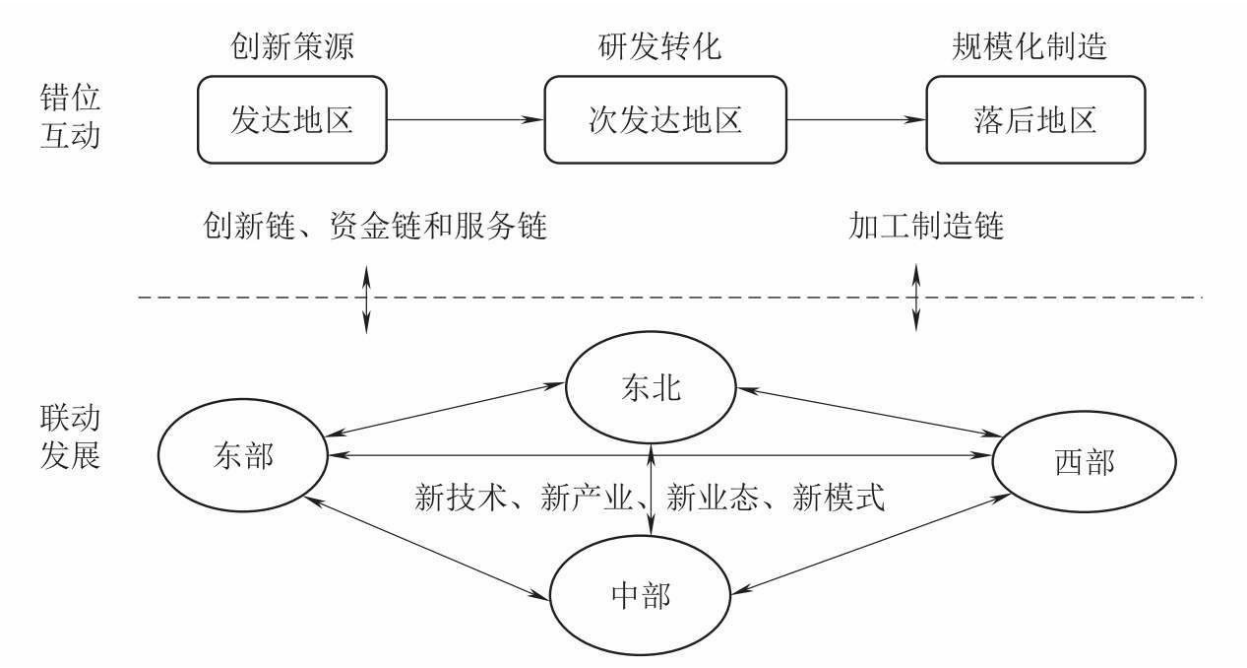


图8-1 不同发展水平和创新梯度区域联动发展

积极拓展区域消费投资新增长点

不同区域居民消费能力、市场水平、对外开放程度以及投资需求不尽相同，这为加快构建新发展格局提供了多样化的扩大内需空间支撑。东部地区国际消费市场大、居民消费支出能力强、高端消费品市场发育充分，新型基础设施建设的能力条件相对成熟，应进一步挖掘高端消费和新型基础设施建设的市场潜力。广大中西部和东北地区消费市场层次差异大，基本公共服务和传统基础设施建设短板还比较多，应积极培育满足不同层次需求的消费市场，加快补齐基本公共服务和基础设施建设

短板。此外，涉及跨区域板块之间互联互通的重大信息、交通、水利、能源等基础设施建设投资仍有较大缺口和投资空间。

积极向海发展，为构建新发展格局提供陆海统筹循环新支撑

提升海洋科技创新能力

海洋科技自立自强是建设海洋强国的关键支撑和强大保障。目前，相比美、英、日等老牌守成的海洋强国，我国海洋科技创新能力还有较大短板，特别是在全球化逆流抬头背景下，海洋产业技术、零部件及配套设备封锁持续加剧，核心电子元器件、关键基础产品、关键材料、基础工艺等受制于人的窘况亟待破除。应对海洋强国建设的目标要求，切实提高海洋科技创新能力。在深海关键技术与装备、深水油气资源开发、海水养殖与海洋生物技术、海水淡化、船舶与海洋工程装备制造等领域，加快推进核心技术、关键共性技术和前沿技术的产业化和国产化。对于短期内自主创新无法获得重大突破且在国际上处于跟跑地位的领域，支持通过多种海外合作方式获得技术升级。鼓励涉海企业、科研院所与国外相关机构开展联合设计与技术交流，共同推进全球海洋科技创新取得新突破。

培育壮大海洋经济增长点

积极面向国际国内海洋市场结构调整变化的新趋势，既要不断增强海洋产品在国际市场上的竞争力和占有率，更要积极扩大涉海领域的国内大市场。从海洋产业结构优化发展角度看，一是要加速海洋渔业、海洋船舶工业、海洋盐业等传统产业优化升级，逐步化解部分产能过剩问题；二是培育海洋药物和生物制品业、海水淡化、海洋可再生能源、海洋装备制造等战略性新兴产业，加快发展成为海洋支柱产业；大力发展

海洋领域生产性服务业和生活性服务业，促进海洋服务业通过模式创新向产业链高端延伸，不断增强拉动就业和支撑经济增长的能力，构建结构合理、开放兼容、自主可控、具有国际竞争力的现代海洋产业体系。特别是，新冠肺炎疫情暴发以来，国际滨海旅游市场受到巨大冲击，我国境外领域内化趋势明显，这也将为我国滨海旅游消费市场提供新的机会。

加强陆海互联互通建设

统筹对内对外港口、交通基础设施建设，提高陆海互联互通合作水平，为陆海经济联系、拓展海外经济通道提供设施保障。一方面，优化国内航运港口体系建设，完善环渤海、长三角、珠三角、东南沿海、西南沿海等区域港口群建设，深化沿海港口、内河港口及陆海一体化交通运输体系建设，密切沿海与内地腹地经济联系。另一方面，积极拓展开发国际航线和出海通道。促进与“一带一路”沿海岸线国家的互联互通，发挥深圳、上海等全球海洋中心城市的引领作用，加强港口和基础设施建设规划、技术标准体系的对接，推进国际骨干通道建设，鼓励企业参与海外港口管理、航道维护、海上救助，逐步形成连接亚洲各区域以及亚、欧、非之间的基础设施网络，构建对接全球互联互通大格局。

持续扩大海洋开放合作

深入推进“21世纪海上丝绸之路”建设，积极建设国际合作海上支点，加强海洋领域的国际投资合作，拓展海洋经济合作发展新空间。坚持以市场为导向，加强与美国、挪威、法国、澳大利亚、日本、韩国、新加坡等国家涉海企业的合作，不断提高在全球海洋产业价值链分工中的地位和作用。支持企业“抱团出海”，参与建设境外产业园区，将海外园区打造成海洋领域优势装备和优质产能的重要输出平台。此外，在海洋开放合作过程中，应协调好21世纪海上丝绸之路建设与国家海洋权益

维护关系，加强与沿海岸线国家的政策交流沟通、文化交流沟通和民间组织信息交流沟通，积极参与维护国际和地区海洋秩序，着力维护拓展国家海洋权益，切实保障国家海洋安全。

统筹新型城镇化和乡村振兴战略促进城乡循环联动

随着新型城镇化和乡村振兴战略的统筹深化实施，城乡之间将从简单供求关系向分工关系转变，农村以向城市输出农业原材料、劳动力等为主将逐渐转向城乡要素双向流动、城乡经济协作，工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系正加快形成，城乡循环联动性不断增强。

提高城镇化水平和质量

2019年我国城镇化率已经达到60.6%，城镇化也已进入后半场。近年来，消费对经济增长的贡献率正在大幅提升，2014年以来持续超过出口和投资对经济增长的贡献（见图8-2）。此外，我国是世界第一人口大国，拥有世界上最大规模的中等收入群体并且将不断扩大，城乡区域消费升级必定带动消费经济大发展。从供需关系看，城市消费引领带动全社会消费结构转型升级，消费侧倒逼供给端质量提升与供给侧持续创造消费新热点同为趋势，高品质工业制成品、健康及文化教育娱乐消费等出现大规模增长，消费对经济增长的贡献有望持续保持较高水平。此外，新型城镇化建设也将带动更多新的投资增长点。下一步，应把新型城镇化战略实施作为扩大内需重要引擎，深化城镇化制度改革，有序引导农业转移人口市民化，增强城市基本公共服务供给能力，提高城市治理水平，加快宜居宜业宜游品质城市建设，在提高常住人口城镇化水平的同时，稳步提高户籍城镇化率。

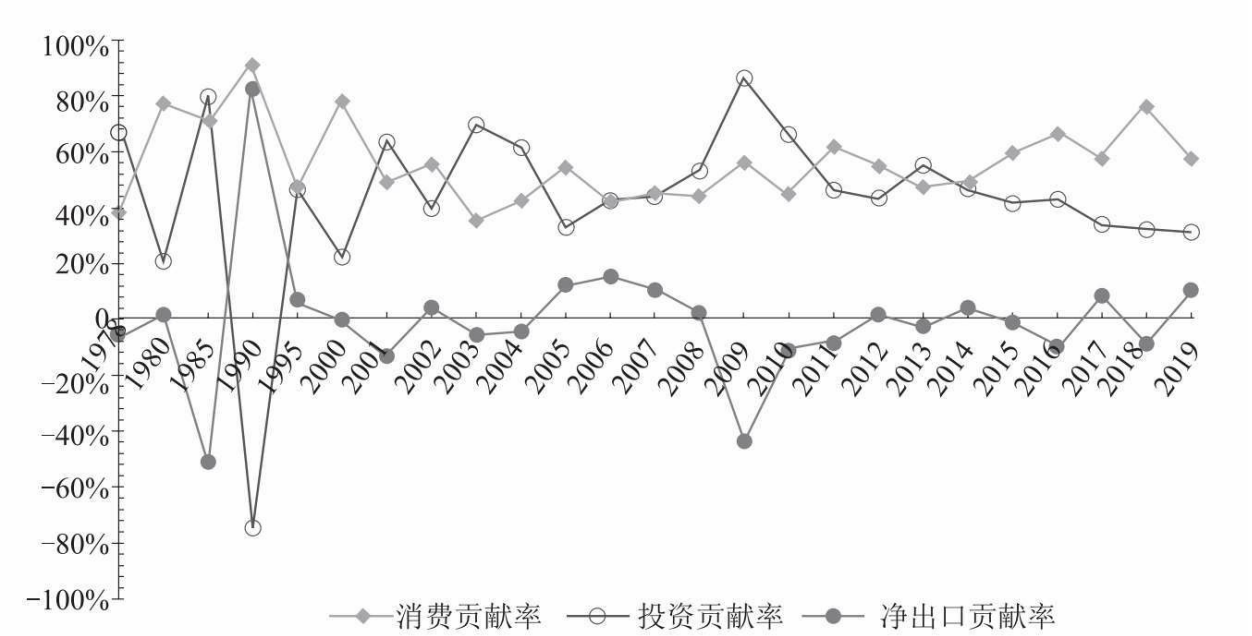


图8-2 1978—2019年我国消费、投资和净出口在GDP中的贡献率

资料来源：《中国统计年鉴》（2019年），2019年中国统计公报

积极发挥县城和乡镇的城乡循环支点作用

城乡经济有效循环是全国经济大循环的重要组成部分，也是实现国内国际双循环相互促进的重要支撑。县城和乡镇是促进城乡融合发展、城乡要素交流的最前端，是就近就地吸纳农业转移人口城镇化的重要载体。下一步，一方面应进一步增强县城的承载力，完善县城的基本公共服务供给，提高县域经济发展能力，为新型城镇化和城乡融合发展提供载体支撑；另一方面积极发挥各类乡镇在新型城镇化中的最底部作用，分类推进乡镇建设，为农业发展提供田间地头要素保障，为农村发展发挥支撑带动作用，为农民发展增强公共服务供给。

以城带乡全面促进乡村振兴发展

乡村振兴发展为新发展格局的加快形成提供了农业农村发展新空间。城市在资金、人才、科技、信息等要素集聚方面具有先天优势，在

基础设施、文化教育医疗卫生等公共服务供给方面明显优于农村。农村优势主要表现在具有广阔的土地空间、充足的劳动力资源、丰富的农产品资源、良好的生态环境和深厚的农耕文化等方面。随着新型城镇化战略和乡村振兴战略的深化推进，将有利于推动城市优势向农村延伸，改变城市要素过度集中的状况，促进城乡优势互补，挖掘农村沉睡资源，激发农村比较优势和发展活力。为此，农业农村功能将进一步得到挖掘、拓展和延伸，如农产品和生态产品供给、农村消费市场培育、农耕文化传承等，以及促进农业与工业、物流、文化创意、旅游观光、康养、电商等产业融合发展，有望形成更多新的经济增长点。

构建区域战略安全体系，增强新发展格局稳定性

为提高国内大循环的稳定性和更好衔接国际大循环，应充分发挥区域主体功能优势，建立健全保障国家经济安全、粮食安全、生态安全、边疆安全和能源矿产安全等战略需要的区域战略安全体系。

提升优势地区发展效率，保障国家经济安全

中心城市和城市群等经济优势区域，综合承载力强，发展效率高，是确保我国经济安全的重点区域，历来是区域政策发力的重点。应进一步提高人口和经济要素的综合承载能力，增强科技创新支撑能力，夯实产业园区平台载体建设，在提升产业链、供应链现代化水平积极作为，提高产业链稳定性，打造一批世界级、国家级产业集群，提升产业市场竞争力，在新场景应用、新模式创造、新规则和新标准制定等方面提升软实力。此外，要深化经济体制改革，实施更加灵活开放政策，持续扩大对外交流合作，在国际大循环上发挥支撑作用。

巩固生态功能区的生态供给能力，保障国家生态安全

生态功能区是承担生态服务和生态系统调节维护功能的重点区域，涉及陆海全域国土，对维护我国生态安全具有重要作用，对保障经济社会可持续发展意义重大。应尊重我国生态空间演变规律和现状特征，构建完善以青藏高原生态屏障区、北方生态屏障带、东北森林带、南方丘陵山地带、近海海洋海岸带、长江、黄河流域等为骨架，以其他国家重点生态功能区为支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成部分

的陆域生态安全格局。统筹海洋生态保护与开发利用，构建以海岸带、海岛链和各类保护区为支撑海洋生态安全格局。应坚持山水林田湖草系统治理，增强生态产品生产能力，持续提升生态系统质量和稳定性，为高质量发展奠定牢固的生态根基。与此同时，建立健全生态地区生态产品价值转化机制，践行绿水青山就是金山银山理念，积极发展生态经济，增强生态地区自我发展能力。

增强农业地区农产品供给能力，保障国家粮食安全

农产品主产区是指具备较好的农业生产条件，以提供农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业品为辅助功能的区域，对保障国家粮食安全具有战略作用。粮食及其他农产品，既是食物保障，也是重要的工业原材料。稳固粮食生产、确保粮食安全是实现国内大循环的基础性保障。农产品主产区应坚持“宜农则农、宜粮则粮”，突出其保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的主体功能，稳固《全国主体功能区规划》确定的“七区二十三带”为主体的农产品主产区格局。应不断优化农业生产力布局，加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设，巩固提升畜牧产品优势区，加快培育水产品优势区。对于农业地区，除增强农业综合生产能力外，还应积极发展特色农业经济，在全国新发展格局中既要稳定提升粮食保障战略地位，还要积极畅通农业经济发展循环。

提高能源和矿产富集地区可持续发展能力，保障国家能源和矿产安全

能源和矿产资源富集地区往往是生态系统比较脆弱地区，也是资源输出地区，在保障国民经济发展中发挥重要的能源和原材料保障作用。

《全国主体功能区规划》确定在我国山西、鄂尔多斯盆地、西南、东北和新疆等能源富集地区建设能源基地等，在风能资源丰富的西北、华北和东北以及东部沿海地区布局建设大型风电基地，在山东半岛、长三角、珠三角、河西走廊、兰新线、青藏线、宁夏和内蒙古沙漠边缘等地区建设太阳能基地，在西南、西北、中部、东北和东部沿海分布建设一批矿产开发和加工基地等。为支撑保障加快构建新发展格局，应继续稳固能源和矿产富集地区的能源、矿产资源产出能力，持续加大勘探力度，有序推进资源开发。与此同时，应积极推进能源和矿产资源就地加工转化，提升能源和矿产富集地区的资源经济发展质量，为这些地区可持续发展提供动力。

有序推进边疆开发开放，保障国家边疆安全

边疆地区是维护边疆安全的战略要地。目前，陆地沿边省区受远离市场中心等多种因素制约多数发展水平相对滞后，又是少数民族地区和生态地区，但在维护保障国家边疆安全方面均长期做出突出贡献。2020年新冠肺炎疫情暴发以来，国际疫情防控形势日益复杂，境外疫情扩散蔓延给我国疫情防控带来新的挑战，边疆地区在维护国家传统安全的基础上，又新增疫情防控等新安全保障任务，在国家安全保障网体系中占据越来越重要的地位。下一步，应进一步强化沿边省区腹地支撑作用、提升边境地市战略补给能力、稳固边境旗县前沿阵地建设，积极构建边疆省、市、县三级边疆安全体系，积极畅通通边交通、信息等基础设施大通道建设，分区分段精准提升稳疆固疆能力，为新发展格局构建筑牢安全防线。此外，还需要发挥边疆地区对外开放前哨作用，积极推进边疆地区与周边国家城市交往合作，有序引导人口和经济要素向沿边地区流动，提高边疆地区自我发展能力。

强化举措促进畅通城乡区域循环

优化区域政策供给，精准发力、因地制宜增强发展动力，更好协调重大区域利益关系，强化人口、经济要素和动能跨区域传导互动，在协调发展中更好地营造新的相对平衡，为新发展格局构建提供多样化、多层次的区域空间支撑。

为发展要素自由高效流动积极创造条件

分类分步推进市场一体化建设

深化市场化改革，打破区域分割和利益藩篱，消除区域间、行业企业间市场壁垒、生产许可垄断、价格垄断、销售渠道垄断等诸多不利于市场公平竞争的行为或现象，加快清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，促进人员、技术、资本、货物等要素跨区域有序自由流动，稳步推进国内统一大市场建设。一是率先推动长三角、京津冀、粤港澳等区域市场一体化，为全国市场一体化建设提供先行示范。二是对于市场化程度不高的区域，积极推动要素市场共建，促进市场信息互通、市场共同监管、市场信用体系互认等，支持共建要素交易平台。三是着力打破区域行业企业间市场垄断阻隔，全面实施全国统一的市场准入负面清单制度，深入实施公平竞争审查制度，消除歧视性、隐蔽性的区域市场准入限制。四是完善区域交易制度。建立健全用水权、排污权、碳排放权、用能权额度初始分配与交易制度，完善自然资源资产有偿使用制度，为生态地区等提供更多发展权益。五是促进城乡市场一体化建设。全面放宽城市落户条件，逐步消除城乡户籍背后的社会保障差距鸿沟，以城乡统一的用地市场建设为抓手，全面推动城乡要素市

场一体化，促进城乡要素双向自由流动、平等交换和均衡配置，争取将更多优质要素能够有效配置到农村经济发展的重点领域和薄弱环节。

促进跨区域重大基础设施互联互通

着眼破除制约区域联系的硬通道瓶颈、缓解区域资源环境压力等战略性需求，研究适时推动实施一批跨区域重大基础设施工程。一是针对西南、西北等地区交通瓶颈制约，加强跨区域高铁、高速公路等交通设施建设，畅通跨区域要素交流的交通大动脉。针对都市圈、城市群内部交通联系短板问题，加快推进交通网络化建设。二是持续研究西北调水工程方案。比较各种西北调水补水方案，适时启动调水工程，根本性解决西北缺水问题。三是推动重大信息设施建设。加快布局5G网络建设，统筹海底光缆网络与陆地网络协调发展，加快打通连接丝绸之路沿线国家的陆海信息通道等。四是为更好衔接能源产销，应进一步完善能源输送通道包括电网、油气管道等布局建设。

积极推进全国新发展格局的战略支点建设

充分发挥已有区域平台的承载作用

目前，在全国已经布局建设有国家级新区、国家自主创新示范区、综合性国家科学中心、国家级承接产业转移示范区、国家高新技术产业开发区、自由贸易港和自由贸易试验区、国家级临空经济区、国家级经济技术开发区、海洋经济发展示范区等一批重要区域发展平台，业已成为带动区域发展、促进区域合作的重要支撑。这些重大区域发展平台可为构建新发展格局提供了战略支点。

应深化研究新阶段推动重大区域平台建设的重大政策举措，继续发挥好重大区域平台的各自战略功能，既要积极融入全国新发展格局，加

快形成带动区域高质量发展的强劲动能，更要依托既有发展条件和能力，在促进跨区域改革创新互动、创新链协同、产业链协作、要素流动和国内国际市场连接等方面增强落地承载作用，切实为全国新发展格局形成提供战略支点。

研究推进战略腹地区域和城市建设

利用好我国战略腹地广阔优势，从全国双循环新发展格局的全局角度，在跨省交接区域、各地区除省会城市以外的副中心城市或具有战略枢纽地位的城市中，研究遴选一批战略性腹地区域和战略腹地城市，在国家产业项目布局、重要平台载体建设、政策体制创新等方面给予一定支持，增强发挥这些区域、城市衔接中心城市发展、带动周边区域开发开放和承接东部沿海产业转移等方面的战略功能作用，打造成为服务支撑全国新发展格局形成的枢纽或节点。

推动建设一批对外开放合作新空间

随着改革开放进一步深化和“一带一路”建设的全面推进，我国对外经济联系日益紧密，各地区均将获得新的开放条件和发展空间，应重点聚焦提升产业空间的开放性，积极搭建各具特色的外向型经济发展空间。一是建设一批具有国际影响力的国别产业合作园区。京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、海南等重大国家战略区域，是我国改革开放的先锋和窗口，应以这些战略区域为重点，进一步面向全球扩大开放，鼓励和支持国际产业深化合作，推动建设一批有国际影响力的国别合作产业园区。二是建设一批国际门户枢纽城市。随着中欧班列大规模运营、自由贸易试验区的深化建设，沿海、沿边、内地将依托国际商贸、国际物流配送等业态的发展，兴起一批外向型、国际枢纽型城市，应着眼全国对外大通道枢纽体系建设，优化布局建设一批国际门户枢纽城市，避免在外向型经济发展上无序竞争。三是有序引导产能投资走出去。近年

来，我国东部沿海地区外资撤离和向东南亚国家转移趋势明显，这种现象符合市场经济规律。应遵循市场化规模，积极正面引导我国的优势产能产业企业更好地“走出去”，深化国际合作，推动在国外建设产业园区、科技研发平台、港口、产业基地等，为国内产业走出去和国际产能合作提供载体和对接平台，既能够拓展我国产业企业发展的境外市场空间，也能够带动国内相关产业企业的转型升级，并促进存量产业空间的优化。

完善重大区域利益补偿及协调机制

健全面向重点战略功能区域的利益补偿机制

农产品主产区在粮食安全、生态功能区在生态安全、边疆地区在边疆安全、能源矿产地区在能矿安全等方面长期发挥着战略保障作用，需从维护国家战略安全角度加强利益补偿。

对农产品主产区，加大中央财政奖励和转移支付力度，财政资金充分保障大规模推进高标准农田建设，强化农产品质量安全提升，支持一、二、三产业融合发展，提升农业经济增长动力，支持农业地区增强县域经济实力，建立粮食主产区与主销区间利益补偿机制。

对生态功能区，完善生态补偿制度和生态产品价值实现机制，增强生态功能区的绿色发展动能。鼓励生态受益地区与生态保护地区通过资金补偿、对口协作、产业转移、人才培训、共建园区等方式建立横向生态补偿关系。

对边疆地区，加强战略预置研究和政策安排，支持军民融合发展和开展边境贸易，出台特别人口政策，引导部分人口向边境地区集聚，建设一批人口和经济要素集聚度较高的边境重点市县，增强对邻国边境城市的辐射带动作用。

对能矿地区，加强能源矿产资源勘探和战略储备，发挥中央企业和地方国企的带动作用，提高能矿产业安全性，健全能矿资源输出地与输入地之间利益补偿机制，引导发展具有地方特色的能矿经济。

形成动力源、增长极等优势区域之间有效竞争合作的长效机制

经济优势区域之间的市场竞争是合作的基础，符合经济发展规律。但应该看到，目前还存在行政壁垒、行业垄断等诸多隐性障碍，掣肘全国统一大市场的形成，影响国内大循环的质量效益。政府应发挥看得见手的作用，既要为市场发挥配置资源的决定性作用创造条件，也要弥补市场机制的失灵和不足。一方面，进一步增强对重大创新工程、重大产业和基础设施工程、重大民生发展项目的全国统筹布局。另一方面，建立健全区域利益分享机制，激发市场主体参与区域经济协作，促进创新链、产业链、供应链、要素链跨区域一体有效配置。

完善先发地区带动后发地区的帮扶机制

对东北、西北等近年来经济下行压力大、发展困难地区，进一步研究完善对口支援、对口帮扶和对口合作政策，更加注重发挥市场机制作用，围绕营商环境改革、科技创新成果转移转化、消费经济业态培育和对外开放等重点领域，共建一批区域发展平台载体。

对特殊类型地区，在加快补齐基础设施、基本公共服务短板的基础上，强化发达地区创新增长优势与革命老区、民族地区、资源枯竭地区和生态退化地区特色发展条件有机对接，着力培育内生发展动力，确保创造更多高质量发展的机会，促进共同发展。

充分激发城乡区域消费投资增长潜力

支持中西部和东北地区推进再工业化

发挥政府“看得见的手”的作用，支持中西部和东北地区实施再工业化战略，提高中西部和东北地区的制造能力。一方面，就地推动中西部和东北地区能源、资源甚至劳动力转换为产业优势，支持推动产业高质量发展。另一方面，促进产业政策与区域政策协同，制定区域间产业转移激励政策，优化完善产业协作政策，引导东部沿海地区与中西部、东北地区加强科技创新联动、产业园区共建，促进产业有序承接转移，推动发达地区与后发地区在产业领域协同发展。

财政资金引导提高区域投资精准性

各级政府财政资金发挥有力引导作用，积极吸引全社会资金投向基础设施补短板、民生改善和实体经济发展上。支持东部沿海等发达地区在信息化、科技等新型基础设施方面的投资，率先建成一批5G城市，持续完善城市现代化功能，引导在科技创新、未来产业发展等方面吸引战略投资者关注等。支持欠发达地区进一步加大在交通、水利、能源、信息等基础设施和基本公共服务领域的投资，在加快补齐基础设施建设和民生发展领域的短板的基础上，对生态功能区、农产品主产区等，加大在生态环境保护、农田建设等方面的投资力度。

因地制宜推动建设一批消费中心

坚定实施扩大内需战略，顺应城乡居民消费结构升级趋势，积极消纳境外消费内化的市场需求，支持全国各地因地制宜建设一批消费中心，包括国际消费中心、全国性消费中心、区域性消费中心和地方特色消费中心，支持培育发展新型消费，发挥不同地区消费供给和消费市场建设比较优势，加快形成不同层级消费中心衔接互动、梯次发展、优势互补和覆盖全国大市场的消费区域格局，以消费中心建设为牵引，积极培育壮大消费经济新增长点，促进新供给增长。

第九章

推进更高水平对外开放，为构建新发展格局提供强大动力

新发展格局绝不是封闭的国内循环，关起门来不仅解决不了经济循环不畅问题，而且会使我国发展落后。新发展格局是要更好地利用两个市场、两种资源畅通国内国际经济循环，既推动我国经济和世界经济生机勃勃、充满活力，又增强发展的主动权和安全性，让开放在新发展格局中发挥“利而不害”的重要作用。因此，要用足用好我国进入新发展阶段后的新优势、新机遇，建设更高水平开放型经济新体制，提升对外开放的质量和效益，促进国内国际双循环。

着力推动“一带一路”大市场循环畅通

推动“一带一路”设施联通

要让“一带一路”大市场循环起来，互联互通是关键，基础设施是互联互通的基石。共建“一带一路”倡议提出7年多来，在各国共同努力下，以铁路、公路、航运、航空、管道、空间综合信息网络等为核心的全方位、多层次、复合型基础设施网络正在加快形成，区域间商品、资金、信息、技术等交易成本大大降低，有效促进了跨区域资源要素有序流动和优化配置。然而，基础设施仍是“一带一路”沿线许多发展中国家面临的瓶颈，进一步推动“一带一路”设施联通，是畅通“一带一路”大市场循环面临的迫切任务。比如，据亚洲开发银行估算，2016—2030年亚太地区在能源、交通运输、电信等领域的投资需求高达22.6万亿美元（见图9-1）。

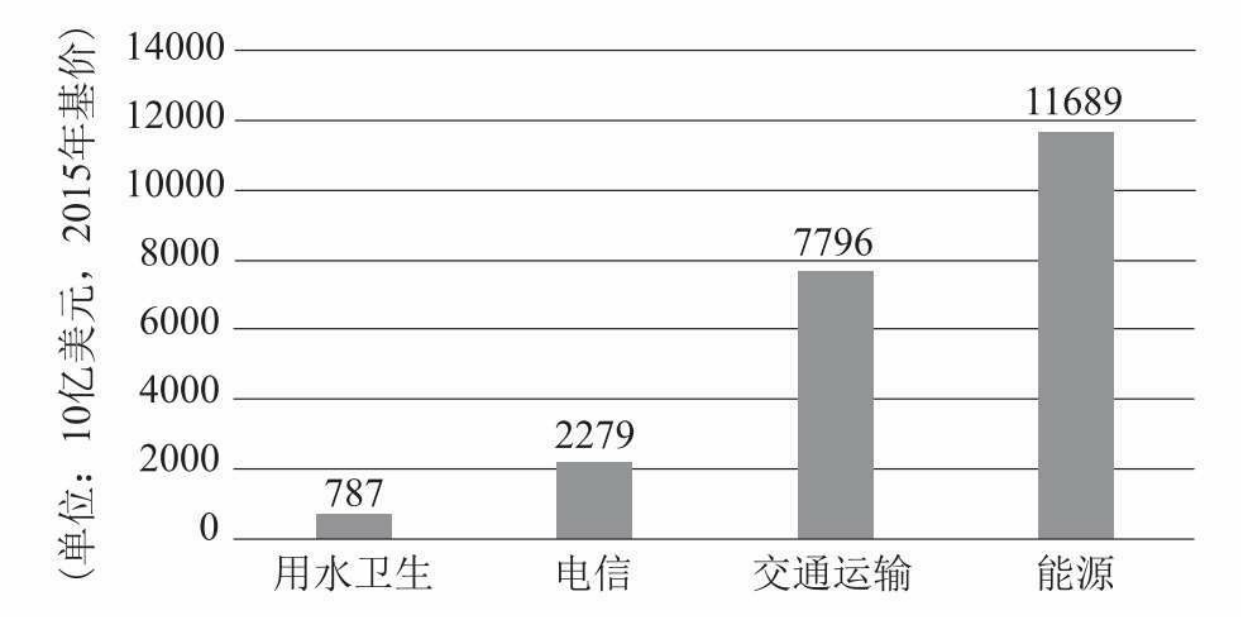


图9-1 2016—2030年亚太地区分行业投资需求

资料来源：国家开发银行，联合国开发计划署，《融合投融资规则 促进“一带一路”可持续发展——“一带一路”经济发展报告（2019）》

未来，我国应同各方继续努力，以新亚欧大陆桥等经济走廊为引领，以中欧班列、西部陆海新通道等大通道和信息高速路为骨架，聚焦关键通道、关键节点、关键项目，着力推进公路、铁路、港口、航空、航天、油气管道、电力、网络通信等领域合作，共同推动陆、海、天、网四位一体互联互通。通过建设高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及的基础设施，推动各国充分发挥资源禀赋，更好融入全球供应链、产业链、价值链，实现上下游、供需端循环畅通。

深化“一带一路”贸易畅通

贸易畅通是共建“一带一路”的重要内容，也是“一带一路”大市场循环的直接体现。共建“一带一路”倡议提出7年多来，我国与沿线国家的贸易投资规模持续扩大，2013—2019年货物贸易额超过7.3万亿美元，对沿线国家投资额近1100亿美元，成为促进沿线经济增长、增加就业、提高民众生活的重要途径（见图9-2）。

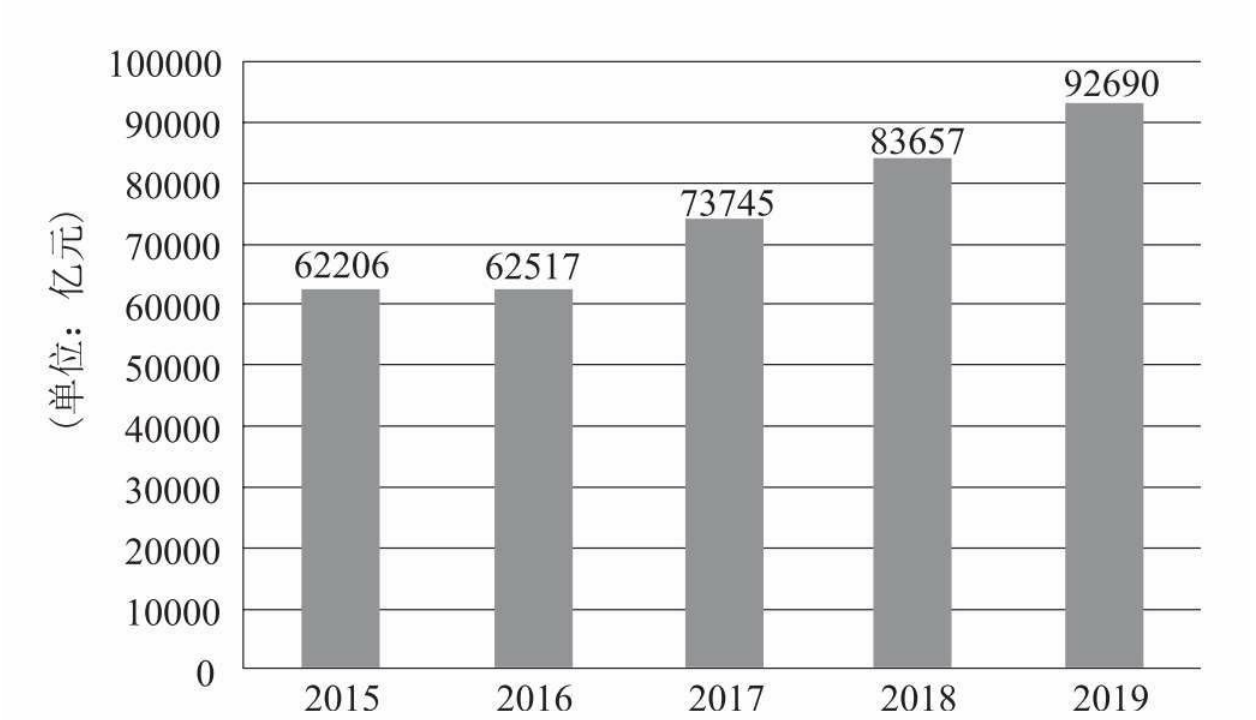


图9-2 2015—2019年我国对“一带一路”沿线国家贸易额

资料来源：国家统计局

未来，应以建设高水平国际运输通道为基础，以打造高质量经贸合作平台为载体，以完善贸易投资自由化、便利化机制为保障，以发展“丝路电商”等新业态、新模式为特色，在项目建设、开拓市场、金融保障、规范企业行为、加强风险防控等方面下功夫，着力推动我国与“一带一路”沿线贸易往来继续扩大、双向投资继续深化、产业合作继续拓展、三方合作和多边合作继续迈进。

一是突出重点。前一个时期是“一带一路”贸易畅通全面布局、总体推进的时期。未来要走深走实，迈向高质量发展，就要聚焦重点、精雕细琢，针对不同合作伙伴、不同合作领域分类精准施策，引导各方面资源重点投向那些贸易投资合作潜力较大的国家和地区，投向那些增长空间较大的行业和领域，投向那些具有示范效应和标杆作用的项目建设，形成更多可视性成果，增强“一带一路”经贸合作的辐射力、影响力和带

动力。

二是开放创新。开放是“一带一路”贸易畅通的灵魂。应当构建更高水平开放型经济新体制，削减贸易投资壁垒，向“一带一路”沿线的优质商品、技术和要素开放市场。在“一带一路”沿线倡导反对保护主义，提高贸易投资自由化、便利化水平。适应后疫情时代的新形势，用好“互联网+”，大力发展跨境电商、数字贸易等新业态、新模式。

三是合作共享。实现互利共赢是“一带一路”贸易畅通行稳致远的强大法宝。应明确惠民生的目标，更好发挥贸易、投资、产业合作对于沿线国家和地区消除贫困、增加就业、改善民生的作用，为当地经济社会发展做出实实在在的贡献，让共建“一带一路”成果更好惠及全体人民。鼓励在沿线投资的中国企业更好地承担社会责任，积极参与当地社区的发展和建设，成为共建“一带一路”的形象大使。

四是绿色发展。生态文明是“一带一路”贸易畅通必须坚持的底色。应大力发展绿色贸易、绿色投资、绿色金融，推动可持续的生产和消费。促进沿线环境产品与服务贸易便利化，扩大环境产品和服务进出口，在我国与沿线重点国家的自由贸易协定中探索纳入环境章节。适应后疫情时代全球供应链布局对公共卫生安全的新要求，推动建立“一带一路”绿色供应链管理体系，加强绿色供应链国际合作。

五是国际标准。“一带一路”是多边合作新机制，贸易畅通应遵循各方普遍支持的规则标准。应支持以世贸组织为基石的多边贸易体制，将贸易畅通与世贸组织规则更好地结合起来。推动企业在项目建设、运营、采购、招投标等环节按照普遍接受的国际规则标准进行，同时尊重各国法律法规。应与沿线国家共同推进联合国2030年可持续发展议程，加强贸易投资领域的经济技术合作和能力建设，全面均衡地促进经济、社会和环境包容可持续发展。

促进“一带一路”资金融通

资金融通是“一带一路”高质量发展十分重要的支撑和保障，是“一带一路”大市场循环的“润滑剂”。共建“一带一路”倡议提出7年多来，资金融通成就有目共睹，但与基础设施互联联通、贸易投资和国际产能合作等的巨大需求相比，融资能力仍有待提升。未来，应着力推动建立稳定、可持续、风险可控的金融服务体系，创新投融资模式，建设多元化融资体系和多层次资本市场，让资金在“一带一路”沿线高效流动起来，推动“一带一路”金融和实体经济的良性循环。

从资金来源看，用好国内资金的同时加强国际资金利用。“一带一路”沿线以发展中国家为主，多数资金实力有限、金融资源配置效率较低。世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构虽有兴趣参与“一带一路”建设，但实际支持程度有待提高。亚洲基础设施投资银行组建未久，对“一带一路”的支撑作用正在发挥。因此，目前“一带一路”多双边建设项目仍以我国国内开发性金融和政策性金融资金为主。下一步，应加强多双边金融合作，加强与国际金融机构合作，吸引国际资金进入。特别是以开放、透明、包容的方式支持亚投行发展，借鉴世界银行和亚洲开发银行等多边开发性金融机构经验，推动亚投行创新发展理念、业务模式、机构治理，开发灵活多样的发展融资产品，服务所有成员发展需求，提供更多高质量、低成本、可持续的基础设施投资，为促进亚洲及其他地区经济社会发展提供新动力。

从融资结构看，用好间接融资的同时加强直接融资投入。目前，我国企业融资仍以银行贷款等间接融资为主，股票、债券等直接融资较少。这样的融资结构导致非金融企业杠杆率高企，企业投资能力受到明显制约。下一步，要吸引企业特别是民营企业积极参与“一带一路”建设，必须加快完善资本市场，大力发展直接融资，改善融资结构，增强企业参与基础设施等建设项目的意愿和能力。可考虑在宏观和微观审慎管理框架下，稳步放宽境内企业和金融机构赴境外直接融资，做好风险

规避。完善境外发债备案制，募集低成本外汇资金，更好地支持企业对外投资项目。

从融资币种看，用好外币融资的同时加强本币融资发展。2011年1月我国出台允许境内机构使用人民币进行对外直接投资的政策以来，人民币对外直接投资发展迅猛，但在我国非金融类对外直接投资额中的比重仍仅为20%左右。下一步，应稳慎推进人民币国际化，加大人民币在“一带一路”建设项目中的使用，推动本币融资发展，帮助企业规避汇率波动风险，增强对外投资能力。

完善“一带一路”合作机制

从国际经验看，加强机制建设是重大合作倡议行稳致远的强大保障。一些关系全球治理变革和世界政治经济格局调整的重大合作倡议，在发展到一定阶段后，往往需要加强机制建设，推动组织机构实体化、政策磋商常态化、项目建设规范化，才能有效降低制度性交易成本，稳定各方预期，从而保证合作倡议持久深入推进。比如，二十国集团、金砖国家、上海合作组织等均建立健全了宽领域、多层次、常态化合作机制，对于提升各自在全球治理中的地位和功能发挥了重要作用。随着“一带一路”走深走实，需要加强合作机制建设，加大资金、人才等机制化投入力度，形成多层次合作架构，为“一带一路”大市场循环提供坚实的制度保障。

一是完善项目发展机制。基础设施和产能合作等重大项目建设是“一带一路”走深走实的重点。项目建设一般投入大、周期长、影响深，必须完善可持续发展机制，推动项目落地生根、开花结果，才能久久为功、更好惠及沿线国家和人民。比如，完善项目评估和遴选机制，算好“政治账”和“经济账”，优先支持那些既有战略意义，又有经济价值，同时能够有效拉动当地就业、增加当地居民收入、促进当地工业化

城镇化进程的基础设施和产能合作项目建设。完善项目合法合规经营制度，规范企业投资行为，鼓励企业在进行项目建设时注重保护环境、履行减贫等社会责任，积极回应当地诉求，实现项目建设中的各方共赢。完善第三方市场合作机制，在“一带一路”框架下探索签署多国参与的市场合作协议，鼓励国内企业与发达经济体跨国公司建立第三方市场合作战略伙伴关系，将发达经济体的技术、我国的资本和产业、第三方市场的要素优势等更加有效地结合起来，促进“一带一路”沿线国家优势互补、共同发展。

二是提升经贸合作机制。缔结双边或多边自由贸易协定，是促进经贸合作最重要的途径，也是推动贸易自由化、便利化的有效机制保障。应按照构建高标准自由贸易区网络的战略部署，结合周边自由贸易区建设和推进国际产能合作，积极推动中国-海合会自贸区、中国-斯里兰卡自贸区等谈判，分地区、分层次确定潜在自贸伙伴重点国别，加强援外培训和能力建设，逐步扩大“一带一路”沿线的自贸协定朋友圈，推动形成“一带一路”大市场。可考虑在“一带一路”高峰论坛机制下，通过贸易畅通工作组等方式探索适合沿线国家国情的自贸协定谈判模板。

三是强化安全保障机制。“一带一路”沿线发展中国家居多，营商环境有待改善，政治、经济、法律等领域风险易发多发，已成为畅通“一带一路”大市场循环必须面对和解决的重要问题。应高度重视境外风险防范，将强化安全风险防范机制作为系统性工程，全面提高境外安全保障和应对风险能力。比如，完善监测和预警机制，探索针对对外投资企业的分类分级风险提示制度。加快与“一带一路”沿线国家商签投资保护协定，为有效防控投资风险提供国际契约保障。探索创设服务于“一带一路”建设的外汇交易产品体系，帮助企业规避在沿线国家投资的汇率风险。通过强化安全保障机制，推动“一带一路”项目更好地建设和运营，也推动企业和人员更加安全放心地走出去，在当地落地生根、持久发展。

以外贸高质量发展为抓手推动国内国际供需良性循环

扩大进口更好联通国内国际市场

扩大进口是联通国内国际双循环的重要一招。一方面，扩大先进技术装备、关键零部件以及优质消费品和服务等进口，有利于优化我国生产要素供给、推动供给侧结构性改革，也有利于满足人民日益增长的美好生活需要，促进国内供需更高层次平衡。另一方面，在世界经济长期疲弱的态势下，通过扩大进口向全世界分享我国经济增长和结构转型升级带来的机遇，有利于为各国优质商品和服务提供有效市场需求，推动全球范围内的供需平衡。近年来，我国进口规模稳步增长、质量不断提高，中国国际进口博览会成为全球优质商品与服务和中国需求对接的主要平台，有力地促进了国内国际市场循环（见图9-3）。未来应用足用好超大规模市场这张“王牌”，着眼于推动国内国际循环畅通，更好地利用国际资源推动经济高质量发展，使我国成为全球商品和服务的巨大引力场。

一是着眼于满足居民消费升级，扩大优质消费品进口。我国人均GDP超过1万美元，居民恩格尔系数已进入联合国划分的20%~30%富足区间，生存型消费向发展型消费转变、数量型消费向质量型消费转变、模仿型消费向个性化消费转变的趋势十分明显，但本土企业供给结构总体尚未跟上居民消费升级步伐，成为国内供需循环不畅的根本原因之一。这就要求适度扩大优质消费品进口，满足人民日益增长的美好生活需要。可考虑稳步降低进口关税税率，支持与居民消费升级密切相关的医药、日用消费品以及康复、养老护理等设备进口，扩大汽车平行进口

试点范围。以海南国际旅游消费中心建设为引领，培育若干国际消费中心城市，建设一批示范商圈，增强对国际国内品牌产品的吸引力，打造优质进口消费品集散枢纽，吸引境外消费回流。应进一步畅通进口商品流通渠道，大力支持境内流通企业整合进口和境内流通业务，鼓励进口商品直销，推进大型电商平台企业扩大进口商品销售专区。

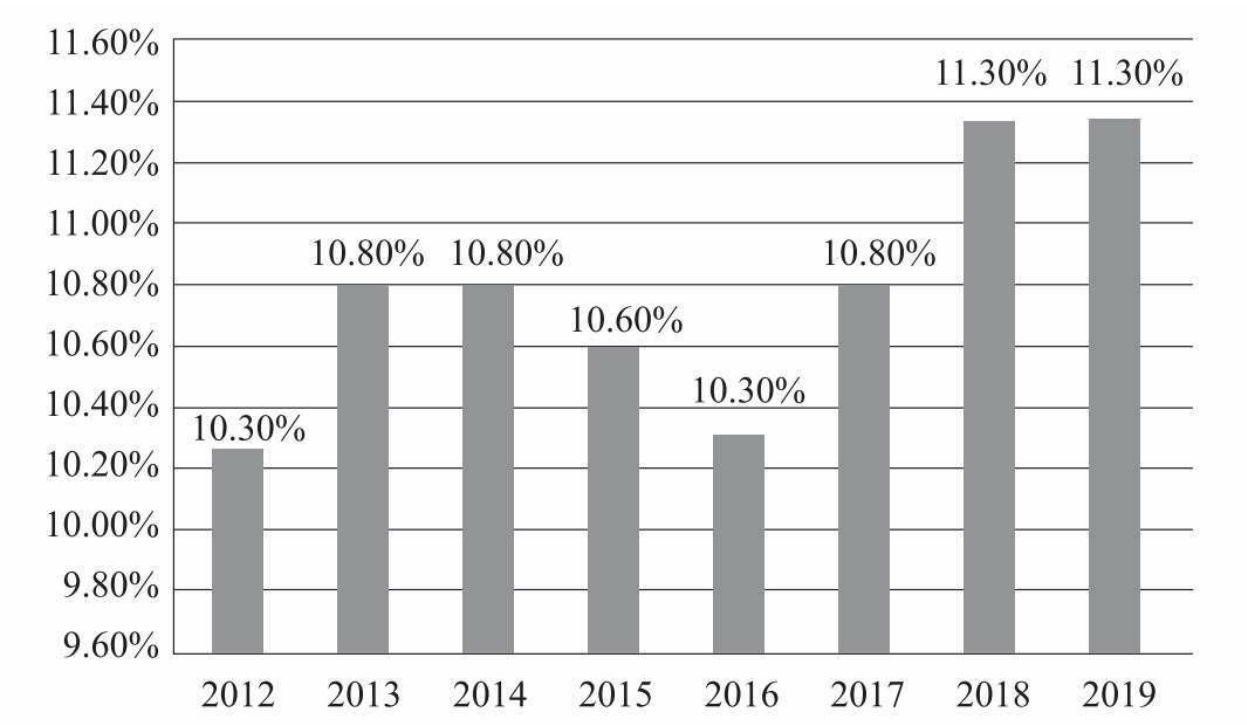


图9-3 2012—2019年我国进口占全球份额

资料来源：国家统计局、联合国贸发会议并经笔者计算

二是着眼于深化供给侧结构性改革，扩大先进技术、设备和零部件进口。当前，我国正处在由低层次供需平衡向高层次供需平衡跃升的关键时期，存在低端供给相对过剩、中高端供给相对不足的结构性矛盾，一个关键原因是上游的技术、设备、零部件等中间品供给不足。特别是在高精尖特领域，这个矛盾尤其突出。这就要求我们在自力更生、提升自主创新能力的同时，适度扩大先进技术、设备和零部件进口，更好地引进消化吸收再创新。可考虑适时修订《鼓励进口技术和产品目录》，

对国内急需的先进技术和设备进口实施零关税。积极推动银行业金融机构加大对先进技术和设备的进口信贷支持力度，促进产业结构调整和优化升级。大力支持融资租赁和金融租赁企业开展进口设备融资租赁业务。

三是着眼于提高市场保障能力，扩大农产品及各类资源性产品进口。可将“一带一路”沿线作为重点开拓的进口来源地，加快与有关国家签订水产品、水果、肉类等农产品准入议定书，适度增加优质特色农产品进口。应进一步推动完善国家储备体系，支持和鼓励企业建立商业储备。继续利用外经贸发展专项资金等政策，支持境外能源资源开发，鼓励资源回运，稳定能源资源供应，提高市场保障能力。同时，在有效管理前提下，可适度扩大再生资源进口。

提升出口质量增强国际供给能力

出口是开放型经济条件下推动国内国际市场循环的重要途径。一方面，出口有利于缓释乃至消除国内过剩储蓄，促进国内储蓄与投资、供给与需求的平衡。另一方面，出口增加了国际供给，在国际市场上形成更加充分的竞争，推动国际市场供需平衡和循环。近年来，随着我国产业转型升级，出口产品对国际市场的适配性不断提升，各类物美价廉的消费品出口改善了国外居民福利，工程机械、轨道交通、汽车装备等资本品出口则促进了发展中国家特别是“一带一路”沿线国家的工业化和城镇化（见图9-4）。未来，需适应世界经济疲弱、外需长期不振、保护主义抬头的外部环境基本特征，变规模速度型增长为质量效益型增长，走优质优价道路，不断增强出口产品的国际市场竞争力。

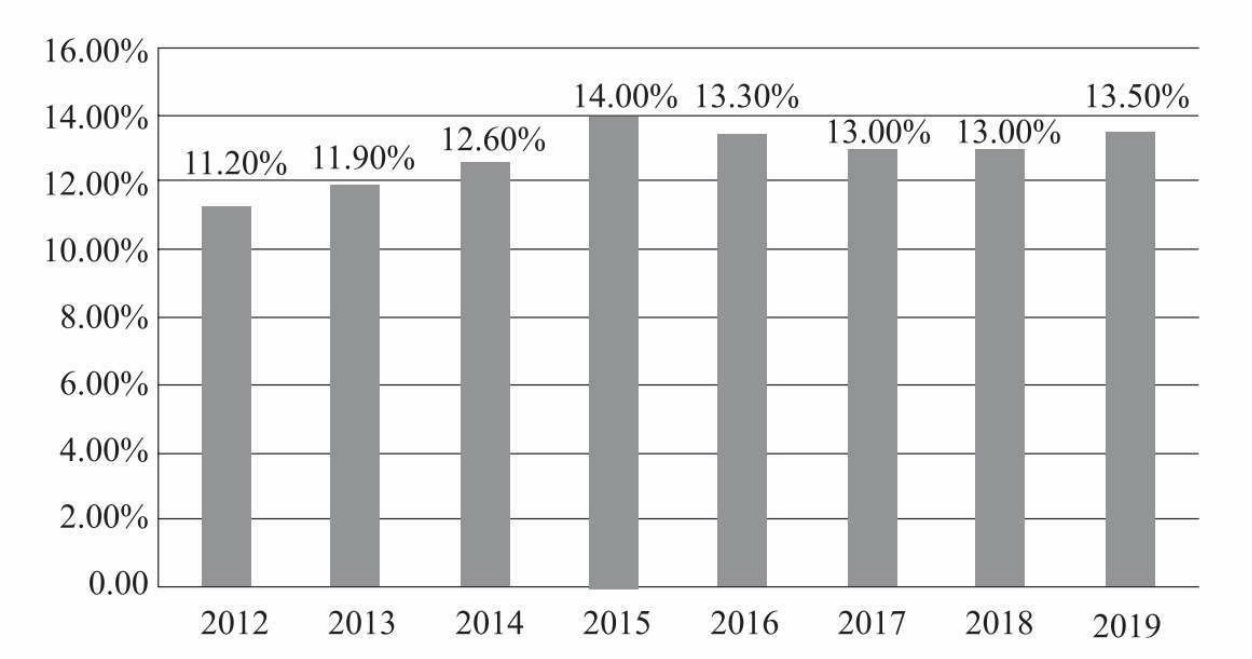


图9-4 2012—2019年我国出口占全球份额

资料来源：国家统计局、联合国贸发会议并经笔者计算

一是强化出口竞争新优势。应将产业转型升级作为提升出口质量和效益的根本出路，加快制造业与服务业融合发展，大力提升科技创新、现代金融、人力资源等对制造和出口的服务能力，大力巩固和提升技术、品牌、质量、服务等出口竞争新优势。稳定劳动密集型产品出口，推动相关产业向价值链高增值环节攀升。增强轨道交通、工程机械、通信设备、航空航天、电力、船舶等装备制造出口的综合竞争优势，推动相关产业成为“中国制造”向“中国创造”迈进的典型。稳步扩大人工智能、节能环保、新能源、新材料等产品出口，带动相关新兴产业国际竞争力提升。应深入推进服务业供给侧结构性改革，通过提高服务业发展的质量和效率，增强服务出口的国际竞争力。

二是推动贸易结构优化。优化国际市场结构，在继续深耕发达经济体市场的同时，着力深化与共建“一带一路”国家的贸易合作，逐步提高自贸伙伴、新兴市场和发展中国家在我国外贸中的比重。优化国内区域

布局，在继续提升珠三角、长三角、京津冀等东部地区出口的同时，鼓励中西部内陆沿边地区加快融入中欧班列、西部陆海新通道等国际贸易大通道，加快承接产业转移，成为外贸发展新高地。优化经营主体结构，在继续支持中小企业转型升级、聚焦主业、走“专精特新”国际化道路的同时，鼓励行业龙头企业提高国际化经营水平，逐步融入全球供应链、产业链、价值链，形成在全球范围内配置要素资源、布局市场网络的能力。优化商品结构，在通过走差异化竞争道路维护传统产品市场的同时，大力发展高质量、高技术产品贸易，增强出口产品增值能力。优化贸易方式，在做强一般贸易、增强议价能力的同时，提升加工贸易，鼓励向产业链两端延伸。

三是通过走出去带动出口发展。促进贸易与投资更加紧密结合，通过走出去的中国企业带动国内产品、技术、标准、服务出口，拓展海外市场。比如，“一带一路”沿线国家基础设施建设需求较大，我国企业在当地核电、发电及输变电、轨道交通、工程机械、汽车制造等领域进行投资的同时，可带动国内相关领域大型成套设备、零部件、技术和服务出口。

适应全球疫情防控发展服务贸易

近年来，在货物贸易疲弱不振的同时，跨境服务贸易快速增长，已成为国际贸易的新亮点和增长点。WTO预测，服务贸易占全球贸易的份额将在2030年达到25%，较当前份额上升9个百分点。特别是2020年以来，在疫情全球大流行期间，远程医疗、在线教育、共享平台、协同办公、跨境电商等服务广泛应用，对促进各国经济稳定、推动国际抗疫合作发挥了重要作用。在疫情防控常态化趋势下，服务业开放合作正日益成为推动世界经济发展和畅通国际市场循环的重要力量。对我国而言，加快服务业开放步伐，大力发展服务贸易，是顺应我国产业结构和

居民消费升级，推动国内供需更高层次平衡的必然要求。

一是扩大服务进口推动国内服务业供给质量提升。应当立足产业升级需要，加快调整《鼓励进口服务目录》，大力促进研发设计、节能环保、建筑设计、检验检测认证、商务咨询、商贸物流、品牌建设、环境服务等生产性服务进口，有效扩大自发达经济体的技术进口，推动制造业与服务业融合发展。立足居民消费升级需要，稳步扩大生活性服务进口，积极引入教育、文化、健康、育幼、养老等领域的优质服务企业。以粤港澳大湾区建设为契机推动面向港澳的服务市场高度开放。

二是增强优势特色服务出口能力。通过深入推进服务业供给侧结构性改革，提高服务业发展的质量和效率，增强服务出口的国际竞争力。可将服务外包转型升级作为统筹境内外服务业市场的重要抓手，鼓励企业向数字服务和综合服务供应商转型。大力推动发展全域旅游、工程总承包等新业态，巩固提升旅游、建筑等劳动密集型服务出口。探索建设中医药、数字服务等特色服务出口基地，打造特色服务贸易产业群。

三是完善境内外服务市场融合发展的政策体系。应当积极推动清理与服务业开放大方向不符的部门规章，促进内外资服务业市场准入平等，允许外资服务企业在获取政策支持方面与内资企业享有同等权利。应适时动态调整《服务出口重点领域指导目录》，发挥好服务贸易创新发展引导基金作用，推动财税、金融、外汇、信保等加大对服务贸易的政策支持力度，鼓励服务贸易人民币结算，为重点服务和新兴服务出口创造良好的政策环境。

四是拓展服务业扩大开放综合试点。推动北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设取得新突破，建设国家服务业扩大开放综合示范区，围绕服务贸易自由化、便利化，构建配套的体制机制与政策体系。适时在自由贸易试验区、服务贸易创新发展试点复制推广北京市服务业扩大开放的制度创新经验。择机选择一批服务业发展基础较好的城市扩大试点范围，探索各具特色的服务业开放新路径。

顺应科技革命发展新型贸易业态

在新一轮科技革命推动下，跨境电商等新型贸易业态快速成长，成为国际贸易发展的重要趋势。WTO预计，到2030年物联网、区块链等新技术可将全球贸易增速提高2%。阿里巴巴研究院预计，到2046年80%的国际贸易将通过互联网由小企业和个人主导。这将对国际市场循环产生复杂而深刻的影响。近年来，跨境电商等新型贸易业态成为我国外贸发展的亮点和特色（见图9-5），跨境电商进出口总额从2015年的360亿元增长到2019年的1862亿元，年均增速高达50.8%；在新冠疫情冲击下，2020年上半年仍逆势增长26.2%，对稳外贸、调结构、推动国内国际市场循环发挥了重要作用。

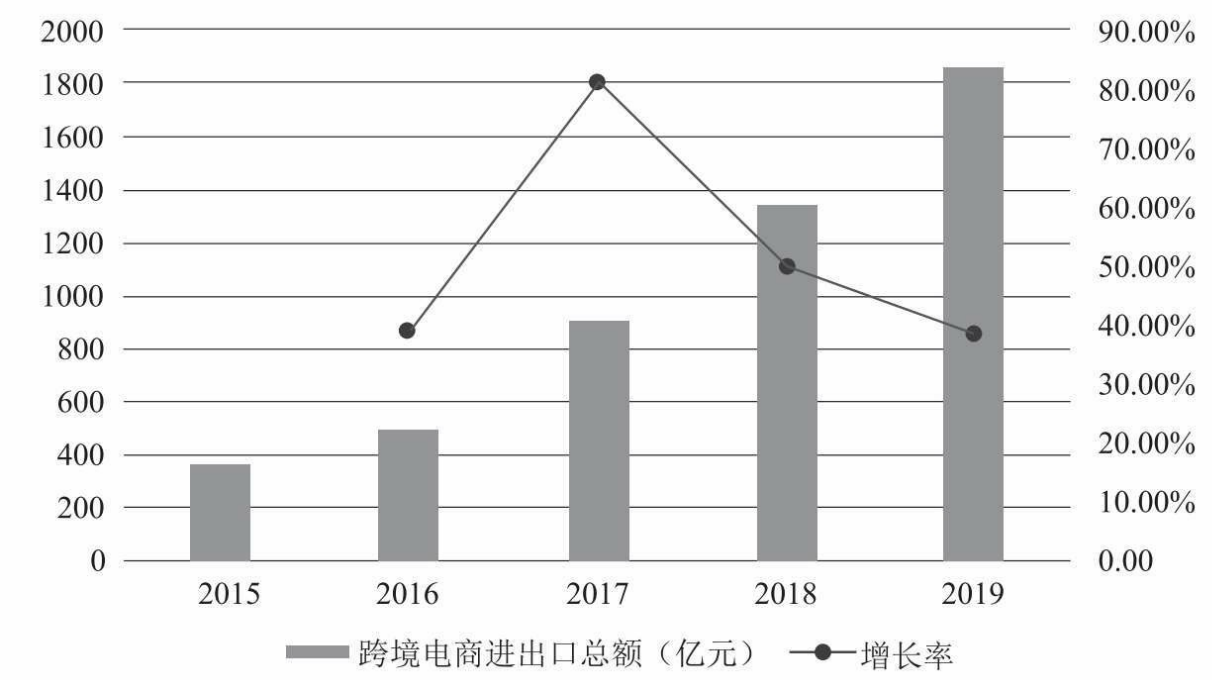


图9-5 2015—2019年我国跨境电商进出口规模

资料来源：海关总署

未来，应顺应新一轮科技革命下国际贸易发展新趋势，用足用好我

国电子信息、互联网、物联网等领域新优势，培育面向全球的贸易新业态、新模式。在跨境电商领域，应大力推动“互联网+外贸”，支持企业更好地通过跨境电子商务扩大对外贸易。面向全国复制推广现有跨境电商综试区的制度创新经验，委托外贸转型升级基地培育一批专业性、垂直型跨境电商平台，促进B2B（商对商）业务发展。支持跨境电商企业与境外企业强强联合，创新“海外仓”、体验店、配送网店等境外零售模式。在市场采购贸易领域，应深入推进义乌等市场采购贸易试点建设，适时扩大试点范围，在内外贸结合商品市场推广实施市场采购贸易。在外贸综合服务领域，应推动出台支持外贸综合服务企业发展的政策措施，培育一批优质外贸综服企业。在数字贸易领域，应鼓励发展文化艺术、数字出版、动漫游戏开发、软件开发测试、数据处理、信息管理、客户服务、供应链管理等新兴数字贸易出口。在保税业务领域，应在海关特殊监管区域积极发展保税物流、维修、检测、拆解、研发、设计、保税文化艺术品展示、保税货物质押融资等保税服务业态。

引进来和走出去并重推动国内国际产业链供应链畅通

高质量引进来助力供给侧升级

改革开放以来，将外资企业引进来落地生根，是我国融入国际经济循环、以开放促发展促改革促创新的重要路径（见表9-1）。在当前国际经济环境复杂严峻、一些发达经济体保护主义和单边主义抬头的趋势下，引进来对于国内国际双循环相互促进的意义更加重要，是我国拉住发达经济体跨国公司、深度参与国际产业链供应链的重点方向，是深化供给侧结构性改革、推动国内产业链供应链升级的重要途径，也是联结两个市场两种资源、深化高水平对外开放的重要途径。

表9-1 2012—2019年我国利用外资情况

	外商直接投资流入（亿美元）	外商直接投资流入全球占比（%）
2012	1117.2	7.5
2013	1175.9	8.1
2014	1195.6	8.5
2015	1262.7	6.2
2016	1260.0	6.4
2017	1310.4	7.7
2018	1349.7	9.0
2019	1381.4	9.0

资料来源：国家统计局、联合国贸发会议并经笔者计算

新形势下的引进来，要顺应我国比较优势和国际经济环境变化，实现两个转变。

一是从世界工厂向世界市场转变。世界经济增长动能依然不足，逆全球化和保护主义抬头，各国对市场的竞争日趋激烈，市场需求成为最稀缺的资源。谁掌握了市场需求，谁就在吸引投资方面掌握了最大的主动权。我国拥有14亿多人口、人均GDP超过1万美元，新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化持续推进，超大规模市场优势不断显现，这使我国成为市场导向型外资企业青睐的投资沃土。目前，美欧日等发达经济体的不少跨国公司都将开拓中国市场作为最重要的战略。这就要求我国系统设计政策框架，通过提高中低收入群体收入水平、推进新型城镇化等措施，巩固提升世界上最庞大的中等收入消费群体，将内需潜力进一步释放出来，让超大规模国内市场成为吸引外资的强大引力场。

二是从政策优惠向营商环境竞争力转变。随着外资企业诉求深刻变化，优惠政策在良好营商环境中的重要性下降，经济运行的市场化、法治化、国际化水平成为良好营商环境的核心竞争力，也成为我国改善营商环境需要着力补齐的短板，包括扩大市场准入的开放度、增强市场竞争的有序性、提高知识产权保护的规范性等。这不仅是外资企业的要求，更是中国企业的要求。这就要求我国以自由贸易试验区、海南自贸港等改革开放新高地建设为主要抓手，在投资、贸易、金融、综合监管等方面对标国际高标准，形成市场配置资源新机制、经济运行管理新模式，通过向全国复制推广相关经验，完善市场化、法治化、国际化营商环境，极大降低市场主体面临的制度性交易成本。

要实现两个转变，推动高质量引进来，可从以下三个方面入手。

一是打造充满活力的市场需求环境。随着收入水平整体提高，我国居民的消费品质、消费结构转型升级，消费需求潜力很大，但仍面临收

入分配差距较大、社会保障有待提升、消费环境有待改善等制约。应多措并举提高居民收入特别是中低收入群体收入，完善让居民安心放心消费的政策环境，将消费潜力释放出来。可考虑健全居民收入增长和经济增长同步机制，适应性提高社会保障水平，建立养老、医疗等基本保障随经济发展动态调整的机制。可探索国有企业上缴利润和增值收益直接惠及中低收入群体的体制机制。适时进一步提高个人所得税起征点。坚决打击各类侵害消费者权益的行为，净化消费环境。

二是打造不断开放的市场准入环境。市场准入制度是外商投资进入中国市场的第一道门槛，也是其对我国营商环境的“第一印象”。开放的市场准入环境，是良好营商环境的第一块“金字招牌”。应将放宽市场准入特别是服务业准入作为创造更有吸引力投资环境的重要任务，全面落实准入前国民待遇加负面清单的管理制度，继续修订外商投资负面清单，加快自贸试验区改革创新的复制推广。

三是打造规范高效的知识产权保护环境。当前，一些发达经济体对我国知识产权保护提出关切。事实上，我国一直按照WTO要求完善社会主义市场经济体制，主动加强知识产权保护，成就有目共睹，不容罔顾事实的否定。不过，也要客观承认我国在知识产权保护方面仍有改进提升空间，对此外资企业有要求，中国企业更有要求。下一步，应积极指导专利商标的综合执法，更有效地打击各类知识产权侵权行为。加快完善知识产权侵权惩罚性赔偿制度，显著提升违法成本。深化知识产权国际合作，推动构建更加开放包容、平衡有效的知识产权国际规则。可考虑进一步完善知识产权保护中心布局，加快建立更加便捷、高效、低成本的维权渠道。

高水平走出去深化产业链合作

我国企业走出去取得显著成效。截至2019年底，超2.75万家境内企

业在全球188个国家（地区）设立对外直接投资企业4.4万家，全球80%以上国家（地区）都有中国的投资，年末境外企业资产总额7.2万亿美元，在全球排名第三位（见表9-2）。当前和未来一个时期，全球直接投资预计疲弱不振，但各国特别是发展中国家对招商引资的需求仍很迫切。应继续积极稳妥推动企业走出去进行投资和国际产能合作，为国际社会特别是“一带一路”沿线为主的发展中国家提供资本供给，深度参与和引领国际产业链、供应链重构，增强统筹两个市场和两种资源能力，推动双循环相互促进。

表9-2 2012—2019年我国对外直接投资情况

	对外直接投资存量（亿美元）	对外直接投资存量全球位次
2012	5319.4	13
2013	6604.8	11
2014	8826.4	8
2015	10978.6	8
2016	13573.9	6
2017	18090.4	2
2018	19822.7	3
2019	21988.8	3

资料来源：《2019年度中国对外直接投资统计公报》

一是加快对外投资创新，整合优化现代供应链和全球价值链。实现对外投资与国内产业结构调整更加紧密地结合，有序推进钢铁、建材、工程机械、铁路、通信、电网等重点领域的国际产能合作，鼓励企业进行链条式和集群式投资，逐步形成本土跨国公司主导，境内外企业分工合理、高效运作的现代供应链，打造面向全球的贸易、投融资、生产和服务网络。应加快构建对外投资高质量发展的指标体系、政策体系、统

计体系和绩效评价体系，创新对外投资方式，打造中国投资的品牌和形象。

二是推动打造对外投资联合体。在产业园区、工程承包等领域，支持投资商、设计商、建设商、装备商、服务商组建联合体，实现优势互补、利益共享、风险共担。指导行业组织与境外中资企业商（协）会组建重点行业投资联盟。促进金融资本与产业资本联合走出去，强化银企合作机制。支持香港法律、会计、审计、工程、设计等专业机构与内地企业联合走出去。支持国内企业与跨国企业、国际机构联合开展第三方市场投资。

三是实施境外经贸合作区创新发展工程。优化国别和产业布局，以“一带一路”沿线国家为重点，以制造和物流为主要功能，培育一批产业定位清晰、发展前景良好的示范性合作区。创新建设与运营模式，支持开发商、运营商、服务商以并购、参股、联合投资等方式共建合作区。探索境外经贸合作区与境内园区结对发展模式，打造利益共享、风险共担的国际合作平台。完善考核评价、金融支持、协调服务等政策体系，加大政策支持力度。

稳慎推进人民币国际化支持双循环

发达经济体的经验表明，本币国际化十分有利于企业规避汇率风险、进行长远谋划，十分有利于增强贸易投资融资能力和国际市场谈判能力，从而十分有利于在国内国际双循环中掌握主动。近年来，人民币国际化进程虽有波折，但总体稳步发展，在跨境贸易投资中的作用逐渐增强，正式纳入国际货币基金组织SDR货币篮子成为储备货币。2019年，人民币跨境收付占同期本外币跨境收付总金额的比重为38.1%，创历史新高，降低了国内国际市场联通的交易成本，有力地推动了开放型经济发展。然而，与世界主要经济强国的货币相比，人民币国际地位仍

有待提升。2019年人民币在主要国际支付货币中的市场份额仅为1.76%，在国际货币基金组织成员国持有储备资产的币种构成中市场份额仅为1.95%。未来，应稳慎推进人民币国际化，不断增强其支付货币功能，持续深化其投融资货币功能，更多发展其计价货币功能，推动其储备货币功能进一步显现，为国内国际实体经济循环提供强大的货币金融支撑。

一是进一步完善人民币国际化的基础设施。健全人民币跨境支付系统，全面实现涉外经济统计、核算、管理中采用人民币作为主要计价货币，进一步便利市场主体使用人民币计价结算。完善人民币跨境收付信息管理系统建设。

二是进一步拓宽人民币跨境投融资渠道。对“一带一路”沿线国家企业发行人民币债券给予更多额度支持。可考虑在宏观和微观审慎原则框架下，稳妥扩大境内企业境外借用人民币试点范围。逐步丰富境外机构投资境内银行间债券市场主体类型，稳步扩大投资规模，给予“一带一路”沿线国家更多额度。逐步放宽境内机构境外发行人民币债券限制。

三是继续稳步开展跨境货币合作。创造条件推动“一带一路”沿线地区在跨境贸易、投资、统计、核算中使用人民币计价结算。可考虑将云南、广西等沿边金融综合改革试验区的个人跨境人民币结算业务拓展至境内外直接投资、金融投资等资本项下，建立个人跨境交易信息共享和监管平台。积极推动人民币在边境贸易中的使用。

四是进一步推动增加人民币作为储备货币的规模。可考虑支持“一带一路”沿线国家央行类机构将人民币资产纳入其外汇储备。率先探索取消“一带一路”沿线国家央行类机构投资境内银行间债券市场的额度限制。

探索科技创新国际合作新路径

美国对我国的科技遏制与打压表明，关键核心技术从来是要不来、买不来的，必须增强自主创新能力，深入实施创新驱动发展战略。同时，自主创新不等于封闭创新，而要善于利用两个市场、两种资源，探索新形势下的国际科技合作新路径，建立开放式自主创新体系。这是我国科技进步的必然要求，也是新发展格局的题中之义。

一是推动企业积极参与新型分工合作。在新科技革命影响下，国际创新合作不一定只有通过资本和商品的跨境流动才能完成，而往往采取开放式创新互联网定制、网格化研发等新型方式，这些方式在人工智能、生物医药等新兴领域体现得尤为明显。未来我国应推动本土企业积极开展新型分工合作方式，如加强和全球龙头药企合作，开展新型药物临床试验；和境外人工智能研发机构在技术研发、标准制定、产品制造等领域开展合作，共同制定人工智能某领域的标准，建设人工智能互联网平台开展个性化定制，通过打造开放式创新平台提升工业机器人等人工智能产品制造水平，等等。

二是通过“引智”实现“引技”。科学技术的载体是人。只要能聚天下英才为我所用，就能在科技创新国际合作方面继续深耕。比如，可在海南自贸港和自贸试验区实施更加便利的外国人来华签证和工作许可制度，为外国高端人才开辟“绿色通道”，放宽外籍专业技术技能人员停居留政策。在个人所得税、住房等领域加大对高层次人才的优惠力度，鼓励发展国际教育和涉外医疗，为境外高层次人才提供生活便利，等等。

将自贸试验区（港）建设成为双循环开放发展新高地

构建投资自由化、便利化规则体系

对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单的管理方式，这是自贸试验区（港）制度创新最重大、最有成效的成果之一，也是自贸试验区（港）为全国改革开放做出的最重大探索之一。2013年以来，自贸试验区共推出7版外资准入负面清单，特别管理措施由190条减少到33条（见图9-6）。同时，自贸试验区在政府审批流程等方面进行了大量“微创新”，大大提高了市场主体开办和运营的便利度。比如，上海自贸试验区建立“一口受理”机制，外资企业设立备案或审批、区内企业境外投资备案的办结时间分别压缩至4天与5天。

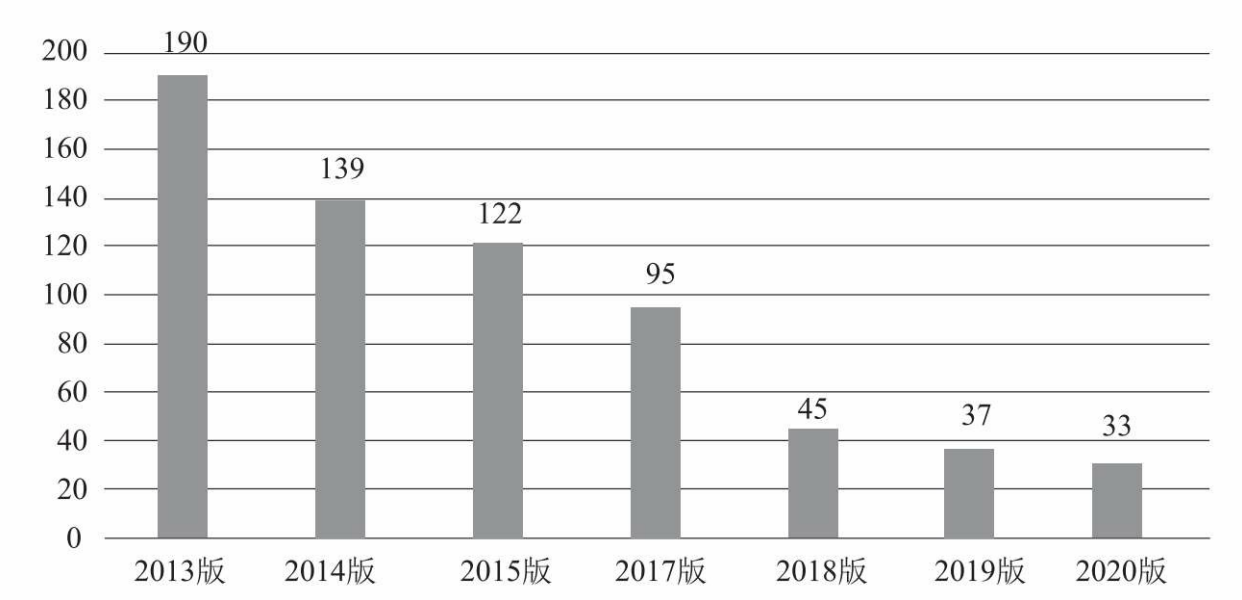


图9-6 2013年以来自贸试验区各版外资准入负面清单中的特别管理措施数量

资料来源：商务部网站，笔者整理

未来，自贸试验区（港）要适应新发展格局的要求，在推动投资自由化便利化方面继续走在全国前列，对标国际高标准完善相关规则体系。一是应继续削减自贸试验区外商投资准入负面清单，减少禁止和限制条款，特别是稳步扩大服务业开放。二是在海南自贸港加快探索实施市场准入承诺即入制，在“管得住”的前提下，对具有强制性标准的领域，原则上取消许可和审批，建立健全备案制度，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。时机成熟时，首先在自贸试验区复制推广这一制度创新经验。三是实行以过程监管为重点的投资便利化，包括建立以电子证照为主的设立便利，以“有事必应”“无事不扰”为主的经营便利，以公告承诺和优化程序为主的注销便利，以尽职履责为主的破产便利等政策制度。

构建贸易自由化、便利化规则体系

经过探索和实践，自贸试验区（港）已基本形成与国际接轨的贸易监管制度，包括打造国际贸易“单一窗口”，加快实施信息互换、监管互认、执法互助，不断优化“一线放开、二线安全高效管住”监管模式，大力促进新型贸易业态发展等，对推动我国外贸发展稳中提质、促进国内国际市场循环发挥了重要作用（见图9-7）。

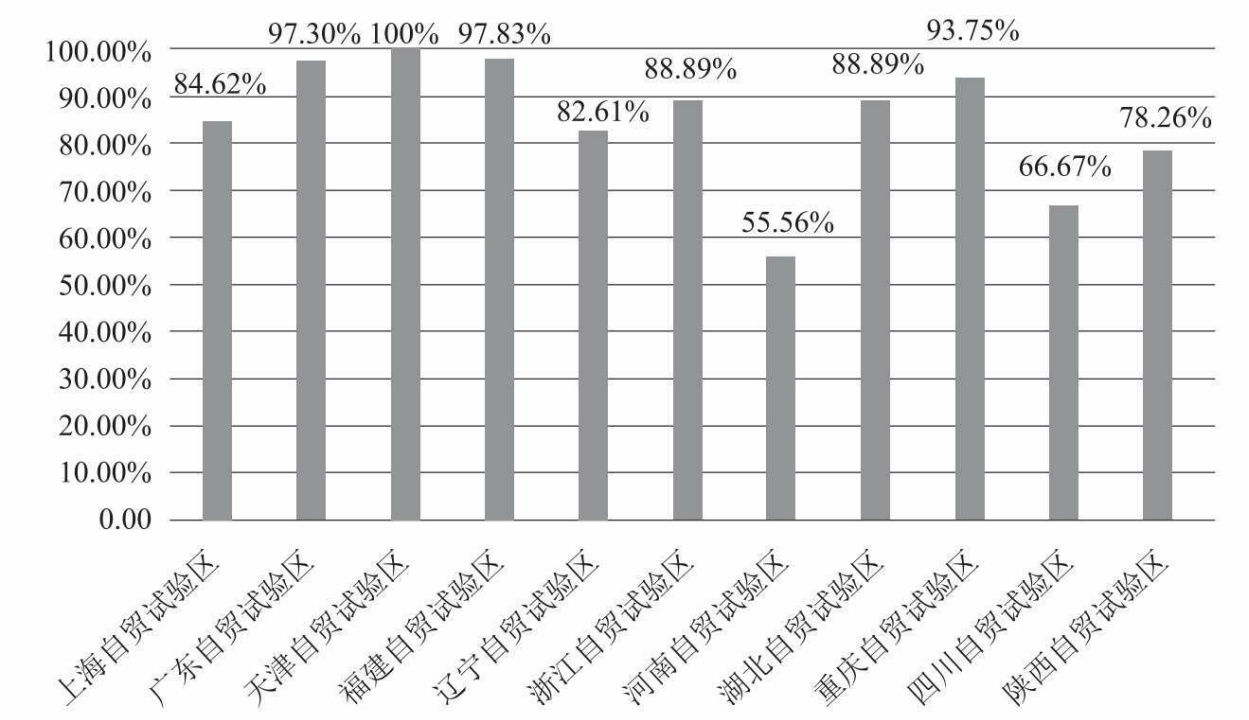


图9-7 自贸试验区转变贸易发展方式相关试验任务完成率（截至2018年12月）

资料来源：商务部国际贸易经济合作研究院，《中国自由贸易试验区发展报告（2019）》

下一步，应重点推动海南自贸港在贸易自由便利方面先行先试，在实现有效监管的前提下，建设全岛封关运作的海关监管特殊区域，对货物贸易实行以“零关税”为基本特征的自由化、便利化制度安排，对服务贸易实行以“既准入又准营”为基本特征的自由化、便利化政策举措。各自贸试验区也应在贸易自由化、便利化方面深化探索，比如探索在取消物理围网前提下，实施以企业为单元的电子账册监管模式；积极推动与境外在检验检疫领域的审核结果互认，大幅缩减审核程序，推动优质消费品进入自贸试验区；由传统的逐单核查全面转为审计核查，大幅缩短通关时间，等等。

深化改革建设国际一流营商环境

营商环境是一个国家和地区综合竞争力的直接体现。近年来，我国出台了一系列改革举措，显著改善了营商环境，在世界银行《2020年营商环境报告》中的排名上升到第31位，较2017年提高了47位。但是，与国内外市场主体的期望相比，与国际一流水平相比，我国营商环境仍有改进提升的空间。自贸试验区（港）作为新时代改革开放新高地，在建设国际一流营商环境方面应当仁不让，通过优化营商环境吸引集聚国内外优质要素和资源，成为双循环相互促进的关键枢纽。

一是更大力度促进制度型开放。将自贸试验区（港）作为我国重要边境后规制与国际高标准规则接轨的先行区，在各类所有制企业关系、知识产权保护、补贴政策、数字经济、产业链监管等领域进行制度创新，超越程序性、技术性的细节改革，深化政府与企业、市场的权利义务关系调整，提升市场对资源配置的决定性作用，全方位打造媲美主要发达经济的一流竞争环境。同时，深入探索边境后领域国际高标准规制与社会主义市场经济体制的交汇点与接榫部，释放规则摩擦压力与风险，探索完善风险防控体系。

二是更大力度建立健全公平竞争制度。公平竞争制度对促进要素高效配置具有重要意义，也是打通双循环堵点、推动国内国际市场深度融合的重要一招。自贸试验区（港）应强化竞争政策的基础性地位，确保各类所有制市场主体在要素获取、标准制定、准入许可、经营运营、优惠政策等方面享受平等待遇，政府采购对内外资企业应一视同仁。加强和优化反垄断执法，打破行政性垄断，防止市场垄断，维护公平竞争市场秩序。

三是更大力度推动高端产业和新兴业态发展。经过7年多试验，自贸试验区（港）在一些大的制度创新方面已经取得重大突破并复制推广。未来，在继续以制度创新为核心的同时，可以增加“产业发展”这个关键词，将制度创新成果落实到产业发展层面，千方百计集聚高端优质要素，拉长产业链，形成产业集群，围绕国家有需要、各自贸试验区

（港）有优势的高端产业和新型业态发展，推进系统性、集成性制度创新，使自贸试验区（港）既成为改革开放新高地，也成为产业发展新高地。

推动改善有利于双循环相互促进的全球经济治理环境

支持WTO改革完善多边贸易体制

成立于1995年1月1日的WTO，是在关税与贸易总协定（GATT）基础上形成的全球唯一一个多边贸易组织。当前，WTO面临巨大压力和挑战，特别是美国扬言退出WTO，使其面临“跛足”风险。但其通过一系列国际协定构建的多边贸易体制，仍是国际贸易活动得以顺利开展的规则基础，也是国际经济循环得以畅通运行的重要制度保障（见表9-3）。同时，世贸组织并不完美，无论是在谈判功能方面，还是在审议和监督功能方面，尚未完全实现《马拉喀什建立世界贸易组织协定》确定的目标，亟待改革完善。在此形势下，维护WTO多边贸易体制的主渠道地位，支持其进行必要改革，对于我国更好地参与国际经济循环、为开放发展创造更好的国际规则环境，具有重要的现实意义。

表9-3 WTO规则体系

附件1	1A：货物贸易多边协定	1994年关税与贸易总协定
		农业协定
		实施卫生与植物卫生措施协定
		纺织品与服装协定（已废止）
		技术性贸易壁垒协定
		与贸易有关的投资措施协定
		关于实施1994年关税与贸易总协定第6条的协定（反倾销协议）

		关于实施1994年关税与贸易总协定第7条的协定（海关估价协议）
		装运前检验协定
		原产地规则协定
		进口许可程序协定
		补贴与反补贴措施协定
		保障措施协定
		贸易便利化协定
	1B：服务贸易总协定	
	1C：与贸易有关的知识产权协定	
附件2	关于争端解决规则与程序的谅解	
附件3	贸易政策审议机制	
附件4	诸边贸易协定	民用航空器贸易协定
		政府采购协定
		国际奶制品协定（于1997年底废止）
		国际牛肉协定（于1997年底废止）
其他已达成的诸边贸易协定		信息技术产品协定
正在谈判的诸边贸易协定		环境产品协定
		国际服务贸易协定（TISA）

资料来源：笔者整理

推动WTO改革应坚持三项基本原则：一是维护非歧视、开放等多边贸易体制的核心价值，为国际贸易创造稳定和可预见的竞争环境；二是保障发展中成员的发展利益，纠正世贸组织规则中的“发展赤字”，解

决发展中成员在融入经济全球化方面的困难，帮助实现联合国2030年可持续发展目标。三是遵循协商一致的决策机制，在相互尊重、平等对话、普遍参与的基础上，共同确定改革的具体议题、工作时间表和最终结果。

推动WTO改革应主要集中在四个领域。一是解决危及WTO生存的关键和紧迫性问题。包括尽快解决上诉机构成员遴选僵局，加严对滥用国家安全例外的措施的纪律，加严对不符合WTO规则的单边措施的纪律，等等。二是增加WTO在全球经济治理中的相关性。包括解决农业领域纪律的不公平问题，完善贸易救济领域的相关规则，完成渔业补贴议题的谈判，推进电子商务议题谈判开放、包容开展，以及推动投资、发展、中小微企业等新议题的多边讨论，等等。三是提高WTO的运行效率，加强成员通报义务的履行，改进WTO机构的工作。四是增强多边贸易体制的包容性，尊重发展中成员享受特殊与差别待遇的权利，坚持贸易和投资的公平竞争原则。

推动重点机制建设扩大互利共赢

“冷战”结束后特别是国际金融危机爆发后，随着世界经济发展和国际力量对比变化，全球经济治理体系在传统的布雷顿森林机构外，形成若干有利于新兴市场和发展中国家的利益与诉求，有利于推动世界经济强劲、可持续、平衡和包容增长，有利于国际市场畅通运行的重要机制，其中最突出的是G20和金砖国家合作机制。我国在这两个机制中已经拥有重要地位和影响力。未来，积极推动这两个重点机制建设，扩大与各成员国互利共赢，有利于我更好地参与引领全球经济治理，为双循环新发展格局创造更好的国际经济合作环境。

一是推动加强G20机制建设。G20是国际经济合作主要论坛。在2016年举行的G20领导人杭州峰会上，我国运用议题和议程设置主动

权，引导峰会形成一系列具有开创性、引领性、机制性的成果，首次全面阐释我国的全球经济治理观，首次把创新作为核心成果，首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置，首次形成全球多边投资规则框架，首次发布气候变化问题主席声明，首次把绿色金融列入G20议程，特别是在《G20深化结构性改革议程》下建立了一套量化指标体系（见表9-4），在全球经济治理中留下了深刻的中国印记。下一步，应继续推动巩固提升G20作为国际经济合作的主要论坛地位，鼓励、支持新兴经济体和发展中国家借助G20平台更多参与全球经济治理。一是可考虑倡议设立常设秘书处，推动G20实现从短期政策向中长期政策转型，从危机应对向长效治理机制转型，进一步巩固其作为全球经济治理重要平台的地位。二是可考虑倡议设立G20宏观经济政策协调机制，会同国际货币基金组织密切跟踪全球主要经济体财政货币政策动态，及时评估其外溢效应并提出应对措施建议。三是可考虑倡议设立G20创新政策对话机制，就创新创业等领域的政策进行合作交流，提高相互间政策的合力。四是可考虑倡议设立G20新工业标准委员会，推动成员国合作制定国际通行规则和标准，充分照顾不同国家的国情和诉求。五是可考虑倡议设立G20成员国间的技术交易系统，鼓励技术转让，推动开展研发合作。

表9-4 G20深化结构性改革指标体系

G0结构性改革优先领域	结构性改革指标	
	政策指标	产出指标
促进贸易和投资开放	贸易和投资隐性壁垒指标或跨境贸易指标	劳动生产率
促进竞争并改善商业环境	创业壁垒指标或创业指标	
鼓励创新	公共研发支出（占GDP比重）和研发税收优惠（占GDP比重）或研发总支出（占GDP比重）	
改善基础设施	公共投资（占GDP比重）或投资（占GDP比重）	
推进劳动力市场改革及获取教育与技能	—	就业率、劳动生产率
促进包容性增长	—	共享繁荣指标或基尼系数

资料来源：《G20深化结构性改革议程》

二是推动提升金砖国家合作。随着新兴市场和发展中国家群体性崛起，它们越来越多地通过各种机制参与全球经济治理和区域经济合作，其中最重要、最具全球影响力的当属金砖国家合作机制。2017年9月在福建厦门举行了金砖国家领导人第九次会晤。这次会晤不仅决定共同打造金砖合作第二个“金色十年”，而且我国作为东道主首次提出“金砖+”的概念，举办了新兴市场国家与发展中国家对话会，邀请埃及、几内亚、墨西哥、塔吉克斯坦、泰国5国领导人与金砖国家领导人一起，围绕“深化互利合作、促进共同发展”的主题进行了讨论。“金砖+”概念的提出和新兴市场国家与发展中国家对话会的举办，某种程度上是金砖国家合作机制走向更加开放、更具弹性、更好推动南南合作和全球经济治理的重要标志。未来，应继续推动提升金砖国家合作，畅通金砖国家之

间的经济循环，推动形成金砖国家大市场。可以考虑的方向包括以下5个：一是推动创新合作。充分发挥金砖国家在创新方面各自的优势，比如俄罗斯在航天、军工等领域的优势，印度在计算机、软件等领域的优势，我国在IT、装备制造等领域的优势，推动打造创新联盟、技术交易平台等，实现联合创新。二是推动开放合作。推动金砖国家制定新形势下的贸易、经济、投资合作路线图。可以考虑先期形成互惠性贸易投资安排，在WTO承诺基础上相互降低关税等壁垒，实现一批实实在在的早期收获成果，然后进一步考虑建立金砖国家自贸区的可行性。三是推动进一步落实经济伙伴战略，在重要领域进一步密切合作。比如，在产能合作、能源合作等方面可以考虑出台一些标志性合作项目。在落实经济伙伴战略过程中，可以借鉴G20杭州峰会经验，在一些领域探索提出指标体系，适当加强对落实情况的评估和监督。四是加强发展战略对接。推动“一带一路”倡议与金砖各国战略对接，共同推动经贸大市场、金融大流通、基础设施大联通、人文大交流。五是扩大合作受益范围。积极推动“金砖+”模式，欢迎新兴市场和发展中国家通过不同方式、不同身份参与金砖合作，不断扩展金砖合作的朋友圈，为推动南南合作，进而完善全球治理探索新路经。

促进国际区域合作畅通区域次区域经济循环

冷战结束至国际金融危机爆发前，是全球经济治理体系的大发展时期。这一时期，各类区域次区域合作取得长足进步，深化了区域内经贸关系，推动了区域内市场畅通，促进了区域内优势互补和经济循环。我国在不少区域次区域合作中都发挥着重要作用。未来，应将深化区域次区域合作与扩大内陆沿边开放更加紧密地结合起来，提升境内外联动发展水平，增强我国在区域经济循环畅通中的引领力和带动力。可重点考虑的方向包括：促进中国-东盟互联互通和产能合作，推动重大项目落地；深化上合组织经济合作，推动园区建设，商签贸易便利化协定；推

动编制实施澜湄跨境经济合作方案；落实《大图们倡议贸易投资合作路线图》，制订投资贸易合作行动计划；推动中亚经济合作，设立“大贸易”机制并制定新贸易战略；推进大湄公河经济走廊建设，推动省长论坛、商品展等活动机制化；加强亚欧经贸互联互通，推动制定《贸易投资便利化行动计划》，等等。

加快构建高标准自由贸易区网络

从各国实践看，设立自由贸易区是推动国内国际循环相互促进的有效途径，已经被世界各国普遍采用。一方面，自由贸易区是由各参与方政府共同谈判达成的成果，反映了各方在货物贸易、服务贸易、投资、产业发展乃至技术标准等方面的主要诉求，其最终条款能够最大化反映各参与方的共同经济利益。另一方面，设立自由贸易区为贸易、投资、金融、科技等合作构建规范的法律框架，大幅消除各方开展经济合作的壁垒，对于打通经济循环特别是国际经济循环的堵点具有明显作用。根据WTO统计，截至2019年向WTO通报的有效RTA（区域贸易协定）达304个，其中2000年后建立的占72.3%。目前，我国已签协议的自贸协定有17个、正在谈判的有11个、正在研究的有8个，已初步形成符合我国国情和对外开放需要的自由贸易区网络（见表9-5）。未来应按照既定战略，加快推进构建立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自贸区网络，为双循环相互促进提供强大的贸易投资自由化动能。

表9-5 我国自贸协定签署、谈判和研究情况

已经签署的自贸协定	RCEP 中国-柬埔寨 中国-毛里求斯 中国-马尔代夫 中国-格鲁吉亚 中国-澳大利亚 中国-韩国 中国-瑞士 中国-冰岛 中国-哥斯达黎加 中国-秘鲁 中国-新西兰 中国-新加坡 中国-新加坡升级 中国-智利 中国-智利升级 中国-巴基斯坦 中国-巴基斯坦第二阶段 中国-东盟 中国-东盟升级 内地与港澳更紧密经贸关系安排
正在谈判的自贸协定	中国-海合会 中日韩 中国-斯里兰卡 中国-以色列 中国-挪威 中国-新西兰自贸协定升级谈判 中国-摩尔多瓦 中国-巴拿马 中国-韩国自贸协定第二阶段谈判 中国-巴勒斯坦 中国-秘鲁自贸协定升级谈判
正在研究的自贸协定	中国-哥伦比亚 中国-斐济 中国-尼泊尔 中国-巴新 中国-加拿大 中国-孟加拉国 中国-蒙古国 中国-瑞士自贸协定升级联合研究

资料来源：中国自由贸易区服务网，2020年11月

一是扩大自贸区覆盖范围。周边层面，力争与中国所有毗邻国家和地区建立自由贸易区，不断深化经贸关系，构建合作共赢的周边大市场，近期以积极推进中日韩自贸区谈判作为主要抓手。“一带一路”层面，结合周边自由贸易区建设和推进国际产能合作，积极同“一带一路”沿线国家商建自由贸易区，形成“一带一路”大市场。全球层面，争取同大部分新兴经济体、发展中大国、主要区域经济集团和发达国家建立自由贸易区，构建金砖国家大市场、新兴经济体大市场和发展中国家大市场等，近期以亚太自贸区（FTAAP）建设、中欧自贸区研究和谈判为主要抓手。

二是扩展自贸区议题范围。在与发达经济体的自贸区谈判中，参照国际通行规则及其发展趋势，结合中国发展水平和治理能力，加快推进

知识产权保护、环境保护、电子商务、竞争政策、政府采购等新议题谈判。在与发展中国家的自贸区谈判中，适当纳入产业合作、发展合作、全球价值链等经济技术合作议题，推动我国与自由贸易伙伴的务实合作。

三是提升自贸区规则标准。在传统议题领域，关键是逐步将准入前国民待遇加负面清单模式推广应用到服务贸易和投资领域谈判中，提高服务和投资开放度。在新议题领域，关键是在知识产权、环境保护、电子商务等领域明确价值理念并形成可操作、可落地的规则体系。应深入研究USMCA（《美墨加协定》）、CPTPP（《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》）、欧日经济合作协定等发达经济体主导的自由贸易协定的规则标准，尽快形成符合中国国情并与国际接轨的自由贸易规则体系。

后记

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择，也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择，对“十四五”和未来更长时期我国经济社会发展将产生重要而深远的影响。为什么在这个阶段提出构建新发展格局？其理论逻辑和核心内涵是什么？当前面临的主要优势和制约因素有哪些？未来的主攻方向和主要着力点在哪里？这些都是理论界和学术界需要回答的重大理论和现实问题。

中国宏观经济研究院是首批国家高端智库试点单位，也是国家发展和改革委员会的直属研究机构。中国宏观经济研究院始终把为中央宏观决策和国家发展改革委中心工作服务作为立院之本和第一要务，多年来对许多重大问题、重大战略、重大规划、重大改革和重大政策等进行了较为深入和前沿的研究，提出了诸多被中央宏观决策采纳的政策建议和创新性观点，产生了较大的社会影响。新发展格局提出以来，社会各界空前关注，中国宏观经济研究院主动回应热点，科学解读政策，形成了一批质量较高的理论文章和研究成果。为更加系统全面地阐述新发展格局，回应社会关注，回答上述问题，中国宏观经济研究院根据党的十九届五中全会精神，集中力量出版本书，希望通过这种方式为新发展格局的构建做出自己的一份贡献。

中国宏观经济研究院院长王昌林研究员负责本书的总体框架设计和牵头撰写工作，科研管理部主任杨萍研究员负责本书的整体把握和协调指导。具体各章参与人员为：第一章王昌林、杨萍、荣晨等，第二章杜飞轮，第三章盛朝迅，第四章卞靖、陈曦，第五章谭永生，第六章樊一江，第七章郭丽岩，第八章张燕，第九章杨长湧。

囿于研究水平和写作时间，书中难免有不当和疏漏之处，敬请读者批评指正。

2020年12月

图书在版编目（CIP）数据

新发展格局 : 国内大循环为主体 国内国际双循环相互促进 / 王昌林著. -- 北京 : 中信出版社，2021.1
ISBN 978-7-5217-2564-3
Ⅰ. ①新… Ⅱ. ①王… Ⅲ. ①中国经济－循环经济－经济发展－研究 Ⅳ. ①F124.5
中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第247821号

新发展格局——国内大循环为主体 国内国际双循环相互促进
著者：王昌林
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

字数：254千字
版次：2021年1月第1版
书号：ISBN 978-7-5217-2564-3

版权所有•侵权必究

中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

结构性改革

中国经济的问题与对策

黄奇帆◎著

推动生财型、聚财型、资源优化配置型改革
以供给侧结构性改革新成效激发增长新动能

释放中国经济改革新红利

中信出版集团

目录

序一 一部为解决经济难题提供对策的好书

序二

前言

第一章 深入推进供给侧结构性改革

紧抓供给侧结构性改革主线

深化土地要素市场化改革应把握好五个方面

推进金融供给侧结构性改革的框架思考

要素市场化配置是全面深化改革新突破

推动公共卫生防疫领域供给侧全面改革

第二章 去杠杆与金融风险防范

如何打赢去杠杆攻坚战

金融的本质

加强金融企业和金融活动全生命周期风险防范

P2P与互联网金融的风险防范

去杠杆尤需提高股权融资比例

第三章 新时代资本市场高质量发展之路

中国资本市场的发展历程、功能及不足

调整资本市场基础性制度的十二条建议

完善两项根基性制度：注册制与退市制度

完善年金制度，充实长期资本来源

改革现行住房公积金制度，可与年金制度合二为一

香港资本市场再出发

第四章 “数字化”重塑经济社会生态

“数字化”背景下经济社会发展的新特征、新趋势

未来数字货币发展展望

5G背景下金融科技的特征和发展路径

推动智慧城市建设的五个平衡与五个关键

全球贸易的数字新趋势

第五章 房地产长效机制建设

建立房地产调控五大长效机制

房地产开发企业要摒弃的八种运行方式

房地产业未来趋势、运营方式和政府管控方式

第六章 国有企业资本运作与地方政府营商环境改善

国有企业的功能、比重以及基本运作

地方政府推动高质量发展的六个抓手

改善营商环境的两个关键

地方政府招商引资的十种有效方式

第七章 全面开放：应对国际新格局

新时代我国开放的新格局、新特征

应对中美贸易摩擦，中国要打好五张牌

建设自贸试验区，补齐服务贸易发展短板

以内循环为主体，构建国内国际双循环新格局

后记 研究经济学是一辈子的事儿

中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

“中国金融四十人论坛书系”专注于宏观经济和金融领域，着力金融政策研究，力图引领金融理念突破与创新，打造高端、权威、兼具学术品质与政策价值的智库书系品牌。

中国金融四十人论坛是中国最具影响力的非官方、非营利性金融专业智库平台，专注于经济金融领域的政策研究与交流。论坛正式成员由40位40岁上下的金融精锐组成。论坛致力于以前瞻视野和探索精神，夯实中国金融学术基础，研究金融领域前沿课题，推动中国金融业改革与发展。

自2009年以来，“中国金融四十人论坛书系”及旗下“新金融书系”“浦山书系”已出版100余本专著。凭借深入、严谨、前沿的研究成果，该书系已经在金融业内积累了良好口碑，并形成了广泛的影响力。

序一

一部为解决经济难题提供对策的好书

针对当前国民经济面临的一系列难题，奇帆同志所著的《结构性改革》提出了解决的思路和方案。这些难题有些是经济结构上的，有些是体制上的，都经过长期积累，严重制约着经济的持续健康高质量发展。由于他长期从事实际经济工作，在两个直辖市担任过重要领导职务，并且勤于学习、善于思考，他对困扰我们的各种问题的症结把握得非常准，能够透过纷繁复杂的现象看到本质。

他提出的解决问题的对策，有些是他对亲身经历的成功经验的总结，有些是对国际经验的比较借鉴，更多的是从实际出发独立思考的结果，具有很强的针对性和可操作性，如能付诸实施，一定能在宏观经济上产生好的效果。这里，列举几个我赞赏的对策。

如何尽快缩小城乡发展差距。城乡发展差距大是当前国民经济面临的最大矛盾。党的十九大提出我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。发展的不平衡不充分集中体现在城乡之间发展的不平衡和农村发展的不充分。奇帆同志从我国最发达的城市上海调动到城乡反差最大的重庆工作，而且在重庆一干就是16年，他对城乡差距应当有着深切的感受。重庆是中央批准的统筹城乡综合配套改革试验区。在担任重庆市长期间，他为建立城乡一体化的发展体制进行了大胆实验，包括建立地票市场、鼓励农民工在城市落户等，为推动城乡融合发展创造了宝贵经验。在这本书中，他对如何有效配置城乡土地资源和农民工市民化进行了系统阐述。令人高兴的是，他的这些探索和建议，在2019年4月15日发布的《中共中央国务

院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和2020年国务院有关部门出台的一系列打破城乡市场壁垒、促进城乡融合发展的文件中，都得到了吸收和体现。前几年，重庆市的经济增长速度曾连续领跑全国，主要得益于城乡融合发展激活了蛰伏的发展潜能。如果重庆的这些改革举措能够在全国推广，汇聚成强大的发展新动能，经济下行压力必将得到缓解。

如何推进金融供给侧结构性改革。金融产业的改革发展是这本书的论述重点。我国金融业发展存在着以间接融资为主、直接融资为辅、保险业发展滞后的结构性矛盾。这本书运用大量数据和实例，对这些矛盾对于经济健康发展产生了哪些不利影响以及如何改革进行了有说服力的论述。特别值得一提的是，这本书将我国金融业与美国金融业相比较，就如何吸收美国的经验和教训，如何抓住机遇把我国资本市场和保险业做大做强以支持实体经济发展，提出了具体对策。此书分析了我国资本市场的9个不足，包括总量小、交易品种少、市场分割、发行机制不健全、退市制度不健全、上市公司质量有待提高、证券公司缺乏国际竞争力、投资者结构不合理、监管制度不健全。针对这些问题，奇帆同志提出了加强资本市场基础性制度建设的12条建议，主要有鼓励上市公司回购并注销本公司股票，遏制大股东高位套现行为，建立上市公司分红制度、注册制度和退市制度，取消股票交易印花税，允许企业年金等保险基金以适当比例投资股市，设立国家平准基金，赋予证券公司客户保证金管理权，重新设立中国成分股指数等。这些建议有的放矢、有理有据、切实可行，为深化资本市场制度改革提供了重要的智力支持。他还对发展企业年金、在去杠杆中规避风险、“数字化”的“五全基因”及其颠覆性作用，以及探索发行数字货币等问题提出了独到见解。

如何保持房地产行业平稳健康发展。房价过高是困扰许多城市的突出问题。这个问题处理不好，不仅影响民生和经济发展，而且孕育着很大的风险。奇帆同志根据重庆的成功经验，为解决这一矛盾提供了很好的答案：关键是要根据住房市场需求，合理增加城市住房建设的土地供

给。在国家批准的建设用地指标严重不足的情况下，重庆通过地票市场把农村退出的建设用地转变为城市建设用地，满足了城市住宅建设用地需求，从而有效抑制了城市住房价格的上涨，把房价收入比控制在6~7，不仅满足了城市居民的需求，而且为进城落户的农民工提供了购房的机会。

如何深化国有企业改革。奇帆同志年轻时在国有企业当过工人，之后又担任过上海市经委主任，主管国有企业改革工作。以他对国有企业的深切了解，他提出的关于深化国企改革的建议具有很强的可行性。他把国有企业发展成混合所有制的股份制公司看作优化资源配置、建立现代企业制度的必然要求。他对如何建立国有资本运营公司做了深入思考，认为国有资本运营公司作为财务投资者，要像新加坡的淡马锡和巴菲特的投资公司那样，不参与企业经营，重在提高投资的回报率。这一类的公司应当做大做强，在国有总资本中的比例至少应提高到1/3。

如何缩小服务贸易逆差。我国货物贸易有大量顺差，但服务贸易逆差每年有近3 000亿美元，占全球服务贸易逆差的40%。他对如何通过办好自贸试验区带动服务贸易出口提出了很好的建议：应充分发挥货物贸易对服务贸易的带动作用，重点在跨国运输、货物保险、贸易清算结算、法律服务等方面培育出口能力。此外，在金融、教育、卫生、文化创意、技术贸易、服务外包、咨询服务、软件出口等领域，应通过扩大开放和培养人才，提高出口竞争力。

我和奇帆同志已经认识30多年了。1988年他任上海经济信息中心主任，我在国家信息中心任副总经济师，从那时起我们开始在工作上有所交往。此后，我们虽然在不同岗位，但都活跃在改革开放发展的最前沿。对于他在不同岗位上做出的杰出成绩、发表的敏锐观点、表现出的勇于探索的改革精神，我都给予关注并由衷赞赏。2013年，我们一起参加了党的十八届三中全会文件的起草，被分在一个小组。2019年，奇帆同志被聘任为中国国际经济交流中心副理事长，我们有了更多的时间来

讨论共同关心的问题。我对他的著作的出版表示祝贺！并希望他在经济研究领域创造新的业绩！

中国国际经济交流中心副理事长

2020年4月19日

序二

我与黄奇帆先生的直接交往不多，但神交已久。差不多二十年前，我的朋友崔之元教授兴奋地向我介绍了黄市长的许多经济理念，给我留下了深刻印象。此后，我便十分关注黄市长推出的新经济政策和他不时发表的经济观点。在我的心目中，他是中国“能员”“干吏”中的佼佼者，而这些“能员”“干吏”则是中国贤治（meritocracy）的基础。黄奇帆先生似乎并不总按常理出牌，但他解决问题的超常能力却使我叹服。

一直以来，我都想知道黄奇帆先生成功的秘诀是什么。《结构性改革》 一书终于打开了一扇窗口，使我们得以窥见他的思想脉络和行事逻辑。如果中国其他同样富有实践经验的地方官员和政府大员都能像黄奇帆先生这样，在退出一线之后，深入总结自己为政的经验教训，使之系统化、理论化，那将不仅是中国经济学界之幸，而且是国家之幸。

《结构性改革》的内容十分丰富，涵盖了中国最近二十几年来几乎所有的重要理论和实践问题，其中还包括许多十分新潮的东西。囿于知识和阅历的限制，我没有能力全面评述此书，只能谈谈读后感。

列宁在《论策略书》一文中写道：“现在必须弄清一个不容置辩的真理，就是马克思主义者必须考虑生动的实际生活，必须考虑现实的确切事实，而不应当抱住昨天的理论不放，因为这种理论和任何理论一样，至多只能指出基本的和一般的东西，只能大体上概括实际生活中的复杂情况。‘我的朋友，理论是灰色的，而生活之树是常青的。’”

一方面，作为长期主政一方经济的政府大员，黄奇帆先生有着学者只能望洋兴叹的解决大小经济问题的丰富实践经验。另一方面，他又是

一位勤于思考、善于思考、乐于思考的思想者。用他自己的话说："对经济问题的思考与研究，早已成为自己的一种日常习惯、一种生活方式。"建立在丰富实践基础上的深入理论思考应该说是该书的一大特色。

由于来源于生活，又高于生活，在《结构性改革》一书中令人拍案叫绝的故事俯拾皆是。我希望黄奇帆先生以后还能更多地与我们分享这类故事。

故事一。2008年，内陆地区尚不存在电子产业，因为把零部件、原材料从沿海运到内陆一般要历经2 000千米，需要付出高昂的物流成本和时间成本。地处内陆的重庆要发展电子产品，就要把零部件、原材料本地化，实现企业上中下游产业链集群一体化。于是重庆承诺惠普董事长，如果对方把3 000万台电脑的生产订单转移到重庆，就保证两年内在对方厂址的1小时路程之内配套1 000家零部件厂，共同形成产业链集群。转过头来，重庆又承诺给富士康1 000万台惠普电脑的整机生产订单，前提是富士康将对应数量的零部件厂商引进重庆。事实上，零部件企业只要到了重庆，不仅可以完成1 000万台电脑的生产订单，而且可以为更多生产企业服务。两年内，重庆达成了当时承诺的目标，拥有了1 000多家电脑零部件厂商，并相继吸引了除惠普外其他六七家世界知名品牌的电脑厂商，每年生产6 000万台电脑，多年保持产量稳定，占全球电脑生产总量的1/3。重庆成功打造了一整条齐全的产业链，相应的物流成本大幅降低，品牌商和产业链相互配合，中心零部件企业和供应链纽带无缝对接，成为一大核心竞争力。

故事二。重庆每年生产6 000万台电脑、2亿部手机，需要大量的液晶面板。而当时京东方的技术世界领先，市场前景广阔，但缺乏资金。重庆承诺帮助其筹集资金。京东方定向增发100亿股股票，每股2元多，由重庆企业买入，实现了200亿元投资，再向银行贷款140亿元，共计筹资340亿元。由于企业效益好、利润高，京东方的股票由最初的每股2元

多涨到了每股4.5元，最高的时候甚至到了每股6元。在其股价为4.5元时，重庆企业将100亿股卖出，收回了200亿元，另外的250亿元并未被市政府征用，而是继续投资京东方，用于研发第六代柔性液晶面板。

故事三。“渝新欧”国际运输通道，满足了内陆几千万台产品市场对北美（30%）、亚洲（30%）和欧洲（40%）的分销，大大节省了时间与物流成本。如果产品在重庆生产后运到上海、广东等地，再通过船舶运到欧洲，一方面耗时需两个月，另一方面物流成本也很高，至少增加了2 000千米内陆到沿海的距离。这条“渝新欧”国际联运大通道同时解决了三大难题：一是六七个国家的海关一体化；二是各个国家铁路部门运行统一编制的时刻表；三是敲定铁路运费价格，压低运输成本。2011年铁路价格是一个集装箱每千米1美元，现在降到了每千米0.5美元，12 000千米距离只需要6 000美元运费。如果一个集装箱里面的货物价值足够高，“渝新欧”国际联运大通道的6 000美元运费就是经济的，所以现在大家都愿意用铁路进行运输。

“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域。”黄奇帆先生对许多全局性、长期性重大问题的思考也是非常富有启发性的。

关于城乡土地资源配置问题，黄奇帆先生指出，一个农民在农村的宅基地用地平均为250平方米，城市建设性用地平均为100平方米。但农村的宅基地和建设用地没有退出，城市发展又需要建设用地。为实现城乡建设性用地指标增减挂钩总体平衡，将闲置的农民宅基地等农村建设用地，复垦为耕地，产生的建设用地指标（地票）作为土交所交易的主要标的物，在重庆市域内将农用地转为国有建设用地。宅基地产生的货币价值成为农民的原始资本，农民进城了，耕地总面积也并未减少。

关于人口红利问题，黄奇帆的角度同一般经济学家也不同。中国还有近3亿农民工，由于不能落户城区，这3亿农民工的劳动寿命减少了一半。与我国城市职工一般60岁退休不同，随着年龄的增长，农民工干到45岁左右时，沿海城市的企业一般就不聘用他了。他本来可以工作到60

岁，现在只能工作到45岁，少了15年，相当于就业工龄少了1/3。同时，农民工在正常上班的时候，一年12个月里总有两个月回家探亲，这两个月回家的时间相当于全年的1/6。1/3+1/6=1/2，理论上农民工的工作寿命因为是农村户籍状态而不是城镇户籍状态，大体减少一半，换言之就是3亿人减少一半。所以户籍制度改革不仅关系到改善农民工待遇的问题、人权的问题、对农民关爱的问题，同样也关系到生产力问题和人口红利的问题。

关于铁路运输问题，黄奇帆先生认为，因为把货物转移到火车上很麻烦，大家就把货物装上汽车，进行长途运输，而汽车运输的成本是火车的3倍。但过去几十年各地开发区公共设施“七通一平”中，很少通铁路。事实上，只要一家企业有几十亿元产值，火车就要开到厂里去。现在产值几百亿元的企业的货物运输，全靠卡车拉，这些都是不经济的。

关于债务重组问题，黄奇帆也敢于触犯禁忌，他认为最重要的是要针对坏账欠债的困难企业拿出整改的具体方案，如果只是把债务包层层转包，那是务虚、套利。比如，银行有100亿元坏账，企业把这100亿元打包按20亿元卖给资产管理公司，资产管理公司把大包拆成小包，最后按30亿元又转出去。如果是这样的层层转包，最后接盘的人有什么能力帮助企业完成债转股或债务重组呢？倒霉的还是实体经济。

由于不仅有丰富的地方经验，而且有超越一时、一隅的大思路，黄奇帆先生成为借箸之人也就不足为奇了。

当然，《结构性改革》并不是一部地方大员的成功学或案例集锦。相反，黄奇帆先生不仅从自己独特的视角，对许多重要理论问题，系统地阐明了自己的观点，而且力图澄清一些本来应该由职业经济学家阐明，但却被经济学家说糊涂了的理论问题。黄奇帆先生“入侵”不同领域经济学家专属地盘的意图可以从《结构性改革》的目录清楚地看出来。《结构性改革》涉及了从供给侧改革的性质到数字经济，从房地产

开发到国际政治、经济新格局等我们当前所关注的几乎所有重大领域。由于知识和专业的限制，我对黄奇帆先生书中所涉猎的许多问题没有立场和观点，不敢妄评。这里，我仅就自己相对熟悉的几个问题谈一下看法。

黄奇帆先生大作第一章的标题是“深入推进供给侧结构性改革”，可见他对供给侧结构性改革问题是高度重视的。我曾表示“供给侧”一词是日本汉字，读起来拗口。但如鲁迅先生所说，“走的人多了也就成了路”。读得多了，也就不拗口了。比起“侧”这个词，更重要的是如何理解“供给侧结构性改革”这个概念，如何理解供给侧结构性改革和宏观调控的关系。黄奇帆先生指出，“与宏观调控中的总量调控不同，供给侧结构性改革是经济运行体制机制的改革，解决的是结构性问题”，“供给侧结构性改革则是结构性、体制性的改革，改变的是经济运行内在机制”。用黄奇帆先生的话说，“货币政策和财政政策都属于需求侧的宏观调控，且侧重于短期。经济热了，需要逆周期政策，让经济冷一点；经济冷了，又需要逆周期政策，让经济热一点”。而供给侧结构性改革则是通过“体制机制性的改革”，给经济“带来长期性和结构性的变化”。我对黄奇帆先生的观点深以为然。供给侧结构性改革属于制度经济学、经济增长理论和发展经济学的范畴，而总需求管理则属于宏观经济学范畴。体制机制性改革（“制度变迁”），同资本积累和科学技术进步决定了经济的长期增长路径，决定了经济的潜在增长速度。上帝的归上帝，恺撒的归恺撒。把经济体制改革、经济结构调整和宏观调控对立起来是完全错误的。当然，在20世纪70年代，西方宏观经济理论中也有所谓“供应学派”。但这个供应学派同我们的“供给侧结构性改革”并没有什么太大关系，黄奇帆先生对此也做了清楚的解释。我这里不再赘述。

黄奇帆先生根据党的十八届三中全会、党的十九大的意图和要点，提出了今后应该推进的十条改革措施。其中，深化服务贸易领域开放、降低运输成本、延长女性退休年龄、大力推进农民工在城镇落户等属于

生财型的改革，有利于创造新的财富；而加快金融领域对外开放、加快组建国有资本运营公司属于聚财型改革，可为经济注入新的活力；而取消住房公积金制度、健全企业年金制度、有效配置城乡土地资源、深化投融资PPP（政府和社会资本合作）模式改革属于资源优化配置型改革，可以显著提高资源配置效率，助推高质量发展。确实，正如黄奇帆先生指出的，如果各地方、各部门都可以按照十八届三中全会的改革框架开动脑筋，想一些真正能够起到实效的改革举措，共同努力，我国改革开放事业和现代化建设必将能进入一个新的发展阶段。

黄奇帆先生在《结构性改革》一书中对许多重大的理论问题提出了非常独到的见解，许多问题还有进一步探讨的空间。但是，一篇序言是不能写得过长的，我只好就此打住。

最后，我想说的一句话是，《结构性改革》是一部难得的好书，是一个聪明人写给我们这些不太聪明的人读的好书。我强烈建议中国的各级经济工作者和经济学者都来认真研究黄奇帆先生的这部著作。

余永定

中国社会科学院学部委员

2020年3月31日

前言

无论是宏观经济或微观经济，还是国际贸易市场或国内交易市场，抑或是工商企业或金融企业，各种宏观与微观系统中，往往都存在着矛盾、问题。如果想进一步脱困、发展乃至迎难而上，只有研究问题、分析问题、抓住问题的关键，才能找到解决问题的对策和路径。

如何解决问题呢？问题往往存在于系统之中、现状之中，表现为结构性的、体制性的、机制性的、制度性的问题。把握问题的关键，通常需要从这些方面去寻找原因。唯物辩证法告诉我们，世界是物质的，物质是运动的，世界上的一切事物都是矛盾的对立统一。毛泽东同志在《矛盾论》中写道："唯物辩证法的宇宙观主张从事物的内部、从一事物对他事物的关系去研究事物的发展，即把事物的发展看作是事物内部的必然的、自己的运动，而每一事物的运动都和它的周围其他事物互相联系着和互相影响着。"其中，"外因是变化的条件，内因是变化的根据，外因通过内因而起作用"。站在这样的哲学高度理解改革发展中的种种问题，就是通过改变问题的联系方式、边界条件，抓住问题的结构性短板、要素性短板、机制性短板，使矛盾的运动轨迹朝着理想的方向和预期的目标转化。总之，在面对复杂问题的时候，掌握马克思主义辩证法的基本规律，遵循"问题—结构—对策"的逻辑分析范式，问题基本上能迎刃而解。

改革开放40余年来，在党中央的领导下，我国在社会发展、经济建设、民生保障等方面取得了举世瞩目的巨大成就。但近年来我国实体经济中，结构性矛盾突出、金融服务实体经济能力不强、要素成本快速上升、创新能力不足、资源环境约束增强等问题也逐渐凸显。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在把握我国当前主要矛盾的基础上

高瞻远瞩，提出了供给侧结构性改革的新思路。供给侧结构性改革的含义用辩证法来理解，就是改变一个国家、地区的经济中供给一侧的供给条件、边界条件。比如，“三去一降一补”中“降”的含义就是降低物流成本、税费成本、融资利息成本、劳动力供应成本以及各种资源要素的成本。当这些成本都降低了，整个经济结构就会变化，运行质量和效益就会显著提高。

自供给侧结构性改革实施以来，“三去一降一补”成效明显，产业结构加快升级，创新驱动作用逐步增强，改革红利持续释放。但经济发展中深层次的结构性、体制性制约尚未得到根本解决，供给侧结构性改革任务仍然没有结束。恰逢2018年中美贸易摩擦、2020年新冠肺炎疫情暴发，暴露了我国在许多领域仍然存在着短板和瓶颈，更凸显了改革的重要性和紧迫性。

面对当前的基础性、结构性难题，从2018年开始，我结合自己多年来解决问题的辩证思维方法，在各类论坛、校园授课发表了一系列演讲，在期刊上发表了多篇论文，阐述了我关于供给侧结构性改革的一系列观点。现在我将上述内容收录在本书中，以便读者阅读。

全书共分为七章。

第一章从供给侧结构性改革出发，提出了供给侧结构性改革是40年改革开放的魂，论证了我国的供给侧结构性改革与西方供应学派的三个根本上的不同，我们强调政府和市场两只手共同主导，强调需求与供给互不偏废，强调坚持公有制、非公有制经济共同发展不动摇。未来供给侧结构性改革要从各类要素入手，深化土地要素市场化配置改革，加快推进生财型、聚财型和资源优化配置型改革。金融领域的供给侧结构性改革要进一步改革货币体系、资本市场、利率体系，解决好金融市场开放效率不足和金融基础设施仍然较为薄弱的问题。公共卫生防控领域也要全面推进供给侧改革。

第二章主要讲述了我国过去几年来出现的宏观经济杠杆率过高现象

以及如何“去杠杆”、防风险、避免系统性风险的发生。“去杠杆”的关键在于提高直接融资比例，大力发展资本市场。具体分析了P2P（点对点网络借款）与互联网金融风险防范的重要性，并提出要加强金融企业和金融活动全生命周期的风险防范问题。

第三章回顾了我国资本市场的发展历程、它扮演的主要功能，以及当前尚存的不足。为了进一步发展好资本市场，我们要加快调整资本市场的基础性制度，加快推动注册制、退市制，改革住房公积金，推动企业年金入市。同时，要进一步发挥好香港资本市场的功能，拓展香港国际金融中心的深度、广度和厚度。

第四章讲述了数字化的构成与颠覆性作用，以及它对人类社会各方面的影响。深入讨论了面向未来的全新数字货币，以及5G背景下金融科技的特征和发展路径。要抓住数字经济机遇，通过数字产业化、产业数字化，推动数字服务、数字贸易集群化发展，推动智慧城市建设，提高城市的效率和活力。

第五章解析了过去十几年我国房地产和实体经济出现的十大失衡，以及要解决这些失衡问题，更好地促进房地产市场发展的五大长效调控机制。同时，分析并预判了今后十年房地产行业发展的六大趋势，对房地产企业来说，面对这些趋势，必须要摒弃盲目扩展、粗放建设、高债务发展等不合理的经营模式；对地方政府而言，必须要遵循六种管控原则。

第六章阐述了国有企业在国民经济中的重要功能、比重底线，国有经济与民营经济协同发展问题，以及国有资本投资公司与运营公司的区别特征和运行要求，论述了国有经济进行混合所有制改革的必要性以及几种混改方式。在招商引资、与社会资本合作时，政府要改善政府服务方式、降低要素成本、保护社会资本的合法权益。

第七章阐述了新时代我国改革开放面临的新局面、新特征。在中美贸易摩擦、国际贸易保护主义抬头的情况下，我们要认识贸易摩擦的长

期性、严峻性，坚持原则，打好我们的市场牌、产业链牌、金融牌、科技牌、开放牌等一系列组合牌。未来进一步通过自贸区建设，扩大服务贸易规模，加快构建完整的内需体系，形成国内国际双循环相互促进的新格局。

上述内容就是我这两年多来的一系列研究成果。恰逢百年未有之大变局，经济转型发展、中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情暴发等问题交相叠加，无不考验着我们面对复杂问题的智慧和勇气。“青山座座皆巍峨，壮心上下勇求索。”面对改革的新问题，只要我们坚持马克思主义辩证法，从基础性、结构性、机制性、制度性多个维度剖析问题的短板，抓住问题的关键矛盾，就能找到合理的解决方案。

黄群慧

2020年3月2日

第一章

深入推进供给侧结构性改革

紧抓供给侧结构性改革主线

供给侧结构性改革是习近平总书记在2015年中央财经领导小组第十一次会议上第一次提出来的，是回答和解决站在我国新的历史阶段和改革开放形成的新起点上，如何引领我国继续大踏步跟上时代，顺利实现现代化，实现伟大民族复兴宏伟目标，在“强起来”新时代构建现代化经济体系对接“中国梦”这个重大时代命题的“最新方案”和“最佳方案”。

我们一定要完整地理解供给侧结构性改革。可以用“供给侧+结构性+改革”这一公式来理解，即要从供给侧问题的研究出发，围绕具有重大潜在红利但又被制度压抑的供给侧问题，对症下药，用改革的办法解决问题，推进结构调整，实现资源优化配置，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众对美好生活的需要，促进经济社会持续健康发展。

2016年5月，习总书记在中央财经领导小组第十三次会议上指出，供给侧结构性改革的根本目的是提高供给质量满足需要，使供给能力更好满足人民日益增长的物质文化需要；主攻方向是减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构对需求结构的适应性，当前重点是推进“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板）五大任务；本质属性是深化改革，推进国有企业改革，加快政府职能转变，深化价格、财税、金融、社保等领域基础性改革。可见，供给侧结构性改革是一个复杂的系统工程，涉及方方面面。

一、供给侧结构性改革与西方供应学派有根本区别

与宏观调控中的总量调控不同，供给侧结构性改革是经济运行体制机制的改革，解决的是结构性问题。譬如说，如果把经济运行看成发动机在工作，总量调控相当于在调节发动机的油门，油门大小影响发动机的运行速度；而供给侧结构性改革则是对发动机的内在构造进行调整，对气缸、变速器、给油回路进行改造，是结构性、体制性的改革，改变的是经济运行的内在机制。因此，在切入点上，强调从供给侧下手，通过激活市场主体（企业组织供给）、优化要素配置（要素供给）、降低营商成本（成本供给）、提高市场效率（制度供给）、增强创新动能（创新供给）等措施，着力提高供给体系质量和效率，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性。

自中央提出供给侧结构性改革以来，国内社会各界热烈讨论拥护，国际社会也高度评价。但实践中仍然存在对供给侧结构性改革认识不足的问题，特别是有不少人将其与西方供应学派混为一谈，因此十分有必要把供给侧结构性改革与西方供应学派的区别再做进一步解释宣传，以正视听。毋庸置疑，我国的供给侧结构性改革与西方供应学派有着根本性的区别，“不是一回事儿”。归纳起来，主要有三个方面的不同。

（一）宏观经济背景不同

美国供应学派出现的主要宏观经济背景是美国20世纪70年代突发的“滞胀”问题。当时的美国经济，一方面经济增长低迷，接近于零；另一方面，通货膨胀达到15%以上。针对于此，在里根担任美国总统之前，美联储主席保罗·沃尔克利用需求管理手段来约束，扼制通货膨胀问题，把名义利率提高到20%以上，政策结果对于扼制通货膨胀发挥了重要作用，但对滞胀中的“滞”的解决却毫无贡献。1981年，里根提出“经济复兴计划”，声明与过去美国政府以需求学派为指导思想的政策相决裂，改以供应学派理论为依据，采取了大幅度减税和削减社会福利等措施，以刺激经济增长和减少政府干预及赤字压力，并主导了两次重

要的减税措施的制定与实施。里根经济政策扭转了20世纪80年代初美国经济的滞胀局面，推动了相对一个时期美国经济持续增长，并有效平抑了通货膨胀，保持赤字大体处于可控制水平。

我国供给侧结构性改革产生的主要宏观经济背景与美国当年所面临的“滞胀”完全不同，当前我国所面临的是经济发展阶段转换过程中的中长期增长和结构调整遇到的瓶颈制约。改革开放以来我国经济高速增长堪称“中国奇迹”，但未来10~30年的发展将面临来自内部和外部两方面的减速压力，经济可持续快速发展的难度显著加大。从内部因素看，与自身技术水平提升、改革红利、内需扩大、加大投资等有关，高速增长作为后发经济体在特定追赶时期的一种普遍增长形态，会随着与前沿国家技术差距和其他相关要素、机制差别的缩小，而呈现出增长速度规律性地向成熟经济体水平逐步收敛的态势，这意味着我国在经济发展初期所具备的技术性后发优势、帕累托式的改革红利等，将逐渐消失殆尽。

从全球范围看，拉美地区多国都曾经历30年黄金增长期，日本、韩国在赶超的过程中也曾经历先高速增长后逐步放缓的阶段。我国经济也正是在2010年进入中等收入阶段之后开始逐步放缓的。从外部因素看，我国经济的高速增长与全面开放条件下人口、原材料等要素红利作用下的全球化份额攀升有关。然而，自2008年全球经济危机爆发以来，尽管美国、欧洲、日本等经济体采取了以宽松货币政策为核心的宏观经济政策，但总体形势复杂严峻，我国以欧美日等主要贸易伙伴的需求带动出口进而带动经济增长的模式，在可预见的未来将不可持续。为了处理好新阶段“动力机制转换和优化”问题，需要考虑“怎么促使微观经济主体潜力和活力充分释放”，需要建构经济增长中转型升级的新动力机制。

（二）经济学学理支撑不同

审视西方供应学派理论，主要有三个流派：一是萨伊定律，认为“供给创造自己的需求”；二是拉弗曲线，认为“高税收会抵制供给”；

三是诺斯制度变迁理论，用制度经济学的方法来解释历史上的经济增长。总体看，这些理论虽然具有一定的合理性，实践上也为一些国家某个阶段经济复苏提供了支撑，但同我们的供给侧结构性改革有本质的不同。我理解，主要有三大不同。

首先，美国供应学派认为经济增长的唯一源泉在供给侧，强调供给会自动创造需求，片面地主张从供给着手推动经济发展，甚至主张与需求管理“彻底决裂”。我国的供给侧结构性改革既不实行需求紧缩，也不放弃需求管理，而是强调在传统的需求管理还有一定作用和优化提升空间的同时，释放新需求，创造新供给，着力改善供给环境，优化供给侧机制，特别是通过改进制度供给，大力激发微观经济主体活力，构建、塑造和强化经济长期稳定发展的新动力。

其次，美国供应学派认为，供应学派的制度化供给是基于私有化的制度供给，认为只有私有化才能提高效率。我国是社会主义市场经济，强调公有制经济和非公有制经济共同发展，“两个轮子一起转”。

最后，美国供应学派的学理逻辑是在新自由主义取向下，认为应尽量减少政府对经济的干预，推崇政府的无为。而我国供给侧结构性改革的大背景是十八届三中全会提出的政府积极全面深化改革，学理逻辑是在强调“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”的同时，亦要求“政府更好发挥作用”，更为注重“有效市场”与“有为、有限政府”相结合。

（三）宏观政策要领不同

首先，美国供应学派认为增加政府支出会抑制储蓄和投资，不会增加就业和产量，倾向于政府“无为而治”。我国供给侧结构性改革则认为货币政策主要是对总量调控较为有效的政策手段，而财政政策才是具有“区别对待”针对性的，是对结构性调整更为有效的政策手段，主张践行适度扩大政府支出的积极的财政政策，在合理范围内扩大财政赤字，提升支出作用空间。

其次，美国供应学派主要侧重于减税，尤其是对累进税制高税率的削减，不注意全面的政策配套。我国供给侧结构性改革所强调的减税，则是在多年结构性减税基础上配合全面改革和生产方式转变的进一步调整。随着2007年我国新的企业所得税、研发费用加计扣除等促进创新的税收政策已逐步放宽和落实，此轮减税从税种变化到税基、税率等变化，目标均在于进一步调整产业结构、转变发展方式、提升发展质量，配合的机制主要是继续深化分级分税财政体制改革，寻求长治久安，而非仅以减少税收总量的手段刺激短期增长。

最后，美国供应学派基于新自由主义，反对国家过度干预货币发行量，在货币政策上主张紧缩，试图通过提升储蓄率，既提高增长速度又缓解通货膨胀。我国供给侧结构性改革则强调积极发挥货币政策的作用，保持流动性合理充裕和社会融资总量适度增长，以带有灵活适度特征的稳健货币政策既防止通缩又防范通胀，适度降低储蓄率。同时在扩大财政赤字的基础上，更加注重财政政策在结构性调整中的针对性作用，并以国债及政策性金融等有效结合机制，实现财政政策与货币政策的合理搭配、科学调控。

总之，中央提出的供给侧结构性改革，着眼点是解放和发展社会生产力，关键是用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，是一个宏大的系统工程式提升质量和效益的战略创新。实际上，我国的供给侧结构性改革从西方的经验中是找不到的，回顾40多年改革开放，特别是经济体制改革的历程可以发现，我国的改革从来是以问题为导向的。围绕有重大潜在红利的供给侧问题，推动一批生财型、聚财型、资源优化配置型的改革，以生产关系的调整，释放并促进生产力的加速度发展。

二、供给侧结构性改革是改革开放40年一脉相承并与时

俱进的主线

（一）改革开放是我国40多年持续稳定发展的根本动力，是我党一以贯之的战略方针

回顾我国改革开放40多年历程，正是不断调整落后、僵化的生产关系以适应不断发展变化的生产力的过程，正是不断自觉进行改革开放、释放微观市场主体潜力与聪明才智、提升经济社会发展活力的过程。

1984年10月召开的党的十二届三中全会做出《中共中央关于经济体制改革的决定》，阐明了经济体制改革的大方向、性质、任务和各项基本方针政策，富有远见地断言，“改革是为了建立充满生机的社会主义经济体制”。1993年11月召开的十四届三中全会做出《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，里程碑式地提出了建立社会主义市场经济体制的总体思路与目标模式，利用有利的国际环境来加快国内的改革发展，是当时强调“战略机遇”的主要着眼点。20世纪90年代以来，中国在加快内部经济改革的同时，努力融入国际社会和世界经济，逐步建立一整套基本市场经济制度，也为此后十年的经济高速增长提供了良好的制度条件。2003年10月召开的十六届三中全会做出《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，成为进一步深化经济体制改革的纲领性文件，为全面建设小康社会奠定了坚实基础。2013年，党的十八届三中全会做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，历史性地提出了“使市场在资源配置中起决定性作用”，并形成了60条336项改革顶层规划（党的十八大以来，中央先后共推出了1 600多项改革方案），是新时期、新形势下进一步释放经济社会潜力、活力的重大举措，也为供给管理注入了新时代背景下的新内容、新要求。其后，十八届四中全会关于“全面依法治国”的部署，五中全会系统化表述的发展新理念，是制度供给的全面配套和发展观念更新的升华，构成相互呼应的总体协调与完整布局，从而构成以创新驱动、

全面改革联结“全面法治化”现代政治文明、践行现代发展理念的“供给侧”制度变革总纲的进一步延伸。

（二）供给侧结构性改革是改革开放的魂，是贯穿改革开放的主线和红线

习总书记主持召开全面深化改革领导小组第二十三次会议时指出，“供给侧结构性改革与全面深化改革、落实新发展理念是相通的，核心是体制机制创新，最终目标是形成经济增长新机制”。我们要在深化改革、扩大开放上下功夫，通过改革打通城乡间、区域间、不同所有制企业间的资源要素配置瓶颈，通过开放增加市场、资本、要素、技术、人才和先进管理制度供给，提高资源要素配置的匹配性和有效性。改革开放40多年历程基本遵循了从解决商品、服务供给到更加注重企业供给、制度供给，破解制度束缚，推动制度创新这样一条逐步升级的轨迹道路发展。产品、服务供给的升级换代产生了“供给创造新的需求”的巨大动力，制度供给的优化更是带来“解放生产力”的巨大“引擎”与“红利”效果。改革的主线就是围绕企业供给、减税费成本供给、劳动力供给、资源要素供给以及产业结构技术创新供给等供给侧问题，进行制度性、结构性改革，而这些供给侧问题，都是社会性、基础性的问题，都是体制性、结构性的问题，一旦得以改革化解，就会产生长远的基本面的趋势性的发展动力，就会产生巨大的改革红利，推动国民经济持续发展。

例如，20世纪80年代对具有企业供给功能，也就是微观的生产力组织功能的供给端改革，至少有四项。一是农村联产承包制。新时期中国的改革是从农村开始的，而改革开放初期，在邓小平领导下先后推出的“实行家庭联产承包责任制”“废除人民公社”等改革举措，有效破除了长期束缚农村农业发展的制度障碍，迅速实现了农业的大增产，首先解决了农民“吃得饱”的问题，改变了农村面貌和农民的生存状况，从根本上解放了农村的生产力，把农村改革推向了一个新阶段，也为后续的城

市改革和其他领域改革创造了条件。二是发展民营经济。扫除把民营经济作为资本主义尾巴的极左政策，形成了“两个坚定不移”的基本经济制度，鼓励和支持民营经济发展，几十年来，形成了7 000多万个个体户，3 000多万户民营企业，为我国的国民经济提供了“5”“6”“7”“8”的伟大成就［50%的财政税收、60%的GDP（国内生产总值）、70%的研发投入、80%的劳动力就业］。三是扩大开放，引进外资。40年来共引进了2.9万亿美元的外资资本金，连同合资伙伴中资方的资本投入，以及银行贷款，外资企业总资产约占全部工商企业资产量的30%。这些外资不仅带来了资本，还带来了技术、管理、国际化经营性人才以及国际市场网络。四是国企改革。从20世纪80年代初为搞活国企推出的承包制、简政放权，到80年代末推出转变国有企业体制机制22条（《转机条例》），再到90年代提出在国有企业建立现代企业制度，都是从企业供给端解决国有企业的市场活力，使之从计划经济的一个生产机构转变为市场经济的市场主体。

又如，20世纪90年代在降低税费、劳动力成本供给、市场供给、要素供给等方面采取了强有力的改革措施。一是极大地降低税费，促进了企业发展。20世纪80年代初实施的55%企业所得税，在90年代降到了33%，到21世纪初已进一步降到了25%，并且早在20世纪八九十年代，在经济技术开发区、特区和新区实施了15%的企业所得税政策。二是下岗再就业。20世纪90年代中期，为解决企业总员多、出工不出力的问题，全国开始建立下岗再就业中心，剥离企业富余劳动力，一共转移下岗人员3 500万，极大地减轻了企业的用工负担，提高了企业的劳动生产率。三是解决企业社会负担重的问题。也是在20世纪90年代中期，全国各大城市轰轰烈烈地开展了剥离企业办社会的工作，将企业办幼儿园、办学校、办医院、管职工养老到生儿育女等的社会负担转移到社会办理，极大地减轻了企业的社会负担。四是解决企业债务重的问题。实施了债转股、债务剥离和破产核销坏账的战略措施，全社会债转股1.4万亿元，破产企业核销坏账5 000亿元，总共处置了1.9万亿元的问题贷

款，约占2000年全部银行贷款余额18万亿元的10%以上，极大地减除了企业背负的沉重生产负担。

再如，市场制度改革中有关价格机制改革，生产资料要素市场、房地产市场、资本市场、外汇市场等方面的改革，都是供给侧的结构性制度改革。在价格机制改革方面，价格改革被视作我国经济体制改革成败的关键，堪称改革开放进程中在党中央坚强领导下持续发力、一以贯之从供给侧推进制度创新的典范。1978年12月，党的十一届三中全会做出提高部分农副产品收购价格的决定，标志着我国的价格改革正式起步。1984年10月，党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》后，价格改革开始从前期的完善计划价格体制向打破高度集中的计划价格体制迈进。邓小平发表南方谈话以后，价格改革进入快车道，政府定价范围大幅缩减，到1994年工业生产资料价格“双轨制”基本取消。之后，党的十六届五中全会又提出“建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。十八大以来，中央进一步深化改革，历史性地提出了“使市场在资源配置中起决定性作用”的重大理论创新。2015年10月，党中央、国务院印发《关于推进价格机制改革的若干意见》，明确了新时期价格改革的路线图、时间表，价格改革也进入了完善主要由市场决定价格机制的新阶段。

此外，住房制度及房地产市场的改革、资本市场及上市公司制度的改革、货币市场及外汇市场的改革，对外开放从沿海经济技术开发区到经济特区，从浦东新区、滨海新区、西部大开发，到如今自由贸易试验区的开放，都无不体现出各个时期党中央审时度势推动改革的战略举措，而这些改革对国民经济发展都是具有增值型、生财型、聚财型、资源优化配置型的改革，其每年产生的发展改革红利都是万亿元级，以十年、二十年的累积效应看，甚至是几十万亿元级的。

制度供给是龙头，是我国转轨过程中要抓的一个纲举目张的关键。

作为一个转轨中的发展中大国，追求“后来居上”的现代化，为成功实施赶超战略，特别应当注重制度供给，在新的时期以全面改革为核心，来促进供给侧解放生产力、提升竞争力，以此生成我国经济社会升级版所需的有效供给环境条件，解除供给约束，推动改革创新“攻坚克难”，冲破利益固化的藩篱，充分激发微观经济主体创业、创新、创造的活力。

一定意义上讲，在转轨过程中，“制度高于技术”。从计划经济到市场经济这一伟大制度变迁，以及社会主义市场经济制度的发展与不断完善，过去是，现在也是实现我国现代化战略目标最具根本性的决定因素。回顾改革开放40多年历程可以发现，我国解决充满挑战的追求和实现现代化的历史任务的过程，是一个特别强调以推动制度和机制创新为切入点、以结构优化为侧重点的供给侧发力与改革的长期过程。

一言以蔽之，供给侧结构性改革的时代内涵，就是在历史新起点上攻坚克难，通过继往开来、与时俱进地改革深化来进一步解放生产力，以推动我国的现代化伟业继续前进。当前，改革已进入“深水区”，要啃下难啃的硬骨头，供给侧结构性改革就需要承前启后、继往开来地聚焦“有效制度供给”这一改革的关键。

三、“三去一降一补”是当前落实供给侧结构性改革的切入点和关键点

中央提出，推进供给侧结构性改革是当前和今后一个时期我国经济工作的主线，往远处看，也是我国跨越中等收入陷阱的“生命线”，是一场输不起的战争。2015年12月，中央经济工作会议把“去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板”五大任务，作为供给侧结构性改革的切入点和关键点进行了部署。2016年和2017年通过两年的时间，取得了初步成效。2018年12月，中央经济工作会议又指出，要在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，巩固“三去一降一补”成果。当前，围

绕“三去一降一补”解决在供给侧历史积累下来的矛盾和问题，尤其需要重视如何打破有效制度供给瓶颈，实现制度机制创新优化的问题。

（一）去产能应正确把握实质和主导机制

当前，去产能要正确把握实质和主导机制，具体来说有以下三点。

第一，不宜笼统地讲去所有的“过剩产能”，我国现在必须聚焦的是去“落后产能”，也就是当下的低效率、重污染的落后产能。去产能的工作重心放在去“落后产能”这个实质问题上，才能更直接、更聚焦地对应结构优化和打造产业升级版。

第二，要继续加大力度处置“僵尸企业”，该“断奶”的就“断奶”，该断贷的就断贷，坚决拔掉“输液管”和“呼吸机”。但在实践中要注意区分把握，不要把所有在竞争力上有一定困难的企业马上认定为所谓“僵尸企业”。某些在竞争中已经感到有压力、有困难的企业，如果能成功实现升级换代的创新，是有可能转为有效产能的组成部分的，这就要求在实际工作中要有分类指导、重组优化的努力。

第三，去产能的主导机制应该是依靠政府维持公平竞争的制度环境，让整个市场机制发挥作用，以竞争中的优胜劣汰解决去除落后产能。尤其要杜绝行政指令“一刀切”的方式，来给出指标层层往下压任务，这在实际中带来的结果往往是不公正和结构的进一步扭曲，只会加重企业的困难。

（二）房地产去库存应针对“分化”的市场格局综合施策

当前，三四线城市的高库存问题得到初步缓解，“堰塞湖”风险基本排除。实践中要注意区分形成房地产高库存的不同成因，重视当前房地产市场仍在延续的“冰火两重天”分化格局，分类施策、分城施策，不搞一刀切，不搞政策反复，防范市场“打摆子”“坐过山车”，要把短期和长

期问题结合起来解决，现阶段要更加注重破解长期制度性问题。加强在土地、财税、金融、投资以及法制等方面的市场化改革，引导形成合理的市场预期。加大户籍制度改革力度，建立健全农民工进城的财税、土地等配套制度，把去库存和促进人口城镇化结合起来，提高三四线城市和特大城市间基础设施的互联互通，提高三四线城市教育、医疗等公共服务水平，增强对农业转移人口的吸引力。

（三）去杠杆须区分宏观与微观，宏观上实现结构性去杠杆，微观上实现分子分母双向着力去杠杆

当前，去杠杆要继续坚持结构性去杠杆的基本思路，区分宏观把控和微观操作的不同要领。宏观层面，要清楚全局的去杠杆并不排除局部的加杠杆，但局部的加杠杆必须服从、服务于全局的去杠杆，以求达到优化结构，促进产业转型升级。要强化逆周期调节，保持财政政策和货币政策取向的基本稳定，结合实际相机预调微调，保持流动性合理充裕，为实体经济发展提供良好的宏观环境。微观层面去杠杆，降低企业的负债率，既要从分子层面减少债务总量，改善债务结构，消除高利息负债；又要从分母层面注入有效资本，增加股权资本，从分子分母双向降低资产负债率。去杠杆过程中，各级政府部门要实事求是、分类指导，切忌一刀切、层层加码、同频共振。

（四）降成本要着重降低制度性成本

“降成本”从政府角度来说，关键着眼点要放在降制度性成本上。比如，20世纪90年代末推行的“国有企业改革”，通过部分国有企业破产来实现降低整个社会沉没资产的制度性成本，通过部分国有职工下岗，去除国有企业社会化功能，降低国有企业运营成本，实际上也是为企业减负降低制度性成本。再如，当前正在大力推行的自贸区建设，通过实施“负面清单”管理和推行政府的“权力清单”“责任清单”，大幅减少行政

管制，进一步优化营商环境，是典型的通过制度创新为企业降低制度成本。

此外，在减税费上需要继续做好分类施策工作，以区分税种之间或税费之间不同的减税空间。比如在20世纪80年代，企业所得税高达55%，后来在推动经济特区、开发区、上海浦东新区和天津滨海新区发展的过程中，对这些地区普遍实施了15%的企业所得税。2000年以后，在实施西部大开发战略中，为了支持西部发展，在西部地区对鼓励类产业也实施了15%的企业所得税。从全国整体来看，企业所得税从20世纪80年代的55%降低到了90年代的33%，21世纪以来，降低到了25%。企业所得税进一步下降的空间余地已经很小了，下一步降税费主要是围绕个人所得税（最高边际税率45%，改革开放以来40年没调整过）和非税收入，比如各种各样的行政性收费，目前仍达数十种，称得上“多如牛毛”，亟应结合配套改革来减降。

（五）补短板需要定制化方案

当前，补短板要着眼于解决结构性问题，实现经济结构优化，因地制宜、因行业制宜地做定制化方案。此外，要对国民经济中的薄弱环节加大精准投资，这在短期内是释放需求，在长期内就是创造新的有效供给。要进一步优化营商环境，完善基础设施建设投融资体制机制，补齐“软”“硬”两方面的基础设施短板。

深化土地要素市场化改革应把握好五个方面

2020年注定是中国土地管理制度改革具有里程碑意义的一年。这一年，新《土地管理法》从元旦起正式实施，国务院在3月发布了《关于授权和委托用地审批权的决定》，中共中央、国务院在4月和5月先后出台了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，它们均把土地要素市场化配置放在了显著位置，释放出新时代深化土地要素市场化配置改革的强烈信号。若干年后回望，2020年必将是开启中国第三轮土地管理制度改革的新元年，我国必将迎来一个如农村土地承包制和城市土地批租制改革那样波澜壮阔的伟大时期！

我国改革开放以来，在从计划经济走向市场经济的过程中，我认为最伟大的土地革命有三次。第一次是20世纪80年代初的农村土地家庭联产承包责任制改革，本质上看是农村土地的所有权和使用权两权分离，为中国带来了几十万亿元的财富。1978年，春雷一声震天响，小岗村“18个红手印”催生的“大包干”点燃了整个中国的改革热情，1982年起全国全面实施包产到户。农村生产关系的重大调整极大地释放了农村生产力，不仅农民可以走南闯北打工创业，全国粮食产能也“芝麻开花节节高”，由改革初的3 000亿公斤左右，到1996年首次突破5 000亿公斤大关，现在基本稳定在6 500多亿公斤，相比改革之初，年产能增长了一倍多，我们将粮食安全的“中国碗”牢牢端在了自己的手中。农村生产力特别是粮食产量的大幅增长，以及由此带来的农林牧副渔产能增加、税收增长等，保守估计每年为农村新增1万多亿元的财富增值。改革开放40多年来，累计创造了40多万亿元财富。

第二次是20世纪80年代末的城市“土地批租”，实质是我国城市国有

土地所有权和使用权的两权分离。1987年，深圳敲响了土地拍卖“第一槌”，一槌激起千层浪，从此奏响了城市土地市场化改革的恢宏序曲，直接促成1988年我国宪法删除土地不得出租的有关规定，增加了土地使用权可以按照法律规定转让的条文，同年，《土地管理法》也明确国家依法实行国有土地有偿使用制度。城市土地批租制让城市的土地财富价值逐步显化，也创造了几十万亿元的财富，为中国快速城镇化、几百座城市现代化立下了汗马功劳。仅2007—2019年，全国土地出让价款合同累计就达43.6万亿元，若从城市土地批租制度开始实施算起，土地出让金加上土地增值税、土地使用税、契税等相关税费，30多年来创造了60多万亿元财富。

第三次就是我们正在积极推动的城市与集体土地全国市场化流动，以新《土地管理法》出台和要素市场化配置改革政策发布为标志，将进一步打破土地要素配置局限。这次改革的核心是允许农村集体经营性建设用地直接入市和探索增减挂钩指标、耕地占补平衡指标等跨省域交易。我相信，这也将是一次带来几十万亿元财富价值的重大改革。近年来，我国审批土地由每年约800万亩下降到约500万亩，伴随城镇化、工业化进入中后期，我们的城市规模不会像过去那样快速扩张，加之技术进步、产业升级以及节约集约管理加强，以后每年审批土地可能会降到400万亩。假如其中1/6的建设用地指标进行跨省域交易，按照云南省与上海市跨省域指标交易50万元/亩计算，每年将带来3 000多亿元的区域财富转移。占用耕地按近几年数据约为审批土地的40%，各省市耕地开垦费和市场化交易标准：旱地由每亩几万元到20多万元不等，水田由每亩几万元到60多万元不等，按每亩20万元测算，每年将带来3 000多亿元财富；集体经营性建设用地入市，按政府公益性征地今后下降到审批土地的约50%，33个国家试点区域对不同用途的经营性用地入市价格由20万元/亩到200万元/亩不等，按50万元/亩测算，保守估算每年可创造10 000亿元财富。仅此三项，未来30年所产生的财富就将超过50万亿元。当然，市场的培育、成熟需要一个过程，但总体上随着交易量水涨

船高，这次改革的巨大价值会逐渐显化出来。

所以，从这个意义上说，此次土地要素市场化配置改革，是与前两次因土地管理制度调整，“无中生有”变出巨额财富同等重要的改革。当前而言，其重大意义还包括：有利于推动国家治理体系和治理能力现代化，贯彻落实“放管服”改革要求；有利于促进经济高质量发展，更好地在科技变革中抢抓发展先机，保障新产业、新业态等实体经济发展用地；有利于加快全国区域经济协同发展，促进以城带乡、东部带动西部、发达地区带动落后地区；有利于促进资源节约集约利用，促进生态文明建设。而且，土地是财富之母、生产之要，土地要素市场化配置改革势必牵动劳动力、资本、技术和数据资源等其他要素改革协同推进，形成多要素相互激荡、财富叠加的综合改革效应，为新时代中国经济社会发展注入新的强劲动力。

因此，我认为，在当下推进土地要素市场化改革，具有极其特殊而重要的价值，体现了中央高瞻远瞩、总揽全局的战略谋划和坚持问题导向、全面深化改革的务实精神。基于对中央文件精神的理解，我们在具体实践中应重点思考、把握好五方面的改革内容。

一、深化简政放权，激发市场活力

我国的基本国情是人均耕地、优质耕地以及耕地后备资源少。长期以来，随着人口不断增长，城镇化、工业化不断挤压占用耕地，严重威胁国家粮食安全。于是，国家出台了相关政策，以控制建设用地规模，确保耕地红线特别是永久基本农田的规模，这成了保障国家粮食安全的根本出发点及重要战略举措。

为加强建设用地规模控制，我国总体上经历了从项目到区域的转变。1987年，国家开始从项目层面对特定项目所需占用额定土地面积进行控制，此举基于典型的计划经济思维，但随着后来市场化的演进，各

地区项目的独特差异越来越明显，在项目层面控制建设用地指标变得难以为继。从2008年开始，国家明确对各地区新增建设用地指标实行“统一分配、层层分解、指令性管理”，不再对具体项目用地进行额度控制，而是每年对各个省要使用的土地指标下达一定额度。比如，重庆一年可以征用20万亩地指标，或者贵州一年可以征用25万亩地指标，各个省市就在这个指标范围内进行项目的管理和分配。当然，涉及农用地征收时，还需报中央审批，如占用基本农田，或者占用基本农田以外耕地超过35公顷、农用地超过70公顷的，就需报国务院审批。这样以各级政府为主体，以不同年份总量控制为核心的建设用地指标控制体系基本形成，即中央每年对各地新增建设用地指标进行总量管控，同时农转用程序需报中央审批。

相较于项目用地指标全部由中央管控，建设用地指标实行国家计划管理、农转用报中央审批，这赋予了地方在一定额度内对项目指标分配的自主权，在充分保障国家粮食安全、合理控制土地开发时序规模、防止圈地与土地寻租等方面起到了十分重要的作用。但客观上来讲，“从用地单位申请，到县、市、省级政府层层审查，再到国务院审批”，整个用地审批周期较长，审批效率低下，也导致中央一级审批范围较大，承担了部分本应由地方政府承担的事权，各级政府责权、事权不相符。例如，法律规定，征收土地补偿安置方案由市、县级政府负责具体制定和实施，理所当然事权应属于市、县级政府，但土地征收要想获得最终批准，却要经过层层形式上的审查后，报国务院决定。

基于这种大的背景和趋势，2020年3月12日，国务院提出两类用地审批权下放：一是将除国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项，授权所有省级政府批准，赋予了省级政府更大的用地自主权；二是将“含金量”更高的永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项，委托部分试点省级政府批准。北京、天津、重庆等8个省市作为首批试点，试点效果好的话，将来可能会在全国范围内实施。

从本质上来看，此次用地审批权下放，是贯彻落实国家“放管服”改革要求的重要体现，可以让中央政府从具体用地审查等微观事务中解脱出来，从而将更多精力放在宏观决策的制定和事中事后监管上，同时压实省级政府责任，激发地方政府自主决策活力，特别是让省级政府在促进经济发展和调整年度用地供应计划上拥有更大自主权，这体现了国家治理体系和治理能力现代化建设的有关要求，让各级政府职责分工更加明确，责权一致，行政效能提高。与之相应的是，这一改革减少了用地审批程序，缩短了审批时限，提高了审批效率，可以满足地方最迫切和最有效的用地诉求，有效促进重大基础设施、公共服务设施以及新基建项目投资落地，对于我国在疫情过后的稳投资具有重要意义。

过去，很多产业项目，特别是基建项目占用耕地和基本农田的情况比较多，要走漫长的国务院审批程序，项目迟迟不能落地。此次审批权下放后，试点省市占用基本农田的基建项目不用再报国务院审批，而是由试点省市按原审批标准直接处理，产业项目、基建项目的审批效率必将提高，从而加速试点省市产业项目落地和基础设施建设。

对审批制度改革，常常有人担心“一放就乱、一收就死”。对此次用地审批权下放，我们大可放心，在提高审批效率、优化区域土地资源配置的同时，此项改革并不会导致大规模的建设用地新增。原因在于，前面提到，我国对建设用地指标的控制，包括指标总量控制和农转用程序报中央审批两方面。此次用地审批权下放只是对“农转用程序报中央审批”进行改革，而“指标总量管控”并没有变，审批标准也没有变。所以，从这个意义上来看，审批权下放意在区域内建设用地“布局”优化调整，是在年度新增用地总量不变的前提下提高用地“效率”，并不会导致建设用地大规模增加。而且，国务院将建立工作评价机制，根据各省市年度土地管理水平综合评估结果，对试点省市进行动态调整，对连续排名靠后或考核不合格的，国务院将收回委托权，这也是悬在试点省市头上的一把利剑。

此次用地审批权的下放，必将对我国城镇化，特别是城市群、都市圈发展产生重要、积极的影响。2019年中央财经委员会第五次会议提到，中心城市和城市群正成为承载发展要素的主要空间形式，要增强承载经济和人口的能力。可以看出，我们国家不再追求城市平均化，有意扶持中心城市和城市群的发展。此次审批权下放的8个试点省市，与我国京津冀、长三角、粤港澳、成渝地区双城经济圈等大城市群密切相关。可以预见，此次审批权下放，将改变城市间土地供给格局、转变土地资源配置理念，进一步加速城市分化，促进北上广深这些城市群和中心城市的建设空间扩张，重塑城市发展新格局。

二、构建城乡统一的建设用地市场，打破城乡二元壁垒

一直以来，我国对城乡土地实行“双轨制”管理，采用不同的配置方式。其中，城市土地属于国家所有，新中国成立以来经历了“有偿租用”“无偿划拨”“有偿出让”等阶段。在新中国成立初期，城市土地实行有偿租用，使用城市土地需向国家缴纳租金。1954年，根据计划经济安排，土地管理进入了无偿划拨阶段，经政府批准占用的土地，不再缴纳租金。改革开放后，土地行政划拨导致效率低、土地浪费严重等弊端逐渐显现，国家开始实行土地有偿使用制度改革，最终形成了现在的城市国有土地有偿使用制度。而我国农村土地先后经历“农民私有”“合作社所有”“人民公社所有”“生产队所有”“集体所有”等多个阶段，从“吃大锅饭”到“包产到户”“包干到户”，从允许土地适度流转到全面取消农业税，中央与时俱进地调整农村政策，逐步形成了具有中国特色的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，有效激发了农村生产力、激发了农民致富的动力。特别是党的十八大以来，中央对深化农村土地制度改革做出一系列重大决策部署，如推进农村土地确权颁证、开展宅基地和耕地“三权分置”、统筹“三项改革”、发展多种形式适度规模经营等，初步构建了新时代的农村土地管理制度的“四梁八柱”。

从宏观、整体格局看，虽然我国土地制度历经了多次改革调整，但城乡土地二元结构长期并立的问题并没有根本解决。城乡土地拥有不同的配置方式，特别是农村土地市场化配置程度极低，以及土地增值收益在城乡间分配不均，这些带来了一系列严重问题。

一是集体建设用地合法市场通道基本关闭。1998年《土地管理法》规定，农地转为建设用地，必须实行征地；建设用地必须是国有土地。这导致集体建设用地的使用陷入了困境：其一，在建设用地指标管制下，大量建设用地指标向城市倾斜，农村建设用地指标非常少，农村集体为了增加农民收入和发展集体经济，不得不在未经征为国有的情况下，就自发将集体土地用于非农建设，这部分用于非农建设的集体土地就处于法外状态；其二，农村集体土地，不管是宅基地还是承包地、农业用地，只要没有被征收为国有，就不能转让，也不能抵押融资，这极大地限制了集体建设用地产出水平和农民财产性收入。

二是土地增值收益城乡分配不合理程度加剧。伴随着城镇化进程，土地价值日益显化，土地增值收益迅速攀升。一方面，围绕土地利益的矛盾不断加剧，如被征地农民与地方政府之间的利益矛盾，土地级差收益的归属和公平分配矛盾，农民之间的土地补偿不公平矛盾，城市和农村在增值收益分配上极不合理的矛盾等。另一方面，在政府垄断土地一级市场的情况下，政府土地出让收入的增长进一步增加了政府征地的热情，低进高出、“以地生财”，土地被过度征收、低效利用，这不利于耕地保护和土地的节约集约利用，也严重损害了农民的土地财产权益。

三是由土地问题引发的社会不稳定增加。近年来，农村土地征收补偿制度的缺陷，以及征地过程中出现的趋利行为、强拆行为、违法程序行为、征地规模过大等问题，导致农村居民与地方政府之间的矛盾加剧，围绕土地的纠纷也越来越多。

鉴于以上问题日益凸显，党的十八届三中全会明确提出，建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体

经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。随后，国家统筹部署，开展了长达五年的农村土地管理制度“三项改革”试点，其中一项改革就是农村集体经营性建设用地不需要征为国有，可以直接入市交易。在试点的基础上，2019年中央一号文件明确提出，全面推开农村集体经营性建设用地入市改革。但目前看来，进展不够理想，主要存在以下几个方面的障碍。

一是宏观法律制度制约。长期以来，我国相关法律规定城市土地是国有制、农村土地是集体所有制。如今要实现城乡之间土地的接轨，建设城乡一体的建设用地市场，必须有新的法律来确定，现行法律对集体土地所具有的权利结构和权能体系界定不清，从而集体经营性建设用地入市后，农民集体和农民的土地处分和收益权能难以实现。

二是地方政府积极性不高。按照原来的做法，“低进高出”的土地征收对地方政府来说是一个既挣钱又省事的方式。农村经营性建设用地入市之后，建设用地供给主体将从国家变为国家和集体并存。一方面，这可能会影响地方政府土地财政收入。另一方面，国家征收土地需要对城市基础设施进行投入，而农村建设用地入市收入并没有这种投入，若两者同等分配的话，也有不公平的地方，所以地方政府往往积极性不高。

三是市场化程度低。在当前城乡统一的建设用地市场建设中，土地资源配置尚没有达到像股票交易那样的市场化程度，更多的是由地方政府的主观操作来推进。

四是相关配套制度未跟上。如价格机制、收益分配机制、供后监管机制等。

所以，建立健全城乡统一的建设用地市场，是落实新《土地管理法》、推动城乡统筹发展、维护农民权益、缓解城市建设用地紧张的必然要求。2020年5月，中央出台的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》再次要求，加快建设城乡统一的建设用地市场，建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度。

实现中央提出的“加快建设”要求，我认为重点要深化三个方面的配套政策或改革研究。

一是聚焦“谁来入市”。明确入市对象范围和入市主体。明晰的土地产权关系是保障市场交易安全、发挥市场机制、优化配置土地资源的重要条件。要推进集体经营性建设用地直接入市，必须加强农村地籍调查，加快多规合一的实用性村规划编制，尽快明确入市对象范围。同时，在进一步完善集体土地所有权和使用权登记发证工作、厘清产权关系的基础上，进一步明确入市主体。

二是聚焦“入市成本价格”。完善城乡建设用地价格形成机制。加快探索建立城乡一体的土地级别和基准地价，建立入市交易宗地成本价格的测算机制，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。

三是聚焦“钱怎么分”。积极探索入市收益分配制度。要科学研究土地增值收益的分配方式，对参与分配的人员、集体经济组织成员权益进行合理界定。要认真处理好土地增值收益分配调节金问题，科学合理地确定土地增值收益分配调节金的比例设置及计算、使用方式、分配方式、分成比例等，一定要维护和保障好农民权益，使农民公平分享土地增值收益。在这方面，若我们研究世界发达国家的经验和惯例，就会发现一个很重要的配套措施：征收土地增值税。打个比方，征收城市一块地A需要3 000万元/亩的成本，把这块地卖出去可以获得5 000万元/亩的收益，这样A获得的增值收益就是2 000万元/亩。同样，征收农村一块地B只需要300万元/亩的成本，但按照同权同价交易的思路，若以5 000万元/亩的价格卖出，这块农村土地就产生了4 700万元/亩增值收益。若简单地将这2 000万元/亩和4 700万元/亩的增值收益直接分别分配给政府与集体经济组织，显然不合理。因为城市土地A获得的增值收益源于政府按规划投入的比较完善的基础设施和公共服务设施，而产生的增值收益大部分反过来又要用于城市其他基础设施建设和公共设施建设，这样

一来，就形成资金流的正向循环，城市也才得以发展、品质才得以提升。对农村土地B而言，如果没有政府的规划引导以及基础设施、公共服务投入，要实现同权同价的增值是不可能的。同时，如果其增值收益不能反过来投入到公共设施建设中，而全部归农村集体或者农民所有，就会不公平。解决的一种办法，就是按增值幅度征收不同比例的土地增值税。如果农村土地入市增值1倍，政府征收30%的增值收益；增值2倍，政府征收50%；增值3倍以上，政府征收60%以上……以此类推，用数学模型完全可以算清楚这个账。回头看农村土地B，土地增值4 700万元/亩，假如说政府要收60%的增值税，那么农村土地B还有近2 000万元/亩的增值收益归农村集体经济组织，农民也会乐于接受。关于这样的税收征收办法，我们的税法都还没有展开，所以，今后要配套落实这些措施。

三、实施跨省指标交易，打破市场化交易地域限制

诺贝尔经济学奖得主科斯提出过一个著名定理，基本要点就是，凡是政府管理的、有总量管制的公共资源，都可以进行市场化交易，而市场化交易一定会让政府管理实现更好的资源优化配置，产生更好的效果。这个原理的一种应用，就是全球的碳汇交易。

其实，土地本来就具有资源、资本、资产的“三资”属性，只要制度设计科学合理，一样可以利用科斯定理实现市场化交易。国家如果实施计划指标管理制度，将土地从一种不动产转换为建设用指标，就基本具备了科斯定理的基础和前提。目前的问题是，土地计划指标仍然属于行政性配置，由中央每年统一分配给各地区，而地方由于发展快慢不一导致“饥饱不一”，虽然国家允许在一定范围内进行交易，但最多限于在省域范围内交易，土地市场价值显化并不充分。本次国家明确提出，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，成为各方面高

度关注的话题。进一步分析，这项改革其实包含两类核心指标的交易。

第一类，耕地占补平衡指标。《土地管理法》规定，国家实行占用耕地补偿制度，建设占用了多少耕地，各地政府就应补充划入多少数量和质量相当的耕地。简单来说就是，如果一个省市的某地区每年占用1万亩的耕地，该地区就必须在本行政区内其他地方复垦出1万亩耕地，最终使该地区内耕地不减少。占补平衡最初允许在一个县域内平衡，后来拓展到允许在市域内平衡，再后来可以在省域内平衡。但是，由于我国几千年来的农耕文明，我国勤劳的农民早已将可以耕种的地方统统变成了耕地，很多地方25度以上的坡耕地还在被耕种，这说明我国的耕地后备资源不多，区域分布也不均。随着补充耕地持续开展，一些地方，特别是直辖市和东部省份，在本省域内落实耕地占补平衡难以为继，如上海每年征地需求比较大，可能一年征用1万亩耕地，5年就是5万亩，但要在上海这么一个弹丸之地去复垦5万亩耕地非常困难。所以，在这种现实情况下，不少地方破坏生态的耕地占补平衡现象频现，有的地方为了占补平衡，把一条弯弯的河道搞成一条直直的河道，有些地方把山地复垦为耕地，森林也被破坏了，这种做法显然与习近平总书记所说的“要像保护大熊猫一样保护我们的耕地”和生态文明建设要求不符，还出现了先占后补、占优补劣等问题。

基于此，2017年国家提出了跨省域的耕地占补平衡，这样一来，如果上海占用了5万亩耕地，那么可以由内陆地区帮忙把这5万亩耕地复垦出来，从而实现全国的耕地使用占补平衡。当然，内陆地区也可以在耕地占补平衡指标交易中从沿海地区获得一定补偿。但是，出于监管的考虑，目前跨省域补充耕地由国家统一组织实施，市场化程度并不高。

第二类，城乡建设用地增减挂钩。城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即新建地块）等面积共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区各

类土地面积平衡的基础上，最终实现建设用地增量不增加、耕地面积不减少、质量不降低、城乡用地布局更合理的目标。该项举措于2005年提出，先是严格限定在县域内，此后于2015年拓展至省域内。但随着各地经济发展，也产生了与耕地占补平衡相似的问题，如像上海这样的发达地区，农村土地本来就不多，要让农村土地与城市的建设用地增减挂钩，操作空间不大。而西部地区农村土地多，实施增减挂钩余地很大，但西部地区缺少级差地租的动力，土地价值不高，所以，最终西部地区增减挂钩的效果也未达到预期。

基于此，2018年国家开始推行建设用地增减挂钩指标跨省域调剂，但主要是从促进脱贫攻坚的角度出发，针对“三区三州”和深度贫困县开展，所以，也没有充分发挥市场决定性作用。2018年，上海和云南开展了跨省域的增减挂钩指标交易，云南将3万亩建设用地指标以每亩50万元价格调剂给上海，获得了150亿元的收入。这笔收入极大地促进了云南农村振兴和脱贫攻坚，也增加了上海的可用地能力。

关于耕地占补平衡指标和城乡建设用地增减挂钩指标交易，近些年重庆市做了有益探索。2008年，经国务院同意，重庆市依据科斯定理，提出了设立农村土地交易所、开展地票交易试点的构想，经过10年来的探索完善，已经形成了比较成熟的制度体系。该制度体系共有五大支柱。

一是自愿复垦。农户等土地权利人在住有所居的前提下自愿申请复垦，按规程组织实施并验收，复垦形成的新增耕地仍归农村集体经济组织所有，由原农户优先承包使用。

二是公开交易。地票在重庆农村土地交易所公开组织交易，在全市范围内采取挂牌或拍卖方式确认成交，购买方为新增经营性用地使用者。

三是收益归农。地票价款扣除复垦成本后，净收益全部归农民和集体经济组织所有。其中，复垦宅基地形成的地票，由农户与农村集体经

济组织按85∶15的比例分配收益，这有效保障了农村宅基地的用益物权价值和集体经济组织的所有权价值实现。

四是价款直拨。地票价款经重庆农村土地交易所核算后，直接注入农户和农村集体经济组织账户，避免多层级拨款出现资金截留或者“跑冒滴漏”。

五是依规使用。地票的使用要符合国土空间规划，重庆市规定新增经营性建设用地实行“持票准用”，每年重庆房地产用地约3万亩，均必须通过购买地票来解决。按照这种制度安排，农村复垦形成的指标变成了地票，在土地交易所进行“招拍挂”出让，如开发商购买了地票1 000亩，就可以在城乡接合部征用1 000亩的土地，这样就实现了农村减少1 000亩的建设用地、增加1 000亩的耕地，城市相应增加了1 000亩的建设用地、征用了1 000亩耕地，整体上实现了增减挂钩和耕地占补平衡，在保证重庆市房地产开发用地的同时，3 400多万亩的耕地总量不减少。截至2019年12月底，重庆市累计交易地票31.2万亩、610.8亿元，均价基本保持在20万元/亩，地票市场运行总体平稳。农房由原先不值钱或几千元增加到几万元，财产性收益明显增加，深受农民欢迎。

地票制度建立了市场化的“远距离、大范围”城乡区域反哺机制，让远在千里之外的农村土地的价值得以发现和大幅提升，在促进脱贫攻坚、耕地保护、城乡统筹、区域协调、助农增收、生态保护等方面发挥了重要作用。这里略举几个方面。

有利于耕地保护。重庆农村闲置建设用地复垦后，95%以上可转变为耕地，而地票使用所占耕地仅占63%左右，地票落地后平均可“节余”32%的耕地，这使重庆在城镇化推进过程中，耕地数量不降反增。

打通了城乡建设用地市场化配置的渠道。地票制度的设计运用城乡建设用地增减挂钩的原理，但突破了现行挂钩项目“拆旧区”和“建新区”只在县域内点对点的挂钩方式，采用了“跨区县、指标对指标”的市场化交易模式，实现了城乡建设用地指标远距离、大范围的空间置换。

开辟了反哺“三农”的新渠道。通过复垦宅基地生成的地票，扣除必要成本后，10余年来农民已从地票交易中累计获得了近400亿元收益，同时集体经济组织也获得了约150亿元，消除了大量的集体资产“空壳村”，有力地推动了脱贫攻坚、乡村振兴。

稳定重庆市房地价格。相比其他省市，重庆市每年多出了3万多亩地票用于房地产开发，房地产用地供应比较充足，这成为重庆房价比较合理的重要因素。

总体上看，重庆地票制度改革符合习近平总书记“土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的农村土地改革底线原则，兼具中央关于城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡市场交易的综合功效，2014年时任国务院副总理汪洋评价地票制度“不碰红线、创造红利”，2018年地票制度入选全国“改革开放40年地方改革创新40案例”，国家可考虑将重庆农村土地交易所升级成为全国性平台或区域性平台，由相关部委直接管理。

四、深化产业用地市场化配置改革，助推实体经济发展

实体经济是实现“中国梦”、国家繁荣富强的重要基石。习近平总书记一向重视实体经济，做出了“实体经济是一国经济的立身之本、财富之源。先进制造业是实体经济的一个关键，经济发展任何时候都不能脱实向虚”、“我们这个大国是靠实体经济发展起来的，还要依靠实体经济走向未来”等重要论断，体现了对经济发展规律的深刻认识，明确了实体经济的重要基础性地位。

在土地要素市场化改革中，中央专门用一段话强调要深化产业用地市场化配置改革，这是从做大做强我国实体经济的高度做出的重要制度安排。产业用地，主要是指工业用地或者制造业用地。我国对于工业用地管控的政策基础是《土地管理法》，但原来的《土地管理法》并未明

确对土地进行分类，工业用地出让总体上按照国有土地出让规定进行。直至2004年国务院首次明确规定：“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。”这对于还原工业用地本来价值，促进土地节约集约利用，增加土地资源对社会经济可持续发展的保障能力具有重要意义。2005年12月，深圳市龙岗区宝龙工业城的两宗工业及工业配套用地，在深圳市土地房产交易中心成功挂牌出让，这是首次在产业用地供应领域引进市场化机制配置土地资源。深圳龙岗落下第一槌后，我国工业用地“招拍挂”出让制度逐步推进，国家出台了统一制定公布各地工业用地出让最低价标准，配套提出了对低于最低价标准出让土地，或以各种形式给予补贴或返还等行为追究法律责任的一系列规定，但在具体实施中，各地仍存在价格倒挂、市场化配置不充分等问题。

2014年国家确定辽宁阜新市、浙江嘉兴市、安徽芜湖市、广西梧桐市4个城市，开展为期3年的工业用地市场化配置改革试点，重点从健全工业用地市场供应体系、市场流转体系、合理价格体系、用地布局体系、准入制度和评价体系、监管体系六方面推进改革。试点取得了一些积极经验，对推动全国工业用地市场化配置起到了一定作用。但从各地工业用地反映出的问题看，我国工业用地市场化配置还存在如下几个问题。

一是工业用地供需矛盾突出，用地配置和产业布局失调。一直以来，工业项目因在促进经济增长方面作用重大，成为各地招商引资的宠儿，一些地方甚至掀起了开发区、产业园区建设“狂潮”，造成园区基础设施重复投入和土地使用指标分散的不利局面，加剧了土地供需矛盾。一些地方在招商引资时秉持“捡到篮里就是菜”的理念，从而导致不好的项目占用了大量土地，而真正好的项目却无法及时落地。

二是用地控制标准执行不严，工业用地价格偏低。按照国家有关要求，在工业用地出让过程中，国家对土地容积率、绿地率、出让底价等

都有明确要求，但是在实际操作中，各地政府为招商引来项目，并没有把握好工业用地准入门槛，有些地方的土地价格远低于规定标准，甚至出现了“零地价”“价格倒挂”问题。

三是招拍挂出让流于形式，“供地前置”问题突出。在招商引资中，不少地方采取“量体定做”、定向出让等人为限制公平竞争的非市场手段开展所谓的“招拍挂”。而在出让程序上，允许工业用地出让程序前置于项目审核，即土地招拍挂成交后，自然资源部门与摘牌企业直接签订土地出让合同，企业获得土地后再办理相关报建手续。这样一来，一旦企业不能在规定时限内办完项目手续，就可能造成土地闲置或浪费。

四是供地方式单一，流转机制不畅。现行的普遍做法是一律采取“招拍挂”方式出让，除处置国有企业原划拨土地使用权有作价出资入股的外，租赁等供地方式十分鲜见。另外，工业用地一律按照50年出让，但实际企业平均生命周期普遍不足15年，此后工业用地被迫闲置，而且由于缺乏完善的土地流转机制和二级市场，被闲置的工业用地得不到流转、盘活。

基于以上问题，国家在此次深化产业市场化配置改革中，明确提出了两条政策。一是健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。二是在符合国土空间规划和用途管制要求的前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。

第一条政策主要是增加了企业用地的可选择性，企业既可以土地出让的方式取得用地，也可以通过租赁、入股等方式获得。意见提出的弹性年期供应概念，旨在解决企业生命周期和工业用地出让周期不一致的问题，在工业用地法定最高出让年限50年内，根据企业生产经营需求设定不同的弹性出让年限，并依此确定土地出让价格。在此过程中，工业用地价格管理的配套政策非常关键，特别是随着弹性年期供应工业用地的逐渐增多，还要考虑制定工业用地从当前的“政策定价”过渡到“市场

定价”的相关制度。

另外，租赁用地是一个好的制度安排，有利于企业轻装前行，但从近几年不少地方的探索实践看，这一制度安排有点儿“叫好不卖座”，因为在现有政策体系下，企业前期确实可以用较低成本获得土地使用权，但后期在工业用地的产权办证、项目资产增值、贷款融资等方面存在诸多困扰，这降低了企业租赁土地的积极性，所以，需要尽快完善租赁抵押等配套政策。

第二条政策重在促进工业用地由低效变高效，其中一个比较新的概念是“混合用地”。2018年国家出台标准，明确混合用地是土地使用功能超出用地兼容性规定的适建用途或比例，需要采用两种或两种以上用地性质组合表达的用地类别。推行混合用地的好处显而易见，有利于发挥市场对资源要素的主导作用，推进存量空间的精细化提升，促进城市、镇功能的合理复合化发展。推行混合用地的关键是要把握好适建用途或比例，否则就会出现功能不匹配或者开发过度等问题。同时，混合只应是工业用地间的混合，不应是工业用地和房地产用地的混合，否则就可能“醉翁之意不在酒”，出现借工业之名行开发房地产之实的现象。不少地方在招商引资时，一些工业企业常常要求搭配房地产用地，就是典型的浑水摸鱼、挂羊头卖狗肉，不是真正搞工业，而是“洗快钱”。

五、盘活存量建设用地，提高用地整体效率和效益

伴随城镇化进入中后期，城市发展“摊大饼”的方式已不可持续，不少城市进入了减量化发展阶段，盘活存量用地的重要性日益凸显。国家近些年出台了不少文件，旨在支持开展有关改革试点。

2012年，原国土资源部出台了闲置土地处置办法，规定对未动工开发满两年的土地实行无偿收回；2013年，原国土资源部出台了开展城镇低效用地再开发试点指导意见，按照“全面探索、局部试点、封闭运

行、结果可控”的要求，在上海、江苏等10个省份开展了城镇低效用地再开发利用试点，涌现出广东“三旧改造”、上海城市更新等一批再开发模式。自然资源部成立后，强力施行增量必须要和盘活存量挂钩的机制，引导、督促地方政府2018年、2019年消化处置2015年、2016年以前的批而未供以及闲置土地近900万亩，相当于2019年全国新增建设用地量的1.8倍，这取得了积极成效。

然而，目前我国城市低效闲置土地的规模仍然巨大。自然资源部统计，2017年以前全国批而未供土地近1 500万亩，相当于全国3年的供地量。近两年新批土地中自然还有一定比例没有供出，通过加强招商引资、鼓励大众创业万众创新、加快完善相关用地手续等可以较快地盘活这类土地。最难盘活的一类土地是已出让的产业用地，有相当比例的产业用地因为规划临时变更、非净地出让、项目不景气等而闲置。难以盘活的主要症结在于以下四个方面。

一是用地政策限制严格，市场主体参与积极性低。《土地管理法》等规定，存量建设用地再开发必须由政府统一拆迁并收回国有土地使用权后，再以出让或划拨的方式确定开发单位，其中工业和经营性用地必须通过“招拍挂”出让。可见，现行用地政策都将“退二进三”严格限制在政府统一拆迁、统一招商建设的单一开发模式内，而此种模式将开发主体严格限定为政府，政府主导下的低效用地再开发难以发挥市场作用，各用地业主也因无法参与后续利用而缺乏改造积极性，这大大降低了低效用地再开发效率。

二是利益主体诉求复杂，拆迁难度大。一方面，复杂的利益主体导致复杂的利益诉求。城镇低效用地再开发拆迁涉及个人、企业、国家机关等多方利益主体，原土地使用权人获取土地的方式包括划拨、招拍挂出让、协议出让、租赁等，多种权利人提出了就地还经营房、自主开发、现金补偿、房屋安置、土地补偿等多种诉求，涵盖了资金、土地、房屋、机器设备等多个方面。另一方面，增值收益量化困难，利益诉求

难以协调。低效用地再开发的土地增值收益，包含地块用途改变和土地追加投入形成的级差地租，前者由政府决定，后者投入主体包括全社会和原工业企业，涉及主体都应具有土地发展权、增值收益分配权。由于对构成增值收益的各部分难以量化，各方利益诉求难以协调一致。在政府“统拆统建”的现行模式下，原土地使用权人拿固定补偿，市场增值仅在政府和获得改造后用途的使用者间进行分配，这忽略了原土地使用权人的发展权诉求。面对再开发的高额增值收益，原土地使用权人参与再开发分配的诉求越来越强烈。利益诉求的复杂性与难以协调性，大大增加了拆迁难度。

三是企业搬迁用地落实难，拆迁周期长。一般而言，企业搬迁后应进园区，但由于用地企业的经营管理、规范标准等参差不齐，企业搬迁入园面临用地紧张、可能无法满足入园条件等诸多困境。同时，工业企业搬迁涉及人员多、器材多，有的甚至对企业选址有特殊要求，通常用地规模与位置协商、企业员工安置、机械设备搬迁等将耗费大量时间，这导致拆迁周期延长。

四是资金平衡困难，融资压力大。在现行城镇低效用地再开发模式下，一方面，政府直到土地出让才能回笼资金，前期的拆迁、平整环节均需垫资，资金需求量大，融资压力大；另一方面，城镇用地拆迁成本高，加上基础设施建设投入，资金难以平衡，财政压力大。

基于此，中央在这次土地要素市场化配置改革中再次提出，要充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度。我认为，贯彻中央精神，关键要从两方面着力。

一是如何充分市场化。要研究更多运用市场机制来盘活存量土地和低效用地的引导性、鼓励性政策，全面提升市场主体参与存量用地盘活利用的积极性，鼓励自主开发、联合开发，建立多渠道盘活利用机制。

二是完善相关税费制度。进一步研究完善存量用地盘活利用的收益分配机制，实现地方政府、原土地使用权人、开发单位等主体间利益合

理分配。此外，还要强化监督管理，避免权力寻租。

除了城镇存量建设用地外，农村也有不少存量建设用地。全世界有个经济现象，在100年的城市化进程中，耕地是越来越多的，因为每个农民在农村要使用250~300平方米，进城后只要100平方米，1亿人进城就可以多出150亿~200亿平方米。所以，城市化过程本应是农村建设用地大量减少、城市建设用地少量增加的过程，最后使整个国家的建设性用地总量减少、耕地增加，无论发达国家还是发展中国家都是如此。

但为什么中国几亿农民进城了，却出现了耕地一直在减少，而城乡建设用地“双增长”的现象呢？根源在于农民进城后，城市刚性扩张要用地，而农民在农村的建设用地没有同步退出，这导致农民两头占地、人均超过了350~400平方米，城乡用地就这么扩张了3倍。所以，优化城乡发展布局、严格耕地保护，很重要的一个方面是要设法引导、支持进城农民自愿有偿退地，进一步研究完善农村闲置低效土地盘活利用政策，采取复垦、经营性建设用地入市、就地旅游开发等多条路径，既增加农民的财产性收入，也增加农民进城更好生活的实力。

这是我对新时代土地管理制度的五方面理解。此次土地要素市场化改革，绝不亚于20世纪80年代初的农村土地家庭联产承包责任制改革，也绝不亚于20世纪90年代的城市土地批租制改革，它必将拉开我国第三次土地管理制度改革帷幕。

推进金融供给侧结构性改革的框架思考

中共中央政治局2019年2月22日就完善金融服务、防范金融风险举行第十三次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，要深化对国际国内金融形势的认识，正确把握金融本质，深化金融供给侧结构性改革，平衡好稳增长和防风险的关系，精准有效处置重点领域风险，深化金融改革开放，增强金融服务实体经济能力，坚决打好防范化解包括金融风险在内的重大风险攻坚战，推动我国金融业健康发展。

金融供给侧结构性改革，包括货币供给、利率供给、融资方式、资本市场、金融市场开放、金融基础设施等方面的改革，是从基本面的角度、从制度的角度、从结构性的角度进行推动和改革。如果这些领域存在问题，就用体制机制性改革的方法进行调整和变革，最终形成对经济有长效作用的基础性制度改革。

金融供给侧结构性改革是我们当下十分重要的事情。抓好金融供给侧结构性改革，有利于我们解决长期以来存在的融资难、融资贵问题，让金融为实体经济服务，避免脱实向虚的问题，减少或避免金融系统性风险。实际上，这些问题的解决不仅要依靠短期货币和金融政策调控，其中存在的基础性、结构性问题，必须通过深化改革才能解决。

一、不同于需求侧的宏观调控

自改革开放以来，一些重大改革举措都和供给侧有关。例如农村家庭联产承包责任制，把亿万农民的积极性调动起来，并且把劳动力释放出来转移到城市，这是农村的生产力、农民的生产方式的一种供给。又如推动个体户、民营企业发展，从割资本主义尾巴变成中国经济不可或

缺的重要组成部分，这是一种企业供给。搞经济技术开发区、搞特区是营商环境的变革，这是一种制度供给。

供给侧结构性改革，不同于一般意义上的宏观调控。货币政策和财政政策都属于需求侧的宏观调控，并且侧重于短期。经济热了，需要逆周期政策，让经济冷一点；经济冷了，又需要逆周期政策，让经济热一点。

这些短期的宏观调控政策固然对经济稳定至关重要，但是不管怎么调控，十年后，经济结构和经济体制不会因为需求侧调控而发生大的变化，但供给侧的这一类调控和改革，一定是体制机制性的改革，供给制度的改革一旦奏效，就会带来长期性和结构性的变化。

总之，供给侧结构性改革由三个关键词组成，供给侧、结构性和改革。供给侧是问题导向，分析供给侧有什么问题，然后加以解决；解决的办法就是改革，就是基础性制度的改革，体制机制的调整；结构性平衡合理是目标，即以结构性不合理的情况来发现供给侧供给的问题所在，也以结构性的系统平衡来判断改革的成果。总之，供给侧结构性改革，三个关键词各有用处，共同形成一个体系。

二、货币供给体系改革

金融供给侧结构性改革中很重要的一方面是货币供给方式的改革，也就是基础货币的发行方式。从货币发行的原理来说，古代与实物、珍稀物品有关，后来与黄金、白银等贵金属有关。

现代的货币发行和政府的信用有关，本质上，和GDP增长中的政府税收有关。一个政府之所以有权发货币，在经济的本质上，是因为政府在收税。收税收什么货币，货币发行就是什么货币。货币发行的量大还是小，和政府税收的增长能力有关，当然可以透支，但总的来说，需要

有个平衡。

那么，哪个部门代表国家来发行货币呢？当然是由各国的中央银行。但是，财税状况是基础后盾。美国财政部发债，美联储买债，买债的过程中基础货币就发出来了。我国由央行代表国家发行基础货币，背后的支撑仍然是国家主权、国家经济和税收增长能力。

截至2018年末，中国基础货币余额超过33万亿元，其中M0（流通中的现金）为7.3万亿元，其余25.7万亿元为银行存款准备金，而其中外汇占款超过21万亿元，这是基础货币供给。货币供给的另一个环节是M0到M2（广义货币供应量）之间的扩张，表现为从基础货币到商业银行的信用创造过程，即贷款，这个过程有所谓货币乘数。在基础货币一定的条件下，货币乘数决定了货币供给，而存款准备金率的高低和货币政策的传导效率构成了货币乘数的关键。

除此之外，商业银行对非银行金融机构的资金供给过程，例如小贷公司、保理公司、租赁公司、信托公司等，它们的资金往往来源于商业银行表外的委托贷款业务、理财业务、票据业务、资金拆借业务等。这个过程也有金融杠杆放大，所以也是金融监管部门严格关注监控的方面。

总体上来看，我国通过外汇占款为主要货币发行手段的方式需要变革。通过外汇占款方式发放货币，导致货币的数量调控自主性不足，引发房地产价格暴涨、金融杠杆率叠加等诸多问题，是金融供给侧结构性改革必须处理的问题。

三、利率机制改革

改革开放以来，我国的利率市场化改革取得重要进展，大部分银行已建立较完善的贷款定价模型，自主定价能力显著提升。随着目前经济

发展对提高市场配置资源效率的迫切性上升，要进一步疏通货币政策传导机制，更好发挥市场配置资源的作用，利率市场还需要继续深化改革。

一是利率市场化改革还未完全完成，货币市场利率已经完全市场化，但商业银行存贷款基准利率依旧存在，“利率双轨制”造成套利现象。金融系统不可能没有套利，但是如果泛滥成灾，对实体经济是不利的。

二是货币政策传导机制不畅通、不顺畅，造成中小企业和民营企业融资难、融资贵等问题，长期未得到解决。这个问题属于基本面和结构性问题，通过对银行行长的指导和一系列文件，敦促银行对民营企业、中小企业和农村加强放贷，固然会有一定的效果，但本质上，融资难、融资贵问题需要通过一系列的供给侧改革加以解决，如果不从体制机制上下功夫，客观上资金仍然流不到毛细血管，流不到小微企业，流不到农村。

利率机制改革就像“修水渠”，目的是让水流更加畅通，让水更有效率、更精准地流到田间地头。推进利率市场化改革，有利于疏通货币政策传导机制，提高市场配置资源的效率，促进降低企业融资成本，缩小国家调控政策与实体经济感受之间的落差。

四、直接融资供给不足导致高杠杆

2018年12月的中央经济工作会议上，习近平总书记强调，资本市场在金融运行中具有牵一发而动全身的作用，要通过深化改革，打造一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场。

资本市场的供给问题，也是中国金融体系要解决的问题。资本市场将是解决金融为实体经济服务的撒手锏，是金融防风险的关键一招。

2018年，在全社会新增融资中，83%是间接金融，即商业银行贷款和信托等机构提供的资金；17%是直接融资，在直接融资里，又有一部分是企业债券等，约占10%。也就是说，中国2018年新增融资近20万亿元，93%是债务债权，7%是资本股权。这个比例显然是失衡的。反观美国，2018年70%是股权融资，包括私募股权融资和资本市场公募股权融资，而银行债务融资和债券融资占比仅为30%。美国的企业负债率只有GDP的60%多，而中国的企业负债率加总数据是GDP的160%，这就是我们资本市场供给明显不足造成的。所以中央提出要加大直接融资的发展，尤其是股权融资这一环，这抓住了问题的要害，资本市场是金融供给侧改革的关键环节。

由于融资结构不合理，直接融资占比低，中国整体杠杆率水平很高。但全世界比较而言，我们的政府杠杆率和居民杠杆率并不算高，主要是企业部门债务重、杠杆率高，而企业债务这一块，解决方向就是把资本市场发展起来。

五、资本市场三大问题

中国发展了近30年的资本市场，一方面从少到多，从小到大，从无到有，确实取得了巨大成绩；另一方面还存在不少问题。

资本市场存在三个功能不到位的问题。

一是中国的资本市场缺少国民经济晴雨表功能。2000年以来，中国GDP翻了三番，各项事业都有长足的发展，但是资本市场总量指数还是大体不变。同时，近年来我们互联网经济发展迅速，但大量的互联网公司选择去美国、中国香港上市，A股上市公司仍然以传统企业为主，无法反映国民经济中创新的组成部分。总的来说，资本市场缺少国民经济晴雨表这个功能。

二是缺少资源优化配置功能。资本市场对于技术创新、产业结构调整、独角兽企业推动力不足，如果把这些功能都彰显出来，对中国经济、中国金融的变化会有牵一发动全身的效果。同时，市场对于质量低劣、造假泛滥的企业缺乏市场清除淘汰机制，导致大量的僵尸上市公司存在。大量壳公司存在，严重影响了上市公司整体质量，妨碍了投资者理性投资，对股市长远发展不利。

三是投入产出、收益回报不到位。资本市场缺少优胜劣汰机制，导致上市公司群体存在投资回报收益不理想的问题。

总之，未来要通过深化改革，进一步加快多元化、多层次的资本市场形成，将我国资本市场打造成为规范、透明、开放、有活力、有韧性的市场。

六、金融市场开放程度不足

尽管浦东开发的时候已经宣布允许外资设立银行、保险公司、证券公司和各种金融机构，加入WTO（世界贸易组织）以后，整个中国对于外资金融机构总体上都是开放的。但事实上，我国金融业对外开放程度与我国的大国地位和国际影响力严重不匹配。作为全世界第二大经济体和第一大出口国，我国金融业开放程度的国际排名不仅远落后于主要发达经济体，甚至近年来被诸多发展中国家超越。在中国300余万亿元的金融资产中，外资金融机构的比重只占1.8%，这个占比是非常低的。

即便是不同行业之间的横向比较，金融业开放程度也相对较低。中国近200万亿元的工业、商贸业、工商产业的资产中，外资企业的资产占30%。这个数据表明，金融业的开放度是有限度的。

一是资本市场对外开放程度依然不高。作为股票市场主体的上市公司也大多是境内企业。虽然当前3 700余家A股上市公司中约有100多家

为外资公司，但其业务开展仍以中国市场为主，注册地更是无一例外都是国内省市。当然造成这种情况的根本原因还在于外资公司尤其是外商控股公司在适应国内资本市场和监管环境方面存在一些问题，如改制和上市申请需要商务部的审批，解决享受税收优惠的同业竞争和关联交易。

反观美国，纽交所上市的市值超千亿美元的大型企业有不少注册地就在美国以外，如壳牌石油、百威英博、台积电、中石油、丰田、诺华制药等，甚至美国重要股指标普500中也有近30家注册地在境外的公司。

与发达国家市场相比，中国股市的多样化程度仍有很大的发展空间。美国股票市场中，约75%以上的成交量来自外国投资者的股票买卖。而根据日本交易所公布的数据，2018年外国人占日本所有股权投资者的比例达到30.2%，超过金融机构（28.6%）和商业公司（21.8%）。从交易量上来看，外国人购买和出售的比重都超过了70%，而20世纪90年代初这一比重仅15%。

二是外资金融机构开展业务仍有阻力。虽然在加入WTO之后，我国金融业对外开放进程逐步推进，但外资金融机构在华开展业务掣肘较多，持股比例、设立形式、股东资质、业务范围、牌照数量等方面有限制。

首先，一些准入的领域外资可以设立银行、证券、保险，但是股权的比例存在限制：有的不能超过25%，有的不能超过49%，不能控股、不能独资等。股权限制的门槛使外资股东无法真正发挥其优势，尤其是随着时间的推移，中方股东的话语权越来越大，外资股东和中方股东并没有形成合力，反而由于缺乏共识，战略上的可变性加大，导致经营效率不高。

其次，在某些领域，外资金融机构始终无法享受同等国民待遇。例如，在允许登记的法人执照、营业范围，只允许外资金融机构开展其中

的一部分。这样外资的金融机构在营业范围上，和国内的金融机构无法享受同等的国民待遇，进而限制外资金融机构的业务开展。

总之，金融市场总体上开放，但具体又有很多束缚使外资金融机构目前在我国的发展受到限制。

七、金融基础设施仍然较为薄弱

长期以来，我国一直重视金融基础设施的建设和发展，金融基础设施不断完善，为金融市场稳健高效运行提供了重要支撑。

在硬件方面，我国建设了以中国人民银行现代化支付系统为核心的现代化支付清算网络。在中央对手方建设方面，我国场内、场外市场均已引入中央对手方清算机制；在交易报告库建设方面，中国外汇交易中心和中证机构间报价系统股份有限公司分别被作为记录利率类、外汇类场外衍生品交易数据与股权类场外衍生品交易数据的报告库。此外，参考相关机构在金融风险防范中的系统重要性，证券交易所、“新三板”等均被纳入金融市场基础设施范围。

在相关制度建设方面，配套的法律法规与会计准则等为营造良好的金融生态打下了坚实的基础。国家法律、行政法规、部门规章、规范性文件及有关司法解释等共同构成我国金融法律体系，引导金融市场硬件基础设施规范运行。

但与此同时，金融基础设施的有效供给依然存在短板，监管环境有待改善。

一是在金融监管方面，金融监管部门的协调配合水平还有待提高，监管标准不够一致，监管层次不够明确，不利于金融基础设施向集中统一、安全有效、先进开放的方向发展；金融监管职能与行政管理职能的界限尚不清晰；跨境监管尚需完善，随着跨境资本业务的相继开通，配

套监管框架建设亦需提上日程。二是在法律法规方面，还缺乏具有统领性、基础性作用的专门法律。我国有关金融基础设施的法律条款相对分散、模糊，并且以行政规范为主，缺少清晰、可执行的专门性法律基础，同时，金融法律的执行机制尚不健全，金融法规的效力有待提高。三是在机构运行方面，金融基础设施供给数量及质量与日新月异的金融创新进程不相适应等。

总而言之，金融供给侧结构性改革，就是要提高金融基础要素水平、改善金融运作机制、促进金融良性竞争与发展，以提高金融供给质量，更好地满足实体经济的需求。本文是学习中央有关金融供给侧结构性改革精神的思考提纲，是对金融供给侧结构性改革的目标体系、框架结构、问题分析的概述。由于金融供给侧结构性改革本身是一套宏大的理论体系，此文只是抛砖引玉，以引发大家的思考和重视，能够围绕问题，从解决问题的角度，进行更多的系统性、结构性分析研究、归纳总结，阐释金融供给侧结构性改革的内在逻辑和现实路径。

要素市场化配置是全面深化改革新突破

2020年4月初，中共中央、国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，在当前抗击新冠肺炎疫情的关键时刻，这份文件的发布体现了以习近平同志为核心的党中央在如此复杂的国际国内形势面前，坚定不移深化改革开放的战略定力。中国经济社会在“疫”后实现高质量发展的前景值得期待。

一、深刻理解推进要素市场化改革的重大意义

推进要素市场化改革具有三方面重大意义。

一是建设高标准市场体系的关键步骤。党的十九届四中全会提出要建设高标准市场体系。这个高标准不仅体现在商品市场上供求机制、价格机制和竞争机制等市场机制充分发挥作用，更为基础和重要的则是在要素市场上体现出市场配置各类要素资源的决定性作用。

改革开放以来，我们不仅建立了极为丰富的消费品市场和生产资料市场，像土地、劳动力、资本、技术等生产要素市场也得以发育并茁壮成长。但由于种种原因，这些生产要素市场在运行过程中不同程度地存在行政干预过多、市场化运作不畅、资源配置效率不高等问题。尽管中央文件屡有提及，但受思想观念的障碍和利益固化的藩篱的羁绊，这些年来改革进展缓慢。该文件的出台，不仅再次明确了要素市场化改革的方向，而且针对不同的要素提出了具体的市场化改革举措，具有很强的可操作性，有利于加快高标准市场体系的建立。

二是深化供给侧结构性改革的重大举措。近年来，针对经济运行中

的结构性矛盾，中央提出了以“三去一降一补”为主要内容的供给侧结构性改革思路。经过几年努力，经济运行中的短期结构性矛盾得到了缓解，取得了积极成效。但“三去一降一补”治的是急症，解的是表，逻辑是从产品端的结构性矛盾出发，在企业端发力，通过淘汰过剩产能、出清“僵尸企业”、降低过高杠杆等措施纠正结构性失衡。但从企业端深挖下去，除了微观主体的治理机制和创新活力有待进一步激发外，作为投入的要素端的扭曲也是一大病症所在。

推进要素市场化改革，有利于提升要素流动性，有利于引导各类要素协同向先进生产力集聚，进而为产业链水平的提高创造条件。可以说，要素市场化改革是继“三去一降一补”之后，又一大供给侧结构性改革的杰作，是供给侧结构性改革进一步深化的重要标志。

三是要素市场发育程度是一国经济竞争力的重要体现。与商品市场中有各种品种、规格、性能的商品不同，要素市场一般品种相对单一（比如文件中重点谈到五类：土地、劳动力、资本、技术和数据），场所或平台相对集中（如各地的建设用地招拍挂中心），一般具有资源优化配置功能、维护市场秩序功能、集中竞价功能、资金枢纽功能和大数据汇集功能。不论是国家级要素市场，还是区域性要素市场，成功的前提是能够在业态上做到三个集聚。

一是交易量的集聚能力，成功的要素市场往往能集聚区域性或全国性80%以上的相关要素交易资源。

二是交易会员单位、中介机构等各类企业和品牌的归集和集聚。

三是物流通信的枢纽集聚功能。作为一个成功的要素市场，理应有完善的通信基础设施以支撑这个要素市场的大数据、云计算和人工智能的枢纽条件。

基于此，要素市场的效率往往决定了一个经济体的运行效率，成为国家和国家之间、地区和地区之间竞争的核心能力的体现。相较于普通

经济体，那些拥有全球要素市场影响力的经济体竞争优势更为突出。

二、体现了问题导向、全面深化改革的务实精神

按照分类施策、循序渐进的原则，文件从土地、劳动力、资本、技术和数据五大要素的各自特点出发，对每一类要素配置市场化改革的具体举措、推进方向、政策重点做了清晰的规划和安排。这里分别从五大要素涉及的市场化改革中各选一项具体举措来解读分析其蕴含的改革红利。

土地要素。“探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。”经过多年的实践探索，城乡建设用地增减挂钩和结余指标跨省域调剂政策在优化土地资源配置、加快城镇化进程、促进扶贫攻坚等方面发挥了重要作用。但这些政策操作起来行政手段过多，市场化配置不足。

文件明确提出“探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制”，这是促进建设用地资源的市场化配置的重大举措。过去四十年我国每年征地平均为800万亩，最近几年已降低到每年500万亩。伴随城市化、工业化进入中后期，我们的城市规模不会像过去那样快速扩张，加之技术进步、产业升级以及集约管理加强，以后每年审批土地可能会降到400万亩。假如其中1/6建设性用地指标通过跨省交易，按每亩50万元计算，每年将带来3 300亿元的区域财富转移。占用耕地按近几年约为审批土地的40%计算，即每年160万亩左右。耕地复垦费和市场化交易标准，按每亩20万元测算，每年将带来3 000多亿元财富。还有就是集体经营性建设用地每年入市约200万亩，33个国家试点区域对不同用途的经营性用地入市价格由20万元一亩到200万元一亩不等，按50万元一亩测算，保守估算每年可创造10 000亿元财富。仅此三项，未来30年所产生的财富就将超过50万亿元。当然，市场的培育、成熟有一个

过程，但随着交易量水涨船高，这项改革的巨大价值会逐渐显现出来。这是城市反哺农村、东部转移支付中西部的战略措施，起到了既促进城市发展，又支持中西部农村财产性致富的作用，还有保护耕地永远守住18亿亩耕地红线不能突破的作用，是一个实实在在、一举三得的资源优化配置的改革措施。

劳动力要素。“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。”目前中国还有近3亿农民工，农民工因为户籍问题，往往到了45岁就会因不被企业招聘而返回农村，这就损失了人生1/3左右的工作时间，加之农民工每年候鸟式迁徙，春节前后回家探亲需要两个月，两者加起来，1/3+1/6＝1/2，农民工一半的工作时间就耗费了。如果我们按中央要求，通过农民工的户籍制度改革，把近3亿农民工转化为城镇居民，相当于增加了1亿的城市职工。作为城市职工的收入，每年至少比农民的收入多1万多元，这1亿人整体上就会增收1万亿元以上。因此，户籍制度改革不仅是改善农民工待遇的问题，同样也是生产力问题，是人口红利的问题。

这次文件中明确提出，“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置”。这是延长和释放潜在人口红利的重大举措。

资本要素。“制定出台完善股票市场基础制度的意见。”我国的资本市场由于种种原因存在三个弱化：一是国民经济晴雨表功能弱化，二是投入产出功能弱化，三是资源配置优化功能弱化。解决这三个弱化，关键是要从开放的角度把一些有效运行的基础性制度，比如退市制度、投资者保护制度等引入市场中。

为此，文件明确提出要“制定出台完善股票市场基础制度的意见”，要“改革完善股票市场发行、交易、退市等制度”，“完善投资者保护制度，推动完善具有中国特色的证券民事诉讼制度”，等等。要通过这些

基础性、制度性改革扭转股票市场长期存在的劣币驱逐良币、上市公司将股市当成提款机的现象，让为实体经济服务的资本市场成为金融发展的主导力量。

技术要素。“培育发展技术转移机构和技术经理人。”近年来，全社会研发投入年均增长11%，规模跃居世界第二位，2018年接近2万亿元，占GDP的比重达2.19%，涌现了一大批重大科技成果。但科技成果产业化方面仍然不尽如人意，科技成果转化率低、科学研究与产业发展之间两张皮的现象较为突出，从科学研究到技术开发再到市场推广的创新链条没有完全打通。其中，缺乏训练有素的技术转移机构和技术经理人是一大痛点。

作为科技与产业的桥梁，技术转移机构和技术经理人的使命就是面向企业和产业需求，组织和整合科技力量进行深度研发，通过将科学转化为技术，以中试验证和改进技术来为企业界提供先进的技术解决方案。著名的德国弗劳恩霍夫研究所就是专注于此的。类似这样的机构在德国有很多，这也是德国科技创新如此先进的关键所在。学习借鉴国际经验，从创新规律出发，“培育发展技术转移机构和技术经理人”正是建设创新型国家的关键一环，值得期待。

数据要素。数据作为一种资源，最大的特点就是可以重复使用，叠加增值，作为资源不是越用越少，而是越用越多。建设数据市场最重要的前提就是数据资产的权益保护和数据的开放共享。个人数据的隐私权保护，不仅是资产权益界定问题，而且是个人权利不可侵犯问题，而数据的开放共享又是数字市场发展的关键所在。中央意见深刻指出，“一方面强调要制定数据隐私保护制度和安全审查制度；另一方面要推动适用于大数据环境下的数据分类分级安全保护制度，以便在数据隐私保护与数据开放共享之间保持必要的平衡”。文件进一步提出将有关领域数据采集标准化，“推动人工智能、可穿戴设备、车联网、物联网等领域数据采集标准化”。作为加快培育数据要素市场的重要举措，这是数据

要素可交易、可流通的一个关键基础。众所周知，以大数据、云计算、人工智能、区块链为核心驱动的数字经济正在改变我们的生活，数据的互联互通、共享共用是其典型特征。但若在数据运行各个环节采集标准不一致，其共享共用就很难实现。这就好比火车行驶的铁轨，如果一段路程有的是宽轨，有的是窄轨，火车行驶的速度就快不起来，更别说跑高铁了。推进数据采集标准化正是数据要素市场的关键性、基础性举措。

三、当下推进要素市场化改革具有特殊价值

在党中央坚强领导下，当前我国新冠肺炎疫情防控阶段性成效进一步巩固，复工复产取得重要进展。但随着疫情在全世界蔓延暴发，我国经济增长的外部环境在急剧恶化，经济运行面临严峻挑战。在这个特殊时期，出台这份文件，体现了以习近平同志为核心的党中央以全面深化改革开放的新举措释放中国经济发展红利、努力战胜疫情挑战的智慧，至少具有如下双重特殊价值。

一方面，文件既具有针对性和前瞻性，又具有极强的战略意义。疫情下的发展，除了需要需求侧的逆周期调控之外，更重要的是要在供给侧方面下功夫。土地、劳动力、资本、技术、数据等要素的市场化配置都是供给侧方面的重大改革。但凡要素供给侧结构性改革，一定是基础性制度的改革，一定是体制机制性的改革，一定是会产生每年万亿元级生产力发展红利的改革。

比如，“深入推进建设用地整理”“鼓励和引导上市公司现金分红”“探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认”“主动有序扩大金融业对外开放”“深化产业用地市场化配置改革”“完善科技创新资源配置方式”等都具有生财型、聚财型和资源优化配置型改革的特征。在当下经济增长和财政收入因疫情而大幅受挫的背

景下，这种不花钱或少花钱却能带来巨量红利的改革显得尤为珍贵，不仅符合经济社会实际，也有利于复工复产，激发企业活力，重启经济循环。

另一方面，与商品市场不同，要素市场的建设基本不需要人流的密集接触，符合疫情之下的工作实际和社会运行新特点。受疫情影响，国内外贸易活动水平大幅下降，远程办公、无接触交流成为常态。过去需要“飞来飞去”“面对面”交流的场景将部分转化为更加经济便捷的在线交流。而以电子化集中交易为特征的要素市场，如资本市场、数据存储和交易中心等恰好符合这种要求。从这个角度也许可以窥见中央在此时此刻推进要素市场化的智慧和深意。

推动公共卫生防疫领域供给侧全面改革

2020年初，突如其来的新冠肺炎疫情给中国社会与经济带来了巨大冲击。国家高度重视此次防疫工作，成立了由李克强总理任组长的专门领导小组，习近平总书记亲自指挥，多次对防控疫情做出重要指示。自2020年1月20日起，党中央及各级政府本着对人民健康高度负责的态度，采取了最全面、最严格的防控举措，体现了中国在如此巨大的公共卫生灾难面前的应对能力、大国担当。

但是，面对如此巨大的公共卫生事件我们不得不反思，我们有没有可能把疫情消灭于萌芽状态呢？这是不是说明我们现有的公共卫生体系、传染病防治工作有很多系统性的问题呢？有很多专家学者对湖北武汉的疫情应对提出了大量的意见和建议，都有一定的道理，但从宏观角度来看，武汉的防疫应对问题不是湖北独有的，公共卫生与传染病防治领域是中国经济供给侧结构性改革的落后领域，甚至是盲点，从2003年“非典”到2020年的新冠肺炎，中国公共卫生体系的短板始终没有很好地补上，整个公共卫生系统在人员、技术、设备各方面都远远落后，这才是我们缺乏防控大疫能力的根本性的原因。

大疫当然是坏事，但也倒逼我们深刻反思，国家应该大力加强公共卫生、传染病防治领域供给侧的全面改革，解决该领域的方向性问题、系统性问题、基础性问题，让该领域成为推动中国社会与经济发展的重要引擎。

一、政府要扩大对公共设施的投资，提高公共卫生领域的供给质量

中国经济经过40多年改革开放已经进入一个发展的关键时期，1978年中国GDP总量为3 679亿元，2018年达到90万亿元。40多年来，中国经济发展的一个重要引擎就是不断释放各种消费，高度重视消费拉动经济的发展。2010年，消费拉动、出口拉动、投资拉动差不多各占1/3的贡献率。最近5~10年，中国经济通过供给侧结构性调整，消费拉动快速增长，截至2019年消费拉动已经占GDP的60%左右，出口和投资占了另外40%。如果要进一步保持国家经济的长久增长，形成新的增长动能，就必须要继续保持或扩大消费对GDP的拉动作用。消费拉动经济发展包括个人消费和政府公共消费两部分，个人消费虽然还有一定的上升空间，但增长空间不大，有巨大潜力的是政府的公共消费。以往的政府投资在基础设施领域占比较大，公共设施投资和消费比重不足。公共消费包含教育、卫生和文化等方面，政府在这方面的投资比重往往比较低。以医院为例，1978年全国医院数量为9 293个，2018年为33 009个，增长了2.55倍。在这40年GDP增长约240倍的背景下，我们看到卫生方面的投资就显得不够了，2018年中国卫生领域政府财政支出16 000亿元，占GDP比重不到1.7%。

所以，疫情之后，国家要加大对教育、卫生、文化等公共设施的投资，尤其是加大对公共卫生服务设施的投资。这里有个概念，如果政府财政拿出1 000亿元投资在高速公路、铁路这些基础设施项目上面，这1 000亿元转化为当年的GDP一般最多只有30%左右；但是如果这1 000亿元投资在教育、卫生等公共服务及其设施上面，其转化出来的GDP可以达到60%~70%。就这个意义而言，同样的财政投入，如果投入公共卫生领域，对GDP的拉动反而更好。同时，它还能满足人民群众的需要，确保社会服务的平衡。

为此，政府财政应该把原有投向基础设施的钱，转移一部分到公共卫生等公共设施领域里面来，提高公共卫生领域的供给质量，用这一政府消费促进中国经济的可持续、高质量发展。

二、中国医疗及公共卫生系统整体质量提升的投资空间巨大

这次的新冠肺炎疫情表现出，除了北上广深杭等医疗设施比较发达的大城市以外，我国大多数地区现在的医疗与公共卫生系统普遍存在医疗设施还不够健全的情况。许多大城市的三甲医院数量配置都不到位，中等城市、小城市各级医疗机构的配置也很不充足、不合理、不平衡。为什么大城市的大医院忙得不得了呢？实际原因是整个城市的医疗资源设立不齐全、不合理，已有的各级医疗机构设施差别太大，小医院的设施太差，所以老百姓就都往大医院跑。实际上，我们对比发达国家的医疗体系可以看到，在美国、日本，即使是小医院，其配备的设施也和大医院是一样的。所以对各个城市医疗防疫系统的补全建立以及高质量设备的投资，就是公共设施消费的具体内容，政府投入的每一台设备也就变成了方便民众的公共服务设施。国家要像修铁路、高速公路一样，修建中国公共卫生领域的基础设施，中国3.3万多家医疗机构可能会变成5万家、6万家，而政府主导的医疗机构的高质量设备投入就是一个巨大的增量市场，能够极大地带动经济的发展。

另外，除了硬件配置不到位以外，医护人员的配置也远远不够。现在很多医院，医生和护士普遍缺员，一般医院里的编外医生和护士占编内的50%，也就是说一座医院里面医护人员2/3是编内的，1/3是编外的。那我们为什么不增加10万、20万个编制，让这些编外的医生和护士进入编内呢？进入编内，表面上看起来是要增加政府的财政支出的，但事实上，一方面，是扩大政府公共卫生消费投资；另一方面，政府给予的编制补贴，是有杠杆效应的，当前医护人员并不是完全“吃皇粮”的，医生在医院里给病人看病，政府在编制上的投入往往只占医院实际收入的1/5，所以从总体上看，政府的编制投入是理所应当的公共投入，更何况它还带来了巨大的社会效益。

全国2 000多个县与400个地市州大都存在着各级医院等医疗体系不

健全、人员也不到位的现象，如果我们健全体系、扩大编制，通过财政对公共卫生服务的支出，不仅可以大大缓解14亿中国人医护配置不足的现象，而且可以拉动政府消费，能够比基础设施投资更高效率地带动GDP增长。截至2018年末，我国卫生人员总数有1 230万人，按照欧美发达国家卫生人员占人口总数5%左右的比例来看，我们国家还有较大的增长空间，如果通过政府投入让卫生人员总数达到6 000万~7 000万，将会极大地推动我国公共卫生服务能力的提升。

三、预防型的公共卫生防疫体系建立是百年大计，具有长远投资效益

虽然国家现在也有传染病防治的相关机构，但从社会系统治理的角度来看，中国各个城市目前还都缺少一套完善的公共卫生体系、传染病防范体系、ICU（重症加强护理病房）重症隔离资源管理体系。这三个概念可以说每个常规医院里都可以有，但是常规医院毕竟是常规医院，往往不具备控制传染的基础设施。为什么2003年的“非典”、2020年的新冠肺炎，大量感染人员在常规医院无法得到收治？就是因为常规医院的基础设施，比如空调、排污等，没有办法控制传染，也就没办法收治传染病人。

所以一个国家、一座城市需要一个独立的公共卫生防疫体系，包括按照收治传染病标准来设置的具有足够床位数的各种医院，也包括与控制传染相关的其他基础设施。这些投资在很多人看来可能是一种浪费，因为可能有一些设施我们十年都不会用到，但对一个国家、一座城市来说，有了这些设施就能够避免百年一遇的公共卫生事件对城市带来的毁灭性打击。就像是上海黄浦江的防洪大堤，我们必须要按300年一遇、500年一遇的洪水标准来建，否则一旦真有了大洪水，是数以千万计的老百姓的生死问题。所以建立这样一个公共卫生防疫体系，就是要做到

防患于未然，就得把百年一遇的事情当作现实的事情，把这套系统高质量建设好，建好以后宁可有部分闲置浪费，比如花掉了1 000亿元，它的折旧利息都很高，但这是社会整体运营质量的提高，是社会公共保障能力的提升。这个概念就和我们花了几千亿元去做环保、绿化、保护生态是一个道理，不能急功近利去看当前的投入产出比，也不是说有了这个系统就希望每年来一次瘟疫让它发挥作用，而是要长远看到这个体系的投资效益，它是一个国家面对巨大公共卫生事件时的强有力的保障。这样的系统作为公共服务的重要一环，当然不能完全靠市场、靠民间、靠企业来建设，而是要依靠国家、城市的公共投资来建设。因为公共消费是政府特别是中央政府该做的，关键时刻更是如此。

在公共卫生系统突发事件的汇报、处置方面，中国需要建立一套完善的社会应急组织体系，一旦发生应急防疫问题，从一个县到一个地市、一个省，直到整个国家的紧急防疫应对系统就启动了，就像是国家的灾害委员会，一旦出事的话，几个层次就可以上报到国务院的应急办。总之，国家的公共卫生防疫系统应该直接上升到国家层面，由国家和各级政府主导投资建立。整套公共卫生防疫系统具有一套独立的治理体系，这个治理体系包含三个层面。第一个层面是应急响应体系，就是层层拉警报、层层预警的报告制度和紧急行动的预案与落实措施。第二个层面是用于防疫的物理设施的管理与使用方式，比如隔离病房，可以配置1万张床位集中放在几家定点医院，也可以各家医院都分散配置一些。一旦有疫情发生，病人可以马上得到集中隔离，避免扩散传染。第三个层面是疫情时期的紧急征用机制，一座城市一旦出现疫情，就相当于进入战时状态，一些民用设施可以被政府按照预案征用，包括宾馆、体育场馆、展览馆、房地产开发商闲置的房产等，用于隔离大量疑似、密切接触的人群，通过广泛隔离人群来控制传染源。这三个层面都不能是临时决策的，而应该是有预案、有准备的。

这个公共卫生与防疫系统，不是每个城市的卫生局或者哪一家三甲医院兼顾着就可以建设起来的。这个系统是社会公共卫生事件的“战

备”职能，跟医院本身的基本诉求是不一样的，所以必须由中央统筹规划，各级政府投资建设。通过前文的分析，可以看到这笔投资对政府来说在各方面都是值得的，具有长远的投资回报。

四、国家要大力加强公共卫生与防疫的人才培养和基础科研工作

从湖北省的疫情中不难看到，公共卫生防疫人才是多么短缺。黄冈市一个外行的卫健委主任因一问三不知，被火线撤职。这也说明我们必须要尽快解决公共卫生与防疫人才不足的问题，而解决问题最长远有效的方法就是办教育。

在我国的高等教育3 000多家大专院校中设立公共卫生学院的大学比重很低，仅有80余家。比较多的是在医学院下设立公共卫生与预防医学专业。这些公共卫生学院往往重预防、轻应急。一旦涉及应急防疫，就涉及文、理、医、工、经的融合，涉及政治、经济、公共管理等多个学科的交叉，所以现有公共卫生学院的课程设置应该做大调整，重视应急防疫方面的教育。

公共卫生与防疫人才的培养一定要扩大规模、提高质量，要鼓励高校设立公共卫生学院，尤其是传统的理工科强校，要加强公共卫生学院的建设，目前即使是清华大学也没有公共卫生学院，只是在清华大学医学院下设有清华大学公共健康研究中心，很多双一流大学也没有公共卫生学院。所以，第一个建议是教育部要鼓励双一流大学（985、211大学）设立高质量的公共卫生学院，而不是只有医学院校来设置这一专业。财政部要有专门的投资来建设这种类型的公共卫生学院，这样才能快速培养一批既懂得公共卫生，又懂得系统防疫、应急响应的人才队伍。

第二个建议是国家应该建设一所国家重点的单体公共卫生与防疫大

学，比如叫作“中国公共卫生大学”，类似于美国的“卫生与公众服务大学”和“国立卫生研究院”。该所大学要教学与科研并重，为国家培养高端的公共卫生与防疫人才，同时集中力量建立公共卫生与防疫的研究体系、实验室体系，汇集全球高端科技人才，承担中国乃至全球的公共卫生领域的前沿研究工作。

建设公共卫生学院与公共卫生大学，要打开大门，加强国际合作，可以跟国际知名机构合资、合作建设整个学院或大学，也可以是一个公共卫生学院里的某个实验室跟国外公共卫生学院或研究机构合作。也就是说在这个问题上要开放，一切瘟疫是人类共同的敌人，必须站在全人类的角度来研究和解决这一问题。这方面不能格局太小，而应该从人类命运共同体的角度，破除阴谋论，真正发挥中国在全球公共卫生与防疫领域的引领作用。

此外，对其他现有的公共卫生与防疫研究机构要进行梳理，加强公共卫生、防疫研究的体系性、针对性，政府要加大这方面的投入。现有的很多研究机构，比如一些病毒研究所，还没能真正发挥作用，研究水平比较低。政府建立的新型研究机构不仅要研究中国的病毒，也要研究世界其他国家的病毒，让中国在病毒研究和防疫研究方面走在世界前列。

五、各级政府制定“十四五”规划时，建议加大公共卫生与防疫的比重

这次新冠肺炎疫情给我们各级政府上了很重要的一课，我们一定要痛定思痛、引以为戒，加大公共卫生与防疫基础设施、运营体系、专业人才培养等方面的工作力度，在“十四五”的五年时间里，从中央到地方投资2 000亿~3 000亿元，就可以把全中国的公共卫生系统的短板补上，善莫大焉。

所以，建议各级政府在制定“十四五”规划时，一定要充分重视公共卫生与防疫基础设施、运营体系、人才培养等方面的投资与管理运营规划。要意识到补上公共卫生这个短板，无论从短期还是从长期来看都是不亏的，前文已经专门讨论了投资公共卫生类基础设施对GDP的高效率拉动作用，也就是说，只要我们规划合理、落实有力，这个投资将会是中国经济全面进入高质量发展的标志。

新冠肺炎疫情牵动万民之心，牵动全球经济，这次疫情给中国经济带来的巨大损失是不可避免的，我们现在重中之重还是要在党中央领导下，打赢这场防疫保卫战，通过一系列宏观、微观政策的迅速调整尽量避免对经济（尤其是民营经济）造成太大的冲击。

不管怎样，我们已经看到一个公共卫生事件可能带来的数以万亿元计的经济损失。所以我们用5~10年时间投入几千亿元来建立和完善一个国家级公共卫生与防疫体系是非常值得的！通过该体系做到防患于未然，尽量避免今后再在中国出现“非典”、新冠肺炎这样破坏力巨大的传染病的流行。

一个社会的文明程度就体现在公共基础设施的水平上，过去一段时间中国在住、行方面的政府投资巨大，现在到了必须要在卫生、防疫这类的基础设施上加大投资的时候了。中国有制度的先进性，有强有力的组织保障体系，我们有充足的理由相信，在党中央的领导下，通过“十四五”乃至更长时间的建设，我们一定能够建立一套完善的国家公共卫生与防疫基础设施，从容应对各种疫情，让疫情对社会经济的影响降到最小！

第二章

去杠杆与金融风险防范

如何打赢去杠杆攻坚战

2017年以来，习近平总书记对中国经济去杠杆多次做出重要指示，要求把去杠杆、防风险工作作为2018年重点任务之一。2018年4月，中央财经委员会第一次会议进一步提出，以结构性去杠杆为基本思路，分部门、分债务类型提出不同要求，地方政府和企业特别是国有企业要尽快把杠杆降下来。

目前，我国的宏观杠杆率确实比较高。我们可以通过M2与GDP倍率、金融业增加值占GDP比重、宏观经济杠杆率、全社会新增融资中的债务占比等指标，来评估我国的宏观杠杆率情况。

一、我国宏观高杠杆的现状

（一）M2与GDP倍率

2017年底，我国M2余额达到170万亿元，当年GDP为82万亿元，M2与GDP之比已经达到2.1∶1。而美国在2008年金融危机后的十年间经历了三轮QE（货币量化宽松），2017年底美国的M2大约是18万亿美元，与GDP之比是0.9∶1。我国M2与GDP倍率偏高，体现出我国的资金周转率低、资金利用效率低，这是我国国民经济的一个重大问题。

中国人民银行在《2017年第二季度中国货币政策执行报告》中指出，“过去M2增速高于名义GDP增速较多与住房等货币化密切相关”，“近些年M2增长较快还与金融深化有关”。这个判断基本确切。近些年我国较大规模的M2没有全部进入实体经济，而是比较多地进入了房地产行业和表外金融机构。资金在这两个部门的过度循环尽管会带来

问题，但是也把多余的M2消化吸收了。

（二）金融业增加值占**GDP**比重

2005年，我国金融业增加值占GDP比重只有4%，之后迅速上升，至2015年底达到高点8.4%。很多文章认为这是中国金融业十年来发展的重大成果。其实，这恰恰是经济脱实就虚、虚火上升的结果，是经济风险积聚的标志，是实体经济效益下降的象征。2017年下半年开始，监管部门努力约束金融业超高速发展，2018年这一比重降到了7.68%。

从全球来看，美国、日本、欧洲等主要发达国家和地区，从1980年到21世纪以来，金融业增加值占GDP比重大部分时间在5%左右。美国有两次超过8%：第一次是2001年，爆发了互联网金融危机；第二次是在2007年，出现了“次贷危机”。日本在1994年出现过金融业增加值占GDP比重达9.6%的状态，随即经历了长达20年的经济衰退。当然，这并不意味着这一比重到了8%、9%就一定会出现危机，只是出现危机的概率变大。

具体看，一个国家、一个地区和一个城市不同。一个城市特别是金融中心城市，金融业增加值往往占城市GDP的15%甚至20%以上。比如纽约的金融业增加值占整个纽约市GDP的25%。因为纽约市的金融业代表了全美国的金融业，所以这个比重很高。再如，上海的金融业增加值占上海GDP的20%，而北京是22%，因为全国各大银行总部都在北京，而全国包括证券交易所在内的各大要素市场都集聚在上海。所以，对大城市而言，金融业增加值占GDP的比重高一点是正常的，是发展的象征。然而，有很多普通的省份希望在“十三五”期间将金融业增加值占全省GDP的比重进一步提高，甚至将其当作一个重要的奋斗目标写在五年规划里。如果各省市都努力将金融业比重提高到10%以上，那肯定会虚火上升。

2000—2016年，我国GDP翻了两番，在这样的情况下，我国的金融

业GDP占比加大了一倍，从2005年的4%增加到2015年的8.4%，那么金融业增加值实际上是翻了三番。

中国的金融业增加值占比为何如此高呢？其实，银行、证券、保险机构自身的金融增加值占比大概在4%~5%，另外3%以上则来自最近十年快速发展的理财、委托贷款、资管业务等。央行把钱给了商业银行，商业银行变成非银行金融机构的“央行”，有30多万亿元资金通过表外业务、理财业务、资管业务，流入十多种非银行金融机构，包括信托、小贷、保理或者其他的担保公司、财务公司、互联网金融公司以及私募基金等，通过层层周转流动，重复形成的资金流达上百万亿元。其中，每个周转过程都产生一定的收入、成本、利润，这些都累计成为非银行金融系统的增加值。最后这些资金流入实体，那么实体经济就要承担非银行金融系统自我循环所产生的成本——主要体现为高额的利息。现在银行的贷款利息一般在7%，信托等非银行系统的资金利息一般在12%以上，而小贷公司的利息可能会到18%甚至20%，那么这对实体经济的发展无异于雪上加霜。2018年以来，金融监管部门对资管业务进行了严格管制，预计这部分GDP占比会有所下降。

（三）宏观经济杠杆率

2017年，我国宏观杠杆率超过了250%，在世界100多个国家中处于前五位。其他较高的国家包括美国、日本、英国、意大利等。其中，2017年，日本的总体杠杆率为440%，日本政府的债务是世界上最高的。按照IMF（国际货币基金组织）的分类，日本2018年底私人部门（包括企业与家庭）负债与GDP的比值是207.57%；一般政府公共负债与GDP的比值是237.13%，其中日本中央政府负债与GDP的比值是198.44%。乍一看，日本政府负债率高得令人咂舌。为什么国际社会对此波澜不惊呢？这里有三个原因。一是日本企业有很多海外投资，相应的GDP计入了被投资国，而利润资金、企业实力、技术含量等计入了日

本的GNP（国民生产总值）。日本海外的GNP几乎等于日本国内的GDP，如果算在一起，2017年日本真正的国民收入就变成了10万亿美元左右，440%的杠杆率也将变成220%。二是日本国民的高储备率也支持了日本政府的高负债行为。日本的国债是本币债而不是外债，95%都被日本人消化掉了。三是日本政府负债的利息很低，几乎长期稳于零，负担并不重，即使遭遇偿付危机，日本央行通过印钞也能解燃眉之急。所以，日本的负债是有其特殊性的。

我国总的经济杠杆率主要涉及以下三个部分。

第一，居民债务，如每个家庭买房、买汽车的贷款，以及信用卡和其他投资等。居民债务规模过去几年增长比较快，2017年占GDP比重接近50%，而2013年只有20%。

中国人勤俭节约，喜欢储蓄，这是天性，是民族文化，不会在短时间内发生改变。这几年，居民债务快速增长的主要原因是城市居民贷款买房，抵押贷款规模增加较快。如果今后几年我国房地产形势稳了，炒房子的势头过去了，老百姓高举债买房的势头也会稳住，增长率就不会那么高了。所以，目前居民债务占比50%问题不大，但如果今后五年继续过去的增长势头，就可能会变成大问题。

第二，政府债务，包括31个省（自治区、直辖市），400多个地/市，2 000多个县。2017年，我国政府负债共40多万亿元，也占GDP的50%左右。其中包括中央政府负债约13万亿元，地方政府总债务约18万亿元，以及地方政府隐性债务（比如PPP项目，表面是股权投资，实际上可能是政府债务）约10万亿元。

中国地方政府债务要重点防范三个方面的问题：一是增长率很快；二是利息很高，中央政府的债券利息一般是3%~4%，商业银行贷款利息一般是6%~7%，而很多地方政府借信托搞基础设施建设，信托资金利息至少是12%；三是短期债（如2年、3年）居多，而不是5年、10年及以上的长期债。

中央政府高度重视我国政府债务存在的问题。在供给侧结构性改革推出以后，在中央的支持和推动下，财政部做了很好的尝试，发行了置换债，目前累计已达12万亿元。通过置换债，地方政府平均7%~8%的债务利率降到了3%~4%，每年少还约4 000亿元利息；同时，置换以后变成中央政府的国债性质，期限往往是5年甚至8年、10年，利息低、期限长，还账比较轻松。同时，中央政府采取强监管措施，责令省级财政管住地、市、区，地、市、区管好区县政府，各级人大进行执法监督。各级政府的债务由此受到了极大的管控和约束。因此，从战略上看，我国的政府债不是太大的问题。

从国际比较来看，截至2018年底，美国的政府债务是22.5万亿美元，占GDP的110%。但这只是联邦政府债务，并没有统计美国50个州政府及几百个市共6万多亿美元的债务。两者加在一起，全美国的政府债务接近30万亿美元左右，约占GDP的140%。美国地方政府债务是联邦政府的1/3左右，而中国地方政府债务是中央政府债务的3倍多，这样看来我们地方政府好像负担比较重，责任比较大。但是，我国整体的政府债务占比相较于美国、日本轻得多。所以，我认为我国对政府债务并不需要过于担心。

此外，我国地方政府还有一项美国地方政府没有的资源——土地。1990年4月，党中央、国务院同意上海市加快浦东地区的开发，并发布了十大政策，其中一条便是允许浦东新区土地批租50~70年。此后，这项政策在上海、其他沿海地区和城市逐步推开，成为一个惯例，并且土地批租的收入归地方政府。统计局和国土资源部、财政部统计，从1990年到2017年底的28年里，我国地方政府的土地批租收入共35万亿元。以此为基础，中国波澜壮阔的城市化运动开始了，城市基础设施建设快速推进，建设地铁、高速公路、隧道和桥梁，中国400多个城市20多年发生了翻天覆地的变化。从这个意义上讲，如果没有土地批租这一政策，地方政府可能会多出30多万亿元负债。外国政府土地是私有的，没有土地批租，所以这可能是中国的一个撒手锏。今后若干年，地方政府还会

有土地批租的收入，地方债务的偿还压力总体上是可控的。

所以，政府债务只要管控好、透明度高，应该不会有大的风险。政府政务方面主要是管理问题，而不是内在的结构性困局。

第三，非银行的工商企业债务。2017年，这部分债务规模是130多万亿元，相当于GDP的160%，这个比例是很高的。同期，美国的企业债务占比是60%。

我国企业债务高企的根本原因是缺乏资本金的市场化补充机制，要解决这个问题，很重要的一块是通过深化改革，建立企业的资本金市场化补充机制。如果资本金的补充机制到位，我国企业的负债率就会明显降低，否则一家企业除了起步时有资本金，以后几乎是没有资本金来源的。如果靠赚来的利润补充资本金，股东对于不分红就会有意见；而如果分了红，就没法补充资本金。那么，企业资本金的市场化补充机制关键在哪里？在资本市场的发展。这是中国企业（不管是国企还是民企）改革的一个重要命题。如果这个问题不解决，即便宏观上想帮企业减债，也无法在实质上减下来。

20世纪90年代，国有企业的负债率达到80%甚至90%。国家实施了债转股1.4万亿元，再加上破产关闭核销了坏账5 000亿元，总体相当于把10多万亿元的银行贷款余额转股或核销了2万亿元，接近20%。现在我们的银行贷款余额是140多万亿元，如果核掉20%，那就要坏掉20多万亿元，简直不可想象。可见当时是多么大的一次调整。调整之后，2000年中国的企业负债率平均降到了50%左右，但十多年后又到了60%、70%，许多困难企业负债率几乎到了90%。中国几万家房地产开发商平均负债率为85%，是工商企业中最高的；资产规模在1万亿元左右的房地产开发商，包括万达、恒大、万科等，负债率也达到80%以上。

高负债风险极大。我国的企业既缺少高负债的市场约束淘汰机制，又缺少资本金的市场化补充机制，这是要害。

（四）全社会新增融资中的债务占比

每年社会融资规模增量随着GDP增加、经济规模扩大而增加，2016年为17.8万亿元，2017年和2018年都超过了19万亿元。但是，我们每年新增的融资中约90%是债券融资，只有不到10%是股权融资，股权融资包括股票市场的股权融资，也包括非股票市场各种企业的股权直接投资。这意味着，我们每年要增加很多债务和很少的股权，那么负债率会越来越高。美国每年新增融资中，约70%是股权，30%是债务，在这样的结构下，每年新增的融资只会使负债率越来越低。

从以上四个指标来看，我国宏观经济脱实就虚、高杠杆的特征还是比较明显的。中央提出宏观经济去杠杆、防风险，不是无的放矢，而是抓住了中国国民经济发展的要害。去杠杆是供给侧结构性改革中非常具体的、看得见摸得着的、定性又定量的一项刚性任务。“三去一降一补”其实最终就是为了防风险，消除可能存在的系统性风险，避免重大金融危机在中国发生，同时也是我们应对中美贸易摩擦和外部冲击的重要保证。高杠杆就像一个水库悬在天上，如果外部冲击把悬河刺一下、把水卸下来，地上就成灾了。所以我们自己先把杠杆降下来，防患于未然，这是非常重要的。

二、去杠杆的国际经验

美国自20世纪初到现在的这一百年里有两次去杠杆，都是在高杠杆引发了严重的金融危机后的去杠杆措施。第一次是1929—1937年，或者扩展到第二次世界大战结束（1945年）。在这个时期实行糟糕的通缩型去杠杆，造成雪上加霜，导致整个国民经济停滞，后来采用适当的财政加杠杆和金融政策投放货币才摆脱危机。但这个过程不是预先计划好的系统决策，而是碰鼻子转弯的结果。第二次去杠杆是2008年，是在遇上了极其严重的金融危机（次贷危机）之后采取的措施。这一次美国做得

比较好，属于良性的去杠杆。金融危机爆发后，一方面把崩盘的金融企业的坏账核销一部分，另一方面通过QEⅠ、QEⅡ、QEⅢ等量化宽松过程释放的资金大量进入并刺激美国资本市场，企业股权融资大幅增长，从而使股市从6 000点涨到28 000点，股权投资市值从10万亿美元增加到30万亿美元，企业债务率因此大幅度下降。美国现在的企业负债只占GDP的60%左右。总体来看，经济是比较健康、良性地发展的。

资本主义社会解决高杠杆问题一般有四种方案。

一是完全依靠成熟的市场，政府基本不作为，只是市场经济的守夜人。市场出现高杠杆时，先是听之任之，后来高杠杆崩盘了，出现金融海啸、经济危机，那么原来的高杠杆就降下来了。比如在三个月或半年之内，股票市场的市值蒸发30%~40%，房地产市场的总价值减少1/3，许多企业倒闭破产，各行业重新洗牌。债务总量大幅减少的同时，形成的赖账或坏账使一些银行也倒闭了。危机过后可能五年、十年又慢慢复苏，再积累新的杠杆，又出现新的危机。这样周而复始，由市场自己调节。美国、日本和欧洲一些国家是这样的情况，让市场发挥作用，但发挥作用最终是以崩盘的方式来出清和解决问题的。

二是政府通过通货膨胀稀释债务，把现在的问题推向未来，同时相当于把坏账转嫁给了居民。如果通胀过于严重，就会带来剧烈的经济危机、社会震荡。如果每年物价涨10%，5~6年就等于把所有的债务赖掉70%以上。通胀积累到一定阶段，量变会引起质变。如果连续10%的比率通胀三年，老百姓和市场（特别是国际市场）就形成了严重的贬值预期，贬值速度将无法控制，可能一年之内贬值20%甚至30%。这时就会出现颠覆性危机，就像委内瑞拉货币开始贬值以后，货币面值越来越大，甚至买一个面包需要用三亿货币单位，去商店里买一点东西要用一麻袋钱去换。

三是政府强行挤破泡沫，过度紧缩型去杠杆。在泡沫不大的时候，政府强行挤泡沫，快节奏动手术，或者像外科医生一样“一刀切”，可能

造成金融过度紧缩，引起极其严重的经济萧条、企业倒闭、金融坏账、经济崩盘等局面。

四是资本市场加杠杆，商业银行去杠杆，对大到不能倒的企业点对点地注资、放贷，使普遍性的结构性危机有所改善。这样既降低了宏观经济的高杠杆，又遏制了大企业倒闭的连锁反应，避免了经济萧条，保持了经济平稳发展，产业结构、企业结构调整趋好，走向良性。

三、我国应如何去杠杆

去杠杆涉及诸多具体问题，操作上既不能一刀切，力求短时间内解决问题，也不能用一种办法孤注一掷，应该多元化、有条理、稳妥地推动去杠杆。我国实行供给侧结构性改革，就是要通过多元化的渠道，精准施策、多方案并举、分类指导，既不回避矛盾，又稳妥地解决问题，实现良性去杠杆。具体包括五个层面的工作。

（一）国家层面

在去杠杆的总量目标上，坚定地、稳妥地去杠杆。应重点把控去杠杆的三个宏观指标：M2增长率、物价指数和财政赤字。

首先，要平稳调控M2增长率。2005—2016年，我国M2增长率几乎每年都在15%以上，高的时候达到20%以上。由于M2增长率偏高，国民经济杠杆率也就会水涨船高。合理的调控应当做到每年M2增长率约等于当年GDP增长率加通货膨胀率，再加平减系数（在通胀时期减1~2个百分点，通缩时期加1~2个百分点）。坚定不移地平稳调控M2增长率，既不能骤然把增长率大幅下调，甚至变成负增长，使资金链断裂，企业出现危机；也不能任意放水，比如一般情况下，每年基础货币发行量应尽力避免10%以上的增长率。

其次，控制物价指数。通货膨胀是客观存在的，即便每年保持2%~3%的增长，五年也有约10个百分点的债务会被稀释掉。刺激经济的时候，一边是财政刺激，另一边是金融宽松，必须做到宽松有度。在这个过程中，整个经济包括物价、股市、房地产市场都要平稳。其中，物价的平稳是基础性的、前提性的，这也是一种很重要的办法。

最后，合理控制财政赤字。20年来，我国每年财政赤字的上限控制在3%以内，近十年在2%~2.3%，留有余地，这是十分明智合理的。从五年、十年的长周期看，财政赤字的平均增长率应该控制在GDP的3%以内。当然，在发生自然灾害、经济危机、社会危机等突发性灾难的情况下，财政赤字突破3%、5%在所难免。为了帮助地方政府化解难题，需要多发低利息的置换债，特殊情况下，发一些特别国债，以解决逆周期调控的特殊需求，也是理所当然的。

（二）企业层面

去杠杆要从宏观上形成目标体系和结构。假如我国国民经济宏观杠杆的目标是下降50个百分点，杠杆率维持在200%左右比较合理，那么，今后5~10年，居民和政府的负债控制在50%左右就很好，要害是把企业160%的负债率降低40~60个百分点到100%~120%。这是一个定量定性的宏观目标，应该用5~10年坚定不移地努力实现。

企业债务的化解方式主要有三种。

第一种是核销破产。对于“僵尸”、亏损、坏账较多的企业，或者是产能过剩且完全没有价值的企业，通过破产关闭，坚决出清。如果现在130万亿元企业债务中有5%是必须破产关闭的企业造成的，那么就有6万多亿元的坏账核销。

第二种是收购重组。通过资产重组、债务重组实现资源优化配置，形成不伤筋动骨的良性去杠杆。

例如，对于一部分“有救”的企业，通过债转股解决其较重的债务负担。债转股与破产的区别在哪里？一家企业破产的时候，债务也许只能清偿5%~10%，其余90%~95%就成为银行的坏账；如果这家企业的生产链还是好的，通过债转股，可以把债权转成股权，债权方变成股东，分享利润，不需要企业还本付息。并且真正有效的债转股一般对债务要打个折扣，比如5折、7折。如果一个城市的企业坏账有100亿元，那么通过债转股核销50亿元，剩下的50亿元变成股权，企业的资本金能够得到有效充实。如果企业的资质、技术、产品链尚可，那么这个企业可能就被救活了。

2000年前后的国有企业改革，实施了1.3万亿元的债转股、债务剥离，对活下来的企业减免了约5 000多亿元的债务。对银行来说，1.3万亿元并没有完全坏账，会核销一部分，但资产管理公司得到了全部债权，一般能从经营条件转好的债转股企业中回收60%~70%的债权，真正核销的坏账在40%左右。这项改革在后来的十年形成了四大万亿元级的资产管理公司，取得了巨大成功。如果现在我国130万亿元企业债务有10%需要通过债转股、收购兼并等资产管理手段重组，实现结构调整、经营改善、恢复生机，那么银行方面即使打个对折，核销6万多亿元，还能回收6万多亿元本金。

在资产重组方面，分享一个案例。我曾经调研一家企业，主要做空调压缩机、冰箱压缩机里的铜管，总经理是全国劳动模范、全国人大代表。这家企业一年生产铜管50万吨，国内市场占有率60%，每年产值500亿元，位列中国500强、世界500强。然而，在顺周期的时候，很多省市领导请他去投资，他面子磨不开，不得不到处布点，产能达到了80万吨，负债100多亿元，净资产只剩下5亿元。后来，市场情况大变，80万吨产能都停产了，债务也无法偿还，这位阳刚气十足的总经理甚至还流下了眼泪。其实，这家企业的资质能力、技术工艺水平还是好的，产生的坏账并不是因为炒股票或者炒房地产，而是都投在了机器设备里，属于产能过剩领域盲目决策的失误，是可以进行资产重组的。

当时的市场还可以消化30万吨的产能，但是因为银行抽回资金，他的企业全线停产了。我请重庆的一家企业以委托加工的方式采购原材料，然后请这家铜管企业加工、生产销售，通过银行不能抽取委托加工资金的封闭运行的办法保护了这家企业的生产力、300亿元产值和几千名工人的饭碗。同时，我请这位总经理把沿海的一些停产的铜加工厂搬到重庆，由于重庆的税收、要素成本都比较低，利润就会比较高。另外，我还组织相关企业增资入股这个企业，组织企业与银行等债权人协商，通过多种方式核销一些企业债务，这家企业最终通过增资减债，负债率从95%下降到60%以内。经过几年的发展，这家企业又变成了很好的企业。

债务重组最重要的是，要针对坏账欠债的困难企业拿出整改的具体方案，如果只是把债务包层层转包，那是务虚、套利。比如，某银行有100亿元坏账，该银行把这100亿元打包按20亿元卖给资产管理公司，资产管理公司把大包拆成小包，最后按30亿元又转出去。如果是这样的层层转包，最后接盘的人有什么能力帮助企业完成债转股或债务重组呢？倒霉的还是实体经济。

第三种是提高股权融资比重。在接下来的3~5年，如果每年全社会新增融资中的股权融资比例能从9%、10%增长到20%、30%，甚至50%，债权融资比例降到50%，那么每年可以增加8万亿~10万亿元股权，3~5年里企业债务会减少30万亿~40万亿元。这里的股权融资涉及股市、私募基金以及其他各种直接投资。

上述三种方式，第一种是坚定不移地把没有前途的、过剩的企业破产关闭，伤筋动骨、壮士断腕，该割的肿瘤就要割掉；第二种是通过收购兼并、资产重组柔性地去掉一部分坏账和债务，同时又保护了生产力；第三种是新增融资中的股权融资从10%增加到30%~50%。我相信，通过这三种方式降低企业杠杆，结合国家层面调控M2增长率和物价指数，那么三到五年我们去杠杆的宏观目标就会实现。

（三）金融机构层面

过去十年，我国产生了几十万个各种各样的非银行金融机构，搅动着100万亿元资金。这些资金在不同的机构里转来转去，每转一个地方都要加一点利息，最终流入实体经济的资金利息一般都在15%~20%。非银体系原本是商业银行的必要补充，既能化解一些信用不足的中小企业融资难问题，也能覆盖民间无牌照的非法集资、高利贷等活动范围。但是近几年，非银体系乱象丛生，亟须脱虚向实。

所以说，中国金融的乱象，不是银行、保险单个金融机构的风险，而是从银行到保险、保险到证券跨界叠加产生的系统性风险。由于监管部门是垂直监管，跨界的不监管，导致整个几十倍的杠杆，在每个垂直系统孤立地看，往往表现为不违规的三、五倍杠杆，但一旦跨界来看就变成了很大的风险。因此金融系统去杠杆、防风险，要围绕金融为实体经济服务，严格监管业务的脱实就虚，对于套利杠杆行为尤其要加强跨界监管、穿透式监管。

（四）资本市场层面

近年来，中央政府加大了对资本市场基础制度的改革力度。事实上，资本市场是去杠杆的撒手锏。如果中国股市涨1 000点，从2 500变成3 500，市值增加20万亿元，那就等于上市企业股权资本分母做大了，负债率就能有所降低。如果股权资本不增多，一味通过拼命抽债务，来降低债务率，分母总资产也可能随之减少。企业很可能因股权质押的资产被债务穿透，现金流断裂而崩盘。美国的资本市场，十年里指数翻了两番，从6 000多点到28 000点，市场的市值翻了一番多，从14万亿美元上升到30多万亿美元，企业负债率大幅下降的状况值得我们借鉴。

所以，把股市搞好是很重要的并且是良性的去杠杆手段，同时也是供给侧结构性改革一个重要的立足点和支柱。资本市场是国民经济晴雨

表，同时也是资源优化配置非常重要的渠道，然而我国资本市场的这两个功能似乎都失灵了。最近中央政治局强调要健全和加强资本市场的基础性制度的发展和改革，这一表态分量很重，我对中国股市成为供给侧结构性改革的撒手锏充满信心。

（五）房地产层面

房地产的高杠杆既包含房地产企业开发过程中的高杠杆融资，也包括老百姓大比例的抵押贷款。控制好这两个环节，至少能削减20%的中国宏观经济杠杆率。

房地产开发商方面，欧美国家的房地产开发商负债率一般都低于50%，我国则在85%左右。为解决这个问题，一是应要求房地产开发商在买地时必须使用自有资金，不能靠融资借款来买地。政府只要控制住土地出让这一关，房地产开发商的债务就能下降到60%左右。二是规范和管控好房产商的开发贷，尤其是多账户多头举债、高杠杆举债。三是控制好房屋预售环节。一般来说，房屋封顶以后，进入装修期间，提前半年、一年预售有其合理性，但很多房产商刚打地基，就开始卖楼盘、搞预售，两三年交不了房，这种无息欠债、隐形加杠杆行为必须严格管理。只要这三项融资措施规范到位，房地产开发商的负债率就有可能降到50%以下。另一方面是老百姓购房按揭贷款的规范。要坚决杜绝零首付全按揭贷款，杜绝首付贷业务，遵循首套房20%~30%　首付，二套房40%~60%首付，第三套房零按揭的按揭规则。总之，只要把土地出让、开发贷、房屋预售和首付比例这四个环节管控好，房地产行业的高杠杆问题就能得以缓解、化解。

从宏观上看，以上五个方面五管齐下，辩证、系统、协调，一起加力，就可以实现良性的去杠杆。

金融的本质

金融的本质，就是三句话：一是为有钱人理财，为缺钱人融资；二是金融企业的核心要义就在于信用、杠杆、风险三个环节，要把握好三个环节和度；三是一切金融活动的目的是要为实体经济服务。这三个本质特征，不管是哪个层面的金融从业者，都应时刻谨记于心。

第一，为有钱人理财，为缺钱人融资。比如银行，老百姓可以存钱，企业发展可以贷款，银行在其中起着桥梁、中介和服务作用。比如保险，实际上是人在健康、安全的时候，用余钱来保障疾病、死亡等意外事件突发时的救急需求，是一个自我平衡的过程，同时也能为企业融资提供资金来源。证券市场更是如此，老百姓冒一定风险投资购买股票，取得的回报可能是企业利润分配，也可能是股价差价，总归是将余钱用于理财的桥梁。租赁也一样，企业通过租赁，把一次性的巨额投资转化为长期的租赁费用和日常的运行资金，将产生更多的效益，起到融资的作用。总之，不管是直接金融系统的资本市场发行债券等，还是间接金融系统的商业银行或非银行金融机构，都是各种理财方式、中介方式，本质上是为有钱人理财，为缺钱人融资。

第二，信用、信用、信用，杠杆、杠杆、杠杆，风险、风险、风险。之所以用这种重复的方式进行强调，是因为“信用”“杠杆”“风险”实在是太重要了。

首先，信用是金融的立身之本，是金融的生命线。体现在三个方面：金融企业本身要有信用，与金融机构发生借贷关系的企业要有信用，各种金融中介服务类企业也要有信用。

衡量企业的信用，要把握好五个维度。一是现金流。现金流比利润更重要。如果资金链断了，企业崩盘破产，预期利润再高也没有用。所

以，资本市场上考核企业信用的第一件事，就是分析企业财务报表的现金流。二是回报率。看重企业的成长预期，通过分析未来几年的利润、市盈率予以全面衡量。三是抵押担保。如果现金流、回报率无法衡量，但有担保公司或第三方企业愿意提供担保，银行也可放心贷款。四是企业高管。一个地方乃至国内外知名的优秀企业家，具备相当高含金量的个人信用，亦可为企业信用加分。五是企业品牌等无形资产。这些无形资产也应纳入信用评价体系。这些都是金融规律，必须严格遵循。现在常讲大数据分析，但如果分析的结果是不需要有现金流，不需要资本回报，不需要担保物，这种脱离金融本源的分析都是“假大空”的。金融衍生工具也一样，即便种类繁多，也都应该具备信用的基本特征，否则就会导致金融泡沫。

2008年国际金融危机，就是典型的不按规律办事。以商品房为代表的次贷产品出了问题，银行不是想办法在抵押物上做文章，把次贷变成正常贷款，而是把次贷卖到股票市场，变成了CDS（信用违约互换）债券，杠杆比高达1∶40。雷曼兄弟公司40亿美元购买了1 600亿美元CDS债券，如果涨10%，就赚160亿美元，但如果跌10%，就立即崩盘。总之，一切没有信用的金融都是假金融、伪金融。

其次，杠杆。信用是杠杆的基础，有信用才有透支，透支就会带来杠杆比。银行的存贷比，实质是一种杠杆比。如果一家银行有10亿元资本，可放贷100亿元，就是1∶10的杠杆。租赁公司有50亿元资本，可以搞500亿元租赁，就同样是1∶10的杠杆。搞期货一般是1∶20的杠杆，远期交易是1∶5的杠杆。股票市场搞融资融券，实质也是证券公司给予投资人一定比例的透支。总之，没有杠杆比，大家一手交钱、一手交货，就不需要信用，也不存在金融。

最后，风险。没有杠杆比谈不上金融，但杠杆比过高则会产生金融风险，这是辩证的关系。一切金融创新，都是想方设法把杠杆比一级一级地放大。过高的杠杆比是一切坏账、一切风险、一切金融危机的来

源，在企业层面表现为坏账，在行业系统层面是风险，延伸到国家乃至世界就成了金融危机。唯一的解决办法，就是“去杠杆”。真正的智慧，应是设计一个信用基础较好、风险较小的杠杆体系，这是金融的精髓。

信用、杠杆和风险这三个方面也是互动的。信用好，杠杆比不高，风险自然就会低。杠杆比高，信用则会降低，风险也就较高。所有的金融创新，都是围绕这三个方面在运转，关键要把握好其中的度。尽管这些基本原理是金融课堂的常识，但必须当真经来念，不管是行长还是办事员，都要天天念、月月念、年年念，因为一切金融风险都是背离了这些基本原理而产生的。

所以，把现有信用用足用好，有信用不好好发挥就是死心眼，但是有信用就把杠杆用得过了头造成风险，那也是疯子或者是愚蠢的人。金融管理的要义就是把自己这个企业的信用用足，但是用足就表现为杠杆的放大，在放大杠杆的时候又要把风险控制在底线里面，这就是一个高明的金融领导人员、管理人员、工作人员、财会人员必须担负的基本责任。

第三，为实体经济服务，这是金融的要义。离开实体经济，金融就是无源之水。邓小平同志1991年视察浦东时谈道：“金融很重要，金融是现代经济的核心。搞好了，一着棋活，全盘皆活。上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方，今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。”王岐山同志任国务院副总理时曾强调，“百业兴，则金融兴；百业稳，则金融稳”，这是金融行业的金科玉律。金融是现代经济的核心，必须要为实体经济服务，否则就会异化为“卡拉OK”、自弹自唱。

这三句话表现在宏观上面，即宏观经济中的货币信用、负债信用、杠杆信用从哪里来？一个国家GDP的增长率、财政税收的增长率、实体经济的利润率，是一切货币信用、负债信用、杠杆信用的来源。反过来杠杆过大又会带来宏观经济的风险。这三句话表现在微观上，即每个企

业对自己的债务杠杆、效益改善都应日日关注、月月关注、年年关注，把企业经营好。

在具体的金融工作中，我们可以观察到，已经进入正轨的金融机构都有着管理杠杆的基本制度，有多大的资本才能有多大的杠杆。例如银行有五个信用指标，分别是资本充足率、贷款利润率、坏账准备金、存款准备金和存贷比，这些都是银行信用的基础。

证券公司也好，小贷公司也好，保险公司也好，凡是“一行两会”批准的、有牌照的金融机构，其信用基础、杠杆比例、风险防范都必须有制度安排，有明确的法律管制或者制度管制。在这方面，一个金融工作人员只要学习了这些业务并循规蹈矩，把工作做好就可以了，除非金融监管失控才会使乱象丛生。应该说，不管是20世纪80年代、90年代，还是21世纪以后，特别是2008年世界金融危机以来的这十年，银行、证券、保险等传统的、常规的金融机构其实还是基本规范的。

加强金融企业和金融活动全生命周期风险防范

金融防风险，持牌经营是前提，严格监管是关键，负面清单是基石，三者是有机整体，不可割裂，要在理念上、行动上贯穿到金融机构和金融活动生命周期的全过程。持牌经营就是企业出生时就既要有工商登记，更要有金融业务许可；严格监管就是对金融企业在事中事后经营中的行为做到心中有数；心中有数的基础就是要有负面清单，做到负面清单之内的绝不准做，负面清单之外的即使在持牌经营条件下行为也要受到严格监管，并且还要适应金融创新和监管形势的需要，及时更新、深化负面清单。具体工作中，应该抓好以下几个方面。

一、对持牌金融机构要有负面清单“约法三章”

这些年，负面清单管理一般是在放宽准入的语境中使用的，它的内在含义是除了负面清单规定的不许可事项外，什么都可以干。工商企业在负面清单管理下，法无禁止即许可、放开搞活、放开准入、先照后证。但是，由于金融企业存在专业性、杠杆性、信用性、风险性，必须有专业监管机构予以持牌许可，才能持牌经营，无牌经营就是非法经营，就可能产生信用风险、流动性风险、交叉金融业务风险、理财和代销业务风险、互联网金融与信息科技风险等诸多风险。

目前，我国有银行、证券、保险、第三方理财、信托、保理、小贷、消费金融公司等牌照。有了这些牌照，就确定了这些持牌经营机构的正面清单，它的功能、市场定位、业务领域，就都清楚了。在具体运行过程中，还要对这些持牌金融机构设立负面清单，让金融机构的经营活动按正面清单发挥功能，按负面清单约束自己。

在发展各类金融机构过程中，按照防风险的底线要求，设定必要的边界条件，规范各种业务要求，有的放矢发挥牌照功能，各类金融机构发展才能总体比较健康。

比如，对小贷公司发展，至少有“六个不准”：一是不准非法集资和吸收公众存款，主要是用自己的资本金最多在1∶2的杠杆比范围内去放贷；二是不准发放利率超过司法部门规定上限的贷款；三是不准抽逃注册资金；四是不准违规跨经营区域发放贷款；五是不准超范围超比例投资；六是不准突破单户贷款比例。

再如，对融资担保机构要求，至少也有“五个不得”：一是不得为产能过剩和国家调控行业的企业提供担保；二是不得为资质较差，不具备相应资金实力或有不良经营记录的房地产企业提供担保；三是不得为非合规从事互联网金融业务的企业提供担保；四是不得为高利息贷款提供担保；五是为单个被担保人及其关联方提供的融资担保责任余额不得超过监管规定上限。

又如，发展私募基金，应该要求其资金来源遵循不搞高息揽储、不搞乱集资、不搞明股实债、不搞信托融资等通道业务“四个不搞”，在资金投向上遵循不炒二手房、不炒外汇、不炒股票、不放高利贷“四个不投”。

二、金融创新中严密防范多种金融产品和工具叠加产生风险

一般来说，金融创新可以分为三类。

一是因经济发展需要、围绕实体经济的问题导向而出现的业务模式创新，比如近几年因互联网发展而出现并纳入监管部门牌照管理的第三方支付、网信银行、消费金融等业务模式。这些创新在中国被称为创

新，但在世界上仍是传统常规业务。

二是因技术进步、金融科技发展而形成的服务方式创新，比如手机上大量使用的支付宝、微信支付等支付方式创新。这类创新会提高效率，基本上与杠杆无关，是可以管住的。

三是为追求利润、提高杠杆而进行的金融产品创新。在金融监管中，最需要防范的就是金融产品创新这一方面，因为金融产品创新往往是通过多种金融产品和工具叠加，抬高杠杆，以获取丰厚利润的代名词。金融创新中真正要防范的是信用失真风险，防范杠杆率过高。

什么叫金融产品创新呢？与中国古代有刀枪剑戟、斧钺勾叉等十八般兵器类似，我国形成了银行、债券、保险、小贷、保理、担保，以及私募股权基金、货币市场基金、债券保险基金等十七八个金融品种、业务、牌照。这一类有国家正规牌照、常规性业务牌照的公司，包括银、证、保主流金融系统和非银行金融系统的共有十七八种，都有常规的信用、杠杆、风险管控的制度安排。但是金融创新并不仅是常规运用金融企业、金融通道业务，而是要把信托的资金、保险的资金跟银行的资金、私募基金的资金、资本市场的资金等各种通道连接组合起来。这种组合的载体是银行理财业务、表外业务或者说是资管业务。资管业务通过各种各样的金融工具形成了各种各样的组合，有的是两三种金融牌照的业务组合在一起，有的是五六种组合在一起。

大体上有六种工具能够将这些组合连接起来。

第一种是高息揽存，即提供较高的利息、回报来吸收各种短期资金。没有高息揽存，没有较高回报，金融机构之间互相拆借资金等各方面的融资都不会存在，P2P也是利用高息手段来吸纳社会资金。

第二种是刚性兑付。较高的利息加上虚拟的刚性信用，就可以让散户和中小企业放宽心地拿出资金，资金就会源源不断地注入。刚性兑付也可能通过协议实现，比如承诺将获得的利润首先分给投资者等优先劣

后的概念。

第三种是资金池。资金池的好处是可以让长长短短、前前后后各种路数的钱都流入池中，但其实际上就像一个庞氏骗局，通过混同运作、募短投长、借新还旧来不断滚动。

第四种是资金错配。因为资金可能都是半年、一年、两年的短期理财资金，而资金的出口可能是三年、五年甚至十年期限的长期化投资，即使这些投资都有收回也有利润，时间一长也必然导致资金流错配。

第五种是多通道叠加。银行、证券、保险、信托、租赁、小贷等拥有金融牌照的金融机构可作为通道。所谓“金融创新”，是把银、证、保等金融资金通过信托作为一个通道，转到了某个企业，这个企业得到的资金来自某家金融机构，但资金的真正来源可能是其他金融机构，这种通道能够多个叠加，导致资金的来源性质完全改变。通道可能把债权变成股权，就可能产生底数不清的资金流。这种资金往外走的时候，每过一个通道就可以叠加一部分杠杆。

第六种是嵌套。一般而言嵌套也是合理的，也是一种智慧，但是如果把三五个金融产品嵌套在一起导致底数不清，将会产生巨大的金融风险。此外，通道叠加以后还可以嵌套。各种类型的资金混在一起嵌套使用时会形成抽屉协议，表述为优先级和劣后级两种资金。如果三四个抽屉相互叠加导致底数不清，必将导致金融乱象的出现。但这个乱象是千千万万的金融机构里面的一些人昏头昏脑做起来的，哪个单位里的人都可能通过这样的业务形成杠杆和业务。这些人“雁过拔毛”，获得了利润、税收、收入，但金融乱象也就此产生。

为了取得高额效益，“金融产品创新”往往采用上述六种工具加大杠杆。比如把各种各样通过高息揽储、刚性兑付过来的钱，通过私募基金的通道加杠杆。以20亿元资金为例进行计算，给私募基金1%的过道费之后，私募基金就会用这20亿元跟银行进行组合，银行一看私募基金拿了20亿元，往往会再贷出40亿元，这就变成了1∶3的杠杆；如果原来的

20亿资金本身就有90%的杠杆，这就形成了27倍的杠杆，在此基础上如果再用银行贷款投资股市或融资融券，60亿元就可能变成90亿元。最终形成的90亿元规模与原始资金的2亿元相比，放大了数十倍。

归纳近年来中国金融乱象中所谓金融创新中的工具可知，上述六种工具可以组合成万花筒。也就是说，将十八种兵器视为横坐标，上述六种工具视为纵坐标，可以形成中国金融乱象中各种可测的或不可测的、被大家发现的和没被发现的风险。

总之，孤立地看金融产品创新，每个环节都在考虑一种信用底数，没有信用底数则无法实现合作。包括抽屉协议，也是由于某一环节信用不足而制造了一个强制信用，优先级的钱先还，劣后级的钱后还，这都是为了保底信用而进行的防风险措施。每个环节一定又会把风险、信用和杠杆扯在一起，但是一旦三五个环节中都涉及三五种信用、三五种杠杆和三五种风险相互拉扯，就一定会造成信用底数不清、杠杆级数猛增、风险系数几何放大的严重后果，进而形成金融乱象。

三、两个典型案例：万能险与阿里小贷

第一个案例，宝能收购万科25%股权这件事吸引了大家的眼球，也是中国资本市场这几年最大的事件之一。如果分析宝能整个案子，可以看到几个现象。

宝能举牌万科，其中大部分资金来源于“万能险”，而不是通过宝能自身保险公司提供的正常保费。万能险提供的理财资金，是半年、一年或者一年半的保险资金，其实就是高息揽储，并且通过银行柜台销售给各种各样到银行储蓄的人。通俗地说，老百姓到银行办储蓄，银行服务人员就会向他们推销这一保险产品，声称这个保险的利息比银行利息要高2~3个百分点，万一遇到风险还有保费托底。老百姓往往会选择购买，因为他们很信任银行，并且认为这种产品都是刚性兑付的。

万能险有三个问题。第一，高息揽储。第二，通过银行发放，让老百姓把保险公司信用和商业银行信用混在一起，产生刚性兑付错觉。第三，资金池高比例错配。

万能险不是中国人发明的，在美国、欧洲早就出现了，但是国外保险公司有一个规定：一个保险公司一年的保费余额中，万能险的保费余额不能超过公司总保费余额的15%。相当于保费是资金池，短期资金作为保费出去就是长期投资，如果其占比不超过15%，那么即使错配，风险也不至于很大。但我国此前并未控制万能险保费比例，至少在过去几年，我国六七家民营保险公司的万能险保费余额占整个保险公司保费余额的70%~80%。

在宝能收购万科股权的事件中，收购资金的最底层原始资产有70亿元万能险，宝能只能买几亿股万科股票，杠杆不够。于是，它们就和两个私募基金合作，通过几个通道形成嵌套，将70亿元放入银行，利用银行“存一贷二”业务从银行获得贷款200多亿元，再加上万能险的70亿元，就得到了约280亿元资金。宝能购买了万科十七八亿股，占18%，变成万科第一大股东，然后通过股权抵押、融资融券等融资杠杆工具将收购资金增至450多亿元，占万科2 000多亿元的25%。随后，宝能登堂入室，向万科提出董事会改组。

逻辑上讲，这件事把刚才说的六种杠杆工具——高息揽储、刚性兑付、资金池、资金错配、多通道叠加、多抽屉协议嵌套，统统都用上了。法理上讲，该事件违反了几个法规：一是保险公司万能险占比70%以上是有问题的；二是多通道叠加嵌套形成高杠杆融资是穿透式违规行为；三是短期资金可以购买股票进行理财，但将万能险作为股权资本购买长期法人股权试图改组董事会，违反了国际资本市场规则。

总之，这个案例从更深层次警示我们：要加强监管，特别是跨领域的综合性监管；要加强法制建设，特别是金融产品创新中负面清单、法律制度的建设要加快、加大、加强。

第二个例子是阿里小贷。一方面，我从2013年以后对互联网贷款P2P是十分警觉、坚决制止的。所以在2013年就有过批示，在重庆市绝不允许注册一家P2P公司，也绝不允许外地批准的P2P机构跑到重庆来开公司。当时各地都把P2P作为新生事物，予以支持甚至站台，而我当时就禁止。2014年6月我向时任银监会主席尚福林汇报，建议银监会要把这件事管起来，之后银监会就开始布置这方面的管控措施。总的来说，这方面重庆管得是可以的，没有出现体制性的问题。2015年全国2 000多个P2P机构有几千亿元的坏账，重庆没有进入这个名单，但是重庆当地网民有损失，因为重庆居民在网上投了外地的P2P。

另一方面，我认为符合国家规章的互联网小贷应该得到支持。2013年的时候，我遇到马云，他在我办公室跟我说，他想成立一个网上小贷公司，但是由于当时浙江省小贷公司在民间贷款中坏账很多，全省正在清理整顿小贷公司，他的网络贷款商牌照批不下来。我跟他说，互联网贷款公司只要不做P2P业务，而是利用互联网产业链的场景，获取企业信用信息，以自有资本金和规范的融资资金对客户提供小额贷款，重庆市就能批准。

具体来讲，要符合四条要求。第一，互联网小贷公司穿透力强，往往辐射全国，必须有较大规模的资本金，资本金的来源必须是母公司集团注入网贷公司的资本金，不跟网民发生关系。第二，任何融资机构、贷款公司都会放大杠杆，放大杠杆不能通过高息揽储向网民借款，必须从合法机构获得，包括银行贷款，到银行间市场发中票、证券市场发ABS（资产证券化）债券。第三，这个钱是贷给客户链，贷给淘宝、支付宝业务链上有场景使用的客户，而不是向毫无关联的网民放贷款。第四，充分利用互联网公司大数据智能挖掘分析的基础条件，控制贷款风险。在整个发展过程中业务可以辐射到全国去，但是总部注册在重庆，在其他城市不再设立子公司。

后来，马云就按照这个要求注册了。阿里小贷在重庆注册以后，腾

讯、百度等中国前十家互联网公司的小贷公司也相继在重庆注册。目前中国互联网小贷（不包括P2P）贷款余额有1万多亿元，重庆注册的这一批公司形成的余额近5 000亿元，约占全国互联网小贷余额总量的50%。

2017年9月、10月，由于业务发展过快，资本金没有及时跟上，阿里小贷遇到了金融资管整顿。花呗、借呗资本金贷款的杠杆比达到了近百倍，被叫停运行。我了解到，它们遵守了上述四条要求，与重庆的金融监管要求、国家银监会的监管要求基本吻合。问题出在ABS发行上，证监会没有规定ABS的贷款资产可以循环多少次，蚂蚁金服把30多亿元资本金通过2.3倍的拆借融资形成了90多亿元网上小额贷款，又利用一个金融工具ABS，凡是一个贷款余额拿到证券市场交易所发的ABS债券，就可以循环发放贷款，往往几年里这样循环了40次，造成了30多亿元资本金发放3 000多亿元网上小贷，形成上百倍的高杠杆。这件事如果因其高杠杆一刀切停摆了，对于企业发展是严重冲击，而且证交所在此之前并没有设定ABS循环的次数，企业也没有违规。

基于此，我提了三个建议。一是网贷公司的ABS不应无限循环，可以约定周转次数不超过四次。因为在传统金融公司的放贷过程中，ABS两到三次循环可能已是两三年，早已经把底层资产收回了，不会发生两三年时间几十次循环的问题。而在互联网贷款的运行中，因其运行速度快、效率高，一年可以循环10次、20次。两三年时间，可能ABS已经循环30次以上了。这是原来合理的老规矩遇上了互联网金融的新问题。二是贷款资本金放大2.3倍不变，两个环节叠加杠杆比在10倍左右，30亿元资本金也就能放300多亿元贷款。三是蚂蚁金服在重庆的贷款公司资本金分三年从30多亿元增加到300亿元。2018年底，蚂蚁金服的花呗、借呗两个小贷公司的资本金已注入充实到了300多亿元。贷款余额也达到了1 600多亿元，年利润达到40多亿元。这件事的结局是皆大欢喜的，监管部门健全了体制机制，解决了高杠杆风险，重庆地区增加了几百亿元金融企业的资本金，蚂蚁金服贷款公司得以恢复运转。

这个例子说明，即使有些事情在发展过程中出了岔子，也不要用一刀切的方式去处理，不要“泼脏水的时候把小孩也泼掉”。

四、要素市场也要防高杠杆、防无照经营

要素市场具有特殊的金融属性和风险属性，直接关系到经济金融安全和社会稳定。一段时期以来，国内要素市场过多过滥，往往一个城市的交易所就超过整个美国。交易所不是杂货铺，泛滥发展就会自掉身价。必须把好入口关，严格市场准入。

对要素交易市场的金融风险防范，也必须明确“负面清单”，划定底线和红线，概括起来至少应该包括“5个严格、16个不得”。

一是严格展业规范管理，不得未经批准擅自设立分支机构或违规设立经营网点；不得违规发展会员、经纪商、代理商、居间商等展业机构；不得违反投资者适当性管理要求，违规发展投资者（客户）。

二是严格资本金审慎管理，不得未经批准擅自转让或变更股权，不得抽逃挪用资本金或违规从事高风险投资，不得以交易所名义违规对外（包括股东）提供担保、股权质押等。

三是严格业务范围管理，不得未经批准擅自新增或变更交易品种和业务种类，不得开设网络借贷中介公司（P2P）或开展相关业务，不得高息揽储、无固定对象乱集资或违规建立资金池，不得开展期货交易等高杠杆业务。

四是严格交易秩序管理，不得代客交易、代客理财或违规使用他人账户进行交易；不得进行虚假宣传或诱骗投资者（客户）参与交易；不得操纵市场价格，妨碍市场公正；不得虚设交易账户或虚拟资金进行虚假交易；不得侵占、挪用投资者和客户资金或其他资产。

五是严格信息报送管理，不得向监管部门报送虚假报表、资料或故

意隐瞒重大风险事件。这些规定，也是全国众多交易场所清理整顿的基本要求。

五、坚决遏制社会性非法集资

目前，隐匿于民间的各种非法金融活动猖獗，既有传统的、原始的庞氏骗局那一套，也有结合互联网搞违规乱集资活动。这些无牌无照、小杂散的非法金融组织，其活动方式隐蔽性强、传染性高、突发性猛、危害性大，事后的处置过程往往又极其复杂。尽管政府部门采取严格管制、露头就打、打早打小的措施，但潜在风险和隐患仍在积累，主要包括：一是高息揽储、乱集资，二是民间“老鼠会”、传销组织，三是民间典当行、地下钱庄、高利贷公司。2015年，全国非法集资案件风险加速暴露，新发案数量、涉案金额、参与集资人数同比分别上升71%、57%、120%，为历年最高峰值。民间投融资中介机构、P2P网络借贷、农民合作社、房地产、私募基金等仍是非法集资重灾区，民办教育、地方交易所、保险等领域涉嫌非法集资问题逐步显现。据不完全统计，投资理财类非法集资案件占全部新发案件总数的30%以上。

非法金融活动，上当受骗的是广大人民群众，打击的关键依靠力量也应该是人民群众。要实现打早、打小、打苗头，关键是建立非法集资举报奖励制度，发动群众力量，强化正面激励，加大奖励力度，鼓励广大群众自动自发、广泛参与，只要是举报查实的，要一次性地给予合适奖励，“花小钱办难事”，能避免事后治乱动辄几千万元甚至几亿元的损失。

P2P与互联网金融的风险防范

P2P在20世纪90年代发源于英国，其宗旨是让投资人和借贷人通过网络这样一个中介平台，建立起点对点的直接借贷关系。截至目前，20多年过去了，整个英国仅有20多家P2P公司。在美国，P2P只能在限定条件下发展，它既不是贷款公司，也不是投资公司，而被当作对储蓄账户、货币市场账户和存款证明等低息传统存款工具的补充，市场规模仅有几十亿美元。

总体看，P2P网贷在英美等国家因受到严格监管，市场空间有限，基本不存在系统性风险。从其生存发展的土壤看，有三个重要的基础：一是信用体系完备，二是利率完全市场化，三是监管非常严格。

P2P网贷的爆发，出现在我国。2006年P2P首次引入中国，2015年P2P持牌的机构总量达到3 800家，融资规模增长2.8倍，达到9 800亿元。由于开始没有资金第三方存管，没有抵押物，没有投资项目与投资者一一对应这些负面清单，P2P的无节制发展导致金融风险不断暴露。

为什么会出现这些问题？一是许多人没有认识到互联网技术运用于金融业并没有改变金融的本质，对各类金融产品的本质属性缺乏准确的了解，对金融的法律红线缺乏敬畏之心。二是现有的金融产品设计不能满足不同风险承受能力投资人的需求，因而出现了一些有市场但不合规的产品，运作不当给市场带来风险。三是创新的度没有把握好。互联网金融是新生事物和新兴业态，创新余地和空间很大。

互联网金融有互联网基因和金融基因，互联网发展有无限的穿透性，一旦与金融结合，就不能违背金融的基本特征，必须持牌经营，必须有监管单位的日常监管，必须有运营模式要求和风险处置办法，不能“无照驾驶”，不能以30%、50%的利息高息揽储、乱集资，不能无约

束、无场景地放款融资，对借款人和公司的钱用到哪里都不清楚，不能搞暴力催收，不应有堵校门和朋友圈乱发信息等恶劣行为。

一、P2P金融的五大问题

一说到P2P，就有一些似是而非的观点：P2P是金融科技；金融科技本身是好的，只是没有管好，一些坏人利用P2P做了坏事。持这些看法的人，往往是前些年P2P的狂热吹捧者甚至是推动者。P2P问题的要害在哪里？不能把它跟数字金融、互联网金融相提并论，否定P2P并不是否定互联网金融，这是两码事。

P2P金融实际上是中国传统的农村里以高息揽储的“老鼠会”、乡里乡亲间的高利贷，在互联网基础上的死灰复燃，而“老鼠会”这类东西本来是熟人经济、乡村经济中的一个陋习，即便要闯祸，也就是几十万元、几百万元，了不得到几亿元，辐射面积不会太大，而P2P通过互联网，不仅可以覆盖一个城市，覆盖几十个城市，甚至可以覆盖到全国，最后造成了网民们彼此之间连面都没见过，就形成几十亿元、上百亿元金额坏账的局面。

P2P的问题要害是什么？其与现代金融风险管理原则背道而驰的如下五个机制，在互联网平台光芒下，竟然被放行了。

第一，这种P2P公司的资本金是所谓众筹而来的。这种众筹是网络众筹，即通过互联网向网民刚性承诺高回报投资拉来的资本金。

第二，P2P的融资杠杆从网民身上来。假设有3亿元资本金，如果想放30亿元贷款、100亿元贷款，资本金和贷款之间有一个杠杆，这个杠杆性资金从哪里来？银行的资本金是通过吸收老百姓的储蓄获得的，资本充足率达10倍，10亿元资本金一般可以吸收100亿元储蓄，这个资金是从老百姓的储蓄来的，是有规范机制的，这种储蓄转化为贷款来源、

杠杆来源，有资本充足率、存款准备金、存贷比、坏账拨备等一套制度监管组合在一起的信用系统。然而，P2P没有这些系统，P2P单单通过对网民的高息揽储，给予储户高利息回报承诺，进而将网民的钱募集过来。

第三，放贷对象通过互联网面向所有的不相干网民。P2P企业向网民乱放高利贷，向网民高息揽储，向网民众筹资本金。本来互联网最大的特点就是它的产业链会雁过留声，是有场景的，而P2P的服务对象是互联网上的网民，并没有具体的产业链，也没有具体场景，互联网的信息起不了信用补充作用，但是互联网穿透辐射贷款放出去的速度又异常快，只要有人想借高利贷，钱就会被立刻借出去，从而造成了P2P平台向网民乱放高利贷、向网民高息揽储、向网民众筹资本金的混乱现象。

第四，借贷资金短长不一。由此造成靠借新还旧，形成了庞氏骗局式的资金池，而这个资金池不受任何其他方面监管，仅由P2P公司平台负责。

第五，一旦出事，要么P2P企业卷款而走，要么瘫痪无法运转。

究其原因，在于既没有在总体层面上对P2P运行中明显存在的五大严重问题有清醒的认识，对有可能出现的严重后果也缺少预判，没有在监管层面上形成“资金要第三方存管，放贷要有抵押物，投资项目与投资者要一一对应”等负面清单，P2P脱离了纯粹的“peerto-peer”（点对点）的原意，异化为互联网上的民间集资和高息揽储。

针对P2P金融，只要稍有金融常识，就应该判断出这是新瓶装旧酒——新瓶指的是互联网，旧酒指的是封建余孽式的“老鼠会”、高息揽储式的高利贷。无论是P2P也好，互联网金融也好，不管打着什么旗号，只要向网民高息揽储，只要向网民搞乱集资、众筹资本金，只要在网上乱放高利贷，最后这个企业必将借新还旧，不断循环，俨然成为庞氏骗局。所以，基于互联网的辐射性、穿透性，应禁止P2P，因为对这个过程是无法有序控制的。

二、网贷公司应遵循五个运行原则

不搞P2P并不等于不可以搞网络贷款公司。合理的网贷公司是金融科技、科技金融发展的重要内容，是帮助金融脱虚就实、为实体经济服务、为中小企业服务的重要途径，是普惠金融得以实现的技术基础。

这类网络贷款公司规范运行的关键在于实施五大基本原则。

一是资本信用原则，有较大的自有资本金。不同于传统的小贷公司，互联网金融有很强的辐射性、很快的发放贷款能力，业务范围往往覆盖全国，应当具有较高的资本金门槛。

二是信用规范原则。贷款资金的主要来源是银行贷款、银行间市场发的中票和证交所发行的ABS债券。

三是信用杠杆原则。网贷公司的资本金和贷款余额总量的杠杆比，任何时候都应控制在1∶10左右，绝不能超过1∶20甚至1∶30。在常规的ABS、ABN（资产支持票据）的发债机制中，并没有约定一笔贷款资产的发债循环的次数，基于网贷业务的快速周转能力，一笔底层资产一年就可能循环5次、10次，几年下来，杠杆比有可能达到30次、40次，形成巨大的泡沫风险。鉴于网络贷款公司往往以资本金1∶2或1∶2.5向银行融资，网络贷款形成的底层资产在ABS、ABN中的循环次数不宜超过5~6次，只有这样，网络贷款公司的总债务杠杆比才能控制在10倍左右。

四是放贷征信原则。有互联网产业的产业链信用、全场景信用，不能无约束、无场景地放贷，甚至到校园里搞校园贷，为买房者搞首付贷。

五是大数据处理原则。平台拥有强大的技术基础，能形成大数据、云计算、人工智能的处理技术，这样就可以把控风险，形成较低的不良贷款率，并由此有条件为客户提供相对低的贷款利率，形成网络贷款良

好的普惠金融能力。

总之，在发展网络贷款公司的过程中，只要合乎以上五条原则，一般都能实现小贷业务发展得快、中小企业融资难融资贵得以缓解且不良贷款率低的效果。比如阿里小贷（花呗、借呗），与P2P有本质上的不同。阿里小贷资本金是阿里巴巴公司的自有资金，杠杆贷款资金是合规的，从银行贷款和ABS融资而来，合乎监管层对小贷公司监督的原则要求，贷款客户则是淘宝网络平台上的电子商务公司或者是使用支付宝的手机用户，有确切的产业链、供应链上的信用征信，有确切的信用场景。总的来看，阿里小贷本质上属于互联网公司的产业链金融范畴，苏宁、小米、神州数码、马上消费金融等全国知名的网络公司设立的网络小贷公司也大体如此。

去杠杆尤需提高股权融资比例

党的十九大和2017年中央经济工作会议对当前中国经济提出了一个重要的任务：在走富国之路、强国之路的时候，一定要抓好去杠杆、防风险的工作，并且把它作为2018年三大关键性的重点任务，包括扶贫、环保在内，首位的、最重要的任务就是去杠杆、防风险。

一、需要着力解决非金融企业债务

对我国来说，去杠杆，除了实体经济的各类企业去产能、去库存、去杠杆和各类金融机构去杠杆、防风险之外，还有一个整体上的国民经济的去杠杆。目前，我国的宏观杠杆率是比较高的，2017年的统计数据表明，政府的债务、居民的债务和非金融企业的债务加在一起差不多是GDP的250%，在世界上处在较高的水平。

在这三大部分的债务杠杆之中，政府的债务大家说得比较多，中国政府2017年底包括地方政府和中央政府的总债务是29.95万亿元，GDP是80多万亿元，占比约36%。而美国政府债务是21万亿美元，美国的GDP总量是20万亿美元，政府的债务是GDP的105%。美国政府债务中，有一个情况值得注意，谈美国政府的债务只是谈美国联邦政府的债务，美国50个州的债务没有统计在21万亿美元里面，比如像加州或者像底特律这样的更低一个层级的政府债务并没有包括在内。

而我国的政府债务，是包含地方政府的，加在一起不到GDP的50%。所以，从总体上说，我国的政府债务不是最危险的事，只要能够将今后的增量包括地方政府潜在的债务防控好、管制好，就不是最大的问题。居民的债务包括老百姓买房子的抵押贷款，过去几年增长得比较

快，目前加在一起是47%左右。今后，我们不要像过去三五年那样高速增长，而要把这个增长势头往下压，在今后相当长时期内保持居民部门负债率在GDP的50%以内是比较安全的、合理的。

我们国家现在的宏观经济、国民经济的整体杠杆水平跟美国差不多。2018年我拜访美国财政部、IMF、美联储，以及美国国会的金融委员会、预算委员会的负责人，进行了几次讨论，总的结论是，现在社会杠杆率最高的是日本，中国跟美国差不多。

我国政府的杠杆比应该是GDP的46%，居民部门的杠杆比是44%，加在一起是90%。而我国企业的杠杆率有160%。相比之下，美国企业的债务是GDP的70%。所以，我国企业杠杆率特别高，而美国的政府债务比我们要高得多，两国的杠杆率水平一样，但是结构不同。

我国的企业债务高，一方面有我们企业产能过剩、库存过剩、“僵尸企业”比较多的原因，这样就会积累坏账，导致一些债务转不过来，这是微观上的原因。另一方面从宏观上看，全社会企业存量资产的70%是债务，只有30%是股权。从增量来看，2016年企业新增社会融资中90%是负债，10%是股权融资，按照这样一个增量结构，企业债务只会越来越多。

所以，中国经济真正有问题、需要着力去解决的是非金融企业的债务。非金融企业债务占GDP的160%左右，这个量是非常大的。2017年，我国的GDP是80多万亿元，企业债务有130多万亿元，160%的企业债务率和政府的、居民的债务率加起来，总的宏观杠杆率接近250%，处于世界上较高的水平。如果我们能把企业的债务率降一部分，比如降50个百分点，那么中国的宏观杠杆率就能降到200%以内，就会好得多。所以，宏观经济去杠杆的要害，在于去企业的债务。同样拿美国来比较，美国的企业债务占美国GDP不到70%，而我国的企业债务比重比美国的企业债务比重高一倍，从这个概念上来说，大家一看就知道问题的焦点、要害在什么地方。

二、企业去杠杆更要靠提高股权融资比例

那么，怎么解决这件事呢？一方面，在微观上、在结构上，我们对各类工商企业要按照党中央供给侧结构性改革的要求，狠抓“三去一降一补”，帮企业去过剩产能、去库存、去杠杆，促使企业增加利润、降低成本，有效地降低具体企业的债务。另一方面，在企业管理上要更多地从财务上考核和要求企业家，做好每个企业的现金流管理，不能弄得资金链断了；强化每个企业的资产负债率管理，不能总是80%、90%地负债，不能盲目地为了扩张、为了收购兼并，甚至到了8 000亿元、9 000亿元债务，还敢举债上千亿元，在世界各地疯狂地收购兼并，最后把自己搞到资金链断掉，这类高杠杆冒险应该受到严格的约束和管控。不仅是金融机构要约束管控企业的这类杠杆贷款，企业家、董事会也应该留有余地，在这方面应有充分的意识，管控好现金流，管控好资产负债率，管控好企业的亏损或者效益。

另外，千做万做，赔本的生意别做，产能过剩的生意别做。企业家千万不能认为自己聪明能干、企业的竞争能力强，过剩的恶果都会由别的企业承担，而自己的企业在过剩的领域里照样能够跑马圈地，拔得头筹，取得良好效益，这都是过分自信的表现。在市场经济里，一个行业有10%~20%的过剩是正常的，这个10%~20%正好是优胜劣汰的动力所在，促使一些劣势企业、劣势产品被淘汰出局。但是如果这个行业有30%以上的过剩，比如有40%、50%的产能过剩，就会出现全行业亏损的局面。覆巢之下，安有完卵。对企业家来说，千万不要在产能过剩行业再去增资扩产。总之，要在财务指标上，在发展的前景上，控制好自己的业务方向、业务范围，使自己处于不败之地。这是讲微观，是讲具体的产业行业结构中企业去杠杆、防风险的一些问题。

从宏观上说，我们企业部门高杠杆有一个根本性的原因，就是中国的资本市场目前还处在不成熟状态，尽管从20世纪90年代开始已经发展了30年，但目前还处在不健康、不健全、不理想的状态。2017年7月的

金融工作会议非常深刻地指出，中国的资本市场是中国金融的一块短板，金融市场一方面在银行理财业务、非银行金融企业资管业务等方面发展过度，另一方面资本市场发展不足，目前还是短板，是瓶颈。

由于资本市场发展的短板、瓶颈，我们国民经济的宏观融资比例出现了问题，比如2017年全社会新增的融资，债权融资占90%多一点，股权融资占10%不到，这是什么意思呢？企业的银行贷款是债务，信托融资也是债权，各类小额贷款更是小高利贷性质的债权，即使是在资本市场上发的债券，或者在银行间市场上发的中票，也都是债务。中国总的新增融资90%以上是债权，只有10%不到是股权，这样的市场融资结构如果长期存在，我国的国民经济的高杠杆、非金融企业的杠杆还会越来越高。如果现行非金融企业的负债率是70%，而这些企业每年新增的融资量总是90%的债务、10%的股权，由此类推，这些企业若干年后的资产负债率就不是70%，而是80%甚至90%。

综上所述，我国国民经济的融资结构在体制机制上缺少股权融资，抓好资本市场发展，提高直接融资特别是股权融资比例，是国民经济去杠杆、防风险的关键措施。

我们的企业缺少一个股本市场化的补充机构。美国的企业每年的融资里有70%是股权融资，不管是私募基金投资、公募市场，还是在资本市场发股票，都是股权融资，全部的债权融资只占融资总额的30%，整个美国的存量是“七三”开，每年的增量差不多也是“七三”开，如此美国企业资本的负债比我们低得多就很正常。

如果我们能够把资本市场、股权融资市场、多层次资本市场，以及私募、公募体系搞好，工商企业、非银行企业机构的债务降下来，国民经济宏观杠杆就降下来了，政府部门债务再增加几个百分点也没有关系，居民部门再增加几个百分点也没关系，只要企业部门能下降60个百分点。那这60个百分点着重在哪儿呢？其中，去库存、去“僵尸企业”，企业增加利润、优化产业结构都很重要，这样或许能降6个百分点、10

个百分点，但不会降几十个百分点。所以，要害是要补短板、优化结构，把资本市场，特别是股权融资市场，包括私募基金、公募市场发展好。

中国工商企业在生产经营和资产运营中，最大的短板就是缺少企业股本的市场化补充机制，不论是国有企业还是民营企业都存在这个问题。解决好企业股本的市场化补充机制是解决国民经济高杠杆率，特别是企业高杠杆率的关键所在。这是我们的“心病”，是要害之处、瓶颈之处，必须着力去解决。解决这个问题既要靠工商企业自身的利润积累，滚成资本，从微观结构上去解决一些问题，更要靠资本市场、股权融资市场的发展，从国民经济融资的整个体制机制上解决问题。整体上讲，如果每年全社会新增融资中股本融资能占50%以上，形成债务融资、股本融资各占50%的格局，企业融资高杠杆问题就能有一个根本性的好转趋势。

所以，解决这一问题的根本办法是发展健全的资本市场，不光是A股市场，还包括场外的、场内的多层次资本市场，总之是股本融资市场。这个市场的龙头是什么呢？当然是A股这个主板市场，包括私募基金、OTC（场外交易市场）在内的各类股权投资，投资的目标最终还是要上市。所以，如果主板市场不健全，其他多层次的场外市场也不会发展顺利。总之，提高股权融资比例的关键在于资本市场必须健康地发展。

第三章

新时代资本市场高质量发展之路

中国资本市场的发展历程、功能及不足

2018年是我国改革开放40周年，40年前的十一届三中全会我们党摒弃了教条主义，恢复了实事求是的思想路线，摒弃了阶级斗争为纲的政治路线，确定了以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线，国家建设由封闭转为开放，由人治转为法治，由计划经济转为社会主义市场经济。经过40年的改革开放，中国社会和经济发生了翻天覆地的变化。在这些变化中，一个重中之重的变化就是中国资本市场从无到有、从小到大，到今天已然成为世界第二大规模的资本市场。

一、中国资本市场发展回顾

20世纪90年代初，在中国改革开放总设计师邓小平同志的倡导和推动下，中国的资本市场于1990年12月成立上交所、1991年5月成立深交所时起步。

回想一下中国资本市场起步的原始场景，就可以知道我国的资本市场发展是多么不容易。

起步的时候，哪些公司可以上市，最初是有额度限制的，像发粮票一样，每年上海有几个、浙江有几个、江苏有几个，地方政府往往不是让好企业上市，而是把最困难的企业放在前面，提供一个指标来解决其融资困难。

最初发行上市时，还向老百姓发行了股票认购证。1990年上海发了100万张股票认购证，老百姓每人凭身份证可以买十张。深圳在1991年七八月也发了这样的认购证。

当时，尽管有证券交易所，但是证券公司在各个城市还没有门市部，那怎么交易？上海市政府就把上海文化广场拿出来作为交易场所。文化广场是一个万人大会场，当时把会场中的长条椅子全部拿掉，放上100台电视机，形成100个摊位，老百姓围在那里买股票，人山人海，像在菜市场一样。

另外，上市股票的交易，是采用存量不动、增量交易的方式。假如一个企业本来有10亿股，发行2亿股，存量的10亿股不能交易，只有2亿新发行的股可以交易。直到2006年，国家实行了股权分置改革，让上市公司股票全流通，才解决了这个问题。

可见，中国资本市场起步的时候，和200多年前美国人梧桐树下摊贩式的市场交易是差不多的。我们不能因为现在资本市场的“高大上”，就忘记了原本，忘记当初是怎么走过来的。

20多年来，中国资本市场总体遵循“摸着石头过河”的方式，先探索试点，再规范发展；先重点突破，再整体推进；企业流通股权实行先增量后存量，先股权分置再实施全流通；IPO（首次公开募股）上市先实行审核制，等条件成熟后再实施注册制；管理上先出台政府规章，再完善法治化覆盖的道路。

然而，面对一个新生的初级市场，一个新兴加转轨的市场，面对着各种客观存在的体制性问题不可能一下子消除的局面，面对着法律的制定和健全完善需要一个过程，不可能一蹴而就的现实，我国政府坚持实事求是的思想方针，既不搞洋教条，把西方成熟市场规则照搬照套，也不搞摊贩市场式的误打误撞，既有问题导向，切实解决问题的政策措施，又有目标导向的顶层设计、系统配套。比如，近10年来，IPO发行闸门多次开开关关，经常为人诟病，但这其中包含着管理层多少兼顾改革、发展、稳定的理性判断，以及尊重现实的无奈。当然，我国资本市场也遇上过经验不足的失误，比如2015年因高杠杆配资管控不到位引发的股市泡沫的教训和2016年初熔断机制实施带来断闸停摆的教训。

中国资本市场尽管有这些坎坷，但还是克服了各种困难，获得了长足发展。其实，西方发达国家的成熟市场已经有了200多年的历史，但其中也有总计70多年大起大落、制度混乱、作奸犯科盛行的情况。比较而言，中国资本市场发展20多年遇上的这些问题和困难，真不算什么大问题，都是发展中的问题、成长中的困难，都得到了稳妥的化解。如今，中国资本市场规模逐步壮大了，法制建设逐步到位了，信息披露逐步规范了，监管体系逐步健全了，国际化合作体系逐步突破了。

总之，20多年来，中国资本市场坚持了社会主义市场化方向、法制化需求、公开化制度和国际化导向；20多年来，在党中央的领导下，我国资本市场在探索中前进，在改革中创新，在总结教训中积累经验、改进管理方法，走出了一条符合市场规律和中国国情的发展道路。每想到此，我们这些改革开放的过来人，都不由得心潮起伏、备感振奋。

二、资本市场的六个重要功能

20多年来，中国资本市场对国民经济发展起到了非常重要的作用，对社会主义市场经济而言构成了其核心的组成部分。它的伟大作用跟承包制解放了农村的作用是一样的，跟对外开放使中国和世界融合的作用是一样的，资本市场是企业制度改革的重要一环，是社会资源优化配置的重要一环。

具体来说，中国的资本市场对中国的经济有六方面的重要功能。

一是极大地推动了国民经济健康发展。2017年末，中国资本市场总市值超过50万亿元，上市公司总营业额超过百万亿元，利润3万多亿元，包括上市公司债务在内的总资产约100万亿元，在中国经济总量中占有半壁江山的分量。资本市场的发展不仅推动了经济持续发展，并且大大提升了经济总量和企业规模。可以毫不夸张地说，资本市场既是中国经济的前进动力，也是企业腾飞的翅膀。

二是实现资源优化配置，推动经济结构和产业结构高质量、有效益的发展。资本市场的独角兽制度、风险资本投资机制能极大地促进企业科技创新。以资本市场的逐利特性、“用脚投票”的资源配置机制，极大地促进了供给侧结构性改革，使整个社会的生产力结构不断改善，不断与时俱进。

三是完善法人治理结构，推动企业实施现代企业制度。现有的国企、民企，一旦成了上市公司，都转化成为公众企业，发生了股权结构、产权性质的转变。上市公司既受到证券公司、会计师事务所、律师事务所的训导，又受到证券交易所、证券监管部门的监管，还会受到全社会和股民的监督，理念上、行为上会发生根本性变化，成为有激励、有约束的理性的行为法人，不仅会增强股东意识、公司治理概念，而且通过强制性信息透明度原则倒逼上市公司管理层成为讲真话的行为人。

四是健全现代金融体系。传统金融体系是指以商业银行为基础的金融体系，现代金融体系是指以资本市场为基础的金融体系，不仅具有媒介资金供求关系的机制，还具有能够实现资源优化配置、分散风险和分享财富成长三大功能的机制。资本市场发展好了，能改善国民经济的宏观杠杆率过高的问题，降低全社会融资中过高的债务比重，把储蓄转化为投资、债权转化为股权，还能有效地消除中小企业融资难、民间融资不规范、非法集资、金融欺诈等问题。

五是让老百姓增加投资理财的途径，将改革开放、经济发展的成果惠及老百姓。资本市场加快了社会财富特别是金融资产的增长，以前中国人主要靠增量来增加家庭财富，现在可以用存量来增加财富。国际资本市场的经验表明，如果从50~100年的时间跨度来看，股票、房地产、国债、黄金四类投资收益中，最高的是股票，第二是房产，第三是债券，最后是黄金。总之，资本市场提供了与经济增长相匹配的财富成长机制，建立了一种人人可以参与的财富分享机制。

六是资本市场为社会主义公有制探索了高质量、有效益的实现形

式。经济界的专家们对于资本市场的一般认识是，认为它是资本主义的核心系统、心脏，社会主义之所以发展资本市场是因为社会主义初级阶段可以利用它。这个概念似乎是常识。但是，马克思和恩格斯在100多年前就深刻地分析认为，股份制和股份合作制是一种社会主义公有制的实现形式。党的十八届三中全会提出国企改革方向是混合所有制，也是要求国企转制为股份制、股份有限公司。而上市公司恰恰是最规范、最典型的股份公司。资本市场是孕育股份有限公司的温床，是培育股份有限公司发展的基地，通过资本市场发展的各类公司都是股份有限公司，都是公众公司，是比一般公有制还更广泛的公有制——公众公司。公有制可以使两百人、三百人的集体组织一个公司，而资本市场可以使几万人、几十万人参与到某一个企业做股东。作为公众公司，上市公司理所当然是社会主义公有制的一种最佳的实现形式。

过去20多年中，中国资本市场这六种功能已经在国民经济中逐步体现出来，今后二三十年必将更深刻地显现出来。

三、中国资本市场尚存不足的九个方面

当然，中国资本市场目前还存在着不少需要进步的地方，概括起来大体有九个方面。一是总量还小，目前国民经济证券化率还有巨大的成长空间。二是交易所竞争力不够，交易品种和数量还不丰富，商品期货和衍生品市场有待发展，债券市场发展滞后。三是市场分割，比如A股、B股、香港红筹、H股，债券分为银行间中票和交易所债券，这些市场分割降低了资本市场的有效性。四是发行机制不健全，注册制还没到位。五是退市制度不健全，目前总体上还只有说法，没有真正到位。六是上市公司整体质量和治理水平有待提高。七是证券公司综合实力、竞争力较弱，主要靠经纪业务支撑，直接投资、并购顾问业务能力不高，证券公司行业集中度太低。在成熟市场，前10位的证券公司一般能

占到全行业业务量的60%以上，而这一比例中国目前还不到30%。八是投资者结构不合理，散户投资者多、机构投资者少，保险资金、养老金投资规模小，PE（私募股权投资）发展不规范，运作模式、风险管理、资金来源和托管方式都有问题。九是发展和监管的法律体系和法律制度建设需要加强。

深入分析当下资本市场存在的各种各样的问题，归纳一下，最主要的问题表现在“三个弱化”。

一是国民经济晴雨表功能的弱化。比如，21世纪以来，中国的GDP从2000年的十几万亿元增长到现在的80多万亿元，规模翻了三番，增长了八倍，基本上每五六年翻一番，但是资本市场的上证指数在2000年是2 000多点，现在还是2 000多点，几乎没变化。如果从2008年的时点算起，那一年上证指数从6 000多点跌到2 000多点，现在差不多也是2 000多点，而从2008年以来的中国经济十年差不多翻了两番。中国资本市场晴雨表的功能弱化，显然有体制机制性的毛病。

二是投入产出功能的弱化。分析中国的工业，最近几年的营业额利润率基本上在6%左右。利润占营业收入的6%，净资本回报率平均达到10%左右，如果用市盈率匡算中国工业PE（市盈率）估值是10倍左右。这说明我国经济在供给侧结构性改革的推动下稳中向好，效益在不断提升。但是，我们的资本市场目前的总市盈率是20倍左右，如果去除市盈率只有五六倍的银行等金融机构，我们的资本市场平均市盈率几乎在50倍上下，投资回报效益非常低，这说明资本市场的体制机制有问题。一个长期缺少投资回报的市场，一个只想圈钱、融资的市场，最后的结果是融资也融不成。想想近十年，IPO发行闸门多次开开关关，经常为人诟病，以至于内地资本市场一年的发行量不如香港地区的资本市场，根本原因就在于投资价值低、回报效益差，所以发行一阵，停发，再发行，再停发，周而复始。

三是资源优化配置功能的弱化。不管是科技独角兽企业的成长，还

是创新企业的驱动，我们资本市场的成功案例并不多见，资源配置优化功能弱化了。

这三个问题的长期存在对资本市场是不利的。从这个意义上说，中国资本市场再出发，就是要围绕中国资本市场晴雨表功能、投入产出功能、资源优化配置功能“三个弱化”的问题采取措施、深化改革、加以解决，就是要从长期的、经济的、法律的、制度性措施而不是短期的、行政的措施进行深化改革，要从体制机制性的角度进行突破，从基本面特性、基础性制度的角度进行一些纵深的研究，要从开放的角度把国际成熟市场中一些有效运行的基础性制度引进到我们的市场中。

面对这些问题，我们要按十九大报告关于补上资本市场发展短板的精神要求，加快多层次资本市场体系建设，积极发展多样化的投融资工具，大力培育多元化的投资者群体，切实加强资本市场的诚信建设，坚决打击证券期货市场违法违规行为，防范、警惕和化解区域性系统性金融风险，为把资本市场建设成为经济发展发动机，供给侧结构性改革的撒手锏，产业升级和创新驱动的推进器，老百姓致富的财富通道而努力工作。相信到2050年，中国成为社会主义现代化强国时，中国资本市场一定会成为我们现代化强国的重要标志。

调整资本市场基础性制度的十二条建议

习近平总书记一直高度重视资本市场发展，2015年，在接受美国《华尔街日报》采访时，明确指出“发展资本市场是中国的改革方向”。同年，在中央财经领导小组会议上，进一步要求“加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者权益得到充分保护的股票市场”。习近平总书记的重要思想论述，明确了资本市场功能地位、制度建设等重要问题，坚定了我们发展资本市场的决心和信心，是我们改善和推进资本市场发展应该基本遵循的。

在习近平总书记的思想指引下，近期我对当前我国资本市场与实体经济之间联结不畅的问题进行了研究，深感遏制金融脱实就虚、去杠杆、防风险的当务之急是遏制股市、债市的恶性循环。其关键点在于：牢固树立金融高质量发展的基本理念，通过资本市场有关基础性、机制性制度的改革和调整，扭转股票市场长期资金供应不足和市场悲观预期的状况，让股权资本回归应有的金融市场地位，让为实体经济服务的资本金融成为金融发展的主导力量。

一个市场可能有许多制度，有些是树枝、树干类型的制度，而基础性制度是树根、基根性的，这类制度不会很多，可能分为几个大类。这种大类的最终确立不是短期调整的措施，而是几十年、上百年一直稳定地发挥作用。中国市场20世纪90年代起步从无到有是一个新生的、“转轨+转型”的一种市场，许多成熟的基础性制度可能现在还没有完全确立或者只是刚刚起步。在这个意义上，证监会和有关方面加强基础性制度建设极具战略性，对中国资本市场长远发展具有重要的作用。

关于资本市场的基础性制度，提出如下12条措施建议。

一、去除制度障碍，鼓励上市公司回购并注销本公司股票

这是发达国家上市公司激励投资者信心最常规的手段。很多人认为，美国加息、缩表会导致股市暴跌，但这并未发生，其原因就是上市公司大量回购并注销股票。统计显示，2018年以来，仅纳斯达克上市公司回购并注销股票数额就接近6 000亿美元。

当下，我国不少上市公司股价跌破净资产，大量股权质押贷款频频暴雷，股市下跌更加剧股权质押贷款风险，如此恶性循环。这不仅暴露了主权资本价格控制权可能旁落的风险，而且推高了我国以资产价值计算的企业债务率、杠杆率。理论上，股价破净是最适宜上市公司回购并注销股票的时候，它会使股票价值提升，有利于所有股东。但由于我国《公司法》不准股票注销，股价低迷时，我国上市公司一般“有回购、无注销”，其他投资者对上市公司回购也有低买高卖的顾虑，削弱了回购股票的激励作用。正因如此，（我在2018年时）建议取消《公司法》关于不准股票注销的有关规定，破除制度障碍。同时，应允许上市公司以利润回购注销股份的部分税前列支，免缴企业所得税。

因为中国的《公司法》出现在1990年，1990年时担心注册公司偷逃资本金，对公司注册以后资金怎么处理有一整套严格的规定。现在如果上市公司股价跌30%，跌破发行价，跌破正常利润的心理价位，那么上市公司的大股东、高管、监事长自己拿自己的钱买股票有助于稳定市场，这不是内幕交易，是市场公告。大家看企业高管买，不再抛售，这样股价就稳定了，这样的事过去十年经常有。但是涉及资产重组，拿企业的资金对银行贷款，企业把自己的股票在市场上回购，比如回购10%，本来有5亿股，回购5 000万股，这样就只剩下4.5亿股，回购还注销了，股票就只有4.5亿股，这个时候可能股价不是10元，而是变成11元或者12元，股民看到股价上涨还会跟进。回购注销在美国、欧洲的资本市场是常规手段。美国股市2018年开始猛涨了一波，和回购注销也有

一定关系。

证监会在2018年启动了回购注销、库存股，2018年11月23日全国人大常委会修改《公司法》，对回购的类型、方法等各方面做了细节的规定。这本身是了不起的大事。

二、遏制大股东高位套现、减持股份的行为

发达国家的股市是以机构投资者为主体的市场，大股东交易股票的交易对手，一般就是大的机构投资者，如果大股东把散户投资者当成交易对手，不仅属于错配，也不公平，甚至存在欺诈之嫌。

在我国，大股东高位套现减持早已被我国股市散户投资者深恶痛绝，尽管证监会、证券交易所也曾多次指责，但因有巨额利益而屡禁不止，很有必要从制度上彻底解决。因为发达国家股市是以机构投资者为主体的市场，所以大股东减持天然地受到机构投资者的制约，但中国不同，散户投资者无法制衡大股东。按照发达国家成熟股市的逻辑：例如，以纽约证交所为代表的股票市场，其大致有三个交易层次，散户和机构在不同的交易层次上交易，而散户的交易手续较高，所以机构投资者不会进入散户交易系统去交易股票，如果进入，立即就会被发现，而且因其行为不符合经济规律，必被认定为操纵市场。

实际上，现在大股东增持股份一般都会自愿提前披露，但减持基本是在减持之后才披露。权宜之计是：证监会或交易所出台规定，前十大股东减持股份必须提前一周公开披露信息，广而告之用多长时间、减持多少股份、资金用途是什么、未来什么情况下还会继续减持等。同时对大股东减持形成的利润，应严格执行20%利得税的规定。这样，就能有效约束大股东高位减持股份的操作，有利于维护股市稳定和中小投资者的合法权益，给散户提前于大股东减持的权利。

高位减持规模大了，会影响公司法人治理结构的稳定，还会影响股市的稳定。所以证监会2018年对中国董监高持股高位套现出台了一个文件。上市公司在股市高和低不同的波动中，低的时候怎么增持，甚至是回购注销？高的时候怎样规范？这涉及投资者的保护，涉及所有股民的利益，涉及股市的正常稳定，不是行政干预，而是基础法制保障。

三、建立上市公司愿意分红、国内外机构投资者愿意更多更久持有我国股票的税收机制

我国资本市场有一个“铁公鸡”现象，就是上市公司很少分红，有的公司甚至10多年、20年没分过红。只圈钱融资、不分红回报这种现象的长期存在，正是中国资本市场投资功能弱化的根本原因。2008年金融危机之后，几乎所有发达国家都意识到：没有强大的实体经济作为后盾，即使是美国这样拥有绝对货币霸权和最强大金融实力的国家，一样逃不掉金融危机的命运。

正因如此，近10年里，全球实业资本、股权资本争夺日趋激烈。实业资本、股权资本的增强，可以强化我国股市对国际大型股权投资机构的吸引力，重新恢复国内投资者对股市的信心，激励上市公司现金分红，倒逼我国资本市场不断开放，我国没有理由放弃在这个领域的竞争。因此，应明确上市公司每年视不同情况实行40%、50%、60%的分红制度，并推出相应措施激励上市公司现金分红。建议对上市公司现金分红这部分利润税前列支并免缴企业所得税，同时对投资者现金分红收益免缴利得税，借此重新恢复国内投资者对股市的信心，增强我国资本市场国际竞争力和投资者的吸引力。

四、取消股票交易印花税

印花税是个古老的税种，当年是因为纸质股票交易过户需要交易所或其他代表国家信用的机构对所交易的纸质股票实施“贴花背书”，即私人交易行为占用了公共资源，所以需要缴纳一定的费用。但随着交易自动化时代到来，印花税存在的必要性受到了严重质疑。市场普遍认为，套差交易者购买或卖空股票后，股票价差必须完全覆盖成本而且产生盈利才会实施反向交易，这无形中放大了股市波动，弱化了股票定价的准确性。在发达国家，所有市场参与者都非常在意股票定价是否准确。他们认为，定价越准确，说明市场越有效，股市波动风险越小，越有利于投融资双方的合理利益。正是基于这样的逻辑，20世纪90年代以来，美国、日本、欧盟先后取消了印花税，目前全世界主要股票交易所中，只有印度和中国内地市场还在征收印花税，这对中国开放市场、参与全球股权投资资本竞争十分不利。建议取消印花税，以降低交易成本，激励资本市场增强活力、健康发展。

五、以企业年金作为资本市场机构投资的源头活水

企业年金（补充养老保险）是“中国版401（K）”社会保障计划，大力推进必将为股市、为经济集聚更多资本实力，为人民生活增加更多幸福感。

以企业年金（补充养老保险）和个人商业保险基金作为资本市场机构投资的源头活水和长期投资。我们经常说中国资本市场缺少长期资金，缺少企业的机构投资者，是短期资金市场，是炒作市场。这个问题光说没有用，它不是一个认识问题，而是一个如何从机制体制上拿出长期资金来，拿出投资机构的体系来的问题。实际上就是两种资金，这两种资金到位了，长期资金有了，长期投资也有了。第一是企业的年金，第二是每个老百姓为自己家庭购买商业保险的资金。这是“中国版401（K）”社会保障计划，大力推进必将在健全全社会养老保障体系的

同时，为股市、为经济集聚巨额的长期资本，为私募基金等机构投资者带来巨额的LP（有限合伙人）资金。

美国从20世纪30年代发展至今，已经形成基本社会养老金（通过政府收入安排）、401（K）补充养老计划（企业雇主和雇员共同支付）以及个人在商业保险公司储蓄养老账户（每年最高5 000美元的免税存款）三大养老保障制度，其中401（K）补充养老计划是一个非常重要的支柱。2017年，三项养老制度存续金额分别为4.5万亿美元、8.5万亿美元和4.9万亿元美元，总计17.9万亿美元，几近于美国的GDP，其中401（K）独占近半份额。这么大的规模，主要得益于其投资灵活度远高于社保基金，2009年美国股市最低迷的时候，401（K）投资账户的41%配置到股票基金，9%直接配置到股票，45%配置到股债平衡型或偏债型基金，只有5%配置货币基金。可见，401（K）养老计划天生和股市的命运紧密相连。我国的企业年金相当于是“中国版401（K）”补充养老金计划，但运行10余年效果不太理想，2016年总规模刚达到1.1万亿元，尚不足GDP的2%，并且90%的企业年金来自大型企业。增加企业年金特别是增加中小企业年金，有着巨大的潜力空间。建议企业年金由企业缴纳的部分税前列支减免企业所得税，个人缴纳的部分免缴个人所得税，以此撬动几十倍于免税额度的企业年金，由企业委托成熟的机构投资者管理，形成相当部分的长期股权资本进入股市。

六、构建老百姓愿意购买个人商业保险的良性机制

2017年，我国保险业资产规模近14万亿元，约为GDP总量的15%。总体上看，规模不大，比重偏低，还有很大的发展潜力。

我国个人商业保险发展不快，投资收益率不高，主要原因是缺乏国际上普遍采用的税前购买一定额度的各类保险，这部分金额可免缴个人所得税。由于缺少激励措施，保险推销成本很高，为收获一笔保费，保

险公司一般要支付给业务员20%的费用，再加上房租、水电、业务管理成本和较高的理赔成本，弱化了保险公司的盈利能力。应当构建老百姓愿意购买个人商业保险的良性机制，改变我国商业保险业高成本、低收益的现状，推动商业保险业健康发展。

为提高商业保险吸引力，提高投资收益，建议家庭购买保险可免征个人所得税。现在，国家已允许企事业单位员工每年可有2 400元的健康险税前购买额度，但险种过窄，力度过小，口子可以再大一些。比如，可以包括投资、养老、财产等更多险种，允许高收入人群分级，收入越高，购买险种越多，免税购买金额越高。另外，2018年4月，财政部、税务总局等五部委联合发布通知，“个人税收递延型商业养老保险”从5月起开始在上海、江苏、福建试点，居民购买这一险种钱可以税前抵扣。但总体看，当前的推进力度、试点范围都太小。

七、尽快建立有效的退市制度，打破我国股市IPO的“刚性兑付”

从发达国家股市的经验看，每年上市、退市的股票大体持平，上市公司数量总体平衡。这个平衡可以保障支撑具有国家主权特征或系统重要性股票价格所需的资金不至于被大量分流，也是股票市场新陈代谢、保持活力自然而重要的过程，正所谓“流水不腐”。

美国退市公司大致有三类：一是企业老化，营销收入无法满足投资者胃口，股价低于2美元而自动依规退市；二是重新私有化；三是财务造假、产品造假，以及企业行为危害公共安全、触犯刑法的，由监管者勒令退市。三者比例大致为6∶3∶1。可见，除对造假公司实施强行退市制度外，更重要的是建立自然而然的批量退市制度。

由于我国退市制度不完善，每年上市数量远远高于退市数量，所以市场规模不断扩大，造成股市投资重点分散，易跌难涨，增量稍有减弱

或新股发行稍有提速时就会“跌跌”不休、恶性循环，加大退市力度势在必行。从技术上看，关键是把股市交易量、交易时间视为股市资源，不断缩减所有ST（特别处理）股票和违规公司股票的交易时间。一是ST股第一年只允许上午半天交易，第二年只有开盘后1小时交易，第三年只允许集合竞价时间段交易；二是允许这些公司主动申请转板交易、私有化或主动申请退市并提交退市补偿方案；三是允许准退市公司在这两三年的过程采取兼并重组收购措施；四是造假退市必须依法赔偿。

八、鼓励“独角兽”企业在股市健康发展

一般创新企业成长大致可以分为三个阶段。第一阶段是“0~1”，是原始基础创新，是原始创新、基础创新、无中生有的科技创新，需要的是国家科研经费、企业科研经费以及种子基金、天使基金的投入。第二阶段是“1~100”，是技术转化创新，是技术创新、基础原理转化为生产技术专利的创新，需要建立各类小微企业，在各种科创中心、孵化基地、加速器做好技术转化创新工作。第三阶段是“100~100万”，是大规模生产力阶段，金融服务重点是各类股权投资机构跟踪投资、企业IPO上市或者大型上市公司收购投资以及银行贷款发债融资等。前两个阶段存在极大风险，不宜公众投资，通常是VC（风险投资）、PE关注的事情；一般来说，企业进入第三个阶段才开始考虑上市这件事，“独角兽”也应当是处于这个阶段的高科技企业。

从经验看，独角兽企业往往有五个特点：一是独角兽企业通常是产生于“100~100万”阶段发展的高科技企业；二是成长之后市值巨大；三是成长过程不断吃钱，多轮融资，融资规模大；四是技术含量和商业模式代表了先进生产力，发展趋势好，成长潜力巨大；五是产品有时代意义、全球意义和巨大市场。因此，发展独角兽，应当重点在“100~100万”这些大规模产业化成长阶段的高科技企业中，选择有成为独角兽可

能的企业予以支持。

投资独角兽企业，最忌的就是“马后炮”“事后诸葛亮”，以及对那些已经从“独角兽”成长为“恐龙”、市值与股价成长潜力在一定时期内基本丧失的企业追捧投资；最忌对一些缺少真正技术含量、没有前瞻性商业模式却非常善于投机取巧、包装得看似独角兽的企业追捧投资；最忌对那些打着独角兽企业的旗号不断圈钱，又不断出现高管跳槽、大股东股权抵押套现搞庞氏骗局的企业追捧投资。如果一家企业在境外上市多年，处于成熟阶段，甚至是“恐龙”阶段，已接近规模扩张的天花板，这样的企业以CDR（中国存托凭证）方式高价回归A股，基本就是“圈钱”，只会给投资者带来高风险，应当排斥这样的回归。事实上，发展独角兽企业的重点是，要瞄准我国新三板上市公司中一些极具潜质的公司，只要VC、PE发展得好，就一定能把它们挖掘出来。

九、赋予证券公司客户保证金管理权，提高其金融地位，使之真正成为资本市场健康发展的中坚力量

证券公司是资本市场的中坚力量，它既是企业上市的中介，也是日常运行的监督力量；既是股民投资上市公司的重要通道，又是资本市场机构投资者的重要代表。应当赋予证券公司客户保证金管理权，提高其金融地位，使之真正成为资本市场健康发展的中坚力量。

英美混业经营的结果基本已使投资银行和商业银行失去界限，投资银行占据了金融主导地位。即使是在德日等以间接融资为主的国家，其顶级银行同样是德意志银行、野村证券等拥有国际地位的投资银行。反观我国，这十几年来，培育出一批在世界500强中名列前茅的银行、保险公司，但却没能培育出一家具有国际竞争力的证券公司，很重要的原因在于早期为防止客户保证金被证券公司营业部挪用，规定客户保证金三方托管，不归证券公司管理，使证券公司只是简单的资金通道，而非

真正具有资本中介能力的金融机构。

事实上，这10多年来，各大证券公司早已把分散在证券营业部交易通道的资金管理权全部上收到总公司，进行集中管理和监控，而中国证券登记结算公司也完全有能力对每天发生的所有证券交易动态进行实时监控和记录，这样的市场机制已经排除了再度发生客户保证金被证券营业部挪用的情况，所以现在已经有条件把客户保证金交还给证券公司，这是国际惯例，也是证券公司不断壮大的基础。银行和保险机构之所以可以成为强大的金融机构，很重要的一点就是因为手中掌握并管理存款或投保客户资金。证券公司拥有客户保证金的管理权，是证券公司资本中介能力的信用基础，在一定的信用规章制度的约束下，表外资产转变为证券公司的表内资产，并由此增加证券公司资本中介的效益。扩大证券公司吸引客户的能力，国内重要机构投资人一般会通过证券投资基金管理公司进行证券投资，而现在证券公司由于无权管理客户资金，对投资客户而言基本就是交易通道的提供者，已经失去为客户提供资本中介的服务能力，服务越来越同质化，大小难辨、优劣难辨，不利于培育我国自己的、具有国际竞争实力的投资银行。特别是在金融扩大开放的背景下，我国的投资客户势必渐渐变成外国投资银行的客户，对中国主权资本定价将构成不利影响，也为资本市场开放带来了巨大的风险。

十、建立中国系统重要性股票监测制度并以其为成分股，重新设立“中国成分股指数”

这种股指类似标普500、道琼斯30种工业股指数，可以取代甚至取消上证综合指数。现在，国际国内评价我国股市一般是以上证综合指数作为依据，这存在很大问题。从发达国家的股票市场看，非常活跃、一般活跃和不活跃股票基本各占1/3，而成分股指数只代表最活跃的部分，美国股市大涨实际指的仅仅是道琼斯30种工业股指数从6 000点涨

到24 000点，根本不是全部美国股票加权平均之后的综合指数。

上证综指之所以是全部股票的加权平均指数，是因为20世纪90年代初期中国证券市场全部上市公司数量只有几十个，搞指数自然将其全部包括其中。20多年来，上市公司数量已从几十个增加到4 000个左右，自然没必要也不应该再搞全部在内的综合指数，而应适时推出成分股指数。

通过构建“中国成分股指数”，一是可以引导市场资金流向活跃的股票，确保国家主权资本定价的准确；二是成分股指数可以突出国家调整经济结构的意志，有利于引导有限的资本资源流向符合产业政策的上市公司，加快产业结构调整；三是股市只需适度增量资金推动就可以实现指数上涨，对整体股市起到带动作用，节约资本资源；四是整体市场只有一部分股票活跃，而不活跃的那部分股票将使整体市场平均换手率大大降低，并接近国际一般水平，彻底改变国外投资者认为中国股市投机过度的印象。这件事可以一步到位，因为成分股一年调整一次，现在快速推进，未来一步一步走向成熟即可。

十一、针对“中国成分股指数”设立国家平准基金，替换现在具有准平准基金功能的证金公司

除证券公司之外，平准基金也是资本市场平稳运行的重要工具，是市场短时间发生大幅度下跌时防御冲击型危机的撒手锏。

股票市场不只是投融资市场，同时还肩负着“主权资本定价”的核心功能。美国发生金融危机之后，代表美国核心利益的金融机构和实业企业股价暴跌，但美国政府绝对禁止其他国家主权基金购买这些公司的股票。这说明，国家主权资本价值是一个国家的核心价值，不能任由市场随意折腾，更不能因市场失灵而出现失控状态。鉴于我国经济的特点，重要的骨干上市公司的资本定价是否合理，同样是国家经济金融安全的

重要组成部分。正因如此，我国股市平准基金要比其他国家更具突出作用。

目前我国已有汇金、证金两家平准基金，总规模不足2万亿元，尤其是证金公司担子很重，而且资金来源多为商业借贷，每年偿还的银行贷款利息约达800亿元，成本很高，这使公司平准行为扭曲，不得不从事低吸高抛的操作，这就违反了平准基金“不与民争食”的基本运行规则。为此，建议国家设立“中国成分股指数”平准基金，替代证金公司。平准基金可以直通央行，以央行货币发行权支撑平准基金运营的资金来源，也可以是财政发行特别国债，额度可根据实际需要由中央确定。这样，一方面可以大幅降低资金成本，消除低吸高抛的不合理运行；另一方面可对恶意力量起到最大、最有效的震慑作用。一旦股市出现危机，一是可以鼓励上市公司特别是国有控股公司回购注销股票，二是养老金与企业年金可以入市吸筹，三是平准基金可以托底护盘。平准基金盈利怎么处置呢？一般来说，平准基金在股价严重低估时进入，估值合理时退出，国际上基本没有平准基金赔本的先例。退出后，盈利既可以按年划归社保基金，也可以借鉴香港盈富基金的做法，打折公开发售给民众。

十二、建立金融市场预期管理的长效机制

市场预期管理是金融管理的重要组成部分，舆论决定预期，预期决定价格，价格变化决定资本流向，资本流向决定经济结构。可以说，市场预期管理是否足够纯熟、足够艺术而高超，标志着一个国家金融管理的国际化水准的高低。我国股市周而复始大幅波动的实际说明，预期管理是我国金融管理的重大短板。美国金融市场能够成为国际顶级的金融市场，市场预期管理水平非常艺术而高超是重要原因，其经济数据有初值和终值，可以日后修正，因为修正数据是过去时，而市场变化看未

来，所以修正值好坏对市场丝毫没有影响，对政府管理市场预期则有很大帮助。我国预期管理方式更偏向传统宣传式，更多说现在，很少说未来。对投资者来说，无论现在多好都是过去式，只有经济未来的预期好才能增强市场信心。因此，建议深化对市场预期管理的研究，加强针对经济未来说话的科学性。

以上12条建议中，前6条涉及税收减免优惠和管理，能杠杆撬动数十倍于减税规模的资本储备，后6条涉及管理体制和方式改进，体现了新时代金融高质量发展要求，结合了金融市场有效治理原则。不是大水漫灌救市，而是四两拨千斤；不是短期刺激，而是长效机制；不是照抄照搬，而是有益借鉴；不是市场原教旨主义，而是实事求是地发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府作用。

我深信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，新时代的资本市场一定会迎来一场质量变革、效率变革、动力变革，金融服务实体经济会更加有效，供给侧结构性改革会取得更大成功。

完善两项根基性制度：注册制与退市制度

我国资本市场，不管是20多年来，还是最近几年来，都有一个非常头痛的问题，就是很多的拟上市企业压在那里，曾经有六七百家企业排队要上市，形成“堰塞湖”。IPO一启动，发行了三个月或者半年，发行的量多了，资金抽水抽得多了，股票指数就往下掉，掉得受不了就停下来。停下来以后，过了半年或一年又启动，周而复始。最近十几年，已经有过7次停发整顿、开开关关的情况。

仔细想想，也不是不想让IPO正常运转，谁不希望正常发行呢？但是一旦发行量上去了，过了一阵子，股市跌了百分之二三十，股民也好，公司也好，社会各方面又会感觉受到了发行的压力，不得不倒逼证监会停止发行。这样周而复始的现象不是谁聪明不聪明的问题，也不是管理者能力强和弱的问题，本质是一个体制机制的问题，就是我们的股市发行缺少两个基本制度——一个是注册制，另一个是退市制度。

在资本市场的制度建设中，包括退市制度、注册制、投资者保护制度、信息披露制度、各种违规案件严厉惩戒制度等许多制度。在所有制度中，有的是树根、树干性的，有的是树枝、树叶性的，而注册制和退市制度是资本市场的根基性制度，是对立统一的一个问题的两个方面。企业上市是注册制的概念，上市之后退出市场是退市制度的要求。这两个制度，注册制是方向，退市制度是前提，什么时候退市制度到位了，注册制就能顺理成章地出台。

一、强制退市与主动退市

优胜劣汰、有进有出、有呼有吸是股市健康发展的生命之基。

从国际成熟市场的经验看，往往有两种情况：一是每年上市的企业和退市的企业大体相当，上市公司数量总体平衡；二是每年的退市企业中，主动退市和被动退市企业数量大体相当。这个过程就是资本市场的优胜劣汰。不符合条件的、质量变差的或者违规的企业被剔除了，留在市场中的企业总是比较好的、优质的、新生的。

30年前，美国资本市场就有4 000多个上市公司。30年过去了，每年新上市两三百个，每年也退市两三百个，有些年份退市企业数量多，有些年份上市企业数量多，若干年后累计，退市和上市的企业数量大体相当，现在还是4 000多个上市公司。而且，在美国每年退市的两三百个企业中，差不多一半是强制退市的，另一半是主动退市的。

成熟市场退市既有强制退市，又有主动退市，经常出现的场景是主动退市的企业数量多于强制退市的企业数量。对主动申请退市的，也是注册制管理，只要合法、没有猫腻，退市方便有效，退得光明磊落、干净利落。如果只重视上市方面怎么快速健康有效地发展，在退市方面不下功夫、不啃硬骨头，市场就不会健康发展。

在强制退市方面，有三种情况要无条件地强制退市。第一种，在上市过程中造假。凡在新股IPO过程中造假的、违法犯罪的，上市以后一旦发现，采取零容忍措施，无条件退市，关联的证券公司、会计师事务所、律师事务所也要“陪绑”，受到相应的惩罚。第二种，上市公司信息披露造假、欺瞒，犯错性质达到了刑事案件档次，就要强制退市。第三种，企业本身连续若干年经济指标达到退市标准，依法强制退市。这三种强制退市，无条件执行，长此以往，形成惯例，不会有矛盾，不会不稳定。关键是执法的力度和制度规定的明确。

主动退市是降低退市成本、保持退市制度常态化运行的重要手段，也有三类。第一类是董事会根据企业某种特殊情况，比如考虑从这个市场退出到另一个市场上市，只要没有违法，申请之后该退就退。第二类是企业可能意识到自己今后几年随着经营发展，它的行业趋势、企业状

况已无法达到上市要求，与其被强制退市，不如主动退市，改弦更张，另起炉灶。第三类是有人愿意收购、借壳上市。就是原来的垃圾企业退市了，没上市的优质企业借壳以后上市，也是原企业的主动退市。

二、退市制度改革势在必行

从成熟资本市场的经验可以看出，上市企业中，效益不好的、经过长期考验指标不达标的，就会退出市场。然后不断有优秀的、新的企业上市，这些新企业有的哪怕现在还没有盈利，但它往往是发展前景很好的独角兽企业。这样的股市年年进行结构调整，越调越好，股市市值也会越做越大，国民经济的最有效的利润都集中在上市的企业中，股市也就成了国民经济的晴雨表。

然而，现在我国A股三四千家上市公司退市的很少。对比美国上市公司一年退市的有8%~10%，中国只有1%左右，甚至有些年份几乎没有退市的。自1990年上海证券交易所成立以来，全部退市的股票数量只有100多个，而且是在2018年证监会非常着力的推动下才退了这么多，2009年后有些年份一个都没退。尽管《证券法》有退市的相关要求和规定，但实际操作中没有真正落实到位，缺少具体的规章制度法规、操作的程序。总之，市场化的退市不存在，市场化的上市也无法推进。只进不出、退市制度不建立好，企业上市也无法正常制度化。

由于我国退市制度不健全，每年上市数量远远高于退市数量，所以市场规模不断扩大，垃圾上市公司也越来越多，股市投资重点分散，易跌难涨，增量稍有减弱或新股发行稍有提速时，市场就会“跌跌”不休、恶性循环，这也是晴雨表功能丧失的根本原因。因此，加大退市制度改革势在必行。

有了退市制度以后，哪怕注册制度允许比较宽松地上市，上市公司本身也会很注意自己的质量和各种信息的规范性、公开性。总而言之，

有了这个优胜劣汰的制度，上市公司的质量才能保持。没有正常的退市制度，股民就会觉得上市是不断吸收资金，资金被分流，股市资金供应和需求无法达到平衡。注册制管上市，退市制度管退市，这是手心手背的问题。退市制度到位，注册制度自然健全，如果只有注册制没有退市制度，这件事儿会不平衡，最后不是退市制度本身出什么问题搞不下去，而是整个市场的优胜劣汰系统出了问题。

主动退市有各种类型，强制退市也有各种类型，只要把各种类型的企业的退市过程法治化、市场化、公开化、制度化，而且非常严格地推进，每年就会有两三百家企业正常退市，也有两三百家企业正常上市。资本市场优胜劣汰的基础形成了，注册制和退市制度的法治形成了，再加上信息披露制度，对各种违法违规行为的严厉打击制度，对投资人的保护制度，上市公司上市和退市的审查不再由证监会审查，而是由交易所作为市场的管理机构来审核，整套配套制度匹配到位，整个资本市场法规体系中的树根、树干、树枝、树叶性质的制度也就完整丰富了。

总之，资本市场法治最重要的制度就是注册制的法制和退市制度的法制，以及投资者保护制度的法规、违规违法行为打击的法规、信息披露的法规、证交所对上市企业退市审核监管的规章。做好这些，资本市场就能够健康发展。

我们欣喜地看到，这两年，证监会和国家有关部门按照中央的要求，对推行注册制相关联的投资者保护制度、上市公司正常化常态化上市制度、信息披露制度以及交易所怎样加强交易监督管理，都进行了不懈的努力。在上市公司审查方面，最近请了一批交易所的管理人员一起参加证监会的发审和审查，这就为今后最终实施注册制，由证交所承担上市公司注册上市的业务审查管理工作，创造了无缝对接、平滑过渡的条件。可以说，证监会最近两年为注册制最终推出做了许多卓有成效的基础性工作。

特别是在退市制度方面，最近证监会对退市制度的管理也出台了若

干基础性规章文件。所以，2020年，我国一系列重要的资本市场制度体系和管理的措施将会系统到位，我国真正的退市制度往后十年会非常好地展开。随着退市制度的完善，注册制也会健康发展。

我相信，今后十年，中国企业股权融资比重会出现大比例的提升，国民经济证券化率将从现在的50%左右提升到100%左右，企业债务杠杆率会大幅下降，中国宏观经济杠杆率也会有较大幅度下降，十八届三中全会提出的建立中国企业股本的市场化的补充机制这个目标也一定会实现，中国的资本市场一定会成为全球资本市场中最重要的市场之一。

三、科创板与注册制

2018年11月，习近平总书记在上海宣布了科创板，正式推出了注册制。

中国股市的一个缺憾就是20多年没有培养出太多高科技创新企业，资源优化配置的能力不强或者说成果不那么多，一些能够成功发展的高科技企业都跑到境外上市了。

我认为，原因在于三个环节。第一个环节是在科研本身。我们的科研成果产生是从0到1，原始发明、知识产权形成了，给这些创新的领头羊、知识产权的拥有者70%的知识产权。

接下来，投资者对这个过程进行投资，不管是国有企业、民营企业、学校、单位，都只占30%。知识产权的70%给了发明人，但是发明人不一定能够把发明成果转化为生产力。

在美国很重要的一个法案是20世纪80年代出台的《拜杜法案》。《拜杜法案》规定，凡是知识产权发明，1/3收益归投资者，这跟我们差不多；1/3归原创发明人；还有1/3收益属于那些把发明成果转化成生产力的人，转化也是一种知识产权。

这样就有原始创新的知识产权和转化的知识产权，如果发明人既创新又转化，70%归发明人。如果发明人做不了转化，那他也就无法享受后续的收益，永远是一个0。只有别人帮助他进行转化，才能产生后续的收益。

在硅谷孵化器里的孵化企业，大部分是自己没有发明知识产权的，是到市场上，到其他大学把知识产权拿过来，签一个合同，帮助发明人把知识产权转化成功，然后把这个知识产权在市场上卖出去获得收益，然后发明人、转化人、投资人各拿1/3。这个制度很重要，有了这个产权制度，转化人的原始股权、知识产权发明人的原始股权都跟股市联系在一起。

第二个环节是要有中长期投资理念的风险投资基金或私募基金。这些基金投资管理者，具有独到的投资眼光，真正进行风险投资和股权投资。

第三个环节是资本市场要做到企业管理权与股东所有权两权分离。有知识产权或者有转化孵化权的经营者可以依靠知识产权和转化孵化权来上市。上市过程是企业资本扩大一万倍、十万倍的过程，资本巨大的投资可以把原始经营者的股权稀释到1%、2%，这个时候经营者如果按照常规的逻辑就搞不下去了。

所以很自然地就提到VIE（可变利益实体），同股不同权。在高科技和创新科技里，这种股权结构变得合情合理、理所当然，相当于两权分离。这是知识产权换来的，是创业者打拼出来的。一个科技创新企业经过A轮、B轮、C轮募集资金直到上市，决策层哪怕只占10%股权，还是这个公司的掌控者、决策者、经营者。包括战略投资者在内的各类股东，哪怕占了90%的资本股权，其可以分红，也可以监督公司财务，但是不干预经营管理。因为A股市场没有这样的制度安排，所以诞生不了这一类的创新企业，更产生不了独角兽。

第四个环节，科创类企业上市门槛比较宽松。A股市场要求企业有

若干年经营的历史、有若干年经营的利润，而科创企业刚成立，阅历不够，效益还没有，按常规就不能上市，所以这样的企业要上市就需要有一个科创板。

总之，要从改革的角度把基础制度相关联的机制建设到位。用注册制的方法推进科创板，是非常重大的一件事情。推进以后当然也会有一批企业退市，进得快，退得也快，优胜劣退，这样才能做到流水不腐。

完善年金制度，充实长期资本来源

中国改革开放40多年，一个重要的成果是资本市场的发展。20多年来中国资本市场从无到有，现在已经成为世界第二大资本市场。与资本市场发展相关联相匹配的一个重大成果就是中国的股权投资基金的发展。在中国的经济体系中，公募基金和私募基金的发展在资本市场，以及国有企业、民营企业的股权改革中发挥了重要作用。

一、完善企业资本金的市场化补充机制

改革完善企业股本市场化补充机制，是私募基金业和资本市场发展的一个重要功能。中国的企业，无论是国有企业还是民营企业，从注册登记那一天，把国家的钱、家族的钱放进企业后，就靠企业自我循环，并且往往是借债发展，产生利润，滚动积累投入发展，企业普遍缺少市场化的资本补充机制。以至于每过十年负债率就不可避免地高企，或者破产关闭，或者债务重组减记，之后资产负债率降低，周而复始。

股权不足，缺少市场化的长期资本，是中国金融和实体经济关系的核心问题之一。

首先，市场化资本补充机制意指两件事，一件是私募基金投资体系，另一件是股票市场、资本市场、上市公司这个公募市场的体系，这个系统的完善本身就是建立中国企业，包括国有企业、民营企业的市场化资本补充机制。没有私募基金这样的机构投资者发挥作用，没有长期资本支撑私募基金，中国的资本市场就不会健全。

其次，股权投资搞好了，也是培育中国独角兽、中国科技创新的一

个市场化推动力。没有私募基金，没有风险投资基金，没有资本市场，独角兽难以产生，资本力量推动的科技进步成为巨大生产力的体系也难以出现。

最后，私募基金发展和资本市场的长期投资资本是中国资本市场发展的必要条件，而非充分条件。只有包括退市制度、注册制、监管制度等一系列基础性制度的系统化配套到位，资本市场才会健康发展。但资本市场的长期资本不到位，机构投资不到位，私募基金或者是各种机构投资者在资本市场中的作用发挥得不够，那么中国资本市场发展就会有短板，无法成长为一个健康的市场。

二、散户化：长期资本和机构投资者不足的结果

中国资本市场这20多年来一直被诟病的一个问题，就是缺少长期投资资本，缺少机构投资者的力量，其结果表现为市场投资散户化。

数据显示，中国每年交易额的80%来自1.9亿户股民，而非机构投资者，散户短期炒作特征明显，1.9亿户股民持有的股票在40多万亿市值里占25%。这听起来好像不算大，但从市值结构来看，由几千家上市公司的原始股东、战略投资者和主要股东在公司上市后持有的市值平均占50%（这部分资本是长期持有的，一般不介入炒作，其主要任务是发展自己的企业），此外国家机构持股占15%。也就是说，工商产业原始资本占50%，国家占15%，剩下35%当中的26%是散户，9%是各种各样的其他投资者，包括外资、内资，包括私募基金和公募基金。占比26%股权的散户热衷于交易，形成了80%的全年交易量，这就是中国股市散户短期资金的基本面和基本结构。

再从机构投资者角度来看，机构投资者包括公募基金和私募基金，我国基金投资的能力已经发展了十几年，但是需要进一步完善和加强。中国目前有120多家公募基金，掌管着13万亿元左右的资金；2万多家私

募基金，掌管着12万亿元左右的资金。

但是如果从基金的投资方式来看，其管理有如下特点。

一是杂散小，2万多家私募基金公司，平均一家的管理资金规模就是五六亿元，规模大的管理上千亿元，规模小的管理几亿元，门槛太低。

二是从投资结构来看，2017年底，公募资金13万亿元中有7万亿元买了货币基金，等同于存款；有4万亿元买了债券，2万亿元买了股票，这样的投资结构对支撑股市起不了什么作用。可以说公募基金没有物尽其用，很多资金都是闲置在那里，缺少真正的股权性质的投资。

私募基金12万亿元中有7万亿元是作为股权投资基金在未上市的企业里投资，很多投在房地产和金融理财业务甚至是P2P上，真正投入工商企业或科技创新类企业的资金可谓少之又少，搞制造业需要三五年一个周期，大家耐不住。还有5万亿元是证券市场的基金，其中3万亿元买了债券，2万亿元是股票。加总之后，中国资本市场上和股权投资有关的、和公募私募有关的，以及在股市里持有的市值，在2017年底是4万亿元，占比不到10%，其结果必然是散户市场。

三是不管是募集，还是投资或退出，有的是明股实债，有的是作为通道。许多基金找不到LP投钱，空有一个牌照。有一些基金看起来有LP投资，但是这个LP明股而实债，往往有多层次的抽屉协议。有些资金签了协议，但到真有投资对象时，LP资金又不能履约，钱不到位；或者拿了牌照搞通道业务，形成虚假性募资业绩。以上种种，都需要逐步整顿改善。

VC、PE等基金在上市前是企业股权融资的重要资金来源，在上市过程中和上市后也是一级、二级市场的重要资金渠道，是推动股权融资和资本市场发展的重要动力。好的VC、PE公司有三个业务判断标准：一是应当具有好的业绩回报，其收益风险比、平均收益率、回报率、波

动率等主要指标良好；二是有好的投资观念、投资流程、投研人员，有好的风控体系、流程和措施；三是有好的、优化的公司组织架构，有较高的管理效率。就服务科创企业而言，好的VC、PE公司，有的善于在“1~100”阶段对前景看好的转化创新类企业投资，有的善于在“100~100万”阶段跟踪投资、慧眼识珠，正确选择有成为独角兽可能的企业，参与独角兽企业的多轮投资活动，并能提供合理价格支持，促使企业上市时股价合理。

在VC、PE的股权投资中，要至少防范五个方面的乱象：一是非法集资，从散户手中高息揽储，甚至是利用互联网技术进行散户集资；二是明股实债，LP的股东实际上变成银行、信托、小贷等金融或类金融机构的理财通道，以抽屉协议把债权转为形似股权；三是大比例的搞固定收益回报的投资，把股权投资基金变成了保值理财性质的货币基金；四是搞高息放贷，而不是正常的投资活动；五是把投资当投机，急于求成，既不研究“0~1”，也不投资“1~100”，更不跟踪“100~100万”，只希望在企业上市前夕作为战略投资投进去，上市后赚一把。

有人会问，科技型独角兽的发展，往往要经历A轮、B轮、C轮融资，那不是圈钱、烧钱吗？这的确不能一概而论，要具体分析。一方面，独角兽企业的业务发展很多需要多轮大量的资金不断进入支持；另一方面，独角兽企业的A、B、C各轮融资，一般都包含着对原始股东、高级管理人员以及技术专利权拥有者的股权稀释和溢价激励，每一轮融资往往对前一轮投资的股权既有稀释也有溢价激励。恰恰是这种多轮的股权溢价激励，成了独角兽企业和员工实现梦想、奋发图强的不竭动力。如果没有这种动力，没有核心竞争力，独角兽企业就不会存在和成长。总之，如果企业没有核心竞争力，只融资没业绩，只烧钱不结果，管理层不断变动，大股东抵押股权套现撤资，这些情况一旦发生，最终很可能会沦为庞氏骗局。VC、PE机构最基本的能力就是分得清一个企业是真正的独角兽还是庞氏骗局，不仅保证自己不上当，还能引导散户不受骗。

基金怎么才能有这个能力和眼界？其实需要背后的长期资本到位才会有，所以第二个和第三个特点是关联的，没有强大的私募资金也没有资本市场的健康发展，资本市场本来就是二级市场跟一级市场相关的，基金既是一级市场上市前的企业培育的股权投资力量，也是二级市场资金收购兼并投资运作的关键，所以基金是资本市场发展的撒手锏。

中国资本市场缺少长期投资资本，缺少机构投资者力量，这个问题长期存在，不是认识问题，而是实践问题，是体制机制问题，也是资本市场基础性制度建设的问题。我们需要从基础性制度出发来解决这个问题。

三、他山之石：美国经验

资本市场散户化、短期化炒作问题，并非中国股市独有的现象。1925—1975年，美国资本市场同样是散户和短期炒作盛行的市场。1925—1929年，美国资本市场散户狂热，散户交易占总交易量的90%。1929—1933年发生了金融危机，其后经历了经济大萧条和第二次世界大战，1945年美国经济和股市恢复，但一直到1975年的30年中，美国基本上是以散户为主，散户占资本市场比重高，约在80%~90%，到1975年还高达70%。然而，到2017年，美国股市散户投资只占6%。为什么1975年以后的几十年来，美国资本市场会形成基本上是以长期投资者和机构投资者主导的股市？

出现这个转折的核心是美国养老金体系的全面介入。美国养老金体系已有上百年的历史，其现行的多支柱体系是经过不断积累和调整形成的。以1935年《社会保障法》和1974年《雇员退休收入保障法案》的制定为界，1935年前是雇主养老金计划的初步发展期，1935—1974年为政府强制性社会保障计划和雇主养老金计划的扩张期，1974年以后为养老金体系成熟期。美国养老金体系从第二次世界大战以后逐年积累，随着

积累的资金量越来越大，最终占据主导地位。到2017年，美国养老金体系总资金量相当于GDP的100%，高达18万亿美元。

美国养老金分三大支柱。第一支柱是政府的社会保险制度的养老金，是强制性、广覆盖、低水平的社会养老保险，覆盖全国96%的就业人口，积累的资金量占养老金总量的25%左右。第二支柱是企业帮职工买的养老金［在美国是401（K）计划，亦叫作企业年金，在中国叫作补充养老金］，是由政府政策优惠鼓励、雇主出资、带有福利的养老金计划，主要采取DC（缴费确定型）模式，即在职工任职期间，雇主和职工按个人工资的一定比例共同向职工个人账户缴费，待职工退休后，账户中的本金及投资收益作为职工的养老积蓄。到2017年，美国企业年金的规模高达6.2万亿美元，加上政府职工的养老年金4.1万亿美元，总量高达10.3万亿美元，约占全部养老基金的55%；第三支柱是家庭个人自愿性的储蓄养老计划，是一个由政府通过税收优惠发起、个人自愿建立的养老金账户，约占20%。三块加总，形成了跟GDP几乎一样大规模的资金量。

美国的年金制度有一个激励制度，就是美国在几十年前开始实施401（K）年金制度，其核心制度就是任何企业帮职工交年金，给予企业所得税的税前列支抵扣，个人交的年金给予个人所得税的递延抵扣。由于这个激励政策，企业积极，个人也积极，几十年来美国年金积累越滚越大，成了资本市场重要的机构投资资本来源。美国没有401（K）年金制度的时候，每年股票交易量的70%跟我国一样是散户，1975年美国散户交易量占美国交易量的70%，到2018年下降到6%，就是因为年金越做越大，成为机构投资的来源。同时，年金高了以后，社会保障制度从政府全面兜底变成企业为主的支撑，政府也一起支撑，老百姓再补充资金买一块，这样社会更稳定，养老体系更完善，对于一个走向老龄化的社会而言更为重要。同时，长期资本出现后，就会委托专业投资机构管理，机构力量也发展起来了。

美国的第二支柱年金用途方式有比较明确的引导性机制。其使用方式是50%可以投资于股市，其中10%直接投资上市公司股票，40%投资于股票型基金，由基金管理机构直接投资股市，余下50%中的45%买资本市场的债券基金，还有5%买市场上的货币基金。

政府的社保基金和个人自愿性养老金形成的社会养老保险，采用以安全性为原则的保密投资策略，基本上是20%~30%进入股市，其余大部分投资政府债券或特种国债。这样加总来看，三大养老保险金大约有40%的比例直接进入股票市场，美国股市总市值约30万亿美元，其中9万亿~10万亿美元由养老基金持有；剩下20万亿美元中，工商企业股东层长期持有不炒作的比重有一半；剩下10万亿美元则主要是各种私募基金、公募基金或者对冲基金等机构投资者，散户只占6%。

分析这几十年美国股票市场投资主体结构的变化，主要结论就是养老金入市。因此，解决中国资本市场散户性市场问题的关键一招，就是要发展并培育包括政府性养老基金、企业年金和家庭的商业保险体系，并形成养老金进入资本市场的基础性制度。

四、企业年金：撬动养老金投资股市

在各种中长期投资里，国家主权基金、养老基金的投资是中长期的。在中国，养老保险资本从体系上也可以分为三块。

第一块是政府的社会保险制度养老金。目前中国已经建立了“五险一金”的社会保障体系，约占GDP的20%，目前总量是18万亿元左右。这个体系大体健全，逐渐发展，规模越来越大，仍有发展空间。

第二块是老百姓家庭购买的商业保险。中国目前还没有老百姓个人自愿性的储蓄养老计划。作为类似的品种，有家庭投保购买商业性保险公司的人寿保险。这十几年中国的生命人寿等商业保险也发展顺利，目

前占GDP的20%。这块制度是健全的，也在发展中。特别是证监会和人社部出台的老百姓买商业保险递延税的做法里，有买保险抵扣个人所得税的内容，这个政策推出来会激励很多老百姓买商业保险。今后随着经济的发展，商业保险的发展速度会更加迅速，商业保险的比重还会进一步提高。

第三块是企业年金。当前我国养老体系三大支柱中，最大的短板是企业年金。

十几年前，我国已经建立了企业补充养老保险的制度，但是迄今为止，很多企业都尚未参与，少量中央企业参与，总量余额只有1.1万亿元，相对于90万亿元GDP占比不足2%，和美国年金占GDP比重的45%相差甚远。

在长期资本里，这三部分的钱都是可以按一定比例投入资本市场的，一般保险公司的钱投入资本市场的比例在30%左右，允许投入30%，实际投了10%还是20%，这是具体的操作行为。但从政策构架上允许30%，社保基金也可以投入20%、30%，而事实上投了10%左右。这是大体上的标准设定，或者结构上的划定。年金这一块按照国际惯例，可以有50%左右投入股市。如果我们国家也有规模较大的年金，哪怕只有GDP的20%、30%，那也会有20万亿元或者30万亿元。如果有1/3或者40%投资股票，股票市场就会多10万亿元的长期资金。

为什么我国的年金制度推出十几年没有完全展开，以至于我们现在的1.1万亿元仅仅是央企中的一部分参与，大部分央企没有，地方国有企业参与的很少，民营企业基本不参与？原因有三个：一是政府给予激励的政策优惠度不足，予以税前列支的比例比较低；二是仅由政府部门的文件引导，没有形成法制条例；三是我国的企业和职工缴纳金为职工工资基数的55%，已是世界最高。我国的养老金企业缴20%，个人缴8%；医疗金企业缴10%，个人缴2%；住房公积金企业缴6%，个人缴6%。三方面总量达到52%，再加上生育保险、工伤保险、失业保险等共

3%左右，统统加起来超过了55%。若再加上12个点的年金，缴金率达到67%，企业就无法承受了。

现在讲降税费，对个人、对家庭消费固然有刺激作用，对企业发展也有资金积累的鼓励作用，但是如果能对补充养老的年金系统有更大力度的激励政策出台，会带来一举三得的好处。第一，可以让政府的社会养老保险独立支撑转变为与企业、职工的年金一起支撑，形成三家抬的格局。第二，可以增加老百姓养老基金的本金积累和保值增值能力，增加退休收入。第三，可以促进资本市场发展。年金系统一旦建立健全，经过10年、20年、30年逐渐发展，逐步形成10万亿元、20万亿元、30万亿元，资本市场就会增加5万亿元、10万亿元、15万亿元的长期资本，促进机构投资者发展壮大。由于长期缺少类似年金这样的超级大资本作为LP，机构投资者资本规模有限；如果年金到位，机构投资者的资金来源就能解决。

如果国家在年金上减1万亿元的税，就有可能撬动年金体系增加十几万亿元，如果其中有一半进入股市，那股市就多了七八万亿元，并能刺激市场中的其他投资力量跟投，市值不断增加，直接融资壮大，企业负债率就会下降，宏观经济的杠杆率也会下降，税收则会增加，加之产生的GDP，产生的经济发展，再加上老百姓养老金本金积累率和收益率提升的好处，其效果可能大大超过减税支出的1万亿元。这是一个一举多得、投入产出率很高的减免计划。

因此，养老保险体系从靠国家社保基金养老一家抬转变为三家抬，让企业年金变成最重要的支柱，不仅有利于社会养老保险体系的健康发展，对于中国资本市场更是大有裨益。首先，有助于推动机构投资的发展，大大充实资本市场中的机构投资，丰富公募基金、私募基金的股权资本来源。私募基金最缺的是LP中的长期资本，年金一旦介入，就把私募基金投资股票的来源充实了，解决了中国私募基金、公募基金资本投资的能力问题。同时，资本市场也有了长期资本，工商企业的股权资本

的市场化补充机制也会真正建立起来。换言之，中国长期资本缺乏的一个重要原因，来自养老金体系培育及投资存在欠缺，而其核心是年金问题。

总之，中国资本市场的散户投资问题和短期资金炒作问题，本质上是长期资本发展不到位的问题。未来随着中国三大养老基金逐步建立完善，特别是年金体系也积累到了一定的体量，各类工商企业积累的年金都应交给公募或私募基金来投资，可以在几千家私募基金里遴选几十家善于运作、投资回报率比较高的基金公司进行投资，这些基金由此可能变成数一数二的巨无霸基金。而散户的资金作为养老金入市，也无须自己再去投资。由此，中国资本市场上的机构投资规模变大，占比提高，资本市场的散户投资、短期资金炒作的特征就会渐渐消失，从这个意义上讲，整个中国资本市场会出现健康向上的发展趋势。

改革现行住房公积金制度，可与年金制度合二为一

公积金是社会公共福利系统的阶段性产物，有它特定的历史环境和国家环境。中国经济现在已经进入高质量发展阶段，金融体系、社会保障体系、房地产市场体系都跟30年前不可同日而语。我们如果还拿着原有的公积金账本算账，就没法把账算清楚。我们要站在整个社会的角度，想一想以下问题：怎么把这约14.6万亿元（截至2018年末，公积金缴存145　899.77亿元）用得更好？怎么为员工创造更大价值？怎么为企业减负？怎么让中国资本市场更健康？解决这些问题需要以改革现行公积金制度为突破口，带动年金制度体系的发展与完善，从而做到让员工、企业、国家都受益。

一、最初的公积金政策是新加坡特定环境下的产物，但它并不是单一的住房公积金

全世界230多个国家和地区当中，只有新加坡和中国有公积金政策，其他国家和地区都没有，这说明公积金制度本身是个案，没有普遍意义。这不同于全世界各个国家都在施行的养老保险和医疗保险这样的社会福利制度。

新加坡设立的公积金政策有三个要点。

第一个要点，新加坡是典型的城市型国家，一个国家就是一座城市，只有560多万人口。这个城市型国家有80%以上的人都住在新加坡政府建造的组屋（公屋）里面，只有不到20%的人会住商品房。所以，

针对超过80%的人而言，他们使用公积金购买住房的需求还是很小的。

第二个要点，新加坡的住房公积金与养老保险、医疗保险是相通的，包含普通账户（OA，Ordinary Account）、特别账户（SA，Special Account）、保健储蓄账户（MA，Medisave Account）。当雇员满55岁时，公积金局将为公积金会员自动创建一个退休账户（RA，Retirement Account）。这四个账户只有普通账户可以用于购房。四个账户根据不同年龄段缴费的比例也不一样，即使最高的比例也只有37%（员工交20%，雇主交17%），比例还是比较低的。而我国的“五险一金”占员工工资比例大概在55%，其中养老保险占28%，医疗保险占12%，公积金占12%，再加上生育保险、工伤保险等几个小险种一共大概是55%。所以我国的“五险一金”总体占比要比新加坡高18个百分点。

第三个要点，新加坡的公积金、养老金、医疗金并不是分门别类独立存在的，而是一个整体，是可以互相打通的。也就是说，如果一个公民住在公房系统里，没有使用住房抵押贷款的需求，那么买房的公积金也就用不上了。但是当该公民身体出问题时，他的公积金账户的钱是可以用来治病的。如果这位公民的身体很好，住房又不用公积金贷款，那么这笔钱积累下来，到最后可以增加他的养老金总额。我国从新加坡学来公积金理念，落实的只是单一的住房公积金，结果就变成另外一个概念了，收缴的比例跟我们的医保系统收的一样高，变成了刚性的12%，显然这是一个相当高的社会住房补贴政策。

二、公积金政策设立的初衷是为了解决职工的住房困难，具有一定的时代特性

当初上海在1990年仿照新加坡实行公积金政策时，中国的房地产市场还没发展起来，整个中国还在实行公房分配制度，当时每个家庭的人均住房面积只有7~8平方米，住得非常拥挤，人民的居住环境亟须得到

改善。当时的矛盾是要建造更多的房屋，但是国家拿不出那么多钱来建造，由此才考虑设立公积金的政策，通过个人出一些、企业出一些形成城市公积金，以公积金贷款支持一些企业集资建房，集资公助，来改善职工住房。应该说这个政策对当时的上海来说是合适的，确实激活了上海的房地产市场，并普及了商品房的概念。

到了1994年前后，中国的房地产市场开始崛起，土地批租等政策开始成熟，一大批房地产开发商开始涌现，住房开发量激增。1995年以后，几乎所有的商业银行都开始提供抵押贷款业务。发展到现在，中国的房地产系统已经基本建立，购置商品房的商业贷款体系渐成主流。到2018年底，中国个人住房贷款余额达25.75万亿元，而公积金个人住房贷款余额为4.98万亿元，在整个贷款余额中不到20%。也就是说，老百姓的债务主要为商品房的商业贷款，如果我们能够针对不同人群制定贷款利率优惠政策，是完全有可能用商业贷款补足公积金贷款取消所带来的20%空缺的，同时并不增加老百姓的住房贷款债务。

所以，当商品房市场循环形成的时候，公积金最初的使命已经基本完成，其为人们购房提供按揭贷款的功能完全可以交由商业银行来解决。当前的公积金体系在运行上至少存在三大方面问题。一是覆盖面不广，缺乏公平性。公积金改革实施了二十多年，只覆盖了1/3的城镇职工。二是保值增值的机制不到位，收益率很低，再扣除公积金中心的运行成本，实际上是负利息资产。三是公积金历年缴存的14.6万亿元丧失了资本市场长期资本的配置功能。这些问题倒逼我们必须找到更有效的路径，为个人、企业、国家建立新的、替代式的“公积金循环”。

三、改革现行的公积金制度，代之以建立新的年金体系并不会降低老百姓的公共福利，而是会带来更大的财产增值

经过30年的发展，我国居民已经把公积金当作一项理所应当的公共福利。一般而言，虽然让大家从每个月的工资中拿出6%放入公积金账户，但大家依然觉得是福利，原因是个人所在的单位也帮大家在公积金中心存入了工资额的6%，这样每个人的公积金账户就变成了工资额的12%。用6%换来了12%，从这个角度来看，每个人都有一个6%的既得利益。同时，与养老金、医疗金不同的是，公积金只有个人账户，没有统筹账户，到了退休那一天，个人账户积累的钱，可以全数由职工取走，成为个人家庭养老的资金来源。所以很多人认为，取消公积金就是取消了大家的福利待遇。

但是我们如果先从整个国家福利系统的角度考虑问题，再回到老百姓自身，就会看到，改革现行的公积金制度体系，并不会降低老百姓的公共福利。取消公积金不是单一的政策，一定要和建立一个新的企业年金体系配套实施。年金制度在资金来源、个人账户管理和退休提取三方面与公积金制度是完全一样的。这样来说，改革公积金为年金政策对于老百姓而言，是一点都不会吃亏的，因为有以下三个措施。

第一，公积金变年金，公民已缴存的公积金的收益不会减少，只会增加。对公民在工作期间已经缴纳的公积金（目前的积累余额是14.6万亿元），如果公积金政策取消，已缴纳的公积金不会被取消，而是可以全部放到公民补充养老的年金中。按照年金制度规定，这笔钱和公积金账户的钱一样，在公民退休时是会全部划归给个人的。

但是年金保值增值的运行不同于公积金的是，它可以进入资本市场，可以产生更高的收益。2013年人社部出台的《关于扩大企业年金基金投资范围的通知》中规定，年金可以投资股票、偏股型基金等高风险高收益产品，最高比例不超过30%，所以由专业机构运作的企业年金的收益率可以相对比较高。目前公积金利率是按照国家一年期存款利率给付的，再扣除各地公积金中心运行管理成本，大概在1.5%，而新加坡公积金要求利率不得低于2.5%。年金利率大体在5%~6%，美国年金利率

一般在7%　左右（股票投资平均年收益率在10%，债券和货币基金收益率在3%~4%，平均下来在7%　左右）。所以，居民缴存的公积金变成年金之后，只要运作合理，就会给居民带来更大的财产增值。假如某人有20万元公积金且还有10年退休，如果在公积金账户，他最终最多能拿到23万元左右（1.5%　复利），而如果在年金账户，他一般可以拿到35万元左右。

第二，对已经发生的公积金贷款，既可以老人老办法，保持公积金贷款人的现状，按合同贷款年限还清贷款；也可以按照一定利率优惠政策转化为商业贷款。目前国家的公积金贷款与商业贷款之间存在着利率差别，公积金贷款利率在3.25% 左右，商业贷款利率在5.5% 左右，有大概2%　的差异。国家可以通过一定的利率优惠政策，来消化这一部分存量贷款。比如，某位公民可能因买房而欠下100万元抵押贷款，这笔抵押贷款中可能有80万元是银行的商业贷款，有20万元是公积金贷款。公积金贷款利息低，商业银行贷款利息高，公积金改革为年金以后，欠公积金中心的20万元贷款既可以保持现状，也可以转移到银行的抵押贷款系统，相当于该公民总共欠银行100万元。

这里为什么要予以一个选择权呢？这是因为由商业银行顶替公积金贷款，居民可能获益更多：当20万元公积金贷款转化为银行贷款，利率虽然比公积金贷款利率高一个百分点，但是与顶替出来的20万元公积金投入年金之中的收益相比（5%~6%），年金收益要高得多，对居民来说整体上依然是划算的。

第三，公积金变年金并不是意味着职工就得不到企业缴存的6%，而是个人有了更大的资金使用的灵活性。取消公积金后，企业原本帮职工缴纳的6%公积金转变为企业给职工缴纳的6%企业年金。

年金相较于公积金，其优势在于年金投资理财政策的灵活性，能够投资资本市场和货币基金市场，这对于每一个缴存者而言具有更大的吸引力。基于上述三点，我们可以看到，取消了公积金政策后，职工是根

本不会吃亏的，职工通过年金就可以获得比公积金更高的收益，而且还可以获取更加有质量的、公平的社会公共福利。

四、公积金变年金政策有助于进一步增强职工应对养老问题的能力

公积金也好，年金也好，都是一种储蓄机制。前者是为了解决住房问题，后者是为了解决养老问题。取消了公积金，为职工提供购房贷款的职责可以交由商业银行来解决。但城镇职工的养老问题，却随着老龄化加剧而日益紧张。要保证自己退休后的生活质量不下降，单靠28%的养老保险所形成的养老金是不现实的；靠自身储蓄的话，如何保证储蓄的购买力保持大致不变也是一个难题。这方面，企业年金就是一个非常重要的补充养老保险。中国在2007年就有了补充养老保险制度，但仅是一个部门规章，没有形成真正的法律。由于缺少法律基础，是由企业自觉缴纳，政府并不强制；又由于企业与职工各有6%工资额的住房公积金缴纳比例，企业负担偏重，所以大部分企业都没有缴纳补充养老保险。到目前为止，除了少量国有企业、中央企业设立年金制度以外，其余的国有企业、民营企业大都没有设立。整个中国的补充养老保险总量只有1万多亿元，只占我国近100万亿元GDP的1.1%。如果我们把公积金转为年金，不仅会使年金有十几万亿元的基数，还会让公积金的筹资政策与年金政策合并在一起，进一步加大年金的支持力度。

把公积金跟年金结合是一种资源优化配置，年金和公积金就像一对双胞胎，在运行方式上有三个类似之处：第一，都是由企业和职工按比例共同缴纳；第二，都是到退休那一刻，由职工全数取回，用于退休养老；第三，与养老、医疗保险缴纳的资金分为统筹资金账户和个人账户不同，年金和公积金由企业和职工缴纳的钱不搞分灶统筹，只进个人账户。正是这三个相同的特点，为公积金与年金合并，实现资源优化配

置，打下了融合的基础。

年金和公积金除了三个相同的特点外，还有三个不相同的运行状态，改革融合后，完全可以互补短板，相得益彰。

一是在优惠政策上，我国的公积金比年金更优惠，公积金的税收抵扣方法与美国401（K）的年金税法抵扣大体相同。歪打正着，人家年金搞了几十年的那一套，我们20多年前把它嫁接到了公积金上了，公积金和年金合并后，优惠政策就会同样倾斜到年金了。

二是公积金保值增值方面做得太差，缺少基础性的制度安排，体制上、机制上与年金不同。改革融合后，完全可以按年金机制保值增值。

三是企业职工缴金率的天花板问题。企业55%的缴金率，再把年金镶嵌进去，缴金率再加12%变为67%；职工26% 的提取率，企业40% 的提取率，不论是企业还是职工，谁都无法承受，所以把年金和公积金放在一起是不错的方式。

正是基于公积金与年金在运行机制上的三个相同和三个不同，将现行公积金政策与年金政策合并在一起，实现取长补短、资金优化配置，不仅不会减少职工利益，还会鼓励企业和职工把年金逐步积累起来，有效提升职工应对养老问题的能力。

公积金与年金改革融合的具体方法，有六个要点：第一，现有公积金账户与年金账户合并，形成个人账户；第二，现有公积金贷款的职工，老人老办法，按公积金贷款周期直到结清为止；第三，企业按原来缴公积金的比例，每月每年为职工缴纳年金；第四，把公积金的财务优惠政策转移赋予年金；第五，按照国家年金系统理财的制度规则，以招投标方式引入公募私募基金，形成规范的运行体制；第六，职工退休时，可以把个人账户积累的资金全额提取。

五、公积金转为企业年金有利于我国资本市场的健康发

展，是建立高质量金融体系的重要举措

年金出现后，既有利于资本市场长期资本的注入，又有利于机构投资者的发展。为什么美国黑石基金可以有几万亿美元的基金规模，KKR（产业投资机构）可以有5 000亿美元的基金规模，就是因为它们的基金规模里有60%来自各种养老金。目前，美国股市总市值中有63%左右由机构投资者持有，其中各类共同基金占了1/3。而这些共同基金的一大来源就是各种退休金。其中401（K）计划扮演着重要角色。而401（K）计划形成的资产的投资绝大多数不是由企业自己来操作，政府也不帮企业归集操作，而是通过招投标交给私募基金，由最优质的大型私募基金帮助运作。正是在此类养老基金的参与下（占美国股市市值规模30万亿美元的30%），加上美国上市公司的大股东、战略投资者等的长期投资（占了股票市场的40%），美国的资本市场才形成了以长期资本投资、机构投资为主，以散户投资、短期基金投资为辅的投资格局。

建议结合中国国情，在取消公积金制度的同时，将现有已累积起来的14.6万亿元的公积金直接转化成企业年金，并同时疏通投资资本市场的机制和通道，这将为资本市场提供一个庞大的长期资本来源。同时，还要进一步加大改革力度，健全推广企业年金。建议将原来缴存公积金时使用的税收优惠政策沿用到企业年金上，要求企业缴存6%，个人按自愿缴存（但最高也不超过6%）；企业和个人缴费都享受所得税税前抵扣政策；各个企业的年金可以按自愿原则集合成规模更大的投资基金，委托专业的投资机构投资，条件成熟时可以将投资股票的比例放宽至1/2甚至2/3。这样就可以为资本市场引入源源不断的长期资本。

有了这类资金的加入，资本市场就活跃起来了，大型的基金机构投资者也被发动起来，最后资本市场能够向更大规模、更高质量发展。现在我国的资本市场规模只有60万亿元，如果中国年金制度和其他保险基金形成20万亿元长期资本投入资本市场，市场规模变大，同时长期资本

比例变高，资本市场的稳定性变好，这对中国老百姓在股市上的投资也是有好处的，消除了散户市场的不稳定性。

通过上述分析，我们看到单纯地讨论公积金取消不取消是没有意义的。而是要考虑如何通过改革建立一个既支持企业降低运行成本，又使职工有更好的福利回报，同时更加健康完善的社会公共福利系统，建立一个更加宏大、高质量的长期资本市场。我们讨论的疫情时期的企业减负，也并不是一个笼统的取消或延缓公积金企业缴存6%的概念，而是把取消公积金制度和建立完善的年金制度一并提出，形成平滑转移，实现资源优化配置，把百姓、企业创造的财富最大限度地加以利用，并让它为国家、企业、个人创造更大的价值。

总之，将公积金制度转化为年金制度，并不会损害每一个职工的利益，而是让职工福利有了更可靠的保障。与此同时，年金既有对企业的短期价值，更具有对中国资本市场发展的长远价值。为此，取消公积金，建立年金制度，值得国家有关部门深入探讨、大胆创新、全面实施。

香港资本市场再出发

党的十八大以来的五年，是香港资本市场锐意改革、创造历史的五年。面对全球经济金融格局变化，香港充分发挥“连接中国与世界”的枢纽作用，推动资本市场创新发展，使香港的国际金融中心地位进一步巩固。总的来看，香港资本市场发生了五大积极变化。

一是市场规模快速增长。上市公司数量，2012年1 547家，2017年2 118家，增长37%；总市值，2012年22万亿港元，2017年34万亿港元，增长55%；日均成交额，2012年538亿港元，2017年883亿港元，增长64%（2017年第四季度日均成交额达1 073亿港元）。

二是投资者结构显著变化。交易所参与者占比大幅提升，从2012年的15.5%，提高到2017年的23.8%。本地投资者占比保持基本稳定，2012年占38.5%，2017年占36%。外地投资者占比有所下降，2012年占46%，2017年占40.2%；其中，内地投资者占比大幅提升，从2012年的3.9%，提高到2017年的8.7%。

三是制度机制改革蹄疾步稳。从沪港通、深港通到债券通，从收购伦敦金属交易所（LME）到实行“同股不同权”上市制度改革，无论对内地还是香港资本市场的对外开放，都具有里程碑意义。

四是交易品种更趋多元。已形成股票市场、债券市场、外汇市场、期货商品市场以及离岸金融市场等有机叠加的市场体系，香港交易所旗下定息及货币产品、大宗商品市场业务能力全面加强，交易、资产配置及风险管理工具更加完备。

五是经营效益全球最好。港交所成为全球市值最高的上市交易所，目前市值已超过3 200亿港元。净利润，2012年40.8亿港元，2017年74亿

港元；股价，2012年底130港元，目前260港元，翻了一番。

这五年香港资本市场之所以取得令人瞩目的成就，根本原因在于抢抓发展机遇，深化改革开放，实现了与内地资本市场的互联互通，同时面向国际市场扩大了开放，体现了党的十八大、十九大精神，展示了香港金融界的能力与担当。

从深层次的制度层面看，“一国两制”是香港资本市场超常规发展的动力源泉。观察全球资本市场，股票市值与GDP的关系是有规律可循的：低收入国家的股票市值与GDP之比一般较低，市场经济发达国家则普遍较高，但比值大体在50%~300%。法国、德国、西班牙、韩国等，其股票市值通常占GDP的50%~100%。比如韩国，2017年股票市值1.5万亿美元，GDP 1.6万亿美元，比值92.8%。英国、美国、新加坡等，由于金融国际化程度高，其股票市值通常占GDP的100%~300%。比如新加坡，2017年股票市值7 872亿美元，GDP 3 337亿美元，比值236%。香港资本市场则出现另外一番景象，以2万多亿港元GDP，支撑了30多万亿港元市值，其比值达到15倍左右。这类似于上海3万亿元GDP、上交所总市值32万亿元，深圳2.2万亿元GDP、深交所总市值22万亿元。这在一定程度上表明，香港资本市场已成为中国资本市场的重要组成部分，成为内资企业、中资券商、内地投资者的主场。

过去五年，累计有349家内地企业在香港IPO，占港交所全部IPO的52%。内地上市企业数，从2012年的721家增至2017年的1 051家，占全部公司的比重从46.6%提高到49.6%。内地上市企业总市值，从12.6万亿港元增至22.5万亿港元，占全部市值的比重从57%提高到66%。内地上市企业年度成交额，从6.6万亿港元增至12.3万亿港元，占总成交额的比重从49.8%提高到56.8%。伴随内地上市企业的发展，中资券商也快速成长，港交所市值最大的10家上市券商全部为中资券商。在一级市场上，中资投行已成为主导者，占据了约70%的市场份额。

这五年的实践充分表明，“一国两制”给香港资本市场发展带来了独

特机遇，给香港国际金融中心建设创造了制度优势。在“一国”的框架下，香港与内地的深度协作形成了其他任何国家和地区所不具备的纵深和腹地，全面开放体系建设也因为有了“防火墙”而更加可控；“两制”又保证了香港拥有高度开放自由的资本流动，具备完善的金融体系和透明的法律制度，完全符合国际金融市场的运行机制，在国际化发展道路上可行稳致远。

面向未来，无论从券商、上市公司还是投资者结构看，香港资本市场进入内资主导时代的趋势已不可避免。随着内资话语权的加强和市场结构的变迁，港股是否会A股化？香港已是国际金融中心，上海也在建设国际金融中心，会不会此消彼长？我的答案是：不会！因为在“一国两制”下，香港资本市场具有五大独特优势：一是货币的自由兑换，二是独立的司法制度，三是国际接轨的市场制度，四是充足的专业人才，五是公平的税务和优惠的政策。我们不能也不可能把香港变成和上海完全一样的市场。未来，香港是“中国的国际金融中心”，上海是“国际的中国金融中心”，这两个金融中心的互联互通会继续加深，形成相互依存和互补的关系，共同服务于现代化金融强国建设。

进入新时代，香港资本市场作为中国内地与境外市场的“超级联系人”，未来巨大的成长空间依然是基于在拥抱内地基础上的国际化。我国经济整体实力和国际地位的不断提高，都成为香港应对全球金融市场各种问题与挑战的强大底气支撑。习近平总书记明确指出，支持香港在推进“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、人民币国际化等重大发展战略中发挥优势和作用。[1] 中央已经明确新一轮推动金融业开放的重大举措，比如2018年5月1日起，把香港和内地股票市场互联互通每日额度扩大四倍，取消银行和金融资产管理公司的外资持股比例限制等，这都会给香港资本市场注入强劲动力。在“一国两制”下，香港资本市场应当继续发挥好五大功能。

一是成为支撑中国资本市场发展的动力源。内地企业在香港的融资

占境外融资的90%以上，境外人民币50%以上的存量在香港。随着港股通甚至新股通、期货通的全面推开，会有越来越多的内地企业选择赴港上市，内地投资者在港交所的交易也会持续升温。目前，香港上市企业总市值相当于中国GDP的40%。未来十几年，中国GDP将达200万亿元规模。如果香港资本市场继续保持40%的比例，整个市场容量将达80万亿元。香港资本市场应充分发挥好内地企业来港上市、发债等融资功能。比如，加大吸引内地“同股不同权”类公司在香港上市，既增强香港市场对内地“新经济”发展的支持，也为未来A股市场引入“同股不同权”制度起到探路作用。

二是成为中国内地向境外投资的桥头堡。中国已变身为“资本充裕”的国家，大量的财富纷纷从银行储蓄、房地产市场向股票、债券等金融资产转移，也开始走向境外配置分散投资风险。与此同时，随着中国资本市场的对外开放和人民币国际化的步伐加快，境外投资者对于投资中国内地市场的意愿也日益增强。香港资本市场应当扮演好桥梁和纽带作用，让中国人通过香港投资世界，让世界通过香港投资中国。

三是成为内地企业打造跨国公司的资管中心。凭借开放的国际制度环境，香港可助力新经济企业构建区域总部，为内地企业利用好内地市场和香港市场的各自优势提供更多选择。充分发挥香港资本市场制度灵活的便利，为中国企业收购境外同行与先进技术、寻找境外战略合作伙伴、进行全球化布局搭建平台。

四是成为全球最具影响力的离岸金融中心。当前，人民币国际化进程正不断加速，人民币成为全球通用的贸易、投资和储备货币已不可逆转。作为全球主要离岸人民币中心，香港必须顺应这一大势，充分利用资金进出自由的优势、国际资金港的地位，大力发展人民币汇率、利率产品，配合在岸人民币市场发展，成为未来全球最重要的离岸人民币定价中心。应当建设和营运好人民币清算中心，既有利于国家掌控人民币国际化过程中可能出现的风险，也有利于巩固香港的国际金融中心地

位。

五是成为支撑国家重大战略实施的助推器。在国家实施“一带一路”倡议、雄安新区、粤港澳大湾区等重大战略过程中，香港可以充分发挥自身的比较优势，主动参与到各类重大项目建设中去。比如，内地一些省市有资源优势、制造业优势，香港则有融资便利优势、专业服务优势，可以把这两种优势结合起来，共同参与重点项目建设。

总之，在中央政府的全力支持下，搭乘中国逐浪前行的高速航船，香港资本市场的发展潜力无限，香港作为国际金融中心的地位必将越来越巩固。我相信，随着香港和内地资本市场互联互通机制的持续深化，必将进一步拓展香港国际金融中心的深度、广度和厚度，为香港的长期繁荣发展奠定更加坚实的基础。

---

[1] 习近平总书记出席“庆祝香港回归祖国20周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼”时的致辞。

第四章

“数字化”重塑经济社会生态

“数字化”背景下经济社会发展的新特征、新趋势

所谓“数字化”，是指大数据、人工智能、移动互联网、云计算、区块链等一系列数字化技术组成的“数字综合体”。结合所学知识和实践经验，我谈谈在“数字化”背景下的人类经济社会发展的新特征、新趋势。

一、云计算、大数据、人工智能和区块链

（一）云计算

云计算可以被理解成一个系统硬件，一个具有巨大的计算能力、网络通信能力和存储能力的数据处理中心（Internet Data Center，简称IDC）。数据处理中心本质上是大量服务器的集合，数据处理中心的功能、规模是以服务器的数量来衡量的。

比如，2015年北京市有2 000多万部手机、2 000多万部座机、七八百万台各种各样上网的笔记本电脑和台式电脑，以及七八百万台家庭的电视机机顶盒。中国移动、中国电信等电信公司处理所有北京市的上述信息的后台服务系统和数据处理中心拥有的服务器共计25万台。上海差不多也是20多万台。谷歌处理全世界的互联网大数据且需要进行智能化处理，它需要多少服务器呢？据悉，谷歌有150万台服务器分布在全世界七八个地方，现在正在建设的服务器还有100万台。

云计算有三个特点。第一，在数据信息的存储能力方面，服务器中能存储大量数据。第二，在计算能力方面，每个服务器实质上是一台计算机。与20世纪60年代、70年代世界最大的计算机相比，当代计算机的运算能力更强、占用空间更小。第三，在通信能力方面，服务器连接着

千家万户的手机、笔记本电脑等移动终端，是互联网、物联网的通信枢纽，是网络通信能力的具体体现。

由此可见，数据处理中心、云计算的硬件功能，具有超大规模化的通信能力、计算能力、存储能力，赋予其虚拟化、灵活性、伸缩性的特点。服务商以IDC为硬件，以私有云、公共云作为客户服务的接口，向客户提供数据服务。就像居民通过水龙头管道向自来水厂买水一样，各类客户以按需购买的方式，利用IDC资源购买所需的计算量、存储量、通信量，并按量结算费用。资源闲置时也可供其他客户使用，这样就能够有效、全面、有弹性地利用云计算架构中的资源，既能同时为千家万户服务，又能使大量服务器不发生闲置。

（二）大数据

大数据之大，有静态之大、动态之大和运算之后叠加之大。数据量之大有三个要点。第一是数据量大，例如大英博物馆的藏书能全部以数字化的形式存储。第二是实时动态变量大。每一秒钟、每一分钟、每一小时、每一天，数据都在产生变化。全球70亿人约有六七十亿部手机，这些手机每天都在打电话，每天都在计算，每天都在付款，每天都在搜索。所有的动态数据每天不断叠加、不断丰富、不断增长。“量变会引起质变”，就像累积60张静态照片可以形成一秒钟的实时电影，大量静态数据的存放也会不断更新、累积，形成新的信息。第三是数据叠加处理后的变量之大。人们根据自身的主观需求，对动态的、静态的数据进行处理分析、综合挖掘，在挖掘计算的过程中，又会产生复核计算以后的新数据。这种计算数据也是数据库不断累计的数据。

总之，所谓大数据之大，一是静态数据，二是动态数据，三是经过人类大脑和计算机处理、计算后产生的数据，这三者共同构成大数据的数据来源。

大数据若要转化为有用的信息、知识，则需要消除各种随机性和不

确定性。数据在计算机中只是一串英语字母、字符或者阿拉伯数字，可能是混乱的、无序的。数据应用一般有三个步骤：数据—信息，信息—知识，知识—智慧。

第一步，数据变信息。任何结构化、半结构化或非结构化的数据本身是无用的、杂乱无章的，但数据经过分析去除随机性干扰以后，就变成了有指向的信息。数据变信息的处理过程用的工具有滤波器、关键词，滤波以后提炼出相关的信息。第二步，信息中包含的规律，需要归纳总结成知识。知识改变命运，但知识不简单地等于信息。如果不能从信息中提取知识，每天在手机、电脑上看再多的信息也没用。第三步，有知识后要运用，善于应用知识解决问题才是智慧。综合信息得出规律是将信息转化为知识的过程。有的人掌握了知识，对已发生的事讲得头头是道，但是一到实干就傻眼，这是没智慧的表现。所谓智能，实际上就是在信息中抓取决策的意图、决策的背景等相关信息，最后在“临门一脚”时能够做出决策。信息和知识是辅助决策系统，它们帮助人做出决策，人根据机器做出的决策实施，这就是智能化的过程。

所谓大数据蕴含着人工智能，就在于把杂乱无章的数据提取为信息，把信息归纳出知识，通过知识的综合做出判断，这就是大数据智能化所包含的三个环节。

（三）人工智能

第一，人工智能如何让数据产生智慧？大数据之所以能够智能化，能够决策，能够辅助决策，是因为在人工智能或计算机操作过程中有四个步骤：一是采集、抓取、推送，二是传输，三是存储，四是分析、处理、检索和挖掘。第一步，在大数据中不断地过滤出有一定目的意义的信息，也就是采集、抓取、推送。第二步、第三步是传输和存储，内涵不言自明。大数据之大，不是在抽屉里静态的闲置大数据，而是在云里存储、动态传输的大数据。第四步是分析、处理、检索和挖掘，关键技

术在于算法。算法是辅助人类在非常繁杂、非常巨大的海量数据空间中，快速找到目标、路径和方法的工具。

第二，人工智能依靠大数据在分析、处理、检索和挖掘中产生智能的关键在于大数据、算法以及高速度的计算处理能力。没有数据和大数据的长期积累、重复验证，有智能管理也没有用；有了算法和大数据，没有高速度的计算能力也没有用。算法是人工智能的灵魂，它变得“有灵气”需要用大数据不断地“喂养”，不断地重复和训练。在这个意义上，大数据如果没有算法，就没有灵魂，就没有大数据处理的真正意义。

但是如果算法没有大数据来“喂养”，即使数学家想出好的算法，智能也未必有效。以柯洁与阿尔法围棋的人机大战为例，阿尔法围棋中的算法是来源于人类各种各样的棋谱、高明棋手的下棋步骤。人工智能工程师将这些数据全部放入谷歌的算法中运行，运行了几万次、几十万次。因为有网络深度学习的模块，每运行一次就聪明一点。这个过程是一个不断反复、不断学习的过程。

总而言之，人工智能、大数据和这些要素有关，转化为真正人工智能的时候，一靠大数据，二靠算法，三还要靠高速度。人类对工具使用的发展，本质上是一个计算能力不断提高的过程。

在农业社会，中国人曾用自己的聪明智慧发明了算盘。算盘一秒钟两三个珠子拨动，每秒计算两三下。到了工业社会初期，电被广泛运用。20世纪20年代，以继电器作为基本器件的计算机问世。继电器计算机震动频率非常高，每秒抖动几十次，比算盘快10~20倍。到了20世纪40年代，第二次世界大战期间，电子管问世。电子管计算机每秒可计算几万次，是继电器计算机的1 000倍，运算速度非常快。到了20世纪60年代，半导体问世，以三极管、二极管为元器件的电脑，一秒钟能运算几十万次到几百万次。到了20世纪80年代，半导体芯片问世，集成电路计算机的运算速度到达每秒几千万次甚至几亿次。中国的超算在10年前

达到了亿次，2015年前后到了10亿亿次，最新推出一个超算系统已经超过100亿亿次。但是，超级计算机不是一个芯片、一个电脑的运算速度，而是几千个电脑、几千个服务器组合而成一个矩阵和一个算法。超级计算机能够做到一秒钟10亿亿次、100亿亿次，但单个芯片难以达到每秒运算10亿亿次。

我们为什么非常重视一个芯片每秒能计算10亿亿次呢？在2012年出版的《奇点临近》一书中提到，大概二三十年后，人造机器的计算速度将超过人脑。作者提出，人脑的运算速度是每秒计算10亿亿次。当计算机到了每秒计算10亿亿次以上时，其运算速度将超过人脑，拐点就会到来。大家讨论人工智能最终能不能超过人类智能，人是不是会被人工智能圈养，各有各的说法。从科学的角度讲，人工智能的计算能力不断增强，是人对工具使用的智慧不断发展的结果。强大的计算能力、大数据、算法连在一起，超越了几千小时、几万小时、几十万小时，人无法等待的时间，使得大智慧逐步发展。

第三，云计算、大数据、人工智能的软件植入在云计算厂商提供的数据处理中心硬件中，对客户形成三种在线服务。云计算的云是一个硬件，是一个具有通信能力、计算能力、存储能力的基础设施。云中除了存放大数据之外，同时提供各种各样的算法作为一种服务软件处理。大数据公司往往在搜集、组织管理了大量数据的基础上，使用人工智能算法后为客户提供有效的数据服务，形成一个大数据的服务平台。所谓的人工智能公司，往往是依靠大数据平台支撑提供算法服务，算法软件也是一种服务。它们共同形成了“数字化”的三大功能：第一个是IaaS，是基础设施作为使用的服务；第二个是PaaS，是大数据的平台作为使用的服务；第三个是SaaS，算法软件也是一种服务。这三个词组代表了“数字化”三兄弟，三种功能不同的软件。

当然，“数字化”也离不开互联网、移动互联网和物联网。一句话解释就是，互联网的时代是PC（个人电脑）时代，移动互联网的时代是

手机加笔记本电脑的时代，物联网时代就是万物万联的时代。

（四）区块链

区块链本质上是一个去中心化的分布式存储数据库，它打破了中心化机构授信，通过数据协议、加密算法、共识机制，点对点地传输到这个区块中的所有其他节点，从而构建一种去中心化、不可篡改、安全可验证的数据库，建立一种新的信任体系，这种信任体系表现为五个特征。一是开放性。区块链技术基础是开源的，除了交易各方的私有信息被加密外，区块链数据对所有人开放，任何人都可以通过公开接口查询区块链上的数据和开发相关应用，整个系统信息高度透明。二是防篡改性。任何人要改变区块链里面的信息，必须要攻击或篡改51%链上节点的数据库才能把数据更改掉，难度非常大。三是匿名性。由于区块链各节点之间的数据交换必须遵循固定的、预知的算法，因此区块链上节点之间不需要彼此认知，也不需要实名认证，而只基于地址、算法的正确性进行彼此识别和数据交换。四是去中心化。正因为区块链里所有节点都在记账，无须有一个中心再去记账，所以它可以不需要中心。五是可追溯性。区块链是一个分散数据库，每个节点数据（或行为）都被其他人记录，所以区块链上的每个人的数据（或行为）都可以被追踪和还原。

按照目前的应用场景，区块链可以分成三大类。

一是公有链。主要指全世界任何人都可以读取、发送信息（或交易）且信息（或交易）都能获得有效确认的，也可以参与其中的“共识过程的区块链”。

二是私有链，也称专有链。它是一条非公开的链，通常情况，未经授权不得加入（成为节点）。而且，私有链中各个节点的写入权限皆被严格控制，读取权限则可视需求有选择性地对外开放。

三是联盟链。联盟链是指由多个机构共同参与管理的区块链，每个组织或机构管理一个或多个节点，其数据只允许系统内不同的机构进行读写和发送。

就当下而言，区块链涉及四大技术领域。

一是分布式账本技术。人类社会发明的记账技术先后有四种。早在原始社会时，人类发明了“结绳记账”，农业社会时发明了“记流水账”，工业社会时发明了“复式记账”。复式记账的平衡表使账目一目了然，适应了工业社会的企业管理，但它避免不了经理人与会计可能从原始数据源头造假。分布式账本是一种在网络成员之间共享、复制和同步的数据库。分布式账本一起记录参与者间的数据行为（如交易、资产交换行为等），这种技术所内含的防篡改、可追溯特性从源头上杜绝了造假的可能，而共享机制降低了“因调解不同账本”所产生的时间和成本。

二是非对称加密技术。存储在区块链上的交易信息是公开的，但每个账户的身份信息是高度加密的。单个账户只有在拥有者授权的情况下才能访问到，从而保证数据的安全和个人隐私。

三是共识机制技术。开发者必须首先考虑用怎样的技术可以使更多人对一种规则达成共识，同时还要考虑通过多少个特殊节点的确认，才能在很短的时间内实现对数据行为的验证，从而完成一笔交易。一般而言，区块链技术需要若干利益不相干的节点对一笔交易进行确认，如果确认就认为达成共识，认为全网对此也能达成共识，这样才算完成一笔交易。

四是智能合约技术。基于大量可信的、不可篡改的数据，可以自动化地执行一些预先定义好的规则和条款，比如彼此间定期、定息、定额的借贷行为。

区块链技术属于信息技术、记账技术。从应用视角来看，基于区块链能够解决信息不对称问题，实现多个主体之间的协作信任与一致行

动，无论是公有链、私有链，还是联盟链，其首要目标是确保信息数据的安全、有效、无法篡改。目前，区块链技术在社会中的应用场景主要有以下几方面。

一是金融。金融已经数字化了，所以这是区块链应用最为得心应手的领域。目前，在国际汇兑、信用证、股权登记和证券交易所等领域已经开始尝试使用区块链技术，区块链在金融领域有着巨大的潜在应用价值。人们的探索是，将区块链技术应用在金融领域是否可以“省去中介环节”，实现点对点对接，在降低交易成本的同时，更加快速地完成交易。例如，利用区块链分布式架构和信任机制，可以简化金融机构电汇流程，尤其是涉及多个金融机构间的复杂交易。

二是供应链和物流。区块链在物联网以及物流单据管理领域也有得天独厚的优势，企业通过区块链可以降低物流单据管理成本，可以监控和追溯物品的生产、仓储、运送、到达等全过程，提高物流链管理的效率。另外，区块链在供应链管理领域也被认为具有丰富的应用场景，比如上下游之间的直接交易可以加大透明度，提高信任和效率，如果区块链中包含供应链金融，那将大大提高金融的效率，同时降低金融机构和企业的信用成本。

三是公共服务。区块链在公共服务、能源、交通等与民众生活息息相关的信息领域也有较为丰富的应用场景。比如，目前由于信任缺失，中心管理者有时无法确定民众反映的需要解决的问题是个性问题还是共性问题，但使用区块链技术之后，这个问题可能瞬间就可以找到正确答案。

四是认证和公证。区块链具有不可篡改的特性，可以为经济社会发展中的“存证”难题提供解决方案，为实现社会征信提供全新思路，存在很大的市场空间。比如，最近，腾讯推出了“区块链电子发票”，成为区块链技术应用的“爆款”。

五是公益和慈善。区块链上分布存储的数据的不可篡改性，天然适

合用于社会公益场景。公益流程中的相关信息，如捐赠项目、募集明细、资金流向、受助人反馈等信息，均可以存放在一个特定的区块链上，透明、公开，并通过公示达成社会监督的目的。

六是数字版权开发。通过区块链技术可以对作品进行鉴权，证明文字、视频、音频等作品的存在，保证权属的真实性和唯一性。作品在区块链上被确权后，后续交易都会进行实时的分布式记录，实现数字版权的全生命周期管理，也可为侵权行为的司法取证提供技术保障。

七是保险。在保险方面，保险机构负责资金归集、投资、理赔等过程，往往管理和运营成本较高，但区块链技术有可能提高效率、降低成本；尤其在理赔方面，通过区块链实现“智能合约”，则无须投保人申请，也无须保险公司批准，只要投保人行为触发符合规定的理赔条件，即可实现当即自动赔付。

八是信息和数据共享。目前，全国各级政府公共信息资源平台在大力整合，目的是使各个信息系统之间的信息有效共享，节约存储空间和提升使用效率。在实现技术上，如果能够利用区块链分布式的特点，既可以打通监管部门间的“数据壁垒”，破除“数据孤岛”，实现信息和数据共享，还能提升公众调取政府公开资源的效率，减少资金浪费。

总体而言，区块链通过创造信任来创造价值，使离散程度高、管理链条长、涉及环节多的多方主体能够有效合作，从而提高协同效率、降低沟通成本。

二、“数字化”的“五全基因”及其颠覆性作用

“数字化”主要包含大数据、人工智能、移动互联网、云计算、区块链等技术。关于这几者之间的关系，如果将“数字化”平台用人体来类比，互联网、移动互联网以及物联网就像人类的神经系统，大数据就像

人体内的五脏六腑、皮肤以及器官，云计算相当于人体的脊梁。没有网络，五脏六腑与脊梁就无法相互协同；没有云计算，五脏六腑就无法挂架，成了孤魂野鬼；没有大数据，云计算就是行尸走肉、空心骷髅。有了神经系统、脊梁、五脏六腑、皮肤和器官之后，加上相当于灵魂的人工智能——人的大脑和神经末梢系统，基础的“数字化”平台就成形了。而区块链技术既具有人体中几万年遗传的不可篡改、可追溯的基因特性，又具有人体基因的去中心、分布式特性。就像更先进的“基因改造技术”，从基础层面大幅度提升大脑反应速度、骨骼健壮程度、四肢操控灵活性。“数字化”平台在区块链技术的帮助下，基础功能和应用将得到颠覆性改造，从而对经济社会产生更强大的推动力。

为什么“数字化”基础平台会有如此强大的颠覆性？研究表明，“数字化”基础平台实际存在“五全特征”：全空域、全流程、全场景、全解析和全价值。所谓“全空域”是指：打破区域和空间障碍，从天到地、从地上到水下、从国内到国际可以泛在地连成一体。所谓“全流程”是指：关系到人类所有生产、生活流程中每一个点，每天24小时不停地积累信息。所谓“全场景”是指：跨越行业界别，把人类所有生活、工作中的行为场景全部打通。所谓“全解析”是指：通过人工智能的搜集、分析和判断，预测人类所有行为信息，产生异于传统的全新认知、全新行为和全新价值。所谓“全价值”是指：打破单个价值体系的封闭性，穿透所有价值体系，并整合与创建出前所未有的、巨大的价值链。现代信息化的产业链是通过数据存储、数据计算、数据通信跟全世界发生各种各样的联系，正是这种“五全”特征的基因，当它们跟产业链结合时形成了产业链的信息、全流程的信息、全价值链的信息、全场景的信息，成为十分具有价值的数据资源。可以说，任何一个传统产业链与这五大信息科技结合，就会立即形成新的经济组织方式，从而对传统产业构成颠覆性的冲击。

总之，大数据、云计算、人工智能下的现代互联网体系，具有颠覆性作用。现在的互联网数字平台，下一步在5G（第五代移动通信技

术）时代还会进一步形成万物万联体系，其终端连接数比现在人类的手机、平板、笔记本电脑的连接数将超过上百倍、上千倍。人类的互联网产业也因此将从to C（面向用户）型的消费类互联网发展为to B（面向企业）型的产业类互联网。而在产业互联网时代，这种颠覆性功能将更为突出。我们常常说的颠覆性产业，主要就是指具有以上五全信息的网络数据平台产业，这五全的信息在与工业制造相结合时，就形成工业制造4.0；与物流行业相结合，就形成智能物流体系；与城市管理相结合，就形成智慧城市；与金融结合，就形成金融科技或科技金融。在与金融相结合的时候，无论是金融业务展开的价值链也好，产业链也好，把这五全信息掌握在手里再开展金融的服务，金融安全度将比没有五全信息的人工配置的金融服务系统安全信息要高，坏账率要低，各方面的系统性风险的平衡要更好，这是一个基本原理，这也就是我们为什么要非常睿智地、前瞻性地看到科技金融、数据金融平台具有重大的里程碑意义的经济前景。

三、“数字化”对人类社会的五个方面影响

总体上，就人类社会发展而言，“数字化”有五个方面值得重视。

（一）颠覆全球个人支付方式

在数字化浪潮来临之前，我国个人支付主要通过纸币、储蓄卡、信用卡来完成。2002年，在合并了全国银行卡信息交换总中心和18家城市（区域）银行卡网络服务分中心的基础上，我国组建了银联公司。银联创立之后，自主建成银行卡跨行交易清算系统，推广了统一的人民币银行卡标准，在传统支付领域发展迅速，促进了经济社会不断进步。但在创新支付领域如互联网支付、手机支付、二维码支付等方面进展缓慢。

随着我国移动互联网领域的技术进步与应用普及，基于手机的支付

方式走进了生活的每个角落，新的支付方式已经占据主流地位。以支付宝、微信支付为代表的移动支付已经覆盖14亿人。从线上到线下，从家庭日常水电气话费支付到交通、旅游、酒店、餐饮，移动支付凭借其高效便捷的支付体验，打破了传统支付方式在空间、时间上的局限性。2018年中国移动支付规模约39万亿美元，而美国则是1 800亿美元，差距达到数百倍。我国的电子支付系统已经全球领先。如今，有中国人的地方就有移动支付。在欧美、日韩、东南亚等全球数十个国家和地区的线下商户门店，支付宝、微信支付的范围几乎可以涵盖餐饮、超市、便利店、主题乐园、休闲等各类吃喝玩乐消费场景。

移动支付使个人的资金往来信息沉淀下来成为信用数据，使企业在业态层面有了极大的创新——所有权与使用权分离。这就是共享单车、共享办公等共享业态能够出现并蓬勃发展的基础。企业在销售商品或服务时，不再需要卖掉所有权，而只需要卖掉某一个时段的使用权。未来，共享家具、共享工具、共享智力等各类共享业态在移动支付的助推下，将迎来更大的发展机遇。

随着区块链技术在金融领域的逐步渗透，个人跨境转账的底层技术实现方式也开始被改写。过去，个人跨境转账需要跨越支付机构、银行和国际结算网络，整个过程由于串行处理而效率低下。而现在，区块链技术可以作为支付机构与商业银行之间的接口技术。跨境汇款中的多方通过区块链技术将汇款报文传递给各参与方，从而实现多方协同处理信息，将原本机构间的串行处理并行化，提高信息传递及处理效率。

但是，在新的支付方式高速发展的同时，也要尊重人对支付方式的选择性。随着移动支付的普及，部分商家开始热衷于“无现金”，拒收现金的现象也随之增多。根据《中华人民共和国人民币管理条例》，任何单位和个人不得以格式条款、通知、声明、告示等方式拒收人民币。拒收现金的行为不仅损害消费者的合法权益，从长远看还会危及金融安全。同时，由于移动支付的基础是电力设施、数据中心、网络系统，一

旦发生意外如地震、断电、人祸导致移动支付无法使用，将会给社会带来严重后果。

（二）重塑贸易清结算体系

在数字化时代，不仅需要改变个人支付方式，企业间、国家间的支付结算方式也需要进行重塑。企业在开展国际贸易外汇结算时，会面临是两国货币直接支付结算，还是以美元为中间价结算的问题。在人民币跨境支付系统（CIPS）上线之前，人民币跨境清算高度依赖美国的SWIFT（环球同业银行金融电讯协会）系统和CHIPS（纽约清算所银行同业支付系统）。SWIFT成立于1973年，为金融机构提供安全报文交换服务与接口软件，覆盖200余个国家和地区，拥有近万家直接与间接会员，目前SWIFT系统每日结算额达到5万亿~6万亿美元，全年结算额约2 000万亿美元。CHIPS是全球最大的私营支付清算系统之一，于1970年建立，由纽约清算所协会经营，主要进行跨国美元交易的清算，处理全球九成以上的国际美元交易。SWIFT系统和CHIPS汇集了全球大部分银行，以其高效、可靠、低廉和完善的服务，在促进世界贸易的发展、加速全球范围内的货币流通和国际金融结算、促进国际金融业务的现代化和规范化方面发挥了积极的作用。

但是高度依赖SWIFT系统和CHIPS存在一定风险。首先，SWIFT系统和CHIPS正逐渐沦为美国行使全球霸权，进行长臂管辖的金融工具。从历史上看，美国借助SWIFT系统和CHIPS系统发动了数次金融战争。2006年，美国财政部通过对SWIFT系统和CHIPS的数据库进行分析，发现欧洲商业银行与伊朗存在资金往来，美国随即以资助恐怖主义为借口，要求欧洲100多家银行冻结伊朗客户的资金，并威胁将为伊朗提供金融服务的银行列入黑名单。随后全球绝大多数银行断绝了和伊朗金融机构的所有业务往来，伊朗的对外金融渠道几乎被彻底切断。2014年乌克兰危机中，美国除了联合沙特将石油价格腰斩外，更威胁将俄罗斯排

除在SWIFT系统之外，随后俄罗斯卢布大幅贬值，经济受到严重负面影响。其次，SWIFT系统是过时的、效率低下、成本极高的支付系统。SWIFT系统成立50年以来，技术更新缓慢，效率已经比较低下，国际电汇通常需要3~5个工作日才能到账，大额汇款通常需要纸质单据，难以有效处理大规模交易。同时SWIFT系统通常按结算量的万分之一收取费用，凭借垄断平台获得了巨额利润。

所以说，在当前数字化浪潮的大趋势下，依托技术更新缓慢、安全性难以保证的SWIFT系统和CHIPS是没有前途的。在大数据平台、区块链技术的驱动之下，构建形成一个新的清结算网络已经成为当前许多国家的共识。区块链技术具有去中心化、信息不可篡改、集体维护、可靠数据库、公开透明五大特征，在清结算方面有着透明、安全、可信的天然优势。目前全球已有24个国家政府投入并建设分布式记账系统，超过90个跨国企业加入不同的区块链联盟中。欧盟、日本、俄罗斯等国正在研究建设类似SWIFT系统的国际加密货币支付网络来取代它，越来越多的金融机构和区块链平台正在通过区块链试水跨境支付，用实际行动绕开SWIFT系统和CHIPS全球支付体系。

（三）改革全球货币发行机制

货币是国家与国家、地区与地区、人与人之间发生社会关系、交换关系所必不可少的媒介。原始社会没有货币，通过皮毛、贝壳等稀缺的物质来进行交换，但交换的媒介始终无法统一，制约了生产力的发展。农业社会开始以黄金、白银或铜币等贵金属作为货币中介。工业社会后，商品价值量越来越大，用黄金等贵金属作为货币难以承载巨大的交易规模，纸币随之出现。20世纪80年代，货币的电子化越来越发达，电子钱包、信用卡、借记卡、手机支付迅猛发展。时至今日，以比特币、Libra（脸书推出的虚拟加密货币）、央行数字货币为代表的数字货币开始出现，货币迎来了数字化时代。

那么货币发行的基础是什么呢？以前货币依靠金、银等贵金属作为锚定物。20世纪70年代布雷顿森林体系瓦解以后，货币发行的基础变成了与国家主权、GDP、财政收入相挂钩的国家信用。美国凭借强大的军事、经济，通过美元垄断了全球石油美元结算和大部分国际贸易结算，美元成为事实上的“全球货币”。

在数字时代，有部分企业试图通过发行比特币、Libra挑战主权货币，这种基于区块链的去中心化的货币脱离了主权信用，发行基础无法保证，币值无法稳定，难以真正形成社会财富。本人不相信Libra会成功。对主权国家来讲，践行货币国家发行权的最好办法是由政府和中央银行发行主权数字货币。在全球央行发行主权数字货币的过程中，除了要提高便捷性、安全性之外，还要制定一种新的规则，使数字货币能够与主权的信用挂钩，与国家GDP、财政收入、黄金储备建立适当的比例关系，通过某种机制，遏制滥发货币的局面。

目前我国央行推出的数字货币DC/EP是基于区块链技术推出的全新加密电子货币体系。DC/EP将采用双层运营体系，即人民银行先把DC/EP兑换给银行或者是其他金融机构，再由这些机构兑换给公众。DC/EP的意义在于它不是现有货币的数字化，而是M0的替代。它使得交易环节对账户依赖程度大为降低，有利于人民币的流通和国际化。同时DC/EP可以实现货币创造、记账、流动等数据的实时采集，为货币的投放、货币政策的制定与实施提供有益的参考。人民银行对于DC/EP的研究已经有五六年，我认为已趋于成熟。中国人民银行很可能是全球第一个推出数字货币的央行。

（四）推动智慧城市发展

智慧城市概念源于2008年IBM（国际商业机器公司）提出的“智慧地球”理念，是数字城市与物联网相结合的产物，被认为是信息时代城市发展的大方向、文明发展的大趋势。其实质就是运用现代信息技术，

推动城市运行系统的互联、高效和智能，赋予城市智慧感知、智慧反应、智慧管理的能力，从而为城市人创造更加美好的生活，使城市发展更加和谐、更具活力、更可持续。智慧城市是新型城市化的升级版，是未来城市的高级形态，以大数据、云计算、互联网、物联网等新一代信息技术为支撑，致力于城市发展的智慧化，使城市具有智慧感知、反应、调控能力，实现城市的可持续发展。从战术层面推进智慧城市建设，还务必要把握其内在逻辑规律，抓住两个关键点。

第一，智慧城市建设的基础是万物互联。世界是普遍联系的，事物的普遍联系和相互作用，推动着事物的运动、变化和发展。随着手机等智能终端和移动互联网的普及，全球70多亿人口已打破地域限制，实现了人与人跨时空的即时互联，这深刻改变了人类社会的形态和生产生活方式。当前，我们正步入物联网时代，5G、物联网、云计算、大数据、人工智能等现代技术的迅猛发展，让物理世界数字化、智能化成为可能，推动自然世界与人类社会深度融合，从而将人与人之间的沟通连接逐步扩大到人与物、物与物的沟通连接，一个万物互联的时代即将到来。智慧城市正是以此为支撑的城市形态。推动智慧城市建设，必须全面掌握并熟练运用互联网时代的新技术、新理念、新思维，更加科学主动地推动“城市”与“智慧”融合，否则，很难有大的突破。

第二，智慧城市建设可分为四个阶段循序渐进。从大逻辑来讲，智慧城市建设起码要经历四步，首先让城市的物能说话，其次让物与物之间能对话，再次让物与人能交流，最后让城市会思考。这决定了智慧城市建设分为四个版本：1.0版是数字化，这是智慧城市的初级形态，目的是让我们生活的世界可以通过数字表述出来；2.0版是网络化，就是通过网络将数字化的城市要件连接起来，实现数据交互共享；3.0版是智能化，就是在网络传输的基础上实现局部智能反应与调控，如智能收费、智能交通、智能工厂等；4.0版是智慧化，就是借助万物互联，使城市各部分功能在人类智慧的驱动下优化运行，到了这个版本，智慧城市才算基本建成。这四个版本，前一版是后一版的基础，但又不是截然

分开、泾渭分明的。推进智慧城市建设，要循序渐进、适度超前，但不要好高骛远、急于求成。

（五）医疗保健的根本性变化

人类的智慧使自己更加长寿。250万年前，非洲猿人迁移到世界各地。真正进化成跟现代人差不多的智人是在一万年前后。猿人的平均寿命是十几年，史前的智人、原始社会的部落人群的平均寿命延长到20多年，翻了一倍。到了农业社会，生活条件改善，人类的平均寿命能够到40岁左右，所以那时的古语是“人生七十古来稀”。到工业社会寿命又翻一番，现代社会人的平均年龄在70多岁，接近80岁。未来，人类的平均年龄正在往100岁、120岁延长，《奇点临近》里提出，人类身上的每个元器件正常的生物学寿命是150岁，为什么活到六七十岁就死了，是因为某一个部件出了问题，带动了整个身体死亡。现在，随着人工智能的发展，有生命特征、生物特征的微观智能器件可以替换人的五脏六腑。什么零件坏了就换什么零件，最后，人的平均年龄可以上升到120岁，到那个时候，遇上150岁的长寿老人也不稀奇了。

“数字化”会给人类的医疗保健带来巨大的推动作用。人类有免疫系统，有1/3的疾病其实不治疗也会自愈；有1/3的疾病即便治疗了也不能痊愈，医生没有能力治愈它；还有1/3的疾病不治疗就不会好，治疗了才能痊愈，所以正常的医疗体系应该在这1/3治疗了才能痊愈的方面发挥主体功能。同时，应该充分利用大数据、云计算、远程诊断的作用，把不治疗也会痊愈的疾病和治疗了也无济于事的疾病处置清楚。这其实就是人类医疗技术的进步，既能节约大量的医保经费、社会保健费用，又能够使人类最终延长生命。

人们常说，农业化使人活下来，工业化使人强起来，智能化使人聪明起来。这一说法大体确切，但不精确，因为人类的每一个进步，都是在不断地聪明起来。人类智能的不断提高，使人类从旧石器时代发展到

新石器时代，从青铜器时代发展到铁器时代，从农具时代发展到机器发动机时代，才有了使用工具的不断进步；人类智能的不断提升，使人类从史前利用自然雷火到钻木取火，再到利用煤炭、石油、天然气、风力、水力、核能等能源的能力不断提升。人类自身的发展和进步，本质特征是大脑智慧的发育、发展，由于智能的提升，人类产生了语言、文字。因为有了语言、文字，人类的智慧知识有了交流、传递和积累，所以产生了迷信图腾或宗教信仰，抑或是理想信念、价值观的信仰；因为人类有了语言、文字和智慧，所以产生了人类社会和组织。正是人类智慧的发展，产生了人工智能，产生了“数字化”时代。总之，人类在创造和驾驭工具中发展自己的能力。在智慧的光芒中发展人工智能，不用担心人工智能的智慧发展超越人类。人类智慧的发展史证明，人类一定会在工具的智能化发展中变得更智慧。

四、“数字化”对产业发展的影响

“数字化”时代使我们进入了一个数据价值时代，数据就像传统资源、能源一样有价值，成为企业竞争力的一种标志。大数据能使我们的工作更加精确，大大提升工作效率；能告知我们事物间的因果关系，让我们在不明确因果关系时了解事物间的相关性，从而增强预测性；能帮助企业把握全流程、全场景、全产业链、全样本信息的能力，而不仅仅是抽样调查的信息；能使工业制造由客户选择定制产品，使电子商务更加智能，使产业链金融、贸易支付、信用媒介更加安全，付款周期更短，货物周转成本加快下降。数据挖掘形成的智能特性，不仅能帮助人快速找信息（搜索引擎），也能帮助信息找人（推荐引擎），具有机器懂人的智慧，从而主动帮助人们解决问题，做好人们该做但还没想到的事情。就产业发展而言，有三个方面值得重视。

（一）工业**4.0**：**“**数字化**”**背景下的工业制造业

在大数据、云计算的背景下，产业和企业的特征发生了一些重要的变化，这方面的第一个变化发生在制造业，即“工业4.0”。能被称为“工业4.0”的企业，一般具有互联、数据、集成、转型四大特点。企业的仪表、生产线、车间、管理部门、供应链、研发、运营、产品、客户、消费者的数据和信息互联互通，并实时集成、反馈，使整个工厂企业从传统制造转向个性化定制，实现生产过程柔性化、个性化。具有这种功能的“工业4.0”企业，充分利用了云计算、大数据、物联网、人工智能、工业机器人、智能传感器、机器视觉数据采集器、智能物流、网络安全等信息技术。“工业1.0”是蒸汽机时代；“工业2.0”是电气化时代，是有了电动机、发电机，有了电以后的电气化时代的工业；“工业3.0”是自动化时代；“工业4.0”是智能化时代。

最经典的“工业4.0”的案例是现在的集成电路的制造厂。生产12寸芯片的企业，其投资额小则70亿美元，大则150亿美元，占地面积差不多一平方千米。150亿美元投资一座芯片厂，100万平方米的厂房划分成几个车间，面积非常大，里边的机器设备布置得满满当当。但是整个厂区里面看不到多少人，厂内全是机器人在运转。10多年前，我们参观集成电路厂车间还有很多穿着白大褂的人，一个车间至少可以看得到几十个人，整个集成电路厂内各个车间有几百人同时上班。现在，150亿美元投资的一个大型集成电路企业，一个盘片从投入制造到流水线出来变成芯片，需要24小时在机器人的搬运操作下不断地运转，周转几万道工序，共20多天，才能变成产品，从流水线上下来。社会上每一个客户需要什么样的芯片，只要客户一下订单，芯片的样图设计，原材料、辅助材料的供应，以及下游封装测试的去向定位，都在电脑里安排好了。信息都是连接的，配送好就送进了工厂。工厂里面的机器人流水线全部协同运作。

关键是，每一个芯片的尺寸看上去只是一个点，非常小。但是它内含着非常复杂的图形，一放大开来，这个图纸堆起来一叠像一座房子，非常复杂。每一个芯片的图纸都需要归档，一个12寸的硅片一般可以做

几百、几千个芯片。一个大型芯片厂一个月消耗15万张盘片，一年消耗180万张盘片，做出来的芯片数量是几亿、几十亿个。每个芯片的档案都在云计算数据库里存放着，任何时候都能调取，信息终身留存。了解芯片工厂就能知道“工业4.0”的特征——各种资源配置都能够互联互通、集成运作。

因此，“工业4.0”是当代人类社会机器人运作的最高境界，这种境界有三个特征。一是车间里几乎没有人，全是机器人，机器人代替人进行高精尖的运转。二是整个车间、整个工厂可以算成一个人。整个工厂大脑自动地决策思考怎么操作，怎么运算物流，可以把整个工厂当成一个人在自动化地运转。三是跟整个市场密切联系。产品的需求，市场的定制需求、个性化要求，都在事先设计之中。在流水线中运行的芯片不是批量生产，不是按同一批次、同一种芯片生产，而是每一个盘片所对应的芯片都是有不同要求的，输入指令后，机器人能够进行非常高速度的运作和个性化的生产。

（二）产业链集群：“数字化”背景下的加工贸易集群化转型

在“数字化”的背景下，传统的加工贸易、来料加工的转型升级，也会发生重大的变革。在20世纪80年代末、90年代初，中国制造业发展的重心是加工贸易，即来料加工。它的运作特点是从外国进口零部件、原材料，在中国沿海加工，加工后产品销售到全世界，所以叫“两头在外，大进大出”。它的原理是，制造工业进入了水平分工阶段，一个整机产品中的各种零部件、原材料制造，包括物流，不能由一个企业、一个公司大包大揽，这是成本最高的方式，而应该把每个环节分包给最能干这个业务的企业。外包的过程就可能是把一个电脑一千个零部件分包给七八百个企业。让这些专业化的企业专业生产这些部件，产品质量又好，成本又低，规模又大。按照这个原理，就出现了大进大出，零部件、原材料在全世界，组装基地在中国内地。

传统加工贸易的缺点是什么？一是全球性布局上、中、下游产业链体系的物流成本偏高，二是产业链黏合度较脆弱。物流过程中总会遇到刮风下雨，总有延误。同时，物流当然会有物流成本，全球性大进大出物流成本太高，绝不会因为石油能源价格低了，运输就没有成本了。时间也是成本，运输能源也是成本，还有各种各样的运输事故损耗带来的不测也是成本。所以，这个世界是平的，也是不平的。哪个地方适合发展垂直整合一体化的基地？一是销地产，在大规模的市场销售地搞基地。二是在原材料、零部件体系配套的地区搞基地。一个成功的、有竞争力的基地往往物流半径、原材料半径、服务半径在一两个小时的半径内形成集群，这样才是最有效率的。这种产业链垂直整合的集群式发展，不仅可以使产业链的上中下游企业之间的资源要素实现有机整合，避免行业内的供需错配，使供给更加精准有效，还能通过产业链条上生产技术和工艺的良性竞争，推动企业不断创新，促进优胜劣汰，延长产业的寿命周期，实现产业能级的快速跃升。更具现实意义的是，能够有效降低物流等成本，补齐创新等短板，形成核心竞争力。产业集群发展模式，能为地方政府调结构、转方式起到核心支撑作用，并具有持久的竞争力和生命力。

具体方式上，要推动三种集群。首先是上游、中游、下游的产业链集群。比如说汽车产业，一辆汽车有上万个零部件。如果要形成支柱，就要把上游零部件产业的70%~80%都实现本地化生产，形成上游、中游、下游产业链集群。其次是促使同类产品、同类企业扎堆形成集群。当一个大产品产业链集群形成之后，它的上游原材料、零部件配套产业既可为龙头企业服务，也可为其他同类企业服务，这就有条件把同类产品、同类企业扎堆落户，形成集群。因此，只要形成了这种同类企业集群，即使有个别龙头企业遇到困难，只要产业整体是稳定的，是持续向上的，整个产业集群也能健康发展，从而能避免一个地区的经济大起大落，进出口大起大落。最后是围绕制造业形成生产性服务业和制造业集群。任何一个产业领域都会有研发、生产、物流、销售、结算等生产性

服务业多个环节。比如，产品在全球销售、在全国销售，就会造成与结算、物流相关联的各种各样的服务型企业集聚扎堆，要围绕着制造业集群来布局，并促进生产性服务业企业集群化。

总之，企业三大集群的发展方式，实现了现代产业水平分工和垂直分工两种理论的完美结合。企业不可能“大而全”“小而全”。为此，过去龙头企业及品牌企业抓住品牌、研发和销售结算体系，把各种零部件制造和整机组装以水平分工分包给各类最有投资效率的企业，这种分工对一个龙头品牌企业来说，是合理的，能降低成本、提升效率，形成良性的竞争力。但对一个地区来说，如果产业发展没有形成产业链，重点招引的组装等制造环节可能处于“微笑曲线”的底端，除了提供了大量的就业岗位，没有太高的附加值。同时加工基地很不稳定，随时可以拎包走人，企业很容易转移到其他地方。所以，一个地方要形成国际化主打产品的核心竞争力，就要在全产业链上下功夫，以垂直整合的方式，把研发、材料与零部件制造、物流、仓储、结算、销售等高端环节和整机组装制造集于一地。这样既实现了成百上千个企业与龙头企业的水平分工，又实现了上中下游产业链在地区的垂直整合，推动制造企业在行业内、产业链内、地区内互联互通。

三大集群的发展模式，既符合水平分工，又符合垂直整合。这样的集群模式，还符合“工业4.0”中的个性化定制。任何一个产品，一旦可以个性化定制，留存资源配置就能很快提升。这种资源配置，如果需要在全球运输，各个方面就无法控制。但如果70%~80%的零部件基本上都在一个地方，定制系统、信息通信系统等各种物联网的系统就能在产品定制要求产生后的一两个小时内，进行决策、配送，完成产品的定制。这样就形成一个放大了的“4.0工厂”，实际上是一个“工业4.0”的产业链集群，这样的集群是很有战斗力的。

特朗普说美国工业再造，美国制造业要重新发展起来，要让海外的美国企业搬回美国去，其中难点在哪儿？代工企业、龙头企业要搬回去

并不难。但要把一个上中下游产业链涉及的成百上千的企业集群化的体系一起搬到美国去，非常难，没有五年布局做不起来。特别是这个体系已经按照物联网、互联网、大数据、云计算，按照“工业4.0”的定制体系形成了一个有灵气的、有灵魂的组合，要把这个系统都搬回去很难。企业不会因为增加点关税就搬回去，或者是减一些税收就搬回去，它要么不搬，要搬就要搬一个集群体系。

传统的加工贸易很容易搬走，但是近几年，中国内陆、沿海按照“工业4.0”、物联网的构架形成了一些产业集群，是具有很强竞争力的，是不容易搬动的。中国制造业今后真正的竞争力就靠三个。一是科研驱动、创新驱动。在战略性的、基础性的科技开发上，能自主发展。二是全产业链的集群，这非常重要。全产业链集群一旦形成，就会有集群竞争力。三是按“工业4.0”的要求，形成物联网的、智能化的运转，这也很重要。

（三）供应链金融：“数字化”背景下的供应链发展转型

前几年，经济脱实就虚，各种金融机构“小而全”“大而全”，银行做信托的工作，信托做证券的工作，金融企业热衷于集团化、全牌照。很多工业企业、商业企业、非金融企业也热衷于跨界运作，很努力地搞金融牌照，但搞金融牌照不是为自己的产业链服务，而是在与本公司业务不相干的金融市场中找业务。因为金融系统利润高，大家跨境经营都去做金融业务，以至于金融业虚火上升、脱实就虚、杠杆叠加、风险累积、乱象丛生。目前，金融领域正在按中央要求进行去杠杆、防风险，加强新形势下资管业务、跨界业务的整顿。

非银行金融机构的出路在哪里？就在产业链金融。最近几年，那些不务正业搞金融的企业很多都赔本。比如，重庆有一个非常有名的民营企业，规模几百亿元。前几年，它也热衷于搞金融、搞小贷。它搞小贷不是围绕自身企业的产业链上下游配套企业提供小贷融资，而是向陌生

企业、群众放贷款。由于没有经验，借出去的30亿元中坏账就有20多亿元，企业也因此陷入困境之中。

那么，产业链金融应该怎么搞？第一，作为龙头企业，可以将供应原材料的上游企业作为客户，搞一个小贷公司。看起来是小金融机构，但就把几千个以本公司为中心的、供应链中的配套企业联系在一起了。第二，供应链下游的企业。龙头企业发送货物之后，使用产品的下游企业要付款。这里面也涉及供应链，也涉及金融。不管是小贷、保理还是租赁，业务信息是全产业链的，是有背景的，是可靠的。例如，在上游企业为大企业供货的过程中，如果大企业延迟三个月后才付款，就会造成上游企业的资金周转困难。如果有小贷公司或者是保理公司，在上游企业供货时，一旦大企业拖延付款，可以先用保理解决。保理的钱一般不会形成坏账，过了三个月大企业还货款的时候就可以把保理的钱抵扣回来。这是一个安全的封闭运行体系。总体上看，互联网金融也好，产业链金融也好，它都有全产业链的信息背景，能帮助企业把金融信用做得很好，杠杆做得合理，风险降到最低。总之，一个运行得法的保理公司或者小贷公司，可帮助完成整个产业链上几百亿元融资过程，既能缓解中小企业资金周转困难，增强核心大企业与供应链上中小企业的协同性，又能赚取几亿元的利润。

“数字化”不仅对制造业企业、产业链运行有革命性的提升，在物流、贸易、金融等生产性服务业的发展方面，也能产生催化剂作用。中国的物流费约为GDP总量的15%，每年的物流费用约十几万亿元，包括交通运输、仓储转拨、金融支付等各种费用。这些费用中还包括企业之间在途货物互相拖欠的货款的成本，铁路、公路、水路、航空等各种各样物流方式没有做到无缝对接造成的效率损失，还包括因为安保管理不到位造成的货物损失。

如果有了万物万联的物联网，有了一个大数据、物联网、云计算、智能化的物流管理平台，就可能提升各种运输方式无缝对接的效率，确

保物流运输过程的安保到位，加快货款资金周转效率，降低货物支付结算成本。供货方不再是等到货到达对方公司的厂区仓库里才拿到货款，而是可以在货一发送，集装箱送到港口、火车站时，就可以拿到货款。那么，谁给钱？游戏规则不变，最终还是由收货人付，但提前由一个主办银行或保理公司、小贷公司来垫付。

这类公司付款以后万一出问题怎么办？可以由保险公司为它保险。在整个物流过程中，物联网平台公司已经算好了上架的集装箱几天以后到哪儿，最终这个集装箱会送到哪儿，全过程物流信息一目了然。在整个过程中，供货方因提早收回货款而受益，买方也没有提早付款，有小贷公司、保理公司或者银行提供贷款给发货的公司。保险公司和物流平台公司发挥了信用管理的功能，最终物流速度也加快了，成本下降了。金融、保险和物流降低成本后产生的大额利润由贸易双方分享，部分分摊给各个平台，大家都受益。

三、“数字化”时代要遵循的十条基本原则

“数字化”并没有改变人类社会基本的经济规律和金融原理，各类互联网商务平台以及基于大数据、云计算、人工智能技术的资讯平台、搜索平台或金融平台，都应在运行发展中对人类社会规则、经济规律、金融原理心存敬畏，并充分认识、达成共识。

第一，对金融、公共服务、安全类的互联网平台公司要提高准入门槛、强化监管。凡是互联网平台或公司，其业务涉及金融领域，以及教育、卫生、公共交通等社会服务领域和社会安全领域三方面的，必须提高注册门槛，实行严格的“先证后照”，有关监管部门确认相应资质和人员素质条件后发出许可证，工商部门才能发执照，并对这三类网络平台企业实行“负面清单”管理、事中事后管理、全生命周期管理。

第二，落实反垄断法，尤其要防范市场份额的垄断程度达到整个国

家80%甚至90%的企业。要及时纠正和制止网络平台公司以“融资—亏损—补贴—烧钱—再融资”的方式扩大规模直至打败对手。在形成垄断优势后，又对平台商户或消费者收取高昂的门槛费、服务费。这类商业模式在社会总体价值上贡献有限，因为过度关注流量，助长了假冒伪劣商品在网上泛滥，甚至倒逼制造业出现“劣币驱逐良币”现象。

第三，限制互联网平台业务混杂交叉。要像美国谷歌、脸书那样，严格要求资讯平台、搜索平台和金融平台之间泾渭分明。做资讯的就不应该做金融，做搜索的也不应该做金融，做金融的不应控制资讯平台、搜索平台。

第四，保障信息数据的产权。要约束规范企业数据采集没有底线的行为方式。有些平台采集数据，明明简单的服务，仅需要几个数据，却要求用户提供几十个数据，明明只需要一项权限，却让用户把权限全部打开，从而超范围地收集个人数据。比如，有的公司获取了消费者的麦克使用权限，通过窃听客户交流内容而获取用户习惯。看似聪明的做法，实际上已触犯了法律。要像尊重知识产权那样尊重信息数据产权和版权，不能认为经过企业平台的数据都是企业的资产。数据信息是一种资源，产权是客户的，不是平台的，平台公司不能以盈利为目的将客户的信息数据资源对外交易买卖。

第五，确保信息数据安全。互联网平台公司以及各类大数据、云计算运营公司，要研发加密技术、区块链技术，保护网络安全，防止黑客攻击，防止泄密事件发生，不侵犯隐私权等基本人权，绝不允许公司管理人员利用公司内部资源管理权力窃取客户数据机密和隐私。

第六，确保各种认证技术和方法的准确性、可靠性、安全性。近几年，网上许多认证，包括网上实名制在内，由于安全性差而遭到黑客轻易攻击，造成隐私泄露、社会混乱的情况，亟须改进。最近一段时间，又有许多创新，如生物识别、虹膜识别或者指纹识别。这一类创新看似很先进，但是所有这些生物识别都是黑客可以仿造的，如果一个黑客仿

生物特征人的虹膜、声音、指纹，就是很难进行监管的。这些识别在线下常规情况下是准确的、唯一的，但是在线上就可以被仿制，根本就搞不清。所以，现在美国、欧洲根本不允许在线上做生物识别系统。

第七，凡改变人们生活方式的事，一定充分听证、逐渐展开；要新老并存、双规并存；要逆向思考、充分论证非常规情况下的社会安全，绝不能由着互联网公司率性而为。比如，这几年我国在货币数字化、电子钱包、网络支付方面发展很快，人们把手机当作钱包，衣食住行几乎离不开移动支付，一些商店甚至不能使用人民币。但是应当认识到无现金社会在面对战争、天灾时毫无可靠性，庞大的社会电子支付体系会瞬间崩溃，总之要三思而后行。

第八，互联网平台公司具有社会性公共服务的功能性后，一旦出事，后果严重。互联网公司因其穿透性强、覆盖面宽、规模巨大，一旦疏于管理，哪怕只有一个漏洞，放到全国也会有重大后果。比如，经营出租车、顺风车业务是一种社会性公共服务，因为互联网服务体系要覆盖全国，它的规模可以达到几百万辆。如果由于公司管理体系不健全，出现了顺风车司机杀人事件，不仅仅是一个企业停业整顿的问题，还有一个怎么处罚的问题。常规情况下，一个出租公司有几百辆车，出了事罚3~5倍的款，罚几十万元。美国的优步出事，非死亡事故就赔了几千万美元，不是因为公司大赔偿数额也巨大，而是因为社会影响大，这一赔偿让企业损失惨重，倒逼企业彻底改正，绝对不再让员工犯这类错误，影响公司的前程。所以，在这方面要打破常规，不能用常规的管法。常规出租车出了事要赔款，正常的工伤死亡赔偿是60万元，事故死亡赔3倍，即180万元。对于大规模的网约车绝不可以这样，至少应该加10倍。

第九，防止互联网公司利用人性弱点设计产品。现在一些互联网公司，利用人性弱点设计各种产品。网络市场形成初期所主导的自由观念，使网络上失信违约成本极低，于是会出现很多企业利用人性弱点设

计各种产品来获取流量，罔顾消费者长期利益和市场的良性发展。比如一些信息服务公司，通过各种打擦边球的图片、噱头标题吸引用户点击观看视频、新闻。这种利用人性弱点诱使用户使用产品的行为是不正常的，甚至是触犯法律的。未来互联网经济的竞争，一定是在更公平、可信的环境下进行，这些利用人性弱点设计产品的公司很难长期生存。

第十，规范和加强互联网平台企业的税务征管。最近几年许多百货商店关门了，有一些大城市1/3的百货商店都关了。其中，很重要的原因是网上购物分流了商店的业务量。而实体店无法与网店竞争的重要原因，除了房租、运营成本之外，就是税收。对百货商店征税是规范的、应收尽收的，而对电子商务系统的征税是看不见的，这就有违不同商业业态的公平竞争原则。

总而言之，“数字化”是这个社会最先进的、最有穿透力的生产力，近十年可以说是在气势磅礴地发展。要在宏观上、战略上热情支持，但也要留一份谨慎，留一点余地。对于涉及国家法理、行业基本宗旨和原则的问题，比如数据信息产权的原则、金融的原则、财政的原则、税收的原则、跨界经营的约束原则、社会安全的原则、垄断和反垄断的原则，或者企业运行的投入产出的原则、资本市场运行的原则，都应当有一定的冷思考、前瞻性思考，以防患于未然。

未来数字货币发展展望

“数字化”对人类社会的影响遍及各行各业，在这样的背景下，数字货币应运而生并发展迅速。数字货币作为一种新型的货币形态，在功能、应用场景、支付效率上都有着独特的创新，在全球范围内引起了广泛关注。但在发展过程中，也逐渐暴露出币值波动、支付可用性、监管困难等一系列难题。关于数字货币的研究，仍然在不断探索、深化。

一、数字化时代货币的三个“变化”

“数字化”对人类货币的影响体现在三个方面：货币的维度、辐射空间和价值源泉。

（一）货币的维度变化

人类社会从原始社会发展到农业社会、工业社会乃至现在的数字化时代，货币的维度形态也从多维进化到三维、两维再到一维。原始社会没有货币，通过皮毛、贝壳等稀缺的物质来进行交换，但交换的媒介始终无法统一，此时货币的维度是多维的。到了农业社会，社会上的基本商品越来越多，物物交换开始难以维持较高的支付效率，黄金、白银或铜等标志性的贵金属开始作为货币中介，此时货币的维度变成了三维的贵金属货币。到了工业社会后，商品的价值量越来越大，用黄金等贵金属作为货币难以承载巨大的交易规模，纸币随之出现。此时货币的维度主要变成了二维的纸质货币。到了20世纪80年代，货币的电子化越来越发达，电子钱包、信用卡、储记卡、手机支付迅猛发展。货币本质上成了存储器中的一串符号，货币的维度有了新的展现形式。而到了今天，

以比特币、Libra为代表的数字货币出现，货币开始迎来了一维的时代。总之，在人类社会发展历程中，几万年史前社会的货币是多维的；几千年农业社会的货币是三维的；几百年工业社会的货币是二维的；几十年来的货币电子化及数字货币是一维的。

（二）货币的辐射空间

原始社会的物物交换，基本局限在一个很小的部落范围内。农业社会不同的国家发行自制的金属货币，流通局限在国家的疆域范围内。比如，东周列国或者战国时期的秦、赵、齐等国，每个国家都有自己的货币。工业社会后，基本上所有的国家都拥有了自己的纸币，跨国贸易带来了各国纸币在全世界范围内的使用和流通，货币的辐射面大幅拓宽。到了数字时代，非主权国家发行的数字货币一旦产生就是全球化的，无论是海关还是政府边界管制，很难从走私的角度、关卡的角度控制它的流动。比如，比特币加密、匿名、去中心化的特性使得它可以摆脱银行网络、SWIFT运行，可以被不法分子用来洗钱、恐怖主义融资等。但比特币这种去中心化的货币脱离了主权信用，发行基础无法保证，币值无法稳定，难以真正形成社会财富，不适合作为人类的流通货币。

（三）货币的价值源泉

货币的价值主要来源于“货币锚”。“货币锚”是指货币发行的基础或储备，具有支持和约束货币发行规模的功能。早期的物物交换时期，充当货币的“物”如皮毛、贝壳的价值来源于人类付出的劳动时间或物质的稀缺价值。农业社会和工业社会时期广泛应用“金、银、铜”等金属作为货币，是由于黄金、白银、铜币开采不易，再加上这类金属性质稳定，因此适合作为货币，同时产量的自然增长难以通过人为进行操控，也能很好地保证币值的稳定。但“金本位”或“银本位”也存在天然的缺陷，由于金银储量有限且开采不易，一旦出现金银大幅增加或者外流，金银的

价格就会大幅波动，导致经济出现通胀或通缩。

20世纪70年代布雷顿森林体系解体后，以美国为首的西方国家的货币实际上没有以任何实物作为储备，仅仅是因为国家法律规定而具备了货币的功能，因此也被称为“法币”制度。货币的价值来源变成了与国家主权、GDP、财政收入相挂钩的国家信用，但因为缺少实物储备和明确的约束机制，在实践中带来了严重的货币超发。

2010年以后，基于区块链技术的数字货币开始出现，典型如比特币及脸书的Libra。前者通过真实“挖矿”产生，它的锚是挖矿的“算法”，需要挖矿机、矿场设备、电能等成本，“价值”可以折算为对应生产矿机、建矿场、供应电力等的劳动时间。但此类货币没有固定的发行方，没有资产进行背书，发行规则基于特定的算法，发行数量往往是恒定的，难以根据经济发展的需求量扩大发行规模，其币值的波动导致无法承担支付使命，仅仅能作为避险货币而存在。而后者Libra，锚定的是以美元为主的“一篮子货币”，本质上类似于香港的“联系汇率制”，但脸书在全球拥有超过20亿用户，一旦实施，Libra将对全球的金融体系与货币主权产生重大影响，因此对Libra类似的稳定数字货币发行，各国监管机构的态度极为慎重。

二、数字货币的未来发展主流将是央行数字货币

数字货币，顾名思义，是以数字化的形式实现货币的价格尺度、价值存储和支付交易等货币职能。数字货币和电子货币的区别在于，一般而言，数字货币是以数字形式存在的类似于现金的货币，可以实现点对点的匿名交易。而电子货币是建立在银行账户基础之上的，需要通过银行系统实现交割。

从发行主体来进行区分，当前数字货币可以分为CBDC（央行数字货币）及私人数字货币。虽然近年来私人数字货币逐渐放弃锚定“算

法”的发行方式，通过锚定主权货币为其价值背书，但其面临的发行主体可信度问题仍然没有得到解决。纵观货币发展历程，货币要成为被普遍接受的交易媒介，至少要包含三个要素。第一，要有政府主权背书。第二，币值大体上要维持稳定，除非发生严重危机。第三，不能伪造或不容易伪造。货币发展到数字货币阶段，也需要满足这三个要素，数字货币必须由国家发行，由国家信用进行担保。任何私人发行的数字货币只能作为投资的证券，不能作为流通中使用的货币。货币的价格必须保持稳定。市场商品价格是通过货币来衡量的，而各类商品价格是市场经济环境下资源分配的指示器，因此清晰、稳定、可靠的货币是市场经济繁荣发展的基石。

此外，货币是国家主权的重要内容，特别是对包括我国在内的广大发展中国家来说，在货币主权方面都经历了血泪历史的洗礼，来之不易的货币主权不能轻易让渡。以Libra为例，其发行和流通的成功不可避免地会使其成为超主权货币。而这种超主权货币一旦形成，不但会影响“铸币税”收入，阻碍货币政策和财政政策执行，诱发资产外流，甚至还会削弱货币本身的权威性，在一些弱势货币国家也可能出现对本币的替代。失去了货币主导权，政府对国民经济的掌控严重削弱，将沦落到任其他国家支配的地步。

因此从短期来看，私人部门发行的数字货币很难构成对现有货币体系的挑战。未来各国央行将成为数字货币的主导者。

三、发行央行数字货币的五个“动因”

自数字货币蓬勃发展以来，世界各国央行对CBDC的态度逐渐从谨慎保守到积极探索，很多国家均已在央行数字货币方面展开广泛工作，中国、瑞典、法国、新加坡等国家已进入测试、实验等阶段。央行大力探索CBDC，主要有以下五个动因。

（一）替代纸币，进一步降低货币发行和流通成本

虽然近年来，我国现金支付由于移动支付的发展而持续低迷。但从规模上看，2019年末我国M0仍然有7.7万亿元。根据测算，7.7万亿元的M0大概对应纸币约4 000亿张。而平均一张纸币的生产设计、防伪、存储、流通、销毁等成本约为1.2元。假如央行数字货币全部替代纸币，纸币的全套流程变成了数字运算，整体的创造、流转、维护成本将大幅度降低，预计能够节省几千亿元。另外，由于数字货币通过密码算法等多重机制实现防伪，央行数字货币的防伪成本也将大幅度降低。

（二）促进普惠金融，提升支付多样性、便利性

账户是传统电子支付的核心，几乎所有的金融活动均与银行账户有关。但从全球范围来看，仍然有约50%的成年人没有正式银行账户。而基于代币无账户的CBDC设计，可以使更多人享受到支付的便利，从而促进普惠金融的发展。

随着近年来全球互联网平台的高速发展，苹果、亚马逊、阿里巴巴、腾讯等公司旗下的支付机构在支付市场中的份额逐年提升，甚至开始取代传统商业银行成为支付市场的核心力量。一方面，某种支付方式的垄断有可能带来系统性的潜在风险。另一方面，引入多种支付方式可以有效加强市场竞争，方便老百姓在消费结算过程中自主选择支付方式，促进支付方式不断创新。尤其对于小微企业来说，不管是在境内贸易还是跨境支付场景中，小微企业多了一种收付款的方式，有助于进一步降低结算成本，提高结算效率。

（三）助力人民币国际化

在CIPS上线之前，人民币跨境清结算高度依赖美国的SWIFT和CHIPS系统。但SWIFT近年来逐渐沦为美国长臂管辖的金融工具，对我

国的金融安全构成挑战。CIPS上线后，有利于支持人民币在全球范围内的使用，为境外银行和当地市场提供流动性。但CIPS是基于银行账户的。为此，境外银行需要有人民币业务，境外企业和个人需要开设人民币存款账户。而DC/EP只需要拥有DC/EP钱包，这个要求比开设人民币存款账户低得多。DC/EP可以借助CIPS系统，在有效提升CIPS功能的同时，进一步促进人民币在跨境支付中的应用。

尽管DC/EP能够促进人民币国际化，但一国的货币要成为国际货币，跨境支付的便利性仅是必要条件，而非充分条件。成为国际货币需要满足一系列条件：货币可自由兑换、币值稳定、深广的跨境贸易场景、境内金融市场成熟且开放程度高、产权保护制度完善等。这已经超过了DC/EP的设计能力。因此真正实现人民币国际化的根本不在于央行数字货币走向国际化，而在于随着我国综合国力不断增强、资本项下自由兑换逐步展开、法制不断完善，人民币成为国际货币的时候，人民币的数字货币才能够成为国际货币。

（四）应对私人数字货币的挑战

自加密货币推出以来，加密货币的匿名性、跨境支付的便利性以及潜在的财富保值就吸引了大量的人。虽然加密货币由于种种内在缺陷而无法成为主流货币，但其潜在的优异特性已引起了各方的重视。2019年6月，脸书宣布推出数字货币Libra。Libra完善了比特币作为支付工具存在的“通缩”“波动大”“交易费用高”等内在缺陷。脸书在全球拥有20多亿用户，且业务范围涉及跨境支付，一旦大规模推广开发，将给各国货币带来巨大的冲击。基于此，各国央行开始加速研发数字货币，探索基于主权背书的数字货币能够抵抗私人数字货币的冲击，捍卫数字货币主权，保证国家金融安全。

（五）提升监管效能，抑制洗钱、反恐怖融资等犯罪活动

数字货币的可追踪性和可编程性可以让央行追踪和监控数字货币发行后的流转情况，从而获取货币全息信息，实现对财政政策、货币政策的效果观测，有利于实施更有效的宏观货币政策。另外，经过设计的CBDC具有可追溯和标记特性，可以保证交易流程可追溯，在保障用户部分匿名性要求的同时对监管机构信息实名，从而帮助监管机构用大数据技术追踪洗钱、恐怖主义融资等行为，有效抑制犯罪活动。

四、发行央行数字货币要注意的四个“问题”

数字货币有利于降低现金成本、提高金融包容性和支付系统的稳定性、提升监管效能，但在发展数字货币的过程中，也需要注意以下几方面问题。

（一）央行数字货币需要借助银行、非银等金融机构进行间接投放

理论上，数字货币无须银行账户即可投放。但央行直接投放数字货币后，容易出现两个问题。

一方面，直接面向用户投放数字货币容易脱离“货币锚”的控制，引起货币超发。当前，央行的数字货币的发行是由货币M0进行置换的，商业机构需要向央行全额100%缴纳准备金。在这种二元运营模式下，央行数字货币没有脱离原有的货币体系，也没有凭空创造出来新的货币，央行数字货币仍然遵守货币发行纪律。

另一方面，央行直接投放数字货币有可能导致金融脱媒。商业银行的业务运作是建立在银行账户之上的，在账户的基础上开展存贷汇等业务。一旦数字货币直接大规模面向公众投放，等于绕过了银行、非银等金融机构，这些中介机构无法获得用户的金融交易数据，就无法提供与之风险相匹配的金融服务。因此，数字货币短期内仍然需要遵从二元发

行结构，通过商业银行或非银金融机构发行，以降低对金融中介的影响。

（二）央行数字货币不对持有者支付利息

从央行数字货币的定位上来看，央行数字货币是M0的替代，相当于老百姓手里的现钞或硬币，所以这笔钱放在数字钱包中，银行并不对持有者支付利息。而且从理论上来说，央行数字货币一旦计息，可能导致大量寻求安全的资产向中央银行转移，从而导致银行的存款流失。其结果是，银行要么面临负债端的成本上升导致的利润损失，要么提高存款利率水平。数字货币一旦开始计息，央行与商业银行就形成了竞争关系。为了降低数字货币对银行的影响，法定数字货币只能充当现金的替代物，不能替代M1、M2。

（三）央行数字货币实施中要考虑对货币乘数的影响

央行数字货币在满足企业和居民需求的同时，由于其是现有货币体系内全新的货币形态，不可避免地将对现有的货币体系产生影响。央行数字货币在投放时，由于流通性更强，所以市场上流动性增加。为了避免市场上M0过多，未来发行的央行数字货币少于替代的纸币。因此，从货币乘数来看，由于分子不变，分母变小，整个货币乘数会在一定幅度上增大。当前以数量调控为主的货币调控模式将会因为乘数的波动而加大测量和控制难度，央行的货币政策操作难度将进一步加大。因此在实践过程中，数字货币的推动应当循序渐进，小心验证，使之在此过程中完善与现金的融合对接，验证其对金融中介和货币体系的影响，以弱化可能带来的负面影响，使其真正成为中国金融高质量发展的有力推手。

（四）在发展数字货币的同时，也要保留现金支付

近年来，随着移动支付的快速发展，现金在日常的使用中呈现下降趋势。未来随着数字货币发放规模的逐步扩大，其对现金的替代性将更为明显，流通中的现金和活期存款数额将进一步减少。

但中国各地区间数字化水平发展不均衡的现象十分突出，不同地区、不同年龄段的用户对数字货币的接受度也有所不同。因此，需要循序渐进地推动数字货币的发展。在推动数字货币的同时，不能强迫所有人使用电子化支付手段。即使未来现金支付已经接近消失，也要保留民众选择使用现金的基本权利。这既是经济伦理的要求，也是为了规避在极端情况下面临的风险——不可抗力导致的电力中断、数据丢失等情况。

五、面向未来的数字货币

在工业社会，大部分法定货币的锚实际对应GDP增长率、税收能力、通货膨胀率等指标，这些锚是和当前工业社会的主要特征物联系在一起的。随着数字化技术的不断发展，数字经济在国民经济中的占比不断提高，未来全球必然进入数字化社会。这个时候，货币的锚也可以根据数字时代的经济特征，选择一种全新的锚定物。在确定锚定物时，需要遵循以下几个原则。

第一，这种锚定物是全人类当下及未来很长时间内普遍需求的，是在现实世界中存在的，与人类的核心需求密切相关。

第二，这种锚定物一定是有具体价值的，而非某种算法。

第三，这种锚定物无须任何中心化的体系背书。

第四，这种锚定物能够随着社会生产效率的提升而提升，能够持续满足货币供给。

第五，这个锚定物能够成为全人类共同的追求，也是建立人类命运

共同体的基础。

实际上，能够同时满足上述需求的锚定物在现实中很难找到。曾经充当锚定物的黄金以及现在被广泛使用的国家信用都只能满足一部分要求。但回顾历史可以发现，货币在不同的历史发展阶段，往往与当时的核心生产资料密切相关。在资本主义发展初期，英国煤炭产量占据世界总产量的2/3。到了20世纪初，美国石油产量也接近世界产量的90%。在拥有当时社会生产中必需的能源的主要定价权后，英镑和美元先后成为霸权货币。虽然20世纪60年代末期中东地区产油量超过了美国，但美国通过与主要产油国达成协议，使美元成为石油唯一标价结算货币，美元也成了大部分货币的名义锚。通过上述总结可以看出，谁能够将自己的货币与当前最主要的生产资料结合起来，谁就往往能够在世界货币的竞争中确定领先地位。

当前世界经济已经进入新旧动能转换期，数字经济作为推动经济复苏的新动能、新引擎，已是全球共识和大势所趋。数据在经济活动中的作用变得越来越重要，近年来数字经济越发成为中国经济的新增长源。2018年中国数字经济规模高达31.3万亿元，占GDP比重超过了30%，位列全球第二。

在数字化时代，核心的生产资料不仅仅是石油、煤炭，这些能源未来可以被可持续能源——太阳能、风能、电能取代，核心的生产资料变成了大数据、计算设备、技术人员等一系列数字生产核心要素组成的数字化能力。数字化能力强的国家，可以进一步提高社会的生产效率，提高经济发展水平，并在与其他国家的竞争中脱颖而出。因此可以认为，未来法定数字货币可以锚定数字化时代的核心生产资料——数据、计算设备、技术人员等组成的综合体。可以将上述一揽子的数字化生产资料整合形成一个数字化指数。将数字货币锚定这个指数，通过测度全球或国家的数字化指数，来确定数字货币的发放量。数字化生产资料，不仅是全人类当前需要且未来持续需要的，而且本身蕴含价值，还随着人类

社会的进步而不断增加。可以说是未来数字化社会中最合适的货币锚定物。

总而言之，在当下发展数字货币的过程中，既要大胆设想，也要充分认识到它可能对经济和社会带来的潜在影响。进入数字化时代后，未来人类货币的形态、产生方式、锚定物还将进一步得到充分的实践和发展，货币也可以选择数字化时代的核心生产要素——数字化能力——作为一种全新的锚。通过锚定这种全人类未来共有的生产资料，数字货币就有了良好的运行基础，还能进一步对数字经济、数字社会的发展起到良好的推动作用，共同促进人类文明的繁荣进步！

5G背景下金融科技的特征和发展路径

4G技术孕育了举世瞩目的消费互联网经济，电商、社交、文娱为代表的消费互联网迅速崛起。而具有高速率、广连接、高可靠、低延时特点的5G的全面运用，推动面向大众的消费互联网时代转向万物互联的产业互联网时代。在大数据、云计算、物联网、人工智能等技术赋能之下，金融科技发展带来前所未有的历史机遇。未来，符合科学、契合规律的金融科技应当具备哪些特征，应当走什么样的发展路径，这值得探讨。

一、金融科技发展的重要基础是产业互联网

金融为实体经济服务。有什么形态的产业链，就会有什么类型的供应链金融，相伴随的也会有相应的金融科技发展生态。传统产业规模巨大，数字化转型带来的价值空间也非常巨大。有关材料报道，全球目前有60余个万亿美元级的产业集群，可与数字化结合，实现数字化转型。根据测算，如果仅在航空、电力、医疗保健、铁路、油气这五个领域引入数字化支持，假设只提高1%的效率，那么在未来15年中预计可节约近3 000亿美元，平均每年约200亿美元；如果数字化转型能拓展10%的产业价值空间，每年就可以多创造2 000亿元以上的价值。所以，如果说中国的消费互联网市场只能够容纳几家万亿元级的企业，那么在产业互联网领域有可能容纳几十家、上百家同等规模的创新企业。这是一个巨大的蓝海，今后的高价值公司很有可能主要产生于产业互联网系统。

（一）在消费互联网领域，国内C端流量增量即将耗尽，行业主动求变

当前我国移动互联网月活用户增速持续下降，互联网增量红利消退，市场出现互联网下半场的声音。一方面，行业向上游拓展或国际化需求迫切。另一方面，头部互联网企业寻求新增长点的需求迫切，因此提出产业互联网概念，这也是产业互联网金融的产生背景。

中美互联网行业对比，美国产业互联网公司占据美股科技前20的半壁江山，相比之下，中国GDP约为美国的70%，但美国产业互联网科技股市值为中国的30倍，国内尚无领先的产业互联网巨头企业。

产业互联网是通过产业内各个参与者的互联互通，改变了产业内数据采集和流通的方式，并运用区块链等技术保障产业内数据、交易的可信性，进而改变产业价值链，提升每个参与者的价值。产业互联网充分体现了数据要素在产业内的价值创造能力，通过挖掘数据要素的价值提升产业价值。具体方面，可以认为产业互联网综合运用互联网、人工智能、物联网、大数据、区块链、云计算等新一代技术手段，深入企业生产、研发、销售等内外各个环节，力图将每家企业都变成信息驱动型企业，并进行互联，从而提高产业的整体效率。

（二）产业互联网与消费互联网的联系与区别

表4.1 产业互联网与消费互联网的区别

	诞生场景	发展模式	经济形态	产品特征	商业特征	价值取向
产业互联网	生产经营活动	C2B2B2C（个人—平台—企业—个人）/ B2B（企业—企业）	平台经济，社会资源的共享性与开放性	偏定制化服务	深度融合	核心是效率提升
消费互联网	生活消费娱乐	C2C/B2C（个人—个人 / 企业—个人）	个人经济，消费需求中的差异性	偏标准化服务	网络裂变	核心是流量变现

与消费互联网相比，产业互联网有明显的区别（见表4.1）。比如，产业互联网是产业链集群中多方协作共赢，消费互联网是赢者通吃；产业互联网的价值链更复杂、链条更长，消费互联网集中度较高；产业互联网的盈利模式是为产业创造价值、提高效率、节省开支，消费互联网盈利通常先烧钱补贴再通过规模经济或增值业务赚钱，等等。构建产业互联网是产业价值链重塑的过程，产业链上的每一个环节都需要做数字化升级，产业生态不再只是传统意义上把原材料变成产品，还要加工“数据”要素、把数据变成产品的一部分，进而通过数据产品和服务拓展产业链的价值空间。在发展产业互联网的过程中，传统产业要进行大胆的变革，敢于抛弃落后的商业模式，对组织架构、组织能力进行升级迭代，提高组织内部协同效率，更好更快地为数字化转型服务。产业互联网的这些特点，正是金融科技下一步发展的重要基础，也是传统金融数字化转型的基本方向。可以这么说，消费互联网金融只是科技金融发展的初级阶段，基于产业互联网金融才是科技金融的高级阶段主战场。

二、金融科技发展的主体是产业互联网金融

什么是产业互联网金融。产业互联网金融目前没有行业标准定义，我认为产业互联网金融具体指的是机构基于产业互联网发展，通过金融科技向中小微企业提供融资服务的统称，当前主要为基于产业互联网服务的供应链金融、互联网金融产品（如微业贷）、助贷超市等形式，随着行业的发展，未来可能会有新的形式。

产业互联网金融与消费互联网金融的联系与区别主要为：产业互联网金融是消费互联网金融向上游产业端渗透，以企业为用户，以生产活动经营为场景提供贷款服务；消费互联网金融以个人为用户，以日常生活消费为应用场景提供贷款服务。

（一）产业互联网金融的现实意义在于有望解决小微企业融资难题

小微企业贡献了全国80%的就业，70%的专利发明，60%以上的GDP和50%以上的税收，在经济发展中意义重大。截至2018年中国小微企业有9 318万家，占比88%。小微贷款余额33.5万亿元，占企业贷款37.6%，金融资源分配不够合理，产业互联网金融的现实意义在于有望改变这种状况。

供给上，我国传统银行业不能完全解决小微企业的融资需求。截至2018年底，我国共有134家城商行及1 427家农商行，提供了13.22万亿元的小微企业贷款，且贷款规模发展迅速，高于国有商业银行与股份制银行的11.67万亿元，是小微企业贷款的主力。但与此同时，行业不良率也在持续走高，农商行行业不良率最高触及4.29%，高企的不良率迫使银行收缩信用，放缓小微企业贷款发放，农商行及城商行不能完全解决小微企业的融资需求。

需求上，2018年起实体经济企业金融需求分层，呼唤新金融供给解决痛点问题。2019年12月，我国工业企业应收票据及应收账款达17.4万亿元，同比增长4.5%，实体经济融资需求旺盛，同时由于信用分层，小

微企业融资难、融资贵问题日益严重。小微企业属于金融业长尾客户，由于存在抵押品不足、信用资质差、信息不对称、生命周期短等问题，银行通过传统手段进行风控的成本很高，造成了小微企业金融服务供需的不匹配，这是产业互联网金融产生的基础。

（二）各类因素叠加金融科技技术储备迭代，产业互联网金融产生

2016年前后，随着区块链、人工智能、大数据等技术被应用到金融行业，金融科技迅速发展，当前市场上传统商业银行、互联网银行、供应链金融平台、产业互联网服务商等机构试水C端风控技术在B端的有效性，诸多因素叠加导致产业互联网金融产生，并且在快速发展，不断丰富。

产业互联网金融依托产业互联网，价值来源于金融赋能产业能力提升。产业互联网金融依托产业互联网服务，基于B端经营融资需求，行业价值来源于金融赋能产业能力提升，这一点与C端消费金融满足个人超前消费需求的价值逻辑不同。产业互联网金融相比传统金融供给体系的优势在于将企业服务数据与金融服务紧密地结合起来，以信息流转带动信用流转，从而解决传统金融供给无法解决的问题。

（三）产业互联网金融有五类基本构成要素

产业互联网金融的基本构成要素分别为产业链、中小微企业、产业互联网应用、金融科技及金融服务机构。我国未来产业互联网金融行业的重要节点在产业互联网应用与金融科技这两个部分，这一点类似C端的消费金融。（见表4.2。）

表4.2 五类基本要素构成产业互联网金融

产业互联网金融构成要素	产业链	基础：数字化实现产业链智能、融合、弹性、协同、互联
	中小微企业	对象：中小微企业依附于产业分布，是行业服务目标主体
	产业互联网应用	数据：产业互联网应用将产业链变为数字驱动，提高产业效率
	金融科技	风控：新型多维数据验证、交叉风控模型构建
	金融服务机构	提供者：金融服务提供商

（四）产业互联网金融服务商相比传统金融机构有四方面优势

中小微企业天然具有生命周期短、业务规模小、抵押资产少、信息不对称等问题，过去我国采用城商行及农商行服务当地的做法，效率并不够高，不能完全满足中小微企业的融资需求。产业互联网金融相比传统金融机构服务可以有效解决获客成本、信息孤岛、智能风控、审批效率等四方面问题，具有明显的优势。（见表4.3。）

表4.3 产业互联网金融将从根本上解决中小微企业融资中的痛点问题

中小微企业融资难的原因	金融机构服务难的原因	产业互联网金融的优势
生命周期短	获客成本高	降低获客成本
业务规模小	尽调投入高	解决信息孤岛问题
信用记录不完善	信息不对称	
可抵押资产不多	担保品不足	智能风控
融资成本高	风险成本高	
审批时间长	风控流程长	效率高

产业互联网金融的服务目标将专注于中小微企业金融市场。一是产

业互联网金融可以有效解决因信息不对称导致的信用不足。二是大型企业信息化过程中，一般采用本地化策略，产业互联网提供商提供定制化服务，产业大数据不好采集。三是中小微企业预算有限，偏好低价甚至是免费软件，一般愿意接受标准化服务，服务商可以获取大数据。四是大型企业信用好，融资手段多且成本低，已经被银行服务覆盖，中小微企业则因为风控原因，仍为蓝海市场。

金融科技能力是产业互联网金融行业亟待验证解决的问题。由于B端企业法人和C端自然人的巨大差异，同时中小微企业固有的生命周期短、抵押品不足、信息不对称等问题，目前行业最成熟的解决方案是用核心企业弥补中小微企业信用的供应链金融。脱离核心企业信用，仅以金融科技为基础的大数据风控，目前行业正在进行可行性验证，部分龙头企业已取得了初步的发展（如微业贷），未来完全依靠金融科技的产业互联网金融模式，还有待时间验证。

（五）区块链是解决资金方信任中小微企业底层信用的新桥梁

过去，中小微企业与传统金融机构信息不对称是行业的主要问题。区块链的产生，可以为中小微企业底层信用与金融机构添加一座新桥梁（如解决票据流转、仓单重复质押等问题），有效解决资金供需双方的矛盾，目前在政府的引导下，各类基于区块链的跨境金融平台、贸易融资平台发展迅速。

SaaS、PaaS、IaaS是辅助解决最后一公里的有效手段。产业互联网金融在风控问题验证得到有效解决后，获客问题会逐渐出现，由于B端客户使用产业互联网应用具有排他性，所以行业前期的优质客户积累很重要。产业互联网金融将产业互联网服务融合到产业链中，在助力小微企业发展的同时获得产业大数据，能有效解决信息的最后一公里问题，从而精准找到中小微企业中“合格的借款人”。

（六）以供应链金融为基础升级的产业互联网金融基础最好

金融的底层逻辑是信用，传统供应链金融本质是通过核心企业信用弥补产业链上下游中小微企业信用，但现实情况中四流（资金流、信息流、物流、商流）合一很困难，制约了行业发展。

由于供应链金融行业存在时间较早，行业服务模式和金融产品已经较为成熟，已有不少核心企业、商业银行、供应链金融平台在探索金融科技，因此发展基础最好。

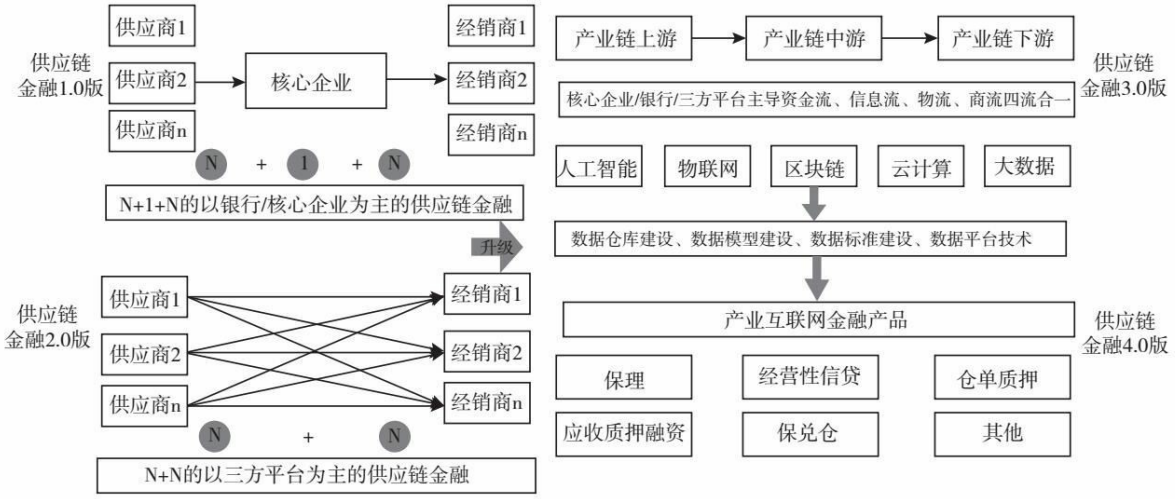


图4.1 传统供应链金融借助产业互联网及金融科技升级为4.0版

图4.1以供应链金融为例。近三十年供应链金融发展经历了三个阶段：供应链金融1.0版是主办银行模式，银行和企业是点对点的连接关系，只是主办银行将供应链上下游作为整个链条来开展业务，并没有真正参与到供应链运营中；供应链金融2.0版是核心企业主导模式，在这种模式下，核心企业可以对供应链中的应收账款、应付账款、仓单等信息进行有效掌控，银行再依据这些信息对供应链各类主体服务，因此可以大大提高金融服务的效率和效益；供应链金融3.0版是数字金融模式，利用大数据、物联网、人工智能、区块链等技术在整个供应链中获

取每个产业链上企业的动态、每时每刻的数字信用。此时，供应链生态圈将相互打通，交易完全透明可信，资金流动清晰可见，在这个阶段的供应链金融将是智能化的、数字化的、效率极高的，大大提高了融资便利性与风控水平。供应链金融3.0版才是这一领域金融科技的新生态。供应链金融4.0版是以产业互联网生态为基础的产业互联网金融，是今后最具备想象空间的发展趋势。以产业互联网服务生态为基础的产业互联网金融最诱人之处在于未来有机会在全国范围内将企业法人，特别是中小微企业像自然人一样建立画像，提供金融服务，最终形成供应链金融的4.0版本。

供应链金融升级产业互联网金融的标志在于风控方式的转变。供应链金融在风控中一般关注三个点，分别是贸易的真实性、资金的自偿性及交易的可控性。根据机构调研，当前我国供应链金融的风控方式仍以传统风控手段为主，区块链、物联网、大数据等信息化风控技术应用仍然较少，我认为行业转型升级的标志在于风控手段的转型。（供应链金融常见问题与解决方案见表4.4。）

表4.4 供应链金融常见问题与解决方案

供应链金融常见问题	解决方案
核心企业信用无法多级传递	采用区块链电子凭证进行债券凭证拆分流转
仓单重复抵押、造假	区块链 +IoT
产品溯源问题	区块链
ABS 融资底层资产真实性问题	大数据 + 区块链

三、金融科技发展应遵循的原则和模式

（一）金融科技有两个基因，并不改变金融的传统宗旨与安全原则

金融科技并没有改变任何金融传统的宗旨以及安全原则，在这个意义上无论是“科技+金融”，还是“金融+科技”，都不但要把网络数字平台的好处高效地用足用好用够，还要坚守现代金融形成的宗旨、原则和理念。金融科技有两个基因：一是互联网数字平台的基因——“五全信息”；二是金融行业的基因，在一切金融业务中把控好信用、杠杆、风险的基因。互联网运行有巨大的辐射性和无限的穿透性，一旦与金融结合，既有可能带来提升传统金融体系的效率、效益和降低风险的一面，也有可能带来系统性颠覆性的危机的一面。不能违背金融运行的基本原则，必须持牌经营，必须有监管单位的日常监管，必须有运营模式要求和风险处置办法。不能“无照驾驶”，不能15%、20%的高息揽储、乱集资，不能无约束、无场景地乱放高利贷，不能对借款人和单位的钱用到哪里都不清楚，不能搞暴力催收、堵校门和朋友圈乱发信息等恶劣行为。

（二）消费互联网金融和产业互联网金融合理的发展模式：数字化平台与各类金融机构有机结合

科技金融的发展可以是“互联网+金融”，有条件的网络数据平台公司独立发展金融业务，也可以是“金融企业+互联网”，围绕产业链、供应链发展自身需要的互联网数字平台，但是科技金融最合理、有效的发展路径应该是网络数据平台跟各种产业链金融相结合。否定和整顿P2P，并不等于拒绝网络贷款。实践表明，网络贷款只要不向网民高息揽储，资本金是自有的，贷款资金是在银行、ABS、ABN市场中规范筹集的，总杠杆率控制在1∶10左右，贷款对象是产业链上有场景的客户，还是可以有效发挥普惠金融功能的。全国目前有几十家这类规范运作的公司，8 000多亿元贷款，不良率在3%以内，比信用卡不良率还

低。

当然，科技金融不仅仅是科技公司自身打造的金融融通公司，其最合理、最有前途的模式是互联网或物联网形成的数字平台（大数据、云计算、人工智能）与各类金融机构的有机结合，各尽所能、各展所长，形成数字金融平台并与各类实体经济的产业链、供应链、价值链相结合形成基于互联网或物联网平台的产业链金融。在消费互联网（toC）时代，基于人类消费的同一性、同构性，几乎可以一刀切的模式对全社会的电子商务开展活动，在产业互联网（toB）的时代，基于产业的复杂性、异构性，一个工业产业链与物流供应链的数字化平台是完全不同结构的，而一个医疗药品供应链与消费品供应链的数字化平台结构也完全不相同。

基于此，在产业互联网时代，一个有作为的网络数据公司，分心去搞金融业务，一要有金融企业所必需的充足资本金，二要有规范的放贷资金的市场来源，三要有专业的金融理财人士，还要受到国家监管部门的严格监管，无异于弃长做短、自讨苦吃。所以，一个有作为的数据网络平台公司，应当发挥自己的长处，深耕各类产业的产业链、供应链、价值链，形成各行业的“五全信息”，提供给相应的金融战略伙伴，使产业链金融平台服务效率得到最大化的提升，资源优化配置，运行风险下降，坏账率下降。

从国际经验看，一般性互联网平台公司绝不敢随意染指金融业务，美国的脸书、亚马逊、雅虎等平台公司都很大，股价市值同样可以达到数千亿、上万亿美元，但它们再大都不敢轻易染指金融业务。至少有四个因素：其一，成熟的商人懂得术业专攻，懂得长期坚守自己，不断创新自己才能使自己炉火纯青，获得足够的行业地位和进入门槛，才有可能获得超额利润；其二，一般性的互联网商品销售平台，其底层技术的安全等级无法满足金融要求，要满足金融业务要求，必须投入巨额成本，这往往得不偿失；其三，美国对金融公司有非常严格的监管要求，

一般性互联网公司从事金融业务，一旦发生风险，公司根本承担不起动辄数十亿美元的巨额罚款；其四，鉴于所有业务点的风险都可能迅速转化为金融风险，而金融风险反过来又会拖垮所有非金融业务，所以成熟商人绝不愿去冒这么大的风险。

（三）形成明确的各方多赢效益原则

互联网金融在发展过程中，要有明确的各方多赢的效益原则。在消费互联网时代，基于人类生活方式的同构性，一些网络平台公司的盈利模式往往一靠烧钱取得规模优势，二靠广告收费取得一定垄断效益。在产业互联网时代，各行各业结构不同、模式不同，任何网络数字平台的发展，不能靠简单的烧钱来扩大市场占有率，也不能让客户中看不中用、有成本无效果、长期赔钱，这是不可持续的自杀行为。

合理的网络数字平台，通过五种渠道取得效益和红利：一是通过大数据、云计算、人工智能的应用，提高了金融业务的工作效率；二是实现了数字网络平台公司和金融业务的资源优化配置，产生了优化红利；三是通过物联网、大数据、人工智能的运筹、统计、调度，降低了产业链、供应链的物流成本；四是由于全产业链、全流程、全场景的信息传递功能，降低了金融运行成本和风险；五是将这些看得见、摸得着的红利，合理地返还于产业链、供应链的上游、下游、金融方和数据平台经营方，从而产生万宗归流的洼地效益和商家趋利集聚效益。

同样，与网络数字平台合作的金融企业，也可以通过四种优势为合作项目取得效益和红利。一是低成本融资的优势。金融企业获取企业、居民的储蓄资金和从人民银行运行的货币市场获取资金的低成本优势。二是企业信用判断的优势。网络数字平台对客户信用诊断相当于是X光、是CT（计算机体层摄影）、是核磁共振的身体检查，代替不了医生临门一脚的诊断治疗。对客户放贷的实际净值调查信用判断以及客户的抵押、信用、风险防范，本质上还要金融企业独立担当，这方面更是

金融企业强项。三是资本规模的优势。网络数据平台尽管可能有巨大的客户征信规模（百亿元、千亿元、万亿元），但资本金规模往往很小，要真正实现放贷融资，自身至少要有相应的融资规模10%以上的资本金。只有银行、信托、保险等专业的金融公司有这种资本金规模并与时俱进的扩张能力。四是社会信用的优势。不论是金融监管当局的管理习惯，还是老百姓存款习惯，企业投融资习惯，与有牌照、有传统的金融企业打交道往往更放心、更顺手、更相通。在这方面，专业的金融企业比网络数据平台更为有利。基于上述四项分析，网络数据公司与专业的金融企业的合作确实是强强联合、优势互补、资源优化配置，是最好的发展模式。

推动智慧城市建设的五个平衡与五个关键

智慧城市概念源于2008年IBM提出的“智慧地球”理念，是数字城市与物联网相结合的产物，被认为是信息时代城市发展的大方向，文明发展的大趋势。其实质就是运用现代信息技术，推动城市运行系统的互联、高效和智能，赋予城市智慧感知、智慧反应、智慧管理的能力，从而为城市人创造更加美好的生活，使城市发展更加和谐、更具活力、更可持续。

一、推进智慧城市建设的意义

推进智慧城市建设，主要有三重意义。

一是提高城镇化质量。智慧城市以智慧的理念规划城市，以智慧的方式建设城市，以智慧的手段管理城市，以智慧的策略发展城市，有助于促进城市各个关键系统和谐高效运行，促进城市经济社会与资源环境协调发展，从而有效缓解“城市病”。

二是推动高质量发展。智慧城市是“创新2.0”时代的城市形态，它基于全面透彻的感知、宽带泛在的互联以及智能融合的应用，构建起有利于创新的制度环境和生态系统，促进城市产业链、价值链、创新链优化升级，推动以用户创新、开放创新、大众创新、协同创新为特征的全面创新，从而为新旧动能转换和经济高质量发展注入蓬勃动力。

三是创造高品质生活。智慧城市通过物与物、物与人、人与人的互联、互通、互动，极大地增强城市信息获取、实时反馈和随时随地服务的能力，可以有效解决民生领域长期存在的信息不对称、服务不公平等

问题，促进公共服务均等化、优质化，从而更好地满足人民群众对美好生活的向往。

对建设智慧城市的意义，还可以进行多视角、多层面的解读，但无论如何解读，加快建设智慧城市的方向是无可争辩的，智慧城市的发展前景是毋庸置疑的。

二、建设智慧城市，要做好五个方面的结构性平衡

从基础性和根本性层面思考智慧城市建设，就是要运用供给侧结构性改革的理念，在城市的功能定位、人口、土地房屋、基础设施和公共设施、就业岗位五个方面的要素供给上，按照产业跟着功能走、人口跟着产业走、土地跟着人口和产业走的思路，做好五个方面的结构性平衡。

第一，城市功能定位的平衡。任何城市都不是孤立存在的，都是依托城市群来发展的。城市群是人口大国城镇化的主要空间载体，代表着城镇化发展的主体方向。考察世界主要城市群或大都市连绵带，一般有四个基本特征：一是城镇化水平较高，城镇化率一般在70%以上；二是大中小城市规模协调，相邻等级城市人口比例大多在1∶5以内，最高不超过1∶0；三是以交通为重点的基础设施网络完善，各城市之间交通便捷、通信畅通；四是城市功能布局合理、分工明确，产业优势互补。我们建设智慧城市，必须在城市群层面思考谋划，合理确定自身功能定位：是建设大城市还是中小城市？是金融贸易中心城市还是工业物流基地城市？总之，要科学设定城市定位，彰显特色、有机联动、协调发展，绝不能各自为政、盲目建设。

第二，人口的供给平衡。人是新型城镇化的核心要素，以人为本是建设智慧城市的核心要义。当前，制约我国城镇化健康发展的重大问题之一是城镇化率刚刚达到60%，国民经济的人口红利却已逐渐淡出，很

多城市出现了劳动力供给不足的现象。造成这个现象的重要原因，就是2.8亿多农民工没有真正市民化。一般来说，城镇职工20岁左右参加工作，60岁退休，一生工作近40年。而农民工因为户籍问题，往往到了45岁就不会被企业招聘而返回农村，这就损失了人生1/3左右的工作时间，加之农民工每年候鸟式迁徙，春节前后回家探亲用掉约两个来月，两者加起来，1/3+1/6＝1/2，农民工一半的工作时间就耗费了。欧美国家一般城镇化率超过70%才会出现“刘易斯拐点”，我国城镇化率刚到60%左右就遭遇了用工难，农民工的人口红利50%的浪费是重要原因。我们推进智慧城市建设，不能只关注那些“高大上”的东西，还必须“接地气”，加快推进户籍制度改革，让农民工落户城市、扎根城市，为城市提供人力资源供给，让农民工共享城市机遇。

第三，土地房屋的供应平衡。以智慧城市促进城市“精明增长”，很重要的一环就是配置好土地房屋资源。这就要求城市管理者做到心中有“数”。比如，城市建成区面积，土地配置一般是每人100平方米、每万人1平方千米，100万人口的城市建成区面积就是100平方千米。再如，住房面积，人均大约40平方米，1 000万人口的城市建设4亿平方米住房是合理的。又如，商业设施面积，一般每2万~3万元的商业零售额可配置1平方米的商铺，每2万元GDP可配置1平方米写字楼。在城市土地房屋资源配置中，如果大手大脚，房地产总量供过于求，势必出现“空城”“鬼城”；如果土地长期供应不足，则会造成土地稀缺、房价畸高。推进智慧城市建设，一定要把握好这个基本面需求的“度”。

第四，基础设施与公共设施的平衡。基础设施是城市的脊梁骨。我们推进智慧城市建设，重要的出发点是想解决交通拥堵、环境污染等“城市病”。但是，在总体不平衡的基础设施上增加再多的智慧元素也解决不了问题，前提还是要做好城市基础设施的供给平衡。这里也有一些比例关系。比如，国家规定，城市建成区平均路网密度要达到8千米/平方千米，新建住宅配建车位要达到1∶1。再如，城市人群每人每天综合用水0.3吨，产生0.25吨污水和1千克垃圾，城市供水和污水、垃圾处

理设施应按此配建。又如，一个城市每100平方米土地，应有55平方米用于铁路港口、道路交通、园林绿化、仓储物流等市政基础设施以及医院、学校等公共设施建设，才能满足需求。推进智慧城市建设，首先要让这些基础设施达标，满足城市基本运行需求，这是绕不过去的硬指标。

第五，产业布局的平衡。只有产业集聚，人口才能聚集，政府才有收入，智慧城市建设才有基础。这方面要做好两个平衡。一是就业总量平衡。一座100万人的城市，扣除未成年人和老人，起码有五六十万人需要就业，城市产业必须能够提供同等数量的就业机会并适度超前布局，这样城市才有活力。二是结构平衡，就是城市的第一、第二、第三产业之间要保持平衡，上中下游产业链与生产性服务业之间要平衡，并重点发展战略性新兴制造业和现代服务业，更好满足不同层次人群就业需求。做好了这两个平衡，智慧城市建设所依赖的创新才会有雄厚的产业根基，智慧城市发展才会有广阔的市场空间。

上述五个方面是城市建设的常识，是供给侧结构性改革的理念对智慧城市提出的基本要求，是新型城市化建设的大智慧。只有在此基础上，才有可能锦上添花地进行智慧城市建设。可以说，智慧城市的建设，首先就是以城市要素供给有效和结构平衡的理念来规划城市、建设城市、管理城市，用有效供给的策略发展城市，从而提高城市的效率和活力。

三、建设智慧城市，还需抓住五个关键点

智慧城市是新型城市化的升级版，是未来城市的高级形态，是以大数据、云计算、互联网、物联网等新一代信息技术为支撑，致力于城市发展的智慧化，使城市具有智慧感知、反应、调控能力，实现城市的可持续发展。从战术层面推进智慧城市建设，还务必要把握其内在逻辑规

律，抓住五个关键点。

第一，智慧城市建设的基础是万物互联。世界是普遍联系的，事物的普遍联系和相互作用，推动着事物的运动、变化和发展。随着手机等智能终端和移动互联网的普及，全球70多亿人口已打破地域限制，实现了人与人跨时空的即时互联，这深刻改变了人类社会的形态和生产生活方式。当前，我们正步入物联网时代，5G、物联网、云计算、大数据、人工智能等现代技术的迅猛发展，让物理世界数字化、智能化成为可能，推动自然世界与人类社会深度融合，从而将人与人之间的沟通连接逐步扩大到人与物、物与物的沟通连接，一个万物互联的时代即将到来。智慧城市正是以此为支撑的城市形态。推动智慧城市建设，必须全面掌握并熟练运用互联网时代的新技术、新理念、新思维，更加科学主动地推动“城市”与“智慧”融合，否则很难有大的突破。

第二，智慧城市建设可分为四个阶段循序渐进。从大逻辑来讲，智慧城市建设起码要经历四步。首先让城市的物能说话，其次让物与物之间能对话，再次让物与人能交流，最后让城市会思考。这决定了智慧城市的建设分为四个版本：1.0版是数字化，这是智慧城市的初级形态，目的是让我们生活的世界可以通过数字表述出来；2.0版是网络化，就是通过网络将数字化的城市要件连接起来，实现数据交互共享；3.0版是智能化，就是在网络传输的基础上实现局部智能反应与调控，如智能收费、智能交通、智能工厂等；4.0版是智慧化，就是借助万物互联，使城市各部分功能在人类智慧的驱动下优化运行，到了这个版本，智慧城市才算基本建成。这四个版本，前一版是后一版的基础，但又不是截然分开、泾渭分明的。推进智慧城市建设，要循序渐进、适度超前，但不要好高骛远、急于求成。总想着一步到位，往往只会事倍功半。

第三，智慧城市建设要自下而上、由点到面地推进。智慧城市的内在逻辑，决定了它很难先有一张“施工总图”，然后照图推进。智慧城市的建设只能是自下而上，成熟一个推一个，积少成多、聚沙成塔。也就

是说，我们要按照现实需求，区分轻重缓急，逐一构建城市各条战线、各个领域的智慧子系统，如智慧制造、智慧交通、智慧环保、智慧教育、智慧社区等，先把智慧城市的四梁八柱搭好，再添砖加瓦、封顶竣工，这样才能根基深厚。智慧城市建设中，尤其要避免热衷于搞“大规划”“大方案”却不务实功、不做细功的倾向。

第四，智慧城市建设要坚持市场导向。智慧城市意味着高效率，而效率能够产生效益，这就能够吸引社会资本参与。比如，物流领域，2017年我国社会物流总费用12.1万亿元，占GDP的14.6%，比世界平均水平高5个百分点左右。如果通过发展智慧物流，把物流成本降到世界平均水平，就会节约4万亿元，这部分就可以成为包括工商企业、物流企业、金融企业，以及大数据、云计算、物联网平台等各类企业的收入。再如，停车问题，目前我国缺近2亿个停车位，但又有约8 000万个停车位平均空置率超过50%，如果通过智能停车将空置率降到10%，按每个车位每年收费2 000元计算，也有640亿元的收益。可见，智慧城市建设具有良好的发展前景和丰厚的投资收益。我们要尊重市场规律，坚持市场导向，以物联网平台及其受益企业的活动为中心，吸引更多企业参与智慧城市建设，绝不能仅靠政府力量强推，那往往是缺乏智慧、烧钱而低效的，也容易搞成“政绩工程”“形象工程”。

第五，智慧城市建设要法制化、标准化。智慧城市是复杂系统，也是新生事物，其健康发展需要良好的外部环境。其中，有三个方面尤为重要。一是标准。要统筹协调，加快构建包括信息技术标准、城市建设标准、信息应用标准在内的智慧城市标准体系，确保有序建设、高效集约。二是安全。这是智慧城市正常运转的基础。要加强网络安全立法和监管，强化知识产权保护，积极发展网络安全技术，解决关键核心技术受制于人的问题。三是扶持。政府要带头打破“信息孤岛”，出台鼓励社会参与的政策措施，建立容错纠错机制，为智慧城市营造良好宽松的发展环境。

总之，推进智慧城市建设，战略上要坚定，战术上要灵活，要尊重规律、尊重市场、尊重创造，把准方向、少走弯路、不走错路，以更低成本、更高效率加以推进，真正实现“城市，让生活更美好”的目标。

全球贸易的数字新趋势

关于全球产业和贸易的新格局、新趋势，我有如下看法。

一是在产业发展上，目前的格局是冰火两重天，一半是冰河，一半是火焰。一方面，近五年传统制造业和服务业规模年均增长率仅2%~3%；另一方面，与战略新兴制造业有关的产业则以每年10%~15%的速度增长，生产性服务业、服务贸易等战略性新兴服务业则以15%~20%的速度增长，而包括大数据、云计算、人工智能、互联网在内的颠覆性数字产业则以每年25%左右的速度增长。如何顺应战略性制造业、服务业和“互联网+”发展趋势，抓住产业发展新机遇，培育产业发展新动能，是每一个现代企业、每一个国家和地区都在认真考虑和规划的事。

二是在企业和产业运行模式上，全球有竞争力的跨国公司和支柱产业逐步形成富有竞争力的上中下游一体化的产业链集群。伴随这种制造业内部协调，产业链集群化会形成研发、设计、物流、配送、销售等生产性服务业配套的供应链系统化，以及由总部协调控制的、分布在全球各地区各环节的贸易清算和结算价值链的枢纽化。当然，这种分布在全球的产业链、供应链、价值链的枢纽化结构，是一种离岸金融结算，跨国公司一般选择一个低税率、零壁垒的自由贸易地区作为枢纽地。

比如，我国加工贸易产生的大量金融结算业务流失境外。我国4万多亿美元的进出口贸易中，有大约1.8万亿美元的加工贸易结算是离岸金融结算，由于境内条件不许可、不适应，这1.8万亿美元的离岸金融结算量中，中国香港有3 000多亿美元、新加坡有4 000多亿美元、爱尔兰有4 000多亿美元，还有一些在中国台湾及韩国、日本。

这方面，只要我们的离岸账户能够允许开放，并有与境外自由贸易

区相同的税制，就有可能促使跨国公司将上万亿美元的加工贸易离岸金融结算量回流，相应会产生相当体量的银行收入、就业和税收。总之，现代企业、现代经济的全球竞争力，一靠技术，二靠资本，三靠产业链、供应链、价值链的全球化运作能力。这种产业链集群化、供应链系统化、价值链枢纽化，正是现代国际化大产业的核心竞争力之一。

三是以产业链全球一体化为特征的国际贸易模式要求国际贸易规则也发生相应变革。随着全球化不断发展，国际分工日益深化，一种产品生产分工在一个地区或一个国家内部完成，逐步变成全球范围内跨国分工完成，形成了全球化产业链、供应链、价值链，一个产品生产由一个企业、一个地方生产，变成全球生产、全球销售，商品贸易不再是简单的产业间贸易，而是产品内贸易，全球产业链发展造成了中间品贸易在国际贸易体系中迅速增长，国际贸易的重心从最终品贸易转移到中间品贸易。2010年以来，全球贸易中约有60%来自中间商品和服务贸易，它们分布在最终商品生产和服务生产的不同阶段。生产力变化会推动生产关系调整。全球价值链对传统经贸规则提出新挑战。

在全球产业链背景下，中间品贸易壁垒会产生累积效应，极大地提高贸易成本。中间品要多次跨境贸易，即使关税和非关税壁垒很低，其贸易保护程度也会被放大。因此，零关税、零补贴、零非关税壁垒“三零”规则凸显。全球价值链要求高效的贸易便利措施，由于生产要素的跨境自由流动，跨境贸易迅速增长，降低了通关与物流费用，节省了贸易的时间成本，增加透明度和可预测性显得尤为重要。这就要求营商环境公平透明、政府服务便捷务实、海关通关不重复关检，以及实施“关检互认、执法互助、信息共享”。

四是全球产业链的分工模式不仅要求产品标准趋同，而且对生产经营、管理模式的一体化提出更高要求，原先各国单方面自主制定、执行的规则，如有关知识产权保护、环境和劳工标准、国有企业行为、竞争中性等规则都受到国际规则的规范和约束，要求做到公平公正不歧视。

全球产业链、供应链、价值链的发展，要求把国际投资、服务贸易、劳工和技术标准、国内管制、中间品贸易都纳入谈判议题中。由于贸易、投资和服务的高度关联性，制定统一的高标准国际经贸规则成了关注的焦点和热点。

五是当前国际贸易已进入数字贸易时代，统计显示全球服务贸易中有50%以上已经实现数字化，超过12%的跨境货物贸易通过数字化平台实现，预计今后10~15年，全球货物贸易呈2%左右的增长，服务贸易量有15%左右的增长，而数字贸易则是25%左右的高速增长，20年后世界贸易格局将形成1/3货物贸易、1/3服务贸易、1/3数字贸易的格局。数字技术不仅对货物贸易有利，还促进服务贸易便利化，催生新的服务业态。要抓住数字经济机遇，创新思路，挖掘和培育数字经济新增长点，大力发展以数字技术为支撑、高端服务为先导的数字服务出口，扩大数字经济领域的服务出口，包括云服务等。积极培育服务贸易新业态、新模式，推动形成数字服务贸易集群。要发挥中国和世界最大的数字经济系统的优势，推动大数据、人工智能、移动互联网、云计算等技术的发展，并以“数字化”的颠覆性功能，提升推动智慧城市、“工业4.0”体系等方面的发展。

数字贸易领域的接轨问题有两个方面。一方面，招商引资方面，比如外商投资企业管理人员和工作人员使用境外的邮箱和交流软件不太方便，影响跨国资料和数据交换。另一方面，我国互联网公司电子商务走向世界有很多与国际规则不接轨的问题，比如国际上互联网平台公司不跨界垄断、不搞金融，以及网络交易交税、网络支付与信用卡体系竞争问题、涉及共享经营平台发展的约束规则等都与我国国内发展的状况不同。为此，应深入研究解决数字贸易的市场集中度、隐私保护和安全威胁等国际规则。一是加强国际数字贸易合作，确保网络开放、自由和安全，支持国际数字贸易自由化和便捷化。二是确保双方数字经济政策处于全球合理共识之中。三是通过双边或多边合作确保构建坚实的国际数字贸易规则。

总之，全球产业和贸易演变发展的新趋势，要求我们必须积极调整产业发展方式，主动拥抱产业发展新浪潮，努力适应新形势；把握新特点，从过去的商品和要素流动型开放向规则等制度型开放加快转变。

第五章

房地产长效机制建设

建立房地产调控五大长效机制

房地产业的发展与国计民生是紧密联系在一起的。因此，无论是从稳定增长、发展城市、改善民生的角度看，还是从维护金融安全的角度讲，都需要保持房地产业的平稳健康发展。就“如何贯彻落实习近平总书记关于房地产发展的重要讲话精神，探索建立房地产基础性制度和长效机制”这一主题，我总结了以下观点。

一、房地产和实体经济存在十大失衡

习近平总书记在2016年底的中央经济工作会议上明确指出：“当前，我国经济运行面临的突出矛盾和问题，根源是重大结构性失衡，主要表现为实体经济结构性供需失衡、金融和实体经济失衡、房地产和实体经济失衡。”在这三大失衡中，房地产和实体经济失衡尤为突出，我认为这一失衡主要表现在以下十个方面。

（一）土地供需失衡

从宏观尺度来看，过去几十年中，我国每年平均有800万亩耕地转化为城市建设用地，再加上一些计划外征地，每十多年就要用掉1亿亩耕地，所以我国耕地从20世纪80年代的23亿亩，减少到现在的不到20亿亩。与此同时，我国每年人均口粮消费约为150公斤，肉禽蛋奶折合人均饲料粮约为300公斤，按13.7亿的人口规模和耕地亩均360公斤的粮食单产量来计算，需要17亿亩耕地，再加上对蔬菜、水果的需求，20亿亩耕地就显得捉襟见肘了。我们国家的判断是，为解决中国13亿多人的吃饭问题，至少需要18亿亩耕地，这是必须守住的底线。为保证国家战略

安全，我国土地供应逐步收紧，2015年供地770万亩，2016年供地700万亩，2017年计划供应600万亩。土地供应总量减少了，房地产用地自然会更紧一些。我认为城市发展必须把握我国“地少人多”这一国情，加强土地的集约利用，提高土地的利用效率，实现土地资源的优化配置。

从结构角度来看，国家每年的批准供地中约有1/3用于农村建设性用地，比如水利基础设施、高速公路等，真正用于城市的只占2/3，这部分又一分为三：55%左右用于各种基础设施和公共设施，30%左右用于工业建设，实际给房地产开发的建设用地只有城市建设用地的15%，在全部建设用地中只占10%左右。相比欧美国家工业用地一般占城市建设用地的15%，商业和住宅类住房用地一般占25%的情况，我国的工业用地显然占比太高，挤占和压缩了住宅用地。

从区域层次上看，城市住房用地并不是向人多的城市多供应一点，人少的城市少供应一点，有时政府会逆向调控，对大城市有意控制得紧一些，中小城市反而容易得到支持，用地指标会多一些，这就造成了城市之间资源配置的不平衡。

（二）土地价格失衡

过去十年中一线城市的房价涨了8~10倍，很多时候大家认为这是通货膨胀现象。的确，近十年中M2从10多万亿元涨到100多万亿元，增长了近10倍，房价也差不多涨了10倍，从逻辑上判断，好像房价上涨是由货币膨胀造成的。然而，为什么在同样的通货膨胀下，有的商品涨价了，有的商品却跌价了？这与供给和需求的关系有关，对于供过于求的商品，哪怕货币泛滥，价格也可能跌掉一半。货币膨胀是房价上涨的必要条件而非充分条件，是外部因素而非内部因素。

住房是附着在土地上的不动产，地价高则房价必然会高，地价低则房价自然会低，地价是决定房价的根本性因素。如果只有货币市场这个外因存在，地价这个内因不配合，则房价是无法涨起来的。因此，控制

房价的关键是控制地价。目前，土地升值有些畸形，原因有以下三个方面。

其一，土地拍卖制度本身会推高地价。现行的土地拍卖制度是20世纪八九十年代学习香港的土地批租形成的。它的好处是能够在政府主导下避免腐败和灰色交易，实现公平公正。但是拍卖制的特点是价高者得，实际操作过程中就会把地价越拍越高。若通过行政手段对土地拍卖价格进行封顶，则与市场化交易规则相违背。

其二，土地供应不足。在土地供不应求的情况下，拍卖地价自然会越来越高，房价随之越来越高。

其三，旧城改造而来的拍卖用地成本高。城市拆迁的动迁成本会参照这个地区的房产均价来补偿，若这个地区房价是7 000元/平方米，则拆迁后的土地批租楼面地价一般会按照7 000元作为拍卖底价，这样的土地建成商品房的价格往往会到15 000元/平方米以上。因此，如果靠旧城改造来滚动城市开发，房价肯定会越来越高。

总之，拍卖机制、土地供应短缺、旧城改造循环这三个因素相互叠加，使地价不断上升。

（三）房地产投资失衡

按经济学的经验逻辑，一个城市的固定资产投资中，房地产投资每年不应超过25%，这可以从国际上房地产运行的“1/6理论”中找到答案。正常情况下，一个家庭用于租房的支出最好不要超过月收入的1/6，用于买房的支出不能超过职工全部工作年限收入的1/6，否则就会影响正常生活。按一个人一生工作40年左右的时间计算，用6~7年的家庭年收入买一套房是合理的。对一个城市而言，GDP也不能全部用来投资造房，正常情况下，每年固定资产投资不应超过GDP的60%，否则就无法持续健康发展。固定资产投资不超过GDP的60%，再加上房地产投资不

超过固定资产投资的25%，也符合“房地产投资不超过GDP的1/6”这一基本逻辑。这就是我在重庆工作期间一再强调的“房地产投资不要超过固定资产投资1/4”的理论出发点，并且实践证明这是合理的。

目前，在全国32个省会城市和直辖市中，房地产投资连续多年占GDP 60%以上的有5个，占40%以上的有16个，显然高于正常水平。有些城市房子造得很多，而基础设施、实体经济、工商产业没有跟进，出现了“空城”“鬼城”等现象。一些地方的固定资产投资绑架了国民经济发展，成为稳增长的“撒手锏”，而固定资产投资的比重越高，失衡就会越严重。

（四）房地产融资比例失衡

2011年，全国人民币贷款余额为54.8万亿元，当时房地产贷款余额为10.7万亿元，占比不到20%。这一比例在逐年提高，2016年全国106万亿元的贷款余额中，房地产贷款余额为26.9万亿元，占比超过25%。这意味着房地产占用了全部金融资金量的25%，而其贡献的GDP只有7%左右。2016年，全国贷款增量的45%来自房地产，一些大型国有银行甚至有70%~80%的增量来自房地产。从这个意义上讲，房地产绑架了太多的金融资源，导致众多金融“活水”没有进入实体经济，这是“脱实就虚”的具体表现。

（五）房地产税费占地方财力比重过高

近些年来，在中央和地方的全部财政收入中，房地产税费约占35%，考虑到房地产税费属地方税、地方费，与中央财力无关，其与地方财力相比较则所占比重过高。全国10万亿元地方税中，有40%与房地产有关，加上3.7万亿元的土地出让金后，13万亿元左右的全部地方财政预算收入中，有近8万亿元与房地产有关。政府的活动太依赖房地产，地方政府财力离不开房地产，这也是失衡的。

（六）房屋销售租赁比失衡

欧美国家所有的商业性房屋中，用于销售和用于租赁的房屋大概各占50%。其中租赁分为两类：一类是开发商开发后自持物业出租，比如新加坡70%~80%的居民租住在政府持有的公租房中；另一类是由小业主和老百姓购买后出租。改革开放前，我国大部分居民住在政府、集体或企业的公房体系中，产权为公有，住户只有承租使用权。而近十年，我国开发的房产中90%以上是作为商品房、产权房进行买卖的，真正用于租赁的不到10%。这样的市场结构是畸形的。

当前，中国房屋租赁市场有四个不足：第一，作为弱势群体的租赁者缺乏讨价还价的能力，业主可以随意地调整租金；第二，稳定性不够，业主可以随时收回房屋，让租赁者居无定所；第三，租房者由于没有产权，无法享有与房产紧密捆绑在一起的教育、医疗、户籍等公共服务，不能享受与城市居民同等的国民待遇，例如租房者的孩子不能就近入学，户籍在买房入住几年后才能办理；第四，在“有恒产才有恒心”的观念下，百姓认为租房是一种短暂的、过渡的、临时的办法。房屋租赁市场发育不足也是一种失衡。

（七）房价收入比失衡

按照“1/6理论”，用6~7年的家庭年收入买一套房是合理的，但现实情况远非如此。从均价看，北京、上海、广州、深圳、杭州等一线城市的房价收入比往往已达40年左右，这个比例在世界上已经处于很高的水平。考虑房价与居民收入比时，必须要用高收入对高房价，低收入对低房价，均价对均价。有人说，纽约的房子比上海还贵，伦敦海德公园附近的房价也比上海高，但应当注意的是，伦敦城市居民的人均收入要高于上海几倍。就均价而言，伦敦房价收入比仍在10年以内，我国却高得离谱！一线城市房价收入比高达40年左右，20多个二线城市都在25年左右。当然，也有一些小县城在5~6年左右，甚至“空城”“鬼城”中的房子

难以卖出。大家经常说的房价高主要指在一、二线城市或者三线城市中的一些活跃城市，由于各种原因使房价收入比变高了进而产生了不均衡。

（八）房地产内部结构失衡

在一、二线城市，由于土地供不应求，房产开发量也供不应求，在限卖限购的情况下其房屋库存去化周期只有三四个月，一旦放开便会无房可供；而有些城市的库存去化周期为十几个月，甚至三四年。这是一种不均衡，是一种资源错配。只有为供不应求的城市多提供土地，供过于求的地方则不再批地，才能把错配的资源调控回来。

房地产开发是供给端的概念，不能等到市场需求失衡了才从需求端下猛药调控，一定要从供给端发力，政府和企业应当有比较明确的预测信息来进行供给。比如，一个城市该建造多少住宅呢？对于有几百万人的大城市来说，人均住宅面积大致在40平方米，如果一个城市只有100万人，建造4 000万平方米的住宅就足够了。如果现在已有2 000万平方米，每年再开发1 000万平方米，五年后就变成7 000万平方米，这样肯定会过剩。因此，政府规划时不能只追求短期GDP，应该以人均40平方米作为底数来确定总住宅面积，最多上下浮动10%~15%，不能由着房地产开发商蛮干。再比如，一个城市该建造多少写字楼呢？一般中等城市每2万元GDP造1平方米就够了，对大城市而言，每平方米写字楼的成本高一些，其资源利用率也会高一些，可以按每平方米4万元GDP来规划。另外，商场的面积也应该基于商业零售额来确定，可以按每年每平方米2万元的销售值计算，要算好投入产出。一些城市的开发商在城市中大量兴建写字楼，一搞大卖场就是50万平方米的综合体，一搞就是5个、10个，而地方政府不加限制，这是乱开发、好大喜功的代表，是不吸取教训的失衡现象。

（九）房地产市场秩序失衡

有的开发商在利益驱使下，将原来规划为写字楼的用地改建为住宅，原来规划为工业用地的改为商业用地，将原定1∶2的容积率改为1∶3、1∶4，甚至1∶10。虽然这些行为最后都会被政府罚款，但是往往罚不抵收又法不责众，不管是开发商勾结政府官员干，还是开发商自己偷偷摸摸干，这类乱象都屡禁不止。

有的开发商销售房屋时把房子“切碎”卖或者搞售后返租，实际上是高息揽储的行为，但老百姓觉得很划算，容易上当，一旦出现坏账，这就变成了社会的不稳定因素；有的开发商在融资时，不仅向银行借、向信托借、借高利贷、发债券，还把手伸向理财资金、小贷公司，甚至在公司内部向员工乱集资，在社会上骗老百姓的钱；还有一些开发商把本应在获批土地后两年内启动、五年内完成开发的项目一拖再拖，把地一直囤着，等十年后地价涨了十倍便可坐享其成。上面提到的种种乱象亟须加强管理。

（十）政府房地产调控失衡

经济下行的时候，政府希望刺激房地产；房地产泡沫积聚的时候，政府又想稳住或者压一下，如果相关政策经常变动，就无法形成稳定的市场预期，势必会对老百姓的生活习惯、价值观念和家庭稳定带来影响，也会对金融市场和实体经济造成破坏，最后只能是南辕北辙。另外，一些地方政府习惯采取行政性的、短期的、碎片化的措施，缺少稳定的、长周期的、法治化的措施，也缺乏应用经济逻辑、经济杠杆的措施。很多时候仅在需求侧调一调、控一控、紧一紧、缩一缩，较少在供给端上进行有效的结构性调控，这是政府在调控方面的缺陷。

以上房地产行业存在的十大失衡会造成很多不良后果。第一，高昂的房地产成本会恶化实体经济投资环境，使实体经济脱实向虚。第二，加速了房地产泡沫积聚，社会上的资金不再投向实体经济，而是各行各业都转向房地产。第三，实体企业的职工因房价过高买不起房子，会逼

迫实体经济搬离高房价地区。长期来讲，房地产价格按GDP增长率和城市居民收入的实际增长率同步增长是符合经济规律的，泡沫性的高房价对实体经济和国民经济的负面影响和伤害是显而易见的，必须引起高度重视并认真加以解决。

二、建立房地产调控五大长效机制

应该用什么样的措施来实现房地产的系统平衡呢？2016年底，习近平总书记在中央工作会上明确要求："坚持'房子是用来住的，不是用来炒的'的定位，综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段，加快研究建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制，抑制房地产泡沫。"这一重要指示是我们做好房地产调控和房地产管理体系改革的总遵循。我们必须围绕房地产的功能定位，厘清主要矛盾，搭建四梁八柱，配套政策措施，才能实现房地产市场的长期平稳健康发展。结合对习近平总书记重要讲话精神的理解，我认为当前有五项基础性制度尤为重要。

（一）长效机制之一：土地

第一，控制土地供应总量。一个城市的土地供应总量一般可按100平方米/人来控制，这应该成为一个法制化原则。土地供应要做到"爬行钉住，后发制人"，不能根据长官意志和主观臆想去调控。如果一个城市有能力把人口集聚到500万，而以前只有350万平方千米的土地供应，那么今后若干年内，就逐步增加土地供应来补上这个缺口。不能做到"爬行钉住"就可能导致土地资源的错配。

例如一个城市现在有200万人口，但计划未来有城市人口500万，并以此认为应有总计500平方千米的土地供应，结果今后十年里真的多批了300平方千米土地，但是计划新增的300万人口却没来，甚至原来的

200万人还走了一些，这就造成了土地资源的错配。规划意图能否落地，不仅是土地问题，而且涉及产业集聚能力、基础设施配套能力、投融资匹配能力等因素。

在这些因素中，土地应是殿后因素，而不应成为招商引资、盲目扩张的领头羊。总之，土地供应总量应当爬行钉住人口增加，而不是违反经济规律去逆向调控。土地指标不应该在各城市间平均分配，而是要看哪个城市人口多、增长快，应按照产业跟着功能走，人口跟着产业走，土地跟着人口和产业走的原则，形成一个比较完整的土地调控逻辑链条。

第二，控制用地结构比例。对于人均100平方米的城市建设用地，应有55平方米用于交通、市政、绿地等基础设施和学校、医院、文化等公共设施，这是城市环境塑造的基本需要，工业用地应控制在20平方米以内，并且每平方千米要做到100亿元产值。这方面要向上海学习，早在20世纪90年代开发浦东时，金桥工业区规划面积为10平方千米，当时就要求每平方千米至少有100亿元产值，实际上金桥工业区到2000年的产值就达到1 500亿元了。

反观现在的一些城市，工业用地投入产出比太低，每平方千米只有20亿~30亿元的工业产出，用地浪费太严重，一定要提高刚性约束，把过去太慷慨的工业用地面积倒逼下来。这样一来就会有25平方米用于房地产开发，比过去供地增加了10平方米，其中的20平方米用于建商品住宅，另外5平方米用来搞商业开发。在这种用地结构下，1 000万人的城市会有1 000平方千米的建设用地，可以有50平方千米的商业设施用地和200平方千米的住宅用地。如果容积率平均为1∶2，200平方千米的住宅用地相当于4亿平方米的建筑面积，即人均住房面积为40平方米，这应当是一种平衡的模式。

因此，要改变以往为了GDP大规模招商导致工业用地占比太高的情况，把城市建设用地中的20%用于住宅开发，5%用于商业开发，并把这

个比例作为法制性的用途规则确定下来。

第三，控制拍卖土地价格。一般来说，楼面地价不要超过当期房价的1/3。如果地块周边当期房价为1万元/平方米，那么地价拍到3 300元/平方米时就要适可而止，否则就会人为推高房价。限价绝不是依据长官意志随意指定一个限制价格，政府不应在土地方面去推高房价，而应让地价跟着房价慢慢走。当土地的供应是比较充分、合理、有效的时候，如果地价高了，就把政府的储备地多卖几块来平衡一下；当旧城改造的拆迁成本很高时，政府不能为了不亏本而抬高地价，而应从城郊接合部的出让土地收入中拿出一部分来平衡，以此覆盖旧城改造的成本。题内损失题外补，政府看似吃了点小亏，但整个投资环境好了，工商经济发展了，实体经济和房地产之间平衡了，最终会推动城市的长期健康发展。

（二）长效机制之二：金融

第一，坚决守住开发商用自有资金拿地这条底线。开发商搞房地产的资本金和社会融资比例一般应该在1∶3，而现在全国房地产的平均融通量保守估计在1∶9，甚至有的开发商可能达到了1∶50。举个例子，一块地价值10亿元，开发商自己出3亿元，另外7亿元从金融机构借，然后把这块地抵押给银行贷款6亿~7亿元，造好房子后通过预售把抵押贷款拿过来。在这个过程中，如果这块地三年后涨到20亿元，开发商就可以拿到15亿元的抵押贷款，最终，整个开发流程中的融资杠杆就可以加到1∶9。“地王”不断出现的背后不仅是土地短缺和拍卖机制的问题，还与无限透支的金融有关。因此，只要守住一切买地的钱绝不许借债这条底线，现在M2中的大量资金就不能进入房地产了。土地拍卖时首先核查开发商的资金血统，只要资金是借来的，就不能参与拍卖活动。这样一来，土地的恶性竞争和“地王”现象就一定会减少一大半。

第二，坚决防止开发商多账户借款。开发商在开发过程中发债券、

从银行贷款的行为算是比较规范的，但有时候会通过私募基金融资，明股实债，有时候还会通过理财资金、高利贷来融资。如果一个开发商30%的资本金是清晰的，70%的贷款基本是从银行、信托、债券市场中得来的，则其融资方面基本符合要求。但是如果一个开发商涉及几十家甚至上百家金融机构的债务，各种高利贷、中利贷占到全部融资的50%以上，就说明其账户处于危机状态，对这种开发商必须提高警惕，观察其是否有高息揽储、“一女二嫁”卖房等违规行为。

第三，认真管好住房抵押贷款。对房地产信贷市场调控最直接、最有效的办法是合理设定首付与抵押之间的杠杆比。如果这一比例过高，如零首付，就会造成房地产泡沫，引发系统性金融风险；如果这一比例过低，如零抵押，则会使老百姓买房困难，在宏观上也会导致楼市低迷，制约房地产市场发展。

因此，应根据不同需求层次和房价走势，实施差别化的抵押制度，把握好不同情况的比例，比如首套房二八开、三七开，二套房五五开或四六开，三套房必须全款购买。要做好这一点，需要在贷款情况和收入核定问题方面加强基础性制度建设。美国的银行数量远远多于我国，但并不是每个商业银行都做抵押贷款业务，美国房利美、房地美、联邦住房贷款银行、政府国民抵押贷款协会等五大房贷金融机构就占到全部住房贷款的70%以上。这样一来，老百姓的抵押贷款情况就可以一目了然。

在我国，任何银行都可以做抵押贷款业务，一个客户可以在重庆工商银行抵押买房，同时在上海建设银行抵押买房，还可以到海南招商银行抵押买房，只要短期还得了账，三个银行都会把他当成优质客户，而不会主动到其他银行核查其贷款情况。我国的银行对老百姓抵押贷款的管理是比较粗放的，从贷款所需的收入证明可以看出这一点，美国、欧洲通过查税单或工资单来核定抵押贷款额度，而我国是单位出具收入证明，往往出现企业做顺水人情开假证明的情况，甚至有银行直接以假图

章帮助客户造假。

（三）长效机制之三：税收

第一，形成高端有遏制、中端有鼓励、低端有保障的差别化税率体系。高端有遏制，是指对别墅这样的高档住宅实行有差别的税收政策，如果普通商品房的交易契税税率是1%，那么别墅就收5%，如果三五年卖掉，交易契税可以再升到8%，香港就是通过不断递增的印花税税率让人不敢炒房。中端有鼓励，是指让一般老百姓买得起自住房，今后的税制改革应采取抵押贷款自住普通商品房抵扣所得税这类政策，这也是全球通行的房产税政策。低端有保障，是指不仅不收税，政府还帮助建好公租房，用低价格保障老百姓住有所居。

第二，适时征收房产税或物业税。这样做有四大好处：一是健全税制，欧美国家的直接税往往占总税收的40%，而中国普遍是间接税，征收物业税这类持有环节的直接税符合国际经验；二是有效遏制投机性炒房，以1%税率来计算房产税，一套价值200万元的房子即使十年翻番到400万元，账面上看是赚了200万元，但由于升值过程中有房产税、买卖过程中有契税、增值税等，再考虑资金的终值系数，投机炒房的动机会大大降低；三是持有环节成本的提高有助于优化资源配置，繁荣房屋租赁市场；四是对全社会住房观念、房地产理念和房屋领域的意识形态带来巨大调整。总的来说，房产税应包括五个基本原则。其一，对各种房子要增量存量一起收。其二，根据房屋升值额度计税，若按1%的税率计算，价值100万元的房屋就征收1万元，升值到500万元税额就涨到5万元。其三，越高档的房屋持有成本越高，税率也要相应提高。其四，中低端房屋要有抵扣项，使占全社会70%~80%的中低端房屋交税压力不大。其五，房产税实施后，已批租土地70年到期后可不再二次缴纳土地出让金，实现制度的有序接替。

第三，研究征收土地增值税。党的十八届三中全会提出，允许农村

集体建设性用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。落实这一改革措施，相关的税收政策需跟进。比如，一亩农村集体建设性用地拍出500万元，不仅是征地成本决定的，还与配套的社会资源和投入紧密相关。国有土地出让收入在扣除征地动迁成本后，是用于修建地铁、学校等公共基础设施，因此，农村集体建设性用地拍出价值全部归农民和集体经济组织显然是不合理的。另外，对于不同区位的地块，由于使用目的不同，其价格也不一样。比如搞金融商贸设施的地块拍出500万元/亩，搞学校文化设施的拍出50万元/亩，这样对两个地方的农民和集体经济组织也是不公平的。欧美国家和我国台湾都要征收土地增值税，即在扣除成本后，增值50%以内收40%的税，增值50%~100%收50%的税，增值100%以上收60%的税。目前我国土地增值税法尚未出台，土地增值税的暂行条例虽然在1993年已经颁布，但农村集体建设用地与城市国有土地同等入市。同权同价拍卖后，如何征收增值税，并未明确，导致税收上缺少房地产土地资源类的税种。

（四）长效机制之四：租赁市场

第一，完善政府公租房体系。国家曾就加快推进我国住房保障和供应体系建设指出，以公租房为主体的保障性住房覆盖面要达到20%左右。落实好这一要求不仅可以充分彰显房地产的公共产品属性，让城市中困难家庭的基本住房需求有了保障，同时公租房配置好后必然会带动开发商和各类业主的商品租赁房体系发展，整个住房供给系统会较为平衡。总的来说，公租房建设应把握好以下五个要点。其一，总量上，按照覆盖20%的城市人口、人均20平方米的要求来配套，100万人口的城市建400万平方米左右就足够了。其二，服务对象应包括进城农民工、新生代大中专毕业生和城市住房困难户，这些对象特征明显，核定容易。其三，同步配套医院、学校、派出所、居委会等公共服务设施和机构，一步到位。其四，集聚区布局合理，公租房与商品房大致按照1∶3来搭配，学校、医院等公共设施共享，不能把公租房变成贫民窟。其

五，合理收取物业费，一般定价为同地段商品房的50%~60%，租金占低收入家庭年收入的1/6左右。比如，一套50平方米的公租房，租金15元/平方米，月租金需750元，对于城市较低收入的群体不会有太大的租房压力。对于政府而言，公租房是不动产，商品房价格上涨时，公租房租金也会上涨，建设成本是能够平衡好的。一般而言，公租房60%左右的建设成本是贷款，租金可以把贷款利息平衡掉。在新加坡，租户可以把五年以上的公租房买下变成共有产权房，如果这个共有产权房要出售，则只能按照市场价格售卖给保障房管理部门，政府再出租给新的保障对象，如此循环往复，就能持续做下去。

第二，培育商品房租赁市场。开发商并不是不愿意持有房产搞租赁，而是开发商主要依靠的融资开发模式决定了它做不了持有房子的出租者。对于1∶9的融资结构来说，房子造好后，开发商就必须尽快把房子卖掉，以回笼资金偿还贷款。中国商品房租赁太少，很大的一个原因是和开发商的资本结构有关。从这一角度出发，政府首先应让开发商进入1∶3的融资结构，提高开发商的准入门槛，让有资本金实力的开发商参与土地批租，这样不仅有利于遏制炒地现象，还有助于商品房租赁市场的发展。同时，对于搞长期商品房租赁的开发商，要形成一套激励政策，包括承租人可以使用住房公积金付租，交易税、契税、个人所得税抵扣率更高等；对老百姓二套房出租也应该有鼓励政策。此外，要从法律上保证租房居民与产权房居民在教育、医疗、户籍等方面享有同等国民待遇。只有建立起系统化的制度体系，我国房屋租赁市场才可能有大的发展。

（五）长效机制之五：地票制度

我国人口众多，人均耕地不足世界水平的一半。在这种背景下，我们要做好两件事：一方面，要十分珍惜国家给的土地指标，加强土地的集约利用；另一方面，要探索建立农民进城后退出农村宅基地和建设用

地的新机制。在过去一两百年大规模的城市化进程中，各个国家和地区的耕地不但没减少，反而有所增加。出现这一现象的原因在农村，由于农村居住分散，人均建设用地在250~300平方米，而城市用地比较集约，人均用地在100平方米左右。理论上讲，一个农民进城可以节约100多平方米的建设用地，若把它复垦，耕地必然增加。但是中国农民“两头占地”，农村的宅基地和建设用地没退出，城市又为其匹配了建设用地，所以全国耕地总量不断减少。

我认为，地票制度可以较好地解决这一问题。地票设计要遵循三个原则：一是要体现农村土地的公有制性质；二是农民是农村改革的主体，要保护好他们的利益；三是农村土地要严格实行用途管制，地票的交易对象是建设用地，不涉及任何耕地。按照这三条原则，经中央批准，重庆开展了地票交易的探索。所谓地票，就是指将闲置的农民宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公益公共设施用地等农村建设用地，复垦为耕地而产生的建设用地指标。它作为土交所交易的主要标的物，具有与国家下达的年度新增建设用地计划指标、占补平衡指标相同的功能，可在重庆市域内凭票将符合土地利用总体规划、城乡总体规划的农用地，按照法定程序征转为国有建设用地。地票形成和使用的四个基本环节为：复垦—验收—交易—使用。通过这个过程，农民进城了，农村闲置的宅基地和建设性用地变成了耕地，被开发的城郊接合部的耕地面积小于农村复垦的耕地面积，耕地总面积就增加了。

一方面，地票制度具有反哺“三农”的鲜明特色，主要体现在以下五个层次。

第一，落实了最严格的耕地保护制度。地票制度将用地模式由“先占后补”变为“先补后占”，避免了过去占多补少甚至只占不补的现象。经过几千年农耕文明的发展，我国可垦土地已经基本开发完了，耕地后备资源匮乏，为了完成占补平衡指标，有的地方开垦25度以上的坡地林地，还有的甚至把弯弯的河道拉直，把湾滩变粮田，这样不仅破坏了生

态，所得耕地质量也令人担忧，几年后又不得不退耕还林。“地票”解决了耕地复垦的后备资源不足问题，同时由于农村闲置住宅、废弃学校、乡镇企业所处的地方大多地势平坦、水源充足，复垦后既无破坏生态之忧，也能保证补充耕地的质量。

第二，打破了土地资源配置的空间局限。地票作为一种虚拟的标准化交易品，具有虚拟性、票据性和很强的辐射性，通过土交所实现交易，可以让身处千里之外偏远地区的农民享受到大城市近郊的级差地租。

第三，赋予农民更多财产权利。增加农民收入，关键是提高农民财产性收入。重庆每亩地票均价20万元左右，扣除2万多元的复垦成本，净收益大概为18万元。这笔钱按15∶85的比例分配给集体经济组织和农户，每亩地农民能拿到15万元左右，这是一笔很大的财产性收入。同时，地票作为有价证券，可用作融资质押物，为农房贷款的资产抵押评估提供了现实参照系，从而解决了农民信用不足的问题。

第四，支持了新农村建设。危旧房改造、易地扶贫搬迁历来是新农村建设的难题，主要的原因就是农民手里缺钱。实践中，重庆把农村闲置宅基地复垦与农村危旧房改造、地质灾害避险搬迁、高山生态扶贫搬迁等工作有机结合并共同推进，达到了“一票”带“三房”的效果。

第五，推动了农业转移人口融入城市。通过土地复垦和地票交易，农民工进城有了“安家费”，相应的养老、住房、医疗、子女教育及家具购置等问题，都能很好地解决，无疑可以让转户居民更好地融入城市。

另一方面，地票制度在城市房地产调控，特别是土地供应方面发挥了重要作用。近几年，国家逐步控制新增建设用地计划指标，在建设用地配置使用上又主要供给基础设施、公共服务设施和工矿仓储用地，房地产用地供给不足。地票制度可以在相当程度上解决这一难题，因为地票制度形成的土地指标是市场化指标，可以等效于国家用地指标，专门用于房地产开发时的征地需求，从而解决了房地产开发用地不足的矛

盾。

以重庆为例，近几年，国家下达的重庆建设用地指标在16万~17万亩，实际使用中，重庆优先保证基础设施和民生项目用地，合理保障工矿仓储用地，能够用于房地产的土地极其有限，只有近2万亩。不过，由于有了地票制度，每年可市场化供地2万多亩，很好地补充了住房建设所需用地。重庆包括万州区、涪陵区在内的二三十个中小区域实力相对较弱，城市开发都是用国家下达的新增建设用地指标，主城区作为近千万人口的特大城市，每年2万多亩房地产开发批租指标基本上全部来自地票交易。这就相当于重庆房地产开发的土地指标多了一倍，土地供应量增加了一倍，房地产调控能力大大增强。重庆的这项探索，目前已纳入国家《深化农村改革综合性实施方案》予以推广。

以上这五个方面的制度化安排，按照中央的要求，把四梁八柱搭建好，形成供给侧结构性改革的长效机制，再逐步形成法律法规。我国应该有房地产税法、住房法、房屋租赁法来将一些基础性制度和长效机制固化下来。我相信，只要按照中央要求，各有关方面靶向施策、精准发力，打好调控组合拳，中国房地产市场一定会持续健康发展，人民群众的获得感、幸福感一定会越来越强。

房地产开发企业要摒弃的八种运行方式

从20世纪90年代以来，房地产业对加快我国城市化进程、推动经济发展起了非常大的作用。在这个过程中，房地产企业自身得到不断壮大，有了长足发展，与此同时，一些房地产开发企业也染上了盲目扩展、粗放建设、高债务发展等问题。对此，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民的住房问题，总书记多次强调“房子是用来住的、不是用来炒的”“住房问题既是民生问题也是发展问题，关系千家万户切身利益，关系人民安居乐业，关系经济社会发展全局，关系社会和谐稳定”。当前，中国特色社会主义已进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代。新时代下，行业发展大势有变，房地产企业不能再靠旧模式发展，也走不通了，转型升级成为必经之路。

对于房地产企业该如何运行，如何与时俱进适应新时代要求，摒弃过往盲目的、粗放的、不合理的运行方式，我做了一些思考，总结为房地产开发企业要摒弃八种运行方式。

第一，避免在存量和在建量过剩的地区搞开发。开发商搞开发，应该既要关注当地规划建设量，也要看眼下存量和在建量，既要关注当前户籍人口和常住人口，也要看中长期人口流动趋势。主要分析三个指标。

一是人均住房面积。人均住房面积一般在人均40平方米左右，如果超过太多，就坚决不要去建。比如，当下看，一个城市只有100万人，造4 000万平方米住房就足够了。如果这个城市现有存量房已有3 000万平方米，在建总量有2 000万平方米，每年还再新开工500万平方米，五年后就变成七八千万平方米，人口基数如果没有太大变化，未来人均住房面积就有70~80平方米，肯定会过剩。如果还去搞开发，一定会弄一

堆烂尾楼，成为“鬼城”“空城”。

二是写字楼面积。一个城市有多少写字楼是合理的呢？实际上，一般中等城市每2万元GDP造1平方米就够了，大城市每平方米写字楼成本高一些，资源利用率也会高一些，大体每平方米4万元GDP。如果一个城市远低于这个水平，说明写字楼是过剩的，就千万别去再造了。

三是商场面积。商铺建多少，应该基于这个地区的商业零售额，差不多可按每年每平方米2万元销售值计算。如果每平方米商业零售只有1万元，那么扣除人工、水电、房租等费用，很可能是赔本买卖。现在，一些房地产开发商无论是在城市中心还是边缘地带，大量兴建写字楼、综合体，很容易过剩，不值得提倡。

第二，避免在基础设施、公共设施全无的地区搞造城开发。规划是城市发展的蓝图，基础设施是城市发展的活力根基，公共设施则是城市发展的灵魂所在。从规划角度看，城市化进程中，一个建成区该规划建设多少道路、桥梁、铁路、港口、地铁、电力、自来水等基础设施，建设多少学校、医院、文化娱乐、园林绿化等公共设施，以及建设多少工厂、写字楼、商铺、住宅，等等，既要从规划总量上平衡，也要有合理的时序安排。建设时序上，何时何地建设道路桥梁，何时何地配套学校医院，总体上要从整个城市发展来谋划，具体应由多元化的第二、第三产业市场主体按市场需求跟进发展。

总之，不可能由一个开发商大包大揽、包打天下，房地产开发理应在城区中某一“七通一平”基础设施已基本就绪的地块上搞开发。但是，过去有些开发商动辄“造城”，拿下几十平方千米的地，并向政府夸下海口，不仅要造上千万平方米住宅，还要连带建设基础设施和公共设施，从城市道路、桥梁等基础设施到学校、医院等公共设施，以及产业、人口引入，大包大揽，搞大而全、小而全的“一竿子插到底”，既表现为房地产开发商不自量力、自我夸张，也表现为一些地方政府好大喜功、放弃责任，这类案例可以举出不少，但成功的很少。

第三，避免四面出击搞长周期的开发。房地产业是重资产行业，一部分大开发商现金流充足、融资能力强，在全国土地拍卖市场中很容易攻城拔寨，在商品房销售市场也有很大回旋空间，一、二线城市行情不好可以向三、四线城市扩张，三、四线城市行情不好可以杀个回马枪到一、二线城市开发。

但是，这种现象也造成一些开发商在同一时间段到各个省的各大中小城市跑马圈地，既造成竞争“地王”现象，也因为多地战线拉得太长，资金、管理顾不过来，形成“胡子工程”，与每个地方政府的城市化进程很难有效衔接，以致发生进度要求上的冲突。往往，一个项目拆分很多期子工程的现象比比皆是，从项目签约到拿地开发，再到建成销售，往往七八年的有之，10年的有之，15年的有之，甚至20年的都有，给地方发展带来明显的时滞，其自身开发资本利息成本、管理人员成本也都很高。在顺周期时，开发商还能够按自身设想维持开发，一旦遇上逆周期，一个不当心资金链断了就全盘皆输。最近一段时间，常常爆出开发商要崩盘的消息，其实就与这种现象密切相关。

第四，避免借钱融资买地，不能热衷于炒“地王”。按照我国法律法规相关规定，房产开发商买地的钱，一般应该是自有资金，而不能是高杠杆融资来的钱。如果房地产企业用自有资金买了地，抵押给银行得到贷款去建房，当房屋建到70%以上时即可预售，得到购房者的预付款。如此滚动，房地产开发的杠杆比已是1∶3、1∶4。如果房地产企业拿地的钱也是借款，房地产开发的过程就几乎成了百分之百的金融借债。赚了钱，就成了房地产开发商的暴利；坏了账，就是金融机构的危机。

因此，开发商拿地前要量力而行，企业有多少自有资金，能参与土地批租的挂牌竞争，要留有余地，其资金来源不能是银行贷款，不能是信托资金，更不能是乱集资、高利贷，以及各种互联网P2P平台的资金。从政府管理角度来看，核查一个城市本土的房地产企业资金来源是比较容易的，拿地的钱无论是来自信托、小贷还是银行理财资金，只要

各专业部门相互配合，就很容易分得清。总之，开发商自己一定要洁身自好，管控好拍地资金来源，不滥用金融杠杆特别是高息、高杠杆资金拿地，不能热衷于搞“地王”炒作，这样就能防患于未然。

第五，避免高资产负债率的搞开发。房地产开发是一个周而复始、滚动开发的重资产行业，希望的是资本投入、利润产出，最忌的就是高债务经营，在滚动开发中债务会越滚越大。过去，很多房地产开发企业的运营模式就是向银行借钱买地造楼，造好了抵押给银行借钱接着造，如此循环往复。但在这个过程中，企业积累了大量债务，风险日积月累、越来越高。比如，2017年中国排名前十的房地产公司资产负债率平均达到了80%。过去几年，我们不时看到、听到这些现象：有的企业有十几个甚至几十个银行、信托、小贷等账户，从各种银行、非银行金融机构融资借钱，有的资产抵押搞“一女多嫁”，有的甚至借高利贷、搞职工内部集资等。

总之，长期高负债率会带来高比例高利息负债、高比例短期贷款，一旦房地产市场销售不畅，一定会导致资金链断裂，最终陷入“拆东墙补西墙”过日子，身不由己地滑向灾难的沼泽地。在这方面，内地开发商要向香港学习，港系地产商尽管也持有大量商业项目，但它们的负债率比内地开发商要低很多，基本上在20%~30%，最低的只有10%左右，最高的只有40%左右。总之，内地优秀的房地产公司，要将资产负债率降低并控制在40%左右，一般的开发商也要将负债率的底线控制在50%~60%。从政府管理角度看，凡是房地产开发企业负债率超过80%、90%，甚至资不抵债的企业，土地部门应当停止土地供应，金融部门应当对其实行存量渐进稳妥微调、增量遏制约束的放贷措施。

第六，避免各种巧立名目、违规销售式地搞开发。中国房地产企业多，竞争很激烈，于是各种玩概念、吸引眼球的做法都有。一类是前期打着商业地产、工业地产、养老地产、旅游地产、医疗保健地产、智慧城市地产等旗号搞开发。一方面，因为这些开发带有公共服务的职能，

希望通过这些概念说服政府，以低地价供地；另一方面，开发商想通过这些广告概念吸引老百姓，更好地销售自己的楼盘产品。

须知，这些名目其实都是专业性很强的领域，需要长周期研究、长周期提供管理服务，不可能大家都成为这些专业领域的开发商。一定要沉心静气，让这些专业领域的企业主动配套房地产，而不能是房地产开发商自己拉个名头、浮光掠影地搞一番。还有一类在销售环节，为了制造热销场景拉人头搞烘托；为了快销回笼资金，要么将一个房子划成几块搞碎片化销售，要么搞售后返租，要么与非银行金融机构联合搞首付贷以及首付贷的抵押，这些销售方式无异于饮鸩止渴，最终会伤害整个市场和大量老百姓，造成鸡飞蛋打的局面。

第七，避免不专注精品生产，在规划设计、建设施工上不下功夫。房屋质量，重在前期规划设计和建设施工。如果前期的产品设计不用心、不下功夫、无特色，不能结合当地的文化元素因地制宜地设计出高品位的房屋，就形不成品牌，卖不好房子。因此，规划设计千万不要一张图纸干全国。过去，有一个20世纪80年代就在全国知名的房产公司，21世纪以来还在用20世纪80年代的设计图纸在全国20多个城市使用，造成几百万平方米的楼盘销售不畅的局面。另外，如果不重视建筑施工安全、施工质量，偷工减料、粗制滥造，住的人要受影响几十年，口碑自然不会好。但是，现在许多楼房，要么在下沉地基上建房子造成塌陷，要么墙体里面裂缝剥落，要么电梯设备故障停机，要么小区下水道曲曲折折、容易堵塞，种种问题到处出现。总之，对企业来说，最重要的是产品，房地产开发商最重要的产品就是房子，房屋质量是开发商安身立命的本钱，也是市场竞争的优势所在，一定要加倍重视。

第八，避免售后服务简单化，不重视物业管理。近年来，老百姓的居住环境得到了较大改善，在满足基本居住的前提下，业主们有了更高层次的需求，更加注重居住环境的舒适性和小区人文的建设。我很赞成房地产行业发展五个阶段的论断，第一阶段以区位优势为卖点，然后依

次是以特色、户型、小区环境、物业管理为卖点。因此，今后开发商不重视商品房的售后管理，没有专业化团队去做，做好的不会太多。目前，大开发商物业管理要么自有要么合作，总体是好的，但小开发商的楼盘大部分存在物业管理跟不上的问题。随着租售并举时代来临，越来越多的开发商将持有的商品房出租，物业管理面积逐步增加，对房地产住宅和商业项目的资产保值增值功能越发凸显。无论从自身盈利角度还是满足业主居住需求看，物业管理方面都应该是开发商下一个重点关注和推动的方向。

总之，新时代房地产开发商要积极主动适应时代需求，加快从过去高速扩展、粗放建设、高融资、高债务、高地价、高房价的运营方式转向让人民得更多实惠、享受更美好生活的运营模式，努力实现长周期、可持续、高质量的发展，不断为推动高质量发展，创造高品质生活添砖加瓦、再立新功。

房地产业未来趋势、运营方式和政府管控方式

当前，房地产市场亟待满足高质量发展的要求。从未来的趋势来看，房地产市场长效的、长期的、围绕基本面的趋势与供给侧改革的结构性趋势息息相关，可以从六个方面对房地产业供给侧结构性趋势进行概括总结。

一、趋势一：中国房地产市场的新房交易规模将逐年降低

回顾中国房地产市场过去20多年的发展史，1990年之前，中国几乎是没有商品房交易的，那时一年的交易规模仅有1 000多万平方米。1990年以后，中国房地产业蓬勃发展，启动了开发商土地批租、老百姓抵押贷款等市场化改革。到了1998年、1999年的时候，中国一年新建房的销售量达到了1亿平方米。1998—2008年这十年间，新房交易规模增长了6倍，实际上原本可能增长8倍，即十年翻了三番。这是因为2007年，新房销售量本来已经达到了近7亿平方米，但2008年在全球金融危机的冲击下，房地产交易量有所萎缩，降到了6亿平方米。再到2012年，经过5年的时间，房地产交易量又翻了一番，从6亿平方米增长到12亿平方米。从2012年到2018年，房地产交易量又增加了5亿平方米。总而言之，过去20年间，中国房地产市场新房销售规模从1亿平方米增长到了17亿平方米，翻了四番还多。

那么，今后的十年，房地产新房交易量会如何变化？是保持现状一年17亿平方米，还是每5~10年再翻一番？我认为，未来十年中国新房交易总量不仅不会增长翻番，还会每年有比例地缩减，即呈现负增长趋

势。十几年之后，房地产市场每年的新房交易量可能下降到不足10亿平方米，总体上萎缩大约40%。换句话说，房地产市场交易规模已经达到顶点，未来交易总量可能呈现趋势性缩减。

过去20年间，中国房地产市场交易总量之所以能够翻四番，有四个主要原因。

其一，城市化。过去20年时间里，中国城市人口在不断增加，常住人口城市化率上升了近26个百分点。不仅农民工进城务工，小城市的人口也转移到了中型、大型乃至超大型城市，大量人口在城市间迁徙。城市人口的大幅度增长、城市规模的不断扩大推动了房地产业的快速增长。

其二，旧城拆迁改造。在城市化进程中，为了城市功能的重新组合，会拆除一些工厂区、住宅区，建设一些商务集聚区、文化娱乐集聚区。各种因规划功能布局调整进行城市改造，也会产生较大的新房销售量。

其三，房屋质量需要提升。50年前的中国房屋，农村还是土坯房，城市还是砖瓦房。到了20世纪80年代以后，城市开始建造钢筋混凝土住房。土坯房一般不超过10年就会垮塌；砖瓦房一般15~20年需要重建；最初建造的钢筋混凝土住房，由于水泥、钢筋质量差以及建筑结构不佳，一般20~30年也要拆了重建。所以，旧城改造中的住房改造就有很多。

其四，人均住房面积逐渐增加。1990年，中国人均住房面积只有6平方米；2000年，城市人均住房面积仅有10多平方米；而到了现在，城市人均住房面积已达到50平方米。过去人均住房面积偏小，也会产生改善性的购房需求。

以上四个因素在今后十年会逐渐淡出。一是城市化进程将会放缓。中国城市化水平已经比较高，未来增速将会显著降低。城市化率预计将

从现在的60%增长到70%，城市化率上升面临天花板现象，城市人口增速放缓，未来每年再增长几个百分点是不可能的，城市化的人口红利会逐渐消失。

二是旧城改造总量将会减少。经过20多年的城市建设，旧城改造“大拆大建”的状况会逐渐消失。

三是住房质量已大幅提高。2012年，当时的住建部下发了住宅质量标准，对住宅和写字楼等各种商品性房屋的建筑质量进行了规范，将原来商品房30年左右的安全标准期提高到了至少70年，甚至100年。这意味着，2010年以后城市新建造的各种商品房理论上可以使用70~100年，也就是说老城市的折旧改造量会大幅减少。假设一个城市有10亿立方米的存量住房，按照30年的折旧期来计算，每年大约3 000多万平方米的房子要拆了重建，如果折旧期变为100年，则每年重建的房屋平均只有1 000多万平方米了。

四是住房市场已基本平衡，人均住房面积不会再大幅增加。当前，我国人均住房面积已经达到50平方米，困难家庭住房改善的要求逐渐降低。未来尽管还会继续存在住房改善的需求，但只是局部性、结构性的，从总体上看人均住房面积不足的现象将逐渐消失。

从上述四个新形势来看，在今后十几年的长周期里，中国房地产市场每年“铺天盖地”十六七亿平方米的新房竣工销售的时代基本已经结束。2018年新房销售量仅仅比2017年增长了1.8%就是一个明显的信号。这与1998—2008年年均增长25%，2008—2012年年均增长15%，2012—2018年年均增长6%~7%相比，增幅已经大幅下滑。换句话说，今后十几年房地产业的新房销售量不会再由17亿平方米逐年增加，而是会逐年萎缩。当然，这个萎缩量不会是一年20%~30%，而是会呈现未来十几年逐步下降的趋势，十几年后每年新房竣工销售量将下降到10亿平方米以下。

二、趋势二：中国房地产的建设将集中在三大热点地带

过去十几年以来，无论是沿海发达地区还是中西部地区，无论是大中型城市还是小城市、区县城市，房地产市场可谓“全面开花”，我国经历了一个全民造房的时代。往后的十几年里，房地产市场不会再“四面开花”，不会再呈现“东西南北中全面发热”的状态，但房地产市场依然还会成为热点，并且新房的建设主要将集中在三个热点地带。一是中心城市，即省会城市和同等级别区域性的中心城市。例如，山东省除了省会城市济南市之外，还有区域中心城市青岛市；广东省除了省会城市广州市之外，还有区域中心城市深圳市。二是大都市圈。超级大城市会形成都市圈，都市圈里的一些中小城市也可能成为房地产发展热点。三是热点地区的城市群。城市群中的大中型城市往往也会是今后十几年房地产开发的热点。

按照我国的划分标准，人口规模在50万人以内的城市为小城市，50万~100万人的城市为中型城市，100万~500万人的城市为大型城市，500万~1 000万人的城市为特大型城市，1 000万人以上的城市为超级大城市。在省会城市中，已经有了一批人口超过1 000万人的超级大城市，比如郑州市、济南市、杭州市、南京市、合肥市、武汉市、成都市、西安市等，这些城市还会继续发展，人口规模可能会超过1 500万人，甚至2 000万人。还有一些城市现在人口规模只有500万人左右，未来可能会向1 000万人口的方向发展。

一个重要的发展动力是，在中国的各省会城市中，大体上都会遵循“一二三四”的逻辑，即省会城市占据本省的土地面积不足10%（一般是5%~10%）；人口一般会占本省的20%；GDP一般会占到本省的30%；服务业，无论是学校、医院、文化等政府主导的公共服务业，还是金融、商业、旅游等市场主导的服务业，一般会占本省的40%。但一些省会城市的发展与“一二三四”规则相差甚远。例如，从郑州市的发展情况来看，目前拥有1 000万规模人口，1万亿元的GDP，10家三级甲等

医院，30多万名大专院校在校学生。而河南省有1亿人口，5万亿元的GDP。按照“一二三四”功能，未来10~20年，郑州市发展到2 000万人口应该一点都不用惊讶，而目前郑州市GDP规模与1.5万亿元规模相比也相差甚远。

同样的道理，就服务业而言，一个地区每100万人应该有一家三级甲等医院，河南省1亿人口规模应该有100家三甲医院，郑州市应该有40个，但目前的三级甲等医院远远不够。每建造一家三甲医院需要投资20多亿元，一年产生的营业额大概有20多亿元。考虑到服务业营业额对增加值的贡献比率在80%以上，一家三甲医院20多亿元的营业额差不多创造16亿元的GDP，用600亿元建造30家三甲医院可能比投资1 000亿元的工业对GDP增加值的贡献都要更大，并且还能解决老百姓的生活问题。中心城市的发展要靠人口的增长，要靠服务业，当然也就会产生经济的发展，形成一个新的循环。

从这个意义上讲，如果关注最近10个人口规模跨入1 000万的国家级超级大城市，再根据各城市所在省份总的人口规模去推算，它们在十几年以后都有人口增长500万以上的可能。人口一旦增长，城市住宅需求就会跟上去。因此，人口规模在1 000万~2 000万中的一批超级大城市还会扩张，超过2 000万人口后可能上限要封顶，但人口规模在1 000万~2 000万时并不会封顶，会形成继续集聚的趋势。如果是人口规模超过2 000万以上的超级大城市，城市核心圈的人口规模就要触碰到天花板了，但还可能以城市为中心发展出大都市圈。

大都市圈不是行政覆盖范围，而是经济辐射范围。大都市圈的辐射范围一般会有1.5万~2万平方千米。大体上，以超级大城市为中心、50~70千米为半径画一个圈就构成一个大都市圈，其中当然也可能覆盖一些中小城市。这些中小城市，单独发展都不构成经济热门城市，但它们一旦进入大都市圈，发展速度会大幅加快。

以超级大城市为中心，400~500千米为半径，范围内的城市还会构

成城市群。超过这个范围，相隔太远的城市则不能构成城市群。例如，上海和天津不构成城市群关系，但上海和南京、杭州、苏州就构成了长三角城市群。在城市群中，一些大中型城市也会形成经济互动，促进资源优化配置，从而加快城市发展。

总而言之，未来十几年间中国房地产市场新房交易规模不会再翻番，2018年的交易规模可能会成为历史高点，以后会逐年稳步降低。这也意味着，今后房地产开发不再是“全面开花”，而是会集聚在省会城市及同等级区域性中心城市、都市圈中的中小城市、城市群中的大中型城市这三大热点地带。

三、趋势三：中国房价平均增速将不高于GDP增长率

当前，人们普遍关心未来中国房价的走势。我认为，今后的十几年时间里，我国房地产价格会趋于稳定，既不会大涨，也不会大跌。房价的平均增长率将小于或等于GDP的增长率。1998年，全国城市新开发房屋的平均交易价格是2 000元，2018年上涨到了8 800元，大体上翻了两番。如果按照区域进行划分，则无论是东部还是西部地区，很多城市的房价往往翻了三番以上。例如，2000年成都主城区房屋均价是1 000多元，2017年增长到10 000元以上，翻了三番还不止。沿海城市，无论是北京、上海、深圳、广州还是南京、杭州，热点一线城市的房价基本上都翻了三番，有些城市甚至涨了十几倍。在一线城市中，普通家庭也许30~40年“不吃不喝”也买不了一套房，这些城市的房价收入比是很高的，与世界相比甚至是最高的。但应当注意到，过去十几年间中国房地产价格与新房开发数量呈现相同的趋势，基本都是五年翻一番，十年翻两番，十七八年翻三番。上述现象产生的原因，大致上可以总结为三点。当然，任何商品价格的涨跌往往都离不开这三个原因。

其一，商品的供求关系。供不应求价格上涨，供过于求价格下跌，

这也是最朴实的经济学规律。过去十几年时间里，中国房地产市场是供不应求的，人均住房面积从只有10平方米逐渐增长到50平方米的发展过程正是短缺经济下“补短板”的过程。强烈的住房改善需求支撑着新房越建越多，房价越涨越高。

其二，商品的货币属性。房价上涨与货币发行有一定的关联，通货膨胀始终是一种货币现象。从广义货币的发行来看，2004年我国M2发行量仅仅20多万亿元，此后10年间保持10%左右的增长，个别年份的增长率甚至达到了20%左右，2018年M2发行量已经高达180万亿元，截至2019年6月，M2发行量更是达到了190多万亿元。十年间，M2发行量翻了三番，如此大量级的货币如果进入实体经济，就会引起商品市场的价格动荡。幸运的是，房地产市场吸收了一大块资金，成为M2超量增长的吸收器或蓄水池，使整个社会商品的物价指数增长平稳，但房地产市场却出现“五年翻一番”的情境。因此，货币超发也对房价上涨具有一定的推动作用。

其三，国际市场冲击。任何一个国家的房地产价格都会受到外部经济的影响，例如会受到汇率市场的影响，当然也会受国际经济危机的冲击。在美国经济比较好的时候，不但美国房地产价格看涨，也会拉动世界经济一起往上走，对他国房地产市场也是利好。而美国一旦出现金融危机，或者美元汇率大幅波动时，中国市场也会受到一定的冲击。此外，对人民币汇率升值的预期也会吸引一定量的外资机构投资或购买中国的房地产。过去十几年里，中国房地产价格总体翻两番、区域翻三番，正是这三个因素综合在一起的结果。

展望未来，在房地产供求关系方面，我国已经进入了“局部供不应求，总体供过于求”的阶段，房地产建筑总量出现过剩的现象。“供不应求”的时代结束了，推动房价上升的基本面动力已经严重不足。在货币属性方面，我国当前的M2发行量已经高达190多万亿元，未来十几年里M2几乎不可能再翻两番。近两年内，国家“去杠杆、稳金融”政策已经

让M2增长率大体上等于GDP的增长率加上通货膨胀率。可以预计，未来十几年间，M2增长率与GDP的增长率和通胀率将保持同步增长。房地产价格增速大体上不会超过M2增长率，也不会高于GDP增长率，一般会小于普通百姓家庭收入的增长率。

综上所述，中国的城市化进程还在继续，城市化率水平大概还有10%的增长空间，尤其是国家中心城市、超级大城市、城市群、大都市圈还在发展，土地价格不存在大幅下跌的可能，房价不会出现大幅度的向下坠落，尚不具备相应的经济基础。未来十年，房价会趋于平稳，既不会大跌，也不会大涨，总体不高于GDP增速。

四、趋势四：未来十多年中国房地产企业数量或减少2/3

中国房地产市场有一个有趣的现象——房地产开发企业的数量居世界之最。2018年，在美国50个州的工商登记记录中，注册的房地产开发企业不超过500家。这里不考虑二手房交易中介，那只是服务公司，只统计建房子、卖房子的企业。而根据中国工商局的统计数据，2018年我国房地产开发商一共有9.7万家。我国目前共有5亿多的城市户籍人口，外加3亿左右农民工进城形成的常住人口，8亿多的城市常住人口对应着9万多家房地产企业，差不多每一万人对应一家以上的房地产公司，这正是过去几十年房地产大发展带来的“过热效应”。

中国的房地企业具有三个主要特征。

其一，房地产企业“杂、散、小”。大到上万亿元规模，小到几百万元规模，各类企业“杂七杂八”的。

其二，子公司“盘根错节”。一个大的房地产公司注册后，如果想去各个省去搞开发，就要分别在二三十个省注册省级开发公司。如果地级市有要求，又要在全国400多个市（区）去注册子公司。400多个市

（区）又对应着2 000多个县区，在那里搞开发一般都会被地方政府要求注册子公司，这样GDP和税收就可以在当地核算。因此，中国前五大地产开发商，无论是万科还是万达，几乎都有上百家子公司、孙公司，并且都是具有法人性质的公司，结构可谓“盘根错节”。

其三，“空壳公司”数量不少。从2018年数据来看，9万多家房地产企业中，规模排在前15%的公司房屋开发量（实际的施工、竣工、销售的面积）在17亿平方米中占到了85%，而剩下的近8万家企业房屋开发量只有2亿多平方米。大量的空壳公司在经济不景气时毫无作为，而经济一旦“过热”又会呈现“乱集资、乱炒地、乱发展”的乱象。这种现象也是过去几十年房地产市场粗放型发展的一个结果。

未来的十几年时间里，基于新房交易规模的降低的趋势和房地产业高质量转型的要求，房地产开发企业必然会有一个大幅减量萎缩的过程。从数量上看，我认为至少会减掉2/3以上。也就是说，十几年后中国房地产开发法人企业的数量不会超过3万家。在整顿和调整的过程中，主要将通过四个轨道实现规模缩减。

一是子公司层次收缩。超大型的房地产企业会将自己的二级、三级、四级房地产子公司收缩，并将房地产投资集中到省会城市、大都市圈、城市群，特别是人口从1 000万人向2 000万人发展的超级大城市。房地产开发商已经不再会在全国各地铺摊子，搞行政性的分布，而会在层次上进行收缩。

二是工商年检注销。过去，由于入市门槛很低，很多房地产公司入市不久即成空壳公司。工商机构年检时，又不退市注销，这在过去就是一种“常态”。今后，工商机构管理会加强，年检一旦无法通过就立刻注销。届时，三年之内没有业务量、没有税收的空壳企业自然就注销了。

三是房地产企业转行。相当一部分房地产开发商在市场规模缩小、业务衰退的情况下，会主动寻求转行，不再从事房地产业，转行去做其他事情。

四是被兼并收购。未来一批中小型房地产企业难免在经营困难的情况下被一些大型房地产企业兼并。上述四个方面构成了未来若干年房地产开发企业数量大幅下降的重要原因。

五、趋势五：房地产开发企业的负债率将大幅下降

中国房地产企业的高负债率也堪称世界之最。2018年，9万多家房地产企业的总负债率高达84%。排名前10位、销售规模在1万亿元以上的房地产开发商负债率都在80%以上。中国整个房地产业的开发模式就是一个大规模基建、大规模贷款的开发模式，净资本水平极低，难以像商贸流通公司一样总在周转资产。

中国房地产企业高负债表现为，企业在土地批租、开发建设、销售预售三个环节都在高负债运行。

首先，房地产企业买地基本不靠自有资金，而靠贷款融资，银行、信托公司是主要的支持。10亿元的地拍卖成20亿元，就会有银行、信托公司跟着贷款。开发商并不会受资金的流动性约束，只是热衷于将地价炒上去，炒成“地王”。地价越高，开发商储备地的价值越高，资产信用就越高。因此，房地产企业热衷“炒地”，买地就靠贷款融资。

其次，建造楼房也要靠融资，靠开发贷。这种贷款可以来自银行、信托公司，也可以由企业自身发债。一些信用差的小房地产开发商，借不到银行、信托公司的钱，也发不了企业债，就会搞乱集资、借高利贷、搞售后回租。售后回租，是指房地产开发商把房子卖了以后再向买方租回使用，租赁费每年15%，相当于高息揽储，本质上还是房地产开发商借高利贷搞开发。

最后，房地产开发商还会利用自己掌握的优势来套取客户的无息资金。以房屋预售为例，楼盘在刚刚打好地基后，就向客户收取定金；楼

盘尚未封顶时就预售房屋。此外，楼盘施工过程中让施工方垫资施工，拖欠施工欠款，整个开发过程就是一个透支的过程。以上三个环节构成了运转透支模式，造成了中国房地产企业80%多的高负债率。

如此高的负债率，房地产开发商不仅不在意债务风险，还将自己的负债运行能力视为一种成就。从利息上看，银行贷款是正常利息，信托公司一般比银行高一倍，集资的利息往往会高达17%~18%。如果房地产开发商借到了高息贷款，那么它们如何平衡资金链上的利息呢？房屋预售、拿定金是不需要付息的；此外，让施工单位招投标的时候必须带资施工，也是不付利息的。一家房地产开发商负债里有30%~40%都是无息的债务，在这种情况下往往会顺势而上，不担心出现资金链断裂的情况。而一旦逆周期出现，资金回笼不到位，资金链断裂，高息负债会带给企业灭顶之灾。很多房地产开发商出现问题，都发生在逆周期、经济下行、房产销售困难的时候，问题还会一个接一个，引起连锁反应，这样的现象应该杜绝。

从全世界的情况来看，房地产开发商并不是这样的。作为中国近40年房地产模式和路径的发源地，香港房地产企业平均负债率一般在30%左右，在买楼的过程中，尽管也会向银行贷款，但企业一般都有更多的自有资本，净资产规模大体达到60%~70%。而香港的房地产开发商到内地来开发，负债率并不会变得很高。香港房地产企业在大陆的负债率一般只有40%，远低于国内企业的80%，这是企业文化、企业制度、企业规定所决定的。我国的房地产开发商需要改变自己的行为，不能再肆意地借贷。

今后的十几年里，在经济“新常态”下，房地产市场将进入新格局，房地产企业高负债的情况会发生根本转变。一方面，从土地批租环节来看，企业买地的资金会得到更加严格的管控。早在15年前，国家就有相关制度规定房地产开发商购买土地必须使用自有资本，但近十几年来监管没有做到位。一旦监管到位，购地款不让金融机构参与筹措，土地批

租的高负债率就会减少。另一方面，预售模式将会更加规范。从地基搭建到结构封顶，不能再进行预售，只有楼盘开始精装修时才能开始预售。

此外，对施工单位长期垫资的现象也会逐渐管制到位。这样一来，预售款、抵押贷款发生时间将明显滞后，建楼阶段房地产开发商的债务率也会降低，透支的现象将大大减少。最后，房地产开发商经营模式将逐渐转变。从“100%销售型开发”转型为“销售部分长租持有出租”模式时，也会出现资产负债率降低的现象。如果租赁型企业利用高利息长期贷款的方式来进行租赁，租赁费还不够支付利息，资金链一旦断裂就会导致破产。如果采用资本的形式，长期出租的租金又将以REITs（房地产信托投资基金）的方式参与直接融资，实现资本形态的运转，这与商业银行贷款的融资模式有着本质区别。香港之所以有如此多的REITs企业，也正因如此。由此可见，中国房地产高负债的经营模式必然在今后的十几年时间里得到彻底的改变，负债率会从80%降到50%以下，大约会在40%~50%。

六、趋势六：中国房地产企业经营的售租模式会发生变化

整个中国的房地产业在过去几十年里，房地产企业就像皮包公司一样不断地买地造房。造了房子以后就紧赶慢赶地把自己20万、50万平方米的楼盘尽快脱手卖掉，是非常快的流水。大家有时候觉得中国最富的人、最发横财的人就是房地产企业，想象房价涨了10倍，那么房地产企业不是富得流油了吗？其实这是一种想当然的误解。由于房地产企业是像贸易公司一样快进快出、大周转的商务模式，一手进一手出，比如造了50万平方米，当时的造价成本是1万元，销售价格是1.2万元或1.3万元，如果最后扣掉一切成本有15%的回报，可能已经是一个比较好的结

果了。

近十几年，要说中国房价涨了8倍也好，10倍也好，最高兴的是买下这200多亿平方米房子的老百姓，差不多有1亿多户居民。不管是5年前买的、10年前买的还是15年前买的，这些居民都享受了这十几年房地产的发展，大家都很高兴，尽管这个房子一般是自己住的，看不到涨的部分的钱，但算算账心里也高兴。应该说在近30年的城市化过程中，广大城市居民分享了房地产市场化改革的红利。

从这个角度来看，整个房地产企业的经营模式，造出多少、销掉多少，几乎是像滚雪球一样在滚。对房地产企业的运营模式来说，这其实是最笨的一种。但它之所以这么干，又是因为它白手起家，土地的钱也不是自己的，是借来的，造房的钱、开发的钱也是借来的。预售的周转资金也是从老百姓手里借来的，甚至还要拖欠工程款，还要拖欠买房人的钱。在这样的背景下，最好的房地产企业就是造好以后赶快回收，回收以后现金回流，还账，还完账转了一圈能够有10%、15%的利润就很高兴，但它也就无法获得10年以上的超级利润。

在这件事上，李嘉诚让我印象很深。1993年他在浦东搞了一个世纪雅园，因为是自有资金，所以2000年造好以后也不急着卖，先租10年，到2010年，这个房子已经从2000年的1万元/平方米变成15万元/平方米，他就把租赁合同到期的房子全部收回，然后每平方米花了1.5万元装修一下，统统按照15万元/平方米卖掉，立马全部卖光。500套别墅他赚了多少？

当期造了就卖的商务模式不一定是一种好的模式。可能是高比例向银行贷款被银行倒逼还款的需要，美国房地产企业基本上自己持有50%、60%的房产，另外有30%、40%比例的房子造好了就卖掉，所以负债率本身是在40%左右。自己持有的50%、60%的房产用于出租，出租三五十年后房价上升的好处就都归房地产企业所有了。但其出租以后也不会把自己的本金全套在里面，既然出租就有租金，有租金就可以用

REITs的方法，用每年的租金来付REITs利息，然后有信托公司提供一笔资金。这个资金不是债务，如果信托公司发一笔信托是债务，一般是比银行利息高3~5个百分点的债务；但如果是REITs，就有点像是资产证券化一样，是以现金流作为抵押，比如房子值100亿元，信托公司把100亿元资金给房地产企业。这100亿元资金表现在房地产企业的账上，不是负债100亿元，而是一个资产转换。所以这件事是合理的，是可以做的。

今后中国的房地产企业长期持有租赁的比例会逐渐增加。我认为，十年以后中国的房屋结构中会有50%左右是租赁的，50%左右是商品销售产权房。50%的租赁里面会有20%是政府出资造的保障房、公租房，租赁给了低收入群体。低收入群体只要交的租金能够支付政府保障房款的利息就可以了。政府可以把这个本金给信托公司搞一笔REITs，政府也不负债。REITs的利息只要能按照老百姓付的租赁款保证平衡就行。

出租以后，如果老百姓因为各种原因周转到别的城市去了，房子退出来就给新居民中的困难户，形成一个平衡。这个应该占20%以上。现在我们租赁的保障房只占5%，社会保障房的比例要增加到20%是需要的，还剩下30%是房地产企业的经营模块。也就是说剩下房屋里的30%是租赁房，50%还是保持现有的产权销售房。

这里说的都是新增的房，与存量房不相干。中国存量房90%左右都是自己的产权房。中国的住房私有化、家庭产权化的房屋的比例世界最高，比新加坡、美国、欧洲都要高。但是住房质量结构不同。有的房屋是新的，有的房屋是陈旧的。大家结构性的需要还是会不断产生各种各样的调整。

现在说的是新建住房，2018年新建17亿平方米中差不多90%多是产权销售。今后10年，比如到2030年新建10亿平方米，有可能6亿平方米是产权房，然后有2亿平方米是商品租赁房，有2亿平方米是政府造的保障房和公租房等。这样比例就调过来了。或者50%的房子是商品产权

房，30%是商品租赁房，20%是政府保障房，大概按照这样的逻辑展开，开发商的租赁房都变成了不负债的房，开发商的负债率也会下来。

以上六个趋势性判断包含新房交易量、开发方向、房屋价格、房地产企业数量、房企负债率和租售并举措施等方面，涵盖了土地供给、企业供给、资本供给、货币供给等诸多内容。总的来说，供给侧的这些变化会影响到社会的方方面面，影响到房地产以及其他各个关联环节的变化。这是因为，供给侧的变化是根基型的、主干型的，它的变化会对房地产业的各个方面产生显著的影响。未来十几年房地产业这六个趋势性变化，是按照习近平总书记的要求实施宏观调控的关键方向。习总书记多次强调，“房子是用来住的，不是用来炒的”。房地产调控要在土地调控、财税调控、金融调控、投资调控、法律调控五个方面形成长效机制。中国房地产的这六个趋势正是我国房地产业实现高质量转型发展的必然结果，是符合当前国民经济发展的规律的，未来它必将成为“新时代”的一个“新常态”。

面对这六个趋势，房地产企业的发展方式是否应当予以调整？融资方式和杠杆管控应该有怎样的变化呢？目前来看房地产企业规范的融资渠道一般有16种。

第一，应该有自有资金。

第二，应该有银行贷款。

第三，预售房款。老百姓抵押贷款交的预售房款，也是一种借款。

第四，建设单位的垫款。如果合同里写上了，就是房地产企业很聪明地利用了建设单位的资金为自己服务。如果是强行拖欠的，那就是不合理的了。

第五，房地产信托。

第六，可以上市融资。

第七，房地产商品证券化。

第八，联合开发。让合作单位把钱一起打进来。

第九，房地产企业的贴息贷款，这相当于卖房信贷。房地产企业有意拿出10亿元，这10亿元是贴息贷款，引导老百姓购买房子。例如，房款100万元中首付30万元，另外70万元可以是银行贷款，银行贷款里面贴息3个百分点。如果贴息贷款成功吸引消费者购买房产，他们的房子就很容易周转了。

第十，售后返租。房地产企业卖房子后又找户主租回来，房地产企业去做酒店式公寓出租，保证给户主10%、15%的高利息，对买房的人来说是一个刺激或者诱惑。这在理论上有正常循环里的合理性，但到后来就容易变成高息揽储，最后形成一堆坏账。

第十一，境外融资。境外融资利息比较低，一般是1%、2%的利息。借了外国的债券或者资金，一般就是2%、3%的利息。从这个角度讲，非常划得来。但如果遇到人民币汇率突然贬值，汇率上的损失带来的冲击可能比利息上的损失还大得多，那么这就看房地产企业在什么周期借了。

第十二，融资租赁。

第十三，私募股权。

第十四，债券融资。

第十五，房地产企业不是用它的企业融资而是用项目融资，用项目做担保来融资。

第十六，夹层融资。夹层融资既是股权又是债务。亦即股票市场的债转股，里面有一个抽屉协议。

以上说的这16种融资方式在合理的信用“度”里面，都是规范的金融杠杆工具，是一个正常的房地产企业该有的融通工具。如果做得好，房

地产企业有信用，那么每一种都是良性的，是正当的工具，但在房地产企业高杠杆运行、信用透支的情况下，在房地产企业把事情做糟、资金链发生断裂的背景下，这16种融资渠道每一种都会成为麻烦的来源，每一种都是魔鬼。

作为房地产企业，面对今后十年的房地产发展趋势，应该以什么样的运行方式，校正过去大规模发展、高杠杆举债的行为呢？至少有五条。

第一条，房地产企业要改变四面出击、盲目扩张和发展战略。21世纪以来的这十几年，许多房地产企业都像打了鸡血一样，四面出击，往往到各个城市圈块地，砸款，最后五六个楼盘四面开花，这种四面开花、四面出击的搞法，最后的结果就是自顾不暇，管不过来，最后形成烂尾楼，这是一个问题。不要因为别人的邀请，或者没有经过自己深入的思考、调研、市场分析就到处布点。

第二条，不要动辄去造三五百万平方米甚至一千万平方米的大楼盘。一个房地产企业造几百万平方米、一千万平方米，往往占地十几平方千米或者二十平方千米，实际上是在造一个城。政府管理一个城，有十几、二十几个委办局，涉及非常复杂的概念。一个房地产企业圈了几十平方千米，认为这几十平方千米里面的什么事都摆得平，最后往往就会因为各个环节中某一个环节没搞好而鸡飞蛋打。

第三条，总体上不要高负债，不要拖欠工程款，尤其是不要去借高利贷。不要跟身边的人借钱，房地产企业穷极无赖，甚至会把职工的钱都套来，高息揽储式的售后回租也要杜绝，等等。

第四条，不要去产能过剩、库存很大的地区搞新楼盘的开发项目。人不要在危崖下过日子，不要在危岩滑坡的地方造房子，总之要给自己留下安全的生态空间。

第五条，不要因为脚踩西瓜皮而滑向违法的深渊，不要以邻为壑，

也不要粗制滥造造成安全事故。

同样的逻辑，面对今后十年房地产市场发展的这六大趋势，政府应当如何调控、管理房地产行业呢？

就应按照房子是拿来住的、要建立房地产市场化法制化的要求来调控。要建立房地产的市场化、法制化的调控机制，要从投资、金融、财税、土地供应、法治五个方面来解决好房地产的调控问题。但如果在操作的时候，对什么叫作市场的、法治的、税收的或者土地合理管理的具体逻辑不清晰，那拍脑袋一想还是行政手段最直截了当、简单明了。以至于限购、限贷、限卖、限价，带出许多歧义，这都是不应当的。

总之，对真正的有为政府来说，这一类行政性的限制，临时为之可以，但长远地把行政限制变成常态就是政府的手伸得太长。中央改革开放的决定反复强调，市场是资源配置的决定性力量。政府要做好服务，不能把政府变成决定市场配置的力量，政府的手伸得太长，反而有时适得其反。

但政府怎么调控呢？有六个调控原则，政府只要把它做好、做到位了，房地产业就一定能调控好。大道至简，这六条原则其实很简单，只要讲清楚、负责任就能管好。

第一条原则，管好房地产投资占城市固定投资的比例，高潮时占比不超过25%，正常时控制在15%左右。房地产投资项目的土地规划、设计、开工建设一般都是需要政府审批的。一个城市如果一年有1 000亿元的总投资，房地产在任何时候也别超过25%。如果房地产高潮过了，已经进入正常状态，每年折旧需要更新的投资占这个城市总投资别超过15%左右。这是一个控制。这个控制不是去控制老百姓，而是控制开发商的开盘量、投资建设量。如果这个比例已经超过了30%，那政府就应该约束房地产企业的开工建设量。

第二条原则，房地产企业买地不要负债，不能背着银行搞土地批

租。管住这个，炒地王的事情就没了。地王的产生都是因为房地产企业背后有银行，所以政府的土地部门，只要资格审查的时候查定金从哪儿来，拍卖的时候资金从哪儿来，只要审查管住这个，一定就管住了地王现象的出现。而地王现象就是房价炒高的根本性原因，房价炒高的重要原因之一是政府没控制住地价，而地价控制不住的根本原因是开发商背着银行，高杠杆批租土地。

一般房价是地价的三倍。如果地价每平方米卖到3万元，那房价一般是每平方米9万元。假如某个地方现在的房子是3万元/平方米，如果楼面地价卖到1万元/平方米，批租以后这周围的房子不会涨价。但如果楼面地价卖成2万元/平方米了，人家一算账，地价2万元/平方米，房价可能以后有5万~6万元/平方米。那现在3万元/平方米的二手房闻风而涨。地价炒高了，政府的土地收入会增加，好像也是为老百姓谋福利的钱增加了，但整个社会房价上涨，工商产业的营商环境就会出问题，风气也会变坏。因此，要管住房地产企业买地的钱袋子。

第三条原则，管住政府卖地的地价。楼面地价不要超过当期周围房产价格的1/3。如果这个地方原来是2万元/平方米，现在已经到了3万元/平方米，政府卖的楼面地价的1/3就是1万元/平方米。总之政府不能推高，不要去主动地把1万元变成2万元。

第四条原则，管控好买房家庭的抵押杠杆。第一套房子可以20%或30%的首付，70%或80%的抵押，而且就应该抵押。不要因为限购有意地不让老百姓抵押贷款，否则会打击老百姓买房的刚需。现在很多地方的老百姓刚需买房要贷款，但贷不到款，这又做过头了，走极端了。第二套房往往是改善性的，可以有50%的首付、50%的贷款。第三套往往属于投资性的，基本上是不给按揭的，100%自有资金买房。

第五条原则，任何一个地方造房子要控制住前文提到的人均住房面积、写字楼面积、商铺面积这“三个”总量。

第六条原则，推动住房双轨制体系建设。形成产权房、租赁房和商

品房、保障房体系。就是整个房地产市场形成50%左右是商品产权房，50%左右是租赁房，租赁房里有40%是政府保障性公租房，60%是房地产企业的商业化租赁房，这样形成双轨制的一种商业、零售、销售、经营的状态。政府用这些市场化的调控方法，将使整个房地产秩序良好。

总之，实际上就是实打实地按经济规律，把这几个方面坚决地、合理地调控住。房地产企业就应该按照上述六条调整运行方式和行为心态的原则来加强自我约束。政府则应该更好地按照党中央的要求，以市场化、法治化的手段进行房地产调控。

如果能达到上述这样，那我们国家今后的十年中，房地产还是支柱产业，房地产产生的GDP至少会占全部GDP的6%左右。另外，房地产在发展过程中，哪怕每年的建筑量小了，只有十亿平方米，也还是有十几万亿元投资拉动的过程。同时，房地产企业还带动几十个工业制造业的行业产品，是龙头行业。

从这个意义上讲，房地产和谐稳定，也是我们国家国民经济和谐稳定的标志。

第六章

国有企业资本运作与地方政府营商环境改善

国有企业的功能、比重以及基本运作

国有企业的资本运作有几个方面特殊的性质，需要我们深入分析和探讨：一是国有企业在国民经济中的功能问题，二是国有经济与民营经济协同发展问题，三是国有企业在国民经济中的比重问题，四是国有企业的资本运营和资本投资问题，五是国有企业混合所有制的途径问题。

一、国有企业在国民经济中的功能问题

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》为国有企业未来的经营发展方式指明了方向，也让我们进一步思考国有资本和国有企业存在的意义。一个总体的认识是，国有资本是社会主义公有制的经济基础，具体来看，国有企业在中国经济社会中的具体功能主要有以下五条。

第一，国有企业在我国基础设施、公共设施建设和公共服务提供方面起着引领性、基础性作用。基础设施、公共设施的投资建设前期投入高、产出回报慢，不是短期市场行为，也不是急功近利者关注的重点。尽管现在已有一些基建项目可以通过PPP的方式让非公有经济参与，但相当一部分的基础设施、公共设施项目只能由国有企业来建设。例如，从投入产出的角度来看，高铁项目的资金量很大，回报不会很高、很快，但高铁项目对于改善居民生活、拉动地区经济具有重要的意义。目前修建一千米高铁轨道需要1.5亿~2亿元，可能需要40~50年才能收回投入成本，操作中又必须要由企业主体去承担回报周期这样长的项目，这时国有企业就可以发挥其引领性和基础性作用。

第二，在国家相关产业发展进入危机和艰难的时刻，国有企业是稳

定力量和中坚力量。在国民经济局部领域发生危机之时，政府不能仅仅作为市场的旁观者、守夜人，也应当有所作为，发挥政府在资源优化配置中的协调作用。在危机时进场托盘，危机过后择时退出，使危机中的企业摆脱困境、安然重生。当然，这样的协调工作有些不宜由政府直接参与操作，而由国有企业出面，采取一些准市场化的手段，往往能够起到事半功倍的效果。2018年，政府在解决舆论热议的民营企业质押穿透平仓问题时，国有资本就发挥了重要作用。

第三，在落实宏观调控政策的时候，国有企业将是一股重要的支柱型力量。所有企业都要遵守国家的法律法规，积极响应和落实国家的相关政策，这对于国民经济的健康发展是至关重要的。国有企业不仅能够遵守调控政策的纪律，还能够成为帮助政府将调控政策全面实施到位的重要杠杆力量。这种传递功能不容忽视。

第四，国有企业在国家财力上也扮演着“准政府”角色，甚至可以说是政府第三财政的一个重要财力来源（比如新加坡的淡马锡公司）。一般而言，地方政府的财政收入由三个部分组成：其一，预算内税费收入，用于保障政府基本运行和公务员工资；其二，预算外基金收入，主要是土地出让金，用于保障日常建设需要；其三，国有资本预算收入。国有资本对地方财政的贡献往往有两种，一种是每年缴纳一定的利润给地方财政，也就是上面提到的国有资本预算收入。目前，国有企业上缴利润的比例是20%，这个比例最初是10%，再过几年可能会提高到30%。另一种是国有资本对地方财政的承担义务，这是不容忽视的。国有企业会帮地方政府做很多事，但地方政府有时并没有给足资金，实际上是国有企业用自己的效益来进行冲抵的。这相当于，国有企业替地方政府承担了一部分开支压力。在计算国有企业效益的时候，懂行的审计者会帮助国有企业算清这笔账，这部分效益损失实际上是对地方政府的一种支撑。

第五，国有企业是促进社会公平的一股重要力量。邓小平同志讲

过，只要我国经济中公有制占主体地位，就可以避免两极分化。[1] 现阶段发挥公有制经济的基础作用，也主要依靠国有资本的收益。

总而言之，国有经济是社会主义公有制经济的重要组成部分，是中国共产党执政的重要基础之一，并且在上述五个方面表现出了更为具体的功能。一方面，在国民经济建设发展过程中，按照常规的生产经营、投入产出概念进行的各种基建投资、公共服务、技术改进、生产力发展，都需要国有资本的注入。另一方面，国有资本规模非常庞大，更应该利用资本市场的手段来进行资本运作，资本运作和资产重组是国有资本优胜劣汰的基本常态，应该成为国有资本健康发展的一个基本手段。换句话说，掌握着几十亿元、上百亿元甚至上千亿元国有资本的企业管理者，除了考虑日常生产经营、采购影响等事情外，更重要的一点是抓好资本运营、资产重组。这对于国有资本保值增值、优化配置、更好地发挥五大功能会大有助益。

二、国有经济与民营经济协同发展问题

在中国几十年的改革开放中，既坚定不移地搞好国有经济，也坚定不移地搞活民营企业，这两个“坚定不移”是始终不渝的。在这两个“坚定不移”推动下，我国的民营经济从1979年20%的比例，上升到了现在的60%，非公有制经济在国民经济中占比达到“5、6、7、8”，即50%的税收、60%的经济比重、70%的研发投入、80%的劳动力就业数，这个比重是这几十年改革开放取得的重大成果，是国有经济与民营经济各有分工，总体呈现出多种所有制经济优势互补、协同合作的良好局面。

21世纪以来，尤其是国务院国资委成立以来，国有经济布局有了战略性收缩和调整，为民营企业发展腾挪了市场空间。在国资委领导下，国有资本布局结构调整优化和国有企业重组整合步伐不断加快，国有资本坚持有进有退，有所为有所不为，推动国有资本从不具备发展优势的

一般加工业等行业和领域稳步退出，切实解决了国有资本分布过宽过散的问题。以工业领域为例，全国国有及国有控股工业企业主营业务收入占全国工业企业比重由2003年的40.5%下降到2017年的23.4%，资产总额占比由56%下降到38.8%，企业数量占比由17.1%下降到5.1%。在此期间，国有资本逐步退出部分行业，比如石油加工业中国有企业主营收入占比从85.7%下降至56.2%，医药制造业从40.6%下降至8.7%，纺织业从16.6%下降至2.3%，造纸业从20.9%下降至4.6%。国有企业退出的市场空间很快被民营企业填补。在房地产行业，自2010年起，国有资本进行了较大规模退出，2018年，中国房地产综合实力百强企业中国有企业占比明显低于民营企业。国有建筑业企业总产值占全行业比重仅为12.3%。

国有经济与民营经济呈现共生共荣的良好局面。在国民经济发展中，国有经济与民营经济有着不同的经济定位，国有经济更“稳”，民营经济更“活”。一方面，国有经济与民营经济总体上存在着产业链上下游分工。对于那些投资周期长、投资量大、回报慢、风险大的基础设施产业和尖端产业，往往是由国有企业首先布局和投入，而民营企业面临更好的适合自身比较优势的获利机会，更多地投入中下游的相关产业中。另一方面，国有经济为民营经济发展提供了稳定安全的社会经济环境。国有经济发挥了国民经济发展的“稳定器”作用，整体看可以减轻经济波动的幅度，有利于社会经济平稳发展。分行业看，国有能源企业、交通运输基础设施建设等企业确保了能源、交通运输的安全及服务供给的稳定；国有电信企业推动我国信息通信领域的跨越式发展，为移动支付、共享单车等互联网应用的兴起奠定了基础条件。

三、国有经济在国民经济中的比重底线问题

最近几年，经常有人讨论“国进民退”或者“民进国退”的问题，有的

认为国有经济布局调整比例过大，战线收缩过多，也有的认为这几年民营经济发展得不够快，国有企业、国有经济的比重增长得更快，挤占了民营经济的比重。我的观点是，这是对数据逻辑理解得不确切，缺乏基本概念而产生的一个误解。我认为，一方面，这么多年来，各级政府一直在不遗余力、坚定不移地支持和加快民营经济的发展。事实上，民营经济对中国的经济发展起着不可磨灭的、重大的推进作用，从20世纪80年代一直到现在，党和国家对此的立场和态度是没有变化的。另一方面，也确实有一个国有经济在国民经济中的比重底线要厘清、要坚守的问题。

从数据上看，例如2000年广东省的GDP中，外资和民营等非公有制经济已经占到60%左右，如今广东省非公有制经济的占比则是73%左右。有人认为广东省在20世纪80年代到2000年非公经济比重每年增加2%左右，近二十年每年增长不到一个百分点，是现在政策的思路变了，放慢了非公有制经济的发展。这是不确切的观点。并不是非公有制经济要一直上升到90%以上才是正常的，美国都达不到这么高的比例。同样的情况，如浙江省、江苏省这几个中国改革开放最到位、发展最快的地方，20世纪80年代和90年代非公有制经济迅速崛起，比重也都达到了60%左右。近十几年，非公经济的比重也就达到70%左右，这种占比增长率的放缓并不是“国进民退”，而是到了天花板。

从GDP各项占比的角度来看，每个国家都有占GDP 25%甚至30%的财政税收收入，政府每年必定把财政收入花掉，比如给公务员和事业单位的人发工资，这表现为当年的国民收入GDP的一部分。同样，政府用财政资金进行投资，例如教育、卫生、文化拨款投资，这也会产生GDP。大体上，一个政府如果财政收入占GDP的比重有30%，政府花完财政收入产生的GDP会有15%左右。任何一个国家都有15%左右的政府经济是固化的，美国、德国、法国、新加坡等都是这样。

比如，2019年美国的GDP中有13.5%左右是联邦政府以及州和地方

的开支形成的，这构成了国有政府经济。2019年，美国各级政府的财政支出约8万亿美元，其中由美国联邦政府花掉的约为4.4万亿美元，各个州政府用掉了近1.9万亿美元，其他地方政府用掉了约2万亿美元，而美国财政收入约7万亿美元，差额1万亿美元通过发国债解决。

美国GDP采用“支出法”计算，政府GDP主要包括政府提供的商品、服务、总投资，还包含了固定资产、军事设备、知识产权等的支出。政府提供的免费服务算作政府GDP（比如国防、免费教育、免费医疗），提供的非免费服务会算作个人或者企业支出。为了避免GDP重复计算，政府提供的服务中收费的部分都会在推算政府支出时减掉。所以美国政府支出8万亿美元减去其中由个人或者企业付费的部分，才是美国政府的最终GDP，约2.65万亿美元，占美国GDP的13.5%。这部分GDP不是企业创造的，是美国政府运行的行为创造的，欧洲也是如此，所有国家都是如此。

在这方面，中国政府的收入除了税收之外还多了一块非税收入，如土地批租收入，以至于中国政府花钱产生的GDP会比美国政府高一点，达到20%左右。其中，17%左右是地方政府支出形成的GDP，3%左右是中央政府支出形成的GDP。在这种情况下，如果非公有制经济有70%，那中央加地方的国有企业产生的经济贡献实际上只能占到GDP的不到10%。也就是说，对一个地方来说，非公有制经济到了70%差不多就达到了天花板；对全国而言，非公有制经济比重到了60%差不多就到了天花板。

中国坚持国有经济公有制为主导、多种所有制并存，坚定不移地推动两种所有制共同发展，这是我们的宪法精神和基本路线决定的。GDP中约20%的贡献来自政府，加上央企和各类地方国企占20%左右的比重，整个公有制经济保持40%左右的比例是合理的，也是必要的。我们说公有制经济为主导，并不等于其在GDP的比重要占大头，但是也绝不能让国有企业所体现的公有制经济比重趋于零。从这个意义上讲，当非

公有制经济占GDP比重达到了60%的时候，这个比例不会像之前一样保持持续增长的态势，比例不再增长或放慢增长，并不意味着是“国进民退”或者是政府对民营经济不够重视。

总之，从所有制制度的角度来看，理应确立一个公有制比重底线的概念。对具体的一个地方来说，由于中央政府的财政开支和中央企业经营所形成的GDP可能不统计在当地，其国有经济的比重可能小于25%，非公有制经济的比重达到75%都是可能的。但从全国来说，包含中央政府和地方政府财力运行在内的经济比重，再加上央企和地方国企的经济比重，达到40%是合理的。我们坚定不移地支持两种所有制并存、共同发展，但绝不可能让公有制企业在全国GDP比重连15%都没有。所以不管是混合所有制，还是资本运作重组，应该要有这个明确的概念，当今中国政府对非公有制经济的支持和推动可以说是诚心诚意、不遗余力的。正是这种推动，使非公有制经济的比重40年间从20%上升到了60%，可以说已经接近了天花板。因此，今后比重上涨的空间不会特别大了。

新加坡是资本主义国家，2018年新加坡GDP中不同所有制的比重是政府经济占18%左右，国有企业占30%左右，非公有制经济占52%左右。在新加坡的公有制国有企业里面，淡马锡、新加坡政府投资公司（GIC）和新加坡金融管理局（MAS）三大政府投资主体总资产有近万亿新元，近20年这三家企业每年形成增加值占GDP比重15%左右，其他的机场、港口等各种各样的国企每年产生的增加值也占GDP的15%。总之，尽管新加坡是资本主义国家，但新加坡的政府公共投资、公共消费占了GDP的18%，国有企业占了GDP的30%，公有制经济占GDP比重达到了48%，如果算上国有控股的上市公司或合资企业的影响力，更是占到60%以上，对我们不啻是一种启示。

总而言之，当今中国非公有制经济的发展步伐最重要的已经不在于占GDP的比重规模继续扩大，而是在产业结构、债务结构、资产结构上

把效益和质量搞上去。同时，非公有制经济在国际竞争力上，在世界范围内的制造业和服务业的国际竞争上要进一步崭露头角，发挥作用，把企业的核心竞争力做强、做大。

四、国有企业的资本运营和资本投资问题

资本运营公司、资本投资公司的定义是资本重组和资本运营的基础性概念。党的十八届三中全会提出，要进一步加强国有企业的管理，增强国有经济和国有企业的活力、控制力、影响力，这是很重要的一个目标。同时，党的十八届三中全会还提出，国有经济的管理，要从资产管理转化为资本运营。三中全会报告在资本管理、资本运营上提出了两个概念，一个是国有资本运营公司，另一个是国有资本投资公司。大家有时候望文生义，认为资本运营公司和资本投资公司的意思差不多，认为在强调加强资本运营的时候和强调做大、做强、做好资本投资的时候，意思都是一样的。这其实是对党的十八届三中全会提出的这两个概念理解得不深、不透导致的。搞资本重组和搞资本运营的人，如果不理解这两个词的重要区别，就是忽悠或是不求甚解的“马大哈”。

资本运营公司是不举债运营的公司，公司的总资产等于总资本。而且资本运营公司只投资，不管被投资公司的人财物，类似于私募基金，私募基金投资某个公司后，不会参与管理这个公司的人财物，也不管这个公司的子公司、孙公司的事，更不会去管市场、营销、产品开发等。所以资本运营公司本质上是一个财务投资者，可以称其为股权投资公司。例如淡马锡，淡马锡有5 000亿新元，约等于4 000亿美元左右的资本，淡马锡把4 000亿美元中的1/3投在美国，1/3投在欧洲，1/3投在中国和亚洲地区。淡马锡管理了相当于几万亿元的投资，但是包括在全世界办事处的人，公司总的职工人数只有800人。常规来看，产业类投资公司拿出几千亿美元投资各种工商企业，如果实质性参与这些公司各项人

财物的管理，包括招聘工人，那么公司规模可能要达到几万人。而资本运营的公司，相当于一个理财公司，哪怕投资了1 000亿美元，可能只需要500人，一个人管2亿美元。党的十八届三中全会提出的资本运营公司就是这样的公司，类似于淡马锡，采用私募基金的基金管理方式。

巴菲特的投资公司也是一种资本运营公司。巴菲特在股票市场投资各种企业，例如可口可乐，但是巴菲特并不管理可口可乐公司里的人员，而是用脚投票，被投资公司干得实在不好，就把股票卖掉了，当然资本运营公司会参与被投资企业的董事会，进行审计和监督。按这个目标，我们国家现在有150多万亿元的国有资产，资本金近60万亿元，极大部分以国有资本投资公司的形式投资在工商产业各行各业中。如果拿出10万亿元甚至15万亿元的股权资本，形成若干个资本运营公司，聘用高明的投资人做管理人员专门经营股权投资，这正是党的十八届三中全会文件所提议和期望的。

在党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》文本里，资本投资公司是指产业类公司或者伞形控股类公司。产业类公司是分为三级的资本投资集团。第一级是集团级，集团级负责资本运营、投资决策等；第二级是产品开发、市场竞争营销的子公司；第三级是工厂，负责全面质量管理、劳动人事管理、职工运作和市场各方面的管理。例如中石油、中石化这样的公司，上层是集团，中间是各种各样的公司，基层是很大的工厂，哪怕是10万亿元产值，也是在这么几个层次的框架里形成一个产业集团。还有一种是伞形控股类公司，整个公司并不聚集于某一个产业，有的子公司做房地产，有的子公司经营百货商店，有的子公司从事工业制造，例如美国的GE（通用电气），GE有差不多5 000亿美元的资产，投资于银行、房地产、飞机发动机、电子制造业等，集团管理着方方面面。方方面面是由资本投资公司管理和控股的，形成一个伞形的控股公司。这两种公司，不管是产业类的还是伞形控股类，一般都叫作资本投资公司。

目前国务院国资委下属的集团公司基本都是产业类或者伞形控股类的公司，也就是资本投资公司。现有近60万亿元左右的国有资本里，资本运营公司的资本金不到1万亿元，应该说距离落实党的十八届三中全会决定精神还有较大差距。总的来说，国有资本管理从单一的资本投资公司管理转变为资本投资与资本运营双重管理，是国有资本管理方式改革的一个重要方向。

在这个意义上，当下中国政府各级的国有资本管理，无论是省级还是国家级的，资本运营都是很重要的一部分，应该把一部分的国有资本改变成资本运营类的，可以是公司形式或者基金形式。总之，就是将一部分资本用私募基金的方式，或者是巴菲特投资、淡马锡投资这一类的公司投资方式，进行股权投资，不带任何债务，做一个财务投资者，起到保值增值的作用。淡马锡在整整20年间，平均资本回报率达到15%，这是对国家最大的报答和贡献。对于这一点，新加坡总理李光耀曾经很自傲地说："新加坡政府之所以能够以较低的税率对企业征税，使企业整体税负较低，是因为有淡马锡这样的股权投资公司，以每年高比例的投资回报，作为国家资本利润，弥补了财政开支。"

所以，把资本运营和资本投资公司区别开来，搞清它的定义，然后把这两类公司都好好运营起来，这是十分重要的。如果近60万亿元的国有资本中有2/3作为产业投资类，1/3作为资本运营类，那么这20万亿元的国有资本从实体产业中的退出，一方面就为民营企业腾出了几十万亿元营业额的产业市场空间，有利于民营经济进一步发展。另一方面，这20万亿元资本形成的资本运营类公司并不是"脱实向虚"，运营类公司管理的20万亿元的资金作为股权投资，可以投到民营的、外资的、国有的工商产业公司里，投进制造业、商业等实体经济。但是这个时候资本运营公司作为第三方，成为一个战略投资者，使被投资公司的股权多元化，资本运营公司的国有资本还是在国资委管理体系中，表现为各种各样的另类的股权投资。总之，逐步形成资本投资公司和资本运营公司的国有资产运行体系，并处理好两者关系，这是当前我们国家国有资产管

理从管资产转变为管资本的重要方向。

五、国有企业混合所有制的途径问题

党的十八届三中全会决定了要通过混合所有制，使国有的、集体的、民营的，包括外资的股权交叉形成资源优化配置，起到杠杆放大的作用，给经济带来新的活力。发展混合所有制，不能从概念出发，为混合而混合，混合的过程一定是有目的的，站在国有的角度讲，一般就是以下五种目的。

第一，为了完善法人治理结构。一个国有独资集团产权很清晰，但由于法人治理结构中缺少各方面的平衡，容易缺少监督，产生内部人控制问题。所以为了转制的需要，要推进混合所有制，使集团公司董事会变成多元的股权董事会，这种混合所有制是为实现法人治理结构的现代化而形成的混合所有制。

第二，为了资源优化配置。国有企业的一块资源和民营企业，甚至外资企业的某块资源有互补性，企业一起合作，在股权上互相划转，就形成了混合所有制。资金混合后不仅资金实力变大了，而且这两个企业中的技术或者其他市场资源互补了，形成了资源优化配置，起到了一加一大于二的效果，这也是推进混合所有制的一种目的。

第三，为了化解困难。国有集团公司在发生困难时，通过混合所有制引入战略投资者，把自己的困难甩掉。这不是破产重组，而是通过资产重组化解客观存在的困难，这也是推进混合所有制的一种目的。

第四，为了超常规的发展。通过集团公司之间换股的方式，子公司等值收购，母公司换股混合成一个多元的股权制公司，实现了企业的超常规发展，这也是一种目的。

第五，为了把握机遇，更好地发展。时代和政策在不断发生变化，

整个市场的运行基础也在发生变化，这个时候适应性地与关联企业进行资产重组，也是一种目的。总之，混合所有制绝不是书呆子式地为概念而混合，是有一定目的的。

另外必须明确的是，国有企业集团在推进混合所有制的过程中，基于公司的性质、特点，在混合深度和程度上是有区别的。至少可以分为五大类。

第一类是需要保持国有独资形态的公司。比如特定的国有资本投资公司，由于涉及的业务是保密和特殊性质的，这类公司必须独资，它就不参与混合所有制了。又如资本运营公司，因为是运营公司，永远不会有别的资本成为公司的股东，淡马锡4 000亿新元都是财政部投资的，其他国家的资本或者民营资本不可能往淡马锡集团层入股，虽然淡马锡连续20年保持了15%的回报率，很多资本都想入股，但是淡马锡始终独资。也就是说资本运营公司一定是独资的，资本运营公司可以和别的基金或企业合作，共同投资某个企业，但是资本运营公司本身是法人独资。

第二类是可以引入战略投资者，但应是国有资本控股的公司。战略投资者不控股，在董事会没有决定权，投资的目的仅有财务回报，成为财务投资者。一般来说，凡是政府国有独资，资金规模极大的企业想要引入战略投资者，基本上混合的对象都是战略性基金，也就是国资委的资本运营公司，或者是和国资委没关系，但和国家有关的社保基金理事会，类似中投这样的投资公司。当然，也包括民营企业里非常有实力的财务性基金投资公司，这样的战略投资者就是财务监督者，这样的法人治理结构是货真价实的董事会，战略投资者在董事会里提意见是真刀真枪、绝不含糊的。

第三类是有些集团本身引入战略投资者之后股票上市，之后遵循上市公司的规则。

第四类是有些集团虽然资本金高达几百亿元，但所处行业是市场竞

争类行业，只要资产价格性价比合理，完全可以放手市场化运作，集团可以将控股权转让给其他参与投资的非公有制经济或外资的资本，可以将股份转让一部分，也可以全部转让掉。

第五类是国有资本对外资企业或民营企业参股投资，也是一种混合所有制。不管是资本运营公司，还是资本投资公司，都可以参与投资非公有制经济的集团，在投后做财务投资者。资本运营公司不仅是投资国有资本的公司，也可以投资到市场上各种类型的企业，只要效益好、有前景就可以去投资。

除此之外，由政府主导的、直接推动的基础设施和公共设施类PPP项目，也是一种混合所有制经济的概念。

综合上述四个方面，归根结底就是一句话：要全面贯彻落实党的十八届三中全会对国有企业的功能定位、运行方式的原则要求。党的十八届三中全会对国有企业改革发展的要求，从根本上讲有两条。一是坚持两个“毫不动摇”。必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，坚持公有制经济的主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济的活力、控制力、影响力；必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。二是发展和改革中不忘初心和宗旨。国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合，必须适应市场化、国际化总形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。

---

[1] 《邓小平文选》第三卷第149页。

地方政府推动高质量发展的六个抓手

供给侧结构性改革中，供给包括产品供给、产业供给、技术供给、企业供给，也就是说形成生产力的系统供给，这一块供给可以表现为新产品，也可以表现为非常有竞争力的行业。比如，新兴行业、战略性支柱产业、战略性新兴产业等，还可以表现为非常好的各种各样的好企业。深化供给侧结构性改革，要求我们有新的动能，要求我们高质量的发展，要求我们高效益的发展。

作为地方政府，应当在以下六个方面高度重视、持续发力。

一、着力从企业产品端改善供给结构

习近平总书记在支持召开中央财经领导小组第十二次会议时明确指出，推进供给侧结构性改革，要“从生产领域加强优质供给，减少无效供给，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率，使供给体系更好适应需求结构变化”。在具体工作中，需要着重抓好以下几个方面。

（一）谋划符合时代特征的主流产品并抓住支撑这些主流产品的战略新兴产业

从经济发展规律中，我们不难看到，每过二三十年都有进入千家万户的主打产品，谁能成为这些产品的生产基地，这个城市就会成为经济发展的领跑者。比如20世纪六七十年代，进入中国家庭的主打消费品是自行车、手表、缝纫机、收音机这“老四件”。在这一方面，北京、上海、广州等城市就拔得头筹。到了20世纪八九十年代，空调、冰箱、洗

衣机、彩电等又成为新一个时代的主打产品，珠海、合肥、青岛等城市就脱颖而出。21世纪以来，汽车、电脑、手机、平板电视等产品则逐渐走进平常百姓家庭。过去十几年，凡是瞄准这些主打产品的、全力以赴的省市，就能抓住机遇，走到全国前列。

人无远虑，必有近忧。任何产业都会有市场饱和的时候，都会碰到“天花板”，即便原来的结构再好，也会出现青黄不接的状态。这样持续五年、十年，它的增长率就会掉头向下。因此，这就有了主打产品升级换代、与时俱进的时候。那么，今后10~20年，进入千家万户的主打产品会是什么呢？从世界范围看，包括VR（虚拟现实）和AR（增强现实）在内的穿戴式智能终端、物联网智能终端将进入家庭生活，机器人、3D（三维）打印机、新能源智能化汽车等也可能成为主导产品，应该成为我们产业发展的方向。除了要谋划并抓住这些时代的主打产品外，更要重视支撑这些主打产品的战略性新兴产业。考虑到这种情况，2014年8月，国务院制定了相关文件，重点关注以下产业，包括：集成电路、液晶面板等电子核心部件，物联网，机器人及智能装备，石墨烯及纳米新材料，轨道、通用航空等高端交通装备，新能源及智能汽车，综合化工，生物医药，节能环保产业等。这些产业的市场空间极大，很多是中国市场短缺的。比如，在中国的两万多亿美元进口中，集成电路进口了近3 000多亿美元，液晶面板进口了1 700亿美元，天然气和原油进口了2 000多亿美元。也就是说，这些产业是国家长远的进口大项，也是世界市场需求增长较快的产业。对地方政府来说，结合实际，做大做强其中一两个产业领域，在全国甚至全球形成独特的优势，就一定能在区域竞争发展中立于不败之地。

（二）围绕产业链形成集群化发展格局

怎么做大做强所瞄准的产业领域并形成竞争优势呢？按照集群发展理论，集群式发展，不仅可以使产业链的上中下游企业之间的资源要素

实现有机整合，避免行业内的供需错配，使供给更加精准有效，还能通过产业链条上生产技术和工艺的良性竞争，推动企业不断创新，促进优胜劣汰，延长产业的寿命周期，实现产业能级的快速跃升。更具现实意义的是，能够有效降低物流等成本，补齐创新等短板，形成核心竞争力。产业集群发展模式，能为地方政府调结构、转方式起到核心支撑作用，是不容易垮掉的。具体方式上，要推动以下三种集群。

一是产业链上游、中游、下游的集群。比如说汽车产业，一辆汽车有上万个零部件，要形成支柱，就要把上游零部件产业的70%~80%都实现本地化生产。又如，搞电子产业，笔记本电脑有2 000多个零部件，就要本地化几百上千家零部件企业，从集成电路到液晶面板，从印刷线路板到机壳，各种各样的关键零部件都能实现本地化生产。这样上游、中游、下游产业链就能形成集群。

二是促使同类产品、同类企业扎堆形成集群。当一个大产品产业链集群形成之后，它的上游原材料、零部件配套产业既可为龙头企业服务，也可为其他同类企业服务，这就有条件把同类产品、同类企业扎堆落户，形成集群。打个比方，就像一个地方有希尔顿也有喜来登，有可口可乐也有百事可乐，这样就使这个产业“东方不亮西方亮”。否则，如果只有一个世界级企业，今年它订单多了，就可能大发展，明年如果丢了几个大单子，就可能出现20%、30%的负增长。这样会使一个地区的经济大起大落，进出口也大起大落。只要形成了这种同类企业集群，即使有个别龙头企业遇到困难，但就产业整体而言是稳定的、持续向上的，整个产业集群就能健康发展。

三是生产性服务业和制造业形成集群。产品销售过程中，会产生结算和物流等环节。比如，产品在全球销售、在全国销售，就会使与结算、物流相关联的各种服务型企业集聚扎堆，围绕着制造业集群来布局产业链。

（三）建立健全产业“微笑曲线”

一个产业领域中，有研发、生产、销售、结算等多个环节，单个企业不可能“大而全”“小而全”。过去几十年由于交通工具便捷化推动世界变成平的，产生了水平分工的发展模式，也就是龙头企业和品牌企业抓住品牌、研发和销售结算体系，把各种零部件制造和整机组装以水平分工分包给各类企业。这种分工对一个龙头品牌企业来说是合理的，能降低成本、提升效率，形成良性的竞争力。但对地方政府而言，世界并不是平的，如果产业发展没有形成全产业链，重点招引的组装等制造环节可能处于“微笑曲线”低端，除了提供了大量的就业岗位，没有太高的附加值，同时加工基地很不稳定，随时可以拎包走人，企业很容易转移到其他地方。

所以，一个地方要形成国际化主打产品的核心竞争力，就要在全产业链上下功夫，以垂直整合的方式，把研发、材料与零部件制造、物流、仓储、结算、销售等高端环节与整机组装制造集于一地，占据“微笑曲线”全产业链，就能形成集群化竞争能力，这样做对品牌企业而言还是水平分工的加工贸易模式，但对地区制造业来说则是垂直整合的产业集群。这样，整个产业的“大厦”就能拔地而起，我们就能掌控整个“微笑曲线”，真正“微笑起来”。

二、着力加大小微企业供给力度

众所周知，大企业强国，小企业富民。供给侧结构性改革的成效，很重要的标志是小微企业活不活跃、非公有制经济繁不繁荣。近年来，各国政府无不在推动大企业发展的同时，高度重视小企业发展。就我国而言，小微企业贡献了我国60%以上的GDP、80%左右的就业和50%以上的税收。可见，小微企业对有效抵御外部经济风险，激活内部经济需求，增加居民收入，促进社会和谐稳定至关重要，已成为培育经济社会发展新动能的重要源泉。

发展小微企业，其政策支持与大型企业有显著差异。对大企业而言，由于有比较良好的资本信用和竞争实力，融资能力一般都比较好，融资成本也相对较低。在政策诉求方面，更多地追求准入前国民待遇、同等国民待遇、负面清单管理，市场门槛平等就行。对小微企业而言，更需要的是投融资体制机制保障，解决融资难、融资贵问题。微型企业是百分之百的草根经济。政府解决好小微企业的融资难、融资贵问题，使社会产生更多的小微企业，带动更多人就业，可以减少失业保险费的支出，长远看还能增加税收，推动整个社会步入良性循环。这实际是变“输血”为“造血”，把买“棺材”的钱用来买“补药”，从投入产出效果看也是非常划得来的事。

在具体扶持上，要采取针对性举措，努力提高政策措施的有效性，关键要建立“1+3+3”的政策体系。

“1”是一个创业者、带头人，用10万元资本金创业，带动七八个人就业。这是一个底线，资本金如果能够多一点当然更好。

第一个“3”是三笔资金。一是各行各业各种创业者的群体中，对鼓励类的小微企业，比如返城农民工、下岗工人、复转军人等七八种群体，政府给予3万~5万元资本金补助。二是经营过程中给予资本金等额的税费减免。三是给予至少和资本金1∶1的贷款融通扶持。同时，各种民营企业、中小企业的普惠性优惠政策都叠加上去。这样创业者就会有20多万元启动资金，能创办一个像模像样的企业。对于这三笔资金，扶持归扶持，但绝不放纵，监管上做到不抽逃资本金、不搞空壳公司、不炒股票和房地产。

第二个“3”是三个平台。一是创业培训平台，农民工、下岗职工、新毕业大学生、技术人员并不是天生就能创业的，为此开展三五天或两三周的创业基础知识培训，然后再让他们到市场上去摸爬滚打。二是创业孵化平台，主要是利用旧厂房、旧仓库等改造成创业基地，为创业者提供租金低、配套好的办公经营场所。三是与龙头企业的对接平台，包

括大企业外包各种订单给微型企业，龙头企业外包产业链上的各个环节给微型企业，政府采购微型企业的产品和服务等，帮助微型企业打开经营局面，不断发展壮大。

总之，对微型企业的发展，除了上述“1+3+3”的扶持政策外，还应形成一整套的管理措施，比如微型企业经营的行业涉及食品安全、易燃易爆等公共安全的，理应严格管理。这样的政策体系，既符合市场原则，很宽容、很宽松，又很有效率，有助于微型企业成长，有助于微型企业占领市场、接单子，而不会成为微型企业成长的束缚，是市场主体长期有效的供给。

三、坚决去产能、去“僵尸”、去杠杆

过剩产能、“僵尸企业”和高杠杆企业沉淀了大量的厂房、土地、设备、劳动力和资金等生产要素，使生产要素无法从过剩领域流向有市场需求的领域、从低效率领域流向高效率领域，降低了资源配置效率，“劣币驱逐良币”“旧的不去，新的不来”，导致整个经济基本面低效运行。去无效供给是绕不过的坎，是必须做的外科手术和经受的阵痛，必须壮士断腕，以当前的短期阵痛换取未来的长远发展。

（一）把握市场竞争法则去产能

在市场机制作用下，产能过剩或者短缺是一种常态，但必须有一个度的把握。就一般情况而言，如果行业过剩10%~20%，市场优胜劣汰，这属于良性竞争；一旦过剩超过20%，恶性竞争就会出现；过剩超过40%，几乎所有企业都泥沙俱下，形成行业性亏损。实际上所谓去过剩产能，就是要把这个行业超过30%以上的部分坚决去掉，对超过20%~30%的就把那些技术差的消灭了或收购兼并了。

（二）按照“五个一批”去“僵尸企业”

推动“僵尸企业”市场出清，主要有五大途径。第一类，破产关闭。对不符合国家环保、能耗、质量技术、安全生产等控制标准和扭亏无望的企业，依法启动司法程序，实施破产关闭。第二类，兼并重组。对仍有发展前景的企业，鼓励龙头企业开展跨地区、跨所有制兼并重组，支持企业通过兼并重组压缩过剩产能、延伸产业链、促进转型转产。第三类，债转股。依托资产管理公司等平台，打包承接一批银行债权和企业债务，以市场化方式实现平稳出清。第四类，集团重整。在企业内部采取合并、股权收购、资产收购、资产置换、债务重组等多种方式，优化资源配置。第五类，组织调整。对一些由于管理不善而成为困难企业的，调整一下领导班子和组织体系就救活了。对不同类型，要坚决采取不同方式处理，否则时间久了就会积重难返。

（三）“四管齐下”去杠杆

目前，全国各地企业杠杆率很高，是去杠杆的重点，但操作上既不能一刀切地想两三年就解决，这容易造成糟糕型的通缩去杠杆，也不能用一种办法孤注一掷，应该多元化去杠杆。

从宏观上看，地方政府至少可以用四种办法一起着力。一是核销破产。这对企业来说是破产关闭，对银行来说是坏账核销，宏观上说是债务减免。二是收购重组。这可以实现资源优化配置。在这个过程中，企业没有破产，但是会有一些债务豁免。比如，2000年前后的我国国有企业改革，实施了1.3万亿元的债转股、债务剥离，当时的债转股重组中，对活下来的企业减免了5 000多亿元的债务。三是提高股权融资比重。如果我国全社会融资中股权融资比例提高到50%，那么一年就增加8万亿元、10万亿元的股权，这样企业债务3~5年相当于会减少30万亿~40万亿元，一年10万亿元的话，三年就是30万亿元。四是控制好房地产公司的债务率。在我国企业类债务中，负债率最高的是房地产公司，平

均达到了85%左右。比如，2017年中国排名前十的房地产公司资产负债率平均达到80%，有的甚至达到90%。

在这方面，内地开发商要向香港地区学习。几十年来，港系房地产商负债比内地房地产开发商要低很多，基本上在20%~30%，最低的只有10%左右，最高的只有40%左右。为此，地方政府金融部门要将房地产公司的资产负债率控制作为去杠杆的重要方面，优秀的房地产公司，要将资产负债率降低并控制在40%左右，一般的开发商也要将负债率的底线控制在50%~60%。从政府管理角度看，凡是房地产开发企业负债率超过80%、90%，甚至资不抵债的企业，土地部门应当停止土地供应，金融部门应当对其实行存量渐进稳妥微调、增量遏制约束的放贷措施。

四、科学合理地供给城市基础设施、公共设施和商业设施

城市布局一般要以大都市连绵带为基础打造城市群。城市群或大都市连绵带一般有四个基本特征：一是城镇化水平较高，城镇化率在70%以上；二是大中小城市规模协调，相邻等级城市人口比例大多在1∶5以内，最高不超过1∶10；三是以交通为重点的基础设施网络完善，各城市之间交通便捷、信息畅通；四是城市功能布局合理、分工明确，产业优势互补。

城市各类设施中，基础设施的重要性不言而喻，基础设施最重要的是完善的综合交通网络。一是承载区域枢纽功能的大交通，包括铁路、机场、港口通道等，这是城镇群提升辐射带动能力的基础要件。二是承载城市群各城市之间连通功能的交通，如城际铁路、高速公路、快速干道等，是城镇群的动脉血管。三是承载市民日常出行功能的城市内部交通，要通过城市道路、地铁轨道及公交站场建设，确保城市平均车速达

到每小时30千米，高峰时段不低于每小时15千米。四是承载各种交通方式衔接过渡的换乘枢纽。

按照大都市连绵带的框架，每个城市管理者要心中有“数”，应该掌握一些宏观的、战略性的城市规划数据，在决策时体现出经济学逻辑。比如建成区面积，国际惯例是，城市人均占用100平方米左右，包括住房、工厂、交通、商业、公共服务等用地。100万人口的城市，建成区面积大体就是100平方千米，低了就会拥挤，高了就是浪费。住房建设方面，发达国家人均住房面积一般在30~40平方米。我国人多地少，人均30平方米比较合理。这样算来，1 000万人口的城市建3亿平方米住房就可以了，再多就可能出现泡沫。商业设施方面，每2万元的商业零售额可配置1平方米的商铺，每2万元GDP可配置1平方米写字楼。垃圾、污水设施方面，每人每天约产生1公斤垃圾，综合用水0.3吨并产生0.25吨污水，相关基础设施应按此配建。总之，总量控制是门学问，要求总量平衡、动态调整，只有明晰这些参数，才能收放有度。

五、有效管控土地和房产供给

土地是供给要素中最为重要的资源。一方面，我国人多地少，在城镇化进程中既要坚守18亿亩耕地保护红线，又要努力保障合理的用地需求，城市用地矛盾尤为突出。另一方面，土地涉及房产买卖、租赁、抵押等交易活动，土地收入一般占到地方财政收入的1/3，是地方政府名副其实的“第二财政”和平衡城建资金的主要“钱口袋”。因此，必须精打细算，规范管理，优化配置，节约集约用好每一寸土地，管好用足每一笔土地增值收益。

综上所述，加强土地供给管理，应把握五条原则。一是坚持深度规划后出让，开发地块尽量做到控制性详规、形态规划、专业规划全覆盖，这能使土地出让价格提高30%，最多可达一倍以上。二是坚持生地

变熟地后出让。由政府土地储备机构负责动迁、拆迁，土地整治好后再出让，不仅能保障依法拆迁、公平补偿，确保各方利益，还能大幅提高土地资产价值。三是坚持招拍挂出让。这是国家三令五申的要求，体现了公开、公平、公正原则，既能预防腐败，又可避免协议出让导致国有资产流失。四是坚持依法收回闲置土地。对久划不拆、久拆不完、久拆不建、久建不完的“四久”工程土地，必须依法收回，挽回不必要的经济损失。五是坚持土地储备制度。加强土地储备是国务院的明确要求。建立土地资源配置“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的良性机制，可以为经济社会发展提供有力的用地保障，也能防止公共资源增值收益流失。

具体到土地储备环节，也有五条原则。一是一步到位储备，细水长流使用。土地储备是有技巧的，必须在城市起飞阶段一次性完成，然后细水长流。二是储备权集中，储备收益各级政府共享。相对集中储备权，有利于土地整体开发利用，但土地储备不应改变公共财政收入分配比例，收益应在各级政府间合理分配。三是储备地使用兼顾公益事业和商业开发，大体对半开。四是做好两个循环。第一个循环，即土地储备手续办完后，成为有价资产，通过银行抵押融资，搞征地动迁和“七通一平”，生地变熟地；第二个循环，是“七通一平”后，及时完善规划并分批招拍挂出让，回笼资金用于清偿贷款，抵扣一级开发的成本后，增值部分纳入财政预算，用于滚动开发或其他片区建设。两个循环正常滚动，不会诱发泡沫和债务危机。五是严格设置风险“隔离墙”，即做到“大对应、小对口”。“大对应”就是做到土地收入与城建资金需求长期总体平衡；“小对口”就是当期单个地块开发与一捆重大基础设施项目时间对应、资金平衡，“一个萝卜一个坑”，确保微观平衡、风险可控，以免形成糊涂账。

六、加快创新，创造新供给

本质上讲，创新就是通过创造新供给来催生新需求，一旦资本、资源、人力资本开始向新供给集中，老产业的生存空间就会受到挤压，产能过剩才能根本消除，而整个经济不但恢复平衡，而且能级会有一个大跃升。现在各城市、各大学、各开发区都在推进各类孵化器，推进过程中要把准它的脉络，如果关键环节把握不住，干到后面乱糟糟的，事倍而功半。做好创新驱动，关键是抓住五大环节。

（一）分类指导，把握好**“0~1”“1~100”“100~100**万**”**三大阶段财政、金融的科研投入

做好创新驱动，关键是针对性推动创新的三个阶段分类施策，分别予以财力资本和金融资本的投入。

第一阶段是“0~1”，是原始基础创新，是原始创新、基础创新、无中生有的科技创新。这是高层次专业人才在科研院所的实验室、在大专院校的工程中心、在大企业集团的研发中心搞出来的，需要的是国家科研经费、企业科研经费以及种子基金、天使基金的投入。

第二阶段是“1~100”，是技术转化创新，技术创新、是基础原理转化为生产技术专利的创新，包括小试、中试，也包括技术成果转化为产品开发形成功能性样机，确立生产工艺等，这是各种科创中心、孵化基地、加速器干的活儿。这方面就要调动各类智商高、情商高、有知识、肯下功夫钻研，又接地气、了解市场的人，建立各类小微企业，在各种科创中心、孵化基地、加速器做好技术转化创新工作。目的是形成让人看得见摸得着的产品生产过程。

第三阶段是“100~100万”，是大规模生产力形成，是将转化成果变成大规模生产能力。比如一个手机雏形，怎么变成几百万台、几千万台最后卖到全世界去呢？既要有大规模的生产基地，这是各种开发区、大型企业投资的结果，也要通过产业链水平整合、垂直整合，形成具有国际竞争力的产业集群。这个阶段的金融服务重点是各类股权投资机构跟

踪投资、企业IPO上市或者大型上市公司收购投资以及银行贷款发债融资等。

总之，创新有不同的阶段性，投融资的需求和性质各不相同，“不能胡子眉毛一把抓”，要在“0~1”“1~100”“100~100万”三个阶段以不同的金融工具和金融品种分类指导、分类施策。

（二）三个**“1/3”**的专利股权分配体系，是做好科研成果转化的关键

有效的知识产权激励政策和专利收益分配，能够激发科技人员和机构的巨大创造活力。比如，斯坦福大学、麻省理工学院周围吸附了数千个专事成果转化的创新型中小企业，形成了近万亿美元产值。很重要的原因是科研成果收益分配的三个“1/3”。美国《拜杜法案》规定，凡是使用政府科技或企业资本投入产生的成果，其知识产权获得的收益“一分为三”：1/3归学校或公司，1/3归研发团队，1/3归负责转化成果的中小创新企业。

这跟我国有哪些不同？以前计划经济的时候，一切专利归国家和集体所有；2000年以来随着科研体制的改革搞活，成果发明人可以获得25%~50%的专利权；最近两年进一步放开，成果发明人可以享有50%甚至75%的股权。政策的着力点主要是针对研发人员的知识产权加强激励。但仅仅这样还是不够的。要知道，能搞出“0~1”的不一定搞得出“1~100”，基础创新的设计发明人与将科研成果转化为生产力的人、生产工艺转化者、生产制造组织者是两个完全不同的体系。这也是我们给了发明人50%、75%的股权，最后好像没看到太多的百万、千万、亿万富翁出来的重要原因，因为尽管他们占有50%~75%的股权专利，但由于没有太多的成果转化为生产力，专利效益最终体现不出来。根本原因是缺少《拜杜法案》这样的规定，缺少对转化专利的企业予以激励，创新成果没有转化为现实生产力。我们应该好好学习《拜杜法案》，把

科研机构、研发人员、科技企业三方积极性都调动起来，加速科研成果转化和产业化。

（三）符合六个特征的孵化器是抓好转化基地的关键

一些地方搞孵化器，往往拿出一栋楼不分青红皂白地免除几年房租，用低租金成本吸引一批科创类企业或中小企业。“捡进篮子都是菜”的搞法，除了热闹，效果不会好。美国硅谷之所以孵化能力强，更关键的是，这些孵化器集合了六个特征。一是项目甄别。聚焦专业领域，把好准入环节，分门别类，不能散而杂。生物医药孵化器，不能弄一堆机器人或其他行业的孵化企业。二是培训指导。创新创业者经过培训，成功率一般可从10%提高到30%。三是共享服务。公共实验室、专用设备或专业设施，由孵化器提供。四是股权投资。有种子基金、天使基金、风投基金、引导基金等多层次投入体系，覆盖企业生命周期的不同阶段。五是收购转化。通过上市、集团收购、合资合作、成果转让等措施将成果转化为生产力。六是资源集聚。孵化器应成为行业信息传递、知识交流、人才汇集的窗口。

总之，归纳美国硅谷地区办好孵化器的上述六项措施，可以启发我们：搞孵化器、加速器不是搞房地产开发，一个省的创新平台不在于各级市（区）、县开发区大批量和排浪式地搞几十个上百个平台，关键是要少而精地搞出若干个集聚上述六大功能的创新平台。一个符合要求的平台可以孵化出上百家甚至上千家优秀高科技企业。

（四）在**“100~100**万**”**阶段抓好**“**独角兽**”**企业的培育工作

从经验看，“独角兽”企业往往有五个特点：一是“独角兽”企业通常是产生于“100~100万”阶段发展的高科技企业；二是成长之后市值巨大；三是成长过程不断吃钱，多轮融资，融资规模大；四是技术含量和商业模式代表了先进生产力，发展趋势好，成长潜力巨大；五是产品有

时代意义、全球意义和巨大市场。因此，发展“独角兽”，应当重点在“100~100万”这些大规模产业化成长阶段的高科技企业中，选择有成为“独角兽”可能的予以支持。

（五）政府要为金融服务科技创新建立良好环境

主要有五个方面工作。一是发挥股权投资市场在推动科技创新方面的积极作用，包括出台参考《拜杜法案》的政策、VC和PE服务科技创新政策、上市公司“独角兽”制度等。二是完善股权投资的政策环境，比如，对高科技股权投资，其企业所得税可以按照15%予以征收。三是发挥政府引导基金的引领作用，与各类VC、PE结合，当好母基金。四是完善以资本市场为主的多层次股权投资市场，畅通股权投资的退出通道。五是推进提升VC、PE企业的品质，约束规范阻挡创新的不利因素。

改善营商环境的两个关键

供给侧结构性改革的一个重要目的，就是要改善营商环境。“三去一降一补”中的“降成本”和“补短板”是改善营商环境的重要内容。改善营商环境，具体要从改善政府服务方式和降低要素成本两个方面着手。

一、改善营商环境的关键在于改善政府的服务方式

改善政府的服务方式，要从降低制度成本、提高政府办事效率、不断拓宽准入范围、加强知识产权保护、全面实行准入前国民待遇和负面清单管理制度五个方面下功夫。

其一，降低制度成本就是指政府在为社会、企业服务时，尤其是在政府审批的过程中，能够有越来越低的成本和越来越高的效率。在过去的很长一段时间里，企业经常需要缴纳各种各样的费用。目前，从中央国家机关到省级政府，再到市、县级政府，都在分批次降低各种收费的标准，并取消了一大批收费项目。这些行为都是在降低制度成本，这对于企业生存、发展的重要性不言而喻。

其二，提高政府办事效率就是要简政放权。最近，从中央部门到省级部门，行政审批权都在一层层下放。3~5年前，一个地方政府的各种审批事项能够达到1.2万~1.5万项，仅经济类审批事项就有2 000项之多，还包括行政类、民事类等。政府在行政审批的过程中具有很大的权力。随着中央明确要求“简政放权”，各级政府都在清理审批事项，清理数量能够达到5 000~7 000项。其中，各级政府经济类审批事项大概能够清理掉2/3，仅保留600项左右，效果尤为显著。

在“简政放权”的过程中，难免会存在一些问题。例如，一些碎片化的、细枝末节的、无关痛痒的权力尽管被下放，但从企事业单位的实际感受来看，似乎跟以往相比并没有呈现出明显的差别。一个重要的原因就是大家看问题的角度不同。从政府部门的角度看，一些碎片化的、不重要的、冷门的审批权确实被取消了；但从企业的角度来看，它们平时就与这些精简事项接触得并不多，因此很难获得实实在在的感受。我相信，很多政府部门负责人如果全面审视一下这几年“简政放权”的实际工作，都会有这样的感觉。

真正的放权，是要把影响企业办事效率的重要审批事项下放或取消。例如，对于企业经营发展无关痛痒的，只有不到1%的企业涉及的小政、小权，其下放、取消的意义就不大。而对于一项与成千上万家企业的经营发展息息相关的、重要的权利，其审批事项的简化就会让大多数企业受益并提高效率。又如，原本一些需要走审批流程的事项，后来让备案处理。看起来似乎简化了流程，但有时候备案涉及的环节极其烦琐，比正式的审批制一点都不少，这种备案处理实际上还是“换汤不换药”。

再如，很多事项的审批流程是串联的，为了办成该事项，企业需要跑五六个部门，如果平均一个部门等待审批的时间是一周，那么整件事办成就需要花费一两个月。最好的方式是，审批流程只有一个窗口，只盖一个公章，这样一次性就可以把事情办成。在这个方面，我国诸多地区都进行了有益的尝试。其中，浙江省委省政府在全国率先提出了“办事只要跑一次”的理念，非常有推广价值。对于涉及五六个部门审批的事项，“只跑一次”并不意味着其他部门放弃审批，实际上只是将五六个部门原来的串联审批改为并联审批。办事企业主需要进入任意一个部门，其他部门就配合进行并联审批，从而提高办事效率。只有这样的办事方法才能真正促使制度成本下降，政府工作人员才能真正成为老百姓的公仆，政府机关才是真正为市场服务、为企业服务。

其三，不断拓宽市场准入范围。20多年以前，外资不能开百货店、办银行、办保险、开财务公司。不仅是外资企业，民营企业甚至一般国有企业也很难进入上述领域。这说明过去的监管是非常严格的，市场准入门槛也非常高，每个行业都有这样或那样的“不准”。我国正式加入WTO以后，制造业领域、商品贸易领域的各个方面，都向外资、民企和国有企业逐步放开。

最近，服务贸易领域，包括教育、卫生、文化等领域，各种原先不允许的领域都逐步放开。也就是说，随着我国对外开放的逐渐深入，开放的领域将越来越宽，准入的门槛将越来越低，越来越多的市场将被逐渐打开。无论是双边的还是多变的，自由贸易协定一经签订，国家之间都将敞开大门，在服务贸易领域或者说第三产业领域，对外资、内资全面开放，并且开放门类将不断拓宽。

2018年4月，习近平总书记在博鳌亚洲论坛发表《开放共创繁荣　创新引领未来》主旨演讲，宣告了我国政府加快对外开放的决心。很多原来外资不能控股，只能参股25%以下的领域，现在都放开了外资持股限制到50%以上，甚至100%。例如，以前外资企业在中国汽车行业控股股权不能超过50%，而现在控股50%以上甚至全资都是可以的。对外开放程度的提高反映了营商环境的改善。随着改革开放的逐渐深入，我国对外开放程度必将越来越高。

其四，加强知识产权保护。在一个良好的营商环境中，知识产权应该获得充分尊重。这里所谓的知识产权，包括各种专利、品牌等。知识产权作为一种财富和资源，必须得到法律的充分保护，绝不允许有偷盗知识产权的现象出现。我国既需要尊重其他国家的知识产权，其他国家也需要尊重我国的知识产权。

在这个意义上，积极保护好知识产权，不仅是我们逐渐适应世界游戏规则的过程，也是保护我们自己的经济创新成果的过程。目前，我国每年的研发费用投入高达两万亿元，位居全球第二，仅次于美国。随着

我国科技研发投资的逐渐增大，越来越多的发明创造会涌现出来，形成大量的知识产权。这种知识产权必须得到尊重。一个企业花费了成百上千万元甚至数亿数十亿元研发出的成果，如果被另外一些企业不花费代价就悄悄盗走，这对于我国科技创新环境将是极大的破坏。保护知识产权不仅需要制定严密、周到、覆盖各个领域的法律，而且要加强执法，严厉打击违法犯罪的案件。

总之，现在国与国之间开展经贸合作谈判，知识产权保护是各国政府都非常重视的一点，这是融入国际经贸大家族的前提。改革开放40多年的历程，也是中国不断加强知识产权保护的历程。中国从落后走到今天的发展水平，知识产权的重要性越来越高，要充分遵守知识产权规则，这也是全世界都有的共识。

其五，全面实行准入前国民待遇和负面清单管理制度。首先，对不同产权性质的企业要实行同等国民待遇，而且要在准入前实行同等国民待遇。准入前国民待遇，是指在投资发生前，公司注册登记，项目立项申请，不论是外资、内资、国有、民营，都将享受同等国民待遇。如果同样从事某一类型业务，国有企业可以准入注册登记而民营企业不可以，或者国内企业可以而外资企业不可以，这就是准入前的不同等国民待遇。当然，如果准入前都实施了同等国民待遇，那么准入后，在同一个市场环境里，不同类的各种企业更应实行同等国民待遇。

在中美贸易谈判中，美国提出我国应在不同类型企业之间保持竞争中性的态度。实际上，这一条我们是完全可以接受的，因为所谓竞争中性，正是我国近十几年一直在投资领域倡导的同等国民待遇。在政府的主观意识里，不应该对哪一类企业有所偏私，也不应该“拉偏架”，要遵照同等规则、法律制度等措施来对待所有企业，这是很重要的一点。

有时候，我国为了招商引资，会给予外资企业优惠待遇，这表现为对外商办事效率较高、流程相对简化。但是，对国内的民营企业却给予较差的、不同的待遇。有时候，一些单位对于国有企业办事还是较为放

心的，但对民营企业却不太放心，这就会造成不同等国民待遇。例如，我国商业银行在对企业放贷时，如果国有企业出现违约问题，一般不会追究行长的工作责任。然而，民营企业一旦出现一笔坏账，行长就很有可能被追责。这样一来，商业银行给民营企业放款就会有阴影，行长难免会非常担心，所以对民企贷款的标准卡得很严格，对国企则松得多。总之，要做到竞争中性、同等国民待遇，尽管在认识上容易统一，但实际操作中的结果往往千差万别。政府机构不仅要在认识上高度统一，更应该在办事的细节上付诸实践，时时表现出同等国民待遇。

其次，要实行负面清单管理制度。负面清单管理，就如同寺院的戒律、部队的军法，与军人遵守的“三大纪律、八项注意”是一个意思。每个行业都会有特定的负面清单，但负面清单并不是越多越好。真正管得住、管得好的负面清单，就那么3~4条。每个行业都要认真研究负面清单，并形成规章性的制度。随口就说出10条、20条甚至50条的负面清单并不是什么好事。2013年9月，上海自贸区刚起步的时候，我印象里负面清单有200多条，现在已经简化到几十条了，这是非常大的进步。

最后，要实行证照分离，先照后证，这对于营商环境的改善也十分重要。以前，市场监督局审批营业执照前，要由不同部门盖章，多的时候涉及十几个部门，一个部门还有可能涉及多个处室，办下来一个执照需要盖几十个、上百个图章。而实行先照后证，意味着给予外资准入前国民待遇。但营业执照办下来以后，事中、事后要对外资进行监管。监管并不是随心所欲的，而是要根据负面清单进行。各类企业，包括外资、内资，国企、民企，在拿下执照后，在经营过程中一旦违反了负面清单，就要被监督处罚，严重的甚至可能被清除。因此，负面清单的重要性就在于成为政府事中、事后监管外资的依据。

当然，在这个过程中，有三类企业需要引起市场监督局的重视，不能什么类型的企业都事先批复营业执照。这是因为，市场监督局先发了执照，有关部门却并不知道企业的存在，一旦发生了问题，产生了不良

后果，便很难追究责任。

第一类是金融类企业。这类企业具有辐射性、穿透性、渗透性，一旦产生不良影响，便可能涉及千千万万的老百姓，尤其涉及乱集资、金融坏账等问题，影响更加恶劣。这类企业应该实行先证后照，有较高的资质证照的门槛。金融主管部门、银行商会或地方金融办应当对企业经营人员、工作人员有能力资格的许可。

第二类是社会安全类企业，例如加油站、地下采矿或易爆易燃的高危化工产业等。这类企业涉及老百姓的安全，一旦监管不当，便会危害社会公共安全，必须实行先证后照。

第三类是社会公共服务类企业，例如办一所学校、开一家医院等，这类企业涉及千家万户的公共服务。比如，筹办一所大专院校，如果没有教育部门在资格、能力上的事先认定，市场监督局就给予企业营业执照，三年过后，第一批招生的数百名学生临近毕业，发现学校资质存在问题，因此拿不到毕业文凭，这就不仅是赔款的问题了，而是耽误了几百个学生前途的问题。这类事件定然会在社会上引起轰动，并引发群体性上访事件。近些年，很多地区出现教育类社会事件，往往就是教育部门事先没有经过审核而乱办学校造成的恶果。

再如，筹办一家医院，在未经资质审核的情况下给予企业执照，一旦医生乱开药方，甚至将病人治死，便会造成严重的社会后果。因此，在跟老百姓的人身生命、学历教育息息相关的医疗体系、教育体系方面，人们会非常关注负面新闻，一旦发生不良事件，都有可能演变成为恶性群体性事件，绝不能掉以轻心。

总而言之，实施准入前国民待遇和负面清单管理，要让一般的企业先照后证。但对于涉及金融类、社会安全类、公共服务类企业，还是要事先审批，提高门槛，严格监管。这是对老百姓和社会负责，将可能出现的严重后果扼杀在摇篮里。

如果这五个方面的工作做得比较好，政府服务方式就将获得极大改善，政府主观服务的营商环境也会比较理想。一旦如此，无论是遭遇国际贸易争端还是国内经济纠纷，我们都能够以“比较阳光”的方式进行处理。

二、改善营商环境的重点在于降低企业的运营成本

一个地方的营商环境好不好，一条很重要的标准就是企业运营成本低不低。企业在低成本环境下经营，更容易产生比较优势、竞争优势，而降低税费成本、融资成本、物流成本、要素成本和劳动力成本是其中的重中之重。

第一，降低税费成本。税收是营商成本的重要组成。但减税的政策是由中央来制定的，地方政府不能胡乱作为。如果有比较好的减税想法，应该跟国家税务部门研究后报送国务院审批，甚至可能需要全国人大常委会批准并通报，这是因为税率的任何变动都可能触及法律的更改。因此，地方政府税费成本里的税，尽量不要乱说乱干，这是违法的。要降低营商成本，一方面要按照中央精神，用足用好中央对一些高等技术、新兴产业等鼓励类行业的税收优惠政策，多发展一些中央鼓励的产业，这样既能够贯彻中央政策，又能够让企业切切实实分享税收优惠红利。另一方面，地方政府应该认真研究自己能够做主的收费项目，能降的尽量降，能豁免的尽量豁免，尽力为各类企业尤其是困难企业降低成本。

第二，降低融资成本。人们普遍认为，降低融资成本是地方政府无能为力的事情。这是因为，贷款的基准利率由中国人民银行统一管理，浮动利率又是由各地商业银行管理。然而，全社会融资成本不仅由利率决定，还受到融资结构、管理激励措施的影响。地方政府为降低地区融资成本至少有三个方面可以着手：其一，改善地区融资结构，降低企业

高利息融资比重；其二，发展产业链金融，以增强中小企业的融资能力；其三，通过优惠政策增加小微企业的资本信用。

在改善融资结构方面：如果一个地区融资中，银行贷款占比不到50%，其他的都来自小贷公司、信托公司，融资难、融资贵就会成为这个地区的大问题。这是因为，非银行类金融机构的贷款利率可能普遍超过10%，甚至达到15%~18%。在这种情况下，地方政府就应当有所作为，优化该地区的融资结构。

具体来说，就是要平衡好三种融资渠道的比重，例如银行贷款占到60%~70%，资本市场股权融资或债权融资占到20%~30%，非银行金融机构融资控制在10%~20%，这样的比例就是合适的。众所周知，股权融资是不必支付利息的，单纯只是资本金的投入。而在证券市场发行企业债券，利率也要比商业银行贷款利率低2~3个百分点。假如企业借了100亿元，每年只需要支付3亿~4亿元的利息，比银行贷款利息还要低2亿~3亿元。

还有一个市场是银行间中票市场，这些年中票市场贷款也可以视为一种债券。商业银行在银行间市场购买该类贷款，都是由当地银监会、人民银行审批的，利率与债券一样，也比商业银行贷款利率低1~2个百分点。这些市场的贷款功能应当充分被发挥。如果地方政府有意调控，让自己管辖地区成千上万家企业的融资比重符合上文的标准，那么最多只会有10%~20%的企业融资来自非银行金融机构。即便这些融资的利率高达15%~20%，由于份额只有10%~20%，对整个地区融资成本提升的影响就不那么明显了。如果地方政府对上述三类融资市场放任不管，对企业融资行为不调节、不引导，中小企业就将成为“无头苍蝇”，银行的钱借不到，只能到小贷公司借高利息资金，甚至去地下钱庄融资，最后往往会由于支付不起高额的利息而濒临倒闭。

总之，对一个地方政府来说，要改善企业的融资环境，最重要的一件事就是要加快发展债券市场、中票市场、股票市场、私募基金市场，

让企业有机会从直接金融体系的渠道融资。直接融资市场一旦全面发展起来，地区融资成本也一定会降下来。在这方面，地方政府一定要有所作为，做好引导、服务工作，将高利息贷款的比重压缩得越低越好。从现实情况来看，一个地区每年新增融资中，非银系统占比一旦达到40%~50%，这个地区的金融环境一定会很糟糕。这时候，融资结构调整势在必行，并且中央在政策上也是支持地方政府的这种结构性调控的。

在发展产业链金融方面，应当充分认识到帮助企业解决“融资难”问题并不是抽象的，要具体问题具体分析。在我国很多地区，中小企业往往是给大企业提供配套服务的。在提供服务的过程中，大企业有时会拖延支付资金，这将对中小企业的账期管理带来极大的挑战。例如，一家小企业为大企业提供零部件供货服务，并给大企业提供了价值100万元的零部件。但大企业要在三个月以后才支付100万元。如此一来，小企业的资金就被拖死了。一旦资金链断裂，小企业又很难到银行去融资，这将严重影响小企业的经营发展。

这个时候，政府是可以有所作为的。具体而言，就是帮助小企业与产业链龙头企业配置产业链金融，让商业银行和其他各类贷款机构围绕着核心企业、大企业的产业链，进行融资配套服务。

一个大企业背后或者说中下游之间产业链配置的中小企业可能有数百家之多，这数百家中小企业将货物提供给了大企业，银行、保险公司和其他贷款机构应当敢于把钱借给这些中小企业。因为这笔钱实际上是大企业延期支付的，属于大企业的封闭信用环。中小企业一旦交货，相当于获得了大企业的信用担保，获得相应的贷款也是理所应当的。此外，这类小企业交货后获得融资的利率也不应当太高，按照基准利率上浮5%~10%足矣。这样一种结构性信贷配置，也使金融市场服务实体经济不再是抽象的。当金融机构为产业链金融提供配套服务时，既扩展了业务范围，又是相对安全的。中小企业由于有大企业做担保，更容易成

为融资客户；而大企业和中小企业之间的产业关系、资金流关系、信息链关系也更加密切了。通过大企业和中小企业的配备融资服务，融资难问题就得到解决了。

在通过优惠政策增加小微企业资本信用方面。对于小微企业而言，发展的关键在于资本金问题。根据国家法律定义，小微企业就是指一个小老板带领着八九个人创办的企业，这类企业解决了自食其力发展的问题。这种企业在发展初期，政府不需要帮助其解决融资问题，而需要关注其资本金问题。任何个人创办新企业，产生10人以上的就业，都应获得政府补贴。这是因为，如果这些人不就业，一个人每年的失业保险就要花费6 000元，3年时间就要花费近两万元，10个人就要花费近20万元。政府与其3年支付给这些人20万元失业保险，不如拿出其中的一部分，例如30%也就是6万元，给小微企业进行补贴。作为一个创业者，如果拿出了10万元创办小微企业，政府可能会补贴40%~50%，让企业拥有15万元的资本金。有了这样的资本金保障，企业再去跟银行或其他金融机构融资就会容易得多。银行一般愿意配套资本金的50%给予企业贷款，对于小微企业可能比例会卡得更紧。

总之，一旦企业有了15万元的资本金，银行配套7万~8万元就会比较放心，而政府内部也不会造成财政坏账。如果一年中有上千家小微企业诞生，政府也不必对每家企业都提供帮助。地方政府可以针对当前国务院有关鼓励中小微企业创办的6大门类，给予资本金补助，例如复员军人或者下岗职工创业、农民工进城创业等。同时，地方政府为加大鼓励自主创业，可以在国家规定的6类基础上再自主增加5类，总共变成11类。对于这11类创业企业，都给予资本金补贴，企业自有资金加上资本金补贴，再加上商业银行融资就容易实现快速发展。总而言之，政府对小微企业的资本金补助或贴息支付要分门别类，结构性地化解小微企业的融资困境，同时要组织担保公司提供担保，激励银行给予小微企业信贷扶持。

第三，降低物流成本。我国的物流成本高早已是社会共识。中国全社会各种物流成本占到了GDP水平的15%，而美国只有GDP的7%，欧洲、日本在6%~7%，甚至连东南亚地区的发展中国家也只有10%左右。中国的物流成本高居全球第一，这是不争的事实。2014年，中央在供给侧结构性改革的文件中特别提到了“要降低物流成本”，各级政府都达成了共识。

物流成本的下降，实际上都掌握在各级政府手中。首先，中国物流成本高的首要原因就在于铁路运输没有利用好。我国拥有如此发达的铁路轨道，但在2018年铁路货运量只占到总货运量的6%。而美国虽然高速公路汽车运输、空运、海运也很发达，但每年所有的物流货运量中20%由铁路负责提供运营，这与我国形成了鲜明对比。铁路的运费只有高速公路汽车运费的1/3，如果我国有15%的货物由铁路运输，这部分货物的运输成本就至少降低了2/3。铁路运输之所以占比低，一个重要原因是“最后一千米”的铁路终端建设不到位。目前的情况是，大多数开发区物流运输的“最后一千米”都没有铁路，企业如果走铁路运输，需要将厂里的货物先装到卡车上，再开几十千米运送到附近火车站的货场上，再经过火车“七转八转”，非常麻烦。

其次，物流成本高还有一个原因，中国缺少铁路、公路联运，铁路、水路联运，或者铁路、航空之间无缝对接的多式联运。多式联运不是硬件问题，而是软件问题，是资源优化配置的问题。多式联运系统我们搞得很差，各个地区基本上没有这样的物流指挥部和多式联运公司，最后企业可能要白白增加15%~20%的物流成本。

最后，我国企业布局不够合理，缺少产业链集群。一家企业坐落在城市的东边，但所需原材料、零部件却在城市的西边，公司在几十千米甚至数百千米的路程频繁地运输货物，看起来很繁忙，实际上都是浪费。从这个意义上讲，我国城市发展需要有产业链的集群布局意识。

例如，在德国的莱茵河边，一些化工项目企业，无论属于哪个州，

无论处在产业链上游、中游还是下游，都规划布局在5平方千米的区域内，原材料、中间品、产成品互相连通。这类企业之间的物流运输可能连汽车都不需要，只要由管道运输即可。下游企业的产品直接送到中游企业的车间，加工后再成为上游企业的原材料，整个产业链都是通过管道运输，实现物流一体化。德国企业的产业布局一向如此。企业之间哪怕没有任何资本关联，只要产品之间有联系，就应该向集群布局发展。

我们有一些企业，明明可以将若干个生产环节集中在一起，直接将产成品出口到全世界，但由于各地政府招商热情都很高，企业不好意思拒绝，就人为地将各个生产环节割裂，分别布局在不同的县市。然后，中间产品在企业各子公司之间相互运来运去。尽管高速公路比较发达，运输也比较便利，但这实际上是在徒增物流成本，因为企业的空间布局极不合理，企业在获得了不同县市招商优惠的同时，也造成了物流成本的极大浪费。

铁路物流占比较低，多式联运系统不发达，企业空间布局不合理是我国目前物流成本畸高的重要原因。但上述分析也表明，降低物流成本的关键既掌握在企业的手中，也掌握在地方政府手中，大家都可以在降低物流成本上积极动动脑筋。

第四，降低要素成本。要素成本包括土地成本、房地产成本、天然气成本、煤油成本、蒸汽成本、电力成本等。这些要素尽管都是上游资源，政府似乎难有作为，但实际上是可以协调的。政府可以充分发挥主观能动性，将要素成本降下来。以房地产成本为例，地方政府如果“唯利是图”，完全可以让土地出让金高一点，这样财政收入也上去了。但这样一来，投资环境就被破坏了。华为集团将部分产业从深圳市搬迁到东莞市，跟深圳的地价和房价有很大的关系。总之，包括要素成本在内的各项企业经营成本，70%~80%都掌握在地方政府和企业自己手中。一定不要等着中央有关部门来降成本，尽管打破一些成本需要中央部门下定决心，但更多的成本实际上与地方政府和企业自身运作方式有关。

第五，用好人才红利，降低劳动力综合成本。最近10年，尽管中国劳动力成本逐渐提高，人口红利逐渐消失，但这并不意味着中国的工业发展失去了机遇。因为许多地方的企业，劳动力成本固然高了2~3倍，但是产出往往上升了5~10倍。当前，全球经济已经步入新的发展阶段，往往不再依靠蓝领工人进行大规模生产加工，而是依靠人工智能、机器人、高科技产业发展驱动经济增长。在战略性新兴制造业，一个年产出300亿~500亿元的企业，实际工人可能只要几千人。以前，在人均年产出50万元的行业，一家100亿元产值规模的企业需要2万员工，300亿元产值规模的企业需要6万员工，现在只需要几千人。但这些人主要是白领和大学生。从这个意义上讲，全球产业结构已经发生了深刻变动，下一轮产业发展需要更多比例的大学生。幸运的是，当中国蓝领工人的人口红利开始减少的时候，每年大专院校毕业生却增长到了800万，已经拥有全球最丰富的人才资源，刚好可以平衡全球产业结构变化对大学生的需求缺口。南亚及东南亚国家，包括越南、印度在内，当前有大量的蓝领劳动力释放出来，但却生不逢时，当前的世界已经不再需要那么多的蓝领工人，需要更多的是白领人才，这正是中国的国运所在。

总而言之，做好上述五个“降成本”工作，将明显改善一个地区的营商环境，这本身也是落实供给侧结构性改革的关键环节。其要害在于地方政府和企业自身，对地方政府的决策能力和企业的管理能力都是极大的挑战。

地方政府招商引资的十种有效方式

招商引资是地方经济发展的不二法门。招商引资不仅能为一个地区带来资本，还能带来技术、产品、市场、管理方法，是对外开放的举措、地区发展的动力，也是40多年改革开放的基本经验。同时，招商引资应遵循同等国民待遇、准入前国民待遇、尊重知识产权等原则，完善管理系统设计，实现互惠互利、资源互补。

当下招商引资呈现三大特点。第一个特点，在经济“新常态”下，真正有效供给的工商产品和工商项目并不多。如今各地都把好不容易得来的项目紧紧抓住毫不放松，所以从内陆地区到沿海地区，“挖墙脚式”招商很难，从沿海小城市到如深圳、广州、上海等沿海大城市招商也很难。而过去经济高涨时，经济大浪潮带来各种各样的“鱼虾”，沿海大城市去捕捞“大鱼”，剩下的“中鱼”“小鱼”“虾米”对大城市来说意义不大，往往会主动转让给内陆地区，所以过去互助招商引资的现象很常见。然而在现阶段这种互助招商引资的现象鲜有发生。

第二个特点，“大呼隆”式的招商引资已成为过去式。以前各地通常把全世界的厂商聚在一起开大会，领导发言介绍投资环境。但现在这种粗放式的活动已不奏效，而且最近这类活动在各地大幅减少，不是大家失去热情，而是这类活动已经不实用了。

第三个特点，低成本、粗放型招商已不适用。过去“砍胳膊砍腿”式招商引资通常在税收、土地和劳动力成本上进行大规模让利，而如今真正优秀的企业已经不再需要这类恶性低成本的招商。

20世纪八九十年代的招商引资一般是各地领导带队外出招商，但这类招商引资的老套路在各个方面显然已不合理，需要避免和杜绝。目前，大多数支柱产业项目、战略新兴产业项目、战略新兴服务业项目等

优质项目都具有鲜明特点，需要产业集群化发展。例如，制造业上游的原材料、零部件体系，下游的销售服务、物流体系，可以与制造业共同构成一个集群。这类利用产业集群进行的招商引资方式可以吸引几百亿元甚至上千亿元的产业链。

招商引资的关键不是一味强调当地良好的营商环境、优惠的政策措施等，这些普惠待遇的政策简明扼要地写成材料发给对方即可。现在的招商引资不是以前经济百分之十几增长时的那种状态，也不是全世界的外资都到中国来，中国沿海又有许多资金要到内陆找出路，形成内陆招沿海的商、沿海招外国的商，或者跑到香港地区、台湾地区等地去招商的状态。现在招商引资难度大，即使低成本竞争式、“砍胳膊砍腿、自残式”地降低身价，请人家来、求人家来，招商引资的效果都未必会好。

招商引资的第一要义是了解并研究招商对象的短板，即招商对象的短板是什么，最缺少的东西是什么，最需要解决的问题在哪里。通过“问题导向采取措施”的方式，把握招商对象的命脉问题，直奔主题地告诉对方其存在的问题以及解决措施。任何一个负责任的企业家都是希望解决自身问题的，如果抓对了对方命脉，帮助其解决了问题，让企业产生效益、优化资源配置进而实现经济规模的发展，对方也会很乐意将产业转移到当地进行合作，这样双方一拍即合、互惠互利。

所以，招商引资既不是居高临下的恩赐，也不是磕头跪拜乞求，而是平等的战略伙伴关系，其中帮助招商对象解决问题是撬动招商引资成功最容易的一个支点。

在招商引资工作不断推进的过程中，需要改变过去已不适用的招商思路，以下十种有效的招商引资方式可为地方政府提供新思路、新方法，助力吸引优质项目落地。

一是产业链式招商。产业链式招商是指，如果招商对象生产上游产品，而本地具备中游和下游产业，引进该对象就可以打通上中下游的市

场资源，形成产业链集群，优化配置，提高效益；如果招商对象生产中游产品，地方政府就可以向其表示本地有上游原材料相匹配，或者有下游市场相衔接，只要招商对象进来本地市场就能够形成产业链。即使本地还没有形成有效的产业链，也可以与对方打赌：只要对方进入本地市场生产中游产品，政府保证在一两年内配套相应的上下游市场；只要对方引入核心企业，就保证在两三年内上游原材料、零部件等为之全部配套，如果配套不了，那么地方政府就要做出赔偿。总之，一个能与上下游互相配套的、有较大市场规模的产业链体系往往具有较强的产业集聚能力，从而实现资源优化配置、降低运行成本，成为吸引世界级巨头企业的撒手锏。

一个成功的例子是重庆市政府对电子产品企业的招商引资。2008年，内陆地区尚不存在电子产业，电子产品生产企业都分布在沿海地区，而且主要以加工贸易为主。这是由于当时原材料零部件从全球运到国内进行加工生产后再销售到全世界，内陆对这种“两头在外、大进大出”的加工贸易毫无优势，因为把零部件、原材料从沿海运到内陆要历经2 000千米，需要付出高昂的物流成本和时间成本。因此，地处内陆的重庆要发展电子产品，就要把零部件、原材料本地化，实现企业上中下游产业链集群一体化。思考清楚这个模式以后，我认为这种大事就要找跨境巨头公司进行合作。于是我就到美国面见了惠普董事长。我在谈话过程中承诺对方，如果对方把3 000万台电脑的生产订单转移到重庆，就保证两年内在对方厂址的1小时路程之内配套1 000家零部件厂，共同形成最强产业链集群。在与惠普达成默契之后，我又到中国台湾与富士康的郭台铭进行谈判，承诺对方千万台电脑零部件的生产订单，前提是富士康将对应数量的零部件厂商引进重庆。郭台铭说：“只要你给我1 000万台的生产订单，我当然会带过来1 000万台的零部件企业。”事实上，零部件企业只要到了重庆，当然就可以为1 000万台生产订单以外的更多生产企业服务。过了一个月，郭台铭到重庆签约，除了带来了富士康，还带来了台湾的一批零部件企业。两年内，重庆达成了当时承

诺的目标，拥有了1 000多家电脑零部件厂商，并相继吸引了除惠普外其他六七家世界知名品牌的电脑厂商，每年生产6 000万台电脑，多年保持产量稳定，占全球电脑生产总量的1/3。重庆成功打造了一整条齐全的产业链，相应的物流成本大幅降低，品牌商和产业链相互配合，中心零部件企业和供应链纽带无缝对接，成为一大核心竞争力。由此说明，现代产业发展除了资本和核心技术的竞争，产业链、供应链和价值链的竞争同样重要。

特朗普要求美国企业回归美国，比如要求苹果回归美国，为什么这些企业都没有跟进、没有响应？是它们对自己的国家不忠诚吗？并不是。美国国内没有形成产业链，即使一个孤零零的总装厂回归美国，也需要将1 000个零部件厂从中国转到美国建厂。等到三年以后其将各个零部件的生产厂配齐，美国市场就相当于被放空了三年时间，无疑将失去市场竞争力。由此可见，产业链的概念至关重要，任何产品的生产都与产业链有关。用产业链集群相互平衡、帮其补链，是招商引资的一招。

二是补短板式招商。一个企业或产品的发展需要资本、技术、市场三方面一个都不能少。对于有资本、技术却找不到市场或者进不去市场的企业，放开当地市场可以让技术和资本随之落户，形成资源优化配置；对于有技术，国内也有市场，但需要几百亿元投资资金周转的企业，帮助其解决资金来源也会形成资源互补。

重庆在2014年向液晶面板生产企业京东方招商，当时京东方技术世界领先，拥有上万个专利，市场空间足够宽阔，限制其拓展市场的唯一短板是缺乏资金。而重庆每年生产6 000万台电脑、2亿部手机，需要大量的液晶面板。因此，当时我承诺帮助其筹集资金，希望能够成功引入京东方。具体方法是，作为上市公司的京东方可为重庆项目定向增发，如果京东方向银行贷款100亿元，重庆企业再通过购买股票投资200亿元，那么共计300亿元的资金就可以帮助京东方进入重庆市场生产液晶

面板。京东方落户重庆之后，定向增发100亿股股票，每股2元多，由重庆企业买入实现了200亿元投资，再向银行贷款140亿元，共计筹资340亿元。京东方的落户使重庆又增加了一个300多亿元产值的企业，并且京东方在重庆发展得相当成功，2018年京东方70多亿元的利润中重庆项目公司贡献了30多亿元。由于企业效益好、利润高，京东方的股票由最初的每股2元多涨到了每股4.5元，最高的时候甚至到了每股6元。在其股价为4.5元时，重庆企业将100亿股卖出，收回了200亿元，另外的250亿元并未由市政府征用，而是继续投资京东方，用于研发第六代柔性液晶面板。据悉，第六代柔性液晶面板的研发项目需要480亿元投资，京东方上市公司投资200亿元，重庆企业将京东方项目赚来的200亿元也跟投进去，加上银行贷款80亿元，基本能够满足项目资本金需求。这一案例体现出，补短板式招商可以实现资源互动、优势互补，关键是要切中对方真正的需求。

三是因势利导式招商，即顺应资源市场配置招商。利用本地的稀缺资源优势进行招商引资，因势利导、顺水推舟，实现资源优化配置。比如重庆的地下蕴藏着丰富的页岩气，潜在的储气量达到12万亿立方米，已探明可开采的储气量达到2万亿立方米，重庆可因地制宜利用页岩气资源优势向石化企业定向招商。每年我国对天然气的总需求可达4 000亿立方米，加上我国煤炭污染、能源污染问题也需要天然气来解决，但国内自产加上国际进口的实际供应能力只有2 500亿立方米左右，而且我国天然气仅占全部能源消费的7%，相比之下美欧等地区达到20%。所以重庆吸引中石化、中石油几百亿元资金用于页岩气投资，现已成为全国页岩气投资开发的主战场，产量占全国总产量的2/3。2016年全国页岩气总产量60亿立方米中重庆占50亿立方米，2018年全国总产量100亿立方米中重庆占70多亿立方米，预计2020年全国页岩气总产量可达200亿立方米，重庆至少产出100亿立方米。页岩气本质上是天然气，是很好的燃料和化工产品，当重庆页岩气业务继续发展、产量持续增加时，未来凡是要用天然气做燃料的工业或者以天然气做原料的高科技化工

厂，都可以成为重庆继续招商的对象。

四是给予对赌式支持。这种支持政策与过去“砍胳膊砍腿、自残式”的粗放式优惠政策不同，而是与招商对象设立互为前提的边界条件，我方赋予某些特定的支持政策的同时，对方必须完成相应高水平产品投资和产量的目标。如果一个项目是绝对有意义的战略性投资，那么地方政府综合研究以后做出集体民主决策，也是值得一试的。比如上海吸引特斯拉投资100亿美元在南汇投产电动车，称得上是近几年中国国内招商引资最具典型意义的战略性高科技项目。上海政府在土地成本、资本融资等方面，为这个项目量身定做了极具吸引力的优惠政策。作为优惠的前提，特斯拉必须在两年内形成相应的电动车产量，上缴相应的税收。这就形成了互为前提的对赌式招商。

五是收购兼并式招商。对现有国有、民营企业资产，转让部分或全部股权引入战略投资者是国内外流行的发展方式。对在本地发展不佳的企业，可以通过引进国内外战略投资者进行兼并收购，一方面能盘活企业，另一方面还引进了新的资本。对在外地或国外发展困难的企业，在对该企业的行业特征、核心技术、市场前景、财务状况都有实质性了解的情况下，也可以直接买断对方的控股权，将对方企业整体转移到本地来生产。

六是牌照资源补缺式招商。一些企业愿意到当地发展，当地政府也欢迎，但这些企业有特殊的需求，比如希望获取某种资源或牌照。这种情况往往地方政府掌握着牌照发放权或其他某些资源，或者地方政府需要为企业向国家申请，那么政府帮助企业获取特定的牌照或资源，是一种平衡。

利用上市公司、金融牌照、现代服务业牌照等重要的政府许可性资源，吸引没有这种资源的内外资企业，通过捆绑项目或其他资产方式“投桃报李”，互相优化资源配置。尤其对差一口气就谈成的项目，在企业需要这类政府许可性资源的情况下，承诺帮助对方向国家争取所需

牌照也是一个推进项目成功谈判的办法。比如，一个大型企业集团在全国有几十个工厂，每年几千亿元产值，如果一个这么庞大的系统没有财务公司，当地政府就可以支持该企业办理一个财务公司的牌照，帮助做好企业与人民银行、银保监会的具体沟通，以期相关部门的批准，这也是招商引资的合理措施。当然这种招商方式不能成为权钱交易，必须都是公开的政府合理运作。

七是PPP合作招商。在保障公平公正、风险共担、利益共享的前提下，允许社会资本参与政府公共服务项目，也是合作共赢的一种招商方式。此种招商方式要做到以下五种“平衡”。

第一，凡是市场化收费可以平衡投资的项目，应完全放开由市场主体来做，如高速公路项目。第二，凡是当期收费较低、暂时无法平衡的项目，可以通过逐步调价的措施使项目最终形成投入与产出基本平衡，如供排水、停车场项目。第三，凡是由政府提供的免费公共服务的项目，应通过政府采购、分期付款的方式把一次性投资变成长周期的公益服务采购，以时间换空间，形成长周期的投入产出平衡。第四，凡是无法以采购方式推进运作的大工程投资项目，政府应配置土地等相应资源使其平衡，比如地铁项目。第五，凡是高收益的公共服务项目，政府要限定投资者的收益幅度，杜绝利益输送、损害公共利益，如土地开发整治项目。

在推进PPP合作招商的过程中，要注意严防“明股实债”的PPP，不得以任何方式承诺回购社会投资的投资本金，不得以任何方式承担社会资本的投资本金亏损，不得以任何方式向社会资本承诺最低收益，不得将项目融资偿还责任交由地方政府承担。并且要防范社会投资方在实际经营中乱收费，防止同类项目不同标准，防范灰色交易，防范项目因自然灾害等不可抗力因素出了问题撒手不管。

八是产业引导基金招商。产业引导股权投资基金具有“四两拨千斤”的功效，一般会产生1∶3或1∶4甚至更高的杠杆比。比如政府出资

30亿元，凭借其良好信用可吸收100多亿元社会资本参与，整个投资基金规模可达150亿元。通过这种杠杆放大效应，有限的财政资金可以投入更多技术改革、科研成果产业化过程中，还可以推动企业重组和并购。同时，股权投资基金本身是一种市场化选择机制，具有优胜劣汰的功能，由基金管理人选择项目投资，总体上会选择那些技术含量高的、市场前景好的优质项目，从而助推产业结构调整和优化升级。

九是问题导向采取措施式招商，即通过帮助企业解决它们特别想解决的问题来招商。比如提供企业所需要的产业环境或制度环境。目前一些大规模生产全球化产品的产业链和供应链都需要对应的全球化物流大通道。重庆虽地处内陆，但却能够吸引电子产业厂商，除了前文提到的垂直整合外，还依靠重庆重点发展的“渝新欧”国际运输通道，满足了内陆几千万台产品市场对北美（30%）、亚洲（30%）和欧洲（40%）的分销，极大地节省了时间与物流成本。如果产品在重庆生产后运到上海、广东等地，再通过船舶运到欧洲，一方面耗时需两个月，另一方面物流成本也很高，至少增加了2 000多千米内陆到沿海的距离。

这条“渝新欧”国际联运大通道同时解决了三大难题：一是六七个国家的海关一体化，实现关检互认、执法互助、信息共享；二是各个国家铁路部门运行统一编制的时刻表，形成“五定班列”——起点定在重庆、终点定在德国，中间的100个火车站只停12个，至于哪12个则需细致讨论；三是敲定铁路运费价格，压低运输成本。2011年，铁路价格是一个集装箱每千米1美元，1.2万千米距离就需要1.2万美元，这是极高的运输成本。到2012年我们将价格谈到每千米0.8美元，2014年降到每千米0.7美元，2015年降到每千米0.6美元，现在降到了每千米0.5美元，那么1.2万千米距离只需要6 000美元运费。不管是从连云港还是从上海、深圳等地出发，一个集装箱运到欧洲大约需要3 000美元运费；如果一个集装箱里面的货物价值500万元，一个月的利息就要3万~4万元，相当于四五千美元，3 000美元运费加上四五千美元利息就变成七八千美元，肯定会高于“渝新欧”国际联运大通道的6 000美元运费，所以现在大家都

愿意用铁路进行运输。

重庆帮助企业直接通过铁路运输将产品运送至欧洲，这是实现了战略格局的表现。由此可见，地方要帮助企业解决那些关键的命脉问题，只要这些问题是客观的、经济的、对企业发展有利的，地方政府都应积极发挥特有的服务功能进行相应的资源配置。

十是争取国家的特定政策。国家在一些新区、开发区、特区、自贸区、保税区等平台实行的优惠政策，能够对招商引资起到重要作用。比如重庆对任何外资企业包括实体经济的工商企业采用15%的所得税，与中国香港、中国台湾、新加坡、欧洲发达地区等大多数国际自由贸易区、自由港、开发区采取的优惠税率相同。相比之下，我国经济特区的所得税税率从之前的15%上调至25%。但重庆并不是地方违规，而是利用了国家给予西部大开发战略15%所得税率的优惠政策。

综上所述，在招商引资过程中，地方政府首先要有服务于企业的愿望，把是否有利于产业结构调整和带动就业作为重要条件，坚持“三不招”与“五不搞”原则：不符合产业政策的不招，过剩产能和产出强度不达标的不招，环保不过关的企业不招；不搞血拼优惠政策的“自残式”招商，不搞众筹招商，不搞P2P招商，不搞“炒地皮”招商，不搞炒房招商。在避免“捡到篮子都是菜”的同时，防止招商引资的恶性竞争和乱象。

第七章

全面开放：应对国际新格局

新时代我国开放的新格局、新特征

一、改革开放40多年来中国对外开放的特征及成效

中国改革开放已有40多年。在过去的40多年里，中国的对外开放有五个方面的特征。

第一，在国际贸易方面以出口导向为主，利用国内的资源优势推动出口发展，带动中国经济更好地发展。

第二，在国际资本方面以引进外资为主，用外资来弥补不足的资本，推动经济发展。

第三，在区域开放方面以沿海开放为主，沿海地区先行设立各种开发区、特区、新区和保税区，中西部内陆逐步跟进。

第四，在开放领域方面主要以第二产业开放为主，工业、制造业、房地产业、建筑业等行业先行开放，服务业开放的力度较低，发展的速度也比较慢。

第五，以开放倒逼改革，中国最初几十年的开放以适应国际游戏规则为主，用国际经济规则倒逼国内营商环境改革，倒逼国内的各种机制体制变化。

这五个特征符合中国经济发展的实际要求，使对外开放在中国改革开放的初期阶段起到了重要的推动作用。经过30多年的发展，在2010年以后，中国已经成为世界第二大的综合经济体，第一大的进出口贸易国，第二大的外资引进国。中国的制造业已经形成世界第一大规模的制造业集群体系、产业链体系。中国改革开放初期的五大特征对中国改革开放事业及中国经济发展起了极大的推动作用。

但是进入21世纪以后，尤其是2008年全球金融危机后，中国的开放遇到了越来越多的贸易摩擦，国际上逆全球化的势力也愈演愈烈。随着中国成为世界第二大经济体，中国原有的开放模式变得不适应中国经济发展的情况。例如，2012年以前中国劳动力人口过剩，劳动力的人口红利很高，比较优势很充分；2012年以后中国每年退休的人员平均在1 500万人，但每年新生的劳动力是1 200万人左右，实际上最近五年，中国每年减少约300万劳动力。也正是这个原因，最近五年中国GDP增长率从11%下降到6%。一般来说，GDP每下降1%，就会产生200万失业人口，GDP的下降原本会带来上千万的失业人口，但是大范围的失业并没有出现，这是因为人口供应和需求发生了动态均衡，GDP的下降和新增劳动力不足形成了平衡，但实际上中国劳动力的基础性条件发生了变化，人口红利在逐步减少。另外，中国土地成本越来越高，油电煤气运等要素成本也越来越高，社会环境保护要求也越来越高，大规模出口的发展模式与中国内在高质量发展要求出现了矛盾。正是在这种情况下，党中央审时度势，在党的十八大以后，在习近平总书记的领导下，推出了新的开放方针和路线，形成了中国新时代对外开放的新特征。

二、新时代中国对外开放的五个新特征

（一）中国的开放不再以出口导向为主，而是既鼓励出口，又努力扩大进口

近五六年时间，中国每年出口增长率为6%~7%，从2000年以来10%甚至20%以上的两位数的增长下降到了一位数的增长，但是中国进口的平均增长率保持了两位数增长，这使中国贸易逆差的数据发生了变化。之前顺差最大的时候，进出口总量为3万多亿美元，但是顺差高达5 000多亿美元，现在中国进出口总量为4.3万亿美元，顺差已经降到3 000亿~4 000亿美元，可见基数扩大的同时顺差数量变小了，所以顺差比例就

降低了。要注意的是，出口大国不一定是经济强国，因为出口大国可能是来料加工型、劳动密集型经济，出口的商品可能是原材料、农副产品等，但是如果一个国家连续在10年里都是世界靠前的进口大国，那这个国家一定会成为世界经济的强国。

进口大国和经济强国有很强的关联。美国是世界第一大进口国，同时也是世界最大的经济强国。原因是：第一，进口大国的人口消费外国产品能力很强，否则进口的商品会卖不掉；第二，进口大国有比较强的外汇支付能力，也就是有比较多的国际贸易硬通货货币；第三，进口大国在世界上具有商品、大宗物品定价权，因为大规模进口国对卖方来说，有定价的能力；第四，到一定阶段，进口大国的货币影响力会越来越大，使用本币就可以在国际市场购买商品和服务。

比如未来中国企业用人民币直接进行对外支付，这也是人民币国际化的一个途径。10年前，中国跨境人民币贸易结算量一年只有几百亿元，2018年已经达到了7万亿元，人民币作为国际贸易中的清算、结算货币已经成了趋势性现象。人民币国际化不仅是靠大量出口赚取大量外汇形成的。虽然国内大量外汇储备对人民币国际化有好处，因为信用好了，人民币的可接受性就强了，但是人民币的强势如果仅仅来自外汇储备，那么人民币的强势只是外在的状态，就像太阳光反射形成的月亮光。而进口大国产生的人民币强势将是内在的禀赋。进口大国在进口各种商品的时候，会逐步形成以本币计价支付的格局。由此，人民币会支付到国际市场上。国际市场使用人民币成为习惯后，甚至在其他国家间做贸易也将人民币作为计价货币，这时人民币就被这些持有人民币的国家国际化了。这意味着，其他国家不仅是和中国做生意用人民币，与别的国家做生意时也用人民币，就像中国人除了和美国人做生意用美元之外，与别的国家做生意也用美元，这就是美元货币强势的表现。同样，当人民币达到这样一个境界，就是强国的象征了。

所以进口大国是中国要成为世界经济强国的必由之路。我们在30年

前说这个话就说得太早，但是眼下审时度势，是开始进入这个境界的时候了。

（二）中国从引进外资为主，转变为既鼓励外资进入中国，也鼓励中国企业走出去投资

近五年，中国平均每年引进外资1 300亿美元，五年下来就是6 500亿美元。这几年我们国家走出去投资是多少？这几年中国各类企业到境外投资7 200亿美元，走出去投资总量大于引进来的总量，这是近五年很重要的一个新特征。在1979—2012年这33年里，中国境外投资一共5 000亿美元，但是近五年的对外投资就达到了7 200亿美元，既大于过去33年的投资，也大于中国近五年引进来的外资，这种双向投资的特征已经很明晰地显现出来了。这种特征不是一个概念，不是一个想法，不是一个要求，而是已经实现了中国经济的新特征。

（三）中国从过去的沿海开放先行、内陆逐步跟进，转变为沿海与内陆同步开放、东南西北中共同开放

2000年以前，我国各类国家级的开放措施都从沿海进行：20世纪80年代初期推出的14个沿海开放城市、27个经济技术开发区，都在沿海；20世纪80年代中后期推出的五大特区，深圳特区、海南岛特区、珠海特区、汕头特区、厦门特区，都在沿海；20世纪90年代推出的新区开发，浦东新区、天津滨海新区，也都在沿海。党的十八大以后的五年，中国任何新的开放措施，都是东西南北中一体化开放。

比如，20世纪90年代以来，新区政策对上海、天津两个直辖市的开放发展起到了特别巨大的作用。但是新区政策差不多有20年一直局限在沿海，没有推广开。党的十八大以后，东中西部地区同步推广，中央一下子在中西部批准了10个新区，沿海增加了5个，再加上原来有上海和天津，现在全国一共17个新区，每个新区差不多1 000平方千米。

又如，保税区也从沿海推广到了中西部地区。2010年以前，中国所有70多个保税区跟中西部无关；2010年以后，全国海关特殊监管区域增加到138个，中西部内陆地区新批了60多个保税区。其中，重庆就批准了7个保税区，东中西遍地开花。

再如自由贸易试验区，由上海市先行半年，之后推广到了东中西11个省市，2018年批准了海南，2019年又新批6个，现在全国东南西北中一共有18个自贸区，其中中部和西部10个，沿海8个。

本质上，开放是一种理念、一种制度、一种办事的方式，和区位无关。德国在西欧的中部，谁能说德国社会开放度比西班牙开放度要低？瑞士在北欧的中部地区，不靠海，谁能说瑞士比挪威不开放？欧盟国家是一样的开放，一体化的开放。开放和地理位置无关，之前认为和地理位置有关，是因为中国过去是封闭的，要从沿海开始慢慢开放，现在如果要开放，需要东西南北中因地制宜一起开放。

（四）中国的产业开放领域从工业、商业、建筑业开放为主，转变为工商产业、金融业、服务业、服务贸易全方位开放

1990年以后中国的金融业已经对外开放了，第一个外资银行、外资保险公司、外资证券公司和外资百货商店都在浦东。2001年我国加入WTO之后，外资金融机构在全国各地概念上都放开了。但实际上这只是在形式上开放了，在市场准入前同等国民待遇上，在外资金融机构的股权比例限制上，以及在外资金融机构的营业范围上，内在的约束还有很多。比如外资银行在分支机构的审批上总是要两三年，导致这些外资银行有头无脚，做不出业务，和开办事处没有区别，而且只允许外资银行开展一部分业务，使外资银行各项业务间不系统、不平衡，业务也很难展开。

正是由于这些束缚，近30年，外资金融机构在我国境内发展得比较缓慢，其资产总量在中国全部金融资产里只占1.8%。而同一时期，中国

的工商产业中外资企业的总资产占我国境内全部工商企业总资产的30%左右，这也从一个侧面说明，工商产业领域开放度是充分的，而金融领域开放度是不足的。这些问题正在加快解决。党的十八大以后，党中央国务院要求对服务业、金融业和工商产业里面的外资企业实行准入前国民待遇、负面清单管理、竞争中性等，各种限制都要取消，实现全方位、宽领域、多渠道开放。现在中国开放度越来越高，今后这方面会有更大的提升。

（五）中国的开放已经从适应国际惯例、国际游戏规则为主，转向为开始参与国际规则的制定

中国已经是世界第二大经济体、第一大国际贸易国，不管是投资领域还是贸易领域，中国都有巨大的影响力和发言权。从这个角度来看，中国要积极地参与对国际贸易规则的修改，一起参与谈判确立国际贸易规则中新的制度，所以中国不仅是适应现行的国际贸易规则，而且开始介入国际贸易规则的制定和修订，这是一个很重要的变化。具体表现在两个方面。第一，中国现在是WTO的全面支持者，也是WTO改革的重要推进者。第二，在FTA（双边或者地区间自由贸易协定）新的贸易规则讨论谈判当中，中国既是双边贸易谈判的推动者和积极参与者，同时也为了中国人的利益和国际贸易规则的公平合理，进行各个贸易规则的讨论、谈判。另外，“一带一路”倡议涉及世界上130多个国家和地区，这其中游戏规则的导向制定，都是中国起主导作用。

以上就是这五年来中国在开放过程中形成的国际贸易的新格局和新特征。和过去40多年的五个特征对比，一方面中国继续保持了原来的五个特征，另一方面五个单向性的特点变为双向性特征，这五个双向性特征是强国之路，是中国走向世界经济强国的开放特征，也是引领中国今后二三十年开放的战略方针。

从改革开放到2050年，这70年的开放特点可以分成两个阶段：第一

个阶段，从1979年到2012年或者2015年，这30多年时间呈现出的是原来五个特点；第二个阶段，从2018年到2050年，这30多年是新时代，在习近平总书记引领下形成五个具有新特征的开放特点。总之，我们对中国进入这样的开放格局充满信心，充满向往，沿着这条道路，中国一定会为人类命运共同体做出重大贡献，成为人类命运共同体的重要推进者。

三、新时代开放的任务重点

这些新特征将贯穿我国社会主义现代化的全过程，推动我国以更高层次的开放格局参与和引领经济全球化，推动世界经济朝着更美好的方向发展。展望未来，新一轮对外开放从何处发力？习近平总书记在第一届中国国际进口博览会开幕式上的讲话，从激发进口潜力、持续放宽市场准入、营造国际一流营商环境、打造对外开放新高地、推动多边和双边合作深入发展五个方面阐明推动开放合作的中国方案，宣布中国进一步扩大开放的重大举措，展示了中国与世界互利共赢、携手前行的胸怀与担当。

第一，“激发进口潜力”体现了我国对外开放的担当和风范。习近平总书记明确指出，“中国主动扩大进口，不是权宜之计，而是面向世界、面向未来、促进共同发展的长远考量”“中国将进一步降低关税，提升通关便利化水平，削减进口环节制度性成本，加快跨境电子商务等新业态新模式发展”。从曾经的着力鼓励出口，到现在的积极增加进口，体现出我国对外开放的思维和意识在不断提升，敢于面对激烈的市场竞争，敢于与对手携手合作，这是一种大国的风范和气度。

比如，2018年我国出口2.3万亿美元，进口1.9万亿美元，顺差4 000亿美元。顺差多了会加剧国际贸易摩擦，而且长期顺差也会造成本币升值。因此，进出口贸易的平衡既能减少国际贸易摩擦，也不会使人民币过分升值。我们是以追求货币稳定为目标的。一个货币长期稳定的国家

和一个国家拥有长期稳定的货币都是一种良好的信用，有助于人民币国际化，让人民币成为国际上的硬通货。

激发进口的潜力还有一个目的，就是要让老百姓更多地在国内买进口货，不必再到欧洲、美国、日本、韩国等去买很多商品背货回来。据测算，每年中国老百姓出国旅游购买商品的总价值超过1 500亿美元，几乎是1万亿元人民币。如果将这1 500亿美元的产品通过贸易进口投放到中国市场，在国际贸易中我们就有了1 500亿美元的进口。如果我们顺差是4 000亿美元，因为多了这1 500亿美元的进口，就只有2 500亿美元的顺差了，国际贸易摩擦也会减少。所以，我们要把关税降下来，让老百姓不必利用出国旅游背东西回来，而是在国内就能买各种商品。

减税对国民经济发展是一举多得的好事，实际上从2017年到2018年各种商品的关税已经下降了许多。目前，就几千种商品的平均关税而言是7.5%，已经比2000年刚加入WTO时的15%左右降低了约一半。今后几年还会逐步下降，这个降税的过程也是激发进口潜力的过程。

第二，“持续放宽市场准入”体现了我国更加开放包容的气度和自信。习近平总书记明确指出，“中国已经进一步精简了外商投资准入负面清单，减少投资限制，提升投资自由化水平，正稳步扩大金融业开放，持续推进服务业开放”。这些措施，是新时代我国利用外资的重要突破口，对提升产业竞争力、推动创新发展、提高实体经济水平、把握发展主动权，具有十分重要的作用。

对我国企业而言，尽管会面临竞争加剧、迭代冲击等诸多挑战，但这种挑战正如当初加入WTO时所经历的那样，并没有造成农产品、纺织品等国内企业的溃败，反而是越来越欣欣向荣。相信伴随着市场准入的持续放宽，这些调整必将转化为发展机遇。我们的企业应该有这样的自信和底气。

第三，“营造国际一流营商环境”体现了我国从制度上打造权利平等、规则平等、机会平等发展环境的鲜明导向。改革开放以来，出于吸

引外国资本、先进技术和管理经验的需要，我国对外商投资给予了以税收优惠、土地优惠为主的一系列激励政策。当前，全球引资竞争日趋激烈，不少国家要素成本比我国更低、政策优惠力度比我国更大。随着我国要素成本不再具有明显的比较优势，优惠政策空间不断压缩，传统招商引资模式不再有生命力，必须转向更多依靠改善投资环境。习近平总书记提出，“加快出台外商投资法规，完善公开、透明的涉外法律体系，全面深入实施准入前国民待遇加负面清单管理制度”“将尊重国际营商惯例，对在中国境内注册的各类企业一视同仁、平等对待”，必将有力地推动营造稳定公平透明、法治化、可预期的营商环境，促进外资稳定增长，提高利用外资质量。

第四，“打造对外开放新高地”体现了我们着力推动高层次改革开放新格局的意识和责任。过去，我国为承接开放，搞了工业区、开发区、保税区等开放条件，为探索自由贸易发挥了试验田作用。当前，开放水平越来越高，需要更高的平台承载高水平的开放。自贸试验区、自由贸易港是开放的最高境界，加快中国特色自由贸易试验区，深化改革创新，探索建设自由贸易港的进程，将是中国扩大开放的重大举措，将带动形成更高层次改革开放的新格局。

中国对外开放新高地的建设，关键在于内陆，在于中西部地区。中西部怎样才能具有“沿海优势”？内陆开放高地一定要做好以下五件事。

其一，开放高地一般是与大城市相关的。比如，上海、北京、深圳、广州以及杭州都是大城市。内陆的开放高地一定跟内陆的省会城市有关。如果一个省的省会城市不能成为开放高地，那它下面的某个地市州或县成为这个省的开放高地就不太可能了。所以，首先是齐心协力把省会城市、内陆的大城市发展成为开放高地，然后再辐射延伸到省下面的地市州县。

其二，开放高地一定是四通八达的交通枢纽，其铁路、港口、航空、高速公路也许是区域的枢纽，也许是国内的枢纽，甚至是直通世界

的枢纽。如果一个机场有100条国际航线，那么它一定是国际的航空枢纽。如果这个省会城市的机场能够有50条、60条、70条国际航线，再过5~10年就有可能发展为100条国际航线，也就成为国际航线枢纽了。如果一个内陆省无法与其他国家和地区直接连通，但它与国内其他大城市（比如北京、上海等）的国际枢纽有非常便捷的通道，那么它也能成为开放的高地。

其三，开放高地应该是一类口岸。一类口岸就是海关在这里设关检，进口货物在这里经关检就放行，出口货物经关检后交了税就出境。过去一直认为关检一定是在沿海、沿边、沿疆。一二十年前，内陆所有的海关基本不搞关检，属于二类三类口岸，一类口岸都在沿海。最近5年，中国内陆的一类口岸增加了十几个。一旦确定某地属于一类口岸，这个地方的海关人员便会大量增加。每1亿美元货品就需要有一个关员，如果这个地方有1 000亿美元的货物进出口，则至少需要1 000个海关工作人员。天下海关是一家，内地海关与边关之间关检互认、执法互助、信息共享，只要在内陆地区的一类口岸关检了，上海、深圳就不再重复关检，只是核一下而已。而且内陆地区某地如果有500亿美元进出口，并经过自己的一类海关关检了，再到上海或深圳转口出去，这个进出口量就统计归属内陆某地，不归属沿海城市了。

其四，内陆开放高地要有大平台，就是保税区或者新区这些国家特别开放的区域。保税区属于境之内、关之外，相当于一个没有关税的地区。2008年以前，中国内陆没有保税区，2010年之后，中西部的重庆市和郑州市开始有了保税区，并由此起步迅速发展。到2015年，整个中国内陆地区保税区、保税物流园区等海关特殊监管区域已经发展到60多个。如果没有保税区，大量的产品进出都要经海关关检，还涉及加税、退税等程序，无谓地增加了劳动力、时间和成本。所以一般来说，开放高地要有保税区大平台。

其五，开放高地要有与国际市场密切相关的大产业，方能让其生产

的产品在国际上大进大出。

从大概念上说，如果哪个内陆省份具备了这五个要素，那么假以时日它就有可能成为内陆地区的开放高地。从现实角度讲，中国必须进一步对外开放，只有扩大、深化对外开放，我们经济结构调整中出现的各种困难与问题才会逐步迎刃而解。

第五，“推动多边和双边合作深入发展”体现了我国秉持人类命运共同体理念的道义之举。历史和现实都告诉我们，开放合作是增强国际经贸活力的重要动力，是促进人类社会不断进步的时代要求。推动多边和双边合作，建设一个更加美好的世界，就应坚持开放融通，拓展互利合作空间；坚持创新引领，加快新旧动能转换；坚持包容普惠，推动各国共同发展。

总之，习近平总书记在第一届中国国际进口博览会开幕式上的演讲，将中国的开放勾画了全新的高度、广度和深度，必将推动和引领我国今后一段时期的现代化建设进程。

应对中美贸易摩擦，中国要打好五张牌

2018年以来，在全面深化对外开放的历史进程中，中美贸易摩擦不断升级，中国所面临的国际经贸局势趋于严峻。美国挑起中美贸易摩擦，试图通过贸易加关税、市场搞封锁遏制中国的崛起。对于中美经贸关系，我们既要看到它作为压舱石的重要性，又要充分认识中美经贸摩擦的必然性、长期性和复杂性，从而做到冷静观察，沉着应对。

一、中美贸易摩擦具有必然性、长期性和复杂性

中美贸易摩擦绝对不是偶然发生的，也不是大家在互联网上“热议”的一些因素能够左右的。

一种似是而非的说法是，中美贸易摩擦是因为某位教授发表了诸如“厉害了，我的国”这一类观点，刺激到了美国主流社会的政客而发起的。这种说法显然是幼稚的、上不了台面的。即便“厉害了，我的国”在表述上存在片面、不妥当、有失偏颇的地方，但也绝不至于引发中美贸易摩擦这么大的动作。大国之间的经贸关系绝不会因为媒体报道的几篇文章而受到影响，它是由内在的利益关系决定的。

还有一种常见的观点是，我们要对美国友好一些、默契一些，两国之间多一些配合，当美国人提出各种要求时，我们稍微软弱一些、委曲求全一些，就可以避开贸易摩擦。但这种观点同样是站不住脚的。日本自第二次世界大战以来，一直是美国在国际社会政治上的附属国、经济上的附庸国。即便如此，当日本经济不断发展，与美国的竞争加剧的时候，美国对日本的贸易制裁也是毫不留情的。20世纪80年代，负责日美贸易谈判的美国贸易副代表正是当前负责中美贸易谈判、担任美国贸易

代表办公室负责人的罗伯特·莱特希泽。莱特希泽如今已是70多岁高龄，负责日美贸易谈判时年仅30多岁，因狠辣的表现而声名鹊起。签署《广场协议》之后，日本经济“一蹶不振”，再也无法与美国抗衡。这段历史充分证明，无论对美国的态度是否友好，只要两国之间的核心利益发生了冲突，美国一定会果断出手实施制裁，此事根本不是“示好”就可以解决的。

（一）中美贸易摩擦具有必然性

中美贸易摩擦发生在现在，具有历史必然性，我们需要从发展路径和转嫁危机两个方面分析必然性问题。

第一，中国经济发展的模式、道路和美国资本主义发展的模式、道路产生了不同的质量和效果。

在改革开放初期的1979年，中国GDP仅占全球GDP份额的1%，只有美国GDP的4%。40年后的2019年，中国占全球GDP的份额已经上升到16%，大约是美国GDP的66%。如果两国都保持当前的增长速度，再过10年，到了2030年左右，中国的GDP规模可能会再翻一倍，达到200万亿元，大约是30万亿美元。而美国即便保持最近10年的最高增速3%，到2030年也难以达到30万亿美元的经济体量。这意味着，如果保持当前的发展环境不变，中国的经济总量可能会在10年后赶超美国。

事实上，从40多年的发展历程来看，中国特色社会主义市场经济体制主要呈现出五个方面的优势。

一是中国始终坚持改革开放的发展理念，每一年各级政府发布的重要文件实质上都在强调“改革开放”。通过变革生产关系，国内生产力得到了更好的发展；通过扩大开放，中国的经济不断融入世界。可以说，改革开放是中国经济得以持续发展的最强音，是中国社会不断进步的主要动力。反观美国，作为一强独大、统领全球化的国家，似乎是开放

的，但几十年来对于国内经济积累的各种问题鲜有体制性、机制性的改革，多是头痛医头、脚痛医脚的措施，致使产业结构空心化越来越严重。

二是中国始终坚持“以经济建设为中心，兼顾社会公平”的发展理念，这与资本主义制度存在根本不同。在资本主义社会里，资本的两极分化极易造成社会摩擦、阶层冲突。而中国政府在坚持“以市场为主体”的发展过程中，十分注意讲求公平，每年通过各种各样的政策措施对城乡差别、贫富差距等问题进行调节。这些措施并不是修补式的，而是具有战略性的。最近几年，中国共有7 000万人脱贫，这就是一个相当了不起的成就。由此可见，我们的社会公平性并未因为发展市场经济而丧失，这是社会主义制度的一个重要特点。

三是中国历届政府的发展理念始终秉着同一张蓝图。在中国共产党的领导下，中国选举的领导班子呈现出“代代相传”的特点。新一届政府执政，并不会全面否定前面的政府，在执政理念上出现180度的大转向。每一届政府都会沿着上一届政府确定的发展目标、发展方向持续推进，把相关工作落实好，但每一届政府又会有新的作为，这与西方的选举制度存在重大差别。在西方国家，一届新政府上台，无论前一届政府做的工作是对是错，总是倾向于否定，很多政策甚至180度转向。例如，奥巴马执政8年的工作成绩，特朗普一上台就试图全部推翻。这种内在冲突使政府的政策执行难以呈现连续性，工作效率必然有所缺失，国家经济的发展效率也会受到影响。我国经济在过去40多年以来持续高速发展，政策的延续性是重要的原因。

四是中国经济总是能在危机中实现自我修复，避免大起大落，避免出现颠覆性的经济危机。纵观全球经济发展史，凡是选择资本主义经济模式的国家，无论是欧美发达国家还是其他发展中国家，总是免不了每隔7~10年发生一次经济危机的命运。反观中国过去40多年的发展，始终较为稳定。年复一年，经济发展的矛盾在需求端总能通过逆周期政策得

以调节。在供给端，中国政府总能主动出击，通过推进供给侧结构性改革调整经济结构，实现要素优化配置，提升经济发展质量。经济发展的潜在问题总会得到及时的、有针对性的解决，绝不拖延矛盾造成风险的长期积累，以至于酿出经济危机、金融危机。

五是我国一党执政、多党合作的政治体制具有明显的优势。国家的政治制度与历史、文化相连，如果政府执政的目标是为大多数人谋利益，这就是其合法性来源。在中国共产党的领导下，我们国家的民主和自由在各个方面都表现出协同性，有助于增强我们作为14亿人口大国的凝聚力，可以集中力量办大事，形成明显的道路优势、制度优势、体制优势，这也是中国经济持续、稳定发展的根本所在。

正是这种道路优势、制度优势、体制优势，使中国强势崛起，已经稳稳占据全球第二大经济体的位置。美国担心中国会取代其世界老大的地位，因此处心积虑采用各种方式强力打压中国。许多美国政客认为，当前是美国打压中国最后的窗口期，此时不作为，以后可能再也没有办法制约中国的发展。

第二，美国正处在潜在经济危机可能爆发的前夕，需要主动挑起经贸争端以转嫁风险。自2008年国际金融危机以来，美国经济在近10年的时间里似乎“蒸蒸日上”。但表面光鲜的背后，潜伏着非常沉重的包袱，这便是美国政府的债务危机。截至2018年底，美国政府债务水平高达22万亿美元，而当年的GDP水平只有20万亿美元，政府债务水平是美国GDP的110%，这还仅是计算了联邦政府债务。美国50个州，包括下属诸郡县，还有6万亿美元的债务。两项加起来足足有28万亿美元之多，是美国GDP的140%，这其中隐含着巨大的风险。

众所周知，美元之所以“称霸天下”，有五个原因：一是历史因素，美元作为世界主导货币已有70年历史；二是物资存载，20世纪30年代，美元开始称霸世界时，GDP占全球50%，工业产值占全球45%，黄金储备占全球80%；三是贸易结算，利用SWIFT掌握着以美元计价的全球贸

易清算网络；四是维护美元地位的军事力量；五是信用支撑，70年中的最初30年是以黄金为锚发行美元货币，近30年是以美国主权信用、以美国的经济和税收作为支撑。但是最近十年来，情况发生变化，为了缓解2008年的次贷危机，美国政府印发基础货币，实施QE。美元发行的货币之锚，泡沫不断增加，信用开始下降。美国政府国债余额在2018年已达22万亿美元。而美联储则通过发行基础货币购买美债，并将货币超发的泡沫转移给全球。一般而言，美国GDP的30%左右是税收，美国20万亿美元的GDP大体上对应着6万亿美元的税收，其中40%是50个州及郡县的税，60%是联邦政府税，约3.6万亿美元。税收作为政府主要的财政收入，对应着政府债务，或者说对应着美联储基础货币发行的信用基础。因此，对于债务和基础货币的发行，美国国会大体上要遵循三个原则。一是政府债务余额不能超过美国GDP的70%，这也是国民经济的安全线。在2008年金融危机之前的70多年时间里，一直可以倒推至1930年，美国政府的债务水平从未超过GDP的70%，安全线守得很稳。但金融危机以后，美联储为了救市印发了大量美元，可谓“直升机撒钞票”，债务占GDP的比重从2007年的69%，直升到2008年的80%，2009年快速突破了90%，2012年奥巴马连任美国总统当年更是超过了100%。

二是政府债务余额一旦超过GDP的100%，国会就要严格限制发债，因为这是发生重大金融危机的警戒线。然而在2013年，预算方案未能通过导致政府面临资金紧张，联邦政府部分机构被迫停摆近3周，约80万政府职员强制休假。时间久了，国会承受的压力越来越大，连议员的工资都快发不出来了，于是不得不又批准发行国债。奥巴马政府和特朗普政府都经历过政府停摆，主要原因都与政府债务规模过高有关。

三是联邦政府债务余额如果超过美国GDP的150%，美债发行就会陷入困境，美元就会发生严重的信用危机。假设美国一年的税收占GDP的30%，按分税制，约40%由美国州郡县分走，联邦政府可以拿到的税收只能占GDP的18%。这种情况下，美元必将面临崩盘的可能。由于政府债务平均分10年来偿还，则每年需要偿还GDP的15%，而全部债务余

额每年的利息哪怕只有2%，总量亦会达到GDP的3%左右，加起来就超过了GDP的18%。这意味着，仅偿还债务的本息就将覆盖整个税收，而政府开支、军费开支以及社会保障经费都没有来源，国家信用将濒临崩盘，只能被迫发行更多的政府债，但整个世界都会预期到美国没有能力偿还本息，不愿意再来购买美债，这样一来美元就将濒临崩盘，届时将会出现一场巨大的危机。

近期，美国许多大型企业家、金融人士、前政要都在不同场合强调，美国将要迎来一场新的经济危机，暴风雨要到来了。这并不是杞人忧天，而是对美国经济潜在危机的客观看法。要缓解债务危机，无非有三种办法。

一是不负责任地发行100年期的债券，并通过负利率政策缓解利息支付压力。发行100年期的债券，实际上是把眼前的危机推向未来，但核心的问题是“谁来买单”。100年后，我们的子孙后辈可能依然收不到美国的还款。这类方案一经提出，就是“要出事”的前奏。事实必将证明，100年期的国债是发不出去的，大范围地实施负利率政策是行不通的。

二是以邻为壑，通过制造贸易争端“抢夺资源”。但如果只是“抢”一些非洲小国，只有几十亿美元的规模，对美国而言毫无意义。而与中国发生贸易摩擦，美国认为几年内可以“抢夺”上万亿美元的资金，这个体量是值得一做的。更为过分的是，美国一些政客想钱想疯了，甚至想着拿清朝发行的铁路债务，例如当时武汉为修铁路发行的几十万两白银的铁路债券，向中国现任政府讨要100多年算下来的连本带利1万多亿美元，这是极其可笑的。当前的贸易摩擦属于这种逻辑在执行层面的具体体现。

三是实施供给侧结构性改革，这才是真正解决问题的办法。目前，美国每年有动辄上万亿美元的军费开支，维持其“世界警察”的霸权地位。通过结构性改革，如果一年能够节省5 000亿美元的军费，才能切

中财政开支的要害。美国国民经济供给侧有许多不合理的结构性问题，需要进行基础性、制度性改革。现任政要应该学习美国里根总统、英国撒切尔夫人执政期间的魄力，真正地去实施结构性改革。然而，伤筋动骨式的改革措施在美国两党制政治体制下是很难行得通的，因为这种改革措施势必会伤及国内部分阶层的利益，导致“丢失选票”，这一成本是巨大的。

总而言之，回顾中美两国乃至全球各国的发展历史，中美贸易摩擦的爆发，或许是忌惮于中国社会主义制度和道路所产生的冲击力而实施的限制性措施；或许是自身处于危机边缘，又不想“伤筋动骨”从根本上解决问题，而是通过制造经贸摩擦“抢夺”资源、转嫁风险。从这个意义上讲，不是简单的妥协就能解决当前的问题。美国此举既是要中国的“钱”，更是要限制中国的长期发展，希望中国永远停留在“世界第二”的位置上，无法超越。但在舆论上，美国则是大肆渲染，站在道德高地上冠冕堂皇地给出各种各样的说辞。从本质上看，脱离不了国家利益的考量。

（二）中美贸易摩擦具有长期性

我们既要看到中美贸易摩擦的必然性，也要看到它的长期性。即便中美两国在某一阶段谈判达成了共识，签署了合约，也仅仅是度过了短暂的危机。即便此刻贸易争端的“硝烟”消失了，但几年后或许会“卷土重来”，美国又会以别的理由对中国展开新的制约。今天是“关税战”，明天可能是“汇率战”甚至“金融战”，各种各样的冲突都会接踵而至。因此，中美贸易摩擦的长期性不言自明。

（三）中美贸易摩擦具有复杂性

除必然性、长期性以外，中美贸易关系还具有一个显著的特点，那便是它的复杂性。中美贸易关系不仅简单地表现为尖锐性、敌对性，还

表现为中美两国在经济和社会上广泛的、战略性的互补关系。从分工的角度来看，美国所擅长的领域往往是中国的短板领域，反之亦然。两国之间，合则两利、斗则两败，这是产生复杂性的根源。我们不能光看到两国之间由于制度体制、经济模式、意识形态差异而产生的尖锐性、敌对性，更要看到利益格局上“合则两利”的基础性、内在性。正是由于这种复杂性，有时我们看到两国关系紧张了，但过段时间又会有所缓和，所谓“柳暗花明又一村”。

事实上，美国对中国的制约意图早就存在，早在2000年中国加入WTO之前，美国就试图通过各种手段阻拦中国。然而，美国在2001年爆发了互联网金融危机，再加上“9·11”事件使美国国内局势“雪上加霜”，股市在年内暴跌了40%多，经济遭受重创，极度需要与中国在国际政治上、军事上、经济上开展更好的合作，需要依靠中国力量来支持本国发展，无暇再与中国展开新一轮冲突。在那一阶段，中美之间合作多于摩擦。

到了2006—2007年，美国互联网危机已经度过，经济恢复到了比较好的状态，于是美国又站出来多次指责“中国不是市场经济国家”的基本问题，时至今日还在讨论的“中国市场经济地位”“市场经济国家”等概念，其实都是在那一时期提出的。美国强调，如果中国不是市场经济国家，在WTO中就不能享受最惠国待遇，WTO是市场经济国家的贸易组织。美国试图从基本定义出发，推翻中国在WTO中的地位。随即，该问题也引起了一场又一场的辩论。偏偏到了2007年美国又爆发了“次贷危机”，在2008年发展成一场全球性“金融海啸”，论影响力要比2000年的互联网危机大上十几倍，直接摧毁了全球十几万亿美元的资产。此时，美国已然无力再对中国实施打击，因此两国又度过了“平稳的十年”，直到2018年，美国经济从危机中有所恢复，便再次挑起了针对中国的贸易争端。

所以中美关系不仅有尖锐性、针对性一面，更有复杂性、合作性一

面。2009年，哈佛大学教授尼尔·弗格森发表了一篇文章，提出了一个概念，即“中美共同体”（Chimerica）的概念。基于中美之间在六个方面的互补，他提出，未来几十年时间里，世界将不再是G20（二十国集团）、G7（七国集团）的时代，而是G2（两国集团）的时代。

他认为中美两国之间有六个结构上的互补。第一，美国的金融资本和中国的市场规模是互补的。美国资本丰富，中国市场广阔，资本市场与商品市场相结合，能够更有效地配置资源。第二，美国的高科技成果和中国的规模化制造业是互补的。美国掌握高科技技术，但高科技必须有大规模的制造基础才能形成生产力，否则高科技的作用近乎为零；而大规模的制造业如果没有技术支持也如同“丧失灵魂”。中美两国的科技优势和制造业基础相结合，能够打造全球最强的制造体系。第三，美国的农业生产力和中国人口大国、土地资源不足是互补的。第四，美国人精于企业管理、营销和金融，中国人则擅长工程设计和制造。第五，美国的货币储蓄少和中国人生活节约、储蓄量大是互补的。美国的储蓄率是GDP的1.8%，而中国的储蓄率是GDP的40%。第六，美国人乐于消费，他们消费大量中国的商品，热衷于房地产抵押透支；中国人则热爱储蓄，购买房子。一个流传已久的案例是中美两国居民对购房的态度，中国人习惯于少贷款或者尽量早点还掉贷款，留给子孙后代没有债务负担的房产；美国人则倾向于透支消费，甚至祖辈留给他们的房产都可以抵押贷款拿来消费。两国消费和储蓄习惯的差异形成一种互补。

这篇文章的观点是非常客观的，说尽了中美两国“你中有我、我中有你”的格局。两国之间谁也离不开对方，也难以战胜对方。两国之间长期互补，谁也没有吃谁的亏，这是一种基础性、结构互补性的利益格局。因此，无论某一个时期多么敌对，长期来看中美关系为了共同利益会趋于缓和。我们常说，贸易关系是中美关系的压舱石，中美之间的深度合作不仅对两国经济十分重要，对整个世界的发展也至关重要。因此，我们既要理解中美经贸冲突客观上的斗争性，也要理解战略上的复杂性。

总而言之，中美经贸摩擦具有必然性、长期性、复杂性三大特征，我们应当从上述三个角度来深刻理解中美关系。

二、应对中美贸易摩擦，中国应坚持四条原则

时至今日，我们的媒体将中美两国的这次经贸冲突叫作“贸易摩擦”，并没有向“贸易战”去延展。我的理解是，在截至2019年年末的近一年半时间里，美国所宣布的对中国实施的各种关税壁垒并未完全操作到位。中美两国的贸易冲突还留有余地，更多还是停留在声明谈判阶段，美国并没有把5 500亿美元商品的关税一次性加征到位。无论宣布加征关税的税率是25%还是30%，在全部征税行为付诸实现之前都只是“贸易摩擦”的范畴。

而一旦全部关税加征到位，必将是“贸易战”真正的开打之时。“贸易战”一旦全面开打，可能会衍生出五种打法。一是我们比较熟悉的“关税战”，两国继续相互竞争性地加征关税，这也是最常规的形式。二是“非传统壁垒战”，除了上面提到的传统关税壁垒，两国之间还有可能设置绿色壁垒、技术壁垒，甚至实施贸易脱钩，相互之间不再进行买卖，断绝贸易往来。近两年来，这种行为也时有发生，例如美国对华为公司芯片断供、停止其使用操作系统等。三是“汇率战”。四是“金融战”，这也是“贸易战”的升级形式。五是“长臂管辖战”，即美国将国内法国际化，扩大管辖范围。

一旦中美“贸易战”全面开打，上述五种打法或许会同时并举。中国必须对中美经贸冲突的各种可能性前景做好充分的准备，不仅是征收关税，我们对贸易封锁、汇率指控、金融冲击、长臂管辖都要做好预案，形成充分的对策。应对中美贸易摩擦，我们要坚持好四条原则。

其一，丢掉幻想，准备斗争。这句话是借用毛主席的表述，既然中美经贸摩擦具有必然性和长期性，我们就要果断地“丢掉幻想”，为长期

应对贸易争端做好充足的准备。

其二，保持定力，增强信心。很多国人认为，中国若与美国长期争斗，我们会吃很大的亏，因此“未战先怯”。还没打仗，先偃旗息鼓、“软骨病”发了。我们一定要充分理解国家的制度优势、体制优势，充分了解我们国家的发展潜力和优势，对我们国家遇上困难时候的韧劲、回旋余地要有充分的信心。总的意思就是保持定力，增强信心。

其三，坚守底线，灵活应对。在中美贸易摩擦的过程中，事关国家核心利益、民族尊严和原则性的问题，我们坚决不退让、坚决不妥协，这是我们需要守住的底线。灵活性就是应对中美关系复杂性，这种复杂性不仅表现为对方有两党之间的角逐，政治家或企业家有跟中国友好的，也有跟中国敌对的，有务实的、经济的，也有纯搞政治的政客。纵观最近几次美国总统竞选，不同阵营的执政理念无不表现出上述复杂性，这本身也是中美关系最根本的一面，即“你中有我，我中有你”和“互相之间谁也离不开谁，谁也替代不了谁”。这个意义上会产生复杂性，这个复杂性就要灵活应对，有时候就要利用这种矛盾的多样性把我们的问题化解掉。

其四，聚焦关键，补齐短板。我国的科技水平相对于美国而言尚存差距，要聚焦科技领域中的关键环节，自力更生，集中力量办大事，尽快将这些薄弱环节、瓶颈环节自我修补。应对中美两国的冲突、争斗、较量，最关键的事情还是要做好自己的事，尽快补好短板。只有将我们的科技短板、体制短板、金融短板等全部补完，才能形成更为强大的发展动力。

上述四条原则是应对中美贸易摩擦时最为重要的、关键的指导性原则。

三、应对中美贸易摩擦，中国要打好五张牌

根据以上四条原则，在应对中美贸易摩擦时，中国应当着力打好“五张牌”——市场是王牌，产业链是王牌中的王牌，金融是盾牌，科技是关键牌，开放是底牌。

（一）第一张牌，市场是王牌

作为一个拥有14亿人口的大国，中国占据了全球70亿人口的大约1/5。当前，我国的人均GDP已经突破1万美元大关，在向着2万~3万美元方向发展。假如十几年以后，我国的人均GDP水平翻番，正式达到2万美元，那么就会发展成为一个28万亿美元经济体量的大国，无疑也将形成巨大的消费市场。

中国消费占GDP的比例已经从十年前的35%提升到现在的50%，再过十年，其占GDP的比例将达到70%左右。这背后是四亿中产群体的崛起。中国这个“世界工厂”正逐步蜕变成“世界市场”。

目前，在我国每年4万多亿美元的货物贸易中，有2万多亿美元是进口，15年累积起来就是大约30万亿美元的进口量。而服务贸易每年的贸易总量是7 500亿美元，其中大约5 000亿美元是进口，15年积累起来也有7.5万亿美元，考虑到正常的增长惯性，或许会积累到10万亿美元的服务贸易。这样一来，未来15年我国对全球其他国家而言，就是一个40万亿美元的庞大市场，这就是我们的第一张王牌。哪个国家若与中国进行贸易脱钩，或许会影响到中国的出口，但更主要的还是会影响到该国自身的出口。

可以说，当今世界，一家企业如果不深入参与中国市场，是谈不上拥有全球竞争力的。进入并占有中国市场，正是跨国公司梦寐以求的。

以芯片为例，2018年，全球主要国家，包括美国、欧洲诸国、日本、韩国在内，共生产了5 000亿美元的芯片，其中有3 000亿美元卖给了中国，中国在全球芯片市场中占据了60%的份额。然而，中国自己用

掉的芯片，即芯片进口后装在本国消费终端产品中的份额是800亿美元，其余2 000多亿美元的芯片，中国在进口深加工以后，会再度出口到世界其他国家，形成1万多亿美元的出口额。进口3 000亿美元芯片，出口1万亿美元的加工产品，当然会表现为我国高额的贸易顺差，但1万亿美元出口的背后，也包含了3 000亿美元芯片的进口加工，实际上是给芯片生产国提供了市场。如果断绝了与中国的贸易往来，很多国家等于把芯片销售60%的市场给“丢掉了”。

可想而知，这些国家的芯片厂如果突然减少60%的销售，利润可能就会全部丢失，甚至变为亏损。波士顿咨询公司（BCG）2020年3月9日发布的关于芯片行业的报告做了一个重要而确切的分析：73%的中国芯片需求可以被美国以外的供应商替代。如果中美贸易争端持续或者演变成为科技脱钩，则美国芯片行业的全球份额将从目前的接近五成下降至三成，进而引发行业螺旋式衰退。

事实上，美国试图提出脱钩威胁与中国形成决裂，并希望欧盟国家、日本、韩国都不再跟中国开展贸易往来。但如果上述威胁真的实现了，则对于上述国家而言，中国每年4万多亿美元的进出口、15年货物贸易和服务贸易累积的40万亿美元的进口市场就会“丢掉”一大块，因此脱钩是很难实现的。从这个意义上讲，市场就是王牌，中美贸易摩擦并不是北约、华约两个军事组织进行代理人战争，也不是冷战时期美苏两个超级大国统领的两大阵营的对抗，而是“你中有我、我中有你”的摩擦与合作关系。美国扬言要脱钩，粉碎脱钩威胁最好的武器就是市场这张王牌，中国一定要利用好这张王牌，合纵连横，形成利益平衡。

当前，世界经济共有五大板块。美国独立成为一个板块，GDP规模超过20万亿美元；欧洲诸国形成一个板块，GDP达到17万亿美元；日本、韩国、东南亚10国再加上澳大利亚等亚太国家［多是CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）成员国］形成了一个板块，GDP规模大概接近20万亿美元；中国也单独成为一个板块，拥有16万亿美元的经济

体量；“一带一路”倡议沿线发展中国家、非洲诸国、阿拉伯世界国家等形成一个板块。在五大板块中，中国、美国都是独立形成一个板块，其他三个板块的国家选边站，既不会都跟着美国“走”，也不会都跟着中国“走”，市场在维系中国与其他国家经贸关系时会成为重要的筹码与纽带。

（二）第二张牌，产业链是王牌中的王牌

近40年以来，全球贸易格局发生了深刻的变化。

一是国际贸易的产品结构出现了根本性变化。20世纪80年代，全球贸易总额的70%左右是工业制成品。到了2010年，全球贸易总额的60%是中间品，包括零部件、原材料等，工业制成品只占到40%的份额。截至2019年，全球贸易的70%是中间品贸易。

数据的背后伴随着一个现象，即世界上主要的贸易品，不再由单一国家、单一地区的企业负责生产。一件产品往往是由几十个国家、几百家企业生产的上千个零部件互相组合而成的。唯有在这样的过程中，才会产生巨额的中间品贸易，并会带动生产性物流、生产性服务业、产业链金融，以及包括各种各样科研开发和研究设计在内的服务贸易的飞速发展。40多年前，在全球贸易中，服务贸易与货物贸易的比例大概是1∶19。而现在，两者的比例关系大概是3∶7。

也有部分研究认为，当前全球服务贸易总量在统计上被严重低估，实际上已经占到了全球贸易总量的接近一半。由此可见，过去几十年里，全球贸易的产品结构发生了两大变化，中间品贸易比重大幅上升，服务贸易比重明显提高。这既是全球制造业水平分工和垂直分工不断演变的结果，也是全球服务贸易加速发展的结果。整个生产力体系的变化正在影响和产生新的世界贸易规则。

二是生产企业的组织形式和管理方式发生了深刻变化。当前，一件

产成品的生产过程可能涉及几千个零部件，由数千家企业在几十个国家、几百座城市形成一个产业链条。在产品生产过程中，哪家企业成为灵魂、成为牵头者，哪家企业在负责管理，把产业链中成百上千家中小企业组织在一起，哪家企业就是世界制造的领导、产业链群体的核心。因此，现在看全球制造业，不再像几十年以前只关注单个企业规模的大小，当前重点要看产业链的集群、供应链的纽带、价值链的枢纽在哪里。谁控制了这个集群，谁就成为纽带的核心。谁作为价值链的枢纽，谁就是制造业的龙头。

例如，生产一部苹果手机共涉及1 000多个零部件。全球有几百家企业为苹果公司进行零部件加工，涵盖几十个国家。在整个生产过程中，苹果公司不可能掌握全部手机零部件的发明专利，并将各项专利交给相应的零部件厂、中间厂商等配套企业，让它们为苹果公司进行零部件加工。事实上，这条产业链上的中小企业，各有各的专利，各有各的所长。这些专利、长处往往都不是苹果公司所掌握的。但苹果公司制定了零部件标准，这就产生了纽带，它自然就成为整个产业链的核心。从这个意义上来看，当今世界产业链的竞争不仅是核心技术和资本的竞争，更是产业链控制能力的竞争。谁能提供行业标准，谁就能更好地控制产业链，成为行业龙头。

产业链的行业标准之所以如此重要，是因为各种各样的零部件专利发明都离不开标准，只有符合标准的专利才会被市场采纳。标准制定的基础取决于产品的整体设计，包含产品的性能、结构、形体外观、生产工艺等诸多方面。因此，能够提出行业标准、产品标准的企业往往是产品整体设计环节中最大的技术发明者。能够控制供应链的企业实际上就是整个供应链的纽带，这类企业在组织整个供应链体系时，会有成百上千家企业跟随，在什么时间、什么地点、交付什么样的产品，一天的时间间隙都不差。在几乎没有零部件库存的情况下，几百个加工厂能够协调、高效地在世界各地形成组合，这是非常难得的。从这个意义上讲，供应链的纽带非常重要。

与产业链相关的另一个概念是价值链。当全世界成百上千家工厂生产的大大小小的零部件在组合加工的过程中时，就产生了国际贸易。在如此复杂的过程中，几十个国家（地区）、数百座城市的成百上千家企业是否会在每单交易时都会进行企业之间的相互结账呢？答案是否定的。现实中，诸多企业之间会通过互联网通信系统在某个自由港形成一个结算点。例如，苹果公司的所有零部件加工厂都与苹果的结算中心有着网络化联系，苹果一年上万亿美元的销售总额会通过结算中心与各厂家进行结算，结算选择地往往是某个自由港。

跨国公司之所以会选择在自由港进行结算，主要有三个原因。首先，方便外汇交易。跨国公司的结算对象分布在全球不同国家，使用的结算货币各不相同，外汇交易往往采用离岸交易，很多离岸中心恰好设置在自由港。其次，降低交易成本。自由港的税率一般只有15%，甚至低到12.5%，能够明显降低结算税费。最后，发挥人才优势。自由港往往聚集着高层次的金融、会计和精算人才，能够更好地提供结算服务。

由此可见，跨国公司并不是与数百家企业在不同的活动点上单独进行结算，而是利用现代通信系统汇总在某一个结算点进行结算。这就意味着，结算产生的税收，包括所得税、专利税、版税，以及结算产生的高附加值的服务贸易，都不会发生在零售加工商所在国境内。综上所述，当今世界跨国企业之间的竞争，不仅在于产业链的竞争，还在于价值链的竞争。谁拥有了价值链的阶段枢纽，谁就将拥有整个产业链的财富中心。

还有一个与产业链相关的重要概念是供应链。过去几十年时间里，数十个国家、上百家企业共同生产一件产成品，由此形成了上中下游的产业链集群。集群中的企业相互之间要提供零部件、原材料和金融服务，整个服务贸易将会通过供应链展开。供应链的纽带同样会对产品生产起到关键性的枢纽作用。谁掌握了供应链枢纽，谁就更容易掌控产业链集群，成为全球贸易中的产业巨头。企业一旦掌握了产业链、价值

链、供应链之后，各种私募基金、产业资本都会涌来，因为有市场前景，有利益可图，有技术人才进行优质的服务。整个产业链条中，有些核心的部件可以由企业自己生产，也可以由供应商提供。例如，苹果公司从不生产芯片和液晶面板，这些零部件都是由各国公司提供的。

由此可见，产业链是在全球分工中产生，并在世界贸易互动中形成的。在这样的过程中，新的贸易格局又促进了跨国企业新的生产方式的形成，控制产业链的核心凝聚在三个要素中——价值链、供应链、产业链，即产业链的集群、价值链的枢纽和供应链的纽带。这正是跨国公司在适应世界贸易新格局的基础上，产生的组织形式和管理方式的新模式。每个国家都在关注产业链、供应链、价值链的全球布局，深刻影响了中间品在国际贸易中的份额变化。不同国家之间的制造业、服务业相互依赖，“你中有我，我中有你”。

在这样的背景下，美国反而倒行逆施，通过加征关税、设置壁垒等手段试图搞贸易脱钩、产品断供、经济封锁，实际上就是在跟全球化过不去，跟已经形成的产业链、供应链分工格局过不去。这种做法既伤害了中国，也伤害了美国自己，更损害了全球利益，可谓“损人不利己”，是非常幼稚的行为。现如今，中国已经成为世界最大的工业制造国，拥有世界上配套最为齐全的产业链和供应链。这正是应对贸易摩擦王牌中的王牌。在全球化的产业链面前，任何贸易摩擦举措，往往都是“伤敌一千，自损八百”，就如同金庸小说里的“七伤拳”。

基于产业链视角，具体分析美国对中国5 500亿美元进口商品加征25%关税这一举措的影响，可以观察到如下特征。

首先，这接近1 400亿美元的关税绝大多数都会由美国消费者自己承担。表面上看，美国对中国加征关税，会导致中国出口商品销量下降，中国只能被迫降价。但发生这种事情要有一个前提，那便是中国的出口商品在美国存在替代品，美国大可不必从中国进口。如此一来，中国便没有太好的办法，为了保护市场只能被迫降价。然而，这些商品如

果在美国并没有替代品，本身的需求又十分旺盛，那么中国就无须大幅降价。

其次，在美国征税的5 500亿美元商品中，有大约3 000亿美元商品的生产涉及近20年美国企业在中国布局的网点，这些产品的生产实际上只是为了返销美国。这个商品结构是我们需要格外注意的。也就是说，在5 500亿美元的加税商品中，只有2 000多亿美元是我们需要重点跟美国谈判的，两国之间你来我往、相互抬价，最多放弃美国市场，卖到别国市场。但有3 000多亿美元的商品涉及美国在华企业的利益，美国如果不买了，本国公司也会受到巨大冲击，甚至面临倒闭的风险，虽然中国的劳动力就业也会受到影响，但资本受到更大影响的还是美国。

美国在中国多年布局跨国公司生产该类商品再返销美国，本身就说明该类商品无可替代。除非美国把在中国的这几千家企业全都搬到亚洲其他国家，再生产出3 000亿美元的商品，但上述过程没有三年五载是实现不了的，并且要寻找到硬件配套体系、基础设施环境、劳动力素质、制度成本跟中国差不多的国家并不容易。一旦上述内容都需要重建，可能需要5~10年的时间。这样一来，市场或许早已丧失，美国企业也会被他国企业替代，这将是巨大的“内伤”。因此，美国对中国5 500亿美元商品加征关税，或者是美国消费者自己买单，或者会导致一大批在华跨国企业倒闭，得不偿失。

再次，中国也会采取强有力的反制措施，“你加，我也加”。很多人认为，中国只有1 500亿美元的加税空间，美国有5 500亿美元的空间，中国在体量上就输了一筹。但应当看到的是，美国5 500亿美元商品中有很多商品通过产业链的传导会影响到本国企业，相反中国的1 500亿美元征税商品并没有产业链，主要涉及农产品、飞机、原油、天然气等，征税行为只会影响到美国企业，不会伤及中国企业。2019年5月，美国对中国商品在加征25%关税的基础上再增加5%，关税税率提高到30%。作为反击，中国也拉出了一张涉及750亿美元的征税清单，其中

包含大豆、猪肉、牛肉和各种原材料产品等，美国也颇为忌惮。由此可见，评估中美贸易摩擦对两国的影响，不能简单地通过观察征税商品的规模，就认定中国要吃大亏了。站在产业链的角度来看，中国1 500亿美元征税的反击力度甚至可能大于美国5 500亿美元征税的打击力度。

最后，在贸易冲突中，一旦产业链被打破，受影响最大的还是运营产业链的龙头企业。以苹果公司为例，苹果手机每年的销售额高达1万亿美元，在苹果的全球产业链布局中，中国有几百家零部件工厂在进行生产，亚洲其他国家（地区）还分布着几百个工厂。一旦美国未来加征关税封锁这条产业链以后，中国几百家配套零部件企业可能会停产，工人可能会下岗，的确会令中国损失掉2 000亿~3 000亿美元的出口，世界其他国家的配套企业同样也会停产。但受到冲击最大的还是苹果公司，作为手机产业链的世界龙头老大，苹果每年上千亿美元的利益体系就泡汤了，还找不到替代方案，市场份额可能立刻会被华为、三星等竞争对手吞噬。因此，一旦经贸冲突伤及产业链、供应链、价值链，受损最大的还是龙头企业，而这些企业大多分布在美国。

站在产业链的视角来看，当今世界的经济格局更是“你中有我、我中有你”，美国试图发起“关税战”，并不是一个明智的选择。特朗普的这套打击思路或许在50年前是有效的，那个时候贸易国的任何一个产品都是独立生产的，一加关税成本就提高了，产品就卖不动了，可谓“一打一个准”。然而，在当前这种分工格局下，关税打击就有些不合时宜了。在一个相互合作的时代，合则两利、分则两败。产业链优势是我们打赢“贸易战”王牌中的王牌，是应对中美贸易摩擦的撒手锏。

（三）第三张牌，金融是盾牌

中国并不畏惧“关税战”，我们不仅守得住，更有反击能力和进攻性。但在金融市场方面，我们目前在全球的地位还不够高、不够强，并不具备攻击性。尽管中国有着全世界规模最大的一批银行，但服务对象

还是立足于本土市场。中国的金融体制还是国内体制，并不具备全球范围的活动能力。美国如果对我国金融体系实施打击，基本上我们只能处于守势。金融体系在一国经济体系中处于重要地位。金融一着棋活，全盘皆活；一着棋坏，全盘皆坏。因此，金融是盾牌。具体而言，有四个方面的工作需要我们重点做好。

第一，要做好金融系统的供给侧结构性改革。去杠杆、去坏账、刺泡沫，这些工作一定要做好。各类工商企业，包括工业制造业企业、房地产公司、商业性服务性公司以及地方政府融资平台，过高的债务率和坏账率必须尽快降下来，这一点非常重要。否则一旦面临金融市场冲击，中国高负债、高坏账企业将极易陷入困境。要补足金融市场短板，消除自身的薄弱环节。唯有做好自己的事情，才能把盾牌筑牢。

第二，要深入研究过去几十年里美国发动的历次金融战的目的、手段和效果，未雨绸缪，做好防范预案，制定反制措施。前文提及，“贸易战”一旦全面展开并且进一步升级，可能会有五种具体的衍生形式，其中“汇率战”“金融战”“长臂管辖战”实质上都是广义的“金融战”，可以统称为“金融战”。

2019年8月初，美国财政部突然宣布中国是“汇率操纵国”。尽管过去10年间，中国是“汇率操纵国”这样的声音时常出现，但还从来没有被财政部长级别官员公开指责过。实际上，美国民间智库专家甚至是美联储人员来指责中国操纵汇率都不必过分在意，因为美国的相关法律规定，“汇率操纵国”的正式判定必须由美国财政部来宣布。过去10年间，美国财政部从未表态过中国是“汇率操纵国”。然而，2019年8月的这次声明预示着事态的严重性。

美国在2015年出台了一个法案，专门制定了对世界范围内“汇率操纵国”的惩罚条款，一旦某个国家被认定为操纵国，美国政府将可以采取十条惩戒性措施。其一，美国所有的银行、保险公司不得为“汇率操纵国”企业提供融资和保险，无论这些企业在本国经营还是在其他国家

经营，都不能向美国的金融机构借钱。其二，美国的资本市场对“汇率操纵国”企业关闭。包括申请IPO上市的企业暂停上市，已经上市的企业强制其退出。其三，通过征信系统的强制干预，把“汇率操纵国”的国家信用或“汇率操纵国”重要金融机构的信用降级，例如，从AAA级降到AA级、BB级。其四，实施贸易脱钩，美国企业不再和“汇率操纵国”企业开展货物贸易。其五，美国不再和“汇率操纵国”讨论任何贸易协定，美国和“汇率操纵国”之间各种合作协议的谈判统统取消。其六，美国政府将对“汇率操纵国”的政府、企业和个人资产，根据不同情况予以冻结。其七，对“汇率操纵国”企业处以巨额罚款。其八，利用比特币系统帮助和刺激“汇率操纵国”的企业和个人抽逃资金出国。其九，倒逼“汇率操纵国”资本项下自由兑换、市场开放，使“汇率操纵国”更容易受到国际市场的冲击。其十，SWIFT系统对“汇率操纵国”关闭。2015年法案明确规定，只要美国政府宣布某国为“汇率操纵国”，政府就有权采取上述十条处罚措施对“汇率操纵国”实施金融制裁。

2019年国庆节期间，据说美国白宫研究了对中国作为“汇率操纵国”采取的几条措施，消息出来，美股立刻大跌。过了几天，美国财政部又宣布从来没有商议过任何制裁措施，也不会对中国采取任何行动，股市的波动也跟着缓解了。

总的来看，很多事情真真假假，但都有它发生的背景，绝不是空穴来风，也不是临时起意。事实上，美国法案明确规定了认定“汇率操纵国”的三条标准：一是某国对美国的贸易顺差超过GDP的3%；二是某国最近不断买进或抛出美元，累积量达到GDP的2%；三是某国货币对美元汇率的调整达到了一定的幅度，汇率明显呈现单向调高或者单向调低趋势。因此指控中国操纵汇率，根本站不住脚。前两条标准根本没有达到，第三条标准似是而非。现实的是情况是，人民币兑美元汇率在2019年六七月持续贬值，8月1日跌破了“7”的大关。汇率波动纯属市场行为，根本不是政府操控的结果。

从这个意义上讲，美国的指控根本是不成立的，也与2015年法案判定规则不相符合。需要注意的是，上述十条内容基本上涵盖了“金融战”的全部内容，要么不打，要打就是这十条。我们应对“汇率战”“金融战”“长臂管辖战”，无外乎也是上述十条。筑牢中国金融之盾牌，需要我们不仅能应对上述十项内容，还要有反制的能力。

第三，妥善推进人民币国际化进程，主要包含六个要点。

一是全面推进跨境人民币结算。跨境人民币结算是指，有条件的企业在自愿的基础上以人民币进行跨境贸易的结算，即我们买卖他国商品都使用人民币支付。自2009年首次推出以后，跨境人民币结算在2010年达到了1 000亿元，2013年突破了4.63万亿元，2015年更是突破了7.23万亿元。

二是积极开展国与国之间的本币互换。当然，两个国家能够进行货币互换，本质上需要两国相互接受对方货币的使用价值。

三是建设人民币离岸交易市场。例如，在中国香港建成1万亿元规模的交易市场，在英国、新加坡或其他国家再建一个1万亿元规模的市场，总共建成2万亿元规模的离岸人民币市场。

四是推动人民币大宗物资清算、定价。也就是说，我国在国际市场上购买石油、铁矿石等大宗商品，不再用美元计价，而是用人民币计价。实现人民币计价，人民币就不仅是结算货币了，更成为计价货币，这是非常重要的，能够规避人民币兑美元汇率波动风险。当前，一定要加快推动人民币计价体系的建设。中国作为世界上最大的大宗商品采购国，需要获得对商品更加直接的定价权，人民币计价正是定价权的重要体现。

五是加强人民币在“一带一路”沿线国家和地区的影响力。中国与“一带一路”沿线国家和地区互联互通的资金、融通、投资都要尽可能地以人民币计价，形成“一带一路”人民币资金圈。

六是加快布局CIPS，即建设一个以人民币为清算货币的全球商业银行网络。中国人民银行自2012年起就在建设并推进这个系统，经过六七年的建设，已经在全球范围内形成了有几十个国家900个商业银行加盟的、互联互通的贸易结算系统。一旦SWIFT给我们设置障碍，我们便可以名正言顺地将CIPS推出来。

第四，进一步加快金融领域对外开放。改革开放40多年以来，我国引进外资的金额几乎等于全部工商产业资产的30%，这也是中国进出口贸易的重要推动力量。然而，我国在金融领域基础性制度的开放却不够。目前外资金融机构占整个中国金融资产的份额不到2%。金融领域开放程度有限主要集中表现在三个方面。首先，外资不能开办某些类别的金融企业，或者不能开展某些金融业务，这涉及市场准入门槛的问题。其次，即便市场准入了，外资在很多领域还面临持股比例的限制。最后，即使外资企业在工商机构注册登记了，还会有一些营业范围不能触及。由于各类限制过多，一些外资银行与一个办事处实质上并没有多大的区别。

中央高度重视金融领域的对外开放。从2018年4月至今，国务院金融稳定发展委员会、中国人民银行、银保监会和证监会等四部委相继出台了多个文件，内含64条具体的开放性规则，其中有24条是关于市场准入的，11条是关于外资持股比例的，29条是关于经营范围的。市场准入方面，强调在准入前给予外资同等国民待遇；持股比例方面，逐步让外资控股甚至独资设立境内金融机构；经营范围方面，放开各种各样的业务许可。如果这64条措施全部落实到位，相信未来几年内会有一波非常热闹的“外资金融机构进入中国”的潮流，每年可能会带来几十亿美元、几百亿美元的资金，10年时间里就将累积带来几千亿美元的资本金，撬动上万亿美元的实体运营资金，相当于产生了7万亿~8万亿元的金融资产，必将增加金融供给侧的力量。金融领域的这些开放措施，意味着国家会按时完成全资全牌照开放。目前，中国股市中的外资占比仅为2.7%，债市中外资参与度仅为2.3%，在华外资银行资产占比一直在2%

上下徘徊，保险业外资保费市场份额不到6%。而未来十年，2030年之后，当这一数字变成10%~15%的时候，一点儿也不用惊讶。考虑到中国市场规模之大，百分比上的任何一点儿变化都将带来绝对值上的惊人变化。相信没有人愿意错过这一轮中国金融开放所蕴藏的机会。

与此同时，金融业的对外开放，不仅能带来巨大的国际金融资本，还会带来外资金融机构的金融产品、管理经验、国际金融渠道。由于开放带来的竞争，国内金融机构在“与虎为伴、与狼共舞”的生态环境中，也能真正变强。一旦国内外金融机构再形成“你中有我，我中有你”的强强联合、优势互补的局面，我们对于有可能发生的“金融战”的防御能力无疑会大大增强。

（四）第四张牌，科技是关键牌

我国建设制造强国的关键在于提高科技水平，这需要我们不断加大研发投入。研发体系包括基础性研发、科研成果转化、大规模制造三个重要组成部分。当前，中国在上述三个方面均存在一些薄弱环节。

第一，基础性研发，国家投入明显不足。从整个科研开发投入的情况来看，我国已经是世界第二大研发投入国。2018年，中国整个研发投入占GDP的比重为2.2%，大约有两万多亿元。然而在“0~1”的战略性、高科技、重大基础性研发方面，即在核心、高科技、基础性的研究开发（又称“核高基”研发）方面，投入量只有全部研发费用的5%。也就是说两万多亿元资金中只有1 000多亿元投入了“核高基”的研发中。

反观美国，研发费大概占据整个GDP的4%，2018年大约在8 000亿美元，约合人民币5万多亿元，从绝对量上就是我们的2.5倍。更为重要的是，美国在“核高基”研发方面的投入占到整个研发费用的17%，差不多有1 500亿美元，相当于1万多亿元，是我们的十几倍。整个G20国家“核高基”研发占总研发费用的比例更是高达20%，这就是我们存在的真实差距。在“从0到1”、从无到有的基础性研发方面，我们的投入严重

不足。

第二，好不容易获得了一些基础性的研发专利成果，但我们真正将其转化为生产力的比例同样偏低。发达国家一般创新成果转化为生产力的比例大约为40%，而我们国家只有10%左右。为什么我们的科学家将技术发明出来，却转化不出成果呢？主要原因在于，我们的激励机制不正确。

目前，我国专利转化的激励机制是：科研成果出来以后，投资者（无论是企业投资、研究所投资、学校投资还是政府投资）只拥有知识产权的30%，而70%归于发明者。这个机制看起来很好，能够鼓励科学家发明创造，但问题在于，专利如果转化不成生产力，70%的知识产权依然是零收益。

这方面可以借鉴硅谷的《拜杜法案》，该法案是1980年提出的。这个“Know-How”（技术诀窍）的分享专利法案规定，美国任何的科研发明专利，知识产权的1/3归原始发明人，1/3归投资者，剩余的1/3归有能力将专利转化为现实生产力的人。专利的转化者本身并不是发明者，而是专利分享者。在硅谷的专利转化运行机制中，专利转化者是一股重要的力量，这群人往往是年轻的科技人员，每年往返于斯坦福大学、加州理工大学、麻省理工学院等科研院校，这些学校将基础性研发如同大字报一般贴出来，专利转化者要逐一查看，如果认为可以转化某项发明成果，就会跟学校签约。几年之后，如果成果转化不出来，学校和发明者不会有任何损失，转化者的工作也是白干。而一旦成果转化出来，专利产生了重大的经济效益，那么1/3归发明人、1/3归学校、1/3归转化者。

专利转化者往往是高情商、能够掌握市场灵活信息的人。而专利发明者可能是高智商、可以承受孤苦寂寞的人。如果我们让大学老师、科学家跑到各个城市去孵化专利，实际上是把他们的优势变成了劣势。所谓的“大众创新、万众创业”，应该致力于将科研院所中专家发明的专利拿到市场上去转化，这才是真正的创业创新。如果让专家学者出来创

业，无异于“高射炮打蚊子”，他或许可以发明出“0~1”的专利，但就是转化不出来。我国目前就缺少类似《拜杜法案》这样的规则，深圳实际上可以做类似的尝试，地方法规中也有专利法和合同法，我们就实行合同法，大专院校的专利可以跟不同的转化者签约，所谓“一女多嫁”，哪个转化者将事情做成了，哪个转化者就可以来分享经济收益。

第三，在大规模生产线制造、独角兽企业培育方面，我国还应当加强私募投资基金建设和科创板建设。首先，美国的私募股权市场可以对科技研发企业进行“一轮、两轮、三轮”或者“A轮、B轮、C轮、D轮”的多轮投资。而在资本市场，企业只有投资规模达到500亿美元才能上市。这种制度值得我们借鉴。其次，科创板的退出机制建设也要加强。目前，上海和深圳都在推科创板。科创板不能只进不出，那样就会变成“僵尸板”。深圳的新三板市场，当年实际是想做成科创板的。4年的时间里上市了1万多家企业，但除了上市时有一波成交外，其余时间基本都没有交易。这1万家企业是名副其实的“僵尸”上市公司。证监会没有办法，从中挑选了1 000家企业，成为“新三板中的新三板”，为何不让其余9 000家公司退市呢？目前，很多新三板公司都在动脑筋退市，到上海的科创板上市，好像之前进错了门一样。归根结底并没有什么诀窍，上海科创板如果不把退市制度搞好，过个三五年，500家科创企业上市，一堆垃圾公司不能退出，一样会遭遇新三板的宿命。这一类板块必须将退市制度完善起来，这也是国际惯例。

总之，科研创新补短板关键是要做好三件事。第一，加大“0~1”的投入，让“0~1”的投入占研发费的比重从5%变成15%，从而推动核心、高科技、基础性的原始创新加速发展。第二，加大发明成果转化为生产力，在“1~100”阶段让有转化“Know-How”的人才拥有一定比例的知识产权。第三，“100~100万”阶段要形成强大的私募基金投资、股权资本投资，形成一轮一轮的私募基金投资，最终上市。

（五）第五张牌，开放是我们永远的底牌

2018年，习近平总书记在博鳌论坛、第一届中国国际进口博览会上先后强调，中国开放的大门永远不会关闭，只会越开越大。近一段时期乃至下一个阶段，中国对外开放有五个方面的重点任务。第一，进一步降低关税、扩大进口。第二，开拓全新的开放领域，全方位、宽领域、多渠道地引进外资。无论是教育、卫生、文化领域，金融、保险、证券领域，还是各种服务贸易领域，都要让外资充分进入。第三，不断改善中国的营商环境，让营商环境国际化、法治化、公开化。中央经济工作会议指出，中国下一轮开放的重点要由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。那么，何为制度、规则？营商环境的国际化、法治化和公开化都属于制度、规则的构建。第四，不断建设对外开放的新高地。具体而言，内陆地区原本不够开放的城市，要力争建设成内陆开放高地；沿海地区本来就是开放高地的城市，包括上海、深圳，要在原有的开放基础上再创更新、更高的高地。对外开放要在高度、深度、广度上都有全面突破。第五，更好地参与WTO改革以及双边和区域性的FTA谈判，推进并融入全球化之中。

按照中央在对外开放方面的要求，近年来国内布局了18个自贸区。可以说，自贸区的政策，既涵盖了过去几十年开发区、经济特区、浦东新区、滨海新区的各类政策，以及保税区等海关特殊监管区的政策，又有了全新的突破。如果自贸试验区经过建设，跟保税区、开发区、特区、新区差不多，那就没有多大的意义了。不能“拿着西服做了衬衫”，衬衫虽然也有用，但不是自贸区要聚焦的贸易。自贸区要敢于突破以前开发区不能去做的事，即实现贸易自由、投资自由、资金自由、物流自由、人才就业自由以及数字贸易自由。自贸区应该与FTA对标，即与国家和国家之间放开搞自由贸易的协定对标。自贸试验区应当勇于探索、试验FTA设定的游戏规则。而一般性的简政放权规则，没有自贸区，也应该做这些尝试。FTA中的游戏规则主要涉及八个方面，包括准入前国民待遇、负面清单管理、知识产权清单保护、劳动力保护、生态环境保护、竞争中性要求、教育卫生领域开放、数字经济开放。

总而言之，习近平总书记多次提到建设开放新高地，当今中国最新的高地就是自贸试验区。我们要努力融入全球化进程当中，支持全球化发展，高举全球化大旗，为构建人类命运共同体贡献力量。一方面，要支持并积极参与WTO改革；另一方面，要积极参与双边的、地区性的FTA。如果我们能够跟欧盟、日本、韩国、东盟十国等建立自由贸易规则，中美贸易摩擦也就失去了意义。或许未来美国也会跟中国制定一个双边FTA，谁也不吃亏。

截至2019年6月，中国进口关税税率已经下降到7.4%，预计到2020年底可以继续降到5%左右。目前，全球贸易的平均关税税率在5%左右，通过签订FTA免去全部关税，其实也就是损失5个税点。20世纪90年代，我国关税税率是40%，为了加入WTO，把税率降到了15%左右。当时，国内很多专家还在讨论，加入WTO到底是占便宜还是吃亏了，哪些行业会受到怎样的影响。无论如何，25个税点的降低，一定会有企业受到极大的冲击。加入WTO后，2010年我们将税率降到了10%，2015年进一步降到8%，2018年以来又降到了7.4%。由此可见，努力降低关税是完全可以做到的。一旦降到零关税，就具备了与其他国签订FTA的逻辑基础。因此，打好FTA这张牌也将是我们制衡中美贸易摩擦的一个撒手锏、一个关键手段。开放是我们永远的底牌。

打好这五张牌符合中央要求的基本逻辑，不仅有助于应对中美贸易摩擦，更有利于推进我国改革开放事业，建设中国特色社会主义市场经济，相信最终的胜利一定会来到。

建设自贸试验区，补齐服务贸易发展短板

21世纪以来，全球服务贸易有了长足发展，尽管有2001年互联网泡沫危机、2008年次贷危机，但是全球服务贸易还是从2001年的2.95万亿美元增长到了2018年的10.8万亿美元，年均增长10%以上。

之所以有这个势头，是因为全球贸易格局变化，推动服务贸易快速发展。首先是全球货物贸易的中间品贸易比重从30多年前的30%上升到了现在的70%，一个全球性大产品往往是在几十个城市、几十个国家、几百个企业共同生产出来再销往全世界，这就导致了服务贸易大发展。因为伴随着上中下游产业链中的制造业企业生产活动，需要相应的从研发创新、物流运输到产业链金融以及清算、结算等生产性服务业，而这些生产性服务业跨国界的运行也就构成了服务贸易的发展。

其次是跨国公司为了适应贸易格局的变化，形成了以产业链标准提供、供应链纽带运筹、价值链枢纽管控为核心的竞争能力，这是跨国公司在资本、技术之外的又一种核心竞争力，而跨国公司在这三链的管控运行中的所有业务活动，几乎都表现为服务贸易。

再次是全球制造业大国和服务经济强国为适应贸易格局的变化，不断推动关税和非关税壁垒下降，逐步形成了以“零关税、零壁垒、零补贴”原则为基础的国际贸易关系，也就是国家与国家双边或地区间自由贸易协定，极大地推动了服务贸易发展。

正是基于这些原因，这十几年来，全球服务贸易发展迅猛，服务贸易在全球贸易中的地位不断上升，以高新技术产业为代表的新兴服务贸易和跨国公司产业链、供应链、价值链“三链”运行业务为特征的服务贸易成为世界各国产业结构转型升级的内生动力。加快发展服务贸易成为各国提升综合竞争力的重要举措。

我国的服务贸易起步晚、发展快，大体跟上了全球服务贸易发展势头，2018年进出口总量达7 594亿美元，居世界第三位。但对比发达国家的服务贸易高附加值的行业结构，对比我国40多年来货物贸易的发展速度，仍然存在着五个基础性、结构性问题。一是我国服务贸易逆差很大。2018年7 594亿美元的服务贸易进出口总量中，逆差达到2 922亿美元，居世界首位，占全球服务贸易逆差的40%。二是结构效益不好。我国服务贸易主要集中在劳动力密集型行业，而知识密集型行业、资本密集型、资源环境密集型的服务贸易能力很弱，均表现为大幅度的逆差。三是巨量的货物贸易对服务贸易发展理应具有的带动优势没有发挥出来。我国是世界第一大货物进出口贸易国，每年4万多亿美元的货物贸易必然伴随生产性服务业，比如与货物贸易紧密相关的跨国运输、货物保险和贸易清算及结算的竞争优势未发挥出来。四是跨国公司一方面在中国境内形成了全球产业链、供应链最为齐全的制造业，另一方面这些制造业企业产业链标准、供应链纽带、价值链枢纽的掌控企业都注册在境外，由此形成的服务贸易业务量以及清算和结算后形成跨国的专利版税、企业所得税也都算在境外。五是服务贸易营商环境制度存在一定问题。对服务贸易领域的相关行业，比如金融、保险、生产性服务业、教育、卫生、文化创意以及数字经济等行业限制较多，准入门槛较高，全方位、宽领域、多渠道的开放体系还未形成。

比如，在数字经济方面。我们国家的数字经济、互联网经济、消费互联网规模敢说已经是世界最大的。所谓互联网的经济由4个经济指标来衡量：第一个是流量，互联网上流动的信息的流量；第二个是注册在互联网上的客户的数量；第三个是使用宽带付费的量；第四个是在互联网上进行各种访问和搜索的量。这4个指标中，我们在流量方面排在世界最前面；中国人多，大家拿着手机都在跟互联网发生连接，客户也是最多的；我们也是发展中国家中宽带消费量最大的。但是我们的互联网经济、数字经济在世界仅排在第三，美国排第一，英国排第二，而英国的量是美国各种量的50%。前面说的三个指标实际上我们都是在世界上

名列前茅的，打分为什么排到第三、第四？就是我们对互联网的访问指标非常低。一般发展中国家我们都比不上，也比俄罗斯的指标低，这就是我们的薄弱环节。由于这个薄弱环节，许多跨国公司在中国有巨大的产业基础，需要搞研发，但是它的研究中心、研究室往往还是放在国外的。在中国它如果要研究，就需要访问它的数据库，找到全世界这个行业、这种技术的资料，但因为不能跨境访问，这些研究所又不能背个资料库到中国来，最终的结果就是放弃了在中国进行高端科研开发的机构建设，最后把这些研发机构放到外面去。其实研发的人才中国非常充分，市场又非常大，产业又在中国，本来顺手就把研究机构理所当然地放在中国，但现在很多在国外。这些是在数字经济领域的薄弱环节。

以上说的五个是客观存在的问题，如何解决呢？这需要在开放中探索。不可能在中国整个土地上突然全部开放，18个自贸区就该解决这五大问题。如果去看一下中央批准的对上海、深圳、广东、浙江，对18个自贸区的文件批复里面写到的政策内涵，大体上把中央的政策落实到位，刚才说的五大问题都会迎刃而解。三年五年以后，也就是自贸区充分发展三年五年，这五大问题将不再是中国改革开放中的薄弱环节，而会整个得到解决，中国的开放就会进入到更高、更深层次。

总之，进入新时代，中国开放出现了新格局、新特征、新高度，为服务贸易发展带来了良好的机遇。这种新格局表现在两个方面。

一方面是中国开放出现了五个新特征。一是从引进外资为主，转变为引进外资和对外投资并举。二是从扩大出口为主，转变为鼓励出口和增加进口并重。三是从沿海地区开放为主，转变为沿海沿边与内陆协同开放、整体开放。四是开放领域从过去以工业、房地产等工商产业为主转变为工业、服务业共同开放，形成了全方位、宽领域、多渠道开放局势。五是从融入和适应全球经济规则体系为主，转变为积极参与甚至引领国际投资和贸易规则的制定。

另一方面是建设中国对外开放新高地。自贸试验区的建设使中国的

开放高度、深度、广度有了重大的拓展，短短几年形成“1+3+7+1+6”共18个自贸试验区，东西南北中，波澜壮阔、如火如荼地展开。自贸试验区的目标是对标FTA，FTA是国家与国家之间通过协议实现六个方面整体的自由贸易，包括贸易自由、投资自由、资金流动自由、货物进出自由、人员就业和进出自由、数字经济的数据进出自由。而自由贸易试验区则是在一个国家内部、某一个地方实行六个方面自由贸易活动的探索，实现营商环境的国际化、法治化、公开化。

自由贸易试验区的政策，集中表现在八个基本方面。

一是自贸试验区作为境内关外，一线放开、二线封闭的海关特殊监管区，海关政策除了体现在自用物资进口实行零关税之外，更主要的是在非关税贸易壁垒方面以自由化为核心，强调以贸易自由、投资自由、资金自由、运输自由、人员从业自由为重点。

二是税收优惠，形成万商云集的效果。鼓励高科技研发、战略新兴产业，包括响应的战略性新兴制造业和服务业，服务贸易实行5年内15%企业所得税，并视情况实行“两免三减半、五免五减半”的优惠政策，对于境外高端紧缺人才，还可由地方政策按15%个人所得税标准差额返还。

三是凡是与跨国公司的全球产业链、供应链、价值链运营业务关联的企业，全面准入、放开，业务活动实行负面清单、竞争中性的管理制度。

四是支持自贸试验区内企业开展真实的离岸贸易、转口贸易、跨境电子商务贸易、保税展示贸易和服务贸易。对于合理的离岸转手买卖业务，海关可以根据国际惯例对贸易合同货单、贸易清算结算税单和物流仓储货单实行三单分离审核。

五是自贸试验区内金融机构和企业可以进行跨境发债、跨境投资并购和跨境资金集中运营等跨境金融服务。金融机构可根据国际惯例为企

业开展离岸转手买卖业务提供便利的跨境金融服务等离岸金融结算业务。

六是鼓励并推动数字经济、数字贸易发展，在国家安全的前提下，放宽大数据、云计算、人工智能及其数据处理中心领域的准入门槛，减少限制范围。

七是对教育培训、卫生医疗、物流配送、文化创意、科研创新、知识产权服务，对银行、证券、保险、产业链金融等金融行业，对跨境的物流配送、售后服务等生产性服务业以及各类进出口货物贸易相伴随的服务贸易，进一步放宽准入门槛，实行全方位、宽领域、多渠道的服务业开放方针。

八是自贸试验区实行营商环境国际化、法治化、公开化，实行准入前国民待遇、负面清单管理、知识产权保护、生态环境保护、劳动权利保护、竞争中性、数字贸易等，形成国际化、法治化、公开化的营商环境。

自贸试验区的建设和发展，为中国开放带来了新的开放高度、深度和广度，为服务贸易的发展带来了春天，带来了良好的发展机遇。要围绕我国服务贸易知识密集型、资本密集型、资源环境密集型行业的服务贸易能力弱的问题，围绕巨大的进出口货物贸易伴随的服务贸易潜力没有挖掘出来的问题，围绕全球相对最庞大的制造业产业链所伴随的“三链”服务贸易基地大部分在国外的问题，用足、用好、用活自由贸易试验区政策。自由贸易试验区首要宗旨就是要激活贸易，尤其是服务贸易。对我们来说，就是要解决上述服务贸易的短板问题。

一要以自由贸易试验区政策带动发展保税展示进口贸易、转口贸易、离岸贸易、跨境电子商务贸易、数字贸易、服务贸易等。

二要以自由贸易试验区政策带动发展与货物贸易相伴随的银行、证券、保险、保理、租赁、离岸金融结算、跨境人民币结算，以及跨境发

债融资、投资、并购、跨境资金集中运营。

三要以自由贸易试验区政策带动发展与跨国公司产业链、供应链、价值链运行有关的生产性服务业和服务贸易，包括科研开发、信息服务、仓储物流配送、第三方物流以及跨境产品全球售后服务。要创造国际化的营商环境，吸引这些跨国公司，把“三链”服务相关的业务总部移到我国的自由贸易试验区来注册落户。

四要以自由贸易试验区政策带动发展教育培训、卫生医疗、文化创意、数字经济等与公共服务相关的服务贸易发展。

服务贸易与货物贸易不同，与工业项目不同，服务贸易看不见、摸不着，要虚事实做，实现见项目、见法人、见场景、见效益、见集群“五个见”。我相信，当我们把自贸试验区政策用足、用好、用活的时候，当我们的服务贸易不仅具有劳动密集型特点，更具有知识密集型、资本密集型、资源环境密集型特点的时候，当我们的服务贸易把我国巨大的货物贸易相伴随的服务贸易潜力挖掘出来的时候，当我们把最庞大的制造业产业链、供应链和价值链所对应的服务贸易基地体现在中国的时候，我们的服务贸易就实现了党中央要求的高质量高效益的发展，我们的服务贸易一定能在今后五到十年保持高速度发展的态势，到2035年前后，实现比2018年翻两番，达到3万亿美元的目标。

以内循环为主体，构建国内国际双循环新格局

习近平总书记在参加全国政协十三届三次会议的经济界委员联组会时指出，“面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系，大力推进科技创新及其他各方面创新，加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等战略性新兴产业，形成更多新的增长点、增长极，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势”。新形势下，总书记的这一论述不仅仅是简单地针对当前产业链、供应链因疫情而中断所采取的权宜之计，而是在中国经济迈向高质量发展关键阶段的强国方略；不仅仅是因个别国家企图与我国脱钩、对我国进行围堵而迫不得已的内敛收缩，而是筹划以更深层次的改革、更高水平的开放加快形成内外良性循环的战略抉择。站在百年未有之大变局的历史关口，展望“十四五”，构建完整的内需体系、加快形成国内国际双循环相互促进的新格局应当成为我们谋划中国经济下一程的重点内容。

一、全面准确理解“构建完整的内需体系”的内涵

“完整的内需体系”不是简单地讨论内需是什么，而是要在深刻把握“构建完整的内需体系”的时代背景下，从形成内需需要什么样的基础、什么样的条件、有什么样的机制等维度方面，系统理解“内需体系”的丰富含义。

（一）构建完整的内需体系，要以稳定市场预期、提高社会资本投资积极性为着力点

企业家愿不愿意扩大再生产、从事创新性的冒险活动，与其对经济的预期、市场竞争是否公平、产权是否得到有效保护有关。判断民营企业投资积极性有一个核心指标：全部民营企业的净资产增长率。这指的是，每年有多少企业利润未分配并留存下来成为净资产，有多少社会股权资本注入实体产业。如果一个地方的民营企业每年仅仅是总资产在增加，净资产不增加，则说明负债在增加，经济杠杆率在增加，有可能产生泡沫。如果全社会的企业尽管有利润但净资产在减少，就说明有更多的企业在亏损或有企业在转移资产。当前，广大民营企业受疫情冲击最严重，最关键的是要采取措施，稳定民营企业家的信心，营造中国经济长期向好的预期。而关键之关键在于落实好总书记在民营企业座谈会上提出的六条要求：一要切实减轻企业税费负担；二要采取措施，解决民营企业“融资难、融资贵”的问题；三要营造公平的竞争环境，特别是鼓励民营企业参与国有企业改革；四要完善政策执行方式，将“加强产权保护”落到实处；五要构建亲清新型政商关系；六要保护企业家人身和财产安全。落实了这六条，海量的民间资本就一定会再次活跃起来。

（二）构建完整的内需体系，必须以供给侧结构性改革为主线，提高资源配置效率

根据经济学理论，作为内需的主体，消费和投资之间应当有一个合理的比例关系。而这又取决于供给侧与需求侧之间能否有效衔接、动态匹配，取决于资源配置的效率。当前，针对消费升级的趋势，我国供给侧存在不少短板：在要素市场上，资金、土地、劳动力等要素的合理流动仍存在不少障碍；在产品市场上，物流成本仍然过高，农村市场与电商对接仍存在“最后一公里”的问题；在服务市场上，受疫情影响，餐饮、商场、文化、旅游、家政等生活服务业遭受了重创，教育、医疗、养老等领域的改革有待深化。对此，中央提出了进一步推进要素市场化配置改革，建设更加完善的社会主义市场经济体制的意见，就是要通过深化供给侧结构性改革，提高供给侧与需求侧匹配的灵活性，提高资源

的配置效率。

（三）构建完整的内需体系，要以就业扩大和居民收入的持续提高为基础

内需的基础在收入，在就业。没有就业，没有收入，内需就无从谈起。我国现有4亿中等收入群体，同时还有6亿中低收入人群。当前，新冠疫情对实体经济的冲击已对民生、就业产生巨大影响，失业率冲高，部分群众收入下降，一些贫困人口脱贫后返贫压力加大。在此情况下，要进一步健全鼓励就业、促进就业的相关政策，加快形成以就业带动就业的新格局；要深化收入分配体制改革，进一步降低个人所得税率，提高劳动报酬在国民收入中的一次分配比重，在未来若干年内，将中等收入人群加倍，将中低收入人群减半。以此为基础，形成以中高收入人群消费为引领、中低收入人群消费为基础并逐步提升的消费结构。

（四）构建完整的内需体系，必须更好地发挥政府在扩大内需、维护市场中的作用

政府在扩大内需中可以有两个直接作用：一方面，通过政府采购，形成当期消费需求；另一方面，通过政府支持的公共投资来形成有效投资需求。目前，这个两方面都有改进的空间。要以建立健全政府采购政策落实机制为切入点，进一步发挥政府采购对扩大内需的促进作用、引导作用；提高和优化公共投资效率及结构，更多投向市场不能有效配置资源的公共卫生、城乡基础设施、生态环境保护、重大科技进步等公共领域，发挥公共投资对总需求的乘数作用。同时，还应注意到，政府与市场不是简单的替代或互补关系，要想强化市场的作用，需要健全的法治体系，“有为政府”能更好地维护和催生“高效市场”。“更好发挥政府的作用”的一个目标就是“让市场在资源配置中起决定性作用”。“有为政府”和“高效市场”二者是“和谐社会”的基础，将共同为“和谐社会”提供法治支撑和充分就业。

（五）构建完整的内需体系，必须形成内需外需兼容互补、国内国际双循环相互促进的新格局

不能仅仅就内需谈内需。在开放经济条件下，内需的形成和有效供给也依赖于国际产业链、供应链的畅通和协同。在新冠疫情重挫全球贸易投资的大背景下，中国仍将持续扩大进口以满足国内多样化、个性化需求，仍将以开放的姿态深度融入全球产业链、供应链。中国是拥有14亿人口、4亿中等收入人群的超大市场，现在正好跳过了“中等收入陷阱”，进入了人均GDP 1万至3万美元的发展阶段，潜在的经济活力和发展的余地、空间还是非常大的。今后几年，我们自身的内循环就可以把中国经济拉动百分之几的增长，而且可以通过增加进口，拉动周边国家、国际社会，进而带动世界经济的复苏，拉动国际经济大循环，进而形成国内国际双循环相互促进的新格局。

二、深化改革加快疏通国内大循环

习近平总书记指出，“我国经济潜力足、韧性强、回旋空间大、政策工具多的基本特点没有变”。从近期看，构建完整的内需体系需要尽快疏通影响国内大循环的堵点，促进国内大循环。一是要牢牢抓住创新这个驱动发展的不竭动力，尽快打通支撑科技强国的全流程创新链条，以创新创业引领内循环。二是要抢抓新一轮科技和产业革命新机遇，以新基建推动数字技术产业化、传统产业数字化，以数字经济赋能内循环。三是要创新发展思路，促进区域经济协调发展和布局优化，以培育新增长极和动力源拉动内循环。四是要落实以人民为中心的理念，采取有力措施，调整收入分配格局，以居民充分就业和收入提升支撑内循环。五是要打破部分行业的政策性梗阻，以新政策、新应用、新技术疏通内循环。六是要深化关键性、基础性体制改革，加快构建高标准市场体系，以市场化改革新成果改善内循环。

（一）牢牢抓住创新这个驱动发展的不竭动力，尽快打通支撑科技强国的全流程创新链条，以创新创业“引领”内循环

从本质上讲，创新就是通过创造新供给来催生新需求，一旦资本、资源、人力资本开始向新供给集中，新的需求就会被创造出来，老产业的生存空间就会受到挤压，产能过剩才能从根本上被消除，而整个经济不但会恢复平衡，而且能级会有一次大跃升。这正是以创新创业引领内循环的含义所在。然而，当前我国在科技创新方面仍存在三个短板，分别对应于创新活动从无中生有到产业化的三个阶段。做好创新驱动，关键是针对这三个阶段存在的短板分类施策。

创新的第一个阶段是原始创新、基础创新、无中生有的科技创新。这是高层次专业人才在科研院所的实验室、在大专院校的工程中心、在大企业集团的研发中心搞出来的，需要的是国家科研经费、企业科研经费，以及种子基金、天使基金的投入。在这方面，我们有很大短板：尽管我国全社会研发投入已经占到GDP的2.2%，总量在全世界排第二，但投向较为分散；一些需要长期投入的基础研究领域（如为“核高基”提供支撑的领域）缺乏足够投入，基础研究投入占比长期徘徊在5%，与世界主要创新型国家多为15%~20%的差距较大。建议集中优势资源，加大对基础研究的投入，在未来5年内将基础研究投入占研发经费的比重由5%提高到15%左右的水平，并在以后年份继续逐步提高。

创新的第二个阶段是技术转化创新，是将基础原理转化为生产技术专利的创新，包括小试、中试，也包括将技术成果转化为产品，开发形成功能性样机，确立生产工艺等。这是各种科创中心、孵化基地、加速器的主要业务。在这方面，我们要调动各类智商高、情商高、有知识、肯下功夫钻研，以及接地气、了解市场的人，建立技术转移机构或者担任技术经理人。作为科技与产业的桥梁，其使命就是面向企业和产业需求，组织与整合科技力量进行深度研发，通过将科学转化为技术、以中试验证和改进技术来为企业界提供先进的技术解决方案。著名的德国弗

劳恩霍夫研究所就是干这个活儿的。类似的机构在德国有很多，这也是德国科技创新如此先进的关键所在。而中国恰恰缺乏这样的机构。日前，科技部发布的《关于推进国家技术创新中心建设的总体方案（暂行）》（以下简称《方案》）特别提出，“国家技术创新中心不直接从事市场化的产品生产和销售，不与高校争学术之名、不与企业争产品之利。该中心将研发作为产业、将技术作为产品，致力于源头技术创新、实验室成果中试熟化、应用技术开发升值，为中小企业群体提供技术支撑与科技服务，孵化衍生科技型企业，引领带动重点产业和区域实现创新发展”。这实际上就是在培育中国的弗劳恩霍夫，补技术转移转化的短板。接下来，要进一步理顺国家技术创新中心的激励约束机制，落实好《方案》提出的“全面落实科技成果转化奖励、股权分红激励、所得税延期纳税等政策措施，建立市场化的绩效评价与收入分配激励机制”。要通过这些体制机制的改革，催生一大批从事应用技术开发与转移的专业机构和技术经理。

创新的第三个阶段是将转化成果变成大规模生产能力的过程。比如，如何将一个手机雏形变成几百万台、几千万台手机，最后卖到全世界呢？既要有大规模的生产基地，这是各种开发区、大型企业投资的结果，也要通过产业链水平整合、垂直整合，形成具有国际竞争力的产业集群。这个阶段的金融服务重点是各类股权投资机构跟踪投资、企业IPO或者大型上市公司收购投资以及银行贷款发债融资等。这就需要发挥资本市场的作用了。近年来，我国资本市场的基础性、关键性制度建设取得了显著进展，特别是实行注册制的科创板的上线为广大科技型企业上市融资打开了一个快捷及时的渠道。要发挥科创板的示范作用，为创新注入资本动能。凡是属于“卡脖子”的技术产业化项目，科创板都应优先考虑；凡是能够以产顶进，降低关键核心技术对外依存度的，科创板都应优先考虑；凡是有利于促进内循环、提升产业竞争力的，科创板都应优先考虑。要力争将科创板打造成与美国纳斯达克相媲美的资本市场，以科创板为龙头激活全流程创新链条，进而掀起全社会开展大规模

科技创新活动的高潮。

（二）抢抓新一轮科技和产业革命新机遇，以新基建推动数字技术产业化、传统产业数字化，以数字经济“赋能”内循环

新基建作为数字经济、智能经济、生命经济这些人类未来文明的技术支撑，不仅本身将带来几万亿元甚至十几万亿元的投资需求，还将通过数字技术产业化、传统产业数字化、研发创新规模化而产生不可估量的叠加效应、乘数效应，对内循环产生巨大的赋能作用。

一是新基建有助于推动数字技术产业化，形成万亿元级自成体系的数字化平台。新基建涉及的信息基础设施如5G网络投资、大数据、人工智能、物联网、云计算、区块链等本身将带来天量投资。其中，5G基站将会有500万~600万座，每座50万元，投资规模将达到几万亿元。比如，各地正在兴建数据处理中心，中国今后5年将会增加1 000万台服务器。这1 000万台服务器连带机房、电力等设施建设至少将带动投资1万亿元。再如物联网，预计未来5年将至少有30亿~50亿个终端联网，形成万物互联，其带来的投资规模也会达2万亿~3万亿元。人工智能、区块链等也将是万亿元级的。预计2020—2025年，我国这些新基建投资产出以及建成后为社会带来的服务产出将超过10万亿元。

二是新基建有利于助推传统产业数字化，形成具有颠覆意义的产业互联网。所谓产业互联网，即利用数字技术，把产业各要素、各环节全部数字化和网络化，推动业务流程、生产方式重组变革，进而形成新的产业协作、资源配置和价值创造体系。根据中国信息通信研究院的数据，2018年我国产业数字化规模为24.9万亿元，同比名义增长23.1%，占数字经济比重由2005年的49%提升至2018年的79.5%，占GDP的比重由2005年的7%提升至2018年的27.6%，产业数字化部分对数字经济增长的贡献度高达86.4%。这还只是开始，随着产业互联网的深入推进，其对经济的拉动、裂变效应将日益凸显。目前，中国工业总产值已达90万

亿元，如果因产业互联网的广泛应用而提升10%的效率，就会产出9万亿元的增加值，经过资本市场催化后，形成百万亿元级的市值。如果说中国的消费互联网市场目前只能够容纳几家万亿元级的企业，那么产业互联网领域有可能容纳几十家、上百家同等规模的创新企业。这是一个巨大的蓝海，今后互联网数字经济中的“独角兽”将主要产生于产业互联网系统。

三是新基建有助于完善中国创新体系，推动引领第四次工业革命。近代以来，人类已经历三次工业革命，第一次是机械化，第二次是电气化，第三次是信息化。目前，世界正在进入以智能化为特征的第四次工业革命。第一次、第二次工业革命期间，中国正值闭关锁国的沉睡状态、清末民初的动乱时期，错过了发展机遇。第三次工业革命，我们赶上了，新中国的成立特别是改革开放让中国得以参与到这次工业革命中，成为受益者，但不是引领者。2010年前后，科技革命呈现出新的特征，一些领域出现了新的突破，国际社会将之称为“第四次工业革命”。在这个时期，中国的创新能力也发生了新的飞跃，特别是在5G领域具备了参与甚至是引领第四次工业革命的基础。在新冠疫情冲击全球经济的大背景下，唯有科技和创新才是走出危机、赢得主动的治本之道。加快新基建，特别是加快布局一批以大科学装置和大试验平台为代表的创新基础设施，同时辅以科技创新体制改革的深化，将有助于打造基础研究、区域创新、开放创新和前沿创新深度融合的协同创新体系，有助于进一步激发全社会的创新创造的动能，有助于中国引领第四次工业革命。

（三）创新发展思路，促进区域经济协调发展和布局优化，以培育新增长极和新动力源“拉动”内循环

形成国内大循环离不开区域协调发展。在新形势下，一方面，要通过城市群、都市圈建设，进一步增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济与人口承载能力。另一方面，要跳出现有资源禀赋约束，用

新技术、新应用的系统工程寻找西部大开发的突破口，进而促进形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。要在这些新增长极、新动力源中寻找扩大内需的机会和空间。

重点规划建设好城市群、都市圈。当前，我国城镇化率已经超过60%，各类城市正由各管各的发展阶段迈向城市群、都市圈发展阶段，特别是京津冀、长三角、粤港澳、长江中游城市群、成渝地区经济圈等已经开启了城市群、都市圈的发展过程，其中的红利将高达数十万亿元级。而高瞻远瞩、科学合理的发展规划是发挥城市群、都市圈基础设施的综合效益和促进相互协同进而优化资源配置的前提，是看不见的“经济学”。一是要合理安排城市群的内部结构，形成以超级大城市、都市圈、城市群多重嵌套、分工协作的新格局。二是要按照“大联通、小分布”原则，采取“多中心、组团式”策略合理布局中心城市功能集聚区。三是注重以联通、高效、无缝对接的综合交通网络来降低城市“人流”“物流”的综合成本。

进一步创新工作思路，用新技术、新应用的系统工程推进西部大开发。20年来，西部大开发取得了重大进展，但发展不平衡不充分问题依然突出，西部地区脱贫攻坚任务依然艰巨，与东部地区的发展差距依然较大。事实证明，简单地把东部地区城市化、工业化、农业精细化的逻辑搬到西部地区是行不通的。西部地区之所以落后，不能归结为其观念落后、知识不足、不懂得东部地区的运作方式，而是东部地区的这些方式并不适合西部地区的资源禀赋。在新形势下谋划国内大循环，需要采取超常规思路，应因地制宜地采用现代高科技、工程化、大资本、企业化和系统推进的方略。比如，西部地区土地多、人口少，发展农业不宜采用沿海那种劳动密集型的模式，而应采用高技术、工程化、企业型的新模式。建议学习以色列和新加坡的经验，在有条件的地方利用大棚滴灌、立体种植和无土或少土栽培等技术发展新型戈壁农业，将广阔的戈壁滩改造成超大规模的蔬菜粮食生产基地，并通过中欧班列输送到欧洲或内地中东部。假设在西北地区10万平方千米（1.5亿亩，每亩1万元产

值）的土地上采用这种方式，将会产生1.5万亿元的产值，形成上万亿元的农业增加值。同时，这相当于增加了1.5亿亩耕地，可以将因此形成的耕地指标卖给东部地区，既筹集了资金，又为城市群、都市圈建设增加了用地指标，一举两得。再比如，西部地区水光风电资源丰富，由于用电需求增长放缓、调峰能力有限、外送通道不畅等，近年来频频出现弃水、弃风、弃光问题。对此，一是要通过发展抽水储能、化学储能等技术，平衡此类能源的峰谷差，将此类能源改造成稳定可持续的电力资源。二是要加大特高压电网的投资力度，努力将这些地区富裕的电力通过特高压电网输送出去，提高对此类可再生能源的消纳能力。三是在西部地区就近布局云计算数据中心，通过“东数西算”为东部地区提供低成本的云计算服务。总之，要通过这些新的技术手段和系统工程发展思路，将西部地区富裕的清洁能源开发出来，进而转变为西部地区乃至全国高质量发展的物质支撑。

（四）落实以人民为中心的理念，采取有力措施调整收入分配格局，以居民充分就业和收入提升“支撑”内循环

2019年我国人均GDP已经突破1万美元大关，这意味着中国即将跨越“中等收入陷阱”，但仍处于“爬坡过坎”的关键阶段，4亿中等收入群体和6亿中低收入群体并存。在新冠疫情冲击之下，如果政策不当，掉回“中等收入陷阱”的可能性仍是存在的。应当采取特别措施刺激消费、促进就业、强化保障，进一步扩大中等收入群体、缩小中低收入群体，加快形成纺锤形收入分配格局。

一是降低个人所得税。目前，我国个人所得税实行七级累进、最高45%的所得税率，在全世界算是比较高的。我国每年的个人所得税占全部税收收入的比重为7%，大大低于发达国家20%、发展中国家15%的比重，甚至比俄罗斯都要低。之所以这么低，一个重要原因是高边际税率下，很多私营企业主在企业不领工资，而是将收入留在企业，转成按25%的税率交企业所得税。一些高收入人群要么移民，要么将企业迁到

中国香港、新加坡等地以避税。按照国际惯例，个人所得税率应该小于或等于企业所得税率，现在企业所得税率降到了25%，个人所得税最高边际税率也应由45%降到25%，相应的级次税率也应下调。此举不仅不会减少税收总量，反而会扩大税基，刺激消费，导致税收总量增加，个人所得税占税收收入的比重也会逐步提升。

二是稳定小微企业所得税优惠政策。占企业数量80%的小微企业吸纳了70%的就业。2018年，国家有关部门针对小微企业出台了持续三年的所得税优惠政策：对年应纳税所得额低于100万元（含100万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率缴纳企业所得税；优惠时间自2018年1月1日至2020年12月31日。[1] 此项政策将小微企业的实际税负降到了10%，可以说是全世界最优惠的政策了。但为何大家都不知情，还在众说纷纭地提出各项优惠政策要求呢？除了有关部门宣传不到位，还与该政策不是立法、只是短期政策、缺少长远预期有关。考虑到立足国内大循环的战略需要，建议将这一短期性、临时性政策转变为长远的基础性制度，上升为法律，以稳定社会预期。一旦小微企业缓过劲来，必将以新的就业带动更多就业，进而推动经济向好的循环方向发展。

三是增加农民的财产性收入。6亿低收入人群主要分布在农村。改革开放40多年来，广大城市居民的收入有了很大提高，其中很大一部分表现为财产性收入比重的提升。但与城市居民相比，广大农民除了务农收入和打工收入外，财产性收入占全部收入的比重始终停留在3%。这也是近年来城乡居民收入差距扩大的主要原因之一。对此，十八届三中全会确定了“坚持农村土地集体所有权”“依法维护农民土地承包经营权”“赋予农民更多财产权利”的改革思路，特别提出要“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。加快推进

这些重大改革措施落地生效，对于缩小城乡收入差距意义重大。

四是增加社会事业支出。2019年全国居民人均消费支出为21 559元。其中，居住、医疗保健、教育文化娱乐三项支出合计占人均消费支出的43.9%，比2015年提高了3.7个百分点，制约了居民消费水平的提升。为此，政府应增加住房、教育与医疗等方面的财政支出，以换取居民在这些领域减少支出，将节省的部分用于其他消费。比如，可以通过增加大城市的保障房供给，提升公租房在城市住房中的比重，稳定商品房的房价（房租）；尽快将学前教育纳入公共服务范围，将义务教育拓展到高中阶段；加大力度鼓励学生报考医疗卫生专业，减免学费，大幅增加医护人员供给，以应对因中国老龄化、慢病化加重而产生的医护服务供给短缺。

（五）打破部分行业政策性梗阻，促进供需实现高水平均衡，以新政策、新应用、新技术“疏通”内循环

过去几年，持续推进的供给侧结构性改革在化解部分行业的过剩产能方面取得了显著进展，国民经济大循环的水平和质量得到了显著提升。在疫情冲击之下，一些传统行业可能会出现新的产能“过剩”。对此，我们不能再施以强行去产能的手段，而是要通过适度调整政策、创造新的需求来释放这些“过剩”产能。毕竟产能“过剩”总是相对的，是受制于特定的技术和制度环境的。环境变了，供需条件自然也会发生变化。

第一，汽车行业。2019年，我国汽车产销分别完成2 572.1万辆和2 576.9万辆，尽管产销量继续蝉联世界第一，但同比分别下降了7.5%和8.2%，有消费萎缩的迹象。根据世界银行的数据，2019年每千人拥有汽车量方面，美国为837辆，德国为589辆，日本为591辆，一些亚洲国家如马来西亚为433辆，而中国仅173辆，这说明，中国的市场前景十分广阔。之所以出现汽车消费不振，一个重要原因在于我们有很多限制汽车

消费的政策。在一些地方，人民群众明明有很强的购车需求，却因为限号、限牌政策而买不了车。如果放开汽车消费，使中国达到发达国家50%的水平，则一方面可以满足市场消费需求，另一方面可以倒逼城市改造交通设施，扩建立体停车库。事实上，现在一些城市写字楼已经出现产能过剩，而楼房型的立体停车库非常少见，将部分过剩的写字楼改造成立体停车库，既能拉动消费，又能平衡市场。

第二，钢铁行业。根据工信部的数据，2019年全国生铁、粗钢和钢材产能分别为8.09亿吨、9.96亿吨和12.05亿吨，同比分别增长了5.3%、8.3%和9.8%，产能增长较快，已有再度“过剩”的迹象。在生产端，经过上一轮“去产能”，污染的、技术落后的、规模较小的产能都已经被去掉了，现存的产能在世界上都算比较先进的。在消费端，尽管来自建筑业的钢材需求占比已超过了40%，但潜在的需求仍然较大。一是目前我国钢结构产量仅占我国钢产量的7%~8%，而欧美等国家（地区）的这一比重约为40%，提高各类建筑中的钢结构比重将显著扩大钢材需求。二是目前我国房地产用钢量为每平方米40~50公斤，而发达国家已达每平方米150公斤；我国每年新建10多亿平方米的房屋，如果能在建设标准中适度提高房屋用钢比重，甚至推广使用钢结构建筑，使每平方米建筑用钢达到150公斤，则一年可以多使用1亿多吨钢材，有助于消纳这些先进的“过剩”产能。三是现在的钢筋混凝土房屋一般寿命为30年，钢结构房屋寿命可以长达70~100年，提高建筑用钢标准、推广使用钢结构，可以大幅提升房屋质量、延长房屋寿命，形成废钢炼钢的循环经济，也有利于抗震减灾，一举多得。

第三，能源化工行业。2019年，中国进口原油5亿吨，对外依存度达70.8%；天然气进口9 660万吨，对外依存度达43%。未来几年，中国在能源方面的对外依存度还会继续升高。这么高的对外依存度始终是国家能源安全的重大隐患。这些进口的原油天然气有很大一部分用于生产各种化工产品。[2] 而我国有世界上储量最丰富的煤炭，每年的煤炭产能为50亿吨，实际产量为40亿吨左右，似乎是“过剩”的。鉴于煤炭是天

然的化工原料，建议对未来新增的炼化原油用煤炭来替代，发展煤化工、煤制油、煤制气，而不是简单地用来发电（将来的电也将主要来自可再生能源）。我国的神华集团等大企业已经具备了这个能力。如果增加8亿~10亿吨煤化工原料，就可以每年减少2亿~2.5亿吨的石油进口，既可以消纳“过剩”煤炭产能，又可以降低石油天然气的对外依存度。目前煤化工这条技术路线无非是受到了成本和清洁利用技术的制约，这可以通过科技创新和新技术应用来逐步解决。建议引导相关领域有实力的央企、民企进入该领域，用持续不断的资本投入来发展煤炭清洁利用技术，以技术进步和管理创新将这条技术路线的综合成本降下来，使其更有竞争力。

（六）要深化关键性、基础性体制改革，加快构建高标准市场体系，以市场化改革新成果“改善”内循环

深化要素市场化配置改革。2020年3月30日，《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布。这份重磅文件提出了许多生财型、聚财型和资源优化配置型改革，既具有针对性和前瞻性，又具有极强的战略意义。比如，“探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制”“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度”等措施有利于提升要素流动性，有利于引导各类要素协同向先进生产力集聚。在当下经济增长和财政收入因疫情而大幅受挫的背景下，这种不花钱或少花钱却能带来巨量红利的改革不仅符合经济社会的实际，也有利于复工复产，激发企业活力，重启经济循环。

加快组建国有资本运营公司。2018年，我国企业国有资本权益总额为58.7万亿元，99%的股权资本是工商产业型资本投资公司的资本。建议加快落实十八届三中全会提出的“组建国有资本投资、运营公司”的有关要求，从现有产业型国有资本投资公司总盘子中划转出价值10万亿元左右的股权资产来组建若干个国有资本运营公司，让这些运营公司像新

加坡淡马锡公司或美国巴菲特的投资公司，或者像私募基金那样专注于另类投资、股权投资，根据被投资企业的效益来决定进退，再与资本市场结合起来，这样一来，国有资本就盘活了。如果这10万亿元的投资能实现年化回报10%，每年就会有1万亿元左右的收益，可以为国家安全、公共服务等需要国有资本进入的领域提供持续稳定的资金来源，而不用增加财政负担。从工商产业类退出的10万亿元资本可以为民营经济腾出20多万亿元工业、商业、产业类市场空间，进一步鼓励并推动民营经济发展，从而打通国有经济与民营经济的资金循环，有利于推动混合所有制改革，激活经济全局。

推进物流运输体制改革。中国全社会各种物流成本占到了GDP水平的15%，而美国只有GDP的7%，欧洲、日本为6%～7%，甚至连东南亚发展中国家也只有10%左右，物流成本偏高已是社会共识。其中一个重要原因是铁路运量比重低，根据2020年的数据，铁路运量仅占总运量的9.5%，公路、水路运量分别占总运量的74.3%和16.2%（美国铁路运量的比重是20%）。一般来说，铁路运输的成本是高速公路成本的1/3，如果把铁路运量比重提高到15%~20%，将有效节约物流成本。为提高铁路运输货运量在各类运输方式中的比重，可以采取以下措施：一是将铁路线尽快延伸到各类开发区、厂矿企业，打通铁路运输“最后一公里”；二是随着高铁线路的逐步延伸，可以将原来的普快调整为货运专线，提升利用率；三是在一些交通枢纽深化改革、提升多式联运效率；四是推进新一代信息技术在交通运输中的应用，建设人流、物流、信息流多流集成，高效畅通的智慧交通。

推进内外贸监管一体化。跨境电商作为互联网时代发展最迅猛的贸易方式，未来将成为国际贸易的主流。近年来，我国跨境电商进出口总额虽然年均增速超过了50%，但在进出口贸易总额中的比重不到2%。部分原因是内外贸监管体制的分割。比如，跨境电商只能做零售，不能做贸易批发。又比如，零售商又被切分为保税进、保税出、一般进、一般出四种类型，只能选择其中一种经营方式，不能四位一体干零售。而内

贸就不受这样的限制。这种跨境电商的监管体制严重束缚了企业的经营能力。从国际视野看，国际巨头亚马逊在从事跨境电商时，其不分国内国际、进口出口、批发零售，实现了经营方式一体化，这值得我们借鉴。最近海关总署已经允许在跨境电商综试区试点B2B，建议进一步打破零售与贸易批发的界限，允许所有跨境电商企业都可以做2B（对企业）、2C（对顾客），把零售和进出口贸易一体化，允许企业根据自身需要自由选择零售或批发等不同业态，为其开展国际供应链整合创造条件。

三、以高水平开放助推国际经济与中国更有效益的良性循环

当前，在全球贸易保护主义、单边主义抬头和疫情冲击全球经济大背景下，形势越困难，我们就越是要保持开放、扩大开放，在变局中开新局。我们要以高水平开放助推国际经济与中国更有效益的良性循环。

第一，稳步降低关税水平，适度扩大进口，提升我国在世界经济舞台上的话语权。事实上，当今世界，出口大国未必是经济强国，因为出口可能大都是劳动密集型产品、来料初加工产品。而进口大国一定是经济强国，进口所需的外汇可能来自技术和服务等贸易顺差，货币纳入SDR（特别提款权）成为世界货币也可与各国直接结算。

建议在未来3~5年内，将关税总水平由现在的7.5%逐步降到5%左右，实现与发达经济体大致持平。主动降低关税水平，可以直接降低消费者进口成本，有利于产业转型升级，增加群众消费福利；有利于增加进口，实现进出口平衡，为实现国际收支平衡创造条件；有利于在新一轮经贸谈判中占据主动，进口规模扩大后，我国在世界经济舞台的话语权自然也会扩大。

第二，进一步开放投资领域，持续放宽服务业市场准入。从全球来

看，中国目前疫情控制得最好，也是投资风险最小的地方。只要我们进一步扩大开放，这些资金背后的产业资本必定纷至沓来，不仅部分外资转移产业的计划将被打消，还将帮中国迅速完成“补链”“扩链”“强链”。近日，国务院常务会议通过了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，其中全国外商投资准入负面清单由40条减至33条，自贸试验区外商投资准入负面清单由37条减至30条。特别是金融领域取消了证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司外资股比限制，制造业领域放开了商用车制造外资股比限制，农业领域将小麦新品种选育和种子生产须由中方控股放宽为中方股比不低于34%。这些都为我们抓住机遇引资补链创造了条件。

建议进一步扩大物流、研发设计、数字经济等服务业的开放，吸引更多全球产业链相关企业落户中国、加入区域产业链集群，进而打造战略新兴产业链集群。在国外需求依旧疲软的时候，我们可以通过努力营造以当地需求、国内需求为拉动的产业小循环。当国外市场复苏的时候，扩大产业集群规模和发展质量，可以带动全球产业链的大循环。

第三，按照国际化、法制化、便利化的要求，加快打造国际一流营商环境。近几年，根据世界银行的标准，中国在营商环境改善方面取得了显著进步。这与我们持续不断深化放管服和其他有关方面改革有关。在新形势下，更要在现有基础上继续深化改革，将营商环境建设继续推向深入。例如，实现营商环境法制化，就是要将这些营商环境的具体要求上升为法律，转化为可问责的制度规则；实现营商环境便利化，就是要最大限度为各类要素跨境自由流动提供便利，实现成本最小化。

第四，以建设自贸区和中国特色自由贸易港为依托，建设开放新高地。现在我国已形成了以18个自贸区和1个自由贸易港为高地的对外开放新格局。它们的一个重要使命就是要围绕贸易自由、投资自由、资金流动自由、运输自由、人员停居留和就业自由、数据流动自由等方面进行先行先试。我们要以自贸区（港）为依托，培育与国际市场相通的产

业实力和能力，打造具有国际影响力的先进制造业集群、战略新兴产业基地等。要建成国际一流营商环境，大幅降低外资在金融、保险、物流、研发设计、教育卫生、数字经济等领域的准入门槛，建立健全竞争性市场体制。要将改革开放和产业升级的措施形成可复制、可推广的成果。

第五，抓住机遇加快FTA谈判，积极参与国际经贸规则谈判和制定。2020年7月，修订后的“美国 - 墨西哥 - 加拿大协定”正式生效，其中的“毒丸条款”就是针对中国的，是其试图削弱中国在全球贸易和产业供应链中地位的重要一步。接下来，美国大概率会延续在推动协定时的主要操作手法，与欧盟、英国、日本等达成类似的FTA协议。这实际上对我国形成了新的围追堵截。对此，我们应抓住机遇，加快中日韩自贸协定谈判、RCEP（区域全面经济伙伴关系）谈判、中欧BIT谈判、中英BIT谈判，适时启动加入CPTPP谈判。通过参与这类经贸规则谈判，一方面要努力打破美国在世界范围内“去中国化”的图谋，另一方面，要将这些国家和地区的科技、产业、资本和人才通过FTA规则吸引到中国来。

因为疫情，世界经济陷入了衰退。对此，正确的做法应该是继续高举全球化大旗，更合理地发挥市场对资源的优化配置作用，更好地形成全球各地、各国、各企业之间的分工配置，维护国际经济的良性大循环。那种以邻为壑搞“脱钩”、推卸责任拼命“甩锅”、搞单边主义和逆全球化的做法是在开历史的倒车，注定不会成功。我们要以高水平开放反制逆全球化，以改善营商环境反制“撤资论”、以超大市场的吸引力反制“脱钩论”。

---

[1] 2018年7月，为进一步支持小型微利企业发展，财政部、国家税务总局发布了《关于进一步扩大小型微利企业所得税优惠政策范围的通知》（财税〔2018〕77号）。随后，针对小微企业所得税优惠扩围后如何征管的问题，国家税务总局发布了《关于贯彻落实进一步扩大小型微利企业所得税优惠政策范围有关征管问题的公告》（国家税务总局公告2018年第40号）。

[2] 全世界之所以用原油、天然气作为化工原料，有技术上的路径依赖的原因。欧美资本在这条技术路线上深耕多年，长期的资本投入和技术进步降低了石油化工的综合成本。这条技术路线也被欧美资本带到了全世界，全世界采用了这条技术路线后又对原油、天然气产生了深度依赖。我们看到的石油美元正是这种“资源—技术—资本—产业—贸易”主导的国际大循环的集中体现。中国在过去相当长的一段时期不得不采用这个技术路线。

后记

研究经济学是一辈子的事儿

本书从筹备、酝酿、编辑修订到最终付梓，不觉历时一年时间。如今掩卷覃思，既感如释重负，也有些恋恋不舍。回想起来，实在是字里行间倾注了自己太多的思考感悟、人生阅历，每重拾这些文字，眼前不觉重现那些忘我工作的激情岁月，心中不由得生出一些“岁月不居，时节如流”的感慨。

从参加工作到退休，一晃就是50多年。回想这50多年，我绝大部分时间在从事企业管理、经济管理和城市管理工作，不论是下基层调研，还是政府部门内综合协调，抑或是与专家、企业家座谈讨论，中心议题大多是经济方面的。工作之余，闲暇时光，我最多的放松是浏览国内外财经新闻，最好的享受是阅读财经类书籍，最大的乐趣是从各类财经事件中发现规律、察觉大势。退休后，身边的家人、朋友劝我好好享受生活，但对经济问题的思考与研究，早已成为自己的一种日常习惯和生活方式。况且，作为一名受党教育44年的老党员，身处波澜壮阔的中华民族伟大复兴的历史进程之中，更应当退休不褪色、离岗不离责，在自己力所能及的范围内多研究、多思考，为中国经济高质量发展贡献自己的余热。

近两年，我受有关部门、省市或大学邀请，参加了一些论坛、讲座活动，就当前中国经济的热点、焦点、难点问题，特别是供给侧结构性改革问题，交流分享自己的研究成果，其中部分经整理后发布在报刊媒体上。出于一名党员干部党性觉悟的自觉，也出于对活动主办方的负责，我对自己的每一次演讲、每一篇文章，开列了5条“负面清单”。

一是始终与党中央保持高度一致，尽己所能做好中央政策的宣传和解读工作。二是不讲没有经济学理论依据的“山海经”，呈现的观点要遵循经济学的基本逻辑，符合经济活动的基本常识。三是不搞脱离实际的“空对空”，以问题导向立论点、摆论据、做论证，努力让听众、读者有所思、有所获。四是不当拾人牙慧的“搬运工”，发表观点必须道人所未道，在角度、高度、深度上下功夫。五是不做重复的报告，只选取一些重点活动、特定主题参加。为了恪守这5条“负面清单”，我推掉了十之八九的邀请，并且每次参会前几天的早晨，都会到家门口的公园兜兜转转，精心构思演讲的主题观点和结构框架。寒来暑往间，这片喧嚣中的宁静，带给我许多灵感，使我发言的内涵视角能达到“精其选，解其言，知其意，明其理”的境界。

2019年7月，中国金融四十人论坛编辑部的同志找到我，邀请我把这两年的演讲稿件和署名文章汇编成册、印刷出版。新年以来，新冠肺炎疫情突如其来，加之恰逢假期，各项事务告一段落，自己也能够静下心来闭门编书，随手收录散作，不觉已有35万余字。宅在家中，在几十年来从未有过的闲暇时光里，我对过往文章进行了全面梳理，对观点、表述逐句推敲，对数据、案例逐一核对，对篇目、结构精心考量，每天写作6~7个小时，从隆冬腊月到春暖花开，最终形成了这本书。

我们这代人，按照老话说“生在新中国、长在红旗下”。人生轨迹横跨改革开放前后两个历史时期，是改革开放这一伟大事业的亲历者、见证者，更是拥护者、推动者。现在回想，供给侧结构性改革恰是中国改革开放的魂，其精神实质一以贯之地体现在我们党40多年来的经济工作实践中。以我本人为例，对供给侧结构性改革的认识与思考，大致可以分为三个阶段。

第一阶段，自行而不自知。20世纪90年代初，我主动向时任上海市市长的朱镕基同志请战，到新成立的浦东开发办工作。上任后头一件差事，就是牵头制定中央“十条政策”的贯彻落实举措。在当时，浦东开

发开放政策力度之大、含金量之足是十分罕见的，减税降费、简政放权、外资市场准入等供给侧结构性改革的应有之义，在其中已见端倪，并收获了很好的成效。但那时的自己，更多是扮演一线执行者的角色，在上海市委市政府的领导下做一些具体的工作。

第二阶段，自知而不自觉。21世纪初，我溯江而上，到年轻的直辖市重庆工作。当时的重庆，主导产业重，经济能级低，面临“东北现象”和“西部特征”的叠加，经济转型升级迫在眉睫。面对这些问题，我们抓住全球金融危机下的产业转移机遇，从产业链升级的供给侧着手，大力发展汽车产业、电子信息产业和若干战略性新兴产业，推动形成上下游“整装+零部件配套”垂直整合、同类企业扎堆集聚、先进制造业与现代服务业互动融合的集群化发展格局。我在这个时期想问题、做决策的过程中，对经济供给侧管理的认识进一步深化，但客观地讲，更多是属于以问题导向见招拆招的，没有上升为系统性、条理化的经济学思考。

第三阶段，自觉而且自信。2015年，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上首次提出供给侧结构性改革这一概念，强调在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，提高供给体系质量和效率。在随后几年的中央经济工作会议上，总书记又陆续就供给侧结构性改革提出一系列重要论述，做出“三去一降一补”和“巩固、增强、提升、畅通”八字方针等重大部署。总书记的重要讲话思想深邃、博大精深，使供给侧结构性改革从一个重大战略性举措，发展成为系统完整的改革理论，也让我实现了从“知其然”到“知其义”，再到“知其所以然”的认识飞跃。近年来，在党中央的坚强领导下，在总书记的掌舵领航下，中国经济展现出巨大的韧性和潜力，取得了一系列为世界瞩目的成就。实践证明，总书记做出推动供给侧结构性改革的重大决策，是符合经济发展规律、提高中国经济质量的治本之策、务实之举，更为全球经济治理体系提供了中国智慧、中国方案。

从这个意义上讲，《结构性改革》虽以当前的经济概念为命题、以当代的经济问题为导向，实则辑录了自己几十年工作、学习、思考的体悟。我愿以此书，献给所有关心中国经济的朋友，献给所有为中国改革开放事业付出心血智慧的同辈人、同路人。

至今记得，2013年全国两会期间，我在接受媒体采访时谈道“市长只是个职务，研究经济学是终身的”。这确是我心中一直以来的感悟。弹指一挥间，几十年过去了，经济学早已成为我的良师益友，伴随我事业的发展，带给我思考的乐趣，指引我看遍经济现象的万千风景，走过经济改革的万水千山，结下了一段段千言万语道不尽的不解之缘。而今的自己虽然已近七十年岁，仍愿以“吾将上下而求索”的执着，不断探寻经济学真理的迷人光芒，不断见证中国经济的腾飞奇迹。

此时此刻，当我轻轻合上书稿，放眼望去，上海已是一片流光溢彩、灯火璀璨。黄浦江的涛声在我耳畔隐隐回响，仿佛娓娓诉说着昨天的故事，又仿佛在告诉我，中国经济的巨轮将迎着新一轮的朝阳，沿着高质量发展的航道劈波斩浪、扬帆远航！

黄奇帆

2020年3月14日

图书在版编目（CIP）数据

结构性改革 / 黄奇帆著. -- 北京 : 中信出版社，2020.8
ISBN 978-7-5217-1864-5
Ⅰ. ①结… Ⅱ. ①黄… Ⅲ. ①中国经济－经济改革－研究 Ⅳ. ① F12
中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第076160号

结构性改革
著者：黄奇帆
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

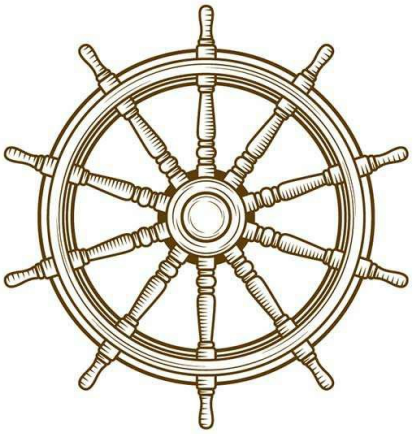
字数：350千字
版次：2020年8月第1版
书号：ISBN 978-7-5217-1864-5

版权所有•侵权必究

中国经济50人论坛丛书
Chinese Economists 50 Forum

中国经济如何行稳致远

蔡昉 主编



中信出版集团

目录

编委会名单

序言

第一章 稳就业的原则和重点

稳就业的政策优先序和实施原则

稳就业应处理好的五个关系

稳就业：着眼当前顾及长远

第二章 大力推进金融改革

中国债务灰犀牛是如何养成的

把地方政府债务关进制度笼子：结合日本经验的探讨

中国股票市场的五个不足

以金融创新支持经济创新

第三章 释放增长动能

多方施策稳出口

合意投资增速的几个标准

“稳投资”的重点和对策

第四章 经济改革与稳预期

供给侧改革与需求侧调控并行不悖

稳预期与平等保护产权

实现积极财政政策的完整性

第五章 走向高质量发展

实现“六稳”推动经济高质量发展

“房地产税”：难以言说的博弈
高质量发展的增长来源
适应低速增长
以所有权结构化、社会化推进要素市场化
“以变求稳”推进中国经济高质量发展
迎接中国经济增长新高峰

附录1

附录2

编委会名单

主编：

蔡昉

编委会成员 （以姓名拼音字母为序）：

白重恩 蔡昉 樊纲 江小涓 隆国强 杨伟民 易纲

编辑工作人员：

徐剑 杨春 朱莉 李江洪

序言

2018年7月31日，中共中央政治局召开会议，分析和研究了当前经济形势，部署下半年经济工作，首次提出要做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作。2018年12月19日至21日召开的中央经济工作会议，再次强调了做好“六稳”工作。关于“六稳”的这一经济工作部署，以稳中求进的工作总基调为统领，抓住了防范和化解重大风险这一重要主题，立足于把经济增长保持在合理区间。

2019年2月16日，中国经济50人论坛召开年会，以“如何实现‘六稳’，保持经济长期向好”为主题，邀请部分论坛专家成员和特邀嘉宾做了发言。专家发言内容既包括了做好“六稳”的每个方面，也有从综合角度进行的分析。这次年会的内容引起媒体的关注和财经界的积极反响。由于发言人数较多，年会上每个人发言时间仅为大约6分钟。为了更全面反映论坛专家的研究成果，部分发言人充实了发言内容，形成比较完整的论文。中国经济50人论坛学术委员会决定编辑出版，以飨读者。

经济学家是一个最能体现众说纷纭、莫衷一是特点的群体。中国经济50人论坛专家成员，虽然共同点是直接从事经济工作并且高度关心改革、开放、发展的各个方面，但是由于观察问题的侧重点和分析方法不尽相同，对经济形势的认识进而提出的政策建议也自然有所差异。然而，对经济形势的判断乃至政策决策，在很多情况下并不是非此即彼那样简单，把这些分析、意见和建议结合起来阅读，恰恰可以产生互补、互鉴的效果。

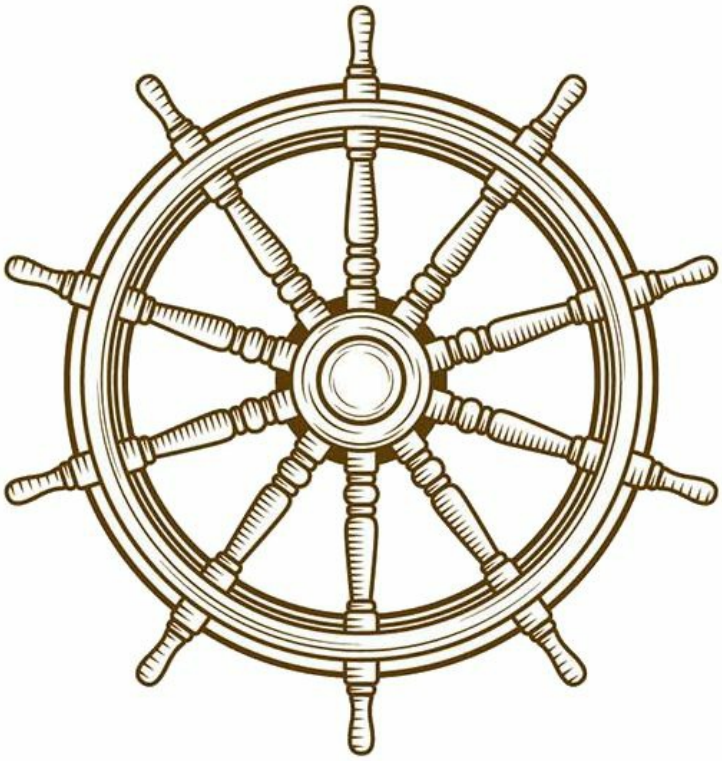
中国经济50人论坛是一个研究和交流平台。作者在文中表达的观点

并不代表论坛及其学术委员会的观点。当然，编辑中出现的遗漏或者错误之处，敬请读者不吝赐教，主编应该承担责任。

蔡昉
中国经济50人论坛学术委员会成员
2019年4月12日

第一章

稳就业的原则和重点



稳就业的政策优先序和实施原则

蔡昉 [1]

面对中国经济稳中有进、稳中有变、变中有忧的局面，2018年12月19—21日召开的中央经济工作会议要求，要全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，确保经济运行在合理区间。中央提出稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，这既是当前需要积极应对，保障稳定的重要方面和主要内容，“六稳”的顺序安排也与时俱进，具有深刻的政策含义。总体而言，“六稳”中虽然没有“稳增长”的直接表述，但是，在确定了稳就业这个民生底线和稳金融这个防范系统性风险底线之后，其余“四稳”实际上都是稳增长的内容。因此，把就业放在“六稳”之首，标志着按照以人民为中心的发展思想，宏观经济政策目标从“保增长，稳就业”到“保就业，稳民生”的转变。

一、积极就业政策3.0

至少在20世纪90年代中期以前，我国劳动力转移和配置的市场化程度较低，宏观经济政策调控目标中没有明确的就业要求，货币政策和财政政策的官方表述中都没有单独提到就业目标。在一定程度上，这种情况与当时的劳动力供求关系也是相适应的。在二元经济发展过程中，劳动年龄人口和经济活动人口增长较快，劳动力市场上的供给大于需求是常态。因此，由于经济增长有一个既定的并假设不变的就业弹性［即一定的GDP（国内生产总值）增长率带来多大幅度的就业扩大］，人们常常观察到，就业扩大更多地依靠经济增长速度。因此，以经济增长带动就业这个现象，决定了以增长速度目标代替就业扩大目标的政策理念，

也有其历史的合理性。

在经历了20世纪后期就业冲击和劳动力市场改革后，中央于21世纪初提出实施积极就业政策。2002年党的十六大报告提出实行促进就业的长期战略和政策，将促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡列为宏观调控主要目标。由此形成“积极就业政策1.0”。这同时也意味着，政府和社会在关于经济增长与就业扩大的关系上，认识有了明显的提高，认识到经济增长并不自动带来就业扩大，不同政策导向的经济增长也带来不尽相同的就业效果。

2008—2009年为应对世界金融危机提出了更加积极的就业政策，党的十八大提出实施就业优先战略和更加积极的就业政策。从此，政府稳定就业的政策内容更加充实，政策工具也更加丰富。因此，可以将此视为“积极就业政策2.0”。与此同时，劳动力供求格局发生了根本性的变化，二元经济发展阶段劳动力无限供给的特征正在消失。在图1.1中，我们展示中国和主要新兴经济体，以及若干其他国家的实际GDP增长率和失业率，横坐标显示的时间跨度是2008—2017年。从其中的变化趋势可以看到，除中国之外，所有国家的增长率在2009年都发生了大幅跌落，失业率骤升。中国的减速相对平缓，失业率也没有显著变化。自2012年以来经济增长率缓慢下行，与此同时失业率即便不说显著下降，也可以说始终稳定在低水平上（图1.1中“中国a”和“中国b”分别使用了城镇登记失业率和城镇调查失业率）。

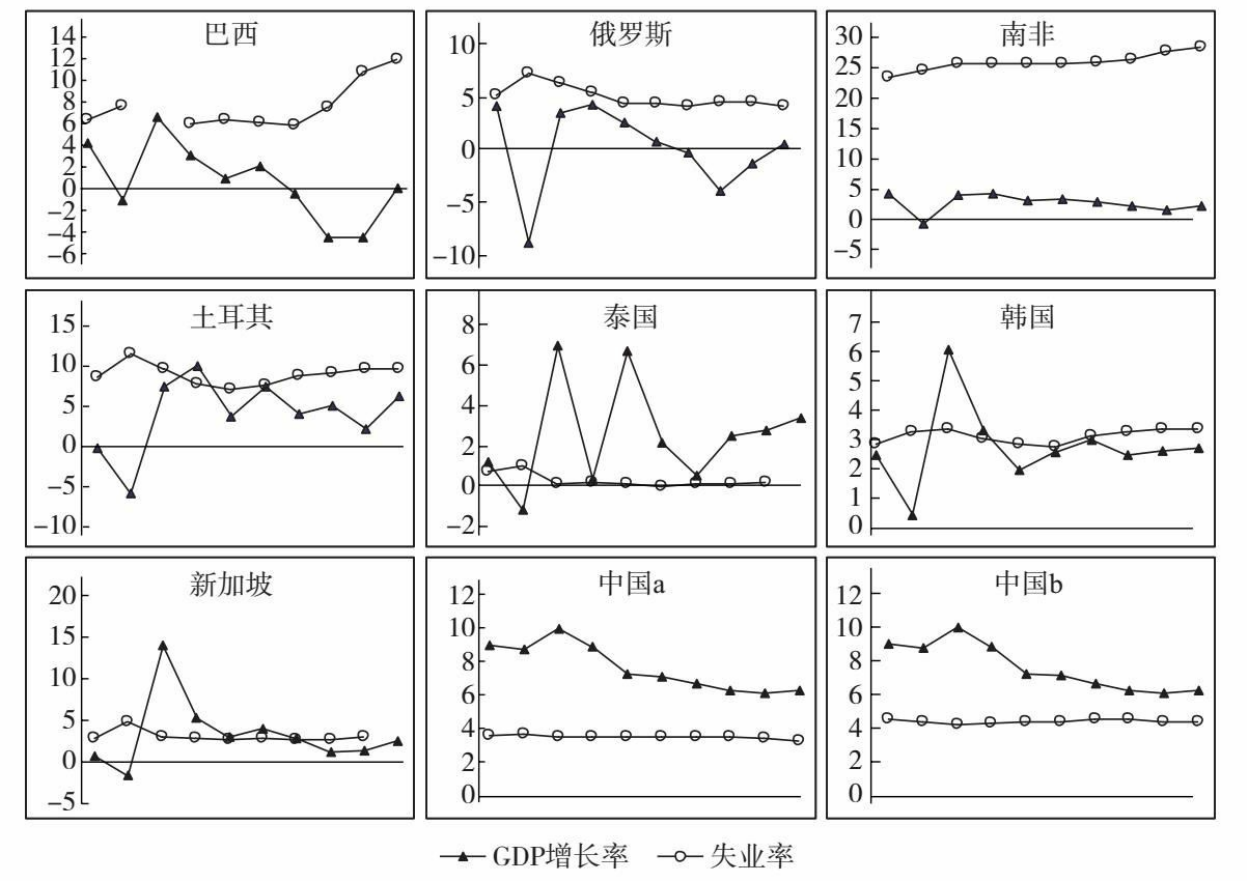


图1.1 部分国家的增长率与失业率关系

资料来源：国际劳工组织数据库（https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm）和世界银行数据库（https://data.worldbank.org/），2019年1月1日下载。

为了从理念上强调保障民生的重要性以及解决好就业问题在其中的突出位置，在中央文件以及各种重要政策表述中，一直都是把确立和实现就业目标作为一项民生保障的要求，归入社会政策的范畴。如果说在政策表达中这样处理有利于提高就业政策优先地位，也便于考核各级地方政府相关工作，在政策实施层面未能把就业政策纳入宏观经济政策体系中，特别是货币政策的运用方向及出台时机没有将劳动力市场信号作为依据，则会导致稳定就业的要求在政策工具箱中的位置不恰当，也就造成稳定就业的措施难以同货币政策和财政政策等宏观经济政策的有效衔接，就业目标的优先序也容易在政策实施中被忽略，有时被保增长的

要求代替。

2018年7月31日中共中央政治局提出“做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作”要求，并把稳就业作为“六稳”之首。这意味着开启“积极就业政策3.0”时代的时机已经成熟。特别是，政府已经启用城镇调查失业率统计，也被证明与其他劳动力市场指标具有一致性。因此，通过对积极就业政策在政策工具箱中位置的调整，即把实现充分就业的目标以及劳动力市场各类信号纳入宏观经济政策抉择中予以考量、决策和执行，积极就业政策就可以得到真正落实，宏观经济政策的终极目标和底线更加清晰且可操作，民生得到更好的保障。

二、认识就业指标及现状

最重要的劳动力市场指标是失业率。长期以来统计部门统计发布城镇登记失业率数据，但是，该数据长期稳定在4%左右，变动幅度极其微小，也意味着该数据对劳动力市场变化不敏感。由此我们可以将其视为不受周期性因素影响的自然失业率即结构性失业率和摩擦性失业率之和。有关研究也估算出，21世纪前十年的自然失业率为4%左右。[2] 至于国际劳工组织建议且被很多国家采纳的（城镇）调查失业率，在20世纪90年代末和21世纪初经历过大幅攀升之后逐渐得到改善，自2008年之后稳定在5%上下的水平（见图1.2）。

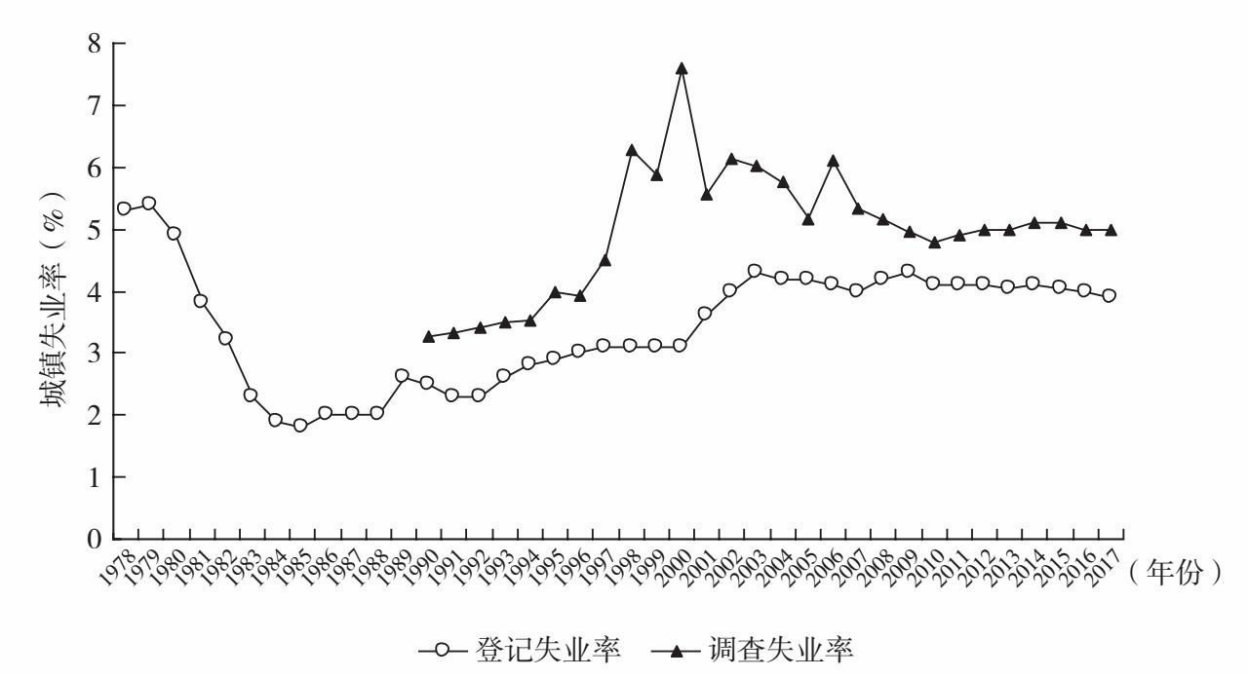


图1.2 城镇失业率变化

资料来源：城镇登记失业率数据来自国家统计局历年《中国统计年鉴》；城镇调查失业率的早期数据系作者估计，近年数据系根据新闻报道和国家统计局发布汇集。

在积极就业政策1.0和积极就业政策2.0的执行中，之所以对劳动力市场冲击做出及时反应的政策手段，始终未能在宏观经济政策工具箱中得到充分体现，一个关键的制约就是失业率等劳动力市场信息不健全，有时还难以得到一致性的解释。通过准确理解城镇登记失业率与城镇调查失业率，并通过这两个指标及其关系认识当前中国的劳动力市场状况，我们可以看到：第一，中国劳动力市场已经具备了典型的显示性指标，以及据此做出反应的劳动力市场行为。这都为宏观经济政策决策创造了必要的条件。第二，迄今为止中国经济基本处于充分就业状态，尚无须出台大水漫灌式的刺激性宏观经济政策措施。

在具有劳动力剩余特征的二元经济发展时期，我国城镇劳动力市场遭遇的最大的也是最后一次冲击，始于20世纪90年代中期，曾经造成大规模失业和下岗现象，其影响延续到此后大约10年的时间里。在21世纪

第一个10年中，随着人口转变阶段发生了根本性变化，即15~59岁劳动年龄人口以及16岁以上经济活动人口相继进入负增长（见图1.3），劳动力供求关系也相应发生了逆转，劳动力不再是无限供给，二元经济发展特征逐渐式微，中国经济进入了全新的发展阶段。在2008年前后，一系列经济发展指标和劳动力市场指标，比如城镇失业率，不仅发生了数量上的变化，也发生了特征上的变化。

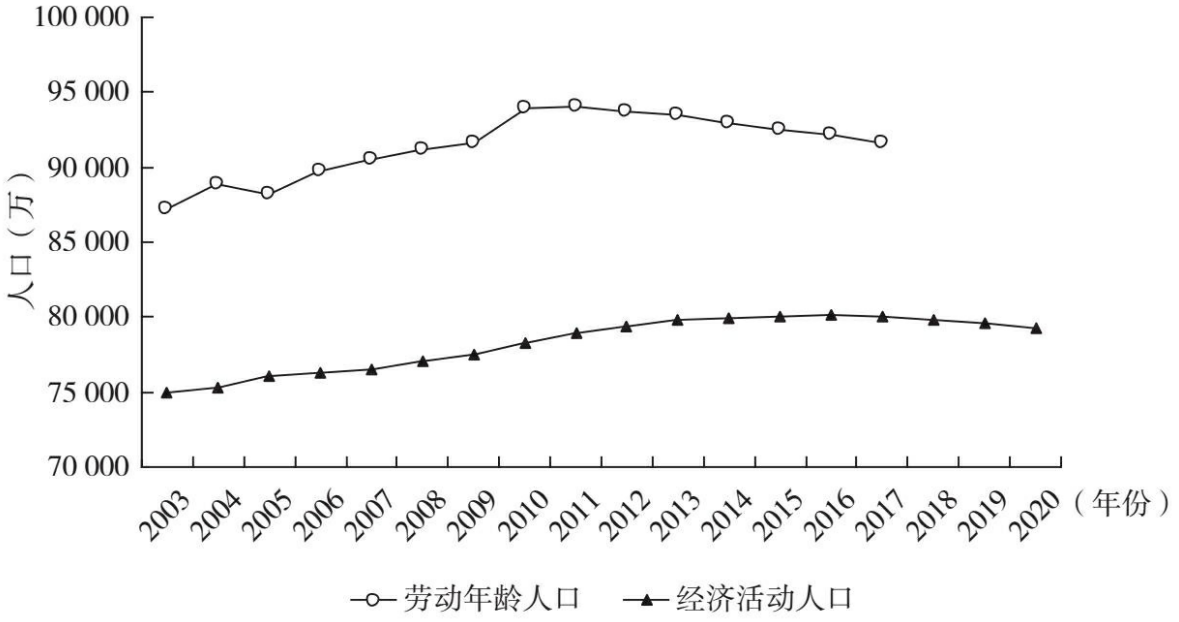


图1.3 劳动年龄人口和经济活动人口趋势

资料来源：根据人口普查和抽样调查数据估算。

直接观察和计量估计都表明，至少在2008年之前，4%左右的城镇登记失业率总体上处在自然失业率水平上，因而，较高的调查失业率与相当于登记失业率水平的自然失业率之间的差，便是对宏观经济更为敏感的周期性失业率。并且，由于农民工不能享受城市的失业保险，一方面无力承受在城镇处于失业状态，另一方面却可以依托承包地（农业）这个剩余劳动力蓄水池，避免在城市处于失业且没有社会保险的境地。事实上，他们一旦离开工作岗位通常会返乡务农，所以他们的劳动力市

场状况既不影响自然失业率，也不影响周期性失业率。而当时城镇户籍人口的就业常常受到政策保护，积极就业政策也取得了较好效果，并且被失业保险制度兜底。所以，除了就业冲击最严重的2000年前后，周期性失业率并不敏感。

然而，如今情况发生了变化，给城镇劳动力市场带来新的特点。首先，由于迄今农业已经遭遇多年劳动力短缺。作为对此做出的理性反应，农业机械化进程加速，节约劳动的特征也越来越明显，因而替代劳动力的进程也非常快，农业已经不再具备执行剩余劳动力蓄水池的功能。其次，新一代农民工大多没有务农的经历和经验，也没有务农的预期和意愿。同时，现在农村家庭的收入状况也使他们能够承受短期不就业。因此，即便遭遇城镇就业困难，他们中很多人也不会返乡。最后，由于持续处于劳动力短缺状态，就业市场对劳动力需求仍然强劲，农民工保留工资提高也倾向于提高自然失业率。这样，农民工的劳动力市场状况已经开始影响自然失业率以及周期性失业率。此外，更多的城镇户籍人口处于灵活就业状态，遭遇自然失业和周期性失业的概率都增大了。

由于2008年以来调查失业率保持在5%左右，成为一个稳定的失业率水平，按照自然失业率的定义（即不直接受宏观经济周期性影响而相对稳定的失业率），如今我们可以把5%的失业率水平看作是劳动力市场摩擦因素和结构性因素造成的，即处在自然失业率水平。在此失业率水平上（以及其他劳动力市场指标下），目前的经济增长速度可以满足充分就业的要求，因而仍然处于合理区间，无须急于出台强刺激性的宏观经济政策措施。通过对人力资源和社会保障部门采集的部分城市公共就业服务机构市场供求状况的分析，得出求人倍率（岗位需求数与求职人数之比）这个指标。分析显示直到2018年第四季度，岗位需求数仍然明显大于求职人数，并呈走高的趋势，也印证了当前就业比较充分这个结论（见图1.4）。以此自然失业率为基准，一旦超出该水平，就意味着经济增长速度低于潜在增长率，就会发生周期性失业现象，即调查失

业率显著高于5%。那时，便是使出刺激性宏观经济政策相应工具的时机了。

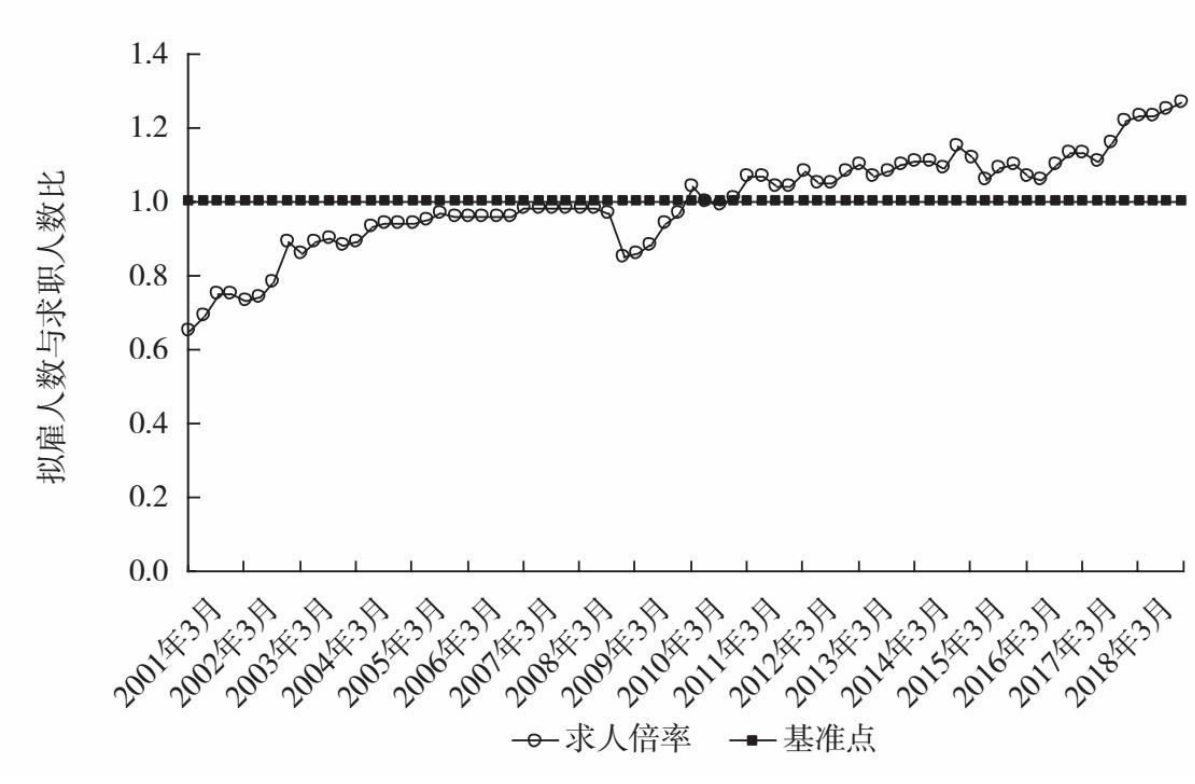


图1.4 城市公共就业服务机构供求状况

资料来源：CEIC数据库（https://www.ceicdata.com），2019年。

三、就业优先的政策协调

虽然自2012年以来中国经济增长一直处于下行趋势，但是，迄今为止GDP增长率与潜在增长能力是相适应的，因而没有形成增长缺口。对劳动力市场状况的观察，也显示中国经济处在充分就业的增长区间。这意味着，目前不宜对宏观经济采取大水漫灌式的强刺激措施。与此同时，中国经济也面临着国内外复杂局面造成的不确定性，以及从高速增长向高质量发展转变的严峻挑战。一方面，全球化逆风以及中美贸易摩

擦，都可能使中国经济面对一定的外部需求侧冲击。另一方面，供给侧结构性改革也会产生一定的经济下行压力。与此同时，从供给侧看，生产要素供给和配置仍有巨大的改善潜力，可以提高中国经济的潜在增长率。因此，充实和调整宏观经济政策工具箱，在当前是一项需要置于优先地位的重要任务，唯此才能未雨绸缪，做好充分的政策储备和应对准备。充实和调整宏观经济政策工具箱，本身也是一项艰巨的改革任务，应该立足于达到以下目标，予以积极推进。

首先，围绕能够改善生产要素供给和配置从而提高潜在增长率的方面，继续深化经济体制改革，特别是推进供给侧结构性改革。至于诸多在供给侧和需求侧都具有促进和稳定经济增长效果的改革领域，因其能够创造真金白银和立竿见影的改革红利，应该在改革时间表上得到优先安排，以紧迫的节奏加快推进。例如，以农民工市民化为核心的户籍制度改革，既有助于稳定劳动力供给和提高资源配置效率，又能够扩大消费需求和平衡需求结构。又如，围绕减税降费进行改革，既减轻企业负担，又有助于改善经营环境、提振投资者和经营者信心。从这个出发点看，提高纳税的便利性也应该是减税降费改革的重要内容，符合推动简政放权和“放管服”改革方向，可以取得改善营商环境的效果。

在改革有利于提高经济增长潜力的认识上，经济学家是有共识的。他们分别就户籍制度、金融体制、土地制度、国有企业、人口政策、教育和培训体制等领域改革所具有的潜在效果进行了定性和定量分析，揭示出改革红利的显著性。例如，我们对改革效果的计量模拟表明，如果通过推进相关领域的改革，为目前的潜在增长率追加新的增长动力，比如把总和生育率从目前的1.4提高到1.6、使非农产业的劳动参与率每年增加1个百分点、全要素生产率的增长率提高0.5个百分点、并以一定速度扩大教育和职工培训的话，中国经济在近期和未来获得的额外GDP潜在增长率，可以达到1~2个百分点。[3]

其次，坚持民生导向，推进收入分配制度改革，完善社会保障网，

实现社会政策托底，既是为推进供给侧结构性改革保驾护航，也是应对经济下行压力和可能出现的劳动力市场的未雨绸缪之举。党的十八大以来，我国在民生领域取得了新的更大的进展，人民群众的获得感、幸福感、安全感显著增强，为防范化解重大风险、社会政策托底奠定了扎实的基础。同时也要看到，这个领域仍然存在诸多短板需要加快补齐，最紧迫的莫过于加大政策实施力度和改革力度，缩小城乡之间、地区之间、户籍身份之间和就业性质之间的基本公共服务差异。在资源有限的条件下，以基本公共服务均等化为突破口提高社会政策托底水平，可以取得纲举目张的效果。

在中国当前提高消费需求，有两个特别的人口群体最值得关注，也具有最大的潜力。一个群体是农民工群体。2017年全国有2.87亿农民工，其中1.72亿为离开了本乡镇的外出农民工，另外1.15亿为在本乡镇从事非农产业的农民工。无论他们是离开了农村还是离开了农业，都意味着成为工资收入者，消费需求和消费能力都显著提高。然而，由于户籍身份妨碍他们获得均等的基本公共服务以及降低他们城市落户的预期，所以抑制了他们的实际消费。研究表明，一旦通过户籍制度改革获得城市户籍身份，即便其他条件不变，农民工的消费支出也可以提高27%。另一个群体是老龄人口。2017年中国60岁及以上人口有2.4亿，占全部人口比重17.3%。中国“未富先老”特征的一个表现就是：人口的收入水平随年龄增长呈现出一个倒U字形曲线，即劳动收入从接近20岁才开始有，随后迅速提高并于25~45岁期间达到并稳定在高水平上，以后则逐渐下降，到60岁以后消失。相应地，消费水平也在30~40岁之间形成峰值，随后便缓慢降低。所以，释放老年人的消费能量，突破口在于稳定他们的劳动收入，增加他们的财产性收入，以及提高社会保障水平。

最后，实施升级版的积极就业政策，进一步完善劳动力市场指标的统计、采集和分析，为宏观经济政策底线及取向提供更加可靠的依据。目前我国各项劳动力市场信息统计已经比较完善，需要将其与宏观经济

分析进行一致性考查，正确理解和把握这些信息的政策含义。在一定程度上，把积极就业政策纳入宏观经济政策工具箱，核心在于劳动力市场指标及其变化的正确解读。一方面，把失业率稳定在自然失业水平上，就能守住充分就业这个经济增长速度底线。另一方面，宏观经济政策工具箱中社会政策托底措施充实有效，也是守住民生底线的关键。同时，实施积极就业政策3.0，以及比托底更加积极进取的改善民生任务。把实际失业率稳定在自然失业水平上，固然满足了充分就业的目标，但是，自然失业率也不是一成不变的。通过改善技能培训和职介服务效率、扩大公共就业服务覆盖面，可以显著提高劳动力市场的匹配水平，降低自然失业率本身。

---

[1] 蔡昉，中国经济50人论坛学术委员会成员，十三届全国人大常委、农业与农村委员会副主任委员，中国社会科学院副院长、学部委员。

[2] 都阳、陆旸，《中国的自然失业率水平及其含义》，《世界经济》，2011年第4期，第3—21页。

[3] Cai Fang and Lu Yang, “Take-off, Persistence, and Sustainability: Demographic Factor of the Chinese Growth”, *Asia & the Pacific Policy Studie* , Vol. 3, No. 2, 2016, pp. 203- 225.

稳就业应处理好的五个关系

宋晓梧 [1]

2018年7月，以习近平同志为核心的党中央提出稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，第一次把稳就业放在“六稳”之首，同年11月国务院又发布了《关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的若干意见》，彰显了党中央、国务院在当前国际国内形势下对就业工作的高度重视。应当说，我国从经济高速增长向经济高质量增长转变的过程中，就业工作成绩是显著的，为经济社会的较平稳转型做出了努力。2018年全国城镇新增就业1 361万人，连续6年保持新增就业1 300万人以上。瑞士洛桑国际管理学院发布的《2017年世界竞争力报告》显示，在细分项中，中国的就业排在全球63个主要经济体中的首位，赢得国际社会的认可。同时也应看到，在当前国际国内形势下，我国就业面临着严峻挑战，需要处理好以下五个方面的关系。

一、就业与投资

有的学者提出，把稳就业放在“六稳”之首，标志着我国就业工作进入3.0版，意味着就业从社会民生工作提升为宏观经济工作。我认为“积极就业政策3.0”，应当明确就业是今后中长期经济宏观调控四大指标之首。我多次在中国经济50人论坛上谈过这个问题，这里就不重复了。那么把稳就业放在第一位是否就贬低了投资的重要性？长期过度依靠投资拉动GDP的增长方式已经难以为继，我国的就业弹性也为此曾大幅度降低，但这不是说现在突出就业，投资就不重要了。应处理好稳就业与稳投资的关系。

这方面，美国的经验还是值得借鉴的。2009年为应对次贷危机导致的失业率上升，美国出台了促进就业的法案——《美国复苏与再投资法案》。这个法案的标题中没有就业字样，可通篇都是围绕促进就业加大投资，如何保留创造工作的机会、如何援助受经济衰退影响严重的机构和个人、如何通过激励科学和健康方面的技术进步提高经济效益等问题，其中也提到投资于交通、环境保护和其他会带来长期经济效益的基础设施。

我国现在经济增长还在减速，各方面对投资拉动经济增长有所期待。我担心一讲投资，很容易路径依赖，又围绕GDP去确定投资项目，尤其是地方政府，再驾轻就熟地分解投资指标以行政手段落实。据一些地方反映，这样的情况已经发生。当前我国GDP增长率还保持6%以上，仍远高于世界主要经济体，加大投资应重点围绕促进就业展开，经济的就业弹性以及投资的就业弹性应作为中长期投资效率的重要评价指标。

二、就业与中小企业

世界上大多数国家，90%左右的就业人员分布在中小企业。尽管一些大企业在经济结构调整中破产或大量裁员会引起社会高度关注，但从就业总量看，稳就业的重点是稳中小企业。根据统计分析，我国民营企业贡献了50%以上的税收、60%以上的国内生产总值、70%以上的技术创新成果、80%以上的城镇劳动就业、90%以上的新增就业人员，其中中小企业在提供就业岗位方面稳居第一。中小企业都是民营企业，稳住了民营企业就稳住了中小企业，这对稳就业十分重要。2018年11月，习近平总书记专门主持召开民营企业座谈会，充分肯定民营企业的重要地位和作用，强调必须坚持“两个毫不动摇”“三个没有变”，对支持民营企业发展壮大做出全面部署。各地、各个部门积极研究制定相关具体措

施，在解决中小企业融资难、门槛高等方面出台许多政策举措，对稳就业起了至关重要的作用。

具体到稳就业，2018年11月国务院出台的文件提出：第一，加大对企业稳岗的支持力度。对于不裁员或少裁员的参保企业，可以返还其上一年度实际缴纳失业保险费的50%，对面临暂时性生产经营困难而且又有望近期得到恢复的，加大返还力度。第二，加大对小微企业融资担保的支持力度。充分发挥政府性融资担保基金作用，鼓励各地优先为符合条件的小微企业提供低费率担保支持，提高其贷款的可获得性。第三，将符合条件的小微企业创业担保贷款申请额度，从200万元提高到300万元，提高幅度达50%，可以更好地满足企业融资需求。第四，切实减轻企业负担。按照国务院的统一部署，连续出台降低社会保险费率的政策。这些政策相互结合，将进一步降低中小企业运营成本，帮助企业缓解融资难等问题，具有稳住民营企业尤其是中小微企业吸纳就业的作用。

三、就业与创新发展

从就业总量看，随着我国人口老龄化的进程，新增就业人口对就业的压力大大减轻，但经济转型必然要求劳动力结构调整，包括产业结构、技术结构、知识结构以及年龄结构等方面。这些调整对就业的压力却大大增加。其中创新发展对就业结构调整压力很大。创新发展是新的发展理念之一，互联网、人工智能、机器人等是创新的焦点话题。国内外不少人，甚至知名学者，把创新与就业对立起来，认为创新将消灭一大批工作岗位，其中影响较大的是《今日简史》作者、以色列学者尤瓦尔·赫拉利。按他在《今日简史》中所说的，在19世纪人类创造出了庞大的无产阶级，在21世纪人类将创造出一个庞大的无用阶级。同类的观点现在还很时髦，以此推论，创新与就业似乎势同水火。就单个企业

看，这种情况的确存在，如某港口依靠人工智能控制，工人需求量可以减少一半，又如某企业使用了数控柔性加工线后，普通工作岗位减少80%以上。

其实，创新导致一些现有工作岗位大幅度减少的事，在人类历史上，特别是工业化以来一直在不断上演，但同时创新还可以创造多大规模新的工作岗位，在创新之初是很难预测的。汽车的发明消灭了马车夫的工作岗位，马车夫有多少是可以统计的呢？而汽车的设计、制造、维修，以及其带来的相关产业链的工作岗位当时谁能预计呢？我认为，创新与就业的关系可以类比人类认知与未知的关系。我们的认知半径越大，未知的圆周越大。创新的层级越高，创造新就业岗位的潜力越大。当然，这是从人类文明发展的视角看就业与创新的关系，具体到一个企业、一个行业、一个地区，还是要高度重视创新带来的结构性失业问题，为能够转岗就业的提供适用的转业培训，为提前退出劳动力市场的提供合理的社会保障。

四、就业与工资、社保

在促进就业、经济增长、物价稳定、外贸平衡这宏观调控四大指标中，我认为“十三五”“十四五”时期应当把促进就业列为首要指标。在劳动力市场子体系中，就业、工资、社保三方面，就业也应处于优先地位。市场经济条件下，行业、企业的工资水平是根据本行业、本企业具体的劳动力供求关系确定的，政府能做什么？政府不应当以行政手段直接干预企业的用人和工资自主经营权，当然工资水平的调整还要发挥劳资集体协商机制的作用，但在就业压力很大的情况下，政府可以通过缓慢提高最低工资标准来降低企业人工成本增长压力。这在发达市场经济国家不乏先例，有的在经济危机严重时实际上冻结了最低工资标准。鉴于工资刚性原则，降低最低工资水平的情况极为罕见。

现在企业抱怨比较强烈的，是我国社保缴费率高，主要是职工基本养老保险缴费率过高。在就业压力增大时，暂时下调社保缴费率是许多国家都采取过的措施。2009年出台的《美国复苏与再投资法案》就提出企业可以暂时免交失业保险费。新加坡在亚洲金融危机时曾大幅度下调公积金缴费率（约10个百分点），德国的企业社保缴费率多年来随着经济波动做适当调整。近年来，我国也适当调整了企业社保，主要是职工基本养老保险缴费率。例如2013—2016年，职工基本养老保险缴费率，上海、哈尔滨两市从22%下降到20%，厦门从14%降低到12%，深圳、宁波仍保持在14%。从法定社保缴费率看，我国企业缴费率在世界上处于高位，但由于各地采取了多种变通办法，全国平均企业实际缴费率要比法定缴费率低10多个百分点。更为严重的问题是由各地自行确定降低企业缴费率幅度，进一步加大了地区差距，破坏了社会保障应遵从的大数法则，造成不同地区企业社保负担苦乐不均，特别是老工业基地企业与新兴工业城市企业难以公平竞争。哈尔滨市降低了职工基本养老保险缴费率，养老保险基金更加入不敷出，而厦门、深圳等市积累了大量养老保险基金。因此，适当降低职工基本养老保险缴费率，应当在企业职工基本养老保险全国统筹的基础上统一调整，应尽快统一缴费率、统一缴费基础、统一经办机构、统一划拨国有资产补充职工基本养老保险基金。根据我目前搜集到的资料，除了加拿大的魁北克省，世界各国的法定职工养老保险都是全国统筹。许多人强调全国统筹面临的困难，正是需要以壮士断腕的精神去打破的既得利益格局。

五、就业与农民工

很长时期我们讲就业主要指城镇户籍就业人员，大家认为农民工是中国特有的就业稳定器。就业压力大了，成千上万的农民工可以返乡务农，城镇需要劳动力了，可以多让农业富余人员进城。现在这种情况发生了根本性变化，必须把农民工就业放到稳就业工作的重要位置。

随着城镇化进程的加快，农民工已经成为城镇就业的主力军。据人力资源与社会保障部提供的数据，2017年农民工总量2.8亿人，占城镇总就业人口（4.2亿人）的67%。根据全国总工会2017年的调查，全国工会会员3.03亿人，其中农民工会员为1.4亿人。这意味着在全国各类单位就业人员中，农民工约占50%。其中1980年以后出生的新生代农民工占全国农民工总量的50.5%。那种认为城里有活就招农民工，城里没活农民工就回乡务农的观点，对上亿的新生代农民工完全失效。一项调查显示，38%的农民工认为自己就是所在城市的“本地人”，随着新生代农民工比重的增高，这种“本地人”认同感的比重也会增加，2017年比2016年就提高了2.4个百分点。因此，必须高度重视中美贸易摩擦对就业的影响，高度重视去产能对就业的影响，特别是对新生代农民工的影响。解决农民工务工问题的根本途径，是中央一再明确的农民工市民化，这一进程在“十三五”时期应加快进度，希望在“十四五”时期让农民工成为历史。

---

[1] 宋晓梧，中国经济50人论坛成员，北京师范大学中国收入分配研究院院长。

稳就业：着眼当前顾及长远

都阳 [1]

中央经济工作会议明确地把实施积极的就业政策作为2019年经济工作的重点任务，稳就业成为宏观经济调控的首要目标。通过积极的就业政策稳定就业，不仅要对当前的经济形势和就业形势有准确的研判，还需要进一步完善积极就业政策体系，在守住底线目标的同时，保持劳动力市场的活力，为经济持续健康发展创造条件。

一、守住底线目标难度不大

维持充分就业既是稳就业的首要目标，也是坚持底线思维的重要体现。2018年，就业工作的底线目标是把城镇调查失业率控制在5.5%以下，城镇登记失业率控制在4.5%以下。2019年李克强总理在《政府工作报告》中指出，继续将城镇调查失业率控制在5.5%以下，城镇登记失业率控制在4.5%以下，作为政府的就业工作目标。结合经济发展和劳动力市场运行的实际情况分析，2019年实现就业工作的底线目标难度不大。考虑到城镇调查失业率较之城镇登记失业率更准确地反映了劳动力市场的实际变化情况，以下的分析以调查失业率为主。

从劳动供给的角度看，直接影响城镇调查失业率有三个指标：劳动年龄人口数量、城镇化率、劳动参与率。根据国家统计局新近公布的数据，2018年全国16~59岁人口总量为8.97亿。以2015年该年龄组人口60.5%的城镇化率为基准，假定其后的城镇化速率与总体的城镇化速率相当，则2019年16~59岁人口的城镇化水平为64%，人口数量在5.74亿左

右。如果该年龄组城镇人口的平均劳动参与率在2019年不发生大的变化，保持在近年来的平均水平，即66%左右，由此推算2019年城镇16~59岁的经济活动人口总量大约为3.79亿。2018年全年月度城镇调查失业率在5%左右波动，均值为4.94%。如果以全国月度城镇调查失业率的均值水平和2018年9.02亿的16~59岁人口作为基准，在假定劳动参与率保持稳定和城镇化同水平推进的条件下，我们可以分别计算出2018年基准水平的城镇就业规模以及2019年城镇调查失业率为5.5%水平下的就业规模。结果发现，在劳动年龄人口减少但城镇化仍然继续推进的情况下，2019年新创造出165万个左右的就业岗位，就可以确保实现城镇调查失业率控制在5.5%以下的就业工作目标。

从劳动力需求的角度看，影响经济增长的就业弹性的主要因素，如经济结构和企业的技术类型，在短期内变化不大。过去十几年，中国经济发展和劳动力市场变化的现实也证明了这一点。即便经历了2008年国际金融危机等剧烈的外部冲击，就业弹性系数的波动幅度也相对较小，过去十年该指标的变异系数（该指标标准差与其均值的比）仅为0.092。以近十年的数据观察，城镇就业弹性的均值为0.393，近五年为0.388。以过去五年平均就业弹性作为分析基准，2019年的经济增长如果保持在6%的水平，则会增加约1 000万个就业岗位。这意味着，把城镇调查失业率控制在5.5%以内是一个完全可以实现的目标。

需要指出的是，基于上述假定所产生的劳动力供需缺口意味着2019年劳动力市场仍然偏紧。劳动力市场的调整和动态平衡仍然将主要通过工资水平的上涨（抑制劳动力需求）和城镇化的推进（增加劳动力供给）等方式实现。

二、不断提升劳动力市场的运行效率

在实现底线目标难度不大的情况下，实施积极的就业政策也需顾及

经济发展和劳动力市场运行的长远目标，即不断提升劳动力市场的运行效率，并使其成为支撑经济持续健康发展的有利条件。尤其需要注意防范的是，因过度关注短期的失业率指标，而损害劳动力市场中长期的健康发展。当前，需要重点关注以下几个方面。

首先，力争劳动参与率稳中有升。劳动参与率反映了劳动年龄人口参与劳动力市场的活跃程度。高参与率和低失业率是劳动力市场调控所要追求的理想目标，也是劳动力市场繁荣的重要体现。相比之下，低失业率和低参与率的组合，虽然在一定程度上实现了劳动力市场的调控目标，但人力资源的利用并不充分，劳动力市场的效率没有得到发挥。

近年来，总体劳动参与率呈下降趋势。分析表明，影响劳动参与的因素除了劳动力市场的工资水平以外，一些制度性因素，如社会保障制度安排的方式、户籍制度、公共服务的水平与均等化等都会因影响保留工资水平，进而影响个体的劳动参与决策。例如，对未成年子女的看护提供社会化服务，可以有效地促进女性的劳动参与。而从中国的现实情况看，劳动参与的性别差异有扩大的可能，并制约了总体的劳动参与水平的提升。非劳动收入的增加也是影响劳动参与的重要因素，在老龄化日益严重的情况下，优化养老金给付机制，增加劳动供给激励，也是提高劳动参与率的重要方式。在城镇劳动力市场上，流动人口有着更高的劳动参与率，进一步消除劳动力流动的制度性障碍，继续鼓励农村向城市的劳动力转移，有利于提高总体的劳动参与水平。[2]

其次，要注重提升劳动力生产率。中国已经面临人口老龄化的挑战，而且，老龄化进程正在加速。不断提升劳动生产率是应对人口老龄化的根本举措。2013年以来，中国16~59岁的劳动年龄人口开始持续减少，2018年减少了470万人，过去五年累计减少了2 225万人。劳动供给减少在大大缓解了短期的就业压力的同时，也在不断增加劳动力的稀缺性，并推动了工资水平的不断快速上涨。更重要的是，由于劳动力稀缺性推动的工资上涨往往与劳动生产率脱离，这使得工资上涨无须以生产

率提升为基础，其结果将导致单位劳动力成本（劳动力成本与劳动生产率之比）不断上扬。对于可贸易部门如制造业而言，单位劳动力成本的上升必然意味着企业、部门或行业国际竞争力的下降。在外部经济环境多变的情况下，如果单位劳动力成本上升过快，也不利于外向型企业或部门保持竞争力和就业稳定。

最后，要继续提高劳动力市场的流动性，进一步提升劳动力市场的运行效率。劳动力流动可以有效地扩大劳动力市场规模，促进就业，并对经济增长产生积极的推动作用。[3] 中国改革开放以来的成就也充分证明了劳动力流动对就业创造的积极意义。然而，劳动力流动对于维持短期的劳动力市场平衡的积极作用却往往被忽视。因此，每当遇到短期的就业冲击时，政策干预的方式往往是用限制劳动力流动的措施来“稳就业”，例如以行政命令的方式限制企业解雇员工来稳定就业岗位。这种方式虽然可以在一段时间内保持就业岗位，但不利于持续创造就业。

实际上增加劳动力市场的流动性，也是短期维持劳动力市场平衡的重要抓手。根据劳动力流动的形式和程度的不同，流动性包括劳动力在城乡之间、地区之间、部门之间和企业之间等多种流动方式。流动性是市场机制发挥作用的重要体现。提高劳动力市场的流动性，之所以对稳定就业起积极的作用，是因为更动态的劳动力市场增加了劳动力市场的厚度。通过劳动力的流动，企业获得了更多的机会寻找更合适的劳动者，企业用工的难度降低，有利于企业重新配置要素资源，进而增加对劳动力的需求。更重要的是，劳动力也有更多的机会选择更多的就业岗位。当前提高劳动力流动性的核心，仍然是继续致力于消除劳动力流动的各种制度障碍。要在各个领域深化改革，多措并举，以提升劳动力市场的运行效率。

要推动彻底的户籍制度改革，推进社会保障体系一体化改革，进一步开放城市（尤其是特大城市）的劳动力市场，以充分发挥大城市在就业创造中的特殊作用。进一步清理限制劳动力流动的行政干预政策，以

及与户籍相关的就业歧视，最大限度地发挥城市的就业吸纳功能。消除劳动力流动的部门间障碍，通过深化国有企业用人机制改革，提高国有部门和其他经济部门之间的就业流动性，为新毕业大学生等面临暂时就业困难的群体创造更有利的就业环境。此外，还需要把握劳动监察和劳动力市场规制的节奏和力度，更加注重就业保护和就业创造的平衡。在外部经济环境多变、经济存在下行压力的情况下，谨慎出台新的规制措施，避免增加新的不确定性。

三、积极的就业政策要精准施策

精准施策是国家治理体系现代化的重要体现，稳就业的目标虽然置于各项宏观调控目标之首，但实施积极的就业政策也需要追求以最小的代价取得最大的成果。同时，从政策实施的效果看，只有精准施策，才能更有效地实现稳就业的政策目标。

（一）稳就业政策的成本

稳就业政策的成本体现于两个方面：推进积极就业政策的行政成本和实施积极就业政策的机会成本。前者主要是指公共财政对稳就业政策的直接或间接投入，行政体系为推进政策所动用的资源、产生的负担等。后者则是指稳就业目标和其他调控目标之间此消彼长的关系。一般来说，直接的成本切实可见，也容易计算，但政策执行的机会成本往往被忽视。因此，推进积极就业政策，不仅要考虑其所要实现的劳动力市场目标的实施效果，还需要考虑积极就业政策对其他经济指标可能产生的影响。

在宏观调控的主要目标中，失业率与价格水平的关系尤为密切。对于积极的就业政策而言，以下几个关于两者关系的方面具有重要的政策含义。

第一，失业率和价格水平存在此消彼长的关系，积极的就业政策和其他宏观政策的目标永远都需要寻求这两者的平衡。当然，人们对更高的失业率和更高的价格水平的容忍程度并不是等价的。已有的研究利用加总数据的分析结果显示，失业率对幸福感影响的估计系数是通货膨胀的两倍。[4] 这既体现了失业率和价格水平作为调控目标的相对重要性，也为我们制订更加细致的调控方案提供了参考的依据。

第二，失业率是不可以无限降低的，积极的就业政策也有其作用的极限，这也是中央经济工作会议和政府工作报告将失业率水平作为一个工作目标的原因。自然失业率确定了一个经济的充分就业水平，也给出了积极就业政策短期的目标极限。当然，自然失业率在长期也可能下降，除了一些政策和制度不可控的因素（如人口结构的变化）以外，需要通过强化劳动力市场功能，而不是短期调控政策完成。

第三，积极就业政策的方向和力度需要由失业率与自然失业率的相对关系来确定。潜在经济增长率水平决定了自然失业率水平，自然失业率与现实的失业率水平的差异，决定了积极就业政策是否需要有短期的需求管理的内容。这意味着如果对失业性质没有正确研判，就会降低稳就业投入的行政资源的使用效率。

（二）发生周期性失业的可能性较小

按照失业的产生机理，失业可以分为总需求不足产生的周期性失业、经济结构调整产生的结构性失业以及劳动力市场运行不畅导致的摩擦性失业。根据测算，中国经济在当前发展阶段的潜在增长水平在6.2%左右。[5] 以此潜在经济增长水平估算，中国经济近年来的实际增长水平位于潜在经济增长率附近，需求缺口很小。从调查失业率和价格水平的相互关系看，总供给与总需求大体保持平衡，失业率水平与自然失业率水平接近。这意味着，目前并没有出现周期性失业，劳动力市场的总量关系也维持平衡。因此，中央提出的在2019年继续实施积极的财政政

策和稳健的货币政策的组合是非常正确的，不需要以刺激短期需求的方式维持劳动力市场平衡。

当前的实际失业率水平与自然失业率接近，失业的主要构成是结构性失业和摩擦性失业，其中以结构性失业最为明显。结合当前的经济发展阶段、经济运行态势和外部经济环境，造成结构性失业的来源主要有两个方面：首先，实施供给侧结构性改革，推动经济结构的调整和升级，劳动力成本上升，企业根据要素价格的变化重新配置资源等主动的结构性调整，可能会产生局部或区域性的结构性失业；其次，外部环境冲击和不确定性的增加，可能对部分企业和行业的生产经营产生影响，造成产出的波动，并导致就业岗位的损失。

（三）结构性失业的特点使精准施策成为可能

当前可能发生的结构性失业具有企业、行业和区域类型较为集中的特点。这些特点导致失业发生时的冲击效应比较集中和社会影响较为突出，但其区域集中和鲜明的行业特点，也为精准施策提供了可能，可以采取滴灌措施进行瞄准，治理结构性失业。结合当前的形势，治理结构性失业应该统筹好以下几个方面的工作。

第一，把稳就业的积极就业政策和扶持小微企业的一般政策统筹好。小微企业的脆弱性决定了在外部条件急剧变化或结构调整猛烈的时期，比大企业更容易受到冲击。同时，从企业的生命周期看，企业的消亡和新企业的诞生是经济结构调整的主要形式，而其中小微企业正是这种动态调整过程的主体。一方面，要看到小微企业的不断自然更替是经济发展过程的正常现象，只要有新的小微企业诞生，就会有新的就业岗位被创造。同时，也要关注特定经济环境变化给小微企业带来的特殊困难。因此，要把稳就业政策和扶持小微企业政策结合起来，特别是把促进就业的专项资金纳入扶持小微企业的专项计划中，以形成合力。

第二，统筹协调稳就业的政策和应对贸易环境变化和保护主义等外

部冲击的政策。随着中国转变经济增长方式的逐步推进，增长动力已经明显转换，外贸依存度开始下降，内需已经成为就业创造的主要来源。中国的贸易依存度已由峰值的2006年的64.2%，下降到2018年的33.9%。2017年中国货物出口总额与GDP的比率为18.5%。若以出口增加值占GDP的比例估算，外需产生的直接的劳动力需求占就业的比重并不大，不到城镇就业总量的1%。外向型企业区域和行业集中，而且是否受到影响及受到冲击的程度也容易识别，采取精确瞄准的方式，给遇到外需冲击、具有转型能力的小微企业以过渡性的扶持，防范可能发生的失业。

第三，把稳就业的需求和处置僵尸企业的需求统筹好。一部分结构性失业是和正常的结构调整相关联的，产生一部分失业是资源重新配置的必然结果，也是市场经济运行的正常现象，可以本着“保护劳动者，但不保护落后产能”的原则，瞄准个人而不是企业予以扶助。

四、强化社会安全网的兜底功能

经济发展过程中的失业现象不可避免，从宏观上看，一定程度的失业是不可避免的，也是可以接受的。但这绝不意味着对失业群体社会安全的忽视。就当前的经济运行情况看，5%~5.5%的城镇调查失业率与自然失业率水平接近，从宏观上看，过度干预失业水平可能会使其他宏观经济指标恶化，从而使政策实施负担更高的成本。但从微观上看，每一个失业的劳动者都经历着福利的损失，承受着失业带来的痛苦。因此，在强调稳就业的同时，对适度的失业率水平，要采取直接瞄准劳动者的方式，发挥社会安全网的兜底作用，对劳动者进行保护。这样既可以降低由失业引起的社会震荡，也能确保经济的正常运行。

失业人群仍然是劳动力市场的参与者，对他们的保护既要着眼于福利的稳定，也要致力于使他们重新回到工作岗位。因此，要注重福利补

偿与工作激励的平衡。在社会安全网的诸多组成部分中，应该注重发挥失业保险制度的作用，而避免使用社会救助措施。

作为社会安全网的重要组成部分，加快改革现行的失业保险制度，充分利用失业保险基金，更好地发挥失业保险制度的作用，可以在失业冲击发生时起到立竿见影的作用。例如，改革失业保险的统筹方式，通过提高失业保险基金的统筹层次，解决失业严重地区基金供给不足、就业形势好的地区结余丰富的矛盾，真正发挥保险的互济功能。通过扩大基金覆盖范围，特别是提高农民工的参保率，解决劳动密集型行业对失业保险需求大、受到冲击的风险大，但覆盖相对低的矛盾。借鉴国际上成功的经验，改革失业保险基金的支付方法，兼顾失业救助与劳动供给激励，提高失业保险基金的使用效率。

---

[1] 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长。

[2] 都阳、贾朋，《劳动供给与经济增长》，《劳动经济研究》，2018年第3期，第4—22页。

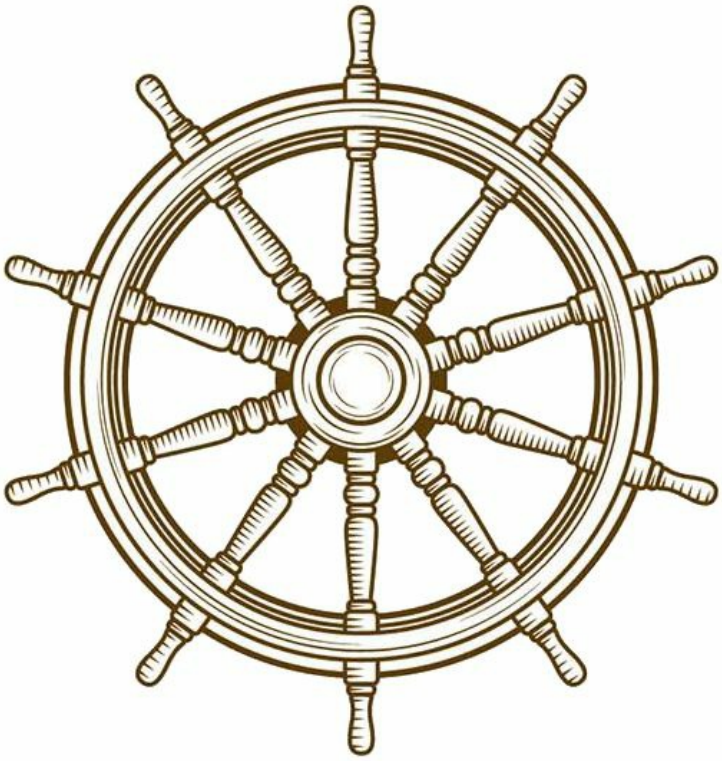
[3] 都阳、蔡昉、屈小博、程杰，《延续中国奇迹：从户籍制度改革中收获红利》，《经济研究》，2014年第8期，第4—13、78页。

[4] Di Tella, R., R. MacCulloch, and A. Oswald, 2001, “Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness”, *American Economic Review* ,91(1), pp. 335-341.

[5] 陆旸、蔡昉，《从人口红利到改革红利：基于中国潜在增长率的模拟》，《世界经济》，2016年第1期，第3—23页。

第二章

大力推进金融改革



中国债务灰犀牛是如何养成的

张晓晶 [1]

2008年国际金融危机以来，全球范围内的债务高企，引起各方面关注。国际货币基金组织推荐使用宏观杠杆率（实体经济部门的债务与GDP之比）来评估各国债务风险；国际清算银行也提出了将杠杆率偏离长期趋势的杠杆率缺口作为金融不稳定的预警。

在此期间，我国宏观杠杆率则以更快的速度攀升。中国社会科学院国家资产负债表研究中心的数据显示，2008—2016年，我国宏观杠杆率平均每年上升12.4个百分点，是同期全球宏观杠杆率增速的两倍多。截至2018年底，我国宏观杠杆率为243.7%，与美国的水平大体接近。过高杠杆率是金融脆弱性的根源，意味着巨大风险，因此社会上也将高杠杆问题称为“债务灰犀牛”。债务灰犀牛是如何养成的呢？本文将在分析债务水平与分布结构的基础上，指出形成高杠杆的体制原因，进而提出相应的对策建议。

一、中国的债务水平、结构与风险

从债务水平上看，我国实体经济部门杠杆率不到250%，远高于新兴经济体不到190%的平均杠杆率，接近美国的水平。从这个角度，这只灰犀牛的个头还是巨大的。但从威胁性、危险性来看，灰犀牛的内在结构才更重要。这就是为什么我们需要解剖这只灰犀牛，也就是分析杠杆率的结构及其风险。

从结构上看，2018年居民部门杠杆率为53.2%，企业部门杠杆率为

153.55%，政府部门杠杆率为36.95%（见图2.1）。国际比较发现，居民部门杠杆率还相对“正常”，而企业部门杠杆率畸高，政府部门杠杆率偏低。那么，杠杆率的风险到底在哪里呢？

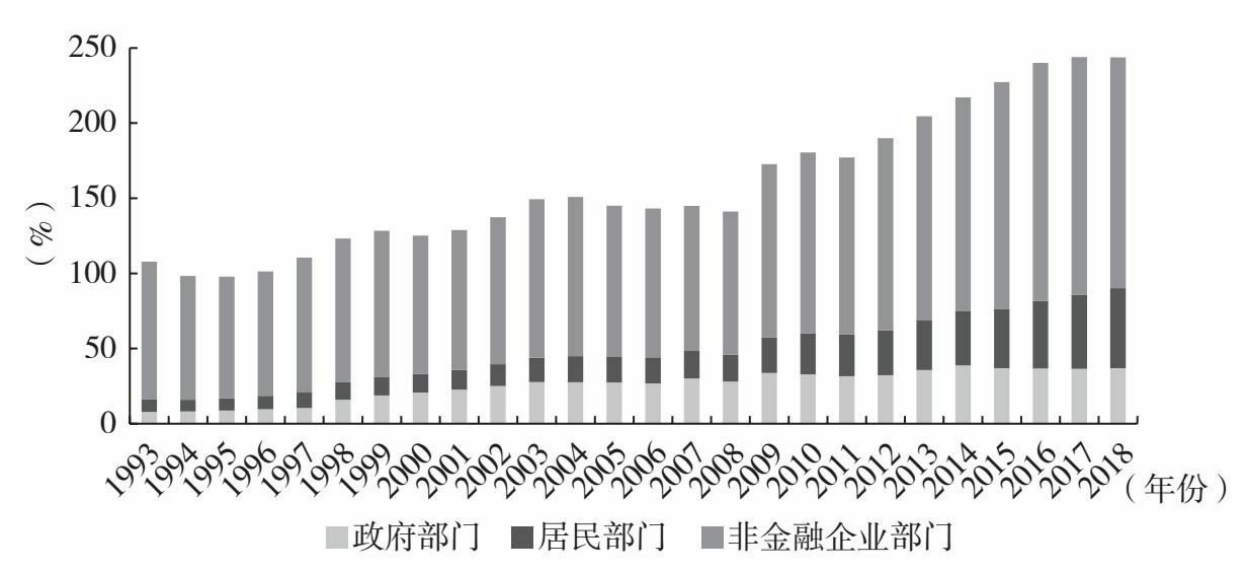


图2.1 实体经济部门杠杆率及其分布

（一）居民部门杠杆率风险

第一，杠杆率增速过快。居民部门杠杆率这些年的快速上升值得警惕。2018年共上升了3.8个百分点。尽管与2016年、2017年分别上升5.8和4.4个百分点相比已经有所放缓，但比起2008—2018年的年平均增幅3.5个百分点，还是要高。不过，这并非中国独有的现象。“二战”后，发达经济体普遍经历了这么一个过程（见图2.2）。美国居民部门杠杆率在20世纪50年代仅为20%，到2008年金融危机前的最高点已接近100%。其中上升最快的一段时间是2000—2007年。2000年美国居民部门杠杆率为69.9%，仅7年时间便上升了28个百分点。而我国目前也正处于杠杆率增速较快的时期，从2008年的17.9%上升至2018年的53.2%，10年上涨了35个百分点，增速与美国2000—2007年相当。

第二，短期消费贷成为变相的抵押贷，加大了风险。2017年以来各

地纷纷推出住房限贷政策，银行收紧了房地产贷款额度，批贷周期也相应拉长，这使得部分贷款渠道转向了短期消费贷。短期消费贷缺少实物资产的抵押，银行面临的风险敞口更大。在新一代消费群体借贷意愿增强、互联网金融持续发展、银行零售业务加快转型的背景下，预计短期消费贷仍会保持一定增速。目前来看，在个人贷款总体不良率特别是个人抵押贷款不良率保持较低水平的同时，信用卡不良率和消费金融类贷款不良率相对较高，且未来有可能会持续提升。下一阶段要关注包括信用卡、基于互联网的信用类产品、消费金融类贷款、现金贷等在内的信用类消费贷款的共债与杠杆风险。

第三，较大的贫富差距使得平均意义上的杠杆率不能完全反映实质上的结构性风险。一般寻求消费贷来作为降低首付比例的家庭，其金融资产规模也势必有限。而拥有大量存款类金融资产的家庭，其贷款比例也一定有限。这种因收入与财富差距造成的居民部门内部资产结构扭曲使得平均意义上的杠杆率风险加大。拥有负债的家庭缺少相应的金融资产作为覆盖，一旦其收入流出现问题，就会出现违约风险。

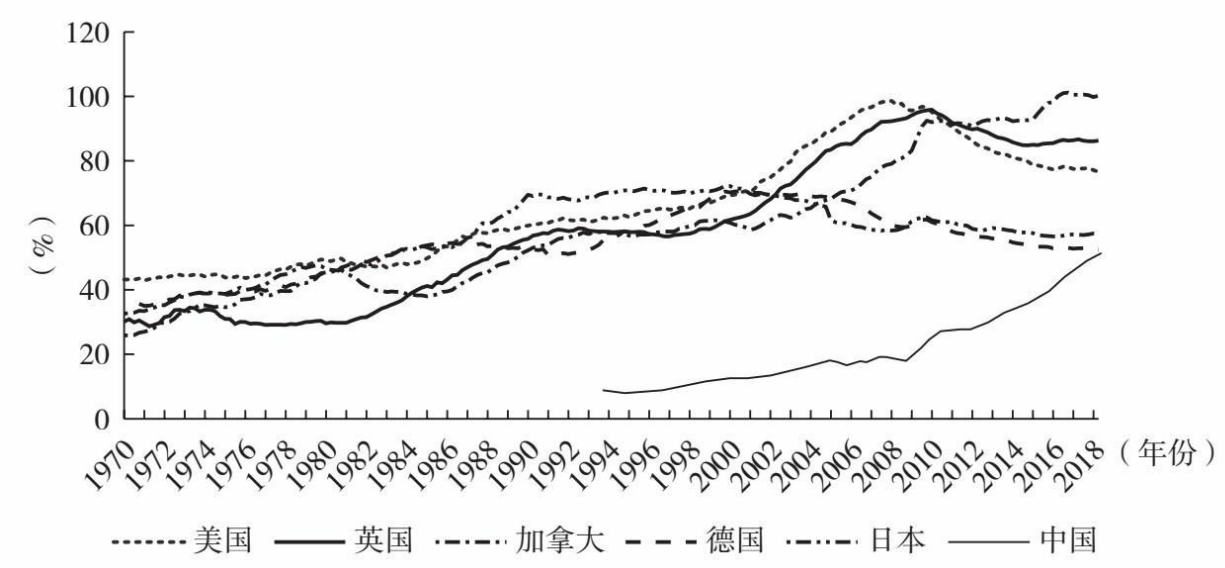


图2.2 各国居民部门杠杆率

资料来源：国际清算银行；国家资产负债表研究中心。

（二）企业杠杆率风险

非金融企业部门延续了2017年去杠杆的势头，企业部门杠杆率由2017年的158.19%回落至2018年的153.55%，下降了4.6个百分点。企业部门杠杆率自2017年第一季度达到161.4%的峰值后持续下降，当前水平相比峰值时期已下降7.8个百分点，除2019年第一季度稍有反弹外，下降趋势已保持了7个季度。非金融企业去杠杆取得成效，但其贡献主要在民营企业。2018年，国有企业总负债上升了16.0%，而民企为主的工业企业总负债仅上升了2.9%。结果就造成国企债务占整个非金融企业部门债务的比重在不断攀升。根据我们的估算，2018年国企债务在非金融企业债务中的比例为66.9%，比2017年上升了5.5个百分点。比起2015年第二季度的较低水平，更是上升了10个百分点（见图2.3）。

尽管我国企业杠杆率水平在全球都是数一数二的，但仔细分析，其中国有企业债务占比超过六成。而这些国有企业债务中，又有一半左右是融资平台债务，这部分是和地方政府有直接关联的。如果扣除融资平台债务，企业部门杠杆率风险也就不那么凸显了。

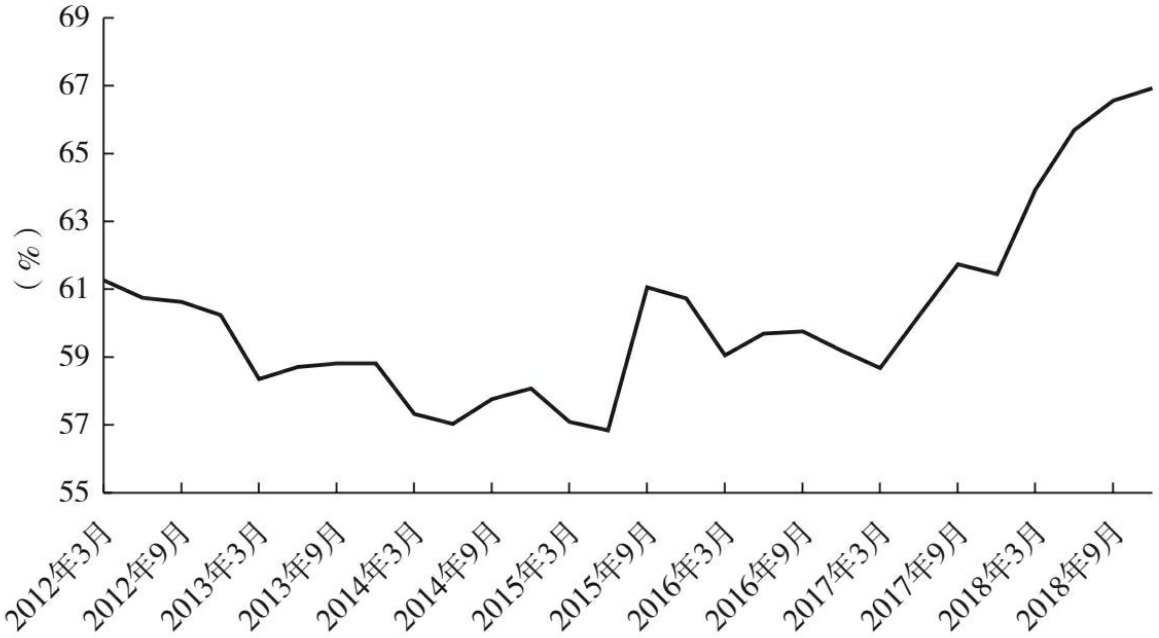


图2.3 国有企业债务在非金融企业部门债务中的占比

资料来源：中国人民银行、财政部、Wind；国家资产负债表研究中心。

（三）政府杠杆率风险

截至2018年，政府总杠杆率从2017年的36.44%上升至36.95%，仅上升了0.5个百分点。其中：中央政府杠杆率从2017年的16.37%上升至16.53%，上升了不到0.2个百分点；地方政府杠杆率从2017年的20.07%上升至20.42%，上升了不到0.4个百分点。无论中央政府还是地方政府，就国际而言，其杠杆率都处在较低水平，但这是指显性的政府杠杆率。如果考虑到地方隐性债务，也就是所谓的预算外债务，这包括传统的融资平台债务，以及后来有所“创新”的政府投资基金、专项建设基金、政府购买服务、PPP（政府和社会资本合作）等新“马甲”，政府部门的债务水平就会很高。根据我们的估算，2017年预算外债务大约为45.3万亿人民币，占当年GDP的55.2%。如果将这部分隐性债务与政府的显性债务加在一起，政府部门杠杆率会超过90%。我们把国有企业杠杆率与政府杠杆率合计，形成公共部门杠杆率，那么这个数字会达到140%，大大超过私人部门杠杆率（即居民部门加上非国有企业部门，合计为103.9%）。这个现象在国际上是少见的。除了日本，其他国家都是私人部门杠杆率远高于公共部门杠杆率。

综合以上，尽管居民部门杠杆率风险也值得关注，但更大的问题在国有企业与地方政府。而这两个部门的债务攀升有着鲜明的中国特色，是体制性因素造成的。所以说，是传统体制“养成”了债务灰犀牛。

二、传统体制“养成”了债务灰犀牛

强调传统体制是债务积累的主因，并不意味着它们是杠杆率攀升的所有原因。实际上，造成债务积累还有很多其他因素。比如信贷增速、

监管严格程度、名义GDP的波动等周期性因素，以及融资结构、要素配置及TFP（全要素生产率）、人口年龄结构与储蓄水平等结构性因素。强调体制性原因，是希望找到高杠杆的根源和解决债务问题的抓手。概括起来，造成中国债务积累与杠杆率攀升的体制性根源在于国有企业、地方政府与金融机构“三位一体”的错综复杂关系。

（一）国有企业的“结构性优势”

作为共和国经济的支柱企业，国有企业一直以来承担着很多社会责任并享有特别的“结构性优势”。这个责任，就是需要实现社会性目标，既包括承担坚持基本经济制度、社会主义方向这样的宏大任务，也包括稳定宏观经济、实现社会公平、保障经济安全等方面的具体责任。正因为这样的重大责任，才使得国有企业可以在税收、信贷、市场进入、产业政策等方面享有特别的优惠政策，尤其是国有企业的软预算约束及政府对之的隐性担保（软预算约束与隐性担保或许可以看作一个硬币的两面，两者是相互支持和加强的）。以上这些恰恰是其他市场主体所不能够享有的“结构性优势”。值得一提的是，国有企业不仅在市场进入方面得到特殊照顾（比如获得优先的垄断地位），在市场退出方面更是享有诸多保护。目前大量僵尸国有企业仍然未能退出市场，根本就在于体制惯性让其享受到“铁帽子王”的待遇，可以在强制性的市场出清过程中获得“免死金牌”。

（二）地方政府的发展责任与软预算约束

地方政府肩负着发展地方经济的艰巨任务，特别是在地方基础设施建设等方面，负有不可推卸的责任。虽然一些社会基础设施（如医疗、社保等）现在正处于细分中央地方事权的时期，情况或有改观。但过去很长一段时期，包括未来一段时期（在新的改革方案未落地之前），地方政府要承担的责任还是非常多的。而这些责任（或事权），往往都是

需要中长期融资来支撑的。中长期融资一直以来是市场无法很好解决的领域，地方政府需要找到自己的办法来解决。根据我们的估算，基建投资中，15%左右的资金来自预算内，5%左右来自政府性基金（主要是地方政府卖地收入），其余部分则来自社会资本。而这部分社会资本或多或少都会涉及地方政府的隐性债务，或是PPP形式下的优先受益权，或者来自地方政府融资平台的投资，甚至部分直接来自地方政府提供了隐性担保的资金。于是我们看到，地方政府的显性债务是压住了，但地方政府隐性债务却一路攀升。

（三）金融机构的体制性偏好

正是金融机构的体制性偏好即国有偏好，才使得国有企业与地方政府的“任性”扩张能够顺利实现。这里的“国有偏好”是指对于国有企业与地方政府的偏好，它可以看作是传统所有制歧视的延伸。而这种国有偏好，本质上是金融机构对于拥有国资或政府背景的投融资项目所产生的隐性担保和刚性兑付的幻觉，也是对于它们所谓结构性优势的依赖。这是体制所内生的。尽管当前的金融体系已经不完全是国有一统天下，市场化的金融机构也不断成长起来，但即便这些非国有的金融机构，也会惯性地产生政府兜底幻觉。这表明，隐性担保与刚性兑付已经根深蒂固，成了一般市场活动的前提，甚至成为不容置疑的潜规则。这样一种“体制保障”，实质上是在道义上对政府的“绑架”。有了这样的“体制保障”或潜规则，“欠债还钱”的市场铁律就会被打破，道德风险就会产生，而金融资产（信贷资源）的定价就会产生扭曲，由此带来的金融资源配置也会产生低效和扭曲。

通过国际比较，对于中国高债务形成的体制性原因我们可能会有一个更清醒的认识。这里以高居全球之冠的企业部门杠杆率为例。不少学者指出间接融资为主的金融结构是导致我国企业部门杠杆率畸高的重要原因。但与英国、美国、日本和德国比较发现，融资结构恐怕还不是主

因。一般认为英国和美国是以市场为主导的金融体系，而日本和德国是以银行为主导的金融体系，接下来的推论就是，日本和德国企业的杠杆率高而英国和美国企业的杠杆率低。但实际情况并非如此。截至2017年底，德国企业部门杠杆率仅为54.4%，而英国、美国却分别为83.8%与73.5%。再进一步，如果以企业债务占实体经济部门总债务的比重来看，日本、德国、英国和美国基本是在30%的水平上。相比而言，2017年中国企业债务占比为65%（2018年为63%），是发达经济体的两倍多。如果将部分国有企业债务（主要是融资平台债务）归到政府部门，则我国企业杠杆率和发达经济体的企业杠杆率就基本持平了，并不“反常”。可见，我国企业杠杆率高关键并不在融资结构，问题出在体制上。第一，央行的货币政策缺乏独立性和约束性。德国不仅企业部门杠杆率低，总杠杆率也低。2017年，德国实体部门杠杆率仅为177%，而美国、英国与日本分别高达253%、283%和373%。德国总杠杆率远低于美国、英国与日本，原因可能是多方面的，但一个非常重要的因素在于德国实行反凯恩斯主义的宏观政策，即所谓奥尔多自由主义，严格奉行规则导向、反通胀，而不是凯恩斯主义的货币扩张。相反，我国货币政策独立性还不强，央行政策是相机抉择，比较难于管住信贷闸门，而这是高杠杆的源头。第二，政府与企业之间剪不断理还乱的关系。国有企业与地方政府缺乏预算硬约束，再加上中央政府的兜底（隐性担保），从而导致国有企业和地方政府“不负责任”地铺摊子。第三，缺乏有效的破产机制。OECD（经合组织）最新的研究表明，破产机制有利于减少沉淀在僵尸企业中的资本存量。而在中国，大量僵尸国有企业的存在，原因就在于破产机制还不健全。

客观地说，国有企业的“结构性优势”、地方政府的发展责任与软预算约束，以及金融机构的体制性偏好，这三者的相互配合和加强，尤其是其中所体现的政府主导、政府意志和战略安排，曾经是中国经济快速增长的重要法宝。但必须清醒地看到，这同样也是当前杠杆率攀升与风险积累的体制根源。

三、“稳中求进”应对债务灰犀牛

自2015年中央提出降杠杆目标以来，对于高杠杆的成因以及去杠杆的方案，可以列出一份长长的清单。现在的问题不在于方案少而是方案过多。怎样在这些貌似都非常正确的方案中抓住主要矛盾，找到关键抓手，从而有针对性地、高效地解决问题，是政策当局所面临的严峻考验。我们强调高杠杆率形成的体制原因，就是为应对杠杆率攀升找到实际的抓手，因为有效抑制债务的快速积累必须从体制改革入手。

不过，改革、发展、稳定需要统筹考虑。我们既需要推进体制改革，从而在源头上解决问题，又需要宏观稳定来创造改革的大环境。当前面临着内外部冲击，以及下行压力加大、增长前景不确定性的挑战，更需要在稳杠杆与稳增长之间取得平衡。因此，就应对债务灰犀牛而言，要坚持“稳中求进”总基调，不可操之过急。

（一）“稳”字当头，强调的是稳杠杆

稳杠杆才能稳住总需求。2019年仍面临诸多不确定性，稳增长是重要政策目标。相应的，稳杠杆就非常有必要，因为稳住总杠杆才可能稳住总需求。中央提出结构性去杠杆和稳杠杆，一个基本要求就是实体经济总杠杆率要保持稳定。与此同时，将去杠杆的重点放在国有企业与地方政府。于是，企业部门与政府部门的杠杆率都是处在严控的范围，最好是只降不升，结果就只有通过居民部门杠杆率上升来维持总杠杆率的相对稳定。2018年的杠杆率数据就是很好的印证：非金融企业部门杠杆率比2017年下降了4.6个百分点；政府部门杠杆率微升0.5个百分点，而居民部门杠杆率则比2017年升了3.8个百分点。

稳杠杆需要在政策上做出调整。也就是说，不能再仅仅由居民部门来支撑杠杆率“不倒”，政府部门也需要发力。这不仅是因为居民部门杠杆率已经偏高且增速过快，风险在上升，还因为政府部门加杠杆有能

力、有必要。目前中央政府的杠杆率非常低，2018年仅为16.5%，具有很大的政策空间，并且中央政府信用高，发债成本低（远低于一些融资平台的成本）。因此，中央政府要加杠杆。对地方政府而言，也要提高一般债务限额与专项债务限额，这不仅是用于弥补当年的财政收支缺口，还要将原来的部门隐性债务（已经划归企业部门的融资平台债务）通过债务置换等方式将其“阳光化”、显性化，毕竟很多融资平台债务支持的都是公益性与准公益性项目，本属于政府职责范围。同时，地方隐性债务显性化也有利于监管与风险处置。因为如果是隐性的，职责权限不清，处在灰色地带，往往会产生道德风险甚至滋生腐败，不利于风险管理。

稳杠杆需要把握好监管政策。特别是要接受2018年的教训，不能多部门政策叠加，要防止出现处置风险的风险。由此来看金融监管，恐怕要把稳增长放在重要位置，充分考虑政策发布的时机和节奏，正确看待影子银行在正规金融体系之外的有益补充作用。

（二）突出“进”字，强调供给侧结构性改革

包括两方面内容，即一般性供给侧结构性改革和金融供给侧结构性改革。

一般性供给侧结构性改革针对的是体制上的“大毛病”“总毛病”，主要有三点：第一，稳步推进破产重组，让市场清理机制发挥“强制性”作用。这包括推进国有企业的破产重组和清理僵尸企业。同时，对债务问题较为严重的地方政府进行债务重整，形成较强的外部压力。在此过程中，要有其他保障性政策形成配套，减少破产重组带来的社会震荡。第二，硬化国有企业与地方政府的预算约束，破除政府兜底的幻觉。无论是国有企业还是地方政府，核心是要在现代企业制度及现代治理框架下建立起规范的行为模式和激励约束机制，弱化扩张或赶超冲动，打破刚性兑付、破除隐性担保，硬化预算约束。国企或地方政府不能在去杠杆

过程中享受“特别照顾”，或以种种理由请求“豁免”。事实上，只有市场经济规则的硬约束以及中央政府兜底幻觉的消除，才能够真正地让市场在去杠杆过程中发挥决定性作用。第三，突出竞争中性，纠正金融体系的体制性偏好。金融体系的体制性偏好，恰恰反映出它是风险规避的。正是认识到给国有企业或地方政府融资，一定会获得政府担保的“加持”，在信贷投放过程中才会产生歧视和偏向。未来看，必须突出竞争中性，即无论什么性质的企业，它在获得金融信贷方面待遇应该是平等的。最终的平等尽管难以做到（这与企业的规模等因素有关），但至少在法律法规上要建立这样的平等意识。中办国办发布的《关于加强金融服务民营企业的若干意见》就是在努力纠正金融体系的体制偏好。

金融供给侧结构性改革针对的是局部的，主要是金融领域的问题，涉及五个方面：第一，有利于杠杆率的优化配置。金融供给侧结构性改革强调金融机构对中小微企业的服务，适当增加对中小微企业的信贷服务力度。在控制国企和地方政府杠杆的同时，对民营企业和中小微企业适度加杠杆，有利于优化杠杆率的配置，实现结构性去杠杆目标。第二，降低债务融资占比。金融供给侧结构性改革的一项重要工作是大力发展多层级的资本市场结构，提高直接融资占比。目前直接融资整体规模有限且结构较为单一，发展直接融资有利于缓解由于清理影子银行所造成的金融供给缺口，提高股权融资比例，加强市场在金融资源配置中的作用，降低债务融资比，有利于抑制杠杆率的攀升，稳定宏观杠杆率。第三，促进实体经济融资成本下降。金融供给侧结构性改革的一项重要任务是金融行业自身的结构优化，降低由于各类套利所产生的无效产能。产能出清有利于降低金融业增加值占比，使实体经济融资成本下降，缓解整个经济体的还本付息负担，缓解杠杆攀升压力。第四，增强金融体系稳定性。杠杆的最大风险在于其面临违约时所产生的冲击及传染效应，因此采用大数据和其他金融科技手段将有利于更有效地控制与降低违约风险和金融传染。在相同的宏观杠杆率水平下，宏观金融稳定性更强。第五，有利于经济持续稳定增长。金融供给侧结构性改革的最

终目的是让金融更好地服务实体经济，推动经济的持续稳定增长。这将使得宏观杠杆率的分母即GDP维持一个相对较快增速，从而带来杠杆率的稳定甚至下降。

---

[1] 张晓晶，中国经济50人论坛成员，中国社会科学院经济研究所副所长、国家资产负债表研究中心主任。

把地方政府债务关进制度笼子：结合日本经验的探讨

李扬 [1]

2018年以来，随着外部环境日趋严峻复杂，增长下行压力进一步增大，我国的经济形势稳中有变、变中有忧。实体经济领域的变化折射在金融领域，便是金融风险进入多发、频发期，且有系统化蔓延的趋势。其中，地方政府债务问题尤为突出，并被国内外研究者视为中国债务问题中的最大隐患。

我们认为，中国地方政府债务问题本质上是一种体制现象。一方面，它反映了地方政府积极作为，在中国社会主义市场经济发展进程中具有不可或缺的重要作用，因而成为中国经济增长奇迹的重要秘诀之一。另一方面，它反映了中央和地方财政关系存在扭曲的现象，集中体现了地方政府的事权和财权严重不相匹配的事实。

因此，为了打好防范和化解金融风险的攻坚战，我们必须认真研究中国的国情，同时借鉴其他国家的成功经验，完善体制机制，将地方政府的债务“关进制度的笼子里”。从2018年开始，我们就对国外地方政府债务管理的体制机制进行了系统研究。通过比较，我们认为日本在21世纪以来的地方政府债务管理经验和制度安排，值得我们借鉴。

一、地方政府债务是体制现象

地方政府积极发挥作用以及地方政府之间展开竞争，是迄今为

止“中国经济增长的秘诀之一”。可以说，地方政府积极作为，则经济增长迅速。地方政府懒政、怠政，则经济增长迟缓。这是被七十年中国经济发展史反复证明的事实。

根本的原因在于，中国的各级地方政府不仅扮演着对地方经济发展“积极干预者”的角色，而且扮演着准公司的角色。一方面，它们通过调控土地价格、变相减免税费、政府信誉担保等方式，影响、干预和引导辖区内经济主体的投资行为，吸引区外投资，间接实现其发展本地经济的目的。另一方面，它们又直接出资设立企业或诸如城市建设投资公司等投资平台，参股金融机构，进行地方企业建设、城市基础设施建设和房地产开发，直接参与地方经济建设。

应当看到，新中国成立七十年来，中国基本上都处在工业化和城镇化的过程之中。客观地说，围绕工业化和城镇化所发生的投资和各类经济活动主要发生在地方层面。然而，中国的资金，无论是财政资金还是金融资金，大都集中在中央。地方政府严重缺乏资金来源，这使得它们在财政上严重依赖上级政府（特别是中央政府）的转移支付，在金融上则严重依赖各类金融机构和各类融资平台。

最近，习近平总书记在论及金融供给侧结构性改革时，再次谈到了要“发挥投资的关键性作用”问题，而在这篇重要讲话中，他列举的一系列需要重点关注的投资项目中，除了制造业技术改造和设备更新，5G的商用化，人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设之外，其他类如“加大城际交通、物流、市政基础设施等投资力度，补齐农村基础设施和公共服务设施建设短板，加强自然灾害防治能力建设”，都需要公共投资。而这些投资的大部分，依然集中于地方政府层面。这就使得解决地方政府融资问题，更有了一层应对经济下行的意义。

分析历史，我们看到，中国地方政府债务问题自1979年开始出现。从一开始，它就同地方政府广泛兴办企业、投资地方基础设施、直接从事投资活动，以及配合国家宏观调控等行为密切相关。但是，在不同时

期，随着国家整体经济管理特别是中央和地方政府间财政关系的不断调整，地方政府为上述活动筹资的主要渠道和方式是有所变化的。1994年税改之前，地方政府吸引资金、发展本地经济的主要措施是滥施税收优惠。1994年税改之后，其施惠和筹资的重点转到“摆布”各类费用上。20世纪90年代末期土地使用制度改革之后，用各种方式收取土地出让金，逐渐成为地方政府筹措发展资金的主渠道。2008年以来，在上述手段均不再奏效之后，地方政府看中了融资平台。如今，这条渠道虽受到约束，但依然可以说是方兴未艾。更值得注意的是，每当经济形势发生不利变化，需要采取“逆周期”宏观调控措施时，地方政府总是首当其冲。在高达数十万亿的地方政府债务存量中，大约有40%是配合国家宏观调控政策而被动产生的。

简言之，从体制上说，地方政府的债务问题，体现的是广大地方政府的事权和财权严重不匹配的体制扭曲。问题恰恰在于，我们并没有充分认识到地方政府积极行为的必然性和重要性。迄今为止，地方政府的负债行为，多被从负面认识。2015年以来针对地方政府债务采取的措施，多属“不得已而为之”。我们并没有充分认识到，从体制和机制上为地方政府融资和债务提供法律保障，已经关系到社会主义市场经济运行的制度安排。

我们以为，解决地方政府债务问题的根本出路，在于为其提供一套稳定的制度安排，即将地方政府债务关进制度的笼子中。它包括相互关联的三个环节：第一，实事求是地确认并科学厘定地方政府所应承担的事权；第二，实事求是地为其完成这些事权提供稳定、透明、可持续的资金支持；第三，将上述安排用法律的形式予以确定，并严格执行。

二、管理地方政府债务：日本三十年来的经验

日本解决地方政府债务问题的一系列举措，值得我们学习、借鉴。

20世纪90年代房地产泡沫破灭之后，日本经济陷入长期萧条，人们习惯将之称为“失去的30年”。经济的长期萧条，使得日本的私人部门——企业和居民——支出严重不足，从而积累了大量的不用于投资的储蓄。众所周知，私人部门的储蓄形成国民经济循环的“漏出”，这些“漏出”若不能重新注入经济循环之流，国民经济增长便会陷入长期低迷甚至萎缩。

面对这种状况，日本各级政府采取了以扩大政府投资为主要内容的“积极的”财政政策，其主要特点就是：包括中央及地方在内的各级政府，长期、持续、大规模地安排公共投资，并通过发行政府债务的方式从居民手中吸收储蓄，提供资金支持。这就形成了20余年来日本经济特有的一种宏观平衡格局：一方面，政府财政赤字日益增大，使政府债务不断增长，另一方面，居民和企业等私人部门长期保持着较高的储蓄率，并主要以投资政府债券的方式来保有这些储蓄。图2.4展示了20世纪90年代以来日本中央和地方政府的债务情况。

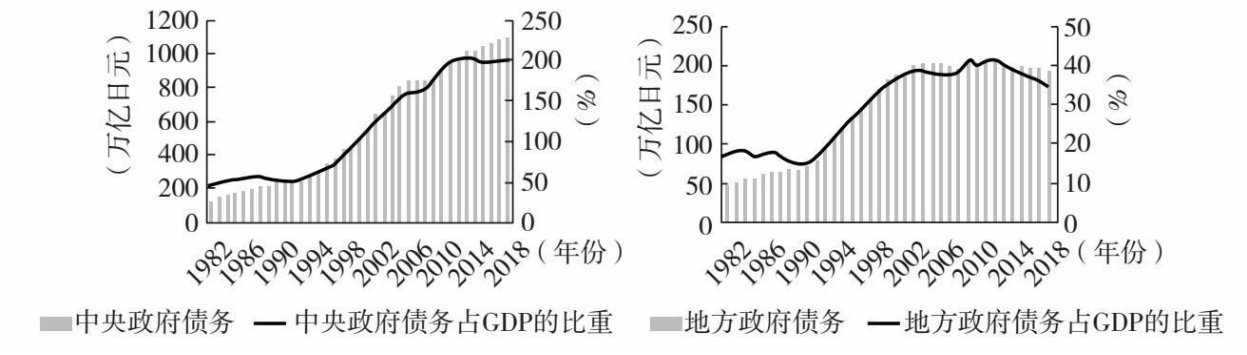


图2.4 日本中央和地方政府债务及其占GDP比重

众所周知，不管实行何种体制，地方政府课税和收费的手段都是有限的。而且，由于地方政府不拥有货币发行权，其债务规模的增长更受到较强的预算约束（包括债务上限的约束）。这一约束一旦被突破，便会导致政府财务危机，在极端情况下，则会造成地方政府破产。由于20

世纪90年代以来地方政府为振兴本地经济、扩大投资并竞相借款，这种极端情况在21世纪初的日本果然就发生了。为了避免发生更大的危机，经过长期的讨论和充分的准备，日本于2009年4月颁布实行了《地方政府财政健全化法》，旨在严密监控地方政府财政健康状况并制度化地处理地方财政危机。该法的主要内容有三点：第一，地方政府财政指标的设定；第二，地方政府财务状况的划分；第三，不同财务状况下可采取的相关措施。此法颁行后，来势汹汹的地方政府债务危机被遏制，并逐渐走上可控轨道。得益于“把债务关进制度的笼子”，日本的中央政府和地方政府均已度过债务风险的高峰期，其杠杆率自2015年起逐年下降。

在《地方政府财政健全化法》的框架内，日本地方政府筹集债务资金的来源是多样化的，但主要是四个来源：中央政府的财政融资资金、地方公共团体金融机构资金、市场公募资金、银行等金融机构承兑资金。

中央政府的财政融资资金是指财务省在财政融资资金特别账目中发行国债代为地方政府筹资。2018年该项资金占地方政府融资来源的24.1%。地方公共团体金融机构是由地方政府共同出资设立的金融机构，它在市场上发行机构债进行融资，并将资金贷给地方政府。2018年该项资金占地方政府融资来源的15.3%。市场公募资金是指地方政府直接向市场发行债券进行融资，2018年占比为32.8%。银行等金融机构承兑资金，是指地方政府从指定金融机构进行借款，2018年占比27.8%。2018年日本地方政府融资结构可见图2.5。

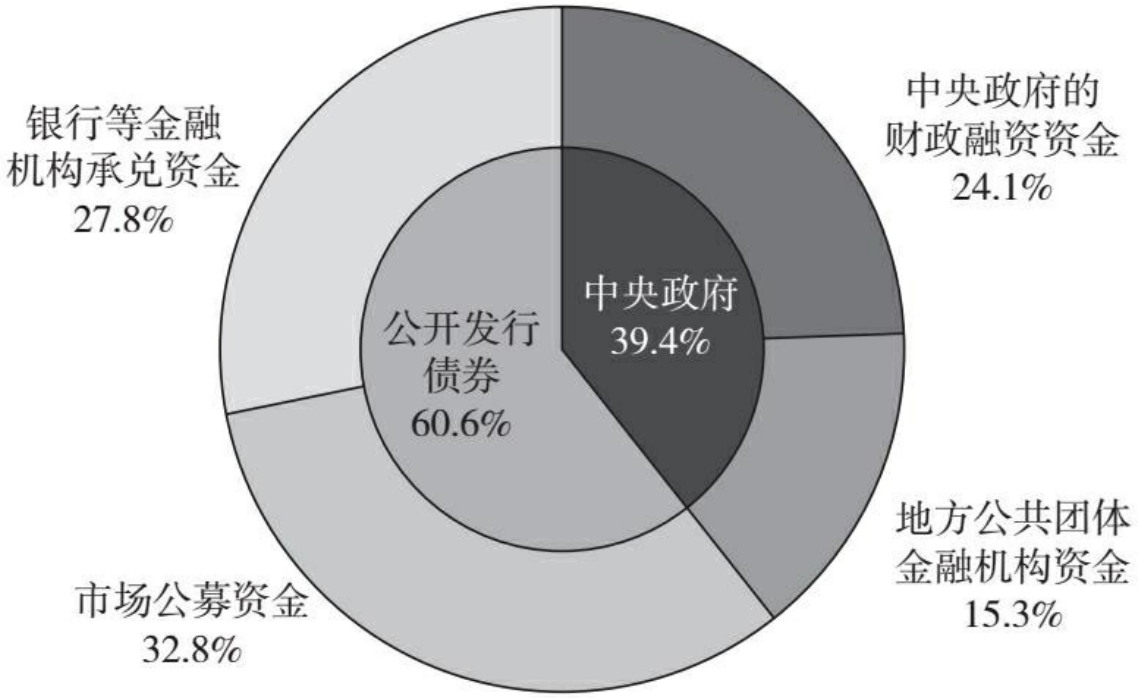


图2.5 2018年日本地方政府融资结构

值得注意的是，与所有发达经济体不同，在日本地方政府债务融资的来源中，间接融资发挥了主导性作用。这一特征的表现有两点：第一，银行等金融机构以承兑的方式直接为地方政府融资；第二，更具开创性的是，在日本，为了方便地方政府融资，专门成立了一家独特的机构——地方公共团体金融机构。地方公共团体金融机构是由地方政府共同出资所有，专门为地方政府提供长期廉价融资的金融机构，其金融属性与银行类似。在负债方（资金来源），它通过向市场发行债券筹集资金。在资产方（资金使用），它则向地方政府提供贷款。地方公共团体金融机构的运作模式如图2.6所示。

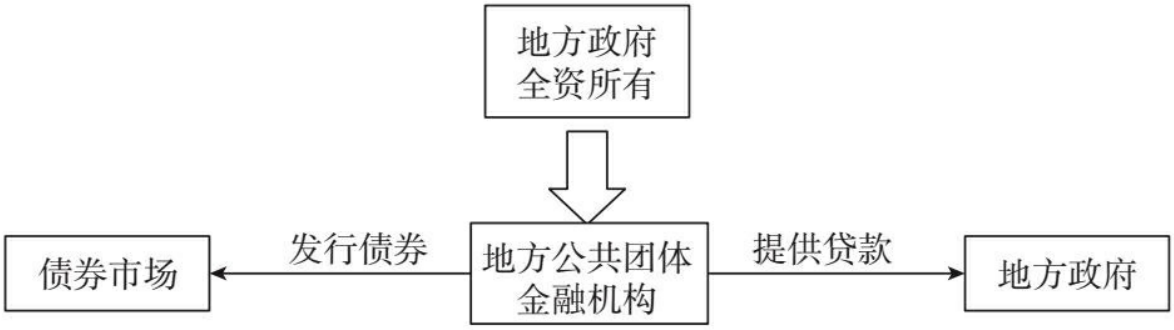


图2.6 地方公共团体金融机构的运作模式

三、日本的经验值得借鉴

我们认为，日本地方政府的融资安排非常值得中国借鉴，有五个原因：第一，我国经济目前面临的局面与20世纪90年代的日本十分相似，即广大企业信心不振，从而导致国内需求严重不足，同时私人部门保有很高的储蓄率。第二，中日两国政府遇到的问题也相似，即鉴于私人部门需求不足，必须由中央和地方等公共部门出面进行大规模公共投资，以弥合需求缺口。第三，在历史上，地方政府的赤字即赤字融资一直受到限制。一旦为了调控经济，需要地方政府积极作为时，在一段时期内，都存在地方政府融资规模迅速增大且难以控制的问题。第四，与欧美发达经济体不同，我国和日本都属于单一制的国体，因而可以从国家总体出发，而不是依赖高度分权的多级政府结构“各自为战”，寻求解决方案。第五，同样与欧美发达经济体不同，我国和日本的金融体系都以间接融资为主，这决定了几乎所有的金融安排，特别是环绕政府的融资安排都离不开银行的积极作用。

在地方政府融资制度方面，中国可以向日本学习三点。

第一，从法律框架上说，中国属于单一制政府，地方政府接受中央政府领导，中央政府自然也对地方政府的债务负有担保和最终清偿责任。因此，我们不可能像欧美国家那样，建立基于各级地方政府高度自

治的分层次制度结构，而应当借鉴日本的经验，建立一套全国统一的系统，由中央政府统一规范、统一政策、统一组织，并施以统一监管。在这个总体安排下，根据情况，给予地方政府一定的自主权。

第二，我国的金融体系以银行间接融资为主，因此，我们不可能离开银行及各类金融机构来安排地方政府的债务融资。虽然，在2017年底，我国地方政府债务名义上已经没有了来自银行的资金支持（图2.7）。但是，“撩开面纱”即可看到，地方政府债务的86%实际上还是由各类金融机构持有，远高于日本的水平。但问题在于，银行等金融机构为地方政府融资存在着制度性障碍，只能“绕道而行”，这就使得地方政府融资平台大行其道，而且，这些融资平台几乎都是借道银行为地方政府融资。这是一种效率极低、极不透明、蕴含大量风险的“掩耳盗铃”式的制度安排。我们应当借鉴日本经验，“撩起面纱”，在制度上明确规定银行等金融机构可以为地方政府融资。同时，借助银行严格的风险管理的框架，对地方政府债务实施严格监管。

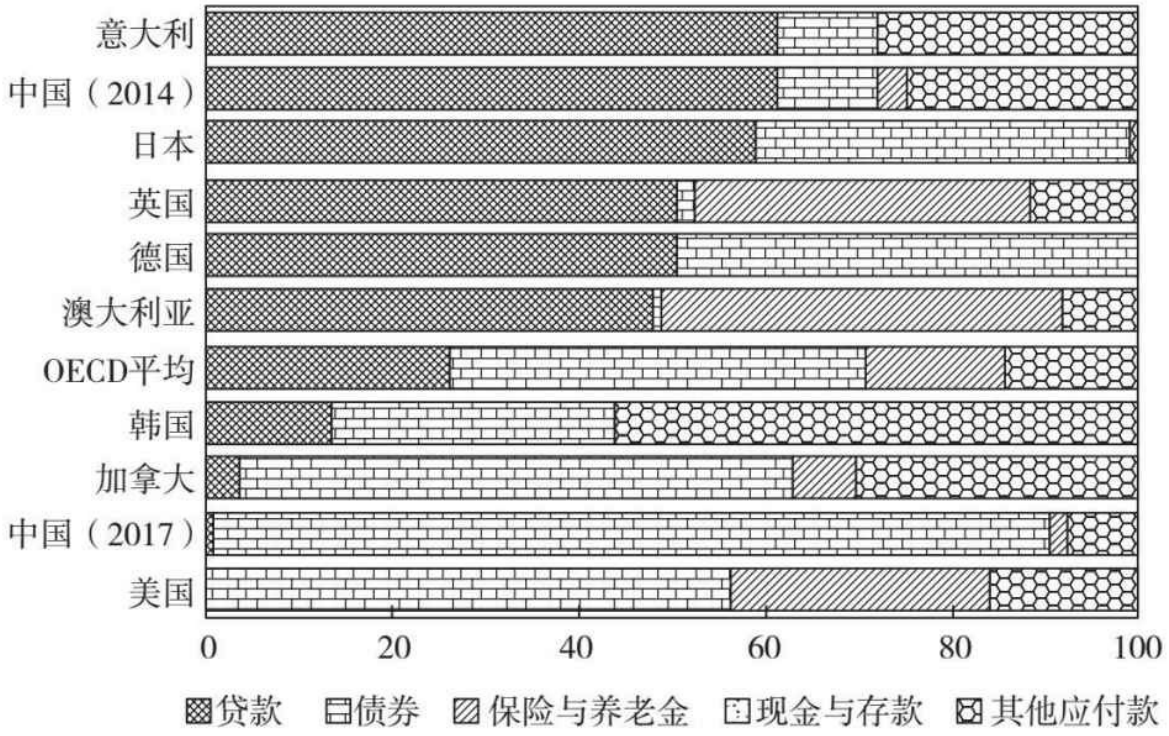


图2.7 若干国家地方政府债务的融资结构

第三，可以成立一个类似日本地方公共团体金融机构的、专业化的、政策性的金融机构，专事为地方政府融资。在这种制度安排下，我们可以借鉴日本的经验，通过公开透明的融资机制，对地方政府债务实施科学管理。也可以通过改造若干现存机构或赋予现存机构新职能的方式，来落实这一制度安排。

设置这种机构具有三方面优势。

首先，促进地方政府债务融资的多元化。地方政府融资银行可为地方政府提供长期稳定廉价的资金，提高地方政府融资资金的可得性和可负担性。同时也为债券市场提供由中央政府信用背书的长久期债券，从而也有深化资本市场的作用。

其次，新设立的金融机构通过发行机构债进行融资，并向地方政府提供相对长期的贷款，以此来实现期限匹配。这样就有效地解决了金融体系内严重存在的资产负债表匹配失衡问题，从而大大降低我国金融体系的系统性金融风险。

最后，用机构债替代部分地方政府债，有更强的市场吸引力。无论地方政府融资银行是由中央政府出资，还是由地方政府出资抑或是由中央政府与地方政府共同出资，它们事实上都是由政府背书的，这无疑降低了地方政府债务的风险。

---

[1] 李扬，中国经济50人论坛成员，国家金融与发展实验室理事长、中国社会科学院学部委员。

中国股票市场的五个不足

李波 [1]

习近平主席在2015年接受《华尔街日报》书面专访时提出“发展资本市场是中国的改革方向”。党的十九大报告明确提出“提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展”。2019年2月22日，习近平总书记在主持中共中央政治局集体学习时强调“要建设一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，完善资本市场基础性制度，把好市场入口和市场出口两道关，加强对交易的全程监管”。股票市场是资本市场的重要组成部分，关系到优化融资结构、降低企业杠杆率、支持创新型企业、维护金融稳定等多项改革发展措施的成败，必须花大力气发展好。

2019年1月，国际清算银行全球金融体系委员会发布研究报告《构建有活力的资本市场》。该报告由中国人民银行和印度央行联合牵头、16家央行参与完成，对主要国家发展资本市场的经验和教训进行了总结，分析了资本市场八个方面的驱动因素，提出了六个方面的政策建议。参考这一研究报告，对照国际上比较成熟的股票市场，目前我国股票市场仍然存在五个方面的不足。

第一，市场自治不足。过去40年全球金融市场自治不断深化，但相较于发达经济体，新兴市场特别是发展中经济体的金融压抑（政府不当干预）仍然较多（见图2.8，左图），例如对IPO（首次公开募股）发行的“父爱主义”管制等，相应的金融扭曲也比较多。比较来看，中国的金融压抑程度不仅高于发达经济体，也高于很多发展中经济体。相关学者根据世界银行数据测算的金融压抑指数表明，近30年来中国的金融压抑指数有较为明显的下降，这说明金融体系的市场化进程一直在推进，但

在2015年有数据的130个国家中，中国的金融压抑指数仍然排在第14位（表明政府不当干预较多），明显高于其他中等收入国家甚至低收入国家的平均水平（见图2.8，右图）。

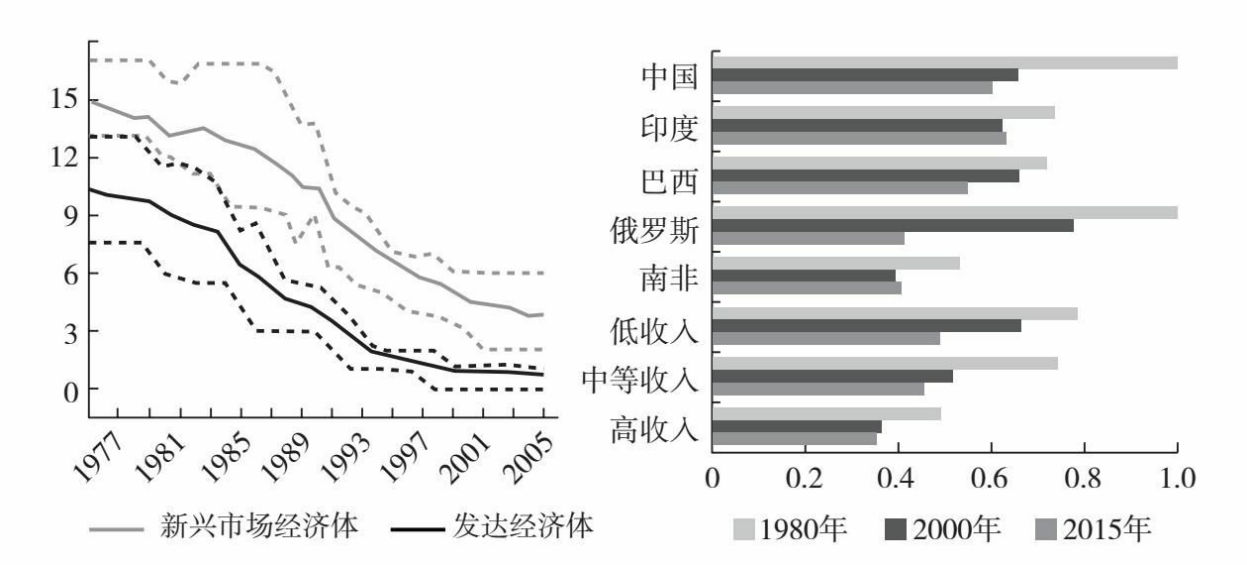


图2.8 金融压抑指数

第二，投资者保护不足。从国际上看，对资本市场（尤其是股票市场）投资者的保护主要通过两个渠道：司法救济和监管措施。中国股票市场投资者的司法救济明显不足，许多中小投资者在权益受到损害后，面对烦琐和昂贵的诉讼程序，往往难以通过诉讼维权，而诉讼成功的案例则更少。同时，证券监管存在错位，侧重管控IPO的数量、节奏和定价，而对虚假陈述、内幕交易、操纵市场等伤害投资者（尤其是中小投资者）行为的监管和打击力度不足。根据世界经济论坛对主要经济体的证券监管评分（2008—2018年均值），中国的证券监管得分较低（在33个主要经济体中排在第29位），国内股票市场规模（股市市值与GDP的比值）也比较小（相对于GDP规模而言，中国股市的规模在33个主要经济体中排在第25位，属于股市规模较小的国家之一）。图2.9显示的是股票市场规模与证券监管有效性之间的关系。

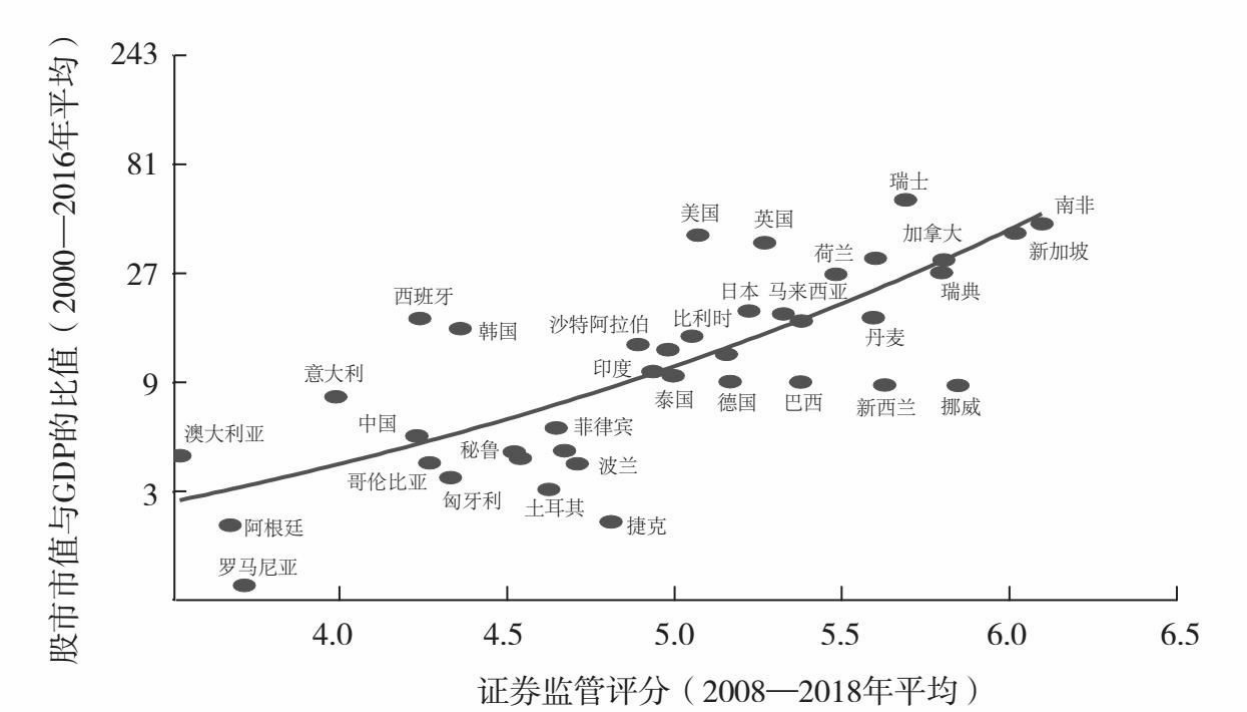


图2.9 证券监管评分与股票市场规模

第三，长期稳定的机构投资者占比不足。资本市场发展与机构投资者深度密切相关（见图2.10a）。养老基金、保险公司和部分共同基金的投资期限长、杠杆率低，可以为资本市场发展提供长期有效的资金，而且这些机构投资者通常具有更高的信息披露标准，有利于减少信息不对称、加强投资者保护。许多资本市场规模较大（相对于GDP）的经济体（包括美国、英国、智利、南非等），都有相当规模且较为成熟的养老基金、保险公司或共同基金等机构投资者，且这些机构提供的产品（包括年金、人寿险、基金产品等）大多与养老保障有关。中国股市的投资者中散户占比较高，且普遍投机心理较重，一部分机构投资者也以短线炒作为主，价值投资式的长期持股不多。虽然近年来我国机构投资者队伍有所壮大，但是相比大部分主要经济体，我国养老基金等长期投资者持有的资产规模明显偏小（相对于GDP规模，中国机构投资者持有资产规模在22个主要经济体中排第18位），中国资本市场（尤其是股票市场）规模（相对于GDP）不仅小于美国、英国等发达经济体，也小于智

利、马来西亚等部分新兴市场经济体（见图2.10b）。

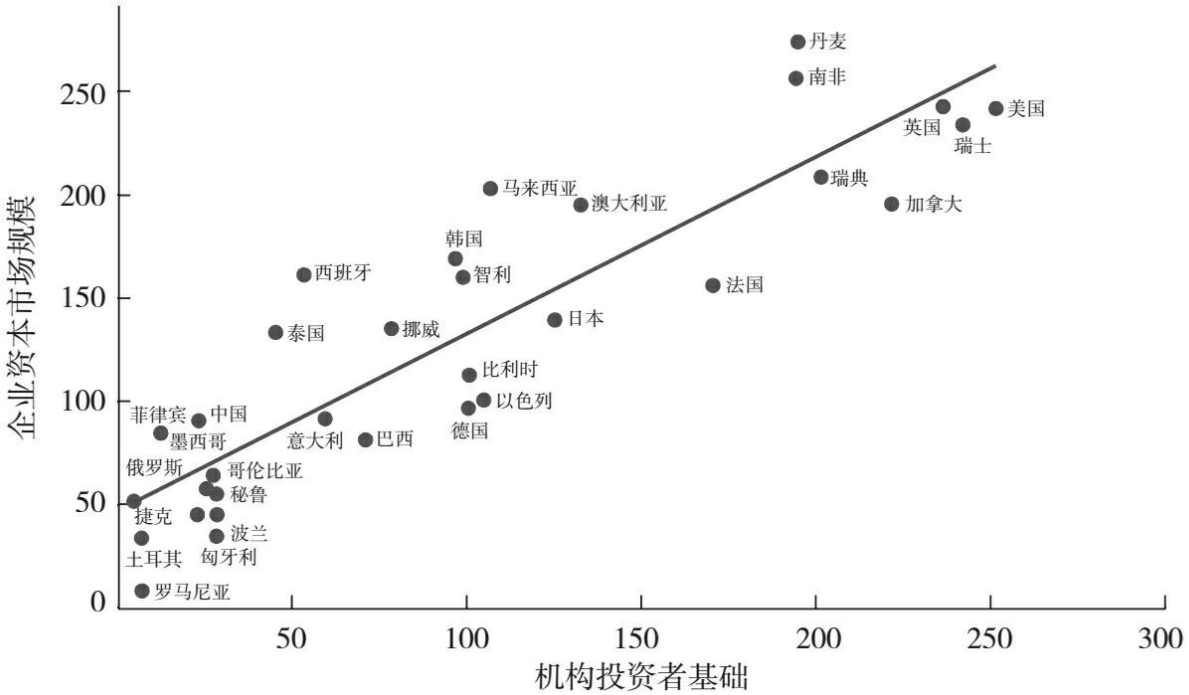


图2.10a 企业资本市场规模和机构投资者基础

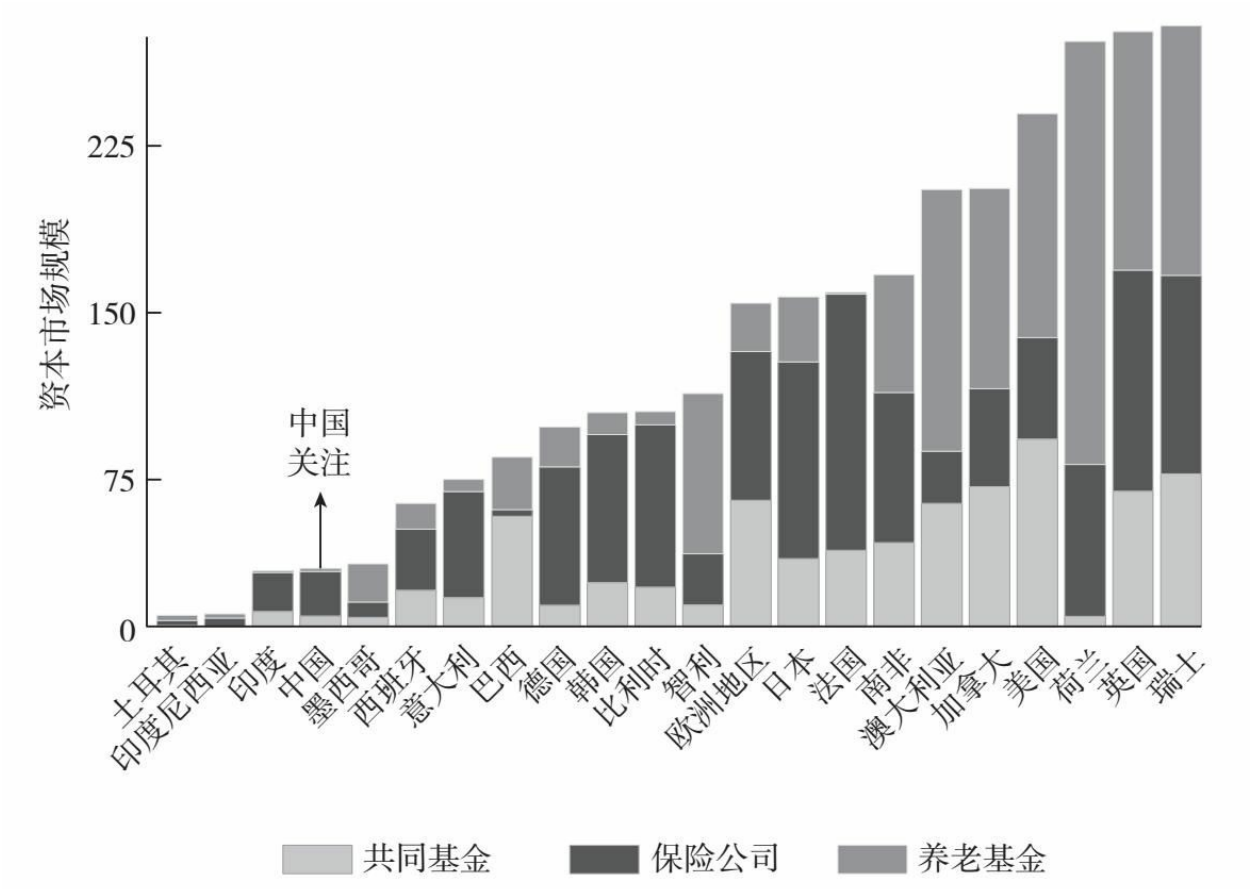


图2.10b 机构投资者持有资产总额（与GDP比值，%）

第四，对外开放不足。研究表明，一国资本市场的双向开放可以为该国带来诸多好处，包括降低融资成本、提升国内市场流动性和深度、促进国际最佳实践和标准的实施等。全球金融体系委员会针对资本市场的调查问卷结果显示，大约四分之三的受访机构认为，外国投资者和募资企业的增加将显著改善国内资本市场的融资成本、流动性、发行量和发行期限。同时，相关学者的研究也表明，允许国内投资者、募资企业、证券机构“走出去”可以显著促进国内市场与国际市场在规则、标准和效率方面的良性竞争和优化趋同。与发达经济体相比，新兴经济体资本市场的对外开放程度明显不足。例如，与外国投资者持有的股票和投资基金占比（中值）相比，新兴经济体低了约20个百分点（见图2.11）。近年来，中国股票市场对外开放取得了一些进步，主要体现在

二级市场引进境外合格机构投资者方面，但与发达经济体和主要新兴市场经济体相比还有明显差距，而且在我国股票市场投资者“走出去”和一级市场双向开放方面还存在明显不足。

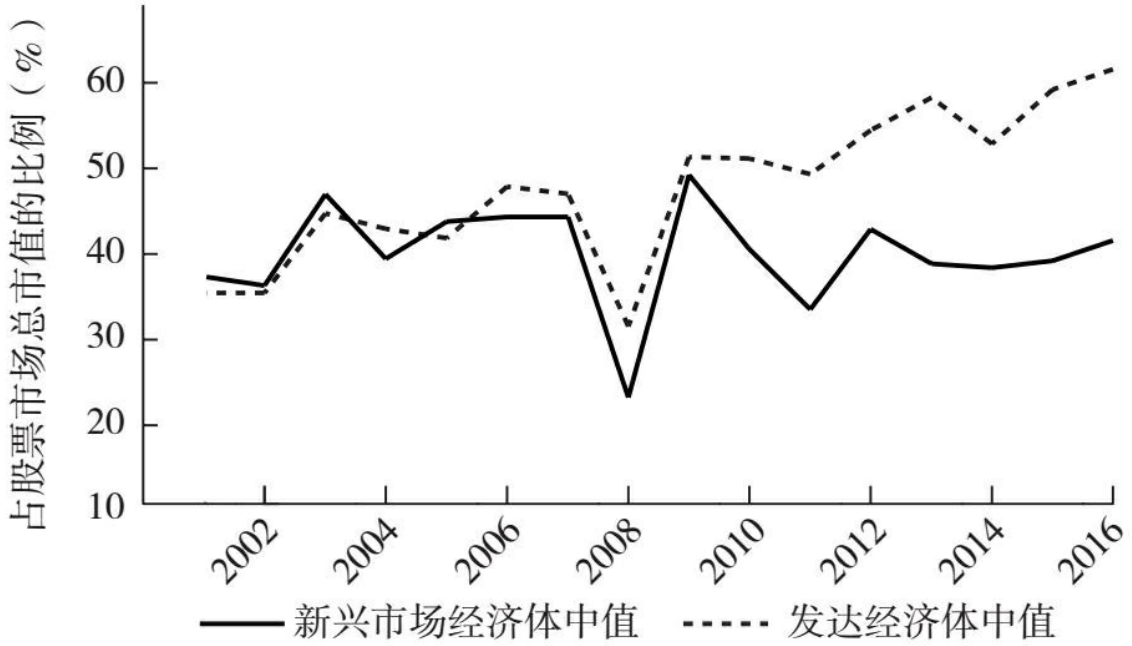


图2.11 非居民持有的股票和投资基金比例

第五，区域性股票市场发展不足。目前中国的股票市场结构层次较为单一，主要依靠上海和深圳两个主板市场为大中型企业提供上市融资服务，区域性股权交易市场的发展滞后。虽然近年来初步建成了一些区域性股权交易市场，但普遍存在管制过严、流动性匮乏、交易规模小且效率低等问题。中国规模巨大，不少省区的面积、人口和经济体量都相当于一个中等规模国家甚至一个大国，各地直接融资需求旺盛，因此需要有一些区域性资本市场（尤其是区域性股票交易市场）来满足更多直接融资的需求，且地区之间适度的规则竞争也有助于促进规则优化和市场发展。

针对上述五个方面的不足，我们对中国股票市场改革发展提出六点

建议。

第一，减少行政干预，给予市场充分的自治空间。对政府职能要有清晰的定位，哪些该管、哪些不该管。该管的要管好，不该管的要放手。如果定位出现差错，就容易干预过多，形成金融压抑和市场扭曲。证券监管的核心是确保及时、准确、完整的信息披露，而不是通过维护股指虚高或控制IPO数量来保护投资者，应尽快全面引入以信息披露为核心的股票发行注册制改革。同时，对于违反信息披露规定的主体要加大打击力度，包括投资者诉讼和监管打击。

第二，借鉴“集团诉讼”机制，扩大投资者司法救济渠道。司法救济是加强投资者保护的重要渠道。可以借鉴美国的集团诉讼（代表人诉讼）制度，进一步扩大我国司法救济的可得性和便捷性。涉及股票市场的案件可能有成千上万的受害人，但按照集团诉讼（代表人诉讼）机制，只需要一个或几个代表提起诉讼并出庭，其他人不用出场，也不用以任何形式参与，甚至不用知道案件的存在，即适用“明示退出”（而不是“明示加入”）规则，最终判决结果自动适用于所有受害人。由于诉讼成本由所有受害人分担，损害赔偿总金额又常常因为受害人众多而巨大，这一机制有助于解决“维权难、告赢更难”的问题，扩大司法救济渠道，降低投资者维权成本，同时有利于提高违法违规成本，加大对股票市场违法违规行为的震慑。

第三，增强监管独立性，增加监管资源并提高监管执行力。证券监管部门缺乏独立性，容易面临各方面利益掣肘和牵制，导致监管部门目标多元化，引发过多的行政干预和市场扭曲。要推动证券监管回归本源，就需要提升监管部门独立性，给予监管部门充分授权。除每年定期向国务院汇报工作外，应允许证券监管部门在建立治理机制的基础上独立决策证券执法问题，不断探索完善符合股票市场特性的监管机制，这样才能保障其依法做出合理的监管决策。同时，还要给予证券监管部门充足的人力和其他资源来履行相关职责，提高监管执行力。比如，监管

部门要有充足的符合职业素养要求的执法人员，这样才能保证其及时有效地查处虚假陈述、内幕交易、操纵市场等违法违规行为。

第四，大力推进养老保障体制改革，培养长期稳定、有深度的机构投资者。要推动我国的养老保障第一支柱（强制性养老金）实现三个转变，即从现收现付转向预筹积累、从受益基准转向供款基准、从名义个人账户转向做实个人账户，同时大力推动养老保障第二支柱（企业年金）和第三支柱（自愿型个人养老储蓄）的发展。要充分调动地方政府的积极性，允许各省先行先试、摸索经验、适度竞争、优化趋同。各省在转向预筹积累和做实个人账户的过程中，可以确定一批有资质的资产管理机构（养老金管理机构、基金管理公司或保险公司）以及合格的投资产品（包括合格的股票型基金和债券型基金）清单，由居民个人从中选择中意的机构和合格的产品来管理自己的养老金，逐渐将这些资产管理机构培育成为资本市场（包括股票市场）重要的机构投资者和稳定力量。

第五，推动股票市场全方位、双向开放。推动股票市场全面开放，不仅有利于培育多元化投资者和募资企业基础，同时有利于形成一个境内外市场良性竞争、共同发展的格局，推动国内规则与国际先进规则的有效接轨。股票市场开放应该是双向的，不仅包括“引进来”，还要允许“走出去”。不仅要推动二级市场开放，还要开放一级市场（包括IPO市场）。还需注意的是，股票市场开放不仅要消除境外投资者和募资企业的直接投融资障碍，还需要降低其对我国法律、监管、税收和市场环境不确定性的担忧。

第六，发展区域性股票市场，允许地区间适度竞争、优化趋同。可以选择几个地方试点建设真正市场化运作的区域性股票市场，比如说北方股票交易所、中部股票交易所、西部股票交易所。在这些市场建立之初就实施更加关注信息披露的股票发行注册制，同时允许这些市场在规则制定方面适度竞争、优化趋同。

[1] 李波，中国经济50人论坛成员，中华全国归国华侨联合会副主席。

以金融创新支持经济创新

黄益平 [1]

近年来，关于“金融不支持实体经济”和“民营企业融资难、融资贵”的抱怨一直非常强烈。更令人困惑的是，政府几乎每年都会出台一些具体的举措解决这些问题，但似乎没有产生显著的效果。这些现象起码显示出了三个方面的问题：第一，为什么近期经济对金融服务的满意度下降了，是金融恶化还是经济发生了改变？第二，为什么政府出台的这些政策都没有见效？第三，如果要从根本上扭转局面，需要采取什么举措？本文试图对这三个问题提供简洁的回答。

要回答这些问题，首先需要从40年前中国开始的金融改革说起。1978年底党的十一届三中全会召开的时候，中国只有一个金融机构——中国人民银行，不过当时的中国人民银行既是中央银行，又是商业银行，这一家金融机构就占到全国金融资产的93%。在计划经济年代，对金融中介的需求非常少，资金都是通过国家计划调配的。但工作重心从阶级斗争转向经济建设后，金融中介的重要性就提高了。中国四十年改革开放的历程实际也是金融业改革与发展的过程。

今天中国金融体系已经十分庞大。首先，从机构看，种类繁多、数量巨大，监管部门、政策性银行、商业银行、证券公司、保险公司、信托公司，几乎应有尽有。四大国有商业银行都已经进入全球最大银行的行列。其次，金融资产的规模十分庞大，广义货币供应量（M2）与GDP之比接近210%，虽然2019年略有回落，但仍然居世界第三位，仅次于黎巴嫩与日本。最后，中国的股市与债市相对不发达，但它们各自的市值已经分别在全球排到第二位和第三位。在整个金融市场体系中，

发展明显滞后的主要就是衍生品市场。

与各国的金融体系相比，中国的这个金融体系有两个突出的特点：第一，银行在金融总资产中的占比非常高；第二，金融抑制的程度非常高。在图2.12中，纵轴是金融抑制指数，反映政府对金融体系干预的程度，横轴反映银行在金融资产中的比重。学术讨论通常将金融体系分为市场主导与银行主导两类，英国和美国的金融资产中银行的比例相对较低，而日本和德国的金融资产中银行的比例就比较高。所以在图中，日本和德国位于美国的右方。金融抑制程度最低的是新加坡，位于图的最下方。而中国则位于图的右上角，说明不但银行占比高，政府干预也重。实际上，在2015年有金融抑制数据的130个国家（或地区）中，中国的金融抑制程度排在第14位。

这种金融体系有一些突出的特点；它非常适合支持大企业，不擅长服务小企业；适合支持制造业，不擅长支持服务业；适合支持粗放式扩张，不擅长服务创新型增长。原因就在于商业银行做风控，通常就是看财务报表、抵押资产和国家担保，制造业、大企业就会占优势。而粗放式的扩张，大多是简单的生产规模翻倍，不确定性小很多，融资决策容易得多。可能就是因为这些原因，虽然这种金融体系有一些明显的缺陷，比如政府干预金融体系运作，很可能降低资金配置效率甚至遏制金融发展水平。但总体来看，在过去几十年，它没有妨碍中国实现快速经济增长并保持基本的金融稳定。换句话说，从过去的实践看，这个体系不完美，但十分有效。

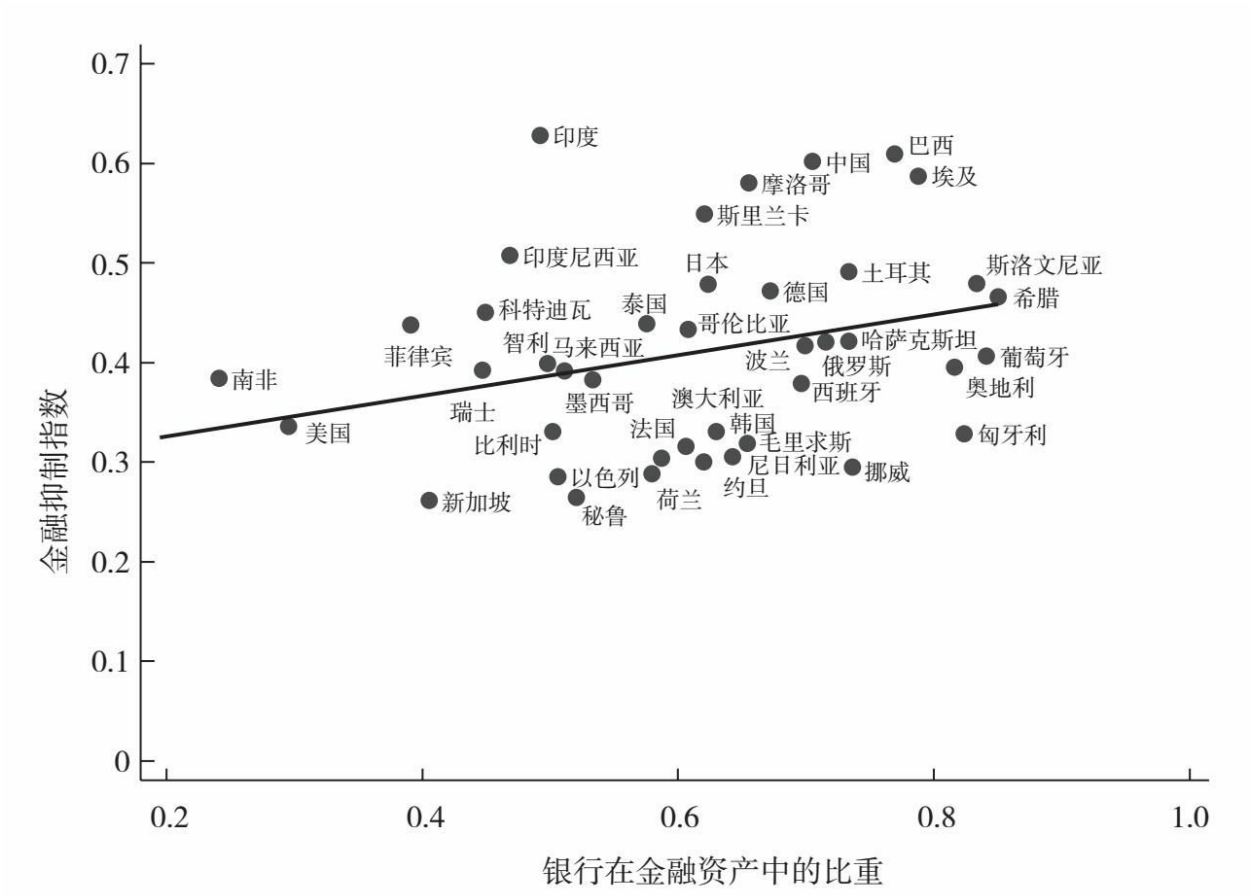


图2.12 中国金融体系的国际比较

那么为什么最近这个体系又不工作了呢？一个根本性的变化是中国经济发展进入了新的阶段，过去依靠几乎无限的劳动力供给和低成本优势大力发展出口导向的低端制造业，但在经过多年的快速发展之后，低成本优势已经不复存在，比如中国的人均GDP已经从2007年的3 000美元上升到2018年的10 000美元。这个变化实际就是所谓的“中等收入陷阱”的挑战，要保持可持续增长，经济就必须转型，从要素型增长转向创新型增长。创新型增长的一个重要特征是小微企业、民营企业要发挥更大的作用，服务业的比重会越来越高。但这些，恰恰是中国的金融体系不太擅长的业务。所以，今天所面对的挑战其实是经济需要转型，而金融还没有准备好。从这个意义上看，把板子打在金融并没有错，但金融为什么没有转型，原因却很复杂，起码不能简单地归因为金融体系的

贪婪或者不作为。

其实中国的金融体系内生存在一些对民营企业歧视的特征：第一，商业银行风控决策需要看历史数据和抵押资产，民营企业最缺的就是这些信息；第二，政府对国有企业还有一些或隐性或显性的担保，这些担保其实就是对民营企业的歧视；第三，政府在正规部门把利率压得很低，让银行能够真正服务的民营企业的数量变得更少。民营企业被挤出正规市场，从而导致非正规金融的利率被进一步推高（见图2.13）。这三个因素中，第一个因素是普遍存在的，而第二个、第三个因素是政府政策造成的。所以说，民营企业特别是小微企业融资难是一个普遍性的问题，但中国的政策扭曲进一步加剧所谓“融资难、融资贵”的问题。

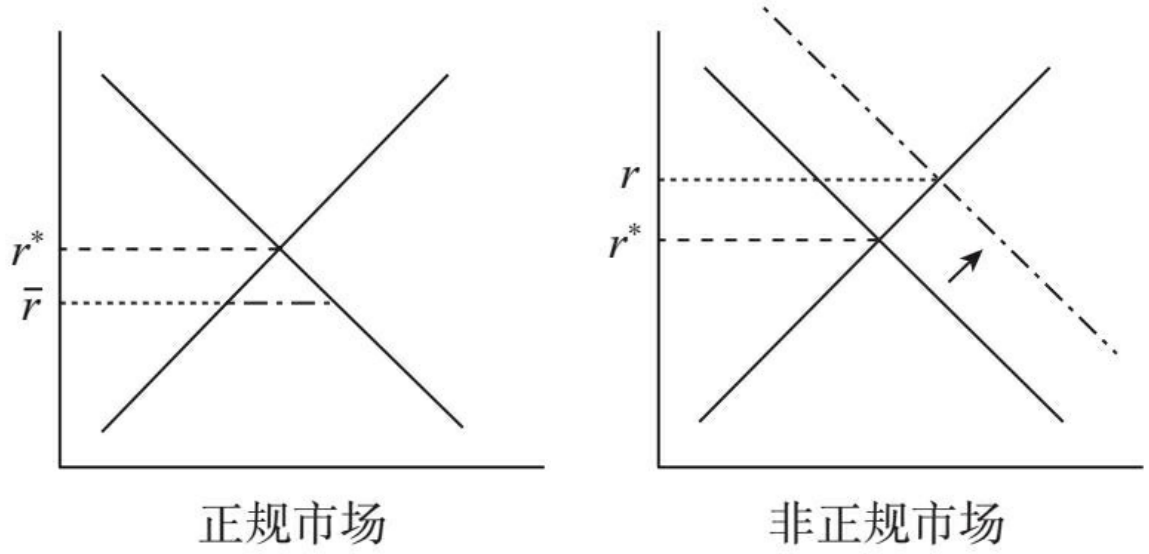


图2.13 正规市场与非正规市场的利率双轨制

从2013年起，中国政府一直高度关注民营企业融资的问题，几乎每隔两到三周就会出台一个政策缓解“金融不支持实体经济”与“民营企业融资难、融资贵”的问题。但政策效果不明显，恐怕还是因为采取的措施没有对症下药。比如政府经常强调两条监管要求，一条是银行必须增加对民营企业的贷款，另一条是银行必须降低给民营企业的利率。这两

条政策都充分地体现了决策部门扶持民营企业的意图，但结果却不尽如人意。如果商业银行服务民营企业的障碍还没有消除，强制它们增加贷款，可能是事倍功半。而要求降低贷款利率更是违背金融规律的做法，金融的一条基本原则就是成本必须覆盖风险，民营企业规模小、不确定性大，所以风险也比较大，金融机构要为它们服务，自然应该提高而不是降低贷款利率。最近在调研中接触到一些案例，银行以低利率贷款给民营企业家，后者反过来购买收益率稍高的理财产品。从表面看，银行满足了监管要求，民营企业家也得到了好处，但这根本不是监管部门要求的对民营企业的贷款。

所以，今天中国经济金融的一个大问题，就是宏观货币与微观融资之间的通道被堵塞了。金融机构既不会对越来越重要的民营企业做合理的风控，又无法实行市场化的风险定价，当然只能尽量把钱留在手上，从事各种“投资”活动，要么造成所谓的资金空转，要么推动资产价格的大幅上涨，出现“金融不支持实体经济”的现象。因此，金融改革最为迫切的任务是打通宏观货币与微观融资之间的渠道，但完成这个任务，不能依靠行政手段，而要依靠市场化的工具，特别是需要尊重金融规律。行政手段不是不可以用，短期内事关紧急，要求银行响应政府的号召做一些事情，也可以理解。但行政手段毕竟难以持续，搞不好还会事与愿违，好心办坏事。如果政府觉得有必要对一些特定的企业在特定的时期内提供政策支持，这样的政策应该由政府财政或者由政策性金融机构来埋单，而不是强制性地将责任推给商业性金融机构。

市场化的手段包括很多方面，简单地看，可以从三个方面入手。

第一，利率市场化很关键。利率市场化的核心是要做到市场化的风险定价，有多少风险，就定什么样的价格。过去长期压低正规金融部门特别是银行的利率，相当于由居民在补贴企业，支持生产、出口和投资。但客观上这个政策反而减少了银行对民营企业的贷款。因此，利率市场化不仅是为了控制风险、提高资金配置效率甚至改善货币政策的传

导机制，更重要的是为了实现市场化的风险定价。没有这一条，金融机构就无法真正为民营企业提供金融服务。为什么民间借贷、影子银行和金融科技可以为民营企业提供融资服务，其中一个很重要的原因就在于它们摆脱了正规金融部门的利率管制，实现了变相的利率市场化。

第二，服务民营企业的主要责任还是应该由银行来承担。党的十八届三中全会提出中国要发展多层次的资本市场，提高直接融资的比重。资本市场发展对于中国经济的未来非常重要，一些不太适合由银行提供融资的业务，可以由包括创投基金在内的各种直接融资渠道来服务。但必须意识到的是，资本市场不可能承担起服务民营企业的主要责任，这可以从两个方面来理解。一方面，一个国家的金融体系是由市场主导还是由银行主导，并非简单地由政策决定，而涉及更为全面的政治、文化与经济制度。简单地说，凡是市场主导的经济体，比如美国和英国，基本上都是自由主义、个人权利至上、决策分散化，而法制体系相对健全。凡是银行主导的经济体，比如德国和日本，基本上都是崇尚集体主义精神、决策相对集中。因此，中国的资本市场可以进一步发展，但短期内它的发展必然会受到这些制度环境的制约。另一方面，与向银行申请贷款相比，在资本市场融资对企业的资质要求更高。金融的核心困难是信息不对称，风控的关键任务就是要降低信息不对称的程度。企业到资本市场上去融资，就需要达到更高的信息披露的要求，正因为这样，资本市场融资的门槛比银行融资的门槛要高很多。如果民营企业无法从银行获得贷款，就不可能主要依靠资本市场来缓解这个问题。现在中国资本市场占非金融企业外部融资的15%左右，与日本和德国的占比差不多。即使在美国，直接融资所占的比重也不到50%。

因此，解决民营企业融资问题，可能还是要回到银行，回到间接融资渠道。但银行需要从很多方面进行改革。首先，除了已经提到的利率市场化，也需要引进更加科学的对不良率的监管政策。目前采用终身追责的做法，实际上非常不利于银行为风险相对较高的民营企业提供服务。其次，政府也需要逐步取消对国有企业的间接担保，这样才有可能

消除对民营企业的变相歧视，真正实现“竞争中性”。最后，银行也需要创新获客与风控的做法，特别是学会如何为没有抵押资产、历史数据和政府担保的企业提供金融服务。

第三，规范而不是消灭非正规金融部门。不管是影子银行还是金融科技，由于它们的业务规避了正规部门的监管政策，确实带来一些金融风险，需要加强监管，做到监管全覆盖，从而控制金融风险。但这些业务实际上也规避了不少正规部门一些不尽合理的管制措施，为实体经济提供了金融服务，为正规金融部门提供了有益的补充，是实质性的金融市场化的产物。从这个角度看，正规金融部门和金融政策应该向非正规部门看齐才对。

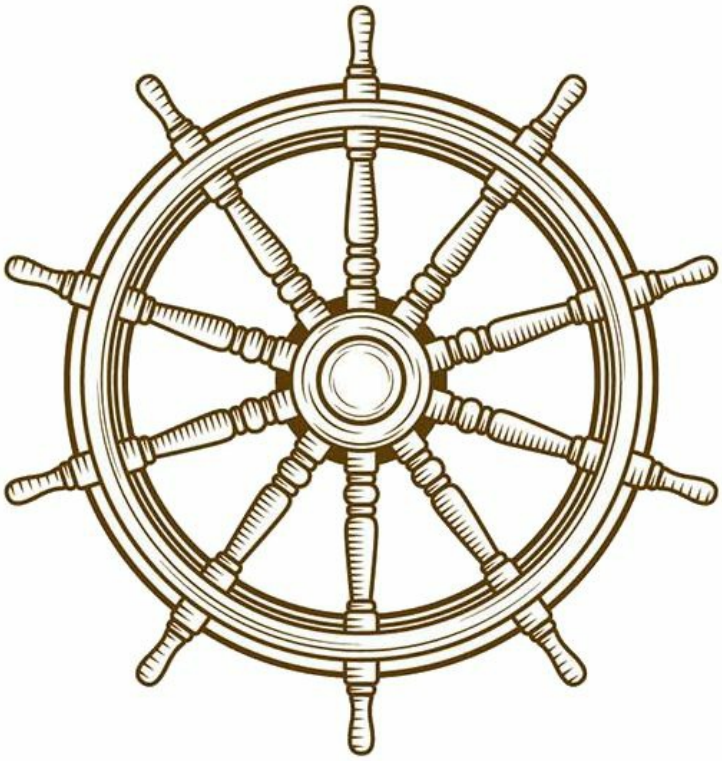
更重要的是，非正规金融部门创新了很多风控的做法。比如正规金融部门无法为民营企业提供服务，主要是因为获客难、风控难。一些线下的机构通过软信息的做法，了解客户、提供金融服务。而一些线上的机构则利用互联网平台、移动终端和大数据分析，同样可以很好地为民营企业服务。这两类机构在发展普惠金融方面走出了新路子，在全世界都居于领先地位。金融改革的任务应该是一方面规范这些非正规金融部门的做法，守住不发生系统性金融风险的底线。另一方面将非正规金融部门的一些好的做法推广到正规金融部门，真正改善对实体经济的金融服务。

---

[1] 黄益平，中国经济50人论坛成员，北京大学国家发展研究院副院长。

第三章

释放增长动能



多方施策稳出口

隆国强 [1]

在我国比较优势加速转换的背景下，面对中美贸易摩擦和全球经济减速导致外需不足的双重挑战的叠加，稳出口并非易事，不能指望“一招灵”，需要多方施策，要标本兼治，既实现短期“稳出口”，也要促进产业国际竞争力升级，推动从贸易大国向贸易强国的转变。

一、高度重视稳出口的重大意义

中国是全球第一大货物出口国，2018年全年货物进出口总额305 050亿元，比上年增长9.7%。其中，出口164 177亿元，增长7.1%，进口140 874亿元，增长12.9%。中国也是全球重要的服务贸易大国。2018年，按国际收支口径统计，全年服务进出口总额52 402亿元，比上年增长11.5%。其中，服务出口17 658亿元，增长14.6%。服务进口34 744亿元，增长10.0%。服务进出口逆差17 086亿元。

针对当前的国际国内形势，中央在2017年中提出“六稳”。2018年末的中央经济工作会再次将“六稳”作为2019年经济工作的重要任务。稳外贸是“六稳”中的一个重要方面，稳外贸的关键在于稳出口。

稳出口有利于稳增长。2017年全球货物贸易出口和服务出口占全球GDP的比重分别为22%和6.65%，2018年我国货物出口总额和服务出口总额占GDP的比重分别为18.2%和2%，合计占20.2%，都低于世界平均水平。尽管如此，出口增长对整体经济稳定增长还是具有直接影响。从需求角度看，出口是外需的体现，通常人们用净出口变化来计算出口变

动对经济增长的贡献。近年来，我国国际收支顺差连续减少，对经济增长产生拖累。尤其是考虑到我国正处于消费结构和产业结构的加速升级阶段，而且还在大力推动贸易投资自由化、便利化，进口需求相对强劲，如果不能做好稳出口的工作，国际收支形势可能更为严峻，甚至可能出现经常项目逆差，直接影响到经济增长。从供给角度看，稳出口直接影响到经济增长的质量与效率。仅仅从净出口数量来看国际贸易对经济增长的影响是不全面的。设想一下，一个开放度很低的经济体和一个开放度较高的经济体，其净出口都可能为零，难道两个开放度迥异的经济体经济增长的质量是一样的吗？越是深度参与国际分工，越有利于提高经济运行效率。开放度高的经济体有利于把资源集中于自身更为擅长、更有竞争力的部门，从而实现更有效率的增长。近年来，我国经济的外贸依存度持续下降，这不利于我国深度参与国际分工合作。因此，同样保持净出口稳定，不应从限制进口入手，而应着力扩大出口。所以，稳出口既有利于支撑经济稳增长，而且有利于提高经济增长的效率。

稳出口有利于稳就业。面对我国人力资源结构变化的新形势，2019年政府工作报告提出，实行就业优先的政策。要落实就业优先的政策目标，需要多方发力。其中，稳出口具有重要意义。我国无论是货物出口还是服务出口，总体上是以劳动密集型产业为主，因此，出口创造了大量的就业机会。据有关部门的估计，外贸直接或间接带动就业人数达到1.8亿左右，约占全国就业总数的23%。出口增长情况直接影响到大批就业岗位。另外，我国就业面临的一个突出问题是结构性矛盾尖锐，普通技工面临招工难、工资上涨过快的问题，而每年800多万高校毕业生面临就业难的问题，为高校毕业生创造体面的就业机会是就业优先政策的一个重要方面。近年来，我国服务出口尤其是知识密集研发、信息服务等服务外包出口增长较快，是白领就业岗位的一个新增长点。货物出口除了创造制造业就业岗位外，也产生大量的生产性服务业工作岗位，如贸易、金融保险、法律、会计、物流等，有相当比例是白领就业岗位。

因此，稳出口不仅有利于就业岗位数量的增长，也有利于改善就业结构。

稳出口有利于增强信心。当前，国际形势复杂严峻，世界经济面临下行压力，中美贸易摩擦仍具有一定不确定性。国内经济稳中有变，变中有忧。稳定预期最为重要。采取得力措施稳出口，对于增强信心有直接作用。首先，因为外贸统计数据每月公布，出口数据好坏直接影响人们对形势的判断，如果出口数据好于预期，有利于及时扭转悲观预期。否则，可能加剧预期的恶化。其次，稳出口有利于稳定汇率预期。随着近年来我国经常项目国际收支顺差逐年缩小，人们担心2019年经常项目可能由顺差转为逆差，进而影响人们对人民币汇率走势的预期。如果出口能够保持增长，避免出现经常项目的逆差，就可以增强人们对人民币汇率的信心，也有助于增强人们对我国应对中美贸易摩擦的信心。

二、影响我国出口增长的主要因素

影响我国出口的因素，既有短期因素，也有长期因素。各类因素叠加，相互影响，对稳出口形成挑战。归纳而言，以下三个因素影响最大。

第一，中国正处于比较优势的转换期，影响到出口竞争力。过去几十年，中国从位列全球第32位的出口小国，一跃成为世界上最大的货物贸易大国和名列前茅的服务贸易大国，支撑中国出口竞争力的基础条件是中国低成本、高素质的劳动力。从出口结构看，中国已经成为一个制成品出口大国，制成品出口占比约为95%。其中，2017年机电产品出口1.32万亿美元，占出口总额58.38%，高新技术产品出口占比为29.49%。需要指出的是，无论是机电产品还是高新技术产品出口，其中有相当高的比重是全球价值链产品，在我国完成的增值环节以劳动密集型为主，低成本劳动力是支撑其国际竞争力的重要因素。随着中国经济快速发

展，劳动力成本也相应上升，出口企业工人工资持续上涨，加上较高比例的社保费，企业用工成本成为影响传统产业国际竞争力的一个重要因素。近年来，越来越多有低成本劳动力的发展中国家开始走上出口导向发展道路，越南、印度、孟加拉等国迅速成为劳动密集型产品全球市场的新角逐者。相比之下，我国工人单位劳动成本已经比这些国家高出数倍。在传统劳动密集型产品出口竞争面临挑战的同时，我国资本与技术密集型制成品出口的竞争力虽有增强，但整体上看，尚未完成我国制造业国际竞争力从劳动密集型向资本与技术密集型的升级。因此，我国制成品出口在国际市场上面临着“两头受挤”的压力。劳动密集型产品受到新兴发展中经济体的强力追赶与挑战，资本与技术密集型产品尚未能在发达国家占主导地位的市场中实现突破。结果表现为我国全球市场份额的下降。我国货物出口占全球市场的份额于2015年达到13.76%，此后连续3年下降，2018年为12.65%，下降了一个多百分点（见图3.1）。与加入WTO（世界贸易组织）前后我国制造业国际竞争力持续增强的阶段相比，目前我国在制造业的国际竞争力正处于“青黄不接”的阶段，要实现货物贸易稳出口，需要我们付出艰辛努力。必须把短期政策措施与长期改革举措有机结合，既要千方百计维持劳动密集型产业的传统竞争优势，还要深化供给侧结构性改革，着力增强资本与技术密集型产业的国际竞争力。

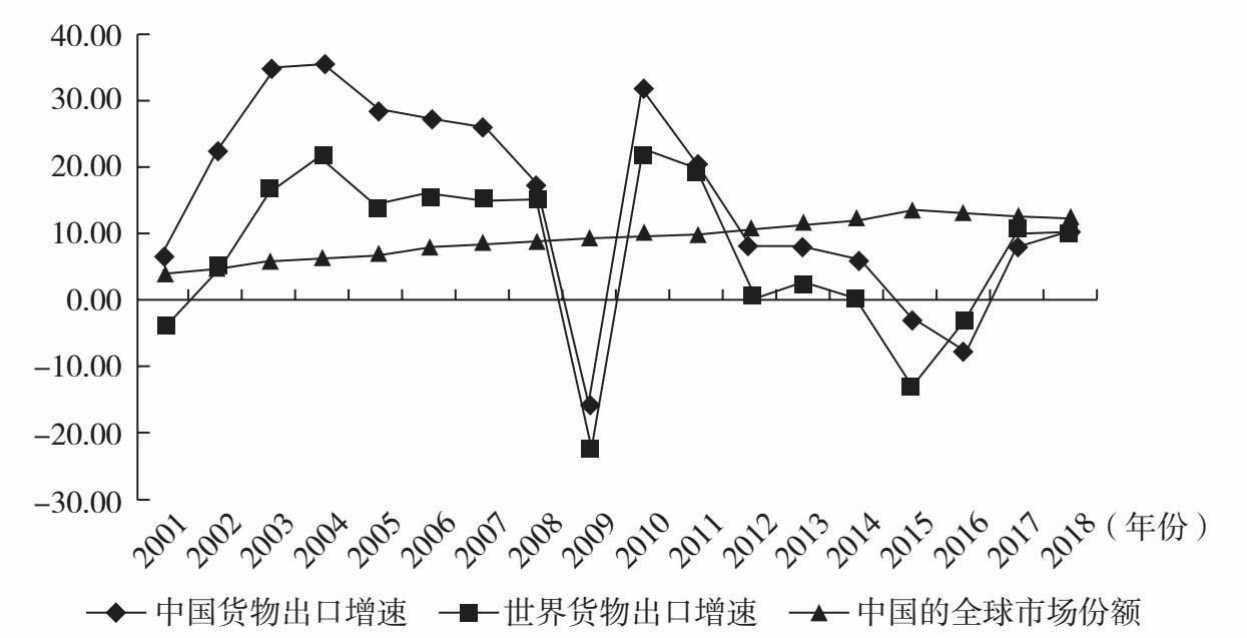


图3.1 中国货物出口增长率及全球份额（以美元计，%）

资料来源：UNCTAD，中国海关。

比较优势的转换不仅影响到制造业的国际竞争力，而且也影响到服务业的国际竞争力。由于“对外开放不足，对内管制过度”，我国服务业的国际竞争力本来就不强。随着劳动力成本的上升，服务业的竞争力也受到影响。2008年全球金融危机后，全球服务贸易增长速度都明显回落。自2011年以来，中国服务贸易出口的增长速度在多数时间都低于全球服务出口增长速度（见图3.2）。我国服务贸易出口在全球的市场份额在2011年达到4.56%的水平后，一直持续下滑，2017年降到4.26%。近两年，我国政府多方施策，培育服务业的国际竞争力，在15个城市开展了服务贸易创新发展的试点。在总结经验的基础上，2018年还扩大了试点范围，延长了试点时间。在经历了两年负增长后，2017年和2018年我国服务出口分别达到了8.9%和17%的较高增长速度，这既有外部市场回暖的原因，也有竞争力增强的原因。服务贸易结构进一步优化。以技术、品牌、质量和服务为核心的新兴服务优势不断显现，两年来，新兴服务出口增速明显高于整体增速，占比相应上升。这揭示出我国服务出

口竞争力的增强潜力是巨大的。

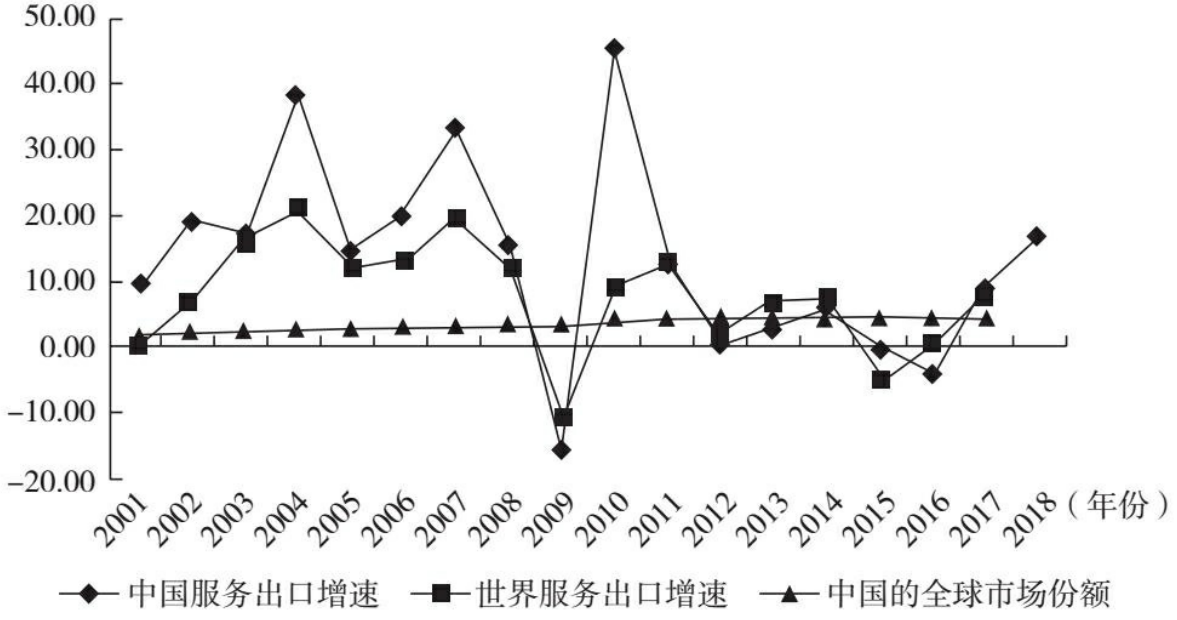


图3.2 中国服务出口增长率及全球份额（以美元计，%）

资料来源：UNCTAD。

第二，外需不足。2008年全球金融危机爆发后，全球经济进入大调整阶段，世界经济增长速度明显回落，产能过剩矛盾突出。不少经济体将收入差距扩大、失业压力增大等问题主要归咎于经济全球化，导致民粹主义盛行，贸易投资保护主义抬头，一些国家采取了各种各样的保护主义措施。经济增长放缓与保护主义政策叠加，直接影响到全球贸易增长。1998—2007年，全球货物贸易出口和服务贸易出口年均增长速度分别达到10.9%和10.8%。2008年全球金融危机的爆发是一个分水岭，此后，跨境贸易明显减速。2008—2017年，全球货物贸易出口和服务贸易出口年均增速分别降到1.0%和3.2%。

2018年美国经济表现抢眼，带动全球经济出现了回暖，全球贸易出现了明显复苏。但是，2019年主要经济体大多减速，全球经济面临下行

压力。国际货币基金组织等国际机构纷纷下调对2019年经济增长速度的预测值。中美贸易摩擦、英国脱欧等因素，增加了全球经济的不确定性。一些新兴经济体面临着资金外流、汇率贬值的风险。全球债务总额再攀高峰，债务总量已经达到2008年危机爆发时的两倍，金融风险上升。由于全球需求增长减速，初级产品价格回落，那些依赖资源出口的经济体，国际收支形势恶化、汇率贬值、进口需求不振。而进口需求不振与保护主义抬头相互推动。

针对我国出口的保护主义是最为突出的。中国已经成为世界最大的出口国，是一百多个国家最大的贸易伙伴。当看到中国庞大的市场时，很多国家都希望加强与中国的贸易关系，进一步分享中国发展的机遇。同时，很多国家也担心来自中国的竞争。因此，中国出口遭受了世界上最多的反倾销、反补贴等贸易救济案例，受到影响的出口金额也是最多的。在经济下行时，一些国家比往常更喜欢采取贸易保护主义措施。

因此，2019年，经济减速导致的外需不振与各种各样的保护主义措施，是我国稳出口面临的第二大挑战。

第三，中美贸易摩擦。中美互为重要的贸易投资伙伴，产生贸易摩擦是十分正常的。但是，2018年，美国以双边贸易失衡、知识产权保护、产业政策等为理由，针对我国输美货物分批次采取加征关税的政策，引发了有史以来最大规模的双边贸易摩擦。

很多中国对美出口企业采取了“抢单”出口的策略，即抢在美国加征关税之前或从加征10%升为加征25%关税之前，尽可能加快对美出口。结果，2018年中国对美出口4 784.2亿美元，增长11.3%。自美进口1 551亿美元，增长0.7%。贸易顺差3 233.2亿美元，同比扩大17.2%。2018年的抢单出口，加大2019年对美出口的基数，即使中美谈判达成协议，美国取消额外关税，因为基数被垫高，2019年对美出口情况也不乐观。如果美国执意保持现有关税，或谈判破裂导致美国对华输美产品加征关税，则会对我国对美出口产生更加严重的负面影响。据有关研究测算，

如果美国对2 500亿美元中国输美产品加征25%的关税，将令我国对美国出口在2019年减少938亿美元，直接影响GDP的0.7个百分点。

中美贸易摩擦还加剧了我国出口产能的对外转移。由于比较优势转换，一些在华从事出口的低附加价值劳动密集型产业早就开始对外转移产能。中美贸易摩擦爆发后，为规避风险，企业对外转移产能的情况进一步加剧。据国务院发展研究中心调研组2018年在上海、浙江对向美出口制造业企业的问卷调查，如果贸易摩擦持续时间较长，少量企业已经有转移计划，更多的企业会考虑转移。一旦将出口产能转出，将大大增加中国稳出口的难度。

三、综合施策稳出口

第一，着力降成本，增强出口竞争力。要进一步落实好金融服务实体经济的各项政策，改善对出口企业特别是中小型出口企业的金融服务，解决“融资难、融资贵”问题，降低资金成本。适当提高出口退税率，尽可能实现足额退税，进一步加快出口退税进度。保持人民币汇率稳定，避免人民币升值。更大力度推进供给侧结构性改革中“降成本”的力度，降低政府对能源、运输等基础产品与服务定价，清理对出口企业的各种收费，减少出口企业缴费负担。继续推进通关便利化改革，把改革重点从压减通关时间转向压减通关环节的各种收费，切实降低通关费用成本。进一步推进“放管服”改革，降低制度性交易成本。

第二，大力开拓新市场。市场多元化是我国优化出口结构的长远大计，也是短期稳出口的有效举措。新兴经济体经济增长速度快，对我国产品需求旺，出口潜力巨大。稳步推进“一带一路”建设，开拓沿线国家市场。5年来中国与沿线国家对外贸易增长速度比整体外贸增长速度高2~3个百分点，说明“一带一路”倡议可以有力带动中国对沿线国家的出口增长。加大政策性金融机构对出口的支持力度。中国进出口银行、中

国出口信用保险公司等政策性金融机构对支持出口具有重要作用，应扩大政策性金融服务的覆盖面，并降低服务成本。加大对中小出口企业拓展海外市场的支持力度，如支持中小企业到海外参展，发现新客户、开拓新市场。

第三，用创新增强出口竞争力。要高度重视、充分发挥跨境电子商务对扩大出口的作用。跨境电商增长速度快，潜力巨大，也是开拓新兴市场的利器。例如，2018年中国向俄罗斯发送的包裹价值达到2 446亿卢布（约合250亿元人民币），增长率达到18.8%。要支持出口企业加大技术创新，开发新产品，提高出口商品的附加价值，持之以恒实现出口结构的升级。要支持工业机器人应用，提高制造业自动化、智能化水平，推动劳动密集型加工出口企业转型升级。继续支持外贸综合服务型企业、市场采购型出口等新模式、新业态的发展，鼓励出口商业模式的创新。

第四，大力推动服务出口。服务贸易潜力大，我国具有发展服务出口特别是知识密集型服务的多种有利条件，特别是人力资源优势。2019年要深入推进服务贸易创新发展试点工作，及时总结推广成功经验，加快形成有利于增强服务业的体制环境。进一步扩大服务业对外开放，引入国际优势资源和竞争压力，增加服务业国际竞争力。牢牢把握信息技术进步对促进服务出口的战略机遇，大力支持数字化服务的出口，鼓励服务出口模式创新，大力发展服务外包。

---

[1] 隆国强，中国经济50人论坛学术委员会成员，国务院发展研究中心副主任。

合意投资增速的几个标准

刘元春 [1]

稳投资是2019年稳增长的核心。因为2018年投资增速的快速下滑是宏观经济下行压力加大的原因之一。2018年全社会固定资产名义投资增速仅为5.9%，比名义GDP增速低3.8个百分点，全社会固定资产投资实际增速仅为0.5%，比实际GDP增速低6.1个百分点（见图3.3）。更为重要的是，由于投资收益率的持续下滑、未来预期的恶化、外部环境的震荡以及存货周期的逆转，作为固定资产投资核心力量的民间投资增速见顶回落将是2019年发生的大概率事件。因此，出台稳投资一揽子政策将成为逆周期调控的核心工作。但是，稳投资的核心目标是什么，我们是否需要将当前投资增速通过积极的财政政策、稳健的货币政策，以及投资政策提升到“新常态”以前的水平？是否应当通过地方政府大规模扩大基础建设投资和其他公共投资来补齐市场投资的缺口，使基础建设投资增速恢复到2016年的水平，在大幅度调整投资结构的基础上保持增速的稳定？回答这些问题需要我们从短期宏观静态平衡、中期宏观动态平衡、中期最优增长，以及效率与财务可持续等角度来分析和判断。

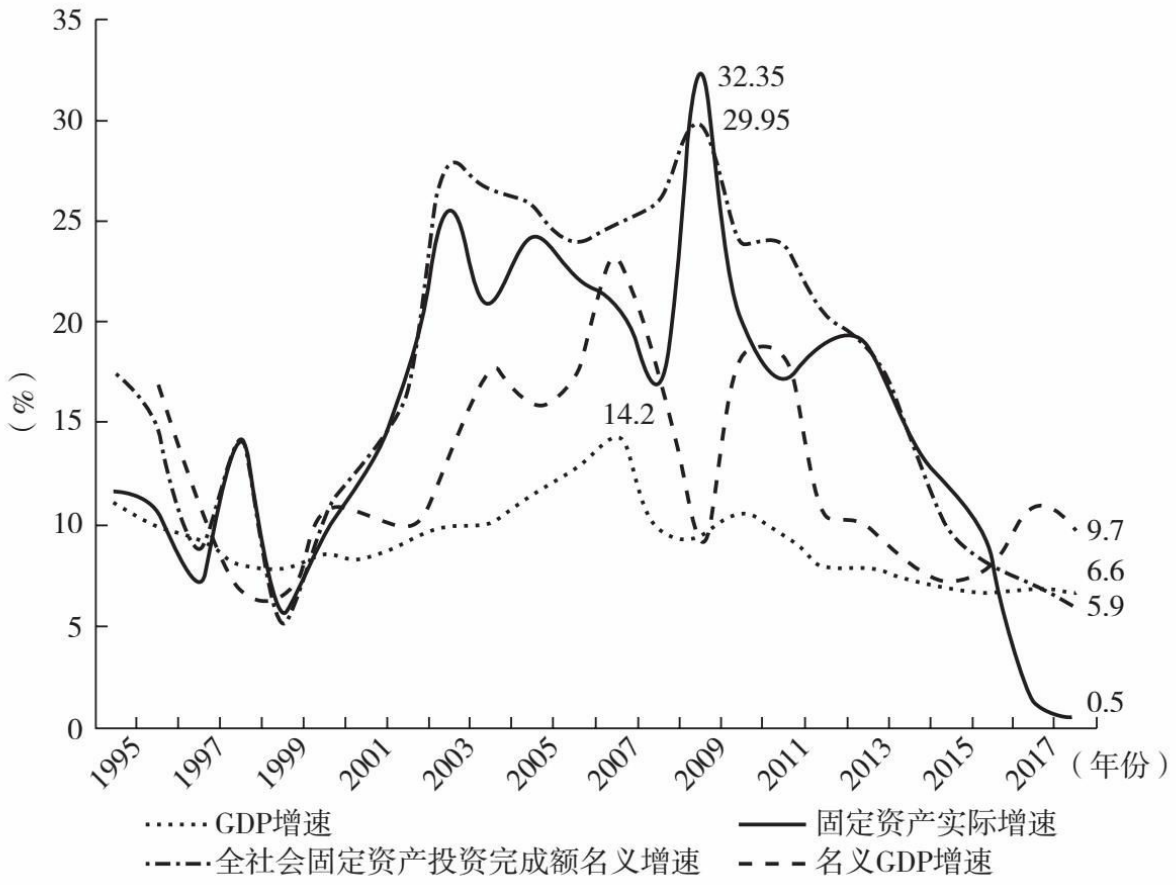


图3.3 1995—2017年中国经济增速情况

一、五个标准下的合意投资增速

第一个标准是静态宏观平衡视角下的标准。其核心原理就是，投资变化必须有利于形成短期总供给和总需求的平衡，I=S +（T-G） +（M-X），其中I是投资、S是储蓄、T是政府收入、G是政府支出、M是进口、X是出口。居民储蓄、政府结余、贸易赤字以及被动存货投资的变化共同决定了固定资产投资增速的适宜范围。

第一，储蓄率下降以及储蓄增长速度的下降决定了短期平衡约束下的投资增速必然下降。

储蓄率在2008年左右达到高点52.3%，之后就呈现出持续回落，到2018年仅为45.4%。储蓄率的下滑以及GDP名义增速的下滑直接带来的就是储蓄增长速度更快的下滑，从2008年的25%的增长水平下滑到2017年的5%和2018年的8%，呈现出波动中的趋势性下滑态势（见图3.4）。在两部门经济体系中我们知道，如果储蓄不能转化为投资，计划储蓄水平与计划投资水平不一致，那么总供给与总需求就无法达到平衡。因此储蓄率的下降必定意味着投资率的下降，储蓄增长速度的下降也必定导致投资增速的下降。从这个角度来看，中国投资的实际增速从32.4%下降到当前的0.5%，其中最为重要的因素是由储蓄率和储蓄增长速度下降诱发的，具有必然性和合理性的成分。

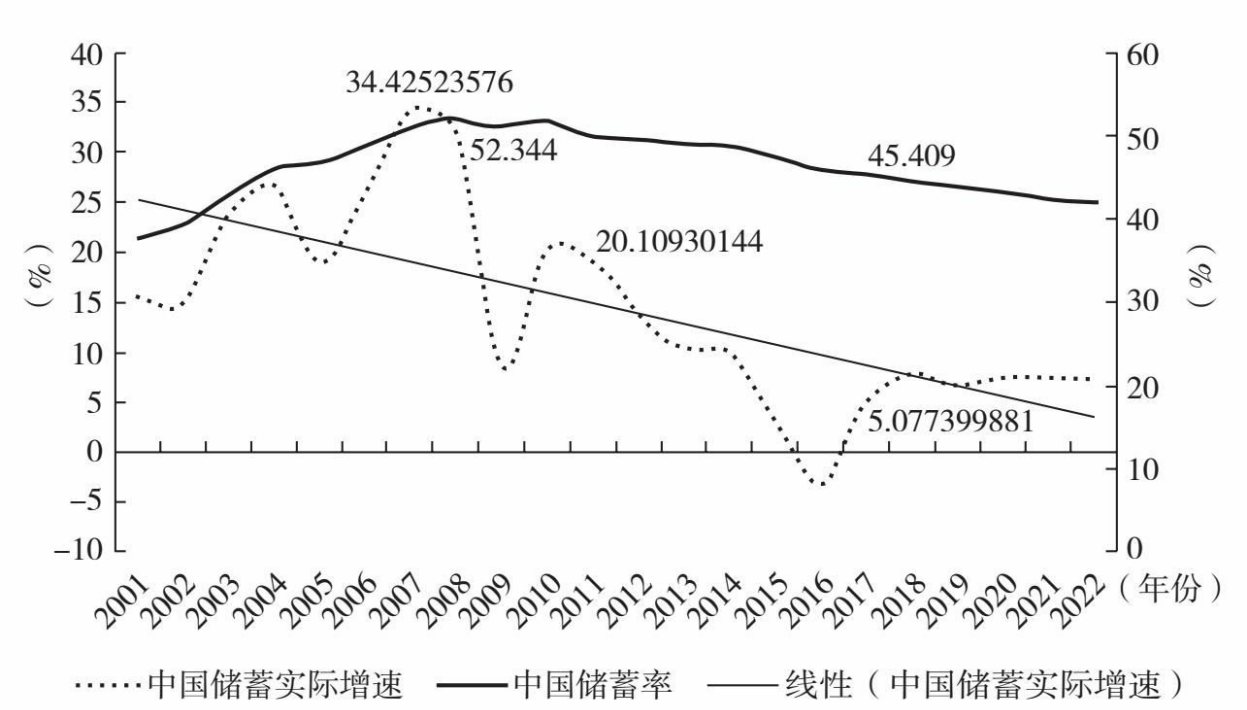


图3.4 2001—2022年中国储蓄情况

第二，经常项目顺差占比的下降对投资品的供给和投资需求产生相反的冲击。

在开放体系下，宏观经济总供给与总需求的平衡需要考虑外需，即

贸易顺差。在贸易顺差减少时，为了保持宏观经济的稳定，投资增速必须有所提升。或者在宏观经济稳定时，投资增速要大幅度扩展必须大幅度降低贸易顺差。中国贸易顺差占GDP的比重在2007年达到约9.9%的历史最高点，随后大幅度下降，到2018年仅为1.4%左右（见图3.5）。这种下降导致外需大幅度下降，以及国内大量外向型企业出现低迷、国内产能出现过剩，对于投资就产生了双向冲击。第一，很多以国际市场为主体的企业投资需求和能力下降。第二，为了平衡外需的缺口，必须启动投资需求来弥补。第三，投资结构发生变化，政府主导型投资和内向型投资开始上扬。从国民核算的角度来看，在储蓄水平不变和政府实现平衡收支的前提下，贸易顺差的收窄将缓冲投资下降。

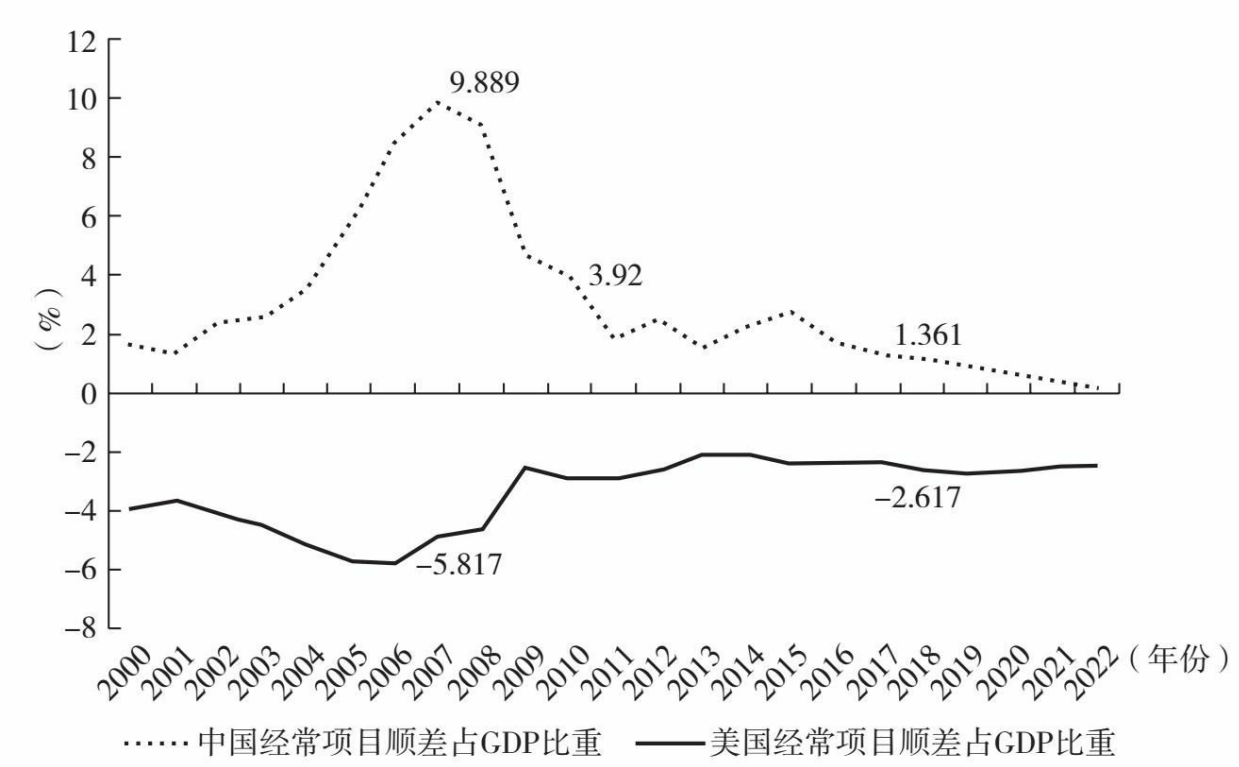


图3.5 中国、美国经常项目顺差占GDP比重

第三，政府债务的急剧增长可能带来明显的挤压效应。

在四部门经济中，政府赤字规模也会对于投资规模产生影响，在国

际贸易顺差平衡的情况下，要保持宏观经济平衡，政府结余必须由投资增长来进行填补。从2008年以来中国政府采取了持续的积极财政政策，财政的狭义赤字率和广义赤字率都得到了明显的持续提升，狭义赤字率从2011年的1.6%上升到2018年的3.8%左右，而广义赤字率从2011年的3.3%上升到2018年的9.8%左右（见图3.6）。这种上升将会对市场投资产生短期的挤出效应，投资率和投资增速都应当出现回缓。

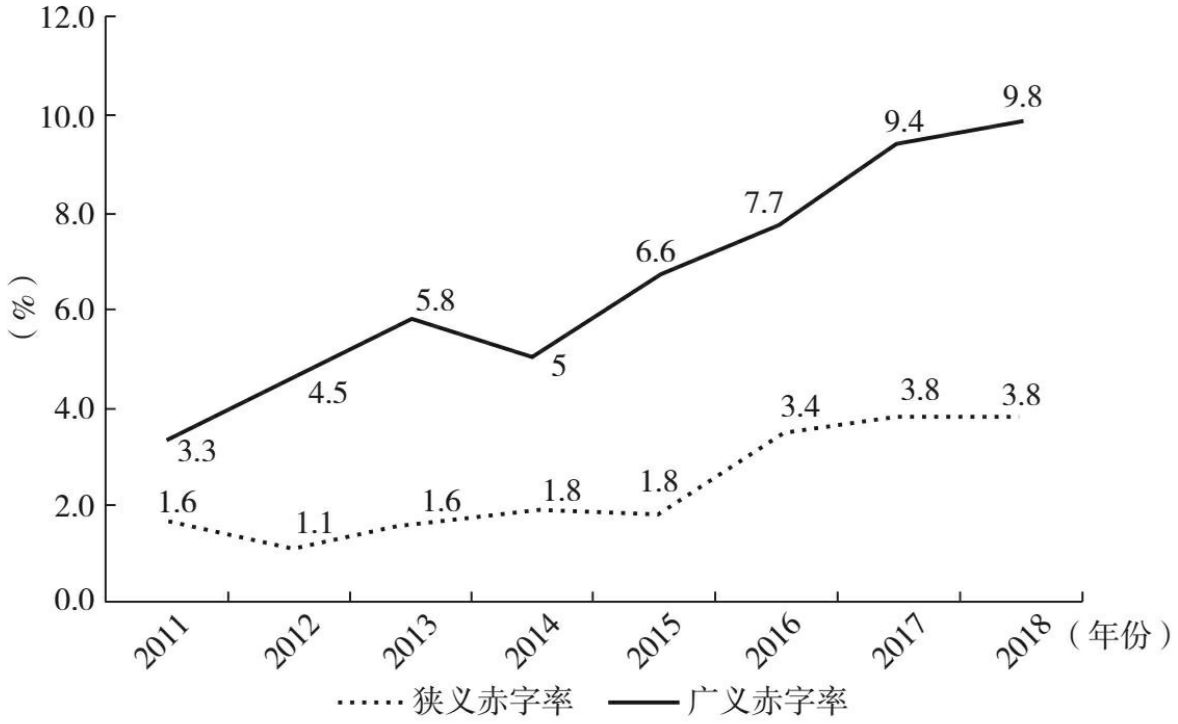


图3.6 2011—2018年狭义赤字率与广义赤字率增长情况

第四，从各类参数的匹配性来看：当前投资增速虽然具有趋势性，但依然出现了超调，可能引发短期宏观失衡的问题。

综合以上几个因素来判断短期的宏观平衡可以看到，2010—2018年，固定资产实际增速下降19.7个百分点，国民储蓄实际增速下降15个百分点，政府赤字率上升6.6个百分点，经常项目顺差率下降2.5个百分点（见表3.1）。从各类参数的匹配性来看，当前投资增速虽然具有趋

势性，但出现了超调，投资实际增速水平与短期宏观平衡所需要的水平低1~2个百分点。考虑2018年和2019年储蓄增速的回升，目前投资增速较合意实际投资增速可能低4~5个百分点。因此，近期由于投资增速过低可能引发短期宏观失衡的问题。

表3.1 2010年和2018年中国经济主要数据情况

	2010年（%）	2018年（%）	变化幅度（%）
固定资产实际增速	20.2	0.5	−19.7
国民储蓄实际增速	20.1	5.1	−15.0
政府赤字率	3.2	9.8	6.6
经常项目顺差率	3.9	1.4	−2.5

第五，宏观参数表明，中国宏观经济正在从短期均衡向有效需求不足转化，投资增速回落冲击了短期平衡，但超调的幅度并不大。

短期宏观经济供求平衡还可以从一系列宏观经济指标的变化来进行衡量和测算，从而来评价当前投资增速是否在宏观均衡的合意水平附近。最为直接的测算指标就是产出缺口，即实际产出增速与潜在产出增速之差。只要产出缺口持续稳定在0的附近，那么宏观经济就在平衡轨迹上运行。根据中国人民大学宏观经济团队的测算，2011年到2017年中国产出缺口持续为负，表现为中国经济持续处于低迷状态，到2017年基本达到均衡状态，但是到2018年这种均衡被打破，产出缺口又将出现负增长（见图3.7）。2018年产出缺口负向增长可以从GDP平减指数的变化来进行印证（见图3.8），2018年的GDP平减指数下降到3.1%，2019年在工业品出厂价格指数下滑的作用下还将进一步下滑。当然从固定资产价格指数的变化来看，目前虽然有所回落，但并不明显。因此，从产出缺口以及价格参数的变化来看，目前投资增速低于宏观均衡的合意水

平，但并非如很多市场人士所估算的那么高。

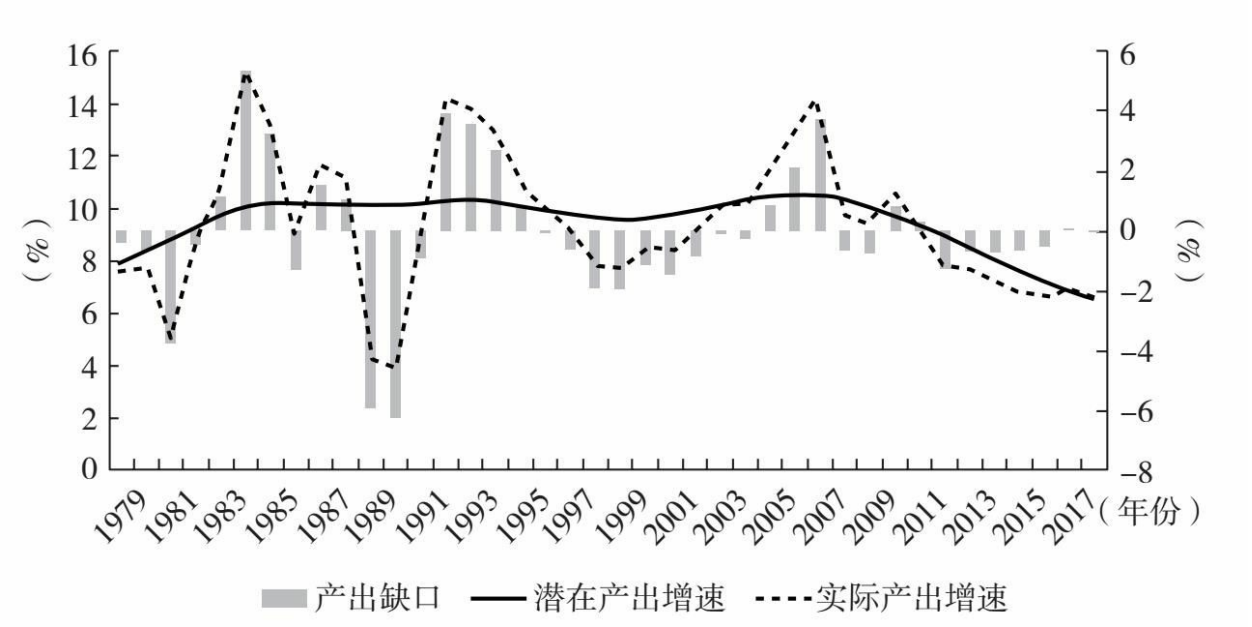


图3.7 1979—2017年中国产出缺口情况

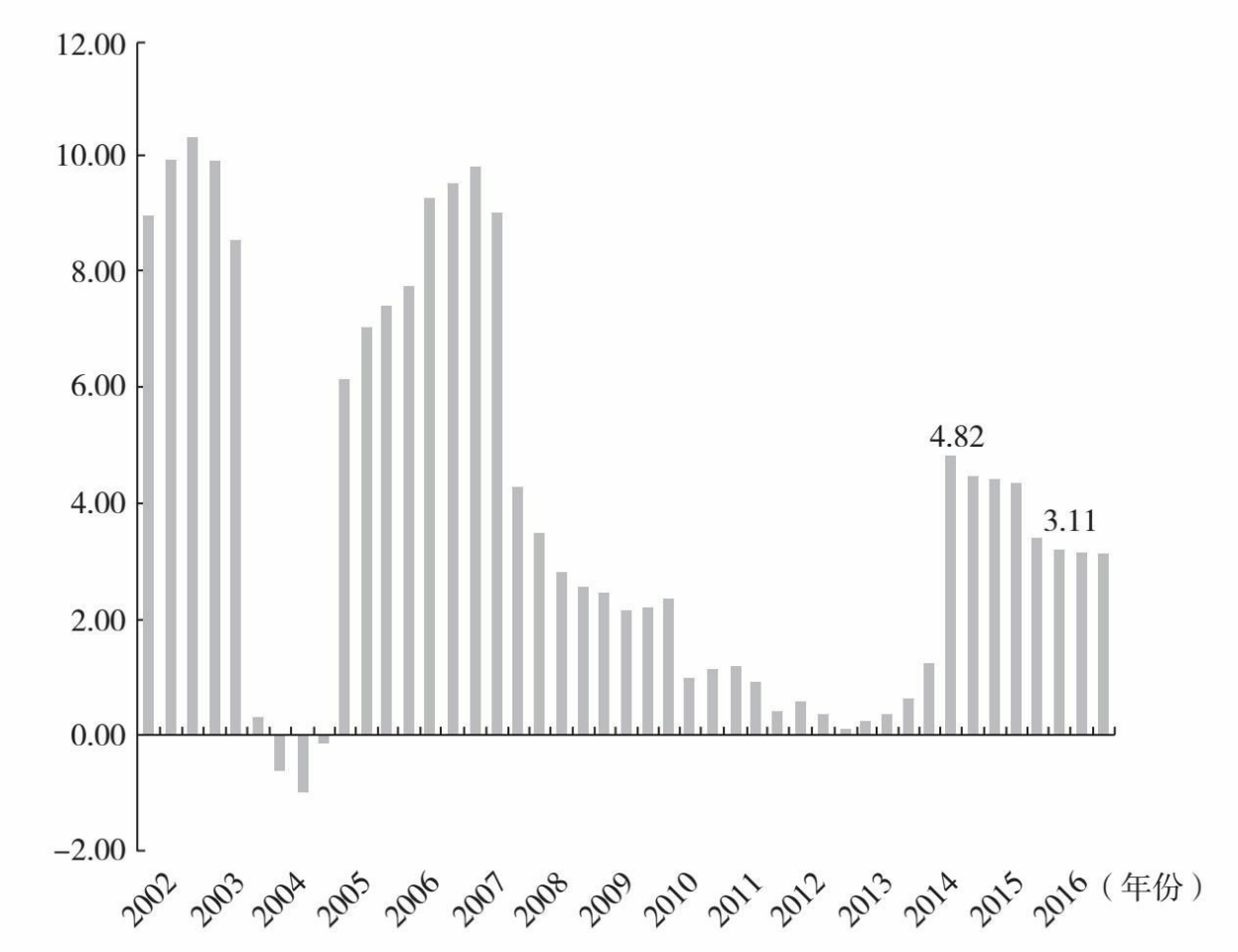


图3.8 2002—2016年GDP平减指数

第二个标准是动态平衡标准。动态平衡标准很重要的一个原理，就是本期的投资是总需求的一部分，但是经过投资周期和资本的形成，就会成为下期的产能和供给。如果第一期的投资增速过快，就必定意味着下一期的产能和供给也会增长较快。如果下一期投资增速出现过度下滑，很可能总需求就会低于总供给的增长，因此本期的投资增速与下一期的投资增速在宏观平衡的约束下必定存在以下技术性依存关系。

$$I_t = sf\,(K_{t-1} + I_{t-1}, L_t)$$

$$dI_t / dI_{t-1} = sf_1$$

这种跨期投资增速之间的技术性依存关系决定了投资增速在跨期之间不能大上大下，否则就会导致动态失衡。从2012年至2018年固定资产实际增速的变化来看，从2016年到现在，这种变化呈现出一个断崖式的变化，动态失速的可能性非常大（见图3.9）。因为2012—2016年平均投资实际增速差分比值1.5，而2016年至2018年平均投资增速变化的比值达到了4.74，这种比值的快速上扬表现在实际经济体系中就是产能过剩很厉害，被动存货投资很多，债务出现持续累积。

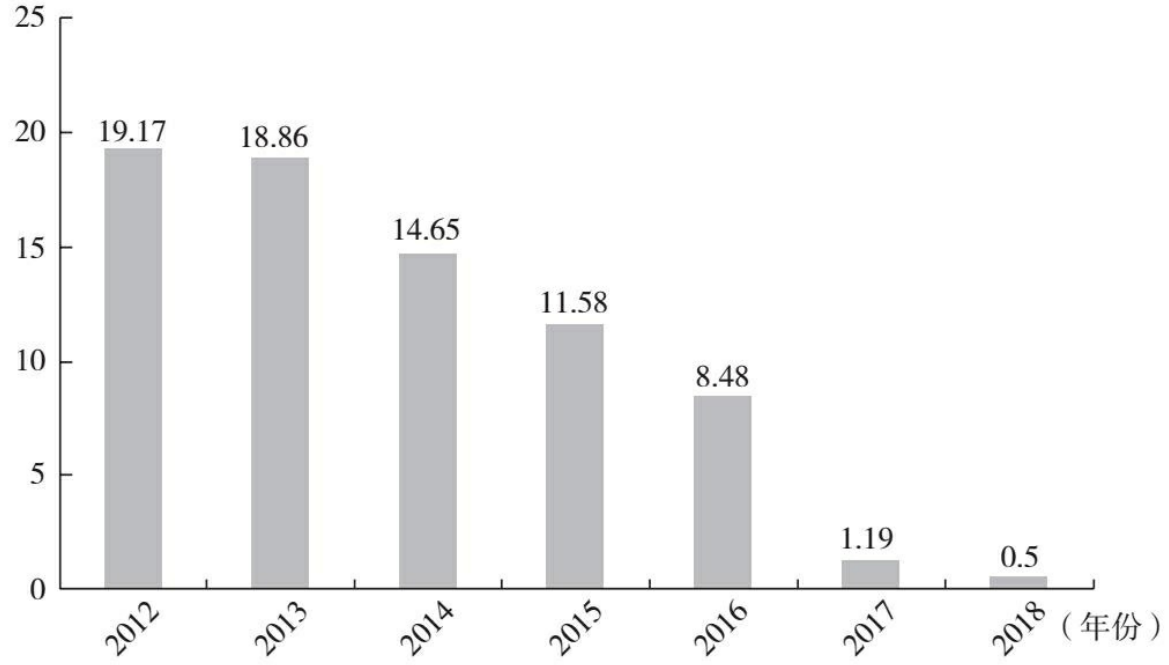


图3.9 固定资产实际增速

同时，在动态失衡的过程中，中国经济增长模式从出口-投资驱动模式转变成投资-债务驱动模式，各类参数在2008年到2018年发生了巨

大的变化（见图3.10），其中投资与GDP的比率从2008年的54.1%上升到2015年的81.9%，为了保证这么高的投资GDP比率，各大经济主体进行了大量的借款，形成了大量的债务，依赖债务为投资进行融资，依赖投资来填补前期需求的不足和产能的过剩，这样就出现了债务与投资相互推行的恶性循环。所以全社会融资总额与GDP的比率从2008年的119%上升到2018年的223%。

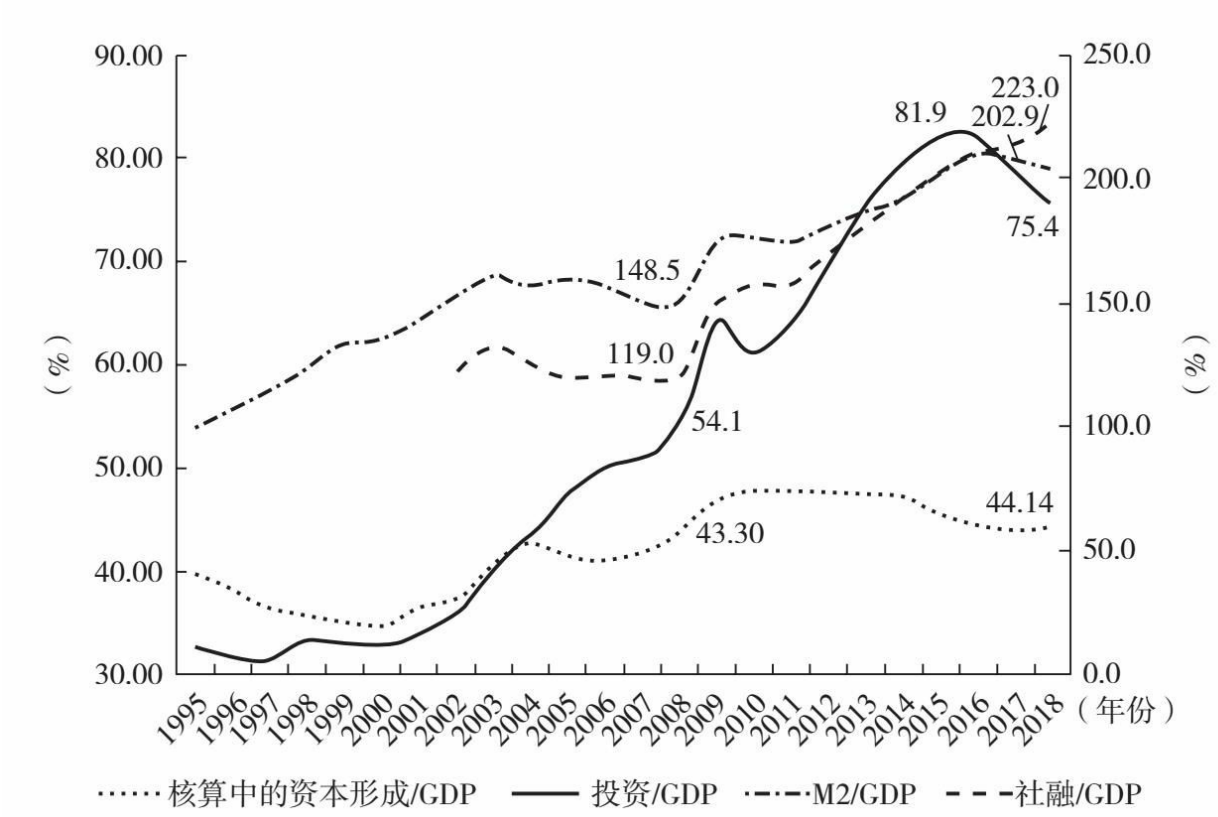


图3.10 1995—2018年主要经济数据与GDP之比

但与此同时投资带来的资本形成却十分低下，2008年中国资本形成与GDP的比率为43.3%，但是到2015年却没有变化，这意味着我们在固定投资中每年大约有占GDP 30%的投资没有形成资本和有效的产能。债务-投资这种模式的动态路径依赖十分严重，打破这种恶性循环需要一个调整的阵痛期。在这个阵痛期中投资增速和社会融资增速下降的幅度

可能就要超过名义GDP增速回落的幅度。这就是目前去杠杆的攻坚期。

第三个标准就是最优增长下的动态平衡标准。这个标准所基于的经济学原理是最优经济增长不是持续增长，而是能够保证全社会经济主体福利最优的持续增长。因此，我们不仅需要持续增长，还需要消费率最优的增长。在经济增长理论中，大家根据不同的最优经济增长模型来衍生出能够保证持续经济增长和消费福利最优的投资增速。其中最为知名的有三类：第一，索洛标准，它要求资本的边际报酬率等于边际产品减去折旧率；第二，稳态增长的黄金律，它要求若使稳态人均消费最大，稳态的人均资本量的选择应使资本的边际产品等于劳动增长率加上折旧率；第三，曼昆动态有效的条件，即净资本收入大于投资。从曼昆标准来看，中国投资已经步入严重的动态非效率性。原因很简单，就是固定资产形成额与净资本收入之比远远高于1，在2008年我国该参数仅为1.22，但是到2017年上升到1.65，这表明资本收益对消费基金的侵蚀很严重，偏离了曼昆的动态有效的标准（见图3.11）。

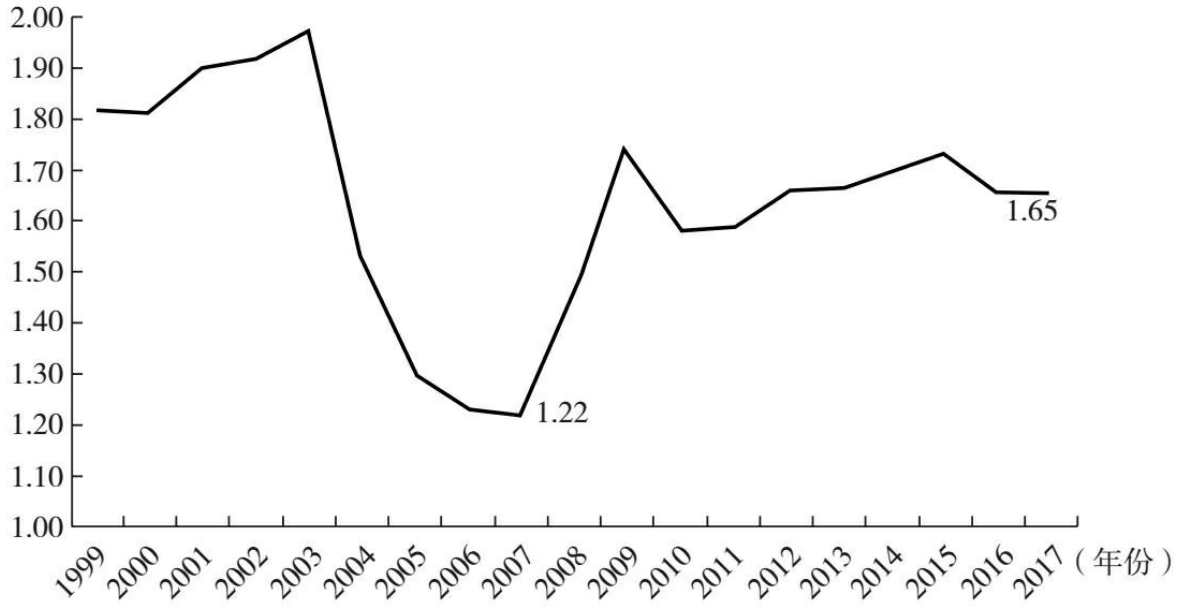


图3.11 固定资产形成额与净资本收入比

另外，固定资产投资转换为资本形成的比率过低印证了当前投资不仅严重影响宏观动态循环，也严重影响了自身的效率。在2003年我国投资与核算中的资本形成基本是一致的，但是到2018年却出现了31.1个百分点的差距，这意味着我们的固定投资用于土地、旧厂房、其他费用以及浪费是十分严重的（见图3.12）。

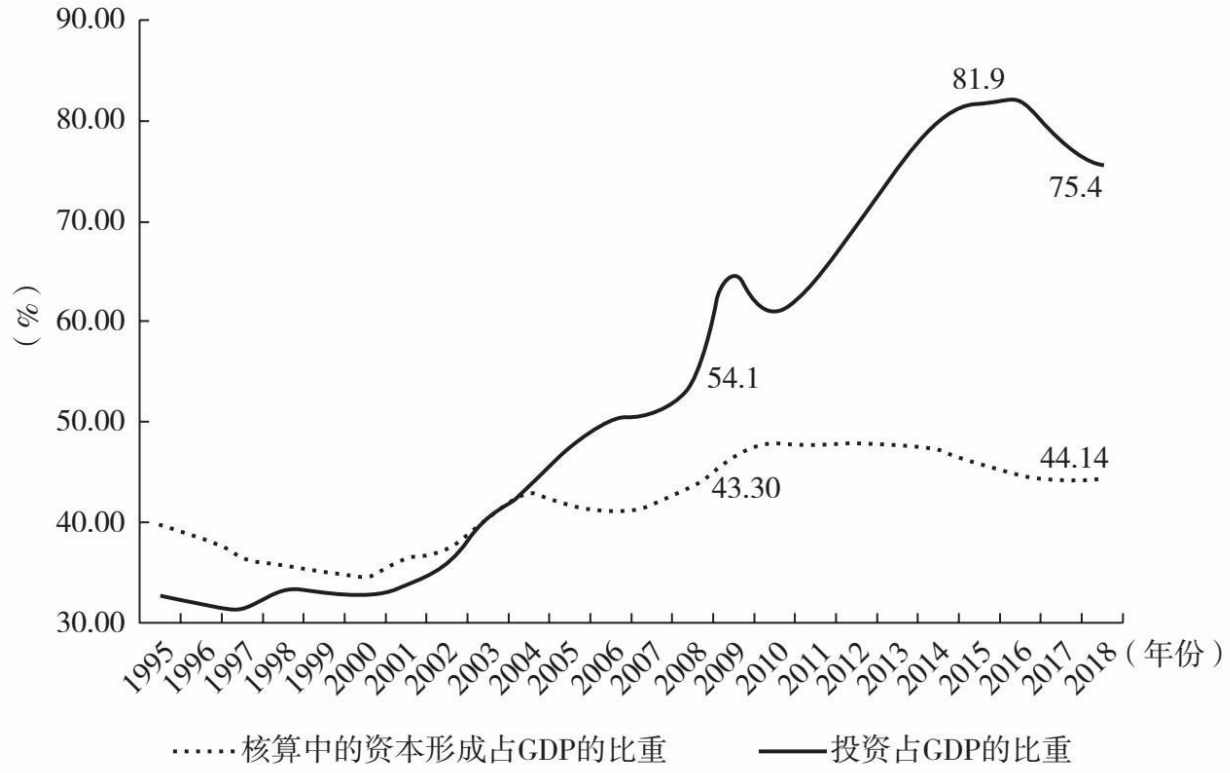


图3.12 核算中的资本形成与投资分别占GDP的比重

同时，投资结构带来的未来动态匹配性和可持续性也存在问题。一个十分重要的研究是陈斐等学者在2019年的最新研究，最优的公共投资与私人投资的比率为0.3665左右，但是我们会看到，2017年中国公共投资与私人投资之间的比率高达0.49（见图3.13），这意味着公共投资可能过度了，无法与私人投资形成最优的组合关系，同时通过资金的可获得性等途径产生严重的挤出效应。

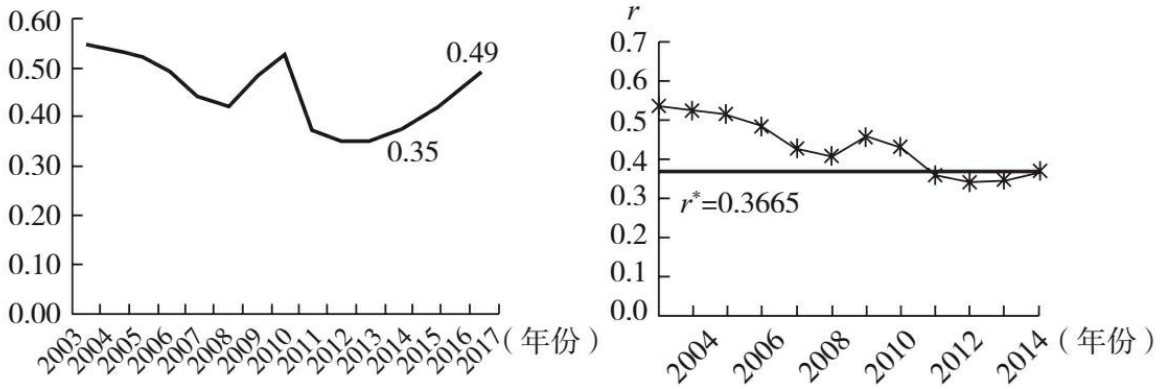


图3.13 公共类投资与私人投资之比

第四个标准是动态收益最优标准。当资本存量稳态时，消费率与投资比率等于收益率。

$$\frac{\dot{S}}{s}+sR+p=\frac{\dot{K}}{K}$$

当资本的增长率等于资本转化率、资本收益率的转化率与贴现率之和，总收益最优。

$$\left|\overline{R(t)}=\frac{1-s}{s}\right.$$

在实际评价中，对于投资效率最为直观的衡量就是ICOR（边际资本 -产出比率）。该参数在2010—2015年期间迅速恶化，从2010年的4.0上升到2015年的12.6，但近期有所缓和。如果把中国的参数与世界水平进行比较会发现，中国ICOR比世界平均水平低，比发展中国家高（见图3.14）。考虑中国这些年重工业化和投资比重加剧，中国投资效率在

资本和技术深化的进程中并不像想象的那么差。近3年ICOR的快速回落表明投资效率有所改善，也佐证了供给侧结构性改革是十分有效的。

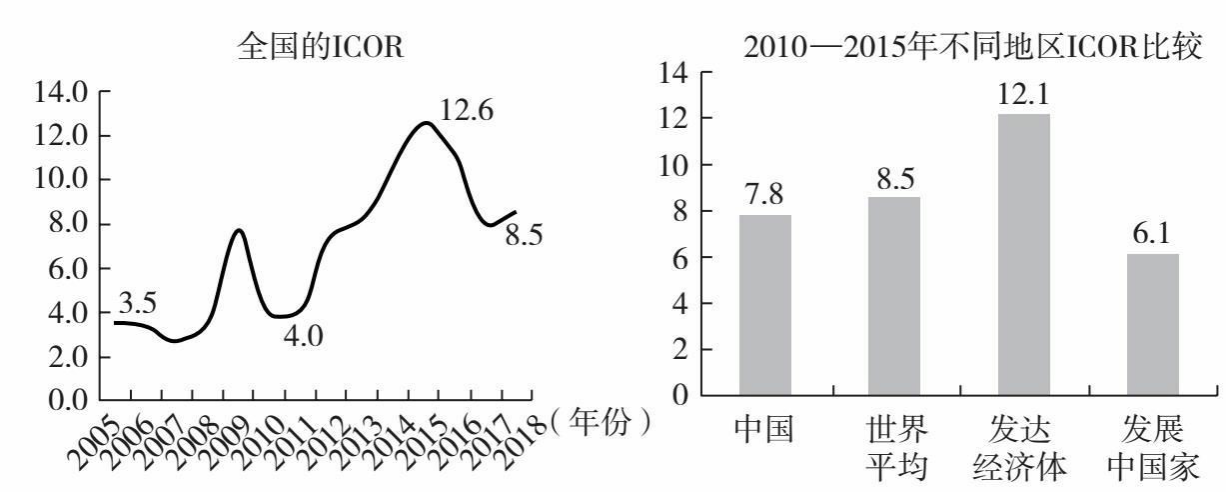


图3.14 中国ICOR情况以及国际比较

值得注意的是，经过工业萧条以后，投资效率的格局发生了一些变化：第三产业和第一产业的单位新增GDP所需要的投资高于第二产业，第一产业和第三产业的重资产化也很明显（见图3.15）。这对于未来发展第三产业的资本需求会更大。

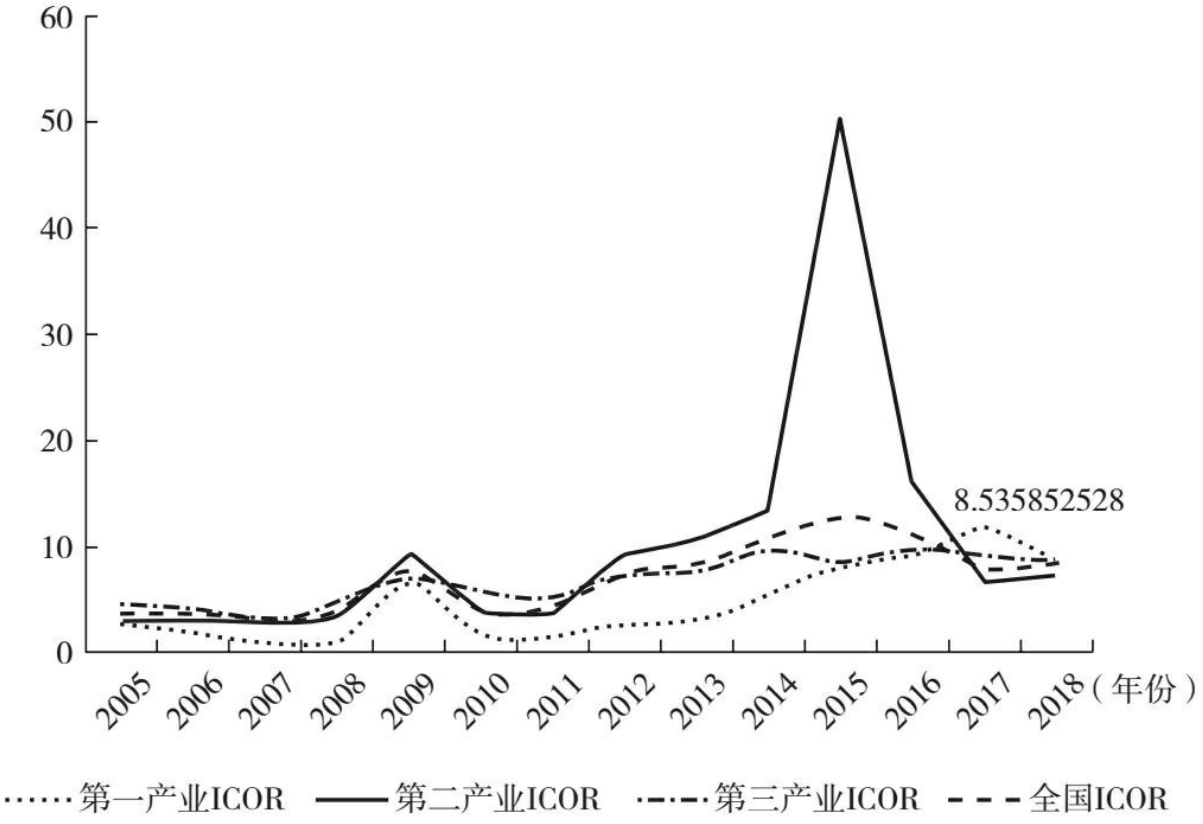


图3.15 各产业ICOR情况

同时，我们应当对投资收益持续下滑高度重视，因为它会给国民经济的资金可持续性和整体商品循环带来致命影响。目前上市公司的加权净资产收益率从2006年的22.03%下降到2017年的9.14%，十分明显，财务可持续性从总量到结构都存在问题（见图3.16）。

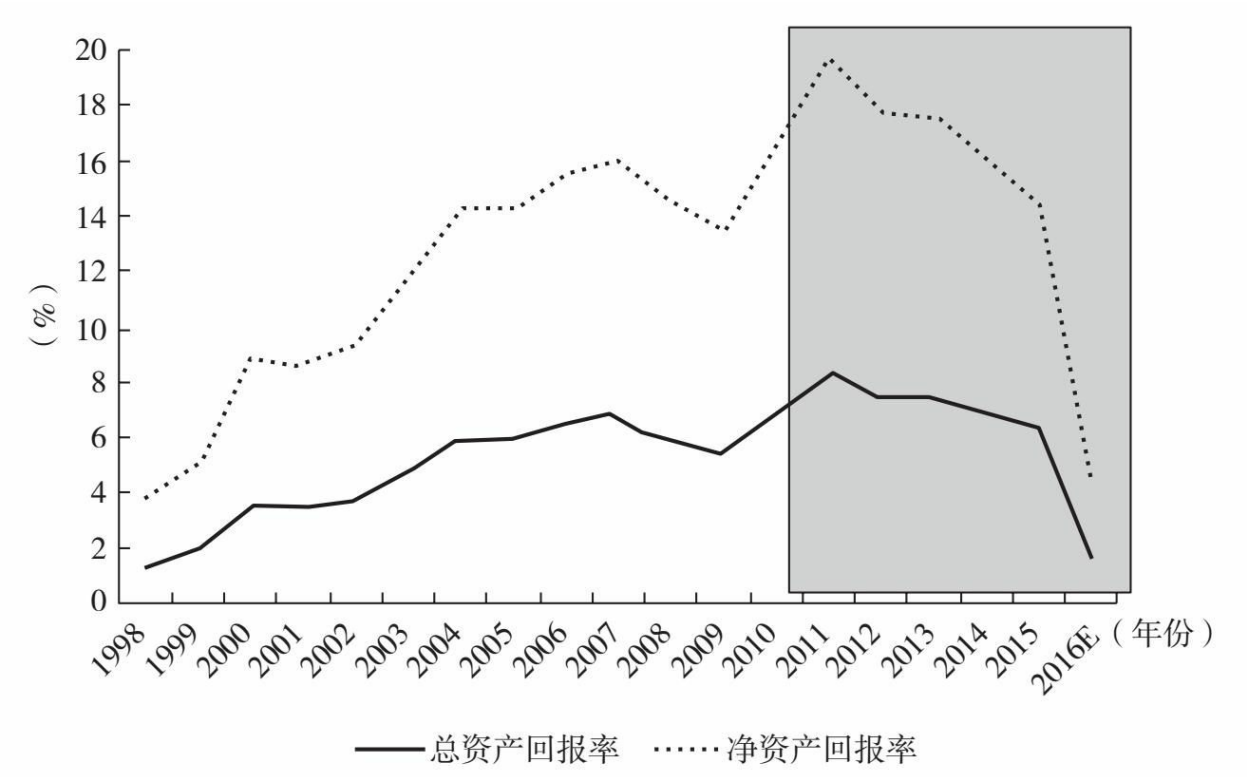


图3.16 1998—2016年净资产回报率情况

最后一个标准是从新宏观经济学研究视角。2008年美国金融危机后，宏观经济学界在反思中提出了几个十分重要的命题。第一，自然增长率不自然，我们可以依靠结构性改革改变各种自然率。第二，潜在增长率只是短期的参照系，结构性变化我们很难把握。第三，短期不积极必然导致中长期的无效，在需求方面就体现为萨伊定律的逆否命题：持续的短期需求不足必定引发中长期潜在供给的下滑。第四，动态来看投资与消费、储蓄之间的关系并非简单的相互替代的关系。这些理论发展给我们的启示是短期投资不足带来的中期潜在增长速度，以及由此决定的消费水平和消费层次的下降可能比短期宏观不平衡带来的问题更为严峻。投资增速的过度下滑不仅不能带来消费的增加，反而会使消费下滑，因为投资过度下降会引起经济衰退，导致失业增加和收入减少。在储蓄水平没有大幅度下降之前贸然利用降低投资来提升消费是一种错误理解宏观经济运行的产物。消费率的提升必须依存于储蓄率的降低，而

储蓄率的调整依存于大量深层次结构性和制度性问题的调整。

综合上述各种标准和参照指标，可以得出以下几个结论。

第一，投资增速下滑具有必然性，不能因为投资增速的回落就出现焦虑，更不能将稳增长的投资区间设定为回归过去的水平。

第二，近期投资增速已经影响了短期宏观均衡和中期动态宏观均衡，因此已经出现了过低、过度调整的风险。

第三，在储蓄增长速度依然在5%~9%的区间中，投资增速不宜过高也不宜过低，7%~9%区间在逆周期环境中是一个合意的区间。

二、投资下滑的结构性原因

在判断清楚投资增速的状况之后，我们需要分析清楚投资过度回落的各种结构性原因。

第一，官方投资下滑十分严重是主导性原因。

从2013年到2015年中国固定资产投资增速没有出现结构性分化，官方投资、国有企业投资以及民间投资都与整个固定资产投资保持同步下滑的趋势。但这种状况被2015年底的稳增长政策打破了，官方投资和国有企业投资在民间投资大幅度下滑的局面下大幅度扩大了投资规模，从10%的增速分别飙升到20.2%和23%，从而保证了在民间投资下滑到2.11%的同时总体投资增速稳定在9%左右。随着宏观经济政策的调整，官方投资和国有企业投资增速出现持续下滑，增速从20%多下滑到2018年底的-3.4%和1.9%，而民间投资增速却从2.11%的底部上升到8.72%的高位（见图3.17）。所以，最为直观的结论就是官方投资和国有企业投资的下滑是2018年投资增速下滑的核心力量，这与一般市场人士所感觉的是不一致的。

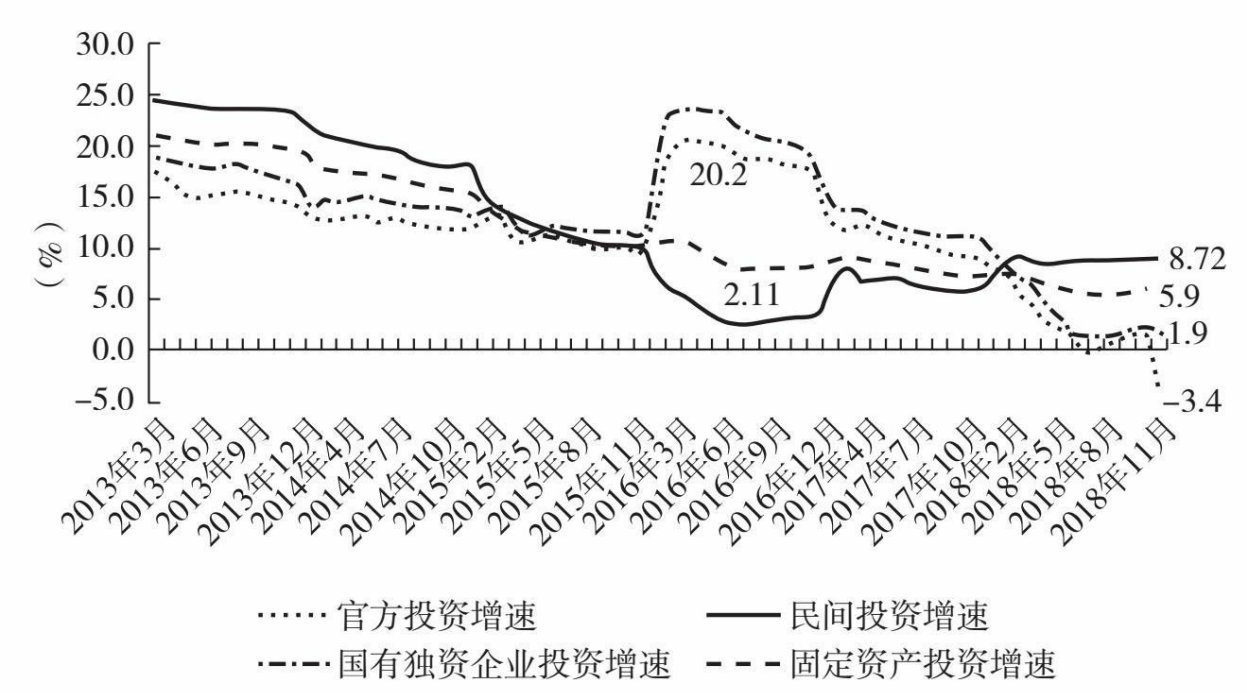


图3.17 投资增速情况

第二，新建投资低迷、扩建更低迷，而改建却不错，说明一些很深层次的问题。

如果进一步剖析固定资产下滑的结构，我们会发现改建的投资增速并没有下降，反而在2017年出现快速反弹，保持着12%左右的增长速度，但是新建投资增速和扩建投资增速却出现了持续下滑，其中新建投资增速从2015年底的16%下滑到2018年底的5.3%，而扩建投资增速从2015年底的10%下降到2018年底的-5%（见图3.18）。这种剧烈的变化实际表明了市场主体对于未来的预期极其低迷，不愿拓展新的项目，而只是在原有的项目上进行调整和完善，这也反映在同期企业家信心指数低迷上。

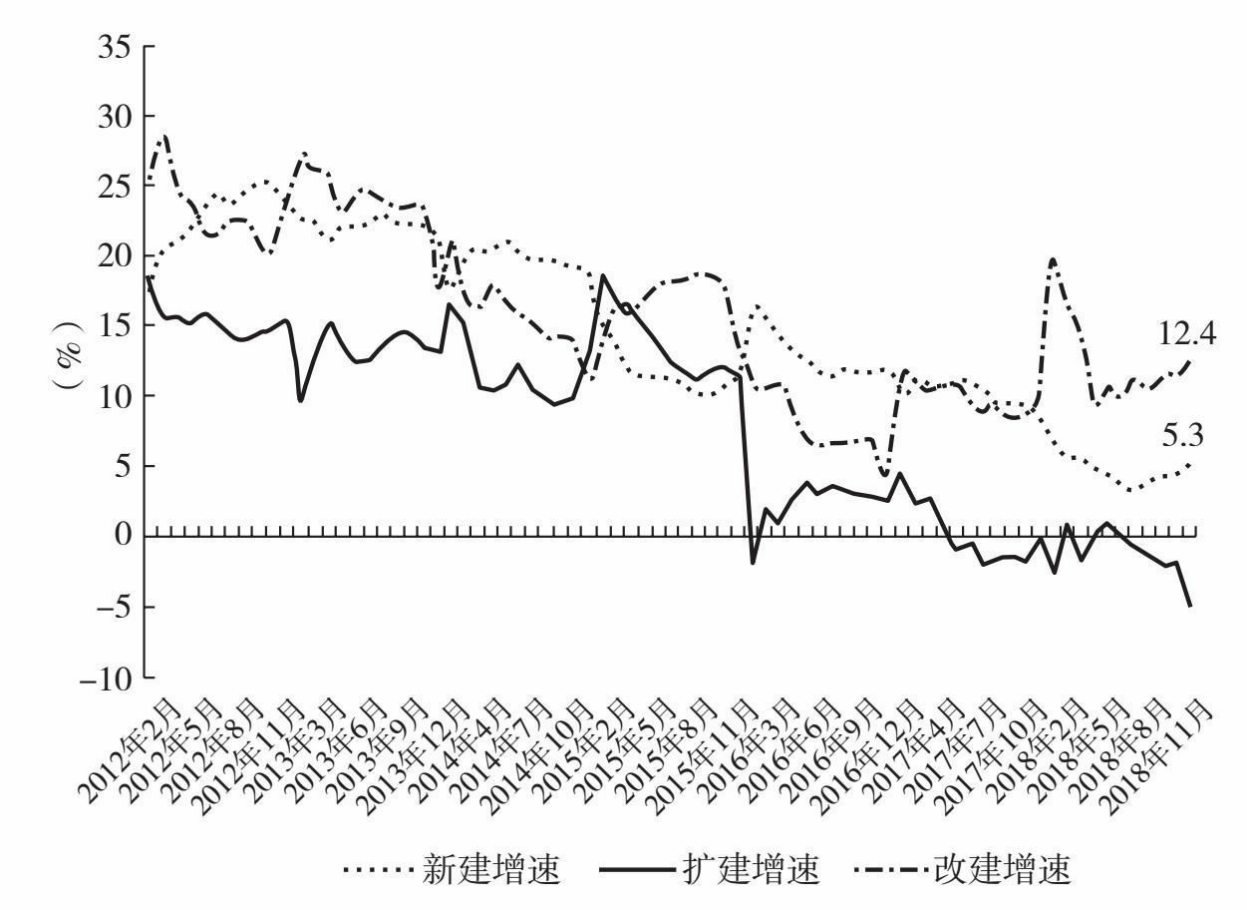


图3.18 新建增速、扩建增速、改建增速对比情况

第三，设备工器具等实质性投资的增速低迷而其他费用高涨更能说明问题。

如果进一步看固定资产投资的增速，我们会看到投资结构变化带来的不仅是投资增速的下滑，而且投资质量也在恶化。设备工器具的投资增速从2016年底的11.4%下降到2018年底的2.9%，与此同时，投资中的其他费用增速却从0.8%上升到20%（见图3.19），而其他费用是指除建筑安装工程投资、设备工器具购置和商品房购置以外的构成固定资产投资完成额的各种费用。包括：土地取得费用，前期工程费用，施工工作费用，建设单位其他费用。这意味着我们大量的投资并没有形成资本和技术，而是在一些环节打转。

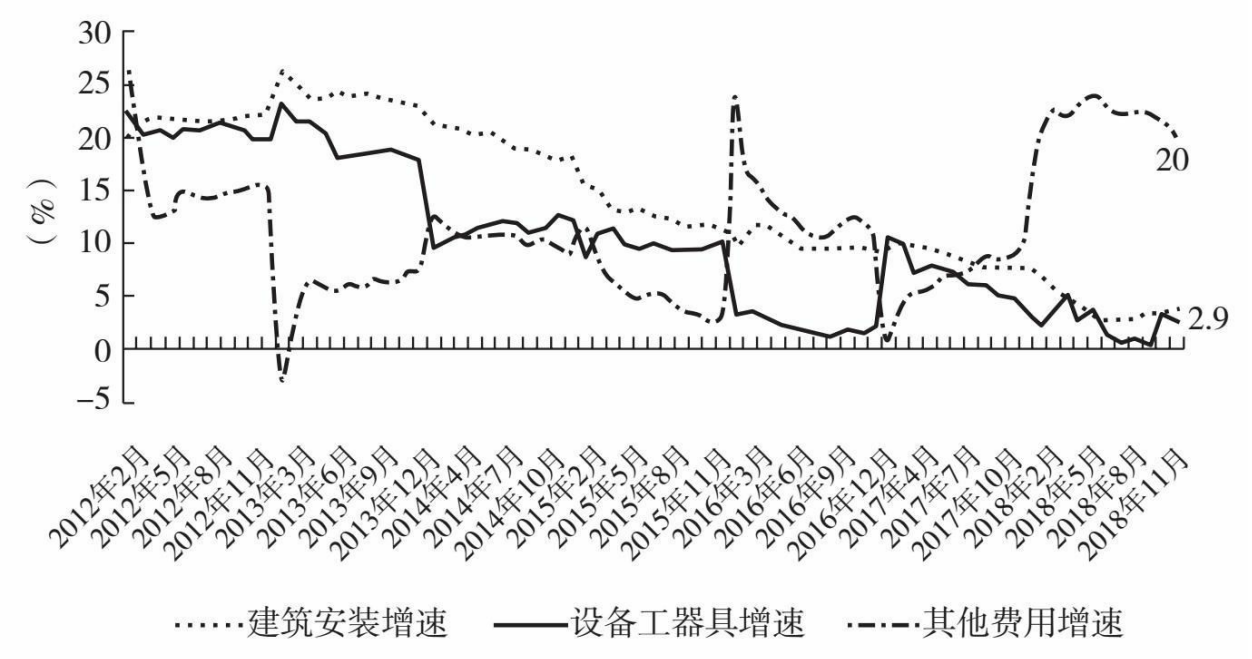


图3.19 投资质量变化

第四，第三产业投资下滑是主体，这也是国有企业和民营投资下滑的核心。

从三次产业调整来看，目前投资增速的结构与我们的市场预期不一样。以制造业为主体的第二产业投资增速开始摆脱底部运行的状态，出现明显反弹，从2016年底的3.5%上升到2018年底的6.2%，而与此同时，大家认为蓬勃向上的第三产业投资增速却从10.9%下降到6.2%，增长速度低于第二产业的增速。由于第三产业在投资中占比在60%左右，第三产业增速低迷下滑是投资增速下滑的核心原因（见图3.20）。

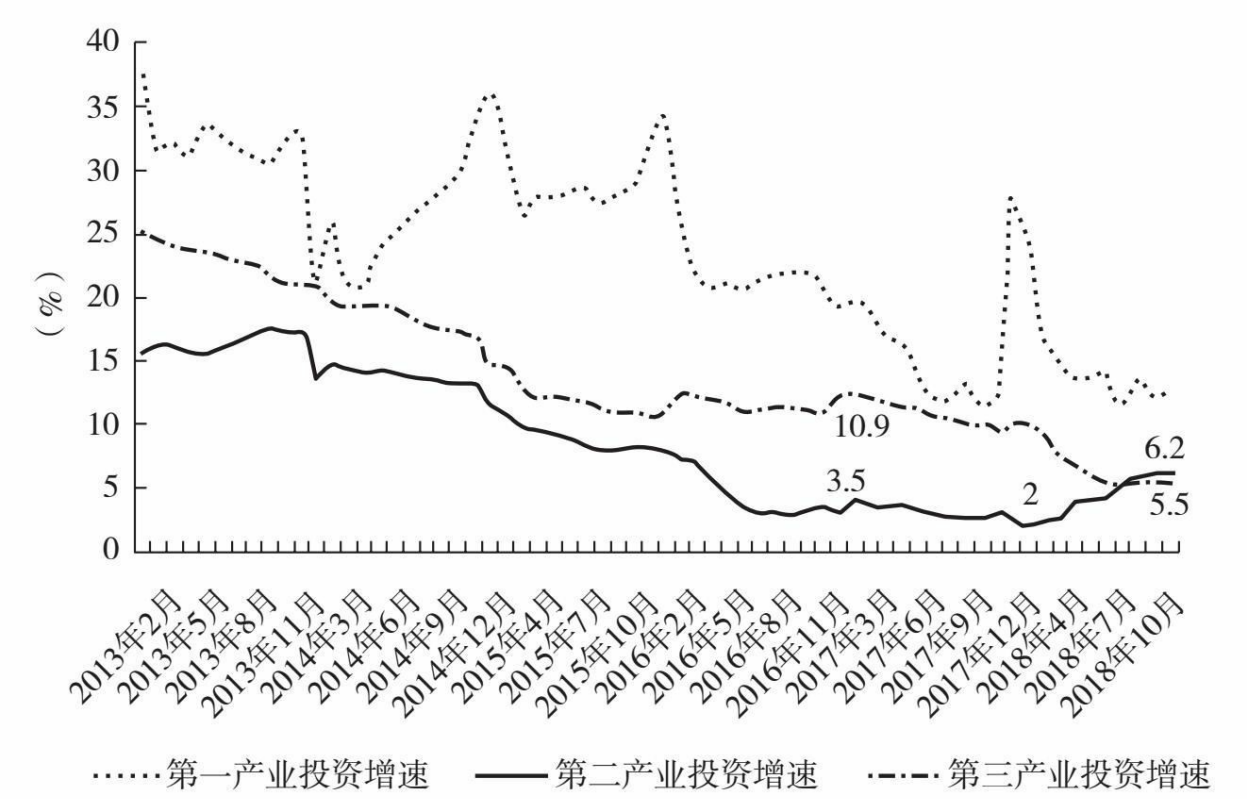


图3.20 各产业投资增速

第五，一个奇怪的现象：国有企业利润率不错，但投资增速却急剧下降！

政府与国有企业的投资增速为什么会大幅度下滑呢？（见图3.21）如果深入挖掘可以看到一个奇怪的现象，那就是国有企业利润和财务状况并没有明显回落。例如国有企业的主营业务利润率在2016—2018年从4.64%上升到6.79%，得到了明显改善，但是其投资增速却从23.7%下降到1.9%。导致这种现象的原因在于两个方面：第一，国有企业领导明显出现积极性低迷的现象，各种考核和检查导致发展的动力不足；第二，国有企业在去杠杆和指标考核的压力下，资金约束大幅度上扬，这类现象在地方政府表现得尤其突出。

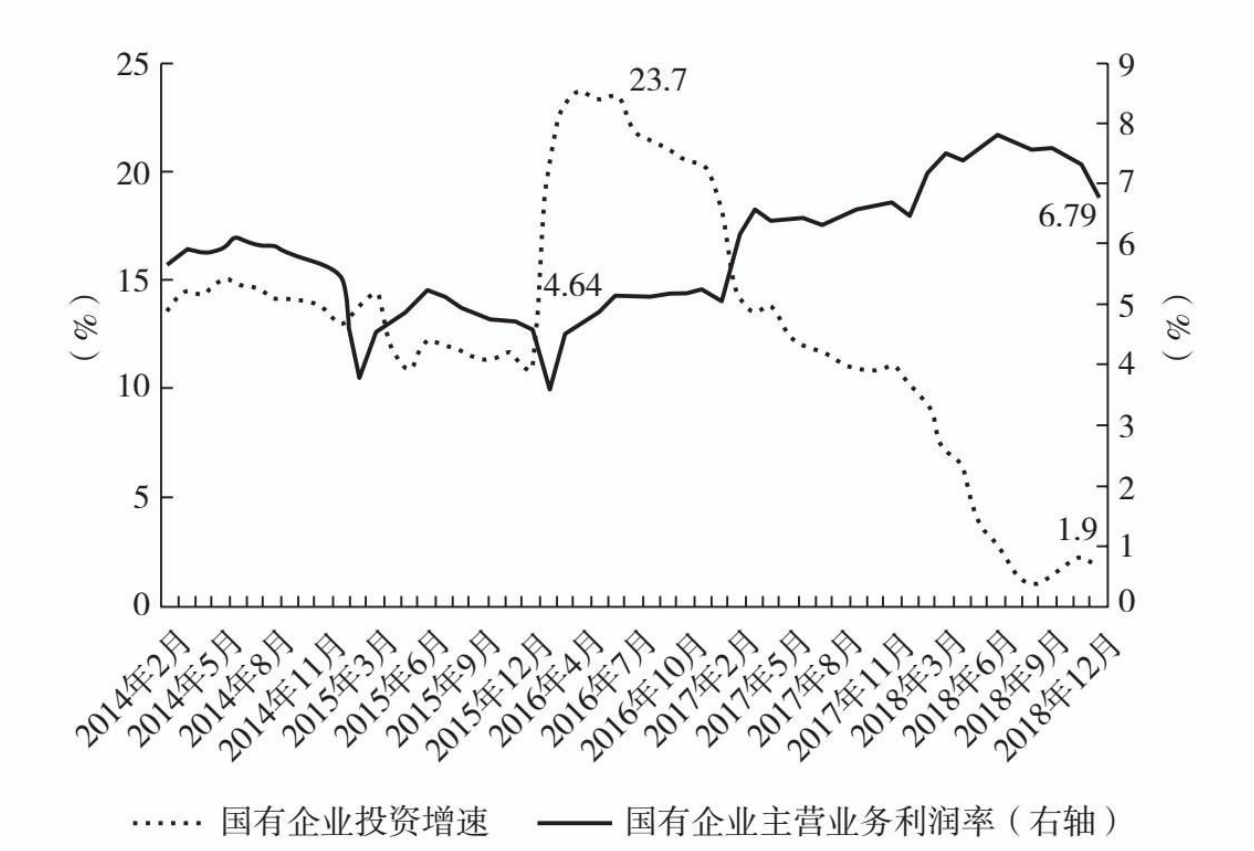


图3.21 国有企业投资增速和主营业务利润率情况

三、一些结论和政策建议

通过上述简单的分析，我们可以得出以下几个方面的结论。

提升固定资产投资增速到合意水平，8%左右十分重要。

当前稳增长的重点主体：稳定民间投资不逆转，使地方政府和国有企业投资行为常态化。目前不能简单放松政府债务约束来刺激政府进一步大规模投资。公共投资过度反弹不仅会带来动态效率不匹配的问题，还会带来财务可持续性和强烈挤出效应等其他问题。打破债务-投资恶性循环增长模式是当前转型的重点。

产业投资稳定十分重要，这需要大幅度放松这些领域的各种管制和

打破国有企业在相关领域的垄断。

进一步启动民间投资是稳投资的关键，而民间投资启动的核心在于提高投资未来预期收益率，预期收益率的提升来源于产权的可保护性、资本投资的新空间、投资成本的降低以及投资产业需求的扩展等方面。因此，民间投资的启动不是任何单一政策和工具能够胜任的，必须采取系统性的政策方案和改革措施，必须从中期角度来系统展开。

必须认识到实体投资回报率过低不仅仅是一个周期性现象，更重要的是源自系列重大改革的缺位，启动民间资本的系统方案必须包含大量基础性的、中期导向的重大改革：第一，政府必须从目前的投资型政府逐步转向民生型政府；第二，国有企业投资体系和利润使用应当进行战略性重新定位改革，非主营业务投资必须严格限制；第三，各类管制措施要重新梳理；第四，事业单位和公共服务体系的市场化改革必须深化；第五，供给侧结构性改革在“降成本”方面应当进一步强化。

前期国民储蓄增速是当期增速的重要参数，投资增速下滑幅度超过国民储蓄增速下滑幅度，必然引起宏观总体的不平衡，带来萧条。

投资增速的过度下滑不仅不能带来消费的增加，反而会使消费下滑，因为投资过度下降会引起经济衰退，导致失业和收入减少。在储蓄水平没有大幅度下降之前，贸然利用降低投资来提升消费是一种错误理解宏观经济运行的思路。消费率的提升必须依存于储蓄率的降低，而储蓄率的调整依存于大量深层次结构性和制度性问题的调整。

动态平衡十分重要，这不仅关系到动态福利最优问题，同时也关系到动态总供给与总需求的平衡和跨期资源配置效率。

投资能动主义（萨伊定律的逆否命题）也必须考虑短期财务的可持续性以及动态平衡的约束，公共投资与公共品投资最优规模是当前经济必须考虑的重要主题。

[1] 刘元春，中国经济50人论坛成员，中国人民大学副校长。

“稳投资”的重点和对策

王一鸣 [1]

2018年，我国经济保持总体平稳、稳中有进的发展态势。与此同时，经济运行稳中有变、变中有忧，面临近年来少有的复杂局面。2019年，我国经济仍将面临多方面挑战，外部环境不确定性增多，经济运行面临下行压力。发挥投资对稳增长的关键作用，对于保持经济持续平稳增长，补齐重要领域短板，推动经济高质量发展都具有十分重要的意义。

一、当前投资下行偏离正常趋势

2018年，我国固定资产投资同比增长5.9%，创过去19年来最低，增速已连续10年下滑，扣除价格因素后，投资实际增长不足1%。特别是基础设施投资回落幅度较大，全年基础设施投资仅增长3.8%，增速比上年回落15.2个百分点。虽然2018年下半年，已采取降低存款准备金率、加快项目审批和地方专项债券发行等措施，推动四季度投资增速有所回升。但是，当前投资稳定增长的基础仍不牢固。2019年1月全国起重机指数较上月环比下降13.9%，比2018年一季度平均水平下降14%。起重机指数继2018年12月环比下降后，已连续两个月环比下降且降幅呈扩大趋势。由此可见，投资下行压力仍然较大。

2011—2018年，我国全社会固定资产投资增速由阶段性高点23.8%下降到5.9%，实际投资增速由19%下降到不足1%，投资增长已进入一个持续下行通道。2017年以来，投资的实际增速已明显低于经济增速

（见图3.22），这反映了经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段过程中投资增长的重要变化。

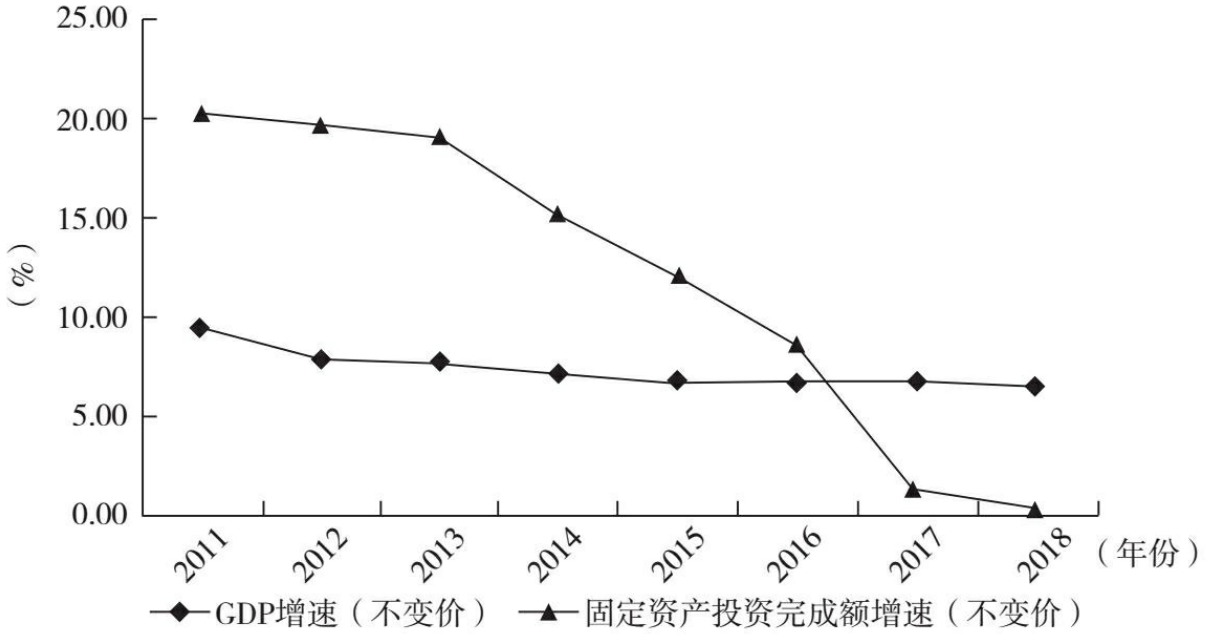


图3.22 2011—2018年GDP与固定资产投资增长对比（不变价）

从中长期趋势看，投资进入持续下行通道主要是储蓄率下行决定的。高储蓄率带来高投资率，储蓄率下降必然导致投资率下降，在这个过程中，投资增速下行有其必然性，而且投资增速降幅往往比经济增速下降幅度更大。我国总储蓄率已由2010年的51.5%下降到2017年的46.4%，平均每年下降0.73个百分点。我国高储蓄率很大部分来自政府和企业的储蓄。随着经济增速的持续回落，企业综合成本上升，盈利空间受到挤压，企业储蓄率趋于下降。政府支出压力增大，加之近几年通过减税降费刺激经济增长，导致政府储蓄率下降。与此同时，随着房地产价格攀升，居民收入大量投入住房领域，家庭负债率迅速上升，居民储蓄率大幅下降，这些都成为储蓄率下降的重要因素。

但也要看到，当前我国投资增速下降虽有其内在合理性，但增速下降过快，已偏离转型期正常趋势。对比日本、韩国经济转型期的状况，

其共同特征是投资增速逐步下降并略低于GDP增速。日本1975—1985年实际投资增速比经济增速低1.3个百分点，韩国2000—2010年实际投资增速低于经济增速0.8个百分点，而2018年我国实际投资增速比GDP增速低近6个百分点，降幅远大于日本和韩国相似阶段的水平。这表明，我国投资增速下降已较大幅度偏离了正常下行趋势。

二、2019年投资仍面临下行压力

2019年，受内外各种复杂因素的影响，我国固定资产投资仍将面临下行压力。

（一）房地产开发投资增速可能出现明显回落

2018年房地产投资增速总体平稳，全年同比增长9.5%。从2016年开始的这一轮房地产投资反弹，离不开去库存、棚改货币化安置和较低房贷利率等短期因素支撑。但从2018年下半年开始，随着限购、限贷、限售、限价等措施的滞后效应开始显现，房地产市场形势发生明显变化，特别是房价上涨趋势的扭转，房地产企业现金流的趋紧、融资成本的大幅上升，导致购地能力和意愿普遍下降。房地产开发投资由土地购置费和建安支出两部分组成。2018年下半年开始出现大量土地流拍或底价低价成交的现象，全国土地购置费当月同比增速也从2018年6月的88%降至11月的39%。从土地流拍或底价低价成交增多，以及房地产施工面积增幅放缓看，2019年房地产投资增速可能会出现较大幅度下降。

（二）制造业投资增速将有所回调

2018年制造业投资增长9.5%，总体上延续了过去两年的回升态势（见图3.23）。这主要受益于上游行业利润回升，企业资产负债表改善，加之原材料市场需求回暖，带动原材料行业投资回升。与此同时，

受“抢出口”和人民币贬值效应两方面的影响，全年按美元计价的外贸出口增长9.9%，对制造业投资有明显拉动作用。2019年，这两方面的因素都将减弱，规模以上工业企业利润2018年下半年呈现逐月回落态势，11月当月增速由正转负，下降1.8%，12月下降1.9%。随着企业利润下降，资产负债表可能出现逆向调整，企业扩大生产、新增产能的投资意愿将受到影响。与此同时，随着前一个时期“抢出口”效应减弱，2018年11月、12月按美元计价出口同比仅增长5.4%、-4.4%，环比增速分别下降10.2个百分点和9.8个百分点。2019年，受全球经济放缓和2018年高基数的影响，出口增速将明显回调。上述两方面因素的共同作用，将使2019年制造业投资进一步承压。

（三）基础设施投资增速难有大幅回升

2018年基础设施投资增速回落幅度较大，虽然四季度在政策推动下投资增速有所回升，但全年基础设施投资仅增长3.8%，增速回落15.2个百分点（见图3.23）。2019年，在政策支持和重点项目资金保障力度加大的情况下，基础设施投资将有明显回升，但仍将受到减税降费和控制地方政府债务的约束。减税降费将使中央和地方政府财政收入增长放缓，据测算，2019年全年减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元。控制地方政府债务，坚持堵“后门”、开“前门”，坚决遏制违法违规举债，地方政府资金来源将受到限制，对基础设施投资增长也将形成制约。2018年末，地方政府显性债务余额18.4万亿元，而隐形债务余额要大于显性债务余额，且近年来地方政府隐性债务扩张速度要明显快于显性债务扩张速度。如果算上隐性债务，绝大多数省份的债务融资空间已非常有限。2019年全年城投债到期偿还量1.4万亿元，比2018年增长13.5%。在庞大的债务规模和还本付息的压力下，投资扩张将受到明显约束。在减税降费和控制地方政府债务双重约束下，基础设施投资增速难有大幅回升。

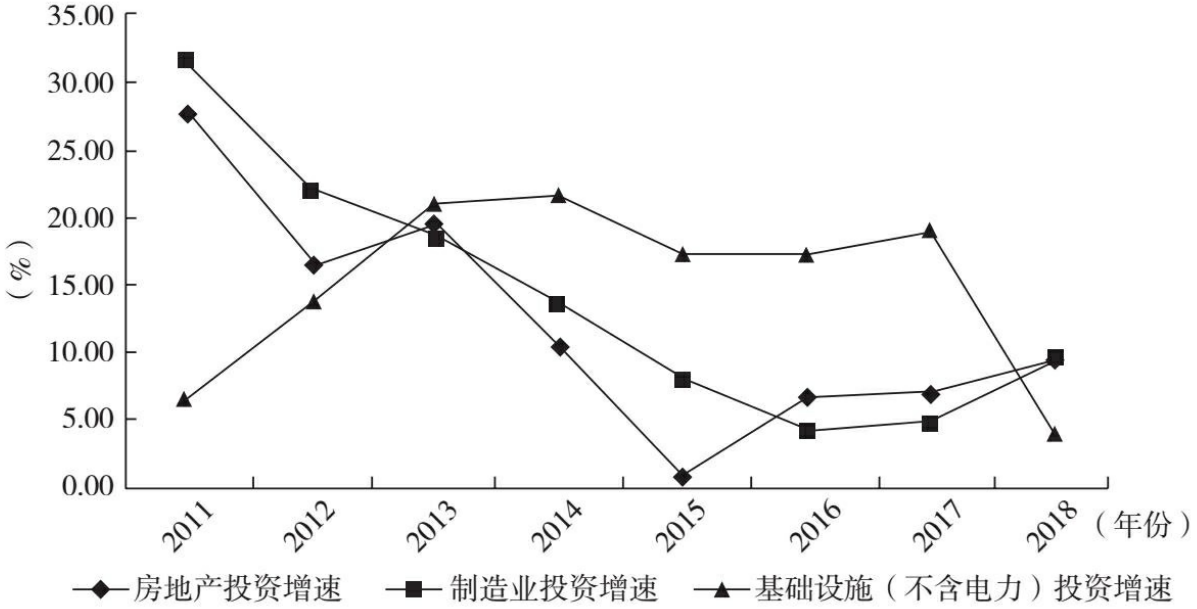


图3.23 2011—2018年房地产、制造业、基础设施（不含电力）投资增速

（四）民间投资增长动力仍然不足

2018年，民间投资增速达到8.7%，但回调压力正在逐步显现。去杠杆的不对称效应，影子银行萎缩对民企融资造成较大冲击，信用债违约风险也加大企业融资难问题。民营企业相对集中在下游制造业，利润增长偏低，而原材料价格回升和用工成本上升进一步挤压民营企业利润，投资能力受到制约。加之国内市场需求不旺，中美经贸摩擦走势仍不明朗，环保标准提高和执法趋于严格，一些行业环保成本大增，民营企业市场预期不稳，投资动力仍显不足。

综上所述，2019年受房地产市场销售回落和政策调控影响，房地产开发投资增速可能将明显回落。企业赢利水平下降和投资能力减弱，制造业投资增速将有所回调。在减税降费和控制地方政府债务双重约束下，基础设施投资增速难有大幅回升。民营企业市场预期不稳，投资动力仍显不足。虽然在政策支持和重点项目资金保障力度加大的情况下，基础设施投资增速将有所回升，但难以对冲房地产开发投资和制造业投

资下行，2019年全年投资仍将面临下行压力。

三、“稳投资”的重点和对策建议

“稳投资”在内涵上，不仅是要保持投资的稳定增长，避免投资增速的大幅回落，而且更重要的是，要持续优化投资结构，提高投资效率，为高质量发展创造条件。今后一个时期，我国经济仍有潜力实现中速增长，保持一定水平的投资增速，既符合规律，也是推动供给侧结构性改革、增加有效供给的必要条件。

当前，面对经济下行压力，要强化逆周期调节，积极落实“稳投资”政策，合理有效扩大投资，特别是合理扩大政府投资，加大基础设施补短板力度，围绕国家战略需要，加大新型基础设施、关键核心技术和公共服务领域投资，同时通过深化改革，重构民营企业信心，增强市场主体投资热情，深入挖掘投资增长空间，为经济平稳运行和高质量发展提供有力支撑。

（一）“稳投资”要进一步统一认识

我国仍是发展中国家，与发达国家相比，资本存量和人均资本存量仍有较大差距，特别是乡村基础设施、传统产业技术改造、关键核心技术、公共服务等短板领域仍然突出，投资需求潜力仍然巨大。不要一提扩大投资，就觉得是要“放水”。对此，要进一步统一认识，发挥好投资的关键作用。当然，“稳投资”也要创新方式，着力提高投资效率，避免低效投资，过度债务驱动，甚至产生挤出效应。

（二）继续加强基础设施补短板投资

推进落实基础设施领域补短板力度有关举措，继续加强铁路、公

路、水运、机场、水利、能源、农村、生态环保等基础设施投资，缓解结构性供给不足。加大在建项目的资金保障，鼓励地方政府盘活存量财政资金，重点用于在建基础设施项目，防止出现“半拉子”工程。加快推动川藏铁路、沿江高速铁路、北煤南运通道体系、跨区输电通道、西南水电等重大项目的规划建设，加快推进天然气管网设施互联互通建设。

（三）加大新型基础设施投资

当前，新一轮科技革命和产业变革加速推进，信息网络技术加速向智能化方向发展，呈现网络互联的移动化、泛在化和信息处理的高速化、智能化，促进创新链、产业链的代际跃升。这些新技术推动的新动能的培育和发展，离不开新型基础设施的超前部署和投资，特别是5G、人工智能、工业互联网、物联网、云计算等基础设施的投资，这些领域投资空间和潜力巨大，需要加大投资力度。

（四）加强传统产业改造升级投资

我国已建立比较完整的产业体系，但“大而不强”问题突出，多数企业仍处于中低端水平，产能过剩与高端供给不足并存。要加快制定传统产业改造升级的指导意见，加大技术改造投入，组织实施新一轮技术改造升级工程，运营互联网、大数据、人工智能等新技术改造传统制造业，促进制造业全产业链、全价值链的信息交叉和智能协作，着力提高高端装备和核心零部件的精度、稳定性、可靠性和使用寿命，进而提高产品的质量和性能，增强制造业国际竞争力。

（五）加强关键核心技术领域投资

我国一些产业领域关键核心技术，特别是芯片、航空发动力、机器人核心部件、储能技术、高端医疗设备、生物制药等受制于人的局面尚未根本改变，具有自主知识产权的关键核心技术有效供给不足，已成为

制约我国提升产业链水平的“瓶颈”。这些关键核心技术，往往投入大风险高，企业缺乏投资意愿和能力，需要通过国家和企业合力投入，取得重大突破，从而有效追赶国际先进水平。

（六）避免房地产投资回落幅度过大

完善房地产调控政策对稳定房地产市场、避免房地产投资回落幅度过大有重要意义。面对复杂的房地产市场形势，要尊重规律，因城施策，从短期的行政性调控为主转向更加重视通过市场手段实现调控目标。更加重视因城施策，赋予地方更多调控自主权和灵活性。在坚持既有调控政策取向的前提下，有序退出行政性限价措施。加快建立“人地挂钩”和“房地联动”机制，提高供求矛盾突出的超大、特大和热点城市的商品住房用地供应规模和占比。针对土地流拍增多、企业投资意愿不强等下行态势，以及市场信心脆弱和预期不稳定等问题，要保持房地产调控政策的稳定性，避免房地产投资过度回落。

（七）加强公共服务领域投资

把“稳投资”中与补齐基本公共服务短板、加快基本公共服务均等化结合起来，重点加强义务教育、贫困地区县域医疗卫生服务能力、妇幼健康体系、基本养老体系、社会福利体系、公共就业服务、公共体育设施、公共文化设施、残疾人公共服务体系等建设，加快推进环境保护、生态修复、防灾减灾等设施建设，提高公共服务供给能力和水平。

（八）充分挖掘重点地区投资增长潜力

从区域看，要重点支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区、山东半岛等重点城市群加快推进城际铁路、市域（郊）铁路和综合交通枢纽规划建设，实现互联互通，加大水环境、大气污染治理的投入，推进雄安新区、海南自贸区的骨干路网建设。从省级看，对财政现金流、地方专项

债额度、项目储备等方面有条件的省份，要加大支持力度，进一步释放投资潜力。

（九）重构市场主体投资信心

“稳投资”关键是激发市场主体的投资热情。要进一步加大改革力度，确立“竞争中性”原则，完善公平竞争的市场环境。进一步健全以公平为核心的产权制度，营造法治化制度环境，保护民营企业家人身安全和财产安全，增强民营企业信心。通过减税降费，降低增值税税率和养老保险费率等改善投资环境。加快出台政府性基金支持PPP（政府和社会资本合作）项目的相关政策。鼓励民间资本采取特许经营、基础设施资产证券化等多样化路径和混合所有制、联合投标体等具体方式参与PPP项目。

（十）创新政府投融资模式

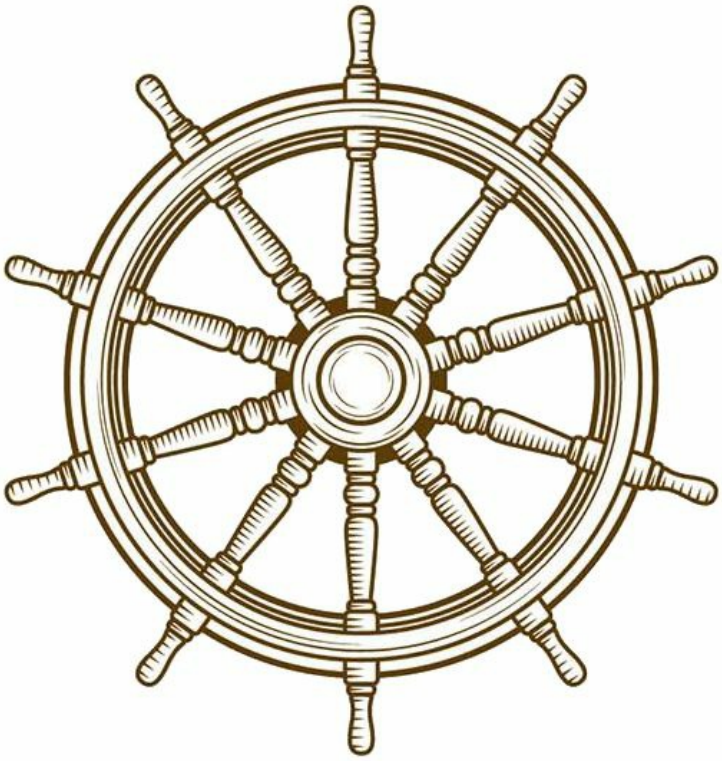
创新政府投融资模式，提高财政资金使用效率，是“稳投资”的重要保障。在严格控制地方隐形担保和隐性债务的条件下，应考虑在划分中央和地方事权的基础上，平衡中央和地方的融资能力和财政支出责任，根据地方财政支出责任设置与其相一致的地方债务融资渠道和额度。允许地方专项债券在单个项目自求平衡的基础上，在交通运输等领域探索整体平衡的债务偿还模式。重新评估现有的各种财政性奖励和补贴资金的实际效果，将效果不明显的资金适当归并并转为财政性投资。减少对竞争性行业的财政性投资支出，将财政资金重点投向战略性和民生性行业。研究发行长期建设国债，保障投资周期长的基础设施项目融资需求。

---

[1] 王一鸣，中国经济50人论坛成员，国务院发展研究中心副主任。

第四章

经济改革与稳预期



供给侧改革与需求侧调控并行不悖

樊纲 [1]

一、经济变量是有时间维度的

所谓经济变量的时间维度，是指它是可以短期内就发生变化的，但需要较长的时间才能发生变化并对其他经济变量产生影响。比如，劳动力这个变量，现在说我们劳动力不够了，要通过改变生育政策、鼓励生育以增加人口，这个变量就是一个“慢变量”，因为从现在鼓励生育，即使假定生育意愿存在，也需要至少18年的时间一个婴儿才能长大成人，改变劳动力的数量。体制改革这个变量，不能说完全是慢变量，但在多数情况下，由于各种因素的作用，关于如何改革要经过许多讨论，一项改革还要与其他体制相协调，等等，一般不会是很快的。党的十八届三中全会列出的改革任务，到今天真正完成并见效的并不多。所以，如果是“通过体制改革，稳定预期、稳定投资”，在10年或20年的时间维度中看，是对的。但是如果是通过体制改革稳定2019年的预期与投资，就很难真正实现，因为当2019年结束时，体制可能还没有发生任何改变。

经济变量也有短期就能发生改变的，比如利率。中央银行看到通货膨胀正在升高，立即决定加息，第二天全国金融机构贷款的利率就能提高，货币供给出现收缩。中央政府认为当前的总需求不足，决定通过增加预算支出扩大投资，第二天就可以安排财政部准备项目，下一周资金就可以到位，开始在市场上买东西扩大投资需求。

所以，我们要对经济变量，特别是“政策变量”的时间特征，有清醒的认识。当提出一项政策建议时，需要了解政策实施见效的时间。没有

时间概念的政策建议，是无效的政策建议。

通常我们做短期政策建议时，要假定长期变量不变，就是这个道理。当我们实施短期宏观调控政策时，我们要说一句“假定体制不变、资源条件不变，人们的偏好不变……”，这些被假定不变的东西，在长期内都是可以变化的，只是在短期内，它们是很难变化的。

二、供给侧的变量多是长期变量

所谓“供给侧”，指的就是生产活动，就是生产力。经济增长是供给的增长，经济结构的改变或提升是供给结构的改变与提升。发展经济，说到底就是发展生产力，实现经济增长。所以经济学研究中最重要的部分，就是供给侧的问题。

也许正是因为供给就是生产，供给能力就是生产力。提高生产力的各种增长因素，大多数都在时间上具有长期的特征。前文提到增加劳动力，需要十几二十年。搞教育，从建成学校开始，学生从小学到高中毕业，需要12年的时间。大学就需要更长的时间了。资本形成，建一个工厂时间有长有短，一个投资决策做出以后到产品出厂，可能会花费1年时间，在重工业花费2~3年也是可能的。

另一个重要的增长要素是科技进步和科技创新。这是必须经过长期的艰苦努力才能实现的事。一个企业发展进步，接近了技术的前沿，才谈得上有了创新的能力。而且，真正的技术创新，特别是具有革命性的技术创新，在时间上是无法预测的、随机的，不是你能计划和预见的。如果是想在一两年的短时间内通过重大技术革命实现经济增长，这种想法基本是不可靠的。但它可能真的奇迹般地在一年发生了，那也只是机缘巧合，它可能十年后也不发生。你不能制定一个经济政策是把经济增长的宝押在一个小概率事件上。

体制改革是经济增长也就是供给侧生产力提高的一个基本要素。方向正确的体制改革导致资源配置和资源利用的效率提高，从而提高生产力。体制改革加强了对创新和投资的激励，从而促进经济增长。但是体制改革一般是需要时间的。一些重大的制度，可能需要几十年的时间才能改革到位。比如国有企业体制改革，40年前就开始研究、出台政策，40年后仍然不能满意。又比如金融体制改革，中国股票市场改革多年但现在注册制仍然没有确立，对企业直接融资、促进投资增长和效率改进没有起到任何帮助。房地产税讨论了十几年仍然没有出台。房产税最终使“长效机制”这个词有了新的含义，即只有在长期的未来才能起作用的机制。如果指望房产税马上能稳定市场，那房地产市场的泡沫现在可能仍然膨胀。

以上分析的有关供给侧改革的因素，对经济的发展和增长的质量，是最根本、最重要的决定性因素。正因为这些要素十分重要，所以要一刻不停地努力做事，长期坚持改善教育、积累资本、自主创新、体制改革。因其长期，所以不能讲一次、讲一时，而要年年讲、月月讲、天天讲。否则，这些方面的改进就不会在日积月累中见到实效！

三、短期变量主要在“需求侧”

供给侧也有短期因素，比如去产能、去库存、去杠杆。第二节所论述的生产力形成，是一个长期的过程。包括过剩产能，其形成过程也不可能是短期的，建一个钢铁厂需要两三年的时间。但是，一旦认定它是过剩产能，要把它从物理上除掉、炸掉（或者最简单的，就是废掉、停掉），一个星期甚至一天就可以做到。当然现实中这会涉及人员与体制，并没有那么简单。现实中去产能、去杠杆也会拖一段时间，但是只要所有人同意存在产能过剩和供求再平衡的问题。而且不能在需求侧解决，即不能靠扩大内需来解决，因此要在供给侧通过去掉一部分产能来

解决。这时，如何采取行动就是一个短期问题。

短期变量，也就是随时可以改变的经济因素，主要都在需求侧。基本的逻辑在于，需求是人们决定花不花钱和怎么花钱的问题。它不像供给侧，为了满足需求，要花时间建工厂提高技术扩大生产力。有了钱可以花，随时可以花。这就是个短期问题。对政府来说，不仅财政政策变量可以在短期内发生调整（包括政府发债借钱来花），还可以通过调整货币数量，最终扩大信贷规模，让企业和个人有更多的钱来买东西，从而扩大需求。反之亦然。在中国，住房市场需求过旺，政府还可以出台行政手段，在一夜之间削掉一大块需求（使一部分存在着的购买力，无法成为有效的需求）。这些都是对短期变量的调节。

短期变量的作用就在于，它们是可以在短期内实现调整从而可以在短期内就达到政策目标的。假设我们面临地方债务扩大、地方投资太多，从而导致经济过热的风险加大，当前（2019年）就要把这个趋势抑制住，这时怎么办？有人会说我们要用“深化体制改革，改革中央与地方的关系，改革地方财税制度，使地方政府对债务负责”的办法来消除风险。这种办法具有实操性吗？这个目标什么时候能实现？过去70年我们一直饱受中央与地方“一放就乱一收就死”的困扰，一直在不断地修改和调整，再有一二十年改革也许大有成效，但是要在2019年见成效，恐怕可能性是微乎其微的。因此，我们就只能在需求侧用严控地方债务规模的政策（原则上说这并不属于财政政策，而是行政管控），来立即削减投资需求的规模。比如当前出现地方和企业特别是民营企业投资意愿不足、动力不足的问题，导致经济下滑，甚至出现了2018年投资增速低于GDP增速的不正常情况时，需要采取什么措施。从长期看，根本的解决办法是体制改革，特别是鼓励民营企业长期发展的各种体制。但是由于涉及方方面面，现在加大改革力度，见到效果也要2~3年甚至更长的时间。而我们在当前，也就是2019年，就要稳投资、稳预期，在2019年就有效防止经济下滑过度，不仅是防止浪费资源，而且要防止导致更大幅度的信心不足和投资不足。这时需要采取什么措施？也是只有在体制

改革的同时，运用需求侧的财政政策，用扩大政府投资的办法，扩大投资需求，并通过“乘数效应”，拉动市场需求，才能在2019年一定程度上稳预期、稳投资，从而稳住增长的速度。（这里要注意的是，在投资信心不足、投资预期回报率过低的情况下，“流动性陷阱”导致货币政策失灵，只能更多依靠财政政策。）

四、需求侧的短期宏观调控政策有利于经济的稳定发展和动态效率的提高

供给侧的各种因素，决定着经济发展的质量和长期经济发展的“潜在生产力”，也决定着资源利用的生产效率和配置效率，因此供给侧结构性改革对于经济长期发展来说是决定性的。但是这并不否定在需求侧对总需求进行短期调节，使之不发生大起大落、大波动，从而不拉动总供给也发生大波动，也是有重要意义的，这个意义就是提高资源期间配置的效率或称为经济的“动态效率”。经济大波动是很“浪费资源”的——经济过热时由于需求过大，人们过度投资，用宝贵资源建成了大量生产能力，事后发现市场需求并不理想，结果这些生产能力就变成了过剩产能，还要用各种方法“去产能”。而且，当市场泡沫破裂，出现经济过度下滑或长期过度低迷时，还会导致一部分本来有用的生产能力和生产资源过度闲置，生产力发挥不出来，这也是一种资源浪费。这都属于资源浪费、动态效率不高的情况。因此，需要在需求侧采取“宏观调控”政策，在经济趋于过热的时候采取紧缩性政策抑制总需求，在经济过冷的时候采取扩张性的宏观政策扩大总需求，以达到“熨平”经济波动、充分实现但又不过度消耗潜在生产能力的“动态效率”，使经济得以稳定发展。

需求侧的重要性在于，需求的波动导致（拉动）实际总供给也就是经济增长的波动，所以现代宏观经济学的基本逻辑之一是“需求决定

论”，不是说需求决定生产效率和配置效率的高低，而是说需求通过拉动供给的波动而决定动态效率的高低。我们要防止经济出现大波动，就需要从需求侧入手，通过宏观调控和逆周期调节，保持经济的稳定增长。

五、现代市场经济是在“原始市场经济”基础上加进了“宏观调控”的经济体制

目前存在一个误解，由于需求侧的宏观调控是政府操作的政策。因此，进行宏观调控就有悖于市场化改革。这是混淆了现代市场经济体制与“原始市场经济”。

18—19世纪西方的市场经济可以说是“完全自由”的市场经济，只要有了私有制，有了自由定价制度，就有了市场经济。但是这种市场经济发展起来之后，出现了各种问题。于是，从19世纪中叶开始，市场经济制度本身在西方发达国家经历了逐步加入一些新因素的阶段。这些新因素是：第一，针对贫困和两极分化而引入的社会保障制度；第二，针对各种市场“外部性”（当然主要是负的外部性）而建立起来的法律法规，像环境污染这样的外部性都有了一定的法律制度加以处置；第三，针对各行各业信息不对称产生的危害，建立了各种“行业监管”，包括金融监管；第四，针对经济波动，建立了宏观调控制度。第四项新因素的最初形成是在1929年大危机之后的大萧条时期。以1936年凯恩斯《就业、利息与货币通论》出版为标志，形成了现代宏观经济理论的框架。以1933年罗斯福当选美国总统后实行的“新政”为标志，开启了有宏观调控的市场经济的新时代。

尽管在当时的背景下，凯恩斯主义和罗斯福新政都是将扩大内需作为政策的主要内容，但是80年来宏观经济学的发展，宏观调控政策的内涵显然已经不是单方面刺激经济，而是发展为双边的“逆周期调节”，是

与企业家“动物精神”和市场周期“对着干”、以“熨平波动”为目的的宏观经济管理机制。

发达的市场经济国家运用宏观调控政策不竭余力。美国运用逆周期调节，从大萧条结束到2008年以前的70年左右的时间里，没有发生大的危机和经济波动。20世纪80年代为了抑制通货膨胀，美国不惜大幅度提高利率。2008年美国金融危机和欧洲债务危机爆发后，美国运用一切宽松宏观经济政策托住经济，欧洲则长期实行负利率的宽松货币政策至今还没有退出。日本在20世纪90年代初泡沫破裂后，一方面表明要进行“结构性改革”（所谓的“第三支箭”），但另一方面，政府债务与GDP的比例到了250%，仍在实行“超宽松”货币政策而没有放松，维持着经济不再下跌。这些政策本身当然也可能有各种各样的“后遗症”，但其积极作用，也是可以计量的。

六、我国历史上逆周期调控对稳定经济增长起到过积极的作用

对于发展中国家来说，特别是处在高速增长时期的发展中国家来说，宏观经济调控的首要任务是防止过热，而不是扩大需求。一切经济波动的起因都是因为出现了过热，泡沫破裂导致产能过剩和债务率过高，引起经济下滑。而在一个高速增长时期，就特别容易产生过热。我国在20世纪90年代初期出现了过热，及时在需求侧采取了紧缩银根的政策，防止形成大泡沫，才使经济在1995—2002年实现了软着陆，没有出现危机和衰退。2005—2007年经济再次进入高速增长时期，政府采取了一系列紧缩性宏观调控政策，抑制投资过度，才避免了大的泡沫。2008年进一步加大力度，使GDP的增速从14%一度下调至6%，实现了一次成功的自我调整。如果不是2008年底世界金融危机爆发，我们或许可以在自我调整的基础上进入一个比较平稳的发展时期。

七、“失控”不是“调控”：2009年放开地方“平台贷款”是导致失控和过热主要原因

2008年经济危机爆发后，20国集团峰会各国同意采取宏观调控措施稳定经济。我国政府面对“断崖式下滑”的对外贸易，也采取了“刺激性”的宏观调控措施。但是这次刺激政策本身似乎引发了一次投资过热，导致了产生更多过剩产能。时至今日，这次刺激政策的标志性量化名称为“四万亿元”。“四万亿元”是指当时公布的政府四万亿元的财政刺激政策。许多人将这次刺激政策称为“大水漫灌”，以此来形容大量政府支出导致的宏观经济失衡。

但是在这里，我们首先要纠正几个被错误使用的概念，并由此分析一下当时究竟发生了什么。

第一点，什么是刺激政策，以及什么是财政刺激政策。当时中国政府宣布的财政刺激政策总量，是四万亿元的投资与支出项目。但是首先，这四万亿元是两年政府计划进行投资的总支出，平均每年只有两万亿元。把两年的计划支出放在一起说，气势更大，更能起到“提振信心”的作用，值得称道。但是严肃的经济分析就不能说四万亿元，而应该说一年两万亿元。

第二点，更重要的是，在这一年两万亿元的支出中，真正的刺激政策并不多。在财政政策的意义上，什么是“刺激政策”？其定义应该是“无中生有的需求”，也就是要通过增加财政赤字、政府债务而产生的“额外需求”。按照这个定义，那两万亿元中，绝大多数只是“转移支付”，属于政府由日常税收收入支撑的投资支出，是政府本来就要做的事，而不是新增加的由债务支撑的“额外”支出。当然债务也不是完全没有。当年中央政府财政赤字从平常的GDP的1.9%（上一年的比例，这里我们将其视为在不采取刺激政策情况下，政府还债付息增加支出不可避免会发生的“日常的”赤字额度），上升到了2.6%，也就是增加了0.7个

百分点。这在当时相当于不到2　500亿元的债务。把日常的转移支付也都算作刺激政策，数字就增长了近9倍，这也有利于提振信心，也是一个很好的宣传，无可厚非。但是，严肃的经济分析，就不能把两者混为一谈。

那么，这么小的刺激政策，怎么就形成了现实中的“大水漫灌”了呢，难道政府就没有责任吗？

第三点，我们上面说的，只是中央政府预算的赤字，也就是由中央政府债务支撑的投资支出，不包括地方政府债务及其支出！

1993年我国通过了《预算法》，明文规定地方政府不得借钱花，既不许从银行贷款，也不得向公众发债。从那之后地方政府债务明显减少，但还是有一些拐个弯的借款，即通过地方融资平台（国有企业，城投公司等）从银行以企业的名义发生的债务。不过在相当长的时间里，对这种借债一直还是有限制和控制的。从1993年到2008年底，银行系统中这类贷款的余额一共有1万亿元。而在2009年，为了尽快扩大内需，中央银行与监管当局制定政策，允许甚至“鼓励”地方政府建立一些平台机构，扩大融资增加项目。结果，就发生了地方政府借债的严重失控！到年底一算，一年就增加了6万亿元！余额总计达到了7万亿元。这6万亿元相当于当年GDP的17%！这就是“大水漫灌”的真正来源！

地方政府债务也是政府债务。政府的“放开政策”，也属于当时刺激政策的一个组成部分。正是在这个意义上，严肃的经济学分析对这一次刺激政策的量化指标就不应该是4万亿元，而应该是6万亿元（加上中央政府的2万亿元）！

然而，从上面的分析我们也可以看到，中央政府“放开了”地方政府借债，却并没有对地方债务做出定量的计划或规定，当时甚至没有在政府投资总计划中将其包含进去，并进行量化估值。因此，严格地说，这属于一种带有很大盲目性的政策安排，是“失控”，而不是建立在科学分析基础上的“调控”。

八、结论与教训

从以上的一系列分析中，我们可以得出以下的一些结论。

第一，供给侧结构性改革，特别是对那些长期增长要素的改进，关系到一个经济体能不能持续增长、高质量增长，这是最根本性的问题。因此要时刻抓住不放，当作政府工作的头等大事。而与此同时，在需求侧进行适当的宏观调控，也是必要的。它可以保证经济平稳发展，少一些大波动，减少动态损失。

第二，宏观调控政策的力度或数量的计算，既要包括中央政府的赤字与支出，也要包括地方政府的新增债务，无论是公债收入还是银行贷款。通过各种渠道借的钱，也都要纳入统计，才能把问题说清楚。不能总是稀里糊涂地算账，却不知道问题出在什么地方！中国这样一个单一制的大国，不包括地方政府债务变化的宏观调控政策，不是一个科学的政策，是缺乏起码的理论与科学依据！

第三，中央政府的宏观调控政策，本身就要包括对地方政府债务（总额）的控制。地方政府的利益在于发展地方经济，客观上它们不对宏观经济表现负责。全国的就业与通货膨胀，不是地方政府关心的问题，它们无法起到稳定宏观经济的作用。而在中国这样一个单一制国家，地方政府债务的最终还款人其实还是中央政府（或者说，是“全民”）。因此，中央政府负起宏观调控责任的含义之一，就是要在债务问题上控制地方债务的增长。现在修订后的《预算法》已经以法律形式明确了这一关系，今后要认真依法办事。

第四，无论情况有没有“失控”，在计算财政政策的“力度”时，都需要将地方政府的借债与支出计算在内。过去我们所说的“政府赤字”，只计算中央政府的债务，而没有包括地方政府事实上的负债，这是非常容易导致政策失误的。地方政府债务无法列入正式的统计体系，有许多属于隐形债务，这些实际上说明我们的财政金融体系还存在着重大的缺

陷。《预算法》的修订，为财政金融体系的改革奠定了基础，我们应该从现在起就计算每年的政府赤字总额，把地方政府的当年新增债务包括进来，并以此为依据计算财政政策的力度，谨防失误！

只有做到了以上各点，我们才能有科学的、适当的、有度的、节制的宏观调控政策。任何政策当然都是要有一个度。不经过科学分析和定量计算的政策，都属于盲目性。但反过来，也不能因为过去出现过“大水漫灌”式的盲目性，就否定中央政府应该严肃地、科学地和及时地担负起宏观调控的职责，制定科学的、必要的宏观调控政策，要保持经济的稳定发展，不出现过热，也不出现“过度低迷”！

---

[1] 樊纲，中国经济50人论坛学术委员会成员，中国经济体制改革研究会副会长，国民经济研究所所长，中国（深圳）综合开发研究院院长。

稳预期与平等保护产权

魏杰 [1]

稳预期实际上就是稳信心，在社会各个阶层对经济增长都没有信心的条件下，经济就丧失了活力，经济增长就无从谈起，因而稳预期是极为重要的。如何稳预期？从我国目前的状况来看，稳预期要注重两种情况：首先，经过40余年的改革，人们已经从无产者变为了有产者，有产者最担心的一件事是自身的财富安全，因而财富安全涉及人们的预期，甚至与预期成正比，财富越安全，预期越好；其次，经过40余年的改革，民营经济发展迅速，民营经济对经济增长、税收、就业的贡献分别达到50%、60%、80%，民营经济发展的最基本要求是自身的财富安全，如果财富受到不公正的侵害，民营经济的预期就会很差。上述这两种情况表明，我国目前稳预期的关键，是要保护人们的财富安全。如何保护人们的财富安全？保护人们财富安全的制度设计，就是保护产权，也就是平等保护产权。因此，稳预期的核心问题是平等保护各类产权。

同时，市场经济的重要内容是保护产权，没有产权保护就谈不上市场经济。大家知道，中国经济治理目前面临着对效率与公平的双重挑战。一方面，2016年以来中国经济的下行压力不断加大，政府刺激政策的作用不断减弱、时效愈发缩短，经济增长需要内生动力但仍步履蹒跚。另一方面，社会公平的矛盾持续积累，大量违背社会公平的现象长期未能得到纠正，新的不公平矛盾又不断涌出，而人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对社会不公平问题反映越来越强烈。效率与公平的双重压力造成当前中国经济的治理困境：治理政策已不能再简单地牺牲公平换取效率，或是牺牲效率换取公平。破解这一困局需要全面深化改革，其目标就是要在提升效率的基础上实现发展成果

的公平分配，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多、更公平地惠及全体人民，推动经济更有效率、更加公平、更可持续地发展。如何才能在全面深化改革中统一效率与公平？回答这一问题的关键在于认清造成当前治理困境的内在根源。我们认为，当下中国经济的效率与公平之所以遭受严重威胁，是因为产权未能得到有效保护。因此，我们应在全面深化改革的顶层设计中更加强调保护产权。这是统一效率与公平的核心点，也是稳预期的核心点。

一、有效保护产权与提升效率

经济增长的要素有四个，即劳动、物质资本、人力资本与技术。提升效率，就是要充分发挥这四大要素的作用。而中国当前出现的劳动激励不足、物质资本低质、人力资本流失、技术发展滞后等严重问题的深层次原因，就在于产权缺乏有效保护。因此，提升效率、实现中国经济转型升级，关键是进一步保护产权。

第一，有效保护产权是消除福利主义与民粹主义社会影响的前提，能够形成崇尚劳动的社会风气。

无论是简单劳动还是复杂劳动，无论是生产劳动还是管理劳动，无论是常规劳动还是创新劳动，劳动始终是我们产出经济成果的根本路径。激励个人劳动的，是通过劳动能够获得消费品以增加自身福利。但问题在于，获取消费品的途径却不仅有劳动。相较于耗费体力与脑力的劳动，另一种获取消费品的方式却要轻巧得多，那就是侵占他人劳动成果的分利行为。这在当代中国表现为福利主义与民粹主义。福利主义者坐等政府补贴，但政府财政收入不是凭空得来的，其占用的是劳动者缴纳的那些税收。民粹主义者以穷为荣，试图以“劫富济贫”实现自身富有，其实质是借“革命”之誉而行“动乱”之实。这两种思想产生的根源，

就是无视他人产权，缺乏产权保护的自觉意识。一些靠自身勤奋努力而致富的人曾形象地说，只有好吃懒做的“二流子”才会忽视产权，在产权上实行无“政府主义”。或许有人会争辩，当前存在一些地方政府通过侵犯个人产权获取财富的情况，存在一些富人违背法律聚敛钱财的事实，“赖”政府的钱、“劫”富人的钱是将百姓的劳动成果归还百姓。这种想法是极端错误的！上述问题绝不是实行福利主义与民粹主义的理由！其产生恰恰源于少数官员与富人对大众产权的侵犯！想要政府收入合理、使之充分用之于民，想要保证致富者均源自勤劳努力，只能依靠有效保护产权。保护产权是经济制度的范畴，是形成勤劳致富社会意识的重要制度保障。这种制度一旦形成，有助于修正那种不依靠自身勤奋努力而试图侵占别人产权以实现富有的不健康思想，有助于形成崇尚劳动的良好社会风气。

第二，有效保护产权是践行“两个毫不动摇”的制度基础，能够增进物质资本积累的质量。

虽然新古典增长模型预测，长期经济增长中人均物质资本最终会收敛到稳态值，但在中国的工业化与城镇化尚未完成的当下，物质资本积累仍是吸引农村劳动力转移、促进经济转型升级的物质支撑。当前中国经济面临的问题不在于是否积累物质资本，而在于如何增进物质资本积累的质量，让累积的资本更少消耗资源、更多产出商品、更能满足需要。这要求进一步松绑民营经济，进一步改革国有企业，让各类产权形态成为平等的投资主体，在市场竞争中彼此促进、优势互补、共同发展。因此，我们必须毫不动摇地坚持和发展公有经济，毫不动摇地坚持和发展非公有经济。“两个毫不动摇”决定中国经济成为混合经济体制：在宏观结构上，国民经济中既有公有经济，又有非公有经济，共同推动经济持续发展；在微观结构上，企业中既有公有产权，也有非公有产权，共同促进企业经营活动。不同产权在宏观结构与微观结构中的竞争与融合，以及这种竞争与融合所引发的产权边界界定，让平等保护产权成为社会经济生活的核心问题。因此，中国特色社会主义基本经济制度

在坚持“两个毫不动摇”时，就应该把平等地保护各类所有制产权作为根本原则。从这一点上讲，有效保护产权是中国特色社会主义基本经济制度的重要构成部分，是中国特色社会主义基本经济制度的应有之义。

第三，有效保护产权是消弭移民潮与维护社会稳定的关键，能够保障人力资本的长久累积。

人力资本是中华民族伟大复兴的关键支撑。历史上的大国崛起总是与人力资本的积累息息相关。例如，英国在18世纪确立霸权，很大程度上归功于因欧洲大陆的种族与宗教迫害而流入的人才。再如，第二次世界大战后美国霸权确立，也在很大程度上得益于因纳粹迫害和欧陆战争而涌进的科学与人文学者。践行中国梦迫切需要第三次世界人才大转移，但中国当前却出现了规模巨大而又隐蔽晦暗的移民潮。移民者大多是财产所有者。由于拥有知识、技术与企业家精神能更容易获得财产，这些移民者也多是人力资本所有者。他们为什么要积极移民？其最主要的原因，并非像一些学者认识的那样是为享受发达国家的社会福利，而是担心自己的产权不能在国内得到有效保护。这种非正常移民的后果非常可怕，它造成了物质资本与人力资本的双重流失，同时也动摇了社会的稳定，而社会的不稳定又将进一步削弱物质与人力资本的投资意愿。所以，有产者最害怕社会动荡，也最需要稳定。在中国，维护稳定的主要社会基础就是那些在40余年改革开放中受益而积累起自身财富的人，只有保护他们的合法产权，他们才会成为社会稳定的中坚力量。因此，践行中国梦，社会主义基本经济制度就不可能一成不变，就必然随经济发展和社会变革而不断调整和完善。在当前，社会主义基本经济制度应更加注重保护产权，尤其是放松对私人产权的限制。我们必须认识到，经过40余年的改革开放和经济发展，人民群众普遍希望拥有自己的财产，他们很大一部分已经成为有产者，人们越来越注重对自身产权的保护。保护自身产权已是民意所向。社会主义基本经济制度应充分反映和体现这种迫切愿望。

第四，有效保护产权是破除“山寨风气”的根本举措，能够推动技术的持续进步。

作为人类社会发展的动力之源，技术的持续进步有赖于四大基础的支撑，即知识产权保护的法律基础、研发投资的物质基础、技术市场的组织基础与研发人员的人才基础。其中，知识产权保护是其他三项基础赖以实现的前提。但长期以来，由于对知识产权的实质性保护不理想，一出现某款新产品，其他企业便以更加低廉的价格“山寨”。表面上，“山寨”商家获得利润，技术实现扩散，消费者得到实惠。但实质上，“山寨”破坏了技术进步的根基，自主创新的激励严重不足，跟风、模仿、剽窃却蔚然成风，最终侵害消费者的长远利益。第一，缺乏产权保护，“山寨风气”会损害技术研发投入，滞缓技术创新。技术创新是技术进步的源头，但技术创新面临巨大的不确定性，需要不断试错与积累，成本高昂。“山寨”无须创新成本，这是“山寨”商品价格低廉的根本原因。创新企业通过研发投入发明新技术，是为了获取超额利润。没有知识产权的有效保护，利润就将会被“山寨”商家侵蚀。因此，如果谁都可以“山寨”别人的技术创新，企业必然不会下大力气投资研发，而是琢磨如何“山寨”别人的新技术，技术进步就成了无源之水。第二，缺乏产权保护，“山寨”风气会破坏技术市场运行，限制技术扩散。表面上，“山寨”能够更快普及新技术，并通过避免企业“重复性”创新而节约社会成本。但实际上，通过市场传播技术比“山寨”更有效率。一方面，在保护知识产权的情况下，新技术可以在技术市场中流动组合。最为需要也就是最能有效利用该项技术的企业，最有动力向原创企业引入该技术，支付创新成本的价格也最高，从而实现技术资源最优配置。另一方面，一些高精尖产品的技术集成，如芯片、高铁、飞机，无法通过低水平重复的“山寨”来实现，只能依靠市场交易完成各项技术的组合。而如果没有知识产权的清晰界定与有效保护，如果允许“山寨”广泛存在，就不可能存在技术市场。第三，缺乏产权保护，“山寨”风气会弱化研发人员激励，阻碍知识创新与传播。知识产权保护不是设立“秘方”，不是要

阻碍知识交流与发展，而是要禁止未经授权就采用这些知识去生产商品。如果知识产权得不到有效保护，即便产权是归企业而非研发者个人所有，作为其引致需求的研发人员也难以获得相应的激励，从而难以实现人力资本与物质资本的有效结合。而新知识的创造者也就更不愿意知识被分享与传播，这不利于知识创新正外部性的溢出。

二、有效保护产权与促进公平

中国社会不公平问题的日益突出，主要表现在收入差距拉大、国有资产流失、征迁恶案频发、储蓄资产贬值、民企发展受困、黑恶势力膨胀、贪污腐败蔓延、集资乱象加剧、特权侵犯人权等各方面。这些问题的症结已不是简单的收入分配，而是财产获取权利、财产积累机会与财产交换规则的不平等。促进社会公平必须要交还百姓私权、转变政府职能、约束公共权力，其关键仍是进一步保护产权。

第一，有效保护产权能够将私权交还个人，实现财产获取权利的平等。

当前中国收入差距过大的一个重要原因是财产获取权利不平等。它导致财产性收入出现极化。一个最典型的例子：在法律上归全体民众所有的赢利能力极强的资产，没有能够惠及民众，反而被个别人通过廉价方式攫取并一夜暴富。而普通居民积累的大量金融资产却未能随着经济增长升值，占金融资产比重最大的储蓄存款甚至贬值，居民的金融财富实际是在向垄断金融部门隐性转移，难以实现富有。实现财产获取权利平等的关键是将私权交还个人，这需要产权得到有效保护。首先，有效保护国有产权，严禁国有经济中的贪腐与国有资产流失，让全体民众享受到国有资产红利。在当前国资委集国有资产监管职能与经营职能于一身的体制下，国有产权的社会职能与赢利职能无法有效区分，从而难以实现对国有产权的有效保护。在这种体制下，国有产权的社会职能，常

常成为国有产权实际控制者侵吞国有产权经营收益的掩护与渠道，甚至以此将侵吞国有资产“体制化”“合法化”，从而使全民所有制财产异化成为某个社会阶层的财富来源。应将国有资产经营权从政府系统中分离并上缴国有资产红利，让其所有者即全体人民，能够真正监管全民所有制财产的运营，能够真正享受全民所有制财产的收益。其次，有效保护农村土地产权，防止地方政府与开发商为瓜分利益恶性拆迁，让广大农民能够切实享受到土地增值收益。这包含两个层面：第一，实化农民作为集体成员对农村土地的所有权，与城市土地的国家所有权相对应，实现同权同利；第二，实化集体所有而由农民承包的土地使用权，与城市土地的居民使用权相对应，实现同权同利。这要求切实遵照宪法，界定政府与农村土地产权的关系。政府征用农村土地，只应用于公益性建设，且给予足够补偿。而用于非公益性建设的农村土地，政府不能再作为交易主体，只能收取相应税收。农民应成为交易主体且自由进入市场，获取绝对地租与级差地租。最后，有效保护居民储蓄资产，打破国有金融体系的市场垄断，让亿万储户享受到经济增长中的储蓄收益。作为经济高速增长的发展中国家，中国应具有高于发达国家的资本收益率。但现实却是，一方面中国居民拥有的庞大储蓄资产的利率极低甚至为负，另一方面有效率的民营企业出现融资难，实际贷款利率极高。保护储蓄资产的关键是金融市场去垄断化，消解国有金融体系的垄断利润，让居民的储蓄供给与企业的投资需求有效结合。

第二，有效保护产权能够纠正政府职能错位，实现财产积累机会的平等。

不同产权性质的财产应在市场中平等竞争，由劳动生产率最高的一方实现财产的累积。但现实中，民营经济难以获得与公有制经济平等的资源使用和市场进入条件，造成市场竞争的机会不均等。例如：在政治地位上，政府领导对视察民营企业，常常避而远之；在资金筹集上，国有银行对民营企业贷款，常常苛刻刁难；在法律执行上，税务部门对民营企业收税，常常粗暴任意；在投资经营上，投资审核部门对民营企业

投资，常常阻滞干涉。而市场竞争中私人产权与公有产权机会不平等的根源在于，政府总是试图经营产权却并没有把重心放在保护产权上。这是中国当前难以厘清国家与市场、政府与企业、监管与经营、宏观与微观等诸多社会经济关系的最主要原因。政府经营产权的结果只能是政资不分与政企不分，从而导致在产权上由政府经营与非政府经营的经济主体无法实现平等经营、平等竞争、平等发展，对各种所有制产权平等保护实际上就成了一句空话。财产积累机会的不平等会衍生出一系列的社会不公平问题。在政府经营公有产权越位而保护私人产权缺位的条件下，有的民营企业为保护自身财产，不得不依靠非政府力量，结果助长黑恶势力，甚至会形成“黑社会”存在的温床；有的民营企业为获取投资项目，不得不对政府中的一些人行贿，结果贪腐问题日益严重；有的民营企业为筹集发展资金，不得不搞社会集资，结果产生信用与债务乱象。可以说，黑恶势力、贪污腐败、集资混乱等负面社会现象的产生，从经济制度层面上讲，很大程度上是因为产权未能得到有效保护。而要实现有效保护产权，尤其是平等保护私人产权与公有产权，政府就必须从竞争性经营活动中退出。这其实就是要求彻底转变政府职能，从而倒逼政府体制改革，真正建立起服务型政府。

第三，有效保护产权能够让公众约束公权，实现财产交换规则的平等。

保护产权延伸到政治层面就是保护人权。人权面前人人平等，这是人类现代社会最核心的价值观。但我国目前公众积怨较多的一个重要问题是现实中特权的普遍存在，人权往往被特权侵犯。这一问题的经济根源就在于现实中财产等价交换的规则极易受到破坏。我们知道，财产交换所体现的不只是物与物的关系，也不局限在人与物的关系，而是体现了承载于物中的人与人交往的权利关系。其实，人权的一项基础性内容就是财产权。人人平等参与、平等发展的权利，经济内涵就是获取财产权利与积累财产机会的平等，而这又以财产交换规则的平等为前提。可以说，不保障财产的等价交换，就难以奢谈保护人的权利，也就无法实

现人与人的平等。那么，谁在侵害财产的等价交换规则呢？当前，虽然存在私人与私人之间的财产侵害问题，但财产等价交换面临的最大问题仍是公共权力对私人产权的侵害。在中国，公共权力高于私人权力、公共权力可以随意侵犯私人产权的社会意识根深蒂固，政府的权力缺乏实际制约。这就导致公权的实际执行者，以及他们的“俘获”者，具备侵犯他人产权以增加自身利益的特殊权力。也就是，扭曲财产在市场中的交换规则是不等价交换。因此，保障财产等价交换，关键是要实现权力制衡，由公众约束公共权力。我们应卸下一些无谓的“包袱”，公众对公共权力的约束不是西方资本主义的特有产物，而是中国共产党自身的追求目标。早在延安时期，我们党就强调，跳出盛衰治乱的关键是让人民来监督政府。公众约束公有权力的根本举措就是要有效保护私人产权，使其不受公共权力侵犯。这包括三点：第一，实现司法权独立于行政权；第二，由于财产权属于司法权，行政权不能干涉私人财产；第三，司法权自身对私人产权的干预也要求法庭授权。

三、如何在全面深化改革中有效保护产权

当前的全面深化改革并不复杂，强调核心的一点就可以：有效保护产权。产权一旦得到有效保护，资源价格及要素价格自然在市场博弈中走向市场化，利率市场化和汇价市场化自然就能推进，市场决定资源配置也就得以实现。产权一旦得到有效保护，人们自然就会勤劳实干，注重长期投资，而不是相互欺诈恶斗、沉迷短期投机。产权一旦得到有效保护，企业家队伍自然形成，人力资本自然回流聚集，企业家队伍壮大与人力资本累积是同保护产权的状况成正比的。产权一旦得到有效保护，企业自然投资于技术创新，人才自然致力于创新技术，创新驱动战略就能够实现。产权一旦得到有效保护，财产分配机制自然趋向公平公正，交易双方的利益自然实现共享双赢，人与人之间就能够实现平等包容。产权一旦得到有效保护，政府行为自然会受到约束，政府与市场、

政府与企业的权力边界自然会得到清晰界定，转变政府职能、改革政府体制也就能够实现。因此，改革能否完成最深层次的制度保障，统一效率与公平，就在于能否有效保护产权。

那么，怎么样才能做到有效保护产权呢？有两大要点：首先，建立新的公众意识；其次，改革旧的法律体系。

第一，建立新的公共意识。汇聚尊重产权尤其是私人产权的公共意识，是让产权得到有效保护的思想基础。

改革开放以来，中国公众的产权意识逐步形成但极为混乱。一方面，由于外来的理念冲击与蓬勃的市场大潮，获取自身财富、保护自身产权已经成为广大百姓的共同愿望。另一方面，由于长期的理论宣传和分化的贫富差距，仇恨他人财富、轻视他人产权也日渐成为普遍的大众心理。公众意识的混乱源于理论的纷争与缺失。新古典经济学赋予了公众追求自身财富的合理性，但仅立足代表性消费者与厂商的一般均衡模型，未能探讨产权的作用机制，也未能预见产权分配不平等的社会后果，无法深刻解释当前中国社会中的各种矛盾。对马克思经济学的传统理解，虽能正确认识到产权分配的根本性意义，深刻洞察财产被少数人占有导致的社会矛盾，却只会得出私人产权必然导致两极分化从而与共同富裕相违背的结论。官方意识形态力图运用“主体论”统合前两种思想，既肯定私人产权能够通过个人利益激发效率，从而不断强调提升私人产权地位、释放私人产权活力，却又仍然坚持只有公有产权才能推进社会公平，从而公有产权的主体地位不可动摇。但如此一来，保护私人产权就矮化为促增长、增就业、取税收的手段，就局限为阶段性任务，剥夺私人产权仍然是最高的社会理想，民营企业就如同豢养的待宰肥羊。上述理论各有长短、相互僵持，撕裂纷乱公众意识。如果认为自私自利是天经地义，私有财产是源于剥削，那么产生如下的社会心理也就不足为奇：他人财产被剥夺是不必给予同情的，甚至只有剥夺他人财富才能富有自身。这将无法产生有利于私人产权保护的意识形态，也就无

法真正实现有效保护产权。

建立尊重私人产权的公共意识，必须从传统的意识形态束缚中解放思想，必须在全面理解马克思经典理论的基础上进行理论创新。事实上，保护产权尤其是私人产权与共同富裕并不矛盾。马克思深刻洞察产权平等的根本重要性，但平等产权并不意味着只能通过消灭私有制实现财产的共同占有。马克思其实区分了两种私有制：第一种私有制是劳动者与生产资料的直接结合，称为小生产者私有制；第二种私有制是同广大无产者相对立的生产资料少数人占有，称为资本主义私有制。其中，第一种私有制是实现自由与个性的前提，却无法与社会化大生产兼容，最终被第二种私有制取代；第二种私有制创造出巨大的生产力，但导致产权分配的不平等，最终将因矛盾的累积而被“炸毁”。马克思号召的“消灭私有制”，是要消灭第二种私有制，在生产资料共同占有的基础上重建个人所有制。因此，违背共同富裕的并非私有制一般，而是一种私有制特殊，即广大劳动者转化为劳动力商品与生产资料少数人占有的严格对立。中国当前保护产权，尤其是私人产权，不是要形成第二种私有制，而是要在社会化大生产中重建第一种私有制。我们应当承认这是可行的。一方面，大生产并不必然取代小生产。市场环境复杂多变，企业管理与计划存在成本，且生产规模越大成本上升越快。因此，每一轮新市场的发现、发明新技术，更多源自灵活多变的小企业。另一方面，保护私人产权并不会必然出现资本与劳动的对立格局。通过实现财产获取权利的平等、财产积累机会的平等与财产交换规则的平等，生产资料的分布聚合将由个人努力程度，即劳动决定。因此，不讲前提地说私人产权是罪恶之源、公有产权道德至上是错误的，任何形式的合法产权都是阳光的、应该被尊重的。随着真正形成科学的产权理论，在保护自身产权的同时尊重他人产权就会成为一种公众意识。

第二，改革旧的法律体系，全面并平等地保护各类产权尤其是私人产权，是让产权得到有效保护的制度基础。

产权就其形态来讲，包括物质产权（资源、土地、货币资本、设备及各种生产资料等）、知识产权、劳动产权（个人对自身劳动的所有与支配）；就其功能来讲，包括占有权、使用权、收益权、处分权。有效保护产权就必须全方位地保护产权的各个形态与各项功能。但长期以来，我们对产权的保护，重有形的产权，轻无形的产权；在物质产权的保护中，重人为创造物的产权，轻自然馈赠的资源、土地等产权；在土地产权，尤其是农村集体土地产权的保护中，重占有权与使用权，轻收益权与处分权。这样的产权保护是极不完备的，难以发挥产权的应有作用。党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干问题的决定》（下文简称《决定》），明确要求加强知识文化、自然资源、农村土地三个方面的产权保护。当前在推进对产权全面保护上，就是要将《决定》落到法律体系改革的实处。

产权就其所有者来讲，包括国有产权、自然人产权、共有产权、法人产权、社团产权、社区产权等。有效保护产权就必须彻底平等地保护各种所有制属性的产权，并将这一原则贯穿于从宪法到刑法和民法的整个法律体系上。但长期以来，我们重公有产权保护而轻私人产权保护，公有产权与私人产权不平等是我国现行法律体系的重大缺陷。宪法是根本法，规定了国家的根本制度和根本任务，宪法领域的不平等必然会影响到刑法、民法等整个法律体系的各个方面。因此，当前最核心也最紧迫的是在宪法领域破除所有制歧视，平等保护公有产权与私人产权。在前文的论述中我们已经知道，这样做并不与共同富裕相矛盾，亦不与社会主义意识形态相背离。习近平总书记在对《决定》的说明中也明确，“改革开放以来，我国所有制结构逐步调整，公有制经济和非公有制经济在发展经济、促进就业等方面的比重不断变化，增强了经济社会发展活力”。我们完全没有必要再在宪法中强调某一种所有制必须居于主体地位，也没有必要在让市场起决定性作用的改革新阶段，为了维系特定的所有制结构而干预、束缚，甚至扭曲市场。

其实，改革开放以来我们对宪法曾做过多次修订和完善，一些修订

甚至是根本性的。例如，紧随1992年邓小平南方谈话，我们在1993年通过宪法修正案，将宪法第十五条从“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济”修改为“国家实行社会主义市场经济”。这一举措在宪政层面上保障了市场经济，极大鼓舞了中国体制改革的深化与经济的高速发展。当前，我们应当也可以在宪法层面进一步释放保护产权的积极信号，也就是对宪法第六条做出修订。模糊掉以公有制为主体这一硬性要求，只强调实现共同富裕的社会主义经济制度属性，提出发展混合经济，让各种经济成分与投资主体平等竞争、相互融合、优势互补、共同发展。

破解目前中国经济治理困境，必须要在全面深化改革中统一效率与公平，其核心点就是有效保护产权。有效保护产权能够形成崇尚劳动的社会风气、增进物质资本质量、累积人力资本、推动技术进步，从而提升效率。有效保护产权也能够实现财产获取权利的平等、财产积累机会的平等、财产交换规则的平等，从而促进公平。在全面深化改革中有效保护产权需要做到两点。首先，创新理论，正确认识到保护私人产权与共同富裕的逻辑统一，汇聚尊重产权尤其是私人产权的公共意识。其次，改革法律体系，全方位地保护各个形态与各项功能的产权，彻底平等地保护各种所有制属性的产权，尤其在宪法领域破除对私人产权的所有制歧视。

---

[1] 魏杰，中国经济50人论坛成员，清华大学文化经济研究院院长。

实现积极财政政策的完整性

汪同三 [1]

2018年底举行的中央经济工作会议，根据当前我国经济社会发展面临的新形势新问题指出，2019年“宏观政策要强化逆周期调节，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，适时预调微调，稳定总需求”，并进一步明确要求“积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费，较大幅度增加地方政府专项债券规模”。为了把中央经济工作会议精神落实到政府宏观调控各项工作中，2019年3月5日李克强总理在第十三届全国人民代表大会第二次会议上的《政府工作报告》中指出，“要正确把握宏观政策取向，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，实施就业优先政策，加强政策协调配合，确保经济运行在合理区间，促进经济社会持续健康发展”。李克强总理在《政府工作报告》中阐述政府工作的首要任务时更进一步明确而具体地指出，“积极的财政政策要加力提效……实施更大规模的减税。普惠性减税与结构性减税并举，重点降低制造业和小微企业税收负担。深化增值税改革，将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%，确保主要行业税负明显降低；保持6%一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增，继续向推进税率三档并两档、税制简化方向迈进。抓好年初出台的小微企业普惠性减税政策落实。这次减税，着眼‘放水养鱼’、增强发展后劲并考虑财政可持续性，是减轻企业负担、激发市场活力的重大举措；是完善税制、优化收入分配格局的重要改革；是宏观政策支持稳增长、保就业、调结构的重大抉择”。

从中央经济工作会议和《政府工作报告》释放的信息可以看出，

2019年我国宏观经济工作中关于财政政策的方针导向是：第一，为确保经济运行在合理区间，实现经济社会持续健康发展，必须继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。第二，在已经施行多年的基础上，2019年的实施要加力提效，发挥更重要的作用。第三，2019年积极的财政政策的首要措施是实施更大规模的减税降费，方式是普惠性减税与结构性减税并举，重点是降低制造业和小微企业税收负担。毫无疑问，2019年宏观调控工作的重点之一是要继续实施好积极的财政政策，发挥其应对经济下行压力的积极作用。同时，我们要注意到，任何宏观调控措施在取得预期正面效果的同时，都可能产生不同程度的负面影响，需要我们认真面对。而实现积极的财政政策的完整性，全面落实积极的财政政策，是最大限度发挥其正面作用，同时将可能的负面影响限制在最低程度上的保证。

为什么要继续实施积极的财政政策？正如中央经济工作会议指出的，目前我国“经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。这些问题是前进中的问题，既有短期的也有长期的，既有周期性的也有结构性的。要增强忧患意识，抓住主要矛盾，有针对性地加以解决”。《政府工作报告》也指出，“综合分析国内外形势，2019年我国发展面临的环境更复杂更严峻，可以预料和难以预料的风险挑战更多更大，要做好打硬仗的充分准备”。当前我国宏观经济运行面临的问题，或者说经济下行压力的压力源，来自国外和国内两个方面。

国外的压力主要表现在：世界经济增速放缓，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增加，外部输入性风险上升。2018年美国对包括我国在内的多方挑起保护主义贸易争端，制造贸易摩擦，大大增加了我国所处外部环境的复杂性和严峻性，这已经是自改革开放以来我国经济运行第三次受外部环境影响而面临下行压力了。第一次是1998年亚洲金融危机对我国宏观经济运行造成冲击，第二次是2008年美国金融危机对我国宏观经济运行造成冲击。这两次国际金融危机爆发时，我国宏观经济状况较之世界其他主要经济体

和周边经济体来说相对要好些，宏观经济处于增速较高较稳定的上升期，对我国来讲外部冲击是主要下行压力源。

而2018年以来，我国宏观经济运行的下行压力不仅源自外部环境复杂严峻，而且在内部推进供给侧结构性改革的过程中产生的尚待解决的问题，也是重要的下行压力源。国内经济下行压力加大主要表现在：消费增速减慢，有效投资增长乏力；实体经济困难较多，民营和小微企业融资难、融资贵的问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有差距；自主创新能力不强，关键核心技术短板问题凸显；一些地方财政收支矛盾较大；金融等领域风险隐患依然不少；深度贫困地区脱贫攻坚困难较多；生态保护和污染防治任务仍然繁重。

一方面，我们目前面临着复杂而严峻的矛盾和问题，必须认真对待、妥善解决。另一方面我们又承担着光荣而伟大的使命，2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。因此2019年以及今后一段时期内，在宏观调控工作中，继续实施积极的财政政策，加力提效，就显得更为关键、更加重要。

中央经济工作会议和《政府工作报告》，都把“实施更大规模的减税降费”作为继续实施积极的财政政策的首要措施，这是一个非常重要并且切合我国当前实际的科学判断。首先，从财政政策中各类可行的措施手段来看，减税降费是最直接作用于施策对象、产生政策效果见效最快的宏观调控措施。对消费者税负的降低，等同于直接增加消费者的可支配收入，进而提升居民消费，起到拉动经济的作用。对生产者税负的降低，在间接税环节上，例如增值税减税，可以直接降低企业生产成本，从供给侧推动经济增长，同时还会在最后的消费环节减少最终消费者的负担。在直接税环节上，例如企业所得税减税，可以直接增加企业经营收入，提高企业赢利水平，不仅使企业能够通过技术创新、设备更新等方式提高生产水平和能力，而且能够刺激企业增加投资、扩大生产规模的欲望。因此，减税降费不仅可以在微观层面上最实惠地激励实体

经济经营者和从业者，而且能够在宏观层面上最有力地提振自主创新和引导结构调整。其次，我国现行税制中还存在进一步实行减税政策的空间，为实施更大规模的减税降费提供了可操作性。减税空间容量的大小，一方面要看当前税率绝对水平的高低，另一方面还要看政府通过调整财政配置和调动弥补资源保持财政平衡的可能性。当前，调整财政配置主要是减少政府支出，特别是一般性行政支出、“三公”经费和其他可进一步控制的财政支出，以及收回、盘活和使用长期闲置和沉淀的各类政府财政资金。调动弥补资源主要是合理适度增加财政赤字，扩大国债发行，以及增加特定国有金融机构和央企上缴利润等。

从世界经济来看，减税政策是经济低迷时期有关国家刺激经济增长的一项主要政策工具。20世纪60年代，美国为了摆脱经济低迷，当时美国总统肯尼迪启用了减税政策，将企业所得税税率由52%降至48%，个人所得税税率由20%~91%　降至14%~70%。肯尼迪的这一减税政策产生了一定效果，较为有效地促进了美国经济实现复苏。2001年小布什就任美国总统后，为了重振美国经济，又一次实行减税刺激经济的政策，美国议会通过了10年内减税1.35万亿美元的减税法案，对个人所得税税率进行了大幅下调，将最高边际税率由39.6%下调至33%。事实证明，小布什的这一减税政策确实起到了一定效果。到2003年第二季度，美国经济增长率达到了2.4%，经济开始出现持续复苏。奥巴马任美国总统时期，美国面临严重的由次贷危机演化而来的全面金融危机，美国政府同样采取了减税政策，在2008年和2009年先后通过了总额超过5　000亿美元的减税计划。减税政策以及其他量化宽松政策实施后，美国经济自2010年开始出现持续反弹，对美国走出这次影响严重的金融危机产生了较大作用。近年来美国特朗普政府推出的相当强度的减税政策也被舆论界普遍肯定，是美国经济目前表现较为强势的重要原因。2017年12月，美国参议院通过了税法改革法案，将美国企业所得税税率从35%大幅降至20%。2018年美国的经济增速为2.9%。应该说，这与美国实行的大规模减税和缩减联邦支出等措施不无关系。当前为保持经济的复苏势头，

世界各主要经济体，如欧盟、美国和日本等地区和国家，都不同程度进行了减税，试图跟进美国的政策，减税已形成世界宏观经济政策的趋势。

对于美国特朗普政府采取的减税政策也需要进行全面的分析。2018年特朗普开启的美国新一轮减税政策，短期内确实提振了美国经济，使得美国经济增速有所加快，股市屡创新高，但是并未解决美国经济前景的不确定性。由于特朗普的减税政策是以凯恩斯主义刺激理论为基础的，对经济的拉动主要作用于需求侧，而对改善供给侧所必需投资的刺激相对较弱。减税对美国经济的作用主要是短期性的。长期来看，减税对经济的刺激作用将会逐渐减缓减弱，同时还存在恶化财政赤字的风险。特朗普的减税不能从根本上缓解美国的经济结构失衡，而且财政压力导致的政府支出减少更将威胁教育、医疗和科研等能缓解美国社会问题的支出，如果处理不当，会是饮鸩止渴。

当前实施积极的财政政策的发力方向之一是促进投资，特别是基础设施建设投资。其原因在于：第一，内需特别是消费需求是拉动经济增长的主要动力，但归根结底消费是通过实现投资需求来拉动增长的。适度稳定的投资增长是保持经济平稳健康发展的关键。马克思主义经济学的再生产理论告诉我们，要实现扩大再生产，必须增加新的投资。我们当然应该通过扩大消费需求拉动经济增长，但不容忽视的是，消费是通过导致投资来实现扩大再生产的，不能导致投资的消费只能实现简单再生产，只有能够导致投资的消费才能真正实现扩大再生产。或者说，只有足够的投资需求才能实现社会扩大再生产，实现经济社会的有效发展。第二，高质量发展的一个标志是，由投资（I）产生的投资收益（R）占产出（Y）的比重（R/Y）的提高，即实现投资效益的提高。而投资收益占产出的比重（R/Y）等于投资资本收益率(R/I)与投资率(I/Y)的乘积(R/Y=R/I×I/Y)，其中，投资率(I/Y)是在宏观层面实现的，而投资资本收益率(R/I)是由企业或生产者在微观层面实现。我国目前的投资资本收益率仅为3%左右，远低于发达国家水平，亟待提高。对生产者或

企业的减税能够明显有助于提高微观层面的投资资本收益率，进而在宏观层面提高投资收益占产出的比重，推动实现经济的高质量发展。第三，面对当前复杂严峻的国内外形势，中央提出六个“稳”的要求。“稳投资”是关键之一。“稳投资”的重点是激发社会投资、保持投资增长、优化投资结构、提高投资效益。当前供给侧结构性改革进入新阶段，面临的新形势、新问题要求我们更加认真地做好保持投资稳定增长的工作。

2018年有三个国民经济统计数字值得关注：第一个数字是GDP增长6.6%，第二个数字是全社会固定资产投资增长5.9%，第三个数字是基础设施投资增长3.8%。这三个数字告诉我们：第一，全社会固定资产投资增速低于GDP增速0.7个百分点，可以判断投资增长相对不足是当前经济下行的一个主要表现。因此，推动投资增长，适度加快投资增速是克服经济下行压力的重要方面。以减税降费为主要措施的积极的财政政策应该在促进投资方面发挥引导和带动作用。第二，在各类投资中，基础设施投资增速明显滞后于总投资增速，基础设施投资不足是投资增长减速的主要诱因，同时也表明基础设施建设领域存在加强投资以应对下行压力、提升经济增长的较大空间。因此当前把促进投资，特别是基础设施投资，作为实施积极的财政政策的一个发力方向，不仅是必要的而且是可行的。减税降费如何能够落实到促进基础设施投资增长，是我们今后在宏观调控工作实践中需要深入探索实现途径并积累总结经验。

全面落实积极的财政政策是要实现财政政策的完整性。衡量财政政策是否完整的标准是财政收支是否平衡，以及是如何实现平衡的。减税在初期阶段必然会使财政税收减少，直接影响到财政收入。而负责任的政府不仅要考虑减税的必要性，以及减税的具体方案，还需要采取必要措施弥补减税对国家财政的影响，保持财政收支平衡。在减税条件下，常规地保持财政收支平衡的办法有两种：第一种是增加财政赤字，第二种是削减财政支出。一般情况下，增加财政赤字是寅吃卯粮，必须谨慎适度，严格控制。欧盟国家在探索经济一体化过程中，根据实际经验制

定的财政赤字率不超过3%的标准是具有一定普遍性意义的。在不严重的特殊情况下，应予遵循。我国长期以来基本遵循了不逾越这一界限的原则，保持了财政状况的稳定。就我国目前的形势来看，更重要的实现财政平衡的指导思想应该是减少相应财政支出，减少除了必须不断提高的、直接关系民生的有关支出之外的财政支出，特别是行政费用支出，同时要坚决防止任何人、任何机构、任何集团搭便车借机扩大行政费用支出。总体上削减财政支出，并不意味着要像西方国家那样同时削减关系民生的社会（福利）事业的支出，相反还需要大力增加关系民生的社会事业发展的财政支出。有研究表明，高收入经济体在工业化高峰期以后，政府服务（包括社保、教育、健康和社会工作等）支出在GDP中的占比会持续快速提升。目前我国政府服务支出在GDP中的占比还明显低于高收入国家在类似发展阶段的水平。即使在减税条件下，这块政府服务的短板也需要优先填补。

一般意义的扩张性财政政策主要有三项措施来拉动经济：增加财政赤字和政府债务、减税和扩大政府支出。其中第一项要谨慎适度，第二项是主要措施，第三项目前不宜使用。此外，还有一种意见认为，在目前企业杠杆率和家庭杠杆率过高的情况下，可考虑提高政府杠杆率，将高企的企业杠杆率和家庭杠杆率转移过来，以减缓金融风险压力。但是现在不宜这样做，原因有三点：第一，目前我国金融风险压力还没有达到2008年美国次贷危机时需要政府直接出手救助的程度。第二，我国目前积极的财政政策的导向不仅是要减税，而且是要严格控制政府支出。地方政府债务规模较大幅度增加，是指专项债券增加，而非一般性的政府杠杆率增加。第三，政府以提高自身杠杆率的方式承接企业杠杆率和家庭杠杆率，实际上是改变社会的资产负债结构，必须考虑可能对各方面带来的中长期影响。总之，主要通过削减政府支出来实现减税条件下的财政收支平衡，不仅是全面落实积极的财政政策，实现财政政策完整性的必由之路，同时也能够推进行政管理体制改革和财政体制改革的深入发展，取得一箭双雕的积极效果。

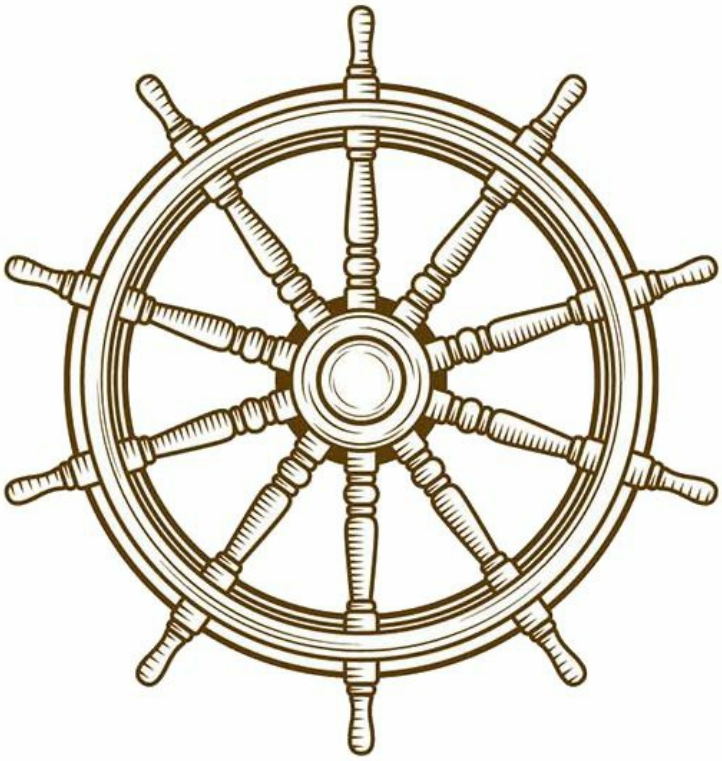
全面落实积极的财政政策，实现财政政策的完整性，需要注意四件事：第一，减税必须具有较大的规模性，才能产生明显效果。2018年初预计减税规模可达1.1万亿元，实际减税规模实现了突破。2019年预计减税规模可接近两万亿，应该在实际执行过程中力保两万亿，根据实际情况争取有所突破，实现更大的减税规模。第二，减税效应具有较强的时间递减性，在短期内减税效果表现明显，但是如果减税规模强度不递增，减税效应必然减弱。因此从减税伊始，就需要考虑如何深化财政体制改革，建立税制对经济健康稳定增长的长效机制。第三，减税既是政府行为，又必须通过市场产生效果。因此减税政策的实施必须在市场在配置资源中起决定性作用和发挥好政府作用的框架内进行，使市场和政府既各自充分发挥好自身作用，又积极实现两者的协同发力，使减税实现预期效果，促进经济社会发展。我们一方面要吸取以往的经验教训，减弱和防止减税可能产生的负面影响。另一方面要认真落实竞争中性原则，使减税政策惠及实体经济的各个角落。第四，做好减税与其他财政政策的协调配合，做好财政政策与其他宏观调控政策，特别是与稳健的货币政策的协调配合。发挥财政政策和货币政策各自的优势，形成政策合力，提高宏观调控水平，抵御下行压力，确保经济运行在合理区间，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

---

[1] 汪同三，中国经济50人论坛成员，中国社会科学院学部委员。

第五章

走向高质量发展



实现“六稳”推动经济高质量发展

楼继伟 [1]

首先需要关注客观环境。目前，客观环境不是特别有利。我们仍旧处于“三期叠加”阶段。“三期叠加”是2013年提出的，“三期”是指换挡期、阵痛期和消化期。2014年中央又明确，“三期叠加”是一个新常态。党的十八届五中全会研究“十三五”规划的时候，再次强调我们仍旧处于新常态的关键期，这意味着直到2020年，我们将一直处于新常态。近期又进一步叠加了中美贸易摩擦。这方面我们已经看到美国、欧盟和日本三方签订了五个备忘录。实际在很大程度上，我们强调所推行的是中国特色社会主义市场经济，但西方国家针对的就是“中国特色”。如何在国际经贸规则重塑中找到各方的共识是一个难题。这也对我们的经济有一定的压力。

当前，正在进行三大攻坚战，也就是防范化解重大风险、精准脱贫和污染防治攻坚战，这是必须要做的，但都会不同程度地影响经济增长，其中也都有偿还欠账的因素，是对透支和失误的偿还欠账。常年不注重环境保护，现在加大环境污染治理，必然会对经济产生下行压力。在防范化解重大风险方面，金融领域的风险也不能都归咎于“四万亿”。金融体系自身的加杠杆很大程度上是2012年第四次金融工作会议后，提倡综合经营造成的，进而形成了较大的金融风险。脱贫攻坚也是必须做的，但从经济学角度讲几乎没有乘数效应。如果修建地铁，或者在人口密集区建设城际高铁，我们会发现其资源配置的乘数作用十分显著，但脱贫攻坚在这方面的作用有限，而且攻坚任务完成后，为守住成果还要持续投入。总之，多方面的问题叠加，再加上人口老龄化，都会对经济增长带来降速的压力。

怎么能够应对好外部形势呢？实际上是如何实现高质量发展。推进高质量发展，也有利于实现“六稳”。结合当前经济形势和推进供给侧结构性改革的要求，从紧迫性的角度考虑，建议重点关注以下三个方面。

一、推进减税，逐步规范增值税制度

面对当前的经济形势，减轻实体经济负担已经成为社会共识。2018年《政府工作报告》提出“改革完善增值税制度，按照三档并两档的方向调整税率水平，重点降低制造业、交通运输等行业税率”。2018年底的中央经济工作会议进一步要求实施更大规模的减税降费。作为此轮减税降费的重点，降低增值税应当与规范增值税税制统筹考虑，即无论实行两档或三档增值税，设计何种程度的减税水平，都应着眼于发挥增值税高效无扭曲获得财政收入的属性，体现税收中性，辅之以必要的消费和收入分配政策。从国际经验看，实行两档税率增值税的大多数国家，一般都是标准税率覆盖大部分行业，照顾性低税率只覆盖很少的行业，比如基本食品等。由于实行严格的期末留抵退税制度，标准税率行业都实现了当期完全抵扣，没有税负积压。低税率行业经常销项税小于进项税，不必缴纳增值税，还形成了较多的期末留抵，对其留抵退税，是改善消费政策，实际上形成了对基本食品等的补贴[2]。我国受客观条件限制，营改增时按照各行业税负只减不增的原则，将营业税平移设计增值税，形成了当前三档税率都覆盖比较大的行业面的局面，因此很难实行大行业面的留抵退税补贴。2016年5月1日全面推行营改增，并将不动产纳入抵扣范围实行完全消费型的增值税后，留抵退税的问题越发突出，不仅占用了企业流动资金，而且导致税负传递链条不平滑，形成了税收扭曲。此外，增值税税负易转嫁，企业不过是在每一个增值环节上做税负传递，由最终消费者负担税负，因此通过降低增值税税率减轻实体经济特别是制造业负担的政策效果，很大程度上取决于价格弹性，价格弹性越小，降税效果才会越好。与国际比较看，我国的增值税税率原

处于中枢水平，但国际金融危机后，多数国家实施财政整顿，2008年以来OECD有23个成员国至少调增过一次增值税税率，税率总体呈上升态势，平均标准税率由2008年的17.6%提高到2018年的19.2%，我国税率目前已滑落至中枢偏下的位置，比较而言调减税率的空间有限（见图5.1）。

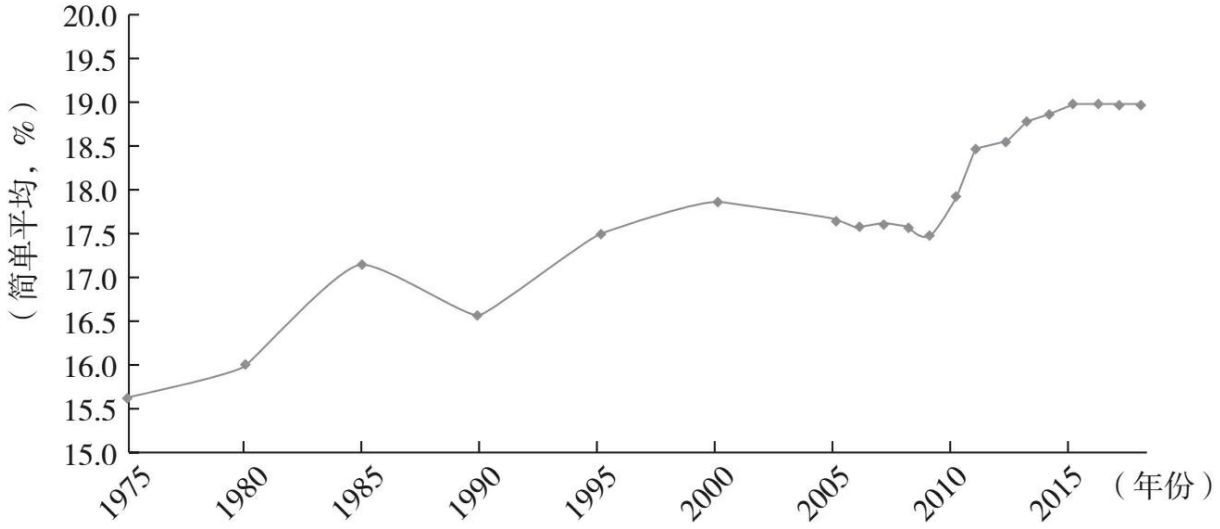


图5.1 OECD国家增值税标准税率变动情况

资料来源：《OECD税收政策改革报告2018》。

建议增值税的调整立足于实现税收中性，控制降率幅度并主要降标准税率，同时扩大标准税率覆盖面，争取多覆盖。此外，实行期末留抵退税制度，对特定的行业通过退税体现消费和收入分配政策，但要严格控制范围并主要体现在生产环节。需要说明的是，实行期末留抵退税制度需要与财政收入形势统筹考虑。前两年财政收入形势比较好，主要是PPI（工业品出厂价格指数）上涨，但目前的走势不容乐观。从2018年9月份开始大宗商品价格震荡下跌，我国在去杠杆过程中，全球股市震荡，美国也到复苏周期的后端，贸易摩擦又在加剧，国际国内不确定性因素增加。因此，比较大的概率是原材料价格会下跌，PPI会下降，2019年1月份PPI涨幅已回落至0.1%，是近29个月的最低点，预计今后一

个时期财政收入会比较困难。在此背景下，全面建立期末留抵退税制度难度较大，建议近期主要解决厂房设备等资本投入造成的期末留抵问题，以鼓励投资，减轻制造业负担。对于因税率级差形成的进销项差额留抵，建议稳妥起步、适时调整，重点体现消费和收入分配政策。

二、实施养老保险降费，提高养老保险制度效率

养老保险制度改革已经酝酿多年，改革如何起步是一个艰难的选择。目前情况下确实需要降低养老保险费率，降费可以先行，但后续提高养老保险制度效率的举措也必须适时跟上。高效率的管理体制，可以采用较低的保险缴费率，提供比较高的养老替代率。我国企业职工社会养老保险28%的缴费率提供了不足50%的替代率，与国际相比是低效率的，反映出现行体制存在的管理碎片化、缴费与给付激励不足、趸交政策不合理、缺乏精算平衡等诸多漏洞。根据OECD统计，2013年美国缴费率12.4%、替代率38.3%，德国缴费率19.6%、替代率42%，日本缴费率16.8%、替代率35.6%，韩国缴费率9%、替代率39.6%。当然这种直接类比是不够严谨的，其中人口老龄化程度就有巨大影响，但上述所比较的国家都是人口老龄化程度比较高的，因此不影响做出定性判断。考虑到目前我国养老保险的实际征缴率不及70%，如果管理制度合理，效率提高，达到OECD国家平均的管理水平，我们根本不需要28%的缴费率，下降5~6个百分点是完全有可能的。这将在职工社会养老保险体系公平可持续的条件下，大幅度降低企业经营成本，提升企业竞争力。这些额外支付的成本，属于制度性交易成本，唯有通过供给侧结构性改革才可能降下来。从维护社会公平正义外溢性的角度看，现有制度使得正常缴费的“老实人”吃亏。降低这个差距对提高社会道德水平，促进社会公平正义有积极的外溢作用。

降低养老保险费率后，进一步提升养老保险制度效率需要多处发

力。第一，建立多缴多得、长缴多得的给付机制。这样做不仅有利于引入激励，增强养老保险制度的公平性和可持续性，而且在给付透明化后，有利于加强职工对企业合规缴费的监督，促进提高养老保险缴费征管效率。同时，建立养老保险精算平衡制度，确保制度自身财务可持续，并严格界定养老保险和财政的责任边界。财政每年补贴企业职工养老保险的5 000余亿元可以保留，但不应作为基金的一般性资金来源，而应用于低收入群体养老缴费补贴等具有再分配功能的方面。第二，加大中央统筹调剂力度，增强养老保险可携带性。按照维护全国市场统一的事务应由中央政府管理的基本原理，世界上其他主要国家无一例外，都由中央政府管理社会养老保险事务。但我国实行分层次管理，中央出总政策、总制度、做指导，各地区自定具体政策，自行确定管理级次、管理方式，因此在可携带性上就大打折扣。实践中早已发现了这一问题，国家不断要求提高统筹级次，党的十九大报告再次明确要“尽快实现养老保险全国统筹”。目前已经起步的中央调剂金制度虽然可以缓解省际不平衡问题，但与地区间苦乐不均的态势和促进劳动力跨域自由流动的要求相比，还需要大幅度加大调剂力度，加快实现全国统筹的步伐。要彻底解决目前因分散管理、省际差异带来的种种弊端，避免个人跨域流动导致的福利损失，最终必须要做到由中央政府统一直接管理养老保险。第三，加快划转国有资本充实社保基金。当前我国的养老保险缴费水平偏高，一个重要原因是承担了体制转轨成本，额外负担了1997年养老保险制度建立前已经退休或参加工作的“老人”和“中人”的养老待遇。为解决这一问题，2017年底出台的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》，规定对纳入划转范围的国有企业，按照10%的比例划转部分国有资本，用于弥补因实施视同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口。其中，划转的中央企业国有股权，由国务院委托社保基金会集中持有、单独核算，接受考核和监督，相应的股权分红和运作收益由财政部门适时收缴，专项用于弥补企业职工基本养老保险基金缺口。按照方案要求，在2018年初试点的基础上，分批加快划转。但受

多方面因素影响，目前划转的进度远低于预期。下一步要加快推进此项工作，并且保障好社保基金对划转资本的处置和分红等权益，确保这项改革真正落地实施。第四，增强养老保险基金结余的投资效益。养老保险基金的阶段性积累面临着保值增值的要求。我国资本市场的健康发展，也迫切需要持有“长钱”的机构投资者。目前地方养老保险基金结余已经开始委托社保基金会管理，但没有强制性的统一要求，地方委托也均选择5年保底。期限的约束决定了资金配置难以跨越周期，股权类资产配置占比低，也难以配置非流动性权益类资产，不仅不利于提高投资收益率，无法更好地实现保值增值目标，而且在发挥应对当前经济下行压力的作用方面也打了折扣。建议适时出台结余资金委托管理的强制性规定，并拉长委托投资的时间，确定适宜的投资范围，以提高养老保险基金结余的投资效益。

三、慎用行政手段，改进产业政策

在推进供给侧结构性改革过程中，我们观察到前期一些应对措施是行政运动式的方法，对“六稳”造成了比较大的伤害。比如运动式的治污是“一关了之”，而且是层层往下、越来越放大。当然，中央已经在纠正，要求不能“一刀切”，强调采用市场化、法治化的办法。以及行政运动式的去产能。由于煤钢产能去的过程中由于需要安置职工，国有企业要比民营企业难得多，因此在同样的污染或者安全标准之下去的民营产能比较多。后来PPI大幅度上涨，国有企业利润大增，成本在向中下游传递，而中下游民营企业比较多，感觉到负担沉重。去产能是供给侧结构性改革“三去一降一补”中一项重要的任务，用这种行政运动式的办法是不妥当的，以至于2018年底的中央经济工作会议提出供给侧结构性改革要多采用改革的办法，多运用市场化、法治化手段，在巩固增强提升畅通上下功夫。用改革的办法意味着原来不是改革？现在其实是在纠偏，就是纠正用行政运动式的办法推行供给侧结构性改革。

多年来我们一直推行产业政策。在2018年的民营经济座谈会上以及中央经济工作会议上，中央已经明确提出推动产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性转变。但是，我们可以看到这个思维还没有彻底转变。其实产业政策在早期起到一定作用，但到后来它的作用实际不敢说都是正面的。以汽车为例，我们产业政策支持的是“三大三小两微”（“三大”即吉林一汽、湖北二汽、上海汽车，“三小”即北京吉普、天津夏利、广州标致，“两微”即军工企业转产的重庆长安和贵州云雀）。多年发展下来，一些企业破产了，其余企业都合资了。现在三大自主品牌汽车基本上是在产业政策的“围剿”和缝隙中成长起来的。比如吉利汽车收购了沃尔沃。我们不评价它战略对不对，但是这个做法就说明被“围剿”的这些企业才有实力。但是产业政策如何从差异化、选择性向普惠化、功能性转变，也是一个复杂的难题。

近年来我们重视并加强了企业的党建工作。但一段时期以来，党组织在民营企业中的作用被歪曲，一些人炒作“党的作用代替公司的决策”，出现了“民营经济离场论”“党建夺权论”等蛊惑人心的言论。不排除有的地方采取了不当做法，影响了民营企业和外资企业的信心，社会上也因此对企业的党建工作产生了一些模糊的认识，偏离了加强党建工作的初衷。针对这一问题，习近平总书记明确强调：“我们在有党员的各类企业里建立党组织，目的是为企业的党员提供管理和服务，团结凝聚员工遵纪守法，遵守企业规章制度，发挥党员先锋模范作用。这有利于企业加强管理，有利于推动企业健康发展。”这是2018年11月7日进博会期间，习近平总书记视察上海陆家嘴金融城党建服务中心时讲的，清清楚楚地强调是包括“各类企业”，是“为党员提供管理和服务，凝聚他们遵纪守法，遵守规章制度，发挥先锋作用”，是“有利于企业加强管理”，是对此前一个时期的错误认识的纠偏，也是对外界质疑的回应。事实上，企业党建的积极效用毋庸置疑，外媒也曾专门报道并予以称赞。2012年英国《金融时报》刊文表示，“中国共产党是美国CEO（首席执行官）的榜样”，并援引世界大型企业研究会针对70名CEO的调

查，当被问及世界上哪些组织最称职可信时，中国共产党位居第三，远高于美国国会和总统。当然在当前的国际形势下，舆情恐已有变。因此我认为，很多人没有真正理解企业党建工作的初衷以及总书记的讲话要义，另外也确实有别有用心的人在炒作。要真正实事求是地领会和贯彻党中央和习近平总书记的意图，加强解读和宣传，不要动辄自言“如沐春风”，特别不能人云亦云地附和错误认识。

最后要强调的是，怎么实现高质量发展？经常听到要推动新旧动能转换，实施创新驱动战略。这确实是我们需要努力的方向，但是更重要的是优化资源配置机制。优化资源配置机制有利于全面提升就业、消费和投资水平，提高全要素生产率。这方面我们已经观察到了一些良好的发展态势，但仍有许多工作需要在今后加快展开，以早日实现经济高质量发展。

---

[1] 楼继伟，中国经济50人论坛成员，十三届全国政协常委、外事委员会主任。

[2] 增值税汇算清缴，当期未抵扣完的进项税，称为期末留抵，可在下期做进项抵扣。及时留抵退税，是不等到以后抵扣，先进行退税，减轻企业的流动资金压力。对合理设计的多档增值税实行留抵退税，还实现了相关政策。对最低档税率纳税人留抵退税，实际上已无税可退，欧洲国家等允许退企业所得税，甚至额外补贴。

“房地产税”：难以言说的博弈

许善达 [1]

从中国启动城镇住房制度改革以来，许多城镇居民成为住房的所有者。这项改革对我国政治、经济、社会、文化产生重大影响。我国宏观经济结构、社会财富的分配、政府收入的数量和结构、货币发行、商业银行利润来源、农民集体土地的征用、城镇户籍制度以及相应的社保制度及个人所得税制度、地方政府招商引资等，无不因此出现前所未有的变化。政府是否以及如何从居民住房征收一定数额的税收就成为各级政府、学术界、经济界和居民关注的热点问题。多年实践证明，学术界对此存在原则性分歧，远未形成共识。中央政府有关部门边研究边探索，尚未形成最后完整的决策。地方政府则对此十分慎重，总体上表现出消极态度。有些专家曾经不止一次地“预测”房产税试点要扩大范围，“预测”全国人大的房地产税立法程序何时完成。这些“预测”被媒体广泛传播以吸引眼球。每次专家预测被媒体披露以后都会引起全社会的强烈反应。开发商考虑用何种价格买地，居民考虑是买房还是卖房。但是，上海与重庆的房产税试点8年，至今没有其他一个地方政府跟进启动试点。这和上海试点“营改增”之后，许多地方政府当年要求跟进试点形成鲜明对照。而全国人大在2019年立法计划中也没有启动房地产税的立法程序。所有此类预测全部被事实否定。

原因是什么？先回顾居民住宅房产税的历史。

房产税（本文特指居民住宅房产税，不指企业的房产税，下同）其历史可以分为两个阶段。

第一个阶段是以上海与重庆试点开始。目前上海和重庆试点的房产

税是在现有各项房地产税收政策不变的基础上增加居民住宅保有环节的一个税。实践证明这种模式不符合中国的国情，不被其他地方政府认可。

一、居民住宅房产税不能承受之重

上海与重庆试点的房产税在具体政策上略有不同，但下列问题是共同的。

第一，居民住宅保有环节的税收不能成为地方税主体税种。

营改增以后，作为地方税体系主体税种的营业税不存在了。当然，中国的地方税体系必须具有一个主体税种，这个主体税种至少应该具有两个基本特征：第一，税种的性质适合作为地方税种，税源应该相对具有地方性质。第二，收入应具有万亿数量级规模。居民住宅作为税源具有强烈的地方性质，但征税的数量远远达不到万亿数量级规模。实际上土地使用权转让收入虽然有3万亿数量级，但这是70年的“租金”，平均每年400亿到500亿规模。至于上海与重庆市政府公布的房产税收入是包括对企业征收的房产税在内的，并不仅仅是居民房产税试点收入，后者的数量政府并没有专项公布。估计是微不足道的。

居民住宅保有环节的房产税不可能一次性征收几十年的。虽然有专家建议把对居民住宅开征的房产税作为地方税主体税种，但是，迄今为止，没有看到一份可以有上万亿收入规模的居民房产税方案。所以，不可能也不要期望居民住宅保有环节的房产税可以成为地方税体系的主要税种。

第二，房产税不能解决中央政府和地方政府的财政失衡问题。

最初一些专家提出居民住宅房产税的出发点是给地方政府一个大税源，地方政府开征居民住宅房产税之后收入增长，就可以减轻对中央政

府增加转移支付的压力。但是，实践的结果显而易见。上海和重庆的房价与全国其他城市相比还算比较高的，试点的居民住宅房产税的收入对上海和重庆的政府收入贡献都几乎可以忽略不计。通过开征居民住宅房产税来调节中央与地方财政关系的设想也完全落空。

第三，居民住宅房产税不可能抑制房价上涨。

住房制度改革以后，房价上涨引起社会强烈反应，投机行为屡屡发生。不但社会低收入群体受到损害，许多企业（包括一些关系国计民生的大型国有企业）都把资金从主业中抽出投入房地产中，损害了国民经济的健康发展。政府为抑制房价过快上涨，采取了许多措施，如限购、贷款限制、利率限制等，但都收效有限，达不到预期效果。因此，一些专家建议用开征房产税的办法来抑制房价。从此，居民住宅房产税就又变成解决房价上涨过高的一个措施了。

胡祖六和哈继铭两位专家根据全世界100多个国家有关住房的资料的研究，结论是房地产发生泡沫的经济体，都是有房产税的，而且房产税还不低，因此房产税不可能抑制房地产泡沫，抑制泡沫的手段只有销售环节的税收。政府对于房地产投机行为确有抑制职责，许多国家的经验告诉我们，抑制房地产投机的最好办法就是在销售环节、交易环节征收消费税，当然名称可以是其他税，比如契税等，但一定是在销售环节征收的，而不是在保有环节征收房产税。而上海与重庆试点多年的实践证明，没有人认为当地的房价上涨因房产税而被抑制。

第四，居民住宅保有环节税收不可能使中国税制结构从以间接税为主改革成为以直接税为主。

从1994年实行新税制以来，中国税制中间接税的比重随着税制改革逐步降低，企业所得税和个人所得税占税收的比重逐步上升。尽管如此，在这种趋势下，中国要通过财产税收入的增加而使直接税在政府的收入中所占比重与直接税在发达国家的收入中所占的比重相同，至少在近期可以看出是不可能的。

这几年，其他地方政府并没有意愿参与试点，这就是地方政府之间的博弈，各地方政府现在真正争夺的不是房产税的收入，而是争夺投资，争夺高等级人力资源，包括专家、企业家、高级管理人员，以及科学家、专利发明人等，这才是最激烈的。因此，什么样的政策能使这个领域收益最大化？最近所有地方政府无一例外把对企业征收的房产税降低到国务院允许的最低50%的标准，这就是所有地方政府在降低企业成本上的态度。房产税从某个角度说是增加企业劳动力成本的，特别是高等级劳动力成本，地方政府绝不会因小失大，没有地方政府会为了居民住宅房产税如此少的收入去影响争夺高等级人力资源的决策。地方政府不可能一方面降低对企业征收的房产税，另一方面却提高企业高等级劳动力成本的居民住宅房产税。

由于上海与重庆试点没有实现预期目的，决策层决定不再扩大试点。这实质上意味着试点方案失败。有专家认为试点取得了经验就不能说失败。这在逻辑上是说不通的，部队打仗有胜有败，难道说打了败仗取得经验就不承认是败仗了吗？实际上，上海与重庆两市不断地提高缴纳房产税的门槛，其中的含义不言自明。

党的十八大以后，房产税进入第二阶段。积极主张扩大试点地方的意见已经消失了。积极主张尽快完成房地产税立法程序的意见又成为另一些专家的主流意见了。一些新闻媒体每遇机会便从立法机关、行政部门和一些专家对房地产税立法进程的发言和文章中寻章摘句，向社会发布房地产税立法程序很快就会完成的“预期”。

这些媒体没有理解全国人大和国务院“稳步推进”中“稳步”的含义。“稳步”就意味着房地产税法一定在法律上、经济上、征收管理上都不能出现混乱。所有房地产税的法律问题、经济问题、征收管理问题必须在完成立法程序之前解决。这样一个涉及千千万万居民利益的税法，决不能草率出台形成社会混乱。一定要慎之又慎。

目前，至少以下几个重要问题尚未形成普遍共识。

二、中国国情特殊，设计“房地产税”无国际经验可借鉴

我国有两个特点，发展水平低与土地国有。这两个特点就决定了，如果想设计一个对居民住房征收的财产税，不能简单复制土地私有制国家的房地产税法。

20世纪80年代出台至今仍在实施中的企业缴纳的税里，有一个叫房产税，这是财产税，还有一个叫土地使用税，这是行为税。不管国有企业、集体企业还是私营企业，都要缴纳。现在一些专家建议在对居民住宅征收“房地产税”中把土地也作为住宅财产的一部分来征收财产税，这在法理上是有问题的。

如果住宅用地可以征收“房地产税”，那么企业的用地更可以征收“房地产税”了，但是为什么对企业要征这两个税呢？这是有法理依据的。如果考虑把居民的这两个税合在一起征，首先要论证企业用地使用税和房产税是否应该也可以合并的问题，如果不能说明企业这两个税应该也可以合并，就无法解释为什么企业要分两个税，居民就可以合成一个税。

十八届三中全会决议中用了“房地产税”这个术语。“房地产税”和房产税，这两个名称有一个非常大的实质内容的变化，就是“房地产税”包含了土地资产。如果设计一个包括国有土地在内的财产税，还要由住宅所有人交纳国有土地的财产税，估计法学专家们会有很多的不同意见。

现在“房地产税”立法这项工作由全国人大负责，国务院及财政部、建设部、税务总局等部门配合。根据目前收集的全世界许多国家关于“房地产税”的税法，发现这些“房地产税”所在的经济体都是实行土地私有制的。而我们是要研究和起草一个在土地国有制基础上的私人住宅的“房地产税”，外国这些税法不能照搬。而目前尚未找到一个土地国有制的经济体对居民住宅征收的“房地产税”税法。

有专家提出香港的“差饷”就是在公有土地制度下对居民住宅征收的

房地产税。众所周知，“差饷”是指政府要用这笔钱解决警察的经费需要。问题是为什么不称之为“房地产税”？正是因为将其称为“房地产税”会出现法理问题，才使用“差饷”这个回避法理问题的名称。我国内地税制也有这样的实例，比如用于城乡建设维护、教育用途的城乡建设维护税、教育费附加。这种根据用途征收的税就不存在名称上的法理问题。所以，香港的“差饷”不但不能成为土地公有制下征收居民住宅房地产税的依据，反而说明土地公有制下征收居民住宅房地产税存在法理问题。有的专家主张对居民住宅征收包括土地财产在内的房地产税，但又主张改为“社区税”，这恰恰说明专家对房地产税还是存在法理的疑虑。

三、“房地产税”立法需要突破的法理障碍

自从2012年房产税扩大到居民住宅领域的试点在上海与重庆启动以来，争论一直不断。从学术界目前讨论的情况来看，至少有以下几个问题在立法工作中需要研究明确。

第一，“房地产税”是一个税种，还是与房地产有关的税种所构成的一种体系？

这两种理解在学术界中都有学者主张。但是，如果由全国人大立法，显然不是第二种理解，因为建筑安装和不动产业的营业税已经改为增值税，如果把“房地产税”理解为所有有关房地产的税种，而目前全国人大没有启动增值税的立法工作。因此，全国人大所承担的“房地产税”立法工作应该只是一个税种，而不是所有与房地产相关的税收体系。

第二，“房地产税”是增加一个税种，还是同时调整与房地产相关的税收体系？

上海和重庆试点的房产税是在其他房地产税种均不调整的前提下增

加一个对居民住宅保有环节征税的税目。而试点启动后的一任财政部长在上任以后公开发表的主张是要在减少居民住宅交易环节税收的前提下，增加保有环节的税收。这和上海与重庆试点的思路显然不同，需要在立法中研究明确。

第三，“房地产税”是财产税还是行为税？

我国现行土地制度规定城镇土地属于国有，农村土地属于集体所有。因此，20世纪80年代设立房地产税制时，对企业房地产税收出台了两个性质不同的税种。一个是房产税，属财产税性质；一个是土地使用税，属行为税性质。我国住宅制度改革以后，建筑物完全属于私人财产，住宅所占据的土地仍属于国有。这就必然引发一个“房地产税”立法的前提问题：“房地产税”是财产税，还是行为税？“房地产税”立法必须明确这个问题。

第四，“房地产税”作为财产税立法的法理障碍。

按照税收法治原则，财产税是对财产所有者征收的。如果“房地产税”是财产税，财产所有者就是纳税人。国有土地所有者是国家，具体代表人是各级政府。对土地征收财产税，就是某一级政府对其他政府甚至对自身的财产征税，这显然是毫无意义的。据了解，目前没有发现一个市场经济国家是对国有土地征收财产税的。这就是我国“房地产税”作为财产税的法理障碍。因为中国城镇土地国有制是不可变更的，对国有土地征收财产税与法理相悖，不可取。

第五，“房地产税”作为行为税立法的法理障碍。

在计划经济时期，国家无偿划拨土地供企业使用，企业并不是从市场上取得土地使用权。在这种土地制度下，国家对企业使用国有土地的“行为”开征了土地使用税。随着经济体制改革的深入，土地国有制没有改变，而企业取得国有土地使用权的制度从政府无偿划拨改为企业在招投标市场上购买国有土地使用权。虽然有些地方政府为了招商引资仍

然无偿或低价转让国有土地使用权，但住宅项目开发商必须支付获取70年国有土地使用权的费用，在政府预算科目上被叫作“土地使用权转让收入”。而购买住宅的人在支付给开发商的价款中已经包含了70年土地使用费。如果房屋购买者已经被住宅所占据的国有土地支付了70年使用费，政府再出台一个对住宅所有者征收的国有土地使用税，这种税费重复征收的制度会使“房地产税”与出售国有土地使用权的招拍挂制度在法理上相悖。

四、“房地产税”立法中，地方和中央的财权博弈

第一，地方税的立法权问题。

在哪些税制要素上授予地方立法权。对授予地方的立法权有何种限制。中央如何对地方行使立法权实施有效监控。总之，如何在“房地产税”立法中处理中央与地方税收立法权力划分问题是难题之一。

第二，“房地产税”与中央转移支付的关系。

无论居民住宅“房地产税”的立法会授予地方多大权力，调整何种税制要素，地方政府事实上会拥有此税种在税收收入规模上一定的调整权力，在一定幅度内可以多收一些或者少收一些。在1994年出台的分税制中，税收返还的公式规定，各地增值税收入增长与税收返还正相关，但若干地方税种的收入增长与税收返还负相关，这些收入增长越多，税收返还数量越少。这也是一些发达国家的做法。从德国经验来看，同样一个房地产税，但两个州评估值不同，中央政府就得向收入少的州提供更多的补贴。因此，各州都希望降低本州的评估值，进而从中央政府那里获得较多的补贴。

对居民住宅的财产税立法开征以后，地方政府这部分收入增长会不会减少中央税收返还？此规定虽然不由全国人大在“房地产税”立法中解

决，但对地方政府行使法定自由裁量权影响很大，属于立法时要明确的配套政策之一。

五、房产评估是征收房产税的技术难题更是政治问题

除了法理以外，征收房产税还面临一个技术问题，就是房产评估。如果依据房产评估值征税，就存在一个由哪个主体评估的问题，被评估对象承认不承认这个主体的评估值问题。现实生活中，不同评估机构对同一企业资产的评估出现不同评估值的情况已经是所在多有。评估最难的是什么？这个评估值出来以后，能否得到被评估对象的所有者认可才是问题所在。

评估值不是市场价，虽然希望评估出来的是市场价，但是评估值和市场价还是有区别的。因为市场是随时变化的，所以每次评估完了以后，都要和被评估对象所有者讨论，接受不接受评估值。影响评估值的因素很多，比如位置、楼层、朝向，甚至是否邻近马路都会有很大影响。德国的评估体系已经运转很多年，可以说评估从启动开始，到最后把钱收上来，这个周期是很长的，而且包括评估在内的征收成本也是不低的，因此德国是几年评估一次。在中国评估的难度可能更大。如果出现争议，就需要一个协调机制，若实施仲裁制度，恐怕远远要比评估技术本身难度大得多。千千万万家住宅的评估成本已经难以计量了，再设置仲裁制度，征税成本和居民纳税成本会增加多少？这是出台评估制度不能回避的问题。

六、破解“房地产税”法理障碍的办法

实际上，为解决“房地产税”法中的两个法理障碍，有许多供讨论的方案。其中，对住宅价款扣除土地使用费后的建筑物价值征收房产税可

以作为供选择的方案之一。这个方案对居民住宅征收了财产税，实现了将房产税征收范围扩大到居民住宅的目的，化解了评估的社会成本问题，同时又避免了法理相悖的问题。这也是市场经济财产税制的题中应有之义。

另一个方案，在国有土地制度不变的前提下，对企业或居民使用国有土地征收土地使用税或土地使用费。至于政府是用分期（分年或分月）征收土地使用税的办法，还是用招拍挂的办法一次性收取一个比较长时期的（比如70年或50年）土地使用税或土地使用费，可以由政府选择。

这两个办法的结合既保持了对无偿取得国有土地的企业分期征收土地使用税的制度，又保持了对居民住宅占据国有土地一次性征收长期土地使用税或土地使用费的制度，同时房产税征收范围扩大到居民住宅的改革目标也实现了。最重要的是这个方案解决了“房地产税”立法中的两个法理障碍。

同时，对交易环节开征消费税，这是控制房地产市场投机行为的有效措施，只需在现行消费税中增加一个税目即可。

总而言之，在减少交易环节税收前提下，对居民住宅扣除土地使用费以后的价值征收保有环节房产税，同时维持开发商通过招拍挂获取国有土地使用权的制度，再在消费税中增加一个住宅买卖环节的税目。这是一个理论上说得通，法理上无悖论，实践上可行的方案，这个税收系列可以成为实现政府在房地产领域目标的重要支柱之一。当然，这只是解决了法理问题以后的房地产税收制度框架，具体对纳税人的规定、对征税对象（保障性住房、共有产权房、不完全产权房等）的规定，对于没有履行纳税义务的纳税人的惩罚的规定等许多复杂的问题需要解决。至于开征以后对退休职工社会保障制度和对企业劳动力成本等方面的影响就更多了。“稳步推进”确实是英明决策。

[1] 许善达，中国经济50人论坛成员，国家税务总局原副局长。

高质量发展的增长来源

刘世锦 [1]

一、区分三种增长率

2018年的中国经济，有诸多出乎意料之事，如中美贸易摩擦、民营经济预期不稳等，但经济增长进程尚在预期之中。从我们一直采用的经济增长阶段转换分析框架看，从2010年第一季度开始的增速回落，到2016年第三季度开始触底，逐步进入中速增长平台。触底和反弹是一个试错过程，不可能一蹴而就。从过去两年多的情况看，构成高增长重要来源的基建和房地产投资的历史需求峰值已过，在增速回落的过程中，仍在寻找与中速增长相适应的新均衡点。新均衡点找到后，整个经济的中速增长平台才能稳下来，进入一个较长时间的稳定增长期。

从目前情况看，2019年经济仍有一定的下行空间。决策层提出了稳增长的任务。在这个任务要求下，可以看到几种不同的方法。

一种是继续沿用老方法，主要是通过扩大基建投资来稳增长。这种方法看起来轻车熟路，但面临着杠杆率上升、投资空间减小、效率下降等难题。

另一种方法是将近期的增长回落归结于去杠杆以及从紧的宏观政策，主张通过宽松的货币政策和“更加积极”的财政政策维持已有的增长速度。

还有一种方法是主张尊重增长阶段转换的规律，适当降低增长预期，在保持适度的货币政策和财政政策的同时，把着力点放到实质性深

化改革，拓展新的增长来源，争取中速平台上有活力、可持续、韧性强的增长。

在讨论这几种不同方法之前，有必要区分三种不同的增长率。

首先是潜在增长率。经济学将潜在增长率解释为资源得到充分或最大化利用后的增长率。有观点主张实现充分就业的增长率就是潜在增长率。潜在增长率一定程度上是一种理想状态，或者说是一种可实现的理想状态，可以将其理解为在已知或可利用的技术和资源配置方法条件下，资源得到充分利用后的增长率。

如果这样定义潜在增长率，现实中将会看到两种情形，即可实现的和不可实现的潜在增长率。前者指可利用的技术和资源配置方法都得到利用；后者指由于体制政策和其他原因，至少部分可利用的技术和资源配置方法未得到利用，或者说，只是部分利用了这些技术和资源配置方法。于是，我们就可以将可实现的潜在增长率理解为真实意义上的潜在增长率，而不可实现的潜在增长率则可称为“可及增长率”，也就是可实现的潜在增长率。潜在增长率、可实现增长率和实际增长率，我们就区分了这三种不同的增长率。

提高经济增长效率，就是要缩小乃至消除这三种增长率之间的差距，使实际增长率等于潜在增长率。可及增长率与潜在增长率之间的差距，可称为差距1，缩小这一差距主要依赖于体制变革和结构性政策实施。可及增长率与实际增长率之间的差距，可称为差距2，缩小这一差距主要通过货币政策、财政政策等宏观经济政策调整。

中国现阶段面临的挑战是，潜在增长率在合乎规律地下降，与此同时，差距1依然存在，有时候还在扩大。差距2表现为所谓“产出缺口”，既可以是正的，实际增长率大于可及增长率，也可以是负的，实际增长率小于可及增长率。由于对高增长的诉求强烈，实际增长率低于潜在增长率的情况并不多见。通过深化改革缩小差距1的呼声始终存在，有时相当高涨，但往往难以落地。相反，通过放松宏观政策使实际增长率达

到或超过可及增长率的呼声，则容易得到响应。于是经常会看到缩小差距2掩盖或替代缩小差距1的倾向。

回到当下的政策选择，尽管表述方式不一，放松宏观政策的呼声再次响亮起来。一段时间以来，对降杠杆问题存有争议。降杠杆不可能一蹴而就，对其长期性、复杂性要有足够估计。但杠杆率过高依然是不争的事实，在稳杠杆的基础上将杠杆率降低到合适水平的目标不能放弃。必须明确，过松的宏观政策并不能改变潜在增长率，也不能缩小还可能扩大差距1。而解决差距1的问题，恰恰是下一步稳定并优化经济增长率的关键所在。

二、高质量发展的五大增长来源

潜在增长率是一个动态概念。进入中速平台后，以往在高速增长阶段作为主要增长来源的基建和房地产投资、汽车和其他的重要消费品，相继越过历史需求峰值，逐步找到“比历史需求峰值低一些，比成熟增长阶段高一些”的新均衡点。这些需求对中速增长的存量稳定仍有重要作用，但对增量贡献已经很小了。出口也在经历大体相同的变化，对外投资的重要性相应上升。根据可借鉴的国际经验和中国实际，中速平台上的增长速度有很大可能稳定在5%~6%之间。

由于中国经济规模已经很大，即使保持这样的增长速度，每年经济的新增量依然位居全球前列。支撑这样的新增量并非易事。扩大并稳定中速平台上高质量发展的增长来源，将是一个重要挑战。在今后较长的一个时期内，中速平台上高质量发展大体上有以下五个方面的增长来源。

第一，低效率部门的改进。迈克尔·波特在分析日本竞争力时提出，日本存在着一个面向全球市场竞争的出口部门，还有一个主要面向国内市场、缺少竞争的基础部门，这种效率差异很大的二元结构，成为

制约日本发展的不利因素。这种情况在中国不仅存在，而且更为突出。中国基础部门主要由国有企业经营，长期存在行政性垄断，市场准入和竞争严重不足，效率低下成为自然而然的结果。一些年来，这些领域也推动改革，虽然时有反复，但大的格局并未改变。部分企业的切身体验和实证研究都表明，中国的能源、物流、通信、土地、融资等基础性成本，要比美国高一倍以上。除了少数由于资源禀赋原因外，主要是因为中国相关行业不同程度地存在行政性垄断。另一个例子是城乡之间生产要素流动受阻，尤其是农村集体土地和农民宅基地无法进入市场。在助推城市房价的同时，更使农村错失了大量本来可以获得的发展机会。

第二，低收入阶层的收入增长和人力资本提升。收入分配差距过大对经济增长的含义是，相对于适度的分配差距，那些收入过低人群本来可有的需求空间得不到利用，从而降低了经济增长速度。反过来说，如果低收入阶层的收入能有所提高，接近或达到中等收入水平，将会形成很大的需求增长空间，直接提供增长动能。相关研究表明，近年来中国收入分配差距有所减小，但仍很大。正在进行的脱贫攻坚对经济增长的意义在于，它直接提高了消费需求。可以想象，如果贫困人口能够稳定脱贫、如果农村人口转入城市、如果城乡低收入阶层能够逐步进入中等收入阶层，将会释放出多大的需求潜能。这部分需求潜能是中国经济下一步增长空间最大也是相对易于获取的。

提升低收入阶层的人力资本是另一项重要任务，从长期看更为重要。贫困是因为人力资本严重不足。而人力资本严重不足，部分原因是从儿童营养保障到医疗、教育、就业等条件的匮乏，部分原因则是诸多方面的机会不均等导致。从全社会角度看，提升低收入阶层人力资本的空间最大，经济和社会效益也显而易见。在中国人口结构发生重要变化，在劳动年龄人口和就业人口总量下降、老龄化速度加快的背景下，提升低收入阶层人力资本尤为重要。

第三，消费结构和产业结构升级。消费结构升级是中国经济需求增

长的常规动力。商品消费增长趋于平缓，其中也不乏体现消费品质提高的亮点。与此同时，包括医疗、教育、文化、体育、娱乐、养老、旅游等在内的服务性消费进入快速成长期，在一线城市，服务性消费比重已经达到一半左右。消费结构升级带动产业结构调整升级。近年来的一个突出现象是产业内分化加剧，市场份额和利润向头部企业集中，即使在一些发展不错的行业内，多数企业日子并不好过，这也是一个时期以来中小企业经营困难增多的重要原因。产业分化、重组推动优势企业、优势行业加快发展，高技术含量、高附加价值的行业比重上升。制造业的转型升级与生产性服务业的发展密切相关。制造业服务化、服务业制造化相互推动，带动了研发、设计、咨询、物流、金融、商务服务等生产性服务业发展加快。为制造业升级服务的生产性服务业，与前面提到的为消费结构升级配套的消费性服务业，大多具有知识密集的特点。知识密集型服务业正在成为拉动消费结构和产业结构升级的新主导产业。

第四，前沿性创新。以往，中国的创新主要是外来技术本地化的适应性创新。近年来的一个重要变化，是在全球创新前沿“无人区”的创新增加，由过去的主要“跟跑”，转为部分“并跑”，再到少数领域“领跑”。前沿性创新较多集中于互联网、大数据、人工智能等数字技术领域。在数字技术领域，与过去历次技术革命不同，中国总体上与先行者的差距不大，部分技术还处于领先地位。中国的优势还体现在消费市场巨大、产业配套比较完整等，易于形成商业模式和实用技术，由商业模式创新拉动技术创新。前沿性创新能够拓展潜在增长率边界，并对已有生产能力进行革命性改造，如互联网与各类实体经济的结合。中国在前沿性创新上的最大短板是基础研究滞后。如果没有一大批诺贝尔奖级研究成果形成的土壤，在前沿性创新道路上难有后劲。尤为重要的是，要形成有利于新思想脱颖而出的自由探索环境。能否补上这块短板，将是中国力图建成创新型国家无法回避的重大挑战。

第五，绿色发展。把绿色发展作为一种增长动力，与对绿色发展的理解直接相关。在传统认识中，通常把绿色发展等同于污染治理、环境

保护，理解为对传统工业化模式缺陷的修补或纠偏。这样看来，绿色发展确实没有多少增长动力，甚至被看成是经济增长的代价。但如果从传统认识中跳出来，换一个角度，把绿色发展看成是与传统工业化模式相竞争并更具优越性的一种新发展模式，绿色发展对经济增长的意义就大不相同。绿色发展将重新定义产出与投入、收益与成本，力图将人类经济活动与自然之间相互冲突的关系，转化为相互融合和促进的关系，以更低的成本、更优的资源配置，提供更利于人全面发展的产品和服务。绿色发展不仅是做减法，更重要是在做加法和乘法。

需要强调的是，以上五个增长来源有一些与过去很不相同的特点。第一，对制度质量的要求相当高，“半拉子”市场经济是无法适应的，必须下决心解决市场经济建设中的“卡脖子”问题，才能过好这一关。第二，虽然也会有一些热点，但像以往基建、房地产、汽车等大容量支柱产业基本上看不到了，增量更多以普惠方式呈现。第三，增长大多是“慢变量”，长时间的努力未必见到大的成效，“立竿见影”的情况不多了，对耐性、韧劲、战略定力的要求明显提高。如果说过去30多年的高速增长是“吃肥肉”，进入中速平台后的高质量发展则是“啃硬骨头”，增长的难度非同以往。这意味着，高质量发展将是高难度增长。

三、相配套的发展战略与建设高标准市场经济

有效发掘五个增长来源的潜能，需要制定相配套的发展战略，并提出相应的体制政策变革要求。

（一）效率变革战略

第一，完善产权保护。重要的是建立起稳定的法治保障环境，使各类市场主体的合法权益得到切实保护，不因偶然事件或具体政策调整而变化。要有一大批通过法律解决产权纠纷、保护合法权益的案例，逐步

建立社会各界对保护产权法律体系的信心和预期。民营经济在经济体系中地位、作用和长期愿景，应有理论政策创新，有符合现实、顺应规律的新“说法”。

第二，进一步推动国有经济战略性调整，有效发挥国有资本的应有作用。首先是布局结构的调整，把有限的国有资本集中到符合新时期国家发展战略需要、提供不同类型公共产品的领域。分散布局、固守不变只能是削弱而不是增强国有资本的应有作用。国有资本要大踏步地从过剩产业、低效领域、其他资本更适合发挥作用的地方退出，集中到社会保障、公共产品领域中“卡脖子”的技术或产品、国家安全、环境保护等领域。其次是产权结构和治理结构调整。加快实现由管企业到管资本的转变，把资本层面和企业层面分离开，国有资本管理部门通过市场经济中资本运行的常规方式调整优化国有资本布局。最后是投资结构的调整，区分战略性投资和财务性投资，在国有资本应当发挥作用的领域进行战略性投资，其他领域则在必要时进行财务性投资。

第三，促进各类企业公平竞争。把所有制与企业挂钩是市场经济发展初期的现象。随着市场经济的深化，各种所有制“你中有我，我中有你”，逐步融合，要想找出某种纯粹所有制的企业越来越困难。混合所有制成为市场经济成熟后的常态。把国家的强制力和信用等元素与某类企业直接挂钩，就会使宏观经济调控者、市场秩序维护者和企业所有者的三种不同身份混在一起，与其他企业形成事实上的不平等。所以，应当明确市场经济中企业作为法人实体与其所有者的正常关系，使企业性质与所有者性质相分离，摘掉企业头上的所有制属性帽子。企业不再按照所有制进行分类，而是按照规模、行业、技术等分类，以此作为企业公平竞争环境的条件之一。

第四，按照负面清单改革市场准入。低效率领域主要与“半拉子”要素市场有关，生产要素不能自由且充分流动，制约资源优化配置。要突出重点，主攻打破基础产业行政性垄断、城乡生产要素流动不便和低效

企业退出等难题。这几块硬骨头啃不下来，低效率洼地不可能填平。改革的方向、目标、重点是明确的，关键是下决心、有行动，一个行动胜过一打纲领。尤其要调动地方、基层、企业的积极性和创造性，鼓励先行先试，总结好的案例和经验，推动全局。

（二）中等收入群体扩大战略

第一，加快农民工进入和融入城市的进程。户籍问题的实质是为农民工提供均等的基本公共服务。农村进城人员对城市发展创造了大量社会财富，为他们提供基本公共服务并非“施舍”，而是他们的“城市权利”。重点要解决好农民进城人员的住房问题，不仅对他们安居和融入城市至关重要，同时也能带动大量消费需求。

第二，建立反贫困的长效机制。要巩固脱贫成果，着力构造脱贫不返贫的长效机制。立足于提高贫困人口的自我发展、创造财富能力，从各地实际出发、因地制宜，发展具有自身特色和竞争优势的产业，形成稳定的增收渠道。通过改善基本生存发展环境，尤其是医疗、教育、文化等环境，重点提高年轻一代人力资本，创造更多更好的就业创业发展机会，实现贫困的代际阻隔。把仍然存在的贫困人口纳入低保系统，守住反贫困的底线。

第三，健全完善社会保障体系。在就业、医疗、养老等方面，建立覆盖全国的“保基本”社会安全网。加快实现全国统筹、异地结转，增加便利性，促进劳动者的合理流动。以更大力度，把更大份额的国有资本转入社保体系，增加社保资金供给，缩小社保资金缺口，同时促进国资产权结构、治理结构的改革。

第四，促进机会公平。把提高中等收入群体比重，纳入政府政绩考核指标体系。提高政府财政支出中用于扩大中等收入群体的比重，借助这一途径扩大内需。改变一些城市把低收入劳动者挡在城市之外的做法。在大体相当条件下，在就业、升学、晋升等方面，给低收入阶层提

供更多可及机会，逐步改变低收入阶层所处的“形式上平等、事实上不平等”的状况。

（三）消费和产业升级战略

第一，推动服务业对内对外开放。知识密集型服务业是现阶段发展重点。与制造业不同的是，这类产业更多依赖不可编码知识，一方面，新技术往往需要通过“干中学”等方式才能掌握和运用，对外开放的深度将超过以往。另一方面，国内知识密集型服务业的发展也受到诸多不当准入限制，抑制了增长潜能。对外开放要加大力度，并要对内放开，对外开放与对内放开相互促进，有利于提高国内相关产业的学习吸收能力和竞争能力。实践证明，在对外开放的同时对内能够充分放开，中国产业和企业往往是有竞争力的。一定要增强新发展阶段中国产业和企业的开放自信。

第二，通过优胜劣汰带动产业升级。近年来中国产业发展的一个重要变化，是产业分化加快，市场份额和利润向头部企业集中。政府一方面应创造各类企业公平竞争的环境，另一方面要推动不再具有竞争优势的企业退出。这就需要在财政、社保、银行、法律等相关领域进行必要改革和调整。

第三，用挑剔性消费倒逼品质提升。国际经验表明，消费结构升级，特别是服务型消费的增长，将会使消费者对产品和服务从品质到体验的要求明显提升。在许多领域，挑剔性消费成为一种常态，从而激励生产者不断提高产品和服务的质量。政府应当因势利导，提高产品和服务的质量标准，鼓励生产者围绕挑剔性消费展开竞争，从而逐步形成更高层级上消费与生产的循环流程。

第四，推动制造业和服务业的融合发展。不论是制造业的服务化，还是服务业的制造化，二者的融合发展都显示了一种内在关联。促进这种融合发展，从人才、技术到企业内部结构调整、企业间购并重申等，

都需要政府在要素培育、市场环境等方面给予支持。

（四）前沿性创新战略

第一，坚持以企业为创新主体不动摇。强调以企业为创新主体，不仅因为企业处在市场竞争第一线，而且因为一些年来传统的基础研究、应用研究、产业化应用界限已被打破，许多市场第一线遇到的问题，也是基础研究的前沿问题。以企业为创新主体，既可以把技术转化为有市场竞争力的产品，又在相当大程度上能够推动科学前沿重大问题的突破。由国家集中资源开展的创新项目，应聚焦于公共产品范围内的“卡脖子”问题。新形势下这种“集中力量办大事”的有效运行机制，还有一个探索过程。如果不能从传统计划经济的思维和运行机制中摆脱出来，也可能为抵制改革、重回“老路”留下空间。

第二，促进创新要素流动聚集，形成一批区域性创新中心和创新型城市。创新要素并非均匀分布，只有能够吸引到更多创新要素的地方，才会拥有更多的创新成功的机会。从国内外经验看，创新活动集中出现在若干区域创新中心或创新型城市。但这些区域创新中心或创新型城市并非人为指定的，而是在竞争中形成的。能否成为区域创新中心或创新型城市，关键在于能否形成吸引聚集创新要素的体制政策环境，包括：保护产权特别是知识产权，为创新活动提供有效激励；稳定企业家、科研人员的预期，使他们能够有长远打算；促进创新要素流动，吸引创新要素的聚集并得以优化配置；提升人力资本质量，相应改革教育和研发体制；深化金融改革，为创新提供全链条的金融支持等。

第三，加快补上基础研究薄弱的短板。对基础研究短板制约我国长期创新发展的风险，补上这一短板的长期性、艰巨性和对营造有利于科学发现的自由探索环境的重要性，都要有足够认识。通过理念、制度和政策的改革创新，加快形成既适合中国国情，又吸收国际上先进做法，最大限度调动人们在科学发现和技术创新前沿创造力的环境。在创新活

跃地区，可设立若干个高水平教育研发特区，在招生、人员聘用、项目管理、资金筹措、知识产权、国籍身份等方面实行特殊体制和政策。

（五）绿色转型战略

第一，转变提升对绿色发展的理解，逐步形成全社会的新共识。不能把绿色发展仅仅看成是污染治理，而是包括绿色消费、绿色生产、绿色流通、绿色创新、绿色金融在内的绿色经济体系的发展；不能把绿色发展看成是迫于压力的权宜之计，是对传统工业化发展方式的修补，而应是与之相竞争、更符合可持续发展要求的新发展方式；不能把绿色发展与经济增长相对立，看成是对增长的拖累，而应是重要的消费新动能、创新新动能和增长新动能。认识到位了，推动绿色发展才能名正言顺、理直气壮。

第二，加快推动生态资本度量、核算与交易。迄今为止，生态资本依然无法度量、核算，更难以交易。绿色发展大都是政府提供的公共产品，或环保机构等非政府组织开展的公益活动，难以成为企业和个人市场经济条件下正常的经济活动。推动绿色转型，必须要过生态资本度量、核算与交易这一关。应将此作为绿色创新的重要内容，鼓励支持相关研究、试点和推广。经过持续不懈的努力，逐步使生态资本与其他资本形态一样，能够按照市场经济的通行规则比较成本收益，优化配置资源。

第三，积极探索并形成绿色发展的行动目标和激励机制。把绿色发展的可行指标作为政府工作的考核指标，把绿色发展收益作为经济社会发展成果的重要内容。在成熟的生态资本核算方法实施前，借助财政、税收、价格和标准等手段，尽可能将原本外部化的绿色发展收益和传统发展方式成本内部化，使绿色发展有利可图，传统发展方式则承担本应承担的成本。

提出并实施以上发展战略，都对体制政策环境提出了与以往大不相

同的要求。不认真地解决体制上的“卡脖子”问题，不下决心啃硬骨头，新的增长动能就出不来，即便比过去降低了的增长速度也未必能够维持。面对这些挑战，有一个问题是不能回避的，即对市场经济的态度。中国在市场经济这条路上已经走了40年，是停滞徘徊，还是继续向前走？停是停不住的，不进则退，而倒退是没有出路的。向前走，需要提出一个新的目标，就是建设高标准的市场经济。

转向高标准的市场经济，就是要以产权保护和要素市场化为核心，在重点领域和关键环节深化改革，其中涉及一些焦点难点问题，包括打破行政性垄断、公平竞争、保护产权特别是知识产权、国资国企改革、产业政策转型、改革补贴制度、转变政府职能、维护劳动者权益、保护生态环境和绿色发展等。对这些问题，党的十八届三中、四中、五中全会和党的十九大都指出了改革的方向、重点和方法，并不是别人逼着我们要改，而是我们从长计议、战略谋划，从中国国情出发做出的主动选择。当务之急是落实好已定的改革开放部署，切实加快推动国资国企、土地、金融、财税、社保、政府管理、对外开放等重点领域的改革进程。把这些要求真正落实到位了，就能够在建设高标准市场经济方面迈出很大的实质性步伐，在一个更高平台上争取到新的有利国际国内发展环境，赢得新的发展机遇期。

---

[1] 刘世锦，中国经济50人论坛成员，十三届全国政协经济委员会副主任，中国发展研究基金会副理事长。

适应低速增长

姚洋 [1]

经历40年的高速增长，我国的政府、学界和民间似乎都已经把高增长当作了中国经济发展的常态，即使是“新常态”，也把我国的增长转型定义为从高速增长转向“中高速增长”的过程。但是，世界范围内的历史经验告诉我们，维持40年以上的高速增长（6%以上）是非常困难的。对于赶超型经济体而言，增长减速一般发生在去工业化开始之后。而且，对于以出口导向为发展模式的经济体，由于去工业化一般都与世界经济格局的大调整有关，因此减速不是线性的，而是掉下一个台阶。我国具有大国优势，内部的增长收敛可以维持我国较长时间的较高速增长，但这个潜力也是有限的。全球金融危机之后，我国被迫放弃出口导向的发展模式，开始去工业化，经济增长速度也随之下降。搞清楚我国经济的潜在增长速度，对于我国制定合理的长期发展和短期宏观调控政策，是非常必要的。本文在一个简单的框架里得到决定人均GDP潜在增长率的两个因素，即人均资本存量增长率和全要素生产率的增长速度，前者进一步取决于国民储蓄率，后者进一步取决于效率的改进和技术进步率。我国的国民储蓄率自金融危机以来以较快的速度下降，效率改进虽然还有一定的空间，但经过30多年的改革，这个空间已经接近上限，而世界范围内的经验表明，技术进步率不可能太高。所以，我国应该适应较低速度的增长率。

一、我国经济的结构变化与增长减速

自金融危机以来，我国经济的最大变化是去工业化。去工业化是每

个经历过工业化全过程的经济体必然要发生的事情，其主要表现是工业就业和产出比例的下降。图5.2显示了1953年以来我国三大产业就业比例的变化情况。和一般的规律相同，第一产业（主要是农业）就业比例除在1958—1960年之外持续下降，第三产业（服务业）比例持续上升。第二产业（工业、建筑和交通行业）就业比例除在1958—1960年突增之外，1997年之前的其他时间缓慢上升。受亚洲金融危机的影响，第二产业就业比例在1997—2003年下降。2004—2012年，第二产业就业比例突增10个百分点，相当于之前40年的增长，显示了这一时期我国工业化突飞猛进的增长速度。但自此之后，第二产业就业比例开始下降。基于以下原因，此轮下降与1997—2003年的下降不同，不太可能是临时性的，而更可能是永久性的。

第一，我国的第二产业就业比例达到其他国家（地区）达到过的顶峰。图5.2显示，我国第二产业就业的顶峰在2012年，为30%，但这可能是一个低估的数字，原因是农业就业的比例可能被高估了。农村地区的兼业化倾向很严重，一个农村居民一年当中从事农业生产的时间平均不会超过1/4，国家统计局公布的农业就业比例极可能被高估。根据调查数据，经济学家认为农业就业比例在20%以下，而不是统计局公布的近30%。如果把多出来的10个百分点平分到第二和第三产业，则第二产业就业的顶峰应该达到过35%，35%是美国、日本和韩国达到过的峰值，我国超过这个峰值的可能性不大。

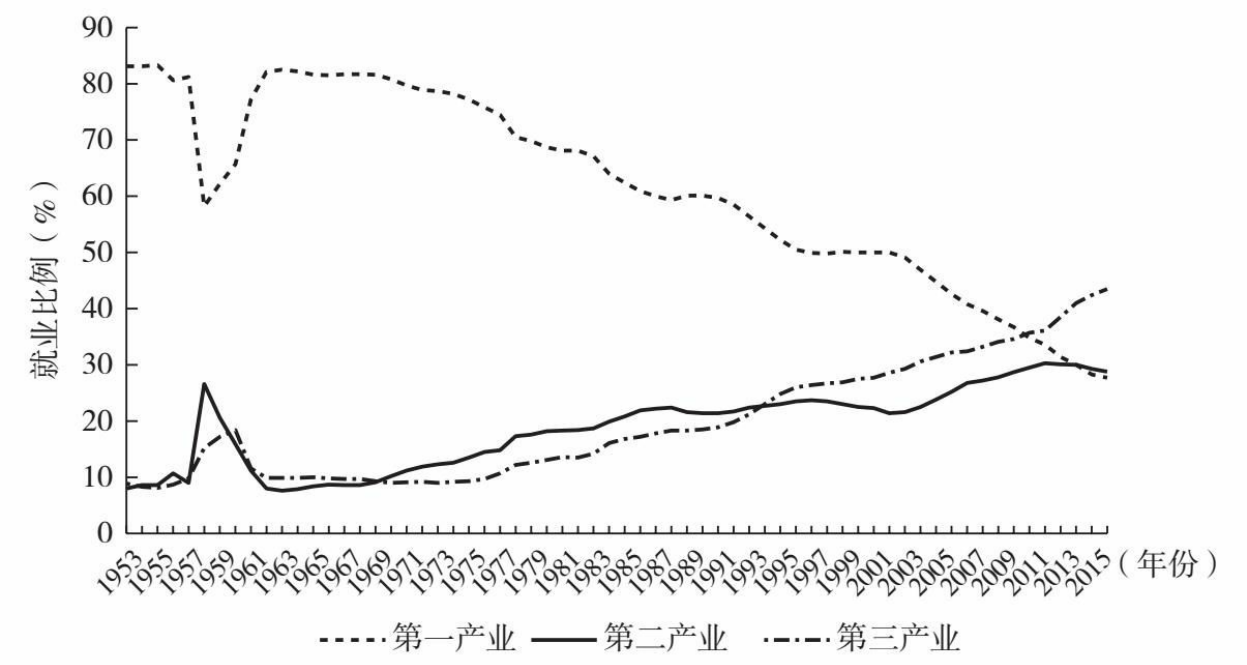


图5.2 我国三大产业就业比例的变化情况

资料来源：国家统计局网站。

第二，受全球金融危机的影响，我国已经告别出口导向的发展模式，进入以国内消费为主的时期。事实上，如图5.3所示，我国的出口与GDP之比在危机之前已经达到顶峰，目前已经回落到日本的水平，即17%~18%之间。可以对比的是，美国的出口与GDP比例只有10%，因此可以想见，这一比例在我国未来还将进一步下降。在危机之前，国际市场对我国出口的需求旺盛，极大地带动了我国的增长。按照刘遵义等人的计算，出口对我国GDP总量的贡献为11%左右，而我国出口在2001—2008年的平均增长速度达到29%，由此得到出口增长对我国GDP增长的贡献为3.2个百分点，占全部增长的1/3。[2] 危机之后，出口的增长速度下降，2014年以来的多数年份甚至变成负增长，出口不仅不再是推动我国经济增长的动力，而且还开始拖增长的后腿。我国的出口产品基本上都是工业产品，因此，我国工业化的高峰期与出口导向发展模式的高峰期重合。随着出口增长的退潮，我国开始去工业化也是一件正常的事

情。

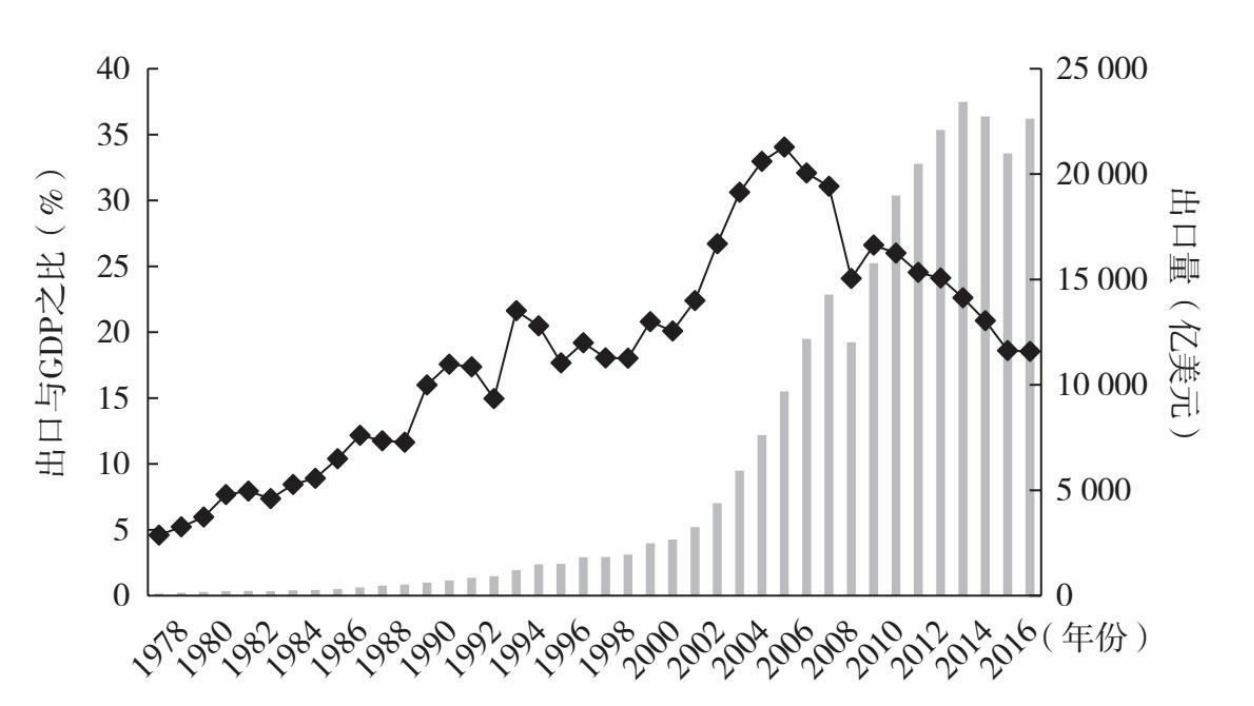


图5.3 我国的出口量及其与GDP之比

资料来源：国家统计局网站。

第三，随着高端和较高端服务业的兴起，劳动力将从农业和工业流向服务业，近些年兴起的外卖服务正是这个变化的一个反映。工业的资本密集度远高于服务业，因而抑制了工人工资的增长。比较而言，服务业是轻资产行业，劳动报酬占比高于工业，当服务业扩张的时候，更多的劳动力就会涌向服务业。而且，2012年之后服务业的扩张和1997—2003年服务业的扩张存在一个显著的不同，就是服务业质量的上升，扩张不是发生在低端服务业（如家政服务），而是在像物流、金融、咨询、法务等高端行业，因而对劳动力具有更多的吸引力。

一个国家能否完成深入的工业化，对于它能否成功跨越中等收入陷阱、进入高收入国家行列，具有决定性的作用。[3] 我国的工业化足够深入，因此我们没有理由担心去工业化将阻止我国的经济增长。而且，

我国经济整体开始去工业化，不等于每个地方都齐步走，一起去工业化，中西部的一些地方还有工业化潜力。去工业化也不等于我们不需要再搞工业了，而是意味着工业发展不再是采取外延扩张的模式，而是要走内涵发展的道路。但是，去工业化开始之后，经济增长减速是必然的，原因在于，工业比服务业的技术进步率高，当服务业占GDP的比例上升、而工业占GDP的比例下降时，经济整体的增长速度就会下降。而且，我国的工业化进程是出口推动的，出口增速下降，必然导致工业增长速度的下降。

第四，我国的工业化和去工业化也与我国的人口结构转型同步，进一步加强了增长速度的变化。图5.4显示，2010年是我国劳动人口比例的分水岭，2010年之前是上升趋势，2010年之后是下降趋势。劳动人口比例是衡量人口红利的最重要指标。2010年之前，我国的人口红利上升，人口结构变化对经济增长产生正的效应。2010年之后，趋势刚好相反，人口转型成为迟滞我国经济增长的因素之一。

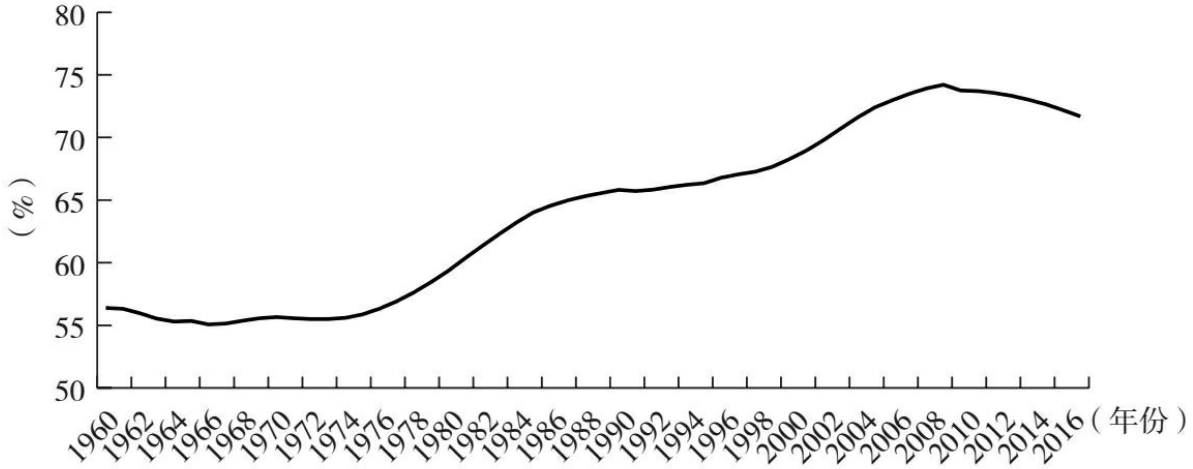


图5.4 劳动人口（15~64岁）占总人口的比例

资料来源：国家统计局网站。

与人口红利下降同步，农村地区的劳动力流出已经接近尾声，这从

图5.5可以看得很清楚。亚洲金融危机之后，外出务工人员数量大减40%，之后除少数年份之外一直维持态势，但2014年之后开始稳定下来，说明新增务工人员数量进入停滞时期。事实上，多数农村地区的老龄化比城市更加严重，空心村不断增加。这也从另一个侧面表明，我国的农村向城市的劳动力流动的动力已经基本消失。

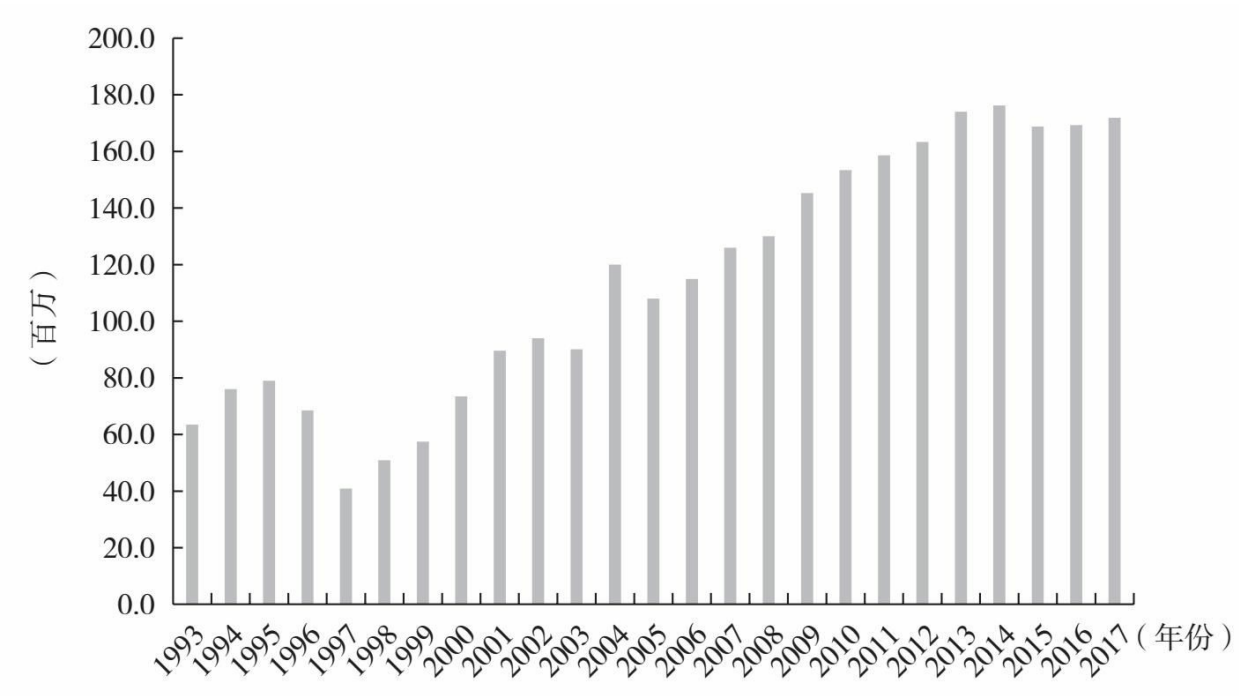


图5.5 农村外出务工人员数量

资料来源：国家统计局网站。

以上几个方面构成了我国经济整体增长速度下降的大背景。第二节通过一个简单的理论模型进一步说明这个过程，并对我国经济增长潜力的预测提供一个框架。

二、理论分析

考虑下面的索洛增长模型。

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \qquad \text{（公式 1）}$$

其中，Y 为总产出（GDP），A 为全要素生产率，K 为净资本存量，L 为劳动力数量，a 为资本产出弹性。从公式1可以得到人均GDP数字。

$$y = Ak^{\alpha}\ell^{1-\alpha} \qquad \text{（公式 2）}$$

其中，k 为人均净资本存量，ℓ 为劳动力占人口的比例。那么，得到人均收入的增长速度数字。

$$g_y = \alpha g_k + (1-\alpha)g_\ell + g_A \qquad \text{（公式 3）}$$

其中，g_k 为人均净资本存量增长率，g_ℓ 为劳动力比例的变化率，g_A 为全要素生产率的增长率。资本存量的增长取决于储蓄总量。以s 代表国民储蓄率，以c 代表生产性净资本存量与GDP的比例，则得出公式4。

$$g_k = s/c \qquad \text{（公式 4）}$$

在这个简单的分析框架内，结合上节所给出的结构变化事实，我们可以比较容易地理解我国经济增长速度在危机前后的变化。图5.6显示，除1990年左右几年之外，自20世纪80年代到2009年，人均净资本增长速度呈现周期性震荡上升趋势，2009年达到峰值（14.8%），其中尤以21世纪的头十年提速最快。与此相对应，资本增长对人均GDP增长的贡献率也一路上升（以资本产出弹性a 等于0.6计算），到2012年更是突破100%（TFP增长率为负数）。值得注意的是，2009—2012年的人均净资本增长速度下降，但资本增长对人均GDP增长的贡献率达到顶峰，与

大部分研究的结论一致，这几年的经济增长主要是资本积累推动的。2012年之后，人均资本增长速度继续下降，到2017年已经回落到20世纪90年代初期的水平，但资本增长对产出增长的贡献率也下降，向着21世纪初期的水平回落（70%左右）。这说明我国经济在逐步退出资本积累推动的路径。

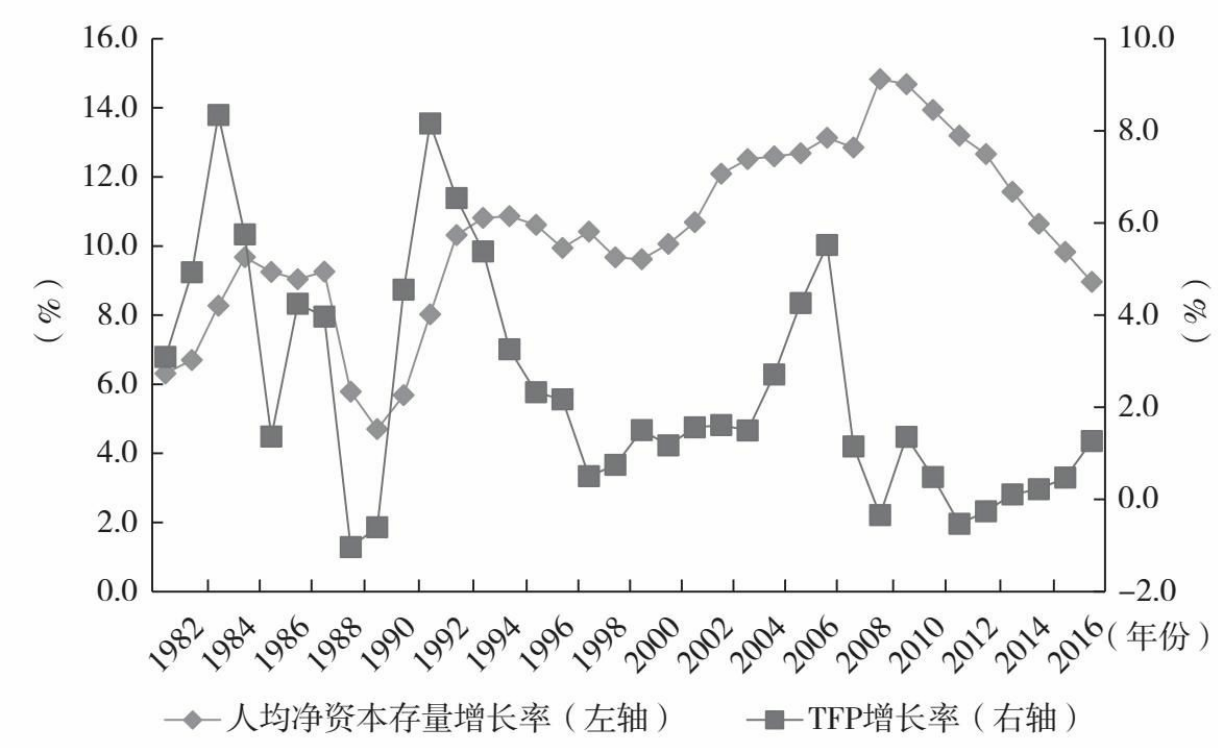


图5.6 人均净资本存量增长率和TFP增长率

资料来源：净资本存量的数据来自刘舸帆研究。TFP增长率根据公式（3）计算，资本存量增长率根据刘舸帆研究。劳动人口比例来自Wind，资本产出弹性设定为0.6。

以上变化与我国国民储蓄率的变化基本上同步（图5.7）。在21世纪之前，我国的国民储蓄率缓慢上升（20世纪90年代后期还有所下降）。进入21世纪之后的头十年，国民储蓄率快速上升，从2000年的38%一路上升到2010年的52.6%，极大地提高了我国资本积累的速度。2010年之后，国民储蓄率开始下降，到2017年已回落到20世纪90年代的

平均水平。

相较而言，劳动人口比例的变化很小。在2010年之前，每年平均增长0.74%，2010年之后每年平均下降0.43%，对我国经济的增长速度的影响较小。当然，这不意味着以后的影响也很小，因为我国的经济增长速度在下降，而人口老化速度却在上升。

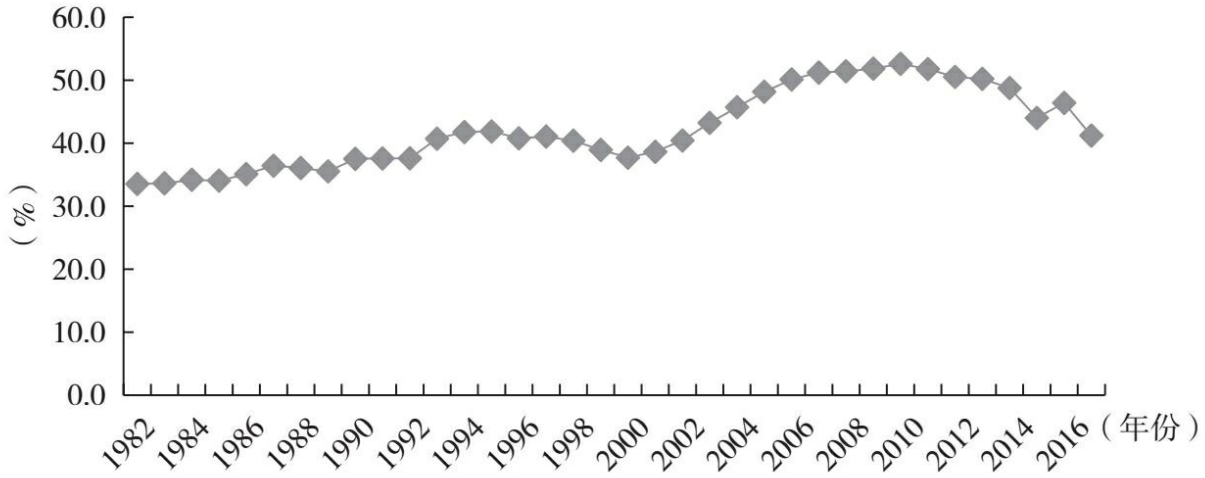


图5.7 国民储蓄率

资料来源：根据消费占GDP的比例计算得到。消费占比来自国家统计局网站。

全要素生产率方面，2012年之前，TFP增长率与资本积累速度同步（图5.6）。这与资本积累导致效率下降的观点不符，但与刘舸帆[4]的新发现一致：基础设施投资具有熨平经济波动的功能，而且对TFP增长率有微弱的提升作用。从1982年到2017年，TFP平均增长率为2.4%，但随着时间的推移呈现下降的趋势：20世纪80年代（1989和1990两年除外）的平均为4.5%，90年代平均为3.5%，21世纪头十年平均为2.0%，2010年之后平均为0.3%。这是否意味着我国经济效率持续下降？在一定意义上讲，答案是肯定的。我国的资本积累对GDP增长的贡献越来越呈现疲软之势，这符合资本边际报酬递减的规律。但我们也要看到，20世纪80年代是我国经济走出计划经济的时期，效率的改进包含了恢复经济

增长的成分，而90年代是我国经济改革最为剧烈的时期，较高的效率改进是可以理解的。进入21世纪之后，改革红利基本用完，尽管改革仍然还有空间，但想获得90年代的效果，恐怕是不可能的事情。21世纪的经济增长主要靠资本积累推动，到2010年之后，其效用已是强弩之末，效率下降可以理解。好的势头是，2012年之后，人均资本增长率下降，同时TFP增长率触底反弹。看来，2012年之后的经济调整起到了提高效率的作用。

三、我国经济的潜在增长率

在第二节理论分析的基础上，本节探讨我国经济的潜在增长率。公式3给出了潜在增长率的计算公式，其中的重要变量包括国民储蓄率（s）、资本与产出比例（c）、资本产出弹性（a）、劳动人口变化率（g_{ℓ}）以及TFP增长率（gA）。图5.8给出了两个预测。预测1的假设如下：净资本存量增长速度由2018年的8.5%匀速下降到2049年的0%；资本产出弹性由目前的0.6匀速下降到2049年的0.3；劳动人口比例由2018年的72%匀速下降到2049年的55%；TFP增长率的变化分为两段，2018—2030年由0.15%上升到3.5%，2031—2049年匀速下降到2%（美国的长期速度）。预测2的假设除净资本存量的增长率之外，都与预测1相同。关于净资本存量的增长率，预测2假设国民储蓄率从2018年的41%匀速下降到2049年的25%，资本与产出比例固定在3.5，折旧率分为三段：2018—2030年为3.2%，2031—2040年为3.8%，2041—2049年为5%。

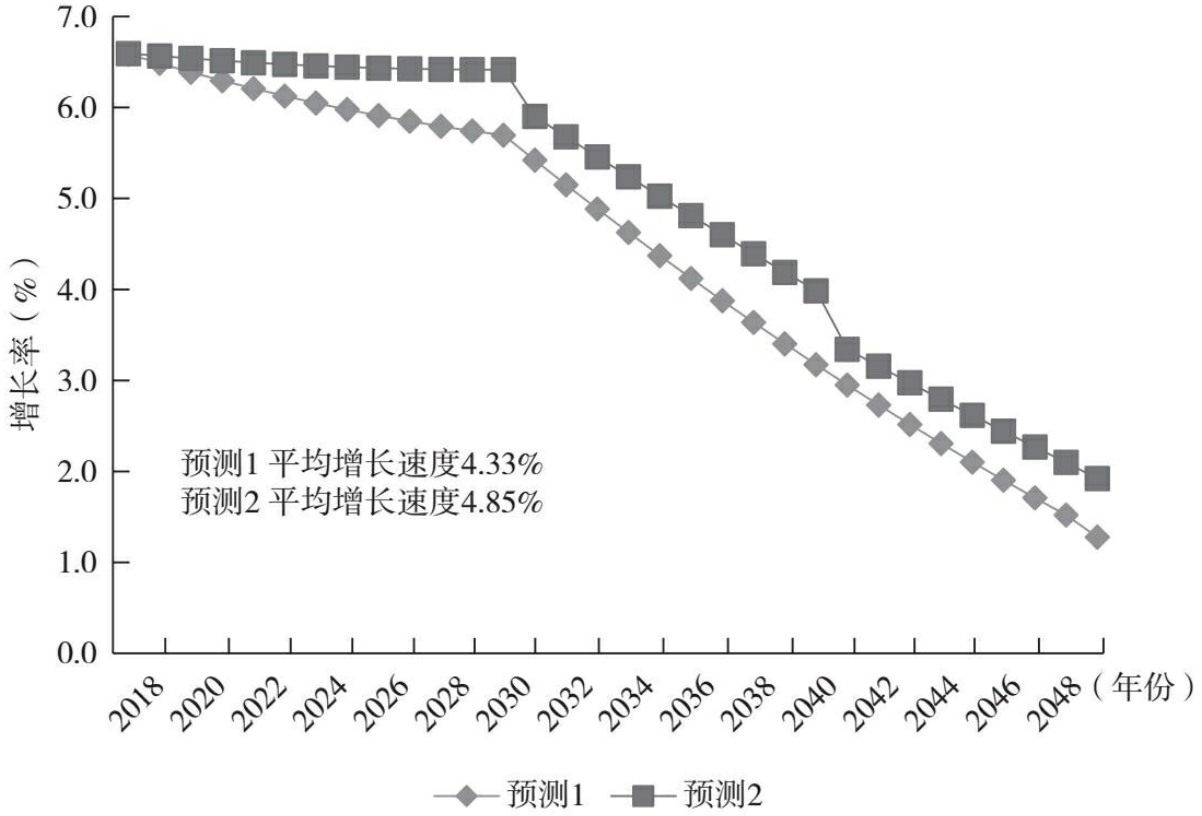


图5.8 我国潜在增长率预测

资料来源：作者计算。

预测1的前提是到2049年资本积累只够弥补折旧，不再对经济增长具有任何贡献；如果劳动人口比例不变的话，经济增长就进入稳态。随着资本对经济增长贡献度的下降，资本产出弹性也会下降，而0.3是发达国家目前的平均水平，假设1暗含的假设是我国的经济结构到2049年接近发达国家的水平。2049年的劳动人口比例综合了其他预测给出的数字。[5] TFP增长率在2030年设定为上升态势，因为我国经济的效率在改善，有望达到我国经济的最高水平，但20世纪80年代作为最高水平不太科学，因此用20世纪90年代的平均水平作为替代。2030年之后，经济改革和结构调整可能基本完成，因此，TFP增长率完全由技术进步率决定，我国离国际技术前沿的距离缩短，收敛发生。

预测2不预先设定净资本存量增长速度的收敛，而是从国民储蓄率出发，推导出净资本存量增长速度。目前，东亚经济体的储蓄率仍然在25%左右，因此，设定到2049年我国的储蓄率回落到25%是合理的。资本与产出比例取的是20世纪90年代的平均水平，与设定TFP增长率的思路是一致的。最后，折旧率分三段时间分别设定，是因为在未来一段时间内，我国的资本存量还较年轻，折旧率不会太大，但2030年之后折旧率会提高。起始段设定为3.2%，可以让2018年计算得到净资本存量增长率以及人均GDP增长率与各自的实际值相等。2041年之后采用一般经济模型里对折旧率的设定，即5%，中间2031—2040年为前后两段时间的平均值。

预测1给出的2018—2049年我国的平均增长速度为4.33%，预测2略高，为4.85%。两者的差距来自于对净资本存量增长速度的不同假设。在预测1的假设下，到2049年，净资本存量不再增长，而在预测2的假设下，那时净资本存量仍然可以保持2%以上的增长。即使是采纳预测1，我国未来30年的增长速度也不低：2030年之前，平均增长率为6%，2031—2040年下降到4.3%，2040年之后下降到2.1%。可以对比的是，日本在20世纪70年代初期因为布雷顿森林体系瓦解和第一次石油危机，被迫放弃出口导向的发展战略，之后的20年的平均增长速度只有3%左右（因数据来源不同略有差异）。值得注意的是，20世纪七八十年代是日本经济的黄金时代，除个人计算机之外，世界上多数新发明都来自于日本。然而，日本经济在这个时段的增长率并不是很高，说明仅靠创新是无法维持高增长的。从公式3可以看到，资本积累也是一个重要的增长引擎。我国自2010年以来的经济结构转型与日本在20世纪70年代的转型非常相似，而且，我国的技术进步也进入到快车道，在通讯、互联网和人工智能领域处于世界第一阵营，有理由相信，我国经济的黄金时代也将来临。我国与日本的不同之处在于，日本在20世纪70年代初的人均收入已经达到美国的一半左右，而我国目前的人均收入只有美国的四分之一强。从收敛的角度来看，这会让我国的经济维持一段比日本当年更高

速增长的时期。但是，收敛的基础是资本积累，而不是技术进步。

预测1所显示的增长率已足以让我国在2049年实现成为现代化强国的目标。从人均收入的角度来看，现代化强国的标志是加入高收入国家的行列。更具体的，是达到OECD国家的收入门槛，即人均实际收入达到美国人均收入的45%。当前，世界上只有36个国家的人均实际收入能够超过美国的45%，除石油输出国之外，主要是OECD国家。按照购买力平价计算，2018年我国人均收入相当于美国的27.7%，简单的计算告诉我们，到2049年要达到美国的45%，2018—2049年我国的人均GDP年均增长速度超过美国的1.62个百分点就够了。美国人均收入的长期增长率在2%~2.2%之间，因此，只要我国的人均GDP增长速度超过3.82%，就可以实现进入发达国家行列的目标。如果预测1成立，到2049年，我国的人均收入将达到美国的51.7%，我国的GDP总量将超过美国的两倍。

四、讨论

以上预测假设内外环境基本稳定，不会出现较大的风险，但是，未来一段时间里，我国需要处理两大长期风险。一个是人口老龄化，另一个是变化的国际环境。

无论是否放开生育，我国的人口老龄化也是一个确定的趋势。然而，老龄化的挑战不在供给侧。从公式3来看，只有劳动人口比例的变化率才影响经济增长，而这个变化率是比较小的。而且，随着人工智能和自动化的推广，劳动力供给对经济增长的贡献将越发下降，甚至，在未来一段时间里，我们可能更要担心失业，而不是劳动力供给不足的问题。日本的经验告诉我们，老龄化的挑战主要是在需求侧。老年人的收入是固定的，因而不可能有较大的消费，而养老负担又会挤压年轻人的收入，降低他们的消费，正如日本正在发生的一样。

在国际领域，一方面，能够为中国增长提供支持的市场容量将越来越小，另一方面，我国工业技术的持续改进，将对其他国家的工业生产形成挤压。战后东亚地区国家的经济发展基本上符合雁阵模式，但是，中国崛起之后，世界经济增长的“雁阵”可能长期停留在中国。雁阵模式背后的推动力是“头雁”国家（地区）劳动力价格的上涨带动它们的企业把生产转移到劳动力价格更低的“后雁”国家（地区）。但是，随着人工智能和自动化的兴起，劳动力价格不再是一个重要的竞争要素，雁阵模式因而可能失效。另一方面，我国工业的门类齐全，生产网络周密，中等技术企业不会轻易搬迁到其他国家去，因而，即使其他发展中国家能够完成劳动密集型产业的发展，它们要想转型升级也会很困难。

如果以上判断是正确的，那么，未来、特别是2030年之后我国将不得不面对国内和国际市场双重的约束。如何破解约束，是未来很长一段时间里我国需要解决的问题。

---

[1] 姚洋，中国经济50人论坛成员，北京大学国家发展研究院院长。

[2] 刘遵义等，《非竞争型投入占用产出模型及其应用——中美贸易顺差透视》,《中国社会科学》, 2007第5期，第91—103页。

[3] Su, Dan, and Yao Yang.“Manufacturing as the Key Engine of Economic Growth for Middleincome Economies”. *Journal of the Asia Pacific Econom* , 2017, 22(1), pp.47- 70.

[4] 刘舸帆，《基础设施投资对全要素生产率的影响》，北京大学挑战杯，2019年。

[5] Mao, Rui, and Yao Yang.“Structural Change in a Small Open Economy: An Application to South Korea”. *Pacific Economic Revie* , 2012, Vol. 17, No. 1, pp. 29- 56.

以所有权结构化、社会化推进要素市场化

刘尚希 [1]

当今中国已成为世界第二大经济体，人均GDP接近9 000美元，与经济短缺时代相比已完全不可同日而语。在如今相对充裕的条件下，贫富差距问题凸显出来，于是就有人仍以传统思维对民营企业的发展进行解读，以至于出现了诸如“民营企业要退场”这样的奇谈怪论。应该说，时代不一样了，出现各种奇谈怪论也很正常。但实际上，民营企业的发展，不仅是个实践问题，更是个理论问题。出现这个问题，其实还是与理论的不彻底性有着密切关系，其中既有时代背景因素，又有社会对民营经济的发展，尤其对公有制经济与非公有制经济之间的关系，在理论认识上的不充分密切相关。作为学界人士，有责任、有义务进行这方面的研究。我认为，只有围绕产权制度进行更深入的理论探讨，完善体制机制，才能真正把习近平总书记的讲话精神贯彻落实好。

一、改革开放四十年的巨大成就得益于产权激励

只有完善产权制度，才能真正解决公有制经济与非公有制经济，即国有经济与民营经济之间存在的鸿沟。毋庸置疑，理论的不彻底性会导致认识的模糊性以及在实践中的摇摆性，这是相互关联的。所以，必须首先从理论上对民营经济发展的必然性进行清晰的阐释，即民营经济的发展不是中国的权宜之计。不仅要从现有的民营经济“五六七八九”的特征去推理，更要从逻辑上，从人类社会发展的趋势上，从所有权与产权、所有制与市场经济等基本理论问题上进行分析，从而得出自然的、符合逻辑的结论。

众所周知，中国的社会主义市场经济是在公有制基础上逐步建立并发展起来的。国外的理论界曾一度认为，在公有制基础上不可能搞市场经济，但我们偏偏搞成了，而且实践证明搞得还不错，其原因又如何从理论上来阐释？

从中国发展的历史进程来看，在公有制基础上建设社会主义市场经济，并由此衍生出的非公有制经济，为什么能成为国民经济的主体？我认为这应当归功于产权改革形成的产权激励。改革开放四十年来，产权改革主要表现在两个方面。

一方面，在公有制经济领域，国企所有权与经营权从不分到分开。另一方面，非公有制经济从被禁止到放开，到鼓励，再到全面支持。这两方面通过产权激励实现了大发展，这就是说，产权比所有权更能促进生产力发展，成为经济发展的内在动力。解决吃饭问题、推动工业化、完善产业体系，都是在产权激励基础上实现的。但现有的产权制度并不完善，激励效应严重递减，只有进一步加快产权制度改革，才能填平公有制经济与非公有制经济之间的鸿沟，把这两者在产权基础上真正融合起来，才能形成经济发展的新动能。而如果在中国未来经济发展中依然按照公有制与非公有制两个板块来运行，那么板块之间就会产生摩擦，产生歧视。这种摩擦是体制性摩擦，这种歧视是所有制歧视。而要解决好这个问题，最根本的办法就是完善产权制度，把两个板块融合起来发展，在产权这个层次上真正做到一碗水端平。

综上所述，我认为，要贯彻落实好习近平总书记的讲话精神，不是喊喊口号、读读文件、表表态就可以做到的，而是要进行产权制度改革和创新。然而，产权制度改革又是艰难的，需要以清晰的理论做指导，可能还会触及各个方面的利益，不是一蹴而就的。但我们只能以改革的方式，以改革的办法去贯彻中央精神。不谈改革，只谈文件和政策，这种方式的“落实”往往是水过地皮湿，过去一阵子以后又会回到原状。

要以改革的方式来完善产权制度，不仅要从理论上说清楚，更要设

计、协调好改革的方案，从而保证在实践中真正加以落实。只有这样，民营经济的发展才能真正融入整个国民经济当中，公有制与非公有制经济才不会成为泾渭分明的两个板块，才不会时不时发生摩擦，现实中各种各样的歧视才能真正消除。

二、经济活力来自产权，而不是所有权

深化改革，完善产权制度，涉及三方面问题。

（一）产权成为市场经济的基石，而不是所有权

产权是市场发挥决定性作用的基石。因为所有权强调占有，而产权强调使用，占有是静态的，并不会带来财富，只有使用才能创造财富，只有拥有产权才能真正地推动生产力发展。

在市场经济条件下，尤其是在现代市场经济条件下，所有权社会化、结构化的趋势越来越明显。何谓所有权社会化、结构化？所有权实际上不是一个权，它是一束权，包括占有权、使用权、收益权、处分权，这些权是可以分解的，可以由不同的主体来行使。举个日常生活中的例子，一套房子的所有权属于某个人，但这个人可以通过出租的方式把使用权让渡给别人，承租人虽不享有所有权，但他因拥有了使用权而获益。同样，包括土地资源在内的大量生产要素虽然归国家所有，但并非由所有者直接使用。改革开放以来，大量国有的生产要素不是由政府直接使用，使用者当中不仅包括国有企业，也包括大量民营企业和个人。其实这就是国家所有权的社会化和结构化在现实中的表现。

以上举例说明，虽然所有权主体是一个，但它的产权可以形成多个。将所有权分解交给多个主体来行使，通过产权交易形成了多个产权主体，也就成为资源配置者。所有权和产权属于两个不同的概念。在现代市场经济中，所有权从绝对化变成了相对化，或者从完全所有权到不

完全所有权，在这个趋势中产权衍生出来，产权人成为资源配置的主导力量，构成各类市场主体。微观活力来自产权人，而不是所有人。

是谁在进行资源配置？是使用资源的人，这部分人构成了产权主体，而非所有人这个主体。在改革开放进程中，产权改革最先从农村开始。在过去集体所有制下，土地由集体所有，吃饭问题都难解决，后来在不改变土地所有权前提下，通过大包干进行产权改革，推动所有权结构化、社会化，农民成为土地使用者和经营者。通过这样的改革，很快解决了我们的温饱问题，促进了农业生产力的发展，更是大大提升了全社会资源配置效率。后来在国有经济领域推动两权分离的产权制度改革，也激发了国有企业的活力。所有权可以不变，只要产权激励搞对了，经济同样有活力，发展同样有动力。中国不搞私有化，同样可以通过市场来配置资源并发挥决定性作用，其秘诀就在于产权改革。但这些改革并未完成，还在继续。如果不推进与社会主义市场经济体制相适应的产权制度改革，下一步的发展潜力就难以提升。

要提高资源配置效率，就不能拘泥于所有权的完整性，必须放弃不合时宜的绝对所有权。对于大量国有生产要素，若不能通过所有权分解、产权交易的方式，就不能得到有效配置，那实际就是对国有资源、国有资产的损害，限制其不能得到充分有效的利用，使它贬值。国有资产只有在流动中，通过产权化才能完成其历史使命，使人民有机会分享更大的经济蛋糕，改善人民生活。从这个意义上来说，所有权社会化、结构化是一种历史趋势。

（二）当前存在所有权清晰，但产权不清晰的问题

对于作为所有权对象的生产要素或资产，过去长期是以占有为目的，而现如今是以收益为目的。如果没有收益，就意味着所有权在经济上没有实现，彻底虚化了。如此一来即使占有，又有什么意义？在市场经济条件下，以占有为所有权主要内涵的时代已经过去。在当今社会，

占有只是手段，更重要的是获取收益，实现增值。收益权成为当今社会所有权的核心内涵，其他权能都可以交给其他更有效率的主体来行使。

而对所有权进行分解，让不同的主体来行使，这就是产权构建的过程。产权构建的过程，就是订立契约的过程，属于民法规范调整的对象。在市场经济条件下，产权成为公、私所有权的普遍实现形式。产权源自所有权，又超越所有权，也同时超越了公与私，成为资源有效配置的内在机制，故而成为市场经济的基石，产权制度是社会主义市场经济体制的基础性制度。

社会主义市场经济既非单纯的私有制，也非单纯的公有制，而是以产权为基础的混合经济。公有制经济、非公有制经济都将演变为“产权经济”。所有权已不是最重要的，从发展生产力的角度来分析，如何对资源进行有效配置，提高其利用效率，这才是最重要的。因此，要把完善产权制度作为新时代经济体制改革的重点，补齐短板、完善法治，持续加强产权保护，稳定长远预期。

（三）推进所有权社会化、结构化的改革

完善产权制度，填平公有制与非公有制经济之间的鸿沟，就需要加快所有权社会化、结构化的改革。模式的创新、产品的创新，往往是技术专利、研发人员、创意设计、风投等各种创新要素组合的结果。但在现实中往往遇到体制问题，这是因为大部分科研院所是公有制的，研发出来的成果如何实现转化？转化的收益归谁？过去认为这是国有资产，所有成果转化形成的收益应全部归国家所有，在这种情况下很难激发研发人员的积极性。如今国家出台了新的政策规定，科技成果转化收益的一定比例可以为研发人员个人所有，或由单位自主分配，从而调动了科研人员的积极性，这就是知识产权社会化、结构化的优势所在。创业创新就需要对知识产权进行社会化、结构化，否则，创新是很难真正实现的。

所有权有公、私之分，而产权则是中性的、可以混合的，是一种民事权利。比如说国家的土地出让给私人企业甚至是个人使用，那么土地的产权是什么性质呢？土地的所有权要么属于国家，要么属于集体，这是清晰的，但是土地的使用者可能是国企、民企或是个人，此时，土地的使用权，法律上称为用益物权，作为一种产权，是公有还是私有，就说不清楚了，用划界的对立思维无法对此描述。国有土地，从源头来看是公有的，属于公共产权，但是从使用者来看，也可以说它是私有的，属于私人产权，土地的使用权受法律保护，因为订立了契约。在这种情况下，产权既非绝对的公有，也非绝对的私有，而是两者的混合，变成了一种中性的民事权利。这就是为什么我们讲所有权的时候往往有公私之分，但谈到产权的时候就很难用公与私的概念。所以，在市场经济的运行层面，在资源配置中，产权很难用公与私来分类和定义，公有制经济与民营经济的分类逻辑上也难以说得通。公与私的概念存在于政治层面、社会层面、经济层面，其内涵是有区别的，不能一概而论。决定社会性质的也不是公与私，而是取决于社会领导阶层的性质。

股份公司是市场主体存在的一种重要组织形式。股东并没有实际的经营权和控制权，仅有收益权，大股东可以参与决策，小股东可以影响决策。从股份制企业的组织形式来看，所有权的结构化、社会化发展到了一个新的高度。随着数字经济的发展，平台型企业组织形式日益涌现，所有权的结构化、社会化，还会得到进一步深化、拓展。

三、从以所有权为中心转向以产权为中心

中国有关所有权的法律是非常清晰的，而关于产权的法律则相对滞后。《物权法》历经14年8次审议终于在2007年3月16日的十届全国人大五次会议上通过并实施，可见，在公有制基础上建设市场经济比在私有制基础上建设市场经济的难度大得多，既面临很多新的理论问题，也面

临很多新的实践问题。

无须讳言，中国的国民经济按照公有制经济和非公有制经济进行划分，从生产关系来说或许是有意义的，但从生产要素的市场化配置来说则会产生阻碍，不利于生产力的发展。基于此，不宜过分强化公有制经济和非公有制经济的概念，不要动辄区分这是民营企业，那是国有企业，因为越强化这个概念，两者之间的分别就会人为凸显，就越会产生摩擦，在产权层面的融合就会遇到更大的困难。在进行混合所有制改革过程中，遇到了这样那样的困难，大多与过分强调国有经济、民营经济的分别有关。而过分强调国有经济和民营经济，恰恰是基于所有权的观念，而非基于产权，过于强调传统的生产关系，而忽略了当今生产力的要求。这说明，我们需要进一步解放思想，解决好公与私的问题。

尽管党的十九大报告强调要完善产权制度，夯实市场经济的基石，然而，受传统观念影响，人们不由自主地基于所有权去划分经济形态，根据所有制性质划分企业类型，这样就会出现所有制的歧视。这种所有制歧视又强化了我们的传统所有权观念，难以真正换位到产权观念上来。

完善产权制度，填平公有制与非公有制之间的鸿沟，社会主义市场经济理论与实践就应当从以所有权为中心转向以产权为中心，让产权走上前台，让所有权隐向后台。产权一旦取得主导地位，所有权也成了产权的一种形式，法律上的所有权与产权也就没了分别，后者通常被称为用益物权，两者仅仅是财产权的两种不同形式。对自物权（所有权）与他物权，如建设用地使用权、探矿权、采矿权、承包权、租赁权、经营权、开发权等产权形式，应一起得到同等保护，实现财产权的公平，稳定预期，提升社会诚信水平。

四、以所有权结构化、社会化推进要素市场化

供给侧结构性改革的核心问题，就是要素市场化改革。如何通过所有权结构化、社会化推进要素市场化，其实就是产权制度问题。由于中国的产权制度还不完善，公有制条件下的要素占有权、支配权等不够清晰，生产要素的市场化配置受到多种束缚，造成要素收益流失、交易成本偏高、资源错配、生态环境“公地悲剧”、相关领域体制改革推进艰难等问题，严重妨碍了国家治理能力与治理体系的现代化，应当创新在公有制条件下的产权理论，推进产权改革的实践。

（一）“产权”等基础性问题应成为供给侧结构性改革的一个总纲

第一，“所有权清晰、产权不清晰”是当前中国社会主义市场经济体制有待解决的基础性问题。产权混同于所有权、财产权与行政权不分是“产权不清晰”的根源所在。一谈到产权改革，有人就认为是私有化，这是一种非常错误的理解。在市场经济条件下，无论公有制还是私有制，如果要实现生产要素的市场化配置，离不开产权这个权利载体。不能简单地把产权和所有权画等号，产权源自所有权，但又超越了所有权。公有制和私有制是传统的生产关系描述，产权更多的是生产要素配置层面，根植于生产力的直接要求。

第二，进行供给侧结构性改革，“产权”等基础性问题应该成为关键领域改革的一个总纲。产权改革涉及国企，也涉及中央与地方的改革。比如属于国家所有的矿山、土地等公共资源，很多时候都是地方在决策，以至于形成一种观念，“在谁的地盘上，就归谁所有”。其实背后就是一个产权制度的问题，国有的矿山、土地等公共资源，虽然所有权上是国有的，但具体的占有权、使用权、收益权等所有权权能，并未有明确的法律规范，无明确授权。除了经营性国有资产，其他多延续了计划经济时期的“国家所有、分级管理”的模式，但“分级管理”实际演变成“分级所有”，很多区域之间的利益矛盾和国家凝聚力向心力的风险也由此引发。在我国公有制条件下，亟待重视与加强产权理论和产权制度

方面的创新，这事关我国基本经济制度的完善与稳固，事关国家长治久安和稳定统一。

（二）产权构建过程就是民事立契过程、要素市场化配置过程

第一，市场发挥决定性作用，需要明确市场主体对要素的支配地位，在这方面还有大量工作要做。

第二，产权制度构建就是所有权分解后的权能作为要素在市场主体间的配置。

第三，产权制度构建需要理顺三大核心关系：首先，通过明确中央与地方政府间产权，理顺纵向产权关系；其次，通过区分财产权与行政权，理顺横向产权关系；最后，通过明确要素产权的公共属性与私人属性，理顺公私产权关系。

（三）以中央对地方确权为主线，构建财产权与行政权分开运行的制度框架

第一，产权制度改革应以中央对地方确权为主线。首先，明确中央与地方政府对各类公共资源的财产权。其次，产权归中央的公共资源由中央行使财产权。最后，产权归地方的公共资源由地方行使财产权。

第二，在确权的基础上让财产权与行政权分开运行。

第三，在财产权与行政权分开运行的基础上形成要素市场化配置的产权制度。

---

[1] 刘尚希，中国经济50人论坛成员，中国财政科学研究院院长。

“以变求稳”推进中国经济高质量发展

黄群慧 [1]

当今世界正经历前所未有的大变局，中国快速发展过程中面临的发展环境日益复杂和严峻。2018年中国坚持稳中求进工作总基调，稳妥应对中美贸易摩擦，确立了稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期的经济工作目标，经济发展实现了在高基数上总体平稳、稳中有进。2019年中国经济面临的环境更加不确定，风险和挑战因素日益凸显，经济下行压力不断增加，“六稳”工作任务更加突出。在这种背景下，应该以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，审时度势，分析国内外经济形势，坚持稳中求进工作总基调，通过“以变求稳”来推进中国经济的高质量发展。这意味着“六稳”不能回到以刺激为主的传统政策思路上，而应该通过深化改革开放保证经济稳定发展。

一、以营商环境完善之“变”求企业发展预期之“稳”

面对世界经济增长乏力、贸易保护主义抬头、中美贸易摩擦以及国内经济转型等不确定性影响，企业家对未来经济发展预期不稳、信心不足，这成为影响企业投资和经济增长的关键制约。“六稳”的关键在于“稳预期”。通过对企业直接感受的具体营商环境的不断完善，直接降低企业经营成本、提升企业应对不确定性环境的能力，进而极大增加我国经济活力。营商环境可以认为是一个经济体内的企业在开办企业、金融信贷、保护投资者、纳税等覆盖企业整个生命周期的各个重要领域所需花费的时间和成本总和。营商环境的改善对吸引投资、提振企业家信心、促进企业再生产具有重要意义。

世界银行发布的《2019全球营商环境报告》对全球190个经济体商业监管环境的效率和质量进行评估排名，报告显示中国营商环境排位由78名大幅度上升到46名，被评为改进最显著的十个经济体之一，特别是在“获得电力”和“办理施工许可”这两项指标上得到大幅度改善[2]。围绕优化改善营商环境，2019年《政府工作报告》提出了以简审批优服务便利投资兴业、实施更大规模的减税、明显降低企业社保缴费负担，以及各类资源使用的涉企收费、着力缓解企业融资难融资贵问题，将制造业等行业现行16%的增值税税率降至13%，城镇职工基本养老保险单位缴费比例可降至16%，这些在简政、减税、降费、融资便利等方面的实实在在的政策措施，直击当前企业经营中痛点和难点，极大推进了我国营商环境进一步改善。世界经济论坛（2019）发布的一份研究表明，降低税率对于我国企业创新活动具有重要的激励作用，每将实际税率降低一个百分点，企业专利申请的平均数量提高5.7%，发明专利申请将提高4.4%，实用专利申请提高4.7%，熟练劳动力比例提高14%。[3]

但是，必须认识到，我国营商环境还需要更加法制化、国际化、便利化和透明化，我国在改善政府服务效率、提高融资效率、提升城市公共服务水平、改善税收等许多方面仍然还有很大的上升空间。在2018年，中国企业家调查系统对2003年到2017年的营商环境进行了调查，调查结果表明，虽然在过去15年中企业营商环境有很大改善，营商环境指数（总分100）从40提升到60左右，但是营商环境指数总体还比较低，只是达到了刚刚及格水平，而且自2011年以来，营商环境指数得分呈现波动，不再是直线上升。[4] 因此，为了“稳预期”、促进经济平稳运行和企业持续创新发展，政府进一步深化“放管服”，提高政府服务效率，优化企业融资环境，完善公共服务设施，促进创新环境改善，将具有重要的意义。

二、以加速创新创业之“变”求产业结构持续优化之“稳”

我国正处于工业化后期产业结构转型升级的关键爬坡阶段，产业结构正沿着智能化、绿色化、服务化和高端化的方向持续优化升级。以工业为例，近些年，高技术制造业和装备制造业增速都高于工业的平均增长。2017年，高技术制造业、装备制造业增加值分别比上年增长13.4%、11.3%，增速快于规模以上工业6.8和4.7个百分点，占规模以上工业增加值比重分别为12.7%和32.7%。与2012年相比，高技术制造业、装备制造业比重分别上升了3.3和4.5个百分点。2018年，高技术制造业投资增长16.1%，增速比全部制造业投资高6.6个百分点。2018年，规模以上工业战略性新兴产业增加值比2017年增长8.9%，规模以上工业高技术产业增加值比上年增长11.7%，分别高于整个规模以上工业2.7个和5.5个百分点。另外，在新工业革命背景下，基于移动互联、物联网、云计算的数字经济新业态、新模式蓬勃发展，极大地提升了传统产业、促进了经济发展新旧动能转换，新动能成为保持经济平稳增长的重要动力。2017年由新技术、新产业、新模式、新业态等构成的经济新动能对经济增长的贡献度超过三分之一，对新增就业的贡献度超过三分之二。网上零售额年均增长30%以上，信息消费、绿色消费等新兴消费快速增长。

但是，总体而言我国产业结构问题还十分突出。具体而言，我国产业结构存在的问题主要表现为三个层面的失衡。第一，总体上存在实体经济和虚拟经济发展的失衡。近些年以金融、房地产为核心的虚拟经济过度膨胀，资金、人才等资源向虚拟经济过度配置，虚拟经济在国民经济占比增速提高过快，金融业占比甚至已经高于美国金融危机的该项比例，总体上经济呈现“脱实向虚”趋势。第二，工业和服务业发展存在失衡。在服务业效率远低于工业效率的前提下，服务业占比在近些年过快提升，平均每年占比提升超过1个百分点，很快超越了工业占比，到2018年达到了52.2%。服务业占比提升并不一定意味着产业结构升级，实际上由于服务业效率低于工业，服务业占比过快提升反而使整个经济效率下降，出现了产业结构的“逆库兹涅兹化”问题[5]，或者说是产业结构在数量上体现为“转型”但在效率上并未“升级”。第三，三次产业内

部结构的失衡。对于三次产业而言，技术密集型产业和新经济比重还不够高，采掘业、重化工产业占比还相对较高，制造业总体供给质量还不够高，制造业高端化、智能化、服务化、绿色化水平还有待推进，服务业中生产性服务业的占比、质量和效率还有待提高，供给侧结构性改革还亟待进一步深化。

促进我国产业结构持续优化是我国跨越中等收入陷阱、步入高收入国家的关键，必须不断深化产业结构持续优化的趋势。这要求坚持创新引领发展，改革创新科技研发和产业化应用机制，提升科技支撑能力，加速创新创业，一方面推动传统产业改造提升，另一方面促进新兴产业加快发展，促进新旧动能接续转换。围绕推动制造业高质量发展和加快建设制造强国，培育新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大绿色环保产业，加大基础研究和应用基础研究支持力度，进一步把大众创业万众创新引向深入，对各个方面都提出了具体的要求和政策导向。从实体经济健康发展的政策思路看，也应该把握三个方面导向：首先，提高制造业供给体系质量，围绕提高制造业供给体系质量深化供给侧结构性改革，化解制造业供需结构失衡；其次，形成工业和服务业良性互动、融合共生的关系，化解产业结构失衡，构建创新驱动、效率导向的现代产业体系；最后，在“虚实分离”的常态中坚持“实体经济决定论”，从体制机制上化解“虚实结构失衡”，将风险防范的工作重点从关注金融领域风险转向关注长期系统性经济风险。[6]

三、以经济体制机制改革之“变”求经济高质发展动力之“稳”

深化市场化改革、向改革开放要经济增长动力是我国改革开放40年取得的最重要的经验，也是高质量增长、提高全要素生产率的内在要

求。在国际环境风险和挑战凸显、经济下行压力增大的情况下，进一步深化改革开放无疑是2019年稳增长的必然要求。这要在两方面着力，一方面是进一步完善市场机制建设，促进市场公平竞争。以公正监管促进市场公平竞争，改革完善公平竞争审查和公正监管制度，加快清理妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法。按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待。另一方面是培育多元有竞争力市场主体，规范市场主体行为。坚持“两个毫不动摇”，既要加快国资国企改革推进混合所有制改革，提高国有企业市场竞争力，又要优化民营经济发展环境，鼓励、支持、引导非公有制经济发展。

当前，深化国资国企改革仍然在我国经济体制机制改革中具有中心地位，必须从经济体制改革的系统全局视角来认识和推进国资国企改革，不能仅仅停留在把国资国企改革的目标定位为把国资做大做强做优，还必须考虑到深化国资国企改革对创造公平的市场竞争环境的重要意义。2017年以来，全国国有及国有控股企业利润总额同比都保持了较高的增长，但在注意到国企发展取得可喜的成绩同时，必须认识到国有企业业绩增长的主因是上游产品价格因素，而且这利润大幅增长背后也蕴藏着值得担忧的问题。一方面，从中长期看国有企业资产总体创收创益能力是下降的，国有企业总体经营效率低下的弊病一直未能得到有效改观，国有企业利润增速并不可持续。另一方面，由于国企处于产业链上端，近年来，上游国有大企业利润快速增长，很可能是以挤压为数众多的下游中小企业的生存空间及牺牲后者的利润为代价的。近年收缩态势最明显的是外资企业。从企业数量上看，我国的外资工业企业数量，在2012年达到峰值57 724家后，持续保持逐年下降的态势，到2018年已经减少了1万家，外资企业的亏损面已提高到了25%。另外，民营企业数量增长明显放缓，民营工业企业的亏损面已提高到15%。因此，从我国经济发展全局看，深化国资国企改革的目标绝不能够忽视创造公平竞争环境、促进整个经济高质量发展的要求。

具体到国资国企改革本身，因为这是一项复杂的系统工程，在实质推进过程中一定要注意各项改革任务和政策措施的协同性。无论是国有企业功能定位和国有经济战略性重组，还是推进混合所有制改革和建立以管资本为主的国有资本管理体制，以及进一步完善现代企业制度，这些改革任务都不是割裂的，在具体推进过程中需要注意其协同性。例如，构建以管资本为主的管理体制，就要注意与国有经济战略性重组、深化垄断行业国有企业改革相协调。以管资本为主加强国资监管，最为关键的改革任务是改组组建国有资本投资、运营公司。这需要通过行政性重组和依托资本市场的兼并重组相结合的手段，将分散于各个行业、各个企业的国有资产的产权归为这些国有资本投资、运营公司持有，这也是一个国有资本布局战略性调整的过程。因此，改组组建国有资本投资、运营公司是要与国有企业兼并重组协同推进的。企业兼并重组的意义，一方面在于通过股权运作、价值管理、有序进退等方式，促进资本合理流动和实现保值增值。另一方面通过开展投资融资、产业培育和资本整合等方式，推动产业集聚和转型升级，优化资本布局结构，而这正是改组组建国有资本投资、运营公司的目的所在。近些年不断出现一些中央企业重组案例，但没有与改组组建国有资本投资、运营公司相结合，属于单方面推进，将来还会面临再次重组的可能性。不仅如此，在改组组建国有资本运营、投资公司过程中，还需要综合考虑到建立有效市场结构的需要，要注意到改革政策与竞争政策的协同。国有企业在特定行业内的企业数量既不是越少越好，也不是越多越好，否则不是造成垄断就是造成国有企业过度竞争。国有企业兼并重组和国有资本布局调整要有利于形成兼有规模经济和竞争效率的市场结构，有利于化解当前经济运行的突出矛盾——产能过剩问题，这意味着国企兼并重组要与供给侧结构性改革相协同。因此，推进国有企业改革的整体协同原则，要求在推出“1+ X”系列国有企业改革政策体系同时，在“十四五”时期根据经济高质量发展的要求对国有经济布局有一个整体规划，以利于指导国有企业改革的整体协同推进。

四、以区域格局优化之“变”求投资需求增长之“稳”

经济改革开放以来各个区域“竞争”发展，促进了中国的经济高速增长，但形成了东部、中部、西部发展不平衡的格局，虽然中央通过区域协调发展战略不断努力推进区域协调发展，但东部、中部、西部发展差异以及相对于东部地区，中西部地区发展的不充分问题依然突出。实际上，东部、中部、西部各个地区之间的发展水平差异程度，已经大到工业化阶段的差异，东部地区总体已经处于工业化后期，而西部地区只处于工业化中期。[7] 这种差距虽然因为国家推进区域协调发展战略近些年有差距缩小的趋势，但是这个趋势并不是很明显。2018年在整体经济面临下行的压力下西部地区经济增长表现不佳。西部地区工业产品产量及占全国比重均出现下降，西部地区企业效益总体状况不容乐观，在创新方面更是与东部地区差距进一步扩大。2018年东部地区GDP增速下降0.4个百分点，中部地区下降0.2个百分点，而西部地区下降0.6个百分点。[8] 在当前中美贸易摩擦背景下，原来设想通过推进西部地区承接东北地区的产业转移形成国内版“雁阵理论”，[9] 又面临着极大挑战，更多的产业开始越过西部而迁移到越南等东南亚国家。

在认识到中国区域发展不平衡不充分是一个问题的同时，也需认识到这恰恰又是中国经济发展具有很大韧性和潜力的一个重要原因。在当前面临中美贸易摩擦、中国经济下行压力增大的背景下，通过进一步推进实施国家区域发展战略、统筹城乡区域发展、形成良性互动区域发展格局，不仅仅是促进区域经济高质量发展的必然要求，也对于经济“六稳”具有重要意义。针对东北全面振兴、中部地区崛起、京津冀协同发展和高标准建设雄安新区、粤港澳大湾区建设、长江经济带发展、长三角区域一体化等重大国家区域发展战略，可以加快实施一批重点项目，这样既合理扩大了有效投资，稳定了总需求，同时又有利于区域经济的高质量发展。当前，我国的中部地区经济发展韧性较大，可以顺势而为积极推进中部地区的发展，但我国西部地区经济下行的压力巨大，尤其

是东南亚国家对我国西部的“投资区域”替代性较大，有必要对西部地区的开放战略进行重要倾斜，以“一带一路”为抓手，吸引各类企业、特别是外资企业投资于西部地区，国家有必要制定“一带一路”西部地区的行动计划，给西部地区更多的政策倾斜，让西部地区在“一带一路”中有更多、更大的发展机会。从全国意义上，这既稳定了增长，又进一步促进了区域的协调发展。

---

[1] 黄群慧，中国社会科学院经济研究所所长。

[2] 马晓白、龙海波，《聚焦营商环境便利度关键指标，不断改善我国营商环境——上海市优化营商环境的主要经验与启示》，《调查研究报告》，2019年第12号，http://www.drc.gov.cn/n/20190125/1-224-2897778.htm，2019-01-25。

[3] World Economic Forum, The Impact of Corporate Taxes on Innovation: Evidence from Tax Reform in China, https://www.weforum.org/agenda/2018/12/ the-impact-of-corporatetaxes-on-innovation-evidence-from-tax-reform-in-hina/.

[4] 中国企业家调查系统课题组，《改革开放40年：中国企业家的成长与贡献——2018·中国企业家队伍成长与发展调查综合报告》，《经济界》，2018年第6期，第90—96页。

[5] 蔡昉，《防止产业结构的“逆库兹涅兹化”》，《财经界》，2015年第2期，第26—29页。

[6] 黄群慧，《论新时期中国实体经济的发展》，《中国工业经济》，2017年第9期，第5—24页。

[7] 黄群慧、李芳芳等，《中国工业化进程报告（1995—2015）》，社会科学文献出版社，2017年，第48页。

[8] 贾坤，《2018年区域经济增长的速度、结构与质量特征》，《调查研究报告》，2019年第17号，2019年2月21日。http://www.drc.gov.cn/n/20190221/1-224-2897988.htm，2019-02-21.

[9] 蔡昉、王德文、曲玥，《中国产业升级的大国雁阵模型分析》，《经济研究》，2009年第9期，第4—14页。

迎接中国经济增长新高峰

王建 [1]

近来在有关防风险和稳增长的讨论中，已经有越来越多的学者注意到，和国际经验比较，中国的经济、投资和消费增速的下降速度偏离得非常明显，因此有学者认为应该对这个现象进行更深度的研究，否则很难保证防风险和稳增长的宏观政策有效实施。而我认为，要解决经济持续下行的问题，摆在首位的反而不是政策，而是认识问题。

从宏观层面看，宏观政策是最底下的一层，上面还有制度安排，而最高层面的是认识问题。中国的改革开放，就是从突破“姓社姓资”的认识开始，然后才是市场经济的体制突破，才有了各种宏观政策取向的转变。今天中国经济增速之所以会持续下行，还是和两个认识走入了误区相关。如果这两个认识误区不打破，不管宏观政策怎么调整，经济增速持续下行还是无法摆脱。

第一个认识误区是认为中国经济已经进入了降速阶段，理由是工业化已经基本上完成，应该进入到后工业化时代的服务业主导阶段。由于有了这样的认识，对中国经济增长从高速阶段下来的变化，就有了足够的心理准备。但现在的问题是，经济增速一降再降，不断突破人们认为是正常的降速区间，这个时候才开始对降速的正常性产生了怀疑。2018年下半年以来，中央相继提出了“六稳”“七防”，我认为就是这种从“正常降速”到“不正常降速”认识的转变。

那么为什么“中国已经完成了工业化”的认识不对呢？因为中国的特殊国情是，中国是一个“二元结构”国家。对市场经济国家而言，一元结构是主流，古典市场经济是金字塔型结构，即越向下穷人越多，越向上

富人越多。“二战”后改良了的市场经济是橄榄型结构，即中产阶级占主体。但二元结构是工字型结构，即上面有个较小的富裕群体，中间收入群体很小，再下面是一个庞大的低收入群体。

在中国目前的8亿城市常住人口中，高收入与中高收入群体占40%，平均年收入是6万多元，中国的居民人均收入大约是人均GDP的90%，折算成美元，这部分高收入人口的人均GDP就是2.5万美元左右。中国农村居民中的最高收入只相当于城市居民的中等水平，但考虑到一部分高收入农村居民的收入已经达到城市中高收入以上水平，如果按高收入农村居民占农村居民的5%计算，则中国目前全体居民中，有大约近3.5亿人的人均GDP在2.5万美元以上。按一样的算法，中国目前其余的10.5亿人口的人均GDP就是4 000美元。

10.5亿低收入群体是中国的人口主体，处在这个收入水平上的群体，其消费力还处在满足了吃穿的小康水平阶段，而3.5亿中高收入群体才有能力买车买房，消费水平才进入了现代化的富裕阶段。进入21世纪以来，中国经济开始起飞，这得益于两大需求引擎的拉动：一个是新全球化所产生的外需，另一个就是3.5亿中高收入群体对房、车的需求产生的内需。以2012年中国汽车保有量增速下降和2015年中国房屋竣工面积增速下降为标志，中国先富人群的住房、汽车置业陆续完成，到2018年终于进入住房、汽车相继负增长阶段，相应带动围绕住房与汽车消费的一系列相关产业，如家电、家具等产业都进入了增长低谷。

但是，中国的人口主体还没有实现从“小康”向“富裕”阶段的跨越，因此由“二元结构”所决定，中国的工业化高峰也是两个，而不是一个。新千年以来出现的经济“起飞”是第一个高峰，第二个高峰将是由10.5亿低收入群体引起的更大、持续时间更长的经济增长高峰。

我们可以从三方面的数据来看这个新高峰的模样：第一，2018年中国千人汽车保有量是170辆，而发达国家是600~800辆，何以中国在170辆的水平上汽车需求就发生了停滞？很巧的是，日本在1970年也是170

辆，而日本基本是在1975年完成工业化，之后则汽车保有率出现猛升，直到20世纪90年代上升到650辆。中国在170辆的水平就出现了负增长，就是因为3.5亿先富人群的房与车需求已经达到了“天花板”，但后期10.5亿人的需求将更庞大，会给房、车需求乃至整体经济增长提供更巨大的空间。第二，如果把目前10.5亿人的消费水平提升到3.5亿人的水平，中国的社会消费品零售额将从2018年的40万亿元增加到120万亿元，是今天的3倍。第三，按照工业化先行国的历史经验，当进入到居民消费从吃穿向住行阶段跨越的时候，首先是大幅度提升能源、钢铁等基础产业的供给能力，随后就会进入到以住房、汽车需求所引领的机械、电子和化工等重加工业发展阶段。而中国近十年来之所以会把“去产能”的重点放在钢铁和煤炭上，其实正是工业化开始进入到重加工业的标志，这个标志的产生，不是3.5亿中高收入群体的后工业化阶段所标志出来的，而是10.5亿低收入群体的工业化中期阶段所标志出来的。

第二个认识误区，就是所谓“基数大、增速慢”的规律。中国经济自改革开放以来已经经历了30多年的高速增长，目前GDP总值已经超过13万亿美元，居世界第二，所以官产学三界人士似乎已经共同认同了“速度应该下降了”这个判断。从工业先行国的历史经验看，的确在完成工业化后速度都开始下降，但那是对“一元结构”国家而言，是“一元结构”国家的经济规律，对中国这样的“二元结构”国家是不适用的。从世界范围看，世界经济也是二元结构，有美国、日本和欧盟等发达国家和地区，也有中国这样的发展中国家。如果因为发达国家的经济基数大了，全世界的经济增速也都高不起来，就不会有中国经济起飞的奇迹。缩小到中国内部，因为已经有过了一个经济增长高峰，或者因为3.5亿人的生活走入了现代化阶段，所以认为后面的10.5亿人就永远不会买房买车，就不会引起另一个经济增长高峰，同样也是错误认识。只有破除“基数大、增速慢”的梦魇，才能使中国经济走出低谷，进入第二个经济增长高峰期。

实际上，我们已经离第二个经济增长高峰期不远了。按新千年至今

9%的经济增长速度计算，3.5亿人在新千年之初的人均收入水平是5 000美元，在此基础上出现了对住房和汽车长达10年的爆发性增长。而今天10.5亿低收入人口的人均GDP也已经达到4 000美元，离5 000美元并不很遥远，还是按9%计算，到“十四五”中后期，第二个经济增长高峰期就会到来。

从“一元结构”的经济规律和3.5亿人的工业化阶段出发，来看待中国经济增长问题，就必然会走入认识误区。如果认识不转变，仍然认为经济减速正常，认为出现经济低谷是由于降速阶段与经济周期叠加，因此所有政策都在围绕反周期打转，中国经济增长新高峰的到来就会遥遥无期。

最后，由于中国低收入群体的主体是农民，所以城市化是打破“二元结构”和走出经济低谷的根本举措。

---

[1] 王建，中国经济50人论坛成员，中国宏观经济学会副会长。

附录1

中国经济50人论坛成员名录

（第四届）

论坛学术委员会荣誉成员：

吴敬琏、刘鹤

论坛学术委员会成员：

白重恩、蔡昉、樊纲、江小涓、隆国强、杨伟民、易纲

论坛成员（以姓名拼音字母为序）：

白重恩 清华大学经济管理学院院长、教授

蔡昉 十三届全国人大常委、农业与农村委员会副主任委员；中国社会科学院副院长、学部委员、研究员

曹远征 中银国际研究有限公司董事长，教授、研究员

陈东琪 中国宏观经济研究院首席专家、研究员

陈锡文 十三届全国人大常委、农业与农村委员会主任委员，教授

樊纲 中国经济体制改革研究会副会长；国民经济研究所所长；中国（深圳）综合开发研究院院长，教授、研究员

方星海 中国证券监督管理委员会副主席

郭树清 中国人民银行党委书记、副行长；

中国银行保险监督管理委员会党委书记、主席，研究员

韩俊 中央农村工作领导小组办公室副主任；

农业农村部党组副书记、副部长，研究员

韩文秀 中央财经委员会办公室副主任

黄益平 北京大学国家发展研究院副院长、教授

江小涓 十三届全国人大常委、社会建设委员会副主任委员；

清华大学公共管理学院院长，教授、研究员

李波 中华全国归国华侨联合会副主席，研究员

李剑阁 孙冶方经济科学基金会理事长；

广东以色列理工学院校长，研究员

李扬 国家金融与发展实验室理事长；

中国社会科学院学部委员、研究员

廖岷 中央财经委员会办公室副主任；财政部副部长

林毅夫 十三届全国政协常委、经济委员会副主任；

北京大学国家发展研究院名誉院长、教授

刘尚希 中国财政科学研究院院长、研究员

刘世锦 十三届全国政协经济委员会副主任；

中国发展研究基金会副理事长，研究员

刘伟 中国人民大学校长、教授

刘元春 中国人民大学副校长、教授

隆国强 国务院发展研究中心副主任、研究员

楼继伟 十三届全国政协常委、外事委员会主任，研究员

陆磊 国家外汇管理局副局长，研究员

马建堂 国务院发展研究中心党组书记、研究员

钱颖一 清华大学经济管理学院教授、清华大学文科资深教授

宋晓梧 北京师范大学中国收入分配研究院院长，研究员

汤敏 国务院参事；友成企业家扶贫基金会副理事长

汪同三 中国社会科学院学部委员、研究员

王建 中国宏观经济学会副会长、研究员

王一鸣 国务院发展研究中心副主任、研究员

魏杰 清华大学文化经济研究院院长、教授

吴晓灵 清华大学五道口金融学院理事长，研究员

夏斌 国务院参事；当代经济学基金会理事长，研究员

肖捷 国务委员兼国务院秘书长

谢伏瞻 中国社会科学院院长、党组书记、学部委员、研究员

许善达 国家税务总局原副局长，高级经济师

徐忠 中国银行间市场交易商协会副秘书长，研究员

杨伟民 十三届全国政协常委、经济委员会副主任，教授

姚洋 北京大学国家发展研究院院长、教授

易纲 中国人民银行行长，教授

余斌 国务院发展研究中心党组成员、办公厅主任、研究员

余永定 中国社会科学院学部委员、研究员

张维迎 北京大学国家发展研究院教授

张晓晶 中国社会科学院经济研究所副所长、研究员

张晓朴 中央财经委员会办公室经济一局巡视员，研究员

周其仁 北京大学国家发展研究院教授

周小川 博鳌亚洲论坛副理事长，教授、研究员

附录2

中国经济50人论坛企业家理事会成员名录

召集人 段永基 柳传志

秘书长 林荣强

副秘书长 王小兰

监事会 段永基 林荣强

理事会成员 （以姓名拼音字母为序）：

毕明建 中国国际金融股份有限公司总裁

曹德云 中国保险资产管理业协会执行副会长兼秘书长

陈东升 泰康保险集团股份有限公司董事长兼首席执行官

邓召明 鹏华基金管理有限公司总裁

丁建勇 上海东昌企业集团有限公司董事长

段国圣 中国保险资产管理业协会会长；

泰康资产管理有限责任公司首席执行官

段永基 四通集团公司董事长

桂松蕾 中新融创资本管理有限公司董事长

郭翠萍 中元宝通（北京）商业发展有限公司董事长

李雨浓 新联合投资控股有限公司董事局主席

林荣强 信远控股集团有限公司董事长

柳传志 联想控股股份有限公司董事长

柳甄 字节跳动高级副总裁

刘光超 北京市道可特律师事务所主任

刘晓艳 易方达基金管理有限公司总裁

刘志硕 中关村并购母基金合伙人；大河创投创始合伙人

卢志强 中国泛海控股集团有限公司董事长兼总裁

茅矛 云月投资管理有限公司合伙人

莫斌 碧桂园控股有限公司总裁及执行董事

潘刚 内蒙古伊利实业集团股份有限公司董事长兼总裁

潘仲光 上海潘氏投资有限公司董事长

平凡 上海朗盛投资有限公司董事长兼首席执行官

田熠菲 新理益集团有限公司总裁

王金生 北京天正中广投资控股集团有限公司董事长

王小兰 时代集团公司总裁

杨宇东 第一财经总编辑

郁亮 万科企业股份有限公司总裁

张毅 金杜律师事务所中国管理委员会主席

张志洲 敦和资产管理有限公司首席执行官

赵民 北京正略钧策管理顾问有限公司董事长

赵伟国 紫光集团有限公司董事长

周远志 新意资本基金管理（深圳）有限公司总裁

朱德贞 厦门德屹股权投资管理有限公司董事长

图书在版编目（CIP）数据

中国经济如何行稳致远 / 蔡昉主编. -- 北京 : 中信出版社，2019.8
（中国经济50人论坛丛书）
ISBN 978-7-5217-0795-3
Ⅰ. ①中… Ⅱ. ①蔡… Ⅲ. ①中国经济－经济发展－研究 Ⅳ. ① F124
中国版本图书馆CIP数据核字(2019) 第143070号

中国经济如何行稳致远
主编：蔡昉
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

字数：180千字
版次：2019年8月第1版
广告经营许可证：京朝工商广字第8087号
书号：ISBN 978-7-5217-0795-3

版权所有•侵权必究

看世界

傅莹◎著

中信出版集团

目录

自序

世界秩序

2014年是世界秩序转折之年

进入21世纪的“秩序”争论

在共同的屋顶下——中国的全球秩序观

失序与秩序再构建

全球格局与中国角色

守住21世纪的和平

百年后的回顾——反思两次世界大战

在世界变局中构建中国责任

国际秩序与中国作为

大国需要培育信任

在充满不确定性形势下看经济全球化

全球的变革与中国的角色

携手构建人类命运共同体

中美关系

中美要培养在国际事务中合作的意识和能力

探索中美之间的相处之道

中国人与美国人之间的理解与误解

中美之间，重塑共识？

G20峰会前看中美合作与分歧
对话基辛格（一）：美国因高估中国而对华焦虑
对话基辛格（二）：中国的选择影响全球新秩序
对话基辛格（三）：世界秩序和中美关系
对话基辛格（四）：关于世界秩序的讨论
与福山谈话实录

中俄关系

中俄关系：是盟友还是伙伴

亚洲和平

东亚的安全与中国的责任
中国周邻和睦是福
东亚能否坚持区域合作的方向？
朝核问题的历史演进与前景展望
朝核问题还有和平解决的希望吗？

南海局势

中国为什么对南海仲裁案说不
南海局势如何走到今天这一步

一带一路

亚欧联通的百年梦想

中国之道

不同视域下的中国
走和而不同之路
中国会怎样影响世界

中国的改革发展让亚洲和世界更安全
如何看中国的国际地位
中国的成长与“秩序之争论”
关于新时期中国的对外叙事
和平最符合人民利益、最有利于人类发展

其他

忆吴建民大使

后记

版权页

2014
27/5

傅莹应邀出席“中国与邻国：推进共同繁荣与发展”国际学术论坛并发表主旨发言。

2015
20/5

傅莹应邀出席美国芝加哥大学首届美中关系论坛框架下的学生公开论坛并发表演讲。

2015
29/7

傅莹应邀出席新加坡第 22 届国际战略研究所富丽敦论坛，并发表演讲。

2015
31/10

傅莹应邀出席 2015 年京城国际论坛，并主持与基辛格博士的公开对话。此图为傅莹扶基辛格博士上台演讲。

2015

1/11

傅莹应邀出席国创会“读懂中国”国际会议，并在午餐会上发表演讲。

2016
13/2

傅莹应邀出席慕尼黑安全会议，并在“中国与国际秩序”论坛上发表主旨演讲。

2016
25/10

傅莹应邀出席俄罗斯瓦尔代论坛，并发表主题演讲。

2017

1/2

傅莹在慕尼黑安全政策会议上与青年学者交流。

2017
24/6

傅莹应邀出席第六届世界和平论坛，并发表演讲。

自序

习近平总书记讲过，中国需要更多地了解世界，世界也需要更多地了解中国。

我希望这部文集能为增进中国与世界的相互了解尽绵薄之力。这是我的第二部文集，大部分是2015年到2017年在国外的演讲，以及在外国报刊杂志和网络媒体上发表的文章，有几篇是更早的，其中不少在国内发表过。感谢中信出版社把这些文稿收集到一起，建议我分别用中文和英文出版。本书共收录了40篇文稿，分为九个篇章，包括秩序、格局、中美关系、中俄关系以及亚洲问题等。

人在往前走时不太会想到丈量脚下，隔了一段时间回头看才发现，原来已经翻过了那么多座山，趟过了那么多条河。重新审读这些文章时，意识到这些年还是做了不少思考的，观点也随着时间的推移而逐步深化。如今一并呈现在大家面前，多少有些惶恐。因是在不同场合谈及，且囿于时间空间的限制，对一些看法的阐述难以系统和周全。例如关于秩序问题，就在不同文章中反复出现。有的文稿是根据谈话整理的，基本保留了原来的语言风格。

这部文集的内容主要是关于如何看世界，旨在回应当时国际上所关心的一些问题。有的文稿在草拟过程中吸纳了不少学者的意见，有些看法是经过讨论甚至是辩论而形成的，也有的文章得到相关领域专家学者的指点，也不乏尖锐的批评。这个过程让我受益匪浅，使得一些观点能在一次次打磨中抽丝剥茧、聚沙成塔。

当世界即将进入21世纪第二个十年的最后阶段之际，国际形势纷繁交织的变化逐渐显现出头绪。美国作为冷战后国际政治的主导性国家，

不愿继续承担全球义务，从一些领域的“领导责任”中退出，这对美国自身及其盟友产生比较大的震荡。2017年12月我在欧洲参加了三场论坛，人们关心的两大问题：一是美国是否会继续收缩国际战略和部署？换言之，没有了美国“领导”的世界会是什么样子？二是谁来填补“真空”？会是中国吗？

显然，当美国的“领导”角色陷入疲态之际，人们把目光转向中国，想知道中国能为世界做什么。中国共产党的十九大和习近平总书记的报告在国际上受到广泛关注，人们希望从中更好地了解中国，判断中国未来的方向和对世界的影响。

另一方面，目前外界对中国仍然缺乏全面了解。长期形成的偏见并没有消除，一些人继续用旧的思维惯性揣度中国的战略和目标，美国对中国的警惕和疑虑正在上升，新的错误认识和判断仍在生成。中外语言文化的差异也容易带来理解问题。

中国在成长为一个世界大国的过程中，需要国际社会更好地了解：我们是谁？从哪里来？向哪里去？要成为什么样的世界大国？

习近平主席在党的十九大报告中明确提出，中国特色大国外交要推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。中国人民的梦想同各国人民的梦想息息相通，实现中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序。中国将始终不渝走和平发展道路，始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

中国是在用改变自己的方式改变世界的，也需要通过更好地阐释自己来让世界信服。一个大国在成长的过程中，难免会遭遇各种阻力，我们需要多向世界讲述自己的想法和观点，以赢取更多的了解和理解；不主动讲，谬误就容易越积越多。赢得理解是一个长期的过程，中国的许多主张需要多讲、反复讲。

出版这部文集，既是向努力思考和探索前行的同仁们致敬，也是抛砖引玉。在此谨向帮助我的学者和助手们表示衷心感谢。有些文章和演讲是用英文发表的，也要感谢提供协助的翻译和朋友们。

傅莹

2018年1月20日

世界秩序

2014年是世界秩序转折之年[1]

2014年是第一次世界大战爆发一百周年，国际上高度关注战争与和平的问题。从年初到年中，西方国际研究学界中出现了一种观点，担心亚洲出现紧张甚至冲突，认为中国有点像“一战”之前的德国，经济高速发展，民族情绪高涨，军备快速增长，对中国是否会走上地区扩张道路有许多议论。在5月新加坡香格里拉安全论坛上，这种观点十分盛行。

但是2014年发生的事情与西方学者们的设想完全不同。10月份我和一些中国学者一起访问美国，走访了7家智库。当时美国学者关注的是四大热点和难点问题，排第一位的是埃博拉疫情，美国社会几乎出现恐慌，担心国家对输入性传染病没有足够的手段应对。排第二位的是“伊斯兰国”组织（ISIS）——一个组织优良、目标明确、手段狠辣，而且有西方教育出来的年轻精英参与其中的极端恐怖主义势力。在美国无心无力再度向海外大规模投送兵力之际，这种挑衅显得十分棘手。排第三位的是乌克兰危机，美欧与俄罗斯的较量难解难分，在这个问题上，美国一直带有强烈的政治情绪，有学者甚至预言将出现新冷战。排第四位的是全球经济恢复缓慢，美国对自身经济能不能强劲复苏不托底。

在2014年进入尾声之际，美国和其他国际关系界学者反观年初对中国和亚洲的判断，觉得至少不似上述问题那么紧迫和现实。尤其年底油价持续下滑，突破了所有人预期，更显得当代世界大事的游走方式扑朔迷离。国际社会对中国作用和与中国合作期待进一步上升，当然，美国对中国的担心和疑虑并无减少。

从全球秩序的角度看，2014年具有转折性意义。无论是在2014年发生的事情，还是大家对2014年的看法，都显示出现存世界事务的治理方式正走向终结。美国学者在探讨2014年面临的国际难题时，表现出一种无奈，认为许多问题都“无解”。确实，现存世界秩序在应对新问题和新现象上明显吃力，现有工具箱里的手段已经解决不了出现的新型问题，今日世界对国际体系和秩序改革的需求和推动力都在增强。这可能预示着，后冷战时期将走向终结，需要开启新的构建时期。

第一次世界大战后的100年间，世界经历了许多。“一战”结束后的巴黎和会没能建立起支撑公允和持久和平的国际体系。“二战”后国际关系中的雅尔塔体系本质上也是基于大国划分势力范围，即所谓的威斯特伐利亚体系。苏美争霸使世界陷入长达40余年的冷战，尽管竞争和对抗激烈，但是两大集团力量的相对均衡维系了世界大体和平。“二战”后建立起来的包括联合国在内的一系列国际治理机制日臻成熟，并且在后冷战时期经济全球化进程中继续发挥着作用。

现在，世界进入了一个新的场景，包括中国在内的许多发展中国家实现了经济快速增长，在全球力量结构中所占比重逐步上升。同时，在世界全球化、信息化和多极化的推动下，跨越国界的人员流动和经济活动十分广泛和活跃，也使人类面临的挑战更加复杂和具有多重性特征，传统的认识和处理方式需要调整。很多发生的事件和问题，表面上看各有各的原因和逻辑，有其偶然性和必然性，但归结到最关键的一点，就是国际控制力和治理能力不适应新的环境，世界主要国家对一些问题的判断失误、处理失策、应对失序，往往导致问题的扩大化和复杂化。例如恐怖主义的上升和埃博拉疫情的扩散就明显有初始处置不当的问题。

为什么世界会出现这种情况？从世界秩序的角度讲可以关注以下因素。

一是美国的因素。冷战结束后，美国居于对世界事务的掌控地位，

现阶段出现的国际失序在很大程度上有美国的责任。首先是美国的道义地位发生了动摇，尤其是在伊拉克和阿富汗战争之后。再者美国外交决策出现了问题，两党政治争夺导致决策成本高，判断力下降，敏感度不够。最重要的是，后冷战时期美国对世界发展大趋势的判断出现了错误，一直滞留在冷战轨道上，试图通过军事手段维系霸权。美国在全球推行自己的政治理念和价值观，目的是掌控世界，服务于自身利益。如果说2014年对世界秩序是一个转折点的话，最根本的就是美国推行的这套东西行不通了，需要调整。

二是包括中国在内的新兴力量的因素。中国经济总量已攀升到世界第二位，新兴经济体按市场汇率法计算的GDP占全球比重达到50%。然而，美国等传统力量虽然治理能力下降，并没有让出空间的意思，整个新兴力量也还没有成熟到可以挑大梁的程度。新兴力量多是发展中国家，它们在国际理念上对西方传统做法不认同，因而从主观上还没有表现出填补治理空间的意愿。在如何改造和调整世界秩序的问题上形成共识还有很长的路要走。

三是其他中间力量的因素。欧盟、日本、俄罗斯等居于传统力量和新兴力量之间。这些国家工业化基础好，有介入国际事务的意识和经验。但是在这个动荡时期，许多国家不同程度地陷入困境，自顾不暇，难以发挥大的影响。其他中等力量也把重点放在具体利益上，对国际事务采取就事论事的态度。真正意义上的世界第三股力量还没有形成。

这可能是一段比较混沌的时期，也是风险极高的阶段，一些小事处理不好会演变成大事。而这个时期恰恰又是我国特别需要和平稳定的阶段，2020年将实现中华民族伟大复兴中国梦的第一个百年目标。因此，今后五年国际形势的走势和我国与世界的总体关系对我们自身的发展是极其关键的。

未来美国会怎么样？有两种可能性。一种是保持经济恢复的强劲势

头，经过一个短暂时间的耐心经营，恢复国家实力，再度拉紧与欧洲和日本等盟友的配合关系，并且重建国际威信和信誉。如果在这段时间其他国家不能及时做出调整甚至犯错误，美国则有可能重新赢得对世界事务的掌控能力。美国依托的是两洋霸权，其冷战时期的重点一直是大西洋关系，而在后冷战时期它把投入的重点放在中东。目前，考虑到亚洲地位的重要性，美国已经开始把重心转向太平洋。美国未来的国际影响力首先取决于综合实力能否彻底恢复过来，在这点上它需要与中国和世界其他国家合作。二是中国等新兴国家能否持续增长，抑或停滞甚至出现新的危机。

美国的第二种可能性是继续相对弱化，沦为多强之一，这种可能性也是存在的。美国目前的经济恢复还不够扎实，油价下跌则是双刃剑。全球经济能否总体上走向复苏对美国也很关键。还有一点很重要，美国在国际事务上搞双重标准和以己划线的做法对其形象是很大的损伤，也不适应世界和平发展总趋势的要求。在这些问题上如果美国不能做出调整，也难以再度赢得国际上的广泛接受。

考虑到当今世界美国和中国的特殊位置，两国对自身的把握和对彼此关系的把握对于世界将来向哪个方向发展至关重要。再搞均势那一套恐怕不符合21世纪复杂国际环境特征，习近平主席与奥巴马总统多次探讨的构建中美新型大国关系的想法，是一个前瞻性和战略性的大思路。这需要两国通过一次次的对话和一个个的重大合作来逐步落实。

其他力量也值得关注。欧洲结构改革步履维艰，即使好转，一时也难以回到从前的地位。俄罗斯则更加困难，即使缓过气来也落下内伤。日本的增长继续陷入停滞。但这些国家有可能构成第三股力量，它们往哪个方向靠，哪种道义力量能把它们吸引过来，将是影响国际格局的关键因素。这些国家也将在自己走出困境的过程中构建新的依托和合作关系。

2014年中国的国际作为不同凡响，世界对中国的认识和中国自身的表现都具有转折意义。正如习近平主席强调的，中国需要有自己特色的大国外交。2014年中国的国际作为可以用“积极主动”来形容，中国依托自身优势提出了一系列地区和国际合作的倡议和外交理念，最具代表性的是建设“丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”的倡议，中国与中东欧国家“16+1”的合作也加快了步伐。中国在应对埃博拉疫情上出手有力，投入的人力和财力都居全球之首，让世界看到了中国担当国际责任的勇气和能力。随着中国经济体量的增大，中国在地区和国际事务中可以发挥的作用必然相应增长。

但另一方面，中国面临的挑战也是历史性的。中国没有作为世界大国在国际舞台上运作的历史经验，民众对介入世界事务也缺乏国际体验，尚处在一个学习和适应的阶段。同时，中国已经提前开始面对复杂和困难的国际局面。中国是现存秩序的参与者和受益者，同时也是改革者。在世界经济和金融领域的秩序改革和建设上，我国与许多国家已经建立起共识并且取得一些成果。但在政治和安全领域，中国与世界其他主要国家之间仍存在深层矛盾和分歧。中国对未来世界秩序确立什么样的构建蓝图？如何通过主动参与重大国际事务，并在秩序构建上提出符合国际社会共同利益和可行的中国方案？这将是我们未来需要认真思考的方向。

在当今这个充满变化和动荡的转折时期，中国需要调动智库力量积极建言献策。例如，对国际上普遍关心的“未来中国将如何使用自己力量”的问题，中国智库应该拿出自己的主张和建议。我们应该很冷静地、用全新的心态来看我国未来的国际角色和外交路径。

再如，作为新生的世界大国，我们能否保持谦逊、自省的心态和压力意识。事实上，我国对世界上其他国家的依赖不亚于世界以及其他国家对我国的依赖。把握自我认识对大国的成长也很重要。

又如，我们能否扩大国际视野和培育国际主义精神。作为大国，我们需要逐步地把自身利益放到国际视野下去看，有世界和平才有中国的和平，世界整体的增长有利于中国的增长。对一个成长中的大国，凡事若放到共同利益的盘子里去考虑，通过谋求共同利益来实现自己的利益，阻力会更小些。当自身利益与共同利益发生冲突的情况时，有时可能舍小利益来维护大利益，比争小利益毁掉大利益要好。

还有，大国需要考虑言论和行为的后作用力和反弹力，包括国内的反响和国际上的影响。当一个大国，包括新兴大国，在国际上操作时，没有一件事情可以不引发后果。因此，作为一个大国，中国不仅需要考虑到自己的需要，也要考虑到国际受众的感受。我们在世界上提出新的主张和倡议时，需要有更多的国际意识，强调合作和共同利益，增强能够赢取人心的软实力建设。

当前建设“中国特色新型智库”已经上升为国家战略，智库发展面临大好时机。智库的任务一是为决策提供参考意见，二是对国民和国际社会进行政策传播。从中国目前的状况看，需要加快扶持政治和外交领域的智库发展，决策机构与智库之间应该进行更加有效的沟通，需要在这方面设计和构建适当的平台。中国智库和学者需要努力提高自身思想政治水平，增强讲中国故事的能力，努力承担更大责任，帮助国际上更好地了解我国的制度和政策，为未来中国更多参与地区和世界事务提供智力支持。

---

[1] 2015年1月8日，傅莹应邀参加《现代国际关系》编辑部研讨会并发表讲话。讲话全文发表于《现代国际关系》2015年第1期。

进入21世纪的“秩序”争论[1]

引子

在全球化大潮的带动下，新兴发展中国家的力量快步提升。这是否会给21世纪的世界秩序抑或国际秩序带来新的变革？

中国于2010年跃升为世界第二大经济体，同时，作为一个有着独特历史文化的社会主义大国，中国也正处在深刻变革的过程中。

我常听到的问题是：中国想向世界要什么？能给世界带来什么？中国是否要挑战美国主导的现存秩序？

对于一个1993年才停止印发配给粮票的中国来说，这些问题似乎来得太早。实际上，20世纪八九十年代出生的年轻人是第一代成长中没有遭遇饥饿的中国人。确实，中国的全球经济地位不断提高，但普通中国人更关心的是人均GDP，因为这才是决定生活条件的关键。

但是中国人并非对世界毫不关心，源于殖民时代的不平等世界秩序，给中国人对国际关系和秩序的观念留下深刻印记，他们从自身的体验中形成了强调包容和公正的国际秩序理念。现在，随着中国国际地位的上升，国人关于秩序的讨论也相当活跃。中国学者关心：什么样的秩序能更好地服务于21世纪世界的需求？很多人在这场争论中发出自己的声音。

今天我希望从学术的角度，分享个人观点，权当“抛砖引玉”。首先谈谈怎么看当前美国主导的“世界秩序”，之后是关于中国对国际秩序的

一些体验，以及对两者的比较分析，最后谈谈对当前秩序面临挑战的看法。

一、美国领导下的世界秩序

基辛格博士的名著《世界秩序》一书对此有最全面的阐述，他对以威斯特伐利亚体系为根基延续至今的世界秩序有很深的理解和认同，同时也主张这个秩序需要现代化。

确实，威斯特伐利亚体系减少了欧洲民族国家之间的“无政府状态”，催生出支撑现代国际关系的法律和机制框架。然而，它从构建之初就是一个西方秩序，而不是作为普世原则来考虑的。对许多被殖民的国家来说，这个秩序更多像是一个排他性的政治、军事小圈子，这也成为其后来的内在弱点。当时世界其他地区还有很多与之并存的秩序观。

美国用一个世纪的时间完成崛起，确立了在近代西方世界秩序中的主导地位。冷战结束之后，美国快速将西方秩序扩展至全世界。1990年11月美国总统布什正式提出“世界新秩序”的美国全球战略新构想，强调美国不可替代的领导地位。归纳起来看，这个世界新秩序包括三个支柱。一是作为道义制高点的西方价值观；二是作为安全基石的美国军事同盟体系；三是以美国制定的国际经济金融规则和制度安排为基础的全球经济。在美国的世界秩序观念中，联合国体系反映和贯彻了美国领导下的秩序原则与规范。

无疑，现存秩序对全球的进步做出了贡献。尤其是经济全球化的发展使得资金、市场、技术、生产在向全球各个方向扩散，为长期处于边缘的广大发展中国家带来巨大的发展良机。像中国这样贫困的人口大国正是抓住了这一良机，实现了跨越式发展。两个月前我访问印度时，到处听到如何吸引外资、如何创新的议论，可以感受到又一个大国经济起

跳的跃跃欲试。

然而，目前这个体系的三大支柱都面临挑战。2007年爆发的金融危机凸显了其在全球经济治理上的缺陷。在政治领域，西方价值观的全球推广不仅成绩寥寥，而且后遗症严重。在安全领域，美国主导的世界秩序没有克服集团政治的弊病。例如在亚太地区，给人的感觉是，美国似乎更加重视其盟友的安全利益，甚至将其凌驾于中国这样的非同盟国家的安全利益之上。

更为令人忧虑的是，它没能为许多新的现实挑战提供有效的解决方案。许多非传统和跨领域的安全威胁越来越多地控制全球议程，而美国受制于国内外的诸多因素，其领导力常常差强人意。

我前不久访问美国时，不少美国智库正围绕谁会成为新的战略目标、如何应对中国崛起带来的冲击等问题开展新的讨论。

基辛格博士说，他现在思考最多的是美国还有多少时间和空间来维持现存秩序，并构思未来的新秩序。他认为中美需要合作，但未来不会一帆风顺。

看起来，作为当今世界唯一的超级大国，美国面临的一大考验就是，能否根据形势变化做出调整，能否与世界舞台上的新兴力量合作而不是对抗。

二、中国人的“国际秩序”观念

我想说的第二点是中国人对国际秩序的体验。这里我使用的是“国际秩序”而非“世界秩序”，因为这两者并不完全一样。

中国所认同和支持的国际秩序，是指在“二战”后建立起来的联合国

框架和围绕这个框架形成的一系列机制，认为它是世界的和平与安全的根基，它所秉持的国家之间平等相处的基本原则和规范赋予它国际公认的合法性。

2015年6月，中国外交部长王毅在清华大学主办的第四届世界和平论坛上专门谈到中国对秩序的观点。他说，中国直接参与设计建立了以联合国为核心的国际秩序和国际体系。中国将始终是国际秩序的维护者、建设者和贡献者。

中国在封建王朝的漫长历史时期，维持了与外部世界稳定而有限的关系，发展出自己的天下观。当然，当时的地理知识是有限的。19世纪，西方的炮舰外交强行打开了中国的大门，破坏了中国人传统的天下观、秩序观。从那时起，中国开始努力融入到西方主导的现代世界，这一进程伴随着痛苦、艰难和挫折。

1971年，中华人民共和国重返联合国，逐步接受了基于联合国宪章的国际规则和国际规范。1974年4月，邓小平在联大第六次特别会议的讲话中，向世界阐释了中国的现代秩序观。他指出发展中国家争取政治独立的重要性，并强调坚持和平共处五项原则。

40年来，中国始终秉承这一政策理念，中共十八大报告明确提到，要推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。2015年4月在印尼雅加达举行的亚非国家领导人系列会议和万隆会议60周年纪念活动上，中国国家主席习近平指出，要推动国际秩序和国际体系朝着更加公正合理的方向发展，也谈到中国将坚持在和平共处五项原则基础上发展同各国的友好合作。

现在，中国已经成为联合国机构和其他国际组织中最为积极和活跃的成员之一。例如，中国已经是安理会常任理事国中维和人员贡献最多的国家。

由此可见，中国对国际秩序采取的一直是融入的思路，而中国在融入国际社会的过程中也受益良多。同时，中国十分强调国际秩序中公平、公正、开放、平等原则的重要性，支持对现行国际秩序一切有必要的改革，以适应新的现实。我们主张这些变革应当是渐进式的。

中国和其他新兴国家以及国际社会其他成员积极推进了这一进程的发展，推动二十国集团（G20）、区域全面经济伙伴关系（RCEP）、金砖国家、亚投行和“一带一路”等合作机制取得进展。中国主张不断推动和深化以联合国为核心的现有体系的改革，提高其运作效率、覆盖范围和代表性，希望最终催生一种更健康和更公正的全球市场和惠及各方的发展环境。亚投行的建立得到了50多个国家的支持，就充分说明了这个方向的正确性。

在国际安全合作领域，中国倡导共同、综合、合作和可持续的新型安全观。我们不主张构建排他性的安全模式，而是希望为地区乃至全球寻求一种综合性与合作性的安全结构，东盟地区论坛、上海合作组织和亚信会议是这方面的有益范例。

三、比较分析

令美国深为担心的是，中国早晚会挑战它的世界权力和对国际事务的掌控。而美国的矛盾在于，它希望继续领导世界秩序、主导世界事务，但又不愿意至少是部分地改变其秩序当中排他性的属性。

从中国的角度看，这种对世界权力争夺的担心属于过去的20世纪。中国有着不同的历史和传统，并不认同强权政治的逻辑。中国一直以来都是以联合国为基础的国际秩序的坚定支持者，积极推动其宗旨和原则的贯彻实施。

这也是为什么，当美国人谈到中国试图挑战其领导的秩序时，中国人会感到困惑。显然我们不是在一个层面进行对话。

虽然如此，在现实生活中，中美两国对当今世界秩序建设上的观点并非迎头相撞，相反，还存在重要的共同点。例如，对世界和平与繁荣的追求，对改革和完善联合国体系的希望等等。中美在核不扩散问题上也持相近立场，也都表达了对大国之间危机管理和冲突预防的需求。在一些重要的政治议题上，两国都表示没有损害对方的“大战略”。例如，美国明确表示无意遏制和围堵中国。

我们都认识到，需要对国际秩序进行变革以适应新的现实。问题在于，我们能否努力超越差异、相向而行？还是渐行渐远？

四、21世纪更具包容性的“全球秩序”

20世纪上半叶接连发生了两场惨痛的世界大战，给人类社会造成了巨大损失。紧接着，在“二战”结束后不到两年，美苏两国关系从战时的盟友急转直下，滑入一场长达40年的冷战，使世界被集团政治所分割。

英国剑桥大学的历史学家尼古拉斯·博伊尔发现，在过去5个世纪当中，每个世纪的第二个10年所发生的一些大事会影响整个世纪发展的轨迹，如17世纪的三十年战争、19世纪的拿破仑战争、20世纪的第一次世界大战。它们都是以冲突或者战争的方式实现权力的再平衡的结果。

现在进入21世纪的第二个10年，世界能否摆脱这一历史规律并探索出大国之间相处的新模式？

基辛格博士《世界秩序》一书中最后一章的标题用的是问号，“我们走向何方？”。他谈到国际秩序的重塑问题，认为这是对当代政治家

的终极考验。他提到现代世界需要一个“全球世界秩序”，各国领导人应超越日常琐事，来思考更为重大的未来世界秩序问题。

确实，在全球化的带动下，今天的世界更加扁平，国与国之间更加相互依存。但是在秩序的层面，不仅中国与美国存在看法上的差异，在世界其他地方，也出现不同的趋势。例如俄罗斯与美国在乌克兰问题上的分歧体现出彼此的不相容，而“伊斯兰国”组织（ISIS）则宣称要恢复传统的伊斯兰秩序。

也许在适当的时候，需要考虑如何构建一个更加宏大和更具包容性的“全球秩序”构架，如同一个更大的伞，让国际社会的所有成员都能在其中找到自己的位置和话语权。中国国家主席习近平就多次谈到利益共同体，或者是命运共同体这样的理念。

当然，这方面的讨论将是一个漫长的建立共识的过程。重要的是21世纪人类不应再次落入大国权力争斗的窠臼，而应增强秩序的公平性和各国平等受益，着眼于维护发展和解决共同面对的问题，不仅处置传统问题，也能够应对复杂的新疆域挑战。我们当前所面临的许多问题和挑战都是新型的和跨越主权边界的，人类在应对上还缺乏经验，需要采用新的思维和联合的手段。

中美作为当前秩序变革中的核心国家，应该避免在政治、安全和经济领域采取相互排斥的做法，应该有风险意识，避免相互刺激和相互指责。同时，中美应该更加强有力地支持联合国和东盟等地区组织，加快构建共识。

秩序也好，体系也罢，说到底还是人与人的沟通和理解。各国之间需要开展更加广泛的沟通。中国作为新兴的大国，更需要学习如何将自己的政策和战略意图及时和清晰地传递给世界，从而得到更多的理解和支持。

总之，我们需要共同努力，确保21世纪成为一个真正和平和共同繁荣的世纪，不要再犯20世纪多次出现的导致严重冲突的错误。构建一个更加完善的全球秩序应该是思想众筹和共同演进的结果，需要所有国家的参与和努力。

---

[1] 2015年7月29日，傅莹应邀出席新加坡第22届国际战略研究所富丽敦论坛，并发表演讲。演讲中英文全文刊发于外交部网站和中美交流基金会网站（china focus）。

在共同的屋顶下——中国的全球秩序观[1]

在美国，关注的焦点是如何确保美国在世界上继续拥有领导地位。出于对传统大国更替的天然恐惧，美国对自己能否保持强大、新兴国家是否会与美国争夺世界主导权产生焦虑，有学者主张制定新的“大战略”来应对。

在中国，关于秩序的讨论更多是围绕如何改进国际秩序、完善全球治理。中国经历了30多年的快速发展，外部环境出现前所未有的变化。首先，世界站在历史性变革的新关口。在全球、地区和国家层面，在传统和非传统领域，乃至实体和精神层面，变化都在发生。同时，中国人认识到，自己的国家正成为世界变化的主要动因之一，对国际事务有着越来越大的影响。

中国公众对学习并且扩展国际视野兴趣日益浓厚。当奥巴马总统说“如果我们不制定世界贸易的规则中国人就会去制定”时，有意思的是，这句话刺激了更多的中国人想了解：这些“规则”到底是什么、对中国有什么影响、又当如何应对？中国学者也在积极探讨未来秩序和相关的理论。

美国对中国这个新兴经济大国的意图充满疑虑，担心中国要挑战美国的世界领导地位，担心中国要另起炉灶，建立新的国际规则和秩序。中国则反复申明，中国是国际秩序中的一员，遵守其规则并从中受益，无意也无力推翻现行秩序。中美两国在这个问题上好像总在各说各话。那么，中国说的“国际秩序”与美国声称领导的“世界秩序”是同一个秩序吗？恐怕也是也不是。

通常的理解是，美国自恃发挥领导作用的“世界秩序”是一个包括现行的国际贸易和金融体系、以美式价值观和全球军事同盟架构为支柱的全球霸权秩序，西方世界是其主要构成和获益者。需要看到，美国领导的“世界秩序”在“二战”后为维持和平和促进繁荣发挥了重要作用，也在冷战结束后推动了全球化进程。

但这个秩序在很大程度上是一个西方世界的圈子，尤其在安全和政治上具有排他性的特点，在当今世界多元化和快速发展的背景下，其局限性日益显现。同时，其排他性质也削弱着美国自恃的世界领导地位的合法性。以中国为例，美国一方面视中国为新崛起的大国，希望中国接受其领导并在某些领域配合美国行动，但同时，美国又在政治上将中国视为异己，在军事上把中国看作潜在对手。美国亚太军事同盟体系的成员中，也存在将中国视为威胁来源的倾向。

而中国谈到秩序问题时，采用的表述是“国际秩序”和“国际体系”而不是“世界秩序”。中国说的是联合国框架下的国际机构和体系，中国是其中的平等成员，有归属感，也是这个秩序的重要发起方和建设者。中国国家主席习近平2015年9月访问美国时，在联合国大会上专门谈了中国的观点。他说：“中国将始终做国际秩序的维护者”；“中国是第一个在联合国宪章上签字的国家，将继续维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系”。确实，无论是在经济领域，还是在安全方面，中国为世界做出的贡献多以联合国机制为核心，并且得到联合国的授权。

当然，中国与美国的秩序观都有其缘由，所谓的“世界秩序”和“国际秩序”存在很多重叠。作为联合国框架及相关机构的主要设计者和支持者，美国虽然无法完全控制这个体系，且有时还会绕过它自行其是，但依然认为联合国及其机构在处理国际事务中不可或缺。而中国是在现行国际秩序中实施的开放政策，并且成功地实现了跨越式发展，未来在

世界上的很多发展机会仍将源自于此。因此，中国会继续支持和参与这个秩序结构。

同时必须认识到，不管是“世界秩序”，还是“国际秩序”，都不足以应对人类目前面临的复杂挑战。

举个最近的例子：在叙利亚一国之土地上，聚集了政权更迭、大国干预、极端势力兴起、人道危机等人们可以想象得出的几乎所有动荡元素，很难通过哪个秩序结构找到一个能解决如此复杂危机的方案。

刚满70岁的联合国为世界维护和平、促进发展发挥着不可替代的作用，但自其诞生之日起就存在的结构和制度缺陷从未得到解决，其官僚主义和低效能饱受诟病，在应对当今全球挑战时更显得力不从心。比如2008年爆发国际金融危机后，联合国及相关机构既未在预防上有所建树，应对时也未能及时发挥有效作用。在气候变化问题《京都议定书》后续谈判中，联合国的推动也显得效果有限。

现行国际体系和治理已经到了必须改革的时候，而中国人希望走在前列。当然这个改革不是摒弃或者取而代之，而是改进和完善，也许可以说是秩序的“重塑”。

2015年11月中旬，中共中央政治局邀请外交学院院长秦亚青教授就全球治理进行了授课。习近平总书记在学习之后的讲话中指出，全球治理体制变革正处在历史转折点上，推进全球治理体制变革是大势所趋。现在，世界上的事情越来越需要各国共同商量着办。他特别提醒国人，“不仅要看到我国发展对世界的要求，也要看到国际社会对我国的期待”。

中国已在有意识地主动参与和推动改革和完善现行国际秩序。中国积极推动世界银行和国际货币基金组织（IMF）治理结构改革，并提出

了“一带一路”倡议，正在与其他国家一道创建亚洲基础设施投资银行、新开发银行等。2014年西非爆发的埃博拉疫情使国际卫生机构力有不逮时，中国首先派出医疗队，提供经济支援，使危机得到控制。

2015年9月，习近平主席在联合国宣布了中国政府的一系列重要决定，包括设立为期10年总额10亿美元的中国—联合国和平与发展基金用于支持联合国和平与发展事业；建立8000人规模的维和待命部队；并于今后5年向非盟提供总额1亿美元的无偿军援。

2016年中国将在杭州主办G20峰会。这是中国第一次承办如此重要的全球宏观经济政策协调论坛，是在全球治理上有所创新和建树的难得机会。

可以相信，未来中国在继续保持自身发展的同时，将会担负起更多的国际责任。

那么在未来，我们需要一个什么样的秩序呢？与其辩论哪一种秩序观更优越，不如超越现有概念，提出“全球秩序”这样一个更加宏观的新概念，最大限度地容纳全球治理、大国协作、地区合作、南北对话等等，把我们这个多层面的时代所需要的所有支柱和环节都包括进来，包容各个国家和地区的利益和关切，提供一个大家都能舒适地居于其中的秩序屋顶。

在共同的屋顶下，这个“全球秩序”至少应该具备三方面的机制能力：一是保障世界和平，二是保障全球可持续发展，三是保障用合作方式解决争议问题。在这个框架之内，各国应培育合作的习惯和规范，大国协调和多边机制都应充分发挥作用。习近平主席多次谈到利益共同体和命运共同体的理念，强调合作共赢和共同发展，因此，在全球秩序这个共同的屋顶下，世界应该是一个利益和命运的共同体。

无论未来秩序是什么样的，美国作为当今世界最强大的国家，必然是核心参与方，而它同时也是现行世界秩序的主导者，因而面临调整的巨大挑战。比如：美国是否有魄力改变固有的思维和行为方式，走出狭隘的利益小集团思维，从自我的道德绑架和盟友的利益捆绑中解脱出来？

中国作为最大的发展中国家和新兴的大国，所面临的挑战同样很大。因为中国缺乏现代意义上的世界大国，或者说充当国际层面“玩家”的经验，需要扩展自己的国际视野，尤其是在公众层面。我们不仅需要维护好自身的国家利益，还应该拓宽眼界，考虑更加广泛的利益。中国人也需要逐渐从历史上“受害国”心态的束缚中走出来，成长为真正的世界公民。这需要一个过程。

未来“全球秩序”的成功在很大程度上取决于中美之间能否开展真诚的对话与合作。中美有广泛的合作，同时也有矛盾和竞争，两国关系早已经超出双边层面，对全球的影响日益巨大。中美之间的合作会使世界受益，而任何冲突，如果不能妥善处置，都可能给世界带来风险。

比如，现在南海就存在着紧迫的危险。美国把中国维护国家主权和海洋权益的做法视为旨在控制整个地区的“战略扩张”行为，并且依据这个判断采取应对措施。中国把美国派军舰到中国的南沙岛礁附近巡航视为严重的挑衅。这导致地区安全局势更加紧张，双方的不同认识对已经因为多重争议而相当复杂的地区局势来说，如同火上浇油。

但是从另一个角度看，此事也促使双方相互释放一个强烈的信号，表明中美需要沟通和协作，需要增进理解和信任。两国军方的会面和讨论让我们有理由期待，双方能找到更好的办法来处理矛盾和分歧。一个新型秩序也许就需要在这样的碰撞和摩擦过程中产生。

虽然现在要预言未来世界的秩序图景，以及全球秩序是否会出现，

还为时尚早，但是，通过各国的交流，通过坦诚的对话，我们有理由期望，国际社会能就什么样的秩序架构有利于保证21世纪真正成为一个和平繁荣的世纪逐渐形成共识。30年多前，当中国刚刚展开一场规模空前的改革时，邓小平用了“摸着石头过河”的比喻。我们现在或许需要以类似的态度来探索塑造“全球秩序”之途。

中国需要逐步积累参与国际治理的经验，需要学习，并且是快速地学习。同时，中国也需要讲好自己的故事，让世界读懂中国，了解中国，这是真正意义上国际合作不可或缺的基础。

---

[1] 2015年11月1日，傅莹应邀出席国创会“读懂中国”国际会议，并在午餐会上发表演讲。演讲全文经修改后于11月2日发表于观察者网。在太平洋两岸的中国和美国，围绕未来秩序的问题进行着不同的讨论。

失序与秩序再构建[1]

习近平主席2015年10月对英国的“超级国事访问”为中英合作谱写了新篇章，两国打造黄金时代的前景令人充满期待。

英国人一向善于制造惊奇，最近脱欧公投获得通过令世人始料不及，而第二天看英国新闻时，已经有人追悔莫及甚至想重新投票，再次让世人跌破眼镜。

现在还难以预料事态的前景，但我们都看到世界在发生变化。人们在问：欧洲一体化是否已经止步甚至走向瓦解？这是否会加快以西方为中心的世界权力结构的去中心化？我看到的各种评论和分析中最为深刻的是基辛格博士的呼吁，他希望不要忘记欧洲如何终结了纷争和开展一体化的初始目的，主张即便英国要脱欧，英伦和欧陆也要保持团结之心，不要让欧洲从小的分离走向大的分裂。

许多人问，此事对中国何益何损？其实中国对世界一向秉持整体性的观念，中国的最大关切在于全球的稳定发展。目前我们要表明的是，中国仍然要与英国更加紧密地合作，也要继续支持欧洲一体化进程。

对于当今世界的秩序，一方面有人担心中国要挑战美国主导的世界秩序，或者另起炉灶；另一方面又有人忧虑21世纪的世界将滑向失序。两种担心既是相互矛盾，又是相互关联的，我今天主要谈第一个问题。

请允许我借用雷蒙德·卡佛的一句经典句式：当我们谈论秩序的时候，我们在谈论什么？

在英国和西方，人们认为当今世界秩序是由美国建立和主导的，

是“美国治下的和平”（Pax Americana）。概括看这个秩序有三个支柱：一是美国或西方的价值观，二是美国主导的军事联盟，三是联合国及其下属机构组织。这个秩序有其形成的历史原因，也在现代世界发挥作用，美国作为主导者从中获利匪浅。

讨论中国对这个秩序持什么立场，首先需要搞清楚中国与之是什么关系。必须承认，所谓美国主导的世界秩序从未完全接纳中国，尽管中国经过30多年的改革开放取得巨大成功，但因与西方体制有差异，长期以来在政治上受到排斥。美国主导的军事联盟也不关心中国的安全利益，甚至在亚太对中国施加安全压力。所以至少可以认为，这个秩序在包容性上存在缺陷。

同时，这个“世界秩序”确实面临多重挑战，但并非源自中国，而主要是源于它无法为今天世界的所有复杂难题提供解决方案，有时甚至制造的问题多过解决的问题。

例如，美欧在全球推广西方价值观的做法已被证明效果不彰，尤其是在一些国家，当旧的治理体制被破坏后，新嫁接的西方体制并不能有效运作，权力真空引发更多混乱，甚至动荡外溢，结果带来的不是有序，而是失序。想想看，反恐战争打响的时候，谁能想到有朝一日恐怖主义会发展到准国家形态？在阿拉伯世界燃起革命之火的时候，谁又想到后来欧洲会面临数以百万计的难民潮？

在防御领域，美国主导的军事联盟将其安全利益置于他国之上，在全球安全中引发新的矛盾，尤其在一些地区争端中导致更为复杂的局面，这如果控制不好在某种程度上也会加快失序。

全球化的进程改写了世界，同样也改变着世界力量格局。过去几十年来，我们先看到资本、技术和市场从西方发达国家构成的中心向更加广阔的边缘地区扩散和转移，使较不发达国家有条件实现经济超越性发

展。而现在我们也开始看到，伴随这个转移和扩散，世界权力也出现分散化的趋势。新兴国家被期待更多地参与世界事务和分担责任。

权力的分散化是当今世界的一个现实，然而，世界是否必然要走向失序？难道国际社会不能及时应对、重新构建或者是补充秩序结构？

中国作为崛起性力量，已经认识到外界对中国发挥更大国际作用的期待和关切，那么，中国是否要发起挑战，是否必然走向与美国争夺世界权力？

世界常听到中国领导人讲，中国是“国际秩序”的一部分。需要澄清的是，此处讲的“秩序”指的是联合国及其附属机构组成的“国际秩序”，也包括国际法原则。它或许与“美国治下的世界秩序”有重叠，但不完全重合。中国对这个由联合国主导的国际秩序有很强的归属感。中国当年参与其创立，现在是受益者、贡献者，也是改革者。用中国国家主席习近平的话来讲，中国的意图“并不是推倒重来，也不是另起炉灶”。

中国正在学习和适应伴随成长而来的不断高涨的国际期待，正更加主动地为改革和完善国际秩序贡献力量。例如，中国启动了亚投行，英国也加入其中。中国还提出了能更好地连接亚欧大陆的“一带一路”倡议。再比如，在安全领域，中国国家主席习近平倡导了共同安全、综合安全、合作安全与可持续安全的整体安全理念。

目前的一大挑战是南海争议问题，中美双方陷入分歧的困境。

显然，美国更多是从地缘竞争的角度看待和处置与中国在南海的分歧，从学理的角度讲，美国这样表现有其战略文化根源。在座各位对地缘政治学并不陌生，是英国议员和学者麦金德（Halford John Mackinder）20世纪初最早提出“中心地理”学说（Heartland Theory），主张“谁控制了欧亚大陆心脏地带谁就掌握了世界”，这个思想影响了以

欧洲为中心的地缘政治思维，乃至其后的战争与争夺。

当美国上升到称霸世界的地位之后，将重点转向海洋，美国学者斯皮克曼（Nicholas John Spykman）提出“边缘地带”理论，主张谁控制了边缘地带，谁就控制了欧亚大陆，也就掌握了世界的命运。

我回顾这一段是试图理解，美国的霸权战略基于对海上要冲的控制，由此可以了解为什么这个国家对其他国家的海上行为天生敏感，为什么对中国在南海扩建岛礁如此紧张。

事实上，南海总面积达350多万平方公里，而南沙群岛所有岛礁面积加起来不到20平方公里，而且远离国际航道。美国媒体无限放大中国的岛礁建设，让中国看起来有地缘政治的野心，我在美国常听到秉承“现实主义”理念的人预测，如果中国经济持续增长，美中冲突不可避免。

然而对中国而言，尤其是中国民众，南海问题的核心是围绕处于南海四个群岛最南面的南沙群岛部分岛礁的领土主权和相关海域的争议。中国民众坚信，中国自古以来就对南沙群岛拥有主权。

中国在南沙群岛的治权“二战”后被日本交还给中国，一直得到外界尊重，包括美国在内的许多国家的海洋勘测等事项都是向中方申请的。冷战时期有东南亚国家开始侵占南沙岛礁，甚至声称发现了“新领土”。然而，“二战”以后地球上哪里还有新领土可以被“发现”？后来在南海发现的油气资源使问题更加复杂化。

20世纪90年代中国与周边国家改善关系，经过多年努力，与存在争议的国家达成共识，我们决定通过双边谈判和平解决问题，解决之前搁置问题并且寻求共同开发。这个分歧没有影响东亚地区成功地走向多边合作。《南海各方行为宣言》（简称《宣言》）的签署为管控好争议提

供了制度框架。

然而，令中国苦恼的是周边个别国家没有遵守《宣言》的精神，试图把对中国岛礁的占领永久化和合法化，包括扩建设施和划分附近海域。中国在忍耐多年、劝说无果后，采取了应对和强化在南海存在的举措，包括更加严格地警戒和扩建岛礁，改善岛上设施。

而美国的再平衡战略突出军事安全色彩，更多强调盟国利益，给南海地区领土争议增加了新的维度。尤其美国不断派军舰军机靠近中国岛礁，甚至进入几海里内，构成对中国军事和安全上的威胁。越来越多的中国人相信美国正在支持一些国家损害中国利益。

行动引发新的行动，误判导致相应反应。要走出因南海问题形成的安全困境，中美需要澄清彼此意图，避免误判。

中国在南海问题上的目标首先是维护主权权益，观察中国不能忽略历史维度。这个国家是在首都被帝国主义的铁蹄践踏之下跌跌撞撞进入20世纪的，在其后的一个多世纪屡遭外敌入侵，中国人民对遭受强权欺凌的屈辱经历记忆深刻。也正是基于此，政府和人民始终对涉及领土主权完整的问题抱有极强的敏感性，绝不会允许历史遭遇哪怕在局部重演，也是为此，我们需要足够的军事防御能力。

第二，南海有重要国际航道，中国是主要使用者之一，希望它保持畅通，航行自由。中国自己也需要提高在南海提供公共服务能力，三座大型灯塔已建成并投入使用，同时我们也有海洋监测和环境保护方面的计划。

第三，中国与周边国家在南海的共同利益是维护地区和平稳定，我们没有旨在谋求地区霸权的动机和设计。中国也正同东盟国家全面有效落实《宣言》，加紧磋商“南海行为准则”，共同构建地区规则。

第四，美国在南海问题中不是争议方。从根本上讲，中美都需要南海和平和保持航行自由，应该、也需要逐步走向合作。

我不认为中美应该进入“零和”的地缘竞争的状态，一旦开启，双方将难免陷入漫长的权力争斗，焉知其尽头不是“修昔底德陷阱”？

刚刚过去的7月1日是中国共产党建党95周年纪念日，中国国家主席、中共中央总书记习近平做了重要讲话，提醒全党“不忘初心，继续前进”，坚守为人民服务的承诺。在讲话中，他也谈到外交政策和对国际秩序的看法，重申了中国促进世界和平与稳定的外交理念，表示中国愿意与世界一道，为构建公平的国际秩序努力。

借此，让我们回到秩序的话题。在考虑未来秩序时，也许我们需要超越现有概念，提出“全球秩序”这样一个更加宏观的概念，最大限度地容纳全球治理、大国协调、多边合作、南北对话等等，把我们这个时代所需要的各种支柱和环节都包容进来，包容各个国家和地区的利益和关切，提供一个大家都能舒适地居于其中的秩序屋顶。

---

[1] 2016年7月6日，傅莹应邀在英国皇家国际问题研究所（Chatham House）发表演讲，并回答听众提问。演讲全文首发于《中国人大》杂志2016年第14期。

全球格局与中国角色

守住21世纪的和平[1]

当今世界的许多挑战都关系到这个星球的共同利益。如果大家能够超越旧时代，用新的眼光看待彼此、信任彼此，就不难集中精力携手应对21世纪日益复杂的情况和问题。

自从世界进入和平与发展的时代，围绕如何维护和平的讨论就没有停止过。人类进入21世纪能否学会珍惜和平？大国在格局变革的进程中能否守住和平？这是当今世界关心的大问题。

英国剑桥大学的尼古拉斯·博伊尔教授，从国际关系500年的历史中发现一个规律性的现象，似乎每个世纪的第二个10年总有改变百年走向的大事发生，例如战争、冲突或者和平安排。按照这个规律，今天国际学界热议大国关系的走向就不足为奇了，而中国和美国的关系成为关注的焦点。

从中国的角度看，我们这个大国虽然在人口和地域上当之无愧，但是在经济发展水平和整体实力上，与世界发达国家仍然有巨大的差距，自身发展也面临外界难以想象的困难和挑战。中国在相当长时间都将聚焦于实现民族复兴和人民富裕的努力奋斗中，我们需要、也必须保障一个和平的外部环境，并将不断为此付出努力。这一点，我们要让外界更清楚地知道。

谈到中美关系，两国都明确表达了保持世界持久和平的政治意愿，

并且正在为建立新型大国关系做出认真努力。双方通过多渠道对话在利益与矛盾中寻求平衡，毋庸讳言，这将是一个长期、艰苦的建立信任过程。冷战期间美国将投入的重点放在欧洲，“9·11”之后转向中东，现在正重新调整，要把重点放在亚洲。从时间上看，正是在东亚经济蓬勃发展、合作热火朝天的时候，美国向这个地区调整了军事部署、加强盟友军事协作，恰好中国周边也开始发生各种事件。人们关心的是，这种投入能否更加顺应亚洲地区发展合作的大势？

美国教授梅尔文·莱弗勒写的《人心之争》一书，以详实的史料描绘了美苏在冷战中寻求缓和的四次重大时机，分析了彼此错过的原因。掩卷沉思，有两点体会：一是美、苏这两个大国虽然公开把对方的灭亡作为自己的政策目标，但实际上最牵扯它们精力的，却是如何防止发生正面冲突。二是，它们的对话始终不在一个频道上，当苏联絮絮叨叨回忆“二战”教训、热衷军备竞赛时，美国则紧张地防范对方威胁，两国从未真正建立信任，缓和只是手段。今日的言行将构成明日的历史，正所谓，史乃势使然。

进入21世纪，世界正发生新的变化，大国争霸的历史一去不复返了。一些长期落后的发展中国家进入了工业化快轨，一些传统的发达国家难以摆脱金融和经济困境，双方差距有所减小。在崇尚“有资本就有权力”的西方，不少学者认为世界权力正由西方向东方转移，由此引发了对未来的新兴大国是否构成威胁、如何承担国际责任，甚至“世界领导权”能否和平转移的议论。

现实中，世界权力并没有出现单向转移，更可能的趋势是，影响国际治理和世界事务的权力将从以西方发达国家为代表的传统中心地带，向曾长期处于边缘的发展中国家扩散。国际事务不再完全由几个中心国家决定，全球问题也难以由个别国家解决。世界权力的多元化正不可避免地加快形成。但是，和平年代发生的国际格局演变和国际治理方式的

转换，将是更加缓慢和渐进的过程，在过渡时期，旧的框架如果及时改革和调整，还会长期发挥作用。

如此看来，确有必要重温博伊尔教授关于“每个世纪第二个10年”的那个判断。21世纪将是一个和平与合作的新世纪，还是要回到大国争夺甚至冲突的旧时代？如何回答这个大问题，无论是美国等发达国家，还是中国等发展中国家，都负有与自己地位相关联的历史责任。

实际上，当今的许多挑战都关系到这个星球的共同利益，例如生态环境和气候变化、核武器的扩散、食品的保障和安全、恐怖主义、网络安全等等。应对这些挑战时，大小国家，包括中国、美国和俄罗斯、欧盟等，都在一条船上。如果大家能够超越旧时代，用新的眼光看待彼此、信任彼此，就不难集中精力携手应对21世纪日益复杂的情况和问题。否则，难题只会更困难和更加复杂。

---

[1] 本文于2013年5月28日发表于《人民日报》第5版《名家笔谈》栏目。

百年后的回顾——反思两次世界大战[1]

2014年是第一次世界大战爆发100周年，第二次世界大战爆发75周年。百年沧海桑田，世界今非昔比。然而，人们对百年内这两场战争却难以忘却，世界许多国家举行回顾和研讨活动，国际史学界也出版了多部重量级著作。讲史离不开论今，人们聚焦“一战”“二战”，折射的是当代的疑虑：21世纪是否会发生新的战争？当今世界的战争风险源自何方？

一、帝国主义列强对世界权力的争夺只能是自掘坟墓

20世纪留给人类最深刻的教训是战争，尤其是帝国主义为争夺国际权力而发动的战争；留给人类最值得珍视的价值是和平，是各国人民反对殖民主义、帝国主义、霸权主义英勇斗争赢得的和平。

回顾“一战”历史教训，不应忘记的是，这场战争本质上是由于帝国主义列强争夺势力范围和殖民地而发生的利益冲突。德国在19世纪70年代实现统一后，资本主义的固有矛盾——生产的社会化和生产资料私人占有之间的矛盾越来越突出，需要通过地理扩张进行转嫁。垄断集团需要获取新的原料产地、工业产品销售市场和资本投放地，以实现利润的持续增长。

德意志帝国年仅29岁的皇帝威廉二世在1888年登基后，就显露出野心勃勃的军国主义抱负，他推行的具有强烈殖民扩张色彩的“世界政策”，激起了德国社会鼓动战争的情绪。面对已被欧洲几大老牌帝国瓜分殆尽的世界，德国加紧扩充军备，企图通过战争改变格局。垄断资本

阶层更是对夺取海外权益急不可耐，正如当年德国外交大臣皮洛夫所言，“让别的国家分割大陆和海洋，而我们德国满足于蓝色天空的时代已经过去，我们也要求阳光下的地盘”。

事实上，德国、日本、美国等新兴资本主义国家早在19世纪末就已加入争夺海外殖民地的列强行列，德国在世纪之交八国联军攻占北京的侵略战争中还扮演了统领者的角色。关于这场战争的后果，德国学者迪特尔·拉夫在《德意志史》中写到：“八国联军镇压义和团运动后，中国负担了巨大的战争赔款，王朝再没能从这场大劫中恢复过来。”至“一战”爆发前夕，德国已攫取了290万平方公里的殖民地，在新帝国中获利最多。然而，当时大英帝国已拥有超过本土面积110倍、面积达3350万平方公里的殖民地，法国也占据了1060万平方公里的殖民地。相比之下，德国虽然经济、军事实力已超越英、法，但殖民所获却小巫见大巫，对“残汤剩羹”自然不满足。帝国主义和垄断资本贪婪的本性敲打着战争的鼓点。

1914年6月28日，在巴尔干小城萨拉热窝，奥匈帝国皇储被塞尔维亚青年刺杀，由此点燃了“一战”战火，5周内，整个欧洲陷入全面战争。触发战争的事件或许有偶然性，但矛盾的积累却是一个长期的过程，一场新老帝国主义之间的战争有其必然性。在这个问题上，西方史学界更看重引发战争各种事件的因果关系，却忽略了帝国主义战争背后的经济扩张需求。

“一战”是第一次被称为“世界大战”的战争，至1918年11月11日战争结束，双方阵亡军人达900万人，受伤人数可能有两倍多。此外，还有大量平民伤亡，甚至有大批人死于饥饿和病疫。在欧洲许多小镇都能看到纪念“一战”亡者的石碑，上面刻着的冰冷名字记录着无数家庭失去的儿子、丈夫或父亲。这是历史上人类第一次自己造成如此惨重的祸害。

战争的结局是战争发动者没有预见到的。德意志帝国、奥匈帝国、

沙俄帝国都走向崩溃，“十月革命”后苏维埃政权得以建立。英法等战胜国虽对战败国进行了严厉制裁，但无论是战胜国还是战败国，均未对战争罪责和极端思想进行彻底清算，战后对政治疆界的划分也埋下许多至今仍不时发酵的纷争种子。战败后的德国没有认输，也不甘心接受《凡尔赛和约》的苛刻惩罚，不到1/4个世纪后，当西方遭逢经济大萧条之际，“一战”后脆弱的欧亚格局再次面临挑战。诚如法国元帅福煦在听到《凡尔赛和约》签字的消息后所说，“这不是和平，而是20年休战”。

1939年，纳粹德国发动了声称要谋求“生存空间”的第二次世界大战。日本军国主义者在亚洲也早就点燃了扩张和侵略的战火。在这样一场被描绘为“侵略者从灰烬中爬出来”的战争中，被侵略国家进行了英勇抵抗。“二战”的结束使帝国主义国家构建的全球殖民体系土崩瓦解，日本侵占亚洲国家和争夺世界权力的军国主义野心也被彻底粉碎。“二战”后民族解放运动风起云涌，为世界进入和平发展的新时代奠定了重要基础。

中国是两次世界大战的受害者，也是帝国主义发动的不义战争中的觉醒者和奋起反抗者，正是两次世界大战带来的国际格局动荡和殖民体系瓦解，给中国人民带来了摆脱外侮、结束内乱的重要机会。1919年巴黎和会把德国在中国山东的一切权益转让给日本，使位居战胜国行列的中国蒙受了战败国般的屈辱，激起中国人民对帝国主义的强烈愤慨和对当政者投机、软弱的强烈不满。孜孜以求寻找救国之途的志士仁人对西方列强彻底丢掉了幻想。

“五四运动”形成的反帝爱国热潮，为马克思主义在中国的传播打开了思想的大门，中国的无产阶级登上历史舞台。1921年中国共产党成立，开启了中国新民主主义革命的历史航程。中国人民结成抵抗日本帝国主义侵略最广泛的民族统一战线，实现国共合作，全国军民浴血奋战、坚韧不屈，最后战胜了凶残的侵略者。经过抗日战争锤炼的中国共

产党，深深植根于广大民众之中，坚决反对蒋介石发动内战，最终赢得解放战争胜利，建立起人民当家作主的中华人民共和国。

“一战”后的百年见证了中国人民在共产党领导下走向民族独立、繁荣富强的艰苦努力和伟大成就。2011年中国共产党成立90周年之际，中国已成为世界第二大经济体，不仅实现了中华民族自立于世界民族之林的愿望，而且从未如此接近实现中华民族伟大复兴的目标。在新的历史条件下，习近平主席提出“中国梦”，展现了全国各族人民共同繁荣发展的光辉前景。

二、超越战争与革命的旧时代、建设和平发展的新世纪

进入21世纪，人类社会超越了帝国主义、殖民主义和霸权主义的旧时代。根据马克思主义的观点，资本主义国家在经济扩张需求刺激下发动战争的冲动，曾是旧时代的重要特征。而当今时代，经济全球化为人类和平发展提供了更为广阔的空间。同时，大规模杀伤性武器和高科技的发展、国际道义理念的普及等因素，都在制约大国之间相互动用战争手段的意愿和条件，世界性战争发生的可能性大幅降低。

早在20世纪80年代，邓小平就对战争与和平的问题做出判断，提出世界进入了和平与发展的新时代，此后出现的经济全球化印证了他的敏锐眼光。随着全球化和信息化深入推进，贸易自由化和生产国际化不断递进，大部分生产要素都实现了在全球范围内的自由流动和优化配置，战争和地理扩张不再是获取利润增长的主要和适宜方式。冷战后，世界因政治集团对抗而形成的分割被打破了。过去，世界主要资金、技术乃至人才和经验都集中在西方发达国家主导的中心地带，而在全球化过程中，这些要素开始向更广阔的地区扩散。

中国不仅预见到时代的变革，而且最先充分利用了经济全球化带来

的机遇，通过改革开放，成为发展中国家中吸纳国际资金、技术和利用全球市场的领先国家，开放的政策也让国际资本从中国的发展中获取了巨大利益，深化了中国与世界各国的相互依存关系。中国的成功为全球持续增长提供了新动力，也为世界稳定发展做出重要贡献。其他许多发展中国家也参与到全球化带来的发展浪潮中，发展中国家整体实力显著增强。

世界经济增长动力不再局限于发达国家，几十亿人口的发展中国家也充满活力。2012年下半年，发展中国家对世界经济增长的贡献率一度达到90%，目前也在50%以上。根据美国大西洋理事会的数据，公元1000年至1820年的全球经济重心在东方，之后用了90多年时间转向西方，在整个20世纪，全球经济重心都处在美国主导的西方发达世界。但在21世纪头10年的短短时间内，世界经济重心又向东方快速回移。这说明，以中国为代表的发展中国家跟上了时代潮流，行进在和平发展的正确轨道上，成为建设和平发展的新世纪的重要力量。

然而，时代的转换不像翻书页一样简单，时代的逆流仍在一些地区涌动。数据显示，冷战后全球武装冲突和战争数量虽有下降，但导致较多人员伤亡的地区冲突和一定规模的战争仍时有发生。21世纪走向和平的路途仍充满曲折，和平时代的光明仍不时被强权的阴霾遮蔽。最突出的是，美国等西方国家在冷战结束后，一直没能摆脱“赢者通吃”的霸权惯性思维。冷战后许多涉及国际介入的国内冲突，都与西方输出其政治模式有关。西方对全球化的希冀不仅在经济层面，更企图实现全球政治西方化。

20多年来，西方在全球范围不断强势推进自身的利益和理念，动辄使用武力，甚至编造发动战争的“借口”。阿富汗、伊拉克、利比亚相继陷入动荡，有的国家至今看不到实现稳定的前景。形形色色的“革命”从中亚扩展到中东，导致一些国家陷入长期政治危机和社会动荡。新一轮

地缘争夺正在各种政治辞藻的包装下推进着。这一切无不彰显出后冷战政治冲击波的印记。冷战历时40多年，理论上讲，20多年前就终结了，但事实上，这个结束的过程至今未画上句号，冷战的阴影并没有完全消除。当前伊拉克面临分裂的严峻形势，最恰当地说明了在政治制度上强加于他国带来的严重后果。

显然，在这些方面，美国没能跟上和平发展的时代潮流，硬、软实力都受到很大损耗。不过，美国在综合实力尤其是军事力量上，仍拥有相当优势，是当今世界最强大的国家。谈到世界的和平与稳定，谈到21世纪能否不再发生大的战争，人们自然首先会关注美国的政策选择。目前美国国内对其国际政策有许多反思和讨论。未来美国如何调整其政策，能否学会通过与他国建立信任与合作来处理国际事务，如何与其他大国乃至国际社会互动，将对21世纪的世界局势走向产生关键影响。

三、中国是新时代繁荣的贡献者、和平的守护者

当中国成长为世界大国的时候，将给世界带来什么？中国向世界要什么？能为世界做什么？中国是否愿意与各国一道去制约战争，守卫21世纪的和平？这些都是国际社会关心的重大问题，对中国也至关重要，需要中国以自身的行动去回答。

在纪念“一战”的历史书中，剑桥大学教授克里斯托弗·克拉克的《梦游者：1914年欧洲如何走向战争》一书引人注目，视角独特。它没有重复人们熟知的事件和过程，而是细致地描绘了战前10年在维也纳、柏林、圣彼得堡、巴黎、伦敦和贝尔格莱德等决策圈内的一系列偶然言论和行为，以及引发这些偶然事件的偶然因素。作者认为，在特定历史阶段，重要国家对一些问题梦游般地不经意处理，相互误解和无意中释放的信号叠加起来，就可能将局势引向原本谁都无意走向的战争。

这部书一出版，就得到各种解读。西方学界把焦点放在当今世界经济最活跃、同时也出现许多矛盾的亚洲，试图寻找“亚洲的梦游者”——新的争夺和冲突的引发点，中国不幸又成为“躺枪者”。有观点认为，中国与历史上争夺国际权力的新兴强国有共性，如经济高速增长，军费持续增加，外交政策强势等，中国周边出现的争议热点也被类比为历史上新老强国之间的利益摩擦。这种观点的核心疑虑是：中国是否会与美国争夺世界主导权？是否会因矛盾处置不善而引发与他国的冲突？其实，从中国的角度看，这些观点和疑虑完全是本末倒置。正如2013年3月习近平主席在莫斯科国际关系学院发表演讲时指出的，“要跟上时代前进步伐，就不能身体已进入21世纪，而脑袋还停留在过去，停留在殖民扩张的旧时代里，停留在冷战思维、零和博弈老框框内”。

确实，国际学界总有人误读中国，究其原因，源于西方传统的“国强必霸”逻辑：一个国家强盛起来后，必然寻求重新分割世界权力、取代现存强国地位，以实现自身利益的扩张。他们把21世纪引发冲突的焦点放在亚洲，尤其关注快速发展的中国。这个观点在美国很有市场。进入21世纪的第二个10年，美国陷入对自身是否会衰落、中国是否会与自己争夺世界权力的焦虑中，对中国的经济发展表现出“惊回首”的错愕。2000年美国国内生产总值约9.8万亿美元，超出排名第二的日本5.1万亿美元，当时中国国内生产总值为1.2万亿美元，居世界第六位。2010年，美国仍居第一，但中国已跃居世界第二位。2013年中国国内生产总值达9.4万亿美元，相当于美国的一半多，且仍保持上升势头。

亚洲的强劲增长对美国有巨大的吸引力，所谓的“亚太再平衡”战略显示出美国强化对亚洲掌控力的愿望。美国突出军事重返、强调军事同盟作用，与亚洲聚焦经济发展的主基调并不合拍。自美国“重返亚太”以来，太平洋也不那么太平了。2012年4月，菲律宾派军舰到中国黄岩岛袭扰我国渔民，同年9月，日本野田政府宣布把与中国有争议的钓鱼岛“国有化”；2014年5月又发生越南动用大量舰船干扰中企南海钻井平

台作业。美国时隐时现的支持让这些挑衅者更加有恃无恐。而中国针对这些挑衅采取的维护自身权益的反制行动，却被渲染为“中国威胁”和“外交强势”。

尤其值得关注的是，日本领导人没有表现出妥善处理钓鱼岛争议的意愿，反而借此虚构中国对日本构成国家层面的威胁，恐吓国内民众、争取美国支持，目的是实现突破集体自卫权和修改和平宪法。这种错误态度和危险倾向倒让人回想起“一战”后德国不服战败结果，重新动员起军国主义的政治气氛。“二战”后的亚洲受到冷战的影响，对日本的战争罪责清算不彻底，导致日本国内至今仍存在严重的历史认识问题，令人对其未来走向存疑。

在历史问题上，中国坚持维护“二战”胜利成果和战后国际秩序的严肃立场，坚决反对任何否定历史、制造矛盾的做法，不能允许个别人和个别国家不负责任的做法改变地区和平发展的大势。中国须与亚太各国人民建立并维护共同认识和立场，以最坚决的态度制止日本个别势力的错误倾向，绝不给侵略者再次从灰烬中爬出来的机会。日本国内维护和平的力量也不会无限度容忍开历史倒车的行为。

无论域外力量如何解读或者利用那些发生在中国周边的个案，中国始终保持了战略定力，一方面对挑衅予以严肃有力回应，绝不手软，并有效把握住了矛盾的张力，另一方面坚持维护地区和平稳定的大政方针毫不动摇。当今亚洲的主题仍然是各国人民要和平、谋发展、求合作，亚洲形势的基本特点仍然是政治稳定、经济持续发展，多数国家与中国一样，都把重点放在可持续发展和解决民生等方面。亚洲的大好局面来之不易，值得珍惜。

中国既是亚洲稳定和发展的重要贡献者，也是受益者。中国对亚洲保持和平和建设繁荣负有重要责任，不会让自己的方向受到干扰。中国不是戴着盔甲融入世界的，中国产品的国际市场也不是靠炮舰打开的，

中国是第一个通过和平发展成功走上国际舞台的大国，没有理由改变自己的方向。正如2014年3月习近平主席在德国科尔伯基金会发表演讲时指出的，“中国走和平发展道路，不是权宜之计，更不是外交辞令，而是从历史、现实、未来的客观判断中得出的结论，是思想自信和实践自觉的有机统一”。

随着自身国际地位的提高，中国也在不断增加对国际事务的参与和投入。中国倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，提出建设“丝绸之路经济带”和21世纪“海上丝绸之路”的倡议，这些都更加贴近亚洲各国的根本需求和利益汇合点，是中国发挥自身优势设计的重要公共产品。中国提出构建中美新型大国关系，着眼于将两国关系引向和平合作的轨道。中国坚持和平共处五项原则，支持东盟主导的地区安全对话与合作构架，支持其保持包容性和协商性。同时，中国也在不断增强自身保卫和平的军事能力，在当今国际环境下，和平和安全的建立和维持仍需要实力来保障。

“温故而知新”，回顾历史的目的是更好地认识现实、面对未来。21世纪最大的事件是中国将成长为世界大国，成为影响世界局势的重要变量。中国第一次登上了世界事务的中心舞台，第一次不仅有了掌握自己国家命运的能力，而且要为创新国际秩序和规范承担责任。中国的国家利益也会更加地区化和国际化，需要逐步将自身经济实力转换成为积极有效的地区和国际影响力，增强维护共同利益和提供公共产品的能力。中国也需要与其他国家尤其是与大国和周边国家及时进行国际沟通，增进国际社会对中国国情和政策的了解，避免自身形象和观点被塑造、被误读，创建好的合作气氛。

回顾5个世纪以来的国际关系史，人类还没有整个世纪不陷入战争的经历。为了让人类在21世纪切实走出旧时代战争与冲突的怪圈，中国应发挥自己的作用、担负起自己的责任，这对中国自身也具有划时代的

意义。中国必须、也必然是21世纪繁荣的建设者和和平的守卫者。正如习近平主席2014年7月在巴西议会演讲中重申的，中国坚决反对各种形式的霸权主义和强权政治，愿意同各国一起维护人类良知和国际公理。

回顾“一战”“二战”给人类带来的深刻教训之际，我们需要思考：如何能够在全球确立更加鲜明的反对战争、保卫和平的共同立场，如何能够在国与国之间树立更加公正、公平和公道的交往原则，如何使国际法、国际准则和国际机制等公器切实为人类共同利益服务。这些都是新时代必须解决的大问题，也是中国为世界和平有所担当的着力之处。中国需要尽快学习和提高自身能力和国际意识，未来中国参加建设的新格局应是超越旧理念和多级的，应能尊重和包容各方利益，通过大国间和国际社会最广泛的理解与合作来解决人类面临的各种挑战，应能更加有效约束大国间的矛盾和分歧，制约单方面动用武力和威胁使用武力的做法，应能团结世界各国人民，确保21世纪成为人类共同享有、共同建设的和平合作新世纪。

---

[1] 本文发表于《求是》杂志2014年第17期。

在世界变局中构建中国责任[1]

中国进入了物质消费的时代，致富和快乐几乎成为普通家庭的中心话题。有人用“小时代”来定义今天的中国，一个相对富裕和轻松的时代，衣食无忧。从网络话题中可以发现，年轻人忧的是：跌倒的老人扶不扶？过年是回到自己的父母家，还是去公公婆婆家？当然，我们不是没有宏大的课题，2015年11月底在北京举行了中央扶贫开发工作会议，议题是如何在5年内让7000万生活在每年2300元人民币贫困线下的人摆脱贫困，中央为此做出全面部署，包括扶助生产、医疗和教育资源的倾斜等等。

同时，我们从电视上可以看到，世界仍然有战场的满目疮痍，仍然有难民的流离失所，还有大规模恐怖袭击带来的伤害和恐惧。我们不能不深切体会到，和平与稳定是多么宝贵。中国之所以能够快步成长，之所以今天人民能喜之所喜、忧之所忧，一个重要原因在于，我们国家一直保障了一个好的政治和安全环境。30多年前邓小平先生对世界大势做出重要判断，人类进入和平发展的年代，不能不佩服他的远见卓识。

2015年是“二战”结束70周年，又是“一战”百年后，新的一百年的起始之年。在过去的一个世纪里，人类目睹了两场热战和一场冷战，经历了战争、冲突和国家间无休止的争斗，教训是深刻的。站在新的历史端点，人们需要思考的是，世界能不能把持住和平与发展的大势？抑或是，任由动荡和冲突把人类拉回到黑暗中去？

在即将过去的2015年，各种矛盾都被释放出来，纷纷乱乱的事件昭示着世界的变化。也许，可以用“分化”二字描绘今天不平静的世界，在国际政治中，对抗因素又在生成或者是突出起来。

首先，恐怖主义对文明世界的挑战成为年末最引人注目的全球性安全问题，各国人民对非传统安全作为当今首要威胁的认识，越来越清晰。记得2001年“9·11”事件发生时，我们用“大象无形”描绘恐怖主义，14年后的今天，恐怖主义不仅更加强大，而且正在成为有形的威胁，而国际社会仍然无法在如何应对上形成有效的抵抗合力。就拿叙利亚危机来说，目前的严峻局面里面掺杂了太多的复杂因素，有大国竞争和干预的后果，也有宗教分歧和部族仇恨的影响，搅成一团乱麻，让人无处下脚。最近出席国际论坛时常听大家议论，国际社会反恐的方式到底对不对？我国舆论场也在议论，中国要不要和如何介入？事实上中方为推动叙利亚问题政治解决做了不少外交努力，日内瓦会议就是中国最早提议的。问题在于，国际社会能否看清世界政治变化的主线？能否在共同维护世界安全上形成共识？

第二是，传统意义上的地缘战略竞争又突出起来，世界主要力量之间的利益分化大于聚合。例如，美欧与俄罗斯的地缘战略较量，再次构成国际关系紧张的原因之一，这在乌克兰危机中表现得十分充分，当时有人甚至提出“是否冷战归来”的问题。再比如，在亚太地区，美国介入地区纠纷和强化军事同盟，表现出引入新的地缘竞争的意图。美国在亚太的核心关切是“权力转移”，担心被中国“挤出去”，所以从地缘政治出发，开始介入中国与邻国的争端，由此引发领土主权之争转变为战略竞争的风险。美国在南海对中国岛礁采取靠近和飞越行动，这并不符合中美在南海保持和平稳定的共同利益，难道不是新的安全之患？

当今世界的“大国之争”，更像是冷战漫长终结进程的一部分，在这个新旧秩序交替的时期，总有人试图用旧思维和旧方式处理新问题，把旧的问题幽灵化，把新的问题古典化。如此纠结，如何能在面临更大的更真实的人类共同挑战之际，形成抵抗的合力？

第三是在经济层面，我们可以看到增长的分化与合作的分化。2015

年美国经济复苏成效显著，数据显示，美国的季度增长率保持在2%~3%的水平，失业率回落，并继续引领创新，在西方世界一枝独秀。但国际上普遍注意到的是，美国这个最大的经济体向好，未能带动全球复苏，人们对美联储一旦加息可能产生的“溢出”效应忧心忡忡，一直等着这只“靴子”何时落下来。有文章认为，美国的复苏是“吸入性”的，以欧洲和新兴市场衰退和资本抽逃为成本，事实上会削弱全球复苏的潜力。

与此同时，世界贸易组织的多哈回合谈判名存实亡，美国为了维护在世界经济事务中的主导权，积极促成跨太平洋伙伴关系协议（TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP），在没有吸纳所有主要经济体参与的情况下，另行确立新的规则体系。这不能不令人怀疑美国是在重新“筑墙”，而不是“拆墙”。那么，未来全球经济秩序是否会朝着集团化、排他性的方向发展呢？

第四是在人文层面，全球化为国际社会带来了交往的自由和便利，但现在这种开放受到质疑，文明分化与文明交融两种趋势都有。根据世界旅游组织发布的数据，目前每年全球出国旅游的人达到11.38亿人次，中国2014年出国旅行者就超过1亿人次。这么多人在世界上走动，如何保障他们的安全是摆在各国政府面前的大难题。发达国家长期高举人权价值观的旗帜，这也一直是他们在难民和移民问题上的核心标准。而面对恐怖主义、极端势力的威胁，这些观念面临颠覆，欧洲人也在反思，能否继续兑现其标榜的价值。但如果不同地区、不同族群的交流之门纷纷关上，如果“逆全球化”成为主流，世界是否会再度被分割？那样的世界能更安全吗？

以上四个方面的变化反映了当今世界的动态，或者说是分化，如果时间充裕，这个单子还可以罗列下去。

冷战结束后全球化进入一个全速发展的历史阶段，资本、技术、人

员、劳务从过去以西方国家为核心的中心发达地区，向全世界更加广泛的地区扩散。中国借助全球化的浪潮，实现了改革开放的目标，实现快速增长。但与此同时，全球化对传统结构带来冲击，有人称之为现代碎片化现象，包括热点分布的碎片化、信息传播的碎片化、人类认知的碎片化等等。“碎片化危机”成为国际关注的重大课题之一。

这背后的深层问题恐怕是：以西方为中心的战后世界秩序出现问题。必须承认，这个秩序曾经推动了世界的发展和进步，但是，面对新兴国家的崛起和各种新老问题的纠结，它未能及时调整，既不能提供完整、平衡的利益覆盖和权重分配，也缺乏有效的治理和解决办法。就像一个长大了的人，还穿着小号衣服，处处难受。

美国，作为现行世界秩序最具实力的主导性国家，接连出现重大战略失误。2002年美国出兵伊拉克，导致一个国家结构的垮塌，至今处于无序状况。2010年突尼斯政局变动后，西方开始鼓励所谓的“阿拉伯之春”，在一个接一个的国家打开潘多拉魔盒，至今余火未尽。中东旧的秩序不断被打破，新的却不能建立起来。2007年始于美国的金融危机更是导致西方世界全面陷入困境。美国有人称之为“战略灾难”。

现在，美国试图从错误中抽身，提出“重返亚太”，但又把防范的矛头指向中国，加剧了中美互不信任。这是否又是一次战略失误？是否会让两个大国错过携手应对全球性挑战的机会？这是一个应该风险共担的时代，重大问题需要全球解决方案，责任缺失也许是我们这个时代的最大挑战。

当然，我们也不必过于悲观，国际社会已经开启了诸多探索。20国集团在应对金融危机中发挥了重要作用，国际货币基金组织（IMF）和世行已经做出提高发展中国家投票份额的决定，IMF把人民币纳入了特别提款权货币篮子。

习近平主席提出构建人类命运共同体的思想，体现出中国对当今世界新的担当。中国倡议建立的亚投行将在基础设施融资方面弥补现行国际机制的不足。由东盟发起、包括中国在内16国参与的区域全面经济伙伴关系协定谈判也在加紧推进。

中国是当今世界的重要变量之一，我们已经超越了依靠外界带来的机遇闷头发展自己的时期，现在需要承担起更多的国际责任，更主动地构建自身发展所需的良好国际环境，尤其是需要开始思考，如何与其他国家共同努力，维护世界的和平与稳定。

前不久基辛格博士来北京，我应他的要求安排了一场与中国年轻人的对话。说到世界秩序变革问题时，大家纷纷对美国提出批评。基辛格耐心听完后，反问："年轻人，如果现在把领导这个世界的权力交给你，你对世界秩序的构想是怎样的？"大家没有答案，显然都没有想好。

我们需要有更多具体的思考，不仅有宏观的也包括微观的。当越来越多的国际责任提前落到中国人的肩头，当越来越多的国家认识到未来最大机遇在中国并为此而调整自己时，中国能为解决全球难点提供什么方案？能为促进全球均衡增长提供什么样的改革理念？如何能让更多国家和人民感受到中国崛起带来的利好，从而真心实意地与我们携手前行？

在与世界交往的过程中，中国面临如何让外界更好地了解自己的难题，目前的沟通显然是不够的。世界现在很想听中国故事，窗口已经打开，我们需要提高这方面的意识和能力。归根结底要靠我们自己向世界讲清楚国家的抱负和人民的梦想。

---

[1] 2015年12月12日，傅莹应邀出席"三亚财经国际论坛"并发表主旨演讲，演讲全文首发于财经网和澎湃网。2016年1月7日，《金融时报》中文网发表该讲话节选，题为《中美不应错过机会》。

国际秩序与中国作为[1]

国际上常有人问：中国是否要挑战美国在世界秩序中的领导地位？是否要另起炉灶创建一个并行的世界秩序？我们的回答是：当然不，中国是国际秩序的成员。但双方说的是同一个秩序吗？似乎此“秩序”非彼“秩序”。

所谓“美国领导下的世界秩序”有三个支柱：一是美式价值观，也被视作“西方价值观”；二是美国的军事同盟体系，构成美国在世界上发挥“领导”作用的安全基石；三是包括联合国在内的国际机构。这个“世界秩序”有其国际政治的历史渊源，也在现代世界发挥作用，而美国长期在这个秩序中居于领导地位，并因此获得利益。但在经济全球化深入发展、国际政治日益碎片化的今天，这一“世界秩序”面临越来越多的现实挑战，越来越难以提供全面、有效的解决方案。

在政治层面，美国推广西方价值观的做法在很多地方遭遇水土不服，特别是在中东一些国家，旧的格局被打破，新的社会架构却迟迟建立不起来，导致严重的动荡，甚至外溢。在防务领域，美国主导的军事同盟体系把盟友的安全利益凌驾于非盟友的安全利益之上，往往给地区热点问题增添新的复杂因素。在经济层面，2008年爆发的国际金融危机暴露了国际经济治理的缺陷，应运而生的二十国集团带动了全球治理改革进程。

在此背景下，随着中国经济体量的增大和世界影响力的上升，人们自然想知道中国持何立场。中国领导人多次表示我们支持现存国际秩序，不过中国人使用的词汇是“国际秩序”，而不是“世界秩序”，指的是以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和机构。中国对现存国际秩

序有归属感，既是其创建者之一，也是获益者和贡献者，同时还是改革的参与者。

习近平主席2015年9月在美国西雅图发表演讲时就指出："世界上很多国家特别是广大发展中国家都希望国际体系朝着更加公正合理方向发展，但这并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是与时俱进、改革完善。"

中国针对国际秩序有缺失的地方已经提出自己的解决方案，"一带一路"倡议和亚洲基础设施投资银行就是我们提供给世界的重要新型公共产品。它们不是排他的而是包容的，不是谋求赢者通吃而是要实现合作共赢，它们的运作过程遵循国际公认的准则，充分吸取现行国际机制的经验和教训，当然也会更均衡地反映发展中国家的利益和关切。

中国和美国在世界事务中拥有广泛的共同利益，比如双方都支持联合国的作用，都在应对全球性挑战方面需要与对方合作。2015年中美双边协议的率先达成为气候变化巴黎大会的成功奠定了基础。但中国不可能全盘接受美国领导的"世界秩序"。中国反对美国和其他西方国家对中国政治制度的排斥和压制，我们主张共同安全，不赞成用排他性的集体防务安排再次割裂世界。

未来世界的权力将更为分散，面对的挑战也更加复杂，世界需要改变。是否可以考虑构建一个更具包容性的秩序框架，就好比搭建一个共同的屋顶，能够最大限度地容纳各方的利益诉求和治理观念。

中国走和平发展道路是坚定不移的。面对世界经济和全球安全的种种不确定性，我们不希望自己的注意力被过度分散，更不希望中国和平崛起的外部环境发生逆转。当然，如果出现我们不能容忍的挑衅和威胁，中国现在有更多的手段和渠道去应对。

中国人讲“定力”，就是要有耐心，看准时机和条件再做判断。最重要的是办好自己的事，也就是促进经济增长和繁荣，增进人民福祉。随着自身能力的不断增强，中国将能为地区和世界的和平与发展做出更大贡献。同时，中国也要继续学习，并且更好地与世界沟通。

---

[1] 2016年2月13日，傅莹应邀出席慕尼黑安全会议，并在“中国与国际秩序”论坛上发表主旨演讲。演讲节选于2016年2月15日发表在《人民日报》第5版的《名家笔谈》栏目。

大国需要培育信任[1]

“世界秩序的何去何从”，这也是目前国际关系中讨论热烈但分歧比较大的问题，关键不仅在于对秩序的改革和调整缺乏共识，更重要的是大国之间缺乏信任。

纵观历史，信任一向是大国关系中的稀缺产品。当今世界虽然人类有了很多进步，但缺乏信任仍是大国合作的主要障碍。例如俄美之间，在冷战结束25年之际，很难说相互比过去更加信任多少。

中美关系也常受到信任问题困扰。中国改革开放30多年，与美国建立起广泛的经济合作关系。但最近在南海问题上发生的摩擦让彼此的战略矛盾凸显，让许多中国人意识到，尽管我们与美国已是不可分割的经贸伙伴，但在安全问题上两国还远不是伙伴。

中国人需要重新审视，美国宣称要继续领导百年的世界秩序，对中国究竟意味着什么？

美方要维系的是它独享领导权的“世界秩序”，在政治上秉持美式价值观，排斥其他意识形态；在安全上维护美国的军事同盟体系，不顾及同盟之外国家的安全需求。

在经济上界限不那么分明，这个秩序一方面推崇美元为中心的全球经济体系，另一方面也激励了经济全球化，促使世界经济体系全面敞开。现在在全球治理方面，联合国及相关机构和G20等体系发挥更多作用。

中国没有拟定一套战略来挑战美国领导的“世界秩序”，但这个秩序

至少在政治和军事上不容纳中国，让中国很难认同和支持。

那么，美国能做出调整吗？我与很多美国学者交流，答案都是否定的。我记得问过米尔斯海默教授，他给予了否定的答案，并且说中国“要么屈服，要么挑战”。而他认为中国不可避免地要谋求取代美国的领导地位，美国必须准备应对。

中华民族当然不会屈从于任何国家，不仅是中国，其他新兴国家，例如俄罗斯、印度，也不会屈从。那么，这是非黑即白的选题吗？是否大国力量变化了就必然发生权力争斗，进而跌入“修昔底德陷阱”？

中国人认同的是以联合国为中心的国际秩序。中国国家主席习近平在多个场合申明，中国“坚决维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系”，希望“推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展”。

可以注意到，中方使用的词是“国际秩序”，我们参与了它的创建和运作，是支持者和受益者。这个秩序与美国主张的“世界秩序”有重叠，但相互并不完全容纳。

今天的世界早已摆脱了大国集团政治的旋涡，世界的主题转向了发展与合作。全球化的大潮带动世界市场、资金、技术乃至资源在全世界更加自由地流动，中国在共产党的正确领导下，实现了经济高速增长。

根据世界银行的数据，从1992年到2014年，世界经济规模从24.7万亿美元扩大到78万亿美元，全球贸易总额从5.1万亿美元扩大到23.8万亿美元，新兴市场和发展中国家对世界经济增长的贡献率从26.97%上升到61.4%。发达国家和发展中国家都极大地得益于世界大规模的经济增长。

中国有效地实现着自己的目标，对现行国际秩序框架应该是感到舒

适的，但我们认为秩序的改革也是必要的。

需要认识到，全球化已经彻底改变了世界的场景，无论目前存在的秩序是怎样的，显然都不足以为所有的问题提供解决方案，有时甚至导致更多困难。

当今世界面临的挑战多元而又复杂。例如，大国干预的做法激起更多矛盾，甚至向其他地区外溢，这些年来，我们看到一个又一个被干预的国家陷入动荡，恐怖主义乘虚而入，人民流离失所，教训是深刻的。

全球化也暴露出缺乏治理的弊端，发展和财富的分配不均衡，资本的流动缺乏管理，区域一体化出现退潮。这意味着，初始阶段的全球化需要升级，现行国际秩序需要改进，以适应时代的要求，进一步完善全球治理。但变革应该是渐进的。

习近平主席在多种场合提出构建“人类命运共同体”、建立“新型全球伙伴关系”。中国提出“一带一路”倡议，着眼于培育新的增长空间，用发展促进合作、繁荣和安全，这个倡议正在积蓄活力。俄罗斯倡导的欧亚经济联盟也是同方向的。目前美国似乎有些疑虑，将来若参与其中也能找到合作机会。

如果存在一个共同秩序，那么它应该是更具包容性的秩序理念和构架，最大限度容纳我们这个时代所需要的各种支柱和环节，提供一个大家都能舒适于其中的“屋顶”。当然，这需要大国建立信任，也许听起来有些理想主义，但是毕竟许多国家都已经在开展合作以应对挑战，这个过程就能培养合作习惯，从而逐步培育起信任。

很多人问，中国逐渐登上世界舞台，想在世界扮演什么样的角色？我觉得中国对国际交往看重以下几个元素。

一是相互尊重，特别是在政治层面。这是国家间互信的基础，任何

国家都不应把自己的价值强加于他人，各国根据国情探索发展道路的权利应得到尊重。

二是共同安全。各国维护自身安全不以损害他国安全为代价，21世纪的世界不应再度陷入地缘战略竞争或者新的集团政治。

三是合作共赢。G20杭州峰会突出了包容性发展的议题，强调要“确保经济增长的成果普惠共享”。

世界期待中国承担更多责任，也希望更好地了解中国意图，我们需要更多地向世界说明自己，赢取信任，也需要不断向他国学习，以开放的心态去认识、接受和创建新的理念。

---

[1] 2016年10月25日，傅莹应邀出席俄罗斯瓦尔代论坛，并发表主题演讲。瓦尔代国际辩论俱乐部于2004年成立，自成立以来，俄罗斯总统普京每年都通过瓦尔代论坛会晤一批世界著名学者、政治家和记者，与他们就俄罗斯的内政、外交等领域的时局问题交换意见。傅莹演讲全文由盘古智库首发，演讲节选刊登于《环球时报》2016年10月26日第4031期。

在充满不确定性形势下看经济全球化[1]

一、“黑天鹅”事件引发国际形势的不确定性

不知道历史将如何记载2016年。这一年发生了太多出人意料的事，有人称之为“黑天鹅”事件之年。2016年6月23日英国脱欧公投获得通过震惊世界，被视为“黑天鹅”事件。脱欧显然不是英国政府的政策选择，而是民众的利益选择，2008年金融危机以来英国民众对政府的不满逐渐积累，认为自己的关切得不到关注，脱欧是一种情绪的表达。

2016年11月8日特朗普赢得美国大选出乎美国媒体的意料，被视为更大的“黑天鹅”事件，美国学者称之为政治大地震，是底层民众的一场革命，因为他们的疾苦得不到关注和解决。虽然媒体和精英都渲染特朗普多么不靠谱，但民众宁肯一试，因为他们已无所失。

美国是当今世界最强大的国家，也是最国际化和拥有全球影响力的国家，美下届政府的选择和表现将具有世界性影响，这正是整个世界都在等待和观察的原因。在华盛顿，美国素来盛产思想和丰富政策建议的智库和学者们也都在“猜”，各种分析和预判都以“不确定”为基础，没人清楚未来这个政府会做什么。

二、中国的挑战和机会

这对中国意味着什么？所谓的“中或最赢”不会从天而降，未来场景不容乐观，将是智慧和胆识的博弈。一位比较了解情况的美方人士说，

未来的美国对华政策或将趋冷。特朗普在竞选中强调与中国的经贸关系让美国吃了大亏，他认为自己的观点契合选民情绪，亦即民意，因此上台后必须做些什么。

这可能意味着中美经贸关系的前景相当严峻。目前美方在贸易和汇率等方面对中国的种种不满正影响对华看法，如果导致新的政策，将对两国关系构成挑战。两国的有识之士都认为贸易战将两败俱伤，不大可能发生，但对可能出现的摩擦也不能太乐观。比如，美方是否会对双边贸易不平衡采取更激进的惩治措施？是否将在知识产权问题上采取更严厉的立场？在网络安全防范上是否更加严格？在南海是否加强军事活动？在朝核问题上是否对中国提出更多要求？

美国在对华关系上的负面言论对正在改革攻坚的中国不是什么好消息，但我们也没必要闻风起舞。美历届新总统上任都对中国有些严厉判断，经过实践中的磨合总会找到合作路径。中美关系已经长成参天大树，难以撼动，两国经济相互深度依存，美国人也承认，任何针对中国的制裁性举措都难避免导致“杀敌一千，自伤八百”的结果。

奥巴马政府的8年，虽然两国都感到有不尽如人意之处，但毕竟取得了显著成果。过去4年，习近平主席与奥巴马总统会晤9次，双方达成很多共识，做成很多事情，包括在全球层面的一些领域实现合作，例如应对气候变化。2015年中美双边贸易额达到5580多亿美元，互为第二大贸易伙伴；截至2015年底，中国企业在美累计直接投资466亿美元，创造大量就业岗位，美国成为中国对外直接投资第四大目的地。

学者们建议中国经贸工商界准备好“工具箱”，对伤害中国利益的行为有所应对，既可运用国际国内法律和程序手段，也可采用经济手段。同时，也应拿出从积极角度解决问题的方案。例如美国最需要的是吸引投资创造就业，这与中国企业“走出去”的需求是顺势的。再如美国迫切需要基础设施建设，在这方面没有国家比中国更具优势。但是，在美国

关于中国的客观信息太少，尤其关于中国企业如何发展和如何开展国际合作，美国人了解得很有限，我们的工商和各界都需要更主动地传播自己的观点，不能任由谬误传播，干扰甚至破坏合作。

从广角度看，中美合作前景良好，但在局部和眼前可能挑战更多。根据高盛的分析，美国经济有望进一步复苏，尤其减税和加息等政策刺激、增加基建开支等有可能带动制造业和就业恢复。但美国和西方社会的结构性矛盾克服起来不那么容易。美方总拿与中国经贸关系不公平说事，但美国人在中国投资建厂拿走利润的大头，这些钱哪去了，为什么没能解决工业结构调整过程中的劳动力升级问题？责怪中国解决不了自己的问题。但显然，美国现在还无法面对更深层的属于资本主义制度财富分配不均的固有矛盾，只能在现有基础上修修补补。

能不能说，今后的美国内外政策将向“以经济为中心”回摆？甚至更具体而言，是以创造就业为中心，从过度扩张和战略透支向内顾调整；不是要与世界切断关系，而是更好地利用世界财富和市场为美国利益服务，解决贫困和就业问题。因此，美国变化的方向已经比较清楚，经济层面的博弈将是未来的焦点。不过2017年会发生什么、将产生什么影响，还要继续观察。

三、美国与全球化

在这样的变化的冲击下，国际层面影响最大的是美国反对和放弃全球化的趋势给世界带来的不确定性。美国是全球化的最主要倡导者，冷战之后从克林顿到小布什再到奥巴马都是全球化的主要推手，西方倡导的全球化包括：一是政治上推行“普世价值”和西方民主政治，二是经济上推行资本主义自由经济体系，试图实现全球在政治和经济等各方面按照西方模式标准化。

20世纪90年代初我曾参加一个为发展中国家组织的以“美国安全政策”为主题的美国访谈旅行，日程包括走访美国国会、智库、院校和军工企业等。当时我的问题是“美国的世界战略目标是什么？”，过去是与苏联争霸，苏联垮台后美国追求什么？所到之处得到的回答都说是民主、人权和普世价值。这些属于软目标，而军队是硬力量，我想了解的是，美国强大的全球军事部署是服务于实现这样的软目标吗？印象是，许多美国人对此坚信不疑，虽然当时还说不大清楚如何做。

后来的事实表明，美国确实一直在为这样的目标打仗，哪怕反恐战争期间也要改造别国政权。他们是否误读误判了世界大势呢，显然没有跟上世界和平发展的潮流。美国入侵伊拉克之前的中国GDP只有美国的1/9，十年后美国撤出伊拉克时，中国GDP已接近美国的一半。现在他们清醒了，奥巴马抱怨中国“搭了便车”，特朗普则明确讲不应浪费那么多钱到处打仗。

美国在全球构建资本主义自由经济体系的过程中，资本的逐利行为导致制造业快速外流，冷战后一代人的时间里几乎掏空了美国的工业基础，基础设施年久失修，社会契约关系凋零。财富更快地集中到顶层的资本所有者手里，他们是全球化的鼓吹者，也是最大的获益者。富者更富，穷者就更穷了，受到剥夺和伤害的是包括中产阶级在内的大多数美国普通人。欧洲类似，在部分欧洲国家青年人失业率持续处于高位。

现在的情况是西方的上层操弄了全球化，而社会底层的“革命者”却把打击目标对准了全球化和中国这样一些成功者。

四、中国与全球化

中国从一个贫穷的农业经济体转变为工业化国家，实现6亿多人脱贫。这是因为中国有共产党的正确领导，有对世界大势的准确把握和改

革开放、发展经济的坚定目标，中国坚持以自己的方式参与经济全球化，断然拒绝政治西方化，巩固了三个自信，团结了广大人民。

美国很多人在问：中国是否想要填补美国退出全球化的领导空间？这个问题很难用“是”或“不是”回答，甚至可以说是一个话语陷阱。

30多年的经济全球化使得国与国之间形成深厚的相互依存关系，历史不可能重新走过，全球化倒退和逆转都不大可能发生，美国可以不支持，但全球化不会止步不前。况且也没有替代方案，如果放弃全球化，取而代之的很可能是碎片化，是以邻为壑、保护主义盛行导致相互伤害。全球化不是错在方向上，而是存在缺乏管理的问题，这个弊端在国家之间和国家内部导致了不平衡。理性的态度是予以改进和完善，如果把经济全球化的初始阶段视作1.0版，现在也许应考虑打造全球化的2.0版了。世界已在见证这样的“升级”。

首先，在新一轮技术革命驱动下，网络平台的发展和手机通讯、人工智能技术的迭代更新催生新的生产和销售方式。例如2016年“双十一”网络购物节销售额达180亿美元，覆盖235个国家和地区。

其次，产业分工向发展中世界进一步扩展。在中国制造业转型升级的同时，印度、越南等新兴国家甚至非洲开始承接更多制造业分工，它们构成经济全球化的持续后劲。

同时，中国对全球化的弊端也有认识和体会，进入转型升级的艰难旅程。我们确实有条件也有必要在全球化未来发展上发挥更大作用。中国的态度是鲜明的：不能开全球化的倒车。习近平主席在秘鲁亚太经济合作组织（APEC）会议上积极推动亚太自贸区建设，向世界发出清晰的信号。中国倡导的“一带一路”建设和亚洲基础设施投资银行全面起步，这个进程将赋予中国参与、影响全球化进程更多资源和经验。

中国曾是世界上最闭塞和落后的国家之一，几次与世界发展的潮流失之交臂，能有今天的赶超，很大程度上得益于邓小平制定的改革开放政策。中国人经历了很多曲折，也在逆境中炼就了对信仰和目标的坚持。现在的世界更加复杂，我们需要冷静观察、站稳立场，积极主动应对挑战，积极主动抓住机遇，做世界中更加成功的中国。

---

[1] 2016年12月11日，傅莹应邀在三亚财经国际论坛上发表演讲，演讲全文经修改后首发于《环球时报》2016年12月19日第14版。

全球的变革与中国的角色[1]

2017年2月，我去德国出席第53届慕尼黑安全会议（以下简称慕安会）时，再次感受到人们对世界变化的洞察与忧思，焦点是围绕国际秩序、经济全球化与全球治理问题发生的变化，也关注世界变局中的中国之道。

一、世界赞叹中国推动经济全球化

2017年慕安会的主题是“后真相、后西方、后秩序”，会议主席沃尔夫冈·伊申格尔感叹，当今世界的不确定性在他职业生涯中前所未有，不同的利益和价值取向由表及里侵蚀着社会，加速西方的衰落。与会欧美人士明确感知到旧的国际秩序难以维系，需要确立新的秩序，却很难清晰判断世界将向何处去，会场内外可以感受到某种张皇和探求的情绪。

很多人把目光投向中国，希望知道中国的观点。我在慕安会期间的交流和与青年领袖代表的座谈中，听到人们热议习近平主席2017年1月在瑞士达沃斯世界经济论坛开幕式和日内瓦万国宫“共商共筑人类命运共同体”高级别会议上的演讲，认为是在一片反全球化、逆全球化和贸易保护主义的阴霾中给世界带来信心，宛若逆流中的砥柱，显示中国是国际秩序的维护者和经济全球化的支持者。他们建议中国细化主张，把支持经济全球化和自由贸易的号召力转化成行动力，推动全球化走出逆境、走向完善。

我介绍了中国对全球治理和推动经济全球化的务实主张。2013年，

习近平主席正式提出了共建“一带一路”的倡议。三年多来，这个倡议得到100多个国家和国际组织的支持，中国同56个国家和区域合作组织发表了对接“一带一路”倡议的共同文件，同11个沿线国签署自贸区协定，与56个沿线国签署双边投资协定。截至2016年6月，中国企业在26个“一带一路”沿线国承建大型交通基础设施项目38项；中国对“一带一路”沿线国家的投资累计达511亿美元，在18个沿线国建设了52个经贸合作区，累计完成投资156亿美元。中国倡议的亚洲基础设施投资银行自2016年1月启动以来已经有57个国家签署，累计发放17.3亿美元贷款，支持了7个国家的9个基建项目。2017年5月将在北京举办“一带一路”国际合作高峰论坛，与各国共商如何通过“一带一路”建设，实现各国优势互补，带动区域新增长。

不少人对“中国决心”“中国速度”表示钦佩，更感叹中国推动全球化之实是他们未曾料到的，也很难从国际媒体报道中得到全面反映。他们建议中国更多向世界传递信息，让更多人了解中国的理念、目标、诚意和能力。

二、西方推动全球化方式出现偏差

国际秩序和中国新领导角色已经成为国际关系界讨论的热门话题，但对什么是“秩序”、什么是“领导”，概念并不像字面那样清晰。

中国一向认为自己是现行国际秩序的创建者、受益者和贡献者，也是改革者。“国际秩序”指的是以联合国为主体，包括世界贸易组织（WTO）、世界银行等相关国际机制构成的国际框架。这个秩序最初是“二战”后由战胜国主导设计，基于民族国家理念和多边主义的“世界政府”理想而创建的，对保障世界和平发挥了重要作用。冷战后美苏两大集团隔绝的消融和多边主义的提升，使得这个国际框架有了更大的发

挥空间，它提供的基本规则体系为经济全球化提供了制度保障。随着资本、市场、技术、人才和产业从发达国家向更加广泛的区域扩散，在交通便捷和技术进步的带动下，经济全球化得以形成洪流。

美国作为冷战后独存的霸权，以胜利者自居，被建立“世界秩序”的幻想冲昏了头脑，有学者提出“美国治下的和平”（Pax Americana）。美国的“世界秩序”概念是一种美国领导下的单极霸权体系，而且不愿受到以联合国为主体的国际秩序的约束，尤其在安全等问题上经常绕开联合国及其倡导的国际关系准则，自行其是。这个“世界秩序”的内核是由美国领导的军事联盟和共同价值，在观念上是排他性的，视美国及其盟友信奉的自由民主政治制度为优于且必然要取代其他的“山巅之城”，把小圈子的安全利益凌驾于其他国家的安全利益之上。中国并不认同，也不见容于此。

冷战后国际形势发展最鲜明的特征之一是经济全球化，美国和西方集团最初是其积极倡导者和推动者。经济全球化为世界经济新一个阶段的增长提供了强劲动力，促进了科技和文明的进步，新兴国家的增长扩大了世界经济和市场的规模，各国都从中受益。然而，近年国际形势中的动荡因素上升。一方面，大国地缘战略矛盾回潮，中东等地区冲突后遗症严重，全球各种传统和非传统的安全挑战令现存国际秩序应对阙如。另一方面，在金融危机冲击下世界经济进入结构性低迷，国与国之间增长不平衡和国家内部贫富差距拉大的问题日益凸显，尤其是发达国家中产阶级地位下降，反全球化、逆全球化兴起，西方国家许多民众质疑全球化的路是不是走错了，美国在全球化面前进退失据。

导致上述现象的原因是复杂的。就经济全球化而言，它实现了经济发展的蛋糕不断做大，但未有预设的治理，没能解决好对资本的管控和对蛋糕的合理分配问题。在热议的全球储蓄与消费失衡问题背后，是更深层次的失衡——世界财富分配失衡和南北发展失衡。

政治方面，美国等西方国家积极推进的全球化不仅限于经济领域，而是“全球西方化”，在自由主义旗号下大力输出价值观和制度模式，结果不仅导致一些国家陷入长期动荡，由此产生的难民潮也终为西方所负累，使改造者和被改造者都付出沉重代价。安全上则固守集体防务“小圈子”，不惜通过侵害别国安全来维护自己的绝对安全，而围绕同盟与非同盟利益冲突产生的对立和对抗，也给同盟体系带来很大损耗。

国际秩序和经济全球化暴露出来的诸多问题表明，全球治理体制已经站在一个历史拐点上，改革是大势所趋。推进变革须找准症结，在这方面，与其说现行国际秩序发生了失序，不如说这个秩序当中最强国的目标出现了错位；与其说经济全球化有了问题，不如说西方推行经济全球化的方式出现了偏差。不能说联合国宪章宗旨和国际关系准则过时了，而恰恰是因为未能得到认真履行。也不能说经济全球化是失败的，而只能说西方从主观角度出发为经济全球化设定政治目标是失败的。而新的全球性问题不断出现，需要新的思维和方式去应对和治理。

三、改革国际秩序不意味着另起炉灶

习近平主席以一个负责任大国最高领导人的姿态和远见，多次阐发中国对国际秩序之变和全球化挑战的看法，主张改进国际秩序、完善全球治理。

中国提出用发展的方式解决层出不穷的国际矛盾。习近平主席在2015年9月联合国发展峰会和2017年1月联合国日内瓦总部的讲话中指出，人类处在大发展、大变革、大调整时期，也处在一个挑战层出不穷、风险日益增多的时代，要解决好各种全球性挑战，根本出路在于谋求和平、实现发展，“必须攥紧发展这把钥匙”。

对于经济全球化，中国发出了这个时代急需的冷静、客观、建设性

声音。经济全球化是一把“双刃剑”，而其实质是包容和开放，不能一棍子打死，既要正视其存在的问题，也不能开倒车，要适应和引导好它，让它更有活力、更加包容和可持续，让各国人民共享好处。

习近平主席把中国的国际秩序观和全球治理观上升到构建以合作共赢为核心的新型国际关系、打造人类命运共同体的高度，主张国际社会从伙伴关系、安全格局、经济发展、文明交流、生态建设等方面做出努力，实现持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽。其中，主权平等是数百年来国与国规范彼此关系最重要的准则，也是联合国及所有机构、组织共同遵循的首要原则。沟通协商是化解分歧的有效之策，政治谈判是解决冲突的根本之道。

他还提出了一些基本原则，比如四个“发展”：公平的发展，开放的发展，全面的发展，创新的发展；五个“坚持”：坚持对话协商，坚持共建共享，坚持合作共赢，坚持交流互鉴，坚持绿色低碳等等。

这些阐述都在促进国际关系理念的发展和理论的创新，意味着中国改革和完善现行国际体系并非另起炉灶，而是要坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序，推动变革全球治理体制中不公正不合理的安排，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家的意愿和利益。

四、中国需对“全球西方化”保持警惕

原则、方向、路径都已明确，接下来的问题是如何落实好。改革和完善国际秩序和全球治理必然是个复杂、曲折且漫长的过程，中国首先要走好自己的路，解决好经济和民生问题，以自身改革和开放的成功影响外部世界变革的方向。要秉承多边主义，积极有为地参与国际机构运作，顺应发展中国家的需求，在自己有优势和条件且符合自身发展需要

的领域，主动设计、提供新型公共产品，促进南北交流互鉴和合作。当前是立足于周边，脚踏实地推进“一带一路”建设，深入引领区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、上海合作组织自贸区、亚太自贸区的谈判或可行性研究，着力打造周边、亚洲命运共同体，以亚太区域合作潮流引领经济全球化进程，以亚太伙伴关系网络建设带动全球伙伴关系网络建设。善加利用自身国际影响力的上升，积极开展大国协调，推动大国关系架构朝均衡稳定的方向调整，而不是再次滑入零和对抗的泥潭。秉持对话沟通、开放包容的精神，向世界解释好自己的主张，主动影响国际舆论，消减猜疑。

同时，中国需要继续以全面、开放的心态向世界学习。认识和顺应经济全球化是中国在发展中大胆体验和学习的结果。改革开放之初，基于对和平与发展是时代主题的判断，中国打开国门引进资金和先进技术，借助经济全球化浪潮实现跨越式发展。在这个过程中并非没有困难和争论，也不是没有迟疑和退缩，但中国最终承受住了经济全球化倒逼改革的巨大压力，经过一轮又一轮不可谓不痛苦的调整，坚守住改革开放的航向，成功驾驭了经济全球化浪潮的冲击，不仅自己取得成就，也为人类进步做出重大贡献。中国对全球化有取有舍，尤其对西方强行输出价值观、主张所谓“全球西方化”保持警惕，坚持走符合中国国情的发展道路，保证了内政稳定和政策延续。这些历史经验，要在引导国际秩序和全球治理体制变革中坚守。

五、中国清醒看待“全球领导者”光环

现在一个颇有市场的观点是，美国要从“领导席”上“退出”了，中国将填补“权力真空”成为新的“世界领导者”。我与各国政学界人士探讨国际秩序时，他们也常使用“领导作用”这个词描绘中国，认为中国取代美国在越来越多的国际问题上发挥领导作用是迟早的事。

“世界领导者”是西方国际关系理论中对美国国际权力的定义，现代意义上的“美国领导”源自20世纪70年代初提出的“霸权稳定论”，即国际体系需要一支主导性力量，能够管理、规范国际体系其他成员的互动行为。美国在“二战”中赢得世界强国的地位，冷战中扮演了西方领导者的角色，冷战后一直努力成为“世界领导者”。1997年白宫公布的《新世纪国家安全战略》报告扉页上写着“为了更加安全、更加繁荣的明天，今天必须领导世界”，这是美国对自己世界角色的权威总结。奉行自由主义价值观的奥巴马政府极度强调维护美国的全球领导作用，将其作为贯穿始终的执政理念。即便是试图颠覆奥巴马外交政策的特朗普总统也不否认美国的“世界领导者”作用，而是主张先以“美国优先”，恢复实力，再重担“领导世界”的责任。

必须看到，美国中意的所谓“世界领导者”地位以“上帝视角”俯瞰世界，背后隐含着的是霸权国争取安全最大化的现实主义信条。美国赖以维系“世界领导者”地位的支柱是：干预全球局势的超强军力和盟友体系；支撑世界经济运转的雄厚实力和广阔市场乃至美元在国际金融体系中的主导地位；西方标榜的“普世价值体系”。如前所述，美国在斗垮苏联这个主要敌手之后，心态膨胀，试图领导西方改造世界，走错了路，给世界带来混乱，自己也付出沉重代价。如果说奥巴马执政期间已有反思，强调伙伴协商、慎用武力以恢复“软权力”，那么特朗普当政后这种反思更加深入，上升到美国要不要替别国承担那么多责任、要不要四处为敌的高度。世界应该欢迎美国对其国际目标的反思和调整，但美国全球战略的惯性实在太强了，地缘竞争、领导世界的诱惑也实在太大了，很难说就一定会改弦易张。美国不是第一次陷入困境，未来如何调整尚待观察。

既然是追求国际权力的最大化，就会不由自主地压制现实和潜在的竞争对手。显然，这种范式不符合中国的外交哲学和外交实践，不可能成为中国的国际目标。中国坚定维护以联合国为主体的国际秩序，维护

以联合国宪章宗旨和原则为基石的国际关系基本准则。中国作为一个共产党领导下的社会主义国家，外交奉行不干涉内政原则，主张国际社会成员无论大小一律平等相待。中国不是美国，不可能追求美式霸权。

中国这些年取得了巨大的发展成就，但仍是发展中国家，自身面临的瓶颈问题还有很多，改革开放进入深水区，需要集中精力办好自己的事。而且，这不是权宜之计，而是国家的长久大计。说一千道一万，中国作为一个大国，只有把自己的发展道路探索成功，才能对世界各国的改革发展产生持续的、强有力的示范和引领作用。

那么究竟应该如何界定中国的世界作用呢？习近平主席多次指出，中国外交政策的宗旨是维护世界和平、促进共同发展，中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。习近平主席还多次强调要保持战略定力，实际上也是在提醒我们面对“全球领导者”这样的光环保持头脑清醒和心态冷静。中国再怎么强大也不可能统揽天下事，这个世界上错综复杂的问题归根结底要靠各国商量着办。毋庸置疑，中国对国际秩序有自己的追求，肯定要在全球治理中发挥更大作用，事实上已经在这样做了。比如，中国作为东道国主动设置议题，推动2016年9月二十国集团杭州峰会就建立创新、活力、联动、包容的世界经济达成共识，引导经济全球化进程向前迈出新步伐。再比如，2016年9月3日中国全国人大常委会批准《巴黎协定》，习近平主席在杭州亲自将批准文书交给联合国秘书长，在应对气候变化上领世界风气之先。

六、推动构建更具包容性的国际秩序

安全威胁的复杂化是当今世界的一大挑战。像中国这样一个身处复杂地缘环境中的大国，不会推卸自己肩头维护世界和平与国际安全的责任。回顾历史可以看出，自17世纪民族国家在欧洲兴起以来，人类从未

实现普遍持久和平，一个又一个世纪见证的是权力争斗和血腥冲突，国际政治舞台上一直是“你方唱罢我登场”，这样的剧本不应再重复了。中国是要在21世纪实现中华民族伟大复兴的，将要开创全球性大国和平崛起的历史先河，因而有责任、有必要构建这样的能力，去推动整个世界沿着和平发展的路径走下去。正像李克强总理在2017年的政府工作报告中强调的，要“积极提供解决全球性和地区热点问题的建设性方案”。

在未来国际秩序的改革和全球治理的构建和完善过程中，中国与美国之间权力和利益的平衡乃至观念上的协调是需要处理好的一对矛盾。两国在政治制度和国际关系理念上有比较大的差异，中国对美国的一些做法并不认同，但双方在很多领域也有共同利益和基本共识，是需要也是可以合作的。中国应该能在自己认同和具有能力的领域逐步增加投入，体现大国担当，让变革水到渠成。

全球治理是国家治理的外延，参与国际治理需要以良好的国内治理作为基础。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国走在正确的道路上，对内强调发展、进步、公平、法治，对外促进和平、合作、公正、共赢。中国这么大一个国家，利用经济全球化带来的机遇，通过自己的勤奋努力实现和平崛起，同时反哺经济全球化进程，推进国际秩序的合理变革，在世界历史上绝无仅有，不会也没有必要回到大国地缘战略争夺、列强争霸的老路上去。长远看，中国应该有兴趣、有能力、有魄力推动构建一个更具包容性的秩序框架，好比搭建一个能为大家遮风挡雨的共同屋顶，最大限度地容纳各方利益诉求和治理观念。

---

[1] 本文作为《参考消息》“两会专题：中国走近世界中心纵横谈”特别约稿，发表于《参考消息》2017年3月9日第11版。

携手构建人类命运共同体[1]

“一带一路”国际合作高峰论坛已圆满闭幕。论坛的成功举行，使国际社会更加广泛地了解了中国的外交理念和诉求，在经济全球化的新阶段必将产生深远影响。习近平主席在论坛开幕式的主旨演讲指出，我们推进“一带一路”建设不会重复地缘博弈的老套路，而将开创合作共赢的新模式；不会形成破坏稳定的小集团，而将建设和谐共存的大家庭。这充分表明，“一带一路”建设是沿线各国共同构建人类命运共同体的重要探索与实践。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局、统筹发展和安全两件大事，以积极进取的姿态开展中国特色大国外交，提出了一系列新的主张和理念，提倡建立以合作共赢为核心的新型国际关系，努力构建人类命运共同体。习近平主席2017年1月在达沃斯出席世界经济论坛2017年年会发表主旨演讲时谈到，只要我们牢固树立人类命运共同体意识，携手努力、共同担当，同舟共济、共渡难关，就一定能够让世界更美好、让人民更幸福。

一、人类命运共同体理念彰显新型国际秩序的包容性

人类命运共同体是基于对21世纪世界发展中各种新要素的思考，本着回答“人类向何处去”这一哲学和历史命题的担当，从改革和完善国际秩序的角度，针对世界格局和全球治理的发展变迁提出的愿景。第二次世界大战后，世界总体上保持了和平与发展，其主要保障因素是国际秩序的构建与经济全球化的深入发展。但是，随着经济全球化进程中挑战的增多和国际行为体日趋多元化，现行国际秩序无法有效应对各种问题，安全失序和发展失衡的风险越来越大，全球治理呼唤改革与创新。

中国所认可的现行国际秩序，是以联合国为主体的包括世界贸易组织、世界银行等相关国际机制构成的国际框架。联合国是由第二次世界大战的战胜国主导设计的，体现了民族国家理念和多边主义的“世界政府”理想，西方发达国家在培育以联合国为中心的国际秩序过程中发挥了主导作用。从人类社会发展的角度看，这个国际秩序是历史的进步，它把国际关系纳入规则框架，尤其是强调对世界的金融、贸易和发展等问题在公认的规则基础上进行治理。

然而，这个以联合国为主体的国际秩序并非西方集团所推崇的“世界秩序”的全部。美国赢得冷战胜利后，从西方集团的领导者转身，自诩为世界的领导者。美国所领导的“世界秩序”是西方秩序的延伸，虽然它与以联合国为主体的国际秩序有重叠，但也有明显不同：它在安全上以军事同盟体系为支柱，将军事同盟体系成员的安全利益凌驾于非同盟国家的安全利益之上；在政治上则谋求按照西方政治制度和价值模式改造非西方成员。在这种宗教般的“使命感”推动下，美国和一些西方国家在处理地区热点问题时一次又一次犯下错误，所引起的动荡贻害多方。美国对联合国也是可用则用，不可用则弃置一边。

中国是全球治理的积极参与者。中国接受了发达国家倡导的经济全球化并投入其中，也基本上接受了传统的世界贸易和金融规则，并通过自身努力克服各种困难，不断适应经济全球化的发展趋势。但中国在安全利益上受到美国军事同盟体系的排斥，在价值观念上被视为“异类”，美国主导的“世界秩序”对中国并不完全包容。对于西方国家所推动的政治和安全的全球化，中国保持了警惕和防范，努力维护自身的安全与稳定。近些年，中国的实力不断增强，越来越具备影响和推动现行秩序规则变革的能力，开始关注全球均衡发展等问题，关注国际社会对改革和完善国际秩序的合理需求。一些国家因此把中国看作现行国际秩序的挑战者。

国际秩序的演进总是起伏不断的，好的国际秩序应能包容所有成员方的利益。目前以联合国为主体的国际秩序虽然在效率和执行力上都不完美，但已是接近人类公平理想的国际框架。同时，这一国际秩序必须进行自我完善，需要激发其改革的内生动力。中国并不想在现行国际秩序之外另搞一套，而是希望看到一个共同的“世界屋顶”，这个“世界屋顶”足够宽广，尊重多样性，包容不同社会制度和发展水平国家的利益诉求和价值观念。人类命运共同体正是对这种包容性的最佳诠释。对现行国际秩序的完善和发展，需要既有沿袭也有创新，既有解构也有建构。我们要不断为人类命运共同体理念注入具有感召力和可操作性的内涵，使之切实成为中国外交的一面旗帜，促进国际社会以发展和合作的方式迎接挑战、处理危机、解决问题，科学建构新型国际秩序。

二、以对话协商、互利合作的方式解决安全难题

合作安全的观念植根于中国传统文化，其本质是非扩张和求稳定、基于道德和道义的政治理念，例如心怀天下、崇尚和平、注重防御、文武并用、先礼后兵等观念。现代中国外交讲究守护根本利益，以对话协商、互利合作的方式解决安全难题，主张即便战争不可避免也要有充分的正义性和合法性。

合作安全更是对日趋复杂的国际安全环境的回应。当前，人类已进入一个安全挑战多元化的时代。随着文明的进步、利益的交融和多边安全机制的发展，传统意义上的大国争斗、集团对抗受到制约，爆发大规模地区战争的风险总体可控。能改变各国战略安全议程并考验国际治理机制的，是恐怖主义与极端势力的跨境挑战和网络安全这样的新型挑战。当人类面临的安全挑战突破主权边界、以非传统方式在全球范围扩散时，任何一国无论实力多么强大都难以独自应对。因此，必须打破传统安全观念的藩篱，突破冷战零和思维的束缚，基于共同安全利益，以

安全的合作求得合作的安全。

合作安全是相对于美国领导下的军事同盟体系所信奉的集体安全观念而言的。集体安全观是第一次世界大战期间被提出来、第二次世界大战之后兴盛起来的，有效地维系了集团成员的安全与防务。但美国领导的同盟协作模式本质上基于零和思维，它无限扩大成员国的安全利益，挤压非成员国的安全需要，追求自己的绝对安全，不惜削弱甚至剥夺对手乃至别国的安全，也就不可能带来人类社会的普遍安全。这种安全模式的另一个弊端是，它以同盟协约的形式存在，事实上把盟国间的安全利益和对外战略进行绑定，双方的决策空间都会受到限制。合作安全观念则超越集体安全观念，摆脱了传统意义上的敌我友划线，站在维护全人类共同安全利益的高度，其历史进步性是不言而喻的。

在亚太地区，合作安全的实践场非东北亚莫属。过去十几年，朝鲜半岛核问题始终得不到解决，美国与朝鲜之间极度不互信，多边外交谈判几次达成的协议都没有得到全面执行，朝鲜不断试核试导，美韩连年在半岛举行针对朝鲜的大规模军演，形成相互刺激、螺旋下降的恶性循环，局面徘徊在失控和爆发冲突的边缘。为了破解难题，中方提出“双轨并行”和“双暂停”建议：朝鲜暂停核导活动，美韩暂停大规模军演，重回谈判桌前，之后，将实现半岛无核化和建立半岛和平机制结合起来，同步、对等地解决各方关切，最终找到解决半岛安全问题的根本之策。目的是先暂时摆脱安全困境，再寻找实现共同安全的路径。有鉴于朝核危机反反复复的教训，应在采用外交手段稳定局面的同时，努力引导各方进入合作安全的轨道，在促朝弃核的同时，通过经济层面的运筹、双边和区域多边手段的并用，把朝鲜的注意力吸引到改善民生、参与区域合作上来。20世纪90年代，关于“东北亚经济圈”的探讨兴起一时，朝鲜也表现出很大的兴趣；21世纪初，开城工业园为改善半岛南北关系做过成功的试验，惠及南北。新形势下，东北亚合作蓝图需要新版本，共享发展应该成为解决安全问题的新思路。

三、通过实施“一带一路”倡议促进各国共同发展

发展是安全的必要条件。很难想象，一个极度贫困落后、内部发展失衡的国家和地区可以实现长治久安，人类历史上不胜枚举的教训告诉我们，发展的失衡正是各种极端思潮冒头的土壤。人类命运共同体理念鼓励全球和区域合作向发展中国家倾斜，最大限度地解决南北之间和地区内部发展失衡的问题，为世界经济全面可持续增长提供新动力。

亚欧大陆的中心和南部边缘地带曾有过辉煌的古代文明，现在大多沦为不发达和欠发达地带，构成亚欧发展的“洼地”。多年来，世界银行、国际货币基金组织以及亚洲开发银行等对这里的发展给予了关注，但这些机构提供援助的政治门槛高、审批效率低、到位资金有限。2013年，习近平主席正式提出“一带一路”倡议，中国以周边为主要方向，着力推动贸易和投资自由化便利化，为国际社会特别是广大亚欧发展中国家提供了重要的新型公共产品。习近平主席2016年8月在推进“一带一路”建设工作座谈会上指出：以“一带一路”建设为契机，开展跨国互联互通，提高贸易和投资合作水平，推动国际产能和装备制造合作，本质上是通过提高有效供给来催生新的需求，实现世界经济再平衡。他在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上发表的主旨演讲中进一步强调，中国将深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，不断适应、把握、引领经济发展新常态，积极推进供给侧结构性改革，实现持续发展，为“一带一路”注入强大动力，为世界发展带来新的机遇。

在世界经济持续低迷的情况下，中国通过“一带一路”建设支持沿线国家推进工业化、现代化，满足各国提高基础设施水平的迫切需要，旨在激活沿线国家的增长潜能，这无疑有利于稳定世界经济局势、促进全球经济增长。美国咨询公司麦肯锡估计：到2050年，“一带一路”沿线国家对世界经济增长的贡献率有望达到80%以上。说一千道一万，中国就是要通过“一带一路”建设践行人类命运共同体的发展理念，使各方共同

努力把亚欧非大陆的发展“洼地”填起来，开创一个各国共同发展繁荣的新时代。

四、在政治包容的基础上促进不同制度模式交流互鉴

人类命运共同体的构建离不开政治包容。世界上的国家林林总总，不同国家和民族在探索形成更好社会制度和文明范式的道路上，都在进行自己的尝试，没有哪一种道路或模式能放之四海而皆准。人类命运共同体的政治要义就在于“百舸争流”，允许各国以不同方式和路径迈向文明、民主、繁荣的共同目标。

不同制度模式的国家相处，必须相互尊重，在此基础上才能开诚布公地交流互鉴、取长补短，共同支撑起人类文明的大厦。为确立符合自身国情的制度，中国自近代以来一直在积极学习借鉴、反复试验实践，经历过许多挫折，也取得了巨大成功。其中最重要的经验是，敢于学习，也敢于坚持自我。举一个与我在全国人大工作直接相关的例子。2017年3月15日十二届全国人大五次会议表决通过了《中华人民共和国民法总则》，中国的司法制度建设自此进入民法典时代。民法典是实行大陆法系国家司法制度成熟的重要标志。而中国的民法典编纂工作一路走来，历经坎坷，参考借鉴了法国、德国、日本等国的民法典制定，同时深深植根于中国的国情，植根于改革开放以来的中国社会实践和人民的利益诉求。《中华人民共和国民法总则》的制定，是一个集百家之长、吸纳人类文明进步成果并将中国特有的时代精神融汇于其中的过程。可见，中国从来没有停止对人类文明先进成果的借鉴，改革开放以来更是在不断学习中完善发展道路。中国已经找到适合自身国情的发展道路，并将不断用自己的实践点亮人类命运共同体构建之路的火炬。

---

[1] 本文于2017年5月16日发表于《人民日报》第8版。

中美关系

中美要培养在国际事务中合作的意识和能力[1]

对做国际关系研究的学者来说，可谓生逢其时。现在中国对外交往十分活跃，习近平主席刚刚结束对拉美五国的访问，达成许多富有长久影响和深远意义的协议和共识。近两年中国在周邻和国际上提出许多重大倡议、建议，乃至理论和观念，展现出一个成长中大国的视野和追求。

今天这个研讨会的重点之一是发布2014年版《美国蓝皮书》，我周末看了一遍，感觉内容相当丰富，是在大量事实和数据基础上形成的冷静和客观的看法和结论，在一定意义上也是中国学界对美国和对中美关系看法之集大成。我从中很受益，所以首先对这本书的发表表示祝贺。

在当今网络和信息的时代，资讯的传播更加便捷，为更广大的人群了解世界提供了可能。但是，网络也容易刺激浮躁和冲动情绪。所以，我们更加需要那些心静如水的学者坚持严肃和严谨的调查研究，言之有物，言之有理，为中国社会负责任的思考提供基础和营养。

当前，在国际关系研究上有两个大课题：一是如何看美国，焦点是看美国如何适应新的、更加多元的国际环境，如何调整和选择政策；二是如何看中国，焦点是作为一个主要的新变量，中国将如何影响世界的走向。因而，中国这个最大的发展中国家和美国这个最强的发达国家将如何相处？这也是国际关系研究界最津津乐道的话题之一。不久前，我在纽约开会，有幸向基辛格博士请教这些问题，他认为，美国处于不寻

常的时期，在过去很长一段历史时期，美国都处于绝对优势的地位，外交政策也建立在这个前提之上。

我将美国对新时期的不适应归结为“焦虑”。进入21世纪的第二个10年，美国陷入对自身是否会衰弱、中国是否会与自己争夺世界权力的焦虑之中。中国经济的快速增长令许多美国人有“惊回首”一般的错愕感。在2000年的时候，美国的国内生产总值（GDP）总值为9.9万亿美元，占全球总量的30.8%，比排在后面的四个国家——日本、德国、英国、法国——国内生产总值的总和还要多。而中国国内生产总值的世界排名是第六位，1.2万亿美元，只是美国的1/9。

进入21世纪后的十多年间，中国保持快速发展的步伐，没有严重内乱，也没有卷入大规模的外部纷争。2013年中国的国内生产总值总额达到9.4万亿美元，比美国的一半还多。

从更广的视角来看，中国的成长比较有代表性地反映了一个重要变化——当今世界经济增长的动力不再局限于发达国家范畴。在全球化的推动下，原来集中在拥有10亿人口的西方发达地区的资金、技术和人才等，向更广阔的地区扩散，许多发展中国家有效利用了这个难得的历史机遇，实现跨越式发展，经济充满活力。2012年下半年，发展中国家对世界经济增长的贡献率一度达到90%，目前也在50%以上。以中国为代表的发展中国家跟上了时代潮流，行进在和平发展的正确轨道上，成为建设和平繁荣新世纪的重要力量。

当中国成长为世界大国的时候，将为世界带来什么？中国向世界要什么？能为世界做什么？中国是否能与各国一道制约战争，守卫21世纪的和平？这是我参加国际研讨会时经常听到的问题。

西方学界有人把焦点放在当今世界经济最活跃、同时也出现许多矛盾的亚洲，试图寻找新的权力争夺和冲突的爆发点。有观点认为，中国

与历史上争夺国际权力的新生强国有共性，中国周边出现的争议热点也被类比为历史上新老强国之间的利益摩擦。从中国的角度看，这些观点和疑虑是本末倒置。2013年3月，习近平主席在莫斯科国际关系学院发表演讲时就指出，“要跟上时代前进的步伐，就不能身体已进入21世纪，而脑袋还停留在过去，停留在殖民扩张的旧时代里，停留在冷战思维、零和博弈的老框框内”。

国际学界为什么总有人误读中国？原因之一恐怕是源于西方传统的逻辑，即：一个国家强盛起来后，必然寻求重新划分世界权力、试图取代现存强国的地位。这个观点在美国也很有市场。每当我介绍中国刚刚初步解决温饱问题，还有许多贫困人口，发展也面临许多严峻挑战时，美国学者告诉我，美国的普通老百姓并不了解中国人到底在想些什么，也不了解他们的日常生活状况。美国人看到的是中国人越来越有钱，觉得中国变得更加富裕和强大，会越来越像美国。

诚然，新的国际地位和国际环境对中国也是挑战。中国在很短的时间内，从处于边缘地位到进入国际事务的中心舞台，中国自身的利益也不再局限于国界之内，而是延展到周邻地区和全球。中国也在努力适应新的地位，增强国际意识，担当国际责任，促进外界对中国的了解。社科院发表的2014版《美国蓝皮书》正是这样一个向外界比较全面阐述中国观点的作品。

确实，中国与美国政治、文化差异很大，经济发展水平的差距也很大，在对国际事务的政治思维上我们有很多不同之处。例如，中方对美国主张政治同化、对差异缺乏理解和尊重的观点难以认同。在缩小发展差距问题上，中国希望美国能有更多的关注和支持。在处理当今世界事务中的矛盾和分歧时，美国的习惯思维是要其他国家“跟我走，帮我忙”，这让包括中国在内的许多发展中国家感觉困惑和难以接受。

同时，中美现在是全球最重要的合作伙伴，我们之间合作之广泛超

越了过去的任何时期。两国建立了90多个政府间对话机制，学术对话更加丰富。两国人员往来每年超过400万人次。

在国际方面，我们都表达了希望世界保持和平的愿望，我们都需要世界经济稳步发展，也都支持全球自由贸易和投资的原则。作为联合国安理会常任理事国，我们都尊重和支持联合国所代表的多边合作框架。美国参与制定了很多现行国际规则，是受益者，中国也是现行国际体系的成员和受益者。同时，国际治理和规则的改革没有中国和美国的积极推动将难以实现。

显然，中美关系具有双重性的特点，这也决定了这是一对复杂和不容易驾驭的双边关系，有时水火不容，有时又水乳交融。而中美关系处理不好，必然危及世界的和平与繁荣，两国相互理解和信任的缺失则会使许多问题和矛盾放大化，对两国关系造成更多的干扰。例如，尽管美国官方多次阐明，“亚太再平衡”战略的目的并不是要遏制中国，但给许多中国人的感觉是，自此太平洋不那么太平了。我最近与美国一些议员交谈，感觉相互之间是有不少误解的。

在2014年7月举行的第六轮中美战略与经济对话开幕式上，习近平主席指出，“中美两国如何判断彼此战略意图，将直接影响双方采取什么样的政策、发展什么样的关系。不能在这个根本问题上犯错误，否则就会一错皆错”。他说，“中美合作可以办成有利于两国和世界的大事，中美对抗对两国和世界肯定是灾难。”

习近平主席提出要建设中美新型大国关系，就是着眼于将两国关系引向和平合作的轨道：“关键是我们要共同解决问题，而不能被问题牵着鼻子走”。确实，建立新型大国关系需要两国各界通过对每一件事情的耐心和妥善处置，通过年复一年地增进相互了解去实现，当前重要的是认真考虑能在一起做些什么。

建立新型大国关系对中美双方都是新课题。美国国际合作经验很丰富，但是中国与美国所熟悉的传统伙伴很不同。21世纪的中美跨太平洋合作关系应该是平等和双方都有需求的合作，不仅要双方都主动推进，还需要双方都能够妥协，能够照顾对方。关键是不能一方总是要求另外一方满足自己的需要，而应该是都有进有退，真正平等合作。特别是双方需要更好地沟通，不仅是在战略层面，还包括与彼此民众之间的沟通，以利于消除误会，要培养在国际地区事务中合作的意识和能力。

---

[1] 2014年8月6日，由中国社会科学院美国研究所、中华美国学会、社会科学文献出版社共同主办的“当前美国内政外交政策走向与中美关系前景”国际学术研讨会暨《美国蓝皮书（2014）》发布会在京举行。傅莹应邀与会并发表讲话。讲话全文收录于《美国研究》2014年第5期。

探索中美之间的相处之道[1]

探索中美之间的相处之道一直是两国学界关注的重点。我们需要关心美国的发展与变化，了解其中的事实和原委，寻找推动合作和处理分歧的答案。同时也需要跟上世界的发展与变化，研究国际关系中出现的新问题和新领域，提出创新性的应对，甚至是主动影响的手段和办法。我想这正是《美国研究报告（2015）》想告诉我们的，我对这个蓝皮书的发布表示祝贺，对所有参与和做出贡献的学者和工作人员表示感谢。

2015年5月中旬我刚访问了美国，见了几位参众议员和资深教授，接触了7家智库，还与一些媒体人座谈。总的感觉，美国对华看法比较多元，释放的信号相当复杂。观点上大致可以分为三类。

第一类是“悲观派”，我最有意思的经历是与芝加哥大学政治学教授米尔斯海默激烈的谈话，他表达了对未来中美关系最严峻的看法，强调只要中国按照现在的速度成长下去，中美对抗甚至是冲突难以避免。他认为中国正试图从根本上改变当今世界秩序，使之符合自身利益。美国与其等待未来中国变得更加强大、无法控制，不如现在就联合起来应对。有一句话让我印象深刻，他说：“中国可以等待，但我们不行。”不过，他的观点在美国属于极端的，不少人让我不要太关注如此脱离现实的言论。

第二类是“乐观派”，主要集中在经济、金融和科技领域，他们对与中国合作期待很高，认为一个成长起来的中国能带来更多机会，能为双方创造共赢的结果。他们提到，2008年金融危机以来，中国对世界经济增长的贡献率已经达到30%以上，中国经济保持增长和中美合作对于美国、对于世界都至关重要。如果中国能成功转变经济增长方式，将为各

大贸易国和跨国公司提供巨大机会，而作为中国主要合作伙伴的美国企业将获益良多。

第三类可以称为“谨慎派”或者“焦虑派”，这好像是当前美国智库在对华看法上的主导性情绪。许多人坦诚地表达了对中美关系能否稳定发展的担忧，但并未得出过于极端的结论。美国所有智库和媒体都在激烈地讨论中国在南海扩建岛礁的意图，他们关注的焦点似乎不在于领土的归属，而是担心中国试图把美国的势力赶出亚洲，因而主张美国要坚决顶住中国的扩张。在这个气氛之中，有些常年关注中美关系的资深人士也开始担心：大国滑入“修昔底德陷阱”的历史是否会重现？

在美国智库和媒体看来，正是因为中国的影响力越来越大，才会无论做什么都会引发关注和疑虑。也许这也是为什么，中美双方在南海问题、网络安全问题、高科技和军事问题等领域出现的分歧和问题，都容易被放大和政治化。

我再次见到基辛格博士，他在谈话中坚信美中两国合作的大方向是正确的，主张多沟通，真诚合作。对于未来秩序，他认为世界进入一个共同秩序的前景是存在的，但是会很艰难。

围绕这个情况，我与中国学者也交换了意见，大家的观察是，在这些表面现象之下，存在美国对中国深层次的失望：一是美方所期待的，“中国实现现代化必将带来政治制度变革”的情况没有发生，中国版的“戈尔巴乔夫”没有出现，相反，中国取得的成功和增强的自信使中国道路更加不可逆转。二是融入国际体系之后的中国，并没有成为屈服于美国意志和利益需求的辅从，而是以更加主动的姿态参与设计和塑造国际和地区事务的方向。三是中国经济进入改革的深水区，美国一些大企业长期在中国获得高额利润的好景不再，它们有些不适应甚至抱怨。

正是这种焦虑和矛盾的心态，使美国对中国在气候变化、海上搜救

与护航、全球经济治理、地区基础设施建设中发挥的重要作用，总是在支持、认可与怀疑、阻碍之间摇摆，对中国成长的正面和建设性效应喜忧参半。例如中国倡导建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”以及“亚投行”以来，美方释放的信号十分混沌。但是形势比人强，这次我在美国听到的各方结论相当一致，都认为美国没有理由不积极支持和参与其中。

确实，人类历史发展到今天，大国之间通过协商而不是战争而建立起平等和相互尊重的关系和秩序，好像还没有先例。是否美国还是习惯并且希望继续以“我主、他辅”的方式领导世界？近年美国领导人和学界一再强调，必须保持对世界的领导地位。我在想，美国对“领导权”问题的焦虑，是否源于对自身处境和世界变化的不适应？美国与中国的关系中出现的起伏是否也折射了这个变化？

例如，在亚太安全问题上，美国强调同盟体系，但是美国统领的军事同盟不涵盖所有亚太国家，仅仅依靠同盟这个小圈子、只保障同盟成员的安全利益，如何能维护亚太整体的和平与秩序？如果把自己和小圈子的安全利益凌驾于亚太所有国家的安全利益之上，如果以为对小圈子的领导地位可以放之四海而皆准，这是难以为其他国家所接受的。所以，并非中国或者哪个国家在挑战美国的领导地位，而是美国自己需要走出旧的理念和习惯，需要考虑基辛格博士所谈到的，如何构建一个共同分担责任的世界秩序，需要克服现有的所谓“安全秩序”缺乏包容性这一缺陷。

习近平主席提出构建“中美新型大国关系”，其核心就是希望中国和美国这两个重要的大国避免陷入大国竞争冲突的老路，走出一条合作共赢的新路，也为世界大国的相处之道提供一种新的解决方案。

事实上，虽然中美之间的分歧总在干扰合作，但并未改变两国全方位交往与合作的大局。中美可以说是当今世界合作面最广泛、最深入的

两个大国，2014年双边贸易额高达5550多亿美元，双向投资存量超过1200亿美元，两国间航空旅客达到613万人次，预期这个数字将以15%的速度继续增长。（1981年1月7日开辟了第一条中美航线）。

2014年11月两国签证延至10年的新政策，大大带动了人员往来，中国人赴美旅游和留学呈现新一轮热潮。据说美国使馆平均每个工作日办理的签证增加了50%，全年向中国公民发放的签证可能达到260万。（可以想见，美国驻华使馆签证官是多么辛苦。）

由此可见，中美两国在现实生活中的交往与合作是十分活跃的，并不能支撑对两国关系悲观的看法。

中美两国的经济总量已经占到世界的1/3，我们的合作对当今世界有举足轻重的影响，这也是为什么两国关系中的风吹草动都会牵动世界的目光。

2015年9月将见证习近平担任中国国家主席以来第一次对美国进行国事访问，而双方提前7个月对外公布消息，也体现了重视和对访问做好了充分的准备。对关心中美关系的学界人士来说，重要的是把握住大方向，做些扎扎实实的研究，努力回答影响两国关系的大问题，增加“确定性”，减少“摇摆性”。

在诸多需要考虑的问题中，我觉得以下几点值得重视。

第一，中美需要开展更加有效的沟通。目前来看，一旦发生分歧，双方都难以说服对方，有点各说各话，或许有必要及时在不同层次把政策和战略意图阐述得更加清晰。两国官方和民间对话的渠道很多，需要提高对话的效果。我自己的体会是，彼此在宣介自己立场和主张的同时，也要倾听对方观点，最好每次都能有些共识，而且坚持下去，不轻易动摇。考虑到中美关系早已超越了双边范畴，两国不仅需要讨论双边

问题，还需要围绕地区和国际问题开展有效对话，减少误解和误判。

同时，也要让两国民众更多地了解这些对话的内容和结果，民众的理解和支持，对双方对话的深入和政策的稳定都是至关重要的。如果双方在民间和媒体层面不断累积对立和对抗的情绪，对两国不同领域的对话与合作也不可能不产生负面影响。

第二，是要避免相互刺激的言论和行为，需要认真考虑如何加强对风险的管理，防止危机的发生和失控。正如最近中国驻美大使崔天凯谈到的，让美国有线电视新闻网（CNN）记者登上美国海军P-8A巡逻机，在中国南沙群岛工程上空进行侦察照相的行为，是很危险的。需要看到，这类“走边缘”的做法很容易给中美关系增添危险因素。

美国对中国在南海的意图充满疑虑，而在中国人看来，美国这些年在南海问题上一直表现出强力介入的姿态，像一只冲进瓷器店的鹰，将这个地区好不容易形成的对话和搁置争议的格局搅乱了。美方学界一向不赞成把亚太出现的紧张与美国的亚太再平衡政策相联系，我们也希望这不是美国的意图，毕竟，冷战后的美国偏向于使用军事和胁迫手段解决世界上的各种问题，已经导致更多的混乱和贫困。

在全球层面，美国政府为了吸取教训采取了相对务实和慎用武力的做法，但是美国学者普遍认为效果不彰，需要重新调整，有人主张回归强硬路线。我想知道的是，这是否意味着美国要在亚太地区采用已经在中东被证明错误的方式？难道，美国不应寻求新的更加符合时代进程的方式与包括中国在内的其他大国交往？在这些问题上，中美需要更好地沟通，包括两国学界也需要多讨论，更好地了解彼此。

第三，对中国来说，我们需要更快地适应新型大国的地位，学会及时和清楚地向世界阐明自己的想法和意图。

当然，中国现在还处于大而不强、将强未强的阶段，我们正在学习成为全球性的大国。现在经常听到美国或者是欧洲人在一些国际问题上要求中国发挥领导作用。“领导作用”这个词在中国人听起来，既新奇又陌生，要在世界的中央舞台长袖善舞肯定是需要时间的，而我们自身的发展和改革也正在进入难度很大的攻坚阶段，关键还是要把自己的事办好。

作为一个学习中的大国，中国人需要多几分冷静和耐心，多几分宽容。我们也可以从对美国这个有经验的大国的观察中学习，趋利避害。我国学界对美国的研究需要更加深入，美国对华政策似乎不是单一的线性逻辑，有时候会是多重逻辑的叠加。我注意到最近美国智库界普遍主张重审对华政策，中方需要对此重视，更加积极主动地说明自己的意图和政策，多介绍中国的观点，避免美方在不完整、不准确的信息基础上对中国做出判断。

学界需要围绕双方的合作关系加强理论建设。四十多年来中美合作的实践往往走在理论构建和政策研究的前头，这个状况有一定的必然性。但是，现在人们已经广泛认识到，随着形势的变化，中美合作的重点、排序、形态与范畴都在发生变化，相互期待的落差也在扩大，需要突破旧观念，更加主动地为克服困难、保持和加强合作设计路径。学界应当有所超越，辅助两国决策者为中美合作规划路线图。

正如习近平主席所说，中美建交35年来的历史充分证明，一个良好的中美关系符合两国人民的根本利益，也有利于亚太和世界。

我相信，《美国研究报告（2015）》将对我们加深对美国的了解发挥重要的作用，对即将到来的中美战略与经济和人文对话，乃至秋天的中美高层会晤，都是很好的参考。希望学界和智库界人士能够不断提供更多更好的智库产品，服务于国家发展和对外决策的需要。

[1] 2015年6月4日，傅莹出席中国社科院《美国研究报告（2015）》发布会并发表演讲。演讲全文收录于《中国社会科学报》2015年6月10日第749期。

中国人与美国人之间的理解与误解[1]

有次我应邀在北京一个国际论坛做晚餐演讲，提问环节有人问：美国有哪些方面让中国人感到不好或者不喜欢？在场都是熟人，我就实话实说：主要是不喜欢美国人颐指气使、居高临下地教训人吧。令我多少有些诧异的是，在座许多美国人很惊讶有人这样看美国。世上有些事儿，对有的人如此显而易见，却会让另外一些人出乎意料。

后来，我给多个微信群发去这个问题，征询意见，得到内容丰富的反馈。有人写了很长的评论，也有人表达了淳朴的想法，例如Peggy（佩吉），一位母亲：美国人对饮食太不严肃，许多餐厅尽是油炸和咸味食品。妤，小学生：美国的动画片很好看，美国的父母给孩子自由，想做什么做什么。辉，中国西部的生意人：对美国印象最深的是高速公路没有收费站，生活多么简单幸福。

在所收集的评价中，既有喜爱和赞美，也有尖锐的批评，大致可以分成以下几个方面：一方面，美国的成就和美国人的优点得到很高评价。锐，资深媒体人：美国拥有发达的服务业，商业管理水平高，电影制作和高等教育体系都是一流的。林，学者：美国的危机管理、投资管理、社会分工和协调、标准化和规范化程度都令人称道。侯，母亲：美国人热情、幽默、具有人文情怀，对大自然和生命充满尊重与热爱，富有探索精神。海，资深外交官：美国具有强大的开拓创新能力，科技和商业人才辈出，引领并改变世界。似乎让美国独霸世界不行，没了美国也不行。思、勇和昆，都是大学教授：喜欢美国的法治、平等精神、大熔炉文化的包容性和敢为天下先的气魄。钧，学者：美国人总是觉得做得还不够好，不断奋斗。敏，海外华人：中国人会永远铭记抗战中来自太平洋彼岸的支持。

另一方面，不少人对美国的对外政策和做法持保留意见，首先是美国人对中国缺乏了解。

澜，媒体人：中国这么大，而美国媒体对华报道的关注点翻来覆去只有那么几个议题和个别人，使得美国民众获得的中国信息比较片面。薇，女记者：中国人尤其是年轻人不喜欢美国或任何其他国家把中国看成“铁板一块”，实际上中国社会是非常丰富和多元的。许，浙江生意人：不喜欢美国动不动就对中国的内政、人权指手画脚，每个民族和国家的文化和发展历史都有很大差别。华，退休干部：美国对中国的偏见和批评会刺激对美反感和一些民族情绪的上升。姚，博士生：美国不把中国当成真正的伙伴，在出口上有许多限制，总是在猜忌中国。王，年轻公务员：在美国的概念中，世界只有两种人，美国公民和非美国公民，对美国公民无罪推定，对非美国公民有罪推定。

再者是许多人认为美国言行不一致，希望美国在维护世界和平与促进发展上承担更多责任。郭，年轻创业者：美国人非常自大，认为自己总是正确。米莎，资深外交官：美国唯我独尊，凡不听我的、不与我为伍的、不符合我利益的，都坚决打压。陈，退役将军：美国思维固化，凡是盟国做的都是对的，坚定支持；凡是国会通不过的，任何国际承诺都无效。虹和英，公务员：中国人崇尚谦虚礼让，好面子，不喜欢美国人居高临下那一套。普、明、雷，年轻外交官：美国人说一套做一套，对国内是一套，对国外又是一套。一方面在其他国家鼓吹民主、自由、人权是普世价值，另一方面又为维护自身利益而大搞强权政治。杨，生于1999年的高中生：美国电影中暴力和血腥的场景太多，不尊重人的生命，与它宣扬的价值观不同。郑，大学教授：美国既要保持其全球领导地位，又越来越不愿意承担相应的全球责任。吴，大学讲师：喜欢美国人，有很多美国朋友，但不喜欢美国在国际事务中的政策和行为，过于进攻性。广，退休体育界人士：美国坚信“强权就是真理”，这某种程度上增添了国际矛盾和冲突。

尽管我的微信朋友圈未必能包括中国社会所有阶层的人士，但从这样一个简单的调查中，可以看出中国人对美国的看法具有很强的多元性。我相信，如果同样的调查在美国进行，也会收获“对华认知”的多元意见。这就引出一个值得深思的问题：中国人和美国人对彼此的了解究竟有多深？能否与两国不断扩大的双边关系及其对世界不断增长的影响力相匹配？

我观察，中国人对美国的赞赏可能主要是冲着美国的发展经验去的，在肯定美国的同时也把自己对中国未来发展的希冀寄于其中。改革开放30多年来，中国从美国等西方国家引进了大量资金、技术和管理经验，这一进程没有也不会终结。与此同时，中国人对美国的不喜欢往往与两国之间存在的“结构性矛盾”有关，恐怕也是所谓中美“战略互疑”的重要原因。

这种结构性矛盾最突出的表现是美国对中国政治制度的成见和否定，会影响美国对中国政策的判断。各国文化传统和政治经历不同，容易从自己的角度去考察和判断对方。在许多美国人看来，中国注重集体利益，缺乏民主和人权，因而“不正确”。而在许多中国人看来，美国人推崇自己的价值观，倾向于在其他国家搞政治演变，需要保持警惕。这类简单化的观念使两国相互间的看法大相径庭，也影响到对彼此和对许多问题的看法。

记得20世纪80年代，我作为英文翻译陪同一个来自西方国家的代表团去上海访问，参观游览中，一位外宾与我聊起来，说：你是否认识到中国人缺少自由、没有人权？你看，上海这么好，你很喜欢，但是你不能搬到上海来居住，中国人没有迁徙自由。我当时似懂非懂，晚上回去琢磨。第二天又碰到他时，我说，你讲得对，我是不能搬到上海来住，因为我们吃饭是凭粮票的，我的粮票只能在北京使用，换成上海粮票不那么容易。另外，来上海的火车票也比较贵。

不过这个情况很快就改变了，中国最后印刷的粮票是在1993年，当时粮食供应已经非常充足。20世纪八九十年代出生的大部分年轻人成长时已不再遭受饥饿的困扰，他们学习和了解世界的空间和维度都很不同，行动和迁徙更加自由。当然，想去美国时办理签证还是要排长队的。2014年底美方对中国人赴美签证延期10年的新政策，推动了赴美旅游和留学的新热潮。

我从这件事学到的是，凡事都有缘由，也会随着情况的变化而调整，不能随意地政治化。“自由”是个伟大的词汇，但不是一个绝对的概念，中国人享有的自由和人权正在扩大，当然可以，也会更好。2004年“国家尊重和保障人权”被正式写入《中华人民共和国宪法》，中国的所有立法和法规都要符合宪法的规定。

美国是世界上最强大的国家，讲话传播范围很广。最近常听到美国人对中国涉及网络问题的批评，甚至使用“网络盗窃”这样很难听的字眼。我也是网络使用者，不了解美国人的指控有什么技术依据、动机和逻辑，但是我和许多网民联想到的是：中国的网络用户是否安全？《中国日报》就曾经报道，根据国家互联网应急中心（CNCERT）的抽样检测发现，2014年60天内源自美国的2077台木马或者僵尸网络控制服务器控制了中国境内1.18万多台主机。目前中国的基础网络和重要信息系统广泛使用美国的软件设备、产品和服务。如果美国把中国视为网络的防范对象而不是合作伙伴，那么，中国广泛使用美国软件是否安全？所以，我认为美国应该慎用指责和敌对的语言，因为这是要产生后果的。而在网络安全问题上，中美其实有着很大的合作空间。

事实上，中美两国人民在价值理念上并非完全没有共同点，例如都希望国家强大，都重视家庭，有爱国主义精神，崇尚英雄，注重专业精神等。两国人民都追求世界和平，希望促进发展，中国重视民主建设，并且在不断发展进步，虽然道路与美国有所不同。正所谓条条道路通罗

马，否则何以解释中国的活力，抑或美国的成功？

中美之间结构性矛盾的新因素源于美国感受到中国崛起带来的冲击。美国对中国的战略意图持批判态度，担心中国要挑战美国主导的规则和秩序，美八届政府推行的对华接触政策现在也面临一些质疑。我在美国参加研讨的时候，几乎无人不问南海问题，但是没有人能回答我提出的最简单的问题：南海有多大？美国人关心的也许并不是在争议岛礁归属上的是非，而是担心中国要把美国势力从亚洲赶出去。事实上中美在维护亚太的和平稳定与维护南海的航行自由上有共同利益，目前看这里的航行自由并没有什么问题。比较其他地区，亚洲在过去的20年保持了环境稳定和经济繁荣，这与中国坚持平等相待、和平合作的周边政策，以及中美合作而不是对抗有很大关系。中国不是有帝国扩张历史的国家，我们不认可搞强权政治和势力范围的逻辑，我们在周边坚持的是平等相待、和平合作的政策。

2015年是第二次世界大战结束70周年，70年前中美站在抗击日本军国主义的共同立场上。“二战”结束之后，当时的中国政府根据国际文书收复了南沙群岛，美国对南沙岛礁的归属应该是清楚的。即便一些现在与中国发生争议的国家，过去也曾经以外交照会和出版地图等方式承认中国的主权权益。

对于目前存在的争议，中方完全是出于维护周边和平稳定的愿望，同意以和平方式谈判解决，并且提出搁置争议和共同开发，但是中国不能放弃主权，人民也不会答应失去这些岛礁沙洲。2014年中国对在南沙的一些岛礁采取了吹填扩建，不仅将改善中国守礁人员的生存条件，而且增强了中国维护南海稳定、生产秩序和提供公共产品的能力。在中国，许多人对美国感到失望，认为后者不论是非曲直，总是在领土和海洋权益问题上与向中国发起挑战的邻国站在一起，人们担心美国是否要利用自己的盟国体系给中国制造麻烦？是否试图创建遏制中国的包围

圈？最不可理解的是，为什么美国的空军飞机每年都在中国沿海进行逾千次抵近侦察？

美国对中国倡议建立的亚投行的消极反应是一个更有意思的最新案例。这本来不应成为竞争点，但美国视之为在其主导的全球经济和金融体系之外构建新的秩序。中国的意图并非如此，而是在现存国际规则的框架内，提供一个新的公共产品，帮助亚洲等发展中国家克服基础设施建设中面临的资金瓶颈。美国在亚投行问题上制造困难，强化了人们对美国企图遏制中国的担心，也让不赞成阴谋论的人感到困惑。中国的成长也伴随民族自豪感的提升，而伤害中国人民的感情则会影响两国关系的和谐气氛。中美两国曾在金融危机中同舟共济。当前世界经济还远没有完全走出困境，中国经济进入艰难的结构调整和转型阶段，美国经济也在艰难复苏中，中美两国在全球经济和金融事务中有需要也有可能实现全面合作，应共同应对挑战而不是拆台。

我认为中国与美国实力转换的规模和速度被夸大了，在中国，没人认为美国会垮台，美国的担忧更多源于对自己有可能走向衰弱的焦虑不安。中国人所追求的是在现存规则框架内获得与国家力量和利益相符合的话语权和空间，阻挡这个自然的进程是不明智的。中国和美国都是复杂的大国，场景也在不断变幻，很难简单地去评判对方。我们应做的是更加主动地塑造对彼此的认知，趋利避害，保持双边关系的活力和稳定。

当前中美关系处于重要的调整阶段，双方需要通过增加相互理解和人民往来，使彼此更加靠近。中美之间已经建立了广泛关系，例如，2014年两国间航空旅客达430万人次，接近于每周8万人次，预计今后将继续以每年15％的速度增长。也有越来越多的美国人来到中国，有的美国人一踏上中国就不愿离开，在这里找到工作，居住生活，在电视节目上常能看到说流利汉语的美国年轻人。中美两国之间的巨大合作与交流

说明我们彼此相互吸引，一些误解也许会在相互更加了解之后逐渐发生变化。

许多中国人与美国人打交道之后，都有这么一种印象：美国人的对华认知往往脱离中国现实。中国有句古话，知人者智，自知者明。现在既然美国人更加关心中国，也许可以尝试更好地了解中国和中国人。当然，在这个问题上中国人也需要反思。美国是一个热衷于并很善于推介自己的国家，而中国在这方面并不那么擅长。所以，中国人需要思考如何更好地构建自己的叙事方式，让外界更多了解我们。

总而言之，中美对彼此的认知和战略选择并非单一的线性逻辑，而是要复杂得多。所以中国领导人提出构建“中美新型大国关系”的理念。我们致力于与美国建立合作关系，不因政治问题或者孤立事件而受到干扰，一个建设性的中美关系符合两国人民的根本利益。如果中美两国人民更好地相互理解，中美两国加强合作，整个世界都会因此而受益。

---

[1] 2015年9月9日，在美国赫芬顿网络平台《世界邮报》网站刊文，纵论中国人与美国人之间的理解与误解。该文中译文由观察者网独家发布。9月11日，《人民日报》第5版《名家笔谈》栏目发表此文节选版，题为《中美增进了解与合作有益于世界》。

中美之间，重塑共识？[1]

来美国之前我做了一些调研，发现无论在中国还是在美国，人们对中美关系的看法都比较多元和复杂。尤其在舆论中，南海问题似乎上升到中美之间地缘战略较量的高度，在一些人看来只能兵戎相见了。

然而，从现实生活的一端看中美关系，又是另外一副样子。

习近平主席与奥巴马总统三年六晤，议题广泛，两国经济合作不断深化，为中美关系的发展奠定了强有力的依托，中国已成为美国单月最大贸易伙伴。2015年，中美之间旅游往来人数接近500万人次，中国驻旧金山总领事告诉我，平均每16分钟两国之间就会有一架飞机起飞，每周有500架这样的航班往来。即便是看起来气氛相对紧张的两国军方，也有更加频繁的对话与交往。在气候变化、核安保等跨国议题上，中美合作日益发挥全球引领作用。

那么，舆论和现实中的中美关系，哪个才是真实的？抑或都是真实的？

要回答这个问题不能回避这样一个事实：中美关系在变化，合作与竞争的因素都在增长，舆论与现实的落差，或许正说明两国需要重塑共识。我想借此机会对双方观点做个简单的归纳。

美学界的看法主要有三点。

首先，美学界有人开始质疑政府长期以来奉行的对华“建设性接触”政策。他们认为，过去八任总统坚持的对华政策都是基于一个假设，即美国可以通过支持中国的市场化改革催生政治变革。现在看来，

美国预期的变化没有发生，他们因此判断建设性接触是“失败”的，呼吁重新制定对华战略。

其次，随着中国经济减速，美方对中国经济增长的信心在动摇，担心中国经济下行会拖累美经济复苏。大企业尽管对中国市场仍然充满期待，但也担心改革的“红利”在减退。

最后，美学界关注中国崛起后将在世界上发挥什么作用，有人认为中国要在亚太建立自己的“新霸权”，甚至试图取代美国充当世界“老大”。在中方看来，这种“焦虑感”反映出美方对可能丧失全球领导地位的恐惧。

当然，对中国未来作用的判断不乏客观、理性的声音。有美国学者认为，中国的未来作用既取决于自身文化，也取决于外部世界与中国的互动。

中国学者对中美关系的看法也可以归纳为三点。

首先，中国的对外开放是与对美开放同节奏的，对美政策目标与总体外交目标相一致，那就是：改善国际环境、发展自身经济、提高人民生活水平，并非为了输出价值观或寻求世界霸权。中国多年来的对美政策目标得到了实现，而美国也是其中的受益者。

其次，中国经济正经历重要转型，两国需要在更高、更广的层次上进行合作。中国企业有兴趣和条件更多地进入美国市场，而政治互信的缺失阻碍了这方面的进展。2016年9月中国将主办二十国集团峰会，希望中美双方抓住契机，开辟两国共促全球均衡发展的新机遇。

最后，中国学界更多地是从国际秩序转换的角度思考中美关系的。不少学者认为，中美关系形态正在发生质变，不再是过去那种“弱者与强者”的关系，但也未上升到“两强”阶段。同时，中美关系似乎正从“好

也好不到哪儿去，坏也坏不到哪儿去”向“合作可以成大事，相争也可能坏大事”方向转换。

已成为世界第二大经济体的中国需要同时处理好两大难题：其一是如何在现存秩序内与美国共处，打破历史上新兴大国与守成大国必然发生冲突的怪圈；其二是如何推动现存国际秩序朝更加公正、合理的方向发展。

但美方发出的信号常令人困惑。例如，中国在学习和适应新角色并努力发挥更大作用，包括尝试提供公共产品以补充、健全现存体系。而美国没有展现包容，而是对中国提出的亚投行、“一带一路”等倡议做出拒绝、阻挠的姿态，宣称“21世纪的贸易规则不能由中国制定”等。这些都在刺激和影响着中国人对外部国际环境、中国未来角色和中美关系走向的判断。

中国学界最关注的是，美国的对华政策是否会做出比较大的修正，日趋为所谓“即将到来的美中冲突”主导，从而在双方分歧和敏感问题上频繁引发交锋，在“相互刺激的循环”中越陷越深？

最近在南海出现的紧张局势集中地反映了当前面临的风险。中方尤其关注美国公开介入南海问题的动向，学界议论美国是否在误判，播撒“自我实现预言”的种子？美国媒体和智库很多关于南海的文章中观点缺乏事实基础，例如，有文章认为是中国在挑起矛盾、扩大领土和权益索求，在欺负小国，一些文章甚至分不清西沙和南沙。

南海问题的本源是围绕南沙群岛及其附近海域的主权和权益之争，是中国与部分东南亚国家间历史遗留的局部争议问题。南沙群岛隶属于中国，曾被日本占领，第二次世界大战日本战败后由中国收复。1947年，中国在地图上以断续线的方式标出南海诸岛的所有权。美国对此应是了解和认可的，这也反映在直到1971年美国出版的一些百科全书和地

图中。

20世纪70年代到90年代，中国的邻国侵占了40多个岛礁，而那个时期关于在南沙勘测到资源前景的信息进而构成了新的刺激因素。但中国从未放弃收回领土和保护主权的努力。到了20世纪90年代，中国改善了与周边国家的关系，与东盟由对话走向合作、共同建立地区规范。当时，南沙问题是绕不开的坎儿，在历经磋商之后，中国承认在南沙存在争议，而周边国家也认识到中国的“搁置争议、共同开发”才是真正的出路。

具有里程碑意义的事件是2002年《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）的签署。《宣言》规定，各方应以和平手段解决争端，维护地区稳定，这在一定意义上限制了争议的扩大化。在接下来的10年里，中方恪守《宣言》，但东盟未能够制止一些成员国极具挑衅性的活动，包括对占据的岛礁扩建、改造升级等。美国推进“亚太再平衡”战略之后，南海问题愈来愈热，中国的领土主权和权益不断被挑战，一些国家试图将争议扩大化。在中国国内，民众的焦灼情绪也在不断上升。

2012年4月发生的黄岩岛事件可以说是“压倒骆驼的最后一根稻草”。黄岩岛是中国海南省渔民的传统渔场，2012年4月10日，当12艘中国渔船在黄岩岛潟湖内例行作业时，被突然出现的菲律宾军舰堵截、干扰。消息一经传出，中国国内群情激愤，而菲方则不断刺激事态升温，拒绝与中方对话，于是中方决定对黄岩岛进行实际管控。菲律宾以谈判未果为由单方面提出仲裁申请，中方决定不参与。

中国面临的挑战是，能否阻止南海领土的进一步丧失？能否在维护国家利益的同时推动争议的和平解决和保持地区稳定？审时度势，中国决定对所控制南沙岛礁进行改扩建，包括修建灯塔、设立自动气象站、海洋观测中心、配备海洋科研设施等。中方这样做有利于完善岛礁功能，也增强了维护主权权益和维护地区稳定的能力。

美国构成南沙争议复杂化的新维度："亚太再平衡"战略无论是在舆论上还是在行动上都越来越具有针对中国的色彩。在中国，人们普遍注意到美国拉偏架，甚至直接走向前台插手干预，是争议复杂化的背后推手。而这个原本是局部和可控的岛礁及其附近水域之争，正被美方推向两个大国的地缘战略之争。

东盟国家已开始认识到争议扩大化的风险，正加紧与中国围绕缓和紧张和防止新的单边挑衅进行磋商。结合文莱等东盟国家的建议，中国外长王毅系统提出了"双轨"思路，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。这得到中国和东盟不少国家的认可和支持。

中国目的何在？美方认为中国在谋取亚太霸权，但在中方看来，这是"以己之心度他人之腹"。中国在南海的利益诉求多少年来一以贯之，是维护国家领土主权完整和维护地区和平安宁。要理解中国人需要回溯历史。尽管当今中国逐渐强大，但历史的屈辱仍历历在目，这个国家是在首都被外国列强武力侵占之下，跌跌撞撞地踏入20世纪门槛的。在接下来的半个世纪里，中国屡遭外敌入侵、强权欺凌。也正是基于此，中国人民和政府始终对涉及领土主权的问题极为敏感，绝不会允许那样的事哪怕是在局部重演。这是外界看待和判断中国时必须了解和考虑的。

今天的中国人民正在努力为实现中华民族伟大复兴的中国梦再创辉煌。为此，中国需要一个和平的外部环境，尤其是稳定的周边环境。南海是世界最重要的国际航道之一，也是中国和许多亚洲国家与世界联系的生命线，必须确保这里的航行自由和安全。在这方面，中国需要与各方一道承担起责任。

习近平主席提出中美共建不冲突、不对抗，相互尊重、合作共赢的新型大国关系。要达到这个目标，我们还有很多需要学习。在世界舞台上初露头角的中国不应复制美国霸权的模式，美国也需要适应和与中国

这样在很多方面都有所不同的国家相处，两国也许不是盟友，但也不应是敌人。

最后容我问一句：现在的我们是否已经做好了相互接纳、相互尊重、重塑共识的准备？我想用问号来结束演讲，谨以此向善于解决难题的斯坦福大学致敬。

---

[1] 2016年5月11日，傅莹应美国斯坦福大学邀请，在该大学国际问题研究院发表演讲。演讲全文后收录于《中国人大》杂志2016年第11期。

G20峰会前看中美合作与分歧[1]

G20领导人峰会将于9月4日至5日在杭州举行。中国作为主办方，将同其他与会各方一道，围绕“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”主题，以及“加强政策协调、创新增长方式”、“更高效的全球经济金融治理”、“强劲的国际贸易和投资”、“包容和联动式发展”和“影响世界经济的其他突出问题”等重点议题展开讨论，为国际合作提示方向。

引人注目的是，本次峰会期间，习近平主席将与美国总统奥巴马举行2013年以来的第八次会晤，这将是奥巴马八年任期内对中国的最后一次访问，人们关注这会对中美关系发展和两国在全球层面的协调与合作带来什么样的总结和具有哪些指向意义。而杭州正是44年前《中美上海公报》最后谈判的地点。

三个层面协调值得关注

在当前全球治理体系面临变革之际，中美具有举足轻重的作用，两国在三个层面上的协调值得关注。

首先，中美能否释放更加明确的信号促进全球经济稳定增长？

G20机制的创建本身就与中美共同意愿和主动协调息息相关，两国的紧密合作为机制的健全发挥了关键作用。2008年以来新兴经济体，特别是中国，在构建全球应对危机的机制化努力中贡献突出，使由美欧金融危机引发的世界性金融动荡稳定下来，并带动世界经济逐渐复苏。

2009年G20第二次峰会在伦敦举行时我是中国驻英国大使。记得在

那次会议上，各国领导人努力探索恢复全球信贷和就业市场活力、促进经济增长的路径，达成了筹集1.1万亿美元的扶持计划。中国承诺以购买IMF债券的方式出资500亿美元。这个标志性事件将中国推上了参与稳定全球金融大盘的位置。

当前世界经济复苏势头并不稳固，新兴国家也相继遭遇困难。各国对拉动增长的手段有不同认识，有的主张有空间的国家运用财政政策以提振全球需求，也有的强调财政纪律和供给侧改革，西方国家的货币政策也不一致。新形势呼唤新共识，人们期待世界主要经济体在杭州峰会上商定采取什么样的财政、货币政策和结构性改革，以实现“强劲、可持续和平衡增长”。

中美作为世界第二和第一大经济体，两国的政策协调对全球经济增长至关重要。中美能否为促进全球经济再平衡的多边共识确定基调，引人注目。2016年6月北京第八轮中美战略与经济对话期间，双方已认识到结构性改革对保持两国乃至世界经济持续增长的重要性，中方承诺在适度扩大总需求的同时加强供给侧结构性改革，美方承诺在货币政策正常化过程中充分考虑对国际金融市场的外溢性影响，提高政策透明度和可预期性。

其次，中美能否共同释放引领全球治理改革的信号？

近年中美关系的一个亮点是，双方协调合作的触角加快向全球层面延展。例如，两国率先就减排方案达成共识，为2015年巴黎气候变化大会取得成功奠定基础。再比如，两国共建核安保示范中心，为加强全球核安全合作提供了范例。中美还在塞拉利昂等非洲国家开展防治传染病和帮助改善公共卫生体系的合作。在反恐、防扩散、打击海盗、禁毒等方面，中美合作取得实际成果，在伊核、朝核、阿富汗、苏丹等涉及国际安全的热点问题上，双方也有着比较有效的协调。即便在分歧明显的网络安全领域，中美也确立了《打击网络犯罪及相关事项指导原则》，

建立起热线。

但中国作用的上升在美国受到一些猜忌。2010年G20首尔峰会就IMF份额和治理结构改革方案达成原则共识，但美国国会拖延到2015年底才最终通过，使之获得正式生效。2015年10月人民币进入特别提款权（SDR）篮子。

中国的GDP自2010年达到世界第二位以来，在国际事务中发挥更大作用的能力和意识上升，尤其是在自己擅长的经济领域。中国提出的“一带一路”倡议，代表着21世纪国际经济合作的新方向，中方创建亚洲基础设施投资银行等新机制，为完善全球治理提供新型公共产品。美方对此不大适应，视之为“二战”后美元主导的金融体系遭遇的最大挑战，采取了怀疑和抵触的态度，甚至游说盟友抵制。但随着中方的努力展现积极效应，美国智库较快调整看法，批评政府短视，未来中美开展合作的可能性是存在的。

2015年9月习近平主席访美期间双方商定，要确保国际经济体系具有包容性、韧性且不断得到完善，以应对当前和未来的挑战；要在IMF机制下加强合作，并继续完善IMF的份额和治理结构。双方的新共识富有积极意义：“新机构以及未来将成立的机构，要成为国际金融框架的重要贡献者，与现有国际金融机构的专业性、透明度、高效率和有效性的原则以及现有环境和治理的高标准相一致，进行恰当的设计和运营，同时认识到上述标准是在持续演进和改进的。”可以预期，在G20杭州峰会上，国际金融架构建设，特别是金融部门的改革，仍将是领导人共同审议的重要课题，有望就如何构建更有韧性的国家金融架构、建立开放和稳健的金融体系、建立宏观审慎政策框架和发展普惠金融形成重要成果。中美两国透露的信息显示，双方在工作层的磋商和协调是很密切的。

中美需要超越利益和观念上的分歧，培育合作习惯，双方越来越认

识到，虽然两国合作解决不了所有全球问题，但没有中美合作，任何全球性问题都难以获得好的解决。

最后，中美能否共同释放管控战略分歧和安全矛盾的信号？

奥巴马执政八年间，中美关系有起有伏，虽然屡生摩擦，但在双方共同努力下守住了协调合作的主流。两国在经济和人文领域的交往更加全面，两军之间规范性对话得到完善，确立了《中美海空相遇安全行为准则》等规范。尤其在应对全球性问题上与中国的合作将成为奥巴马政府的重要外交遗产。

奥巴马政府也给中美关系留下一些负面资产，让人们印象最深的，当属“亚太再平衡”战略突出军事部署和强化同盟体系，给中美之间带来新的战略互疑。美国强化排他性的同盟体系建设，同时高调介入南海问题，决定在韩部署“萨德”反导系统，纵容日本推行旨在摆脱战后束缚的“军事正常化”措施。这些重大信号不能不影响到中国人对美国战略意图的判断，加深了许多人对美欲对华遏制围堵的怀疑，推动中方考虑必要的战略应对。

过去四年，中方以两国元首2013年“庄园会晤”、2014年“瀛台夜话”和2015年“白宫秋叙”为主要节点，围绕共建中美新型大国关系，与美方进行了全面深入的探讨，希望排除干扰培育互利双赢的合作模式。尽管美方对中方倡议存在疑虑，但双方“不对抗、不冲突、合作共赢”的意愿是相近的。随着2016年美国总统大选的举行，中美关系将进入新的政治周期，两国高层战略对话更显重要。人们预期，中美元首杭州会晤将再次把正方向，实现管控矛盾和促进合作的目的，为中美关系的再起航奠定好的基础。

中美需要管控南海分歧

中美元首杭州会晤前的两国关系，经历了因南海仲裁案掀起的风波。问题是，美国与中国在南海争的到底是什么？双方能否找到一条相容的路径？对这些问题的认识和处置将决定未来南海局势的方向。

美国介入南海事务最常用的说辞是维护航行自由。诚然，南海有重要的国际通道，航行自由对各国都重要，最重视南海航行自由的莫过于中国这个国际贸易和航运大国。但实际上美方关心的主要是非民用舰只的“航行自由”，中美对这方面的规则存在认识上的差异，对《联合国海洋法公约》相关条款有不同解读，特别是对在别国专属经济区内可以从事什么样的军事活动分歧较大。中国作为发展中国家珍视国家主权和安全，认为《公约》要求外国军舰和飞机的航行自由和飞越自由不能危及沿海国的安全，他国舰机在己方专属经济区内的军事活动应受到一定的限制等。而美国作为海洋强国，历来主张弱化沿海国的主权，强调自己的军队可以在他国专属经济区进行与公海相同的各种军事活动，包括进行各种军事检测活动和军事演习。

南海商业航行自由不存在问题，而在规则方面的分歧也不难通过沟通予以解决。但美国对规则的关注只是表象，根本问题还在于美国将与中国在南海的博弈上升到亚太主导权之争的高度，从地缘战略的角度看待与中国的分歧和摩擦。美国自重返亚洲、实施“亚太再平衡”战略以来，似乎就预设了中国崛起后会扩张的前景，不断强化防范部署，南海早已成为美国实施亚太战略的抓手。在预设的地缘战略竞争的背景下，中方的任何举动都容易被解读成削弱美国战略优势的行动；而美方的针对性言论和动作也必然引发中方反弹。在这种“安全困境”下，中美在南海对抗升级甚至引发冲突的风险增加，国际社会对中美陷入地缘竞争的担忧加大。这个趋势也是中方需要警惕和制约的。

南海周边国家越来越认识到，紧张局势不会让任何一方获益，相反只会阻碍地区一体化和经济合作的步伐。中国与东盟国家都希望尽快翻

过南海仲裁案这一页，让地区局势回归安宁。近日，菲律宾总统杜特尔特委派前总统拉莫斯为“特使”为中菲关系破冰，我应邀在香港与他会面，感觉菲律宾新政府是有与中方改善关系、重启合作意愿的。中菲同为亚洲国家，相信只要有诚意，就不难找到克服困难、恢复友好合作关系的路径。

南海局势中的美国因素增加了不确定性，能否恢复平静也取决于中美采取什么态势，尤其当中国的领土主权与海洋权益与美方所谓的“最高利益”发生碰撞时，两国能否准确判断形势、厘清利害关系，找到协调彼此立场的恰当角度。中美在处置彼此关系上都面临新课题，美国缺乏与“非敌非友”大国友善相处的习惯，而中国也没有以世界大国的身份与世界超级大国互动的历史体验。双方都在摸索，彼此的言行也在塑造对方的言行，宜保持谦逊，更新思维，不能简单套用旧的观念和模式。

南海浩瀚辽阔，任何国家都难以实现完全排他性的控制，任何一方试图打造绝对排他性势力范围，结果只会导致地缘对抗甚至兵戎相见，可行之道恐怕还是力量、利益和规则的共存共融。中国作为南海最大的沿岸国和对南沙岛礁拥有主权的国家，应有自己合理的海洋权益，美方应予尊重，中国与周边国家和平解决分歧的努力不应受到干扰。同时，中美应在保持安宁和维护国际航道畅通方面寻求对话和理解。至于中美在海洋规则上的分歧，最好的解决办法是对话与沟通，而非政治施压，或用武力进行危险的试探。目前双方都已表达了支持通过对话和平解决争议的态度，在海上的行动亦是克制和有底线的，可见在保持和平稳定的大局上中美愿望是接近的，关键是在对具体利益分歧的处置上，需要有效沟通和防止误判。

超越“修昔底德陷阱”思维

大约2400年前，古希腊历史学家修昔底德写出巨著《伯罗奔尼撒战争史》，描述了雅典人的崛起及其在斯巴达人心中引发的恐慌是如何使得战争在新兴国家和守成国家之间无法避免。1980年，美国作家赫尔曼·沃克在一次演讲中首次使用“修昔底德陷阱”概念，用来警告美苏之间冲突的风险。2012年，哈佛大学的格雷厄姆·艾利森教授再次对这个历史隐喻进行了量化研究，并运用到对中美结构性矛盾的论述中。他和他的团队研究了人类历史上新兴大国与守成大国互动的16个案例，发现多数走向了战争，只有四例（包括美苏冷战）得以用非战争的方式处置利益冲突。这项研究似乎想证明大国实力增减的宿命式结局。

2015年12月我在新加坡与艾利森一起出席一个对话会，我们有机会讨论。我认为，中美若成为敌人，整个世界的命运都会改变，他对此完全认同，但对中美可能因台湾或南海问题爆发战争的前景感到担忧，认为若此，那将是崛起大国和守成大国掉进“修昔底德陷阱”的教科书级案例。也是在那次对话会上，艾利森在演讲中说，当今时代对美国来说，最优先的地缘战略挑战不是暴力的伊斯兰极端主义分子，也不是冒进的俄罗斯，而是中国快速崛起带来的影响，而对中美关系内在风险的低估增加了这一风险爆发的可能性。

我在发言中表达了不同的观点。我认为，经济全球化、国际制度的发展、国家间相互依存以及核威慑对战争的抑制作用决定了，当今世界已非“一战”“二战”和冷战时的世界，更非古代雅典和斯巴达在爱琴海争夺海权时那个孤立的小世界，难以简单化地谈论“修昔底德陷阱”是否会复制。需要考虑的是，在现代文明水平上，应如何更加智慧地处置国际关系中那些能引发大国矛盾、激化大国竞争和诱发大国冲突的更加复杂的因素。

如今，关于大国安全困境的焦点集中在中美身上。无论理论体系和预测模式有何不同，中美两国未来如何塑造彼此关系被公认为将界定21

世纪世界的基本方向。2015年9月22日，习近平主席在美国西雅图发表演讲时指出，世上本无“修昔底德陷阱”，但大国之间一再发生战略误判，就可能自己给自己造成“修昔底德陷阱”。奥巴马总统其后在华盛顿与习近平主席的会晤中回应说，他不认同守成大国和新兴大国必将发生冲突的“修昔底德陷阱”，大国尤其是美中之间更要尽量避免冲突，相信两国有能力管控好分歧。

中国是成长中的大国，人口是美国的四倍。美国则宣称要“继续领导世界百年”，与中国的矛盾是多重的。例如在美国总统大选中，候选人都夸大和渲染中美经贸领域的利益冲突，但毕竟两国利益深度交融，在现实生活中这方面的矛盾应是可控的。美国对中国政治制度的排斥使双方分歧难以化解，但中国已强大到外力难以撼动其政权和制度，双方可以避免挑战彼此。目前比较突出的是在战略安全层面上双方信任赤字扩大，相互误判的风险上升，双方需要认真对待和坦诚探讨，争取构建起防范机制，防止滑向对抗和冲突。

美国一个挥之不去的担忧是中国要与之争夺秩序主导权。问题是中美对世界秩序/国际秩序的认识不同，因此需要厘清具体分歧是什么、如何解扣。美国试图维护的是“美国领导下的世界秩序”，由美式价值观、军事同盟体系和以联合国为中心的国际机制共同支撑。但中国至少在两个方面不被包容：一是西方对中国政治制度是排斥和压制的；二是美国领导的集体防务安排并不涵盖中国安全利益，且与中国的共同安全、合作安全理念南辕北辙。中国认同的是以《联合国宪章》宗旨和原则为核心的国际秩序，中国是其创建者之一，也是其获益者和贡献者。中美秩序观并非完全对立，对世界总体和平与发展的需求和对以联合国为中心的多边主义的需求是双方的交叠面。长远看，如果中美要防止落入大国为争夺秩序主导权而直接对撞的历史覆辙，就需要在共识基础上最终搭建一个能见容于各方和全面包容各方利益的共同秩序屋顶。

在经济全球化的冲击下，世界利益的多元化和格局调整，对中美引领变革提出要求。两国可以从共同利益最多的经济、金融等领域入手，通过推动全球治理等，带动国际协调与合作跟上全球化的步伐。

冷战后，以资本、技术和市场要素自由流动为基本特征的经济全球化席卷世界各个角落，以美国为首的西方曾主导和推动了全球化的快速扩展，新兴国家不仅从中获益，而且以自身的增长反哺了全球经济成长。全球化极大地促进了人类财富的增加，发达和发展中国家都从中获益。但全球化也日益暴露出弊端，例如导致分配不公、贫富分化、制度不健全、金融监管缺失等，广受诟病，助长了保护主义和民粹主义倾向。

可以认为这一轮全球化是现代意义上的“1.0版”，处于初级阶段和缺乏管理。一段时间以来，逆全球化和逆区域化的趋势有较多表现，例如东亚一体化进程受到国家间矛盾的困扰，势头减缓；美国主导的TPP因缺乏包容性引发质疑；英国脱欧也给欧洲一体化提出挑战。从趋势上看，世界不可能从全球化倒退，但是其弊端也必须摒弃，全球化向“2.0版”的升级需要各国共同努力，尤其需要中美共同努力、砥砺引领，追求共赢而不是单赢，这样方能向构建“人类命运共同体”的方向努力。

对于中国而言，让世界充分理解自己的意图更加紧迫。与发达国家的现代化历程相比，中国改革开放30多年就从一个贫穷落后的国家成长为世界第二大经济体，可以说是一种“压缩型”的成长，但思维的进步和话语的更新难以简化或者压缩。我们需要加快更新理念和思维，构建更广阔的国际视野、更有效的行为方式和话语系统，使外界更好地理解和认识新时期中国特色大国外交的政策和以和平合作、共享共赢为目标的外交主张。

---

[1] 此文发表于《参考消息》2016年8月31日第11版。

对话基辛格（一）：美国因高估中国而对华焦虑 [1]

美国没有真正意义上的兄弟伙伴

基辛格：你在美国访问，见了许多人，有什么感受？

傅莹：我的印象如果可以用一个词来形容，那就是“焦虑”。21世纪的世界不同于美国熟悉的20世纪，情况发生很大变化，美国自身面临很多需要解决的问题，应尽快适应变化了的世界，从不同的角度看待问题，必要时做些妥协。

基辛格：当前美国确实处于不寻常的时期。在过去很长一段历史时期，美国都处于绝对优势的地位，外交政策也建立在这一前提之上。因此，这个新的世纪对各方都是挑战，不仅对于美国，对中国也是挑战，难道不是吗？

傅莹：中美面临的挑战还不太一样。美国的难题也许是要学习如何与平等伙伴相处。我观察，在美国的传统世界里面，国家关系只有两种，要么是俯首称臣、寻求帮助和支持的盟友，要么是需要对抗和打倒的敌人。美国从未有过真正意义上的兄弟般的伙伴吧？美国有兄弟吗？

基辛格：（笑）没有吧，我还真没有从这个角度想过问题。你应该把这样的观点写出来，让更多的人看看和思考。

傅莹：我观察，在美国人的政治文化里面，没有与伙伴进行真正平等合作这一说，因此很不习惯面对像中国这样既不是盟友又不是敌人，

只是希望成为伙伴、一个平等兄弟的国家。而根据中国人的政治文化，大国小国都应该兄弟般相处。

说到挑战，中国的困难在于，突然被推到一个更高的平台上，被各方赋予更高的期待，我们许多人对此还没有完全适应，就像上了舞台却背对观众的人，常常还以为自己仍然是看客。中国正在努力学会成为世界公民，在国际上发挥更大的作用，但这需要时间。其实大部分中国人是处于刚刚实现温饱的水平，还有许多人没有完全脱离贫困。您不能想象，仅仅是20年前中国还是多么贫穷，我还记得那些年自己家里每个月发工资之前五六天的窘迫。现在的年青人虽然条件好于过去，但是在就业的起步阶段也是很艰辛的。所以，要普通人广泛地建立起国际意识、培养起分享和分担的能力，这个需要时间。当然中国已经开始有国际利益的观念，而且是非排他性的。

基辛格：美国的普通老百姓并不了解中国人到底在想些什么，也不了解他们的日常生活状况，只是觉得中国老百姓越来越有钱，中国也变得更加富裕和强大，会越来越像美国。中国的年轻人和下一代人会认为现在拥有的一切理所当然，对国家和政府的期待也将越来越高。中日岛屿之争以及中国在南海与相关国家的领土争端近来升温，多数美国人认为，原因在于中国想要的越来越多。我个人认为中国没有取代美国的野心，只是希望获得应有的尊重，而且随着中国变得越来越富裕和强大，这种获得尊重的愿望会更加强烈。

中美两国都有自身特殊性。我们这里有着“美国特例论”，认为自己独一无二，实力超群，可以做自己想做的事情。而中国则有文化优越论，从历史角度看，中国很长时期以来认为自己是世界的中心，中华文化优于周边其他国家，因此要求别国俯首称臣。所以，中国未来到底会如何？许多人是持保留看法的。

大国之间战争的风险仍然存在

傅莹：古代中国人有中央之国的观念，以为自己就是天下之中心，应该说这主要是受地理知识所限，而不是基于强权的理念。中国人有文化自豪感，中华文化确实博大精深，但是谈不上想要统治整个世界，事实上中国人当时对外界知之甚少，也没有很大的兴趣，中国的国门是被帝国主义者强行打开的。中国没有扩张主义的文化传统。现在中国人关注的问题也还是相当基础性的，远没有达到美国的水平，还面临许多要解决的问题，不可能也没有意愿取代美国的地位。中国人不可能像美国人那样生活，地球也承受不了这么多中国人都要像美国人那样住大房子、开大车。中国领导人都经受过基层的历练，很清楚国家和人民的实际情况和需求，正致力于解决面临的各种难题。在中国的政治制度下，每一代人都有责任争取把一个更好、更安全的国家交给下一代。中国国内问题很多也很严峻，但总体上是可预测和有方案的，而在国际层面上，新问题也不断出现，这对中国政府和人民来说是更大的挑战。当前中美是否共同面临一个重要抉择，是要将21世纪引向和平还是冲突？我们有没有能力保持和平？从有了国际关系历史以来，还没有哪个世纪摆脱过战争的困扰。

基辛格：有过，在1815年到1915年的100年间，世界没有发生大的战争，主要是因为，在法国大革命之后，主要国家领导人都希望和平相处，他们通过定期会晤、谈判等方式解决了战争风险，维护了世界的和平。你认为中美之间会爆发战争吗？

傅莹：理论上讲，大国之间再次发生世界规模战争的可能性比较小了，各国经济高度依赖，必须考虑经济利益和代价。在经济全球化的时代，国家无须诉诸战争手段就可以获得资源、市场、资本和技术，已经不再有经济需求刺激下的战争冲动。此外，当今世界科技高度发达，大国之间战争的后果太不可测，甚至不需要热战，通过网络战争就可以相

互摧毁、让整个世界停摆。我觉得，现在的危险是仍然有人认为战争是解决问题的一个选项。

基辛格：历史上不是所有的战争都有经济上的需求。现在，虽然大国之间相互作战的可能性不大，但战争的风险仍然存在。回顾“一战”发生前10年的欧洲，虽然没有发生战争，但几乎每年都会出现大大小小的危机，人们对危机习以为常了，以至于往往忽略，不去认真处理。现在如果对危机处理不及时或者不恰当，也有可能失控，引发战争。当前引发战争的风险是，国家在发出威胁之后不知道如何下台阶。根据我的经验，有的国家正在美中之间玩游戏，美中双方都需保持清醒的头脑，以免被利用了。

中美之间很多问题源于认知偏差

傅莹：过去就有国家善于游走于大国之间，但是我觉得矛盾本身是可控的。倒是日本的安倍首相很值得警惕，他拿钓鱼岛争议做了一个大局，夸大来自中国的军事威胁，借此调整安全战略甚至修改宪法。美国如果看不清楚，因为是盟友而被卷进去，会对形势走向和各方判断有很大干扰，美国最近一些高层讲话比较情绪化、不慎重。我在美国这些天许多人都在质问海上问题，我做了解释，发现他们都没有认真去了解事实就下了结论。

当前中美关系确实处于微妙时期，其中比较突出的问题是，双方对彼此的认知存在很大差距。美国过高估计了中国，认为中国想挑战美国的领导地位，因而对中国焦虑。而中国人并不这么想，中国民众看到的是，美国在很多问题上都站在中国的对立面，当中国面临周边问题的挑战时，美国不分青红皂白总是指责中国，这导致民众对美国的反感情绪上升。特别是，在美国一些选举中，政客需要通过批判中国而获得选民

支持，这令中国人费解甚至不满。双方需要加强与对方民众的直接沟通。

基辛格：当前中美双方最重要的是要避免明显的冲突。在周边问题上，尽管中方很多时候是因为受到挑衅而不得不做出反应，但仍然要避免给外界造成威胁邻国的感觉。现在，中美两国面临的共同任务是，能否在一些问题上携手合作。这不仅有利于中美两国，也有利于世界的和平与稳定。双方需要认真考虑能在一起做些什么。正如“二战”后的美欧之间通过真正的合作而拉紧了跨大西洋纽带，中美之间也可以通过合作来加强联系，例如可以在东北亚地区开展一些新的项目合作。当然这种合作也同样要避免使中国的邻国感到不安。奥巴马总统和习近平主席提出共建中美新型大国关系，我认为双方可以做很多。

当今，人们都是从电视屏幕和网络上获取信息的，他们的思维方式与当年从报纸和书本上获取信息的人们很不一样，所以我们需要设法划清问题的界限和降低争议的热度。中美之间还有很多其他重要的事情要做，不能因这些问题而受到干扰。

此外，中美需要加强沟通，不仅是讨论眼前这些问题，还要就两国的战略考虑进行交流，清楚彼此的战略方向有利于双方展开进一步的合作。例如，美方并不需要用南海问题来威胁中国，现代的战略家不会考虑用距离中国几百英里的小岛来遏制中国。

傅莹：中美之间存在的很多问题都源于认知上的偏差。因此，双方确实需要更好地沟通，不仅是在战略层面，还包括与对方民众的直接沟通，这将有助于消除误会，增加彼此理解，逐步建立信任，避免战略误判。我听到不少关于中美开展一些实际的合作来落实新型大国关系的建议，我觉得，要想推动起有时代意义的合作，需要首先培养合作意识和精神。当年美欧的跨大西洋合作本质上是美国援助和扶持欧洲，而且有共同的对立面。21世纪的中美跨太平洋合作应该是平等和双方都有需求

的合作，不仅要双方都主动推进，还需要双方都能够妥协，能够照顾对方。我们可以找找共同利益的基线，尝试合作起来，关键是不能一方总是要求另一方满足自己的需要，而是有进有退，真正的平等合作。

---

[1] 2014年6月19日，傅莹在访美期间走访美国前国务卿基辛格，在基辛格位于纽约的办公室与他进行了长达1个半小时的对话。对话节选由《赫芬顿邮报》的网络平台《世界邮报》刊登，其中译文刊登于《环球时报》2014年11月21日第14版。

对话基辛格（二）：中国的选择影响全球新秩序 [1]

美国民众普遍认为美国模式是唯一正确的

傅莹：您的新书《世界秩序》出版以来，受到广泛关注。想请教的是，您认为未来的世界秩序会是怎样的？将如何演变？美国相对实力会继续下降，用旧的方法应对国际事务难以为继，要想保持领导地位，美国将如何调整，又将如何影响秩序的变化？美国对中国这样一些后来者将采取什么姿态？主张开放性，还是排他性的新秩序？

基辛格：上次我们见面交谈，你从中国的角度谈问题对我很有启发，我想先听你说说，这个问题怎么看？

傅莹：未来世界秩序的演变会与中美有很大关联，两国如能开展广泛合作，将是建立新型大国关系的体现和实践。中美新型大国关系对未来的世界秩序意味着什么影响？很希望倾听您的思考。

基辛格：我知道，美国外交界有很多人对我书中的观点并不认同，绝大部分美国民众坚持认为美国价值观放之四海而皆准，就外交政策而言，他们普遍认为美国模式是唯一正确的。但我发现，现在我的观点在决策层受到越来越多认可，新书出版以来反响好于预期。尽管如此，我依然认为，能影响美国外交政策的人大都主张，当今国际体系应在较长时间里继续发挥作用。

坦率地说，对美中关系进行根本性的哲学评估只能留待下一任美国政府了，将来不管是共和党执政还是民主党执政，都要面对这个问题，

现政府仍会努力解决两国关系中的具体问题。在未来两年我们无法解决哲学性问题，但可以为此奠定基础。需要做两方面努力，一是要避免对抗，二是可以选择一两个大的题目开展合作。从美欧关系的经验看，战后美国在对欧关系上提出一系列重大倡议，包括建立多层次对话机制、实施马歇尔计划等，逐步形成了美欧紧密关系的纽带。如果能与中国也这样做就好了。

傅莹：我应邀参加过一些美欧论坛，观察到双方有很好的对话和商量习惯，建立起牢固的信任纽带，尤其有重大事件或出现分歧时，总能及时沟通，当然这有特定的历史和政治背景。中美之间情况不同，但也可搭建更多有效沟通的平台，扩大可视的合作，尤其在解决双边和世界重大难题上，中美应培养平心静气商议解决办法的习惯。

政治安全领域，美国仍在分“我们”和“他们”

傅莹：关于未来世界秩序，用您的话讲，做哲学性展望，我的观察是，现存西方主导的国际经济和金融体系在全球化过程中已经敞开，容纳了更多的国家，包括中国，这些新兴国家不仅成为重要的组成部分，也在参与其改革。但是在政治安全领域，对美国来说，仍然分割为“我们”和“他们”，“我们”是指与美国有军事同盟关系的国家，“他们”是指同盟外的国家。这样划线表面上看对经济和贸易往来也许直接影响不大，但在安全方面，会让非同盟国家关注和警觉。

如果美国想继续领导世界，要问的是：“亚太再平衡”战略反复强调美日军事同盟是亚太安全的基石，而日本明确把中国作为威胁来源，美国是否考虑到包括中国在内的同盟外国家的感受？美国对未来做何打算，将采取更开放的态度，还是坚持对同盟体系外国家采取排斥立场？中国民众对美日同盟的看法越来越负面，这是否会把中国推向另外抱团

的方向？这是美国必须面对的问题。

基辛格：从操作层面看，“再平衡”战略并没有给美国在本地区的军事部署带来实质性变化，也许增加一些军力，也是从中东撤军的结果。我在《世界秩序》中写到这样的观点，中国的战略是，将美国军力推向尽可能远离中国边界的地方，并且在开发这样的军事能力，这是可以理解的，任何理性的政府都会这么做。

美中签署《上海公报》以来，美方一直明确表达了坚决反对任何国家在亚洲和世界寻求霸权的立场。现在的问题是：两国如何在实现自己目标的同时，不给对方带来压力？也就是说，中国如何在满足合理安全需求的同时，不给外界要将美国赶出南海的印象？美国如何在不过度接近中国边界的情况下，满足自身安全需求？这在我看来是战略性难题，但我不认为美国试图将中国逼入墙角，剥夺中国行动自由。

冷战期间，美苏达成两项制度性安排，一是直通克里姆林宫的热线电话，二是相互通报海上重大行动，双方遵循一定规则，避免迎头相撞。尽管用到热线情况不多，一旦用上就是真格的。如果中美能建立类似安排，出现危机时就管用了。

傅莹：中国军队是世界上最独立于美国的军队之一，也是长期受美国拒绝和排斥的结果。从美国对威胁评估的角度，您觉得中国军力在世界上排第几？美国不会侵略中国本土，中国也不会去攻占美国，关注中国威胁的依据是什么？

基辛格：在战略圈的讨论中，总是有对中国威胁的关注。我完全反对美中军事冲突，这对两国都将是灾难性的，我从未听到任何哪怕是观点极端的人，说过美国应当入侵中国。一般观点是，如果中国对邻国施加军事压力，美国必须介入，比如在南海。但从中国历史看，我不认为军事入侵是中国对待他国的方式。美国关于中国的辩论中，没人主张击

败中国，也没有任何学派的观点认为美国应打击中国或在军事上削弱中国。

傅莹：中国奉行防御性国防政策，这是宪法规定的。正因如此，美国近期采取的行动和腔调使得其威胁意味更加浓厚。美国战略界人士对中国负面看法的主要原因，是认为中国在海上对邻国示强，中国人感受到的美国威胁也主要来自海上方向。尤其让很多中国人不满的是，近年每当邻国与中国出现纠纷，不管发生了什么，无论是非曲直，美国总是偏袒和支持向中国挑衅的一方。

基辛格：我在一次国际会议上，听到中方官员谈南海问题时说，如果这代人无法解决，就留给下一代人，这应该是官方立场。在此基础上，可以探讨如何就避免采取使局势恶化的行动和维持现状达成共识，当然还要界定现状是什么。其次，很多美国人认为，中国把航行自由看作是中国给予美国的特殊待遇，中方如果能明确讲航行自由是一项国际权利，这两点将有助于拔掉南海问题这根刺儿，减少对美中关系的负面影响。

傅莹：公海的航行自由无疑是一个国际性原则。西太平洋航线的商业航行自由从未受到影响，近年航运价格一直低迷也说明，并不存在安全因素影响。中国是贸易大国，维护商业航道自由畅通对我们至关重要。据我观察，美国人频繁拿航行自由说事，指的是海军的航行自由吧？

基辛格：海军的行动自由在《联合国海洋法公约》中有规定，这些适用于南海。

傅莹：这两方面分开来讲比较好，混到一起对外界是误导。如果两国海军能就重大军事行动相互通报和海上的一些行为规范达成某种安排的话，会解决不少问题。

美方不能对中国“桌面上握手，桌底下踹脚”

基辛格：从哲学角度看，我们都存在一些问题。例如，无论世界上发生什么事，比如说中东问题，美国报纸都会说应该在美国领导下解决，而不会认为可以依据某些原则来解决。这是美国的惯性思维，必须调整，但需要时间。

傅莹：美国主导的世界秩序是否会逐步开放或者调整？

基辛格：不会，美国人习惯了，对他们来说，世界就该是这样组织的。外国人好像总以为，在美国的什么地方有个大方案，由政府来执行，实际上从来不是这样，美国政府的运作方式是，遇到问题就处理问题。中国人很不一样，你们的方式是概念化的，善于讲动机、讲思维方式，而我们这儿不考虑这些。

傅莹：中国需要积累国际经验，我们在表达自己的观点和解释自己的做法方面可以进一步改善，需要更及时地向世界做出说明，减少误解、避免误读，因为那会留下被人利用的空间。

基辛格：美国总统大选的政治竞争很快就要开始了，共和党候选人很有可能对奥巴马与中方达成的任何协议都提出批评。如果哪个候选人批评他对中国让步太多，你们不必太在意，竞选期间的言论不代表共同立场。

傅莹：我认为中方重视与美方就重大国际和地区问题探讨并合作，但美方不能在“桌子上面跟中国握手，桌子下面对中国踹脚”。当今时代，外交政策的制定不仅是领导人和精英层的事，也有民众和媒体的参与，决策层不能不考虑他们的观点和意见。

基辛格：这是现代外交的一大难题，但是我这样讲是希望人们能理

解美国内部有自己的困难。

傅莹：您怎么看中日关系？

基辛格：美国希望避免中日发生战争，虽然美日有同盟关系，但美不会鼓励日本采取任何导致战争的军事行动或者政策，据我所知，美国的政策里没有任何利用日本反对中国的成分，我们应该鼓励中国与日本保持良好的关系。我主张构建一个亚洲与太平洋共同体，各国都参与其中，美中进行协调合作。

傅莹：您设想的共同体与军事同盟是什么关系？中国领导人也提出打造人类命运共同体，您的想法是否与此有交集？

基辛格：我讲的亚太共同体的实质是美中之间的谅解，也包含所有大国，这样就不必担心要面对类似于“一战”前的那种冲突局面。那个时代，国家按照势力均衡的原则选边站队。

我最担心、思考最多的，是当今世界秩序所发生的变化。19世纪以来世界秩序的中心在欧美，21世纪世界秩序的中心在亚太。亚洲最大的变量是中国在未来20年的持续增长，中国的选择将影响和改变世界。美国必须考虑还有多少时间、多少空间可以维持现存秩序，并且需要构思未来的世界秩序。

---

[1] 2014年10月13日，美国前国务卿基辛格在纽约布鲁克俱乐部邀请赴美出席亚洲协会对话会的傅莹代表团一行午餐，吴建民、黄仁伟、吕本富和戴庆利参加。双方围绕世界秩序和中美关系进行了对话。对话节选由《赫芬顿邮报》的网络平台《世界邮报》刊登，其中译文发表于《环球时报》2015年4月16日第3584期第14版。

对话基辛格（三）：世界秩序和中美关系[1]

傅莹：我读完了《世界秩序》一书。

基辛格：那下次我要考考你这本书的内容。

傅莹：我明天在芝加哥大学演讲，就准备从这本书讲起。主题是围绕秩序问题的争论，您书中提到，在威斯特伐利亚体系同期，有若干不同的秩序并存，我就从这里展开，比较和介绍中国在1648、1919和1941年等时间段的情况，来说明中国的历史和在秩序问题上的视角。

基辛格：1648年欧洲发生了重大事件。

傅莹：1648年，中国清朝的新皇帝登基不久，大概三四年吧。

基辛格：我打赌那时候中国的国民生产总值（GNP）超过了整个欧洲。人口也有很大规模了？

傅莹：人口到了5000万左右，增长比较快，一直相当繁华。但到了1840年，中国的宁静被鸦片战争打破了。

基辛格：确实如此，那是一个悲剧。

傅莹：我在演讲最后部分引用了您的话：基辛格《世界秩序》一书是以一种很有深意的设问方式结束的：我们走向何方？（Where do we go from here？）这个问题也适用于中美两国：接下来我们将怎么走？未来的方向在哪里？我会说，对于未来的国际体系和世界秩序，中国国内也有讨论，我们的认识是：首先，在当今世界，彼此孤立的秩序同时存在已经不太可能了；其次，通过战争实现“权力转移”也不大可能了；第

三，世界上有许多全球化带来的新型挑战。结论是，也许应该构建新的全球秩序。

基辛格：你的看法十分深刻，我这么说是认真的，不是恭维，这也是我应该提出的问题，因为如你所说，我们有不同的秩序。不过存在两种可能性：一是我们会有一个新的威斯特伐利亚体系，其中有不同的秩序，就像主权国家在威斯特伐利亚体系中发挥作用一样；二是不会有秩序，而会有某种形式的混乱。

我还应该说有第三种可能性，就是建立一个共同的秩序。这个目标要实现起来困难很大。我想，即便你认为理应是第三种可能性，但通往这个秩序的道路仍然需要威斯特伐利亚体系，类似于大西洋体系，但组成部分是不同的。威斯特伐利亚体系最初由宗教国家组成，以欧洲为基础，仅限于欧洲。新的体系将建立在单位体之上，例如中国，中国不仅是一个国家，它自身就是一个文明，再加上其他文明，例如伊斯兰文明，还有其他单位体。阻碍是：目前世界上还没有伊斯兰秩序，伊斯兰世界仍在冲突当中，很难一下子进入到国际秩序中来。

傅莹：我对您说的太平洋共同体概念很感兴趣。从我们的观点来看，世界上升到了一个新的水平，无论是对中国、美国还是对俄罗斯而言，现在世界的形势很不同了，面临许多不同的挑战，一些威胁超越了主权国家概念的范畴，像气候变化、“伊斯兰国”组织（ISIS），还有埃博拉病毒，等等。面对新问题、新课题，需要有新的超越国家的框架和共同认识，来开展合作加以应对。以埃博拉为例，各国开始时是各自为战的，中美围绕这个问题进行了很好的沟通，中国采取了非常积极主动的行动。下次再遇到此类问题，各国应有共同采取行动的意识。那么，您讲的秩序，是希望实现控制和领导其他国家的秩序，还是集体应对全球挑战的秩序？在过去，世界秩序是指如何在强国之间建立规则，以相互约束，不发生战争，但现在光阻止战争已经不够了。

基辛格：这一点很深刻。中国现在怎么处理南海问题和朝核问题？

傅莹：这两个问题不一样。在南海问题上，目前中美之间出现的分歧根本上反映了我们之间存在不信任。中方担心美方在背后推动有关国家做出挑衅行为，美方则认为中国希望独家控制南海甚至西太平洋。如果美方对情况了解不够，会将认识建立在不完整的信息基础上，并据此得出结论。我们也需要对邻居了解得更加充分。应该控制住局势，防止恶化。我看到美国不少报道，感觉美方对南海问题是过度解读了。

基辛格：中国在南海争议地区修机场、建跑道，通过这种方式如何对世界和平、防止战争做出贡献？

傅莹：在南海进行搜救和处理突发情况时，有了跑道会方便许多，增强能力。

基辛格：当然有自身的需要，但不应在有争议地区修建。

傅莹：我们是在自己控制的礁盘上施工，不是到属于我们但是处于别国实际控制下的岛礁上搞建设。事实上，在过去，越南、马来西亚、菲律宾都在争议岛礁上进行了施工，在南沙已经建成的跑道有不少，未曾见美国有什么关切，中国几乎是最后一个这么做的国家。中国人长期以来在南海岛礁值守的条件非常艰苦，几个人住在小棚屋里，要耐受高温和大浪，一次就驻守6个月甚至更久，中方需要改善条件。

我理解美方的想法，就是希望中方能与美方谈，告诉美方我们的计划，作为大国，应该相互知会，应该有更多的沟通。

基辛格：我个人认为，应该暂停目前的争议。各方应同意，试着在今后10到20年内，或者不管多长时间，保持现有局面不变，任何一方都不对对方采取挑衅行动。第二，达成一个自由航行协议，确认这是一项基本原则。第三，表示任何争端都是可以调解的。但目前，美国人认为

你们试图接管整个地区，九段线内的所有海域，你们把九段线当作陆地边界一样对待，让人无法理解，美国人现在就是这么看的。而中方认为，美国试图把南海变成反华基地，以此，美国可以更加接近中国的重大利益。

那么，结果应该是什么呢？美国不应把南海作为美国的战略地区对待，中国不应把整个南海作为中国的地理领地对待。请记住，这是我的个人观点。但我认为当前的形势是危险的，因为我发现，跟我谈话的所有美国政治家都认为，中国想接管整个南海，而这将是中国走向帝国的开始。诚然，中国的历史理应受到严肃的尊重，但我不认为有可能把这一条适用于南海的所有地区和所有岛屿。我尚未对中国政府官员提及这一观点，或迟或早，我会就此问题发表公开讲话，但在此之前我希望同更多的中国人谈一谈。我认为，中美应该就南海达成共识，就像在台湾问题上达成共识一样。《中美上海公报》的重要性在于，我们避免了中美就台湾问题出现任何公开冲突。

傅莹：南海问题比较复杂。很多美国官员只看到眼前的局部情况，而不是从了解历史的全部内容来判断问题。如果美方真的关心，想要与中方进行认真的讨论，应该至少回到美方的档案中去，了解事情的缘由。现在双方在南海问题上没有共同的认知，无法进行严肃的讨论。

在中方研究界看来，美国在南海问题上的立场发生了转变，试图捞取好处，甚至给中国制造麻烦。20世纪40年代，日本战败交出所有占领的中国领土，西沙、南沙岛礁是交还中国的，美方应该了解也承认，南海岛礁属于中国。在50年代之后，美方也许更愿意视之属于台湾管辖。直到六七十年代，才有一些邻国开始占领一些岛礁，美方对这些情况也并非不掌握吧。

中国在20世纪90年代开始与东盟国家建立全面关系，围绕南沙问题进行过多轮的内部协商和谈判，中国做出了“承认存在争议”的重大让

步，同时东盟国家也认识到和认同中国关于搁置争议、维护和平发展大局的主张，最终达成《南海各方行为宣言》（DOC）。多年来，中国同东盟国家一直避免在大会上公开争论分歧，重点推动全面合作，同时保持了私下讨论和协调涉及南海话题的方式，因为任何公开的争论都会引发公众反应。所以，在2010年之前，并不是世界上一个较为重大的问题。

应该说，是2010年美国宣布重返亚太之后，南海才成为一个所谓的重要问题广泛进入人们的视野，不是吗？为什么在此之前能够很好地控制问题，而之后成为热点问题？中国研究界的观察是，南海问题被变成了一个工具。

基辛格：我想这是因为在我的时代，中国没有对南海进行主张，没有人思考过这个问题。

傅莹：中国从未放弃对南海诸岛的主权主张，80年代为了阻止越南进一步扩占，中国还动用了海军，打过海战。只不过美国当时没有太在意吧？美国关心南海是否在重返亚太之后呢？

基辛格：不不不，这么说不对。70年代早期，我开始从事对华工作时就注意到南海，之后我继续密切关注。无人注意中国对南海提出主张，也许因为中国当时的思维是一个状态，而之后情况又在慢慢变化。我不认为南海问题与美国重返亚太有关，美国重返亚太的解释，是从阿富汗撤军，改变了美军在亚洲的力量分布。但美国在亚洲的军力并未增加，只是比重上升了，而这则是因为美军从中东撤出了军事力量。美国没有把中国作为主要目标。对于南海问题，我对此没有解决办法，我认为应消除南海作为一个摩擦点的存在，理想的状况是，任何人不对南海提出新的主张。美国在太平洋地区应该保持中立立场，双方应同意在界定地区的航行自由，而不是把南海划定为国家边界，任何一方都不应采用任何行动，或者改变既有事实。我认为，美国应该持中立立场。你我

都应同意，南海地区应有航行自由，而不是在所有岛屿都划出12海里领水，否则面积就太大了。当然中国会主张200海里专属经济区。

傅莹：中国90%的石油进口、80%的对外贸易都要经过西太平洋航线运输，这是中国的生命线，当然要确保航行自由，对日本等国也是如此。南海是开放的，航行自由没有问题。

基辛格：如果我们可以同意这是公海，而不是中国赐予的权利，那么公海上各方都应有航行自由，不是指中国允许的航行自由，而是指国际法规定的航行自由。如果可以这么定义的话，问题就可以解决了，美国要的是航行自由，不受别国干涉的权利，我们不想要，也不应有干涉中国航行自由的权利。

傅莹：习近平主席将对美进行访问。您认为哪些事情可能会使访问受到影响？

基辛格：我的印象是，美方对中国有巨大的善意。根据我对中国的经验，中国对美国也有一定的善意。

傅莹：我的印象是，美国目前各界释放的是不同的信号，这是暂时的情况，还是需要据此做出政策上的判断了？这个状况会持续多长时间？

基辛格：你们的问题在于，中国刚开始加入大国对话，试图思考清楚自己的国际地位是什么，中国的国力在上升，需要同时考虑其他国家了，中国过去不用考虑这些问题，不需要考虑别的国家怎么想。

从美国来讲，本届政府任期只有18个月了，在这个阶段，他们的思维也只有18个月，这是人性使然。美国对中国不缺少善意。但是美国总统候选人很多，他们要发表竞选演说。如果同共和党候选人，或者所有的候选人谈中国时，他们都会谈到北京的影响力问题，也会说些话。例

如，我最近收到一个候选人竞选演说稿，其中体现的对华姿态就是非和解性的。尽管美方候选人的对华言论很难保证会怎么样，但不是恶意的，这是由初选的性质决定的。我并不喜欢这个情况，但你们可以确信，在美国有一大批人多年从事中国研究的，有几百人之多，他们将通过自己的努力促进中美关系。

美国人需要了解中国战略思考的方式。中国的历史有4000年，战略思考有2000年，可以说是有2000年的战略史，凡事喜欢进行长线思维。美国有太平洋和大西洋两大洋作为天然屏障，不必这么做。对于中美双方所谈的战略，大部分美国人并不理解，尽管我做战略演讲时也有人认同我的观点。我正在考虑成立一家战略研究所。但你们从美国政府拿不到战略保证，你们可以拿到的是解决看得见问题的方案。习近平主席和其他几位领导人在会见我时，雄辩地说明了中国梦和到2020年、2040年世界将会成为什么样子。我认为应该让人们听到这些，即便他们不一定能理解或者实行。

傅莹：眼下，沈大伟的文章、兰普顿的演讲和外交关系委员会的报告都释放了消极的信号，引发对中美关系的关注。您对此感到担忧吗？兰普顿认为中美关系走到一个转折点。

基辛格：我不了解沈大伟，我知道兰普顿一直关注中国。在美国，对中国的看法有两种不同的观点：第一种认为中国也许正在走向四分五裂，中国领导人进行大刀阔斧的改革，而反对改革的势力也在集结，可能会导致中国崩溃。第二种认为，中国除了被军事占领过，从未崩溃，在中国历史上的一些时期，出现过暂时的组织涣散，但是人民有着共同身份认同的中国从未在任何时间点上发生崩溃。因此，我认为中国将会有一段困难的时间，我更多担心的倒不是这些困难，而是民族主义因素的上升，会迫使中国领导人做一些在正常情况下不会做的事情。我的外交方式是看一个国家对外的公开宣示，而不是去关注其内部情况。我想

中国会度过这个阶段，中国将更为强大，美国应集中力量应对中国的成长，而不是崩溃。中国崩溃不符合美国的国家利益，美国不应做任何鼓励中国崩溃的事。

傅莹：这一点很重要。上次我们谈到了两国关系的公众角度。在中国，民众也有两种观点，一种是认为可以和美国合作，一种认为美国要搞垮中国。公众会从他们的角度看待和评论中美关系，而外交政策则是复杂的。外交现在任务更重了，对外宣讲也是外交的重要任务。您到中国来，就表明了美国对华政策的连贯性，应该对中国民众说更多的话。我和您的两次对话在中国发表以后，也促使人们思考，您的深思熟虑和直言不讳非常珍贵。在美国，中国人的声音太少了，直接说明中国的声音太少了，这方面只有官方的解释显然不够，应该有更多的沟通和交流。否则美方许多人会在信息不完整的情况下匆匆忙忙做出结论。在中国，也有人对美国的言论和做法越来越反感。

基辛格：我不认为美国有一个长期的战略。大部分美国政界人士同我一样，都认为和中国发展战略合作关系是可取的，尽管有人认为我为中国说话太多。现在，美国在南海、丝绸之路等问题上有不同的声音。我一直说，中国有自己的做法，任何中国政府都会试图把美国的势力推得远远的，因为这符合中国国家利益，但这本身并不是坏的意图。与美国争夺全球霸权则是坏的意图。

傅莹：中国有哪些行为在您看来是与美国争夺全球霸权？

基辛格：与其说争夺全球霸权，不如说中国是想把美国挤出亚洲，比如中国人讲，“亚洲是亚洲人民的亚洲”。

傅莹：我理解，这句话指的是亚洲人应当采用亚洲方式，就是采取谈的方式，而不是动辄诉诸武力的方式，解决彼此间的问题。关于中美关系，中国领导人提出，宽广的太平洋有足够的空间容纳中美两个大

国。

基辛格：但这句话也可以解释为中国应该待在亚洲里面，而美国应该待在亚洲外面。我想我比较清晰地了解中国领导人这么说的含义和思考，我与中国领导人会面多次，我想他们对我是坦诚的。不过，坦率地说，我并不知道中国的意图所在，我不知道下一个10年会发生什么让我们担忧的事。在我看来，中美在解决具体问题上做得尚可，双方对长期关系都会说些合情合理的话，但在合作制定类似于中美关系5年规划等方面，则是一个最大的不足。在中国，具有同美国合作经验的人不多。

傅莹：中国有人认为美国在桌子下面纵容日本。日本试图在军事上更加自主和自由，安倍在历史问题上不反省也不道歉，在中国民间对此有很深的关切和担忧，认为美国在给日本松绑以实现自身目的。

基辛格：一国看待另一国时，容易把自己的思路往对方身上套，这是一个问题。中国人看美国的表态，会以为这反映了一个10年的长期计划，但通常不是这样，通常美国只是对某种情况做出回应，或者做出应急处置。

我想如果你我真正了解事情在往什么方向发展的话，我们都会拒绝受到“美国在挑拨别国”的这种想法的吸引。

傅莹：我认为中美需要开诚布公地讨论这些问题。

基辛格：如果你看早前的档案，在周恩来和我们那个时代，对话有时候听起来像是讲时事课的大学教授在讨论国际政治的实质。中方经常这么做，而尼克松总统又是一个非常不一般的总统，他厌恶谈具体事务，总是说让我们看看应该朝着哪个方向走。我同周恩来第一次见面时，我们提到的唯一具体问题是台湾，其他都是哲学问题，包括国际关系的本质。毛主席曾讲，天下大乱，形势大好。意思是什么？是说形势

变化了，但我们可以试图达成某种协议。我认为同下一届美国政府做这件事情比同本届政府要容易，但我认为现在应该从本届政府试着做起，中美努力达成某种形式的协议，从最容易的做起。我认为应该在本届政府开始去做。

傅莹：也就是说，中美双方就一系列问题对表，防止未来发生误解。有分歧也不要紧，可以预防问题的出现。讨论在具体领域开展合作，避免出现对立的关系。

基辛格：这是从未有过的形势。彼此作为对手如何与对方合作呢？我们需要对彼此加以定义。在1914年8月1日，如果那时的人们能够预见到1948年世界会变成什么样，就不会做那样的事情了。如果中美陷入冲突，需要知道中国如何定义“取胜”，取胜后能拿到什么。

傅莹：今天谈得时间不短了。咱们曾经约定，为您组织一个中国年轻学者参加的圆桌会，但每次您在北京时日程都太紧。中国正在加强新型智库建设，出现不少新一代的智库学者，非常勤奋，写东西很快，等到我们更好地组织起来，希望他们能到美国来，同您举行圆桌讨论。

基辛格：那太好了，如果你能把蒙古族的美食也带来就更好了。我对你表示感谢。

---

[1] 2015年5月18日傅莹与基辛格在其位于纽约的办公室就世界秩序和中美关系进行对话。

对话基辛格（四）：关于世界秩序的讨论[1]

傅莹：基辛格博士，您是近代以来，西方世界里最早深入研究中国、以客观眼光看待中国的人。可以说您也是最能带着历史感看中国的人。我非常高兴能有今天这个机会主持与您的对话。我先来提第一个问题，然后请观众提问。

在2014年我们在纽约的一次谈话中，您曾告诉我，您现在思考最多的是，美国还有多少时间和空间来维持现存秩序，并构思未来的新秩序。

而您在书中也写道："重建国际体系是对我们这个时代政治家才能的终极挑战。"

所以，您是否可以告诉我们，在您看来，当今世界的政治家需要具备哪些素质和条件，做哪些事情，才能成功应对他们面临的"终极挑战"？

基辛格：首先，面对变化和挑战，每个国家都必须做出相应的调整。我曾说过，历史好比是国家的特性，每个国家都倾向于将客观事实转化为主观体验。历史上的美国曾经孤立于世界（isolation），但是面对"一战""二战"这样势不可当的全球事件，美国开始调整自身并积极参与进来。

"二战"后，中国陷入内战，欧洲被毁坏，俄罗斯忙于重建，因此，美国作为一个经济和军事强国在国际上崛起并开始主导世界。当然，现在情况发生了变化，美国必须做出调整，适应这种变化。

我不想告诉中国如何做。在历史上，中国是一个伟大的帝国，是地区朝贡体系的中心，是亚洲最强大的国家，而这种情况现在也改变了。中美两国领导人都不能只考虑自身的利益，还要看到国际社会的利益。2015年9月习近平主席访美，两国元首的共同声明非常积极，特别是在长期目标方面。我们也需要在中期目标方面进行积极合作。

傅莹：确实，对中美来说现在都面临着挑战。很多人认为，美国并没有准备好，对新的变化很焦虑，美国国内就如何应对像中国这样新崛起的国家还没有清晰一致的思路。

基辛格：但是有一条思路是清晰的，那就是中美应该和平解决分歧。

傅莹：我同意您的观点，我想对中国来说，最大的挑战就是与世界接轨，理解世界，并让世界也理解中国。这里有一个认知的问题。当中国在捍卫自身利益，应对挑衅的时候，美国却认为中国是在挑战美国和世界。那么我的第二个问题就是，如何让我们的利益在同一个屋檐下？中美怎样才能并肩携手？

基辛格：当然，每个国家都会为自己的利益着想。我的建议就是，可以找出具体问题中的分歧，坐下来共同商议，力图理解对方的利益，而不是运用武力。比如中国提出的“一带一路”倡议，在我看来就是一个很好的合作契机，每个国家都可以参与进来。看待这些事件时应该是“哪些国家可以参与”，而不是“哪个国家可以控制和主导”。又比如南海问题这种直接关系到安全的事件，应该用建设性的方式处理此类问题。

傅莹：非常赞同。我想对美国来说，作为一个有经验的世界大国，它也必须认识到其他国家也有自己的安全利益。安全应当是国家间的共同利益，维护一国的安全不应当以其他国家的安全利益为代价。

基辛格：没有国家可以保证绝对安全，因为寻求绝对安全意味着绝对的不安全，但是如果安全问题可以协商，相关国家就会感觉到安全。当今世界仍然存在着一些严肃的安全问题，如中东、大规模杀伤性武器等不同形式的问题，这些都直接或间接地威胁所有人。

观众提问：对于新型大国关系，美国有什么顾虑？又需要重点做些什么？

基辛格：美国国内有很多不同的看法，我只说我的看法。我非常赞同习近平主席提出的新型大国关系，我理解他的意思是两国应该以伙伴关系互相对待和互相学习。哈佛大学曾做过一个研究，显示过去15次新兴大国在崛起的过程中，有11次与守成大国发生了战争。我们有责任做出改变而不是重蹈覆辙。我曾多次提到，并向美国政府建议重视“新型大国关系”这一概念，在我的书中也反复提及此概念。但是目前美国正是选举季，所以你们可能听到一些不同声音，但是我要提醒大家，自我初次访华后，美国一共换了8届政府，而这8届政府都得出同一个结论，那就是，美国必须和中国合作。

观众提问：当今世界秩序正在经历解构与重塑的过程。在您对未来世界秩序的想象中，认为中美两国最大的分歧点是什么？

基辛格：第一，美国主要受威斯特伐利亚体系的影响，秉承以平等、主权为基础的国际关系准则。我认为，未来很可能发生的问题在于，对欧洲地区很难下定义，因为一些国家会担心边界和重叠区域的问题，因此对这些有争议地区的外交政策是一个很重要的问题。

第二，美国正在企图建立一个全球经济体系。我认为中国应该加入TPP，太平洋两岸应该作为一个共同体来解决问题。我们与中国领导人在环境问题上达成了共识，就网络安全问题开展对话，我们在大规模杀伤性武器问题上有共同的关切，因此中美在很多方面都可以紧密合作。

当然某些方面，分歧是存在的，在这些领域，我们应当告诉对方彼此的担忧是什么，而不是互相威胁。

傅莹：您在书中试图激励美国人思考未来秩序的问题。您用了“矛盾的超级大国”（ambivalent superpower）这个词来描述美国，认为美国总在理想主义和现实主义之间徘徊，苦苦追问自己为解决世界上各种问题所做努力的道德价值何在。

基辛格：我曾与北京大学的学生对话。中国人似乎认为，美国的任何一个行动都是精心设计的、有预谋和为了达到特定目标的。但是，实际上美国自身很矛盾，你可以看到，美国在历史上反反复复，干涉，撤军，又干涉，又撤军，美国从来未有过全球性外交政策，这种反复也是体现之一，美国在试图管理和试图退出全球事务之间挣扎。这是美国的一个伤疤。我常常告诉美国的听众要有清晰的思路，一方面，我们不能主导一切，另一方面，我们应该参与到全球事务中去，历史很长，我们要有耐心。

傅莹：您曾问过我，中国是怎样看待美国的？我回答说，中国相信所有国家都是平等的，各国应该像兄弟一样。您觉得美国对中国的看法是不是也十分矛盾呢？有一些美国人跟我说，中国应该接受美国的领导，否则，美国应当针对中国制定新的大战略；但另外一些人却认同两国应该共同合作。那么您觉得在大多数美国人眼中，中国应该在世界上扮演什么样的角色？

基辛格：我要告诉在场观众的是，傅莹女士每年都会来拜访我，每次她的问题都很有洞察力。为了确保我听进她的话，谈话后她都会送给我会谈纪要，这些纪要非常准确，我从来没有修改过它们。具体定义中国的角色非常难。中美两国领导人也会会面，并且互送文件，试图达成共识向各自国民展示。回顾过去45年，我们有丰硕的成果。

中国是一个有着伟大悠久历史的国家，有宝贵的经验。中美有不同的经验，但有一些问题同时影响着双方，因此中国的角色应该是与美国相互平等、彼此尊重的伙伴，可能会有分歧，但要在不影响全局的前提下解决分歧，我认为这是可以达到的。我见过5代中国领导人，我对此非常乐观，相信双方可以找到最终方案。

傅莹：目前，中国有很多学者也在积极地为世界秩序问题献计献策。

比如，今天也在场的阎学通教授对中国古代的传统哲学思想进行了深刻挖掘，提出了“道义现实主义”理论，认为未来世界将是中美两极格局而非多极格局。

秦亚青教授试图将中国理念植入国际关系理论，他强调关系本位和过程建构。

王缉思教授赞同您关于中美“共同演化”的观点，他认为，两国之间“互相尊重”的根本含义是，美国应尊重中国政府所维持的国内秩序，相应地，中国应尊重美国维持的国际秩序。

黄仁伟教授认为，新型大国关系将是未来世界秩序的核心，中美应共同发展更加稳定的双边关系。

我想问基辛格博士的是：中国人正在寻求未来世界秩序的理论基础，但中国并没有作为世界大国的历史经验，您在这方面对中国人有什么建议呢？

基辛格：我第一次来中国时，对中国哲学了解甚少，这些年我尝试学习，发现美中之间有一定的文化差异。美中都认为自己的文化是独一无二的，但是美国人相信，可以通过教化，比如传教，来改变其他国家的价值观，而中国人更相信以身作则，从未派传教士去外国。中国人认

为，如果你不理解中国文化，那就不算中国人。中国人寻求别人的尊重，美国人寻求别人的皈依。

美国历史上很少有人学习过中国的哲学思想，美国倾向于将所有问题转化为法律问题，而中国倾向于将问题看作历史进程。这是我们必须应对的观念差异的挑战。

美国很多人称我为现实主义者，即使我本人并不喜欢这个词。我学习过欧洲改革和政府力量等，我深信对待事物需要全局观念。这并不是因为我现在变得软弱了，而是中美冲突将会非常危险，双方必须努力避免冲突，如果失败了，我们将会回到传统的模式去，这十分危险。我期待一个各国都能被平等对待的世界秩序，而且从历史的角度看，这一趋势将不可避免。

---

[1] 2015年10月31日，傅莹应邀出席“世界秩序与中国的角色——2015京城国际论坛”，并主持与基辛格博士的公开对话，回答听众提问。对话内容系首次整理发布。

与福山谈话实录[1]

傅莹：美国大选的状况出乎您的预料？

福山：确实。没人料到特朗普会是主角之一，人们还在适应并接受这个事实。下期出版的《外交》杂志（*Foreign Affairs*）上会有我写的文章，阐述这次大选对美国政治体制的影响。我的主要观点是：特朗普现象不是偶然的，它代表了美国的一个重要社会趋势。全球化、科技发展、移民和去工业化导致劳动者阶层地位持续下降，如果不是身处这个阶层，很难理解和注意到，美国的衰落已很严重。这不是一朝一夕之结果，而是在过去30年间逐渐积累形成的。美国人尤其是高中学历或以下的劳动者阶级，实际收入是下降的。在这些阶级的聚居区有很多问题：单亲家庭、犯罪率上升等等。去年的诺贝尔经济学奖获奖者安格斯·迪顿（Angus Deaton）与妻子安·凯斯（Anne Case）合写了一篇文章，文中指出从1999年到2010年，美国白人男性非正常死亡人数增加了50万，主要是吸毒等问题。全球人均寿命在增长，而美国白人男性的死亡率却在上升。美国非洲裔人上世纪80年代有过类似的状况，现在情况已经缓解，而中年白人的死亡率上升这一现象并没有被广泛认识到。我认为特朗普了解这个群体，他是经济上的民族主义者，想要保障美国劳动者的利益，阻止移民。他不喜欢全球化，即便是输掉大选，他也已经改变了美国政治生态，余波将持续数年。至于大选结果，谁知道呢，近来情况疯狂无常，已经不能排除希拉里·克林顿输掉大选的可能性了。

傅莹：在中国也有不少人关注美国大选。年长的中国人不大有倾向性，但年轻一代很有想法，也乐于表达，在他们中有很多人倾向特朗普。这些90后认为希拉里的讲话太老派，还是20世纪的作风，而特朗普貌似紧跟时代潮流。另外一个原因是两者对中国的不同表述。例如特朗

普说中国抢走了美国人的工作，这不难理解，毕竟中国具有庞大的制造业，而希拉里却说中国偷走了美国的科技，显得刻薄。两者相比较，至少特朗普有话直说，而希拉里依旧对中国怀有刻板印象。当然，我所看到的可能都是表面现象。

福山：我想这是个错误的成见。不管两者风格如何不同，要看到特朗普是个贸易保护主义者，而希拉里不是。

傅莹：如果特朗普坚持贸易保护主义，对美国也无好处。

福山：对谁都没有好处。现在全球都充斥着经济民族主义的声音。美国建立了现有的全球贸易系统以避免各国采取贸易保护主义。但如果美国自身开始大规模实行贸易保护主义，各国很快就会做出反应。

傅莹：是的。您怎么看中美政治分歧对两国关系的影响？从20世纪70年代以来，美国就宣称中国的政治制度是不正确的，您大概是第一个对中国政治制度进行了认真的研究，美国对中国的政治排斥言论导致中国人的戒备心理，双方难以建立起信任。不知您是否同意我的看法，那就是各国应对自己的政治体制负责。中国的政治体制是否正确，中国人会审视和完善自己，而美国也应如此。美国总是在政治上指责中国，这构成两国关系的障碍之一。您怎么看？这个矛盾会长久存在吗？

福山：你是说美国对于民主和人权的关注？

傅莹：是指美国对中国政治体制的居高临下态度。

福山：我想这很大程度上取决于谈话的对象。我认为，美国对中国政体的批评对双边关系的实际影响并不大。例如每逢大选，候选人都在指责中国，但当选后他们会变得十分实际，两国有很多共同利益。美国并不能左右中国的政体，所以只能从实际出发，与中国保持良好关系。美国公民是否关心中国的民主和人权问题呢？是的，民主和人权事关美

国人的核心身份，他们相信即使在美国之外，在全世界这都是普世价值。但我不认为美中关系会因此而受到损害，因为两国的关系是建立在贸易合作和民间往来基础之上的。我们的政府不会禁止国人批评中国。我认为两国在人权和民主问题上的分歧并不是什么大矛盾，关键还是两国对外交上实际存在的问题如何处置。

傅莹：我出席2014年的慕尼黑安全会议时，与会者的主要关注点在乌克兰问题上，我听到许多关于乌克兰未来政府的讨论。在咖啡馆里、电视评论中，甚至议论到拳王克里琴科是否有能力承担总理之职。这些讨论是远在乌克兰政府倒台之前发生的，对俄罗斯来讲，很难相信美国和欧洲没有预谋，因为“颜色革命”的确就在乌克兰发生了。我曾经就这个问题与德国人交换过意见，他们认为，如果一个国家内部出现对立的群体向美国或者德国寻求帮助，就不好拒绝。但是，用什么标准来确定是否应插手他国内政呢？

福山：这种看法恐怕很难改变。但我个人认为，外人高估了美国削弱任何一个国家的能力。乌克兰事件与其国内活动家获得美国多少帮助没有很大的关系，很多乌克兰年轻人反对总统亚努科维奇，不希望乌克兰与俄罗斯纠缠，更愿意加入欧盟。政变是有组织的，但即便美国有所介入，也是在暗地里进行而已。2013年9月我在乌克兰参加斯坦福的夏季学术交流项目，邀请到的人大部分是乌克兰的活动家，美国政府并没有为斯坦福的这个项目买单，我们有别的财政来源。恰好这些乌克兰活动家反对的与美国政府反对的是大体一致的，但是美国政府并没有参与颠覆乌克兰政权的运动。政变原因是乌克兰人民不想与腐败的俄罗斯政府有瓜葛，他们更希望加入欧盟。

如果说美国历史上有过鼓动“颜色革命”的做法，那也是在“二战”后最初的15年左右，的确美国曾参与颠覆他国政权，例如1954在危地马拉和伊朗。在危地马拉的例子中，中情局密谋推翻一个由民主选举产生的

左翼政府，那是个巨大错误，两国为此付出了代价，美国的利益也受到损害。因此在越南战争中，美国重新审视是否能够和应该控制他国的政治局势，得出结论是，这样做将适得其反。在伊朗核问题上，美国国内有过颠覆伊朗政权的言论，但我不认为有人当真，我们有前车之鉴。伊朗问题部分上是1954年美国在伊朗所作所为的历史遗留。综上，美国停止干涉甚至颠覆他国政权已有很长时间了。

傅莹：在利比亚和叙利亚问题上呢？

福山：这是好例子。我们决定不直接介入叙利亚内政，结果是30万人死亡和大规模移民潮危机，很多美国人指责奥巴马政府不作为，声称叙利亚死亡人数超过美国当时进入伊拉克导致的死亡人数。利比亚的情况不同，利比亚的解放是通过和平手段实现的，产生后来问题的根源是各方并没有像承诺的那样，对利比亚的后续重建做出贡献，这是大错。布什政府在发动伊拉克战争、推翻其独裁政权之后，并没有计划和措施稳定战后局势。美国从中得到教训，不能再次重蹈覆辙，但实际上是很难的，我们在利比亚参与稳定政局，反而得到负面结果，在叙利亚决定不作为，结果更糟。有时候很难决断到底应该如何插手。在中东问题上美国撤退的原因是局势太复杂了，我们并不十分了解，介入后常常变得很棘手，导致自己深陷泥潭。

傅莹：我认为中美两国政治学学者坐下来交换对这些问题的看法十分重要，美国有自己的看法，但很少了解对方的观点，中国也需要多了解他人观点。

福山：我认为这个想法很好。即便是美国的政治学学者坐下来开会，你也会发现大家的看法不尽相同，现在有很多争论，例如对特朗普现象。特朗普现在传递的美国外交政策是1940年后主流候选人很少再提及的，他强调的是孤立主义，限制美国动用自身力量参与外界事务。

傅莹：特朗普的言论仅是为大选做表面文章吗？

福山：不。

傅莹：所以您认为特朗普如果上任，会兑现这些政策？

福山：过去30年来特朗普一直这么说，并不是最近才开始改变的。

傅莹：您预测谁会赢得大选？

福山：希拉里，而且是大幅度胜出，但我也不敢十分肯定，因为过去的一年特朗普实在让人瞠目结舌，人们曾预测他不是10月就是11月或者12月就会退出，肯定不会通过初选。将来情况怎样，谁也不好预测。

---

[1] 2016年5月10日，傅莹在美国斯坦福大学往见福山（Francis Fukuyama）教授，就中美关系、美国大选等议题进行了深入交谈。有关对话内容系首次整理发布。福山教授为日裔美籍学者，哈佛大学政治学博士，曾师从塞缪尔·亨廷顿。2010年起任斯坦福大学民主、发展与法治中心高级研究员、主任。著有《历史之终结与最后一人》《后人类未来——基因工程的人性浩劫》《跨越断层——人性与社会秩序重建》《信任》《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》《政治秩序与政治衰败》等著作。

中俄关系

中俄关系：是盟友还是伙伴[1]

在俄罗斯与美欧关系陷入困难之际，相对紧密的中俄关系引起新的关注。西方学界及媒体一直在探寻一个答案：中国与俄罗斯是什么样的伙伴关系？是否会走向结盟？

世界冷战结束后，西方关于中俄关系趋势的评估和猜测通常有两种观点。一种认为中俄关系脆弱复杂，充满不确定因素。许多支持这种观点的人将中俄关系称为“方便婚姻”，认为两国不太可能越走越近，反而很可能渐行渐远。而另一种观点认为，战略甚至意识形态的考量构成中俄关系的基础，两国都视美国为实现自身意图可能的阻碍，他们预见中俄未来必然会结成反美、反西方联盟。

这两种观点都没有准确地反映中俄关系的实质。中俄关系内容丰富、基础牢固，是稳定的战略伙伴关系。冷战后的国际关系演变进一步拉近了两国的关系。许多西方分析家和政府官员推测（可能有人甚至希望），由于俄罗斯深度介入当前叙利亚和乌克兰局势，中俄关系会趋向紧张，甚至破裂。事实上，这样的状况没有发生。

中国无意与俄罗斯正式结盟，也不会结成反美、反西方联盟。中方的愿望是，稳定的中俄关系能够为两个大的邻国在安全的环境里实现国家发展目标提供保障，通过互利互惠的合作彼此提供支持，这为大国处理分歧和开展合作提供了有益经验，同时也有利于巩固国际体系。

中俄关系沿革

中国同沙俄及此后的苏联在19世纪末到20世纪50年代有过三次结盟，结果都不如预期，短暂的结盟只是两个实力失衡国家间的权宜之计。从20世纪60年代起，两个同是共产党领导的国家关系时好时坏，虽然也有合作，但更多时候是对抗和猜疑。1989年，在苏联政权末期，中苏关系终于恢复正常。双方发表声明强调，“要在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的国与国之间关系的普遍原则基础上发展相互关系”。两年后，苏联解体，但中俄关系依旧继承了“不结盟、不对抗、不针对第三国”的原则。

俄罗斯独立之初，向西方“一边倒”的“大西洋主义”占据主导。为了赢得西方信任和援助，俄罗斯在经济改革、削减战略核武器等诸多重要问题上走西方路线，不断做出让步。但事与愿违，俄罗斯反而出现经济萎缩、区域影响力下降，俄罗斯对美欧援助口惠而实不至感到失望，对北约东扩意图十分不满。1992年，俄罗斯开始将更多精力转向亚洲。同年，中俄宣布“相互视为友好国家”并发表联合政治声明，强调“各国人民自由选择其国内发展道路的权利应得到尊重，社会制度和意识形态的差异不应妨碍国家关系的正常发展”。

自此开始，中俄关系逐步改善和深入。在过去的二十多年里，两国贸易和投资大幅增长。2011年，中国成为俄罗斯最大贸易伙伴国。仅2014年一年，中国对俄罗斯投资增幅就高达80%，且这一增长势头依然强劲。20世纪90年代早期，中俄贸易额每年尚不足50亿美元，而2014年这一数字已接近1000亿美元，足以彰显两国经贸关系的成长。2014年，中俄签署天然气管道项目的“世纪合同”，俄将从2018年起向中国供气。此外，双方还计划在核电、联合航空制造、高铁、基础设施建设等领域做一些“大事”，并且在亚洲基础设施投资银行、新开发银行、金砖国家应急储备安排等新的多边金融平台开展合作。

同时，中俄两国安全合作不断深化。中国连续多年保持俄罗斯最大武器进口国地位，并且正在与俄方探讨开展一系列武器联合研制项目。此外，双方还开展了高层防务磋商、联演联训、人员培训等系列合作，包括双方过去十多年间在双边及上海合作组织框架下以反恐等为主题举行的二十余次联合军演。20年间，已有数千名中国军人赴俄留学，而俄罗斯中高级军官也到中国国防大学进行类似的短期进修。

伴随着经济、军事合作的发展，中俄政治关系也在不断加深。2008年，两国和平解决了困扰多年的领土争议，划定4300多公里的边界线，从根本上消除了两国关系稳定发展的最大隐患。目前两国在元首、总理、议长、外长等各个层级都有年度定期会晤的安排。习近平2013年就任中国国家主席以来，已五次赴俄，俄罗斯总统普京也三次来华，加上国际场合的见面，两人已经会晤了14次，普京成为习近平主席见过次数最多的外国元首。

管控分歧

尽管取得了长足进展，但中俄两个邻国间依然存在分歧和矛盾，对外政策关注点也各有侧重。欧洲是俄罗斯的传统外交优先方向，而中国则更多聚焦亚洲。两国外交行事风格也不同，俄罗斯在国际事务上的经验更加丰富，外交主动性强，但略显生硬，常出人意料。中国则是应对性多一些，姿态相对和缓。

中国的崛起引发了一些俄罗斯人的不安，有些人对中俄力量对比的变化感到不适应，旧有的“中国威胁论”在俄罗斯仍有一定市场。俄罗斯社会舆论基金会于2008年进行的一项民意调查显示，约60%的俄罗斯人担心日益增多的中国远东移民会对俄罗斯领土主权产生威胁，41%的受访者认为中国的强大将挑战俄罗斯的利益。随着中国不断寻求新的对外

投资和贸易机会，同独联体国家合作不断深化，有些俄罗斯人担心中国在其周边争夺影响力。这在一定程度上导致了俄罗斯最初对丝绸之路经济带倡议反应比较谨慎，当然，俄罗斯最终于2014年表示对该倡议的支持。另外，仍然有中国人因历史上的一些问题对俄罗斯存有不满，尽管双方已和平解决领土争议，沙俄于19世纪末抢占中国大约150万平方公里土地的事在中国评论界仍常有议论。

然而，以上分歧都不足以支持西方关于中俄关系会渐行渐远的猜测。过去两年，俄罗斯和美国、欧盟的关系由于乌克兰和叙利亚危机每况愈下，关于中俄关系会恶化的评论在西方不时出现。但是，尽管有分歧，中俄对坚定发展两国关系的政策考量是一致的，为双方各自的安全和发展所需，两国必须合作。在国际合作方面，中俄携手既有利于国际政治的平衡，也给诸多国际难题的解决带来机遇。双方既有共识，也有分歧，但双方能承认和有效管控分歧，同时不断扩大共识。正如中国外长王毅所言，中俄关系是一条对外交往的新路，可以为其他国家提供一种新的外交模式。

对乌克兰和叙利亚危机的应对，反映了中俄如何有效地维护双边伙伴关系。很多美国人认为中国对乌克兰问题态度不明朗，或怀疑中国倒向了俄罗斯一边。事实上，2014年克里米亚并入俄罗斯事件发生之后，中国外交部发言人第一时间明确表示，应该尊重乌克兰独立、主权和领土完整。中方强调的是，相关所有各方应通过对话机制协商解决分歧，设立国际协调机制，各方不应采取恶化局势的行动。中国还提出应协助乌克兰维护经济和金融稳定。中国并未倒向任何一边：在国际问题方面，中国从来恪守公正、公平和客观的原则。

但是，中国外交人士和领导人也对导致危机的种种根源性因素更加关注。例如，在独联体国家屡次上演的“颜色革命”和背后的外部因素；北约长期推进东扩对俄罗斯产生安全压力等。还有一层因素不能忽略，

这就是俄罗斯与独联体国家之间存在复杂的历史、民族、宗教及领土纠葛。乌克兰事件的爆发是多重因素叠加的结果。正如习近平主席所说，乌克兰局势发展到今天，“偶然中有必然”。

在叙利亚问题上，中国认为，俄罗斯应叙利亚政府请求进行军事干涉，目的是打击恐怖主义和极端主义分子。尽管华盛顿呼吁叙利亚总统巴沙尔·阿萨德下台，但美俄打击“伊斯兰国”（ISIS）的意愿是相同的，因此，美国一方面谴责俄罗斯干涉，另一方面又表示愿意与俄罗斯共同打击恐怖主义。俄罗斯的行动虽不完全是美国希望看到的，但对美国利益来讲并不完全是坏事。从中国的角度看，俄罗斯和美国在打击“伊斯兰国”这样凶残的恐怖主义方面是有共同利益的，中方希望，在维也纳举行的包括俄罗斯、美国、伊朗和其他本地区相关国家的会谈将在解决该问题方面取得进展。

但是，很难说俄美在叙利亚问题上的合作前景如何，因为双方对如何达成和平与秩序并无共识。许多中国人感到困惑，为什么美俄很难走出冷战阴霾？听美国政客和媒体谈俄罗斯，总像在讲那个失败的冷战对手。俄罗斯官员和研究人员也常常抨击美国的傲慢和帝国主义言行。双方都有分析人士认为，美俄之间关于乌克兰和叙利亚的对抗有可能使两国重陷冷战。但在许多中国人看来，这场对抗更像是冷战漫长的终结过程，不知道这次双方是否能够抓住机会，为“宿仇”彻底画上一个句号？

超越零和

鉴于中、俄、美三国之间的关系互相关联，研究中俄关系也需要关注中美关系的状况。与中俄关系相比，中美关系更为复杂。中美经济总量占到全球1/3，2014年，双边贸易额达5550多亿美元，双向投资存量超过1200亿美元。37年前，当中美刚刚建交之际，没人预料到两国会发

展出如此强有力的双边关系。

但不可否认的是，中美关系也存在结构性的矛盾，两国的政治理念和制度有巨大的不同。很多美国人视中国不断增长的经济实力及与之相应的增加的国际影响力为对美国全球领导力的潜在挑战。中国正迅速成长为世界第二大经济体，当2003年美国派兵入侵伊拉克之际，中国的GDP大约是美国的1/8。8年后，当美国开始从伊拉克撤军之时，中国的GDP已增至美国的一半。很多报告预测，到2020年，中国的GDP将与美国接近，这个趋势令美国人不安，有人认为中美对抗难以避免。针对中国在南沙一些岛礁上的扩建行为，很多美国学者和评论家认为这是“扩张主义”的体现，并就美国该如何应对展开了激烈讨论。同时，北京认为，美国派军舰接近中国岛礁是挑衅行为，有观点认为美国的对华政策可能从以建设性接触为主转向遏制。

在这些争论的背景之下，习近平主席2015年9月对美国进行了他担任国家主席以来的首次国事访问，期间对有关中国的发展对美国的世界领导角色构成挑战的观点进行了直接回应。他说，“我们将始终不渝坚持走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略”，“人们应摈弃你输我赢、零和博弈旧观念，树立和平发展、合作共赢新理念。中国发展好了，对世界有利，对美国也有利；美国发展好了，对世界和中国也有利”。

中国的快速发展在很大程度上得益于成功融入世界经济体系，中国是以联合国为核心的国际秩序的获益者，秉持和推崇《联合国宪章》关于主权平等和不干涉他国内政的原则。中国自身在相当长时间里都需要聚焦国内经济和社会发展，因此高度重视维护一个稳定与和平的外部环境。中国在维护自身利益上的态度是明确和坚决的，对任何挑衅和侵犯中国领土主权和权益的做法都会给予坚决的回应，目的仍是要确保和平与稳定。中国将继续致力于维护地区和国际秩序，更好地融入世界。

促进中美关系是中国对外政策的重要组成部分。自2013年以来，“习奥会”已进行过5次，此外还有3次通话，2013年6月，两国领导人在安纳伯格庄园进行了7个多小时的长谈。之后，习近平主席宣布中美将构建“新型大国关系”，他将之定义为“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”，两国领导人之后围绕这个话题继续进行了对话。2014年11月，他们在北京的“瀛台夜话”持续近5个小时，在2015年9月习近平主席对美国的国事访问中，他与奥巴马总统直接对话和共同活动时间约9个小时。两国元首长时间的谈话有助于他们增进了解，防止发生一些美国分析家认为的不可避免的冲突。

习近平主席对美国的国事访问取得了丰硕的成果，双方在广泛领域达成共识，包括宏观经济政策协调、气候变化、全球卫生安全、反恐和核不扩散领域的挑战。网络安全曾是访问前两国分歧比较严重的领域之一，双方领导人进行了坦诚的对话，阐明各自意图并就建立打击网络犯罪高级别对话机制达成共识，表示将致力于合作构建互联网空间国际行为准则。这充分显示出中美能够在重要问题上促进全球合作。

当然，中美在例如南海、台湾、人权、经济和贸易等问题上仍然存在分歧。中国对美国亚太军事同盟的意图极为关切，特别是在2009年美国宣布“重返亚太”战略之后，美国在亚洲的一些盟友为了强化自己在与中国的领土和海洋权益争议上的地位，拉美国为自己站台，试图让美国介入与中国的争端。这是非常危险的，让人联想到冷战时期的集团政治。

中国和其他地区的一些学者建议，如果美国在本地区坚持推动集团政治，中国和俄罗斯应当通过结盟来应对。但中国决策层并不认可这种说法，中国没有搞集团政治和结盟的政策，也没有这样的政治文化，俄罗斯同样没有这样的意愿。中俄两国应该坚持结为战略伙伴而不是盟友的原则。对中美两国来说，重要的是把牢共建新型大国关系的基本方

向，继续让对话合作、管控分歧主导彼此关系的议程。

中俄美关系：不等边三角形

中俄美三国目前的相互关系如同一个不等边三角形，其中，华盛顿和莫斯科的这条边距离最长。在三国关系当中，中俄关系的态势显然更加积极和稳定，中美关系一直起伏不断，俄美关系非常紧张，因为俄罗斯现在正遭受美国的严厉制裁。与此同时，中国同俄罗斯对美国动辄以武力和制裁方式对他国施压的做法以及在外交政策中的双重标准不能认同。

在美国及其盟友眼中，中俄走近很容易被视为带有结盟色彩，进而被看作是扰乱或挑战美国主导的世界秩序。但从中国的角度看，中美俄三方关系不应该是一方联合另一方对付第三方的“大博弈”，中俄关系的良好发展不针对美国，也不会受到美国的影响。同样，中国同美国开展合作也不会受到俄罗斯因素或是俄美紧张关系的影响，中国不会构建以集团政治为基础的同盟体系，也不会“被结盟”。

现行国际秩序是世界稳定的基石，但并非尽善尽美。2005年中俄共同发表了《关于21世纪国际秩序的联合声明》，呼吁国际体系更加公正，以公认的国际法准则为合法基础。联合声明显示，中俄双边关系从不信任、竞争到伙伴向合作伙伴的方向发展，使它们能够管控分歧，扩大共识，支持全球合作，减少世界陷入大国冲突与战争的风险。

---

[1] 2015年12月，美国《外交》杂志2016年1/2月号发表傅莹署名文章：《中国如何看俄罗斯：北京和莫斯科关系密切，但不是盟友》。12月17日，《参考消息》报第10版刊载中译文，题为：《中俄结伴但非结盟》。此文为傅莹关于中俄关系的长论文节选版，论文全文刊登于《现代国际关系》2016年第4期，题为：《中俄关系：是盟友还是伙伴？》。

亚洲和平

东亚的安全与中国的责任[1]

“二战”后，东亚地区作为两大集团对抗的前沿，经历了无数次的“热战”和“冷战”。东亚安全形势的全面改观，始于冷战结束特别是柬埔寨战争的结束。自那时起，东亚地区总体上保持了相对和平、稳定与安全，几乎所有东亚国家都参与到经济全球化的大潮中，都将经济建设作为国家的首要任务，都一心一意提升人民的生活水平。

20多年过去了，东亚携手合作，克服了两次大的经济金融危机，创造了经济发展的奇迹，实现了民众就业和生活水平的提高，实现了国家经济社会进步和地区安全稳定的良性循环。东亚经济平均增长率超过8%，远远超过同期其他发展中国家4%和发达国家3%的水平，东亚经济总量已超过北美和欧洲，成为世界经济三足鼎立中的重要一极。

进入21世纪以来，东亚区域合作十分活跃，自贸区建设和互联互通合作方兴未艾，东亚经济一体化进程不断加快，东亚地区已成为世界上最具发展活力和潜力的地区。在当前全球经济不景气的形势下，东亚经济仍然保持相对较快增长，成为拉动世界经济复苏的重要引擎。

当然，东亚地区也存在诸多安全挑战。一方面，朝核问题、领土与海洋权益争端等旧有的传统安全问题尚未彻底解决；另一方面，恐怖主义、海上安全、网络安全、能源安全等非传统安全挑战日益严峻。

一些西方媒体甚至预测东亚要发生冲突。2012年，我在一个周边国

家参加会议时，一名欧洲记者走到我面前神情严肃地问道：南海问题怎么办呀？我反问他，难道欧债危机不是更值得你担心吗？他笑了，回答说因为欧债危机没有解决办法，所以不再关心了。

我对东亚安全形势是持乐观态度的。这是因为东亚各国间联系日益紧密，相互依存不断深化，已成为利益融合、安危与共的命运共同体。维护东亚地区和平稳定、促进发展繁荣、实现合作共赢，已经成为不可逆转的时代潮流。在东亚地区，冷战式的集团对抗和地区冲突不复存在，大国间没有你死我活的争夺，增进理解、深化合作成为各国的优先政策选择，对话和谈判成为处理国家间争端的主要手段。非传统安全挑战的跨国性也决定了，地区国家必须加强相互协作，才能合力破解难题。

20世纪70年代末以来，从阿富汗问题到柬埔寨问题，中国为推动地区安全热点的解决发挥了积极作用，但中国真正参与地区多边安全合作还是始于东盟地区论坛。1994年正式成立的东盟地区论坛历史上第一次把东亚和亚太地区大小国家都聚拢在一起，共商维护地区安全大计。我本人当时任外交部亚洲司综合处的处长，亲身参与了中国加入东盟地区论坛的决策过程。

当时的中国对参与多边安全机制还充满了疑虑。20年前，对于中国政府和军队很多部门来说，国家安全是纯粹的国内问题，参与地区多边安全机制似乎是毫无必要的。在中方的跨部门协调中，许多人担心加入东盟地区论坛会侵蚀中国安全决策的自主权。尽管有疑虑，中国最终还是接受了邀请，作为创始成员参加了东盟地区论坛，并且参与制订了论坛指导原则。

20年来，东盟地区论坛已经成为亚太地区最具包容性和影响力的安全对话与合作机制。中国通过参与东盟地区论坛，为推广综合安全、共同安全、合作安全的理念，促进地区安全合作做出重要贡献。中国还提

出，应摒弃以缔结军事同盟、武力展示、军事威慑、强权政治为特征的零和博弈的陈旧安全观念，共同培育一种以互信、互利、平等、协作为主要特征的新型的安全观念。

其精髓是各方平等参与安全事务，通过合作应对共同的安全挑战。安全是共同的，应该让所有国家参与区域安全架构的建设，防止出现因一国不安全而导致的溢出效应。安全是相互的，不应该也不可能追求独家的绝对安全，任何国家都不应把自己的安全建立在损害他国安全的基础上。安全是综合的，经济安全和非传统安全问题日益重要，解决这些问题必须综合施策，一味突出军事安全和军备手段，制造和渲染安全威胁，对亚洲有害无益。时至今日，这些主张和想法日益被亚太多国所接纳和认同。

中国提出并践行合作安全理念，首先确保做好自己的事，不给别人添麻烦。中国人口占世界五分之一，占东亚的三分之二。今天13亿中国人不仅自己丰衣足食、安居乐业，而且能为他国提供巨大的出口市场、资金和经验，创造就业机会，这是历史性的变化与贡献。

同时，作为联合国安理会常任理事国，中国意识到肩负的国际责任，愿意为维护东亚地区乃至世界的和平、安全与发展承担应尽的责任和义务，为解决各种安全挑战提供更多的公共产品，发挥中国独特的积极作用。

东亚是中国安身立命之所在，维护东亚地区和平与安全，中国责无旁贷。在东亚热点问题上，中国积极劝和促谈，为缓和紧张局势、维护地区和平发挥了建设性作用。朝鲜半岛与中国山水相连，邻居如果不安全，中国也不可能安全。中国一直坚定不移地推进朝鲜半岛无核化进程，致力于从根本上维护半岛的和平与稳定。10年前，在中国倡议和推动下，朝核问题的六个当事国坐到了谈判桌前，尽管现在六方会谈进程目前遇到了困难，但不可否认的是，六方会谈为推动半岛无核化进程、

维护半岛和东南亚和平、安全与稳定做出了重要贡献。

一个区域的安全感往往取决于安全链条中最脆弱的那个环节。毋庸置疑，朝鲜半岛存在极不对称的力量对比，在此情势之下，弱势的一方很容易缺乏安全感，而单纯施压和遏制只能增强其被威胁感，引发激烈反弹，如此周而复始，深陷“安全困境”，使问题更难解决。朝鲜半岛安全秩序不能孤立和排斥任何国家，不能不考虑另一方为什么感到严重不安全。

我们不赞成任何单方面挑衅性的言行，中国主张半岛无核化，同时希望各方在考虑自身利益的时候也能尊重他方的安全关切，进而建立让主要当事国都平等参与的多边安全机制。东北亚整体的安全应该是涵盖所有成员的完整的安全，不以任何一方的不安全为代价。作为六方会谈的亲历者，我衷心希望各方相向而行，争取早日重启六方会谈，让朝核问题重回谈判轨道。

东亚地区存在一些历史遗留的领土和海洋权益争端，多数是西方殖民者和冷战的遗产。中国是世界上邻国数量最多的国家，拥有14个陆上邻国和8个海上邻国。1949年中华人民共和国成立时，22000多公里的陆地边界尚未与任何邻国划定，中国本着互谅互让、公平公正的原则，坚持通过对话谈判同邻国寻求合理的解决办法。经过多年努力，除印度和不丹外，中国已同其余12个陆地邻国成功划定边界，解决了一些历史遗留问题。

在海上，中国同越南解决了北部湾划界问题。鉴于东海、南海这些海上争端的复杂性和长期性，中国倡导并推动在争议得到最终解决之前，各方“搁置争议、共同开发”，共同维护海上和平与稳定，推动东亚地区的发展。中国的这一主张是“共同安全”与“合作安全”的最好体现。

中国与东盟国家在南海问题上保持了对话与合作，双方于2002年签

署了《南海各方行为宣言》，成为维护南海和平安宁的基石。《宣言》规定，应由直接有关的主权国家通过和平对话和协商解决南海领土和管辖权争议，在争议解决前，各方应积极开展海上合作，为当事方最终解决争议创造良好条件。

2013年9月，中国和东盟国家举行落实《宣言》高官会，就继续推进《宣言》框架下务实合作和启动“南海行为准则”措施达成共识。中国希望商签“南海行为准则”的进程也能够成为在南海问题上同东盟国家深化安全互信的过程。

为支持双方开展更大规模的海上合作，中国出资30亿元人民币设立中国-东盟海上合作基金，双方已经规划一系列合作项目。前不久，中国领导人访问东南亚时，分别同文莱和越南领导人就共同开发南海部分海域资源达成共识，期待有关合作迈出步伐。

在钓鱼岛问题上，中日两国老一代领导人在恢复邦交正常化时就搁置争议达成共识，但日方近年来不断采取强化声索的单方面行动，甚至否认存在争议，这是中方无法接受的。尽管如此，中方还是保持了极大克制，坚持同日方磋商，希望日方能够正视历史和现实，拿出诚意和实际行动，为通过对话磋商妥善管控和解决钓鱼岛问题做出努力。

大国在维护东亚地区和平与安全方面发挥着关键性作用。作为当今最主要的发展中大国，中国积极推动东亚地区大国良性互动。2013年初，习近平主席访问俄罗斯，在克里姆林宫与普京总统深入探讨了如何推进中俄全面战略协作伙伴关系，达成广泛共识，签署了一系列重要协议，为新时期大国之间深化互信与合作树立了典范。

同年6月，习近平主席与奥巴马总统在美国安纳伯格庄园举行会晤，两国领导人同意构建中美新型大国关系，不冲突不对抗，相互尊重，合作共赢。新型大国关系不是搞中美共治，而是优势互补、全方位

合作，为维护世界的和平、稳定和发展做出贡献。

中美建立新型大国关系前无古人、后启来者，是一项没有现成经验可循的历史创举，不会一帆风顺。特别是中美在东亚地区有不同的视角和关切，双方仍有很多分歧，相互看法存在不少误区，需要增加了解，培养合作习惯。这也符合地区国家的期待。

近来，中国学术和舆论界对美国在亚太重新突出安全议题、加大对军事同盟投入是很关注的。我注意到，不少其他亚洲国家媒体和各界人士也都很关心这个问题，有人认为中国就是大家假装看不见的那只大白象，是被针对的目标，也有人担心冷战回归。美国已经反复申明“重返亚太”战略的目标不是遏制中国，是战略“再平衡”。不管怎样，为预防大国冲突而先发制人，很可能只会导致“自我预言的实现”。

中国积极推动地区安全合作和安全机制建设，成为多边安全机制的积极支持者和推动者。中国是东盟地区论坛、东盟防长扩大会、《亚洲反海盗和武装劫船协定》信息分享中心、马六甲海峡合作机制等地区安全机制的创始成员，也是这些机制框架下合作的积极参与者和推动者。

以东盟地区论坛为例，在中国的倡议下，论坛成立了副防长级的“安全政策会议”，为国防高层官员深入参与论坛搭建了重要平台。中国积极支持论坛加强维和、预防性外交、灾害管理、海上安全、网络安全等领域的务实合作，迄今已经承办了30多个合作项目，是论坛成员中承办项目最多的国家之一。中国已宣布同东盟国家合作承办论坛将于2015年举行的第四次救灾演习，这将是中国首次在境外联合主办军队和民事救援力量都参与的大规模救灾演习。

随着中国实力的增强，中国也愿意承担更多的国际安全义务，为东亚乃至世界提供更多公共安全产品。中国是联合国五个常任理事国当中派出维和人员最多的国家，也是115个维和参与国中派出工兵和医疗分

队人员最多的国家，并即将首次向马里派出成建制的维和部队。

根据联合国决议，中国海军自2008年起陆续向亚丁湾、索马里海域派遣15批舰艇编队执行护航任务，圆满完成了600多批护航任务，被护船舶达5000多艘，其中一半是包括东亚国家在内的外国商船。

中国海军在亚丁湾并非单打独斗，他们参加了北约发起的多国海军的“共享信息、降低冲突”协调机制，并与韩国、日本、印度等独立护航国家的海军护航编队开展信息情报交流、分区护航等合作。

东亚国家多属外向型经济模式，从中东途经印度洋、西太平洋一直到东北亚的海上航道是东亚国家的共同海上生命线，中国愿与其他东亚国家一道，积极探讨在维护海上通道安全和航行自由等方面开展多种形式的地区合作，并为此承担应尽的责任。

当前，东亚在地区经济合作方面已有比较完善的框架安排，但安全架构仍处于成长磨合期。推动建立一个符合地区实际、满足各方需要的区域安全架构势在必行。

这一架构应建立在综合安全、共同安全、合作安全观念的基础之上。这一架构应该是平等的、开放的、透明的，具有广泛包容性和代表性。这一架构应有利于促进在传统安全和非传统安全领域开展坦诚对话与合作，有利于促进政治安全与经济安全的相互促进。

中国总理李克强2013年10月在文莱出席东亚领导人系列会议时，曾用筷子为例来说明东亚国家通过合作维护地区安全的重要性。他说，东亚许多国家都使用筷子，一根筷子很难吃着东西，两根筷子一起用才能夹到食物，一把筷子捆在一起就不易折断。他的结论是，每个东亚国家对地区的安全稳定都负有责任，各国应加强合作共同维护地区安全。

综合安全、共同安全和合作安全应该成为东亚国家的共同理念，这

也是世界前进的大势所趋。

中国国家主席习近平在博鳌亚洲论坛2013年4月的开幕式讲话中曾说过，“和平与安全犹如空气，受益而不觉，失之则难存”。没有和平与安全，发展就无从谈起。中国作为东亚大国，将继续同各国一道为维护东亚和平安全与发展繁荣贡献自己的力量。

---

[1] 2013年11月15日，傅莹应邀赴韩国首尔出席第16次阿斯彭部长论坛，并发表主旨讲话。讲话内容系首次整理发表。

中国周邻和睦是福[1]

今天这个研讨会以“中国与邻国：推进共同繁荣与发展”为题，切中当前国际国内对中国与周邻形势的关注，很有意义。

我想分享几点自己的学习体会。

一、怎么看本地区的形势？

我从20世纪90年代开始曾有较长时间接触亚洲地区的外交事务。回首这20多年的变化，感到中国和周邻国家在维护和平和促进发展上，在世界上可谓独领风骚，足以引以为傲。

周邻指的是中国与相邻的整个地区。还记得冷战结束之初，这里的许多国家仍陷于各种分歧和长期割裂带来的不信任气氛之中。各国痛定思痛，坚持耐心细致的对话，增信释疑，各方面合作从无到有，逐步扩大。

我年轻的时候当过翻译，曾有幸近距离观察中国领导人是如何怀着耐心和情感去关心邻国、沟通思想的。中国经过不懈努力，与周邻建立起合作共赢的共识。

好的外部环境使中国有条件聚焦经济发展和改善民生，整个地区也走上健康发展的轨道。通过共同应对金融危机和建设自贸区，通过妥善管控分歧，培育起相互依赖和信任的合作习惯。

过去20年，亚洲经济占世界经济的比重从17.6%增加到27.5%，区域

内经贸和金融合作也实现跨越式发展，各国利益交融，相互依存。中国成为亚洲多数国家的第一大贸易伙伴和重要投资来源国，对亚洲经济增长的贡献率超过50%。

中国与周邻地区成为世界上公认的最具发展活力和潜力的地区，吸引了越来越多的关注和投入。包括美国的“亚太再平衡”战略，无论其内涵如何，从根本上看，美国还是受到这个地区的强劲增长和活跃合作的吸引，是看重这里的分量和潜力。当然，再平衡的结果是增强还是削弱这里的大好势头，是要存疑的。

二、怎么看本地区面临的安全挑战和存在的问题？

在当今世界，对我们普通人来说，非传统安全的威胁更加现实，数据显示，世界上人员和财产损失的一半都是自然灾害造成的。现代媒体可以直观地展现地震、海啸、台风，甚至海难、空难事故的伤害，让我们看到人类的脆弱。在这个越来越小的地球上，非传统安全已经成为可以触及每个人的利益，而且唯有共同努力才能应对的重要课题。

同时，一些传统安全问题和争议也有重新升温的动向。过去20年来形成的协商谈判处理争议的地区性共识，正面临被违背和被抛弃的危险。例如，2012年日本政府宣布将钓鱼岛“国有化”，单方面打破了中日老一辈领导人达成的搁置争议的共识。遭到中国强烈反应之后，日方调换了主题，把中国描绘成地区安全威胁，不仅使争议扩大化，而且挑动起对立的气氛，至今无法缓解。

最近越南船只干扰中国企业在西沙群岛的中建岛附近海域的作业。而西沙根本就不在争议地区，越南早就承认了中国对西沙的主权，这里的勘探活动也已经有10年之久。这些问题被炒作，在周邻国家内部和外部引发新的焦虑，对地区和平气氛带来新的挑战。

三、如何维护周邻的和平与和谐？

有人认为，亚洲面临经济繁荣和安全困境的矛盾状况，这个看法我觉得不很准确。亚洲的经济繁荣恰是得益于安全稳定的局面，是中国与周邻国家共同努力的结果。要维护和平稳定，仍要靠各国共同努力。对现代社会面临的非传统安全问题，需要各国携手应对；对冷战思维的结果和人为造成的紧张，必须高度警惕和有效遏制。

在处理领土主权和海洋权益争端中，中国坚持以和平方式解决分歧，同时，我们也反对为一己之私挑起事端、激化矛盾。这也是为什么，当一些国家的举动和立场偏离了和平轨道、对地区安全局势带来挑战时，中国必须做出有力、有节的反应，一方面是维护自己的主权权益，另一方面也是防止安全局势失控，促使事态回到协商谈判的轨道，维护和平稳定大局。

习近平主席在2014年5月的亚信安全峰会上发表了以“积极树立亚洲安全观、共创安全合作新局面”为题的重要讲话，强调，亚洲良好局面来之不易，值得倍加珍惜。中国倡导的共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，立足于亚洲的多样性特点和安全状况，体现出平等、合作、包容的精神。

和平与发展是当今世界的主要潮流，走和平发展的道路，是中国从历史、现实和未来的客观判断中做出的选择，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的必然要求。我们要沿着这条道路坚持走下去，不能因为存在干扰而偏离正确的方向。

---

[1] 2014年5月27日，由中国社会科学院主办、中国社会科学院国际合作局和中国社会科学院亚太与全球战略研究院承办的“中国与邻国：推进共同繁荣与发展”国际学术论坛在京举行。傅莹应邀出席论坛并发表主旨发言，发言内容系首次整理发布。

东亚能否坚持区域合作的方向？[1]

2015年11月5日至7日，中国国家主席习近平访问了越南、新加坡这两个东盟（亚细安）国家。中越领导人宣布要实现中国“21世纪海上丝绸之路”与越南“两廊一圈”两大发展战略的对接，中新领导人决定启动两国自贸区升级版谈判。这表明，中国的“一带一路”倡议为区域合作带来了新的动力。

在2015年11月1日于韩国首尔举行的第六次中日韩首脑会议上，李克强总理与韩国的朴槿惠总统、日本的安倍晋三首相一致表示，要“克服东亚局势复杂多变造成的困难”，“坚定推动三国合作向前发展”。

再过几天，中国领导人将在菲律宾出席亚太经合组织（APEC）峰会，在马来西亚出席东盟+1、东盟+3和东亚峰会，带去和平、合作的信息。中国人期待的是，在增进地区国家信任和理解的基础上，继续推进区域合作。

而东盟也希望在2015年年底之前正式宣告建成亚洲第一个次区域共同体“东盟共同体”，借以促进东南亚和东亚区域的一体化进程。

但是不容忽视的是，东亚地区合作的进程正在不断受到分歧和争议问题的干扰。尽管中国—东盟合作不断深化，东盟和中日韩，东亚峰会，东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等区域合作机制却开始减速。由此引发的问题是，东亚区域合作能否保持前进的势头？

东亚区域合作曾是本地区各国的共同骄傲。20世纪八九十年代以来，东亚各国超越分歧，秉持包容精神，以极大的魄力在本地区搭建起多个“同心圆”结成的区域合作架构。这个架构以东盟为中心，10+1和

10+3合作为主渠道，东亚峰会为外延，共同支撑起东亚区域合作方兴未艾的局面。

从1985年到2014年，全球经济总规模增长了6.2倍，而同期东亚经济体（东盟+中日韩）经济总量扩大了9.3倍。东亚经济体占世界经济的比重30年前不到17%，现在是25%。

如果说欧洲一体化走的是制度模式和价值体系类同的国家超越分歧步步深化联盟的路子，那么东亚区域合作走的则是一条跨越制度和价值鸿沟而进行多重构建、梯次整合的路子。从这个意义上讲，东亚区域合作对人类社会在交流中融合、在融合中进步的启示和借鉴意义丝毫不亚于欧洲一体化进程。

自20世纪90年代中期起，中国进一步确立了睦邻、安邻、富邻的亚洲政策，在周边外交中积极参与和鼓励多边合作，成为东亚区域合作的坚定推手和重要贡献者。中国支持东盟在东亚区域合作中发挥主导作用，既尊重了东盟的积极性，也有效规避了大国竞争因素对区域合作的负面冲击。在大国众多的东亚，东盟以自身一体化带动区域一体化，虽是“小马拉大车”，但富有成效。

现在，中国的地区政策目标并未发生变化，但确有多种因素在冲击东亚区域合作进程。可以看到，国际金融危机对东亚地区的发展产生了影响。区域内部领土和海洋划界争端、国际河流上下游利益差别等争议问题的突出，亦给东亚合作带来干扰，东亚区域合作的会议往往被负面议题主导。

美国“重返亚太”战略对军事安全议程的强调显然增加了东亚区域合作的复杂因素。在东亚区域合作平台上，各国曾经有着优先推进合作与经济发展议程的默契，但是美国强化军事和安全议题的做法使之难以为继。

另一个情况是，2009年至2010年间，当日本政府显示出重视“亚洲协同”甚于对美外交的姿态时，似乎触及了美国亚太战略的敏感之处，使美方感到不安，日本被迫改变了其对区域合作的态度。近年来，作为本地区重要国家，面对中国上升势头，日本在中国“威胁论”与“中国机遇论”之间拿不定主意，于是人们看到的是，日本支持区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的同时，又优先投入一度由美国主导的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判，精力分散。

能否得出一个结论：中、美、日以及东盟四方利益兼容性的下降是东亚区域合作遭遇挑战的根本原因？如果是，那么我们就要重新审视各自的政策，努力在自身国家利益与地区合作大局之间求得平衡。

对东盟而言，是要保持住自身引领区域合作的意愿和能力，照顾本区域各方更广泛关切，以继续为其发挥核心作用赢得支持。中国与东盟的关系受到南沙争端升温的严重干扰，个别东盟国家偏离2001年签署的《南海各方行为宣言》（DOC）的精神，在南海采取挑衅言论和行动。中国支持东盟联合自强，但不能支持东盟国家联手损害中国的利益。

对作为亚太地区一员的美国而言，需要尊重地区国家优先发展经济、开展合作的共识，与亚洲国家真诚对话，在既有和将有的区域机制之间架桥而不是筑墙，与各国一道引领开放包容、合作共赢而非恶性竞争、相互排斥的地区环境。

至于日本，需要学会倾听邻国的声音，不能一门心思只从自己的角度出发考虑问题。日本应与邻国在历史问题上实现真正意义上的和解，并增进相互了解，这将有助于消除东亚区域合作发展的一大障碍。中日需要重拾战略互惠与合作的精神。

中国的责任又该是怎样的呢？中国需要保持推进东亚区域合作的信念，避免受到外部因素过多干扰。中国提出“一带一路”倡议、推动建立

亚洲基础设施投资银行，很大程度上是源于在参与东亚合作过程中积累起来的灵感和经验，要为促进地区共同发展提供更宽广的舞台。周边是中国安身立命之所，发展繁荣之基，中国需要持之以恒地经营周边，避免自身利益与地区利益发生抵触。在争议问题上，中国将一如既往地稳妥处置，以平衡方式寻求谈判化解之道，这也需要本地区其他国家的配合与支持。

作为对本区域负有责任的成员，东亚各国都不应允许区域合作发生“退行性”变化，因为长此以往谁都不会成为赢家。各方有必要重新审视自己肩上的责任，突出地区议程的积极面，以免被消极和争议问题所把持。

---

[1] 2015年10月24日，傅莹应邀出席第11届北京—东京论坛，并发表题为《东亚区域合作视野中的中日关系》午餐演讲。10月26日，《人民日报》第5版评论版《名家笔谈》栏目发表此次演讲节选，题为《维护合作，离不开理解与宽容》。

朝核问题的历史演进与前景展望[1]

朝鲜半岛核问题是东北亚安全局势中最具复杂性和最具不确定性的因素，也是当前亚太乃至国际社会高度聚焦的安全热点。随着朝核问题的升温，国际社会上不断有人在问：中国为什么不能在管住朝鲜上负起更大责任？

中国是自2003年起应美方要求斡旋半岛核问题并且主持多边谈判的。作为发展中国家，中国奉行和平共处五项原则。在朝核这个涉及地区安全的问题上，中国的立场是坚决反对核扩散。

自从承担起斡旋责任以来，中方明确要求朝鲜停止核研发，也督促其他各方，尤其是美方，关注和解决朝鲜提出的合理安全关切。然而，美国与朝鲜之间深刻的互不信任使得多年来谈判达成的协议总是得不到落实。中方坚持不懈地履行了自己的责任，努力斡旋，并根据联合国安理会的决议，参加了对朝鲜核导活动的制裁。但是，中国在督促美国和朝鲜承担起应尽责任的问题上缺乏强制力。

中国不掌握解决朝核问题的钥匙，在说服朝方停止核项目上也缺乏关键筹码；而被朝鲜视为安全威胁来源的美国，对朝方安全诉求这个解决核问题的关键条件不愿予以考虑。美朝双方的意图南辕北辙，致使朝鲜半岛核问题陷入困境。朝方伺机推动核导发展进程，2005年以来已经进行了五次核试验和难以计数的导弹试射。与此同时，联合国安理会通过的制裁也层层加码，美韩针对朝鲜的大规模军事演习不断升级。半岛对抗和对立的气氛日趋紧张，和平谈判迟迟无法重启，目前的局势相当危险。

在国际舞台上，民族国家是国际关系中的主要行为体，享有国际法赋予的主权权利。强国通常拥有比较大的主动权，同时也必须承受自己言行所引发的结果。小国或弱国会对强国的压力做出反制性应对，同样也会付出代价。国际形势就是在国与国之间对具体问题的处置和应对所引发的波澜涌动，国家之间出现的紧张关系往往会在这个过程中相互折冲，甚至导致局势走向与预期不同的方向。因此，中国方面认为通过和谈解决核问题是一个“帕累托最优选择”。虽然不能满足当事各方的最高诉求，但却能以最小的代价实现利益最大化，当然这也需要各方都承担责任，都做出应有的妥协。目前和谈未能取得成效，恰是由于已达成的协议得不到全面执行，并由此导致谈判的中止。

无论过去还是将来，为了维护地区和平和稳定，中国一直致力于推动实现半岛无核化，支持通过对话妥善解决朝核问题。半岛南北双方间只有一线之隔，又都是中国的近邻，中国与朝鲜的边界线长达1300公里，如果半岛双方发生武装冲突，必然危及地区和平，导致大量无辜平民的严重伤亡，并且使事态滑向难以掌控的方向。过去几十年在世界许多地区发生的轻率动武带来的教训是深刻的。

本文试图梳理近年来朝核谈判的经纬，包括从三方会谈到六方会谈再到会谈破裂的历程，所讲述的事情有些是我亲身经历的。本着尽可能地还原历史真实面目的态度，我希望帮助人们了解：事情何以发展到今天这个地步？和谈成功的机会何以被一再错过？但愿这些回望可以为将来更明智的选择提供借鉴。

解铃还须系铃人，要打开朝核问题的“锈锁”，还是要找到那把钥匙。

《美朝框架协议》与第一次朝核危机

说到中国在朝核问题中扮演的角色，2003年是一个分水岭。关于朝核问题的国际多边解决机制在这一年诞生，中国被卷了进来，成为多边谈判的重要斡旋者。在此之前，朝核问题一直是由朝美两家在谈。事情要从2003年2月美国国务卿鲍威尔访华说起，当时我作为中国外交部亚洲司司长参加了他在中国的一些日程。鲍威尔来中国有两个重要的背景：一是第二次朝核危机爆发，2003年1月10日，朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》；二是海湾地区局势紧张，美国对伊拉克军事行动已箭在弦上。时任美国总统小布什为避免陷入中东和东亚两线压力，派鲍威尔到中国游说。

在北京人民大会堂，时任中国国家副主席胡锦涛会见了鲍威尔一行。鲍威尔提出希望中国出面斡旋朝鲜核问题，并表示美方无法再相信朝鲜，但是愿意采取多边方式寻找解决办法，建议由中国邀请美国和朝鲜派代表来北京“谈一谈”。

朝核危机之所以在此时爆发，很大程度上是因为《关于解决朝鲜核问题的框架协议》（以下简称《美朝框架协议》）没有得到执行，导致双方关系破裂。时至2003年，美国并未在指定时间用两座1000兆瓦轻水反应堆替换朝鲜的石墨核反应堆和其他相关设施，而朝鲜也没有完全履行协议。其背景则是朝鲜半岛局势在过去半个多世纪的风起云涌和相关国家关系的演变。正如《美朝框架协议》这一名字所体现的，美国和朝鲜是这段历史的主角。

考察朝核问题的根源，需要追溯到对朝鲜战争的战后处置，这场战争从法律意义上讲，至今没有正式结束。

1953年7月27日，以朝鲜人民军最高司令官和中国人民志愿军司令员为一方，以联合国军总司令为另一方，双方在板门店签署了《朝鲜停战协定》和《关于停战协定的临时补充协议》。但是那只是一纸停战协定，而非和平条约，也就是说，相关国家虽然休战了，但仍处于战争状

态。这是朝鲜半岛局势长期以来稳定不下来的重要根源之一。

停战协定签署之后，以北纬38度线为军事分界线，朝鲜半岛一南一北继续处于分裂状态。南方即大韩民国，得到以美国为首的西方国家的扶持，北方即朝鲜民主主义人民共和国，其背后则是以苏联为代表的社会主义阵营，朝鲜半岛成为全球冷战和美苏争霸的前沿。在美苏对峙相对处于均衡的状况下，朝鲜半岛在相当长时间内基本上是平静的。

战后朝鲜半岛军力部署基本上是南方占优。美国在韩国保留了驻军，并于1957年起部署了包括战术核武器在内的一系列进攻性武器。20世纪90年代初，随着美苏核裁军倡议的实施，美国全部撤出在半岛的核武器，改由美军在美国本土和太平洋总部辖区的核力量承担对韩国的核保护义务。

冷战初期，面对巨大的外部生存威胁，朝鲜选择主要依靠苏联获得安全、经济和能源的保障和支持，并在苏联的帮助下进行有限的核研究。1959年，朝鲜建立了以和平利用核能为目的的宁边原子能研究所；1965年朝鲜拥有了自己第一个2兆瓦的小型轻水反应堆，此后苏联专家便回国了。需要提到的是，当时的苏联无意帮助朝鲜进行核武器的研发，在向朝传授核物理知识时并没有提供铀浓缩和钚生产技术。

20世纪80年代，朝鲜开始建造一座5兆瓦电功率的天然铀石墨气冷堆，反应堆建成后可以年产6公斤武器级钚。从这时起，美国开始注意到朝鲜发展核能力的意图，并在1985年通过向苏联施压，敦促朝鲜加入了《不扩散核武器条约》（NPT）。作为交换，苏联与朝鲜签署了经济、科学与技术协定，承诺提供新的轻水反应堆。但后来苏联并没有履行该协议，而朝鲜在加入NPT之后也没有按条约履行过接受国际原子能机构核查的“义务”。

进入20世纪90年代，苏联的衰落和解体以及冷战的终结彻底打破了

半岛的均势，朝鲜陷入极度的无依靠和不安全感，国家面临一种“系统性困局”。经济上，朝鲜失去了来自苏联的援助和支持，工农业生产一落千丈。而韩国经济则在20世纪70年代起飞，并保持了多年的高速增长。

1991年9月17日，第46届联合国大会一致通过朝鲜和韩国同时加入联合国的决议。1991年《苏朝友好合作互助条约》到期，苏联的继承者俄罗斯没有声明自动续约（进而在1994年宣布废止该条约）。1991年10月5日，金日成主席访华与中国领导人讨论了苏联垮台后的国际形势和对策。邓小平在会见时表示，中国此阶段在处理国际问题时“主要是观察，少露锋芒，沉着应对”。“韬光养晦”成为中国外交的指导思想。当时中国早已脱离苏联阵营，冷战的结束并不意味着中国就要扛起领导社会主义阵营的大旗。

接踵而至的是1992年8月中韩建交，当时中韩两国各方面的民间交往已经在快速扩展，建立外交关系势在必行。而朝鲜显然对此感到不满和失望，也更加孤立。此后中朝高层互访几近中断，直到1999年朝鲜最高人民会议常任委员会委员长金永南访华方得以恢复。

时至今日，人们也许仍不能对当时朝鲜深重的危机感有足够的了解。需要认识到的是，20世纪90代年初的一系列变故深深刺激朝鲜决定“走自己的路”，这包括在安全问题上的“核选择”。在这一系列变故中，不能忽略的一个事实则是：苏联/俄罗斯和中国，在1988年汉城奥运会之后，主动顺应潮流，改善和发展了与韩国的关系。形成鲜明对比的是，作为半岛停战直接当事方之一的美国，没有采取明显的对应措施改善与朝鲜的关系，它的盟国日本也没有，从而错过了“交叉承认”“恢复外交关系”的良机。

1990年前后，美国根据卫星图片判断朝鲜正在秘密研制核武器；国际原子能机构（IAEA）要求依据《核不扩散条约》（NPT）对朝鲜进

行核查。1992年5月至1993年2月，朝鲜接受了国际原子能机构的6次不定期核查，但双方对检查的对象和结果意见不一。1993年3月美韩恢复曾于1992年暂停的“协作精神”联合军事演习，而此时国际原子能机构提出要对朝鲜进行“特别核查”。面对双重压力，朝鲜宣布退出NPT，这导致第一次朝核危机的爆发。当年4月1日，国际原子能机构将朝核问题提交联合国安理会。而朝鲜则认为，朝核问题本质是朝鲜同美国之间的问题，而非朝鲜和国际原子能机构间的问题，因此只能由朝鲜和美国通过协商解决。

1992年美国民主党总统比尔·克林顿上台后，由于美苏两大阵营对抗的时代已经结束，美国判断自身面临的最现实和最直接的安全威胁是日益增长的核武器与其他大规模杀伤性武器的扩散。在此背景下，如何解决朝鲜核问题成为克林顿政府在亚洲面对的首要课题，美国开始重新审视朝鲜半岛局势。

在美国，施压和强硬立场一度占据主导地位。1994年6月16日，参议院通过决议敦促克林顿采取行动，让美军做好“威慑，并在必要的情况下击退朝鲜袭击”的准备。但经过评估，美认识到对朝采取军事行动会引发朝军对韩国的攻击，造成大量无辜平民的伤亡。就在美商讨和评估军事方案之际，美国前总统卡特赴平壤访问，并面见了当时的朝鲜最高领导人金日成，并传回了朝方愿就核问题与美国谈判的信息，这促使克林顿政府改变态度，选择了谈判的路径。

自1993年6月起，朝美双方分别在纽约和日内瓦进行了三轮高级别会谈，双方最终签署《关于解决朝鲜核问题的框架协议》。其主要内容包括：朝鲜同意放弃处在建设过程中的两座石墨反应堆。作为补偿，美国将组织和领导一个国际财团，以融资方式在尽可能早的时间内向朝鲜提供价值40亿美元、总发电能力为1000兆瓦的两台轻水反应堆。为解决反应堆替换过程中的能源问题，美国将每年向朝鲜提供50万吨重油。在

上述整个过程中，主要是朝美直接谈判，包括中国在内的其他国家并未参与。

《美朝框架协议》签署后，朝鲜半岛局势缓和了下来，但是协议的落实工作进展缓慢。美国牵头成立了朝鲜半岛能源开发组织（KEDO），从国际上募集了一些资金开始向朝鲜运送重油，以帮助朝鲜弥补能源短缺造成的困难，宁边反应堆中8000根废燃料棒则被取出封存。然而美、日、韩帮助朝鲜拆卸石墨减速反应堆并为其建设轻水堆的工作却一拖再拖，没有落实。

可以看到，克林顿在第一任期内成功化解了第一次朝核危机，在第二任期，他试图通过与朝鲜加强接触来彻底解决核问题。1999年10月，美国官方发布了《美国对朝政策评估：成果与建议》，指出要“采用全面、综合的方式应对朝鲜核武及弹道导弹项目，以双边谈判为核心手段，辅以与日本和韩国的三边协调”。但是在对具体承诺推进的过程中，双方却都没有表现出足够的意愿和行动力，框架协议中的大部分内容未能及时得到落实。

到了克林顿执政的后期，朝美关系正常化的大门一度打开了一条缝隙。2000年10月9日，朝国防委员会第一副委员长赵明录作为金正日特使访问美国。10月23日，时任美国国务卿奥尔布赖特对朝鲜进行了为期两天的历史性访问，并与金正日会面。奥尔布赖特访朝期间，向朝鲜领导人转达了克林顿总统对改善美朝关系的设想，与朝方就朝鲜核导问题以及将朝从“支恐名单”中删除进行了讨论，并就互设联络处和将联络处升格为外交代表处问题进行协商，也探讨了安排克林顿访朝的可能性。

奥尔布赖特回国后，美方甚至把安排克林顿访朝、进而促成金正日访美提上了日程，但由于美国当时已进入总统换届周期，跛脚状态中的克林顿政府没有时间和精力实现这个愿景了。据奥尔布赖特回忆，就在离开白宫前一天克林顿还向她表示，自己应该去平壤，而不是留在华盛

顿为巴以问题做最后的斡旋。

多年后笔者与奥尔布赖特就此交换过意见，说到那时也许是解决朝核问题的重要机遇，可惜错过了。

从第二次朝核危机到三方会谈、六方会谈

克林顿政府曾希望新一届美国政府能够沿着自己任上开创的涉朝问题“新局面”走下去。然而，在2000年大选中胜出的共和党新总统乔治·沃克·布什（小布什）被新保守主义分子包围着，他在竞选期间就不断批评《美朝框架协议》，更是把矛头指向朝鲜政府，抨击对朝接触政策反而帮助这个政权避免了崩溃。显然，美国对朝鲜的政策把“弃核”和“政权崩溃”搅合到一起考虑，以致于常常混淆了哪个是主要目标。而平壤很难理解这些变化，因此他们认定美国从一开始就不是认真的。

小布什总统上任伊始就重审对朝政策，推翻了克林顿政府改善关系的政策。八个月后，2001年9月，美国发生了严重的恐怖袭击事件，美国政府宣布发动“反恐战争”。值得一提的是，“9·11事件”后，朝鲜外交部发言人在第一时间表态，说这是“令人惋惜和悲剧性的事件”，强调“作为联合国的成员，朝鲜反对一切形式的恐怖主义和对其的支持，这一立场不会改变”。朝鲜的这个表态完全不同于以往的对美强硬姿态，但小布什政府没有给予理睬。在2002年1月的国情咨文中，小布什总统将朝鲜列为“邪恶轴心”国家。

2002年10月，美国情报部门宣称发现了朝鲜的秘密核计划，并掌握了朝鲜在国际市场上进行技术和设备采购的证据，将朝鲜与巴基斯坦秘密核交易的证据一并曝光。小布什政府东亚及太平洋事务助理国务卿詹姆斯·凯利紧急赴朝，在与朝副外相姜锡柱的会谈中，他当面拿出朝鲜

进口用于铀浓缩离心机的“证据”，而姜毫不掩饰，亲口承认这一切都属实。

这件事引发美国朝野震惊。看起来，朝鲜在声称放弃研制以钚为原材料的核武器的同时，又在“明修栈道、暗度陈仓”，偷偷研发以铀为原材料的核武器。小布什政府认为朝鲜背弃了《美朝框架协议》，由此宣布终结双边谈判，而在朝鲜看来，美国方面也没有履行框架协议中的全部承诺。这次关系的破裂直接触发了第二次朝核危机。

几乎在同一时期，美国开始拉盟国一道在东海、黄海至印度洋一线实施“防扩散安全倡议”（PSI）。2002年12月，在美国授意下，西班牙海军在也门外海拦截了载有“飞毛腿”导弹的朝鲜货船“小山号”，后来，在得到也门政府做出仅供本国使用且下不为例保证的基础上放行，是为“小山号事件”。

2002年11月14日，美国主导的朝鲜半岛能源开发组织（KEDO）决定停止向朝鲜运送重油。朝方则认为美国中止供油属于违约，并于12月12日宣布，将重启根据《美朝框架协议》冻结的核计划。2003年1月10日，朝宣布正式退出《不扩散核武器条约》。

作为《不扩散核武器条约》缔约国，中国坚决反对任何形式的核武器扩散，一贯主张全面禁止并彻底销毁核武器。同时，中国主张通过谈判和平解决分歧。既然《美朝框架协议》执行不下去了，而美国又希望中方能够出面斡旋，帮助解决问题，并派国务卿鲍威尔到北京来游说，经过慎重研究，并考虑到促朝弃核也符合中方利益，中国政府决定接受美方的请求。初步考虑邀请朝美双方来中国进行三方会谈。鲍威尔访华后，中方于2003年春派特使访朝，虽不乏困难，但访问基本上是成功的，朝方同意尝试三方会谈。但朝鲜的根本立场并没有改变，还是希望与美方直接谈，理由是核问题由美国对朝安全威胁引起，要解决也必须是朝美直接达成协议。中方把朝鲜的要求和意见转达给了美方，而美方

则坚持不能再与朝鲜单独谈，任何会谈必须在有中方在场的情况下进行。朝美双方的要求是完全拧着的，中方抓住“谈”这个基本共识，以坚忍不拔的精神居中斡旋，终于双方都同意派代表到中国来谈一谈，美方与朝方可以在三方框架内接触。

中国外交部于2003年4月22日发表了公开信息，表示：“中方一直主张通过对话和平解决朝核问题，这也是有关各方和国际社会的共识。基于上述共识，将邀请朝鲜和美国派代表团来中国进行会谈。”中方通过积极介入，把各方拉回到了谈判桌前。从2003年4月到2007年10月，举行了一轮中、美、朝三方会谈和六轮有韩国、日本、俄罗斯加入的六方会谈。过程充满曲折，但对话使得朝核态势基本维持在可控范围内。六方会谈中所形成的三份文件——2005年的《9·19共同声明》、2007年的《2·13共同文件》和《10·3共同文件》——为通过对话谈判和平解决朝核问题打下重要的政治基础。但令人遗憾的是，这些协议在达成后却因为这样或者那样的变故往往得不到执行，会谈常常陷入破裂，局势一再地卷入螺旋上升的紧张状况。

2003年4月23至25日，中朝美三方会谈在北京举行，我作为当时的中国外交部亚洲司司长，与朝鲜外务省美国局副局长李根和美国东亚及太平洋事务助理国务卿凯利分别率团与会。

但是会谈还未正式开始便戏剧性地遭遇僵局。小布什总统有令在先，禁止美国代表团成员同朝方单独进行任何形式的会面，而朝方则希望能与美方单独谈。三方会谈的前一天晚上是中方主办的宴会，美朝代表都出席了，席间，朝方谈判代表李根借敬酒的机会与凯利单独说话，直接告诉美方，朝鲜已经对乏燃料棒进行了后处理。凯利随后把李根对他讲的话转述给笔者，生气地说，他需要请示华盛顿如何应对。第二天早上美方代表团声称，不能与朝进行任何直接接触了，只能三方一起谈，朝方代表团则因此而拒绝出席三方会谈。经过中方居中反复劝说，

朝方放弃了退出会谈的打算，但是三方会谈实际上也只是中方分别与朝方和美方谈。

这次三方会谈的尝试虽然艰难且不令人完全满意，但朝美两国回到了谈判桌前，让国际社会看到了外交对话的可能性，紧张气氛开始降温。朝方提交了一份以放弃核开发和导弹试验换取美日韩经济援助和体制保证的“一揽子计划”，这个方案体现了朝鲜的基本立场和思路，实际上成为以后几轮会谈朝方方案的基础。

三方会谈吸引了韩国和日本的强烈关注，国际社会对会谈也更加关注。美要求扩大多边会谈，让韩日加入进来，对此中方没有感到困难，同时认为也应该让俄罗斯加入。面对各方释放的信号，中国继续发挥作用，进行了大量静悄悄的外交斡旋活动，穿梭访问，广泛听取各方意见。围绕核问题，朝鲜的态度是一以贯之的，即：朝鲜面对美国敌视政策，需要发展核武器来保障自身安全，朝鲜对美方已经无法信任。而中方表示坚决反对朝鲜走拥核的道路，但是可以理解朝鲜安全关切，支持多边谈判寻求和平解决办法，而且愿意承担沟通协调并主办更多会谈的责任。

苏联解体之后，中国成为朝鲜最重要的合作伙伴和援助国，朝方需要维系两国合作关系，认识到应尊重中国这个友好邻国的意见，对中方的和谈建议难以回绝。而美国方面的态度则是非常强硬，小布什政府的立场是：保留军事解决的选项，如何选择要看朝鲜参加谈判的表现。中方向美方转达了朝鲜的意见，同时也表达了自己清晰的立场：中国坚决反对任何采用军事手段的企图，但是可以支持通过和平谈判找到解决核问题的妥协方案。

由此可见，无论是美方还是朝方，各自都有两手打算：美方是可以谈，不行就打；朝方是要么谈出一个结果，要么拥核自保。而中方采取的策略是全力推动谈判，同时坚决打掉双方另外的企图。

笔者记得在一次访问华盛顿的过程中，美方一再表示："可以谈，但是军事解决的手段也在桌子上。"（We can talk，but the military option is also on the table.）中方不同意，强调如果美方坚持保留军事解决的选项，朝方就要坚持保留拥核的选项了。后来，美方对措辞做了调整，表示"军事解决的手段还没有离开桌子"。（The military option is not off the table。）这个说法和前面的提法相比似乎没有太大区别——尤其是对不以英语为母语的人来说，但美方很坚持，说这是总统的意思。笔者曾经开玩笑地问美方同事，如果"没有离开桌子"，又不在桌子上面，会是在哪里？他说，你可以发挥想象力。而当笔者把这个话转述给朝方代表李根时，对方瞪大了眼睛问："那是在哪里？"

2003年7月，与朝鲜打过多年交道的外交部副部长戴秉国作为特使先后访问朝鲜和美国，劝说双方重启对话。在朝鲜，戴秉国一行在与朝方同行长时间会谈之后，受到金正日的接见。会见结束时，金正日说："既然中国同志说可以再谈，那我们就再试一试吧。"

这一轮斡旋的结果是，美方同意派代表团尽快到北京来谈。在形式上，美方希望能让韩日都加入进来，也不反对中方建议的让俄罗斯参加。如果朝鲜希望三方谈，美方同意再进行一次三方会谈，但坚持必须紧接着就进入六方会谈。中方把美方的意见转达给了朝鲜，朝方的回应很痛快，说，只要美方同意与朝方直接接触，其他要求都可以同意，也不妨就直接进入六方会谈。

鉴于朝核问题的敏感性和朝美对立的严重性，六方会谈会场的设计和布置都成为困难的政治问题。由于六个国家关系微妙，无法安排在长条桌子对面，我们把桌子围成一个六边形，这样每个代表团都可以坐在桌子的一边，不存在主次关系。会谈确定在钓鱼台国宾馆宽敞的芳菲苑进行。

更难的是如何安排朝美对话。朝方高度重视与美方的双边接触，要

求必须在独立的空间与美方谈；而美方则坚持不能在单独的房间谈，美朝接触时须与其他代表团“在同一个屋顶下”。我们想出办法，在芳菲苑大厅的角落用屏风、绿植和沙发隔出几个独立的喝茶空间，用于会间休息，其中一个专门保留给朝美代表团对话用。

我们分别邀请了朝鲜和美国驻北京的大使馆官员来考察，他们都认可了，扫清了最后的障碍。其实后来美朝对话越来越重要和深入，他们主动要求转入了“单独的房间”。

2003年8月27日至29日，第一轮六方会谈在北京召开，由时任中国外交部部长李肇星主持开幕，中国外交部副部长王毅任中方代表团团长。参加第一轮六方会谈的各国代表团团长是：美国亚太事务助理国务卿詹姆斯·凯利、朝鲜副外相金永日、俄罗斯副外长亚历山大·洛修科夫、韩国外交通商部次官补李秀赫、日本外务省亚洲和大洋洲局局长薮中三十二。

朝方仍坚持一揽子解决核问题，提出的方案主要分为四个阶段，每阶段都要求美国“同时行动”。

美方则强调朝鲜应迈出第一步，须首先以“全面、不可逆转和可验证”的方式弃核，然后才能讨论其安全保障问题。

当年一则来自利比亚的声明引人注意。那年12月，利比亚领导人卡扎菲宣布“彻底放弃大规模杀伤性武器”，并接受国际原子能机构的核查，全盘交出了手中的核研发成果。美国随即解除制裁，摘掉了利“支持恐怖主义国家”的帽子，并建立了外交关系。一时间，利比亚成了西方国家眼中消除核生化武器和远程导弹的“模范生”。也许美国曾试图以此为例打动朝鲜，但八年后利比亚局势的剧烈变化及其后果对朝鲜在核问题上的态度产生了反向的影响。

2004年2月25日至28日，第二轮六方会谈在北京举行。会谈焦点在于解决核问题的目标和第一阶段措施。会谈中，美坚持朝应同利比亚一样，先放弃核计划并接受国际原子能机构核查；中、俄、韩三国则倾向“乌克兰模式”，主张若朝主动弃核，应尊重其主权并给予安全保障。

本轮会谈通过了六方会谈启动以来发表的第一份书面文件——《主席声明》。声明强调：各方表示致力于朝鲜半岛无核化目标，通过对话和平解决核问题；各方表示愿意和平共存，并同意采取协调一致的步骤解决核问题及其他关切。

2004年6月23日至26日，第三轮六方会谈召开。朝方仍坚持“冻结换补偿”，但首次表示冻结是为了最终弃核。美方也展现一定的灵活性，提出了五阶段的弃核方案。第三轮会谈虽然没有实质性协议，但是最终达成了“以循序渐进的方式，按照口头对口头、行动对行动”原则解决朝核问题的重要共识。这是中方在开启六方会谈以来就反复强调的，要求美朝相互同时迈出步伐。

第四轮六方会谈与第三轮间隔了13个月之久。导致会谈中断的一个主要原因是，小布什政府在连选连任前后对朝态度更趋强硬，多次将朝鲜领导人称为“暴君”，将朝鲜称为“暴政前哨”，导致朝鲜退缩。另一个原因是，韩国在2004年9月初承认曾秘密提炼武器级钚和浓缩铀材料，这引起朝方强烈不满。2005年2月10日，朝鲜宣布已经制造出核武器，并无限期中止参加六方会谈。美国则在6月底首次对朝实施金融制裁。

中国并未放弃斡旋，13个月后朝鲜同意重返六方会谈。第四轮六方会谈第一阶段会议和第二阶段会议分别于2005年7月26日至8月7日和9月13日至9月19日在北京举行。这轮六方会谈最大的成果是在9月19日达成了《第四轮六方会谈共同声明》（以下称《9·19共同声明》）。这是一份成功地凝聚了各方共识的重要文件，其意义在于：朝鲜首次承诺放弃一切核武器及现有核计划，韩国也明确表态不发展核武器；美国同意在

适当时候讨论向朝提供轻水反应堆；美、日首次正式承诺将采取步骤实现与朝鲜关系正常化；首次谈到朝鲜半岛和平机制问题和东北亚安全问题。

这是六方会谈以来达成的第一份共同声明，作为解决朝核问题的路线图，《9·19共同声明》让人们看到了一线曙光。但曙光却又很快被美国对朝鲜金融制裁的乌云所遮蔽。

2005年9月23日，几乎就在六方会谈进行的同时，在毫无预兆的情况下，美国财政部根据情报机构提供的信息，公开指责澳门汇业银行替朝鲜在该行开设的多个账户“洗钱”“流通伪钞”，所获资金用于“支持恐怖主义”。此前的9月9日，美国已提出冻结朝在澳门汇业银行的2500万美元资金。10月21日，美又宣布将8家朝鲜企业列入黑名单，冻结其在美资产。汇业案虽然表面上看与朝核问题没有直接关联，但对朝核问题的解决进程产生了重大影响。

11月9日至11日在北京召开第五轮六方会谈第一阶段会议时，朝鲜代表团仍如期而至。但在第一阶段会议之后，美国于12月开始对朝实施金融制裁。面对美国不断加大的制裁力度，朝鲜公开声称，若美不肯取消经济制裁，将不再重返六方会谈。而美国没有松手，2006年4月美国财政部进一步加大了对朝鲜的制裁力度。

由此开始，今天已被人们熟悉的围绕朝核问题的“制裁—试验—再制裁—再试验”的恶性循环开始了。美国不断升级的制裁没能阻止朝鲜升级武器试验的步伐，2006年7月5日，朝鲜向日本海试射7枚导弹，10月9日，朝鲜宣布成功进行了地下核试验。

2006年10月14日，联合国安理会以15票赞成一致通过了美国提出的1718号决议。决议要求：所有联合国成员对朝鲜实施与核武器及技术、大型武器和奢侈商品有关的禁运；要求朝鲜不再进行核试验，暂停与弹

道导弹有关的所有活动。

2006年10月，中方与六方会谈其他成员展开了新一轮密集磋商和协调。终于在11月1日，朝鲜宣布重返六方会谈。同期，美国民主党赢得中期选举，在参众两院同时占据多数，力主对外逞强和军事冒险的“新保守主义”在美国退潮，对朝强硬势力在小布什政府中的影响也随之下降。

2006年12月18日至22日，第五轮六方会谈第二阶段会议召开。2007年2月8日至13日，第五轮六方会谈第三阶段会议在北京继续进行，会谈的最大成果是通过了共同文件《落实共同声明起步行动》（以下称《2·13共同文件》）。《2·13共同文件》主要包括一系列平行行动，包括朝方以最终废弃为目标关闭并封存宁边核设施，以及申报和最终放弃全部核项目。朝美将开始双边谈判，美将启动不再将朝列为支恐国家的程序。其中，朝鲜同意申报所有核计划是一个很大进步。

《2·13共同文件》签署后，半岛局势出现了一定程度好转，朝韩部长级对话恢复，2007年3月1日，国际原子能机构总干事巴拉迪赴朝，商讨关闭和封存宁边核设施的具体细节。同日，朝鲜副外相金桂冠访美，这是凯利2002年10月访朝后，朝鲜对美国的一次“破冰之旅”，也是朝美第一次就关系正常化问题开展谈判。

与此同时，对朝制裁日益成为阻碍《9·19共同声明》和《2·13共同文件》履行的障碍。朝鲜坚持将取消制裁作为关闭宁边核设施的一个先决条件，但美方却不能同意。

2007年3月，在第六轮六方会谈第一阶段会议于北京召开之际，美方宣布汇业银行涉朝资金将被转账到中国银行，朝鲜承诺将这笔资金用于人道主义和教育。中间的一个插曲是，由于某种“技术问题”，这笔钱并没能马上转入中国银行账户，而朝鲜认为己方已经履行了相应义务，

在澳门汇业银行问题中没有尽到义务的是美国，因此在澳门汇业银行问题解决前，朝“不会采取下一阶段措施”。直到6月25日冻结资金问题得到解决，朝才开始恢复履行《2·13共同文件》。7月14日，朝鲜关闭宁边核设施，韩国提供的6200吨重油抵达朝鲜。同日，国际原子能机构核查人员重返朝鲜，前往宁边地区监督和验证关闭核设施。至此，应该说，朝核问题的解决终于开始迈出重要的步伐。

2007年9月1日，美朝工作组在日内瓦举行会谈。朝方表达了申报所有核计划和“去功能化”的明确意愿，美方则承诺把朝鲜从“支恐国”名单中去掉。但是，在9月25日联合国大会上，小布什总统发表演讲，将朝鲜等国称为“残酷政权”（brutal regime），表明美国对朝鲜政权的态度仍然相当负面。

2007年9月27日到10月3日，第六轮六方会谈第二阶段会议进行。六方签署了《“落实共同声明第二阶段行动”共同文件》（以下称《10·3共同文件》），“去功能化”和“申报”是两大重点。其中要求朝鲜：一、对宁边原子能研究中心5兆瓦实验性反应堆、后处理厂（放射化学实验室）及核燃料元件制造厂进行去功能化；二、在2007年12月31日前对其全部核计划进行“完整、准确”的申报。《10·3共同文件》还对美朝、日朝进一步改善双边关系提出了要求。11月5日，宁边三个核设施开始去功能化。

但到了2008年1月，朝鲜在去功能化完成了75%后，其他国家提供的重油、设备和物资援助并没有到位，朝方开始犹豫，并以此为由，放缓了去功能化步伐。

与此同时，申报开始成为新的争议焦点。美朝在申报问题上主要存在三点分歧：一、钚材料数量；二、朝鲜是否存在浓缩铀项目；三、朝鲜与叙利亚是否存在核合作。由于这些分歧和争议的存在，朝鲜并未按照规定在2008年1月1日前完成申报。

经过各国间多轮磋商，以及美朝于2008年3月和4月在日内瓦和新加坡会晤，双方在申报和将朝鲜从“支恐国”名单除名问题上逐渐形成共识。朝鲜提交了宁边反应堆运行记录，美国可以此为依据计算朝鲜的钚数量。美国对此举是充分肯定的，称之为核查朝鲜核计划的“重要一步”。美国的义务则是在45日内将朝鲜从“支恐国”名单中去掉。

但是，就在朝鲜提交申报书当天，时任美国国务卿赖斯在《华尔街日报》撰文提出“验证”问题，要求对朝鲜申报予以核查。朝鲜强烈反对美国将验证与“除名”挂钩的做法，而且提出，《10·3共同文件》并未包括验证条款。8月11日，鉴于美国并未在45天内完成将朝鲜从“支恐国”除名的承诺，朝鲜宣布“暂停去功能化作业，同时考虑按原状恢复宁边核设施”，并驱逐了国际原子能机构监督人员，局势骤然紧张。直至10月初，美国国务院助理国务卿、朝核问题六方会谈美方代表团团长希尔访问朝鲜，美朝就验证问题达成协议，美国宣布将朝鲜从“支恐国”名单中除名，朝鲜随后重新启动去功能化作业，表示接受去功能化阶段验证措施。

至此，在过去6年左右的时间内，六方会议虽然周折和反复不断，在顿挫中艰难前行，但总体上维持了半岛稳定，更重要的是坚持了无核化和谈判解决分歧的大方向。但是这个进程未能持续下去。

2009年至今朝核问题的螺旋式升级

截至2016年11月，朝鲜已进行了五次核试验，其中第一次是在2006年，发生在因汇业银行问题和美方制裁而导致六方会谈中断之后。此后的四次都发生在2009年之后，而这期间六方会谈由于事态发展的步步升级、不断激化的恶性循环而完全陷入停滞。

2009年1月20日，奥巴马就任美国总统。此前大约一年，主张对朝

强硬的李明博接替卢武铉成为韩国总统。同过去一样，相关国家领导人变动再次给半岛局势带来了新的变化和不确定性。

新上任的奥巴马政府认为，朝鲜在小布什政府的后期已逐渐偏离了《9·19共同声明》和《2·13共同文件》中所做的承诺，在“欺骗和讹诈美国”的道路上越走越远，反对美国与朝做交易的声音开始在华盛顿形成“政治正确”——特别是在军界和国会。另外一个特殊的背景是，奉行自由主义世界观的奥巴马在竞选时反复强调改善美国的国际形象，并提出构建“无核世界”的主张，上任后更把推动国际核裁军和倡导全球核安全合作当作颇为优先的外交议程。这就出现了一个悖论，一方面奥巴马政府在朝核问题上不可能沿着小布什执政末期那种与朝鲜达成妥协的路径发展，但另一方面也很难完全走上示强的道路。

奥巴马在2009年1月20日发表的就职演说中对“美国的敌人”们宣称：“如果你们愿意松开拳头，我们就会向你们伸出手。”这一表述让人印象深刻。希拉里·克林顿在出任国务卿前的参议院听证会上的发言，也显示出奥巴马政府在处理美朝关系时会比小布什政府采取更为灵活和开放的措施。

然而，朝鲜对这种缓和姿态没有马上给以积极回应，入春后发生的一系列事件导致局势骤然升级。2009年3月，朝鲜扣留两名在中朝边境地区采访时未经允许进入朝境内的美国女记者，同年8月美国前总统克林顿赴朝斡旋带回了她们。4月5日，朝鲜宣布发射“光明星2号”试验通信卫星，紧接着在23日宣布退出六方会谈。4月25日，朝鲜外务省宣布，已开始对从试验核反应堆中取出的乏燃料棒进行再处理。5月25日，朝鲜进行了第二次核试验。朝鲜采取这种强硬姿态，显然是根据对形势的研判对继续和谈失去了兴趣，更加倾向于走拥核的道路。很难判断朝鲜这样做是因为韩国的政治变化，还是对六方会谈失去了信心。

2009年6月12日，安理会以15比0全票通过第1874号决议，对朝鲜核

试验表示“最严厉的谴责”，要求朝鲜立即全面执行第1718号决议。决议还对限制朝鲜进出口武器、检查进出朝鲜的船只、在公海检查与朝鲜有关的船只及防止外部资金流入朝鲜并被用于研发导弹和核武器等，做出明确规定。

2009年10月4日至6日，中国总理温家宝访问平壤，与朝鲜领导人金正日举行会见，期间再次做了劝说工作。随后形势在2010年1月出现些许缓和，朝鲜表示愿意在六方会谈框架内与美方签订和平协议，条件是六方会谈前先取消对朝鲜制裁。美方则要求先重启六方会谈，在会谈框架内讨论缔结和平协定的问题。

2010年3月26日，“天安号事件”爆发。韩国载有104人的“天安号”护卫舰在黄海朝韩两国争议海域白翎岛和大青岛之间巡逻时，船尾发生不明原因爆炸后沉没，造成46名船员遇难。美韩立即指责是朝鲜潜艇向“天安号”发射鱼雷造成爆炸沉没，但朝鲜从未承认是自己所为。俄罗斯参加了事后开展的国际调查，而中方没有参加。

此事导致韩国宣布中断与朝鲜的贸易、交流与合作。这一突发事件无疑进一步加剧了各方不信任，并造成半岛局势再度滑向新的紧张状态，尤其美韩此后对朝鲜的不信任感和对立情绪日益深化。

2010年5月12日，据朝鲜《劳动新闻》报道，朝鲜科研人员在开发核聚变反应技术方面取得了“值得自豪的成果”。在韩美外交和国防部长“2+2”会谈后不久，美国国务院和财政部以支持朝鲜大规模杀伤性武器为由，对朝鲜5家实体和3名个人实施制裁。

这期间中方不间断地做工作，力图恢复六方会谈。2011年3月15日，朝鲜外务省发言人表示，朝鲜将无条件地参加六方会谈，且不反对在六方会谈中讨论铀浓缩问题。2011年10月，朝分别与韩国、美国、俄罗斯代表会谈，表示愿意无条件重返六方会谈。但2011年12月17日，金

正日突然病逝。

还有一件发生在2011年的国际大事需要提及。这一年2月，作为“阿拉伯之春”的一环，利比亚出现反对卡扎菲的示威游行，并很快演化为内乱。3月17日联合国安理会通过“1973号”决议，决定在利比亚设立禁飞区。3月19日起，法、英、美等西方多国对已经在2003年宣布放弃大规模杀伤性武器的利比亚发动空中军事打击。10月20日，卡扎菲在苏尔特落入反对派手中后惨死，而卡扎菲在动荡局势下的最后演讲中提到，金正日会看着我笑。确实，朝鲜密切关注着利比亚的事变，朝鲜《劳动新闻》4月18日发表文章宣称，“近年来，迫于美国的强权和压力而中途弃核的一些国家的悲惨遭遇，更加明确地证实了朝鲜的选择何等明智和正确”，“这样才能保证国家和民族的自主权”。

利比亚局势和“阿拉伯之春”或许对朝鲜沿着核道路走下去有所影响，但当时朝鲜仍然同意继续对话，直到2011年底金正日去世之前，他一直强调“无条件重启六方会谈”的立场。金正日的小儿子金正恩接班之初，围绕朝核问题的沟通仍沿着金正日去世前的轨道行进。

2012年2月23日至24日，在六方会谈一时仍无法重启的情况下，朝美第三次高级别会谈在北京举行。双方再次确认履行《9·19共同声明》，认为在签订和平协定之前，停战协定是朝鲜半岛和平与稳定的基石。双方同意同时采取一系列建立信任的措施，以改善朝美关系。

2月29日，朝、美两国分别同时公布了在北京达成的协议内容，此即后来人们所说的“2·29协议”。双方分别公布的内容并不一致，但综合起来大体包括：朝暂停核试验和远程导弹试射，暂停铀浓缩活动，允许国际原子能机构对其进行核查监督；美方表示不敌视朝鲜，愿意改善关系，扩大交流。美将向朝提供24万吨营养食品。

在此后双方讨论落实协议的过程中，对协议是否包括卫星的解释存

在差异，朝鲜认为“2·29协议”中暂停远程导弹试射并不包括发射卫星，而美方则坚称是包括的，这可能是最说不清楚的一笔糊涂账。

2012年4月13日上午，朝鲜发射了首颗应用卫星“光明星3号”，美国政府随后宣布将不会履行与朝先前达成的粮食援助协议。5月2日，联合国安理会朝鲜制裁委员会更新制裁名单，新增3家朝鲜实体。5月13日，朝鲜第十二届第五次最高人民会议修改宪法，序言中写道：“金正日同志使我们祖国变成不败的政治思想强国、核拥有国、无敌的军事强国。”

2012年6月18日，美国总统奥巴马指责朝鲜继续对美国构成严重威胁，宣布把对朝制裁举措延长一年。12月12日，朝鲜宣布成功发射了第二颗“光明星3号”卫星，外界普遍认为朝鲜发射的是“大浦洞2”导弹。2013年2月12日，朝鲜进行了第三次核试验。3月7日，安理会一致通过第2094号决议，对朝鲜实施第三次核试验予以谴责并采取新一轮制裁措施。4月2日，朝鲜原子能总局发言人表示，朝鲜将重新启动曾于2007年关闭封存的宁边5兆瓦石墨减速反应堆。

进入2014年，自韩美“关键决断”联合军演于2月24日启动后，朝鲜频繁发射类似导弹的飞行物及火箭炮。

2015年5月20日，朝发表声明，称该国的“核打击能力已经实现小型化和多样化”。

事态在2016年进一步升级，对立的双方如针尖对麦芒。1月6日，朝鲜进行第四次核试验。1月13日，韩国总统朴槿惠在记者会上表示，韩国政府将研究有关引进末段高空区域防御系统（THAAD，即“萨德”系统）事宜。

2016年2月7日，朝鲜宣布用远程火箭发射一颗卫星。3月2日，联合

国安理会召开会议，以15票赞成一致通过了涉朝鲜问题的第2270号决议，决定实施一系列制裁措施。

2016年3至4月，韩美举行了大规模的“关键决断”和“鹞鹰”联合军演，有超过30万名韩国军人和1.7万名美国军人参加，航母战斗群、战略轰炸机等战略武器也加入演习。无论武器质量还是官兵数量，均为历次军演之最，并将对朝“斩首作战”列为演练内容。从20世纪70年代以来，美韩几乎每年都举行“关键决断”“乙支自由卫士”“协作精神”等联合军事演习，近些年演习规模日趋增大、针对性日益增强。作为应对和准备，朝鲜往往会动员军民进入战备状态，调动军队布防和征召后备役增强常备军。可以想见，这不仅制造紧张气氛，也耗费大量人力物力财力，给朝鲜国民经济带来沉重的负担。

朝鲜随后五次试射舞水端导弹。2016年6月1日，美国财政部称朝鲜为“头号洗钱机构”，并于7月6日首次把朝鲜领导人金正恩列入制裁名单。7月至8月，朝鲜又向半岛东部海域发射数枚飞行距离为500千米的导弹。

2016年8月22日，韩美启动“乙支自由卫士”年度联合军演。为了抗议美韩军演，朝鲜又于8月24日向朝鲜半岛东部海域发射一枚潜射弹道导弹。9月5日，朝鲜再次向海上发射了三枚弹道导弹。9月9日，朝鲜进行了第五次核试验。

在朝鲜第五次核试82天后，联合国安理会于2016年11月30日一致通过了针对朝鲜第五次核试验的第2321号涉朝制裁决议，其中最受关注的部分是对朝鲜最大的重要出口物资——煤炭出口总量设定了限制。中国呼吁各方还是应尽快重启对话，以和平、外交和政治方式解决问题。

回顾奥巴马政府两任的8年，美国总是将朝核问题和朝鲜内政放到一起考虑。确实，媒体关于朝鲜政权“残暴性”的说法在国际社会引起广

泛不安。奥巴马采取的是对朝“战略忍耐”政策，其内涵就是，无论朝鲜怎样显示姿态，美国就是不对朝鲜的安全关切做任何实质性回应：你想接触我就跟你接触，但不会谈出什么具体进展，你要对抗我就强化制裁。归根结底是要通过不断地施加压力来促使朝鲜政权垮台，即所谓以压促变。

尽管美国通过纽约、平壤、吉隆坡等渠道与朝保持着秘密和半公开的双边接触，但只要朝拒绝拿出弃核姿态，这种接触的作用就十分有限。2009年以来的事态显示，奥巴马政府这种隐形的强硬对朝政策与朝鲜坚决的拥核意志相遇，彼此负面印证，不仅没有缓解半岛紧张局势，而且成为局势呈现螺旋式恶化的滑轨。

随着朝鲜核导计划不断取得新的进展，美国对朝鲜的“忍耐”正在被快速消耗。据说华盛顿已经在重新评估朝鲜对美国本土的威慑潜能，至少可以判断，朝最终获得这种能力的“时间轴”是缩短了。而美国国内政治中的反朝、厌朝情绪日甚，关于朝鲜国内情况的真伪难辨的负面报道充斥媒体，国会里指责奥巴马政府对朝“软弱”“无能”的声音越来越响亮。特朗普执政后，把朝核问题当作在亚洲需要优先处理的安全挑战，从军界、战略界也传出美将与同盟国调整、完善对朝“定点打击”预案的消息。这又给朝鲜半岛的未来蒙上了新的不确定性。

对中方来说，一个新增加的严重关切是，2016年7月8日，美韩宣布在韩国部署“萨德”反导系统。“萨德”系统使用的AN/TPY-2型X波段雷达，号称是当今世界上最大、功能最强的陆基移动雷达。根据工作模式的不同，该型雷达的最大探测半径在1200千米至2000千米左右，对于弹体尚未分离的上升段中远程和洲际导弹的探测距离在2000千米以上，且能在580千米左右的距离精确评估目标弹头的预计位置或假弹头。

即便基于最谨慎的估计，该型雷达如果在韩国部署，也将能对中国东北、华北、渤海、黄海的部分地区进行照射，这将一定程度上削弱中

国的战略威慑能力，破坏东北亚本就十分不对称的战略平衡。考虑到美国在西太平洋地区已经有强大的导弹防御体系，韩国部署的“萨德”系统如果与日本的两部X波段雷达、关岛的“萨德”系统组网或共享情报，并与该地区美、日、韩大量的海基宙斯盾、陆基爱国者系统配合，美国的预警和拦截能力将因此得到大幅加强，这将更进一步地危及到中国的战略安全。

中国还担心在韩国部署“萨德”系统仅仅是美国在亚太以零和方式寻求己方绝对安全的一个新的开端，且已有消息称，美国还意图在日本和东亚其他国家部署“萨德”系统。如此下去，中美间将不得不面对更严峻的战略平衡问题，亚太地区战略领域的军备竞赛将愈发难以避免。

朝核问题将向何处去？

朝核问题下一步何去何从，令人关注。从目前趋势看，有三种局面可能出现：

第一种局面，继续目前“制裁—试验—再制裁—再试验”的恶性循环。朝鲜相对封闭，独立性较强，制裁虽能造成很大压力，但不会使国家撑不下去。而制裁之下的朝鲜更不会放弃核开发，事实上，朝鲜正是在受到制裁后才开始核试验的，五次核试验也是在一次比一次严厉的制裁之下发生的。因此不难判断，这种局面会使朝核问题拖下去，制裁升级和朝鲜核导试验相互刺激的循环反复出现，直到朝鲜核导技术达到“临界点”。届时，反对朝鲜拥核的各方将面临两难选择：是采取极端手段导致不可控的结果？还是容忍朝鲜拥核？

导致上述局面难以改变的原因有以下两个方面：一是朝拥核决心十分坚定。在过去半个多世纪里，朝鲜一直受困于外部安全压力，多次参与和平谈判未能获得安全保障，加之这些年发生在其他国家的事例，导

致其不断明确和强化了拥核自保的选择；二是美不愿在朝核问题上做任何妥协，不能与朝做交易，这在美国各界已成为高度政治共识，特别是在军界和战略界。同时，美国心有旁骛，借半岛紧张局势不断强化在东北亚的战略部署和军事活动，不能聚焦于解决朝核问题。考虑到美国政策的惯性和转弯的阻力，新任总统特朗普是否能摆脱旧的轨道，仍存在疑问。

如同以往，每当美国试图调整对朝政策，选择军事手段的声音就会上升，而每次分析权衡之后，就会意识到无论何种军事方案，都将不可避免地带来巨大的平民伤亡，而且结局难以控制。而军事解决选项的存在，也是造成半岛局势不稳定和相关国家间不互信的重要原因之一。随着当前局势不断接近“临界点”，美国对其动作更谨慎的评估，以及中美和其他相关国家对下步对策更好的协调，就显得愈发重要。

第二种局面是朝鲜政权垮台，这是美韩最期待的。美对朝政权长期采取不认可和敌对的立场，“政权更迭”一直是其对朝政策的主要目标，这也是奥巴马政府“战略忍耐”政策的重要立足点。在很大程度上，美对朝不断加大制裁力度，只压不谈，就是期待能以制裁促使朝鲜内部发生变化。而对朝接触、对话在美国内易被视为助朝稳定，阻碍实现其政权的垮台。这也导致朝鲜认定美国不愿放弃对朝敌对政策，因而要强力应对。但现实情况是，近年朝鲜国内农业和经济进入恢复阶段，民生状况相比最困难时期有了改善。金正恩接任朝鲜最高领导人后已基本稳住局势，虽然朝鲜国内政策和表现令外界反感，但将解决核问题的希望寄托于朝政权短期内崩溃恐难以实现。

第三种局面是恢复对话和认真谈判，使核问题得到缓和甚至解决。应该承认，重启对话并不容易，因为多年来美朝间已极度互不信任，六方会谈的起伏甚至倒退也削弱了各方的信心。但过往的经验证明，对话的好处是显而易见的：一是对话可以稳定朝核态势，为解决彼此关切创

造条件；二是对话是通往达成协议的必由之路。

六方会谈经过艰苦谈判曾经达成《9·19共同声明》《2·13共同文件》和《10·3共同文件》，凝聚了各方最大共识，为政治解决提供了路线图。导致会谈的破裂恰是因为达成的共识和协议得不到贯彻执行，而会谈停滞后才出现朝核问题的不断升级。

值得注意的是，近年朝鲜在发展核导技术上一步一个台阶，朝核问题的现状和谈判的基点已远远脱离了2003年启动六方会谈时的原点。若能再度恢复对话，各方能否现实、理性地接受现实，不预设任何前提地谈起来，这将是决定对话能否成功的重要因素。换言之，任何一方如果刻舟求剑般地试图回到过去，那么对话仍可能无法成功。所以，目前看，中方提出的“双暂停”可以是一个现实的起点。

在2017年3月在中国人大和政协两会的记者招待会上，王毅外长指出：“为应对半岛的危机，中方的建议是，作为第一步，朝鲜暂停核导活动，美韩也暂停大规模军演，通过‘双暂停’摆脱目前的安全困境，并且使各方重新回到谈判桌前。之后，按照‘双轨并进’思路，将实现半岛无核化和建立半岛和平机制结合起来，同步对等地解决各方关切，最终找到半岛长治久安的根本之策。”换言之，中方提出的“双暂停”是并行不悖、相辅相成、缺一不可的。

在2017年4月于美国佛罗里达州举行的中美元首会晤及首轮中美外交安全对话中，中美双方就朝核问题深入交换了意见。中方重申坚持半岛无核化、坚持维护半岛和平稳定、坚持通过对话协商解决问题，表示将继续全面执行联合国安理会涉朝决议。中方介绍了解决朝核问题的“双轨并行”思路和“双暂停”建议，强调希望找到复谈的突破口。中方还重申反对美方在韩部署“萨德”反导系统。在这次会晤中，双方确认致力于实现半岛无核化目标，同意就半岛问题保持密切沟通与协调。会晤为中美及相关各方增进了解带来了信心，也为未来在东北亚地区营造一

个更具包容性的安全环境带来了希望。

总之，在半岛问题上，中国的利益在于确保无核化和防止东北亚乃至亚太的和平安全环境遭到破坏，中国的责任在于积极主动发挥作用，以和平方式实现上述目标，最终达成半岛和平协议，与各方共同努力营造一个和平、合作的地区环境。同时，中国也要坚决阻止和防止半岛发生大的动荡和战乱。只有坚持对话，用安全换安全，才能走出东北亚安全局势的“怪圈”，避免让东北亚成为一片“黑暗森林”。

---

[1] 本文于2017年4月30日在美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国研究中心和布鲁金斯学会网站上刊登，在美国引起广泛反响。该文中译文刊发于《中国新闻周刊》2017年第17期。

朝核问题还有和平解决的希望吗？[1]

2017年以来，朝鲜第六次核试验和多次洲际弹道导弹试射之后，美国越来越担心朝谋求核打击美本土能力逼近“临界点”，加大武力威慑和战争恫吓，升级经济制裁，而联合国安理会决议中屡次提及的和平谈判却继续空悬。朝核危机升温，成为重大安全挑战。朝核问题还有和平解决的希望吗？

自2006年朝鲜进行第一次核试验以来，联合国安理会已经通过了9个涉议，至第2375号决议，朝鲜90%的外贸都遭禁止。据估算，2018年朝鲜对外贸易额可能降至约20亿美元，退回到20世纪90年代末的水平。根据联合国制裁决议，朝鲜每年进口石油不能超过400万桶，相当于中国日进口量的一半。与此同时，美国及其盟友不断施加单边制裁，“长臂管辖”吓退了国际上与朝几乎所有的金融、投资、服务等交往。

这些措施使朝鲜陷入极度困难，但并没能阻止其核导计划，反而不断强化其紧迫感。朝更加一意孤行并一再刻意“展示”其在核弹头小型化和弹道导弹技术方面的进步，完全无视国际社会的压力和呼声。

朝鲜经济似乎不比过去更糟多少，在过去两年大约增长1%，2016年粮食增产7%，达到481万吨，取得20世纪90年代中期以来的最好收成，加上外界人道主义粮援，基本满足人民最低需求。

为何十年制裁没有达到迫使朝鲜放弃核计划的目标呢？原因很多，简言之，对朝鲜而言，此事涉及国家安全，自认为没有其他可靠的选择。而美国及其盟友的政策目标分散，不是聚焦核问题，而是将关注的重心放在了朝鲜内政问题上，以为朝政权将在制裁的压力下垮台。和平

谈判的任何妥协都被视为支撑了这个政权。

现在朝核问题已处于危险阶段，犹如驰入一条黑暗隧道的火车。地区安全和国际核不扩散机制的信誉面临严峻挑战。隧道的尽头恐怕不是问题的结束，而是新麻烦的开始。

出路何在？鉴于导致朝核问题的根源是半岛的敌对状况，美国作为关键当事方，应着力于解扣而非一味刺激对立情绪。在施压和制裁的同时应给予朝鲜其他的生存出路，包括启动和平谈判，做出必要的外交妥协，认真考虑朝鲜的安全诉求。

美国一直把军事打击作为一个选项来讲，实际上问题拖至今日就说明，军事手段代价高昂，后果难以估量和控制，美国很难下战争的决心。然而，美国军事威胁的姿态和关于战争的喧嚣，加剧了朝鲜的不安全感，使得朝坚信寻求加快发展核计划是其自保的唯一出路。这就导致了今天这种令人两难困境，难道美国要继续自欺欺人地拖下去？

在中方看来，制裁是必要的手段，但只有当和谈的大门打开时才能有效果，正如中国外长王毅指出的，实施制裁与促谈应该同步推进。

需要注意的是，现阶段核问题现状和谈判基点已远远脱离2003年启动六方会谈时的原点。但不管怎样，需要抓紧时间了，拖下去代价只会更大。

美国应合理调整自己的政策目标和手段，争取让事态走向和平解决的轨道。中方提出了“双暂停”建议，也即朝鲜暂停核导试验，美韩暂停大规模军演，就是希望在当前困难局势下争取给和平一个机会。

中美协调至关重要。特朗普总统执政以来，中美关系进入良性发展的轨道。在涉及双边关系的问题上，中美能够妥善处理，避免碰撞。但更大的考验是，两个大国能否真心协作应对国际难题，这要求双方建立

更高水平和更加稳定的战略互信。

2017年11月特朗普总统访华期间，习近平主席全面阐述了中方在朝核问题上的立场。双方同意致力于维护国际核不扩散体系，重申致力于实现半岛无核化目标，不承认朝鲜拥核国地位。

双方同意继续通过执行联合国安理会各项涉朝决议，对朝核导活动保持压力，同时推动通过对话谈判和平解决问题，解决各方合理关切。双方同意就下步半岛形势发展及中美应采取的措施保持沟通。

不可否认的是，中美也存在分歧。一是中方不认可军事手段。二是中方视制裁是推动和谈的手段，主张聚焦核问题。三是中方反对美国及其盟友部署“萨德”等损害中国安全利益的行为。

中国严格地执行了联合国有关制裁措施。例如2017年2月以来，中方机构连续发出公告，对自朝进口煤、铁、铁矿石、铅、铅矿石、水海产品、纺织品和对朝出口凝析油、液化天然气、精炼石油产品采取了禁止或限制措施，关闭朝鲜实体或个人在中国境内设立的合资合作企业以及中国企业在境外与朝鲜实体或个人设立的合资合作企业，也要求全国金融行业对朝方有关个人、实体开展回溯性审查。

这些措施不是没有代价的。许多中国企业在对朝制裁中蒙受大量损失。制裁也使得中朝关系受到伤害。

中国坚持半岛无核化立场，坚决维护国际核不扩散体制，坚定致力于维护朝鲜半岛和平稳定。中方将继续履行自己的国际义务，保持与美国、俄罗斯、韩国及其他相关各方的紧密协调合作。

朝核问题凸显在东北亚构建新秩序观的必要性。中国致力于构建新型国际关系与人类命运共同体，这为推动半岛的共同安全提供了新的思路。

中方不愿看到朝鲜半岛生战、生乱、生核污染、生难民潮。战争一旦开启，没有赢家。我们需要以新的视角看待东北亚的安全与秩序，认识到我们的未来命运与共。

美国及其盟友在半岛安全上如果继续秉持零和思维，只考虑自己的利益，不给对方生存和发展的机会，那么恐怕永远无法理解妥协的必要性。

和平解决朝核问题的窗口还未完全关闭，目前的危机应被转化为机遇。对朝施压应以更加聪明的方式进行，既要采取多种手段综合有效施压，也要有真诚的谈判建议，包括视朝鲜为平等的主权国家，合理考虑朝鲜的安全与发展关切。

而朝鲜也需要冷静认识当前形势，抓住时机重新回到谈判的道路上来。最近有一些新的动向，朝鲜和美国都在释放一些愿意和谈的信号，只要能谈起来，就有利于避免战争，就有可能找到一条不至于皆输的出路。希望各方都做出一切可能的努力，争取走出这条“黑暗隧道”，进而最终在本地区构建一个更具包容性的安全秩序架构，以使所有国家的安全需求都得到合理保障。

---

[1] 本文德语版刊载于德国《明镜周刊》2017年第51期，中英文版由观察者网于2017年12月18日发布。

南海局势

中国为什么对南海仲裁案说不[1]

菲律宾单方提起的南海仲裁案备受关注，在海牙仲裁庭尚未公布最终裁决结果之际，一些西方国家和媒体似乎已经知晓裁决结果将对中国不利，早早开始敦促中方接受裁决。但中国对仲裁案的立场十分明确，即“不接受、不参与、不承认、不执行”。中国反对南海仲裁案有充分的国际法理依据，中国这样做不仅是在维护自身的国家利益，也是在捍卫国际海洋秩序的完整性和合法性。

为什么中国拒绝接受和参与仲裁程序？因为中国作为主权国家，有权选择解决争议的方式，这是国际法赋予主权国家的合法权利。同时也是因为菲律宾单方面提起的南海仲裁案存在滥用争端解决程序、偷换概念和刻意掩盖争议实质的诸多问题，自始就存在瑕疵，因此缺乏合法性。

首先，菲律宾提起仲裁的诉求涉及与中国一些岛礁争议和两国之间的海域划界问题。领土主权问题不属于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）调整范围；对于海域划界问题，中国已于2006年依据《公约》298条规定做出排除性声明，因而不再接受使用强制争端解决程序。

第二，菲方单方面提起的强制仲裁未满足《公约》规定的前置条件。根据“无争议不仲裁”的原则，提起任何强制仲裁前，双方就仲裁事项须确实存在争议。但是，菲方并不能确认这一点，例如菲律宾在仲裁

中提出关于单个岛礁法律地位的问题，而中方从未就单个岛礁主张海洋权益，是一直将其当作群岛的组成部分。

《公约》也规定，提起诉讼前相关方须充分交换意见，但菲律宾从未与中国就仲裁事项进行任何沟通。在申诉报告中菲方声称，因与中国的“双边磋商”以及“后续的众多沟通”都“陷入僵滞”无法解决问题而提起仲裁。这不是实话，事实上，是中方一直试图与菲律宾进行有意义的沟通而得不到回应。

因此，菲律宾单方面提起的仲裁并未满足《公约》规定的前置条件。此外，菲方单方面提起仲裁也违反了其先前与中方达成的共识，即：双方承诺通过双边谈判和协商解决争议。

为什么中国“不承认、不执行”仲裁庭做出的裁决？尽管《公约》288（4）条款规定，仲裁庭有权决定自身管辖权，但是该条款的适用不是无条件的。国际法中不存在所谓“绝对权力”，仲裁庭作为《公约》制度下的一个国际争端解决机制，其权威和权力是通过所有缔约国让渡而获取的。如果仲裁庭滥用权力，包括中国乃至国际社会有权拒绝接受裁决。我们不难看到，仲裁庭在该案的审理过程中过度任性，明显违反国际法基本准则，动摇中国和其他国家对《公约》的信心。

虽然我们还不知道最终结果，但可以确信，仲裁庭在管辖权裁决中没有了解和确认中菲间存在的争议是什么，忽视菲律宾提起该案的目的和诉求的实质，刻意将其视为纯粹的《公约》解释和适用问题，而实际处置的内容又远远超出这个范畴。另外，仲裁庭未考虑南海的特定地理框架和海洋划界态势，也就是中菲两国在相关海域的海洋权益主张上是有重叠的。

鉴于上述，中方做出“不承认、不执行”的决定应是不难理解的。中国作为《公约》的缔约方，支持和尊重其原则和精神，我们反对的不是

《公约》和强制仲裁机制本身，而是仲裁庭在审理此案中的滥权行为。

当今世界上绝大部分争端都是由直接当事国之间通过谈判协商解决的。无论是双边、多边谈判，还是通过国际机制解决，其前提都是要直接当事国达成协议或者形成共识。中国对此案的主张和立场符合国际法的基本精神和国际关系实践。

仲裁解决不了中菲在南海的争议，只会刺激对立情绪，损害地区和平与稳定。南海沿岸存在争议的国家如不打算激化矛盾，总还需要回到双边谈判解决争议的轨道上来。中国和东盟国家现在都支持通过“双轨思路”处理南海问题，即直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决争议，中国与东盟国家共同维护南海和平稳定。商谈“南海行为准则”的努力也已取得先期成果。这个势头不应被中断。

习近平主席指出，中国坚持维护国际公平正义，反对把自己的意志强加于人。南海问题的处理事关和平稳定，也事关公平正义。本地区的国家需要共同努力，建立基于规则的合作机制。国际社会应支持中国和其他南海沿岸国以和平方式管控和解决争议所做的努力，尊重中国以谈判解决分歧的选择，维护国际机制特别是《公约》的合法性和公正性。

---

[1] 2016年7月11日，傅莹在美国《外交政策》网站上发文，说明中国为什么不接受菲律宾单方面提出的南海仲裁案。7月12日，《环球时报》第3947期刊登中文版。

南海局势如何走到今天这一步[1]

近年南海问题渐成为关于中美关系的最重要话题，双方在外交和舆论场不断相互喊话，军事上也出现紧张气氛甚至摩擦。中美之间的竞争与对抗似乎正在通过南海问题展现出来，彼此都开始从战略层面评估对方意图。

最新的话题是“南海军事化”“航行自由宣示行动”，双方国内都出现“武力相向”的声音。而围绕南海问题的龃龉，进一步凸显了双方战略互信的缺失，对抗情绪也在两国社会上扩散。美国学者戴维·兰普顿用“中美关系日益接近一个‘临界点’”来表达担忧。由此可见，南海问题即便不是造成中美关系困境的主要原因，也是一个重要“催化剂”。

对于导致当前局势的原因，中美看法全然不同。在中国，人们普遍认为，正是由于美国推进“亚太再平衡”战略，在南海问题上拉偏架，甚至直接走向前台插手干预，使问题复杂化，让南海议题愈来愈热。而美国方面的声音则认为，中国“不遵守国际法”，在南海搞武力胁迫，意图排挤美国力量，用“切香肠”的渐进模式控制整个南海，让南海变成中国的内湖。

回顾历史不难发现，南海问题是中国与越南、菲律宾等部分东南亚国家间历史遗留的局部争议问题，其本源焦点是围绕南沙群岛及其附近海域的主权和权益之争。世界近代史乃至第二次世界大战后发生的冷战，在许多亚非拉国家中埋下争端的隐患，像南沙岛礁这种争议在世界上并不鲜见。

20世纪60年代末在南沙附近海域所蕴藏的大量石油被发现，加之联

合国的《大陆架公约》《联合国海洋法公约》等涉及大陆架和专属经济区制度的陆续出台，岛礁争议被赋予了新的内涵，对于南海的关注焦点从岛礁之争进一步扩展到海域划界之争。但南海问题在很长时间内一直是局部和可控的。一个很好的例证就是，从20世纪90年代开始，中国与东南亚国家的关系度过了“黄金二十年”，合作得到长足发展，经贸关系尤其令人瞩目。自1991年至2010年底，中国与东盟国家贸易总额从不到80亿美元增长了约37倍，达到近3000亿美元。这期间中国的经济总量快速增长，而东南亚除了内部存在困难的个别国家，大部分国家的经济总量也都增长了5倍以上。

南海形势是从2009年、特别是从2012年后开始紧张起来的。在和平与发展的时代大背景下，在东亚区域合作经历蓬勃发展之后，南海问题如何走到了今天这一步？这个过程中都发生了什么？显然不是一件事或者一个原因导致事态的变化。那么，是什么事、什么行为导致了什么样的反应和结果？这些是非常值得回顾和审视的。

本文旨在梳理南海局势演进过程中发生的许许多多或大或小的事件，展示出它们之间可能的关联，希望借此反映出问题延展的脉络，为关心南海问题的人们更好地了解和认识这个问题提供参考，同时也希望能为避免误解的加深和局势的螺旋升级提供一个警醒。

一、日本等国对南沙群岛的侵略和南海诸岛的战后安排

南海是西太平洋地区最大的陆缘海，北靠中国大陆和台湾岛，东接菲律宾群岛，南邻加里曼丹岛和苏门答腊岛，西接中南半岛和马来半岛，总面积约350万平方公里。南海是连接两洋三洲的要冲，东北部经巴士海峡、巴林塘海峡等众多海峡和水道与太平洋相连通，东南经民都洛海峡、巴拉巴克海峡与苏禄海相接，南面经卡里马塔海峡及加斯帕海

峡与爪哇海相邻，西南经马六甲海峡与印度洋相通。南海还蕴藏着丰富的渔业、油气等资源，对各沿海国经济的可持续发展有着举足轻重的作用。

中国在南海拥有西沙、南沙、中沙和东沙四大群岛，其中，南沙群岛在诸岛中居南，岛礁沙洲最多，散布最广，位于北纬3°40'至11°55'，东经109°33'至117°50'之间。东南向西北延伸达1000公里，分布着大小230多个岛屿、沙洲与礁、滩。当前引发关注的南沙群岛是中国最早发现和命名的，中国最早并持续对南沙群岛行使主权管辖。中国对南沙群岛的认识最早可追溯至汉代，唐宋时期，中国对南沙的认识以及在南沙的经营开发都有了长足的发展，至明清两代，中国已明确了对南沙群岛的主权管辖，当时世界各国出版的权威地图都将南沙群岛列入中国版图。20世纪30年代以前，国际上对中国南沙群岛的主权状况没有争议，世界上有不少地图和百科全书都标明南沙群岛属于中国。

20世纪初，随着西方殖民者和帝国主义者加大对中国及东南亚地区的侵略，英国、德国、法国、日本等开始觊觎南沙群岛，但他们的企图无一例外都遭到中国晚清政府、民国政府以及民众的强烈反对，大部分侵略举动都以失败告终。第二次世界大战爆发后，1939年日本为实施控制东南亚和澳大利亚的“南下战略”，侵占了中国南沙群岛部分岛礁。[2]

1943年11月，中国、美国、英国三国首脑在《开罗宣言》中写明：“……三国之宗旨在剥夺日本自1914年第一次世界大战开始以后在太平洋所得或占领之一切岛屿，在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖列岛等，归还中华民国。”1945年7月26日发表的《波茨坦公告》第八条规定：“《开罗宣言》之条件必将实施，而且日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。”

日本战败后，民国政府于1946年12月派舰巡视和收复了太平岛、中

业岛等南沙群岛主要岛礁，接收了南沙全部岛礁并进驻南沙主岛太平岛。1947年，民国政府重新命名包括南沙群岛在内的南海诸岛全部岛礁沙滩名称共159个，并公布施行。同时，民国政府对外公布中国南海疆域图，用11段线标注了中国在南海的领土主权和历史性水域范围。此后相当长时期内，美国官方对此未持异议，考虑到第二次世界大战后美国在亚洲的重要影响和民国政府及后来的台湾当局与美国长期保持盟友关系，美国对这一切显然是知晓和认可的。

海峡两岸的分裂、冷战的爆发、全球两大阵营的对立，使得美国政府在南海岛礁归属问题上有了更多权宜的考虑。这首先体现在战后的对日和约安排上，旨在解决战后日本作为战败国的领土及国际地位问题的《旧金山对日和平条约》（以下简称“旧金山和约”）于1951年9月8日签署、1952年4月28日正式生效。该和约声明“日本承认朝鲜半岛之独立，放弃台湾、澎湖、千岛群岛、库页岛、南沙群岛、西沙群岛等岛屿的主权”，其中第二章“领土”部分第2条第6款规定“日本放弃对南沙群岛与西沙群岛之所有权利、名誉与请求权”，但未进一步言明。

中国是日本军国主义战争罪行的最大受害国和第二次世界大战的四大战胜国之一，中华人民共和国却未被邀请出席旧金山会议。对此，中国政府1951年8月15日发表《中华人民共和国中央人民政府外交部部长周恩来关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明》，宣布包括南沙群岛在内的南海诸岛“向为中国领土”，反对“旧金山和约”虽然规定日本放弃对南海有关岛屿的一切权利却不提归还主权问题，重申有关岛屿在日本投降后“已为当时中国政府全部接收”，中华人民共和国在有关岛屿的主权“不受任何影响”。[3]

美国为了推动日本与台湾当局缓和以更好地服务于其亚太战略，1952年主导日本和台湾地区签署了《日台条约》，当时叫《日华条约》。其第二条延用“旧金山和约”模式规定，“兹承认依照公历一千九

百五十一年在美利坚合众国金山市签订之对日和平条约……第二条，日本业已放弃对于台湾及澎湖群岛以及南沙群岛及西沙群岛之一切权利、权利名誉与要求。”其含义无疑是，当时仍然被美日两国承认的台湾当局代表中国接收了日本放弃的南海诸岛。

二、冷战背景下的各方博弈

20世纪50年代中期，菲律宾和当时的南越开始在南沙搞一些动作。1956年菲律宾航海家克洛马宣布在南沙群岛海域航行过程中“发现”“许多岛屿”，并将它们定性为“自由地”，菲律宾政府遂据此认为这些岛屿属菲，企图抢占部分南沙岛礁。而菲政府对台湾当局的南沙主权立场是知晓的，曾欲派官员赴台湾协商南沙岛礁归属问题。新华社电讯稿《中华人民共和国政府郑重声明中国对南沙群岛的主权绝不容许侵犯》，《人民日报》1956年5月30日第1版。1962年起，南越陆续占领了南子岛、敦谦沙洲、鸿庥岛、景宏岛、南威岛、安波沙洲，遭到了海峡两岸的强烈反对和抗议。

更大规模的侵占浪潮发生在20世纪70、80年代。这与南沙附近海域油气资源的发现，以及《联合国海洋法公约》的谈判与签署有很大关系。20世纪60年代末，美国及联合国多个调查机构宣称，在南海大陆架上发现丰富油气资源；而200海里专属经济区则是《联合国海洋法公约》的最大制度创建之一。

在巨大资源前景的诱惑刺激下，越南、菲律宾、马来西亚纷纷伺机在南沙夺岛占礁。

当时的越南北方政权原本明确承认了中国对南海诸岛的主权，但南北统一大势确立后，北越随即改变了立场与政策，[4] 1975年先是以“解

放”为名，占据了曾经被南越当局侵占的南沙群岛6个岛礁，后又陆续抢占了染青沙洲、万安滩等18个岛礁。1988年3月14日，越南还在赤瓜礁附近与中方爆发了海上冲突。

菲律宾陆续占据了费信岛、中业岛等8个南沙岛礁，马来西亚则侵占了弹丸礁、南海礁和光星仔礁。

这些国家都大幅调整了在南沙群岛等问题上的原有立场，以制定国内涉海法律、发表政治声明等方式，纷纷正式提出对南沙群岛的主权诉求，并且开始对南沙周边的海域提出权益要求。

此段时期，美国通过外交询问、申请测量、通报航行飞越计划等方式，显示了其承认中国对南沙群岛主权的立场，台湾当局还曾在南沙有关岛礁上接待过美国军事人员。对于菲律宾、越南等国在南沙夺岛占礁的疯狂举动，美国长期未有明确态度，但曾多次向台湾当局咨询过对这些岛礁主权归属问题的意见。[5] 1957年至1961年2月，美军驻菲律宾的空军人员在黄岩岛及南沙群岛区域实施海图测量及气象调查时，曾多次向台湾当局提出申请，也表明美国实际上认为中国拥有这些岛礁的主权。而同期，美国出版的地图和书籍等，例如1961年版的《哥伦比亚利平科特世界地名辞典》、1963年版的《威尔德麦克各国百科全书》、1971年版的《世界各国区划百科全书》，也均确认中国对南海诸岛的主权。美国的政策困境是，虽然基于道义和国际法理应承认中国对这些岛礁的主权，但另一方面由于反共和亚太战略的考虑，美国又不情愿让中国大陆占有这些岛礁，更不愿因此损害与菲律宾等盟友的关系。

而中国长期以来只有太平岛在台湾当局占领之下。中国大陆在20世纪80年代末开始控制并驻守较小的六个岛礁，1994年在美济礁上建筑了渔船避风设施。

三、通向《南海各方行为宣言》的曲折之路

20世纪90年代初，在冷战终结、亚太国家关系缓和、经济发展成为主基调的大背景下，中国与东南亚国家和东盟的关系发展步入快车道。1990年中国与新加坡建交、同印度尼西亚复交，1992年中国成为东盟的磋商伙伴。

在开创和维护周边稳定政策的驱动下，中国对东盟确立了增信释疑和全面开展合作的政策。这期间围绕南沙群岛存在的争议是中国与东南亚国家讨论最多的问题之一。中国一向坚持对南沙群岛拥有无可争辩的主权，但是，考虑到维护与东南亚国家关系稳定的现实需要，中方沿用了对东海钓鱼岛争端采取的方针，一方面坚持主权立场，另一方面向东盟国家提出“搁置争议、共同开发”的主张，[6]避免争议干扰周边稳定与合作的大局。

1994年中国与越南双边关系实现正常化。1995年，随着越南、缅甸、老挝、柬埔寨正式加入东盟，东盟扩大为10国。1996年，中国成为东盟全面对话伙伴国。在随后的亚太金融危机中，中国负责任的态度赢得了东盟国家的广泛赞誉，双方关系迅速走近。1997年在马来西亚吉隆坡举行首次中国—东盟领导人非正式会议，双方确立建设“面向21世纪的睦邻互信伙伴关系”。

在此期间，中国与东盟关系的快速发展在一定程度上掩盖了南海局势的起伏波动，但有关争议仍不时凸显。

一是相关国家启动了新一波的占岛与油气开发行动。进入20世纪90年代，越南又侵占5个南沙岛礁，使其实控南沙岛礁总数达到29个。到1994年3月，越南在南沙、西沙海域非法划出的石油招标区块已达120多个，覆盖了南沙、西沙大部海域。马来西亚1999年侵占了榆亚暗沙、簸

箕礁，并大肆开发南沙附近的油气和渔业资源，在南沙海域钻井数量占东南亚争端国钻井总数的一半以上，而20世纪90年代其执法力量在南沙海域驱赶、抓扣中国渔民渔船的次数也最多。

二是菲律宾在中国的美济礁、黄岩岛和仁爱礁等岛礁进行了多次挑衅行动。

针对中国1994年在美济礁建设渔民避风设施，菲律宾反应激烈，1995年3月底出动海军，把中国在五方礁、仙娥礁、信义礁、半月礁和仁爱礁等南沙岛礁上设立的测量标志炸毁，甚至派出海军巡逻艇，在空军飞机的支援下，突然袭击了停靠在半月礁附近的4艘中国渔船，拘留了船上62名渔民。5月13日，菲律宾军方将争议升级，派船机试图强闯美济礁，与中国附近海域的“渔政34号”船进行了8个多小时的对峙。而中国坚持完成了修建设施的工程。

黄岩岛属于中国中沙群岛，以东隔马尼拉海沟与菲律宾群岛相望。至少在元朝，中国就已发现并管辖着黄岩岛，中华民国和中华人民共和国曾多次在黄岩岛宣示主权。历史上菲律宾的官方文件和地图也都对此不持异议。菲律宾在20世纪90年代才开始围绕黄岩岛制造的所谓新争议，在1997年以前菲律宾从未对黄岩岛提出过领土要求。

众所周知，菲律宾的疆域主要由1898年《美西巴黎条约》、1900年《美西华盛顿条约》和1930年《英美条约》所界定，这三个条约都明确规定了菲律宾领土位于东经118°线以东。而黄岩岛明显位于该线以西，从未属于过菲律宾。菲律宾官方也承认黄岩岛不在菲领土主权范围内，在1967、1981和1984年菲律宾官方出版的地图中，都清晰地显示出黄岩岛在用虚线标出的菲领土界限之外。

1992年2月，时任菲驻德国大使在致德国无线电爱好者的信中表示，“黄岩岛不在菲领土主权范围以内”。[7]甚至到1994年10月18日，

菲律宾国家地图和资源信息局还确认“菲领土边界和主权是由1898年12月10日《美西巴黎条约》第三款规定，斯卡巴罗礁（黄岩岛）位于菲领土主权范围之外。”同上。

1997年4月底，菲律宾海军登上黄岩岛，炸毁中国主权碑，插上国旗，中国海监船一度与菲律宾军舰形成对峙。此后数年间，菲多次驱逐、逮捕甚至枪击航经黄岩岛海域的中国渔民。

1999年，我担任中国驻菲律宾大使，当时中国渔民在黄岩岛附近与菲方发生了纠纷，我应邀去新闻俱乐部接受采访，途中停下来，从街头报摊上买了一张由菲律宾国家地图和资源信息局出版的菲律宾地图，答记者问时我把这张图展示给大家看。在场的菲律宾和外国记者看得都很清楚，地图上标明，黄岩岛不在菲疆域内。

1999年5月9日，菲律宾海军将一艘舷号为57的坦克登陆舰“马德雷山脉号”开入仁爱礁，以船底漏水搁浅需要修理为由停留在礁上，此后一直以定期轮换方式驻守人员，再未离开。中方进行了反复严正的外交交涉。同年11月3日，菲海军又如法炮制，派出另一艘淘汰军舰，以机舱进水为由在黄岩岛潟湖东南入口处北侧实施坐滩。此次中方不可能再相信菲方谎言，施加了强大外交压力。菲时任总统艾斯特拉达下达命令，菲军方11月29日将坐滩军舰拖回到码头。

在此期间，中国政府着眼于管控、稳定局势，维护中国与东盟关系大局，对菲、越、马等国进行了坚持不懈的外交努力，特别是与菲律宾进行了多轮磋商，推动局势走向缓和。1999年3月，中菲关于在南海建立信任措施工作小组首次会议在马尼拉举行。此后，双方又举行多次磋商，同意保持克制，不采取可能导致事态扩大化的行动。

东盟国家高度关注南海局势，也与中国进行了多轮磋商。早年各方还进行过专题1.5轨，也即半官方半学术的闭门对话，就领土争议和海

域划界进行深入探讨，中国大陆和台湾都参加，其中一个重要共识就是，南沙争议错综复杂，解决难度大，但应该坚持和平谈判解决，中方提出的“搁置争议”是最可行的选择；并且认识到，在岛礁领土主权争议解决之前，海域划界难以推进，保持模糊是明智的选择，同时应该鼓励推进“共同开发”。这些讨论为日后中国与东盟寻求共识提供了基础。1998年东盟峰会通过了旨在推进东盟一体化的“河内行动计划”，其中提出要“推动在争端当事方之间建立‘南海地区行为准则’”。[8]出于增信释疑和睦邻友好的考虑，中方原则上同意与东盟国家就“行为准则”进行磋商。[9]

2000年3月15日，中国与东盟国家在泰国举行非正式磋商，交换了各自起草的“准则”文本。由于各方在约束效力方面有较大分歧，“准则”的制订并不顺利，后来的数次磋商均未取得明显进展。

2002年7月，在文莱斯里巴加湾市第35届东盟外长会上，马来西亚为了打破僵局，提议以一个妥协、非约束性的“宣言”取代“准则”，得到东盟外长会接纳，会后发表的联合声明表示，东盟将与中国保持密切合作，为达成“宣言”而努力。[10]此后数月间，中国与东盟国家进行了密集的沟通和协商，达成了《南海各方行为宣言》。是年11月4日，由时任中国副外长王毅与东盟十国外长在柬埔寨金边第八届东盟峰会期间共同签署。

《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）共有十条内容，主要是确认促进南海地区和平、友好与和谐的环境，承诺根据公认的国际法原则，包括1982年《联合国海洋法公约》，由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力相威胁；承诺在南海的航行及飞越自由；承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其他自然构造上采取居住的行动，并以建设性

的方式处理分歧；同意在各方协商一致的基础上，朝最终达成制定南海行为准则的目标而努力。[11] 各方磋商《宣言》的焦点是南沙岛礁归属争议，主要是着眼于防止岛礁争议失控，防止新的占岛、控岛行为。

值得注意的是，各方在《宣言》临近签署时在争议地区称谓问题上出现困难。东盟多数国家习惯使用英文“SPRATLY ISLANDS”（“斯普拉特利群岛”）指代南沙群岛，但不反对中方自行使用中文“南沙群岛”（“NANSHA ISLANDS”）。越南坚持使用“黄沙、长沙群岛”（即中国西沙、南沙群岛）称谓，而中国从未承认西沙群岛存在争议，《宣言》讨论也不涉及西沙群岛，中方不能接受越方无理要求。在长久僵持不下的情况下，为了顾全大局，中方同意在《宣言》中使用了“南海各方”“南海的航行及飞越自由”“南海行为准则”等笼统表述，对于岛礁争端也只是泛泛表述为“不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其他自然构造上采取居住的行动”，没有具体到南沙群岛。《宣言》为南沙争议降温和地区稳定做出重要贡献。

冷战结束初期，美国对南海问题的政策是不对各方领土要求的合法性做出判断，只是强调用和平手段解决领土纠纷，同时关注南海的航行自由。在当时的全球安全格局中，由于中美关系的改善和台海两岸关系的缓和，亚洲不构成美国关注重点，南沙偶然发生的争端没有影响美国在主权问题上不选边的立场，美方强调的是各方以和平手段解决领土争端。[12]

四、总体平静但暗流涌动的十年

《宣言》签署后的10年，事实上只有中国基本遵守了其规定和原则，未采取使争议扩大化的行动，并且积极推动海上和平合作和共同开发。然而，越、马、菲等国从一开始就没有全面和认真地落实《宣

言》，不断对所占据岛礁改建和扩建，加强行政管理，加紧油气资源开采，不时抓扣中国渔民等，这些国家的一个共同指向就是固化非法侵占所得，否定存在争议，而不是“搁置争议”。而这些做法不断刺激中国国内民众和舆论的反感情绪，使得他们对南沙问题的关注热度不断上升。

其中，越南方面最为活跃。2003年4月，越南举行“解放南沙”28周年纪念大会，6月与印尼秘密签订大陆架划界协定；2004年4月，首次组织旅游者前往南沙观光旅游；2005年初，在行政版图调整中将中国的西沙、南沙群岛作为行政县分别编入越岘港市与庆和省；2006年初，与马来西亚设立海军热线以协调解决南海资源开发、岛礁主权争议问题，4月进一步划定南沙油气招标区块，并宣布与外国企业合作在南沙修建天然气输送管道；2007年5月，租用俄勘测船对南海海域进行拉网式地质调查，6月宣布其在南沙占领的部分岛礁举行“国会代表”选举等。

马来西亚2003年4月先后派出4个海上作业编队共11艘勘测船在南通礁海域进行勘探测量活动，5月在弹丸礁附近海域举行国际海上挑战赛，并首次批准旅游船只赴榆亚暗沙经营旅游休闲项目；2004年11月发行将部分南沙岛礁标入版图的邮票；2008年8月其国防部长率近80名记者登弹丸礁宣示主权。

菲律宾2003年4月在中业岛举行“卡拉延设市25周年”纪念活动；2006年6月启动中业岛机场跑道和其他设施修缮工程；2008年3月在所占岛礁设立卫星通信系统等设施。

不过，应当承认的是，在2009年以前，虽然各种摩擦不断，但南海局势总体上是可控的。复杂化的转折大约发生在2009年，这与联合国大陆架界限委员会关于提交200海里外大陆架界限信息的期限（2009年5月13日）有一定关系，而美国亚太战略的调整则是一个更大的刺激因素。

2009年1月，奥巴马政府甫一履新，即释放了将对小布什政府对外

政策进行纠偏、把战略重点优先放在亚太地区的信号，这显然助长了部分争端方在南海与中国角力的信心。

2009年一二月间，菲律宾国会参众两院通过《领海基线法案》，以国内法形式将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲领土。5月6日，越南、马来西亚无视在南海海域划界存在事实争议的情况，向联合国大陆架界限委员会联合提交200海里外大陆架划界案。7日，越方又单独提交南海外大陆架划界案，声称对中国西沙、南沙群岛拥有主权。这迫使中国也向联合国提交了中国关于200海里以外大陆架外部界限的初步信息，以防止自己的权益受到进一步损害。

中美在南海也开始出现摩擦，仅2009年，美国军舰与中国船只在侦察与反侦察过程中，至少发生了5起对峙摩擦事件。其中，最著名的当数“无瑕号”事件。

进入2010年，美国对南海问题的政策加快转变，表现出“选边站”的倾向。7月23日，美国时任国务卿希拉里·克林顿出席在越南河内召开的东盟地区论坛外长会，就南海问题发表讲话，宣称“自由利用亚洲共享海域”“在南海维护国际法”是美国的国家利益，强调各方要遵守国际法，反对使用武力或以武力相胁迫。根据她本人的回忆，“这些都是精心选择的措辞，是对早先中方声称其在本地区扩张性的领土要求属于‘核心利益’的回应。”[13]此后，希拉里又多次就奥巴马政府的亚太政策以及南海问题发表针对性言论，而美国军方则大幅强化了在南海及其周边的力量存在和军事演习等动作。

为稳定南海局势，缓和东盟国家的紧张情绪，中国政府进行了艰苦的外交努力，取得一定成效。2011年7月，在印尼巴厘岛举行的10＋1外长会上，中国与东盟国家通过了落实《宣言》指导方针；中菲、中越在双边沟通中也曾达成了一定的谅解。但中国的努力未能对冲美国亚太战略调整带来的影响，更未能换来菲、越等方的克制。

菲、越等方对所占南沙岛礁继续进行改扩建，与美国在南海周边频繁军演，一些国家出现抱团针对中国的倾向，而且完全无视中方关切。2011年3月，菲军方披露，计划投入2.3亿美元修整在南海岛屿上的军营和机场。六七月间，菲、越等国会同域外力量在南海举行了多场敏感的军事演习。菲总统阿基诺三世还下令用所谓“西菲律宾海”一词替换“南海”（South China Sea）这一国际通用地名，意图强化菲律宾对相关岛礁和海域的主权声索地位，并获得美国官方一定的认可。2012年3月，菲、越就在南海进行联合军演和开展海上边界共同巡逻达成协议，4月，越南派出僧侣进驻其所占南沙岛礁的寺庙。

东盟部分国家和美国的这些动作在中国受到媒体的密切关注，而媒体的广泛报道也激起公众的强烈反响。中国政府一直以来采取的克制政策面临保持延续性和民间情绪的双重压力。

五、南海局势加剧紧张的背后

2012年4月发生的黄岩岛事件可以说是“压倒骆驼的最后一根稻草”，突破了中国政策和忍耐的底限。

4月10日，12艘中国渔船在黄岩岛潟湖内例行作业，突然出现的菲律宾军舰对渔民进行堵截和干扰。中国渔民被菲律宾军人扒去上衣在甲板上暴晒的照片，瞬间成为中国各大媒体和网站的头条新闻，引发全国性声讨。菲律宾的粗暴挑衅和国内舆情的强烈反应，促使中国政府立即采取反制行动，一方面进行紧急外交交涉，另一方面派出海监和渔政船只尽快抵达黄岩岛现场，双方进行了激烈交锋。直至6月3日，菲方船只才全部撤出黄岩岛潟湖。为防止菲律宾新的挑衅行为，中国船只留守黄岩岛附近海域，开始实施实际管控。为了避免现场失控，2012年4月14日中方渔船暂时撤出黄岩岛潟湖。

2012年4月15日起至5月中旬，中国政府多次向国际社会表明自己的严正立场和黄岩岛的历史经纬，我当时正好在中国外交部担任副部长，主管亚洲事务，就黄岩岛紧张事态通过菲驻华使馆临时代办提出多轮交涉，对方均不予回应。4月25日菲外交部发表声明称，“中国认为菲律宾不遵守共识，但菲律宾认为双方从来就没有达成共识”。[14]

菲方公务船只侵入潟湖，不肯离去。有中国渔民反映，菲公务船上的人员配备有枪支。现场的情况令人高度担忧。中方通过外交渠道多次敦促菲律宾撤出潟湖内的武装船只，而菲方未予理睬。菲外交部一直拒绝中国驻马尼拉大使馆的任何沟通要求。

这个情况持续了两个多星期，至5月底，中方决定派出执法小艇进入潟湖，加大在现场的执法力量，同时增加潟湖外的警戒力量。

在该事件的过程中，美国在外交场合多次重申《美菲共同防御条约》的有效性，也强化了在外交和军事上与菲律宾的互动，但同时把握分寸，未就发生冲突的假设情形做任何回应，强调“肩并肩”演习等军事动作并不针对中国。美国时任助理国务卿坎贝尔、国防部长帕内塔等高官不断表示，美国在争端问题上不持立场，无意介入黄岩岛事件。[15]显然，美国的态度与菲律宾的预期有一定差距。[16]在2012年4月30日美菲国会谈后的记者会上，菲律宾外长罗萨里奥也承认，“美方已经明确表示不会介入黄岩岛这样的领土争端”。[17]

美国的“相对中立”和保持距离无疑动摇了菲律宾继续挑衅中国和长期对抗的决心，而中方维护对黄岩岛主权的决定是坚定的，用公务船长期在黄岩岛外围保持警戒，迫使菲律宾认识到在黄岩岛与中方对抗的不可持续性。[18]5月下旬，菲律宾的态度开始松动。

此后，中方一直在为缓和局势进行外交努力。

2012年6月初，在确认了菲武装船只撤出潟湖后，中方开始调度中方公务小船离开潟湖。2012年6月5日，菲律宾外交部公开确认，双方公务船只已全部撤出黄岩岛潟湖。[19]随后，南海逐渐全面进入休渔期（5月16日至8月1日），中方渔船也逐渐离开黄岩岛，中方海监船继续在黄岩岛外围保持警戒，事态趋于平息。

整个事件的事实是非常清楚的：菲律宾未曾拥有过黄岩岛，也就谈不上失去。菲海军在黄岩岛的挑衅事发突然，但在整个处置过程中，中方表现出了极大的克制和善意。在交涉过程中，焦点是缓和潟湖内的紧张局势，但中方从未向菲方承诺过要撤出在黄岩岛附近保持警戒的公务船只。考虑到菲律宾多次在黄岩岛滋事，中方公务船在黄岩岛周围继续进行警戒是必要的。这一过程中，中方本着管控风险、防止冲突的考虑同美方进行了一些必要沟通，但并不存在向美方做出所谓“承诺”，更不存在“中方欺骗”美方之类的问题。毕竟南海问题不是中美之间的问题，美国也不是争端的直接当事方。

此时越南方面也有新动作。2012年6月21日，越南国会审议通过《越南海洋法》，意在用国内法为越方主张披上合法外衣。[20]该法通过当日，时任中国外交部副部长张志军召见越南驻华大使阮文诗提出严正交涉。同日，中国宣布建立地级三沙市，政府驻西沙永兴岛，管辖西南中沙群岛的岛礁及其海域，并在随后数月间采取了落实三沙设市的一系列行政、司法、防卫举措。

2013年1月22日，菲律宾政府正式向联合国海洋法法庭提请针对中国的仲裁。对此，中国外交部多次发表声明，指出“菲律宾和仲裁庭无视仲裁案的实质是领土主权和海洋划界及其相关问题，恶意规避中国于2006年根据《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第298条有关规定作出的排除性声明”，强调中方“不承认、不参与”。

中方对菲启动仲裁是持完全否定立场。菲律宾声称其提出仲裁的理由是与中国之间的协商和谈判已陷入僵局，但事实上，菲方自黄岩岛事件以来一直拒绝与中方进行任何严肃的对话，遑论谈判，也未与其他《宣言》成员协商。再者，中国已在2006年根据《公约》第298条做出了排除性声明，由于仲裁庭的管辖涉及主权、历史性权利及所有权，因而已免于管辖。无论仲裁结果如何，《公约》中没有任何条款规定可以执行对中国不利的仲裁结果。

此后发生的仁爱礁打桩事件和中建南事件进一步恶化了局势。菲律宾1999年坐滩仁爱礁的军舰面临解体风险，菲方一直寻机在礁上打桩以实施占领。中方对此保持高度警惕，2014年3月成功阻止了携带建筑物资的菲军舰驶向仁爱礁，两国政府船只发生对峙。菲律宾在舆论上大肆渲染，吸引国际关注和美国介入。

2014年5月中国在西沙海域启动“中建南”项目两口探井的钻探作业，“中国海洋石油981”平台从5月2日至8月15日在西沙中建岛南部17海里海域附近进行钻探作业，遭到越南数百艘官方船只的骚扰，并引发了中国海警船队与越南执法船的多次追逐甚至冲撞，场面一度激烈。

针对南沙整体形势的变化，并且为了彻底改善中国南沙岛礁民生、基本军事防御和维护主权权益的需要，中方于2013年底在自己控守的岛礁上开始了扩建工程，这些岛礁都远离国际航道，完全不存在影响航行自由的问题。但美国和菲律宾等国反应强烈，并且大肆炒作和指责中国。2015年4月9日，针对外界关切，中国外交部发言人华春莹在记者会上对有关工程做了详细说明，指出：中国政府对南沙部分驻守岛礁进行了相关建设和设施维护，主要是为了完善岛礁的相关功能，改善驻守人员的工作和生活条件，更好地维护国家领土主权和海洋权益，更好地履行中方在海上搜寻与救助、防灾减灾、海洋科研、气象观察、环境保护、航行安全、渔业生产服务等方面承担的国际责任和义务。有关建设

是中方主权范围内的事情，不影响也不针对任何国家。[21]时至完稿，已有中方消息显示，一批为国际社会提供公益服务的灯塔、自动气象站、海洋观测中心、海洋科研设施等项目建设正顺利开展。5个用于航行安全的灯塔已建成，其中4个已正式启用。

中方的动作并没有得到周边国家的完全理解，引发了部分周边国家的担忧。而美国也加大对南海事务的介入力度，以中国岛礁扩建工程“规模过大、速度过快”，“岛礁军事化”等话语，向中国施压，甚至采取了派军舰接近中国南沙和西沙岛礁的行动，被中方视为严重的军事和安全挑衅。

在中国许多人看来，美国是当前南海局势紧张的最大推手。首先，美国在加快推进“亚太再平衡”战略时，愈来愈将中国视为在亚太的主要针对目标。2013年，美军确定了“两个60％”的军力部署目标，即在2020年前将60％的海军舰艇、海外60％的空军力量部署到亚太地区。此外，美军抓住一切机会炒作中国“反介入与区域拒止”威胁，描绘积极完善为中国量身打造的“空海一体战”等作战概念。这些举动无疑都增加了包括南海在内的亚太局势的复杂化与紧张程度。中国许多学者开始关注，美国是否在为其亚太战略调整预设威胁甚至危机，然后导致“预言的自我实现”？

2014年起，美国针对中国周边问题做出了更加清晰化的表态，在南海问题上呈现出直接介入争议和偏袒盟友及其他争议方的姿态。

2014年的2月5日，美国亚太事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔在众议院有关东亚海洋争端的听证会上作证时，指责中国“断续线”主张“缺乏国际法基础”“影响了地区的和平与稳定”，要求中国予以澄清。[22]这是美国官方首次在南海争端问题上点名向中国发起挑战。而美方应了解，在南沙领土主权争议未决的情况下，明确断续线或者任何海域主张

都无异于强化争议和紧张。同月，美国海军作战部长乔纳森·格林纳特在菲律宾宣称，如果中菲在南海发生冲突，美国将支持菲律宾。[23] 这是美方在中菲南海争端中做出的最强硬表态。8月，美国国务卿克里在缅甸内比都举行的东盟地区论坛外长会期间，还直接提出“三停止”要求，即，停止填海造岛、停止修建建筑、停止采取可能会进一步加剧冲突的激进行动。

而在美国，“成本强加”战略开始成为政策选项，即动用政治、外交、舆论、军事等各类手段，增加中国南海行动的成本，迫使中国后退，以期在不发生武装冲突的情况下制止中国的所谓南海扩张。[24] 2015年美国发布了《21世纪海上力量合作战略》《美国国家安全战略》《美国国家军事战略》《美国亚太海上安全战略》四个战略文件，都用较大的篇幅谈到南海，并声称要让中国付出成本代价。

美国南海政策的大幅调整不仅削弱了美方公正说话的地位，也进一步加深了中方对自身利益受到更多损害的担忧，刺激中方增强捍卫自身利益能力的决心。

与美国政策调整相伴随的是，美军对中国的行动指向性越来越明显，各类威慑、挑衅动作愈加频繁。例如，美军明显加强了对中国南沙岛礁周边海域海空抵近侦察活动的力度，美国军机对中国在南海的抵近侦察从2009年约260余架次增加到2014年的超过1200架次。[25] 美国还开始频繁向中国直接“大秀肌肉”，进入中国南沙，甚至不存在争议的西沙岛礁12海里内进行航行自由宣示行动。2015年10月27日，美军导弹驱逐舰“拉森号”驶入南沙群岛渚碧礁临近12海里水域。2016年1月30日，美军“柯蒂斯·威尔伯号”导弹驱逐舰驶入西沙群岛中建岛领海。与既往不同的是，美国每次都采取了在媒体上高调渲染的做法，美军太平洋总部司令哈里斯等官员还扬言今后的行动范围将更广泛，性质将更复杂，并保持每季度约两次的频率。[26]

此外，美国还展开了针对中国的其他威慑动作。2015年7月，美军新任太平洋舰队司令斯威夫特搭乘P-8A“海神”反潜巡逻机对南海进行抵近侦察飞行；11月5日，美国国防部长卡特登上“罗斯福号”航母就南海问题发表讲话，而当时该航母正位于南沙群岛以南150—200海里、马来西亚以北约70海里的南海海域；11月8日—9日，美军B-52战略轰炸机连续两天飞越中国在南海扩建岛礁的附近海域；2016年4月15日，美国国防部长卡特在访菲期间登上“斯坦尼斯号”航母巡航南海。美军舰机还时常在中国领海领空发生“误闯”事件。

美国有意识地强化在南海周边的盟友体系和军事网络。“亚太再平衡”战略实施以来，美国已在澳大利亚达尔文、新加坡樟宜基地、菲律宾、马来西亚等环南海地区增加了力量部署。美国也正在加强与南海周边的马来西亚、印度尼西亚、越南等国有关海域态势感知的情报及侦察合作，加大对其他南沙争端国的军事援助，重点是提高菲、越等国的侦察预警、巡逻管制以及反介入能力。2016年3月，美菲在第六次年度双边安全对话上宣布，美国将被允许使用菲律宾的六个基地。2016年4月，美菲“肩并肩”联合演习再度举行，演习科目十分具有针对性，包括失岛夺回、油井防护等，设定的背景即当下的南海争议。

美军在南海及其周边地区的排兵布阵推动地区局势进一步紧张，也使得南海争议在全球战略棋局中的位置被刻意夸大，貌似中美间的竞争开始超越其他矛盾成为南海局势的主线。回顾冷战后世界上发生的紧张和冲突，几乎都有美国的卷入甚至是主导，有的至今还没有了结。这不免让中国人要问，美国在南海意欲何为？

六、中方增强管控局势的能力并推进合作

综上所述，南海局势发展到今天这个地步，是各种行为和言论在多

条线索上相互纠缠、影响、互动的结果，也是国际环境和地区安全形势变化使然。造成局势螺旋升级、各方不断相互刺激的因素中，不仅有基于主权、资源、战略安全诉求的现实利益纠葛，也有各方记忆中历史脉络的缺失和信息的不连贯，更有相互之间战略意图和政策目标的揣测与猜度。美国作为一个南海域外大国，其加大介入和立场的调整变化是2009年以来南海局势复杂化的主要肇因。大家关心的是未来的局势会如何发展？美方关注中国下一步将采取什么新的行动，而中方对美方意图也产生深深的怀疑。围绕南海局势和南沙群岛的争议，存在矛盾激化甚至战略误判的风险。

中国在南海的利益诉求多少年来一以贯之，那就是维护国家领土主权和权益的完整性和维护地区和平安宁。观察中国不能忽略历史维度。中国虽然正在成长为一个强大的国家，但是历史的烙印仍然深刻，我们这个国家是在帝国主义的铁蹄侵略和践踏之下跌跌撞撞进入20世纪的，中国人民无法忘怀曾有一个多世纪的屡遭外敌入侵、强权欺凌的屈辱经历，那是国家和民族不可磨灭的记忆。也正是基于此，中国人民和政府始终对涉及领土主权的问题抱有极强的敏感性，绝不会允许那样的损失哪怕在局部重演，这是外界在看待和判断中国时必须了解和考虑的。诚然，现在已经没有能对中国的生存与发展构成根本性挑战的重大外部威胁，中国坚定不移地走和平发展道路，致力于促进世界的和平、发展与合作，这方面的信念与承诺没有也不会改变。

中国国家主席习近平2016年4月8日在亚信部长会议上强调指出：中国一贯致力于维护南海地区和平稳定，坚定维护自身在南海的主权和相关权利，坚持通过同直接当事国友好协商谈判和平解决争议。[27]从王毅外长与东盟国家的接触中可以看到，中方提出的“双轨”思路，即由直接当事国通过谈判协商妥善解决争议、中国和东盟共同维护南海的和平稳定，得到许多国家的认可和支持。东盟国家也认识到控制局势，重回对话轨道的重要性。

对中国在南海的目标可以从以下几个方面认识。

第一，中国南海政策的根本出发点是维护国家的主权安全和海洋权益，一向是以静制动、后发制人。中国民众绝不会允许任何国家进一步损害中国在南海的岛礁及其附近海域的主权和权益，因此强烈期待国家有能力维护自身利益。中国将坚定不移地维护国家领土主权和权益，并增强管控局势和避免进一步损失的能力。目前看，只要没有重大威胁，可以继续本着尊重历史的态度，坚持“搁置争议、共同开发”的政策。中方致力于通过协商谈判和平解决争议的政策不会改变。

第二，中国的南海政策也需要关注到维护航行自由和航道安全。南海是国际战略通道，有世界上最繁忙的商业航线，每年全球货物海运总量的40％要经过南海，南海航行自由与安全攸关世界各大经济体的重大利益。中国贸易和能源70％~80％也依靠南海航线，是南海通道最大的使用者，南海也是中国海军走向世界的重要通道。

第三，中国与周边国家在南海的最大公约数是维护地区和平稳定。中国没有旨在谋求所谓地区霸权的动机和设计。中国之所以一直努力管控与争端方的矛盾和分歧，就是考虑到周边总体环境的重要性。今后需要更多地向外界提供信息、分享资料，以期增进了解；更多地提供公共服务，以增加地区的安全与福祉；通过与东盟国家达成“南海行为准则”，共同构建地区有效规则。长远看，作为南海最大的沿岸国，中国应在南海保持军事防御和维护和平的能力，增强推进谈判解决争议的主动地位。

第四，中美在南海的共同战略利益是航行自由和安全以及南海周边地区的繁荣稳定。中美之间在南海并不存在直接争议，两国应该通过对话、澄清彼此意图来摆脱目前南海问题带来的安全困局和误解。中美需要也应该能够在南海逐步走向合作。中国正在建设海洋强国，世界范围内的辽阔海洋对中国的发展和全球合作越来越重要，中国的海洋视野注

定要超越南海。外界用陆权思维和传统的海洋控制理念去揣度中国是没有道理的。

未来形势如何发展取决于各方的认识和选择，如果选择合作，可能是多赢；如果选择对抗，则可能是僵局甚至冲突，任何一方都难以从中完全获益。

---

[1] 本文2016年5月11日首发于《中国新闻周刊》（总第755期），英文同步刊发于美国《国家利益》网站，有增删。

[2] 日本于1939年圈出北纬7°—12°、东经111°36'—117°30'之间七边形区域内的南沙部分海域，将其中的南沙部分岛礁，包括太平岛、南子岛、北子岛等，统称为“新南群岛”，划归“台湾总督府”“高雄州高雄市”管辖。

[3] 中华人民共和国外交部，中共中央文献研究室.周恩来外交文选.中央文献出版社，1990：38-46.

[4] 1974年之前，无论是越南政府的照会、声明，还是其报刊、官方地图，均承认西沙群岛和南沙群岛是中国领土。例如，1958年9月4日，中华人民共和国政府发表《关于领海的声明》，明确地对世界宣布，“西沙群岛和南沙群岛是中国领土，适用领海宽度12海里主权范围”。9月14日，越南民主共和国总理范文同向中华人民共和国总理周恩来签发外交照会，表示“承认和赞成”中国的上述声明，并承诺在国家关系中“彻底尊重”中国的领海主权。

[5] A.V.H.Hartendorp，History of Industry and Trade of Phillipines：the Magsaysay Administration，Manila：Philippine Education Co.，1961，p.217。萧曦清.中菲外交关系史.台北正中书局，1995，831.

[6] 1992年7月，中国外长钱其琛参加了在马尼拉举行的第25届东盟外长会后对话会，其间同东盟六国外长就南海问题交换了意见，确认中方“搁置争议、共同开发”的主张，指出中方愿在条件成熟时同有关国家谈判寻求解决的途径。

[7] 南海大事记，http：//www.china-nanhai.org.cn/events.html，访问时间2016年8月20日。

[8] ASEAN，1998HaNoi Plan of Action，HaNoi，December15，1998.

[9] 中华人民共和国外交部政策规划司主编：《中国外交》，北京：世界知识出版社，2000年，第659页。

[10] ASEAN，2002Joint Communique of35th ASEAN Minister Meeting，Bandar Seri Begawan，July29-30，2002.

[11] Nguyen Hong Thao，“The2002Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea：A Note”，Ocean Development&Internation al Law，34：3-4，pp.282-284。《南海各方行为宣言》，中国外交部网站，

http：//www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/t8
访问时间：2016年4月11日。

[12] US Department of State Daily Briefing，May10，1995.http：//www.state.gov/r/pa/prs/dpb/，访问时间：2016年4月11日。

[13] Speech of Hillary Rodham Clinton，Vietnam，July23，2010，http：//www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.Htm，访问时间：2016年4月11日；Hillary RodhamClinton，HardChoices，Simon&Schuster，2014，p.79。

[14] Statement of the Department of Foreign Affairs on the Scarborough Shoal issue，April25.2012，http：//www.gov.ph/2012/04/25/statement-of-the-department-of-foreign-affairs-on-scarborough-shoal-april-25-2012/

[15] 坎贝尔的反应，http：//www.rfa.org/english/news/china/conduct-06272012194950.html/，访问时间：2016年8月15日。

[16] Armed Clash in the South China Sea，http：//www.cfr.org/asia-and-pacific/armed-clash-south-china-sea/p27883，访问时间：2016年9月1日。

[17] Remarks with Secretary of Defense Leon Panetta，Philippines Foreign Secretary Albert del Rosario，and Philippines Defense Secretary Voltaire Gazmin After their Meeting。http：//www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/04/188982.htm。访问时间：2016年9月1日。

[18] DFA statement on the situation at Bajo de Masinloc（Scarborough Shoal），May23，2012。http：//www.gov.ph/2012/05/23/dfa-statement-on-the-situation-at-bajo-de-masinloc-scarborough-shoal-may-23-2012/。访问时间：2016年9月1日。

[19] DFA statement on the situation in Bajo de Masinloc（Scarborough Shoal），June5，2012。http：//www.gov.ph/2012/06/05/dfa-statement-on-the-situation-in-bajo-de-masinloc-scarborough-shoal-june-5-2012/。访问时间：2016年8月20日。

[20] 《越南海洋法》核心内容包括：明确适用范围包括越南主张的各种管辖海域、各岛屿、“黄沙群岛”和“长沙群岛”及其他群岛，强调“发挥越南全民族的力量，采取各种必要措施”保卫越南在海域、岛屿和群岛的主权、主权权利和管辖权；根据《联合国海洋法公约》确定了越南的海域制度，规定采用直线基线法确定其领海基线，特别提及大陆国家很少使用的“群岛”概念；强调发展海洋经济，推动开展国际和区域合作；明确了海上巡逻和检查力量。

[21] 《外交部：中国对南沙部分驻守岛礁的建设合情合理合法》，新华网，2015年4月9日，http：//news.xinhuanet.com/2015-04/09/c_1114920500.htm，访问时间：2016年4月11日。

[22] Speech of Daniel R.Russel，Washington.DC，February5，2014，http：//www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm，访问时间：2016年4月11日。

[23] Jonathan W.Greenert，Chief of Naval Operations，13February2014，http：//www.navy.mil/navydata/people/cno/Greenert/Speech/140213%20National%20Defense%20Coll

访问时间：2016年4月11日。

[24] The challenge of responding to maritime coercion.http：//www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_Maritime1_Cronin.pdf，访问时间：2016年4月11日。

[25] 《专家：美国频繁抵近侦察监视中国南海三大建设》，人民网，2015年07月03日，http：//military.people.com.cn/n/2015/0703/c1011-27247801.html，访问时间：2016年4月11日。

[26] 《国防部新闻发言人：美军太平洋总部司令哈里斯关于南海言论“缺乏历史常识”》，新华网，2016年1月28日，http：//news.xinhuanet.com/mil/2016-01/28/c_1117929534.htm，访问时间：2016年4月11日。

[27] 习近平，《凝聚共识促进对话共创亚洲和平与繁荣的美好未来》，http：//www.gov.cn/xinwen/2016-04/28/content_5068771.htm，访问时间：2016年5月1日。

一带一路

亚欧联通的百年梦想[1]

2013年9月和10月，中国国家主席习近平在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议，得到国际社会高度关注。

2015年3月，经国务院授权，中国国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了“一带一路愿景与行动”文件，勾勒出落实习近平主席重要倡议的蓝图。

历史上连接欧亚的丝绸之路既有海上的，也有陆上的。中国复兴古代丝绸之路的理念旨在弘扬和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的精神。

当然，人们需要花些时间来理解这一宏大构想。这两个倡议的英文译法是“一带一路”，我曾经许多次被问到：中国为什么和怎样在陆地上建设“一条带子”，在海上建设“一条马路”？可见，选择一个恰当的能够抓住人们想象力的译法也是个挑战。

我的理解是，习近平主席所倡议的是一个互联互通的规划，既是亚洲区域内的，也是亚欧之间的，既要惠及内陆，也要惠及沿海区域，既是加强传统意义上的基础设施互联互通，也是打造贸易、通讯、金融和文化交流的高速公路。

这一倡议已经得到60多个国家和多个国际组织的支持。双边、多边

和地区层面正在积极探讨如何通过具体项目加以推进，如打造中国东盟自贸区升级版、建设孟中印缅经济走廊，同时与欧亚经济联盟对接，设立亚投行等，共同推进。

一、亚洲互联互通的百年梦想

请让我先简略回顾一下亚欧连接的历史。

亚欧联通不仅是如今中国人的梦想，也是欧亚百年梦想，两大洲为此有过不少尝试。

第一段是北线，19世纪俄罗斯修建了西伯利亚大铁路，联通了波罗的海与太平洋。不过那条铁路更多关注安全问题，经济意义不大。

第二段是中线。1990年，中国境内的兰新线西延至阿拉山口，贯通了从连云港到鹿特丹的铁路，被称为亚欧第二大陆桥。90年代我去中国最西端的阿拉山口考察过，铁路在中国这边是标准轨距，在哈萨克斯坦那边是宽轨，所有货物都需要换车，我看到笨重的货物倒来倒去，长长的列车在等待。这个路线“连而不通，通而不畅”。

第三段是南线。中国建成了一些南北纵向的线路，例如成昆铁路，青藏铁路，但连接中国与东南亚，直至马来西亚和连接新加坡到印度的构想从未实现。

无论是亚洲人还是欧洲人，都不曾放弃这个梦想。20世纪90年代，欧洲学者提出构建欧亚大陆桥的设想。2015年5月，我在义乌的丝路研讨会遇到拉鲁什（Helga Zepp-LaRouche）女士，从她提供的册子里面找到1991年的那幅曾经令我们这些年轻外交官兴奋不已的欧亚大陆桥设计图。这次欧洲国家对亚投行普遍支持，我相信也源于对这个梦想的深刻

理解。

20世纪90年代，亚洲开发银行也曾提出一系列亚洲建设基础设施网络的方案。昆曼公路就是亚行与中国、老挝和泰国共同建设的。然而，总体上看，一方面当时缺乏资金和技术；另一方面中国内陆本身的基础设施网络还没有建好，尚不具备实现欧亚联通的支撑条件。因此，虽然中国和东盟在学术和官方层面继续进行过许多讨论，这个宏伟设想的实现不得不等待更加合适的条件和更大视野的出现。

20年后的今天，这些制约因素正在消失。在中国广袤的大地上，世界水平的高速公路和铁路纵横交错，修建速度不断刷新记录。目前，中国高铁拥有世界最长的高铁网。

更重要的是，中国目前总体经济实力有了很大的提升，资金和技术也有了比较好的积累。中国领导人不仅从中国下阶段发展需要考虑，更是从亚欧甚至更广泛地区长远发展的需要出发，提出了这样一个顶层设计倡议。

二、互联互通促进地区和平、稳定与经济繁荣

新加坡处在连接亚洲和欧洲的重要贸易通道上，地理位置极其重要，发挥关键的门户作用。

我们都清楚，大部分亚洲国家内陆地区不如沿海地区发达。交通不便，基础设施缺失使中国中西部、东南亚国家以及中国和欧洲之间广大地区的发展步伐受到拖累。贫穷导致社会不稳定，同时滋生人口贩卖、毒品泛滥、恐怖主义等问题。

中国是一个海陆两栖大国，东部地区面积是内陆地区的四分之一，

但是创造了全国GDP的80%，内陆地区与发达的东部差距比较大。中国的西部在地理意义上是欧亚大陆的中心，如果向西向南发展则有条件发挥自己的区位优势。

同样，其他例如印尼、马来西亚等“海上丝绸之路”沿线国家也需要改善其内陆互联互通条件，以赶上亚洲新一轮的增长浪潮。

建设更多的互联互通通道，有望将更多新的发展动力引进亚洲内陆欠发达经济体，带来机会，创造繁荣，提高整个地区的竞争力。

三、“互联互通”倡议为各国合作带来新的动力

中国是大部分亚洲国家的第一大贸易伙伴。我注意到，支持“一带一路”倡议的沿线国家与中国贸易额保持在两位数的增长，希望随着合作项目进一步开展，双边贸易增长趋势会继续保持下去。

以新加坡为例，中新两国互为重要贸易伙伴，两国间相互投资也保持强劲增长势头。新加坡已经连续2年成为中国第一大外资来源国，中国对新投资增长速度也很快。我相信，随着“一带一路”建设的逐步深入，双边贸易投资增长一定会注入新的动力。

同时我们也应看到，亚洲的市场潜力还没有完全开发出来。据亚洲开发银行测算，亚洲无电人口尚有6亿，2010年至2020年亚洲地区基础设施建设的需求达8万亿美元。中国设立和倡议设立的400亿美元丝路基金和1000亿美元亚洲基础设施投资银行将是提升本地区基础设施的良好开端。

中国有句俗语，“要想富，先修路”，这正是中国成功的要诀之一，中国愿意与各国分享经验。中国企业有能力为区域内国家提供质量高、

性价比高、可承受的基建项目，并且它们已经在域内各国积极承揽工程合同。根据商务部网站消息，2015年1-5月，中国企业在“一带一路”沿线国家承揽对外承包工程项目超过1000个，新签合同额占同期我国对外承包工程新签合同额的一半。

新加坡在21世纪海上丝绸之路建设中可以扮演多方面的重要角色，我试举几例。第一，新加坡基础设施完善，是亚太地区重要的海运、航运和物流中心，可以作为重要的中转点，提供补给、维修等服务，支撑海上和陆上有关丝路项目。第二，新加坡不仅是世界金融中心之一，也是世界第二大人民币离岸清算中心，这是新加坡为“一带一路”建设提供贸易、融资和投资服务的优势。第三，未来三年，新加坡将担任中国—东盟双边关系协调员，我们期待新加坡在推进中国—东盟自贸区升级版、地区全面经济伙伴关系、亚太自贸区及其他区域互联互通项目中发挥领导作用。

目前，中新两国正就在中国西部地区开展互联互通和现代服务业示范项目进行谈判。这一项目得到落实后，也将增强新加坡参与“丝绸之路经济带”建设的能力。

四、共同努力，应对挑战

任何一个好的设想，最终需要落到实处，需要实践来检验。实现亚欧互联互通也面临许多需要重视的具体问题和挑战。

首先，增进了解和信任。对中国来说，将自身的想法有效传递给外部世界一直是个不小的挑战，这里面有语言障碍的问题，也有将概念化倡议转化为具体思路的问题。这个倡议从诞生伊始就是个开放包容的倡议，因此培育相互信任对倡议取得成功至关重要。中国方面也需要更多地倾听周边邻国的意见，实现更好的沟通。

其次，要妥善应对安全和其他风险。基础设施建设项目周期长、回报率低，需要稳定的安全和法制环境。任何项目的成功都需要东道国政府确保基本的有利环境。企业在做出项目决策之前，都需要详尽的风险评估。当然，反过来，好的互联互通建设项目也会促进本地区稳定。

其三，最终还是要由企业和市场决定什么该做，什么不该做。有经济可持续性的互联互通项目才有可能取得成功。政府也要提供政策指导、法律环境和各种便利。

风险与挑战的单子还可以再列，但更重要的是，我们看到国际社会积极关注和支持互联互通。我可以毫不夸张地说，本区域从来没有如此团结，如此一致地期待区域实现全方位互联互通。让我们一起推动丝路倡议的成功，为数以亿计的人民带来新发展，新机会，新繁荣。

---

[1] 2015年7月29日，傅莹应邀出席新加坡地区工商论坛暨首届“21世纪海上丝绸之路论坛”，并发表主旨演讲。演讲中译文刊发于新加坡《联合早报》8月3日。

中国之道

不同视域下的中国[1]

与外国人交谈，常感到在他们眼里的中国与我们的看法差距比较大。最近一次带给我的强烈感受是参加一年一度的圣加伦论坛。

世界5月初，这个有“小达沃斯”之称的论坛在瑞士东北部的圣加伦举行，来自欧洲和世界各地的政商领袖和杰出学子云集在这里探讨世界大事。几天下来观察到的是，大家对中国各方面的情况兴趣都非常高，但同时又误解颇多。最集中提到的问题是：作为新生世界大国，中国将如何对待和领导世界？

在讨论中我以自己在国内演讲时的经历为例，谈到每次问听众是否赞同“中国已经是世界第二大国”时，很少有人会举手，但是问到哪个国家在世界上排第二时又往往莫衷一是，这很能说明中国人看世界的方式和角度。主持人当场动议，请赞同“中国是世界第二大国”的人举手，在场的大部分人都把手举得高高的，而同时场内却回荡起参会的中国人此起彼伏的声音：“No”。外界和国人的看法如此不同，国外普遍认为中国成长了，世界大国排位第二当仁不让，而我们则坚信自己还是发展中国家，虽然有了很大的成就，但在许多方面都还远远排不到世界第二位。

我向听众介绍了我们国家的历史和国情，也许外界从经济总量上看到中国发展强大的一面，但是中国人刚刚走出为衣食奔波的年月，人均GDP还低于世界平均水平，普通人看到的是眼前的现实差距和挑战，对国家的国际地位有更加冷静的判断。在座谈会上，我还介绍了“中国

梦”包含的是每个人和家庭质朴的愿望和国家走向现代化的追求，“城镇化”将为下一步发展提供动力，而“依法治国”则是进一步改革发展的必备保障。中国的发展需要与国际的合作，也会给世界带来更多的机会，中国的国际责任在于维护和平与推进合作。

在会场内外，无论是学术界和企业界人士还是青年学生，都非常重视来自中国的声音，但也有些人的观点尖锐刻薄，可以看出他们一直以来获取的信息相当片面。比如在钓鱼岛之争上，就有人认为中国太强硬，是在恃强凌弱。有些人对西藏的今昔一无所知，却张口闭口种族灭绝。荒唐的错误信息被不断重复以至于让人笃信不疑，这导致对中国的矛盾心态：一方面强烈希望中国能够承担更多的国际责任，另一方面又对中国充满担心和不安；一方面对中国的成就钦佩不已，另一方面又认为中国有诸多“不正确”。很多人对中国国家机构换届和新领导人的思想观点充满好奇，但是他们的推理和发问完全从偏见的视角出发，与现实南辕北辙。

显然，不同视域下的中国影像是不重合的。其实国人的看法也相当多元，折射出中国正处在发展中的现实，虽然在各方面都有成就，面临的困难和问题也不少。如果外界从单向度和片面的角度打量中国，就总看不到完整的影像。如何让不同视域下的中国逐渐融合，这不仅需要外界对中国历史与现实有真切认知，也需要中国人向世界讲好自己的故事，为此，我们需要提高国际意识和扩大国际视角。面对扑面而来的种种偏见，一些出席论坛的中国学生主动站出来介绍中国，赢得敬意，在他们的身上闪耀着年轻一代自信的光芒。还有不少来自发展中国家的代表和了解中国的人士，很多人表达了对西方种种偏见的愤懑，也有人希望更多听到中国的声音。可以看到，理解中国、渴望沟通的力量也在成长。

---

[1] 本文于2013年5月8日发表于《人民日报》第5版《名家笔谈》栏目。

走和而不同之路[1]

很高兴与大家见面。百年来，布鲁金斯学会人才辈出，你们的思想产品不仅构成美国外交政策的基石，也对国际政治思想界产生着深刻影响。我应邀来这里演讲深感荣幸。

几天前，习近平主席和奥巴马总统在加州安纳伯格庄园举行历史性会晤。对于中美两国，这是个极其重要的时刻。此次会晤的方式轻松灵活，气氛和谐，让我感触良多。两国元首能在一起相处这么长的时间，充分交换彼此对各自国家和整个世界的看法，实属幸事。

此次会晤释放出的一个最为重要的信息是，两国元首承诺将共同努力，致力于建设新型大国关系，让中美成为合作的伙伴，而非走向冲突之路。之前许多人曾对此感到担忧。虽然这次会晤不可能解决所有难题，但相信这将是两国未来携手合作，不断取得丰硕成果的开端。

毋庸置疑，中国和美国是两个很不一样的国家，在一些问题上看法和感受不尽一致。今天我想针对外界对中国的一些看法谈谈意见，也介绍一下中国的近况。

中国是世界强国吗？这是一个中外看法差距比较大的问题。外界常常视中国为世界级强国，甚至是世界第二位大国。但中国人普遍认为中国依然是个发展中国家。在中国人看来，我们这个大国也许在人口和地域上当之无愧，但在经济发展水平和总体实力上，与发达国家依然有巨大差距，自身发展面临着外界难以想见的困难和挑战。

2008年北京奥运会隆重开幕后，有英国记者问我，中国最重要的成就是什么？我说，是让13亿人吃上了饱饭。

对中国这个人口大国来说，吃饭问题自古以来一直是政治的中心课题。在漫长的历史中，围绕着能否解决吃饭问题，历代王朝兴起衰落未曾停歇。现在我们用一代人的时间实现粮食自给自足，是非常了不起的成就，食品的短缺时代一去不复返了，过去几十年随着改革开放的成功，中国经济持续增长，人民生活发生了翻天覆地的变化。

但是人们是否感觉更加幸福了呢？这倒不一定。以80后为例，他们是中国吃饱饭的第一代人，但他们却认为自己已经老了，每天疲惫不堪，在高房价、工作竞争和生活费用上升的压力下苦苦奋斗。

中国人如今面临的挑战是更高层次上的，其困难和严峻程度也同样是很不轻松的。例如这几天的热门新闻话题是九百多万学生参加大学高考。同时，今年将有近700万青年人从大学毕业，就业竞争相当激烈。北京冬天出现的雾霾让人们意识到，不能以牺牲环境为代价换取国内生产总值（GDP）增长。对于中国的农民工来说，他们面临的问题是无法融入城市生活，难以享受城市居民的福利和待遇。出生于城市的第二、第三代农民工尤其有被排挤在外的失落感。区域发展的差距也相当大，只要走出北京或者广州300公里之外，就会发现那里有些人的生活状况依然贫困。

随着中国进入一个超越基本需求的时代，人们开始追求新的梦想，希望有更稳定的就业机会，更可靠的社会保障，更好的教育，更好的环境和文化设施。人们希望法治得到更好的落实，权益得到更好的保障，希望自己的国家跻身于世界民族之林，能为祖国感到自豪，能感受到作为世界公民的尊严，希望国家和人民的安全能够得到很好的保卫，等等。

习近平主席提出中国梦这个概念恰逢其时，反映了人民的愿望。习近平主席在2013年3月十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话中说，中国梦是国家的梦，也是每个中国人的梦。人民共同享有人生出彩

的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有与国家一起成长与进步的机会。

中共十八大为国家发展设定了“两个百年”奋斗目标。第一个目标是到2021年中国共产党成立100年时，GDP和人均收入在2010年基础上翻一番。第二个目标是到2049年中华人民共和国成立100年时，建成富强民主文明和谐的社会主义国家。

新一届中国领导人坚定不移地推进改革开放，高度重视保持经济持续稳定增长，出台了一系列改革措施，包括转变政府职能，让市场和社会发挥应有的作用，政府则要提供公平的竞争环境，保基本兜底线。中国将致力于全面推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化。城镇化的重点是人的城镇化，这将涉及6亿人口，规模之大世所罕见，如果将来能顺利推进，将极大地促进经济增长和扩大消费需求。

中国面临的挑战很多，包括环境恶化、能源短缺、产能过剩等等。应对的手段之一是加快转变经济发展方式，调结构，促增长，从依赖于投资和出口转变为由技术进步和低碳经济带动发展。

中国需要加强依法治国，为经济社会持续发展提供强有力的法律支撑。十二届全国人大常委会正在制定立法规划，尤其是在人民群众最关心的领域加强立法建设。我们现在有244部法律，构成了中国社会主义法律体系的基本框架，还需要制定更多的法律，尤其在人民群众最关心的领域加强立法，注重立法的质量。同时，要加强执法，培育知法守法的社会文化，任何人都不能凌驾于法律之上。

这就是中国前进的方向。美国完全可以参与这个进程，发挥重要作用，并从中国发展带来的机会中获得利益。

今日世界正在发生新变化。中国、印度、南非等昔日长期落后的国

家经济开始较快增长，而一些发达国家则深陷金融和经济危机，双方差距有所减少。在此背景下，有观点认为，世界权力正在转移，新兴大国将对传统的世界领导者构成威胁。

现实中世界权力也没有出现从一方转移到另一方，世界面临的问题越来越需要各国携手合作来共同应对，所以，可以说世界权力正在从传统的中心地带向更广的范围扩散。

这种变化反映了现代世界的演进。冷战结束后，全球化带动资本、技术、市场和人力资源更加快速、自由地从传统的中心地带向长期处于边缘地带的国家扩散。许多国家被吸引到这个大潮中，走上工业化的轨道，它们获益于现有的世界结构，没有必要推倒重来。同时，为了更好地应对现实变化带来的新挑战，各国正通过二十国集团和多哈回合谈判等平台，推动国际治理体系的改革。

发达国家尤其是美国，依然在世界的许多方面居于领先地位。你们有世界上最好的大学，最先进的科学技术，最有活力的创新力，高端的制造业，最赚钱的公司和品牌等。当然，你们也有你们的困难，有需要解决的问题。

中国发展还有很长的路要走。对中国来说，最重要的是要聚精会神，不迷失方向。新一届领导人在这方面表现出来坚定的意志和睿智。

如果要问，中国人对美国有什么看法？至少有一点，那就是对美国人总以“政治不正确”的眼光看待中国感到厌倦和反感。无论中国的变化如何天翻地覆，关于“人权问题”的指责依然在继续，一些美国人看中国的陈旧态度如故。

2013年5月，我出席瑞士圣加伦论坛，有一些在网上征文获奖的中国学生也参加。当会上有人提出那些关于中国人权的老问题时，一个中

国女孩站起来问会场里的人：你们能不能有点创意啊？可见中国的年轻一代人是多么希望在21世纪的平台上进行对话。

现实世界的发展比观念的变化还要快得多。在我三十多年的外交生涯中，能看到今日中美合作之紧密，远超乎想象。我们能够合作应对一些非常困难的问题，信任和理解不断增加，比如六方会谈就是一个很好的例子。

近年有人担心中国的周边开始变得不那么平静，我更愿从历史和全球的角度看中国的周边。冷战结束后，世界许多地方出现问题甚至冲突，而亚洲整体保持了相对和平，这使很多国家能专注于发展经济并且取得成功。这当然离不开各国的努力，而中国奉行睦邻友好的周边外交政策、国内政治保持稳定和经济繁荣，做出的贡献也功不可没。我们也非常希望中国与东盟国家围绕如何维护争议地区安宁而达成的原则得到遵守，地区的和平秩序得到尊重。

中国在很多场合都表达了欢迎美国在本地区发挥建设性作用的态度，美国在亚洲有着长期交往和重要影响。但是人们也不禁提出一些疑问。美国在冷战期间把投入的重点放在欧洲，其原因大家都是知道的，“9·11”之后美国把注意力转向中东专注于反恐。现在，在亚洲总体形势向好之际，美国开始转而聚焦亚太。随着一些意想不到事情的发生，人们要问的是，美国的投入是否能有利于地区和平发展的趋势？中美两国能否为此而开展合作？亚洲也许将是中美构建新型大国关系的第一个实验场。

当今世界面临的许多挑战都关系到我们星球上的共同利益，例如生态环境和气候变化、核武器的扩散、食品的保障和安全、恐怖主义、网络安全等。在应对这些挑战上，大小国家都在一条船上。如果我们能超越旧时代，用新的眼光看待彼此，信任彼此，就有可能找到共同基点，找到合作之路。否则难题只会更加困难，更加复杂。

中美元首已经指明了两国合作的光明前景。我们应倍加努力，携手合作，让21世纪的世界更加美好。

---

[1] 2013年6月12日，傅莹应邀在美国布鲁金斯学会发表演讲，演讲摘要于2013年6月13日刊登于中国人大网。

中国会怎样影响世界[1]

最近出席国际会议强烈感受到外界对中国更加重视，都关心中共十八届三中全会的全面深化改革方案，想知道中国会发生什么、将给外界带来什么。最常听到的问题是：中国会怎样影响世界？

提出这个问题的背景是中国的快速成长，经济总量稳居世界第二，贸易总额与美国平分秋色，一些西方政客看中国有蓦然回首的错愕。他们对中国作为发展中大国面临的种种困难缺乏了解，长期从意识形态角度挑剔中国的习惯也使他们很难理解中国的政策和艰苦努力。但是，外界已经开始从期待新兴世界大国的角度来看中国，关心的焦点是，中国将以什么方式去实现自己安全和利益的最大化？又将如何影响世界？大国的利益是流动的，会随着自身实力的增长和对全球配置需求的上升而不断扩展。历史轨迹显示，成长中大国面对的考验和挑战在于，能否使自身利益的延展与世界性趋势，或者说是与大部分国家的利益相辅相成、顺势而行。这道难题曾阻断过多少大国梦。

习近平主席讲中国要有正确的义利观，其要义就在于此。讲义是讲道义，讲究在追求自身利益的同时顾及他人利益，甚至有时需要予他人以利、自己取义。这有别于传统大国将自身利益凌驾于他人利益之上的旧习、甚至不惜以炮舰推进利益的做法。中国以和平发展的方式走到今天，既是自身理念使然，也是时代条件的必然。

作为一个有着悠久文明历史的社会主义国家，中国需要包容国际社会一些共性的、成功的观念和准则，也要不断完善自己的义利观念和现代国家关系原则。中国能给世界提供的公共产品还是会源于自身优势，例如在经济上给世界带来更多的机会，在消除贫困和环境治理方面给其

他发展中国家更多借鉴。当然，成长中的大国难免会面临对利益的挑衅和侵犯，且难以用回避的方式求得安宁，需要在挑衅张力的范围内做出明确的行动和表态，从而制止更多挑衅，必要时推进规则的再确认或者制订新的共同规则。

随着外界关注的上升，中国人可能会听到更多关于中国与世界关系的观点和疑问。我们需要倾听，也需要提高增进国际了解的能力，更多地去宣介自己的意图和道理，减少成长过程中与世界融合的阻力。

---

[1] 本文于2014年1月2日发表于《人民日报》第5版《名家笔谈》栏目。

中国的改革发展让亚洲和世界更安全[1]

适值第一次世界大战爆发100周年，人们再次反思大战爆发的根源。的确，历史是一面镜子，以史为鉴，人类才能少走弯路，避免重蹈覆辙。

100年来，世界发生了翻天覆地的变化。欧洲在牢记历史的基础上，实现了真正的和解，成为地区一体化的先行者，统一了市场，催生了欧元，不仅维持了历史上最长时期的和平，也实现了巨大的繁荣。欧债危机促使欧洲国家调整政策和方式，但欧洲的前景仍然光明。

作为来自中国的与会者，我和大家一样，庆幸我们生活在一个和平与发展的年代。正是因为人类从两次世界大战的灾难中汲取了经验和教训，和平才压倒了战争，进步才战胜了落后。

在中国的焦点是另外的两个百年奋斗目标：到2021年中国共产党建党100年时，全面建成小康社会，国内生产总值和城乡人均收入比2010年时实现翻一番；到2049年中华人民共和国成立100年时，建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

习近平主席将之概括为实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦是要让13亿中国人过上好日子，劳有所得，少有所教，老有所养，病有所医。要让每个普通人都有权利和条件生活得更有尊严，这是中国梦的吸引力所在，也是中国发展成功饮誉世界的魅力所在。

中国人民对实现这一梦想充满信心，对前进过程中可能遇到的挑战也有清醒的认识。2013年是中国新一届领导人上任的第一年，中国经济承受了巨大的下行压力，但是仍然成功实现了GDP7.7%的增长，而且通

过坚持改革，稳住了增长。

中国这些年取得成功的秘诀是改革和开放，这也是中国继续前行的动力。2013年底，中国共产党召开了十八届三中全会，做出了全面深化改革的决定，其中涉及300多项改革措施，涵盖了各界关心的方方面面的问题。

2014年是中国全面深化改革的关键之年。中国全国人大承担着为改革提供法律保障的使命，目的是使改革有法可依，有序进行。人大也将根据改革的总体要求完善和发展自身，包括进一步履行对“一府两院”的监督职能，推进国家治理体系和治理能力现代化。

中国的发展需要和平稳定的国际环境。过去几十年，中国没有卷入大的国际冲突，并日益成为维护世界和平、促进国际合作的主要力量，尤其在亚洲，中国发挥着重要的聚合作用。

中国是世界上邻国最多的国家，历来特别重视与邻国的关系。不久前，习近平主席提出“亲、诚、惠、容”的睦邻新理念，旨在倡导包容精神，促进亚洲国家的理解和信任，推动各种经济金融合作，使亚洲继续成为21世纪最有吸引力的地区。

和平、发展、合作是当前亚洲国家关系的主流。亚洲国家经贸联系日趋紧密，人员往来越来越频繁。去年中国到东盟国家旅游的人数超过1000万，每周往返中、韩之间的航班达到800多次。中国在与东盟国家和与日、韩对话中积极倡导合作，在东亚峰会中发挥重要作用，推动地区合作机制更加成熟，成为推动亚洲和平与繁荣的重要力量。

亚洲国家之间也存在一些分歧和争端。现在大家都比较关心中日关系。中日关系陷入严重困难，根源是日本领导人的历史观存在问题。日本只有对侵略历史有正确的认识，才能走出精神上的自我羁绊。在21世

纪时代变迁中的日本，需要一个健康、开放的心态，适应新的形势，否则很难成为亚洲大家庭中的建设性一员。

中国与一些邻国存在领土、领海等争议。我们将在坚持主权原则的基础上，本着善意和坦诚的态度，继续通过协商与对话妥善处理。中国与东盟国家正全面落实《南海各方行为宣言》，并启动了关于南海行为准则的磋商。在朝核、阿富汗等问题上，中方也在发挥建设性作用，为维护地区和平与安宁不断做出新的努力。

亚洲是中美利益交汇最集中的地区。中国领导人提出，中美两国应构建不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。如果两国能从亚太地区做起，一步一步地取得成果，就能共同将这种信息传递出去，给所有爱好和平的国家一个定心丸，这样也可以打消某些国家试图从中美摩擦和矛盾中渔利的企图。

与一百年前相比，今天世界最大的变化之一是全球化带来的扩散效应，资金、技术、市场和资源等从以欧洲为代表的传统中心地带，向长期贫穷落后的发展中国家扩散，一批又一批新兴国家走上了快速发展的道路，全球几十亿人过上了现代化的生活。这也促使国际治理和世界权力发生调整和变化，国际事务不再完全由几个中心国家决定，全球问题也难以由个别国家解决。这不仅增加了维护和促进世界和平的力量，也使人类经济活动的空间得到了前所未有的扩大，世界因而更加多元、精彩。

日新月异的变化使我们相信，历史不会简单地重复，更不会倒退到100年前，亚洲也不是100年前的欧洲。任何人如果试图挑战人类良知和国际道义的底线，都会遭到世界人民抵制和反对。

---

[1] 2014年2月1日，傅莹应邀出席在德国举行的第50届慕尼黑安全会议，参加“全球力量与地区稳定”专题的讨论并发表讲话。讲话全文系首次整理发布。

如何看中国的国际地位[1]

中国目前在外交上很活跃，领导人出访和接待来访的日程相当丰富。习近平主席刚出席完上海合作组织成员国元首理事会第14次会议，并访问了塔吉克斯坦、马尔代夫，正在对斯里兰卡和印度进行国事访问，受到高度关注。

中国人大与外国议会之间的交往也非常多，几乎每周都有议会的代表团来。感觉外界对中国的关注和期待非常高，同时担心也前所未有。

今天主要围绕中国国际地位与大家交换看法。

国际上普遍认为中国是当今世界最大的变量，所谓："世界最可预测的是中国的不可预测"。围绕中国最纠结的有三个问题：

一是中国是否已经成为世界大国？

二是中国是否要与美国争夺世界权力？

三是中国能够为世界做什么？

一、中国是否已经成为世界大国？

在这个问题上中国国内与国际上的普遍看法存在比较大的差异。

外界基本上就是认为中国是世界强国，世界是以对一个新生大国的期待来观察和期待中国。

但从中国人的角度看，外界过高估计中国。我每次在国内讲课会先测试下：中国是否已经成为世界第二大强国？结果很少有超过10%的人赞同这个说法。

而对美国来说，中国是一个实实在在的追赶的现实，美国在19世纪经济总量达到世界第一以来，从来没有一个后起大国如此接近美国。

我们都记得，冷战后美国拥有绝对的“一超”地位。进入21世纪的头十年，美国打了阿富汗和伊拉克两场战争，2007年开始经历了严重的金融危机，软硬实力全面损伤。而中国这些年稳步发展，既没有内乱，也没有卷入外部纷争，加入世贸组织后，同全球的经贸关系也是突飞猛进。

2000年中国的GDP是1.2万亿美元，占美国的九分之一，2012年达到8.2万亿美元，占到美国的一半，也就是说，12年间从美国的九分之一上升到二分之一。

中国的成长最重要的是搭上了冷战后全球化的快车。随着东西方壁垒的消失，世界的资金、资源、技术和人才乃至市场，都从过去集中在西方发达国家的中心地带，向更加广阔的边缘扩散。中国等一些发展中国家得以利用生产要素的全球配置实现自身的快速发展。中国人的勤奋和中国制度的高效使中国有条件更好地抓住机遇。

这个变化对世界的意义非常大，是人类社会发展进程中的一个转折性的变化，西方发达国家从中获取了巨大的利益，同时发展中国家人民的生活水平得到很大的改善。根据美国大西洋理事会的研究，1988年到2008年的数据显示，全球化最大的受益者是新兴国家经济体的中产阶级。相应地，西方发达国家的中产阶级相对地位受到一定削弱。根据预测，未来到2050年，中产阶级消费占总人口消费水平最高的国家将是中国和印度等发展中国家。

但是，这是否意味着中国现在就是世界大国了呢？我感觉，普通中国人对国家国际地位的看法是很清醒和客观的。一方面，中国确实还存在贫困，从习近平主席走访贫困地区的电视画面上，可以看到他们头顶上转着的生锈的老式电风扇和报纸糊的墙面。李克强总理谈到，他去考察棚户区，冬天有些居民要戴着棉帽、穿着棉衣睡觉，他用“政府的心头之痛”来形容。

但另一方面，中国对国际事务介入的机会和能力都在变化，是在上升，国民对世界更加关心和有参与的兴趣。如何定位中国呢？我们讨论这个问题时，大部分学者都认为，中国应该是一个有比较大的地区影响力的世界大国，同时中国也存在许多历史遗留问题，例如国家还没有实现完全统一；也还有领土仍然在别的国家控制之下。因此中国这个大国是不完善的，中国自身的发展也处于爬坡阶段，中国需要继续努力发展自己和广泛开展国际合作。

二、中国是否要与美国争夺世界权力？

米尔斯海默的《大国政治悲剧》一书讲到，国家的国际目标就是追求国际霸权，所以中国的上升必然构成对美国的威胁。

对中国的崛起，西方学术界喜欢从大国争夺和冲突的角度去观察。2013年，我在美国一次晚宴讲话中说到，中国人还不认为自己现在就是一个世界大国，也不想争夺国际权力，美国前国务卿奥尔布赖特也在场，她印象深刻。半年后我们在韩国又碰到，她问我，你是否讲过中国人不认为自己的国家已经是世界大国，也不想争夺国际权力？她说，“我在一些场合引用了你的话，人们都说我一定是听错了”。

最近在阿斯彭部长论坛上又谈到中国与美国的关系和中国的意图。我说中国许多人对取代美国没有那么大的兴趣，结果会上的人们都笑

了，说谁能相信呢？我只好反问："难道国际社会真的希望中国成为美国吗？世界需要再出现一个美国吗？"这回大家又都笑了。美国代表有点不快，说："美国怎么啦，美国是维护世界和平的。"大家笑得更厉害了，她补充了一句，"乔治·布什除外"。

确实，世界上很关注，想知道中国这个新生强国要做什么，尤其在亚洲，是不是想把美国赶出去。许多人不了解中国周边出现的涉及领土争议的紧张多是邻国主动挑衅导致的，中国不可能再任由他国夺取自己的领土和海洋权益，毕竟是21世纪了。但是中国并没有扩张的政策。

我观察，美国和西方世界对中国的误读是相当严重的，在中国处于发展的关键时期，对世界的依赖和需求不断上升的情况下，这种误读容易带来干扰。现在美国处于收缩期，如果将来美国有所恢复，角度进入扩张期时，还对中国有很大的威胁感，就会形成更加强硬的对华制约政策，对国际合作不是很有利。

三、中国能够为世界做什么？

这个问题对中国人来说是相当前瞻的。就在2011年，中国政府援助马其顿23辆校车，却始料未及地引起了国内公众的质疑。在那之前，刚刚在边远地区发生了校车事故，一些孩子失去生命。网上评论说，中国约有2.3亿中小学生，其中9000万学生需要乘坐安全校车，专业校车需求超过100万辆，而校车保有量却刚过1万辆。很多地方的孩子乘的是不合格校车，更有一些贫困山区的孩子，步行几十里山路上学，有的甚至还没有鞋穿。国内的事情都没处理好，为什么千里迢迢跑去援助别人？

我们全国人大常委会每个双月开会，审议各种议案和政府相关部门的报告，讨论总是十分热烈的。从中我能感觉到，国内问题确实很多很严峻，中国人的专注点在国内，而且会比较长的时间如此。

但是，中国人并不是因此而不关心世界，不愿承担应有的国际责任。在这个问题上，我们与外界的主要分歧在于，当今世界事务主要是西方国家主导，尤其是美国，它们对其他国家的期待在很大程度上是“follow me”，就是跟我走，帮我忙。

也是在阿斯彭部长论坛上，英国前外长、国际救援委员会主席米利班德介绍叙利亚已经有950万难民，给周边国家带来巨大的压力。他呼吁各方支持，也很希望中国能发挥作用。我说，要问我的观点，首先是停火吧。无论当初为什么而打，现在造成的损害已经远远超出了最初想解决的问题。

中国人看国际上发生的这些事情，还是从一个更大的视角来观察的。西方赢了冷战，就觉得赢者通吃，一直在国际上强势推进自己的制度、理念和价值观。在许多地方发生的问题带有冷战的影子。冷战本身持续了40来年，现在结束了已经20年，但是好像还是没有完结，真是一个漫长的结束。

所以，从政治上看，中国基于自己的理念，并不认可许多所谓的国际责任。当前中国尽国际责任主要是从联合国的角度出发的，例如，中国是联合国安理会常任理事国中参加联合国维和行动人数最多的国家，过去5年来中国军舰在亚丁湾为5600多艘商船护航，其中一半是外国商船。

中国是世界减贫事业的生力军，利用自身快速增长的财富使人民基本摆脱贫困。同时，中国为非洲国家提供优惠贷款、免除最不发达国家债务，在非洲兴建学校、培训师资、增加对非奖学金名额等。最重要的是，中国已经成为带动世界经济增长的引擎之一，过去几年，全球经济的增长约有三分之一来自中国的贡献。我想，如果将来中国能更好地提供国际公共产品，应该是在自己擅长的领域，且符合中国自身特点和理念。习近平主席提出来的丝绸之路经济带和海上丝绸之路，就比较好地

契合了中国的优势和周邻国家的需求，是双赢的公共产品。

---

[1] 2014年9月17日，傅莹应邀在汇丰银行董事会年度晚宴上发表演讲，谈及中国与世界关系等问题。有关讲话内容系首次整理发布。

中国的成长与“秩序之争论”[1]

如著名建筑家弗兰克·劳埃德·赖特（Frank Lloyd Wright）所言：“我终究认为芝加哥将是世界上留存下来的最美丽、最伟大的城市。”

但你们是否知晓，在中国，芝加哥的大学更出名。那些希望学费物有所值的家长们尤其对这所大学感兴趣，因为这里“乐趣已死”（Where fun comes to die）。

芝加哥大学培养了无数的音乐家、科学家和政治家。你们中一些人如果选择了这样的道路，未来也会成为其中的一员。祝福你们。

我猜想，这里的学生大都出生在20世纪90年代，在中国他们被称为90后。这个时代出生的人有一个共同之处，就是无论他们在哪里，都能几乎在同一时间获取最新信息。

对于我们这代人，当我得知世界上有个操作系统叫Windows时，比尔·盖茨先生已经是世界首富了。而现在，太平洋彼岸中国时尚的年轻人与这里一样，对每次新版苹果产品的发布翘首以待。《速度与激情7》在北京和芝加哥的电影院差不多同时上映。

我也许有些理想化，总在想，在海量信息全球同步的今天，年轻一代能否更加宽容、能否更好地相互理解，从而寻求新的途径来构建维系持久和平的全球秩序？

奥巴马总统于几年前的父亲节在这里发表过一个演讲。他说，作为家长，需要传递给后代最重要的价值是同理心，能换位思考，设身处地去认识世界。

今天我就想先谈谈中国在世界变迁中的经历。基辛格博士《世界秩序》一书在中国引起了热烈讨论，书中叙述了威斯特伐利亚体系以来400多年的大国兴衰，强国之间一而再、再而三以战争方式争夺世界权力。

但是，基辛格博士也谈到，威斯特伐利亚体系不具普遍性，在世界其他地区曾有不同的体系，彼此孤立地存在。众所周知，那时还没有网络的存在。

就中国而言，悠久的历史造就了独特的治理方式、价值观念和文化传统，时至今日仍有影响。因而我们对世界的观念也许建立在不同的基础上。我可以沿着书中世界秩序演变的轨迹，举几个中国历史上的例子：

你们大概都曾经读到过，1648年欧洲达成威斯特伐利亚系列和约以结束“30年战争”，之后，初步建立起以主权国家为基础的现代意义上的秩序，确立了内政自治原则，随后便把殖民统治推向世界其他地方，包括美洲。而美国是1783年才摆脱了殖民统治，宣布独立。

而早在此之前，亚洲长期延续着自己独特的治理方式，各国和睦相处。当时中国的清王朝处于鼎盛时期，到18世纪中国人口已经超过欧洲国家的总和。但是，这个延续近两千年的田园般宁静在19世纪中叶被欧洲帝国打破。

到了1919年，当欧洲签署凡尔赛和约以结束第一次世界大战之际，亚洲大部分地区已沦为欧洲的殖民地，中国的领主完整也屡遭侵犯。中国最后一个封建皇帝被迫退位，政治精英构建共和体制和西式议会的种种努力纷纷失败，国家陷入内乱。年轻人开始从其他方向寻找解决问题的道路。

中国共产党就是在这样的背景之下，于1921年由几十个人建立的，许多都是20多岁的年青人，他们不比你们年长多少。（看看年青人是怎样改变着世界，真是神奇！）

1941年，当《时代》周刊创办人亨利·卢斯（Henry Luce）宣告“美国世纪”来临之际，中国约2/3的国土被日本军国主义的铁蹄蹂躏，战争中伤亡人员达到3500万。2015年9月，中国将隆重纪念抗日战争胜利70周年，缅怀英烈、牢记历史、珍惜和平。中国和美国当时并肩作战，我们不会忘记那些美国飞行员的英勇事迹。

1949年中国终于重获和平，建立起中华人民共和国，但是当时的国家满目疮痍，经济近于崩溃，人均寿命不足35岁，文盲率达到90%以上。

换句话说，“二战”后多年，当两个超级大国激烈争夺世界权力、建立起所谓的恐怖平衡之际，中国的主要任务是解决生存问题，包括满足庞大人口的吃饭需求。我们走过不少弯路，年少时经历的饥饿和困惑我记忆犹新。

20世纪70年代末，中国与世界的关系翻开了新的一页，新中国恢复联合国合法席位，邓小平领导的改革开放使中国重新融入世界经济。

因此，当中国人讲到国际秩序时，通常指的是中国作为成员参与的、以联合国为核心的国际机构和机制。鉴于惨痛的历史教训，中国一直信守和遵循《联合国宪章》关于主权平等和不干涉别国内政的原则。习近平主席不久前出席万隆会议60周年纪念峰会，重申了和平共处五项原则。

我讲述这段历史想表达的是，在讨论历史和秩序时，需要注意到各国有着非常不同的经历，这对我们观念的形成有很大影响。这也是为什

么，各国在一些问题上的感受不尽相同。

我想讲的第二点是如何看中国的成长。显然，在中国获得快速发展之时，世界对中国的了解和理解并没有同步增长。一位常年观察中国的欧洲记者朋友如此概括说，西方媒体的中国报道可以归纳为三类：

一是中国太大——人口多、城市大，中国人买什么什么消量就猛增。

二是中国太坏——好像中国总是在做错事，看不顺眼。

三是中国太怪——吃奇怪的食物，有奇怪的行为方式，例如广场舞。

我经常接待来自美国国会的代表团，很多人第一次来中国。令他们印象最深的是天天碰见的普通中国人，比如在故宫博物院里摩肩擦踵的农民工游客和那些梦想成为下一个马云的年轻创客等。

实际上，是普通中国人代表了中国的真实面貌和国家的进步，是他们推动着中国走向富强和成功。

那么，成长起来的中国想有一个什么样的世界秩序呢？未来的前景是否如某些学者所预见的，必然是中美争夺世界权力？这是我想讲的第三点。

我常常阅读美国政治家撰写的回忆录，美国对世界事务的深入和有效参与令人印象深刻，但我也时常感叹于美国人对其他国家的事务如此热情和强势地介入。

掩卷思量，不禁要问，美国人心目中的世界秩序，是否就是美国治下的世界呢？是否就是仅以美国的价值观和国家利益为核心理念、以美

国主导的同盟体系为支撑？而对于新兴大国来说，是否面对的只有臣服或挑战这两个选项？换作是美国人，你们又当作何选择？

中国就是这样一个新兴的大国，而且并非依靠炮舰开路成长起来的，我们是结合了自身的天然优势与全球化的机遇发展起来的。欧洲引领工业化以来，资金、技术、市场、资源和人才主要集中在以欧美为中心的西方世界，而如今，所有这些要素都在全球化推动下开始向外扩散。

顺着这个浪潮，中国坚持改革开放，不断释放巨大的政策红利，实现了30年国内生产总值（GDP）年均9%的增长，极大地提高了人民的生活水平，并发展成为世界第二大经济体。今日中国是130多个国家的最大贸易伙伴。有人甚至预测，中国经济总量将在本世纪中叶达到世界第一位。

但是，当一些国际学者讨论新的世界权力分配问题时，他们会惊讶地发现大多数中国人很淡定，对传统意义上的所谓世界权力转移或者“世界权力之争”没有表现出太大的兴趣。

对中国人而言，我们经常感受到的是在标准上的不一致问题。例如，在西方国家，当有人滥杀无辜时，他们被视为恐怖分子；而这样的事情发生在中国就被看作是民族或者是政治问题。当中国的邻国在领土问题上做出挑衅的姿态时，美国不置一词；而当中国捍卫自身权益时，就常被说成是咄咄逼人或者胁迫别国。

如果在最基本的问题上都没有共同的基础，我们何以在世界秩序演进这样的问题上进行有意义的讨论呢？就像广东人形容人与人无法沟通时讲的：是“鸡同鸭讲”。

中国目前的重心还在于解决大量棘手的国内难题，包括克服环境污

染、反腐败、缓解经济下行、更好地保障民生等等。

同时，在应该构建什么样的未来世界秩序上，中国学者也进行着务实的讨论。大家可能各持观点，但一个共识是：世界已经发生变化，许多旧的概念失去了意义。

首先，在当今世界，不同的秩序像过去那样，在各地区隔绝地平行存在的这种可能性已经没有了。今天的秩序需要具有开放性，并且要逐步调整以适应新的现实和多元的观点。

其二，再通过大国之间战争的方式实现“权力转移”，重新决定新的力量平衡，也没有可能了，因为世界各国关系已经如此紧密交织。

其三，我们所面对的大量新型问题都是全球性的，超越了主权国家和区域的边界。像埃博拉病毒、ISIS，像试图乘船从非洲前往欧洲的移民。需要新的思维和新型全球框架或者说是全球秩序，去应对新型挑战。

令人有所宽慰的是，进入21世纪，人类社会已经开始进行许多有意义的实践，用创新和合作的办法应对和解决新的问题，例如G20和全球气候变化大会。中国也倡导了“一带一路”和亚投行，来增强亚洲和亚欧大陆之间的互联互通。这些实践是对现有国际秩序和合作框架的补充，使之朝着更加公正合理和更具包容性的方向发展。

基辛格《世界秩序》一书是以一种很有深意的设问方式结束的：“我们走向何方？”显然，历史又来到了新的转折路口，关键是将向哪里转变。

这个问题也适用于中美两国，我们是否有决心和智慧走出大国冲突的历史窠臼？能否合作开创新型大国关系和新型秩序？为此，习近平主席向奥巴马总统提出建立中美新型大国关系。

中美两国之间尽管受到误解和偏见的干扰，实际上在许多领域都建立起密切的伙伴关系。有人甚至把两国比作不情愿的双胞胎。两国互信的水平也相当令人印象深刻了。否则，我们何以相互颁发10年有效期签证？由此可见，年青一代继承的两国关系积极因素大大多于负面因素。

建立新型大国关系前无古人，不会一帆风顺。但双方都认识到，要加强合作、管控分歧，为亚洲和世界的和平与发展做贡献。这既是两国关系的方向，又是我们共同的责任。

所以，最后我想说的是，虽然21世纪全球秩序的演进并不容易，也不是朝夕可得之事。但未来寄望于年青一代，我相信，你们一定会拿出很好的答案！

---

[1] 2015年5月20日，傅莹应邀出席美国芝加哥大学首届美中关系论坛框架下的学生公开论坛并发表演讲。演讲全文刊发于外交部和中美交流基金会网站。

关于新时期中国的对外叙事[1]

2015年是“二战”结束70周年，也是“一战”百年之后的第一个年头，世界又一次站在了变革的关口，而中国是其中最重要的变量之一。看中国增加了新的视角，要“从中国的今日看中国和世界的未来”。

所以，本届中国学年会以“中国改革，世界机遇”为主题，是个很好的切入点。它包含了一个重要的命题，就是应该如何认识中国的变化？这个将给世界带来什么？世界又将做出什么样的回应？

在今天的讨论中，许多人谈到中共十八届五中全会发布的第十三个五年规划建议稿，这是我们第一次将国家的经济规划和全球经济发展联系在了一起。规划中写入了“一带一路”倡议，强调要积极参与全球经济治理，要推进基础设施互联互通和国际大通道建设，要构建广泛的利益共同体。“十三五”规划的核心词是：创新、协调、绿色、开放和共享，更加突出中国与世界的相互依存。外界重视解读“十三五”规划，当作判断今后五年中国发展和全球经济走势的重要依据。这进一步反映了中国与外部世界的相互影响，对海内外中国学研究者来说是新的平台。

最近读到美国前财长萨默斯在《华盛顿邮报》上发表的文章。他批评世界对中国缺乏共识，在支持中国还是遏制中国之间徘徊，他不认为美国和西方为中国的崛起做好了准备。同时，他对中国自己是否做好了准备也提出疑问。2015年11月初他在北京见到我的时候说到，中国要求在国际事务中得到更多发言权和更多尊重，但在许多国际事务上又强调自己仍然是发展中国家。他说中国不能又想做世界大国，又对国际责任躲闪。他的观点是有一定代表性的，说明美国人对中国的政治立场和情感缺乏了解和认识，常常从自己的角度和利益出发，因为在一些具体问

题上的分歧而产生情绪，进而影响到美国的对华政策和思维。而中国人对美国和西方国家的政策思维也不完全理解，双方在国际重大问题上有共识也有分歧。

中国对西方世界来说，是一本新书。我接触过许多普通美国人，他们第一次来到中国之后十分感叹，现实的中国与他们所读到的情况太不一样了。显然，在西方世界的信息库当中，关于中国的知识是欠缺和片面的。

造成这种现象的原因，我觉得是双向的：一方面，在西方世界还有很多人不能放下对中国的傲慢与偏见，有的人还背负着沉重的意识形态包袱，往往从“政治不正确”的角度去评判中国，难以真正认识中国；另一方面，中国人也需要提高向世界讲述自己的能力，构建中国叙事。这个并不容易，由于语言和文化上的巨大差异，我们的对外叙事容易进入西方语境的轨道，抑或完全走中国传统话语系统，而看起来，这两者都难以取得理想的效果。

中国的制度和文化与西方相比很不同，但不是完全对立的。我自己的体会是：

第一，我们必须坚持立足于中国根基和中国特色讲中国。就拿人民代表大会制度为例，我们实行的是民主集中制，实质上是一种权力委托，人民把属于自己的国家权力，委托给选出的代表去行使。各级人大在沟通和反映民意、指导国家决策和立法上，发挥至关重要的作用，而且是行之有效的。但是，很难拿中国的人大制度去横向套在任何其他国家的议会制度上做比较，那样既不准确，也难让人理解。

因此，中国叙事要立足于中国政治现实和深厚的历史文化背景。当然，也不需要涂脂抹粉，我们确实还存在许多困难和问题，我们的制度需要不断完善。讲成绩也讲问题才能构成完整的中国画面。

第二，中国确实要努力在国际体系中赢得更多的机会和话语权，同时，我们也需要增强发挥作用的能力。我们需要研究如何能为亚洲乃至世界的和平与发展做出新的贡献，如何提供更多的公共产品。更高的国际地位意味着更多的责任，我们对责任的认识和表达要跟上国际地位的上升。

第三，中国人需要逐步走出苦难和悲情的心态和表达方式，在中国叙事中不断增加阳光、自信、包容的色彩，更加坦荡地阐释中国的战略目标和政策意图。

习近平主席用“三个前所未有”来标示当代中国的历史方位，他说：“我们前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心”。这个自我判断是中国叙事的根基。

中国的发展进步有目共睹，在今天的发言中，许多学者用大量数据说明，中国已经是不折不扣的世界大国，国际上认为我们是世界强国。基辛格博士说，中国恢复了曾经的辉煌，又一次拥有了深远的影响力。但另一方面，我们仍然受到大量难题的困扰，今天大家对问题谈得也很充分。一个形象的说法是，在中国，既可以看到欧洲，也可以看到非洲。我们目前的经济转型升级也相当艰难。

而外界对中国最大的疑虑是，一个新生的、体量这么大的世界强国是否会带来不稳定甚至战争，这恰恰说明他们对中国的认识和了解是不完全和不深入的。中国叙事正是需要解决中外认知的巨大落差，用更加系统完备的理论，更加直白和有说服力的话语，让世界更好地了解我们、相信我们。如此，才能为实现两个百年的目标构筑更加平和、稳定的外部环境。

在过去的一个世纪里，人类经历了两次热战和40多年的冷战，现在

又有人开始谈论“凉战”。而中国人民和世界最广大人民希望的是什么呢？是一个和平与发展的新世纪。那么，实现这个愿望的具体路径应该是怎样的？中国能做什么？希望世界做什么？世界需要中国做什么？这些都是亟待探讨的大问题。

所以，能不能这样认为：构建完整和有效的中国叙事，是时代的需要，也是中国学的现代课题。

---

[1] 2015年11月20日，傅莹应邀请出席第六届世界中国学论坛，并发表题为《关于新时期中国的对外叙事》的演讲，演讲节选发表于上海社科院世界中国学网站。

和平最符合人民利益、最有利于人类发展[1]

2017年5月下旬，中美智库联合研究的中方报告在北京发布的时候，同步举行了以“超越分歧，合作共赢”为主题的研讨。当时学者们对中美两国领导人海湖庄园会晤之后两国关系的发展有很多期待，同时，大家对当今世界前景的不确定性感到担忧，美方学者对中国的国际意图提出很多疑问。我观察，国际战略学界有的专家看问题比较固化，有一种“国之交，你赢就是我输”的思维方式，这样的研讨很磨人。

为给讨论带进一些新鲜空气，我们邀请了几位新经济企业人做午餐演讲，他们分别来自腾讯、京东、摩拜单车和快手，他们的讲话展示了中国移动互联网络应用技术发展速度之快、创新力量之巨大，不仅给美国学者，也给中国学者带来了新鲜的感受，向我们提示了观察世界的新视角。我概括一下他们的观点就是：追求自己快乐，与他人分享快乐。

研究国际关系的学者压力感无时不在，容易陷入分析和预测的困境。我在想，如果国际行为体少考虑如何打击或者防范对方，多考虑如何创造和分享机会与快乐，世界岂不更好？这个想法也许过于理想化，但毋庸置疑的是，中国新经济人的成功反映了改革开放在新时期取得的成功，其中一个重要条件是，中国成功保障了一个和平稳定的环境，很难想象在一个战乱或者是动荡的环境中，能诞生这么多充满活力的创新成果。因此，和平最符合人民的利益，也最有利于人类的发展。

在今天的世界和平论坛上，围绕中国如何在世界上扮演更重要的角色有丰富的研讨。确实，中国这样一个大规模国家实现工业化和现代化，在人类历史上是前所未有的，对世界带来的影响和冲击也是难以完全预料的。现有的国际利益结构将如何调整？全球市场和资源格局将如

何支撑？中国会是什么样的力量、发挥什么作用？全世界都很关心。

这样的讨论对中国人来说是比较陌生，但我们已经不能回避，世界正在重新审视中国，中国也需要确定新的历史方位，正如习近平主席讲的，我们前所未有地靠近世界舞台中心，前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标，前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。这三个“前所未有”正是当代中国的新坐标。

今天给了我一个很宽泛的话题，让我讲“任何愿意与大家分享的想法”。

我想讲的第一点是：对于中国人来说，眼下最重要的还是走好自己的路，实现党的十八大提出的改革发展目标，落实好“十三五”规划，保持社会稳定和经济持续发展，不断完善法治建设、提高综合治理能力，实现“两个一百年”的奋斗目标。

一直以来中国人以发展为“硬道理”，现在和将来都是如此，但是“发展”的成功也推动着发展的内涵升级，不再是单纯地追求GDP增长，而是有质量的发展，绿色和均衡的发展，同时，随着财富的增加，社会对公平分配和从严治理的要求也提升了。总之，中国的发展并不均衡，还有短板，路上的陷阱和坎坷也不少。因此，集中力量发展好自己、解决好人民群众关心的各种难题始终是中国党和政府的重中之重。

外交是内政的延伸，对外政策必然要反映国家最根本的利益，就当前的形势来讲，就是要为实现国家的发展目标构建一个有利的外部环境，并且确保中国的成长和人民实现富强梦想的进程，不被干扰和中断。

我想讲的第二点是：中国要准备好为世界的和平与发展做更大贡献，为人类的未来承担更多责任，我们的社会需要培育这方面的意识和

能力。

当今世界，和平与发展仍然是时代的主题，对时代主题的正确判断和顺势而为是中国成功的重要经验之一。同时也必须看到，维系和平、促进发展的因素和挑战和平、阻碍发展的因素都在增加。当然和平面临的主要挑战不再是大规模战争，至少大国之间的战争因为核武器的存在而继续得到制约。但是恐怖主义、混合战争、“凉战”等新型或新旧形态混杂的挑战越来越复杂。

然而，国际安全的机制并不健全，难以形成合力，如何构建全球安全管控是一个大难题。联合国维和机制是最能代表共同安全利益的，但不足以防范和应对所有挑战。而美国作为世界军备最强的国家，坚持以军事同盟体系作为全球安全支柱，但这个同盟体系是排他性的小圈子，不仅不能包容和关注非同盟的安全利益，也无法解决当今世界的许多安全难题。事实上，恰恰是美国一些战略失误加剧了安全挑战。

面对新的安全环境，无论是美国还是中国这样的新兴大国，都应探索新路径。刚刚举行的首轮中美外交安全对话涉及到许多重要的安全问题，这样的对话体现了两国在国际安全问题上寻求协调与合作的努力。

人类历史上，新兴大国崛起的过程，也是世界利益结构调整的过程，中国的成长与世界现存结构体系之间无可避免地会形成某种“张力”。历史的教训是，大国在处理这类矛盾时容易出现冲突。中国要避免这种结局，就必须探索能协调彼此利益的新范式。正像人们能从共享单车中获益，国家也应能从共享和平、合作共赢中获益。

习近平主席提出了构建以合作共赢为核心的新型国际关系和人类命运共同体，呼吁国际社会携手迈向共同发展的新时代。中国提出了“一带一路”和亚洲基础设施投资银行等倡议，主动向国际社会提供新型公共产品。这些主张和倡议突出共商、共建、共赢的理念，形成一整套新

的思想体系，是对世界变革的积极回应，堪称这个时代最重要的理论创新。这些倡议在实践中被证明是符合现实和国际社会需求的，当然也会遇到新的问题，需要在解决和克服困难的过程中不断完善。

我想讲的第三点是，中国要不断提高与世界打交道的能力。李光耀可能是对中国的成长很有前瞻性预见的人，他曾谈到，中小国家将面对一个“人类历史上前所未有的巨人”。这些年，周边和其他国家对中国的政策和外交行为非常关注，我们需要对外界的反应保持敏感，及时回应，更好地增信释疑。

大国需要有比较好的舆论动员能力，需要与国际社会保持多层次和有说服力的沟通，为此，我们需要不断提升和更新参与国际事务和全球治理所需要的外交、国际法、舆论和经济等方面的手段和能力。我想，在这样一个快速变化的时代，中国人保持谦虚谨慎的学习精神是很有必要的。例如，当中国的利益与他国利益发生矛盾的时候，应该如何选择？如何向国际社会做说明？大国不难使用强制力解决分歧，但如何管理后果却是无法逃避的难题。历史评价一个大国是否成功，不光看它如何施展实力，也要看它如何促进人类的共同进步。

我们在践行习近平主席提出的理念和主张上，需要脚踏实地地不断探索和积累经验。

---

[1] 2017年6月24日，傅莹应邀出席第六届世界和平论坛，并发表了题为《和平最符合人民利益、最有利于人类发展》的晚宴演讲。演讲全文略经修改，发表于世界和平论坛官网。

其他

忆吴建民大使[1]

2016年6月18日听说吴建民大使出车祸，不敢相信。19日我来到吴建民大使的家，夫人燕已经在门口了，她还是那样，消瘦而硬朗地站着，握手挺有力量的，保持着她一生的坚韧态度。进门后，我到吴大使的肖像前摆了一束白色的花，墙上挂着遗像，看着他那份熟悉的宽慰人的微笑，心里特别不是滋味，怎么会？我听到身后燕轻声地叨咕着："总觉得，什么时候门一开，他就走进来了……"真是让人心碎。

年轻时候就是因为燕认识了吴建民大使，当时我刚从驻外回来，被分配到外交部翻译室英语组，燕是资深翻译，负责指点我，也因而成为我一生最重要的导师之一。我这个人出道晚，做什么事都有点漫不经心，有今日如此认真和严谨的态度，多亏了导师近乎苛刻的严厉。她有意识地矫正我的随意性格，出现任何小的纰漏都会不依不饶地教训，我真是怕她了，也是因为怕，才凡事都一核再核，培养起好的习惯。我们当时都更喜欢吴建民，他每天下班会准时来接夫人，一出现总是笑呵呵地，被我们戏称"家长来接幼儿园小朋友"。他也不介意，日日被取笑仍然乐此不疲。

做外交，外语基础很重要，否则在驻外使馆工作会比较困难，当时出国的代表团也需要使馆协助翻译。吴的专业是法语，夫人是英语，两位都达到专业翻译顶尖水平，但吴建民还很认真地学习英语，他私下聊到，有了英文他出国工作也有机会去英语国家，可以照顾到夫人的专业，否则总去法语国家，夫人随任业务就用不太上了。我当时看他们很

温暖，外交部许多人因为专业的不同，夫妻天各一方，他们却是无论到哪里任职大都能在一起。

现如今，吴大使与燕却如此忽然间阴阳两隔，我坐在她身旁，觉得什么安慰的话都失去了意义。燕对事故一直发蒙，她了解吴有系安全带的习惯，反复说不应如此疏忽，坐在后排就不系安全带了？果然，就在我们坐在那里的时候，听到武汉来电话说，吴大使是系了安全带的。不过关于车速和其他造成事故的原因还需要调查。

出得门来，心情压抑。吴建民大使去世之后社会反响强烈，我从中认识到，这些年他面向公众做了这么多工作，在我们这些职业人士中实在难得。有公众也有不同声音，同去的利是我的年轻同事，她对网上信息十分感慨，问我怎么看。

我过去对吴大使的讲话非常关注，从中也学到不少，尤其在中国与世界的关系问题上，无论是看历史还是看现实，他辩证的两分法认识对我很有启发，既要牢记落后挨打的经历，又要汲取不开放不改革的教训。他与国内不同意见的辩论也促使我思考。中国公众对外交政策和国际事务有着广泛的兴趣和关心，这种热情在世界各个国家中不很多见，应该是与中国自身的历史经历和目前国家成长带来的变化有关系。中国现代外交是从争取废除不平等条约开启的，因而，从第一天始就牵扯了太多的国民情感和国家权益。当然，这个过程中也渗透了大量的悲情意识和后知后觉的无奈。

吴建民大使不仅对中国的外交政策有深入的理解和认识，自己也有大量的外交实践。我知道他在外交战线上是一个成功的战士，无论面对什么样的压力或是复杂环境，他总是能够冷静判断，勇往直前。我很喜欢与他讨论问题，他有一种举一反三，从局部反观全局的习惯和能力。记得他在法国当大使时，我去出差，他很关心我负责的亚洲片的情况，仔细地询问当时正在推进的中国东盟自贸区谈判，包括中方提出这个建

议的初衷、政策考虑和对前景的估计。他依据欧洲经验提示我更好地认识区域一体化进程和中国的机会。

对于他所参与的辩论，看得出来，吴大使生前是欣赏对手和认真准备后参与讨论的。从观察的角度，我认为吴大使对30多年改革开放过程中一直推行的外交政策吃得比较透，阐释的也相当丰满，他的观点显然是基于这些年实践证明获得成功的经验，是扎实的。但是，当前社会上出现的激烈争论也说明，在如何延续这些政策上，公众也有新的期待。也许如果没有发生这样的不幸事故，大家有时间做更多的思考和研究，让这场辩论走向深入。这对于当前的中国社会显然是必要的。

一个国家每个时期的外交政策都需要解决当时最重要的大问题，今天的中国已经成长为世界第二大经济体，无论是国人的自我认识还是国际社会对中国的期待，都很不一样了。近年中国的外交行为更加积极主动，赢得更多的国际认可。我最近与来访的外国客人谈话，发现他们集中关心的问题是：中国如何设计自己与世界的关系和自己未来的国际角色？显然，我们需要在多年成功的外交政策基础上，构筑更加广阔的外交视野，不断更新理念和思维。与传统的发达国家现代化历程相比，中国改革开放30多年取得的成就可以说具有“压缩型”特点，从一个贫穷落后的国家快速成长为世界第二大经济体。但是思维的进步无法简化或者压缩，我们的时代思考如何跟上时代的变革，可能是学界当前面临的一个挑战。希望吴大使留下的思考和这场辩论提出的问题，能够促使我们更好地理解和认识新时期中国特色大国外交和外交思想，培育人类命运共同体意识，更好地理解和诠释中国日益丰富的外交实践。

---

[1] 2016年6月20日，全文发表于《译言译事》。

后记

国际形势的发展和变化很快。2018年5月，此书付梓之际，中美之间的矛盾，特别是经贸领域的摩擦，显得更加突出。美欧与俄罗斯的分歧和围绕中东问题的冲突再度升温。朝鲜半岛的对话与缓和势头则再度重启。

还有人工智能等新技术的发展，到底会给国际关系、国家安全和人的行为方式带来什么影响，很是发人深思。

世界还会好吗？“新冷战”是否不可避免？中国如何在不断变化的世界中有效应对挑战、发挥积极作用？

2018年4月10日，我有幸现场聆听了习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上发表的重要演讲。他说：“放眼全球，当今世界正在经历新一轮大发展大变革大调整，人类面临的不稳定不确定因素依然很多。”

习近平主席告诫我们要不畏浮云遮望眼，善于拨云见日，把握历史规律，认清世界大势。

中国正日益走近世界舞台的中央，但这个舞台从来未曾空场，“老剧本”不断上演，其中的情节并不总是美好，从古代自我毁灭式的伯罗奔尼撒战争，到近代给人类带来巨大灾难的两次世界大战，以及美苏你死我活式的“冷战”，权力争夺的剧目一次次上演。

中国人对于战争与和平的经历和知识是相当丰厚的。在2400年前伯罗奔尼撒战争上演的年代，中国正处于历时500多年的春秋战国群雄争霸的激荡岁月。历史留给中国人的思想遗产是要珍惜和平，维护安定，

而不是痴迷于战争。例如，孔子主张“和为贵”“慎战”，孟子主张“得道多助、失道寡助”，即便作为兵法之圣的孙子也认为“不战而屈人之兵”是上策。

“国泰民安”始终是中华民族的追求。但是，中国在近代有相当长一段时间没有能够很好地保家卫国，丧权辱国的教训十分深刻。因此，中国人民期待国家强盛。中国人深知，和平需要力量来保卫。

今天，中国特色社会主义已经进入了新时代。中国人民在以习近平总书记为核心的党中央领导下，正在为实现中华民族伟大复兴而凝神聚气，团结一心，努力奋斗。我们是仍处于艰难爬坡阶段的发展中国家，距离实现国家现代化的目标还有很长的路要走，自身改革发展的任务还很艰巨。在今后相当长时间内，中国仍需要聚焦国内发展建设。

我们需要总体和平的外部环境。

与此同时，中国越来越认识到自身成长对世界的影响，意识到要对世界承担更大的责任。中国需要在世界舞台上找到适当的角色。中国人需要更快地学习，更快地适应世界大国地位，学会及时和令人信服地向世界阐明自己的想法和意图。

世界需要一个“新剧本”，用老办法解决新问题，还是正视新问题寻找新的解决办法，这个选择关系到未来。习近平主席提出了“构建人类命运共同体”的蓝图，这应成为21世纪更好的选择。

很多事情仍在急速演变之中，尚没有最终答案。世界的未来终归要靠年轻人来书写。新一代人应能超越传统的大国争霸思维，找到国与国之间相处的新路径。未来令人充满期待。

图书在版编目（CIP）数据

看世界/ 傅莹著. ——北京: 中信出版社 2018.5
ISBN 978-7-5086-8838-1
Ⅰ. ①看… Ⅱ. ①傅…Ⅲ. ①国际问题—文集Ⅳ.①D815-53
中国版本图书馆CIP数据核字（2018）第066783号

看世界
著者：傅莹
策划推广：中信出版社（China CITIC Press）
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

版次：2018年5月第1版 印次：2018年5月第1次印刷
广告经营许可证：京朝工商广字第8087号
书号：ISBN 978-7-5086-8838-1
定价：86.00元
版权所有· 侵权必究

论中国

[美] 亨利·基辛格 著

Henry Kissinger

On China

CHINACITICPRESS 中信出版社

目录

序

前言

第一章 中国的独特性

第二章 叩头问题和鸦片战争

第三章 由盛转衰

第四章 毛泽东的革命

第五章 三角外交和朝鲜战争

第六章 中国与两个超级大国的对抗

第七章 危机四起的十年

第八章 走向和解

第九章 恢复关系：与毛泽东和周恩来结识之初

第十章 准联盟：与毛泽东的谈话

第十一章 毛泽东时代的结束

第十二章 “不倒翁”邓小平

第十三章 “摸老虎屁股”：对越作战

第十四章 里根和正常化的开始

第十五章 美国的窘境

第十六章 什么样的改革？邓小平南方视察

第十七章 又一次和解：江泽民时期

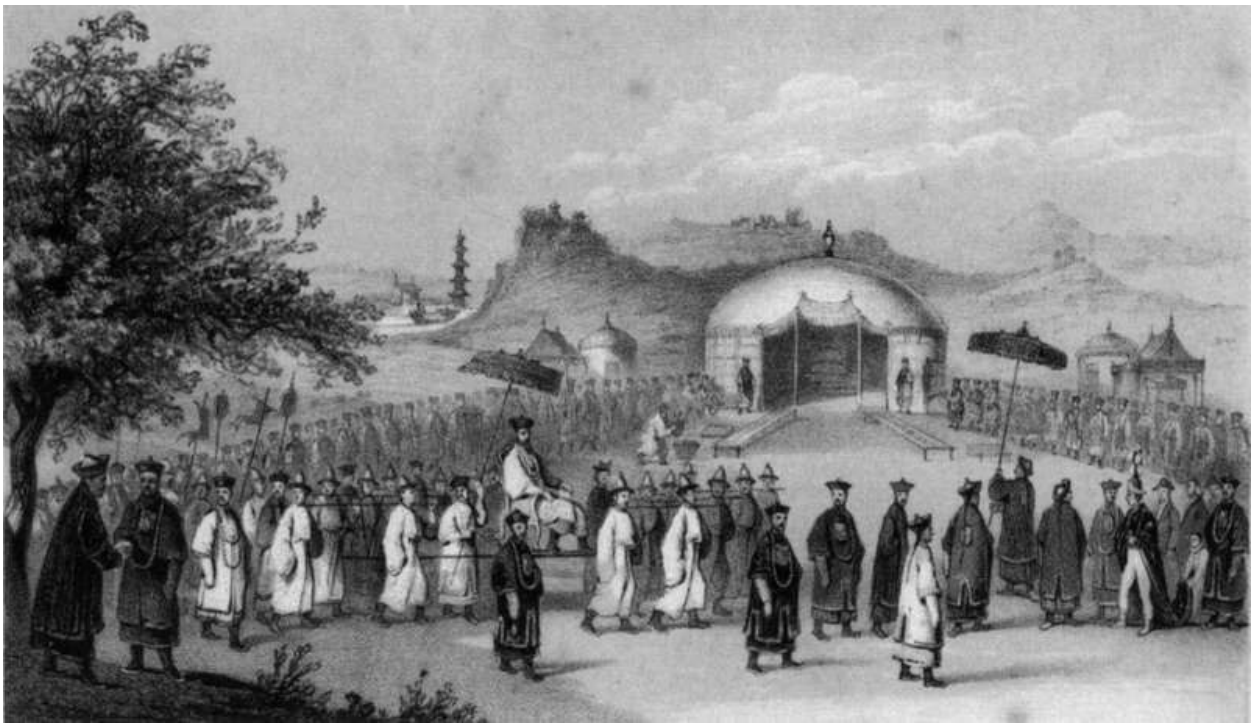
第十八章 新千年

后记 克劳备忘录：历史会重演吗？

中文注释

英文注释

致谢



两种世界秩序迎头相撞：1793年，中国皇帝准备迎接英国使节。

中国19世纪末首席外交官李鸿章。

1938年，毛泽东对军队发表讲话。

1957年，中国、苏联和东欧国家领导人在莫斯科召开各国共产党会议。

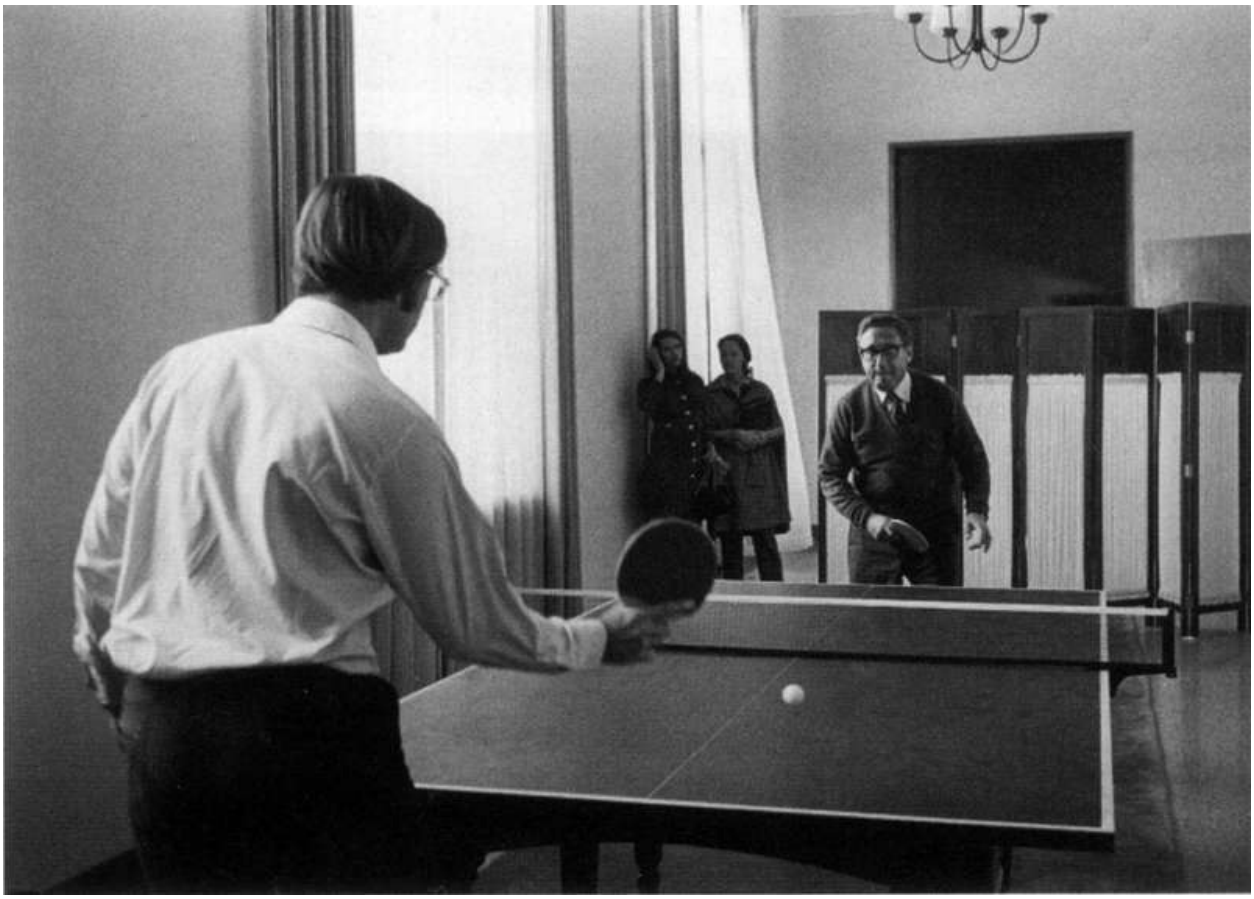
1958年8月中苏关系紧张时，毛泽东接待了苏联领导人尼基塔·赫鲁晓夫。

1954年10月，中国总理周恩来和印度总理贾瓦哈拉尔·尼赫鲁在北京。

1962年，印度军队在巡逻：印度与中国对喜马拉雅山麓的领土争议导致了一场边界冲突。

周恩来与本书作者在北京：中美经历20多年的对抗之后，我们的使命是探索合作的途径。

周恩来与本书作者在北京：1971年作者秘密访华期间，周恩来将当代意识形态热忱与中国长期外交传统完美结合。



1971年10月访问北京时，本书作者与助手温斯顿·洛德在磋商《上海公报》文本期间稍事放松。

1972年2月，理查德·尼克松总统抵达北京机场。

1972年，毛泽东和尼克松。

1975年12月，杰拉尔德·福特总统与刚刚恢复职务的邓小平会谈。唐闻生担任翻译。

1979年1月，邓小平和吉米·卡特总统在华盛顿特区。

1979年3月，财政部长迈克·布鲁门撒尔与美驻华大使馆副馆长芮效俭共同将美国驻北京联络处改为驻华大使馆。

1979年邓小平访美，观看骑公牛表演。

20世纪80年代，邓小平与本书作者在一起。邓小平的改革举措打开了经济惊人增长的大门。

1984年4月，罗纳德·里根总统及夫人南希·里根参观西安兵马俑。

1997年6月30日，英国国旗在香港最后一次降落，英国总督彭定康接过国旗。

20世纪80年代，江泽民主席与本书作者在一起。

2000年，比尔·克林顿总统签署法案，授予中国“最惠国”贸易地位。

1997年在华盛顿特区，江泽民与本书作者共享轻松一刻。

2008年8月，中国国家主席胡锦涛和夫人刘永清为出席北京奥运会的贵宾举行欢迎宴会。（新华社记者樊如钧摄）

2003年11月，中国国家主席胡锦涛在北京接见本书作者。

2011年1月，中国国家主席胡锦涛在美国华盛顿与本书作者交谈。（新华社记者谢环驰摄）

2009年11月，巴拉克·奥巴马总统对中国进行国事访问时参观故宫。

序

在将近40年前的今天，我有幸受理查德·尼克松总统委托访问北京，与这个国家重新建立联系。中国在亚洲历史上居于核心地位，而20多年来美国与其一直没有高层接触。美国打开中国大门的动机是为了走出越南战争的阵痛和冷战的不祥阴影，给美国人民展现一个和平前景。当时的中国虽然在严格意义上仍是苏联的盟国，但为了抵御来自莫斯科的进攻威胁，北京也在寻求回旋空间。

此后我先后访问中国达50多次。如同几百年来前往中国的众多访客一样，我日益钦佩中国人民，钦佩他们的坚韧不拔、含蓄缜密、家庭意识和他们展现出的中华文化。与此同时，我终生都在从一个美国人的视角反思如何缔造和平。我很幸运，能够同时以高级官员、信使和学者的身份探寻这两条思路。

本书部分依据与中国领导人的谈话，试图解释中国人对战争与和平、国际秩序等问题的理性思考，以及这种思考与美国人更为实用的、就事论事的思维方式的关系。两国由于在历史和文化上的差异，有时会得出迥异的结论。我并非总是认同中国人的观点，读者亦然。但我们有必要了解这些观点，因为中国将在21世纪的世界中发挥重大作用。

自从我首次访华之后，中国已经成为一个经济超级大国和塑造全球政治秩序的重要力量。美国赢得了冷战，中美关系成为争取世界和平与全球福祉的核心要素。

尽管两国的出发点迥异，八位美国总统和四代中国领导人在处理微妙的双边关系时却显示了惊人的连贯性。双方始终尽力维护这一实质性的合作关系，使之不受历史纠葛和各自国内考虑的干扰。

这是一段复杂的历程，因为中国和美国都认为自己代表独特的价值观。美国的例外主义是传经布道式的，认为美国有义务向世界的每个角落传播其价值观。中国的例外主义是文化性的，中国不试图改变他国的信仰，不对海外推行本国的现行体制。但它是中央帝国的传承者，根据其他国家与中国文化和政治形态的亲疏程度将它们划分为不同层次的“进贡国”。换言之，这是一种文化上的普世观。

本书主要讲述了自从1949年中华人民共和国成立后中美两国领导人之间的相互交往。无论是在政府任职期间还是离开政府之后，我一直保存着与四代中国领导人的谈话记录，这是我写作本书的第一手资料。

如果不仰赖同事和朋友的辛勤努力和大力协助，我不可能写出这本书。

斯凯勒·斯考滕是一个不可或缺的助手。8年前，耶鲁大学教授约翰·加迪斯把他这位得意门生推荐给我，我与斯凯勒就此相识。开始这个项目时，我让他请两个月假，暂时放下他的律师事务所工作。他答应了，并在整个过程中付出了大量精力和时间，直到一年后善始善终地完成这件事。斯凯勒承担了大量的基础研究工作，帮助我翻译了中文文献，深入揣摩了一些微妙语句的含义，还不知疲倦地帮我编辑和校对。我从未遇到过如此优秀的研究助手，也很少有人能出其右。

在我10年来的所有活动中，斯特凡妮·荣格–莫特都与我并肩工作，实在是我的大幸。她是棒球比赛中被称为全能选手的人，既做研究，又从事编辑工作，还是我与出版商之间的主要联系人。她帮助协调录入工作，并在交稿期限临近时毫无保留地鼎力相助。她的魅力和外交技巧使她的贡献更显重要。

我的老友哈里·埃文斯30年前编辑了《白宫岁月》，这次又不负重托，审阅了本书的全部书稿，就全书的文字和结构提出了许多极好的建

议。

特里莎·阿曼泰亚和乔迪·威廉斯一遍又一遍地录入文稿，牺牲了许多夜晚和周末，在最后时限之前完成了任务。他们的激情、高效和慧眼至关重要。

前驻华大使、著名中国问题学者芮效俭，打开中国大门时的同事、后来的驻华大使温斯顿·洛德和我的遗嘱保管人迪克·菲茨阅读过部分章节，并做出了睿智的评论。乔恩·范登·霍伊维尔对书中几章的研究工作提供了帮助。

与企鹅出版社合作是一段令人愉快的经历。安·戈多夫随叫随到，眼光独到，从不添乱，让人乐于与之相处。布鲁斯·吉福德、诺伊琳·卢卡斯和托里·克洛斯熟练地指导了本书的编辑加工。弗雷德·蔡斯最后对书稿进行了细致高效的文字校对，以交付排版。劳拉·斯蒂克尼是本书的责任编辑，她年轻得简直可以做我的孙女，但丝毫不畏惧我这个作者。她毫无保留地对我的政治观点发表看法，我甚至有些盼望看到页边空白处她一贯锐利，偶尔甚至是尖刻的评论。她孜孜不倦，感觉敏锐，给我帮了大忙。

对所有这些人，我深为感激。

我所引用的政府文件都已经解密一段时间了。我尤其感谢伍德罗·威尔逊国际学者中心“冷战国际史项目”允许我使用俄罗斯和中国文件解密档案的大量章节。卡特图书馆慷慨地让我使用卡特总统时期美中领导人的许多谈话记录，里根图书馆也从他们的档案中提供了大量有用的文件。

毋庸讳言，本书的瑕疵都应归咎于我本人。

半个世纪以来，我的妻子南希为写作时孤独的作者（至少本作者是

这样）提供了坚定的精神支持和智力支持。她阅读了多数章节，并提供了无数重要的建议。

谨将《论中国》献给安妮特与奥斯卡·德拉伦塔。在他们位于蓬塔卡纳的家中，我开始撰写本书，并在那里收笔。他们的热情好客是我们友谊的体现，这份友谊为我的生活增添了快乐与内涵。

亨利·A·基辛格

2011年1月于纽约

前言

1962年10月，中国革命领袖毛泽东召集一批高级军政领导人到北京开会。距首都2 000英里外的中国西部，在气候恶劣、人迹罕至的喜马拉雅山脉地带，中印两国军队在双方有争议的边界线两边互相对峙。争议起源于对历史的不同解释：印度坚称英国统治下划定的边界有效，而中国坚持以当年中华帝国的疆界为准。在此之前，印度沿自己认定的边界一侧建立哨所，中国则包围了印度的阵地。解决领土争端的谈判以搁浅告终。

毛泽东决定打破僵局。他追溯历史，借鉴了他正打算破除的中国古典传统。毛泽东告诉手下的军政领导人，历史上中国和印度打过“一次半”仗，北京可以从中汲取经验。第一次中印战争发生在1 300多年前的唐朝（公元618~907年），中国出兵支援印度王国打击非法作乱的敌手。中国出手干预后，中印两国之间开始了长达数百年繁荣的宗教交流和经济交流。用毛泽东的话说，这场战争给人的启迪是，中国和印度并非注定是宿敌。两国仍可以长期和平相处，但为了做到这一点，中国不得不使用武力“敲打”印度，迫其回到“谈判桌上来”。在毛泽东的脑海里，那“半次仗”发生在700年后。当时的蒙古统治者帖木儿攻陷了德里。（毛泽东认为，由于蒙古和中国当时同属一个政治实体，所以这是“半次”中印战争。）帖木儿大获全胜，然而他的大军进入印度后屠杀了10万多名俘虏。这一次毛泽东叮嘱中国军队要做到“有理有节”。[1]

毛泽东召见共产党高级领导人——正是他们领导着矢言要重塑国际秩序、与封建历史决裂的新中国——然而在座的人中没有一人质疑过距今久远的历史先例与中国当前的战略需求是否相干。根据毛泽东阐述的方针，中国开始制订进攻计划。几周之后，中国基本上按照毛泽东的设

想发起突然袭击，给予印度的阵地致命打击，然后旋即撤回到战前的实际控制线，甚至还退还了缴获的印军重武器装备。

难以想象，除了中国还有哪一个国家的现代领导人会借用千年之前战役的战略方针做出一项牵动全国的决定。同样难以想象，他确信他的同事能够领悟他借鉴历史事件的深意。然而中国是独一无二的，没有哪个国家享有如此悠久的连绵不断的文明，抑或与其古老的战略和政治韬略的历史及传统如此一脉相承。

其他社会，包括美国，都声称自己的价值观和体制普世适用。然而，唯有中国在历史长河的变迁中始终视自己为世界的中心，并使四周邻国默认这一观点。从公元前3世纪中国崛起为一个统一的强国到1911年清王朝的覆亡，中国一直占据着历史悠久的东亚国际体系的中心地位。中国的皇帝高踞一个涵盖宇内的政治等级体制的顶峰（而且得到大多数邻国的认可），其他国家的君主在理论上都是他的诸侯。中国的语言、文化和政治体制是文明的标志。哪怕是地区性的竞争对手和外来征服者也分别在不同程度上吸收了中华文明，作为自己合法性的标志（常常是走向被中国同化的第一步）。

虽然中国历经劫难，有时政治衰微长达数百年之久，但中国传统的宇宙观始终没有泯灭。即使在贫弱分裂时期，它的中心地位仍然是检验地区合法性的试金石。中外枭雄竞相逐鹿中国，一俟统一或征服它后，即从中国的首都号令天下，对中国乃宇内之中心这一前提从未有过任何异议。其他国家或以族裔、或以地理特征命名，而中国称自己为中国——“中土王国”或“中央之国”。[2] 若要了解20世纪的中国外交或21世纪中国的世界角色，必须首先对中国的历史有一个基本的认识，即使可能有过于简单化之虞。

| 第一章 |
中国的独特性

一个社会或国家常认为自己将亘古永存，并对自己起源的传说倍加珍视。中华文明的一个特点是，它似乎没有起点。中华文明不是作为一个传统意义上的民族国家，而是作为一种永恒的自然现象在历史上出现。黄帝被很多中国人尊崇为开天辟地的第一位帝王。根据这一传说，当时中国似乎已经存在。上古传说中的黄帝出现时，当时的中华文明陷入混乱。各路诸侯相互攻伐，鱼肉百姓。统治者大权旁落，无力维持社会秩序。这位英雄招募军队，平定天下，被百姓拥戴为帝。[1]

黄帝于是作为中华始祖流传于世。然而根据有关黄帝的古代传说，他重建了而不是创建了一个帝国。早在黄帝之前，就已经有了中国。在历史意识中，中国是一个只需复原，而无须创建的既有国家。中国历史的这一悖论同样体现在古代圣贤孔子身上。孔子被视为中华文化的“始祖”，尽管孔子强调说，他没有任何创新，只不过是想重振大同的理念。大同理念曾盛行于黄金时代，然而在孔子所处的政治乱世已不复存在。

19世纪的一位传教士和旅行家凯吕斯·古伯察在思考中国起源这一悖论时评论道：

> 中华文明源远流长，虽欲穷其渊源而不可得。中国人早期的生活状况邈无痕迹，此乃中国的一大特点。研究一国历史时，我们习惯于先确定一个清楚的起点，然后借助流传下来的历史文献、历史传统及重大历史事件，一步步地追溯文明的衍变过程，从其起源到发展，再到壮大，直至衰亡（通常情况下）。中国人则不同，无论

何时，他们似乎永远处于和今天相同的发展阶段。历史文献验证了这一观点。[2]

在距今3 000多年的商代中国有书写文字时，古埃及正处于鼎盛时期。希腊辉煌的城邦尚未兴起。罗马帝国的建立还是1 000年以后的事。而今天有十多亿人仍在使用直接从商代延续下来的书写体系，今天的中国人可以看懂孔子时代的碑文。当代中国，无论书籍还是会话中，依然饱含从古代文化典籍中汲取的养分，例如关于战争策略和宫廷权谋的警句格言。

同时，中国历史上战乱频仍，中央政府几度荡然无存，天下大乱。然而仿佛受一条亘古不变的自然法则的左右，中央政权每次垮台，都会被重建。每个历史阶段，都有一个志在统一的人物站出来，基本上沿袭黄帝的做法，征服敌手，再次一统中国（有时是开拓疆土）。《三国演义》是一部写于14世纪的长篇历史小说，数百年来深受中国人喜爱（包括毛泽东，据说他年轻时沉迷于此书）。该书卷首的一段话脍炙人口："话说天下大势，分久必合，合久必分。"[3] 中国的每一次分裂都被视为不正常的暂时现象。每次改朝换代后，新朝均沿袭前朝的治国手法，再次恢复连续性。中华文化的精髓历经战祸考验，终得以延续。

公元前221年中国的统一意义深远，此前的朝代延续了近千年。随着分封的诸侯从自治渐渐走向独立，周朝逐渐解体，陷入了长达250年的动乱，史称战国时期（公元前475~公元前221年），相当于西方从1648年的《威斯特伐利亚和约》签订到第二次世界大战结束这段时期。其间，欧洲诸国根据均势理论互相争夺霸权。自公元前221年起，中国维系了大一统帝国的理想，然而分裂与统一的循环周而复始，有时一个周期长达数百年。

国家四分五裂时期，地方豪强混战不止。毛泽东曾说，三国时期

（公元220~280年）[4]，中国人口从5 000万减至1 000万，而20世纪两次世界大战中的交战各方打得同样惨烈。

古代中国疆域最大的时期，文化势力圈覆盖整个亚洲大陆，远非欧洲国家可比。中国语言与文化以及皇帝的敕谕行及所有疆土，从北部绵延至西伯利亚的草原和森林，到南部的热带雨林和层层梯田的水乡；东部港湾密布、运河交织、渔村点点，西部有戈壁荒漠及终年冰雪的喜马拉雅山。疆土辽阔的中国加深了自成一体的观念：皇帝威加海内，“君临天下”，或者说“天下一统”。

中国的强盛时期

中华文明绵延数千年，中国却从未主动与其他幅员一样辽阔、历史同样悠久的国家或文明打过交道。正如毛泽东日后所说，中国当时知道有一个印度，但历史上印度往往分裂为诸多王国。中印两大文明通过丝绸之路交易商品，传播佛教思想，然而几乎难以逾越的喜马拉雅山脉和青藏高原阻隔了两国之间更密切的交往。中亚无垠的荒漠隔断了中国文化与波斯和巴比伦近东文化的交流，更不要说罗马帝国了。中国与他国之间时有商队往来，但作为一个社会，中国似乎不需要与同样幅员辽阔、文化发达的社会接触。尽管当时的中国和日本具有同样的文化内核及政治制度，但却彼此相轻，它们处理彼此关系的方法就是减少往来，几百年一直如此。欧洲地处中国人所称的“西洋”，距离中国更为遥远。正如1793年中国皇帝对一位英国使者所说，既然是西洋，中国文化自然鞭长莫及。

在宋朝（公元960~1279年），中国的航海技术即居世界之首，其舰队本可以将中国带入一个探险和征服的时代。然而中国没有攫取海外殖民地，对大海另一边的诸国并无探知的兴趣。[5] 中国也没有提出过跋涉重洋向未开化之地推行儒家学说或佛教的理论。元朝蒙古人曾凭借宋朝遗留的舰队及其经验丰富的船长两次试图到达日本，每次均因天气恶劣——日本人所谓的神风——无功而返[6]。尽管远征日本是可行的，然而元朝灭亡后，中国再未作过尝试。没有一位中国当政者提出过中国应控制日本列岛的理由。

但公元1405~1433年明代初期，中国开始了历史上最壮观、最神秘的航海之旅。郑和统率技术上最先进的“宝船”舰队出洋，远至爪哇、印度、非洲之角和霍尔木兹海峡。郑和下西洋时，欧洲的探险时代尚未开

始。中国的舰队拥有似乎难以超越的技术优势，无论舰船尺寸、技术水平还是舰船数量，均令西班牙的无敌舰队（尚是150年以后的事）相形见绌。

时至今日，历史学家对郑和下西洋的确切目的依然存在争论。郑和是探险时代的一位杰出人士。他是回族人，幼年入宫，历史上很难找到有类似经历的人。航海期间，郑和每到一地，便宣示中国当朝皇帝的德威，厚赠遇到的君主，邀请他们或亲赴中国，或派遣使者访华，让他们通过行叩头礼的方式认可自己在以中国为中心的世界秩序中的位置，承认皇帝的至尊地位。然而，除了举行庄重的仪典炫示中国的伟大外，郑和对开疆拓土似乎并没有多少兴趣。他带回国的不过是礼物，即“贡品”。除了为天朝扬威这一抽象成果外，郑和没有为中国攫取领土或资源，充其量不过是较早地运用中国的“软实力”[7]，为中国的商人创造了良好条件。

1433年，郑和的航海活动突然结束，当时正值中国北部边患再起。新皇帝下令解散舰队，销毁郑和的航海记录，此后中国人再没有下过西洋。虽然中国的商人继续沿着郑和昔日航行过的海路往来穿梭，但中国的航海能力却日益衰微，以至于中国南部沿海地区面临海盗侵扰时，明朝的统治者竟想强迫沿海居民向内陆迁移10英里。中国的航海史就这样成了一片生了锈的合页。就在西方对航海兴趣日浓之时，有能力称雄海上的中国却自愿放弃了航海事业。

中国的光荣孤立在人类历史上独一无二，酝酿了一种独特的中国自我意识。中国的精英阶层逐渐习惯于认为，中国举世无双，不仅是世界诸文明中的“一个伟大文明”，更是文明的化身。1850年，一位英国翻译家写道：

一个聪慧的欧洲人，如果习惯于思考一些国家的优势和不足，

只要提出几个问题，即便不掌握什么数据，也可对一个他此前并不了解的国家的人民有一个大致不错的认识。但若以为这一点也适用于中国，则大谬不然。对外国的排斥加上本国的封闭导致中国人根本没有比较的机会，这可悲地禁锢了他们的思想，使中国人完全无力挣脱自己的生存环境，评判任何事情皆套用中国的传统观念。[8]

对周边的朝鲜、越南、泰国和缅甸等国，中国当然有所闻。但在中国人心目中，中国乃世界中心，是为“中国”，其他国家皆是中国文化的变种。中国人认为，吸收了中国文化、向中国朝贡的其他小国构成了宇宙的自然秩序。中国与周边国家的疆界与其说是政治和领土的分界线，不如说是文化差异的分水岭。中国文化的辐射圈涵盖整个东亚。美国政治学家白鲁恂（Lucian Pye）有一句名言：近代中国依然是“一个自诩为民族国家的文明社会”。[9]

支撑传统中国这一世界秩序的妄自尊大的观念一直延续到近代。迟至1863年，中国的皇帝（他本人即是200年前征服了中国的“异族”——满族王族的一员）致函林肯，告之中国致力于保持与美国的友好关系。他在信函中自高自大地称：“朕承天命，抚有四海，视中国和异邦同为一家，彼此无异也。”[10] 发此函时，中国已经输掉了与西方列强的两场战争——西方列强正忙于在中国领土上划分势力范围。这位中国皇帝似乎认为，这些灾难与其他蛮夷的入侵没有二致，最终也会败给中国人的坚韧不拔和优越的文化。

纵观历史长河，中国人的这种观点并非臆想。汉族人代代向外扩展疆界，从最初起源的黄河流域逐渐将四邻吸引过来，形成一批不同程度上受中国文化影响的社会。中国的科学技术成就不逊于西欧诸国、印度和阿拉伯各国，而且往往有过之而无不及。[11]

中国不仅在人口和疆土上远远超过欧洲诸国，而且直到产业革命

前，仍远比它们富饶。一套运河体系把江河湖泊与人口中心连接起来。数百年来，中国一直是世界上生产率最高的经济体和人口最密集的贸易地区。[12] 由于中国基本上自给自足，其他地区对它的辽阔和富饶只有粗浅的了解。过去的2 000年里，有1 800年中国在世界国内生产总值中所占的比例都要超过任何一个欧洲国家。直至1820年，中国在世界国内生产总值的比例仍大于30%，超过了西欧、东欧和美国国内生产总值的总和。[13]

中国的活力和繁华令近代初期接触过中国的西方观察家瞠目。法国传教士、著名汉学家杜赫德在1736年撰写的一篇文章中描述了去过中国的西方人的惊愕：

> 各省地方特产丰饶，加之假河道及运河运载货物之便利，帝国的国内贸易总是一派繁荣……中国内地贸易量之大，即使把全欧洲的贸易加在一起，也难与之相比。各省犹如诸多邦国，彼此互通有无。[14]

30年后，法国政治经济学家弗朗索瓦·魁奈写道：

> 毋庸置疑，这是世界上已知的最美丽、人口最密集、最繁华的王国。中华帝国不亚于一个统一在同一王朝之下的欧洲。[15]

中国与外国人通商，偶尔也会采纳国外的思想和技术。但中国人一般认为，无论奇珍异宝还是知识学问，中国都应有尽有。由于各国渴望与中国通商，中国的精英阶层不把通商看作普通的经济交换，而称之为“朝贡”，以示他国承认中国的至尊地位。这种观点并非尽是妄语。

儒家学说

几乎所有帝国都是凭借武力建立的，然而没有一个能够靠武力延续下去。若要长久统治世界，必须化武力为义务。否则统治者会为了维护统治耗尽精力，却无力塑造未来，而塑造未来才是政治家追求的终极目标。压迫若能让位于共识，帝国即可得以延续。

中国就是一例。中国统一的方式以及周期性的分裂与统一有时极其残酷，中国历史上不乏血腥的叛乱和暴虐的皇帝。1 000年来中国得以延续至今，主要靠的是中国平民百姓和士大夫信奉的一整套价值观，而不是靠历代皇帝的镇压。

中国文化的一大特点是，中国人的价值观在本质上是世俗的。当强调禅定和内心平和的佛教开始出现在印度文化中时，犹太教先知，以及后来的基督教和伊斯兰教先知则宣扬人死后还有来世的“一神教”。中国没有产生过西方意义上的宗教，中国人的世界是自己创造的。虽然中国人称自己的价值观具有普世意义，但仍源于本国。

中国社会占统治地位的价值观源自一位古代哲学家的教诲，后人称其为“孔夫子”或“孔子”。孔子（公元前551~公元前479年）是春秋时期（公元前770~公元前476年）末期人。当时政治动荡，诸侯混战，随后进入了战国时期（公元前475~公元前221年）。统治中国的周朝日益衰微，无力管辖争夺权力的各方诸侯，任凭贪婪和暴力肆虐。大一统的天下再度陷入混乱。

孔子和马基雅维利一样，在自己国家游走四方，希冀能受到当时互相争斗的某个诸侯的重用。然而孔子又和马基雅维利不同，他更注重社会和谐，而不是玩弄权术。孔子的核心思想是施仁政，重礼教，行孝

悌。或许他未能向潜在的雇主提出一条称强称霸的捷径，终其一生也没有实现目标，未能找到一位诸侯以推行自己的主张。中国继续一步步滑向政权的崩溃和战乱。[16]

然而，由孔子弟子记载下的孔子教诲却流传于世。待到杀戮结束、中国再次统一的汉朝（公元前206~公元220年）时，儒家思想被奉为官方哲学，记载孔子言行的《论语》和其后的经史典籍构成了儒家经典，有点像是中国的《圣经》和《宪法》的混合体。熟谙儒家经典成了入朝做官——通过科举选拔出士大夫官吏，他们肩负维护庞大帝国和谐之责——的首要条件。

身处乱世，孔子提出的对策是施行正义的和谐社会之“道”。孔子称，远古的黄金时代曾实现过这种正义与和谐。在信仰上，人类最重要的使命，就是挽救这一岌岌可危的合理秩序。信仰的目的不是启示或解脱，而是耐心地恢复已被遗忘的克己美德。[17] 在一个儒家学说主导的社会里，好学是一个人显达的关键。因此孔子教诲道：

> 好仁不好学，其蔽也愚；好知不好学，其蔽也荡；好信不好学，其蔽也贼；好直不好学，其蔽也绞；好勇不好学，其蔽也乱；好刚不好学，其蔽也狂。[18]

孔子倡导一个等级制社会，认为一个人的首要义务是“恪守本分”。儒家秩序激励人们走治国平天下的道路。孔子与一神论宗教的先知不同，他绝口不谈人类如何获得个人救赎。孔子主张通过个人修养获得国家的救赎。孔子思想着眼于现世，肯定的是一种社会守则，而不是来世的救赎。

皇帝位于中国等级秩序之巅，在这一点上，西方社会没有可比性。皇帝集社会秩序的宗教信条和世俗说教于一身，既是政治统治者，又代

表了一种形而上的观念。就其政治作用而言，皇帝被视为人类至高无上的君主，凌驾于世界政治层级之上。这反映了中国等级森严的儒家社会结构。中国的礼仪坚持以叩首的方式承认皇帝的主宰地位，即行三跪九叩大礼。

皇帝扮演的第二个抽象角色是他作为“天子”的地位，调和天、地、人之间的关系。皇帝的这一角色暗示，他本人负有道德上的义务。皇帝施仁政，主仪典，严刑律，系天下万物“和谐”于一身。一旦皇帝荒淫无道，天朝即陷入混乱。哪怕是自然灾害，也有可能意味着天下失和。当政的朝廷会为此丧失赖以治天下的“天命”，叛乱蜂起，直至改朝换代，重新恢复天下大同。[19]

国际关系观念：公正还是平等？

恰如中国没有宏大的天主教堂一样，中国也没有诸如布伦海姆宫这样的贵族宫殿，从未产生过政治上有权有势的贵族，诸如修建了布伦海姆宫的马尔伯勒公爵。欧洲进入近代社会时，政治乱象纷呈，既有独立的王公贵族，又有自治的城邦；既有与国家政权分庭抗礼的罗马天主教廷，又有渴望建立一个自治的公民社会的新教徒。中国则不然，步入近代社会时，此前1 000多年已经形成了一整套成熟的帝国官僚体制，通过科举选拔官员，其统治权力渗透到社会经济的各个角落。

因此，中国眼中的世界秩序与在西方生根的制度大相径庭。近代西方的国际关系观念产生于16~17世纪。当时欧洲的中世纪制度解体，产生了一批实力不相上下的国家。罗马天主教也分裂成为形形色色的教派。均势外交不是一种选择，而是必然结果。没有一国足够强大，从而可以把自己的意愿强加给他国，也没有哪一种宗教具有足够的权威，从而能畅行天下。各国主权平等和法律平等的概念成为国际法和外交的基础。

中国与西方形成鲜明对比，它从未长期地与另一国在平等的基础上交往过。原因很简单，中国从未遇到过与中国文化类似或大如中国的社会。中国皇帝君临天下被视为自然法则，体现了天命。对中国皇帝而言，天命不一定意味着与邻国人民敌对——不敌对最好。和美国一样，中国认为自己发挥了一种特殊作用，但它从未宣扬过美国式的普世观并借此在世界各地传播自己的一套价值观，而是仅把注意力放在驾驭近邻的蛮夷上。中国的目标是让诸如朝鲜的藩属承认自己的特殊地位，以换取通商权利等好处。至于中国人知之甚少的远方夷人，如欧洲人，中国虽以礼相待，但始终保持着一种居高临下的疏远。他们几乎没有兴趣让

外夷皈依中国文化。1372年，明朝开国皇帝表达了这一观点：“诸蛮夷酋长来朝，涉履山海，动经数万里……‘朝贡无论疏数，厚往而薄来可也’。”[20]

中国的皇帝认为，试图对不幸远离中国的国家施加影响是不现实的。在中国，例外论体现为中国不对外输出观念，而是欢迎他人前来学习。毗邻诸国只要向中国朝贡即承认其宗主国地位，就可以通过与中国和中华文明的交往受益，不肯这样做的都属未开化之列。归顺皇帝，施行帝国礼仪乃其文化内核。[21] 帝国强盛时，中国文化圈随之延伸，天下一统为一个由占人口大多数的汉族及众多少数民族组成的多民族实体。

在中国官方记载中，外国使者觐见皇帝不是为了谈判或谈国事，而是“前来领受圣上的文明教化”。皇帝也从不与其他国家元首会晤，皇帝接见他们则体现了对“远涉来客推恩加礼”。使者奉上贡品表明他们对皇帝俯首称臣。中国朝廷向外国派遣的使者不是外交官，而是来自天朝的御使。

中国政府的组织形式反映了一种等级制的世界秩序。中国通过礼部处理与进贡国（如朝鲜、泰国和越南）的关系，暗喻与进贡国的外交不过是天下大同这一更大的抽象使命的一个方面。至于北面和西面未曾汉化的游牧部落，中国通过理藩院与之打交道。理藩院是一个类似署理海外殖民地的机构，专事赐赠属国国王封号，以免起边祸。[22]

输掉了与西方列强的两场战争后，1861年，迫于19世纪西方入侵的压力，中国建立了一个类似于外交部的机构，负责处理对外事务。它被视为一个临时的应急性机构，待眼下危机消除后即行解散。这一新机构故意设在原铁钱局公所旧址——一处不起眼的老宅。用清朝重要政治家恭亲王的话说，设在此处是为了“暗寓不得比于旧有各衙门，以存轩轾中外之意”。[23]

中国历史上并非没有出现过欧洲国与国之间那种政治与外交观念，然而这些观念只是在国家分裂时期作为一种反传统的思想存在于中国。似乎冥冥之中有一种规律，中国终将从分裂回归天下一统，新的朝代将再次重建以中国为中心的地位。

作为一个帝国，中国答应给予邻国人民公正，但不是平等，并根据每一国人民受中国文化影响的深浅以及对中国礼仪的尊重程度，分别示以怀柔。

在国际交往中，中国人给人留下的深刻印象不是其宫廷盛典，而是深远的战略眼光和谋略。中国的漫长边界频频变更，历史上居住在边界上的“劣等”人实际上无论装备上还是机动性上多胜过中国人。中国的北部和西部是半游牧部落，满族人、蒙古族人、维吾尔族人、藏族人，外加后来日益对外扩张的沙俄帝国。这些部落的骑兵轻而易举即可沿着漫长的边界对中国的农耕内地发动袭击，而中国为了报复出动的远征军则面临地形险恶、供应线漫长等重重困难。在中国的南部和东部，当地人名义上归属于中国，但历来尚武好斗，且各有自己的民族特征。其中越南人最有韧性，他们坚决拒绝承认中国人高人一等，并声称能打败中国人。

中国无力征服四周所有的邻国，其人口主要由固守乡土的农民组成。统治阶层的精英不是靠作战英勇封官，而是靠熟谙儒家经典和精通书墨升官，例如精于书法和诗歌。四邻部族每一个都对中国构成极大威胁，倘若它们联合起来，中国将难以应付。历史学家赖德懋（拉铁摩尔）写道：“夷蛮入侵因而构成了对中国的永久威胁……任何一个无后顾之忧，又可绕过其他蛮夷的夷国，尽可放心大胆地入侵中国。”[24] 天朝的自大和地大物博，后来反倒害了自己，招来了四面八方的敌人。

在西方人的脑海里，长城是中国的主要象征，而长城也恰是中国根

本弱点的体现，它在抵御外敌方面几乎没起什么作用。中国的政治家靠的是运用丰富的外交和经济手段，诱使中国潜在的外国敌手与它结成比较容易驾驭的关系。最理想的目标不是征服（虽然中国偶尔也对外大举用兵，而且是先发制人），而是遏制入侵，避免夷人结盟。

以允许通商为诱饵，加上高超的政治手腕，中国笼络邻国人民遵守以中国为中心的准则，同时制造一种皇帝威严的印象，以抑制潜在的入侵者试探中国的实力。其目的不是为了降服蛮夷，而是“羁縻”。对不肯归顺的蛮夷，中国会利用他们之间的矛盾，“以夷制夷”，必要时“以夷伐夷”。[25] 明朝的一位官员对居住在中国东北地区，构成对中国潜在威胁的部族有如下描述：

> 蛮夷之间不合则弱，弱则易驭治。倘若分而居之，众夷彼此互不往来，对朝廷尤恭。至于夷酋，吾可厚此薄彼，任其自残。此乃一政治方略：“蛮夷互斗，有利中华。”[26]

这种体系的目标基本上是防御性的，即防止他人在中国边疆结成同盟。治夷方针在中国官员的思维中根深蒂固，以致19世纪大批欧洲“蛮夷”抵达中国沿海地带时，中国官员讲述眼前威胁所用的语言与前朝官员如出一辙：要“以夷制夷”，直到他们受到安抚。初次遭受英国人袭击时，中国人采用了传统的战略，引入其他欧洲国家，令其彼此争斗，而后加以利用。

在追求这些目标时，中国朝廷采用的手段非常实际，或贿赂蛮夷，或利用汉族人口优势“稀释”蛮夷；战败时，中国则俯首称臣，作为汉化蛮夷的先声，例如元朝和清朝之初。中国朝廷常常采用变相的绥靖手法，但给它蒙上了一层面纱，表现为复杂的礼仪形式。中国的统治阶层于是可以声称，他们这样做是为了秉持中国仁厚至尊的姿态。为此，汉

朝的一位大臣建议用“五饵”之策对付位于中国西北部的铁骑匈奴部落。他写道：

> 赐之盛服车乘以坏其目；赐之盛食珍味以坏其口；赐之音乐、妇人以坏其耳；赐之高堂、邃宇、府库、奴婢以坏其腹；于来降者，上以召幸之，相娱乐，亲酌而手食之，以坏其心：此五饵也。[27]

中国强盛时，其外交体现为在意识形态上捍卫帝国权力的合理性；衰微时，外交则用来掩盖其弱点，帮助中国利用彼此争斗的各种势力。

同后起的其他区域性国家相比，中国是一个自足的帝国，对扩张领土并不热衷。东汉（公元25~220年）的一位学者何休写道：“王者不治夷狄，录戎来者不拒，去者不返也。”[28] 中国的治疆目标是离间驯服周边国家，而不是直接占领。

中国人讲求实际，这一点突出体现在对待征服者的态度上。当异族君主赢得战争时，中国的官僚阶层会随之归顺，同时又游说征服者，他们刚刚征服的中国疆土幅员辽阔，文化独特，只能以中国人的方式、中国的语言和现有的中国官僚机构来统治。征服者一代代逐渐被同化到他们当初试图控制的秩序中。最终，他们的老家，即发动侵略的起始点，成了中国的一部分。征服者自己开始追求传统的中国国家利益——征服者反被征服。[29]

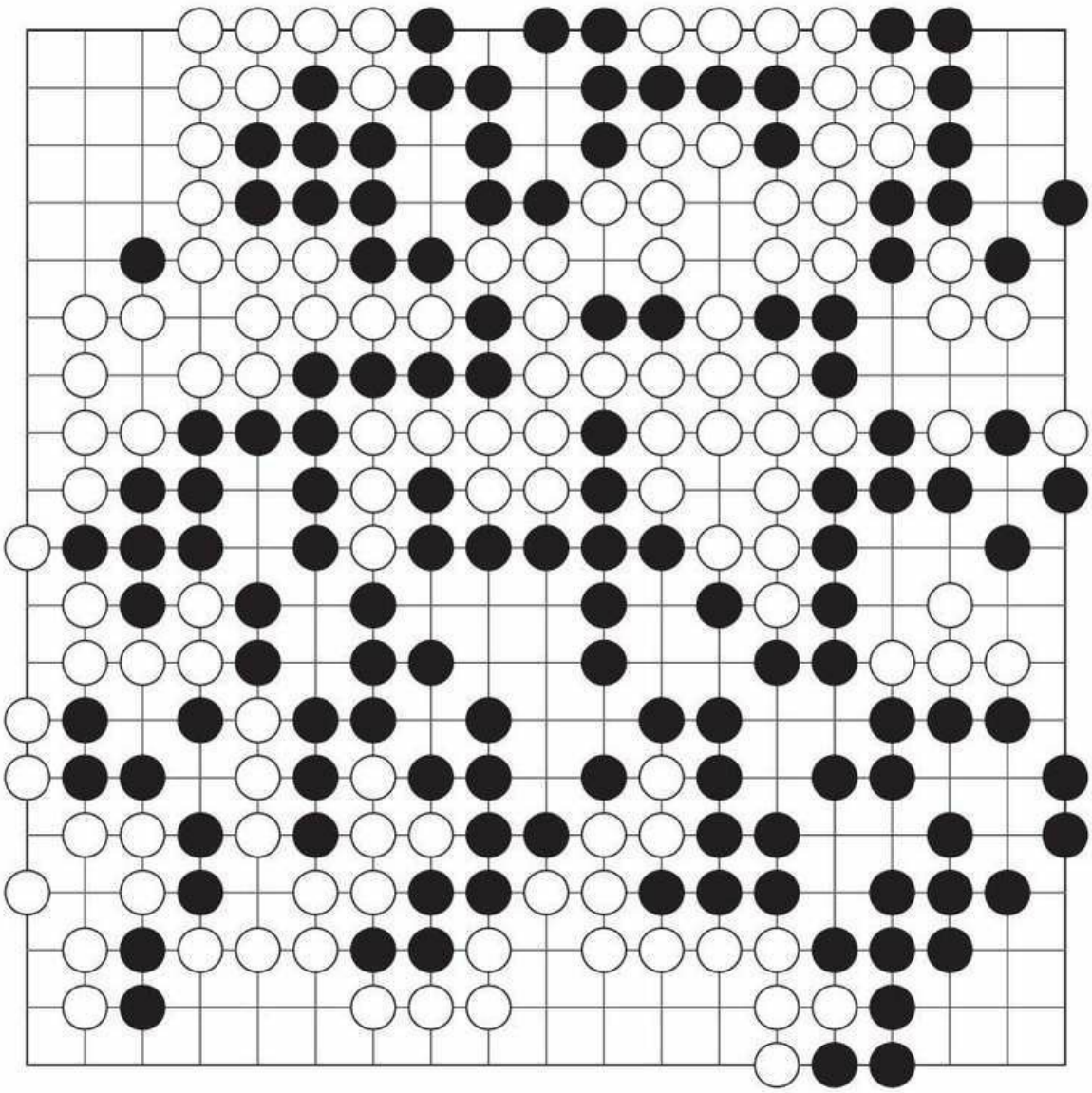
中国人的实力政策与《孙子兵法》

中国人是实力政策的出色实践者，其战略思想与西方流行的战略与外交政策截然不同。在漫长的动荡历史中，中国的统治者认识到，不是所有的问题都能得到解决，过分强调对具体事件的完全驾驭有可能会打乱大同世界的平衡。潜在的敌人比比皆是，帝国永远不可能享有绝对安宁。如果中国注定只能有相对安宁，它同样暗含相对的不安宁——为此需要对中国的十几个邻国有一个基本的了解。它们的历史和追求的目标与中国迥异。在陷于冲突中时，中国绝少会孤注一掷，而依靠多年形成的战略思想更符合他们的风格。西方传统推崇决战决胜，强调英雄壮举，而中国的理念强调巧用计谋及迂回策略，耐心累积相对优势。

中西方的这一对比反映在两种文明中流行的棋类上。中国流传最久的棋是围棋，它含有战略包围的意思。棋盘上横竖各19条线，对弈开始时棋盘上空无一子。对弈双方各有180枚子可用，子与子没有差别。两位棋手轮流在棋盘任何一点上落子，占据有利地形，同时设法包围吃掉对方的子。棋手在棋盘各处同时展开厮杀。棋盘上每落下一子，对弈双方的实力对比就略有消长，双方都在实施自己的战略计划，并同时应对对手的棋。一场势均力敌的比赛结束时，棋盘上双方的地盘犬牙交错，一方常常仅占有微弱的优势。对于一个外行人，从棋盘上并不总能看出哪一方是赢家。[30]

而国际象棋的目标是全胜，目的是把对手将死，即把对方的王或后逼入绝境，令其走投无路。绝大多数的国际象棋比赛靠消耗对方实力或偶尔靠一着妙手取胜。唯一的另一种可能是双方握手言和，即双方均无希望取胜。

如果说国际象棋是决战决胜，围棋则是持久战。国际象棋棋手的目标是大获全胜，围棋棋手的目标是积小胜。下国际象棋，棋盘上双方的实力一目了然，所有棋子均已摆在棋盘上。围棋棋手不仅要计算棋盘上的子，还要考虑到对手的后势。下国际象棋能让人掌握克劳塞维茨的“重心”和“关键点”等概念，因为开局后双方即在中盘展开争夺，而下围棋学到的是“战略包围”的艺术。国际象棋高手寻求通过一系列的正面交锋吃掉对手的棋子，而围棋高手在棋盘上占“空”，逐渐消磨对手棋子的战略潜力。下国际象棋练就目标专一，下围棋则培养战略灵活性。



围棋棋盘图

两位专业围棋棋手下完的一盘棋，黑棋小胜。引自来永庆《以中国围棋剖析“势”的战略概念》。（美国陆军战争学院战略研究所，2004）

同样，中国独具一格的军事理论也与西方截然不同。它产生于中国的春秋战乱时期，当时诸侯混战，百姓涂炭。面对残酷的战争（同样为了赢得战争），中国的思想家提出了一种战略思想，强调取胜以攻心为上，避免直接交战。

代表这一传统的最著名人物是孙武（尊称“孙子”），《孙子兵法》一书的作者。有趣的是，没人确知他到底是谁。从古至今，学者对《孙子兵法》作者的身世及该书的写作年代争执不下。该书记载了一个叫孙武之人的言行。根据他弟子的记载，孙武是中国春秋时期的一位军事家，游走列国。一些中国学者，包括后来的西方学者，都怀疑是否真有一位孙武，或即使确有其人，《孙子兵法》是否确实出自他的手笔。[31]

《孙子兵法》为文言文，介乎诗歌体与散文体之间。该书问世已两千余年，然而这部含有对战略、外交和战争深刻认识的兵法在今天依然是一部军事思想经典。20世纪中国内战时期，毛泽东出神入化地运用了《孙子兵法》的法则。越南战争时期，胡志明和武元甲先后对法国及美国运用了孙子的迂回和心理战原理。（孙子在西方还获得了另一个头衔——近代商业管理大师）。即使在今天，《孙子兵法》一书读起来依然没有丝毫过时感，令人颇感孙子思想之深邃。孙子为此跻身世界最杰出的战略思想家行列。甚至可以说，美国在亚洲的几场战争中受挫，一个重要原因就是违背了孙子的规诫。

孙子与西方战略学家的根本区别在于，孙子强调心理和政治因素，而不是只谈军事。欧洲著名的军事理论家克劳塞维茨和约米尼认为，战略自成一体，独立于政治。即使是克劳塞维茨的名言“战争是政治通过

另一种手段的继续”，也暗示一旦开战，政治家即进入了一个崭新的阶段。

孙子则合二为一。西方战略家思考如何在关键点上集结优势兵力，而孙子研究如何在政治和心理上取得优势地位，从而确保胜利。西方战略家通过打胜仗检验自己的理论，孙子则通过不战而胜检验自己的理论。

孙子对战争的理解和论述既没有欧洲一些战争论著中的激情，也不颂扬个人英雄主义。《孙子兵法》冷静的特点反映在卷首：

> 兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。[32]

由于战争后果严重，慎重乃第一要义：

> 主不可以怒而兴师，将不可以愠而致战。合于利而动，不合于利而止。怒可以复喜，愠可以复悦，亡国不可以复存，死者不可以复生。故明主慎之，良将警之。此安国全军之道也。[33]

政治家在什么事情上应该谨慎行事呢？孙子认为，胜利不仅仅是军队打胜仗，而是实现发动战争时设定的目标。上策不是在战场上与敌人硬拼，而是折其士气，或是调动敌人，使其陷入不利境地，以断其退路。战争复杂残酷，因而知己至关重要。战略于是演变为一场心理上的较量：

> 不战而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。攻城之法，为不得已。
>
> 故善用兵者，屈人之兵而非战也，拔人之城而非攻也，毁人之

国而非久也…… [34]

最理想的情况是指挥官拥有绝对优势，从而完全可以避免交战。其次是深思熟虑，并在后勤、外交和心理上做了充分准备后，给敌人致命一击。孙子告诫道：

夫未战而庙算胜者，得算多也；未战而庙算不胜者，得算少也。 [35]

由于“伐谋”和“伐交”涉及心理因素和对事物的认识，孙子非常重视用计和使用假情报。他告诫道：

故能而示之不能，用而示之不用，近而示之远，远而示之近。 [36]

对一位信奉孙子思想的部队指挥官来说，通过迷惑敌人或用计间接取胜，比倚仗优势兵力取胜更人道（且不说更经济）。《孙子兵法》告诫指挥官，要诱使敌人跟着自己走，或是将其逼入绝境，迫使其全军或举国投降。

也许孙子最重要的深邃思想是，在一次军事或战略的较量中，一切因素互为影响：气候、地形、外交、情报、供应和后勤、力量对比、历史观，以及出其不意和士气等无形因素。无论哪个因素，都会牵一发而动全身，造成军事形势和相对优势的微小变化——没有孤立的事件。

因此，一位战略家的任务不是分析具体形势，而是弄清这一形势与它形成的外部条件之间的关系。没有一种局面是一成不变的。任何现象都是暂时的，都在不断发生变化。战略家必须洞悉变化的走向，为己所

用。孙子用“势”这个词表达这一特征，而西方没有类似的概念。[37] 在军事上，“势”指战略发展趋势和演变的形势中蕴含的“潜能”，即“各种因素之特定组合及其发展趋势中蕴含的巨大能量”[38]。在《孙子兵法》一书中，“势”指力量强弱及总体趋势的不断变化。

孙子认为，善用势的战略家恰如水沿山坡顺势而下，毫不费力就能找到一条最快、最容易的路线。一位成功的指挥官会耐心等待，而不是急于交战，以避开敌人的锋芒。他仔细观察战略形势的变化并加以引导。他研究敌人的备战状况及士气，积蓄己方力量，利用敌人心理上的弱点，直至出现打击敌人薄弱环节的有利战机。于是他出其不意，神速调兵遣将，沿着阻力最小的道路“顺势而下”。仔细寻找战机以及精心准备，为他奠定了优势地位。[39]《孙子兵法》论述的不是如何征服领土，而是如何在心理上压倒敌人。这也是当年越南民主共和国与美国打仗的战法（不过越南民主共和国把心理战的胜利也转化为实际的领土征服）。

通常，中国的政治家把战略形势看作全局的一部分：善恶、远近、强弱、过去与未来皆互相关联。西方人认为，历史是走向近代化的过程，是战胜邪恶与落后的过程。而中国人的历史观强调的是衰落与复兴的周期，在这一过程中，人可以认识自然与世界，却不能完全主宰，最佳结果是与之融为一体。战略与治国方略成为与对手“互斗互存”的手段，目的是化强敌为弱敌，同时加强自己一方的势，或者说战略态势。[40]

当然，“以计取胜”虽是理想结果，却不易实现。从古至今，中国不乏残酷的战事，多在本国，偶尔也在国外。一旦爆发战争，例如秦统一中国、三国时期的战争、对太平天国运动的镇压以及20世纪的那场内战，生灵涂炭，惨烈程度不亚于欧洲的世界大战。最残酷的战事源于中国内部体系的崩溃，换言之，体现为一国内部的一种调整。对中国而

言，国内稳定和抵御日益逼近的外国入侵同等重要。

中国古代圣贤认为，世界永远不可征服，明君只能希冀顺应世界潮流。没有可供移民的新大陆，天涯海角也没有人等待人类救赎。中国是片福地，中国人在这块乐土上生息繁衍。从理论上讲，中国文化或许可以惠及周边邻国。然而漂洋过海迫使异族人皈依中国文化，对中国人没有荣耀可言，天朝礼仪因而无法向遥远的异域传播。

这也许是中国遗弃航海传统的深层含义。19世纪20年代，德国哲学家黑格尔在论及他的历史哲学时，谈到中国人习惯于把东边浩瀚的太平洋视为寸草不生的荒漠。他指出，中国人极少漂洋过海，而是固守其辽阔的陆地板块。陆地把人束缚在“数不清的依附关系上”，而海洋却促使人“跳出狭隘思维和行动的禁锢”：“亚洲国家宏大的政治结构缺乏挣脱陆地束缚、走向海洋的能力，尽管它们自己濒临大海，比如中国。在它们眼里，海洋意味着极限，意味着陆地的终结。它们从未用积极的眼光审视过海洋。”西方人则漂洋过海，把贸易触角伸向全世界，到处传播其价值观。黑格尔认为，在此意义上，困于陆地的中国——其实中国曾是世界上头号航海大国——“与历史发展的大趋势失之交臂”。[41]

中国挟其独特的传统和千年养成的优越感步入近代。这个独特的帝国声称它的文化和体制适用于四海，却不屑于去改变异族的宗教信仰；它是世界上最富饶的国家，却对与外国通商和技术革新漠不关心；它文化发达，却受制于一个对西方探险时代的来临一无所知的政治统治集团；它在辽阔的疆土上建立了一套政治体系，却对即将威胁其生存的技术文化大潮茫然无知。

| 第二章 |
叩头问题和鸦片战争

18世纪结束时，中华帝国达到极盛。1644年，女真部落起兵东北，横扫中国后建立清朝，其后中国发展成为军事强国。清朝挟满蒙两族的军事实力，辅以汉族的文化和发达的官僚机构，开始向北部和西部扩张领土，在蒙古、西藏和今天的新疆腹地建立了中国的势力范围。当时的中国称雄亚洲，可与地球上的任何帝国抗衡。[1]

然而，清朝的鼎盛点也是它的命运转折点。中国的富庶和辽阔疆土吸引了西方帝国及其贸易公司的目光，而它们的活动范围远远超出了传统中国秩序的疆界和观念。有史以来，中国首次遭遇不再寻求取代中国朝廷，并称自己承天启命的“蛮夷”。他们提出一种全新的世界秩序观，从而取代以中国为中心的秩序（进行自由贸易而不是朝贡，向中国京城派驻外交使团），且首次采用一种不再让中国称其他国家的国君为“夷”，不再要求他国效忠中国皇帝的外交制度。

中国的封建士大夫集团浑然不知，这些外国社会发明了新的产业和科学方法，几百年来第一次，也许是有史以来第一次领先于中国。借助蒸汽机、铁路、新的工业制造方法以及资本积累，西方的生产力飞速发展。骨子里浸透了征服欲的西方列强踏入传统的中国势力范围，认为中国自称君临欧亚荒诞不经。他们决心把自己的国际交往标准强加给中国，必要时不惜一战。由此爆发的冲突挑战了中国对世界的根本看法。一个世纪后，即便是在中国振兴后的时代，昔日的创伤仍未愈合。

自17世纪起，中国政府已经注意到，东南沿海一带的欧洲商人日益增多。在中国人眼里，这些欧洲人与帝国边疆地带的夷人无甚区别，也

许只有一点除外，即欧洲人尤其缺乏教化。中国官方称这些“西洋蛮夷”为“贡使”或“夷商”，偶尔允许外国人前往北京。倘若他们获准觐见皇帝，则需行叩头礼，即三跪九叩的大礼。

外国使者入境中国的口岸和前往北京的路线均受到严格限制。与中国的通商是季节性的，仅限于广州一地，且管制甚严。每年冬天，外国商人必须启程回国。他们不得进入中国内地，种种规章制度专为限制他们的活动范围而定。教授外国人中文，或向他们出售中国历史文化书籍均属犯法。与外国商人的交往只能通过当地的特许行商。[2]

自由贸易、外国使馆、主权平等（欧洲人此时在几乎世界各地已享受的起码权利）的概念，在中国均闻所未闻。中国只默许对俄国区别对待。俄国迅猛东扩，沙皇的领地已经与清朝在新疆、蒙古和满洲的疆土接壤，构成了对中国莫大的威胁。1715年，清朝允许莫斯科在北京设立一个东正教传教士团，日后，该团实际上成了一个变相的使馆。一个多世纪以来，这是在中国唯一的一个此类外国传教士团。

在清廷的眼里，中国与西欧诸国商人的有限往来反映了朝廷的怀柔。中国人认为，允许外国人与中国通商——尤其是西洋蛮夷嗜好的茶叶、丝绸、漆器和药材——彰显了天子的仁厚。欧洲与中国隔山阻海，绝无依照朝鲜和越南的例子汉化的可能。

最初，欧洲人同意在中国的朝贡体系中扮演朝贡者，欧洲人被称为“蛮夷”，他们从事的贸易被称为“进贡”。然而随着西方列强国力愈强，信念愈坚，这种局面再也无法持续下去。

马嘎尔尼使团

英国人（中国的一些史籍称其为“红毛蛮夷”）尤其反感中国的世界秩序观。作为西方首屈一指的商业大国和航海大国，英国对中国在其世界秩序中分配给它的位置极为气恼。英国人指出，中国的军队仍然主要使用弓箭，海军形同虚设。英国商人对广州的特许中国行商变本加厉的“勒索”极为不满。但中国规定，一切与西方的贸易必须经过这些行商，而英国商人希望能打入东南沿海以外中国其他地区的市场。

英国人试图改变现状的首次重大尝试，是1793~1794年派遣马嘎尔尼勋爵使华。这是欧洲为改变当时中西方交往方式所做的一次最著名、最友善和最不“炫耀武力”的努力，目标是取得通商贸易和外交的利益。但这次访问最终一无所获。

马嘎尔尼使团值得深究。马嘎尔尼的日记讲述了中国人对自己地位的看法，以及西方人和中国人对外交看法的巨大差异。马嘎尔尼是一位杰出的政府官员，有多年的国际交往经验，而且对“东方”外交有深入的了解。马嘎尔尼有深厚的文化造诣，曾作为特使出使圣彼得堡的叶卡捷琳娜宫廷，历时3年。其间，他与俄国谈判达成了一项友好通商条约。返国后他写了一本介绍俄国历史文化的书，获得好评，其后又被东印度公司委任为马德拉斯邦的总督。在同辈人里，由马嘎尔尼出马开辟与另一个文明世界的外交往来，当之无愧。

对当时任何一位受过教育的英国人来说，马嘎尔尼使华的目标都会显得极为有限——尤其是同英国新近征服的中国庞大的邻国印度相比。内政大臣亨利·邓达斯把给马嘎尔尼的训令概括为：“设法与一国人民，或许是地球上最杰出的一国人民，建立自由往来的关系。”使华的首要

目的是，在北京和伦敦互设使馆，争取中国开放沿海更多的通商口岸。关于后一点，邓达斯指示马嘎尔尼要对禁止英国商人参与“公平的市场竞争”（在奉行儒家学说的中国找不到类似概念）的“令人沮丧”和“武断的”广州通商规则予以注意。邓达斯强调，马嘎尔尼应申明对中国领土没有野心，但他的这一保证注定会被接待国视为一种侮辱，因为它暗示英国有领土野心。[3]

英国政府以平等的口吻致函中国朝廷。英国统治集团成员可能觉得，这样做给予了一个非西方国家不寻常的尊严，而中国却将其视为桀骜不驯、傲慢无礼之举。邓达斯指令马嘎尔尼，“一有机会”，马上向中国朝廷强调指出，国王乔治三世认为马嘎尔尼一行出使的是“世界上文化最灿烂、最古老，人口最众多的国家，以求考察其闻名的政府机构，促进该朝廷与英国之间毫无保留的友好交往并从中受益”。邓达斯指示马嘎尔尼遵守“该朝廷的一切礼仪，但不得损害英国君王的荣誉，或是有损于他本人的尊严，以致危及谈判的成功”。邓达斯强调说，马嘎尔尼“不应让细枝末节阻碍访华成功可能会带来的重大利益”。[4]

为了取得更大成果，马嘎尔尼使华携带了大量显示英国科学和产业实力的产品。马嘎尔尼的随行人员包括一位外科医生、一位机械师、一位冶金学家、一位钟表匠、一位数学仪器制造师，以及计划每天晚上演奏的“5位德国乐师”（他们的演奏属于这次访问比较成功的一项）。马嘎尔尼献给皇帝的礼物包括一些显示与英国通商会给中国带来莫大好处的产品，其中有四轮马车、镶满钻石的手表、英国瓷器（清朝官员赞许地注意到，其效仿了中国的艺术风格），还有出自雷诺兹之手的国王和王后的肖像。马嘎尔尼甚至还带来了一个放了气的热气球，打算让使团的成员乘坐它在北京做一次示范飞行。

马嘎尔尼使团的所有具体目标全部落空，因为双方的观点简直相差十万八千里。马嘎尔尼本想显示工业化的好处，可中国皇帝却把他的礼

物视为贡品。英国特使本来期待接待他的中国官员认识到，中国还没有技术文明的进步，从而需要同英国建立一种特殊的开放通商关系，改变自己。中国却认为英国人傲慢无知，谋求天子给予特殊礼遇。中国依旧奉行重农方针，不断增长的人口使粮食生产更为紧迫。中国的士大夫官吏对工业化的要素——蒸汽机、信贷和资本、私有财产及公共教育等一无所知。

马嘎尔尼一行乘船沿中国海岸线一路北上，前往北京东北方向的热河夏季行宫，船上满载丰富的礼物和美味佳肴。然而船上插有一面旗，上面用中文写着“英吉利贡使”。马嘎尔尼依照邓达斯的指令，决定对此“不做任何表示，待条件许可时再提出该问题”。[5] 使团临近北京时，负责接待马嘎尔尼一行的中国大臣开始与英国人谈判，双方观点的巨大分歧随之凸显。争执点在于马嘎尔尼是对皇帝叩头，还是依照他坚持的立场，按英国习惯单膝下跪。

马嘎尔尼在日记中写道，中国人拐弯抹角地提出了这个问题，首先就“不同国家流行的不同服饰”发表了一番评论。中国官员得出的结论是，中国人的服饰更合理，因为身着中国服饰的人更容易行叩头大礼。他们说，无论何人觐见皇帝，都需要行三跪九叩礼。英国使者见皇帝前只是去掉扣在膝盖上的累赘金属扣和吊袜带不是更方便些吗？马嘎尔尼反驳道，如果他对皇帝行他对本国君王所行的礼，皇帝很可能会予以理解。[6]

对“叩头问题的讨论”时断时续地又持续了几周。中国官员提出，马嘎尔尼要么叩头，要么空手而归。马嘎尔尼一再抗争，最终双方同意，马嘎尔尼可以按欧洲礼节单膝下跪。这是马嘎尔尼获胜的唯一一次。（至少就他实际所为而言是这样。中国的官方记载称，马嘎尔尼见到皇帝后对其威严不胜惶恐，自行下跪叩头。）[7]

所有这一切均是围绕着繁缛的中国礼仪发生的，而这些礼仪都在委婉地拒绝他提出的要求。一举一动，都牵扯到礼仪，且每种礼仪都反映了天意，不可更改，马嘎尔尼简直无法与对方开始谈判。同时，他满怀尊敬而又惴惴不安地注意到中国庞大的官僚机构的高效率，揣测着“与我们相关的一切事情，我们吐露的每一个字，都被详尽地记录下来，呈送给上面”。[8]

马嘎尔尼吃惊地发现，欧洲的技术奇迹并没有给接待他的中国官员留下什么印象。他和随行人员展示架在炮架上的加农炮时，“陪同我们的人装出一副不屑的样子，称这些玩意儿中国不稀罕”。[9]至于马嘎尔尼带来的望远镜、四轮马车和热气球，中国人一概嗤之以鼻。

一个半月后，特使仍在等待皇帝召见。在此期间，酒宴舞乐不断，双方继续讨论马嘎尔尼一行如蒙皇帝召见应遵守的适当礼仪。一天凌晨4点，马嘎尔尼被召到一个“华丽的大帐篷”里，等候召见。时隔不久，皇帝乘龙辇前呼后拥地来到帐篷前。中国人仪典之宏大令马嘎尔尼惊叹不已：“仪式自始至终庄严肃穆，好似庆祝某种神秘的宗教。”[10]皇帝赐给马嘎尔尼及其随行礼物后，“又将自己桌子上的几道菜赐予我们”，随后礼节性地“亲手给我们每个人斟了一杯温酒，我们随即在皇帝面前一饮而尽”。[11]（皇帝亲自斟酒属当年汉朝对待蛮夷的五饵计策之一。[12]）

次日，马嘎尔尼一行参加了皇帝的生日庆典，皇帝看戏时终于召马嘎尔尼到身边。马嘎尔尼以为，现在可以谈他此次出访的使命了。没想到皇帝又赐给他礼物，一箱珠宝。据马嘎尔尼记载，还有“一本皇帝亲手撰写，夹有皇帝绣像的小书，希望我把这些礼物作为友谊的象征带给英国国王。他告诉我，这个珠宝盒乃皇室珍藏之物，距今已有800年”。[13]

体现圣上仁厚的礼物赐给马嘎尔尼后，中国官员建议，鉴于寒冬临近，他该动身回国了。马嘎尔尼抗议说，双方尚未就他奉命前来商谈的问题“展开谈判”，“他的使命不过刚刚开始”。马嘎尔尼强调说，乔治国王希望能允许他作为英国的使节常驻中国京师。

1793年10月3日一早，一位中国官员唤醒马嘎尔尼，让他穿戴好官服后赶至紫禁城，等待皇帝对他的请求做出答复。等了几个小时后，他被人领上殿，来到一把外表为丝制的坐榻前。椅子上没有坐着皇帝，而是放了一封皇帝致乔治国王的信。中国官员对信下跪叩头，马嘎尔尼只对信行了单膝下跪礼。最后皇帝的上谕以隆重的仪式送到了马嘎尔尼的房间，这封信便成了英国外交史上最屈辱的信函之一。

敕谕首先表彰了乔治国王向中国派遣贡使显示的“恭顺”：

> 咨尔国王远在重洋，倾心向化，特遣使恭赍表章。

随后皇帝拒绝了马嘎尔尼提出的所有实质性的要求，包括允许马嘎尔尼作为一名外交官居住于京城：

> 至尔国王表内恳请派一尔国之人住居天朝，照管尔国买卖一节，此则与天朝体制不合，断不可行……（他）在京居住不归本国，又不可听其往来，常通信息，实为无益之事。

敕谕随后称，让中国派一名使节常驻伦敦则更为荒谬：

> 设天朝欲差人常驻尔国，亦岂尔国所能遵行？况西洋诸国甚多，非止尔一国。若俱似尔国王恳请派人留京，岂能一一听许？是此事断难准行。

皇帝认为，乔治国王派马嘎尔尼使华也许是为了观习教化，然而这同样不可行。

> 若云仰慕天朝，欲其观习教化，则天朝自有天朝礼法，与尔国各不相同。尔国所留之人即能习学，尔国自有风俗制度，亦断不能效法中国，即学会亦属无用。

至于马嘎尔尼提到的英中通商的诸多好处，天朝已经降恩于英国人，允许他们“多年在广州自由经商”，任何其他要求“断无道理”。至于中国与英国通商的好处，马嘎尔尼的意思完全被误解了：

> 奇珍异宝，并不贵重。尔国王此次赉进各物，念其诚心远献，特谕该管衙门收纳……种种贵重之物，梯航毕集，无所不有。尔之正使等所亲见。[14]

有鉴于此，两国现有的贸易绝无可能扩大。英国没有中国所需的物品，中国也已依天朝定制给予了英国人所有能给予的物品。

既然继续留京难有作为，马嘎尔尼决定取道广州回国。整理行装期间，马嘎尔尼注意到，皇帝一口回绝了英方所有提议后，中国官员对他的照顾更殷勤了。马嘎尔尼不禁揣测，皇帝是否改变了主意，并向中方打听。然而，中国已经给足了他外交礼遇。既然蛮夷使者听不懂弦外之音，天朝又下了一道近乎威胁的敕谕：皇帝向乔治国王保证，他知道“尔岛国远在重洋，与世隔绝”，而中国首都“乃寰内四海之中心……凡我藩属国臣民，在京城开业经商之事，未曾有也”。敕谕结尾处皇帝告诫说：

> 朕已详述实情与尔，尔等亦应体恤朕意，永矢恭顺，以保尔邦

得享太平之福。[15]

对西方列强的贪婪显然一无所知的皇帝是在玩火，但他本人并不知晓。马嘎尔尼离开中国时对中国的印象是一个不祥之兆：

> 两艘英国军舰足以对付帝国全部的海军力量……无须个把月，即可摧毁沿海的所有航运，令靠捕鱼为生的沿海省份居民陷入饥荒。[16]

当年中国的对外交往方式无论在今天看来多么盛气凌人，我们都不应忘记，过去几百年里，这一方式曾行之有效地组织和维持了一个主要的国际秩序。在马嘎尔尼生活的年代，中国与外国通商的好处远非那么明显。鉴于中国的国内生产总值仍然大致是英国的7倍，我们也许可以理解为什么中华帝国认为，英国有求于中国，而非中国有求于英国。[17]

毋庸置疑，清廷对自己接待这一夷人使团时显示出的圆滑自鸣得意。此后20年，英国再没有派使来华。然而暂停使华的原因不是中国人外交手腕的高明，而是令欧洲国家大伤元气的拿破仑战争。1816年，拿破仑刚被撵下台不久，阿美士德勋爵率领的一个英国使团即出现在中国沿海。这一次，双方就礼仪的争执演变成了英国特使与中国官员之间肢体上的推搡。中国人坚持要阿美士德称皇帝“天下共主”。因阿美士德拒绝向皇帝行叩头礼，中国人立即打发他回家，并责令英国的这位前枢密院顾问官“恭习教化”。与此同时，英国亦无须再派使节“以证明尔国实乃吾藩属”。[18]

1834年，英国外交大臣巴麦尊子爵又向中国派了一个使团，试图彻底打开局面。巴麦尊不是一个熟悉清朝礼仪的人，他派遣了一位苏格兰海军军官内皮尔使华，而且对他发出了自相矛盾的指令，既要他“遵守

中国的法度及习俗”，同时又要他向清廷提出：两国建立外交关系，在北京设使馆，开放更多的沿海口岸并允许与日本进行自由贸易。[19]

内皮尔抵达广州后，与当地总督互不相让，对方都拒绝接受对方的信函，理由是与官阶如此低的人打交道有失自己的尊严。此时，当地政府已经给内皮尔起了一个中文名字，叫他律劳卑，意思是“辛劳卑微之人”。内皮尔雇用了广州的一位通译，在广州城四处张贴挑衅性的告示。老天爷最终帮中国人解决了蛮夷制造的这个令他们头痛的难题。内皮尔和他的通译双双染上疟疾，高烧不退，最后撒手人寰。然而内皮尔死之前，特别注意到了香港。他看出，这一人口稀少的岛屿是一个天然良港。

中国人尽可因为再次迫使桀骜不驯的蛮夷让步沾沾自喜，但这是英国人最后一次忍气吞声地被拒绝，此后英国人提出的要求一年比一年严苛。法国历史学家阿兰·佩雷菲特概括了马嘎尔尼使团出使中国后英国国内的反应：“如果中国继续关闭大门，那就只好用大炮把它轰开。”[20]近代国际体制是以英美制度为基础的，中国施展的一切外交手腕和断然拒绝不过是推迟了与这一体制不可避免的冲突。这一冲突将给中国民众带来有史以来在社会、思想和道德上最难承受的深重苦难。

两种世界秩序的冲突：鸦片战争

崛起的西方工业大国显然不甘长久地接受一个称它们为“朝贡蛮夷”，或将通商限于广州一地并严加限制的外交机制。中国方面，虽然愿意对逐“利”（“利”在儒家思想中有不仁义的含义）的西方商人稍作让步，但听说西方来使称中国或许不过是众多国家中的一国，或中国今后必须每天与居住京城的蛮夷使节打交道，他们惊恐不已。

在现代人的眼里，西方来使最初提出的要求按照西方的标准衡量谈不上蛮横无理。自由贸易，正常外交往来以及设立驻外使馆等目标不会触动现代人的敏感神经，而且是惯常的外交方式。然而中英两国最终爆发冲突的导因，却是西方侵扰中国的一个更为可耻的因素：要求不受限制地向中国输出鸦片。

19世纪中叶，英国国内不限制鸦片，而中国禁止鸦片——虽然吸食鸦片的中国人已越来越多。英属印度当时是世界罂粟的种植中心，英美商人勾结中国走私贩子大肆走私鸦片，鸦片成了打入中国市场的极少数产品之一。英国闻名世界的制成品在中国被视为要么奇技异巧，要么质量低劣。西方开明舆论对鸦片贸易感到尴尬，然而商人却不肯放弃利润丰厚的鸦片贸易。

清廷讨论过对鸦片解禁但控制其销售，然而最终还是决定禁烟，彻底取缔鸦片贸易。1839年，朝廷派遣一位练达的官员林则徐前往广州查禁鸦片，迫使西方商人遵守中国政府的禁烟令。身为儒家士大夫，林则徐以处理棘手的蛮夷问题的手法处理禁烟问题：喻之以害，晓之以理。他抵达广州后，要求西方商馆交出所有鸦片销毁，西方人不予理睬。林则徐于是将所有外国人，包括同鸦片贸易无关的人，封锁在工厂内不准

出入，宣布只有他们交出违禁鸦片，方可放行。

随后林则徐致函维多利亚女王，在中国礼仪许可的范围内，以尊敬的口吻表彰女王的前任英王向中国进贡时表现出的“恭顺”。林则徐此函的要旨是吁请女王躬亲销毁英属印度领土上的鸦片一事：

> 惟所辖印度地方，如孟啊啦、曼哒啦萨、孟买、叭哒默、嘛尔洼数处，连山栽种，开池制造……臭秽上达，天怒神恫。贵国王诚能于此等处拔尽根株，尽锄其地，改种五谷。有敢再图种造者，重治其罪。[21]

虽然林则徐的言辞中显露出中国的妄自尊大，但他的请求合情合理：

> 譬如别国人到英国贸易，尚须遵英国法度，况天朝乎？……该国夷商欲图长久贸易，必当懔遵宪典，将鸦片永断来源……
>
> 王其诘奸除慝，以保乂尔有邦，益昭恭顺之忱，共享太平之福，幸甚，幸甚！接到此文之后，即将杜绝鸦片缘由，速行移覆，切勿诿延。[22]

林则徐高估了中国的力量，对外国人下了最后通牒，威胁切断中国产品的对外输出。他以为西方蛮夷没有中国的产品难以存活：“中国若靳其利而不恤其害，则夷人何以为生？”外国报复不足虑：“而外来之物，皆不过以供玩好，可有可无。”[23]

林则徐的这封书函，维多利亚女王似乎从未收到。与此同时，英国舆论大肆渲染林则徐围困英国在广州的商馆一事，声称这是对英国不可接受的公开侮辱。鼓吹“对华贸易”的游说集团吁请议会对华宣战。巴麦

尊致函北京，提出“满足英国要求，补偿中国当局对居住于广州的英国国民造成的伤害以及对大不列颠国王的侮辱”，永久性割让“一个乃至数个面积足够大，且位置适中的中国沿海岛屿”，作为英国贸易集散地。[24]

巴麦尊在其信中承认，根据中国法律，鸦片乃是“违禁物品”。然而他却玩弄法律条文为鸦片贸易辩护，称根据西方法律条文，中国的禁烟令因腐败官员的暗自纵容而失效。巴麦尊的狡辩不可能令人信服，但他决心挑起事端，绝不因此却步。鉴于问题的“急迫性和严重性”，加之英中两国之间路途遥遥，英国政府令一支舰队立即“封锁中国主要口岸”，扣押“遇到的所有中国船只”，攫取“几块对英国有油水的中国领土”，直到伦敦满意为止。[25] 鸦片战争爆发了。

最初中国人认为，英国入侵纯属空口恫吓。一名官员上奏皇帝称，中国和英国相隔遥远，英国人势必难有作为：“英夷乃一渺小可憎之族，惟恃其船坚炮利耳。然远道而来，必无新鲜食品接济。兵卒既无粮草，一败即士气顿挫，惶然不知所措。”[26] 英国人为了炫耀武力，封锁了珠江口并占领了宁波对面的几个岛屿。即使到了这时，林则徐仍然激愤地致函维多利亚女王：

> 尔等海外蛮夷气焰日张，竟敢辱慢我大清帝国。不从速“洗心革面”，改弦易辙，更待何时？尔等若能俯仰天朝，诚心归顺，或可洗清旧日罪孽。[27]

中国几百年的上国地位造成了天朝对现实的一种扭曲认识，自高自大带来的是不可避免的受辱。英国兵舰迅速绕过中国沿海的防御工事，封锁了中国的主要口岸。接待过马嘎尔尼的中国官员不屑一顾的大炮显示了残酷的威力。

直隶（涵盖京城及周边数省的行政区域）总督琦善奉旨同一支驶到天津的英国舰队交涉时，意识到中国防御的薄弱。他看出，中国人无力对付英国兵舰上的火炮："无风无潮，顺水逆水，皆能飞渡……炮位之下设有石磨盘，中具机轴，只须转移磨盘，炮即随其所向。"琦善看到，中国的大炮都是明朝遗留下来的，且"盖缘历任率皆文臣，笔下虽佳，武备未谙"。[28] 琦善得出结论，广州城无法抵御英国的海军力量，于是改为安抚英夷。他向英国人保证，中英在广州的纠纷纯系误会造成，并不代表圣上的"大公至正之意"，中国官员将"秉公查办"。但此前英国舰队"须返回南方"，在那里等候中国钦差大臣。琦善的这一手居然奏效了，英国舰队驶回南方口岸，受到威胁的中国北方城市得以幸免于战火。[29]

因为退兵有功，琦善又被派到广州取代林则徐，再次办理对夷事务。皇帝似乎并不了解英国巨大的技术优势，训令琦善与英国代表谈判时拖延时日，等待中国调兵遣将。皇上朱批：待谈判久拖不决，夷人疲顿之时，汝等可突然袭之，将其降服。[30] 林则徐因招致蛮夷用兵遭到废黜，被流放到遥远的中国西部边陲。被放逐的林则徐一路思考西方武器的优势并拟写了密折，建议中国发展自己的先进武器。[31]

琦善到广州上任后，形势变得更加严峻。英国人提出割地赔款的要求。他们当初南下是为了提出的要求得到满足，绝不会因为中国人的拖延战术而缓兵。英军炮轰了沿海的几个港口城市后，琦善与他的英国谈判对手义律谈判签署了《穿鼻草约》，给予英国在香港的特殊权利，赔偿英国600万美元，并许诺今后中英两国官员平等交往（对英人免用通常用于蛮夷的礼仪）。

这一交易遭到中英两国政府的拒绝，双方政府都认为草约条文是对自己的侮辱。中国皇帝因琦善越职擅权，对蛮夷让步过多，将琦善锁拿归案，处以极刑（后改判流放）。代表英方谈判的义律下场没有琦善这

么惨，但巴麦尊严词训斥他所得太少，并抱怨说：“谈判自始至终，你似乎都把我给你的训令视为废纸。”香港“是一座贫瘠岛屿，岛上人烟稀少”。义律对华过于迁就，既没有争得更有价值的领土，又没有提出更苛刻的条件。[32]

巴麦尊任命了一位新特使璞鼎查，并训令他采取更强硬的立场，因为“女王陛下的政府不能允许在大不列颠与中国的交往中，中国人的无理方式凌驾于人类其他地方的合理方式”。[33] 璞鼎查抵达中国后，挟英军优势，封锁了更多的港口并切断了大运河及长江下游的航运。英军兵临古都南京，准备攻城，中国人这才开始求和。

耆英办外交：抚夷

璞鼎查又遇到了一位新的中国谈判对手——耆英。他是仍在做着自大梦的清廷先后派出的第三位官员，来办理这桩几无可能办成的夷务。耆英对付英夷的办法也是中国战败后惯用的战略：硬顶或外交交涉均失效时，再曲意奉迎，以求耗垮蛮夷。在英国兵舰阴影的威胁下，耆英认为，朝廷大臣应再次采用历代中国统治集团屡试不爽的方法：通过拖延、推诿和适当施与小恩小惠，一可抚平蛮夷，二又为中国最终战胜外夷袭击争取了时间。

耆英竭力与“夷目”璞鼎查结交私谊，赠予璞鼎查厚礼，称其为挚友——“因地密特”（耆英特别把“挚友”的英文词intimate音译出来）。为了显示两人的深厚友谊，耆英甚至提议互赠夫人的肖像。更有甚者，他还表示想收养璞鼎查的儿子为义子（始终住在英国，但改名为弗雷德里克·耆英·璞鼎查）。[34]

在一份奇特的奏折中，耆英解释了洋人与天朝打交道时，对中国人的殷勤好客感到茫然。耆英讲述了他试图安抚英夷的办法：“此等化外之人，于称谓体裁，味然莫觉，若执公文之格式，与之权衡高低，即使舌敝唇焦，仍未免袖如充耳。”[35]

耆英盛情款待璞鼎查及其家眷主要是为了达到一个战略目的，中国人的热忱其实是精明算计的结果，诚信被当作一种武器；至于中国人是否真心实意并不重要。耆英继而说：

> 固在格之以诚，尤须驭之以术，有可使由不可使知者，有示以不疑方可消其反侧者，有加以款接方可生其欣感者，并有付之包荒

不必深与计较方能于事有济者。[36]

西方绝对优势兵力与清朝的心理较量的结果是，耆英与璞鼎查谈判缔结了两项条约：《南京条约》和《虎门条约》。中国在这两项条约中做出的让步超过了《穿鼻草约》。这是两个屈辱的条约，但在当时的军事形势下，英国人本可以提出更苛刻的条件。条约规定中国赔偿600万美元，割让香港，开放沿海5个“条约口岸”，准许西方人在此居住并与中国人通商。以朝廷控制与夷商的贸易，仅限特许商人在广州一地经商为特点的“公行制度”从此名存实亡。除广州外，宁波、上海、厦门和福州又被增设为条约口岸。英国人获准向各条约口岸派驻领事，并可绕过北京的朝廷直接与当地官员谈判交涉。

英国人还获得了对在中国条约口岸居住的本国臣民行使管辖权的权利。从具体实施的角度看，这意味着外国鸦片商今后只服从本国的法律和规章，而不必受中国管辖。当时，这一“治外法权”原则在条约各项条款中属于争议较小的一条，然而日后却被视为对中国主权最严重的侵犯。由于当时中国对欧洲的主权概念茫然无知，治外法权在中国成了帝国式微的象征，而不是西方人违反了一条中国法律准则的象征。由此造成的皇权衰微在中国境内引发了一连串的起义。

19世纪的一位英国翻译家托马斯·梅多斯评论说：中国人最初大多没有意识到鸦片战争的长期后果，仅把朝廷做出的让步看作融合并最终降服蛮夷的一贯策略。他推论道：“在大多数中国人眼里，刚打完的这场战争不过是一个蛮夷部落的一次闹事而已。这些蛮夷依仗船坚，袭击占领了沿海地区的一些地方，甚至还控制了大运河沿岸的一处要地，迫使皇上做出一些让步。”[37]

然而西方列强不是那么容易安抚的，中国的妥协让步只会招致西方提出更多的要求。中国最初以为两项条约只是暂时做出的让步，没想到

由此开了一个头，导致清廷渐渐丧失了大部分对本国商业和外交政策的控制权。中国与英国缔约后，美国总统泰勒马上遣使来华，以求美国得到类似的好处。这是日后“门户开放”政策的先声。法国也与中国谈判缔结了一项内容大致相同的条约。上述各国都在条约里加上一条“最惠国”条款，规定中国今后给予其他国家的任何好处，也必须给予该签署国。

上述条约是中国在外国武力胁迫的阴影下签署的一系列“不平等条约”的第一批，因此理所当然地在中国历史上臭名昭著。当时，争执最激烈的一点是条约中规定的“地位平等”条款。此前，中国一直坚持淀积在其民族特征中以朝贡制度为代表的中国至尊地位。如今，它遇到了一个不惜使用武力将本国从中国的“进贡国”名单上除名，并证明自己与天朝主权平等的外国强权。

两国的统治者都知道，争端的重大意义远远超出礼仪或鸦片问题。清廷愿意用钱和通商许可安抚贪婪的夷人。然而蛮夷在天朝享有政治平等的原则一旦建立，将会撼动中国的整个世界秩序，朝廷有可能会丧失天命。巴麦尊在给英国谈判者的公文中，把中国赔偿的数额看作一种象征意义，但严斥他们默认了对英国不敬的中国公文，字里行间仍透出“中国乃是上国”，或影射获胜的英国依然是吁恳皇帝天恩的进贡者的意思。[38] 最终，巴麦尊的意见占了上风，《南京条约》里面加了一项条款，明确保证中英两国官员今后“往来，必当平行照会”。中国的记载（至少是外国人能看到的记载）不再称英国人“恳请”中国当局，或“不胜惶恐遵命”。[39]

天朝开始认识到中国军事上技不如人，但仍未找到解决这一问题的合适对策。起初，中国采用了传统的治夷手段。在漫长的历史长河中，中国也曾被打败过，中国的统治者采用的是上一章讲过的五饵之策。在他们眼里，入侵者的一个共同特点是渴望分享中华文化，希望在中国土

地上定居，享受其文明。因此，中国可以用耆英提出的手段逐渐将其驯化，最终融入中国人的生活。

然而入侵的欧洲国家并没有这种愿望，也不满足于追求有限目标。它们自认为是更先进的社会，追求的目标是掠夺中国，攫取经济利益，而不是归化中国文化。因此，它们提出什么样的要求取决于自己的财力和胃口。靠结交私谊不可能扭转乾坤，因为入侵者不是中国的邻国，而是远隔重洋的异邦。他们只追求自己的利益，对耆英式对策的隐晦婉转风格浑然不觉。

仅仅10年，中国从辉煌中跌落，沦为殖民势力争夺的目标。中国夹在两个时代和两种不同的国际关系概念中间，努力探寻一种新身份，尤其是设法协调标志其伟大的种种价值观与技术和商业之间的矛盾，而中国的安全系于后者。

| 第三章 |
由盛转衰

随着19世纪的推进，中国人传统的自我形象备受冲击。鸦片战争前，外交和国际贸易对于中国来说不过是承认它上国地位的形式。自鸦片战争起，中国进入了一个国内动荡不安的时期。与此同时，它遇到三大外来挑战，其中任何一个都足以颠覆一个王朝。威胁来自四面八方，其表现形式均为中国所鲜见。

欧洲的西方列强漂洋过海，来到中国。它们对中国的威胁倒不是攻城略地，而主要限于在中国沿海地区掠取经济利益，要求中国开放通商口岸和自由传教的权利。矛盾的是，中国人感到了一种威胁，而欧洲人认为这根本算不上是征服。列强们还不想取代现有的清朝政府，而是要迫使中国接受一个本质上与中国人的世界秩序格格不入的全新的世界秩序。

在中国的北面和西面，军事上强大、奉行扩张主义的俄国对中国辽阔的内地垂涎三尺。短期内中国尚可用白银换取俄国的合作，然而俄国根本不承认本国领土与接壤的中国领土之间的疆界。俄国和昔日的征服者不同，它没有成为中国文化的一部分。俄国侵蚀的领土，中华帝国永远也拿不回来了。

然而无论西方列强还是俄国，均无意取代清廷，代行天命。它们最终认识到，清廷覆亡不符合它们的利益。而日本的意识就不一样了。中国的古老体制和以中国为中心的世界秩序的延续无关它的利益，因而日本不仅图谋侵占中国的大片国土，还想取代北京成为新的东亚国际秩序的中心。

今日的中国人把随后接踵而来的侵略和压迫看作不堪回首的百年屈辱史的一部分。直到中国再次统一到民族解放的社会主义制度下，这一屈辱历史才告结束。中国人的这段苦难艰危岁月同时又是一个佐证，显示了中国人具有非凡的能力，足以战胜对于其他国家而言或许会被压垮的重重劫难。

外国军队在中国大地上横冲直撞，胁迫中国接受屈辱的条件。与此同时，天朝始终坚持它的中央政府地位，继续行使对中国大部分地区的管辖。中国人对入侵者的看法千百年来一成不变，视其为一种讨厌的麻烦，然而，这种麻烦却打断了亘古不变的中国人的生活节奏。京城的朝廷之所以尚能泰然处之，是因为外国人的侵略主要发生在中国的边远地带，而且入侵者来华是为了通商，因此中国辽阔的内地太平无事符合侵略者的利益。北京政府也因此有了一定的回旋空间。侵略者对中国的一切勒索必须通过与朝廷谈判，因而，中国可以挑动入侵者互相争斗。

处于逆境的中国政治家巧用策略，避免了一场更大的灾难。从均势的角度看，考虑到双方力量对比的客观事实，中国几乎没有可能作为一个统一的大陆国家存活下来。然而，中国虽然历经战乱，又遭到一波又一波的殖民侵略和国内剧变的冲击，但中国作为万邦之上国的信念始终如一。靠着这种信念，中国经过自己的奋斗最终战胜了困难。中国的政治家在一个痛苦而且往往是屈辱的过程中，最终保住了濒于崩溃的中国式世界秩序遗留下的道义遗产和领土遗产。

也许最令人惊叹的是，中国人几乎完全靠传统的方式做到了这一点。清朝统治集团中的一批人在用文言文写成的奏折中雄辩地阐述了西方诸国、俄国和崛起的日本对中国的威胁，提出中国亟须“自强”并加强本国技术能力。然而中国的封建士大夫阶层和思想保守的平民百姓对他们的建议疑虑重重，不少人把引进外文书籍和西方技术视为对中国国粹和社会秩序的威胁。经过一番激烈的争斗，占上风的一派得出结论，效

仿西方实现近代化无异于彻底西化，而中国没有理由遗弃举世无双的中华遗产。结果中国虽然身处帝国扩张的时代，却没有在全国创办近代军工业，因而未能从中受益，而只是零零星星地吸收了外国的部分金融和政治创新成果。

为了度过这场风暴，中国依赖的不是技术或军事实力，而是极具中国传统的两个资源：其外交官的分析能力和中国人民的坚韧不拔和文化自信。中国制定了巧妙的战略方针，挑动在华蛮夷互相争斗。负责办理洋务的官员分别在各城市以利相诱，有意请来自不同国家的外国人参与分赃，以达到“以夷制夷”的目的，防止任何一国独霸中国。最终中国官员严守一条：不折不扣地遵守同西方签订的“不平等条约”以及洋人的国际法原则，倒不是因为他们认为这些条约和原则有道理，而是这样做有助于约束洋人的野心。面对俄日两强争夺中国的东北，自己又几乎无力将其驱逐，中国的外交官挑动俄日争斗，在一定程度上减轻了两国对中国主权侵犯的危害，避免了被占中国领土永远落入他手。

中国清朝政府在军事上几乎没有还手之力，却又妄自尊大。鉴于与列强之间的巨大反差，中国经过一番抗争得以维持一个独立的中央政府实在是一个了不起的成就。然而，胜利之后并没有庆典，因为这是一次没完没了、历时几十年的抗争，其间经历多次反复，内部的反对派百般阻挠，有时甚至致改革派于死地。中国人民为这一抗争付出了沉重代价——他们既非第一次，也非最后一次用自己的忍辱负重和坚韧不拔筑起了最后一道防线。然而，他们维护了中国是一个能够掌握自己命运的大陆国家的理想。中国人民靠着坚忍和自信，通过艰难抗争为日后中国的复兴带来了希望。

魏源的蓝图："以夷制夷"，师夷长技

中国既要对付拥有先进技术的欧洲列强的侵略，又要对付野心勃勃的俄国和日本。它小心翼翼地绕过激流险滩，其间文化凝聚力和一批出色的外交家起了重要的作用。鉴于帝国朝廷麻木迟钝，能做到这一点尤其不容易。19世纪中叶，中国士大夫集团里只有极少人开始意识到，中国在世界体系中已不再处于至尊地位，中国必须去了解一个由相互竞争的列强集团主导的体系。

魏源（1794~1857）即其中之一。他是一位中级官员，与做过两广总督的林则徐是挚友。林则徐禁烟招致英国干预，最终被清政府革职流放。魏源忠于清朝，但对朝廷的安于现状深为忧虑。他根据从外国商人和传教士那里收集和翻译的材料，撰写了第一本研究外国地理的书。撰写此书的目的是鼓励中国把眼光放长远，而不是只限于四邻的进贡国。

1842年魏源撰写的《海国图志》实质上是一本研究中国在鸦片战争中失败原因的专著，他建议采用欧洲的均势外交经验解决当时中国面临的问题。魏源认识到中国相对于外国列强国力虚弱——他同时代的人通常不承认这一前提——提出了有可能增加中国回旋空间的办法。他建议采取一项多重战略：

> 攻夷之策二：曰调夷之仇国以攻夷，师夷之长技以制夷。
>
> 款夷之策二：曰听互市各国以款夷，持鸦片初约以通市。[1]

魏源的这番话显示了中国外交的分析能力。面对强敌及其贪得无厌的要求，中国的外交家认识到，他们守定的虽是屈辱的条约，却可限制

洋人无休止的勒索。

与此同时，魏源根据欧洲的制衡原理，研究了有可能对英国施加压力的国家。他援引汉唐及清初对付侵略成性的蛮夷的先例，对世界各国作了调查，研究了“英夷所惮之仇国”。在魏源的笔下，“以夷攻夷”的口号似乎可以自我实现。他举出西方的“俄国、佛兰西（法兰西）、弥利坚（美利坚）”以及东方的“廓尔喀”（尼泊尔）、缅甸、暹罗（泰国）和安南（越南北部）”，认为皆是潜在的英夷仇国。魏源设想了一个分别从俄国和廓尔喀攻击英国最遥远、防守最薄弱的印度帝国的战略。魏源分析中所含的又一利器是利用法兰西和美利坚与英国的交恶，怂恿两国从海上袭击英国。

这是一个极其新颖的对策。唯一的障碍是，中国政府浑然不知如何实施这一对策。它对自己潜在的盟国一知半解，也不曾向这些国家的首都派驻过使节。魏源认识到中国的局限性，他称，在一个全球政治的时代，“非外夷之不可用也，需调度外夷之人”，“知夷情夷形人也”。[2]

魏源继而说，鉴于北京未能阻止英国的步步紧逼，因此需要削弱伦敦在世界和中国的相对地位。于是他提出了又一个崭新的想法：邀请其他蛮夷来华。英夷和其他蛮夷出于贪婪必会互相争斗，从而中国可在列强如何瓜分自己的问题上成为平衡各方利益的一方。魏源说：

> 今夷人既以据香港，拥厚赀，骄色于诸夷，又以开各埠，裁各费，德色于诸夷。与其使英夷德之以广其党羽，曷若自我德之以收其指臂。[3]

换言之，中国宜主动向所有贪婪之国做出让步，而不是让英国先从中国勒索得手后，主动与其他国家分赃，从而为本国捞取好处。达到这一目的的方式就是最惠国待遇原则，即中国给予任何一个列强的特权应

当自动给予所有列强。[4]

时间不偏袒任何一方。魏源提出的巧妙对策能否奏效，取决于中国是否有能力用“夷人之长技”武装自己。魏源告诫说，中国应邀请法国和美国的“西洋工匠至粤，司造船械”。魏源将这一新战略概括为“未款之前，则宜以夷攻夷；既款之后，则宜师夷长技以制夷”。[5]

天朝最初对实现技术近代化的要求不屑一顾，然而却采纳了守定鸦片战争条约条款的战略，以限制西方国家提出新的要求。一位重臣后来写道，“按照条约，不使稍有侵越”。因此，中国官员应该“外敦信睦，而隐示羁縻”。[6]

大权旁落：内乱外患

毋庸赘言，与中国缔约的西方列强无意受羁绊。耆英与璞鼎查的谈判结束之后，两国的预期出现了新的鸿沟。对中国的朝廷来说，这些条约是对蛮夷做出的暂时让步，依需要予以遵守，但绝不会主动提议扩大其范围。而西方列强认为，这些条约不过是逐渐把中国引入西方政治和经济交往准则的一个长期过程的开端。然而西方列强眼中的这一启蒙过程被一些中国人视为思想侵略。

因此，对外国要求扩大条约范围，增补在中国任何一地可自由通商的内容并向京城派驻外交代表的要求，中国人拒绝接受。北京虽然对西方各国知之甚少，但朝廷认识到，一旦洋人的军事优势、在华活动不受约束，再加上西方诸国在北京设馆，必将严重危及中国的世界秩序观。一旦中国成为一个“正常”国家，就会失去它历史上特有的道德权威，沦为又一个被列强鱼肉的弱国。在这一背景下，围绕外交和经济特权的一场看似不重要的争端演变成了一场重大冲突。

所有这一切都发生在中国国内一次大动荡的背景下。负责夷务的中国官员不动声色的自信——近代史上一个始终未改的特征——在很大程度上遮掩了这一剧变。早在1793年，马嘎尔尼已讲述过清朝满族统治集团与汉族官僚阶层和占人口大多数的汉族平民百姓之间别扭的妥协关系。他指出：“中国各省起义迭起，年复一年，几无间断。”[7]

由于清朝的天命受到质疑，国内造反的人声势渐大，从宗教和伦理方面对清廷提出挑战，从而为一场残酷的冲突埋下了伏笔。帝国西部边疆爆发了回民叛乱，宣布成立了一个短命的政权。清朝耗费巨资，清军死伤无数，最终才将其镇压下去。在中国腹地，一场称为捻军的起义得

到百姓的广泛支持。自1851年起，捻军坚持了近20年之久。

外国传教士在中国传教尽管受到严格限制，但已有几百年的历史。鸦片战争后，大批外国传教士蜂拥而至。太平天国起义的领袖是一位有魅力的中国神秘主义者，称自己是耶稣的弟弟，有通灵之术。太平军起义的目的是为了推翻清朝，建立一个新朝——“太平天国”，依照其领袖对传入中国的基督教教义所做的怪异的诠释进行统治。太平天国的军队攻占了南京以及华南华中的大片地区，以新朝的名义发号施令。虽然西方的史书极少提及，太平天国与清朝的战争却是历史上最惨烈的一次，数千万人死于这场战祸。虽然没有官方统计数字，但据估计太平天国以及回民和捻军起义期间，中国的人口从1850年的4.1亿降至1873年的3.5亿。[8]

19世纪50年代，正当清政府因内乱焦头烂额之时，《南京条约》以及法国和美国与中国签署的条约届满，需要重新谈判。以上3个条约国坚持要求允许其外交官常驻中国首都，明确说明他们不是贡使，而是主权国家的代表。中国人百般拖延，尤其是鉴于前几任参与谈判的官员的下场，没有哪个清朝官员愿意在常驻外交使团的问题上做让步。

1856年，中国强行搜查了一艘在英国注册的中国船只“亚罗”号，据说还亵渎了船上的英国国旗。这一事件成了重开战端的借口。和1840年的战火一样，这次战争的交战理由并不那么光彩（日后发现，该船的注册严格上讲已过期）。然而双方都清楚，战端事关各自的重大利益。由于中国的防御能力依然薄弱，英军攻占了广州和华北地区的大沽口炮台，迫近北京。

随后开始的谈判中，双方观点分歧巨大。英国以传教士般的姿态咄咄逼人，把自己的谈判立场说成是终于能把中国迅速带入近代世界的善举。伦敦的谈判副代表李泰国概括了当时流行的西方人观点：“你们肯

定会看到，外交代表权对中英两国都有好处。这剂药可能不大好吃，但疗效会甚佳。”[9]

清政府远不像英国人那么积极。经过朝廷与参与谈判的中国官员之间痛苦的频繁公文往来，加之英国人再次威胁进军北京，中国才接受了条约中的条款。[10]

于1858年缔结的《天津条约》的核心内容是60多年来伦敦一直争取而未果的条款——在北京设立使馆的权利。该条约还允许外国人在长江沿岸自由往来，增开与西方通商的“条约口岸”，保护中国基督教教民以及西方人在华传教的自由（鉴于太平天国起义，清廷尤其难以接受这一条）。法国和美国分别依照本国与中国之间的最惠国条款同中国缔结了内容相似的条约。

签署条约的列强开始把注意力转向在一个显然自己并不受欢迎的首都开设使馆。1859年5月，英国新任使节普鲁斯抵达中国，与中国政府互换允许他在北京居住的条约文本。他发现通往北京的主要河道被锁链和铁桩封锁后，命令一队英国海军陆战队清除障碍。然而中国军队从刚刚加固后的大沽口炮台开炮射击，令英国人猝不及防。随后的交火造成519名英军死亡，456人受伤。[11]

这是中国与近代西方军队交战以来的首次胜利，至少短时间内打破了中国军队无能的形象。然而中国只是暂时阻挡了英国公使进京。巴麦尊派遣额尔金勋爵率领一支英法联军进攻北京，并下令占领首都，“让皇帝恢复理智”。作为对“大沽败退”的报复，同时象征性地显示西方武力，额尔金下令焚烧皇帝的夏宫，无数艺术珍品毁于一旦。一个半世纪后，中国人对此依然难以释怀。

过去70年来中国对西方国家关系准则的抵制现在演变为一场真正的

危机。外交拖延的手法已经用尽，动武又遇到比自己更强大的武力。蛮夷提出的主权平等概念曾被北京政府嗤之以鼻，如今却越来越呈现为一种不祥的军事优势。外国军队占领了中国的首都，强行将西方对政治平等和公使特权的解释付诸实现。

就在这时，又一个觊觎中国这块肥肉的国家出现了。截至1860年，俄国人在北京派驻代表的历史已经超过了150年。俄国在北京有一个传教士团，是获准常驻北京的唯一欧洲国家。俄国跟在其他列强后面即可获得种种利益。它没有参加英国几次动用武力的行动，但却得到了条约给予其他列强的一切好处。然而，俄国的总体目标远不止于传教或在沿海一带通商。俄国从清朝的衰落中看到了肢解中华帝国，重新吞并其“外疆”的机会。它尤其垂涎于管辖薄弱、边界划分模糊的、广袤的满洲（位于中国东北部的满洲腹地）、蒙古（位于中国北部的大草原，当时是半自治的部落）和新疆（中国西部广阔的山脉和沙漠，当地居民主要是穆斯林）。为达此目的，俄国有计划地沿以上疆界逐步扩张，对当地王公封官授爵，贿赂收买，同时又用一支强大的骑兵部队示以威胁，诱逼他们效忠俄国。[12]

中国国难当头之际，俄国这个殖民大国现身了，它主动提议出面调停1860年的这场冲突，实际上是变相威胁干预。俄国高超的外交——在他人眼里可能是欺诈外交——是以武力威胁做后盾的。年轻的伊格纳季耶夫伯爵是沙皇派驻北京的特命全权公使，绝顶聪明而且狡黠。他哄骗清廷相信，只有俄国才能让西方占领军从中国首都撤出。与此同时，他又让西方列强相信，唯有俄国才能让中国遵守条约。伊格纳季耶夫伯爵先向进军北京的英法联军提供详细的地图和情报，随后又让占领军相信，冬季即将来临，进出京城的主要河道——白河——会结冰，他们会陷入充满仇恨的中国暴民的包围之中。[13]

作为对它出力相助的交换，俄国胁迫中国出让面积惊人的领土：沿

太平洋的一大片土地，包括今天称为符拉迪沃斯托克（当时的海参崴）的港口城市。[14] 俄国弹指间就拿到了一个新的海军基地，在日本海的一处立足点，外加曾被认为属于中国的35万平方英里的土地。

伊格纳季耶夫还谈判缔结了一项条款，开放蒙古的库伦（今天的乌兰巴托）和位于中国边远西部的喀什城，允许俄国人在这两地通商并设置领事馆。中国的屈辱还不止于此。额尔金扩大了原香港殖民地，将毗邻的九龙一并划入英国。不过，在一个中国积贫积弱的时代，“以夷治夷”也是要付出代价的。

应对衰落

中国作为一个独一无二的文明有5 000年的历史，作为一个统一的国家存在了2 000多年。它能做到这一点，并不是靠对近乎猖獗的外族入侵逆来顺受。在这数千年的历史长河中，征服者要么被迫接受中国文化，要么逐渐淹没在被征服者的海洋中，而中国人的耐心遮掩了他们务实的特点。现在，决定命运的又一个时期即将降临。

1860年的冲突之后，皇帝和朝廷内的主战派逃离首都。皇帝的同父异母弟弟恭亲王扮演了事实上的政府首脑的角色。

他通过谈判结束战争后，于1861年给皇帝上了一道奏折，概述了眼前面临的可怕的战略选择：

> 惟捻炽于北，发炽于南，饷竭兵疲，夷人乘我虚弱而为其所制。如不胜其忿而与之为仇，则有旦夕之变；若忘其为害而全不设备，则贻子孙之忧。[15]

这是战败者所处的典型的两难境地：一个国家能够一面貌似顺从征服者，一面维持自己的凝聚力吗？又如何加强自己的力量，以扭转不利的力量对比？恭亲王援引了一句古训："以和好为权宜，以战守为实事。"[16]

鉴于没有绝佳对策，恭亲王实际上依据远交近攻的原则，在奏折里将面临的危险分出轻重缓急。这是中国人在历史上惯用的战略，100多年后再次为毛泽东所运用。恭亲王的奏折评估了几个入侵国家对中国构成的威胁，显示了他对地缘政治的非凡敏锐。虽然英国构成了眼下的实

际威胁，然而就对中国国家完整的长期威胁而言，恭亲王在奏折中把英国置于末尾，而将俄国置于首位：

> 发捻交乘，心腹之害也；俄国壤地相接，有蚕食上国之志，肘腋之忧也；英国志在通商，暴虐无人理，不为限制，则无以自立，肢体之患也。故灭发捻为先，治俄次之，治英又次之。[17]

为了实现针对外国列强的长远目标，恭亲王提出设立一个新政府机构——一个外交部的雏形，以处理与西方大国的关系，分析外国报纸对中国境外的新闻报道。他很有把握地预测说，这只是应急之需，“一俟清剿结束，与诸国事务由繁转简后，随行裁撤”。[18] 新成立的这一部门直到1890年才列入京畿及中央政府各部衙门名册中。其官员多从其他更重要的部门暂且借调过来，并且轮换频繁。尽管中国的一些城市已被外国军队占领，中国仍将外交政策视为权宜之计，而不是中国未来的一个永久特征。[19] 新部门的全称是总理各国事务衙门，这一含糊的名称可以解释为，中国根本没有与外国人搞什么外交，而是把他们作为中华大帝国的一部分署理其事务。[20]

落实恭亲王的外交政策之任落到了李鸿章的肩上，他是一位因带兵与太平天国作战而脱颖而出的重臣。李鸿章素有大志，举止儒雅，受辱不形于色，深谙中国文化传统，但又对中国的险恶处境有不同凡响之认识。在将近40年的时间里，李鸿章成了中国对外的面孔。他本人也把自己看作外国列强和清廷之间的调解人。前者不断向中国勒索领土和经济权益，后者则妄自尊大，认为自己的政体在万邦之上。就其性质而言，李鸿章的政策断无可能获得任何一方的完全赞同。尤其在中国，人们对李鸿章的一生功过褒贬不一，尤其是呼吁采取强硬路线的一派。清廷中保守好战的一派在毫无准备的情况下，时不时地就要与外国列强兵戎相见，令李鸿章处境艰难。但他的努力显示了晚清时期他在中国面临的种

种严峻选择之间游走的出色能力。李鸿章显达于危难之秋，在19世纪中叶中国各地起义迭起时崭露头角，成为一位出色的将领和“夷务”专家。1862年，李鸿章被派往中国东部富饶的江苏省任巡抚。他发现，主要城镇均被太平军包围，全靠决心捍卫自己新的通商特权的西方军队才免于陷落。李鸿章依照恭亲王奏折里的箴言，同外国军队结为联盟，以消灭共同的敌人，由此奠定了办理夷务权威的地位。在中西联合作战的过程中，李鸿章与戈登建立了工作关系（二人最终关系闹僵，因为李鸿章下令处死了戈登曾许诺赦免的被捕太平军将领）。戈登是一位著名的英国冒险家，日后在苏丹的喀土穆被马赫迪起义军围困时身亡。1864年太平天国遭到镇压后，李鸿章加官晋爵，位高权重，在此后频繁的外交危机中成了中国事实上的外交部长和首席谈判代表。[21]

作为遭遇远比本国强大、文化迥异的国家围攻的一国代表，李鸿章有两个选择：努力弥合文化上的鸿沟，走军事强国之路，从而缓解因歧视异邦文化而招致的压力；或者靠炫耀其特色固守本国文化，靠自己坚定的信念赢得他国的尊重。

19世纪的日本领导人选择了第一条道路。他们做出这一抉择得益于一个有利条件：日本与西方初次相遇时，已经走上工业化道路并显示了社会凝聚力。而李鸿章却无法选择这条路，他自己的国家因一场起义山河破碎。为了镇压这场起义，他需要外国的帮助。再者，李鸿章也不会放弃自己的儒家传统，无论这样做能带来多大的好处。

李鸿章在中国境内东奔西走是中国动荡不安的黯淡写照。在比较具有代表性的两年内——1869~1871年，李鸿章风尘仆仆，从法国代表抗议当地反基督教骚乱的大西南，赶至再次爆发一连串骚乱的北方，随后再次折回中越边境附近爆发少数民族起义的大西南，继而赶赴西北处理一次回民叛乱，随后返回北方因教徒被杀受到法国军舰威胁的天津，最后前往东南，处理一场正在酝酿中的关于台湾岛的危机。[22]

在一个由西方制定的行为守则主导的外交舞台上，李鸿章别具一格。他身着宽松的士大夫朝服，戴显示官阶的“双眼花翎”或穿“黄马褂”。与他打交道的西方官员看到他的这身打扮茫然不解。李鸿章按照清制头顶剃光，脑后拖着一根长辫，头上戴一顶椭圆形官帽。他言辞简练，所说的汉语只有少数外国人能听懂。李鸿章举止安详，超凡脱俗。与他同时代的一个英国人对他既敬畏，又琢磨不透，把他比喻为一个外星来客。李鸿章的仪态举止似乎是想告诉他人，中国的艰辛和做出的种种让步不过是中华文明走向最终胜利道路上的暂时险阻。李鸿章的恩师曾国藩，一位士大夫重臣和指挥军队镇压太平天国的统帅，曾在1862年对他面授机宜，教他如何把内敛这一儒家的基本价值观作为一个外交手段：

> 与洋人交际，丰裁不宜过峻，宜带浑含气象。渠之欺侮诡谲蔑视一切，吾若知之，若不知之，恍如有几分痴气者，亦善处之道也。[23]

李鸿章和同时代任何一位大臣一样，笃信中国道德价值观的优越性和帝国传统特权的正义性。他与其他大臣的不同之处不是他对中国至尊地位的看法，而是他对时局的判断，他看到中国的道德价值观在当时缺乏物质基础，或者说军事基础。李鸿章在太平天国战争期间研究过西方的火器，设法了解外国的经济发展趋势，因而认识到中国危险地落伍于世界其他国家。他在1872年呈给皇帝的一份阐述政策的奏折中直言不讳地写道：“局今日而曰攘夷，曰驱逐出境，固虚妄之论……彼方日出其技与我争雄竞胜，挈长较短以相角而相凌，则我岂可一日无之哉？”[24]

李鸿章得出了一个和魏源的观点类似的结论，只是当时的变革问题远比魏源时期紧迫。李鸿章告诫说：

> 目前时局，外须和戎，内须变法。倘若依旧固守成规，不思变革，国家日衰矣。各国一变再变而蒸蒸日上，独中土为守法为兢兢，即败亡绝而不悔。[25]

19世纪60年代，中国就政策问题举行了一系列的重大辩论。李鸿章与朝中的支持者提出了他们称为“自强”的方针。李鸿章在1863年的一份奏章中，首先作为一个前提（同时也是为了说得婉转一点，以减缓对朝廷的冲击）提出，“中国文武制度，事事远出西人之上。独火器万不能及”。[26] 然而鉴于中国近年来连吃败仗，李鸿章告诫道，中土的士大夫阶层再也不能小觑外国的发明了，“嗤外国之利器为奇技淫巧，以为不必学”。[27] 中国需要火器、蒸汽船和重型设备以及相关的生产知识和技术。

为了增强中国人阅读西洋书籍和设计蓝图以及与洋人专家交谈的能力，中国的年轻人需要学习外语（此前中国认为，所有夷人都渴望成为中国人，所以觉得学习外语毫无必要）。李鸿章提出，中国应在主要城市，包括多年来一直竭力阻止外国影响渗入的京城开设学校，以教授外语和工程技术课程。李鸿章把这一项目说成是一种挑战：我中华智巧聪明岂出西人之下？果能精熟西文，转相传习，一切轮船、火器等巧技，当可由渐迪晓，于中国自强之道似有裨益。[28]

恭亲王在1866年的一份奏章中也提出了相似的建议，敦促皇帝支持学习西方的科学发明成果：

> 举凡推算格致之理，制器尚象之法，钩河摘洛之方，倘能专精务实，尽得其妙，则中国自强之道在此矣。[29]

中国需要对外部世界开放自己，向此前它视为藩属和蛮夷的国家和

人民学习，首先是为了加强自己的传统体制，其次是恢复其上国地位。

倘若清廷能够一致支持恭亲王对外交政策的构想和李鸿章将其付诸实施的努力，这本来会是一项伟大的事业。然而现实是，这些思想更为开放的官员与顽固守旧派之间存在巨大的分歧。后者抱残守缺，顽固地认为中国根本无须向外国人学习，如同孔孟时代的亚圣孟子所说，“吾闻用夏变夷者，未闻变于夷者也。”[30] 翰林院大学士倭仁据此抨击恭亲王在中国学校延聘外国教习的计划：

> 立国之道，尚礼义而不尚权谋；根本之图，在人心而不在技艺。今求之一艺之末，而又奉夷人为师……天下之大，不患无才，如以天文、算学必须讲习，博采旁求，必有精其术者，何必夷人？何必师事夷人？且夷人，吾仇也。[31]

中国自给自足的信念体现了中国过去1 000年来的历程，然而，这种信念并没有解答中国如何应对眼前威胁的问题，尤其是如何在技术上赶上西方。中国的众多大臣似乎仍然认为，解决外夷问题的方法是处决或流放己方的谈判者。北京挑战外国列强期间，李鸿章三次遭到贬黜，但每一次后又被朝廷召回，因为反对他的人找不到更好的人选，只有依靠他的外交才干以解决他们自己造成的危机。

中国虽是一个弱国，但又以镇抚四海的帝国自居，因此，中国社会的改革步履维艰。最终一场宫廷政变迫使赞成改革的皇帝退位，以慈禧太后为首的守旧势力卷土重来，再次执掌大权。由于没有进行根本的改革和走向近代化，中国政府实际上等于要求本国的外交官设法减少对中国领土完整的侵害，防止主权进一步丧失，同时，又没有授予他们改变中国积贫积弱的手段。中国外交官奉命争取时间，但又没有一个如何利用他们争取到的时间的计划。中国面对的一个迫在眉睫的挑战，就是东

北亚均势中又多了一个新成员——正在迅速工业化的日本。

日本的挑战

日本与中国四周的大部分邻国不同，其过去几百年里一直抵制加入以中国为中心的世界秩序。日本是一个岛国，距亚洲大陆最近处不过百十英里，在长期隔绝中形成了自己的传统和独特的文化。日本基本上是一个单一语言和民族的国家，其官方意识形态强调日本民族的祖先起源于神。日本对自己独特的民族特征有一种近于宗教般狂热的信仰，日本社会及其世界秩序的顶峰是天皇。如同中国的天子，天皇被看作一个介乎人与神之间的人物。日本的传统政治理论称，日本天皇是太阳女神的后裔。女神生了第一位天皇，并赋予他的子孙后代永久的统治权。因此日本和中国一样，认为自己远不是一个普通的国家。[32] “天皇”这一称号本身——日本在给中国朝廷递送的公文中坚持使用这一称号——是对中国世界秩序的直接挑战。在中国的宇宙观里，人类只有一个皇帝，他的御座在北京。[33]

如果说中国的例外主义是一个自诩驾驭万邦的帝国的体现，日本的例外主义则源于一个岛国的不安全感。它大量吸收中国的文化，但又害怕受其控制。中国人的唯我独尊感体现为，中国人笃信中国是唯一真正的文明，并邀请蛮夷到中国“接受归化”。日本人则坚持日本种族和文化独异的纯洁性，不愿意广施其惠泽，甚至不肯对那些出生在其神圣祖先之外的人解释自己。[34]

在很长的一段历史时期内，日本与外国几乎没有任何接触，似乎哪怕是与外部世界的偶然接触也会损害日本独一无二的特征。日本参与国际秩序的有限活动主要是通过它与琉球群岛（今天的冲绳及周围岛屿）和朝鲜半岛上的各王国之间的朝贡体制。不无讽刺的是，日本领导人沿

袭了这一最具中国特色的体制，作为与中国分庭抗礼的手段。[35]

亚洲其他地方的人民接受了中国朝贡制度的礼仪，把同中国的通商称为“朝贡”，借此打入中国市场。日本拒绝假朝贡之名与中国通商，坚持至少要与中国平起平坐，甚至凌驾于中国之上。虽然中日两国之间一直有着贸易往来，17世纪关于双边贸易的讨论却陷入僵局，因为两国都认为自己是世界中心，不肯遵从对方礼仪。[36]

如果说中国在其漫漫边疆的势力范围因帝国实力和四周藩属实力的消长而变化的话，日本领导人则把摆脱本国的安全困境视为一个艰难的抉择。日本政治家的优越感不在中国朝廷之下，但认为日本犯错误的空间远比中国小。他们把谨慎的目光投向西边，一个由历代中国王朝控制的大陆，有的王朝政令直达日本的近邻——朝鲜。日本的政治家因此常有一种生存危机感。日本的外交政策因而在以下两者之间摆动，有时变动突如其来，要么与亚洲大陆不即不离，要么兴兵征伐，以求取代以中国为中心的秩序。

和中国一样，19世纪中叶，日本也与拥有它不熟悉的技术和绝对优势兵力的西方兵船遭遇。1853年，美国海军准将马修·佩里率领的“黑船”抵达日本。然而，日本从这一挑战中得出了与中国截然不同的结论：它敞开国门接受外国的技术，革新政府机构，以求沿袭西方大国的崛起之路（日本得出这一结论也许是因为日本基本未受鸦片之害，故不排斥外国思潮）。1868年，明治天皇在其《五条誓约》中宣示了日本的决心：“求知识于世界，大振皇基。”[37]

日本的明治维新和赶学西方技术的努力为惊人的经济进步打开了大门。随着日本发展成为一个近代经济体和强大的军事大国，它开始力争西方列强享有的特权。岛津齐彬是19世纪日本的一位藩主，是主张实现技术近代化的重要倡导者。用他的话说，日本的统治阶层得出的结论就

是："先人而动，则吾制人；后人而动，则吾制于人。"[38]

早在1863年，李鸿章即指出，日本终将成为威胁中国安全的首患。甚至在明治维新前，李鸿章就已撰文讲述过日本如何应对西方国家的挑战。1874年，日本借口此前台湾原住部落与一艘搁浅的琉球岛民船只发生冲突出兵伐台。[39]李鸿章称日本：

> 其势日张，其志不小，故敢称雄东土，蔑视中国，有窥犯台湾之举。泰西虽强，尚在七万里之外，日本则近在户闼，伺我虚实，诚为中国永远大患。[40]

日本人眼看中国这个庞然大物日益外强中干，开始谋划取代中国，称雄亚洲。中日两国互不相让，终于在朝鲜——一个夹在两大雄心勃勃的邻国中间的国家——爆发了冲突。

朝鲜

中华帝国虽疆土辽阔，但并不指手画脚地去干预他国事务。它要求他国纳贡并承认中国的宗主国地位，然而朝贡的象征意义大于实质意义，且中国行使宗主国权力时，允许藩属享有近乎独立的自治地位。19世纪末，桀骜不驯的朝鲜人与位于本国西北部的巨人中国达成妥协，两国相安无事。从狭义上讲，朝鲜仍然是一个进贡国，朝鲜历代的国王定期遣使至北京上贡。朝鲜吸收了儒家伦理学说，并在正式书函里使用汉字。朝鲜的地理位置使它成为从海上入侵中国的潜在通道，因此中国对朝鲜半岛的局势极为关注。

在某种意义上，朝鲜在日本的战略构想中发挥的作用仿佛是日本自己的投影。日本同样把外国对朝鲜的控制视为一个潜在的威胁，朝鲜半岛好似从亚洲大陆插向日本的一把尖刀。当年的蒙古人因此曾把朝鲜作为一个跳板，两次试图入侵日本群岛。随着中华帝国的影响力日衰，日本伺机控制朝鲜半岛，着手实现自己在朝鲜半岛的经济和政治诉求。

19世纪70年代到80年代间，中国和日本在汉城卷入了一连串的宫廷阴谋，互相争夺对王室的控制。由于朝鲜成了外国觊觎的对象，李鸿章建议朝鲜的君主学习中国对付入侵者的经验，即来者不拒，令潜在的殖民者互相争斗。李鸿章在1879年10月写给朝鲜一位大臣的函件中，忠告朝鲜应当寻求远夷的支持，尤其是美国：

> 你们可能会说，避免麻烦的最简单办法是闭关自守。然而就东方而言，此法断无可能。日本的对外扩张非人力所能阻挡。贵国政府难道不是被迫同日本签订通商条约，开始了一个新时代吗？就目前形势而言，以毒对毒，以力制力难道不是我们的最佳对策吗？ [41]

据此，李鸿章建议朝鲜“宜用以敌制敌之策，次第与泰西各国立约，借以牵制日本”。他告诫说，与西方国家通商会有“伤风败俗之弊”，例如鸦片和基督教。然而西方列强与掠夺领土的日俄不同，“惟欲与贵国通商”。与西洋通商是为了平衡外来列强构成的威胁，防止其中任何一个独霸朝鲜：

> 既然你们了解敌手的实力，就应该采取一切手段离间敌人；慎行而用诈，此乃改善谋略者所为也。[42]

李鸿章只字未提中国在朝鲜的利益，要么是因为他认为中国与朝鲜的宗藩关系与其他外国影响造成的危险不是一个性质，要么因为他得出结论，中国实际上没有力量保护朝鲜不受外来影响。

中国和日本各自声称与朝鲜具有特殊关系，两国势同冰炭。1894年，日中因朝鲜国内叛乱分别派兵赴朝。日本最终扣押了朝鲜国王，扶植一个亲日政府上台。中日两国的民族主义者要求开战。然而只有日本拥有一支近代化的海军，清政府拨给中国海军的款项则被挪用修缮颐和园。

战争爆发后仅几小时，日本即摧毁了经费拮据的中国海军，而这支海军貌似是中国几十年自强运动取得的成果。又一次被迫赋闲在家的李鸿章奉旨前往日本城市马关谈判一项和约，去完成一项几乎无法完成的使命：在一场军事惨败后设法挽救中国的尊严。战场上占据主动的一方往往故意拖延议和，尤其是每拖一天，对自己的谈判立场越有利的时候。这也是为什么日本进一步羞辱中国，拒绝接待中国派出的一连串谈判代表，称他们官阶太低的原因。这是日本有意在侮辱中华帝国。此前，中国派出的使节是天朝特权的象征，无论官位高低，地位均在他人之上。

马关讨论的议和条款是对中国人上国观念的一次残酷冲击。中国被迫割让台湾给日本，废止与朝鲜的宗藩关系并承认朝鲜独立（实际上为日本在朝鲜的扩张打开了大门）；支付巨额战争赔款并将满洲的辽东半岛割让给日本，包括战略地位重要的大连和旅顺港。多亏一个日本刺客的子弹，中国才免于更屈辱的结果。在谈判地点，子弹擦着李鸿章的面颊而过。日本政府出于羞愧，放弃了几条更苛刻的要求。

李鸿章躺在医院病床上继续谈判，表明他不因屈辱而低头。他的坚韧也许与他掌握的下列情况有关：就在谈判进行期间，中国的外交官正在积极接触其他在华有利益的列强，尤其是俄国。自从1860年第二次鸦片战争结束后，俄国向太平洋的扩张一直是中国外交需要应对的问题。李鸿章预见到了日本和俄国在朝鲜和满洲的争夺，并在1894年指示其外交官处理与俄国的关系时要特别谨慎。李鸿章刚从马关回国，即促成俄国领头，外加法国和德国的“三国干涉”，逼迫日本将辽东半岛退还中国。

这次外交活动产生了影响深远的后果，因为俄国再次将它对中俄友谊的解释付诸实施。作为相助的回报，俄国又攫取了大片中国领土上的特权。不过这一次它做得比较隐蔽，没有明目张胆地索取报酬。三国干涉后，俄国把李鸿章叫到莫斯科，签署了一个秘密条约，其中一个条款使其贪婪之心昭然若揭。条款规定，为了确保中国免遭日本新的攻击，俄国将修建一条贯穿满洲的西伯利亚铁路的支线。俄国在密约里保证不把这条铁路当作“侵犯中国领土的借口，或侵害中国皇帝陛下的合法权利及特权的借口”[43]。然而这正是俄国下一步要干的。铁路建成伊始，俄国即提出，铁路沿线地带需要俄军驻扎，以保护其投资。几年之内，不仅日本被迫放弃的地区悉数落入俄国之手，俄国还占据了更多的中国领土。

这成为李鸿章身后最具争议的话题。三国的干预遏制了日本的进

逼，至少是暂时的，然而代价是俄国在满洲一家独大。沙俄在满洲建立了自己的势力范围后，在华的其他列强争先恐后地争夺在华利益。任何一个列强攫取新的利益后，其他列强马上跟着提出自己的相应要求。德国占领了山东半岛上的青岛；法国在广东夺得一块飞地并巩固了对越南的控制；英国扩大了在香港对面的新界的存在，还在与旅顺港隔海相望的地方得到一个海军基地。

以夷制夷的战略起到了一定的作用，没有一个列强能独霸中国。在有限的范围内，北京清朝政府得以维持其统治。但从长远来看，靠引入外国列强在中国领土上互相制衡以挽救中国的策略若要奏效，中国必须强大到别国不能等闲视之。然而，中国的中央政府对全国的控制正日益减弱。

“绥靖”一词成了20世纪30年代西方民主国家对希特勒所采取政策的别称。羸弱的一方若要安全地奉行对抗政策，必须有能力让更强的一方无法承受打败它的高昂代价，否则，某种程度的妥协就是唯一稳妥的办法。不幸的是，民主国家在自己军事上比对方更强大的时候奉行了绥靖政策。然而，绥靖政策同样具有政治风险，有可能会丧失社会凝聚力，因为它需要公众继续信任其领导人，即使他们看上去似乎屈从了胜利者的要求。

这就是李鸿章所处的困境。几十年来，他一直试图在掠夺成性的欧洲、俄国和日本与冥顽不化的本国朝廷的夹缝中间求生存。后代中国人承认李鸿章的才干，但对他签署的丧权条约，尤其是与俄国和日本签署的条约，包括割让台湾给日本，或一言难尽，或心怀怨恨。这一政策激怒了一个骄傲的民族。尽管如此，中国因这一政策得以在100年的殖民扩张期间保住了主权的一些基本要素。同一时期，其他成为殖民扩张目标的国家无一例外完全丧失了本国的独立。中国貌似对外国逆来顺受，但最终摆脱了屈辱。1901年，李鸿章临终前在呈送给慈禧太后的一份奏

折中概括了自己外交活动的出发点：

> 毋庸赘言，中国若能在一场战争中凯旋，我会欣喜若狂。臣风烛残年之日，倘若能看到蛮夷国家最终被降服，恭顺圣上，将不胜欣喜。然而不幸的是，我不能不承认一个可悲的事实：中国无力打胜一场战争。我们的军队根本没有这个能力。事关大清的完整与否，有谁会愚蠢到投鼠而不忌器呢？[44]

挑动俄日在满洲争斗的战略导致了两个列强之间的争夺，俄日都在渐渐地试探对手。俄国在疯狂扩张中，不再顾及与其他掠夺中国的列强达成的默契，即在各自瓜分中国的目标和维持一定程度的中国主权之间保持某种平衡。

1904年，日本和俄国在中国东北的利益冲突导致了一场争夺霸权的战争。日俄战争以日本获胜而告终。凭借1905年的《朴次茅斯和约》，朝鲜，还有中国的满洲，归入日本的势力范围。由于美国总统西奥多·罗斯福的干预，日本虽然是战胜国，但未能完全如愿以偿。罗斯福总统依据美国外交中鲜见的均势原则出面调停了日俄战争，从而阻止了日本攫取整个满洲，维护了亚洲的平衡。俄国在亚洲受挫后，再次把战略重心转向欧洲，加快了第一次世界大战的爆发。

义和团运动和军阀混战的时代

到19世纪末，中国眼中的世界秩序已分崩离析，北京的朝廷面对诸列强已经无力保护中国文化或自身独立。1898年，中国发生了义和团起义，民众的绝望借此爆发出来。义和团又称义和拳，因其拳民一向有练功习武的传统而得名。他们信奉一种古代的神秘主义，称自己刀枪不入，煽动袭击外国人和他们强加给中国的新秩序的一切象征。外交官、中国的基督徒、铁路、电话线、西方人办的学校一律在袭击之列。也许是因为感到清廷（同样是“异族”，而且其政权日益衰弱）有可能成为下一个目标，慈禧太后站在了义和团一边，称赞他们的举动。驻北京的外国公使馆又一次成为冲突的焦点。1900年春，义和团包围了外国公使馆。中国在傲慢自大、蔑视对手和痛苦的妥协之间摇摆了一个世纪后，现在同时对所有外国列强宣战。[45]

结果清政府又一次遭到沉重打击。一支由法、英、美、日、俄、德、奥匈和意大利组成的八国联军于1900年8月抵达北京，为公使馆解围。联军镇压了义和团及其清军盟友后（北京部分地区化为焦土），把又一个“不平等条约”（《辛丑条约》）强加给中国，强迫中国支付战争赔款，给予外国列强更多的占领权益。[46]

一个无力阻止外国数次攻陷中国首都或制止外国对中国领土进行抢掠的王朝显然失去了天命，自从首次与西方发生冲突后居然还延续了70年的清朝于1911年倾覆。

中国的中央政府再一次陷入分裂，进入了军阀混战时期。一个从降生之日起即深陷分裂的共和国出现在一个危险的国际环境中，它甚至没有机会将民主价值观付诸实现。1912年1月，民族主义领袖孙中山就任

临时大总统。然而，冥冥中似乎有一条法则，注定帝国必须统一，孙中山只当了3个月的临时大总统就让位给了袁世凯——一个掌握唯一一支能统一中国的军队的统帅。1916年袁世凯复辟称帝失败后，政治权力落入地方都督和军阀之手。与此同时，在中国的内地，成立于1921年的中国共产党建立了自己的影子政府和相应的社会制度，并与国际共产主义运动结成松散联盟。争夺政权的每一方都称自己有权执政，但没有一方强大到战胜其他敌手。

由于没有一个得到普遍承认的中央政府，中国失去了其传统外交的手段。20世纪20年代临将结束时，蒋介石领导的国民党名义上控制了此前清朝的疆土。然而，实际上中国传统的疆界正日益受到威胁。

西方大国被战争耗得精疲力竭，加之世界受到威尔逊的自决原则的影响，再也无力扩大其在华的势力范围，仅能勉强维持现有的在华利益。俄国正在巩固国内的革命，无暇进一步扩张；德国的殖民地尽失。

在华角逐的诸列强中，只剩下了一个，然而却是对中国独立构成威胁最大的一个——日本。中国的力量不足以保卫自己，而又没有任何一国可以在军事上制衡日本。德国在第一次世界大战中战败后，日本占领了山东的前德租界。1932年，东京在满洲一手扶植了一个由日本控制的“满洲国”。1937年，日本开始实施对中国东部大部分地区的征服计划。

日本现在陷入昔日征服者的境地。征服如此庞大的一个国家已属不易，若不借重这个国家的一些文化观念去统治它则更不可能。而日本认为自己的体制独一无二，绝不会求助于中国的文化观念。它昔日的同伴——得到美国支持的欧洲列强——逐渐走上抵制日本的道路。首先在政治上抵制，最终发展到军事上抵制。这有点像是自强外交政策的最高成就：前殖民国家如今携手维护中国的完整。它们以美国为首，而美国采用的手段就是1899年国务卿海约翰宣布的门户开放政策，这项政策最初

是为了从其他帝国主义国家各自获得的利益中为美国分得一羹。20世纪30年代，它却成了维护中国独立的一种方式，而西方列强也表示赞同。只要中国能够挺过第二次世界大战，它就可以走出帝国主义阶段，再次实现统一。

1945年，日本战败投降。中国大地满目疮痍，国家陷入分裂。国民党和共产党都想执掌政权。200万日本军队滞留中国等待遣返。苏联选择了承认国民党政府，但又向共产党提供武器，脚踩两只船。与此同时，它不经中国邀请，向中国东北地区派出大批军队，旨在恢复昔日的部分殖民权益。中国对新疆的微弱控制进一步遭到侵蚀。西藏和蒙古逐渐走向半自治状态，分别被纳入英国和苏联的轨道。

美国的公众舆论同情作为战时盟友的蒋介石，但蒋介石只控制了中国的一部分，其他地区处于外国占领之下。中国成为组织战后世界秩序的“五大国”之一，并在联合国安全理事会拥有否决权。五大国中，只有美国和苏联拥有执行这一使命的实力。

随后，中国内战重起。华盛顿试图对这类一国内部的冲突采用惯用的解决办法。然而，这一办法无论当时，还是以后的几十年里屡试屡败。美国敦促互相厮打了20年的国民党和共产党组成联合政府。1945年9月，美国驻华大使赫尔利在蒋介石的陪都重庆召开了一次蒋介石和共产党领袖毛泽东参加的会议。两位领导人一边积极为最后的摊牌作准备，一边如约赴会。

赫尔利的会议结束不久，国共双方再次开战。蒋介石的国民党军队选择了占据大城市的战略，而毛泽东的游击队则以农村为根据地，双方都试图运用围棋的包抄战略包围对方。[47] 面对美国国内要求美国干预以支持国民党的呼声，杜鲁门总统派遣马歇尔将军去中国，用一年时间劝说双方同意合作。在此期间，国民党的军事形势如江河日下。

1949年，国民党军队兵败大陆，撤退到台湾岛。和国民党一同撤走的还有它的军队、政界人士和象征国家政权的一些物件（包括故宫收藏的中国文化艺术瑰宝）。[48] 国民党人宣布“中华民国”“定都台北”，称他们会积蓄力量，终有一天会重返大陆，并保持了在联合国安理会的席位。

与此同时，中华人民共和国宣告成立，中国再次走向统一，共产党执掌下的中国进入了一个崭新的世界。论其结构，它是一个新政体；论其实质，它代表了中国有史以来一种新的意识形态；论其战略地位，它与十余个国家接壤，边界绵延，但又缺乏足够的手段同时对付所有潜在的威胁——中国历朝历代政府曾面临的同一挑战。然而，中国新领导人最担心的事情还是他们要面对美国对亚洲事务的介入。“二战”结束后，美国成为一个信心十足的超级大国，目睹共产党人在中国内战中获胜，他们开始重新审视自己漠不关心的立场。政治家都需要在过去的经历和未来的需要之间寻求平衡，最能证明这一点的莫过于刚刚执掌中国的毛泽东和共产党。

| 第四章 |
毛泽东的革命

在数千年的中国历史中，朝代更替节奏鲜明。旧朝的没落始于它不能再奉天命，保平安，泽苍生。通常不是一次大灾难，而是一系列祸国殃民的行径使得民间积怨，当朝天子在百姓眼中无德再膺天命。新朝则成为天命的承启者，其实只是因为它坐了江山。

在中国跌宕起伏的历史中，这样的动荡屡见不鲜，但没有一个新皇帝想过要把整个社会的价值制度推翻。过去自称奉天承运的统治者，甚至于外族的征服者——也许尤其是后者——都是维护社会的价值制度并遵照这一制度进行统治。这是他们确立自己合法性的方法。他们沿用过去的官僚制度，目的无非是治理这个世界上人口最多、最富庶的国家。正是这个传统推动了汉化的进程，并把儒家学说确立为治国之本。

1949年，从农村奔涌而出的洪流席卷城市，它将中国带进了一个新的时代。它的领袖是一位巨人——毛泽东。他强势而又冷峻，是诗人也是战士，是预言家也是旧制度的破坏者；他建立了新中国，但之后把它引领上了一段社会急遽动荡的航程。直到这段痛苦艰难的时期结束，中国才得以逐步地成功跻身于世界强国之列。在世界上各个社会主义政权相继垮台后，中国是硕果仅存的（除古巴、朝鲜和越南之外）仍保持社会政治结构安然稳定的社会主义国家。

毛泽东及其大同的理念

革命者一般都个性突出、坚韧不拔。鲜有例外，他们都是起初在政治环境中处于劣势，而最后取得成功的，那是因为他们具有独特的领袖气质和个人魅力，能够激起群众的昂奋情绪，并能利用对手因开始走下坡路而产生的惶恐心理。

闹革命往往是为了某项具体的事业，一旦成功，便建章立制，形成新秩序。毛泽东所宣称的“大同”只是一种模糊的愿景，与其说是政治制度的重建，不如说是精神上的涅槃。

在中国历代皇帝中，毛泽东最欣赏的是秦始皇，这并非偶然。公元前221年，秦始皇灭六国，建立统一政体，结束了战国时代。人们通常认为他是统一中国的第一人。毛泽东还写诗赞扬秦始皇：

劝君少骂秦始皇，

焚坑事业要商量。

祖龙魂死秦犹在，

孔学名高实秕糠。

百代都行秦政法，

十批不是好文章。

熟读唐人封建论，

莫从子厚返文王。[1]

毛泽东是自中国统一以来第一位奉行消灭旧势力、打破旧传统的执政者。他认为破除古老腐朽文化的遗产会使中国重新焕发青春，即使有时需要使用暴力手段。正如他在1965年对法国哲学家安德烈·马尔罗所说：

> 中国传统的思想、文化和习惯必须破除，中国现在还不是无产阶级国家，但必须建立无产阶级的思想、文化和习惯……思想、文化和习惯要在斗争中产生，只要复辟的危险还存在，斗争就必须继续。[2]

毛泽东曾经发愿，中国将要像原子一样将旧秩序彻底打破，同时动员人民爆发巨大的能量，推动中国取得更大的成就。

> 现在我们的热情已经动员起来。我们的国家正被激情的洪流所席卷。有一个很好的比喻：我们的国家就像一个原子……当它的原子核被粉碎时，释放出来的热能将产生巨大的力量。我们将能做到原来做不到的事情。[3]

作为这个进程的一部分，毛泽东发起了对传统思想的全面批判：儒家传统思想推崇天下大同，推崇中庸之道，追求平衡温和；任何改革都是渐进的，是对旧有价值观念的“恢复”。传统的中国尊古崇文；毛泽东则向中国传统的艺术、文化和思维方式宣战。然而，在很多方面，毛泽东所表现的正是他所谓的辩证矛盾体的化身。他公开地激烈反对儒家思想，却广泛涉猎中国历史典籍，喜爱引经据典。他提出“继续革命”的理论，但当中国的国家利益需要时，他可以不愠不火，从长计议；他采取的战略是利用国内和国际秩序中的“矛盾”形成的，但这一战略的最终目标，即他所谓的大同，却来自儒学。

因此，毛式治国方略是把儒家传统思想所颠倒的历史再颠倒过来。虽然他宣称在治国的过程中要同传统的观念实行最彻底的决裂，但却不可避免地依靠了许多中国传统文化制度，包括治理方法上带有的一些封建色彩，把治国等同于德化教育，革命他所深恶痛绝的繁复的官僚体系——毛泽东几次起来把这种体系打碎了，但随后又不得不重新建立起来。

毛泽东感到他的特殊使命就是奋斗不止，带领人民一次又一次从天下大乱达到天下大治，人民经历浴火重生，得到完全净化：

> 被推翻，例如眼前国民党反动派被我们所推翻，过去日本帝国主义被我们和各国人民所推翻，对于被推翻者来说，这是痛苦的，不堪设想的。对于工人阶级、劳动人民和共产党，则不是什么被推翻的问题，而是努力工作，创设条件，使阶级、国家权力和政党很自然地归于消灭，使人类进到大同境域。[4]

在传统中国，皇帝一直是万物大同的核心。皇帝德威并势，身负维系天下，调和天、地、人的重任。在中国人心中，皇帝“教化”叛乱的四夷，使其归依；皇帝位于儒家等级制度中的最高点，为天下苍生指派各自合适的位置。

正因为此，直到近代，中国从未实现过西方意义上的“进步”。推动中国人入世的动力是改造世界——变乱世为治世的理念。孔子就宣布他的使命是在礼崩乐坏的社会中克己复礼，使天下重回盛世。

毛泽东认为他自己的作用正好相反。大同理想只有经历长期痛苦的过程才能实现，在这一过程中，谁都可能成为牺牲者。根据毛泽东对历史的解读，儒学使中国积弱；它宣扬的“和”是一种奴役。要进步就必须经过相互矛盾的力量间一系列残酷的较量，无论是在国内还是在国际

上。如果这些矛盾体自己不现身，共产党及其领导者就必须继续革命，如有必要，甚至与自己斗争。

1958年，在称为“大跃进”的全国经济集体化运动开始时，毛泽东提出了他关于中国不断前进的设想。他说，每一波革命行动都是一场新革命的前奏，需要加快这种新斗争的到来，这样人们才不至于松懈，满足于已有的成就：

> 我们的革命和打仗一样，在打了一个胜仗之后，马上就要提出新任务。这样就可以使干部和群众经常保持饱满的革命热情，减少骄傲情绪，想骄傲也没有骄傲的时间。新任务压来了，大家的心思都用在如何完成新任务的问题上面去了。[5]

革命干部群众要接受越来越困难的考验，斗争的间歇要越来越短。毛泽东写道：“不平衡是普遍的客观规律。”

> 从不平衡到平衡，又从平衡到不平衡，循环不已，永远如此，但是每一循环都进到高的一级。不平衡是经常的、绝对的；平衡是暂时的、相对的。[6]

然而，一个永不安定的国家如何能成为国际体系中的一员？如果继续革命的理论不打折扣地完全实行的话，那么这个国家就会动荡不已，甚至可能陷入战乱之中。重视稳定的国家会联合起来反对它。但如果它试图构建一个对别国开放的国际秩序，或加入现存的国际秩序的话，那么与献身于继续革命的人的冲突就在所难免。这个难题困扰了毛泽东一生，最终也没能解决。

毛泽东的国际关系学：空城计，中国式威慑和心理战

毛泽东在夺取全国胜利的前夕宣布了他对国际事务的基本态度。他在新成立的全国人民政治协商会议上，用下面的话总结了中国对当时的国际秩序的态度：中国人民从此站立起来了。

> 我们有一个共同的感觉，这就是我们的工作将写在人类的历史上，它将表明：占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。中国人从来就是一个伟大的勇敢的勤劳的民族，只是在近代是落伍了。这种落伍，完全是被外国帝国主义和本国反动政府所压迫和剥削的结果……我们的先人指示我们，叫我们完成他们的遗志。我们现在是这样做了。我们团结起来，以人民解放战争和人民大革命打倒了内外压迫者，宣布中华人民共和国的成立了。[7]

对于1949年的新中国来说，在世界上站起来谈何容易。当时它贫穷落后，国力军力薄弱，它的意愿和思想还难以令世界上比它富足得多，尤其是那些科学技术上比它先进得多的国家所接受。当中国初登世界舞台的时候，美国是主要的核超级大国（苏联刚刚试爆了第一颗原子弹）。在“二战”结束后的中国内战中，美国选择支持蒋介石。日本刚投降，美国即抢在共产党军队的前面，把国民党军队运送到中国北方的重要战略城市。然而，毛泽东的最后胜利，证明了美国对华的战略失策，华盛顿痛心疾首，随即展开了一场关于“谁丢掉了中国”的大辩论。至少在北京看来，这意味着美国有最终翻盘的企图——1950年朝鲜战争爆发，杜鲁门总统把美国第七舰队派往台湾海峡，防止中国政府解放台湾，这一举动更加坚定了北京的想法。

苏联是新中国意识形态上的盟友，起初，中国也需要苏联作为战略伙伴来制衡美国。但是，中国的领导人没有忘记过去的100年间沙俄通过一系列“不平等条约”夺取了远东沿海的领土，占有了从满洲到新疆的特别势力区；他们也没有忘记苏联依然声称它在1945年谈判战时协议时迫使蒋介石就中国北方领土做出的让步继续有效。斯大林认为苏联理所当然是共产主义世界的龙头老大，而民族主义思想强烈的毛泽东在意识形态上同样不甘居于人后；两者最终是无法调和的。

中国与印度在喜马拉雅地区有领土争议，西面是叫做阿克赛钦的地方，东面是所谓的麦克马洪线。所争议的地区面积相当大：大约12.5万平方公里，与美国宾夕法尼亚州大致相当，或者像毛泽东后来对他的高级指挥官说的，等于中国的福建省。[8]

当共产党1949年夺取政权时，西藏、新疆、内蒙古的一些地方，还有与缅甸接壤的地区还没有解放。苏联在中国东北保持着势力范围，包括在战略要地旅顺港驻扎着占领军和舰队。毛泽东对于自古以来属于中国的领土——台湾、西藏、新疆、内蒙古、喜马拉雅山脉的边境地区和北方地区——奉行国内政治的准则——寸土不让，而且总的来说取得了成功。内政甫一结束，毛泽东即着手解放少数民族地区，如新疆、内蒙古，最后是西藏。收复台湾与其说是出于共产主义意识形态，毋宁说是因为它自古以来就是中国的领土。尽管毛泽东没有使用军事手段，但他宣布新中国对19世纪的“不平等条约”下割让出去的领土——比如1860年和1895年条约中割让给沙俄的中国远东领土——拥有主权。

中国第一任外交部长周恩来用几句通俗的话语表达了中国对西方的态度。新中国不会简单地继承现有的外交关系，它要“另起炉灶”。外国与中国新政权建立关系必须经过谈判。新中国要“打扫干净屋子再请客”——换言之，它要先清除殖民主义的残余影响，再与西方“帝国主义”国家建立外交关系。它要利用自己的影响力“把世界人民团结起

来”——即是说，在被压迫国家和人民中鼓励世界革命。[9]

中国古典小说《三国演义》中有一个反映传统中国战略思想的故事，讲的是诸葛亮的“空城计”。故事里，诸葛亮发现一支敌军正在逼近，敌军人数远远多于己军。若是迎战必定全军覆没，但若是弃城撤离，又会先机尽失，危及将来。于是诸葛亮决定用计。他打开城门，自己故作闲适，抚琴作乐。在他身后，百姓们生活照常，不见任何惊慌之态。来军主将看到守军的镇定，认为定有伏兵，于是下令停止前进，回马退兵。

面对大国核战争的威胁，毛泽东表现出的泰然自若很有些空城计的意思。从一开始，中华人民共和国就在与两个核大国的三角关系中周旋，它们各自都有能力对中国构成巨大威胁，假若它们联手，中国则会遭到灭顶之灾。对于这一形势，毛泽东的应对办法是人民战争。他宣称不惧核威胁，公开表示不怕牺牲，说它会保证共产主义胜利能够更快到来。毛泽东关于核战争的言论是否出自真心我们不得而知，但是他显然成功地使世界各国相信他并非虚张声势——经受住了对他声誉的最终考验。（当然，中国不是完全的“空城”，它最终发展了自己的核武器能力，尽管其规模比苏联或美国小得多。）

毛泽东借鉴了中国漫长的历史上众多以谋略在处于相对劣势的情况下实现长期目标的经验。历史上中国的官员通过“朝贡”制度的外交手段来辖制番邦蛮夷，努力维持中华上邦优越的政治地位。自新中国成立伊始，中国就在世界的舞台上发挥着比其实际力量更加强大的作用。中华人民共和国秉持严正捍卫国家领土的信念，成为支持不结盟运动的一支重要力量（不结盟运动是由新获独立的国家组成的集团），并以此反对超级大国的霸权主义。中国确立了自己作为一个不容小觑的大国的地位；它对内重新定义民族特征，对外向核大国发出挑战，有时二者同时进行，有时则先此后彼。

毛泽东制定外交策略常从中国经典古籍中，即他表面上鄙视的中国传统中汲取灵感。在制定外交政策举措时，他所参考的通常不是马克思主义理论，而是中国的古典著作，例如四书五经、记述历代王朝兴衰的《二十四史》、《孙子兵法》、《三国演义》以及其他关于战争和策略的兵书，像《水浒传》这类反抗斗争的故事，还有《红楼梦》这部讲爱情和封建贵族内部争斗的小说。毛泽东说过《红楼梦》至少应该读五遍。[10] 他把古代士大夫贬为压迫者和寄生虫，却和他们有着相同的兴致，喜好作诗填词，并对自己豪放的大草书法艺术深以为傲。毛泽东这些文学和艺术活动不是政治活动之余的遣兴之举，而是他政治生涯的一部分。1959年当暌离32年回到故乡韶山时，他赋诗一首，诗中未提及马克思主义或唯物主义，而是充满了浪漫情怀："为有牺牲多壮志，敢教日月换新天。"[11]

文学传统在中国根深蒂固。1969年，当毛泽东的外交政策即将发生重大转折时，四位元帅奉命总结各项策略选择。他们在向毛泽东陈述为何需要与中国当时的死敌——美国打开关系时，就引用了《三国演义》的内容。这本书当时在中国是禁书，但是他们知道毛泽东读过。而且，即使在全盘否定中国古老遗产之时，毛泽东仍然使用中国传统智力游戏的用语来阐述他的对外政策理论。他把中印边境战争开始时的军队调动称为"跨过楚河汉界"，这是古老的中国象棋的术语。[12] 他把麻将这个传统的赌博游戏视为战略思维的训练。在中国与美国和苏联的冲突中，毛泽东和他的左膀右臂们使用"防止战略包围"这个围棋的概念来看待中国所面临的威胁。

正是在这些最传统的方面，美苏两个超级大国最捉摸不透毛泽东的中国战略动机。从西方战略分析的角度来看，冷战头30年间北京大部分军事行动都是令人难以置信的，甚至表现得令人匪夷所思。不惧和比自己强大的国家交手，在朝鲜半岛，在喜马拉雅人烟稀少的山区，在乌苏

里江畔的冻土地带——新中国在军事上所采取的对抗以及所呈现的态势现状，使得几乎所有外国观察家都深感意外、大惑不解，也让对手们时局失算、手足无措。令外部世界惊诧的是，任何国家或国家集团，无论属于哪个意识形态阵营，只要中国政府认识到它在中国周边布下了太多的“棋子”，毛泽东就要冲破包围圈。

为此，中国毫无畏惧地参加了朝鲜战争。同样为此，在毛泽东去世之后，尽管越南和苏联签有相互防卫条约以及苏联当时在中国北部边境陈兵百万，中国同样展开了对越自卫作战。对中国周边力量组合的长期考量比眼前的力量平衡更加重要。这种长远考虑与心理因素的结合也反映在毛泽东对他眼中的军事威胁的遏制手法中。

尽管毛泽东的许多思想和做法在中国历史中都有迹可循，但历史上从来没有哪一个执政者能像毛泽东那样集传统、权威、冷峻和全球视角于一身。他面对挑战时咄咄逼人，但当环境不允许他按照自己的心意行动时，他就灵活地转而采用外交技巧。他的外交政策虽然借用传统手法，但是影响宏大，立意大胆。当时还正值中国社会发生剧烈动荡之际，毛泽东就宣称要改变全世界：

> 世界上最愿意改变自己地位的是无产阶级，其次是半无产阶级，因为一则全无所有，一则有也不多。现在美国操纵联合国的多数票和控制世界很多地方的局面只是暂时的，这个局面总有一天要起变化。中国的穷国地位和在国际上无权的地位也会起变化，穷国将变为富国，无权将变为有权——向相反的方向转化。[13]

不过，毛泽东是现实主义者，知道追求世界革命并不切合实际。所以，中国对世界革命的具体影响主要限于意识形态，并为各国的共产党提供情报方面的支持。1965年，毛泽东在同埃德加·斯诺这位在中国抗战期间第一个写书介绍延安的美国记者谈话时就解释了这一点：“中国

支持革命运动，但不是靠侵略别国。当然，只要有争取解放的斗争，中国就会发表声明，举行集会，表示支持。”[14]

同样，1965年，当时公认是毛泽东接班人的林彪发表了题为《人民战争胜利万岁》的小册子。里面说，正如人民解放军打败了蒋介石一样，世界的农村（即发展中国家）也会打败世界的城市（即发达国家）。美国林登·约翰逊政府把这些解读为中国计划在世界各地，特别是在印度支那，支持——甚至可能直接参与——共产党的颠覆活动。然而，当代学者却认为它恰恰说明了中国不会对越南和其他革命运动提供军事支持，因为林彪是这样说的：“人民群众自己解放自己，这是马克思列宁主义的一条基本原理。一个国家的革命，一个国家的人民战争，是本国人民群众自己的事情，应该也只能主要依靠本国人民群众自己的力量。”[15]

这种克制反映了对于实际力量平衡的正确认识。我们无从得知如果力量平衡偏向于共产党的一边，毛泽东将会如何决定。但是无论是出于现实的考虑还是出于理念的原因，他都选择了革命的意识形态作为改变世界的手段，通过落实理念而不是通过战争来谋求改变。

几位中国学者在查阅北京中央档案馆的资料之后著书，对毛泽东思想中的矛盾性做了十分精彩的叙述：他献身于世界革命，支持任何地方的革命运动，同时又一切以保证中国的生存为重。[16] 1969年毛泽东会见澳大利亚共产党（马列）代表团团长E·F·希尔时就表现出了这种个性。当时毛泽东正在考虑和敌对了20年的美国建立关系。他在会谈中问希尔：将来是革命制止战争？还是战争引起革命？[17] 若是前者，与美国和解就是短见之举；若是后者，和解则成为必行之事。经过一段时间的反复考虑，毛泽东最终选择了同美国和解。防止战争（当时是苏联很可能进攻中国）比鼓吹世界革命更为重要。

“文化大革命”和中国人民

毛泽东对美国开放既是策略，也是意识形态上的重大决定。但这并未改变他在国内推行继续革命的决心。就在尼克松总统访问中国的1972年，他还在全国公布了6年前他在“文化大革命”开始时写给夫人江青的一封信：

> 天下大乱，达到天下大治。过七、八年又来一次。牛鬼蛇神自己跳出来……而现在的任务是要在全党全国基本上（不可能全部）打倒右派，而且在七、八年以后还要有一次横扫牛鬼蛇神的运动，今后还要有多次扫除。[18]

毛泽东的追求最后导致他在社会主义社会里发动了一系列的政治革命运动，尽管针对的是他自己一手建立的制度。列宁主义说共产主义的到来将解决社会的“矛盾”，毛泽东思想却是不断前进，永不停歇。像苏联那样实现了工业化还不够，为确立中国的历史独特性，还需要不断改变党内秩序和社会秩序，以防像斯大林去世后的苏联一样沦为毛泽东经常批判的“修正主义”。毛泽东强调，社会主义中国绝不能发生和平演变。

毛泽东就这样表现出一系列的自我矛盾：为实现大同，他在1956年发动了百花齐放运动，先是欢迎大鸣大放，然后又对参加鸣放的知识分子进行迫害；1958年的“大跃进”运动原本是为了在3年内赶上西方的工业化国家，不幸的是却造成了中国现代史上最大的饥荒，也引起了共产党内部的分歧；在1966年发动的“文化大革命”中，整整一代有经验的领导干部、教授、外交人员和专家被下放到农村参加劳动，向群众学习。

毛泽东坚信他的“继续革命”终将成功，这一信念有三个来源：意识形态、传统以及中国人的民族精神，其中最为重要的是他对于中国人民的韧性、能力和凝聚力的信心。事实确实如此。无论世界风云如何变幻，中国人民都能坚持其民族精神不坠。

这是与上一时代发生的俄国革命具有本质性区别的一点。列宁和托洛茨基把他们的革命视为世界革命的导火索。他们相信世界革命即将到来，所以在第一次世界大战中的1918年与德国签订了《布列斯特－里托夫斯克和约》退出战争，把俄国三分之一的欧洲领土割让给德国。列宁和托洛茨基认为革命的浪潮很快就会席卷欧洲，冲垮现存的政治秩序，俄国发生的任何事情都会在即将到来的革命中淹没。

换了毛泽东，这完全不可想象。他的革命基本上是以中国为中心的。中国革命若要对世界产生影响，也只能通过中国人民的努力和榜样的力量。毛泽东一直相信中国人民最伟大。他早在1919年写的一篇文章中就强调了中国人民独特的品质：

> 我敢说一句怪话，他日中华民族的改革，将较任何民族为彻底，中华民族的社会，将较任何民族为光明。中华民族的大联合，将较任何地域任何民族而先告成功。[19]

20年后，在抗日战争和中国内战的硝烟之中，毛泽东又以溢美之词颂扬中华民族的历史成就：

> 在中华民族的开化史上，有素称发达的农业和手工业，有许多伟大的思想家、科学家、发明家、政治家、军事家、文学家和艺术家，有丰富的文化典籍。在很早的时候，中国就有了指南针的发明。还在一千八百年前，已经发明了造纸法。在一千三百年前，已经发明了刻版印刷。在八百年前，更发明了活字印刷。火药的应

用，也在欧洲人之前。所以，中国是世界文明发达最早的国家之一，中国已有了将近四千年的有文字可考的历史。[20]

现代技术的本质是普及同化，这对任何社会的独特性都是威胁，而中国社会恰恰以独一无二为标榜。为了维护这个独一无二的特点，中国在19世纪拒绝效仿西方，结果几近沦为殖民地，饱受列强凌辱。一个世纪后，毛泽东发动“文化大革命”，目的之一就是清除有可能把中国纳入一个普遍性文化的现代化因素。“无产阶级文化大革命”即由此得名。然而事实证明，意识形态挂帅无法治国。

1972年2月毛泽东和尼克松总统的第一次谈话尖锐地显示了这个难题的存在。当时尼克松赞扬毛泽东改变了中国的古老文明，毛泽东回答说：“我没有能力改变它。我只能改变北京附近的几个地方。”[21]

毛泽东毕生为彻底改变中国社会而努力奋斗，这位中国历史上最强有力的领导者碰上了集各种相互矛盾的特性于一身的群众。

因此，在宣扬马克思主义革命时，毛泽东着重精神方面，而非物质方面。在他最喜欢的中国古代民间寓言中，有一个故事讲的是一位“愚公”自信可以赤手空拳搬走大山。在共产党的一次代表会议上，毛泽东讲了这个故事：

中国古代有个寓言，叫作“愚公移山”。说的是古代有一位老人，住在华北，名叫北山愚公。他的家门南面有两座大山挡住他家的出路，一座叫做太行山，一座叫做王屋山。愚公下决心率领他的儿子们要用锄头挖去这两座大山。有个老头子名叫智叟的看了发笑，说是你们这样干未免太愚蠢了，你们父子数人要挖掉这样两座大山是完全不可能的。愚公回答说：我死了以后有我的儿子，儿子死了，又有孙子，子子孙孙是没有穷尽的。这两座山虽然很高，却

> 是不会再增高了，挖一点就会少一点，为什么挖不平呢？愚公批驳了智叟的错误思想，毫不动摇，每天挖山不止。这件事感动了上帝，他就派了两个神仙下凡，把两座山背走了。现在也有两座压在中国人民头上的大山，一座叫做帝国主义，一座叫做封建主义。中国共产党早就下了决心，要挖掉这两座山。我们一定要坚持下去，一定要不断地工作，我们也会感动上帝的。这个上帝不是别人，就是全中国的人民大众。[22]

在一个有着两个核超级大国的世界上，中国尽管坚持共产主义的宣传，但实际上是冷战时期地缘政治中的一个“独行侠”。它在相对弱势的地位上发挥了完全独立且具有高度影响力的作用。中美关系从原来的相互敌对转为近乎结盟，中苏关系则正好相反——从结盟转为对抗。可能中国最了不起的一点就是，它最终得以摆脱了和苏联的一切关系，站到了冷战“赢家”的一边。

毛泽东坚持打破旧制度的努力尽管成绩斐然，但终究无法超越中国人生活的永恒节奏。他去世几十年后，中国社会经过了剧烈、起伏、痛苦的历程变得越来越富裕。经过了如同过山车一般跌宕起伏的历史后，也只有坚韧不拔的中华民族才能继续保持团结，充满活力。

丨第五章丨
三角外交和朝鲜战争

毛泽东在宣布中华人民共和国成立仅仅两个月之后，就于1949年12月16日前往莫斯科。这是他第一次重大的外交行动，也是第一次出国访问。出访的目的是和苏联这个社会主义国家结盟，但这次出访以及后来发生的一系列事情却把原本有望建立的中苏同盟变成了美国、中国和苏联之间的三角外交——三个国家彼此之间相互拉拢、打击。

毛泽东在到达莫斯科的当天就和斯大林进行了会晤。毛泽东强调说："当前最重要的问题是保障和平问题。中国需要三到五年的和平喘息时间，用这段时间来恢复战前的经济水平和稳定全国的局势。"[1] 不料，毛泽东访苏后不到一年，美中两国就兵戎相见。

对日战争结束后，解放了的朝鲜半岛分为美苏两个占领区，北朝鲜便是1948年9月根据美苏双方达成的协议在苏占区成立的。

其实斯大林并不想帮助中国恢复经济，他还没有忘记南斯拉夫领导人铁托的叛离。铁托是欧洲唯一靠自己的力量，而不是靠苏联占领获得政权的共产党领导人。在毛泽东访苏前一年，铁托刚刚同苏联决裂。斯大林决心不再让此类事情在亚洲重演。他明白，共产党在中国取得胜利，在地缘政治上意义重大；他的战略目标是操纵这一胜利产生的结果，从中得益。

斯大林一定非常清楚，和他打交道的毛泽东绝非等闲之辈。中国共产党在内战中胜出为苏联所始料不及，而且胜利还是在无视苏联劝告的情况下取得的。尽管毛泽东宣布在国际事务中，中国会"一边倒"——倒向苏联，但是，在所有的共产党领导人中，他是最不必仰息苏联的，因

为他掌管着人口最多的社会主义国家。

毛泽东相信，美国关于谁“丢掉了”中国的激烈辩论预示着美国最终会企图扭转中国内战的结果——这也是共产主义意识形态引导他达成的必然结论，因此他要争取从苏联那里获得尽可能多的物质和军事支持。他访苏是为了建立正式同盟。

不过这两位共产党的领袖注定不会轻易合作。当时斯大林已在位近30年。他以无数人的生命为代价，战胜了国内的一切反对力量，领导苏联打败了纳粹侵略者。他的每一次清洗运动都有数百万人受害，就在毛泽东来访时，他又在策划新一轮的清洗。这时的斯大林已经不再理会意识形态，而是根据他对苏联民族历史的残酷解读，靠无情、多疑的马基雅维利主义的统治方法治国。

从20世纪30年代到40年代，在中国漫长的抗日战争期间，斯大林完全不把中国共产党的军事实力看在眼里，对毛泽东立足农村，依靠农民的战略更是嗤之以鼻。苏联一直和国民党政府保持着正式的外交关系。1945年对日战争结束时，斯大林迫使蒋介石在满洲和新疆赋予苏联当年沙皇俄国享受的同等特权，并承认外蒙古这个名为独立、实则受苏联控制的蒙古人民共和国。斯大林还积极支持新疆的分裂势力。

同年在雅尔塔，斯大林作为出兵对日作战的条件，坚持要求罗斯福和丘吉尔承认苏联在满洲的特殊权利，包括使用旅顺的一个海军基地和大连的一个港口。1945年8月，苏联和国民党当局签署了承认《雅尔塔协定》的条约。

在这种情况下，两位共产党巨头在莫斯科的会面不可能是同志间本应有的热情拥抱。当时任苏共政治局成员的赫鲁晓夫回忆说：

> 斯大林喜欢对人表现他的好客，他也很会做主人。但是在毛泽

东来访期间，斯大林有时一连几天都不见他一面——斯大林自己不见，也不让别人去招待，结果没有人敢去见毛泽东……毛放话说如果继续这样下去，他就要回国。斯大林听说了毛泽东的抱怨后，好像又和他吃了一顿饭。[2]

从一开始就很清楚，斯大林不会因为中国共产党的胜利而放弃对日参战为苏联所攫取的好处。在和斯大林的谈话中，毛泽东首先强调，他需要和平。他说："解决中国最重要的问题取决于和平的前景。因此，（中共中央）委托我向您——斯大林同志问明一个问题：怎样保障国际和平，保障程度如何？"[3]

斯大林说，和平的前景不用担心，他这么说可能是为了使毛泽东不至于马上提出紧急援助的要求，为了减少结盟的紧迫性：

苏联也首先致力于和平问题，虽然它实现和平已有4年。至于说中国，现实并不存在对它的直接威胁：日本还没有站起来，因此它还没有准备好打仗；美国虽然在叫嚣战争，但它最怕打仗；而欧洲被战争吓破了胆。实际上，谁也不会同中国打仗，难道金日成会到中国去打仗？和平取决于我们的努力。如果我们和睦相处，和平的保证可能不仅5到10年，而可能是20到25年，也许更长。[4]

若果真如此，就真的不需要建立军事联盟了。当毛泽东正式提出这一问题时，斯大林明确表示了保留意见。他语出惊人地说没有必要制定新的盟约；现有的那份在截然不同的情况下签署的条约就够了。他解释说苏联采取此一立场是为了避免给"美国和英国提出修改《雅尔塔协定》所涉条款提供法律上的借口"。[5]

斯大林的言外之意是，苏联与毛泽东刚刚推翻的政府签订的那份协

议是对中国的最好保护。令人意想不到的是，他还以此为理由，提出苏联当年强迫蒋介石在新疆和满洲做出的让步也应保持不变，而且还要求毛泽东主动这样做。毛泽东这个坚定的民族主义者把斯大林的主意重新自行解释，这一解释等于对斯大林表示了拒绝。他说，满洲铁路沿线的现有状况符合“中国的利益”，因为这条铁路是“培养中国铁路干部和工业干部的学校”。[6] 中国的人员一训练完毕即马上接手，而苏联顾问可以待到训练完成。

这两个大谋略家在大谈两国友好和意识形态上的团结一致时，施展各种手段争夺上风（以及中国边疆的大片土地）。斯大林是老大哥，实力也一度较强；而毛泽东从地缘政治意义上说则更有自信。两人都是顶尖的谋略家，都明白按照他们制定的政策走下去，总有一天两国的利益会发生冲突。

经过一个月的讨价还价，斯大林让步了，同意缔结一项结盟条约。但是他坚持在对日和约签订前，苏联保留在大连和旅顺的基地。1950年2月14日，莫斯科和北京终于缔结了《中苏友好同盟互助条约》，其中规定了毛泽东想要达成而斯大林却尽量回避的内容，即在发生与第三国冲突时互助的义务。在理论上，条约规定中国有义务在全球范围内驰援苏联；而实际上，也意味着如果中国周边地区的潜在危机加剧，中国将得到苏联的安全保障。

中国为此付出的代价十分沉重：满洲和新疆的矿山、铁路和其他的让步；允许苏联使用大连港，以及维持其在1952年之前一直使用旅顺海军基地的权利。多年后，毛泽东还在对赫鲁晓夫愤愤地提及斯大林企图通过逼中国做出这些让步，在中国建立“半殖民地”的行径。[7]

对斯大林来说，这个东方邻国有一天若成为强国，将是苏联在地缘政治意义上的巨大威胁。没有哪个苏联统治者能无视中苏两国长达2

000英里的边界及两边巨大的人口差距：一边是中国的5亿多人口，另一边苏联西伯利亚的人口总数还不到4　000万。对苏联来说，中国发展到哪一步，人口规模才会成为重要的战略优势呢？显然，双方在意识形态上的一致性并没有减轻这一担忧，反而使疑虑加重了。斯大林老谋深算，他确信如果强人自认为能靠自己的努力出人头地，就不会承认盟友的优势和重要性，不管这个盟友有多紧密。通过与毛泽东面对面的接触，斯大林一定清楚，毛泽东绝不会接受别人在理论上比他高出一筹。

艾奇逊和中国铁托主义的诱惑

毛泽东在莫斯科逗留期间发生了一件事，显示了共产主义世界内部的紧张关系，也表明了美国在即将形成的三角关系中潜藏的巨大作用。事情的起因是国务卿艾奇逊为回应美国国内的批评者关于谁“丢掉了”中国的鼓噪，指示国务院在1949年8月发表了一份关于国民党垮台的白皮书。虽然美国依然承认国民党是全中国的合法政府，但是这份白皮书说国民党“腐败、反动、效率低下”。[8] 艾奇逊因此得出结论，并在递交白皮书的信中报告杜鲁门：

> 不幸但又是无法逃避的事实是，中国内战的不幸结果是美国政府所无法控制的。美国在力所能及的范围内所做的以及可能做的任何事，都不可能改变这一结果。它是中国的内部势力造成的，美国曾试图施加影响，但无能为力。[9]

艾奇逊在1950年1月12日对美国全国新闻俱乐部的讲话中强调了白皮书的中心思想，并提出了全面的亚洲新政策。他的讲话中有三点是重中之重。第一点是华盛顿不再插手中国内战。艾奇逊宣称，国民党政治上迂腐，军事上更是无能到无以复加的地步。按艾奇逊的分析，共产党“并未造成这种局面”，他们只是巧妙地利用了国民党的无能为他们创造的机会。“蒋介石和他的残余部队现在成了中国沿海一个小岛上的难民。”[10]

既然接受了共产党对中国大陆的控制及其可能产生的任何地缘政治的影响，那么抵抗共产党占领台湾就没有意义了。这是美国1949年12月30日通过的NSC-48/2号文件做出的判断，这份反映美国国家政策的文件

由国家安全委员会提出，并得到了总统的批准。文件的结论是，“台湾的战略重要性并不足以让美国采取军事行动”。杜鲁门在1月5日的一次记者招待会上也发表了类似的观点：“美国政府不会向台湾的中国军队提供援助或派遣军事顾问。”[11]

第二点更为重要。艾奇逊从长远角度出发，挑明了到底是谁在威胁中国的独立：

> 共产主义的思想和手段为苏俄帝国主义的渗透提供了新的极为阴险的武器。苏联利用这些新武器正在将中国北部地区分离出去，并入苏联。这个过程在外蒙古已经完成，在满洲将近完成，而且我肯定苏联在内蒙古和新疆的代理人会有好消息向莫斯科报告。这就是现在的情形。[12]

艾奇逊所讲的最后一点对将来的影响更加深远。它明明白白地建议中国走铁托的路。艾奇逊说，美国与中国的关系应以国家利益为基础，无论中国奉行何种意识形态，它的领土完整都是符合美国的国家利益的。“我们必须坚持我们的一贯立场——谁破坏中国的领土完整，谁就是中国的敌人，也是我们利益的敌人。”[13]

艾奇逊提出了新的中美关系的前景，这种新关系的基础是国家利益，不是意识形态：

> （今天）旧的东西方关系已经破裂，这种关系最坏时是剥削，最好时也是家长式的。现在它已经完结，东西方在远东必须建立相互尊重和相互帮助的关系。[14]

从那以后的20年内，再也没有哪位美国高级官员就中国发表过这样

的观点，直到尼克松对他的内阁提出类似的意见。

艾奇逊的讲话是一记妙招儿，触到了斯大林的痛处。他忍不住做出反应，派外交部长安德烈·维辛斯基和部长会议副主席维亚切斯拉夫·莫洛托夫前去看望仍在莫斯科进行结盟谈判的毛泽东，告诉他艾奇逊散布的“谣言”，其实是请毛泽东做一个令他们放心的表态。这样的手忙脚乱可不是斯大林一贯精明的风格。要求表态本身就意味着担心对方靠不住。如果认为一个伙伴有可能弃己而去，那么他的表态又怎么能相信呢？如果相信这个伙伴忠心可靠，又有什么必要让他表态呢？况且，毛泽东和斯大林都心知肚明，艾奇逊的“谣言”其实正是当时中苏关系的准确写照。[15]

莫洛托夫和维辛斯基要求毛泽东抵制艾奇逊指控苏联企图把中国的部分领土分离出去，或企图控制那些领土的话，还建议毛泽东斥其为对中国的污辱。毛泽东听了斯大林两位来使的话后未置可否，只是要了一份艾奇逊的讲话稿，并问他们认为艾奇逊此举到底是何用心。几天后，毛泽东批准发表了一篇文章，以讥笑嘲讽的笔调对艾奇逊进行了攻击——不过，莫斯科以苏联外长的名义进行回应，说北京对艾奇逊的批驳是出自中华人民共和国中央人民政府出版总署署长。[16] 虽然中国在声明中痛斥华盛顿的“谣言”，但发表方的级别并不太高，这样就给自己留了后路。毛泽东在莫斯科不肯表露自己的全部想法，因为他正努力为他依然孤立的国家织造安全网。

1956年12月，毛泽东以其特有的隐晦方式表露了关于脱离莫斯科这一可能性的真实想法。他在表面上仍然拒绝这种可能，尽管语调温和了许多：

> 中国同苏联靠拢在一起……现在还有人怀疑这个方针……认为可以采取中间立场，站在苏联和美国之间，做个桥梁……如果站在

> 苏联和美国之间，看起来很好，独立了，其实是不会独立的。美国是不好依靠的，它可能会给你一些东西，但不会给你很多，帝国主义怎么会给我们国家吃饱呢？不会给你吃饱的。[17]

但是如果美国愿意像毛泽东说的给中国“吃饱”，那么结果又会是什么呢？这个问题直到1972年尼克松总统开始向中国示好时才得到回答。

金日成和朝鲜战争的爆发

斯大林和毛泽东这两位疑心颇重的绝对领袖彼此以己度人，隔空过招儿，原本可能会斗上好多年。却不料朝鲜领导人金日成在此时加入地缘政治的争斗，引起轩然大波。金日成就是斯大林在1949年12月与毛泽东初次会谈时开玩笑提到的人。当时斯大林为回避建立中苏军事同盟的话题，开玩笑说对和平唯一的威胁是来自北朝鲜，如果“金日成要打到中国去”的话。[18]

金日成没有打中国，却发动了统一朝鲜的战争，这一战把大国们推到了世界大战的边缘，使得中美两国陷入了真刀真枪的对抗。

在北朝鲜攻入南朝鲜之前，各国似乎无法想象刚刚摆脱了内战的中国会对有核武器的美国开战。这场战争的爆发是由于中苏两个社会主义大国的互相怀疑，也是由于金日成成功地利用了这种怀疑，虽然他完全依靠这两个比他强大得多的盟友。

朝鲜在1910年被日本吞并，很快就被用作日本入侵中国的跳板。1945年日本战败后，朝鲜的北部被苏军占领，南部被美军占领。南北之间的分界线——三八线，是人为划定的，它只是反映了战争结束时美苏两国军队之间的界限。[19]

1949年，作为占领国的美苏两国分别撤出，被占领区变成完全的主权国家，但南北朝鲜对边界都意有不甘。两国领导人，北方的金日成和南方的李承晚，都是一生为民族事业而斗争的人，自然不会就此罢手。两人都声称对面是自己国家的一部分，边界上冲突不断。

从1949年6月美军撤出南朝鲜到1950年间，金日成一直企图说服斯

大林和毛泽东默许他对南方进行全面进攻。开始两人都拒绝了这一建议。毛泽东访苏期间，斯大林问到毛泽东的意见。毛泽东虽然支持进攻的目的，但认为美国干预的风险太大。[20] 他认为，任何征服南朝鲜的计划都得等中国拿下台湾，完全结束内战后再说。

中国这个目标恰恰成了促使金日成采取行动的一个诱因。尽管美国的各项表态模糊不清，但是金日成坚信，美国不可能接受共产党接连两次以军事手段夺取土地。因此他迫不及待地想要实现他征服南朝鲜的目标，以防华盛顿在中国占领台湾之后发生政策之变。几个月后，1950年4月，斯大林改变了原来的立场。金日成访问莫斯科时，斯大林同意了金日成的请求。斯大林强调，他坚信美国不会干预。苏联的一份外交文件记录道：

> 斯大林同志肯定地告诉金日成说，国际环境已经发生了变化，可以对统一朝鲜采取更加积极的态度……现在中国和苏联签订了同盟条约，美国就更不愿意在亚洲与共产党作对。根据美国来的情报，情形确实是这样。美国的普遍意见是不干预。现在苏联拥有了原子弹，在平壤也站稳了脚跟，使这种意见更得到了加强。[21]

笔者没有找到中苏此后就这个问题直接对话的记录。金日成及其特使成了这两个社会主义大国就朝鲜问题互相交流的中介。斯大林和毛泽东都在想办法谋取对朝鲜的决定性影响，最起码要阻止对方达到目的。在这个过程中，毛泽东同意把人民解放军中5万名朝鲜族士兵连人带枪拨给北朝鲜。此举是为了给金日成加油打气呢，还是表示中国在意识形态上支持，但军事支持仅限于此呢？无论毛泽东的最终意图如何，实际结果都使得平壤的军事实力大大增强。

在美国国内关于朝鲜战争的辩论中，艾奇逊在1950年1月所做的关

于亚洲政策的讲话广受批评，舆论说他把朝鲜半岛放在美国在太平洋的防御圈之外，因而为北朝鲜的“入侵”开了绿灯。关于美国在太平洋义务的表述并不是艾奇逊首先提出的。1949年3月，美国远东军总司令道格拉斯·麦克阿瑟将军在东京接受采访时也同样把朝鲜半岛放在了美国的太平洋防御圈外：

> 现在太平洋成了盎格鲁－撒克逊的内湖，而我们的防线是沿着亚洲海岸穿过一连串的岛屿。
>
> 它从菲律宾开始，通过琉球群岛，其主要据点是冲绳岛。然后又转过弯来穿过日本和阿留申群岛到阿拉斯加。[22]

在那以后，美国把大部分军队撤出了朝鲜半岛。提交给国会的一份援助南朝鲜的法案也遇到了重重阻力。艾奇逊说，“太平洋地区的军事安全在于一条沿阿留申群岛到日本，再到琉球群岛……又从琉球群岛到菲律宾群岛的防御圈”。[23] 而这不过是重复了麦克阿瑟画出的防线而已。

具体关于朝鲜半岛，艾奇逊的表述语焉不详，这反映了美国当时对这一问题的举棋不定。既然南朝鲜是“一个得到几乎世界上所有国家承认的独立主权国家”，艾奇逊由此声称，“我们的责任就更加直接，我们的机会就更加清楚”（不过艾奇逊没有解释这些责任和机会是什么——具体来说是否包括它遭到“入侵”时为其提供防卫亦不得而知）。如果在太平洋某个地方发生了武装进攻，而该地并非正处于美国防御圈以南或以东的话，艾奇逊建议说：“首先必须依靠被攻击的人民起来抵抗，然后就要靠整个文明世界在《联合国宪章》下担负的承诺。”[24] 要达到威慑的效果，需要把国家意图表达得明确无误。从这个意义上说，艾奇逊的讲话完全没有达到目的。

迄今为止，没有一份中国或苏联的文件提到过艾奇逊讲话的这部分内容。然而，最近解密的外交文件显示，斯大林立场转变的原因之一是他看到了由他的间谍网或者叛变的英国间谍唐纳德·麦克林窃取的NSC-48/2号文件。这份报告也明确地把朝鲜半岛置于美国的太平洋防御圈之外。因为它属于高度机密，所以苏联的分析人员一定对它深信不疑。[25]

斯大林变卦的另一个原因也许是他通过之前和毛泽东谈判《中苏友好同盟互助条约》时得出的判断而对毛泽东不再抱幻想。毛泽东明明白白地表示苏联在中国的特权不会维持太久，他声明苏联对大连不冻港的控制只是暂时的。斯大林很有可能由此断定，统一后的朝鲜也许会更愿意满足苏联海军的需要。

老谋深算的斯大林怂恿金日成去找毛泽东谈，说毛泽东“非常了解东方事务”。[26] 实际上，斯大林是尽可能把自己身上的担子卸到中国人身上。他告诉金日成不要“指望苏联能提供很大的援助和支持”，因为苏联担心和关注“西方的形势”，还忙不过来。[27] 他还警告金日成：“如果你受了欺负，我是不会出手帮忙的，你只能找毛泽东帮忙。”[28] 这是典型的斯大林风格：傲慢自大、深谋远虑、善于操纵、狡猾谨慎，外加粗俗冷酷，他为苏联获取地缘政治的利益，却把其中的风险转嫁给中国。

斯大林通过与纳粹签订互不侵犯条约，解除了希特勒的后顾之忧，导致了第二次世界大战的爆发。现在他又故技重施，两边下注以保稳赢不输。如果美国真的插手，对中国的威胁就会增加，那么中国就会更加依靠苏联。如果中国应对美国的挑战，它将需要苏联大量的援助，同样会加大对苏联的依靠。反之，如果中国置身事外，北朝鲜会极为失望，那样苏联的影响力就会增加。

接下来，金日成飞往北京，在1950年5月13日到16日与毛泽东举行秘密会晤。在到达北京当晚与毛泽东的会见中，他转达了斯大林对进攻

计划的认可并要求得到毛泽东的支持。

斯大林为了进一步减少风险，在他所鼓励的进攻开始不久前撤走了北朝鲜部队中所有的苏联顾问，以保万无一失。当北朝鲜军队的战斗力因此而受到影响时，他又把苏联顾问派了回去，但却以苏联的新闻通讯社——塔斯社的记者身份为掩护。

两个社会主义巨人的一个小兄弟是如何发动一场影响世界的战争的呢？当时担任毛泽东翻译的师哲就此问题向历史学家陈兼做了描述，陈兼把毛泽东和金日成重要谈话的内容介绍如下：

> （金日成）告诉毛泽东，斯大林同意了他进攻南朝鲜的计划。毛泽东请金日成谈谈他认为如果北朝鲜进攻南朝鲜，美国会作何反应。毛泽东强调说既然李承晚政权是美国扶植的，朝鲜又离日本很近，因此不能完全排除美国干预的可能性。但金日成似乎很有信心，认为美国不会出兵，或至少没有时间出兵，因为北朝鲜两三个星期之内就可以结束战斗。毛泽东确实问了金日成是否需要中国提供军事支持，并表示可以在中朝边境上部署3个军。金日成“傲慢”（据师哲说这是毛泽东的原话）地回答说有北朝鲜自己的军队，再加上南朝鲜共产党游击队的配合，他们自己可以解决问题，不需要中国在军事上卷入。[29]

金日成的话显然令毛泽东为之震惊。他早早地结束了会见，命周恩来打电报给莫斯科要求斯大林“紧急答复”，“亲自解释”。[30] 莫斯科的回电第二天发了过来，斯大林又一次把责任推还给毛泽东。电文解释说：

> 在与朝鲜同志的谈话中，（斯大林）和他的朋友们表示如下意见……同意朝鲜人着手重新统一的建议。但有个条件，即问题最终应该由中国同志和朝鲜同志共同来决定。如果中国同志有不同意

见，那么这个问题就应延迟决定，进一步讨论。[31]

这就把否决金日成计划的责任全部推给了毛泽东。为防止北京再发电报追问，斯大林还说“会谈中的细节，朝鲜同志可向您转述”。[32] 这就进一步撇清了他与此事最后结果的干系（也给金日成提供了夸大和歪曲事实的机会）。

毛泽东和金日成后来的谈话记录现在还无法看到。5月16日金日成返回平壤时，已经得到了毛泽东对进攻南朝鲜的同意——至少他是这么告诉苏联的。毛泽东很可能在考虑他默许征服南朝鲜能成为一个潜在条件，即以后中国收复台湾时可据此得到苏联的军事援助。如果是这样，他就大错特错了。因为即便美国在南朝鲜被征服时袖手旁观，美国国内的公共舆论也绝不允许杜鲁门政府无视共产党在台湾海峡的又一次军事行动。

10年以后，莫斯科和北京仍就“谁给金日成的行动开了绿灯”这一问题各执一词。1960年在布加勒斯特的一次会议上，当时的苏共中央总书记赫鲁晓夫对中国政治局委员彭真一口咬定“如果毛泽东不同意，斯大林就不会那么做”。彭真反驳说这种说法“完全错误”，“毛泽东是反对打仗的……是斯大林同意的”。[33]

两个社会主义巨人就这样卷入了一场战争，却没有考虑万一金日成和斯大林的乐观估计落空，这场战争将会在世界上产生什么样的影响。一旦美国参战，他们不考虑也不行了。

美国干预：抵抗进攻

政策规划的困扰在于无法预见必须做出决定之时的氛围。杜鲁门、艾奇逊和麦克阿瑟的谈话准确地反映了当时美国人的想法。美国国内就美国对国际安全承诺的性质正吵作一团，从来没有想过要保卫南朝鲜，北约也还在组建过程中。但当美国的决策者亲眼看到共产党进攻时，他们就把政策文件抛到了脑后。

出乎共产党领导人的意外，6月25日金日成发动进攻后，美国不仅出兵干预，还把朝鲜战争和中国内战联系起来。美国将地面部队送往朝鲜半岛，并在南部的港口城市——釜山周边建起一道防线。这项军事举措被提交给了联合国安理会，得到了安理会的支持，因为苏联当时为抗议台湾仍然占据着中国在安理会的席位而拒绝参加投票。两天以后，杜鲁门总统为防止台湾海峡两岸任何一边向对方发动进攻，命令美国太平洋舰队实行台湾海峡的“中立化”。杜鲁门这样做是为了获得国会和民众对朝鲜战争的最广泛支持；没有证据表明华盛顿想到过这是在扩大战争，而事实上，它已经把这场战争变成了与中国的对抗。

在杜鲁门做出这一决定之前，毛泽东一直在计划下一步的军事行动，即解放台湾，并为此在中国东南部的福建省集结重兵。美国在许多声明中——包括杜鲁门1月5日在记者招待会上的谈话——都表示不会插手阻挠。

杜鲁门为了安抚公共舆论，决定派遣美军第七舰队进入台湾海峡，以此控制美国在朝鲜半岛的风险。他在宣布派遣舰队这一命令的同时，提到了台湾防卫的重要性，但也呼吁“台湾岛上的‘中国政府’停止对大陆的一切空中和海上行动”。杜鲁门进一步警告说：“第七舰队将保证务必

做到这一点。”[34]

毛泽东根本不相信美国能绝对公正，他认为杜鲁门的保证不过是一派虚言。在他看来，美国将重新卷入中国的内战。1950年6月28日，在杜鲁门宣布其决定的第二天，毛泽东在中央人民政府委员会第八次会议上发表讲话，把美国的行动称为“对亚洲的侵略”：

> 美国对亚洲的侵略，只能引起亚洲人民广泛的和坚决的反抗。杜鲁门在今年1月5日还声明说美国不干涉台湾，现在他自己证明了那是假的，并且同时撕毁了美国关于不干涉中国内政的一切国际协议。[35]

中国人本能地运用围棋思维，在他们看来，美国出兵朝鲜半岛，派舰队进入台湾海峡，等于在棋枰上下了两颗子，有意形成对中国的包围，这正是中国最担心的。

朝鲜战争刚爆发时，美国没有关于朝鲜半岛的军事计划。美国宣布它参战是为了抗击“侵略”。“侵略”这一法律概念的含义是未经授权而对一个主权的实体使用武力。美国的军事行动究竟要达到什么目的呢？是回到战前以“三八线”为界的状况吗？那样的话“侵略者”会知道最坏的结果不过是它没有赢而已——它可能因此而有恃无恐，再启战端。或是摧毁北朝鲜的军事能力使它无力再度“侵略”？没有证据显示美国在参战初期对这个问题做过任何考虑，原因之一是美国政府正全神贯注于保卫釜山防线。实际结果是让军事行动决定了政治决策。

1950年9月，麦克阿瑟在仁川取得了惊人的胜利——他在这个远离釜山的地方突发奇兵，进行两栖登陆，挡住了北朝鲜军队的进攻之势，并开辟了收复南朝鲜首都汉城的一条通道。仁川登陆后，杜鲁门政府决定继续其军事行动直到统一全朝鲜。他以为北京会接受美军进入这个过

去入侵中国的必经之地。

进入北朝鲜领土继续作战的决定在10月7日得到了联合国大会决议的正式授权，这是联大通过不久前的一项题为“联合一致共策和平”的决议程序做出的。根据此项程序，联大可以三分之二多数票就国际安全的问题做出决议。这项联大决议授权“采取一切有组织的行动”，以“在朝鲜这一主权国家建立一个统一的、独立的民主政府”。[36] 当时联大认为中国没有能力出兵和美军对阵。

这样的观点与北京对国际事务的看法南辕北辙。美军刚一开始对台湾海峡进行干预，毛泽东就把第七舰队的部署定性为对亚洲的“侵略”。中国和美国对彼此战略意图的错误解读使冲突一触即发。美国试图迫使中国接受它的国际秩序观，即国际秩序需以联合国这样的国际组织为基础，没有别的选择。而毛泽东从一开始就无意接受一个中国没有参与设计的国际制度。因此，美国的军事行动充其量只能是沿最后确定的分界线实现停战——如果美国的计划成功，分界线就是中朝边境的鸭绿江；如果中国卷入或美国在打到南朝鲜北方边境时主动停止，那么就可能是另一条经协议确定的界线（比如“三八线”，或是毛泽东后来给周恩来的一封信中提到的从平壤到元山的一条线）。

中国绝不可能默许美军挥师朝鲜边境，因为朝鲜是历史上入侵中国的必经之地，特别是日本就是以朝鲜为基地占领满洲，侵略中国北方的。况且美国出兵朝鲜在战略上还意味着中国在台湾海峡和朝鲜半岛两线受敌，所以中国就更不会袖手旁观——造成这种形势的部分原因是毛泽东在一定程度上失去了对朝鲜开战前事态发展的控制。双方的误会越来越深。美国没有料到北朝鲜会进攻，中国没有料到美国会如此反应。双方都因自己的行动进一步加深了对方的误会，结果导致了两年的战场厮杀和20年的敌对疏离。

中国的反应：另一种威慑

任何研究军事的人都不会想到，刚打完内战，喘息未定，主要靠缴获国民党的武器来装备自己的人民解放军居然敢和一支有核武器撑腰的现代化军队作战。不过毛泽东的军事战略确实为常人所不及。要明白他在朝鲜战争中的所作所为，就要弄清楚他如何看待在西方称为威慑，甚或是先发制人的战略，而这一战略在中式思维中则是对长远考虑、战略方针和心理因素的综合揣度。

冷战和核武器的巨大破坏性在西方催生了“威慑”这一概念：给可能侵略别国的国家造成与它可能获得的利益不成比例的破坏。它行之有效的证明是事情没有发生，也就是说，战争得以避免。

毛泽东认为西方的威慑概念过于消极。他绝不会让中国消极地等着挨打，而是要争取主动。在某种层面上，这和西方先发制人的概念有相似之处——预料要发生攻击而先行动手。不过根据西方的理念，先发制人的目的是取得胜利和军事优势。毛泽东先发制人的不同之处在于他对心理因素的高度重视。他先发制人的主要目的不是为抢先进行决定性的军事打击，而是为了改变双方的心理平衡；不是为了打败敌人，而是为了调整他所评估的各种风险。在以后的章节中我们将看到，中国在1954~1958年台海危机中的行动，1962年和印度的边境冲突，1969~1971年在乌苏里江与苏联的冲突，以及1979年的中越边境之战都有一个共同的特点，即突然实施军事打击，马上继之以政治层面上的动作。在中国人的眼里，恢复了心理上的对等就是实现了真正的威慑。[37]

中国式先发制人一旦遭遇西方的威慑可能会产生恶性循环：中国自认为是防御性的举动可能会被西方世界视为侵略性的，而西方的威慑行

为则可能被中国解读为对它的包围。在冷战期间，美中两国就此纠缠不休；迄今为止，两国在某种程度上仍未摆脱这个恶性循环。

人们常说中国决定出兵朝鲜是因为美国在1950年10月初决定越过“三八线”，联合国军队直扑中朝边境的鸭绿江；另一种理论则说原因在于社会主义固有的进攻性，正如10年前欧洲独裁者的所作所为。近年来的研究却表明，这两种理论都不对。毛泽东和他的同事们对朝鲜没有战略野心，无意侵犯它的主权；战争打响前他们注意的是和苏联争夺对朝鲜的影响。他们也没想过要在军事上挑战美国，是几经思考，犹豫再三，才决定以攻为守，赴朝参战的。

引发中国计划参战的事件是首批美国部队到达朝鲜半岛和台湾海峡的“中立化”。从那时起，毛泽东就下令为中国参加朝鲜战争作准备，最起码为了防止北朝鲜崩溃——间或也提到把美军完全赶出朝鲜半岛这个革命的大目标。[38] 早在美军或南朝鲜军队越过“三八线”之前，毛泽东就预见到如果中国不干预，北朝鲜将一败涂地。阻止美军挺进鸭绿江只是一个附带的因素。在毛泽东看来，这是一次实施突袭并调动民意支持的有利机会，但它们都不是出兵的主要动机。1950年8月美国阻止了北朝鲜军队的前进，中国插手的可能性因此而大大增加；待到美国在仁川从侧面包抄北朝鲜军队，扭转了战局，接着又越过“三八线”时，中国的卷入就在所难免了。

中国的战略一般有三个特点：精心分析长远趋势，仔细研究战术选择，冷静探讨行动决定。美国出兵朝鲜半岛两周后，周恩来在7月7日和7月10日主持会议，会上中国领导人们分析了美国行动对中国的影响，参战进程就此开始。与会者同意把原来准备用于解放台湾的部队调到中朝边境组成东北边防军，其任务是“保卫我国东北边防，必要时支援朝鲜人民军作战”。7月底，即美军越过“三八线”两个多月后，中国25万大军齐集中朝边境。[39]

8月间，政治局和中央军委密集开会。8月4日，即仁川登陆6周前，当进攻的北朝鲜军队仍占优势，作战前线还在南朝鲜纵深的釜山时，对北朝鲜的能力心存怀疑的毛泽东对政治局说："如美帝得胜，就会得意，就会威胁我。对朝不能不帮，必须帮，用志愿军形式，时机当然还要选择，我们不能不有所准备。"[40] 在同一次会上，周恩来的分析与毛泽东一致："如果美帝将北朝鲜压下去，则对和平不利，其气焰就会高涨起来。要争取胜利，一定要加上中国的因素，中国的因素加上去后，可能引起国际上的变化。我们不能不有此远大设想。"[41] 换言之，中国要阻止的是当时仍然气势如虹的北朝鲜被击败，而不是美军到达某个具体的地方。第二天，毛泽东便命令他的高级指挥官们"于本月内完成一切准备工作，待命出动作战"。[42] 8月13日，中国第13兵团召开高级干部会议讨论作战任务。虽然与会者对8月底必须完成战备的时限持保留意见，但都认为中国"应采取主动，配合朝鲜人民军，果断前进，打碎敌人的侵略梦想"。[43]

与此同时，总参谋部进行了作战分析和图上模拟演习。中国人由此得出了在西方人看来是有悖常理的结论：中国将战胜美国的军事力量。他们的观点是，美国在世界各地的军事承诺使得它在朝鲜半岛最多只能投入50万军队，而中国有400万大军；且中国的地理位置与朝鲜战场接近，这令其占据后勤方面的优势；中国的领导人认为他们在心理上也占优势，因为他们有世界上大多数人民的支持。[44]

他们甚至对可能遭受的核打击都无所畏惧——也许是因为他们不知道核武器的厉害，也无法获取核武器。他们得出的结论是（尽管有些重要人物持不赞成意见），美国不会动用核武器，一则顾忌苏联的核能力，二则朝鲜半岛上双方军队的部署犬牙交错，美国若是对赴朝的中国军队使用核武器，美国军队可能会同归于尽。[45]

8月26日，周恩来在对中央军委的讲话中总结了中国的战略："朝鲜确实成为目前世界斗争的焦点，至少是东方斗争的焦点。现在我们对于朝鲜不仅看为兄弟国家的问题，不仅看为与我国东北相连接有利害关系的问题，而应看为重要的国际斗争问题。"周恩来说，"美国如果压服朝鲜，下一步必然对越南及其他原殖民地国家进行压服。因此，朝鲜战争至少是东方斗争的焦点。"[46] 周恩来指出，由于最近北朝鲜转胜为败，"我们的责任更重了……我们要作最坏打算，准备打仗。"他强调一定要做好保密工作，以便"参加战斗，出其不意地打击敌人"。[47]

这一切都发生于麦克阿瑟的两栖部队在仁川登陆（这一点中国的研究小组已经预测到了）几周前——联合国军队越过"三八线"一个多月前的那段时间。简言之，中国参战是经过了对战略走势的细心评估后决定的，不是对美国战术手段的反应，也不是出于捍卫"三八线"神圣的法律地位的决心。中国出兵是针对其所预见到的危险做出的反应，它还表明了朝鲜在中国的长远谋划中的关键作用——特别是在当今世界更关乎寻常。毛泽东对出兵一事坚持己见，可能是因为他相信唯此方能补救他默许金日成和斯大林进攻计划造成的后果。否则，其他领导人可能会指责他使中国陷于战略险境，因为金日成进攻导致第七舰队进入台湾海峡和美军重兵压境。

中国的参战之路障碍重重，毛泽东得使出浑身解数来争取同事们的同意。两位高级指挥官，包括林彪，提出种种借口拒绝执掌东北边防军。最后，毛泽东终于找到彭德怀担此大任。

像一切重大决策一样，毛泽东的意见占了上风。中国军队赴朝作战的准备工作紧锣密鼓地展开了。10月，美军及其盟军挺进鸭绿江，决心统一朝鲜半岛并将其置于联合国决议的保护之下，其目的是用武力来保护他们既得的利益，从技术上说，其实是执行联合国的决议。他们和中国军队相互逼近似乎是冥冥中注定的；中国军队在准备出击，而美军及

其盟军还浑然不知其北进途中有一场恶战正等待着他们。

周恩来在外交方面也做足了工作。9月24日，他向联合国提出抗议，抗议美国扩大对朝鲜的侵略战争，对台湾进行武装侵略，并进一步扩大对中国的侵略。[48] 10月3日，他在和印度驻中国大使潘尼迦的谈话中警告说美国军队会越过“三八线”，“美国军队果真这样做的话，我们不能坐视不顾，我们要管！请将此点报告贵国政府总理”。[49] 潘尼迦回答说他估计美军将在12个小时内越过“三八线”，但是印度政府要在接到他的电报18个小时后“才能采取任何有效行动”。[50] 周恩来的回答是：“那是美国人的事。今天晚上这次会谈就是要告诉你我们对尼赫鲁总理信中提到的问题之一的态度。”[51] 这次会谈经常被人看作是为和平发出的最后呼吁，其实主要是为了给已经做出的决定留一个记录。

此刻，斯大林再次介入，他要确保这场由他怂恿导致的冲突继续下去，不愿意看到战争结束。北朝鲜的军队在溃败，苏联的情报机构（错误地）预计美国将在半岛的另一边——元山附近的海岸第二次登陆。中国出兵的准备工作虽已经相当深入，但尚未形成不可逆转之势。于是斯大林决定10月1日写信给毛泽东要求中国干预。毛泽东表示考虑到美国干预的危险暂且不做决定后，斯大林再次致电毛泽东，信誓旦旦地保证如果美国对中国出兵做出反应，和中国军队开战的话，苏联一定会提供军事支持：

> 当然，我也考虑到美国尽管不想打大战，但为了维护其威信，可能要卷入这场大战，这也会把中国拉入战争。苏联由于与中国有互助同盟条约，也将卷入战争。我们对此应该惧怕吗？在我看来，不必惧怕，因为我们联起手来将比美国和英国更强大，而其他的欧洲资本主义国家没有德国（目前它不可能给美国提供任何帮助）就不是什么重要的军事力量。如果战争是不可避免的，那么让它现在就来吧，而不要等数年之后，那时日本军国主义将死灰复燃并成为

美国的一个盟国，而李承晚统治的统一的朝鲜将是美国和日本在亚洲大陆的一个现成的桥头堡。[52]

从字面上看，这封异乎寻常的电文似乎表明了斯大林为防止朝鲜落入美国的战略势力范围，不惜同美国开战的坚强决心。按照他的分析，一个统一、亲美的朝鲜早晚会和复兴的日本结盟，而这样的结盟对亚洲会构成和新兴的北约对欧洲同样的威胁，如此，苏联将左支右绌。

最后，事到临头斯大林却打了退堂鼓，不肯兑现他全力支持毛泽东的保证——连任何与美国直接对抗的事都不肯做。他知道，双方的力量对比对他极为不利，他无力与美国摊牌，更遑论两线作战了。他要把美国的军力困在亚洲，并把中国卷进去，以加深它对苏联的依靠。不过斯大林的信表明了苏联和中国的战略规划者是多么重视朝鲜的战略意义，尽管是出于不同的原因。

斯大林的信使毛泽东进退两难。为了表示革命的声援在纸面上计划出兵是一回事，而真的动手却是另一回事，特别是北朝鲜军队已行将崩溃。中国出兵必须要苏联提供援助，尤其是空中掩护，因为中国人民解放军根本没有现代化的空军。因此，当出兵朝鲜的问题提交给政治局时，大家的反应出奇地踌躇，这令毛泽东对做出最后的决定犹豫起来。他派遣林彪（林以身体不好为由拒绝率兵入朝）和周恩来去苏联商讨其提供援助事宜。斯大林当时在高加索地区度假，但他不肯改变自己的安排，而是要周恩来去他度假的地方见他。在那里，周恩来从斯大林的别墅无法与北京联系，除非通过苏联的渠道（也许斯大林的用意正是如此）。

周恩来和林彪奉命警告斯大林，如果援助得不到保证，中国准备了两个月的计划可能就不会实施。斯大林推动的这场冲突主战场在中国，而战争的前景取决于斯大林提供的装备和直接支持。在这一现实面前，

毛泽东的同事们对出兵朝鲜表现出两种意见。一些反对的人甚至说中国的首要任务应该是国内的发展。毛泽东似乎第一次感到了犹豫，哪怕只是暂时性的。这到底是他在决定出兵前为确保斯大林提供支持采取的一种手腕呢，还是他真的举棋不定？

中国领导层内部对这个问题的意见分歧表现在10月2日晚毛泽东发给斯大林的一封电报上。奇怪的是中国和苏联各自的档案馆中保存的电文各不相同。

中国存档的电文是毛泽东亲笔起草的，此电文作为毛泽东手稿的一部分在内部传阅，但有可能根本没有发到莫斯科。在那份电文里，毛泽东写道："我们决定用（中国人民）志愿军名义派一部分军队至朝鲜境内和美国及其走狗李承晚的军队作战"。[53] 毛泽东提到了中国不干预的危险，"朝鲜革命力量受到根本的失败，则美国侵略者将更为猖獗，于整个东方都是不利的"。[54] 他说，"要准备美国宣布和中国进入战争状态，就要准备美国至少可能使用其空军轰炸中国许多大城市及工业基地，使用其海军攻击（我国）沿海地带"。他说中国计划在10月15日派12个师从南满洲出动，部署在"三八线"以北，和敢于进攻"三八线"以北的敌人作战，"第一个时期只打防御战"，同时"等候苏联武器到达，并将我军（很好地）装备起来，然后配合朝鲜同志举行反攻，歼灭美国侵略军"。[55]

毛泽东10月2日电报的另一个版本是通过苏联驻北京大使馆发到莫斯科的，现存于俄罗斯总统档案馆。在这封电报里，毛泽东告诉斯大林中国不能出兵。但他表示经过进一步与莫斯科磋商（并暗示如果苏联保证给予更多的军事支持），中国还是有可能愿意参战的。

多年来，学者们一直把电报的第一个版本作为唯一有效的版本；第二个版本出现后，有些人怀疑两个版本中可能有一个是伪造的。中国学

者沈志华提出的解释最为可信：毛泽东起草了电报的第一个版本，准备发出去，但是中国领导层意见分歧太大，结果就发了一封模棱两可的电报。两个版本之间的差别说明，就在中国军队向朝鲜进发的同时，中国的领导人仍然在辩论为让苏联盟友明确保证提供支持，中国要等多久才应最后迈出无法退缩的一步。[56]

毛泽东和斯大林这两位共产党领袖都经历过权力政治的严酷洗礼，现在又用这样的手段来对付彼此。这一次，斯大林是彻头彻尾的强硬派。他（在和周恩来一起发出的电报中）冷淡地回答毛泽东说，既然中国心存犹豫，那么最好的办法就是让残余的北朝鲜部队撤到中国，由金日成成立流亡临时政府。老弱病残可以去苏联。斯大林说美国陈兵苏联的亚洲边境并不令他担心，反正他在欧洲已经和美国对峙了。

斯大林明白，除了美国陈兵中国边境之外，毛泽东最不想看到的就是朝鲜在满洲的临时政府与当地朝鲜族人建立联系，宣称一定程度的主权，并不断越境对朝鲜进行军事活动。他一定感觉到毛泽东已经没有回头路了。在这个时候，中国处于一个两难的境地，要么是美国陈兵鸭绿江边，将导致中国一半的工业基地处于其打击范围内，因而受到直接威胁；要么是惹恼苏联，那中国就得不到装备援助，苏联还可能重提它在满洲的“权利”；再有就是沿着毛泽东和斯大林在讨价还价的同时所一直计划的道路走下去。以毛泽东这时的处境，出兵已是不得不为。具有矛盾意味的是，出兵的部分原因是保护他自己不受斯大林的算计。

经过了几天的拖延，10月19日，在等待苏联做出提供援助的保证后，毛泽东命令志愿军进入朝鲜。斯大林承诺提供大量的后勤支持，只要不和美国直接对抗就行（比如，只在中国东北为志愿军提供空中掩护，不进入朝鲜）。

中苏之间相互极不信任，周恩来刚刚回到莫斯科，和北京取得了联

系，斯大林就改变了主意。为了防止毛泽东耍手腕让苏联为中国人民解放军提供大量装备却不把美军拖在朝鲜战场上，斯大林通知周恩来说，只有在中国军队进入朝鲜后才能开始运送装备。10月19日，毛泽东实际上在没有得到苏联支持保证的情况下就发出了入朝的命令。在那之后，苏联恢复了本来答应提供的支持，不过一贯谨慎的斯大林只把苏联的空中支持限制在中国境内。他此前对毛泽东保证不惜为朝鲜打大仗原来都是空话。

两位共产党领导人彼此利用了对方的需要和担心。毛泽东获得了苏联的军事装备，得以实现他军队的现代化——中国有消息来源说在朝鲜战争期间，毛泽东得到了可装备64个步兵师和22个空军师的武器装备[57]，而斯大林则把中国陷在了朝鲜与美国的冲突之中。

中美对抗

对共产党领导人之间的钩心斗角，美国只是消极旁观。它没有在休兵“三八线”和统一全朝鲜半岛这两种选择之间寻找折中的办法。中国多次警告美军越过“三八线”会产生严重后果，但美国充耳不闻。令人不解的是，艾奇逊认为中国的警告不是通过官方渠道发出的，因此可以置之不理。也许他自以为能够镇住毛泽东。

迄今为止，各方发表的许多文件中没有一份显示任何一方曾认真讨论过采取外交途径解决的可能性。周恩来对中央军委或政治局的历次讲话都没有表露这样的意图。与普遍的观点相反，中国“警告”美国不得越过“三八线”无疑是转移视线的一种手法。那时毛泽东已经派解放军的朝鲜族士兵从满洲越境去援助北朝鲜了，他还把台湾海峡沿岸的大军调到朝鲜边境附近，并向斯大林和金日成保证中国会支持北朝鲜。

唯一一次可能会避免中美马上开战的机会，是毛泽东10月14日给还在莫斯科的周恩来的指示信。当时中国军队正在准备跨过鸭绿江。毛泽东在信中谈到了他的战略计划：

> 如时间许可则将工事继续增强，在六个月内如敌人固守平壤、元山不出，则我军亦不去打平壤、元山。在我军装备训练完毕，空中和地上均对敌军具有压倒的优势条件之后，再去攻击平壤、元山等处，即在六个月以后再谈攻击问题。[58]

当然，中国完全不可能在六个月内在空中和地上取得压倒性优势。

如果当年美军驻足于平壤元山一线（朝鲜半岛狭窄的颈部），会不

会就能建立一个缓冲区，打消毛泽东的战略担忧呢？如果美国通过外交途径向中国做一些表示，以后的事态发展会不会就不一样了呢？毛泽东会不会因为他的军队借出兵朝鲜之机得到精良的装备就满足了呢？也许毛泽东对周恩来所说的那六个月本来是一个机会，可以用来进行外交接触，提出军事警告，或是让毛泽东或斯大林改变心意。另一方面，从革命义务或战略责任的意义上，毛泽东无疑会反对在迄今为止由共产党占领的土地上建立缓冲区。然而，深得《孙子兵法》三昧的毛泽东可以同时推行看起来相互矛盾的战略，而美国却没有这个能耐。它选择了联合国支持的方案，把鸭绿江作为朝鲜的边界，没有选择朝鲜半岛狭窄颈部那条它本可靠自己的军队和外交努力保护的界线。

中美苏三角关系中的各方就这样进入了一场有可能触发全球冲突的战争。战线时时变化，呈拉锯状。中国军队攻下了汉城，但又被击退，直至停战谈判，战区陷入军事僵局。谈判一谈就是两年，其间美军不再发动军事进攻——这对苏联来说无疑是理想的结果。苏联自始至终都建议把谈判，甚至是这场战争，拖得越久越好。1953年7月27日，停战协议达成，基本上维持了战前沿“三八线”划定的界线。

参战者谁也没能实现自己的全部目标。对美国来说，停战协议的签署达到了它参战的目的——击败了北朝鲜，但同时它这个核超级大国却被力量薄弱的中国打得一蹶不振，无力再向前推进。它不负期待，为盟国提供了保护，却也付出了代价：有些盟友开始露出反叛的苗头，美国国内也出现意见分歧，争论不已。观察家们不会忘记美国关于这场战争目的的辩论。麦克阿瑟将军信奉传统的作战原则，战必求胜；美国政府则认为这场战争只是幌子，意在把美国诱入亚洲——这确实是斯大林的战略——因此愿意接受军事上的平局（可能还有长期的政治上的挫折），这就是美国第一次参战所落得的结果。美国无法调和政治和军事目标，这也许会使其他有意向美国挑战的亚洲国家相信，美国国内难以接受没有明确军事结果的战争——10年后在越战的旋涡中，这个难题再

次尖锐地出现。

也不能说中国完全如愿以偿，至少在通常的军事意义上是这样。毛泽东没能像中国的宣传机器起初宣称的那样，把整个朝鲜半岛从“美帝国主义”的魔掌下解放出来。但是他决定参战是为了更大、更抽象，甚至可以说是浪漫的目的：使“新中国”经受战火的考验，彻底颠覆中国一贯的软弱和被动的形象；向西方（在一定程度上也向苏联）证明中国是一支不可忽视的军事力量，为了保护国家它将不惜使用武力；确立中国在亚洲共产主义运动中的主导作用。毛泽东新思想的主要贡献不仅在于它的战略思想，更在于藐视世界强权，敢于走自己的路的坚强意志。

从这个广泛的意义上说，朝鲜战争对中国而言不只是平局。它确立了新生的中华人民共和国作为军事强国和亚洲革命中心的地位。它还建立了中国作为一个令人敬畏的对手的军事威信，在以后的几十年中，这一威信始终不坠。对中国在朝鲜战争的记忆成了后来美国对越战略的一个重要制约。中国利用这场战争和同时进行的“抗美援朝”宣传和镇反运动达成了毛泽东的两个中心目标：消灭国民党在大陆残余的反动势力、巩固人民政权，增强人民的“革命热情”和民族自豪感。毛泽东激起民众对西方强权的愤慨，把战争描述成“打击美帝嚣张气焰”的斗争；战场上的胜利使中国在经过几十年的软弱挨打之后获得了精神上的重生。尽管战争打完后中国已是筋疲力尽，但在它自己和世界的眼中，它都换了崭新的面貌。

具有讽刺意味的是，斯大林成了朝鲜战争最大的输家。他准许金日成开战，并且催促毛泽东出兵。他看到美国对共产党在中国取得胜利未做反应而受到鼓舞，以为金日成在朝鲜也可以如法炮制。美国的插手使得这个目标化为泡影。他支持毛泽东出兵，料想这么一来就会使中美两国结下深仇，因而增加中国对苏联的依赖。

斯大林的战略预测是对的，但他对结果的估计却大错特错。中国对

苏联的依赖是一把双刃剑。苏联给中国提供的军备最终加快了中国的自立。斯大林促成的中美之间的不和并未导致中苏关系的改善，也未降低中国走铁托道路的可能性。正相反，毛泽东认为他可以同时对两个超级大国都不买账。美苏之间的冲突至深至广，所以毛泽东判断他在冷战中尽可利用苏联的支持而无须做出回报，甚至可以在苏联没有许诺支持的时候就打出苏联支持的旗号作为威胁，他在后来的几次危机中就是这样做的。朝鲜战争刚结束，中苏关系就开始恶化，这在很大程度上要归因于斯大林瞒着中国怂恿金日成冒险，蛮横地逼迫中国出兵干预，尤其是苏联在提供支援时不情不愿，条件苛刻，所有的支援都是以借贷方式，以后都是要还的。10年内，苏联将成为中国的头号对手。又过了不到10年，就将发生一场同盟关系的逆转。

| 第六章 |
中国与两个超级大国的对抗

奥托·冯·俾斯麦可以说是19世纪后半叶最伟大的外交家。他曾说，在一个由5个国家组成的世界秩序中，最好加入由3个国家组成的集团。以此类推，在3个国家的相互关系中，最好加入两个国家组成的集团。

整整15年，中苏美三角关系中的主角都忘记了这一至理名言——部分原因是毛泽东的种种计策手段不按常理出牌。在外交政策中，政治家常常通过寻求共同利益来达到目的。毛泽东却反其道而行之，对交叉重叠的敌意加以利用。苏联和美国的冲突才是冷战的战略本质，美国和中国的敌对是次要矛盾，尽管其主导着亚洲的外交。但是，毛泽东一直在与苏联竞争意识形态上谁执牛耳和地缘战略分析上谁更正确，这两个社会主义国家因此绝不可能因它们各自对美国的敌意而走到一起——除了朝鲜战争那短短的一段时间，但即使那时它们也没有完全同心同德。

从传统强权政治的观点来看，毛泽东当然无法和三角关系中的其他两方平起平坐。他力量最弱，最经不起打击。但是，他把核超级大国之间的敌意为己所用，给外界造成不惧核毁灭的印象，因而为中国谋求了一种外交保障。毛泽东为强权政治添加了一个据我所知是前所未有的新层面。按照传统的均势理论，他该寻求其中一个超级大国的保护，但他却特立独行，利用苏美彼此的戒惧来同时反抗它们两国。

朝鲜战争结束不到一年，毛泽东就借台湾海峡危机向美国发出军事挑战。几乎同时，他开始在意识形态上向苏联发难。他敢于这么做是因为他估计两个超级大国都不会允许对方把他打败。毛泽东高超地运用了前一章讲过的诸葛亮的空城计，以心理力量来掩饰实际的虚弱。

朝鲜战争结束时，依传统理论研究国际事务的人们——特别是西方学者——判断毛泽东会寻求一段休养生息的时间。共产党胜利以后，还没有享受一个月哪怕是表面上的太平日子。土改、学习苏联经济模式、镇反，一件件大事接踵而来。与此同时，这个依然相当贫穷落后的国家还在和一个有着先进军事技术的核超级大国作战。

相比之下，对美国来说，朝鲜战争结束和艾森豪威尔政府上台标志着国内秩序回归“正常”，这种正常局面一直持续到那个10年的结束。在国际上，朝鲜战争已然成为共产主义通过政治颠覆和军事行动来扩大其势力范围的模板，亚洲其他地方也为此提供了佐证：马来西亚的游击战，新加坡左派的暴力夺权，印度支那战争中左派力量的日趋强大。而美国观念的误区在于把共产主义阵营看作是紧密一体的，没有认清中苏两个社会主义大国彼此已经猜忌颇深。

艾森豪威尔政府套用美国在欧洲的经验来对付共产主义的威胁。它效法马歇尔计划，试图加速共产世界周围国家的自立进程，并建造北约式的军事联盟，例如与中国接壤的东南亚国家组成的东南亚条约组织。然而，它没有充分考虑欧洲国家和亚洲边缘国家间的本质区别。战后的欧洲国家都是有着完备的国家机构的成型国家。即使第二次世界大战后民生凋敝，百废待兴，现实与期望差距巨大，这些国家仍然在较短的历史时期内消灭了这一差距并实现了自立。在维持基本的国内稳定之后，安全任务即转为防御跨过国际上确认的边境线而发动的军事进攻。

相比之下，中国周边的亚洲国家仍处于形成过程中。它们要做的是超越民族和宗教的隔阂建立政体，达成政治共识。这是思想观念上的任务，不是军事任务。它们的安全威胁是国内叛乱或游击战，不是国外的军事入侵。尤其在印度支那，法国殖民统治结束后出现的4个国家（北越、南越、柬埔寨、老挝）的边界尚有争议，也缺乏独立国家的传统。这些冲突自有其发展规律和节奏，虽受中美苏战略三角中各方政策的影

响，却不受北京、莫斯科或华盛顿的具体控制。因此，在亚洲几乎没有纯粹意义上的军事挑战。军事战略和政治及社会改革相互联系，密不可分。

第一次台海危机

北京和台湾各执一词，都坚持自己代表中国。国民党认为，台湾不是独立国家，是“中华民国”流亡政府的暂居地。国民党的宣传言论一贯坚持，虽然共产党暂时占据大陆，但是中华民国政府一定会反攻大陆，恢复正统。而在北京看来，台湾是中国的一个省，由被推翻的国民党占据，它与大陆的分离以及与外国势力结盟是中国“百年耻辱”的最后污点。双方都同意台湾和大陆同属一个政治实体，分歧在于哪个政府才是合法的执政者。

美国及其同盟时不时地提出承认“中华民国”和中华人民共和国为两个国家的主张即所谓的“两个中国”，但双方政府都坚决反对过这一提议，说这会阻碍它们实现解放对方的神圣使命。美国一改初衷，转而支持台湾的立场，即中华民国为“真正的”中国政府，有权占据中国在联合国和其他国际机构中的席位。负责远东事务的助理国务卿——后来的国务卿迪安·腊斯克，在1951年解释杜鲁门政府的这一立场时说，与表面现象相反，“北平政府（当时国民党对北京的称呼）……不是中国政府……它无权在国际社会中代表中国。”[1] 对美国来说，首都在北京的中华人民共和国尽管实际控制着世界上最多的人口，但在法律和外交意义上却并不存在。此后的20年间，美国的官方立场一直如此，没有大的变动。

美国这一立场使它无意间卷入了中国的内战。按北京的国际事务观，一个世纪以来列强一直阴谋分裂并统治中国，美国成了最新加入这个阴谋的国家。北京认为，只要台湾保持一个分立的政权并接受外国提供的政治支持和军事援助，建立“新中国”的事业就未竟全功。

蒋介石的首要同盟——美国，对国民党反攻大陆毫无兴趣。虽然支持台湾的美国国会议员不时要求白宫“放手让蒋介石干”，但是没有一个美国总统认真考虑过通过发动战争来扭转共产党在中国内战中取胜的局面。

1954年8月，朝鲜战争的炮火停息刚刚一年多，第一次台海危机爆发了。危机的起因是国民党撤离大陆后保留下来的一块地方：国民党军队还占着紧挨着中国大陆海岸的几个岛屿，并且在上面筑有坚固的工事，有金门、马祖，还有几个更小的岛屿，离大陆比离台湾近得多。[2] 从不同的角度来看，这些沿岸岛屿既可说是台湾的第一道防线，也可像国民党宣传言论所称，是反攻大陆的前沿阵地。

这些岛屿在10年内居然引发了两次重大危机，而且其间苏联和美国都曾暗示要使用核武器，但就它们的位置来说，这一切实在令人匪夷所思。它们不涉及苏联和美国的任何战略利益。后来事实证明也不涉及中国的战略利益。毛泽东不过是借此表明他对国际关系的观点：第一次台海危机是他对美战略的一部分，第二次则是对苏——尤其是对赫鲁晓夫战略的一部分。

金门距中国重要港口城市——厦门最近处大约2英里，马祖离福州的距离也差不多。[3] 这些岛屿从大陆目力可及，完全在大炮射程以内。台湾则远在100多英里以外。解放军在1949年曾对金门发动过进攻，但国民党部队顽强抵抗，击退了进攻。朝鲜战争开始后杜鲁门派第七舰队进入台湾海峡，迫使毛泽东无限期推迟解放台湾的计划，中国为完全解放台湾向苏联求援，得到的却是敷衍推诿——由此开始，两国最终走向反目。

艾森豪威尔接替杜鲁门成为总统后，形势复杂起来。1953年2月2日，艾森豪威尔在他第一份国情咨文中宣布停止第七舰队在台湾海峡的

巡逻。艾森豪威尔的理由是，因为第七舰队阻止了台海双方彼此攻击，“实际上等于美国海军成了共产主义中国的防卫力量”，而当时中国军队正在朝鲜与美国军队交战。现在他命令第七舰队离开台湾海峡，因为美国人“当然没有义务保护一个在朝鲜和我们交战的国家”。[4]

在中国看来，第七舰队部署在台湾海峡是美国的重大进攻行为。矛盾的是，现在第七舰队的撤出引发了新的危机。台湾开始向金门、马祖增派数千部队并运送大量的军事装备。

双方都面临着难题。中国绝不会放弃解放台湾的决心，但在第七舰队这样不可逾越的障碍面前，它只能推迟计划。第七舰队撤走后，它收复沿岸岛屿的障碍即不复存在。对美国来说，它尽管承诺“保卫”台湾，但为了被国务卿约翰·福斯特·杜勒斯称做“一堆岩石”的小岛打仗就是另外一回事了。[5] 艾森豪威尔政府开始和台湾谈判正式的共同防御条约，东南亚条约组织成立后，中美对抗进一步加剧。

在挑战面前，毛泽东通常会采取最出人意料、最曲折迂回的办法。在国务卿杜勒斯飞往马尼拉组建东南亚条约组织的途中，毛泽东下令对金门、马祖发动大规模炮战——锋镝直指台湾自治的船首，也考验美国对亚洲多边防御的承诺。

对金门的第一波炮击造成两名美国军官的死亡，促使美国立即把3艘航母组成的作战群重新部署到台湾海峡附近。美国曾经矢言不再做中华人民共和国的“防卫力量”，所以同意国民党军队对大陆进行炮火反攻和空中袭击。[6] 与此同时，参谋长联席会议的成员们开始研究使用战术核武器的计划，如果危机进一步升级的话。艾森豪威尔当时已有所顾虑，只批准了寻求在联合国安理会通过停火决议的计划。几个没人想要的小岛引起的危机就这样具有了全球意味。

然而，这场危机没有明显的政治目的。中国并未直接威胁台湾，美国也不想改变台湾海峡的现状。危机不像媒体报道的那样眼看就要引发对抗，而是转为微妙的危机管理。双方在政治层面上宣称军事对抗，但都在斡旋设定错综复杂的规则以防止军事对抗。在台湾海峡的往来策略中，孙子的影子无处不在。

结果并没有爆发战争，而是形成了“斗中求存”的局面。为防止中方像在朝鲜战争中那样因低估美国的决心而发动进攻，杜勒斯和台湾“驻美大使”于1954年11月23日在华盛顿草签了计划已久的《美台共同防御条约》。但关于刚刚遭到炮击的岛屿，美国的承诺却模糊不清：条约注明只适用于台湾和澎湖列岛（距台湾25英里处一个较大的岛屿群），没有提及金门、马祖和其他紧靠中国大陆的岛屿，把它们留待以后“协议决定”。[7]

至于毛泽东，他禁止部队指挥官攻击美军，同时又表明不惧美国最具威胁力的武器。他利用在北京会见芬兰新任大使这个毫不相关的场合，突兀地宣称中国不怕核战争的威胁：

> 美国的原子讹诈，吓不倒中国人民。我国有六亿人口，有九百六十万平方公里的土地。美国那点原子弹，消灭不了中国人。即使美国的原子弹威力再大，投到中国来，把地球打穿了，把地球炸毁了，对于太阳系说来，还算是一件大事情，但对整个宇宙说来，也算不了什么……如果飞机加原子弹的美国对中国发动侵略战争，那么，小米加步枪的中国一定会取得胜利。全世界人民会支持我们。[8]

台海两边都在按围棋的规则博弈，大陆开始向《美台共同防御条约》中留出的空地落子。1月18日，解放军部队登上了条约没有具体涵盖的两个较小的岛群，大陈岛和一江山岛。双方仍在小心地界定自己的

红线。美国不打算保卫那些小岛；事实上，第七舰队为国民党军队从岛上撤退提供了帮助。解放军部队则接到禁令，不准向美军开火。

事实证明，毛泽东的言辞对他的苏联盟友产生的影响比对美国的影响更大。赫鲁晓夫左右为难：他有义务支持他的盟友，却要为对苏联毫无战略利益的小岛担着卷入核战争的风险，对此，他不断声称这是不可接受的。苏联那些人口不多的欧洲盟国听毛泽东说中国在战争中哪怕失去一半人口，最后还会胜利，更是既惊且惧。

美国的艾森豪威尔和杜勒斯与毛泽东见招拆招。他们不想求证毛泽东是否真经得起核战争，但也不想放弃捍卫国家利益。1月的最后一周，他们安排在参众两院通过决议，授权艾森豪威尔动用美国军队“保卫”台湾、澎湖列岛以及和台湾海峡“相关的阵地和领土”。[9] 危机管理的艺术在于把筹码加到对手不会跟进的高度，但又避免和对手正面交锋。根据这个原则，杜勒斯在1955年3月15日的记者招待会上宣布美国准备使用中国没有的战术核武器应对共产党发动的任何新的大规模进攻。第二天，艾森豪威尔发出同样的警告，说只要不伤及平民，他认为美国没有理由不使用战术核武器，“就像使用子弹或任何别的武器一样”。[10] 这是美国第一次在危机期间明确发出核威胁。

毛泽东宣称中国不怕核战争原来只是说说而已。他指示在印度尼西亚万隆参加不结盟国家亚非会议的周恩来放出口风，后退一步。1955年4月23日，周恩来伸出了橄榄枝：“中国人民不要同美国打仗。中国政府愿意同美国政府坐下来谈判，讨论和缓远东紧张局势问题，特别是和缓台湾地区紧张局势问题。”[11] 一周后，中国停止了台湾海峡的炮战。

像朝鲜战争一样，这次也是平局。双方都达到了短期目标。美国遏止了一场军事威胁。毛泽东后来解释说他的战略其实更为复杂，因为他清楚大陆的军队在美台协力抵抗面前无力攻占金门和马祖。他对赫鲁晓

夫说，他根本无意占领那些岛屿，他是要通过威胁那些岛屿来防止台湾切断与大陆的联系：

> 我们只是想显示一下我们的潜力。我们不希望蒋离我们太远了。我们想让他待在我们够得着的地方。让他继续占领金门马祖意味着我们的岸炮和空军可以打他。如果我们占领了该两岛，我们就失去了随时让他不得安宁的能力。[12]

按这个说法，北京炮击金门是为了重申一个中国的主张，它对自身的军事行动有所克制，是为了防止出现“两个中国”。

莫斯科的战略观更为直截了当，也真正知道核武器的厉害。它无法理解为了作象征性的表示居然不惜冒核战争的风险这一做法。赫鲁晓夫对毛泽东抱怨说：“你既然开炮，就应该占领那些岛屿，你如果认为不必占领，那么开炮就没有用处。我不理解你的政策。”[13] 一本毛泽东的传记甚至说，毛泽东挑起危机的真正意图是造成核战争一触即发的局面，使苏联被迫帮助中国发展刚起步的核武器计划，以减轻万一战争爆发苏联必须驰援的压力。[14] 这一说法虽然片面，但足以引人思考。这场危机还有许多其他出人意料之处，包括苏联决定帮助北京发展核计划，以便和这个令人头痛的盟友拉开距离，将来危机重起时让中国自己负责核防卫——后来由于围绕沿海岛屿发生第二次危机，苏联收回了这一决定。

与美国的外交插曲

危机造成的一个结果是美中恢复了官方对话。在1954年为解决法国和由越南共产党领导的独立运动之间的第一次越南战争问题而举行的日内瓦会议上，北京和华盛顿勉强同意通过驻日内瓦的领事级官员保持接触。

这个安排提供了某种安全网的框架，避免由于误会擦枪走火。然而双方对此都无太大信心。或许，他们内心对此根本不赞成。朝鲜战争的爆发使杜鲁门政府中止了对中国的一切外交举动。在朝鲜战争期间上任的艾森豪威尔政府视中国为最顽固激进的共产党国家。因此，它的首要战略目标是在亚洲构建安全体系，遏制中国可能发动的进攻。艾森豪威尔政府拒绝向中国做出任何外交姿态，以免危及东南亚条约组织这类依然脆弱的安全体系，以及刚同日本和韩国建立的联盟。杜勒斯在日内瓦会议上拒绝和周恩来握手，既为表示道不同不相为谋，也反映了美国的战略意图。

毛泽东的态度与杜勒斯和艾森豪威尔并无二致。台湾问题成了中美关系的痼疾，只要美国把台湾当局作为全中国的合法政府，中美对抗就在所难免。中美外交注定难有进展，因为对中国来说，只要美国不同意撤出台湾，其余一切免谈；美国则坚持除非中国宣布放弃武力解决台湾问题，否则不谈撤出台湾。

因此，第一次台海危机后，中美对话以失败告终，因为只要一方坚持基本立场，就没什么可谈的。美国重申台湾地位应由北京和台北谈判解决，而且谈判也应有美国和日本参加。北京把这一建议解读为企图改变“二战”期间开罗会议关于宣布台湾为中国一部分的决定。北京还拒绝

放弃使用武力，认为这个要求是侵犯中国实现对自己领土完全控制的主权权利。任中方首席谈判代表长达10年的王炳南大使在回忆录中对中美僵局做了这样的总结："回头去看，美国当时不可能改变它的中国政策。在那时的情况下，我们直奔台湾问题，但那是最困难，最不可能解决，也是最动感情的问题。谈判当然不会有结果。"[15]

中美对话只产生了两个协议。第一个是程序性的：把日内瓦领事级的接触升格为大使级（升到大使级的意义在于大使实际上代表着国家元首，自由度和影响力都较大），可它不过是把谈判的僵局制度化了而已。从1955年到1971年的16年间，美国和中国的驻外使节共举行了136次会谈（自1958年开始，华沙被定为会谈的地点，所以大部分会谈都是在华沙举行的）。唯一实质性的协议是1955年9月达成的，该协议规定中美双方准许内战时被困在对方境内的公民回国。[16]

在那之后的15年间，美国政策的重心一直在要求中国正式宣布对台放弃使用武力。1966年3月国务卿迪安·腊斯克在国会外交事务委员会做证时说："我们年复一年地搜寻共产党中国愿意放弃武力解决争端的任何蛛丝马迹。我们也在寻找它不再把美国视为头号敌人的迹象。中共的态度却一直是敌对和僵硬的。"[17]

美国对别国的外交政策从未像对中国这样，把完全放弃使用武力这种严苛的要求作为谈判的先决条件。腊斯克倒是注意到了20世纪60年代期间，中国尽管言辞激烈，在国际舞台上的行动却相对克制。然而，他仍然说美国的政策基础应以中国的言辞为准——意识形态比实际行为更加重要：

> 有人说我们不应该理会中共领导人的言辞，而是看他们的行动。确实，他们的行动比言辞更谨慎——他们自己的行动比他们要求苏联采取的行动更谨慎……但这并不意味着我们应该忽视他们宣

布的将来的意图和计划。[18]

在此种态度的主导下，美国以中共拒绝放弃对台湾使用武力为借口，在1957年把日内瓦会谈从大使级降到一秘级。中国撤回了代表团，会谈中止。不久后发生了第二次台海危机——尽管表面上是出于别的原因。

毛泽东、赫鲁晓夫和中苏分裂

1953年，斯大林在位30多年后去世。经过短短的一段过渡期后，赫鲁晓夫接掌大权。斯大林的恐怖统治在赫鲁晓夫那代人身上留下了深深的印记。他们的上升时期正值20世纪30年代，其间一次次的大清洗消灭了整整一代领导人。他们飞黄腾达的代价是日夜惕厉，心不能安，因为他们目击并参加了对整个领导层的清洗，也知道自己可能遭到同样的下场；事实上，斯大林临终前正准备开始又一轮清洗。赫鲁晓夫他们不想改变把恐怖常态化的制度，只是企图在重申他们为之献身的核心信念的同时调整制度的一些做法，并且把制度的缺失归咎于斯大林对权力的滥用。（这是下文将讨论到的称为赫鲁晓夫的秘密报告的心理基础。）

苏联的新领导人尽管气势汹汹，但内心明白，苏联不是美国的对手。赫鲁晓夫的许多外交政策都可以称为寻求“速效办法”：1961年爆炸超高当量的热核装置，对柏林发出的一系列最后通牒，1962年的古巴导弹危机。事隔几十年回头去看，可以说赫鲁晓夫这些举动是为了寻求谈判的心理均势，而他深知谈判对手强大得多。

对于中国，赫鲁晓夫的态度是居高临下中夹杂着无奈和恼怒，因为充满自信的中国领导人竟敢对苏联在意识形态领域的统治地位提出挑战。他知道与中国结盟在战略上有益，但却害怕中国式意识形态的影响。他试图征服毛泽东，却从未找到让毛泽东把他当回事的办法。毛泽东借苏联的旗号以壮声威，却完全不考虑苏联的战略优先。最后，赫鲁晓夫从起初努力经营与中国的同盟关系转为对中国的气恼和冷淡，同时逐渐在苏中边境集结兵力，他的接班人勃列日涅夫甚至考虑对中国采取先发制人的军事打击。

意识形态是一把双刃剑，它使中国和苏联走到了一起，也使它们分道扬镳。历史上两国的关系积怨深重。中国领导人忘不了沙俄夺走中国的大片领土，也忘不了斯大林在第二次世界大战期间以牺牲中国共产党的利益为代价与蒋介石做交易。斯大林和毛泽东的第一次会谈并不顺利。毛泽东花了两个月才说服斯大林与中国缔结《中苏友好同盟互助条约》，并做出重大让步。

除了历史宿愿，两国在现代外交关系中也摩擦不断。苏联把共产世界视为一个战略实体，必须由其领导。苏联在东欧建立的卫星国依靠它的军事保护，在一定程度上也依靠它的经济支持。苏共政治局由此便认为它在亚洲当然也应占据同样的统治地位。

毛泽东自然对苏联的态度极为反感。文化差异更加剧了潜在的紧张局势——尤其是苏联领导人常常对中国人的历史敏感浑然不觉。一个很好的例子是1958年赫鲁晓夫要求中国为西伯利亚的伐木工程提供劳力，此言犯了毛泽东的大忌，他说：

> 赫鲁晓夫同志，你知道多年来都说中国贫穷落后，人口众多，再加失业问题严重，因此是廉价劳力的来源。但你要知道，在中国，我们认为这是污辱。你这个建议让我们很难办。如果我们接受你们的建议，别人……就会认为苏联对中国的看法和西方资本主义国家的看法是一样的。[19]

强烈的民族主义令毛泽东无法接受苏维埃帝国的基本前提。苏维埃帝国的安全和政治的焦点在欧洲，但欧洲并不是毛泽东的首要关注。此外，毛泽东还拒绝参加1955年苏联为抗衡北约所创立的由社会主义国家组成的华沙条约组织。中国捍卫自己国家利益的行动绝不会听命于一个联盟。

1955年，周恩来被派往万隆参加亚非会议。会议创立了一个新奇又自我矛盾的集团——不结盟国家的联盟。毛泽东寻求苏联支持，以作为抵制美国为在亚洲建立霸权而对中国施压的砝码。但与此同时，他又试图把不结盟国家组织起来形成反对苏联霸权的安全网。从这个意义上说，中苏这两个共产主义巨人几乎从一开始就在彼此竞争。

两国的自我认识有着本质上的不同。俄国经历了残酷的武力压迫和痛苦的磨难才从外国侵略者的魔掌下挣脱出来。它从未得到过别国的景仰，而且人口中一大部分都不是俄罗斯族。史上伟大的统治者（如彼得大帝和叶卡捷琳娜大帝）请来外国思想家和专家，向先进的外国人学习——这在中国历代的朝廷是不可想象的。俄国统治者以他们的坚韧性赢得人民的爱戴，而不是“伟大性”。俄国的外交出乎寻常地依靠实力优势，它的盟国几乎无一没有它的驻军。因此，俄国的外交以实力为导向，立场一经确定就寸步不让，把外交变成了阵地战。

毛泽东所代表的社会多少世纪以来都是世界上最宏大、最有序，至少在中国人眼里也是最优越的政体。它的所作所为影响遍及全世界已是众所周知，毋庸置疑。当中国的一个统治者号召人民奋发图强，成为世界上最伟大的民族时，他是在激励他们重现往日的辉煌。按照中国对历史的解释，中国只是在近代才暂时蒙尘。这样一个国家当然不肯屈居人下。

在基于意识形态而建立的社会里，界定合法性的权力至为重要。毛泽东与美国记者埃德加·斯诺谈话时自称为老师，他不会把共产主义世界的思想主导权拱手让人。中国宣称有权解释正统，这威胁了苏维埃帝国的一统，为其他各国自行解释马克思主义打开了大门。两国开始因解释上的细微差别引起的恼怒转为关于理论和实践的争议，最终变成真刀真枪的军事冲突。

中华人民共和国的经济模式先是取法自苏联在20世纪30年代和40年

代期间的经济政策。1952年，周恩来甚至为中国的第一个五年计划专赴莫斯科取经。1953年初，斯大林给出他的意见，敦促中国多注意平衡，不要把年经济增长率定得太高，维持在13%到14%较好。[20]

然而到1955年12月，毛泽东公开指出中苏经济各不相同，并列举了与苏联盟友相比，中国遇到并克服的“独特”而“重大”的挑战：

> 我们是二十多年根据地经验，三次革命战争的演习，经验极其丰富……因此，能很快组成国家，完成革命任务。（苏联是新起家，十月革命[21]，无军、无政、党员少）……我们人口众多，地位很好，勤苦耐劳……因此可以更多、更好、更快地达到社会主义。[22]

1956年4月毛泽东在关于经济政策的讲话中，把中苏之间实践中的差别提到了哲学的高度。他说中国的社会主义道路独一无二，优于苏联：

> 我们比苏联和一些东欧国家做得好些。像苏联的粮食产量长期达不到革命前最高水平的问题，像东欧国家由于轻重工业发展太不平衡而产生的严重问题，我们这里是不存在的。[23]

1956年2月赫鲁晓夫在苏共二十大报告上，谴责斯大林犯下了一系列罪行，还对其中的一些罪行做了详细的描述。这使得中苏两国对自己实际需要的不同观念演变成了意识形态的冲突。赫鲁晓夫的报告震撼了共产主义世界。几十年来，共产世界一直认为斯大林是一贯正确的，即使中国也不例外。毛泽东尽管对斯大林作为盟友的行为心存芥蒂，但还是正式承认他在意识形态方面的特殊贡献。更令人难堪的是，赫鲁晓夫讲话时不准非苏联本国的代表（包括中国代表）待在会议厅内。苏联的

兄弟盟友们连一份权威性的讲稿都拿不到。北京最初的反应是根据中国代表听别人转述赫鲁晓夫报告记下的不完整的笔记做出的；最后，中国领导人不得不依靠《纽约时报》报道的中文译文来了解局势。[24]

北京很快就开始批判莫斯科“丢弃”了“斯大林这把刀子”。斯大林从一开始就担心的中国铁托主义出现了，不过是以捍卫斯大林意识形态遗产的方式出现的。毛泽东说赫鲁晓夫批判斯大林的行为是“修正主义”——这是意识形态上的新词——意思是说苏联与共产主义渐行渐远，要回到资产阶级的过去。[25]

为了重建团结，1957年赫鲁晓夫在莫斯科召开社会主义国家大会，毛泽东也应邀出席。这是他第二次离开中国，也是最后一次在国外逗留。当时苏联刚刚发射了第一颗人造卫星，与会者们相信苏联在技术上和实力上都蒸蒸日上，许多西方国家亦有同感。毛泽东也同意这种看法。他辛辣地宣称现在“东风”压倒了“西风”。不过他从美国实力的相对衰弱所得出的结论却令苏联盟友大不自在。因为他认为，形势对中国自立门户越来越有利了。

与此同时，1957年的莫斯科会议重申赫鲁晓夫的呼吁，要社会主义阵营努力和资本主义世界“和平共处”，这是1956年赫鲁晓夫发表秘密报告批判斯大林的那次会上确定的目标。毛泽东对赫鲁晓夫的政策给予了异常尖锐的驳斥，他在会上号召所有社会主义国家拿起武器同帝国主义进行斗争，并再次宣布中国无惧核武器。“我们不要害怕战争”，他声称：

> 我们不要怕原子弹和导弹。无论爆发什么样的战争——常规战还是热核战——我们都会胜利。如果帝国主义对中国发动战争，我们也许会损失3亿人，那又怎么样呢？战争嘛。过几年我们会努力生出更多的孩子来。[26]

赫鲁晓夫对毛泽东的讲话“深感不安”，他回忆说毛泽东用满不在乎的口吻谈到核大战时，听众勉强发出紧张的笑声。毛泽东讲完话后，捷克斯洛伐克共产党总书记安托宁·诺沃提尼抱怨说：“我们怎么办？我们捷克斯洛伐克只有1 200万人。打起仗来都得死光。哪还有人留下来重新开张。”[27]

中苏之间的争执越来越频繁，越来越公开化，但名义上它们还是正式的盟友。赫鲁晓夫似乎确信只要苏联再努把力，就能恢复和中国的同志关系。他不明白，也许他明白但不肯承认，他的和平共处政策——特别是加上对核战争表现出来的恐惧——在毛泽东眼里是与中苏联盟格格不入的。毛泽东担心一旦发生危机，对核战争的恐惧会战胜对盟友的忠诚。

在这种情况下，毛泽东不失时机地宣示了中国的独立。1958年，赫鲁晓夫通过苏联在北京的大使建议在中国修建长波电台以便指挥在太平洋地区活动的苏联潜艇，并建议帮助中国建造潜艇作为苏联海军使用中国港口的交换。苏联为中国这个正式盟友提供了大部分提升军力的技术，赫鲁晓夫凭此便以为毛泽东会接受他的建议，不料结果却大相径庭。毛泽东听了苏联的建议勃然大怒，坦率地向苏联大使表达了强烈不满，莫斯科大为惊讶，赫鲁晓夫亲自前往北京去安抚盟友受伤的自尊。

然而，赫鲁晓夫到北京后又提出了一个更不受欢迎的建议。他提出特别准许中国进入苏联在北冰洋的潜艇基地——交换条件是苏联使用中国在太平洋的不冻港。“不行，”毛泽东回答说，“这个我们也不能同意。每个国家都应该在自己领土上驻军，不能在别人的领土上驻军。”[28] 他指出，“我们已经把英国人和别的外国人赶走好多年了，我们再也不会让任何人利用我们的国土达到自己的目的。”[29]

正常的盟友若就具体问题发生龃龉，通常会加倍努力地解决其他问

题上的分歧。而赫鲁晓夫1958年访问北京铩羽而归，却为双方互相指责留下了众多的口实。

赫鲁晓夫把海军基地引起的争议归咎于苏联大使擅自主张，令其处于下风。社会主义国家把军事和文职渠道严格分开，毛泽东对这种组织方法了然于胸，一眼就看穿了赫鲁晓夫的拙劣托词。在与赫鲁晓夫长时间的谈话中，毛泽东按先后顺序一一回顾了中苏关系中的种种事情，诱使赫鲁晓夫提出更具有污辱性的荒唐建议——也许毛泽东有意这样做，好让中国的干部看看这个竟敢污蔑斯大林的人是多么不可靠。

毛泽东也利用这次谈话的机会发泄了对莫斯科蛮横态度的不满。他愤愤地谈到1949年到1950年间那个冬天他出访莫斯科时斯大林那副颐指气使的样子：

> 毛泽东：……我们革命胜利后，斯大林怀疑革命的性质。他认为中国是又一个南斯拉夫。
>
> 赫鲁晓夫：是的，他是认为有那个可能。
>
> 毛泽东：（1949年12月）我来莫斯科的时候，他不想和我们缔结友好条约，不想宣布和国民党的旧条约无效。我记得（苏联翻译）费德林和（斯大林派到中国的特使）卡瓦廖夫向我转达他（斯大林）的建议，让我在苏联走一走，到处看一看。可是我告诉他们我只有三个任务：吃饭、睡觉、拉屎。我到莫斯科来不光是为了给斯大林祝寿。所以我说如果你不想搞友好条约，就算了。我就执行我这三个任务吧。[30]

两人唇枪舌剑的交锋很快从历史转入到对现时的争论中来。赫鲁晓夫问毛泽东中国人是否真的认为苏联人是“红色帝国主义分子”，毛泽东的回答表明了与苏联结盟的条件曾令他多么耿耿于怀：“红色还是白色

的帝国主义分子都没有关系。有一个人名叫斯大林，他拿走了旅顺港，把新疆和满洲变成了半殖民地，还建立了四个合营公司。这些都是他干的好事。”[31]

然而，虽然从国家的角度来讲毛泽东对斯大林有很多怨言，但他对斯大林在意识形态上的贡献还是尊重的：

赫鲁晓夫：你过去为斯大林辩护，而且批评我批判斯大林，现在却颠倒过来了。

毛泽东：你批评（他）是为了别的事情。

赫鲁晓夫：我在党代会上也讲到了这一点。

毛泽东：我一直说，现在说，在莫斯科的时候也说，对斯大林的错误应该批评。我们只是不同意批评没有严格的界限。我们认为对斯大林要三七开。[32]

第二天，毛泽东并没有在正式的会议室里会见赫鲁晓夫，而是在游泳池边。这种方式为此次会见定下了基调。赫鲁晓夫不会游泳，只好套个救生圈。两位政治家边游边谈，翻译沿着游泳池的边儿跟着他们走来走去。后来赫鲁晓夫抱怨说：“毛泽东用这个办法来压我。哼，我受够了……我爬出来，坐在池沿儿上，两条腿悬在池边泡在水里。这下我在上面了，他在下面游。”[33]

一年后，1959年10月3日，赫鲁晓夫访美返程途中在北京停留，向他这个不听话的盟友通报他与艾森豪威尔会见的情况，结果反而使两国关系更加恶化。中国领导人们对赫鲁晓夫访美已经是疑心重重，听到赫鲁晓夫在谈到不久前中印军队在喜马拉雅地区第一次边境冲突时居然站在印度一方，更是火冒三丈。

外交实非赫鲁晓夫的强项，他竟然又提到达赖喇嘛；中国人至为敏感，一触即跳的问题非此莫属。他批评毛泽东在年初西藏叛乱期间不够强硬，使得达赖喇嘛逃到印度北部："我说句客人不该说的话，西藏事件是你们的错。西藏在你们的控制下，你们在那里应该有情报人员，应该了解达赖喇嘛的计划和意图。"[34] 毛泽东表示异议后，他还坚持这个话题，说中国人应该把达赖喇嘛消灭，不该让他跑掉：

> 赫鲁晓夫：……至于达赖喇嘛逃出西藏，如果是我们，我们就不会让他逃掉。把他装在棺材里更好。现在他到了印度，可能还会去美国。这难道对社会主义国家有利吗？
>
> 毛泽东：不可能，我们当时不能逮捕他。他要走我们挡不住，和印度的边境那么长，他随便从哪里都能走。
>
> 赫鲁晓夫：不是逮捕的问题，我是说你们让他走是错误的。你们给他机会逃到印度去，和尼赫鲁有什么关系？我们认为西藏的事件是中国共产党的错，不是尼赫鲁的错。[35]

那是毛泽东和赫鲁晓夫的最后一次会面。令人惊奇的是，在那以后的10年间，全球一直将中苏之间的紧张看作两个共产主义巨人自家人的争吵，而不是它所演变成的生死存亡的斗争。在同苏联日益加剧的紧张局势中，中美之间又发生了另外一场危机。

第二次台海危机

1958年8月23日，中国人民解放军开始对金门进行大规模炮击，同时发动宣传攻势，播报解放台湾。两周后，炮击停止，然后再次开始，一连持续了29天。最后，炮击奇怪地形成了单日开炮、双日休息的规律，开炮前还特意向岛上居民发警报，而且炮击常常避开军事要地。毛泽东对他的高级助手们说这是“政治战”的手法，不是一般的军事战略。[36]

这次危机的一些促成因素是人们早已熟悉的。北京想再次试探美国保卫台湾的承诺坚决到什么程度。同时，炮击也是中国对美国把上次危机后得以恢复的美中会谈降级的反应。但是这次最主要动力似乎是提升中国在全球的作用。危机开始时，毛泽东在领导班子的务虚会上对同事们解释说，美国和英国的部队在夏天进入了黎巴嫩，炮击金门、马祖即是中国对美国干预黎巴嫩的反应：

> 坦白说，炮击金门（马祖）是我们故意制造国际紧张。我们要给美国人一个教训。美国多年来一直欺负我们，现在我们有了机会，为什么不让它难受一下？……美国人在中东烧了一把火，我们在远东也烧一把火。看他们怎么办。[37]

从这个意义上说，对沿岸岛屿的炮击是与苏联竞争的一着。苏联面对美国在中东的战略行动无所作为，而中国在意识形态上和战略上则保持警醒，二者对比鲜明。

毛泽东解释道，中国表明了军事决心后，将重启与美会谈，如

此“既有行动场所又有谈判场所”[38]——孙子斗中求存的原则古为今用，成为进攻性威慑策略。

炮击金门最重要的不是对美国这个超级大国的嘲弄，而是对中国正式盟友苏联的挑战。在毛泽东眼中，由于赫鲁晓夫的和平共处政策，苏联这个盟友变得不再可靠，甚至有可能会成为对手。他似乎认为，如果台海危机被推至战争边缘，赫鲁晓夫也许就必须在他的和平共处新政策和与中国的盟友关系之间做出抉择。

从某种意义上说，毛泽东达到了目的。在外部世界眼中，中国在台湾海峡的所作所为有莫斯科的首肯，这是对毛泽东特别有利之处。第二次台海危机发生的3周前，赫鲁晓夫刚刚访问过北京——即那次关于潜艇基地的极不愉快的会面——正如他4年前在第一次台海危机开始时也在北京一样。在这两次访问之前和访问期间，毛泽东都只字未向苏联人提过他的战略意图，但美国却认为两次台海危机中毛泽东的行动不仅有苏联的支持，而且为苏联所授意——艾森豪威尔在给赫鲁晓夫的一封信中甚至做了这样的指控。中国把它的苏联盟友强拉入它对外作战的行列，苏联不情不愿，甚至根本没有意识到自己被利用了。有一种观点甚至认为“潜艇基地危机”是毛泽东编造出来的，以此诱使赫鲁晓夫来北京，在毛泽东拟定的脚本中扮演分配给他的角色。

第二次台海危机与第一次台海危机的主要区别在于这一次苏联也发出了核威胁，来帮助正在羞辱它的盟友。

1958年炮击期间约有1 000人伤亡。像在第一次台海危机中一样，中国宣称不惧核讹诈，而实际行动却是精心策划，进退有度。炮击开始时毛泽东要求部队指挥官在打炮时避免造成美国人的死亡。当指挥官们回答说无法保证做到的时候，毛泽东命令炮火不得打到这些近海岛屿的领空，只能对国民党的船只开火，如果受到美国舰只火力攻击时不得还

击。[39] 在危机之前和危机期间，中国宣传攻势的口号是“我们一定要解放台湾”。但是当解放军的电台广播宣布中国“即将”登上岛屿，号召国民党军队投诚，加入“解放台湾的伟大事业”时，毛泽东却说那是“严重的错误”。[40]

杜勒斯也是玩斗中求存的好手，和毛泽东可算是旗鼓相当。1958年9月4日，杜勒斯重申美国承诺“保卫”台湾，包括“金门、马祖等相关阵地”。杜勒斯本能地感觉中国的目标有限，于是实际上也表示出美国愿意限制危机的范围：“然而，不论中国共产党的言辞及迄今为止的行动如何，尚不能肯定他们的目的是用武力征服台湾以及大陆沿岸各岛。”[41] 9月5日，周恩来宣布中国的目的是把中美会谈恢复到大使级，因而证实了中国在这场冲突中想要达到的目标是有限的。9月6日，白宫发表声明，他们注意到周恩来的讲话并表示美国驻华沙大使随时准备代表美国参加复谈。

至此危机就应该结束了。中美双方像是在排练一出已经演熟的话剧，互相做出重复多次的威胁，然后像过去一样，找到熟悉的下台台阶——恢复外交接触。

三角关系中唯一被蒙在鼓里的是赫鲁晓夫。他前一年在莫斯科，后来又在北京两次听毛泽东说过不怕核战争，因此左右为难，一方面害怕核战争，另一方面又害怕如果不支持中国会失去这个重要盟友。坚信马克思主义的他弄不懂意识形态上的盟友怎么会变成了战略对手，但以他对核武器威力的了解，要他把威胁使用核武器作为常用的外交手段又使他如芒在背。

当一位政治家遇到难题手忙脚乱时，他也许会病急乱投医。赫鲁晓夫派外交部长安德烈·葛罗米柯去北京敦促中国自我克制，但他知道中国会不高兴，于是让葛罗米柯向中国领导人出示他准备写给艾森豪威尔

的信稿，信中威胁说如果台海危机升级，苏联将全力支持中国——暗示核支持。信中说，“中华人民共和国是我国的伟大朋友、同盟和邻国。对中国的攻击就是对苏联的攻击”，还警告说苏联“将尽一切努力……保卫我们两国的安全”。[42]

赫鲁晓夫的努力两头都失败了。9月12日，艾森豪威尔礼貌地拒绝了他的来信。艾森豪威尔对中国愿意恢复大使级会谈表示欢迎，并重申坚持要求中国放弃对台湾使用武力。他敦促赫鲁晓夫劝告中国力行克制。艾森豪威尔不知道赫鲁晓夫其实不过是别人写好的剧本中的一个演员，反而暗指苏联和中国串通一气，说“这场激烈的军事行动是8月23日开始的——在你访问北京的3周后”。[43]

几乎与此同时，艾森豪威尔在1958年9月11日的公开讲话中坚决为美国卷入沿岸岛屿的冲突做出辩解。他警告说，炮击金门、马祖可以和希特勒占领莱茵兰、墨索里尼占领埃塞俄比亚，或20世纪30年代日本征服满洲（这个比喻令中国人特别恼怒）相提并论。

葛罗米柯访问北京也无功而返。毛泽东看了信稿后大谈核战争爆发的可能，以及苏联应在什么情况下对美使用核武器进行反击。毛泽东明知战争的危险已经过去，所以他发出威胁就更加有恃无恐。葛罗米柯在回忆录中写道，毛泽东的满不在乎使他“瞠目结舌”，他引用这位中国领导人的话说：

> 我想美国可能会和中国打仗。这个可能我们必须考虑。但是我们不会屈服！如果美国对中国使用核武器，中国军队就必须从边境地区撤到内地。必须把敌人引到中国纵深地带，好紧紧钳制住美国军队……只有当美国人到了华中的省份，你们才应动用一切力量。[44]

毛泽东说只有到美军被引到中国纵深的时候才会要求苏联帮助——他心知既然危机已经结束，这是不可能发生的情况。葛罗米柯从北京发回的报告使赫鲁晓夫大为震惊。虽然华盛顿和北京已经同意举行大使级会谈，但是赫鲁晓夫为防核战争爆发还是又做了两件事。他认为北京担心美国侵略，所以为平息这一担心，他提出把苏联防空兵部队派到福建省。[45] 北京对此并未立即回答，待危机结束后才表示接受，但条件是苏联部队要置于中国的指挥之下——这是不可能做到的事。[46] 紧张不安的赫鲁晓夫在9月19日再次致信艾森豪威尔，敦促美国克制，但警告说核战争迫在眉睫。[47] 其实，在赫鲁晓夫的第二封信到达之前，中美已经把问题解决了。

1959年10月3日，赫鲁晓夫在与毛泽东的会见中总结了苏联对台海危机的态度：

> 咱们之间在内部说我们不会为台湾打仗，但对外我们的说法正好相反。我们说如果台湾引发形势恶化，苏联将保卫中华人民共和国。而美国宣布要保卫台湾，于是就出现了战争一触即发的局势。[48]

赫鲁晓夫自以为得计，殊不知他是在被毛泽东牵着鼻子走。一个战略家必须明白，尤其是涉及战争与和平的重大决策，有时可能必须亮出底牌，他必须考虑若是虚张声势将来可能使他无法取信于人。在台湾问题上，毛泽东利用赫鲁晓夫的左右为难诱使他发出核威胁，这个他自己承认无意付诸实施的核威胁使苏联和美国的关系陷于紧张，而这全都是为了一个对赫鲁晓夫来说无足轻重的问题和一个对他轻蔑以待的盟友。

毛泽东一定在暗自发笑：他成功地挑动苏联和美国彼此以核战争相威胁，而这竟然是为了中国政治版图上一块非军事要地的地方，一块世

界上最不具地缘政治意义的土地。而且，毛泽东是在中国远弱于美苏的情况下自选时机做成这件事的，他从中取得了宣传上的重大胜利，按他的宣传机器所说，中国是底气十足地重回中美大使级会谈的。

毛泽东引发了危机，又结束了危机，他宣称达到了目的：

> 我们打了这场仗，美国愿意坐下来谈了。美国打开了大门。形势看来对他们不利，现在不和我们谈判的话他们会天天紧张。好吧，那就谈吧。从大局出发，通过谈判或和平手段解决和美国的争端比较好，因为我们都是爱好和平的人。[49]

周恩来的评估更是复杂。在他看来，第二次台海危机证明，即使在两个核大国互相威胁要打核战争的时候，中国台海双方仍然可以隔着意识形态对立的壁垒进行无言的谈判。约15年后，理查德·尼克松总统1972年访问北京时，周恩来对他讲起了北京的战略：

> 1958年，当时的杜勒斯国务卿想让蒋介石放弃金门、马祖，以便把台湾和大陆彻底分开，在中间画一条线。蒋介石不愿意这么做。[50] 我们也建议他不要撤出金门、马祖。我们是通过打炮建议他不要撤出的——我们单日打炮，双日不打炮，节假日也不打炮。这样他们懂了我们的意思，没有撤走。不需要别的手段或信号，就用打炮这个办法他们就明白。[51]

这些固然是了不起的成就，但同时也不能忽视危机的全球影响。恢复中美大使级会谈为摆脱危机提供了出路，但会谈刚一恢复马上就又重陷僵局。事实上，毛泽东让人捉摸不定的举动使中美关系冻结在敌对状态长达10多年之久。华盛顿对中国铁了心要把美国赶出西太平洋确信不疑，结果是双方都不可能采取更加灵活的外交手段。

危机对苏联领导层产生的影响与毛泽东想要的截然相反。苏联不仅没有放弃和平共处的政策，反而被毛泽东的言论吓坏了。毛泽东不惜冒核战争的风险，多次谈到核战争可能有利于世界社会主义事业，而且事事我行我素，不与苏联协商，这一切都使苏联紧张不安。危机过后，苏联中止了与中国的核合作，1959年6月，收回了它为中国提供原子弹模型的承诺。1960年，赫鲁晓夫从中国撤回苏联技术人员，取消了所有援助项目。他宣布说："我们最好的专家——我们自己的农业和工业生产中训练出来的人——去帮助他们，却受尽骚扰，对此我们绝不能坐视不管。"[52]

毛泽东通过危机再次向世界各国表明，中国一刻也不允许国家安全或领土完整受到威胁。这使邻国在中国后来陷于天下大乱之时，对是否趁机从中渔利踌躇再三。但是，中国也因此而日渐孤立，促使毛泽东10年后对他的外交政策重新考虑。

| 第七章 |
危机四起的十年

中华人民共和国成立后的头10年中，国家领导人以顽强的意志把他们打下的残破江山变成了一个世界大国。而在第二个10年，毛泽东则基本上都在努力加快国内继续革命的步伐。继续革命的动力源自他的一条理论：思想道德的力量能战胜物质困难。这10年以中国领导人自己发动的一场内乱开始，又以他们发动的另一场内乱结束，其范围之广无所不及，使中国与世隔绝，驻外外交官也几乎被悉数召回了北京。这期间，中国的国内结构发生了两次大的变革：先是经济变革，即这10年伊始时的“大跃进”；后为社会秩序变革，即60年代中后期的“文化大革命”。外交已无人问津，但斗争却永不过时。当毛泽东觉得国家利益遭到了威胁时，中国尽管正身陷自我泥淖举步维艰，却仍然又一次挺身而出，前往其最遥远的西部疆界——人迹罕至的喜马拉雅山对敌开战。

“大跃进”

在1956年2月赫鲁晓夫做秘密报告之后，中国领导层不得不开始正视党内的个人崇拜问题。秘密报告出台后的几个月中，他们似乎一直谨慎行事，加强自身领导工作的透明度，大概是为了避免通过一次次震撼人心的政治运动来拨乱反正。共产党党章中删去了对毛泽东的个人崇拜之词。党中央还通过决议，告诫在经济领域中不得“冒进”，并暗示“阶级斗争”的主要阶段将告一段落。[1]

然而不久后，毛泽东就提出了另一条道路：中国共产党应主动发起鸣放，欢迎批评意见，开放中国的学术和艺术生活，“百花齐放，百家争鸣”。毛泽东究竟为什么提出这个口号，人们至今仍争论不休。有人说百花齐放运动可能是真心诚意地要共产党摒弃官僚作风，直接听取人民的呼声；也可能只是一种策略，为的是引诱敌对分子暴露自己。不管动机如何，民众的意见很快就从调整方针政策的建议转为对共产党制度的批评。北京的学生立起了“大字报墙”；批评者控诉地方干部滥用权力，并抗议苏联式的经济政策造成了物资匮乏；还有人说共产党领导的头10年还不如此前的国民党时代。[2]

不管毛泽东的初衷如何，他从不容许别人长期挑战他的权威。他突然来了个大转弯，搬出了辩证法的另一面。百花齐放一转身变为了“反右运动”，以对付那些误解了争鸣范围的人。这是一场大规模的清算，成千上万的知识分子或锒铛入狱，或接受再教育，或流放外地。最后，在扫清了所有批评者之后，毛泽东又以无人挑战的领袖身份傲然挺立，并利用他的优势地位加快了继续革命的步伐，发动了“大跃进”运动。

1957年在莫斯科举行的社会主义国家会议上，毛泽东宣布了一项有

关中国经济发展的重大决定。由于赫鲁晓夫提出苏联经济将15年赶超美国，毛泽东便即席宣布中国的钢铁产量也将15年赶超英国。[3]

这句话立即成为一道命令。一次次即兴讲话之后，15年的钢铁赶超目标缩到了3年。[4] 同时，与之对应的一个个农业指标也毫不逊色。毛泽东想把中国的继续革命推进到一个更为活跃的阶段，向全国人民提出了空前巨大的挑战。

一如毛泽东所发起的其他运动，“大跃进”也同样融合了经济政策、思想提升和外交政策等多个方面。在毛泽东看来，这些方面不是互不相干的，而是互相交织于中国革命的伟大事业之中。[5]

照字面来看，“大跃进”的本意是要将毛泽东的工农业发展宏图付诸实施。“人民公社”遍及全国，财产、粮食和劳动力都被集中了起来，原先残存的私有财产和个人激励措施基本上荡然无存。农民被编入了半军事化的生产队，投身于浩大的公共工程建设，而其中许多工程都是临时计划出来的。

这些工程在国内外都产生了一定的影响，尤其是在中苏冲突方面影响颇深。“大跃进”若成功，则能驳倒莫斯科的渐进主义，把共产主义世界的意识形态中心真正搬到中国。1958年赫鲁晓夫访问北京时，毛泽东坚称中国定会赶在苏联之前全面实现共产主义，因为苏联选择的是一条更慢、更官僚、不那么激动人心的发展道路。苏联认为毛泽东的说法是骇人听闻的。

“大跃进”的生产指标高入云霄，而若有异议或达不到指标恐有严重后果，因此，地方干部便纷纷造假，向北京虚报产量。中国政府信以为真，还继续向苏联出口粮食以换取重工业产品和武器。政府制定的钢铁指标又让这场灾难雪上加霜。由于一味追求钢铁产量，好端端的金属制

品都被当作废铜烂铁扔进了熔炉以达到炼钢指标。可是，自然规律和经济规律是不容一笔勾销的——“大跃进”付出了惨重的代价。

喜马拉雅山边界争议和1962年的中印战争

到了1962年，即中华人民共和国成立十几年之后，中国已经跟美国在朝鲜打了一仗，又因为台湾岛和美国发生了两次军事对峙；中国解放了新疆和西藏，恢复了中华帝国的历史版图（除蒙古和台湾岛外）。尽管“大跃进”引起的饥荒虽还未结束，但毛泽东面对军事冲突却毫无惧色，因为他认为印度挑衅了中国对历史疆界的划定。

中印边界危机涉及中国和印度之间的两块土地，位于险峻的喜马拉雅山脉渺无人烟的高原地带。从根本上来说，这是一个如何解释殖民历史的问题。

中国承袭了中华帝国版图，把边界划在喜马拉雅山南麓，其中包括“藏南地区”；而印度却称该地区为阿鲁纳恰尔邦，将其划入印度管辖范围。跟中国相比，印度这样划界只是近期的事情。当年，英国为阻止俄国势力南下西藏而在此划了一条界线。1914年英国与西藏签订的最后有关文件划定了东段边界，并以首席英方谈判代表命名，将其称为麦克马洪线。

中国内地和西藏的关系源远流长。早在13世纪，蒙古铁骑就横扫了西藏和中国内地，让汉藏有了密切的政治接触。后来，清朝政府经常介入西藏事务，驱逐从西北入侵西藏的其他非汉人的民族。最终北京为生活在拉萨的“帝国臣民”确立了一种宗主权。自清朝起，北京便把西藏看为溥天之下莫非王土的一部分，并有权驱逐不怀好意的入侵者。可是遥远的路途和藏人的游牧文化使全面汉化难以实现，因此，藏人在日常生活中享有相当程度的自治。

1911年清朝灭亡。当时的中国政府无暇他顾，缩小了驻藏的规模。

清朝灭亡后不久，驻印英国当局在西姆拉与汉藏代表举行了会议，目的是划分印藏边界。中国政府无力抗议，只能在原则上拒绝割让历史遗留下来的国土。北京驻加尔各答（当时是英国在印度的政府所在地）的代表陆兴祺道出了中国对会议的态度："我国积弱甚深，外交事务纷繁复杂，财政拮据。然西藏兹事体大，会议间我等当全力以赴。"[6]

参加会议的中国政府代表进退两难，只得草签了会议文件，但未正式签字。西藏和英国代表则都签了字。在外交实践中，草签只是表示案文不得再作改动，仅意味着谈判已告结束，但文件要正式签字才能生效。中国政府称西藏代表并无签订边界协定的法律地位，因为西藏是中国领土的一部分，没有资格行使主权。中方拒绝承认印度对麦克马洪线以南领土的管辖，虽然起先并未公开抗争。

在中印边界的西段，有争议的领土叫做阿克赛钦。从印度几乎无法到达该地，因此1955年，印度晚了几个月才发现中国正在修建一条横跨该地区、连接新疆和西藏的公路。这一地区的历史根源也是问题重重。英国大部分官方地图上都将它划入英国版图，但好像从来也未曾实施过管理。印度摆脱英国统治、宣布独立时，并没有宣布因此而改变英国版图。所有的印度地图上都继承了麦克马洪线，也将阿克赛钦划入其中。

这两条边界线都具有战略影响。20世纪50年代，中印双方立场曾有过某种平衡。中方认为麦克马洪线象征着英国企图削弱中国对西藏的控制，甚至欲取而代之；印度总理尼赫鲁根据印度传统的佛教文化和藏传佛教之间的历史纽带，宣称从文化和感情的角度来讲对西藏很感兴趣，但他声称只要维持西藏的基本自治，便愿承认中国对西藏的主权。出于此种政策，尼赫鲁不支持在联合国提出西藏的政治地位问题。

但是，1959年达赖喇嘛逃亡并获得印度庇护后，中国便开始从战略角度处理边界问题。

摆脱了殖民统治的国家一般都沿袭获得独立时的版图，若对疆界重开谈判会引起无休止的争议和国内压力。尼赫鲁的原则是，他获选不是为了要割让他认为无可争议的印度国土，因此对中方的建议置之不理。

1961年，印度通过“前进”政策，把军事哨所移至此前已设在现有边界上的中方哨所附近，以免在国际上留下印度不为国土抗争的印象。印度部队指挥官奉命可向中方军队开火，其理由是中方入侵了印度领土。1959年两方初次发生冲突。为避免一场危机，毛泽东命令中方军队后撤20公里。自那以后，印度的既定政策推行更甚。印方还认定中方军队不会抵抗印方的步步进逼，而会借机撤防。印度官方战争史上如此写道：“印度巡逻部队奉命尽量向我方承认的国际边界挺进，阻止中方逼向我方。在我方国土上已有的中方哨所亦应占领之。”[7]

事实证明，印方失算了。毛泽东立即取消了撤军令，但他在北京的中央军委会议上仍然谨慎地表示：“小不忍则乱大谋。务必注意形势发展。”[8] 这还不是军事对峙的命令，而只是为制订战略计划而发出的警告。随后中方进行了一系列决策准备工作：透彻分析，缜密筹备，考量心理、政治因素，谋划出奇兵速战速决。中国人做战略决策时一贯如此。

在中央军委和最高层领导人的会议中，毛泽东对尼赫鲁的前进政策评论说：“卧榻之侧岂容他人鼾睡。”[9] 换言之，喜马拉雅山的中国边防军在印度的前进政策面前过于被动。中方认为，该项政策是对中国领土的侵犯。（当然，争端的实质就是双方都指责对方侵略了自己的领土。）

中共中央军委下令停止撤军，宣布若有新的印方哨所，则应在周围建起一个个中方哨所以包围之。毛泽东说：“你端着枪，我也端着枪，脸对脸地站着，可以练胆量。”他还说此项政策是“武装共处”。[10] 其实

这无异于在喜马拉雅山下了盘围棋。

接着，中方下达了一系列具体指示，目标仍然是避免更大的冲突。除非印军逼到了50米以内的距离，否则中方军队不得开火。进一步军事行动则必须接到上级命令后方可为之。

印方注意到中方已停止撤军，也发现了中方开火非常克制，于是他们认定再有最后一击便可大功告成。他们的目的不再是抗争渺无人烟的领土，而是“击退中方已有的哨所”。[11]

既然中方既定策略的双重目的——阻止印方进一步逼近和避免流血冲突——都未达到，中国领导人便开始考虑一次闪电式打击是否能迫使印度坐到谈判桌前，结束针锋相对的局面。

但是中国领导人担心美国会以日益逼近的中印冲突为由，放手让台湾反攻大陆，还担心美国既然正在搞外交活动以阻止河内把老挝变成越南战争的一个基地，那么是否接下来就会从老挝攻入华南。不过中国领导人不相信美国会为了局部战略利益而像在印度支那那样陷得那么深（其实当时美国在印度支那的大举进攻还未开始）。

中国领导人想方设法要消除这两点顾虑，这也展示了中国在制定政策时考虑得多么全面、周密。中方选择在华沙会谈上确定美国在台湾海峡的行动意向。参加会谈的中方大使王炳南此前正在休假，他是突然被召回，受命要求召开会议的。在会上，他表示北京方面注意到台湾已有动作，正准备反攻大陆。美国大使并未听说过有此等事，因为这纯属子虚乌有。他按照上级指示回答说，美国要和平，“在当前形势下”，不会支持国民党反攻大陆。王炳南在回忆录中写道，这句话“起了很大作用”，使北京最终决定在喜马拉雅山采取行动。[12] 没有任何证据表明美国政府事后是否反思过中方要求召开特别会谈的原因。这就是决策时深谋远虑和轻虑浅谋的区别所在。

老挝问题自行解决了。1962年的日内瓦会议促成了老挝中立和美军撤出老挝的决定，这样中国又少了一个后顾之忧。

有了这两项保证，毛泽东在1962年10月初召集了领导人会议，宣布了最后决定——出兵印度。

> 我们同老蒋打过仗，同日本人打过仗，同美国人打过仗，我们都没怕过，也都打赢了。印度人现在又要同我们打，我们当然也不怕。我们不能让步，一让步，相当于福建省那么大的地方就要让他们侵占去。
>
> 尼赫鲁既然伸进头来非要我们打他，我们再不打就不够朋友喽，礼尚往来嘛。[13]

10月6日中方大体做出了一个决定，战略计划是发动大规模进攻，以其震慑力迫使印方谈判，或至少在此后相当一段时间内让印军停止对中国的骚扰。

在最后下达作战命令之前，赫鲁晓夫传话说，若爆发战争，苏联将依据1950年的《中苏友好同盟互助条约》支持中国。这一决定与前几年中苏关系的调子大相径庭，也有悖于克里姆林宫在中印关系上的中立性。可能赫鲁晓夫意识到苏联即将要为在古巴部署核武器的问题与美国决一雌雄，因此想在加勒比海危机中得到中国的支持。这是一个较为合理的解释。[14]渡过了古巴危机之后，他就再也没有重提旧话。

中国的进攻分两个阶段进行：先是在10月20日发起初步攻势，持续了4天；11月中旬开始大举进攻，直捣中国边界附近的喜马拉雅山脚。到此，中国人民解放军立即收兵，返回了离边界甚远的起兵之处。这块领土至今争议未断，但双方都没有强行超越现有的边界。

这次中方的战略与在几次台海危机问题上采取的战略相同。在1962年的中印战争中，中国没有占领一寸土地，尽管中方仍声称对麦克马洪线以南的领土拥有主权。这也许反映出了中方的政治判断，或者是因为中方认识到了后勤方面的现实情况：已打下的东部走廊地势险峻，后勤补给线过长，鞭长莫及。

这次战争让毛泽东又胜利渡过了一大危机，尽管此时国内饥荒尚未过去。从某种意义上讲，这次冲突重演了美国在朝鲜战争中的经历：敌方低估了中国的力量，无人质疑情报是否准确，又大大地错误估计了中国对其安全环境的看法以及中国对军事威胁的反应。

同时，1962年的战争对中国来说其实增加了一个强大的对手，而此刻其与苏联的关系已经到了无可挽回的地步。苏联虽表示过愿意提供支持，但随着苏联核导弹撤出古巴，这种意向便转瞬即逝了。

中印边境的军事冲突刚一升级，苏联便摆出了中立姿态。赫鲁晓夫还往中国的伤口上撒盐，他以维护“和平共处”为托词，为苏联保持中立的行为辩护。1962年12月，中共官方报纸《人民日报》刊登的社论愤怒地写道，这是第一次一个共产党国家不支持另一共产党国家与“资本主义国家”的斗争：“对共产党人来说，一个起码的要求应该是分清敌我，应该是对敌狠，对己和。”[15] 社论中还痛心疾首地呼吁中国的盟友“抚心自问，他们的马克思列宁主义丢到哪里去了？他们的无产阶级国际主义丢到哪里去了？”[16]

到了1964年，苏联甚至把中立的面纱也撕去了。政治局委员、苏共理论家米哈伊尔·苏斯洛夫在提到古巴导弹危机时，指责中国在苏联极度困难时期向印度发动侵略。他说：“事实是，在加勒比海危机最严重的时刻，中华人民共和国在中印边界上扩大了武装冲突的事态。事后中国领导人再怎么自我辩解也无法逃避责任，因为他们的行动事实上对最

反动的帝国主义分子起到了为虎作伥的作用。”[17]

中国尚未渡过大饥荒的难关，便又陷入了腹背受敌的境地。

“文化大革命”

就在国际形势日益严峻的紧要关头，毛泽东在国内向传统中国文化顽固的残渣余孽发起了猛烈攻击。他预言说，这将是最后的总攻，在中华废墟上将崛起共产主义信仰坚定的新一代，他们能更好地捍卫革命事业，抵御国内外的敌人。他把中国推入了思想狂热、派系争斗、近乎内战的10年。这就是“无产阶级文化大革命”。

“文革”造成的动乱无一单位幸免。中央政府鼓励人民起来革命，全国各地的地方政府都深陷与“群众”的暴力冲突中。共产党和解放军的杰出领导人，包括历次革命战争中的战将功臣，都纷纷被当众批斗。中国的教育机构向来是中国社会秩序的支柱，此时其运转却戛然而止，无限期停课，让学生们全国大串联，贯彻毛主席指示，在革命中学习革命。[18]

很多青年人好像突然被松了绑，纷纷参加红卫兵组织；年轻的学生们思想狂热，目无法纪，与国家机构对着干。毛泽东为之撑腰，提了些诸如“造反有理”、“炮打司令部”一类的含糊不清但极具煽动性的口号。[19] 他还批准红卫兵冲击党政机关，批判传统社会观念，鼓励他们不要怕“乱”，要扫除“四旧”——旧思想、旧文化、旧传统和旧习惯。毛泽东认为这“四旧”是中国贫弱的罪魁祸首。[20] 《人民日报》又火上浇油，发表社论，明确代表政府支持推翻中国延续了几千年的和谐秩序与传统。[21]

这次“革命”结果成了国家机构与人民的一场浩劫。中国权力机构，包括共产党的最高层，都毁于十几岁的红卫兵之手。中国文明一贯是以崇尚学问渊博而著称的，此时却颠倒了乾坤，子女揭发父母，学生斗师

毁书，知识分子和高级干部下农村、下工厂，向不识字的农民学习革命实践。全国各地暴行随处可见，红卫兵及其社会上的追随者只要一见任何可能会引起“封建主义”复辟的东西便大发淫威，不过，其中一些人只是随便跟从了某一派红卫兵，只求能太太平平地渡过风暴。

有些斗争的目标是已经死了几百年的古人，但红卫兵的怒火并没有因此而丝毫消退。来自北京的革命师生冲击了孔夫子的家乡，发誓要一举铲除老圣人对中国社会的影响。他们烧毁古书，砸碎石碑，铲平孔子及其后裔的坟墓。在北京，红卫兵捣毁了首都6 843个文化历史古迹中的4 922处。紫禁城据说是周恩来亲自过问后才保住的。[22]

中国社会传统上是崇尚儒家文化精英的，现在，没有知识的农民反倒成了再教育的老师。大学关门了，任何“学术专家”都成了可疑分子，“业务水平”成了个充满资产阶级情调的名词。

中国的外交立场也是一片混乱。国际舞台上，人们困惑地观望着中国对苏联阵营、对西方国家，甚至对本国的历史和文化不分青红皂白地一律大加鞭笞。中国驻外外交官及其随从们向东道国的人民喊话，对他们宣讲毛泽东思想，呼吁他们起来革命。一队队红卫兵还冲击了北京的外国使馆，冲进英国代办处打得工作人员狼狈逃走。此等场面与70年前的义和团运动何其相似！英国外交大臣给中国外长陈毅元帅去函说道，英中两国“虽仍保持外交关系，但宜暂时各自撤回外交使团人员”。可是当时陈毅本人正在挨斗，无法作答。[23] 最终，除了中国驻开罗大使、业务素质及思想都过硬的黄华，其他驻外大使和三分之二的使馆人员都被召回国内，到农村接受再教育或参加革命运动。[24] 这段时间内，中国与几十个国家的政府争长论短，只与一个国家保持了良好的关系，那就是阿尔巴尼亚人民共和国。

“文化大革命”的象征是被称为“红宝书”的《毛主席语录》，那是

1964年林彪主持编辑的。林彪后来被指定为毛泽东的接班人，据说他在预谋发动政变之后，在逃离祖国的路上死于一场空难。当时所有的中国人都得随身携带一本“红宝书”。红卫兵们正是挥舞着红宝书，在北京的授意或至少是容忍之下，在全国“冲击”政府大楼，冲垮省政府机构的。

可是革命会转移斗争目标，被红卫兵冲击的干部与红卫兵自身都不能幸免。红卫兵是因革命思想而走到一起的，并未经过什么正式训练。各派红卫兵都有各自的意识形态和个人喜好，以致后来四分五裂，互相攻讦。1968年，毛泽东正式禁止了红卫兵运动，起用忠诚的党和军队领导人负责重新建立各省的政府机构。

接着毛泽东便宣布了新的政策，号召一代青年人“上山下乡”，向农民学习。这时唯一没有受到冲击的国家机构就是军队，其指挥结构完好无缺，而且承担的任务远远超出了军队的正常范围。被破坏一空的政府部门、农村、工厂都有军人在管理，当然其主要任务仍是保卫国家、抵御外侵。

“文革”给中国造成了灾难性的破坏。毛泽东去世后，第二、第三代领导人对“文革”的评价是一片谴责，他们在“文革”期间差不多都遭到过迫害。1979~1991年中国的主要领导人邓小平说，“文革”几乎摧毁了共产党的体制，至少暂时破坏了共产党的信誉。[25]

近年来，随着个人记忆的渐渐淡薄，中国国内开始试探性地出现了另一种观点。这种观点承认“文革”期间的确犯下了巨大的错误，但也谈到或许毛泽东提出了一个重要问题，哪怕他的答案酿成了大祸。这个所谓重要问题就是，现代国家，特别是共产党国家与人民的关系。在农业社会，甚至在初具规模的工业化社会里，治理国家牵涉到广大民众所能理解的各种问题。当然，在贵族社会中，所谓公众的人数是很有限的。但不管有无正式的合法性，执行指令的人都需要与公众之间保持一种默

契——除非治理是完全强制性的，而一般来说强制性的治理也是不可能持久的。

当今时代的一个挑战就是，各种问题日趋复杂，因此，法律框架也越来越让人捉摸不透。政治系统发出指令，却是越来越多地由与政治进程和民众脱节的官僚部门来贯彻执行。这些部门唯一能控制的就是定期选举，有时连这点都做不到。甚至在美国，重大的立法案往往长达几千页，客气地说，能仔细将其读完一遍的议员真是凤毛麟角。特别是在共产党国家，官僚机构都各自为政，政界和官僚阶层之间存在隔阂，而两者和公众之间更是隔阂颇深。于是，官僚机器可能会催生出一个新的领导阶层。毛泽东企图一举解决这个问题，却几乎摧毁了中国社会。最近，一位中国学者、政府顾问胡鞍钢在书中说道，“文革”虽然失败了，但为70年代末80年代初邓小平的改革奠定了基础。胡鞍钢建议把“文革”作为一个案例，来研究如何让中国现有的政治体制中的“决策系统”“更民主、更科学、更体制化”。[26]

是否失去了一个机会？

抚今追昔，我们不禁要问：美国是否应该早10年就开始跟中国对话？中国的动乱是否本可以成为两国认真对话的契机？换言之，20世纪60年代，中美是否失去了一个和解的机会？向中国的开放是否应更早一些？

其实，是毛泽东的革命思想从根本上阻碍了美国外交政策的发挥空间。在此阶段，毛泽东坚决反对赫鲁晓夫的和平共处论，与莫斯科打得不可开交。在这个时候，中国绝无可能和头号资本主义敌人言归于好。

美国方面做了一些试探，意在让美国的对华立场有所松动。1957年10月，约翰·肯尼迪参议员在《外交》杂志上发表了一篇文章，提到苏联阵营之内权力四分五裂，认为美国的亚洲政策“也许过于僵硬”。他还说，美国虽应继续奉行不承认中华人民共和国的政策，但也应随着形势的发展重新思考，若还认为中国是一成不变的，这种想法会一戳即破。他建议“我们不能出于无知而束缚自己的手脚，以致客观形势有变化却视而不见”。[27]

肯尼迪的观察很敏锐，但到了他当总统的时候，毛泽东又走向了其辩证法的反面——他的敌意有增无减，并主张用更暴力的手段铲除国内的反对派并推翻体制机构，而不是进行温和的改革。

在肯尼迪文章发表后，1957年毛泽东发动了“反右”斗争，1958年制造了第二次台海危机（他说这是为了“再给美国人一个教训”），并开展了“大跃进”。[28] 肯尼迪担任总统后，中国在与印度的边界冲突中主动出击，而印度在肯尼迪政府看来可谓是亚洲一个不搞共产主义的榜样。毛

泽东这些举动都不是肯尼迪要美国人等待的和解与变化的迹象。

肯尼迪政府在“大跃进”造成的饥荒中做出了人道主义姿态，以改善中国岌岌可危的农业局势。据称这是为了“以粮食换和平”，但美方要中方主动提出请求，承认“极需”援助。毛泽东则坚持自力更生，绝不承认需要依靠外援。在华沙的大使级会谈中，中国代表回答说，中国正在“自力更生，艰苦奋斗”。[29]

在约翰逊总统任期的最后几年，先是资深的政府官员，后来总统本人也开始考虑软化两国交锋姿态。1966年，美国国务院指示其谈判代表在华沙大使级会谈中对中方代表持友善态度，要主动在谈判会议室外进行非正式的社交接触。1966年3月，美方参加会谈的代表伸出了橄榄枝，说“美国政府愿和中华人民共和国进一步发展关系”。这是美国官员第一次以官方身份采用1949年后中国的全称。

最后，约翰逊本人在1966年7月的一次亚洲政策演讲中提出了和平选项。他说：“只要中国大陆的7亿人民与世隔绝，亚洲就不可能长治久安。”他声称抵制中国在东南亚的“代理人侵略政策”，但期待出现“和平合作”的时代，希望“目前势不两立的国家能言归于好”。[30]

对于中方态度出现的某种模糊的变化，约翰逊的这些话抽象地表达了一种希望，但后来便没有下文了，也不可能有下文，因为这时正值“文革”来临之际，中国又变得虎视眈眈，充满了敌意。[31]

这段时间内中国的政策并没有鼓励美国采取任何和解措施，也可能是故意阻止美方有和解的举动。华盛顿在两次台海危机中表现出了极大的战术才能，成功抵御了军事挑战，但在一个不断演变的政治框架中制定外交政策时，却严重缺乏想象力。

美国1960年的一份国家情报报告发表了如下评语，也许这番话还起

到了一锤定音的效果：

> 中国外交政策的一个基本原则就是在远东建立中国霸权，此项原则在现阶段不可能有太大的改变。中国政权仍将激烈反美。只要能打击美国利益而不付出太大的代价，它一定会在任何地点、任何时间予以打击……它的傲慢、自信、革命激情和扭曲的世界观可能使北京对风险做出错误估计。[32]

有不少证据可说明上述观点是正确的，但这类分析不免使人产生一个疑问：究竟中国能在多大程度上实现如此宏伟的目标？在“大跃进”的严重破坏之后，20世纪60年代的中国已经筋疲力尽。1966年开始的“文化大革命”把大多数驻外外交官都召回了北京，其中许多人被送去接受再教育。这样做实际上就是闭关锁国。这对美国的外交政策意味着什么？这时候怎么可能谈得上什么亚洲统一阵营？美国的印度支那政策的基本前提不是说全世界面临着莫斯科和北京共同操纵的阴谋吗？美国忙于应付越南问题和自己国内的动乱，对上述问题无暇顾及。

美国思路褊狭的部分原因在于，在20世纪50年代追究是谁“失去了”中国时，很多中国问题的专家骨干纷纷离开了国务院。因此，一群苏联问题的杰出人才（包括乔治·凯南、查尔斯·波伦、卢埃林·汤普森、福伊·科勒）在国务院的外交思路上形成了一边倒的局面。他们深信，与中国言和一定会引发美苏战争。

然而，即便有人问对了问题，还是没有机会检验答案是否正确。有些中国的决策参与者敦促毛泽东改变政策以适应新的情况。1962年2月，中共中央对外联络部部长王稼祥向周恩来递交了一封信，说一个和平的国际环境比当时四面树敌的形势更能有效地帮助中国建成强大的社会主义国家，更快发展经济。[33]

毛泽东却很不以为然。他说："我们党内有些人主张'三和一少'，对帝国主义要和，对修正主义要和，对各国反动派要和，对支持亚非拉人民的斗争要少一点。这是修正主义路线。"[34]

毛泽东坚持同时挑战一切可能的敌人，说"中国应与帝国主义、修正主义和各国反动派进行斗争"，并且"应给予反帝的、革命的和马列主义政党及派别更多支持"。[35]

60年代里随着时间的推移，最终连毛泽东都开始认识到中国的隐患有增无减。连绵亘长的国界线上，苏联是一大隐患，印度是个吃了亏的对手，在越南有美军大量集结，战争不断升级；台湾和印度北部的西藏飞地有自树一帜的流亡政府；日本从来就是仇人。在太平洋彼岸的美国也把中国看成死敌。只是因为这些国家之间互有争斗，至此为止才未形成统一的包围圈。但任何谨慎的政治家都不可能永远冒这样的风险，希望这种自我克制能维持下去，特别是当时苏联正准备击退中国日益明显的挑战。毛泽东很快就不得不证明，他是能伸也能屈的。

| 第八章 |
走向和解

当原本水火不相容的尼克松和毛泽东决定走到一起的时候，中美两国都正陷于国内危机之中。“文革”的风暴已将中国的精力消耗殆尽，美国国内的政治共识也因为日益激烈的反越战运动而走向破裂。中国边境四面都笼罩着战争的阴影，尤其在北部边境，中苏军队已有交火事件发生，处境甚为危险。尼克松的前任把越战以及国内要求停战的压力留给了他；整个60年代中，刺杀事件、种族冲突接连不断。尼克松就是在这样一个10年的尾声入主白宫的。

毛泽东打算用中国一个古老的计策来对付中国面前的各种危险：以夷制夷，远交近攻。尼克松则基于美国社会的价值观，援用了威尔逊总统的原则，建议请中国回到国际大家庭中。他在《外交》杂志1967年10月期的一篇文章中写道：“我们不能让中国永远在国际大家庭之外做非分之想，老是怒气冲天。在这个小小的星球上，我们没有足够的空间让近10亿最具潜力的人民愤怒地生活在孤立之中。”[1]

尼克松不光要求进行外交调整，还呼吁与中国言归于好。他把这项外交上的挑战比作美国城市贫民区里的社会改革：“每项改革都必须进行对话，必须挫其杀气，同时又循循善诱，至少不能让这些自绝于社会的人永远处于放逐状态。”[2]

也许可以出于实际需要而把政策制定下来，但用何种手段执行则要另费心思。毛泽东和尼克松要想启动一场对话都困难重重，更不用说实现两国和解了。20年来，中美两国都视对方为死敌。中国用马克思主义的词汇把美国定性为“帝国主义国家”，这是资本主义的最高阶段，理论

上只能通过战争克服“矛盾”。中美冲突无法避免，战争大有可能。

美国对中国的看法也同样是仇视。10年来两国军事冲突接二连三，虽然其中有几次有惊无险，但似乎证明了美国人的看法没有错：中国以世界革命源头的姿态立志要把美国赶出西太平洋。对美国人来说，毛泽东跟苏联领导人相比似乎是个更加强劲的对手。

出于上述所有原因，毛泽东和尼克松必须谨言慎行。头几个步骤很可能会触怒国内民众并打乱盟友的方寸，这对“文化大革命”中的毛泽东来说是一大难题。

中方的战略

毛泽东从1965年就开始略微改变了他对美国的口气，不过当时的观察家们能注意到这点的寥寥无几。他既然被奉若神明，他的口气哪怕有一个最细微的变化都是意味深长的。毛泽东喜欢通过跟美国记者斯诺谈话向美国传话。二人在20世纪30年代就在共产党的大本营延安会过面，斯诺把他的经历写成了《西行漫记》一书，其中把毛泽东描写为一个浪漫的农民游击队员。

1965年“文革”前夕，毛泽东把斯诺请到了北京，发表了一些令人惊讶的言论，可惜当时华盛顿没有人注意到这番话。他对斯诺说：“很遗憾，由于历史原因，中美两国人民被分开了。15年了，老死不相往来。今天，隔阂更大了。不过我是不相信最后会以战祸告终的。”[3]

15年来，毛泽东一直不惧怕美国的“核讹诈”，要与美国斗争到底，态度之强硬把苏联及其欧洲的同盟都吓得纷纷与中国拉开距离。而现在这番表示确实一反常态。由于苏联的咄咄逼人，毛泽东其实已经在考虑远交近攻，向远敌美国靠拢，不过当时没有什么人看出这一点。

在跟斯诺谈话时，美军正在中越边境上集结。虽然这次挑战相当于15年前毛泽东所面临的朝鲜局面，但这一次他决定克制。中方对北越的支持限于非战斗性质，提供了物资和道义上的积极鼓励，并派出了10万后勤兵去修筑北越的通信设施和其他基础设施。[4] 毛泽东对斯诺明言，中美战争应发生在中国，而不是在越南。他说：“我们不会打出去，只有美国打进来，我们才打……我们不会打到美国去，这我已经说了，你们可以放心。”[5]

毛泽东怕美国人不明白，还重申，中国认为，越南“自己可以对付”。他说，“我国忙自己的事还忙不过来，打出去是犯罪的。为什么要打出去？越南人自己可以对付。”[6]

毛泽东接着又猜测越战各种可能的结果，不像一个处理国界上军事冲突的领袖，倒更像一个分析自然现象的科学家。朝鲜战争中，毛泽东自始至终都把朝中两国的安全问题密切相连，与这次形成了鲜明对比。有几个可能的结果他是可以接受的，其中之一是举行会议，但“美军还留在西贡不走，像他们在朝鲜那样”。换句话说，也就是延续两个越南的状态。[7]这样的结果是处理越战的每个美国总统都会乐见其成的。

没有证据表明约翰逊政府在高级别政策讨论中提到过毛泽东与斯诺的谈话，或者打越战的历届美国政府（包括尼克松）是否考虑过中越历史上的紧张关系。华盛顿仍然认为中国的威胁大于苏联。1965年，约翰逊总统的国家安全顾问麦乔治·邦迪说的一番话典型地反映了60年代美国对中国的看法：“中国的问题不同于苏联。中国的核试验（指的是1964年10月中国的第一次核试验）以及中国对邻国的姿态，使它成为所有热爱和平人士面前的一大难题。”[8]

1965年4月7日，约翰逊为了阻止北京与河内联手，为美国在越南的干涉行动做了一番辩解。他说：“这场战争以及整个亚洲的上空都笼罩着中国的阴影。北京对河内的统治者不断进行怂恿。对越南的争夺战是其更大的扩张计划的一部分。”[9] 国务卿迪安·腊斯克在一年以后的众议院外交关系委员会中又把这个主题重复了一遍。[10]

毛泽东对斯诺讲的话背离了共产党关于世界革命的一贯理论。他说：“哪里发生革命，我们就发表声明支持，并开些大会声援。帝国主义讨厌的就是这个。我们喜欢说空话，放空炮，但不出兵。”[11]

现在回想起来，我们不禁要问，当时如果严肃看待毛泽东的这些话，是否会影响到约翰逊政府的越南战略。而另一方面，毛泽东从未把这些话化为官方政策，其部分原因是，这样做就必须推翻15年来的政治宣传，而此时他在国内的战斗口号是保持意识形态的纯洁性，与苏联的冲突则是以反对赫鲁晓夫的和平共处论为基础的。毛泽东对斯诺说的话基本上是一种试探，但斯诺并不是这种侦察行动的最佳渠道。北京很相信他，至少作为一个美国人，他已得到了最大的信任，可是华盛顿却把斯诺看成北京的宣传干将。正常情况下，华盛顿的直觉应该是：等一等，等到中国政策的改变有了更具体的证明再说。

任何清醒的战略评估都会认为毛泽东把中国推向了极大的危险。如果美国或者苏联进攻中国，另一方也许只会作壁上观。中印边界冲突中，军事后勤条件对印度有利，因为喜马拉雅山离中国的力量中心过于遥远；美国正在越南建立军事存在；日本跟中国宿仇甚深，而且经济上正在腾飞。

这段时间内，毛泽东似乎也拿不定外交问题上的主意了，这实为罕事。1968年11月在会见澳大利亚共产党领袖希尔时，他一反平时以说教形式表达的信心，而表现出一种困惑。（不过，毛泽东的举动总是复杂的，也可能由于别的中国领导人会看谈话记录，因此他想向他们表示他在探索新的路子。）由于第二次世界大战结束到1968年的间隔已超过了两次大战之间的间隔，他好像担心很快会出现一次世界大灾难。他说："总之现在既不打仗，又不革命，这种状态不会维持很久了。"[12] 他又提了个问题："你知道帝国主义分子会怎么做吗？会打世界大战吗？或者现在不打，过一阵再打？据你在自己国家和别的国家的经验，你觉得怎么样？"[13] 换言之，毛泽东在思考中国是现在就做出抉择，还是说静观形势变化是个更明智的办法。

更为重要的是，毛泽东想知道，他后来所称的"天下大乱"会有什么

意义。

> 我们必须考虑到人民的觉悟。美国停止轰炸北越，驻越的美军士兵高兴得很，欢呼雀跃。这说明他们士气不高嘛！美军的士气高吗？苏联军队的士气高吗？法、英、德、日军队的士气高吗？学生罢课在欧洲历史上是个新现象。资本主义国家的学生一般是不会罢课的，可是现在天下大乱啊。[14]

简而言之，中国和潜在对手之间的力量对比如何？他问起美国和欧洲士兵的士气，是否表示怀疑他们不足以完成中国的战略分配给他们的任务——遏制苏联的扩张主义？说起来好像矛盾，但其实这与美国的战略中他们承担的任务很相似。但如果美军士气消沉，学生罢课又反映出政治意愿普遍低落，那苏联就会成为世界头号强国。有些中国领导人已经提出要与苏联和解。[15] 不管冷战结局如何，也许西方低落的士气表明，革命意识形态终于占了上风。中国是应该借革命浪潮推翻资本主义呢，还是一心驾驭资本主义国家的内斗呢？

毛泽东的这些问题并不像往常那样意味着他在考验谈话对方，也不表示他知道答案，只是暂时不泄露天机而已。泛泛地谈了些别的话以后，在结束会谈之前，他提出了一个困扰着他的问题："我来回答一下，你也来回答一下。我来想一想，你也想一想。这个问题是个国际问题，是个战争问题，是个战争与和平的问题。请你考虑一下，世界上是战争呢，还是革命？是战争引起革命，还是革命制止战争？"[16]

如果战争一触即发，毛泽东需要定下立场。的确，他也许就是战争的第一个目标。但如果革命会席卷全世界的话，毛泽东则必须推动革命，这是他一生坚定的信念。直到他生命的尽头，他也没有完全做出抉择。

几个月后，毛泽东做出决定，小心翼翼地采取了两个步骤以扭转20年以来的政策：一个是象征性的，另一个是实质性的。他以尼克松1969年1月20日的就职演说为契机，向中国民众暗示，对美国有了新的思路。就职演说中，尼克松微妙地提出要对华开放，他把此前在《外交》杂志中的文章略做改动，说道："让所有的国家都知道，本届政府将开通一切联系渠道。我们寻求的是一个开放的世界，我们乐于接受各种想法，乐于接受人员与贸易的交流。在这个世界上，一个民族，不管其人口多少，都不能愤怒地生活于孤立状态之中。"[17]

中国方面的反应暗示北京有意结束孤立状态，但并不急于收起满腔的愤怒。中国的报纸上刊登了尼克松的讲话。自共产党执政以来，美国总统的讲话还从未受到过如此重视，但这还不足以软化中国愤怒声讨的口气。1月27日《人民日报》的一篇文章对尼克松挖苦道："尼克松虽已黔驴技穷，却还厚颜无耻地大谈未来如何……就像一个行将就木的人用天堂的美梦来自我安慰。这不过是一个没落阶级的幻觉和垂死挣扎。"[18]

毛泽东注意到了尼克松的姿态，给予了极大的重视，并将此告知于民。但光做口头表示是不够的，他需要做实质性的接触，特别是因为中国若对美国靠拢一步，中苏边境上每周一次的军事冲突就会大大升级。

几乎同时，毛泽东开始摸索他的决定会有什么实际的影响。他会见了四位解放军元帅——陈毅、聂荣臻、徐向前和叶剑英。这四位老帅在"文革"期间都受过冲击，被派到外地的工厂里从事体力劳动，美其名曰"蹲点儿"。[19]毛泽东请他们分析一下中国的战略选项。

四位老帅得到了周恩来的保证后才相信毛泽东不是在引导他们进行自我批判，因为自我批判也是"文革"的一项内容。一个月后，他们写出了材料，说中国自毁人才，损失惨重，同时也对国际局势做了一番颇有

见地的评估。在研究了几个大国的实力与战略意图之后，他们把中国的战略挑战总结如下：

> 对于美帝和苏修，现实的威胁是在它们相互之间。对于其他各国，现实的威胁更是来自美帝、苏修。美帝、苏修的互相勾结和互相争夺，往往在反华的外衣掩护之下进行。同时它们的互相勾结并没有使它们的矛盾有所和缓；相反，它们互相的敌意更为强烈了。[20]

这也许意味着元帅们对现行政策的肯定：毛泽东可以对两个超级大国同时提出挑战。四位元帅说，苏联是不敢侵略中国的，因为它面临重重困难：民众不支持战争，后勤补给线太长，后方不安全，对美国的态度也心存疑虑。元帅们把美国的态度总结为一句中国成语："坐山观虎斗。"[21]

可是几个月后，到了9月，他们又改变了这一判断，与尼克松几乎在同时达成的立场不谋而合。元帅们认为，若苏联入侵，美国无法只作壁上观。美国必须拿出明确的立场。"美帝绝不愿苏修在中苏战争中取胜，建立资源、人力超过美帝的大帝国。"[22] 换言之，为了保卫国家，跟美国接触是必要的，不管中国媒体如何抨击。

这一番敏锐的分析最后提出了一个略显谨慎的结论，尽管说在"文革"期间它如此挑战中国外交政策的基本前提，已是很大胆的了。1969年3月，元帅们主张中国结束孤立状态，阻止苏联或者美国的冒险主义，"军事上积极防御，政治上主动进攻，积极开展外交活动"，"扩大反对美帝苏修的国际统一战线"。[23]

毛泽东对他们提的这些笼统的恢复国际外交的建议并不满意，他有着更宏大的计划。1969年5月，他又把四位元帅叫回来，要他们做进一

步的分析并提出建议。这时，中苏边界上的冲突大大增加了。中国应怎样应对日益加剧的危险？毛泽东派给元帅们的私人秘书、经验丰富的情报人员兼外交官熊向晖后来写道，老帅们从战略角度讨论了若苏联大举侵华，中国是否应打美国牌。[24] 陈毅想为这样离经叛道的举动找出个先例，建议参考当年斯大林与希特勒的互不侵犯条约。

叶剑英提出中国三国时代的一个例子。汉朝灭亡后，三国鼎立，争夺天下。有趣的是，描述这段历史的14世纪小说《三国演义》在当时“文革”期间还是禁书。叶剑英举其中一位主人公的战略为例说：“魏、蜀、吴三国鼎立，诸葛亮的战略方针是‘东联孙吴，北拒曹魏’，可以参考。”[25] 几十年来毛泽东一直在批判中国的历史，此刻几位受过冤屈的元帅却请他从“古人”那儿获得战略灵感，重组同盟。

元帅们接着又说，与美国建立联系将是战略上的有利条件。他们认为，苏修对侵华战争的决策在很大程度上取决于美帝的态度。[26] 元帅们还提出了一个观念大胆而且政治上危险的建议，说应恢复已陷入僵局的中美大使级会谈。虽然他们还是根据现行的理念，把两个超级大国看成是对和平的同样威胁，但从元帅们的建议中可以清楚地看出，他们认为苏联才是当时最主要的危险。陈毅元帅还交出一份补遗。他指出，虽然美国过去曾拒绝中方的友好姿态，但新总统尼克松似乎有意“赢得”中国。他提出了几个他自称“大胆”的想法[27]：把中美大使级对话推向更高的层次，至少应是部长级，也许更高。最具革命性的建议是放弃先收回台湾的先决条件：“第一，在华沙会谈恢复时，我们主动重新提出举行中美部长级或更高级的会谈，协商解决中美之间的根本性问题和有关问题。第二，只要举行高级会谈，本身就是一个战略行动，我们不提先决条件，台湾问题可以在高级会谈中逐步谋求解决，还可以商谈其他战略性的问题。”[28]

苏联方面的压力也进一步推动了局势的发展。苏联军队加紧集结，在新疆边境上又打了一仗。在这样的情况下，8月28日，中共中央下令调动部署在全国边境线上的所有部队。此时与美国恢复接触已具战略必要性。

美方的战略

尼克松宣誓就职时，中国方面的焦虑其实向他提供了一个特殊的战略机会，不过当时美国政府在越南问题上产生了分歧，无暇发现有这样的机会。美国决策部门的精英们曾决定捍卫印度支那，抵御苏联和中国所谓的联合进攻，而现在他们中的很多人却改变了看法，认为越战不光是打不赢的，而且还反映出美国政治制度的先天性道德失败。政府中转而持这种观点的人已经多到了无法有效执行政策的地步了。

尼克松的几位前任已向半个地球以外的越南派出了50万美军。尼克松认为，若像很多批评他的人所要求的那样，现在就无条件地撤兵并不是结束战争的办法。他也很看重前几届来自两党的总统所做的承诺，而这些承诺现在却让他陷入了两难的境地。尼克松知道无论越战带来多大的痛苦，美国仍然是全世界抗击共产党“进攻”的联盟中最强大的国家。美国的信誉是至关重要的。因此尼克松政府（我在其中担任了国家安全事务助理，后来又任国务卿）计划分阶段撤出印度支那，让当地人民能有机会建立自己的未来，并维持全世界对美国的信心。

尼克松的批评者则认定，外交政策的改变必须围绕他们所关心的唯一问题——从越南无条件撤军。他们完全无视相信了美国的诺言、听命于美国而参战的几百万印度支那人以及几十个其他国家。尼克松有决心结束战争，也同样有决心发挥美国的积极作用，一步步地改造新出现的国际秩序。他希望美国的政策不再在撤军与不撤军之间摇摆；他要出于国家利益而将它稳定下来，让以后的历届政府保持下去。

在他这个设想中，中国起到了关键作用。两国领导人从不同角度审视了他们的共同目标。在毛泽东看来，和解是一种战略必要手段，尼克

松则将其视为一个改变美国外交政策和世界领导地位的机会。他想利用对华开放向美国公众表明，即使在一场大伤元气的战争中，美国还是能制定长治久安的蓝图。于是他和他的属下们竭力争取与五分之一的世界人口重新建立联系，以减轻从东南亚黯然撤军的痛苦。

这就是主张革命的毛泽东和悲观的战略家尼克松两人的汇合点。毛泽东深信理想和意志能克服一切困难，而尼克松则决心缜密擘画，他担心即使是最好的计划也会因为命运的不测而化为泡影。不管怎样，他还是将自己的计划付诸实施了。毛泽东和尼克松有一大共同点：两人都愿意顺着自己思路和直觉的整体逻辑得出最后结论。尼克松比毛泽东更为务实，他经常挂在嘴边的一句话是："一事当前，不管是半途而废还是坚持到底，你付出的代价是一样大的。既然如此，那还不如把它进行到底。"毛泽东做事轰轰烈烈，尼克松则倾向于顺从命运的安排，但他一旦启程，便会沿着这条道路坚定地走到底。

中美能走到一起是时代的必然——不管两国领导人是谁，这是早晚都会发生的。但此事进行得这么果断，弯路走得这么少，那就要归功于两位领导人的才干了。领导人不可能创造出时代背景，他们的独特贡献在于能在条件允许的范围内把自己的才干发挥到极致。如果超越了这个范围，他们就会一败涂地；反过来，如果做得不够到位，也会一事无成。要是他们稳扎稳打，建立起的崭新的关系就能经得起时间的考验，因为这一关系符合各方自身的利益。

中苏乌苏里江冲突

最后的结果固然是和解，但美中两国摸索出战略对话的途径却绝非易事。虽然尼克松在《外交》杂志上刊登的文章以及四位元帅为毛泽东做的分析得出了同样的结论，但双方的实际动作却受制于国际上的复杂情况、历史经验和文化观念等多方面的因素。两国的公众都经历了20年的相互仇视和猜疑，一场外交革命在即，他们必须做好思想准备。

尼克松面前的战术问题比毛泽东的更复杂。毛泽东一旦做了决定，便能用强硬手段推行下去。持反对意见者都会记得毛泽东以前的批评者的命运。而尼克松却要推翻20年来美国外交政策的老调子：中国会用一切机会削弱美国，把美国赶出亚洲。尼克松入主白宫时，这种说法已经深入人心。

因此尼克松得小心谨慎，否则对中国的外交姿态极可能会变成空洞的宣传，而在做法上得不到什么真正的改变。20年来，美中接触的唯一途径就是华沙大使级会谈，而这个会谈的136次会议都是枯燥乏味、了无结果的，因此尼克松的担心很有道理。尼克松的每一个步骤都要向国会的20多位议员通报，还要向大约15个国家介绍情况——华沙会谈的情况是要经常向它们，包括台湾通报的。这些国家中的大部分，特别是美国，都认定台湾才是中国的合法政府。向不同对象做的通报有不同的压力，对新政策的介绍一定会在这种互相矛盾的压力中大打折扣。

中苏军队在西伯利亚与中国边境接壤处乌苏里江珍宝岛上的冲突，把尼克松的构想变成了一个机会。要不是苏联驻美大使阿纳托利·多勃雷宁多次来我办公室告状，白宫还不会那么快就注意到了这场冲突。在当时的冷战期间，苏联来向我们报告跟平时的话题——或者说跟任何事

情——毫不相干的这么一件事，实为罕事。因此我们的结论是：很可能是苏联先动的手。而且他们在占领捷克还不到一年的时间里就向我们做了这样一个通报，一定别有用心。兰德公司的艾伦·惠廷对中苏边境的冲突写的一份研究报告更证实了我们的怀疑。惠廷的结论是：由于事件发生地点靠近苏联的后勤基地，与中方后勤基地相距甚远，因此侵略者很可能就是苏联。他还说下一步苏联可能要袭击中方的核设施。若中苏战争迫在眉睫，美国政府必须决定自己的立场。我以国家安全顾问的身份，要求进行跨部门的审议。

结果表明，我们对冲突直接原因的分析有误，至少对珍宝岛事件的分析有误，但歪打正着，根据错误的分析却做出了正确的判断。近期的历史研究表明，正如多勃雷宁所说，珍宝岛事件的确是中方先动手。中方设了一个圈套，让苏联边境巡逻部队遭到重大伤亡。[29] 但中方此举的目的是出于防卫，一如前文所说的中国对威慑的看法。中苏边境上的冲突接连不断，这些冲突很可能都是苏方挑起的，中国认为这都是苏联的骚扰行为。因此中方策划了这次事件，意在让苏联领导人大为震惊，继而结束双方的边境冲突。进攻型的威慑观念用的是先发制人的战略，目的不在于从军事上击败对方，而是给对方以心理上的打击，让对方就此住手。

但实际上，中国这一举动的效果适得其反——苏联加紧了在边境上的骚扰，在新疆边境上消灭了中方一个营。正是在这样的气氛中，美中两国于1969年夏天开始交换一些并不明确的信号。美国放松了一些对中国贸易的小小限制，周恩来则释放了两名因开着游艇误入中国水域而被拘留的美国人。

1969年夏天，中苏可能发生战争的迹象越来越明显。部署在中国边境上的苏联部队增加到了42个师，达100多万人。苏联的中层官员开始向全世界各国他们相识的同级官员询问，若苏联先发制人，攻击中国核

设施，他们各国会如何反应。

这种情况下，美国不得不加快考虑苏联会不会对中国大举进攻。这个问题本来不可能出自冷战中的外交老手之口。20多年来，中国一直被认为是这两个社会主义大国中更好斗的一个，美国从未考虑过在中苏战争中偏袒哪一方。中国的决策者现在拼命研究美国可能会持什么态度，这就说明了长期的孤立使他们对美国的决策进程所知甚少。

尼克松决心以地缘政治的考虑确定政策。就这种情况来说，势力均衡若将有重大变化，必须至少先表个态；如果情况更为严重，则需定下政策。即使我们决定不介入，也应该明确立场，不能一言不发。在1969年8月的一次国家安全委员会的会议中，尼克松决定表态。他提出了当时令人震惊的说法，他说，当前苏联对美国来说更为危险，如果在中苏战争中中国“一败涂地”，那将有损美国的利益。[30] 这番话的实际意义当时没有讨论。熟悉尼克松思路的人都应该猜得到，在中国问题上，地缘政治超越了其他考虑。根据这一政策，我发了一道指示：若苏中发生冲突，美国将持中立态度，但在此范围内应尽可能向中国倾斜。[31]

这无异于是美国外交政策的一场革命。一位美国总统居然宣布一个共产党大国的生存符合美国的战略利益，而我们跟这个国家20年来非但没有接触，还打过一场战争，有过两次军事对峙。这样的决定该怎样传达出去？华沙的大使级会谈已经好几个月没有进行了，而且级别也太低，不能做如此重大的宣布。因此政府决定走另一个极端，干脆公开宣布美国已决定把两个社会主义国家间的冲突看作影响到美国国家利益的事情。

苏联在不同的论坛中喋喋不休地为战争叫嚣之时，美国官员们奉命宣称美国并不是漠不关心，也不会置身事外。中央情报局局长理查德·赫尔姆斯奉命做一个背景通报。他透露，苏联官员好像在试探其他共产

党领导人对先发制人攻击中国核设施的态度。1969年9月5日，副国务卿埃利奥特·理查森在美国政治学协会上把话挑明了。他说："两个共产党巨人之间在思想意识上的分歧与我们无关。但是，如果他们的争吵升级为严重破坏国际和平与安全的事件，我们则不得不深表关切。"[32] 理查森这番话用的是冷战中的说法，其实就是一个警告：美国绝不会漠然视之；无论美国采取何种行动，首先考虑的将是本国的战略利益。

策划这些措施的主要目的是为对华开放政策做好心理上的铺垫。自那时候起，我看了主要党派发表的很多文件。我现在倾向于认为苏联当时其实已经很快就要先发制人了，比我们想象的要严重得多，苏联主要是因为拿不准美国的态度才推迟了行动。现在我们才从许多事例中清楚地看到这一点，比如1969年10月，毛泽东认为苏联的进攻已迫在眉睫，他令所有领导人疏散至全国各地（除了周恩来，他得主持政府工作），去为中国当时尚极为有限的核武器部队拉响警报。

不知是由于美国的警告还是共产党世界内部的运作，这一年中这两个共产党巨人的紧张关系有所缓解，战争的威胁也减弱了。苏联总理柯西金在9月份绕远路取道印度，而不是中国，飞去河内参加胡志明的葬礼，回程途中却突然改道飞往北京。一个国家要发最后通牒时或要进入新时代时往往会采取这样戏剧性的行动。这一次既不是发最后通牒也不是进入新时代，不过从另一个角度看，则两者兼有。柯西金和周恩来在北京机场谈了3小时。考虑到苏联当时还算是中国的盟友，这样的方式可算不上是对一位总理的热烈欢迎。周恩来拿出一份草案，提出在北部边境上有争议的地点各自撤军，还建议了若干其他减缓紧张局势的措施。双方说好了在柯西金回到莫斯科后双方就签署这个文件，可是后来没有兑现。10月，紧张局势再度升温，毛泽东命令中方最高层领导人撤离北京。国防部长林彪命令军队进入"一级战备"。[33]

这就为中美接触开拓了空间。双方都刻意不给人一种公开迈出第一

步的印象——美国这么做是因为我们没有一个平台可把总统的战略转化为正式立场；中国这么做则是因为它不愿在威胁面前示弱。结果就变成了一段双人小步舞，舞步扑朔迷离，双方都可说并没有肌肤接触，也都不必因遭拒而蒙羞，而且还保持了一个漂亮的弧线：双方都可以延续现有的政治关系而不必去商谈如何从头起草案文。1969年11月到1970年2月间，驻世界各国首都的美中两国外交官交谈了至少有十次之多，这是了不起的大事，因为此前两国外交官总是相互避之不及。打破僵局的是美国驻华沙大使沃尔特·斯托塞尔，我们指示他在一次社交场合中主动上前向中国外交官表达对话的愿望。

那是在波兰首都举行的一个南斯拉夫服装秀上，出席服装秀的中国外交官由于没有收到过指示，见状拔腿便逃。一位中方使馆随员的描述说明了两国关系紧张到了何等地步。许多年以后，在一次采访中，他说记得看到两个美国人在大厅对面一边说话一边指向中国人聚集的方向，于是几个中国人起身走开，免得被迫与之交谈。而那两个美国人却铁了心要执行命令，在后面紧追不舍。中国外交官情急之下越走越快，而两个美国人拉开大步，边跑边用波兰语喊道（波兰语是唯一双方都听得懂的语言）："我们是美国大使馆的！我们想见你们大使！尼克松总统说他想恢复与中方的会谈！"[34]

两星期后，中国驻华沙大使邀请斯托塞尔到中国大使馆出席会议，为恢复华沙会谈做筹备工作。重新打开这个论坛不可避免地引起了一些重大问题：双方要谈些什么？要达到什么目的？

这时便显出了中美领导人谈判策略和风格的不同。这里所说的美国领导人，倒不一定是最高层的领导，而是指导了100多次毫无用处的华沙会谈的美方外交人员。这些不同之处本来隐而不露，因为双方都相信僵局有僵局的好处：中方反正总是坚持要求收回台湾主权，而美方则总是要求在这个被称为中国内部的争议中放弃使用武力。

既然现在双方都寻求进展，谈判风格的区别就显出了重要性。中方谈判代表用外交手段把政治、军事和心理因素融入一个大的战略计划。对他们来说，外交就是制定战略原则。他们并不特别重视谈判本身的进程，也不认为开启一项谈判是什么会改天换地的大事。在他们看来，个人关系不会影响他们的判断，虽然他们也许会利用个人关系以图方便。谈判陷入僵局不会影响他们的情绪，他们把僵局视为外交上不可避免的一种机制。若对方的友好姿态能达到明确的目标或是一种战术，他们才会表示赞赏。他们也很耐心，用长远观点来对付急躁的谈判对手，认为时间对他们有利。

美国外交官的态度则大不相同。美国政界普遍认为，军事力量和外交是完全不同的两个领域。军事行动有时能为谈判创造条件，但一旦谈判开始后，应该按谈判本身的逻辑来推动谈判的进程。所以谈判伊始，美方就减少了在朝鲜半岛的军事行动，同意暂停轰炸越南，用安抚取代施压，减少实质性的措施，以增加无形的筹码。美国外交政策一般来说愿谈细节，不愿泛泛而谈，愿谈实际内容，不愿谈抽象概念。谈判代表被要求采取“灵活”态度，并觉得有义务提出新建议以打破僵局。其实这样做会始料未及地造成新的僵局，于是又需提出新的建议。谈判对手若是决心拖延时间，往往就会用这样的战术。

在华沙会谈中，美方这种倾向起到了相反的效果。中国之所以回到华沙会谈是因为毛泽东做了战略决定，采纳了四位元帅的建议，寻求跟美国进行高级别对话。但美方外交人员与他们的总统想的相反，他们可没有想到要有什么突破；他们认为所谓突破，最多是向他们已经小心翼翼度过的134次会议吹口气，让这个死气沉沉的肌体苏醒过来。一路上，他们已经制定了一个议程，其中罗列了两国间积累起来的一些实际问题，例如：解决双方的经济索赔要求、交换各自监狱里的囚犯、贸易问题、军备控制以及文化交流。谈判代表们认为，中国若同意来讨论这些议程项目，那就是实现了突破。

重新启动的美中华沙会谈在1970年2月20日和3月20日举行了两次会议，在会上双方几乎都是在对牛弹琴。我作为白宫国家安全事务助理敦促谈判人员重复我们那两位使节想对拔腿就跑的中方外交官说的话，美国“愿意考虑派代表去北京跟你们的官员直接会谈，或在华盛顿接待你们的政府代表”。中方谈判代表正式重复了台湾问题的一贯立场，虽然语气有所缓和。其实，关于台湾问题的陈词老调中隐藏了一个前所未有的姿态：中国愿意考虑在华沙以外的地方进行大使级会谈，或通过其他途径“缓和中美的紧张，从根本上改善关系”。[35] 中方并没有把解决台湾问题作为谈判的条件。

驻华沙的美国谈判代表却力图避免更广泛的接触。中方第一次尝试接触时，美方人员居然毫无反应。后来他们写了几个谈话要点，避开了中方提出对全面审视中美关系的要求，而要引导谈判去讨论美方在20年来零星会谈中逐渐形成的议程。[36]

毛泽东一定对这样的谈判极不耐烦，尼克松也是如此。尼克松面对着谈判人员向他递交的一份计划说：“这帮人会让谈判胎死腹中！”但他也不愿命令他们进行地缘政治的对话，因为他担心通报制度会引起轩然大波，会需要做多项保证，而此时中方的态度尚不明确。毛泽东的态度更是模棱两可，一方面他想与美国和解，但这是在70年代初，当时尼克松政府面临着大规模示威活动，示威群众抗议政府决定向柬埔寨派兵去破坏河内进攻南越的基地和补给线。毛泽东面前的问题是，这些示威是否标志着一场真正的世界革命即将到来。马克思主义者早就翘首以待，但等来的只有一次次的失望。如果此时中国向美国靠拢，是否会正值世界革命成功之际？1970年毛泽东的规划中很大一部分就消耗于这样的等待之中。[37] 他以美国侵略柬埔寨为借口取消了原定于1970年5月20日的下一轮华沙会谈，而这轮会谈再也没有恢复。

尼克松希望谈判的平台不要受官僚机构那么多的限制，而能更多地

处于他的直接控制之下。毛泽东每次做出一个明确决定之后，都会争取冲破重重障碍直达美国政府的最上层。两人都不得不谨慎行事，否则过早地暴露目的会引起苏联的进攻，或者若遭对方拒绝也会挫败整个计划。华沙会谈的失败似乎使美国政府中从事日常工作的人员松了一口气，他们终于可以告别与北京谈判有关的各种困惑和所面临的国内风险了。尼克松和毛泽东在寻求高级别谈判途径的那一年，美国低层的外交人员在白宫一次也没有问起过华沙会谈究竟怎么样了，也没有人建议恢复会谈。

中方取消了5月20日的会谈几乎一年以后，中美领导人就达成了一致目的，但双方之间还是隔了一条因20年的隔绝而形成的鸿沟。问题已不再是美中在谈判风格上的文化区别，而在于尼克松的做法与他自己外交人员的差异比他跟毛泽东在做法上的差异还要大。我和他都想研究苏、中、美之间三角关系产生的战略局面。我们力争有机会进行地缘政治对话，消除令人不快的因素倒在其次。

双方在绕着圈子互相打量的时候，选择什么样的中间人也颇能反映出各自对当前任务的看法。尼克松利用1970年7月一次环球旅行的机会告知巴基斯坦和罗马尼亚的东道主，他愿与中国高级领导人会晤，并说他们可以把这话带给北京。作为国家安全事务助理，我跟驻河内的前法国大使萨蒂凡重复了这句话。他是我多年的老朋友，他认识中国驻巴黎大使黄镇。换言之，白宫挑了中国一个不结盟的朋友（巴基斯坦）、华沙条约组织中欲挣脱苏联的一个成员（罗马尼亚），以及坚持其战略独立性的北约成员（法国，我们认定萨蒂凡会把话传给法国政府）。北京则通过其驻挪威（美国的北约盟国）的大使馆和驻阿富汗喀布尔的大使馆向我们暗暗示意。选阿富汗有些奇怪，也许因为想爆个冷门，引起我们的注意。我们对奥斯陆方面置之不理，因为我们在那里的大使馆人手不够；喀布尔当然就更不考虑了，而且我们也不想再次通过使馆进行对话。

中国对巴黎那条直接途径不予理睬，但最终对罗马尼亚和巴基斯坦传的话作了回应。其实，此前毛泽东已向我们有所表示，但他说得太高深莫测，迂回曲折，我们根本就没有领会。1970年10月，毛泽东同意再跟埃德加·斯诺进行一次谈话。尼克松政府认为斯诺是毛泽东的同情者。毛泽东为了表明对这次谈话的重视，在1970年10月1日观看国庆大典的游行时，让斯诺在天安门城楼上紧挨着他。一个美国人站在毛主席身边，或许是故意向全国人民表明，跟美国接触不光是可以的，而且还是件大事。

这次会见搞得很复杂。会谈后中方给了斯诺一份会谈记录，但只许他间接援引毛泽东的话，而且要拖3个月以后才能发表。中方一定是希望斯诺把稿件交给美国政府，希望会谈摘要发表了以后便能为到那时已经启动了的进程再加一把劲儿。

中方的愿望落空了，原因跟1965年那次谈话没有影响美国政府一样。斯诺是中华人民共和国的老朋友，光这点就足以让美国外交界将这位北京的宣传干将拒之门外。这次会谈的记录稿没有传到美国政府高级官员手中，更不要说白宫了。几个月后这篇文章发表时，它已经落后于形势的发展了。

我们没有拿到这份稿件实为可惜，因为毛泽东在会谈中发表了一些惊世骇俗的看法。中国孤立于世界已有几乎10年之久，现在毛泽东却宣布他很快就要邀请持各种政见的美国人访问中国。尼克松“当作旅行者来谈也行，当作总统来谈也行”，都会受到欢迎。他说，“中美之间的问题要跟尼克松解决”，因为两年之内就要举行下一次总统选举了。[38]

毛泽东已从一味诋毁美国转而邀请与美国总统进行对话，而且还出人意外地补充了一句话，谈到了中国国内的形势，暗示对话将在一个崭新的中国开展。

毛泽东对斯诺说他要结束“文革”。他说，他本来要搞的道德和知识革命已变成了高压政策。“那个时候外国人讲中国大乱，不是假的，是真的。武斗。开始用长矛，后来用步枪，迫击炮。”[39] 据斯诺的报道，毛泽东现在为对他的个人崇拜深感遗憾。他说，要人们克服3 000年的崇拜帝王的传统习惯是困难的。所谓的“四个伟大”（伟大导师、伟大领袖、伟大统帅、伟大舵手），讨嫌。总有一天要统统去掉，只剩下一个“teacher”，就是教员。其他的称号一概辞去。[40]

这些话都很不寻常。他发起的运动震撼了全国，几乎摧毁了共产党，剩下唯一能凝聚人心的就是对他的个人崇拜了，可是他现在却宣布要结束“文革”。当年他宣布发动“文革”，从而可以不受任何思想上或官僚机构的限制而放手大干。“文革”得以维持也是因为他打碎了国家结构，而且用他当时的话说，他们是“靠边站、接受再教育的党员和其他人”。[41]

若是这样，中国政府将如何运行？也许毛泽东跟一个外国记者以他特有的拐弯抹角的方式这样讲述，主要是为了达到这样一个目的：通过宣称中国的领导方法有了变化而鼓励中美及中国与世界的关系进入一个新阶段。据斯诺的记录，毛泽东宣布，中美人民之间不应有偏见，应该互相尊重，平等相待。他说他对两国人民寄予厚望。[42]

尼克松一反美国外交政策的传统，敦促出于地缘政治的考虑而缓解紧张局势，让中国回到国际体系中来。但毛泽东考虑问题是以中国为中心的，他想到的主要不是国际体系，而是中国的前途。为保证中国的安全，他愿意改变中国政策的重心，改换盟友，但不是根据国际关系的理论，而是让中国社会迈向新的方向，为此中国甚至还可向美国学习。斯诺写道，毛泽东说：“要学你们美国的办法，（把责任和财力）分到50个州去。中央不能包办。要有地方积极性。（把手一摊）我管不了那么

多啊！”[43]

简而言之，毛泽东重申了中国基于儒家道德的传统治国原则。他在会谈中痛斥说谎的习惯，骂的并不是美国人，而是刚刚被剥夺了权力的红卫兵。据斯诺的记录，毛泽东说：“一个人不讲真话建立不起信任。”[44] 他说的最后一句话似乎表示他无可奈何地接受了新的局面，不过他的话总是一语双关。他说他是“和尚打伞”。[45]

毛泽东并不是在以惯常的嘲弄口吻把他这位“大跃进”和“文革”的发动者形容成一个孤苦伶仃的教书匠，从事着他这位哲人的本行。这句话的背后其实大有文章。后来有几位中国评论家说道，斯诺用英语记录的这句话是个中国人耳熟能详的歇后语，后面还有下句。[46] 上下句连起来并无嘲笑之意，而是让人毛骨悚然。毛泽东当时没有说出下句，或至少没有翻译出来。下句是“无法（发）无天”。字面意思是，和尚无发，打了伞因此看不见天。“发”与“法”同音。这句话可以理解为，违抗一切人和神的法则，不怕上帝，不遵守法纪，随意践踏法律。[47]

换言之，毛泽东最后放的这一炮颇有深义。他把自己形容成既是一个云游四方的古圣人，又凌驾于法律之上。这是在耍弄讲英语的记者吗？难道他以为斯诺会知道这个西方人所不可能理解的双关语吗？（毛泽东有时候会过高估计西方人的含蓄，而西方人有时候则会夸大毛泽东的弦外之音。）在当时的情况下，毛泽东那句双关语很可能是针对国内民众而发的，特别是针对那些可能反对与仇敌美国讲和的人。这些人的反对后来酿成了林彪事件。据称在美国对华开放后不久，林彪便发动了政变。毛泽东其实是在宣布他即将再一次扭转乾坤，这次要“无法无天”，甚至违背他自己的理论。他用这句话警告持怀疑态度者，不要挡道。

毛泽东这次谈话的记录稿一定在北京高层领导人手中传阅过，而在

华盛顿则无人问津。中方曾要求斯诺推迟发表访谈记录，让中国能确定正式行动方案，但毛泽东决定大刀阔斧地砍掉通过第三方沟通的繁文缛节，直接与美国政府最高领导人联系。1970年12月8日，周恩来请人向我在白宫的办公室送来一封信。巴基斯坦大使援用了上几个世纪的外交惯例，从伊斯兰堡带来了一封手写的信函。这封来自北京的信函正式确认中方收到了通过中间人传递的来往信函，还提到尼克松几个星期前对造访白宫的巴基斯坦总统叶海亚·汗说过的一句话。他说美国在跟苏联的谈判中不会参与对中国的围攻，并会派出一位使节到一个对双方都相宜的地点，安排与中国进行高级别接触。[48]

以前的信函周恩来没有作答，但这一次做了答复。他说这是因为由一个国家首脑通过第三方国家首脑向另一个国家首脑传递信息还是第一次。[49] 他强调说他的答复是得到毛泽东及其当时的既定接班人林彪的同意的。周恩来请一位特使到北京去讨论“美国撤出已占领了15年的中国领土台湾”。[50]

这封信写得非常巧妙。周恩来到底想要讨论什么？是讨论台湾回归中国，还是要讨论驻台美军的问题？信中没有提到互助条约。且不管信中是什么意思，这是20年来北京方面在台湾问题上最温和的论调。它是仅针对美国在台驻军吗（其中多数是越战的后备军），还是暗指有更多方面的要求？无论怎样，讨论台湾问题已经有一个平台了。把遭口诛笔伐的“垄断资本家”[51] 的代表请到北京应该有更深远的目的，一定是牵涉到中国的安全问题。

白宫决定不明确定下直接联系方式。我们在答复中说，原则上接受指定一位使节，但指出他的任务是讨论“中华人民共和国与美国之间的各种问题”。换言之，美方使节不会同意把议程仅限于台湾问题。[52]

周恩来怕巴基斯坦渠道失效，所以还请了罗马尼亚传达同样的信

息。不知为什么，罗马尼亚转达的信息1月份才到，比巴基斯坦晚了一个多月。这封信也是经毛泽东和林彪审阅的。[53] 信中说台湾是中美间唯一悬而未决的问题。此外还加了些全新的内容：既然尼克松总统已经访问过两个共产党国家的首都贝尔格莱德和布加勒斯特，那么他在北京也会受到欢迎。过去的10年半以来军事冲突接连不断，而现在台湾却被说成是中美间唯一的问题，这一点意味深长。这就是说，越南问题不是中美讲和的障碍。

我们通过罗马尼亚渠道做了答复。我们接受指派使节的原则，但对访问北京的邀请不置可否。在双方接触这么早的阶段就同意总统访问似乎太牵强了，而且风险也太大。为避免造成混乱，我们采用了给巴基斯坦那封信中同样的措辞，说明我们认为应讨论什么样的议程，说美国愿意讨论双方关心的所有问题，包括台湾问题。

周恩来在10月会见了巴基斯坦总统叶海亚·汗，在11月会见了罗马尼亚副总理。毛泽东和斯诺的谈话是在10月初。相隔仅几个星期中方就传来了信件，这就说明外交活动已超过了战术阶段，最终的解决方案正在策划之中。

可是3个月过去了，中方还迟迟没有回音，这令我们意外，也使我们颇感不安。也许是因为在美国空中火力的掩护下，南越通过老挝南部向胡志明小道发动了进攻，而胡志明小道是北越在南方的主要补给线。毛泽东似乎认为反战示威运动可能引起美国革命，因此举棋不定。[54] 另一种可能是，北京方面希望此时进展的速度不要太快，以表示他们不在乎战术考虑；中方不能表露出急于谈判，更不能显得软弱。更大的可能是，毛泽东需要时间争取国内更大的支持。

直到4月初我们才收到中方的回复。中方撇开了我们已建立的所有渠道，另选了一个方法。这就清楚地表明中国愿与美国改善关系，但不

会被动地依赖美国政府的行动。

民间传说中的“乒乓外交”就是在这个背景下展开的。中国乒乓球队参加了在日本举行的一个国际锦标赛，这是“文革”以来第一次有中国运动员赴国外参赛。据近年来一些材料披露，中国领导人曾就中美乒乓球队相遇后怎么办一事进行了激烈的辩论。中国外交部起初建议不参加比赛，或至少对美国队员不予理睬。周恩来请示毛泽东，毛泽东想了整整两天。两天后，毛泽东夜里又失眠了，服了安眠药后，迷迷糊糊地“伏案”而睡。突然，他发话说叫人给外交部打电话，“请美国队访问中国”。

中国运动员便奉命借机邀请美国乒乓球队访问中国。1971年4月14日，这些年轻的美国人在人民大会堂见到了周恩来，兴奋不已。绝大多数外国驻华大使都还未曾有过如此殊荣。

周恩来总理说：“你们在中美两国人民的关系上翻开了一个新篇章。我相信，我们友谊的这一新开端必将受到我们两国多数人民的支持。”运动员们听到自己居然被推入了高层外交轨道，惊得张口结舌。周恩来打破沉寂说：“不是吗？”他这句话引起了一阵掌声。[55]

一如他们往常的外交活动，毛泽东和周恩来的这一招儿一箭多雕。一方面，乒乓外交答复了1月份美国的信函，把此前最保密的外交活动用公开形式做了承诺。从这个意义上讲，这确是一个保证，但同时也是一个警告：若秘密渠道遭挫，中国可能采取行动，发起一场群众运动——今天可称之为“民间外交”，就像河内做的宣传一样，呼吁美国社会上日益壮大的示威运动反对政府又一次“失去了和平机会”。

周恩来很快就表示，他还是认为外交渠道更为可取。4月29日，巴基斯坦大使又递交了来自北京的手写信函，落款是4月21日。信中说道，沉默了这么久是“当时的局势”造成的，[56] 不过没有解释指的是国内

还是国际局势。周恩来重申愿接受一位特使，他还点名要我或国务卿威廉·罗杰斯担任，或甚至“美国总统本人”。[57] 作为恢复两国关系的一个条件，周恩来只提出美军撤出台湾和台湾海峡——这是到目前为止争议最小的问题——而对归还台湾只字不提。

这时，此前一系列外交活动的保密做法几乎已经断送了整个谈判的前程。之前任何阶段中跟北京的交往若是如此保密，也会半途夭折的。尼克松曾宣布与北京联系的渠道只限于白宫，周恩来12月和1月的两次来函都未告知其他任何部门。因此，在4月28日的一个公开通报会上，美国国务院一位发言人宣称，美国对台湾主权的立场“未决，尚待将来在国际上加以解决”。国务卿在伦敦参加了一个外交会议后，次日在电视上出现时，对毛泽东与斯诺的谈话发表了评论，说中方邀请尼克松访华“只是随便说说而已，不是认真的”。他还说中国外交政策是“扩张政策”，“病态多疑”；谈判要取得进展，尼克松要能访华，中国就必须以某种方式回归国际大家庭，履行“国际法准则”。[58]

后来是中方的一项策略让两国恢复谈判的进程得以继续推进。中方谴责台湾问题未决的提法是“谎言”，是美国政府发言人“对中国人民事务的粗暴干涉”，但同时又说美国乒乓球队的访问是中美两国人民友谊的新发展。

5月10日，我们接受了周恩来对尼克松的邀请，但重申议程必须包括多项问题。我们在信中写道：“在会晤中，各方都应有权提出各自主要关心的任何问题。”[59] 为了给双方首脑会晤做好筹备工作，总统提出我应以他的国家安全事务助理身份，代表他先与周恩来进行一次初步密谈。我们建议了一个具体日期。定这个日期倒不是出于重要的政策考虑，而只是因为春末夏初内阁和白宫有一系列出访活动，要等总统专机没有其他安排方能成行。

6月2日我们收到了中方的回复。周恩来说他“欣然”向毛泽东汇报了尼克松已接受中方的邀请，[60] 还说他欢迎我去北京就我们建议的访问日期进行初步讨论。信中未提及林彪，但这一点当时没有引起我们的注意。

一年之内，中美外交从不可调和的冲突状态进入了总统使节去北京为总统访华筹备的阶段，其间双方避开了20年来的敌对宣传，聚焦于最重大的战略目标，即开展地缘政治对话，重塑冷战时期的国际秩序。尼克松若是采纳了职业外交人员的咨询意见，就会利用中方的邀请拿出原先的议程，加快审议，以作为高级别会谈的条件。这样做，不光会被认为是一种拒绝，而且整个中美加紧接触的过程都会因为两国国内和国际上的压力而功败垂成。尼克松对刚出现的中美和解的贡献倒不在于他认识到这么做是多么美好，而在于他提供了一个观念基础，让中方的思路能与之产生共鸣。尼克松认为，对华开放是他宏大战略规划的第一部分，而不是各自罗列对方过错的机会。

中国领导人的做法也是如此。在他们看来，认为呼吁重返现有的国际秩序毫无意义。他们并未参与建立现有的国际体系，因此这个体系与中国无关。他们从不认为中国的安全要扎根于主权国家的什么法律协定。至今美国人还常常把对华开放看成是建立永恒不变的友谊，但中国领导人从小就学到这么一个观念：一切事情都是变化无常的。

周恩来写到重建中美人民友谊时，描述了为建立新的国际平衡所必需的一种态度，而并没有提两国人民关系的最终状态是什么样的。在中方的文件中，几乎找不到美国人视之为神圣的国际法律秩序的说法。他们所寻求的是让中国能通过互斗共存而打造安全和进步的世界。在这个世界上，战斗意志和共存的概念同样重要。美国向共产党中国派出的第一个外交使团就是迈进了这样一个世界。

| 第九章 |
恢复关系：与毛泽东和周恩来结识之初

尼克松任总统期间最富戏剧性的事件在当时却鲜为人知，因为尼克松认为访华若要成功，就必须严加保密。若公之于众，则需要在美国政府内部获得层层批准，走一道道复杂的程序，世界各国也都会坚持要求与我们商议，这样会影响我们去北京摸清中方的态度。透明固然重要，但为了建立更为和平的世界秩序，抓住历史机遇也是必要的。

我们一行人取道西贡、曼谷、新德里和拉瓦尔品第前往北京，对外宣称是代表总统出外调查。我们这一行人中，有一个去北京的核心小组，其余都是外围人士。核心小组成员除了我以外，还有我的助手温斯顿·洛德、约翰·霍尔德里奇和迪克·斯迈泽，以及特工人员杰克·雷迪和加里·麦克劳德。为了保证最后的辉煌盛举不受影响，我们故意把在沿途每个城市的逗留都安排得极其枯燥乏味，以免媒体紧追不舍。我们到了拉瓦尔品第后，我以生病为由假称需要休息，到喜马拉雅山脚下一个巴基斯坦的避暑山庄躲了48个小时。在华盛顿，只有总统和我的高级助理亚历山大·黑格上校（后来他晋升为上将）知道我们真正的目的地。

1971年7月9日美国代表团抵达北京以前，我们虽然对中方来函中话里有话的特点已经有所体会，但对北京实际的谈判方式还不了解，对中国人的待客之道更是一无所知。美国对共产党国家外交官的印象还停留在苏联领导人的形象，特别是安德烈·葛罗米柯，他往往把外交谈判变成一种官场上的毅力考验。他在谈判中的表现无懈可击，在实质问题上也绝不让步，但他的自律有时候让人感觉他太紧张了。

中方在接待我们这个秘密访问团时却全无紧张气氛，此后的会谈中

也是如此。在此前的整个筹备阶段，中方发来的信息间隔忽长忽短，令我们困惑不解。我们当时以为这一定跟“文革”有关。可是现在，我们的东道主却那么泰然自若，落落大方，好像没有任何事情会打乱他们的方寸，也好像在中华人民共和国历史上第一次迎接美国总统的使节是再自然不过的事情。

其实，这种外交风格更接近于传统的中国外交风格，而不像我们在跟其他共产党国家谈判时所熟悉的那种教条作风。中国历史上，政治家一贯把好客、礼节以及精心培养的个人关系作为治国手段。这样的外交风格非常适合用于对付中国历史上的外患，以保护非游牧民族的农耕文化。中国周边的各民族如果联合起来，其军事力量可以超过中国；而中国之所以能生存下来，并且总的来说占了上风，正是因为他们奖罚并用，分寸的把握也十分精准。他们不但深谙此道，还以灿烂的文化取胜。在这样的背景下，好客成了一种战略。

我们这个代表团还在伊斯兰堡，尚未到达北京之时，就已经受到了中方的礼遇。中方竟然派了几位讲英语的中国外交官到巴基斯坦来陪我们，让我们在飞往一个陌生国度、长达5小时的飞行途中能减缓紧张情绪。他们比我们先上了飞机，令我们的随行特工人员大吃一惊，因为根据他们接受的训练，毛式中山装就是敌方的制服。一路上，那几位中国外交官检验了自己的研究心得，练习了言谈举止，同时也为他们的总理收集了这些来客的个人信息。

这个团队是周恩来在两年前就选定的，当时四位元帅的报告引起了有关要不要向美国开放的第一场讨论。团队中有三位来自外交部，其中之一，唐龙彬，后来是尼克松访华时的礼宾官之一。还有一位是章文晋，他曾当过大使，是西欧、美国和大洋洲事务专家；后来我们才知道，他也是个了不起的语言学家。另有两位年轻人，她们其实代表了毛泽东，是直接向他汇报的：一位是毛泽东的姨表侄孙女王海容，另一位

是南茜·唐（唐闻生）。唐出生在纽约布鲁克林区，是个杰出的口译员，同时也兼有某种政治顾问的身份。她是早年随父母回国参加革命的。这一切我们都是后来才得知。后来也听说外交部的官员在最初接到任务时的反应跟四位老帅当初接到毛泽东询问时的反应一样。周恩来只得亲自向他们保证，这项任务是毛泽东布置下来的，不是要考验他们对革命是否忠诚。

我们中午时分抵达北京机场时，来迎接的是军委副主席叶剑英元帅——也就是被毛泽东要求分析中国战略选项的四位元帅之一。这象征着中国人民解放军对新的中美外交关系的支持。元帅带我上了一辆中国国产轿车，车里拉上了窗帘。我们去的是坐落于北京西区一个公园里的钓鱼台国宾馆，这个地方本来是皇家的垂钓处，四周有围墙环绕。叶剑英建议我们稍事休息，说4小时之后，周总理会到国宾馆来欢迎我们，并进行第一轮会谈。

周恩来亲自来看望我们，这真是莫大的礼遇。根据外交程序，东道国一般会在政府大楼里接待来访的代表团，特别是如果双方负责人的头衔差距这么大，更应如此。（我这个国家安全事务助理的头衔相当于副部长，比周总理低了3级。）

我们很快发现东道主为我们做的时间安排非常宽松，简直叫人难以置信。这好像是表示，在隔绝了20多年之后，他们并不急于立即就达成实质性的协定。我们原定在北京停留的时间大约是48小时，不能延长，因为我们得去巴黎谈越南问题。我们是乘坐巴基斯坦总统专机来北京的，而我们也无法控制专机的时间安排。

看到行程安排，我们发现除了在周恩来到达之前的这一段休息时间以外，中方还安排了4个小时让我们参观紫禁城。这样，48小时中已占去了8小时。第二天晚上周恩来不能陪我们，他要见一位朝鲜政治局成员，时间无法更改——也许不改时间是为了给我们的秘访打掩护。再去

掉两个晚上16小时的睡眠时间，这两个20年来没有实际外交接触并曾兵戎相见、后来又险些再次动武的国家就只剩下不到24小时的时间可用于这第一次谈话了。

实际上中方只安排了两场正式谈判会议：第一场安排在我到达的那一天，从下午4点半到晚上11点20分，共7小时；另一场是第二天，从中午到晚上6点半左右，大概6小时。第一场会议在国宾馆。根据中国的礼仪，这场会议由美国主持。第二场会议在人民大会堂，中国政府的代表将在那里接见我们。

可以说，中方如此潇洒的态度给了我们一种心理压力。如果我们无功而返，尼克松当然会大丢面子，他还尚未把我这趟秘访告诉其他的内阁成员。如果两年来与中国的外交来往中我们所做的分析是正确的话，若美国派团赴华一事遭挫，那么，促使毛泽东邀请我们访华的紧急情况就可能会发展到无法收拾的地步。

对峙对双方都不利，这正是我们去北京的原因。尼克松急切盼望能够将美国人的视线从越南上面转移开来，毛泽东则决心迫使苏联在攻打中国之前能瞻前顾后、犹豫不决。中美双方都明白这次会谈事关重大，只能成功，不能失败。

双方一致决定把大部分时间用于了解各自对国际秩序的看法——双方的分析如此不谋而合，实属难得。既然我们访问的最终目的是要决定是否应调整两国以前互相敌视的外交政策，那么，务实外交的最终形式就应该是对概念进行讨论。这样的讨论有时候听起来像是两个教国际关系的教授在谈话，而不像一场正式的外交对话。

周总理到达时，我们象征性地握了手，后来尼克松到中国以后，他与周恩来又在公开场合重复了这一象征性动作。之所以说这是个象征，是因为在1954年的日内瓦会议上，国务卿杜勒斯曾拒绝与周恩来握手。

中方对杜勒斯的傲慢失礼耿耿于怀，尽管他们嘴上经常说那件事无关大局。握完手，我们就去了国宾馆里的一间会议室，面对面地在一张铺着绿色呢面的桌子旁坐下。在这里，美方代表团第一次对这位在半个世纪的革命、战争、动乱和外交活动中与毛泽东共事的特殊人物有了认识。

周恩来

周恩来是我在60年来的公职生涯中遇到过的最有魅力的人。他个子不高，风度翩翩，目光炯炯，表情丰富。他能以他超人的智慧和能力压倒谈判对手，能凭直觉猜到对方的心理活动。我见到他的时候，他担任总理已有差不多22年，与毛泽东共事已有40年。他已成为毛泽东与毛泽东为之规划宏图的人民群众之间重要的纽带。他把毛泽东的远大理想化为具体计划。同时，他还因为给毛泽东的过激之处降温——至少是在毛泽东满腔豪情容许的范围内尽可能这么做——而赢得了很多中国人的感激。

两位领导人的个性也大不相同。在任何聚会中，毛泽东总是以其气势令举座注目，而周恩来则给人带来光明和温暖。毛泽东的满腔豪情会让反对者慑服，而周恩来会以其智慧力求以理服人或以智取胜。毛泽东说话尖锐犀利，周恩来说话则鞭辟入里。毛泽东喜欢将自己看作哲学家，周恩来则自认擅长行政管理或谈判。毛泽东致力于加快历史前进的速度，周恩来则善于乘时乘势。他常说，舵手必须懂得该怎样驾驭风浪。两人在一起的时候，各自的身份令人一目了然，不仅是因为级别的高下，更是因为周恩来对毛泽东总是恭恭敬敬。

后来，有人批评周恩来只是给毛泽东的激进政策降温而没有予以抵制。美国代表团见到周恩来时，中国还在“文革”之中，而周恩来——一个见多识广、留过洋、主张跟西方进行务实接触的领导人——正是“文革”中一个明显的斗争目标。他究竟是推动了“文革”还是踩了刹车？周恩来在政治上能站住脚跟，是因为他把行政管理的能力用于执行一些他个人可能很厌恶的政策。也许正因为如此，他才没有在60年代像他多数同时代的领导人一样遭到冲击。（不过最终他还是遭到了日益激烈的批

判。1973年底实际上已经被剥夺了实权。）

要给一国之君当顾问有时候就会遇到这样的难题：若要反对某一项政策，就要考虑，改变了局面以后的好处是否值得他为此而丢官。是凭长远目光以他的含蓄起到作用，还是以眼下利益为重而走极端？是应采取温和措施而一步步积累其效果，还是摆出高姿态？（其实高姿态也未必救得了他。）

邓小平后来在评价周恩来在“文革”中的作用时，一语击中了这一连串问题的要害。至少在公开场合下，他为周恩来解释了上述问题。邓小平一家在“文革”中曾饱受迫害。1980年他复出后在跟意大利记者奥丽娅娜·法拉奇的谈话中说：

> 周总理是一生勤勤恳恳、任劳任怨工作的人。他一天的工作时间总超过12小时，有时在16小时以上，一生如此。我们很早就认识，在法国勤工俭学时就住在一起。对我来说他始终是一个兄长。我们差不多同时期走上了革命的道路。他是同志们和人民很尊敬的人。“文化大革命”时，我们这些人都下去了，幸好保住了他。在“文化大革命”中，他所处的地位十分困难，也说了好多违心的话，做了好多违心的事，但人民原谅他。因为他不做这些事，不说这些话，他自己也保不住，也不能在其中起中和作用，起减少损失的作用。他保护了相当一批人。[1]

在我跟周恩来的交往中，他含蓄、敏感的风格帮我们克服了曾互为仇敌的两个大国间新型关系中的很多隐患。中美和解起于冷战期间的一种战术，后来演变为新国际秩序中的核心因素。我们双方都不抱幻想能改变对方的基本信念——我们的对话得以进行正是基于这一点。但我们也声明了双方的共同目标。这些共同目标在我和周恩来都退出历史舞台后依然存在，这是一个政治家的最大荣耀。

当时，我和周恩来在绿呢面的桌旁坐下时，上述的这一切都还非常遥远。我们坐下后，谈的是有无可能走向和解。周恩来请我这位客人先讲。我想好了，避开我们两国有分歧的问题，只从哲学角度谈中美关系的演变。我用了华丽的辞藻来做开场白，我说："有很多游客来过这片美丽的土地。对我们而言，这又是一片神秘的国土。"这时，周恩来摆了摆手打断了我，说："你会发觉，它并不神秘。你熟悉之后，它就不会像过去那样神秘了。"[2]

我们面前的挑战可以说是要揭掉各自神秘的面纱，不过周恩来又进了一步。他20年来在跟一个美国使节第一次会谈时，就说恢复友谊是发展两国新关系的主要目的之一——这一点他在接见美国乒乓球队时就已经说过。

3个月后，我第二次去中国时，周恩来欢迎我们的态度就好像两国的友谊已经根深蒂固了一样。他说："说起来这只是第二次会谈，但是我把自己所想的都对你们讲了。你和（温斯顿·）洛德先生对这一点很清楚，但是（戴安娜·）马修斯小姐和我们的新朋友（指我的军事助手乔恩·豪）不大清楚。你们可能认为中国共产党有三头六臂吧？但是，瞧，我和你们一样，是个可以与之理论并坦诚交谈的人。"[3]

1973年2月，毛泽东也说了同样的话。他把我迎进他书房时说，美国和中国曾经是敌人，现在我们之间算是朋友。[4]

不过这是对友谊的一种非常实用、不带感情色彩的看法。中国共产党领导人仍然保留了一部分"制夷"的传统，他们让对方为以"老朋友"的身份进入中国"俱乐部"而深感荣幸，这样就使对方难以表达不同意见，也拉不下面子与自己对抗。历史上，中华帝国的外交手段就是设法让对方主动提出中方喜欢的建议，然后中方予以认可，好像是给了对方一种个人的恩惠。

同时，中国对个人关系的重视超出了战术范围。中国外交几千年来的经验表明，在国际问题上，每一个看起来不错的解决办法一般来说一定会造成一系列新的相关问题，因此中国外交官把延续关系看作是一项重要任务，甚至比正式的文件更为重要。相比之下，一事当前，美国的外交官会把它分割成一个个自成一体的问题，然后再根据其自身的是非曲直来一个个地加以处理。在这个过程中，美国外交官也会重视个人的良好关系。区别在于，中方领导人培养的“友谊”不过多在乎个人性质，而是更重视长远的文化、民族或历史的纽带，而美国人所说的个人关系只是针对谈判对手本人。中方说的友谊是通过无形的因素来培养长期的、经得起时间考验的关系，而美国外交官则是重视社交往来，以便于当下正在进行的工作。中国领导人愿意为了对友谊忠贞的名声而付出代价（当然这代价也不是无限制的）。例如，尼克松辞职后，人们都对他避之不及，毛泽东却又邀请他访华；日本首相田中角荣1974年因出了丑闻而退休以后，也受到了同样的礼遇。

我于1971年10月访华时跟周恩来的一次谈话就充分说明了中方对无形因素的重视。我当时代表总统访华的先遣队提出了建议，还保证既然有那么多实质问题要处理，我们不会让技术问题拖后腿。周恩来把我这个实际操作的建议变成了一个文化上的观念，他说：“对，互相信任，互相尊重。这两点。”我强调的是实际操作，他强调的则是大局。

中国领导人经常表现出的一个文化特点是，他们是从历史角度考虑问题的。他们有能力，当然也有这个必要，比西方人想得更长远。一个中国领导人取得的成就相对于中国的社会历史显得不那么重要，这点不同于世界上任何其他领袖。中国的历史之悠久，规模之宏大，使中国领导人能用中国几乎永无尽头的历史让谈判对手油然产生一种谦恭之心。（哪怕以后在回忆时，谈判对手才意识到，所谓历史有时候只是一个比喻。）外国的谈判对手会因此而觉得自己是在违背自然，自己的行动注定只会在中国滚滚的历史长河中留下一条逆流而动、微不足道的痕迹。

我们到达北京以后的头几次谈话中，周恩来竭力把美国历史说得比中国历史还悠久，以示对我们的欢迎。不过，讲完这句话之后，他又恢复了传统的视角。他说：

> 我们是太平洋两边的两个国家。你们有200年的历史，我们创立新中国只有22年，因此我们比你们年轻。至于我们的古文明，每个国家都有，美国和墨西哥有印第安人，南美洲有比中国还古老的印加帝国。很可惜，他们的文字没有保存，遗失掉了。至于中国的悠久历史，有一点是好的，就是已有4 000年历史的书写文字，有历史文物为证。这对国家统一和发展有益。[5]

总的来讲，周恩来提出了对国际关系的新看法，主张一种儒家道德观念，而这种观念现在被认为来自于共产主义思想。他说：

> 毛主席在许多场合说过我们绝不会成为超级大国。我们奋斗的目标是，所有国家，无论大小，一律平等。这不仅是两个国家的平等问题。当然，我们两个国家在平等的基础上交换意见、寻求共同点、把我们的分歧摆在桌面上，这是一件好事。为了在较长的时间里在国际舞台上实现真正的缓和，人们必须在平等的基础上相互交往。这一点并不容易实现。[6]

马基雅维利会说，如果一个国家想得到一项保证而又不愿乞求，那它就应搬出一个概括性的提法，然后将它适用于具体情况，这样做符合该国利益。这也就是周恩来这么说的原因之一。他坚称，不管中国以后变得多么强大，中国对国际事务的看法都将是独特的，都会摒弃传统的权力观念。他说：

> 我们不认为自己是个强国。尽管我们在发展经济，但是与其他

国家相比，我们还是属于落后国家。当然，贵国总统也提到，今后五到十年中，中国会快速发展。我们觉得不会那么快，尽管我们会全力以赴，树立远大目标，多快好省地建设社会主义。

再者说，我们的经济发展了以后，我们还是不会认为自己是个超级大国，不会加入超级大国的行列。[7]

他表示，中国只求各国平等，这个提法与中华帝国的传统大相径庭。他这么说是为了向美国保证，中国不是个潜在的威胁，不必用军力与之抗衡。中国不以炫耀武力为荣的国际行为准则源自孔子的学说。要考验这种新关系，就要看这些准则在动乱的压力之下是否还能站得住脚。

这次密访的根本挑战在于要建立双方的信心，以便在第一次会面之后还能把关系延续下去。高级别的外交谈判一般总是把无足轻重的小事情先打发掉。这次密访的特殊之处在于，由于两国20年来没有接触，没有什么小事情需要先处理，只有两个例外。这两个问题双方都知道短期内是不可能解决的，一个是台湾问题，另一个就是越南问题。我们眼下的困难在于如何把这两个问题搁置一边。

这两个问题都是很不合常理的。1971年美国还不承认北京是中国的首都——现在回想起来简直难以置信。中美各自都没有驻首都的外交人员，也没有直接联系的方法。美国驻华大使在台北，北京没有一个美国外交人员或其他官员。（所谓的联络处是在我们访华18个月后才建立的。）

第二个不合常理的问题是越战。我的任务之一是要让中国理解美国为什么在中国的边境上跟一个中国的盟友兵戎相见。我和周恩来都明白，我在北京出现对河内是一个沉重的打击，这意味着对越南的孤立。不过我和周恩来从来没有捅破这一层。[8]

台湾问题深深地扎根于两国国民心中，该问题的两个先决条件阻碍了双方在外交上取得进展。北京的立场是，美国必须接受一个中国的原则，这是取得进展的先决条件；而美方的先决条件是，中国必须承诺以和平方式解决这个问题，然后美国才能开始讨论。

在第一轮会晤时，周恩来就快刀斩乱麻地解决了这个问题。在会前，他已经在原则上同意双方可自由地提出任何议题，但他并未放弃先讨论并先解决台湾问题这一条件。而在初步的意见交换中，周恩来则表示愿意听取我对讨论先后次序的看法。换言之，台湾问题不必讨论了，更不必先解决。他也同意调整次序，先解决其他问题（如印度支那问题），作为解决台湾问题的条件。

基辛格：我想问总理，你建议怎么进行？我看可以有两种方式，我们可以任选其一。一种方式是，各方先提出我们关心的各种问题，把解决的办法留待以后再说。还有一种方式是，一次处理一个问题。你倾向于哪种方式？

周恩来：你怎么看？

基辛格：我没有什么特别的看法。有一种可能的办法是，既然周总理已经阐述了对台湾问题的看法，我方就可以阐述我们对印度支那的看法了。然后，我可以告诉总理我对你有关台湾问题陈述的反应，你再告诉我你对我有关印度支那问题陈述的反应。或者我们可以一次处理一个问题。

周恩来：随便用哪一种方式，你决定吧。你想怎么说就怎么说。你可以先谈台湾问题或印度支那问题，或两个问题一起谈，因为你可能认为这两个问题是连在一起的。

基辛格：我想这两个问题在某种程度上的确是连在一起的。[9]

最后，我们决定把解决印度支那问题作为美军撤出台湾的条件。

周恩来对台湾问题的实质立场我们是熟悉的，他在第一天长长的开场白中就讲到了，在此前的136次华沙会谈上我们也已耳熟能详。美国必须“承认中华人民共和国是中国的唯一合法政府，只有一个中国”，并接受台湾为“中国领土不可分割的一部分”。[10] 根据“事情的必然逻辑”，美国必须“限期从台湾撤出所有的武装部队，并拆除在台湾和台湾海峡的所有军事设施”。[11] 随着这一进程的展开，北京所不承认的美国和台湾的“共同防御条约”最终就“不复存在”了。[12]

在秘密访华时，北京和台湾对中国国家的性质没有不同看法，双方都坚持一个中国的原则；台湾禁止煽动独立。因此对美国而言，问题不在于是否同意一个中国的原则，而是要基于美国国内的需要在适当的时候承认北京为一个统一中国的首都。这次密访让美国立场发生了微妙的转变，美国开始逐步接受了一个中国的观念。中国对于具体时间的把握也非常灵活。来自两党的历届美国总统都很巧妙地像杂技演员般维持着一种平衡，一边逐渐深化与北京的关系，一边促进台湾经济和民主的繁荣。历届中国政府虽然坚定地主张一个中国的观念，但也没有把美国逼到必须摊牌的地步。

关于越南问题，周恩来的做法跟我在台湾问题上的做法一样，既不立即做出承诺，也避免一种紧迫感。周恩来听了我的介绍之后，问了几个尖锐的问题，但远远没有施加道德压力，更没有进行威胁。他说，不管中国给了越南什么样的支持，都是出于历史的原因，而不是意识形态或者战略的原因。他说：“我们的祖先欠过他们的债。解放以后，我们对他们就没有义务了，因为我们推翻了旧制度。但是我们仍然对他们怀有深深的、彻底的同情。”[13] 同情当然不同于政治或军事支持；他是在用一种微妙的方式向我表示中国不会卷入军事行动，也不会对我们施加外交压力。

第二天在人民大会堂共进午餐时，周恩来突然提到“文革”。他说，

我们一定已从局外对“文化大革命”有所观察，但他希望来宾们能理解中国是怎样迂回曲折地走到今天跟美方领导人会面这一步的。

周恩来解释说，毛泽东是希望保持党内纯洁，冲破官僚机构的障碍。为此目的，他在党政机关之外创立了红卫兵组织，其任务是让国家恢复正确的思想，恢复意识形态的纯洁。然而这项决定却造成了社会的动荡。各派红卫兵各自为政、互相攻击的现象日益严重。据周恩来的说法，一些组织甚至一些地区还自行建立红卫兵组织，以便在日益扩大的混乱中保护自己。对于从小就相信共产主义普遍真理、中国人民大团结的一代人来说，目睹各个红卫兵派系互斗是极令人震惊的。这时，全国既然基本上已经打倒了官僚主义、整顿了思想，毛主席便命令中国人民解放军恢复社会秩序。

当时周恩来的处境很微妙，他说这番话一定有毛泽东的授意。很明显，他想把自己与“文革”拉开距离，但是又得忠于毛泽东，因为毛泽东会看到谈话记录。当时在我看来，他是想通过一种有保留的支持来说明他与毛泽东是有一定距离的。据我猜测，周恩来意思是：“文革”期间，全国大乱，他也曾被红卫兵锁在他自己的办公室里；另一方面，他也认为自己不如毛泽东那么有远见，主席看到了有必要给革命注入新的活力。[14]

为什么要在20年来第一个美国代表团访华期间说这番话呢？因为目的是要超越两国关系的正常化，进而上升到他们所说的友谊的层面。这里的“友谊”，其实更准确地说是战略合作。为此，就必须把中国定义成一个克服了内部混乱因而更稳定、更可靠的国家。周恩来的言下之意是，在经历过“文革”之后，中国已能团结一致面对任何外部敌人，因此在苏联的威胁面前可以成为美国的伙伴。在随后的正式会议上，周恩来挑明了这一点。正式会议在人民大会堂的福建厅举行。大会堂里每一个厅都以一个中国省份命名，北京和台北的行政部门都是把台湾及其近海

岛屿划入福建省的。[15] 周恩来没有点明其象征意义，美方代表也未予理会。

周恩来首先讲到，即使所有可能的敌人都一致围攻中国，中国也不怕。他说：

> 你喜欢谈哲学。最糟糕的情况是中国再一次被瓜分。你们可能联合起来，苏联占领黄河以北地区，你们占领长江以南地区，长江和黄河之间以东地区留给日本……
>
> 如果这种大规模的侵略行动真的发生了，那么中国共产党和毛主席准备怎么办呢？我们准备打一场持久的人民战争，进行长期斗争直到取得最后的胜利。这是要花时间的，当然我们也会有牺牲，但这是我们必须思考的事情。[16]

根据近来中国出版的历史文献，是毛泽东特意指示周恩来要说得“天下大乱，形势大好”。[17] 毛泽东担心苏联会侵略，但又不愿明说，更不愿表现出有求于人了。说天下大乱是想试探美国的态度但又不至于显得太焦急，而且既提到了最大的威胁，又表达了中国与之抵抗的坚定决心。美国情报人员从未想到过会有这么大的灾难，美国的决策者也从未考虑过这样大规模的全球冲突，然而毛泽东的这句话并没有具体指出他主要关心的是苏联的进攻，因此中国也就不会显得是在求助。

周恩来这番话虽然听起来非常直率，但其实是在委婉地暗示愿意讨论战略合作问题。在大西洋地区，我们的盟友正在遭到日益逼近的威胁，他们想要我们把口头的允诺变为法律义务以寻求安心。但中国领导人的做法正好相反。以后的10年中，中国不断重申，即使在核威胁面前，中国也做好了孤军奋战的准备，向各国列强的联盟打一场持久游击战，其背后的目的是要把自力更生变为一种武器，在双方看法一致的基

础上将其变为一种互助的方式。中美之间对等的义务不会写入法律文件，而是源自于对共同威胁的共同认识。尽管中国没有向外提出援助请求，但基于共同的战略考虑，外援就会自动送上门来；若对方不同意或不再同意中方对挑战的看法，那么外援也就无从谈起了。

由于周恩来第二天晚上要会见朝鲜领导人，所以第二天下午的会议结束前，他提出了尼克松总统访华一事，而这时距我们不容更改的离京时间只剩下18个小时了。我和周恩来此前曾略提起过这事，但没有明说。双方都不愿遭拒或显得自己是求人的那一方。周恩来最终很自然地提出此事，仿佛它只是个程序问题，从而很体面地解决了这个难题。

周恩来：你对访问的公报怎么想？

基辛格：什么访问？

周恩来：是只提你的访问呢，还是也包括尼克松总统的访问？

基辛格：我们可以宣布我的这次访问，并且说毛主席向尼克松总统发出了邀请，总统也已接受了。我们可以只说个大概，也可以就定在明年春天。你认为哪种比较好？我觉得两次访问同时宣布有同时宣布的好处。

周恩来：那么我们双方是否有可能派人一起起草一份公报？

基辛格：我们应该在讨论过的范围内来起草。

周恩来：两次访问都写进去。

基辛格：好。

周恩来：试试看吧……我6点有事，一直要忙到10点。我的办公室你可以随便用。你也可以回你们的住处去讨论。可以吃晚饭，休息会儿，看个电影。

基辛格：那我们10点见。

周恩来：好，我会到你那儿去。我们今晚要开夜车了。[18]

那天晚上其实无法写完公报，因为在谁邀请谁的问题上双方僵持不下——双方都想让对方显得更主动。后来达成了折中办法。草案需要毛主席批准，而毛主席已经睡了。最后他批准的措辞是这样的：获悉尼克松总统曾表示希望访问中华人民共和国，周恩来总理“向其发出邀请”，而尼克松总统“欣然”接受。

7月11日星期天下午离京前，我们终于完成了尼克松总统访华声明草案。周恩来说，我们的声明会震撼世界。我们代表团在回程途中，心里为数小时之后就要震撼世界而暗暗激动。我去了尼克松在圣克利门蒂的“西部白宫”向他做了汇报。然后，7月15日，在洛杉矶和北京两地同时将那次秘密之旅和总统受邀访华的消息宣告于世。

尼克松在中国：与毛泽东会面

在秘密访问7个月后，1972年2月21日，尼克松总统在一个阴冷的冬日抵达了北京。对尼克松来说，这是个胜利的时刻。这位反共老手果断地抓住了一个地缘政治的机会。为了体现出他能取得如此成果的坚韧不拔的精神，也为了象征他开启的新时代，他想单独走下“空军一号”专机，向周恩来致意。当时，在中方的军乐团演奏的《星条旗永不落》的乐曲声中，周恩来穿着裁剪精致的风衣，站在停机坪上，在凛冽的寒风中迎候着。接下来就是双方象征性的握手那一幕，它抹去了杜勒斯当年傲慢失礼的阴影。不过说来奇怪，这虽是个历史性的时刻，却颇为低调。尼克松的车队驶入北京城时，街上没有人旁观。《晚间新闻》也把尼克松的到达列为最后一条。[19]

虽说整个过程的开端相当富有革命性，但当时双方尚未对最后的公报完全达成一致意见，尤其是在台湾问题的关键段落上。搞庆祝活动还为时过早，也许还会削弱中国在谈判桌前泰然自若的姿态。中国领导人也知道他们的越南盟友因为中国给了尼克松振奋美国人心的机会而怒不可遏。要是越南发现其盟友在首都公开集会支持他们的敌人，肯定会让一向脆弱的中越关系走向破裂。

所以，我们的东道主没有举行公开集会。为了弥补这个缺憾，他们邀请尼克松在抵京后几小时之内就会见毛泽东。其实，用“邀请”一词不太准确，因为跟毛泽东的会面每次都不是事先约定好的，而是像从天而降的消息。这好像过去君王召见臣民的方式。第一次知道毛泽东要会见尼克松的消息是在我们刚刚到达之后。我获悉周恩来要在会客厅同我见面。我到那儿后，他说：“毛主席想见总统先生。”我不想留下尼克松是蒙召的印象，因此提出了几个有关晚宴上活动次序的问题。周恩来一反

常态，竟露出不耐烦之色，说："毛主席既然邀请他，就是想马上见到他。"尼克松刚刚抵京的欢迎仪式上，会谈尚未开始，毛泽东就在向国内外人民示意他的权威了。我们在周恩来的陪同下，坐上了中国的国产轿车，前往毛泽东的住所。美方的特工人员不准随行；至于媒体，也只能被事后通知。

我们穿过一道位于北京东西横贯线上的宽宽的大门，来到了毛泽东的住所——中南海。这里的路沿湖蜿蜒曲折，湖的另一边就是高干们的居所，这一排房子都建于中苏友好时期，庄严的斯大林式建筑风格和国宾馆很像。

毛泽东的居所看上去没什么特别，只是离别的房子略远一些。这里没看见警卫，也没有其他的权力标志。小小的前厅几乎被一张乒乓球桌占满了。我们被直接带入了毛泽东的书房。书房不大，三面墙的书架上杂乱地放满了书稿，桌子上、地上也堆着书。房间的一角摆有一张简易的木床。这位世界上人口最多国家的领导者却愿意被看作是一个哲学家。当然，他不需要用传统的王权标志来表现他的权威。

毛泽东从一组围成半圆形的沙发中间站起身来。他身边有位护理人员，以便在必要时伸手扶他一把。我们后来才知道，几个星期前，他刚刚接二连三地发过几次严重的肺心病，行动不便。克服了行动困难之后，毛泽东展现出了非凡的意志力和决断力。他用双手抓住尼克松的双手，向其抱以最慈祥的笑容。这张照片后来被刊登在所有的中国报纸上。中国人很善于用毛泽东的照片来表达一种气氛或政策动向——照片上的毛泽东要是怒容满面，就表示一场风暴在即；要是他用手指点来宾，则说明他这位老师被学生耍了个小花招，因此不甚满意。

这次会面让我们第一次体会到毛泽东的风趣和他话中有话的谈吐风格。多数政治领袖谈自己的想法时，都是逐条陈述的，他则像苏格拉底一样用问答法，先问个问题，或发表一个意见，然后请对方评论。接下

来他再讲一条意见。对方会从这些尖锐的辞令和一个个问题中发现他思路的走向，但他很少会把话挑明。

毛泽东从一开始就没打算跟尼克松谈哲学或战略问题。尼克松跟陪同我们从上海到北京的中国副外长乔冠华说愿跟毛主席谈谈哲学（“空军一号”专机曾在上海稍事停留，让一位中国领航员登机），但毛泽东拒绝了。他说，基辛格是这些人中唯一的哲学博士，还加了一句，“今天请他主讲，如何？”毛泽东好像出于一种习惯，要在来宾之间挑起“矛盾”。他一边表示谦虚，一边调侃了别人，又可以在总统和国家安全事务助理之间埋下不和的种子——一般来说，总统是不会乐意被自己的安全事务助理抢了风头的。

尼克松提了几个国家的名字，暗示想讨论这些国家造成的挑战，毛泽东都未予理会。尼克松是这样列举几个主要问题的：

> 比如，我们必须自问——当然只是在这个房间里说说而已——为什么苏联在贵国边境上部署的兵力多于他们在西欧边境部署的兵力？此外，日本的前途如何？我知道我们在这一点上意见不一，但日本是中立、全无防卫好呢，还是让日本跟美国保持某种关系好？……问题在于中华人民共和国面临的是哪一种威胁，是美国的侵略还是苏联的侵略。[20]

毛泽东拒不上钩。他说，这些麻烦的问题他不想深谈，他建议我们跟总理去谈。

那么，毛泽东想通过他貌似漫无中心的谈话表达什么意思呢？他最重要的信息都在言外。首先，双方在为台湾问题进行了20多年的相互指责之后，在谈话中却没怎么谈到。关于台湾只讲了下面几句话：

毛泽东：我们共同的老朋友蒋委员长可不喜欢这个……他叫我们共匪。最近他有一个讲话，你看过没有？

尼克松：蒋介石称主席为匪，不知道主席叫他什么？

周恩来：一般来说，我们叫他们“蒋帮”。有时在报上我们叫他匪，他反过来也叫我们匪。总之，我们互相对骂。

毛泽东：实际上，我们同他的交情比你们的交情长得多。[21]

第一，没有威胁，没有要求，没有最后期限，也没有提到过去的僵局。在一次战争、两次军事对峙和136次一无进展的大使级会谈之后，台湾问题已经不再那么急迫了，至少已被暂时束之高阁，就像在此前的密谈中周恩来所说的那样。

第二，毛泽东想表示，尼克松是个受欢迎的嘉宾。那张照片就能说明这一点。

第三，毛泽东急于说明中国对美国没有威胁。他说：

现在，来自美国方面的侵略，或者来自中国方面的侵略，这个问题比较小，也可以说不是大问题，因为现在不存在我们两个国家互相打仗的问题。你们想撤一部分兵回国，我们的兵也不出国。[22]

中国军队不出国界这句话说得很隐晦，意思就是，我们不必担心中国会对越南进行像朝鲜战争中那样的大规模干预。

第四，毛泽东还想传达这样一层意思：他在向美国开放的过程中遇到了困难，但困难已经克服了。他对林彪进行了一番批评。林彪在1971年9月政变流产后坐军用飞机从北京出逃途中摔死在蒙古。毛泽东说：

我国国内也有反动集团，反对我们与你接触。结果呢，他们跳上飞机逃往国外去了……苏联呢？他们最后总算跑去收尸了，但什么都不说。[23]

第五，毛泽东赞成加快双边合作，敦促就这个问题展开技术讨论：

我们这边办事也有官僚主义。比如，你们想搞人员往来、贸易。我们就是死不肯，坚持不先解决大问题就不谈小问题。我自己也这么坚持过。后来我看还是你们对，我们就打起了乒乓球。[24]

第六，他强调他喜欢尼克松，不光是喜欢尼克松个人，还因为他情愿与“右派”政府打交道，因为他们更可靠。毛泽东竟令人惊异地说他“投了”尼克松“一票”，他说，这些“右派”当权，他比较高兴。（至少是在西方。）

尼克松：主席说投了我一票，你是在两害之中取其轻。

毛泽东：我喜欢右派。人家说你们是右派，说共和党是右派，说希思首相也是右派。[25]

尼克松：还有戴高乐。[26]

毛泽东：戴高乐另当别论。人家还说西德的基督教民主党是右派。这些右派当权，我比较高兴。[27]

不过他也警告说，如果民主党在华盛顿掌了权，中国也还是会跟他们打交道的。

在尼克松访华之初，毛泽东就全力准备好了这次访问的大方向，但

并未对即将开始的谈判给出任何具体的指示。当时还不清楚能否找到解决台湾问题的办法（所有其他的问题基本上已解决了），不过他同意尼克松和周恩来将要讨论的内容丰富的合作议程。中方已经为这场对话安排了15个小时。大方向定了以后，毛泽东建议如果我们未达成一致的公报，要保持耐心。他认为写不出公报不算失败，反而应激励双方继续努力，把要制订的战略计划超越一切其他的考虑，甚至包括台湾问题上的僵局。毛泽东告诫双方不要对一个问题的谈判期望过高。他说：

> 我们谈得成也行，谈不成也行，何必那么僵着呢？一定要谈成？人家会说……第一次没有谈成，那么人们就会议论，为什么第一次没谈成呢？无非是我们的路子走错了。那我们第二次又谈成了，你怎么办啊？ [28]

换言之，即使出于什么始料未及的原因，将要展开的会谈陷入僵局，中国还是会坚持不懈，争取在将来跟美国实现战略合作。

会晤快结束时，提倡继续革命的毛泽东向他此前还在大肆批判的帝国主义国家的总统强调，意识形态对两国的关系不再重要了。

> 毛泽东：（指着基辛格博士）“只争朝夕”的是他。我觉得，总的说来，我这种人说话像放空炮！（周恩来哈哈大笑。）比如这样的话：“全世界团结起来，打倒帝国主义、修正主义和各国反动派，建立社会主义。” [29]

这时，毛泽东放声大笑，好像几十年来张贴在全中国公共场所的口号居然有人会把它当真。他最后以嘲讽、戏谑又令人安心的言语结束了谈话：

> 你，作为个人，也许不在打倒之列。他们说，你这个人（指基辛格博士）也不属于被打倒之列。如果你们都被打倒了，我们就没有朋友了嘛。[30]

我们的长期人身安全就这样得到了保证，而且最高权威还担保了双方的关系与意识形态无关。于是，双方便开始了为期5天的对话，其中还穿插有宴会和游览。

尼克松和周恩来的对话

实质性的问题被分成了三类。第一类是双方的长远目标以及双方针对霸权的合作——这指的是苏联。明确指名道姓会太露锋芒。这一问题将由周恩来、尼克松和包括我在内的几位代表团成员进行讨论。我们每天下午至少要进行3小时的会议。

第二类，关于经济合作和科学技术的相互交流，这一讨论由双方的外长主持。最后，我和中国副外长乔冠华负责起草最后公报。起草小组的会议都是在晚宴之后进行的。

在政府首脑的会谈中，尼克松和周恩来的会谈可算非常独特。（尼克松当然也是政府首脑。）独特之处在于，他们把当今的各种问题都一律撇开不谈，把这些问题都交给了公报起草小组和外长们负责的那个小组。尼克松只负责向周恩来拿出一份美国政策的观念路线图。考虑到双方的出发点不同，有必要让中方听到一个关于美国目标权威而可靠的解读。

这项任务非尼克松莫属。作为谈判代表，他不喜欢面对面地与人抗争，甚至有意回避，这使他有时语焉不详、含混不清。可是，由他来介绍情况则是再合适不过。我所认识的10任美国总统中，他对长期的国际趋势有独到的把握。他在与周恩来15个小时的会谈中，向周恩来展示了中美关系的前景及其对世界事务的影响。

还在我秘密访华的途中，尼克松就向“驻台美国大使”阐述了他的看法。这位大使不得不接受了一项痛苦的任务：向台湾方面解释，今后美国要把中国政策的重点从台北移向北京。尼克松说：

> 我们必须记住，他们（台湾）也必须为此做好准备：我们会继续一步步地跟另一方——中国大陆——发展较为正常的关系。我们出于自身利益必须如此。不是因为我们喜欢他们，而是因为他们就摆在那里嘛！……而且世界局势也发生了如此巨大的变化。[31]

尼克松预测说，虽然中国局势混乱，又一穷二白，但是中国人民有这样卓越的才能与力量，中国以后一定会跻身于大国行列。他说："想想吧，中国大陆如果有个不错的政府，那会产生什么样的局面啊！上帝啊……世界上没有什么力量能——我的意思是，要是把8亿中国人放到一个不错的制度之下，他们就能领导全世界。"[32]

现在，尼克松到了北京，做起事来得心应手。不管他长期以来多么反对共产党，这回他访华的目的都不是要让中国领导人改信美国的民主原则或自由经济。他认为这完全是白费心机。在整个冷战期间，他寻求的是在一个布满核武器的世界上建立一个稳定的国际秩序。所以，他在与周恩来的第一次会谈中，就对革命党人的真诚表示敬意，而此前他曾说中国革命的成功是美国政策的一大失败。他对周恩来说："我们知道，你们深信你们的原则。我们也深信我们的原则。我们并不要求你们在原则上让步，就像你们也不会要我们在原则上让步一样。"[33]

尼克松承认，出于他的原则，他和他的很多同胞一样，曾宣传过与中国的目标相违背的政策。但世界发生了变化。现在，出于美国的利益，华盛顿必须适应这样的变化。他说：

> 我在艾森豪威尔政府中任职时，我的看法与杜勒斯先生的看法相似。但是自那以后，世界发生了变化，中华人民共和国和美国的关系也必须改变。就像总理在与基辛格博士会面中所说的，舵手必须懂得该怎样驾驭风浪，否则只会被大潮所吞噬。[34]

尼克松建议把外交政策建立在双方利益互惠的基础之上。首先国家利益要明确，要考虑到稳定或至少避免发生灾祸对双方都有好处。这样，中美关系才能有可预见性。

> 只在这里说，总理和我都知道，光靠个人友谊——我觉得我们之间的确有着个人的友谊——是不足以建立稳固关系的……作为朋友，我们可以一起说些好听的话，但是除非我们为了各自的国家利益把这些好听的话付诸实施，否则就没有什么意义。[35]

基于这样的态度，坦诚是真正合作的先决条件。尼克松对周恩来说："坦诚相见非常重要。要认识到，我们双方除非认为一件事情符合自身利益，否则是不会着手去干的。"[36] 尼克松的批评者常常谴责他这番话以及其他类似的话，说这是一种自私的表现。但中国领导人却经常援引这番话，说这能保证美国的可靠性，因为这番话很准确、有理，而且是互惠的。

在此基础上，尼克松提出即使在大部分美军撤出越南之后，也还要维持美国在亚洲的长期作用。不寻常之处在于，他声称这样做符合双方利益。几十年来，中国的宣传一直攻击美国在亚洲地区的存在，说这是殖民压迫的一种表现，呼吁"人民"起来反抗。但尼克松在北京时坚称，地缘政治的需要超越了意识形态——他此时身在北京就足以证明这一点。有苏联在中国北部边境陈兵百万，北京不可能再把其外交政策建立在"打倒美帝国主义"的口号之上。在赴华以前他就跟我强调过美国在国际上的重大作用：

> 我们不必为美国在国际上的重大作用而内疚，过去、现在、将来都不必，也不必大喊美国应做些什么。换句话说，我们不用拍着胸膛，像个苦行僧一样满口忏悔，大呼要撤军，要做这做那。我们

的话得这么说："美国威胁到谁了？你倒说说看，你要谁来取代美国，起到这个作用？"[37]

尼克松把国家利益绝对化了，这个提法很难成为规范国际秩序的唯一基本概念。国家利益的界定多种多样，不一而足，各种诠释的差距也太大，无法定下一个可靠、单一的指南。一般来说，不同的价值观需要达成一定程度的共识，以便能对各方略加遏制。

中美两国是在关系停顿了20年之后才开始交往的。双方的价值观迥然不同，甚至可以说是截然相反。对国家利益达成一致意见，虽然困难重重，却是当下为缓和关系而能走的最实实在在的一步。意识形态挂帅则会把双方推向对峙状态，动辄处处相互角力。

实用主义就够了吗？实用主义可以解决利益冲突，也同样可以使冲突更为激烈。各方自然比对方更了解自己的目标。若从实用角度做一些必要的让步，则会被国内的反对党利用，说这是示弱的表现，当然这也要看自己国内的地位是否稳固。因此，双方都想不断抬高自己的价码。在第一次跟中国打交道的过程中，问题是双方对利益的界定有多大的一致性，或者说可以在多大的程度上达成共识。尼克松和周恩来的谈话提供了这种一致性的框架，而达成一致的桥梁就是《上海公报》以及其中关于台湾前途问题那争议颇多的一段。

《上海公报》

公报的适用期一般都很短，它只是确定一种基调而不是具体方向。但尼克松访华的联合公报却截然不同。

领袖都喜欢给人一种印象，好像一个结构完整的联合公报是在与对方谈话之后从他们脑子里蹦出来的。人们一般都以为，联合公报里的每个字，甚至每个逗号都是领袖们亲自共同敲定的。但经验丰富、睿智的领袖不会这样做。尼克松和周恩来知道，会谈的时间一定很紧张，要领袖们参加起草会有危险性。一般来讲，就算意志坚强的人——意志不坚强怎么会当上领袖呢——在时间少、媒体又紧追不放的情况下也不一定能打破僵局。因此，外交官赴重大会议时，往往是带着已经大致完稿的会议公报去的。

我1971年10月被尼克松第二次派往北京，任务就是去起草公报。在后来的讨论中，我们把这次访华的代号定为“波罗二号”——把第一次密访称为“波罗一号”——以后，我们的想象力就枯竭了。“波罗二号”的主要目的是写成一份公报，在4个月以后尼克松访问结束前让中国领导人和总统共同批准。

我们抵达北京时，中国的政府机构正处于一片混乱。几个星期前，毛泽东指定的接班人林彪据说策划了一场阴谋，但官方从未透露过这阴谋究竟有多大范围。有各种不同的说法，但是当时最流行的说法是，主持编辑《毛主席语录》“红宝书”的林彪好像认为，为了保证中国的安全，与其跟美国搞在一起，还不如再次高高举起“文革”的大旗。也有人说，林彪的确反对毛泽东，但当时他的立场其实跟周恩来和邓小平的务实立场颇为相近，他的极左狂热只是一种掩护。[38]

我和我的同事们10月20日抵京时，那场危机仍然余波未平。我们出了机场以后，沿途处处可见“打倒美帝国主义及其走狗”的标语口号，其中有一些还是用英文写的。我们下榻的国宾馆客房里也有类似这样的传单。我让我的助理把传单都收起来交还给中方的礼宾官员，说这是前面住过的客人留下的。

第二天，陪同我去人民大会堂见周恩来的外交部副部长注意到这事可能会引起尴尬。他特意让我注意墙上一条英文标语：“亚非乒乓球赛欢迎您。”这条标语是新贴上去的，盖住了原来令人不快的一条。我们一路上看到的贴有口号的墙都被粉刷一新了。周恩来似乎是随口说道，我们应对中国观其行，而不是只听它“放空炮”——几个月后，我们又从毛泽东口中听到了这个词。

对公报的讨论起先没有什么特别之处。我拿出了一份我和助手们起草的、尼克松已批准过的公报草案。在我们的草案中，双方都表示要致力于和平并保证就未决问题进行合作。关于台湾的那一节是一片空白。周恩来同意把该草案作为讨论的基础，答应第二天早上拿出中方的修改意见和备选案文。这都是写公报的常规做法。

接下来发生的情况就出人意料了。毛泽东进行了干预，让周恩来不要再去写那个公报。他可以把他的共产党正统言论说成是“放空炮”，但却还是把“空炮”当作共产党干部的指南。他指示周恩来在公报中重申中国的共产主义理论，说这就是中国的立场，美国人想要讲什么就随他们讲什么。毛泽东的一生都认为和平是斗出来的，和平本身不是目的。中国不怕承认跟美国有分歧。周恩来的草案和我的草案都是陈词老调，只有苏联才会签这样的东西，签时就缺乏诚意，以后也不会贯彻执行。[39]

周恩来拿出的公报草案是遵照毛泽东的指示写的，草案坚定地阐述了中国立场。其中，我们的立场是几页空白，周恩来认为我们的语气也

会同样强硬，当然立场是截然相反的。公报的最后一部分是共同立场。

起初我吓了一跳。不过我想了一下，好像这种非正统的格式倒是能把双方的问题都解决了。各方都可以重申自己的基本信念，让国内人民和疑心重重的盟友们放心。两国的分歧是20年来众所周知的。这样的对照反而更能突出达成协议的重要性，得出的积极结论也会更可信。当时美国没有驻华外交使团，也没有相当安全的通信方法，所以我无法跟华盛顿联系，但我相信我是熟悉尼克松的想法的，可以往下进行。

就这样，在中国土地上发表、由中国媒体宣传的一份公报中，美国方面表示，美国支持全世界各国人民的“个人自由和社会进步”；宣布跟韩国与日本两个盟友的密切联系，声明在新的国际秩序中，任何国家都不应自称一贯正确，各国都应在没有外来干预的情况下取得发展。[40] 中方当然是以同样的语气阐述了相反的看法。中国人民并不以为怪，媒体整天都在进行这样的宣传。但是，各方既然签署了这样一个各说各话的文件，实际上是在宣布意识形态上的停战，并使意见一致之处更显突出。

关于霸权的那一段是意见最为一致的：任何一方都不应该在亚洲——太平洋地区谋求霸权，每一方都反对任何其他国家或国家集团建立这种霸权的努力。[41]

历史上，任何两个国家在意见远远不如这样一致的情况下都能建立联盟了，更不用说这么一个公报。尽管它咬文嚼字，但它确是一个令人震惊的成果。两个国家差不多6个月前还是仇敌，现在却宣布共同反对进一步扩大苏联的势力范围。这是一场真正外交革命。下一步理应就是讨论如何制定战略，击退苏联的野心。

这项战略能否得以维持，要看台湾问题能否取得进展。到尼克松访问期间讨论台湾问题时，双方已经从7个月前的密访开始就在研究这个

题目了。

谈判进展到这个地步，就要由外交官做出选择了。有一个传统的战术，就是先摆出自己的最高姿态，然后逐渐让步，退到能实际争取得到的地步。急于要保住自己在国内地位的谈判代表颇好此道。然而，一开始先提出过高的要求，貌似“强硬”，但由于随后就放弃了开头的这一着儿，这样做就相当于一点点地软下来。对方则可能会得寸进尺，看看能把案文改动到什么程度。于是，谈判进程就变成了一场毅力的较量。

较好的办法不是重程序、轻内容，而是在一开始就提出比较接近于自己认为最可持续的建议。所谓“可持续”，抽象地说，就是若维持下去，对双方都有利。这在台湾问题上是个特别大的挑战，因为在这个问题上，双方让步的余地都很小。所以，我们一开始就提出了在我们看来为积极推进台湾问题所必需的立场。2月22日尼克松根据我7~10月的访华会谈归纳出了五项原则。这五项原则很全面，同时也是美国的底线，将来的一切活动都要在这个框架中进行。这五项原则是：重申一个中国的政策；声明美国不支持台湾岛内的独立运动；美国不鼓励日本插手台湾问题（考虑到历史原因，这是中国特别关注的问题）；支持以和平方式解决中国大陆和台湾的问题；支持继续推动正常化。[42] 2月24日，尼克松解释了在美国执行这些原则时台湾问题在内部可能怎样演变。他说他的意图是在连任总统期间完成正常化的进程，并在这段时间内从台湾撤军。不过他也警告，他无法做正式的承诺。周恩来回答说，双方都有“困难”，“不设时限”。

原则立场和务实精神就这样达到了一个模糊的平衡。随后，我和乔冠华草拟了《上海公报》剩下的最后一节。其关键的内容只有一段，但为了写这一段，我们开了几乎整整两个夜车。这段内容是：

美国方面声明：美国认识到，在台湾海峡两边的所有中国人都

> 认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议，重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心。考虑到这一前景，它确认从台湾撤出全部美国武装力量和军事设施的最终目标。在此期间，它将随着这个地区紧张局势的缓和逐步减少其在台湾的武装力量和军事设施。[43]

这一段把几十年的内战和敌意化作北京、台北和华盛顿都可以接受的一个原则。美国关于一个中国政策的说法是，承认海峡两岸任一边的中国人的信念。这种说法的灵活性让美国在自那以后的几十年中，把自己的立场从“承认”转向了“支持”。台湾获得了发展经济、发展自身的机会；中国大陆获得了对它“核心利益”的承认，把台湾和大陆在政治上连起来了；美国则申明希望用和平方式加以解决。

尽管有时出现一些紧张状况，《上海公报》还是达到了目的。在签署后的40年中，中美双方都没有让这个问题中断两国关系的发展势头。整个进程相当微妙，时而还出现紧张气氛。在整个过程中，美国阐明了和平解决的重要性，中国则坚称必须最终统一。各方都实行了克制，力争避免跟对方展开意志或力量的较量。中国提出了核心原则，但至于这些原则何时执行则持灵活态度。美国是务实的，具体事情具体处理，但有时候受到了美国国内压力的严重影响。总的来说，北京和华盛顿都一切以中美关系为重。

话虽如此，权宜之计还是不能与长期局面混为一谈。中国领导人从未放弃过对最终统一的坚持，也不应该期望他们会放弃这一点。同样，据我预测，也没有一个美国领导人会放弃或改变美国坚持和平解决这一问题的立场。政治家需要避免任其自流地发展到迫使双方都不得不考验对方信念的性质、考验其信念是否坚定的严重地步。

余波

读者应该记得，自那以后的几十年中，本书所描述的外交礼节和待客之道都发生了很大的变化。耐人寻味的是，早期共产党领导人的待客之道比现在更符合中华帝国的传统。当今中国的待客之道不那么复杂了，没有那么多的敬酒，政府方面的语气也不是那么热情奔放了，但准备工作还是一丝不苟，论点还是复杂精微，长远规划和对无形因素的敏感度也都没有什么大的变化。

国事访问很少能给国际事务带来重大影响，但尼克松访华却是一个例外。中国又回到了世界外交舞台上，美国也有了更多的战略机会，这都给国际体系赋予了新的活力和弹性。尼克松访华后，其他西方民主国家和日本的领导人也先后访问了中国。《上海公报》里包含了反霸的内容，这就说明实际上联盟的组成有了变化。虽然这个进程首先限于亚洲，但一年以后就遍及全世界。中美之间磋商的频繁程度甚至在正式盟友之间都是极其罕见的。

接下来的几个星期，美国都有着一种兴奋激动的情绪。很多美国人认为对华开放让中国又回到了国际大家庭（的确如此），并把新的局面看成是国际政治中永恒的一部分（并非如此）。不轻易相信人的尼克松没有忘记，我也没有忘记，如前几章中所描述的，中国执行之前的政策时是跟执行现在的政策一样坚定的。中国领导人虽然现在那么优雅可亲地对我们以礼相待，但他们其实不久前还在以同样坚定、同样解释得通的方式走着截然相反的道路。不能假设毛泽东或者他的接班人会放弃他们奋斗一生的信念。

将来中国政策的方向将是意识形态和国家利益的混合体。对华开放

造就了一个机会，使双方能在利益一致时加强合作，在发生分歧时缩小分歧。苏联的威胁为中美修好提供了推动力，但两国面临的更大挑战在于，必须建立起几十年合作的信念。这样，中国新一代领导人也会出于同样的必要而积极努力，并促使美国方面也这么做。中美修好的好处并不是永恒的友谊或互相融洽的价值观，而是重新达成全球的力量平衡。这需要双方领导人的不断努力。也许，随着时间的推移，双方还能在价值观上达成更大的融洽。

在这个过程中，各方都会捍卫自己的利益，都会在自己与莫斯科的关系中把对方作为筹码。毛泽东总是说，世界不是静止的，矛盾和失衡是自然规律。中共中央在一份文件中反映出了这个观点，说通过尼克松的访问，中国“利用了矛盾，分裂了敌人，壮大了自己”。[44]

双方的利益会真正趋向一致吗？双方能不能把利益跟意识形态分开，以避免对立情绪掀起大风大浪。尼克松访华打开了应对这些挑战的大门，而这些挑战今天依然存在。

| 第十章 |
准联盟：与毛泽东的谈话

我的秘密访华重建中美关系，尼克松的访华则开启两国的战略合作历程。但尽管合作原则已浮出水面，其框架仍有待敲定。《上海公报》的措辞暗含着一种联盟关系，然而中国自力更生的现实又很难让形式与实质联系起来。

自有历史记载国际事务以来，联盟关系就一直存在。结盟的原因各有不同：汇集各联盟国的实力；规定互助的义务；提供一种超出眼前战术考虑的威慑力量。中美关系的特别之处在于，两国作为伙伴冀望协调行动，但又不愿把它作为正式义务。

这种情况是中国对国际关系认知禀性的必然结果。毛泽东既然已经宣告中国“站起来了”，他可以与美国接触，但绝不会承认中国有任何靠一己实力不足以应对的挑战。在任何时候，他也不会接受超越国家利益的抽象援助。中国在毛泽东早期领导下仅曾与一个国家结盟：苏联。当时新中国建立伊始，在探求国际地位的道路上还需要支持。1961年，中国与朝鲜签订了《友好合作互助条约》，其中就有一条规定双方要共同防御外来武装进攻，该条款在我写本书时仍然有效。但这基本上还是属于中国历史上惯见的附庸关系：中国愿意提供保护，而朝鲜的互惠回应对两者关系而言则无关紧要。与苏联的盟约一开始即呈现出紧张态势，主要是因为毛泽东不愿接受丝毫屈从与妥协。

尼克松访问中国后，两国之间形成的伙伴关系并非见诸文献的正式的相互保证，甚至连以各种非正式协议为基础的默契联盟都称不上。它是在1973年2月和11月与毛泽东的会谈以及1973年与周恩来长达数小时

会谈之后达成的理解的基础上，形成的一种准联盟关系。自此，中国一改尼克松访问前的作风，不再设法约束或限制美国投射其实力。相反，中国公开宣称其目标是通过明确的战略计划，借美国之力与“北极熊”相抗衡。

这种对应做法取决于中美领导人是否有共同的地缘政治目标，特别是针对苏联。中国领导人给美国领导人私下安排了几场苏联意图专题讨论会，会上中方一反常态，率性直言，好像这个议题的重要性不容许他们用惯常办法婉转叙述娓娓道来。美国也对自己的战略构想做了详细的介绍。

在中美新关系开始的头几年，中国领导人偶尔继续对美帝国主义发射意识形态“炮弹”——有的也就是些老生常谈——但私下里他们却批评美国官员在外交政策上放不开。其实在整个20世纪70年代，中国比大多美国民众或国会更赞同美国强力应对苏联意图。

“一条线”：中国的遏制对策

有一年的时间，这一构想差的就是毛泽东的拍板。他在与尼克松的会见中亲自定了大方向，但或许是因为当时《上海公报》的内容尚未厘定，他刻意拒绝讨论战略或战术内容。

在此期间，毛主席与我进行过两次长谈：第一次是1973年2月17日夜晚，从晚上11：30到凌晨1：20；第二次是1973年11月12日，从下午5：40直至晚上8：25。谈话的时间背景决定了谈话范围。第一次谈话是在我与北越首席谈判代表黎德寿草签了结束越战的《巴黎和平协定》之后不到一个月，故此时中国已不需要进一步向越方表示出共产主义阵营的团结。第二次谈话则在1973年美国在阿以战争中发挥了决定性作用，致使阿拉伯国家，特别是埃及，自仰赖苏联转而仰赖美国之后。

毛泽东在两次谈话时，在聚集的众媒体前均对中美关系表示热情支持。在2月那次谈话中，他说中美两国一度“彼此是敌人”，“现在我们的关系说是叫作什么friendship（友谊）[1]”。在把这种新关系称为友谊后，他又进一步赋予它一个实用性的定义。他喜欢打比方，所以他选了一个我们最不担心的主题——中方对到访的美国官员展开的情报活动。这等于是在不要求互惠的情况下间接地表达了一种伙伴关系：

> 咱们谁也不要讲假话，不要搞鬼。你们的那些文件，我们是不会偷的。你们可以随便放，试试看。我们也不搞窃听器那一套。搞那些小动作没有用。有些大动作也没什么用。我跟你们的记者斯诺……说过……我们也有情报局，情形也一样，不管用（周恩来在一旁笑了）。比方，他们就不知道林彪这桩事（周恩来继续笑着）。还有，他们也不知道你想来中国。[2]

最不可能发生的就是中美放弃对彼此的情报收集。如果中美两国的关系真要进入一个新纪元，双方就必须彼此透明并就各自的想法深入沟通，但却不太可能以限制其情报机构的活动为起始点。毛泽东一方面是在表示他愿意一切透明，一方面也在正告众人谁也骗不了他——这一点他在11月的谈话之初也再次提到。作为谈话的引子，他言语诙谐，略带不屑，同时也很有技巧地描述了他是如何修改他要与苏联进行一万年意识形态斗争的承诺的。

毛泽东：他们想通过罗马尼亚的（共产党领导人）齐奥塞斯库来言和，他们想说服我们不要继续意识形态斗争。

基辛格：我记得他当时在。

毛泽东/周恩来：那是很久以前的事了。

周恩来：他第一次到中国。（英语）

毛泽东：第二次（苏联总理）柯西金亲自来了，当时是1965年。我跟他说我们要跟他斗争一万年（笑）。

翻译：主席说的是斗争一万年。

毛泽东：这一回我对柯西金做了让步。我说，我原来说斗争要进行一万年。既然他亲自来见我，我可以减个一千年（笑）。你看我多大方，一让就让了一千年。[3]

谈话所传递的基本信息还是一样：可能的话合作，但不得耍花招，这位久经沙场的老将是骗不了的。在更深层次上说，他的话也是一个警告：如果和解不成，中国也将是一个不好对付的劲敌。

一年前与尼克松会谈时，毛泽东未对台湾问题进行任何实质性的讨论。如今，为去除一切威胁因素，他明确地把台湾问题与整个中美关系脱钩："美国与我们的关系应和我们与台湾的关系分开来处理。"毛泽东

认为，美国应同日本一样，“与台湾断交”（但仍保持非正式的社会和经济联系），“然后我们两个国家就可以解决外交关系问题了”。但谈及北京与台湾的关系时，毛泽东警告道：“关系相当复杂，我看没办法和平解决。”他随即转问外交部长姬鹏飞：“你认为能吗？”在与在场的其他中国人进一步交谈后，毛泽东说明了他的主要论点——并不存在任何时间压力：

> 毛泽东：他们是一帮反革命分子，怎么会跟我们合作？依我看我们可以暂时不管台湾，等一百年以后再说。世界上的事情不需要如此匆忙。有什么必要这么急呢？不也就是个千把万人口的一个岛嘛。
>
> 周恩来：现在人口是一千六百万。
>
> 毛泽东：至于你们和我们的关系，我认为不需要一百年。
>
> 基辛格：我相信是这样。我们应当快得多。
>
> 毛泽东：不过这要由你们来决定，我们不催你们。如果你们觉得有必要，我们就配合。如果你们觉得现在还不行，那我们也可以晚些时候再说。
>
> ……
>
> 基辛格：不是有没有必要的问题，而是实际上可不可行的问题。
>
> 毛泽东：这不是一样吗（笑）。[4]

用毛泽东典型的矛盾论来解读，这里有两个同样重要的主要论点：第一，北京不会断了自己对台用武的后路——其实还预期有朝一日必须用武；但第二，起码就目前来说，毛泽东把这个日子往后推，他甚至还说愿意等上一百年。这一番谈笑的用意是为了突出主题，亦即乔治·凯

南遏制理论的积极应用——该理论的大意是苏联体制如无法扩张，必将因其内部矛盾而瓦解。[5] 凯南把他的理论主要应用于外交布局和国内政策上，而毛泽东则主张利用一切可用压力进行直接对抗。

毛泽东对我说，苏联构成一个全球性的威胁，必须在全球加以抵制。不论其他国家会怎么做，中国即便是其军队必须撤至内地打游击战也要抵御外侮。但若与美国和其他志同道合的国家合作，必将加速长期积弱的苏联在这场较量中失败之日的到来。中国不会要求他国援助，也不会以他国的合作为其合作的前提。不过，中国愿意采取对应战略，特别是与美国进行配合。联结我们的纽带是共同的信念，而不是形式上的义务。毛泽东坚持认为，全面遏制苏联的坚定政策一定会成功，因为苏联的野心太大而能力不足：

毛泽东：他们的对手太多了。他们得应付太平洋，得应付日本，得应付中国，还得应付有不少国家的南亚。他们一共只有百万部队，连防守都不够，更谈不上进攻。除非你们把他们放进来，先给他们中东和欧洲，他们才能进攻，才能把部队往东调。那也需要一百多万部队。

基辛格：我们不会那么做。我同意主席的意见，如果欧洲、日本和美国团结一致——我们在中东正在做主席上次跟我讨论的事——中国遭受攻击的危险将非常小。

毛泽东：我们也牵制了他们一些部队，这对你们在欧洲和中东也是有利的。譬如，他们有部队驻扎在外蒙，迟至赫鲁晓夫时代都未曾有过这样的事。当时他们在外蒙还没有驻军，因为珍宝岛事件发生在赫鲁晓夫之后。它发生在勃列日涅夫时代。

基辛格：当时是1969年。所以西欧、中国和美国在这段时期协调路线才如此重要。

毛泽东：对。[6]

毛泽东所鼓励的合作还不只局限于亚洲问题。就在1973年阿以战争过后不久，萨达姆·侯赛因访问莫斯科后，伊拉克引起了毛泽东的注意，也成了他全球战略的一部分：

> 毛泽东：现在有个关键问题，就是伊拉克巴格达的问题。不知道你们是否可能在这个地区做些什么。对我们来说作为的可能性不太大。
>
> 周恩来：要做事相对来讲比较困难。可以跟他们接触，但是要他们改变方向还需要一段时间。等他们尝到苦头以后他们才有可能改变方向。[7]

周恩来的意思是有必要协调政策，使伊拉克对苏联的依赖代价过高，迫使它基本上跟埃及一样改弦更张。（这话也可能有自嘲的意味，意指苏联的盟国最终都会像中国一样，忍受不了苏联的嚣张气焰。）毛泽东就这样几乎把中东各国逐一做了一番实力强弱的分析。他强调土耳其、伊朗和巴基斯坦作为苏联扩张屏障的重要性。除伊拉克外，他对南也门也不太放心。[8] 他吁请美国加强它在印度洋的实力。他可称得上是位冷战斗士典范，肯定会得到美国保守派人士的赞许。

日本是毛泽东协调战略的一个主要组成部分。在1971年的秘密会谈中，中国领导人仍对美日共谋持相当怀疑的态度。周恩来警告我们要防范日本；他说一旦日本经济复苏，对美国构成挑战，美日之间现存的友谊终将瓦解。1971年10月，他又表示日本“翅膀硬了，要自己飞了”。[9] 我当时的答复是，孤立的日本将比作为国际秩序（包括与美国结盟）一员的日本问题大得多。这一点尼克松在访华期间也曾进一步阐述。到我们1973年11月谈话时，毛泽东已接受了这一观点。这时候他倒劝我多注意日本，多花点儿时间培养与日方领导人的关系：

毛泽东：我们来谈一下日本。这回你去日本要多待几天。

基辛格：主席老是数落我对日本做得不对。主席的话我是认真对待的，这回我会待两天半。……不让日本觉得自己孤立无援非常重要。不应该让他们有太多想耍花招的诱因。

毛泽东：就是不能迫使他们倒向苏联。[10]

中美之间的全球协调该怎样落实呢？毛泽东建议由各方草拟一个关于各自国家利益的清晰理念，出于自我需要而进行合作：

毛泽东：我们还说在同一情况下（用手势比画），这也是你们的总统坐在这里讲的，各方以各自的手段出于各自的需要采取行动。其结果就是两国携手合作。

基辛格：对，我们两国面临的是同一危险。有时候我们的方法或许不同，但目标却是一致的。

毛泽东：这就行。只要目标相同，我们不损害你们，你们也不损害我们。我们可以一起共同对付一个坏蛋。（笑）实际上就是有时候我们要批评你们一下，你们要批评我们一下。按你们总统的说法，这叫意识形态影响。你们说共产党算了吧，我们说帝国主义算了吧。有时候这些话是要说的，不说不行。[11]

换言之，只要不妨害共同对付苏联威胁的需要，各方都可使用任何意识形态口号来满足自己国内的需要。意识形态将沦为国内管理工具，而与外交政策分家了。当然，意识形态之间的停战只有在目标不相悖的时候才有可能。

在政策执行上，毛泽东可以相当务实；在政策构想上，他总是努力抓住大原则。做了半个世纪意识形态运动领导人，毛泽东并不是陡然之

间变成了纯实用主义信徒。凯南的遏制论主要应用在欧洲和大西洋关系上，毛泽东却是放眼全球。他认为，凡受到苏联扩张主义威胁的国家“要搞‘一条横线’，美国、日本、巴基斯坦、伊朗……土耳其和欧洲”。[12]（这就是伊拉克出现在前一次对话中的原因。）毛泽东在1973年2月跟我提出他的概念，还跟我解释联合起来的各国应如何与苏联进行斗争。后来，他又争取日本外相支持这一想法，提出了由前线国家组成“一大片”的构想。[13]

我们同意他分析的基本内容，但该策略原想绕过的中美国内体制差异问题却又在议论落实问题时重新浮出水面。这两个截然不同的政治体制该如何执行同一政策？对毛泽东而言，构想与执行是一回事。对美国而言，困难在于在水门事件丑闻危及总统权威时，如何让民众和我们的盟友拥护这一共识。

用“一条线”策略对抗苏联，反映了中国对国际局势的冷静分析，其战略必要性不言而喻。但同时它也突显了这种主要植根于国家利益的政策的先天暧昧之处，它有赖各方每遇情况都要做出类似的判断。美国、中国、日本和欧洲若联合起来，苏联就必败无疑。但如果有几个伙伴另有打算，特别是在相互之间并不存在正式义务的情况下，那又如何？万一真如中国所担心的，有几个伙伴研判后认为制衡的上策是让美国或欧洲或日本向苏联示好而不是与之对抗，那又如何？万一这个三角关系的一员看到有可乘之机，想改变这个三角的性质，而不想稳定这个三角关系呢？简单地说，如果其他国家也奉行中国孤高的自力更生原则，这些国家又会怎么做呢？因此，就在中国和美国展开最重大合作的同时，双方领导人也就这个准联盟的诸多成员或许会借此来图谋私利的问题进行了讨论。中国自力更生的理念反倒使中国领导人很难相信他们的伙伴也甘冒同样的风险。

毛泽东这位矛盾论的专家，在应用他的“一条线”概念时遇到了一系

列不可避免的矛盾。其中一个矛盾就是这个战略很难与中国自力更生的理念相一致，而合作有赖于将各方的独立分析整合起来。如果各方分析都与中方的相吻合，那就没问题；但各方若出现分歧，中国的猜疑就会显得与众不同，日后将很难消除。

“一条线”概念有西方集体安全概念进一步强化的意味。但实际上，集体安全的获得多半取决于各国之间的共同点，而不是取决于地缘政治设计最精妙的国家的信念。这无疑是美国在联盟中寻求领导地位的经验之谈。

这些全球安全体系固有的难题，对毛泽东而言显得尤为复杂，因为对美国的开放并没有像他原先设想的那样影响到美苏关系。毛泽东之所以倒向美国，是因为他以为美苏的分歧最终会使这两个核超级大国无法达成实质性的妥协。从某种意义上讲，这是用了20世纪30和40年代共产党“统一战线”的策略，与尼克松访问后出现的口号“利用矛盾，各个击破”同出一源。毛泽东原本以为美国对中国的示好会让苏联疑心大起，从而扩大美苏矛盾——前者是发生了，而后者则不然。中国向美国打开大门后，莫斯科也开始讨好华盛顿，两个核超级大国之间的接触剧增。虽然美国清楚地示意，美方认为中国是国际秩序的必要组成部分，如果中方受威胁美方将予以支持，但事实是美国另有更重要的战略选择，这本身就与这位老革命家的战略直觉相矛盾。

正如毛泽东开始审视“一条线”战略时所看到的，该战略的问题在于如果一切行动都取决于各国实力的高低，那么中国的相对军事弱势将使其起码暂时得依赖美国的支持。所以，在合作对话的每一阶段，毛泽东与其他中国领导人均坚持一个主张，以维护中国的行动自由与国家尊严，那就是他们不需要保护，中国有能力应付一切可预见的危机，必要时也可以孤军上阵。他们用的是集体安全的辞藻，但却要保留决定其内容的权利。

当毛泽东详细描述他将后撤到内地以诱敌深入，让侵略者陷入被敌对群众包围的陷阱时，我问他："如果他们就扔炸弹不派兵怎么办？"毛泽东的答复是："怎么办？也许你可以召集一个委员会来研究这个问题。我们会让他们把我们打垮，他们也会耗尽实力。"[14] 言下之意就是，美国人爱研究问题，而中国人则重行动，所以毛泽东即便是在诠释"一条线"理论时，也不可避免地把一旦准联盟失败，中国将如何准备独立奋斗的精彩细节都讲到了。毛泽东与周恩来（以及后来的邓小平）都强调中国正在"深挖洞"，已做好准备单靠"小米加步枪"坚持几十年。从某种程度上说，这番豪言壮语可能是在有意掩盖中国的脆弱面，但同时也反映了中国对如何面对全球大战这一实际梦魇的严肃分析。

对中国经受得起核战争的问题，毛泽东有过多次沉思，不时还语带洒脱诙谐——因为中国人多到连核武器都无法赶尽杀绝——这让一些西方观察家以为他精神有问题，同时也在一定程度上削弱了西方的决心，因为这引起了人们对核战争的恐惧。

其实，毛泽东真正担心的是美国和西方世界安全理念背后学说的实际含义。相互确保摧毁理论的威慑靠的是造成一定破坏程度的能力，而敌对方假设也有同等的能力。全球性自杀的威胁怎样才不会沦为空谈呢？毛泽东的解释是，美国依赖相互确保摧毁论就反映了美国对除核武器之外的其他军力缺乏信心。1975年的一次谈话即以此为主题。当时毛泽东直捣我们冷战核困境的中心问题："你们对核武器有信心，相信核武器。你们对自己的军队不信任。"[15]

中国受到核威胁，而且将有一段时间没有足够的还击手段怎么办？毛泽东的回答是，中国将依靠超凡的耐力谱写出一段惊天地泣鬼神的壮丽诗篇。没有其他社会能想象，在数以亿万计伤亡和大多城镇被占被毁后，一个国家仅凭反败为胜的意愿，就能建立一种可靠的安全政策。单凭这一鸿沟即可说明西方与中国安全观点的差距。中国历史上不乏克服

他人无法想象的深重苦难，但最终以文化优势或幅员辽阔而让侵略者功亏一篑的事例。毛泽东偶尔会对中国人民和文化的日常表现讥笑嘲讽，但其另一面却正是他对中国人民和文化的坚定信心。这种信心不仅因为中国人口众多，还因为中国文化的坚韧以及人民间的强大凝聚力。

可是，比较善于顺应和回应自己百姓的西方领导人就不会这样直截了当地拿老百姓去牺牲（虽然他们通过自己的战略学说也在间接这样做）。对他们来说，核战争必须是最后的不得已之举，而不是标准操作程序。

美方并不能完全理解中国人执着的自力更生理念。美国人习惯于通过正式的保证声明来加强与欧洲的关系，而类似声明对中国领导人会有一些什么影响，他们却不一定能做出正确判断。尼克松访华前，黑格上校带领美方先遣小组1972年1月见周恩来时，用的就是标准的北约套话，他说尼克松政府会抵制苏联围堵中国的努力。毛泽东的反应十分坚定："围堵中国？我要他们来救我，可能吗？……他们关心我吗？这是猫哭耗子假慈悲！"[16]

在1973年11月访问结束前，我向周恩来建议在北京和华盛顿之间开通一条热线，并将其加入减少突发性战争风险的协议中。我是考虑到中国疑心军控谈判是美苏企图联手孤立中国之举才这样建议的，好让中国有机会参加这一进程。但毛泽东不这样看。"有人要借我一把伞，"他说，"我们不要，我们不要核保护伞。"[17]

中国不同意我们关于核武器的战略观点，更不用说我们的集体安全学说了；中国用的是传统的"以夷制夷"的办法让周边势力分裂。中国历史上的梦魇就是"夷"拒绝如此被利用，反而联合起来，以其强大武力或征服中国或让它形成割据局面。从中国人的角度出发，如今夹在不友好的邻邦苏联和印度之间，对美国又并非毫无猜疑，这个梦魇从未完全消

逝。

对苏联的基本策略，中美存在分歧。中国喜欢不妥协的对抗态势。美国在抵制对国际平衡的威胁方面也同样不妥协，但我们坚持以开放的态度在其他问题上改善关系。对华开放震动了莫斯科，这也是我们这么做的原因之一。其实就在我们着手准备秘密访华的那几个月里，我们同时也在探讨是否可能举行尼克松与勃列日涅夫之间的首脑会谈。北京会谈举行在先主要是因为苏方想对尼克松的莫斯科之行附加条件，尼克松的北京之行一经宣布，苏方就立即将此计弃而不用了。中国人当然很快就注意到了美国与中国和苏联的关系都比中苏之间的关系密切，因此引发了中国领导人几番言辞尖锐的评论。

即便在中美关系的巅峰期，毛泽东和周恩来都偶尔会对美国将如何应用其战略灵活性表示关切。美国是打算“骑在中国人的头上跟苏联示好吗”？[18] 美国的“反霸”承诺是不是虚晃一招，一旦中国放松警戒，华盛顿和莫斯科会不会串通起来置北京于死地？西方是在骗中国，还是在骗自己？不管是骗谁，实际后果可能就是把苏联这个“祸水”东引到中国。周恩来在1973年2月就谈到了这一主题：

> 周恩来：也许他们（欧洲人）要把苏联这个祸水引入另一个方向——往东引。
>
> 基辛格：苏联往东打或往西打对美国来说都一样危险。苏联往东打对美国也没有好处。其实苏联要打的话往西打还比较好，因为我们的抵抗会得到更多的民众支持。
>
> 周恩来：对，所以我们认为西欧人要把苏联往东引也是妄想。[19]

凡事都追根究底的毛泽东有时会把他的辩证法用在美国身上。他说

美国或许可以考虑用越南的教训来一劳永逸地解决共产党国家的问题：介入地方性战争会伤及参战大国的元气。同理，“一条线”理论或西方的集体安全概念也可能变成中国的陷阱：

> 毛泽东：因为自从你们在越南泥足深陷后遇到了许多困难，你想如果他们（苏联）陷在中国，他们感到舒服吗？
>
> 基辛格：苏联？
>
> 唐闻生：苏联。
>
> 毛泽东：你们就让他们陷在中国半年，一年，两年，三年或四年，再去动苏联的脑筋。到时候你们就可以打出和平的口号，就说为了和平必须打倒社会主义帝国。或许你们可以开始帮助他们，就说可以提供一切帮助来对付中国。
>
> 基辛格：主席先生，我们确实非常需要彼此了解对方的动机。我们绝对不会有意与别人合作来攻击中国。
>
> 毛泽东：（打断基辛格的话）不，不是这样。你们这么做的目的是为了打垮苏联。[20]

毛泽东的话不无道理。对美国而言，理论上这不失为可行战略，唯一欠缺的就是构想这一战略的领导人或支持它的民众。它的抽象操作在美国是做不到的，也是不可取的；美国的外交政策永远不能只基于强权政治。尼克松政府对中国安全的重视绝非戏言。实际上，美国和中国交换了大量信息，并在许多领域开展合作。但华盛顿不可能把如何实现安全的战术决定权拱手让给别国，不管这个国家有多重要。

水门事件的影响

就在美国与中国的战略思考努力寻求一致之际，水门危机眼看着就要削弱美国应对地缘政治挑战的能力，从而使得这一关系的进展半途而废。北京无法理解为什么要搞垮这位愿意接纳中国的总统。尼克松于1974年8月8日辞职，副总统杰拉尔德·福特就任总统。1974年11月国会选举后，国会对积极外交政策的支持土崩瓦解。军事预算惹起了争议。对一个关键盟友（土耳其）实施了禁运；两个国会委员会（参议院的邱奇委员会和众议院的派克委员会）同时对情报机构进行公开调查，泄漏了大量秘密情报信息。美国防止苏联在发展中国家扩张的能力因《战争权力法》的通过而被削弱。美国滑入了国内瘫痪状态——一位非民选的总统要应付一个敌对的国会——这给苏联制造了可乘之机，甚至让中国某些领导人不禁怀疑这是不是我们事先设计好的。1975年初，国会对美中共同组建柬埔寨联合政府的努力叫停，北京对此的解读是这是美国在苏联围堵中国面前软弱的表现。[21] 在中国人看来，缓和政策在这样的气氛下或将沦为毛泽东所谓的“打太极拳”，只能制造外交进展的假象而没有实际成效。中国领导人告诫美国人（和其他许多西方领导人）绥靖的危险。在赫尔辛基举行的欧洲安全与合作会议成了中国特别批判的对象，因为它制造了稳定与和平的假象。

中国以为美国对全球安全的贡献不可或缺，这一信念是准联盟的基础。北京迈出联盟关系这一步，正是以为华盛顿是反对苏联扩张主义的堡垒。如今毛泽东和周恩来开始暗示，美国表面上的软弱实际上是一场狡猾的游戏——旨在让苏联和中国互动干戈，两败俱伤。不过，中国对美国的指责渐渐地就不只是称美国“背信弃义”那么客气了，而是称其“没有用”。1973年底，中国的国内乱象跟美国不相上下，这是当时的

实际状况。

| 第十一章 |
毛泽东时代的结束

在中国外交革命的每一阶段，毛泽东总是在以中国为中心的实用主义和革命热情之间挣扎。他冷静地做出了必要的选择，决定走实用主义路线，但永远心有不甘。当我们在1972年第一次与毛泽东见面时，他已经病了，还说他已经收到了“上帝的邀请函”。他越来越依靠个人魅力和操纵反对派来治理国家，使大部分国家机构遭到了破坏或变得激进，甚至还包括共产党。如今他的执政已接近尾声，他对权力的掌握，以及他的操纵能力，都已力不从心。“林彪事件”后，毛泽东没有了公认接班人，后毛泽东时代的中国也没有蓝图可循。

接班危机

毛泽东并没有选一位新的接班人，他从对中国未来前景持不同看法的两派人中间提拔干部，让中国陷入了一场极其复杂的政治争夺战。一边是周恩来和后来的邓小平领导的务实的行政干部，另一边则是围绕在江青和她的上海帮（日后被毛泽东斥称为“四人帮”）激进分子四周的意识形态拥护者，他们坚持把毛泽东思想当成教条。居于两派当中的就是毛泽东后来的接班人华国锋，他能娴熟掌握和处理毛泽东所珍视的各种“矛盾”。这一近乎不可能的（后来证明是谁也应付不了的）任务就落在了他的肩上（下一章会讲到他短暂的接班人生涯）。

这两大派对文化、政治、经济政策和与权力相关的特权——简而言之，就是对如何治理国家——进行过多次争论，但背后根本的潜台词则涉及19世纪和20世纪初中国的仁人志士一直在思考的哲学问题：如何界定中国与外部世界的关系，还有外国人那里是否有可借鉴之处。

“四人帮”主张向里看。他们想从中国文化和政治中把一切可疑的影响因素（包括凡是他们认为是外国的、“修正主义的”、小资产阶级的、传统的、资本主义的或有反党可能的因素）全盘滤出，重振中国革命斗争和极端平均主义的道德规范，并使社会生活重新回归到对毛泽东宗教般的崇拜上来。毛泽东的妻子、演员出身的江青总抓对传统京剧的改革，发展革命样板戏，并编排革命芭蕾舞剧——包括1972年为尼克松总统演出并让美国代表团成员看得目瞪口呆的《红色娘子军》。

在林彪身败名裂后，江青等“四人帮”未受波及。他们旗下的理论家基本上掌控了中国的媒体、大学和文化领域，而这些人利用这一影响乘机诋毁周恩来、邓小平和他们所谓的中国“修正主义”倾向。但他们

在“文化大革命”中的所作所为也得罪了不少头面人物，使得他们接班无望。另外，与军界或长征老将疏于联系，让他们更无缘最高领导一职。这四人分别是影星和戏剧制作人、想问津中国历史上只有寥寥可数的女性曾担当过的高位的江青，新闻记者和政治理论家张春桥，左翼文艺评论家姚文元，还有全无拥护基础，只因煽动工人造反工厂管理层而青云直上的无名保卫干事王洪文。[1]

“四人帮”的对立阵营是以周恩来及其后以邓小平为代表的务实主义者。虽然周恩来本人是忠诚的共产党员，追随毛泽东左右达数十年之久，但对许多中国人来说，他所代表的却是秩序和节制。不论是他的批评者还是崇拜者，在他们眼中，周恩来都是中国长期仕宦传统中的最佳代表——温文儒雅，学养深厚，个人生活作风正派，政治立场不偏不倚。

邓小平的作风虽不同于周恩来的文质彬彬，但他与周恩来一样，期望在革命原则与秩序之间求取平衡并追求繁荣的中国远景，并且在这方面甚至比周恩来走得更远。最终，也是他厘清了极左意识形态与务实的经济改革之间的矛盾。

中国在19世纪和20世纪曾涌现出许多革新志士，他们想在保留中国精髓的同时，用西方的技术和经济创新来振兴国家，有人因此指责他们“卖国”。[2] 周恩来被视为中美关系改善和在“文化大革命”以后力图恢复国内事务正常运作的推手，而这两件事都被“四人帮”斥为背叛革命原则之举。邓小平以及一些与其理念相同的官员主张经济实用论，“四人帮”则指责他们想搞资本主义复辟。

毛泽东的身体日益衰弱，中国领导层忙于权力斗争以及对中国未来命运的辩论，这一切深深地影响着中美关系。当激进派得势时，中美关系就降温；当美国的行动自由受国内动荡限制时，激进派就更振振有

词，他们认为中国完全没有必要在意识形态上妥协，把自己的外交政策与一个国内争吵不休并且无助于中国安全的国家扯在一起。直到最后，毛泽东还是设法一方面维护他的革命理论，一方面保全与美国的战略接近，设法平衡这两者之间的矛盾，因为他仍然相信后者对中国安全的重要性。他给人的印象是，既同情激进派，又出于国家利益不得不维系与美国的新关系，而美国国内的意见分歧也让他感到泄气。

毛泽东在他的鼎盛时期本有能力消弭内部冲突，但年迈的他却对自己一手造成的复杂局面越发感到左右为难。追随毛泽东四十年的周恩来便成了他矛盾心态的受害者。

周恩来失势

周恩来是我们每次会谈的主要对话人。在1973年11月那次访问中，我们注意到他比往常略显犹豫。但好在后来我们又与毛泽东长谈了近三个小时，这是我们对外交方针战略谈得最全面的一次。最后毛主席送我到前厅，官方发布的消息是主席和我“在友好气氛中进行了广泛的讨论”。

有了毛泽东拍板，所有的谈判都迅速顺利结束。最后公报把联合反霸的涵盖范围从（1972年《上海公报》中的）“亚太地区”延伸到了全球。公报重申需要进一步深化两国之间“权威级别”的磋商，增加交流与贸易，扩大联络处范围。周恩来说他将召回驻华盛顿的中国联络处主任，就双方同意加强对话的内涵做出指示。

当代中国历史学家指出，此时“四人帮”对周恩来的攻击正猛。我们从媒体中得知中国正在“批孔”，但并不认为这与外交政策或中国领导人有关。在与美国人打交道时，周恩来依然表现得镇定自若，只有一次他显得有失从容。在1973年11月人民大会堂的宴会上，我泛泛地谈到我的观察，我说我觉得中国似乎基本上还是一个儒家社会，认为有一个单一、普世、放诸四海而皆准的真理，规范着个人行为和社会运转。我说，共产主义所做的就是将马克思主义确立为那个真理的内容。

我记不清当时为什么会说这番话，这话虽然正确却没有考虑到毛泽东对儒家的批判——毛泽东声称儒家阻挠了他政策的执行。周恩来忍不住发火了，我见到他动火也就是这一次。他说儒家思想是阶级压迫学说，而共产主义则是解放哲学。而且他一反常态抓着这个话题不放，无疑这也是说给当时的翻译唐闻生和王海容听的，为的是以正视听。唐闻

生与江青走得比较近，而王海容是毛泽东的侄孙女，经常在周恩来的团队中出现。

其后不久，我们就听说周恩来罹患了癌症，将不再每日亲临政务。紧接着就是一场剧变。访华之行以高潮结束，与毛泽东的会见不仅是所有对话中最具实质内容的一次；它的象征意义——会议的长度，送我到前厅的明显礼遇，措辞热情的公报——也在有意强调其重要性。在我离开的时候，周恩来对我说，他认为这是自秘密访华以来最重要的一次对话：

> 周恩来：祝愿你一切顺利，也祝愿你们的总统。
>
> 基辛格：谢谢，谢谢你们一如既往的款待。
>
> 周恩来：这是应该的。一旦在1971年定了方向，我们就会坚持走下去。
>
> 基辛格：我们也是一样。
>
> 周恩来：所以我们才用“有远见”这个词来描述你与主席的会面。[3]

公报中说到的对话始终没有进行，基本接近尾声的经济问题的谈判也被搁浅。联络处主任回到了北京，四个月以后才回美。负责中国事务的国家安全委员会官员称双边关系陷入“停滞状态”。[4] 不到一个月，周恩来命运的转变已露端倪，但详情不得而知。

事后我们才知道，就在上述会见等活动后不到一个月，毛泽东就让周恩来在政治局出席一场“批斗会”，解释他的外交政策。“批斗会”开完之后，政治局开会公开批判了周恩来：

> 总而言之，（周）在联合（美国）时忘记了防范“右倾主义”原则。主要是因为（他）忘记了主席的指示。（他）过高估计敌人的力量，低估了人民的力量。（他）没有掌握好外交路线需要与支持革命相结合的原则。[5]

到1974年初，周恩来已不再以决策人的身份露面，表面的理由是因他罹患癌症。但疾病并不足以解释他全然被遗忘的事实，没有一位中国官员提到他。我在1974年早些时候第一次与邓小平会面时，他一再提及毛泽东，但绝口不提周恩来。需要谈判记录时，中方的相关人员就引述1973年与毛泽东的两次谈话。以后我只见过周恩来一面，那是1974年12月，我带着几位家人一起到北京进行正式访问，我的家人也应邀出席了那次会见。在他们所说的医院，而在我看来更像国家级宾馆的地方，周恩来托词医生嘱咐他不得劳累避而不谈任何政治或外交话题。会见时间只有二十几分钟。这是一场刻意的安排，象征中美对话与周恩来的关系宣告结束。

周恩来之所以幸存是因为没有他不行，从根本上说也因为他的忠心——有人就批评他忠心过度。如今似乎风浪已过、彼岸在望，他也被剥夺了实权。他并没有像邓小平在十年以前那样与毛泽东的政策相左。凡跟他打过交道的美国人也没发现他有任何背离毛泽东讲话的地方（再说，主席似乎也通过每晚阅读会议记录在跟踪会议）。不错，周恩来是对美国代表团礼遇有加——虽然也保持着一定的距离，但这也是与美国建立伙伴关系必不可少的，是中国艰难的安全局势所必需的。我的理解是，这样做是为了从中国当时的大局考虑，而不是惧于我或任何其他美方个人所做的退让。

周恩来或许开始认为与美国的关系乃长久之计，而毛泽东则以为是阶段性战术，这也不无可能。周恩来或许认为经历“文化大革命”之后千疮百孔的中国只有结束孤立，真正成为国际秩序的一员才能实现振兴，

但这也是我凭借周恩来的所作所为而不是他的言谈话语做的臆测。我们的对话从未到达个人间交谈的程度。周恩来的有些继任者往往在提到他的时候称他为“你的朋友周恩来”，尽管他们只是字面上这样说——即便略带讥讽——我也认为这是我的荣幸。

1975年1月，政治上已不再叱咤风云、形容憔悴、沉疴在身的周恩来最后一次现身，做了一次公开表态。当时是“文化大革命”开始以后全国人民代表大会第一次召开会议，依法周恩来还是总理。他在发言一开始就对几乎置他于死地的“文化大革命”和“批孔”运动言辞谨慎地加以赞扬，称颂它们“具有伟大的历史意义和深远影响”。这是对他追随了四十年的主席最后一次公开表示效忠。但发言讲了一半，就像纯粹是前言的逻辑延续一样，周恩来话锋一转，指出了一个全新方向。他重新提起了一个尘封已久的“文化大革命”之前的话题——中国应当在四个关键领域：农业、工业、国防和科学技术方面“全面现代化”。周恩来说他是“遵照毛主席的指示”发出这一号召的，但没说这指示是什么时候如何做出的。[6]

周恩来劝勉国人在“本世纪结束前”实现“四个现代化”。与会人员听到这番话不可能注意不到周恩来有生之年将见不到目标的实现。并且，正如周恩来前一半发言所显示的，真要实现四个现代化，只有通过进一步的意识形态斗争。与会人员会记得他的话——半是预测半是挑战——要在20世纪结束以前，让中国的“国民经济走在世界的前列”[7]。以后这些年里，就有人谨记他的号召，甚至甘冒严重政治和个人风险，极力主张走技术发展和经济自由化的道路。

与毛泽东的最后几次会晤：燕子和山雨欲来

1974年早期，随着周恩来的逐渐淡出，邓小平成了我们的对话人。虽然他刚刚政治复出不久，但主持事务时却有中国领导人似乎与生俱来的沉着自若作风，并很快就被任命为副总理。

此时，“一条线”战略在提出仅一年时间之后已被丢弃，因为它太接近传统的联盟概念，故而限制了中国的行动自由。取而代之的是毛泽东的“三个世界”理论，他指示邓小平在1974年的联合国大会上宣示这一观点。新对策以“三个世界”替代“一条线”：美国、苏联是第一世界；亚非拉发展中国家和其他地区的发展中国家是第三世界；处于这二者之间的发达国家是第二世界。[8]

根据这一观点，世界事务是在两个核超级大国冲突阴影下进行的。邓小平在发言中说：

> 两个超级大国既然要争夺世界的霸权，就存在着不可调和的矛盾，不是你压倒我，就是我压倒你。它们之间的妥协和勾结，只能是局部的，暂时的，相对的，而它们之间的争夺则是全面的，长期的，绝对的……它们可能达成某些协议，但是这种协议只不过是表面的和骗人的东西。[9]

第三世界应当利用这个冲突为己图利：两个超级大国“激起了第三世界和全世界人民的强烈反抗”，从而“为自己设置了对立面”。[10] 真正有力量的不是美国和苏联，“而是团结起来敢于斗争、敢于胜利的第三世界和各国人民”。[11]

起码从意识形态角度来看，“三个世界”理论恢复了中国的行动自由。它允许作为权宜之计对两个超级大国区别对待，为中国在第三世界发挥积极、独立的作用提供了一种手段，同时还赋予了中国战术上的灵活性。但它还是不能解决毛泽东在1973年两次长谈中讲到的中国战略挑战：苏联在亚洲和欧洲均构成威胁；如果中国要加速经济发展，就必须融入国际社会；即便中美两国的国内政治演变迫使两国政府彼此对立，也必须维系两国之间的准联盟关系。

毛泽东是受到激进分子的影响，致使他对周恩来进行打压？还是一如他对周恩来之前几位革命元老的处理方式，利用激进分子打倒了他的第二把手？不论答案是哪一个，毛泽东都需要衡情度势。他同情激进分子，但作为深谋远虑的战略家，他也不会放弃美国的安全网；相反，他正设法在美国看来还是有效伙伴的时候加强这一网络。

美国有欠考虑地同意福特总统与苏联主席勃列日涅夫于1974年11月在符拉迪沃斯托克举行首脑会谈，这使得中美关系复杂化。当时的决定纯粹是出于实际考虑，福特作为新总统希望能与他的苏联对手见个面。他不可能出访欧洲而又不与渴望同这位新总统建立关系的欧洲领导人会面，但都要见的话福特的行程又安排不过来。在尼克松担任总统期间已经安排了总统出访日本和韩国，如果绕一下符拉迪沃斯托克，停留24小时就能让总统时间上富裕一些。计划此行时，我们忽略了符拉迪沃斯托克是一个世纪以前俄国通过中国经常严加斥责的“不平等条约”而划为己有的，加之该城又处于俄远东地区，亦即数年前因中苏冲突不断而促使我们重新评估对华政策的所在地，结果造成技术上的方便考虑压倒了外交上的基本常识。

1974年12月我从符拉迪沃斯托克到北京访问时，中国因符拉迪沃斯托克会议对美国的不悦相当明显。那是唯一我没能与毛泽东会面的一次访问。（因为你不可能要求会见，所以这一次怠慢也可以说是疏漏而不

是回绝。）

除了那一次失策，不论中国和美国的内部政治如何摇摆，美国还是遵守尼克松政府做出的战略承诺的。万一苏联攻打中国，我服务过的两位总统——理查德·尼克松和杰拉尔德·福特——都会大力支持中国，并竭尽全力击败苏联的野心。美国决心维护国际均势，但我们认为，为了美国的国家利益和全球和平，同时与这两大共产党国家保持对话应属上策。如果能与这两国保持比它们之间更密切的联系，我们将可实现最大的外交灵活性。毛泽东所说的“太极拳”正是尼克松与福特两届政府在经历越战、水门事件和未经民选的总统就任以后建立外交政策共识之必需。

就是在这样一种国际和国内环境下，我与毛泽东在1975年10月、12月进行了最后两次谈话。当时的背景是福特总统第一次访华。第一次会见是为两位领导人的会见做准备，第二次就是他们的实际谈话。这两次会见不仅总结了这位即将不久于人世的主席的最后观点，还显示了毛泽东无比坚定的意志力。他会见尼克松时身体已患病，现在则已病重，需要两位护士的搀扶才能从椅子上站起来，并且已经不能多说话。中文是种分声调的语言，病重的毛泽东让翻译把他衰弱的病体挣扎发出的喘音写下来，先给他过目，他点头或摇头之后才翻译。他虽然体力不济，但两次谈话思路却异常清晰。

更值得一提的是，毛泽东临近生命尾声的谈话反映了他内心的煎熬。语带讥讽但又寓意深刻，刻意嘲弄但又同意合作，毛泽东的谈话最后一次集中体现了其与一套复杂的战略意识相抗争的革命信念。1975年10月21日谈话一开始，主席就对我前一天对邓小平说的一段套话提出了质疑。我当时对邓小平大致是说中国和美国对彼此并无所求。“如果彼此都无所求，你干吗要到北京来？如果双方都无所求的话，你干吗要到北京来，我们又为什么要接待你和贵国总统呢？”[12] 换言之，泛泛地表

达善意对这位继续革命论的笃信者来说是没有意义的。他还在寻求一个共同战略，作为谋略家，他认识到凡事有先后，即使要暂时牺牲一些中国的历史目标也在所不惜。所以，他主动提到了上次会见时谈及的保证："台湾事小，世界事大。"[13] 一如往昔，毛泽东以他特有的捉摸不定、孤高的耐心和含蓄的威胁把要务推到了极限——有时他的话意不是高深莫测就是难以捕捉。他不但继续像在他与尼克松的会晤和随后与我的会面中所表现的那样有耐心，而且他也不愿意把有关台湾的辩论与保护全球均势混为一谈。

不过，理顺国际安全问题刻不容缓。毛泽东认为按美国人的优先次序，中国在五大世界权力中心中敬陪末座，苏联高居第二，其次是欧洲和日本。"我们看你们是借助我们的肩膀跳到莫斯科，现在这个肩膀没用了。你看，我们排第五，是小拇指。"[14] 此外，毛泽东还说欧洲国家虽然就实力而言排在中国之前，但它们对苏联不胜恐惧。他用了一个比喻来总结：

> 毛泽东：世界不太平，山雨欲来风满楼。风雨来临的时候，燕子就忙了。
>
> 唐闻生：他（主席）问我"燕子"的英文怎么说，还问我"sparrow"又是什么。我说两种鸟不一样。
>
> 基辛格：对，不过我希望我们对暴风雨的作用比燕子对风雨的作用大一点儿。
>
> 毛泽东：风雨的到来可以推迟，要完全阻挡可就难了。[15]

当我说我们同意暴风雨即将来临，但会设法做最好的准备躲过暴风雨时，毛泽东言简意赅地答道："敦刻尔克。"[16]

毛泽东解释道，美国在欧洲的军队不足以对付苏联的地面部队，而舆论又反对使用核武器。他不同意我关于美国为防御欧洲肯定会使用核武器的说法："有两种（撤兵）可能性。一种是你说的可能性，另一种就是《纽约时报》说的可能性"。[17]（指的是《纽约时报》记者德鲁·米德尔顿在《美国能否赢得下一场战争》一书中怀疑美国在与苏联争夺欧洲的全面战争中能否获胜。）主席又补充道，无论如何，这都无关紧要，因为在哪种情况下中国都不会仰赖其他国家的决定：

> 我们会用敦刻尔克战略，让他们先占领北京、天津、武汉和上海，通过这套战术我们就能得胜，敌人就会败北。两次世界大战，第一次和第二次都是这么打的，胜利都要等一段时间。[18]

同时，主席还用围棋棋盘来说明他的国际观察。欧洲"太散，太松"[19]，日本意欲称霸，德国统一当然好，但只有在苏联更衰弱以后才可能，而苏联"不打一仗，实力是弱不下来的"。[20] 至于美国，"水门事件没有必要搞成那个样子"[21]——为了国内是非而搞垮一位强而有力的总统。毛泽东邀请国防部长詹姆斯·施莱辛格访问中国——或许作为福特总统访问的随行人员——到靠近苏联的新疆、东北等边疆地区去转一下，想必是为显示美国愿意冒与苏联对抗的风险。因为据称施莱辛格对当时的缓和政策表示过异议，这也是中国意欲插手美国内部讨论的稍嫌露骨的做法。

一部分困难来自视角问题。毛泽东知道他已不久人世，所以急于确保他的设想以后仍为人们所接受。言谈间他有年事已高的感慨，明知人的寿数有限，却又无法充分正视这一现实，对他来说选择的范围正越来越小，而执行的手段越来越少。

毛泽东：我现在八十二了。（指着基辛格国务卿）你几岁啦？有五十吧？

基辛格：五十一。

毛泽东：（指着邓小平）他七十一。（挥挥手）等我们都死了——我、他（邓小平）、周恩来、叶剑英——你们都还活着。你看，我们老一辈的不行了，活不了多久了。[22]

他还说："你知道，我现在是外强中干。"[23] 但不管他身体如何老衰，体弱的主席却永远不甘处于被动地位。就在会议即将结束时——通常也是大家比较客气谦让的时刻——他突然态度强硬了起来，彰显了他不容置疑的革命资历：

毛泽东：你不知道我的脾气。我喜欢别人骂我（提高嗓门，用手敲打椅子）。你得说毛主席是个老官僚，那我就会赶忙来见你，而且会急着想见到你。你要是不骂我，我就不见你，安安稳稳睡我的觉。

基辛格：这让我们很为难，特别是称你为官僚。

毛泽东：我准哪（用手重拍椅子）。所有外国人都拍桌子骂我的话，只会让我高兴。

毛泽东又提起中国参与朝鲜战争的事，让威慑气氛进一步升温：

毛泽东：联合国通过了一个美国提出的决议，说是中国侵略了朝鲜。

基辛格：那是25年前的事了。

毛泽东：对，所以跟你没有直接关系。那是杜鲁门时代的事。

基辛格：对，那是很久以前的事了，我们的看法已经改变了。

毛泽东：（手摸头顶）可是决议并没有取消，我现在还戴着这顶“侵略者”的帽子。我同样认为这是一种无上荣耀。好，好得很。

基辛格：这么说我们就不应该修改这项联合国决议了？

毛泽东：不，不用改。我们从来没有提出这个要求……不过，你可不可以帮我把这个声明公之于众，或者是在你的通报里公开地说一下？

基辛格：我想还是你公开为好。我不一定能做到历史上正确无误。[24]

毛泽东要说明的起码有三点：第一，中国准备孤军作战，如同它在朝鲜战争中对付美国、在20世纪60年代单独应对苏联那样；第二，他重申了这些对抗所伸张的永远革命原则，超级大国再不喜欢他也不在乎；第三，如果目前这条路走不通，他完全可以重拾这些原则。对毛泽东而言，对美国开放并不意味着意识形态分歧的终结。

毛泽东的这番长篇大论正反映了他的极度矛盾。没有人比这位风烛残年的主席更了解中国的地缘政治所需，而在当时的历史阶段，这又与中国传统的自力更生理念有冲突。不论毛泽东对缓和政策如何不以为然，美国到底是与苏联对抗的首当其冲者，又是非共产世界军事开支的主要承担者。而这些都是确保中国安全的先决条件。我们与中国重新建立关系已进入第四个年头。我们同意毛泽东关于战略的总体看法，但把战略的执行权交给中国是做不到的，而毛泽东也很清楚这一点。可是他所反对的却正是那一点灵活余地。

与此同时，为确保世界了解我们之间持续的关系并得出正确的结论，中国发表了一项声明，宣布毛泽东“与基辛格博士在友好气氛中进

行了谈话”。但是这个积极声明配发的照片却又给出另一种暗示：笑容可掬的毛泽东站在我妻子和我旁边，用手指在比画。

要总结毛泽东艰涩而简练的话语总是很困难，有时要参透都不容易。在一次给福特总统的口头汇报中，我说毛泽东的姿态“还是令人钦佩的”，我还提醒他这些人都是当年领导长征（在内战时期挽救了中国共产党事业，在连天炮火中跋山涉水完成战略撤退）的沙场老将。[25] 毛泽东的评论并不是针对缓和政策，而是三角关系中的哪一方可以在危机演化之初避免卷入。我对福特总统说：

> 我向你保证，如果我们真与苏联对抗，他们会打我们，也会打苏联，并且拉第三世界跟他们站在一边。与苏联友好对我们的对华关系最有利；同样，美中友好也对美苏关系最有利。我们的弱点就是问题所在——他们看到我们在（美苏）限制战略武器会谈和缓和政策方面都有麻烦。这正好中了他们的计。[26]

时任美国国务院政策规划司司长，同时也是我秘密访华之行及日后对华政策的主要策划者温斯顿·洛德，就对毛泽东一番语焉不详的话加了一段精妙的解析，我转述给了总统：

> 主席的基本旨意和要点都很清楚，这显然构成了基辛格访问，甚至我们过去几年来关系演化的战略框架。但是有几段话非常难懂，意思含糊。大家都想从主席简单的三言两语中寻找细微含义或真谛。大多数情况下还能掌握大意，但其他时候也许并没有什么深层的含义，或者也就是一位高龄老人偶尔走了一会儿神……一个语焉不详的例子就是“你们能帮我治好我话说不清楚的毛病吗？”这很可能也就是他对自己的健康状况的慨叹，并不是真的要求医疗协助。但主席是不是指在中国（或在世界上）大家听不到他的声音，他的影响力受限制了，希望美国通过我们的政策帮他一把？他有让

我们帮他“说清楚”的那层含义吗？[27]

当时，我认为洛德的看法很可能太过牵强，但自从进一步了解中国内部的政治运作以后，我现在认为毛泽东的话有更多的含义。

不管如何，10月份为福特总统的访问铺路之行还是在当时中国内部紧张态势下的寒冷气氛中进行了。由于情况实在不乐观，我们决定把为期五天的总统访问缩短成三天，取消对北京以外两个地方的访问，改为在菲律宾和印尼作短暂停留。

我从中国回来的那一天，施莱辛格被解除国防部长一职，改由唐纳德·拉姆斯菲尔德继任。我事后才得知此事，也不愿见到有这样的结局。我确信这一定会引起一场华盛顿外交政策风波，肯定会有人对我们目前的外交进程提出质疑。其实，解职与毛泽东邀请施莱辛格访华无关。福特此举意在为即将展开的竞选活动做准备，况且他向来不太喜欢言辞尖刻的施莱辛格。但无疑，中国领导人当中就有些人把他被解职解读为美国对中国的回应。

几周以后，12月的第一个星期，福特总统就任后首次访华。中国内部的分裂在他访问期间已经一览无余。“文化大革命”的干将、毛泽东的妻子江青仅在一次体育活动中亮相几分钟，仍然大权在握的她就在那刻意短暂的停留中孤傲、冷淡地礼貌寒暄了几句。（她在尼克松访问时唯一的亮相则是接待总统一行观看她主持编排的革命芭蕾舞剧。）

毛泽东决定与福特会见近两小时，对中国领导人内部的分裂直言不讳。毛泽东的健康状况比我五个星期以前见他时又差了一些。但是毛泽东认为与美国的关系需要缓和一下，一上来就开了个玩笑：

毛泽东：你们的国务卿干涉了我的内政。

福特：你说说怎么回事。

毛泽东：他不让我去见上帝。他还要我违抗上帝的命令。上帝给我发了邀请，可是他（基辛格）叫我不要去。

基辛格：要是他去了不是如虎添翼嘛。

毛泽东：他（基辛格）是无神论者。他反对上帝，也破坏了我和上帝的关系。他很厉害，我没办法，只好听他的。[28]

毛泽东后来说，他估计未来两年内，也就是1976年总统大选和以后一段时间，中美关系“不会有什么大事”。“也许之后情况会有一些好转。”[29] 他的意思是说到时候会呈现一个比较团结一致的美国，还是中国的内部斗争会过去？言外之意就是他预期这一不太稳定的关系在福特总统任期内还会持续。

美中关系的停顿状态更主要的原因还是中国国内的局势。福特赞扬北京驻华盛顿联络处主任（黄镇）的工作，并希望他能留任，于是毛泽东抓住了他的这句话：

有些年轻人对他（黄镇）的工作有意见。[30] 这两位（指王海容和唐闻生）[31] 对乔老爷也有点儿意见。[32] 这些人也不好惹，否则你是会在他们手上吃亏的——这简直是在打内战。现在贴出了很多大字报，也许你们可以到清华和北大去看一看。[33]

如果连主席的翻译——与主席的妻子走得很近的唐闻生和王海容——都反对外交部长和驻华盛顿联络处主任，情况就真的令人担忧了，这说明内部分裂已经牵涉了最高一级。毛泽东把外交部长乔冠华称为“乔老爷”——暗指外交部长是儒家——是国内失和的另一危险迹象。如果学校里还出现了“文化大革命”期间意识形态之争使用的大字

报，“文化大革命”的一些手段——更不用说论战——一定也开始出现了。若果然如此，毛泽东提到可能会打内战就不仅只是比喻了。

福特的机灵隐藏在他中西部的朴素与直率的表象背后，他故意无视这些分裂的迹象。就像周总理时代的中美关系依然存在一样，他开始对世界大事一一展开讨论。他的基本主题是美国所采取的防范苏联霸权主义的措施，他还特别请中国帮忙，尤其是在非洲。三年以前，毛泽东曾经回绝了尼克松谈话中更小的要求。不知道是福特的老实模样让毛泽东没有了戒心，还是他原来就打算进行战略对话，这回他同意了，还讲了几句很有代表性的刻薄话，特别是批判苏联在非洲的举动，顺便也证明了他对细节的掌握。

会谈的最后，主席提出了一个奇怪的要求，想要两国在公众舆论下摆出一个比较好的美中关系姿态：

> 毛泽东：……现在有些报纸说我们两国的关系恶劣，也许你应该给他们透露一点风声，通报一下。
>
> 基辛格：双方都需要这么做。他们从北京也听到了一些消息。
>
> 毛泽东：不过，不是我们说的，是那些外国人透露的。[34]

我们没有时间打听哪些外国人合适给媒体提供其认为可信的通报。假设各派毛泽东还都能摆平，这个问题他本来只要找人写篇积极的公报即可迎刃而解。

毛泽东没有这么做，以后也没见任何实际结果。我们觉得那份理论上应由外交部长乔冠华督阵起草的公报草稿无济于事，似乎还语带挑衅，因此拒不接受。显然中国内部正经历一场重大的权力斗争。邓小平虽然对我们的苏联战术颇有微词，却渴望维护由毛泽东和周恩来建立起

来的中美关系。同样明显的是，权力结构中有些集团对这一路线有异议。邓小平以政治局常委的身份发表了一篇声明，肯定了福特此行的作用和中美友谊的重要性，从而打破了僵局。

访问之后的好几个月，中国就一直在众目睽睽之下闹分裂。取代周恩来却一直没有总理头衔的邓小平再次遭到攻击，攻击方大约还是十年前让他下台的势力集团。周恩来已从舞台上消失。外交部长乔冠华开始变得针锋相对，当初周恩来在推进中美合作进程时的那种平滑自然的娴熟作风已不复存在，取而代之的是再三再四的嘲弄言辞。

因邓小平不时找机会表示与美国维持密切关系的重要性，对抗的可能才得到了控制。比如，在1975年10月欢迎我到访的晚宴上，乔冠华在美国电视媒体前的祝酒词火药味十足，斥评美国的对苏政策，与此前细心接待美国代表团的作风有天壤之别。

第二天，邓小平邀请美国代表团一行到北京附近中国领导人居住的西山野餐。这是原来行程上没有的安排。席间邓小平态度热忱，与美国开始接触中国以来所有的会晤一样。

当周恩来于1976年1月8日逝世时，事情也发展到了最严重的关头。大约就在4月清明节前，数十万人到天安门广场人民英雄纪念碑处去凭吊周恩来，并留下花圈和诗篇。众人的纪念显示了对周总理的景仰和对他所代表的秩序和节制原则的渴望。有些诗篇借古讽今，批判毛泽东和江青，明眼人一看便知。[35] 纪念的花圈和诗篇夜间全部被清理完毕，最终导致警察与悼念者之间的冲突。“四人帮”让毛泽东认为是邓小平的改革倾向导致了反革命抗议。次日，“四人帮”组织了反抗议。在悼念周恩来两天以后，毛泽东就撤销了邓小平所有的党内职务，代理总理一职由一位名不见经传的湖南省委书记华国锋担任。

中国与美国渐行渐远。乔治·H·W·布什被任命为中央情报局局长，

改由前国防部长汤姆·盖茨担任驻北京联络处主任。四个月以后华国锋才接见他，见面也只是讲了一些老话套话。又过了一个月，到了7月中旬，被普遍认为是领导班子中的强人、“四人帮”的关键人物、副总理张春桥在参议院少数党领袖休·斯科特访问之际，发表了一篇关于台湾的磨刀霍霍的讲话，与毛泽东的口径大相径庭：

> 我们对台湾很明确。自台湾问题出现以来，它就是挂在美国脖子上的套索。为了美国人民的利益应解除套索，你们不动手的话人民解放军会切掉它，这对美中两国人民都是好事。我们很大方，愿意用我们的刺刀帮美国解决问题。这话也许不中听，但事情就是这样。[36]

中国被“四人帮”推往类似于“文化大革命”和毛泽东对赫鲁晓夫的挑衅作风的方向。

1976年9月9日毛泽东病逝，给接班人留下了他的功业和告诫，留下了他的豪情和他的远见卓识。他使中国出现了数百年来未曾有过的大一统，前朝旧物多已淘汰殆尽，给主席从未打算进行的改革清除了路障。

在毛泽东执政期间，一直有两股政策势力在相互竞争。革命派认为中国是一种道义和政治力量，他们坚持通过自身的榜样作用，把自己独特的思想信念向钦佩中国的世界传播。还有一批重视中国地缘政治利益的人在冷静地审时度势，为中国运筹帷幄。中国有史以来第一次寻求与他国结盟，但同时也第一次敢于向全世界挑战。毛泽东接手的是一个被战争蹂躏摧残的国家，是他结束了国内的派系斗争，带领中国在两个超级大国冷战对抗的世界中稳步前进。他煞费苦心地让中国参与到了一个个交汇错综的地缘政治圈中，却又不受其束缚。历经战争、紧张局势和他人怀疑眼光的洗礼，中国蒸蒸日上，在苏联解体后依然逐步发展为一个社会主义制度下的新兴强国。毛泽东为中国的发展奠基付出了代价，

中国的成功依靠的是中国人民的坚忍和毅力，以及他们的耐力和凝聚力。或许作为领导者，毛泽东常为此焦虑忧心，但也正是这些构成了他宏图大业的基石。

毛泽东在迟暮之年似乎有意挑战美国对世界秩序的设计图，坚持在明确了战略以后还要明确战术。他的接班人跟他一样相信中国的实力，但是他们不认为中国单凭意志力和意识形态信念就能发挥其独特的潜力。他们强调自力更生，但也知道只有精神鼓舞还不够，所以致力于内部改革。这股新的改革浪潮让中国重回周恩来的外交方针——其主要内容就是努力让中国在它漫长历史上第一次与全球经济和政治趋势接轨。这一方针将由一位十年内两落两起、第三次复出的领导人来实现，他就是——邓小平。

| 第十二章 |
“不倒翁”邓小平

只有经历过毛泽东时代的中国，才能充分体会邓小平给中国带来的天翻地覆的变化。中国喧嚷的城市、兴旺的建筑业、拥堵的交通、因增长率偶尔受到通货膨胀影响而左右为难——与共产主义完全不搭界的为难，其他时候则被西方民主国家视为对抗全球衰退的堡垒——这一切在贫乏单调的毛泽东时代根本无法想象。那时候农村是人民公社，经济停滞不前，老百姓穿着一致，人人引述“红宝书”中的毛泽东语录来表彰革命热情。

毛泽东推翻了传统旧中国，以其断壁残垣为最终现代化的建筑基础。邓小平则有勇气靠个人的积极性和坚韧不拔来实现现代化。他取消人民公社，提高省一级的自主权，开始了他所谓的“有中国特色的社会主义”。如今的中国——世界上第二大经济体，拥有最多外汇储备，多个城市都盖起了高于帝国大厦的摩天大楼——就是对邓小平的高瞻远瞩、锲而不舍和实事求是的见证。

邓小平的第一次复出

邓小平的仕途不胜坎坷，也令人难以置信。1974年邓小平成为美国的主要会谈对象时，我们对他知之甚少。在1966年因“走资派”罪名被打倒之前，他是掌共产党大权的中央委员会书记处总书记。我们得知，1973年毛泽东不顾政治局激进分子的反对，亲自干预，恢复了他在中央委员会的职位。虽然邓小平刚回北京不久江青就公开冷落他，但是显然他对毛泽东来说是重要的。毛泽东还一反常态，对邓小平在“文化大革命”中蒙受羞辱表示歉意。这些报告里还说，在与一个澳大利亚科学代表团谈话时，邓小平做了一次标志性的讲话。他说中国是穷国，需要与像澳大利亚这样先进的国家进行科学交流，向它们学习——中国领导人从来没有如此坦率过。邓小平还要澳大利亚访客在中国旅行时不只要看中国的成就，还应该看看中国的落后，说这样的话在中国领导人当中他也是第一人。

1974年4月，邓小平作为中国代表团的成员抵达纽约，出席联合国经济发展特别大会。中国代表团名义上由外交部长率领，但当我邀请他们出席晚宴时，究竟谁是代表团的高级成员立即一目了然。更重要的是，我们的情报有误，他的复出并不是为了减轻周恩来的负担，而是奉命取代周恩来。好几次我们友好地提到周恩来，他们一概听而不闻。每当提起周恩来的讲话，他们就以毛泽东与我谈话的类似内容来回答。

其后不久，邓小平即被任命为负责外交政策的副总理，不久又加上了对国内政策有监督权的第一副总理的称号——非正式取代了基本上只挂着总理空头衔的周恩来。

就在1966年毛泽东发动“文化大革命”后不久，邓小平就被停止了一

切工作。其后七年，他被下放到江西一个拖拉机修理厂“劳动改造”。他的家人也被认为有意识形态问题未能躲过红卫兵一劫。他的儿子邓朴方遭红卫兵凌虐，被人从北京大学的楼顶推下，背部摔伤却无法就医，自此瘫痪。[1]

中国人众多特点之一就是，有许多人不论社会让他们受过什么样的折磨和冤屈却依然关心民生疾苦。我认识的“文化大革命”受害者中就没有一个人主动跟我诉说过他们吃过的苦，在被问起那段往事时，他们往往三言两语简单带过，有时还半幽默地把“文化大革命”看作一场必须承受的严重天灾，而不是影响一生的浩劫。

邓小平也属于历经磨难依然关心国民疾苦的中国人。1969年面对国际危机时，毛泽东把四位下放的老帅请回来共商国策，而后来邓小平也是这样被恢复职位的，并被确立为国家危难之际的最佳或唯一的储备理政人选。

在习惯了毛泽东的哲学宏论和形象比喻，以及周恩来儒雅庄重的职业精神之后，面对邓小平言语辛辣、单刀直入的作风，偶尔犀利反讽的插话，不喜欢空谈理论而喜欢着眼于极度实际问题时，我花了相当一段时间才把自己调整过来。他个子矮小、身体结实，进屋时就像有风力相助，坐下来就直切正题。他很少在寒暄上浪费时间，也觉得没有必要像毛泽东那样以寓言为包装来掩饰锋芒。邓小平不像周恩来那样让你有一种亲切感，也不像毛泽东那样把我视为哲学同道（而且毛泽东觉得同道中配得上与他论事的也只有寥寥几位）。他的态度是，我们都是为了自己的国事而来，又都是成人，对小小不言的摩擦不该介意。周恩来有英文基础，偶尔也会说几句；而邓小平则自称是“土包子”，而且坦承“语言太难了，我在法国求学的时候就没学会法语”。

随着时间的推移，我逐渐对这位眼神忧郁、曾几度大起大落却仍矢

志不移、顾全大局，并在日后逐步振兴中国的强悍的小个子产生了无比敬意。1974年以后，在“文化大革命”的废墟上，邓小平开始筹建将在21世纪把中国变成经济超级大国的现代化。

1974年邓小平第一次复出时，并没有让人感觉到他会成为一位历史性人物。他既未发表过任何哲学宏论，也没有像毛泽东那样就中国人民的独特命运高谈阔论。他的讲话相当单调，许多都涉及一些实际细节：他谈论过军队纪律的重要性和冶金部的改革问题[2]；他呼吁增加每日火车运行的车皮数量，严禁驾驶员工作时饮酒，并规定他们的午休时间[3]。这都是些事关技术，并无深意的讲话。

“文化大革命”后期，毛泽东和“四人帮”仍近在咫尺，讲求日常工作的务实本身就是大胆言论。有十年的时间，毛泽东和“四人帮”主张用无政府状态作为社会组织手段，通过没完没了的“斗争”来纯净国家，经济和学术工作则任由外行胡作非为。“文化大革命”把追求意识形态的狂热提升为真诚的标志，邓小平号召大家重新讲求秩序、敬业和效率就算得上是大胆倡议了，而这在发达世界几乎就是老生常谈。有十年的时间，红卫兵无法无天，险些毁了邓小平的事业和家庭。他的实事求是作风把中国从走历史捷径的大梦中唤醒，重回必须依据宏图伟略按部就班实现历史的现实世界中。

1975年9月26日，在一篇题为《科研工作要走在前面》的讲话中，邓小平提出了他的若干标志性的论点：必须强调科学与技术在中国经济发展中的重要性；中国劳动队伍的重新专业化；鼓励发挥个人才干和积极性——这恰恰都是因政治清洗、“文化大革命”时期大专院校的关闭和靠意识形态提升庸才而遭受重创的方面。

尤为重要的是，邓小平设法断然结束了19世纪以来在中国不断出现的外国是否可堪中国借鉴的辩论。他坚持中国应更强调“专”而不

是“红”（他甚至鼓励“怪才”在专业上刻苦钻研），并且对在专业领域有所成就者予以奖励。这根本改变了过去数十年来政府干部和工作单位全权掌管个人教育、事业和生活每一细节的做法。毛泽东凡事都上纲上线，上升到意识形态的高度，而邓小平则认为意识形态应该为“专”服务：

> 这一段时间一些科研人员打派仗，不务正业，少务正业，搞科研的很少。少数人事业心强，只能秘密搞，像犯罪一样……像这样一些世界上公认有水平的人，中国有一千个就了不得……只要对中华人民共和国有好处，比闹派性、拉后腿的人好得多。[4]

邓小平把中国传统的要务界定为要实现“安定团结”[5]。虽然毛泽东当时还亲理政事，“四人帮”势力仍然庞大，邓小平的地位尚未至巅峰，但他还是直言不讳地讲到了需要“整顿”：

> 当前，各方面都存在一个整顿的问题。农业要整顿，工业要整顿，文艺政策要调整，调整其实也是整顿。要通过整顿，解决农村的问题，解决工厂的问题，解决科学技术方面的问题，解决各方面的问题。我在政治局讲了几个方面的整顿，向毛泽东同志报告了，毛泽东同志赞成。[6]

毛泽东在“赞成”的时候，到底赞成的是什么则不清楚。如果邓小平的复出是为了找一位比周恩来更重视意识形态的人物来取而代之，结果将适得其反。邓小平对秩序和稳定的定义继续成为“四人帮”强烈挑战的借口。

领导人相继辞世与华国锋上任

邓小平还未全面启动他的改革方案，中国的权力结构又发生了大变动，他自己也再一次遭到打压。

1976年1月8日，周恩来在与癌症斗争多年后不治逝世。人们对他的逝去表达了人民共和国历史上前所未有的哀恸之情。邓小平在1月15日周恩来追悼会致的悼词中赞扬周恩来的人品：

> 他光明磊落，顾全大局，遵守党的纪律，严于解剖自己，善于团结广大干部，维护党的团结和统一。他广泛地密切联系群众，对同志对人民极端热忱……我们要学习他谦虚谨慎，平易近人，以身作则，艰苦朴素的优良作风。[7]

周恩来的所有这些品质——特别是他对团结和纪律的维护——却正是他在1973年12月政治局会议上招致批评的原因，会后周恩来即被剥夺了权力（虽然仍保留职衔）。所以邓小平宣读这段悼词是需要相当的勇气的。在悼念周恩来的示威发生后，邓小平再次遭打压，被免除了所有的官职。

五个月以后，毛泽东逝世。他去世前唐山发生了毁灭性的大地震——有的中国人认为地震就是毛泽东辞世的前兆。

林彪倒台、周恩来与毛泽东的相继辞世让党和国家的未来顿失依靠。毛泽东之后没有任何人的威信可与毛泽东相提并论。

由于毛泽东后来怀疑“四人帮”有野心，很可能也怀疑他们能否担当

大任，于是一手提拔华国锋。华国锋至今仍是个谜一样的人物。他任职时间不长，除了是毛泽东的继任之外并无特别建树。周恩来逝世后，毛泽东先是任命他担任总理一职。毛泽东逝世后不久，华国锋就继承了毛泽东党中央主席和中央军委主席的职位，但不一定有实权。随着华国锋领导地位的攀升，他沿袭了毛泽东的个人崇拜，但他又展现不出像毛泽东那样的魅力。华国锋的经济方案被人们称作“洋跃进”，不禁让人联想到20世纪50年代毛泽东工业农业政策的惨败教训。

华国锋对后毛泽东时代中国政治理论的主要贡献就是他在1977年2月关于“两个凡是”的宣告：“凡是毛泽东主席做出的决策，我们都坚决维护；凡是毛泽东主席的指示，我们都始终不渝地遵循。”[8] 这远远称不上是足以激励人心奋勇坚守的原则。

我与华国锋一共见过两面，第一次是1979年4月，第二次是1979年10月他在法国进行国事访问时。他这两次的表现都让人完全料想不到他会最终消逝，被全然遗忘。他与吉米·卡特政府的国家安全顾问兹比格纽·布热津斯基的谈话记录也一样解释不了这个问题。华国锋谈话时表现出了中国高级官员会见外宾时必有的沉稳；他相当熟悉情况，十分自信，只是不如周恩来娴熟，更没有毛泽东的辛辣讥讽。我们想不到他的消逝会像他蹿升一样突然。

华国锋所缺乏的是政治拥护者。他之所以获得权位，是因为他不属于两大竞争派系——“四人帮”或以周恩来和邓小平为代表的温和派——的任何一方。但一旦毛泽东不在了，华国锋既想不加批判地遵循毛泽东集体化和阶级斗争的教条，又想要邓小平的经济和技术现代化，结果反而被这个极大的矛盾拖垮了。“四人帮”信徒反对他，觉得他不够激进；邓小平与其支持者越来越公开地反对他，认为他不够务实。他斗不过邓小平，虽仍居最高领导之职，但已逐渐无缘主宰国家命运。

但是，自巅峰下滑以前，华国锋做了一件事，其后果非同小可。毛泽东死后不到一个月，华国锋就与温和派——以及“文化大革命”的受害高干——联手逮捕了“四人帮”。

邓小平的攀升——“改革开放”

在这个变幻莫测的环境里，1977年邓小平又一次在被打倒后复出，并开始描绘一个中国现代化的远景。

从官僚政治的意义上讲，邓小平当时的地位可谓十分不利。华国锋执掌着所有从毛泽东和周恩来承袭下来的关键职位：他是共产党主席、中央军委主席、国务院总理；他又有毛泽东的明确支持（大家都知道毛泽东对华国锋说过“你办事，我放心”的话）。[9] 邓小平在政界和军界的职务虽得以恢复，但凭他的正式官位怎么说还都是华国锋的部属。

他们在外交政策方面的观点比较接近，但两人对中国未来的看法则相去甚远。我1979年4月访问北京时，曾分别与这两位领导人会见。两人都发表了自己的经济改革想法。中国领导人在思想体系和实践方面的分歧如此明确，我还是唯一一次碰到。华国锋叙述了如何用传统苏联式方法来刺激生产的经济方案，处处根据五年计划，侧重重工业，以人民公社为基础，通过农业机械化和化肥的使用来改善农业生产。

邓小平则拒绝这些条条框框。他说必须让老百姓关注自己的生产；消费品应优先于重工业；中国农民的才智必须得到解放；共产党需要少管一些，政府必须将权力下放。我们的谈话在宴会席上还在继续，会场摆了好几张圆桌，我被安排坐在邓小平的旁边。在晚宴性质的谈话中，我提到了中央集权和地方分权之间的平衡问题。邓小平强调，像中国这样幅员辽阔、人口众多、地区差别极大的国家，权力下放十分重要。但他说这还不是最大的挑战；中国必须引进现代技术，还将送几万名学生出国留学（“西方教育没什么好怕的”），“文化大革命”的危害将永远结束。邓小平并没有提高嗓门，但这时邻桌却都鸦雀无声。其他在场的中

国人都挨着椅子边坐着，真诚专注地倾听着这位老人勾画他们的未来远景。“这一次我们一定要做对，”邓小平说，“我们已经错了太多次了。”不久，华国锋即从领导班子淡出。以后十年，邓小平就将他1979年宴会上的话付诸行动。

邓小平之所以得势，是因为他几十年来在党内，特别是在人民解放军内部建立了关系，政治方法又比华国锋高明得多。他是位历经数十年党内斗争的老将，知道如何利用意识形态争论为政治目的服务。邓小平在这段时期的讲话可谓意识形态灵活运用和政治态度模棱两可的典范。他的主要手法是把“实事求是”和“理论联系实际”提升到“毛泽东思想基本原则”的高度，而这个提法在毛泽东在世时并不广为人知。

与每一位进行权力角逐的中国人一样，邓小平也小心谨慎地把自己的想法用毛泽东的话加以包装，大量引用毛泽东的讲话（有时还巧妙地断章取义）。起码自1960年中期以后，毛泽东对具体的国内问题就没有做过特别的强调；一般来说，他的主张应该是意识形态挂帅，认为意识形态可以凌驾于实践经验之上。利用毛泽东正统思想理论中的只言片语，邓小平放弃了毛泽东的继续革命论。照邓小平的说法，毛泽东是位实用主义者：

> 同志们请想一想，实事求是，一切从实际出发，理论和实践相结合，这是不是毛泽东思想的根本观点呢？这种根本观点有没有过时，会不会过时呢？如果反对实事求是，反对从实际出发，反对理论和实践相结合，那还说得上什么马克思列宁主义、毛泽东思想呢？那会把我们引导到什么地方去呢？[10]

借维护正统毛泽东思想之名，邓小平批判了华国锋的“两个凡是”，因为它意味着毛泽东是不会犯错的，而这一点连伟大舵手本人都从来没说过。（但另一方面，毛泽东会犯错这一点在毛泽东生前也极少有人

提。）邓小平引用了毛泽东对斯大林的评价——七分正确三分错误——言外之意就是毛泽东自己也应当三七开（这很快就成了党的官方政策，直至如今）。他同时还指责毛泽东的指定接班人华国锋生搬硬套，篡改了毛泽东的思想：

> “两个凡是”不行。按照“两个凡是”，就说不通为我平反的问题，也说不通肯定1976年广大群众在天安门广场的活动“合乎情理”的问题。把毛泽东同志在这个问题上讲的移到另外的问题上……这样做，不行嘛！毛泽东同志自己多次说过……一个人能够“三七开”就很好了，很不错了，我死了，如果后人能够给我以“三七开”的估计，我就很高兴、很满意了。[11]

换言之，没有一成不变的正统思想。中国的改革将以是否有效为基本依据。

邓小平日益急迫地强化他的基本论点。在1977年5月的一次讲话中，他说中国应该比日本19世纪大刀阔斧的现代化运动“干得好”。他又用共产主义意识形态来鼓励实质上的市场经济，邓小平说，“我们是无产阶级”，应该可以超越“日本新兴资产阶级”的现代化（这话让人感觉其实是在激励中国人的民族自豪感）。毛泽东用一个超现实的光辉未来来争取民众支持，邓小平则不然，他要老百姓为克服落后下大力气：

> 我们要实现现代化，关键是科学技术要能上去。发展科学技术，不抓教育不行。靠空讲不能实现现代化，必须有知识，有人才……现在看来，同发达国家相比，我们的科学技术和教育整整落后了二十年。[12]

在邓小平巩固权力之时，这些原则就变成了中国努力成为世界大国

的行动座右铭。毛泽东对增加中国的国际贸易或加强其经济的国际竞争力似乎兴趣不大。在毛泽东去世时，美国对华的总贸易额是3.36亿美元，尚略低于美国对洪都拉斯的贸易额，是美国对台贸易的1/10，而台湾地区人口只占全中国的1.6%。[13]

中国成为今日的经济超级大国应归功于邓小平，因为他履行了作为一个领导人的最终职责——让社会呈现了崭新面貌。社会依赖一般行为标准来运作，靠沿袭旧制来维持——但要有富有远见的领导才得以进步。这样的领导人知道该做什么，同时还有勇气看准就干。

与毛泽东不同，邓小平以另一种中国的传统治国——统治者拥有无形但又无处不见的无上权力。

许多文化，起码所有的西方文化，都凭借与被统治者一定的亲民关系来维系统治者的权威。所以，雅典、罗马以及多数西方多元国家才认为雄辩术是治国的资产。中国没有重视口才的一般传统（毛泽东可以说是个例外）。传统上，中国领导人的权威并不在乎雄辩术或与百姓的接触。依据中国的仕宦传统，为官者基本上不露面，全凭政绩服人。邓小平不居高位，拒不接受任何名誉荣衔，很少上电视，政治实践几乎全在幕后；他的执政作风不像帝王，倒像个士大夫。[14]

毛泽东治理国家靠的是中国人民的耐受力，他们要承受他的个人愿景带给他们的苦楚；邓小平则仰赖解放中国人民的创造力，实现他们自己理想的未来。毛泽东相信中国“人民群众”有不可思议的力量，纯粹凭借意志力和意识形态能克服一切障碍，推进经济发展；邓小平对中国的贫穷及其与发达世界在生活水平方面的巨大鸿沟直言不讳，他宣布“贫穷不是社会主义”，中国需要获得外国技术、专长和资本来补救缺失。

邓小平的复出在1978年12月中国共产党第十一届三中全会上得到了全面体现。全会提出了体现邓小平以后所有政策特点的口号——“改革

开放”。中央委员会与毛泽东的正统思想决裂，同意了与周恩来四个现代化相呼应的务实的“社会主义现代化”政策。在农业方面，再次允许发挥个人积极性。原来被定性为“反革命”的群众悼念周总理的活动得以平反，在朝鲜战争中担任司令员、后来因批评“大跃进”而被毛泽东清洗的元帅彭德怀沉冤终得昭雪。会议结束时，邓小平在讲话中提出了“解放思想，实事求是，团结一致向前看”的口号。在毛泽东对生活当中几乎所有问题都提供了解答长达十年之久以后，邓小平强调的则是需要放松意识形态禁锢，鼓励“独立思考”。[15]

邓小平用林彪暗指“四人帮”和毛泽东的某些方面，谴责搞“禁区”和“官僚主义”。需要以实际成绩取代意识形态正确性；太多人拣最容易的路走，结果因循守旧：

> 目前进行的关于实践是检验真理的唯一标准问题的讨论，实际上也是要不要解放思想的争论……一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机就停止了，就要亡党亡国。[16]

独立、创造性的思考将是未来主要的行事准则：

> 在党内和人民群众中，肯动脑筋、肯想问题的人愈多，对我们的事业就愈有利。干革命、搞建设，都要有一批勇于思考、勇于探索、勇于创新的闯将。没有这样一大批闯将，我们就无法摆脱贫穷落后的状况，就无法赶上更谈不到超过国际先进水平。[17]

但与毛泽东正统思想的决裂也暴露了改革者的两难之处。革命者的两难在于多数革命是为了反对人们所认为的权力滥用；但是既有的义务破坏得越多，重建义务感需要花的力气就越大。所以，革命的结果常常

是中央权力的增加——革命范围越大，越是如此。

而改革者的两难则与此相反——选择的范围越大，界线的划分就越困难。为了追求生产力，邓小平强调“独立思考”的重要性，并主张“全面”解放思想。但是，有人在思想解放后要求政治多元化怎么办？邓小平的远景需要“一批勇于思考、勇于探索、勇于创新的闯将”，但这一远景的前提是闯将只限探讨建立繁荣中国的具体道路，而不涉足对最终政治目标的探讨。邓小平对解放思想同时保持政治稳定是怎么设想的呢？他是否认为既然中国没有更好的选择，也只好冒险一试？还是按中国传统，他认为不会出现对政治稳定局面挑战的可能性，特别是在他正着力改善民生并让百姓比过去自由得多的时候？邓小平的经济自由化和民族振兴构想并不包括朝西方认同的多元民主方向有太大的移动。邓小平之所以设法维系一党执政，并不是因为他乐于享受权力带来的特权，而是因为他认为不这样国家就要乱。

邓小平不久即被迫面对这些问题。20世纪70年代，他曾鼓励个人对“文化大革命”中的遭遇抒发不满。但当这一新言路的开放演化为多元主义的萌芽时，邓小平不得不在1979年详细讨论他对自由的性质及限度的理解：

> 最近一段时间内，在一些地方出现了少数人的闹事现象。有些坏分子不但不接受党和政府的负责人的引导、劝告、解释，并且提出种种在目前不可能实现的或者根本不合理的要求，煽动、诱骗一部分群众冲击党政机关，占领办公室，实行静坐绝食，阻断交通，严重破坏工作秩序、生产秩序和社会秩序。[18]

从邓小平罗列的情况来看，这些事件并非孤立或偶发事件。谈到竟然公开要求美国关怀中国人权的“中国人权小组”时，邓小平说：“这种

公然要求外国人干涉中国内政的行为，是我们能够允许的吗？”[19] 邓小平罗列的事件中还包括“上海民主讨论会”，邓小平说这个团体就是主张恢复资本主义。在邓小平看来，其中有些团体与台湾的国民党当局有秘密勾结，他们中间有的人要求到外国去政治避难。

这是令人吃惊地承认了存在政治挑战。邓小平对其范围的了解很清楚，至于如何应对则不那么清楚：

> 同这些人的斗争不是很简单的、短时间就可以解决的问题。我们必须努力做好工作，把受他们蒙蔽的群众（其中许多是天真的青年）同这些反革命分子、坏分子分离开来，要按照法律，对这些反革命分子、坏分子进行严肃的处理……
>
> 什么是中国人民今天所需要的民主呢？中国人民今天所需要的民主，只能是社会主义民主或称人民民主，而不是资产阶级的个人主义的民主。[20]

虽然邓小平坚持以威权方式执政，但他还是放弃了个人崇拜，拒绝清洗他的前任华国锋（而是让华国锋逐步淡出），并开始有序地规划自己的接班人。邓小平在巩固政权后，也拒绝担任大多数党内正式要职。[21] 1982年他在北京与我会面时说：

> 邓小平：……我也差不多快过时了。
>
> 基辛格：这从阅读党代会的文件可看不出来。
>
> 邓小平：我现在是在顾问委员会挂名。
>
> 基辛格：我认为这是自信的表现。
>
> ……

邓小平：领导班子的老化使我们不得不这样做，好留下历史经验和教训……

基辛格：我不知道怎么称呼你才好。

邓小平：我有好几顶帽子。我是政治局常委、顾问委员会主席，又是人民政治协商会议的主席。我想把它让给别人，我的头衔太多了……我的头衔太多。我要干得越少越好。同事们也希望我少干杂事，就为了让我活长一点儿。

邓小平打破了毛泽东的先例，没有自认是哪一方面的天才，反而谦称自己没有专长。他让下属去创新，只要行之有效就予以支持。言谈一贯率性直爽的他在1984年外国投资会议上就曾说："在经济问题上，我是个外行，也讲了一些话，都是从政治角度讲的。比如说，中国的经济开放政策，这是我提出来的，但是如何搞开放，一些细节，一些需要考虑的具体问题，我就懂得不多了。"[22]

就在邓小平详细规划其国内远景时，他渐渐成了中国在世界上的代表人物。在1980年2月的共产党中央委员会五中全会上，华国锋的支持者或被降职或被解职，胡耀邦和赵紫阳进入了政治局常委。这一重大变动引起了不小的社会和政治影响。在19世纪中国自强运动的维新派失败一百年之后，邓小平开始让中国在改革的路上勇往直前，日后中国终于以其成就和悠久历史重现辉煌。

| 第十三章 |
“摸老虎屁股”：对越作战

中国对越自卫反击战中，中国出兵越南，6周后撤军。1979年4月，时任中国总理的华国锋在总结这场战争时轻蔑地嘲讽苏联：“他们不敢动，所以我们还是摸了老虎屁股。”[1]

1975年，红色高棉在柬埔寨夺取政权，之后和越南在边境地区发生了一系列冲突。越南以此为由出兵占领柬埔寨，实际上是为追求越南建立印度支那联邦的最终目标。在这个时候，中国不顾越南和苏联不到一个月前刚刚签署了互助防御条约，出兵越南，要给它一个“教训”。尚未从“文革”破坏中完全恢复的中国军队在战争中损失惨重[2]，但这次出兵达到了根本目标：苏联未做回应，这显示了其战略涵盖面的局限性。以此观点来看，中国对越自卫反击战可以说是冷战的一个转折点，尽管当时人们对此尚未看透。它也是冷战期间中美战略合作的高峰。

越南：大国的难解之谜

越南民族主义中有某种近乎疯狂的东西，逼得别的国家考虑问题往往只攻其一点，不及其余，以致对越南人的动机和自己的能力做出误判。历史学家所谓的第二次越南战争中，美国就是如此遭遇（第一次越南战争是越南反抗法国殖民者的战争）。美国人不能相信一个中等大小的发展中国家仅仅为了自己那点儿事情会如此狂热执着。因此，他们认为越南人的行为预示其还有更深的计划。他们把越南的好斗视为中苏联手阴谋称霸亚洲的前奏。华盛顿还相信，一旦阻挡住越南的第一波出击，对方就有可能在外交上做出让步。

两个想法都错了。越南不是任何国家的代理人；它为之战斗的是它憧憬的独立，是最终建立印度支那联邦，由它做东南亚的龙头老大，正如历史上中国在东亚占据的主导地位一样。几世纪来一直与中国冲突不断的越南人不达目的决不罢休。对他们来说，为了外人观念中的稳定而在独立问题上让步是不可想象的。印度支那的第二次越南战争的结果正是由于美国渴望妥协，但北越坚持要取得胜利所致。

在这个意义上，越南战争中美国最大的错误不在于政府没有认真致力于寻求外交解决，尽管围绕这个问题美国民众分为两派争执不下。美国最大的错误是：虽然历届政府，无论是共和党还是民主党主政，都真心地，甚至是拼命地寻求所谓外交解决，但他们都没能认识到，实现外交解决要花大力气，等于先要完全打败河内——而且他们也没认识到，苏联和中国在这场战争中只能推波助澜，不能发号施令。

在较小程度上，中国也犯了类似的错误。美国开始在越南集结兵力时，北京以围棋的战略思维将之解读为美国围堵中国的又一举动，先在

朝鲜，后是台湾海峡，现在又到了印度支那。中国支持北越的游击战既有意识形态的原因，也是为了把美国的基地推得离中国边境越远越好。1968年4月，周恩来对越南总理范文同说，中国支持越南，以防止他国对中国的战略包围。范文同的回答模棱两可——因为防止包围中国不是越南的目的，越南有它自己的目的：

> 周恩来：美国长期以来一直对中国形成半包围，现在苏联也在包围中国。除了越南这部分外，正在形成对华的全包围。
>
> 范文同：我们有坚定的决心，要在越南所有领土上打败美帝国主义者。
>
> 周恩来：所以我们支持你们。
>
> 范文同：我们胜利了将在亚洲产生积极影响。我们的胜利将带来无法预见的结果。
>
> 周恩来：应该这样想。[3]

范文同对中国的战略刻意保持距离，而中国为了这一战略却派遣10万名非战斗人员去北越，为其提供基础设施和后勤方面的支援。美国反对北越是因为把它看作苏联和中国战略中的先锋；中国支持河内是为了遏阻它眼中美国统治亚洲的企图——它们都错了。河内只为自己的国家而战。1975年，第二次越南战争以共产党取得胜利，统一越南而告终，而统一后的越南对中国的战略威胁比对美国大得多。

越南人对他们北方邻国的不信任到了疑神疑鬼的地步。越南历史上曾长期受中国统治，其间它吸收了中文书写系统和中国的政治文化形式（古都顺化壮丽的皇宫和皇陵就是证明）。然而，越南人使用这些“中华”制度来建设自己的国家，寻求自己的独立。越南的地理位置使它无法像日本那样在历史上相应的时期固守孤岛。从公元前2世纪一直到公

元10世纪，越南基本上都在中国的直接统治之下，到907年唐朝结束时才成为完全独立的国家。

越南的民族特征因此反映出两股互不调和的力量：一方面，它吸收中华文化；另一方面，它反对中国的政治和军事统治。对中国的抗拒培育了越南对独立的强烈自豪感，也造成了它兵强将悍的传统。它所吸收的中华文化在越南培育出一批中国式儒学精英，他们对邻国怀有一种区域中央王国的心理。20世纪历次印度支那战争期间，越南使用老挝和柬埔寨这两个中立国家的领土毫不客气，心安理得，战后又同它们国内的共产主义运动建立“特殊关系”，实际上是以此建立越南的主导地位，这一切都表现出越南认为它在政治和文化上理应占先。

越南对中国来说是心理和地缘政治上前所未有的挑战。河内的领导人熟谙孙子兵法，在对法国和对美国作战中运用孙子兵法的原理成果卓著。越南先是和“二战”后企图收回殖民地的法国作战，后来又于1963~1975年同美国交战；但即使在这两场漫长的战争结束之前，北京和河内就已开始意识到下一次较量将会是它们之间对印度支那和东南亚主导权的争夺。

随着战争的继续，若干迹象表明中国开始为河内最终取得胜利做准备，尽管这对它来说是无奈之举。情报说中国人在老挝北部修建公路，这和还在进行中的美越之战没有关系，但在战后制衡越南的战略中，甚至万一老挝与越南发生冲突时就会管用。1973年，结束越战的《巴黎协定》签署后，周恩来和我谈判战后柬埔寨的安排，基本的一点是要在诺罗敦·西哈努克（流亡北京的前柬埔寨国王）、当时的金边政权和红色高棉之间建立联盟，主要目的是阻止越南称霸印度支那。该协议最终没能实施，因为美国国会实际上禁止美国在该地区发挥任何军事作用，美国的角色因此而变得毫无意义。[4]

1973年2月，我于《巴黎协定》草签两周后访问河内，商讨执行协定相关事宜，亲身感受到了河内对它当时盟友的潜在敌意。黎德寿带我参观河内的国家博物馆，重点向我展示介绍了越南历史上反抗中国斗争的部分——那时中国还是越南的正式盟友呢。

1975年西贡陷落，骨子里固有的以及历史遗留下来的对立随之公然爆发，地缘政治压倒了意识形态。它证明不只美国一家错估了越南战争的意义。美国动手干预时，中国视其为帝国主义的垂死挣扎。它几乎总是和河内站在一边，把美国的干预解读为包围中国的又一步——正如它10年前对美国干预朝鲜的理解。

具有讽刺意味的是，从地缘政治角度来说，中国和美国的长期利益本应是相似的，两国都应希望保持印度支那分为四个国家的现状。华盛顿抵制越南统治印度支那是出于威尔逊的全球秩序观——国家有自决权——也是因为它认为共产主义阴谋称霸全球。中国的大目标与美国一致，不过它是出于地缘政治的原因，要避免南部边境出现东南亚集团。

中国似乎一度相信，共产主义的意识形态会使越南把反抗中国统治的千年历史放在一边，与自己一笑泯恩仇。也许它认为美国不可能一败涂地。西贡陷落后，北京被迫面对自己政策造成的后果，现实令其悚然自惊。战后印度支那的形势正应了中国对被包围的一贯担心。防止出现与苏联勾结的印度支那集团成了邓小平时期中国外交政策的首要关注点，也正是这一点加速了中美合作进程。河内、北京、莫斯科、华盛顿四家在进行围棋博弈。柬埔寨和越南的事态发展将决定北京和河内两家谁最后被包围、被遏制。

中国受敌国包围的噩梦似乎就要成为现实。一个越南就已经够难对付了，而假若它建立印度支那联邦的目标得以实现，这个集团就将有近亿人口，会对泰国和其他东南亚国家造成巨大压力。在这种情况下，保证柬埔寨的独立以制衡越南就成了中国的主要目标。早在1975年8月

——西贡陷落3个月后——邓小平就对来访的红色高棉领导人乔森潘说："一个超级大国（美国）被迫撤出印度支那后，另一个超级大国（苏联）就会乘虚而入……把魔掌伸向东南亚……企图进行扩张。"[5] 邓小平说，柬埔寨和中国"都面临反帝反霸的任务……我们坚信……我们两国人民会更紧密地团结在一起，在我们共同的斗争中走向新的胜利"。[6] 1976年3月，老挝总理凯山·丰威汉访问北京，当时的总理华国锋告诫他防范苏联："特别是那个一边高喊'缓和'一边四处伸手的超级大国正在加紧军事扩张和战争准备，企图把更多的国家纳入它的势力范围，自己要当霸主。"[7]

1975年4月西贡陷落后，中越两国不必再假装共产主义国家团结一致对付"美帝国主义"的威胁，于是很快成为公开的对头。全印度支那失陷后6个月内，15万越南人被赶出柬埔寨。同期，大约同等数量的华裔越南人被迫逃离越南。1976年2月，中国停止对越援助，一年后又切断了尚未完成的援助方案所需的一切物资供应。与此同时，越南转投苏联。越共政治局在1978年6月的一次会议上，把中国定为越南的"首要敌人"。同月，越南加入苏联为首的贸易集团"经济互助委员会"。1978年11月，苏联和越南签署了含有军事条款的友好合作条约。1978年12月，越南军队入侵柬埔寨，推翻了红色高棉政权，建立了亲越南的政府。

冲突中已经不存在意识形态的影子。这是共产党国家之间的实力较量，为的是国家利益，不是意识形态。

在中国眼中，边境上的事态发展是战略意义上的噩梦。北面，苏联依然重兵压境：莫斯科在苏中边境上驻扎着近50个师。西面，阿富汗发生了共产党政变，苏联的影响日益显著。[8] 1979年1月16日伊朗爆发革命，国王出逃，北京认为其中也有莫斯科的作用。莫斯科在继续推动建立亚洲集体安全体系，其唯一说得通的目标就是遏制中国。与此同时，莫斯科还在同华盛顿谈判的第二阶段限制战略武器条约。北京认为，这

样的协议会把“苏联的祸水引向东方”，引向中国。中国的处境似乎岌岌可危。现在越南也加入了苏联阵营。看来，1968年范文同对周恩来预言的“无法预见的结果”之一是苏联对中国的合围。另一个麻烦是这些挑战纷至沓来之时，邓小平才刚第二次复职不久，他还在巩固自己的地位——直到1980年才宣告完成。

中国和西方外交战略的首要区别在于劣势中的自处之道。美国和其他西方国家的外交官认为应谨慎行事，避免挑衅；中国则更倾向于摆出更加无畏的姿态。面对于己不利的力量对比，西方外交官倾向于寻求外交解决；他们敦促采取外交举措陷对方于“不义”，以求在道义上孤立对方，但不主张使用武力——越南入侵并占领柬埔寨后，美国基本上就是这样劝告邓小平的。中国的战略规划者却更坚定决心用勇气和心理压力来对抗敌人实力上的优势——他们相信先发制人的威慑。若是敌人优势太强，且战略趋势于己不利时，他们的应对方法是打击敌人的信心，尽管中国在物质上处于劣势，但他们仍要重夺心理优势。

在威胁环伺之下，邓小平决定开展外交和战略攻势。虽然他在国内的地位尚未完全巩固，但是他在几个层面上对国外采取了大胆的行动。他把中国对苏联的立场从遏制变为明确的战略敌对，实际上是反攻。中国不再只是就遏制苏联给美国出谋划策，而是在亚洲积极组建反苏反越联盟。它在为与河内最后摊牌做准备。

邓小平的外交政策：与美国对话，实现关系正常化

1977年邓小平第二次平反复职后，扭转了毛泽东的国内政策，但基本上沿袭了毛泽东的外交政策。这是因为他们二人都怀有强烈的民族主义感情，对中国国家利益也看法一致。另一个原因是毛泽东干革命在国内可以解放手脚，在外交方面限制就多多了。

然而，毛泽东和邓小平有一个重大的区别。毛泽东对美国对苏政策的战略意图心存怀疑；邓小平则以中美战略利益一致为出发点，集中注意确保实施过程中不发生抵触。毛泽东视苏联为抽象的战略威胁，为祸全球，并不专门针对中国；邓小平却认识到中国面临的特殊危险，尤其是北方潜在威胁未去，南方边境的威胁又迫在眉睫，二者形成合击之势，因此邓小平与美国的对话更侧重于具体操作。毛泽东如同恨铁不成钢的老师，邓小平则像要求严苛的伙伴。

危险当前，邓小平不再像毛泽东晚年那样对中美关系持摇摆不定的态度。中国不再向往为世界革命奋斗。邓小平官复原职后每次谈话中都主张建立一个包括中国和日本在内的全球计划，用以对抗苏联对欧洲咄咄逼人的政策。

尽管中美协商日益紧密，但是美国仍承认台湾为中国的合法政府、台北为中国的首都，这一反常现象仍然存在。中国南北边境上的敌人可能会把美国不承认中华人民共和国误解为契机而蠢蠢欲动。

吉米·卡特就职后，关系正常化成为中美议程上的第一要务。1977年8月，新任国务卿赛勒斯·万斯初访北京，然而此次访问却并不成功。

他在回忆录中写道：

> 我从华盛顿启程时觉得，在巴拿马问题（指批准巴拿马运河条约，移交运河的管理权）处理完毕之前，触及和中国关系正常化这个具有争议性的政治问题不太明智，除非中国人全面接受我们的建议——但我认为那是不可能的。出于政治的原因，我准备向中国人提出关于台湾问题的最极端立场……我并不指望中国人接受我们的建议，但我觉得还是应该提出来，尽管最后可能得放弃这个建议。[9]

美国关于台湾的建议中，涉及一系列有关美国在台湾保留有限的外交存在的想法。这些主意福特政府任内也曾经提出，但遭到了拒绝。现在万斯再次提出，邓小平再次拒绝，说这是后退。一年后，卡特总统决定给予对华关系高度优先的重视时，美国内部的有关辩论就此结束。苏联在非洲和中东步步紧逼，使卡特这位新任总统相信他应该迅速实现中美关系正常化，以寻求与中国事实上的战略联盟。1978年5月17日，卡特派国家安全事务助理兹比格纽·布热津斯基前往北京，给他的指示是：

> 你要强调我认为苏联和美国虽然也有合作的方面，但实质上是竞争的关系……
>
> 简而言之，我担心苏联军力日益增强但政治上短视，再加上大国野心的驱使，它可能会通过利用（特别是第三世界）当地的动乱和恫吓我们的友邦来寻求政治优势，最终甚至获得霸权地位。[10]

布热津斯基还得到授权，重申尼克松1972年对周恩来阐述的五项原则。[11] 一直强力主张与中国战略合作的布热津斯基积极稳妥地执行了指

示，他抱着实现与中国关系正常化的目的于1978年5月访问北京，中方对他的建议表示愿意接受。邓小平迫切希望实现两国关系正常化，好与美国结成更加牢固的联盟，通过他所说的“实实在在、脚踏实地的工作”[12]在世界各地抵制苏联的进逼。

中国领导人深知他们身陷战略险境，但他们分析时不谈本国的关注，而是从更为广阔的视角纵观全球形势。“天下大乱”、“连横战略”、“三个世界”——这些都是国际关系的广泛理论，不涉及具体国家的观念。

外交部长黄华对国际形势的分析显示出惊人的自信。中国的处境尽管极为困难，但黄华丝毫不显得有求于人，而是像授业儒师一样，谆谆教诲来宾如何推行全面的外交政策。他先从大处着眼，论述两个超级大国之间的“矛盾”、与苏联谈判的徒劳，以及世界大战之不可避免：

> 苏联是最危险的战争策源地。阁下提到苏联面临很多困难，确实是这样。谋求世界霸权是苏联社会帝国主义的固定战略目标。虽然它可能遇到很多挫折，但它决不会放弃它的野心。[13]

黄华提到的问题也困扰着美国的战略研究人员——特别是在传统战略思维中加入核武器因素的时候。如果以核武器作为威慑，这种威胁就不会被真正付诸实施：“至于说苏联害怕西方的核攻击，所以不敢使用常规武器，那只是一厢情愿。据此制定战略不仅危险，而且也靠不住。”[14]

在中东这个“欧洲的侧翼”和“未来战争中的能源来源”，美国没能阻止苏联的前进。它和苏联发表了关于中东的联合声明（请区域国家共同商讨全面解决巴勒斯坦问题的可能），“因此为苏联进一步对中东渗透敞开了大门”。美国使埃及总统安瓦尔·萨达特（他的“大胆行动”“造成了

对苏联不利的形势”）陷入险境，让苏联“趁机在阿拉伯国家间造成严重分裂”。[15]

黄华总结当前局势时用了一个中国成语。他说，对莫斯科采取“安抚”政策会使它“如虎添翼”，但是联合一致对它施加压力必将奏效，因为苏联“外强中干，欺软怕硬”。[16]

讲完了印度支那问题的大背景，黄华谈到“地区霸权的问题”。当然，美国早在10年前就已虑及此点。越南企图统治柬埔寨和老挝，建立印度支那联邦——“背后有苏联撑腰”。河内已经控制了老挝，在那里驻军，“在老挝各级政府部门都派有顾问”。但是柬埔寨反对越南的地区霸权野心，对它进行了抵抗。越南和柬埔寨之间的紧张“不只是边境上零星的交火”，而是一场“可能会持续很久的”重大冲突。除非河内放弃称霸印度支那的目标，否则“问题短时间内解决不了”。[17]

当天晚些时候，邓小平对黄华的意思做了进一步解释。他警告布热津斯基说，让步和依从从未换来过苏联的收敛。15年的军备控制协议使苏联取得了和美国的战略均势，和苏联进行贸易等于是“美国在帮助苏联克服它的弱点”。邓小平嘲笑美国对苏联在第三世界开拓势力范围的回应，并责备美国试图“取悦”苏联：

> 你们的发言人总是为苏联的行动辩护。有时他们说没有迹象证明苏联和古巴插手扎伊尔和安哥拉。你们这么说没有用。说实话，你们每次要和苏联缔结协议，都是美方让步来取悦苏联。[18]

做得实在漂亮。这个国家身为苏联的首要目标，却把它所建议的联合行动说成是理性的义务，而不是国与国之间的交易，更不是对美国的求助。中国处境危险——有它自己的分析为证——但它表现得像是教授

战略的老师，而不像美国的欧洲盟友那样，经常是被动地听从美国的指示。

美国辩论中经常涉及的问题——国际法、多边解决、民众的同意——在中国的战略分析中常告阙如，除非是作为达到既定目标的工具。而这个目标，邓小平告诉布热津斯基，就是“对付‘北极熊’，没有别的”。[19]

但是，对美国人来说，美国社会基本价值观中所谓的现实主义是有限度的。让杀人不眨眼的红色高棉在柬埔寨掌权就超过了这样一个限度。没有哪个美国总统能把红色高棉简单地看作围棋战略中的又一颗棋子。它把金边的居民赶进丛林，大规模屠杀某类的平民，这些种族灭绝的行为美国不能视若无睹（虽然我们下面会看到有时也为了需要而牺牲原则）。

第二天，时任总理的华国锋在会见中讲得更明确：

> 我们对许多朋友说过战争的主要危险来自苏联。那我们该怎么办呢？首先要做好准备……如果准备充分，一旦战争爆发，就不会处于不利地位。第二，必须打乱苏联侵略的战略部署。因为苏联要夺取世界霸权，就得先在世界各地建立空军和海军基地好进行战略部署。我们必须努力打乱它的全球部署计划。”[20]

大西洋联盟还没有哪一个成员提出过如此全面的联合行动——实质上是先发制人行动，也没有哪个成员表示过准备根据自己的判断单独行动。

在实际操作层面上，中国领导人建议的合作在许多方面都比大西洋联盟更为紧密，也更冒险。他们要执行的是前面章节讲过的进攻性威慑

战略，其特点是并没有成立正式组织或规定长期义务。意见一致即可共同行动，但如果意见出现分歧，大家便各行其是——中国即使在危急时刻也不肯放弃独立自主。尽管中国对美国的一些具体政策提出尖锐批评，但仍然坚持和美国联合行动，这表明中国认为与美国的安全合作势在必行。

中美关系正常化成了迈向共同全球政策的第一步。从1971年7月的秘密访华开始，中国关于关系正常化的条件一贯而又明确：所有美国军队撤出台湾，取消和台湾的共同防御条约，只同北京政府建立外交关系。这些都包括在《上海公报》所载的中国立场中。理查德·尼克松和杰拉尔德·福特两位总统都同意了这些条件。尼克松表示要在他第二任期内予以落实。尼克松和福特都强调美国注重台湾问题的和平解决，包括要继续向台湾提供一定的安全援助，但水门事件的发生及其影响使得他们没能履行承诺。

卡特总统上任不久即重申尼克松在1972年2月对周恩来做出的关于台湾的一切保证，他不受党派影响坚持这一外交政策，实在非比寻常。1978年他提出了实现中美关系正常化的具体方法，以使双方都能维护各自的既定原则：重申尼克松和福特接受的原则；美国发表声明强调致力于和平改变；中国默许一定的美国对台军售。卡特在和中国大使柴泽民的谈话中亲自提出了这些办法，他威胁说如果美国不对台湾出售武器，台湾将被迫自行发展核武器——好像美国无法影响台湾的计划或行动似的。[21]

最后，卡特邀请邓小平访问美国，这就为关系正常化设定了最后时限。邓小平没有反驳美国关于期望台湾问题最终和平解决的声明——尽管中国长期以来一直拒绝就此做出任何保证。邓小平对布热津斯基强调说，中国的立场不变，“解放台湾是中国的内政，外国无权干涉”。[22]

关系正常化意味着美国大使馆将从台北迁至北京，北京的外交官将取代台北在华盛顿的代表。作为回应，美国国会于1979年4月通过了《与台湾关系法》，把美国对未来的担心化为对美国有约束力的法律。当然，它约束不了中国。

在美国和中国各自的需要之间达成的这种平衡说明了为什么有时模棱两可对于外交来说不可或缺。正常化靠一系列的模棱两可维持了40年，但不可能永远如此。推动两国关系继续前进需要双方的远见卓识。

邓小平出访

邓小平对美国做了规劝之后，开始进入实际操作阶段。他不肯坐等美国的决定，而是在任何可能的地方——特别是东南亚——努力构建他所倡导的政治框架。

毛泽东会见外国领导人是把他们召到他的住处，邓小平则正好相反——他遍访东南亚、美国和日本，以他自己高调、直率、偶尔有些盛气凌人的风格开展外交。1978年和1979年，邓小平风尘仆仆地频频出访，以改变中国的国际形象——从革命斗士变为苏联和越南地缘政治阴谋的又一个受害者。越南战争期间，中国是站在另一边的，它曾经在泰国和马来西亚的华侨和少数民族中间鼓动过革命。[23] 现在大敌当前，这一切都成为次要。

1979年2月邓小平在接受《时代》周刊的采访中，向公众阐释了中国的战略方针："如果要来缚住北极熊，我们唯一的办法就是团结起来。只靠美国的力量是不够的，只靠欧洲的力量也不够。我们是穷国，力量不大，但是如果我们联起手来，那就有分量了。"[24]

邓小平在历次出访中不厌其烦地强调中国还比较落后，希望从先进的工业化国家那里得到技术和专门知识。但他也坚持说中国虽然不够发达，却并不会因此改变它抵抗苏联和越南扩张的决心，如有必要中国会使用武力，单独行动。

邓小平的出访——以及他多次提到中国贫穷——与传统的中国治国之道迥然不同。没有几个中国统治者去过外国（当然，传统观念认为"溥天之下莫非王土"，所以严格来说没有"外国"可去）。邓小平公开

强调中国的落后，强调中国需要向别国学习，这与中国的皇帝和官员与外国人打交道时表现出来的傲慢形成鲜明对比。没有一个中国统治者对外国人说过需要外国的东西。清廷接受了有限的外国创新（比如对耶稣会的天文学家和数学家表示欢迎），但一贯坚持说与外国人通商是为表现中国的仁善，而非中国所需；毛泽东也高度强调自力更生，即使因此使中国陷入贫穷和孤立。

邓小平先访日本，此行是为了签署中日关系正常化条约。邓小平的战略计划是同日本不仅要实现关系正常化，而且要实现和解，好让日本帮助孤立苏联和越南。

为此目的，邓小平愿意不再计较日本给中国带来的长达半个世纪的苦难。他表现得热情洋溢，宣布说“我心里很高兴”，还给了日本领导人一个拥抱，这样的举动在日本社会几乎绝无仅有，在中国也是一样。邓小平毫不掩饰中国经济的落后：“长得很丑却要打扮得像美人一样，那是不行的。”请他在访客留言簿上签名时，他写下了对日本成就的空前赞扬：“向伟大、勤劳、勇敢、智慧的日本人民学习、致敬。”[25]

1978年11月，邓小平访问东南亚，到了马来西亚、新加坡和泰国。他把越南称为“东方的古巴”，说苏联和越南刚签署的条约是对世界和平的威胁。[26] 1978年11月8日，他在泰国强调说苏越条约威胁到“亚洲、太平洋以至整个世界的安全与和平”：“这份条约不单是针对中国的……它是苏联重大的全球计划。你可能认为条约的意图是包围中国。我对我们的友好国家说中国不怕包围。它对亚洲和太平洋具有特别重要的意义。亚洲、太平洋以至整个世界的安全与和平都受到威胁。”[27]

邓小平在新加坡见到了该国杰出的总理李光耀，二人惺惺相惜。华人占多数的新加坡社会繁荣，后来邓小平不无钦佩地说它“管得严”，“社会秩序算是好的”。[28] 邓小平在新加坡看到了中国未来可能的

景象。当时，中国还极为贫穷，它的“公共秩序”经过“文化大革命”几乎荡然无存。李光耀叙述了他与邓小平一段难忘的谈话：

> 他邀请我再次访华，我说等中国从“文化大革命”恢复过来我就会去，他说那需要很长的时间。我反驳说新加坡人大多是福建人和广东人的后裔，祖先都是目不识丁、没有田地的农民，而达官显宦、文人学士则全留守中原开枝散叶，因此，没什么事是新加坡人做得到而中国做不到，或没法子做得更好的。他沉默不语。[29]

李光耀对邓小平的务实精神和虚心好学表示赞扬，并借机表达了东南亚关注的一些问题，这些问题可能被中国的官僚和外交滤网滤掉而从未到达过最高层：

> 中国想让东南亚国家和它团结起来孤立“苏联熊”，但事实上我们的邻国想团结起来孤立“中国龙”。东南亚没有“苏侨”在领导由苏联支持的共产党叛乱，却有“华侨”在中国共产党和中国政府的鼓励和支持下威胁泰国、马来西亚、菲律宾，在较小的程度上也威胁着印度尼西亚。而且，中国公开宣称和海外华人血浓于水，关系特殊，越过他们的国籍国政府直接号召他们对中国的爱国心……我建议应该讨论如何解决这个问题。[30]

后来事实证明李光耀是对的。除新加坡以外，别的东南亚国家对和苏联或越南对抗都十分谨慎。不过邓小平还是达到了他的根本目标：他的多次公开讲话预示着中国可能会采取行动进行补救。作为邓小平计划中关键一环的美国必然会注意到他的讲话。邓小平的战略计划需要一个更明确的中美关系。

邓小平访美和联盟的新定义

邓小平访美旨在庆祝两国关系正常化并开启共同战略。这一战略以《上海公报》为基础，主要针对苏联。

这也表现出中国外交的特殊技巧——造成别国支持的印象，而实际上有关国家并未同意，甚至并未接到要它们支持的要求。20年前台海危机时中方就采用了这种方法。1958年，毛泽东在赫鲁晓夫不愉快的北京之行三周后炮击金门马祖，造成莫斯科事先同意北京行动的印象，其实并非如此。艾森豪威尔甚至指控赫鲁晓夫帮助煽动危机。

邓小平采取同样的手法，在对越南作战前高调访问美国。两次中国都没有要求对方帮助自己即将进行的军事行动。1958年赫鲁晓夫显然不知道中国要动手，而且还因被迫面对核战争的风险而很不高兴；1979年邓小平到达美国后，通知华盛顿中国要出兵越南，但华盛顿并未明确表示支持，美国的作用仅限于分享情报和外交方面的协作。这两次北京都成功地使外界以为它的行动得到了一个超级大国的同意，从而吓阻另一个超级大国插手干预。由于这种微妙而又大胆的策略，苏联在1958年无法阻止中国攻击沿海岛屿；至于越南，苏联只能猜测邓小平访美期间达成了什么协议，而且会假设对它最不利的情况。

在这个意义上，邓小平访美是做给别人看的，目的在于恐吓苏联。邓小平在美国为期一周的访问既是外交峰会，又是商业访问，外加巡回政治演说，还有为对越作战进行心理战。他访问了华盛顿、亚特兰大、休斯敦和西雅图，所到之处的情景为毛泽东时代所无法想象。1月29日在白宫举行的国宴上，“红色中国”的领导人和可口可乐、百事可乐还有通用汽车的老总觥筹交错。在肯尼迪中心的晚会上，这位小个子副总理

与哈林花式篮球队的队员们热烈握手。[31] 在得克萨斯州西蒙顿的骑术表演和烧烤餐会上，他戴上宽边牛仔帽，乘坐马车，使周围的群众兴奋欣喜。

邓小平访美期间一直强调中国需要外国技术，需要发展经济。在他的要求下，他参观了美国的制造业和技术设施，包括佐治亚州哈波维尔的一家福特汽车组装厂、休斯敦的休斯工具公司（在那里他仔细观看海上开采石油用的钻头），还有西雅图郊外的波音工厂。邓小平到达休斯敦时，坦率地表示要“学习你们在石油工业和其他领域的先进经验”。[32] 邓小平认为中美关系充满希望，声称他愿意“了解美国人生活的方方面面”，“吸收所有对我们有益的东西”。[33] 在休斯敦的约翰逊太空中心，他在航天飞机的飞行模拟器里流连不已。一位新闻记者报道了那时的情景：

> 在美访问的邓小平表示中国热切希望得到先进技术，他今天在这里爬进飞行模拟器的驾驶舱，亲身体验了驾驶美国最新的航天飞机从10万英尺高空降落到地面的情景。
>
> 中国第一副总理（邓小平）似乎为这种体验而着迷，模拟降落一次后又来第二次，最后离开模拟器时还恋恋不舍。[34]

较之清朝皇帝对马嘎尔尼带来的礼物和通商许诺的刻意漠然以对，或毛泽东毫不妥协地坚持经济自给自足，邓小平的态度与他们简直有天壤之别。1月29日在与卡特总统的会见中，邓小平解释了中国四个现代化的政策，这个政策由周恩来在最后一次公开露面中提出，旨在实现农业、工业、科技和国防的现代化。但与他此行的首要目的——建立美中事实上的联盟——比起来，这些都是次要问题。他总结道：

总统先生，您要我大致谈谈我们的战略。为了实现四个现代化，我们需要长时间的和平环境。苏联终究要发动战争。如果我们工作做得好，有可能推迟战争。中国希望把战争推迟22年。[35]

在这一前提下，我们不是建议成立正式联盟，而是各自根据自己的立场行事，协调行动，采取必要措施。这个目标是能够达到的。如果我们的努力没有结果，这个事就会变得越来越空。[36]

不组成联盟却作为盟国一起行动，这把现实主义发挥到了极致。如果所有领导人都具有足够的战略眼光、深思熟虑的话，他们都会达成同样的结论。结盟等于多此一举，战略分析的逻辑即足以促使有关国家向同一方向努力。

但姑且不论历史和地理上的分别，即便是处境类似的领导人也未必能得出同样的结论——尤其是压力当前的时候。分析取决于对事实的阐释；事实究竟如何言人人殊，至于事实具何意义就更是众说纷纭。因此，国家间才组成联盟——这一正式的关系形式尽可能地保护盟国的共同利益不受外部环境或国内压力的影响。联盟是权衡国家利益时需要额外考虑的因素。它还规定成员有法律义务在发生危机时守望相助。最后，联盟如若认真履责，可减少潜在敌人做出误判的危险，因而为外交政策注入一定的可判断性。

邓小平——以及大多数中国领导人——认为中美之间建立正式联盟没有必要，而且总的来说在推行外交政策时还会累赘碍事。他们愿意依靠相互之间的心照不宣。但是邓小平的最后那句话也暗含着警告。如果不能确定或执行共同利益的话，两国关系就会变“空”，变枯萎，而中国就可能重拾毛泽东“三个世界”的理论——那仍是中国的官方政策——在两个超级大国间寻找平衡。

在邓小平看来，中美共同利益反映在建立非正式的全球安排，在亚

洲通过政治/军事合作遏制苏联，如同北约在欧洲的目的一样。与北约相比，这一安排并无严格的组织结构，基本上以中美双边政治关系为基础。它的地缘政治理念也与北约有所不同。北约主要是联合成员抵抗苏联实际发动的侵略，明确避免任何军事抢占的概念。为了避免外交对抗，北约的战略信条完全是防御性的。

邓小平的看法是要对苏联的整个外围施加压力，尤其是它新近扩张进入的地区，像东南亚，甚至是非洲，以挫败苏联的计划——尤其是在东南亚。

邓小平警告说，苏联决不会受协议的束缚，它只懂得实力对抗的语言。据说古罗马政治家大加图在每次讲话结尾时都要发出战斗号召“Carthago delenda est”（“必须消灭迦太基”），邓小平也有他自己的号召：必须抵抗苏联。他在所有讲话中都以各种方式警告说苏联一贯的本性是“见缝就钻”。[37] 他对卡特总统说：“苏联在哪里伸手，我们就要在哪里把它砍掉。”[38]

邓小平分析了战略形势，告诉白宫中国准备同越南打仗，因为它认为越南不会止步于柬埔寨。“所谓的印度支那联邦会有不止三个国家，”邓小平警告说，“它一直是胡志明的梦想。现在的三个国家只是第一步，然后也会把泰国包括进去。”[39] 他宣称，中国有义务采取行动，不能坐等事态发展；出了事就太晚了。

邓小平告诉卡特，他考虑到了“最坏的可能”——苏联大规模干预，苏联和越南新签署的防御条约似乎是这样要求的。确实，报告显示北京从北方边境地区撤退了30万平民，并命令中苏边境线上的部队进入一级战备状态。[40] 但是邓小平对卡特说，北京认为如果打一场有限的战争，速战速决，莫斯科就来不及做“大反应”；而且时值冬季，苏联对中国北方发动全面攻击也比较困难。邓小平说，中国“不害怕”，但需要华盛

顿“道义上的支持”[41]，意思是需要美国把意图表现得足够模糊，使苏联不敢轻举妄动。

战争结束一个月后，华国锋对我解释了战前的精心战略分析：

> 我们也考虑到了苏联反应的可能性。第一是对我们进行大规模攻击。我们认为这个可能性比较小。他们在边境上有100万大军，但是要对中国进行大规模攻击还不够。如果他们从欧洲调回一些部队，那需要时间，而且他们就得担心欧洲。他们知道和中国作战是大事，短时间内完不了。

邓小平给卡特出了个难题——是原则上的难题，也是公开态度上的难题。在原则上，卡特不赞同先发制人的战略，尤其是涉及进入另一个主权国家进行军事行动。与此同时，他即使不完全同意，但也十分重视国家安全事务助理兹比格纽·布热津斯基关于越南占领柬埔寨的战略影响的意见，而这一意见与邓小平的意见不谋而合。卡特解决难题的办法是申明原则但留有随机应变的余地。温和的否定暗含着含糊的默许。他提出中国若出兵越南将失去道义上的有利地位——本来中国被公认是主张和平的国家，这么一来就可能受到“侵略”的指控：

> 这是个严重的问题。你们不仅会受到来自北面的军事威胁，而且还要面对国际态度的改变。现在公认中国是反侵略的和平国家。东盟国家和联合国都谴责了苏联、越南和古巴。我不需要知道你们计划采取什么惩罚行动，但它可能会造成暴力升级和世界态度的改变，从反对越南变为一定程度上支持越南。
>
> 我们很难鼓励暴力。我们可以给你们通报情报。据我们所知，最近没有苏军向你们边境移动的动作。
>
> 我的话只能说到这个地步。我们也和世界各国一起谴责了越

南，但是出兵越南会造成不稳定，是非常严重的行为。[42]

拒绝支持暴力却又就苏军的动向提供情报，这给美国模棱两可的态度赋予了新的内涵。这可能意味着卡特不同意邓小平关于潜在的苏联威胁的意见；或者也可将其理解为鼓励中国出兵，因为这样就减少了中国对苏联可能干预的担心。

第二天，卡特和邓小平举行单独会晤，卡特把一份阐明美国立场的说明交给了邓小平（这份说明尚未公开）。布热津斯基后来说："总统亲笔写了一封信给邓小平，信的基调是温和的，内容是严肃的。里面强调要力行克制，并总结了可能发生的不利的国际后果。我觉得这么做是合适的，因为我们不能正式和中国人联手。"[43] 当然，非正式的联手则另当别论。

根据一份记载那次（只有一个翻译在场的）私下谈话的备忘录，邓小平坚持说战略考虑比卡特所说的世界舆论更重要。最要紧的是，中国决不能被看作软弱可欺："中国必须教训一下越南。苏联有古巴、越南可用，以后阿富汗也会变成（苏联的）代理人。中国有这个实力。行动非常有限。如果越南以为中国软弱，形势会更加恶化。"[44]

1979年2月4日，邓小平离开美国。回程中他在围棋棋盘上布下了最后一颗棋子——路经东京停留。这是他6个月内第二次访日，目的是确保日本支持即将开始的军事行动，并进一步孤立苏联。邓小平对日本首相大平正芳重申中国的立场：越南侵略柬埔寨必须受到"惩罚"，并保证"为了捍卫长期的国际和平与稳定……（中国人民）将坚定地履行我们的国际主义义务，会毫不犹豫地做出必要的牺牲"。[45]

邓小平遍访缅甸、尼泊尔、泰国、马来西亚、新加坡、美国，再加上二访日本，达到了将中国融入世界、孤立越南的目的。后来他再也没

离开过中国，晚年变得像传统的中国领导人一样，超脱于世，难以接近。

对越作战

2月17日，中国从南部的广西壮族自治区和云南省对越南北部发动了多路进攻。以投入的兵力可见中国对这次行动的重视——据估计出动了20多万解放军部队，甚至可能达到40万。[46] 一位历史学家说，当时出去的部队包括“正规地面部队、民兵和海军及空军部队……规模相当于中国在1950年11月大举赴朝参战”。[47] 中国官方新闻报道称此次行动为“对越自卫反击战”或“中越边境自卫反击战”。这就是中国式的威慑，事先宣布出兵以阻止越南的下一步行动。

中国军队此次的打击目标也是社会主义国家，它在不久前还是中国的盟国，并且长期接受中国经济和军事的支持。行动的目的是维持中国眼中亚洲的战略平衡。而且，中国此次行动得到了美国——5年前北京帮助赶出印度支那的“帝国主义国家”——的道义支持、外交帮助和情报合作。

中国声称战争的目标是“遏制越南的野心，适当地给他们有限的教训”。[48] “适当”的意思是造成足够的破坏，以影响越南将来的选择和谋划；“有限”则暗指在外来干涉开始或其他因素造成形势失控之前，行动就会结束。这场战争也是对苏联的直接挑战。

邓小平说苏联不会攻击中国，这个预言得到了证实。中国发动进攻的第二天，苏联政府发表了一份不痛不痒的声明，谴责中国的“罪恶”攻击，同时又强调“英雄的越南人民……这一次仍然能够保卫自己”。[49] 苏联的军事反应仅限于派一支海军特混舰队到中国南海，对河内进行有限的武器空运，以及加紧中苏边境上的空中巡逻。空运武器既有地理因素的限制，也受苏联内部犹豫态度的制约。归根结底，1979年苏联给新盟

友越南的支持与20年前台海危机时给旧盟友中国的支持并无二致——两次事件中苏联都不愿意冒扩大战争的风险。

战争结束不久，华国锋用一句对苏联领导人大不敬的简练俗语总结了战争的结果：“他们威胁我们，在边境附近调动军队，派舰艇到中国南海。但他们不敢动手。所以我们还是摸了老虎屁股。”

邓小平嘲讽地拒绝了美国要他小心的劝告。1979年2月底美国财政部部长麦克·布卢门撒尔访问北京时，呼吁中国“尽快”从越南撤军，因为北京“在冒不必要的风险”。[50] 邓小平不同意。在与布卢门撒尔会见前和美国记者谈话时，他表现出对含糊摇摆的轻蔑，嘲笑说“有人害怕得罪东方的古巴”。[51]

如同在中印战争中一样，中国进行了有限的“惩罚性”打击之后立即撤军。战事29天即告结束。解放军攻占了越南边境三省的省会后不久，北京即宣布中国军队将撤出越南，除了几块有争议的领土。北京没有试图推翻河内政府。

中国撤军一个月后，邓小平在我访问北京时向我解释了中国的战略：

> 邓小平：我（从美国）回来后，马上就打仗了。但我们事先征求了你们的意见。我和卡特总统谈了这个问题，他做了非常正式严肃的回答。他给我读了一篇写好的讲稿。我对他说：中国会自己处理这个问题，有什么风险中国自己担。回想起来，如果我们惩罚越南的时候再往纵深前进一些可能会更好。
>
> 基辛格：可能。
>
> 邓小平：因为我们的兵力足够一直打到河内。但那不是好办法。

基辛格：对，那可能就超出计划以外了。

邓小平：是，你说得对。不过我们可以再前进30公里。我们占领了所有的防御工事，到河内一路上已经没有防线了。

历史学家一般认为这场战争中国代价巨大。[52]“文化大革命”期间人民解放军政治挂帅的影响在战争中暴露无遗：装备陈旧、后勤薄弱、人员短缺、战术僵硬，在这种种因素的拖累下，中国军队进展缓慢，损失惨重。

然而，这种观点是基于对中国战略的误解。尽管在执行中有这样那样的缺点，中国这场战争还是反映了其严肃的长期战略分析。在对美方的解释中，中国领导人把越南在苏联支持下巩固其在印度支那的力量描述为苏联在世界范围内“战略部署”中关键的一步。苏联已经在东欧和中国边境集结了重兵。

现在，中国领导人警告说，苏联在印度支那、非洲和中东“也开始建立基地”。[53]一旦它在这些地区的地位得以巩固，它就能控制至关重要的能源，并可封锁关键的海上通道——特别是连接太平洋和印度洋的马六甲海峡，这将使苏联在未来的冲突中掌握战略主动权。从广义上说，中国之所以要打这场仗是出于对孙子所谓“势”的分析——“势”指的是战略形势的走向和“潜能”。邓小平的目的是阻止，如有可能还要扭转苏联战略的势头；在他眼中，这个势头是不能接受的。

中国实现了这个目标，部分是靠军事上的大胆，部分是靠把美国拉入与它空前紧密的合作。在指导对越反击战中，中国领导人显示出了对战略选择的精细分析、大胆执行和巧妙的外交。即使这样，假若没有美国的合作，他们也不可能“摸老虎屁股”。

对越反击战开启了冷战期间中美两国最为紧密的合作。美国特使两

次对华访问确定了两国非同寻常的联合行动。1979年8月，副总统沃尔特·“弗里茨”·蒙代尔访华，意在制定邓小平访美后的外交行动，尤其是对印度支那。这个问题十分复杂，其中战略考量和道德考量严重对立。美中两国都同意，防止出现越南主导的印度支那联邦符合它们各自的国家利益。但是，印度支那唯一还在抵抗越南的地方是柬埔寨，原来的掌权者是屠杀了几百万自己同胞的杀人狂魔波尔布特。红色高棉是柬埔寨抗越运动中组织最严密的力量。

卡特和蒙代尔上任之前长期致力于人权事业。在竞选总统的时候，他们就曾攻击福特对人权问题不够重视。

邓小平在和卡特关于出兵越南的私下谈话中，第一次提起了援助柬埔寨游击队抵抗越南侵略者的问题。根据官方报告：“总统问到泰国是否能接收援助然后转给柬埔寨人。邓小平说可以，并说他考虑应提供轻型武器。泰国正准备向泰柬边境派一名高级官员以保证通讯的安全。”[54] 华盛顿和北京事实上在联手通过泰国向柬埔寨提供援助，这等于间接帮助红色高棉的残余力量。美国官员谨慎地向北京强调美国“不能支持波尔布特”，并欢迎中国做出保证说波尔布特已经不再完全控制红色高棉了。然而这点儿良心上的安慰并不能改变事实。事实是华盛顿给“柬埔寨抵抗运动”提供物质和外交支持，而政府一定知道这种支持会帮助红色高棉。卡特之后的里根政府沿用同样的战略。美国领导人一定想好了，等柬埔寨抵抗运动得胜后，他们或他们的继任者再反对柬埔寨抵抗运动中的红色高棉分子。过了10多年越南撤出后，美国确实是这样做的。

美国的理想遭遇了地缘政治的现实需要。美国对这件事的态度不是因为它无原则地只顾自身利益，也不是出于虚伪：卡特政府必须在战略必需和道德信念之间二选其一。他们决定，为了使道德信念最终得以实现，首先需要在地缘政治斗争中取胜。美国领导人面对的是政治家都会

遇到的难题。领导人无法决定历史给他们提供何种选择，更无法要求提供的选择必须清楚明白。

美国国防部长哈罗德·布朗的访华，把几年前还不可想象的中美合作又向前推进了一步。邓小平欢迎他说："你的访问本身具有重大意义，因为你是国防部长。"[55] 几位在福特政府供过职的官员明白此话的言外之意，邓小平在暗示曾对施莱辛格国防部长发出过的访华邀请，但福特撤了他的职，访华的事也就不了了之。

布朗访华主要是为了确定美国与中国的军事关系。卡特政府断定，中国技术和军事能力的增强对全球平衡和美国国家利益有好处。布朗部长解释说，华盛顿"对苏联和中国做了区分"，愿意向中国转让某些不会提供给苏联的军事技术。[56] 而且，美国还愿意向中国出售"军事装备"（比如侦察设备和车辆），虽然不是"武器"。另外，美国不会干涉它的北约盟国向中国出售武器的决定。卡特总统在对布热津斯基的指示中解释说：

> 美国不反对我们的盟国对与中国在技术敏感的领域进行贸易采取更积极的态度。一个强大安全的中国符合我们的利益——我们认识到并尊重这一利益。[57]

最终，中国没能拯救红色高棉，也没能迫使越南从柬埔寨撤军——越南撤出柬埔寨是10年后的事了。北京可能早知如此，所以才把战争目标定得非常有限。然而，中国确实使越南付出了沉重的代价。战前、战中和战后，中国在东南亚一直在进行坚定而有技巧的外交活动来孤立河内。中国在中越边境上留驻重兵，占领着几处有争议的领土，并继续威胁要给越南"第二次教训"。战后多年，越南都被迫在北部边境上维持大量军队，以防中国再次进攻。[58] 正如邓小平在1979年8月对蒙代尔所

说：

> 那么大小的国家要保持100多万正规军，哪还有足够的劳动力？100万正规军需要大量后勤支持。现在他们靠苏联。有的估计说苏联每天给他们200万美元，有的估计是250万美元……这会加大困难，苏联的负担会越来越重，情况会变得更加困难。总有一天越南人会认识到苏联满足不了他们的全部要求。到那时候，也许就会出现新形势。[59]

新形势出现在10多年后，苏联解体以及苏联财政支持的中断迫使越南削减其在柬埔寨部署的军队。归根结底，在那段非常困难、对民主社会来说难以承受的时期，中国实现了在东南亚的大部分战略目标。邓小平争取到了足够的活动空间，来实现他在东南亚和马六甲海峡遏阻苏联的目的。

在此期间，卡特政府是在走钢丝。一方面通过限制战略武器谈判保持着对苏联的沟通渠道，另一方面在亚洲政策中把莫斯科视为主要战略对手。

冲突中最终的输家是苏联这个具有全球野心且使世界不安的国家。苏联的盟国遭到了攻击，攻击国是苏联最明显的战略敌手，它们对苏联批评最激烈，并公开煽动建立遏制苏联的联盟——而且攻击是在苏联和越南结盟不到一个月后发生的。回头去看，这次中越之战中苏联的回应不够积极，可以视为苏联没落的最初征兆。一年后，苏联决定对阿富汗进行干预，令人不禁揣测它在一定程度上是不是为了补偿对受中国攻击的越南支持不力。无论如何，苏联人在越南和阿富汗都误判了形势，那是因为他们没有认识到全球力量对比已经不利于他们到何种程度。因此，中印边境的反击战是又一个例子，显示了中国政治家在军事上敌强我弱的情况下成功地实现了长期的战略大目标。虽然给红色高棉的残余

势力提供喘息空间算不得道德上的胜利，但是中国实现了对苏、对越更大的地缘政治目标——虽然它们两国的军队都比中国军队更加训练有素、装备精良。

在敌强我弱的情况下镇定自若，这在中国战略思维中根深蒂固——中国决定参与朝鲜战争即是明证。中国在朝鲜和越南的行动都是针对北京眼中正在形成的危险——敌国在中国周边多处巩固阵地。在这两个情况中，北京都确信如果任敌国完成计划，中国就将被包围，陷入永远被动挨打的境地。敌人可以随时发动战争，华国锋和卡特总统在东京会面时说，敌人若知道占有这一优势，就会“肆无忌惮”。[60] 因此，看起来是地区的问题——前者是美国制止北朝鲜，后者是越南占领柬埔寨——实际上却被当成了“世界斗争的焦点”（周恩来对朝鲜的描述）。[61]

在这两次干预中，中国的对手都比它强大，中国都认为自己的安全受到了威胁；然而，每次干预的地点和时间都是北京选择决定的。后来中国副总理耿飚对布热津斯基说：“苏联对越南的支持是它全球战略的一部分，针对的不仅是泰国，还有马来西亚、新加坡、印度尼西亚和马六甲海峡。如果他们得逞，那将是对东盟的致命打击，也会切断日本和美国的运输线。我们决心要采取行动。我们也许对付不了苏联，但对付得了越南。”[62]

实际战事非常惨烈，中国军队伤亡严重，但是，两次干预都达到了重要的战略目标。在冷战的两个关键时刻，北京成功地实施了它进攻性威慑的理念。在越南，中国使河内看到了苏联协防承诺的局限性；更重要的是，中国暴露了苏联整体战略涵盖能力的局限性。中国不惜冒与苏联直接交手的风险，也要证明它不屈于苏联势力在它南侧的存在。

新加坡总理李光耀对战争的最终结果做了这样的总结：“西方媒体认为中国的惩罚行动失败了，我却认为它改写了东亚的历史。”[63]

| 第十四章 |
里根和正常化的开始

影响美国外交政策延续的一个障碍是政府定期换届带来的全面改变。由于任期限制，至少每隔8年，助理国务卿以上所有由总统任命的官员就要大换班，人事变动涉及多达5 000个关键职位。继任者要经过漫长的审查过程。实际上，新政府上任头9个月左右的时间是真空期，运作只能靠临时应对或按留任官员的建议行事，同时逐渐调整适应行使自己的权力。新政府为证明自己是执政的不二之选，会把过去遗留下来的所有问题都说成是前任政府的政策失误，而非固有的问题，并称它们可以在确定的时间内得到解决，这加大了新政府必然经历的学习阶段的复杂性。政策的延续成了次要考虑，甚至是于己有害的主张。新总统挟胜选之威，可能会高估实际情况允许的灵活余地，或对自己的说服力过于自信。这种情形每逢民主政权过渡就会出现，永远如此。因此依赖美国政策的国家通常会两边下注，以保无论哪个政党上台都不致影响自己的利益。

这些趋势构成了对华政策的特殊挑战。如本书所述，美国和中华人民共和国和解初期经过了一段时期的相互了解，但后几十年则主要取决于两国能否对国际形势做出并行不悖的评估。

如果领导层不断变化，协调不可见的因素就变得特别困难。20世纪70年代，中国和美国都经历了领导层的巨变。前几章已经叙述了中国的过渡。在美国，开启了对华关系的总统18个月后即黯然辞职，但他关键的外交政策却保留了下来。

卡特政府上台是中国领导人经历的第一次美国的政党轮替。他们观

察到，卡特在竞选总统时承诺要改变美国的外交政策，要进一步开放，要大力强调人权。卡特在竞选演说中很少提及中国，因此北京担心卡特是否会保留中美关系中“反霸权”的内容。

事实证明，卡特和他的高级顾问重申了美中关系的基本原则——包括尼克松访问北京时亲自确认的有关台湾的原则。与此同时，邓小平复职和“四人帮”垮台给中美对话添加了务实的内容。

美国和中国最紧密的战略对话才刚开始，美国就到了政府换届的时候，一位共和党新总统以压倒多数的胜利入主白宫。对中国来说，这位新总统令它不安。就连中国精细入微的研究人员也摸不准罗纳德·里根，他不属于任何确定的类型。这位前电影明星做过电影演员工会主席，凭坚强的意志在政治上出人头地。比起内敛理性的尼克松或来自中西部稳重沉着的福特来，里根代表的完全是另一种类型的美国保守主义。罗纳德·里根在危机时期对美国的能力抱有一种不信邪的乐观，他是自约翰·福斯特·杜勒斯以来最坚决反共的美国政要。在他看来，对共产主义的威胁不能世世代代忙于遏制；共产主义是邪恶的，必须在确定的时期内予以铲除。然而，他对共产主义的攻击几乎全部集中在苏联及其卫星国身上。1976年，里根在和杰拉尔德·福特竞争共和党总统候选人资格的选战中攻击福特对苏联的缓和政策，但基本上避免批评他与中国的和解。里根在1980年的总统竞选中更加猛烈地批判苏联的野心，他的意见与邓小平自从第一次复职后一直对美国高级官员阐述的意见有许多相同之处。然而，里根又对台湾地区的政治秩序有着强烈的个人偏爱。

1971年10月，尼克松请时任加利福尼亚州长的里根作为特使访问台湾，向台湾说明华盛顿和北京关系的改善并未改变台湾安全符合美国基本利益这一事实。里根的台湾之行使他对台湾领导人产生了友情，也使他决心坚定不移地维护美国和台湾人民的关系。后来，虽然里根没有质

疑与北京达成的谅解，但是他猛烈批评卡特政府断绝与台湾的正式外交关系，以及把美国驻台湾“大使馆”降格为非官方的“美国在台协会”的做法。他在1980年同卡特竞选总统时，承诺如果他执政，“越南战争不会重演”，“台湾问题不会重演”，“不会再有背叛”。

实际上，美国在台北的大使馆一直是美国驻中国大使馆；卡特政府任期内决定把大使馆迁往北京，这是对国民党已不再准备“反攻大陆”这一事实迟来的承认。里根没有明确说出的话是美国本应在台北保留大使馆，承认台湾海峡两岸为两个独立国家，实行“两个中国”的解决办法。然而，北京在与尼克松、福特和卡特政府的谈判中（以及与所有其他国家政府谈判建交时）一贯坚决拒绝接受“两个中国”。

罗纳德·里根因而表现出了美国的两边摇摆：一方面坚决和北京开辟新关系，另一方面对台湾仍恋恋不舍。

里根的一个主旨是鼓吹和台湾的“官方关系”，不过他从未公开解释过其中的确切含义。在1980年总统竞选期间，里根试图为其不可为。他派副总统候选人乔治·H·W·布什访问北京，布什曾出色地担任过在北京行使大使馆职能的美国联络处的主任。布什对邓小平说，里根没有支持与台湾建立正式外交关系的意思，也无意推动“两个中国”。[1] 邓小平的反应冷若冰霜——布什在北京期间里根仍在鼓吹与台湾建立正式关系肯定是一个原因。于是里根在1980年9月要我做中间人，代表他向中国驻美大使柴泽民转达口信，意思和布什表示的相似，内容更详细一些。这个差事实在不好干。

和柴泽民在华盛顿会面时，我向他说明，候选人里根尽管在竞选讲话中有一套说辞，但他会坚持美中战略合作的大原则，这些原则是由尼克松、福特和卡特政府确定的，包含在《上海公报》和1979年美中关系正常化公报中。具体地说，里根要求我向中国大使转达，他不会推

行“两个中国”的政策，也不会推行“一中一台”的政策。我补充说，我相信大使和中国政府已经研究过里根州长的政治生涯，一定注意到他在台湾有许多好朋友。我试图从人性的角度来解释，说里根不能抛弃私人朋友，若是那么做，中国领导人也会看不起他。然而作为总统，里根将会坚决遵守美国和中华人民共和国关系的现有框架，它是美中反“霸”（即苏联称霸）共同努力的基础。换句话说，里根作为总统将支持朋友，但也会坚守美国的承诺。

听了我的话后，中国大使的反应并未释然。他知道民意测验对里根有利，预测里根在11月会赢得大选，所以表态时非常谨慎。

对台军售和第三个《联合公报》

里根政府上任初期，总统自信他的循循善诱可以将双方看似无法调和的立场统一起来。实际上，这意味着两个立场同时并存。解决这个问题有一定的紧迫性，因为过去优先重视美中关系正常化，解决台湾最终法律地位的问题放在了后面。卡特曾表示，美国准备继续向台湾供应武器。邓小平则急切希望完成正常化进程，好在对抗越南时至少表面上看起来有美国的支持，所以致力于推动正常化，实际上没有理会卡特关于武器供应的单方面声明。与此同时，美国国会1979年通过了《与台湾关系法》，作为对结束美国与台北正式外交关系的回应。这部法案为继续维持美国和台湾之间紧密的经济、文化和安全关系提供了框架，它宣布美国“将向台湾提供使其能保持足够自卫能力所需数量的防御物资和防御服务”。[2] 里根政府甫一就任，中国领导人马上把对台军售作为正常化遗留未决的问题再次提出，美国内部的矛盾因此而达到白热化。里根毫不掩饰他希望对台湾出售一定的武器，他的国务卿亚历山大·黑格却持相反意见。尼克松任总统时黑格是白宫班子的一员，曾做过我的副手，参与过1971年秘密访问中国的策划。他带领技术人员先遣队为尼克松访华打前站，同周恩来有过一次实质性的谈话。黑格属于经历过冷战开始的那一代人，深知中国加入反苏阵营会大大改变战略平衡。他认为中国作为美国事实上的盟国发挥其潜在作用将是一个突破，应作为当务之急优先考虑。于是，黑格想办法和北京达成谅解，让美国向中国大陆和台湾都供应武器。

他的计划两边都不成功——里根不同意正式向中国大陆出售武器，北京也拒绝为获得军事装备而放弃原则。形势出现了失控的危险。黑格在美国政府内部以及和北京都进行了艰苦的谈判，最后达成的协议是双

方推迟这个问题的最终解决，同时为将来确定路线图。邓小平对如此不确定不完整的结果予以默认，这表明了他对维持与美国紧密关系的重视（也表明了他对黑格的信心）。

1982年8月17日发表的所谓第三个《联合公报》成了美中关系基本架构的一部分，在后来的高级别对话和联合公报中经常重申，成为神圣不可侵犯的语词。第三个《联合公报》居然得以同尼克松访华签署的《上海公报》和卡特任内签署的《中美建交公报》相提并论，实在有些奇怪，因为这份公报内容相当模糊，作为通向未来的路线图执行起来定会困难重重。

双方一如既往都重申了自己的基本原则：中国声明台湾是中国内政，外国无权干涉；美国重申注重和平解决，甚至宣称“赞赏中国争取和平解决的政策”。这一措辞规避了中国多次声明的一贯立场，即如果和平解决行不通，它保留使用武力的自由。公报中关键的执行段落涉及对台军售的内容这样写道：

> 美国政府声明，它不寻求执行一项长期向台湾出售武器的政策，它向台湾出售的武器在性能和数量上将不超过中美建交后近几年供应的水平，它准备逐步减少它对台湾的武器出售，并经过一段时间导致最后的解决。在作这样的声明时，美国承认中国关于彻底解决这一问题的一贯立场。[3]

这里面的用语都没有精确的定义——其实根本没有定义。“逐步”一词的含义没有阐明；用来做基准的卡特时期武器供应的“水平”也没有具体说明。美国虽然郑重表示要放弃长期向台湾出售武器的政策，但没有表示它所谓的“长期”是多久。中国虽然重申坚持台湾问题最后必须解决，却没有确定最后时限，也没有发出威胁。这些限制是由双方的国内需要决定的：中国原则上不能接受它心目中自己的领土由外国供应武

器；美国政策则不允许切断对台湾的武器供应，《与台湾关系法》在美国国会高票通过突出强调了这一点。自从本章叙述的这些事件后，这一状态持续了近30年，这要归功于双方高超的政治技巧。

事实表明，美国总统并未看懂第三个公报的含义。《联合公报》刚刚通过，他就对《国家评论》杂志出版人说："你可以告诉你的朋友们，我关于台湾的想法一点儿也没变。他们为了保护自己不受红色中国的攻击或侵略，需要什么武器美国都会提供。"[4] 里根在这个问题上的意见十分强硬，他甚至打电话给当时哥伦比亚广播公司晚间新闻主播丹·拉瑟，否认关于他不再支持台湾的报道，他宣布："我没有后退……我们将继续给台湾提供武器。"[5]

为执行总统的意志，白宫和台湾秘密谈判了所谓的"六项保证"来限制对刚与大陆签署的《联合公报》的执行。保证申明：美国不设定对台军售的终止期限；就此与大陆磋商对台军售；不变动《与台湾关系法》；不改变关于台湾政治地位的立场且不压迫台湾与大陆谈判，也不在两岸之间扮演调解人。[6] 国家安全委员会档案里的一份备忘录把遵守《联合公报》同和平解决中国大陆和台湾的分歧联系在一起，从而进一步加强了这些保证。政府还对《联合公报》中"减少"对台湾的"武器出售"这一概念做了宽泛的解释。华盛顿通过技术转让（严格地说不是"武器出售"）和对各种武器系统"水平"的创造性解释，给台湾提供的军事支持时间之长、内容之充实都似乎为北京所始料不及。

当然，总统必须遵守《与台湾关系法》。这一点中国领导人从来也不承认，他们不接受美国立法机构可以就对台军售规定义务，或把和平解决台湾问题作为美国给予外交承认的条件。把默认现实等同于未来无限期的同意是危险的。一种行为模式数年来一直被接受并不能消除其长期的风险，2010年春北京对美国对台军售的激烈反应就是明证。

里根政府第一任期内的中国大陆和台湾政策因此充满了几乎不可理解的矛盾——有竞争关系的官员各不相让，政策目标彼此冲突，对北京和台北做出的保证相互矛盾，道德和战略的需要无法用同一尺度衡量。里根给人的印象是，他对其所有的幕僚、对上述相互矛盾的各种目标和承诺无一例外地全部支持，而且是坚决支持。

在学者或传统的政策分析家眼中，里根政府早期对中国大陆和台湾地区的做法违背了保持政策一贯性的所有规则。然而，正如里根许多其他富有争议、不守常规的政策一样，后来几十年间这一做法还是行之有效的。

作为总统，里根的过人之处在于他即使在申明自己一贯信念的时候，也能减少争议的尖锐性。无论里根和谁有意见分歧，他从不把异议变成人际对抗；他自己强烈的意识形态信念也只是通过言辞表达，并未付诸行动而发动战争。因此他可以在务实，甚至是善意的基础上超越意识形态的鸿沟——里根和他后来的国务卿乔治·舒尔茨与苏联的戈尔巴乔夫和谢瓦尔德纳泽关于核军备控制的一系列重要谈判就是一个例子。至于中国这边，中国领导人慢慢明白了里根的态度已经是他信念所允许的极限，美国的政治格局也只允许他做到目前这一步。因此，北京把他的一些表态看作善意的表示，尽管那些表态如果是在更加正式的场合做出，或是出自另一位总统之口，北京会予以驳斥，甚至可能是痛斥。

这些表面上的矛盾最终确立了两套时间表：立即可以做到的和留待将来再做的。邓小平似乎明白联合公报只是确定了大方向。里根政府上任初期朝这个方向的努力为形势所阻，等到客观条件改变了形势后，才可以沿着它前进。

1982年舒尔茨接掌国务院后，美国、中国大陆和台湾地区的核心利益基本上都得到了保障，尽管20世纪80年代初期彼此交往中有些谈话令人难堪，出现了一些让人面子上下不来的情形。北京对华盛顿灵活解读

《联合公报》感到失望。但总的来说，中华人民共和国又得到了10年的美国援助，使它得以发展经济和军事实力，加强在世界事务中发挥独立作用的能力。华盛顿与台海两岸都保持了友好关系，并与中国就共同的反苏需要进行合作，比如分享情报和支持阿富汗抵抗运动。台湾获得了在谈判中与北京讨价还价的地位。待一切尘埃落定，自尼克松以来最直言不讳反共亲台的总统，在主政期间与中国保持了“正常”关系，没有发生重大危机。

新均势：中国和两个超级大国

20世纪80年代真正富有戏剧性的不是华盛顿和北京的关系，而是它们各自与莫斯科的关系。推动这种关系的力量是战略形势的一系列重大转变。

评估中国的政策，通常可以排除“中国的决策者忽略了本来可以发现的事实”这样一种可能。因此，中国同意中美第三个《联合公报》中含糊的措辞和对有关台湾条款的灵活解释，只能是因为它认为与美国合作符合它另外的目标。

罗纳德·里根上台时，苏联于20世纪70年代晚期开始的战略攻势畅行无阻。自从美国在印度支那大败而归后，苏联及其代理人在第三世界进行了空前的、几乎是疯狂的大肆扩张，足迹遍及安哥拉、埃塞俄比亚、阿富汗，还有印度支那。但是美中和解成了苏联进一步扩张的重大障碍。在邓小平及其同人的信念的推动下，加之美国两党官员的巧妙合作，毛泽东设想的“一条线”事实上已经形成。

到20世纪80年代中期，苏联几乎在它周边各处都遭遇到协同防御，在许多情况下遇到了积极抵抗。在美国、西欧和东亚，形成了一个包括几乎所有工业化国家在内的松散的反苏联盟。在发达国家中，苏联的盟国只剩下它有驻军的东欧卫星国。同时，第三世界对在苏联和古巴羽翼下实现民众“解放”究竟有何好处心存怀疑。苏联在非洲、亚洲和拉丁美洲的扩张常常以代价高昂的僵局或丢脸的失败而告终。在阿富汗，苏联像美国在越南一样历经磨难——而且苏联面对的是美国、中国、海湾国家和巴基斯坦联手支持并训练的武装抵抗力量。在越南本土，莫斯科把河内统一控制的印度支那纳入苏联势力范围的企图遭到了中国有力的反

击，美国的合作也助了中国一臂之力，正如邓小平对卡特生动讲到的那样，北京和华盛顿在“砍掉”苏联伸出的手。苏联经济停滞不前、负担沉重，其国防开支占国内生产总值的百分比已经是美国的三倍；此时，美国战略力量的加强，尤其是里根大力鼓吹的战略防御计划，对苏联构成了无法承受的技术挑战。[7]

在这个中美合作的高峰期，里根的白宫和中国最高领导层基本上一致认为苏联力量虚弱，但至于为应对这一新形势需要采取什么政策，它们得出的结论却大相径庭。里根和他政府中的高官认为苏联的混乱是采取攻势的机会。他们在大力加强军事力量的同时，在意识形态上表现出新的强硬姿态，以此对苏联在财政和地缘政治方面双线施压，争取冷战的胜利。

中国领导人也看到了苏联的虚弱，但他们得出的结论正好相反：他们认为此时应重新调整全球力量平衡。从1969年起，他们就向华盛顿倾斜，以此帮助支撑中国危机四伏的地缘政治地位；里根宣称他的最终目标是在全球实现美国价值观和西方自由民主的胜利，但中国领导人对此不感兴趣。北京在越南“摸了老虎屁股”后，自认经受住了苏联最大程度的威胁，现在中国应该转而扩大自己的回旋余地。

因此，20世纪80年代，中国又恢复了开放初期的欢欣鼓舞，不久前还是冷战首要关注的问题迎刃而解。中美关系遂进入大国间日常交往的轨道，不再像过去那样动辄大起大落。其中苏联力量开始衰落是一个因素，不过美中双方的决策人已习惯了冷战模式，并未马上认识到苏联的衰落。中国出兵越南时苏联反应软弱，标志着它衰落的开始，这个进程开始时缓慢，后来逐渐加速。莫斯科最高领导几年内三易其人——1982年从勃列日涅夫到安德罗波夫，1984年又从安德罗波夫到契尔年科，1985年再从契尔年科到戈尔巴乔夫——这至少表明应付这些国内危机耗费了苏联的主要精力。卡特任内开始重新加强美国军备，到里根任内进

一步加速这一进程，结果逐渐改变了力量平衡，遏制了苏联对其周边干预的能力。

苏联在20世纪70年代的大部分所获得而复失——虽然有些是在乔治·H·W·布什上任后才失去的。1990年越南结束对柬埔寨的占领，1993年柬埔寨举行大选，难民开始准备返回家园；1991年古巴军队撤出安哥拉；同年，埃塞俄比亚共产党支持的政府垮台；1990年，尼加拉瓜的桑地诺运动接受劝告，同意举行自由选举，此前从未有一个执政的共产党愿意冒此风险；可能最重要的是，1989年苏联从阿富汗撤军。

苏联的后退为中国外交提供了新的回旋余地。中国领导人不再常提军事遏制，而是开始探索同莫斯科交往的可能。他们仍然坚持与苏联改善关系的三个条件：撤出柬埔寨；停止苏联在西伯利亚和蒙古接近中国北部边境地区的军力集结；撤出阿富汗。这三个条件都在实现中，主要是因为力量平衡的变化使苏联无法维持其前哨阵地，后撤是无奈之举。中国向美国保证不会倒向苏联——中国人此举证明两国也可进行三角外交。不管怎样，这一保证有双重目的：确认中国继续遵守防止苏联扩张的既定战略，但也向美国表明中国手中的机会在增多。

中国很快就开始在全球利用它新的机会。1987年9月，在我和邓小平的一次谈话中，他使用这一新的思维框架来分析当时已经打了5年的两伊战争。美国当时支持伊拉克——至少帮助它不被德黑兰的革命政权打败。邓小平说中国需要“余地”来对伊朗采取“更灵活的立场”，这样才能为结束战争发挥更大的外交作用。

在中国与苏联对抗时期，邓小平一直推行毛泽东的“一条线”战略。现在他又回到了“三个世界”的理念：中国不参与超级大国的竞争，奉行独立的外交政策，以便在超级大国、发达国家和第三世界这三个圈子里追求自己的利益。

邓小平的门生、时任共产党总书记的胡耀邦在1982年9月召开的中共十二大上概括了中国外交政策的总方针，其中关键的一条实质上重复了毛泽东所宣布的“中国人民站起来了”：“中国决不依附于任何大国或国家集团，决不屈服于任何大国的压力。”[8] 胡耀邦先是总览全局，就中国对美国和苏联外交政策做出关键性的评估，并提出一系列要求，要求美苏两国采取行动表现诚意。台湾问题得不到解决意味着中美关系“一直存在着阴影”；只有当美国停止干涉这个中国认为纯属其内政问题的时候，两国关系才能“取得健康的发展”。同时，胡耀邦说：“我们注意到苏联领导人一再表示愿意改善同中国的关系。但是，重要的不是言辞而是行动。”[9]

中国正在巩固自己在第三世界中的地位，它与两个超级大国都拉开了距离，在一定程度上对它们两个都反对：“当今威胁世界各国和平共处的主要力量是帝国主义、霸权主义和殖民主义……反对霸权主义、维护世界和平，是今天世界人民最重要的任务。”[10]

中国等于在宣称，作为超越超级大国竞争的最大“中立”国，它占有道义上的独特地位：

> 我们一贯坚决反对超级大国的军备竞赛，主张禁止使用和彻底销毁核武器，要求超级大国首先大规模地裁减核武器和常规武器……
>
> 中国把坚决同第三世界其他国家一起为反对帝国主义、霸权主义、殖民主义而斗争，看作自己神圣的国际义务。[11]

这是共产党代表大会一贯宣布的中国外交政策：独立自主、道义超然、高傲优越，还有挫败超级大国野心的坚定决心。

1984年国务院提交给里根总统的一份备忘录解释道，中国的做法是：

> 既支持（美国）为对抗苏联扩张主义而加强军事力量，又攻击超级大国之间的竞争，称其为全球紧张的主要原因。结果，中国得以在追求和美国平行的战略利益的同时，加强与正在上升的第三世界集团的关系。[12]

1985年，中央情报局的一份报告称，中国和苏联举行了一系列高级别会议，并在进行频繁的党内高级别交流。这是自中苏分裂以来从未有过的，中国“在三角关系中左右逢源”。报告注意到，中国领导人恢复了对苏联领导人“同志”的称呼，并把苏联称作“社会主义”（而不是“修正主义”）国家。中苏两国高级领导人就军备控制举行了实质性磋商，而这在此前20年间是无法想象的。1985年在中国副总理姚依林对莫斯科长达一周的访问期间，双方签署了一项里程碑式的经贸合作协议。[13]

不同圈子相互重叠是毛泽东晚年在一定程度上倡导的概念，但实际执行的结果却很有限。第三世界的自我定义就是同两个超级大国划清界限；如果它明显地偏向一边，哪怕是以接纳一个超级大国加入自己的行列为掩饰，它也会失去这个地位。事实是，中国正朝着成为超级大国的方向发展，即使在改革刚刚起步的时候，它的作为就已经像超级大国了。简言之，只有当一个超级大国加入它的行列后，第三世界才能发挥重大的影响力；但若是那样，它就不再成其为第三世界了。只要苏联是核超级大国，只要中国和苏联的关系仍不稳固，中国就不会愿意脱离美国。（苏联解体后，那时的问题就是中国是会以挑战者的身份填补苏联空出来的位置，还是会选择和美国合作。）总而言之，20世纪80年代中美关系正在从冷战模式向全球国际秩序过渡，这给两国的伙伴关系带来了新的挑战。这一切都假设苏联仍然是基本的安全威胁。

打开对华开放大门的设计师尼克松对世界的看法也是如此。1982年末，尼克松以私人身份访问中国后给里根总统写了一份备忘录。他写道：

> 我认为，鼓励中国人在第三世界中发挥更大作用非常符合我们的利益。他们越成功，苏联就越不成功……
>
> 1972年我们两国因对苏联侵略的共同关注走到了一起。虽然时至今日，这个威胁比1972年要大得多，但在下一个十年把我们连接得更紧密的主要因素很可能是我们在经济上的相互依存。[14]

尼克松又敦促道，在下一个十年中，美国、它的西方盟国和日本应共同努力加快中国的经济发展。他设想会出现一个全新的国际秩序，其根本实质就是利用中国的影响力把第三世界建成反苏联盟。但是，即使尼克松的睿智远见也没有料到苏联会解体，中国在一代人的时间内能够成为世界经济健康系于一身的经济强国，人们甚至猜想中国崛起是否会再次造成国际关系的两极化。

里根政府令人敬畏的国务卿、具有职业素养的经济学家舒尔茨提出了美国同心圆的概念，把中美关系置于美苏冲突的背景之外。他认为，过分强调在对付苏联威胁时中国的作用不可或缺，这使中国在和美国讨价还价中占了太大的优势。[15] 美中关系应建立在严格对等的基础上。在这样的外交中，中国扮演的角色是为了自己的国家利益。只要美中的共同努力符合两国利益，中国就应当乐意合作。对华政策的目的应当是详尽阐述两国的共同利益。与此同时，美国应重新加强和日本的联盟——几年前毛泽东曾敦促美国官员对这个国家“多花点时间”。日本和美国同是民主国家，第二次世界大战后经过几十年的高速增长，现已成为重要的全球经济强国。（从那以后几十年来，日本的经济乏力掩盖了这样一个事实：20世纪80年代期间，日本的经济能力不仅远远超过中国，而且

许多分析家认为马上就要超过美国。）罗纳德·里根和日本首相中曾根康弘私谊亲密，这为两国关系提供了新的基础——媒体称他们两位的关系为“罗康秀”。

以前美国和中国建立联盟，是因为它们视彼此为战略伙伴，共同面对威胁自己生存的大敌。现在两国的联盟关系渐行渐远。既然苏联的威胁开始减退，中国和美国实际上退变成了仅就某些利益一致的问题合作的权宜伙伴。

里根执政期间美中关系没有出现根本性的新的紧张，对台湾这样的历史遗留问题处理得四平八稳。里根1984年访华表现出他特有的活力——几次引用中国古诗词和《易经》中的词句来描述美国和中国的合作关系。他还试着多说普通话，这一点他比他的任何一位前任都大胆。谈到美中关系，他甚至用汉语说出了“通力合作”和“互敬互惠”。[16] 然而，里根从未和哪位中国领导人建立起和中曾根那样的紧密关系——要说这一点，别的总统也没有做到。没有任何重大问题需要他访华时予以解决，因此，他访华就只限于讨论世界形势。里根不点名地批评一个“大国”在中国边境上集结重兵，威胁邻国，但中国的广播略去了他这段话。

里根时代结束时，亚洲形势进入了几十年来最平静的时期。经过半个世纪以来中国、日本、朝鲜、印度支那和东南亚海上连绵不断的战争和革命之后，亚洲国家建立了一个基本上与威斯特伐利亚和约相似的体系——沿袭1648年30年战争结束后欧洲主权国家形成的模式。除了贫穷孤立的朝鲜时不时进行挑衅和阿富汗反抗苏联占领之外，现在的亚洲国家都是确定的主权国家，有彼此承认的国界，几乎一致心照不宣地同意互不卷入彼此内部的政治和意识形态联盟。中国、朝鲜和北越都曾热心于输出共产党革命，现在此一雄心已然不再。各权力中心之间的平衡得到了保持，因为争斗各方都已筋疲力尽，也因为美国（后来是中国）击

退了争霸各方。在这种背景下，亚洲经济改革和繁荣的新时代开始扎根——它使亚洲在21世纪重现历史辉煌，成为世界上生产力最高、最繁荣的大陆。

邓小平的改革方案

邓小平所谓的“改革开放”不仅是经济上，而且也是精神上的壮举。先是稳定经济濒临崩溃的社会，然后采取共产党历史和中国历史上都绝无仅有的新办法来激励国家寻求前进的内在力量。

邓小平复职时，中国的经济几乎处于绝境。集体化组织的农业生产几乎无法满足中国巨大的人口需求，人均粮食消费量与毛泽东时代早期基本相同。据报道，一位中国领导人承认中国有1亿农民吃不饱，这个数字几乎相当于美国1980年总人口的一半。[17] “文化大革命”期间学校停课造成了灾难性的后果。1982年，中国34%的劳动力只有小学教育程度，28%被列为“文盲”或“半文盲”；只有0.87%的劳动力受过大学教育。[18] 邓小平呼吁实现经济快速增长，但他面临的挑战是如何把教育低下、与世隔绝且大部分生活贫困的中国民众转变为生产率高、竞争力强，并在世界经济有时出现低潮时能够顶得住压力的劳动大军。

传统的手段和方法更加大了改革者的困难。邓小平坚持通过对外开放实现中国的现代化，这和19世纪后半叶维新派初次尝试却终告失败的努力同出一辙。旧时的障碍是中国人不肯放弃心目中关系到中国特殊地位的生活方式；现在的困难在于如何推翻社会主义国家此前通行的做法，同时又维护毛泽东时代以来赖以凝聚社会的哲学原则。

20世纪80年代初期，所有社会主义国家仍采用中央计划经济体制。它的弊病显而易见，但苦于找不到补救办法。在计划经济高度发达的社会主义国家中，奖励方法完全颠倒，被动守成有功，积极主动受罚。在中央计划经济中，商品和服务的分配由官僚机构决定。久而久之，行政法令确定的物价就脱离了和成本的联系，定价机制变成了为政治需要服

务的手段。

事实证明，社会主义建设绕不过经济学的规律，真正的代价总要有人承担。实施中央计划经济和补贴物价带来的恶果是设施陈旧、缺乏创新和人浮于事——换言之，即经济停滞和人均收入下降。

另外，中央计划经济不注重产品质量或发明创造，几乎没有这方面的奖励措施。既然生产的所有产品都会被相关部门买去，质量就不在考虑之列。发明创造实际上遭到阻止，以免计划经济的大厦因此而失衡。

在没有市场帮助确定优先次序的情况下，计划者只能想当然地做出决定。结果，需要的货物没有生产，而生产出来的货物又不需要。

最重要的是，中央计划经济体制的国家不仅没能创造无阶级的社会，反而滋生了特权阶层。当货品靠分配不靠购买的时候，真正的好处在于职位带来的特权：干部有专供商店和医院，还能享受普通人得不到的教育机会。少数官员大权在握必然滋生腐败，工作、教育和大部分特权都要靠个人关系实现。事实证明，中央计划无法管理现代经济，但没有一个社会主义国家不是采用中央计划经济体制的。

邓小平的改革开放就是为了克服体制固有的停滞。他和他的同事们推行市场经济，下放决策权，向外部世界开放——这些都是前所未有的变化。他们进行的这场革命靠的是发挥中国人民的聪明才智。中国人民有着天生的经济活力和企业家精神，只不过长期以来受到战争、意识形态的教条和对私人投资严厉打压的束缚。

改革中，邓小平的主要助手之一是胡耀邦。胡耀邦是长征时的“红小鬼”，受邓小平一手提拔，在“文化大革命”中又和邓小平一起失势；邓小平官复原职后，把胡耀邦安排在共产党的高级职位上，最终担任共产党总书记。胡耀邦任职期间，在政治和经济问题上的立场相对开放，

他以他直率的方式不断地挑战党和社会所能接受的极限。他是第一位且经常穿西装在公共场合露面的共产党领导人，而且还因提议中国人吃饭弃用筷子、改用刀叉而引发了一场争议。[19]

改革的另一个得力助手，赵紫阳于1980年就任总理，1987年1月担任共产党总书记。他在任四川省委书记时率先实行包产到户，大大提高了农民的生活水平，赢得了民心。他和胡耀邦一样，政治上不墨守成规，但是后来在1989年被中共中央解除了总书记的职务。

邓小平和他的同事们努力改革，首先是因为他们都反对“文化大革命”。中国所有的领导人在“文革”期间都遭到贬黜，许多人受过殴打虐待。中国领导人的谈话中经常提及“文革”的经历。1982年9月，我对中国进行私人访问，和邓小平谈话时就涉及了那个时期：

> 基辛格：我是1974年4月第一次见到您的，那时您来出席（联合国）第六次特别大会。后来我见毛泽东时您也在座，可您一句话也没说。
>
> 邓小平：后来1974年11月那次（在北京）咱们两个谈得最多，因为那时周总理生病，我负责国务院工作。1975年我负责党和政府工作，只干了一年就被打倒了。回顾这段历史时期真是很有意思，就是这样的挫折才让我们变得更聪明……从1979年到1981年，经验证明我们的政策是正确的。您三年半没来了，看到什么变化了吗？
>
> 基辛格：我上次来的时候——可能是我无知——感到高层有很多人反对顾问委员会主席（邓小平）……
>
> 邓小平：……国外的人常常猜测中国政治不稳定。看中国政治是不是稳定要看8亿中国人生活的地方是不是稳定。今天农民们最高兴了。城市也有一些变化，但不像农村变化那么大……（人们）对社会主义经济制度更有信心，更加信任党和政府。这具有深远的意义。“文革”前党和政府的威信很高，但是威信在“文革”期间

被破坏了。

改革没有过去的经验可资借鉴。1987年我再访中国的时候，赵紫阳跟我谈到了将于当年10月提交给党代会的计划。他强调说，中国正在经历把资本主义和社会主义相融合的复杂而漫长的过程：

> 要解决的关键问题是如何合理地解释社会主义和市场力量的关系。报告会指出社会主义计划应利用而不是排除市场力量。自从（约翰·梅纳德·）凯恩斯以来，所有国家，包括资本主义国家，都对经济活动进行一定程度的政府干预。美国和韩国就是例子。政府进行管理或是通过计划或是通过市场；中国准备双管齐下。企业将充分利用市场力量，国家将通过宏观经济政策引导经济。有必要的话还会计划，但将来的计划管理只是手段之一，不会把它当作社会主义的本质。

邓小平实现这些目标采取的是渐进的办法。用中国的说法，领导层是“摸着石头过河”，看什么办法奏效，就把它作为制定路线的基础的一部分。毛泽东的继续革命实际上和乌托邦式的理想一起被扔在了一旁。中国领导人不会让意识形态束缚改革；他们要重新定义“有中国特色的社会主义”，只要能给中国带来更大的繁荣，就是“中国特色”。

为促进这一进程，中国欢迎外国投资，办法之一是在沿海设立经济特区。特区里的企业在经营上有较大的灵活度，投资者享受特殊待遇。考虑到19世纪中国在沿海地区与“外国投资者”的不愉快经历——以及这一经历在中国历史上的显要作用——设立经济特区是相当大胆的举措。它也表现出中国愿意加入国际经济秩序，从而放弃几个世纪以来经济自给自足的理念，这在一定程度上是史无前例的。到1980年，中华人民共和国加入了国际货币基金组织和世界银行，外国贷款开始流入中国。

其后，中国开始了有系统的权力下放。人民公社解散了，鼓励建立土地承包责任制，实际上等于包产到户。企业的所有权和经营权分开——所有权仍然属于国家，经营权则基本上由管理人掌握。政府和管理人签订协议，职责分明，给管理人以很大的回旋空间。

这些改变带来的结果令人惊叹。从1978年经济改革开始到1984年，中国农民的收入翻了一番。在鼓励私人创业措施的推动下，私营部门在工业总产出中占了近50%，而过去经济几乎完全是由政府指令管理的。整个20世纪80年代期间，中国的国内生产总值年增长率一直在9%以上——直到本书成书之际，这一几乎没有间断的空前高速增长期还在继续。[20]

如此宏大的努力首先取决于负责推行改革的官员的素质。1982年我同邓小平谈话时谈到了这个问题。我问他干部年轻化进行得是否顺利，他做了回答。

邓小平：是的，可以这么说。可是还没有完，还得继续。农业问题还没有解决。要有耐心。两年前我们把赵紫阳总理和胡耀邦推上了第一线。可能您也注意到了中央委员会成员中有60%在60岁以下，还有不少40来岁的。

基辛格：我注意到了。

邓小平：这还不够，我们还得给老同志安排去处，所以我们才成立了中央顾问委员会。我毛遂自荐当中顾委的主席。这就是说我本人想慢慢辞去各种职务，只保留顾问的位子。

基辛格：我注意到有些人比主席年龄还大，却没有进中顾委。

邓小平：那是因为我们的党年纪很大了，需要把一些老人留在第一线。但是这个问题会慢慢解决的。

基辛格：我听说因为“文化大革命”，很多人没达到该有的教

育水平就当了干部。这是个问题吗？能解决吗？

邓小平：能。我们选择领导干部的标准是：他们必须是革命者，必须年轻，受过良好教育，有工作能力。我说过，十二大不仅表现了新政策的继续，而且为新政策的继续提供了保证。人事安排也确保了政策的继续。

5年后，邓小平还在关心党的干部年轻化的问题。1987年9月，他提前向我透露了对10月即将举行的党代表大会的计划。83岁高龄的他依然精力充沛，面色晒得黑黑的，意态悠闲。他说他要为这次党代会取名为“改革和对外开放大会”。赵紫阳将取代胡耀邦担任共产党总书记的关键职务，这就需要选一位新总理。邓小平说，胡耀邦“犯了一些错误”——大约是对1986年的几场学生示威过于宽容——但还会留在政治局里（这是与过去不同之处，过去高级干部一旦被解除职务，就不能再参加政治生活）。政治局常务委员会（共产党的执行委员会）委员不得身兼二职，因而加速了最高层职位向下一代过渡。其他“老人”将退休。

邓小平解释说，他现在要从经济体制改革转向政治体制改革，这会比经济改革困难得多，因为“要涉及几百万人的利益”。党和政府的分工会发生变化，专业管理人员将接替党的书记的工作，许多党员得另找工作。

但是，区分决策和行政管理的界限在哪里？邓小平回答说意识形态问题归党管，具体操作的政策归管理人管。我请他举例说明时，他说与苏联改善关系就明显是意识形态问题。我和邓小平进行过多次谈话，但这个问题在谈话中很少出现。细想起来，我猜测邓小平提到这个过去无法想象的主意，也许就是表示中国正在考虑往回倾斜，扩大外交活动的空间。

邓小平提出的政治方面的建议在共产党历史上没有先例。他似乎是

建议共产党维持对国家经济和政治结构的总的指导作用，但会逐渐减少先前对中国人生活各个方面巨细无遗的控制，中国人会得到宽广的个人发挥空间。邓小平坚持说，这些全面的改革将“按部就班”地进行。中国现在是稳定的，“为了发展必须继续保持稳定”。中国政府和人民“没有忘记‘文革’的混乱”，他们绝不会允许混乱重演。中国的改革是“史无前例的”，其间“犯些错误”是不可避免的。他说，绝大多数人民支持目前的改革，但是实现改革的成功需要“勇气”和“谨慎”。

事实证明，这些不是抽象的问题——很快，邓小平就要被迫面对他“按部就班”的改革方案必然带来的紧张。中国的经济迅猛增长，成千上万的学生被派往国外留学，人民的生活水平大为改善。当世界在为之惊叹的时候，一些重要的迹象表明中国内部正在涌动着新的潮流。

改革进程早期，计划的问题和市场的问题混杂在一起。让物价反映实际成本必然导致物价的上涨，至少在短期内是这样。物价改革使得老百姓纷纷取出储蓄去购买货物以防物价进一步上涨，从而造成囤积货物和通货膨胀加剧的恶性循环。

赵紫阳在1987年9月的一次会议上概述了国内生产总值50%要转而依靠市场力量来实现的计划。除了技术性的经济问题之外，这需要对指令性体制做出重大的改变。要像欧洲国家一样，更加注重对经济进行间接的控制，办法是控制货币供应以及采取干预手段预防通货膨胀。中国的许多中央机构因此必须取消，其他机构的职能需要重新确定。为推动这一进程，中央命令进行党员重新登记和精简机构。这牵涉到3 000万人，而且负责这项工作的人员本身也面临职责更改的问题，因此，党员重新登记遇到了重重障碍。

经济改革的相对成功造成了一批人后来对改革心怀不满。一些干部的工作因改革受到威胁，他们对政府的忠诚度随之降低。

价格双轨制滋生了许多腐败和裙带关系的行为。向市场经济的转移实际上增加了腐败的机会，至少在一段时期内是这样。两个经济部门共存——一个是正在收缩但依然十分庞大的国营部门，另一个是成长中的市场经济——造成了两套价格，于是道德败坏的官员和企业家就可以把商品在这两个部门之间调来调去以从中牟利。中国私营部门中的一部分利润无疑是通过普遍的贪污贿赂和裙带关系得来的。

裙带关系一直是注重家庭的中华文化特有的问题。在乱世，华人靠家庭支撑。在所有华人社会中，无论是中国大陆、台湾地区、香港地区还是新加坡，最终的依赖是家人，而决定家人是否可以分一杯羹的是家庭标准，与抽象的市场力量无关。

市场本身也造成人们的不满。假以时日，市场经济会使人民的生活普遍改善，但竞争的本质就是有人赢有人输。在市场经济早期，赢者常常会一夜暴富，输者则容易把自己的失意归咎于“制度”而不是自身的不足——他们经常是对的。

在公众层面上，经济改革提高了老百姓对生活水平和个人自由的预期，同时也造成了紧张和不平等，许多中国人认为这些问题只有通过更开放、更有民众参与的政治制度才能解决。中国领导层也因中国要走什么样的政治和意识形态道路而日益意见不合。戈尔巴乔夫在苏联改革的例子更使得中国领导层的辩论利害攸关。有人把戈尔巴乔夫的开放和改革视为危险的异端邪说，类似赫鲁晓夫扔掉了“斯大林这把刀子”；其他人，包括许多青年学生和年轻的党员干部，则认为戈尔巴乔夫的改革可以成为中国的榜样。

邓小平主持的经济改革改变了中国人的日常生活。与此同时，毛泽东时代铲除了的一些现象——收入不均、奇装异服和公开宣扬“奢侈品”——再次出现，传统的共产党干部因此而发牢骚说人民共和国正在像约翰·福斯特·杜勒斯曾经预见的那样，发生着可怕的“和平演变”。

虽然，中国官员和知识分子经常用马克思主义的观点为这场辩论确定框架，比如发动了一场大张旗鼓的“反对资产阶级自由化”的运动，其实归根结底，分歧还得追溯到自19世纪以来一直困扰着中国人的问题：中国对外开放是实现它的历史宿命，还是在精神信仰上做出妥协？它应该向西方的社会和政治制度学习什么？

| 第十五章 |
美国的窘境

1989年初，铁板一块的苏联阵营在东欧开始显出裂痕。同年11月，柏林墙倒塌，最终苏联自身也走向解体。然而中国似乎国内稳定，与世界各国的关系处于自1949年共产党取得胜利，宣布成立中华人民共和国以来的最好时期。中国与美国关系的改善尤其显著。两国为挫败苏联对阿富汗的占领相互配合；美国向中国出售了相当数量的武器；双边贸易逐步增长，从内阁部长到海军舰只的交流极为频繁。

仍然执掌苏联的戈尔巴乔夫计划在5月份访问北京。莫斯科在很大程度上满足了北京提出的三个条件：苏联从阿富汗撤军；苏军从中苏边境回撤；越南撤出柬埔寨。在北京举办的国际会议越来越多，包括当年4月的亚洲开发银行理事会会议。该行是一个多边发展组织，三年前中国刚刚加入。令人意想不到的是，亚行的这次会议为正在演变中的戏剧性事件埋下了伏笔。

1981年，在邓小平的支持下，胡耀邦成为中共中央总书记，1986年赵紫阳接替胡耀邦任总书记后，胡耀邦依然是政治局委员。在1989年4月8日的一次政治局会议上，73岁的胡耀邦突发心脏病。经他的同事现场抢救后，胡耀邦被送往医院。住院期间，胡耀邦心脏病再度复发，于4月15日逝世。

和1976年周恩来去世一样，胡耀邦的去世引发了政治色彩浓厚的悼念活动。不过1976~1989年间，政府放松了对言论的限制。1976年，悼念周恩来的人借批评封建朝代的宫廷政治影射毛泽东和江青；而1989年悼念胡耀邦的示威者则指名道姓抨击他们的批评对象。由于“五四运

动”70周年即将来临，气氛本已十分紧张。“五四运动”是1919年中国民族主义者发动的一次运动，抗议中国政府的软弱和《凡尔赛和约》中的不平等条款。[1]

胡耀邦的崇拜者在天安门广场的人民英雄纪念碑前敬献花圈和挽诗，很多人赞扬这位前总书记热情支持政治自由化，呼吁在今后的改革中将他的精神发扬光大。北京和其他城市的学生利用这一机会表达他们的不满。北京的学生团体提出了7项主张并威胁上街示威，直到政府接受他们的要求。其实并不是所有学生团体都支持每项主张。各种各样的不满情绪前所未有地汇集在一起，将局势推向动荡。最初的一场示威逐渐演变成抗议者占据天安门广场并对政府权威提出挑战。

局势迅速升温，无论旁观者还是参与者在月初都不曾料到形势会发展到这一步。5月底，人数不等的各种反政府抗议活动蔓延到全国341个城市。[2] 示威者拦下火车，接管了学校，封堵了首都的主要街道。在天安门广场，学生宣布绝食抗议，引起国内外观察家和其他非学生团体的广泛关注，后者开始加入抗议者队伍。中国领导人被迫取消在天安门广场欢迎戈尔巴乔夫的仪式，改在北京机场举行。欢迎仪式规格压低，而且没有公众参加。中国西部边疆的事态发展突显了中国面临的政治挑战。当地的藏人和维吾尔人开始就本民族的文化问题表示不满（比如，当时出版的一本书据说伤害了维吾尔族伊斯兰信徒的感情）。[3]

一旦事态逐渐失控，它往往就会形成自己的发展势头，最初的主要发起人反而成了再也看不懂剧本的剧中人。对邓小平而言，抗议活动勾起了历史上中国人对动乱的恐惧和对“文化大革命”的记忆，无论示威者提出的目标是什么。学者黎安友（Andrew J. Nathan）对这一僵局做了精辟的总结：

> 学生并不想对他们晓得是一个危险的政权提出致命的挑战。这

> 一政权也不情愿对学生动武。双方有很多共同的目标，也有共同的语言。然而由于沟通不畅和错误的判断，各自将对方逼到越来越不可能妥协的境地。有几次似乎马上就找到了解决办法，但最后关头又溜走了。最初滑入灾难的速度似乎很慢，但随着双方分歧的加深，这一速度随之加快。在已知最终结果的今天，重温这一事件给人们带来的震撼不亚于从真正的悲剧中感受到的震撼。[4]

这里不对导致天安门事件发生的原因做过多分析。每一方根据自己参与这次危机的不同的，甚至是截然相反的原因各持己见。学生骚乱起于要求解决他们感到不满的一些具体问题。然而占据一个国家首都的主要广场，即便完全是和平占据的，同样也是一种策略，以证明本国政府无能并削弱该政府，诱使它草率行事，从而置自己于不利境地。

最终，经过几周的内部争论后，政治局平息了抗议活动。这一切通过来自世界各地的新闻媒体报道了出去，而这些记者本来是来报道戈尔巴乔夫和中国领导人意义重大的会晤的。

美国的窘境

国际社会对此反响强烈。尽管中华人民共和国从来没有自称是一个西方式的民主国家，但如今在某些世界媒体口中却成了一个专制国家。此前被广泛称赞为改革者的邓小平也受到他们激烈的抨击。

在这种气氛下，整个中美关系，包括两国之间业已建立的定期磋商受到各政治党派的广泛抨击。传统的保守派认为自己笃信的观点得到了验证，即中国在共产党的领导下永远不可能是一个可靠的伙伴。来自各党派的人权活动家怒不可遏。自由派人士称，鉴于事件的严重后果，美国有义务履行自己传播民主的终极使命。无论他们的目标多么不同，批评者一致认为需要制裁北京，迫使其改变国内体制。

就职不足5个月的布什总统对制裁的长远后果感到不安。布什和他的国家安全事务助理斯考克罗夫特将军均在尼克松政府内任过职。两人任职期间见过邓小平，还记得他不顾“四人帮”的阻挠坚决维护与美国的关系，并致力于扩大个人的自由空间。两人对邓小平的经济改革十分钦佩，并没有忘记自从打开对华大门后世界发生的变化。布什和斯考克罗夫特参与执行外交政策时，美国的每一个敌手都可以指望得到中国的支持，所有的亚洲国家都害怕中国孤立于世界之外，当时的苏联也可以对西方采取高压政策，而无须顾忌自己的侧翼。

10年前两国关系紧张时期，布什总统曾担任过美国驻北京联络处主任。经验告诉他，经历过长征、住过延安窑洞、20世纪60年代同时与美国和苏联对峙的中国领导人，不会屈从于外国压力或孤立中国的威胁。美国的目标是什么？推翻中国政府？改变其体制？改变成什么样呢？一旦开始干预，又怎么收场？会付出什么样的代价？

1989年春夏之前，美国民众对有关美国外交促进民主的作用之辩论耳熟能详。简而言之，这场辩论使理想主义者和现实主义者针锋相对——理想主义者坚持认为，一国的国内体制对其外交政策有影响，因此，理应将其列入外交工作范畴；而现实主义者认为，这一范畴超出了任何一国的能力范围，因此，外交应该把重点放在对外政策上。美国既要考虑绝对的道德原则，又要考虑结合国家的各种利益制定外交政策的不测事件。两派的实际歧见则更加细微。理想主义者试图应用其价值观时，不得不考虑特定的具体形势；而审慎的现实主义者清楚，价值观是现实世界的一个重要组成部分。在最后决定做出时，双方很少有绝对的差别，通常只不过是一些微妙的差别而已。

就中国而言，问题不在于美国是否希望民主价值观获胜。美国绝大多数公众对这一问题的回答会是肯定的，所有参加辩论中国政策的人也是一样。问题是，他们愿意付出什么样的具体代价？在多长的时间内？在任何情况下，他们为实现希冀的结果具有什么样的能力？

公开辩论对付专制政权的策略时，出现了两大类政策主张。一派主张对抗，敦促美国通过拒绝给予任何利益的方式抵制中国政府的做法，而不计美国要付出多大的代价。这一派中最极端的观点是积极推动政权更迭。在中国问题上，则要求中国毫不含糊地走向民主，并把它作为任何双边利益的一个条件。[5]

与此截然相反的观点认为，接触政策通常是促进民主自由的最好方式。一俟有了足够的信心，即可为了共同的目标，至少是为了维护共同的利益而推动政府的变革。

至于哪一种方式更合适，在一定程度上取决于具体情况。由于公开施压要么导致政权更迭，要么是以某种形式交出权力，所以美国很难对与之保持关系对美国安全至关重要的国家使用这一办法——特别是对西

方国家干预的屈辱历史记忆犹新的中国。

中国将是世界政治中的一个重要力量，无论1989年事件的结果是什么。倘若领导层巩固了自己的执政格局，中国将继续推行其经济改革计划并走向强大。美国和世界为此将面临一个抉择：是采取措施恢复与一个正在崛起的大国的合作关系，还是寻求孤立中国，促使它采取符合美国价值观的国内政策？孤立中国会导致美国与这个国家长期对抗。即使它唯一的外援苏联在1959年断绝援助时，它都没有屈服。布什政府在头几个月里仍然遵循冷战时期的信条，即美国需要中国以对付苏联。但随着苏联威胁的减弱，使中美走到一起的对苏联的恐惧会逐渐消退，从而中国越来越有可能会独自行动。

无论选择对抗还是保持接触，美国对中国国内体制的影响都有其客观局限性。我们对中国的了解足以影响一个像中国这样庞大、人口众多、情况复杂的国家的内部事务吗？会不会有因为中央政府的垮台导致内战复燃的风险？19世纪的中国内战至少因为外国干预而变得更加复杂。

1989年春夏之后，布什总统处境微妙。作为前美国驻北京联络处主任，布什了解中国人对他们眼中的外国干预的敏感，而布什在美国的漫长政治生涯又使他深谙美国的国内政治现实。布什知道，大部分美国人认为，华盛顿的对华政策应该如当时来自加利福尼亚州的民主党众议员佩洛西所说的那样，设法“向北京的领导人发出一个表达我们愤怒的清楚信息”。[6] 但布什同样认识到，美国与中国的关系符合美国的攸关利益，且不受中华人民共和国政治制度的左右。他担心会招致与中国政府的对抗，而冷战期间中国与美国在一些最根本的安全问题上合作了将近20年。正如他本人日后写到的那样：“对这个可以理解的骄傲、古老而又内向的民族来说，外国的批评（来自他们仍然看作是‘蛮夷’和殖民主义者的人）是一种侮辱，对他们采取的措施则是昔日强权行为的复

活。”[7] 面对来自左翼和右翼要求采取更强硬措施的压力，布什认为：

> 涉及政治改革问题时，我们不能视而不见，但我们可以肯定他们取得的进步（自从毛泽东去世后进步显著），以此方式亮明我们的观点，而不是无休止地加以抨击。对我来说，问题是如何谴责我们认为的错误行为并做出适当的反应，与此同时又保持与中国的接触，即使这种关系现在必须“搁置起来”。[8]

布什巧妙而又优雅地在钢丝上行走。国会对北京实行惩罚措施时，他在某些方面采用了更温和的手法。与此同时，为了表达他的信念，6月5日和20日布什中止了高级别的政府交往，停止了军事合作和出售军警设备及具有双重用途的设备，并表示反对世界银行和其他国际金融组织对中国发放新贷款。美国的制裁措施密切配合了欧洲共同体、日本、澳大利亚和新西兰采取的类似制裁措施。作为对公众压力的回应，国会要求采取更强硬的措施，包括立法制裁（比总统采取的行政制裁更难取消）、制定法律自动延长所有在美中国学生的签证。[9]

之前的10年里，美国和中国政府大部分时间是事实上的盟友，而现在两国渐行渐远。由于没有高层接触，双方积怨愈深，相互指责愈甚。布什决心避免关系不可弥补地破裂，转而求助他与邓小平的老关系。6月21日，布什绕过了政府机构和他本人对高层接触下的禁令，给邓小平起草了一份很长的私人信函，称邓小平是“一位朋友”。[10] 布什以娴熟的外交技巧表达了他“对中国历史、文化和传统的敬仰”，并避免使用任何有可能表示他对邓小平发号施令、告诉他如何治理中国的措辞。同时，布什恳求中国这位最高领导人理解美国公众的愤怒情绪，这是美国理想主义的自然流露。[11]

布什告诉邓小平，他本人只能在他对本国政治影响的范围内尽力而

为：

> 对以后发生的事，我想留待历史去评判。然而世界人民目击了这场风波，各国以不同方式做出了回应。根据我前面讲述的那些原则，我作为美国总统采取的行动不可避免。

布什呼吁邓小平能够宽大为怀，因为这样做会对美国公众产生影响，言外之意也会对布什自己的活动空间产生影响：

> 中国若能发表一个声明，重申以前的声明中所含的和平解决同抗议者的争执的内容，都会在我们这一边产生很好的效果。宽大处理参与示威的学生会受到全世界的称许。[12]

为了探讨以上想法，布什提议派一位高级别特使“在完全保密的情况下”访问北京，“开诚布公地向您转达我在这些问题上所持的赤诚信念”。布什没有避而不谈两国看法上的分歧，但在结尾处呼吁继续现存的合作关系：“我们决不能让最近发生的不幸事件的后果损害过去17年来耐心建立起来的重要关系。”[13]

邓小平次日对布什的提议做出了回应，欢迎一位美国特使来北京。7月1日，布什派遣国家安全事务助理斯考克罗夫特和副国务卿伊戈尔伯格前往北京，这反映了布什对中美关系的重视和对邓小平的信任。这次访问严加保密，只有华盛顿的少数几位高级官员和李洁明大使知情。李洁明被召回美国，亲自听取关于即将开始的这次访问的通报。[14] 斯考克罗夫特和伊戈尔伯格乘坐一架C–141军用运输机飞往北京，机身外部经过伪装，涂掉了标记。由于对他们的到来严格保密，据说中国的防空部队打电话请示杨尚昆主席，是否应该击落这架神秘飞机。[15] 飞机可以空

中加油，以避免沿途降落，并携有自己的通信设备，从而这一行人可以直接与白宫联系。举行的会议和宴会一律没有布置两国国旗，对这次访问，媒体也没有任何报道。

斯考克罗夫特和伊戈尔伯格会见了邓小平、李鹏总理和外交部长钱其琛。邓小平称赞了布什，并表达了友好的意愿，但指责美国应对目前两国的紧张关系负责：

> 这是一次惊天动地的事件。极为不幸的是，美国这次卷入得太深了……自从两个多月前事态发生之初以来，我们感到美国外交政策实际上从各方面将中国逼到了墙角。我们这边就是这种感觉……其目的是要推翻中华人民共和国和我们的社会主义制度。如果他们得逞的话，世界将会是另一个样子。坦率地说，这甚至会引发战争。[16]

邓小平是指内战，还是指对中国心怀不满或伺机报复的邻国发动战争？抑或是两者兼而有之？他警告说："中美关系现在正处于极为敏感，甚至可以说极为危险的时刻。"邓小平称，美国的惩罚措施"正在导致中美关系走向破裂"，不过他仍对两国关系终将维持下去抱有希望。[17] 邓小平随后回到了传统的坚定立场上，不厌其烦地讲中国不在乎外来压力，以及中国领导人特有的久经考验的坚定决心。邓小平告诉美国来使："制裁措施我们不在意，吓不倒我们。"[18] 他说，美国人"必须懂得历史"：

> （我们）打了22年的仗，死了2 000多万人，赢得了胜利，建立了中华人民共和国。这是一场中国人民在共产党领导下打的战争……没有任何力量能够取代以中国共产党为代表的中华人民共和国。这不是一句空话。过去几十年的经验已经证明了这一点。[19]

邓小平强调说，改善关系取决于美国的努力。他引用了一句中国成语——解铃还须系铃人。[20] 邓小平誓言北京“对那些煽动动乱的人绝不会手软”，否则，中华人民共和国何以继续存在下去？[21]

斯考克罗夫特强调了布什在写给邓小平的信函里强调过的主旨。美国和中国之间的密切关系反映了两国的战略和经济利益；同时，这种关系也使两个具有“不同文化、不同背景和不同观点”的社会彼此有了密切的接触。如今北京和华盛顿处在一个新的世界，这个世界里，中国国内的行为通过电视报道可以对美国公众产生深远的影响。

斯考克罗夫特解释说，美国这次的反应体现了其笃信的价值观，这些价值观“反映了美国自己的信仰和传统”。它们和中国人对外国干涉的敏感一样，都是我们两国之间差异的一部分。[22]

斯考克罗夫特承认，中国政府如何处理这一事件“完全是中国的内政”。然而“一个明显事实”是，这种处理方式引起了美国公众的抗议。“这种抗议是实际存在的，总统无法回避。”布什坚信维护美中关系的长期发展无比重要，但他不能不尊重“美国人民的情感”，他们要求本国政府以某种具体方式表达他们的不赞成。走出僵局需要双方尊重对方的感情。[23]

困难在于，双方都有其道理。邓小平感到自己的政权四面受敌，布什和斯考克罗夫特则认为美国根本的价值观受到了挑战。

李鹏和钱其琛也强调了类似的观点，中美双方分手时没有达成任何具体协议。如同外交官常常对僵局所做的解释一样，斯考克罗夫特把僵局解释为为了保持沟通渠道畅通而做的一次成功的尝试：“双方都开诚布公，彼此表达了我们各自的不同观点，并听取了对方的看法。但弥合分歧还有一段路要走。”[24]

然而，事情并没有就此结束。1989年秋，中美关系处于自1971年恢复接触以来的最低点。无论中国还是美国政府都不希望关系破裂，然而，双方似乎都无力避免这一结局。一旦关系破裂，事态将难以控制，正如中苏分歧从一连串的战术争议演变成为战略对抗一样。美国有可能丧失其外交灵活性；而中国则可能不得不放慢经济发展势头，甚至在相当长的一段时期内放弃经济发展，从而对它的国内稳定造成严重后果。如此，双方将失去机会，以便进一步拓宽自20世纪80年代末以来迅速扩大的双边合作领域，携手克服世界各地的剧变引发的风险。

正当两国关系紧张时，我接受了中国领导人的邀请，定于当年11月去北京访问，以得出自己的看法。总统和斯考克罗夫特事先获知了我计划中的这次私人访问。动身去北京前，斯考克罗夫特向我通报了美中关系的现状。鉴于我多年参与对中国的事务，此后的历届政府也沿袭了这一做法。斯考克罗夫特向我介绍了与邓小平会谈的情况。他并没有要我递送任何具体口信，但他希望如果有机会的话，我能再次强调政府的观点。依照惯例，我会向华盛顿汇报我的访华印象。

和大多数美国人一样，1989年事件的结局令我震惊。但我和大多数美国人不同，曾有机会观察邓小平在过去15年里为改造自己的国家而开始的规模宏大的事业：推动共产党人接受权力下放和改革；从传统的封闭中国走向现代化和一个全球化的世界——一个中国常常拒绝的目标。我还目睹了邓小平为改善中美关系做出的不懈努力。

此次访问，我看到了中国心态上的变化。在毛泽东时代，以周恩来为代表的中国领导人的行为举止中透着一股强烈的自信，他们对国际事务的判断基于1 000年的历史记忆的沉淀。邓小平时代早期的中国显示出了一种信念：走出对“文革”苦难回忆的阴影，将为发挥个人主观能动性的经济和政治进步指明方向。然而在邓小平1978年首次宣布他的改革计划后的10年里，中国除了有成功的狂喜外，还遇到了一些挫折。从计

划经济过渡到更大程度的权力下放，始终受到来自两方面的威胁：主张维持现状的既得利益者的抵制，因改革进程缓慢而心急的激进者的压力，以及经济权力下放导致要求政治决策多元化。从这一意义上讲，中国的巨变反映了社会主义国家改革的棘手难题。

1989年，中国领导人选择了政治稳定。经过将近6周的内部争论，他们不无迟疑地走出了这一步。我没有听到过有谁为6月份的事件激动地辩护过，人们把它看作一个从天而降的不幸事件。中国领导人对外部世界的反应和自己内部的分歧感到震惊，他们关心重新恢复自己在国际上的地位。纵使中国一向有着令外国人疲于防守的技巧，接待我的中国领导人仍然处境艰难。他们不理解为什么美国对这样一个不伤及任何美国实质利益，而且中国认为别国无权干涉的事件如此愤怒。中国人觉得这要么是西方“霸道”的一种表现，要么显示了一个自己也有问题的国家毫无道理的自我标榜。

在会谈中，中国领导人寻求达到自己的基本战略目标，即恢复与美国的工作关系。在某种意义上，会谈回到了早期与周恩来会谈的模式上。两国是否能找到合作的途径？如果能的话，又建立在什么基础上？这一次双方的角色颠倒了过来。以前的会谈中，中国领导人强调社会主义意识形态的独特性；现在他们寻求达成一致观点的理由。

邓小平确立了一个主题，即世界和平在很大程度上取决于中国的稳定：

> 乱很容易，维护秩序和稳定却很难。如果中国政府没有采取断然措施的话，中国就会爆发内战。鉴于中国占世界人口的1/5，中国局势不稳会导致世界局势的不稳。一些大国甚至会卷入其中。

对历史的诠释是一个国家记忆的映照。对这一代中国领导人来说，

中国历史上最痛苦的一页是19世纪中央政府的崩溃，外国于是趁虚而入；中国沦为半殖民地，成为殖民国家争夺的对象。由此爆发的内战令中国尸横遍野，譬如太平天国运动。

邓小平说，维持一个稳定的中国是为了对一个新的世界秩序做出建设性的贡献。他对我说，与美国的关系至关重要：

> 这是我退休后必须向其他人交代清楚的一件事。[25] 我出来工作干的第一件事就是努力推动中美关系发展。我还希望结束最近发生的事，从而中美关系得以恢复正常。我想告诉我的朋友布什总统，在他任职期间，我们会看到中美关系得到进一步的发展。

据李瑞环称，障碍在于“美国人认为，他们比中国人民自己更了解中国”。中国无法接受外国对它指手画脚：

> 自从1840年以来，中国人民一直受到外国的凌辱。当时中国是一个半封建社会……毛泽东毕生为了一个信念而奋斗：中国应当与平等对待我们的国家保持友好关系。

1949年，毛泽东说“中国人民站起来了”。所谓“站起来了”是指中国人民将与其他国家人民平起平坐。我们不想别人对我们指手画脚，但美国人通常喜欢对别人指手画脚，中国人民不想屈从任何人的指令。

我试图向主管外交的副总理钱其琛解释促使美国采取行动的国内压力和价值观，而他根本不想听。中国将根据自己确定的国家利益按照自己的步骤行事，外国人没有理由对此说三道四。

> 钱其琛：我们正在努力维护政治和经济稳定，继续推进改革和

与外部世界的接触。我们不能在美国压力下行事。再说我们正在朝这个方向迈进。

基辛格：但这恰恰是我的意思。你们朝着这个方向迈进的同时，会给你们的对外形象带来好的影响。

钱其琛：中国开始经济改革是为了中国自身的利益，不是为了迎合美国的需要。

中国人认为，国际关系是由国家利益和国家目标决定的。如果国家利益相吻合，就有可能合作，甚至必须合作。没有什么能取代共同的利益，一国国内体制与这一过程毫不相干。这个问题在对红色高棉的不同看法上已经出现过。据邓小平称，每当以上原则得到遵守时，中美关系发展就很顺利：

你和尼克松总统决定与中国重新建立关系时，中国不仅在努力建设社会主义，而且努力实现共产主义，“四人帮”喜欢一个共产主义贫困制度。当时你们接受了我们的共产主义，因此现在也没有任何理由不接受中国的社会主义。根据社会制度处理国与国之间关系的时代一去不复返了。具有不同社会制度的国家现在可以保持友好关系。中美两国之间有很多共同利益。

今天的中国领导人说，意识形态时代已经宣告终结，国家利益将成为中国制定外交政策的原则。美国的著名人士却坚持说，共同的国家利益需要民主制度做保障。很多美国分析家几乎把这一命题奉为宗教信条。不过从实际的历史经验看，这一命题很难证明。第一次世界大战爆发时，欧洲大多数国家的政府（包括英国、法国和德国）基本上都是民主政体。尽管如此，第一次世界大战——欧洲从未完全从这次灾难中恢复元气——仍然得到了所有选举产生的议会的狂热支持。

然而，国家利益的权衡并非那么容易，国家实力或国家利益也许是最难精确计算的最复杂的国际因素，大多数战争皆源于对大国关系判断错误外加国内压力。在此处讲述的这段时期内，面对如何在支持美国政治理想与发展和平而富有成果的美中关系两者之间寻求平衡的难题，各届美国政府提出了不同的方案。布什政府选择通过接触促进美国的目标，克林顿在第一任期间尝试过施加压力。两人不得不面对一个现实：在外交政策上，一国的最高理想往往只能在不完美的过程中才能实现。

一国社会的基本走向受其价值观的影响，价值观阐明了社会的终极目标。与此同时，承认自己能力有限是对政治家韬略的考验之一，它意味着必须判断出什么是可能实现的目标。哲学家相信自己的直觉，评价政治家则看他们提出的理念是否能经受时间的考验。

试图从外部改变中国这样一个庞大国家的国内体制，有可能带来始料不及的严重后果。美国社会永远不应放弃对人的尊严的承诺。在西方政治和新闻取向占主导地位的一段有限时期内，西方的民主自由理念并不一定能直接照搬到一个几千年来依照不同理念组织自己生活的文明中。承认这一点并不减损这一承诺的重要性；同样，也不能简单地认为中国对政局混乱的担心是不合时宜的，需要得到西方启蒙的“纠正”。中国历史上，尤其是近两百年的历史上有无数的例子表明，政权的四分五裂——有时是因为对更大自由的极大期待——往往导致社会和族裔的剧烈动荡；而最后胜出的一方往往不是最开明的一派。

根据同一原则，与美国打交道的国家需要懂得，美国对事物的判断永远不可能与美国对民主制度的看法分开。有些事件必然会引起美国的反应，即使会损害总体关系也在所不惜。在这种事件面前，美国的外交政策会超出对国家利益的考虑。没有任何一位美国总统可以对这类事件视而不见，但在界定这些事件时他必须小心谨慎，而且要知道意外后果的要义。任何一位外国领导人都不应对此不屑一顾。如何界定这类事件

并建立平衡将决定美国对华关系的性质，可能也将决定世界的和平。

1989年11月，两国的政治家就面临这一抉择。一向讲求实际的邓小平建议发展一种新的世界秩序观，将不干涉内政作为一项总的外交方针政策："我认为，我们应该提出建立一个新的国际政治秩序。在建立一个新的国际经济秩序问题上没有什么进展，因此现在我们应该致力于建立一个遵守和平共处五项原则的新政治秩序。"其中一项自然是禁止干涉他国内政。[26]

除了这些战略性原则外，还有一项至关重要的内容，即权衡国家利益不单是一个数学公式，必须重视国家的尊严和自尊。邓小平敦促我向布什转达他希望与美国达成协议的愿望，因为作为更强的一方，美国应该迈出第一步。[27]

方励之纠纷

1989年11月我访华时，持不同政见的物理学家方励之已经成了美中分歧的一个象征。方励之宣扬西方式的议会民主和个人权利，长期以来一直挑战官方容忍的极限。在1957年的反右运动中，他被开除党籍。“文化大革命”期间，因为从事“反革命”活动，他被监禁一年。毛泽东去世后他恢复名誉，在学术上卓有成就，并公开表示支持扩大政治自由。1986年的民主示威后，方励之再次受到批评，但他继续到处演讲。

1989年2月布什总统访华时，美国使馆将方励之列入建议白宫邀请参加布什总统在北京举行的国宴的客人名单中。当年里根访问莫斯科时会晤了自称是持不同政见者的人士，因此美国使馆沿袭了这一先例。白宫核准了这一名单，但很可能不了解中国人对方励之问题的高度重视。方励之被列入受邀者名单引发了美国和中国政府之间以及布什新政府内部的争论。[28] 最终美国大使馆和中国政府达成协议，安排方励之坐在远离中国政府官员的地方。举行宴会的当天晚上，中国安全部门拦住了方励之的汽车，不让他进入宴会现场。

6月4日之后，方励之及其夫人来到美国大使馆寻求庇护。几天后，中国政府对方励之及其夫人发出了逮捕令，指控他们“动乱前后犯有从事反动宣传和煽动的罪行”。政府刊物要求美国将“制造这次暴力事件的罪犯”交出来，否则将承担中美关系恶化的后果。[29] 布什在日记里写道：“我们别无选择，只能接纳他。但中国人一定会如鲠在喉。”[30]

方励之滞留美国使馆成了两国关系持续紧张的一个主因。中国政府不愿意让这位反对派人士离开中国，担心他会在国外搞煽动活动；而华盛顿不愿意交出这位持不同政见者，由中国政府自己处理。[31]

6月21日布什致函邓小平，提出了“方励之问题”，对“在我们之间插入的这一瞩目的橛子”感到遗憾。布什为美国给予方励之庇护的决定做了辩护。他说，这一决定是基于“我们对国际法的解读，而且这个解读已被普遍接受”，并坚称“在得到某种保证方励之不会有人身危险之前，（我们）现在不能让他离开美国使馆”。布什主动建议是否可以慎重解决这个问题，并指出其他政府曾通过“悄悄驱逐出境”的办法解决过类似的问题。[32] 然而谈判毫无进展，方励之和夫人继续滞留美国使馆。我动身去北京前听取斯考克罗夫特的通报时，他提醒我不要提出这个问题，因为美国政府已经把该说的话都说了；但在目前的政策范围内，我可以对中国人主动提出的建议做出回应。我遵循了他的意见，没有提方励之的问题，中方也没有任何人提起。我离开中国，临行前拜会邓小平时，就方励之问题达成一揽子方案。[33]

就方励之问题进一步交换了意见后，邓小平结束了这部分谈话：

邓小平：布什会喜欢并同意这项建议吗？

基辛格：我认为，他会对此感到高兴的。

我估计布什会欢迎中国表现出的关切和灵活，但我怀疑改善关系的步伐不会像邓小平设想的那样快。

苏联和东欧局势的剧变似乎侵蚀了现存的三角关系的前提，因此中国和美国再次达成谅解变得更为重要。随着苏联帝国的解体，当初美中和解的动机发生了什么变化呢？结束与邓小平会见后我离开北京的当天晚上，抵达美国境内第一站时获知，柏林墙已经倒塌，冷战时期的外交政策前提随之被打破。

东欧的政治革命几乎吞没了一揽子方案。三天后我返回华盛顿，在

参加白宫的一次晚宴时向布什、斯考克罗夫特和国务卿贝克汇报了我同邓小平的谈话——结果发现中国不是主要话题。对于他们来说，当时压倒一切的问题是柏林墙倒塌后的影响和定于12月2~3日在马耳他举行的布什与戈尔巴乔夫的首脑会谈。两个问题均需要马上就策略和长期战略做出决定。驻有苏联20个师的东德卫星国难道要走向垮台吗？是不是今后会有两个德国，只不过有一个是非共产党的东德？如果目标是统一的话，应该通过什么外交手段达到这一目的？在未来可预测的事件中，美国应该怎么办？

在苏东剧变这一动荡的背景下，邓小平的一揽子方案没有受到应有的重视。

我与邓小平讨论的特使访问直到12月中旬才成行，这是斯考克罗夫特和伊戈尔伯格半年内第二次访问北京。这次访问不像6月之行那么秘密（直到此时仍然保密），但美方不想大肆声张，以避免引起国会和媒体的反对。然而，中国方面在斯考克罗夫特给钱其琛祝酒时拍了一张照片，在美国国内引起不小的惊恐。斯考克罗夫特日后回忆道：

> 中国外长的欢迎宴会即将结束时，例行的祝酒开始了。电视摄制组再次出现。当时的局面令我感到很尴尬。我可以参加祝酒，留下碰杯的照片，也可以拒绝祝酒，从而危及此次访问的整个目标。我选择了前者。令我懊恼的是，我马上成了名人——而且“名人”这个词在这里是其最负面的意义。[34]

这件事显示了双方截然相反的需要。中国想向公众显示，它的孤立状态正在结束。华盛顿在达成协议前不想声张，以避免在国内引起争议。

斯考克罗夫特和伊戈尔伯格访华期间，对苏联的讨论不可避免地成

为主要议题之一，不过同以往的内容截然相反——现在的主题再也不是苏联的军事威胁，而是它的日益虚弱。钱其琛预见到了苏联的解体，告诉我们说，5月份天安门广场示威达到高潮时，戈尔巴乔夫要求中国提供经济援助。北京为之一震。斯考克罗夫特后来回忆了中方对这件事的叙述：

> 苏联人没有抓好经济，戈尔巴乔夫自己也不大懂经济。钱其琛预见到，苏联经济的崩溃和民族问题会导致动荡。他补充道："我没有看到戈尔巴乔夫采取任何措施。他吁请中方提供基本消费品……我方可以提供消费品，他们用原料支付。他们还要我们贷款。他们刚提出这一要求时，我们十分吃惊，但同意提供一部分贷款。"[35]

中国领导人对斯考克罗夫特提出了他们的"一揽子"方案，把释放方励之与取消美国制裁相挂钩。美国政府则希望把方励之问题作为一个单独的人道主义问题加以解决。

苏联阵营内的进一步剧变——包括推翻罗马尼亚的共产党领导人齐奥塞斯库——更加深了中国共产党的被围困感。东欧共产党国家的解体还加强了华盛顿一些人的立场，他们认为美国应该静观北京政府似乎不可避免的垮台。在这种气氛下，任何一方都难以偏离自己的既定立场。关于释放方励之的谈判通过美国使馆继续进行。直到1990年6月，双方才达成协议——此时距方励之和夫人寻求庇护已一年有余，距邓小平提出的一揽子方案也过了8个月。[36]

与此同时，每年审核延长中国的最惠国待遇——根据1974年《杰克逊–瓦尼克修正案》条款，适用于"非市场经济"国家——演变成了国会对中国人权状况的谴责大会。该修正案规定，给予最惠国待遇是以该国是否有移民自由为前提条件的。这场辩论的基本假定是：同中国达成的

任何协议都是给予的一种恩惠。在当时的形势下，这样做完全违背了美国的民主理念。因此，贸易特权应当取决于中国是否逐渐接受美国的人权和政治自由观念。北京开始感到孤立，而华盛顿因胜利在望而喜上眉梢。1990年春天，东德、捷克斯洛伐克和罗马尼亚的共产党政府垮台后，邓小平对中共党员们发出了警告：

> 所有人应该清楚地认识到，在目前的国际形势下，敌人的全部注意力将转向中国。敌人会使用一切借口找我们的麻烦，制造困难，向我们施加压力。（因此中国需要）稳定，稳定，再稳定。今后三五年对我们党和国家会极为困难，也极为重要。如果我们挺过来了，我们的事业就会更加发达；如果我们垮了，中国的历史将倒退几十年，甚至一百年。[37]

24字指示

在这不平凡的一年临近尾声时，邓小平选择落实他早就计划的退休。20世纪80年代，他采取了很多措施结束权力高度集中的制度。此前只有在位者死亡或丧失天命，权力才会易手。而这两条标准既模糊不清，又容易招致混乱。邓小平成立了一个由元老组成的顾问委员会，安排让那些不肯放弃权力的人退休，然后去该委员会。邓小平告诉来访客人，包括我在内，他打算很快退下来，担任这一机构的主席。

自1990年初起，邓小平开始逐渐淡出高层。他是近代以来第一位这样做的中国领导人。1989年事件也许更促使他下决心退下来，确保在过渡期间一位新的领导人能站稳脚跟。1989年12月，斯考克罗夫特是邓小平接见的最后一位外国客人。与此同时，邓小平不再出席公众场合的活动。一直到1997年去世为止，邓小平深居简出。

邓小平从公众视野中消失后，决定给他的接班人和下一代领导人留下几句指示，作为他们的工作指南。他向共产党官员做出这些指示时，选择采用了中国历史的传统文体，文字言简意赅。其中被广为人知的一项是24字指示，而另一项是12字说明，传达对象仅限于高级官员。24字指示如下：

> 冷静观察，稳住阵脚，沉着应付，韬光养晦，善于守拙，决不当头。[38]

寥寥几行的指示并没有具体指明中国当前面临的困难和敌人，很有可能是因为邓小平自知，听取他指示的人已本能地认识到自己的国家处

境维艰，无论在国内还是国外，尤其是在国外。

想想中国历史上被潜在的敌对势力包围的年代。中国强盛时期，会镇抚四邻；衰微时期，则以拖待变，争取时间，坚信凭借它的文化和政治知识的沉淀，中国终将恢复其大国地位。外部世界一向难于与中国这一独特的国家打交道——它若即若离，但又遍及四海；恢宏威严，又偶尔陷入混乱。现在，感到四面受敌的危险，这个国家正在试图自我改革。邓小平本来可以轻而易举地靠煽动情感或中国的民族主义去号召本国人民，但他没有这样做，而是求助于中国古老的价值观：面对困难镇定自若；注重调研；目标专一。邓小平看到，最大的挑战不是挺过困难时期，而是眼前的危险过去后为未来做好准备。

24字指示用意何在？是作为困难时期的指南，还是一条永恒的箴言？当时，中国的改革受到国内动荡和外国压力的双重威胁。然而在下一阶段，待改革胜利后，中国的增长也许会引起世界新的关注，那时国际社会也许会设法抵制中国迈向大国地位。面临重大危机之时，邓小平是否预见到，对中国的最大威胁或许在它最终崛起之后？据此，邓小平敦促本国人民“韬光养晦”，“决不当头”；换言之，不要因为过分自信而引起不必要的恐慌。

在中国处于动荡和孤立的低潮时期，邓小平很可能担心两件事：一是中国也许会在这场危机中自我毁灭；二是中国的未来也许取决于下一代领导人是否有足够的眼光，认识到过分自信的危险。此时，邓小平的思想是针对中国眼前的困难，还是针对中国强大到无须低姿守拙后是否仍会这样做？中美关系的未来在很大程度上取决于中国对以上问题的回答。

| 第十六章 |
什么样的改革？邓小平南方视察

1989年6月，中国共产党领导层产生分歧。经过调整，上海市委书记江泽民升任共产党最高领导人。

江泽民所面对的是这个人民共和国历史上最为复杂的危机之一。中国陷入孤立，外有贸易制裁，内有这场全国性动乱的余波。除了朝鲜、古巴、越南，世界其他国家的共产主义都处于崩溃进程之中。中国著名的“持不同政见者”或逃往国外，或寻求避难，获得了同情和组织活动的自由。西藏和新疆也不稳定。达赖喇嘛在国外备受欢迎，并在1989年获得了诺贝尔和平奖，国际上对西藏地位问题的关注急剧上升。

每次社会政治动荡之后，最严峻的挑战是如何恢复凝聚力。但以什么名义推进呢？对中国的改革来说，国内对这场危机的反应比来自外部的制裁更具威胁。中央内部有声音说：如果我们不对自由化和资本主义式的改革开放发起坚决斗争，我们的社会主义事业就会遭到毁灭。[1] 邓小平和江泽民所持观点与这种声音正好相反。在他们看来，只有加快改革，中国的政治结构才能被赋予新的动力。他们认为提高生活水平、提高生产力是社会稳定的最佳保障。

在这种气氛中，1992年初，已经退休的邓小平走上前台，进行他最后一次伟大的公开亮相。他以视察中国南方的方式，敦促继续推进经济开放，为江泽民等改革派领导人积聚民众支持。眼见改革努力处于停滞，自己的跟随者在党内传统主义者面前节节失利，87岁的邓小平在女儿邓楠及几位下属的陪同下，动身前往南方的经济中心，包括根据20世纪80年代改革方案设立的两个经济特区——深圳和珠海。这是一次

为“有中国特色的社会主义”而进行的改革行动，意味着要发挥自由市场的作用，扩大外国投资的范围，倡导个人首创精神。

这时候的邓小平既没有官方头衔，也没有正式职务。不过，他出现在学校、高科技公司、示范企业以及其他象征中国改革前景的地方，鼓励全国同胞加倍努力，并为中国的经济和文化发展设定了远大目标。全国性媒体当时还保守地没有理会这些讲话，但是，香港媒体的报道最终还是传回了中国大陆。

最后，邓小平南方视察几乎产生了神话般的意义，他的讲话成了中国后来20年政治经济政策的蓝本。甚至今天，中国的广告牌上还展示着邓小平南方视察时的形象和话语，包括他的名言“发展才是硬道理”。

邓小平全力维护改革计划，反击所谓背叛中国社会主义传统的指责。他认为，经济改革和发展是“革命”行为。邓小平警告说，中国不改革开放只能是“死路一条”。改革开放这条基本路线“要管一百年，动摇不得”；“只有坚持这条路线，人民才会相信你，拥护你”。邓小平坚持认为，改革开放让中国在1989年避免了内战。他再次提到对“文化大革命”的批评，说它不仅是一场失败，更是一场内战。[2]

毛泽东的继承人现在也开始提倡市场原则、敢于冒险、个人创新以及生产力、创业精神了。邓小平称，利润原则不是马克思主义的替代理论，而是顺从人的本性；如果因为企业家经营成功而惩罚他们，政府就会失去民众的支持。邓小平建议：“改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样，看准了的，就大胆地试，大胆地闯……不冒点风险，办什么事情都有百分之百的把握，万无一失，谁敢说这样的话？”[3]

邓小平驳斥了有关他的改革将中国带上“资本主义道路”的批评。他没有遵循数十年的毛泽东思想灌输，而是援引他熟悉的那句格言，即重

要的是结果，不是什么主义。中国也不应害怕外商投资：

> 我国现阶段的“三资”企业，按照现行的法规政策，外商总是要赚一些钱。但是，国家还要拿回税收，工人还要拿回工资，我们还可以学习技术和管理，还可以得到信息、打开市场。[4]

最后，邓小平抨击了共产党内的“左”派。从某种意义上说，他自己早期也是“左”派，当时他是毛泽东创建人民公社的“执行者”。“现在，有右的东西影响我们，也有‘左’的东西影响我们，但根深蒂固的还是‘左’的东西……‘左’的东西在我们党的历史上可怕呀！一个好好的东西，一下子被他搞掉了。”[5]

邓小平催促同胞发扬民族自豪感，促使中国赶上邻国的发展速度。为了表明中国在不到20年时间内取得的成就，邓小平在1992年南方视察时提到了“四大件”，即自行车、缝纫机、收音机、手表。他宣称，中国经济能够“隔几年上一个台阶”，如果中国人在发展的过程中敢于“解放思想，放开手脚”，迎接挑战，中国就会成功。[6]

科学技术是关键。作为对其20世纪70年代开创性讲话的回应，邓小平坚持认为“知识分子是工人阶级的一部分”；换言之，他们可以成为共产党员。邓小平敦促所有出国学习的人回国。如果他们有专业知识和技能，不管以前的政治态度如何，都将受到欢迎：“告诉他们，要做出贡献，还是回国好。希望大家通力合作，为加快发展我国科技和教育事业多做实事……对我们的国家要爱，要让我们的国家发达起来。”[7]

他曾经帮助建立了这套经济制度，现在又要打破它，对于这个耄耋之年的革命家来说，信念的转变是多么非同寻常啊！国共内战期间，邓小平与毛泽东一起在延安工作。直到“文化大革命”，他一直是毛泽东的

主要助手。当时毫无迹象表明几十年后，他会周游全国，敦促改革他亲手创造的革命成果。

几十年来，逐渐出现了一个变化——邓小平开始用普通人的幸福和发展来重新定义善政的标准。他专注于快速发展——其中也展现出相当多的民族特性——即使这要求采用昔日敌对的资本主义世界的方法。邓小平的儿女后来对美国学者、美中关系全国委员会主席戴维·兰普顿说：

> 20世纪70年代，我父亲环顾周边，看到“四小龙”（新加坡、中国香港和台湾以及韩国）的发展。它们每年增长百分之八到十，对中国保持着相当大的技术优势。如果我们想超过它们，恢复我们在本地区以至全世界的应有地位，中国必须比它们增长得还快。[8]

为了实现这一愿景，在其改革计划中，邓小平倡导美国的许多经济与社会原则。但是他所称的社会主义民主与多元民主有天壤之别。他一直深信，在中国，西方政治原则将制造混乱、阻碍发展。

虽然邓小平支持建立威权主义政府，但他认为自己的最终使命是将权力交给下一代人。如果他的发展计划得以成功，下一代人自然会形成自己的政治秩序观。邓小平希望改革计划的成功能够消除民主化演变的诱因。可是他肯定知道，他所倡导的变化最终必定带来难以预测的政治后果。这就是他的接班人现在面临的挑战。

对于不远的将来，邓小平在1992年给出了相对温和的目标：

> 我们要在建设有中国特色的社会主义道路上继续前进。资本主义发展几百年了，我们干社会主义才多长时间！何况我们自己还耽误了二十年。如果从建国起，用一百年时间把我国建设成中等水平

的发达国家，那就很了不起！[9]

他指的是到2049年，可实际上，仅用了一代人的时间，中国做的已经好得多了。

毛泽东逝世十多年后，他宣扬的革命精神又出现了，但这是一种不同的“革命精神”——推崇个人的创造力，而非意识形态的热情；依靠与外部世界相联系，而非自给自足。它将像“伟大舵手”设想的那样彻底改变中国，但方向正好相反。这就是为什么在南方视察结束时，邓小平简单谈到他希望新一代领导人有自己的新观点。他说，现在中央这个班子年龄还是大了点，像他今天这样，聊聊天还可以，做决策就不行了。他这个年龄的人应该让位，这对他这样的活动家来说，是多么难能可贵的表白！

> 我坚持退下来，就是不要在老年的时候犯错误。老年人有长处，但也有很大的弱点，老年人容易固执，因此老年人也要有点自觉性。越老越不要最后犯错误，越老越要谦虚一点。现在还要继续选人，选更年轻的同志，帮助培养。不要迷信……他们成长起来，我们就放心了。现在还不放心啊！[10]

邓小平的建议中，除了实事求是的态度，还有伟人迟暮的伤感。他意识到，对于自己所倡导和规划的未来，他已不可能亲手实现。由于目睹了太多的动荡，他希望留下的是一个稳定繁荣的中国。尽管他的信心溢于言表，但确实需要新的领导人来实现他的理想，这样他才能“放心睡大觉”。

南方视察是邓小平最后一次公开活动，落实执行的责任落在了江泽民及其同事肩上。之后，邓小平逐渐隐退，远离人们的视线。1997年他

逝世时，江泽民已经担任了中共中央总书记。在卓越的朱镕基总理的协助下，江泽民实践了邓小平南方视察留下的遗产。江泽民执政娴熟，到2002年任期结束时，人们讨论的不再是航向是否正确，而是不断崛起、充满活力的中国对世界秩序和全球经济的影响。

| 第十七章 |
又一次和解：江泽民时期

1989年夏季之后，美中关系几乎又回到起点。1971~1972年，美国与中国谋求和解，之后在“文化大革命”末期，它深信对华关系对建立和平的国际秩序至关重要，于是改变了对中国激进治理方式的保留态度。而今，美国又开始对华实施制裁。中国的国内改革成了美国重要的政策目标。

我曾经见过江泽民，当时他任上海市长。我没有预料到他会成为领导人，引领中国从灾难走向崛起，让中国爆发出令人震惊的活力和创造力。尽管他开始时有些犹疑，但他实现了人类历史上最快的人均国内生产总值增长，完成了香港的和平回归，重构了中国与美国及世界的关系，让中国走上了成为全球经济强国之路。

在江泽民任职后不久，1989年11月，邓小平竭力对我强调他对这位新任总书记的高度评价：

> 邓小平：你已经见过江泽民总书记了，将来还会有机会见他。他这个人有自己的思想，非常能干。
>
> 基辛格：我对他印象很深。
>
> 邓小平：他是一个真正的知识分子。

外界观察家很少料想到江泽民会成功。作为上海市委书记，他因慎重处理学潮而受到赞扬。但是作为总书记，他被普遍认为是过渡性人物，与前辈相比，他没有统帅一切的光环，权力基础也相对缺少。他是

第一位没有军事资历的中国共产党最高领导人。像其继任者一样，他的领导能力来源于政治履历和经济业绩。[1]

以前的中共领导人为人处世带有伟人的光环，既有新型马克思唯物主义的风格，也有中国儒家传统的痕迹。江泽民则不同，他更像一位平易近人的家人，热情而不拘礼节。毛泽东是从奥林匹亚山巅俯视谈话对象，好像面对正在考试的研究生，考察他们的哲学见解恰当与否。周恩来谈话轻松、优雅，充满儒家圣人般的智慧。邓小平会打断讨论，直奔主题，视离题寒暄为浪费时间。

江泽民不追求哲学上高人一等。为了拉近关系，他时而面带微笑，时而放声大笑，讲些轶闻趣事，感染谈话对象。他为自己的外语天赋和西方音乐知识感到自豪，时常为此兴高采烈。接见非华人来访者时，为了强调一个论点，他讲话中经常夹杂着英语、俄语甚至罗马尼亚词句，时而不经意间在大量中国古典成语与美国俗语间转换，如It takes two to tango（一个巴掌拍不响）。如果场合允许，他可能会放声高歌来调节气氛，或者强调同志之间的友情。

中国领导人与外国来宾谈话时，通常带有一些随行人员，有顾问，也有记录员，他们不说话，也很少给首长传递便条。江泽民正好相反，他总想把他身边的人变成一个罗马合唱团。他通常提出一个想法，然后把它抛给一位顾问来总结，其方式自然而然，让人觉得面对的是一个团队，而江泽民是队长。他博览群书，受过高等教育，总是试图把谈话对象带入友好的氛围，至少接待外国人是这样。对话时，他的观点很重要，但对方甚至同事的观点也能受到重视。从这个意义上说，在我见过的中国领导人中，江泽民是最没有中央王国气派的人物。

江泽民被提升为中国国家最高领导人之际，美国国务院的一篇内部报告称，他“温文尔雅，精力充沛”，还讲述了1987年上海国庆节庆祝活

动中的一件事，“他从贵宾席上站起来，激情四射地指挥交响乐团演奏国际歌，会场上满是闪光灯和舞台烟雾”。[2] 1989年尼克松私下访问北京时，江泽民突然站起来，用英语背诵了《葛底斯堡演说》。

对于中国或苏联共产党领导人来说，这样的不拘礼节简直是史无前例。外界许多人低估了江泽民，误把他的慈爱风范当成不够严肃。事实正好相反。他的友好是用来划定界限的，划定之后，就不能改变。当认为涉及国家重要利益时，他也像其伟大的前辈一样意志坚定。

江泽民有足够的世界眼光，知道中国不得不在国际体系中运作，而非通过中央王国来遥控和主导。周恩来知道这一点，邓小平也一样。江泽民亲切和蔼的外表之下是一种严肃和精明，他努力把中国引入新的国际秩序，恢复国际自信，既帮助中国治愈国内的创伤，也软化中国的国际形象。江泽民不时用其热情的面目缓和批评，给人留下深刻印象，彰显他的政府致力于摆脱孤立，使其体制免遭苏联的厄运。

在实现国际目标的过程中，江泽民非常幸运，身边有我认识的最为老练的外交部长钱其琛，以及智慧超群、品格坚韧的首席经济决策者——副总理朱镕基。他们两人都坚定地认为中国优越的政治体制最符合本国利益；两人同时也认为，中国要继续发展，需要深化与国际机制、世界经济的联系，包括经常严厉批评中国国内政治的西方世界。钱其琛和朱镕基遵循江泽民的积极乐观主义路线，亲自开展广泛的对外访问，参加国际会议，接受采访，进行外交和经济对话，以坚定的意志和良好的心态直面常常心怀疑虑、吹毛求疵的听众。并非所有的中国观察家都欣赏与蔑视中国现实的西方世界打交道，也并非所有的西方观察家都赞成与不符合西方政治期待的中国进行接触。评判政治才能要看如何处理不确定性，而不是看如何处理确定性。江泽民、朱镕基、钱其琛及其高层同事们成功地将中国推上世界的舞台，让充满狐疑的西方世界了解中国，并建立了初步的信任。

1989年11月，江泽民刚任总书记不久后曾邀我见面。谈话中，他回到传统外交的视角，历数当时发生的事件。他不能理解为什么中国对国内问题的反应会导致与美国关系的障碍。“除了台湾，中美之间没有大的问题，”他强调说，“我们没有边界争议。在台湾问题上，《上海公报》确立了一个良好的方案。”中国不主张国内原则适用于外国，他说：“我们不输出革命。但是，每个国家的社会制度必须由这个国家自己来选择。中国的社会主义制度来自于我们的历史定位。”

无论如何，中国都继续经济改革：“就中国而言，大门一直是敞开的。我们愿意对美国的任何积极姿态做出反应。我们有许多共同利益。”但改革必须是自愿的，不能是外界强加的：

> 中国历史证明，压力越大，反弹就越大。我是学自然科学的，所以我想用自然科学规律来说明问题。中国有11亿人口。她很大，有许多动力，把她向前推并不容易。作为老朋友，我讲的都是实话。

约一年之后，1990年9月，我又见到了江泽民，当时中美关系依然紧张。从某种意义上说，失望的结果并不意外。美国人坚持认为他们的价值观具有普世性。中国领导人根据他们对中方利益的看法，正在做一些调整。而美国的一些激进人士，尤其是非政府组织，不愿意因为有部分进展就宣告实现了目标。对他们来说，北京所认为的让步意味着他们的目标可以讨价还价，因而变得不具普世性了。激进人士强调的是道义目标，不是政治目标，而中国领导人关注的是继续推进政治进程，首先要结束眼前的紧张关系，返回“正常的”中美关系。而正是这种正常化，激进人士要么一概拒绝，要么必须附加条件。

后来，这场辩论中出现了一个贬义词，指责传统外交是“做交易”。这一路线的倡导者认为，真正持久和平的前提是民主国家结成的国际社

会。这就是为什么在实施《杰克逊–瓦尼克修正案》时，福特政府和20年之后的克林顿政府都未能与国会达成妥协，即使苏联和中国看似已经准备好做出让步。激进人士拒绝不完整的步骤，认为坚持不懈就能实现最终目标。

美国信仰的核心像所有价值观一样，它们具有绝对性特征，这对外交政策运作的细微精妙构成了挑战。如果将美国的治理原则作为中美关系所有其他领域取得进展的核心条件，那么僵局不可避免。在这一时刻，双方都必须权衡国家安全主张与治理原则要求。北京强烈反对这一原则，克林顿政府只好调整立场，这一点将在本章后半部分看到。问题变成了美国与其外交对象之间调整轻重缓急，换言之，回到了“做交易”的传统外交上，否则就得摊牌。

这一选择必须要做，不能敷衍。我尊敬那些准备为传播美国价值观而战斗的人，可是外交政策既要确立目标，也要确定方法，如果采用的方法与国际框架相抵触，或者伤及对国家安全至关重要的对外关系，就必须做出选择。我们绝对不能贬低这种选择的性质。在美国国内的辩论中，最佳结果是将两种途径合二为一——理想主义者承认实现原则需要时间，因而必须根据情况时常调整；“现实主义者”接受价值观有它的道理，必须纳入政策运作之中。这样的方法认为，每个阵营中都有许多层次，应当努力让它们相互补充。但在实际运作中，这一目标经常被狂热的争论所淹没。

20世纪90年代，美国国内的辩论在与中国领导人的讨论中也得到反映。共产主义在中国取得胜利40年之后，中国领导人主张独立自主，不干涉他国内政，不向国外传播意识形态（这曾经是共产党政策的神圣原则），而美国坚持通过施压和激励来实现价值观的普世性，也就是要干涉别国的内政。

我1990年访问北京时，江泽民对我讲的正是这样一些说法。他和其

他中国领导人一再强调：中国和美国应当共同努力，在1648年以来传统欧洲国家体系的原则基础上，建设国际新秩序。也就是说，国内事务不属于外交政策的范围，国家间关系应遵循国家利益原则。

1991年9月，我再次访问北京，江泽民又回到了传统外交这个主题上。国家利益压倒了对中国国内行为的反应：

> 我们两国之间没有根本的利益冲突，没有理由不把两国关系恢复正常。如果相互尊重，如果避免干涉内部事务，如果在平等互利的基础上处理两国关系，我们就能找到共同利益。

随着冷战式对抗的消退，江泽民认为“在当今的形势下，意识形态因素在国家关系中不重要”。

1990年9月，江泽民趁我访问之际向我表示，他已经接过了邓小平的职责：

> 邓小平知道您的来访。他通过我向您表示欢迎，向您问好。其次，他提到了布什总统给他的信，对此他想表达两点。第一，他要求我作为总书记，通过您向布什总统问好。第二，他于去年退休之后，已经把处理这些事务的全权交给我这个总书记。我不打算写信答复布什总统给邓小平的信，但是我所对您说的，虽然是我的话，也符合邓小平想说的思想和精神。

江泽民向我传达的信息是中国已经做出足够让步，现在华盛顿有责任改善关系。江泽民说：“就中国而言，我们一直珍惜两国之间的关系。”他宣称，中国不再让步：“中方做得足够了。我们已经尽力，我们已经做了最大努力。”

江泽民重复了毛泽东和邓小平的传统话题，即中国不接受任何压力，坚决抵制任何外来威吓。他还认为，像华盛顿一样，北京也面临来自民众的政治压力：“还有一点，我们希望美方注意这一事实。如果中国单方采取措施，而美国没有相应举动，中国人民是不允许的。”

中国与苏联解体

所有这些讨论之下有一股暗流，那就是苏联的解体。1989年前期，米哈伊尔·戈尔巴乔夫身在北京。中国陷入国内争议，苏联的政治基础却要崩溃了，全世界的电视都在像播慢动作画面一样，对其进行实时转播。

戈尔巴乔夫的困境甚至比北京更令人困扰。中国人之间的争论是共产党如何执政，而苏联的争议是共产党是否应该执政。戈尔巴乔夫认为政治改革（开放）优先于经济调整（改革），于是对共产党统治合法性的争论成为必然。戈尔巴乔夫承认出现了普遍的经济停滞，但缺乏打破内在僵化的想象力和技巧。随着时间的推进，这一体制中各种监督机构也成了问题。苏联共产党以前是革命的工具，但在其苦心经营的共产主义体制中，除了监管它不懂的东西，毫无其他作用。对于管理现代经济这个问题，苏联共产党的解决办法是与其原来声称要控制的东西合流。苏联共产党精英成了特权官僚阶级，理论上掌管着国家的正统，实际上却专注于维护其特权。

开放和改革产生了冲突。戈尔巴乔夫最终把塑造他、成就他的这一体制带向了崩溃。但在此之前，他重新定义了和平共处。前任领导人确立了它，毛泽东与赫鲁晓夫曾为此争吵。但是戈尔巴乔夫的前辈倡导的和平共处是最终对抗和胜利之前的暂时缓和，而戈尔巴乔夫在1986年苏共第二十七次代表大会上宣称，和平共处是共产主义与资本主义关系的永恒状态。他以这种方式重新进入了俄国早在苏联之前就已经跻身其中的国际体系。

我多次访问中国，中国领导人总是竭力把中国与苏联尤其是戈尔巴

乔夫区别开来。1990年9月会面时，江泽民强调：

> 想找到一个中国的戈尔巴乔夫是徒劳的，你从与我们的讨论中可以看出这一点。你的朋友周恩来一直讲和平共处五项原则。今天它还管用。世界上只有一种社会制度是不行的。我们不想把自己的社会制度强加给别人，也不想别人把他们的社会制度强加给我们。

中国领导人像戈尔巴乔夫一样也肯定了共处原则，但他们不像戈尔巴乔夫一样取悦西方，而是对西方敬而远之。北京认为戈尔巴乔夫无足轻重，更谈不上误入歧途。他的现代化计划遭到严词拒绝，因为它考虑不周，将政治改革置于经济改革之前。在中国人的观念中，政治改革长远来看是需要的，但经济改革必须先行一步。李瑞环解释了为什么价格改革在苏联行不通：几乎所有商品都供应不足时，价格改革必将导致通货膨胀和恐慌。朱镕基1990年访问美国时，不断被人赞许为“中国的戈尔巴乔夫”，他竭力强调：“我不是中国的戈尔巴乔夫。我是中国的朱镕基。”[3]

我1992年再次访问中国时，钱其琛把苏联的解体描述为“爆炸的余波——震荡波四处扩散”。苏联解体的确创造出了新的地缘政治版图。北京和华盛顿评估这一新版图时，发现它们的利益不再像准同盟时期那样明显一致了。那时，分歧主要是在抵制苏联霸权的策略上；而现在，共同的对手消失了，两国领导人价值观和世界观的差异必然走上前台。

在北京，冷战结束既是一种解脱，也是一种忧虑。从某种意义上说，这代表毛泽东和邓小平的积极甚至进攻性威慑战略取得了胜利。与此同时，中国领导人难免拿苏联的解体与自己的国内挑战做比较。他们也继承了一个古老的多民族帝国，并试图按照现代化社会主义国家进行管理。虽然与苏联的非俄罗斯族比例（约50%）相比，中国的非汉族人口所占比例（约10%）小得多，但具有不同传统的少数民族的确存在。

而且，这些少数民族居住在与越南、俄罗斯、印度接壤的战略敏感地区。

20世纪70年代，苏联依然是战略威胁，没有一位美国总统愿意冒险与中国对抗。然而，在美国方面看来，苏联解体代表着民主价值观取得了永久性全球胜利。两党都有一种情绪，认为传统的“历史”已被超越：同盟和敌人都在毫不动摇地走向多党议会民主和开放市场（美国人认为，两种机制之间有必然联系）。阻碍这一潮流的任何障碍都将被肃清。

于是产生了一种新观念，即民族国家的重要性在下降，国际体系今后将建立在跨国原则基础之上。由于认为民主国家在本质上是爱好和平的，而专制国家倾向于暴力和国际恐怖主义，因而促进政权更迭被认为是合法的外交政策行动，不是干涉他国内政。

中国领导人拒绝美国人关于西方自由民主已全面胜利的预言，但他们也知道改革计划需要美国的合作。于是1990年9月，他们通过我向布什总统传递了一则“口信儿”，结尾呼吁美国总统：

> 一个世纪以来，中国人民一直遭受着外国列强的欺侮和羞辱。我们不想再次揭开这一伤疤。我认为，总统先生作为中国的老朋友，您了解中国人民的感情。中国珍惜来之不易的中美友好合作关系，但更珍惜自己的独立、主权和尊严。
>
> 在新的背景下，中美关系更有必要尽快恢复正常。我相信您能找到实现这一目标的方法。为了改善中美关系，对于您采取的任何积极行动，我们都将做出必要的回应。

为了强调江泽民亲口对我讲的话，中国外交部官员交给我一份书面口信，让我转交给布什总统。信上没有签名，被称为书面口头信息——

比谈话更正式，比官方照会更含蓄。此外，这位外交部副部长陪同我到机场，亲手交给我一份书面答复，澄清了我与江泽民会谈时提出的一些问题。他们选择书面形式以示强调：

问：邓小平不答复总统的来函，有什么含义吗？

答：邓小平去年就退休了。他已经向总统致过口信儿，说所有此类事务的处理权都交给江泽民了。

问：为什么答复是口头的，而不是书面的？

答：邓小平看过来信，但他把这些事情委托给江泽民了，他让江泽民来做答复。我们想给基辛格博士这个机会，由他向总统传递口信儿，因为基辛格博士对中美关系发挥了积极作用。

问：邓小平了解复函的内容吗？

答：当然。

问：您提到美国没有采取“相应措施”，指的是什么？

答：最大的问题是美国还在制裁中国。总统能够解除或事实上解除（制裁），不是最好吗？美国在世界银行贷款上也有决定性发言权。另外一点涉及一揽子协议中的高层互访……

问：您愿意再签一份一揽子协议吗？

答：这没道理，第一份一揽子协议根本就没实现。

基于个人经验，乔治·H·W·布什总统认为，对一个人口最多、连续执政历史最长的国家实施干涉政策是不可取的。在特殊情况下，他愿意代表个人或特定团体进行干预，但他认为就中国的国内结构进行全面对抗，将危及对美国国家安全至关重要的关系。

为了回应江泽民的口信儿，布什突破了对华高层互访禁令，派国务

卿詹姆斯·贝克访问北京，进行磋商。两国关系在这段时间趋于平稳。但18个月后，克林顿政府上台，在其第一任期的大部分时间里，两国关系又陷入过山车般的起伏。

克林顿政府的对华政策

1992年9月，比尔·克林顿在竞选过程中向中国的执政原则发起了挑战，批评布什政府在1989年后“纵容”北京。“中国不可能永远抵制民主变革的力量，”克林顿说，“终有一天，它也会走上东欧和前苏联共产党政权的道路。美国必须尽其所能，鼓励这一进程。”[4]

1993年上台以后，克林顿把“扩展”民主确定为首要外交政策目标。1993年9月，他在联合国大会上宣称，目标是“扩展和加强世界市场民主国家体系”和“扩大生活在自由体制之下国家的数量”，直到人类实现“相互合作、和平相处的繁荣的民主世界”。[5]

这一新政府的进攻性人权姿态并非弱化中国或获取战略优势的战略。它反映了一种世界秩序观，期望中国作为令人尊敬的成员参与进来。从克林顿政府的角度看，这是真诚地支持总统及其顾问所做的努力，也有利于中国。

然而在北京看来，美国的压力以及其他西方国家的附和，是以19世纪殖民主义者的手段干涉中国内政、弱化中国的阴谋。中国领导人把这届新政府的声明解读为资本主义国家企图推翻全世界的共产党政府。他们心里怀疑，随着苏联解体，美国很可能像毛泽东预言的那样：消灭一个共产党大国，然后在另一个共产党大国背后指指点点。

在确认听证会上，国务卿沃伦·克里斯托弗更为简练地表达了转变中国的目标：美国将“通过鼓励这一大国的经济和政治力量，努力促进中国从共产主义向民主国家和平演变”。[6]无论有意无意，克里斯托弗所说的“和平演变”让人想起了约翰·福斯特·杜勒斯，他曾用这个词预言共

产党国家将最终崩溃。在北京看来，这不是一个好的动向，而是西方试图在不付诸战争的情况下将中国转化为资本主义民主国家。[7] 在美国，克林顿和克里斯托弗的言论毫无争议，但两人在北京都成了被诅咒的对象。

克林顿政府也许没有充分认识到这一挑战多么巨大，他们扔下保护手套，宣称已经准备好与中国就一系列广泛的议题进行“接触”，包括中国国内改革状况和融入更广阔的世界经济。与这个刚刚声称要取代中国政治制度的美国高官进行对话，中国领导人很可能心有不安，但克林顿政府显然不认为这是不可逾越的障碍。这一倡议的命运说明了这一政策的复杂性和不确定性。

中国领导人不再声称代表可以输出的独特革命真理。相反，他们拥护一种实质上是防御性的目标，即致力于建立一个与他们的执政体系和领土完整不公然敌对的世界，换取时间来发展经济，以自己的节奏来解决国内的问题。这种外交政策姿态更接近俾斯麦而不是毛泽东：循序渐进，注重防御，筑起堤坝，抵御不利的历史潮流。即便时移势易，中国领导人仍然表现出强烈的独立意识。他们不失时机地宣称竭力抵制外来压力，借此掩盖他们的担心。江泽民1991年对我说：“我们从不屈服于压力。This is very important.（这一点非常重要。）这是个哲学原则。”

中国领导人也不接受把冷战结束解读为进入美国超强时代。在1991年的一次谈话中，钱其琛告诫道，国际新秩序不能永远维持单极状态，中国将致力于建设多极世界，即致力于反对美国的超强地位。他用人口状况来支持其观点，包括略带威胁地指出中国有巨大的人口优势：

> 我们认为这样一种单极世界不可能存在。有些人好像认为，海湾战争和冷战结束后，美国可以为所欲为了。我认为这不正确……伊斯兰世界有10亿多人口，中国有11亿人口，南亚的人口也超过10

亿。中国人口超过美国、苏联、欧洲和日本的总和。所以这还是一个多样化的世界。

李鹏总理就人权问题给出了可能最为坦率的评估。1992年12月，我陈述了三个需要改善的政策领域，他答复说：

> 至于你提到的三个领域，我们可以谈一下人权。但由于我们之间的重大分歧，我怀疑不大可能有大的进展。人权概念包括传统、道德和哲学价值观，这在中国与西方是不同的。我们认为中国人民应该有更多民主权利，在国内政治中发挥更重要的作用，但这应以中国人民可以接受的方式推进。

李鹏承认民主权利应有进展，但他也坦率地指出了中方灵活性的极限："在人权等问题上，我们当然可以做一些事情。我们可以进行讨论，在不丧失原则的情况下，我们可以采取一些灵活的措施。但我们不可能与西方达成全面一致，这会动摇我们的社会基础。"

克林顿第一任期的标志性对华倡议到了非改不可的时候了。该政府试图给中国的最惠国贸易地位附加条件，即中国人权记录的改善。"最惠国"这个说法有些误导，因为大多数国家都享有这一地位，与其说是给予特殊好处，倒不如说是承认一国享有正常的贸易特权。[8] 有条件最惠国待遇这个概念具有道德目的，是美国典型的实用的奖罚概念（即"胡萝卜"加"大棒"）。正如克林顿的国家安全顾问安东尼·雷克解释的那样：如果产生效果，美国才会给予实惠，"否则就给予惩罚，增加压迫与侵略行为的成本"，直到中国领导人基于利益做出理性判断，放开其国内体制。[9]

温斯顿·洛德是主管东亚太平洋事务的助理国务卿，也是20世纪70

年代打开中国大门时我不可或缺的同事。1993年5月，他访问北京，向中方官员介绍这届新政府的思路。在访华之行结束之际，洛德警告说，如果中国想避免中止最惠国地位，就有必要在人权、核不扩散和其他问题上有“重大进展”。[10] 中国政府认为任何附加条件都是不合理的，而美国政治人物要求附加更为严苛的条件，洛德被夹在中间一筹莫展。

洛德访华后不久，我访问了北京，发现中国领导人正在努力规划走出“有条件最惠国待遇”困局的路径。江泽民提出一个“友好建议”：

> 中美两个大国应从长远角度看待问题。中国的经济发展和社会稳定符合中国的利益，也能把中国变成有利于亚洲及其他地区和平与稳定的重要力量。我认为，在看待其他国家时，美国应考虑到他们的自尊与主权。这是一条友好的建议。

江泽民再次劝说美国不要把中国当成潜在威胁或竞争对手，从而削弱美国牵制中国的动机：

> 昨天在研讨会上我讲到了这个问题。我也提到《泰晤士报》上的一篇文章，它暗示中国终有一天会成为超级大国。我再三说过，中国永远不是任何国家的威胁。

在克林顿的强硬言辞和国会的敌对情绪下，洛德与参议院多数党领袖乔治·米歇尔、众议员南希·佩洛西达成妥协，同意延长最惠国待遇一年。它以较灵活的行政命令形式公布，而非约束性的法案；它只对人权附加了条件，而不包括许多国会议员强烈要求的其他民主化领域。但对中国而言，附加条件是一个原则问题，就像苏联拒绝《杰克逊–瓦尼克修正案》时一样。北京反对附加条件本身，并不在意附加什么内容。

1993年5月28日，克林顿总统签署了这一行政命令，将中国的最惠国地位延长了12个月，到期后根据中国的行为延长或取消。在此期间，克林顿强调，这届政府对华政策的“核心”是“坚持中国的人权状况必须取得重大进展”。[11] 他解释说，对最惠国待遇附加条件既是一项原则，也是表明美方对1989年事件的愤怒，以及对中国执政方式的“持续关切”。[12]

伴随这一行政命令而来的是比20世纪60年代以来任何一届美国政府对中国都更为贬损的言辞。1993年9月，国家安全顾问雷克在一次讲话中表示，除非中国满足美方要求，否则它将被列入所谓“凭借军队、政治监禁、虐待”和“不可容忍的种族主义、宗教迫害、仇外主义、民族主义”，坚守过时执政方式的“反动的对抗性国家”。[13]

还有一些事情深化了中方的疑虑。中国加入关贸总协定（GATT，后被世界贸易组织所取代）的谈判因大量问题陷入停滞。北京申办2000年奥运会备受攻击。国会参众两院多数议员不同意申办要求，美国政府谨慎地保持沉默。[14] 中国申办奥运会以微弱劣势被击败。美国怀疑中国一艘船向伊朗运送化学武器零件而贸然进行检查（最终未成功），更加煽动了紧张气氛。所有这些事件，虽然各有各的理由，但中国按照孙子兵法的逻辑进行分析，认为并非单一事件，而是整体趋势反映出了大的阴谋。

1994年3月，国务卿克里斯托弗访问北京，事情终于到了紧急关头。最惠国待遇延期一年即将于6月到期，克里斯托弗后来回忆道，他此行的目的是寻求最惠国待遇问题的解决方案，“向中方强调根据总统的政策，他们仅剩有限的时间去修补人权记录。如果他们想保留低关税贸易特权，必须有显著的进展，而且马上”。[15]

克里斯托弗预定于中国立法机构——全国人民代表大会年度会议开

幕的当天抵达，中方官员曾暗示此访时机不太恰当。美国国务卿就人权问题来挑战中国政府，预示着要么抢全国人大的风头，要么诱使中国官员采取攻势，证明他们不惧外来压力。克里斯托弗后来承认，这成了“他们展示对抗美国决心的完美论坛”。[16]

他们的确这么做了，结果成了中美关系缓和以来最为针锋相对的一次外交接触。陪同克里斯托弗访问的洛德称，克里斯托弗与李鹏的会谈成了“他所参加过的最令人不快的外交会晤”。[17] 当年在我与北越的所有谈判中，洛德也一直在我身边。

克里斯托弗在其回忆录中讲述了李鹏的反应：李鹏声称，中国的人权政策与美国无关，美国自己也有许多人权问题需要管……“为了确保我了解他有多么不悦，中方突然取消了当天晚些时候我与江泽民主席的会谈。”[18]

这些紧张事态好像破坏了20多年富有创意的对华政策，结果美国政府内部经济部门与负责人权问题的政治部门产生了巨大分歧。面对中方的抵制以及美国在华公司的压力，这届政府只好低声下气地请求北京在最惠国待遇到期前几个星期内做出适当让步，以便有理由延长最惠国待遇。

克里斯托弗回国后不久，自我设定的最惠国待遇期限已到，政府悄悄地放弃了附加条件的政策。1994年5月26日，克林顿宣布这项政策不再有效，中国的最惠国地位基本上毫无条件地又延长了一年。他许诺通过其他方式寻求人权进展，比如支持中国的非政府组织、鼓励改善商业行为。

必须再说一次，克林顿一直愿意支持两党五届政府维系对华关系的政策。但是作为刚刚当选的总统，他关注中国外交政策态度中无形的东

西，更关注美国的国内舆论。他附加条件是出于信念，但首先是为了保护对华政策。国会的攻击日益强烈，他们试图直接取消中国的最惠国地位。克林顿认为美方恢复了高层接触，延长了最惠国待遇，作为交换，中国人“欠”美国政府一些人权让步。但中国人认为他们“理应享有”所有其他国家都享有的无条件高层接触和贸易条件，他们不认为取消单边威胁是让步，而且对于任何干涉内政的暗示都尤其敏感。只要人权依然是中美对话的主要议题，僵局便不可避免。当今鼓吹对抗政策的人应当认真研究一下这段历史。

在第一任期余下的时间里，克林顿降低了对抗策略的论调，转而强调“建设性接触”。洛德召集美国驻亚洲国家大使，在夏威夷讨论一项全面的亚洲政策，平衡人权目标与地缘政治需要。北京承诺继续进行对话，以成功推进改革计划，加入世界贸易组织。

像其前任乔治·H·W·布什一样，克林顿同情民主变革、人权倡导者的关切，但是他也像前任后任一样，逐渐了解了中国领导人信念的力量，以及面对公开挑战时的坚韧。

中美关系很快得到了修补。酝酿已久的江泽民访问华盛顿于1997年实现，1998年克林顿对北京进行了八天的回访，两位领导人都表现得热情洋溢。内容广泛的联合声明得以发表。双方建立了磋商机制，处理了一系列技术问题，结束了近十年的对抗气氛。

这一关系中缺少的是曾经团结北京和华盛顿抵制苏联“霸权主义”的明确的共同目标。美国领导人不能持续无视人权方面国内政治和信念导致的各种压力；中国领导人继续认为美国的政策至少部分上是阻止中国获得大国地位。1995年李鹏的谈话听起来让人欣慰，平息了美国对复兴的中国寻求什么目标的恐惧：“一些人没有必要担心这种快速发展，中国需要30年才能赶上中等国家。我们的人口太多了。”反过来，美国不断许诺没有改变其政策转而对华进行遏制。两种保证的含义是，双方都

有能力兑现给对方的承诺，都能在某种程度上自我克制。保证就这样与威胁融合到了一起。

第三次台海危机

当围绕着最惠国地位的紧张状态就要消除的时候，台湾问题再次浮出水面。中美关系正常化的基础是三个联合公报，在这个相互默契的框架下，台湾建立了充满活力的经济和民主体制。在北京的默许下，台湾加入了亚洲开发银行、亚太经合组织，参加了奥运会。北京方面于20世纪80年代提出了统一提议，台湾将获得完全的自治权。北京承诺，只要台湾接受中华人民共和国“特别行政区”的地位（与香港、澳门将获得的法律地位相同），将允许台湾保留自己独特的政治制度，甚至可以保留军队。[19]

台湾对这些提议的反应非常谨慎，但它受惠于中国大陆的经济转型，在经济上日益相互依赖。20世纪80年代末放松双边贸易和投资限制后，许多台湾公司把生产转移至大陆。到1993年末，台湾地区超过日本，成为中国大陆第二大海外投资来源地。[20]

双方的经济相互依赖日益加深，但政治道路距离却越来越远。1987年，台湾年迈的领导人蒋经国取消了戒严令。台湾岛内体制大幅度开放接踵而至：报禁被放开，竞争性政党被允许参与立法选举。1994年，《宪法修正案》为通过全民公投选举台湾“总统”打了下基础。台湾政治舞台上出现了新声音，“动员戡乱时期”被限制的活动得以开展，他们开始倡导迥然不同的国家认同，甚至可能宣布正式独立。其中最为突出的是反复无常的农业经济学家李登辉，他从国民党基层一直奋斗上来，1988年被任命为党主席。

作为一名台湾官员，李登辉的一切表现都为北京所憎恨。他成长于日本占领台湾期间，取了一个日本名字，在日本学习，“二战”期间在日

本皇军中服过役。后来他在美国康奈尔大学接受了高等教育。与多数国民党官员不同，李登辉是台湾本土人，他直言不讳，说自己“首先是台湾人，其次才是中国人”，并骄傲而不懈地支持台湾拥有独特的体制和历史经验。[21]

1996年选举越来越近，李登辉及其内阁采取了一系列行动，试图逐步扩大台湾所谓的“国际生存空间”。让北京（和华盛顿的许多人）不悦的是，李登辉及其高级部长们开始采取“度假外交”路线，台湾的大型官方代表团“以非正式身份”访问各国首都，偶尔参加国际组织的会议，然后通过运作尽可能多地被贴上独立国家的标签。

克林顿政府试图与这些事情保持距离。1993年，太平洋两岸国家和地区的领导人来到西雅图，召开亚太经合组织峰会。克林顿与江泽民会晤并召开了新闻发布会，克林顿说：

> 在会晤中我重申，美国支持把三个联合公报当成一个中国政策的基石……
>
> 美国的一个中国政策对美国来说是正确的政策。它既不妨碍我们执行《与台湾关系法》，也不妨碍我们与台湾建立强大的经济关系。如你们所知，这次会议也有（台湾的）代表。所以我对现在的状况感到满意。但我认为这不会成为我们与中国关系的绊脚石。[22]

克林顿的策略要想奏效，台湾领导就必须克制，但是李登辉决定推进台湾的“国家认同”。1994年，他征得同意在去中美洲的途中经停夏威夷，为飞机加油，这是台湾领导人首次踏上美国的土地。李登辉的下一个目标是1995年康奈尔大学的校友聚会，他曾于1958年在那里获得经济学博士学位。在新当选的众议院议长纽特·金里奇的强烈敦促下，众议院全票支持李登辉此访，参议院只有一票表示反对。沃伦·克里斯托弗

曾于4月向中国外交部长做出保证，称李登辉访美“与美国的政策不一致”。但在强烈的压力下，克林顿政府改变了主意，批准了李登辉个人非官方访问的请求。

一到康奈尔大学，李登辉就发表了一篇讲话，破坏了“非官方”的定义。李登辉对在康奈尔大学的美好时光稍作回忆之后，便开始兴奋地谈起台湾人民对获得正式承认的渴望。李登辉不断提及他的“国家”和“民族”，说共产主义即将灭亡，这些狡猾的措辞和粗鲁的言论都让北京不能容忍。

北京召回了驻华盛顿大使，推迟批准美国大使提名人选尚慕杰，取消了与美国政府的其他官方接触。接着，按照20世纪50年代台海危机的脚本，北京开始在东南沿海进行军事演习和导弹试验。这既是军事威慑，也是政治姿态。在一系列威慑性举动中，中国向台湾海峡发射了导弹以展示军事实力，警告台湾领导人。但它使用的是哑弹，以此表明这些发射具有象征性的意涵。

任何一方都不挑战三个联合公报，台湾的平静才能保持。因为公报有许多模糊地带，任何一方试图改变这个结构或强制实施自己对条款的解释都会终结这一框架。北京并没有强求澄清，但一旦受到挑战，它就被迫最低限度地表明它是多么严肃地对待这个问题。

1995年7月初，当危机势头正劲时，我率美中协会（America-China Society，美国两党前涉华高官组成的团体）代表团访问北京。7月4日，我们会见了副总理钱其琛和驻美大使李道豫。钱其琛阐明了中方的立场——主权不容讨价还价：

> 基辛格博士，您肯定知道，中国非常重视中美关系，尽管我们不时有争吵。我们希望看到中美关系恢复正常，有所改善。但美国政府应该清楚这一点：我们在台湾问题上没有回旋空间。我们绝不

会放弃在台湾问题上的原则立场。

对华关系已经到了关键时刻，美中两国最可能的选择就是中止高层接触，但这反而造成一个悖论，即在最需要的时候，双方却自愿放弃了处理危机的机制。苏联解体后，每一方都宣称与另一方保持友好关系，但为的不是寻求共同战略目标，而是找到一个代表合作的符号——尽管在这一时刻，合作实际上也不存在。

我抵达后不久，中国领导人用一个他们熟稔的微妙姿态，表明他们希望达成和平的结果。在美中协会的正式日程开始之前，我应邀去天津周恩来曾经就读的中学发表演讲。在一位外交部高官的陪同下，我在周恩来塑像旁拍照，介绍我的这位官员利用这个场合回忆起中美密切合作的高潮时期。

另一个不容忽视的重要信号来自江泽民。在各方唇枪舌剑之中，我问江泽民，毛泽东说过台湾问题可等上100年，现在是否还算数。不行，江泽民回答。我问江泽民为什么不行，江泽民回答说："毛主席这个话是23年前说的，现在只剩77年了。"

然而，双方1989年以来一直没有高层对话，也没有部长级访问，6年来仅有的高层讨论也只是在国际会议间隙或在联合国。让人费解的是，台湾海峡的军事博弈之后，迫在眉睫的问题自己变成了程序性问题，即如何安排领导人之间会晤的问题。

事情又回到了25年前秘密访问结束时的讨论，双方为谁邀请谁僵持不下。当时毛泽东提出的方案打破了僵局，即可以理解为双方都向对方发出了邀请。

国务卿克里斯托弗与中国外交部长在文莱的东盟会议上见面，也找到了类似的解决方案，回避了决定谁先走第一步的必要。克里斯托弗转

达了美方在处理台湾高级官员访美以及邀请江泽民与总统会面等问题上的保证，还递交了一封至今尚未解密的表明美方意图的总统信函。

江泽民与克林顿于10月举行了会谈，但会面方式没有充分考虑中国的自尊。它既不是国事访问，也不在华盛顿，而是在纽约联合国庆祝成立五十周年的场合。克林顿在林肯中心会见了江泽民，还先后与参加联合国会议的其他主要国家高级领导人举行了类似会晤。中国在台湾海峡军事演习之后，国家主席访问华盛顿恐怕不会受到良好的接待。

在这种模棱两可、欲拒还迎的氛围中，1995年12月2日进行的台湾“立法院”选举让局势再次升温。北京在福建沿海开始了新一轮军事演习，海陆空三军联合行动，模拟在敌对领土上实施两栖登陆。同样咄咄逼人的心理战同步展开。12月“立法院”选举前一天，解放军宣布将于1996年3月，即台湾“总统”选举前夕，再进行一次演习。[23]

随着选举临近，导弹射击演习击中台湾岛东北和东南部重要港口城市的附近海域。美国也做出反应，成为1971年缓和关系以来针对中国的最大军事集结。美国派出两个航空母舰战斗群，“尼米兹”号航空母舰以躲避“恶劣天气”为借口穿过台湾海峡。同时，华盛顿如履薄冰，向北京保证没有改变一个中国政策，还要警告台湾不得采取挑衅举动。

危急关头，华盛顿和北京认识到没有值得付诸武力的战争目标，也没有强行改变现实的条件。马德琳·奥尔布赖特说，中国“非常特别，中国太大，美国不能予以忽视，也很强硬，难以拥抱她；中国很难被左右，因为中国非常非常自豪”。[24] 对中国而言，美国太强大，难以胁迫，而且致力于与中国发展建设性关系，中国也需要这种关系。超级大国美国、充满活力的中国、全球化的世界，以及世界事务重心逐渐从大西洋向太平洋转移，都需要一个和平合作的中美关系。危机之后，中美关系显著改善。

正当美中关系开始走向以前的高点，又一场危机如夏日惊雷一样震撼了两国关系。科索沃战争本应成为美中关系的顶点，可是1999年5月，美国一架B-2轰炸机从密苏里起飞，摧毁了中国驻贝尔格莱德大使馆。抗议风暴席卷整个中国。学生与政府同仇敌忾，认为这再次证明美国不尊重中国的主权。江泽民称之为“蓄意挑衅”，他无所畏惧地说：“伟大的中华人民共和国是不可欺的，伟大的中华民族是不可侮的，伟大的中国人民是永远不可战胜的！”[25]

尽管已是深夜，国务卿马德琳·奥尔布赖特一得到通知，便要求参谋长联席会议副主席陪同她去中国驻华盛顿大使馆，表达美国政府的遗憾。[26] 然而，面对公众的情绪，江泽民觉得有义务表达自己的愤怒，但他之后也用那些话来平息民众（美国总统在人权问题上也是这样）。

中国义愤填膺，美国则声称必须压制中国。两种观念都反映了各自严肃的信念，也说明两国关系有对抗的潜力，双方有可能被现代外交政策的本质拖入世界各地的紧张事态中去。双方政府依然认为有必要进行合作，但他们不能控制两国相互撞击的方式。这是中美关系中尚未解决的挑战。

中国的复兴与江泽民的思考

在不时发生危机的同时，20世纪90年代也见证了中国经济的快速增长以及国际角色的不断扩大。80年代，中国的改革开放部分上还是一个展望：效果是明显的，但深度和持续性仍值得讨论。在中国内部，发展方向还备受争议。1989年后，中国的一些学术和政治精英鼓吹走内向路线，减少中国经济与西方的联系，邓小平通过南方视察挑战了这一论调。江泽民上任时，苏联模式的国有企业大多没有改革，仍占经济总量的50%以上。[27] 中国与世界贸易体系的联系只是局部的和尝试性的；外国企业对投资中国仍心存疑虑，中国公司则很少到境外创业。

20世纪90年代末，看似不可能的前景成为现实。整个10年中，中国的年均增长速度不低于7%，有些年份甚至达到了两位数。这段时期也成为中国历史上人均国内生产总值增长最持久、最强大的时期之一[28]，人均收入约为1978年的3倍，城镇地区的收入水平提高更快，约为1978年的5倍。[29]

在这些变化之中，中国与周边国家的贸易方兴未艾，发挥着日益重要的地区经济作用。它通过实施资本控制和财政紧缩政策，抑制住了90年代初节节攀升的通货膨胀，使其后来躲过了1997~1998年亚洲金融危机这段最糟糕的时期。中国在经济危机中首次成为世界经济增长和社会稳定的堡垒，并担当起以前不太习惯的角色：以前它经常是外国特别是西方经济处方的接受者，现在则日益独立地倡导自己的方案，成为危机中向其他经济体提供紧急援助的国家。2001年，随着北京成功申办2008年奥运会，以及结束加入世界贸易组织的谈判，中国的这一新地位更加巩固。

中国国内思想体系的重新调整助推了这一转型。江泽民沿着邓小平的改革道路继续向前，开始扩展共产主义的内涵，从排他的阶级精英向更宽的社会阶层敞开大门。在2002年中国共产党第十六次全国代表大会上，他推出了自己的思想理念，即众所周知的“三个代表”。这是他最后一次以国家主席身份参加党代表大会，也是中国现代史上第一次和平权力移交。这个理念阐明了为什么这个通过革命赢得支持的党，现在也需要代表包括企业家在内的前意识形态敌人的利益。尽管中国还是一党执政的国家，但江泽民把共产党向商界领袖开放，使共产党的内部管理更加民主。

在这一进程中，中国和美国在经济上日益交织在一起。20世纪90年代初，美国和中国大陆的贸易总额还只是美国与台湾地区贸易总额的一半；到了90年代末，美中贸易额已翻了两番，中国对美出口总额增加了6倍。[30] 美国的跨国公司视中国为其商业战略的重要组成部分，既是生产基地，也是日益重要的货币市场；反过来，中国用越来越多的现金储备投资购买美国政府债券（2008年成为美国债务最大的外国持有者）。

与此同时，中国日益承担起新的世界角色，利益遍及全球每个角落，与更宽广的政治经济趋势前所未有地融合起来。马嘎尔尼与中国清廷就贸易和外交承认首次进行了相互误解的谈判；两个世纪后，中国和西方都认识到，不管有没有准备好迎接挑战，他们已经处于相互交往的新阶段。正如时任副总理朱镕基1997年所说：“现在可以说是中国有史以来与世界交往、联系最密切的时期。”[31]

在以前的年代，例如马嘎尔尼时期甚至冷战时期，“中国世界”与“西方世界”只是就有限事务按照沉稳的步伐进行交往。现在无论是好是坏，现代技术和经济相互依赖已经使双方不可能再以如此缓慢的方式处理相互关系。结果，双方都面临着一个有些矛盾的处境，他们有更多机会相互了解，也有新的机会冲击对方的敏感神经。全球化的世界

把他们结合在一起，但在危急时刻，紧张状态也经常更快地恶化。

随着任期即将结束，江泽民认识到了这种危险。这种态度在冷淡、理性、自制的中国领导人中间一般难以找到。2001年，江泽民会见了美中协会的一些成员。当时他正处于12年任期的最后一年，但已经陷入怀旧之中。他的一举一动都曾举足轻重，但他就要离开舞台，成为这些重大事件的旁观者。他主掌了一段动荡的时期，开始时中国被国际社会孤立，至少是被民主发达国家所孤立，而中国实施改革计划急需它们。

江泽民克服了这些挑战。与美国的政治合作重新确立；改革计划加速推进，创造了非凡的增长率，再过十年，中国即将变成一个全球金融和经济大国。以动荡和疑虑开始的十年，结果成了一段成就卓越的时期。

在中国悠久的历史中，不论是与另一个超级大国合作还是与之对抗，在如何参与国际秩序方面都毫无先例可循。实际上，这个超级大国（美国）即使愿意面对，也缺乏应对这一局面的经验。无论愿意与否，一个新的国际秩序注定要出现，这一秩序的性质和标准是两国尚未克服的挑战。或为伙伴或为敌人，他们注定要相互交往。当前的领导人都宣示建立伙伴关系，但都还没有确定其内涵，也没有建造躲避前方暴风骤雨的避风港。

江泽民现在面对的是一个新世纪和新一代美国领导人。乔治·H·W·布什在任时，江泽民被无人预见到的事件意外推上了最高位置。而后美国产生了一位新总统——老布什的儿子。江泽民与这位新总统的关系开始于又一场不期而遇的军事冲突。2001年4月1日发生了中美撞机事件。江泽民和布什都不允许这一事件破坏中美关系。两天后，江泽民离开北京，展开早就安排好的南美之行，这表明他作为中央军委主席，不希望启动危机行动。布什对中国飞行员之死表示了遗憾。

在与美中协会成员会晤之中，江泽民脑海之中好像已经预感到了世事难料的危险。他侃侃而谈，一会儿引用中国的古典诗词，一会儿突然插入英文短语，大谈特谈中美关系的重要性。他看似离题万里，其话语中却反映出一种希望和困惑：希望两国找到办法，避免双方社会变化引起的风暴，也担心两国可能错过机会。

江泽民开场白的主题是中美关系的重要性："我不是夸大我们自己的重要性，但中美之间的良好合作对世界很重要。We will do our best to do that.（我们会尽最大的努力来实现这一点。）这对整个世界都很重要。"可是如果把整个世界作为主体，领导人真的有资格应对吗？江泽民指出，他开始时接受的是传统儒家教育，后来接受西方教育，接着又在前苏联的学校求学。现在，他正领导一个国家的转型，与所有这些文化打交道。

中国和美国正面对一个迫在眉睫的问题，即台湾的未来。江泽民没有使用我们已经习以为常的熟悉言辞。相反，他讲的是关于双方对话的内在动态性，以及不管领导人愿意与否，局势可能怎样失控——而到那时，领导人可能会迫于公众的压力而采取本不愿采取的行动。他表示："美中之间最大的问题是台湾问题。比如，我们常说'和平解决'和'一国两制'。一般来说，我自己只愿说这两句话，但有时我还得加上'我们不承诺放弃使用武力'。"

当然，江泽民不能回避这个中国打开大门之前曾让130多次中美会谈陷入僵局的问题，也不能回避从那时开始故意留下的模糊态度。可是，尽管中国拒绝放弃使用武力，因为这意味着主权受到了限制，但到江泽民说这些话时，中国实际上已经自我克制30年了。而且，江泽民也是用最温和的方式表述这一神圣话语的。

江泽民不要求立即出现变化。相反，他指出美方的立场有些反常。美国不支持"台湾独立"，但另一方面也没有促进统一。实际后果是台湾

变成了美国“不沉的航空母舰”。在这种形势下，不管中国政府的意愿如何，民众的诉求都有可能产生对抗的动力：

> 我在中央政府近12年中，非常强烈地感受到了12亿中国人民的感情。我们当然对你们怀有最好的期望，可一旦冒出火星，12亿人民的情绪就难以控制了。

不管多么令人遗憾或者表述起来多么委婉，我觉得有必要对这一武力威胁做出回应：

> 如果讨论涉及使用武力，这会强化所有想用台湾问题伤害我们关系的力量。在美中军事对抗中，即使我们这些人会感到伤心，但也只能支持我们自己的国家。

江泽民回答时没有沿用中国不惧怕战争威胁等传统的口径。他从世界的角度指出，未来取决于中美合作。他呼吁拥有全球眼光，这是最需要的，也正是各国历史上都难以实现的：

> 不清楚中国和美国能不能找到共同语言，解决台湾问题。我曾经说过，如果台湾不是在美国保护下，我们早就能解放它了。因此，问题是我们如何达成妥协，找到令人满意的解决方案。这是我们关系中最敏感的部分。我们是老朋友。我不必使用外交语言。总之，我希望布什总统在任时，我们两国能从战略和全球角度处理中美关系。

我以前见过的中国领导人都有长远眼光，但大多来自以往的教训。他们也处于为遥远未来建设重大工程的进程中，但他们很少描述中期未来的样子，认为其特征只能从他们所做的众多努力中显现出来。江泽民

所呼吁的东西可能不那么激动人心，但可能更为深远。在其任职结束时，江泽民认为双方有必要重新确定自己的思想框架。毛泽东尽管有战术调整，但苛求意识形态正确。江泽民好像是说双方都应该认识到，如果想真诚合作，他们需要知道必须对传统态度做一些修正。他敦促双方重新研究各自的内部信条，并愿意进行重新解释，包括社会主义：

> 这个世界应该是一个丰富多彩、多种多样的地方。比如，中国1978年决定进行改革开放……1992年我在十四大上讲到，中国的发展模式应当是社会主义市场经济。对那些习惯了西方的人来说，你认为市场不足为奇，但在1992年，在这里说市场是有很大风险的。

由于这个原因，江泽民敦促双方让意识形态适应相互依赖的现实：

> 简单地说，西方最好放弃过去对待共产党国家的态度，不再以天真、简单的方式看待共产主义。邓小平在1992年南方视察讲话中说得很好，巩固和发展社会主义需要几代、十几代甚至几十代人。我是个工程师。我算了算，从孔子到现在有78代了。邓小平说社会主义需要这么长的时间。我现在认为，邓小平为我创造了非常好的环境条件。关于你说的价值体系，东西方必须增进相互了解。也许我有一点天真了。

提及78代这个说法，是想让美国放心，不必害怕强大中国的崛起，它需要那么多代才能完全实现自己的抱负。但中国的政治环境的确发生了变化，毛泽东的继承人已经可以说共产党人不再幼稚、简单地谈论他们的意识形态，也可以说西方世界与中国可以对话，谈论如何相互调适思想框架。

在美国方面，其面临的挑战是从一系列迥异的评估中找到一条出

路。中国是伙伴还是敌人？未来是合作还是对抗？美国的使命是向中国扩展民主，还是与中国合作实现和平的世界？或者是否可能两者兼得？

从此，双方都有义务克服内部的矛盾心理，确定中美关系的最终性质。

丨第十八章丨
新千年

江泽民任期结束成为中美关系的重要转折点。之前，中美对话的首要话题是中美关系本身，而江泽民作为领导人是美国的最后一位对话对象。在此之后，双方的兴趣开始有所交集，如果说信念还不一致的话，做法上却已经形成合作共处的模式。中国和美国不再拥有共同敌人，但也没有形成共同的世界秩序观。前一章提到，江泽民在与我们的那次长时间谈话中显然深思熟虑，这阐明了一个新的现实：美国和中国之所以认为彼此需要，是因为两国都太大，不可能被他人主导；太特殊，不可能被转化；太相互依赖，承受不起彼此孤立。除此之外，还有可以达成的共同目标吗？希望达成什么结果？

新千年象征着新的双边关系的开始。中国和美国的新一代领导人上台主政：中国方面是以胡锦涛主席和温家宝总理为首的“第四代领导人”，美国方面是乔治·W·布什政府以及2009年开始的奥巴马政府。双方对之前几十年的颠簸起伏都怀着矛盾心理。

胡锦涛和温家宝以前所未有的观点看待管理中国发展、确定国际角色的任务。他们也是在中国毫无争议地崛起为大国之后首批承担国家重任的人。

胡温二人都亲身经历过国家的虚弱，见识过复杂的国内挑战。20世纪60年代，在“文化大革命”的混乱中所有大学都被关闭，胡锦涛和温家宝是在此之前最后一批接受正规高等教育的学生。胡锦涛在清华大学（红卫兵活动的中心）就读，他留校任政治辅导员和研究助理，亲眼看到了各派之间争斗导致的混乱，而且有时还成为斗争的目标。[1] 后来毛

泽东决定制止红卫兵捣乱破坏，派这一代年轻人去农村劳动。胡锦涛也难逃这种命运，他被派往中国最荒凉的地区之一甘肃省，在一座水电站工作。温家宝刚从北京地质学院毕业，也接到了类似的分配，被派往甘肃参加采矿工程，一干就是十多年。在这个多灾多难的国家遥远的西北边陲，胡温二人在党内的职务一步步提升。胡锦涛升任甘肃省团委书记，温家宝则成为省地质局的副局长。在那个动荡和革命的年代，两人都凭借坚定的意志力和出类拔萃的能力脱颖而出。

胡锦涛再一次被提拔是在北京的中央党校。1982年，他受到了时任党总书记胡耀邦的关注。胡锦涛1985年被提升为中国西南地区贵州省委书记，他当时43岁。[2] 他在贵州这个有大量少数民族的贫困省份的工作经历，为他获得再次任命做好了准备。1988年，他被任命为西藏自治区党委书记。温家宝是1982年被调回北京工作的，在中共中央的岗位责任越来越重要，成为连续三任中国领导人值得信任的高级助手。

胡锦涛和温家宝都亲身经历过1989年的风波，因此到2002~2003年担任国家最高领导时，他们已经对中国的复兴有了与众不同的看法。他们在严酷而不稳定的边陲得到了历练，在1989年事件时担任中层领导，深刻意识到中国国内挑战的复杂性。在长期持久的国内增长、成功进入国际经济秩序之后，他们掌舵的中国已经无可置疑地成为世界大国，影响力遍及全球每个角落。

十一届三中全会的召开冲破了“两个凡是”的禁锢，让中国人能够重新找到其历史优势。但是像其他中国领导人时常暗示的那样，邓小平时代是试图弥补失去的时间。在这个时期，有一种特别吃力的感觉，人们对中国的失策也有一种几乎无辜而窘迫的情绪。江泽民表现出毫不动摇的自信和温和，但他执掌的中国仍在从国内危机中复苏，努力重新获得国际地位。

直到世纪之交，邓小平和江泽民时期的努力才结出果实。胡锦涛和温家宝主政的中国已经不再感觉受制于向西方技术和体制学习。中国已经足够自信，可以拒绝甚至巧妙地嘲讽美国的改革训诫。它现在可以按照实际力量而非长远潜力、最终战略角色来实施外交政策。

运用实力达到什么目标呢？北京最初的策略大多是渐进的、保守的。江泽民、朱镕基通过谈判让中国加入了世界贸易组织，完全参与国际经济秩序。胡锦涛和温家宝的中国首先追求常态和稳定——在官方的表述中，目标是建立“和谐社会”与“和谐世界”。国内议程是集中精力继续推动经济发展，维护社会和谐。因为众多民众既经历了前所未有的繁荣，也感受到了难以适应的不平等。外交政策避免采取剧烈动作，慎重应对国外要求中国发挥更大国际领导作用的呼吁。中国外交政策的首要目标是维护和平的国际环境（包括与美国的良好关系），获得原材料以确保经济的持续增长。而且即便已经跻身经济超级大国行列，中国依然对发展中国家情有独钟，这也是毛泽东“三个世界”理论的遗产。

新一届美国政府也象征着同样的代际变化。胡锦涛和布什都旁观了20世纪60年代国家的创伤经历：中国是“文化大革命”，美国是越南战争。胡锦涛得出结论，社会和谐应是他主政期间的指导方针。布什在苏联崩溃的余波中上台，美国的必胜主义者认为，美国有能力重塑世界的面貌。小布什毫不犹豫地打起美国价值观旗帜，实施外交政策。他热情洋溢地谈论个人自由和宗教自由，访问中国时亦是如此。[3]

布什的自由议程所规划的是非西方社会极其迅速的演变，然而，在外交实践中，布什克服了历史上美国在布道方式与实用手段之间的模棱两可。他没有通过理论建设来做到这一点，而是明智地调整了战略重点。他从不质疑美国对民主体制和人权的承诺；同时，他也关注国家安全，认为如果没有国家安全，任何道义目标都只能是空谈。尽管在美国内部辩论中被批评支持单边主义，但布什在与中国、日本、印度等以国

家利益考虑为重的国家打交道时，成功地改善了与它们的关系，成为美国有建设性的亚洲政策的范本。布什担任总统期间，中美这两个大国实事求是地对待对方，任何一方都不奢望对方支持自己的所有目标。在国内治理等问题上，双方的目标并不相容，但双方依然在足够多的领域找到了利益契合点，培养出越来越深的伙伴关系意识。

2003年，台湾地区领导人陈水扁提议就以“台湾”名义申请加入联合国举行全民公投，华盛顿和北京的立场逐渐拉近。这样的举动将违背美国在三个联合公报中的承诺，于是布什政府官员向台北转达了反对意见。2003年12月温家宝访问华盛顿时，布什重申坚持中美三个联合公报，并补充说华盛顿“反对中国大陆和台湾任何单方面改变现状的决定”，暗示提高台湾政治地位的公投得不到美国的支持。温家宝以相当直白的语言表明希望和平统一：“我们解决台湾问题的基本方针是‘和平统一、一国两制’。我们以最大的诚意、尽最大努力实现祖国的和平统一。”[4]

这一新合作的原因之一是“9·11”恐怖袭击把美国的战略重心再次从东亚转移至中国和西南亚，在伊拉克和阿富汗开辟战场，执行打击恐怖主义网络的计划。中国不再是国际秩序的革命性挑战者，而开始关注全球恐怖主义对自己少数民族地区的影响，特别是新疆。中国马上谴责“9·11”袭击，提供情报和外交支持。伊拉克战争前夕，中国在联合国显然比美国的一些欧洲盟国还不愿对抗美国。

然而在更为根本的层面上，中国和美国对如何应对恐怖主义开始产生分歧。对美国向伊斯兰世界出兵、布什政府明确宣称推动民主化转型等做法，中国依然只是勉强旁观。对于国家同盟以及外国政府的构成，北京依然愿意不加道德判断地调整立场。它主要关注的是继续获得中东的石油，以及（塔利班倒台之后）保护中国对阿富汗矿产资源的投资。这些利益得以实现之后，中国并不质疑美国在伊拉克、阿富汗的行动

（可能在一定程度上还欢迎这些行动，因为这代表美国的军事力量移出东亚）。

中美交往的范围标志着中国在地区和世界事务中重新确立了重要角色。中国追求平等的伙伴关系，这不再是一个弱者不自量力的要求，而是日益成为由经济和金融实力支撑的现实。同时，在新的安全挑战和不断变化的经济现实的推动下，以及政治经济影响相对变化之下，两国都在就国内目标、世界角色以及相互关系进行彻底的辩论。

中美观点的分歧

迈入新世纪之后，逐渐呈现出两种趋势，而这两种趋势在某些方面是相互矛盾的。在许多问题上，中美关系主要是以合作方式向前发展；与此同时，植根于历史和地缘政治倾向的分歧开始显现。经济问题和大规模杀伤性武器的扩散就是很好的例子。

经济问题： 当中国在世界经济中是次要角色时，货币汇率不是一个问题，甚至在20世纪80年代和90年代，人民币的币值还不大可能成为美国政治争论、媒体分析的日常话题。但是中国的崛起和中美经济上日益紧密的相互依赖，将昔日这个隐晦的问题变成了一个街谈巷议的热点。美国日益众口一词地表示困惑，中国则对美国的意图充满怀疑。

根本分歧在于双方各自货币政策背后的理念。在美国看来，人民币币值过低是一种货币操控手段，有利于中国公司，却伤害了在相同产业运作的美国公司。人民币被低估据说造成了美国就业岗位的流失，在美国经济开始紧缩的时期，这一论点具有严肃的政治和感情意义。中国认为，追求有利于国内制造商的货币政策不是一项经济政策，而是表明中国需要政治稳定。因此，2010年9月，在向美国听众解释为什么人民币不能大幅度升值时，温家宝阐述的是社会观点而不是金融观点："你不知道多少中国公司会破产，这将会出大乱子的。只有中国的总理肩上有这种压力。这就是现实情况。"[5]

美国从全球增长的需要出发看待经济问题，而中国考虑的是国内国际的政治影响。当美国敦促中国增加消费、减少出口时，它拿出的是经济原理。但对中国来说，出口部门缩小意味着失业人员大量增加，会产生严重的政治后果。具有讽刺意味的是，从长远来看，如果中国真的采

纳了美国的老生常谈，它将可能因为不再那么依赖出口而降低与美国加强关系的动机，转而增强与周边国家的经济关系，从而推动亚洲集团的发展。

因此，深层的问题是政治而不是经济。必须秉承互利互惠的观念，而非对不当行为进行指责。因此，本书后记中讨论的共同进化概念、太平洋共同体概念极其重要。

防止大规模杀伤性武器扩散与朝鲜问题： 整个冷战期间，核武器主要掌握在美国和苏联手中，由于意识形态和地缘政治敌对，它们的风险评估基本一致。它们掌握着保护自己、防范事故、越权发射和突然袭击的技术手段。但随着核武器的扩散，这一平衡岌岌可危：风险评估不再具有对称性；防范发射事故甚至盗窃的技术保障措施更难实施，尤其是对那些没有超级大国专业技能的国家来说。

随着核扩散的加速，威慑变得越来越难以预测，确定谁威慑谁、出于什么考虑进行威慑变得越来越困难。即便假设新的核国家与原有核大国同样不情愿首先挑起核对抗，它们也依然可能使用核武器，保护国际秩序不受恐怖分子、无赖国家的进攻。最后，巴基斯坦通过“私人”网络向朝鲜、利比亚、伊朗等友好国家扩散核武器的事例表明，即便扩散国不符合无赖国家的正式标准，核扩散对国际秩序也会产生严重后果。

这些武器落入不像大国一样具有历史、政治责任的人之手，将预示着甚至连我们的种族杀戮时代也难以匹敌的世界毁灭和生命丧失。

具有讽刺意味的是，朝鲜的核扩散竟然会出现在华盛顿和北京的对话议程上，因为美国和中国60年前在战场上首次遭遇就是因为朝鲜问题。1950年，刚成立的中华人民共和国与美国陷入战争，是由于中国认为美国在中朝边境的永久军事存在是对中国长期安全的威胁。60年后，朝鲜致力于军事核计划，使同样一些地缘政治问题再次浮出水面，从而

带来了全新的挑战。

在朝鲜核计划的前十年中，中国的立场是：这是美国与朝鲜之间的问题，应由两国自己解决。因为朝鲜感觉主要受到美国的威胁，所以中国政府认为，应主要由美国提供必要的安全感，以替代核武器。然而，随着时间的推移，朝鲜拥核显然迟早会影响中国的安全。如果朝鲜被新接纳为核国家，越南和印尼等其他亚洲国家最终也会加入核俱乐部，从而改变亚洲的战略格局。

中国领导人反对这样的结果。但同样，中国也担心朝鲜的灾难性崩溃，因为这将导致边境地区重新出现60多年前用战争来防止出现的情况。

朝鲜政权的内部结构使问题更加复杂。它虽然自称是社会主义国家，但实际权力掌握在一个家族手中。2011年本书写作之时，这个家族的首脑正准备把权力移交给其27岁的儿子。其甚至没有管理共产党的经验，更别说国际关系了。由于未知事件发生内爆的可能性一直存在，受影响的国家可能被迫通过单边措施保护重要利益。到那个时候，要协调行动可能已经太晚了。防止出现这种后果，必须成为中美对话的重要内容，也应该成为包括美国、中国、俄罗斯、日本、朝鲜、韩国在内的六方会谈的重要内容。

如何界定战略机遇

面对越来越长的问题清单，北京和华盛顿在21世纪头10年开始寻找确定双边关系的全面框架。在小布什政府第二任期，中美高层对话和中美战略经济对话（现已合并为战略与经济对话）开始举行，标志着这一努力取得成效。这在一定程度上是想重拾20世纪70年代华盛顿和北京就理论问题进行坦率交流的精神（如本书最初几章所述）。

在中国，寻求这一时期组织原则的努力体现为政府首肯的分析结论，即21世纪头20年是中国难得的“战略机遇期”。这一概念既承认了中国的发展和战略潜力，也反映了对其脆弱性的持续忧虑。胡锦涛在2003年11月中共中央政治局第九次集体学习时表述了这一理论，他指出国内国际趋势独特交织，中国有条件实现“跨越式”发展。胡锦涛说，有机遇也有风险，就像历史上的大国一样，如果“丧失了机遇”，中国“就会成为时代发展的落伍者”。[6]

在2007年的一篇文章中，温家宝也肯定了同样的评估，他警告说“机遇难得，稍纵即逝”，并回忆说由于“某些重大失误，特别是‘文化大革命’十年浩劫”，中国丧失了一次大的发展机遇。新世纪头20年是“我国必须紧紧抓住并且可以大有作为”的重要战略机遇期。温家宝说，抓住并用好这一战略机遇期，对实现中国的发展目标“具有极其重大的意义”。[7]

中国要用这一战略机遇实现什么目标呢？中国对这个问题的辩论据说有一个正式的开端，这可以在2003~2006年中国学术界及高层领导举办的一系列专题讲座和学习会议中找到端倪。这些活动涉及历史上大国的兴衰：崛起的方式；频繁交战的原因；现代大国能否和如何不与国际

秩序主导国家发生军事冲突而实现崛起。这些讲座后来被编入12集电视片《大国崛起》，2006年在中国中央电视台播放，数亿观众观看了这部电视片。学者沈大伟（David Shambaugh）指出，这可能是大国政治历史上独具哲理的时刻："其他大国和有抱负的国家很少有这样自省的论述。"[8]

中国从这些历史先例中得到了什么教训呢？北京提出了中国"和平崛起"的主张，试图安抚其他国家对中国实力增长的不安，这是中国第一次也是最全面地回答这个问题。美国《外交》杂志2005年发表了富有影响力的中国知名政策人士郑必坚撰写的文章，可以算是一篇准官方政策声明。郑必坚做出保证，称中国已经采取了"超越大国崛起传统道路的战略"。中国寻求建立"国际政治经济新秩序"，但这可以"通过渐进改革和国际关系民主化来实现"。郑必坚写道，中国"不走'一战'时的德国和'二战'时的德国、日本依靠暴力掠夺资源、争夺霸权的老路。中国也不走冷战中大国争夺主导权的道路"。[9]

华盛顿的回应是提出中国作为国际体系"负责任的利益攸关方"概念，要求中国遵守规范和限制，承担与其不断增长的实力相适应的更多责任。在2005年美中关系全国委员会的讲话中，时任美国常务副国务卿罗伯特·佐利克代表美方对郑必坚的文章做了回应。尽管中国领导人不愿接受暗示他们曾是"不负责任的"利益攸关方，但佐利克的讲话相当于邀请中国成为国际体系的特权成员和塑造者。

几乎同时，胡锦涛在联合国大会上发表了题为《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界》的讲话，与郑必坚的文章是同一主题。胡锦涛再次确认联合国作为国际安全和发展框架的重要性，列举了"中国所支持的东西"。虽然重申中国支持世界事务民主化趋势（当然实际上是指美国实力在多极化世界中相对降低），但胡锦涛也坚称中国将在联合国框架内和平实现其目标：

> 中国将一如既往地遵守联合国宪章的宗旨和原则，积极参与国际事务，履行国际义务，同各国一道推动建立公正合理的国际政治经济新秩序。中华民族是热爱和平的民族。中国的发展不会妨碍任何人，也不会威胁任何人，只会有利于世界的和平稳定、共同繁荣。[10]

“和平崛起”与“和谐世界”理论唤醒了古代维系中国大国地位的原则：渐进主义；顺应趋势，避免公开冲突；既占据有形的主动权（如资源或领土），又强调和谐世界的道义主张。它们所描述的获得大国地位的路径，对在“文革”中成熟的这一代领导人充满了吸引力，因为他们知道当今的合法性部分取决于为中国人民提供适度的财富和舒适，摆脱20世纪的动荡和贫困。据报道，由于担心“崛起”概念太具威胁性、过于好胜，“和平崛起”改成了正式官方用语“和平发展”，反映了一种更有分寸的姿态。

在接下来的三年中，各种事件不期而遇，历史潮流因而改变。大萧条以来最严重的金融危机，久拖不决的伊拉克、阿富汗战争，炫目的2008年北京奥运会，还有中国经济持续强劲增长等事件接踵而至。所有这些事件让一些中国精英，包括中国政府的部分高层人士开始重新思考2005~2006年阐明的渐进主义路线背后的论断。

金融危机的原因和糟糕后果主要在美国和欧洲，这导致了中国向西方国家和公司紧急注资。西方决策者呼吁中国改变人民币币值，增加国内消费，促进世界经济健康发展。

自从邓小平号召“改革开放”以来，中国一直把西方的实力和金融经验当成典范。人们认为，不管西方国家有什么意识形态和政治缺点，它们都能独特有效地管理经济和世界金融体系。尽管中国拒绝靠接受西方政治指导来获取这些知识，但许多中国精英默认西方有值得研究和借鉴

的某些知识。

2007、2008年美国和欧洲金融市场的崩溃，再加上西方的混乱失策与中国的成功形成鲜明对比，严重破坏了西方经济威力的神秘感。这在中国掀起了一波新的舆论潮流，尤其是直率的年青一代学生、互联网用户，甚至可能还有部分政治军事领导人，他们认为国际体系正在发生根本性变化。

这段时间的象征性顶点是北京奥运会这幕大戏，它上演时正值经济危机在西方肆虐。这届奥运会不单纯是一项体育盛事，更被认为是中国复兴的标志。开幕式颇具象征性。巨大的体育场中，灯光暗了下来。在这一年第八个月的第八天，正好晚上八点整（中国人认为8是吉祥数字，所以将开幕时间选定为此[11]），随着一声巨响，2 008尊大缶打破寂静，持续演奏了10分钟，仿佛在说："我们来了！我们已成事实，不再被漠视，不再被嘲弄，我们准备向世界奉献文明！"之后，全球观众看到了长达一个小时的中华文明大戏。中国积贫积弱的时期，即所谓"漫长的19世纪"，正式宣告结束。北京再次成为世界的中心，中华文明再次成为人们敬畏与羡慕的焦点。

奥运会后，在上海举办的世界中国学论坛会议上，"和平崛起"理论的创始人郑必坚对一位西方记者说，中国终于克服了鸦片战争的遗毒，告别了一个世纪与外来侵略斗争的历史，正处于国家复兴的历史进程之中。郑必坚说，邓小平发起的改革让中国解决了"世纪难题"，快速发展让数百万人摆脱了贫困。中国已经崛起为大国，将依靠自己发展模式的吸引力，与他国的关系将是"开放的、非排他的与和谐的"，旨在"共同开辟世界发展之路"。[12]

讲究和谐并不排斥追求战略优势。在2009年7月中国驻外使节会议上，胡锦涛发表讲话，评估新的趋势。他确认21世纪头20年依然是中国

的“重要战略机遇期”，这一点没有改变。但在金融危机及其他重大事件之后，“势”正在不断变化。由于正在发生“复杂而深刻的变化”，“我们面临的机遇与挑战出现了一些新的变化”。面前的机遇“非常重要”，挑战“非常严峻”。如果中国谨防可能的陷阱，认真做好自己的事情，这段动荡时期有可能变成好事。胡锦涛强调，进入新世纪新阶段以来，国际上发生了一系列具有全局性和战略性影响的重大事件，对国际政治经济格局产生了重大而深远的影响。综观世界，和平与发展仍然是当今时代的主题，但综合国力竞争日趋激烈，广大发展中国家平等参与国际事务的要求日益强烈，国际上实现国际关系民主化的呼声增强，国际金融危机使现行国际经济金融体系、世界经济治理结构受到严重冲击，世界多极化前景更加明朗，国际形势出现了一些值得高度重视的新特点和新趋势。[13]

世界事务正处于变化之中，中国的任务是审时度势，驾驭新的局面。渡过危机，机遇就会出现。可是这些机遇是什么呢？

国家命运之辩：必胜主义观

中国与现代西方国际体系的碰撞在中国精英中间引发了一个特殊趋势。他们全面地分析、辩论国家命运及其实现之道。实际上，自从西方撬开中国的大门之后，中国不时出现有关中国实力、影响和抱负的辩论，世界正目睹这场全国对话进入新的阶段。中国以前的国家命运辩论出现在中国特别虚弱的时期，而此次辩论源自中国的实力而不是危险。在一段不确定且有时痛苦的旅程之后，中国终于实现了过去两个世纪改革者和革命者共同怀有的梦想——一个掌握现代军事实力、保持独特价值观的繁荣的中国。

以前的国家命运辩论探讨的是，中国是应该向外寻求知识以摆脱虚弱，还是应该眼光向内以远离技术先进但动机不纯的世界。而当前阶段辩论的重点则是，在认识到自立自强的伟大工程已经成功、中国正在赶超西方的大背景下，确定中国与世界交往的条件。在中国当代许多人甚至自由派国际主义者看来，世界对中国曾经严重不公，中国现在已从其蹂躏中恢复过来。

2008年奥运会后，经济危机蔓延至整个西方，新的非官方、准官方声音开始质疑中国“和平崛起”的论调。这种观点认为，胡锦涛对战略趋势的分析是正确的，但西方依然是一股危险力量，绝不会允许中国和谐地崛起，因此，中国理应巩固战果，坚持追求世界大国甚至超级大国地位。

两本广为阅读的中国书籍代表了这种趋势：论文集《中国不高兴：大时代、大目标及我们的内忧外患》（2009年），以及《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（2010年）。这两本书都极具民族主义

色彩。其出发点都是认为西方远比想象的虚弱，但是“一些外国人没有醒悟过来，他们没有真正理解中西关系的力量对比正在发生变化”。[14] 这种观点认为，中国应摆脱自我怀疑和被动应对，放弃渐进主义，通过“大目标”来重拾历史使命感。

两本书都遭到了中国媒体和中国网站匿名帖子的批评，认为他们不负责任，没有反映出大多数中国人的观点。但这两本书都通过了政府审查，并成为中国的畅销书，所以，它们可能至少反映了中国体制结构内一部分人的看法。中国国防大学教授、解放军大校刘明福撰写的《中国梦》尤其如此。在这里提及这两本书不是因为它们代表中国政府的正式政策——实际上它们与胡锦涛在联合国大会上的讲话以及2011年1月对华盛顿进行国事访问时的政策宣示正好相反——而是因为它们代表着某些冲动，连中国政府都感觉有必要做出回应。

《中国不高兴》中的一篇代表性文章奠定了全书的基调。该文章的标题是“美国不是纸老虎”（毛泽东曾戏谑地称美国反动派为纸老虎），而是“老黄瓜刷绿漆”。[15] 作者宋晓军开篇就认定即使在当前情况下，美国和西方也是一支危险的敌对力量：

> 无数的事实已经证明，西方几百年来形成的“持剑经商”的传家宝是不会丢弃的，你想靠自己刀枪入库、马放南山[16]感化人家放下手中的剑，跟你温和地做买卖，这可能吗？[17]

在中国经济快速发展30年之后，宋晓军呼吁，中国已经处在有利的位置上，“更多的民众和年轻人”开始意识到“现在机会来了”。[18] 他写道，金融危机之后，俄罗斯对与中国发展关系越来越感兴趣，欧洲也表现出类似的态度。美国的出口控制现在已经无足轻重，因为中国已经拥有成为综合工业化国家所需的大多数技术，很快就会有自己的农业、工

业和“后工业”经济基地。换言之，中国不再依赖别人的产品和善意。

作者呼吁民族主义青年和群众随机应变，并拿他们与现在的精英做比较：“作为一个工业化尚未完成的大国，一个号称要崛起、改变世界不公正不合理政治经济秩序的大国，这么好的机会，怎么就没有精英们想到呢？”[19]

解放军大校刘明福2010年出版的《中国梦》确立了一个“大目标”：“成为世界第一”，恢复现代中国的历史荣耀。他写道，这需要超越美国。[20]

刘明福断言，中国的崛起将带来亚洲繁荣的黄金时代，中国的产品、文化和价值观将成为世界的标准。世界将变得和谐，因为中国领导人比美国领导人更明智、更温和，也因为中国回避霸权，只承担团队发言人的角色。[21]（在另外一段中，刘明福积极评价了中国传统帝王的角色，对小国、弱国的国王而言，其就像仁慈的“大哥”。）[22]

刘明福拒绝“和平崛起”的概念，认为中国不能仅依靠传统和谐美德来维护国际新秩序。他写道，由于大国政治的竞争性和不道德性，要保障中国的崛起以及世界的和平，中国必须培养“尚武精神”，集中足够的军事力量威慑甚至击败敌人。因此，他主张，除了“经济崛起”，中国还需要“军事崛起”。[23] 在战略优势竞争中，要想斗争并取得胜利，必须在军事上和心理上做好准备。

这些书的出版正好遇上南海的危机局面、中国与日本的关系紧张以及与印度的边界争议。这些事情接踵而来，性质类似，不得不让人猜想这些插曲是故意而为的结果。在每个事件中，中国都可能是被错怪的一方，但这些危机本身为正在进行的关于中国地区和世界作用的辩论提供了舞台。

如果精英们禁止的话，被讨论的这些书，包括对中国所谓消极“精英”的批评，都不会得以出版并轰动一时。这是某个部门影响政策的一种办法吗？这反映了这一代没有经历过“文革”的年轻人的态度吗？领导人允许辩论自由发展是一种心理博弈，好让世界知道中国面临必须考虑的内部压力吗？或者这只是一个例子，表明中国正变得更加多元化，允许各种各样的声音出现？还是审查者碰巧更为容忍民族主义的声音？[24]

戴秉国——再次确认和平崛起

这个时候，中国领导人决定介入辩论，表明这些书中的必胜主义论调并非领导人的倾向性看法。2010年12月，外交部负责中国外交政策的最高级官员戴秉国加入辩论，发表了一篇题为“坚持走和平发展道路”的全面的政策声明。[25] 戴秉国的文章被认为既是对担心中国心怀侵略意图的外国观察家的回应，也是对中国内部那些主张采取更加进取姿态的人（有人断定也包括中国领导层的一些人）的回应。

戴秉国声称，和平发展既不是中国“韬光养晦”的阴谋诡计（一些外国人这么猜想），也不是浪费中国优势的天真幻想（一些中国人这么指责）。这是中国真诚而长久的政策，因为这最符合中国的利益，最符合国际战略形势：

> 坚持走和平发展道路，并非主观想象或拍拍脑袋的产物，而是我们深刻认识到当今世界发生了很大变化，当今中国发生了很大变化，当今中国与世界的关系也发生了很大变化，必须因势利导，因时适变。[26]

戴秉国说，世界变得越来越小，重大问题的解决需要前所未有的全球互动。因此，全球合作符合中国的利益，这不是单纯推进国家政策的策略。戴秉国继而一如既往地肯定了世界人民对和平与合作的要求，虽然字里行间更像是警告好战的中国将面临的障碍（很可能是讲给这两种人听的）：

> 由于经济全球化与信息化深入发展，科学技术迅猛进步，世界

变得越来越“小”，俨然成了“地球村”。各国相互联系、相互依存、利益交融达到前所未有的程度，共同利益变得越来越广，需要携手应对的问题越来越多，互利合作的愿望越来越强。[27]

戴秉国写道，中国可以在这样的形势下稳定发展，因为中国已经和世界广泛地联系在一起。过去30年中，中国将人才和资源与广阔的国际体系相联系，实现了增长，这不是战术策略，而是满足现阶段需要的方式：

当代中国正在发生广泛而深刻的变革。经过三十多年的改革开放，我们从“以阶级斗争为纲”到以经济建设为中心，全面推进社会主义现代化事业；从搞计划经济到推进各方面改革，建立起社会主义市场经济体制；从封闭状态和片面强调自力更生，到实行对外开放、发展国际合作。[28]

这些“翻天覆地”的变化要求中国在更大程度上对外开放。戴秉国坚称，如果中国不能正确分析形势，“很好地处理同外部世界的关系”，当前战略机遇期所提供的机会“就可能丧失”。他强调，中国“是国际大家庭的一员”，中国的和谐合作政策不仅仅是道义追求，它是“最符合自己和别国利益的”政策。[29] 虽然没有明言，但这一分析的言下之意是认识到，中国的许多邻国拥有可观的军事、经济实力，中国与邻国的关系在过去一两年间明显出现了一些分歧，中国领导人试图扭转这种局面。

每个国家的领导人都谈战略，但从来不排除战术考虑，如同中国将“和平崛起”一词修改为更为温和的“和平发展”一样。在戴秉国的文章中，他特别提到，外国人有可能怀疑他的观点主要是战术性的：

国际上有些人说，中国有句话叫“韬光养晦，有所作为”，猜

想中国宣布走和平发展道路，是在自己还不强大的情况下施展的一种阴谋诡计。

戴秉国写道，这是“无端猜疑”：

这句话是邓小平同志在上世纪80年代末、90年代初讲的，主要内涵是中国要保持谦虚谨慎，不当头、不扛旗、不扩张、不称霸，与走和平发展道路的思想是一致的。[30]

戴秉国强调，和平发展是许多代人的任务，而过去数代人遭受的苦难更突出了这一任务的重要性。中国不想革命，也不想打仗和复仇，只想让中国人民“告别贫困，过上比较好的日子”，让中国成为国际社会“最负责任、最文明、最守法规和秩序的成员”。[31] 这些宣示与毛泽东的嘲讽排斥明显不同。

当然，不管放弃了多么宏大的目标，本地区国家也可能觉得，这些承诺很难与中国日益增长的实力和历史记录协调起来。这些国家曾经目睹过中华帝国的兴衰，有些时期帝国的幅员比中华人民共和国当前的政治疆域还辽阔得多。中国历史文化悠久，处于文明的巅峰，近两个世纪以来被西方、日本等殖民国家侵占掠夺而丧失了独特的世界道义领导地位。这样一个国家能够满足于“全面建设小康社会”的战略目标吗？[32]

戴秉国回答道，必须如此。中国“没有任何骄傲自大的本钱”，因为依然面对巨大的国内挑战。无论中国的国内生产总值绝对值有多大，都要分摊到13亿人头上，而且其中还有1.5亿人生活在贫困线以下，因此“我们遇到的经济、社会问题可以说是世界上最大、最难解的课题，没有任何骄傲自大的本钱”。[33]

有人说中国试图主导亚洲或者取代美国称霸世界，戴秉国斥之为与中国历史记录和当前政策相矛盾的“神话”。他引用了邓小平的一项惊人建议（与毛泽东通常坚持的自力更生正好相反），大意是允许世界“监督”中国，确认中国从不谋求霸权：“邓小平同志曾经说过，如果中国有朝一日在世界上称霸，世界人民就应当揭露、反对并打倒它。这一点国际社会可以监督我们。”[34]

戴秉国的陈述雄辩有力。十多年间，我与这位富有创见、负责任的领导人共处过许多小时，我不怀疑他的真诚和意图。可是，即便胡锦涛、戴秉国及其同事完全坦诚地阐明了中国下一段的政策，我们仍然很难确信这是中国世界角色的最终定论，也难以想象该论断会否继续面临考验。更年轻的新一代领导人和崛起的党内军内精英将于2012年走上前台。在他们执政的年代中国是和平稳定的，没有“文革”般的动荡，经济表现也好于世界其他多数地方。这是19世纪以来中国最幸运的一代领导人。像其前任一样，中国现任的领导核心也会把自己的经历注入世界观和国家发展远景。美国战略思维需要密切关注如何与这一代人对话。

奥巴马入主白宫时，两国关系陷入了一个独特的模式。两国领导人都宣称致力于协商，甚至建立伙伴关系，但他们的媒体和精英却日益支持不同的观点。

胡锦涛2011年1月对美国进行国事访问，广泛的磋商机制得以加强。他们同意中美就朝鲜等问题开展对话，也试图解决一些悬而未决的问题，例如人民币汇率、对南中国海航行自由定义的不同看法。

留待处理的问题是从危机管理转向确定共同目标，从解决战略争议转向避免战略分歧。中美关系有可能演变成为真诚的伙伴关系和以合作为基础的世界秩序吗？中国和美国能够培养真正的战略互信吗？

| 后记 |
克劳备忘录：历史会重演吗？

一些评论家，包括中国的一些评论家，重新研究了20世纪英德两国对抗的史例，并认为这是21世纪美中关系的预兆。两者的确有战略相似性。从表面上看，中国如同昔日的德意志帝国，是一个复兴的大陆大国；而美国如同英国，是一个与这个大陆有着深厚政治经济关系的海洋大国。在漫漫历史长河中，中国曾比任何一个邻国都强大得多，但那些邻国若是联合起来，就有可能威胁、也确实威胁过帝国的安全。如同19世纪德国的统一一样，所有这些邻国的谋略必然受到中国这个强大统一国家复兴的影响。在历史发展的过程中，这样一个体系演变成了以平衡的相互威胁为基础的均势。

战略互信能够取代一个战略威胁体系吗？许多人认为战略互信一词本身即自相矛盾。战略家只在有限范围内依赖假想敌的意图，因为意图是可以变的，主权的本质是不受另一权威影响而做出决策的权利。因此，以一国实力为基础的、一定程度上的威胁与主权国家间的关系密不可分。

尽管罕见，但国家间关系可以变得非常密切，从而不必考虑战略威胁。北大西洋沿岸国家之间的关系中，战略对抗是不可想象的。这些国家的军事力量不是针对彼此。在他们看来，战略威胁来自大西洋地区以外，需要以联盟框架来应对。北大西洋国家间的分歧一般围绕着对国际问题的不同评估，以及处理这些问题的不同方式。即便是争论最为激烈的时候，仍不失家庭内部争吵的特征。软实力和多边外交是最主要的外交政策工具。一些西欧国家几乎已把军事行动排除在合法的国家政策工具之外。

亚洲的情况正好相反，这些国家认为与邻国处于潜在对抗状态。它们不一定在策划战争，只是不能完全排除战争的可能。如果无力自卫，它们便力求加入联盟体系，获得额外保护。东南亚国家联盟（ASEAN）即为一例。许多亚洲国家经历过外国殖民，不久前才重获主权。对他们来说，主权是绝对的。威斯特伐利亚体系原则在亚洲大行其道，更甚于其发源地欧洲大陆。主权概念被认为至高无上；侵略被定义为有组织的部队跨越边境；不干涉内政成为国家间关系的基本准则。在这样一个国家体系中，外交的目的是寻求维持均势的关键要素。

如果成员所需的安全保障可通过外交获得，国际体系就相对稳定。当外交失去作用，国家间关系就会日益着重于军事战略，先是军备竞赛，继而冒着对抗风险获取战略优势，最终走向战争。

第一次世界大战前的欧洲外交是自我推动型国际机制的典型范例。当时，世界政策就是欧洲政策，因为世界大多数地方都处于被殖民地位。从1815年拿破仑时期结束到19世纪下半叶，欧洲一直没有重大战事。欧洲国家大体处于战略均衡状态，它们之间的冲突并不危及生存。没有一国认为另一国是不可调和的敌人，合纵连横因此成为可能。没有一国足够强大，可以确立统治他国的霸权。任何此类尝试都将激起一个联盟起来反对它。

1871年德国统一带来了结构性变化。今天难以想象的是，在此之前，中部欧洲还有大大小小的39个主权国家，只有普鲁士和奥地利算得上欧洲均衡中的大国。众多日耳曼小国组织成一个类似当今联合国的机制，即所谓的德意志邦联。像联合国一样，德意志邦联难以采取主动，但时常采取一致行动，对抗大的威胁。德意志邦联过于离散，不可能主动侵略，但防御起来足够强大，为欧洲均衡做出了重大贡献。

但推动19世纪欧洲变化的动力不是均衡，而是民族主义。德国统一反映了长达一个世纪的抱负。随着时间的推移，它也带来了一种危机气

氛。德国的崛起削弱了外交进程的弹性，加大了对这一体系的威胁。在曾经有37个小国、两个较大国家的地区，一个单一政治实体脱颖而出，统一了其他38个国家。以前欧洲外交通过多国合纵连横取得了一定灵活性，德国统一则减少了可能的组合方式，产生了一个强于任一邻国的国家。这就是为什么英国首相本杰明·迪斯累里说德国统一甚至比法国大革命更为重要。

德国现在非常强大，可以击败任何一个邻国，但如果欧洲主要国家群起而攻之，它也面临极大危险。可是现在只有五个大国，组合方式非常有限。德国的邻国，尤其是法国与俄国，有相互结盟的动力。法俄也确实在1892年结为同盟。德国出于自身的需要，自然想设法拆散这些联盟。

这一体系的结构内含固有的危机，任何一个国家都无法逃避，尤其是德国这个崛起的大国。可是它们可以避免采取扩大潜在紧张状态的政策。然而没有哪一国这么做，尤其是德意志帝国。德国分化敌对联盟的策略被证明是不明智的，也是不幸的。它试图利用国际会议把自己的意志公开强加到与会者头上。德国的理论是，德国施压的对象受到羞辱后会感到被盟国抛弃，从而离开联盟，在德国的轨道上寻求安全。结果事与愿违。被羞辱的国家（1905年摩洛哥危机中的法国、1908年在波黑问题上的俄国）更加铁了心拒不臣服，因而强化了德国试图弱化的联盟体系。德国在布尔战争（1899~1902年）中公开同情英国的对手荷兰定居者，触怒了英国，结果英国于1904年加入了法俄联盟。此外，尽管德国已拥有欧洲大陆上最强大的陆军，它同时又建设了一支庞大的海军，挑战了英国对海洋的控制。欧洲实际上已经悄悄进入没有外交灵活性的两极体系。外交政策成了零和博弈。

历史会重演吗？如果美国和中国陷入战略冲突，类似“一战”前欧洲结构的形势无疑会在亚洲逐步发展，形成相互竞争的集团，每个集团都

试图破坏或者至少限制其他集团的影响和范围。但在我们无奈地接受这一假定的历史机制之前，让我们先思考一下当年英国和德国的对抗是如何演进的。

1907年，英国外交部高官艾尔·克劳针对欧洲政治结构和德国崛起撰写了一篇杰出的分析文章。他提出的重要问题在今天也有着显著意义，即导致“一战”的危机，是起因于德国崛起引起了针对新的强大力量的某种有组织对抗，还是源于德国采取的一些具体的，因而也是可以避免的政策？[1] 危机是源于德国的能力还是德国的行为？

在1907年元旦提交的备忘录中，克劳倾向于认为冲突是各国关系的固有结果。他对这个问题的分析如下：

> 尤其对英国而言，知识与道义的密切关系使其同情并钦佩德国人最优秀的思想成果。为了人类的进步，英国自然倾向于欢迎一切增强德国实力和影响的事情。不过有一个条件：德国必须尊重他国的个性。其他国家在以各自的方式参与人类进步事业中同样是宝贵的同伴，同样有权在自由的活动空间内，为向更高文明的演变做出贡献。[2]

可是德国的真正目标是什么呢？是在德国外交的传统支持下，让德国的文化和经济利益在欧洲和世界自然发展吗？还是要寻求“全面政治霸权和海上崛起，威胁邻国的独立并最终危及英国的生存”？[3]

克劳的结论是，德国宣称追求什么目标没有关系。无论德国遵循什么路线，“德国打造一支尽可能强大的海军显然是明智之举”。一旦德国取得海上优势，克劳评估称，不管德国的意图是什么，这本身就是对英国的客观威胁，“与大英帝国的生存互不相容”。[4]

在这样的条件下，正式保证没有意义。无论德国政府如何表白，结果依然是“对世界形成巨大威胁，如同通过‘预谋’蓄意占领一块阵地”。[5] 即便德国温和的政治家想要表达诚意，德国温和的外交政策也能“随时消失”在追求霸权的阴谋诡计中。

因此，在克劳的分析中，结构性要素排斥合作甚至互信。克劳不无挖苦地说：“一国针对邻国的野心一般不公开宣示，因此不宣示自己的野心，甚至向所有国家表示无限的政治善意，都证明不了该国是否存在不可告人的目的。这样说算不上不公平。”[6] 由于事关重大，这“英国冒不起任何风险”。[7] 伦敦必须做最坏的设想，并基于这一设想而采取行动。至少只要德国在建设一支庞大的、极具威胁的海军，英国就应该这么做。

换言之，1907年已不再有任何外交空间，事态已经演变成谁会在危机中让步，而且一旦条件得不到满足，战争就几乎不可避免。7年后，世界大战爆发了。

如果让克劳分析当今的局势，他可能会得出与1907年报告类似的判断。我大致介绍一下他的解读，因为他的解读很接近太平洋两岸广泛持有的观点。不过他与我的观点大相径庭。美国和中国与其说是民族国家，倒不如说是具有大陆色彩的文化统一体。基于经济政治成就以及人民蓬勃的能量和自信，两国在历史上都曾被推向极高的国际地位，都曾认为自己具有普世性——中国和美国政府都经常认为本国政策与人类整体利益完全一致。克劳可能会警告说，当这样两个实体在世界舞台上相遇时，很可能出现严重紧张局势。

无论中国的意图如何，克劳学派会认为中国的成功“崛起”与美国在太平洋乃至全世界的地位无法相容。任何形式的合作都只不过是让中国有积累实力的空间，最终必将酿成危机。因此，本书第十八章所述的中

国人的辩论以及中国是否停止“韬光养晦”的问题，对克劳式分析都不重要。克劳派认为，中国终有一天会这么做，所以美国现在就要行动，权当事情已经发生。

美国人的辩论对克劳的均势理论增添了意识形态挑战。新保守主义者及其他激进分子认为，民主体制是互信关系的前提；非民主社会在本质上是危险的，倾向于使用武力。因此，美国必须发挥最大影响（文雅的说法）或压力，在没有民主的地方缔造更加多元的体制，尤其是在能够威胁美国安全的国家。这些理论认为，与非民主社会打交道，政权更迭是美国外交政策的最终目标。与中国和平相处不是一个战略问题，而是改变中国治理方式的问题。

把国际事务解读为不可避免的战略优势争夺，这种分析方式不仅限于西方的战略家，中国的“必胜主义者”运用的几乎是同样的推论。主要差异在于他们的看法属于崛起国家的看法，而克劳代表的是大英帝国，要捍卫国家现有的遗产。本书第十八章中讨论的刘明福大校的《中国梦》就是这一流派的例子。刘明福认为，不管中国怎样致力于“和平崛起”，中美关系的冲突是先天决定的。中美关系将是“马拉松大赛”和“世纪对决”。[8] 而且，这一竞争基本上就是零和博弈，不是全胜，就是惨败：“21世纪的中国，如果不能成为世界第一，不能成为头号强国，就必然是一个落伍的国家，（是）一个被淘汰的国家。”[9]

无论是美国版的《克劳备忘录》，还是中国必胜主义倾向较浓的分析，都没有得到各自政府的首肯，但它们说出了许多当前思潮的潜台词。如果这些假设被任何一方付诸实施，中国和美国极易陷入前言中提到的那种不断升级的紧张状态。中国将竭尽所能将美国推离中国边界，限制美国海军的活动范围，降低美国在国际外交中的分量。美国将努力把中国的诸多邻国组织起来，抗衡中国的主导地位。双方将强调意识形态分歧。相互交往将更为复杂，因为双方对威慑和先发制人概念的理解

是不同的。美国更注重使用压倒性军事力量，中国则更注重制造决定性心理影响。一方或另一方迟早会误判形势。

一旦这种模式被固化，就越来越难以打破。相互竞争的阵营通过自我定义形成自我。克劳描述的状况（以及中国必胜主义者和美国新保守主义者支持的政策）本质是呈现出的一种自动性。模式一旦创立，联盟一经形成，即难以挣脱自我强加的要求，尤其无法摆脱内部的假设。

读过《克劳备忘录》的人不可能没注意到，相比得出的结论，其引用的相互敌对史例相对琐碎：争夺南部非洲殖民地而引发的事件、涉及公务员行为争端。加深敌对的并不是任何一方做了什么，而是可能会做什么。事件变成了一种象征符号，而符号又自行发展壮大。所有问题都无法解决，因为相互对抗的联盟体系已无任何调整余地。

只要美国政策能防止这种局面，就绝对不能让它在美中关系中出现。当然，如果中国的政策坚持按照《克劳备忘录》的规则行事，美国必将予以抵制。这将是一个不幸的结局。

我用这么长的篇幅来描述这一可能的演变，是想表明我知道合作性美中关系面临一些现实障碍。美中关系对全球稳定与和平至关重要，两国之间的冷战会扼杀太平洋两岸一代人取得的进展。在核扩散、环境、能源安全、气候变化等全球性问题亟须全球合作的时候，两国之间的分歧会蔓延至每个地区的内部政治。

不同历史时期之间的比较从本质上而言是不精确的，甚至最精确的类比也不意味着当代人一定会重复前人的错误。毕竟，结局对所有人都是灾难，不管是胜利者还是失败者。必须小心翼翼，否则双方都有可能把自己推入自我实现的预言。这不是一项容易的任务。因为，像《克劳备忘录》表明的那样，单纯的保证阻挡不住深层的动态。如果一个国家决心取得主导地位，难道它就不会保证它要追求和平吗？要培养真诚的

战略互信和合作，需要共同做出严肃的努力，包括最高领导人的持续关注。

中美关系不必也不应成为零和博弈。“一战”之前欧洲领导人面临的挑战是，一方的收益意味着另一方的损失，激烈的公众舆论不容许妥协。中美关系却不是这样。重要的国际问题在本质上是全球性的。达成共识可能非常困难，但在这些问题上挑起对抗是自寻失败。

两个主角的内部演变与“一战”之前的形势也无法类比。预测中国的崛起时，人们认为，过去几十年它的突飞猛进将无限期地延续下去，而且美国注定会相对停滞。但中国领导人最关注的莫过于维持国家团结，它渗透在经常提及的社会和谐目标中。中国的沿海地区处于发达社会水平，而内陆还有一些世界上最落后的地区，因此实现社会和谐尤为困难。

中国国家领导人向人民列出了一长串需要完成的任务，其中包括打击腐败，胡锦涛称之为“空前严峻的任务”，他在政治生涯的不同阶段都曾参与这种斗争[10]。任务清单中还包括“西部大开发”，提高内陆贫困省份的发展水平，胡锦涛曾经在其中三个省（自治区）工作过。随着中国逐渐变成城市化社会，重大任务还包括在领导人和农民之间建立更多联系渠道，培育村级民主选举，提高政治透明程度。如本书第十八章所述，戴秉国2010年12月在其文章中勾勒出了中国国内的挑战：

> 按联合国人均一天1美元的生活标准，中国今天还有1.5亿人生活在贫困线以下。即使按人均收入1 200元的贫困标准，中国还有4 000多万人未脱贫。目前还有1 000万人没有用上电，每年还要解决2 400万人的就业问题。中国人口多、底子薄，城乡和地区发展不平衡，产业结构不合理，生产力不发达状况没有根本改变。[11]

在领导人的描述中，中国国内的挑战远比一句“中国崛起不可阻挡”复杂得多。

尽管邓小平的改革令人惊羡，但中国最初几十年壮观的增长，部分是因为运气不错。中国有大量年轻而不熟练的劳动力，他们在毛泽东时代与西方经济“不正常地”隔绝开来；西方经济体整体上富裕、乐观，有较高的信贷杠杆，有现金购买中国制造的商品。上述两者之间有相当融洽的关系。而现在中国的劳动力正在老化，也更为熟练（导致一些基础制造业岗位流向越南、孟加拉国等低工资国家），西方正在进入紧缩时期，形势远比以前复杂。

从人口统计学上看，任务更趋严峻。由于生活水平和人均寿命不断提高，再加上独生子女政策，中国拥有世界上老龄化最快的人口。中国的工作年龄人口预计到2015年达到顶峰。[12] 从那时起，中国15~64岁的公民将不断减少，而需要抚养的老年人口数量则会越来越庞大。人口变化将非常明显：到2030年，20~29岁的农村劳动力数量预计将降至现有水平的一半。[13] 到2050年，中国一半人口在45岁以上，1/4人口（约相当于美国当前的人口数量）在65岁以上。[14]

一个面对如此庞大国内任务的国家不太可能轻易（更别说自动）投身于战略对抗或追求世界主导地位。大规模杀伤性武器的存在，再加上最终后果无法预知的现代军事技术，决定了今天与“一战”之前的时期明显不同。发动“一战”的领导人不知道自己手中武器的后果，而当代领导人对他们所能释放的毁灭性潜力心知肚明。

美国与中国之间的决定性竞争更可能是经济竞争、社会竞争，而不是军事竞争。如果两国当前经济增长、财政健康、基础设施支出和教育设施方面的趋势持续下去，中美发展步伐的差距会继续扩大，第三方也会越来越倾向于认为中国的相对影响力强于美国的相对影响力，尤其是

在亚太地区。但美国有能力通过自己的努力阻止或扭转这种趋势。

美国有责任维持自己的竞争力和世界角色。美国这么做应是出于传统理念，而不是为了与中国比赛。提高竞争力主要是美国的事情，我们不应让中国代劳。中国为了实现它心目中的国家命运，将继续发展经济，在亚洲及以外的地区寻求广泛利益。这不是支配“一战”之前对抗的那种局面，而是表明中国和美国既合作又竞争，在许多方面共同发展。

在这种广泛互动中，人权问题将占有一席之地。美国若要表里如一，就必须坚持对人类尊严基本准则和民众参与政府管理的承诺。由于现代技术的特性，这些准则不会局限于国境之内。但是经验已经表明，试图通过对抗强加于人可能弄巧成拙，尤其是对中国这样一个拥有自己历史宏图的国家。许多届美国政府，包括奥巴马政府头两年任期内，既追求长期道义目标，也能具体情况具体对待，适应国家安全的要求，两者呈现出了充分的平衡。前几章讨论过的这一基本途径依然有效。如何实现必要的平衡，是双方新一代领导人的共同挑战。

问题最终归结为中国和美国实际上要求对方做什么。美国公开把亚洲组织起来遏制中国，或者建立民主国家集团发动意识形态进攻，这些举动均不可能成功，因为中国是多数邻国不可或缺的贸易伙伴。同理，中国试图把美国排除在亚洲经济和安全事务之外，也会遭遇几乎所有其他亚洲国家的抵制，因为它们害怕单一国家主导该地区可能带来的后果。

中美关系的恰当标签应是“共同进化”，而不是“伙伴关系”。这意味着两国都注重国内必须做的事情，在可能的领域开展合作，调整关系，减少冲突。任何一方都不完全赞同对方的目标，也不假定利益完全一致，但双方都努力寻找和发展相互补充的利益。[15]

为了两国人民，为了全球福祉，美国和中国应该做此尝试。任何一

方都很庞大，不可能任由对方支配。因此，在战争或冷战式冲突中，双方都没有能力确保获胜。它们需要自问这些在《克劳备忘录》时期显然没有正式提出的问题：冲突将把我们带向哪里？当年也许正是由于各方缺乏远见才把均衡变成一种机械程序，而没有考虑到万一稍有不慎，庞大的机器失去控制迎头相撞会把世界变成什么样子。如果把国际体系带入第一次世界大战的领导人知道“一战”结束时世界的模样，难道他们不会望而却步吗？

走向太平洋共同体？

这样的共同进化必须处理好三个层面的关系。第一个层面涉及大国正常交往中出现的问题——30年前形成的磋商机制被证明大体能解决这一问题。通过磋商，双方都很专业地维护了共同利益，如贸易关系和具体问题的外交合作。当危机出现时，一般都通过讨论来解决。

第二个层面是尝试把对常态性危机的讨论提升为更全面的框架，消除紧张状态背后的原因。在东北亚整体概念中处理朝鲜问题是一个很好的例子。如果谈判各方无能为力，朝鲜得以保持核能力，那么事态就到了危急关头，整个东北亚和中东地区的核武器扩散将成为可能。在共同认可的东北亚和平秩序之下，继续采取措施处理朝鲜核扩散问题的时候是不是到了呢？

更为重要的远见卓识是把世界推向第三个层面，一战浩劫前各国领导人从未达到的层面。

认为中美注定迎头相撞的观点是，太平洋两岸的两国像两个相互竞争的集团一样对待对方。但这对双方来说都是一条通向灾难的道路。

在当今世界形势下，战略紧张的一个方面是中国人担心美国企图遏制中国；同样，美国人担心中国试图把美国赶出亚洲。太平洋共同体概念能够缓解双方的担心。美国、中国和其他国家都属于这个地区，都参与这个地区的和平发展，这将使美国和中国成为共同事业的组成部分。共同目标以及对共同目标的阐释将在一定程度上取代战略焦虑。日本、印尼、越南、印度和澳大利亚等其他主要国家因而也将能够参与这一体系的建设。这将被视为一个各国联合的体系，而不是一个划分为“中国”集团与“美国”集团的两极体系。只有有关国家的领导人高度重视，

尤其是坚信这一体系，努力构建这一体系才有意义。

对“二战”后重建世界秩序的这代人来说，其最伟大的成就之一就是提出了大西洋共同体的概念。能否有一个类似的概念，可以消除或者说至少缓和美中两国之间可能会出现的紧张态势？这就反映出一个事实，即美国在亚洲具有强大的影响力，而许多亚洲国家也需要美国。与此相呼应的是，中国也同样渴望在全球发挥作用。

共同的区域政治概念也在很大程度上回答了中国对美国执行对华遏制政策的担心。了解人们所说的“遏制”是什么意思，这一点十分重要。印度、日本、越南、俄罗斯等拥有大量资源的国家与中国接壤或相邻，它们所代表的现实不是美国政策造成的。中国有史以来一直与它们相处。国务卿希拉里·克林顿拒绝遏制中国的主张，就是拒绝由美国在反华基础上牵头建立一个战略集团。而在建立太平洋共同体的过程中，中美彼此之间以及和其他参加国将拥有建设性关系，而不是敌对集团的成员。

亚洲的未来将在很大程度上取决于中国和美国的远见，以及两国在多大程度上认同对方的地区历史角色。美国自建国以来笃信自己的理想具有普世价值，声称自己有义务传播这些理想。这一信念常常成为美国的驱动力。中国行为的依据是其独特性，它通过文化渗透而非传教狂热来扩大影响。

对这两个代表不同版本例外主义的社会来说，合作之路必定复杂。一时的感觉并不重要，重要的是培养一种无论形势如何变化，仍能持续的行为模式的能力。太平洋两边的领导人有义务建立共同协商、相互尊重的传统，这样对他们的继任者来说，共同建设世界秩序将成为并行不悖的国家抱负。

当中美两国40年前第一次恢复关系时，当时领导人的最大贡献是愿

意超越眼前的问题而放眼未来。他们在某种程度上是幸运的，因为长期相互孤立意味着他们之间没有短期的日常问题。这使一代人之前的领导人能够不惧压力、谋划未来，为一个当时难以想象但没有中美合作便无法实现的世界打下基础。

为了理解和平的本质，我自从半个世纪前攻读研究生时，就研究国际秩序的建构和运作。基于这些研究，我知道，即便对于双方最有善意、最高瞻远瞩的领导人来说，文化、历史和战略认知上的差异也将形成严峻的挑战。另一方面，如果历史只是机械地重复过去，那么以往的任何转变都不可能发生。每个伟大成就在成为现实之前都是一种远见。在这种意义上，它产生于勇于担当，而不是听天由命。

哲学家伊曼纽尔·康德在其著作《论永久和平》中指出，永久和平最终将以两种方式中的一种降临这个世界：或者由于人类的洞察力，或者因为在巨大的冲突和灾难面前，除了永久和平人类别无他择。我们现在正处于这样的关头。

当年周恩来总理和我就宣布我秘密访华的公报达成一致时曾说："这将震撼世界。"40年后，倘若美国和中国能够同心协力建设世界，而不是震撼世界，那将是何等大的成就啊！

中文注释

前言

1 . 约翰·W·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩和陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第116页，转引自孙晓、陈志斌著，《喜马拉雅山的雪：中印战争实录》（太原：北岳文艺出版社，1991年），第95页；王宏纬著，《喜马拉雅山情结：中印关系研究》（北京：中国藏学出版社，1998年），第228~230页。

2 . “华夏”和“中华”是对中国的另外两种常用称谓，没有确切的英文含义，但都有类似于“伟大中央文明”的含义。

第一章 中国的独特性

1 . 司马迁，《史记》第一篇，赫伯特·J·艾伦译。《大不列颠及爱尔兰皇家亚洲协会会刊》（伦敦：皇家亚洲协会，1894年），第278~280页（第一篇：《五帝本纪》）。

2 . 古伯察，《中华帝国纪行》（伦敦：朗曼、布朗、格林与朗曼斯出版社，1855年），引自舒尔曼、夏伟编，《中华帝国：末代王朝的衰落和近代中国的开端，18~19世纪》节录（纽约：Vintage出版社，1967年），第31页。

3 . 罗贯中著，莫斯·罗伯茨译，《三国演义》（北京：外文出版

社，1995年），第1页。

4 ．毛泽东以此例说明为什么中国甚至能经受住一次核战争。罗斯·特里尔，《毛泽东传》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2000年），第268页。

5 ． 费正清、谷梅，《中国新史》，第2版（剑桥：贝尔纳普出版社，2006年），第93页。

6 ．牟复礼，《中华帝国：公元900~1800年》（剑桥：哈佛大学出版社，1999年），第614~615页。

7 ．牟复礼，《中华帝国：公元900~1800年》（剑桥：哈佛大学出版社，1999年），第615页。

8 ．托马斯·梅多斯，《中国政府和中国人——漫谈札记》（伦敦：W·H·艾伦出版社，1847年），《中华帝国》节录，第150页。

9 ． 白鲁恂，“研究中国现实的社会科学理论”，《中国季刊》，第132期（1992年），第1162页。

10 ．在北京的美国使者料想他在华盛顿的同事一准会反对中国统辖四海的表述文字，于是请当地的一位英国专家提供了另一个翻译版本外加对文本的注释。新译文解释说，这一刺耳的措辞——字面意思是“抚慰控制天下”——乃惯常用语，且致林肯的信函（按中国朝廷的标准衡量）措辞尤为谦恭，显示了一片诚意。“外交事务文件集：总统对第38届国会首次会议的致辞”，第2卷（华盛顿：美国政府印刷局，1864年），第33号文件（“伯林盖姆先生致苏厄德先生函”，北京，1863年1月29日），第846~848页。

11 ．一位迷恋中国（或许过于迷恋）的西方学者对这些成就有出色

论述。参阅李约瑟编写的多卷本《中国科学技术史》（剑桥：剑桥大学出版社，1954年）。

12 . 费正清、谷梅，《中国新史》，第89页。

13 . 安格斯·麦迪森，《世界经济千年统计》（巴黎：经济合作与发展组织，2006年），附录B，第261~263页。必须看到，直到产业革命前，国内生产总值都紧密地与人口数量挂钩，因此中国和印度的国内生产总值超过西方，部分是因为其人口庞大。我要感谢迈克尔·塞姆巴莱斯特提请我注意这些数字。

14 . 杜赫德，《中华帝国及中华鞑靼地理、历史、编年纪、政治及博物》（海牙：舒利尔出版社，1736年），《中华帝国》节录，舒尔曼、夏伟编译，第71页。

15 . 魁奈，《中国的专制主义》，《中华帝国》节录，舒尔曼、夏伟编，第115页。

16 . 关于中国古典文献对孔子政治生涯的论述，参阅金安平著，《真实的孔子：一个思想家和政治家的一生》（纽约：斯克布里纳出版社，2007年）。

17 . 史华慈，《古代中国的思想世界》（剑桥：贝尔纳普出版社，1985年），第63~66页。

18 . 孔子言论，苏慧廉译，《论语》（纽约：多弗出版社，1995年），第107页。

19 . 马克·曼考尔，“试论满清藩属体系”，费正清编，《中国的世界秩序》（剑桥：哈佛大学出版社，1968年），第63~65页；马克·曼考尔，《位于中心的中国：300年外交政策》（纽约：自由出版社，1984

年），第22页。

20 . 罗斯·特里尔，《新中华帝国》（纽约：基础书籍出版社，2003年），第46页。

21 . 费正清、谷梅，《中国新史》，第28、68~69页。

22 . 坂野正高，《中国与西方，1858~1861：总理衙门的设立》（剑桥：哈佛大学出版社，1964年），第224~225页；曼考尔，《位于中心的中国》，第16~17页。

23 . 坂野正高，《中国与西方》，第224~228页；史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第197页。

24 . 赖德懋，“中国与蛮夷”，约瑟夫·巴恩斯编，《东方的帝国》（纽约：双日出版社，1934年），第22页。

25 . 杨联陞，“从历史看中国的世界秩序”，费正清编，《中国的世界秩序》，第33页。

26 . G·V·梅利霍夫，“明朝对女真族政策（1402~1413）”一文节录，摘自《中国与四邻：从古代到中世纪》（莫斯科：进步出版社，1981年），S·L·蒂科文斯基编，第209页。

27 . 余英时，《汉代贸易与扩张：汉胡经济关系结构研究》（伯克利：加州大学出版社，1967年），第37页。

28 . 徐中约，《中国进入国际社会：外交时期（1858~1880）》（剑桥：哈佛大学出版社，1960年），第9页。

29 . 中国因而将蒙古（“内蒙”以及在中国历史上不同时期的“外蒙”）和满洲收为己有。两地分别是建立了元、清二朝的外族征服者的

发祥地。

30 . 有关这些主题的深入探讨及围棋的详细规则，参阅来永庆，“以中国围棋剖析‘势’的战略概念”（宾夕法尼亚州卡莱尔：美国陆军战争学院战略研究所，2004年）；来永庆和加里·汉比，“东方遭遇西方：一古老棋艺给美国——亚洲战略关系带来的启示”，《韩国国防分析杂志》，第14辑，第1期（2002年春）。

31 . 有一种观点认为，《孙子兵法》乃出自战国时期（距今同样遥远）的一位作者之手。为了让自己的思想更具正统性，他把成书的时间向前推至孙子时代。以上观点分别载于《孙子兵法》（牛津：牛津大学出版社，1971年），前言，第1~12页，塞缪尔·格里菲思译；另见“作为历史和理论的《孙子兵法》”，载于《战略逻辑与政治理性：纪念迈克尔·汉德尔论文集》（伦敦：弗兰克卡斯出版社，2003年）。

32 . 闵福德，《孙子兵法》（纽约：维京出版社，2002年），第3页。

33 . 闵福德，《孙子兵法》（纽约：维京出版社，2002年），第87~88页。

34 . 闵福德，《孙子兵法》（纽约：维京出版社，2002年），第14~16页。

35 . 闵福德，《孙子兵法》（纽约：维京出版社，2002年），第23页。

36 . 闵福德，《孙子兵法》（纽约：维京出版社，2002年），第6页。

37 . 在汉语里，“势”一词的发音大致相当于英文里以“sh”音

念“sir”。中文一词分别由含“培育”和“力量”意思的两个部首组成。

38 . 苏德恺，“军事圣典：《孙子兵法》”，狄百瑞和卜爱莲编，《中国传统研究资料集》，第1卷，《从先秦到1600年》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1999年），第2版，第215页。中国学者林语堂把“势”解释为从美学和哲学的角度看待某一局势的“未来走向……恰如风、雨、洪水或战争对未来的影响，是强还是弱，很快止息还是无限期地继续下去，是赢还是输，走向如何，力度多大”。林语堂，《生活的艺术》（纽约：哈珀出版社，1937年），第442页。

39 . 李约瑟、叶山，《中国科学技术史》，第5卷，第6节：“军事技术：导弹与围攻（剑桥：剑桥大学出版社，1994年），第33~35、67~79页。

40 . 来永庆、汉比，“东方遭遇西方”，第275页。

41 . 黑格尔，《历史哲学》，霍尔丹、西蒙译，引自史景迁著，《追寻现代中国》，第135~136页。

第二章 叩头问题和鸦片战争

1 . 关于清朝几位杰出皇帝在位时期在“亚洲内部”的扩张，濮德培在所著的《中国西进：清朝对欧亚大陆中部的征服》一书中有详细的论述。（剑桥：贝尔纳普出版社，2005年）。

2 . J·L·克莱默–宾编，《出使中国：马嘎尔尼勋爵觐见乾隆皇帝私人日记，1793~1794》（伦敦：朗曼、布朗、格林与朗曼斯出版社，1962年），序言，第7~9页（引自《大清会典》）。

3 . “马嘎尔尼勋爵受命于亨利·邓达斯”（1792年9月8日），载于郑

培凯、李文玺和史景迁编，《追寻现代中国：文件汇编》（纽约：诺顿出版社，1999年），第93~96页。

4 ．“马嘎尔尼勋爵受命于亨利·邓达斯”（1792年9月8日），载于郑培凯、李文玺和史景迁编，《追寻现代中国：文件汇编》（纽约：诺顿出版社，1999年），第95页。

5 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第87~88页。

6 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第84~85页。

7 ． 阿兰·佩雷菲特，《停滞的帝国》（纽约：诺普夫书局，1992年），第508页。

8 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第105页。

9 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第90页。

10 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第123页。

11 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第123页。

12 . 见本书第一章“中国的独特性”。

13 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第137页。

14 ． 乾隆皇帝给乔治三世的首道敕令（1793年9月），载于郑培凯、李文玺和史景迁编，《追寻现代中国：文件汇编》，第109页。

15 ． 乾隆皇帝给乔治三世的第二道敕令（1793年9月），载于郑培凯、李文玺和史景迁编，《追寻现代中国：文件汇编》，第109页。

16 . 马嘎尔尼日记，载于《出使中国》，第170页。

17 . 安格斯·麦迪森，《世界经济千年统计》（巴黎：经济合作与发展组织，2006年），附件B，第261页，表B–18：“世界国内生产总值：20国与区域总值，公元元年~1998年”。

18 . 史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第149~150页；阿兰·佩雷菲特，《停滞的帝国》，第509~511页。蒲德华和梁兢冰，《中国的马基雅维利：中国三千年治国方略》（纽约：法勒、施特劳斯和吉鲁出版社，1976年），第280页。

19 . 彼得·沃德·费伊，《鸦片战争：1840~1842》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1975年），第68页。

20 . 阿兰·佩雷菲特，《停滞的帝国》，第xxii页。

21 . “林则徐对维多利亚女王的忠告，1839年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应：文献通考，1839~1923》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第26页。

22 . “林则徐对维多利亚女王的忠告，1839年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应：文献通考，1839~1923》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第26~27页。

23 . “林则徐对维多利亚女王的忠告，1839年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应：文献通考，1839~1923》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第25~26页。

24 . “巴麦尊勋爵致函中国皇帝的使节”（伦敦，1840年2月20日），载于马士著，《中华帝国对外关系史》再版，第1卷，《冲突时期：1834~1860》，第2部（伦敦：朗曼、布朗、格林与朗曼斯出版社，1910年），第621~624页。

25 . “巴麦尊勋爵致函中国皇帝的使节”（伦敦，1840年2月20日），载于马士著，《中华帝国对外关系史》再版，第1卷，《冲突时期：1834~1860》，第2部（伦敦：朗曼、布朗、格林与朗曼斯出版社，1910年），第625页。

26 . 给皇帝的奏折，舒尔曼、夏伟编，《中华帝国：末代王朝的衰落和近代中国的开端，18~19世纪》（纽约：Vintage出版社，1967年）节录，第146~147页。

27 . 巴克斯、濮兰德，《出使清廷历史年编及回忆》（波士顿：霍顿·米夫林出版社，1914年），第396页。

28 . 蒋廷黻，《中国近代史》（香港：Lita出版社，1955年），转引自舒尔曼、夏伟编，《中华帝国》节录，第139页。

29 . 蒋廷黻，《中国近代史》（香港：Lita出版社，1955年），转引自舒尔曼、夏伟编，《中华帝国》节录，第139~140页。

30 . 莫里斯·科利斯，《外交泥沼：19世纪30年代广东的鸦片纠纷及此后的英中战争》（纽约：新方向出版社，1946年），第297页。

31 . 邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第27~29页。

32 . 徐中约，《近代中国的崛起》，第6版（牛津：牛津大学出版社，2000年），第187~188页。

33 . 史景迁，《追寻现代中国》，第158页。

34 . 费正清，《中国沿海地区的贸易与外交：对外开埠，1842~1854》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1969年），第109~112页。

35 . “耆英治夷方法，1844年”，译自邓嗣禹、费正清编，《中国对

西方的反应》，第38~39页。

36 ．“耆英治夷方法，1844年”，译自邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第38页。一并参阅徐中约著，《近代中国的崛起》，第208~209页。多年后，英国人占领了广州一官员的府邸后，发现了该奏折的副本。1858年耆英与英国代表谈判期间，因该奏折对外曝光颜面尽失，径自不辞而别。耆英因未经授权擅自逃离官方谈判获死罪。照顾到他的皇族身份，他被赐予一条绫带自缢。

37 ． 梅多斯，《中国政府和中国人——漫谈札记》，转引自舒尔曼、夏伟编，《中华帝国》，第148~149页。

38 ．马士，《中华帝国对外关系史》，第1卷，第2部，第632~636页。

39 ．马士，《中华帝国对外关系史》，第1卷，第2部，第1部，第309~310页，乾隆皇帝给乔治三世国王的第二道敕令。载于郑培凯、李文玺和史景迁编，《追寻现代中国：文件汇编》，第109页。

第三章 由盛转衰

1 .“魏源论海防政策，1842年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第30页。

2 ．魏源论海防政策，1842年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第31~34页。

3 ．魏源论海防政策，1842年”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》（剑桥：哈佛大学出版社，1979年），第34页。

4 ． 最早的一批条约里列入了最惠国待遇条款。这究竟是清朝政府一项连贯的战略，还是它在操作层面上的疏忽，对此众说不一。一位学者指出，在某些方面，清朝政府此后与诸列强谈判的回旋余地因此受到了限制，因为任何一个西方大国均可确知，给予其竞争国的任何好处，它也有一份。另一方面，其实际效果是任何一个殖民国家无法获取压倒性的经济地位。同一时期中国众多邻国的经历与此形成鲜明对比。参阅徐中约著，《近代中国的崛起》，第6版（牛津：牛津大学出版社，2000年），第190~192页。

5 . “魏源论海防政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第34页。

6 . 恭亲王（奕），“1861年新外交政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第48页。

7 ． 马嘎尔尼日记，载于J·L·克莱默–宾编，《出使中国：马嘎尔尼觐见乾隆皇帝私人日记，1793~1794》（伦敦：朗曼斯–格林出版社，1962年），第191、239页。

8 ． 费正清、谷梅，《中国新史》，第2版（剑桥：贝尔纳普出版社，2006年），第216页，关于太平天国起义及其富有魅力的领导人洪秀全的一生，参阅史景迁著，《上帝的中国之子》（纽约：诺顿出版社，1996年）。

9 . 徐中约，《近代中国的崛起》，第209页。

10 . 徐中约，《近代中国的崛起》，第209~211页。

11 ． 布鲁斯·埃勒曼，《1795~1989之近现代中国战争》（纽约：劳特利奇出版社，2001年），第48~50页；徐中约，《近代中国的崛起》，第212~215页。

12 . 芮玛丽，《中国保守主义的最后抵抗：同治维新，1862~1874》，第2版（斯坦福：斯坦福大学出版社，1962年），第233~236页。

13 . 徐中约，《近代中国的崛起》，第215~218页。

14 . 115年后，邓小平对失去符拉迪沃斯托克（以及福特总统在该城市与苏共总书记勃列日涅夫举行的首脑会谈）做了刻意的评论。他告诉我，中国人和苏联人对该城市的不同称呼反映了各自的意图。中文名字为“海参崴”，而俄文名字的意思是“统治东方”。邓小平又补充说：“我觉得除了字面上的意思外，再没有其他意思。”

15 . “1861年1月的新外交政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第48页。

16 . “1861年1月的新外交政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第48页。

17 . “1861年1月的新外交政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第48页。

18 . “1861年1月的新外交政策”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第48页。

19 . 克里斯托弗·A·福特，《帝国思维：中国历史和近代外交关系》（列克星敦：肯塔基大学出版社，2010年），第142~143页。

20 . 我要感谢我的同事芮效俭大使提请我注意该文字细节。

21 . 此处对李鸿章的叙述参考了解威廉撰写的“李鸿章”一文中讲述的事件，载于恒慕义编，《清代名人传略》（华盛顿：美国政府印刷

局，1943年），第464~471页，濮兰德，《李鸿章》（纽约：亨利·霍尔特出版社，1917年），以及埃德加·桑德森编，《世界历史六千年》，第7卷，外国政治家（费城：杜蒙特出版社，1900年），第425~444页。

22 . 解威廉，“李鸿章”，载于恒慕义编，《清代名人传略》，第466页。

23 . “曾国藩书信节选，1862年”，由邓嗣禹、费正清翻译并引用到他们所编的《中国对西方的反应》一书中，第62页。

24 . 李鸿章，“产业化的问题”，引自舒尔曼、夏伟编，《中华帝国：末代王朝的衰落和近代中国的开端：18~19世纪》（纽约：Vintage出版社，1967年），第238页。

25 . 邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第87页。

26 . “敦促学习西方火器的致总理衙门信函”，邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第70~72页。

27 . “李鸿章对西学的支持”，“敦促学习西方火器的致总理衙门信函”，邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第75页。

28 . “李鸿章对西学的支持”，“李鸿章对西学的支持”，“敦促学习西方火器的致总理衙门信函”，邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第75页。

29 . “李鸿章对西学的支持”，“李鸿章对西学的支持”，“李鸿章对西学的支持”，“敦促学习西方火器的致总理衙门信函”，邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第75页。

30 . 芮玛丽，《中国保守主义的最后抵抗》，第222页。

31 ．陈志让，《中国与西方：社会和文化，1815~1937》（布卢明顿：印第安纳大学出版社，1979年），第429页。

32 ．根据14世纪“君权神授的君主正统传位记载”（20世纪30年代，日本文部省宣传局将其广为散发），“日本乃一神国，来自上天的祖先为其奠基，太阳女神让其后裔千秋万代统御日本。只有我国是如此，其他国家绝无类似情形，所以它才被称为神国。”《无情战争：太平洋战争的种族与实力》（纽约：名人堂出版社，1986年），第222页。

33 . 肯尼思·派尔，《日本的崛起》（纽约：公共事务出版社，2007年），第37~38页。

34 . 卡雷尔·范沃尔夫伦，《日本强大之谜：一个不成其为国家的国度里的人民和政治》（伦敦：麦克米伦出版社，1989年），第13页。

35 . 关于一个以日本为中心的进贡秩序的传统概念，参阅迈克尔·奥斯林，《与帝国主义谈判：不平等条约与日本外交文化》（剑桥：哈佛大学出版社，2004年），第14页；马里厄斯·詹森，《近代日本的形成》（剑桥：贝尔纳普出版社，2000年），第69页。

36 . 詹森，《近代日本的形成》，第87页。

37 . 陈志让，《中国与西方》，第431页。

38 ．Masakazu Iwata，《大久保利通：日本的俾斯麦》（伯克利：加州大学出版社，1964年），援引王芸生著，《六十年来中国与日本》（天津：《大公报》，1932~1934年）。

39 ．1874年危机的导因是琉球群岛的一艘船在台湾东南海域触礁沉没，船员被台湾一原住民杀害。日本提出条件苛刻的赔偿要求后，北京最初的答复是，它无力管辖没有汉化的原住部族。从传统的中国观点

看，这一说法有一定的道理。北京没有管辖“夷人”的职责。从近代国际法律和政治角度看，这几乎肯定是一次错误的判断，因为它意味着中国对台湾不具有完全的管辖权。日本随后发兵伐台，而清政府完全无力抵抗。日本于是迫使中国支付赔偿。当时的一位观察家称这次赔偿“是一次决定了中国命运的交易，因为它让全世界看到，此地有一个富饶的帝国，它愿意赔偿，但不愿打仗［《维多利亚时代在华的一位英国人》，第2卷（伦敦：威廉·布莱克伍德父子出版社，1900年），第256页］，这次危机对中国伤害尤其大，因为此前中日两国均称，琉球群岛是自己的属地。危机后，琉球群岛落入日本势力范围。参阅徐中约，《近代中国的崛起》，第315~317页。

40 . 邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第71页。

41 . 濮兰德，《李鸿章》，第160页。

42 . 濮兰德，《李鸿章》，第160~161。

43 . “1896年中俄密约案文”，载于邓嗣禹、费正清编，《中国对西方的反应》，第131页。

44 . 濮兰德，《李鸿章》，第306页。

45 . 关于这些事件以及清廷内部的辩论，参阅徐中约著，《近代中国的崛起》，第390~398页。

46 . 辛丑赔款与此前的赔偿截然不同，外国列强要么放弃大部赔款，要么将赔款改用于中国境内的慈善事业。美国将一部分赔款用于创办位于北京的清华大学。

47 . 斯科特·A·布尔曼，《耗时游戏：围棋——诠释毛泽东的革命战略》（纽约：牛津大学出版社，1969年），该书极其详尽地讲述了这些

战略。

48．史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第485页。

第四章 毛泽东的革命

1．关于毛泽东对秦始皇的看法，从下列文章中可见一斑："在北戴河会议上的讲话：1958年8月19日"，载于马若德、齐慕实和尤金·吴编，《毛主席的秘密讲话——从"百花运动"到"大跃进"》（剑桥：哈佛大学出版社，1989年），第405页；"第一次郑州会议上的讲话：1958年11月10日"，同前出处，第476页；蒂姆·亚当斯，"目击强秦"，《观察家报》，2007年8月19日。

2．安德烈·马尔罗，《反回忆录》，特伦斯·基尔马丁译（纽约：亨利·霍尔特出版公司），1967年，第373~374页。

3．"1958年1月28日在最高国务会议上的讲话摘要"，载于斯图尔特·施拉姆编，《未经修饰的毛泽东——谈话和书信集：1956~1971》（哈蒙斯沃思：企鹅出版公司，1975年），第92~93页。

4．"论人民民主专政：纪念中国共产党二十八周年，1949年6月30日"，载于《毛泽东选集》，第4卷（北京：外文出版社，1969年），第412页。

5．"工作方法六十条草案——中共中央办公厅1958年2月19日印发"，载于陈志让编，《毛泽东著作：选集与书目》（伦敦：牛津大学出版社，1970年），第63页。

6．"工作方法六十条草案——中共中央办公厅1958年2月19日印

发”，载于陈志让编，《毛泽东著作：选集与书目》（伦敦：牛津大学出版社，1970年），第66页。

7 ．“中国人民站起来了：1949年9月”，载于齐慕实编，《毛泽东和中国革命：文献简史》（纽约：帕尔格雷夫出版社，2002年），第126页。

8 ．傅泰乐，“政权不安全和国际合作：试论中国在领土争端中的妥协”，载于《国际安全季刊》2005年秋季号，第56~57页；“喜马拉雅地区的竞争：印度和中国”，载于《经济学人》，2010年8月21日，第17~20页。

9 . 章百家，“周恩来——中国外交的制定者和创始人”，载于迈克尔·H·杭特、牛军编，《中国共产党外交关系史（20世纪20年代到60年代）：人物和视角》（华盛顿：威尔逊国际学者中心亚洲部，1992年），第77页。

10 . 查尔斯·希尔，《大战略——文学、治国策略和世界秩序》（纽黑文：耶鲁大学出版社，2010年），第2页。

11 . “谈话备忘录：1971年7月10日中午12：10~晚6：00于北京”，载于史蒂文·E·菲利普斯编，《美国外交关系（1969~1976）》，第17卷，《中国：1969~1972》（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第404页。1971年7月我在北京第一次见到周恩来，在一次会见中，周恩来背诵了这两句诗词。

12 ． 约翰·W·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第107页。

13 . “正确处理人民内部矛盾——1957年2月27日”，载于《毛泽东选

集》，第5卷（北京：外文出版社，1977年），第417页。

14 . 埃德加·斯诺，《漫长的革命》（纽约：兰登书屋，1972年），第217页。

15 . 林彪，《人民战争胜利万岁！》（北京：外文出版社，1967年），第38页。1965年9月3日首次刊登于《人民日报》。

16 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆——毛泽东对美国心态和政策上的变化，1969~1976”，载于《外交史》，第34卷，第2期，2010年4月。

17 . 陈兼、戴维·L·威尔逊编，“天下大乱——北京，中苏边境冲突和转向中美和解，1968~1969”，《冷战国际史研究项目公报》，第11辑（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1998年冬季号），第161页。

18 . 迈克尔·奥克森伯格，“政治领袖”，载于迪克·威尔逊编，《在历史天平上的毛泽东》（剑桥：剑桥大学出版社，1978年），第90页。

19 . 斯图尔特·施拉姆，《毛泽东思想》（剑桥：剑桥大学出版社，1989年），第23页。

20 . “中国革命和中国共产党——1939年12月”，载于《毛泽东选集》，第2卷，第306页。

21 . “谈话备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第678页。

22 . “愚公移山”，载于《毛泽东选集》，第3卷，第272页。

第五章 三角外交和朝鲜战争

1 . “斯大林和毛泽东的谈话：莫斯科，1949年12月16日”，载于俄罗斯联邦总统档案馆（APRF），全宗45，目录1，案卷329，第9~17页，丹尼·罗扎斯译自《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心。

2 ．斯特罗布·塔尔博特编译，《最后的遗言——赫鲁晓夫回忆录》（波士顿：利特尔–布朗出版社，1974年），第240页。

3 . “斯大林和毛泽东的谈话”，www.cwihp.org。

4 . “斯大林和毛泽东的谈话”，www.cwihp.org。

5 . “斯大林和毛泽东的谈话”，www.cwihp.org。

6 . “斯大林和毛泽东的谈话”，www.cwihp.org。

7 . 见第六章“中国与两个超级大国的对抗”。

8 ．“第二部附件D——中国：中国的军事形势和军事援助建议”，《对华白皮书：1949年8月》，第2卷（斯坦福：斯坦福大学出版社，1967年），第814页。

9 ．“转送函：1949年7月30日”，《对华白皮书：1949年8月》，第1卷（斯坦福：斯坦福大学出版社），1967年，第xvi页。

10 . 迪安·艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，载于《国务院简报》，1950年1月23日刊，第113页。

11 ．谢尔盖·N·冈察洛夫、约翰·W·路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴：斯大林、毛泽东与朝鲜战争》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1993年），第98页。

12 . 艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，第115页。

13 . 艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，第115页。

14 . 艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，第118页。

15 ．时过40年，“二战”后中苏谈判结果造成的积怨依然难平。1989年，邓小平要老布什总统“看看地图，看苏联把外蒙古从中国分裂出去弄成了什么样子。我们是什么样的战略处境？50岁以上的中国人都记得中国的形状像枫叶。现在你看看地图，北面的一大块给切走了”。乔治·H·W·布什和布伦特·斯考克罗夫特，《改变了的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第95~96页。要理解邓小平所说的中国的战略处境，必须考虑到从中苏分裂开始到整个冷战期间，苏联一直在蒙古驻有重兵。

16 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第103页。

17 . 斯图尔特·施拉姆，《毛泽东思想》（剑桥：剑桥大学出版社，1989年），第153页。

18 . “斯大林和毛泽东的谈话”，www.cwihp.org。

19 ．苏联军队原已越过了三八线以南，但听从了华盛顿的呼吁，回到了北面，把朝鲜半岛大约平分为两半。

20 ．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路：中美冲突的形成》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1994年），第87~88页（引用了作者和师哲的谈话）。

21 ．凯瑟琳·威瑟斯比，“我们应该担心吗？斯大林与美国作战的危险”，载于《冷战国际史研究项目工作报告》，第39号（华盛顿：威尔

逊国际学者中心，2002年7月），第9~11页。

22 ．“麦克阿瑟矢言保卫日本”，《纽约时报》（1949年3月2日），《纽约时报》历史档案。

23 . 艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，第116页。

24 . 艾奇逊，“亚洲危机——对美国政策的审视”，第116页。

25 . 威瑟斯比，“我们应该担心吗？”，第11页。

26 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第144页。

27 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第144页。

28 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第145页。

29 . 陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第112页。

30 ．沈志华，《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》（广州：广东人民出版社，2003年）。英译本即将出版，尼尔·西尔弗译。

31 ．沈志华，《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》（广州：广东人民出版社，2003年）。英译本即将出版，尼尔·西尔弗译。

32 ．沈志华，《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》（广州：广东人民出版社，2003年）。英译本即将出版，尼尔·西尔弗译。

33 . 杨奎松对沈志华一书的介绍，引自杨奎松，“斯大林为什么支持朝鲜战争——读沈志华著《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》”，载于《20世纪》，2004年2月刊。

34 . 杜鲁门，“总统关于朝鲜局势的讲话：1950年6月27日”，《美国

总统公开文件》，第173号（华盛顿：美国政府印刷局，1965年），第492页。

35．宫力，“50年代的台湾海峡紧张局势及中国采取的对策”，载于陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战：中美外交，1954~1973》（剑桥：哈佛大学出版社，2001年），第144页。

36．联合国大会决议376（V），《朝鲜独立的问题》（1950年10月7日）。

37．迈克尔·S·格尔森在《中苏边境冲突：威慑、升级与1969年核战争的威胁》（弗吉尼亚州亚历山德里亚：海军分析中心，2010年）一书中就乌苏里江冲突中对这些原则的适用进行了精彩的分析。

38．关于毛泽东打仗的目的，见张曙光著，《毛泽东的军事浪漫主义：中国和朝鲜战争（1950~1953年）》（劳伦斯：堪萨斯大学出版社，1995年），第101~107页、123~125页、132~133页；还见陈兼，《毛泽东的中国与冷战》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2001年），第91~96页。

39．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第137页。

40．沈志华，《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》，第7章。

41．沈志华，《毛泽东、斯大林与朝鲜战争》，第7章。

42．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第143页。

43．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第143~144页。

44．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第144页。

45 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第164~167页。

46 . 陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第149~150页。

47 . 陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第150页。

48 . 陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》，第164页。

49 . “第64号文件：周恩来和印度大使K·M·潘尼迦的谈话，1950年10月3日”，载于冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第276页。

50 . “第64号文件：周恩来和印度大使K·M·潘尼迦的谈话，1950年10月3日”，载于冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第278页。

51 . “第64号文件：周恩来和印度大使K·M·潘尼迦的谈话，1950年10月3日”，载于冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第278页。尼赫鲁总理不仅给美国和英国的代表写信，也给周恩来写了信，讨论限制朝鲜冲突的可能性。

52 . “斯大林（由什特科夫转）给金日成的信：1950年10月8日”，俄罗斯总统档案馆，全宗45，目录1，案卷347，第65~67页（转述了据说是斯大林给毛泽东的电报内容），引自《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》（威尔逊国际学者中心），www.cwihp.org。

53 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第177页。

54 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第177页。

55 . 冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第177页。

56 ．沈志华，“毛泽东1950年10月2日给斯大林关于中国参加朝鲜战争的电文中俄双方不同的版本：一个中国学者的解答”，载于《冷战国际史研究项目公报》第8/9辑（威尔逊国际学者中心，1996年冬季号），第240页。

57 ．冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第200~201页，引自《人民日报》1990年10月16日洪学智和胡奇才的文章“哀思无限悼徐帅”；及引自姚旭，《从鸭绿江到板门店》（北京：人民出版社，1985年）。

58 ．冈察洛夫、路易斯和薛理泰，《不确定的伙伴》，第195~196页。

第六章 中国与两个超级大国的对抗

1 .“助理国务卿迪安·腊斯克1951年5月18日在华美协进社的讲话”，被弗雷德里克·昂达尔所编《美国外交关系：1951年》一书第7卷，《朝鲜和中国：第二部分》（华盛顿特区：美国政府印刷局，1983年），第1671~1672页，“编者的话”转引。

2 ．由于方言的发音和音译方法的不同，金门的英文拼法有“Quemoy”、“Jinmen”、“Kinmen”或“Ch’in-men”，马祖的英文拼法有“Matsu”和“Mazu”。

3 . 当时西方媒体对厦门和福州的称呼为“Amoy”和“Foochow。

4 ．艾森豪威尔，“向国会提交的年度国情咨文：1953年2月2日”，《美国总统公开文件》第6号（华盛顿：美国政府印刷局，1960年），第17页。

5 . 约翰·路易斯·加迪斯，《冷战新史》（纽约：企鹅出版公司，2005年），第131页。

6 . 苏葆立，“美国对三次台海‘危机’的管理”，载于迈克尔·D·斯温、张沱生和丹尼利·F·S·科恩编，《中美危机管理：案例研究与分析》（华盛顿：卡内基国际和平基金会，2006年），第254页。

7 . 苏葆立，“美国对三次台海‘危机’的管理”，载于迈克尔·D·斯温、张沱生和丹尼利·F·S·科恩编，《中美危机管理：案例研究与分析》（华盛顿：卡内基国际和平基金会，2006年），第255页。

8 . “原子弹吓不倒中国人民：1955年1月28日”（这是毛泽东在芬兰首任驻华大使孙士教于北京递交国书时谈话的要点），载于《毛泽东选集》，第5卷（北京：外文出版社，1977年），第152~153页。

9 . “保卫台湾的联合决议：1955年2月7日”，载于《国务院简报》，第32卷，第815号（华盛顿：美国政府印刷局，1955年），第213页。

10 . “编者的话”，约翰·P·格伦农编，《美国外交关系》，第19卷，《国家安全政策：1955~1957》（华盛顿：美国政府印刷局，1990年），第61页。

11 . 苏葆立，“美国对三次台海‘危机’的管理”，第258页。

12 . 斯特罗布·塔尔博特编译，《最后的遗言——赫鲁晓夫回忆录》（波士顿：利特尔–布朗出版社，1974年），第263页。

13 . “赫鲁晓夫与毛泽东谈话备忘录，1959年10月2日于北京”，载于《冷战国际史研究项目公报》第12/13辑（华盛顿：威尔逊国际学者中心，2001年秋/冬季号），第264页。

14 . 张戎、哈利代，《毛泽东：鲜为人知的故事》（纽约：兰登书屋，2005年），第389~390页。

15 . 章百家、贾庆国，“对抗中的方向盘、缓冲器和测试仪：从中国的角度看中美大使级会谈”，载于陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战：中美外交，1954~1973》（剑桥：哈佛大学出版社，2001年），第185页。

16 . 史蒂文·戈尔茨坦，“聋子的对话：1955~1970年中美大使级会谈”，载于陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战》，第200页；夏亚峰，《与敌人谈判：冷战时期中美对话，1949~1972》（布卢明顿：印第安纳大学出版社，2006年），采用中美双方的资料令人信服地描述了中美会谈的那一段历史。

17 . “腊斯克对众议院关于共产党中国政策小组的讲话”，取自ProQuest历史报刊数码数据库（1851~2007），《纽约时报》（1966年4月17日）。

18 . “腊斯克对众议院关于共产党中国政策小组的讲话”，取自ProQuest历史报刊数码数据库（1851~2007），《纽约时报》（1966年4月17日）。

19 . 塔尔博特编译，《赫鲁晓夫回忆录》，第249页。

20 . 吕德良，《中苏分裂：共产世界的冷战》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，2008年），第38页。

21 . 十月革命指1917年11月布尔什维克夺取政权。

22 . 斯图尔特·施拉姆，《毛泽东的思想》（剑桥：剑桥大学出版社，1989年），第113页。

23 . 斯图尔特·施拉姆，《毛泽东的思想》（剑桥：剑桥大学出版社，1989年），第149页。

24 . 吕德良所著《中苏分裂》第50页引用了作者对1956年中文“内部参考消息”的研究及吴冷西（前新华社社长）所著《十年论战，1956~1966：中苏关系回忆录》（北京：中央文献出版社，1999年）的内容。

25 . 吕德良所著《中苏分裂》第50页引用了作者对1956年中文“内部参考消息”的研究及吴冷西（前新华社社长）所著《十年论战，1956~1966：中苏关系回忆录》（北京：中央文献出版社，1999年）的内容，第62~63页。

26 . 塔尔博特编译，《赫鲁晓夫回忆录》，第255页。

27 . 塔尔博特编译，《赫鲁晓夫回忆录》，第255页。

28 . 塔尔博特编译，《赫鲁晓夫回忆录》，第260页。

29 . “豪赌：赫鲁晓夫谈毛泽东、肯尼迪和古巴导弹危机”，载于《生活》杂志，1970年12月18日，第25页。

30 . “赫鲁晓夫和毛泽东的第一次谈话，1958年7月31日”，载于《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心，www.cwihp.org。

31 . “赫鲁晓夫和毛泽东的第一次谈话，1958年7月31日”，载于《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心，www.cwihp.org。

32 . “赫鲁晓夫和毛泽东的第一次谈话，1958年7月31日”，载于《冷

战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心，www.cwihp.org。

33 ．威廉·陶伯曼，《赫鲁晓夫全传》（纽约：诺顿出版社，2003年），第392页。

34 .“赫鲁晓夫和毛泽东的谈话，1959年10月3日”，存于俄罗斯总统档案馆，全宗52，目录1，案卷99，第1~33页，弗拉季斯拉夫·祖波克译，《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心，www.cwihp.org。

35 .“赫鲁晓夫和毛泽东的谈话，1959年10月3日”，存于俄罗斯总统档案馆，全宗52，目录1，案卷99，第1~33页，弗拉季斯拉夫·祖波克译，《冷战国际史研究项目：虚拟档案馆》，威尔逊国际学者中心，www.cwihp.org。

36 ．吕德良，《中苏分裂》，第101页；吴冷西，“炮击金门的决策内幕”，载于《传记文学》1994年第1期，译文见李小兵、陈兼和戴维·L·威尔逊编，“毛泽东对1958年台海危机的处理：中方的回忆和文件”，载于《冷战国际史研究项目公报》，第6/7辑（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1995年冬季号），第213~214页。

37 .吴冷西，“炮击金门的决策内幕”，第208页。

38 .吴冷西，“炮击金门的决策内幕”，第209~210页。

39 ．宫力，“50年代的台湾海峡紧张局势及中国采取的对策”，载于陆伯彬和姜长斌编，《重新审视冷战》，第157~158页；陈兼，《毛泽东的中国与冷战》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2001年），第184页。

40 . 陈兼，《毛泽东的中国与冷战》，第184~185页。

41 . “国务卿的讲话：1958年9月4日”，载于哈丽亚特·达希尔·施韦尔编，《美国外交关系（1958~1960）》，第19卷，《中国》（华盛顿：美国政府印刷局，1966年），第135页。

42 . “驻苏大使馆给国务院的电报，莫斯科，1958年9月7日晚9时”，《美国外交关系》，第19卷，第151页。

43 . 艾森豪威尔，“就台湾局势给苏联部长会议主席尼基塔·赫鲁晓夫的信：1958年9月13日”，《美国总统公开文件》第263号（华盛顿：美国政府印刷局，1960年），第702页。

44 . 安德烈·葛罗米柯，《回忆录》（纽约：双日出版社，1990年），第251~252页。

45 . 吕德良，《中苏分裂》，第102页。

46 . 吕德良，《中苏分裂》，第102~103页。

47 . “驻苏大使馆给国务院的电报，1958年9月19日晚8时”，载于《美国外交关系》第19卷，第236页。

48 . “赫鲁晓夫和毛泽东的谈话，1959年10月3日”。

49 . 夏亚峰，《与敌人谈判》，第98~99页。

50 . 1958年9月30日，第二次沿岸岛屿危机爆发6周后，杜勒斯召开记者招待会，对在金门和马祖驻扎大量国民党军队提出质疑，并指出美国“不担负保卫沿岸岛屿的法律责任”。蒋介石在第二天做出回应，说杜勒斯的话是“单方面谈话”，台北“没有义务遵守”。同时，台北继续在沿岸岛屿加强保卫力量。宫力，“50年代台湾海峡紧张局势及中国采取的

对策”，第163页。

51 . “谈话备忘录：1972年2月24日下午5：15~晚8：05于北京”，载于史蒂文·E·菲利普斯编，《美国外交关系（1969~1976）》，第17卷，《中国：1969~1972》（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第766页。

52 . 塔尔博特编译，《赫鲁晓夫回忆录》，第265页。

第七章 危机四起的十年

1 . 弗雷德里克·泰维斯，“新政府的建立和巩固：1949~1957”。见马若德编，《中国政治：毛泽东时代和邓小平时代》，第2版（剑桥：剑桥大学出版社，1997年），第74页。

2 . 史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第541~542页。

3 . 吕德良，《中苏分裂：共产主义世界的冷战》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，2008年），第76页。

4 . 吕德良，《中苏分裂：共产主义世界的冷战》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，2008年），第84页。

5 . 详细内容以及毛泽东的外交政策与国内政策之间的联系，见陈兼著，《毛泽东的中国与冷战》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2001年），第6~15页。

6 . 内维尔·迈克斯维尔，《印度的对华战争》（纽约花园城：安可出版社，1972年），第37页。

7 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第106页。

8 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第107页。

9 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第107页。

10 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第108页。

11 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第109页。

12 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第110页。

13 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第115页。

14 ．约翰·加弗，“1962年中国对印战争中的决策”，载于江忆恩、陆伯彬编，《中国外交政策研究的新方向》（斯坦福：斯坦福大学出版社，2006年），第120~121页。

15 ．“全世界工人团结起来，反对我们共同的敌人，1962年12月15日”（北京：外文出版社，1962年），《人民日报》社论复制件。

16 ．“全世界工人团结起来，反对我们共同的敌人，1962年12月15日”（北京：外文出版社，1962年），《人民日报》社论复制件。

17．《真理报》，1964年4月5日，引自海曼·雷，《中苏在印度问题上的冲突》（新德里：阿比纳夫出版社，1986年），第106页。

18 ． 费正清、谷梅，《中国新史》，大字本第2版（剑桥：贝克纳普出版社，2006年），第392页。

19 ． 马若德、迈克尔·舍纳尔斯，《毛泽东的最后一次革命》（剑桥：贝克纳普出版社，2006年），第87~91页。

20．马克·盖恩，“中国震荡”，《外交》，第45卷，第2期，1967年1月，第247、252页。

21 ．《人民日报》（北京），1967年1月31日，第6版，引自夏道泰与康斯坦丝·约翰逊，“邓小平领导下中国法律的发展”（华盛顿：国会图书馆远东法律部，1984年），第9页。

22 ．石文安，《人民的敌人》（纽约：诺普夫书局，1987年），第101~103页；马若德和舍纳尔斯，《毛泽东的最后一次革命》，第118~120页。

23 ． 马若德和舍纳尔斯，《毛泽东的最后一次革命》，第224~227页。

24 ． 马若德和舍纳尔斯，《毛泽东的最后一次革命》，第222~223页。

25 . 见第十四章“里根和正常化的开始”。

26 . 见夏亚峰主持，“第11次外交圆桌评估会议”，第43期（胡鞍钢，“毛泽东与文革”，2010年10月6日），第27~33页，见http://www.h-net.org/-diplo/roundtables/PDF/Roundtable-XI-43.pdf。

27 . 约翰·肯尼迪，“一个民主党人对外交政策的看法”，《外交》，第36卷，第1期（1957年10月），第50页。

28 . 吴冷西，“炮击金门的决策内幕”，见李小兵、陈兼、威尔逊编，“毛泽东对1958年台海危机的处理”，《CWIHP简报6、7号》，第208页。

29 . 夏亚峰，《与敌人谈判：冷战时期中美对话，1949~1972》（布卢明顿：印第安纳大学出版社，2006年），第109~114页、234页；诺姆·柯查维，《长期冲突：肯尼迪年代的对华政策》（康涅狄格州韦斯特波特：普雷格出版社，2002年），第101~114页。

30 . 林登·约翰逊，“在美国校友理事会上的讲话：美国的亚洲政策（1966年7月12日）”，《美国总统公开文件》（华盛顿：美国政府印刷局，1967年），第325期，第2卷，第719~720页。

31 . 夏亚峰，《与敌人谈判》，第117~131页。

32 . “共产党中国，1960年12月6日，”《国家情报评估》第13~60号，第2~3页。

33 . 李捷，“20世纪60年代中国国内形势的改变”，见陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战：中美外交，1954~1973》（剑桥：哈佛大学出版社，2001年），第302页。

34 ．李捷，“20世纪60年代中国国内形势的改变”，见陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战：中美外交，1954~1973》（剑桥：哈佛大学出版社，2001年），第304页。

35 ．李捷，“20世纪60年代中国国内形势的改变”，见陆伯彬、姜长斌编，《重新审视冷战：中美外交，1954~1973》（剑桥：哈佛大学出版社，2001年），第185、305页。

第八章 走向和解

1 ．理查德·尼克松，“越战之后的亚洲”，《外交》，第46辑，第1期（1967年10月号），第121页。

2 ．理查德·尼克松，“越战之后的亚洲”，《外交》，第46辑，第1期（1967年10月号），第123页。

3 ．埃德加·斯诺，“采访毛泽东”，《新共和》，第152卷，第9期，总第2623期（1965年2月27日），第21~22页。

4 ．中方的支持程度可见最近解密的中越领导人谈话记录。奥德·阿恩·韦斯塔、陈兼、斯泰因·滕内松、阮武同、詹姆斯·赫什伯格编著的“中外领导人就印度支那战争的77次会谈，1964~1977”中，载有数次关键谈话的记录并附有编者评语。见“冷战国际史工作文件系列”，第22号工作文件（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1998年5月）。中华人民共和国在河内抗法、抗美战争中的作用，可见翟强的分析，《中国与越南的战争：1950~1975》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2000年）。

5 ．章百家，“中国在朝鲜战争与越南战争中的作用，”见迈克尔·斯

温、张沱生、丹尼尔·科恩编，《中美危机管理：案例研究与分析》（华盛顿：卡内基国际和平基金会，2006年），第201页。

6 . 斯诺，“采访毛泽东”，第22页。

7 . 斯诺，“采访毛泽东”，第23页。

8 . 刘亚伟，“毛泽东与美国：误解分析”，见李洪山、洪朝晖编，《美中关系的形象、看法与形成》（拉汉姆：美国大学出版社，1998年），第202页。

9 . 林登·约翰逊，“在霍普金斯大学的讲话：不以征服带来和平（1965年4月7日）”，《美国总统公开文件》第172号（华盛顿：美国政府印刷局，1966年），第395页。

10 . “腊斯克在国会众议院就美国对共产党中国政策的讲话稿”，《纽约时报》（1966年4月17日），可从“ProQuest历史报刊”（1851~2007）中查询。

11 . 刘亚伟，“毛泽东与美国”，第203页。

12 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱：北京、中苏边界冲突与走向中美和解的道路（1968~1969年）”，《冷战国际史简报》第11期（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1998年冬季号），第161页。

13 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱：北京、中苏边界冲突与走向中美和解的道路（1968~1969年）”，《冷战国际史简报》第11期（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1998年冬季号），第158页。

14 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱：北京、中苏边界冲突与走向中美和解的道路（1968~1969年）”，《冷战国际史简报》第11期（华盛顿：

威尔逊国际学者中心，1998年冬季号），第158页。

15 . 据唐纳德·扎戈里亚于1968年发表的一篇高瞻远瞩的文章所称，一部分有影响的中国领导人，包括邓小平和刘少奇，都赞成与莫斯科进行有条件的和解。跟许多观察家的分析相比，扎戈里亚的结论相当超前。他说，中国出于战略必要，最终定会跟美国和解。见唐纳德·扎戈里亚，“北京的战略辩论”，载于邹谠编，《危机中的中国》第二卷（芝加哥：芝加哥大学出版社，1968年）。

16 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱”，第161页。

17 . 理查德·尼克松，“1969年1月20日就职演说”，《美国历届总统公开文献》第1号（华盛顿：美国政府印刷局，1971年），第3页。

18 . 基辛格，《白宫岁月》，（波士顿：利特尔–布朗出版社，1979年），第168页。

19 . 陈兼，《毛泽东的中国与冷战》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2001年），第245~246页。

20 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱”，第166页。

21 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱”，第167页。

22 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱”，第170页。

23 . 陈兼、威尔逊编，“天下大乱”，第168页。

24 . 熊向晖，“开启中美关系的前奏曲”，《中共党史资料》第42号，（1992年6月），第81页。引自威廉·布尔编，“有关尼克松访华中秘密美中外交的新资料”，《国家安全档案电子材料》第145号（2004年12月21日），

http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/index.htm。

25 . 熊向晖，“开启中美关系的前奏曲”，《中共党史资料》第42号，（1992年6月），第81页。引自威廉·布尔编，“有关尼克松访华中秘密美中外交的新资料”，《国家安全档案电子材料》第145号（2004年12月21日），http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/index.htm。

26 . 陈兼、威尔逊编“天下大乱”，第170页。

27 . 陈兼、威尔逊编“天下大乱”，第171页。

28 . 陈兼、威尔逊编“天下大乱”，第171页。

29 . 关于介绍这一事件的最新学术资料，见迈克尔·格尔森，《中苏边境冲突：威慑、升级与1969年核战争的威胁》（弗吉尼亚州亚历山德里亚：海军分析中心，2010年），第23~24页。

30 . 基辛格，《白宫岁月》，第182页。

31 . “高级评估小组会议记录，题目：美国就当今中苏分歧的政策”（NSSM 63），第134~135页。亦可参见格尔森，《中苏边境冲突》，第37~38页。

32 . 埃利奥特·理查森，“尼克松政府的外交政策：1969年9月5日对美国政治学协会的讲话》，《国务院简报》第61号，总第1567期（1969年9月22日），第260页。

33 . 格尔森，《中苏边境冲突》，第49~52页。

34 . “中国驻华沙大使馆随员景志成：南斯拉夫的一场服装表演”，《尼克松的中国游戏》，pbs.org，1999年9月。

http://www.pbs.org/wgbh/amex/china/flmmore/reference/interview/zhicheng0

35 . “中国驻华沙大使馆随员景志成：南斯拉夫的一场服装表演”，《尼克松的中国游戏》，pbs.org，1999年9月。http://www.pbs.org/wgbh/amex/china/flmmore/reference/interview/zhicheng0

36 . “罗杰斯国务卿致尼克松总统的备忘录，1970年3月10日”。史蒂文·菲利普斯编，《美国外交关系（1969~1976）》，第17卷，《中国：1969~1972》（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第188~191页。

37 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆：毛泽东对美国心态和政策上的变化，1969~1976”，《外交史》，第34卷，第2期（2010年4月）。

38 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第47页。

39 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第48页。

40 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第46页。

41 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第48页。

42 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第47页。

43 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第48页。

44 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第48页。

45 . 埃德加·斯诺，“与毛泽东的谈话，”《生活》，第70卷，第16期（1971年4月30日），第48页。

46 . 傅正源（音），《专制传统与中国政治》（纽约：剑桥大学出版社，1993年），第188页；罗斯·特里尔，《白骨精毛夫人》（斯坦福：斯坦福大学出版社，1999年），第344页。

47 . 《牛津简明英汉词典》第二版（香港：牛津大学出版社，1999年），第474页。我谨向研究助理斯凯勒·斯考滕的语言分析致以谢意。

48 . “编者按”，《美国外交关系》，第17卷，第239~240页。

49 . “表B”，《美国外交关系》，第17卷，第250页。

50 . “表B”，《美国外交关系》，第17卷，第250页。

51 . 斯诺，“与毛泽东的谈话”，第47页。

52 . 表A，《美国外交关系》，第17卷，第249页。

53 . “国家安全事务助理基辛格致尼克松的备忘录：1971年1月12日”，《美国外交关系》，第17卷，第254页。

54 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆”，第401~402页。

55 . 基辛格，《白宫岁月》，第710页。

56 . “中华人民共和国总理周恩来致尼克松总统的信函：1971年4月21日于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第301页。

57 ．“中华人民共和国总理周恩来致尼克松总统的信函：1971年4月21日于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第301页。

58 . 基辛格，《白宫岁月》，第720页。

59 ．“美国政府致中华人民共和国政府的信函：1971年5月10日于华盛顿”，《美国外交关系》，第17卷，第318页。

60 ．“中华人民共和国总理周恩来致尼克松总统的信函：1971年5月29日于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第332页。

第九章 恢复关系：与毛泽东和周恩来结识之初

1 ．“给意大利记者奥丽亚娜·法拉奇的答复：1980年4月21日和23日”。见中共中央马恩列斯编译局译，《邓小平文选（1975~1982）》，第2卷（北京：外文出版社，1984年），第326~327页。

2 . “会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，史蒂文·菲利普斯编，“中国：1969~1972”，《美国外交关系（1969~1976）》，第17卷（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第363页。

3 . “会谈备忘录：1971年10月21日上午10：30~下午1：45于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第504页。上述谈话的美方原始记录中将“周”用当时流行的韦氏音标拼为Chou。为避免在本书中出现拼法不一致的现象，中方参加会谈人员的名字以及所引的中方用词一律用汉语拼音。

4 ．“会谈备忘录：1973年2月17~18日晚11：30~早1：20于北京”，戴维·尼克尔斯编，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷，“中

国：1973~1976”（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第124页。

5 .“会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第367页。

6 .“会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第390页。

7 . “会谈备忘录：1971年7月10日中午12：10~晚6：00于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第400页。

8 . 我于1971年7月访华后不久，周恩来就去了河内，向北越领导人介绍中国的新外交姿态。据说此行并不顺利。后来周恩来与越南南方“临时革命政府”河内前线上的影子外交部长、强硬派阮氏萍女士的会谈也不顺利。见陈兼，“中国、越南和中美和解”，载于奥德·阿恩·韦斯塔、索菲·奎因–贾奇编，《第三次印度支那战争：中国、越南和柬埔寨之间的冲突（1972~1979）》（伦敦：劳特利奇出版社，2006年），第53~54页；翟强，《中国与越南的战争：1950~1975》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2000年），第196~197页。

9 .“会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第367~368页。

10 . “会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第367页。

11 . “会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第367页。

12 . “会谈备忘录：1971年7月9日下午4：35~晚11：20于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第369页。

13．“会谈备忘录：1972年2月28日上午8：30~9：30于上海”，《美国外交关系》，第17卷，第823页。

14．这次午餐讨论会的部分记录见《美国外交关系》，第17卷，第416页。

15．自那以后，福建成为海峡两岸经金门、马祖建立贸易和旅游联系的中心。

16．“会谈备忘录：1971年7月10日中午12：10~晚6：00于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第403~404页。

17．陈兼，《毛泽东的中国与冷战》（查珀尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，2001年），第267页。

18．“会谈备忘录：1971年7月10日中午12：10~晚6：00于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第430~431页。

19．玛格丽特·麦克米伦，《尼克松和毛泽东：改变世界的一周》（纽约：兰登书屋，2007年），第22页。

20．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第681页。

21．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第678~679页。

22．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第681页。

23．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第680页。

24 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第681~682页。

25 ． 爱德华·希思，1970~1974年任英国首相。此后，希思在1974~1975年间访问了北京，会晤了毛泽东。

26 ．戴高乐，法国抵抗运动领导人，1959~1969年任法国总统。法国在1964年承认了中华人民共和国。

27 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第679~680页。

28 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第684页。

29 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第683页。

30 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午2：50~3：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第683页。

31 ．“尼克松总统和驻台湾‘大使’马卫康的谈话：1971年6月30日中午12：18~晚12：35于华盛顿”，《美国外交关系》，第17卷，第349页。

32 ．“尼克松总统和驻台湾‘大使’马卫康的谈话：1971年6月30日中午12：18~晚12：35于华盛顿”，《美国外交关系》，第17卷，第351~352页。

33 ．“会谈备忘录：1972年2月21日下午5：58~晚6：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第688页。

34 . “会谈备忘录：1972年2月21日下午5：58~晚6：55于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第689页。

35 . “会谈备忘录：1972年2月22日下午2：10~晚6：00于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第700页。

36 . “会谈备忘录：1972年2月24日下午5：15~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第770页。

37 . “会谈备忘录：1972年2月14日下午4：09~晚6：19于华盛顿”，《美国外交关系》，第17卷，第666页。

38 . 高文谦，《周恩来》，第151~153页、第194~200页。

39 . 见杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆：毛泽东对美国心态和政策上的变化（1969~1976）”，《外交史》，第34卷，第2号（2010年4月号），第407页。

40 . “与中华人民共和国领导人讨论之后的联合声明：1972年2月27日于上海”，《美国外交关系》，第17卷，第812~816页。

41 . “与中华人民共和国领导人讨论之后的联合声明：1972年2月27日于上海”，《美国外交关系》，第17卷，第814页。

42 . “会谈备忘录：1972年2月22日下午2：10~晚6：00于北京”，《美国外交关系》，第17卷，第697页。

43 . “与中华人民共和国领导人讨论之后的联合声明：1972年2月27日于上海”，《美国外交关系》，第17卷，第815页。

44 . 中共中央，“1972年3月7日关于《中美联合公报》的说明”，载于杨奎松、夏亚峰译，“在革命和缓和间摇摆”，第395页。

第十章 准联盟：与毛泽东的谈话

1 ．“会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，戴维·尼克尔斯编，《中国：1973~1976》，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第124页。

2 ．“会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，戴维·尼克尔斯编，《中国：1973~1976》，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第124~125页。

3 ．“会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，戴维·尼克尔斯编，《中国：1973~1976》，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第381页。

4 ．“会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，戴维·尼克尔斯编，《中国：1973~1976》，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第387~388页。

5 ．乔治·凯南在1946年发自莫斯科的“长文电报”及其1947年在《外交》上名义上未署名的《苏联行为解析》一文中称，苏联为意识形态所驱使，对美国和西方必持敌视态度，以苏联为首的共产主义如不遇坚决回应，将往各地延伸。虽然凯南推断苏联的压力“可以通过在一系列不断转变的地缘和政治点上以灵活警惕的反击予以围堵”，他的围堵论主要并非军事学说；它也相当侧重使用外交压力及非共产主义世界内部的政治和社会改革力量作为对付苏联扩张的壁垒。

6 . “会谈备忘录：1973年11月12日下午5：40~晚8：25于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第385页。

7 . “会谈备忘录：1973年11月12日下午5：40~晚8：25于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第389页。

8 . 也门人民民主共和国，当时是与莫斯科同一阵线的独立的国家。

9 . “总统国家安全事务助理（基辛格）致尼克松总统备忘录：1971年11月于华盛顿”，史蒂芬·菲利普斯所编《中国：1969~1972》，《美国外交关系（1969~1976）》，第17卷（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第548页。

10 . “会谈备忘录：1973年11月12日下午5：40~晚8：25于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第391页。

11 . “会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第125页。

12 . “会谈备忘录：1973年11月12日下午5：40~晚8：25于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第131页。据有些人记述，毛泽东的一条线国家中包括中国。这个词当时没有翻译，也未载入美方谈话记录。但因中国的东邻和西邻均被提及，这起码意味着中国亦涵盖在内。

13 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆：毛泽东的心理转变与对美政策（1969~1976）”，《外交历史》，第34卷，第2册（2010年4月），第408页。

14 . “会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第794页。

15 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆”，第413页。

16 . 杨奎松、夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆”，第414页。

17 . “会谈备忘录：1973年2月15日下午5：57~晚9：30于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第38页。

18 . “会谈备忘录：1973年2月15日下午5：57~晚9：30于北京”，《美国外交关系》，第32页。

19 . “会谈备忘录：1973年2月17日晚11：30~18日早1：20于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第137页。

20 . 参见第十三章“‘摸老虎屁股’：对越作战”及基辛格《动乱年代》（波士顿：利特尔–布朗出版社，1982年），第16~18页，第339~367页。

21 . 结果证明中国的分析长期而言不如往常准确，因为如今一般均承认，1975年签署的《赫尔辛基协定》是削弱苏联对东欧控制的主要因素。

第十一章 毛泽东时代的结束

1 . 罗德里克·麦克法夸尔，“毛泽东的交班与毛泽东主义的结束（1969~1982）”，罗德里克·麦克法夸尔编著《中国政治：毛泽东时代与邓小平时代》第2版（剑桥：剑桥大学出版社，1997年），第278~281页，第299~301页。为在“纯洁”的年青一代中寻找接班人，毛泽东把先前只在省一级“左派”组织中崭露头角的37岁的王洪文提拔为共产党的第三把手。他的蹿红让许多观察家大惑不解。与江青一伙的王洪文从未在政治上独立立足，也从未获得与其正式职位相应的权威。1976年他

与“四人帮”其他党羽一起被打倒。

2 ．除此处外，这一比较在沈大伟编著《邓小平：一位中国政治家的画像》（牛津：克拉伦登出版社，2006年）的“绪论：邓小平盖棺论定”和白鲁恂所撰“简介邓小平与中国的政治文化”一文第1~2页、14页中均有阐述。

3 .“会谈备忘录：1973年11月14日上午7：35~8：25于北京”，戴维·尼克尔斯编《中国：1973~1976》，《美国外交关系（1969~1976）》，第18卷（华盛顿：美国政府印刷局，2007年），第430页。

4 ．“国家安全委员会幕僚理查德·所罗门致国务卿基辛格备忘录：1974年1月25日于华盛顿”，《美国外交关系》，第18卷，第455页。

5 ．杨奎松，夏亚峰，“在革命与缓和间摇摆：毛泽东的心理转变与对美政策（1969~1976）”，《外交历史》，第34辑，第2册（2010年4月），第414页。此次会议记录尚未公之于世。此处引文来自熟悉乔冠华外长关于这次政治局会议纪要的资深外交官王幼平尚未出版的回忆录。

6 ．周恩来“政府工作报告（1975年1月13日）”，《北京周报》，1975年第4期（1975年1月24日），第21~23页。

7 ．周恩来“政府工作报告（1975年1月13日）”，《北京周报》，1975年第4期（1975年1月24日），第23页。

8 ．“中华人民共和国代表团团长邓小平在联合国大会特别会议上的发言（1974年4月10日）”（北京：外文出版社，1974年）。

9 ．“中华人民共和国代表团团长邓小平在联合国大会特别会议上的发言（1974年4月10日）”（北京：外文出版社，1974年），第5页。

10 .“中华人民共和国代表团团长邓小平在联合国大会特别会议上的发言（1974年4月10日）”（北京：外文出版社，1974年），第6页。

11 .“中华人民共和国代表团团长邓小平在联合国大会特别会议上的发言（1974年4月10日）”（北京：外文出版社，1974年），第8页。

12 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第788~789页。

13 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第788页。

14 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第789页。

15 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第793页。

16 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷。1940年，英国在法国战役之后撤回其远征军。

17 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第794页。

18 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第794页。

19 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第791页。

20 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，

《美国外交关系》，第18卷，第792页。

21 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第792页。

22 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第790页。

23 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第791页。

24 ．“会谈备忘录：1975年10月21日下午6：25~晚8：05于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第791页。

25 .“会谈备忘录：1975年10月25日上午9：30于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第832页。

26 .“会谈备忘录：1975年10月25日上午9：30于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第832页。

27 ．“政策规划司司长（洛德）草拟的文件（未标明日期，于华盛顿）”，《美国外交关系》，第18卷，第831页。

28 ．“会谈备忘录：1975年12月2日，下午4：10~6：00于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第858页。

29 ．“会谈备忘录：1975年12月2日，下午4：10~6：00于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第859页。

30 ．黄是内战时期毛泽东在延安的同事；曾任将军，时任中国驻美国联络处主任。

31 . 王海容和唐闻生。

32 . 外交部长乔冠华。

33 ．“会谈备忘录：1975年12月2日下午4：10~6：00于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第859页。

34 ．“会谈备忘录：1975年12月2日下午4：10~6：00于北京”，《美国外交关系》，第18卷，第867页。

35 ．有些张贴内容严厉批判秦始皇与武则天的暴虐，暗喻毛泽东和江青。

36 ． 基辛格，《振兴年代》（纽约：西蒙与舒斯特出版社，1999年），第897页。

第十二章 “不倒翁”邓小平

1 ．理查德·埃文斯，《邓小平与现代中国的缔造》（纽约：维京出版社，1993年），第186~187页。

2 ．“军队要整顿（1975年1月25日）”译文，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选（1975~1982）》，第2卷（北京：外文出版社，1984年），第11~13页；及“当前钢铁工业必须解决的几个问题（1975年5月29日）”，第18~22页。

3 ．“全党讲大局，把国民经济搞上去：1975年3月5日”，“军队要整顿（1975年1月25日）”译文，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选（1975~1982）》，第2卷（北京：外文出版社，1984年），第14~17页。

4 . “科研工作要走在前面：1975年9月26日”，http://web.peopledaily.com.cn/english/dengxp/vol2/text/b1080.xhtml。

5 . “军队要整顿（1975年1月25日）”，《邓小平文选》，第2卷，第13页。

6 . “各方面都要整顿（1975年9月27日、10月4日）”，“军队要整顿（1975年1月25日）”，《邓小平文选》，第2卷，第47页。

7 . 转载邓小平所致“悼词”，《中国季刊》，第65期（1976年3月），第423页。

8 . “‘两个凡是’不符合马克思主义（1977年5月24日）”，《邓小平文选》，第2卷，第51页，该文脚注1（引述1977年2月19日提出这一原则的社论）。另参见罗德里克·麦克法夸尔，“毛泽东的交班与毛泽东主义的结束（1969~1982）”，罗德里克·麦克法夸尔编著《中国政治：毛泽东时代与邓小平时代》第2版（剑桥：剑桥大学出版社，1997年），第312~313页。

9 . 罗德里克·麦克法夸尔，“毛泽东的交班与毛泽东主义的结束（1969~1982）”，罗德里克·麦克法夸尔编著《中国政治：毛泽东时代与邓小平时代》第2版（剑桥：剑桥大学出版社，1997年），第312页。

10 . “在全军政治工作会议上的讲话（1978年6月2日）”，《邓小平文选》，第2卷，第132页。

11 . “‘两个凡是’不符合马克思主义（1977年5月24日）”，“在全军政治工作会议上的讲话（1978年6月2日）”，《邓小平文选》，第2卷，第51页。

12 . “尊重知识，尊重人才（1977年5月24日）”，“在全军政治工作

会议上的讲话（1978年6月2日）”，《邓小平文选》，第2卷，第53页。

13 . 斯坦利·卡诺，“我们对中国的下一步棋”，《纽约时报》（1977年8月14日）；史景迁，《寻找现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第632页。

14 . 白鲁恂，“简介邓小平与中国的政治文化”，沈大伟编著《邓小平：一位中国政治家的画像》（牛津：克拉伦登出版社，2006年）。

15 . “解放思想，实事求是，团结一致向前看（1978年12月13日）”，《邓小平文选》，第2卷，第152页。

16 . “解放思想，实事求是，团结一致向前看（1978年12月13日）”，《邓小平文选》，第2卷，第154页。

17 . “解放思想，实事求是，团结一致向前看（1978年12月13日）”，《邓小平文选》，第2卷，第154页。

18 . “坚持四项基本原则（1979年3月30日）”，《邓小平文选》，第2卷，第181页。

19 . “坚持四项基本原则（1979年3月30日）”，《邓小平文选》，第2卷，“坚持四项基本原则（1979年3月30日）”，《邓小平文选》，第2卷，第181页。

20 . “坚持四项基本原则（1979年3月30日）”，《邓小平文选》，第2卷，第182~183页。

21 . 邓小平担任国务院副总理兼中国人民政治协商会议主席之职至1983年。1981~1989年他任中央军委主席和中央顾问委员会主席。

22 . 理查德·埃文斯，《邓小平与现代中国的缔造》，第256页。

第十三章 “摸老虎屁股”：对越作战

1 . “摸老虎屁股”是中国的一句俗话，因毛泽东使用而家喻户晓，意思是做大胆或危险的事情。华国锋在1979年4月在北京会见我时用了这句话。

2 . “文化大革命”期间，当时的国防部长林彪废除了所有军衔，命令全军学习《毛主席语录》（“红宝书”），接受意识形态教育，要求人民解放军超越普通军队的使命，发挥社会和意识形态的作用。爱德华·欧陶德在《第三次印度支那战争中中国的军事策略》（纽约：劳特利奇出版社，2007年）中对这一切在对越战争中给人民解放军带来的后果做了深刻的描述。

3 . “周恩来、康生和范文同的谈话：1968年4月29日于北京”，载于奥德·阿恩·韦斯塔、陈兼等编“中外领导人就印度支那战争的77次会谈，1964~1977”，“冷战国际史工作文件系列”，第22号文件（华盛顿：威尔逊国际史研究项目，1998年5月），第127~128页。

4 . 我一直认为，周恩来主动迫使在毛泽东心目中意识形态正确的红色高棉做出妥协，而且后来事实证明妥协是没有必要的，这是导致周恩来失势的原因之一。又见基辛格，《动乱年代》（波士顿：利特尔–布朗出版社，1982年），第368页。

5 . 罗伯特·罗斯，《印度支那的症结：中国的越南政策（1975~1979）》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1988年），第74页，引用新华社的新闻稿（1975年8月15日），译文源自美国对外广播新闻处每日报道（1975年8月18日）A7版。

6 . 罗伯特·罗斯，《印度支那的症结：中国的越南政策（1975~1979）》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1988年），第74页，

引用新华社的新闻稿（1975年8月15日），译文源自美国对外广播新闻处每日报道（1975年8月18日）A7版。

7 . 罗伯特·罗斯，《印度支那的症结：中国的越南政策（1975~1979）》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1988年），第98页，引用新华社新闻稿（1976年3月15日），译文源自美国对外广播新闻处每日报道（1976年3月16日）A13版。

8 . 1978年4月，阿富汗总统被暗杀，政府被推翻；1978年12月，苏联和阿富汗新政府缔结《苏联和阿富汗友好、睦邻合作条约》；1979年2月19日，美国驻阿富汗大使被暗杀。

9 . 塞勒斯·万斯，《困难的抉择——美国对外政策关键的危急年代》（纽约：西蒙与舒斯特出版公司，1983年），第79页。

10 . 兹比格纽·布热津斯基，《实力与原则：国家安全事务助理的回忆录（1977~1981）》（纽约：法勒，施特劳斯和吉鲁出版社，1985年），附件1第2页所载“卡特总统对布热津斯基出访中国的指示（1978年5月17日）”。

11 . 五项原则是：申明一个中国的政策；承诺美国不支持台湾独立；假使日本在台湾部署军队美国将予以阻止；支持北京和台北之间达成的任何和平解决方案；承诺维持正常化。见第九章“恢复关系：与毛泽东和周恩来结识之初”。

12 . “会谈备忘录：总统与中华人民共和国副总理邓小平会谈摘要，1979年1月29日下午3：35~4：59”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第270号资料，第10~11页。

13 . “布热津斯基博士与黄华外交部长会谈摘要：1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232号资料，第3

页。

14 ．“布热津斯基博士与黄华外交部长会谈摘要：1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232号资料第6~7页。

15 ．“布热津斯基博士与黄华外交部长会谈摘要：1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232号资料。萨达特从1970年起任埃及总统直至他1981年遭到刺杀。

16 ．“布热津斯基博士与黄华外交部长会谈摘要：1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232号资料，第4页。

17 ．“布热津斯基博士与黄华外交部长会谈摘要：1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232号资料，第10~11页。

18 ．“会谈备忘录：与邓小平副总理的会谈，1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232-e号资料，第16页。

19 ．“会谈备忘录：与邓小平副总理的会谈，1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232-e号资料，第5~6页。

20 ．“布热津斯基博士与华国锋主席会谈摘要：1978年5月22日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第233c号资料，第4~5页。

21 ．“会谈备忘录：总统与柴泽民大使会谈摘要，1978年9月19日于

华盛顿”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第250b号资料，第3页。

22 ．“会谈备忘录：与邓小平副总理的会谈，1978年5月21日于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232-e号资料，第6页。

23 ．近几年来，中国领导人和政策分析家提出“和平崛起”一词来描述中国在现有国际制度框架内争取大国地位的外交政策诉求。学者巴里·布赞在一篇卓有创见的文章里把中国和西方的研究糅合在一起，提出中国的“和平崛起”始于20世纪70年代末80年代初。当时邓小平推动中国的国内发展和外交政策日益与“非革命”的世界接轨，寻求与西方的共同利益。邓小平的出访突出证实了这种接轨。见巴里·布赞，“国际社会中的中国——中国能够‘和平崛起’吗？”，载于《中国国际政治期刊》，2010年第3期，第12~13页。

24 ．“与邓小平的一席谈”，《时代》杂志，1979年2月5日，http://www.time.com/time/magazine/article/0, 9171, 946204, 00.xhtml。

25 ．“中国和日本一笑泯恩仇”，《时代》杂志，1978年11月6日，http://www.time.com/time/magazine/article/0, 9171, 948275-1, 00.xhtml。

26 ．亨利·卡姆，“邓小平开始东南亚之行以对抗苏联日益加强的影响”，《纽约时报》（1978年11月6日头版）。

27 ．亨利·卡姆，“邓小平告诉泰国人莫斯科–河内条约危害世界和平”，《纽约时报》（1978年11月9日A9版）。

28 ．“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点（1992年1月18日~2月21日），中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第366页。

29 . 李光耀，《从第三世界到第一世界：新加坡的故事（1965~2000）》（纽约：哈珀–柯林斯出版社，2000年），第597页。

30 . 李光耀，《从第三世界到第一世界：新加坡的故事（1965~2000）》（纽约：哈珀–柯林斯出版社，2000年），第598~599页。

31 . 福克斯·巴特菲尔德，“竞争对手尽释前嫌共同欢迎邓小平”，《纽约时报》（1979年1月30日头版）。

32 . 约瑟夫·莱尔威尔德，“‘宇航员’邓小平在休斯敦看到全新的世界”，《纽约时报》（1979年2月3日头版）。

33 . 福克斯·巴特菲尔德，“邓小平重申中国可能对越出手”，《纽约时报》（1979年2月1日A16版）。

34 . 约瑟夫·莱尔威尔德，“‘宇航员’邓小平在休斯敦看到全新的世界”，《纽约时报》（1979年2月3日头版）。

35 . 两次世界大战间隔22年。自第二次世界大战结束以来已经过了不止22年，所以中国领导人担心历史的节奏在推动事态的发展。10年前毛泽东会见澳大利亚共产党领导人希尔时也谈到同样的问题。另见第八章“走向和解”；及陈兼、戴维·L·威尔逊编，“天下大乱：北京、中苏边境冲突和转向中美和解（1968~1969）”，《冷战国际史研究项目公报》第11辑（华盛顿：威尔逊国际学者中心，1998年冬），第161页。

36 . “会谈备忘录：总统与中国副总理邓小平第一次会谈摘要，1979年1月29日于华盛顿”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第268号资料，第8~9页。

37 . “会谈备忘录：与邓小平副总理的会谈摘要，1978年5月21日于

北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第232-e号资料，第14页。

38 . “会谈备忘录：总统与中华人民共和国副总理邓小平的会谈摘要，1979年1月29日下午3：35~4：59于华盛顿”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第270号资料，第10~11页。

39 . “会谈备忘录：卡特与邓小平关于越南的会谈摘要，1979年1月29日下午5：00~5：40于华盛顿”，卡特总统图书馆，布热津斯基集，中国，1978年12月19日~1979年10月3日，第007号资料，第2页。

40 . 罗伯特·罗斯，《印度支那的症结》，第229页。

41 . “会谈备忘录：卡特与邓小平关于越南的会谈摘要，1979年1月29日下午5：00~5：40于华盛顿”，卡特总统图书馆，布热津斯基集，中国，1978年12月19日~1979年10月3日，第007号资料，第2页。

42 . “会谈备忘录：卡特与邓小平关于越南的会谈摘要，1979年1月29日下午5：00~5：40于华盛顿”，卡特总统图书馆，布热津斯基集，中国，1978年12月19日~1979年10月3日，第007号资料，第5页。

43 . 布热津斯基，《实力与原则》，第410页。

44 . “总统关于同邓小平谈话的报告：1979年1月30日”，卡特总统图书馆，布热津斯基集，中国，1978年12月19日~1979年10月3日，第009号资料，第1页。

45 . 亨利·斯科特－斯托克斯，“邓小平批评美国对伊朗不够坚定”，《纽约时报》（1979年2月8日A12版）。

46 . 较低的数字出自布鲁斯·艾尔曼，《现代中国战争

（1795~1989）》（纽约：劳特利奇出版社，2001年），第285页；较高的数字是爱德华·欧陶德的估计，见《第三次印度支那战争中中国的军事策略》，第3章，第45~55页。

47 . 爱德华·欧陶德，《第三次印度支那战争中中国的军事策略》，第45页。

48 . 邓小平在1979年1月30日对卡特说的话，引于布热津斯基，《实力与原则》，第409~410页。

49 . “莫斯科声明全文”，《纽约时报》（1979年2月19日）；克莱格·R·惠特尼，“援引安全条约：莫斯科说要履行条约规定——未作直接威胁”，《纽约时报》（1979年2月19日头版）。

50 . 爱德华·柯万，“布卢门撒尔发出警告”，《纽约时报》（1979年2月28日头版）。

51 . 爱德华·柯万，“布卢门撒尔发出警告”，《纽约时报》（1979年2月28日头版）。

52 . 布鲁斯·艾尔曼和为数不多的几个其他学者不同意这种普遍意见，并强调这一冲突反苏的方面。他的《现代中国战争》一书第284~297页的内容就阐述了这一观点。

53 . “会谈备忘录：总统与中华人民共和国副总理邓小平第一次会谈摘要，1979年1月29日于华盛顿”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第268号资料，第8页。

54 . “备忘录：总统关于同邓小平谈话的报告，1979年1月30日”，卡特总统图书馆，布热津斯基集，中国，1978年12月19日~1979年10月3日，第009号资料，第2页。

55 ．“与邓小平副总理会谈备忘录：1980年1月8日于北京”，卡特总统图书馆，国家安全事务助理布热津斯基，远东，69号箱，布朗之行会谈备忘录，1980年1月，16号文件。

56 ．“与邓小平副总理会谈备忘录：1980年1月8日于北京”，卡特总统图书馆，国家安全事务助理布热津斯基，远东，69号箱，布朗之行会谈备忘录，1980年1月，15号文件。

57 ．“卡特总统对布热津斯基出访中国的指示”，布热津斯基，《实力与原则》，附件1，第4页。

58 ．据一种估计，1986年越南在“该国北部部署了70万作战部队”。卡尔·D·杰克逊，“印度支那1982~1985：和平让位于战争”，载于所罗门等编《苏联在远东的军事集结》，引用于艾尔曼《现代中国战争》第206页。

59 ．“会谈备忘录：副总统与中华人民共和国副总理邓小平会谈摘要，1979年8月28日上午9：30~中午12：00于北京”，卡特总统图书馆，供查阅资料——中国，第279号资料，第9页。

60 ．“会谈备忘录：卡特总统与中华人民共和国总理华国锋会谈摘要，1980年7月10日于东京”，卡特总统图书馆，国家安全事务助理布热津斯基，38号箱，“总统会谈备忘录，80.7”。

61 ．陈兼，《中国通向朝鲜战争之路》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1994年），第149页。

62 .“会谈备忘录：布热津斯基博士与中华人民共和国副总理耿飚的会谈摘要，1980年5月29日于华盛顿”，卡特总统图书馆，国家安全事务助理布热津斯基，远东，70号箱，“耿飚来访，80.5.23~31”，第5号文件夹。

63 . 李光耀，《从第三世界到第一世界》，第603页。

第十四章 里根和正常化的开始

1 . 乔治·H·W·布什，布伦特·斯考克罗夫特，《改变了的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第93~94页。

2 .《对台湾关系法》，公法第96~98，§3.1。

3 . “美国和中华人民共和国两国政府联合公报（1982年8月17日）”，引自容安澜，《悬崖勒马：美国对台湾政策与美中关系》（华盛顿：亨利·L·史汀生中心，2003年），第243页。

4 . 唐耐心，《海峡对谈：美台关系和与中国的危机》（剑桥：哈佛大学出版社，2009年），第151页。

5 . 唐耐心，《海峡对谈：美台关系和与中国的危机》（剑桥：哈佛大学出版社，2009年），第151页。

6 . 唐耐心，《海峡对谈：美台关系和与中国的危机》（剑桥：哈佛大学出版社，2009年），第148~150页。

7 . 约翰·路易斯·加迪斯，《冷战新史》（纽约：企鹅出版公司，2005年），第213~214页，注43。

8 . 胡耀邦，“全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告：1982年9月1日”，《北京周报》（1982年9月13日），第29版。

9 . 胡耀邦，“全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共

产党第十二次全国代表大会上的报告：1982年9月1日”，《北京周报》（1982年9月13日），第30~31页。

10 . 胡耀邦，“全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告：1982年9月1日”，《北京周报》（1982年9月13日），第30~31页。

11 . 胡耀邦，“全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告：1982年9月1日”，《北京周报》（1982年9月13日），第30~31页。

12 . 查尔斯·希尔，“中国外交政策的转移：美国和苏联”（1984年4月21日），里根总统图书馆，90946（国家安全委员会亚洲事务司）。

13 . 中央情报局情报处，“中国——苏联：三角关系中的策划”（1985年12月20日），里根总统图书馆，007–R。

14 . 附录“里根总统致尼克松前总统的备忘录”，“里根总统关于尼克松前总统访华的备忘录（1982年9月25日）”，威廉·P·克拉克致总统备忘录，威廉·克拉克档案，第002号。

15 . 乔治·P·舒尔茨，《动乱与胜利：我任国务卿的那些年》（纽约：查尔斯·斯克里布纳父子出版社，1993年），第382页。

16 . “罗纳德·里根1984年4月30日在上海复旦大学的演讲”，《美国总统公开文件》，第1卷（华盛顿：美国政府印刷局，1986年），第603~608页；“1984年4月27日在北京对中国共产党领导人的谈话”，《美国总统公开文件》第1卷，第579~584页。

17 . 唐纳德·扎戈里亚，“中国静悄悄的革命”，《外交》，1984年4月刊，第881页。

18 ．史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第654~655页。

19 ．纪思道，“中国前共产党领导人胡耀邦逝世，终年73岁”，《纽约时报》（1989年4月16日），http://www.nytimes.com/1989/04/16/obituaries。

20 ．克里斯多夫·马尔什，《空前的改革》（纽约：列克星敦出版社，2005年），第41页。

第十五章 美国的窘境

1 ．史景迁指出，1989年是几个饱含政治含义的周年的汇集点：“它是法国大革命200周年、中国五四运动70周年、中华人民共和国诞生40周年以及与美国恢复外交关系10周年。”史景迁，《追寻现代中国》（纽约：诺顿出版社，1999年），第696页。

2 . 黎安友，“平装版前言：天安门文件集——一位编辑的思考”，张良、黎安友和佩里·林克编，《天安门文件集》（纽约：公共事务出版社，2001年），第8页。

3 . 理查德·鲍姆，《埋葬毛泽东：邓小平时代的中国政治》(普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1994年），第254页。

4 ．黎安友，“这批文件及其重大意义”，引自《天安门文件集》序言，第4页。

5 ．试图施加附加条件的一个例子是克林顿将给予中国最惠国待遇同中国改变其人权记录挂钩。详见本书第十七章“又一次和解：江泽民时期”。

6 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦：处理1989~2000之美中关系》（伯克利：加州大学出版社，2001年），第305页。

7 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第89~90页。

8 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第97~98页。

9 . 国会和白宫均担心，在美国公开参加抗议活动的留学生返回中国时会受到惩罚。总统表示，对要求延长签证的申请将予以照顾。与此同时，国会争取不经申请即可延长签证。

10 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第100页。

11 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第101页。

12 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第102页。

13 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第102页。

14 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦》（伯克利：加州大学出版社，2001年），第302页。

15 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第105~106页。中国外长钱其琛在其回忆录里不同意这一说法，坚称这架飞机始终很安全。钱其琛，《外交十记》（纽约：哈

珀·柯林斯出版社，2005年），第133页。

16 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第106页。

17 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第106页。

18 ． 钱其琛，《外交十记》（纽约：哈珀·柯林斯出版社，2005年），第134页。

19 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第109页。

20 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第107页。

21 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第107页。

22 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第107~108页。

23 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第107~109页。

24 ． 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1998年），第110页。

25 ．邓小平说得很明白，他打算很快退休。1992年，他的确这样做了。不过他仍被视为一位具有影响力的政策决策者。

26．和平共处五项原则是1954年印度和中国谈判达成的，其内容是信奉不同意识形态的国家共存并互不干涉。

27．1989年10月尼克松对北京进行私人访问时，邓小平表达了同样的意思："请转告布什总统，让我们结束过去。美国应该带一个头，只有美国才能带头，因为美国强，中国弱，且受到伤害的是中国。如果你们想让中国乞求你们，中国做不到。即使拖上100年，中国人也不会求你们结束（对中国的）制裁……无论中国领导人是谁，在这个问题上犯错误肯定要下台，因为中国人民不会饶恕他。"兰普顿在《同床异梦》一书中引用，第29页。

28．白宫有些人认为，邀请方励之与他批评的中国领导人同台出席美国总统举办的宴会是不必要的挑衅行为。他们指责美国驻华大使馆未能事先提醒他们即将发生的争执。而美国驻华大使洛德当初把方励之列入宴会客人名单时，实际上曾说明方励之是一位直言不讳的持不同政见者，邀请他可能会激怒中国政府，但仍应向他发出邀请。

29．美国驻华大使馆发给华盛顿美国国务院的函电，SITREP No.49，6月12日，当地时间1989年6月11日。杰弗里·T·理查森、迈克尔·L·埃文斯编，《天安门1989：解密历史》，国家安全档案电子版简报第16号，1999年6月1号，第26号文件。

30．老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1988年），第99页。

31．美国驻华使馆电报，"中国和美国——持久接触"，1989年6月11日，机密，载于《美国天安门文件集：新文件透露美国对1989年中国政治危机的看法》，迈克尔·L·埃文斯编，国家安全档案电子版简报（2001年6月4日），第11号文件。

32 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1988年），第101~102页。

33 . 钱其琛，《外交十记》，第140页。

34 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1988年），第174页。

35 . 老布什、斯考克罗夫特，《改变的世界》（纽约：诺普夫书局，1988年），第176~177页。

36 . 最终方励之及其夫人搭乘一架美国军用运输机离开中国去英国，之后在美国安家。方励之成为亚利桑那大学的物理教授。

37 . 理查德·埃文斯，《邓小平和现代中国的形成》（伦敦：哈米什·汉密尔顿出版社，1993年），第304页（援引《争鸣》杂志，香港，1990年5月1日）。

38 . “邓小平新政策的‘指导方针’”，FBIS-CHI-91-215。一并参阅“中华人民共和国军事力量：根据国防授权法案2000财政年度向国会提交的报告”（2007），美国国防部国防部长办公室，7，http://www.defense.gov/pubs/pdfs/070523-china-militarypowerfnal.pdf。

第十六章 什么样的改革？邓小平南方视察

1 . 鲍瑞嘉，《邓小平时代的中国政治》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1994年），第334页。

2 . “在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷

（北京：外文出版社，1994年），第359页。

3 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第360页。

4 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第361页。

5 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第362~363页。

6 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第364~365页。

7 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点：1992年1月18日至2月21日”，中共中央马恩列斯著作编译局译，《邓小平文选》，第3卷（北京：外文出版社，1994年），第366页。

8 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦：处理1989~2000之美中关系》（伯克利：加州大学出版社，2001年），第11页。

9 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点（1992年1月18日至2月21日）”，《邓小平文选》，第3卷，第370页。

10 .“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点（1992年1月18日至2月21日）”，《邓小平文选》，第3卷，第369页。

第十七章 又一次和解：江泽民时期

1 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦：处理1989~2000之美中关系》（伯克利：加州大学出版社，2001年），第293、308页。

2 . 国务院情报研究局，“中国：危机之后”，1989年7月27日，第17页。出自杰弗里·T·理查森、迈克尔·L·埃文斯编，《天安门1989：解密历史》，国家安全档案电子简报第16号，1999年6月1日，第36号文件。

3 . 斯蒂芬·穆夫森，“中国的经济‘老板’：朱镕基担任总理”，《华盛顿邮报》（1998年3月5日A1版）。

4 . 1992年9月14日声明，引自A·M·罗森塔尔，“在我脑海中：我们重蹈覆辙”，《纽约时报》，1993年4月9日；关于中国与西方对这一声明的不同解读，请参见兰普顿《同床异梦》第32页。

5 . “迎接一个更广阔世界的挑战：克林顿总统在联合国大会上的讲话，1993年9月27日于纽约”，《国务院快讯4》，第39号，1993年9月27日。

6 . 苏葆立，《天安门之后：1989~2000年美中关系的政治学》（华盛顿特区：布鲁金斯学会，2003年），第161页。

7 . 邓小平曾于1989年12月发表讲话，要求中国“坚持社会主义，防止和平演变”。毛泽东也多次警告防止“和平演变”。参见“毛泽东与杜勒斯的和平演变战略：薄一波回忆录的启示”，《冷战国际史项目简报6/7》（华盛顿特区：威尔逊国际学者中心，1996/1997年冬），第228页。

8 . 考虑到这个事实，“最惠国”从那时起便改称“永久正常贸易关系”，虽然“最惠国”这个标签依然使用。

9 . “从遏制到扩展：安东尼·雷克在华盛顿约翰·霍普金斯大学尼采高级国际研究院的讲话，1993年9月21日”，《国务院快讯4》，第39号，1993年9月27日。

10 . 苏葆立，《天安门之后》，第165页。

11 . 威廉·J·克林顿，“有关中国最惠国贸易地位的讲话”，1993年5月28日，《美国总统公共文件》第1册（华盛顿：美国政府印刷局，1994年），第770~771页。

12 . 威廉·J·克林顿，“有关中国最惠国贸易地位的讲话”，1993年5月28日，《美国总统公共文件》第1册（华盛顿：美国政府印刷局，1994年），第770~772页。

13 . 雷克，“从遏制到扩展”。

14 . 苏葆立，《天安门之后》，第168~171页。

15 . 沃伦·克里斯托弗，《一生的机遇》（纽约：斯克莱布诺出版社，2001年），第237页。

16 . 沃伦·克里斯托弗，《一生的机遇》（纽约：斯克莱布诺出版社，2001年），第237页。

17 . 沃伦·克里斯托弗，《一生的机遇》（纽约：斯克莱布诺出版社，2001年），第238页。

18 . 沃伦·克里斯托弗，《一生的机遇》（纽约：斯克莱布诺出版社，2001年），第238~239页。

19 . “中国大陆和台湾和平统一的设想：1983年6月26日”，《邓小平文选》，第3卷，第40~42页。

20 ．约翰·W·加弗，《变脸：中国、美国与台湾的民主化》（西雅图：华盛顿大学出版社，1997年），第15页；詹姆斯·卡曼，“李登辉：有国之人”，《康奈尔大学杂志》，1995年6月号，见http://www.news.cornell。

21 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦》，第101页。

22 ．威廉·J·克林顿，“与江泽民主席在西雅图讨论后的讲话及与记者交流情况：1993年11月19日”，《美国总统公共文件》（华盛顿：美国政府印刷局，1994年），第2022~2025页。

23 . 加弗，《变脸》，第92~97页；苏葆立，“美国对三次台海危机的处理”，迈克·史文、张沱生、丹尼利·F·S·科恩编，《中美危机管理：案例研究与分析》（华盛顿：卡内基国际和平基金会，2006年），第278页。

24 . 马德琳·奥尔布赖特，《国务卿女士》（纽约：海皮伦出版社，2003年），第546页。

25 ．罗伯特·劳伦斯·库恩，《他改变了中国：江泽民传》（纽约：皇冠出版社，2004年），第2页。

26 . 奥尔布赖特，《国务卿女士》，第531页。

27 . 克里斯托弗·马什，《史无前例的改革》（纽约：列克星敦出版社，2005年），第72页。

28 . 巴里·诺顿，《中国经济：转型与增长》（剑桥：麻省理工学院出版社，2007年），第142~143页。

29 . 迈克尔·P·理卡兹，《总统与中央王国：中国、美国与行政部门

领导人》（纽约：列克星敦出版社，2000年），第12页。

30 . 戴维·M·兰普顿，《同床异梦》，附录A，第379~380页。

31 . 朱镕基，“在21世纪中国经济发展高级研讨会上的讲话及答问”，1997年9月22日，《朱镕基答记者问》（牛津：牛津大学出版社，2011年），第5章。

第十八章 新千年

1 . 理查德·丹尼尔·尤因，“胡锦涛：一位中国总书记的成长”，《中国季刊》，第173期，2003年3月，第19页。

2 . 理查德·丹尼尔·尤因，“胡锦涛：一位中国总书记的成长”，《中国季刊》，第173期，2003年3月，第21~22页。

3 . “小康”这个有2 500年历史的儒家用语现已成为广泛使用的正式政策术语，表明人民达到中等富裕，有相当数量的可支配收入。“孔子与党的路线”，《经济学人》，2003年5月22日；“孔子卷土重来”，《经济学人》，2007年5月17日。

4 . 乔治·W·布什，“与温家宝总理会谈后的讲话及与记者交流的情况：2003年12月9日”，《美国总统公共文件》（华盛顿：美国政府印刷局，2006年），第1701页。

5 . 戴维·巴博扎，“中国领导人即席回答公司高管的问题”，《纽约时报》（2010年9月22日）。

6 . 崔常发、徐明善编，《高层讲坛》（北京：红旗出版社，2007年），第165~182页。转引自增田雅之，“中国寻求新的外交政策领

域：‘和谐世界’的理论与实践”，饭田雅史编，《中国的转变：崛起大国的全球战略》（东京：NIDS联合研究系列，2009年），第62页。

7 . 温家宝，“关于社会主义初级阶段的历史任务和我国对外政策的几个问题”，新华社，2007年2月26日。引自增田雅之，“中国寻求新的外交政策领域：‘和谐世界’的理论与实践”，第62~63页。

8 . 沈大伟，“应对矛盾的中国”，《华盛顿季刊》，第34期，2011年冬季刊，第8页。

9 . 郑必坚，“中国和平崛起，迈向大国地位”，《外交》，第84期，2005年9/10月号，第22页。

10 . “努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”，胡锦涛在联合国首脑会议上的讲话，2005年9月15日于纽约。

11 . 数字“8”在中国数字占卦术中被认为是吉祥数字，在中国某些方言中，“8”与“发”同音。

12 . 内森·加德尔斯，“奥运后权力转移：后美国世界中中央帝国的回归，”《新观点季刊》，第25期，2008年秋季号，第7~8页。

13 . “第十一次驻外使节会议召开，胡锦涛温家宝讲话”，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/ldhd/2009-07/20/content_1370171.xhtml。

14 . 王小东，“该由西方正视中国‘不高兴’了”，出自宋晓军、王小东、黄纪苏、宋强、刘仰，《中国不高兴：大时代、大目标及我们的内忧外患》（南京：江苏人民出版社，2009年），第39页。

15 . 宋晓军，“美国不是纸老虎，是‘老黄瓜刷绿漆’”，出自宋晓

军、王小东等著，《中国不高兴》，第85页。

16 ． 中国的经典用语，指冲突后回复和平，但没想到又引发了对抗。

17 . 宋晓军，“美国不是纸老虎”，《中国不高兴》，第86页。

18 . 宋晓军，“美国不是纸老虎”，《中国不高兴》，第92页。

19 . 宋晓军，“美国不是纸老虎”，《中国不高兴》，第92页。

20 ．刘明福，《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（北京：中国友谊出版公司，2010年）。

21 ．刘明福，《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（北京：中国友谊出版公司，2010年），第69~73页，第103~117页。

22 ．刘明福，《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（北京：中国友谊出版公司，2010年），第124页。

23 ．刘明福，《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（北京：中国友谊出版公司，2010年），第256~262页。

24 ．有些分析认为尽管本书表达的情绪是真实的，可能在中国军界非常常见，但也有部分营利动机：煽动性的书在任何国家都销路很好，而且《中国不高兴》和《中国梦》等民族主义书籍都是由民营出版文化公司出版的。参见菲利浦·桑德斯，“中国梦会变成美国的噩梦吗？”《中国简报》，第10期（华盛顿：詹姆斯顿基金会，2010年4月1日），第10~11页。

25 ． 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

26 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

27 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

28 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

29 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

30 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

31 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

32 . “胡锦涛在纪念改革开放30周年大会上的讲话”，2008年12月18日，参见http://www.bjreview.com.cn/Key_Document_Translation/2009-04/27/content_194200.htm。

33 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”。

34 . 戴秉国，“坚持走和平发展道路”。

后记 克劳备忘录：历史会重演吗？

1 . 艾尔·克劳对这个问题涉及的双方都很了解。他生于莱比锡，父亲是英国外交官，母亲是德国人，他年仅17岁时便移居英国。他的妻子

拥有德国血统。即使是英国皇室忠诚的公务人员，克劳在文化和家庭方面仍与欧洲大陆保持着一定联系。迈克尔·L·多克里尔、布莱恩·J·C·麦克尔彻，《外交与世界大国：1890~1951年英国外交政策研究》（剑桥：剑桥大学出版社，1996年），第27页。

2．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第406页。

3．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第417页。

4．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第416页。

5．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第417页。

6．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第407页。

7 ．艾尔·克劳，《关于英国与德法关系现状的备忘录》，外交部，1907年1月1日，出自G·P·古奇、哈罗德·坦珀利编，《英国关于战争起源的文件（第3卷）：对协约的考验》（伦敦：皇家文书局，1928年），第407页。

8 ．菲利浦·桑德斯，“中国梦会变成美国的噩梦吗？”《中国简报》第10期，第7号，华盛顿：詹姆斯顿基金会，2010年4月1日，第10页（引用刘明福在《环球时报》上的文章）。

9 ．刘明福，《中国梦：后美国时代的大国思维与战略定位》（北京：中国友谊出版公司，2010年），第24页；克里斯·巴克利，“中国解放军军官敦促挑战美国优势地位”，路透社，2010年2月28日，见http://www.reuters.com/article/2010/03/01/uschina-usa-military-exclusiveidUSTRE6200P620100301。

10 ．理查德·丹尼尔·尤因，“胡锦涛：一位中国总书记的成长”，《中国季刊》第173号，2003年3月，第29~31页。

11 ．戴秉国，“坚持走和平发展道路”，中华人民共和国外交部，2010年12月6日。

12 . 埃德勒·哈尤汀，《中国的人口变化：未来的形态》（斯坦福：斯坦福长寿研究中心，2008年10月24日），第7页。

13 ．伊桑·德温，“日本综合征”，《外交政策》，2010年9月30日，见http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/09/30/the_japan s_yndrome。

14 . 哈尤汀，《中国的人口变化》，第3页。

15 . 参见乔舒亚·库珀·拉莫，“胡锦涛的访问：寻找推进美中关系的途径”，《时代》，2010年4月8日。拉莫采用了生物学领域的共同进化

概念，用来解释美中关系框架。

英文注释

Prologue

1. John W. Garver, “China’s Decision for War with India in 1962,” in Alastair Iaian Johnston and Robert S. Ross, eds.,*New Directions in the Study of China’s Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), 116, citing Sun Shao and Chen Zibin,*Ximalaya shan de xue: Zhong Yin zhanzheng shilu* [*Snows of the Himalaya Mountains: The True Record of the China-India War*] (Taiyuan: Bei Yue Wenyi Chubanshe, 1991), 95; Wang Hongwei,*Ximalaya shan qingjie: Zhong Yin guanxi yanjiu* [*The Himalayas Sentiment: A Study of China-India Relations*] (Beijing: Zhongguo Zangxue Chubanshe, 1998), 228–30.

2.*Huaxia* and*Zhonghua* , other common appellations for China, have no precise English meaning, but carry similar connotations of a great and central civilization.

Chapter1: The Singularity of China

1. “Ssuma Ch’ien’s Historical Records-Introductory Chapter,” trans. Herbert J. Allen,*The Journal of the Royal Asiatic Society of Great Britain and Ireland* (London: Royal Asiatic Society, 1894), 278–80 (“Chapter I: Original Records of the Five Gods”).

2. Abbé Régis-Evariste Huc,*The Chinese Empire* (London: Longman,

Brown, Green & Longmans, 1855), as excerpted in Franz Schurmann and Orville Schell, eds.,*Imperial China: The Decline of the Last Dynasty and the Origins of Modern China, The 18th and 19th Centuries* (New York: Vintage, 1967), 31.

3. Luo Guanzhong,*The Romance of the Three Kingdoms* , trans. Moss Roberts (Beijing: Foreign Languages Press, 1995), 1.

4. Mao used this example to demonstrate why China would survive even a nuclear war. Ross Terrill,*Mao: A Biography* (Stanford: Stanford University Press, 2000), 268.

5. John King Fairbank and Merle Goldman, *China: A New History* , 2nd enlarged ed. (Cambridge: Belknap Press, 2006), 93.

6. F. W. Mote,*Imperial China: 900–1800* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), 614–15.

7. Ibid., 615.

8. Thomas Meadows,*Desultory Notes on the Government and People of China* (London: W. H. Allen & Co., 1847), as excerpted in Schurmann and Schell, eds.,*Imperial China* , 150.

9. Lucian Pye, “Social Science Theories in Search of Chinese Realities,”*China Quarterly* 132 (1992): 1162.

10. Anticipating that his colleagues in Washington would object to this proclamation of Chinese universal jurisdiction, the American envoy in Beijing obtained an alternate translation and textual exegesis from a local British expert. The latter explained that the offending expression—literally

“to soothe and bridle the world”—was a standard formulation, and that the letter to Lincoln was in fact a (by the Chinese court’s standards) particularly modest document whose phrasing indicated genuine goodwill.*Papers Relating to Foreign Affairs Accompanying the Annual Message of the President to the First Session of the Thirty-eighth Congress* , vol. 2 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1864), Document No. 33 (“Mr.Burlingame to Mr. Seward, Peking, January 29, 1863”), 846–48.

11. For a brilliant account of these achievements by a Western scholar deeply (and perhaps excessively) enchanted by China, see Joseph Needham’s encyclopedic multivolume*Science and Civilisation in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1954).

12. Fairbank and Goldman, *China* , 89.

13. Angus Maddison,*The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006), Appendix B, 261–63. It must be allowed that until the Industrial Revolution, total GDP was tied more closely to population size; thus China and India outstripped the West in part by virtue of their larger populations. I would like to thank Michael Cembalest for bringing these figures to my attention.

14. Jean-Baptiste Du Halde,*Description géographique, historique, chronologique, politique, et physique de l’empire de la Chine et de la Tartarie chinoise* (La Haye: H. Scheurleer, 1736), as translated and excerpted in Schurmann and Schell, eds., *Imperial China* , 71.

15. François Quesnay,*Le despotisme de la Chine* , as translated and excerpted in Schurmann and Schell, eds.,*Imperial China* , 115.

16. For an exploration of Confucius's political career synthesizing classical Chinese accounts, see Annping Chin,*The Authentic Confucius: A Life of Thought and Politics* (New York: Scribner, 2007).

17. See Benjamin I. Schwartz,*The World of Thought in Ancient China* (Cambridge: Belknap Press, 1985), 63–66.

18. Confucius,*The Analects* , trans. William Edward Soothill (New York: Dover, 1995), 107.

19. See Mark Mancall, "The Ch'ing Tribute System: An Interpretive Essay," in John King Fairbank, ed.,*The Chinese World Order* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), 63–65; Mark Mancall,*China at the Center: 300 Years of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1984), 22.

20. Ross Terrill,*The New Chinese Empire* (New York: Basic Books, 2003), 46.

21. Fairbank and Goldman, *China* , 28, 68–69.

22. Masataka Banno,*China and the West, 1858–1861: The Origins of the Tsungli Yamen* (Cambridge: Harvard University Press, 1964), 224–25; Mancall,*China at the Center* , 16–17.

23. Banno,*China and the West*, 224–28; Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 197.

24. Owen Lattimore, "China and the Barbarians," in Joseph Barnes, ed.,*Empire in the East* (New York: Doubleday, 1934), 22.

25. Lien-sheng Yang, "Historical Notes on the Chinese World Order," in

Fairbank, ed.,*The Chinese World Order* , 33.

26. As excerpted in G. V. Melikhov, “Ming Policy Toward the Nüzhen (1402– 1413),” in S. L. Tikhvinsky, ed., China and Her Neighbors: From Ancient Times to the Middle Ages (Moscow: Progress Publishers, 1981), 209.

27. Ying-shih Yü, Trade and Expansion in Han China: A Study in the Structure of Sino-Barbarian Economic Relations (Berkeley: University of California Press, 1967), 37.

28. Immanuel C. Y. Hsü, China’s Entrance into the Family of Nations: The Diplomatic Phase, 1858–1880 (Cambridge: Harvard University Press, 1960), 9.

29. Thus the extension of Chinese sovereignty over Mongolia (both “Inner” and, at various points of Chinese history, “Outer”) and Manchuria, the respective founts of the foreign conquerors that founded the Yuan and Qing Dynasties.

30. For enlightening discussions of these themes, and a fuller explanation of the rules of*wei qi* , see David Lai, “Learning from the Stones: A Go Approach to Mastering China’s Strategic Concept, Shi” (Carlisle, Pa.: United States Army War College Strategic Studies Institute, 2004); and David Lai and Gary W. Hamby, “East Meets West: An Ancient Game Sheds New Light on U.S.-Asian Strategic Relations,”*Korean Journal of Defense Analysis* 14, no. 1 (Spring 2002).

31. A convincing case has been made that*The Art of War is the work of a later* (though still ancient) author during the Warring States period, and that

he sought to imbue his ideas with greater legitimacy by backdating them to the era of Confucius. These arguments are summarized in Sun Tzu,*The Art of War* , trans. Samuel B. Griffith (Oxford: Oxford University Press, 1971), Introduction, 1–12; and Andrew Meyer and Andrew Wilson, "*Sunzi Bingfa* as History and Theory," in Bradford A. Lee and Karl F. Walling, eds.,*Strategic Logic and Political Rationality: Essays in Honor of Michael Handel* (London: Frank Cass, 2003).

32. Sun Tzu,*The Art of War, trans* . John Minford (New York: Viking, 2002), 3.

33. Ibid., 87–88.

34. Ibid., 14–16.

35. Ibid., 23.

36. Ibid., 6.

37. In Mandarin Chinese, "*shi* " is pronounced roughly the same as "sir" with a "sh." The Chinese character combines the elements of "cultivate" and "strength."

38. Kidder Smith, "The Military Texts: The*Sunzi* ," in Wm. Theodore de Bary and Irene Bloom, eds.,*Sources of Chinese Tradition* , vol. 1,*From Earliest Times to 1600* , 2nd ed. (New York: Columbia University Press, 1999), 215. The Chinese author Lin Yutang explained*shi* as an aesthetic and philosophic notion of what a situation "is going to become . . . the way the wind, rain, flood or battle looks for the future, whether increasing or decreasing in force, stopping soon or continuing indefinitely, gaining or losing, in what direction [and] with what force." Lin Yutang,*The Importance*

of Living (New York: Harper, 1937), 442.

39. See Joseph Needham and Robin D. S. Yates,*Science and Civilisation in China* , vol. 5, part 6: “Military Technology: Missiles and Sieges” (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 33–35, 67–79.

40. See Lai and Hamby, “East Meets West,” 275.

41. Georg Wilhelm Friedrich Hegel,*The Philosophy of History* , trans. E. S. Haldane and Frances Simon, as quoted in Spence,*The Search for Modern China* , 135–36.

Chapter 2: The Kowtow Question and the Opium War

1. The story of Qing expansion in “inner Asia” under a series of exceptionally able Emperors is related in rich detail in Peter Perdue, China Marches West:*The Qing Conquest of Central Eurasia* (Cambridge: Belknap Press, 2005).

2. See J. L. Cranmer-Byng, ed.,*An Embassy to China: Being the journal kept by Lord Macartney during his embassy to the Emperor Ch’ien-lung, 1793–1794* (London: Longmans, Green, 1962), Introduction, 7–9 (citing the*Collected Statutes* of the Qing dynasty).

3. “Lord Macartney’s Commission from Henry Dundas” (September 8, 1792), in Pei-kai Cheng, Michael Lestz, and Jonathan Spence, eds.,*The Search for Modern China: A Documentary Collection* (New York: W. W. Norton, 1999), 93–96.

4. Ibid., 95.

5. Macartney’s Journal, in An*Embassy to China* , 87–88.

6. Ibid., 84–85.

7. Alain Peyrefitte,*The Immobile Empire* (New York: Alfred A. Knopf, 1992), 508.

8. Macartney’s Journal, in An*Embassy to China* , 105.

9. Ibid., 90.

10. Ibid., 123.

11. Ibid.

12. See Chapter 1, “The Singularity of China”.

13. Macartney’s Journal, in*An Embassy to China* , 137.

14. Qianlong’s First Edict to King George III (September 1793), in Cheng, Lestz, and Spence, eds.,*The Search for Modern China: A Documentary Collection* , 104–6.

15. Qianlong’s Second Edict to King George III (September 1793), in Cheng, Lestz, and Spence, eds.,*The Search for Modern China: A Documentary Collection* , 109.

16. Macartney’s Journal, in *An Embassy to China* , 170.

17.*Angus Maddison, The World Economy: A Millennial Perspective (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2006), Appendix B, 261, Table B–18 , “World GDP , 20 Countries and Regional*

Totals, 0–1998 A.D.”

18. See Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 149–50; Peyrefitte,*The Immobile Empire* , 509–11; Dennis Bloodworth and Ching Ping Bloodworth,*The Chinese Machiavelli: 3000 Years of Chinese Statecraft* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1976), 280.

19. Peter Ward Fay,*The Opium War, 1840–1842* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1975), 68.

20. Peyrefitte,*The Immobile Empire* , xxii.

21. “Lin Tse-hsü’s Moral Advice to Queen Victoria, 1839,” in Ssu-yü Teng and John K. Fairbank, eds.,*China’s Response to the West: A Documentary Survey, 1839–1923* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), 26.

22. Ibid., 26–27.

23. Ibid., 25–26.

24. “Lord Palmerston to the Minister of the Emperor of China” (London, February 20, 1840), as reprinted in Hosea Ballou Morse,*The International Relations of the Chinese Empire, vol. 1, The Period of Conflict, 1834–186* , part 2 (London: Longmans, Green, 1910), 621–24.

25. Ibid., 625.

26. Memorial to the Emperor, as translated and excerpted in Franz Schurmann and Orville Schell, eds.,*Imperial China: The Decline of the Last Dynasty and the Origins of Modern China, the 18th and 19th Centuries* (New

York: Vintage, 1967), 146–47.

27. E. Backhouse and J. O. P. Bland,*Annals and Memoirs of the Court of Peking* (Boston: Houghton Mifflin, 1914), 396.

28. Tsiang Ting-fu,*Chung-kuo chin tai shih* [*China's Modern History*] (Hong Kong: Li-ta Publishers, 1955), as translated and excerpted in Schurmann and Schell, eds., *Imperial China* , 139.

29. Ibid., 139–40.

30. Maurice Collis,*Foreign Mud: Being an Account of the Opium Imbroglio at Canton in the 1830s and the Anglo-Chinese War That Followed* (New York: New Directions, 1946), 297.

31. See Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 27–29.

32. Immanuel C. Y. Hsü, The Rise of Modern China, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2000), 187–88.

33. Spence,*The Search for Modern China* , 158.

34. John King Fairbank,*Trade and Diplomacy on the China Coast: The Opening of the Treaty Ports, 1842–1854* (Stanford: Stanford University Press, 1969), 109–12.

35. "Ch'i-ying's Method for Handling the Barbarians, 1844," as translated in Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 38–39.

36. Ibid., 38. See also Hsü,*The Rise of Modern China* , 208–9. A copy of this memorial was discovered years later in the British capture of an official residence in Guangzhou. Disgraced by its revelation during an 1858

negotiation with British representatives, Qiying fled. For fleeing an official negotiation witho authorization, Qiying was sentenced to death. Deference to his elite stature was made, and he was “permitted” to perform the deed himself with a silken bowstring.

37. Meadows,*Desultory Notes on the Government and People of China* , in Schurmann and Schell, eds., Imperial China, 148–49.

38. See Morse,*The International Relations of the Chinese Empire* , vol. 1, part 2, 632–36.

39. See ibid., part 1, 309–10; Qianlong’s Second Edict to King George III, in Cheng, Lestz, and Spence,*The Search for Modern China: A Documentary Collection* , 109.

Chapter 3: From Preeminence to Decline

1. “Wei Yuan’s Statement of a Policy for Maritime Defense, 1842,” in Ssu-yü Teng and John K. Fairbank, eds.,*China’s Response to the West: A Documentary Survey, 1839–1923* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), 30.

2. Ibid., 31–34.

3. Ibid., 34.

4.Opinion differs as to whether the inclusion of Most Favored Nation clauses in these initial treaties represented a concerted Chinese strategy or a tactical oversight. One scholar notes that in some respects it curtailed the Qing court’s scope of maneuver in subsequent negotiations with the foreign

powers, since any Western power could be sure it would gain the benefits afforded to its rivals. On the other hand, the practical effect was to prevent any one colonizer from attaining a dominant economic position—a contrast to the experience of many neighboring countries during this period. See Immanuel C. Y. Hsü, The Rise of Modern China, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2000), 190–92.

5. "Wei Yuan's Statement of a Policy for Maritime Defense," in Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 34.

6. Prince Gong (Yixin), "The New Foreign Policy of January 1861," in Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 48.

7. Macartney's Journal, in J. L. Cranmer- Byng, ed., An*Embassy to China: Being the journal kept by Lord Macartney during his embassy to the Emperor Ch'ien-lung, 1793–1794* (London: Longmans, Green, 1962), 191, 239.

8. John King Fairbank and Merle Goldman,*China: A New History* , 2nd enlarged ed. (Cambridge: Belknap Press, 2006), 216. For an account of the Taiping Rebellion and the career of its charismatic leader Hong Xiuquan, see Jonathan Spence, *God's Chinese Son* (New York: W. W. Norton 1996).

9. Hsü,*The Rise of Modern China* , 209.

10. Ibid., 209–11.

11. Bruce Elleman,*Modern Chinese Warfare, 1795–1989* (New York: Routledge, 2001), 48–50; Hsü,*The Rise of Modern China* , 212–15.

12. Mary C. Wright,*The Last Stand of Chinese Conservatism: The*

T'ungChih Restoration, 1862–1874 , 2nd ed. (Stanford: Stanford University Press, 1962), 233–36.

13. H sü,*T he Ri se o f Mo d er n C hina* , 215–18.

14. Commenting acidly on the loss of Vladivostok 115 years later (and on President Ford's summit with Soviet General Secretary Leonid Brezhnev in that city), Deng Xiaoping told me that the different names given to the city by the Chinese and the Russians reflected their respective purposes: the Chinese name translated roughly as "Sea Slug," while the Russian name meant "Rule of the East." "I don't think it has any other meaning except what it means at face value," he added.

15. "The New Foreign Policy of January 1861," in Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 48. For consistency within the present volume, the spelling of "Nian" has been changed in this passage from "Nien," the spelling more common at the time of the quoted book's publication. The underlying Chinese word is the same.

16. Ibid.

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Christopher A. Ford,*The Mind of Empire: China's History and Modern Foreign Relations* (Lexington: University of Kentucky Press, 2010), 142–43.

20. I am indebted to my associate, Ambassador J. Stapleton Roy, for bringing this linguistic point to my attention.

21. This account of Li's career draws on events related in William J. Hail, "Li Hung-Chang," in Arthur W. Hummel, ed.,*Eminent Chinese of the Ch'ing Period* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1943), 464–71; J. O. P. Bland,*Li Hung-chang* (New York: Henry Holt, 1917); and Edgar Sanderson, ed.,*Six Thousand Years of World History* , vol. 7,*Foreign Statesmen* (Philadelphia: E. R. DuMont, 1900), 425–44.

22. Hail, "Li Hung-Chang," in Hummel, ed.,*Eminent Chinese of the Ch'ing Period* , 466.

23. "Excerpts from Tseng's Letters, 1862," as translated and excerpted in Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 62.

24. Li Hung-chang, "Problems of Industrialization," in Franz Schurmann and Orville Schell,*Imperial China: The Decline of the Last Dynasty and the Origins of Modern China, the 18th and 19th Centuries* (New York: Vintage, 1967), 238.

25. Teng and Fairbank, eds.,*China's Response to the West* , 87.

26. "Letter to Tsungli Yamen Urging Study of Western Arms," in ibid., 70–72.

27. "Li Hung-chang's Support of Western Studies," in ibid., 75.

28. Ibid.

29. Ibid.

30. As cited in Wright,*The Last Stand of Chinese Conservatism* , 222.

31. As cited in Jerome Ch'en,*China and the West: Society and Culture,*

1815–1937 (Bloomington: Indiana University Press, 1979), 429.

32. According to the fourteenth-century “Records of the Legitimate Succession of the Divine Sovereigns” (a work later widely distributed in the 1930s by the Thought Bureau of Japan’s Ministry of Education): “Japan is the divine country. The heavenly ancestor it was who first laid its foundations, and the Sun Goddess left her descendants to reign over it forever and ever. This is true only of our country, and nothing similar may be found in foreign lands. That is why it is called the divine country.” John W. Dower,*War Without Mercy: Race and Power in the Pacific Wa* (New York: Pantheon, 1986), 222.

33. See Kenneth B. Pyle,*Japan Rising* (New York: PublicAffairs, 2007), 37–38.

34. See Karel van Wolferen,*The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation* (London: Macmillan, 1989), 13.

35. On the classical conception of a Japancentered tributary order, see Michael R. Auslin,*Negotiating with Imperialism: The Unequal Treaties and the Culture of Japanese Diplomacy* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), 14; and Marius B. Jansen,*The Making of Modern Japan* (Cambridge: Belknap Press, 2000), 69.

36. Jansen,*The Making of Modern Japan* , 87.

37. Cited in Ch’en,*China and the West* , 431.

38. Masakazu Iwata,*Okubo Toshimichi: The Bismarck of Japan* (Berkeley: University of California Press, 1964), citing Wang Yusheng,*China and Japan in the Last Sixty Years* (Tientsin: Ta Kung Pao, 1932–34).

39. The occasion of the 1874 crisis was a shipwreck of a Ryukyu Islands crew on the far southeast coast of Taiwan, and the murder of the sailors by a Taiwanese tribe. When Japan demanded a harsh indemnity, Beijing initially responded that it had no jurisdiction over un-Sinicized tribes. In the traditional Chinese view, this had a certain logic: “barbarians” were not Beijing’s responsibility. Seen in modern international legal and political terms, it was almost certainly a miscalculation, since it signaled that China did not exert full authority over Taiwan. Japan responded with a punitive expedition against the island, which Qing authorities proved powerless to stop. Tokyo then prevailed on Beijing to pay an indemnity, which one contemporary observer called “a transaction which really sealed the fate of China, in advertising to the world that here was a rich Empire which was ready to pay, but not ready to fight.” (Alexander Michie,*An Englishman in China During the Victorian Era* , vol. 2 [London: William Blackwood & Sons, 1900], 256.) What made the crisis additionally damaging to China was that until that point, both Beijing and Tokyo had laid claim to the Ryukyu Islands as a tribute state; after the crisis, the islands fell under Japan’s sway. See Hsü,*The Rise of Modern China* , 315–17.

40. Teng and Fairbank, eds., *China’s Response to the West* , 71.

41. As quoted in Bland,*Li Hung-chang* , 160.

42. Ibid., 160–61.

43. “Text of the Sino-Russian Secret Treaty of 1896,” in Teng and Fairbank, eds.,*China’s Response to the West* , 131.

44. Bland,*Li Hung-chang* , 306.

45. For an account of these events and of the Chinese court's internal deliberations, see Hsü,*The Rise of Modern China* , 390–98.

46. In contrast with earlier indemnities, most of the Boxer indemnity was later renounced or redirected by the foreign powers to charitable enterprises within China. The United States directed a portion of its indemnity to the construction of Tsinghua University in Beijing.

47. These strategies are recounted in compelling detail in Scott A. Boorman,*The Protracted Game: A Wei-ch'I Interpretation of Maoist Revolutionary Strategy* (New York: Oxford University Press, 1969).

48. Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 485.

Chapter 4: Mao's Continuous Revolution

1. For Mao on Qin Shihuang, see, for example, "Talks at the Beidaihe Conference: August 19, 1958," in Roderick MacFarquhar, Timothy Cheek, and Eugene Wu, eds.,*The Secret Speeches of Chairman Mao: From the Hundred Flowers to the Great Leap Forward* (Cambridge: Harvard University Press, 1989), 405; "Talks at the First Zhengzhou Conference: November 10, 1958," in MacFarquhar, Cheek, and Wu, eds.,*The Secret Speeches of Chairman Mao* , 476; Tim Adams, "Behold the Mighty Qin,"*The Observer* (August 19, 2007).

2. André Malraux,*Anti-Memoirs* , trans. Terence Kilmartin (New York: Henry Holt, 1967), 373–74.

3. “Speech at the Supreme State Conference: Excerpts, 28 January 1958,” in Stuart Schram, ed., Mao*Tse-tung Unrehearsed: Talks and Letters: 1956–71* (Harmondsworth: Penguin, 1975), 92–93.

4. “On the People’s Democratic Dictatorship: In Commemoration of the Twenty-eighth Anniversary of the Communist Party of China: June 30, 1949,”*Selected Works of Mao Tse-tung* , vol. 4 (Peking: Foreign Languages Press, 1969), 412.

5. “Sixty Points on Working Methods—A Draft Resolution from the Office of the Centre of the CPC: 19.2.1958,” in Jerome Ch’en, ed.,*Mao Papers: Anthology and Bibliography* (London: Oxford University Press, 1970), 63.

6. Ibid., 66.

7. “The Chinese People Have Stood Up: September 1949,” in Timothy Cheek, ed.,*Mao Zedong and China’s Revolutions: A Brief History with Documents* (New York: Palgrave, 2002), 126.

8. See M. Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes,”*International Security* 30, no. 2 (Fall 2005): 56–57; “A Himalayan Rivalry: India and China,”*The Economist* 396, no. 8696 (August 21, 2010), 17–20.

9. Zhang Baijia, “Zhou Enlai—The Shaper and Founder of China’s Diplomacy,” in Michael H. Hunt and Niu Jun, eds.,*Toward a History of Chinese Communist Foreign Relations, 1920s–1960s: Personalities and Interpretive Approaches* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International

Center for Scholars, Asia Program, 1992), 77.

10. Charles Hill,*Grand Strategies: Literature, Statecraft, and World Order* (New Haven: Yale University Press, 2010), 2.

11. “Memorandum of Conversation: Beijing, July 10, 1971, 12:10–6 p.m.,” in Steven E. Phillips, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 17, China 1969–1972, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2006), 404. Zhou Enlai recited these lines during one of our first meeting in Beijing in July 1971.

12. John W. Garver, “China’s Decision for War with India in 1962,” in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds.,*New Directions in the Study of China’s Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), 107.

13. “On the Correct Handling of Contradictions Among the People: February 27, 1957,”*Selected Works of Mao Tse-tung* , vol. 5 (Peking: Foreign Languages Press, 1977), 417.

14. Edgar Snow,*The Long Revolution* (New York: Random House, 1972), 217.

15. Lin Piao [Lin Biao],*Long Live the Victory of People’s War!* (Peking: Foreign Languages Press, 1967), 38 (originally published September 3, 1965, in the *Renmin Ribao* [People’s Daily]).

16.Kuisong Yang and Yafeng Xia, “Vacillating Between Revolution and Détente: Mao’s Changing Psyche and Policy Toward the United States, 1969– 1976,” Diplomatic History 34, no. 2 (April 2010).

17. Chen Jian and David L. Wilson, eds., “All Under the Heaven Is

Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward SinoAmerican Rapprochement, 1968–69,”*Cold War International History Project Bulletin* 11 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1998), 161.

18. Michel Oksenberg, “The Political Leader,” in Dick Wilson, ed.,*Mao Tsetung in the Scales of History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), 90.

19. Stuart Schram,*The Thought of Mao Tse-Tung* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 23.

20. “The Chinese Revolution and the Chinese Communist Party: December 1939,”*Selected Works of Mao Tse-tung* , vol. 2, 306.

21. “Memorandum of Conversation: Beijing, Feb. 21, 1972, 2:50–3:55 pm.,”*FRUS* 17, 678.

22. “The Foolish Old Man Who Removed the Mountains,”*Selected Works of Mao Tse-tung* , vol. 3, 272.

Chapter 5: Triangular Diplomacy and the Korean War

1. “Conversation Between I. V. Stalin and Mao Zedong: Moscow, December 16, 1949,” Archive of the President of the Russian Federation (APRF), fond 45, opis 1, delo 329, listy 9–17, trans. Danny Rozas, from*Cold War International History Project: Virtual Archive* , Woodrow Wilson International Center for Scholars, accessed at www.cwihp .org.

2. Strobe Talbott, trans. and ed.,*Khrushchev Remembers: The Last*

Testament (Boston: Little, Brown, 1974), 240.

3. “Conversation Between I. V. Stalin and Mao Zedong,” www.cwihp.org.

4. Ibid.

5. Ibid.

6. Ibid.

7. See Chapter 6, “China Confronts Both Superpowers”.

8. “Appendix D to Part II—China: The Military Situation in China and Proposed Military Aid,” in*The China White Paper: August 1949* , vol. 2 (Stanford: Stanford University Press, 1967), 814.

9. “Letter of Transmittal: Washington, July 30, 1949,” in*The China White Paper: August 1949* , vol. 1 (Stanford: Stanford University Press, 1967), xvi.

10. Dean Acheson, “Crisis in Asia—An Examination of U.S. Policy,”*Department of State Bulletin* (January 23, 1950), 113.

11. Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai,*Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korean War* (Stanford: Stanford University Press, 1993), 98.

12. Acheson, “Crisis in Asia—An Examination of U.S. Policy,” 115.

13. Ibid.

14. Ibid., 118.

15. The results of postwar Sino-Soviet negotiations still rankled four decades later. In 1989, Deng Xiaoping urged President George H. W. Bush to "look at the map to see what happened after the Soviet Union severed Outer Mongolia from China. What kind of strategic situation did we find ourselves in? Those over fifty i China remember that the shape of China was like a maple leaf. Now, if you look at a map, you see a huge chunk of the north cut away." George H. W. Bush and Brent Scowcroft,*A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), 95–96. Deng's reference to China's strategic situation must be understood also in light of the significant Soviet military presence in Mongolia, which began during the SinoSoviet split and lasted throughout the Cold War.

16. Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 103.

17. Stuart Schram,*The Thought of Mao Tse-Tung* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 153.

18. "Conversation Between I. V. Stalin and Mao Zedong," at www.cwihp.org.

19. Soviet forces had initially advanced further south, past the 38th parallel, but heeded a call from Washington to return north and divide the peninsula roughly halfway.

20. Chen Jian,*China's Road to the Korean War: The Making of the SinoAmerican Confrontation* (New York: Columbia University Press, 1994), 87–88 (citing author interview with Shi Zhe).

21. Kathryn Weathersby, "'Should We Fear This?': Stalin and the

Danger of War with America," Cold War International History Project Working Paper Series, working paper no. 39 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, July 2002), 9–11.

22. "M'Arthur Pledges Defense of Japan,"*New York Times* (March 2, 1949), from*New York Times* Historical Archives.

23. Acheson, "Crisis in Asia—An Examination of U.S. Policy," 116.

24. Ibid.

25. Weathersby, "'Should We Fear This?' " 11.

26. Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 144.

27. Ibid.

28. Ibid., 145.

29. Chen,*China's Road to the Korean War* , 112.

30. Shen Zhihua,*Mao Zedong, Stalin, and the Korean War* , trans. Neil Silver (forthcoming), Chapter 6 (originally published in Chinese as*Mao Zedong, Sidalin yu Chaoxian zhanzheng* [Guangzhou: Guangdong Renmin Chubanshe, 2003]).

31. Ibid.

32. Ibid.

33. Yang Kuisong, Introduction to ibid. (as adapted from Yang Kuisong, "Sidalin Weishenma zhichi Chaoxian zhanzheng—du Shen Zhihua zhu '*Mao*

Zedong, Sidalin yu Chaoxian zhanzheng '" ["Why Did Stalin Support the Korean War—On Reading Shen Zhihua's 'Mao Zedong, Stalin and the Korean War'"],*Ershiyi Shiji* [*Twentieth Century*], February 2004).

34. Harry S. Truman, "Statement by the President on the Situation in Korea, June 27, 1950," no. 173,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1965), 492.

35. Gong Li, "Tension Across the Taiwan Strait in the 1950s: Chinese Strategy and Tactics," in Robert S. Ross and Jiang Changbin, eds.,*Re-examining the Cold War: U.S.-China Diplomacy, 1954–1973* (Cambridge: Harvard University Press, 2001), 144.

36. United Nations General Assembly Resolution 376(V), "The Problem of the Independence of Korea" (October 7, 1950).

37. For a fascinating discussion of these principles as applied to the Ussuri River clashes, see Michael S. Gerson,*The Sino-Soviet Border Conflict: Deterrence,Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969* (Alexandria, Va.: Center for Naval Analyses, 2010).

38. On Mao's war aims, see for example Shu Guang Zhang,*Mao's Military Romanticism: China and the Korean War, 1950–1953* (Lawrence: University Press of Kansas, 1995), 101–7, 123–25, 132–33; and Chen Jian,*Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 91–96.

39. Chen,*China's Road to the Korean War* , 137.

40. Shen,*Mao Zedong, Stalin, and the Korean War* , Chapter 7.

41. Ibid.

42. Chen,*China's Road to the Korean War* , 143.

43. Ibid., 143–44.

44. Ibid., 144.

45. Goncharov, Lewis, and Xue, –*Uncertain Partners* , 16467.

46. Chen,*China's Road to the Korean War,* 149–50.

47. Ibid., 150.

48. Ibid., 164.

49. "Doc. 64: Zhou Enlai Talk with Indian Ambassador K. M. Panikkar, Oct. 3, 1950," in Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 276.

50. Ibid., 278.

51. Ibid. Prime Minister Jawaharlal Nehru had written to Zhou, as well as to U.S. and British representatives, regarding prospects for limiting the Korean conflict.

52. "Letter from Fyn Si [Stalin] to Kim Il Sung (via Shtykov): October 8, 1950," APRF, fond 45, opis 1, delo 347, listy 65–67 (relaying text asserted to be Stalin's cable to Mao), from*Cold War International History Project: Virtual Archive* , Woodrow Wilson International Center for Scholars, accessed at www.cwihp.org.

53. Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 177.

54. Ibid.

55. Ibid.

56. See Shen Zhihua, “The Discrepancy Between the Russian and Chinese Versions of Mao’s 2 October 1950 Message to Stalin on Chinese Entry into the Korean War: A Chinese Scholar’s Reply,”*Cold War International History Project Bulletin* 8/9 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1996), 240.

57. Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 200–201, citing Hong Xuezhi and Hu Qicai, “Mourn Marshal Xu with Boundless Grief,”*Peoples’ Daily* (October 16, 1990), and Yao Xu,*Cong Yalujiang dao Banmendian* [*From the Yalu River to Panmunjom*] (Beijing: People’s Press, 1985).

58. Goncharov, Lewis, and Xue,*Uncertain Partners* , 195–96.

Chapter 6: China Confronts Both Superpowers

1. “Assistant Secretary Dean Rusk addresses China Institute in America, May 18, 1951,” as reproduced in “Editorial Note,” Fredrick Aandahl, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1951* , vol. 7, Korea and China: Part 2 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983), 1671–72.

2. Due to differences in dialect and methods of transliteration, Quemoy is elsewhere known as “Jinmen,” “Kinmen,” or “Ch’in-men.” Matsu is also known as “Mazu.”

3. Xiamen was then known in the Western press as “Amoy”; Fuzhou was “Foochow.”

4. Dwight D. Eisenhower, “Annual Message to the Congress on the State of the Union: February 2, 1953,” no. 6,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1960), 17.

5. John Lewis Gaddis,*The Cold War: A New History* (New York: Penguin, 2005), 131.

6. Robert L. Suettinger, “U.S. ‘Management’ of Three Taiwan Strait ‘Crises,’” in Michael D. Swaine and Zhang Tuosheng with Danielle F. S. Cohen, eds.,*Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), 254.

7. Ibid., 255.

8. “The Chinese People Cannot Be Cowed by the Atom Bomb: January 28th, 1955 (Main points of conversation with Ambassador Carl-Johan [Cay] Sundstrom, the first Finnish envoy to China, upon presentation of his credentials in Beijing),”*Mao Tse-tung: Selected Works* , vol. 5 (Peking: Foreign Languages Press, 1977), 152–53.

9. “Text of the Joint Resolution on the Defense of Formosa: February 7, 1955,”*Department of State Bulletin* , vol. 32, no. 815 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1955), 213.

10. “Editorial Note,” in John P. Glennon, ed., Foreign Relations of the United States (FRUS), vol. 19, National Security Policy, 1955–1957

(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), 61.

11. Suettinger, “U.S. ‘Management’ of Three Taiwan Strait ‘Crises,’ ” 258.

12. Strobe Talbott, trans. and ed.,*Khrushchev Remembers: The Last Testament* (Boston: Little, Brown, 1974), 263.

13. “Memorandum of Conversation of N. S. Khrushchev with Mao Zedong, Beijing: 2 October 1959,”*Cold War International History Project Bulletin* 12/13 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fall/ Winter 2001), 264.

14. Jung Chang and Jon Halliday,*Mao: The Unknown Story* (New York: Random House, 2005), 389–90.

15. Zhang Baijia and Jia Qingguo, “Steering Wheel, Shock Absorber, and Diplomatic Probe in Confrontation: Sino-American Ambassadorial Talks Seen from the Chinese Perspective,” in Robert S. Ross and Jiang Changbin, eds.,*Reexamining the Cold War: U.S.-China Diplomacy, 1954–1973* (Cambridge: Harvard University Press, 2001), 185.

16. Steven Goldstein, “Dialogue of the Deaf? The Sino-American Ambassadorial-Level Talks, 1955–1970,” in Ross and Jiang, eds.,*Re-examining the Cold War* , 200. For a compelling history of the talks making use of both Chinese and American sources, see Yafeng Xia,*Negotiating with the Enemy: U.S.-China Talks During the Cold War, 1949–1972* (Bloomington: Indiana University Press, 2006).

17. “Text of Rusk’s Statement to House Panel on U.S. Policy Toward Communist China,”*New York Times* (April 17, 1966), accessed at ProQuest

Historical Newspapers (1851–2007).

18. Ibid.

19. Talbott, trans. and ed.,*Khrushchev Remembers* , 249.

20. Lo ren z M. Lü t hi,*T he Sino-Sovie t S p li t: Co l d War in t he Co m muni s t Wo r l d* (Princeton: Princeton University Press, 2008), 38.

21. The October Revolution refers to the Bolshevik seizure of power in October 1917.

22. Stuart Schram,*The Thought of Mao Tse-Tung* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 113.

23. Ibid., 149.

24. Lüthi,*The Sino-Soviet Split* , 50, citing author examination of 1956 Chinese "Internal Reference Reports" and Wu Lengxi,*Shinian lunzhan, 1956–1966: ZhongSu guanxi huiyilu* [*Ten Years of Debate, 1956–1966: Recollections of Sino-Soviet Relations*] (Beijing: Zhongyang wenxian, 1999), (memoirs of the former head of China's official Xinhua news agency).

25. Ibid., 62–63.

26. Talbott, trans. and ed.,*Khrushchev Remembers* , 255.

27. Ibid.

28. Ibid., 260.

29. "Playing for High Stakes: Khrushchev speaks out on Mao, Kennedy,

Nixon and the Cuban Missile Crisis,”*LIFE* 69, no. 25 (December 18, 1970), 25.

30. “First conversation between N. S. Khrushchev and Mao Zedong: 7/31/1958,”*Cold War International History Project: Virtual Archive* , Woodrow Wilson International Center for Scholars, accessed at www.cwihp .org.

31. Ibid.

32. Ibid.

33. William Taubman,*Khrushchev: The Man and His Era* (New York: W. W. Norton, 2003), 392.

34. “Discussion Between N. S. Khrushchev and Mao Zedong: October 03, 1959,” Archive of the President of the Russian Federation (APRF), fond 52, opis 1, delo 499, listy 1–33, trans. Vladislav M. Zubok,*Cold War International History Project: Virtual Archive* , Woodrow Wilson International Center for Scholars, accessed at www.cwihp.org.

35. Ibid.

36. Lüthi, The Sino-Soviet Split, 101; Wu Lengxi, “Inside Story of the Decision Making During the Shelling of Jinmen” (Zhuanji wenxue [Biographical Literature], Beijing, no. 1, 1994), as translated and reproduced in Li Xiaobing, Chen Jian, and David L. Wilson, eds., “Mao Zedong’s Handling of the Taiwan Straits Crisis of 1958: Chinese Recollections and Documents,” Cold War International History Project Bulletin 6/7 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1995), 213–14.

37. Wu, “Inside Story of the Decision Making During the Shelling of Jinmen,” 208.

38. Ibid., 209–10.

39. Gong Li, “Tension Across the Taiwan Strait in the 1950s: Chinese Strategy and Tactics,” in Ross and Jiang, eds.,*Re-examining the Cold War* , 157–58; Chen Jian,*Mao’s China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 184.

40. Chen, Mao’s*China and the Cold War* , 184–85.

41. “Statement by the Secretary of State, September 4, 1958,” in Harriet Dashiell Schwar, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1958–1960* , vol. 19, China (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996), 135.

42. “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State, Moscow, September 7, 1958, 9 p.m.,”*FRUS* 19, 151.

43. Dwight D. Eisenhower, “Letter to Nikita Khrushchev, Chairman, Council of Ministers, U.S.S.R., on the Formosa Situation: September 13, 1958,” no. 263,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1960), 702.

44. Andrei Gromyko,*Memoirs* (New York: Doubleday, 1990), 251–52.

45. Lüthi,*The Sino-Soviet Split* , 102.

46. Ibid., 102–3.

47. “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department

of State, September 19, 1958, 8 p.m.,” FRUS 19, 236.

48. “Discussion Between N. S. Khrushchev and Mao Zedong: October 03, 1959.”

49. Xia,*Negotiating with the Enemy* , 98–99.

50. On September 30, 1958, six weeks into the second offshore islands crisis, Dulles gave a press conference in which he questioned the utility of stationing so many Nationalist troops on Quemoy and Matsu, and noted that the United States bore “no legal responsibility to defend the coastal islands.” Chiang Kai-shek responded the next day by dismissing Dulles’s remarks as a “unilateral statement” that Taipei “had no obligation to abide by,” and Taipei continued to defend and fortify the islands. Li, “Tension Across the Taiwan Strait in the 1950s: Chinese Strategy and Tactics,” 163.

51. “Memorandum of Conversation, Beijing, February 24, 1972, 5:15–8:05 p.m.,” in Steven E. Phillips, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 17, China 1969–1972 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2006), 766.

52. Talbott, trans. and ed.,*Khrushchev Remembers* , 265.

Chapter 7: A Decade of Crises

1. Frederick C. Teiwes, “The Establishment and Consolidation of the New Regime, 1949–1957,” in Roderick MacFarquhar, ed.,*The Politics of China: The* .

2. Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W.

Norton, 1999), 541–42.

3. Lorenz M. Lüthi, The Sino-Soviet Split: Cold War in the Communist World (Princeton: Princeton University Press, 2008), 76.

4. Ibid., 84.

5. For an elaboration of this point, and of the links between Mao's foreign and domestic policies, see Chen Jian,*Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 6–15.

6. Neville Maxwell,*India's China War* (Garden City, NY: Anchor, 1972), 37.

7. John W. Garver, "China's Decision for War with India in 1962," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds.,*New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), 106.

8. Ibid., 107.

9. Ibid.

10. Ibid., 108.

11. Ibid., 109.

12. Ibid., 110.

13. Ibid., 115.

14. Ibid., 120–21.

15. "Workers of All Countries Unite, Oppose Our Common Enemy:

December 15, 1962" (Peking: Foreign Languages Press, 1962) (reprint of editorial from Renmin Ribao [*People's Daily*]).

16. Ibid.

17. Pravda, April 5, 1964, as quoted in Hemen Ray,*Sino-Soviet Conflict over India: An Analysis of the Causes of Conflict Between Moscow and Beijing over India Since 1949* (New Delhi: Abhinav Publications, 1986), 106.

18. John King Fairbank and Merle Goldman,*China: A New History* , 2nd enlarged edition (Cambridge: Belknap Press, 2006), 392.

19. Roderick MacFarquhar and Michael Schoenals,*Mao's Last Revolution* (Cambridge: Belknap Press, 2006), 87–91.

20. Mark Gayn, "China Convulsed,"*Foreign Affairs* 45, issue 2 (January 1967): 247, 252.

21.*Renmin Ribao* [*People's Daily*] (Beijing), January 31, 1967, at 6, as cited in Tao-tai Hsia and Constance A. Johnson, "Legal Developments in China Under Deng's Leadership" (Washington, D.C.: Library of Congress, Far Eastern Law Division, 1984), 9.

22. Anne F. Thurston,*Enemies of the People* (New York: Alfred A. Knopf, 1987), 101–3; MacFarquhar and Schoenals,*Mao's Last Revolution* , 118–20.

23. MacFarquhar and Schoenals,*Mao's Last Revolution* , 224–27.

24. Ibid., 222–23.

25. See Chapter 14, "Reagan and the Advent of Normalcy".

26. See Yafeng Xia, moderator,*H-Diplo Roundtable Review* 11, no. 43 (Hu Angang,*Mao Zedong yu wenge* [*Mao Zedong and the Cultural Revolution*])(October 6, 2010), 27–33, accessed at http://www.h-net.org/~diplo/ roundtables/PDF/Roundtable-XI-43. pdf.

27. John F. Kennedy, "A Democrat Looks at Foreign Policy,"*Foreign Affairs* 36, no. 1 (October 1957): 50.

28. Wu Lengxi, "Inside Story of the Decision Making During the Shelling of Jinmen," in Li, Chen, and Wilson, eds., "Mao Zedong's Handling of the Taiwan Straits Crisis of 1958,"*CWIHP Bulletin* 6/7, 208.

29. Yafeng Xia,*Negotiating with the Enemy: U.S.-China Talks During the Cold War, 1949–1972* (Bloomington: Indiana University Press, 2006), 109–14, 234; Noam Kochavi,*A Conflict Perpetuated: China Policy During the Kennedy Years* (Westport, Conn.: Praeger, 2002), 101–14.

30. Lyndon B. Johnson, "Remarks to the American Alumni Council: United States Asian Policy: July 12, 1966," no. 325,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967), book 2,719–20.

31. Xia,*Negotiating with the Enemy* , 117–31.

32. "Communist China: 6 December 1960,"*National Intelligence Estimate* , no. 13–60, 2–3.

33. Li Jie, "Changes in China's Domestic Situation in the 1960s and Sino-U.S. Relations," in Robert S. Ross and Jiang Changbin, eds.,*Re-examining the Cold War: US-China Diplomacy, 1954–1973* (Cambridge: Harvard University Press, 2001), 302.

34. Ibid., 304.

35. Ibid., 185, 305.

Chapter 8: The Road to Reconciliation

1. Richard M. Nixon, “Asia After Viet Nam,”*Foreign Affairs* 46, no. 1 (October 1967): 121.

2. Ibid., 123.

3. Edgar Snow, “Interview with Mao,”*The New Republic* 152, no. 9, issue 2623 (February 27, 1965): 21–22.

4. The extent of Chinese support is shown in the records of recently declassified conversations between Chinese and Vietnamese leaders. For a compilation of key conversations with editorial commentary, see Odd Arne Westad, Chen Jian, Stein Tønnesson, Nguyen Vu Tung, and James G. Hershberg, eds., “77 Conversations Between Chinese and Foreign Leaders on the Wars in Indochina, 1964–1977,” Cold War International History Project Working Paper Series, working paper no. 22 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, May 1998). For an analysis of the People’s Republic’s involvement in Hanoi’s wars with France and the United States, see Qiang Zhai,*China and the Vietnam Wars, 1950–1975* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000).

5. Zhang Baijia, “China’s Role in the Korean and Vietnam Wars,” in Michael D. Swaine and Zhang Tuosheng with Danielle F. S. Cohen, eds.,*Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis*

(Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), 201.

6. Snow, “Interview with Mao,” 22.

7. Ibid., 23.

8. Yawei Liu, “Mao Zedong and the United States: A Story of Misperceptions,” in Hongshan Li and Zhaohui Hong, eds.,*Image, Perception, and the Making of* U.S.-China Relations (Lanham: University Press of America, 1998), 202.

9. Lyndon B. Johnson, “Address at Johns Hopkins University: Peace Without Conquest: April 7, 1965,” no. 172,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966), 395.

10. “Text of Rusk’s Statement to House Panel on U.S. Policy Toward Communist China,”*New York Times* (April 17, 1966), accessed at ProQuest Historical Newspapers (1851–2007).

11. Liu, “Mao Zedong and the United States,” 203.

12. Chen Jian and David L. Wilson, eds., “All Under the Heaven Is Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward SinoAmerican Rapprochement, 1968–69,”*Cold War International History Project Bulletin* 11 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1998), 161.

13. Ibid., 158.

14. Ibid.

15. As described by Donald Zagoria in a farsighted article in 1968, an influential cross-section of the Chinese leadership, including Deng Xiaoping and Liu Shaoqi, favored a conditional reconciliation with Moscow. In a conclusion that outpaced the analysis of many observers, Zagoria suggested that strategic necessities would ultimately drive China toward reconciliation with the United States. Donald S. Zagoria, "The Strategic Debate in Peking," in Tang Tsou, ed.,*China in Crisis* , vol. 2 (Chicago: University of Chicago Press, 1968).

16. Chen and Wilson, eds., "All Under the Heaven Is Great Chaos," 161.

17. Richard Nixon, "Inaugural Address: January 20, 1969," no. 1,*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971), 3.

18. See Henry Kissinger,*White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), 168.

19. Chen Jian,*Mao's China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 245–46.

20. Chen and Wilson, eds., "All Under the Heaven Is Great Chaos," 166.

21. Ibid., 167.

22. Ibid., 170.

23. Ibid., 168.

24. Xiong Xianghui, "The Prelude to the Opening of Sino-American

Relations,”*Zhonggong dangshi ziliao* [CCP History Materials], no. 42 (June 1992), 81, as excerpted in William Burr, ed., “New Documentary Reveals Secret U.S., Chinese Diplomacy Behind Nixon’s Trip,” National Security Archive Electronic Briefing Book, no. 145 (December 21, 2004), http://www.gwu .edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB145/ index.htm.

25. Ibid.

26. Chen and Wilson, eds., “All Under the Heaven Is Great Chaos,” 170.

27. Ibid., 171.

28. Ibid.

29. For an account of the incident synthesizing recent scholarship, see Michael S. Gerson,*The Sino-Soviet Border Conflict: Deterrence, Escalation, and the Threat of Nuclear War in 1969* (Alexandria, Va.: Center for Naval Analyses, 2010), 23–24.

30. See Kissinger,*White House Years* , 182.

31. “Minutes of the Senior Review Group Meeting, Subject: U.S. Policy on Current Sino-Soviet Differences (NSSM 63),” 134–35. See also Gerson,*The SinoSoviet Border Conflic* , 37–38.

32. Elliot L. Richardson, “The Foreign Policy of the Nixon Administration: Address to the American Political Science Association, September 5, 1969,”*Department of State Bulletin* 61, no. 1567 (September 22, 1969), 260.

33. Gerson,*The Sino-Soviet Border Conflic* , 49–52.

34. “Jing Zhicheng, Attaché, Chinese Embassy, Warsaw on: The Fashion Show in Yugoslavia,”*Nixon’s China Game* , pbs.org, September 1999, accessed at http://www.pbs.org/wgbh/amex/ china/filmmore/reference/interview/ zhicheng01.html.

35. Ibid.

36. “Memorandum from Secretary of State Rogers to President Nixon, March 10, 1970,” in Steven E. Phillips, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 17, China 1969–1972 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office 2006). 188–91.

37. See Kuisong Yang and Yafeng Xia, “Vacillating Between Revolution and Dé ten te: Mao’ s C han ging P s y che an d Po li c y To wa r d t he U ni te d S ta te s, 1969–1976,”*Diplomatic History* 34, no. 2 (April 2010).

38. Edgar Snow, “A Conversation with Mao Tse-Tung,” *LIFE* 70, no. 16 (April 30, 1971), 47.

39. Ibid., 48.

40. Ibid., 46.

41. Ibid., 48.

42. Ibid., 47.

43. Ibid., 48.

44. Ibid.

45. Ibid.

46. See Zhengyuan Fu,*Autocratic Tradition and Chinese Politics* (New York: Cambridge University Press, 1993), 188; and Ross Terrill,*Madame Mao: The White-Boned Demon* (Stanford: Stanford University Press, 1999), 344.

47.*Oxford Concise English-Chinese/Chinese- English Dictionary* , 2nd ed. (Hong Kong: Oxford University Press, 1999), 474. I am indebted to my research assistant, Schuyler Schouten, for the linguistic analysis.

48. "Editorial Note,"*FRUS* 17, 239–40.

49. "Tab B.,"*FRUS* 17, 250.

50. Ibid.

51. Snow, "A Conversation with Mao Tse-Tung," 47.

52. "Tab A.,"*FRUS* 17, 249.

53. "Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, January 12, 1971," FRUS 17, 254.

54. Yang and Xia, "Vacillating Between Revolution and Détente," 401–2.

55. See Kissinger,*White House Years* , 710.

56. "Message from the Premier of the People's Republic of China Chou En-lai to President Nixon, Beijing, April 21, 1971,"*FRUS* 17, 301.

57. Ibid.

58. See Kissinger,*White House Years* , 720.

59. “Message from the Government of the United States to the Government of the People’s Republic of China, Washington, May 10, 1971,”*FRUS* 17, 318.

60. “Message from the Premier of the People’s Republic of China Chou En-lai to President Nixon, Beijing, May 29, 1971,”*FRUS* 17, 332.

Chapter 9: Resumption of Relations: First Encounters with Mao and Zhou

1. “Answers to the Italian Journalist Oriana Fallaci: April 21 and 23, 1980,” in*Selected Works of Deng Xiaoping (1975–1982)* , vol. 2, trans. The Bureau for the Compilation and Translation of Works of Marx, Engels, Lenin and Stalin Under the Central Committee of the Communist Party of China (Beijing: Foreign Languages Press, 1984), 326–27.

2. “Memorandum of Conversation: Beijing, July 9, 1971, 4:35–11:20 p.m.,” in Steven E. Phillips, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 17,*China 1969–1972* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office,2006), 363.

3. “Memorandum of Conversation: Beijing, October 21, 1971, 10:30 a.m.–1:45 p.m.,” FRUS 17, 504. The original American records of these conversations list the name “Zhou” using the then-prevalent Wade-Giles transliteration “Chou.” To avoid frequent shifts in spelling between the

present volume's main text and the quoted conversations, in passages excerpted from American transcripts the names of Chinese interlocutors, as well as Chinese-language words originally spoken by Chinese parties, have been rendered using pinyin spellings.

4. "Memorandum of Conversation: Beijing, February 17–18, 1973, 11:30 p.m.–1:20 a.m.," in David P. Nickles, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 18, China 1973–1976 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007), 124.

5. "Memorandum of Conversation: Beijing, July 9, 1971, 4:35–11:20 p.m.,"*FRUS* 17, 367.

6. Ibid., 390.

7. "Memorandum of Conversation: Beijing, July 10, 1971, 12:10–6:00 p.m.," *FRUS* 17, 400.

8. Shortly after my July 1971 visit, Zhou flew to Hanoi to brief North Vietnamese leaders on China's new diplomatic posture. By most accounts, these talks did not proceed smoothly; nor did Zhou's subsequent discussions with Madame Nguyen Thi Binh, the implacable shadow foreign minister of the Hanoi front "Provisional Revolutionary Government" of South Vietnam. See Chen Jian, "China, Vietnam and Sino-American Rapprochement," in Odd Arne Westad and Sophie Quinn-Judge, eds.,*The Third Indochina War: Conflict Between China, Vietnam and Cambodia, 1972–1979* (London: Routledge, 2006), 53–54; and Qiang Zhai, China and the Vietnam Wars, 1950–1975 (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000), 196–97.

9. "Memorandum of Conversation: Beijing, July 9, 1971, 4:35–11:20

p.m.,”*FRUS* 17, 367–68.

10. Ibid., 367.

11. Ibid.

12. Ibid., 369.

13. “Memorandum of Conversation: Shanghai, February 28, 1972, 8:30–9:30 a.m.,”*FRUS* 17, 823.

14. A partial record of this luncheon discussion is available in *FRUS* 17, 416.

15. In the years since, Fujian has become a center of cross-Strait trade and tourism links, including via Quemoy and Matsu.

16. “Memorandum of Conversation: Beijing, July 10, 1971, 12:10–6:00 p.m.,”*FRUS* 17, 403–4.

17. Chen Jian,*Mao’s China and the Cold War* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), 267.

18. “Memorandum of Conversation: Beijing, July 10, 1971, 12:10–6:00 p.m.,”*FRUS* 17, 430–31.

19. Margaret MacMillan,*Nixon and Mao: The Week That Changed the World* (New York: Random House, 2007), 22.

20. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 21, 1972, 2:50–3:55 p.m.,”*FRUS* 17, 681.

21. Ibid., 678–79.

22. Ibid., 681.

23. Ibid., 680.

24. Ibid., 681–82.

25. Edward (Ted) Heath, British Prime Minister from 1970 to 1974. Heath would later visit Beijing and meet with Mao in 1974 and 1975.

26. Charles de Gaulle, French resistance leader and President from 1959 to 1969. Paris had recognized the People's Republic of China in 1964.

27. "Memorandum of Conversation: Beijing, February 21, 1972, 2:50–3:55 p.m.,"*FRUS* 17, 679–80.

28. Ibid., 684.

29. Ibid., 683.

30. Ibid.

31. "Conversation Between President Nixon and the Ambassador to the Republic of China (McConaughy): Washington, June 30, 1971, 12:18–12:35 p.m.,"*FRUS* 17, 349.

32. Ibid., 351–52.

33. "Memorandum of Conversation: Beijing, February 21, 1972, 5:58–6:55 p.m.,"*FRUS* 17, 688.

34. Ibid., 689.

35. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 22, 1972, 2:10–6:00 p.m.,” FRUS 17, 700.

36. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 24, 1972, 5:15–8:05 p.m.,”*FRUS* 17, 770.

37. “Memorandum of Conversation: Washington, February 14, 1972, 4:09–6:19 p.m.,”*FRUS* 17, 666.

38. See, for example, Gao Wenqian,*Zhou Enlai* , 151–53, 194–200.

39. See Kuisong Yang and Yafeng Xia, “Vacillating Between Revolution and Détente: Mao’s Changing Psyche and Policy Toward the United States, 1969– 1976,” Diplomatic History 34, no. 2 (April 2010): 407.

40. “Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People’s Republic of China: Shanghai, February 27, 1972,”*FRUS* 17, 812–16.

41. Ibid., 814.

42. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 22, 1972, 2:10–6:00 p.m.,”*FRUS* 17, 697.

43. “Joint Statement Following Discussions with Leaders of the People’s Republic of China: Shanghai, February 27, 1972,”*FRUS* 17, 815.

44. CCP Central Committee, “Notice on the Joint Sino-American Communiqué, March 7, 1972,” as translated and quoted in Yang and Xia, “Vacillating Between Revolution and Détente,” 395.

Chapter 10: The Quasi-Alliance: Conversations with Mao

1. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 17–18, 1973, 11:30 p.m.–1:20 a.m.,” in David P. Nickles, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 18, China 1973–1976 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007), 124.

2. Ibid., 124–25.

3. Ibid., 381.

4. Ibid., 387–88.

5. George Kennan’s 1946 “Long Telegram” from Moscow and his nominally anonymous 1947*Foreign Affairs* article, “The Sources of Soviet Conduct,” argued that the Soviet Union was driven by ideology to implacable hostility to the United States and the West, and that Soviet-led Communism would expand wherever not met by a resolute response. Though Kennan posited that Soviet pressure could be “contained by the adroit and vigilant application of counter-force at a series of constantly shifting geographical and political points,” his theory of containment was not primarily a military doctrine; it placed significant weight on the use of diplomatic pressure and the power of internal political and social reform in the non-Communist world as a bulwark against Soviet expansion.

6. “Memorandum of Conversation: Beijing, November 12, 1973, 5:40–8:25 p.m.,”*FRUS* 18, 385.

7. Ibid., 389.

8. The People’s Democratic Republic of Yemen, then a separate state

aligned with Moscow.

9. “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Washington, November 1971,” in Steven E.*Phillips, Foreign Relations of the United States (FRUS)* , 1969–1976, vol. 17, China 1969–1972 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2006), 548.

10. “Memorandum of Conversation: Beijing, November 12, 1973, 5:40–8:25 p.m.,”*FRUS* 18, 391.

11. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 17–18, 1973, 11:30 p.m.–1:20 a.m.,”*FRUS* 18, 125.

12. “Memorandum of Conversation: Beijing, November 12, 1973, 5:40–8:25 p.m.,”*FRUS* 18, 131. According to some accounts, Mao’s list of the countries in the horizontal line included China. The word was not translated and did not appear in the American transcript of the conversation. China’s inclusion was at least implied by the presence of countries to China’s east and west.

13. Kuisong Yang and Yafeng Xia, “Vacillating Between Revolution and Dé ten te: Mao’ s C han ging P s y che an d Po li c y To wa r d t he U ni te d S ta te s, 1969–1976,”*Diplomatic History* 34, no. 2 (April 2010): 408.

14. “Memorandum of Conversation: Beijing, October 21, 1975, 6:25–8:05 p.m.,”*FRUS* 18, 794.

15. Yang and Xia, “Vacillating Between Revolution and Détente,” 413.

16. Ibid., 414.

17. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 15, 1973, 5:57–9:30 p.m.,”*FRUS* 18, 38.

18. Ibid., 32.

19. “Memorandum of Conversation: Beijing, February 17–18, 1973, 11:30 p.m.–1:20 a.m.,”*FRUS* 18, 137.

20. See Chapter 13, “ ‘Touching the Tiger’s Buttocks’: The Third Vietnam War,” and Henry Kissinger,*Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), 16–18, 339–67.

21. The Chinese analysis proved less accurate than usual for the long term, since the Helsinki Accords, signed in 1975, are now generally recognized as having been a major element in weakening Soviet control of Eastern Europe.

Chapter 11: The End of the Mao Era

1. Roderick MacFarquhar, “The Succession to Mao and the End of Maoism, 1969–1982,” in Roderick MacFarquhar, ed.,*The Politics of China: The Eras of Mao and Deng* , 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 278–81, 299–301. In quest of finding a successor among China’s “pure” young generation,Mao elevated the thirty-seven-year-old Wang Hongwen, previously distinguished only as a provincial-level leftist organizer, to the third-ranking position in the Communist Party hierarchy. His meteoric rise baffled many observers. Closely aligned with Jiang Qing, Wang never achieved an independent political identity or authority commensurate with his formal position. He fell with the rest of the Gang of

Four in October 1976.

2. This comparison is elaborated, among other places, in David Shambaugh, “Introduction: Assessing Deng Xiaoping’s Legacy” and Lucian W. Pye, “An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China’s Political Culture,” in David Shambaugh, ed.,*Deng Xiaoping: Portrait of a Chinese Statesman* (Oxford: Clarendon Press, 2006), 1–2, 14.

3. “Memorandum of Conversation: Beijing, November 14, 1973, 7:35–8:25 a.m.,” in David P. Nickles, ed.,*Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976* , vol. 18, China 1973–1976 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2007), 430.

4. “Memorandum from Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger, Washington, January 25, 1974,”*FRUS* 18, 455.

5. Kuisong Yang and Yafeng Xia, “Vacillating Between Revolution and Détente: Mao’s Changing Psyche and Policy Toward the United States, 1969– 1976,” Diplomatic History 34, no. 2 (April 2010): 414. The proceedings of this meeting have not been published. The quotation draws on an unpublished memoir by the senior Chinese diplomat Wang Youping, who was privy to Foreign Minister Qiao Guanhua’s summary of the Politburo meeting.

6. Chou Enlai, “Report on the Work of the Government: January 13, 1975,”*Peking Review* 4 (January 24, 1975), 21–23.

7. Ibid, 23.

8. “Speech by Chairman of the Delegation of the People’s Republic of

China, Teng Hsiao-Ping, at the Special Session of the U.N. General Assembly: April 10, 1974" (Peking: Foreign Languages Press, 1974).

9. Ibid., 5.

10. Ibid., 6.

11. Ibid., 8.

12. "Memorandum of Conversation: Beijing, October 21, 1975, 6:25–8:05 p.m.,"*FRUS* 18, 788–89.

13. Ibid., 788.

14. Ibid., 789.

15. Ibid., 793.

16. Ibid. In 1940, Britain withdrew its expeditionary force after the Battle of France.

17. Ibid., 794.

18. Ibid.

19. Ibid., 791.

20. Ibid., 792.

21. Ibid.

22. Ibid., 790.

23. Ibid., 791.

24. Ibid.

25. “Memorandum of Conversation: Beijing, October 25, 1975, 9:30 a.m.,”*FRUS* 18, 832.

26. Ibid.

27. “Paper Prepared by the Director of Policy Planning Staff (Lord), Washington, undated,”*FRUS* 18, 831.

28. “Memorandum of Conversation: Beijing, December 2, 1975, 4:10–6:00 p.m.,” FRUS 18, 858.

29. Ibid., 859.

30. A companion of Mao’s in Yan’an during the civil war; a former general, now ambassador in Washington.

31. Wang Hairong and Nancy Tang.

32. Qiao Guanhua, Foreign Minister.

33. “Memorandum of Conversation: Beijing, December 2, 1975, 4:10–6:00 p.m.,” FRUS 18, 859.

34. Ibid., 867.

35. Some of the texts leveled harsh criticism against the excesses of Qin Shihuang and the Tang Dynasty Empress Wu Zetian, rhetorical stand-ins for Mao and Jiang Qing respectively.

36. See Henry Kissinger,*Years of Renewal* (New York: Simon & Schuster, 1999), 897.

Chapter 12: The Indestructible Deng

1. Richard Evans,*Deng Xiaoping and the Making of Modern China* (New York: Viking, 1993), 186–87.

2. See, for example, “The Army Needs to Be Consolidated: January 25, 1975,”*Selected Works of Deng Xiaoping: 1975–1982* , vol. 2, trans. The Bureau for the Compilation and Translation of Works of Marx, Engels, Lenin and Stalin Under the Central Committee of the Communist Party of China (Beijing: Foreign Languages Press, 1984), 11–13; and “Some Problems Outstanding in the Iron and Steel Industry: May 29, 1975,” in ibid., 18–22.

3. “The Whole Party Should Take the Overall Interest into Account and Push the Economy Forward: March 5, 1975,” in ibid., 14–17.

4. “Priority Should Be Given to Scientific Research: September 26, 1975,” http:// web.peopledaily.com.cn/english/dengxp/ vol2/text/b1080.html.

5. “The Army Needs to Be Consolidated: January 25, 1975,” in*Selected Works of Deng Xiaoping* , 13.

6. “Things Must Be Put in Order in All Fields: September 27 and October 4, 1975,” in ibid., 47.

7. Deng Xiaoping, “Memorial Speech,” as reproduced in*China Quarterly* 65 (March 1976): 423.

8. “The ‘Two Whatevers’ Do Not Accord with Marxism: May 24, 1977,” in*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 2, 51, note 1 (quoting February 1977 editorial advancing the principle); see also Roderick MacFarquhar, “The Succession to Mao and the End of Maoism, 1969–1982,” in Roderick MacFarquhar, ed.,*The Politics of China: The Eras of Mao and Deng* , 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 312–13.

9. MacFarquhar, “The Succession to Mao and the End of Maoism, 1969–1982,” in MacFarquhar, ed.,*The Politics of China* , 312.

10. “Speech at the All-Army Conference on Political Work: June 2, 1978,” in*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 2, 132.

11. “The ‘Two Whatevers’ Do Not Accord with Marxism: May 24, 1977,” in ibid., 51.

12. “Respect Knowledge, Respect Trained Personnel: May 24, 1977,” in ibid., 53.

13. Stanley Karnow, “Our Next Move on China,”*New York Times* (August 14, 1977); Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 632.

14. See Lucian W. Pye, “An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China’s Political Culture,” in David Shambaugh, ed.,*Deng Xiaoping: Portrait of a Chinese Statesman* (Oxford: Clarendon Press, 2006).

15. “Emancipate the Mind, Seek Truth from Facts and Unite As One in Looking into the Future: December 13, 1978,” in*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 2, 152.

16. Ibid., 154.

17. Ibid.

18. “Uphold the Four Cardinal Principles: March 30, 1979,” in*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 2, 181.

19. Ibid., 181.

20. Ibid., 182–83.

21. Until 1983, Deng was Vice Premier and Chairman of the Chinese People’s Political Consultative Congress. From 1981 to 1989, he was Chairman of the Central Military Commission and Chairman of the Advisory Commission.

22. Evans, Deng*Xiaoping and the Making of Modern China* , 256.

Chapter 13:“Touching the Tiger’s Buttocks”: The Third Vietnam War

1. “Touch the tiger’s buttocks” is a Chinese idiom popularized by Mao, meaning to do something daring or dangerous. The occasion of this remark was my meeting with Hua Guofeng in Beijing in April 1979.

2. During the Cultural Revolution, then Defense Minister Lin Biao abolished all ranks and insignia and ordered extensive ideological training for Chinese troops using the “Little Red Book” of Mao’s aphorisms. The PLA was called on to play social and ideological roles far outside the mission of an ordinary military. A penetrating account of the toll these developments

took on the PLA during the conflict with Vietnam may be found in Edward O'Dowd,*Chinese Military Strategy in the Third Indochina War* (New York: Routledge, 2007).

3. "Zhou Enlai, Kang Sheng, and Pham Van Dong: Beijing, 29 April 1968," in Odd Arne Westad, Chen Jian, Stein Tønnesson, Nguyen Vu Tung, and James G. Hershberg, eds., "77 Conversations Between Chinese and Foreign Leaders on the Wars in Indochina, 1964–1977," Cold War International History Project Working Paper Series, working paper no. 22 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International History Project, May 1998), 127–28. (Brackets in original.)

4. I have always believed that having been willing to force the-to Mao-ideologically correct Khmer Rouge into a compromise, unnecessarily as it turned out, contributed to Zhou's fall. See also Kissinger,*Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), 368.

5. Robert S. Ross,*The Indochina Tangle: China's Vietnam Policy, 1975–1979* (New York: Columbia University Press, 1988), 74, quoting Xinhua news report (August 15, 1975), as translated in Foreign Broadcast Information Service (FBIS) Daily Report, People's Republic of China (August 18, 1975), A7.

6. Ibid.

7. Ibid., 98, quoting Xinhua news report (March 15, 1976), as translated in FBIS Daily Report, People's Republic of China (March 16, 1976), A13.

8. In April 1978, the Afghan President was assassinated and his government was replaced; on December 5, 1978, the Soviet Union and the

new government of Afghanistan entered into a Treaty of Friendship, Good-Neighborliness and Cooperation; and on February 19, 1979, the U.S. ambassador to Afghanistan was assassinated.

9. Cyrus Vance,*Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon & Schuster, 1983), 79.

10. "President Carter's Instructions to Zbigniew Brzezinski for His Mission to China, May 17, 1978," in Zbigniew Brzezinski,*Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1985), Annex I, 2.

11. The five principles were: affirmation of a one China policy; a commitmen not to offer American support to Taiwan independence movements; American discouragement of a hypothetical Japanese deployment into Taiwan; support for any peaceful resolution between Beijing and Taipei; and a commitment to continued normalization. See Chapter 9, "Resumption of Relations: First Encounters with Mao and Zhou," page 271.

12. "Memorandum of Conversation, Summary of the President's Meeting with the People's Republic of China Vice Premier Deng Xiaoping: Washington, January, 29th 1979, 3:35–4:59 p.m.," Jimmy Carter Presidential Library (JCPL), Vertical File—China, item no. 270, 10–11.

13. "Summary of Dr. Brzezinski's Meeting with Foreign Minister Huang Hua: Beijing, May 21st, 1978," JCPL, Vertical File—China, item no. 232, 3.

14. Ibid., 6–7.

15. Ibid. Sadat served as President of Egypt from 1970 until his

assassination in 1981. The “bold action” referred to included Sadat’s expulsion of over twenty thousand Soviet military advisors from Egypt in 1972, the launching of the October 1973 War, and the subsequent entry into a peace process with Israel.

16. Ibid., 4.

17. Ibid., 10–11.

18. “Memorandum of Conversation, Meeting with Vice Premier Teng Hsiao P’ing: Beijing, May 21st, 1978,” JCPL, Vertical File—China, item no. 232-e, 16.

19. Ibid., 5–6.

20. “Summary of Dr. Brzezinski’s Meeting with Chairman Hua Kuo-feng: Beijing, May 22nd, 1978,” JCPL, Vertical File-China, item no. 233c, 4–5.

21. “Memorandum of Conversation, Summary of the President’s Meeting with Ambassador Ch’ai Tse-min: Washington, September 19, 1978,” JCPL, Vertical File—China, item no. 250b, 3.

22. “Memorandum of Conversation, Meeting with Vice Premier Teng Hsiao P’ing: Beijing, May 21st 1978,” JCPL, Vertical File—China, item no. 232-e, 6.

23. In recent years, Chinese leaders and policy analysts have introduced the phrase “peaceful rise” to describe China’s foreign policy aspiration to achieve major-power status within the framework of the existing international system. In a thoughtful article synthesizing both Chinese and Western

scholarship on the concept, the scholar Barry Buzan raises the prospect that China's "peaceful rise" began in the late 1970s and early 1980s, as Deng increasingly aligned China's domestic development and foreign policy to the nonrevolutionary world and sought out common interests with the West. Deng's trips abroad offered dramatic proof of this realignment. See Barry Buzan, "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?"*The Chinese Journal of International Politics* 3 (2010): 12–13.

24. "An Interview with Teng Hsiao P'ing,"*Time* (February 5, 1979), http://www .time.com/time/magazine/ article/0,9171,946204,00.html.

25. "China and Japan Hug and Make Up,"*Time* (November 6, 1978), http://www .time.com/time/magazine/ article/0,9171,948275-1,00.html.

26. Henry Kamm, "Teng Begins Southeast Asian Tour to Counter Rising Soviet Influence,"*New York Times* (November 6, 1978), A1.

27. Henry Kamm, "Teng Tells the Thais Moscow-Hanoi Treaty Perils World's Peace," *New York Times* (November 9, 1978), A9.

28. "Excerpts from Talks Given in Wuchang, Shenzhen, Zhuhai and Shanghai: January 18–February 21, 1992," in*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 3, trans., The Bureau for the Compilation and Translation of Works of Marx, Engels, Lenin and Stalin Under the Central Committee of the Communist Party of China (Beijing: Foreign Languages Press, 1994), 366.

29. Lee Kuan Yew,*From Third World to First: The Singapore Story—1965–2000* (New York: HarperCollins, 2000), 597.

30. Ibid., 598–99.

31. Fox Butterfield, “Differences Fade as Rivals Mingle to Honor Teng,”*New York Times* (January 30, 1979), A1.

32. Joseph Lelyveld, “‘Astronaut’ Teng Gets New View of World in Houston,”*New York Times* (February 3, 1979), A1.

33. Fox Butterfield, “Teng Again Says Chinese May Move Against Vietnam,”*New York Times* (February 1, 1979), A16.

34. Joseph Lelyveld, “‘Astronaut’ Teng Gets New View of World in Houston,” A1. For consistency with the main text of the present volume, the quoted passage’s original spelling “Teng Hsiao-p’ing” has been rendered as “Deng Xiaoping.”

35. Twenty-two years represented the interval between the two world wars. Since more than twenty-two years had elapsed since the end of the Second World War, Chinese leaders were nervous that a certain historical rhythm was moving events. Mao had made the same point to the Australian Communist leader E. F. Hill a decade earlier. See also Chapter 8, “The Road to Reconciliation,” page 207; and Chen Jian and David L. Wilson, eds., “All Under the Heaven Is Great Chaos: Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward Sino-American Rapprochement, 1968–69,”*Cold War International History Project Bulletin* 11 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1998), 161.

36. “Memorandum of Conversation, Summary of the President’s First Meeting with PRC Vice Premier Deng Xiaoping: Washington, January 29th, 1979,” JCPL, Vertical File—China, item no. 268, 8–9.

37. “Memorandum of Conversation, Meeting with Vice Premier Teng

Hsiao P'ing: Beijing, May 21st, 1978," JCPL, Vertical File—China, item no. 232-e, 14.

38. "Memorandum of Conversation, Summary of the President's Meeting with the People's Republic of China Vice Premier Deng Xiaoping: Washington, January 29th, 1979, 3:35–4:59 p.m.," JCPL, Vertical File-China, item no. 270, 10–11.

39. "Memorandum of Conversation, Carter–Deng, Subject: Vietnam: Washington, January 29th, 1979, 5:00 p.m.–5:40 p.m.," JCPL, Brzezinski Collection, China [PRC] 12/19/78–10/3/79, item no. 007, 2.

40. Ross,*The Indochina Tangle* , 229.

41. "Memorandum of Conversation, Carter–Deng, Washington, January 29th, 1979, 5:00 p.m.–5:40 p.m.," JCPL, Brzezinski Collection, China [PRC] 12/19/78–10/3/79, item no. 007, 2.

42. Ibid., 5.

43. Brzezinski, Power and Principle, 410.

44. "President Reporting on His Conversations with Deng: January 30th, 1979," JCPL, Brzezinski Collection, China [PRC] 12/19/78–10/3/79, item no. 009, 1.

45. Henry Scott-Stokes, "Teng Criticizes the U.S. for a Lack of Firmness in Iran,"*New York Times* (February 8, 1979), A12.

46. The lower figure appears in Bruce Elleman,*Modern Chinese Warfare, 1795–1989* (New York: Routledge, 2001), 285. The higher figure is

the estimate of Edward O'Dowd in*Chinese Military Strategy in the Third Indochina War* , 3, 45–55.

47. O'Dowd,*Chinese Military Strategy in the Third Indochina War* , 45.

48. Deng Xiaoping to Jimmy Carter on January 30, 1979, as quoted in Brzezinski,*Power and Principle* , 409–10.

49. "Text of Declaration by Moscow,"*New York Times* (February 19, 1979); Craig R. Whitney, "Security Pact Cited: Moscow Says It Will Honor Terms of Treaty—No Direct Threat Made,"*New York Times* (February 19, 1979), A1.

50. Edward Cowan, "Blumenthal Delivers Warning,"*New York Times* (February 28, 1979), A1.

51. Ibid.

52. One of the few scholars to challenge this conventional wisdom—and to emphasize the conflict's anti-Soviet dimension—is Bruce Elleman, in his*Modern Chinese Warfare* , 284–97.

53. "Memorandum of Conversation, Summary of the President's First Meeting with PRC Vice Premier Deng Xiaoping: Washington, January 29th, 1979," JCPL, Vertical File-China, item no. 268, 8.

54. "Memorandum, President Reporting on His Conversations with Deng: January 30th, 1979," JCPL, Brzezinski Collection, China [PRC] 12/19/78–10/3/79, item no. 009, 2.

55. "Memorandum of Conversation with Vice Premier Deng Xiaoping:

Beijing, January 8th, 1980," JCPL, NSA Brzez. Matl. Far East, Box No. 69, Brown (Harold) Trip Memcons, 1/80, File, 16.

56. "Memorandum of Conversation with Vice Premier Deng Xiaoping: Beijing, January 8th, 1980," JCPL, NSA Brzez. Matl. Far East, Box No. 69, Brown (Harold) Trip Memcons, 1/80, File, 15.

57. "President Carter's Instructions to Zbigniew Brzezinski for His Mission to China, May 17, 1978," in Brzezinski,*Power and Principle* , Annex I, 4.

58. By one estimate, as of 1986 Vietnam stationed "700,000 combat troops in the northern portion of the country." Karl D. Jackson, "Indochina, 1982–1985: Peace Yields to War," in Solomon and Kosaka, eds., The Soviet Far East*Military Buildup* , as cited in Elleman, Modern Chinese Warfare, 206.

59. "Memorandum of Conversation, Summary of the Vice President's Meeting with People's Republic of China Vice Premier Deng Xiaoping: Beijing, August 28th, 1979, 9:30 a.m.– 12:00 noon," JCPL, Vertical File-China, item no. 279, 9.

60. "Memorandum of Conversation Between President Carter and Premier Hua Guofeng of the People's Republic of China: Tokyo, July 10th, 1980," JCPL, NSA Brzez. Matl. Subj. File, Box No. 38, "Memcons: President, 7/80."

62. As quoted in Chen Jian,*China's Road to the Korean War* (New York: Columbia University Press, 1994), 149.

62. "Memorandum of Conversation, Summary of Dr. Brzezinski's

Conversation with Vice Premier Geng Biao of the People's Republic of China: Washington, May 29th, 1980," JCPL, NSA Brzez. Matl. Far East, Box No. 70, "Geng Biao Visit, 5/23–31/80," Folder, 5.

63. Lee, From*Third World to First* , 603.

Chapter 14: Reagan and the Advent of Normalcy

1. George H. W. Bush and Brent Scowcroft,*A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), 93–94.

2. Taiwan Relations Act, Public Law 96-8, §3.1.

3. Joint Communiqué Issued by the Governments of the United States and the People's Republic of China (August 17, 1982), as printed in Alan D. Romberg, Rein In at the Brink of the Precipice: American Policy Toward Taiwan and U.S.-PRC Relations (Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2003), 243.

4. Nancy Bernkopf Tucker,*Strait Talk: United States–Taiwan Relations and the Crisis with China* (Cambridge: Harvard University Press, 2009), 151.

5. Ibid.

6. Ibid., 148–50.

7. John Lewis Gaddis,*The Cold War: A New History* (New York: Penguin, 2005), 213–14, note 43.

8. Hu Yaobang, "Create a New Situation in All Fields of Socialist

Modernization—Report to the 12th National Congress of the Communist Party of China: September 1, 1982,”*Beijing Review 37* (September 13, 1982): 29.

9. Ibid., 30–31.

10. Ibid.

11. Ibid.

12. Charles Hill, “Shifts in China’s Foreign Policy: The US and USSR” (April 21, 1984), Ronald Reagan Presidential Library (hereafter RRPL), 90946 (Asian Affairs Directorate, NSC).

13. Directorate of Intelligence, Central Intelligence Agency, “China-USSR: Maneuvering in the Triangle” (December 20, 1985), RRPL, 007-R.

14. “Memorandum to President Reagan from Former President Nixon,” as appended to Memorandum for the President from William P. Clark, re: Former President Nixon’s Trip to China (September 25, 1982), RRPL, William Clark Files, 002.

15. George P. Shultz,*Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner’s Sons, 1993), 382.

16. Ronald Reagan, “Remarks at Fudan University in Shanghai, April 30, 1984,”*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1986), book 1, 603–8; “Remarks to Chinese Community Leaders in Beijing, April 27, 1984,”*Public Papers of the Presidents of the United States* , book 1, 579–84.

17. Donald Zagoria, “China’s Quiet Revolution,”*Foreign Affairs* 62, no. 4 (April 1984): 881.

18. Jonathan Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 654–55.

19. Nicholas Kristof, “Hu Yaobang, Ex- Party Chief in China, Dies at 73,”*New York Times* (April 16, 1989), http://www .nytimes.com/1989/04/16/obituaries/ hu-yaobang-ex-party-chief-in-chinadies-at-73.html?pagewanted=1.

20. Christopher Marsh,*Unparalleled Reforms* (New York: Lexington, 2005), 41.

Chapter 15: Tiananmen

1. Jonathan Spence notes that 1989 represented a convergence of several politically charged anniversaries: it was “the two hundredth anniversary of the French Revolution, the seventieth anniversary of the May Fourth movement, the fortieth birthday of the People’s Republic itself, and the passage of ten years since formal diplomatic relations with the United States had been reinstituted.” Spence,*The Search for Modern China* (New York: W. W. Norton, 1999), 696.

2. Andrew J. Nathan, “Preface to the Paperback Edition: The Tiananmen Papers—An Editor’s Reflections,” in Zhang Liang, Andrew Nathan, and Perry Link, eds.,*The Tiananmen Papers* (New York: Public Affairs, 2001), viii.

3. Richard Baum,*Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 254.

4. Nathan, Introduction to*The Tiananmen Papers* , “The Documents and Their Significance,” lv.

5. An example of one such attempt to implement conditionality was the Clinton administration’s policy of conditioning China’s Most Favored Nation trade status on changes in its human rights record, to be discussed more fully in Chapter 17, “A Roller Coaster Ride Toward Another Reconciliation: The Jiang Zemin Era.”

6. David M. Lampton, Same Bed,*Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989–2000* (Berkeley: University of California Press, 2001), 305.

7. George H. W. Bush and Brent Scowcroft,*A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), 89–90.

8. Ibid., 97–98.

9. Congress and the White House shared a concern that visiting students who had publicly protested in the United States would be subject to punishment on their return to China. The President had signaled that applications for visa extensions would be treated favorably, while Congress sought to grant the extensions without requiring an application.

10. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 100.

11. Ibid., 101.

12. Ibid., 102.

13. Ibid.

14. Lampton,*Same Bed, Different Dreams* , 302.

15. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 105–6. Chinese Foreign Minister Qian Qichen disputes this account in his memoirs, averring that the plane was never in any danger. Qian Qichen,*Ten Episodes in China's Diplomacy* (New York: HarperCollins, 2005), 133.

16. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 106.

17. Ibid.

18. Qian, Ten Episodes in*China's Diplomacy* , 134.

19. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 109.

20. Ibid., 107.

21. Ibid.

22. Ibid., 107–8.

23. Ibid., 107–9.

24. Ibid., 110.

25. Deng had made clear that he intended to retire very shortly. He did, in fact, do so in 1992, though he continued to be regarded as an influential arbiter of policy.

26. The five principles of peaceful coexistence were negotiated by India and China in 1954. They concerned coexistence and mutual noninterference between countries with different ideological orientations.

27. Deng made a similar point to Richard Nixon during the latter's October 1989 private visit to Beijing: "Please tell President Bush let's end the past, the United States ought to take the initiative, and only the United States can take the initiative. The United States is able to take the initiative. . . . China is unable to initiate. This is because the stronger is America, the weaker is China, the injured is China. If you want China to beg, it cannot be done. If it drags on a hundred years, the Chinese people can't beg [you] to end sanctions [against China]. . . . Whatever Chinese leader makes a mistake in this respect would surely fall, the Chinese people will not forgive him." As quoted in Lampton,*Same Bed, Different Dreams* , 29.

28. Some in the White House maintained that it was unnecessarily provocative to invite Fang Lizhi to attend a presidential banquet with the same Chinese authorities he was criticizing. They blamed the American Embassy in Beijing for failing to forewarn them of the impending controversy. In including Fang on the list of potential invitees, the American ambassador in Beijing, Winston Lord, had in fact flagged him as an outspoken dissident whose inclusion might provoke Chinese government consternation, but who nonetheless merited an invitation.

29. "Cable, From: U.S. Embassy Beijing, To: Department of State, Wash DC, SITREP No. 49, June 12, 0500 Local (June 11, 1989)," in Jeffrey T. Richardson and Michael L. Evans, eds.,*Tiananmen Square, 1989: The Declassified Histor* , National Security Archive Electronic Briefing Book no. 16 (June 1, 1999), Document 26.

30. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 99.

31. U.S. Embassy Beijing Cable, “China and the U.S.—A Protracted Engagement,” July 11, 1989, SECRET, in Michael L. Evans, ed.,*The U.S. Tiananmen Papers: New Documents Reveal U.S. Perceptions of 1989 Chinese Political Crisis* , National Security Archive Electronic Briefing Book (June 4, 2001), Document 11.

32. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 101–2.

33. Qian,*Ten Episodes in China’s Diplomacy* , 140.

34. Bush and Scowcroft,*A World Transformed* , 174.

35. Ibid., 176–77.

36. Fang and his wife would ultimately depart China for the U.K. on an American military transport plane. They subsequently relocated to the United States, where Fang became a professor of physics at the University of Arizona.

37. Richard Evans,*Deng Xiaoping and the Making of Modern China* (London: Hamish Hamilton, 1993), 304 (quoting*Zheng Ming* , Hong Kong, May 1, 1990).

38. “Deng Initiates New Policy ‘Guiding Principle,’ ” FBIS-CHI-91-215; see also United States Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, “Military Power of the People’s Republic of China: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act Fiscal Year 2000” (2007), 7, http://www.defense.gov/ pubs/pdfs/070523-china-military-powerfinal. pdf.

Chapter 16: What Kind of Reform? Deng's Southern Tour

1. Richard Baum,*Burying Mao: Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping* (Princeton: Princeton University Press, 1994), 334.

2. "Excerpts from Talks Given in Wuchang, Shenzhen, Zhuhai and Shanghai: January 18–February 21, 1992,"*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 3, trans., The Bureau for the Compilation and Translation of Works of Marx, Engels, Lenin and Stalin Under the Central Committee of the Communist Party of China (Beijing: Foreign Languages Press, 1994), 359.

3. Ibid., 360.

4. Ibid., 361.

5. Ibid., 362–63.

6. Ibid, 364–65.

7. Ibid., 366.

8. David M. Lampton,*Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989–2000* (Berkeley: University of California Press, 2001), xi.

9. "Excerpts from Talks Given in Wuchang, Shenzhen, Zhuhai and Shanghai: January 18—February 21, 1992,"*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 3, 370.

10. Ibid., 369.

Chapter 17: A Roller Coaster Ride Toward Another Reconciliation: The Jiang Zemin Era

1. See David M. Lampton,*Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989–2000* (Berkeley: University of California Press, 2001), 293, 308.

2. State Department Bureau of Intelligence and Research, “China: Aftermath of the Crisis” (July 27, 1989), 17, in Jeffrey T. Richardson and Michael L. Evans, eds., “Tiananmen Square, 1989: The Declassified History,” National Security Archive Electronic Briefing Book no. 16 (June 1, 1999), Document 36.

3. Steven Mufson, “China’s Economic ‘Boss’: Zhu Rongji to Take Over as Premier,”*Washington Post* (March 5, 1998), A1.

4. September 14, 1992, statement, as quoted in A. M. Rosenthal, “On My Mind: Here We Go Again,” *New York Times* (April 9, 1993); on divergent Chinese and Western interpretations of this statement, see also Lampton,*Same Bed, Different Dreams* , 32.

5. “Confronting the Challenges of a Broader World,” President Clinton Address to the United Nations General Assembly, New York City, September 27, 1993, from*Department of State Dispatch 4* , no. 39 (September 27, 1993).

6. Robert Suettinger,*Beyond Tiananmen: The Politics of U.S.-China Relations, 1989–2000* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2003), 161.

7. Deng Xiaoping had given a speech in November 1989 calling on China to “Adhere to Socialism and Prevent Peaceful Evolution toward Capitalism.” Mao had warned repeatedly against “peaceful evolution” as well. See “Mao Zedong and Dulles’s ‘Peaceful Evolution’ Strategy: Revelations from Bo Yibo’s Memoirs,”*Cold War International History Project Bulletin 6/7* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Winter 1996/1997), 228.

8. Reflecting this fact, “Most Favored Nation” has since been technically renamed “Permanent Normal Trade Relations,” although the “MFN” label remains in use.

9. Anthony Lake, “From Containment to Enlargement,” address at the Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington,D.C., September 21, 1993, from*Department of State Dispatch* 4, no. 39 (September 27, 1993).

10. Suettinger,*Beyond Tiananmen* , 165.

11. William J. Clinton, “Statement on Most-Favored-Nation Trade Status for China” (May 28, 1993),*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1994), book 1, 770–71.

12. Ibid., 770–72.

13. Lake, “From Containment to Enlargement.”

14. Suettinger,*Beyond Tiananmen* , 168–71.

15. Warren Christopher,*Chances of a Lifetime* (New York: Scribner,

2001), 237.

16. Ibid.

17. Ibid., 238.

18. Ibid., 238–39.

19. See, for example, Deng Xiaoping, “An Idea for the Peaceful Reunification of the Chinese Mainland and Taiwan: June 26, 1983,”*Selected Works of Deng Xiaoping* , vol. 3, 40–42.

20. John W. Garver,*Face Off: China, the United States, and Taiwan’s Democratization* (Seattle: University of Washington Press, 1997), 15; James Carman, “Lee Teng-Hui: A Man of the Country,”*Cornell Magazine* (June 1995), accessed at http://www.news.cornell .edu/campus/Lee/Cornell_Magazine_ Profile.html.

21. Lampton,*Same Bed, Different Dreams* , 101.

22. William J. Clinton, “Remarks and an Exchange with Reporters Following Discussions with President Jiang Zemin of China in Seattle: November 19, 1993,”*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1994), 2022–25.

23. Garver,*Face Off* , 92–97; Robert Suettinger, “U.S. ‘Management’ of Three Taiwan Strait ‘Crises,’ ” in Michael D. Swaine and Zhang Tuosheng with Danielle F. S. Cohen, eds.,*Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), 278.

24. Madeleine Albright,*Madam Secretary* (New York: Hyperion, 2003), 546.

25. Robert Lawrence Kuhn,*The Man Who Changed China: The Life and Legacy of Jiang Zemin* (New York: Crown Publishers, 2004), 2.

26. Albright,*Madam Secretary* , 531.

27. Christopher Marsh,*Unparalleled Reforms* (New York: Lexington, 2005), 72.

28. Barry Naughton,*The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge: MIT Press, 2007), 142–43.

29. Michael P. Riccards,*The Presidency and the Middle Kingdom: China, the United States, and Executive Leadership* (New York: Lexington Books, 2000), 12.

30. Lampton,*Same Bed, Different Dreams* , Appendix A, 379–80.

31. Zhu Rongji, “Speech and Q&A at the Advanced Seminar on China’s Economic Development in the Twentyfirst Century” (September 22, 1997), in*Zhu Rongji’s Answers to Journalists’ Questions* (Oxford: Oxford University Press, 2011) (forthcoming), Chapter 5.

Chapter 18: The New Millennium

1. Richard Daniel Ewing, “Hu Jintao: The Making of a Chinese General Secretary,”*China Quarterly 173* (March 2003): 19.

2. Ibid., 21–22.

3.*Xiaokang* , now a widely used official policy term, is a 2,500-year-old Confucian phrase suggesting a moderately well-off population with a modest amount of disposable income. See "Confucius and the Party Line,"*The Economist* (May 22, 2003); "Confucius Makes a Comeback,"*The Economist* (May 17, 2007).

4. George W. Bush, "Remarks Following Discussions with Premier Wen Jiabao and an Exchange with Reporters: December 9, 2003,"*Public Papers of the Presidents of the United States* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2006), 1701.

5. David Barboza, "Chinese Leader Fields Executives' Questions,"*New York Times* (September 22, 2010).

6. Cui Changfa and Xu Mingshan, eds.,*Gaoceng Jiangtan* [Top-leaders' Rostrums] (Beijing: Hongqi Chubanshe, 2007), 165–82, as cited in Masuda Masayuki, "China's Search for a New Foreign Policy Frontier: Concept and Practice of 'Harmonious World,' " 62, in Masafumi Iida, ed.,*China's Shift: Global Strategy of the Rising Power* (Tokyo: NIDS Joint Research Series, 2009).

7. Wen Jiabao, "A Number of Issues Regarding the Historic Tasks in the Initial Stage of Socialism and China's Foreign Policy,"*Xinhua* (February 26, 2007), as cited in Masuda, "China's Search for a New Foreign Policy Frontier: Concept and Practice of 'Harmonious World,' " 62–63.

8. David Shambaugh, "Coping with a Conflicted China,"*The Washington Quarterly* 34, no. 1 (Winter 2011): 8.

9. Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status,”*Foreign Affairs* 84, no. 5 (September/October 2005): 22.

10. Hu Jintao, “Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity,” speech at the United Nations Summit (New York, September 15, 2005).

11. The number eight is regarded as auspicious in Chinese numerology. It is a near homonym for the word “to prosper” in some Chinese dialects.

12. Nathan Gardels, “Post-Olympic Powershift: The Return of the Middle Kingdom in a Post-American World,”*New Perspectives Quarterly* 25, no. 4 (Fall 2008): 7–8.

13. “Di shi yi ci zhuwaishi jie huiyi zhao kai, Hu Jintao, Wen Jiabao jianghua” [“Hu Jintao and Wen Jiabao speak at the 11th meeting of overseas envoys”], website of the Central People’s Government of the People’s Republic of China, accessed at http://www.gov.cn/ ldhd/2009-07/20/content_1370171.html.

14. Wang Xiaodong, “Gai you xifang zhengshi zhongguo ‘bu gaoxing’ le” [“It is now up to the West to face squarely that China is unhappy”], in Song Xiaojun, Wang Xiaodong, Huang Jisu, Song Qiang, and Liu Yang,*Zhongguo bu gaoxing: da shidai, da mubiao ji women de neiyou waihuan* [*China Is Unhappy: The Great Era, the Grand Goal, and Our Internal Anxieties and External Challenges*] (Nanjing: Jiangsu Renmin Chubanshe, 2009), 39.

15. Song Xiaojun, “Meiguo bu shi zhilaohu, shi ‘lao huanggua shua lü qi’” [“America is not a paper tiger, it’s an ‘old cucumber painted green’ ”] in

Song, Wang, et al.,*Zhongguo bu gaoxing* , 85.

16. A classical Chinese expression signifying a postconflict return to peace with no expectation of recommencing hostilities.

17. Song, “Meiguo bu shi zhilaohu,” 86.

18. Ibid., 92.

19. Ibid.

20. Liu Mingfu, Zhongguo meng: hou meiguo shidai de daguo siwei yu zhanlüe dingwei [China Dream: Great Power Thinking and Strategic Posture in the Post-American Era] (Beijing: Zhongguo Youyi Chuban Gongsi, 2010).

21. Ibid., 69–73, 103–17.

22. Ibid., 124.

23. Ibid., 256–62.

24. Some analyses posit that while the sentiments expressed in these books are real and may be common in much of the Chinese military establishment, they partly reflect a profit motive: provocative books sell well in any country, and nationalist tracts such as*China Is Unhappy and China Dream* are published by private publishing companies. See Phillip C. Saunders, “Will*China’s Dream* Turn into America’s Nightmare?”*China Brief* 10, no. 7 (Washington, D.C.: Jamestown Foundation, April 1, 2010): 10–11.

25. Dai Bingguo, “Persisting with Taking the Path of Peaceful Development” (Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, December 6, 2010).

26. Ibid.

27. Ibid.

28. Ibid.

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Ibid.

32. Hu Jintao, “Speech at the Meeting Marking the 30th Anniversary of Reform and Opening Up” (December 18, 2008), accessed at http://www.bjreview.com.cn/Key_Document_ Translation/2009-04/27/content_194200.htm.

33. Dai, “Persisting with Taking the Path of Peaceful Development.”

34. Ibid.

Epilogue: Does History Repeat Itself? The Crowe Memorandum

1. Crowe knew the issue from both sides. Born in Leipzig to a British diplomat father and a German mother, he had moved to England only at the age of seventeen. His wife was of German origin, and even as a loyal servant of the Crown, Crowe retained a cultural and familial connection to the European continent. Michael L. Dockrill and Brian J. C. McKercher,*Diplomacy and World Power: Studies in British Foreign Policy,*

1890–1951 (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 27.

2. Eyre Crowe, “Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany” (Foreign Office, January 1, 1907), in G. P. Gooch and Harold Temperley, eds.,*British Documents on the Origins of the War, vol. 3: The Testing of the Entente* (London: H.M. Stationery Office, 1928), 406.

3. Ibid., 417.

4. Ibid., 416.

5. Ibid., 417.

6. Ibid., 407.

7. Ibid.

8. Phillip C. Saunders, “Will China’s Dream Turn into America’s Nightmare?” China Brief 10, no. 7 (Washington, D.C.: Jamestown Foundation, April 1, 2010): 10 (quoting Liu Mingfu*Global Times* article).

9. Liu Mingfu, Zhongguo meng: hou meiguo shidai de daguo siwei yu zhanlüe dingwei [China Dream: Great Power Thinking and Strategic Posture in the Post-American Era] (Beijing: Zhongguo Youyi Chuban Gongsi, 2010), 24; Chris Buckley, “China PLA Officer Urges Challenging U.S. Dominance,” Reuters, February 28, 2010, accessed at http://www.reuters.com/article/2010/03/01/ uschina- usa-military-exclusiveidUSTRE6200P620100301.

10. Richard Daniel Ewing, “Hu Jintao: The Making of a Chinese

General Secretary,”*China Quarterly* 173 (March 2003): 29–31.

11. Dai Bingguo, “Persisting with Taking the Path of Peaceful Development” (Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, December 6, 2010).

12. Adele Hayutin, “China’s Demographic Shifts: The Shape of Things to Come” (Stanford: Stanford Center on Longevity, October 24, 2008), 7.

13. Ethan Devine, “The Japan Syndrome,”*Foreign Policy* (September 30, 2010), accessed at http://www.foreignpolicy .com/articles/2010/09/30/the_japan_ syndrome.

14. Hayutin, “China’s Demographic Shifts,” 3.

15. See Joshua Cooper Ramo, “Hu’s Visit: Finding a Way Forward on U.S.-China Relations,”*Time* (April 8, 2010). Ramo adopts the concept of co-evolution from the field of biology as an interpretive framework for U.S.-China relations.

致谢

本书简体中文版得以顺利问世，要感谢所有参与翻译、编辑、印制以及营销推广的社内外的工作人员。本书的翻译由长期从事外交和联合国翻译工作的胡利平、林华、杨韵琴和朱敬文四位译者担纲完成，特别要感谢胡利平认真细致的统稿和校译工作。

感谢国家创新与发展战略研究会会长郑必坚、常务副秘书长王博永、中国现代国际关系研究院美国所所长袁鹏、中央党校国际战略研究所副所长刘建飞、中国社会科学院荣誉学部委员陶文钊、作家郑欣力，以及中信集团有限公司直属机关党委常务副书记、企业文化部主任杨林，中信集团有限公司办公厅副主任张慧敏为本书提供的专业建议和大力支持。

感谢本书的网络战略合作伙伴新浪网的大力支持，特别向新浪文化读书频道、新闻中心、博客频道的相关工作人员表示诚挚的感谢。

感谢社内为本书的出版提供过无私帮助的同事，包括肖新明、龚援、许洋、陈非、祁明、谭敏、尹楠、黄锫坚、仲伟志、黄一琨、董正、方虹、刘文伯、王京、朱良州、郭鹏、龚臣、马涛、刘赵军。

在本书出版过程中，还有很多同人给予过我们巨大的帮助与鼓励，在此一并表示感谢！由于本书涉及诸多历史知识与专业词汇，翻译不当与疏漏之处，欢迎读者朋友指正，并登录中信出版社官方微博与我们交流。

图书在版编目（CIP）数据

论中国/（美）基辛格著；胡利平等译. —2版. —北京：中信出版社，2015.7
书名原文：On China
ISBN 978–7–5086–5190–3
I. ①论… II. ①基… ②胡… III. ①外交史－研究– 中国– 现代 ② 中美关系– 史料
IV. ①D829 ② 822.27
中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第103646号

论中国
著者：[美] 亨利·基辛格
译者：胡利平 林华 杨韵琴 朱敬文
策划推广：中信出版社（China CITIC Press）
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）
（CITIC Publishing Group）
电子书排版：萌芽图文

中信出版社官网：http://www.citicpub.com/
官方微博：http://weibo.com/citicpub
更多好书，尽在中信书院
中信书院：App下载地址https://book.yunpub.cn/ （中信官方数字阅读平台）
微信号：中信书院

LEADERSHIP

AND THE

大国领导力

RISE OF GREAT

POWERS

阎学通◎著　　李佩芝◎译

中信出版集团

目录

献词

前言

第一章 道义、权力和权威

道义在现实主义理论中的作用

道义的层次与构成

权力、实力和权威的区别

道义影响与战略信誉

小结

第二章 领导与战略偏好

领导的作用和类型

崛起国的领导与战略偏好

战略信誉与国际领导

王道原则

小结

第三章 关于国际变化的推论

国家领导与权力格局的变化

国家实力、领导和战略偏好

国际领导与规范的改变

国际秩序变化与国际体系转型

小结

第四章 权力再分配与世界中心

领导与两极化

两极格局不等于冷战

世界中心的构成条件

小结

第五章 领导与国际规范

有关领导与规范变化的早期研究

领导类型与规范类型

国际规范的类型转变

小结

第六章 国际主流价值观

价值观的挑战与竞争

战略信誉的贬值

超越自由主义

小结

第七章 国际体系转型

构成要素变化与体系转型

体系转型的条件

政治领导与体系转型

小结

第八章 国际体系转型的历史案例

中国古代案例

现代史案例

小结

第九章 结论

理论总结

新的两极世界

参考文献

版权页

献词

献给我的妻子李佩芝

前言

本书源于笔者2005年开始的中国古代国际关系思想的研究。从那时起，本项研究取得了包括一系列论文和著作在内的成果，如《古代中国思想与当代中国力量》（*Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*）。在此基础上，本书更进一步形成了理论体系，从而解释在现代全球体系中以及在古代国与国之间地理分离的情况下，崛起国为何能够在独立的国际系统中取代主导国。

有关世界权力转移的著作很多，一般将其归因于各种因素的组合或主导国的衰落。[1] 然而，所有这些论述都无法解释为什么某个崛起国能够在相关领域胜过主导国，而与其处于相同历史条件下的其他崛起国却不能。2017年，美国在特朗普任期的头6个月里软实力迅速下降，对此用现有的国际关系理论难以做出解释，这突显出其局限性。

2008年经济危机后，中国的崛起和美国的相对衰落给国际关系学者带来了一个学术难题：为什么中国在21世纪初成功缩小了与美国的实力差距？从理论上来说，中国如果没有在某方面赶上或超过美国，就不可能缩小与美国的实力差距。制度决定论把现代化、工业化或国家实力的高速增长归因于政府机构或政治制度。制度主义者认为，中国不实行民主选举制，也没有严格的权力制衡，中国的政府和政治制度都是落后的，因此中国在这方面不及美国。鉴于制度主义难以对当前的趋势做出恰当的解释，本书试图通过探索不同类型政治领导的重要性破解这个难题。

借用中国古代哲学的观点，本书把世界权力的转移归因于崛起国比主导国更有能力进行改革。在国内方面，一国的领导类型可分为无为

型、守成型、进取型和争斗型，而在国际领导类型方面则可分为王道型、霸权型、昏庸型和强权型。将政治领导类型视为一个独立变量的优势在于，我们可以用同一个变量来解释为什么在同一历史阶段，主导国会衰落，某个国家的崛起会成功，而其他国家的崛起会失败。国家领导是决定国家外交政策、政治原则、官方意识形态和政治制度的关键因素，而不同类型的领导人对改革和战略取向有着各自的态度。因此，主导国和崛起国的不同领导类型可以重塑国际格局、秩序、规范、世界中心乃至整个国际体系。

本书的结构如下。第一章讨论建立道义现实主义理论使用的主要概念的定义。第二章将政治领导分为国内领导和国际领导两类，同时探讨领导类型与战略偏好之间的联系。第三章基于现实主义的假定，从对外战略、国际格局、国际规范、世界秩序的变化以及这些变化对国际体系的影响引出4个推论。第四章着重论述国际格局变化和世界中心转移的问题。第五章描述国际领导类型与规范类型之间的关系，以及主导国建立或改革国际规范的途径。第六章探讨自由主义面临的挑战和新的国际主流价值观形成的可能性。第七章通过区分体系构成要素变化与体系变化的不同，讨论国际体系的转型问题。第八章用古代邦交史和现代国际史来说明主导国领导变化与国际体系演变之间的关系。第九章是结论，对本书所建构的理论逻辑做出概括总结。

我感激多位对本书做出贡献的人。我的女儿阎瑾和我分享了她的生物学和心理学知识，从而排除了我对人类先天行为不同于后天行为的一些外行的误解。她在初稿的撰写过程中提供了语言表达方面的帮助。赵玓佳博士对稿件进行了校对。她的工作让本书能按期向普林斯顿大学出版社交稿。我深深地感谢帕梅拉·洛德的帮助，她通篇编辑了书稿，提高了其流畅性。贺凯教授在语言学方面给了我慷慨的帮助。我还要感谢普林斯顿大学出版社指定的两位匿名评审，感谢他们所做的关于发展道义现实主义理论的评语和建议以及他们在本书最后修订阶段中提出的有

益意见。我也要感谢我的国际学生詹姆斯·安东尼，他帮助我改进了一些段落。我还要感谢普林斯顿出版社的编辑埃里克·克拉汉和本书编辑凯瑟琳·卡格夫。

我对张锋、孙学峰、周方银、徐进、杨倩茹、刘丰、高程、宋伟、赵可金、邢悦、漆海霞、马燕冰、聂文娟、曹玮、尹继武、杨原、陈玉聃、陈拯和王鹏表示由衷的感谢。他们都对这项研究提出了意见，有的是私下与我交流的，有的是在2015年12月20日的研讨会上提出意见的。在本书的撰写过程中，清华大学上我课的学生提供了稳定的反馈来源。2011—2017年，我有幸教授一门基于该项研究的课程，这让我有机会在一群专心并富有挑战性的受众面前尝试表达我的思想。我还想向那些因我记不起而未提名的人表示我的感谢和歉意。

我最感谢的人是我的妻子佩芝，这本书是献给她的。她在过去36年里对我学术生涯的坚定支持始终不变。她不仅承担了所有的家务，而且与我分享她对我的著作的想法。她及时的批评使我能够重新斟酌许多有缺陷的思路。

最后，感谢中国人文社会科学基金会为本书提供的项目资助。

阎学通

2018年5月于清华园

---

[1] Ronald L. Tammen, Jacek Kugler, Douglas Lemke, Allan C. Stam III, Mark Abdollahian, Carole Alsharabati, Brian Efird, and A.F.K. Organski, Power Transitions: Strategies for the 21st Century (New York: Chatham House, 2000),4-20.

第一章 道义、权力和权威

为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之。

孔子

世界中心的转移是国际关系理论研究的一个持久话题。在16世纪形成全球国家体系后，西班牙、葡萄牙、荷兰、法国、英国和美国先后成为世界主导国。随着主导国的变化，世界权力中心偶尔会从一个地区转移到另一个地区。国际关系学者一直试图追踪和解释为什么在过去5个世纪里这些大国相继崛起和衰落。

对主导国的兴衰有诸多解释。关于这个问题的最著名研究可以说是保罗·肯尼迪的研究，他将霸权的衰落归因于帝国的过度扩张，这导致世界中心的转移。当政策制定者界定的全球义务远远超过霸权的防御能力时，就会出现帝国的过度扩张。[1]此外，罗伯特·吉尔平则认为经济上的不足是导致霸权衰落的原因。也就是说，维持国际现状以保持其主导国地位所需的经济成本超过其财政实力。[2]然而，理查德·内德·勒博提出了一个完全不同的解释，将霸权的衰落归咎于骄傲自大，认为“违背当时公认的道义规范的行为破坏了大国的地位、影响力甚至霸权”。[3]

如上所述，大多数理论都在研究如何回答“为什么霸权会衰落”的问题，几乎不考虑问题的另一面：“一个国家如何成功崛起？”似乎有理由断言，世界中心的转移，不仅仅是因为现有的霸权衰落，同时也是因为新的世界大国崛起。然而，试图回答这一问题的学者完全忽视了崛起的原因及其机制。因此，本书的目的是从道义现实主义[4]的角度解答崛

起国何以成功这一问题，希望找出崛起国成功取代主导国的潜在机制。本书所建立的理论表明，当崛起国的政治领导力强于主导国的政治领导力时，这两个国家的权力地位就可能反转，崛起国将成为新的主导国。换句话说，当崛起国的领导力比主导国和其同时代主要国家的领导力更强且更高效时，所有这些国家的国际权力将以崛起国胜过主导国的方式被重新划分。为了系统地探讨政治领导与国际权力再分配之间的关系，第一章先来厘清道义、权力、实力和权威的概念，因为它们是政治领导的构成要素。区分清楚这些概念后，我们将分析道义对权力、实力和权威的影响。

---

[1] Paul Kennedy, The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000 (New York: Random House, 1987), 515.

[2] Robert Gilpin, War and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 156.

[3] Richard Ned Lebow, The Tragic Vision of Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 361.

[4] 针对将中国传统哲学的政治决定论与现代的现实主义国际关系理论相结合的研究，澳大利亚国立大学研究员张峰于2012年将其称为“道义现实主义”。参见Zhang Feng, “The Tsinghua Approach and the Inception of Chinese Theories of International Relations,” Chinese Journal of International Politics, 5, no.1 (2012): 95-96。

道义在现实主义理论中的作用

正如詹尼卡·布罗斯特罗姆所观察到的，不同国际关系理论学派在理论建设中对“道义”一词的定义不尽相同。建构主义者通常认为道义会影响政治实体制定的规范，而道义通常又与制定者的身份和理念相关联。因此，他们认为规范和利益是相互建构的，也是互为主体的。自由主义学派的学者认为道义的力量源于自身，所以要用道义论的方法解释学习对制定政策的影响及群体性认识的形成。在这个问题上，英格兰学派分为社会连带主义者和多元主义者，尽管两者都从规范的角度研究道义，但他们对规范的功能看法不同。聚合主义者将规范视为自变量，而多元主义者则将规范视为无政府主义的产物。[1] 和上述学派不同，现实主义者从功能的角度研究道义，这一点经常被误解。

对国际关系现实主义的误解

在汉斯·摩根索建立古典现实主义国际关系理论之初，一些人就误认为现实主义理论否认道义原则对国家行为的影响。例如，肯尼思·汤普森和戴维·克林顿注意到：“在现实主义的传统中，道义是个特别棘手的问题，尤其是因为人们历来误以为现实主义认为治国的责任与道德原则无关。摩根索为此比任何现实主义者受到的批评都多。”[2] 然而，正如布罗斯特罗姆所指出的，摩根索、雷茵霍尔德·尼布尔和乔治·凯南的古典现实主义著作都强调道义与权力的关系。[3] 认真研读了古典现实主义著作后，勒博认为，“‘古典的’现实主义，如修昔底德、卡尔·冯·克劳塞维茨和摩根索所提出的理论，是非常关注正义问题的”。[4]

我们先来回顾一下摩根索在其《国家间政治：权力斗争与和平》一书中有关道义在国际事务中的功能和作用的论述。摩根索说："讨论国际道义时要严防两个极端，既不能过高估计伦理对国际政治的影响，也不能过低估计它的影响，不能否认政治家和外交官的行为也受物质权力之外其他因素的驱动。"[5]在他提出的六项政治现实主义原则中，第四项和第五项是关于道义的。第四项原则表明，政治现实主义承认道义的政治行为的重要性，他认为："现实主义坚持国际道德原则不能抽象地用来作为国家行为的依据，而是要根据具体的时间、地点和环境来决定其是否适用。一个人可以说'为了正义，不惜毁灭世界'，但国家无权以其所代表的人民的名义说这样的话。"[6]第五项原则重申了这一点，指出："政治现实主义拒绝把某一国的道德法律当作普世的治理原则。"[7]

从上述引文中可以清楚地看出，古典现实主义既不否认道义的作用，也不忽视其对国家实力或权力的影响。学者必须避免的是把一个国家的道义与国际道义混为一谈。摩根索反对根据一国特殊的道义价值观发动战争，他也不支持通过战争手段向全世界输出政治价值观的企图。正是从这个角度出发，他反对美国为了人权而发动战争。[8]这个理念对我的理论有很大的影响，即在普世层面而不是国家层面定义政治领导的道义。

更糟糕的是，现实主义学说不仅被理想主义者、守法主义者、道德主义者、自由主义者和建构主义者误解，而且被某些现实主义理论家误解。为了发展一个非常规范的科学理论，肯尼思·华尔兹从他的《国际政治理论》一书的理论中排除了"道义"一词。继他的新现实主义之后，许多现实主义理论者都遵循他的理论来建构国际关系理论。约翰·米尔斯海默是一位杰出的进攻性现实主义学者，他反对把道义纳入理论模型，他说："应该强调的是，许多现实主义者具有强烈的道义偏好，并深受坚定的道义信念的驱使。然而，现实主义不是一个规范的理论，它

没有给出道义判断的标准，而只是试图解释世界是如何运作的。”[9] 在2013年我与米尔斯海默的对话中，他坚称：“一个真正的现实主义者抵制任何不切实际的良知的诱惑，从不过度扩展到其他不熟悉的领域，这一点至关重要。”[10] 然而，并不是所有的现实主义理论家都同意将道义排除在现实主义理论之外。例如，早期古典国际关系理论的现实主义者爱德华·霍列特·卡尔说：“然而，如果说乌托邦是忽视权力要素的，那么它不过是一种非真正的现实主义，这种非真正的现实主义忽略了任何世界秩序中道义的要素。”[11] 这一观点得到了马克·阿姆斯图兹的回应，他在认真研究了现实主义理论之后说：“然而，大多数现实主义者并不否认道义。的确，他们和亚里士多德一样，都假设政治根源于伦理。”[12] 此外，吉尔平说：“我认为承诺道义是现实主义的核心。”[13]

米尔斯海默拒绝将道义纳入现实主义的理论，源于摩根索说过“道义原则不能用于指导行为”，但米尔斯海默忽略了摩根索此话的限定条件。摩根索说的是“抽象的普世性的道义原则不能用于指导行为”。[14] 关于此事，摩根索还说，如果“根据特定时间和地点的具体情况”决定是否以道义原则指导行动，是可以避免危险陷阱的。[15] 道义现实主义提出，用国家的具体行为与普世性道义准则进行比较，就可以具体问题具体分析了。

因为世界上没有什么是永恒不变的，所以普世道义也在随着历史的进程而改变。因此，本书将在既定国际体系的相关历史背景下对道义标准进行分析，通过检验下列关系着重分析国家的道义行为如何影响政策的制定：道义行为对国家实力的影响，不同类型的国家领导遵守道义标准的程度不同，以及国际领导的类型对国际规范的影响。

道义现实主义中道义的工具性

本书的理论遵循古典现实主义的原则，从国际权力、国家实力和国家利益的角度分析国家的道义行为。古典现实主义者卡尔说："正如在国内一样，政府虽然需要权力作为其权威的基础，但也需要被统治者赞同的道义基础，因此国际秩序不能仅仅以权力为基础，道理很简单，人类终究会反抗赤裸裸的权力。"[16]同样地，道义现实主义认为，在政策制定方面，道义与权力、实力和利益同等重要。现实主义理论中研究国家利益的方法有两种：逻辑演绎和经验归纳。[17]本项研究旨在建立一种新的现实主义理论，因此本书中涉及国家利益的问题和实例属于前一种。

关于道义问题，许多理论家是从价值角度去认识的，而道义现实主义则从工具角度去认识。例如，布罗斯特罗姆把道义现实主义定义为一种衡量国家利益的方法，这种方法引起人们对道义的关注。[18]他说："其实从工具角度认识道义是可能的。这意味着道义可以被看作国家理性外交决策过程中的一部分，这样做是有可能产生特殊结果的。"[19]勒博也持类似的看法，他说："伦理不但具有重要的工具作用，而且不用正义的语言就不能明智地阐述利益。"[20]我则比他们更进一步，认为获益于采用道义外交政策是战略偏好所致，而不是国家利益的算计。道义现实主义强调战略偏好，这基于现实主义者的一个共识，即国家利益是客观的，是由国家的物质实力决定的。因此，道义的作用是在应该如何获得国家利益方面影响决策者，而非在哪些是国家利益的问题上影响决策者。在具体情况下，决策者有时不得不决定哪些利益应该得到优先考虑。因此，政策制定的核心就在于如何做出战略决策以实现利益最大化。然而，利益的大小是由客观现实而不是道义决定的。鉴于此，我将道义现实主义定义为一种理解大国行为的方法，而道义在大国领导的战略偏好中则是一个要素。一些现实主义理论忽略国家领导人的道义关注对决策的影响，这正是道义现实主义与其他现实主义的不同之处。

[1] Jannika Brostrom, “Morality and the National Interest: Towards a ‘Moral Realist’Research Agenda,” Cambridge Review of International Affairs 28, no. 4(2015):1626-27.

[2] 汤普森和克林顿的评论参见Hans J. Morgenthau, Politics among Nations:The Struggle for Power and Peace, ed. Kenneth W. Thompson and W. David Clinton, 7th ed. (Boston: McGraw-Hill Higher Education, 2005), xxiii。

[3] Brostrom, “Morality and the National Interest,” 1626.

[4] Lebow, The Tragic Vision of Politics, 16.

[5] Morgenthau, Politics among Nations, 248.

[6] 同上，第12页。

[7] 同上。

[8] 同上，第267页。

[9] John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,”International Security 19, no.3 (1994/1995): 48.

[10] 《阎学通对话米尔斯海默：中国能否和平崛起？》，《凤凰大学问》，2013年9月29日，http://news.ifeng.com/exclusive/lecture/special/yanxuetong/#pageTop。

[11] Edward Hallett Carr, The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Politics (New York: Harper and Row, 1964), 235.

[12] Mark R. Amstutz, International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics, 2nd ed. (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005), 50.

[13] Robert Gilpin, “The Richness of the Tradition of Political Realism,” in Neorealism and Its Critics, ed. Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), 319.

[14] Morgenthau, Politics among Nations, 12.

[15] 同上。

[16] Carr, Twenty Years’ Crisis, 235.

[17] Stephen D. Krasner, Defending the National Interests: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978), 35.

[18] Brostrom, “Morality and the National Interest,” 1632.

[19] 同上，第1626页。

[20] Lebow, Tragic Vision of Politics, 16.

道义的层次与构成

为了避免任何语义上的争议，我们最好先对“道义”一词进行定义，因为国际关系学者经常根据对同一个词的不同理解进行概念方面的辩论，加上人们对“道义”一词通常的理解会更加令人困惑。因此，在讨论道义现实主义理论的逻辑之前，有必要澄清国际关系理论中“道义”一词的层次和构成。

以政府道义为标准

本书是依据国家行为讨论国家道义的，而不管这种行为背后决策者个人的动机或信仰是什么，因此讨论的标准绝非任意的。如果国家行为符合普世性的道义准则，它就是道义的，反之则是不道义的。也就是说，确定一个国家的行为是否道义，需要根据普世性的道义准则进行评估。评估一国行为是否道义的问题不涉及主观概念，只要求人们回答“是”或“否”。人们回答的结果决定了所评估的行为是否道义。回答“是”的比“否”的多，那么该行为就是道义的；而如果多数人的回答是“否”，那么该行为就不是道义的。

判断决策者的行为是否道义，首先要确定用哪一套准则进行判断。这是由行为者的身份决定的。道义判断分为个人、政府和国际三个层次。[1] 例如，一个普通公民有责任为他的家人提供医疗保险。如果他在自身责任之外帮助他人，这是值得称赞的，但如果他不为外人提供医疗保险，也没人会指责他缺乏道义。这是因为公民个体的行为是根据个人层次的道义来判断的。然而，一国领导人不应只考虑其家庭的福利，因为人们期望领导人制定的政策能够为全体国民提供医疗保障。与此同

时，没有人期望一国领导人关心他国国民的医保问题。对二者期望不同的原因是，对一国领导人的判断是在政府层次进行的。第三个层次的判断适用于诸如世界卫生组织的领导人。他的任务是为全球人民提供医疗保障，人们期望他能实施有益于所有人的医保政策，而不考虑国界或个别国家的利益。因此，这位领导人的行为就是根据国际层次的道义来判断的。

为了避免纷争，同时因为道义现实主义是一个专门论述国际关系的理论，所以本书关于道义的讨论特指政府的道义，据此，领导行为将根据公认的有关国家利益和国家实力的行为准则来判断。从古至今，西方人一直普遍认为公共道义与个人道义有区别。在尼布尔看来，个人道义行为与社会群体的道义行为是有区别的，个人道义伴随着个体自我的升华进入群体之后，在更高的层次重新表达这种利己主义。[2]这种公共道义与个人道义的混合会导致遵循哪些道义准则之争。这种差异可见于克林顿总统弹劾案中。一些人认为克林顿的个人行为不构成弹劾的理由，另一些人则不认同这种看法。讨论产生分歧的根源在于双方依据的道义准则不同。

谈到“政府道义”，我们指的是马克斯·韦伯所说的“责任伦理”，它要求“政府……阐明其行为可预见的结果”。[3]南内尔·基奥恩说：“‘责任伦理’是一种结果主义道义的形式，不同于康德的义务论方法。”[4]本书中，政府道义指的是诸如保护国家利益的责任、履行国际规范的义务、对盟国的战略可信性等概念。政府对它所代表的国家和它所治理的人民的责任是政府道义的核心。例如，许多美国人批评特朗普的外交政策“比无道义责任感更糟”，因为这些政策创造了一个全球领导真空，让中国填补，破坏了美国与传统盟友的战略关系，使美国的竞争对手联合起来，推动主要大国在华盛顿出售它们的股票。[5]

政府道义的普世性

道义除了有层次之分，还有内容之别。讨论道义时我们需要分清普世道义和民族道义的不同。不同于民族道义（如美国的、中国的或日本的政治文化准则），普世道义的内容是一个国际体系内所有成员包括敌对国家的共同道义准则（如爱国、负责任和讲正义等）。因此，本书用普世的道义准则来判断一国的领导是否讲道义。所以，这里所说的政府道义是指政府行为遵循的普世道义准则。

说世界上有普世道义准则，这似乎忽视了文化差异，从而引起人们对帝国主义倾向的担忧。然而，随着越来越多的生物学知识应用于心理学和社会学，人们日益认识到意志和自然对人的行为有着同等重要的影响力。研究表明，不同的文化实际上有着相似的道义基础。杰西·格雷厄姆等一些文化心理学家用进化论的原理解释了为何不同文化的社会对道义有着相似的判断标准。他们的模型也称为“道义基础的理论”，认为普遍流行的“白板说”（即人出生时心灵是一张白板）是错误的。人类在进化的历史中形成了崇尚5个伦理基础的倾向，每个部落或每种文化在这5个伦理的基础上形成自己关于道义的故事。这5个伦理基础是关心/伤害、公平/欺骗、忠诚/背叛、权威/破坏、神圣/堕落。[6]不论其文化背景有何不同，所有人都普世性地崇尚每对行为的前者，鄙视后者。不具有这些道义基础的个人通常被视为社会的破坏分子，被社会群体排斥。[7]简言之，人类不断向道义的方向演化并变得讲道义了，全人类讲道义的基础都是相同的。

由于国际道义是由人类逐渐建立的，所以我们可以看到普世行为准则的基础都是相同的。例如，《日内瓦公约》在国际争端（即战争）中要讲关心/伤害的概念，世界贸易组织在国际贸易问题上讲的是公平/欺骗的概念，北大西洋公约组织（以下简称北约）这样的战略联盟是以忠诚/背叛为基础建立的，联合国的等级结构是以权威/破坏的概念为基础

的，制定《巴黎协定》这种维护地球环境健康的活动是以神圣/堕落的概念为基础的。因为道义是建立在共同的道义基础上的，所以我们才能在这些国际道义准则问题上达成共识。虽然细节可能会不断变化，但基本价值观不会改变。本书将这些普世的道义基础称为“普世道义”。

然而，在遵守普世性的政府道义问题上存在着性质的不同。国家能较容易地遵循和实践一些基本的道义准则，如与盟国保持良好关系、礼遇国家领导人、确保外交使节人身安全和偿还外债等。但是，一些要求较高的利他道义行为就较难实践，如持续提供外援。由于大多数国家都能遵循最容易的而非较难的道义准则，所以最容易遵守的道义准则比高要求的道义准则对国家行为有更为广泛的影响。因此，作为现实主义者，我们以容易做到的普世性政府道义准则来判断一个政治领导是否道义，而不是用那些高要求的道义准则来判断。

---

[1] Amstutz, International Ethics, 10-11.

[2] Reinhold Niebuhr, Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics (New York: Charles Scribner’s Sons, 1932), 272-74.

[3] Max Weber, “Politics as a Vocation,” in From Max Weber: Essays in Sociology, trans. and ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1958), 120.

[4] Nannerl O. Keohane, Thinking about Leadership (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), 213.

[5] David E. Sanger and Jane Perlez, “Trump Hands the Chinese a Gift: The Chance for Global Leadership,” New York Times, June 1, 2017, https://www.nytimes.com/2017/06/01/us/politics/climate-accord-trump-china-global-leadership.html; David Frum, “The Death Knell for America’s Global Leadership,”Atlantic Daily, May 31, 2017, https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/mcmaster-cohn-trump/528609/; Javier C. Hernández, “Turning against Trump: How the Chinese Covered the Climate Pact Exit,” New York Times, June 4, 2017, https://www.nytimes.com/2017/06/04/world/asia/chinamedia-climate-trump.html; Joseph E. Stiglitz, “Trump’s Rogue America,”Project-Syndicate, June 2, 2017, https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-rogue-america-by-joseph-e--stiglitz-2017-06; G. John Ikenberry, “The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?,” Foreign Affairs 96, no.3 (2017): 1-7; Philip Gordon, “A Vision of Trump at War: How the President Could Stumble into Conflict,” Foreign Affairs 96, no.3 (2017):10-19.

[6] （1）关心/伤害：这个基础与我们的长期进化有关，因为哺乳动物具有同理心，能感觉到（并不喜欢）他人的痛苦。（2）公平/欺骗：这个基础与互利主义的进化过程有关。它产生了正义、权利和自治的理念。（3）忠诚/背叛：这个基础与人类悠久的历史有关，如部落能够组建可变换的联盟。它是爱国主义和为群体而自我牺牲的美德的基础。当人们认为“我为人人，人人为我”，即所有人的利益不可分割时，这种理念便油然而生。（4）权威/破坏：这个基础是由我们灵长类等级社会互动的历史塑造的。它奠定了领导和追随者的德行，包括顺从合法权威和尊重传统。（5）神圣/堕落：这个基础是由厌恶和受毒害的心理塑造的。它是宗教观念的基础，即努力以一种升华的、不那么世俗的和更高尚的方式生活。它支持一个普遍的认识，即身体是座寺庙，会被不道德的活动和污物亵渎（这种观念并非宗教传统所独有）。Jesse Graham,Jonathan Haidt, Sena Koleva, Matt Motyl, Ravi Iyer, Sean P. Wojcik, and Peter H. Ditto, “Moral Foundations Theory: The Pragmatic Validity of Moral Pluralism,” Experimental Social Psychology 47 (2012): 55-130, http://ssrn.com/abstract=2184440.

[7] 同上。

权力、实力和权威的区别

在用英文撰写的国际关系著作中，“power”一词可以同时指社会影响力、物质实力和政治权威，但是这三者的功能差别很大。这是因为“power”在英语中有多种含义，包括控制、权威、能力、实力、力量和影响力。[1] 于是，权力、实力和权威之间的互换性导致人们难以体会这三种领导力资源的功能差别。这也就导致人们无法理解道义对这三个要素的影响是什么。

权力与实力的区别

“balance of power”这一词组是一个典型的例子，这里的“power”既可指“影响力”，也可指“实力”。虽然“balance of power”是个常用词组，但国际关系学者对其是指“政治影响力的平衡”还是指“物质实力的平衡”没有达成共识。摩根索意识到了这个问题，在《国家间政治：权力斗争与和平》一书中，他用“power”和“elements of power”分别指代“权力”和“实力”。然而，这种区分仍然不清楚，因为“elements of power”既可以理解为“权力要素”，也可以理解为“实力要素”。坦率地说，“power”一词在摩根索的书中仍然含义不清，时而指“影响力”，时而指“实力”，有时还有双重含义。吉尔平注意到“‘power’这个概念在国际关系领域是最麻烦的问题之一”。他把“power”定义为“国家的实力”，但他仍然不能避免有时用“power”一词表达“影响”的意思。比如他说：“经过一段时间，体系中各国‘power’（此处意为实力）的不平衡增长导致了体系中的‘power’（此处意为权力）进行重大的再分配。”[2] 几十年来使用“power”模糊含义的做法一直在国际关系理论中出现。到2007年，威

廉·沃尔福斯的著作还在关注“将作为资源的‘power’（此处意为实力）和作为影响的‘power’（此处意为权力）混为一谈的问题”。[3]

这种含糊不清成为摩根索论述中的一个理论缺陷。在用“power”界定国家利益时，他无法区分“power”是一种国家利益还是国家利益的基础。换句话说，如果“power”是指对他国的影响，那么它就是一种国家利益，而如果“power”指的是能力，那么它就是国家利益的基础。正是由于没有严格区分权力和实力的性质差别，摩根索也无法判断道义与“power”之间的关系到底是什么。

为了避免因“power”含义模糊导致理论上的逻辑混乱，本书对“权力”和“实力”进行了严格区分。在讨论权力时，只指影响力，如警察的权力；在讨论实力时，则指力量，如运动员的竞争力。把权力与实力区分开来，可以避免那种一面以权力界定国家利益，一面把权力视为国家利益的逻辑循环论证。把权力定义为影响力，则意味着权力是国家利益中的一种，而且通常是最重要的利益。国家利益通常分为政治利益、安全利益、经济利益和文化利益。权力通常被视为政治利益的一种，如联合国安全理事会常任理事国的否决权。把实力定义为力量时，实力就成为界定包括权力在内的国家利益的基础。[4]一国在某种国家利益上权力的大小，是由该国与这一利益相关的实力的大小决定的。因此，我们应根据一国的综合实力来分析其整体战略利益是什么。

一国的综合实力既包括物质实力，也包括非物质实力，特别是政治实力。与国家利益一样，综合实力分为政治实力、军事实力、经济实力、文化实力。其中，政治实力为操作性要素，而其他三项（军事、经济和文化）实力是资源性要素。也就是说，政治实力具有扩大和缩小其他三个要素作用的功能。如果政治实力下降至零，那么其他三个要素就不能发挥任何作用。用数学公式可以表示为：CC =（M+E+C）×P，其中CC是综合实力，M是军事实力，E是经济实力，C是文化实力，P是政

治实力。国家的政治实力主要取决于国家领导的效率，而国家领导的效率则取决于改革的政治方向和执行力度这两个主要因素。当改革方向正确时，执行力度越大，政治实力就越大，而当改革方向错误时，执行力度对政治实力产生负面影响。[5] 改革既是一个描述性的术语，又是一个褒义词，含有变化的方向是道义的，与倒退是对立的。鉴于此，改革指的是向积极的方向变化，而朝坏的方向变化则是倒退。

上述公式中的“政治实力”不同于约瑟夫·奈提出的“软实力”概念。奈的“软实力”包含三个基本要素：文化、政治价值和外交政策。[6] 这三个要素构成了一国治理模式的吸引力，这种吸引力可在不使用硬实力的情况下影响他国的行为。然而，事实上，一国的吸引力是以该国领导的行为而不是以该国文化和政治价值为基础的。因此，我认为，政治领导力，而非政治价值，才是软实力的核心要素。基于此，我把政治价值和文化合为一个变量，把外交政策置于“政治实力”之中，因为外交政策是由政治领导制定的。政治价值提供观念，但它并不最终决定领导的决策。这一论点可以解释为什么尽管美国的文化和政治价值保持不变，但是美国的软实力在特朗普政府执政半年后就大幅下降了。奈可能也意识到了，“硬实力”和“软实力”这两个概念不足以解释领导力的效率，因此他又创造了“巧实力”这个概念。他说：“实际上，有效的领导力需要将软实力和硬实力结合起来的技巧，我称之为巧实力。”[7] 鉴于外交决策是运用软实力和硬实力资源的主要能力，奈的巧实力实际上就是他的软实力三要素中的外交政策。由于外交政策既被认为是软实力的构成要素，又被说成是巧实力，所以软实力和巧实力这两个概念部分重叠。“巧实力”这个概念不但未能厘清不同类别国家实力之间的关系，反而混淆了它们。事实上，如果我们接受了奈的“巧实力”概念，就意味着“软实力”的吸引力取决于领导对软实力的操作，而不是软实力的文化和政治价值这两个构成要素。

从理论上区别权力与实力具有实用价值，以实力界定国家利益可以

避免误判导致的灾难性政策的制定。按综合实力大小可将世界各国分为4个等级：主导国、崛起国、地区大国和小国。主导国的主要利益是维持其在世界上的主导地位，崛起国的利益在于扩大其国际权力，地区或次地区大国的主要战略利益是维护其所在地区的主导权而不是获取世界霸权，小国的主要战略利益则是生存。冷战后的历史表明，美国、俄罗斯和中国都随着它们的实力变化重新界定了自己的主要战略利益。

冷战结束后，美国成为唯一的世界超级大国，它把全球主导权作为其首要利益。苏联解体后的继任者俄罗斯已不具备苏联的实力，因此不再像苏联那样争夺全球霸权，而是把自己确定为欧亚连接部的地区大国。作为崛起国，中国2010年成为世界第二大经济体，从2012年起中国的主要战略利益从经济发展转为民族复兴。[8]

依据综合实力界定国家战略利益，就为国家利益设定了客观界限。明确的利益界限有助于避免政治家和学者产生不切实际的野心，并能使他们达成界定国家利益的共同标准。以小布什政府为例，“9·11事件”后，它将绝对安全作为国家利益目标，并试图根除恐怖主义。由于这一目标远远超越了美国的实力，小布什政府的反恐战争未能实现目标。事实上，恐怖主义现在似乎已成为和入室抢劫或偷盗一样的常见现象，看不出未来会有什么解决方案。这是因为美国有减少外部恐怖主义对美国本土威胁的实力，却没有在全世界根除恐怖分子的实力。由于美国的反恐战争超越了它自身的实力，不仅未能实现目标，反而削弱了美国的国家实力。

同样地，低估敌对国家的实力会导致低估其国家利益的底线，这也会导致政策的失败。2012年中日钓鱼岛争端是个典型的例子。当时中国与日本的海军力量大致相当，因此维持这些岛屿的现状，搁置争端，对双方都是有利的。[9]然而，日本政府低估了中国海军的实力，忽视了中国对这些岛屿主权的维护决心。2012年9月11日，日本政府对这些岛

屿实施国有化。[10] 中国不能接受日本的国有化做法，于是采取和日本同样的强硬立场，宣布其领海基线和防空识别区，并对这一海域实行海上和空中巡航。[11] 由于日本以其欲望而非军事实力界定其在钓鱼岛的利益，它做出了错误决策，从而也引发中日间的持久对抗。

权力与权威的区别

在英文写作中，人们经常不加区分地使用“权力”（power）和“权威”（authority）。即使学者意识到这两个概念之间有语义区别，他们仍认为两者的性质是相同的。例如，戴维·莱克说：“简单地说，权威就是合法的统治。也就是说，有权威的统治者有权命令下属采取某种行动，因为命令是合法的，被统治者有义务服从。这样，权威就是一种支配他人的权力。”[12] 于是，许多人认为获得了权力就等于有了权威。在中文中，这两个概念是有很大区别的，“权力”意味着合法的强制权或强制责任，而“权威”意味着威望或大众的信任。本书将用这两个术语的中文含义来解释政治领导的作用和类型。

权力和权威都是领导者可以用来影响他人的资源，但它们发挥作用的途径不同。权力通过强制的方法迫使他人服从，而权威则靠他人对其信任来使他人追随。在日常生活中，警察和医生改变人们行为的不同方法就能充分说明这两者之间的区别。前者代表权力，后者代表权威。驾驶员服从警察，是因为警察有迫使他们服从的权力；患者接受医生的建议，是因为他们相信官方证书可证明医生有医学知识。这些原则也适用于国际领导。例如，自冷战结束以来，美国靠其绝对优势的军事力量拥有了“世界警察”的主导权。与此同时，欧盟则靠其21世纪初在减少二氧化碳排放方面比其他国际行为体取得的成就大，成为应对气候变化的权威性领导。

提到领导的权威，许多学者自然会想到马克斯·韦伯的定义，但本书中的权威概念与韦伯的有所不同。韦伯把权威分为三种类型：理性型、传统型和魅力型。[13]关于魅力型领导的基础，他说："人们服从他是出于对他个人的信任，这样的人就称得上魅力型领导。"[14]这意味着人们服从他不是由于传统或地位的因素，而是因为人们相信他。韦伯认为，理性型权威和传统型权威分别依赖地位和传统，而不是他人对其领导的信心。然而，地位和传统实际上都是由权力决定的。本书中权威的概念与韦伯的魅力型权威相似，而不同于其他两种类型，因为本书中所说的权威是由追随者对领导质量的信任决定的。

我们之所以把权力的来源定义为势力，把权威的来源定义为追随者的信心，是因为权威可以自动增强权力，而权力不能自动提高掌权者的权威。因此，领导国通过增强物质实力扩大其国际权力是可能的，但在其他国家不接受其领导的情况下，增强物质实力并不能自动树立起领导国的国际权威。领导国国际权威的提升势必会赢得更多的外部支持，这会自动增强该国的国际影响力或国际权力。

我们可就此从战略信誉的角度做进一步的阐述。战略信誉是国际权威的重要内容，通过道义行为获得。战略信誉的一个重要因素是履行对他国尤其是对盟国的承诺。领导国保护盟国和惩罚国际秩序破坏者被视为道义行为。由此，领导国的战略信誉高就意味着其言行一致。当盟国相信领导国的承诺时，就愿意服从它的领导；当领导国的敌人相信其维护国际秩序的决心时，就不敢轻易挑战领导国。因此，战略信誉高的领导国享有较高的国际权威和更多赢得外交胜利的机会。外交胜利意味着获得较多的国际支持和较大的国际权力。同理，缺乏战略信誉的国家往往会遭遇外交失败。例如，2018年3月，英国指责俄罗斯在英格兰的索尔兹伯里镇毒害了一名原俄罗斯间谍和他的女儿，于是驱逐了23名俄罗斯外交官以进行报复。英国的这一政策得到了20多个国家的支持，包括18个欧盟国家以及美国和加拿大，它们集体驱逐了俄罗斯的外交官。

[15] 这一集体行动意味着英国的重大外交胜利和俄罗斯的失败。英国后来表示，没有确凿证据证明俄罗斯参与了这起所谓的俄罗斯谋杀案，两名受害者经住院治疗后痊愈。[16] 然而，这一事件说明缺乏战略信誉导致俄罗斯遭受了多么大的损害。

权威和权力的区别意味着，两个领导国即使拥有同样的国际权力，其中一国也可能比另一国享有更高的国际权威。甚至有这样的情况，一国的国际权力增加，其国际权威却下降。例如，从冷战结束到2008年的金融危机，美国作为世界上唯一的超级大国，其国际权力持续增加，但是2003年美国以萨达姆拥有大规模杀伤性武器为借口，在未经联合国授权的情况下对伊拉克发动了战争，其国际权威随之急剧下降，特别是在这一借口被证明为子虚乌有之后，美国的战略信誉遭受了无法挽回的损害。[17]

美国国际权威的衰落始于小布什而非特朗普。2008年金融危机使华尔街的欺诈行为曝光于世。于是，标准普尔金融服务有限公司在2011年将美国的信用评级从AAA降至AA+。[18] 同年，在“阿拉伯之春”的颜色革命浪潮中，奥巴马抛弃了美国在中东的长期盟友埃及时任总统穆巴拉克。[19] 正如在美国出生的以色列记者赫布·凯农所说，“所有这些背叛行为在很大程度上削弱了美国在其盟友中的声誉，甚至连以色列都怀疑华盛顿的战略信誉了”。[20] 这一系列行为导致美国在21世纪的国际权威比20世纪90年代降低了很多。

这些事件并非证明美国是唯一采取不负责任外交政策的领导国。事实上，世界大国，包括中国、俄罗斯、法国、英国、德国和印度等，自二战结束以来都采取过自毁国际信誉的政策。其中有些国家可能比美国更臭名昭著。在这里，我只是强调，不论国家有多强大，不道义的行为都会降低其国际权威。

[1] Webster’s New Collegiate Dictionary (Massachusetts: G. and C. Merriam,1977), 902.

[2] Gilpin, War and Change in World Politics, 13.

[3] William Wohlforth, “Unipolar Stability: The Rules of Power Analysis,”Harvard International Review, Spring 2007, 44-48.

[4] 阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社，1996年，第47—50页。

[5] 在道义现实主义理论模型中，综合实力（CC）为资源（R）和政治操作（P）的乘积，因此其公式为CC=R×P。政治操作包括作为领导力衡量标准的政治改革的方向和力度，所以我们可将其分解为改革方向（α）和改革力度（β）。在该模型中β只有大小，没有方向。α是x，y平面上的矢量，因为只有两个方向：正确或错误。当改革方向正确时，该公式可简化为CC=（M+E+C）×β，其中β∈（1，+∞）；当改革方向错误时，该公式也可简化为CC=（M+E+C）×β，但其中β∈〔0，1）。

[6] Joseph S. Nye, The Future of Power (New York: Public Affairs, 2011), 84.

[7] Joseph S. Nye, The Power to Lead (Oxford: Oxford University Press, 2008), x.

[8] Yan Xuetong, “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement,”Chinese Journal of International Politics 7, no.2 (Summer 2014): 166.

[9] Alexander Neil, “Japan’s Growing Concern over China’s Naval Might,” BBC News, May 28, 2017, http://www.bbc.com/news/world-asia-39918647.

[10] Kiyoshi Takenaka, “Japan Buys Disputed Islands, China Sends Patrol Ships,” Reuters, September 11, 2012, https://www.reuters.com/article/us-japan-china/japan-buys-disputed-islands-china-sends-patrol-shipsidUSBRE88A0GY20120911.

[11] “China Ships in Disputed Waters: Japan Coast Guard,” Press TV, August 2,2013, http://www.presstv.ir/detail/2013/08/02/316811/china-ships-in-disputed waters-japan.

[12] David A. Lake, Hierarchy in International Relations (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009), 8.

[13] Max Weber, Theory of Social and Economic Organization, ed. Talcott Parsons(New York: Free Press of Glencoe, 1964), 325-28.

[14] 同上，第328页。

[15] Angela Dewan, “These Are All the Countries That Are Expelling Russian Diplomats,” CNN, March 28, 2018, 11:48 GMT, https://edition.cnn.com/2018/03/26/europe/full-list-of-russian-diplomats-expelled-over-s-intl/index.html.

[16] Julia Jacobo, “Conditions of Ex-Russian Spy, Daughter Improving after They Were Poisoned with Nerve Agent,” ABC NEWS, April 6, 2018, 3:59 p.m., http://abcnews.go.com/International/conditions-russian-spy-daughterimproving-poisoned-nerve-

agent/story?id=54288681.

[17] Marjorie Cohn, “Iraq: A War of Aggression. No WMDs, No Connection to Al Qaeda,” Global Research, March 19, 2013, http://www.globalresearch.ca/iraqa-war-of-aggression-no-wmds-no-connection-to-al-qaeda/5327548.

[18] “Angry Geithner Once Warned S&P about US Downgrade: Filing,” Business News, January 22, 2014, http://www.thestar.com.my/Business/BusinessNews/2014/01/22/Angry-Geithner-Once-Warned-SaP-About-US-Downgrade.

[19] Deborah Amos, “Arab Leaders Feel US Abandoned Egypt’s Mubarak,” NPR,February 9, 2011, http://www.npr.org/2011/02/09/133614346/Egypt-Arab-Leaders.

[20] Herb Keinon, “Israeli Critics Open Up on US ‘Abandonment’ of Mubarak,”Jerusalem Post, January 31, 2011, http://www.jpost.com/Diplomacy-andPolitics/Israeli-critics-open-up-on-US-abandonment-of-Mubarak.

道义影响与战略信誉

前面的讨论分析了权力、实力和权威三种领导资源之间的差异。由于它们各自性质不同，因此道义对它们的影响方式也不同。由于战略信誉是最低标准的国际道义，因此领导国要建立国际权威起码得有较高的战略信誉。一个没有基本战略信誉的强国是不可能在国际社会中建立起权威的。

道义的不同影响方式

道义可以直接影响国家的权力，这是因为道义行为能增加一国作为领导国的合法性，从而赋予该国更大的影响力。道义也会影响一国的实力，但这种影响是间接的。也就是说，一国道义水平的高低先对其他事务产生影响，如改变其他行为体对该国支持或反对的立场，然后这些支持或反对逐渐增大，促使该国的实力发生改变。道义对一国的权力有直接的影响，其影响的方向取决于该国的行为是否符合普世道义准则。

巴勒斯坦可作为一个说明道义行为增加一国权力而未增加其实力的例子。巴勒斯坦反对以色列侵占巴勒斯坦领土的定居点政策，其做法是符合国际道义准则的，因此巴勒斯坦得到国际社会的同情和政治支持，1955—2013年联合国通过了77次决议谴责以色列。[1]巴勒斯坦的道义行为提高了其主权要求的合法性，但没有增加其争取保护领土主权所需的实力。于是，巴勒斯坦的边界依旧很容易遭受以色列的侵蚀。

相反，日本是一个说明不道义行为降低了一国权力但不影响其实力的例子。2013年，日本首相安倍晋三正式参拜供奉着二战甲级战犯的靖

国神社。其行为违背了国际道义准则，因此被认为是不道义的，激起了中国、韩国甚至美国和欧洲国家的国际愤怒。[2]然而，尽管安倍政府的不道义行为严重损害了日本的国际形象，弱化了日本的国际政治权力，但日本的实力仍然保持不变，而且日本2013年的国防支出还增加了3%。[3]

道义对国家实力的影响取决于这种影响是扩大还是缩小国家实力。坚持国际道义准则能增强一国动员国内外支持的合法性，这就提高了国家的国际权力，从而可转化为其物质实力。这种现象在创建联盟体系时表现得尤为明显。例如，1991年1月，美国组建强大的多国部队拯救了被萨达姆吞并的科威特，并惩罚侵略者。[4]美国的决策符合《联合国宪章》中关于领土完整的原则，是符合国际道义标准的。美国赢得了34个盟友，有效扩大了其进行海湾战争的物质实力。

相反，伊拉克萨达姆政府违反了国际法，其行为按国际准则是不道义的。因此，它失去了国内外公众的支持，伊拉克与美国的军事实力差距大幅扩大。这表明，即使不道义行为不损害一国的绝对实力，也会大大削弱其相对实力。

虽然权威和权力是两回事，但道义对两者都有直接的影响。道义对领导国权威的正负影响方向，取决于该国行为是否符合普世的道义准则。道义的行为增强权威，不道义的行为削弱权威。权威是建立在道义基础之上的，因此领导国的国际权力与其道义基础呈正相关关系。历史表明，享有较大权威的领导国比权威小的领导国更有可能长期维持其国际领导地位。对于美国国际领导力下降的问题，美国陆军战争学院教授史蒂文·梅茨说："打败美国是很困难的，但通过占据道义制高点，并操纵美国政治制度中的薄弱之处是有可能挫败美国的。……不过，或许最大的教训就是道义上的含混不清可阻碍美国进步，甚至导致美国瘫痪。"[5]

战略信誉与以身作则

战略信誉属于最基本的国际道义，是领导国建立国际权威的先决条件。道义的层次主要取决于遵守道义的代价。遵守低层次道义规范只需付出很小的代价甚至不用付出任何代价，如不说谎、不欺骗、不偷窃；遵守高层次道义规范就得付出较高的个人利益代价，如做慈善、助人为乐和奉行利他主义。因为遵守低层次道义规范比遵守高层次道义规范的代价小，所以前者容易做到，能做到的人也就较多。于是，人们有可能相信那些不遵守高层次道义规范的人，而不可能相信那些不遵守低层次道义的人。战略信誉属于低层次道义，和不说谎在同一个层次，所以没有战略信誉的国家就不可能得到他国的信任。因此，战略信誉成了领导国在国际社会中建立权威的先决条件。

战略信誉是跨越文明、文化、政治和政府这些界限的普世性道义准则。如同守信的人会被认为是讲道义的一样，有信誉的国家也会被认为是讲道义的。对国际社会的其他成员来说，领导国的战略信誉高意味着这个领导国是可靠的。一国通过诚信行为获得他国的战略信任，从而提高自己的国际权威，最终可转化为更大的权力。关于战略信誉对领导国的重要性，奈说："软实力依赖信誉。当政府被认为是操纵舆论的且提供的信息被视为搞宣传时，信誉就毁掉了。"[6]

领导国战略信誉的高低与其国际地位及领导地位的持久性呈正相关关系。历史表明，缺乏战略信誉通常是国际领导地位短命的根本原因。荀子注意到这一点，他说："故用国者，义立而王，信立而霸，权谋立而亡。"[7] 荀子的这段话是说，国际权威不能靠强加于他国，而是要他国自愿接受。

领导国的样板作用有助于其他国家自愿接受其领导。在中国传统文化中，以身作则，而非发号施令，是领导艺术的一个重要方面，对此孔

子有相关论述："礼闻来学，不闻往教。"[8] 换句话说，人们主动以某人为师，是因为他们把他当作榜样。一些早期的美国政治思想家也主张以榜样的方式展示道义原则。例如，约翰·昆西·亚当斯认为，"美国不是把自己的治理原则强加于人，而是通过美国的样板吸引他人"；托马斯·潘恩也说，"美国不应用枪炮和刀剑输出自己实践的那些普世原则，而应通过成功的榜样作用将自己展示给世界上的其他国家"。[9]

这些美国思想家之所以反对强行传播道义，其根本原因是他们认识到这样的外交政策有战争危险。然而，这种思想对美国的现代国际关系研究几乎没有影响了。自威尔逊以来，越来越多的美国思想家试图在全世界实现民主，按照美国的意愿来改造全世界。这种意识形态被称为"威尔逊式的民主人权观"，自一战以来它对美国的外交政策产生了强烈的影响。[10] 二战后，美国开始沉迷于以民主的名义发动战争。美国对非民主国家持续不断地发动战争，这导致某些美国国际关系学者把实践普世道义和武力输出民主混为一谈。[11] 这也导致学界很少再区分国际权威和国际权力了。

---

[1] "UN Resolutions Targeting Israel and the Palestinians," If Americans Knew,accessed February 15, 2017, http://ifamericaknew.org/stat/un.html.

[2] Takashi Oshima, "US Expresses Disappointment at Abe Visit to Yasukuni Shrine," Asahi Shimbun, December 27, 2013, http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201312270048.

[3] Bill Sweetman, "Japan Increases Defense Spending," Aviationweek, December 17, 2013, http://www.aviationweek.com/Article.aspx?id=/article-xml/awx_12_17_2013_p0-648057.xml.

[4] 王明修主编：《世界知识年鉴（1991—1992）》，世界知识出版社，1992年，第2页。

[5] Steven Metz, "How America's Enemies Might Assess U.S. Weaknesses—and Act on Them," World Politics Review, September 29, 2017, https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23264/how-america-s-enemies-might-assessu-s-weaknesses-and-act-on-them.

[6] Nye, Future of Power, 83.

[7] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，贵州人民出版社，1995年，第203页。

[8] 崔高维校点：《礼记》，辽宁教育出版社，2000年，第1页。

[9] 引自Morgenthau, Politics among Nations, 276。

[10] 同上。

[11] William R. Castles, “Expressions of American Foreign Policy,” World Affairs 95, no.1 (1932): 47-49; Andrew J. Bacevich, “A Moral Foreign Policy? Get Serious,” New Republic, July 21, 2010, https://newrepublic.com/article/76408/afghanistan-war-obama-bacevich.

小结

长期以来，现实主义一直被误解为一种忽视道义在国际政治中作用的国际关系理论。事实上，古典现实主义理论家对国际关系的研究从未忽略过道义的作用。本书继承古典现实主义对道义的关注，把崛起国的成功归因于该国有一个按普世道义准则制定外交政策的政治领导。道义判断可分为个人、政府和国际三个层次。政府道义是指政府对其统治下民众利益的责任感。因此，政府道义是一种公共道义，而非个人道义。国际道义是一种普世道义，而非民族性的道义。

本书将实力定义为力量，将权力定义为影响力。这种区分为划分政治领导的类型奠定了基础。政治领导是操作性因素，它决定着一国综合实力的升降。军事、经济、文化是综合实力的资源性要素，它们作用的大小随着政治领导这一操作性实力的效率大小而变化。操作性实力要素的效率主要取决于政府政治改革的方向和执行力度。从政治角度来说，改革有讲道义的含义，改革和倒退是反义词。这意味着，如果一国的政治领导能够比其他国家的政治领导实施更多更彻底的改革，这个国家的综合实力就能比其他国家的综合实力增长得快。

明确权力和权威的区别有助于我们理解国际领导持续时间不同的原因。权力的基础是暴力，而权威的基础是他人的信任。两者都是领导力的资源，但后者使他人自愿接受领导，这是前者所做不到的。领导国有可能通过提高其国际权威提高其国际实力，但提高国际实力并不必然能提高其国际权威。这就是为什么具有较高权威的领导比权威低或无权威的领导能更长久地维护其领导地位。战略信誉是基础的国际道义，因而是建立国际权威的前提。

第二章 领导与战略偏好

王霸、安存、危殆、灭亡，制与在我，亡乎人。

荀子

本书要讨论的核心问题是，崛起国为什么能够超越实力远比自己强大的主导国，成为新的世界领导国。以往50年里，国际关系研究深受行为主义影响，在相当长的时间里，许多现实主义国际关系理论都忽视了可作为自变量的政治领导类型。[1] 这就是为什么许多现实主义理论无法解释为何21世纪初中美实力差距缩小得那么快，也无法解释特朗普政府仅执政半年美国的国际领导力就迅速下降的现象。本书创建的理论将政治领导作为综合实力公式中的关键变量，并解释了为何崛起国能在物质实力相对较弱的情况下超越主导国。

中国古代政治思想家认为，国家间的权力转移源于大国统治者的变更。因此，他们把统治者类型作为自变量进行分析。当然，这种分析方法并不是中国所特有的。在古代和现代的西方政治著作中，我们都能见到类似的分析方法。[2] 本章的任务不是强调政治领导的重要性，而是以政府道义为标准对政治领导进行分类，从而研究不同类型的领导对实现国家利益的战略偏好的影响。

---

[1] Lebow, Tragic Vision of Politics, xi.

[2] 依据谁统治和他们为谁统治，亚里士多德列举了6类政府，并论证了这些政府的不同社会效果，相关介绍可参见 Edward Meredith Cope, An Introduction to Aristotle’s Rhetoric: With Analysis Notes and Appendices (London:MacMillan, 1867), 210-212。有关强调政治领导作用的现代西方政治著作可参见 Fareed Zakaria, From Wealth to Power - The Unusual Origins of America’s World Role (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998)。

领导的作用和类型

在20世纪80年代，罗伯特·杰克逊和卡尔·罗斯伯格研究了领导类型及其对非洲政治的影响。他们认为："在维护或毁坏如和平、秩序、稳定和非物质安全'政治物品'方面，非洲统治者及其他领导人的行为比任何其他因素起的作用都更重要。"[1]这种强调领导力重要性的观点，不仅可以解释非洲国家或发展中国家的政治，而且适用于所有国家。同样地，本书对国家领导和世界领导的类型划分也并非仅是针对中国的，而是适用于所有现代领导国的。

政治领导的作用

如第一章所述，本书将政治实力定义为综合实力的操作性变量，将政治领导定义为政治实力的核心成分。因此，政治领导被视为决策中的主观能动性因素。在一国实力不变的情况下，该国的领导类型是有可能改变的，且随着领导类型的改变制定出不同的对外战略。例如，2013年中国的综合实力并没有发生明显的变化，但新换届的中国政府改变了以往的对外战略，从韬光养晦转向奋发有为。[2]这个事例符合玛格丽特·赫尔曼和乔·哈根的观点："领导人划定一国国际利益和国内利益的界限。他们根据自己的认知和理解做出预测、制定战略并敦促本国政府采取行动。……这种认知有助于政府把握应对国际事务的方向。"[3]

本书将决策视为集体行动，而不是某个领导者的个人行为，因此本书所说的政治领导是指决策的领导团队，而不仅仅是指最高领导人一人。无论决策的最高领导人有何不同，所有的决策都是由一个团队制定

的，甚至独裁体制也是如此。例如，尽管团队成员在观念上存在分歧，但罗斯福、斯大林、希特勒各自的领导团队仍有类型之别。这些领导团队在二战期间做出的战略决定都是基于团队成员磋商而形成的。

领导团队不等于最高领导人，而是包括了最高领导人、他的团队成员以及他们之间的互动。对此，荀子指出，“故道王者之法，与王者之人为之，则亦王；道霸者之法，与霸者之人为之，则亦霸”。[4] 莫里斯·菲奥里纳和肯尼思·谢普瑟认为，领导是“用来描述网络中一个部分的术语，这是个预测、预期和选择相互依存的网络。……没有追随者就没有领导者。”[5] 笔者认为，最高领导人和他的团队成员能自然地聚集到一起，是因为无论在中文社会还是在英文社会里，同类人相互吸引是个普遍的现象。在中文和英文两种语言中，都有类似的俗语反映了这种现象。中文俗语有“人以群分，物以类聚”，英文俗语有“Birds of a feather flock together”。

本书对政治领导的分类依据其具体的政策而不是最高领导人的个性或信仰。亚历山大·汉密尔顿说：“检验一个政府是不是真的好政府，要看它有没有提供好的管理的能力和倾向。”[6] 本书创建的是国际关系理论，因此从制定对外政策的角度对领导进行分类。决策团队成员意见不一是司空见惯的。当就某一问题达不成共识时，他们会推迟对该问题的决策，直到不得不做出决定或重新讨论时再议。赫尔曼和哈根注意到，学者发现过度的集体凝聚力会形成“集体思维”，而且会导致权力大的决策者的政策偏好草率地成为决定。[7] 南内尔·基奥恩指出，“领导这一事务的特点就是最高领导人与其追随者持续不断的不对称性，以至最高领导人对追随者行为的影响力和塑造力大于追随者对最高领导人行为的影响力和塑造力”。[8] 在出现国际危机时，这种情况尤为突出。最高领导人承担着维护政府政权的终极责任，危机时，最终决策的权威就会向最高领导人集中。由于领导团队的政策通常与最高领导人的意见一致，

因此在做定性分析时，我们可以将最高领导人作为决策团队的代表。

国家领导的类型

国际体系和国内体系的性质不同，前者是无政府状态，后者是等级制。因此，国家领导和国际领导属于两种不同的领导体系，其合法性的程序和领导权的执行都是不同的。国家领导的政治合法性是由法律、传统或宗教确定的，而国际领导则是建立在物质实力和其他国家支持的基础上的。一国政府可以通过指令在国内实施计划，但在国际事务中，则须通过谈判争取他国同意本国制定的战略，即使对盟国也不例外。例如，中国于2013年发布了全球“一带一路”计划。[9]当中国政府意识到国内领导和国际领导之间的差异时，便将该计划在国内称为“一带一路”战略，但在国际上称为“一带一路”倡议。[10]鉴于国内领导和国际领导的性质不同，本书将依据不同的变量对两者进行分类。

根据不同的标准，领导可以分为不同的类型。鉴于研究对象是国内和国际两个层面的大国的政治领导，本书以政治标准进行分类。一般来说，政治领导是指一个领导团队，这个团队有能力赢得其他个人、团队或组织的支持，以完成共同的任务。根据这一定义，政治领导的分类标准就应侧重于赢得社会支持的能力。由于国内社会和国际社会的性质不同，前者是等级制的，而后者是无政府状态的，因此赢得国内支持的逻辑与获得国际支持的逻辑不同。所以，本书从对外政策角度划分大国的内政领导类型，以领导团队的国家责任感和其履行职责的能力为标准，而对国际领导进行分类的标准则是领导国在特定国际体系中维护国际秩序及其战略信誉的责任感。

国家领导可分为4种类型：无为型、守成型、进取型和争斗型。这4种类型是依据两个互动的自变量划分的：一是领导团队对本国国际地位

的态度，二是领导团队对可能的政策结果的责任感。这两个自变量各有两个变量值。对国际地位的态度可分为“维持现状”和“改变现状”两个变量值，领导责任感可分为“负责的”和“不负责的”两个变量值。表2-1展示了基于这两个变量的国家领导分类。

表2-1 国家领导的类型

对国际地位的态度	领导责任感	
	负责的	不负责的
维持现状	守成型	无为型
改变现状	进取型	争斗型

在表2-1中，在维持现状和改变现状方面，守成型领导和无为型领导都没有任何动机去扩大国家的国际权力，而进取型领导和争斗型领导有强烈的意愿去扩大国家的国际权力。在负责的和不负责的方面，守成型领导和进取型领导能在失败面前承认错误，并愿意相应地调整其政策方向。相比之下，无为型领导和争斗型领导不愿意承认错误，即使其政策已造成灾难，他们仍坚持原有政策而不接受任何批评。根据上述分类，我们可以找到与以下4种领导类型相应的政治哲学理念。

（1）无为型领导——道家 ：这是采取无为而治哲学的国家领导。这类领导认为，保持现有国际地位的最佳策略是无为而治。道家以自由放任哲学而著称，许多人采取这种生活态度。[11] 无须精通或阅读道家哲学，决策者也会采取无为而治的领导风格，正如许多外交政策制定者，即使他们对现实主义国际关系理论一无所知，他们也会接受现实主义的理念。无为型领导注重避免国内出现争论，通常以外交上的妥协迁就国内的反对派，这种做法虽不能有效应对国际压力，但也没有什么风险。[12]

（2）守成型领导——经济决定论 ：这是主张维持现有国际地位的国家领导，其采取的战略意在维护往届政府所取得的成就。他们视经济为一国综合实力的基础，这一点与马克思主义和自由主义也是相同的。不过马克思主义和自由主义在一些其他方面是相互冲突的。当决策者无意提高本国的国际地位，并信奉经济决定论时，他们会认为扩大经济收益是维持本国已有地位的最佳战略。和其他三类国家领导相比，此类国家领导最为常见。许多王朝末期的决策者都是这种类型的，因为他们没有获取比前人更大的国际权力的野心。

（3）进取型领导——政治决定论 ：这是通过适宜的改革提高国际地位的国家领导。此类领导信奉政治决定论，认为政治人才是决定性因素。他们把国家的兴衰归因于国家的领导能力，而非其他因素。此类国家领导在任何国家的历史上都不多见。在中国历史上少有的几位伟大领导者中，唐太宗李世民是此类领导的代表。其在位期间（626—649年）创造了中国历史上最高的国际地位，史称“贞观之治”。《贞观政要》是本史书，记载了唐太宗与大臣们的争议、劝谏、奏议等。根据此书，在其执政的头18年里，他44次向大臣们承认错误，包括承认错误的军事决策，其中4次以书面方式承认错误。[13]

（4）争斗型领导——社会达尔文主义 ：这是具有以军事手段提高国际地位野心的国家领导。这类领导信奉社会达尔文主义，相信包括军事侵略在内的暴力效率。许多政权的开国领导者都是这种类型的，例如秦朝（前221—前206年）的开国皇帝嬴政、大蒙古帝国（1206—1259年）的首任统治者成吉思汗，以及后金的第一位统治者努尔哈赤。后金是清朝（1636—1911年）的前身。他们通过战争建立了帝国，这使他们相信赢得更多战争的胜利是扩大其国际权力的唯一途径。

在和平时期，争斗型领导可能给人民带来灾难，削弱国家的国际地位。*[14]美国外交官菲利普·戈登描述了特朗普政府在上任后的头几个

月里对美国造成的破坏，如不断攻击民主治理的基础，威胁了制衡、公民自由、公民权利以及长期执行的国内规范，同时还不断挑战公认的国际规范和破坏外交传统。[15] 特朗普的领导破坏了美国的民主，这一点是有广泛共识的。[16]

---

[1] Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, Personal Rule in Black Africa: Prince,Autocrat, Prophet, Tyrant (Berkeley: University of California Press, 1982), 3.

[2] Yan Xuetong, “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement,”165-70.

[3] Margaret G. Hermann and Joe D. Hagan, “International Decision Making Leadership Matters,” Foreign Policy, no.110, special ed. (Spring 1998): 126.

[4] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第210页。

[5] Morris Fiorina and Kenneth Shepsle, “Formal Theories of Leadership,” in Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science, ed. Bryan D.Jones (Lawrence: University Press of Kansas, 1989), 36.

[6] Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, eds. The Federalist Papers(New York：New American Library, 1961), 414.

[7] Hermann and Hagan, “International Decision Making,” 128.

[8] N. Keohane, Thinking about Leadership, 53.

[9] 《为我国发展争取良好周边环境》，《人民日报》2013年10月26日，第一版。

[10] 新华社于2017年发布的新闻信息报道中的禁用词和慎用词条目中的第102条是：不使用“一带一路”战略，而使用“一带一路”倡议。参见《新华社新闻信息报道中的禁用词和慎用词》（2016年7月版），第12页。

[11] 漆海霞：《老子的小国寡民思想》，见《王霸天下思想及启迪》，世界知识出版社，2009年，第63页。

[12] 同上，第65—67页。

[13] 吴兢：《贞观政要》，中州古籍出版社，2008年。

[14] 全书*处代表此处与英文原版对比有删改。——编者注

[15] Gordon, “Vision of Trump at War,” 10.

[16] Suzanne Mettler, “Democracy on the Brink: Protecting the Republic in Trump’s America,” Foreign Affairs 96, no.3 (May/June 2017): 121.

崛起国的领导与战略偏好

鉴于本书的理论主要是用来解释崛起国何以取代主导国的，下面所举的例子就仅限于崛起国不同类型领导的战略偏好，这样我们就能控制国家综合实力这个变量，从而能比较容易地展示国家领导的类型对战略偏好的决定性作用。

无为型领导——回避冲突

崛起国的无为型领导倾向于回避崛起困境。孙学峰将“崛起困境”定义为崛起国实力和影响力的迅速增长导致其面临日益增长的国际战略压力或他国的负面反应。[1]包括人类在内的所有动物都会本能地躲避危险和困难。荀子说：“好利而恶害，是人之所生而有也。”[2]所以，崛起国领导回避崛起带来的压力和问题是很自然的行为。以中国面临的困境之一为例，一面是中国几乎无法和平统一台湾，另一面是武力统一台湾有引发中美战争的危险。面对这一困境，无为型领导就会以维护台海和平共同发展的政策取代统一台湾的政策。[3]这样的政策可以避免与台湾的军事靠山美国发生战争的危险。

在权力转移的情况下，崛起国的无为型领导往往缺乏能力抵御急剧增加的外部压力，这种压力主要源于崛起国与主导国之间的结构性矛盾。降低战略目标，崛起国就能大幅降低与主导国关系的紧张程度。多数情况下，崛起国的无为型领导可能会放弃崛起的目标，当然也就不制定崛起战略了。*无为型领导的策略有两个明显的优势：第一，这种策略对治国能力的要求不高；第二，这种策略效果明显，与主导国的紧张

关系迅速缓解可证明策略的有效性。在中国，大多数赞成避免与美国发生冲突的人都遵循老子名著《道德经》中无为而治的哲学。[4]

守成型领导——运用经济影响

崛起国的守成型领导倾向于运用经济或贸易影响他国的外交战略。他们信奉经济决定论，视经济为一国综合实力的基础，将经济利益视为首要的国家利益。这种类型的领导认为，崛起困境源于崛起国与其他国家的经济冲突，所以他们采取扩大与冲突国的经济关系来缓解国际压力。20世纪90年代中期，中国政府决策者和经济决定论学者最偏爱的战略是“以经促政”。[5]

虽然以经促政战略不能像回避冲突战略那样有效减小外部压力和降低战争风险，但它毕竟可以暂时缓解崛起国与主导国之间的紧张关系。紧张关系得以缓解的效果可以作为守成型领导智慧的证据，从而证明以经促政战略是正确的。不过，人们容易误以为经济决定论的政策都是促进经济合作的，其实也包括经济制裁政策。崛起国的守成型领导会利用经济制裁对弱国施加影响，并通过解除制裁改善与弱国的关系。实际上，这种策略的效力往往局限于经济领域。

进取型领导——扩大国际支持

崛起国的进取型领导倾向于采取扩大国际支持的战略来实现崛起。领导意味着领导者和追随者之间的共生关系。据此，领导国的追随者越多，其领导力就越大。几千年来，联盟一直是领导国获取国际支持最常用和最有效的战略。当然，领导国也必须承担一定的战争风险和保护盟国的代价来维系同盟。为了扩大本国的国际权力，进取型领导愿意承担

这样的风险和代价。然而，这种战略必然会加剧崛起国与主导国之间的结构性矛盾，因为后者必然会试图遏制前者。面对这种冲突，崛起国的进取型领导将寻求盟友，尤其是在周边国家，以获得必要的政治和军事支持来对抗主导国的压制。

崛起国的一些邻国与主导国为敌，崛起国与这些国家结盟会带来与主导国发生战争的风险，因此采取这种战略的政府也常常是有着进取思维和能提供强有力领导的政府。中国在21世纪初成为崛起国，但至今还没出现一个愿意采用联盟战略的决策者。这主要是因为中国政府坚持不结盟原则，结盟战略自冷战后在中国被妖魔化为“冷战思维”。[6]目前，中国只有少数学者主张恢复联盟战略。他们指出，中国在国际舞台上缺乏坚定的战略支持者，并认为任何战略都不如结盟能更有效地帮助中国获取国际支持。[7]他们认为，如果中国得不到广泛的国际支持，就不可能实现民族复兴。[8]

争斗型领导——军事扩张

崛起国的争斗型领导喜欢军事扩张。由于在强弱竞争中以暴力获取利益的战略有利于强者，所以这类崛起国领导的军事扩张多是机会主义行为，其军事攻击的对象是中小国家，包括主导国的盟友。这种战略容易导致崛起国与主导国盟友的军事冲突升级，并有引发大规模战争的危险。

军事扩张的失败风险很高，因此争斗型领导经常缺乏恐惧战争的常人心理。自1989年以来，中国已有30余年没有卷入战争。这并不意味着在这段时期中国没有孕育争斗型的领导。一些中国军官主张以军事扩张战略实现民族复兴，他们以西方列强发动的侵略战争为依据，论证军事扩张是攫取国际主导权的唯一路径。[9]上述分析将崛起国的4个典型的

领导类型（无为型、守成型、进取型、争斗型）与4个典型的战略偏好（回避冲突、运用经济影响、扩大国际支持、军事扩张）一一对应起来。鉴于本书将对国际地位的态度和领导责任感作为国家领导类型的分类标准，战略偏好的分类标准设定为不同战略对提高国家地位的不同效率。其实，大多数崛起国的领导和他们的战略偏好都是上述类型中任意两类的混合。归纳这些典型的领导类型，是为了预测不同领导类型的崛起国的战略偏好以及某一崛起国不同领导的不同战略偏好。

领导类型的变化

值得注意的是，任何国家的领导类型都可能改变，而且可能在国家资源性实力要素无重大变化的情况下发生。常见的领导类型转变机制有两种：政权更迭和领导自我转型。

政权更迭是指一个国家最高领导人的变更，这种变更经常伴随着新领导机构的建立。1949年，中国共产党政府推翻了中国国民党政府。这是最常见的政权更迭机制。美国总统从民主党人转换为共和党人则是另一种政权更迭机制。这两种政权更迭机制都可能带来领导类型的改变。例如，克林顿于1993年取代老布什为美国总统，美国领导类型从守成型转变为进取型。2001年小布什继克林顿之后接任了总统，美国领导类型从进取型转变为争斗型。2009年，奥巴马入主白宫后，美国领导类型从争斗型转变为守成型。特朗普在白宫就职后，建立了一个经济争斗型的政治领导，这是守成型和争斗型的混合体。

领导自我转型是指在国家最高领导人不更迭情况下的领导类型转变。若最高领导人执政的时间短，他所代表的领导不太可能发生类型变化。然而，经过一段时间的执政，到统治后期，统治者的权力或已巩固或被削弱，此时领导类型就可能发生改变。长期执政的政治领导人往往

变得较冲动，风险意识差，不善于从他人角度看待事物。心理学家和神经学家的现代研究表明，权力会对大脑产生不利影响。基于一个世纪以来对美国总统和英国首相的研究，神经学家戴维·欧文和乔纳森·戴维森得出结论："傲慢综合征是掌权者的一种心理失调，特别是那些取得重大成就的领导人，他们长期拥有压倒一切的权力，且很少受到约束。"[10] 经过多年的试验研究和实地考察，心理学家达契尔·克特纳等人发现："那些掌有大权的领导者有不受控制的行为倾向，其社会观念刻板，容易出错，他们的过激行为不可避免地会渗入领导力变化的过程中。"[11] 杰里米·霍格文等一些神经学家坚定地认为，权力与人的共鸣能力为负相关关系，权力大的人往往不愿意充分听取那些权力小的人的意见。[12]

我们还发现许多政治领导人的政治观点在其政治生涯后期发生重大改变。埃及前总统安瓦尔-萨达特本是反犹太主义者，但在62岁时，他在阿拉伯国家中率先与以色列建立了外交关系。以色列前总理伊扎克·拉宾与阿拉伯国家和巴勒斯坦解放组织多次发生战争，但在他71岁那年，他与巴勒斯坦达成了《奥斯陆协议》。美国前总统尼克松是一位坚定的反共产主义者，但在58岁时，他决定与*中国发展关系。最近的例子是普京，他在2000—2008年担任俄罗斯总统，2008—2012年担任俄罗斯总理，自2012年以来再次担任俄罗斯总统。执政以来，普京逐渐巩固了他在俄罗斯的个人权力。*他所代表的国家领导从其第一任期的进取型转变为当前的争斗型。

确定崛起国领导的类型可以帮助我们预测该国的战略偏好，而不是预测该战略能否使该国赢得与主导国的竞争。战略竞争的结果取决于双方的战略而不是单方的战略。在大多数情况下，竞争结果是由多次决策的相互作用决定的。管子说："国修而邻国无道，霸王之资也。"[13] 这是说在博弈中，一方做出正确战略决策，并不必然决定博弈的结果。威

廉森·默里将战略定义为“一个在机会、不确定和模糊主导的世界里不断适应变化的条件与环境的过程”。[14]基于管子和默里的洞见，笔者认为，在所有4种战略偏好中，进取型战略使一国崛起的机会最多，但并不能确保成功。

当主导国和崛起国的领导是相同的类型时，由于主导国具有资源实力优势，因此它比崛起国有更多的赢得竞争的机会。当两国的领导都是进取型时，主导国将有更多机会巩固甚至提高其国际领导地位，而崛起国实现其目标的机会则较少。获得国际权力与获得国家政权不同。荀子说：“故可以有夺人国，不可以有夺人天下；可以有窃国，不可以有窃天下也。”[15]受荀子的启发，笔者认为，影响崛起国与主导国战略竞争结果的主要因素是它们在赢得国际支持方面的领导力的差别。换句话说，赢得较多国际支持的一方将是竞争的赢家。

---

[1] Sun Xuefeng, “Rethinking East Asian Regional Order and China’s Rise,”Japanese Journal of Political Science 14, no.1 (2013): 9-30；孙学峰：《中国崛起困境：理论思考与战略选择》，社会科学文献出版社，2013年，第22—25页。

[2] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第23页。

[3] 《牢牢把握两岸关系和平发展的主题，为两岸同胞谋福祉，为台海地区谋和平》，《人民日报》2008年3月5日，第1版，http://tw.people.com.cn/GB/26741/117733/index.html。

[4] 王红续：《新中国的外交价值取向与战略选择》，《国际关系学院学报》2011年第6期，第11页。

[5] 谢旭人：《发展互利共赢的中美经济合作关系》，中华人民共和国商务部网，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201005/t20100523_319021.html。

[6] 何天天：《尹卓：军事集团化有冷战思维，结盟不符合中俄利益》，凤凰网，2014年5月19日，http://news.ifeng.com/a/20140519/40363851_0.shtml；《中俄不搞军事同盟原因复杂，港媒称曾有惨痛教训》，搜狐军事，2014年4月22日，http://mil.sohu.com/20140422/n398629853.shtml。

[7] 吴旭：《中国应放弃不结盟政策》，《中国新闻周刊》2012年1月10日；阎学通：《权力中心转移与国际体系转变》，《当代亚太》2014年第4期，第21页；Yan Xuetong, “The Shift of the World Center and Its Impact on the Change of the International System,” East Asia: An International Quarterly 30,no.4 (2013)：232。

[8] Liu Ruonan and Liu Feng, “Contending Ideas on China’s Non-alliance Strategy,” Chinese Journal of International Politics 10, no. 2 (2017): 156-58.

[9] 赵丕：《关于新军事变革若干问题的战略思考》，《战略研究》2013年第2期，第11页；张啸天：《大国权力转移的八种方式与我国的战略选择》，《国防参考》2015年第19—20期，第 54—57页；马德宝、刘华清：《中国强军之路具有世界意义》，《国防参考》2017年第21期，第32—34页。

[10] David Owen and Jonathan Davidson, “Hubris Syndrome: An Acquired Personality Disorder? A Study of US Presidents and UK Prime Ministers over the Last 100 Years,” Brain: A Journal of Neurology, February 12, 2009, 2.

[11] Dacher Keltner, Cameron Andersona, and Deborah H. Gruenfeld, “Power,Approach, and Inhibition,” Psychological Review 110, no. 2 (2003): 279.

[12] Jeremy Hogeveen, Sukhvinder S. Obhi, and Michael Inzlicht, “Power Changes How the Brain Responds to Others,” Journal of Experimental Psychology:General 143, no. 2 (2014): 759-60.

[13] 盛广智注译：《管子译注》，吉林文史出版社，1998年，第268页。

[14] Williamson Murray, Macgregor Knox, and Alvin Bernstein, The Making of Strategy: Rulers, States, and War (Cambridge: Cambridge University Press,1994), 1.

[15] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第366页。

战略信誉与国际领导

本书将领导国的核心道义定义为在国内实行负责任且仁慈的治理，在国际上享有良好的战略信誉。领导国提供何种类型的国际领导取决于它是否重视其国际战略信誉。据此，国际领导可以分为4种类型：王道型、霸权型、昏庸型和强权型。这4种类型的国际领导在国际体系中运用其领导权时有着不同的偏好。

国际战略信誉

国家领导是以政治权力为基础的，国际领导则与之不同，主要建立在国家实力和战略信誉的基础之上。国家实力是行为体实行国际领导的工具，战略信誉使行为体具有合法性，从而使其能够吸引到国际追随者。因此，良好的国际战略信誉有助于强国提供的领导成为人们欣然接受的国际领导。根据第一章中有关权力与权威的区别，国际领导的权威是以良好的战略信誉而不是以国家实力为基础的。因此，领导国只有保持良好的战略信誉才能享有崇高的国际权威。

国际战略信誉既体现在国际领导的合法性上，又体现在该领导的政治实力上。良好的国际信誉通常会形成更大的政治实力，而政治实力作为综合实力的操作性要素，可成倍增强领导国资源性实力的作用。因此，良好的信誉能极大地增强崛起国的综合实力。这个逻辑意味着，即使崛起国的资源性实力远小于主导国，如果它具有良好的战略信誉，它仍能缩小与主导国之间的综合实力差距。同理，主导国通过提高自身的战略信誉也能够增强其对崛起国的优势。

国际战略信誉转化为综合实力的增强，这种转化机制是通过盟国的支持实现的。通过提高其战略信誉，同盟的领导国能够获得更多的盟友和更广泛的国际支持。拥有更多的盟友可使同盟的领导国利用更多的物质资源来处理国际困难，此外还减少了竞争对手可利用的国际资源。这样的过程将逐渐改变崛起国和主导国之间的综合实力差距。当以崛起国为首的同盟在实力方面压倒了主导国领导的同盟时，主导国将别无选择，只能接受崛起国取代它的地位。相反，主导国通过增加盟友则能制约崛起国扩大国际支持，从而巩固自己所领导的同盟。这就是为什么盟国的数量经常被用来作为国际战略信誉和政治声誉的关键衡量指标。通过结盟给其他国家特别是邻国提供安全保障，是同盟的领导国建立国际战略信誉的主要方法。

冷战结束后，克林顿政府通过与更多国家结盟，主要是通过扩大北约成员国的方法，提高了美国的战略信誉。[1] 扩大同盟的战略使美国遏制了俄罗斯并有效制约了中国获得与其迅速增长的经济实力相匹配的国际权力。同样是冷战后，中国始终不愿意为包括邻国在内的其他国家提供安全保障，2010年中国成为世界第二大经济体后依然如此。*

特朗普总统忽视同盟的价值，从而导致美国的国际领导地位遭到削弱，这是个典型的例子。特朗普执政6个月，美国没有经历任何资源性实力的改变，它的国际领导力却急剧下降。西方国家不再坦然地指望美国做自由世界的领袖了。在2017年5月的北约峰会上，特朗普总统抱怨北约欧洲成员没有为它们的国防做出“公平份额”的贡献。在私下会晤时，北约领导人对特朗普的行为和态度表示失望，以致在特朗普走后不久，极为谨慎的德国总理默克尔在一次重要讲话中说，欧洲人已不能完全靠美国了。[2] 她说：“我们欧洲人真的必须把我们的命运掌握在自己手中了。”她还补充说：“我们必须为自己的命运而战。”[3]

国际领导类型

二战结束时，世界舞台上的主要国际领袖有斯大林、丘吉尔、戴高乐和杜鲁门。仔细想想，他们似乎都是不同凡响的。人们认为21世纪没有什么国际领袖，因为国际领导人面临的体系性困境不再是安全问题，而是经济问题和环境问题。事实并非如此。国际领导仍然是国际秩序的关键因素。国际领导人需要决定如何通过参与建立区域和全球机制规划国际舞台上正在发生的一切事务，以及制定规则和规范，以引导国际体系走向未来。

国际领导需要国际追随者，也就是说，没有追随者，就没有领导。然而，追随不同类型领导的原因不同。因此，国际领导的类型与特定领导所具有的权威水平密切相关。由于战略信誉和一致的行为准则是建立国际权威的必要条件，因此我们可以根据这两个变量对国际领导进行分类。战略信誉有两个变量值：守信誉和不守信誉。行为准则的两个变量值是：标准一致和双重标准。这样，我们就有4种类型的国际领导：王道型、霸权型、昏庸型和强权型（见表2—2）。这种分类受到荀子对统治者分类的启发，他将统治者分为三种类型。他说："故用国者，义立而王，信立而霸，权谋立而亡。"[4] 他将统治者治理社会的方法也分为三种："王夺之人，霸夺之与，强夺之地。"[5] 本节划分的4种类型实际上是在荀子所说的"霸"和"强"之间加上了昏庸型领导作为一种新的国际领导类型。

表2-2 国际领导的类型

行为准则	战略信誉	
	守信誉	不守信誉
标准一致	王道型	强权型
双重标准	霸权型	昏庸型

（1）王道型领导 ：守信誉并政策标准一致的是王道型国际领导。这种国际领导的外交政策与国际规范相符且具有战略信誉。在国际体系中，领导国如果实行道义原则，就会被视为王道型领导。也就是说，它以三种方式维护良好的战略信誉和国际秩序：一是按照国际规范行事，以身作则地为其他国家树立良好榜样；二是奖励遵守规范的国家，以推行有益的国际规范；三是惩治违反国际规范的国家，以维护国际规范。[6] 管子对王道型领导和霸权型领导进行了区分，他说："夫丰国之谓霸，兼正之国之谓王。"[7] 由于王道型领导能够纠正那些扰乱国际秩序的国家，因此以王道型领导为基础的秩序能够长久地维持下去。在中国古代的国际体系中，西周被公认为一种王道的典型，它持久而稳定地维护了一个相对和平的国际秩序。

王道型领导符合国际领导的高道义标准，因此这类领导在历史上为数不多。在现代史上，罗斯福政府可以作为这一类型的代表。在他的领导下，美国军队解放了二战期间被纳粹德国和军国主义日本占领的许多国家。这种行为被称为"兴灭国，继绝世"，符合儒家的王道领导标准。[8] 罗斯福政府作为王道型领导，为联合国的成立做出了巨大的贡献。不幸的是，罗斯福总统在1945年10月24日联合国成立之前去世了，二战后就没有机会实行王道型国际领导方式了，否则战后的历史可能会大有不同。

（2）霸权型领导 ：守信誉但采取双重标准原则的属于霸权型国际

领导。霸权型领导制定对外政策时采取双重标准：对盟友信守承诺，提供援助，因此值得信任；对其竞争对手冷酷无情，因此霸权国的敌手从不期盼霸权国遵守国际规范。在战略信誉和道义行为方面，霸权型领导远不及王道型领导，但比昏庸型领导或强权型领导好得多。霸权型领导在同盟内部保持战略信誉，但以丛林法则来处理与非盟国的关系。这种做法有助于维护由霸权国领导的同盟内部团结和稳定，但对整个国际体系的稳定起着破坏作用。因此，霸权国主导的国际秩序与昏庸型领导或强权型领导主导的国际秩序相比是相对和平的，但远不如由王道型领导主导的国际秩序和平。[9] 齐国是春秋时期的霸权国，它于公元前651年建立起当时华夏体系里最大的同盟（7个诸侯国参加）。在齐桓公的统治下，齐国展示了霸权型领导的行为和战略。[10] 冷战时期的美苏两国政府被视为霸权型领导的现代代表。

领导国遵守其签署的国际条约被认为是一种道义行为，出自这样国家的领导通常被认为是可靠的王道型领导。相反，在实践国际规范过程中奉行双重标准被认为是不道义的，因此采取这种行为的国家则被视为不可靠的国家。领导国采取双重标准的行为常常被视为虚伪。事实上，虚伪和双重标准是有区别的。虚伪的行为者知道其行为是不道义的。正如拉罗什富科所说，“虚伪是邪恶对美德所表示的崇敬”。[11] 然而，持双重标准的行为者认为奉行双重标准原则是合理的，并不感到内疚。例如，西方国家在冷战后支持集权国家的分离主义，却不支持民主国家的分离主义。

（3）昏庸型领导 ：既不守信誉又采取双重标准的属于昏庸型国际领导。这种类型的领导是不负责任的，其外交政策原则是随波逐流地附和其他大国。这是一种欺软怕硬的领导，因此在战略上毫不可信。昏庸型领导不承担维护国际规范的责任，其行为常常是自相矛盾的和混乱的。由于昏庸型领导的政策不一致，朝令夕改，所以在盟国中没有信誉。这种领导的不可靠性使其所在国际体系的其他成员倾向于靠自身军

事力量维持生存。因此，使用军事手段解决国际冲突成为常见的现象。

在中国历史上，公元前781—前771年在位的周幽王是典型的昏庸型领导。为了取悦他的宠妃褒姒，他点烽火台诱骗盟国派兵救援。此后，当敌国真的入侵他的国家时，他的盟友由于被欺骗过，所以都不派兵来救援了。[12]由于昏庸型领导主导的国际体系没有秩序，所以这种类型的领导是注定要被摧毁的。一些美国学者把特朗普政府视为该类型的领导。在特朗普宣布美国退出2015年《巴黎协定》后不久，诺贝尔和平奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨发表了一篇题为《特朗普的流氓美国》的文章。[13]普利策奖得主、记者托马斯·弗里德曼竟然称特朗普为中国的“特工”。[14]普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里说：“世界上最强大的国家已经开始蓄意破坏它所创造的秩序。一个敌意的修正主义强权的确已经到场，它就在椭圆形办公室里，那里是自由世界跳动的心脏。”[15]

（4）强权型领导：不守信誉但行为标准一致的是强权型国际领导。杰克逊和罗斯伯格说：“强权国家不仅没有法律，而且权力不受任何约束，其结果是统治者及其代表随心所欲地使用权力。”[16]强权型领导按照强权政治的原则制定对外政策，因此盟友和敌人都不信任它。昏庸型领导和强权型领导的明显区别在于前者害怕强者，而后者不怕。当领导国的领导地位建立在其他国家的恐惧之上时，这种领导国就属于强权型领导，它在遵守国际规范方面没有战略信誉。强权领导的不道义行为强化无序体系的丛林法则，同时破坏其他国家实践的道义原则。当强权型国家成为主导国时，它率先破坏国际道义规则，这不可避免地会引起其他国家的效仿。于是，道义规范消亡而非扩展，这种由强权国主导的国际社会经常处于战争状态。[17]

以秦朝为例，它是第一个中华帝国，因其暴政而臭名昭彰。公元前221年，秦朝创建了一个由其领导的政治秩序，这个秩序只持续了14

年。在接下来的2000多年里，秦朝一直是中国历史学家最爱引用的实例，用以说明为何单靠物质实力不足以维持政治秩序。在现代史上，二战期间由希特勒领导的德国纳粹政府和日本军国主义政府被人们普遍视为典型的强权型领导。

虽然国家领导和国际领导各有4个类型，但它们之间并无一一对应的关系，因为这两种领导的性质是不同的。国家领导只为自己的国家承担责任，因此只关心自己的国家利益。国际领导既对本国也对国际体系的秩序负责。由于这一根本性差异，在国内和国际两个层面，领导国可能分别有不同的战略偏好。有一种误解，以为能够增强本国综合实力的国家领导必然是好的国际领导。从理论上来说，无为型领导和争斗型领导不如守成型领导和进取型领导那么重视战略信誉，但这并不能确保后两者就是王道型领导。作为王道型国际领导，它得将国际战略信誉推进为国际规范，这就要求国际领导以战略信誉为手段提高其国际权威。

---

[1] James M. Goldgeier, “The U.S. Decision to Enlarge NATO: How, When, Why,and What Next,” Brookings Review 17, no. 3 (1999):18-21.

[2] Frum，“The Death Knell for America’s Global Leadership.”

[3] “Merkel: ‘Europe’s Fate in Its Own Hands,’” Shanghaidaily.com, May 29,2017, http://www.shanghaidaily.com/world/Merkel-Europes-fate-in-its-ownhands/shdaily.shtml.

[4] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第203页。

[5] 同上，第146页。

[6] Yan Xuetong, “International Leadership and Norm Evolution,” Chinese Journal of International Politics 4 (2011): 241 n 244, n 245.

[7] 盛广智注译：《管子译注》，第268页。

[8] ［英］理雅各英译，杨伯峻今译：《论语·尧曰》，见《四书》，湖南出版社，1992年，第255页。

[9] Yan Xuetong, “International Leadership and Norm Evolution,” 245.

[10] 公元前651年，齐国在葵丘与鲁、宋、郑、卫等国的国君举行了会盟，拥有最高合法权威的周襄王也派代表出席了会盟。该同盟成员国同意永不互相攻击，并在受到攻击时相互帮助。齐桓公因此成为这些弱国的霸主。

[11] François de La Rochefoucauld, Maximes et Reflexions Diverses, ed. Jean Lafond, 2nd ed. (Paris: Gallimard, 1976), Réflexion 218, 79，引自 Lebow,Tragic Vision of Politics, 17。

[12] 杨宽：《西周史》，上海人民出版社，2003年，第850—851页。

[13] Stiglitz, “Trump’s Rogue America.”

[14] Thomas L. Friedman, “Trump Is a Chinese ‘Agent’,” Gulfnews, October 28, 2017, http://gulfnews.com/opinion/thinkers/trump-is-a-chineseagent-1.2003547.

[15] Ikenberry, “Plot against American Foreign Policy, ” 2.

[16] Jackson and Rosberg, Personal Rule in Black Africa, 80.

[17] Yan Xuetong, “International Leadership and Norm Evolution,” 244.

王道原则

在上一节中，我们讨论了国际领导的类型及其外交政策对国际秩序的影响。在4种国际领导中，王道型领导和霸权型领导有能力维持相对稳定的国际秩序，而昏庸型领导和强权型领导则不能。不过，王道型领导和霸权型领导在提供国际领导的方法上有很大区别。本节将厘清这两种国际领导原则的差异，并讨论如何以王道原则塑造当今的国际秩序。实行王道原则最重要的前提在于领导国的国内意识形态与其在国际上倡导的意识形态相一致。

霸与王的区别

早在古代，每当中国崛起为东亚领导国时，朝廷大臣以及民间学者就会激烈争论应该实行王道还是霸权的治理原则。从人是自私的这一信念出发，主张王道原则的人建议中国的帝王对弱邻采取仁义政策，认为受惠国会因受益于服从王道领导而感恩。[1]相反，主张霸权原则的人建议中国的帝王对邻国采取威慑战略，他们认为，与肯定能获得的利益相比，人们更珍惜可能会失去的利益。基于这一理念，主张霸权原则的人认为，与服从中国的领导所能获得的利益相比，邻国认为以挑战中国来维护可能会失去的既得利益更有价值。[2]虽然在这个问题上两种不同原则的主张者都认为维护国际秩序的唯一方法是在领导国超级实力的基础上建立等级体系，但王道原则的主张者倾向于使用胡萝卜，而霸权原则的主张者提倡使用大棒。

由于“霸权”在现代具有消极的含义，主张霸权原则的人试图找个好

听一点儿的词来描述其内涵。中国主张霸权原则的人用“雄才大略”取代“霸权”，而美国主张霸权原则的人用“仁慈的霸权”来区分美国的霸权与以往历史上的霸权。[3]然而，无论是“雄才大略”还是“仁慈的霸权”，都无法区分霸权和更佳类型的国际领导之间的本质差别，两者不过是给霸权原则包上了华丽的外衣。

中国古代思想家并没有赋予霸权更好听的措辞，而是根据其统治原则来区分国际领导的类型。例如，管子根据善治的等级对国际领导进行分类，降级排序为：皇、帝、王、霸。[4]管子认为，“通德者王，谋得兵胜者霸”。[5]荀子认为，王与霸的区别不在于权力，而在于道义。他区分两者为“王夺之人，霸夺之与”，“夺之人者臣诸侯，夺之与者友诸侯”。[6]孟子也做出过类似的区分，他认为，“以力假仁者霸”，“以德行仁者王”。[7]孟子可能是第一个从负面定义霸权的哲学家，但他对霸权的定义与“仁慈的霸权”的内涵最接近。

王道领导的可能性

的确，王道原则在当今时代成为新国际领导理念的机会不多，当代世界毕竟在许多方面与中国古代的国际体系非常不同。不过，中国的崛起提供了一种可能性，即未来世界的领导可能需要将王道的价值观用于现实世界。

中国传统价值观的优势给新国际领导采用王道原则提供了一个有利条件，但仅此还不够。传统意义上，王道原则还要求统治者的内部治理与其外交行为是一致的，即“内圣外王”（国内治理遵循圣人的原则，而对外交往遵循王道原则）。[8]从现代政治的角度说，内圣外王要求内政和外交政策都以人为本。故此，增强王道型领导影响的重要前提是领

导国在国内和国外奉行一致的价值观。例如，自由主义在冷战后成为当代主流价值观，这与美国政府实行的国内政策密切相关。这个论点并不否认欧洲政府起了重要的影响作用，而是强调领导国的国内政策在维护自由主义的主导地位中具有关键作用。2017年美国政府开始在国内倡导反建制主义，自由主义在全球的影响力就迅速下降，这一事实可进一步支持上述论点。[9]

尽管中国将在未来10年中成为最强大的崛起国，但在可预见的未来，中国不太可能奉行王道原则。*不过，中国的“千禧一代”与其父辈的政治观念不同，他们政治上思想开放，*这源于他们的现代教育背景和国际经验，在基础教育阶段，他们既接受了中国传统文化教育，也学习了现代科学知识。他们的父母处于错误认识外部世界的环境里，而这一代年轻人则不同，从小学习外语，还了解不同的文化。因此，这代人中产生的领导人，可以很容易地理解采取王道原则能让领导国有更多机会保持长期主导地位的逻辑。在任何国际体系中，领导国与中小国家的关系在实力和相互依存方面都是不对称的，王道原则使中小国家可通过与领导国结盟获得长期安全的好处，这是一种不对等的需求交换。[10]因此，在这种模式下，对一种新型领导国的国际支持将会更加稳定，也会更加持久。

---

[1] Yan Xuetong, Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power (Princeton,NJ: Princeton University Press, 2011), 43, 47-51, 86-88.

[2] 同上，第50—51页，第88—89页。

[3] Robert Kagan, “The Benevolent Empire,” Foreign Policy, no.111 (Summer 1998): 26; Eric Koo Peng Kuan, “The US as Benevolent Hegemon,” Asia Times, September 23, 2004, http://www.atimes.com/atimes/Front_Page/FI23Aa01.html.

[4] 盛广智注译：《管子译注》，第183页。

[5] 同上。

[6] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第146页。

[7] 王常则译注：《孟子·公孙丑上》，见《孟子》，山西古籍出版社，2003年，第45页。

[8] 石永之：《内圣外王新诠》，《周易研究》2015年第5期，第88—89页。

[9] Stephen M. Walt, “The Collapse of the Liberal World Order,” Foreign Policy,June 26, 2016, http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberalworld-order-european-union-brexit-donald-trump/.

[10] Charles W. Kegley and Gregory Raymond, “Networks of Intrigue? Realpolitik,Alliances and International Security” in Reconstructing Realpolitik, ed. Frank Whelon Wayman and Paul Francis Diehl (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994), 185-98.

小结

即使在国力和外部环境不变的条件下，不同类型的政治领导也会采取不同的战略。因此，领导国的政治领导是其综合实力、国际权力和国际权威变化的核心要素。由于国家领导建立在等级权力的基础上，因此决策者能用制度的力量贯彻他们的决定。相反，国际领导是在无政府体系中形成的，因此领导国必须通过与有独立主权的国家合作或强制对方的方法实施其战略。从类型上来说，国家领导和国际领导属于不同的范畴。国家领导可分为4种：无为型、守成型、进取型和争斗型。国际领导也可分为4种：王道型、霸权型、昏庸型和强权型。

由于无为型、守成型、进取型、争斗型的领导分别信奉道家学说、经济决定论、政治决定论和社会达尔文主义，所以他们的战略偏好也相应地有所不同。在应对崛起困境的问题上，崛起国的4种领导很可能分别选择回避冲突、运用经济影响、扩大国际支持和军事扩张的战略。4种国际领导通常采用不同的外交战略来维持国际秩序：王道型领导依据国际道义规范制定政策，霸权型领导实行双重标准原则，昏庸型领导采取不负责任的行为，强权型领导依据强权政治原则行事。

然而，4种国家领导的类型和4种国际领导的类型并非一一对应。能够增强领导国实力的国家领导并不一定是会提供王道的国际领导，也不一定能建立稳定的国际秩序。同理，削弱本国国际地位的政府也不必然是强权型的国际领导。本书中国家领导和国际领导的分类都是理想的类型。通过比较这些理想的领导类型，我们可以确定某一类型领导的主要特点，并预测该类型领导的外交战略偏好及其对国际规范的态度。在现实生活中，大多数国家领导或国际领导是两种类型的混合体，因此对外交政策的分析应仅以理想的领导类型为参照，而不应受其限制。

在全球化时代，王道原则具有成为国际领导行为准则的优势。王道原则可以将某些自由主义价值观纳入其核心价值观，从而使王道型领导成为对联合国大多数成员国有利的领导，这与传统的霸权和美国的仁慈霸权不同。王道领导采取的道义原则可增强其追随者对王道领导的信心。然而，要使王道原则成为为人所普遍接受的规范，领导国的国内意识形态与它在国际上提倡的政治价值观必须是一致的*。

第三章 关于国际变化的推论

满招损，谦受益，时乃天道。

大禹

基于第一章中关于道义、实力、权力和权威的定义，以及第二章中所讨论的领导类型的作用，本章将阐述一个关于国际格局、国际规范、国际秩序和国际体系变化的新理论。作为国际关系现实主义的一个分支，该理论遵循现实主义的基本假定，其中最重要的是，国际关系的本质在人类历史中没有发生根本性改变。摩根索说："政治规律的根源来自人类的本性。从中国、印度和希腊的古典哲学试图发现这些规律起，人类的本性没有改变过。"[1]因此，如果公元前7世纪霸权国齐国的宰相管子能活到现在，他将完全能懂得我们这个时代的权力斗争。本章的4个推论是基于现实主义假定推导出来的，这4个推论显示出它们是相互关联的，且是演绎逻辑的结论。下文将具体讨论政治领导、国际格局、外交战略、国际规范、国际秩序和国际体系等变量之间的关系。

---

[1] Morgenthau, Politics among Nations, 4.

国家领导与权力格局的变化

历史曾多次见证这样的情景，主导国几乎在所有可见的领域包括政治体系、意识形态、技术、教育、经济和军事领域都比正在崛起的国家更为先进，但崛起国戏剧性地缩小与主导国之间的实力差距。这种现象为本节提供的启示是，权力从主导国向崛起国转移的原因在于崛起国领导力的提高和主导国领导力的下降。因此，第一个推论的逻辑是，不同类型的国家领导导致大国实力的不平衡增长，持续几十年就会导致整个国际格局发生变化。

推论**1**：国家领导力的提高和下降导致国家间相对实力的变化，最终导致整个国际格局的变化

现实主义假定实力不平衡增长是自然规律。在这个世界上，自然增长是不平衡的，有无数的变量影响个体的增长，其中许多变量的影响是不同的。因此，从统计学上来说，完全一样的增长是不可能存在的。即使是同卵双胞胎也会有不同的指纹。国家实力的增长也受不平衡增长规律的支配。随着各国实力的不平衡增长，它们之间的实力结构逐渐变得有利于那些实力增长最快的国家，于是导致世界权力的再分配，有时世界权力从主导国转向崛起国。基于这样的假定，我们可以从两个方面来讨论推论1。首先，领导是如何影响实力增长的？其次，领导类型对权力分配的变化有何影响？

（1）国家领导决定国家实力的增长或下降。

在第一章中，我们确立了国家综合实力的公式：CC=（M+E+C）×P。在分解公式中的政治实力时，我们侧重人类有意识的行为，即政治领导。之所以特别关注政治领导，是因为它是军事、经济和文化资源的

运用者，这些资源只有在被政府运用时才能在国际政治中发挥作用。政治领导作为一种操作性要素，对增强、维持或削弱国家实力起着至关重要的作用。强有力的政治领导不仅能够加速军事、经济和文化资源的增长，而且能增强这些资源的作用。此外，强有力的领导还能赢得国内外的支持，从而增强国家的实力并扩大其国际权力。

根据上述逻辑，我们可进一步解释国家实力不平衡增长规律的机制。由于国家领导是资源要素转化为国家实力的基础，各国的国家领导效率不同，可从两个方面导致国家实力不平衡增长：一是不同的国家领导效率导致资源性要素以不同的速率增加，二是不同的国家领导效率使相同规模的资源性要素起到不同的实力作用。正如管子所说，“夫国大而政小者，国从其政；国小而政大者，国益大”。[1]

1991年苏联的解体和2017年美国的迅速衰退都支持了国家领导比综合实力的资源性要素更重要的观点。先来看第一个例子，当苏联政府于1991年年底宣布苏联解体时，苏联的军事、经济和文化实力比大多数国家都强大得多。它的解体是国家领导效率降为零的结果，所有资源性实力要素都不再起任何作用。第二个例子，目前的美国政府没有动员国内或国际支持其政策的能力。领导能力的下降削弱了美国综合实力，包括其国际影响力。“据2017年皮尤研究中心在37个国家做的一项新调查，相信特朗普总统能正确处理国际事务的人仅为中位数的22%。这与奥巴马总统任期最后几年的民意调查结果形成鲜明对照，当时中位数的64%的人表示对特朗普的前任有信心，相信奥巴马能领导美国在世界上发挥作用。”[2]盖洛普民意调查也得出了类似的结果。2017年年底，在134个国家接受采访的人中，只有30%的人支持以特朗普为首的美国领导，这和奥巴马执政最后一年相比下降了近20个百分点。[3]

（2）主导国和崛起国的领导不一样决定了国际格局的变化。

国际格局是指由大国的相对实力及相互战略关系决定的权力结构。在国际关系理论研究中，三种典型的国际格局分别为单极格局、两极格局和多极格局。在现实世界中，许多格局都是这三种典型格局中任意两种的混合体。由于国际格局是由大国的实力结构和它们的战略关系构成的，因此国际格局的变化不仅取决于大国实力的兴衰，而且受它们同盟数量变化的影响。[4]

例如，冷战后国际格局从两极格局向单极格局转变就是由两个因素引起的：一是俄罗斯与美国的实力差距扩大（国家实力的变化）；二是华沙条约组织（以下简称华约）瓦解，俄罗斯失去了盟友（同盟数量减少）。从各自发挥同盟领导作用的角度来说，美国在冷战时期做得比苏联好得多。苏联对华约的领导是残酷的，曾多次军事入侵盟国，改变它们的政府，这削弱了苏联的盟国对其忠诚的持久性和可靠性。而同期，美国没有滥用对北约的领导权，也未对盟友使用武力，这有助于巩固北约的集体力量。冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，而苏联不复存在了。两极格局由此变成了单极格局。

华约和北约的案例说明，超级大国提供的国际领导不同，会产生不同的效果。有良好战略信誉的领导国能够建立并扩大牢固的同盟，而战略信誉不佳的国家则相反。春秋时期晋国大臣郤缺曾就领导国的战略信誉与它所领导的同盟的可靠性之间的关系进行过评论。他说："叛而不讨，何以示威？服而不柔，何以示怀？非威非怀，何以示德？无德，何以主盟？"[5]

国家实力与国际地位

大国实力结构是国际格局的核心。这意味着当大国间的实力差距不发生显著变化时，多数情况下国际格局不会改变。一般情况下，领导国

实力结构的变化伴随着大国间战略关系的变化。例如，只要苏联没有解体，冷战时期的两极格局就无法改变。同样地，只要中国不大幅缩小与美国之间的实力差距，冷战后的单极格局就将持续下去。由于权力分配的变化主要是由大国实力的增强或减弱导致的，因此有必要设立一个实力的级别，以判断格局是否发生了变化。

我们可以根据实力大小将国家划分为如下4个等级：主导国、崛起国、地区大国和小国。主导国和崛起国实力的增强或减弱对一个独立的国际体系的国际格局变化是有影响的，而地区大国和小国的实力变化则没有那样的作用。以下分类使我们能够依据一国的国际地位对其综合实力进行评估，并根据其实力确定其战略利益。各等级国家的特征如下。

（1）主导国： 在独立的国际体系中具有支配性影响力的国家，而这个国际体系不一定是全球性的。全球国际体系是在1500年左右形成的。在这之前的古代曾有过几个独立的国际体系。[6]本书将古代互不联系的国际体系中的领导国和现代世界体系中的领导国都视为主导国。例如，春秋时期，齐国、晋国、楚国、吴国、越国5个霸权国在同一体系的不同时期先后建立了主导地位，[7]因此它们都被定义为主导国，等同于古罗马帝国、奥斯曼帝国、大唐帝国、大蒙古帝国与现代的超级大国如18世纪的法国和英国以及冷战时期的苏联和美国。

（2）崛起国： 这些国家综合实力的增长能达到缩小与主导国之间实力差距的程度，使它们能够夺走主导国的部分权力。19世纪70年代的美国是个崛起国，20世纪50年代的苏联和80年代的日本都是崛起国。2008年金融危机爆发后，中国成为典型的崛起国。崛起国的实力能超过主导国，成为超级大国，美国是这种例子。崛起国能成为超级大国，但未能超越主导国，苏联是这种例子。崛起国能缩小与主导国之间的实力差距，但未能达到超级大国的水平，冷战时期的日本就是这种情况。在21世纪的头17年，中国与美国的综合实力差距大大缩小。不过，自2017

年以来，美国战略失误对缩小中美实力差距所起的作用大于中国实力增长的作用。

（3）地区大国：　这些国家在地区或次地区事务中占有主导地位，虽然它们在一个独立的国际体系的某一局部地区没有竞争者，但在整个国际系统层面仍受主导国的影响。现在，俄罗斯、日本、德国、法国、英国、巴西和澳大利亚属于地区大国，印度、南非、沙特阿拉伯和印度尼西亚属于次地区大国。尽管某些现代地区大国和古代的主导国所影响的地域范围相似，但两者是不同的，因为古代的地域国际体系是相互分离的。与古代地区大国不同，现代地区大国对其所在国际体系不产生整体性影响。例如，印度是现代世界国际体系中的南亚地区大国，而古代的莫卧儿帝国（1526—1857年）是该地区体系的主导国，因为该地区是个独立的国际体系，在当时与世界其他地区几乎没有联系。另一个例子是2016年英国的脱欧公投使英国脱离了欧盟，虽然这冲击了整个欧洲政治，但对欧洲以外的国家几乎没有影响。[8]

（4）小国：　实力太弱以至在地区或次地区体系中都发挥不了任何领导作用的国家。

特别要注意，所有上述定义都是基于在同一国际体系或者在同一地区或次地区体系中各国相对实力的比较。例如，加拿大和澳大利亚的绝对实力基本相等，但由于两国的地缘政治地位不同，前者没有后者的那种地区影响力。将加拿大归类为小国是因为它的邻国美国是个超级大国，它是美国的一个弱邻国，而澳大利亚被归类为大洋洲的地区大国，因为它的实力远远大于大洋洲的所有其他国家。

基于上述对国家实力级别的定义，主导国和崛起国在一个独立的国际体系中争取一个对自己最有利的格局，地区大国密切关注其所在地区的权力格局变化，小国则无意重塑任何层面的国际格局。

[1] 盛广智注译：《管子译注》，第270页。

[2] Richard Wike, Bruce Stokes, Jacob Poushter, and Janell Fetterolf, U.S. Image Suffers as Publics around World Question Trump's Leadership (Washington,DC: Pew Research Center, June 26, 2017), 3.

[3] Peter Baker, "Souring World Views of Trump Open Doors for China and Russia," New York Times, January 18, 2018, http://www.wral.com/souringworld-views-of-trump-open-doors-for-china-and-russia/17268302/.

[4] 阎学通、杨原：《国际关系分析》，北京大学出版社，2013年，第44—45页。

[5] 洪亮吉：《春秋左传诂》，中华书局，1987年，第367页。

[6] Barry Buzan and Richard Little, International Systems in World History：Remaking the Study of International Relations (Oxford: Oxford UniversityPress, 2000), 239.

[7] 春秋五霸是指春秋时期（前770—前476年）先后称霸的五个诸侯。在不同时期，这五位霸主分别根据与周朝的共同政治和军事利益利用周朝遗族。根据《荀子·王霸》中的记载，这五位霸主分别是齐桓公、晋文公、楚庄王、吴王阖闾、越王勾践。

[8] "Brexit Impact on China Market Limited: Economists," Xinhua News, June 24,2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-06/24/c_135464355.htm.

国家实力、领导和战略偏好

本书提供一种二元论理论，既强调政治领导在决策中的重要性，也强调国家实力的重要性。战略包括目标和实现目标的方法。国家实力决定国家的客观利益，即国家的战略目标，而国家领导决定实现国家利益的方法。故此，外交战略是由这两个变量共同决定的。一方面，国际体系的无政府性要求各国决策者根据各国实力审慎地界定本国的战略利益；另一方面，它为政策制定者提供了创造独特战略以实现国家利益的空间（见图3-1）。

图3-1 国家实力和国家领导对战略偏好的共同影响

本节得出推论2，它将国际体系的无政府本质与不同战略偏好联系在一起。从方法论角度来说，这实际上使体系层面和决策层面的理论联系起来，也从理论上体现了资源性实力和操作性实力的客观存在。[1] 这一推论可以解释为何成功崛起的国家通常都创造新战略，而不是照搬历史上已有的行之有效的战略。

推论**2**：在无政府状态的国际体系中，所有国家维护自身战略利益的原则都是自保，但采取的外交策略是不同的

现实主义认为，由于在无政府的国际体系中缺少能合法垄断军事力量的组织，所以国家的生存只能靠自己而无法靠他国。[2] 事实上，国家追求和保护安全利益靠自身实力，其中包括制定合理外交战略的能力。“自保”原则反映了国际体系的无政府本质，根据这一原则，我们可以从两个方面对推论2进行讨论：在同一国际体系中，不同的国家领导会采取不同的战略；不同的国际领导会带来不同的国际秩序。

（1）不同类型的国家领导采取不同的战略来实现战略利益。

国家实力是界定国家战略利益的基础，也限制了战略选择。华尔兹说：“无政府体系的单位无法从功能上区分，那么这种秩序的单位主要靠各自执行相似任务的实力大小来区分。”[3] 因为获取不同的利益需要不同的实力，所以，与大国相比，较小的国家通常将其战略利益定得较低。故此，它们采取的安全战略也不同于大国。以美国、日本和梵蒂冈为例：美国不仅要保护本国安全，而且要保护其盟友的安全；日本不仅不需要保护他国的安全，而且将维护自身安全的部分责任委托给了美国；梵蒂冈则将自身安全全部委托给意大利来保护。在无政府体系中，较小国家将保护本国安全的责任委托给较强大国家或同盟是个普遍现象，因为它们的军事力量不足以确保它们的生存。[4]

除了国家实力不同，国家领导类型不同也是各国采取不同战略的原因。我们发现有这样的现象，即实力相同的国家采取不同的安全战略。例如，在20世纪60年代，大多数中等国家，如日本、联邦德国、印度和埃及，在美苏两个超级大国之间选择一方与其结盟，以保护自身安全，但同一时期毛泽东领导下的中国就是个例外，它采取了同时反对两个超级大国的战略。*这一事实表明，政治领导对国家战略选择的影响至少与国家实力同等重要。当国家实力不变时，政治领导就成了决定性因素。

（2）不同类型的国际领导倡导不同的国际秩序。

许多现实主义理论家认为，崛起国和主导国不可避免地要通过战争解决它们之间的权力争夺。谢泼德·克拉夫说："至少在我们所经历的所有事件中……在文明最发达的文化实体处于经济衰退期时，它们总是遭受到文明相对落后但经济实力不断增长的文化实体的攻击。"[5] 吉尔平说："随着相对实力的增加，崛起国试图改变国际体系的规则，重新划分势力范围，最重要的是重新划分领土。应对这种挑战，主导国会调整其政策以恢复体系的平衡。历史表明，如果主导国的政策失败，体系的不平衡将由战争来解决。"[6] 米尔斯海默认为，所有大国都必然会采取进攻性战略来维持它们在无政府的国际体系中的主导地位。他说："进攻性现实主义者认为……在世界政治中很少有维持现状的大国，因为国际体系使国家产生强大的动机利用一切机会以对手为代价来获取权力，在收益大于成本的情况下国家会利用这样的机会。国家的最高目标是成为体系中的霸主。"[7] 格雷厄姆·艾利森称崛起国与主导国之间的战争是"修昔底德陷阱"。[8] 上述这些说法意味着只有一种战略可以用来处理崛起国和主导国之间的冲突——战争。

推论2挑战这一逻辑，认为大国获得或保持其主导地位的战略不止一种，正如生态系统中的主导物种可凭多种多样的策略获得数量优势，例如单靠繁殖速度（如大鼠）或降低后代死亡率（如人类）。在人类历史上，强国的确普遍采用进攻性战略，但这并非唯一可行的战略。在任何时代，主导国所面临的国际体系、国际规范和军事技术都不同于上个时代。主导国采用新发明的战略会比模仿已有的战略更有效地扩大其权力。在一战之前，欧洲列强通过征服欧洲以外的殖民地争夺霸权。二战期间，德国、意大利和日本通过兼并邻国实行殖民政策，但失败了。与欧洲列强不同，冷战时期美国和苏联通过代理人战争争夺霸权。自21世纪的第二个10年以来，美国通过包括挑起贸易摩擦在内的非暴力战略与

中国进行权力竞争，这与美国和苏联所采取的策略形成鲜明对比。

结盟战略与不结盟原则

不结盟运动是由5个第三世界国家（印度、南斯拉夫、埃及、印度尼西亚和加纳）的领导人在20世纪50年代创建的。不结盟原则已经发展为许多发展中国家的一种战略思想。自冷战以来，是否结盟已不再被视为一种纯粹的安全战略，而成了一种含有政治上是否正义的战略偏好。例如，结盟在中国已逐渐成为一个贬义的政治概念。中国将自己界定为发展中国家，将结盟定义为冷战思维，并向其战略伙伴解释这种观念。例如，俄罗斯虽然仍与一些苏联加盟共和国结盟，但它同意中国将结盟视为冷战思维的观点。[9]与此同时，基于共同的战略利益和民主意识形态，美国和西方国家则将结盟视为维护集体安全的道义战略。

虽然中国这个最大的崛起国和一些发展中国家否定结盟战略的价值，但笔者仍认为结盟是个有效的道义战略，领导国通过结盟可赢得国际支持并建立权威。结盟是以领导国保护小国安全为基础的公共物品。崛起国通过结盟可提高其战略信誉，扩大其国际影响，从而促进国际权力的再分配，获得在国际体系中建立自己领导地位的机会。领导地位一旦得以巩固，崛起国就可能建立新的国际规范，改变秩序的性质，以至可能改变整个国际体系。

一些中国学者和美国学者认为，结盟容易导致战争，而弱小盟友有可能将同盟领导国拖入不必要的冲突。实际上，结盟使领导国成功阻止潜在的战争还是被动地卷入不必要的战争，取决于政治领导这个决定性因素。最近一项扎实的关于同盟在战争决策中作用的研究成果，让批评结盟战略的人很不高兴。通过对美国结盟史的研究，迈克尔·贝克利总结道：“总之，经验记录表明，卷入冲突的风险的确存在，但它是可控

的，美国的安全政策，无论好坏，都是由美国领导人掌控的，主要是由领导人根据他们对国家核心利益的认知制定的。有时美国在军事上过度扩张，其主要原因并不是卷入了盟友的冲突，而是理查德·贝茨所说的‘自我坑害’——美国领导人倾向于过大地界定国家利益范畴，夸大了外部威胁的程度，并且低估了军事介入的代价。”[10]

---

[1] Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” World Politics 51, no. 1 (1998): 144-72.

[2] Amstutz, International Ethics, 49.

[3] Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics (Reading: Addison-Wesley,1983), 97.

[4] Sun Xuefeng, “Rethinking East Asian Regional Order and China’s Rise.”

[5] Shepard B. Clough, The Rise and Fall of Civilization (New York: Columbia University Press, 1970), 263.

[6] Gilpin, War and Change in World Politics, 187.

[7] John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics (New York: W. W.Norton, 2001), 21.

[8] Graham Allison, Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap? (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

[9] 《中俄联合声明：双方不具有结盟性质，不针对第三国》，网易，2016年6月26日，http://money.163.com/16/0626/08/BQFNAG3800253B0H_all.html。

[10] Michael Beckley, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts,” International Security 39, no.4 (Spring 2015):47.

国际领导与规范的改变

国际关系的现实主义者认为人性是自私的，因此由人控制的国家也必然是由自身利益驱动的。[1]进化论可支撑这一假定。进化论认为，动物的行为明显表现出自然选择的力量，这是自我生存的需要，而基于群体利他主义的假设则显然是缺乏说服力的。除了本能外，人的行为也受到社会规范和社会期许的影响。例如，心理学家发现：那些耳濡目染成年人暴力行为的孩子比没有那种经历的孩子更容易做出攻击性的反应；同样地，长期受虐待的孩子成年后会比同龄人更可能成为施虐者。[2]这些研究表明环境在塑造人的行为中的作用。基于这种认识，笔者得出如下推论3。

推论**3**：追求自身利益是国家行为的首要动机，也是制定国际规范背后的压力

有一个常见的误解，认为有些国家根据自身利益制定对外政策，有些国家按国际规范制定对外政策。其实，在任何国际体系中，每个国家制定对外政策都是基于既考虑自身利益又考虑国际规范的约束。既然利益和规范都对国家的决策有影响，我们将从两个方面来解释推论3：利益和规范分别对政策制定有何影响，以及利益如何驱动领导国建立国际规范。

（1）追求自身利益是国家行为的首要动机，但同时受到社会规范的影响。

我们认为自身利益是国家行为的首要动机，但不否认社会观念和社会期盼对国家决策也有影响。关于人性的构成，荀子清楚地区分了性和

伪。他说："凡性者，天之就也，不可学，不可事。……可学而能，可事而成之在人者，谓之伪。是性伪之分也。"[3] 追求自身利益是天性。它对每个决策者产生同样的影响，因为它是人类的本能。然而，根据荀子的说法，决策者因成长环境不同，包括教育背景不同，他们的社会观念不同，或者说他们的伪是不同的。观念不同会导致决策者在应对相同的问题时选择不同的战略。

决策者的社会观念可能会从两方面影响决策。一是观念影响决策者的国家利益排序，即在具体情况下，哪些国家利益应给予优先考虑。二是观念影响着决策者实现国家利益的战略偏好。决策者的社会观念确实影响他们把哪个利益置于首位，以及何种战略最能实现利益，但笔者仍认为客观的国家利益是由国家实力界定的，其存在与否不取决于人的观念。这种对国家利益的认识与亚历山大·文特对国家利益的认识不同。笔者认为国家利益是客观的，而文特认为国家利益是由人的社会观念主观建构的。[4]

（2）国家对自身利益的追求同样是建立新国际规范的动力。

古典现实主义假定"国家是理性的行为体，这表现为决策过程中的策略选择都是从国家利益出发的"。[5] 根据这一假定，追求自身利益也是领导国建立新国际规范的动力。军事力量和国际规范是两个需结合使用的维护持久国际秩序的基本手段，单独使用两者中的任何一个都不足以实现这个目标。例如，主导国的首要利益是维持现行国际秩序，因为这种秩序是主导国按照有利于自身战略利益的原则建立起来的。为了尽可能长久地维持这种秩序，主导国需要设立一套国际规范让其他国家来遵守。这些规范稳定了国际秩序，从而降低了维护秩序的成本。虽然国际规范也约束主导国的行为，但主导国从它所建立的国际秩序中得到的收益远大于其他国家，因为这些规范给它提供的战略优势远大于不利之处。这就是为什么主导国愿意为世界提供国际秩序这样的公共物品。当

然，当规范给主导国带来的成本大于收益时，它将会相应地修改规范。例如，在2008年全球金融危机爆发后，美国提出了《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）和《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP），意在取代世界贸易组织，通过制定更加自由的贸易规范，保持其主导地位。特朗普政府也认为世界贸易组织的规范对美国不利，但其战略偏好与奥巴马政府相反，它相信保护主义的规范有利于美国的经济利益。

改革现行国际规范的另一个重要力量是崛起国，因为现行国际规范一般是有利于主导国的。当崛起国大幅缩小与主导国之间的实力差距时，它将寻求朝着有利于自身的方向改革现行国际规范。改革国际规范需要具备提供相关领域公共物品的实力，因此崛起国通常在其能力超过或至少等于主导国的领域提出改革或创建规范的建议。例如，2010年之后，中国成为世界上最大的外汇储备国，却难以找到有利可图的投资项目。为了充分利用这些储备，2013年，中国启动了建立亚洲基础设施投资银行的项目。亚洲基础设施投资银行与其他国际开发银行的主要区别在于贷款没有政治条件。

战略信誉与国际规范

关于建立新的国际规范，国际关系学者常常强调奖惩机制的作用。然而，这种理解忽略了一个经验事实，即对主导国来说，在良好战略信誉基础上建立新国际规范是迄今为止更有效的方法。对崛起国来说，这可能更为重要，因为崛起国实行奖惩的物质实力不如主导国。然而，当崛起国获得比主导国更好的战略信誉时，它提出的新规范将比主导国主张的规范对中小国家更具吸引力。这一观点并非否认奖惩机制在建立新规范中的有效性，而是认为以身作则是更具竞争力的创建新规范的机制。这一机制取决于领导国带头遵守它所提倡的规范，也就是说，将自己变成同一国际体系中其他国家的样板。[6] 自身行为与所提倡的规则

一致，领导国将会提高其国际战略信誉，从而获得重塑国际规范所需的影响力。

实际上，无论对崛起国还是主导国来说，战略信誉在塑造国际规范中的作用都是相同的。具体而言，保持良好战略信誉对于维护现行国际秩序比建立新国际秩序更为重要。一般来说，主导国有可能只凭借物质实力建立一个国际秩序，但它不可能仅靠物质实力长久维持该秩序。国际秩序能够持久的前提是大多数国家遵守国际规范。大多数国家能在多大程度上遵守现行规范，主要取决于主导国是否遵守它所倡导的规范。因此，领导国的战略信誉与它所建立的国际秩序的持久性之间呈正相关。

一个支持上述论点的例子是美国违反控制战略武器的规范。克林顿政府和小布什政府对国际军控与核扩散采取了不同的政策。冷战期间，美国在全球范围内推动《限制反弹道导弹系统条约》（ABM），将这一条约作为世界和平的基石。在20世纪90年代末，克林顿政府考虑过退出《限制反弹道导弹系统条约》，以部署国家导弹防御系统，但是，由于担心此举可能严重损害美国的国际战略信誉，克林顿没有批准五角大楼的计划。[7]而小布什政府不像克林顿政府那样重视国际战略信誉的价值。2001年执政不久，小布什不仅废弃了《限制反弹道导弹系统条约》，还解除了美国1998年对印度非法核试验的制裁。[8]更糟糕的是，两年后，美国违背诺言，与拒绝签署《不扩散核武器条约》的印度进行核合作。[9]美国在核扩散问题上的前后不一政策降低了美国的战略信誉，弱化了核不扩散机制，促使朝鲜和伊朗拼命实施核计划。

---

[1] Amstutz, International Ethics, 48.

[2] Xiangming Fang and Phaedra S. Corso, “Child Maltreatment, Youth Violence,and Intimate Partner Violence Developmental Relationships,” American Journal of Preventative Medicine 33, no.4 (2007): 281.

[3] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第489页。

[4] Alexander Wendt, Social Theory of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 233-38.

[5] James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff Jr., Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey (New York: Addison WesleyLongman, 2001), 64.

[6] Yan Xuetong, “International Leadership and Norm Evolution,” 241-43.

[7] James M. Lindsay, Maurice R. Greenberg, James M. Goldgeier, “By Focusing Now, Clinton Can Renegotiate ABM Treaty,” Los Angeles Times, April 2,2000, http://www.cfr.org/world/focusing-now-clinton-can-renegotiate-abmtreaty/p6347.

[8] White House, “U.S. Withdrawal from the ABM Treaty: President Bush’s Remarks and US Diplomatic Notes,” Arms Control Association, https://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/docjanfeb02; “US Lifts India and Pakistan Sanctions,” BBC News, September 23, 2001, http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1558860.stm.

[9] Jim VandeHei and Dafna Linzer, “U.S., India Reach Deal on Nuclear Cooperation,” Washington Post, March 3, 2006, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/02/AR2006030200183.html.

国际秩序变化与国际体系转型

崛起国和主导国的国际地位变化经常直接影响权力再分配。在权力再分配的过程中，崛起国必然要求得到与其增强的实力相称的国际权力，而主导国则一定要保护其下降的实力难以支撑的原有权力。因此，崛起国与主导国之间的权力斗争不可避免，这必然严重影响国际秩序。基于这一常识，我们可以得出如下推论4。

推论**4**：权力的零和性导致崛起国与主导国之间的结构性矛盾，并影响现行国际秩序

权力是建立在上下关系的基础上的，一方获得权力必然导致另一方失去权力，所以崛起国与主导国之间的国际权力竞争是一个零和博弈。[1] 在这个假定的基础上，我们可以从两个方面来讨论推论4：权力的零和性如何导致崛起国与主导国之间的结构性矛盾，以及权力斗争如何影响国际秩序。

（1）崛起国与主导国之间的结构性矛盾是不可避免的，因为两者都追求体系内的主导地位。

崛起国与主导国之间的结构性矛盾源于格局变化期间的权力再分配。随着崛起国和主导国之间实力差距的缩小，以及国际领导权从主导国向崛起国的转移，它们之间自然就不可避免地出现竞争。在人类不具备去太空旅行或与外星文明交流的能力时，现在的国际体系就是个封闭体系，体系内的国际权力总和为一，国际权力是按各国的相对实力分配的。人类历史上，那些没有实质联系的独立的国际体系中的权力分配与现代全球体系中权力分配的性质相同。

领导权主要是根据大国实力结构分配的。因此，崛起国试图得到更大的权力，而主导国即使相对实力已下降，仍拒绝与崛起国分享其权力。所以，结构性矛盾的本质是维护和改变现有国际权力分配结构的斗争。1898—1912年的英德海军军备竞赛就是个很好的例子，可用来说明结构性矛盾的概念。[2]

对崛起国而言，结构性矛盾还表现为崛起困境，即外部压力随着其影响力的扩展而增大。这种崛起困境有点类似于牛顿第三定律，“对于每一个作用力，都有一个相等且相反的反作用力”。同样地，崛起国的迅速增长将对其他国家（主要是主导国）产生强烈冲击，其不可避免的结果是这些国家不是拼命抵制就是全面对抗。实力增长扩大了崛起国在海外的利益，从而导致与其他国家的利益冲突。崛起国获得的海外利益越多，它与其他国家的冲突就越多，这些冲突会积累到战略对抗或战略威胁的程度。新近的一个崛起困境例子是2008年北京奥运会后出现的“中国责任论”。许多国家（主要是美国）指责中国不履行与其实力相称的国际责任。[3] 2010年，中国的GDP（国内生产总值）超过日本，中国因而成为世界上第二大经济体后，这种舆论急剧上升。

（2）权力再分配的分歧导致国际秩序不稳定。

国际秩序是指国际体系中的行为体以非暴力手段按国际规范解决冲突的状态。[4] 这意味着只要没有国家诉诸武力解决矛盾，国际秩序就能维持下去。通过暴力行为恢复秩序同样属于混乱状态。在无政府的国际体系中没有军事垄断，因此任何对现状不满的国家都可能以武力实现其所诉求的利益。国际秩序的核心是国家间的权力分配结构。由于人天生渴求权力，无论是主导国还是崛起国，都不满足于国际体系中现行的权力分配。虽然主导国比其他国家拥有更大的权力，但它仍追求更大权力。例如，苏联解体后，美国成了唯一的超级大国，拥有比任何其他国家都大的国际权力，但美国总统老布什仍提出要建立国际新秩序。[5]

这是个主导国夺走对手权力而不是崛起国攫取主导国权力的例子。

国际格局是国际秩序的物质基础。国际格局的任何改变都会破坏已有的秩序。由于主导国比崛起国享有更大的国际权力，主导国会强调维持现有秩序的重要性，或更确切地说，强调维持现有的权力分配结构。与此同时，崛起国则主张建立新秩序，也就是要求根据变化的实力结构重新分配国际权力。由于国际格局是由大国实力结构和它们的战略关系构成的，因此比对手拥有更多盟友的领导国有更多机会按自己的意图重塑国际秩序。

有一种误解，认为领导国的道义行为是塑造国际秩序的灵丹妙药，其实可获得良好战略信誉的道义行为并不是万能药。国际秩序是靠领导国的实力和它的道义政策维持的。国家实力是道义行为产生效力的前提条件。换句话说，领导国的道义行为在维护国际秩序方面之所以能够起到积极的作用，主要是因为领导国比中小国家拥有更强的物质实力。没有超强的实力，任何领导国都无法只凭道义行为来维护国际秩序。

国际领导类型与国际体系转型

国际秩序的变化，无论是秩序被破坏还是得以恢复，都不能说明整个国际体系改变了，因为秩序和体系是两个不同的事物。吉尔平将国际体系定义为“以某种控制形式进行有规律的互动而聚集起来的各种实体的集合”，并将国际秩序定义为“对国际体系的治理”。[6] 赫德利·布尔也对国际体系和国际秩序进行了区分。他把前者定义为“当两个或两个以上的国家之间有足够的接触，并对彼此的决定产生足够的影响，使它们各自的行为成为整体的一部分——至少在某种程度上是这样，国家构成的体系（或国际体系）便形成了”。他对后者的定义是“维持国家社会或国际社会的基本目标或首要目标的活动模式”。[7] 根据他们的定义，

本书将体系定义为一个复杂的整体，将秩序定义为体系的状态。

国际规范是国际秩序和国际体系共享的构成要素，这可能是许多人将这两个概念混淆的原因。作为这两者共享的构成要素，国际规范具有决定具体国际秩序或国际体系规范性特性的功能。例如，根据自由贸易和公平贸易的原则，国际社会可以建立两套不同的国际贸易规范。国际贸易秩序的规范性质是由国家在贸易中遵循哪种规范决定的。这个逻辑也可用来界定具体的国际体系所发生的规范变化。尽管二者共享同一个构成要素，但是国际秩序和国际体系各自都还有两个互不相同的构成要素，这一点经常被国际关系学者忽视。国际体系的构成要素还有行为体和国际格局，国际秩序的构成要素还有主流价值观和机构安排（见图3-2）。

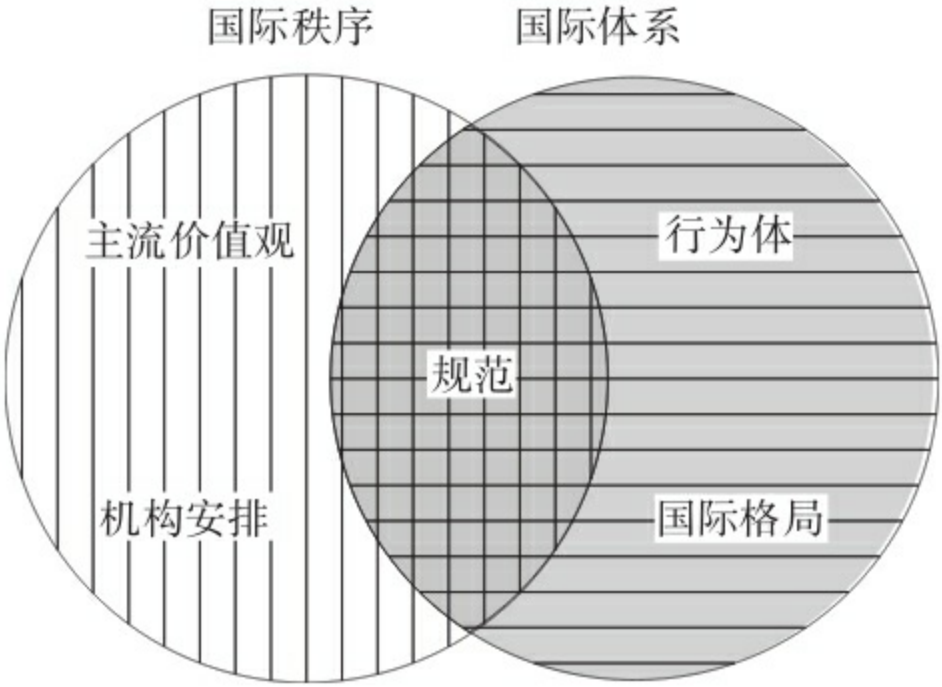


图3-2 国际秩序和国际体系的构成要素

国际体系和国际秩序的区别意味着任何一个国际体系都可能是有序的或无序的。这同样适用于国内体系，它可以是和平的，也可以是遭受

内战破坏的。我们可以用机械表和电子表的差异来说明这一点。机械表和电子表是两种不同的体系，但是如果时间走得准，它们都是有秩序的，而如果时间走得不准，那么它们都是无秩序的。历史上，一个国际体系的秩序经常受到战争的破坏，但是那个体系能在战争中持续下来，并恢复其秩序。例如，中国古代的朝贡体系和现代的主权体系是两种不同类型的国际体系，它们有时是和平的状态，有时不是。

国际秩序可分为结构秩序和规范秩序两个方面。前者是指权力分配的结构，其主要表现为国际组织内的权力安排，如联合国安全理事会常任理事国的特权。后者是指规范的性质，主要表现在诸如核不扩散等规范的原则上。吴翠玲说："除了权力分配，秩序的转变还涉及国际社会的共同目标、价值观、游戏规则和社会结构的重大改变。"[8]不论是结构秩序的改变还是规范秩序的改变，都会导致大国之间的冲突，有时可能升级为军事冲突，即混乱。一般来说，结构秩序的改变比规范秩序的改变更容易导致暴力冲突。

由于国际秩序和国际体系是不同的事物，因此它们发生变化的条件不同。当国际秩序从主导国的领导向崛起国的领导转变时，国际秩序通常遭到破坏。然而，国际体系的改变则往往取决于国际领导类型的变化，如果国际领导类型未变，秩序恢复后的体系仍可能保持不变。例如，根据第二章所定义的国际领导类型，二战前欧洲殖民大国实行的领导是强权型的，冷战时期美国和苏联实行的领导是霸权型的。在这两个不同时期，两种不同类型的领导建立了不同的国际规范。二战之前，兼并他国领土是通行的规范，二战后兼并行为被禁止了。《联合国宪章》规定："各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。"[9]因此，随着国际格局和国际规范的改变，二战后国际体系由一种类型转变为另一种类型。

崛起国的成功是否会改变国际体系的类型取决于在多大程度上改变国际体系构成要素的类型。由于国际行为体、国际格局和国际规范是国际体系的三个核心构成要素，其中两个或三个要素的改变都可能使整个体系从一种类型转变为另一种类型。[10] 随着崛起国取代主导国成为新的国际领导，国际格局经常从一种形态转变为另一种形态。在新格局的基础上，如果崛起国能提供新型国际领导并建立新的规范，那么国际体系就可能会发生改变。

图3-3显示的是崛起国的国家领导类型与国际体系可能变化的关系。崛起国国家领导的类型决定了它的战略偏好，而战略有两种结果——成功或失败。如果崛起国的综合实力赶上或超越主导国，并且崛起国能够成功改变国际格局，其就有可能为国际社会提供一种新型国际领导，并建立新的国际规范，以便维护其主导的新秩序。当崛起国使国际格局和国际规范两者都发生变化时，国际体系特性就会发生相应的改变。

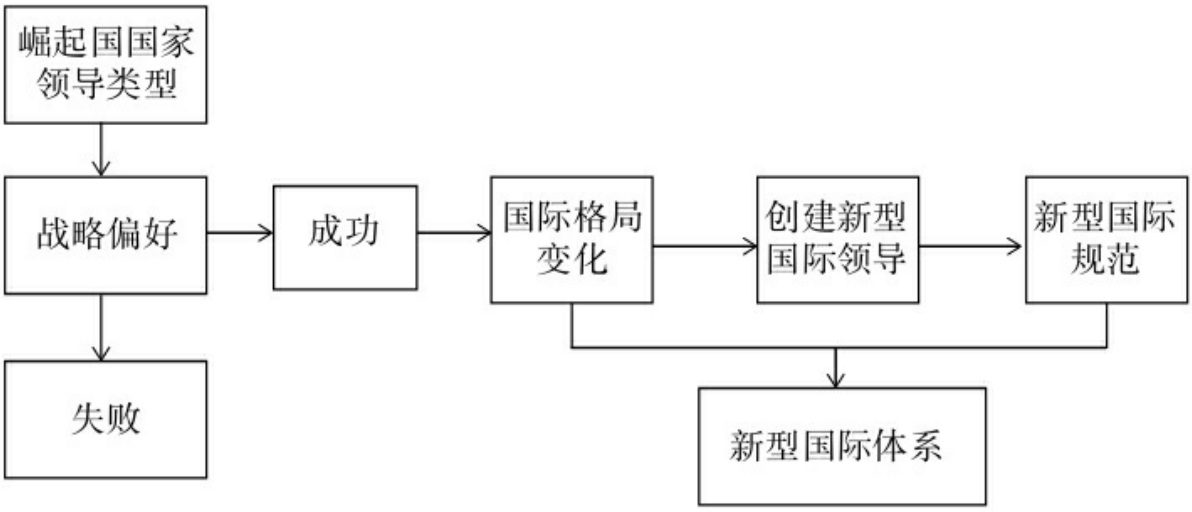


图3-3 崛起国国家领导类型和国际体系的变化

---

[1] Amstutz, International Ethics, 49.

[2] 王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，世界知识出版社，1995年，第359—361页。

[3] Michael Fullilove, “Do We Really Want China to Be a Responsible Stakeholder in Global Affairs,” Brookings, December 3, 2010, https://www.brookings.edu/opinions/do-we-really-want-china-to-be-a-responsible-stakeholder-in-globalaffairs/.

[4] 阎学通：《无序体系中的国际秩序》，《国际政治科学》2016年第1期，第13页。

[5] George Bush, “Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” American Presidency of Project, January 29, 1991, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253.

[6] Gilpin, War and Change in World Politics, 26 and 111.

[7] Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, 3rd ed.(Beijing: Palgrave Macmillan, 2002), 8 and 9.

[8] Evelyn Goh, The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy and Transition in Post-Cold War East Asia (Oxford: Oxford University Press, 2013), 16.

[9] Article 2, Chapter I,“Purposes and Principles,”Charter of the United Nations, http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html.

[10] Yan Xuetong, “Shift of the World Center,” 228-30.

小结

本章在现实主义基本假定的基础上探讨了国际权力转移的逻辑和机制。从这些假定出发，道义现实主义得出4个推论：（1）国家领导力的提高或下降导致国家间相对实力的变化，最终导致整个国际格局的变化；（2）在无政府状态的国际体系中，所有国家维护自身战略利益的原则都是自保，但采取的外交策略是不同的；（3）追求自身利益是国家行为的首要动机，也是制定国际规范背后的动力；（4）权力的零和性导致崛起国与主导国之间的结构性矛盾，并影响现行国际秩序。

这些推论并不是相互排斥的，而可能是部分重叠的。例如，推论1认为领导决定了国际格局的变化，而推论2假定不同的领导具有不同的战略偏好，在无政府状态的国际体系中所有国家都为自身战略利益实行自保。推论3认为追求自身利益是国家行为的首要动机，领导国建立国际规范是为了稳定一个有利于自身利益的秩序，而推论4则认为领导国之间的利益冲突造成国际秩序的不稳定。

显然，这4个推论是对高度复杂的国际政治现实的抽象认知，通过把国际格局、国际规范、国际秩序和国际体系的变化归因于崛起国与主导国的领导类型，从理论上将三个层次的分析联系起来。这三个分析层次分别为个人层次的领导、国家层次的决策与国际体系层次的格局和规范。我们可以看到，政治领导的类型在所有4个推论中都具有至关重要的作用：领导决定了推论1中国家实力的增长、推论2中国际竞争的外交战略、推论3中的国际规范类型，以及推论4中国际秩序的稳定和持久。

虽然国际领导的类型决定了国际规范的类型和国际秩序的稳定性，但国际秩序的变化并不一定导致国际体系的转型，因为它们是不同的事

物。国际体系指的是组成国际社会要素的整体组合，国际体系的构成要素包括行为体、格局和规范；而国际秩序指的是体系的状态，行为体是否根据规范和平地解决争端。虽然国际规范是这两者的共同构成要素，但是它只界定它们的规范特征，并不能使它们一样。

第四章 权力再分配与世界中心

夫先王之所以王者，资邻国之举不当也。

管子

上一章将国际权力再分配归因于崛起国与主导国的领导能力不同。在21世纪第二个10年中出现的两极化可作为说明这一论点的例子。当前的两极化伴随着世界地缘政治中心的转移。虽然两者都源于权力再分配，但发生的条件并不一样。本章将从三个方面讨论这一问题，即推动目前中美两极化的关键因素、引发全球冷战所需的条件，以及新的世界地缘政治中心形成的条件。对当前两极化的分析基于推论1，即国家领导力的提高或下降导致国家间相对实力的变化，最终导致整个国际格局的变化；对冷战发生条件的分析基于推论2，即在无政府状态的国际体系中，所有国家维护自身战略利益的原则都是自保，但采取的外交策略是不同的。

领导与两极化

当今世界的两极化并不意味着中国已经获得了与美国同等的权力，而是意味着中国的国际地位正在向超级大国接近，在即将到来的两极格局中成为一极。尽管中国目前的权力尚未与美国并驾齐驱，但目前国家权力分布状态是，中国比其他大国的权力已经大很多。在一些欧洲人看来，“如今两大领导国（美国和中国）与排名第三的国家之间的权力差距，与1950年两个超级大国和其他大国的差距相似”。[1]

目前的两极化主要源于中美综合实力差距的缩小。中美综合实力差距缩小得有多快不仅取决于中国的实力增长速度，而且取决于美国的实力增长速度。如果美国的实力增长速度和中国的一样，那么它们的实力差距将会扩大而不会缩小，因为美国综合实力的基数大于中国。如果这样，两极化就会停止，美国将重获巩固其单极领导所需的实力。然而，如果中国能保持比美国增长快的趋势，那么两极化就会持续下去。未来10年，美国的实力增长率能否与中国相等，取决于两国的政治领导。这个观点与本章开头提到的推论1一致。与美国相比，政治机构对中国领导人的约束力要小，所以当前两极化趋势有两种可能。如果中国政府比美国政府进行更多的政治改革，两极化在今后10年将加速；反之，如果中国政府比美国政府犯更大的战略错误，有更大倒退的话，两极化将停止。如图4-1所示，从2014年起，中国与美国的GDP差距几乎停止缩小，2015年起开始拉大。

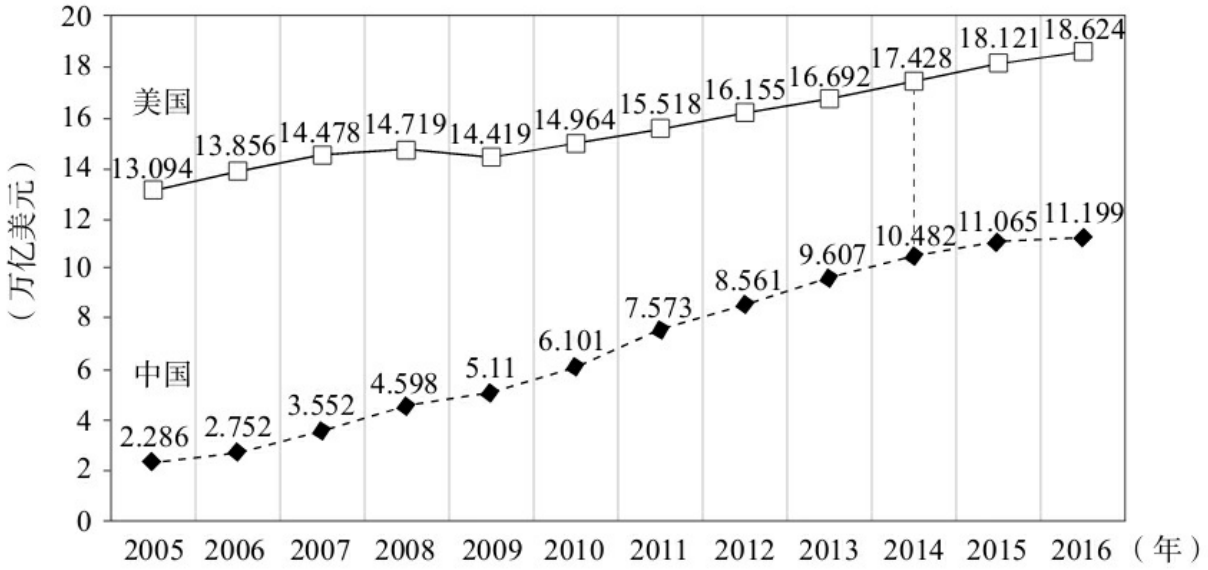


图4-1 2005—2016年中国和美国的GDP

资料来源：世界银行，https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=US-CN&start=2005。

学术界对美国是否已经相对衰落持两种对立的看法。一方认为美国是不可能衰落的，即使在相对意义上，美国也不可能衰落。这种观点有三个主要依据。第一个依据是历史经验。在20世纪60年代末，有人认为苏联会崛起并超过美国；[2]在20世纪80年代和90年代初，一些人认为日本会崛起并使美国黯然失色。[3]然而，历史证明这两个有关美国衰落的预言都错了。这意味着中国崛起并超越美国的预测将会重复相同的结果，也会被历史证明是错的。[4]第二个依据是作为一个民主国家，美国比中国具有更强的自我修复能力。美国总统选举制度使美国能够比中国更及时地调整其政策，这将会防止中国赶上和超过美国。罗伯特·卡根说："尽管美国的制度通常让人感觉效率低下，但与包括地缘政治竞争对手在内的许多国家相比，它也显现出更强的适应能力和克服困难的能力。"[5]第三个依据是美国主导的单极世界具有持久性的理论论

据。努诺·蒙特里奥说："单极格局原则上是持久的，在我们如今的核世界里更是如此，大国战争的预期代价高得可怕。然而，单极格局的持久性并不是仅凭战争的高昂代价来保证的，恰恰相反，这还取决于第二个因素，即这个唯一的超级大国面对大国经济增长所采取的战略。"[6]

另一方则认为，美国正处于相对衰落的状态，并将在越来越多的领域失去世界第一的地位。戴维·莱克认为："然而，从较长期的角度来说，几乎可以肯定的是，中国将成为一个与美国相等的超级大国。中国人口多，国土面积大，经济增长快，在21世纪的第二个25年期间，中国的经济总量可能会超过美国。"[7]这一派的论点通常基于经济数据，比如美国无法偿还其国际债务，而中国已经成为美国最大的债权国。截至2012年年底，美国当年产生的财富不足以偿还其年终的债务，美国当年的GDP为15万亿美元，年终的债务为16.2万亿美元，比GDP高出1.2万亿美元。[8]2013年，奥巴马明确指出，美国的预算在未来10年内不会平衡。[9]特朗普上任后，越来越多的知识分子把美国日益恶化的财政赤字归咎于他的税收政策。爱德华·麦卡弗里说："特朗普的计划将使债务和赤字大幅增加。"[10]那些认为美国正在相对衰落的人甚至认为中国会利用其债权地位来遏制美国的增长。

笔者认为，虽然美国的确相对衰落了，但不能从金融角度解释美国衰落的原因。表面上看，美国的相对衰落源于政府的债务政策，但其根本原因是美国缺乏在国内实施政治改革的政治领导，这才是美国无法避免中国缩小与其实力差距的关键。在里根、老布什、小布什和奥巴马执政时期，美国的债务都呈现为不断增长。然而，克林顿政府与之不同，取得了显著的财政成就。他执政期间不仅偿还了上一届政府留下的债务，而且给美国的财政积累了超过2000亿美元的盈余。[11]克林顿政府的这一成就意味着，美国能否解决债务问题，关键不在市场，而在于政府的领导能力，尤其是政治改革能力。决定中国和美国综合实力增长的

关键因素都是政治改革。这两个国家谁能赢得未来10年的战略竞争，取决于谁能比对方进行更有效的改革。较慢的改革者或强硬的背道而驰者将陷入相对衰落。

导致国家领导类型发生变化的因素很多，其中落后的国际地位具有特殊作用。落后的国际地位常常激励一国领导实行改革；反之，对本国的国际地位越满意，一国领导的改革决心就越弱。美国面临的问题是相对衰落，而非绝对衰落。也就是说，美国的绝对实力比大多数大国增长得快，仅比中国增长得慢。相对衰落的性质使美国政府可通过自己的历史进行纵向比较，或与中国之外的大国进行横向比较，轻易地证明美国的进步。美国国家安全顾问苏珊·赖斯将美国2015年的经济与2010年的经济进行比较，她说："作为一个国家，我们比以往很长一段时间都更强大了。自从奥巴马总统上任以来，我们制止了最严重的金融危机，而且修复了自大萧条以来的最大世界贸易崩盘。"[12]特朗普在许多方面与奥巴马不同，但与他的前任一样，他对美国超级大国的地位和美国政府取得的成就充满了自豪感。在访问东亚国家之后，他说："无论我们走到哪里，东道国都以难以置信的热情好客和最崇高的敬意迎接我们及我们美国代表团。这一崇高的尊重充分显示了我们的国家是非常好的——这进一步证明了美国在世界上重新树立的信心和地位从未像现在这样强大。"[13]

当美国的综合实力比中国强得多的时候，任何美国领导都很难像中国领导那样热衷于改革。由于改革会损害利益集团的切身利益，因此中美两国的改革都面临着阻力。利益集团会充分利用它们的法律权利和社会资源，拼命捍卫它们的特殊利益。因此，具备政治改革能力的领导，一定是有勇气和有能力战胜这些利益集团的领导。这种能力通常来源于政治实践，而不是竞选的唇枪舌剑。自21世纪以来，中国经历了三届领导，美国经历了四届政府。然而，中国政府实施的改革，包括政治改革，比美国政府多。目前中美实力差距的变化与其说取决于哪国更多地

实施政治改革和社会改革，不如说取决于哪国政治倒退得少。

虽然中美两国的政治领导人在当前的两极化中发挥着关键作用，但我们不能忘记，其他大国的领导人的对华和对美政策也在影响着两极化的进程。如果这些大国采取支持中国的立场，两极化将加速，但如果这些大国站在美国一边，两极化则减速。目前，有好几个大国的领导人都是争斗型的，如俄罗斯的普京、日本的安倍晋三、印度的莫迪和土耳其的雷杰普·塔伊普·埃尔多安。他们都倾向于对抗而非和解的战略，选择意外而非常规的政策。这种类型的领导往往会恶化大国的战略关系，加剧大国的战略对抗。因此，这类领导的出现为两极化的加速奠定了合适的基础。

---

[1] Øystein Tunsjø, The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism (New York: Columbia University Press,2018), 181.

[2] Susan E. Reid, “Who Will Beat Whom? Soviet Popular Reception of the American National Exhibition in Moscow, 1959,” Russian and East European Studies 9, no. 4 (2008): 885-904.

[3] Paul Krugman, “The Myth of Asia’s Miracle,” Foreign Affairs 73, no.6 (1994):62-78.

[4] Nye, Future of Power, 202.

[5] Robert Kagan, The World American Made (New York: Alfred A. Knopf, 2012),131.

[6] Nuno P. Monterio, Theory of Unipolar Politics (New York: Cambridge University Press, 2014), 4.

[7] Lake, Hierarchy in International Relations, 181-82.

[8] “American Federal Budget Deficit Persists for a Fourth Year, Breaks $1 Trillion,” United Morning Paper (Singapore), last modified July 29, 2012,http://www.zaobao.com/gj/gj120729_001.shtml.

[9] “American Republican Party Proposes to Achieve a Balanced Budget within Ten Years,” Southern Daily, March 14, 2013, A09.

[10] Edward J. McCaffery, “Trump’s Massive Tax Cut—for the Rich,” CNN,September 28, 2017, http://edition.cnn.com/2017/09/27/opinions/trump-taxplan-opinion-mccaffery/index.html.

[11] Fareed Zakaria, “The Debt Deal’s Failure,” Time, August 19, 2013, 14.

[12] The Office of the Press Secretary of The White House, “Remarks by National Security

Advisor Susan Rice on the 2015 National Security Strategy,"White House, February 6, 2015, http://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2015/02/06/remarks-national-security-advisor-susan-rice-2015-nationalsecurity-stra.

[13] "Remarks by President Trump on His Trip to Asia," Office of the Press Secretary of The White House, November 15, 2017, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/15/remarks-president-trump-his-trip-asia.

两极格局不等于冷战

在当前的两极化趋势下，许多人担心中美战略竞争将导致世界重回冷战，特别是如果中国放弃不结盟原则，像美国一样实行结盟政策，世界会变得和20世纪下半叶一样。[1]这种理解是将“两极格局”与“冷战”混为一谈。两极格局是指实力相当的两个大国各自在国际上有一些追随者，而冷战指的是通过军事对抗进行的意识形态竞争，其最主要的形式是代理人战争。历史表明，两极格局可以有三种不同的情况：战争、冷战、和平。

公元前431—前404年，雅典和斯巴达是古希腊两个最强大的城邦。它们在地中海地区形成了两极格局后不久便发生了伯罗奔尼撒战争。[2]这个例子展示了战争中的两极格局。公元前579—前546年，晋国和楚国是中国东周列国时期的两大霸权，形成了诸侯国际体系的两极格局。经过80多年的军事对抗和多次战争，这两个大国签署了一份和平条约，其中包括这样的条款：“若有害楚，则晋伐之；在晋，楚亦如之。”[3]两极格局形成后，这份和平条约建立了一个表面的联盟，使它们的关系不再那么暴力了。这一事例表明，两极格局既可以是战争状态也可以是和平状态。

1988年和1991年发生的两个历史事件也突显出两极格局与冷战的区别。1988年，历史见证了冷战期间美国总统首次访问苏联，两国达成了削减战略核武器的协议。[4]签署协议后，美国总统里根在莫斯科宣布冷战结束，美国不再把苏联视为邪恶帝国。[5]如果我们以这一宣布为标准，冷战结束于1988年。然而，两极格局并未随之结束，而是持续到1991年年底苏联解体才结束。这表明冷战和两极格局根本就不是一回

事，而且两者也不必然是如影随形的。

冷战的形成需要三个必要条件：双方拥有核武器，可以防止美苏战略竞争升级为直接战争；意识形态竞争是战略竞争的核心；两个超级大国之间没有任何经济和社会交往。如今，缺乏其中任何一个条件，冷战都难以形成。核武器在防止中美直接战争方面起着积极作用，就像当初在美苏之间的作用一样。中美的核心冲突并非源于意识形态对抗，同时这两个大国在各个领域都有着广泛的社会交往。因此，中美战略竞争完全不同于当年的美苏战略竞争。下面我们详细讨论一下当前中美战略竞争不同于冷战的原因。

（1）对核武器的深刻理解，使中美两国尽力防止它们之间的战略竞争升级为战争。冷战初期，很多人还不知道核武器形成的相互威慑功能可以拯救世界。20世纪60年代，托马斯·谢林在研究核武器与有限战争之间的关系时，区分了核武器和非核武器的性质。[6]从那时起，战略家开始逐渐意识到核武器相互威慑的功能，到80年代，这种专业知识成为常识。核武器防止了二战后爆发世界大战，也防止了美苏间的直接战争。尽管在苏联解体后美国加速了反导系统的发展，但反导系统的改进并没有破坏核威慑的功能。美国的反导系统比任何国家都先进，尽管如此，在与核大国发生直接军事冲突方面，美国还是非常谨慎的。例如，乌克兰政府自2014年年中以来一直与在乌克兰东部的俄罗斯志愿军作战，美国虽然强烈反对俄罗斯吞并克里米亚，但奥巴马政府在向乌克兰政府提供毁灭性军事装备的问题上非常谨慎。[7]担心特朗普政府可能对朝鲜发动先发制人的军事打击，美国国会考虑通过一项法律，以避免特朗普违反宪法规定，未经国会同意就进行预先策划的此类袭击。[8]

中国和美国都对核威慑战略有着深刻的了解，虽然它们继续其核武器和常规武器的现代化，但都知道在核战争中获胜是不可能的，都知道

以核战争进行争霸的代价是无法承受的。由于核扩散增加了代理人战争升级为全面战争的危险，它们甚至不愿为了战略竞争而承担进行代理人战争的代价。今后10年，中美军备竞争将主要体现在武器现代化上，而军备竞争引发中美直接战争的危险并不大。中美实力差距进一步缩小还会抑制它们之间发生代理人战争，中美代理人战争的危险将小于当年美苏之间的战争。

（2）美苏对抗的核心是冷战时期的意识形态对立，而中美在21世纪的竞争核心则是物质利益。意识形态对抗与政权的生存息息相关，没有调和的余地，因此常常引发生死之争，当初美苏都把对方公开定义为邪恶国家。物质利益的战略竞争，包括国际权力的竞争，会非常激烈，但它关乎国际影响力或国际地位，并不危及政权生存。因此，从克林顿第二任期开始，直到小布什和奥巴马的总统任期内，中国和美国都不愿将对方公开定义为敌人，而宁愿维持非敌非友或假朋友的关系。[9] 当两国战略竞争有升级为军事冲突的潜在危险时，其中一方便可利用这种假朋友关系调解双边关系。2017年12月，特朗普政府公开将中国定义为美国的战略竞争对手，但它认为中国主要是个经济竞争者，还不是个意识形态竞争者。[10] 意识到互相定义对方为战略竞争者会导致冷战，中国政府故意低调处理这一问题。只要中国自我控制不与美国进行意识形态竞争，世界就有可能避免陷入冷战。

如果把美苏之间的战略竞争比作拳击比赛，那么中美之间的战略竞争就可以比作橄榄球比赛。前者主要依靠蛮力，而后者虽有身体碰撞，但较少依靠暴力作为主要的竞争手段。[11] 没有人能断言冷战再也不会发生，但未来10年内爆发的风险不大。尽管特朗普政府有可能会在其总统任期内发动新的战争，但战争的对象国可能是比中国小得多的国家。中国也有可能在未来10年内卷入军事冲突，但是中国和美国进行直接战争的风险微乎其微。

（3）全球化降低了相互依存的脆弱性，从而使新冷战不太可能爆发。许多人同意华尔兹的观点，即法德的经济相互依赖没能阻止一战的发生，因为这表明在极度痛苦的战略对抗中，大国几乎不考虑战争造成的经济损失。[12]因此，他们认为，冷战后的经济全球化不能防止崛起国和主导国之间的战争。[13]然而，这些人忽视了全球化和双边相互依存的区别。两者都会使经济上相互依存的双方产生敏感性，但是全球化降低了相互依存的经济体的脆弱性，这与双边相互依存是相反的。罗伯特·基奥恩说："相互依存的脆弱程度取决于各个行为体能否找到相对合适的其他选择以及替换的代价有多高昂。"[14]全球化为经济相互依存的国家创造了可供选择的替代市场，并降低了企业从一国转移到另一国的成本。在全球化时代，当相互依存的国家受到原经济伙伴的经济制裁时，可以以较低的成本在其他国家找到替代市场。例如，2012年钓鱼岛争端引发了中日政治对抗，日本企业很快将其投资从中国转移到东盟国家。2013年1—6月，日本对东盟的直接投资猛增了88.7%，达到9986亿日元，而对中国的直接投资则比上一年下降18%至4701亿日元。[15]

苏联解体后，民主化和市场化创建了全球市场。东欧国家的民主化导致了经济互助委员会的解体，从而将东西方两个市场变成了一个全球市场。市场化打开了许多发展中国家封闭的市场。除了朝鲜和古巴等少数例外国家，大多数国家都向外国资本和产品开放了国内市场。对外贸易与海外投资已成为中国和美国获取外国市场及自然资源的两个主要手段，用这两个手段积累财富比战争更有效。

（4）除了全球化，计算机技术也有利于防止21世纪发生新冷战。由于计算机科学的迅速发展，技术成为积累国家财富最重要的工具，同时降低了自然资源在经济发展中的重要性。故此，中美不需要为了争夺自然资源而发动战争。在20世纪80年代，个人电脑开始流行，到90年代互联网成了"日用品"。计算机技术和互联网极大程度地提高了人类的发

明能力与生产能力，以至人类的生产能力超过其消费能力。中美两国具有最强大的技术发明能力，能创造出足够多的新产品用于贸易，以换取它们所需的所有自然资源。因此，它们都不需要用军事力量去控制自然资源所在的地区。在21世纪，人类面临的最大问题不再是生产力不能满足消费需求，而是人类无力消费掉自己生产出来的所有产品。这就是众所周知的“全球产能过剩”问题。

战争已不如对外投资能更有效地获取自然资源。中国拥有世界上最大的外汇储备，美元是已分配外汇储备中最广泛持有的货币。这意味着中国和美国都拥有在全球获取自然资源的强大经济手段。此外，科技的迅速发展正在不断地以新发明的材料和能源替代自然资源。这意味着中美两国经济增长对海外自然资源的依赖将下降，而更多地依赖它们各自的技术发明。例如，页岩气技术的改进大大降低了美国的石油进口量。[16] 故此，在未来，中美两国争夺的将是技术优势和消费市场，而非自然资源。技术优势是以国内先进的大学教育而非在国外的军事竞争为基础的，这一点也有助于区分中美战略竞争与美苏冷战的不同。

---

[1] 毕方圆：《曲星：中俄不能结盟，否则会爆发新冷战》，环球网，2014年12月6日，http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-12/5229619.html；Richard A. Bitzinger, “Warring Ideas: Yan Xuetong’s Awful Concept of a Chinese Military Alliance,” Asia Times, February 16, 2016, http://www.atimes.com/article/warring-ideas-yan-xuetongs-awful-concept-of-a chinese-military-alliance/。

[2] Allison, *Destined for War* , 28.

[3] 胡志挥英译，陈可炯今译：《左传（上）》，湖南人民出版社，1996年，第607—608页。

[4] 《世界知识年鉴（1989—1990）》，世界知识出版社，1990年，第714页。

[5] 同上。

[6] Thomas C. Schelling, The Strategy of Conflict （Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960）, 257-66.

[7] James Warren, “Obama Tones Down Talk of Military Aid for Ukraine, but Won’t Rule It Out Either,” New York Daily News, February 9, 2015, 2:06

p.m.,http://www.nydailynews.com/news/politics/obama-tones-talk-military-aidukraine-article-1.2108681.

[8] Michael Eisenscher, “Donald Trump, Congress, and War with North Korea,” Counter Punch, November 21, 2017, https://www.counterpunch.org/2017/11/21/donald-trump-congress-and-war-with-north-korea/.

[9] Yan Xuetong, “The Instability of China-US Relations,” Chinese Journal of International Politics 3, no.3 (Autumn 2010): 280-85.

[10] White House, National Security Strategy of the United States of America(Washington, DC: White House, December 2017), http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1043812.pdf.

[11] Yan Xuetong and Qi Haixia, “Football Game Rather Than Boxing Match:China-US Intensifying Rivalry Does Not Amount to Cold War,” Chinese Journal of International Politics 5, no.2 (2012): 124-27.

[12] Waltz, Theory of International Politics, 138-43.

[13] Mearsheimer, Tragedy of Great Power Politics (updated ed., New York: W.W.Norton, 2014), chapter 10.

[14] Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston: Little, Brown, 1977), 13.

[15] “Will an Integrated ASEAN Region Challenge China?” Knowledge@wharton,January 15, 2014, http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/will-an-integratedasean-region-challenge-china/.

[16] Megan Slack, “Our Dependence on Foreign Oil Is Declining,” White House Blog, March 1, 2012, 9:30 a.m. EST, http://www.whitehouse.gov/blog/2012/03/01/our-dependence-foreign-oil-declining.

世界中心的构成条件

随着金砖国家峰会和20国集团峰会的建立，特别是自2010年中国成为世界第二大经济体以来，关于世界地缘政治中心转移的讨论越来越多。目前的两极化使地缘政治进一步成为一个全球性的问题。然而，关于地缘政治中心究竟会向哪里转移，各种看法大不相同。例如，一位阿根廷学者认为世界中心正在从西方向东方转移，并且从北方向南方转移，[1]一些中国学者则认为，全球经济中心正朝着亚洲移动。[2]2010年，时任中国外交部部长杨洁篪在回答墨西哥记者关于这一问题的提问时说："目前国际上确实有这样一种观点，认为世界的权力重心正在从西方向东方转移。我并不认同这一观点。"[3]关于世界地缘政治中心转移的看法如此不同，其主要原因是没有区分权力再分配与格局变化这两个概念的不同，缺乏判断世界地缘政治中心的客观标准。

世界地缘政治中心的界定标准

依据一战的经验，英国地缘政治战略家哈尔福德·约翰·麦金德认为："谁统治了东欧谁就能主导心脏地带，谁统治了心脏地带谁就能主导世界岛，谁统治了世界岛谁就能控制世界。"[4]虽然他的论点在国际关系学者中很受欢迎，但许多历史事件并不支持他的观点。纳粹德国在二战期间统治了东欧，但德国战败了并被分为民主德国和联邦德国两个国家。苏联在冷战期间控制着东欧，但它并没有因此强大到足以统治整个世界，而是后来解体为15个国家。同样地，欧盟吸收了东欧国家，但这并没使欧盟更强大，反而削弱了欧盟成员国之间的一体化。[5]2016年欧盟的分化趋势暗示的是世界地缘政治中心从欧洲向其他地区转移的

进程。冷战结束后，美国靠北约东扩成为在东欧最具军事影响力的国家。然而，这并不是美国成为全球唯一超级大国的原因，形成美国主导的单极世界的原因是苏联的解体。如果苏联不解体，两极格局还会持续下去。此外，苏联解体之后，特别是普京执政后，美国对东欧的军事主导权并没能使美国获得对整个欧洲大陆的管控权。

世界中心不是由自然地理位置决定的，而是由位于中心地区的国家的实力决定的。具体而言，一个地区成为世界地缘政治中心有两个必要条件。第一，它必须是世界上最具影响力国家的所在地。也就是说，这个地区有一个或多个国家，其物质实力水平（特别是军事实力和政治实力水平）是第二等级国家所达不到的。物质实力使那些国家有能力领导世界，政治实力使它们成为其他较弱国家效仿的样板。第二，世界地缘政治中心应该是大国激烈争夺的地区。历史表明，领导国之间的战略竞争体现于两个方面：一方面是极力控制它们自身所在的地缘政治中心区，另一方面是权力竞争从地缘政治中心向边缘地区扩散。当领导国所在地区没有权力竞争时，该地区成不了世界地缘政治中心。故此，第一种竞争是一个地区成为地缘政治中心的基本条件，而第二种竞争则是第一种竞争的延伸。

二战结束前的150年里，欧洲一直是公认的世界地缘政治中心。在这期间，欧洲列强竞相争夺海外殖民地以及对欧洲的统治权。因此，欧洲既是全球竞争对手的所在地，也是大国争夺统治权的竞技场。例如，英国，法国、俄罗斯等国争夺对巴尔干半岛的控制权，它们的战略竞争导致了克里米亚战争。希特勒在欧洲的侵略扩张也造成了这个地区的战争。同时，非洲是一个殖民大陆，欧洲列强不断争夺对它的管控权。然而，由于具有全球影响力的国家不在非洲，因此非洲无法成为世界地缘政治中心。两次世界大战削弱了欧洲的全球主导地位，是苏联的崛起拯救和恢复了欧洲国际政治中心的地位。[6]

冷战期间，美苏是世界上最强大的国家，也是全球体系中的主要战略敌手。作为两极之一的苏联的所在地，欧洲是这两个超级大国战略竞争最激烈的焦点地区。故此，欧洲才能在冷战期间保持其国际政治中心的地位。1946年，时任英国首相丘吉尔在富尔顿的一次著名演讲中说："从波罗的海的斯德丁到亚得里亚海边的的里雅斯特，一幅横贯欧洲大陆的铁幕已经降落下来。"[7] 正是因为这两个超级大国的战略竞争核心地区在欧洲，所以这道"铁幕"是横跨欧洲大陆而不是在其他地区降下的。除了美国和加拿大外，北约和华约的所有成员国都在欧洲。一方面，这一现象意味着欧洲是世界地缘政治中心；另一方面，欧洲也是美国与苏联战略竞争的核心区域。

以上对世界地缘政治中心形成的两个必要条件的分析，也可应用于对古代独立的国际体系中地缘政治中心的判断。尽管现代全球体系和古代国际体系有许多差别，但它们的性质都是无政府性。所以，几个最强大国家的地理位置决定了地缘政治中心，它们的所在地作为它们战略竞争的核心区域强化了这一地区的地缘政治中心地位。

两极化与世界地缘政治中心的转移

美国在冷战的两极格局和冷战后的单极格局中都是全球最强大的竞争者，但欧洲在这两个时期被视为世界地缘政治中心。于是，人们误以为，无论世界格局是两极还是单极，只要美国能保持最强超级大国的地位，欧洲就将继续是世界地缘政治中心。然而，目前中美两极化的现实证明这种看法是错的。

美国的地理位置是不变的，它既是一个太平洋国家，也是一个大西洋国家。二战结束以来，美国一直是世界上最强大的国家，而且今后10年它仍可能是最强的超级大国。由于美国将继续是超级大国，其地理位

置又不变化，因此美国难以成为目前世界地缘政治中心转移的因素。从方法论的角度来看，美国不应作为分析中心转移方向的主要变量。把美国作为一个常量控制后，我们可以比较欧洲国家和东亚国家之间的实力差距变化，这个变化才是决定未来10年世界地缘政治中心转移的关键变量。

虽然2008年金融危机后欧洲国家和美国都经历了实力的相对下降，但它们各自对地缘政治中心转移的影响是不同的。今后10年内，美国的相对衰落不会改变其世界超级大国的地位，作为一个全球竞争者，美国无疑仍将是东亚地区的主要战略玩家。然而，欧洲国家的相对衰落已将其全球影响力降至不及一些东亚国家的水平。“亚洲之家”主席格林勋爵说：“欧洲已从自我定义的世界中心退回到15世纪以前的样子——广袤欧亚大陆的一个角落。”[8] 中国和日本分别是世界第二大和第三大经济体，中国（包括中国台湾和中国香港地区）和日本再加上东盟、韩国的GDP总和已大于欧盟和俄罗斯的GDP总和。欧洲国家和东亚国家的军事支出反映了近似的情况。据报道，2016年欧盟28个成员国的国防开支为1990亿欧元（约2388亿美元）。[9] 与此同时，中国的国防预算支出为1460亿美元，[10] 日本和韩国的国防预算支出分别为440亿美元[11] 和360亿美元[12]。

此外，欧洲可能失去世界地缘政治中心地位还有另一个因素，也许是最重要的因素，那就是没有任何欧洲国家（包括德国和俄罗斯）有足够强的实力成为世界级的竞争者，任何欧洲国家都没有成为超级大国的潜力。与此同时，中国作为东亚新的超级大国正在崛起，并日益成为全球性的战略竞争者。总而言之，驱动当前地缘政治中心转移的原因是欧洲大国和中国的实力地位换位。

中国作为一个正在崛起的超级大国，其实力迅速增长，使国际格局从一极向两极转变，这不仅导致权力再分配，而且推动了世界地缘政治

中心从欧洲向东亚的转移。20世纪80年代，日本和“亚洲四小龙”（韩国、中国台湾、中国香港和新加坡）的经济增长之快令人振奋，但未能使东亚成为世界地缘政治中心。除了当时苏联作为超级大国依然存在外，另一个主要因素是二战后日本仅是一个经济大国而不是具有综合实力的国家，没有成为超级大国的潜力。20世纪80年代的日本崛起是单纯基于经济增长的，与之形成鲜明对比的是，自1999年美国轰炸中国驻南斯拉夫联盟大使馆以来，中国的崛起一直是建立在综合实力之上的。中国的崛起不仅缩小了与美国的经济差距，而且明显缩小了与美国在政治、军事和文化领域的差距。因此，中国已成为美国21世纪全球领导地位的主要竞争对手。特朗普政府将中国列为对美国利益的首要战略威胁。[13] 没有一个欧洲国家（包括俄罗斯）符合作为美国全球竞争对手的条件。因此，现如今美国最大的战略竞争对手在东亚而不在欧洲。

中国的崛起为东亚提供了一个具有世界级影响力的超级大国，也使该地区成为超级大国战略竞争的核心地区。如前所述，一个地区成为世界地缘政治中心的第二个必要条件是全球性大国争夺对它的主导权。2010年，奥巴马政府采取了“重返亚洲”战略，后来改名为“亚太再平衡”战略。美国这一战略意味着东亚正在迅速成为全球性大国的战略竞争焦点。[14] 鉴于美国的相对实力在减弱，可以预料，其全球战略的地理范围将向新的世界中心收缩，这样美国就可以应对当前来自东亚真正崛起国的挑战。因此，美国重返亚洲战略的目的是维护其在新的世界地缘政治中心的影响和优势。此外，美国从中东撤军和在东亚的军事扩张都显然证明东亚正在成为新的世界权力中心。中国是一个新兴的超级大国，面对这一现实，美国担心失去它在东亚的主导地位。近年来，在与中国同行的私下谈话中，美国的战略家一再声称美国是个东亚国家，不能容忍被排挤出东亚。即使特朗普政府从经济角度界定美国的战略利益，在当今时代，除了东亚，它也不可能将任何其他地区定义为美国最主要的战略利益地区。虽然出于彰显与奥巴马政府不同的原因，特朗普

政府创造出“印太”一词，但在《2017年国家安全战略》的“地区战略”一节中，关于东北亚和东南亚的政策排在任何其他地区之前。[15]

中国的崛起将使东亚出现一个新的具有全球影响力的超级大国，并使东亚地区具有比欧洲更强的经济实力和军事实力。与此同时，中美两国在未来10年都将拉大与其他大国的实力差距，如日本、德国、俄罗斯、英国、法国和印度等。这种两极化不可避免地引起了中美在东亚的激烈竞争。[16]因此，伴随着中国崛起引发的权力再分配，国际格局就将从单极变为两极，世界地缘政治中心也将从欧洲移向东亚。在东亚的历史上，中央王朝与该地区其他大国的战略竞争，如汉朝与匈奴、宋朝与金、明朝与后金的竞争，可说明领导国战略竞争和权力转移之间的关系。[17]

战略竞争领域的演变

从历史上看，世界中心的转移通常是通过战争完成的，于是，为了提高战略竞争力，就会大力追求军事霸权。[18]冷战时期苏联与美国的战略竞争，就符合人们这种对霸权争夺的普遍战略的一般认识。然而，由于中国在21世纪采取的崛起战略是经济发展优先于军事实力，因此这种认识不可避免地遇到了挑战。根据本章开头所提及的推论2，国家的崛起战略是可预测的而不是非理性的。中国的这种战略偏好是适合如今它所面临的不同历史时期的，并不反映历史上中国领导的独特性。在核武器抑制了大国之间直接战争的时代，技术创新成了财富的主要来源。加之全球化给获取外国市场和自然资源带来了便利，因此在21世纪中国采取一种历史上从未尝试过的崛起战略是合理的。中国侧重经济的战略偏好虽然不能完全排除中美之间在未来发生军事冲突包括代理人战争的可能性，但已有效地将中美战略竞争引向经济领域而非军事领域。

为占据全球主导地位而进行的战略竞争既包括经济竞争，也包括军事竞争。中国现在虽然是世界上最大的货物贸易国，外汇储备最多，但在军事实力方面远远落后于美国。2018财年美国的军事预算为约7000亿美元，[19]而中国的年度军费开支还不足美国的1/3。由于缺乏现代战争的作战经验，中国实际的军事能力还赶不上俄罗斯。换言之，用数字表达的军事能力，或者说根据军事资产所做的货币价值衡量的军事实力，并不一定等于按真正的攻防能力衡量的物理军事实力。由于中美两国的经济差距相对较小，军事差距依然很大，因此两国经济竞争将远远比军事竞争激烈得多。

世界地缘政治中心必然也是全球性大国竞争世界级意识形态影响的热土。冷战时期，苏联的马克思列宁共产主义和美国的资本主义都是全球性的意识形态。由此产生的意识形态对抗不仅对美苏两国的外交政策产生了重大影响，而且对其他国家的外交政策产生了重大影响。冷战结束后，美国和欧洲国家共同倡导的自由主义理念成为全球唯一的主导意识形态，以至被视为西方国家的软实力。[20]然而，自2016年以来，作为全球意识形态的自由主义的主导地位受到了美国反建制主义和欧洲民粹主义的挑战。自由主义影响力的衰落也意味着欧洲失去了世界意识形态中心的地位。

尽管中国的意识形态在世界上的影响力不如美国，但其影响力在不断扩展。马丁·雅克在《大国雄心：一个永不褪色的大国梦》一书中写道，中国的价值观将继续扩展，“随着中国影响力的与日俱增，中国的价值观将对世界产生重要影响”。[21]外国的战略家和政策分析家通常只会提及已故的中国思想家和战略家，如老子、孔子、曾国藩、梁启超、毛泽东和邓小平。然而，目前外国的战略家、政策分析家和学者也开始关注在世的中国人的战略思想。2008年，英国政策分析家马克·莱昂纳德出版了《中国在想什么？》。这是由外国战略家写的第一本关于

21世纪中国现代战略思想的著作。[22] 2010年，韩国战略家文正仁出版了一本同样主题的书，书名为《中国崛起大战略：与中国知识精英的深层对话》。[23] 国际战略家和政策分析家开始研究崛起国在世者的思想，这表明该崛起国在世界范围内开始有了意识形态上的影响力。无论如何，崛起国的未来在很大程度上取决于在世者的观念，而不是取决于那些早已过世者的观念。

---

[1] 《阿报文章：2011年：世界处在十字路口》，新华网，2011年1月22日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-01/22/c_121009347.htm。

[2] 熊欣、李木子：《全球经济决策权力中心转移不可避免》，和讯网，2010年9月8日，http://news.hexun.com/2010-09-08/124834325.html。

[3] 引自唐伟杰：《中国外长不认同“世界权力重心东移论”》，中国新闻网，2010年7月31日，http://www.chinanews.com/gn/2010/07-31/2438006.shtml。

[4] Halford John Mackinder, Democratic Ideals and Reality (London: National Defense University, 1942), 106.

[5] 相关讨论参见 Tanja A. Börzel and Frank Schimmelfennig, “Coming Together or Drifting Apart? The EU’s Political Integration Capacity in Eastern Europe,”Journal of European Public Policy 24, no. 2 (2017): 278-96。

[6] Lefton S. Stavrianos, The World since 1500: A Global History (London:Prentice-Hall, 1966), 457.

[7] 引自方连庆、王炳元、刘金质主编：《国际关系史·战后卷》，北京大学出版社，2006年，第47页。

[8] Lord Green,“As the US Falters and Europe Declines, Look East to See the Future,” South China Morning Post, November 23, 2017, http://m.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2121297/america-falters-and-europe-declineslook-east-see-future.

[9] “Government Expenditure on Defense,” Eurostat, March 2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_defence.

[10] 陈岩：《今年军费增长7.6%》，新浪新闻，2016年3月3日，http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-03-05/doc-ifxqaffy3628549.shtml。

[11] Kirk Spitzer, “Japan Approves Record-High Budget, Focusing on Defense,Economic Recovery,” USA Today, March 29, 2016, https://www.usatoday.com/story/news/world/2016/03/29/japan-government-defense-budget-economicrecovery/82376314/.

[12] “South Korea - Government Defense Expenditure,” Countryeconomy.com, https://countryeconomy.com/government/expenditure/defence/south-korea.

[13] White House, National Security Strategy of the United States of America (Washington, DC: White House, December 2017), http://www.dtic.mil/drtc/tr/fulltext/u2/1043812.pdf, 25, 46.

[14] Robert S. Ross and Øystein Tunsjø, “U.S.-China Relations: From Unipolar Hedging toward Bipolar Balancing,” in Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia (Ithaca, NY: Cornell UniversityPress,2017), 59.

[15] White House, National Security Strategy of the United States of America, 46.

[16] 同上，第65页。

[17] Nicola Di Cosmo, Ancient China and Its Enemies: The Rise of Nomadic Power in East Asian History (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

[18] 关于权力转移和霸权周期的理论也得出了相同的结论。参见 A. F. K.Organski, World Politics (New York: Alfred A. Knopf, 1958)；George Modelski and William R. Thompson, “Long Cycles and Global War,” in Handbook of War Studies, ed. Manus I. Midlarsky (Boston: Unwin Hyman,1989), 23-54；Gilpin, War and Change in World Politics, 15。

[19] Aaron Blake, “Trump’s Menacing United Nations Speech, Annotated,”Washington Post, September 19, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/09/19/trumps-menacing-united-nations-speech-annotated/?utm_term=.3d65e546ccf8.

[20] Joseph S. Nye, Bound to Lead: The Changing Nature of American Power (NewYork: Basic Books, 1990), 34.

[21] 马丁·雅克：《大国雄心：一个永不褪色的大国梦》，孙豫宁、张莉、刘曲译，中信出版社，2016年。

[22] Mark Leonard, What Does China Think? (London: Fourth Estate, 2008).

[23] 该书中译本于2011年出版。文正仁：《中国崛起大战略：与中国知识精英的深层对话》，李春福译，世界知识出版社，2011年。

小结

中美两极化是中美两国综合实力差距缩小的结果，但其根本原因是中美两国的领导效率差别。克林顿政府之后，美国经历了三任领导，但没有一任像同期中国政府那样进行有效的政治改革。低效的领导使美国基本上无法阻止中美之间实力差距的缩小。随着争斗型领导在多数大国盛行，两极化可能会在未来10年内加速进程。

未来几年内，两极世界很有可能正式形成，不过中美战略竞争将与冷战时期美苏战略竞争的方式不同。中美战略竞争与美苏战略竞争的性质是相同的，但形式和内容是不同的。随着中美实力差距的缩小，两国将进入全面竞争，但仍不太可能进行直接战争，其主要原因是它们都拥有核武器。由于全球化、计算机技术的提高以及中美意识形态对抗不太可能，在这三者的共同作用下，冷战的可能性不大。

领导国的权力再分配促成了国际格局的转型，但不一定会导致世界地缘政治中心的转移。世界地缘政治中心的形成有两个必要条件。第一，该地区至少有一个具有领导地位的战略竞争者。第二，该地区必须是至关重要的，以至掌有这一地区的主导权是获得世界领导权的先决条件。第二个条件推动了相互竞争的领导国争夺那个地区的控制权。如今，中国崛起和美国相对衰落所引起的权力再分配正在改变冷战后的格局，即从单极格局走向两极格局。巧合的是，这种两极化同时伴随着欧洲的衰落。因此，当前推动世界地缘政治中心转移的引擎是中国崛起和欧洲衰落的结合，而非美国的相对衰落。

第五章 领导与国际规范

其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。

孔子

由于国际规范的变化是在国家互动的过程中形成的，所以许多国际关系学者有一种被误导的倾向，他们忽略了一个事实，即领导国对新国际规范的形成所起的主导作用比其他国家大得多。本章将主要讨论在国际体系中国际规范是如何伴随领导国的外交行为而变化的。对这一观点所做的分析是建立在本书推论3之上的，即追求自身利益是国家行为的首要动机，也是制定国际规范背后的压力。也就是说，主导国建立或维护有利于其主导地位的国际秩序的意愿是其改变国际规范的动力。由于不同类型的国际领导具有不同的战略偏好，因此不同类型主导国与其他国家的互动有可能促进国际合作，也有可能加剧国际冲突。鉴于领导国的对外政策行为对新规范的形成具有至关重要的作用，我们有必要仔细研究它们是如何在无政府状态的国际体系中建立新规范的。

有关领导与规范变化的早期研究

早期研究领导在国际政治中作用的主要是研究决策理论的学者。20世纪60年代，行为主义学者从政治领袖的个人特点、教育背景、宗教信仰、政治经验和专业知识的角度研究对外决策。他们有关领导者类型的一些结论有助于讨论这个问题。例如，理查德·斯奈德和他的同事将领导者分为两类：一类是目的驱动型，另一类是原因驱动型。[1]对于这两种类型的领导者，詹姆斯·多尔蒂和罗伯特·法尔茨格拉夫认为，前者有意识地创建或改革规范，后者则无意识地创建或改革规范。[2]笔者同意领导类型在改革国际规范中具有决定性作用的观点，但本书没有使用他们对国际领导的分类，因为这一分类无法解释为什么同类型的领导人对同一国际规范会采取相反的做法。以美国总统约翰逊和小布什为例，他们都是典型的目的驱动型领导。约翰逊支持《不扩散核武器条约》，限制与非法核国家进行核合作，而小布什却违反《不扩散核武器条约》，与不是该条约缔约国的印度进行核合作。[3]本章将依据第二章中的国际领导类型来分析领导类型与规范变化的关系。

研究国际规范的理论家普遍赞同玛莎·芬尼莫尔和凯瑟琳·辛金克的观点，即领导国的变化是国际规范性质变化的先决条件。他们认为新国际规范的形成通常要经历三个阶段：一是领导国提倡新的规范，二是大多数国家遵循这种规范，三是这种规范被内化或社会化为指导国际行为的普世原则。[4]这个分析模型是有用的，但其辩证分析的方法使自变量和因变量无法区分。这种方法一方面说人们的观念变化改变了国际规范，另一方面又说国际规范建构了人们的国家利益观念。[5]为了避免观念在理论建设中既是自变量又是因变量的缺陷，笔者将探讨领导国行为变化与国际规范变化之间的关系。也就是说，国际领导类型是自变

量，而国际规范类型是依据领导类型变化的因变量。领导国有选择性地推进某些规范是因为这些规范有利于维护它们的利益，它们不会接受那些好的但不利于它们的规范。因此，不同类型的领导国会主张不同的规范。为了避免判断的主观性，本书将以领导国的行为作为判断领导类型的标准，依据事情发生的时间顺序判断领导国行为对国际规范的影响。也就是说，领导国的行为发生在国际规范变化之前。

领导国提倡的新规范，有时能成功成为国际规范，有时则不能。根据这种现象，约翰·伊肯伯里和查尔斯·库普钱研究了领导国成功建立新国际规范的过程和条件。他们发现主导国通过三个机制将新的国际规范社会化为其他国家的行为原则，这三个机制是规范劝说、外部诱导和内部改造。[6]规范劝说是指促使他国精英将主导国倡导的新规范内化为本国的观念，然后它们就会采取与之相应的新政策。外部诱导和内部改造则都先改变较弱国家的政策，通过这些国家的政策改变使它们接受新规范。[7]在这个分析模型里三个机制有重叠之处，内部改造这一机制尤为值得商榷。

第一个问题是规范劝说和外部诱导有相互重叠之处。规范劝说包括告知较弱国家依据某种行为原则采取行动的潜在好处以及不这样做的坏处。这种劝说与外部诱导有相似性。第二个问题是外部诱导经常被纳入内部改造的努力之中，以改变弱国的国家领导。例如，美国通过改变日本的宪法和政府迫使日本政府接受二战后的新规范，日本政府在美国的压力下接受移民劳工的国际规范就是这方面的实例。[8]第三个问题是内部改造混淆了社会化的过程和结果。伊肯伯里和库普钱说，规范劝说是指较弱国家首先内化新的规范，随之改变其政策。[9]这种机制没有包括一国的内化过程，而是直接假定了内化的结果。然而，实际上，规范的内化是该规范在一国大众中的社会化过程，不仅仅限于少数决策者的内化。一个较弱国家的决策者接受主导国的劝说并不等同于该国已将

新规范内化了。尽管外部诱导和内部改造能使他国领导接受主导国提倡的规范并将其体现于政策之中，但这并不意味着这种规范在那个国家已经社会化了。不管政策制定者是被说服的、被强迫的还是被改造的，他们对新规范的接受都仅能表明社会化进程的开始，而不是已经社会化的结果。

---

[1] Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics,” in Foreign Policy DecisionMaking, ed. Richard Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, rev. ed., 21-152.(New York: Palgrave Macmillan, 2002), 119.

[2] Dougherty and Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relations, 559.

[3] “目的驱动”是指为了实现一个目标而制定政策。约翰逊扩大越南战争是为了防止东南亚国家落入共产党手中，小布什发动伊拉克战争是为了扩大美国对中东的控制。

[4] Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norms Dynamics and Political Change,” International Organization 52, no. 4 (1998): 887-917.

[5] 同上，第891页，第896—897页。

[6] G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power,” International Organization 44, no.3 (1990): 290.

[7] 同上，第290—292页。

[8] Amy Gurowitz, “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants,and the Japanese State,” World Politics 51, no. 3 (1999): 413-45.

[9] Ikenberry and Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power,” 290.

领导类型与规范类型

我们假定领导的两个核心职能是提供方向和施加影响。基于这一假定，本节将讨论国际领导对国际规范类型变化的影响，以及国际领导对其他国家施加影响的路径。为了认清国际领导与国际规范之间的关系，我们还需要讨论领导类型与规范类型之间的对应关系，以及通过领导国与其他国家互动形成新规范的机制。

国际规范的分类

为了了解不同国际领导对国际规范变化的影响，我们需要先看一下4类领导的不同行为，这4种领导的类型是王道型、霸权型、昏庸型和强权型。既然国际领导的类型是指领导国决策的指导原则，那么就可以根据领导国的外交政策判断其国际领导的类型，就如同一个人是否随地吐痰可反映其对公共卫生的态度。一个领导国可能出于各种原因在不同的历史时期提供不同类型的国际领导，因此我们需要根据领导国在某个时期内的主要行为来判断该国的国际领导类型。

在分析国际领导类型和国际规范类型之间的对应关系时，需明确国际规范的定义，其重要性与给国际领导下定义同等重要。斯蒂芬·克拉斯纳说："规范是依据权利和义务界定的行为原则。"[1]在这个定义的基础上，笔者将国际规范定义为在独立的国际体系中为大多数国家所接受的关于权利和义务的行为原则。这一定义包含暴力行为和非暴力行为的规范。[2]这一定义同时还强调，主导国的外交政策原则在被大多数国际成员国接受之后才能被视为国际规范，因为只有这样，这些规范才

是通行的，才足以影响大多数国家的行为。

国际社会具有自然和社会两个属性，这意味着国际规范与这两个属性都有关系。这一现实要求我们根据基本的对外行为来区分国际规范的类型，这些对外行为要么源于国际社会的自然属性，要么源于其社会属性。荀子说："王夺之人，霸夺之与，强夺之地。"[3]借用荀子对大国对外行为原则的分类，我们可以将其修改为4种国际规范：强权政治规范、恃强凌弱规范、双重标准规范和道义规范。这4种规范分别来自4种不同类型的领导：强权型、昏庸型、霸权型和王道型。强权政治和恃强凌弱的规范根源在于国际社会的自然属性，双重标准和道义的规范则源于人类社会后天的社会属性。道义和强权政治两类规范产生于领导国行为的一致性，而双重标准和恃强凌弱两类规范产生于领导国行为的不一致性（见表5-1）。

表5-1 国际规范的类型

体系属性	行为	
	一致	不一致
社会	道义规范	双重标准规范
自然	强权政治规范	恃强凌弱规范

在天性的驱使下，强权国家遵循的是强权政治原则，也被称为适者生存法则或社会达尔文主义。在这一原则的支配下，强权型领导的行为体现在其所奉行的规范中。强权政治规范是指通过强制手段（主要是军事力量）获得国家利益的原则。16—19世纪欧洲国家对殖民地的争夺体现的就是这种原则，它们的所作所为依据的是当时的征服权和占领权的

原则。[4] 强权政治规范是建立在人的天性基础之上的，在没有更为进步的社会规范约束的情况下，强权政治规范就成为普遍的国家行为原则。这与热力学第二定律类似，第二定律说："孤立系统的熵永远不会降低。"在人类的自我实现没有外部干预的情况下，任何社会交往的自然状态都会趋向混乱。孔子认为，通过军事力量加强国家安全是很自然的事情。他说："蜂虿挟螫而生见害，而校以卫厥身者也。人生有喜怒，故兵之作，与民皆生。"[5] 换句话说，人类本能地以暴力为自我保护和追求利益的手段。

恃强凌弱规范经常源于昏庸型领导的行为。昏庸型领导也是由天性驱使的，但没有政治原则，他遵循恃强凌弱的原则，即霸凌弱者但惧怕强者。在拥有比其对手更强的物质实力时，这类领导国经常欺负其他国家，不在乎自身在国际体系中的战略信誉。然而，面对强硬的国家，无论是大国还是小国，昏庸型国家都会因怯懦而避免与它们发生冲突。例如，特朗普政府在2017年4月对叙利亚阿萨德政权进行军事打击，理由是叙利亚政府使用了化学武器，这可能对叙利亚人民构成威胁。然而，同年8月朝鲜进行了核试验，特朗普政府却不敢对朝鲜做出任何军事反应。[6]

道义规范是指国家所遵循的在某个具体历史时期以合法手段获取利益的原则。例如，截至1997年，165个国家签署了《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，[7] 该公约禁止各国在战争中使用化学武器。用来指导外交政策的道义原则是以文化教育为基础的，当大多数成员国为了和平解决争端而接受这些原则时，这些原则便成了规范。当道义规范被削弱时，强权政治原则会自动恢复为支配国家行为的规范。与强权型领导和昏庸型领导不同，王道型领导国遵循道义原则，基于国际社会的社会属性，这些道义原则被公认为进步的礼仪。

在国际关系史上，双重标准规范比其他三种规范更常见。由于国际社会既有自然属性又有社会属性，强权原则和道义原则常常同时影响国家的行为。在多数情况下，霸权国对付敌国时运用强权政治原则，而对友好国或盟国则实行道义原则。既然这种做法在国际体系中非常普遍，那么我们就将这种情况定义为双重标准。例如，冷战时期，美国很少批评其盟国沙特阿拉伯糟糕的人权纪录，却对其敌国古巴的类似行为实行制裁。

建立国际规范的机制

领导国的行为决定了它们的领导类型，同时它们的行为会促使其他国家效仿它们所采取的行为原则。当大多数国家采用这种原则时，这种原则就会社会化为国际规范，如图5-1所示。

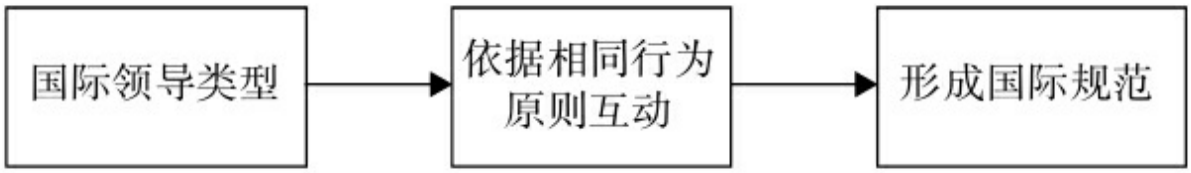


图5-1 国际领导类型与国际规范的形成

在分析国际领导类型与国际规范的关系时，我们将前者视为自变量，后者视为因变量。国际领导类型变化后，通过领导国与其他国家的互动，国际规范发生变化。也就是说，领导国与其他国家之间的互动是干预变量，是中介，领导类型是通过这一中介改变国际规范的。干预变量可以起常规互动的作用，这会加强现有的国际规范，但也能起非常规互动的作用，那就会导致新规范的出现。

领导国只有通过与国际体系内的国家互动，才能影响国际规范的变

化。人们普遍认为，15世纪之前世界上有几个相互独立的国际体系，就是因为不同大陆板块上的国家之间缺乏互动。[8] 故此，同时期的不同体系的国际规范是不同的。互动是一个机制，国际规范是通过互动建立的。然而，这并不能确保体系（不论是区域性的还是全球性的）内的所有国家都按相同的行为原则对其他国家的行为做出反应。

为了理解领导国与其他国家互动所产生的不同作用，我们需要区分常规互动和非常规互动。符合现行规范的行为属于常规互动，而违反现行规范的行为属于非常规互动。常规互动能加强现行国际规范，非常规互动则能改变现行国际规范。国际规范类型的改变是通过国家间的非常规互动实现的。

要理解领导国与其他国家的互动是如何影响现行规范的，还需要区分国际规范变化的机制及其结果。文特认为，国际规范内化有三个路径：强制、奖励及合法性。[9] 然而，这种分类混淆了国际规范内化的机制和结果。内化是指有意识的行为变成下意识行为的过程。因此，为了获得奖赏或避免惩罚而遵守规范的行为是有意识的行为，不是下意识的行为。所以，强制和奖励都不是内化的结果，其所体现的是内化过程中的奖惩机制。相比之下，基于合法性的行为才是下意识的行为，体现的是内化的结果，而非内化的机制。

基于上述区别，我们认为，领导国运用其影响力建立新国际规范的最有效方法是促使其他国家赞同，而非强制其他国家服从。领导国的以身作则，可促使其他国家相信遵守其行为原则会对自己有利，这能有力地促进其他国家赞同领导国的行为原则。吉尔平说："国际体系的'治理'在某种程度上是靠霸权国的威望和道义领导来维持的。"[10] 在此，笔者用三个机制取代文特的三个路径，并认为所有类型的领导国都是通过这三个机制改变国际规范的。这三个机制是：榜样-效仿机制，领导国为其他国家树立榜样供其效仿；支持-强化机制，领导国奖励那些采

取同类行为原则的国家；惩罚-维护机制，领导国惩罚那些违反这些原则的国家。当大多数国家将其行为原则转变为与领导国的行为原则一样时，这种行为原则就演变为国际规范了（见图5-2）。

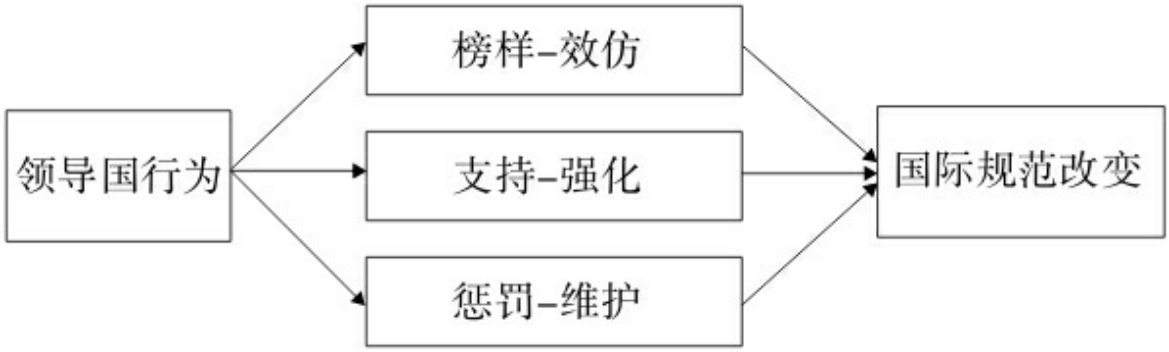


图5-2 领导国改变国际规范的机制

榜样-效仿机制的作用是先使较弱国家信服而后效仿领导国的行为原则。领导国比其他国家享有更大的国际权力，这一事实使其他国家相信，领导国的行为原则是其成功的重要原因，所以它们愿意效仿领导国的行为原则。而且，领导国的样板作用对其互动对象和旁观者有相同的影响。春秋时期，郑国的大臣郑子家曾写信给晋国卿大夫赵宣子，说："小国之事大国也，德，则其人也；不德，则其鹿也。"[11] 一般来说，在处理与其他国家的冲突时，领导国用谈判的方式解决问题很可能会促使其他国家遵循道义原则，而若使用武力解决冲突则可能使其他国家遵循强权原则。前者将道义原则内化为规范，后者将强权原则内化为规范。榜样-效仿机制是巩固现行规范还是建成新的规范，这取决于领导国的行为原则是否与现行规范相一致。

榜样-效仿机制与伊肯伯里和库普钱提出的规范性劝说机制不同。规范性劝说机制在追求奖励和躲避惩罚的本能心理行为基础上发挥作用，而以身作则靠的是较小国家自愿选择是否效仿这种行为原则。换言之，当领导国采取以身作则的领导方式时，它尊重其他国家的自愿选

择，并允许国际社会的广大成员在没有强制威胁的情况下自行决定是否跟随领导国的主张。以身作则与规范性劝说的另一个区别在于，前者要求领导国亲身实践其所提倡的规范，后者则只是说服其他国家遵循某种规范，领导国自身并不必然也遵循这种规范。例如，美国违反《不扩散核武器条约》，与印度进行核合作，但它成功说服其他国家遵守《不扩散核武器条约》，并对朝鲜的核试验实施了制裁。[12]

支持-强化是这样一种机制，即领导国通过支持其他国家采取与其所倡导的原则相一致的行为，从而强化其他国家对这一原则的信仰。例如，二战后，美国一贯支持以色列军事攻击其邻国，这一政策强化了以色列对强权政治原则的信仰。另一个例子是冷战后美国在支持其他国家分离主义运动上采取的双重标准原则，即支持非西方国家的分离主义运动，但不支持西方国家的分离主义运动。这一政策鼓励了其他西方国家在分离主义问题上实行与美国一样的双重标准原则。如果领导国支持其他国家符合现行国际规范的行为，该国际规范就会得到加强；如果领导国支持其他国家违反现行国际规范，支持-强化机制则能使新国际规范取代现行国际规范。

惩罚-维持机制是指领导国对违反其倡导的行为原则的国家采取惩罚政策。领导国惩罚一个违反现行国际规范的国家，能起到以增加违反行为的成本来维护现行国际规范的作用，同时有鼓励其他国家按照这些规范调整自己行为的作用。例如，1990年伊拉克武力吞并科威特，违反了《联合国宪章》中关于主权国家的领土完整或政治独立的原则。[13]针对这种违反规范的行为，美国于1991年1月发动了海湾战争，惩罚了伊拉克。[14]这一惩罚性行动使伊拉克和其他国家明白它们必须遵守相关的联合国公约。这样的惩罚有助于从两个方面维持现行国际规范，即防止一些国家信仰与现行国际规范相悖的行为原则，同时增强它们关于现行国际规范的意识。然而，如果惩罚的是没有违反现行国际规范的国家行为，那么领导国的惩罚政策则会削弱其他国家关于现行国际规范的

意识，并使它们更信仰与现行国际规范相悖的原则。例如，美国因古巴采取的政治制度与其不同，对古巴实行了长达半个世纪的贸易禁运。这一政策导致拉丁美洲国家质疑基于《联合国宪章》的不干涉规范，因此它们对任何发生政变的南美洲国家都采取军事干预的原则。

上述三个机制中的每一个都可以通过领导国之间以及领导国与较小国家之间的常规互动和非常规互动实现。在大多数情况下，领导国的行为原则与现行国际规范一致，就形成常规互动，反之则形成非常规互动。前者会加强现行国际规范，后者则有助于形成新的国际规范。

---

[1] Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in International Regimes, ed. Stephen Krasner (Ithaca,NY: Cornell University Press, 1983), 2.

[2] 一些学者将“行为规范”视为对非暴力合作的信仰，笔者则认为将所有国家间的暴力互动都排除在“行为规范”概念之外是不恰当的。从历史的角度看，各国进行的军事行动合作有可能符合国际规范，这就是为什么有正义战争和非正义战争之分。

[3] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第146页。

[4] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），世界知识出版社，1998年，第1542页。

[5] 戴德：《大戴礼记·用兵》，见阎学通、徐进编《中国先秦国家间政治思想选读》，复旦大学出版社，2008年，第236页。

[6] Laura Smith-Spark and Barbara Starr, “US Investigates Possible Russia Role in Syria Chemical Attack,” CNN, http://edition.cnn.com/2017/04/07/world/syria-military-strikes-donald-trump-russia/.

[7] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），第728页。

[8] Buzan and Little, International Systems in World History, 190-240.

[9] Wendt, Social Theory of International Politics, 268.

[10] Gilpin, War and Change in World Politics , 34.

[11] 洪亮吉：《春秋左传诂》，第386页。

[12] Chen Weihua, “UN Puts New Sanctions on North Korea,” China Daily, March 3,2016, http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2016-03/03/content_23722823.htm.

[13] 李铁城主编：《联合国的历程》，北京语言学院出版社，1993年，第647页。

[14] 《世界知识年鉴（1991—1992）》，世界知识出版社，1992年，第1—4页。

国际规范的类型转变

前两节分别提出了四类国际规范和三个建立新国际规范的机制。本节将运用这些类型来讨论国际领导类型和国际规范类型变化之间的一致性关系。本节还将依据实例讨论国际规范演变的方向。

由国际领导塑造的规范类型

（1）当国际领导是强权型时，其行为往往会削弱道义规范，促使其他国家遵循强权政治的原则。强权型领导国经常支持或鼓励其盟国对敌国采取争斗的立场，这客观上强化了它们对强权政治原则的信仰。在自身利益的驱动下，当强权政策有可能带来更大的利益时，强权型领导甚至可能以强权行为应对其他国家的道义行为。这样的行为给坚持道义原则的国家带来严重伤害，从而在客观上弱化其他国家对道义规范的信仰，促使它们增强采取强权原则的倾向。

战国时代后期，秦国建立了一个典型的强权型国际领导。秦国依据强权原则采取了残暴的对外政策，违反国家间的协议，吞并遵约国家的领土，因此其他国家都将秦国视为一个虎狼之国。[1] 秦国的野蛮行为导致其他国家采取强权政策应对它。例如，在与赵国就结束战争的谈判中，秦国提出赵国割让6座城池给秦国作为结束战争的条件。赵国大臣虞卿向赵惠文王进言："且秦，虎狼之国也，无礼义之心。其求无已，而王之地有尽，以有尽之地，给无已之求，其势必无赵矣！"[2] 赵惠文王接受了这个建议，认为继续抗秦战争比与秦国签订和平条约更有利于生存。后来，赵惠文王与齐国结盟，继续抗秦的战争。[3]

（2）昏庸型国际领导的恃强凌弱行为导致阴谋和欺骗成为规范的行为。昏庸型国家是不负责任的国际领导，恃强凌弱的原则使其对外政策行为前后不一。这与霸权型国家的双重标准原则不同。霸权型国家重视盟国对自己的战略信任，昏庸型国家则很少顾及与盟国的战略关系。由于昏庸型国家缺乏战略信誉，其他国家（包括其所谓的盟友）都不信任它。《左传》中写道："信不由中，质无益也。"[4] 昏庸型国际领导不讲战略信誉，而其他国家的实力比它弱，战略利益比它少，于是其他国家就更不会严格履行承诺。在战略信誉无法维持的环境里，战略阴谋和欺骗就会成为流行的国际规范。

在春秋到战国的过渡时期（前476—前406年），没有真正意义上的霸权国承担过体系领导，多数大国都属于昏庸型。因此，恃强凌弱原则成为当时华夏体系内大多数国家遵循的规范。在陷入内战的国家里，经常盛行着恃强凌弱的规范。例如，民国初期（1911—1928年）军阀混战，2011年以来利比亚、叙利亚和也门也是如此。这是因为一个处于内战中的国家是个无政府体系，这与国际体系的性质相同。在这种完全无政府的社会体系中，行为体主要是由人的自然属性驱动的。

（3）如果国际领导是王道型的，它的行为将符合道义原则，有助于以道义规范取代强权政治规范。领导国的道义行为可使其他国家相信，遵循道义原则有利于国家实力的上升和国家的繁荣。荀子说："故用国者，义立而王。"[5] 这句话意味着，推行道义规范是成为王道型国际领导的必要条件，当然这并非充要条件。王道型国家的基础是拥有比其他国家更强大的物质实力并实行道义外交政策。要建立或维持道义规范，领导国需要有能力奖励遵守道义原则的国家，惩罚违反道义原则的国家。故此，奉行道义原则的领导国需要以合法的武力方式建立和维护道义规范。

本书第一章从政府层面对道义下了定义。因此，王道型国际领导通

过军事手段建立或维持国际道义规范是正义的。中国古代思想家把道义定义为正义的目标而不是非暴力的战略，促进道义规范的目的之一就是使王道领导的军事行为合法化。《吕氏春秋》是春秋后期的一部百科全书，其中写道："古圣王有义兵而无有偃兵。"[6]有一个古代案例可说明这种观点。约在公元前21世纪，夏朝第一位王大禹对三个少数民族部落发动了战争。[7]墨子是反对一切战争的中国古代和平主义者，连他都认为这场战争是正义的。[8]

（4）霸权型国际领导实行双重标准原则，其他国家也照例以道义原则对待盟国，以强权政治原则对付敌国。虽然霸权型国际领导的道义行为有助于推进与盟国互动的道义原则，但也促使双重标准原则成为国际规范。所以，霸权型国际领导为了保持霸权，就得采取道义政策在盟国间建立起战略信誉。正如公元前529年鲁国大臣子服惠伯所说："夫盟，信之要也。"[9]为了巩固和扩大同盟，霸权国需要遵循道义原则为其盟国提供安全保护。霸权型国际领导增强道义规范的机制与王道型国际领导的机制一样，即胡萝卜加大棒。

以强权政治原则为指导的霸权行为，则会促使其敌国以同样的方式做出反应，从而使强权政治原则成为霸权国与敌国之间的规范。例如，苏联解体后，时任俄罗斯总统叶利钦迫切希望加入西方阵营，并按照西方国家遵守的国际规范行事。然而，以美国为首的北约利用叶利钦按西方规范行事的机会，向东扩张压缩俄罗斯的战略空间。北约以进攻的方式回应俄罗斯对西方规范的向往，这削弱了俄罗斯对西方规范的信任。故此，普京上台后，俄罗斯恢复了以强权政治为原则的外交政策。[10]2008年，格鲁吉亚利用军事手段解决南奥塞梯问题，当时北约成员国对此视而不见，于是俄罗斯不仅出兵格鲁吉亚，而且支持南奥塞梯建立共和国，支持阿布哈兹脱离格鲁吉亚。[11]

霸权型国际领导所遵循的双重标准原则是由其与盟国和敌国的关系

决定的，因此与规范变化的方向没有冲突。通过榜样-效仿、支持-强化、惩罚-维持三个机制，其双重标准行为促使其他国家在决策中也采取双重标准原则，对盟国实行道义原则，对敌国实行强权政治原则。例如，西方国家容忍以色列拥有核武器，但不能容忍伊朗的核项目。双重标准行为是与国际体系的自然属性和社会属性相一致的普遍现象。事实上，双重标准原则不仅适用于霸权型国际领导与其盟国和敌国的不同关系，而且适用于与其相同和不同类型国家的关系。一个典型的例子是《不扩散核武器条约》，这是由当时的两个超级大国美国和苏联在区分核国家与无核国家的原则基础上建立的规范。这个条约已被广泛接受，成为核军控领域的全球规范。[12]

国际规范的演变方向

国际规范类型的变化是单向的还是双向的，这是个关于国际规范演变方向的理论问题。文特把国际规范分为三种类型：霍布斯文化型规范、洛克文化型规范和康德文化型规范。[13]霍布斯文化型规范指的是敌人之间的对抗规范，洛克文化型规范指的是竞争对手之间的竞争规范，康德文化型规范指的是朋友之间的合作规范。[14]文特认为国际规范是单向演变的，他说："在本章结论里，我会讨论随着时间推移产生进步的问题，我认为，虽然不能保证国际时代会朝着康德文化型规范前进，但至少它不太可能倒退。[15]

文特的线性历史观既缺乏历史证据，也违背了理论逻辑。如果我们只看二战结束以来的欧洲历史，国际规范的演变方向可能支持文特的观点。但是，如果观察更长时间和更广泛的历史，我们会发现，国际规范并不是朝着一个进步的终端演变的。先秦时期华夏体系国家间规范的变化是个古代例子。春秋时期（前770—前476年）的主要规范是争霸，当

时是禁止兼并他国的。到战国时期（前475—前221年），这一规范便被兼并的规范取代。现代案例是，一战后的国际联盟建立了洛克文化型规范，但后来被霍布斯文化型规范取代，而这种规范一直持续到二战结束。

由于不能确保新的国际领导比其之前的国际领导更讲道义或更仁慈，因此国际规范类型的演变方向是不确定的。我们不能排除这种可能性，即在某些历史时期，新的主导国会提倡一些道义水平低于之前领导国所支持的行为原则。人类历史见证的是，国际领导类型在王道型、霸权型、昏庸型和强权型四者之间的变化是随机的。例如，公元前17世纪中叶，夏朝最后一个统治者桀继位时，古代华夏体系的国际领导从王道型变为强权型。在公元前1075—前1046年纣王统治期间，商朝的国际领导也发生了类似的变化。[16] 华夏体系的国际规范从道义原则向强权政治原则变化与这两次国际领导的历史性变化密切相关。

冷战结束以来，按照现代标准，美国所提供的国际领导也表现为类型的随机变化。克林顿、小布什、奥巴马和特朗普的外交政策都展示出了不同的行为原则。克林顿和奥巴马所采取的多边主义遵循的是双重标准原则，小布什的单边主义是一种强权政治原则，而特朗普的美国优先政策属于经济恃强凌弱原则。奥巴马的外交原则是向克林顿政府外交原则的回归，而小布什和特朗普的外交原则表现为历史的倒退。

国际规范的变化可分为程度变化和类型变化两种。当国际领导的类型没有变化时，国际规范往往需要很长时间的程度变化才能出现类型变化。这就是为什么一种规范的类型可以保持主导地位长达百年甚至更长时间。然而，如果认为所有国际规范的类型变化都是程度变化的结果，那就错了。回顾一下国际关系史，我们可以看到国际领导类型突然变化之后，国际规范的类型会迅速变化。因此，我们需要观察漫长的世界史，以便判断领导类型在国际规范的程度变化和类型变化中起的是什么

样的作用。

当崛起国取代前主导国的领导权时，国际规范是有可能发生类型变化的，因为新的领导国可能提供一种不同于之前的国际领导。多数国际领导的转换的确不会改变领导类型，那是因为崛起国和前主导国多是同类型的国家。然而，当新领导国的类型不同于前主导国的类型时，国际规范类型就有了突变的机会。例如，1945年，二战结束后，美国和苏联取代欧洲列强成为全球的领导国。与一战和二战时期的欧洲强权型国家不同，这两个霸权型国家在外交政策制定中都采用了双重标准的原则。美国于1949年建立了北约，苏联于1955年建立了华约，从而把世界分成东西方两个阵营。[17] 为了争夺优势，美苏双方都采取了支持自己盟国和攻击对方盟国的战略。它们的外交政策快速将双重标准原则变成了占据主导地位的国际规范。

一种类型的国际领导持续的时间越长，它所提倡的国际规范就越能得到社会化和内化。一种类型的国际领导长期持续意味着领导国可依据某一类型的行为原则与其他国家长期持续互动。这些互动使那种类型的原则在国际上得以社会化，在许多国家内部得以内化。因此，那种行为原则就成了持续占据主导地位的国际规范。例如，美国文化中有长期传承的民主信仰。[18] 冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，于是更加努力地在全世界推进民主和反对独裁政权。因此，到21世纪初，世界上大多数国家，无论其实际的政治体制是哪一类，都声称自己是民主国家，至少在口头上是这样说的。与此同时，20世纪90年代提出的人道主义干预，成了冷战后的主导性国际规范，当时大多数国家都支持民主运动，反对其他国家的独裁政权。20世纪80年代末东欧国家的社会主义政权垮台和21世纪初阿拉伯国家的颜色革命，都表明了冷战结束后美国所倡导的自由主义规范在国际上的内化和社会化。

---

[1] 李维琦标点：《国语·战国策》，岳麓书社，1988年，第12页，第122页。

[2] 同上，第180页。

[3] 同上。

[4] 洪亮吉：《春秋左传诂》，第191页。

[5] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第203页。

[6] 林品石：《吕氏春秋今注今译》，台湾商务出版社，2005年，第174页。

[7] 台湾三军大学编著：《中国历代战争史》（第一册），中信出版社，2012年，第31页。虽然对于夏朝是一个部落还是一个国家存在争议，但对夏禹王与中国西部三个苗族部落之间战争的记忆并没有任何质疑。

[8] 周才珠、齐瑞端译注：《墨子全译》，贵州人民出版社，1995年，第149页。

[9] 李维琦标点：《国语·战国策》，第49页。

[10] 俄罗斯战略形势评估课题组：《俄罗斯强势崛起述评》，《现代国际关系》2009年第2期，第19—24页。

[11] 朱峰：《俄格冲突的国际政治解读》，《现代国际关系》2008年第11期，第6—12页。

[12] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），第227页。

[13] Alexander Wendt, Social Theory of International Politics, 249-250.

[14] 同上，第257—258页。

[15] 同上，第250—251页。

[16] 台湾三军大学编著：《中国历代战争史》，第42页，注62。

[17] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），第155页，第637页。

[18] 罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京大学出版社，2005年，第88—94页。

小结

国际领导的4种类型分别是王道型、霸权型、昏庸型和强权型，它们相应创建的国际规范是道义规范、双重标准规范、恃强凌弱规范和强权政治规范。一种新型国际规范的形成，往往是新领导国与其他国家互动使之内化和社会化的共同结果。非常规互动是指新国际领导与其他国家依据不同于现行规范的行为原则进行互动，这种互动促进新型国际规范的形成。常规互动会巩固现行规范，而不会引起国际规范的类型改变。非常规互动并不一定是战争，国际领导权的和平转移有可能伴随着国际规范类型的和平改变。不过，战争通常能比领导权和平转移更迅速地改变国际规范的类型。无论权力转移是战争方式还是和平方式，崛起国与前主导国之间的领导类型差别是导致国际规范类型变化的原因。

形成新型国际规范的机制有三个：榜样-效仿机制、支持-强化机制和惩罚-维持机制。在这三个机制中，榜样-效仿机制在新国际规范的形成中起着最根本的作用，因为任何主导国都无法建立起它自己不予以实践的国际规范。支持-强化机制和惩罚-维持机制是通过诱导或强制的方法使其他国家按照主导国所倡导的规范行事，这两个机制在新规范的社会化和内化方面发挥的作用小于榜样-效仿机制。另外，榜样-效仿机制还能促使其他国家自愿遵循主导国采取的行为原则。要使新的行为原则社会化，即成为国际社会大多数成员国普遍接受的行为规范，前提是将其内化。因此，对主导国建立新的国际规范来说，以身作则是比其他两个机制更为有效的方法。

不同类型国家间的国际领导类型转变不如相同类型国家间的权力转移那么频繁，而且转变的方向是朝着更好的领导还是更差的领导也是不确定的。因此，国际规范演变方向是非线性的，国际规范类型的每次转

变取决于崛起国与前主导国类型是否相同。以往的历史表明国际领导类型和国际规范类型的变化是随机的。虽然以美国自由主义价值观为指导的现行国际规范已经维持了20多年，但它面临着将来被或进步或倒退的新型国际规范取代的可能性。无论自由主义规范在可见的未来是否会改变，任何类型的国际规范都不可能永远不变，这一点是确定的，而规范演变的方向是不确定的。

第六章 国际主流价值观

得道者多助，失道者寡助。

孟子

在第三章中区分国际秩序与国际体系两个事物时，我们已经谈到国际主流价值观和国际规范是国际秩序的构成要素。由于国际规范是依据国际主流价值观制定的，所以前者的性质将随着后者的变化而变化，国际秩序的规范特性也因此随着主流价值观和规范的变化而变化。当崛起国所提倡的价值观不同于前主导国的价值观时，价值观冲突就成为崛起国和主导国两国战略竞争的一部分。本书的推论4是，权力的零和性导致崛起国与主导国之间的结构性矛盾，并影响现行国际秩序。本章将依据推论4分析价值观竞争。下面有关价值观竞争的讨论将集中于当前自由主义价值观面临的挑战、即将到来的争夺地区主导地位的意识形态竞争，以及王道价值观现代化的可能性。

价值观的挑战与竞争

纵观20世纪的历史，没有任何一种现代意识形态能保持其国际主流地位超过30年。相反，不断有新的现代意识形态获得这种主导地位，如20世纪初的民族主义、20世纪30年代的法西斯主义、20世纪50年代的共产主义、20世纪60年代的民族主义和20世纪90年代的自由主义。然而，所有这些现代意识形态对现代国际体系影响的主导地位都没有儒家思想主导华夏体系的时间长。冷战期间，苏联代表的共产主义和美国代表的资本主义是两个相互对立的全球性意识形态，两者之间的竞争塑造了当时国际秩序的规范特性。苏联解体后，自由主义成为全球性的主导意识形态，影响了整个国际价值体系，以至冷战后时代被视为自由主义秩序的时代。然而，随着21世纪20年代行将结束，其他意识形态对自由主义的挑战不断上升，动摇了自由主义的主导地位。

自由主义的衰落

由于对自由主义原则既定目标的理解不同，自由主义者提倡的观点是多种多样的。因此，在世界不同的地方，“自由主义”的含义各有不同。在美国，自由主义曾是与罗斯福总统倡导的新政中的福利国家政策相关联的，[1]而在当代美国的保守主义中也有自由放任经济学的思想。[2]在欧洲，自由主义通常与政府责任和承诺的社会福利有关，而在拉丁美洲国家和许多曾经被共产主义统治过的国家，自由主义通常与社会主义有关，因此一般称为社会自由主义。[3]在中国，自由主义在政治上指的是西方民主，在经济上指的是市场经济。

尽管存在上述差异，但任何国家的自由主义一般都肯定平等、自由、民主、民权、世俗政府、国际合作，以及支持这些理念的相关方案。自由主义首次成为显赫的政治运动是在启蒙运动时期，先是在西方哲学家和经济学家中流行起来。20世纪上半叶，西方自由主义从欧洲民主国家向世界其他地区扩散，主要因为民主国家在两次世界大战中都取得了胜利，它们拥有主导地位。二战后，美国成为事实上的自由主义的最主要倡导者，其霸权实力使美国自由主义平等和自由的价值观能影响国际规范变化。《联合国宪章》第一章第一条第二款可证明这一点，该款反映了联合国的方针："发展国际以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系，并采取其他适当办法，以增强普遍和平。"[4]

冷战期间，由于自由主义被看作直接反对共产主义东方压迫的西方意识形态，所以自由民主政府使整个西欧取得了巨大的社会进步，这使自由主义价值观在几乎所有领域都得到加强。随着美国主导的西方阵营在与苏联主导的东方阵营的战略竞争中取得胜利，自由主义成了冷战后的国际主导意识形态。西方世界的胜利使许多人相信自由主义价值观是卓越的。弗朗西斯·福山甚至说："我们现在看到的可能不仅仅是冷战的结束，或者战后某一特定历史阶段的结束，而是这样一种历史的终结：人类意识形态的进化到达了终点，西方自由民主制度的普世化使之成为人类政府的最终形式。"[5]

自由主义在历史上曾经与很多其他意识形态发生竞争，如保守主义、世俗主义、宪政主义、民族主义、法西斯主义、共产主义、伊斯兰激进主义等。与福山的预测相反，如今自由主义再次面临新的挑战。2016年，反建制主义的势头兴起。在美国，反建制主义表现为特朗普主义；在欧洲和其他民主国家，反建制主义被称为民粹主义。[6]虽然自由主义政党仍在许多国家掌有政权和影响力，但2016年的英国脱欧和特朗普当选美国总统还是沉重地打击了自由主义的全球地位。在英国和美国，大众在意识形态上都出现严重分裂，自由主义已经失去了原有的那

种主导地位。

自由主义在西方国家衰落的根源与其在非西方国家衰落的根源不同。在西方国家，导致这种衰落趋势的主要原因是，2008年金融危机后民主政府未能有效地恢复国内经济，致使民众不满。面对民主政府的低效问题，包括英国前首相布莱尔和政治理论家福山在内的许多自由主义者都给予了批评。[7]《大西洋月刊》负责政治文章的高级编辑尤尼·阿佩尔鲍姆警告称："随着民主在国外的退却，其矛盾和缺点在国内也已暴露出来，其对后代们的吸引力日益下降……美国民主面临的最大危险是骄傲自满。民主实践是脆弱的，这种实践持续不下去了。"[8]

例如，美国的年轻人对美国民主履行其承诺的能力失去了信心。[9]在二战前出生的人中，超过70%的人高度评价生活在民主国家的价值，而在1980年后出生的人中，这一比例下降至不足1/3。[10]美国的情况不是独一无二的，自由主义在大多数民主国家都面临着类似的衰落。例如在澳大利亚和新西兰，关于民主价值观的代沟与美国的相似。[11]一项对欧洲"千禧一代"的调查结果显示，只有32%的人选择民主作为他们5种最重要的社会价值观之一。[12]西方的自由主义者不断试图改革自由主义，以至现在有些人将他们的政治理想称为"自由进步主义"，而另一些人则自称为"进步自由主义者"。[13]

同时，西方国家的经济增长速度比崛起国慢，再加上前者的外交政策是双重标准，这导致非西方国家中支持自由主义的观点失去影响力。在经济方面，与西方政府相比，全球的"千禧一代"比其长辈对中国共产党政府及其迅速提高生活水平的能力更倾向于持肯定的态度。发展中国家的民众羡慕中国制定明确的国家发展目标，对国家的未来进行巨额投资，这使他们日益倾向于非民主的政府形式。2011年，几乎半数的全球"千禧一代"认为，强人领导比民主议会和民主选举更为可取。[14]

此外，人们对西方国家采取双重标准外交政策的印象，使自由主义变得更难流行。例如，西方政府对阿拉伯国家的实际政策与其宣称在该地区促进自由民主的价值观不一致。尽管沙特阿拉伯政府是一个极权专制的君主政体，具有毫不遮掩的不民主的性质，但因为它是美国的重要战略盟友，美国就一直坚定地支持它；相反，自2011年所谓的叙利亚起义以来，美国一直反对叙利亚的世俗政府。此外，美国对沙特阿拉伯的支持还扩展到支持沙特阿拉伯对其他阿拉伯国家的军事干预，这表现为美国支持沙特阿拉伯为叙利亚反政府武装提供军事援助，用军事力量镇压也门和巴林的反政府武装。“阿拉伯之春”运动承诺将阿拉伯世界从独裁者手中解放出来，结果却是建立新的独裁政权，而非自由民主的政府。[15]事实上，定量研究显示，美国军事干预和经济干预都更有可能阻碍而不是促进外国的人权，[16]这意味着自由主义在中东地区更可能是衰落而不是兴起。

意识形态在中国的竞争

自由主义正在失去其全球主流价值观的地位，这给其他意识形态创造了竞争影响力的机会。下一个国际主流价值观有可能来自一个比美国取得更大政治和经济成就的国家。展望未来10年，中国似乎是唯一一个有潜力缩小与美国综合实力差距的国家，差距小到足以成为一个新的超级大国。如今，民主国家的民众把中国看作一片充满机会并有上行经济实力之地，如同当年欧洲人看待美国一样。[17]因此，许多国家的民众担心当前的自由主义秩序被按中国价值观建立的新秩序取代。[18]克里斯蒂安·雷乌斯-斯米特确实说过：“权力向东方转移使人们恐惧那个非西方大国会试图以其自己的价值观和常规重塑国际秩序。”[19]澳大利亚前总理陆克文最近表示：“我们很快就会发现自己处在这样一个历史时刻，自乔治三世以来，一个非西方和非民主的国家将首次成为世界上最

大的经济体。如果是这样的话，中国将如何行使其在未来国际秩序中的权力？它会接受战后秩序的文化、规范和结构吗？我认为这是21世纪上半叶唯一的核心问题，这不仅仅是亚洲而是整个世界的核心问题。”[20]

2017年，中国政府宣布了在2035年之前大幅增强其软实力的计划，公开表示中国的现代化“给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和中国方案”。[21]这一声明表达了中国政府宣扬其官方意识形态并发挥全球影响力的愿望。行动上，2017年10月召开党的第十九次全国代表大会之后，中国共产党向国外派遣了约30个国际宣讲团，到近80个国家和地区介绍其纲领与主张。[22]然而，中国的意识形态情况是复杂的。首先，中国政府所倡导的官方意识形态与普通民众的世俗价值观不一致；其次，即使是马克思主义这个被说成是指导国内政治生活的官方意识形态，也不同于适用于外交政策的独特的中国传统文化。总之，在中国外交政策制定中有如下4种意识形态竞争其影响。

（1）马克思主义是中国共产党的官方意识形态，但它对实际外交政策的影响很小。中国政府表示，要以马克思主义指导一切工作，如“发展中国特色社会主义文化，就是以马克思主义为指导，坚守中华文化立场……必须推进马克思主义中国化时代化大众化，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态”。[23]然而，中国政府在解释其外交政策时，似乎并不能说马克思主义。事实上，自1978年改革开放以来，由于马克思主义的核心思想是阶级斗争，与在改革开放原则下强调国际合作形成矛盾，因此中国政府从未说过以马克思主义作为外交政策的指导思想。后来，和平发展成了指导外交政策的基本原则，这种外交政策无法用马克思主义指导。2004年时任中共中央总书记胡锦涛制定了和平发展的原则，从此这一原则成为指导中国外交政策的正统原则。[24]既然阶级斗争是马克思主义的核心，它就不可能与和平发展相协

调。反之，如果用阶级斗争思想指导外交政策的制定，将给中国造成好斗的国际形象。

（2）经济实用主义是邓小平在1978年推行政治改革后中国政府和大众最广泛接受的意识形态。随着爆发世界大战的可能性大大降低，在中国经济繁荣成为人们判断意识形态合理性的标准。中国在过去40年取得的经济成就为经济实用主义奠定了坚实的社会基础。虽然中国政府自2013年以来不再把经济增长视为第一优先，但是绝大多数中国人仍然认为经济是综合实力的基础，因此拥护把经济利益作为主要政策目标的思想。在中国，经济实用主义的合法地位是以马克思主义的观点为基础的，即经济是政治上层建筑的基础。经济实用主义与史蒂夫·班农所代表的美国经济民族主义有某些相似之处，即在外交政策制定上，二者都是从经济角度界定战略利益，并强调对外贸易的重要性。[25] *

（3）自由主义在20世纪80年代胡耀邦任党总书记时期是中国最流行的意识形态。那时，自由主义指导着各领域的改革，主要是模仿美国的模式。如今，自由主义只流行于知识分子之中。1989年天安门事件后，自由主义对中国政治改革的影响虽然停顿了，但其对经济和外交政策的制定仍然具有相当大的影响。自由主义在冷战后仍有影响力，当时中国外交政策的指导原则是韬光养晦，这一原则反映的主要是自由主义的价值观。2008年全球金融危机爆发后，自由主义对中国经济改革的影响力下降；2012年党的十八大之后，自由主义对外交决策就没什么影响了。2013年，“奋发有为”取代“韬光养晦”成为中国外交政策原则，这标志着自由主义对中国外交政策影响的终止。[26] 如今，中国已成为世界上最大的贸易国，中国支持自由贸易原则出于实用的原因，而不是因为自由主义对其政策有任何影响。只要中国继续缩小与美国之间的实力差距，自由主义在中国的影响力就不会恢复到20世纪80年代的水平。

（4）传统文化派虽然不是官方意识形态，但其影响力在中国普通

民众、知识分子和政治家中都显现上升趋势。传统文化派并不只是指儒学，而是指中国古代各种思想流派的集合。虽然中国古代思想流派之间存在分歧，但每个学派都强调政治领导与战略信誉在巩固和维持领导地位中的重要性。在这方面，所有流派都认为霸主的对外政策应该优先考虑其战略声誉。故此，古代“王道”思想促进了决策中的仁义价值观。[27] 传统文化派提倡以身作则的策略，因为领导具有示范效果，所以传统文化强调领导的重要性。这种意识形态鼓励中国承担更多的国际安全责任，特别是承担为邻国提供安全保护的责任，以提高其国际战略声誉。

虽然传统文化派不是中国政府的官方意识形态，但是传统文化派的学者和中国政府都一致认为，应该用中国传统政治智慧而不是任何源于西方文化的意识形态（包括马克思主义）来指导外交政策。例如，2011年，中国政府发布了题为《中国的和平发展》的白皮书，该文件明确指出，“走和平发展道路是中国政府和人民继承中华文化的优秀传统、根据时代发展潮流和中国根本利益做出的战略抉择”。[28] “时代发展潮流”和“中国根本利益”是客观因素，“中华文化的优秀传统”则是主观因素。这份官方文件反映了中国政府考虑以传统政治价值观指导外交政策的意向。中国政府在2013年将外交政策的指导方针从“韬光养晦”改为“奋发有为”，但是它仍保留了中国传统价值观在指导外交政策中的作用。例如，在周边外交工作座谈会上，领导人依据中国传统的价值观解释了新的外交政策，如“亲、诚、惠、容”。[29] 在党的十九大报告的外交政策部分再次使用这4个汉字。[30]

除了前面提到的外交政策方针的变化，中国还将其外交姿态从普通国家调整为大国，这表明政府对中国实力地位的看法改变了。在2013年的世界和平论坛上，中国外交部部长王毅从中国古代哲学的角度解释了这一变化：“中国外交的特色，发端于博大精深的中华文明。中华民族

在5000年的历史长河中，形成了民胞物与、仁者爱人的人本精神，为政以德、执两用中的政治思想，兼爱非攻、亲仁善邻的和平志向，以和为贵、和而不同的和谐理念，推己及人、立己达人的待人之道。这些独具特色的东方传统价值观，源源不断地为中国外交提供着宝贵精神财富。”[31]

不管这些与人为善的中国传统思想是否在实际政策中得到应用，中国政府在制定外交政策时，至少在口头上宣称要以这些思想为指导，而且中国领导人政策演讲稿中普遍引用中国古代警句。由于经济实用主义在普通民众和官僚之中很有影响力，因此我们不能排除中国传统价值观与经济实用主义混合为一引导中国外交政策的可能性。

---

[1] Arthur M. Schlesinger, The Coming of the New Deal: 1933-1935, the Age of Roosevelt (New York: Houghton Mifflin, 2003), 186-88.

[2] Jamie Peck, “Remaking Laissez-Faire,” Progress in Human Geography 32, no.1 (2008): 3-43.

[3] Susanne Soederberg, “From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program within Mexico’s Passive Revolutions,” Latin American Perspectives 28, no. 3, (2008): 104-23.另见Herbert Kitschelt,“Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies: Theoretical Propositions,” Party Politics 1, no. 4 (1995): 447-72。

[4] Clause 2, article 1 of Chapter I: “Purposes and Principles of the UN Charter,”http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html, retrieved on September 11, 2017.

[5] Francis Fukuyama, “The End of History?” National Interest, no.16 (1989): 4.

[6] Jeffrey Tucker, “Trumpism: The Ideology,” Beautiful Anarchy, July 14, 2015,https://tucker.liberty.me/trumpism-the-ideology/.

[7] Tony Blair, “Is Democracy Dead? Tony Blair: For True Democracy, the Right to Vote Is Not Enough,” New York Times, December 4, 2014, www.nytimes.com/2014/12/04/opinion/tony-blair-is-democracy-dead.html; Francis Fukuyama,“The Decay of American Political Institutions,” American Interest, December 8, 2013, https://www.the-american-interest.com/2013/12/08/the-decay-ofamerican-political-institutions/.

[8] Yoni Appelbaum, “Is the American Idea Doomed?,” Atlantic, November 2017, https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/11/is-the-american-idea-over/540651/.

[9] Catherine Rampell, “Trump’s Good Political Timing: Younger Americans Are Shunning Democracy,” Washington Post, August 15, 2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-good-politicaltiming/2016/08/15/21a0e264-6301-11e6-96c0-37533479f3f5_story.html?utm_term=b45d52ca32bd..

[10] Appelbaum, “Is the American Idea Doomed?”

[11] Neil Howe, “Are Millennials Giving Up on Democracy?” Forbes, October 31,2017, https://www.forbes.com/sites/neilhowe/2017/10/31/are-millennials-giving up-on-democracy/#759224152be1.

[12] 同上。

[13] Keith A. Spencer, “A Wrestler Called ‘The Progressive Liberal’ Is Riling Appalachian Crowds, but the Sport Is a Mirror for Politics throughout America,” Salon, June 30, 2017, https://www.salon.com/2017/06/29/theprogressive-liberal-wrestler/; Randall Smith, “Liberal Progressivism’s Presumption,” For Public and Tradition, July 5, 2017, http://angelqueen.org/2017/07/05/liberal-progressivisms-presumption/; Justin Campbell, “Liberal or Progressive? You Can’t Be Both,” Spectator, September 20, 2017, https://www.spectator.com.au/2017/09/liberal-or-progressive/.

[14] Howe, “Are Millennials Giving Up On Democracy?”

[15] Mark L. Haas and David W. Lesch, “Uprising in the Arab World: Tyranny,Anarchy, and (Perhaps) Democracy,” in The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings, ed. Mark L. Haas and David W. Lesch (Boulder, CO:Westview, 2017),1-10.

[16] Seung-Whan Choi and Patrick James, “Are US Foreign Policy Tools Effective in Proving Human Rights Conditions?,” Chinese Journal of International Politics 10, no.3 (Autumn 2017): 350.

[17] Appelbaum, “Is the American Idea Doomed?”

[18] Peter Harris, “China in British Politics: Western Unexceptionalism in the Shadow of China’s Rise,” Chinese Journal of International Politics 10, no.3(Autumn 2017): 242.

[19] Christian Reus-Smit, “Cultural Diversity and International Order,”International Organization 71, no.4 (Fall 2017): 881.

[20] Kevin Rudd, “The West Isn’t Ready for the Rise of China,” New Statesman,July 11, 2012, https://www.newstatesman.com/politics/internationalpolitics/2012/07/kevin-rudd-west-isnt-ready-rise-china.

[21] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第2版。

[22] 侯露露：《发展的中国将为世界带来更多机遇》，《人民日报》2018年2月2日，第3版。

[23] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第4版。

[24] 胡锦涛：《在中共十六大第四次全体会议上的工作报告》，中央文献出版社，2006年，第247页。

[25] Robert Kuttner, “Taking Bannon’s Economic Nationalism Seriously,”American Prospect, August 21, 2017, http://prospect.org/article/takingbannons-economic-nationalism-seriously.

[26] Yan Xuetong, “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement,”165-70.

[27] 陈向阳、张新民、蒋庆、白雪：《王道与现今中国之外交：改造务实王道外交 古为今用》，凤凰网，2011年4月15日，http://culture.ifeng.com/huodong/special/wangdaoluntan/shendu/detail_2011_04/15/5769768_0.shtml；孙茹：《推进“王道”外交正当其时》，《环球时报》，2013年4月1日，http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-01/3486363.html。

[28] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》，人民出版社，2011年，第24页。

[29] 钱彤：《习近平在周边外交座谈会上发表重要讲话》，《人民日报》2013年10月26日，第1版。

[30] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第5版。

[31] Wang Yi, “Exploring the Path of Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics,” Foreign Affairs Journal, no.10 (Autumn 2013):14.

战略信誉的贬值

当前，自由主义在全球范围内呈衰落之势，中国国内的多种意识形态处于竞争状态，在两者的共同作用下，有可能出现一个没有主流价值观的世界。只要特朗普政府继续削弱美国的国际信誉和领导力，同时无法使美国的实力增长快于中国，那么自由主义就不可能战胜非自由主义意识形态的挑战，恢复其在全球的主导地位。除非中国采取王道原则，否则中国也不太可能提供一个为全世界所接受的非自由主义意识形态。目前，最大的可能性是，没有全球性的主导意识形态，自由主义和其他的主要意识形态争夺在某一地区或某类国家中的主导地位。这种国家的分类是多样的，有些是按地理位置划分的，有些是按政治制度或文化相似性划分的，有些则是按经济规模划分的。

没有主导意识形态的时代

第四章分析了以中美为首的两极化趋势，中美两国将继续扩大与其他大国之间的实力差距。这种趋势意味着，除了美国和中国，其他任何国家都无力用一种新意识形态取代自由主义成为世界主流价值观。从集体的实力角度说，除非美国和中国合作为世界提供联合领导，像弗雷德·贝格斯滕提出的“G-2”或尼尔·弗格森提的“中美国”（Chimerica），[1]否则任何集团都不具备以一种新意识形态取代自由主义全球影响力的潜力。根据推论4，中美之间的结构性矛盾是零和关系，因此无法想象它们能联合建立一个新的全球性的意识形态。

尽管特朗普政府推行反建制主义，但反建制主义几乎不可能在西方成为主导的意识形态，因此成为全球性的意识形态就更不可能了。反建

制主义的兴起大大削弱了自由主义在美国的主导地位，但它还没有盛行到足以压倒自由主义的程度。虽然多数美国人还是以民主党人或共和党人来区分他们的政治身份，但是美国人现在也越来越倾向于以自由派或非自由派来区分。这种现象意味着自由主义仍然是反建制主义最强有力的竞争对手，由于两者中的任何一种都不能在美国取得绝对优势，所以在国际上就更不可能了。阿佩尔鲍姆说："美国不再像以前那样是世界的楷模了，它的影响力正在减弱。在国内，左翼批评人士反对美国担任特殊角色的观点；在右派中，民族主义者力图以文化而非原则来界定美国的身份。"[2]

反建制主义不仅在美国内部分裂了美国人，而且破坏了西方的政治团结。在西方国家，自由主义者将国际条约和协定视为和平与安全的必需品。冷战结束后，美国以多边的自由主义机制为基础，建立了其世界领导地位，而多边自由主义机制主要依赖西方国家的支持。然而，在反建制主义思想的指导下，特朗普政府一个又一个地退出此类机制，如《巴黎协定》、《跨太平洋伙伴关系协定》、联合国教科文组织、《北美自由贸易协议》，以及最近废除的与伊朗的核协议。[3]这些政策疏远了美国与传统盟友的关系，使美国无法借助西方国家的集体支持来建立一套新的全球价值观。

中国内部的意识形态竞争和美国内部的意识形态竞争具有类似的作用。即使中国成为世界上最大的经济体，国内的意识形态竞争也会使中国在未来10年里无法为世界提供一种全球性的主导意识形态。大国建立影响全球的意识形态有两个必要条件。第一个必要条件是这种意识形态在国内是政府和人民都信仰的。中国目前有4种相互竞争的意识形态，但任何一种都无法获得主导性的影响力，这也是党的十九大倡导"培育和践行社会主义核心价值观"的原因。[4]中国政府认识到，要想在全球范围内有效推广一种意识形态，首先需要在国内将这种意识形态培育成大众实践的价值观。因此，中国政府试图将中国传统价值观与马克思主

义相结合以建立一种普世的意识形态。党的十九大报告指出："发展中国特色社会主义文化，就是以马克思主义为指导，坚守中华文化立场，立足当代中国现实，结合当今时代条件……"[5]在党的十九大的小组讨论会上，政治局常委王岐山将这一想法概括为"把马克思主义基本原理同中华传统文化精华相融合"。[6]然而，中国传统价值观和马克思主义的核心是不一致的，前者主张和谐，后者主张斗争，所以将两者融合起来并非易事。

第二个必要条件是一些国家的政治文化能使其愿意接受大国提出的意识形态。由于中国在经济上取得了成就，一些国家很可能会仿效中国的经济政策，但是不太可能仿效中国的官方意识形态。根据中国2018年修改后的宪法，"中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征"。[7]这种判断意味着共产党的领导是中国经济模式取得成就的前提，非共产主义国家仅仅照搬中国这种模式是不可能取得同等成就的。目前，包括中国的邻国在内，世界上也没有几个共产主义国家，而且很少国家的在野共产党有获得国家政权的潜力。

中美两国不但缺乏建立全球性意识形态的能力，而且两国政府对进行意识形态竞争犹豫不决。中美两国都知道意识形态对抗是冷战的核心原因，因此迄今为止双方都有意限制竞争蔓延到意识形态领域，这种做法与美苏在冷战期间的做法完全相反。特朗普政府发布的《国防战略报告》中称："我们不会试图用武力推行我们的生活方式。"[8]在国际媒体把党的十九大报告解读为中国要向世界推广其模式后，中国政府迅速宣布"不会要求别国复制中国的做法"。[9]

由于美国和中国都无力在未来10年中提供一个全球性的主导意识形态，未来的两极世界将可能与冷战时期不同。这个两极世界将不是两种具有全球影响力的意识形态之间的竞争，而可能是万花筒式的多种不同意识形态之间的竞争，竞争的是地区主导地位或对某类国家的影响力。

例如，什叶派和逊尼派将竞争在伊斯兰国家主要是中东地区的主导地位；自由主义和民粹主义将竞争在西方国家的主导地位，主要是在欧洲国家争夺选票；社会主义和资本主义将继续在拉丁美洲国家进行竞争；国家主义和公民主义将在发展中国家竞争大众的支持；共产主义和经济实用主义将在共产主义国家竞争影响力；宗教和世俗主义将在政教合一国家争夺权力。

缺乏战略信誉的个人决策

未来10年，由于中美两国既不可能独自也不可能合作建立起一种全球性的主导意识形态，因此国际秩序的规范特征将可能由大国决策的共同特点来塑造。随着当前自由主义的衰落，不仅出现了其他意识形态的挑战，而且在一些大国出现了个人决策的现象。新加坡资深外交官马凯硕注意到："一批强人已经当选统治者，显然其中许多人是非西方人，包括日本的安倍晋三、土耳其的埃尔多安、印度的莫迪，以及俄罗斯的普京。"[10] 虽然特朗普没有列在这个名单里，但他实际上应排在第一位。强人统治浪潮与自由主义的衰落之间是否有相关性，这还需进一步研究，不过，显而易见，这些领导人倾向于个人决策而非集体决策。

由于个人决策机制现象在民主国家和非民主国家中都出现了，因此我们应该从领导层面而非国家或制度层面来分析个人决策机制的特点。在个人决策机制中外交政策也是由一个领导小组而非一个人决定的。集体决策和个人决策的核心区别突出地体现在机构可行性研究和决策的次序上。前者在决策之前进行可行性研究，后者则相反。个人决策的次序常是，最高领导人和少数心腹磋商后先做决策，然后责成相关机构研究执行该决策的最佳方案。这种类型的决策会削弱国家的战略信誉，并从多方面增加国家间的相互猜疑。

（1）一国前后不一的政策会降低其他国家对该国政策和承诺的信任。由于缺乏决策前的可行性研究，个人决策机制必然比集体决策机制做更多的政策调整。错误的决策导致不好的结果，于是就得进行政策调整。然而，调整政策的机制仍是个人决策机制，所以调整后的政策很可能又是错误政策。因此，个人决策机制加剧了一国外交政策前后不一致的程度。普林斯顿大学的教研人员克伦·亚里-米洛指出，特朗普“在政策立场上翻来覆去，公开破坏自己内阁成员们的努力，对达成的外交协议食言，其中包括《巴黎协定》和伊朗核问题协议……由于总统削弱了国家的内外信誉，盟国将对是否应相信美国的承诺变得犹豫不决，连美国对其他国家的威胁力都将下降”。[11] 事实上，特朗普这样的领导风格在这个时代并非个例，而是代表了许多大国的领导作风。*当多数大国的外交政策频繁地在完全相反的方向上反复摇摆时，国家间就充满了互不信任和猜疑。

（2）政策激进的国家总是怀疑政策较理性的国家，不愿意进行合作。集体决策允许政府职能部门提出不同的意见，所以最终的决策经常是根据不同的政策建议做出平衡的综合决定。相反，个人决策没有这样的调和余地，因为最高领导人不屑技术官僚们提出的不同见解。缺乏专业人员参与决策，就很有可能做出激进的决定，对之前激进政策的调整政策则可能也是激进的。例如，虽然印度总理莫迪在2015年5月对中国进行了国事访问，并签署了24项协议，[12] 但在2017年6月，他突然派部队越过中国和不丹的边界，阻止中国在洞朗地区的道路建设。[13] 这一激进的决定导致中国和印度持续了两个多月的军事对抗。从此，中国的对印政策就变得较为强硬。多数采取激进外交政策的大国总是怀疑其他国家的合作倡议，采取恐吓的策略应对。一个典型的例子是，2018年春季中国和美国在贸易冲突中相互威胁要进行贸易报复。[14]

（3）大国政策的不可预测性增加了国家间的相互猜疑和不信任。

个人决策的根源在于最高领导人的个人权力这一利益压倒了国家利益。当维护国家利益有损最高领导人的个人权力时，他将以国家利益为代价保护其个人权力。例如，2016年，土耳其总统埃尔多安在一次未遂政变后突然与俄罗斯改善关系，他确信政变是美国中央情报局策划的。[15]一国的国家利益较容易被其他国家判断，而一国最高领导人对其个人权力的思考则较难被其他国家了解，因此由领导者个人利益驱动的外交政策的可预测性低于由国家利益驱动的外交政策。当多数大国盛行个人决策机制时，不可预测的外交政策会导致各国措手不及，从而不可避免地导致相互猜疑和不信任。

阴谋与秘密外交的普遍化

第五章以一些历史案例说明国际规范是有可能向强权政治方向倒退的。鉴于阴谋思维开始显现，未来10年世界似乎将再次出现国际规范的倒退。在当前的两极化过程中，这种阴谋思维将表现为不执行国际规范、违反协议，以及不遵守国家间的承诺。自2017年以来，朝鲜核问题一再显示了相关各方在此问题上的阴谋心态。

特朗普的朝核政策在军事解决和外交谈判之间摇摆不定。例如，美国政府宣布，副总统迈克·彭斯在出席韩国平昌2018年冬季奥运会期间将绝不与朝鲜代表团进行任何交流。在开幕式上，彭斯不与坐在旁边包厢的金正恩的妹妹金与正打招呼。他后来说："我认为在那种场合，美利坚合众国不应该对那个不仅是独裁者的妹妹而且是领导宣传工作的人给予任何表情或关注。"[16]事实上，彭斯在平昌安排了一次与朝鲜代表团团长的秘密会晤，但朝鲜后来放弃了这次会晤，这使彭斯一回国就遭到了美国国务院的严厉指责。[17]

中国的朝核政策也有点儿令人难以理解。2017年4月初中美海湖庄

园峰会后，中国支持美国提出的对朝制裁措施。中朝原本不太和睦的关系进一步恶化。2018年1月，《环球时报》公开批评金正恩威胁用核武器摧毁美国。[18]两个月后，中国在3月却突然公开邀请金正恩访问北京，《环球时报》也180度大转弯，宣扬要传承中朝传统友谊。[19]中朝峰会后，中国媒体援引金正恩的话："如果韩国和美国以善意回应我们的努力，营造和平稳定的氛围，为实现和平采取阶段性、同步的措施，半岛无核化问题是能够得到解决的。"[20]与此同时，朝鲜媒体用英语播出了一部40分钟的专题纪录片，却没有提到无核化。[21]由于双方对峰会的报道都没有实质性内容，媒体对峰会做了各种猜测。

俄罗斯在朝鲜核问题上也采取了前后不一的政策。例如，俄罗斯在2017年12月22日投票赞成联合国对朝鲜的制裁，但几天后，俄罗斯向朝鲜走私石油的油轮被扣。[22]

根据第五章讨论的榜样-效仿机制，领导国在朝鲜核问题上的行为具有榜样作用，将影响较小国家的外交行为。中国古人注意到弱者会效仿强者的行为，他们将其编成东施效颦的故事。如今，领导国这种前后不一的政策，会促使国际社会形成推崇搞阴谋的风气。大国的外交行为是不负责任和不可信任的，国际社会就会盛行秘密外交而非公开外交，崇尚搞阴谋而非对话，倾向进行制裁而非谈判，采取贸易保护主义而非自由交易原则，推崇政治欺骗而非战略信誉，采取军事霸凌而非战略威慑，偏好双边主义而非多边主义。

大国政策缺乏可信性将削弱其他国家参与全球治理和区域化的意愿。大多数国家面临着一些共同的问题或威胁，全球治理的本质就是分配应对这些问题和威胁的责任。当领导国对全球治理不认真负责时，它们就没有信誉，较小的国家也就不会相信参与全球治理可以受益，因为没有强有力的国际领导，多边合作就不可能实现其目标。于是，在处理全球性问题时，小国将比以往更加珍视自己的主权。这是很有可能的，

包括欧盟在内的国际组织都已普遍出现权力分散的现象。

---

[1] C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge,” Foreign Affairs, July/August 2008, https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-06-01/partnership-equals; Niall Ferguson, “Not Two Countries, but One: Chimerica,” Telegraph, March 4, 2007, 12:01a.m. GMT, https://www.telegraph.co.uk/comment/personalview/3638174/Not-two-countries-but-one-Chimerica.html.

[2] Appelbaum, “Is the American Idea Doomed?”

[3] Payman Yazdani, “Prof. Baker: US Withdrawal from International Treaties,Opportunity for China, Iran,” MEHR News Agency, October 25, 2017, 10:36.a.m., https://en.mehrnews.com/news/128939/US-withdrawal-from-intltreaties-opportunity-for-China-Iran.

[4] 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第3版。

[5] 同上，第4版。

[6] 覃贻花：《王岐山参加党的十九大湖南省代表团讨论》，四川新闻网，2017年10月20日，http://china.newssc.org/system/ 20171020/000825735.html。

[7] 《中华人民共和国宪法》，人民网，2018年3月22日，http://sz.people.com.cn/n2/2018/0322/c202846-31369478.html。

[8] Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Shaping the American Military’s Competitive Edge (Washington,DC: Department of Defense, 2018), 9, https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.

[9] 习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，中华人民共和国中央政府网，2017年12月1日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/01/content_5243852.htm。

[10] Kishore Mahbubani, “How Strongmen Coopted Democracy,” New York Times, September 13, 2017, https://www.nytimes.com/2017/09/13/opinion/strongman-world-democracy.html?mcubz=0&_r=1.

[11] Keren Yarhi-Milo, “After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era,” Foreign Affairs, January/February 2018, 68-69.

[12] “24 Agreements Signed between India and China during PM Modi’s Visit,”NDTV.com, May 15, 2015, 10:34, https://www.ndtv.com/cheat-sheet/24agreements-signed-between-india-and-china-during-pm-modis-visit-763246.

[13] Steve George and Anish Gawande, “China and India in War of Words over Bhutan Border

Dispute," CNN, August 25, 2017, https://edition.cnn.com/2017/07/03/asia/bhutan-india-border-dispute/index.html.

[14] Joe McDonald, "China Retaliates against Proposed US Tariffs by Targeting$50B in American Soybeans, Other Goods," NBCDFW.com, April 4, 2018,3:57 a.m., https://www.nbcdfw.com/news/national-international/China-VowsSame-Strength-Measures-Against-US-Tariffs-478730033.html.

[15] Efe Tanay, "What's behind Turkey's Sudden Rapprochement with Russia?,"Russia Direct, August 10, 2016, http://www.russia-direct.org/opinion/whatsbehind-turkeys-sudden-rapprochement-russia.

[16] Sandy Fitzgerald, "North Korea Media Mocks Pence for Not Interacting with Delegation," Newsmax, February 17, 2018, 1:02 p.m., https://www.newsmax. com/newsfront/north-korea-vice-president-mike-pence-olympics-kim-yojong/2018/02/17/id/843971/.

[17] "North Korea Canceled Planned Meeting with US Vice President, Mike Pence," Telegraph, February 21, 2018, 1:38 a.m., https://www.telegraph.co.uk/news/2018/02/21/north-korea-canceled-planned-meeting-us-vice-presidentmike/.

[18] 《比赛谁的核按钮大，世界本不该这样》，《环球时报》，2018年1月4日，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-01/11495595.html。

[19] 《传承友谊是中朝共同受益的大战略》，《环球时报》，2018年3月28日，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-03/11704002.html。

[20] 张樵苏：《习近平同金正恩举行会谈》，新华网，2018年3月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-03/28/c_1122600292.htm；Harry J. Kazianis,"The North Korea-China Summit: Did Kim Ask Xi for Help with His Trump Meeting? Here's What May Have Happened," Foxnews, March 28, 2018, http://www.foxnews.com/opinion/2018/03/28/north-korea-china-summit-did-kim-askxi-for-help-with-his-trump-meeting-here-s-what-may-have-happened.html.

[21] Christopher Scoll, "N Korean Media Coverage of Kim's Trip to Beijing, in English," Asia Times, March 31, 2018, 4:43 a.m., http://www.atimes.com/article/n-korean-media-coverage-kims-trip-beijing-english/.

[22] Nicole Gaouette and Elizabeth Joseph, "UN Adopts Tough New Sanctions on North Korea," CNN, updated 13:27 GMT, December 24, 2017, https://edition.cnn.com/2017/12/22/politics/un-us-north-korea-resolution/index.html; "Russian Tankers Have Smuggled Oil to North Korea, a Breach of U.N. Sanctions," NBC News, December 30, 2017, 5:53 a.m., https://www.nbcnews.com/news/world/russian-tankers-have-smuggled-oil-north-korea-breach-u-n-n833531.

超越自由主义

上一节分析了自由主义的衰落以及个人决策机制在大国的盛行，这两个现象体现了国际价值观的倒退趋势。不过，任何类型的国际领导都不可能是永久性的，这就使进步的国际领导有机会在未来出现。当前的中美两极化意味着两件事，即中国将进一步缩小与美国之间的实力差距，以及将两国政治思想的优良传统相结合可建立起一种比自由主义更为先进的意识形态。雷乌斯-斯米特提出，国际规范是根据相关原则建立的，相关原则并非都是同一类的，可以是不同类型原则的组合。[1] 由于美国的自由主义仍然具有全球性影响，而中国正式宣称要用中国优秀的传统价值观来指导其外交政策，所以“千禧一代”的中美两国领导人都有可能学习对方的价值观建立一种更先进的意识形态。因此，本节将讨论关于自由主义的三个价值观（平等、民主和自由）与中国的三个传统价值观（仁、义、礼）进行结合的可能性。

在讨论如何将这些价值观结合起来之前，我们需要先定义“公平”和“正义”这两个与国际政治相关的概念，以避免人们源于日常使用这两个概念可能产生的误解。美国哲学家约翰·罗尔斯说，“正义就是公平”。[2] 这个定义是针对与其他社会无联系的封闭体系而言的正义原则，不适用于国际关系范畴。显然，国际体系是由不同的国内社会构成的，在国际体系中正义和公平的原则主要是用来判断组织行为的，而很少用来判断个人行为。因此，正义和公平的原则在国际体系和国内社会是不同的。例如，有正义战争与不正义战争之分，却没有公平战争与不公平战争之分。同样地，有公平贸易与不公平贸易之分，但绝没有正义贸易与非正义贸易之分。为此，本人将正义定义为与正当的结果相一致，而把公平定义为与照顾弱势群体的道德相一致。

仁与平等的融合

依据基督教的传统，平等是一个生命自然法则的概念。[3] 然而，先天的遗传差异使人们在智力、体力、身高、体重和运动能力方面有所不同，这是自然现象，同时不同的家庭背景、教育背景、社会交往等社会环境使人们之间形成社会差异。只关注平等而不考虑这些差异等同于提倡丛林法则，即盲目的平等权力和不论强弱的平等原则。因此，自由主义的个人主义价值观往往导致人类之间的冲突而非合作。即使将平等定义为竞争机会的平等，[4] 当暴力手段是赢得竞争的最佳选择时，绝对平等还是会导致你死我活的争夺。自2011年以来，利比亚不同宗教团体之间的战争是证明这一点的例子。[5]

仁是儒家的核心思想和社会规范，仁之精髓为治理原则，呼吁国家领导人同情和关怀人民。因此，它用于管理不对等的人际关系，如强者对弱者的关系、富人对穷人的关系、上级对下级的关系，从而减少由强势群体与弱势群体之间差异引起的社会冲突。由于国际体系的成员按实力分为不同等级，不讲仁的平等原则势必使实力较弱的国家处于不利地位。于是，这些实力较弱的国家就会不断争打，以获取平等权力。

通过将平等与仁融合在一起，我们可以使公平成为一个普遍的全球性的价值观。比如，“先到先得”是个绝对平等的原则。依据这个原则，排在队伍前面的人上公交车能有座位，但这对年老或体弱的人是不公平的。依据公平的规范，无论是否排在队伍前面，身体好的人都要把座位让给那些更需要座位的人，这样就解决了后来的弱者无座位的问题。奥运会拳击比赛规则也是个人们熟悉的例子。为了确保平等，已有的规则是，被击倒的运动员在裁判数到10的时候还站不起来被判为失败。然而，为了确保公平，要根据体重将拳击手分成不同的等级，这样给不同体重等级的拳击手平等的获得冠军的机会。在这个例子中，将拳击手进

行重量分级是裁判员根据选手在比赛中所表现的技能做出公平判断的前提。

这种区别对待的原则同样适用于国际政治。例如，1972年斯德哥尔摩会议上提出的，1992年被《联合国气候变化框架公约》和1997年被《京都议定书》接受的“共同但有区别的责任”这一概念反映的就是这一理念。[6]在减少二氧化碳排放问题上，国际社会已经接受了发达国家和发展中国家承担共同但有区别责任的原则。[7]欧洲共同体（EC）的9个成员国与非洲、加勒比和太平洋地区（ACP）的46个发展中国家于1975年2月签署的《洛美协定》也体现了公平的原则。在这份协定里，欧洲共同体国家对非洲、加勒比和太平洋地区国家集团成员国提供优惠的经济待遇。[8]上述这些条约意味着未来的国际原则可能强调更多的是公平而不是平等。

义与民主的融合

民主是自由主义对人类政治生活的一项重要贡献，其核心是以大众的广泛支持使政府的行为合法化。[9]在现代公民社会中，从法律上来说，每一个公民平等地享有国家的主权和权力。然而，众多的人口使决策面临着组织工作的困难，不可能让所有公民都直接参与国家事务的决策。于是，代议制成为明显可行的选择，即通过民主程序行使国家权力。[10]民主程序中的积极原则是无记名投票的少数服从多数原则。然而，民主决策秩序使政府决策合法化了，但它不能确保这些决策具有正义性。例如，2003年，美国国会根据伊拉克被指控拥有大规模杀伤性武器，批准了白宫攻打伊拉克的决定。这个授权使美国对伊拉克的军事行动合法化，但真相是被指控的证据并不存在，最终这场战争被证明是非正义的。[11]

事实上，即使一国的行为具有国际合法性也不能确保其就自然是正义的。国际社会是一个无政府体系，因此国际机构成员国之间的权力主要是依据各自的实力大小进行分配的。因此，仅依靠国际机构的程序获得正义结果是罕见的。关于自由主义者所持的纯粹程序正义观点，罗尔斯说："即使认真遵守法律，公正合理地执行了司法程序，结果仍可能是错的。这种非正义并非源于人的过错，而是偶然的综合环境条件使法律规定无法实现其目的。"[12] 他补充说："很显然，在有很多实际利益的案例中，完美的程序正义是罕见的，如果不是不可能的话。"[13] 例如，阿拉伯联盟成员国决定将巴沙尔-阿萨德领导的叙利亚政府驱逐出阿拉伯联盟，并向叙利亚反政府武装提供军事援助，这些决定都是通过民主程序的。这种民主决策在国际上使为叙利亚反政府武装提供支持合法化，但这使战争升级，导致数万平民死亡和造成100多万难民。[14] 因此，从人道主义角度来说，阿拉伯联盟的决定是非正义的。

义是包括儒家、道家和墨家在内的许多中国古代哲学流派共同的道德准则。义虽有宽泛的内涵，但其核心是指正直、合理、得体的行为。孟子说："仁，人心也；义，人路也。"[15] 换言之，只有选择正义的路才能实施仁慈。义和民主的区别在于前者强调政策的结果，而后者强调政策的合法性。艾利森说："对美国人来说，民主是政府唯一的正义形式：政府的权威来自被统治者的认可。在中国通常不是这样，人们一般认为政府是否有政治合法性要看其执政效果。"[16] 事实上，许多非正义的结果都源于合法化的政策。例如，建立联合国旨在维护世界和平，但它同时又是一个由大国（安全理事会5个常任理事国）主导的机构。这些大国会利用否决权破坏联合国的民主规则，以实现其特有的非正义目的。

义的原则要求形式和结果都得是正义的，这有助于抑制主导国的非正义行为取得合法性。把民主和义融合起来，可以推广义的价值观，有

助于保证国际组织的决议在形式上是合法的，其结果是正义的。当两者整合为一时，正义便树立起来。例如，在冷战期间，多数国家对南非的种族隔离政权实施了制裁。联合国大多数成员国通过的决议支持这种制裁，这些制裁行为不仅具有形式上的合法性，更重要的是，反对种族隔离具有正义性，符合义的原则。民主与义两者相结合，就解释了为什么这种制裁行为不被视为干涉内政。[17]

如果将正义和民主进行比较，正义在促进社会公平方面是比民主更为有用的价值观。同时，正义并不排斥民主，而是通过民主获得支持。事实上，正义可以把民主作为手段，使社会变得更加公平，同时还可防止产生不正义的后果。罗尔斯提出了两个关于正义的原则：一是自由平等，二是机会均等和差别待遇相结合。原则二旨在实现以公平价值观为基础的正义，但这单靠民主是不可能实现的。[18]因此，除了用民主程序来保障主导国行为的合法性外，还需要按照义的原则对决策进行评估，以确保行为所带来的结果是正义的。例如，由于全球化是加剧贫富两极分化的原因，因此在我们这个时代要促进共同发展，就得优先考虑正义原则，而非民主原则。单凭民主原则只能确保每个国家，不论其财富多寡，都有平等的权利决定各自的发展方式。相比之下，正义的原则呼吁消除或者减轻贫富两极分化，要求发达国家每年向发展中国家提供相当于其GDP 0.7%的经济援助。[19]

礼与自由的融合

自由是自由主义的另一个核心价值观。希望自由是所有动物的本性，人对自由的渴望源于人的天性。自由是人的基本需求，这就为人类社会应有自由提供了合法的正当理由，如同人渴望长寿就为生存权提供了合法的正当理由一样。不过，人类是社会性动物，社会团体是其生存

的先决条件。[20]然而，要建立社会秩序，就得在某种程度上以自由为代价建立便于管理个人行为的规范。[21]在国内和国际两种社会体系中，都存在个体自由与群体社会秩序之间的矛盾。通过垄断暴力可以在国内体系中执行社会规范，但如果行为体在国际体系中也用暴力维护其利益，暴力冲突和混乱就必将盛行。因此，各国的自由与国际秩序之间的平衡问题就成了重大的政治问题。

礼是中国的传统价值观，不仅适用于政治事务，而且适用于普通百姓的日常生活。礼是指依据某种伦理道德形成的社会规范或习俗。礼虽然是仪式，但在维护社会秩序方面比法律发挥着更为广泛的作用。孔子说："不学礼，无以立。"[22]法律通过事后惩罚避免未来的违法行为，礼则是以道德形式预防性地抑制人的不文明行为。礼之所以比法律具有更广泛的约束力，是因为礼在法律管辖之外的领域同样发挥着作用。法律保护言论自由，但不能约束人们说脏话，而礼可以抑制人们说脏话。没有礼的约束，自由很容易引发暴力冲突。例如，2012年的美国电影《穆斯林的无知》在法律上是符合言论自由原则的，但结果是在许多伊斯兰国家引起了广泛的抗议，造成许多人员伤亡。[23]2015年，针对法国讽刺杂志《查理周刊》刊发讽刺穆罕默德的裸体漫画，一对后来被确认是恐怖主义者的兄弟在巴黎袭击了该杂志社的办公室。这次袭击造成12人死亡，11人受伤。[24]

礼是文明的基础，在推动人类生活进步方面，礼的社会重要性超过了自由的原则。人类珍视生命的意义，所以人与动物的主要区别不是追求自由的程度之别，而是人追求自由是为了有意义的目的。礼有助于引导人类行为文明，从而增加人类生命的意义。没有文明约束的自由可能导致人类社会向动物世界的自由倒退。荀子说："夫禽兽有父子而无父子之亲，有牝牡而无男女之别。"[25]中国文化将乱伦和虐待老人这种极不文明的行为视为禽兽的恶行。人类的文明在于区分社会善恶的能

力。例如，所有的动物都有排便的自由，但是人类的文明禁止人像动物一样随地大小便。人类因为文明不断进步，而其他动物却永远处于未开化状态。东西方的礼仪在习俗和仪式上可能有所不同，但遵守礼仪是共同的社会规范。

将自由与社会认可的礼融合起来可提高人类的文明程度，从而降低人类之间发生暴力冲突的危险。艾利森对中美之间潜在的文明冲突表示关切，因为“中美两国在国家、经济、个人作用、民族关系和时间性质的观念上都存在深刻差异”。[26] 他说：“中国文化不赞赏美式的个人主义。美式个人主义评价社会的标准是个人的权利和自由得没得到很好的保护。”[27] 然而，他没有意识到，中国文化之所以提倡礼的重要性，是为了防止由个人自由引起的社会暴力冲突。如果崛起国和主导国都以文明原则指导其国际权力的竞争，这种竞争将是和平的，并且可能是健康的。随着特朗普政府在《国家安全战略》中将中国定位为美国的主要竞争对手，[28] 这两个巨人越来越有必要考虑以文明的行为规范约束其竞争方式。

虽然控制自然资源是崛起国和主导国权力之争的一部分，但是在21世纪，创新已经成为积累财富的最主要方法，这极大地减少了控制自然资源的需要。因此，中美两国建立一些文明规范，以和平方式竞争全球主导权是可能的。在历史上，世界权力的转移常常伴随着崛起国和主导国之间的战争，这些战争是国际社会不文明的典型表现。依据文明的价值观建立国际规范将有助于减少包括崛起国和主导国在内的所有国家之间的战争危险。在建立新国际规范的过程中，将文明的价值观具体化，不仅能超越自由主义，而且能推进人类文明的发展。

---

[1] Reus-Smit, “Cultural Diversity and International Order,” 855.

[2] John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971), 3, 7, and 8.

[3] Reinhold Niebuhr, The Nature and Destiny of Man: A Christian Interpretation:Human Nature (Louisville: Westminster John Knox Press, 1996), 268.

[4] 具体定义请见John E. Roemer, Equality of Opportunity (Cambridge, MA:Harvard University Press, 2000), 25-27。

[5] Rosan Smits et al., “Revolution and Its Discontents: State, Factions and Violence in the New Libya,” Conflict Research Unit, Clingendael Institute,September 2013, 40-55, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Libya%20-%20Revolution%20and%20its%20discontents.pdf.

[6] 姚天冲、于天英：《“共同但有区别的责任”原则刍议》，《社会科学辑刊》2011年第1期，第99—101页，http://wenku.baidu.com/view/75135a8dd0d233d4b14e6989.html。《联合国气候变化框架公约》第四条第3款规定，“附件二所列发达国家缔约方和其他发达缔约方应提供新的和额外的资金，以支付议定的发展中国家缔约方为履行第十二条第1款规定的义务而招致的全部费用。它们还应提供发展中国家缔约方所需要的资金，包括用于技术转让的资金，以支付经议定的为执行本条第1款所述并经发展中国家缔约方同第十一条所述那个或那些国际实体依该条议定的措施的全部增加费用。这些承诺的履行应考虑到资金流量应充分和可预测的必要性，以及发达国家缔约方间适当分摊负担的重要性。”https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf.

[7] 见《联合国气候变化框架公约》（1992年），https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf。

[8] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），第953页。

[9] Graham Smith and Corinne Wales,“Citizens’ Juries and Deliberative Democracy,” Political Studies 48 (2000): 52.

[10] Adam Przeworski and Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts,” World Politics 49 (1997):155-83.

[11] Peter Taylor, “Iraq War: The Greatest Intelligence Failure in Living Memory,”Telegraph, March 18, 2013, http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/9937516/Iraq-war-the-greatest-intelligence-failure-in-livingmemory.html.

[12] Rawls, Theory of Justice, 86.

[13] 同上，第85页。

[14] 韩晓明、青木：《美媒：叙利亚战争导致了21世纪最严重的人道灾难》，环球网，2017年4月6日，http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-04/10430595.html。

[15] 王常则译注：《孟子》，山西古籍出版社， 2003年，第183页。.

[16] Graham Allison, “China vs. America: Managing the Next Clash of Civilizations,” Foreign Affairs, September/October 2017, 84.

[17] Franscis Njubo Nesbitt, Race for Sanctions: African Americans against Apartheid,1946-1994

(Bloomington: Indiana University Press, 2004), 149.

[18] Rawls, Theory of Justice, 60-61.

[19] “Official Development Assistance,” Organization for Economic Cooperation and Development(OECD), August 2016, http://www.un.org/esa/ffd/wpcontent/uploads/2016/01/ODA_OECD-FfDO_IATF-Issue-Brief.pdf.

[20] 见Steve Paulson et al., “The Moral Animal: Virtue, Vice, and Human Nature,”Annals of the New York Academy of Sciences, 2016, 52, http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nyas.13067/epdf。

[21] Charles Horton Cooley, Human Nature and the Social Order (New Brunswick,NJ: Transaction Publishers, 2009), 422-23.

[22] 《论语》季氏篇第十六，载姚有志、阎啓英主编：《中华三经》，上海文化出版社，2014年，第46页。

[23] 陈克勤：《〈穆斯林的无知〉风波的背后》，《光明日报》，2012年9月22日，http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2012-09/22/nw.D110000gmrb_20120922_5-08.htm?div=-1。

[24] 林丰民：《〈查理周刊〉事件及其诱因》，《学习时报》，2015年1月12日，第A2版，http://www.cssn.cn/fx/fx_rdty/201501/t20150114_1479355.shtml。

[25] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第73页。

[26] Allison, “China vs. America,” 81.

[27] 同上。

[28] White House, National Security Strategy of the United States of America, 25.

小结

国际主流价值观对建立国际规范具有指导作用。依据这一准则，自由主义衰落不可避免地会使自由主义的国际秩序受到挑战，同时使在美国指导下建立的当前的国际规范受到挑战。拥有30年的主导地位之后，自由主义的价值观受到了与其竞争的意识形态的挑战，如美国的反建制主义、欧洲的民粹主义、中国的传统价值观、中东的伊斯兰激进主义以及在发达国家和发展中国家都流行的经济民族主义。

在当前国际格局两极化中，无论是美国还是中国，都无力以一种新的价值观取代自由主义成为全球性的主导意识形态。未来10年可能会出现一个众多不同意识形态竞争的两极世界，这些意识形态将竞争地区的主导地位或竞争对某一类国家的影响力。目前，个人决策机制在大国中流行，这导致了历史倒退趋势的出现。许多国家的决策者将更偏好秘密外交而非公开外交，更偏好搞阴谋而非对话，更偏好进行制裁而非谈判，更偏好贸易保护主义而非自由贸易原则，更偏好政治欺骗而非关注战略信誉，更倾向于军事霸凌而非战略威慑，更偏好双边主义而非多边主义。各国将比以前更重视主权和特权，而不那么欢迎全球治理和区域化。

虽然未来10年可能是一个规范秩序倒退的两极世界，但在中美两国的“千禧一代”掌握国家权力后，他们有可能为世界提供一种先进的领导。目前，美式自由主义的影响力仍然大于其他意识形态，中国的崛起将增强中国传统价值观的国际影响。这两个因素为将中国传统的仁、义、礼的价值观与自由主义的平等、民主、自由的价值观相结合提供了机会，从而使它们成为现代化的公平、正义、文明。最终，将这些价值观融合起来，是有可能使之成为不同国家人民都接受的普适价值观的。

第七章 国际体系转型

故可以有夺人国，不可以有夺人天下。

荀子

虽然“国际体系转型”的说法在国际关系论著中经常出现，但是有关国际体系转型的定义很少。事实上，这个短语被人们用来随意指国际秩序、国际格局、国际规范或国际行为体的变化，而并不是指整个体系的变化。这种不加区分的使用在学术上混淆了体系变化和体系构成要素变化，也导致体系变化的原因变得模糊不清。历史表明，崛起国的成功往往带来国际秩序、国际格局或国际规范的变化，但大国成功崛起只是偶尔带来国际体系的变化，带来国际行为体类型变化的现象则更为少见。故此，本章将先区分体系变化和体系构成要素变化，再分析国际领导对国际体系转型的影响。由于体系转型涉及国际行为体、国际规范、国际格局、国际秩序和国际领导类型这些因素的变化，因此本章以第三章讨论的4个推论为基础分析体系转型问题。

构成要素变化与体系转型

由于没有公认的体系转型的判断标准，国际关系学者对冷战后的国际变化有着相互对立的见解。一些学者把这种变化称为“国际体系转型”，另一些学者则称之为“国际格局变化”。2006年，资深政策研究员和外交官杨成绪先生强烈主张，冷战后带来了权力格局的改变，而非体系转型。[1] 其实，国际体系在冷战期间和冷战后的唯一区别只是格局不同。国际格局从两极变为了一极，但国际行为体和国际规范仍然与冷战时期相同。由于有些人将目前的两极化误判为国际体系转型，这种误解又出现了。2008年全球金融危机爆发后，中美实力差距明显缩小，国际格局出现了两极化趋势。有些人把这一格局变化视为国际体系转型，甚至把它称为“500年来的第三次大转型”。[2] 然而，这样就无法对当前的变化是国际体系整体发生了变化还是国际体系的一个构成要素发生了变化做出合理判断。

构成要素变化不等于体系转型

国际关系文献中有许多论著是关于国际体系的，包括中国先秦的五服体系、17世纪前东亚的朝贡体系、1648年后欧洲的威斯特伐利亚体系、19世纪欧洲的维也纳体系、一战后的凡尔赛-华盛顿体系，以及二战后的雅尔塔体系。然而，这些国际体系并不是依据一个公认的标准来界定或分类的，而是根据大国之间的历史事件主要是权力转移来界定或分类的。回顾一下戴维·辛格、华尔兹、文特，以及巴里·布赞和理查德·利特尔等国际关系学者对国际体系的不同解释，我们会发现人们对“国际体系”这一概念的认识是存在分歧和争议的。[3]

华尔兹把体系定义为“一组互动的单位。在一个层面，体系包括了一个结构，结构是体系层面的构成要素，这个要素使单位能形成一个组合体，而不仅仅是聚到了一起。在另一个层面，体系包含了互动的单位”。[4]除了华尔兹所说的作为体系构成要素的单位和结构外，规范也是体系的构成要素，因为单位是按照体系内的一套规范进行互动的。罗伯特·芒德尔和亚历山大·斯沃博达说：“体系是一个不同实体的集合体，通过有规律的互动，按照某种控制的形式统一起来。”[5]国际体系的各种实体单体包括国际行为体，主要是国家，而控制的形式可以包括非正式的国际规则和正式的国际法。斯坦利·霍夫曼将一套权利和规则视为国际体系的构成要素，这些构成要素影响着国家间的互动。[6]康灿雄把中国的朝贡体系定义为“当代东亚早期的一套制度结构，这套制度结构为当时规划政治行为体之间的对外关系提供了总体框架”。[7]基于上述这些定义提到的元素，本书将国际行为体、国际格局和国际规范作为国际体系的三个主要构成要素（参见图3-2）。虽然对于国际体系的构成要素已有广泛的共识，但是对于应该用这三个构成要素中的哪一个对国际体系特征进行分类这一问题，还没有共同的学术标准。故此，学界就缺乏一个判断国际体系是否发生了转型的共同标准。

许多学者把国际格局的变化（主要是大国实力结构的变化）看作国际体系的转型。[8]例如，一些研究人员认为，从冷战时期到后冷战时期的变化构成了国际体系的转型。[9]然而，在这两个历史时期，主要国际行为体都是民族国家，国际规范都是以《联合国宪章》为基础的主权规范。在国际体系的三个主要构成要素中，只是国际格局从两极变成了一极。如果将国际格局变化等同于国际体系整体的转型，那么区分国际格局和国际体系就变得毫无意义了。除了语义方面的考虑外，不能把国际格局和国际体系混为一谈的最主要原因是，将构成要素变化等同于体系变化将导致研究人员无法区分部分和整体。

吉尔平意识到构成要素变化不等于整个体系变化，他根据国际体系三个构成要素的变化来区分国际体系中的三种变化：“体系变化”是指体系中行为体的性质变化，“有关体系的变化”是指体系的控制形式的变化，“互动变化”是指体系中行为体互动的变化。[10] 吉尔平书中的“体系变化”、“有关体系的变化”和“互动变化”分别等同于本书中的行为体变化、格局变化和规范变化。[11] 他把有关体系的变化和互动变化定义为体系内部的变化，但是把体系变化即行为体变化定义为国际体系的性质变化。[12] 他说：“国际体系的性质是由最主要的实体——帝国、民族国家或跨国公司决定的。”[13] 然而，他把行为体变化定义为体系性质变化，这同样混淆了构成要素变化与体系变化，就像把格局变化当成体系变化一样混淆了部分与整体。

比较一下学术界所说的历史上不同国际体系的构成要素，有助于我们理解构成要素变化与整个体系转型之间的关系。表7-1是学界常说的一些国际体系及其行为体、格局和规范的一览表。在该表中，行为体是指国际体系中的大国，而不是所有国家，因为只有大国才有能力影响国际体系的性质。[14]

在表7-1中，一些连续的国际体系，其构成要素的类型都是相同的，如反法兰西联盟体系和维也纳体系。然而，另一些连续的国际体系，其构成要素的类型却有一个或两个不同，如凡尔赛—华盛顿体系和雅尔塔体系。这就产生了一个问题，即这些学术上所称的国际体系是否都有独立性，因为有些很可能是上一个国际体系的延续。仔细观察表7-1中三个构成要素的类型变化与体系转型之间的关系，将有助于我们找到判断体系转型的客观标准。仔细阅读该表，我们可以发现三点。

表7-1 学术命名的国际体系的构成要素

国际体系	国际行为体	国际格局	国际规范
华夏			
西周 （前 1046—前 771 年）	天子国和诸侯国	一极	分封
春秋 （前 770—前 476 年）	天子国和诸侯国	两极、多极	争霸但禁兼并
战国 （前 475—前 221 年）	君主国	多极	兼并
秦朝 （前 221—前 206 年）	帝国	一极	兼并
欧洲			
罗马时期 （前 27 年—公元 395 年）	帝国	多极、两极	兼并
中世纪 （约 476—1453 年）	教皇国和王国	多极	教权
威斯特伐利亚体系 （1648—1791 年）	帝国和民族国家	多极	主权
反法兰西联盟 （1792—1814 年）	帝国和民族国家	多极或两极？	干涉内政
维也纳体系 （1814—1913 年）	帝国和民族国家	多极	干涉内政
伊斯兰地区			
后哈里发时代 （8—14 世纪）	城邦国	多极	兼并
奥斯曼时期 （14—16 世纪）	帝国	一极	兼并
全球			
凡尔赛-华盛顿体系 （1919—1939 年）	民族国家	多极	占领与兼并
雅尔塔体系 （1945 年—）	民族国家	两极	不干涉，不兼并

第一，行为体类型的改变并不必然带来体系转型。1648年签订的《威斯特伐利亚和约》可以看作民族国家的起点，但这种行为体变化在长达一个世纪的时间里只局限于欧洲。和约签订后，欧洲的国际行为体经历了从城邦、王国、君主国、帝国向民族国家发展的进程。然而，国际关系学界很少依据欧洲行为体的变化对《威斯特伐利亚和约》之前欧洲的国际体系进行分类。事实上，该和约之所以成为欧洲体系转型的标志，不仅是因为出现了民族国家，而且是因为主权成了欧洲的主导国际规范，即民族国家拥有独立的主权。[15] 在该表中我们还可以发现反例，即行为体类型没变而国际体系性质却发生了变化。例如，波斯帝国于1908年结束，清朝于1911年结束，在欧洲持续了几百年的哈布斯堡王朝、霍亨索伦王朝、罗曼诺夫王朝和奥斯曼王朝都随着一战的结束而灭亡。[16] 自一战结束以来，民族国家一直是最主要的国际行为体。然而，国际关系学界将凡尔赛-华盛顿体系和雅尔塔体系看作二战前和二战后的两个性质不同的国际体系，这意味着在两个体系之间发生了一次转型。如果我们认同此看法，即这两个体系的性质是不同的，那么我们就得承认国际体系转型与行为体类型改变没有必然关系。

第二，格局转型并不必然标志着体系也转型。国际格局有三种基本类型：单极、两极和多极。例如，在13世纪，南宋王朝和金国对立的两极格局转变为元朝大一统的单极格局，但当时的国际体系保持了帝国体系特性而未转型。许多研究国际关系的学者之所以把权力再分配视为体系转型，主要是因为他们忽略了历史上有些国际体系转型是没有格局转型的。在表7-1中，我们可以找到几个例子，例如在中国古代史上，春秋和战国两个时期的格局都是多极，就像欧洲的国际格局在《威斯特伐利亚和约》前后都是多极格局一样。然而，在这两个案例中，国际体系都经历了转型，这证明权力格局转型必然带来国际体系转型的观点是站不住脚的。

第三，国际规范的类型变化也不必然标志着体系就转型了。规范变

化与体系转型之间的关系是一个需要进一步研究的课题。许多国际体系的转型的确伴随着国际规范的转变，如表7-1中的几种情况所示。中国历史学家和国际关系学者都曾依据规范变化对中国古代的国际体系进行过分类。例如，他们都认为，从春秋到战国的体系转型的主要标志是兼并他国这一做法的合法性，在春秋时期兼并他国是非法的，而在战国时期兼并他国则是被认可的。[17] 不过，表7-1中也有一些体系转型是没有伴随着规范变化的，例如，从战国到秦朝，从后哈里发时代到奥斯曼时期，从维也纳体系到凡尔赛-华盛顿体系，在这些不同体系里实行的都是兼并规范。这些案例说明，国际体系转型不必然与国际规范类型变化相关，或者至少是只有国际规范转变并不能构成国际体系转型的充分条件。

---

[1] 杨成绪：《中国与国际体系》，转自徐敦信主编：《世界大势与中国和平发展》，世界知识出版社，2006年，第54—55页。

[2] 赵广成、付瑞红：《国际体系的结构性变化析论》，《现代国际关系》2011年第8期，第32页。

[3] Buzan and Little, International System in World History, 37-47.

[4] Waltz, Theory of International Politics, 40.

[5] Robert A. Mundell and Alexander K. Swoboda, eds., Monetary Problems of the International Economy (Chicago: University of Chicago Press, 1969), 343.

[6] Stanley Hoffmann, “International Systems and International Law,” in The State of War - Essays on the Theory and Practice of International Politics, ed.Stanley Hoffmann (New York: Praeger, 1965), 88-122.

[7] David Kang, East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute(New York: Columbia University Press, 2010), 81.

[8] 林利民：《G20崛起是国际体系转型的起点》，《现代国际关系》2009年第11期，第36—39页；刘鸣、黄仁伟、顾永兴：《转型中的国际体系：中国与各主要力量的关系》，《国际问题研究》2008年第4期，第19页；秦亚青：《国际体系转型以及中国战略机遇期的延续》，《现代国际关系》2009年第4期，第36页。

[9] 何曜：《当代国际体系与中国的战略选择》，载上海社会科学院世界经济与政治研究所编：《国际环境与中国的和平发展》，时事出版社，2006年，第3页，第6页，第7页；唐永胜、李冬伟：《国际体系变迁与中国国家安全战略筹划》，《世界经济与政治》2014年第12期，第

29页。

[10] Gilpin, War and Change in World Politics, 40.

[11] 他将国际体系的控制格局分为三种形式：一个强国控制的单极格局、两极格局和三个或三个以上国家之间的均势。同上，第29页。

[12] 同上，第41—42页。

[13] 同上，第41页。

[14] 如果认为在同一个国际体系中所有国家都是同一类型的，那是错误的。例如，春秋时期东亚的华夏地区，周朝作为一个天子国，与秦、楚、齐、晋、韩、鲁、赵、魏等诸侯国共存。在欧洲，神圣罗马帝国（962—1806年）曾与普鲁士王国、巴伐利亚王国、撒克逊王国、乌登堡公国、巴登大公国、黑森酋长国、安哈尔特公国、美因茨选帝侯国和不来梅自由城等多种类型国家同时存在。现在，美国是个民族国家，而沙特阿拉伯是个君主国，梵蒂冈是个教皇国。

[15] 托布约尔·克努成：《国际关系理论史导论》，余万里、何宗强译，天津人民出版社，2005年，第139页。

[16] Stavrianos, World Since 1500, 322 n 431, n 457, n 472.

[17] 杨宽：《战国史》，上海人民出版社，2003年，第2页。

体系转型的条件

表7-1表明，国际体系中的单独一个构成要素转变与国际体系转型之间没有严格的对应关系。故此，按照逻辑我们需要弄清两个构成要素同时转变能否引起体系转型。结果表明，以国际体系中任意两个构成要素同时转变为标准来界定国际体系转型，就能比较一致地解释表7-1中各类国际体系的转型了。于是，我们可以认为，国际体系的转型与至少两个构成要素同时转变相关。

由两个构成要素变化带来的国际体系转型

在表7-1中，下列国际体系转型与国际规范和国际行为体同时转变具有相关性。从春秋到战国的体系转型中，主要行为体从天子授权的诸侯国变为独立的君主国。与此同时，国际规范也从禁止兼并变为认可兼并。在欧洲，从罗马帝国到中世纪的国际体系转型，经历了国际行为体从帝国到王国的变化，同时国际规范发生了从兼并到教权或分封的变化。三十年战争（1618—1648年）所引发的国际体系变化，见证了国际行为体从王国到民族国家、国际规范从教权到主权的变化。[1] 上述三个案例中，国际行为体和国际规范都发生了类型变化，而国际格局保持不变。

在表7-1中，下列国际体系转型与国际格局和国际规范的同时变化具有相关性。从西周到春秋的国际体系转型，经历了国际格局由一极向多极的变化，国际规范由分封向争霸的变化，但当时霸权争夺还是禁止兼并的。现代的典型案例是二战后国际体系从凡尔赛-华盛顿体系向雅尔塔体系的转型。在这个转型中，权力再分配使国际格局从多极转变为

两极，国际规范从先占和兼并的原则转变为不干涉和不兼并的原则。这两个案例表明，在国际行为体不变的情况下，国际体系是有可能发生转型的。在第一个案例中，主要国际行为体未变，仍是天子国和诸侯国；在第二个案例中，民族国家仍为主要国际行为体。

最后，在表7-1的下列国际体系转型中可以发现国际行为体和国际格局类型同时变化。公元前221年，秦国吞并了其他6个君主国，秦国统治者的称谓从“王”改为“皇帝”，建立了中国历史上的第一个帝国。随着国际行为体从君主国转变为帝国，国际格局也从多极转变为一极。于是，华夏体系从君主体系转变为帝国体系。在伊斯兰历史上也发生过这样的体系转型。自8世纪中叶起，阿拉伯的哈里发帝国开始衰落，分裂成多个城邦国家，伊斯兰世界的国际格局从单极转变为多极。这两个国际体系构成要素的变化带来伊斯兰世界的体系转型。14世纪末，随着奥斯曼帝国的崛起，伊斯兰国家从城邦变为帝国，后来在伊斯兰世界里又出现了另外两个帝国——波斯的萨非帝国和印度的莫卧儿帝国。与此同时，伊斯兰世界的国际格局由多极向单极转变。[2] 上述国际体系转型是在国际规范不变的情况下发生的，这些国际体系盛行的都是兼并原则。

存在争议的案例与判断原则

在表7-1中，我们会看到一些体系的划分是存在争议的，如威斯特伐利亚体系、反法兰西联盟体系和维也纳体系。这三个体系有着不同的国际规范，但它们的行为体类型和格局类型都是相同的。根据体系转型至少需要两个构成要素同时变化的标准，这三个体系不应被视为三个特性不同的国际体系。但是，有的学者认为，欧洲列强组成反法兰西联盟对革命的法国发动了7场战争，这是个两极格局，不同于维也纳体系的多极格局，同时其国际规范也从威斯特伐利亚体系下的秘密外交原则转

变为反法兰西联盟体系下的普世和平与正义原则，国际规范也改变了。[3] 如果这个判断反映了历史事实，那么这三个体系之间的两次转型就符合两个构成要素转变的标准，否则就不符合。

不过，关于1648—1913年的欧洲国际体系也许还可以下另一种定义。在通常情况下，与国际格局或国际规范的类型转变所需的时间相比，国际体系转型所需的时间长得多。由于反法兰西联盟只持续了25年，所以可以把它归类为处于威斯特伐利亚体系和维也纳体系之间的动乱时期，而不是一个独立的国际体系。这样就可以将这一时期的三个连续的国际体系视为同一个体系。事实上，在前现代的帝国和王朝的世界里，一个独立的国际体系持续200~300年是常见的。将这三个连续的时期归为一个国际体系也符合国际体系转型的标准，即至少两个构成要素同时发生转变。

诚然，“两个构成要素转变”的假设尚未得到彻底的检验。在穷尽对历史上所有国际体系转型的检验之前，还难以就构成要素转变与体系转型的关系得出严格的结论。因此，我们还不能断言只要国际体系的三个构成要素中的两个发生转变，体系就必然转型。上述分析提供了一个基本逻辑框架，基于这一逻辑推导出了判断国际体系是否转型的三个原则。第一，如果三个构成要素都发生类型转变，国际体系将不可避免地转型。第二，当国际体系三个构成要素中的两个发生类型转变，国际体系的性质极有可能转型。上述例子可用来支持这个原则，但仍然需要进一步的考证。第三，三个构成要素中只有一个发生转变时，国际体系不太可能转型，如我们所见，许多基于单一构成要素变化划分国际体系类型的做法都是错误的，尤其是基于国际格局变化划分的。这是典型的把体系的部分混淆为整体的逻辑错误。

---

[1] 刘德斌主编：《国际关系史》，高等教育出版社，2003年，第26页，第27页，第45页；克拉勃：《近代国家观念》，王检译，商务印书馆，1957年，第1—24页。

[2] 刘德斌主编：《国际关系史》，第24—25页。

[3] 同上，第89页。

政治领导与体系转型

历史表明，国际格局转型快于国际规范转型，而国际规范转型快于国际行为体转型。例如，在20世纪，国际格局经历了从多极到两极再到单极的变化，而国际规范只经历了一次转型——从强权政治变为双重标准，但在同一时期国际行为体保持未变，仍是民族国家。国际行为体、国际规范和国际格局转型频率的差异，解释了为什么国际体系转型经常伴随着国际格局和国际规范的转型，而不是国际行为体和其他两个构成要素之一的同时转型。由于国际行为体转型通常需要几个世纪，因此本节将只分析由国际格局和国际规范变化引起的国际体系转型。

我们在第三章中分析了国际格局变化与国家领导类型之间的关系，在第五章中讨论了国际规范变化与国际领导类型之间的关系。根据前面的这些分析，我们可以看到，政治领导是导致国际格局和国际规范变化的关键因素。尽管我们还不清楚政治领导是否对国际行为体的类型变化有直接影响，但我们仍然可以认为政治领导在国际体系转型中起着关键作用，原因有两点。第一，体系转型需要至少三个构成要素中的两个发生转变，且这二者之一不是国际格局就是国际规范。第二，历史表明，国际体系转型比国际行为体转型频繁得多。这意味着国际规范和国际格局的转变比国际行为体转型更多地带来国际体系转型。与此同时，国际格局和国际规范的转型又都是由领导国的政治领导变化引起的。

在国家层面，崛起国和主导国的国家领导类型在改变国际格局中共同发挥着作用。崛起国领导通过持续的改革能够比主导国更快地提高其国家实力，当主导国的领导未能阻止任何崛起国缩小它们之间的实力差距时，国际格局就会发生变化。在国际层面，国际格局的变化使崛起国成为新的主导国，这一新主导国可能为世界提供与之前主导国完全不同

的新型国际领导。国际领导类型的变化形成了新型领导，这就很可能建立起与以往类型不同的国际规范。当国际格局和国际规范都发生转型时，原有的国际体系将转变为新型国际体系。图7-1描述了从领导国的领导类型的变化到国际体系转型的4个步骤。

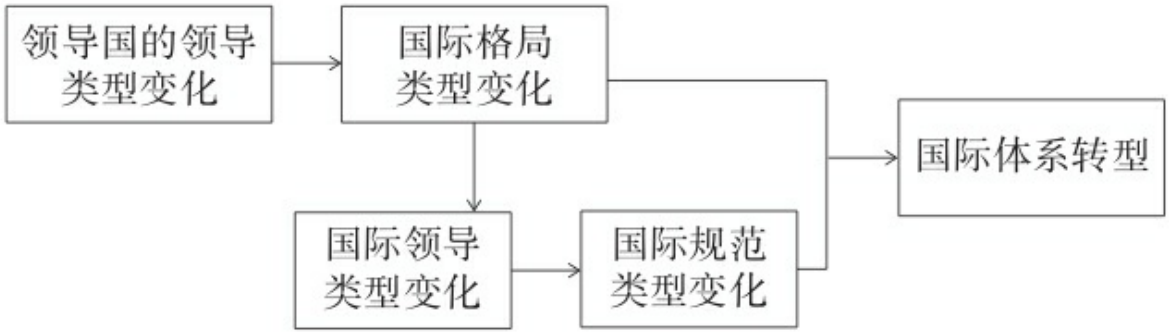


图7-1 新型国际领导和国际体系转型

（1）第一步是领导国的领导类型变化，无论是崛起国还是主导国的领导类型变化，都可能带来国际格局的变化。实际情况是，在某一历史时期，任何独立的国际体系中都会有一些或者很多国家，因此国家领导的变更是经常发生的。然而，在这些领导的变更中，只有少数的领导变更会导致其国家实力明显增长或衰落，大多数情况下没有带来明显的实力变化。假定在完全随机的条件下，一国领导的变更对该国实力产生的影响是三种不同结果中的一种——迅速增长、停滞或衰退。只有当主导国领导变更导致其国家实力急剧衰落，崛起国领导变更促使其国家实力迅速增长时，国际格局才会发生类型变化。这种特殊组合出现的概率仅为1/9，而且只有在假设完全随机的情况下才会如此。历史上，促使崛起国迅速强大的领导和导致主导国急剧衰落的领导都是较少的。因此，在现实中，这两种领导变更同时出现是非常偶然的，概率甚至小于理论上的1/9。这就是为什么崛起国中只有很少数能成功取代主导国的地位，以至崛起国取代主导国的现象要半个世纪或更长时间才会发生一次。

许多人把国际格局的变化归因于崛起国的成功，但在现实中，主导国的衰落对于国际格局变化与崛起国成功具有同等重要的作用，如果不是更重要的话。管子说："国修而邻国无道，霸王之资也。"[1] 管子认为，在争夺国际主导权的竞争中，他国领导的无能与本国领导的英明是同等重要的。笔者认为，主导国的领导变更比崛起国的领导变更更可能改变国际格局，因为一国领导破坏本国实力比增强本国实力容易得多。这就是为什么崛起国建设成为超级大国的时间比一个超级大国毁灭自己所需的时间更长。例如，秦朝的第二个皇帝胡亥，在他统治的短短三年里（前210—前207年）就彻底毁掉了中国的第一个帝国。1985年，苏联领导发生更迭，这导致苏联于1991年年底解体，国际格局也由两极转变为一极。然而，在这6年里，美国的绝对实力并没有实质性的提高。关于美国在21世纪的衰落，勒博说："现代现实主义各流派所做的分析，使其信奉者看不到美国的影响力在未来几十年中将急剧下降的原因。之所以会如此，是因为美国在证明自己是自己最大的敌人。"[2]

（2）第二步，由国际格局变化产生的新国际领导可能与之前的类型不同。国际领导转型少于国家领导转型，这就解释了为什么国际规范转型不如国际格局转型那么频繁。虽然国际格局转型不必然与国际领导类型变化同时发生，但在某些情况下同时发生的情况也是有的。例如，二战后的国际格局从二战前的多极转变为两极。正是由于这种国际格局的变化，苏联和美国取代了西欧列强和日本成为领导国。不同于二战前欧洲列强的帝国主义领导，美国和苏联这两个超级大国在互动基础上提供了霸权主义领导。

当崛起国和主导国的领导类型相同时，由国际格局变化产生的新国际领导其类型不变。例如，一战后的领导国与战前的不同。法国、英国、意大利和日本保持了领导国地位，而德国、奥匈帝国和奥斯曼帝国则失去了领导国的地位。[3] 不过，原来的领导国和新的领导国都是帝国主义性质，因此一战前后的国际领导都是同一类的。另一个例子是冷

战后的国际格局由两极转变为单极。这个转变使美国成为唯一的全球领导，但它所提供的国际领导仍然与冷战期间它和苏联提供的领导相同。

（3）第三步是新型国际领导按照其倡导和实践的新价值观改革国际规范。为了尽可能长久地维持其所获取得的领导权，新领导国倾向于建立新的国际规范，通过这些新规范巩固世界秩序并保障其持久的主导权。新规范既是其领导权的基础，又是使其外交政策合法化的工具。例如，美国在一战后拒绝成为国际联盟的成员国，这使其被排除在世界领导机构之外，因而无法建立新的国际规范。二战后美国创立了联合国，加入了领导机构——联合国安全理事会，从而把国际规范从殖民主义型转变为霸权主义型。这一步构建了国际体系转型所需的两个要素之一。

新国际领导建立的规范可分为两类：一类是性质上与以前规范不同的，另一类是只在内容上与以前规范不同的。例如，二战后联合国制定的规范属于第一类，因为这些规范强调尊重国家领土主权、禁止兼并的原则，这与先占原则相反。相比之下，一战后国际联盟制定的规范属于第二类，因为它在性质上与19世纪的规范相同。美国、英国、法国、意大利和日本依据权力再分配原则签订的海军军备控制协议就是与以往军备控制规范相同的规范。[4]

（4）第四步是国际格局转型与新规范的建立相结合，两者共同带来体系转型。这最后一步体现了本书有别于其他理论对国际体系转型的解释，即国际体系转型只有在其至少两个构成要素转型的情况下才能发生，而单一构成要素的转型是不会带来国际体系转型的。根据这一标准，二战后建立的雅尔塔体系已经持续了70多年。这个体系不仅经历了冷战延续下来，而且有可能至少再持续10年。这是因为虽然目前最强大的崛起国中国的崛起将塑造一个新的两极格局，但中国尚不具备在未来10年里建立起新型国际规范的能力。

此外，中国政府也无意改变雅尔塔体系。例如，2012年日本将钓鱼

岛国有化后，中国政府与日本政府针锋相对，一再向日本政府强调维护二战后体系的重要性。2014年的中国《政府工作报告》指出："维护二战胜利成果和战后国际秩序，决不允许开历史倒车。"[5] 鉴于中国官方视国际秩序和国际体系为同一事物，这表明中国政府认为雅尔塔体系尚未结束，中国政府也无意改变这个体系。

特朗普政府可能加快当前国际格局从单极向两极的转变，但若无中国的合作，特朗普政府尚无力将现行国际规范变成它所偏爱的新型规范。中国和美国各自可能都有能力削弱以《联合国宪章》为基础的主权规范的效力，但是它们都无力推翻这些规范。因此，只要民族国家继续是主要的国际行为体，在未来10年里，中国的崛起和美国的衰落很可能共同塑造一个新的国际秩序，而雅尔塔体系可能延续下去，不会转变为新型国际体系。

---

[1] 盛广智注译：《管子译注》，第268页。

[2] Lebow, Tragic Vision of Politics, 311.

[3] 王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，世界知识出版社，1995年，第438—443页。

[4] 王绳祖主编：《国际关系史（1917—1929）》，世界知识出版社，1995年，第118页。

[5] 李克强：《政府工作报告》，载《十八大以来重要文献选编》上册，中央文献出版社，2014年，第856页。由于人们误以为"国际体系"和"国际秩序"含义相同，因此在中国政府文件里，这两个词汇通常是交替使用或同时使用的。

小结

国际行为体、国际格局和国际规范是国际体系的三个核心构成要素。将部分变化混淆为整体变化是普遍现象，正是由于这种混淆，许多人将国际体系的构成要素变化误当作体系转型。既然国际体系包括上述三个构成要素，那么国际体系转型就需要其中至少两个构成要素转型。单一构成要素转型可能导致体系秩序混乱或改善，但它不能使体系发生任何的类型转变。

国际行为体类型变化比国际格局或国际规范类型变化所需的时间都长。因此，历史上国际格局和国际规范类型变化的现象多于国际行为体的类型变化。这也解释了为什么大多数国际体系转型都是由国际格局和国际规范两者同时发生类型变化带来的，由国际行为体和其他两个构成要素之一的同时类型变化带来的体系转型较少。由于国际格局类型变化比国际规范变化频繁，因此国际体系转型通常始于国际格局变化。

国际格局和国际规范的类型变化分别与领导国的国内领导类型和国际领导类型的变化紧密相关。于是，国际体系转型也必然受到政治领导类型变化的影响。对国家领导来说，破坏本国实力比增强本国实力容易，因此主导国的衰落往往比新领导国的崛起对改变国际格局起的作用更大。中国的崛起和美国的衰落可能会加速目前国际格局的两极化，并形成新的国际秩序，但雅尔塔体系可能经历这些变化之后继续存在下去，而不会转变为新型体系。

第八章 国际体系转型的历史案例

以史为镜，可以知兴替。

唐太宗

国际体系转型是一个复杂的综合变化，包括国际行为体类型、国际格局类型、国际规范类型和国际领导类型的变化。前文我们对国际领导类型与国际格局、国际规范、政治价值观和国际体系变化之间的关系进行了分析，在此基础上，本章将通过历史案例展示领导类型是如何影响国际体系转型的。本章选取了中国古代和现代全球性的案例来说明本书的理论论点。这些案例在多方面各有不同，如国家的地理位置和大小、历史和文化背景、政治体系等。这样大的差异有助于说明前文提出的理论论据的适用范围。我们知道中国古代史与全球现代史的差异巨大，如果能准确地找出这两种历史中发生的体系转型的政治相似性，那么我们或许可以推断，这些政治相似性势必有一定的社会规律。正是这些相似性构成了本书建立的理论基础。

中国古代案例

本小节将用中国历史上的三个先秦时期来说明领导国在塑造国际体系的格局、规范和性质方面的关键作用，这三个时期是从西周到春秋的过渡、接下来战国的出现，以及后来秦国的崛起。其中，领导国的政治领导是一个值得注意的变量。这期间的每个时期中，领导国的政治领导都有多次改变，但是这些改变只带来了国际规范或国际格局的类型变化，而没有带来国际体系整体特性的转变。

西周时期没有发生体系转型

西周时期（前1046—前771年）的国际领导类型从王道型转变为霸权型再转变为强权型。与此同时，中国古代国际体系中指导国家间互动的国际规范从道义规范转变为双重标准规范，而后转变为强权政治规范，最终转变为恃强凌弱规范。在此期间，大国的类型保持不变，即天子国和许多诸侯国，并且单极格局一直持续到该时期结束。

商朝灭亡后，周武王于公元前1046年左右建立了周朝。这标志着西周主导的国际体系的开始，[1]所谓的“五服”规范是当时指导诸侯国之间交往的传统原则。这些国际规范起源于商汤王统治时期，在公元前17世纪的“景亳之命”大会上，商汤王建立了“侯、甸、男、采、卫”的五服规范，为各诸侯国所遵守。[2]周武王对此进行修改，重新命名为“甸、侯、宾、要、荒”的五服规范，并严格执行这些规范，后继的周朝统治者成王和康王也是如此。[3]当诸侯国不遵守五服规范时，武王、成王和康王先根据五服规范检查自己的行为，并修改不足之处，然后对违反

五服规范的诸侯国发出警告，对警告后仍不改过的诸侯国才进行讨伐。[4]周王朝以这种方式率先实践和维护了五服规范。在武王、成王和康王的统治下，这一体系内的大多数国家都遵守五服规范，因此这一时期的战争事件比第四位统治者周昭王登基后相对较少。[5]换言之，在周王朝前三位统治者的领导下，国际体系的秩序是相对和平的。

周昭王于公元前995年继位。[6]此后，周朝的统治者不再严格遵守五服规范，不断对体系周边地区的部落发动战争。[7]一个典型的事例是周穆王于公元前965—前964年对居住在西北周边荒服地区的犬戎部落发动的战争。根据五服规范，这些部落只需不定期地朝拜周天子，不必四季都向周王进贡。祭公谋父试图劝谏穆王不要以犬戎没有进献四季贡品为借口对其发动战争，按照五服规范，犬戎没有这样的义务。祭公谋父警告穆王，战争将带来严重后果。穆王不听祭公谋父的劝谏，发动了战争，凭借周朝雄厚的军事实力赢得了那场战争。然而，这场胜利严重破坏了关于周朝与西北周边部族（荒服）关系的规范，犬戎部族也不再朝拜。[8]穆王在位期间，违反了与荒服部族关系的规范，但仍然继续遵守适用于侯服和宾服诸侯国的公约，它们的文明与周朝相似，因此周穆王没有对这些诸侯国发动战争。然而，对犬戎部族的敌对行为使中国古代国际体系中的主导规范从道义规范转变为双重标准规范。这种变化是霸权型国际领导取代王道型国际领导的结果。

公元前877年，周厉王继位后，不仅违反了与不同文明的边远地区部族之间的规范，也违反了与相同文明的诸侯国之间的规范。按照当时“共享山泽”的国际规范，沼泽地是周朝及其分封的诸侯国共有的。然而，周厉王却对其王室成员独占这些地区的违反规范行为不加制止。这激起了一些诸侯的叛乱，以保护他们的沼泽地。[9]到公元前827年周宣王继位时，周王朝的国际领导已经演变成强权型，不再遵守与诸侯国相关的规范，对有共同祖先的鲁国也是如此。周宣王甚至违反长子继承制

的规范，要求鲁国公立幼子戏为王储。鲁国人愤怒之下杀了戏，宣布长子伯御为国君。周宣王为此在宣王三十二年（前795年）向鲁国宣战。虽然周王朝取得了胜利，但与诸侯国的关系恶化，整个华夏体系的冲突不断。[10] 因此，体系的主导规范逐渐从双重标准规范演变为强权政治规范。

公元前781年，周幽王继位，国际领导类型从强权型转变为昏庸型。周幽王违反长子继承制的规范，废黜了太子，改立庶子为太子。他还公开违反盟国之间的规范原则。在幽王三年（前779年），周幽王为了取悦宠妃，以烽火戏诸侯。[11] 此后，国际规范从强权政治规范转变为恃强凌弱规范。诸侯国不再遵循联盟的规范，欺诈和瞒骗成为周王朝及其诸侯国普遍采用的策略。公元前770年，犬戎部落入侵中原时，周朝的大部分盟国拒绝响应幽王的求助，最终犬戎军在骊山杀死了周幽王。[12] 此后，周王朝失去了统治地位，国际格局由一极转变为多极，西周体系的历史也因此经历了从秩序井然到混乱不堪的变化。

国际体系向春秋时期转变

正是由于国际格局从单极转变为多极，加之国际规范由恃强凌弱规范走向双重标准规范这些变化，西周体系才向春秋体系转变。中国历史学家认为，西周时期没有霸权争夺，但在春秋时期（前770—前476年）争霸成为国际关系的主要特征。[13] 一些西方学者从权力结构的角度来分析西周与春秋时期的差异。他们认为，周朝实力的下降是春秋时期争霸的主要因素。卡列维·霍尔斯蒂认为："在周朝后期，法规、传统和神话之间存在着相当大的差异，而这些法规、传统和神话本应是用来调节政体与独立国家实际行为体之间关系的……但春秋战国时期的做法并不适合于封建秩序的神话和习俗。在一个许多强大的、雄心勃勃的、独立

自主的国家共存的体系中，这些规定是不合时代的。相反，各主要国家制定或形成了一些反映该体系政治和军事特征的规则或习俗。”[14]

周王朝国家实力的衰落，不仅形成了新的权力结构，而且产生了新型国际领导。因此，这种变化是西周至春秋时期国际规范变化的动力。春秋时期的霸权型国际领导不同于西周前三位国王时期的王道型领导和最后周幽王时期的昏庸型领导。当周朝失去对国际体系的主导地位时，所有的诸侯国变得平等，大诸侯国争夺霸权，而不是维护体系的秩序。没有国家对维护体系秩序承担责任，这标志着西周早期那种王道型国际领导的终止。由于较大的诸侯国是霸权型国家，其在外交决策中不可避免地遵循双重标准原则。用于解决联盟内部冲突的规范通常与解决非盟国之间冲突的规范不同。这种霸权型的双重标准原则，在向盟国展示霸主信誉的同时，也与西周后期盛行的恃强凌弱规范有所不同。

齐国和楚国是春秋初期的两个霸主，分别建立了自己的联盟，这成为促使以双重标准原则作为国际规范的一个重要因素。齐国和楚国各自建立旨在争霸的联盟，取代了西周体系的一极格局，形成了两极格局。在崛起过程中，为了争霸取胜，两个霸权国都扩大了与其他小国的军事合作，并将临时合作转变为持久联盟，这一战略相应地增强了对方联盟的稳定性。

公元前651年，齐国与宋、鲁、卫、许、曹、郑等国建立了“葵丘会盟”，盟约包括内政、外交、意识形态及某些其他领域的内容。例如，盟约规定：“凡我同盟之人，既盟之后，言归于好。”[15]这一规定限制同盟国之间兼并领土的行为。同盟强调尊重周王的重要性，即使他不过是国家间权威的政治傀儡。为具有国际合法性，同盟重申周王颁布的法律。例如，不可壅塞泉水，不可多藏粮谷，不可更换嫡子，不可以妾为妻，不可让妇人参与国政。[16]这些规定增强了同盟的政治信心，减少了同盟内部的战争。因此，这些做法促使当时的国际体系比之前恃强凌

弱规范下的国际体系稳定得多。当然，“葵丘之盟”的规范并不适用于盟国与非盟国之间的关系。“葵丘之盟”的双重标准规范得到较长时间的遵守，其主要原因是齐国作为盟主一贯遵守盟约。然而，与西周主要时期相比，春秋时期的国际关系是暴力而混乱的。

国际体系向战国时期转变

春秋时期之后是战国时期（前475—前221年），这两个时期的国际体系截然不同。虽然这两种国际体系的格局都是多极的，但行为体从诸侯国变为君主国，国际规范从双重标准规范变为强权政治规范。与春秋时期相比，战国时期的国际关系充满暴力，国际体系的秩序混乱，这主要是因为该体系中既没有单一的国家作为国际领导，也没有集体的国际领导。

杨宽说：“春秋时代战争的主要目的在于争霸，战国时代战争的主要目的在于兼并。”[17] 他的观点得到了中国历史学家的广泛认同。事实上，春秋时期与战国时期的主要区别不在于是否实行兼并，而在于兼并在春秋时期被认为是违反了国际规范，而在战国时期则变得普遍和合法。

由于兼并成为一种盛行的国际规范，战国时期的国家数量急剧减少。起初，该体系中至少有26个国家，[18] 但到了中期，大部分国家在兼并战争中被灭掉了，只剩下魏、赵、韩、齐、秦、楚、燕7个最大、最强的国家。[19] 由于领土、人口和军事实力的急剧扩大，这些国家称其统治者为王，变诸侯国为君主国。公元前256年，秦国灭周，周赧王从天子降为西周公。[20] 这标志着所有的国际行为体都是独立的国家，不再有诸侯国。兼并战争持续了一个多世纪，以秦国的胜利而告终。秦国兼并了华夏国际体系中的其他6国，于公元前221年建立了第一个东亚

帝国。[21] 秦王嬴政自封为皇帝，史称秦始皇。

秦朝的建立，使华夏国际体系从绝对无政府状态变为相对有等级的状态，国际行为体从多个君主国变为一个帝国加上一些非华夏的王国和部族，国际格局从多极变为单极。此后，华夏国际体系的类型成为众所周知的以帝国为中心的朝贡体系。当朝贡体系巩固时，国际关系就井然有序，否则就是混乱的。

---

[1] 杨宽：《西周史》，第871页。

[2] 何茂春：《中国外交通史》，中国社会科学出版社，1996年，第13—14页。

[3] “五服体系”是以周天子的王城为中心向外延伸的一个有中心和边缘的国际体系。王城周围500里（1里=500米）为“甸服”，耕种王田为天子提供粮食。向外500里为“侯服”，提供劳役和边疆保卫。再向外2 500里为“宾服”，宾服的诸侯国为中原国家。宾服地区每500里为一圻，次序是侯圻、甸圻、男圻、采圻和卫圻，这些地区主要负责文化教育和提供军事支持。再向外的地区有“要服”和“荒服”两个地区，每个地区为1 000里。要服和荒服与王城的地理距离是否相同并不清楚。要服地区分为“蛮服”和“夷服”两个地区，各有500里，部族遵循相似的政治规则，但可减少赋税。与要服类似，荒服地区分为“镇服”和“蕃服”两个地区，各有500里，这些地区的部落仅执行最基础的政治规则和规范，人员可自由迁徙。然而，五服体系在学术上有不同的解释。参见叶自成：《春秋时期的中国外交思想》，香港社会科学出版社，2013年，第28页；杨宽：《西周史》，第453页；上海师范学院古籍研究组：《国语》，上海国际出版社，1978年，第4页。

[4] 上海师范学院古籍研究组：《国语》，第1—3页。

[5] 在武王和成王的统治下，诸侯国之间以及诸侯国和部落之间都发生过军事冲突，但是比昭王登基后爆发的军事冲突少得多。参见何茂春：《中国外交通史》，第23页。

[6] 同上。参照《现代汉语词典》后，将原文中的“1001年”改“995年”。

[7] 杨宽：《西周史》，第453页。

[8] 同上。

[9] 同上，第840页，第841页，第849页。

[10] 黄永堂译注：《国语全译》，贵州人民出版社，2009年，第20页；杨宽：《西周史》，第842页。

[11] 杨宽：《西周史》，第850页。

[12] 顾德融、朱顺龙：《春秋史》，上海人民出版社，2001年，第41—42页；杨宽：《西周史》，第851页。

[13] 顾德融、朱顺龙：《春秋史》，第21页；杨宽：《战国史》，上海人民出版社，2003年，第2页。

[14] Kalevi J. Holsti, International Politics: A Framework for Analysis (EnglewoodCliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), 33.

[15] 洪亮吉：《春秋左传诂》，第285页。

[16] 顾德融、朱顺龙：《春秋史》，第85页。

[17] 杨宽：《战国史》，第2页。

[18] 同上，第278—283页。

[19] 同上，第303页。

[20] 同上，第719页。

[21] 同上，第457—458页。

现代史案例

现代史上没有比两次世界大战对国际政治更具影响力的事件了。这两次大战虽然同等重要，但各自影响的结果不同。值得注意的是，虽然一战改变了主导国的情形，但它并没有改变国际规范和国际格局的类型。相比之下，二战改变了整个国际体系，包括国际规范和国际格局，这主要是罗斯福政府提供了新型国际领导的结果。

一战没有带来国际体系转型

国际体系转型经常是通过战争实现的，但战争并不一定会带来国际体系转型。尽管一战在20世纪初对国际关系产生了巨大的影响，但是它并没有带来国际体系转型，因为既没有出现国际格局类型的变化，也没有发生国际规范类型的变化。一战前后的国际格局都是多极的，国际规范的类型也都是强权政治规范。在一战爆发之前，全球主导国已不再建立帝国。中国和波斯帝国消失了，4个欧洲帝国（哈布斯堡帝国、霍亨索伦帝国、罗曼诺夫帝国和奥斯曼帝国）也大大削弱了。[1]所有新的欧洲主要大国都是帝国主义民族国家，战后依然如此。

19世纪末至20世纪初，英国是世界主导国，实行专横的国际领导。它一贯采用强权政治原则，在全球实施殖民扩张，使强权政治规范遍布全世界。[2]英国的强权政治原则表现为对外政策缺乏诚信，而且不遵守国际条约。1896年，英国公开承认其“光荣孤立”政策，表明其外交政策在任何情况下都不会被国际条约束缚。[3]这一政策使英国形成了不受任何条约约束的外交习惯。1898年，英国和德国签署了一份瓜分葡萄

牙殖民地的协议。一年后，英国又与葡萄牙签署了一份协议，声明它不会入侵任何葡萄牙殖民地，这违背了它对德国的承诺。[4] 1904年，英国对法国做出军事承诺，1907年对俄国也做出类似的承诺，都是针对德国的。然而，在仅仅两年后的1909年，英国就与德国就海军协议进行了谈判。因此，英国违反国际协议的行为与周宣王不遵守五服规范的行为很相似。

英国不遵守任何承诺的政策导致其他国家也无视国际条约。因此，在20世纪的头20年里，违反国际条约是一种普遍现象。国际条约被用作某项政策的借口，而不是基础，并且外交欺诈和背叛盛行。例如，意大利是意德奥三国同盟的核心成员。1914年7月28日一战爆发，此后不久，意大利却退出了同盟，8月3日宣布中立。[5] 7月9日，英国告知德国驻英大使，英国既不是法国的盟友，也不是俄国的盟友，不受对这两个国家的任何承诺的约束。此外，一战爆发的两天前，英国表态称将保持中立，不卷入任何战争。由于背叛盟友是当时广为接受的国际规范，德国相信了英国背叛法国和俄国的表态。因此，当英国于7月29日宣布将参战时，德皇威廉二世大骂英国骗子。[6]

英国在拓展殖民地方面的强权政治原则被主要国家效仿。兼并他国领土或殖民地成为当时的国际规范，这与华夏体系战国时期的兼并规范很相似。在英国主导的体系下，发生了很多殖民战争，领土扩张和侵犯他国领土主权的情况经常出现，如1898年的美西战争、1899—1902年的布尔战争、1900年的八国联军侵华战争、1904—1905年的日俄战争、1907年的第二次摩洛哥危机、1911—1912年的意大利-土耳其战争、1911年的阿加迪尔危机、1911年的俄国入侵蒙古战争、1912—1913年的第一次巴尔干战争、1913年的第二次巴尔干战争，以及1914—1918年的一战。[7]

一战后不久，美国便取代英国成了世界最强国。虽然美国已经开始

从强权国向霸权国过渡，但美国的实力还不足以提供不同于英国的国际领导。[8] 一个具有讽刺意味的历史事件表明了这一点。美国总统威尔逊提出了建立集体安全体系的14点计划，后来被称为《国际联盟宪章》。《国际联盟宪章》中的条款包括保持成员国的领土完整、政治独立和民族自决。[9] 然而，美国国会最终决定否决《凡尔赛条约》，因此拒绝了威尔逊总统提出的加入国际联盟的想法。因此，美国自己的决定使其领导失去了建立新的国际规范的机会，而英国、日本、法国和意大利等强权国家在一战后仍然主导国际规范。[10] 换言之，一战后，强权领导继续存在，强权政治规范在国际政治中仍起主导作用。

一战后，违反国际条约仍是普遍的国际规范，以战争作为领土扩张的手段也仍然很常见。这是一个全球性的战国时代。尽管签署了许多限制使用武力的条约，包括《国际联盟盟约》（1919年）、《限制海军军备条约》（1922年）、《非战公约》（1928年）和《莫斯科议定书》（1929年），但是没有一个大国遵守这些国际条约。此外，包括德国、日本和意大利在内的15个国际联盟成员国后来都退出了这个国际组织。[11] 这些事件表明，当时无视国际条约是普遍的，也是合法的。1929年大萧条之后，为了扩张领土，大国加剧大规模扩军。日本于1931年入侵中国东北，意大利于1935年入侵阿比西尼亚（埃塞俄比亚），日本于1937年全面入侵中国，德国同年入侵捷克斯洛伐克，又于1939年入侵波兰，这标志着二战的开始。[12]

从19世纪末到二战结束，国际体系的秩序经历了两次世界大战之前两个相对和平的时期。同时，该体系的国际行为体和国际规范都保持了相同的类型。一战前后都是多极格局，一战期间为两极格局。然而，这期间的国际格局变化没能带来国际体系转型。这一时期的国际关系史说明了国际秩序与国际体系的区别，以及国际格局变化与国际体系转型的区别。

二战后唯一的体系转型

与一战不同，二战带来了国际体系转型。战争虽然没有改变国际行为体的类型，但将国际格局从多极变为两极，将国际规范从强权政治规范变为双重标准规范。这些构成部分类型的变化引发了从凡尔赛-华盛顿体系到雅尔塔体系的转变，而雅尔塔体系在冷战中幸存下来，并一直维持至今。

二战结束以来的国际关系史在学术上分为冷战时期和冷战后时期，其国际格局有所不同，分别为两极和一极。然而，自1945年以来，国际体系保持不变，因为这两个时期的国际行为体和国际规范的类型都没变。冷战期间，所有大国都是民族国家，其中美国和苏联是超级大国。由于这两个超级大国都是霸权国家，都实行霸权式的领导，它们所建立的国际规范也相应地是双重标准规范。冷战后，所有大国都仍然是民族国家，美国成为唯一的超级大国。虽然美国获得了最多的国际权力，但其政治性质保持不变。因此，国际领导的类型没有变，国际规范继续以双重标准原则为指导。

冷战时期的双重标准规范与春秋时期晋楚争霸的双重标准规范很相似，春秋时期的晋楚和冷战时期的美苏都是霸权国家，而不是强权国家。晋楚两国分别组建各自的联盟，支持战时的盟友，破坏敌国政权。美苏分别建立了各自的多边同盟和双边同盟，为盟国提供安全保障和经济援助，同时进行代理战争，颠覆敌国政权。然而，在遵守不兼并原则方面，美苏两国比晋楚两国好得多。

在维护与盟国的和平关系方面，美国可以与晋国相比，苏联可以与楚国相比。与苏联和楚国对它们盟国的政策相比，美国和晋国对盟国政策的信誉比较高，这是美国和晋国的相似之处。楚国比晋国对盟国的军事干预更多。美国于1948年启动“马歇尔计划”，帮助其欧洲盟国，并在

1949年建立了北约，为其盟国提供安全保障。从那时起，美国再也没有对其盟国进行任何军事干预。[13]关于对盟国的战略信誉，苏联远不如美国。1948年，苏联断绝与南斯拉夫的同盟，并从南斯拉夫撤军。1958年，它单方面中止了与中国的援助条约。1956年和1968年，它分别对匈牙利和捷克斯洛伐克进行军事干预，这两个国家都是华约的成员国。[14]这些行为不符合荀子所说的霸权标准，即“结约已定，虽睹利败，不欺其与”。[15]苏联不履行对其盟国的承诺，也是导致华约于1991年解散的一个重要原因。[16]作为社会主义阵营的领导者，苏联违反与盟国的协议，不仅削弱了社会主义阵营内的团结，而且被其他社会主义国家效仿，即通过战争解决争端，如20世纪70年代的中越战争和柬越战争。

冷战期间，美国和苏联对非盟国的行为都是以强权政治原则为指导的。为了扩大政治影响范围，它们不仅在军事上支持亚洲、非洲和拉丁美洲的代理人战争，而且有时还参与战争，如1950—1953年的朝鲜战争、1959年的猪湾战争、1961—1973年的越南战争、1979—1988年的阿富汗战争和1990—1991年的波斯湾战争。美国和苏联对非盟国的政策强化了敌对国家之间的强权政治规范。地区大国之间发生了许多战争，可见敌对国之间实行的也是强权政治原则，如印度与巴基斯坦的三次战争（1948年、1965年、1971年）、以色列与周边阿拉伯国家的5次中东战争（1948年、1956年、1967年、1973年、1982年）、中印战争（1962年）、柬越战争（1978—1979年）、中越军事冲突（1979年）、两次两伊战争（1980—1988年），以及南非对其邻国的多次军事入侵。

冷战后，美国作为唯一的超级大国，更有权加强双重标准规范。例如，美国和西方国家在分离主义问题上达成了默契，只支持非西方国家的分裂主义运动。这种情况直到今天都没有改变。相关的最新案例是，根据公投结果和加泰罗尼亚135个席位地区政府议员的投票结果，加泰

罗尼亚宣布脱离西班牙独立，而美国、欧盟和许多西方国家的领导人对此不予承认。[17]同时，几乎没有西方国家领导人公开反对非西方国家的分离活动，中国香港和中国台湾的分离主义活动就引起英国议会与美国国会的政治同情甚至是支持。此外，在导弹不扩散和导弹技术控制问题上，美国和西方国家阻止非西方国家之间的核扩散，而不阻止西方国家之间的核扩散。尽管沙特阿拉伯和缅甸的人权纪录同样糟糕，但西方国家在这方面对缅甸实施了制裁，但对美国的盟友沙特阿拉伯就没有实施制裁。

冷战结束后，一些国际关系学者研究出一种“民主和平”的理论，用来解释西方国家为什么与非西方国家开战，而它们相互之间不开战。这一理论论据是否可靠暂且不论，它使人们注意到的是冷战后时期双重标准规范的现象。1990—2002年，在世界46个不同地区共发生58起重大武装冲突，其中没有一起发生在西方国家之间。[18]1990年以来，发生了11次重大国际战争：波斯湾战争（1991年）、索马里战争（1992年）、厄立特里亚-埃塞俄比亚战争（1998年）、科索沃战争（1999年）、阿富汗战争（2001年）、伊拉克战争（2003年）、以色列入侵黎巴嫩（2006年）、格鲁吉亚战争（2008年）、利比亚战争（2011年）、叙利亚战争（2011年）和沙特阿拉伯-也门战争（2015年）。其中大多数战争都是由西方国家对非西方国家发动的。在这11次战争中，只有3次是非西方国家之间的战争，其余8次都与西方国家有关，其中7次有北约成员国参与。

---

[1] Stavrianos, World Since 1500, 322 n 431, n 457, n 472.

[2] 1902—1911年，英国的军费支出达到了顶峰，俄国、德国、法国这些二等军事强国的军费支出仅分别各占英国军费支出的2/3~3/4，奥匈帝国和意大利的军费支出不足其1/2。美国在1898年赢得美西战争，日本在1905年赢得日俄战争，随后两者的实力都大增，但仍不能与英国相比。参见王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，世界知识出版社，1995年，第357—358页。

[3] 同上，第329页。

[4] 同上，第334页。

[5] 同上，第410页。

[6] 同上，第402—403页。

[7] 美西战争导致西班牙将古巴、波多黎各、西印度群岛、关岛和菲律宾割让给美国。英布战争导致布尔共和国失去独立，并同意接受英国王室的主权统治；大英帝国通过将开普敦、纳塔尔、德兰士瓦和奥兰治自由邦联合起来建立了南非联邦。日俄战争使俄国将其对亚瑟港、库页岛南部及附近岛屿的租赁权让给日本，并使其承认韩国是日本利益范围的一部分。1910年，日本正式兼并了韩国。意大利-土耳其战争导致土耳其承认的黎波里塔尼亚和西里纳加是意大利的属地。第一次巴尔干战争后，奥斯曼帝国放弃了它在欧洲大陆的所有土地，包括从爱琴海到黑海（阿尔巴尼亚除外）沿线以西，以及从克里特岛到黑山、塞尔维亚、保加利亚和希腊。第二次巴尔干战争后，希腊和塞尔维亚分裂了马其顿，奥斯曼人重新夺回了阿德里安堡，保加利亚失去了在第一次巴尔干战争中赢得的土地，同时还失去了其原有的一些领土。八国联军侵华后，俄国占领了中国东北三省，而且俄国、意大利、英国和奥匈帝国在天津获得了租界地。第二次摩洛哥危机后，法国军队占领了阿尔及利亚领土。阿加迪尔危机后，法国将其在刚果27 500平方公里土地上的财产移交给德国，而德国则将乍得湖以东的一块土地割让给法国。在俄国入侵蒙古后，俄国占领了在唐努乌梁海的中国领土。参见王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，第274—394页。

[8] 1922年，美国、英国、法国、意大利和日本之间的《限制海军军备条约》规定，他们各国海军的比例为5∶5∶3∶1.75∶1.75。参见王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，第118页。

[9] 同上，第90—91页。

[10] 同上，第84—91页。

[11] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订本），第984页。

[12] 王绳祖主编：《国际关系史（1929—1939）》，世界知识出版社，1995年，第59—62,页，第83—86页，第148—149页，第184—187页，第277—380页；王绳祖主编：《国际关系史（1939—1945）》，世界知识出版社，1995年，第4页，第5页。

[13] 安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订本），第984页。

[14] 王绳祖主编：《国际关系史（1949—1959）》，世界知识出版社，1995年，第309—310页；王绳祖主编：《国际关系史（1960—1969）》，世界知识出版社，1995年，第105—107页。

[15] 蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，第206页。

[16] 王明修主编：《世界知识年鉴（1991—1992）》，第846页。

[17] “UK, US Reject Catalonia’s Independence from Spain,” Rediffnews, October 27,2017, http://news.rediff.com/commentary/2017/oct/27/uk-us-reject-cataloniasindependence-from-

spain/f0f76bb3f0ce01d42fd00e5503091738; “Europe Rejects Catalonia’s Independence,” En.Hberler.com, October 27, 2017, https://en.haberler.com/update-europe-rejects-catalonia-s-independence-1123115/.

[18] 斯德哥尔摩国际和平研究所：《SIPRI年鉴2003：军备、裁军和国际安全》，中国军控与裁军协会译，世界知识出版社，2004年，第127—130页。重大武装冲突是指造成至少1 000名武装人员死亡的军事冲突。

小结

本章讨论了古代华夏体系和现代全球体系的变化，通过比较我们可以找出某些相似之处。例如，古代华夏案例和现代案例都表明，国际秩序不一定与国际体系的类型相一致。任何一种国际体系都可能经历和平时期和战争时期。这一事实表明，国际秩序和国际体系是两种不同的事物。中国朝贡体系和美国主导的现代全球体系的国际领导都青睐双重标准规范。这与邝云峰关于冷战后时期美国领导的研究所见略同。他说，“美国作为朝贡体系的中心或焦点与明清时期的中国如出一辙。”[1]

历史表明，国际体系转型的方向是由国际领导的类型决定的。由于国际领导的变化是朝着随机的方向，而不是沿着一条循序渐进的路线，因此在长达千年的历史进程中，体系特征的变化也是不确定的。从西周时期到战国时期，华夏体系由一个相对王道的体系转变为强权政治体系，而从19世纪末到今天，全球国际体系由强权政治体系转变为霸权体系。这些体系转型的方向是相反的，这表明国际体系不是只以一种方式或朝着任何预定方向发展的。

决定国际秩序的是国际领导的类型，而不是国际格局。二战结束以来，军事对抗时而较多时而较少，国际秩序随之摇摆不定，但雅尔塔体系的性质没有改变。该体系的特点是双重标准规范，而不是两极格局或一极格局。目前以中美为首的两极化可能会产生一个新的国际领导，它将带来与冷战后时期不同的秩序。然而，新领导是会维持双重标准规范还是会形成一套新型规范尚不确定。我们不能排除这样的可能性：尽管国际秩序与冷战后时期不同，但国际体系仍将保持不变。

[1] Yuen Foong Khong, “The American Tributary System,” Chinese Journal of International Politics 6, no.1 (Spring 2013): 6.

第九章 结论

周虽旧邦，其命维新。

《诗经》

通过阅读先秦哲学著作，笔者不仅认识到政治领导在国际政治中的作用比其他任何因素都重要，而且认识到大国的国家领导作为自变量，可以把决策者、国家和国际体系三个分析层次联系起来。本章先总结本书的理论，然后将其应用于预测未来10年中国崛起和美国相对衰落对国际政治的影响。

理论总结

如开篇所述，本书的目的是建立一个新的理论，以解释为什么少数崛起国能取代主导国。其实这个理论也能用来解释主导国的衰落以及大多数崛起国的失败。本书对权力再分配的解释涉及国际格局、国际规范、国际秩序和国际体系的改变机制。本书理论的核心自变量是政治领导，其变量值为国内领导或国际领导的不同类型。领导类型在改变国际格局、国际规范、国际秩序和国际体系中起着关键作用。

领导与不平衡增长

基于现实主义的假定，即追求国家利益是国家行为的主要动机，笔者认为，国家的客观战略利益是由国家综合实力决定的。由于每个国家的实力不同，其战略利益可以分别界定为：主导国的主要战略利益是保持其世界主导权，崛起国的主要战略利益是获取世界主导权，地区大国的主要战略利益是获得地区主导权，小国的主要战略利益是维护生存。

国家的实力包括政治、军事、经济和文化四个方面。政治实力是操作性要素，其他三个（军事、经济、文化）是资源性要素。换句话说，政治实力对其他三个要素起着扩大或缩小的作用。当政治实力降为零时，其他三个实力要素就不发挥作用了。因此，国家实力的扩大或缩小取决于该国的政治能力。国家的战略利益是根据国家综合实力的扩大或缩小来重新定义的。每个领域或具体问题的利益是根据与之相关领域或问题的实力来界定的。

国家领导决定了国家的政治实力，而领导能力主要体现为改革能

力。与倒退相反，改革是指随着形势的变化朝着进步的方向变化，因此改革的能力是以改革的结果为评价标准的。与很少进行或不进行改革的国家相比，一国领导不断进行及时的改革，该国的实力就会增长得较快。同样的道理也适用于同一国家的不同领导，一国领导比其前任进行更多的改革，该国的实力就能更快地增长，反之则更慢。在多数情况下，主导国的改革动机不如崛起国强烈，因为其领先的地位使其对本国政治和社会制度有自豪感，而缺乏改革的欲望。于是，与崛起国相比，主导国实施的改革较少，这削弱了它在不断变化的环境中的竞争能力，最终导致其衰落。

不同国家的领导能力永远是不一样的，这可以解释国家综合实力不均衡增长的规律。在所有影响领导能力的因素中，领导类型往往具有最直接和最重要的作用。新领导在领导类型上的变化，对国家实力增长的影响非常明显。领导类型的变化会加快或减缓国家实力的增长速度，也会使该国与他国的相对实力发生改变。当大国间的实力差距变化达到一定程度时，国际格局将在单极、两极和多极之间变化。甚至建立道义规范也是由开明的自身利益而非利他主义推动的。这个机制带来推论1：国家领导力的提高或下降导致国家间相对实力的变化，最终导致国际格局的变化。

领导类型和战略偏好

基于现实主义假定，国际社会是一个无序体系，自保成为国家追求自身独特战略利益的原则，因此笔者认为，政府道义不同于个人道义和国际道义，同时政府道义是普世的而非民族性的。国家领导是以它所统治的人民为基础的，因此政府道义是指对它所统治的人民的利益负责。从国际政治角度来说，政府道义是指提高一国的国际地位，而从国际社会角度来说，政府道义是指提高一国的国际战略信誉。

根据政府责任感，国家领导可以分为4个类型：无为型、守成型、进取型和争斗型。这个分类以两个变量的结合为基础：一是领导集团对本国国际地位现状的态度，二是对决策错误是否采取负责任的行为。无为型领导和守成型领导缺乏提高本国国际地位的动力，进取型领导和争斗型领导则有强烈的扩大本国国际权力的意愿。守成型领导和进取型领导发现错误时愿意调整政策，而无为型领导和争斗型领导不愿承认错误，甚至当其错误政策严重伤害本国利益或国家实力时，他们仍不愿意承认错误。

鉴于国家领导的类型是由领导的政府道义观念决定的，不同类型的领导会导致国家实力增长速度不同。当崛起国政府比主导国政府有更强的责任感时，这种差别将表现为前者比后者进行更多的改革，从而逐渐缩小两者之间的实力差距。如果这种情况持续几十年，崛起国的综合实力将赶上甚至超过主导国，于是崛起国成为新的主导国。

由于政府的责任感不同，因此对于国际地位问题，不同类型的领导有不同的战略偏好。无为型领导对维护本国国际权力采取回避冲突或无所作为的策略，守成型领导倾向于通过改善对外经济关系维持现行国际地位，进取型领导会通过政治改革和扩大国际支持提高本国国际地位，争斗型领导采用军事手段扩大国际权力。领导类型和战略偏好的对应关系带来推论2：在无政府状态的国际体系中，所有国家维护自身战略利益的原则都是自保，但采取的外交战略是不同的。

国际领导与国际规范

由于各国实力增长不均衡，崛起国的成功将带来国际领导国的变化。这种变化不可避免地伴随着主导国和崛起国之间的权力再分配。新的国际领导国将改革现有的国际规范，以便长久维持其领导地位。从这

一机制可以得到推论3：追求自身利益是国家行为的首要动机，也是制定国际规范背后的压力。如果新的国际领导与前国际领导的类型相同，新领导国将完全按照它们与前领导国的共同价值观来改革国际规范的内容，否则它们会根据自己的价值观改革规范，换言之，建立新型规范。

一般来说，领导国通过三个机制建立新国际规范：榜样-效仿机制、支持-强化机制和惩罚-维护机制。支持-强化机制是指对遵守主导国倡导的行为原则的国家给予奖励，而惩罚-维护机制是指对违反这一原则的国家施以惩罚。这两个机制能起作用靠的是领导国的这些政策能使其他国家获得或失去利益。与这两个机制不同，榜样-效仿机制是一个使其他国家自愿效仿主导国的行为原则的机制，因为它们相信遵守该原则将有助于它们变得像主导国那样繁荣。这三个机制可以用于改革国际规范的类型和内容。

根据战略信誉和政策一致性这两个变量，国际领导可分为4种类型：王道型、霸权型、昏庸型和强权型。王道型领导或霸权型领导比昏庸型领导或强权型领导的战略信誉好得多，而王道型领导或强权型领导比霸权型领导或昏庸型领导的政策一致性强。与国际领导类型相对应，王道型领导倡导道义规范，霸权型领导实行双重标准规范，昏庸型领导奉行恃强凌弱规范，强权型领导遵循强权政治规范。如果新的国际领导类型不同于原来的国际领导类型，它便会建立一种新型国际规范，以维持其在国际体系中的主导地位。由于国际领导类型并不必然会变得更好，国际规范类型的变化方向也是随机的，而未必线性地从强权政治规范向道义规范变化。

由于王道型领导是根据道义原则来指导外交政策的，因此其行为有助于建立好于其他三种类型领导的战略信誉。随着战略信誉的提高，王道型领导能树立起良好的权威，获得更大的国际权力。权力和权威都是影响力的构成要素，但作为领导的资源，它们的功能不同。前者靠强力

影响其他国家的行为，而后者则依赖其他国家对领导国的信任自愿遵循领导国的理念。因此，道义规范比其他规范能更有效、更持久地维护领导国的国际领导地位。双重标准规范在维护一国国际领导地位方面不如道义规范有效，但比恃强凌弱规范和强权政治规范有效。然而，领导国的道义在维护国际秩序中能够发挥作用的前提是其强大的国家实力。也就是说，弱国的道义行为对国际规范类型的影响非常有限。

构成要素变化与体系转型

无论过去、现在还是将来，任何主导国都无法避免衰落或被崛起国取代。国际领导的变化意味着大国之间的权力再分配，但主要是崛起国和主导国之间的权力再分配。从它们之间的竞争可得出推论4：权力的零和性导致崛起国与主导国之间的结构性矛盾，并影响现行国际秩序。无论是结构秩序还是规范秩序的变化，都会导致崛起国与主导国之间的冲突，从而导致体系的不稳定。结构秩序通常受大国间权力再分配的影响，而规范秩序则受国际规范性质变化的影响。崛起国与主导国之间的竞争不会只限于物质利益领域，也发生在非物质利益领域。当崛起国和主导国的意识形态不同时，它们还会进行竞争，力图使自己的意识形态变成全球主流价值观。意识形态的对抗往往比单纯的物质利益竞争更为激烈。

由于国际秩序与国际体系是两个不同的事物，权力再分配往往会破坏国际秩序，但并不必然导致体系转型。虽然国际规范既是国际秩序也是国际体系的构成要素，但规范只界定秩序或体系的具体特点，并不使它们成为同一事物。国际秩序是指国际体系所处的状态，主要是指体系内的国际行为体是否和平地解决它们的冲突，而国际体系是指由按规范互动的国际行为体组成的一个复合的社会。在行为体、格局和规范这三个体系构成要素不发生变化的情况下，体系的秩序可以被破坏，也可以

得到恢复。因此，战争经常破坏一个国际体系的秩序，但是这种国际秩序在体系不变的情况下仍可得到恢复。崛起国的成功往往导致权力再分配和秩序变化，但导致体系转型的较少。

当体系的三个构成要素中只有一个伴随着国际权力再分配而变化时，不会发生整个体系的转型。体系转型是指复合体的类型变化，即体系变化，而不只是体系某一方面的变化。因此，体系转型需要三个构成要素中的至少两个发生类型变化。历史上，国家是主要的国际行为体，如城邦、王朝、君主国、帝国和民族国家。每种国家形态都曾持续多个世纪。由于行为体类型变化所需的时间长于格局类型和规范类型变化所需的时间，体系转型经常伴随的是规范类型和格局类型的变化，而不是行为体类型加上另一个要素类型的变化。

国际权力再分配不同于世界地缘政治中心转移。前者是指某一国际体系中的领导权从一国或一个集团转向另一国或另一个集团，后者是指战略竞争者的所在地以及战略竞争地区的地理位置的转变。如果崛起国和主导国分别位于不同的大陆板块，权力从后者向前者转移才会产生世界地缘政治中心的转移，否则不会。如果两个大陆板块的文明不同，领导权的转换经常伴随着文明冲突，这种文明冲突会掩盖崛起国与主导国权力竞争的本质。

新的两极世界

所有科学的理论都具有预测功能，反过来说，能够用来预测的理论应该是科学的理论。基于本书提出的理论，这一节将对未来10年国际政治的变化进行预测，这期间中国的崛起将引起国际政治的权力再分配。所有科学的预测都必须有明确的时间期限，否则它们是不可验证的。为了将来可以对预测进行检验，下面所做的预测期限为10年，即2019—2028年。

没有全球领导的两极化

中国的崛起很可能使冷战后以美国为主导的单极格局在未来10年内转变为以中国和美国为主导的两极格局。与特朗普政府相比，中国政府实施改革计划的能力较强，或较少倒退。这增加了这种可能性，即在特朗普任期内中美的实力差距进一步缩小。即使美国政府在2021年换个新领导，这种可能性也可能持续下去，因为恢复国家实力通常需要比削弱它花费更长的时间。除了中国的崛起，形成两极格局的另一个重要因素是其他大国与美国和中国之间在国家实力上的巨大差距。目前，没有哪个大国的综合实力超过美国的1/4或中国的1/2。即使这些国家有幸在未来10年中出现比中国和美国更有改革能力的国家领导人，它们也没有机会在这10年内把国家实力提高到中国的水平，更不用说到美国的水平了。实际上，历史概率表明这些国家领导人的改革能力很可能与美国和中国的领导人相同，甚至不及美国和中国的领导人。

目前的两极化将推动世界中心从欧洲转移到东亚。在一个两极世界里，世界中心的位置需要满足两个条件：该地区是两个领导国之间战略

竞争的核心区域，而且一个领导国的地理位置在该区域。未来10年，将只有美国和中国两个超级大国。与此同时，中国和美国在东亚的战略利益多于在其他任何地区，包括欧洲。中国若不能成为东亚的主导国就无法实现民族复兴的目标。同样地，美国如果失去在该地区的主导影响力，就无法保持其世界领导地位。未来10年里，中美地缘政治竞争将集中于东亚而非任何其他地区。因此，在未来10年东亚将取代欧洲成为世界中心。

新的两极格局将使较小国家根据具体问题在美国和中国之间选边，这与冷战期间它们在美国和苏联之间选边的动机不同。在全球化时代，中国与世界各国建立了相互交织的关系，这使遏制战略失效。由于遏制战略没有效力，美国不再有全面援助盟友的动机。与此同时，中国出于避免卷入战争的考虑，也不太愿意向其支持者提供全面援助。针对这两个大国对其支持者的政策，作为回应，小国在中美竞争中采取的策略不同于在冷战时期针对美苏竞争的战略。它们不会在每个问题上都站在同一个超级大国一边，而是根据与二者中哪个享有共同的具体利益来选边。一些东盟国家已经对中国和美国采取了双轨战略，在经济问题上站在中国一边，而在安全问题上站在美国一边。这种平衡战略可能会在未来两极世界的小国中流行起来。

在未来10年内无论中国还是美国都不能担当全球领导。作为全球领导的国家需要为小国提供单独或集体的安全保护。中国在未来10年内甚至更不可能放弃不结盟原则，这意味着中国不会为任何国家包括其邻国提供安全保护。虽然美国有50多个盟友，但特朗普政府不愿承担保护它们的全部责任。同时，崛起国与主导国之间的结构性矛盾意味着中美两国不能为世界提供所谓的“两超”或“中美”联合的共同领导。当美国和中国不能单独或联手担当全球领导时，我们无法期望任何其他国际行为体（包括国家和国际组织）有担当世界领导的能力。没有全球领导，全球治理将不可避免地停滞。因此，未来10年，在气候变化、反恐怖主义、

非法移民和人口贩运等问题上的合作取得进展的可能性较小。

秩序不稳定却不会发生冷战

未来10年中美之间发生直接战争的危险极小。核武器有效防止了冷战时期美苏之间的直接战争，也将在中美战略对抗中发挥同样的作用。自1989年以来，中国从未卷入任何大规模的军事冲突，美国也没有打破冷战以来不与核国家发生直接战争的纪录。自朝鲜核武器问题首次出现以来，美国政府甚至一直避免使用军事手段解决该问题。这些事实表明，无论美国还是中国都没有勇气与对方展开直接战争。

在未来10年内，中美之间甚至连代理人战争都不太可能发生。与俄罗斯的战略偏好不同，中国并不注重代理人战争在其崛起中的作用。相反，中国将经济视为国家实力的基础，因此更倾向于通过经济途径扩大国际影响，如建立亚洲基础设施投资银行以及提出“一带一路”倡议。由于中国战略偏好的重点是经济影响，因此在未来10年内中国不太可能卷入与美国的代理人战争，这与冷战时期的美苏对抗形成鲜明对比。

中美之间无战事可能意味着没有世界大战的危险，也没有它们之间的代理人战争，但这并不能确保未来10年其他国家之间的和平。特别是在远离领导国的地区，当地区大国在其势力范围内与其他国家发生冲突时，领导国不愿卷入它们之间的安全争端便给地区大国带来优势。因此，在处理与周边国家的争端时，地区大国更喜欢军事解决而不是外交谈判，如俄罗斯、法国、印度、土耳其、伊朗、沙特阿拉伯、以色列、尼日利亚、刚果和埃及的所作所为。这些国家的政府，即使不及美国领导，也远比中国政府更愿意通过军事手段解决争端。因此，下一个10年将有可能见证中东、欧亚大陆、南亚和非洲的安全冲突加剧。

中美两极化可能会加剧未来10年的国际分化，这可能导致更多的单

边主义行为。在全球化条件下，大公司能够比普通公司更有效地分配全球资源，因此，大公司多的国家将比其他国家更有机会迅速增加其在《财富》世界500强中的份额。中国和美国的大公司比世界上任何国家都多，2017年财富世界500强排行榜上有132家美国企业、115家中国企业。[1] *超级大国与其他国家之间国家实力的分化将降低其他国家对领导国支持的重要性。因此，中美两国将更加愿意通过自己的实力而非战略伙伴的集体努力解决冲突。也就是说，国际实力的分化将促进政治上的单边主义而不是多边主义。

由于中美两国总体上能靠自己的实力保护自己的利益，在未来10年里，这两个国家会更倾向于双边外交而非多边外交，这将成为国际社会大多数国家效仿的榜样。在安全领域，建立多边联盟是领导国在战略竞争中采取的传统战略。然而，中国政府和特朗普政府都没有采纳这一战略。特朗普政府比小布什政府更热衷于单边主义战略，这种做法使美国在特朗普总统上任的第一年削弱了与其传统盟友的关系，而中国政府则全面拒绝结盟理念。在经济领域，特朗普政府退出了《跨太平洋伙伴关系协定》的谈判，并通过分别与墨西哥和加拿大的双边谈判以《美墨加三国协议》取代了《北美自由贸易协定》。同时，中国也未能实现与东亚国家的自由贸易协定，主要是由于中国与日本的战略冲突。只要中美主要以双边外交而非多边外交方式处理冲突，全球多边机构在国际事务中的作用就会减弱。其结果是，联合国安全理事会在未来10年中要在常任理事国之间达成协议可能会遇到更大的困难。

只要中国在未来10年继续缩小与美国之间的经济差距，中美之间的经济竞争就会加剧。特朗普政府把美国的经济利益放在首位，这是他的继任者可能会持续的战略优先选择，因为大多数美国人认为中国对美国国际领导地位的挑战是基于经济实力而非军事实力。始于2018年的中美贸易摩擦不可能在近期得到永久解决，而且或许会持续10年。中美在贸易摩擦中采取的战略不仅意味着经济民族主义的新趋势，而且暗示着经

济制裁可能成为各国在各个领域对抗的普遍手段。因此，这种战略的优势将诱使中国和美国对其他国家实施制裁，这是其他大国在与弱于自己的国家发生冲突时可能照例采取的策略。因此，下一个10年可能会见证一个较不稳定的国际秩序。

尽管国际秩序不太稳定，但整个国际体系在未来10年可能保持不变。虽然目前的两极化可能会使国际秩序发生骚动，并且很可能在未来10年内形成两极世界，但无论是美国还是中国都难以在这一时期内建立新型国际规范，更不用说将民族国家转变为新型国际行为体了。因此，雅尔塔体系有可能在今后10年中继续下去，不会发生任何性质变化，就像冷战时期直至冷战后时期一样。

缺乏主流价值观与战略信誉

在未来10年里，没有任何意识形态能够通过建立一套新的主流价值观取代自由主义来指导国际社会。自由主义与反建制主义之间的竞争使美国无法恢复自由主义的统治地位，也不能建立一套具有全球影响力的新价值观。中国政府也不能向国外推行一套具有全球影响力的价值观，除非它在国内建立起一种政府和民众都认同的大众化的意识形态。同时，目前的两极化意味着任何国家或国际机构都没有比美国或中国更大的能力建立新的全球性价值观。因此，在未来10年内，世界很有可能进入一个没有主流价值观的时代。

全球主流价值观的空位，为各种意识形态争夺区域统治或对某种类型国家施加影响留下了真空。由于中美两国都知道意识形态对抗很容易升级为冷战，所以几乎没有任何的可能性出现如冷战期间那样两种具有全球影响力的意识形态的战略竞争。只要中国谨慎地避免与美国进行意识形态竞争，美国就不能使模式之争成为中美战略竞争的核心。相反，

世界可能在各种国际论坛上看到不同意识形态之间万花筒般的竞争。中东可能被什叶派和逊尼派之间的竞争蹂躏；西方国家，主要是欧洲国家，可能在自由主义和民粹主义的斗争中遭受挫伤；拉丁美洲国家可能会陷入社会主义和资本主义的激烈冲突之中；许多发展中国家可能蒙受国家主义和公民主义的斗争之苦；共产主义国家可能面临共产主义与经济实用主义的争执；神权国家在政治权力斗争中可能会经历宗教主义与世俗主义之间的矛盾。

最近在大国流行的个人决策的做法将在未来10年使战略信誉贬值并增加国际政治的不确定性。个人决策机制在做出决定之前不进行制度可行性研究，因此往往导致激进和感性的决策，包括关于政策调整的决策。如果左右摇摆的政策调整频繁发生，就不可避免地会导致外交政策的不一致性和不确定性。由于大国的个人决策机制可能在未来10年继续存在，在外交政策制定过程中，最高领导人的个人利益往往会压倒国家利益，包括战略信誉。因为领导者的个人利益是易变的，所以由个人利益驱动的政策将不可预测。由于大国外交政策不确定性盛行，猜疑和相互不信任可能成为国家间普遍存在的现象。伴随着这种情况，大国之间可能缺乏合作，而倾向于使用对抗战略来处理争端。2018年年初发生的中美贸易摩擦与俄罗斯和美英法联盟在叙利亚的军事对峙，可以说明这一趋势。

当领导国缺乏战略信誉时，多数国家可能会像冷战时期一样重视自己的主权，而且在未来10年中，各国的全球治理意识可能会减弱。全球治理是指国际责任的分配，以便减少对每个国家的共同威胁。如果领导国愿意在全球治理中承担更多的责任，那么较小国家将对实现这一目标更有信心，从而愿意参与其中，否则它们将失去兴趣，因为全球治理超出了它们的能力。在即将到来的两极世界中，中国和美国都不能担当全球领导，也不愿意负起全球治理的领导责任。由于中美都不能提高小国对中美承担全球治理责任的信心，国际社会的大多数国家宁愿靠自己的

能力处理问题。事实上，国家主权是目前民族国家实现自身利益的最可靠手段，因此它们可能极其重视主权，以至拒绝参与以主权为代价的全球治理。英国脱欧就是一个例证，表明英国更信任其主权而非与欧盟的合作。此外，美国退出《巴黎协定》可能导致未来10年在气候控制方面没有国际合作。

在未来10年里，虽然由于没有全球领导，冷战后的自由主义秩序将遭到进一步的破坏，但是双重标准的国际规范可能不变，因此雅尔塔体系的霸权性质将相应地延续下去。特朗普政府接连从多个国际机构退出，这的确削弱了这些机构维护国际秩序的效率，但其他大国不会效仿美国的做法。一个国家只有当它确信留在一个国际机构中会伤害本国利益时才会撤出该机构，而不会只因为不受益便退出。这意味着中国、俄罗斯、日本、德国、法国和英国在未来10年将留在目前的国际机构中，因为这样并无损失。因此，即便美国退出国际机构，甚至退出联合国、世界银行、国际货币基金和世界贸易组织，在未来10年基于《联合国宪章》的基本规范的类型也不会改变。

本书认为，政治领导在国际政治中起着不可或缺的作用，但并不主张全球问题可以由一个强大的国家来解决。国际关系的基本性质不会超越人类的基本性质。世界政治的特点仍然是，在全球无政府状态下，国家为权力、威望和财富而争斗。虽然全球化将地球变小，使世界事务的集中管理具备了可能性，但人类尚未建立能够完成这一任务的国际机构。当所有国家都在同一艘漏水的船上而这艘船又没有自动操作系统时，其中一国应为整艘船的安全提供领导。如果领导国不领导，其他国家不能跟随，那么这艘世界之船就会迷失方向。笔者的理论主张以王道型领导来改善世界，因为这种类型的领导在处理国际事务方面好于历史上任何其他类型的领导。即使这种类型的领导不能确保建设一个更理想的世界，但笔者仍然相信它将提供最佳机会让世界比今天更和平。

[1] 《2017年财富世界500强排行榜》，《财富中国》，2017年7月20日，http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2017-07/20/content_286785.htm。

参考文献

安国政、郭崇立、杨振武主编：《世界知识大辞典》（修订版），世界知识出版社，1998年。

《比赛谁的核按钮大，世界本不该这样》，《环球时报》，2018年1月4日，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-01/11495595.html。

《传承友谊是中朝共同受益的大战略》，《环球时报》，2018年3月28日，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-03/11704002.html。

崔高维校点：《礼记》，辽宁教育出版社，2000年。

戴德：《大戴礼记·用兵》，见阎学通、徐进编《中国先秦国家间政治思想选读》，复旦大学出版社，2008年，第235—237页。

俄罗斯战略形势评估课题组：《俄罗斯强势崛起述评》，《现代国际关系》2019年第2期，第19—24页。

方连庆、王炳元、刘金质主编：《国际关系史·战后卷》，北京大学出版社，2006年。

顾德融、朱顺龙：《春秋史》，上海人民出版社，2001年。

何茂春：《中国外交通史》，中国社会科学出版社，1996年。

何曜：《当代国际体系与中国的战略选择》，载上海社会科学院世界经济与政治研究所编：《国际环境与中国的和平发展》，时事出版社，2006年，第3—22页。

洪亮吉：《春秋左传诂》，中华书局，1987年。

侯露露：《发展的中国将为世界带来更多机遇》，《人民日报》2018年2月2日，第3版。

黄永堂译注：《国语全译》，贵州人民出版社，2009年。

李克强：《政府工作报告》，载《十八大以来重要文献选编》上册，中央文献出版社，2014年。

李铁城主编：《联合国的历程》，北京语言学院出版社，1993年。

李维琦：《国语·战国策》，岳麓书社，1988年。

林利民：《G20崛起是国际体系转型的起点》，《现代国际关系》2009年第11期，第36—38页。

林品石：《吕氏春秋今注今译》，台湾商务出版社，2005年。

刘德斌主编：《国际关系史》，高等教育出版社，2003年。

刘鸣、黄仁伟、顾永兴：《转型中的国际体系：中国与各主要力量的关系》，《国际问题研究》2008年第4期，第18—25页。

罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京大学出版社。2005年。

漆海霞：《老子的小国寡民思想》《王霸天下思想及启迪》，世界知识出版社，2009年。

秦亚青：《国际体系转型以及中国战略机遇期的延续》，《现代国际关系》2009年第4期，第35—37页。

上海师范学院古籍研究组：《国语》，上海国际出版社，1978年。

盛广智注译：《管子译注》，吉林文献历史出版社，1998年。

石永之：《内圣外王新诠》，《周易研究》2015年第5期，第88—89页。

斯德哥尔摩国际和平研究所：《SIPRI年鉴2003：军备、裁军和国际安全》，中国军控与裁军协会译，世界知识出版社，2004年。

孙学峰：《中国崛起困境》，社会科学文献出版社，2013年。

覃贻花：《王岐山参加党的十九大湖南省代表团讨论》，四川新闻网，2017年10月20日，http://news.ifeng.com/a/20171019/52708819_0.shtml。

唐永胜、李冬伟：《国际体系变迁与中国国家安全战略筹划》，《世界经济与政治》2014年第12期，第27—36页，第155页。

台湾三军大学：《中国历代战争史》，中信出版社，2012年。

托布约尔·克努成：《国际关系理论史导论》，余万里、何宗强译，天津人民出版社，2005年。

王常则译注：《孟子》，山西古籍出版社，2003年。

王红续：《新中国的外交价值取向与战略选择》，《国际关系学院学报》2011年第6期，第9—16页。

王明修、肖扬主编：《世界知识年鉴（1989—1990）》北京：世界知识出版社1990年版。

王明修主编：《世界知识年鉴（1991—1992）》，世界知识出版社，1992年。

王绳祖主编：《国际关系史（1871—1918）》，世界知识出版社，1995年。

王绳祖主编：《国际关系史（1917—1929）》，世界知识出版社，1995年。

王绳祖主编：《国际关系史（1929—1939）》，世界知识出版社，1995年。王绳祖主编：《国际关系史（1939—1945）》，世界知识出版社，1995年。

王绳祖主编：《国际关系史（1949—1959）》，世界知识出版社，1995年。

王绳祖主编：《国际关系史（1960—1969）》，世界知识出版社，1995年。

文正仁：《中国崛起大战略：与中国知识精英的深层对话》，李春福译，世界知识出版社，2011年。

吴兢：《贞观政要》，中州古籍出版社，2008年。

习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第1—5版。

习近平：《携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，中华人民共和国中央政府网，2017年12月1日。

蒋南华、罗书勤、杨寒清注译：《荀子全译》，贵州人民出版社，

1995年。

阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社，1996年版。

阎学通：《无序体系中的国际秩序》，《国际政治科学》2016年第1期，第1—32页。

阎学通、杨原：《国际关系分析》，北京大学出版社，2013年。

杨成绪：《中国与国际体系》，载徐敦信主编：《世界大势与中国和平发展》，世界知识出版社，2006年，第54—55页。

杨宽：《西周史》，上海人民出版社，2003年。

杨宽：《战国史》，上海人民出版社，2003年。

姚天冲、于天英：《“共同但有区别的责任”原则刍议》，《社会科学辑刊》2011年第1期，http://wenku.baidu.com/view/75135a8dd0d233d4b14e6989.html。

叶自成：《春秋时期的中国外交思想》，香港社会科学出版社，2013年。

赵广成、付瑞红：《国际体系的结构性变化析论》，《现代国际关系》2011年第8期，第32—38页。

赵丕：《关于新军事变革若干问题的战略思考》，《战略研究》2013年第2期，第9—19页。

周才珠、齐瑞端译注：《墨子全译》，贵州人民出版社，1995年。

朱峰：《俄格冲突的国际政治解读》，《现代国际关系》2008年第

11期，第6—12页。

《中华人民共和国宪法》，人民网，2018年3月22日。

Allison, Graham. “China vs. America: Managing the Next Clash of Civilizations.”*Foreign Affairs* , September/October 2017, 80-89.

Allison, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap* ? Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

Amstutz, Mark R. *International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics* . 2nd ed. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2005.

Appelbaum, Yoni. “Is the American Idea Doomed?” *Atlantic* , November 2017.https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/11/is-the-american-ideaover/540651/.

Baker, Peter. “Souring World Views of Trump Open Doors for China and Russia.”*New York Times* , January 18, 2018. http://www.wral.com/souring-world-viewsof-trump-open-doors-for-china-and-russia/17268302/.

Beckley, Michael. “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts.” *International Security* 39, no. 4 (Spring 2015):7-48.

Bergsten, C. Fred. “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge.” *Foreign Affairs* , July/August 2008. https://www.foreignaffairs.com/articles/ asia/2008-06-01/partnership-equals.

Börzel, Tanja A., and Frank Schimmelfennig. “Coming Together or Drifting Apart? The EU’s Political Integration Capacity in Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy* 24, no. 2 (2017): 278-96.

Brostrom, Jannika. “Morality and the National Interest: Toward a ‘Moral Realist’Research Agenda.” *Cambridge Review of International Affairs* 28, no. 4 (2015):1624-39.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* . 3rd ed.Beijing: Palgrave Macmillan, 2002.

Buzan, Barry, and Richard Little. *International Systems in World History: Remaking* the Study of International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Carr, Edward Hallett. *The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Politics* . New York: Harper and Row, 1964.

Castles, William R. “Expressions of American Foreign Policy.” *World Affairs* 95,no. 1 (1932): 47-49.

Choi, Seung-Whan, and Patrick James. “Are US Foreign Policy Tools Effective in Proving Human Rights Conditions?” *Chinese Journal of International Politics* 10, no. 3 (Autumn 2017): 331-56.

Clough, Shepard B. *The Rise and Fall of Civilization* . New York: Columbia University Press, 1970.

Cooley, Charles Horton. *Human Nature and the Social Order* . New Brunswick, NJ:Transaction, 2009.

Cope, Edward Meredith. An Introduction to Aristotle's Rhetoric: With Analysis Notes and Appendices. London: Macmillan, 1867.

Cosmo, Nicola Di. *Ancient China and Its Enemies: The Rise of Nomadic Power in East Asian History* . Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

De La Rochefoucauld, François. *Maximes et Reflexions Diverses* , ed. Jean Lafond,2nd ed. Paris: Gallimard, 1976.

Dougherty, James E., and Robert L. Pfaltzgraff Jr. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* . New York: Addison WesleyLongman, 2001.

Fang Xiangming and Phaedra S. Corso. "Child Maltreatment, Youth Violence, and Intimate Partner Violence Developmental Relationships." *American Journal of Preventative Medicine* 33, no. 4 (2007): 281-90.

Ferguson, Niall. "Not Two Countries, but One: Chimerica." *Telegraph* , March 4. https://www. telegraph.co.uk/comment/personal-view/3638174/Not-twocountries-but-one-Chimerica.html.

Finnemore, Martha. "Constructing Norms of Humanitarian Intervention." In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* , ed. Peter J.Katzenstein, 153-85. New York: Columbia University Press, 1996.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norms Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887-917.

Fiorina, Morris, and Kenneth Shepsle. "Formal Theories of Leadership."

In Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science, ed. Bryan D.Jones, 17-40. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

Fitzgerald, Sandy. “North Korea Media Mocks Pence for Not Interacting with Delegation.” *Newsmax* , February 17, 2018. https://www.newsmax.com/newsfront/north-korea-vice-president-mike-pence-olympics-kim-yojong/2018/02/17/id/843971/.

Fukuyama, Francis. “The End of History?” *National Interest* , no. 16 (1989): 3-18. George, Steve, and Anish Gawande. “China and India in War of Words over Bhutan Border Dispute.” CNN, August 25, 2017. https://edition.cnn.com/2017/07/03/asia/bhutan-india-border-dispute/index.html.

Gilpin, Robert. “The Richness of the Tradition of Political Realism.” In *Neorealism and Its Critics* , ed. Robert O. Keohane, 301-21. New York: Columbia University Press, 1986.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics* . Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Goh, Evelyn. *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy and Transition in Post- Cold War East Asia* . Oxford: Oxford University Press, 2013.

Goldgeier, James M. “The U.S. Decision to Enlarge NATO: How, When, Why, and What Next.” *Brookings Review* 17, no. 3 (1999): 18-21.

Gordon, Philip. “A Vision of Trump at War: How the President Could Stumble into Conflict.” *Foreign Affairs* 96, no. 3 (2017): 10-19.

Graham, Jesse, Jonathan Haidt, Sena Koleva, Matt Motyl, Ravi Lyer, Sean P.Wojcik, and Peter H. Ditto. “Moral Foundations Theory: The Pragmatic Validity of Moral Pluralism.” *Experimental Social Psychology* 47 (2012): 55130. http://ssrn.com/abstract=2184440.

Gurowitz, Amy. “Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants,and the Japanese State.” *World Politics* 51, no. 3 (1999): 413-45.

Haas, Mark L. and David W. Lesch, “Uprising in the Arab World: Tyranny, Anarchy,and (Perhaps) Democracy.” In *The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings* , ed. Mark L. Haas and David W. Lesch. Boulder, CO: Westview.2017.

Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay, eds. *The Federalist Papers* .New York: New American Library, 1961.

Harris, Peter. “China in British Politics: Western Unexceptionalism in the Shadow of China’s *Rise. ” Chinese Journal of International Politics* 10, no. 3 (Autumn2017): 241-67.

Hermann, Margaret G., and Joe D. Hagan. “International Decision Making Leadership Matters.” *Foreign Policy* , no. 110, special ed. (Spring 1998):110-28.

Hoffmann, Stanley. “International Systems and International Law.” In *The State of War—Essays on the Theory and Practice of International Politics* , ed. StanleyHoffmann, 88-122. New York: Praeger, 1965.

Hogeveen, Jeremy, Sukhvinder S. Obhi, and Michael Inzlicht. “Power Changes How the Brain Responds to Others.” *Journal of Experimental Psychology: General* 143, no. 2 (2014): 755-62.

Holsti, Kalevi J. *International Politics: A Framework for Analysis* . EnglewoodCliffs, NJ: Prentice Hall, 1995.

Ikenberry, G. John. “The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs* 96, no. 3 (2017): 1-7.

Ikenberry, G. John, and Charles A. Kupchan. “Socialization and Hegemonic Power.” *International Organization* 44, no. 3 (1990): 283-315.

Jackson, Robert H., and Carl G. Rosberg. *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant* . Berkeley: University of California Press, 1982.

Jacques, Martin. *When China Rules the World* , 2nd ed. London: Penguin Books,2009.

Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein. “Norms, Identity,and Culture in National Security.” In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* , ed. Peter J. Katzenstein, 33-78. New York:Columbia University Press, 1996.

Kagan, Donald. Pericles of Athens: *The Birth of Democracy* . New York: Free Press,1991.

Kagan, Robert. “The Benevolent Empire.” *Foreign Policy* , no. 111 (Summer 1998):24-35.

Kagan, Robert. *The World America Made* . New York: Alfred A. Knopf, 2012.

Kang, David. *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and*

Tribute . NewYork: Columbia University Press, 2010.

Kazianis, Harry J. “The North Korea-China Summit: Did Kim Ask Xi for Help with His Trump Meeting? Here’s What May Have Happened.” Foxnews,March 28, 2018. http://www.foxnews.com/opinion/2018/03/28/north-koreachina-summit-did-kim-ask-xi-for-help-with-his-trump-meeting-here-s-whatmay-have-happened.html.

Kegley, Charles W., and Gregory Raymond. “Networks of Intrigue? Realpolitik,Alliances and International Security.” *In Reconstructing Realpolitik* , ed. Frank Whelon Wayman and Paul Francis Diehl, 185-98. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

Keltner, Dacher, Cameron Anderson, and Deborah H. Gruenfeld. “Power, Approach,and Inhibition.” *Psychological Review* 110, no. 2 (2003): 265-84.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* . New York: Random House, 1987.

Keohane, Nannerl O. *Thinking about Leadership* . Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston* : Little, Brown, 1977.

Khong, Yuen Foong. “The American Tributary System.” *Chinese Journal of International Politics* 6, no. 1 (Spring 2013): 1-48.

Kitschelt, Herbert. “Formation of Party Cleavages in Post-Communist

Democracies:Theoretical Propositions.” *Party Politics* 1, no. 4 (1995): 447-72.

Krabbe, Hugo. Jindai Guojia Guannian [Modern concepts of the state]. Trans. Wang Jian. Beijing: Commercial, 1957.

Krasner, D. Stephen. *Defending the National Interests: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* . Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

Krasner, D. Stephen. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” In *International Regimes* , ed. Stephen Krasner, 1-22.Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

Krugman, Paul. “The Myth of Asia’s Miracle.” *Foreign Affairs* 73, no. 6 (1994):62-78.

Kuan, Eric Koo Peng. “The US as Benevolent Hegemon.” *Asia Times* , September 23, 2004. http://www.atimes.com/atimes/Front_Page/FI23Aa01.html.

Lake, David A. *Hierarchy in International Relations* . Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

Layman, C. Stephen. “God and the Moral Order.” *Faith and Philosophy* 19, no. 3(2002): 304-16.

Lebow, Richard Ned. *The Tragic Vision of Politics* . Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Leonard, Mark. *What Does China Think* ? London: Fourth Estate, 2008.

Mackinder, Halford John. *Democratic Ideals and Reality* . London: National Defense University, 1942.

Mahbubani, Kishore. “How Strongmen Coopted Democracy.” *New York Times* ,September 13, 2017. https://www.nytimes.com/2017/09/13/opinion/strongman-world-democracy.html?mcubz =0&_r =1.

McDonald, Joe. “China Retaliates against Proposed US Tariffs by Targeting $50B in American Soybeans, Other Goods.” NBCDFW.com, April 4, 2018. https://www.nbcdfw.com/news/national-international/China-Vows-Same-StrengthMeasures-Against-US-Tariffs-478730033.html.

Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.”*International Security* 19, no. 3 (1994/1995): 5-49.

Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics* . New York: W. W.Norton, 2001; updated ed., New York: W. W. Norton, 2014.

Mettler, Suzanne. “Democracy on the Brink: Protecting the Republic in Trump’s America.” *Foreign Affairs* 96, no. 3 (May/June 2017): 121-26.

Modelski, George, and William R. Thompson. “Long Cycles and Global War.”In *Handbook of War Studies* , ed. Manus I. Midlarsky, 23-54. Boston: Unwin Hyman, 1989.

Monterio, Nuno P. *Theory of Unipolar Politics* . New York: Cambridge University Press, 2014.

Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* ,ed. Kenneth W. Thompson and W. David Clinton, 7th ed. Boston:

McGrawHill Higher Education, 2005.

Mundell, Robert A., and Alexander K. Swoboda, eds. *Monetary Problems of the International Economy* . Chicago: University of Chicago Press, 1969.

Murray, Williamson, Macgregor Knox, and Alvin Bernstein. *The Making of Strategy: Rulers, States, and War* . Cambridge: Cambridge University Press,1994.

Nesbitt, Francis Njubi. *Race for Sanctions: African Americans against Apartheid, 1946-1994* . Bloomington: Indiana University Press, 2004.

Niebuhr, Reinhold. *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* .New York: Charles Scribner's Sons, 1932.

Niebuhr, Reinhold. *The Nature and Destiny of Man: A Christian Interpretation; Human Nature* . Louisville: Westminster John Knox, 1996.

"North Korea Canceled Planned Meeting with US Vice President, Mike Pence."*Telegraph* , February 21, 2018. https://www.telegraph.co.uk/news/2018/02/21/north-korea-canceled-planned-meeting-us-vice-president-mike/.

Nye, Joseph S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* . NewYork: Basic Books, 1990.

Nye, Joseph S. *The Future of Power* . New York: Public Affairs, 2011.

Nye, Joseph S. *The Power to Lead* . Oxford: Oxford University Press, 2008.

Organski, A.F.K. *World Politics* . New York: Alfred A. Knopf, 1958.

Owen, David, and Jonathan Davidson. “Hubris Syndrome: An Acquired Personality Disorder? A Study of US Presidents and UK Prime Ministers over the Last 100 Years.” *Brain: A Journal of Neurology* , February 12, 2009, 1-11.

Paulson, Steve, et al., “The Moral Animal: Virtue, Vice, and Human Nature.”*Annals of the New York Academy of Sciences* , 2016, 39-56. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nyas.13067 /epdf.

Peck, Jamie. “Remaking Laissez-Faire.” *Progress in Human Geography* 32, no.1(2008): 3-43.

Przeworski, Adam, and Fernandao Limongi. “Modernization: Theories and Facts.”*World Politics* 49 (1997): 155-83.

Rawls, John. *A Theory of Justice* . Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

Reid, Susan E. “Who Will Beat Whom? Soviet Popular Reception of the American National Exhibition in Moscow, 1959.” *Russian and East European Studies* 9,no. 4 (2008): 885-904.

Reus-Smit, Christian. “Cultural Diversity and International Order.” *International Organization* 71, no. 4 (Fall 2017): 851-85.

Roemer, John E. *Equality of Opportunity* . Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

Rose, Gideon. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.”

World Politics 51, no. 1 (1998): 144-72.

Ross, Robert S., and Øystein Tunsjø. “U.S.-China Relations: From Unipolar Hedging toward Bipolar Balancing.” In *Strategic Adjustment and the Rise of China: Power and Politics in East Asia* . Ithaca, NY: Cornell University Press,2017.

“Russian Tankers Have Smuggled Oil to North Korea, a Breach of U.N. Sanctions.”NBC News, December 30, 2017. https://www.nbcnews.com/news/world /russian-tankers-have-smuggled-oil-north-korea-breach-u-n-n833531.

Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict* . Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

Schlesinger, Arthur M. *The Coming of the New Deal: 1933-1935, the Age of Roosevelt* . New York: Houghton Mifflin, 2003.

Scoll, Christopher. “N Korean Media Coverage of Kim’s Trip to Beijing, in English.”*Asia Times* , March 31. http://www.atimes.com/article/n-koreanmedia-coverage-kims-trip-beijing-english/.

Smith, Graham, and Corinne Wales. “Citizens’ Juries and Deliberative Democracy.”*Political Studies* 48 (2000): 51-65.

Snyder, Richard C., H. W. Bruck, and Burton Sapin. “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics.” In *Foreign Policy Decision Making* , ed. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, rev. ed.,21-152. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Soederberg, Susanne. “From Neoliberalism to Social Liberalism:

Situating the National Solidarity Program within Mexico's Passive Revolutions." *Latin American Perspectives* 28, no. 3 (2008): 104-23.

Stavrianos, Lefton S. *The World since 1500: A Global History* . London: PrenticeHall, 1966.

Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America:Shaping the American Military's Competitive Edge. Washington, DC:Department of Defense, 2018. https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary. pdf.

Sun Xuefeng. "Rethinking East Asian Regional Order and China's Rise." *Japanese* Journal of Political Science 14, no. 1 (2013): 9-30.

Swan, Jonathan. "How Trumpworld Is Winging a Trade War." *Axios* , April 9, 2018.https://www.axios.com/winging-a-trade-war-donald-trump-d5a36398-22e84428-8a53-54095e0 4d759.html.

Tanay, Efe. "What's behind Turkey's Sudden Rapprochement with Russia?" Russia Direct, August 10, 2016. http://www.russia-direct.org/opinion/whats-behindturkeys-sudden-rapprochement-russia.

Tunsjø, Øystein. *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism* . New York: Columbia University Press,2018.

Walt, Stephen M. "The Collapse of the Liberal World Order." *Foreign Policy* , June 26, 2016. http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberalworld-order-european-union-brexit-donald-trump/.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics* . Reading: Addison-Wesley,1983.

Wang Yi. “Exploring the Path of Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics.” *Foreign Affairs Journal* , no. 10 (Autumn 2013): 10-23.

Wattles, Jackie, and Jethro Mullen. “Trump Threatens China with New $100 Billion Tariff Plan.” CNNMoney, April 6, 2018. http://money.cnn.com/2018/04/05/news/trump-tariff-china-trade-war/index.html.

Weber, Max. “Politics as a Vocation.” In *From Max Weber: Essays in Sociology* ,trans. and ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills, 77-128. New York: Oxford University Press, 1958.

Weber, Max. *Theory of Social and Economic Organization* . Ed. Talcott Parsons.New York: Free Press of Glencoe, 1964.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics* . Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

White House. *National Security Strategy of the United States of America* .Washington, DC: White House, December 2017. http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1043812.pdf.

Wike, Richard, et al. *U.S. Image Suffers as Publics around World Question Trump’s Leadership* . Washington, DC: Pew Research Center, June 26, 2017.

Wohlforth, William. “Unipolar Stability: The Rules of Power Analysis.”

Harvard International Review, Spring 2007, 44-48.

Yan Xuetong. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power* . Princeton, NJ:Princeton University Press, 2011.

Yan Xuetong. “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement.” *Chinese Journal of International Politics* 7, no. 2 (Summer 2014): 153-84.

Yan Xuetong. “The Instability of China-US Relations.” *Chinese Journal of International Politics* 3, no. 3 (Autumn 2010): 263-92.

Yan Xuetong. “International Leadership and Norm Evolution.” *Chinese Journal of International Politics* 4 (2011): 233-64.

Yan Xuetong. “The Shift of the World Center and Its Impact on the Change of the International System.” *East Asia: An International Quarterly* 30, no. 4 (2013):217-35.

Yan Xuetong and Qi Haixia. “Football Game Rather Than Boxing Match: ChinaUS Intensifying Rivalry Does Not Amount to Cold War.” *Chinese Journal of International Politics* 5, no. 2 (2012): 105-27.

Yarhi-Milo, Keren. “After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era.”*Foreign Affairs* , January/February 2018, 68-69.

Yazdani, Payman. “Prof. Baker: US Withdrawal from International Treaties,Opportunity for China, Iran.” MEHR News Agency, October 25, 2017.https://en.mehrnews.com/news/128939/US-withdrawal-from-intl-treatiesopportunity-for-China-Iran.

Yuen Foong Khong. “The American Tributary System.” *Chinese Journal of International Politics* 6, no. 1 (Spring 2013): 1-47.

Zakaria, Fareed. *From Wealth to Power—the Unusual Origins of America’s World Role* . Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Zhang Feng. “The Tsinghua Approach and the Inception of Chinese Theories of International Relations.” *Chinese Journal of International Politics* 5, no. 1(2012): 73-103.

图书在版编目（CIP）数据

大国领导力 / 阎学通著；李佩芝译. ——北京：中信出版社，2020.11
书名原文：Leadership and the Rise of Great Powers
ISBN 978-7-5217-2323-6
Ⅰ. ① 大… Ⅱ. ①阎… ②李… Ⅲ. ①国际政治—研究 Ⅳ. ①D5
中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第194850号

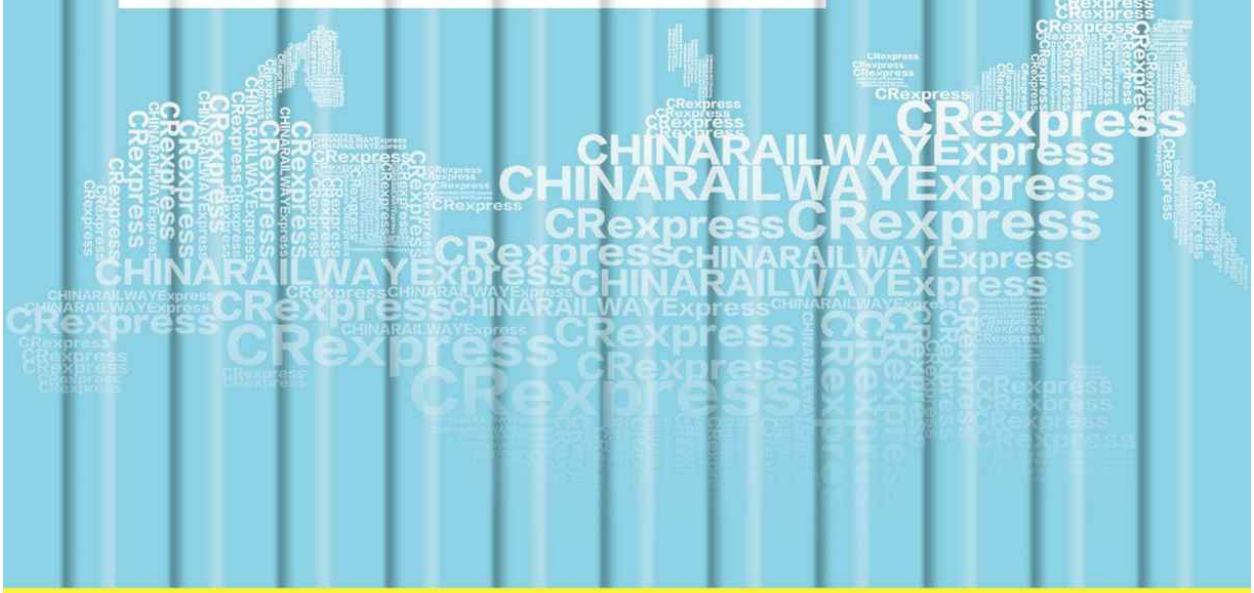
大国领导力
著者：阎学通
译者：李佩芝
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029）

字数：255千字
版次：2020年11月第1版
印次：2020年11月第1次印刷
书号：ISBN 978-7-5217-2323-6
定价：69.00元
版权所有·侵权必究

中欧班列

全球供应链变革的试验场

单靖　张乔楠 / 著



中欧班列，连接亚欧大陆的桥梁
“一带一路”倡议的践行者

推荐

德国国际铁路货运商业协会主席　欧拉夫·克鲁格
新华社柏林分社社长　严　锋
原凤凰卫视主持人　曾子墨
三十年旅德资深媒体人　胡　言

中信出版集团

目录

序

自序

1.中欧班列驶出新时代的丝绸之路

1.1 开辟新商道与开眼看世界

1.2 等待迸发的西部边境

2.城市的命运，因中欧班列而改变

2.1 “吃螃蟹的人”，“渝新欧”初生

2.2 杜伊斯堡：正在兴盛的中国城

3.中欧班列的发展进程

3.1 蓉欧人的梦想

3.2 铁海联运勾画浩渺蓝图

4.中东欧——中欧班列的下一片蓝海

4.1 一个特殊的友好伙伴

4.2 世纪工程匈塞铁路的曲折命运

4.3 三海港区让中东欧实现海陆一体

4.4 中欧畅通要道，波兰扼其咽喉

4.5 波兰铁路高层变动风险，牵一发而动全身

5.着眼未来的思考

5.1 用服务推动轮子，摆脱“补贴”旧轨

5.2 回程货源，你在哪里

5.3 开发“通罗马的条条大路”，解决拥堵难题

5.4 中欧班列对人才的要求

6.中欧班列的故事

6.1 数字化转型将是中资企业在北威州的崭新机遇

6.2 波兰公路、铁路运量分列欧洲第一、第二

6.3 南欧最具潜力的物流重地向中国张开双臂

6.4 时刻思考，如何给客户看到惊喜

6.5 中东欧未来的生产和贸易市场将强劲发力

6.6 让本地市民感受国际化都市生活

6.7 选择捷克非另辟蹊径，而是客户导向

7.中欧班列改变世界，从融入全球供应链开始

序

2014年3月，对德国进行国事访问的习近平主席在德国政府副总理兼经济和能源部部长加布里尔、北威州州长克拉夫特陪同下，见证了“渝新欧”列车顺利抵达德国杜伊斯堡港，由此掀起了中欧班列发展的热潮。5年多来，在“一带一路”建设的稳步推进过程中，中欧班列快速发展，成为丝绸之路经济带建设的重要推动力量，获得了越来越多的认可。

自中欧班列开行以来，沿线国家铁路、海关、检验检疫等部门加强了合作与沟通，不断简化铁路运输过境手续，为中欧班列开行创造了有利条件。在此背景下，中欧班列发展势头迅猛，辐射范围快速扩大，知名度不断提高。作为欧洲最大的铁路运营商，德国铁路股份公司将中欧班列作为其未来业务发展的增长点，计划加快中欧班列运营，力争到2020年实现年运输10万标准集装箱的目标。敦豪速递（DHL）则将中欧班列作为其多式联运业务的重要环节，并计划通过中欧班列向韩国、日本等国运输货物。杜伊斯堡港正在积极考虑新建中欧班列专用场站。波兰、捷克、斯洛伐克、芬兰等国也积极看好中欧班列给自身发展带来的机遇。中欧班列已实实在在地改变了传统国际铁路货运方式，成为欧亚物流陆路运输的骨干，给欧亚大陆之间铁路物流运输和沿线国家经济发展注入了新鲜活力，特别是2016年中欧班列正式启用统一品牌后，中欧班列步入新的发展阶段。

2017年，中欧班列共开行3 673列，同比增长116%，超过过去6年的总和，2018年开行6 300列。截至2018年底，中欧班列国内开行城市达

56个，可通达欧洲15个国家49个城市。中欧班列全程运行时间从开行初期的20天以上逐步缩短到14至16天，整体运输费用较开行初期下降约40%，货源品类不断丰富，由开行初期的手机、电脑等IT（信息技术）产品逐步扩大到衣服鞋帽、汽车及配件、粮食、葡萄酒、咖啡豆、木材等品类，涵盖沿线国家和地区人民生产生活的多个方面。可以说，中欧班列已成为中国深化同中欧班列沿线国家和地区经贸合作的重要载体和新时代联通亚欧大陆的实体纽带，不仅带动了我国内陆地区开放型经济的发展，而且促进了与中欧班列沿线国家的务实合作，是推进“一带一路”建设的有机组成部分。

2018年，中国与欧盟之间的双边贸易额已超过6 000亿美元，大部分是通过海运完成的。虽然铁路运输难以取代海运成为中欧贸易的主要运输方式，但中欧铁路运输潜力依然巨大。德国物流协会预计，到2030年，欧亚大陆间铁路运输量将达到95万标准集装箱。根据《中欧班列建设发展规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》），到2020年，中欧班列将达到年开行5 000列左右的目标，该目标2018年已经提前实现。《规划》提出了完善国际贸易通道、加强物流枢纽设施建设、加大货源整合力度、创新服务模式、建立完善价格机制、构建信息服务平台、推进便利化大通关等七大任务，将着力优化运输组织及集疏运系统，提高中欧班列的运行效率和效益，充分发挥政府、市场、企业的作用，将中欧班列打造成具有国际竞争力和良好商誉度的世界知名物流品牌，成为“一带一路”建设的重要平台。可以预见，随着中国与“一带一路”沿线国家之间经贸合作的不断深化及中欧班列品牌影响力的不断扩大，中欧班列必将迎来新的发展高潮。

当然，作为新生事物，中欧班列仍处于发展初期，还存在综合运输成本偏高、无序竞争时有发生、供需对接不充分、通关便利化有待提升，以及沿线交通基础设施和配套服务支撑能力不足等问题，需要进一步规范和发展完善。我相信，在各方的共同努力下，这些问题都会逐一得到解决，中欧班列发展的大环境也会越来越好、越来越完善。

中欧班列发展的背后，凝聚着无数普通人默默付出的心血，正是他们的辛勤劳动，推动了中欧班列在短短数年内迅速成长，其中就包括此书作者。作为年轻的中欧班列从业者，作者亲身经历了中欧班列的发展，见证了中欧班列从无到有、从小到大的发展过程，对中欧班列有着独特的情感和独到的理解。正是基于多年亲身实践和思考，作者以通俗的语言，向读者讲述了中欧班列背后的点滴故事及作者对中欧班列未来发展的思考，其中不乏富有创见的观点。

我们衷心希望广大读者通过阅读此书，能够对中欧班列有更深入的了解，更加关心中欧班列的发展。

中国驻德国使馆经商处公使衔参赞 王卫东

自序

2011年3月19日，首趟中欧班列（重庆—杜伊斯堡）成功开行，成为全球化时代下供应链变革的一个里程碑。那时，它还不叫中欧班列。或许很少有人知道，在这趟班列开行前的两三年里，有多少人艰苦卓绝地为之努力。仅短短几年，这列货运列车已经悄然改变了许多人的生活。

人类历史的脚步已经踏入2019年，8年前，中欧班列还是一个鲜为人知的事物。在海运和空运两大运输方式以绝对主导地位分割国际贸易运输市场的情况下，年轻的国际铁路运输仍在努力求生，争取着极小的市场份额。

对大多数国际进出口商、物流企业而言，海运和空运已经是印刻在人们认知记忆中难以改变的两个选项，除了极易腐坏的、重量小而价值高的产品需要以空运完成外，其他货物均可被海运集装箱收入囊中。一个多月的运输流程融入企业的血液里，与企业的生产、发货形成完美的流动节奏。从中国东部沿海到欧洲西部港口的45天中，商品随集装箱完成了半个环球航行。从事国际贸易的企业尚且如此，更别提行业外的企业和消费者了。因此，除了海运、空运，国际贸易企业和物流企业很少关注铁路运输这种供应链模式。

正因为如此，中欧班列的诞生才显得意义非凡。从无到有，是历史性的突破；从最初年开行17列到2018年开行6 300列，实现的是370倍的增长。而与这些飞速蹿升的数字相比，中欧班列带来的供应链变革更具颠覆传统商业模式的贡献。

因为运输时间减少了2/3，中欧班列缩短了企业的生产周期，从采购、生产到发货、运输，企业可以重新规划与安排，让产品更快速地反映市场和客户的需求。

由于中欧班列的出现，运输大批量大规格货物不再只有海运一种运输方式，中国中西部和欧洲中东部内陆地区逐渐成为开放的前沿窗口。产品不再需要从我国内陆腹地运往沿海口岸，重庆、成都、武汉、阿拉木图、布达佩斯、罗兹、华沙、布拉格这样的国内外城市成了新的进出口集散地，中国的中西部地区发展获得了新的增长点，欧洲的中部也成为跨国物流的新兴市场。

中国提出的“一带一路”倡议，让中欧班列以更大的曝光率进入公众的视野。但其实在“一带一路”倡议提出之前，中欧班列已经以先行者的角色，在探索亚欧大陆互联互通方面发挥了开拓作用。

经过多年的发展，中欧班列创造了不可忽略的成就，也留下了许多值得思考和解决的难题。经历了第一阶段的迅猛发展以后，中欧班列的每一次拥堵、每一次停运、每一次爆仓、每一次经历大风大雪都让人揪心。中欧班列的路线选择与开行，都是各国政治角力的结果，只要海运和空运领域有所动作，中欧班列从业者都会心跳加速。

任何事物都有短期利益和长期目标的考量。中欧班列期待客户的理解，也需要政策的扶持，只是在各种竞争压力下，中欧班列的成长周期被指数级压缩了。由于被寄予了太多期待，每每出现问题，我们都如临大敌。

价值链存在于中欧班列的每一个环节，只有参与每个环节，才能够保证中欧班列服务的畅通。在过去的一年里，我们惊喜地看到多个物流企业走出国门，落户欧洲，看到一些平台公司购买仓储设施，这些公司对铁路货运场站的投资渐渐进入中欧班列运营公司的视野。

作为中欧班列从业者，我们希望有更多人了解这项新兴事业。

中欧班列的诞生，使古丝绸之路升华成为新丝绸之路，中国西部口岸也孕育出惊人的增长潜力。2014年，国家主席习近平到德国杜伊斯堡访问见证了“渝新欧”列车顺利抵达杜伊斯堡港，中欧班列第一次进入全球公众的视野；再过几年，当中欧班列发展经过第一个10年后，我们相信中东欧、波罗的海和南部通道（黑海、格鲁吉亚、阿塞拜疆、土耳其）将会成为这项事业新的增长点。在中欧班列日益受关注的同时，我们也正视中欧班列的政府补贴问题，在补贴机制退出之前，我们将做好准备应对可能的发展困境……

在本书最后，我们展现了部分深度访谈。德国、西班牙、波兰等国的政府官员以及铁路与班列平台公司的企业家分享了他们的想法，其观点、建议将为我们更好地践行“一带一路”倡议、推动中欧班列发展提供新的思路。

作为中欧班列行业的从业者和研究者，我们希望通过此书为广大读者讲述中欧班列诞生与发展的故事。中欧班列像一个襁褓中的婴儿，其健康成长需要长辈的培养扶植，需要朋友的陪伴，也需要更多人的关注和监督。

我们有机会撰写《中欧班列：全球供应链变革的试验场》，首先，要感谢众多“探索新丝路”[1]的读者，他们的关注是我们不断发掘深度内容的动力；要感谢众多受访者，他们不吝于与我们分享观点，这是我们写作的源泉；要感谢《欧洲时报》给予的平台，感谢众多境外段承运公司的帮助，这是我们诸多想法的起点；要感谢德累斯顿工业大学等学校的培养；还要感谢德国国际铁路货运商业协会（IBS）主席欧拉夫·克鲁格的支持。

其次，还要感谢刘鑫、乔子纯、刘沐其、陈安琪、孙雨晨、李航、黄闻宣、潘雯雯、杜琳等人在本书写作过程中给予的支持和帮助，他们代表了更多年轻学者学生对中欧班列事业的关注，一切事业的发展归根结底都是高素质人才奋斗的结果。

最后，感谢中欧班列背后许多默默无闻的普通人，他们为这项事业竭心尽力，每一个小小的进步都在推动这趟列车驶向更高效更美好的远方。

---

[1] “探索新丝路”公众号以鲜明的观点、独立和全球化的视角关注“一带一路”。

1.中欧班列驶出新时代的丝绸之路

时间回到两千多年前。

巨大的沙丘渐渐被甩在了身后，原本高低不平的地势在眼前逐渐平坦起来，路变得好走了。“看前面！”队伍里有人高喊。越过一处沙丘往远看去，风吹黄沙里，出现了城楼的轮廓。

看到城楼下走动的人影，队伍开始变得熙熙攘攘。终于有人开起了玩笑，把身边同行的几人都逗乐了。走在最前头的骆驼晃动着脖子，主人摸了摸骆驼屁股。驼铃声叮叮当当，队伍加快了行进的步伐，并入大道，朝远处的城门前进。

这支商队从敦煌出发，沿途经过几个关卡。十几匹骆驼拉着绸缎布匹和陶瓷制品，到邻近的西域城邦经商，换回金银器或玛瑙宝石。在他们之前的一些商队，有的不幸在途中遭遇了劫匪，交易换取的名贵物资就会一无所剩。商队这一趟往返往往长达数月，若能避开在塔里木盆地游荡的匈奴游骑，以及躲在荒漠深处的土匪帮伙，就能有不错的收获，商贩也能从中获得不少利润。

曾经的古老商道富有神秘的色彩，我们知道，聪慧的人们腰揣着巨额的财富在这条通道上跃跃欲试，丝绸之路辉煌繁荣的背后有无数人为它奠基，付出的是汗水与血泪，甚至是生命的代价。

在2018年比利时马斯特里赫特欧洲艺术博览会（TEFAF）上展出中国陶瓷作品
图片来源：探索新丝路。[1]

1.1 开辟新商道与开眼看世界

公元前5世纪，河西走廊的开辟，让中原地区和西域开始有了人员往来和商贸交流。塔里木盆地的大片平坦土地上，出现了鄯善、龟兹、楼兰、疏勒等城邦国家。在张骞出使西域之前，这里已经开始了西域城邦与中原地区的商贸往来，规模虽然不大，但来自中原地区的商品进入西域边境，又通过西域城邦之间的交易，商贸通道不断向西开发拓展。

到公元前2世纪，文景之治后的西汉国力强盛。为打败匈奴，汉武帝希望联合西域诸国，于是他决定向西域派遣友好使团。公元前139年，汉武帝派遣张骞率领百人使团从长安出发，一路西行。然而，行进至祁连山区域时，张骞不幸被匈奴俘获，所幸匈奴单于没有杀害张骞，而是将其软禁，为了软化拉拢张骞，还强令他与匈奴女子结婚生子。

被困10余年后，张骞设法逃脱，但他仍不辱使命继续西行，到达大宛、大夏、大月氏。公元前126年，张骞带着自己的匈奴妻子终于返回长安，此时使团只剩下他和西域胡人堂邑父。这是有史以来中国第一次派遣使团出使西域。7年后，即公元前119年，已任中郎将的张骞再次出使西域，先后到达乌孙、大宛、康居、大月氏、大夏、安息和身毒（今印度）等国家。

在当时的封闭社会里，张骞率团出使西域，被视为是民族交流史上的开篇之举。尽管这只是封建帝制国家的一次政治举动，是这条商路沿线国家之间的往来，但它在一定程度上突破了地理条件的限制，发展了国家之间的政治经济交往，同时打破了东西方文明的封闭和藩篱，西域诸国从此进入中原的视野。

往后的千百年间，商人、车队沿着张骞的足迹往返于西域和中原。带有西域特色的葡萄、核桃等农作物和药材香料进入中原，代表中国古

代手工业高水平发展的纺织品、陶瓷和金属制品进入西域，伴随着商队往来的，还有人文交流，造纸术、印刷术的一路西传，可以说改变了人类的文明进程。

19世纪下半叶，这条商道的命运迎来了巨大的转折与机遇。德国人费迪南·冯·李希霍芬在其《中国——亲身旅行的成果和以之为依据的研究》一书中，带来了一个新的符号——“丝绸之路”，这个名字伴随李希霍芬的研究和思想扩散到了全世界。时至今日，丝绸之路已被时代所铭记。在德语历史地理文献中，中国甘肃、青海的祁连山脉还曾以其名字命名为“李希霍芬山脉”。

汉武帝时，西汉王朝政权稳固，军力、财力均达到顶峰，是当时世界上最强盛的国家之一。内部的稳定给了汉武帝积极对外的底气，于是我们看到了卫青、霍去病在向北奔袭匈奴的节节胜利，看到了张骞历经艰险成功贯通西域的历史名篇。

商路贯通让东西方开始有了往来交流，值得一提的是，由于当时西汉王朝的强大，其对周边区域产生了强大的辐射作用。商路上看到的，更多的是来自中原地区的商货，如丝织品、金属器皿流入西域，而东向的传输，即从西域流入中原地区的货物以象牙、犀角、珠宝等珍贵饰品为主，其中大部分是西域各国向汉室贡奉的贡品。在宗教层面，佛教传入内地后也并未流行于民间，仅部分西汉统治阶层才有机会接触、了解，乃至信奉。

可以说，在东西方交流的初期，由于东方文明的强势，导致了交流更偏向于一种不对称的单向传输。这让人不禁想到，中欧班列发展初期东西向运输是否也会出现不平衡？

在汉王朝时期，的确是汉货、汉人、汉文化走出了国门，走向了西方。也可以说，这是不可一世的汉王朝在面对外国时的一种温和与和平的“耀武扬威”。但这种状况在盛唐时期却悄然发生了改变。

唐朝对外交往的内容和方式更加丰富，与外邦的往来也更加频繁。日本先后近20次派出遣唐使，每次使团规模约400人；西边的大食国（阿拉伯帝国）也多达37次派使节前来。新罗（朝鲜历史上的一个国家）向唐朝派来留学生，于公元840年从唐朝回新罗的留学生就有150名。

在商品贸易方面，公元770年，到广州港贸易的番船达到了4 000艘。在技术交流层面，唐朝从天竺引进熬糖法，天竺跟唐朝学习造纸术，同时唐朝的造纸、丝织技术传入大食国。

在宗教方面，伊斯兰教、摩尼教、景教等宗教在唐朝得到传播，唐朝的佛教也传入新罗、日本。玄奘、鉴真等唐朝高僧出使国外，传播佛教，成为后来脍炙人口的历史故事。

相比于西汉，唐朝的对外活动从单向交流变成了双向交流，此时，唐朝在各方面也更强盛，这种强盛不仅体现在经济上的殷实、社会文化上的丰富，更体现在对周边国家的影响力上。那时的中国，已经在东西方交流方面开启了新的纪元。

一路西行的驼铃商队踏出的丝绸之路曾经改变了人类文明的走向，使各个地域的文明从单一、孤立、封闭的状态走向互动与融合，新技术、新商品和新思想在更加广袤的范围内流动，并在流动中焕发新生。可以说，古代丝绸之路的历史是一部开发史。一切事物只有不局限于其原本安逸稳定的环境，在开放中接受来自外界的挑战和考验，才能在不断变化的复杂进程中实现自身的发展。

在人类历史上，能与古丝绸之路相媲美的是欧洲的地理大发现。15世纪至17世纪的大航海时代，欧洲资本主义新生，欧洲的船队开始驶向浩瀚大洋未知的远方，去寻找新的贸易路线和贸易伙伴。

即使翻遍世界上所有图书馆典藏的史料，也数不清有多少船队消失在遥远的天际。当年轻的水手拉起铅重船锚离开平静的水湾时，他们不

曾想到，在未来的年月里，他们可能再也听不见码头嘈杂的吆喝声。船航行在海上，他们也许不知道航船已经偏离了原来的方向，他们甚至不知道，在刚刚经历完一场足以吞噬所有人性命的风暴后，下一场不给他们留下任何机会的灾难已经在路上。然而，这些不会阻拦一批又一批船队整装待发，探索新世界。

两三百年间，人类活动的版图被史无前例地扩大了。新航路的开辟，给欧洲带来了频繁的贸易和丰厚的物资。葡萄牙国王恩里克王子派遣的船队在风暴过后，意外地发现了马德拉群岛，这里距离里斯本已有上千公里；此后，他们的探索与殖民足迹越过了博哈多尔角，又在北纬20度左右的阿奎姆岛（现属毛里塔尼亚）建立起欧洲人在西非海岸的第一个据点。

航海家迪亚士受命于国王寻找非洲大陆最南端，他从里斯本出发，沿着西非海岸线一路南下，在南纬29度遭遇暴风后漂流10余日，被命运的海潮带进了非洲南端的莫塞尔湾。厄加勒斯角与西南端的风暴角（后被改名为“好望角”）进入了人类视线，这也意味着，跨过这里继续向东，欧洲船队的探索之旅就历史性地踏入了印度洋。10余年后，达伽马完成了这个任务，使得陆上古丝绸之路不再是通往东方的唯一通道。

西班牙人哥伦布在加勒比群岛没有发现他想要的黄金，却找到了玉米、木薯、花生、辣椒、菠萝、烟草……后来人们才意识到，这些作物在欧洲市场上具有不可替代的价值。后来，葡萄牙人麦哲伦靠着西班牙王室的资助完成了环球航行。英国、法国、荷兰也在历史变迁中逐渐取代了伊比利亚半岛国家的地位。

欧洲的地理大发现，让欧洲以往争夺的重心从地中海转移到了大西洋。与此同时，跨洋商业活动越发频繁，海外贸易积累的财富让欧洲国家和欧洲资本主义得到极大的发展，最终促进了工业革命的发展。在这种或主动或被动的交流中，人类进入了新的时代。

15世纪欧洲航海家的经历不仅开阔了欧洲人看世界的视角，而且开

拓了欧洲的商品市场。哥伦布和麦哲伦的航行也促进了现代科学和金融市场的发展。经济方面，当时欧洲资源并不匮乏，但是一些丁香、肉桂、豆蔻等香料与丝织、宝石等奢侈品仍需仰赖从东方进口。15世纪以后，因黑死病造成衰退的经济开始好转、人口数量又见回升，欧洲对进口产品的需求也日益增加。

自古以来，西方便有着两条通向东方的贸易路线：其一是始于埃及和伊拉克的海上路线，其二则是被称为“丝绸之路”的陆上路线。海上路线利用了季风的特点，在每年的4月到6月之间，船只从苏伊士或巴士拉出发，分别经由红海或波斯湾进入阿拉伯海，再顺着从海洋吹向大陆的西南季风驶往印度洋和中国海。大约在6个月后，也就是在10月到12月之间，吹向海洋的东北季风又会将航船带回其始发地。作为陆上路线的丝绸之路，其贸易路线西起地中海东岸的亚历山大港、大马士革与阿勒颇等城市以及黑海沿岸。从这些地方出发，经过里海南部进入亚洲腹地，穿过巴格达后分为几条支路，再汇集于咸海附近。从中亚的布哈拉，开始分路前往印度的德里与阿格拉。经过布哈拉，到达帕米尔北部的撒马尔罕后，丝绸之路再次出现分支：往北通向阿拉木图，往东穿越中亚，并沿昆仑山脉或天山山脉行进抵达中国长安（现西安）。

但是东西方的陆上贸易向来掌握在阿拉伯商人手中。已有的贸易路线可以运送宝贵的香料，却不得不遭受沿途关卡的层层盘剥。这层层的盘剥导致商品售价水涨船高， 从而使贸易受到了严重影响。加之多变的政治局势和盗匪的骚扰，且贸易路途遥远，供应亦有受到战争而中断之虞，于是欧洲人萌生了直接与东方开展贸易的念头。

在21世纪的今天，我们的供应链仍然会受到战争或者海盗影响，只不过层层的盘剥早已演变成合法的服务业，原本蕴含巨大利益的中间环节被大大削弱。目前，中欧班列获益最多的地方是贸易路线的两端，中亚的社会经济发展依然缓慢。历史悠久、文化灿烂的中亚鲜有盛世。而今，中欧班列为中亚打开了新的贸易通道，而中亚能否利用这个机会发

展起来尚不可知。古丝路时代无论是陆路还是近岸海路，运输都是在白天进行，晚上需要休整，于是沿路形成了很多补给站，其中很多渐渐发展成为市镇，而目前的中欧班列在所经国家停留不多，反而是班列线路两端国家（或城市）获益甚多，因此中欧班列过境国也期待能够得到更多发展。

古代丝绸之路主要运输的是香料等商品，如今的亚欧贸易变得更多元，商品种类也日益繁多。由于全球化，欧洲将低价值产品的生产转移到了亚洲，工业零部件是由东向西贸易流的“主力军”，来自欧洲的精密工业产品成为亚洲市场上的“香饽饽”。全球化让资源和商品的配置更加灵活和自由。像香料这样原属亚洲独有的商品，也因为技术的进步不再完全需要通过丝绸之路来运输，当今欧洲的任何一个地方，只要有合适的条件都可以出产上等的香料，香料变成了寻常的商品。目前，很多通过中欧班列运输的高价值密度商品，会不会也因为技术条件的进步而无须长途奔波？3D打印技术的发展可以省去商品的运输环节，也给我们带来了诸多想象，不过这个问题还是交给未来来回答吧！

ATTENTION

如今通过中欧班列到达杜伊斯堡DIT货运场站的高档服装

世界格局的形成有很多偶然因素，历史、文化等众多影响因素会形成民族的性格，从而影响国家的长远发展。另外，我们所处的欧亚大陆和各大洲板块一直处在动态变化中。中亚的长期落后以及中东地区的常年战乱，与其身处内陆不无关系，由于缺乏连接世界所必需的陆上与海上通道，历史的选择阻碍了这个地区的发展。因此，目前中欧班列的开通为中亚众多国家加快发展提供了可能。

在强调资源整合与优化配置的全球化时代，今天又出现了反全球化的苗头。排外主义、贸易保护主义的思潮从蛰伏状态中复苏，我们又一次站在了十字路口。是敞开大门，还是竖起高墙？

法国前总理、国际马可·波罗协会主席多米尼克·德维尔潘认为，“一带一路”倡议为经济放缓、国家孤立和对抗等风险提供了长远的解决方案。我们必须认识到，该倡议在相当短的时间内采取了具体行动。首批项目在巴基斯坦、阿塞拜疆、阿曼、哈萨克斯坦等国围绕基础设施建设等展开；在“16+1合作”框架下，中国增加了对中欧和东欧的投资，更多新项目在“一带一路”建设中落到实处。“一带一路”倡议对当今世界的几大挑战都做出了有力的回应。第一，它通过加强世界各地能源、数字、交通领域的设施建设，开辟了全球互联互通的新篇章；第二，它重申多边合作的重要性，提倡更多的包容与合作，将公共和私人投资者的资本集中在跨境项目上；第三，它为世界经济的复苏与发展提供了条件。尽管“一带一路”建设沿线国家人均国内生产总值存在较大差异，但这一建设进程将逐步缩小各利益相关方之间的经济差距，促进偏远地区经济体迎头赶上。

有地理学家说，如果印度板块没有撞向亚欧板块，那么喜马拉雅山脉就不会出现，中国的西部可能是大片的沿海平原，与此同时，新疆可以受到季风的滋润，有如现在的江南，中国就多了一个出海口。只不过大自然的选择没有如果，天马行空的想象只能权当茶余饭后的谈资。现

在，离中国西部最近的出海口是在巴基斯坦，中国将在巴基斯坦投资460亿美元，兴建连接中国西部和位于阿拉伯海的巴基斯坦港口城市瓜达尔的公路、铁路、天然气和电缆管道，打造“中巴经济走廊”。

在中国西部边境，居民和货物的进出往来每天都在进行，故事每天都在发生。人们可能说不出来有多少变化，但这种变化却在一点一滴地改变着人们的生活。

1.2 等待迸发的西部边境

在德国，我们遇到了一位缅甸籍华人，他杨姓，他的讲述把我们带到了他在中缅边境的故乡。世界不断发生改变，而我们对于数千公里外的世界变化可能并不了解，对其认知往往陷入自己的主观想象，而现实中一列列车就可能悄然改变欧亚大陆上不起眼的地方。

老杨面容和善，四十出头，有些谢顶，生活的操劳似乎让他看起来比同龄人更加苍老一些。他的家族早年生活在云南南部，后来搬迁到南边20公里外的村落去居住。1949年后，中缅边境无法自由进出，老杨的祖辈们就和村落的许多乡民一样，成了说着云南方言的缅甸人。老杨已经是这一家族的第五代。

春节是中国人一年中最重要的节日，老杨一家也不例外。在欢庆春节的半个月里，村子里张灯结彩，红灯笼在屋檐下高高挂起。重要的习俗少不了放爆竹，巷子里噼里啪啦一阵响，待在屋内也能听见邻家小孩们嬉闹追逐的声音，充满了过年的气息。

街坊邻里开商铺的不少，往返中缅边境倒腾些小商品，也能过日子。老杨还是喜欢老本行，但他不甘当一名厨师，照他的话来说，干厨师没钱讨老婆。他要开一家自己的餐馆，挣更多的钱，娶妻生子，为家庭提供尽可能稳定的支持。

老杨说，缅甸此前有半个世纪是由军政府独裁统治，长期受英美等西方国家的制裁。2010年后，缅甸成为民选政府，改革刚开始时，基础设施落后，甚至还有不少地方无法通电。这时，中国的资本开始进入，逐渐改善了缅甸的基础设施，公路和铁路的修建也带动了经济发展，使当地人过上了富足的生活。当然，老杨也有抱怨，由于外资炒作，仰光市市区的房价已经负担不起了。

边境或边界，所谓两个国家（地区）接触、临界的地方，有一条或存在或不存在的线条将两者区分开。与这个字眼的表层含义恰恰相反的事实是，几乎所有的边界区域通常不是静态的、死寂的，反而是动态的、喧嚣的，边境两边的人员、物资和信息在流动。这是一种活力。

在中缅边境的中方一边，是云南临沧市。临沧瑞嘉进出口公司（以下简称“瑞嘉公司”）旗下的一辆30吨大货车满载了来自印度洋的缅甸青蟹，头天晚上从缅甸旧都仰光出发，经过11小时的车程，第二天抵达中缅边境的孟定清水河口岸。货物要在这里通关，原本以为司机李师傅会停下来歇一歇，没想到他喝了几口水又要上路了，“快马加鞭跑回去，回家再歇个够！”老李心情不错。在口岸窗口把材料一交，前后只花了1分钟，手续就完成，随后他又启程了。

瑞嘉公司相关人员表示，公司每年从缅甸进口青蟹约6 000吨，运抵昆明后，再空运到广州、成都、杭州等内地城市。2015年，瑞嘉公司从中缅最大的陆路口岸瑞丽转移到了临沧清水河口岸，是看中了其通关优势和边境合作区的发展机遇。

公司负责人认为，从清水河口岸出发到仰光，比从瑞丽口岸出发要少3个小时的车程，每吨货物运费可以降低30元人民币。更为关键的是，清水河口岸便利的通关程序。

清水河口岸与缅甸掸邦第一特区果敢接壤，是中国通过缅甸皎漂港连接印度洋最便捷的陆上通道。早在20世纪50年代这里就正式对外开展小额贸易进出口业务。2013年，临沧边境经济合作区获批国家级经济合作区后，已经有268家企业入驻。

清水河边防检查站推行无纸化通关，可24小时提前预约，对于鲜活易腐产品即到即检，不受时间限制。在司机老李日夜兼程奔驰在边境公路上的时候，他公司的同事已经在清水河口岸的网站上完成了通关预约登记手续。

临沧边境经济合作区与缅甸清水河滚弄边贸局自2016年5月建立了每月定期互访交流机制，及时解决在联合执法、经贸合作、口岸建设管理、口岸交通拥堵等方面的问题。2011—2016年，清水河进出口货运总量由8.78万吨增长到107.1万吨，增长11倍多；外贸进出口总额从6.5亿元人民币增长到42.7亿元人民币，增长5倍多。

口岸的扩建也在继续。根据临沧边合区国土规划建设局的表态，新口岸将占地300余亩，可容纳2 000万人次的年通关量，实现进出口分流，通关更加高效，联检大楼已在2018年投入使用。作为配合，缅甸方面也做了相应的口岸迁建规划，推动缅甸清水河—滚弄经济特区的建设。

新口岸投入使用后，向西可连接皎漂港进入印度洋，向东可连接长江经济带和珠三角经济带进入太平洋，向北可连接丝绸之路经济带，向南可辐射东南亚、南亚，清水河口岸将成为名副其实的“亚洲商贸十字路口”。

瑞嘉公司总经理对公司前景充满了期待，他盘算着，要把公司在瑞丽、昆明的业务都搬到清水河来，实现运输加工一体化。他认为，一旦缅甸滚弄大桥修缮完工，从缅甸到清水河口岸就可通行55吨的货车了。

在中国西南部边境的广西，中越也以跨境陆路运输方式为主，跨境陆路运输能力趋于饱和。2017年11月28日，由广西南宁开往越南的班列出发，它的目的地是河内，全程运输里程约400公里，运行时间20个小时。

班列搭载的是7个集装箱的电子零配件、服装和光伏产品，新鲜苹果装满了8个冷藏集装箱。这趟列车通过凭祥铁路口岸出关到越南，运费比陆路卡车运输节省了大约20%。中欧班列跨境集装箱直通运输的大运量、安全、高效、实惠等优势正在进一步提高中越跨境物流通道能力。

在中国西北边境，又有另外一番景象。在中哈霍尔果斯国际边境合作中心，不少公司在这里开设门店。与其他边境地区相似，人们热衷于在这里从事商品贸易，可以近距离辐射两个不同的市场，同时还能享有优惠的税收政策。

最早在霍尔果斯国际边境合作中心开设免税店的香港光辉公司，近年来扩大了门面，免税产品种类从原有的烟酒、化妆品增加到上千种产品。据店面负责人介绍，店里每天人来人往，有新闻调查显示，这里人流量每日达1万人次，业绩好的免税店，每日营业收入可达15万元人民币。

霍尔果斯不仅有免税店，还有专注批发的大型贸易城。哈萨克斯坦的商贩每个月定期到霍尔果斯采购，已经是熟门熟路。对于阿拉木图商人卢阿娜来说，霍尔果斯的发展给她带来了更多的商机。以往她要乘坐飞机去到遥远的乌鲁木齐采购中国商品，如今她只需要驱车350公里即可到达霍尔果斯，午后采购完成，天黑之前便能返回哈萨克斯坦阿拉木图市内。这一趟比飞机往返乌鲁木齐既省时又省钱，中国的针织品物美价廉，在卢阿娜的店里非常畅销。

在霍尔果斯的中科贸易城，中亚面孔的哈萨克斯坦商人络绎不绝。有的提着大包小包的编织袋，有的拖着行李箱，还有人推着堆满包装箱的手推车，在人群中不停地穿行。当然也有人不时回回头，旁边门店里的商品或许撩动了他们的神经，正好可以填满箱包里的剩余空间……

在中科贸易城里漫无目的地徘徊，显得与环境有些格格不入。商贩们的走动汇集成了一股热流，充满贸易城的每个角落。新到的人，立即融入这人流中，瞬间就找不着了，下一刻，说不定你又能在商城的某个门店、某个拐角看到他。

据霍尔果斯官方统计，自2012年以来，中哈合作中心中方区累计出入区1 879万人次，哈方区累计入区355万人次。据霍尔果斯经济开发区负责人介绍，中方区有总投资超过300亿元的35个重点项目入驻，目前

25个项目正加快建设，入驻商户3 000余家，从业人员达到5 000余人。哈方区规划及基础设施同步完成，10个重大招商项目加快建设，首个建成项目——金雕中央广场运行良好，哈方日均入区近4 000人次。中哈及第三国公民持有效证件可实现免签跨境自由流动，一次性合法停留30天。中方每人每日一次可携带8 000元免税商品，哈方每人每日可携带1 500欧元免税商品。正因如此，中哈合作中心内免税商店集聚，累计已达75家，年销售额突破11亿元人民币。

当我们放眼全国，会发现资金正在从中国的东南沿海逐渐向中西部腹地乃至边境地区流动。2017年夏天，中国远洋运输集团在哈萨克斯坦拿下了一块地，并拥有该块地49%的所有权。这块地贫瘠到被称为“霜冻之地”，据说不远处就是欧亚大陆距离海洋最远的地方，得名为“欧亚大陆难抵之极”。

铺着沥青的路面，一条铁轨直穿而过。人们平地建起了一座叫努尔肯特的新城市，那里有公寓、学校、幼儿园和商铺，服务于维持这座无水港运转所需的铁路工人、吊车司机、海关官员以及其他工作人员，这里提供免费住房。该城镇目前仅有1 200个居民，但计划将会拓展至10万个以上。

对中亚稍有了解的人会知道，努尔肯特这个地方看起来并不宜居，但许多行业内的人却喜欢称其为“绿洲”，坚称这里是未来。与努尔肯特类似，霍尔果斯也走上了这条道路。

霍尔果斯，这个往日骆驼商队经过的地方，在今天被称为新的丝路之城。在“一带一路”倡议框架下，霍尔果斯成为连接中国和中亚的门户口岸，成为众多新企业的垂青之地。值得一提的是，霍尔果斯口岸也是中欧班列、中亚班列驶过的站点。2016年，霍尔果斯口岸通行中欧班列共70列，两年后的2018年，共有404列中欧班列在这个新兴的铁路口岸出入境。

中欧班列、中亚班列途经霍尔果斯，可连接伊朗、土耳其等国家，

与阿拉山口口岸形成双通道运输格局。鉴于中欧班列面临的线路单一、拥堵延迟的困境，霍尔果斯口岸成为分流阿拉山口的选择。而阿拉山口口岸是新疆最主要的班列出境口岸，在如今中欧班列的发展版图中扮演着关键的角色。

经阿拉山口口岸常态化运行的中欧班列线路达10条，包括渝新欧、汉新欧、郑欧班列、蓉欧快铁、义新欧、合新欧、长安号、鹏新欧、厦新欧和山西临汾至德国慕尼黑班列，截至2018年11月，经阿拉山口口岸进出境的中欧班列已突破7 000列。目前，每年经阿拉山口口岸出境的中欧班列占我国开行班列总量的近七成。这一切，都要从2011年一列始发重庆的班列开始说起。

英国至义乌的回程班列在杜伊斯堡短暂停留，在阿拉山口口岸入境中国

[1] 书稿中图片若无特殊说明，均来自“探索新丝路”公众号，不再一一标注。——作者注

2.城市的命运，因中欧班列而改变

被中欧班列改变的城市，主要是我们前文中提到的出入境口岸和边境城市，这些城市因为中欧班列的通行，需要有更完整的服务配套设施，以加强自身作为口岸城市的特色；被中欧班列改变的城市，还有连接班列线路两端的城市。货物在这里汇集，产业在这里汇集，人才在这里汇聚，政策也在向这里倾斜。

2.1 “吃螃蟹的人”，“渝新欧”初生

罗马不是一天建成的。今天大家所看到的常态化运行、集装箱统一涂装的中欧班列也经历了最早期的酝酿发展阶段。而“渝新欧”班列无疑被视为中欧班列最早的探路人。

中欧铁路市场与其他行业的一个区别是，它深受国家经济与政策环境的影响。如果把国家有意发展欧亚铁路视为内因，那么“渝新欧”班列的试水与顺利成行，则少不了外因的推动。而这个外因，就是客户的需求。

经济全球化带来了激烈的竞争，无论是带来了价格上的变动，还是产品服务上的创新需求，在这样的竞争市场中，跨国公司的神经都最为敏感。铁路货运比空运成本更低，比海运速度更为快捷，这一天然优势吸引了跨国公司的关注。

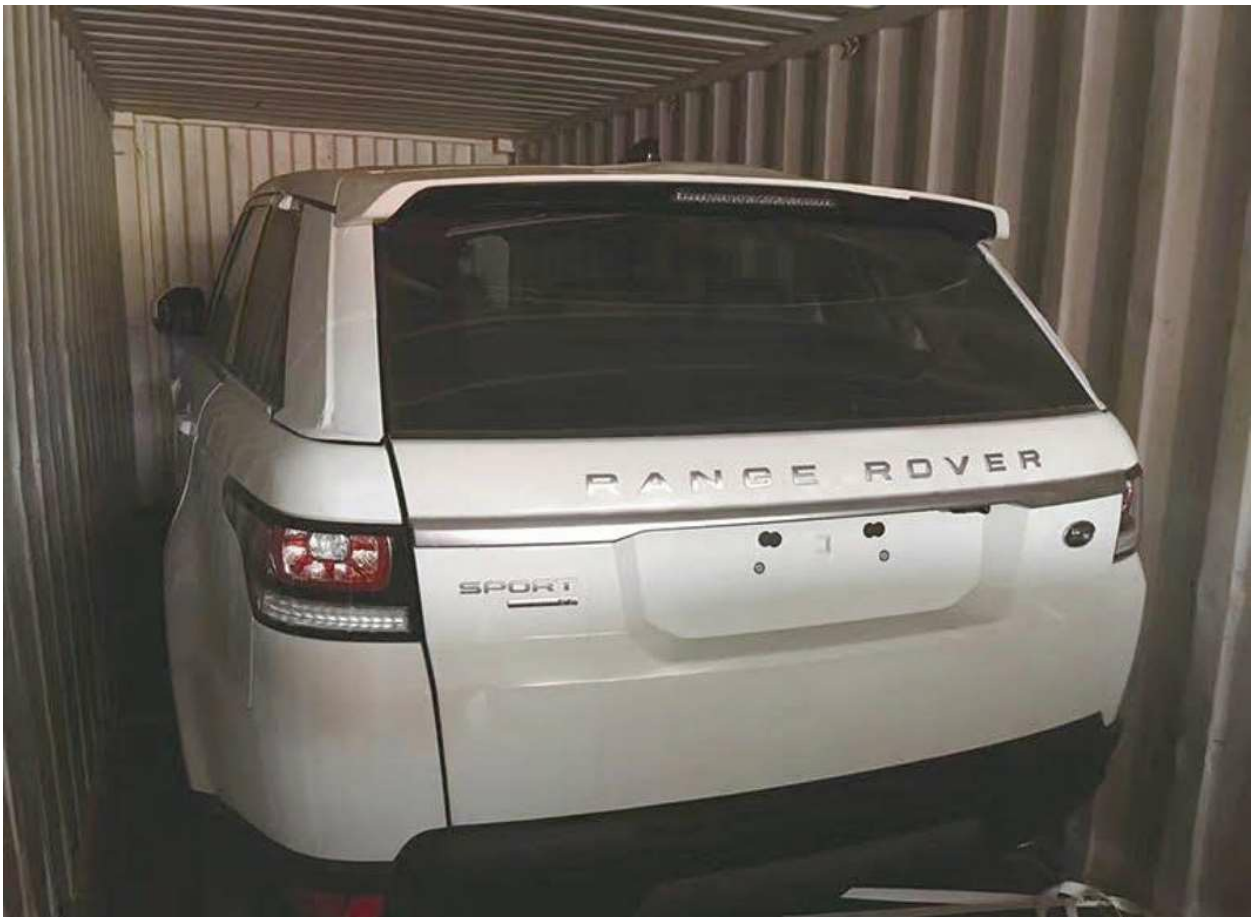
汽车行业是受全球化趋势影响最大的行业之一，各大汽车公司在全球市场重新布局，对内部的生产结构做出重新调整。宝马公司就是其中一例，并成为欧亚铁路货运领域第一批“吃螃蟹的人”。

自2011年起，德国宝马公司开始使用跨欧亚铁路服务，向位于中国沈阳的生产基地运输汽车零部件。整车在沈阳完成组装，然后销往全国市场。这趟班列分别从莱比锡和巴伐利亚州瓦克多夫两个起始站出发开往中国，由德铁信可公司（DB Schenker）和俄罗斯铁路旗下的远东路桥公司共同承运。

这趟“宝马专列”是从西向东行驶，而“渝新欧”班列则是由东向西行驶的先行者。“渝新欧”班列的始发站重庆，是一个新兴的生产电子产品的“世界工厂”，惠普、华硕、宏碁、富士康等电脑生产商成为这个班列

最早的一批客户。

2010年，重庆还没有一家笔记本电脑生产企业，由于地理和交通条件的限制，贸易规模始终存在难以突破的瓶颈。那时，重庆以汽车、摩托车、重化工装备产业为主，政府在寻求产业转型升级，试图引进一些技术含量较高但以劳动密集型为主的加工贸易型企业。于是，重庆市政府开始与各大笔记本电脑生产商接洽，台资企业广达电脑公司就是其中之一。广达电脑公司对重庆提供的优惠政策很感兴趣，却又不得不面对一个天然的困难——运输时间。



一辆路虎在杜伊斯堡DIT货运场站等待，回程班列将用集装箱把一批全新汽车运回中国

笔记本电脑的许多零部件材料价格在国际市场上变动很频繁，再加

上汇率的波动，如果还要长达一个月的运输时间，对于广达电脑公司来说，它难以把握的价格就很容易在客户中失去竞争力。广达电脑公司出厂的电脑有一半需要出口到欧洲市场，每年有上千万台笔记本的出货量，这对于物流的成本和时效要求非常高。对于重庆这样一座中西部的山城来说，物流运输几乎是无从解决的难题。

一批货物从重庆出发，依托长江的水运走廊运抵东部沿海，再通过海运到达欧洲，通常要60天左右。这个运输时效远远达不到广达电脑公司的要求，而其巨大的货运量又决定了其不能选择空运这一昂贵的运输方式。为了吸引广达电脑公司来渝落户，重庆必须为这一困局找到答案。

往东不行，只能向西。公路卡车运输速度太慢，铁路运输成了唯一的选择。2009年，重庆市政府向中央提出了开通通向欧洲的班列申请。在中央政府、中国海关总署、中国质检总局和中国铁路总公司的支持下，2011年3月，重庆开通了通往德国杜伊斯堡的首趟货运列车，那就是“渝新欧”班列。

投资环境的改变打消了企业投资者的顾虑，广达电脑公司最终落户重庆，出货量从第一年的700万台开始逐年增长。便利的条件让广达电脑公司尝到了甜头，其在重庆的生产线也逐步扩大，如今广达电脑公司在重庆每一分钟可以生产50台笔记本电脑。与此同时，惠普、宏碁、华硕的笔记本电脑出口制造基地也落户重庆，富士康等6家台湾代工企业和300多家零部件企业紧随其后。在这个产业转型升级的风口，重庆转身成为笔记本电脑企业的产业集群地。

其中，惠普公司是“渝新欧”班列的主要客户，其电子产品货运量足够“渝新欧”班列每周发行一趟专列，专列满载着电脑从重庆发往德国东部城市莱比锡，全程达10 300公里。

如果我们把时间从2011年再往前推，还能发现一段与“渝新欧”班列相关的、不乏细节的故事。罗纳德·克莱维特在2006年至2009年就职于

鸿海集团，主管集团的物流战略领域。那时，中国正推行西部大开发战略，众多企业寻求生产线西迁的可能性。鸿海集团创始人郭台铭在寻思，能否找到从中国至原独联体国家和欧洲的铁路运输方案。

最终鸿海集团选择了跨西伯利亚铁路。2008年，载着鸿海集团富士康产品的测试班列出发了，带着将信将疑的态度，从深圳一路向北，取道蒙古，再从蒙古进入俄罗斯，接入跨西伯利亚铁路驶向东欧。鸿海富士康一贯低调，测试班列开行期间，没有任何新闻发布和媒体报道。除去额外的过境入关检查以及高海拔等地理因素的影响，线路一直运行良好。富士康成功地将其产品从中国南方通过铁路运抵欧洲。

2009年前后，惠普公司也将生产线移至重庆。上述那段小故事里的男主角罗纳德·克莱维特也在这个时候转投美国科技巨头惠普麾下。惠普需要新的物流解决方案，而这时的重庆尽管作为西部大开发的战略重地，但其基建条件依然较差。重庆的机场不能支撑庞大的客运和货运容量，且运输价格高昂。如果按照海运至欧洲的常规模式，距离惠普重庆基地最近的港口也在中国东部海岸线，无论走陆运还是沿江而下的河运，都意味着要跨越半个中国。

不仅如此，2009年，时值海运企业战略调整，为了节省航油开支，海运航船降低了开行速度。如此一来，从中国东部港口到欧洲的海运线路，惠普原本需要等待25天，如今要延长至35~37天。对于跨国企业来讲，运输时间延长，供应链势必遭到巨大冲击。

在这个背景下，惠普亟须新的物流解决方案。在鸿海集团任职时，克莱维特就考察过中国—哈萨克斯坦—乌克兰—捷克的路线，隐约觉得该线路可行。于是，他开始拜访各地政府，从重庆到北京，从哈萨克斯坦阿斯塔纳到俄罗斯莫斯科，从基层到中央，对这个全新的陌生的运输方案进行介绍，寻求支持。

如果说中欧班列诞生的这段故事是一部电影，那么参演这部电影的主角则来自惠普、鸿海，来自宝马，来自众多跨国公司，更来自重庆，

来自中国和外国供应链及物流行业、铁路行业，正是这些不断思变求新的人士，一点点地推动了这项伟大事业的起航。

基础设施建设带动地区经济发展，尤其在全球化趋势下发展仍然滞后的非沿海西部、内陆地区，重庆从一个远离改革开放前沿的内陆腹地，成为众多高科技企业云集的制造中心。中欧班列的开行深刻改变了跨国企业的供应链。正如中国的TCL等企业把它们的生产车间设在了波兰，所有人都开始意识到，这条从中国出发，穿越中西亚，最终抵达欧洲的铁路线路，将给世界带来惊人的变化。在哈萨克斯坦贫瘠的土地上，新的城市平地而起，欧洲的传统工业城市正在焕发新生。

其中最具代表性的当属德国鲁尔区城市杜伊斯堡。煤钢时代让鲁尔区名声大噪，也让鲁尔区一度陷入破败的深渊，但在中欧班列驶进鲁尔区后，杜伊斯堡焕然一新。

2.2 杜伊斯堡：正在兴盛的中国城

杜伊斯堡以令人惊讶的速度在中德合作道路上前进。中国的班列平台公司进驻于此，中国的物流供应链企业聚拢于此；杜伊斯堡市政府与华为公司签订战略合作协议，并委托后者建设杜伊斯堡智慧城市……德国主流媒体这样描述，“这是一个正在建设的中国城”。

在这座与中欧班列紧密相连的城市，我们拜访了杜伊斯堡埃森大学的教授托马斯·海贝勒，他是研究中国政治、中国社会问题的资深学者。由于其中国妻子姓王，他还给自己起了个中文名叫“王海”。他每年都要到中国调研，短则两三个月，长则八九个月。近年，他对中国民营企业家群体行为的研究非常有意义。

“王海”出生在法兰克福附近的奥芬巴赫市，由于后来在杜伊斯堡埃森大学长期任教，便在杜伊斯堡安了家，这一待就是20多年。笔者曾在他家中与他聊起过在中国的见闻。以前他到中国去，别人问他来自德国哪个地方，他说：“习近平到德国访问了两个城市，一个是首都柏林，另一个就是我家所在的地方——杜伊斯堡。”

中国驻杜塞尔多夫总领馆总领事冯海阳指出，随着“一带一路”建设的深入推进，德国北威州的杜伊斯堡市已成为中欧班列在欧洲西部最重要的节点之一。目前，每周有多达25趟货运列车往返于杜伊斯堡港和中国多个城市之间。双方正在共同努力，争取在未来数年内进一步大幅扩大直接经过杜伊斯堡的货运量。此外，作为世界上最重要的电商市场，中国在未来也将进一步推动运输物流业的发展。

曾经的煤钢支柱工业被物流转运所取代，后者对当地而言，无疑是重要的就业引擎。目前，杜伊斯堡有45 000个工作岗位直接或间接同港口相关，相较2000年增加了26 000个工作岗位，共有3 000多家企业在港

区落户，2016年，新企业落户创造了1 000多个就业岗位。

对于关注中欧班列发展的中国人来说，杜伊斯堡现在已经不再陌生，但如果时间倒退4年，提起德国北威州，又会有谁想起这座在千百年的辉煌和没落中蹒跚走出来的工业城市。

杜伊斯堡重工业区一瞥

2014年3月29日，伴随着三声锣响，一列火车拉着满载货物的41个集装箱缓缓驶入杜伊斯堡DIT货运场站。这一天，平时工人寥寥、只见卡车进出的广场挤进了250多人。中国和德国的媒体记者扛着摄像机的长枪短炮和三脚炮架冲在了最前面，站定了位置，就挪不开位置了，否则，离开留下的空位随即就要被后面虎视眈眈的人占据。这一天，平时只能听见火车轰鸣、起重机力臂摩拳擦掌的广场上空，传来阵阵相机快

门的咔擦声和人们交头接耳并不时发出的欢笑声。

这一天，德国副总理兼经济部部长、北威州州长、杜伊斯堡市市长、杜伊斯堡港口集团董事长等重要人物悉数到场。而站在杜伊斯堡DIT货运场站站台中央的是中国国家主席习近平。

一列来自中国重庆的中欧班列满载IT产品集装箱，在众人的注目下抵达杜伊斯堡DIT货运场站。它奔驰了16天，途经哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯和波兰，驶过亚欧大陆10 300公里的路程。

“这趟列车使中德之间的联系变得更加紧密了。‘渝新欧’铁路的开通证明，世界上没有跨越不了的距离，只要能为双方带来利益，无论多遥远的距离都不是问题。”杜伊斯堡港口集团董事长埃里希·斯塔克这样强调。

“YUXINOU”（渝新欧）字样的集装箱在杜伊斯堡DIT货运场站到处可见

时任中国商务部部长高虎城表示："作为这趟列车的始发站和终点站，杜伊斯堡港在中德双边货物运输方面发挥着不可替代的作用。我们将进一步发展与德国的这一联系。"

时任北威州州长，也是该州历史上第一位女州长克拉夫特，盛赞这一跨国铁路项目："它不再是单纯的物流运输项目，它富有深刻的含义，并有着深远的历史背景。新丝绸之路代表着我们两国之间充满活力的贸易关系。"

中国国家主席习近平表示，中方提出建设丝绸之路经济带倡议，秉承共同发展、共同繁荣的理念，联动亚欧两大市场，赋予古丝绸之路新的时代内涵，造福沿途各国人民。中德位于丝绸之路经济带两端，是亚欧两大经济体和增长极，也是渝新欧铁路的起点和终点。两国应该加强合作，推进丝绸之路经济带建设。[1] 杜伊斯堡港是欧洲重要的交通物流枢纽之一，希望它能为促进中德、中欧合作发展发挥更大的作用。

当然，这不是"渝新欧"列车第一次抵达新时代背景下丝绸之路的西端终点。早在习近平此次到访的半年前——2013年9月10日，"渝新欧"就第一次进入这个看起来平凡无奇的铁路货运场站。

作为欧洲最大的内河港口之一，杜伊斯堡是欧洲当时唯一一个拥有多条直通中国的货运班列港口，分别到达重庆、上海和北京。"渝新欧"班列之所以选择杜伊斯堡，是因为看中了它卓越的地理位置和出色的转运港基础设施，通过杜伊斯堡，货物可以迅速地转运到德国，乃至西欧的其他地区，辐射范围巨大。

杜伊斯堡依靠其得天独厚的地理位置，积极发展多式联运

这些跨洲过境铁路，让杜伊斯堡港日益成为全球供应链的焦点。同时，杜伊斯堡也在成为欧洲领先的物流基地。重庆和杜伊斯堡分别是中国和欧洲最重要的物流中转地之一，彼此陆路相连。杜伊斯堡港口集团董事长斯塔克说，中国国家主席选择参观“渝新欧”铁路的起始站和终点站，意味着中国非常重视北威州作为商业和物流基地的作用。

北威州人口占全德国人口的1/4，拥有众多传统工业重镇，如勒沃库森、埃森、盖尔森基兴。19世纪六七十年代，老工业基地逐渐转型升级，摆脱了主导产业衰落、经济严重受阻、莱茵河污染严重的困境。北威州如今经济发达，新兴产业活跃，尤其在吸引中国投资方面尤为出色。在习近平访问北威州的时候，落户当地的中资企业有800家，如今中资企业已经超过了1 100家。

在北威州，州府杜塞尔多夫是购物天堂，科隆是历史和文化名城，它们都比杜伊斯堡更闻名。随着重庆到杜伊斯堡的“渝新欧”铁路的开通，郑州、武汉、苏州、义乌等城市也相继开通了郑欧、汉欧、苏满欧、义新欧等班列。2017年11月，“海上丝绸之路”的起点福建（厦门）也开出了一趟中欧班列，最终抵达杜伊斯堡。

至今，杜伊斯堡港的会议室里还挂着中国国家主席习近平到访时的照片。杜伊斯堡作为欧洲铁路货运枢纽的角色正在得到进一步加强。中国有句俗话，要致富，先修路。所谓路，就是交通。只有交通发达了，打通一个区域与其他区域的地理阻隔，才有货物、人员的流通（也包括技术、资金和信息的流通），才有商业贸易。这句话套在杜伊斯堡这座城市上一样适用，不过在铁路开通之前，让杜伊斯堡发展起来的是水，是河运航道。

西欧第一大河莱茵河把杜伊斯堡分成两半，中欧班列的进出都要经过横跨莱茵河的铁路桥

在公元元年前后，杜伊斯堡已经是西罗马帝国地图上的一个战略据点，不但是军事上的，而且是商贸上的。它处在鲁尔河汇入莱茵河的三角地带，鲁尔河呈东西走向，莱茵河则呈南北走向。

河流承载了许多人员和货物往来的任务，也自然而然孕育了最原始的商业。历史上的“光明之路”，就以此为节点。商贸往来催生了集市，集市壮大而成为会展。1 000多年来，杜伊斯堡在罗马人、法兰克人、诺曼人和维京人手中数次易主，但硝烟并没有摧毁这座城市。莱茵河暴发洪水，支流经多次改道与河床堆积抬升，但并没有削弱其商贸价值。

17世纪下半叶，固定的航运船只运输出现在莱茵河区域，这些航运船只按固定价格沿着固定路线运送乘客、牲畜和货物，船东、城市管理部门和商人一起协商发船时间。即使在船只没有装满或者内河水位很低的情况下，同样需要按照合同发船。这样，商人的货物运输时间就可以得到保证，稳定的航运时刻表吸引了原本通过公路运输的商家，固定的航运连接了莱茵河沿岸的城市，因此，荷兰港口也纳入了早期的世界贸易网络。

固定的航运船只和中欧班列类似，只不过中欧班列遇到的情况更为复杂，经过的国家更多，距离也更长，沿途的环境更加多变。幸运的是，今天我们多了很多技术上的可能性。中欧班列有可能会被目前其自身的成功所影响，随着班列的增加，它们在很多关键的节点会发生拥堵，在一些情况下，不能遵守其承诺的运输时间，这样就会影响其在国际物流市场上的声誉，所以在增加运力的同时，也到了需要考虑提高服务质量的时候了。

从1674年开始，杜伊斯堡正式加入固定航运船只运营，合作的船运公司是韦斯勒船运，运营的线路仅仅约为100公里，从杜伊斯堡到荷兰的奈梅亨——一个靠近德国边陲的内河口岸。当时运输的产品包括铁

器、纱、麻、明矾和木头。由于这条线路的开通，沿线的海关赚得盆满钵满，造船业也更加兴旺了。

这个按照现代物流理念设计的固定航运业持续繁荣到19世纪中期，直到蒸汽火车的发明而被取代。如今，蒸汽火车也已成为历史，现代物流技术的进步使得对运输工具有了更多选择。

内河航运随着货运量的增加而变得愈加混乱和没有秩序，运价不透明，很多货物的运价于每天上午在路边的街道上由船运公司、货主和货代来协商。无论是船运公司还是货主，都可能因不透明的运价信息而被货代高价欺骗。

1895年初，德国人试图从阿姆斯特丹、鹿特丹和安特卫普学习经验，虽然没找到合适的模板，却孕育出了属于德国人的航运交易所。它在当时的德国，是唯一由船东、商人、货代和货主一起完成运输合同的场所。

航运交易所每天都会公布相关运价信息，比如通过报纸，这样会方便各方监督货代的报价，对当时内河运输行业的可持续发展起到了重要作用，促进了各方之间的紧密合作。各方在内河运输上通力合作，对政策制定施加影响，加强了与公众的交流。另外，航运交易所也促进了航道畅通和港口基础设施的扩大，试图保证内河运输在货物运输中具有竞争优势。

从18世纪到20世纪前期，杜伊斯堡跑马圈地，城市范围不断扩大，港口、船坞建设也如火如荼。后来，为了纪念其在德国内河航运方面的历史贡献，德国内河航运博物馆就坐落于此。

经历了二战和战后重建，如今的杜伊斯堡已不见了千百年间的历史厚重感，却拥有了全新的城市基础设施和交通网络。发达的公路、铁路和航运网，让它成为国际性的物流中心。如今，杜伊斯堡的大型货物运输产业挪到了这座城市码头的另一边，那是有着20多个船坞的世界最大

内河港。

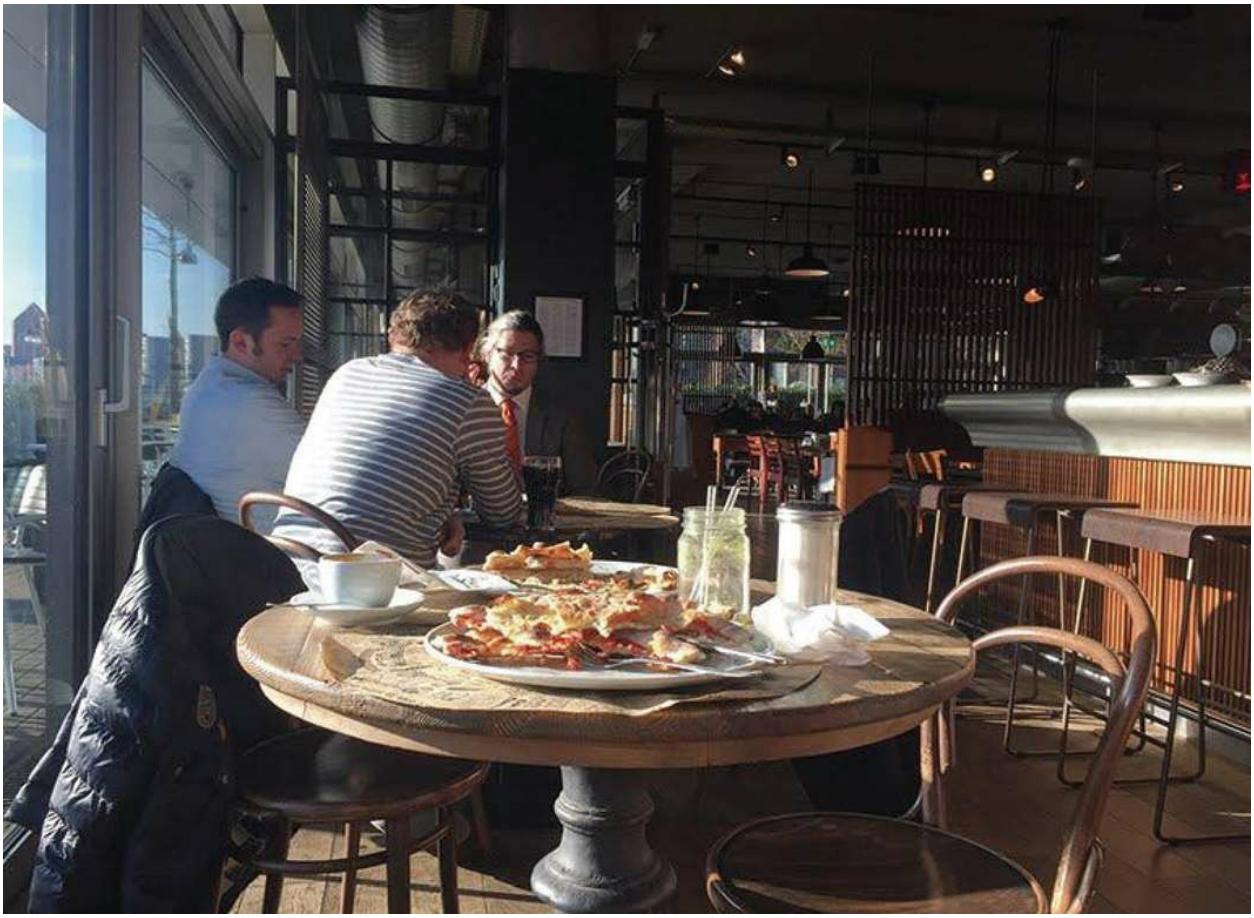
历史的洪荒浓缩到了博物馆的橱窗里，在如今杜伊斯堡市区，也只有被当作遗址保护起来的磨坊和储物厂房还带着千百年前的味道。曾经在港口穿着制服的工人，如今都已成为夹着公文包、匆匆赶路的白领，或是河边咖啡店里文质彬彬、笑容可掬的服务员。轰鸣的货轮不见了，取而代之的是停靠在岸边、有着流线型外观的摩托艇。阳光下，海鸥追逐着激起的金灿灿的浪花，游客坐在岸边的小店里，喝着温热的咖啡，静静地看着这一切。

在杜伊斯堡内港，左边是新式建筑，右边是曾经的粮食仓库，现在已变成了餐厅、博物馆等建筑

以杜伊斯堡为目的地的中欧班列，都会到达位于莱茵豪森的DIT货

运场站。DIT货运场站最大的年吞吐量是20万TEU（标准集装箱），如果扩建可以提高到40万TEU。这个数字其实并不大。2015年上海港年吞吐量已达到3 653.7万TEU，2017年招商局港口集装箱吞吐量突破1亿TEU。这种比较其实不甚公平，因为远洋海运仍是全球货运的最主要模式。但欧洲最大内陆港之一的杜伊斯堡港口，年吞吐量在2017年仅为410万TEU。在这样的体量基础上，杜伊斯堡DIT货运场站若能从20万TEU扩建到40万TEU，就将对中欧班列的发展注入一针强心剂。

位于莱茵豪森的DIT货运场站，在中欧班列开行几年后的2016年仍有许多空地，之后新建了许多仓库，不过与中欧班列并无关系，其中欧洲最大的宠物用品连锁品牌弗雷斯纳普（Fressnapf）也已入驻这里的仓库。



杜伊斯堡内港聚集了众多餐饮场所

整个DIT货运场站区域是一个物流不夜城，城市的另一侧则灯光暗淡，中欧班列一般是夜里到达，给忙碌的铁轨减轻了白天的负担。中欧班列到达后，就会迅速通过集卡被运到欧洲各地。这个区域从来不是主要货源地，杜伊斯堡周边的工业基础远不足以支撑中欧班列的发展，中欧班列的上下游产业链大多不在这里，不过DIT货运场站中转中心的作用依然很重要，因为DIT货运场站很早之前就给自身定位为欧洲铁路运输网络的一部分。

为了连接更多的区域，DIT货运场站开始进行网络化运营和提供更多样化的服务，而这需要优化和衔接好来自不同区域货运列车的进出。中欧班列连接伦敦和马德里，正是获益于DIT货运场站的网络化运营模式，而不仅仅是作为一个节点。这样的性质决定了DIT货运场站不能只接收中欧班列，中欧班列的到达频次也需要和欧洲内部的铁路运输排班计划进行统一协调。

DIT货运场站的中欧班列集装箱越来越多

杜伊斯堡DIT货运场站一瞥

这里值得一提的是，杜伊斯堡的霍克菲尔德铁路桥。桥梁象征着开拓新的世界，同时也连接起人们的生活。鲁尔和莱茵河畔的城市发展一直依赖于成功的桥梁建设。开往杜伊斯堡的所有中欧班列都将通过霍克菲尔德铁路桥，对很多中欧班列来说，这也是最后一公里。如今这座桥已经经过多次重新修建，从最初的单线变成了复线，但这依然满足不了日益增加的铁路运输需求，这座桥白天的时段主要用于客运列车通行，中欧班列大多在晚上通过。

回溯历史，1987年12月10日，克虏伯工人占领了莱茵河大桥，以抗议莱茵豪森工厂的关闭。莱茵河大桥曾长期陪伴着霍克菲尔德铁路桥，如今这座铁路桥成为中欧班列集卡的必经之路，每年都需要维护一次，维护期间将禁止通行。维护期一般选在节假日期间，尽管如此，中欧班

列集卡的进出仍然不得不绕一大圈，耽误上若干小时。如今克虏伯的工厂已经不复存在，取而代之的是各大货代的仓库，只有一小片土地归“渝新欧”所有。

在历史上的鲁尔包围战中，霍克菲尔德铁路桥也是当年纳粹德国抵御盟军的铁路桥，不过很早就被炸毁了。1945年4月21日，德国陆军元帅瓦尔特·莫德尔就在这座桥不远的地方开枪自杀，地点在杜伊斯堡市六湖区与林托夫区之间，现在这里已成为德国拉廷根市的一部分。据说，希特勒在得知曾经的心腹爱将莫德尔自杀后，说道：“如果莫德尔做得到，那么我也可以。”9天后的1945年4月30日，希特勒举枪自杀身亡。从中足以看出这个区域的重要战略作用，二战后，这座桥被迅速重建，又名“胜利桥”。时过境迁，如今这个区域依然没有改变，每周有超过25趟中欧班列经过这座铁路桥。2018年8月1日，《卫报》刊登了头条文章，谨慎地称杜伊斯堡已经成为中国通往欧洲的“大门”，其中，中欧班列重要节点的作用越来越受到关注。

杜伊斯堡的霍克菲尔德铁路桥

杜伊斯堡的霍克菲尔德铁路桥在1873年投入运营之后，在超过20年的时间里，其农业依然支撑着周边区域，直到1896年，在德里希·阿尔弗雷德·克虏伯的倡议下，德里希-阿尔弗雷德炼铁厂在此创办并正式开工。在第一次世界大战之前的几年里，该工厂被认为是欧洲最大的工厂，拥有自己的莱茵港，产品包括铁轨、各种钢制品、半成品、枕木和线材，现在中欧班列到达的DIT货运场站也是沿用了之前克虏伯的铁路基础设施。工业化的开始也伴随着污染的出现，接下来的一段时间，克虏伯在莱茵豪森的城市发展中发挥了重要作用：克虏伯为钢铁工人建造了一个定居点（玛格丽特定居点），一个火车站（莱茵豪森东站）至今仍在运营，还有一个克虏伯医院，以及许多其他社会服务机构，如图书

馆、幼儿园，这些设施服务了社会民生，也促进了商品经济的发展。

杜伊斯堡所在的北威州是德国人口最多、最集中的地区，拥有全欧洲最大的消费市场，目前已经成为德国最受外资欢迎的投资目的地，占德国外商直接投资总额的30%。英国石油、爱立信、福特汽车、丰田、沃达丰等众多国际企业将欧洲总部设立于此，来自中国的三一重工、华为也看准了北威州的发展潜力和区位优势，成为投资北威州的中国企业佼佼者。北威州的数字化经济转型正在为众多科技企业提供巨大的商机。2018年新年伊始，华为与杜伊斯堡签订了合作备忘录，前者将把杜伊斯堡打造成西欧地区的创新城市和数字化模范城市。新的联合创新中心将进一步扩展杜伊斯堡的无线网络覆盖率，为该市的学校打造无线与宽带连接的“智能教室”，创新成果将进一步惠及当地居民。

从中国各大城市发出的中欧班列陆续驶进杜伊斯堡，成都、济南的班列也在计划当中。同时，渝新欧、汉欧、义新欧等班列平台公司相继入驻杜伊斯堡。“渝新欧”还在杜伊斯堡DIT货运场站附近收购了仓库，用于打造物流分拨中心。更多物流企业来到莱茵河畔，比如专注仓储、电商的海豚供应链。

2014年，习近平到访杜伊斯堡，当时在该市落户的中资企业共有40家。杜伊斯堡市统计局和市经济促进局的数据显示，2015年底，已有80多家中资企业登记在册。这个数字近几年仍在增长，而且体现出更为理性的发展态势。据不完全统计，2017年底，杜伊斯堡的中资企业超过100家。

1 000多家在北威州安家的中资企业，在太阳能与照明技术、机械与工厂制品、家电、通信技术、汽车、健康护理、冶金等行业生根发芽。得益于北威州的未来增长潜力，杜伊斯堡的基础设施和物流运输优势更加突出。杜伊斯堡港共设有9个货柜码头，有盖货柜存放面积达到200万平方米。2014年，该港口货柜吞吐量增长13%，达到创纪录的340万个TEU，又于2015年刷新纪录，年货柜吞吐量达到360万个TEU。

托马斯·海贝勒教授说："杜伊斯堡在德国国内也面临着来自如汉堡等城市的竞争。中国在未来有可能改变货运线路，不再到杜伊斯堡，而是经过汉堡到达鹿特丹。好在杜伊斯堡和鹿特丹是姐妹城市，双方的对话十分通畅。年轻的市长希望能把杜伊斯堡纳入中国的中欧班列发展规划中，它的确给了杜伊斯堡许多机会。"许多德国铁路场站都对中欧班列产生了兴趣，比如杜伊斯堡附近的赫内（Herne）场站、科隆铁路场站。选择的增多，意味着双方的结合会催生出更丰富的产品与服务，也会让中欧班列进入更细分的物流市场。另外，中欧班列的到来，给日益萎缩的德国铁路货运市场带来足够的刺激，带动了杜伊斯堡地区的物流产业发展，也将带动更多区域发展，不仅仅是杜伊斯堡和汉堡。这也是全球化时代中欧班列所需要承担的社会责任。

"渝新欧"在德国已经拥有自己的仓储设施

[1] 严冰，刘雯昕.中欧班列：“一带一路”上的新引擎［N］.人民日报海外版.2015-11-20.

3.中欧班列的发展进程

俄国伟大作家托尔斯泰的小说《战争与和平》中描写了俄国人喝中国普洱茶的情况。喝茶在当时的俄国人那里早已成为一种不可或缺的需求。从18世纪中叶到20世纪初，在中国的北方草原曾有一条纵向通往蒙古高原和西伯利亚腹地，并直抵欧洲的驼道，在这期间也形成了中俄茶叶贸易通道。那是一条已经被历史尘封湮没，几乎被世人遗忘的中俄茶叶贸易之路。

放眼未来，不知道中欧班列是否可以更深入地影响人们的生活。起码，目前白俄罗斯的牛奶已经出现在武汉人的餐桌上。历史上的丝绸之路、香料之路和茶马古道都是因单一商品而兴起的通道。而现在的中欧班列线路，更像是现代版的综合通道，商品种类也极大丰富，不再依赖于某一种商品。如果有相似之处，那就是它们都吸引了很多价值密度高的商品。

“据我所知，中国铁路总公司免费向运营商提供印有统一标识的集装箱，这是中国政府对铁路货运发展的又一项补助。”波兰马拉舍维奇场站的货运经理说，“这些集装箱行驶数千公里穿越亚欧大陆，到达欧洲后以卡车分拨运输到各个城市，这的确是一个聪明的做法。现在很多地方都有中国制造，中国越来越强大了。”

他的话指的是2016年6月8日，中欧班列统一品牌的日子。当时，国家发展改革委、中国铁路总公司认为，随着中欧班列开行数量和范围的大幅增加，出现了名称标识不统一、市场运营不规范等问题，削弱了中欧班列的品牌影响力。故而，后来开始统一品牌建设，统一班列命名，统一品牌标识，统一品牌使用，统一品牌宣传。

2016年6月20日，中国国家主席习近平在波兰华沙，与波兰总统杜达共同见证了首趟统一品牌后的中欧班列抵达欧洲。在这之前所开行的1 700多列火车，每一列都拖带着41个颜色各异、印有不同标识的集装箱，统一品牌后，深蓝色的班列成为一道亮丽的风景。

抛开统一品牌后的统一管理与品牌建设，只从集装箱管理的角度来说，这无疑是一个进步。这些集装箱的标准化规格，让它们能够在火车、卡车和船只上进行运输，在不需要反复卸货与装载的前提下，通过多种运输方式进行“环球旅行”。

大型物流公司对集装箱的使用采取代码共享系统，可以理解为类似航空公司的代码共享航班。对于诸如马士基、中海集运、地中海航运这样的物流巨头来说，它们在全球范围内承担着运输业务，与其运营模式是否高效的问题相比，集装箱到底是否属其独有，就显得不那么重要了。

对此，物流战略专家克莱维特的设想是，以航空公司和远洋运输发展航线为模板，不同国家的发货人、代理人可以预定班列上的集装箱。“发货人可以拥有自己的集装箱，也可以没有，但能从铁路公司租借。也就是说，他们拥有多种选择，就像其他商业一样。”

2017年5月，由中国铁路总公司倡议，与重庆、成都、郑州、武汉、苏州、义乌、西安等7家班列平台公司共同发起，成立了中欧班列运输协调委员会，共同协调解决中欧班列发展中面临的问题，进一步降低物流成本，提高运行品质和效率。

同时，深入推进国际合作机制建设，打造国际物流品牌。2017年4月，在中国铁路总公司主导下，中国、白俄罗斯、德国、哈萨克斯坦、蒙古国、波兰、俄罗斯7国铁路部门正式签署《关于深化中欧班列合作协议》，并将其纳入“一带一路”国际合作高峰论坛的成果清单。

2018年9月17日、18日，中欧班列运输联合工作组第三次会议在德

国波茨坦成功举行，会议核准了《中欧班列合并优化编组运输组织协作办法》和《中欧班列发生运输组织障碍时相互通报信息和协作办法》。会议各方一致同意奥地利、拉脱维亚和立陶宛铁路正式以观察员身份参加联合工作组会议。

从中欧班列开行以来，已累计开行超过12 000列，国内开行城市达到56个，可通达欧洲15个国家49个城市。仅在刚刚过去的2018年，中欧班列开行数量就达到6 300列，与此前几年开行总数相当（见图3-1）。

2018年9月17日，中欧班列运输联合工作组在德国波茨坦签署协议

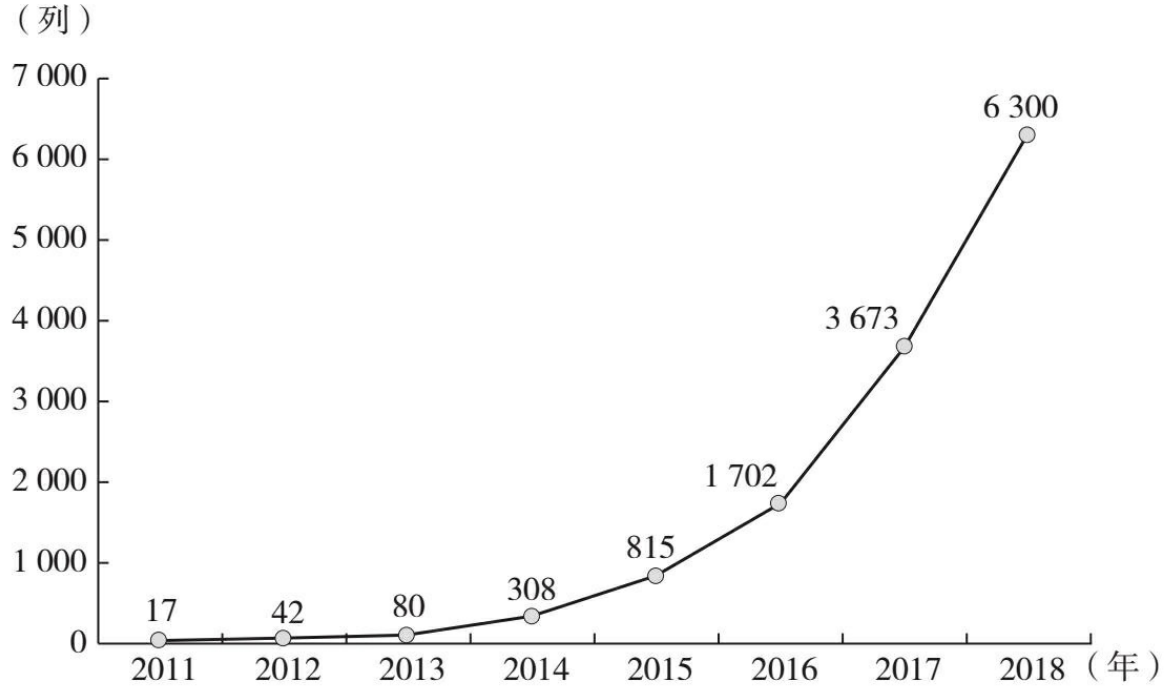


图3-12011—2018年中欧班列开行数量增长变化

自2011年X8086次列车从中国成都开往波兰罗兹以后，中欧班列经历了快速增长。从开行1 000列到开行2 000列，所用时间5个月；从2 000列增长到3 000列，用时6个月；从4 000列到5 000列，用时4个月；从5 000列增长到6 000列，仅仅用了2个月。

2017年是中欧班列的“提速年”。结合各班列运营数据，我们发现不少亮点。第一，开行频次加快。自2013年4月开行以来，“蓉欧快铁”从最初的每周1列单向运行发展至可实现每周“去13回10”的双向运营。开行频次的加快，与越来越多的货主开始选择和认可铁路运输方式有关。第二，开行班列数量高速增长。2017年武汉的“汉欧”班列全年共往返开行375列，比2017年初计划的300列增长25%，比2016年全年开行的222列增长近七成，2018年“汉欧”班列达到了417列，同比增长10.6%。其中，去程发运172列，同比增长6.8%，回程发运245列，同比增长13.4%。班列实载率达96.37%。开行数量在2017年呈现爆发式增长，这

是各个地方政府与班列运营公司长期进行市场培育的结果。第三，运营城市数量增加，国内开行城市已增加至56个，可通达欧洲15个国家49个城市。中欧班列运营线路和开行城市增加，关键原因在于近几年中国加快铁路设施建设，增加铁路网密度。第四，运送货物种类增加，由开行初期的手机、电脑等IT产品，逐步扩大到服装鞋帽、汽车及配件、粮食、葡萄酒、咖啡豆、木材、家具、化工品、机械设备等品类。货物种类增加，除了与部分海运货源转移相关外，也与各个城市外向型经济发展程度加快有关。

中欧班列的成就，远不止停留在表面的创新运输方案，还在于它引领了沿线地区的产业配套和转型升级。国家发展改革委综合运输研究所相关负责人表示，中欧班列的布局与班列相配套的产业在逐渐形成一个经济贸易链，“渝新欧”班列的诞生地重庆就是一个成功的模板。

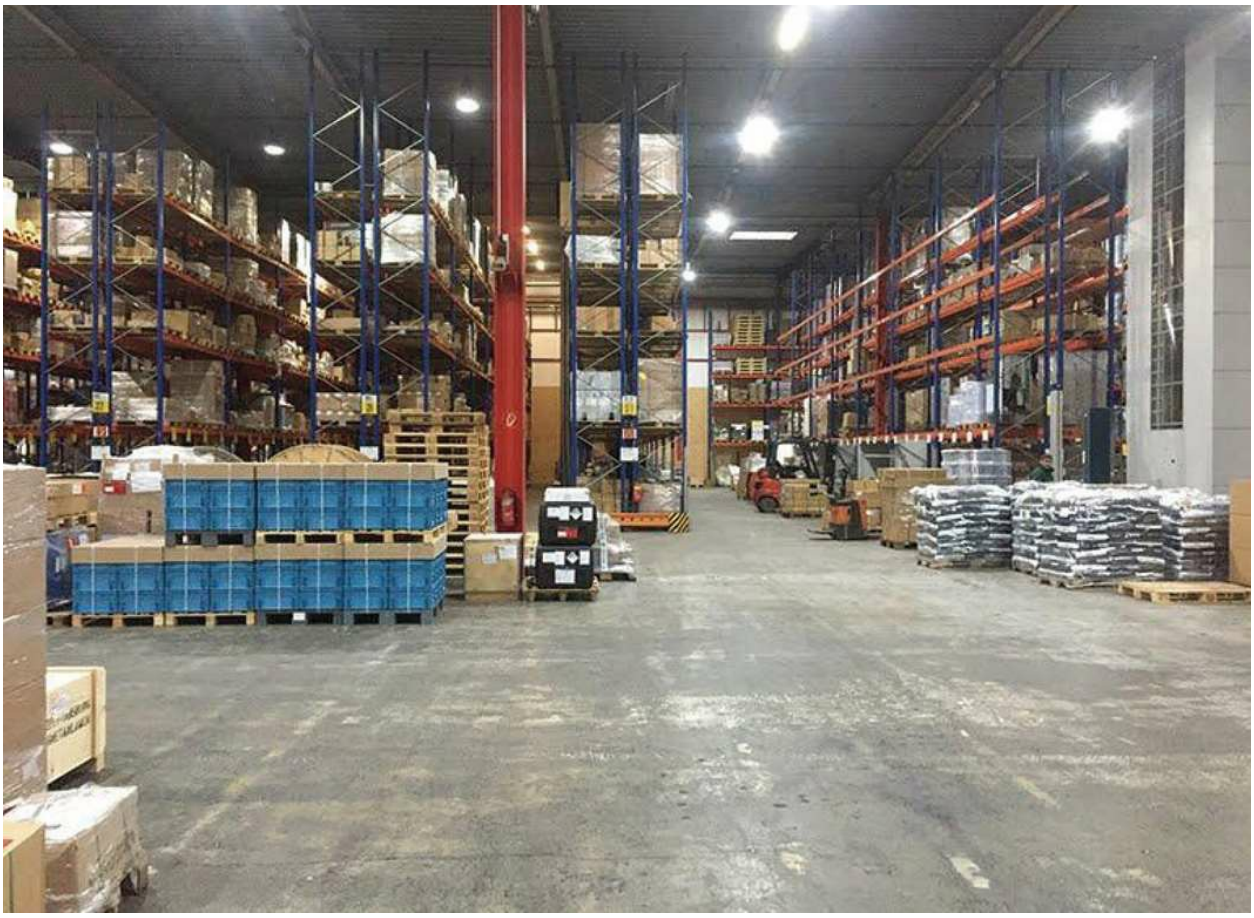
2014年，“渝新欧”班列从德国汉堡返程中国重庆，开启了一个新型产业的集群过程——跨境电商。通过返程中欧班列，大批跨境电商企业从欧洲多个国家采购并运回原产地的母婴产品、红酒、厨具等商品。物流仓库设在中欧班列中转站周边，依托优越的物流条件和优惠的投资税收政策，众多电商公司成为继重庆笔记本电脑产业后的第二波特色企业集群。早在2016年1月到10月，重庆跨境电商企业进口商品总额已经达到16亿元人民币。重庆西部物流园的建成，也让重庆逐渐发展成中西部商贸重地。设立在长江之畔的重庆果园港多式联运综合交通枢纽，也让长江上中下游地区实现了连接通达，开放口岸和自贸试验区将进一步丰富内陆的经济升级内涵。

重庆物流办表示，中欧班列让重庆从一个内陆城市变成了一个开放性的城市，并且正在变成一个国际性的物流枢纽城市。

中国驻杜塞尔多夫总领馆总领事冯海阳表示，中方正在积极探索通过“中欧班列+”，进一步有效利用中欧铁路联运大通道的综合优势，积极协助中国与各参与方开展国际贸易、双向投资、人文交流等全方位合

作。冯领事所说的“中欧班列+”，指的正是中欧班列沿线地区的产业配套和升级。南高齿是江苏一家以生产齿轮箱和传动设备为主的全球性制造企业。2014年，南高齿入驻杜伊斯堡港，成立了欧洲营销、服务和研发总部。该公司利用杜伊斯堡港作为欧洲交通枢纽的优越条件，通过中欧班列将产品部件从中国运往欧洲，并同欧洲主要客户建立了实质性联系。所有研发项目均由中德合作研发，并针对欧洲及国际市场进行产品优化，实现互利共赢。

在中欧班列名单中，“蓉欧”班列后来居上，成为开行数量最多的中欧班列。2018年，中欧班列（成都）开行1 587列，为当年最高。2018年12月13日，成都市口岸与物流办公室表示，中欧班列（成都）累计开行近3 000列。其实，“蓉欧”和成都的成绩背后，还有许多不为外界所知的故事。这些看似普通平常的变化，共同成就了如今最大的中欧班列平台公司。



位于杜伊斯堡DIT货运场站附近30公里处的中欧班列拼箱仓库

3.1 蓉欧人的梦想

关于“蓉欧快铁”2013年的首发，这里有一段亲历者的故事。主人翁是“蓉欧快铁”运转参与者，姚开玮。姚开玮自认为是一个不安分的人，他跟许多同龄的男孩子没什么不一样，从小就有英雄情结，梦想着做一些不同寻常的事情。

大学毕业后，姚开玮修了几年飞机，一直觉得自己不喜欢这样的工作，便去了非洲。在国外的3年时间，他十分想家。于是，他很快又结束了这段流浪的生活，进入了国内一家物流公司。他说：“没想到，这一决定，竟然让我实现了梦想。”这件让他充满自豪的事，就是“蓉欧快铁”的启动。“在国家提出共建‘一带一路’倡议后，我在家门口便参与到青白江最具有历史感的一件大事了。”

2012年，姚开玮的工作就是与各个船运公司、航空公司打得火热。突然有一天，他接到一个任务——对开通成都到欧洲集装箱国际货运班列进行调研。当时姚开玮对铁路的认识，还停留在绿皮火车阶段。

于是，他开始查阅大量资料，拟订各种方案，和国外合作伙伴洽谈沟通。“那段时间，我每天早上一睁眼便和一群又一群外国人洽谈，从早上一直讨论到半夜，甚至通宵达旦。从合作方案到运营方案，从班列线路到市场策略，事无巨细。说实话，当时我感到迷茫和怀疑。”他说自己很困惑，这绿皮火车怎么就跨出国门了呢？

其实，不只是姚开玮困惑，2012年，欧亚铁路运输对大多数人来说都是完全陌生的事物。

2013年，成都抓住新一轮产业转移的机遇，加快构建航空、铁路等骨干国际物流网络，筹备运营直达货运欧洲的国际铁路货运班列，

即“蓉欧快铁”。

那一年，姚开玮结婚了。他还来不及度蜜月，就被抽调进“蓉欧快铁”运营团队。据回忆，在成都青白江现代物流大厦16楼那间10多平方米的办公室里，摆着几台打印机和几台电脑，办公室中间放着一张大方桌，剩下的就是各种资料单，铺满整个房间，几乎没有地方下脚。

“团队搭建初期，我们人手不够，每个人都是身兼多职。联系货物、与客户协商、与铁路部门沟通、协调合作伙伴……而我也是现场、工作一手挑：接货、制单、报关、装箱……这些细碎且严谨的工作感觉怎么做也做不完，思考操作流程，每一处细节都要反复思量，每一个时间节点都要保证完美对接，再加上沟通不畅、经验不足，事事都要从头学习。”团队一忙起来，就会没时间吃饭，只能饿着肚子等其他同事从城里打包午饭回来。这种紧张忙碌的状态持续了很长一段时间，有时甚至通宵达旦，但这样的日子如今回想起来，却依然感觉热血沸腾，让人乐此不疲。

2013年4月底，姚开玮团队接连熬了三个通宵，第一班“蓉欧快铁”终于开动，伴随着轰隆鸣响，他们在站台上目送列车渐渐消失在远方。那一天，是2013年4月26日，经过14天的奔波，那班列车成功到达波兰，客户顺利把货物提走。

姚开玮获知这一消息时长舒了一口气。“这不仅是我人生当中的里程碑，也是成都历史上的一个里程碑。作为向西开放和共建‘一带一路’的重要通道之一，‘蓉欧快铁’一头连接中国西部经济总量最大的省会城市四川成都，一头对接欧洲大陆新兴的交通枢纽波兰罗兹。‘蓉欧快铁’正逐步改变着成都产业发展的轨迹，提振了世界500强布局成都的信心。”

之后，他的生活就围着这班火车转。星期一到星期三收货，星期四集结全部货物进海关，星期五报关、转关，星期六出发。

谈到一个星期的工作，他觉得最难的部分在星期四，因为他必须通宵制作铁路运单。“蓉欧快铁”一列班车总共有41个集装箱，途经5个国家，运单一旦出现差错，就可能面临海关扣货等麻烦。制作一张运单需20分钟左右，41张单子需800多分钟。

他至今还记得那个不眠之夜。“凌晨1点我才收到从欧洲传回的运单信息，当天早上9点就要上交货单，时间很紧，偏偏那天打印机出了问题。早上7点，我冲到青白江城区，挨个敲门，在敲到第八家打印店时，终于把店主从睡梦中叫醒，打印了运单。”多年来，他每次回忆那一天清晨，都能出一身冷汗。如果那天运单出错，整个列车班次都可能面临停滞。

在班列运营初期、市场刚刚打开的时候，一趟班列的延误、滞留不仅会给客户带来时间和经济上的损失，而且会极大地损害自身企业形象，削弱品牌价值。可想而知，姚开玮那一天清晨内心的焦虑。然而，当中欧班列发展至2017年，当多趟中欧班列因线路拥挤、欧洲场站容量不足、主要干线长期翻修等问题陷入大规模延误时，不知道中欧班列的众多从业者，是否也有姚开玮那般的内心折磨与濒临崩溃。

“蓉欧快铁”开通后，2013年开行了31列，2014年开行了45列，2015年开行了103列，2016年开行了460列。截至2017年12月27日，成都国际班列2017年开行规模突破1 000列，开行班列数量居全国首位，约占全国中欧班列开行班列总数的1/3。2018年，中欧班列（成都）开行1 587列，连续第二年在数量上排名第一，已连接境外19个城市和境内14个城市，打造7条国际铁路通道和5条国际铁海联运通道，累计开行量突破3 000列。

2015年9月5日，“蓉欧快铁”满载41个集装箱的红酒、啤酒、饮料、奶制品、饼干等欧洲食品，抵达成都青白江，完成了首趟返程班列的“处女秀”，实现了国内国际两端的延伸班列开行。2017年一季度，“蓉欧快铁”发车158列，开行数量同比增加3.5倍，运载进出口货物

货值42.3亿元，同比增长17.1倍。

“蓉欧快铁”开行4年多后的2017年，姚开玮从班列运营转到了陆港运营公司从事口岸管理工作。他感慨，自己很荣幸见证了这条国际物流大通道的发展变迁和国际影响力的扩大。“这背后也反映出成都这座城市的经济发展活力和国际吸引力。这不就是我的‘中国梦’，我的‘英雄梦’吗？我们这帮成都国际铁路港的建设参与者，看到成都在这新的发展时代搭上历史的巨轮，搭上‘一带一路’建设的春风，为家乡的发展付出自己微薄的力量，以慰内心，不虚此生，足矣。”

“尔来四万八千岁，不与秦塞通人烟”，形容历史上蜀道之难。技术的落后让西川蜀地几乎成为与世隔绝的孤岛，它也是诸侯战乱年代一个易守难攻的堡垒。如今“一带一路”倡议的提出与中欧班列的开行，让中国广袤的西部完成一次转身，由后方变成前方。“蓉欧”班列也凭借其自身优势，一步一个脚印地成为目前班列数量最多的平台公司。“蓉欧+”战略的雄心不仅带动了四川，更延伸至幅员辽阔而在某种程度上发展受限的西部地区，从而带动中国中西部的产业转型和发展。

何以理解“蓉欧+”战略的概念？时任成都市物流办主任陈仲维的解答简单明了：“‘蓉欧+’就是成都到波兰的这条主线开通以后，在波兰方向使其与西欧、中欧、东欧之间实现铁路的互联互通；而在成都这个方向，面对泛亚地区连接长三角、珠三角、环渤海地区。”

蓉欧快铁，全称是蓉欧国际快速铁路货运直达班列，自成都青白江集装箱中心站出发，经宝鸡、兰州到新疆阿拉山口出境，途经哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯等国直达波兰罗兹站，线路全长9 826公里。目前已构建起“一主多辅，多点直达”的跨境班列网络。成都国际铁路班列有限公司是“蓉欧快铁”国际班列的运营主体，是成都工业投资集团有限公司的国有全资子公司。

目前，“蓉欧快铁”的国际网铺划了3条运行线。中线（成都至波兰罗兹）全长9 826公里，终点已延伸至波兰罗兹、德国纽伦堡、荷兰蒂

尔堡、比利时根特等欧洲城市；南线（成都至土耳其伊斯坦布尔）从霍尔果斯出境，通过哈萨克斯坦阿拉木图、阿克套，经阿塞拜疆巴库，延伸至土耳其伊斯坦布尔，覆盖中亚、西亚，未来还将外延至南亚及南欧地区；北线（成都至俄罗斯莫斯科）从二连浩特出境，到达莫斯科后还可继续往西延伸至白俄罗斯明斯克，未来将覆盖原独联体及其他东欧国家。

2017年7月，成都通往东南亚地区的南下物流通道“蓉桂马”班列也已成功测试运行。此趟班列，比以往江海联运、公水联运等方式运往东部沿海再到东南亚地区节省了近一半的时间。

值得关注的是，该班列将为中欧班列、中亚班列的回程货源问题提供解决方案。一直以来，借助中欧班列东向运输的货物较少，这基本上是由中国与欧洲的工业产业规模所决定的。对于欧洲企业来说，它们的许多产品是在中国进行加工，经过加工后输往欧洲市场；对于中国来说，东南亚地区已经成为最新的“世界工厂”，它将逐渐成为中国企业的生产和加工车间，也将有越来越多的货物从东南亚地区的企业车间运送到中国这一销售市场。与此同时，一些附加值低但对运输时间要求较高的水果、海鲜产品也能更快进入成都市场。

此外，借助东南亚与中亚、欧洲已建立的贸易关系，更多欧洲产品也多了一个市场选择，通过中欧班列完成待加工零部件或者成品商品的东向运输。

成都计划将打通经云南磨憨、云南河口、广西凭祥出境的多线物流通道，逐步将站点延伸至越南、缅甸、泰国、新加坡等东南亚国家。

在国内，“蓉欧快铁”向东向南延伸至深圳、昆明、武汉、上海、广州、桂林、日照、宁波、天津、青岛、厦门、泸州等多个城市。自2013年4月开行至今，“蓉欧快铁”从最初的每周1列单向运行发展至每周“去11回9”双向稳定运营，目前已成为国内运行最稳定、运行时间最短、发班频率最高的中欧班列之一。未来，“蓉欧快铁”还计划开行至万州的班

列，与日韩、北美形成联运，并延伸覆盖长三角、珠三角和环渤海经济圈，对接中国港澳地区以及东盟各国。

“蓉欧快铁”全程运输时间为12~14天，是传统铁海联运时间的1/3，运输效能的加快不仅能帮助企业快速抢占市场，而且能有效降低在途库存和现金流。和空运相比，“蓉欧快铁”的运输时间虽比空运多5天左右，但费用仅为空运费用的1/4。据悉，班列成本最初高达1美元/箱·公里，现在降到最低0.55美元/箱·公里左右，到个别地方是0.4美元/箱·公里。这一价格直逼海运价格，吸引了大量货源。

开通“蓉欧快铁”是提升成都投资环境、增强城市国际化及竞争优势的战略选择，班列有助于改善和提升成都的投资环境，增强产品出口欧洲的竞争能力。成都铁路口岸先后获得了肉类和水果口岸资质、汽车整车进口指定口岸资质等。这些口岸资质的取得，充分发挥了成都“蓉欧快铁”、中亚班列的“双黄金国际通道”运力和口岸聚集作用，有效降低了物流成本，为返程班列的货源提供保障。

中欧班列（成都）2000列发车
图片来源：新华社。

“蓉欧快铁”紧密联系了中国西部与欧洲，为中国西部外向型经济注入了快速发展的动力，在“一带一路”倡议和长江经济带建设背景下，成都从传统的内陆城市变为向西、向南开放的前沿城市，从地理上的盆地变成了经济上的高地。

“蓉欧快铁”为成都乃至中国西部地区通往欧洲大地架起了陆上货运大通道，这将从根本上打破西部地区发展外向型经济必须依赖港口的老路，变西部内陆地理劣势为出口欧洲前沿主阵地优势。

未来可期待的是，更多的企业、产业将不断汇聚于成都。“蓉欧快铁”等各个中欧班列使亚欧各国在交通、贸易、投资、文化等方面实现互联互通，助推西部地区、长三角、珠三角与亚欧大陆桥国家在新丝绸之路经济带中向纵深发展，并连接成为亚欧经济新版图，进而加速带动

产业升级；同时，班列营销与招商引资工作的结合，吸引了更多客户入驻成都。这个目标，考验的自然不只是“蓉欧快铁”的智慧，也考验着成都方面的胆识与气魄。相关政府部门能否尽早出台招商引资配套政策，牵头建立班列营销与招商引资结合的工作机制，成为目标能否实现的关键性基础。

成都在2016年被列为国家中心城市，未来有潜力成为欧洲、南亚、东南亚进入中国的门户，“赶超沿海”、成为开放高地是这个“天府之国”的目标。经济发展、城市规划既需要科学性，也需要想象力。成都物流办曾在一次推介会上展示了一张谷歌夜视地图，并介绍说，成都以西直到莫斯科以东的大片区域，夜晚只有零星的灯光。“如果把这片漆黑的土地比作海洋，这片广袤的大陆构成欧亚陆海，那么成都就处于这片欧亚陆海的‘东海岸’，条件得天独厚。”

现有多家国际知名物流公司已经组织中国华东、华南、华北及成都本地外贸企业，通过“蓉欧”班列将IT产品、汽车零配件、家电产品、服装鞋帽、工业品、日用品等货物运往欧洲。随着通道和口岸建设的完善，身处内陆的成都也日益成为国外产品的入境门户。在此之前，成都已经是全球平板电脑和笔记本电脑芯片的重要制造基地，这些产品通过成都的国际货代公司销往全球。目前，戴尔公司是“蓉欧快铁”的大客户之一，从成都运来的电脑零配件，可快捷抵达波兰罗兹附近的戴尔生产基地。TCL、格力集团、神龙汽车、一汽大众等公司也是该线路的大客户。

目前，整车、肉类等欧洲商品是蓉欧返程班列瞄准的主要货物。同时，成都国际铁路港已获批汽车整车进口口岸资质，这样国外汽车就可以从成都铁路口岸出发被分销到全国各地的经销商手中。

在猪肉进口方面：过去，从欧洲进口猪肉到上海约需要35天，加上清关和国内运输约需要45天；现在，通过“蓉欧快铁”最多只需要20天就可以直达冷库。除此之外，啤酒、饮料、饼干、巧克力、矿泉水等欧洲

畅销快消品通过“蓉欧快铁”经由成都，然后分拨至全国，乃至日本、韩国、东南亚等国家和地区。

2018年，成都工业投资集团的工作重点之一是加大欧洲端网络布局，“蓉欧快铁”的海外分拨点还将在巴塞罗那、巴黎、汉堡等10余处设点。相关场站需要长期派人进驻，涉及海外投资、人员外派等，需要相关部门给予政策支持。2016年，“蓉欧快铁”从蒂尔堡延伸至鹿特丹，是蓉欧国际化布局的一个里程碑。当时，荷兰蒂尔堡多式联运物流集团（GVT）总经理罗兰德·维尔布拉克喜闻乐见：“我们可通过港口，将从中国成都来的货物运往英国、爱尔兰、挪威、葡萄牙等地，市场将变得更大。”

·链接·

班列线上的“海上马车夫”——荷兰

2016年11月2日起，中欧班列又添新成员，满载机械、电子零配件的“蓉欧快铁”从成都始发，抵达荷兰铁路枢纽蒂尔堡、港口鹿特丹，实现每周一班常规化运营，返程同样保持每周开行一列，运输电子零配件、婴儿奶粉、红酒、啤酒等商品回成都。

从2017年9月起，中欧班列（成都—蒂尔堡—鹿特丹）实现每周三班常态化运营。荷兰蒂尔堡多式联运物流集团总经理罗兰德·维尔布拉克介绍，许多货物抵达鹿特丹后，随即转运到北欧的斯堪的纳维亚半岛或者葡萄牙，“2017年一年，我们仅为英国一家客户就运送了700个集装箱。”

这家荷兰公司是第一个看好中欧班列（成都—蒂尔堡—鹿特丹）前景的荷兰市场参与者，罗兰德·维尔布拉克说：“我们每周处理120个集装箱，而一艘船可以一次性装载18 000个集装箱。铁路运输永远不会完全取代航运，但时效更快的中欧班列的确连接起

了我们各自的经济。对于成都地区或者中国市场来说，它们钟爱欧洲产品；对于欧洲企业家来说，这就是商机。我们预计中欧贸易量会进一步增加。”

荷兰驻重庆总领事馆总领事孔思哲认为，中欧班列是荷兰企业关注的热点，它们对这条线路很感兴趣，有些企业已经开始通过中欧班列运输产品了。“2017年5月7日，26.2吨冷冻荷兰猪肉第一次通过中欧班列16天的运行抵达成都，这个进口商计划新订11个冷冻猪肉集装箱。随着中国对冷冻猪肉巨大的需求，冷冻储存集装箱预计会在不久的将来定期通过火车运往中国。除了物流业，荷兰还有许多领先的冷链运输技术。”

这位总领事对中欧班列的理解，在于中欧班列带动了两个市场的产业合作。“中国的西部发展很快，成都的发展更是引人注目。荷兰农产品巨头之一联合利华公司在成都有区域总部和生产基地。荷兰鸡蛋加工家族企业——福里鲜鸡蛋公司（Frisian Egg）是荷兰投资的成都生产基地，它生产订制液体鸡蛋，有非常严格的卫生管理规定。荷兰皇家帝斯曼集团（DSM）在成都也有生产基地。”

“荷兰有全球闻名的郁金香，是世界最大的花卉出口国。荷兰也是全球第二大农产品出口国，每年输出农产品650亿欧元，占总出口额的17.5%，主要有蔬菜、水果、花卉、肉类和乳制品。在人口少、面积小的情况下，荷兰发展农业需要很强的技术和后备支持。荷兰企业来中国寻求合作，它们的技术优势在于提高园艺产品的生产效率，例如温室智能化控制系统。这是荷兰非常重要的产业，希望能够和四川有更多更好的合作。”

荷兰被视为一个高度自由的国度，其社会长久以来就以宽容的风气闻名。2017年，联合国世界幸福报告（World Happiness Report）显示，荷兰在全世界幸福国家排行榜排第六位，这显示了这个国家人民生活的高品质。在这个地势平坦、有相当国土为人造平原的地方，因具有健康、环保、便捷的特点，所以自行车出行深受荷兰人喜爱。只要天气不错，走在荷兰的大街小巷，就可以看见

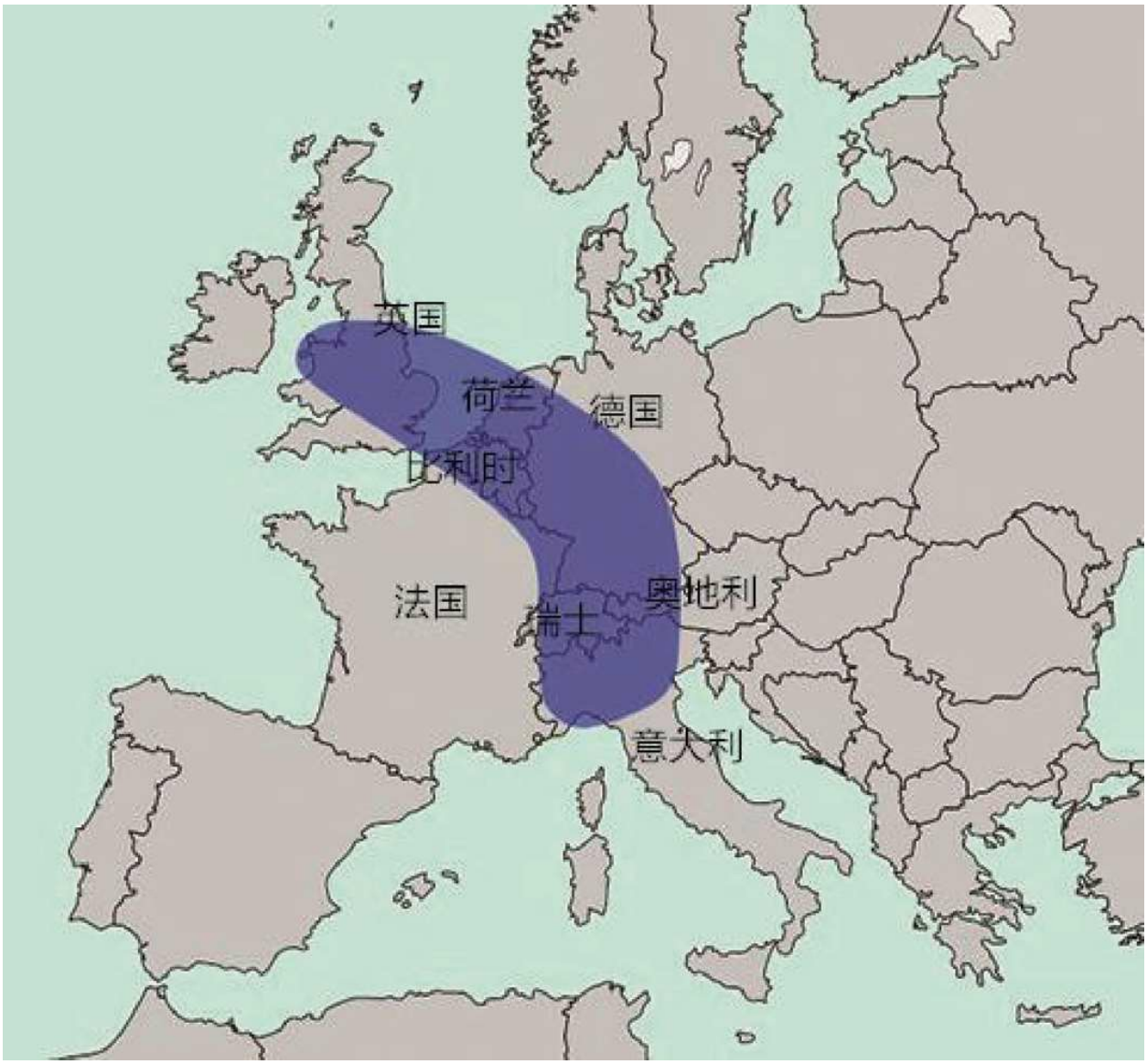
马路专行道上穿行的自行车流。不仅有学生模样、追逐嬉戏的年轻男女，也有身着西装赶路的上班族，甚至还有不少头发花白的老头老太太骑着自行车在城市中穿梭，俨然成为一道欧洲独特而靓丽的城市风景线。

荷兰最大的3个城市分别为阿姆斯特丹、鹿特丹与海牙。阿姆斯特丹是首都，然而荷兰政府、国王的王宫和大多数使馆都位于海牙。此外，国际法庭也设在海牙。鹿特丹港是全世界进出量第八的大型港口。根据荷兰官方统计数据，欧洲最大港口鹿特丹港接卸的集装箱里，有1/4来自中国。

作为“蓉欧快铁”延伸到欧洲的重点国家之一，荷兰有着“海上马车夫”之称。所谓马车夫，强调的就是物流和贸易，这两大特色让荷兰闻名于世。

荷兰是全球最佳营商地之一，拥有许多世界知名企业，如飞利浦、阿克苏诺贝尔、联合利华、壳牌和喜力啤酒。来自德勤的报告显示，目前中国企业在欧洲以布鲁塞尔为中心、半径500公里的“蓝香蕉”地带投资步伐较快，这也是欧洲人口最密集、购买力最强的区域，贡献了整个欧洲GDP（国内生产总值）增长的60%。处在这一地带的荷兰，成为更多中国企业进入欧洲市场的门户。从2000年起，共有约330家中资企业在荷兰设立运营机构，包括华为、中兴、比亚迪、中国工商银行等。仅2011年，就有30家中国企业落户荷兰，产业涵盖金融服务业、运输、农业、贸易等。截至2017年底，在荷兰的中资企业超过550家。

“蓝香蕉”地带是指欧洲中西部，从英格兰西北部的曼彻斯特一路向南延伸，经过荷兰、比利时、德国西南部、瑞士，到达意大利北部的米兰和都灵的形似香蕉大都市带，这里人口较为密集，生活着约1.1亿人口（全欧洲人口约为7.3亿）。法国地理学家罗杰·布吕内（Roger Brunet）于1989年提出了这一有趣的概念，认为这个“蓝香蕉”地带包括了欧洲人口、金钱、工业最集中的地区。



欧洲地理经济学概念中的“蓝香蕉”地带，是欧洲大陆人口最密集、经济最发达的地区

荷兰是其中非常适合投资的一个欧洲国家，尤其是税收优惠政策起到很大的推动作用。为了激励外国投资者将其欧洲分销机构设在荷兰，荷兰政府出台了一项颇具吸引力的税收政策，名为“延期会计”或“增值税延期”。在进口时，增值税可以延迟缴纳。这对在荷兰的外国公司来说，相当于获得了一笔可观的现金流和利息收益。但只有荷兰公司或外国公司在荷兰设立永久性机构，才能要求延期会计制度，同时必须任命一名在荷兰的财政代表来获得这项政

策优惠。

物流服务供应商可申请作为代表其客户的财政代表许可证，一般来说，有两种形式：（1）有限一般代表，即增值税子代码用于进口，外国公司不需要在荷兰注册增值税；（2）一般财政代表，即外国公司在荷兰注册增值税，并签发唯一的增值税标识号。

荷兰通常被认为是通往欧洲市场的物流门户，转口贸易是其对外贸易的主要支撑。许多国际公司已经在这里开设了销售办公室和营销办公室、研发中心和分销中心，服务于欧洲、中东、非洲以及其他地区的客户。荷兰的优势主要包括其处于欧洲市场的中心位置，有出色的海港和机场设施、广泛的基础设施、快速的连接通道、税收和关税优势，以及受过高等教育的劳动力。

大多数国际物流服务提供商在荷兰都有主要的分销机构。荷兰拥有世界第一大港口鹿特丹港。每年约有3万多艘远洋货轮和14万艘内河船到港，到港货物量占到了欧洲内陆货物量的大部分，中国对荷兰的出口中，约70%通过鹿特丹港、史基浦机场等转运至世界其他国家。目前，荷兰物流业产值已超过其国内生产总值的30%，成为国民经济的支柱产业。欧洲70%的物流分拨中心落户荷兰，美国和亚洲企业在欧洲一半以上的第三方物流业务由荷兰包揽。

荷兰的强大物流得益于高科技的发展。除了前文提到的冷链运输技术外，先进的电子信息和通信技术使得货车司机识别系统、货船和货运数据电子申报、内河运输信息系统、全球定位系统（GPS）、地理信息系统（GIS）、通信联系系统和港口共享系统（Port Community System)等高技术手段在荷兰物流业中得到广泛应用，有力地推动了荷兰物流业的发展。

与此同时，荷兰及时把握了经济全球化后经济结构的调整机遇，物流企业向规模化、专业化、个性化服务的方向发展，逐步拓展配套增值服务，为客户提供运输、存储、分装、加工、集运、订单分拣、存货控制、分拣包装、货物跟踪等一揽子物流服务。有些物流公司甚至包揽了产品的组装业务，将世界各地的货品集中在荷

兰组装之后，再送到欧洲各地，以帮助客户节省关税。荷兰现代物流业的发展，促进了商品能够在更短的时间内，以更高的效率、更短的时间、更低的成本从厂商送达消费者手中。

3.2 铁海联运勾画浩渺蓝图

中欧班列如火如荼发展的2017年，到了末尾，还给人送上了新年惊喜。中国远洋海运集团（以下简称“中远海运”）发布2018年的产品预告，2018年1月5日，中远海运首条独立运营的“中蒙俄”班列开始周班运营。这意味着，热闹的中欧班列市场又多了一位重量级玩家。中国传统海运巨头的加入，给市场中内心狐疑的人注入了一针强心剂，当然也给部分固守一隅者吹响了竞争的号角。

中远海运“中蒙俄”班列（天津—二连浩特—乌兰巴托—莫斯科）为双向对开，运营时间为14天，全程使用中远海运集装箱。这在箱源上提供了保障，货主可在莫斯科当地还箱，避免了额外费用。而中远海运在航运上的优势和资源网络，给亚欧铁路货运、多式联运模式提供了更多的选择，这才是这条线路最让人期待之处。

传统海运巨头的加入，让中欧班列队伍进一步壮大。有人说，目前国内港口已经形成了两种整合模式：一种是以港口专业运营商为核心的模式，一种是以航运巨头+港口整合为核心的模式。全球航运巨头马士基旗下的丹马士环球物流，在2017年10月从武汉发出定制的“汉欧”班列，运送迪卡侬品牌产品，整列火车采用马士基航运箱。不得不惊叹，作为全球第一大航运公司，马士基拥有敏锐的市场嗅觉与果敢的行动力。新闻图像上，整列天蓝色马士基航运箱穿山而过，沿河蜿蜒前行，这无疑给了中远海运巨大的刺激。

在“一带一路”倡议框架下，我们内部有需求，外部有压力，中国航运巨头不得不有所行动，它们不断进行“联姻”活动。2017年10月26日，中远海运与天津港集团签署合作框架协议，共同加快推进天津北方国际航运核心区建设。双方将建立全面战略合作伙伴关系，在资本合作、码

头投资及运营、航运及物流、航运金融等领域展开合作。

2018年10月1日，湘欧快线（长沙—明斯克）“中远海运”号中欧班列首发，50个集装箱的精品“中国造”从长沙北站驶出，用时13天，跋涉1万余公里，直达白俄罗斯首都明斯克。这是中远海运与湖南共同建设国际铁海联运一体化物流体系的序幕。

回到搭建“中蒙俄”班列线路之初，中远海运曾经试图寻求与大连港的合作。大连港作为战略合作伙伴的优势明显，目前已拥有多条中欧班列线路。大连—卡卢加、大连—莫斯科、大连—明斯克、大连—新西伯利亚等线路，构建了大连西接欧洲东部、东接日韩的海铁联运通道，而新开通的大连—斯洛伐克线路又将其范围进一步拓展到欧洲中部。中远海运和大连港若能实现合作，结果将有望整合双方现有资源，构建一个庞大的网络，对合作双方来说都将是更大程度的共赢。

虽然最终未能与大连港合作，但中远海运转身与天津港开展了合作。目前，天津港拥有天津—莫斯科、天津—明斯克等班列线路，与中远海运的战略合作无疑给自身带来了巨大的发展契机。中远海运计划整合已有资源，将其在中国东部沿海以及东南亚等各支线运力向天津港集结。在内陆，中远海运还打算同武汉汉欧国际物流有限公司（即“汉欧”班列的平台公司）展开全面合作，整合双方资源，构建一个全面铺设的陆海运输网。

前文提到的“中蒙俄”班列全程采用中远海运航运箱，这并非追求好看、利于形象这么简单。班列到达莫斯科后，客户提货，集装箱在当地交还，中远海运即可将集装箱继续西调至700公里外的波罗的海港口圣彼得堡。在圣彼得堡港，海运集装箱可以纳入中远海运的海上航线体系，从而形成铁海联运航道的运输闭环。所谓闭环，或者说闭环供应链，是在传统的“正向”供应链上加入“逆向”反馈过程。

中远海运运输的产品和集装箱，通过“中蒙俄”班列向西运行。货物交付后，空箱运至圣彼得堡港，重新接入中远海运庞大的航道网络，实

现资源的回收再利用。此举对客户意味着更大的便利，而更关键的是，此举为中远海运减少了资源与成本的投入，提供了更加高效的物流运输模式和更多的经济利益。

如果进一步发挥想象力，俄罗斯东部的符拉迪沃斯托克港（海参崴）或者扎鲁比诺港，或许也会是航运巨头全球运输网络中的一环。近年来，中远海运新一代冰级船的研发，进一步强化了其在冻港和北冰洋破冰运营的能力。可以说，在码头、物流、航运金融、修造船等上下游完整的产业链体系下，中远海运能为客户提供完善的全球化服务，这是其最大的优势。

以63亿美元收购了香港东方海外（国际）有限公司后，中远海运拥有了全球第三大集装箱船队，进一步扩大了自己的市场份额，成为与世界两大航运巨头丹麦马士基和瑞士地中海航运并肩而行的航运公司。截至2016年12月31日，中远海运经营船队综合运力8 168万载重吨/1 082艘，排名世界第一。其中，集装箱船队规模169万标准箱/321艘，居世界第四；干散货自有船队运力3 821万载重吨/450艘，油气船队运力1 873万载重吨/137艘，杂货特种船队460万载重吨/174艘，均居世界第一。中远海运在全球的集装箱码头超过48个，泊位数超过209个，集装箱年处理能力超9 000万标准箱。全球船舶燃料销量超过2 500万吨，居世界第一。集装箱租赁规模超过270万标准箱，居世界第三。海洋工程装备制造接单规模以及船舶代理业务也稳居世界前列。

无独有偶，在航运企业参与铁路运输方面，中远海运并不孤单。世界上最大的多式联运海运公司之一的韩国现代商船株式会社也加入进来。作为一家提供输送服务的综合性海运物流企业，韩国现代商船株式会社拥有各类不同船舶，提供多样的运输服务，从1976年利用仅有的3艘油轮开始运行，之后积极开拓散货船、矿砂船、集装箱船、液化天然气轮以及特殊货物船等领域。

如今，韩国现代商船株式会社宣布将与韩国西中物流公司（SJ）携

手合作，提供覆盖铁路和航运的综合运输服务。SJ物流公司通过跨中国铁路，从韩国向欧洲推出了铁路班列服务。货物从韩国釜山、仁川和平泽的港口运往中国青岛港和日照港，再陆运至成都，然后西中物流再从成都出发，将货物运到哈萨克斯坦的多斯特克和波兰。

2017年12月，韩国现代商船株式会社表示，三星系统开发公司、乐金（LG）电子、现代格罗唯视物流公司和其他几家公司已经表达了对使用铁路班列运输电视、冰箱、空调、汽车零部件及其他高附加值产品的兴趣。

与此同时，其他韩国物流公司也通过跨西伯利亚铁路和跨蒙铁路开通了类似的铁路服务。这意味着，从韩国到欧洲通过海运需要35~40天送达的货物，通过中欧班列只需18~23天即可到达。然而，相对而言成本也更高。航运每40英尺的集装箱需要4 000美元，但铁路每40英尺集装箱的价格最高可达7 000美元。

作为欧洲领先的港口和运输物流集团，汉堡港口集团（HHLA）也不甘落后，其在汉堡处理超过3/4的集装箱转运业务。认识到连接港口与内陆经济区的重要性之后，汉堡港口集团持股86.5%的捷克米特朗斯集团（Metrans）在布达佩斯开设了铁路中转站，选择北海和地中海之间作为理想位置，以加强其陆上运输网络。汉堡港集装箱码头在2016年就已实现了6.59亿欧元的营业额，船舶、铁路和卡车已形成高效的多式联运体系。除了汉堡港，其在乌克兰敖德萨同样经营着一个集装箱码头。汉堡港口集团继续投资以需求为导向的欧洲运输网，其预订的10个多功能车头在2017年春季逐步投入运行，米特朗斯集团也购买了两个混合调轨车和60多个调轨车头，以及2 400多节火车车厢。

米特朗斯集团在匈牙利布达佩斯建立了新的铁路中转站，它的出现使北欧的海港和欧洲东南部联系更加密切，目前，同样已开始运营。至此，米特朗斯集团在欧洲已拥有13个中转站，其中有5个较大的集散地。

米特朗斯集团码头的建设将耗资约5 000万欧元，每月可运载250辆货车，每年运量约为25万TEU。海运码头也参与到铁路货运的行列中来，说明了与内陆腹地之间的连接仍是港口竞争的重要因素之一。

在德国之外，荷兰的鹿特丹和比利时的安特卫普已开始显示出它们的中转能力，特别是鹿特丹，它将重点放在了巴伐利亚或奥地利等内陆腹地。然而，德国汉堡在运输距离方面仍然具有明显优势，铁路运输质量更好。

随着更多海运企业、海运码头加入中欧班列和铁路货运的行列，中欧班列在货运领域有了更加广阔的前景与更多的协作，这有利于推动多式联运通道建设，实现业务融合和资源共享，拓展国际、国内市场，并且推动铁路、港口、站场的互联互通。铁路与港口的深度合作，进一步扩大了中欧班列的影响力。更多铁海联运合作项目的展开，有利于打通站场、港口、铁路之间的瓶颈，实现铁路枢纽和水运枢纽的无缝衔接、铁路班列与江海直达班轮的无缝对接，使更多多式联运模式成为可能。

在“一带一路”倡议的大背景下，机遇的出现也就意味着更多的竞争和挑战。而在基础设施、沟通机制不完善的情况下，包括价格成本、服务质量在内的诸多因素也将成为客户着重考虑的因素。

4.中东欧——中欧班列的下一片蓝海

目前，中欧班列线路的重心仍是杜伊斯堡、汉堡，线路单一和对少数几个场站的长期依赖导致了其节点拥堵，也可能造成服务质量的持续下降，于是，开发新线路到了刻不容缓的地步。条条大路通罗马，然而，货源地和目的地都不同，中欧班列的“条条大路”将在何方？

从政治层面来看，近年来，中国国家领导人多次到访同一个地区，直接显示了中国对于该地区的重视。从更深一层来讲，中国同该地区已经确立了明确的合作机制，以稳定机制的方式来规范和确保双方沟通合作的密切性和通畅性，每一年双方都要进行高层对话。这个地方就是中东欧地区，我们所说的机制，就是“16+1合作”的领导人会晤机制。

4.1 一个特殊的友好伙伴

2016年，习近平对捷克的访问，是对中国与中东欧国家关系的深化与推动。在“16+1合作”平台上，中国与16个中东欧国家自2012年起，每年进行一次领导人会晤。2015年，李克强总理在江苏苏州欢迎中东欧友人。此次会晤期间，中国与中东欧各方签署了合作协议，计划建设一条连接布达佩斯（匈牙利）和贝尔格莱德（塞尔维亚）的高铁线路，这就是备受瞩目的匈塞铁路。计划中的合作项目，还包括一个名为“三海港区合作”的港口与工业园建设项目，这里的“三海”，即亚得里亚海、波罗的海和黑海沿岸地区。

中国将中东欧视为加强与欧洲联系的窗口。在“一带一路”建设蓝图中，中东欧的地位并不逊色于中东与俄罗斯，是丝绸之路经济带延伸至西欧的必经之地。布拉迪斯拉发亚洲研究院的专家图桑伊指出，许多中东欧国家非常渴望被中国视为“通往欧洲的桥梁”，因为这意味着巨大的经济利益。他表示，捷克在竞争中走到了前头，中国与捷克两国关系发展迅速。

过去的数年中，捷克总统泽曼已经两次访华，其中包括2015年在北京参加中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年大阅兵仪式。值得注意的是，泽曼是西方国家在任的领导人中前往北京观看中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年阅兵式的唯一代表。两个月后，在苏州举行的中国—中东欧国家领导人会晤期间，捷克与中国签署了关于“一带一路”建设的合作备忘录。

阅兵式结束后，中国与捷克签署合作备忘录，捷克成为习近平首访中东欧国家的重要一站，这实际上也是中国国家主席习近平第一次访问捷克。中国驻欧盟使团前大使杨燕怡表示，中捷关系正处在两国建立正

式外交关系67年以来的最好时期。

中国和捷克的双边关系向前推进，共建战略合作伙伴关系成为新的战略对话机制。捷克总统泽曼说，捷克将成为中国与欧洲贸易网络的中转站。他还保证："捷克共和国是中国在欧盟值得信任的伙伴，捷克愿充分发挥自身作用和影响，为促进中欧关系、中国与中东欧关系做出贡献。"

中捷两国政治关系无不对两国经贸往来产生巨大的影响。中国是捷克在欧盟外的第一大贸易伙伴，捷克是中国在中东欧地区的第二大贸易伙伴。现如今，两国关系向好，经贸、文化、教育等多方位合作前景广阔。从地理位置上讲，捷克无法像波兰那样具备发展中欧物流中心的潜力，但"一带一路"倡议仍能够给在华的捷克企业、给在捷的中国企业带来好处，同时，帮助捷克扩大出口，加强其与沿线国家、地区的互通往来，增加就业以刺激经济发展。

4.2 世纪工程匈塞铁路的曲折命运

无论从地理区位、市场潜力，还是从目前已有的国家高层动向来看，我们始终认为中欧班列更长远的未来在中东欧。2017年11月底12月初，国务院总理李克强访问中东欧，在推进大型合作项目的同时，将为中欧班列开辟更多的道路。广袤的中东欧地区是中欧班列的下一片蓝海。

2017年11月26日，李克强总理抵达布达佩斯李斯特国际机场，出席第六次中国—中东欧国家领导人会晤，并对匈牙利进行正式访问。

中国—中东欧国家合作简称“16＋1合作”，是中国与中东欧16国之间建立的合作机制。“16＋1合作”开展以来，中国与中东欧国家的合作已经全面开花，在政治层面上，中国先后与塞尔维亚、波兰、匈牙利建立全面战略伙伴关系，与捷克成为战略伙伴。

此后，中东欧国家的特色商品可以更通畅地进入中国市场，中国与中东欧地区的直航航线不断增加，塞尔维亚更是成为第一个对中国免签的中东欧国家。2015年，匈牙利启动中东欧地区首家人民币清算行，中国银行、中国工商银行和国家开发银行入驻，也为众多中国企业在该地区的大型投资丰富了融资渠道。

波黑斯坦纳里火电站、贝尔格莱德跨多瑙河大桥、波兰弗罗茨瓦夫城市防洪设施等基建项目成功落成，这更是成为中国与中东欧国家产能合作的里程碑。波黑斯坦纳里火电站是中波建交以来首个大型基础设施合作项目，它是首个使用中国—中东欧合作机制100亿美元专项贷款的项目，也是第一个竣工的项目，对推进“16+1合作”具有标志性意义。而中国交通建设集团设计施工的贝尔格莱德跨多瑙河大桥项目是中国公司在欧洲承建的第一座大桥。在项目开发、实施各个阶段，在第三方聘

用、工程分包等环节，中方坚持合规经营理念，遵守欧洲商业规则。该大桥落成后，被李克强总理称为“中塞友谊之桥”。

李克强出访期间，依托“16+1合作”领导人年度会晤机制平台，发布了新的合作纲领及合作备忘录，进一步推进双边及多边合作深入发展。其中，匈塞铁路早在规划中，在总理出访前，《匈牙利时报》刊登的李克强总理的署名文章中两次提及匈塞铁路，因此，它早就成为业界关注的焦点。

匈塞铁路是连接布达佩斯和贝尔格莱德的一条国际铁路线，全长350公里，其中匈牙利境内166公里，塞尔维亚境内184公里。该铁路始建于19世纪末，绝大部分路段是单轨铁路，屡遭战乱破坏，加上年久失修，设备严重老化，其面貌和二战前差不了太多，平均时速只有35~40公里。

改造升级匈塞铁路是匈塞两国早有的心愿，但因缺乏资金，项目迟迟未能启动。匈牙利政府曾向欧盟申请资助，但遭到拒绝，欧盟的冷淡态度从一开始就没有变过。中国资金的投入，让匈牙利和塞尔维亚看到了欧盟之外的希望。2013年11月，在第二次中国—中东欧国家领导人会议上，中国、匈牙利和塞尔维亚三国宣布合作升级改造匈塞铁路。2014年12月，中匈塞三国正式签署合作建设匈塞铁路谅解备忘录。2015年6月，中匈两国签署关于共同推进“一带一路”建设的备忘录，正式将匈塞铁路建设纳入“一带一路”框架之中。据悉，匈塞铁路改造升级项目为电气化客货混线快速铁路，既有单线铁路的增建二线工程，又包括部分区段新建双线工程，设计最高时速为200公里，由中国铁路国际公司、中国交通建设集团组成的中国企业联合体承建。

布达佩斯
匈牙利
贝尔格莱德
塞尔维亚

匈塞铁路示意图

匈塞铁路项目中的塞尔维亚段，全长184公里，中方联营体负责其中两段，总长达141公里，剩下的40多公里由俄罗斯公司实施。据中国交通建设集团副总裁孙子宇透露，2015年底启动仪式之后，中方与塞方开始进行项目初步设计、商务合同谈判及项目前期筹备工作。从塞尔维亚的角度来看，进展还算顺利。

2017年8月，塞尔维亚副总理佐拉娜·米哈伊洛维奇表示，匈塞铁路塞尔维亚境内第一段工程在2017年11月动工，预计工期为两年至两年半。从整体工程来看，塞尔维亚段进展快于匈牙利段。果不其然，李克强访问中东欧期间，匈塞铁路塞尔维亚段开工了。2017年11月28日，在贝尔格莱德泽蒙火车站，塞尔维亚总理布尔纳比奇、副总理米哈伊洛维奇、中国国家发展改革委副主任王晓涛、中国驻塞尔维亚大使李满长和两国有关部门及建设单位代表出席了仪式。开工仪式一结束，塞尔维亚总理就奔赴匈牙利首都布达佩斯，他还要在那和李克强总理会面。

布尔纳比奇总理风尘仆仆赶到，在双方总理见证下，匈塞铁路贝尔格莱德至旧帕佐瓦段正式开工，这标志着匈塞铁路建设取得了重大进展。双方都表示加快推进该路段建设，同时加快诺维萨德至苏博蒂察段设计工作，推动匈塞铁路这一“16+1合作”旗舰项目早日建成，为加快推进中欧陆海快线建设和地区互联互通注入动力。中方愿同塞方再接再厉，继续推动有关公路、钢厂、产业园区等基础设施和产能合作项目，拉长合作产业链，更好地实现互利共赢。

塞方表示，感谢中方对塞经济发展的支持，塞中合作在“16+1合作”中成果突出。塞方愿同中方共同推进匈塞铁路建设，并开展产业园区、电子商务、物流等领域合作。欢迎中方企业参与塞交通基础设施建设，希望尽早开通两国直航，促进双边旅游和人员往来。

与塞尔维亚方面不同的是，匈牙利段建设进展缓慢，其中原因并不

难寻。匈牙利和塞尔维亚，一个是欧盟成员国，一个是非欧盟成员国，因而匈牙利段项目已不只是两个普通国家之间的一个铁路项目。

2004年后，欧盟陆续东扩，吸纳了匈牙利、马耳他、塞浦路斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛等东欧国家。然而，与西欧国家经济发展水平上的巨大差距，以及德法两国在欧盟内部的领导地位，使得匈牙利等欧盟东部边境国家的诉求始终难以得到满足，在欧盟也难有话语权。欧盟拒绝注资匈塞铁路就是一个例子。2015年，欧洲难民危机爆发时，欧盟与匈牙利的分歧就是一个例证。

当数百万名难民涌入欧洲，匈牙利、希腊等欧盟边境国家与德国、法国等欧盟中心国家的分歧变得更为严重，欧盟内部团结受到了前所未有的考验。为了阻止难民无限制入境，匈牙利在匈塞边境修建了175公里的铁丝网，总共耗费超过8.8亿欧元，包括3 000名边防人员的培训费用。匈牙利以“保护整个欧洲免受非法难民的侵袭”为由，要求欧盟承担一半费用。然而，欧盟一纸回绝，认为成员国不能在要求资助边境防护、难民安置的同时，还拒绝接收涌入欧洲的难民。

匈塞铁路的匈牙利段，最初由两国协议确定的承包商是中方和匈牙利国家铁路公司成立的中匈铁路合资公司。其中，中方占85%的股份，匈方占15%的股份。中方企业是中国中铁公司的全资子公司中铁国际，以及中国铁路总公司旗下的铁总国际，而最大的出资方是中国进出口银行。

在匈塞铁路项目上，中方的出现解决了项目融资难题，但欧盟却不忘设置障碍。2018年初，欧盟委员会（以下简称“欧委会”）开始展开对匈塞铁路的调查，评估其是否违反了“大型交通项目必须进行公开招标”的欧盟法律。该调查涵盖匈、塞政府分别同中国签订的协议，焦点是欧盟成员国匈牙利，而这也是将矛头直接指向了提供贷款的中国。欧盟内部对中国投资的态度不尽相同。经济弱势的中东欧、南欧国家对中国投资改善其自身基建设施持欢迎态度，而处于经济强势地位的德法等

国则更多的是忌惮。早在2016年5月，调查程序的预备阶段已经开启。毫无疑问，欧盟的调查，的确对匈塞铁路的进展造成了很大影响。

欧盟找机会给匈牙利“穿小鞋”,并非没有先例。匈牙利80%的石油和60%的天然气来自俄罗斯，2016年12月，双方达成一项总额120亿欧元的核电站扩建合作协议。俄罗斯提供的120亿欧元贷款引发了欧委会关注。欧委会认为，这个投资项目未经公开招标，应向匈牙利发起侵权诉讼，认为其违反了欧盟内部市场规定。后来，匈牙利提出“只有俄运营商能提供所需具体技术”的理由，才让欧盟高抬贵手。中东欧的市场潜力巨大，不只有中国看到了，曾经这片地区的主宰俄罗斯也希望“王者归来”。而且，俄罗斯通常对贷款使用没有任何限制条件。

2017年3月，匈牙利就欧委会的全部质疑做出回答，并提交了招标流程评估的所有文件。在最后一轮协商中，欧委会并未指出任何实质性问题，仅就项目的管理细节提出了一些疑问。只有在排除了欧盟的障碍之后，匈塞铁路，尤其是匈牙利段工程才能顺利实施。

原以为匈牙利已经搞定了欧委会，但2017年11月底，在“16+1合作”领导人会晤之前，匈牙利外长西雅尔多表示，匈塞铁路匈牙利段工程将公开招标。如此看来，中国和匈牙利仍旧没有逾越欧委会设置的障碍。这个铁路项目在此前已由双方协议交由中国提供资金并承建，如今恐怕又要面临从头再来的命运。

匈牙利总理奥尔班在同李克强会晤后，也公开谈到了这个项目。项目总预算金额从此前有关报道的28亿美元提高到36亿美元。

在项目招标、规划和取得许可证之后，也就是2020年，匈牙利段工程才能正式动工。不过，公开招标恐怕也只是欧盟的无奈之举，并不会多大程度地影响结局，承建方和出资方最终还是归于中国。

“如果项目不能执行，必将极大地损害中国和匈牙利双方的利益。中国非常希望推进这个‘一带一路’框架下的项目，也希望它能尽快地带

来实际效益，而匈牙利也一直想成为连接中国和欧盟的门户。”布达佩斯世界经济研究院中国事务专家斯祖诺马尔如此说道。

匈牙利内部也冒出了一些质疑的声音，其中不乏一些滑稽可笑的言论。比如，有匈牙利媒体表示，耗费巨资的匈塞铁路建成后，最乐观也要花上2　400年，才能通过其客运、货运运营情况达到自身收支平衡。我们不禁要问，什么时候，我们要用这样的标准来衡量一个基础设施建设工程了？任何一条主干线的畅通，其意义不仅仅局限于沟通了两地的客货资源，更在于其对线路两端及沿线地区的巨大带动作用，正如“一带一路”倡议赋予中欧班列的内涵，中欧班列如果仅仅为了给中欧两座端点城市带来更多的货物贸易，那么它也就失去了其应有的深层价值，充其量就是在物流层面对传统空运、海运的补充。

其他的质疑也层出不穷。比如，在耗费巨资新建匈塞铁路这一选择之外，是否存在一个不那么昂贵的替代方案，即仅更新苏博蒂察（Szabadka）—塞格德（Szeged）—布达佩斯路段，是否更有益于公共交通？鉴于匈塞铁路本身不会产生多少经济效益，中方能否担保，在建成后让抵欧货物于匈牙利清关，而非希腊？中方是否愿意签署协议，承诺为该线路带来持续不断的货物运输？

好在匈牙利官方还是能看清楚局势，匈牙利国家发展部表态释疑，呼吁各界不要依据过去对待私人投资的经验，以纯粹的财务收益标准来评判这个国家级大型基础设施发展项目。

贝尔格莱德大学的女学生伊瓦娜每两个星期就要搭乘一趟从贝尔格莱德前往布达佩斯的火车。她的男朋友在布达佩斯读书，两个人约定周末相互探望。这条路线因为票价低廉，成了他们的最佳选择。但是，火车行驶速度很慢，短短350公里需要8个小时的时间。“要不是因为票价便宜，我才不坐这像蜗牛一样的火车。真希望匈塞铁路早日完成现代化改造，让我的爱情之旅不再这么辛苦。”伊瓦娜说。

匈牙利外交部表示，匈塞铁路项目修建的意义不仅仅是3个国家合

作完成一条铁路的现代化改造，更是要打造一条中欧贸易的国际大通道，带动沿线国家共同发展。塞尔维亚贝尔格莱德商会表示，中东欧国家在经济上落后于西欧国家，渴望在中国的帮助下提升自己的基础设施水平，缩小与西欧国家的经济差距。

政治方面的因素有可能影响到中国“一带一路”项目的建设。匈牙利总理奥尔班一直是德国等欧盟大国的“眼中钉”，德国政界及媒体时常就民主人权问题对奥尔班政府横加指责，这是否会影响到中国和匈牙利的重大工程项目？会在多大程度上影响？我们不得而知。中国企业以合乎欧盟法律法规的方式拿下匈塞铁路的承建标的，在最大程度上把控好工程质量和工程进展将是重中之重。这项工程不仅体现中国基建进军欧盟的示范性意义，更具有构建中欧陆海快线、贯通地中海到欧盟内陆通道的重要意义。

前文提到过中欧陆海快线项目，也被囊括在匈牙利方面所说的“中欧贸易的国际大通道”之中。这条快线起于2016年中远海运收购的希腊比雷埃夫斯港，经马其顿斯科普里，连通塞尔维亚贝尔格莱德，从而接入匈塞铁路，打通从地中海至欧盟的地理障碍。届时，陆海联动成为现实，这也将是中国产品从希腊到西欧最快捷的运输路径。

中欧陆海快线项目是2014年12月中国同匈牙利、塞尔维亚、马其顿和希腊共同宣布建立的。大型战略基建项目的开展旷日持久，单单调研、谈判工作，就需要耗费好几年的时间。匈塞铁路自2013年底宣布合作意向，2014年底签署合作备忘录，到2015年底塞尔维亚段启动和2017年底动工，从宣布合作至今已过去多年。

项目耗时长久并非坏事。中国给世界留下了雷厉风行、动员迅速的作风和正面形象，不顾工程环评、不正当竞争则是世人对中国的惯常质疑。

远在非洲大陆的肯尼亚蒙内（蒙巴萨—内罗毕）铁路工程虽历时10年，但今天已成业界标杆和深刻改变肯尼亚当地人生活的民心工程。蒙

内铁路从2006年中国交通建设集团开始跟踪评估，2015年肯中两国公司签署合同，2017年正式通车，到2018年正式运营，近10年的谈判正是中国企业直面质疑、稳扎稳打的明证。

4.3 三海港区让中东欧实现海陆一体

中国与中东欧还有另一项备受瞩目的大型工程，即三海港区合作项目。2017年11月27日下午，李克强总理在第六次中国—中东欧国家领导人会晤的开幕演讲上，谈到几年来“16＋1合作”的成绩，其中被总理放在首要位置的，除了前面介绍的匈塞铁路、中欧陆海快线外，还有三海港区合作项目。这三大重要倡议均被正式列入《中国—中东欧国家合作中期规划》中。

同时，李克强总理还提出五点建议。我们关注到其中第二点是：“做好互联互通。加快实施互联互通重点项目，推动陆上、海上、天上、网上联通。推出更多通关便利化措施。开通更多中欧班列、直航航线，在中东欧地区建立物流中心。”[1]

由于历史原因，欧洲在基建、能源和通信等领域呈条块分割状态，这在一定程度上制约了欧洲南北部的经济交流。三海港区国家渴望加强互联互通，寻找新的增长引擎，实现产业升级，加快经济发展。

2015年11月，在第四次中国—中东欧国家领导人会晤（苏州）期间，李克强总理谈及打造产能合作新样板，重点提出倡议开展亚得里亚海、波罗的海和黑海“三海港区合作”，即在有条件的港口合作建立产业聚集区，大力支持双方企业参与其中，拓展中国装备、欧洲技术和中东欧市场的结合，形成更多产能合作项目亮点。

2016年，“三海港区”的内涵得到丰富，从最初单纯的企业参与，开展产能合作，演变为对产业园区、物流通道和基础设施建设相结合的综合模式的深入探讨与对接。除了中方的推进，中东欧方面也在积极推动倡议项目的发展。2016年8月，在克罗地亚港口城市杜布罗夫尼克，12

个中东欧国家的元首以及欧盟官员在此会晤，就“三海港区合作”展开讨论。讨论集中在如何利用这一地区性倡议框架改善整个地区的基础设施，同时通过积极合作促进能源供给的多元化，减少该地区的发展对单一能源结构的依赖。

波兰总统认为，这一合作的核心是创建一个真正的南北欧轴心。依托3个海洋这3个顶点，联通三角区域内的基础设施，是中南欧国家克罗地亚眼中的“打通欧洲生命线”。

在亚德里亚海港区，主要包括斯洛文尼亚、克罗地亚、黑山、波黑和阿尔巴尼亚。在波罗的海港区，涉及国家为爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛三小国，以及地区性大国波兰。波罗的海和亚得里亚海实现联通，意味着：来自瑞典、芬兰等北欧国家的货物能通过波兰、波罗的海三国的港口，联通陆上铁路，直接抵达南欧；来自意大利或通过地中海运抵的大宗货物，也能直接通过陆海联运直抵北欧海域，免去绕行大西洋的遥远航程。在黑海港区，以促进罗马尼亚和保加利亚的港区建设为主。这里对接的是土耳其、中亚地区和未来远东的通道。中欧班列未来规划的南二线，即以该地区为重要接入端点。

三海港区面积占欧盟总面积的28%，人口占欧盟总人口的22%，但在GDP上却只占10%。三海港区人口约为8 500万，GDP总量超过1万亿美元，域内国家沿海港口超过50个，其中重要港口有20多个，年货物吞吐量达1.2亿吨，发展港口经济有得天独厚的优势。中国的发展经验表明，推进港口、通道、产业园区一体化，实现港产融合、港城互动的发展具有生命力和持续力。

·链接·

波罗的海三国拥抱东方的渴望

爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛，国土面积分别排名世界第133位、第123位和第122位，三国位于波罗的海东岸，东部是俄罗斯和白俄罗斯。三国自18世纪被俄罗斯帝国占有，一战后脱俄独立，二战中归入苏联，到1990年后先后独立，并于2004年一同加入欧盟。自2013年起，中国对外直接投资逐年上升。波罗的海东岸的“三兄弟”也在思量着，如何从中分一杯羹。

2015年4月，借着亚欧会议在拉脱维亚首都里加召开教育和交通部长峰会的时机，拉脱维亚与中国开展合作。2015年2月，一个中国政府代表团访问里加，拉脱维亚牛奶生产商Food Union（富友联合食品）与上海光明乳业签订合作协议。

此外，在2014年秋天，中国港湾工程有限责任公司（以下简称“中国港湾”）与里加煤炭码头签署协议，扩建码头吞吐量。2016年2月，双方的合作有了新进展，根据总额1亿欧元的项目合同，中国港湾将在里加北部自贸区新建一个煤炭码头，年吞吐量为1 200万吨。项目包括圈套工艺设备系统和相应的土建工程，设备系统包括翻车机、皮带机、转运站、堆取料机、装船机、供电系统、控制系统及其他辅助系统，工期预计为24个月。

近年来，中国向驻拉脱维亚大使馆增派了外交官队伍。此举可见两国关系向好，经济合作前景广阔。而爱沙尼亚与中国的合作之路看起来就要曲折一些，皆因一段“黑历史”。2011年，爱沙尼亚政府欢迎达赖喇嘛到访，中国政府随后冻结了与爱沙尼亚的经贸合作进程，两国关系的冰霜期持续了两年。

塔林（爱沙尼亚首都）方面于2014年正式向北京致歉，两国农业部门随后签署了一份合作协议。爱沙尼亚向中国输送农产品，作为回报，中国投资扩建塔林港。

在过去的近20年来，塔林港已经从一个小规模的、只针对苏联市场的地区性进口码头，发展成为今日波罗的海最大的欧盟港口，成为东北欧重要的运输通道。塔林港与大连港、连云港港、宁波港有密切的合作关系，与中海集运、中铁集运以及中国国际海运网有

着不错的商业联系。对于中国企业进入东北欧市场而言，这个港口是一个不错的选择。

立陶宛也曾与爱沙尼亚面临着同样的问题，与中国的关系历经曲折。直到2015年初，中国与立陶宛的关系回暖。同年5月，中国招商局集团主席李建红到访立陶宛，同立陶宛运输交通部部长会谈中国在该国的投资机会，尤其是在克莱佩达集装箱码头、考纳斯自由经贸区的合作可能。克莱佩达—明斯克铁路也是双方合作的兴趣所在。对于这条铁路而言，考纳斯作为联运中转站的重要性就显而易见了。

立陶宛政界对于与中国开展物流合作期待满满。立陶宛总理布特克维丘斯表示，中国提出的“一带一路”倡议覆盖了欧洲中部和西部主要市场，囊括了超过7.5亿客户，因此，“在立陶宛交通运输的发展战略里，要进一步加强与中国的合作”。不过，在中国与波罗的海国家之间建立更直接、有效的铁路网络之前，双方还需要继续沿用“北部网络”的铁轨线路。

然而，波罗的海地区要想发展，就必须与东边“老大哥”俄罗斯、隔海相望的斯堪的纳维亚半岛形成联动。从2018年初的一个举动我们可以看出这种迹象，很显然，波罗的海三国也领会了这个要义。

2018年1月，芬兰、挪威、冰岛、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、瑞典的议会主席代表联合访问中国，受到了中国国家主席习近平的集体会见。这些国家对于中国“一带一路”倡议的参与积极性都很高。

该区域的一项大型基建工程一直广受关注，那就是连通东西两岸的赫尔辛基—塔林海底隧道项目。修建连接两市的海底隧道铁路，是赫尔辛基市规划者多年来的梦想。目前，项目已经完成初步的可行性研究报告，初步估算，修建这段约90公里长的铁路，包括所有火车及交通设备在内的项目，总成本在90亿至130亿欧元之间，若能得到欧盟40%的融资，则可收回成本。赫尔辛基—塔林海底隧道铁路客流量预计每年将达

到1 100万人次，目前两市客运主要靠轮渡，单程花费约2小时，开通铁路后只需要半小时。对于货运的时效来说，优势同样明显。

爱沙尼亚乃至波罗的海三国可以通过这条铁路，连通经济较自身发达的北欧地区，而芬兰也可借此铁路实现与欧洲大陆的接轨。与此同时，该段铁路还将与早前已经立项的波罗的海铁路项目完成接龙贯通。

芬兰对中欧班列也有较大兴趣。2017年，芬兰已经从铁路枢纽城市首发首趟北欧至西安的班列，将纸浆、机电设备等特色产品运至中国，这也是中欧班列运行路程最短的线路之一。芬兰拥有同俄罗斯相同的宽轨铁路，也拥有同瑞典等欧盟国家相同的标准轨距，比其他许多国家拥有更多选择的空间。

而近年已经签约确定工期、线路和技术细节的波罗的海铁路项目，采取的是与欧盟接轨的标准轨距。波罗的海铁路起于爱沙尼亚塔林，连接拉脱维亚里加、立陶宛考纳斯和波兰华沙，向西继续延伸至德国柏林。项目早在2002年由波罗的海三国提出，至2015年终于获得欧盟正式批准，欧盟承担项目85%的资金。根据规划，项目预计耗资37亿至52亿欧元，将于2020年动工，工期为5年。

当然，三海港区建设也面临不小的挑战。第一，该地区的人口外迁、移民西欧，导致总人口下降，市场规模受到影响。第二，该地区的国家大部分处在二战后苏联势力范围之内，直到半个世纪后才脱离苏联，逐渐加入欧盟（亦非全部）。几乎所有国家都严重依赖俄罗斯的天然气和石油进口，俄罗斯希望借此恢复在该地区的地缘政治影响力，然而该地区又希望摆脱能源来源结构单一的问题。如今，美国也不甘寂寞，计划在该地区展开能源攻势。第三，中东地区的恐怖主义威胁始终难以消除，移民、难民始终是欧盟东部边界的不稳定因素。第四，对中国而言，中东欧国家间的差异性和国家体量较小的特点，增加了中国在该地区开展大型合作项目的难度。大型合作项目的建设，往往要牵涉多个中东欧国家才能形成规模效益，同时也要面对和处理不同国家之间的

不同诉求，困难可想而知。第五，同匈塞铁路项目面临的政治环境一样，中国需要考虑到欧盟在其中设置障碍。

只有了解各自国家的不同需求，才能有利于推动整体区域的联动发展，有利于中国项目的有效推进。作为该地区最大的经济体，波兰已在波罗的海沿岸建设了一个液化天然气接收站，并关注该地区其他国家进口天然气的潜在出口。克罗地亚则计划于2019年在亚得里亚海港区完成自己的液化天然气终端建设。波兰政府还重视跨喀尔巴阡山走廊（Via Carpatia）高速公路的建设，它连接立陶宛的克莱佩达港和希腊的塞萨洛尼基，经过波兰东部、斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚和保加利亚。目前，波兰东部没有连接南北的高速公路，其大部分公路设施都是西向连接德国的。因此，需要结合不同国家需求和优势特色进行合作，在波罗的海区域，爱沙尼亚的电子商务发展良好，拉脱维亚的物流优势较大，立陶宛的港口发展繁荣。

中国驻波兰大使徐坚认为，在中国发展同16个中东欧国家的16组双边关系的同时，要与欧盟的发展战略做好对接。毕竟，欧盟在某种意义上是这其中大部分国家的“家长”。面对错综复杂的关系，以及各个国家各自不同的国情，中国如何根据不同情况有的放矢，就要考验领导人的智慧了。

4.4 中欧畅通要道，波兰扼其咽喉

在欧洲还有这么一个国家，国土面积与德国相差无几，在国际社会上却往往不被人提及，它就是波兰。放眼西边邻国，德国是欧洲经济第一大强国，工业基础强大，西门子、保时捷、博世等诸多品牌也将Made in Germany（德国制造）的美誉传播到了全球各地。即便放眼欧洲西南部，布拉格、维也纳或者布达佩斯，它们也是多少国人流连忘返的旅游胜地。作为欧盟东部边境的国家，有时候真的想说，邻居太耀眼，波兰只是个陪衬。

不过，在国际物流界，这个国土面积只比德国少4万平方公里的国家，可不能被忽视。它地处东西欧中轴，在欧亚运输体系里担任中转站角色。由于波兰地处欧盟东部出入口，中欧班列每次横跨亚洲大陆进入欧洲，几乎都要选择这里作为进入欧洲的入口。同时，波兰东边靠近白俄罗斯的马拉舍维奇场站也开始为人们所熟知。

中国的“一带一路”倡议里少不了波兰的参与，习近平与波兰总统杜达在2016年11月会晤时就确定了要以波兰为中心，建立辐射中东欧物流中心的战略。这里要说的是波兰货运铁路系统的规划建设项目，现时160公里的运输时速，对于这个南北、东西主要城市相距500公里的国家来说，还有较大的发展空间。

中欧班列进入欧洲的重要入口——波兰马拉舍维奇货运场站

为了提高铁路运输的竞争力，抗衡公路运输，在主要干线上建设高速铁路成为必然。很显然，这是耗资巨大的工程。目前，波兰铁路基建集团（以下简称“波铁基建集团”）已经规划好了高铁线路建设实施蓝图。

在波铁基建集团重点开发项目的蓝图中，有着眼东部的东西国际货运走廊，东端起于中东，西端到达波兰与白俄罗斯边境，还有波罗的海—亚得里亚海走廊，从北方波罗的海沿岸港口，以最短线路通往欧洲大陆，有效连接地中海、巴尔干、非洲和亚洲地区。这些都是构建欧亚铁路运输一体化的重要一步。

2014年12月，波铁基建集团以一纸55.2万欧元的合同，委托西班牙

咨询工程与建筑企业伊多姆（IDOM）进行高铁建设项目的可行性研究分析。计划中的高铁轨道从华沙出发，经过罗兹后，一条通往波兹南，一条通往弗罗茨瓦夫，构成一个Y形铁路网。Y形铁路网若成功搭建，则具备东扩至德国和捷克的可能性，或在原有线路上延展，或重新搭建新的轨道线路。正在研究的线路有9条，设计运输速度为200~350公里/小时。

下西里西亚省到波罗的海沿岸城市什切青的铁路现代化是其中最大的项目。下西里西亚省位于波兰西部偏南，与捷克、德国接壤。其他项目包括华沙西站、华沙中央火车站、华沙东站和格但斯克火车站的重建或翻修。

据波铁基建集团表示，未来波兰会在铁路系统投入120亿欧元用于线路和车站的现代化翻修。至于资金的来源，96亿欧元来自欧盟的货运铁路基建专项基金。目前，波兰很少有平均时速超过30公里的货运火车，而一系列整体项目完成后，货运火车将在某些路段实现120公里/小时的运输速度。该集团在过去10年来致力于波兰5 000公里铁路的翻修，其中大半已于2012年、2013年完成。

格但斯克—华沙线路的更新，也被纳入欧盟整体规划框架。该段铁路将延伸到捷克布尔诺和斯洛伐克的布拉迪斯拉发，终点站是维也纳，这也是前文提到的波兰—亚得里亚海走廊的一部分。

这条南北走向的走廊以波罗的海港口城市格但斯克为起点，包括铁路和公路两种运输方式，穿越波兰、捷克、奥地利和斯洛伐克。它的西线经过捷克第二大城市布尔诺，东线则取道斯洛伐克的日利纳和布拉迪斯拉发，它将增加波兰人口稠密区的货运运量。涉及这一线路的项目经费是270万欧元，其中欧盟出资140万欧元。

2015年12月，波兰启动了两个国际铁路货运走廊的建设项目。除了上述的波罗的海—亚得里亚海走廊外，还有一条连通北海和波罗的海的货运走廊。这一线路建成之后，丰富了东西欧地区的货运通道，波兰、

比利时、荷兰、德国、立陶宛和捷克都会参与进来。

波兰意图打造的铁路运输体系可供客货两运使用。在中国，客运与货运分离。而欧洲的做法则是客货共用一条铁路，白天运送乘客，夜晚输送货物。

由于亚欧铁路运输的兴起，波兰的地位显得越发关键。前文提到的波兰铁路翻修，也在现实中成为暂时限制中欧班列顺畅运营的一个因素。但从长远来看，这种投资对中欧班列发展无疑是有益的，它将进一步扩大波兰乃至欧洲门户的基础设施容量，在更长的一段时期内保障中欧班列的发展。

2017年8月10日，波兰马拉舍维奇至白俄罗斯布列斯特铁路线在一天内两次中断，当月有5天不能正常运行。据悉，这些天的铁路受阻是由于当地对一座桥梁进行维修。8月22日，马拉舍维奇—布列斯特区段又发生列车事故，中欧班列再次受到影响。

虽然说上面提到的仅仅是偶然性事故，但正常运行已不容乐观。由于波兰铁路经常性的维修，自2017年8月开始已经造成了火车拥堵，多趟班列在波兰马拉舍维奇场站滞留，运输时间变长，很多客户的货物无法按期运抵目的地。

这主要是波兰马拉舍维奇场站基础设施容量不足的问题。因此，只有建设更多或者扩容更大的场站，抑或发展更多进入欧洲的线路，方能从根本上解决拥堵的问题。根据马拉舍维奇场站的内部报告，截至2015年夏天，该场站仅有三至四成的容量被使用，约40公顷的土地有待开发。

在“一带一路”倡议框架下，一个交互、复杂的铁路网正在构建。正是其多样性与多方参与性，而非单一的通道，保证了世界上任一角落的政经力量都无法完全掌控它。然而这种多样性的特点，却尚未被发挥到极致。过度依赖任意一条线路都会带来风险，目前，比如业内对杜伊斯

堡货运场站容量能力的担忧，再如多条中欧班列集中经过波兰，都让这些潜在风险逐渐显现。波兰铁路和场站的经常性维修造成了多趟中欧班列的晚点。波兰马拉舍维奇场站拥堵，铁路运输时间变长，这些都是中欧班列发展的不稳定因素。如果可以发展更多进入欧洲的线路，建设更多、扩容更大的场站，无疑将对中欧班列带来长远的利益。

我们经常说，中欧班列有可能会被自己的成绩所影响。国内外众多城市加入并积极参与“一带一路”倡议，正在不断把中欧班列向更火爆的程度推进。中欧班列在货运量实现飙升的同时，问题也逐渐暴露。随着班列的增加，很多关键铁路节点发生拥堵，之前承诺的运输时间无法遵守，那么这个中欧班列品牌在国际物流市场上的声誉也势必受损。

因此，增加运力的同时，也需要考虑提高服务质量。保障运输各节点畅通无阻，才是列车准时准点到达的基础。然而，物流服务设计的环节越多，服务中出现的不稳定因素就越多。沿线铁路交通基础设施和配套服务支撑能力不足，硬件、软件都不匹配，中欧班列就难以形成最终解决方案。

目前，市场上出现了亚欧“门到门”的铁路运输服务，价格偏高，但服务稳定。客户愿意为此买单，说明投资、建设高效可靠的供应链，优化前后端的分拨，配套更加强大的物流仓储，就目前来说前景相当广阔。于是，中国物流企业、班列平台公司出海优化自己的产品与服务，也就顺理成章了。

在杜伊斯堡DIT货运场站等待进站的集卡车

之所以把中欧班列的线路拥堵、规模性晚点和波兰联系在一起，是因为波兰是目前多条线路进入欧盟的唯一门户。说中欧畅通要道，波兰扼其咽喉，一点都不为过。正是这种线路集中的布局，以及波兰铁路系统亟待改善的不足，造成了这些棘手的问题，从而严重影响供应链的效率和客户体验。

鉴于此，波兰扩大对铁路基础设施的投资，中国及中欧班列各方积极寻找替代方案。历史上的南斯拉夫内战期间，奥地利和希腊的铁路联通彻底中断，当时的替代方案是多瑙河流域的保加利亚、罗马尼亚与匈牙利的运河运输，它在很大程度上弥补了战时货运的需求，为地区间的企业生产经营、居民生活所需提供了保证。

2017年7月初，奥地利到匈牙利的铁路货运量达到顶峰，22辆列车停在匈牙利边境城镇海吉什豪洛姆，滞留超过100小时不能前行。处于捷克、斯洛伐克、奥地利和匈牙利四国交界，地区间的物流中转作用难以替代。

在如今欧洲经济好转的时期，欧洲对于铁路货运的需求是经济增长的3倍，而匈牙利的铁路基础设施容量不足，无法承受两个方向不断增加的货运班列，尤其是德国和意大利，最终导致2017年7—9月，中欧班列在欧洲境内“步履艰难”，成为业界一段“难忘之殇”。

德国城市拉斯塔特（Rastatt）虽小，每天却有近200列火车通过，但由于2017年夏秋隧道修缮作业，铁轨发生沉降，严重影响了欧洲的铁路运输。因此，鹿特丹—热那亚线路不得不一分为二，西线被转移到安特卫普—梅斯—巴塞尔，东线变成从意大利博莱纳入境。除此之外，欧洲铁路网络频繁施工，德国铁路网每天约有上千个施工现场。德国铁路有75亿欧元预算更新铁路网，包括约1 650公里铁路线，1 800个铁路转辙器和4 600个控制信号系统，这些措施从长远角度来看，有利于铁路货运，乃至中欧班列进入欧洲的发展，问题在于线路过于集中化和单一化，这种利好投资变为造成问题的一大因素。

波兰方面，其关键线路问题积重难返。2015年夏天，波兰马拉舍维奇场站只有三到四成的容量被使用，马拉舍维奇免税区运作多年，还未能充分发挥其潜力，仍有40公顷土地等待投资。

2017年，德国拉斯塔特铁轨发生沉降事故

与波兰马拉舍维奇场站遭遇相同难题的，是德国杜伊斯堡DIT货运场站。德国A40高速公路的杜伊斯堡市内段于2017年8月2日被封锁。A40穿过的市内大桥桥长777米，建于1970年，每天通行车辆可达3万辆。行车道和桥梁的修复工作使1万辆卡车受到影响，杜伊斯堡DIT货运场站以及中欧班列前后段拖车运输时间受到很大影响。

解决这一问题的具体方法有不少，比如边境的重新编组。德国允许650米以上的火车运营，中国的列车不一定要在波兰马拉舍维奇被重新编组。更长的货运列车既可降低运营成本，也可节省列车编组时间，有助于减轻边境的拥堵，这对德国的铁路网络提出了较高的要求，需要更多投资来更新铁路基础设施。同样的编组过程也发生在中俄边境满洲里。

开发和建设新线路无疑是彻底解决问题之道。首列长沙至布达佩斯国际货运班列于2017年6月16日上午抵达布达佩斯奥铁多式联运物流中心。全国首列途经乌克兰进入欧盟国家的中欧班列，途经蒙古国、俄罗斯、乌克兰、斯洛伐克，最终抵达匈牙利布达佩斯，该班列由远东路桥运营。始于成都的一列中欧班列于2017年7月31日到达波兰罗兹，唯一不同的是，该班列未经过拥堵的马拉舍维奇和布列斯特，该线路由白俄罗斯铁路集团旗下运营商比林特朗斯（Berlintertrans）运营。

波兰马拉舍维奇的铁路线

据《中欧班列建设发展规划（2016—2020年）》：围绕班列枢纽节点打造一批具有多式联运功能的大型综合物流基地，完善冷链物流基地、城市配送中心布局，支持在物流基地建设具海关、检验检疫等功能的铁路口岸，加强与港口、机场、公路货运站及产业园区的统筹布局和联动发展，形成水铁、空铁、公铁国际多式联运体系，实现无缝高效衔

接；鼓励国内企业在国外重要节点城市和与我国产能合作密切城市，通过收购、合资、合作等方式，加强物流基地、分拨集散中心、海外仓等建设，提升物流辐射和服务能力。

丝路经济带内路线虽有很多，但在欧亚经济联盟框架内被认真考虑的，目前只有3条。第一条最明显，是已部分运行的中国西部至西欧走廊，从中国出发，经哈萨克斯坦和俄罗斯到达欧洲。第二条利用西伯利亚大铁路的主要支线，经俄远东城市格罗杰科沃和后贝加尔斯克。第三条是泛里海路线，不经过俄罗斯，但经过同属欧亚经济联盟的哈萨克斯坦及阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其和乌克兰等国。3条线路均存在诸多困难，主要在基础设施改造（第一条）、铁路改造（第二条）和陆海联运（第三条）方面。

为解决班列发展中的问题，中欧班列平台公司积极“走出去”，郑州国际陆港公司在德国成立分公司，负责班列在欧洲的场站布局和集疏网络建立。与此同时，它们还计划在俄罗斯建设铁路集装箱中心站，在德国汉堡和慕尼黑建设海外仓，建设中欧国际冷链通道等。营口港入股俄罗斯莫斯科最大的国际物流中心——别雷拉斯特物流中心。武汉汉欧公司、义新欧公司和渝新欧公司也相继在杜伊斯堡成立分公司或者办事处。

2017年6月16日，首列长沙到布达佩斯BILK场站的中欧班列

据欧盟2014—2020年预算，波兰将在欧盟结构与投资基金项下获得890.4亿欧元的欧盟资金，占基金总额的19.6%，再加上共同农业政策项下211亿欧元，整个预算期内，波兰将获得1 101.4亿欧元，再次成为欧盟基金的最大受益者。亚洲基础设施投资银行(以下简称“亚投行”)内部人士认为，2020年，欧盟的资金到期以后，亚投行有可能是波兰重要的选择。不管是物流、运输、能源、生态、水资源相关项目，还是参与港口、机场、铁路等基础设施建设，特别是不同区域和国家之间的联通，亚投行都兴趣浓厚。

随着时间的推移，丝绸之路的参与者不断改变。汉族人、月氏人、巴克特里亚文明，还有印度人和粟特人……他们在公元前1世纪开拓了中亚历史上的丝绸之路。此后，各种民族势力此消彼长，唯一不变的真

理就是政治经济军事实力最为强大的民族，始终是控制丝绸之路沿线贸易的主宰者。

在中世纪，沿着丝路开展贸易的商贩很常见，他们往往是商家和代理人。丝绸之路的贸易也形成了贸易侨民，如唐朝的粟特人，伊朗的亚美尼亚人，还有西欧的犹太人。11—14世纪，西方（从波斯到伊斯坦布尔）的丝路贸易主要由塞尔柱帝国控制。

由于造船技术的进步，16世纪海上航道日渐重要，伊比利亚人长期垄断海上贸易。17世纪以后，英国东印度公司和荷兰东印度公司又成为人类商海里涌现的新星，它们为各自国家的商品开通海上贸易通道和分销渠道。

今天，美国联合包裹快递（UPS）、美国联邦快递（FedEx）和DHL等全球供应链服务商提供了类似的综合分销功能，而中欧班列承担的任务则是保证亚欧陆上通道的畅通。中欧班列经过的路线有上万公里，任何一个站点出问题都会影响全线的运输时间，中欧班列只有提供稳定的服务才能符合各个国家的长期利益。

就像波兰，它也是中国至西欧许多线路的过境国家，货物很可能只在此稍作停留，并不会销往这里的市场，但“一带一路”沿线国家并不想只做一个单纯的货物过境国。成为价值链的一部分是每个国家的追求，它们不会忽略任何新的参与国际贸易体系的机会。对于中欧班列来讲也一样，价值链存在于中欧班列的每一个环节，只有参与每个环节，才能够保证中欧班列服务的畅通。借“一带一路”东风进军欧洲的中国资本，是时候搭乘中欧班列出海了。

4.5 波兰铁路高层变动风险，牵一发而动全身

波兰铁路货运集团（PKP Cargo）董事长利比泽夫斯基离职，成为2017年一段时间内欧洲物流业颇为关注的焦点。一家外国企业的高层发生变动本来很正常，我们之所以对这个变动十分关注，是因为波兰铁路货运集团占据波兰铁路运输市场的一半份额，在矿物原料的运输上拥有接近90%的市场占有率。而利比泽夫斯基任内对中国“一带一路”倡议的大力支持，也推动了中欧班列在欧洲的快速发展。用我们的话说，他属于这个复杂行业里的亲华派。

2015年底，波兰新政府上台，利比泽夫斯基作为新领导班子的支持者来到国有铁路货运集团。上任之后，他看到了这家波兰大型国企所面临的问题：业务量不断下降，订单额逐渐缩小，市场份额不断流失；在外部发展中，与客户、同行之间交流严重不足……因此，他不得不实行改革。

利比泽夫斯基改革的第一步就是解决管理层的问题。最主要的是简化公司内部中层干部的行政级别，给予区域总监更大的权限和责任。公司开始加强与客户的沟通合作，为客户提供更符合其需求的物流服务。“我们希望和客户走得更近，对他们的期待和需求做出更迅速的反应。”客户是上帝这种老调，利比泽夫斯基常常挂在嘴边。

改革之后，波兰铁路货运集团迅速赢得几个大合同，半年多就扭转了公司的业绩颓势，公司市场份额也在稳步上升。相比起集装箱运量在数据上的变化，利比泽夫斯基带领的管理层最大的一个成功，是带领这家波兰国企告别货运市场的价格战。一年多来签下的合同金额相比以往同等级别合同高出不少。

利比泽夫斯基壮大了在德国的子公司，扩大海外业务，围绕亚得里

亚海、波罗的海和黑海实行“三海战术”，当中国在大力推行“一带一路”倡议的时候，这家波兰国企巨头似乎又找到了可靠的合作伙伴……他极力推动波兰与中国在“一带一路”和中欧班列领域的合作，希望波兰能在该领域成为中国的主要合作伙伴。

中国国家主席习近平和波兰总统杜达共同现身华沙场站，出席中欧班列首达欧洲仪式。由两国领导人共同参加，中欧班列的抵欧首秀选在波兰，足见其在整个亚欧铁路网中的分量。

改革的另一个重要举措，则是利比泽夫斯基对多式联运的建立和推动，围绕铁路运输，搭建陆、空、海多种运输组合，最大化运输效率，降低运输成本，减小环境压力和公路基建损耗。“推动多式联运的发展，符合整个国家的利益。”利比泽夫斯基表达了改革的宗旨。

波兰铁路的铁路机车停在杜伊斯堡DIT货运场站

在经济允许的条件下，利比泽夫斯基主张对机车进行系统性升级，同时购买更多机车以开发跨境运输，配置专用机车适应特殊运输需求。

此后，他多次前往母公司波兰铁路货运集团，阐述其对当下铁路基建设施亟待修缮的想法。他坚持认为，波兰铁路网的大部分线路需要现代化维修改造，这样才能满足未来几年中欧铁路货运猛增的市场需求。他也说过，希望和波兰铁路货运集团一起找到解决方案，找到成本控制和线路现代化之间的最佳平衡点。

利比泽夫斯基的离职，无疑要使其推崇的许多项目和措施前景受到影响。外媒猜测，利比泽夫斯基积极主动靠近中国，以及他对铁路现代化的大力推崇，让波兰政府开始感到不安，认为他的做法超出了自己的职能范围。

这种猜测有些牵强。中国倡导“一带一路”，寻求与沿线国家的深入合作，共同开发第三方市场，目的是实现双方乃至多方共赢；波兰铁路基础设施陈旧老化，容量不足是不争的事实，也是多名国际企业高管、行业协会专家多次提及的论调。

近年来，波兰同中国的合作态势良好，前景广阔，除了前文提到的，两国领导人见证了中欧班列统一品牌首次抵达欧洲（波兰），波兰政界各方还在多种场合表达对波中合作的期待。

2015年8月，波兰总统杜达上任，3个月后，他就对中国进行了国事访问。他说：“当我谈起中国提出的‘一带一路’倡议时，我看到了波兰在其中的战略位置，它可以使波兰成为这一宏伟计划的一个地域中心。波兰不仅在中东欧地区，在整个欧洲也足以担当这一地位。”

2017年5月，波兰投资贸易局副局长森格表示，与中国加强基础设施项目合作，吸引中国企业来波兰直接投资，是接下来的两大工作重心，我们正在努力，相信未来几年会有明显成效。

中国驻波兰大使徐坚总结很到位：首先，两国领导人有这样的政治意愿。其次，两国从发展战略上契合度比较高。波兰有西方国家少有的长期发展规划——《2020—2030年中长期发展计划》，中国“一带一

路”倡议与波兰发展计划有很多契合点。

中国企业的投资同样活跃。2016年，中国光大国际以1.23亿欧元收购波兰最大的固废处理企业诺瓦戈（NOVAGO），这是迄今为止中国在波兰最大的投资项目。诺瓦戈成立于1992年，业务涵盖垃圾处理、回收填埋、生产沼气和高热量的替代燃料、沼气热电联产等。2015年处理固废89万吨，年营业收入超1.35亿兹罗提（折合3 000万欧元），是福布斯杂志评出的2016年最活跃的波兰企业之一。而福建鸿博集团在波兰奥波莱省兴建的LED照明设备厂房在建项目，是中国在波兰最大的绿地投资。波兰哈特兰斯（Hatrans）公司是“蓉欧快铁”在波兰的合作伙伴。公司董事雅罗斯拉夫·扎克说，公司在中国国家主席习近平提出“一带一路”倡议之前就已开始运作。随着“蓉欧快铁”等中欧班列的开通，波兰罗兹的名气越来越大。自2013年开通后，“蓉欧快铁”的开行班列逐年增加。哈特兰斯公司打算建立多式联运物流中心，以便整合波兰、欧洲地区和中国公司的资源，提高竞争力。

目前，大多数中欧班列以德国为目的地，未来波兰在中欧班列的分拨集结中会起到更重要的作用。中国和波兰在中欧班列的合作中是有相应的基础和条件的：中国和波兰之间只存在两个海关口岸。一进入哈萨克斯坦，货物就进入欧亚经济联盟，当货物从欧亚经济联盟进入欧盟时，货物只需要在白俄罗斯和波兰的边界进行再一次清关。中国与哈萨克斯坦海关口岸、白俄罗斯与波兰海关口岸，同时也是波兰和中国标准轨距铁路系统以及欧亚经济联盟宽轨铁路系统的边界。

宏观经济上，波兰的经济增速连续10年远超欧盟平均水平。内部因素方面，波兰劳动力生产效率高，人才性价比高，这一点很受跨国企业认可，因此，波兰吸引外资的规模在中东欧国家中是最高的。此外，在汽车、航空、造船等战略行业，波兰与跨国企业合作紧密。由于紧挨德国，波兰众多具备实力的中小企业是德国品牌的供应商，产品行销全球。外部因素方面，波兰多年来一直是欧盟投资发展资金最大的受益国

之一。波兰得到欧盟的大力支持，享有优惠的经济政策。欧盟需要波兰这个足够强大的门户，来对抗俄罗斯主导的欧亚经济联盟。

中欧班列的报关材料在马拉舍维奇等待处理

这个舞台，没有永远的朋友。利比泽夫斯基的离开，其实不是因他亲华而让人惋惜，而是因他的专业而为其赢得了更多人的敬重。

我们希望交得其道，千里同好，固于胶漆，坚于金石。我们期待更多的欧洲同行推动中欧班列的发展，更多了解中国文化。在未来的某一天，我们回过头来看，在中欧班列的发展历程中，不仅仅是中国人，更有很多欧洲人、中亚人、中东人的身影。

---

[1] 推动“16+1合作”之舟行稳致远［OL］.中国政府网.2017-11-29.

5.着眼未来的思考

中欧班列是新世纪的产物，像是襁褓中的婴儿，非常娇弱，她给人希望，但不足以凭借自己的力量抵御外来的风险和威胁，需要在成长中得到更多的呵护。

相比成熟的空运、海运，欧亚铁路运输本身更为复杂。始于中国、止于欧洲的铁路，运行里程虽然比海运短，但需要跨越的国家和地区却很多，需要停靠的站点更是多于前两种运输方式。

不同国家海关的检验检疫要求并不一致，手续多、时间长、通关成本高、重复查验等问题均可能存在，这些都势必影响通关效率。国外如此，国内情况也同样严峻。国内段运输本身的时间并不长，但其间的文件办理，各单位、省市之间的协调也耗时不少，主要问题是国内中欧班列的运营一体化程度不高。中欧班列的发货商看重的是其速度，特别是那些保质期较短、货值较高的产品，但问题是目前国内段衔接不畅，政策信息方面还不够透明，可能会影响贸易商的积极性。

中欧班列国内段运营协调工作繁杂，存在各口岸通关效率不高的问题。为了解决这个问题，2017年7月1日，中国从国家层面推行通关一体化改革。用通俗的话来讲，就是中欧班列在到达中国后，无论其停靠在哪个内地城市，企业均可以自由选择，在任意一个海关完成申报、缴税等海关手续，以实现更自由的申报、更简便的手续和更顺畅的通关。改革主要可以给企业带来以下几项红利。首先，可以选择任意地点报关，消除了申报的关区限制。其次，可以让海关执法更加统一，全国通关政策和规定在执行标准上更加一致。最后，提高了效率，简化了口岸通关环节的手续，压缩了通关时间，从而缩短了中欧班列国内段运行和等待

的时间消耗。

不过改革刚刚开始，有些地方的政策执行仍有待推进。中欧班列到达的站点多为内地城市，各城市海关和商检部门在拼箱、品类认定方面的标准仍有差异，相关操作人员相较于沿海城市的同行也存在经验与认知不足的问题。如今，中欧班列这一运输方式的兴起，让内地有关部门也面临新的任务：一体化改革进程逐渐加速，内地海关及商检人员的专业程度也将逐渐提升。

如果把中欧班列的服务视为一款产品，那么从业者就需要像产品经理一样，长期跟踪客户体验反馈并改进这款产品及服务。从技术上讲，互联网会给中欧班列提供更多潜在的机会。从目前存在的多个平台看，我们在此提供一个视角作为参考：一个中欧班列互联网平台需要嵌入运营系统和客户关系管理（CRM）系统。其中，客户关系管理系统融合营销、交流、销售和服务，能够系统地管理与客户的关系，并根据他们的期望和需求形成报价，最终形成合同。这些关系也体现在流程之间的连续信息流上，它们直接影响了客户选择。形成最合理、最有效和最优化的方案是CRM系统追求的目标，这样能够使客户形成对CRM系统的依赖和超高满意度。

CRM系统相当于数据仓库，并且能够对客户数据进行分类和分析，这样开发新物流产品的周期也将逐渐缩短。通过线下社交获得运价优势的模式也会随着CRM系统的应用而改变，因为最重要的销售渠道将是线上。CRM系统可以使业务透明，其平台的中立性也非常重要。当人为控制的运价体系变成市场化的运价体系时，旺季时运价将上浮，淡季时运价将下调，平台公司的上下游可以专注于自己的核心优势，不再像现在这样追求最低运价。当然，平台公司也需要对所有销售渠道的客户进行整合，以及为不同的客户制定不同的销售策略（如面对面、电话、互联网等）。

然而，无论中欧班列产品如何完善，始终不变的仍是客户所需要

的“门到门”的6R物流服务，即顾客所需的正确的产品（Right Product），能够在正确的时间（Right Time），按照正确的数量（Right Quantity）、正确的质量（Right Quality）和正确的状态（Right Status）送到正确的地点，并使总成本最小。

行业物流
公司物流系统（JIT,JIS），如宝马

物流服务
- 包装、分类、仓储
- 与货代和中欧班列运营商合作
- 协调供应链
- 前后端集卡运输咨询服务

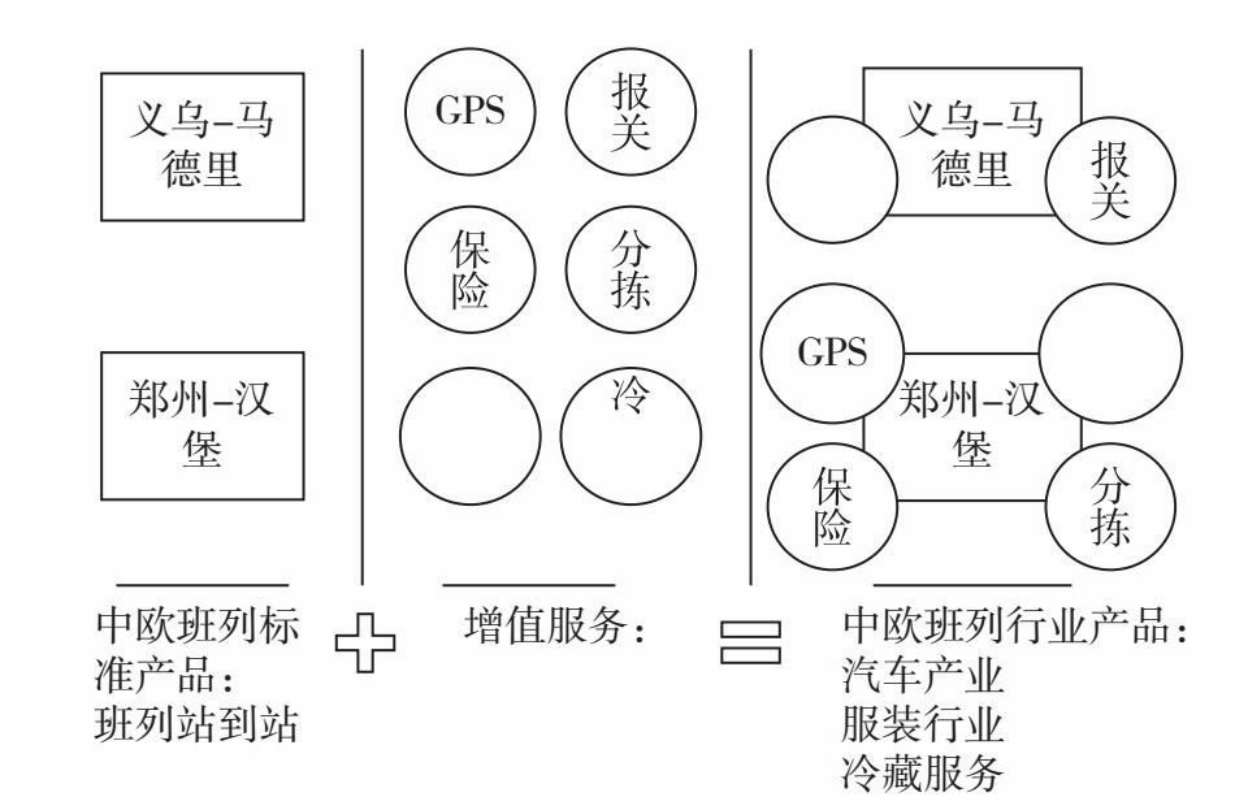
货代服务
- 与不同运营商合作
- 协调各环节运输
- 跟踪和追踪
- 运输咨询服务

运输活动
- 处理运输单据
- 清关
- 集卡前后端运输
- 装卸
- 追踪货物
- 中欧班列运输咨询服务

中欧班列铁路
- 站到站

中欧班列这一环节在供应链的位置示意图。

目前，各家平台公司已经在着手开发中欧班列的特殊增值服务。比如“郑欧”班列，由于欧洲人工成本高，“郑欧”班列公司给客户提供了纸箱装托盘的服务，纸箱装托盘服务在目的地可以进一步提高装卸效率。



标准产品和不同的增值服务组合成不同的中欧班列行业产品以义乌—马德里、郑州—汉堡为例的增值服务组合示意图

“郑欧”班列公司的纸箱装托盘

再如，在“一单制+第三方监管”模式下，铁路提单及多式联运提单被赋予金融属性，通过铁路提单、多式联运提单及第三方全程监管，“郑欧”班列已达到金融机构对国际贸易业务项下国际结算资金的风险控制要求。

而早在2012年10月，“渝新欧”班列就尝试统一运单，以减少中途换单环节，提高通关效率和准点率，沿途换单哪怕节省几个小时也是对中欧班列时效的提升。

当然，中欧班列也存在其脆弱性，其中一个始终无法回避的问题就是中欧班列的补贴问题。看到各路媒体的宣传报道，外界只知道中欧铁路货运比海运快，比空运价廉。然而，相比于海运，中欧班列的运费难

以让习惯了海运价格的客户“壮士断腕”，去接受这种新兴的运输方式。

班列公司从地方政府申请运费补贴：一方面，得以保证中欧班列的常态运营；另一方面，从价格上增加对消费者的吸引力。然而，这种扶植方式并不受所有人待见，尤其在习惯了自由市场经济思维的西方媒体和相关人士眼中。揪住这一点，一些人对中欧班列的批评之声不绝于耳。

中远海运芬兰公司总经理陈锋说，班列是“早产儿”、非足月婴儿，政府补贴就是早产儿的育婴箱，可以视为以政府财力为主导进行市场培育。中欧班列不可能长期由政府补贴，一种经济活动如果只能依靠政府补贴维持，那么只能说明其无生命力，早晚会消亡。因此，中欧班列在政府补贴的支持下，需要尽快探索出一条具有自我生存能力的发展道路，符合经济规律，这是当务之急。

5.1 用服务推动轮子，摆脱“补贴”旧轨

当一种新生事物发展到一个临界点后，其动能便会支撑其克服阻力维持原有运动。这是经济领域里的“飞轮效应”。亚马逊推动轮子的秘诀是追求完美的客户体验。

在中欧班列发展的“飞轮”里，更好的客户体验意味着对供应链服务的全程细节把握。当客户体验更好的时候，客户自然会增加。更多的客户会吸引国际性货代来提供作为海运和空运补充产品的中欧班列，这样客户就有更丰富的中欧班列物流服务选择方案和更方便的服务，从而进一步提升客户体验。

随着“飞轮”的不断滚动，中欧班列的运营成本会被分摊，成本结构会更加合理，这样就可以形成更低的价格。这也是提升客户体验的一个重要因素，可以减少中欧班列对补贴的依赖。

然而，中欧班列的客户体验意味着各个沿途国家铁路、海关、商检等部门的通力合作，意味着中欧班列平台公司和境外承运人之间的紧密结合。即便面临多重文化和利益的冲突，比如在面对客户利益问题时，参与中欧班列的各方是否有勇气共进退，共同做出牺牲短期利益的决定。在全球经济影响和众多边际条件的框架下，中欧班列即使在发展过程中有短暂的迂回，其对成熟稳定服务的追求也不会停下。

2017年，欧洲跨欧亚运营商和货代集团总裁兼跨国运输国际协调理事会副主席莱茵哈德在一场由中铁总公司组织的行业会议上谈到了欧洲铁路货运行业“大规模结构性不足”的问题。这个问题在这一年的中欧班列市场急速增长中暴露出来。在政府对中欧班列实行补贴，并且将逐渐减少补贴的基础上，只有降低运费才能确保这项服务长期存在。

莱茵哈德还表示，欧洲必须开拓更多的铁路线，配置更多的火车和卡车，培养更多的火车司机。欧洲铁路线的经常性维修和场站的容量不足，影响了中欧班列的服务质量，波兰马拉舍维奇场站的拥堵就是例子。他认为："中欧之间需要更好的协调，不仅是在中国不同出发站点之间更加平衡地分配所有欧洲火车，而且还需要平台和境外段承运人之间有更充分的协调，其中大多数承运人实际上来自欧洲。"

保证中欧班列的长期运营服务，需要降低铁路、机车和集装箱的各项费用，这样才能保证这个目前已受政府补贴的价格水平继续维持下去。"这意味着所有参与铁路运输的公司，尤其是那些国有铁路公司，必须降低价格，缩短运输时间，并提高运营质量的透明度。加强平台和境外段承运人之间的协调，有利于提高班列的利用率，也有利于欧洲各地班列的均衡分配。"

中欧班列和众多集装箱车板停留在杜伊斯堡莱茵豪森

降低运费一直是业界关注的焦点，已有不少业内人士做此呼吁。如果说现在降低运费的迫切性还不够强烈的话，那么等到中国政府开始免除对中欧班列的补贴时才思变，就未免有些亡羊补牢了。2018年，政府补贴开始有计划地降低，这也是政府对中欧班列事业进一步优化的倒逼。

补贴在有计划地降低与调整，国外同行对此自然捕捉到了风声。据俄罗斯交通运输部表示：“中国正在考虑削减对中欧铁路运输的补贴，并减少对俄罗斯‘一带一路’的投资。”后半句“减少对俄罗斯‘一带一路’的投资”的真实性有多少，并不是这里探讨的重点。当时新闻报道出来之后不久，中俄政府高层便签署联合公报，制订规划共同开发“滨海1号”和“滨海2号”国际交通走廊。可见，在“一带一路”框架下的基础设施

互联互通合作仍将保持良好稳定的发展态势，大方向并不会有变化。

就中欧班列的可持续发展而言，削减补贴，直到完全摆脱补贴，才是实现市场化运营的必经之路。削减占总成本40%～50%的装运补贴，无疑会导致托运人的成本更高，并可能减缓近年来中欧班列运量的强劲增长态势。受到影响的基础设施投资包括跨西伯利亚铁路的现代化、后贝加尔斯克—满洲里口岸、马哈利诺—珲春口岸等俄中过境点。俄罗斯交通运输部认为："中国东北部黑龙江、吉林、辽宁到莫斯科的集装箱即使价格高达6000～7500美元，也不足以支付运输公司的成本。"

为了赚取利润，每个集装箱定价至少徘徊在8000～9000美元之间。"相比之下，航空货运价格在11000～12500美元，而海运受季节影响，价格在1200～2000美元不等。铁路的运输时间为18～20天，海运约为35天。"对于从莫斯科到德国（汉堡、杜伊斯堡）的货物运输，在铁路和空运的情况下，托运人必须额外支付每个标准箱2000～2500美元的费用。俄罗斯交通运输部专家认为，中国原本计划将亚洲和欧洲之间的整体集装箱流的15%转移到铁路上，但现在不得不调整措施，因为这条路线对于运输公司来说无利可图。

实行补贴一直是中欧班列发展的重要支持，这一举措催生了这个新事物的诞生，在如今的培育阶段仍具有必要性。但它也引起了对欧洲铁路网络结构性问题的关注，未雨绸缪的人们对此打了个问号，即中欧班列到底能不能长期持续地增长。

从0到1比从1到N更困难，中欧班列的发展也没有脱离这个商业定律。中欧班列从诞生之日起，到第1000列西向列车出发之时，一共花了55个月的时间。而从第4001列到第5000列，市场只花了3个半月的时间。2017年末，中欧班列已经累计发运超过6000列。2018年，中欧班列累计发运超过12000列。DHL全球货运大中华区负责人表示，铁路线路建设势头还能持续很长时间，班列服务将呈指数级增长态势。

即便如此，快速发展的中欧班列依旧面临不少挑战，中欧班列完成

了从0到1的发展过程，而从1到N的过程应该摒弃简单粗暴的大规模复制。更合理的调配，更充分的协调，需要的是从业者在相互竞争与合作中具备高于一般的理性；对基础设施容量的扩展，对现有资源的重新整合，需要的是决策者超越短期利益的长远眼光。

我们都知道“途有所不由，军有所不击，城有所不攻，地有所不争”。多元博弈的参与者，即使是优势的一方，从全局来讲，其自身力量也是有限的，实力再强，在一定的时空范围内毕竟也是一个定数。

目前，中欧班列的拥堵情况并没有好转的趋势，我们发展了多条线路，去向货源充足，但回程货源依然是很大的问题，特别是在平台公司规划的班列数远高于市场增速的情况下，空箱率的问题依然严峻。

目前这个阶段，在回程货源本身就不足的情况下再分散到多通道，更是加剧了空箱率的问题。然而，多通道本身创造的是一个供应链的网络，能够带来规模经济，这对于中欧班列的长期发展而言显然是非常有必要的。

目前，大部分中欧班列以德国为目的地。根据俄罗斯交通运输部的数据，超过75%的中欧班列在德国结束其跨洲旅程。货物到达德国后，再由卡车运输前往各自的最终目的地。而这一段运输就是可以协调、可以节省运输时间和成本的地方。最终需要到达奥地利、罗马尼亚和匈牙利的中欧班列，可以直接到布达佩斯或者布拉格卸货，而不用在德国卸货。这么做既可以节省多达5个小时的运输时间，又可以使每个集装箱节省1300～1500欧元的成本。

从捷克布拉格到奥地利维也纳的距离是293公里，而从柏林到维也纳则有600多公里。从捷克布拉格到匈牙利布达佩斯也只有524公里，行程时长5小时，远远短于从柏林到布达佩斯872公里的距离和9个小时的时长。对于希望货物进入比利时、荷兰和法国的中欧班列来说，选择货物运抵德国最为合适；而如果中欧班列最终能到捷克布拉格或者匈牙利布达佩斯，则方便货物分拨发送至克罗地亚、奥地利和意大利。

2017年6月，首列从长沙出发的中欧班列经乌克兰抵达布达佩斯，10月首列回程班列抵达长沙。2017年7月19日，从义乌开启了首列以布拉格为目的地的火车班列，11月开始常态化运营。

国外市场上，由俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦三方合资的联合交通物流公司（UTLC）正在推广其在捷克的业务。该业务年运量为10万TEU，公司计划到2020年增至30万TEU。俄罗斯交通运输部认为，至少到2022年，穿越俄罗斯的中欧货运班列将继续保持持续增长的态势。其做此判断的理由是，跨西伯利亚铁路线年均运载容量为45万～50万TEU，几乎是巴库—第比利斯—卡尔斯（BTK）铁路线的4倍，运速也更快。由于距离短，BTK线要在每个过境点换轨。跨西伯利亚铁路线只通过两个海关区，不需要换轮渡穿越里海。通过该线路抵达德国，需要10～12天，每个集装箱要花费6000～7000美元。而BTK线路从路程上多了1000公里，运输时间长达16～17天，每个集装箱的成本高达8500美元。

虽然补贴结束时，更高的成本会产生直接的影响，但若中国减少“一带一路”的基础设施投资，那么已经存在的列车速度问题将变得更加突出。值得注意的是，跨西伯利亚铁路线的平均速度为12公里/小时，而中国国内铁路货运线的平均速度为40公里/小时（包括在场站停留的时间）。如果没有持续的投资，加上路网的利用率和现代化程度不足，那么现在的跨西伯利亚铁路将得不到改进。

业界也有一种说法，即中国可能不愿投资跨西伯利亚铁路，因为新落成的巴库—第比利斯—卡尔斯铁路线绕过了俄罗斯，并通过阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其，能够支持30～35公里的列车时速。这也将结束转运船穿越黑海的历史，尽管集装箱需要通过渡轮在里海穿越较短的距离。

另据调查，由于铁路车板短缺，俄罗斯铁路在西部地区的价格近期飙升了20%～22%，达到每箱1000美元。铁路车板短缺，缘于2017年以

来铁路运输的增长和市场份额的扩大。俄罗斯交通部的数据显示，由于铁路运输市场份额增长了7%，俄罗斯的集装箱运输量在前三个季度增长了15%，达到290万TEU。2016年，卡车运输的市场占有率为88%，但在前9个月下降到81%，而铁路的份额则上升到17%。

铁路车板短缺始于2017年10月中上旬，原因在于俄罗斯2017年粮食丰收，数量超过1.27亿吨。根据俄罗斯交通部的数据，自2017年8月以来，铁路运输的需求增长了5倍多，造成约1.6万辆铁路车板的短缺。

由于铁路车板短缺，铁路运输价格上涨了50%～70%，俄罗斯联邦反垄断局已经注意到，并进行调查以确保涨价的合理性，以及涨价是否存在垄断行为。俄罗斯联邦反垄断局并不是解决这个问题的唯一政府部门，负责为食品和农业运输提供植物检疫文件的俄罗斯联邦兽医和植物检疫监督机构表示，它将延长员工的工作时间，将原来5～6天的平均列车检查周转时间缩短10%～15%。

据俄罗斯交通部称，政府还要求铁路运营商增加列车班次，并在周末增加更多的班次。此外，交通部还提议对那些花费太长时间来卸货和返还铁路车板的运输商处以罚款。尽管车板短缺对所有类型的运输商都造成了损害，但那些没有长期合同的运输商是受到影响最直接的，因为它们必须依赖更小的运营商，而这些更小的运营商的价格更高。

从莫斯科到圣彼得堡的铁路运输成本约为每个国际标准集装箱4.9万～5.5万卢布(约合847～950美元)，每个40英尺标准集装箱约合1254～1322美元，运输时间为9～10小时。在从海参葳到莫斯科的运输中，国际标准集装箱的运输费用约为1848美元，40英尺标准集装箱约为3221美元，运输时间为20～25天。从叶卡捷琳堡的中部城市到莫斯科，国际标准集装箱的运输费用约为1034美元，40英尺标准集装箱约为1560美元，运输时间为5天。

值得一提的是，不管铁路路线如何调整，货运的另一大市场——卡车货运始终占据重要地位，其运输成本比铁路高35%～40%，速度比铁

路快50%～60%。如果不考虑亚欧铁路业务扩张的来势汹汹，占据了七八成市场份额的卡车运输仍然是欧洲货运领域当仁不让的老大。

2017年，DHL又开始尝试收购新的卡车公司，继续拓展拖车服务。由于铁路运输市场诸多问题亟待解决，市场上并没有任何迹象表明，卡车运输将在竞争中输给铁路货运。实际上，在亚欧铁路货运迅速发展的今天，只有从全局视角看问题，整合多种联运资源和平台，以为客户提供更灵活、更方便和更有效率的物流运输解决方案为最高目标，才能在这场商业变革中立于不败之地。

根据内部多个渠道的消息，2020年，全国各地将全面取消地方政府对中欧班列的补贴，这也意味着，许多中欧班列平台公司不再具备运价优势，到那个时候，谁掌握的货源更多，谁就将占据市场的主动权，能够在又一次市场洗牌的过程中独善其身。坚持市场化运作，是未来取消政府补贴后，地方中欧班列公司能否继续稳定开行的关键。

5.2 回程货源，你在哪里

我们先来看看，一个行业的兴衰对中欧班列回程货源有何影响。

德国工业革命的发展，使德国的经济从纺织轻工业迅速转向以铁路建设为中心的重工业。然而，纺织业是第一个体验工业革命自动化生产的行业。德国的第一台纺纱机于1782年在开姆尼茨建造。从那时起，开姆尼茨就被逐渐打造成一个工业中心。1784年，位于鲁尔区拉廷根市的第一家纺织工厂复制了英国理查德·阿克莱特开发的克罗姆福特工厂系统，从此英国技术促进了德国纺织工业的发展。后来，德国纺织业在鲁尔区进入鼎盛发展时期，纺织业的发展既带动了对机械设备的需求，又带动了鲁尔区的煤炭开采和对钢铁的需求。

德国克罗姆福特纺织工业博物馆

自1945年以来，与国外其他纺织区域相比，鲁尔地区纺织工业的生产力逐渐衰弱。特别是在国际化和全球化背景下，鲁尔地区纺织工业相对成本的劣势决定了其整个区域在纺织供应链中处于下风，这也是克雷菲尔德经济滑坡的一个决定性因素。

目前，纺织供应链的转移方向正在发生变化，因为中国的劳动力成本上升和自动化生产程度的提高，部分工厂又陆续迁回鲁尔地区，其中包括亚根堡股份公司（Jagenberg AG），关注行业供应链的区域变化，将有利于帮助中欧班列甄别合适的回程货源。

德国纺织服装工业是受全球化打击程度最严重的产业之一，随着过去几十年纺织业供应链区域位置的重新选择，尤其是整个行业生产基地

迁往亚洲，这个行业在克雷菲尔德几乎完全消失。除了传统的一些高度专业化的利基供应商外，纺织业对克雷菲尔德的打击一直在持续。2008年，克雷菲尔德的戴维纺织集团（Devetex）共有133名员工被解雇，至2017年，克雷菲尔德的失业率是德国平均失业率的两倍。如今留下的少数纺织品制造商主要专注于生产工业纺织品或者提供纺织机械设备。

作为世界上最早生产纺织品的国家之一，中国错过了工业革命浪潮。18世纪后半叶，西欧在手工纺织的基础上发展了动力机器纺织，逐步形成了集体化大生产的纺织工厂体系，并且将其推广到其他行业，这使社会生产力得到很大的提高。西欧国家把机器生产的“洋纱”“洋布”大量销到中国来，严重冲击了中国手工纺织业的发展，那时中欧货运结构和今天完全不同，有更多的回程货源。随着20世纪末中国成为全球最大的纺织生产国，整个纺织行业的供应链完全不同了，东西方发生了对调，更多的去程货物销往西欧。

关于回程货源的讨论，从中欧班列声名鹊起之日起就不绝于耳。的确，中欧班列目前仍是西向列车多于东向列车，回程货源匮乏，空箱返回的例子不在少数。“装满欧洲新鲜的空气返回中国”，成了圈内人的自我调侃。我们始终强调，价值密度高的产品更加适合中欧班列运输。

增长较快的商品，从产品本身来看是足够成熟的，但可能在国际市场推广上处于发展初期，之前尚未积累大规模空海运的经验，其供应链也尚未形成对某一种运输方式的依赖。如果中欧班列能够及时进入，并融入其供应链，就相对容易与欧洲国家供应商形成长期的合作。

2017年圣诞节前，通过冷藏箱运往中国的瑞士巧克力、奶酪等产品

但这个过程对中欧班列来说，也是一种挑战。这意味着，班列从业者需要准确预测哪些产品有长期增长的空间，哪个区域消费欧洲某类商品更多，根据精确分析来预测并开发相应的物流产品，从而帮助这些欧洲商品在中国销售增长。

此时，中欧班列就不仅仅是一个运输工具了，更是融入这些商品的供应链环节，包括协同需求到生产、运输和仓储等规划环节，需要利用自身优势帮助更多欧洲企业进入中国市场，同时需要兼顾仓位，平衡其他产品发展的能力。这要求中欧班列每个环节的联动和协同，也意味着对信息技术的高度依赖，并随时保持对市场的敏锐嗅觉。

因为需求在变，所以中欧班列需要具有高度的灵活性，其服务产品类别也需要做出及时调整。比如目前所有中欧班列平台公司都看好的冷链市场，如果每一家中欧班列平台公司都开始提供这样的服务，那么激

烈竞争的结局只会让冷链变成薄利产品。

目前，虽然各中欧班列运输的货物结构都很丰富，但仍没有形成针对某种类别产品的定制服务。其实，每一种产品对物流服务的要求是不一样的，比如有些产品对温度、湿度敏感，有些产品需要特殊加固，某些行业需要特殊的集装箱（如挂衣箱）。

这就意味着中欧班列市场仍然存在潜力巨大的增值服务，中欧班列平台公司需要开发针对不同行业不同产品的特定服务，要对诸如重货、轻货和不同种类产品增值服务进行差别定价，而不是目前的固定箱价。根据欧盟公布的对中国贸易报告，并依据海关（HS）编码，我们分析了哪些或哪类产品从欧盟出口中国增长比较快（见表5-1）。

在欧盟对中国出口的增幅较快的产品中，排名第一的是矿产品，同比增长49.1%；排名第二的是动物与动物产品，出口增幅达到40.9%。这类产品也是与中国消费者最密切相关的，包括肉及肉制品、动物蛋白、牛奶与奶制品、加工后宠物食品及加工所需原料等。

首先是牛奶及奶制品。根据市场咨询机构凯度调查（Kantar Worldpanel Research）的研究数据，中国城市家庭每年的牛奶消费量约为60升，这个数字不到欧盟国家家庭平均水平的1/5。而根据汇丰银行的数据分析，中国人均消费量不及日本与韩国的一半。尽管如此，中国从欧盟进口液态奶的潜力却越来越大。2013年，中国从德国进口液态奶3.8万吨，成为德国在欧盟之外最大的液态奶进口国。随着中国人对于生活品质和健康理念越发重视，中国对高品质牛奶及奶制品的需求将进一步提高。

表5-1欧盟对中国出口产品类别与各自占比

海关 HS 编码	欧盟出口中国货物价值（百万欧元）	占欧盟出口中国的货物比例（%）	同期增长率（%）
Ⅰ活动物，动物产品	4 776	2.8	40.9
Ⅱ植物产品	599	0.4	-53.8
Ⅲ动、植物油、脂及其分解产品，精制的食用油脂，动、植物蜡	264	0.2	-4.9
Ⅳ食品，饮料、酒及醋，烟草、烟草及烟草代用品的制品	4 666	2.8	18.4
Ⅴ矿产品	4 925	2.9	49.1
Ⅵ化学工业及其相关工业的产品	17 596	10.4	5.1
Ⅶ塑料及其制品，橡胶及其制品	7 107	4.2	3.1
Ⅷ生皮、皮革、毛皮及其制品，鞍具及挽具，旅行用品、手提包及类似容器，动物肠线（蚕胶丝除外）制品	1 885	1.1	-13.7

海关 HS 编码	欧盟出口中国货物价值（百万欧元）	占欧盟出口中国的货物比例（%）	同期增长率（%）
Ⅸ木及木制品，木炭，软木及软木制品，稻草、秸秆、针茅或其他编结材料制品，篮筐及柳条编结品	1 197	0.7	23.5
Ⅹ木浆及其他纤维状纤维浆，纸及纸板的废碎品，纸、纸板及其制品	3 241	1.9	7
Ⅺ纺织原料及纺织制品	3 251	1.9	2.5
Ⅻ鞋、帽、伞、杖、鞭及其零件，已加工的羽毛及其制品，人造花，人发制品	428	0.3	3.6
ⅩⅢ石料、石膏、水泥、石棉、云母及类似材料的制品，陶瓷产品，玻璃及其制品	1 183	0.7	9.7
ⅩⅣ天然或养殖珍珠、宝石或半宝石、贵金属、包贵金属及其制品，仿首饰，硬币	1 680	1	-83.5
ⅩⅤ贱金属及其制品	10 043	5.9	-4.4
ⅩⅥ机器、机械器具、电气设备及其零件，录音机及放声机、电视图像、声音的录制和重放设备及其零件、附件	51 560	30.4	1.7
ⅩⅦ车辆、航空器、船舶及有关运输设备	40 267	23.7	5.4
ⅩⅧ光学、照相、电影、计量、检验、医疗或外科用仪器及设备、精密仪器及设备，钟表，乐器，上述物品的零件	11 226	6.6	9.2

海关 HS 编码	欧盟出口中国货物价值（百万欧元）	占欧盟出口中国的货物比例（%）	同期增长率（%）
XIX武器、弹药及其零件、附件	10	0	27.1
XX杂项制品	1 728	1	9.3
XXI艺术品、收藏品及古物	101	0.1	19.9
XXII特殊交易品及未分类	1 952	1.2	-6.5

资料来源：探索新丝路。

再来看看宠物食品。根据英敏特市场研究咨询公司数据，2011—2016年，中国猫粮及犬粮市场年复合增长率约为28%。有句话说得好，宠物爱好者给宠物买食品的偏好，与给自己买食品的偏好越来越相同了——追求“无添加”、“天然食材”和“低脂无脂”。

在表5-1中，欧盟对中国出口增长较快的产品中，还有食品饮料，烟草及酒，木及木制品，武器弹药及其零件，艺术品等，这些均为增幅20%左右的对华出口产品。其中，法国的红酒、芬兰的木材、德国的啤酒、意大利的食品因享誉世界而受中国消费者青睐。

在欧盟向中国出口的商品中，机电产品（包括机器、机械器具、电气设备及其零件等）是价值最大的出口商品，价值总额达到515.6亿欧元。德国工业制造享誉全球，工业生产设备如液压机器等在中国市场广受欢迎。自2011年开始，宝马公司借助铁路运输向中国位于沈阳的工厂输送产品，包括整车生产原材料、引擎零部件及售后服务所需配件，这也是中欧班列最早期的成功尝试。

物流及交通运输设备（包括车辆、飞机、船舶等）以402.67亿欧元的出口额排名第二，化工产品以175.96亿欧元成为第三大出口中国的商

品。其中，中国是德国汽车在全球最大的消费市场。如大众、宝马、戴姆勒等德国汽车制造商每生产3辆汽车，就有1辆销往中国（约占34%），达到历史最高水平。而在西欧，德国车企的销量几乎停滞，在美国的销量甚至下降了1个百分点。

其中，大众公司在3个月内就向中国卖出了110万辆车，成为销量冠军。鉴于中国电动汽车和车联网技术的快速发展，大众公司已经宣布，到2025年，将向中国市场投资100亿欧元用于研发新能源汽车。

2017年10月11日，由哈欧国际物流股份有限公司（以下简称“哈欧公司”）主体经营的沃尔沃汽车整车进口专列，从比利时根特出发，经抵达满洲里国境后进行通关国检，后采用中铁特货商品车运输专用车JSQ6发往北京顺义站，全列41个标准集装箱，搭载144台沃尔沃V40，历时19天。

自2015年6月13日哈欧国际货运班列首列开通，累计发运543列共计30400标准集装箱，班列货物品类中汽车及其配件占比逐年增长，已成为班列最主要、最多的品类构成。哈欧公司看准欧洲市场汽车产业乏力，将汽车产业作为班列底箱、主力货源，沃尔沃回程班列也将成为降低沃尔沃整车出口运输成本的重要举措。

在化工方面，德国是美国、日本之外的世界第三大化工生产国，化工产品涵盖7万多个种类。化工之所以成为德国的支柱产业，是因为德国化工行业的主要客户处于制造业和药品保健业，仅这两项就消耗掉了德国化工产品近30%的市场份额。例如，德国汉高旗下的Loctite（乐泰）产品用于多种市场，如电子、汽车、航空航天、机器制造、医疗设备以及多个通用工业领域。

针对班列线路开发当地市场的特色产品，是中欧班列货运从业者需要创新思考的问题。2017年11月10日开行的一趟返程班列，或许能给我们提供诸多的思考。这是中国与北欧国家之间的首趟中欧班列。41个集装箱从芬兰铁路枢纽城市科沃拉驶向终点中国西安港，主要转载电梯配

件、机电设备、食品、纸浆等商品，途经芬兰、俄罗斯、哈萨克斯坦，从霍尔果斯口岸入境中国，全程9000多公里，历时16～18天。

芬兰最大报纸《赫尔辛基新闻》以《历史性的铁路线路开通》为标题报道说：如果一切按照计划顺利进行，芬兰从2017年11月10日开始成为丝绸之路的一部分。中国驻芬兰大使陈立对中欧班列“长安号”给予了高度评价：这是中国到欧洲距离最短的线路，中欧班列成功连接芬兰，今后延伸至瑞典、挪威将成为可能；未来将建设的海底隧道项目将连通赫尔辛基到塔林的铁路网络，从而连接欧盟跨欧运输网络，填补波罗的海铁路网的空白。

该线路运营主体是西安国际港务区陆港集团。线路开行初期，每周分别从科沃拉、西安港各自开出一列。未来班列将逐渐增多，北欧知名电子及机电产品、三文鱼和蓝莓等产品将可以快速运到中国市场，同样地，中国中西部的装备制造、电子产品和农业特色产品也将快速进入北欧国家。

谈中欧班列的发展，脱离了贸易就相当于脱离了货源。除了前文提到的这些产品，还有哪些品类、哪些数据值得我们关注呢？

出口方面，德国、瑞典和荷兰是芬兰前三大出口贸易伙伴，合计占芬兰出口总额的29%，美国第四，中国以5.3%排名第五。值得注意的是，这一数字同比增长26.5%，显示出了极大的上升趋势。2017年4月，中国国家主席习近平访问芬兰，开启更广阔的经贸合作之路，芬兰总统尼尼斯托、议长洛赫拉也在同年先后访问中国，高层的频繁互访释放出强烈的市场合作信号，两国关系达到历史最好时期。未来数年内，相信将有越来越多的芬兰产品进入中国市场。

进口方面，德国、瑞典和俄罗斯占芬兰进口份额的45%，接近一半。从中国进口的份额仅占3.3%，排名第六位，4.8%的同比增长不高也不低。芬兰从俄罗斯的进口额同比增长达到60.5%，该数据显示出了双向制裁下市场渴望复苏的潜力。

·链接·

芬兰与俄罗斯——尴尬的邻里关系

2017年12月6日是芬兰独立百年纪念日。从中世纪到19世纪初期，芬兰都在瑞典的统治之下。在这期间，俄国和瑞典不断争夺芬兰这片土地的领导权，直到1809年瑞典战败，芬兰进入沙俄帝国的版图。尽管如此，芬兰人仍享有相当大的自治权。待到1917年11月7日，布尔什维克发动十月革命推翻俄国临时政府，同年12月4日，由斯温胡武德领导的政府发布芬兰独立宣言，并在12月6日得到议会多数票通过。

二战期间，芬兰战败并被迫割让部分领土，战后的芬兰没有像其他东欧国家一样改变社会制度，而是继续保留了原有的民主体制。两国700公里的陆上边界，从根本上决定了两国经济往来的频繁。这也使得芬兰在西方与苏联的长期对抗中，一直保持中立的外交态度。

俄罗斯是芬兰经济与对外贸易的主要伙伴，俄罗斯对芬兰的贸易总额约占芬兰对外贸易总额的15%，而芬兰也是俄罗斯15个主要贸易国之一。在能源贸易方面，俄罗斯与芬兰签订了核能合作协议。由于地理位置毗邻，两国之间的旅游业一直都很发达，是两国经济的重要支柱。据统计，每年约有300万俄罗斯人赴芬兰旅游，欣赏千湖之国的美景，而俄罗斯的圣彼得堡也成为芬兰人旅游的一个主要目的地。芬兰距离俄罗斯的圣彼得堡仅约200公里，从芬兰首都赫尔辛基至俄罗斯圣彼得堡有直通火车。另外，在芬兰常住的俄罗斯人口有6万，占芬兰总人口的1.5%左右，这使得两国在经济领域有着千丝万缕的联系。加强俄罗斯与芬兰之间的交往，维持两国之间的友好关系，成为政府与民间的共同需求。

芬兰在北约与俄罗斯（曾经的华约）之间建立了既不结盟又不对抗的中立关系。1948年，芬兰与苏联签署了《芬兰—苏联友好合

作互助协定》。协议签署后，芬兰不参加北约和马歇尔计划，作为回报，苏联没有改变芬兰原有的社会制度，并于1956年提前将波卡拉—乌德地区归还芬兰。芬兰的中立态度，曾被苏联当作不同社会制度国家“和平共处”的典范。1995年，芬兰成为欧盟成员国。

乌克兰危机爆发以后，欧盟与俄罗斯关系加剧恶化，并对俄罗斯实施经济制裁。由于芬兰同俄罗斯在经济上有千丝万缕的联系，因此，欧盟此举让芬兰处于尴尬的地位。最终，芬兰这个近邻选择了积极参与制裁。制裁在影响俄罗斯经济的同时，也使许多芬兰公司的效益受到影响。俄罗斯林业部曾指出，芬兰13%的木材从俄罗斯进口，制裁会让芬兰受到更大的损失。在旅游业方面，俄罗斯人赴芬兰旅游的人数也下降了一半。

乌克兰危机成为欧盟和俄罗斯之间难以弥合的伤口，长期的双向经济制裁无疑极大损耗了双方的经济增长动力。此外，特朗普上台后，美国反自由贸易、退出气候协定的举动也在撩拨德、法等欧盟大国的神经。2017年12月，特朗普在耶路撒冷问题上的决定，又一次与欧盟背道而驰。对于欧盟来说，美国这个曾经的背后大哥，如今成了一个流着贪婪口水的大舌头，不断舔舐自己未愈的伤口。

在这样的局势下，德国、法国无疑将重新考虑自己与欧盟及美国的关系定位。自由经济市场的暗涌从来没有停止，欧盟与俄罗斯的经贸关系无疑会在未来迎来回暖期。芬兰与俄罗斯经贸往来的前景走势就是明证，这也将更加受益于未来两大经济体逐渐缓和的关系。

从产品类别上看，机电产品是芬兰对中国的主要出口商品，占芬兰对中国出口总额的1/3以上，此类产品包括锅炉、机械器具、电机、电气、音像设备及其零件等。纤维素浆和纸张占比23.7%，排名第二，具体包括木浆、纸浆、纸、纸板等。木材及其制品以11.7%的占比排名第三，例如原木、木制品和木炭等。此番中欧班列“长安号”从芬兰科沃拉运载回西安的产品，也正是以机电产品和纸浆为主。

芬兰的森林资源丰富，发扬了高纬度地区出口优质木材的传统。木材的元素也融入芬兰的许多工业产品及创新设计中，例如在真力等享誉全球的芬兰音响品牌的制作和设计中，就能发现自然木质元素。随着中国消费者消费能力的提高以及对生活品质的追求，芬兰的音像产品将更多地走进中国家庭。

芬兰的食品业产品也享誉全球。芬兰贸易与发展部部长托伊瓦卡认为，芬兰安全、健康和纯净的食品可以满足中国消费者的购买预期。“芬兰是一个小国，我们不可能生产出供全中国食用的产品，我们的产品数目也不会很多。主要供餐馆和一些超市出售，希望可以促进更多芬兰企业和中国企业合作。”又如，芬兰一家北极高档烈酒和伏特加的制造商负责人表示，旗下产品正在筹备进入中国市场，不但会与传统食品领域公司合作，而且已经与一些著名电商合作，推出高档烈酒和伏特加在线商店供中国消费者选择。

作为一个年轻的国家，芬兰在二战后经历了几个重要的发展阶段，并在科技创新、文化教育、艺术设计等领域成为世界领先国家。芬兰在20世纪七八十年代倡导高科技立国，20世纪90年代末21世纪初倡导创新立国，这在当时都是世界超前的发展理念。享誉世界的芬兰品牌诺基亚曾经是当仁不让的典范，还有通力电梯、瓦西兰船用发动机，乃至憨态可掬的“愤怒的小鸟”都是移动端游戏的国际知名品牌。而此篇开头提及的首趟连通北欧的返程班列，其货源中就有大量的电梯零部件来自芬兰。

在芬兰语中，“Kone”有机器、装置的意思，KONE也是通力股份有限公司（以下简称“通力公司”）的公司名称。通力公司创立于1910年，总部设在芬兰埃斯波，是全球最大的电梯和电扶梯制造商之一，提供电梯、电扶梯维护与升级方案。2016年，通力公司的净销售额达到88亿欧元，全球员工超过5万人，除了电梯产品外，自动门、闸门也是通力公司的主要产品和服务领域。

经过百年发展，通力公司的业务遍布全球50多个国家。公司注重环保节能产品的研发，长久以来，以创新和领先的技术受到世界各国的广泛认可。1996年，通力公司进军中国市场，2005年与当时国内电梯行业最大的本土品牌企业浙江巨人电梯达成合资协议，成立巨人通力电梯有限公司（以下简称“巨人通力公司”）。2011年，芬兰通力公司收购巨人通力公司控股40%的股份，以80%的股份控股巨人通力公司。

巨人通力公司在中国制造电梯，为客户提供电梯维修与升级服务，因而需要用到大量的高质量零配件。因此，从芬兰进口零配件成为必需，中欧班列的开行为巨人通力公司提供了传统海运之外的又一选择。更快捷高效的物流方案无疑能加速企业产品销售周期和在中国市场的反应速度，为客户提供最优质的服务。

谈及北欧与芬兰，就不得不提纸浆这一产品。在芬兰的对外贸易中，纸浆制品的出口数量在所有出口产品中排第二位。林纸工业是芬兰本地的特色产业。芬兰不仅拥有丰富的森林资源，而且有出色的森林产业链和处于最前沿的信息技术，在全球造纸自动化产业和技术领域扮演着重要角色。

经过十几年的迅速发展，芬兰林纸工业无论在技术和管理上，还是在产品质量上都得到世界认可，其纸机技术也享誉全球。芬兰的美卓公司(Metso)是世界最大的造纸公司，能生产世界上最宽、最快的纸机。

芬兰也是世界上森林可持续经营理论和实践的积极倡导者。在过去的20年里，芬兰十分重视在森林工业环保方面的投资，近年来，芬兰在全国推广生物污水净化处理技术，大幅减少了纸浆和造纸工业所产生的污水。纸浆、纸张生产厂家在生产过程中不断运用新技术，减少森林工业对环境的污染。

20世纪90年代初，芬兰发明了酶漂白法，并于1993年完全停止使用传统的漂白原料——氯。纸浆厂和造纸厂还充分回收利用生产过程中所产生的废物，比如树皮、废木头以及生物淤泥，这些都可以用来作为再

生能源。

中国纸和纸制品消费量巨大，而中国速生林资源匮乏，导致纸浆短缺，为了满足生产需求，中国不得不从国外大量进口。据中国海关统计，2017年1—8月，中国共进口纸浆562.1万吨，价值35.8亿美元，与2016年同期相比增长5.1%和27.2%，进口均价为637.1美元/吨，增长21.1%。在进口量与进口价双双上涨的背景下，我们还看到了一组有趣的数字：

纸浆进口来源国中，加拿大以超过140万吨排名第一。印度尼西亚、巴西、智利、美国、俄罗斯以60万～70万吨的进口额成为第二梯队。芬兰则以近15万吨成为第三梯队之首。智利、美国、芬兰成为涨幅最大的3个中国进口纸浆来源国，其中芬兰纸浆均价达到682.2美元/吨，仅以2美元的差距排在美国纸浆之后。

海关报告分析，在中国强劲的纸品消费需求以及“林—浆—纸”一体化工程的推行和对进口浆实施零关税政策等多种因素吸引下，国外造纸巨头向中国的扩张趋势已相当明显。在这种大趋势下，作为芬兰特色产品，纸浆成为中欧返程班列的重点关注产品。

回到芬兰与俄罗斯经贸关系的话题，政治时局的变化或许也给中国提供了新的机会。毫无疑问，欧盟与俄罗斯的双向制裁严重影响了双方的经济发展。作为俄罗斯邻国，芬兰也受到了严重影响。2014年，俄罗斯在芬兰出口额中约占10%的比例，由于欧盟对俄罗斯采取经济制裁，2017年俄罗斯在芬兰出口额的比例已降至约5%，落后于中国。根据欧盟理事会的声明，鉴于欧盟认为明斯克协议的执行情况不理想，决定再次延长经济制裁至2018年1月31日。

同时，俄罗斯也采取了反制措施，把从2014年8月开始实施的反制裁特别经济措施延长至2018年12月31日，反制措施主要包括限制进口农产品、原料及食品。

欧盟和俄罗斯经济相互依存度非常高，不断升级的相互制裁使双方经济都遭到重创。芬兰向俄罗斯出口的主要产品是奶制品，由于俄罗斯的限制，芬兰奶制品行业从2014年开始受到了巨大影响。芬兰国内的奶制品无法外销，导致奶农的经济利益大受影响，而这只是对俄经济制裁带来的恶劣后果中的其中一个小项。

如果制裁和反制裁不断升级，欧盟和俄罗斯将进入一个恶性循环，最终必将两败俱伤。可以想见，欧盟和俄罗斯之间的贸易战必然引发市场对中欧贸易持续增长的需求。无论是欧盟还是俄罗斯，现在都急需一个强大又可靠的贸易伙伴来填补因贸易战争而损失的出口额。

在满足这个需求方面，中国无疑是双方都极力想争取的贸易伙伴，加上“一带一路”建设以及波罗的海铁路项目（包括连通芬兰赫尔辛基与爱沙尼亚塔林的海底铁路项目）的推动，中欧贸易将呈现愈加高速发展的态势。芬兰的电梯设备零部件和芬兰纸浆已经成为中欧班列（科沃拉—西安）的重点回程产品，而西安方面选择这趟返程班列作为中国—北欧货运线路的首发，其意义不言而喻。在当地开发更多的特色产品作为班列回程货源，对此，中欧班列有了不错的成绩和先锋榜样，从业者是否能从中总结出有效的经验，抒写更漂亮的成绩单，让我们拭目以待。

中欧班列提供的始终不是普通的物流服务，铁路运输最大的优势恰恰在于其可计划性和可预测性，尽管现阶段实现起来比较难，但中欧班列也将从粗犷式发展进入更多产品的细分市场，提供不同产品的定制服务。希望这一天可以早日到来，中欧班列有选择货源的权利，而不是被动选择货物。

5.3 开发“通罗马的条条大路”，解决拥堵难题

“十年磨一路”用来形容前文提到的BTK铁路再合适不过了。2017年10月30日，BTK铁路正式开通。BTK，是连接巴库（阿塞拜疆）—第比利斯（格鲁吉亚）—卡尔斯（土耳其）线路，作为连接亚欧大陆东西两端的重要桥梁，标志着历史上的丝绸之路正在部分恢复，不仅沿线的内陆国家可以借此实现物流交通枢纽战略，而且中国企业也可以通过BTK铁路进一步开拓欧盟市场。BTK铁路，连接了阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其3个国家。BTK铁路从2007年开始建设，到2017年10月正式开通，总施工费用据称超过10亿美元。

从长度来看，BTK铁路总长为846公里，其中阿塞拜疆段长504公里，格鲁吉亚段长263公里，土耳其段长79公里。预计开通之初，年运输能力为货物650万吨，旅客100万人次。

在BTK铁路通车仪式上，土耳其总统埃尔多安、格鲁吉亚总理克维里卡什维利，还有哈萨克斯坦总理萨金塔耶夫和乌兹别克斯坦总理阿里波夫纷纷到场。BKT铁路为什么如此受重视？它的开通对沿线3个国家以及中国有何意义？这些问题还得从BTK铁路沿线3个国家的地缘战略位置及经济资源说起。

BTK铁路是阿塞拜疆的交通枢纽战略。铁路的起点阿塞拜疆巴库地处南高加索地区，位于欧亚两洲交界，东临里海，南临伊朗，北靠俄罗斯，西接格鲁吉亚和亚美尼亚，是欧亚大陆的“心脏地带”和东南西北走廊交汇的“十字路口”，是“一带一路”视域下欧亚大陆交通枢纽的一个重要节点，其地理位置的重要性不言而喻。BTK线路的开通，让阿塞拜疆位于里海的港口和航线有了融入欧亚运输网络的可能。

除了拥有重要的地缘战略位置，阿塞拜疆以其丰富的石油资源而闻

名。1991年独立以来，阿塞拜疆依托油气出口，经济获得高速发展。2000年以来的大多数年份中，油气出口占阿塞拜疆总出口的80%以上，2008年以来则上升至90%以上，而进口产品中有90%以上是非石油产品。可以说，油气出口是维系阿塞拜疆生产生活的关键。

然而，过度依赖油气资源出口极易造成经济不稳定，况且油气资源终究有限。阿塞拜疆政府高层认识到，应该充分利用优越的地理位置，深度挖掘地缘经济红利。因此，阿塞拜疆在继续实施石油战略的基础上，例如，BTC（巴库—第比利斯—杰伊汉）和BTE（巴库—第比利斯—埃尔祖曾姆）石油管线的开通，并于2006年开始向欧洲市场输送天然气，倡导“大丝绸之路”计划，努力将自身打造成欧亚大陆的能源、交通和信息枢纽。

BTK铁路正是“大丝绸之路”计划的重要基建项目之一，阿塞拜疆希望以此通过沿线国家的通关合作，进一步提高中国到欧洲的运输效率。最终战略目标是打造跨里海国际运输通道（不仅是油气，还有货运），使阿塞拜疆成为欧亚大陆人员、货物和资金的集散枢纽，彻底摆脱内陆国的不利处境。

对于格鲁吉亚来说，成为中国与欧盟的物流枢纽，才是这个国家谋求长远发展的一大必要途径。格鲁吉亚位于高加索地区的黑海沿岸，北临俄罗斯，南部与土耳其、亚美尼亚、阿塞拜疆接壤。它曾是苏联加盟共和国，1991年独立。传统经济以农业为主的格鲁吉亚，独立后受俄罗斯经济影响依然很深，例如，2006年，俄罗斯宣布禁止格鲁吉亚葡萄酒进口，就引起了格鲁吉亚经济很大震荡。与此同时，俄方又提高对格鲁吉亚出口天然气的售价，连锁引发格鲁吉亚的物价上涨。

BTK铁路可以在一定程度上使格鲁吉亚摆脱对俄罗斯的依赖，另外还能促进就业，得到更多外国的直接投资，以及为其经济发展提供急需的推动力。正如格鲁吉亚总理克维里卡什维利在接受采访时所说：“‘一带一路’倡议对我们来讲是非常重要的。它给丝绸之路沿线国家提供了

大量新的机遇。”

政治上，格鲁吉亚近来积极争取加入欧盟，2014年成为欧盟“联系国”，与欧盟签订深度及全面自由贸易协议。此外，中国与格鲁吉亚于2017年5月13日正式签署了自由贸易协定，协定涵盖了货物贸易、服务贸易、原产地规则、海关程序、贸易便利化、技术性贸易壁垒等共17个章节。

在开放合作中，格鲁吉亚对中国96.5%的产品立即实施零关税，覆盖格鲁吉亚来自中国进口总额的99.6%；中国对格鲁吉亚93.3%的产品实施零关税，覆盖中国来自格鲁吉亚进口总额的93.8%，其中90.9%的产品立即实施零关税，其余3%的产品降税过渡期为5年。2007年，华凌集团投资格鲁吉亚，作为集团的五大项目之一，华凌集团收购了库塔伊西的一家破败汽车厂，并据此建设一个自由工业区。该项目一直被视为中格合作的典范。此外，格鲁吉亚还与其所有周边国家都签订了自贸协议，它有充分的潜力成为连接中国与欧盟的物流枢纽，这有助于中国企业拓展欧盟市场。

作为地区性大国，土耳其一直雄心勃勃，不管是在复杂的中东地区问题上，还是在与欧盟的你来我往中。土耳其是一个横跨欧亚两洲的国家，北临黑海，南临地中海，东南与叙利亚、伊拉克接壤，西临爱琴海。其地缘政治的战略意义不言而喻，再加上其人口与市场潜力，称得上是欧盟未来一块不小的“蛋糕”，但同时也像一个“烫手山芋”。

土耳其是第一个承认阿塞拜疆独立的国家，两国一直保持着良好的关系。格鲁吉亚和阿塞拜疆独立后，两国建立了密切的战略伙伴关系。

不管在欧盟层面上土耳其展现出多么“刺头”的表现，但其与中国的合作一直保持着不错的态势。中国高铁第一次出海试水取得成功，伊斯坦布尔—安卡拉高铁项目可以说是其中的标杆。BTK线路建成通车后，它与土耳其国内铁路网实现了连通，通过安卡拉至伊斯坦布尔，就已到达欧洲的门户。

·链接·

“烫手山芋”土耳其的铁路建设

土耳其总统埃尔多安是欧洲国家媒体报道中的常客。土耳其既是欧盟的一块蛋糕，也是一块难啃的骨头。欧盟的领导人很希望拥有土耳其这样的座上宾，甚至是亲密的伙伴，却又不得不忍受埃尔多安强势、多变以及张狂的性格和举动。

土耳其人口近8000万，接近德国人口，欧盟与土耳其的入欧谈判持续多年，双方不断扯皮，至今土耳其仍在欧盟外徘徊。2017年，土耳其同德国的关系也经历了近年来的低谷。即便这样，欧盟都不曾下得了狠心，转身与埃尔多安说再见。欧盟对土耳其不仅有政治、军事方面的战略考虑，还有经济和劳动力市场的需求。去过伊斯坦布尔的人或许大多有一种印象：这里的人热情，相比许多欧洲人更为开放，不断发展的社会经济也让人们消费水平不断提高。这也意味着，土耳其是一个潜力巨大的消费市场。同时，相比欧洲，土耳其的劳动力成本更为低廉。因此，众多欧洲跨国公司对土耳其市场虎视眈眈。

与中东欧和中亚许多国家深处内陆腹地不同，土耳其三面临海。北面是黑海，西面与希腊隔爱琴海相望，南面的地中海雕刻出了蜿蜒绵长的海岸线。陆地方面，土耳其东南部国土与叙利亚、伊拉克接壤。土耳其能与这两个中东问题的“刺头”做邻居，说不好则不好，基本等同于家门口埋地雷；说好也好，欧美介入中东，时常需要土耳其这个“帮手”，土耳其往往在自己的诉求上有牌可出。从2015年秋天爆发的难民危机及其后续发展，以及土耳其以此为据对欧盟的要求中，我们便不难看出其中的逻辑。

土耳其东面是格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆和伊朗。从物流角度来看，说土耳其地处欧亚大陆的咽喉也并不为过。其最关键的地理特征在于，它地跨欧亚两大洲，由西亚的安纳托利亚半岛和巴

尔干半岛的东色雷斯地区组成。

著名的黑海海峡（又称土耳其海峡），由博斯普鲁斯海峡、马尔马拉海峡和达达尼尔海峡三部分组成，是黑海和地中海之间的唯一通道。二战结束后，苏联曾经试图在此建立军事基地。彼时希腊内战，交战双方分别是英美支持的希腊国民军，以及苏联、南斯拉夫支援的民主军。苏联在土耳其扼守要塞的意图，导致美国推行杜鲁门主义，后者又成为冷战的开始。

如果放在亚欧铁路货运的语境里来看，土耳其目前的铁路网络在1950年前就已经基本构建完毕。1950年后，土耳其对现代化铁路建设的投入显得不足。究其原因，大背景是土耳其20世纪下半叶国内的政局不稳。从一党制转变到多党制，整个社会走过一段漫长艰辛的道路，国家无力也无意进行大工程建设。此外，铁路网的基本完善、高铁建设的高技术要求、项目资金的匮乏等原因也限制了铁路现代化建设的进展。目前，土耳其95%的货运物流都是通过公路来完成的。

中国大力推进“一带一路”建设，发展中欧班列事业，而土耳其独特的战略地位同样是中国看重的因素。通过土耳其连通欧亚，贯通南部货运走廊，是构建庞大而完整的铁路贸易物流网络的重要一环。在这里，中国也开始了大胆试水。

安伊高铁堪称中国高铁在欧洲的第一单生意。它连通土耳其首都安卡拉和最大城市伊斯坦布尔。这条线路的二期工程，由中国铁建股份有限公司牵头，联合土耳其当地企业等4家公司承揽。全长158公里，西起伊诺努，东至科斯克亚，设计时速为250公里。项目从2005年10月中标，到2014年1月主体工程完工，长达8年。历时日久，其背后有土耳其方面对设计方案提出的反复修改，欧洲市场对项目的过程管控，原材料、设备要求在欧洲采购等诸多因素。这其中也有中国高铁人在陌生的欧洲市场摸着石头过河的曲折经历。

尽管曲折，但结局是圆满的。土耳其铁路总局局长苏莱曼曾说：“安伊高铁二期是土中迄今为止最大的合作项目，中国伙伴表

现出色，这次合作也为今后双方合作做了示范。希望在土耳其的东西高铁建设中，还能与中国伙伴合作。”据土耳其规划，至2023年，土耳其将扩展铁路里程14336公里，其中的1万公里计划建成高铁线路。

通过推进“一带一路”建设，中国希望加快在中亚、高加索地区的发展，同时也成为该地区稳定、发展和融合的重要力量。400亿美元的丝路基金将分配给亚洲各国，而铁路等交通基础设施作为互联互通的重点，势必会得到优先部署。其中一个项目——“铁路丝路”，即搭建起从中国新疆、中亚到土耳其和欧洲的铁路运输网络，得到了土耳其及沿线周边国家的支持和参与。“铁路丝路”项目建成后，低关税、扩大化的人员往来和经济上的更紧密结合，足可创造一个价值累计超过1万亿美元的广阔市场。

土耳其有利可图，自然积极响应中国的“一带一路”建设。天生拥有地缘优势的土耳其，一旦具备完善的交通运输条件，就有可能从愈发繁荣的欧亚贸易中分得一杯羹。中国与欧洲的贸易，在土耳其之外还有其他选择，而对于不少中亚国家来说，土耳其沟通亚欧商道的门户作用就举足轻重了。此外，土耳其加强与世界第二大经济体的双边关系，扩大自己在跨欧亚地区的政经影响力半径，也符合土耳其的发展愿景。

土耳其铁路总局局长提到的“东西高铁建设”，并非泛泛而谈，而是一个确切的高铁项目，东起卡尔斯，西至埃迪尔内。除了中部连通首都安卡拉的小部分已建、在建线路，东西两端的大部分线路仍处于规划当中，预计新建线路长度为200公里，需耗资3000万美元。如果这段线路建设完毕，就将同已经通车的BTK线路连通，使得里海港口至土耳其入欧边界的现代铁路贯通。作为土耳其“铁路丝路”项目的一部分，BTK线路目前已经开通，预计年载650万吨货物，考虑到往后逐年增长的地区双边贸易，运力可能进一步扩大，直至每年3000万吨。

中土合作之前已积累了成功经验，加之中方的资金支持，土耳

其的现代化铁路建设有可能迎来该国历史上的第二个高潮。不过，大项目只有政府高层之间的“互抛橄榄枝”还不够，还有待两国领导人的推动。

连接中欧，中国的第一个选择是从新疆出境，通过哈萨克斯坦进入里海，从而到达南高加索地区，再到土耳其和欧洲，该线路跨越国别最少，比目前多数中欧班列的线路里程少2000公里。

第二个选择是从新疆入境吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦，再经由伊朗进入土耳其，连接欧洲。这一线路需要穿过广袤的中亚地区的多个国家，运行里程比第一个选择更长，耗资可能超过1500亿美元，在2020年之前不会动土。

关于“铁路丝路”项目在土耳其终端站点的讨论，目前仍在继续，主要围绕3个城市展开，分别是南部的伊斯肯德伦（Iskenderun）、西北部靠近伊斯坦布尔的伊兹米特（Izmit）和西部港口城市伊兹密尔（Izmir）。

总的来说，土耳其铁路建设项目所面临的困难依旧很多，包括资金层面、政府层面和技术层面。不同国家在轨距测量、换轨、货物运输限制以及安置沿线居民等问题的处理上，还有待讨论和研究。比如，火车从格鲁吉亚进入土耳其之前，需要停站更换转向架。类似这样的问题，无疑浪费了一定的运输时间。此外，线路需要穿越山地，沿线地区还盘踞着臭名昭著的恐怖及犯罪团伙，从而带来线路开凿及运营上的高风险。

在中欧班列南线的开发设计中，土耳其是潜力所在。这里有优于周边国家地区的经济市场，可以为中欧班列提供不错的货源。优越的物流优势、人才优势、劳动力优势已经吸引了不少跨国公司，包括对中资企业的垂青。总的来说，阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其联合实施的这项铁路联运项目，将促进整个南高加索地区的经济合作，完善地区的交通枢纽，对南高加索地区及更广泛的地区都有积极的意义。

BTK铁路是基于沿线3国之间的协议而修建的，虽然没有确认中国参与融资及施工的问题，但其作为“一带一路”倡议的一部分，对中国的意义也不能忽略。随着BTK铁路的投入使用，从英国首都伦敦到中国首都北京将实现全线贯通。中国货物可经哈萨克斯坦、土库曼斯坦和里海抵达巴库阿拉特港，随后从那里经格鲁吉亚和土耳其运往欧洲。BTK铁路的开通，意味着从中国到欧洲的运输时间可以由目前海路的40天以上缩短至2周左右。此外，BTK铁路的开通是扩大中国向“一带一路”沿线国家出口、提高影响力的良机。

BTK铁路之所以在“一带一路”中具有重要意义，还在于它已成为中国到欧洲的铁路运输网中绕过俄罗斯的新选择。这并不表示BTK线路比跨西伯利亚铁路线的运输时间更短，相反，跨西伯利亚铁路线从路程上少了1000公里，而且只通过两个海关区，通过该线路抵达欧洲只需要10～12天。那么，这个“新选择”有什么意义呢？意义在于，对温度有较高要求的高科技产品，在严冬时节可绕过俄罗斯进行运输，降低了运输成本。此外，BTK铁路尤其适合对于俄罗斯禁运制裁的欧洲产食品，例如，2016年“西班牙水果出口中国遇阻，俄罗斯禁止列车过境”这类悲剧将不会再发生。

尽管如此，俄罗斯线路在中欧班列运行中依然占据重要地位。由于以上提及到的运行时间和海关等因素，加上目前BTK铁路还未常态化运营，因此，绝大部分业务都离不开俄罗斯。最近中俄两国高层也表态，将进一步加强合作。

就在BTK铁路落成后的第二天，李克强和俄罗斯总理梅德韦杰夫签署了中俄总理第二十二次定期会晤联合公报。公报中双方协定：继续积极推进“一带一路”建设和欧亚经济联盟对接，支持中欧班列通关便利，促进国际物流大通道建设；继续推动交通运输、跨境基础设施、物流及其他重点领域的项目合作。

在中欧南部走廊，除了BTK线路所在的南高加索地区和土耳其外，还有一个区域事关中欧班列未来的发展，那就是伊朗和叙利亚，但由于国际政治因素和地区恐怖主义的存在，这里成为许多国

家、企业长久以来不敢也不得进入的区域。但无法否认，这里有着许多国家无法比拟的战略优势。

在麦金德的地缘理论体系中，这个地区被称为欧亚大陆的心脏地带。它是欧亚大陆的中心，向东是中亚和大东亚地区，向西则扼住了前往西亚各国，乃至土耳其、埃及的咽喉。它还是连接里海和波斯湾的陆上最短通道。如果把欧亚大陆的地图简化为一横一纵，那么，伊朗就处在这十字纵横的交叉点上。

伊朗道路和城乡发展部向世界传达过这样的信息：铁路和高速公路运输将会是伊朗未来着力发展的重点。其中，3000公里铁路和1100公里公路的投资资金已经到位。

伊朗铁路系统的未来投资收益可期。其他中东国家的铁路运输多服务于民众，即客运，而伊朗的铁路则承担着相当大一部分的货运任务。伊朗铁路货运潜能巨大，目前，伊朗1/4的货运是通过铁路完成的。在此基础上，一系列的铁路基建项目面世。伊朗国内铁路总长约1万公里，官方计划10年内将铁路总长翻一番。此举旨在完善国内铁路网络，用高铁运输替换一部分运速仅为90公里/小时的公路运输。伊朗交通运输部门透露了更详细的引资计划：280亿美元用于铁路，200亿美元于公路，另有70亿美元用于机场建设。机场建设项目主要是德黑兰的伊玛目霍梅尼机场，以便全球各大航空公司在此搭建航线。更重要的是，铁路建设计划意在让伊朗与其他国家的货运体系连成一体。例如，一条连接阿拉木图（哈萨克斯坦）、塔什干（乌兹别克斯坦）和伊斯坦布尔（土耳其）的铁路正在开建。

而叙利亚，当“伊斯兰国”恐怖组织在这里被“撬了老窝”之后，经济和社会的重建将是不久的将来最为主要的话题。对于丝绸之路经济带而言，中东地区是重要的东西连接纽带。而叙利亚经历了长达7年的战乱后，西方已经把这里的地缘政治真空留给了中国。

在西方国家只知道继续接纳叙利亚难民，从来没有兴趣也不找

方法去帮助这个国家的时候，中资企业已经准备好了。2017年末，已有30多家中资企业到访叙利亚，另有多家企业在首届叙利亚重建项目洽谈会（北京）上表达了投资叙利亚的意图。签署合作意向书的项目金额已达到20亿美元。

叙利亚主要有石油、天然气、磷酸盐、岩盐、沥青等资源。已探明石油储量25亿桶，石油及其产品基本自给，并部分出口。已探明的天然气储量6500亿立方米，磷酸盐储量6.5亿吨，岩盐储量5500万吨。叙利亚驻华大使穆斯塔法说，中国是叙利亚最大的贸易伙伴，占叙利亚全国外贸总额的80%。

动荡前，叙利亚的主要出口产品有石油和石油产品、棉花和棉花制品、磷酸盐、香料、皮革等，主要进口产品有机械、钢材、纺织品、燃料、粮食、罐头、糖、化工原料、文教用品、医药、木材。法国、意大利、德国、土耳其、中国是叙利亚的主要进口国，主要出口国为德国、意大利、法国、沙特阿拉伯、土耳其。2010—2011财年，叙利亚出口额为128.4亿美元，进口额为135.7亿美元。动荡后，叙利亚的对外贸易锐减，目前主要进口燃料、食品、服装等。

2017年8月，叙利亚时隔6年再度举办国际展会。第59届大马士革国际博览会期间，20多家中资企业参与其中，涉及能源、建材、汽车、家具、机械装备、家用电器等多个领域。中国商务部表示，叙利亚形势正转入新的发展阶段，稳步推进重建是实现叙利亚长治久安的重要保障。

中国同叙利亚的阿萨德政府关系紧密，叙利亚内战停火和“伊斯兰国”的垮台，正好给叙利亚和中国一个巨大的合作机会。包括中国能源建设集团有限公司和中国建筑第五工程局在内的中资企业，均计划在叙利亚兴建大型基建项目，项目计划已经得到中国政府的审核与许可。

有别于众多西方国家，鉴于中国、俄罗斯、伊朗在叙利亚内战中对阿萨德政府的支持，总统阿萨德已经表态，在叙利亚重建上，

上述3国具备优先权。在看清形势后，他还说：“叙利亚今后不应该继续‘向西看’，而是应该‘在政治、经济和文化上转向东方’。”根据世界银行的统计，战争给叙利亚带来的破坏和经济损失高达2260亿美元。

在哈萨克斯坦阿斯塔纳举行的和平谈判划定了安全区，这也让阿萨德政府重新接管了重要的油气资源地区。中国在叙利亚的战略投资，让中国得以进入拉塔基亚和塔尔图斯两大叙利亚地中海港口。这是中国在该地区除了土耳其之外的第二个选择。

在和平解决叙利亚问题上，中国始终发挥着重要作用。包括反对由美英法主导的所谓调查团撇开联合国去调查叙利亚“化武”事件，要求由禁化武组织、联合国进行独立调查等。

自2011年叙利亚难民危机爆发以来，中国多次给予人道主义援助。2018年1月，习近平宣布中国将新增2亿元人民币进行人道主义援助，帮助叙利亚难民和流离失所者；2018年5月，中国向红十字国际委员会提供100万美元紧急资金专项援助，用于向叙利亚境内流离失所者和返乡难民提供水、食品、临时住所和医疗服务……

当然，叙利亚重建还面临诸多挑战。叙利亚的政治和安全形势仍很脆弱。虽然反对派没有赢得与政府近7年的战争，但阿萨德政府也不能简单地宣布胜利，其治理国家的能力还较弱，在政局不稳的局势下，战乱和恐怖主义仍可能卷土重来。另外，在重建方面，中国需要有效协调同美国、俄罗斯及中东地区一些大国的关系。

叙利亚原有的铁路是在奥斯曼帝国和法国殖民主义统治时期修建的，总长912公里，其中307公里是窄轨。这些线路陈旧不堪，运输能力很低。南北向铁路干线中，仅有一条从土耳其至黎巴嫩和约旦的线路，且需经过黎巴嫩才可到达大马士革。叙利亚国内没有连接地中海港口的铁路，交通极为不便，经济发展受到严重影响。

叙利亚的铁路建设分两方面：一方面，将原有的窄轨铁路换为标准轨，对其余的线路进行全面改造；另一方面，在1985年前新建

铁路1392公里，主要的线路是一条从地中海的拉塔基亚港经阿勒颇，向东到代尔祖尔，再往北延伸到石油产区的哈塞克。这条铁路具有重大的经济价值，对开发叙利亚内陆地区具有重要作用。这条铁路自1978年开始修建，到1981年正式投入使用。另一条是将从阿勒颇到霍姆斯的铁路重修加长，延伸到大马士革，1982年竣工使用。至此，叙利亚的铁路系统就自成一体，不再绕行黎巴嫩领土。

另外，叙利亚修建两条短程铁路：一条连接东南部的磷酸盐矿产区，旨在扩大矿物出口；另一条则是将沿地中海的拉塔基亚港、巴尼亚斯港和塔尔图斯港连接起来，这条铁路全长70多公里，这条铁路的建成，有利于提高港口进出口贸易的吞吐量。

当然，这些都远远达不到叙利亚重建的需求，达不到中国“一带一路”倡议下的长远期待。外界通过公开网络，所能了解到的2017年前中国同叙利亚的经贸合作，恐怕要追溯到10年之前。譬如，2006年中国国产汽车积极开拓并进军叙利亚市场。然而，战争让人类文明的历史进程停滞，甚至发生了倒退。

在中东欧，还有两段特殊的铁路值得关注。众所周知，和中国的铁路一样，欧洲大部分国家都是使用标准轨（1435毫米）。但在欧盟国家斯洛伐克和波兰就有两段罕见的宽轨铁路线，分别是斯洛伐克的“乌科铁路”和波兰的“宽轨冶金铁路”，其轨距均为1520毫米。

在世界范围内，采用标准轨距的铁路约占全球铁路总里程的60%，而在俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦等国家则广泛采用宽轨。“一带一路”沿线许多国家的轨距不同，这给国际铁路联运带来了许多不便。由于轨距标准不统一，国际列车并不能直接过境，必须在口岸实施吊运换装。中欧班列西向行程中，一般需经过两次换轨，才能最终到达目的地。例如郑州始发的“郑欧”班列，从新疆阿拉山口出境时便要进行一次换轨，之后途经哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯，但班列行进到白俄罗斯、波兰边境时，需再从宽轨重新换成标准轨，才能进入波兰的铁路体系。

在波兰马拉舍维奇货运场站等待换轨的中欧班列火车

所谓货运班列的换轨，是将两列火车并排停在不同的轨距铁道上，货运火车换轨是用吊车把集装箱从一列火车上吊起，放到另一列火车上。相比之下，国际客运列车的“换轮”看起来就有意思多了。换轮作业时，乘客可留在车上，车厢被稍微吊起，工人和机器把车下的转向架和轮换成另一种轨距，车厢与车轮、转向架连接的设备，如车轮的轴温报警器之类，也要同时拆装。每一次作业要牵涉车辆钳工、机床工、熔接工等13个工种。在边境场站二连浩特就有这样的国际换轮库。

言归正传，之所以提及波兰和斯洛伐克的这两段宽轨铁路，是

因为如果货物目的地在波兰或斯洛伐克，便可利用这两段特殊的铁路，开发不同的线路，开发从中国到上述两个目的地的中欧班列，只需要实施一次调运换装，即可到达，从而提高运输时效。

斯洛伐克“乌科铁路”起于乌日霍罗德（Uzhhorod），终至科希策(Kosice)，是斯洛伐克东部一条轨距为1520毫米的单轨铁路，其主要用途是从乌克兰运送铁矿石到科希策附近的铁矿厂。该铁路于1966年开通，全长约88公里，其中8公里位于乌克兰境内。

目前，斯洛伐克正积极投资铁路基础设施，加强宽轨列车与标准轨列车之间的货柜转运能力，充分发挥境内宽轨铁路的优势，吸引了包括中国班列在内的更多开往欧洲的班列在境内换装。

从斯洛伐克总理菲佐在国际论坛等多个场合的公开表态，可以看出斯洛伐克在这方面的意图：科希策有望在“一带一路”建设中成为中欧班列的重要换装站。一家英国公司于2018年初在科希策投资建设大型集装箱物流中心，并向政府申请投资补贴。物流中心建成后，每年经过科希策的火车可达到200～500列。而吸引中国火车到科希策的因素就是宽轨，宽轨铁路直接延伸至美钢科希策钢厂。如果中国火车能到科希策换装，斯洛伐克将成为“一带一路”上的重要节点。

波兰“宽轨冶金铁路”属于波兰国铁第65线，从波兰与乌克兰边界的赫鲁别舒夫到斯拉夫科夫，靠近波兰城市卡托维兹，这是一段长400公里的宽轨铁路。该铁路建于1979年，现由波兰国铁冶金宽轨铁路有限责任公司负责运营。当初修建的目的是为了从苏联进口铁矿石，以及从波兰出口煤炭和硫磺。随着苏联的解体和经济形势的变化，该铁路的使用率自1989年起已大为减少。

时过境迁，工业繁荣中诞生的一段铁路，如今只是萧条落寞地铺陈在波兰南部的土地上。30年桑海沧田，“一带一路”倡议的提出和中欧班列的开行，给了这段铁路重新焕发生机的希望。

波兰国铁冶金宽轨铁路有限责任公司起初从乌克兰矿山运送铁

矿石到卡托维兹冶金厂。苏联解体以及公司改制后，硫磺的出口被终止，但这条宽轨线路仍然在运作。新时代要求公司不得不实行货运多样化，基础设施和车辆现代化，以提高线路的平均运输速度和运力。现在该铁路运输的大部分货物是铁矿石、煤炭、焦炭等固体矿物和木材，以及天然气、化工产品等液体货物；同时，该铁路经常运输金属制品、玻璃、建筑材料和纺织品等一般性货物。波兰国铁冶金宽轨铁路有限责任公司提供特殊货物多式联运服务，包括非常重、非常长的超大货物，也包括化学危险品。

2011年，波兰国铁冶金宽轨铁路有限责任公司运载的货物量首次超过1000万吨，其中铁矿石占总货运量的53%。此后，货运量持续增长，在2013—2014年之间增长至1040万吨。目前，该公司追求满足客户在运输服务领域的需求和期望，并有效管理赫鲁别舒夫—斯拉夫科夫铁路线的基础设施。目前，该公司大部分客户是波兰、乌克兰以及独联体国家的公司，公司高层希望通过在乌克兰港口与波兰—乌克兰边界之间新的过境走廊项目，扩大波兰公司和中国企业的合作。

2011年，该公司完成了历史上最大规模的现代化更新，并于2006年与克拉科夫理工大学轨道交通研究所进行机车车辆更新战略的合作，共更新了60台活塞式内燃机车，其中50台重型机车ST44型，8台重型调车机车SM48型，2台用于标准轨距轨道的调车机车。目前，公司共拥有77台机车，其中61台是用于宽轨铁路的重型机车。

波兰和斯洛伐克的地理位置优越，处于南北欧之间，南北欧的海港以及陆地通道分别构成了连接欧洲与中国的3条转运走廊。在连接中国和欧洲的陆路运输路线上，进入欧盟成员国的首个国家便是波兰。目前，中欧货运量有望进一步提升，中国也计划增加开往欧洲的火车数量，2020年将达到5000列。2017年11月13日，中国首列开往斯洛伐克的中欧班列从大连港发出，最终抵达斯洛伐克首都布拉迪斯拉发的多瑙河港站。

中东欧地区，尤其是斯洛伐克东部的换装站极具战略意义，这是因为从乌克兰运往西欧的近半货物必须经过该地区。充分利用境内宽轨铁路的优势，加强宽轨列车与标准列车之间的货柜转运能力，成为中东欧国家在铁路基础设施方面的重要投资方向。

另外，宽轨在货物运输方面的好处是显而易见的。更宽的轨距意味着更宽的车板，这也就代表了更高的平稳性和载重量。在宽轨铁路上行驶的列车可以提供更大的轴重，对中欧班列来讲就是更大的货运量。

基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域，中国在优化中欧班列运输组织方面也做出了努力。2017年9月，中国已成功组织了6次中欧班列宽轨段“三并二”运输组织会议。2017年10月，中欧班列运输联合工作组第一次会议在郑州举行，中国铁路总公司，俄罗斯、哈萨克斯坦和波兰等国家铁路公司代表均出席会议。会上签署了《中欧班列运输联合工作组工作办法》，就推动铁路通道互通互助、优化运输组织、提高通关效率等方面达成广泛共识。

各方同意共同推动中欧班列在白俄罗斯、哈萨克斯坦、蒙古、俄罗斯铁路段“三列合并为两列”或“两列合并为一列”的运输组织方式，以提高运输效率。会议上，中国铁路总公司建议各方共同开展工作，进一步完善中欧班列宽轨段“三并二”运输组织方案，力争尽快实现常态化运输，同时积极研究降低班列运输费率，以提高班列的竞争力。

当然，打造“钢铁丝路”需要技术创新。为了解决轨距不统一的问题，波兰开发了可变轨系统，德国发明了可变轨距火车轮。但是由于设计复杂，造价不菲，推广应用还需时日。中欧班列期待可变轨技术的普及，期待运输衔接组织方案的深化落实。当下，这两段特殊的宽轨铁路——“乌科铁路”和“宽轨冶金铁路”或许可以给我们提供另一番思考。

由于消费需求强劲，而航空货运空间有限、成本高昂，海运时

间较长，所以中国和欧洲之间铁路运输量剧增，集装箱货运增长速度飞快。在中欧三大主要干线货运总量增加的背景下，经济发展速度过快也使可用的基础设施和产能在高峰时期变得吃紧。

目前，在中国运往欧洲，运量为1500万～1700万TEU的集装箱货物中，有93%的货物由海路运输，空运和铁路运输占7%。欧洲学院欧盟国际关系与外交研究部欧中研究中心预计，未来中欧铁路干线将每年增长15%。到2027年，中国的总吞吐量可能达到63.6万TEU，货运将从海运和空运转移到铁路运输，与此同时，还有各大港口在不断开辟新的中欧铁路线路。

2017年1月24日，土库曼斯坦外交部照会中国大使馆，通报土库曼斯坦海关法新规定：根据土库曼斯坦海关法新规定，自2017年2月15日起，通过海关体系进入土库曼斯坦的货物，不论是自由流通货物还是暂时存放的货物，除了需提交确认货物信息的海关申报单中所指明的相关材料外，还需一并提交由货物发运国所出具的海关申报单复印件。

土库曼巴什港位于土库曼斯坦，其年中转量为40万TEU，拥有510米的码头，起重机生产率为每小时25 TEU，延展性超过2.49万平方米。同时，土库曼巴什港还是欧洲—高加索—亚洲运输走廊(TRACECA)的一部分，TRACECA属于欧盟运输项目，该通道联通德国法兰克福和中国上海，经中国西部穿过哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦前往欧洲。除了上述国家，亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、保加利亚、罗马尼亚、乌克兰、摩尔多瓦、土耳其、阿富汗也是项目参与国。

TRACECA是一项涉及欧盟、东欧、高加索和中亚地区10多个成员国的国际运输项目，其目的是加强黑海、南高加索（格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚），以及中亚地区的经济、贸易和运输。TRACECA代表着一个逐渐发展的经济贸易趋势，旨在建立一个可持续的基础设施链，确保多式联运，促进贸易自由化，减少走廊沿线货物运输的障碍。

目前，土库曼巴什港开通了新的中欧铁路走廊，尽管它可能面临着来自现有走廊关于成本和运输时间方面的竞争。其中，俄罗斯就是受人瞩目的一环。因为传统的跨欧亚交通走廊是经中国、俄罗斯西伯利亚到欧洲的第一亚欧大陆桥。俄罗斯担心，TRACECA运输走廊一旦建成，以俄罗斯为中心的第一欧亚大陆桥的重要性将大不如前，甚至会被边缘化。而当欧洲、中亚、外高加索三国、中国连为一线时，欧盟在中亚、南高加索地区的影响力必然随之扩展，俄罗斯的影响力可能遭到弱化。为此，在1998年圣彼得堡欧洲交通会议上，俄罗斯利用东道国的优势否定了TRACECA项目。

但是俄罗斯的做法并未得到欧洲和南高加索国家的支持。1998年4月，在巴库举办的“大丝绸之路”国际会议继续坚持TRACECA倡议，并提出以此为基础复兴“古丝绸之路”的倡议。2004年，巴库“欧盟与环里海、黑海伙伴国能源和交通合作”部长级会议则以“巴库倡议”的形式再次重申了TRACECA项目的重要性。在巴库至欧洲的路段，阿塞拜疆重点推进被誉为“钢铁丝绸之路”的“巴库—第比利斯—卡尔斯”铁路项目，目前该线路已经开通。在土耳其伊斯坦布尔马尔马雷隧道于2013年贯通后，BTK铁路使高加索地区和欧洲铁路网连为一体，中国经巴库到欧洲的货物运输时间缩短至6天。

这条走廊还处于起步阶段时，我们很难判断TRACECA的运输成本会有多少，初步估计，每集装箱为5500～6000美元，与在俄罗斯跨西伯利亚铁路上中国—欧洲铁路运输的每集装箱6000～7500美元相比，有相对的优势。

在中国西北部，由于缺乏海上通道，许多货运商只能被迫将其货物运至3000公里外的中国东海岸，以便装载到开往欧洲的船只上去。根据中国经济部门的数据统计，以这种方式运输的货运价值是每年150亿美元，年增长率为5%～7%。而这部分商品在重新定向后，将为中国西部的货运商节省超过一半以上的中转时间，相比从中国东部沿海地区出发40～45天的运输时间，经由TRACECA的货物

运达欧洲的时间将压缩为20～25天。

例如，青岛海运到土库曼斯坦目的地阿什哈巴德/土库曼纳巴德/马雷/科普卡克/法拉普等地，通常采用3种运输路线。路线一为海陆联运。从中国青岛或其他港口起运，走海运至伊朗的阿巴斯港（Abbas），再由有专业资质合作机构进行转关转运（卡车或铁路）到土库曼斯坦的相关城市。此路线是目前到土库曼斯坦最经济划算的方式，适合工程项目货物和贸易货物。操作已经十分成熟，安全可靠，是目前中土之间货物运输的精品路线。路线二是全铁和海铁运输。全铁或海铁（内贸船从连云港上铁路）经阿拉山口/多斯特克出境到土库曼斯坦内主要站点。路线三是采用汽运。从全国各地汽运到新疆阿拉山口、霍尔果斯口岸，经哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦到土库曼斯坦，或者从新疆西部伊尔克斯坦口岸转关出境，经吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦陆运到目的地，这种方式的运费相对昂贵。

在中国，这些年来由于东部沿海地区劳动力成本上升和西部大开发的推动，诸多生产活动也逐渐被转移至内陆地区。中国西部重庆这类大城市，正在经历蓬勃发展。自2011年以来，惠普公司通过“渝新欧”中欧班列向欧洲运送了超过400万台笔记本电脑。货物由货运代理公司安排，而在德国国内运输时起到桥梁纽带作用的则是德国铁路运营商德铁信可公司。

德铁信可公司表示，中国的火车数量和运输量都在以极快的速度发展，2017年上半年，中欧路线的集装箱数量增至4.06万个。到2020年，运输集装箱的数量预计将增至10万个。但这样的增长并非没有问题。中国国家发展改革委西部地区经济发展相关负责人曾提醒，中欧贸易总量中，只有不到1%是通过铁路运输的。铁路市场虽潜力巨大，但同样面临许多挑战和困难。

首先，基础设施有待完善，尤其是在俄罗斯和哈萨克斯坦，需要进行两次轨道上的改变：从中国的轨道转到俄罗斯更宽的轨道，再衔接到欧洲的轨道。这增加了运行时间和成本。其次，火车经过

不同的地方要遵守当地习俗、运行程序以及相关条约，货运单也必须采用不同的语言，这使运行困难程度有所增加。最后，还有许多问题需要在政策目标上保持一致，当地规则可能会对国际货运造成影响，比如：欧洲和俄罗斯的轮轴荷载不同，火车的最大长度也是不同的，如俄罗斯的火车长度可以长达1400码，而欧洲的火车则更短。通关则更是不容小觑，不同的关税也是一个需要解决的重大问题。

我们看到了需求旺盛的中欧铁路市场上存在的一些阻碍和挑战，这需要时间去探索、思考和解决，新路线的出现也有助于分散压力。即便如此，中欧班列在总体上仍然呈现出了健康良好的发展态势，其在物品交换，贸易交流、时间、成本和速度优化方面做出的贡献依然值得称道。

5.4 中欧班列对人才的要求

德国哲学家瓦尔特·本雅明曾说，每个人年轻的时候都亲手转动过命运的车轮，从这车轮里迟早都会转出一生中的大事件。中欧班列就像是这样一个风华正茂的生命，技术和人才始终是她最需要的养分，而我们现在所走的每一步，都在塑造她未来的模样。

理想的物流人是律师、保险经纪人、政治家、数学家、机械师、税务师和会计师的结合体，物流是一个跨领域的活动。古希腊语中的“物流”词源是指“实用算术”。今天，物流涉及所有公司内外部的横向纵向产品及信息流的综合规划、控制、协调和执行。《孙子兵法》就是强调物流让无序变得有序，《孙子兵法》中“携手若使一人”，今天的解释就是完美融合人流、物流和信息流，使其行动如一人。

保险经纪人的重要性，可以从一幅艺术画作说起。原定2017年11月至2018年3月于广东省博物馆展出的有生之年系列《斯拉夫史诗巨献——新艺术运动大师穆夏作品特展》，后来更改为《穆夏·欧洲新艺术运动瑰宝》展。《斯拉夫史诗》巨幅组画首次来亚洲展出，但在日本展出后却无法来华，众望落空。据悉，个中原因在于物流——担忧《斯拉夫史诗》整套作品可能在运输途中受损。穆夏的后人曾为出国展出起诉捷克政府，而捷克政府也是多番考虑才批准在日本展出。

随着现代物流业的兴起，第三方物流企业在为客户提供越来越便利的一体化物流服务的同时，也承担着越来越大的风险。货物破损、野蛮装卸、误时配送、偷盗灭失、变质串味等潜在风险都可能遭致托运方提出索赔。面临风险的猖狂和索赔的烦恼，第三方物流企业该如何防范？是自留还是转嫁？世界各国的实践告诉我们，保险不失为一种有效的风险防范机制。

物流保险专业人才的匮乏直接导致了物流保险产品的匮乏。保险公司对物流业不熟悉，就无法开展有效的服务，导致双向人才的缺乏，阻碍了物流保险的发展。中通、圆通、申通与韵达等快递企业联合设立保险公司“中邦物流保险股份有限公司”，推出贵重物品保价服务。不知道各中欧班列平台公司是否也可以在竞争激烈的条件下坐到一起，共同开发一些以客户为导向的产品。

“汉欧”班列的保险案列为我们提供了不错的借鉴意义。由国内车企泰克鲁斯·腾风研发，在意大利生产，最大续航里程达2000公里的超级电动跑车“至仁”是由“汉欧”班列运抵武汉的。对于价值千万的跑车，运输过程中保险的重要性不言而喻。跑车的保险分为两份：一份是货运代理方自买；一份是“汉欧”班列提供的普通货物险，费率是万分之二，按照100万人民币投保。国际货运保险原则上按照货物价值申报，在班列发车后，会提供货物明细单，按照客户向海关申报的形式将发票上的货物价值提供给保险公司投保。“汉欧”班列提供的是汉欧公司和保险公司打包的保险合同，保费包含在运价中，部分承担了承运人责任，保险范围和赔付限定在国际货运保险的范围之内。

中欧班列需要政治家层面的协调。对于中欧两端的客户来说，快速高效连通欧洲的直达运输通道是最佳选择：中欧班列能在中途不停站的情况下用最少的时间到达欧洲。对独联体国家来说则完全相反，中欧班列应尽可能多地停下装卸，才有利于沿线物流园区、工业园区的发展，使沿线地区获得更多投资、更多就业和更多收益。

快速高效的运输通道依赖于稳定的交通设施，铁路资源在任何国家都属于战略设施，中欧班列需要取得丝路沿线国家的紧密合作，需要国家层面的协调，也需要各个国家之间互相学习。比如在欧洲，大部分危险品都由铁路运输，因此铁路运输行业也形成了对于危险品运输的规范制度。目前，中国铁路危险品运输依然困难重重，对于邮包和危险品运输的开发，也有利于中欧班列增加回程货

源。

税务在班列发展中是逃避不了的难题。税在货物欧洲清关的时候是要交给海关的，这个税躲避不了，但是因为欧洲各个国家对于不同的物品征收的税是不一样的，所以使用完税后交货（DDP）的贸易方式就要先了解一下欧洲各国的税收特点。而查询税务必须提供产品相应的海关编码。欧盟交易商品和服务大部分采取增值税税制。欧盟境外企业可以申请增值税税号，有了税号后，就可以如同欧洲公司一样，在欧盟所有成员国内进行正常商务活动，直接进行采购和销售。国际贸易的增值税在各个国家也是不一样的，这些可以到欧盟的网站上查询到，而且这项增值税额度非常高，17%～21%不等。如果不采取避税措施，加上清关时缴纳的增值税，高价值的产品运输将产生很大一笔成本。

欧洲国家的进口方必须有一个增值税码（VAT number），申请大约需要一个月的时间。为了不在清关的时候就缴纳增值税，需要向海关申请一个递延账户。顾名思义，“递延税款”不需要在清关的时候立即支付税款，而是每个月结算上月总的应付税款，算下来我们最多可以有40天的信用期。优点是效率极高，非常方便安全。

增值税码是向税务局申请的，而递延账户是向海关申请的。申请递延账户时需要银行担保，但银行不会白白担保，申请者需要在担保银行固定存一笔钱，并且要支付佣金，存多少取决于合同金额，一旦约定的担保期结束，递延账户也就失效了。

各国都有财务代理支持增值税的结算，对于真正税后交货的业务开展建议使用这个模式。财务代理是针对货物在港口清关但不在港口国销售的货物，比如在鹿特丹清关，货物卖到德国或者波兰等。在鹿特丹报关，通过财务代理清关缴纳税额，然后向海关税务机构申请增值税递延支付，由最终买家承担，货物抵达最终买家后，收货凭证回收给海关，证明最终买家承诺了对增值税的支付。当然，最终买家之前必须提交有关报关委托书等文件资料，否则海关不会同意增值税延迟支付。

各国有不同的吸引政策来支持物流业发展，鹿特丹面对德国南部和东欧，安特卫普关注法国北部和奥地利，汉堡侧重的就是波兰东欧一带了。不少货物是到这几个港口，再转移到西班牙、葡萄牙、意大利、法国的，因为这些大港的通关环境相对好一些。

中欧班列跨越欧盟关区、俄白哈关税同盟关区及中国海关。目前，国际铁路采用两种运单，即国际货协运单(SMGS)和国际货约运单(CIM)。SMGS使用汉语和俄语两种文字表述，可顺利通行哈萨克斯坦、俄罗斯和白俄罗斯等铁路合作组织国家，但不适用于从马拉舍维奇到德国的杜伊斯堡。在欧盟各国，采用的是CIM，使用英语和德语表述。重庆的SMGS/CIM统一运单，采用汉语、俄语和英语3种语言表述，可以从重庆直达欧洲，减少了中途换单环节，提高了通关效率和准点率。

古老的机械师已经不符合现代物流的定义，现在的物流是人流、物流和信息流的高效结合。在“互联网+”的创新驱动之下，智能配送机器人、自动货物分拣系统、智能客服等新技术正在引发物流行业的新一轮智慧变革。未来物流行业的竞争将是自动化、智能化、高效化、环保化水平的竞争，物流4.0时代正在全面开启。

新的时代对人才提出了更高的要求。任何一项事业的发展都离不开人才的发展。国家的竞争、经济的竞争、科技的竞争，最终都会转变为人才的竞争，中欧班列的发展也是如此。作为一项诞生于中国的事业，中欧班列并不局限于中国，它既要在中国各地、各站点之间有机协调，又要在国际间建立起顺畅的沟通和协作机制。中欧班列的领航者既要了解市场，又要熟悉政策；既要抓业务细节，又要具备全局眼光。与企业家相比，他们更需要一种执着于革新的情怀。这种革新在于，能够清晰地认识中欧班列的发展阶段，不只关注眼前的利益，而是因时而变，与时俱进，使中欧班列驶向更美好的未来。

6.中欧班列的故事

我们探访了众多中欧班列事业的从业者与相关者。虽然他们有着不同国籍、年龄与背景，也许他们身处各方，相隔万里，但他们都因这项事业而被联系在一起。他们关注中国“一带一路”倡议，期盼这个宏伟构想有朝一日能够实现；他们在各自岗位上日夜耕耘，陪伴中欧班列每一段路的成长。

6.1 数字化转型将是中资企业在北威州的崭新机遇

——专访德国北威州投资促进署署长华佩

德国北莱茵—威斯特法伦州（以下简称“北威州”）和中国之间的经贸合作发展迅猛。北威州成为中国企业在德国的首选投资地，目前在这里投资的中国企业已超过1000家，其中包括很多著名企业，且每年中资企业的数量还在不断增加。德国北威州位于欧洲心脏地带，比邻荷兰和比利时，是德国16个联邦州中人口最多、人口密度最大的州。该州34110平方公里的土地上生活着1750万人（每平方公里514人），多于荷兰、比利时、捷克、匈牙利或瑞典的人口。

北威州投资促进署隶属于北威州经济部，属于非营利性官方机构。署长华佩（Petra Wassner）女士因大力支持北威州的中国商界发展，获得2016年中国政府友谊奖。

自2000年初，华珮就开始参与与中国相关的工作，此后，促进德中两国的经济合作关系一直是她职业生涯的中心。其工作的重点就是帮助来自中国的企业在德国站稳脚跟，帮助它们将其商业模式带到德国市场上来。“这在当时不是一件轻松的事情。大家也都了解中国的发展历程。在21世纪初，中国的民营企业还很少，国有企业也不如现在走得这么远，很多企业都没想到要到遥远的海外谋求发展。最开始的时候，我们也帮助德国企业到中国投资。等到中国加入世界贸易组织后，中国和中国企业海外发展的车轮也慢慢转动起来了。”

她回想起到德国北威州投资的第一批中资企业，其中印象较为深刻的是中国五矿集团。“中国五矿集团很早就走出国门投资，在20世纪80年代到了德国。而中资企业最早在北威州的并购案例是杜克普爱华，收

购方上工申贝是来自上海的国有集团。我们对并购后的企业一直都保持着联系并为其提供服务。”那时候还是2005年。

2008年，欧债危机爆发，欧洲受到大面积波及，德国凭借其强大的实体工业基础和对欧盟内部的贸易顺差，成为西方发达国家中少有的稳健经济体。那一年，华珮和她的同事也做了许多工作。“2008年全球经济危机爆发后，我们和纺织机械行业、机械制造业代表都有频繁的交流，为它们提供尽可能的支持。后来，上工申贝又先后并购了4家德国公司。”

欧债危机对中国的出口影响不大，反倒在一定程度上给了中国企业走出国门的良机。2008年前后，市场开始迎来中资企业赴德投资的高潮。从2010年起，投资并购规模越来越大。据华珮介绍，北威州每年能吸引五六十家中资企业，2016年超过了100家。“2017年统计数据已经公布，有120家新的中资企业落户北威州。总的来说，中资企业对德国的投资兴趣越来越高了。”

相应地，杜塞尔多夫和北威州经济界展现出了更加活跃的姿态，“欢迎文化”是它们围绕包括中资在内的外来投资打造的政商生态。至2017年，北威州投资促进署已连续7年主办中国投资论坛，2017年论坛参会人数达到530人。主办地除了杜塞尔多夫、科隆，还有杜伊斯堡。整个鲁尔区的发展态势喜人，该地区内多个城市都在密切同中国的关系，双方的贸易往来规模越来越大，双向企业投资也在不断增加。

作为配套，2010年，北威州中资企业协会成立。2013年，中国国务院总理李克强访问德国，并在柏林宣布成立德国中国商会，北威州投资促进署随后与商会建立了合作关系，定期合办商务活动。双方的互动建设让华珮感到欣喜。

机械制造是北威州的优势领域，“三一重工在贝德堡扎根，刚才我们谈到的上工申贝和杜克普爱华也属于这个领域。徐工集团选址在克雷菲尔德市，其收购了施维英公司，而且在这里已经拥有自己的欧洲研发

中心和欧洲采购中心，将集团在欧洲和德国的总部设立于此，可以说，徐工集团是中资企业投资北威州的典范了。现在还有株洲集团欧洲有限公司、卧龙控股集团……这些都是机械制造领域最重要的中资企业。”

钢铁制造企业也是投资北威州的选择重点，五矿集团就是其中的佼佼者。在钢铁贸易领域，北威州聚集了本钢集团、太原钢铁、鞍钢欧洲、武钢欧洲等多个公司。“中国最大的钢铁贸易公司都在这里。”

此外，汽车零部件领域和IT领域也是重要的投资方向。“华为、中兴、联想等企业在北威州已经获得了长足发展，收获了许多新客户。仅华为一家企业，就在我们这里拥有超过1000名员工，而且随着业务的扩展，员工规模仍在持续扩大。相比之下，规模较小但仍受关注的投资领域包括健康、医药和医疗器械、纺织贸易等行业。”

了解了北威州的产业优势之后，我们希望知道北威州接下来的发展规划，包括其未来吸引外资的重点领域。华珮直言，北威州在2018年以及之后的一段时间内，会把经济的数字化转型作为重点关注方向。“我们就此主题跟中国进行了多层次的沟通，期待双方更密切的合作。我们到中国访问，向中国介绍了我们的IT投资重地和创业企业优惠政策，我们欢迎来自中国的数字化领域创业企业来北威州。”

在这方面，中国企业的成就让华珮感到惊讶。“我们意识到，中国社会在数字化领域的发展已经远远走在了我们前头，诸如腾讯、小米这样的优秀企业非常多，像阿里巴巴的移动支付技术，火热的互联网金融理念……与此相关的中国商业的社会文化和结构都经历了快速发展。如果能把这些新潮的商业模式和理念带到德国，例如中国随处可见的共享单车，我们会感到非常骄傲。当然，还有电动汽车和智能出行系统，在不久的将来也将扮演重要的角色。在北威州的数字化经济转型中，我们重视同社会与经济界的交流合作。中国是制造业大国，而德国在研发领域实力强大，众多的科研机构同工业界可以合作更紧密。”

北威州拥有良好的交通基础设施，是州政商界人士一直引以为傲的

优势。随着中欧班列在2011年开进北威州杜伊斯堡并经历这些年的发展，北威州成为许多中国物流企业关注的焦点。华珮对此有着相当的信心：“如果从物流角度出发，很显然，北威州可以在全欧洲排名第一。我们有良好的基础设施建设，在中国的‘一带一路’倡议中，物流畅通是重中之重。据我所知，从中国出发的中欧班列有23条线路抵达北威州杜伊斯堡，这是对中德贸易继续扩大的一个巨大补充。不管是从中国到德国，还是从德国到中国，供应商都可以通过中欧班列向客户运输产品。在德国，北威州有欧洲最重要的交通枢纽，有众多科研机构为航空、铁路运输技术提供保障，有先进的GPS配套支持。在科隆有全欧洲最大的空运和陆运分拨中心。我们有最大的内陆河港杜伊斯堡港，同荷兰鹿特丹港合作紧密，不仅可以通过水路航道连通，而且可以通过铁路线路直接抵达。”

据了解，“渝新欧”已经在杜伊斯堡DIT货运场站附近收购仓库，用于建设物流分拨中心。巨头亚马逊、Zalando（主营服装、鞋类的德国电商，总部位于柏林）在此新增仓库，DHL也扩大了自己的业务。中国的电子商务消费市场增长迅速，越来越多的跨境电商企业落户北威州。华珮坦言，从这些新增投资案例中能够清晰地感受到这种趋势。

她还补充说，电动汽车和自动驾驶技术的发展还将进一步促进电子商务的蓬勃发展。凭借电动汽车和自动驾驶，人们网购的商品可以得到更迅速的分拨和发送。总的来说，北威州是物流重地，并将在之后发挥更显著的作用。而北威州也将进一步加强同中国的合作，更大程度地使用中欧班列的服务。

对于外界存在的“北威州和德国的物流市场容量已经趋近饱和”的观点，华珮不以为意。她反驳说：“我们刚才提到的数字化转型，也包括交通基础设施的数字化变革。我们在交通基础设施方面的投资，自动驾驶技术的更广泛应用，更多短途公交线路的开发，汽车共享系统的完善，让更多电动汽车奔驰在北威州的马路上，这些都会进一步扩大北威

州的物流畅通和运输能力。”

2014年是北威州同中国合作的一个重要节点。因为这一年，中国国家主席习近平访问杜伊斯堡，见证了“渝新欧”班列进入杜伊斯堡货运场站。华珮回忆起当时的场景，话语中还是难掩喜悦。“我们也是在很临近的时间内才得知习近平主席要来访问杜伊斯堡，我们还要一起迎接‘渝新欧’中欧班列的抵达，要出席隆重的官方晚宴。2014年3月29日下午习近平主席到访，当天上午我们还在同中国国际投资促进会共同组织活动。能在杜伊斯堡欢迎中国的贵宾，我们十分荣幸，不得不说那是一次十分成功的访问。有意思的是，那时候中国驻杜塞尔多夫总领事馆还未设立。短短几个月后，我们就拥有了杜塞尔多夫总领事馆这样一个亲密的合作伙伴。”

对于中国提出的“一带一路”倡议，她认为投资基础设施至关重要，双方也往往能找到双赢的合作模式。当中国投资者放眼德国或者欧洲，就会发现北威州无论是在基础设施、物流，还是科研创新能力方面都具备独特优势。

6.2 波兰公路、铁路运量分列欧洲第一、第二

——专访波兰信息与外国投资局驻华办事处首席代表尤德良

在历年的投资指数调查报告中，波兰在欧洲国家中始终名列前茅。波兰拥有3800万消费者，是欧洲最大的消费市场之一，位于欧洲中部的优越地理位置和便利的交通保证了其商品能快捷地出口到欧洲其他国家。波兰可持续发展的一个主要原因是其坚实的经济基础，近几年波兰的经济增长率在欧洲主要经济体中也一直排名前列。波兰的经济体系被认为是后苏维埃国家中最透明的经济体系。这些因素确保了波兰在北大西洋公约组织和欧盟市场中的地位，波兰由此成为外国投资者重要的合作伙伴。波兰政府为外商投资提供了一系列鼓励政策，14个经济特区为投资者提供良好的投资条件，如免税政策、就业激励和项目基地。

尤德良博士中文流利，对中国文化了解颇深。波兰信息与外国投资局于2009年上海世博会筹备期间进驻中国，尤德良也是在那个时候开始接触中国企业的。他对中国企业印象不错，“中国优秀企业一般都有较成熟的经营理念，治理结构相对完善，制度健全，流程规范。我发现许多中国企业家非常有实干精神，工作作风严谨”。

尤德良透露：“近年来，中资企业在波兰的投资主要集中在基础设施建设、能源、农业、医疗制药、金融和环保领域，未来在汽车零配件、奢侈品行业也会有较大突破。”

除了中国电信巨头中兴（2003年）、华为（2005年），同方威视也于2005年进入波兰，建立公司第一个海外生产基地，发展至今，在波兰生产的高科技安检设备已经销往英国、德国、荷兰、瑞典等30多个欧洲国家，波兰海关采购的设备有80%以上来自同方威视。中国长江三峡集

团公司旗下控股企业EDPR集团[1]以超过6500万欧元的金额在波兰投资风电能源。中国光大国际公司则以1.23亿欧元收购了波兰固废垃圾处理公司诺瓦戈，成为迄今为止中资企业在波兰单笔并购金额最大的项目。而2016年福建鸿博集团在奥波莱投资设立清洁能源公司，是中国在波兰最大的绿地投资项目。随着中国银行、中国工商银行和中国建设银行等3家中资银行在华沙设点，未来中资进入波兰还将在融资方面拥有更多的选择。

我们请尤德良先生对波兰物流领域的情况做一下介绍，询问他波兰是否有计划加大对铁路基础设施建设的投资。因为在2017年，波兰曾因铁路老化、列车事故等原因造成多条线路拥堵，不过中欧班列发展之迅猛，恐怕不是波兰一个国家没有预料到的。

他表示，波兰地理位置优越，是位于欧洲心脏地带的交通枢纽，同时波兰也是中东欧的物流中心。波兰铁路运输的货物运输量位列欧盟第二，波兰的公路运输在欧洲市场排名第一，领先于西班牙、德国，波兰的格但斯克港是位于波罗的海的第二大港口。波兰四通八达的公路网是现代化公共交通网络的重要一环。近年来，波兰通过使用政府拨款和欧盟基础设施建设基金大幅改善了全国公路网。

至于铁路，尤德良说："波兰政府正在推行一项全国铁路提速计划，计划要到2020年才开始实行，之后全国各大城市之间都会开通高铁。我认为，中国政府'一带一路'框架下的中国与中东欧地区合作，关键就在波兰。中欧铁路货运全程11000公里，运行时间为10～12天，比海运缩短15天，其中'渝新欧''汉新欧''郑新欧''连新欧'都经过波兰。"

他补充，波兰是欧洲支持"一带一路"建设最为积极的国家之一，"一带一路"建设将为中国与波兰的深化合作带来历史性机遇。作为"欧洲心脏"，波兰具有明显的地缘优势，因而波兰在中欧"一带一路"建设中将扮演重要角色，有机会成为新亚欧大陆桥的关键一环。"波兰正在成为中国货物进入欧洲腹地的通道：在海运方面，每周有两趟航

班从中国开往波兰北部的格但斯克港；在陆运方面，中波之间已有两条铁路线，一条从成都到罗兹，另一条从苏州到华沙。”

近年来，中波经贸关系快速发展。波兰是中国在中东欧的最大贸易伙伴，中国则是波兰第二大进口来源国和亚洲地区最大贸易伙伴。作为中东欧最大的经济体，波兰可以借助“一带一路”发展自身，带动波兰企业走向亚洲，拓展亚洲市场，打造亚洲与欧洲合作新格局。相比中东欧地区其他国家，波兰的政商环境更为稳定透明，且背靠西欧这一巨大消费市场，若开发得当，将会成为中国企业布局、辐射欧洲的起点。

而从中欧班列角度来看，波兰因地缘位置而生的优势始终存在，并且不得小视，但在中欧班列发展迅猛的形势下，波兰只有尽早更新铁路基础设施，扩大枢纽场站容量，才是着眼于未来的正确途径。从另一个角度讲，如何在现有基础上更加充分地协调班列线路和运营规划，是我们应该考虑的问题。

6.3 南欧最具潜力的物流重地向中国张开双臂

——专访西班牙阿拉贡大区投资促进局局长卡尔蒙·丰特

地处南欧的阿拉贡大区，拥有西班牙工业区战略核心的地位。从2000多年前的罗马帝国开始，这里就一直是物流运输的重地，围绕物流运输，阿拉贡大区又催生了许多其他经济产业与商业活动。

2012年，阿拉贡被世界经济论坛全球物流和供应链理事会视为世界领先的物流中心之一。美国《金融时报》认为，阿拉贡是南欧最具发展潜力的地区。阿拉贡投资促进局局长卡尔蒙·丰特（Carmen Font）对我们说："阿拉贡大区企业与企业家长久的努力，以及地方政府为当地企业提供的稳定服务，营造了其良好的商业氛围，物流、汽车、工业制造及农业已经成为阿拉贡最主要的经济板块。"阿拉贡物流园区是欧洲顶级的多式联运中心。大区首府萨拉戈萨的物流园区以1300万平方米的面积、超过350家落户企业的规模成为欧洲最大的物流中心。

要论阿拉贡大区在多式联运领域的重要性，以及多式联运对企业内部生产流程的积极影响，西班牙服装品牌ZARA（飒拉）可以说是其中的佼佼者。该集团位于萨拉戈萨物流园区的全球女性服装仓库，能在48小时内向全球90多个国家的2000个门店提供商品。

西班牙是世界第八大汽车生产国家，在欧洲排名第二。阿拉贡大区则是西班牙汽车工业的中心。福特、西雅特、大众、日产等车企的生产车间坐落于此，它们从国外进口零配件在此组装，并将80%的汽车产量销往国外。"时至今日，我很难理解，有任何一家企业能脱离高效与创新物流而存在。"

农业方面，超过100家葡萄酒酒庄是阿拉贡大区引人注目的存在，

其中以4个官方的葡萄酒产区为典范。

“作为阿拉贡促进投资部门负责人，我负责制定地区吸引外来投资的战略，在国际上推广阿拉贡和西班牙的经济发展优势。我为外国企业提供投资机会，支持它们在西班牙的业务发展，包括融资、选址、人员招聘、法律框架、区域奖励与援助政策等，确保它们能在一个最佳的经商环境下启动并拓展业务。”

卡尔蒙·丰特说：“从投资流动性来看，中国目前在世界上排名前三。欧盟、西班牙，特别是阿拉贡大区，必须抓住这个巨大的机遇，引导中国和中国投资者，找到具体而明确的商业发展和战略合作机会。多年前，我参与了几起中资企业并购当地企业的案例。我想说，在经济领域许多行业，阿拉贡潜力依旧巨大。中国投资者在葡萄酒酿造、农业科技研发、汽车零配件和物流运输业务领域会有很多机会。”

阿拉贡的企业生态系统由广大中小企业制定，工人辛勤劳作，尤其是人员流失率非常低，使企业的运营成本非常有竞争力，加上潜在的当地战略合作伙伴企业，让阿拉贡成为吸引创业及新落户企业的投资地。

她说：“回到我们讨论的物流领域，尤其是中国‘一带一路’倡议下的基础设施建设，这是一项非常有远见的、开拓性的、雄心勃勃的计划，覆盖超过4个大洲超过65个国家，其发展潜力惠及全世界70%的人口。2014年，我就意识到，这个地理经济革命和它所带来的亚欧大陆协同合作，将开创一个新的纪元。”

“我对义乌—马德里（‘义新欧’）班列特别感兴趣，它就在我们手中成了现实。我个人觉得，未来实现这趟中欧班列在阿拉贡大区的停靠，将给阿拉贡带来绝佳的投资项目和物流成就。”从2014年底开始，卡尔蒙·丰特所在的投资促进局接待了来自义乌市政府和义乌天时实业投资有限公司的17个代表团。为实现她所说的目标，她坦言，双方需要奠定稳固的政商基础。

与义乌之间的密切关系，为阿拉贡带来了更多的机会。例如，成都—欧洲（“蓉欧快铁”）也在关注阿拉贡，中国山西、云南等省份的代表团同样到过此地考察。这些代表团来访的一大目的，就是考察萨拉戈萨物流园区的发展机会。

物流园区在21世纪初建成，目前是欧洲最完善的多式联运物流园之一。除了前文提到的超过350家企业落户于此，这里还有众多科研机构，麻省理工学院世界排名第一的供应链管理硕士项目就在这里。

丰特局长这样评论中国的“新丝绸之路”计划：“‘一带一路’之所以是开创性的举措，是因为它不仅对物流部门、国际商业协作产生影响，而且体现了知识与思想的交流共享。所有来访阿拉贡的中国代表团，不只考察了物流基建，还很渴望同我们交流建设、管理多式联运场站的经验。例如，2017年7月我们访问中国的一大目的，就是协助义乌国际陆港集团，为其提供扩大基础设施建设的建议。我们以ZARA、Decathlon（迪卡侬）的成功案例，向许多中国企业分享萨拉戈萨物流园区在物流上给企业带来的高效。”

问及中国给她留下的印象，她表示，中国的文化以及商业氛围无处不在。“杭州给了我太多震撼，这座城市是整个中国快速发展的缩影。无尽的高楼天际线，马路街头随处可见的移动互联网支付……”

阿拉贡大区政府很清楚要加强同中国的联系。2016年3月，阿拉贡自治区主席哈维尔·兰波与义乌市市委书记盛秋平签订了双方的战略合作协议，这是两地合作的第一个里程碑，双方将进一步深化物流和商业领域的合作。2017年6月，丰特接待了中国驻西班牙大使吕凡一行访问团，包括华锐风电科技集团、华为、中国银行的代表。“我们分析了阿拉贡成为西中进出口贸易物流中心的潜力。我们为新投资项目提供政策优惠、免费定制的企业招聘方案以及一切有关投资者在此发展业务的建议。”

2017年，中远海运集装箱运输有限公司收购了西班牙集装箱运营商

巴伦西亚港口控股公司（Noatum），后者在萨拉戈萨拥有一个货运场站。这个大型投资案例让卡尔蒙·丰特很高兴，因为它显示了阿拉贡和西班牙为中国投资者提供的商业机会。

卡尔蒙·丰特完成商业管理的MBA学习之后，在纽约梅隆银行位于布鲁塞尔的欧洲总部工作了数年时间。此后她回到西班牙，一次偶然的机会，她成为西班牙一家电视台的财经记者和主持人，负责一档经济类栏目。“我发现媒体是一个关键、有力而具备创造性的行业。”

“那段经历很奇妙，极大地提高了我的沟通技巧。后来决定回归商务领域后，我加入了英国贸易投资总署的国际贸易部，之后加入阿拉贡自治区政府，成为引资部门负责人。”

丰特对未来充满了信心。她同众多跨国企业打过交道，了解全球商务运营中的关键环节。她知道，更好的还会再来。丰特女士对我们说：“我的职业生涯同中国联系到了一起，我很愿意继续推动‘一带一路’倡议的发展，我感觉自己已经成了中国的一部分。”

6.4 时刻思考，如何给客户看到惊喜

——专访远东路桥执行总裁威尔汉姆·帕茨纳

远东路桥，俄罗斯铁路集团股份公司（以下简称“俄铁”）旗下的成员公司之一，是依托西伯利亚铁路大动脉提供连接欧亚的集装箱运输服务商。早在2007年，远东路桥便开始了第一个示范运输项目，历时10多年的发展，远东路桥拥有自备集装箱7000多个，列车始发频次每周超过6班，在北京、上海、苏州、沈阳、满洲里、莫斯科、华沙、杜伊斯堡、维也纳等多地设有分支机构。宝马、奥迪、大众、三星和LG等知名公司都是远东路桥的合作伙伴。

远东路桥执行总裁威尔汉姆·帕茨纳（Wilhelm Patzner）表示，2007—2008年，远东路桥开始了铁路业务，那时候公司已经聚集了一批行业中的创新者，组建了一支有想法的团队。“在当时开放的市场里，大家看到了需求的真实存在。通过我们创造性的思维和努力工作，我们把这样的想法转化成一个稳定增长的模式，为传统货运市场提供一个新的选择。”

我们了解了远东路桥这些年铁路货运业务的业绩发展，尤其是东向与西向的货运情况。在中欧铁路货运市场迅猛增长的大环境下，远东路桥又是如何调整自己的战略，来应对市场变化的呢？

帕茨纳说：“近几年，我们公司在全球各地陆续成立办公室，也在不断开发新的铁路线路。这是我们的优势，就是不断地推出适应市场发展的创新性解决方案。我们目前的一个努力方向，就是平衡东向和西向的货运量，加速提高东向班列（即回程班列）集装箱的满载率。这也是目前中欧铁路货运领域最大的挑战之一，从亚洲出发的货物要远远多于

从欧洲市场出发的货物。远东路桥一直在创造机会和合理的模式，把更多且比以前有更高货值的产品运到亚洲。我们计划在不久的将来改变我们的业务结构，以便亚洲和欧洲的业务运营能更好地协同起来。在这些改变和调整中，大客户管理和客户关系维护将是重点。规范商业信息系统，将加速我们的物流流程，提高我们未来的业绩。”

目前，欧洲市场上铁路货运运营商很多，比如瑞士Interrail公司、德国RTSB集团、德国铁路旗下的TEL公司等。远东路桥的优势或许就在于它在北线市场上已经耕耘多年，也在于其同俄铁的密切关系。

“一方面，我们在北线市场上经验丰富，业务做法也非常透明、成熟、中立。到欧洲的任何一个地点，我们都有一套灵活的多式联运方案。另一方面，我们同俄铁物流稳固的关系和透明公开的交流是我们作为一家铁路运营商成功的保障。不管是小公司客户还是大公司客户，我们重视中立和公平的原则，为它们提供同等的机会，因而也塑造了我们与客户之间彼此忠诚的关系。”他解释道。

“我们同俄铁物流之间有非常好的关系，就像家长对待孩子一样，它们通过高质量的服务和有创造性的解决方案帮助我们成长、成熟。我们之间的协作，不仅限于俄铁物流和远东路桥之间，更像是我们作为俄铁物流大集团的一部分，拥有更多的商业机会。举个例子，集装箱、车板的共享和管理上有更多的可能性，这些都有利于我们业务的扩大。”

作为欧洲市场上一个重要的角色扮演者，远东路桥如何看待2017年八九月间那场令整个行业尴尬的运输拥堵？其又采取了哪些措施，来缩短因基础设施修缮引起的中转延缓过程？

帕茨纳表示，远东路桥采取了多种策略来让中转时间回到原来的节奏。他介绍一个个细节，包括向顾客介绍可替代的运输线路、可替代的过境场站，对主要线路上的运输进行分流。“比如，基于白俄罗斯布列斯特的拥堵，我们将班列引导到波兰华沙，在那里进行分拨。在那段时间，我们下了很大功夫，与各场站、货代及铁路运营商进行沟通，就各

种新的、临时的处理方法进行协调。这些工作使班列的中转时间缩短，也减少了很多不必要的困难。”他相信，未来是光明的，工作过程中遇到的复杂问题会促使整个团队更积极地去协调各方，一起寻找解决方法。

有句话说，巨人的每一步都显得迟钝而缓慢。企业有时候也因为体量巨大，在灵活多变的市场上显得比初创公司、小微企业反应更为迟缓。我们对此提出了质疑，远东路桥会否因为过于坚持北线市场，从而无法提供更多样、更灵活的解决方案？

帕茨纳的回应是：“实际上，我们在北线通道以外也提供很多线路选择。但大多数的客户仍然看重北线较短的运输时间。这些客户大多在中国、俄罗斯、德国和波兰。当然，由于我们同俄铁物流的伙伴关系，在北线市场上，我们的通关时间会更短，这也能直接转化为我们客户的利益。”

正是由于远东路桥同俄铁物流的关系，所以远东路桥很早就知道中国地方政府对中欧班列进行补贴的事情。对于市场未来的发展，帕茨纳信心十足。有班列平台公司表示，其最终将摆脱政府补贴，实现全面市场化运营，这应该也是帕茨纳信心的来源。

“我们从刚一开始就了解到政府补贴的事情，随即就主动同班列公司拓展我们的合作关系，并确保2020年之后我们能够稳定地将这项业务继续下去。我们相信，通过各方的共同努力，我们能够形成一个稳固的模式，在政府不再补贴之后，还能继续保持价格的稳定。”

远东路桥定位为中立的物流运营商，不论货代客户是大是小，都可以在这里得到同等的服务。帕茨纳很自豪：“我们工作的优先级，就是向所有货代和客户提供同等质量水准的服务。这个定位让我们保持对所有客户的透明开放，它们也知道我们不会根据公司营业额高低和规模大小来区别对待它们。”

他还介绍，公司正在推出新的产品和服务。过去几年，远东路桥开发了多条往返意大利的线路，在米兰也设立了新的办公室。2017年下半年，远东路桥新开发了一条连接匈牙利布达佩斯的线路，能面向欧洲中部如奥地利、捷克、斯洛文尼亚提供快捷服务，当然也包括匈牙利国内。此外，远东路桥还在汉堡、上海设立了办公室。2017年上半年，远东路桥推出冷藏柜服务，下半年又开始向中国提供高危险的、含毒货物的运输方案。

“总之，远东路桥对中欧货运市场的未来充满了信心，我们将继续提供优质的产品和服务。我们坚持运营上的卓越，对市场有大规模的深度认知，并对市场变化做出快速灵活的反应。我们不仅要考虑如何满足客户，还要考虑如何才能让客户感到惊喜。这就是我们这支年轻、国际化团队的精神，我们热爱这项事业。”

6.5 中东欧未来的生产和贸易市场将强劲发力

——专访渝新欧（重庆）物流有限公司总经理漆丹

渝新欧（重庆）物流有限公司（以下简称“渝新欧公司”）成立于2012年4月12日，由中国铁路总公司、俄罗斯铁路集团股份公司、哈萨克斯坦铁路公司、德国铁路股份公司及重庆交通运输控股（集团）有限公司合资组建，主要从事重庆、欧洲沿线双向的“站到站”铁路货物运输业务。经营范围以承办进出口货物及过境货物的国际运输货代业务为主，包括：订舱、配送、仓储、包装、搬运装卸、流通加工、报检、结算运杂费，以及相关物流信息处理。

作为“一带一路”的先行者，渝新欧公司积极创新拓展渝新欧国际铁路联运大通道的运营模式，在公共班列开行、铁路货源组织、“1+N”的渝新欧分拨体系建设、汽车整车进口、国际邮运开通、班列提速降费方面均有重大突破，真正发挥了渝新欧国际铁路联运大通道在国家“一带一路”建设中的重要节点作用，成为“一带一路”建设的重要基础和支撑。

我们专访渝新欧公司总经理漆丹，希望了解“一带一路”与中欧班列的先行者对整个行业发展趋势的判断。访谈从渝新欧公司这些年的成绩单开始说起，而漆丹将公司的成绩更多地归结于体制创新。“首趟‘渝新欧’班列是在2011年1月28日开行的，其实在这之前，已经陆陆续续地进行了多次测试，为了再次唤醒这条古老的丝绸之路，重庆市政府及国家部委与沿途相关国家进行过多轮谈判，这个过程可谓是非常艰难的，但值得庆幸的是，在多方努力下，取得了重要成果，也让丝路再次焕发出无限光芒。”

他补充说："在'渝新欧'开行后的这些年里，离不开体制机制的创新。一是建立了'五国六方'铁路联席会议制度；二是建立跨国海关国际协调；三是建立了货量与运价挂钩的量价联动机制；四是建立了政府引导与市场运作相结合的运作机制；五是加强运输安全和冬季运输的保障；六是推动'渝新欧'班列运输国际邮件；七是成功试运行'铁空联运'。"

中欧班列的成就，不仅在于促进了贸易往来，而且推进了沿线地区的产业集群形成以及产业升级。重庆和渝新欧公司这方面的经验，可以供许多后来者借鉴。"'渝新欧'的诞生和重庆当时的工业结构有着密切的联系，是重庆以改革促开放、推动产业发展、打造内陆开放高地的一个缩影。随着笔记本电脑等IT产品的生产工厂落户重庆，如何走出去便是当时所面临的问题，基于此，这便成为渝新欧国际铁路联运大通道应运而生的基础条件，这也是为何我多次在公开场合表示，开通中欧班列不应该盲目跟风，应该结合自身城市的产业结构和特点，理性去对待。"

漆丹表示，"渝新欧"的开通对重庆外向型经济的带动起到了积极作用，目前"渝新欧"已成为重庆打造内陆开放高地的重要抓手。以点带面，通过"渝新欧"大大促进重庆在多方面的发展，比如带动内陆铁路口岸快速发展，完善铁、公、水"3个三合一"开放平台，建立咖啡交易中心，等等。"事实证明，'渝新欧'所起到的带动作用远不只物流贸易那么简单，围绕大通道发展的一系列产业都会被带动起来，进而激发出这些潜能，成为沿线各个国家参与国际竞争的载体，在助力地方经济发展、推动沿线产业融合的基础上，又能成为服务'一带一路'建设的参与者，我想这就是'渝新欧'，乃至重庆最引以为豪的地方。"

重庆物流办驻欧洲联络处在杜塞尔多夫成立3年之后，渝新欧公司于2017年在德国成立公司。漆丹谈到这个选择时表示，在德国成立公司，是渝新欧公司业务进一步完善的重要一步，目的是希望为客户提供更完善便捷的服务，以便适应市场的多元变化。"'渝新欧'的终点，也是

起点的位置，选择在德国杜伊斯堡，主要是看重其港口的综合功能，进而辐射整个欧洲，因此，我认为德国是目前‘渝新欧’在欧洲的‘窗口’，推开窗户，放眼欧洲，也就是‘渝新欧’班列所达之处。当然，国内许多班列在欧洲所选的终点站不尽一样，但整个欧洲，包括中亚及中东等市场，都是中欧班列已经开发或正待开发的蓝海。”

成立公司的同时，渝新欧公司还在杜伊斯堡DIT货运场站收购了仓库，并以此建设物流分拨中心。直到2017年底，渝新欧公司才对外公布了这个消息。我们希望漆丹围绕杜伊斯堡分拨中心的建设，谈谈渝新欧公司未来的发展思路。

“收购欧洲仓库，目的是为实现‘渝新欧’大通道两段资源匹配，完善‘渝新欧’供应商服务网络，配合德国公司，为客户提供多元化服务，建设货物集拼分拨中心，进一步降低成本，为客户争取更多价格空间，同时，也更加灵活便捷。”他表示，这也是为“渝新欧+”产业业态发展做基础。“一带一路”倡议的核心基础，是“互联互通，合作共赢”，渝新欧公司未来的发展也将围绕“一带一路”倡议展开，以班列运输为核心，以商贸作为产业促进，以文化交流为宣传推广，打造服务亚欧大陆的“运贸一体化”综合平台，并且还将在教育、旅游和金融等领域进行横向拓展，将“渝新欧”品牌通过多元方式植入丝路沿线各国，促进丝路沿线国家互联互通，最终构建“渝新欧+”完整生态产业链。

我们也请漆丹谈了对目前中欧班列线路较为单一、易造成拥堵的看法。他认为，线路拥堵应该从两个方面来看待。首先，反映出基础设施配套跟不上中欧班列的发展节奏；其次，说明现在中欧班列的发展态势凶猛。而面对拥堵问题，渝新欧公司早已进行了新线路探索。一条是从二连浩特出境，经蒙古国、俄罗斯、乌克兰，深入到斯洛伐克和匈牙利各地，辐射奥地利、罗马尼亚、捷克等，直接缩短中东欧地区的运输时间；另一条是从阿拉山口口岸出境，经哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯布鲁兹吉口岸、波兰库兹尼察口岸，最终抵达杜伊斯堡。相比之前，这

样更有时效，缩短运输时间3天左右，目前这两条线路已逐步常态化，同时随着兰渝铁路的开通，也为“渝新欧”班列争取了更高时效。

相比于西欧的德国，中东欧在未来还将拥有更多发展的空间。漆丹认为，中东欧深入内陆腹地，在时效和成本上，铁路运输将更有优势。渝新欧公司从2012年开始在西欧布局，2017年开始深入中东欧地区，主要是看到了中东欧的市场潜力。“一是中东欧较西欧运输路径更为复杂，以传统的运输模式海运+拖车会产生高昂的成本，且接驳时效往往很难掌握，而铁路直接深入内陆腹地，打通了中国与中东欧的直接贸易往来，实现了在门点附近直接提货的优化方案，使运输时效和成本得到了更大程度上的掌控。二是中东欧作为欧洲主要制造和生产地区，原材料和半成品的需求量较西欧更多，我们觉得中东欧地区是未来生产的主要驱动中心，贸易市场会有强劲持续的发力过程。因此，渝新欧公司布局中东欧，为中欧贸易便利通道打下坚实基础。”

他补充道：“第三，作为渝新欧公司最早开发的线路，西欧已经是较为成熟的市场，我们在2016年、2017年拜访了中东欧地区很多大型客户并做相应市场调研，确定了多布拉（Dobra，波兰的铁路节点城市）线路沿线有大批量进出口业务，以华为为例，在乌克兰、匈牙利每年都有大量需求。目前，我司已经稳定开行中东欧多布拉线路，不仅解决了拥堵问题，更为客户提供了更多线路的选择。后期，我司也会在中东欧布局相关供应链产业，以求满足客户门到门的无缝连接服务。”

6.6 让本地市民感受国际化都市生活

——专访武汉汉欧国际物流有限公司董事长王利军

武汉汉欧国际物流有限公司（以下简称“汉欧公司”）是“汉欧”班列的运营商，是武汉市政府提供国际物流运输服务的公共平台，以武汉为端点，以武汉、中部城市群及亚欧节点城市等经济腹地的客户需求为导向，提供跨亚欧大陆国际物流服务的供应链管理公司。

“汉欧”班列始发于武汉，途经哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯、波兰、捷克、德国、法国等国家。线路网辐射沿线28个国家60余个城市，承运产品类别涵盖汽车配件、机械零配件、电子产品、纺织服装及化工产品等。2017年，汉欧公司增开经由二连浩特口岸出境的东风专列。

根据客户单次发运量的不同，汉欧公司为大中小客户提供定制专列、公共班列、双向拼箱发运3种不同的服务。自2016年起，汉欧公司成功把冷链运输技术运用到跨国多式联运中。汉欧公司定制的冷箱是45英尺冷藏集装箱，自带油箱和冷冻机，箱体配有温度湿度监控仪与全球定位系统，实现了全程运输的“可视化、可控化”，为冷链班列一路经过室外酷暑极寒天气提供了保障。

2017年12月初，我们有机会同汉欧公司董事长王利军一起探讨，他谈到了汉欧公司的愿景，话题还涉及汉欧公司的团队建设，他也针对当下中欧班列发展遇到的问题发表了自己的观点。

“汉欧”班列于2014年开启常态化运营，几年间先后推出定制专列、公共班列与双向拼箱发运服务。不断丰富的发运产品吸引了越来越多的客户，发运量呈几何式上涨。2014年发运42列，2015年发运164列，2016年发运234列，截至2017年11月底发运331列。王利军说：“在提高

发运量的同时，我们的运营质量也在逐步提高，秉持‘提升运营质量与效率’的发展理念，‘汉欧’班列重箱率在各大中欧班列中排名第一，截至2017年11月底，‘汉欧’班列重箱率高达97.9%。”

据了解，作为一家国有企业，汉欧公司的人员构成比较年轻，85%的员工为80后、90后，20%的员工拥有博士研究生、硕士研究生学位，15%的员工具备海外留学、工作和生活经验。这种团队构成最直接地带来多语言、多文化背景的优势。王利军笑称这是一支“海归+外籍员工”的翻译团，精通英语、俄语、法语、德语等亚欧大陆主要语言，在开拓国际市场、处理国际业务、参加或举办外事活动时，汉欧公司会自派翻译官。

在这样一支翻译团的协助之下，汉欧公司与白俄罗斯驻华大使馆、法国驻武汉总领事馆、白俄罗斯布列斯特州政府、俄罗斯车里雅宾斯克州、荷兰海尔德兰省政府、法国里昂市政府、法国波尔多市政府、法国阿维尼翁市政府、法国敦刻尔克市政府、俄铁、德铁、法铁等海外政府及企业建立了良好的合作关系。

王利军补充说：“汉欧公司引进了一批国际供应链管理、质量管理、冷藏集装箱管理等方面的专业人才，在国有企业的框架下，参考市场行业规则搭建相应的管理体系，确保公司业务良好运转。面对快速变化的亚欧铁路市场，汉欧公司团队保持了对业内动态及时而持续的关注，根据需要引进不同国家的专业人士加入团队。积极学习引进新的概念、优质管理办法、新业务研究等，形成多国人员、多元文化的国际化员工结构。”

从单运输平台公司，到开始涉足跨境贸易，汉欧公司的愿景、目标和方向是什么？王利军表示，汉欧公司是“汉欧”班列的运营商，“汉欧”班列的开通是武汉市积极响应中央“一带一路”倡议的成果。因此，公司的定位清晰，是武汉市人民政府为全社会提供国际物流运输服务的公共平台，是以武汉为端点，以武汉、中部城市群及亚欧节点城市等经

济腹地的客户需求为导向，提供跨亚欧大陆国际物流服务的供应链管理公司。

“‘汉欧’班列早期主要服务于制造型企业客户，2016年，汉欧公司成立了子公司汉欧国贸，主营民生相关产品的进出口贸易。初衷之一是通过亲自实践民生产品跨国铁路冷链运输，以做范本吸引社会各界与相关企业的关注。初衷之二是积极实践‘为人民服务’的理念，通过进出口优质民生产品，让两地百姓真正享受到‘一带一路’倡议所带来的福利，真正拥有获得感、幸福感、安全感。”

现在，在武汉本地三大商超中百、武商和中商中就可以找到“汉欧”班列运送回来的外国商品。“让市民在家门口就可以买到，在家门口就能享受国际化城市生活，早晨喝着来自白俄罗斯的牛奶开始工作，下午一瓶德国苏打水补充能力继续撸起袖子加油干，到了晚上悠闲地坐在家中品尝来自法国的红酒。”他这样描述汉欧公司给武汉市民生活带来的改变。此外，汉欧公司还组织优质食品出口，让“一带一路”沿线国家的老百姓可以尝到中国的食品。汉欧公司已成功运出江小白高粱酒。

在满足了市民饮食方面的需求以后，中欧班列还承载“一带一路”文化先行的功能。王利军表示：“习近平主席指出，‘国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。’[2] 近几年，‘汉欧’班列助力湖北楚文化走出国门，先后承运了湖北省歌舞剧院的编钟、服装及道具至德国参加演出，六祖文化公司2000件书画、香炉、红木家具等文化工艺品至德国哥廷根大学举办中国传统文化节。未来我们还将致力于中华民族传统文化走向世界，让世界全方位地了解、认识中国。”

作为湖北积极对接“一带一路”、长江经济带国家战略和推进武汉乃至湖北向西开放的重要载体，“汉欧”班列在助推武汉、湖北成为开放的前沿，通过打通道、促贸易拉动产业集聚方面，发挥着重要的作用。

“汉欧公司的目标是成为大国大城通道的建设者，通过汉欧冷链班列使全球食品在国内更为普及，助力楚文化等中华民族传统文化走出国

门，通过通道建设促进社会各方面的交流。通过实现‘产品服务化、服务数字化、数字金融化、金融服务化、服务产品化’的良性循环，将汉欧公司打造成具有综合服务能力的国际化外贸服务公司。”汉欧公司董事长这样描述公司的目标。

2017年是中欧班列蓬勃发展的一年，也是中欧班列运营集中出现拥堵、不稳定的一年。王利军如何看待这样的现象，又如何评价目前中欧班列的各条线路呢？

他说，南线由阿拉山口出境，是目前中欧班列最繁忙的线路，同时也是最拥堵的线路；中线由二连浩特出境，作业能力有限，是目前中欧班列线路中货运量最少的线路；北线由满洲里出境，是途经国家最少的一条线路，换装时间也最长（正常情况下4～5天），对于汉欧公司而言，这也是路程相对最遥远的一条线路。2017年8月，“汉欧”班列首次从二连浩特出境至欧洲，汉欧公司是中欧班列中唯一一家同时运营南北中三条线路的公司。目前，三条线路都存在口岸换装能力有待提升、沿线国家铁路基础设施急需改善等问题。

满洲里口岸等待出境的中欧班列集装箱

王利军透露，汉欧公司正充分考虑现有资源，不论是在境外还是境内的物流园区，都积极寻求和当地机构企业合作，秉承“共商、共建、共享”的理念，目前已在俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、德国、荷兰、法国的相关场站做了调查，并提出了自身作为中欧班列运营方的需求和期待。有的项目已经进入实质性工作阶段。在未来，汉欧公司也不排除在适当的时候建立自己的场站。

在汉欧公司成立之前，王利军从事航运物流工作，中欧班列对他来说是全新的领域。参照海路成熟的经验来建设中欧班列陆路基础设施，开行班列线路，也许就是他的方法。“把海上成熟的物流贸易系统搬到陆路上来，少走弯路，少交学费。”

他说："多式联运是全球贸易一体化过程中出现的新型运输方式，完全是服务于新的贸易形态而产生。中欧班列这种跨境铁路运输方式则是多式联运中的典型。只有围绕着当地经济发展，抓好以中欧班列为核心的多式联运，才能有力拉动当地经济发展，使城市融入国际产业链。否则，一味强调开行班列列数、开行线路的奇特性等，最后都是竹篮打水一场空。"

在采访的最后，王利军说："'一带一路'是一个伟大的倡议，中欧班列是'一带一路'建设中至关重要的板块，它是一个新兴产物，有光明的前景，但目前仍有很多问题亟待解决。古丝绸之路的辉煌已经告诉我们，当交通、通信、能源与制造汇聚在一起时，就会产生文明的突破。作为一个全新的交通方式、一种新型物流通道，中欧班列未来的增长空间广阔。有这条供应链通道的加持，中国才能够在'一带一路'价值链中保持领头羊的优势。有了中欧班列，内陆国家、内陆城市就有了更多选择，贸易通道更为畅通，全球经济也将更加繁荣。"

6.7 选择捷克非另辟蹊径，而是客户导向

——专访准时达铁路物流总监大卫·斯姆科夫斯基

准时达（JUSDA），富士康科技集团国际供应链管理服务平台，全球C2C（个人与个人之间的电子商务）供应链整合服务先行者，致力于运用先进的科技研发实力，成为以科技驱动的专业供应链管理服务平台。为客户提供商贸流、货物流、信息流、资金流、技术流、过程流六流合一的创新商业模式。

准时达铁路物流总监大卫·斯姆科夫斯基（David Smrkovsky）接受我们采访时介绍了准时达的情况，以及准时达作为富士康旗下企业同各平台公司的协作。

他说："准时达在中国和欧洲之间的主要运输方式是铁路，这是我们主要的物流产品之一。考虑到中国的地理位置以及我们位于全国各地的客户，我们与多家平台公司合作。展望未来，我们希望巩固我们的铁路业务，与重要平台共同创建运输枢纽。各平台之间服务质量存在较大差异，由于我们已拥有10多年中欧货运列车的运营经验，能够给各平台公司提供支持，帮助它们提高铁路服务质量，降低成本，优化运输时间，当然还有业务增长。"

帮助客户实现业务增长并非易事。我们询问，如何才能提高铁路货运服务的质量，比如在运输时间、运价或运营透明度方面的改善，市场可以推出哪些新的服务？

斯姆科夫斯基回答："这是一个很好的问题，对我来说也是一个难题。自2012年以来，我参与到中欧铁路领域的工作中，这些年看到了不少发展，也看到了问题。2013—2015年，铁路服务在运输时间和可靠性

方面有了显著改善。那个时候几乎没有班列延误，我们自己的火车从重庆到杜伊斯堡只需要11天。自2016年起，我们发现情况逐渐变糟，比如阿拉山口、多斯托克、布列斯特和马拉舍维奇等边境口岸成为瓶颈，这也是班列延误的主要原因之一。2017年，班列发行数量打破了历史纪录，可惜同时创纪录的也有火车班列的延误情况。由于班列常常延误，所以客户在这一年又把它们的产品从铁路运输转为海运。”

斯姆科夫斯基补充说，保持增长固然重要，但也需要采取一切可能的措施来保障班列按照公布的时间表运行。我们必须利用其他线路来避免拥堵，例如中哈边境的霍尔果斯口岸，或者欧洲的乌克兰—斯洛伐克线路。另外，货运的安全也需要改善，平台公司需要重视。

在波兰和白俄罗斯边境马拉舍维奇货运场站巡视铁路线的警卫

由于看到了中欧、亚欧铁路物流的市场潜力，准时达把铁路作为优先级产品，并积极加强同中国主要平台公司的合作，在中心站点辐射周边的原则上又加大工作力度。斯姆科夫斯基表示："有了规模性的合并，我们将发出准时达的整车专列，开往西欧和中欧。通过对班列运行时间的更好控制，希望能缩短班列1～2天的运营时间。"

我们很好奇，准时达与富士康双方在物流上如何合作？两家公司接下来在欧洲又会有哪些进一步的战略规划？准时达铁路物流总监说："准时达是富士康集团的一部分，因此我们也为富士康和其他富士康品牌提供物流服务。我们现有客户来自不同的行业，比如汽车、快消品、电子产品、食品等，这些领域的业务正在迅速增长。"

相比于透露公司的发展战略，斯姆科夫斯基显然更愿意跟我们分享他对时下中欧铁路运输的看法。2017年，中欧班列运行不稳定，运输时间延误耽误了企业生产，对此他感受颇深。

“延误给许多托运人的生产或产品交付带来了问题。和海运相比，铁路运输不仅需要在运输时间上更快，还需要更加可靠。这是中欧班列必须拥有的竞争优势。现在参与中欧班列工作的各方，都要专注于提高这项服务。我们谈论的不仅是多利用阿拉山口、多斯托克、布列斯特、马拉舍维奇之外的其他线路，还有列车运力、铁轨运力，以及铁路终点站的运力容量。后者在2017年同样成为一个头疼的问题。”

尽管目前大多数中欧班列的目的地是德国，但准时达选址捷克，显然有自己的考虑。对于准时达来说，客户导向是其选择落户地点的重要考量。斯姆科夫斯基从两方面谈到中东欧的优势。“一方面，准时达往捷克帕尔杜比采开行专列，专列到达的终点场站距离富士康的工厂仅有几分钟的距离。我们借此最小化地使用卡车运输，同时也降低二氧化碳的排放量。另一方面，大家也许注意到了，中国许多城市开行了越来越多的试行班列，前往斯洛伐克、匈牙利和捷克。2018年，我们计划推出新的专列，以服务我们在斯洛伐克、匈牙利、奥地利和捷克的客户。总的来说，在德国、荷兰、波兰之后，中欧班列也将在中东欧地区拥有更多的终点站，以更好地给这些国家的客户提供洲际铁路货运服务。”

斯姆科夫斯基在来到准时达之前，分别在通用电气、惠普和朝日啤酒工作过，已有11年的全球物流工作经验。从2012年起，他开始参与中欧铁路货运的战略运营，在“新丝绸之路”大通道的各条线路上，到目前为止管理过超过15000个货运集装箱。

他认为，“一带一路”，尤其是中欧班列，是亚欧运输与物流史上的一次革命。它改变了无数跨国公司的供应链，把制造车间转移到了远离中国沿海的新地点。

“我第一次听说用货运列车连接中欧的想法是在2007年，那是从深

圳到捷克的第一趟富士康班列。5年后，我开始专注于重庆至杜伊斯堡的铁路运输解决方案，这是第一条南线（经阿拉山口）的常规线路。从那时候开始，‘一带一路’就成了我生活的一部分。”

---

[1] EDPR集团是葡萄牙再生能源公司，2015年，它将其位于波兰和意大利的598MW风电资产49%的股份出售给中国长江三峡集团。

[2] 源自习近平主席在2017年5月召开的“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲。

7.中欧班列改变世界，从融入全球供应链开始

新航路开辟后，许多新的商品，如美洲的烟草、可可和中国的茶叶等出现在欧洲市场上，香料等传统商品的交易量更是成倍上升，同时，市场的扩大有力地刺激了西欧资本主义生产力的发展。北海两岸的港口更是后来居上，越来越占据海上贸易的中心地位。新的航线也带动了资本的流通，资金流经之地迅速形成工业生产资本，为欧洲国家的社会发展带来深远影响。例如，美洲的白银大量流入西班牙，再从西班牙流向热那亚，最后甚至流入奥斯曼帝国。在白银向东流动时，资本主义也随之加速兴起，这些因素共同促进了商品经济的发展，也让不同的社会阶级不可避免地产生。

2016年，全球有近10%的就业人口与其家人每人每日生活费不足1.9美元。在最不发达国家，有近38%的人口生活在贫困线以下。就人均GDP而言，中国东部最发达地区与西部最贫困地区之间的差距在2015年已扩大到8万元以上，且这种差距还将会继续扩大。部分西部地区长期受不完善并且受限的物流服务体系制约，导致在国际化的分工体系中没有竞争优势，由于其国际物流产业链的缺乏，导致其在对外经济发展中与东南沿海依然存在较大差距，失去了很多发展的机会。

广大西部地区可以通过对接中欧班列释放其发展潜能，只需一个转身，后方就可变成前方，让很多中国西部难以出口的商品出海成为可能。借助中欧班列，内陆腹地可变成对外贸易的前沿，古丝绸之路节点城市就可重现昔日辉煌。青海柴达木出产的有机枸杞运往比利时，温江花卉苗木送至荷兰蒂尔堡，云南咖啡豆、咖啡速溶粉成为鹿特丹人的早餐。我们希望买到土耳其的手工地毯，希望买到德国的定制厨具，喝法国的红酒，吃瑞士的顶级芝士……现在，不需要等待海上漫长持续的颠

簸和承受性价比不高的空运，这些都可以通过中欧班列到达中国消费者手中。

人类的历史就是由不同群体的人走到一起共同创造的，从部落到部落，再从部落到国家，每个时代都有自己的公共工程。秦始皇时代的长城用来防匈奴南进，埃及法老王用金字塔期待永生，15世纪欧洲的地理大发现开拓了人类看世界的视角，我们中国古老的四大发明通过丝绸之路传播到了西方，加速了人类文明进程。数世纪以来，人类在努力突破自身极限，建立了无数联通的基础设施：英吉利海峡隧道连通了英国和欧洲大陆，马尔马拉隧道在伊斯坦布尔把亚洲和欧洲连接起来，苏伊士人工运河连接了欧洲与亚洲之间的南北双向水运，巴拿马运河让太平洋和大西洋“牵手”，今天互联网成就了地球村，中欧班列让亚欧大陆更加畅通。

全球化压缩了时空距离，新经济时代对供应链高度依赖，交通线、港口和物流基础设施成为一个国家经济增长的引擎。“渝新欧”在杜伊斯堡DIT货运场站收购了仓库，用于打造物流分拨中心；中国远洋海运集团购买比雷埃夫斯港的多数股权，打造中欧陆海快线项目，又接连入股比利时泽布吕赫港运营商马士基泽布吕赫码头公司、西班牙巴伦西亚港口控股公司；中国私募股权基金控股的普洛斯收购了欧洲领先物流平台嘉泽利（Gazeley）公司，后者在欧洲、北美拥有众多仓库、分销园区；中国投资有限责任公司以138亿美元收购黑石的欧洲物流仓储公司洛吉科（Logicor）。

中欧班列为外界提供了接入网络的节点，而最终能结成一个什么样的网，还取决于每个角色参与的程度。来自各行各业的世界级企业已经在中国“一带一路”建设发起时迅速找到了自己的位置。“一带一路”建设给全球化资源配置带来了便利，也有利于中国众多像华为一样的企业在国际市场获得竞争力。华为的高附加值产品通过中欧班列从中国运输到其位于匈牙利布达佩斯的欧洲仓库，然后快速分拨到欧洲各国消费市

场。中欧班列融入了公司的生产管理并且优化了其供应链，使其在面对多变的欧洲消费市场时能够更加快速反应，为其在欧洲市场提供更有竞争力的产品增加了优势。

未来的全球化将不仅仅由大型跨国公司来推动，中小微企业也将发挥越来越重要的作用。这方面德国非常有经验，中小微企业同样可以融入“一带一路”产业链，融入全球化的产业分工，同样也可以承担全球化的社会责任。“一带一路”沿线涉及60多个国家，覆盖超过全球60%的人口，这意味着对各行各业来说都是更大的市场。这需要我们在产品认证、质量标准、法律税务、跨境电子商务、自贸港、海外仓等领域协同发展。

中欧班列不仅给大大小小的企业提供了运输上的选择性，而且让它们可以更灵活地安排产品的研产和销售，连接了中国与中亚、欧洲的市场。未来的中欧班列将融入供应链，融入沿线国家和地区的产业发展，融入城市的整体发展规划中，中欧班列的存在与否，已经成为评估一个城市的基建是否与外界良好连通的重要标准，是吸引外来商务及投资的重要因素。越来越多的投资者在选择中国城市的时候，往往会将有无中欧货运班列考虑在内。

国际供应链对货物快速集散、通关、商品检验检疫，甚至多语种的国际化人才需求很高。中欧班列的从业者责任重大，需要更具国际视野，不仅能理解欧洲文化，而且能包容中亚文化。中欧班列的发展给海外的中国人带来了很多机会，他们对中欧班列的参与不可忽视。海外的中国人在政界商界人脉广泛，了解当地商业规则，了解当地政治经济文化，营销网络成熟，科技经济实力雄厚，可以成为中外沟通的重要桥梁。

目前，中欧班列的东西向运输量不平衡也是需求不平衡的体现，中国出口欧洲的商品和欧洲出口中国的商品本身就不在一个数量级上。要从现有资源中开发新的增长点，发展新生产力，对于中欧班列而言，重

点是如何实现这些运输方案的可持续增长和运营。到目前为止，浓厚的政治兴趣和充实的启动资金给中欧货运带来了令人欣喜的繁荣。但这种繁荣的景象能否持续，取决于其模式是否健康。其中一个巨大挑战就在于中欧班列的双向运输上，尽管在回程货源上已有部分成功的范例，比如以汽车零配件或化工产品为主的专列。但从长期来看，这种模式仍不足以成为所有线路的样板，中欧回程班列货源仍期待新的商业解决方案。

因此，对于中欧班列回程货源的期待也是对中国产业结构升级的期待，当中国有一天也可以和德国一样靠出口高价值机械设备赚取外汇，欧洲商品如果有一天也成为中国人的廉价商品，那么中欧班列的回程货源也将会多一些选择。

在古代，东西方的贸易一直掌握在阿拉伯商人手上，已有的贸易商道可以运送宝贵的香料，但不得不遭受沿途关卡的层层盘剥。中间环节的剥削抬高了商品售价，严重影响了贸易交流。这还没有算上多变的政治局势和盗匪的骚扰，且贸易路途遥远，供应亦有受到战争而中断之虞。直到后来，欧洲人兴起了直接与东方进行贸易的念头。

目前，“一带一路”倡议备受欧洲政商界关注。这条“绿色丝路”，如果单究其基建内涵，不仅涵盖中国西部、中西亚等地区的高速公路建设，而且包括跨欧亚大陆的铁路连接。亚投行的建立和业务启动，已经为铁路基建备好了大额的启动资金。“一带一路”倡议实施的成功与否，不只由中欧端到端贸易成绩单来决定，还取决于沿线国家和地区经济与市场是否能得到合理的刺激和发展。在环境治理、经济结构调整、老工业区转型、高新技术产业发展和沿线物流以及新建工业园区这些方面，中国与中亚、中东和欧洲各国有很多可以互相借鉴学习的地方。

从第一次工业革命期间火车机车诞生到现在，铁路的运输市场份额在节节败退，过去铁路公司没有认清自己的行业定位，从而错过了许多增长的机会。原因在于它们把自己定位于铁路行业，而非物流运输业。

因此，它们的业务发展以铁路为导向，而非以运输和优化物流供应链为导向；以产品为导向，而非以顾客为导向。毫无疑问，我们正在见证整个铁路运输业的复兴，不只因为技术创新，还因为商业模式和客户服务的创新。对中欧铁路货运而言，值得强调的是国际物流供应链的有效整合，以及对高附加值产品这一利基市场的准确定位。目前，中欧货运周转量的40%是高附加值产品。

目前，全球生态系统正在接近危险的临界点。欧盟国家在制订温室气体减排计划，计划到2050年温室气体减排50%。在欧洲，到2030年，距离超过300公里的公路货运的30%会被转移到铁路，到2050年，这个比例将达到50%。目前，所有中欧班列运营商都在想方设法提高自己在运期和价格上的竞争力。值得注意的是，到现在为止，碳排放更少、更加洁净的环保因素还未真正成为核心竞争力。跟其他运输方式（尤其是空运）相比，这的确是铁路货运的优势。但运营商在现阶段还不会鼓励客户企业单从环保因素出发选择中欧铁路运输。目前，铁路货运仍只是空运和海运的一个补充，而非这两者的替代方案。不过在未来，当中欧铁路货运开始抢占更多空海联运和空运市场的时候，环保因素是否会变得愈发关键，就值得思考了。

中欧班列的发展，不仅仅是标准轨和宽轨的竞争，也不仅仅是铁路的连接和纵横，更是政治经济文化综合实力的延伸，将来中欧洲班列将成为大国博弈的前线。平衡各国、各地区利益，包括平衡境外段承运人和国内平台公司的利益，为中欧班列提供可持续的发展环境，在任何一个发展阶段都显得极其重要。

中欧班列融入全球供应链势在必行，短短几年的发展，中欧班列渐渐成为全球供应链的试验场，各大国际货代纷纷登场，挑战供应链的极限。

从中欧班列平台公司的运营风险来看，运营新线路的时候，新开的中欧班列缺少成熟的操作人员，订仓的不稳定造成班列初期的过高补贴

和高运营成本，中欧班列价格依然停留在简单的定价体系中，优质的服务和订舱保证并没有成为中欧班列的优势。

班列排班计划满足不了客户需求，此时需要和国内外代理协调，有些平台公司财务的不稳定导致中欧班列班期不稳定，有可能出现班列开行数量骤减，影响班列的声誉。不同平台公司的服务质量不一样，也会影响客户体验，各中欧班列平台公司除了要维护境内外代理，还要承担繁重的政治任务，非核心业务往往花费了大量时间，导致疏于维护客户关系。

从这条供应链的外部风险着眼，偶发的事故会导致拥堵，比如马拉舍维奇场站附近发生的小事故。目前的北线和南线地质稳定，除非有极端天气情况，比如2018年初横扫欧洲大陆的“费德里克”飓风，导致荷兰铁路和德国铁路停运。

同样在2018年春节前，中国多地大雪，陆空交通延误、受阻严重，影响中欧班列前后端短驳，很多物流公司在农历新年之际提前放假，进一步导致物流市场运力紧张，特别是拼箱市场。未来，随着中欧班列的继续延伸，各种自然风险依旧存在，也包括战争，中东地区虽然在复苏，但依然处于战争的边缘，大国利益冲突不断。

现代社会产业的竞争已经从单个企业与单个企业之间的竞争，扩大到整个供应链之间的竞争。因此，供应链的表现如何，有时候能够决定供应链中大部分企业的利润率。中欧班列这种运输方式帮助企业节省的不仅仅是运输时间和费用（与空运和海运比较而言），不同的产业融入还会给中欧班列带来不同的利润，目前很多产业都在尝试以中欧班列为基础的供应链新模式。

每个行业的供应链由于区域位置的优劣而鲜有平衡的时候，供应链的平衡依赖于很多因素，如各个国家技术进步是否同步，包括运输方式、材料和设备供应商、资本市场、劳动力市场、销售市场。供应链的平衡是各国综合实力的体现，通过优化供应链可以降低成本，目前中欧

班列去程和回程运输不平衡的问题，也是由众多行业全球供应链不平衡造成的，这也导致了中欧班列运价长期难以通过市场方式降低从而减少补贴。未来，中欧班列和不同行业的联动将是一个不得不面对的挑战，未来中欧班列的货源也应该是确定和提前计划的。

另外，欧洲的火车司机缺口依然很大，特殊劳动力的欠缺依然是个问题。目前，乌克兰经济增长较快，但它仍是欧美与俄罗斯地缘角力的焦点，其市场变化莫测。中欧班列行经多个国家，每个国家清关制度不同，对于相关法律的真空依然需要慎重。随着集卡畅通亚欧大陆，以及海运公司先天具有的体量优势，中欧班列所处的竞争环境依然严峻。

此外，影响运输过程的因素还有很多。中欧班列运输过程中货物的损坏和偷盗仍然时有发生；相关场站的容量不足，不能保证中欧班列的班次；IT的系统支持不足，增加了沟通成本，降低了工作效率。

目前，中欧班列沿线国家铁路线路的欠缺将一直伴随着中欧班列的成长，直至这些铁路线路被升级改造。中欧班列各平台公司境外站点的不足和在境内外的过度竞争将进一步扰乱市场。在出货旺季，境内外对于集卡的缺口依然巨大，找不到集卡运输也间接影响了中欧班列的时效，毕竟不是中欧班列直接开到终端客户的工厂里。

回程货源的缺乏，导致欧洲的各个铁路场站堆满中欧班列的箱子，而在国内却出现箱子短缺。欧洲卡车司机缺乏的问题在短时间内仍无法解决，德国的集卡公司出现欧洲各个国家的人，一开始只是波兰人，现在连波兰人也找不到了，已经开始找乌克兰人或者格鲁吉亚人。

作为全球供应链的新星，中欧班列在不断尝试中经历挫折，获得成长。这颗新星虽已融入全球供应链，但彼此之间还在小心翼翼地适应对方。在这个风起云涌的试验场里，宛若古丝绸之路节点城市的百年更迭与千年交替，中欧班列行进的每一公里，都是一个时代的记忆，都注定成为焦点。

图书在版编目（CIP）数据

中欧班列：全球供应链变革的试验场/ 单靖，张乔楠著. -- 北京：中信出版社，2019.6
ISBN 978-7-5217-0316-0
Ⅰ. ① 中… Ⅱ. ① 单… ②张… Ⅲ.①铁路运输－国际联合运输－研究－中国、欧洲 Ⅳ. ①F530.85
中国版本图书馆CIP数据核字（2019）第058541号

中欧班列：全球供应链变革的试验场
著者：单靖 张乔楠
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

字数：182千字
版次：2019年6月第1版
广告经营许可证：京朝工商广字第8087号
书号：ISBN 978-7-5217-0316-0

版权所有•侵权必究

如何从需求侧激发中国的巨大消费潜力？
产品过时、研发遇阻、销售放缓怎么办？

创造新需求

软价值引领企业创新与中国经济转型

滕泰 张海冰◎著

扩内需、促消费，
要跳出传统思维，找到新办法

实战派新经济理论专家 **滕泰**

剖析新业态发展的**方向** 提出创造新需求的**五大法则**

中信出版集团

目录

前言 新需求是创造出来的
01 转型的大海与创新的天空
第一节 透过时代巨变，寻找价值创造的新方向
第二节 量子科技与软价值时代
第三节 软价值创造新需求的五大法则
02 擦亮制造业的招牌
第一节 让有效研发创意创造新需求
第二节 引入流量思维，创造新需求
第三节 引领生活方式，创造新需求
第四节 创新商业模式，创造新需求
第五节 深化组织变革，创造新需求
03 信息产业的新需求创造魔方
第一节 信息产业的新业态和新需求
第二节 让有效研发创意创造新需求
第三节 引入流量思维，创造新需求
第四节 引领生活方式，创造新需求
第五节 创新商业模式，创造新需求
第六节 深化组织变革，创造新需求
04 引爆文化娱乐业指数化增长潜力
第一节 让有效研发创意创造新需求
第二节 引入流量思维，创造新需求
第三节 引领生活方式，创造新需求
第四节 创新商业模式，创造新需求
第五节 深化组织变革，创造新需求
05 知识产业价值创造的新思维
第一节 知识经济的新业态和新需求
第二节 让有效研发创意创造新需求
第三节 引入流量思维，创造新需求
第四节 引领生活方式，创造新需求
第五节 创新商业模式，创造新需求
第六节 深化组织变革，创造新需求
06 高端服务业升级引领消费升级
第一节 消费升级与高端服务业的新业态
第二节 让有效研发创意创造新需求

第三节 引入流量思维，创造新需求
第四节 引领生活方式，创造新需求
第五节 创新商业模式，创造新需求
第六节 深化组织变革，创造新需求
07 软价值提升新金融大发展
第一节 从价值创造视角来看传统金融
第二节 新金融业态和新需求
第三节 新金融的研发、流量和体验价值
第四节 金融资产的软价值定律
致谢
参考文献

创造新需求是人类经济活动亘古不变的主题，也是当前深化供给侧改革和加强需求侧管理的重要内容。《创造新需求》一书以价值创新为出发点，系统地阐述了创造新需求的路径及其意义，尤为值得企业家们关注！

林左鸣
中国航空学会理事长、中航工业集团原董事长、十八届中央委员

2020年疫情暴发时，有经济学家认为，未来对世界历史的划定，将以2020年疫情前和疫情后来区分。《创造新需求》一书正是切入这个巨变的时间点，用发生在当下、变化在当下的案例，来佐证经济社会正在发生的新需求，分析新需求的产生机制，并预测未来经济社会的发展趋势。这本书整体框架有序严谨，案例面面俱到、丰富翔实。相信这本书能够帮助你梳理2020年发生的众多变化，为未知的未来提供一些可靠的判断。

俞敏洪
新东方教育集团董事长

中国的疫后经济恢复主要是供给侧推动的，需求侧需要新的动力。《创造新需求》一书的出版恰逢其时，为激发消费潜力、创造新需求提供了新的方向和方法探索。

姚洋
北京大学国家发展研究院院长、教授

在眼下的大变局中，企业战略扑朔迷离。《创造新需求》一书有助于厘清方向，原因有三个：一是符合从供给侧向消费侧改革大势；二是

有量子力学等理论支撑，而非案例堆砌；三是以“软价值”为导向，深挖价值创造的新途径。需求在手，转型无忧。

滕斌圣
长江商学院副院长、战略学教授

前言

新需求是创造出来的

在一个行业领袖闭门会议上，很多企业家都在讨论为什么生意越来越难做，有强调资金链和供应链问题的，有说管理、产品创新和商业模式的。我一边听分享，一边想象了一个场景：假设明朝的某一年，来自洛阳、长安等地的商业领袖也聚在一起开会，讨论为什么生意越来越难做，他们是否也会找到与上述相同的原因？他们能想到真正让生意越来越难做的其实是万里之外海洋上大船的运输效率远远超过马匹和骆驼吗？如今这个时代的企业家也觉得生意难做，他们能看到这个时代正在发生的深刻变革吗？

根据这些年做研究和做股权投资的经验，加之与各行各业企业家的切磋交流，我深深感觉到大部分企业遇到的创新与转型难题，归根结底是因为没有深刻认识到这个特定阶段的经济背景的重大变化，所以跳不出固有的思维模式和商业模式。

这个历史阶段有很多经济背景的重大变化，而所有变化对企业最直观的影响都体现在市场上——传统制造业和服务业的供给过剩且不可逆转，只有创造新需求才能带来新的成长机遇。基于对新供给、老供给不同的需求创造能力的认识，我在2012年发表了《新供给主义宣言》，提出：在乔布斯创造苹果手机之前，世界对它的需求是零——新供给创造新需求，并带来新的经济增长。在此基础上，我提出了“新供给经济学”的宏观分析框架，并最早呼吁市场化的供给侧改革，如今“新供给创造新需求”的理念已经广为传播。

与前几年的“新供给经济学”着眼于经济增长、经济周期等宏观视

角，并力求从宏观政策上推动市场化的供给侧改革不同，《创造新需求》这本书的落脚点在于，从微观上帮助企业找到新需求的方向，以及助力企业将新供给创造新需求的方略付诸实施。

通过近三年对几百家创新和转型企业的案例分析，我们发现，无论是创新的方向突破还是成功的转型方法，都不是从管理上“练内功”，而是必须以发现或创造新需求为前提。

在走过快速工业化阶段之后，新需求方向不再是重复满足基本物质需要，而是追求高品质生活的精神需要：农产品不仅要满足温饱的生理需要，还要满足绿色、环保等精神需要；在传统消费品领域，消费品要具有高质量的物质价值，其背后的历史、文化、品牌故事还要为消费者带来社交满足感，以及美感和时尚感；对于智能手机、电脑等电子消费品来说，通常消费者购买的80%以上都是软件的价值，硬件价值则不足20%……这些制造业中的研发、设计、品牌等“软价值”的创造，与知识、信息、文化娱乐、高端服务业的软价值创造遵循着同样的规律，而与其物质部分的价值创造规律则完全不同。

事实上，很多传统农业、传统制造业和传统服务业的转型难题，本质原因都在于盯着饱和的老需求，在不断萎缩的老市场里进行竞争，结果越是挣扎就陷得越深。那么，“软价值创造新需求”是不是新时代每个行业都适用的方向和方法呢？

从财富创造的本质来看，所谓“农业”，就是利用动物和植物的繁殖和生长规律来创造财富；所谓“工业”，主要是在对物质运动规律的认知基础上，用各种物理、化学方法加工自然资源。如今，无论是农产品还是工业产品，其中越来越多的价值都是“研发、设计、创意、品牌、流量、体验”等软价值，在知识产业、信息产业、文化娱乐产业、高端服务业等软产业中，其价值主体更是软价值——用创造性思维的非物质价值满足人们的精神需要。

在一次国务院总理主持召开的国务院专家咨询会上，我曾用两个案

例说明软价值创新方向和转型方法的重要性：奔驰汽车的前总设计师曾说，他们销售的不是汽车而是艺术品，只是碰巧它会跑，按照这样的软价值理念造汽车，奔驰公司才能长久不衰；特斯拉销售的也不是“跑得快”，而是环保、时尚和智能化等软价值。会后总理说：“以前我们创造财富主要靠自然资源，今后主要靠人的资源；以前创造财富主要靠劳动，今后主要靠智慧。”

总理用通俗的语言精准地阐明了软价值创造的内涵。这些年在很多场合谈到“软价值”时，人们容易把它混同于“软实力”，其实这是两个完全不同的概念。“软实力”是美国政治学教授约瑟夫·奈提出的政治学概念，具体是指一个国家的外交、文化上的吸引力；而“软价值”则是个经济学概念，指一个产品或服务中所包含的研发、设计、创意、品牌、流量、体验等非物质价值，这是我在2006年的《新财富论》、2009年的《财富的觉醒》、2014年的《软财富》、2017年的《软价值：量子时代的财富创造新范式》等拙作中提出并逐步完善的一个经济学概念。

为了研究软价值的运动和创造规律，过去几年我花了很多时间学习量子理论，因为人的创造性思维本身就是量子运动。不过与前面著作重点阐述量子思维、软价值定价原理、软价值方程等哲学原理不同，本书的重点在于这些原理的实践应用，即如何用软价值战略找到创新方向和转型方法，用软价值创造新需求。新时期创造新需求的本质是“用人类的创造性思维满足人们的精神需要”，这就是本书提出的软价值创新方向与转型方法。

那么，新时期“软价值创造新需求”的理论如何在新经济企业和转型企业中付诸实施，进而收获丰硕成果呢？本书从几十个行业、国内外几百家企业的案例中，找出软价值制造业、信息产业、文化娱乐产业、知识产业、高端服务业、新金融业的创新与转型方向，并从这六大方向中分别提炼归纳出五个方面的创新与转型方法。

第一，所有的研发投入都是风险投资，如何提高研发创意的有效性来创造新需求？与传统农业和传统制造业的物质财富创造不同，软价值创造过程中研发创意的大部分投入注定都是无效投入，这也是让很多企业家无法接受，从而不能下决心从“硬价值制造”转向“软价值创造”的主要原因。如果所有的研发投入都是风险投资，那么创新和转型的问题首先就是怎么愉快地接受研发创意的无效投入，并找到提高有效投入的方法。其实，在软价值制造、信息、知识、文化娱乐、高端服务等不同产业，提高“有效研创”的原理既有差异，也有很多共同规律，只要研发创意的有效性提高了，新需求就会被源源不断地创造出来。

第二，所有的销售问题都是流量转换，如何通过经营流量创造新需求？对老产品而言，所有的营销都是流量转换。人们选择在大街上开店，就是要转换大街上的人流；选择在机场或购物中心开店，就是要转换机场或购物中心的流量；选择到商超陈列商品，就是要转换商超的流量；选择到中央电视台做广告，就是要转换央视的观众流量；选择到互联网做广告、做电商或做直播，就是要转换互联网的流量。对新产品而言，它们既要找到流量入口，还要提高流量转换效率。如果不能创造相应的认知群体，新需求就是零。与传统产业用来满足衣、食、住、行的物质产品的市场相对稳定不同，软价值产品其实都是可选消费，对应着可有可无的精神需要。换句话说，如果有了需要这个产品的消费者群体，那也是企业创造了这个产品的“认知群体”。因此不能把软价值的“认知群体创造”等同于传统物质产品的营销。那么，就“认知群体创造”和“流量转换”而言，软价值制造业产品、知识产品、信息产品、文化娱乐产品、高端服务产品各自有哪些相同与不同之处呢？

第三，每一次购买其实都是生活方式的选择，如何创新生活方式，提升体验，创造新需求？有人认为喝可口可乐、喝咖啡是一种生活方式，其实喝豆浆、吃油条也一样。如果所有的购买行为背后都对应着生活方式的选择，那么对这种生活方式的体验就无比重要。如何改善客户体验，适应或创新引领生活方式，让新的体验价值创造新需求呢？比

如，传统零售业的体验价值主要在于商品的可获得性、价格和质量，而新零售业的“体验价值”除了这些，还包括快捷送货、便利选择、可点评、可互动、有社交功能等；又如，在知识产业，一个权威人物对一本书或一幅画的点评、推荐和解读，并不是仅仅让消费者了解这本书或这幅画，点评、推荐和解读本身就是读者的消费对象，有时候这种点评、推荐和解读的消费体验价值甚至远远超过了原来作品的价值。正因为如此，按照软价值创造方程$V = C \times N^m$（其中，V 为软价值，C 为产品有效投入因子，N 为传播群体广度，m 为软价值乘数），m 在软价值创造中处于指数位置，其影响自然是指数级别的。那么如何创造不同的体验价值，进而创造新需求呢？

第四，兑现价值的道路不止一条，如何创新商业模式，进而创造新需求？传统农业、传统制造业、传统服务业都是靠直接出售产品或服务来获取收益的，而软价值的实现路径通常是弯曲的。除了服务费、会员费、专利费这些多元价值实现方法，无论是“硬件引流，靠软件和内容赚钱”，“先有公众价值，后有赢利模式”，还是“羊毛出在猪身上，向狗收费”，这类出其不意的方式在软价值制造业、知识产业、文化娱乐产业、信息产业都是可能不断推陈出新的。所谓商业模式创新，都离不开价值实现路径的创新。那么，如何通过弯曲的软价值实现路径来创新商业模式，进而创造新需求呢？

第五，以“软价值创造新需求”为核心的组织变革。“条条大路通罗马”。一方面，实践探索总是走在理论前面；另一方面，好的实践探索也需要上升到理论高度才能在社会上大范围推广。在软价值原理提出前，很多先进企业早就从实践中发现了软价值创造与管理的新方法。比如，华为公司20年前就从IBM（美国国际商用机器公司）引进了可以极大提高“有效研创”的IPD（集成产品研发）战略；海尔集团的张瑞敏先生多年前提出了与软价值原理高度吻合的“人单合一”“创客模式”等量子管理组织模式；产生于英特尔、1999年在谷歌全面落地的OKR（目标与关键成果法）很快在硅谷流行开来，2015年以来风靡全球

和中国的高科技公司……所有这些先进的管理方法，其背后都具备同样的原理和逻辑：软价值的源泉不是自然资源，而是人们的创造性思维！因此，围绕管理创造性思维的软价值创造方法所需要的不再是普通的管理提升，而是彻底的人才、组织和激励机制的变革。一旦企业家跳出固有的思维框架，就一定能引起更系统、更深刻、更广泛的创新和转型思考，并引出更有价值的实践探索！

为了更清晰地展现“软价值创造新需求”的五大法则，我们把它代入“六大创新与转型方向”中分别阐述。但是，来自先进制造业的软价值创造方法和商业模式创新对其他五大产业也同样适用；来自信息产业的研发创意方法、流量创造方法、生活方式创新方法对知识产业、文化娱乐产业也一样会有启发；来自知识产业和高端服务业的体验价值创造、商业模式创新和组织模式创新，自然也可以为其他产业所参考……不同的应用场景虽然表现形式有差异，但是其“软价值创造新需求”的方法和原理是相同的。

2020年是遭受新冠肺炎疫情冲击的特殊年份。展望未来10年、20年，提振消费、扩大内需仍将是畅通国内大循环的关键问题。在这样的背景下，我们提出“软价值创造新需求”理念，它既是新时期企业创新与转型的利器，也是引领中国经济走出产能过剩与需求不足困境的“新需求经济学”。

从结构上看，中国经济过去40年的高速增长总体上是比较普惠的增长，各个行业、各个地区、不同层次的企业都搭上了中国经济这辆高速列车，而下一个40年的增长，恐怕是更不平衡的增长。只有那些掌握“软价值创造新需求”原理和方法的企业，才能搭上未来新时期经济增长的快车。

希望软价值理论和创新转型战略能够为新时期扩大内需、推动中国经济的转型升级提供新的视角，也能为中国企业的创新和转型做出贡献！

滕泰

2021年1月

01

转型的大海与创新的天空

当你还在原来那片海上用罗盘探索方向的时候，有人已经借助卫星导航奔向了更广阔的天空！

第一节

透过时代巨变，寻找价值创造的新方向

消费升级还是降级？制造业的方向选择

中国用短短40年的时间，走完了西方国家近300年的四次工业革命历程。40年诞生了一大批成功的企业，尽管有风风雨雨，但是总有一部电梯在托着大家上行，这就是中国的快速工业化进程。

当前，对处于快速工业化后期阶段的中国企业来说，产能过剩已经是普遍现象，而传统制造业领域几乎已经不存在“蓝海”。当遭遇国内消费需求不足或海外出口严重受阻时，产能过剩带给企业的压力则会更加紧迫。

多年前，同样经历过产能过剩阶段的西方发达国家制造业，通过升级研发、设计、品牌等软价值创造能力，化解了这一难题。例如，在服装、运动鞋等行业，耐克、阿迪达斯等大牌运动服装企业很早就开始将重点放在研发、设计、品牌、营销等利润更高的部门，而生产加工则委托给位于东亚的制造企业；在电子消费品行业，著名的苹果公司主要负责苹果手机、iPad（平板电脑）等产品的研发、设计和销售，生产环节则委托给全球上百个零部件企业和富士康这样的整机组装企业；在生物制药行业，默克、辉瑞等国际制药巨头也越来越多地将资源投入到研发环节，而将生产委托给位于印度、中国等发展中国家和地区的制药企业。

如今，中国制造业也发生了类似的分化。一方面是拥有独立研发、设计、品牌、流量、体验等软价值的先进制造业企业，如华为、海尔、

美的、李宁等，不断地用新供给创造新需求，价格随着产品升级越来越高，市场持续扩大；另一方面是无数制造、装配、加工环节的企业为了争夺订单而不断压低成本，有的长期为海外提供代工而逐步降低利润，有的转而尝试用低廉的价格满足消费者的基本物质需要，近年来，在中国消费者“拼多多”购物狂欢的背后，就是这些廉价商品的生产企业找到的薄利多销的生存道路。

有人把这种消费升级和消费降级并存的现象叫作“消费分级”，其本质含义是：单纯制造业环节生产的商品价格越来越低，而拥有研发、设计、品牌、流量、体验等软价值的制造业商品价格却越来越高。面对消费分级，中国的制造业如何转型？是致力于以高效率、低成本的生产来满足越来越廉价的基本物质需要，还是用研发、设计、品牌、流量、体验来满足人们追求高品质生活的精神需要？

选择前者，道路会越走越窄；而选择后者，道路会越走越宽。不管是华为手机还是苹果手机，它们的软价值都远远超过50%，在价值构成上已经不同于传统制造业。当一个产业的产品或服务价值中有50%以上是软价值的时候，我们把这个产业叫作“软产业”。那么“奔向了更广阔的天空”的软产业价值创造能力还在制造环节吗？制造业企业的创新与转型，是继续研究制造、装配、加工的规律，还是转而学习研发、设计、品牌、流量、体验等软价值的创造规律呢？

增长天平失衡，新的增长点在哪里

短短的40年时间，中国有几亿人口从农村迁徙到城镇就业、居住和生活。快速城镇化也带动了房地产、建筑材料、装饰装潢、家电、餐饮服务等几十个产业的迅猛发展。20世纪90年代以来，中国富豪榜上位居前列的很多都出自这些行业。然而，在欧美等发达国家，城镇化阶段过后的财富排行榜上，哪里还有与房地产相关的企业？

如今，中国的城镇化率已经达到60%，北京、上海、广州、深圳、天津、江苏、浙江等省市的城镇化率已经超过70%，中国的城镇化进程已经进入后半程。如果快速城镇化的高峰已经过去，曾经的主要支柱产业房地产业必然会进入减速阶段，与此相关的钢铁、水泥、建筑、建材、家电、装饰装潢等几十个高光时代已过的行业必须面对艰难的创新与转型挑战。

在快速工业化和快速城镇化互相促进、双轮驱动的40多年里，中国的经济增长总体是具有很大普惠性的，各个地区、各个行业都是经济增长的受益者。与此同时，美国过去20多年的经济增长则主要发生在东海岸的纽约、新泽西、波士顿，西海岸临近硅谷的加州、西雅图等少数城市地区，以电子信息、传媒、娱乐、生物医药等新产业引领的企业快速增长，而很多中西部地区的传统产业陷入长期低增长困境。由于上述增长的不平衡，美国中产阶级人口占比已经从高峰时的70%下降到50%。

如果未来20年中国的经济增长也是主要围绕几大都市圈展开的、新经济引领的经济增长，那么那些远离大都市圈的地区、那些与新经济关联不密切的传统服务业，恐怕也将迎来长期低增长的阶段。可以想象，有多少曾经繁荣的中小城市的传统服务业即将面对艰难的创新与转型！

传统产业的破茧新生

除了发展这些软产业，也应该更重视发展传统产业，尤其是制造业。无论是知识产业、信息产业、文化娱乐产业、新零售、新金融等行业的快速成长，还是互联网、人工智能、大数据、云计算等服务业的技术进步，虽然都压低了制造业在经济中的占比，但并不妨碍制造业的增长，而且这些软产业的发展还推动了制造业产值的提高。不仅如此，传统制造业，甚至传统农业和传统服务业都可以通过研发、设计、品牌、流量、体验等软价值创造获得新的成长空间。只要认清未来新需求的方

向，掌握用软价值创造新需求的创新和转型原理，未来经济发展的空间就将无限广阔。

以传统制造业为例，美国电气和电子工程师协会与IHS咨询公司的报告显示，20世纪80年代初，一辆轿车的电子系统只有5万行程序代码，而现在高端豪华汽车的电子系统有6 500万行程序代码，提升了近1 300倍。目前，汽车软件的价值仅占汽车总价的10%，而摩根士丹利估算，未来自动驾驶汽车60%的价值将源于软件。这样看来，未来的制造业还会有更多的价值体现在研发、设计、品牌等方面，就像奔驰汽车的前总设计师所说的："我们销售的不是汽车而是艺术品，只是碰巧它会跑。"同样，特斯拉销售的也不是"跑得快"，而是环保、时尚和智能化；可口可乐销售的也不是糖水，而是冰爽、时尚的感觉，以及与汉堡、薯条一起构成的某种文化和生活方式……

零售业从最初的"行商坐贾"，到以百货公司为主要形式的近代服务业，再到以仓储式超市、大卖场为代表的现代服务业，直到以亚马逊、淘宝和京东为代表的传统电商出现，极大地提升了人们获得商品的效率，网络零售整体的比例也在不断提升。国家统计局发布的数据显示，2019年网络零售额占全国社会消费品零售总额的25%，2020年上半年这一占比已经逼近30%。就在人们一度认为零售业的创新已经接近极限时，拼多多、电商直播、流量带货等新形式喷涌而出，物品的"获得"不再是人们享受零售服务的唯一或者主要目的，顾客的情感体验被放在最高位置——人们为了社交而购物，为了情感打动而购物，为了证明自己而购物……真正的新零售时代正在到来，零售业全面打开了新的服务和增长空间。商务部的数据显示，2020年上半年，中国电商直播超过1 000万场，活跃主播人数超过40万，观看人次超过500亿，上架商品数超过2 000万。

科学技术的进步和人们不断升级的需求把历史的车轮推到了今天，不管是传统农业、传统制造业，还是传统服务业，在基本物质需要已基

本满足的年代，如果不能再靠“练内功”、降成本来谋生存，那么其转型的方向和创新的方法本质上都是同一个问题，即如何创造更多软价值来满足人们的美好生活需要。

奔向新需求的广阔空间

在以软价值为主体的制造业方面，新的应用场景、新的需求空间正在被逐渐打开。面对5G时代的到来，很多受计划经济思想影响、做产业规划的人对5G的前景表示怀疑和困惑，因为他们规划和设计不出应用场景——这实在是杞人忧天，市场的力量自然会创造出应用场景，并创造出对自身的新需求，计划经济和产业规划从来就解决不了这些问题。回想一下，在2007年苹果公司推出智能手机的时候，谁能够想到智能手机和3G、4G技术会在若干年后催生微信、互联网约车、共享单车、短视频、线上会议、线上办公等应用场景？如今，5G、物联网、人工智能、创新药等一大批软价值驱动的新供给正在形成，以5G智能终端、智能交通工具等为载体的各种新应用场景、新需求即将大规模涌现，以软价值创造为主体的制造业将继续创造新的财富神话。

在信息软产业方面，大数据、云计算、社交网络、流媒体等行业未来的成长空间也不可限量。100年来，全球财富排行榜上位居前列的曾经是钢铁企业、汽车巨头、化工巨头、房地产企业，而现在大部分都是信息产业。以谷歌、脸书、阿里巴巴、腾讯为代表的信息产业巨头的软价值创造能力不减，拼多多、TikTok等依靠算法取胜的新型信息企业迅速崛起，这些企业创造价值的方式基本不消耗自然资源——其价值源于数据和算法，源自人们的创新思维，供给和需求的空间都是无限的。中国信息通信研究院发布的调查结果显示，2019年，我国数字经济规模达35.8万亿元，占GDP（国内生产总值）的比重达到36.2%。根据中国科技网和微热点大数据研究院发布的报告，到2025年，中国5G市场规模

可能达到1.1万亿元，占GDP的3.2%；到2030年，将产生800万个就业机会，实现2.9万亿元的经济价值。

在知识产业方面，教育培训、咨询智库、科技研发、会议论坛、出版传媒、知识付费等业态还会继续扩张。围绕着知识的不断创造、传播、应用，知识产业在几乎不消耗自然资源的前提下，同样用创造性思维满足人们丰富的精神需要。艾瑞咨询测算，中国视频会议市场规模将由2020年的161.5亿元上升至2023年的218.9亿元，云视频会议系统与硬件视频会议系统分别将实现24.8%与9.3%的复合增长率。摩根士丹利发表的职业教育专项研究报告指出，中国服务业的增长和制造业技能升级需求将推动职业教育市场的成长，预计2030年前，中国非正规的职业教育和培训市场每年将增长8%，规模预计从4 000亿元扩大到8 700亿元。奥纬咨询公布的数据显示，2019年中国K12教育培训行业市场规模已经突破8 000亿元，2017—2019年年均复合增长率达30%。[1] 中国的知识付费市场仍有相当大的增长潜力，2023年有望接近170亿元的规模。[2]

新需求的另外一个重要拓展领域是文化娱乐产业。除了传统的体育竞技、主题公园、电子娱乐，各种新娱乐产业层出不穷。美国作为世界公认的文化传媒产业大国，其电影、电视、音乐、文学和游戏等文化娱乐产品在2017年的产值就高达6万亿美元，占其GDP的31%，占世界文化娱乐产业产值的43%。与之相对应，2018年中国文化及相关产业增加值为4.12万亿元，仅占GDP的4.48%。考虑到前几年中国电影票房曾经以年均35%的速度增长，互联网用户规模达到8.5亿人，在线音乐、文学用户规模达4.32亿人，文化娱乐产业新需求创造空间似乎是无限敞开的，问题是我们用什么样的价值创造方法来开发和创造新的需求。

此外，在追求美好生活需要的年代，旅游、健康、养老、新零售、金融科技等各种高端服务业也有良好的发展前景。以新零售为例，在2020年新冠肺炎疫情冲击下，当传统零售业严重衰退的时候，各种以互联网平台、直播平台为代表的新零售却高速发展。它们不仅具有传统商

业的“商品可得性”的价值，而且比传统零售增加了更多便利性、快捷性，以及更好的体验、评价和互动功能，从而增加了零售业的软价值。

---

[1] 前瞻产业研究院：《中国K12教育行业市场前瞻与投资战略规划分析报告》。

[2] 头豹研究院：《2019年中国互联网知识付费行业概览》。

第二节
量子科技与软价值时代

2020年10月，中国最高决策层集体学习量子科技和量子理论。根据笔者2003年初步接触量子理论以及多年学习量子理论相关知识的体会，人们一旦接受了量子理论，对世界的认知就会跳出诞生于牛顿物理时期的哲学影响，思维模式会产生飞跃性变化。领导人和企业家如果理解了量子理论的基本原理，就会跳出传统思维框架。

物理学高飞，哲学与认识论停留在100年前

哲学和认识论往往建立在物理学等自然科学所揭示的物质运动规律的基础之上。“物理学—哲学—经济哲学—经济学”是推动经济学和价值理论发展的基本路线。

在牛顿物理学出现之前的几千年时间里，人们观察到潮汐定时涨落与月亮有着密切的关系，而且精确性堪比钟表：如果精确测量的话，月亮绕地球一周是24小时48分钟，潮汐的周期也是24小时48分钟。当时的人们不明白其中的缘故，只好用“月亮女神同时也掌管着潮汐”来解释。1687年，牛顿的《自然哲学的数学原理》出版，这部著作提出的万有引力学说精确地解释了潮汐现象——当月亮与这一片海水的距离最近时，月球对海水的引力达到最大，潮水也就达到最高点。

牛顿物理学强大的解释力对那个时期的生物学、生理学、心理学等都产生了巨大的影响。在那时的人们看来，经过牛顿物理学解释的世界，就像一只被设计好的钟表在精确地运行。牛顿物理学不仅定义了绝

对空间、绝对时间和绝对运动，同时也奠定了那个时代自然科学和社会科学研究的整个认识论基础——机械论、决定论和还原论。随着牛顿物理学大行其道，绝对时空、绝对运动与机械论、决定论、还原论的大厦也建筑得无比巍峨，不仅在物理学、化学、生理学和心理学中占据了支配地位，在历史学和经济学等领域中也有一席之地。

在牛顿以后的几百年时间里，物理学经历了狭义相对论、广义相对论、量子理论等阶段。相对论和量子理论将人类对世界的认知空间从牛顿理论的低速、宏观世界进一步拓展到高速和微观领域。1900年，普朗克提出了量子化概念，掀开了物理学发展新的一页，随后爱因斯坦于1905年提出狭义相对论，1915年提出广义相对论，1923年德布罗意提出物质波的思想，1926年玻恩提出波函数的概率解释，1926年薛定谔创立波动力学，1927年海森堡提出不确定性原理，1956年杨振宁和李政道合作提出弱相互作用中宇称不守恒，20世纪50年代平行世界理论被提出，直到20世纪70年代以后发展起来的“弦理论”和“超弦理论”，以及近几年的量子传输、量子通信、量子计算等，物理学发生了突飞猛进的变化，彻底改变了人们对世界的认识。

与物理学对人们认识论的拓展同步的是科学技术和生产力突飞猛进的发展，电能、热能、动能、光能、微观粒子裂变等运动形式的能量转换成为人类财富的来源，光波、声波、电磁波等成就了现代通信和空间探测技术；互联网世界超越了传统的语言、文字等主观价值载体，成为价值的典型代表形式。量子计算、量子传输、量子通信等技术已经开始进入实际应用阶段。

科学的进步和突破本应该同步带来哲学和认识论的变化。然而，由于近现代的学科分类越来越细，社会科学和自然科学隔行如隔山，很少有人能够像科学启蒙时代那样对各学科知识融会贯通。因此，20世纪以来的物理学突破并没有迅速传播到哲学、社会科学和经济学领域，更没有带来哲学、经济学理论上应有的突破。在经济学领域，几百年过去

了，人们还在沿用亚当·斯密、李嘉图、萨伊、马歇尔等的哲学认识论和经济学价值理论。

如图1.1所示，横轴上方那些为近代经济学奠定基础的价值理论经典著作，主要出现并完成于1890年之前的经典物理学时期。100多年过去了，财富的价值源泉都变了，人们对价值的认知能不变吗？

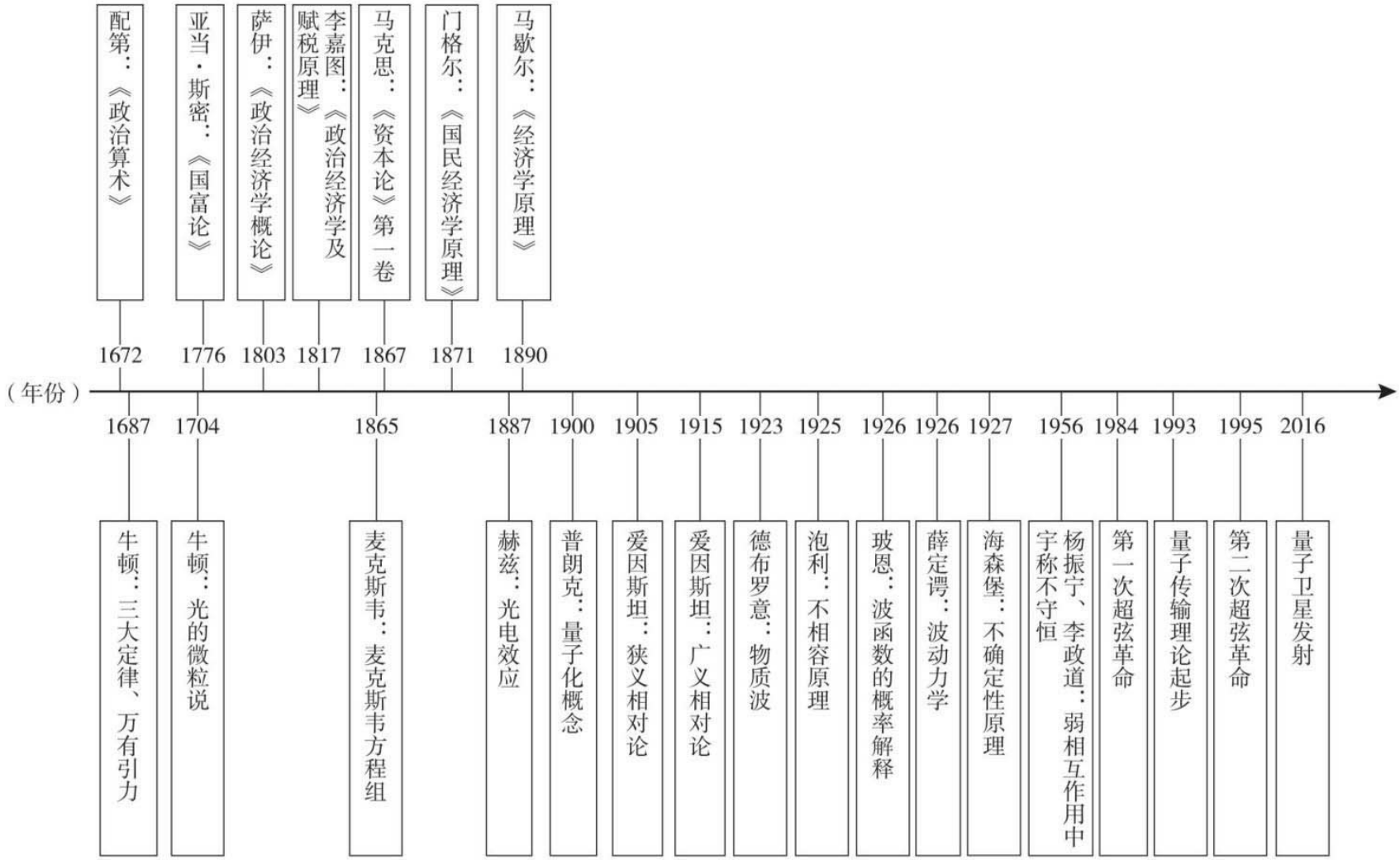

配第：《政治算术》
1672
牛顿：三大定律、万有引力
1687
亚当·斯密：《国富论》
1776
牛顿：光的微粒说
1704
萨伊：《政治经济学概论》
1803
李嘉图：《政治经济学及赋税原理》
1817
马克思：《资本论》第一卷
1867
麦克斯韦：麦克斯韦方程组
1865
门格尔：《国民经济学原理》
1871
马歇尔：《经济学原理》
1890
赫兹：光电效应
1887
普朗克：量子化概念
1900
爱因斯坦：狭义相对论
1905
爱因斯坦：广义相对论
1915
德布罗意：物质波
1923
泡利：不相容原理
1925
玻恩：波函数的概率解释
1926
薛定谔：波动力学
1926
海森堡：不确定性原理
1927
杨振宁、李政道：弱相互作用中宇称不守恒
1956
第一次超弦革命
1984
量子传输理论起步
1993
第二次超弦革命
1995
量子卫星发射
2016
（年份）

图1.1物理学的进展和经济学价值理论的停滞

价值的源泉变了，价值理论能不变吗

在经典物理学时期，人们主要通过对地球资源的加工来创造价值，传统价值论是符合当时的价值创造现象和规律的。在量子时代，价值创造的主要来源已经发生了天翻地覆的变化，地球资源在其中所占据的比重越来越小，人的创造性思维已经成为价值创造的主要来源，我们如果还抱着只能解释地球资源创造价值的传统理论不放，就如同刻舟求剑，最终只能在滔滔逝水前徒增迷惑。

在以软价值为主体的制造业中，在知识产业、信息产业、文化娱乐产业、高端服务业里，那些创造价值的人类的创造性思维属于微观高速运动的量子世界，因此更具有电子波动的抽象性、跳跃性、模糊性等特点，传统价值论中的生产函数、效用函数、供求关系函数在这些领域大部分是失效的。古老的经济学价值理论，包括劳动价值论、成本费用价值论、效用价值论、供求关系价值论等，虽然在物质产品制造领域依然有效，但是在大部分软价值创造领域已经成为新时代的理论枷锁，量子时代的经济哲学亟待进行一场新的革命，整个经济学都需要新的价值理论的支撑——这种新的价值理论，必须是在把握量子世界运动规律的前提下，尤其在量子时代新思维的基础上，才能建立起来。

以量子理论为认知基础的软价值理论认为：研发、创意、品牌、知识、信息、文艺作品等的价格都是相对的，而不是绝对的；软价值产品在不同的参照系中有不同的定价；软价值不是客观存在的，而是受到人们主观认知的影响；软价值是不守恒的；软价值的变化是非连续的、因果可逆的；软价值不是一个点，而是一个域。

相对性与参照系定律

与牛顿物质世界的绝对时间、绝对空间不同，软价值是相对的。在以牛顿物理学为认知基础的传统价值论中，一辆汽车的价值是绝对的，如果中国市场和美国市场之间存在差价，那么这主要是由税负和经销商的竞争程度不同造成的；而在以量子理论为认知基础的软价值世界中，一件商品的价值是相对的，在不同的“参照系”中有完全不同的价值，比如京剧在中国是国粹，但在欧洲可能难以得到欣赏。同样一个上市公司，在中国香港股市是一个股价，在中国A股市场则是另外一个价格，因为这两个参照系的汇率、利率、风险溢价等参数都不一样。

主观性与群体认知定律

在牛顿物质世界中，价值是产品的客观内在价值；而在软价值世界中则不同，软价值不是纯客观的，主体和客体之间有很强的主观性，软价值的变化在很大程度上是由群体性认知决定的。如同测量一个微观粒子的质量，不同的人测量得到的结果很可能不一样，同一个人今天测量和明天测量得到的结果也有可能不一样，因为测量结果受到测量者的影响，而测量者自身的能量不一样。研发、创意、品牌、知识、信息、文学作品的价值，既取决于产品的客观方面，也取决于人们的群体性认知。

软价值不守恒定律

物质产品的价值是守恒的，如果一件物质产品的价值被创造出来，则一定有等量的原材料、资金或劳动等要素投入；如果一件物质产品被消费掉，那么它的价值也会随之消失；如果一件物品的所有权从A转移到B，那么它的价值也随着A转移到B。

然而，在软价值的世界中，一个研发创意所创造的价值是不能用消耗多少脑细胞或脑电波来衡量的，也没有对应的成本投入；同一件产品的价值经常会因为消费者的主观认知（体验）的波动而增加或减少；软

价值是不守恒的，就像越多的人欣赏、评价和传播凡·高的画作，凡·高的作品价值就越高；一部音乐作品、一个网络游戏、一个品牌，不会因为有新消费、新人欣赏而减少或引发所有权的转移，因此很多软价值并不是专享的，而是可以共享的。

软价值变化的非连续性定律

在牛顿物质世界，变化是连续的，商品的价值创造自然也是连续的、确定的，就像工厂里的流水线，只要配备适当的设备、人力，提供充足的电力和原材料，流水线就能源源不断地生产出产品。因此，在物质世界中，产品的价值是相对稳定的，即便是受到供求关系的影响，其价格变化大多也是连续的。

在量子世界，假设量子的等级就像一个个台阶，那么一个人的身体要么站在这个台阶上，要么站在那个台阶上，不可能双脚同时站在两个台阶中间。量子的运动也是跳跃性的，从这个量级到那个量级的变化也是不连续的、跳跃性的。以人类创造性思维为物质基础的软价值，其变化也是非连续的、跳跃性的。比如创作，有灵感时，人们很快就能画一幅画，写一篇小说，创作一个剧本；没有灵感时，连续几个月也创作不出来。一项科学发现的到来，可能是妙手偶得，毫不费力，也可能是踏破铁鞋，难觅踪迹。同样是殚精竭虑拍出来的电影，可能会成为全球影迷追捧的爆品，也可能出乎意料地变成“票房毒药”。就像量子“跃迁”现象，微观粒子只有吸收了特定的能量才能跃迁到更高的能级，然而这个特定能量是多少，在软价值的世界中却很难测定。

软价值“域”定律：不是一个点，而是一个域

在“硬产品”的世界中，价值虽然可以沿着某条趋势曲线变化，但是在特定的时点，价值是一个确定的价格。而在软价值世界中，价值不再是确定的趋势线或点，而是一个个只能按照概率来把握的价值“域”，即

软价值可能在一个“域”内波动，停留在某个点的情况只是一个概率。

比如，这个创意、这幅画、这首诗歌、这只股票值多少钱？它只是在一个价值“域”中运动，价格可能是发散的，也可能是收敛的。若能判断软价值波动的区间、运动方向，就可以判断它停留在某个价格的概率。

软价值时代：爬行动物进化出翅膀，飞向天空

不同时代的财富创造有着不同的稀缺要素。在农业时代，土地是价值创造中最主要的稀缺资源，因此，土地拥有者成为财富分配的主导者。在商业时代，航海能力和商业通道成为价值创造中的稀缺资源，因此，那些垄断了贸易航线的国家，例如葡萄牙、西班牙，一时富甲天下。在工业时代早期，资本是价值创造中的稀缺资源，因此，那些最早完成资本原始积累的群体成为社会财富的主要拥有者。当资本过剩而先进技术、管理能力成为稀缺资源时，掌握技术、管理能力的知识精英开始掌握价值创造和财富分配话语权……在如今的软价值时代，什么才是决定财富流向的核心要素和稀缺资源呢？

农业的特定生产组织模式是农田和村庄，“日出而作，日落而息”，因而中国的农业文明时代有以村庄为中心的传统社会管理模式。工业的特定组织模式是厂房、生产线，需要固定工作时间和场所，以及与大规模生产、销售、服务相配套的社会组织模式，因此近代工业文明也促成了以城市为中心的社会管理模式。

与传统农业、传统工业和服务业不同，从事软价值创造的人不仅不需要固定的工作场所或固定的工作时间，甚至也不需要单一的就业岗位，对于这些研发、创意、设计人员而言，能否产生有效创意和精品设计，取决于是否适合自身特点，组织模式是否有利于激发创造性思维的个性化“生产”，是否拥有更多的自由安排和更少的外在工作束缚。

当然，不同的行业也存在不同的特点。大学教授可以选择在上课的时候才去学校。作家可以选择晚上写稿，白天休息。演员可以拍完一部戏之后休整很长一段时间。设计师可以通过看似毫无目的的漫游、与无关的人聊天等方式，寻找灵感，启发思维。从事艺术创作的人只需按进度提交作品，并不是必须固定在某一场所、某一城市。软件开发人员虽然也有固定办公场所和办公时间，但其意义只限于团队成员间必要的交流与协作，随着互联网和包括视频在内的通信技术的发展，很多团队交流与协作也由“线下”移到了“线上”。

软价值时代，各行各业的自由职业者越来越多。比如，中国的几百万个活跃网店的店主不仅从事着富有弹性和个性化的工作，而且带动直接相关的就业机会上千万个。统计表明，美国有近6 000万名自由职业者，占劳动力总数的36%。

除了工作和“生产”模式的变化，软价值时代人们的工作身份也不再单一：各个行业的知识专家经常在正常工作之外从事演讲、咨询、顾问等工作；越来越多的技术专家在从事研究工作的同时，也运用其技术成果开展实业经营。在软价值创造的相关领域，越来越多的就业者拥有多重身份特征。比如，杰克·多西，天使投资人/软件专家/人像摄影师；理查德·塞勒，行为经济学家/基金经理/奥巴马竞选智囊团成员/电影演员/专栏作家。

这种多重职业身份的就业模式，无疑可以最大限度地发挥每个人的软价值创造能力。对此，国务院2020年专门出台相关文件，鼓励灵活就业，支持多重就业身份。深圳等地区也推出了“双聘制”等模式，吸引在其他单位任职的专家每年分出一定时间来深圳工作，并给予其丰厚的待遇。

如果一个生物体的细胞发生了变化，这个生物体会怎样呢？如果社会的微观组织变化了，那么未来的社会组织模式会发生什么样的变化呢？软价值创造除了带来企业组织变革，也通过就业和生活方式的变化

来影响社会组织模式。

工业革命一旦把人们从农村带到城市生活，人们恐怕就再也难以回到并适应过去的生活了。就像鱼类从海洋爬上陆地，演化成爬行动物，它们就不再是鱼类了。软价值创造带给人类生活方式和社会组织模式的变化，就像爬行动物进化出翅膀、飞向天空。

第三节

软价值创造新需求的五大法则

物质产品的制造是用物理、化学的方法来加工自然资源和原材料，而软价值的创造是用人们的创造性思维创造财富，用软价值创造新需求，关键在于五种方法：提高研发创意的有效性、创造和经营流量、改善客户体验、创新商业模式，以及围绕以上经营活动的组织变革（见图1.2）。

让有效研发创意创造新需求

与物质产品的劳动时间和物质材料大部分的有效投入不一样，由于人类创造性思维运动的不确定性，创造软价值投入的大量劳动和资源投入可能都是无效投入，只有少数的投入才能算作有效投入。比如大部分歌曲或文学作品的创作都不能产生价值，只有少量歌曲和文学作品才具有商业价值；在投入大量资金开发出数不清的不成功游戏之后，才会出现少量类似于“王者荣耀”这样的爆款游戏。

图1.2软价值创造新需求的五种方法

因此，凡是从硬价值制造向软价值创造转型的企业，都必须做好一个最重要的观念转变——接受无效投入。只有在接受无效投入的前提下，才谈得上如何提高研发和创意的有效性，以及如何产生“有效研创”。

第一，要把研发当成风险投资项目，用项目管理的思路管理研发。把研发当项目，研发就不再是成本部门和服务部门，而是创造价值的主体部门；一个研发项目的立项，就是一项风险投资的开始；作为项目的研发，不再是为生产服务，而是生产人员要进入研发项目组，为研发服务；不仅是生产人员进入研发项目组，研发项目小组中还必须有销售、

运营、财务、客服等人员，相关的激励机制也要配合上。只要是决策部门经过论证许可的研发项目，各条线都必须全力支持，成功就给予巨大的激励，失败也要坦然接受。从IBM到谷歌、华为，凡是按照这样的理念进行产品开发的公司，不仅永远都走在产品创新的前列，而且研发的成功率远远高于其他公司，研发成为价值创造的主要力量。

第二，有效研发创意通常离不开灵魂人物的“理想黑体”作用。物理学中的“理想黑体”是先吸收所有照射它表面的电磁辐射，并将这些辐射转化为热辐射；软价值的创造也是在灵魂人物与参照系人群的互动、循环过程中发生的。科技型企业中的理想黑体可能是乔布斯、马斯克这样的人，电影产业中的可能是斯皮尔伯格或者汤姆·克鲁斯这样的导演或演员，体育运动中的可能是C罗或者贝克汉姆这样的大牌球星，而金融投资中的可能是某位明星基金经理。

第三，有效研发创意离不开各种软资源。如同农业需要土地，制造业需要原材料一样，软价值的创造也需要不同的软资源。所谓“软资源”，是指在软价值创造过程中使用和积累起来的非实物资源，除了传统的人才、科学成果、技术专利、资金之外，还包括：知识产业的经典著作、文献档案、传播模式、影响力；文化娱乐产业的IP（知识产权）积累、明星、院线、体育俱乐部、赛事、口碑评论；信息产业的大数据、算法、互联网平台、社交网络；服务业的品牌、商业模式；金融业的信用、国际货币发行权、金融定价权等。比如，年轻人都爱看漫威的超级英雄电影，斯坦·李在创造“蜘蛛侠”“钢铁侠”“绿巨人”“X战警”这些前所未有的超级英雄形象时，依靠的是天马行空的想象力、北欧神话等艺术资源，以及一些科学知识，如今这些软资源的价值甚至超过了矿山、高炉和生产线。同样，J. K.罗琳创作哈利·波特的故事，很多灵感和素材都源自《圣经》、希腊神话等西方文艺素材；麦肯锡公司在提供咨询服务时，依赖的是波士顿矩阵、价值链等分析工具；华尔街的金融从业者从事金融产品交易，凭借的是信息、资本和风险承担能力；谷歌、字节跳动等公司，靠的是程序、算法和数据……所有这些不同于土地、

矿藏的宝贵资源，都是产生有效研创所必需的软资源。

第四，有效研发创意必须有激发创造性思维的特定环境。凡·高在创作时充满了激情，其创作的精神状态非常人所能理解；中国古代诗人李白要在醉酒的情况下才能创作更好的诗歌作品；谷歌为了激发有效研创，把办公室设计成让程序员感觉最舒适的样子；北京的798艺术空间必须营造出有充分的艺术感的氛围，才能激发艺术家的灵感。

第五，有效研发创意先要找准软价值创造所处的参照系和共振群体。普通制造业产品具有普遍适用性，比如一辆汽车在中国能开，放到美国也一定能开。但是软产品不一样，比如文化产品、信息产品、知识产品、金融产品等，放在这个参照系里有很大价值，在另一个参照系里面可能就没有那么大的价值。要确保研发和创意的有效性，关键在于找准参照系，换句话说，就是能够引发共振群体的“神经元同步放电”。

最后，不同的行业还有不同的提高有效研发创意的办法，比如，选择好创意方向，分段创新、合理投入资源，多线布局、放大有效创意，打造精品软产品，等等。

引入流量思维，创造新需求

对传统产品而言，流量并不是销量，但是流量可以转换成销量。人们选择在大街上开店，就是要转换大街上的人流；选择在机场或购物中心开店，就是要转换机场或购物中心的流量；选择到中央电视台做广告，就是要转换央视的观众流量；选择到互联网做广告、做电商或做直播，就是要转换互联网的流量。

对于大部分普通农产品和制造业产品而言，人们的需求变化不大，市场相对稳定，因此销售的关键首先是获得流量，其次才是提高流量转换效率。但是软价值产品不一样，人们可以看某部电影或某本书，也可

以不看，所以当一部电影拍摄完成以后，它的价值创造过程才刚刚开始。如果仅仅是获得流量，不能创造出认知群体，那么对这部电影的需求就不存在，所以创造认知群体、提高流量转换效率变得更加重要。

对于农产品和制造业产品而言，资源和人工等供给成本对其价值的影响较大。但是软价值产品不同，由于以不确定的人类创造性思维作为价值源泉，软价值产品被创造出来以后甚至可以接近零成本、无限供给，比如一部小说在创作完成后，完全可以几乎无成本地在互联网上流传，然而观众、用户、玩家的时间和注意力却是有限的，因而软价值创造更多受到需求方的影响。经营流量可以直接创造价值，创造新需求。

总之，对于传统制造业产品而言，流量可以转换成销量。而对于软价值产品而言，流量就是价值——点击量、播放量、浏览量、观看量、注册数量等流量越大，这些网站、软件、游戏和影视作品的价值就越大。那么软价值产品如何获得流量、创造认知群体、提高流量转换效率、改善客户体验呢？

引领生活方式，创造新需求

软价值的变化不仅仅来自产品本身，还在于人们对这种产品的认知变化，这就是体验的软价值。同样一件消费品、知识产品、信息产品或文化娱乐产品，有时候即使产品本身没有任何变化，由于社会风尚和社会潮流的变化，这件产品带给人们的体验也会有巨大的变化。

比如，有些消费品、文化艺术品会因为社会潮流的变化而过时，带给人们的体验越来越差；也有些产品在没有任何改进的前提下，带给人们的体验价值却大幅提升。比如，画家凡·高一生创作了千余幅作品，但生前只以400法郎的价格卖出过一幅画。他死后，作品被重新认识，至少9幅凡·高的画以超过3 500万美元的价格成交。同样的画作，价值差异如此之大，变化的绝不是那些画本身，也不是流量，而是由社会风尚

造成的群体性认知或体验的变化。能欣赏凡·高的画，成为一种时尚生活方式的体现；懂不懂凡·高的画，理解不理解凡·高的画的价值，成为一种衡量艺术修养高低、体现艺术人生的标准。

因此，为了改善体验，创造更大的体验价值，企业不仅要通过传统的方式来提高客户服务水平，改善客户体验，更要通过重视名家鉴赏、大众点评来提升人们对产品和服务的体验。比如，书评、影评或名家背书，本身不仅会影响消费者，而且这些评论、延伸解读甚至电影幕后主角的故事跟产品本身一样，都是能引起观众的情感共鸣、提高消费者体验的消费对象。

当然最高级别的体验价值创造还可以创造或引领某种生活方式。苹果手机能够创造一种全新的生活方式体验，因此可以带来巨大的新需求。如果有源源不断的新产品能够引领某种生活方式，就能够持续创造新需求。

比如，可口可乐不仅能带给人们独特的体验，更重要的是它引领和代表了一种生活方式。如果一个人在美国快餐店买了一个汉堡或比萨，却没有可口可乐，那简直是无法想象的。而通过创造圣诞老人的形象来创新消费场景，也是可口可乐的一次成功尝试。今天，一身红衣、头戴红帽、留着大胡子的圣诞老人形象已经深入人心，但很少有人知道这个形象是在20世纪30年代由可口可乐公司创造的，以引领生活方式，创新消费场景，从而打开了冬季市场。

原来，在西方流传的圣诞老人（圣尼古拉）并没有固定的形象，也有画家将他画成一个穿着绿袍子的老者，因为人们认为他有着使人永葆青春的魔力。后来，尽管圣诞老人穿红衣已经逐渐约定俗成，但是一直没有一个最为大众认可的圣诞老人形象。1929—1930年，大萧条中的可口可乐提出“口渴没有季节”的营销创意，专门邀请画家海顿·珊布创作了现在为人们所熟悉的圣诞老人形象，并配合一系列圣诞老人在圣诞节背景下畅饮可口可乐的画面，甚至还有从冰箱里偷拿可乐被孩子们发现

的欢乐场面，很好地激发起了人们在圣诞节饮用可口可乐的需求。从此以后，可口可乐在冬天的销售额暴增，冬天再也不是消费淡季。因此，可口可乐的圣诞老人案例，成为引领生活方式、创新消费场景、提升体验价值的经典案例。

其实，不仅是可口可乐，任何产品的购买行为背后都是一种生活方式的选择。成功的产品不仅能够带给消费者良好的体验，有唤起感情共鸣的能力，而且一定能够成为某种生活方式的代表。

创新商业模式，创造新需求

普通农产品、制造业和服务业产品大部分是专享的，比如一个面包只能一个人吃，一件衣服在某个时间只能穿在一个人身上，一次服务在特定的时间、空间也只能针对一位消费者。因此，普通农产品、制造业和服务业产品的价值实现过程通常都只有卖产品这一条路。而软价值则不同，研发、设计、品牌、知识、信息、艺术品等软价值大部分都是可以同时共享的，一个人的使用并不会减少其他人同时使用的可能性。正因为如此，软价值的实现主要并不依赖产品交易，而往往是通过弯曲的路径来实现更大的价值。

“阳光免费，星光收费”的流量变现模式

微信已经成了数亿人每天都离不开的社交工具软件，当我们享受微信带来的人际沟通、信息传播等诸多便利时，微信并没有向我们收费。很多传统的互联网门户网站以及谷歌、百度、微博、抖音等软价值企业也一样，它们为上亿的消费者提供服务，却不收取服务费，而是通过其他弯曲的路径实现价值，这种价值实现方式被称为“阳光免费，星光收费”。有人把上述这种价值实现路径概括为“先用免费服务获得流量，再把流量进行变现”。这是最常见的软价值实现方式之一。

多元产品的立体化价值实现

比如，J. K.罗琳在她畅销全球的系列小说中创造了哈利·波特这个人物形象和一个神奇的魔法世界，即使她只收取创造的软价值中的版税，其数额也是很惊人的，据说有数亿英镑；当《哈利·波特》被制作成电影时，又创造了几十亿美元的票房收入，在《哈利·波特》作为环球影城的一部分被开发成电子游戏以及被制成与哈利·波特魔法世界相关的各种玩具和产品之后，各种弯曲路径实现的软价值总规模就超过千亿美元。

先有公共价值，后有赢利模式

软价值的价值创造和价值实现在时间上通常是不对称的，一般是先有公众价值，后有赢利模式。软价值的创造者在开始的时候往往并没有想好具体的商业模式，而经常是发现了解决某个亟待解决的社会问题的新方法，或沿着研发和创意的兴趣与爱好而研究出某种新发明或新发现，至于这些新发明、新发现形成的产品或服务是否有人愿意付费，或少量的付费能否覆盖成本，一开始并不重要。只要能打造出社会公众价值，早晚就会出现各种不同路径的赢利模式。如果一个产品或服务能推广到几万人使用，创造几万人的公共价值，则这个企业的价值可能就值几百万、上千万美元；如果能解决几百万人的问题，创造几百万人的公共价值，则这个企业或许就价值数十亿美元；如果能够创造几亿人的公共价值，则这个企业的资本市场市值就像阿里巴巴、腾讯、谷歌一样，价值千亿、万亿美元。

以资本市场市值为主的价值实现

如果只有社会公众价值而没有赢利模式，只能暂时提供免费服务，或虽有少量付费收入但仍然长期亏损，那么怎么解决持续投入的问题呢？答案是依靠风险资本或私募股权投资，依托资本市场。因此，软价

值的价值创造和价值实现通常都离不开资本市场。对于一个传统的制造业企业而言，它的价值主体可能是实体的部分。而对于大部分软价值企业而言，资本市场价值才是它的价值主体，而其实体部分如办公场所、办公设备都不是价值主体。不仅如此，软价值企业的估值往往摆脱了传统的收入、成本、利润等财务指标。比如，特斯拉在2015年年销售汽车才10万辆、公司财务仍处于亏损状态的时候，其市值就达到500亿美元；2020年，特斯拉的汽车销量也不过几十万辆，但其市值已经超过了3 000亿美元，成为全球市值最高的汽车公司之一。

深化组织变革，创造新需求

农业的价值创造源自人们对动物和植物的繁殖和生长规律的认知，工业的价值创造源自人们对物质运动规律的认知，并用各种物理或化学的方法加工自然资源。而软价值创造则完全不同，其价值源自人类的创造性思维。正是人类思维创造的瞬时性、偶然性和不确定性，决定了软价值创造所需的人才团队、“生产”组织模式、激励机制与传统农业和工业有根本的不同。

软价值创造必须有相应的人才和团队，这是制约很多传统产业转型的关键问题。对于那些高科技产业、高知识含量的企业，向这样的方向改造团队不是问题。对于很多传统企业而言，其90%的员工都是没有受过高等教育的制造环节和简单服务环节人员，这样的人力资源结构如何能使企业转向软价值创造呢？如果不能彻底改造团队的整体人才结构，那至少要改变管理团队、研发设计团队、品牌和营销团队的人才结构，并在这些团队中“种植”软价值创造的“基因”。

首先，企业的管理团队能够掌握软价值创新方向和转型方法，切换思维模式。林肯说：如果我们手中只有一个工具——锤子，那么我们看什么都像钉子。新时期创新成功的关键并不是要管理团队放下手中

的“锤子”，而是用另一只手拿起“软价值创造新需求”的新工具，换一个维度思考问题：传统的流程管理、财务管理、销售渠道管理依然重要，新的管理维度是如何提高研发创意的有效性，如何进行流量转换、扩大产品的认知群体，如何创新生活方式、提升消费者的体验，如何尝试价值实现的新路径、创新商业模式。

其次，要推动软价值创造新需求所需要的组织模式变革。比如，如果不再按照固定工作时间、固定场所、固定流程那样的组织模式来管理企业的研发设计团队，那应该用什么样的更有弹性的创造和创作模式？按照“一切销售问题都是流量转换、扩大认知群体创造软价值”的理念，应该怎样改革营销部门？告别传统的“宣传”思维，如何把传统的客户服务部门转换成体验价值部门的创造者？除了在知识产业、文化娱乐、信息产业出现的“小前台+大中台”“大后台支持小团队作战”等各种新管理模式，甚至连制造业也出现了“人单合一”“创客模式+中后台”等新的组织管理模式。2020年新冠肺炎疫情期间，在传统现场办公的组织管理模式受到严重冲击甚至停产停工的情况下，很多科技企业、知识企业、信息企业、文化娱乐企业、金融企业连续几个月实行在家办公或线上办公的模式，运行效率似乎不仅没有降低，甚至还有所提高。本书将在后面不同章节探讨这些新组织模式。

最后，要围绕软价值创造新需求构建新的激励和考核机制。过多的流程管理会降低人的创造性，过于严格的激励和惩罚有时候也会增加员工压力而降低创造性，只有激发人的内在动机，才能提高研发、创意、品牌、流量、体验等软价值创造能力，并成功创造新需求。正因为如此，以激发内在动机为出发点的OKR正在风靡全球，从美国的谷歌、微软到中国的华为、字节跳动、美的集团，都抛弃了传统KPI（关键业绩指标），采用OKR。OKR的考核激励原理对各行各业都有启示和借鉴意义。

02
擦亮制造业的招牌

为什么在深入了解研发创意的价值后，很多传统制造业企业仍不愿意在研发设计方面投入更多？

所有的销售都是流量转换，对软价值制造业产品而言，怎样才能创造和扩大认知群体，提高流量转换效率？

每一次购买行为都是一种生活方式的选择，该如何改善客户体验、引领和创新生活方式，创造新需求？

物联网时代，当越来越多的硬件成为流量的入口时，制造业会衍生出哪些新的商业模式？

也许30年前的华为、海尔集团、美的集团跟普通制造业的人才结构、管理模式、激励机制差别不大，但是现在已经是天壤之别。华为的人才基因已经彻底改变，产品开发导入了IPD战略；海尔的组织已经从“人单合一”衍化为“创客模式”；美的集团的考核激励也从传统KPI考核转型为OKR。

第一节

让有效研发创意创造新需求

今天，没有人把苹果公司当作从属于富士康的生产服务业，相反，富士康是苹果公司的代工企业。在越来越多的领域，我们不能把研发、设计和品牌部门当成制造业的附属部门，恰恰相反，制造环节才是那些从事研发、设计、品牌的附属部门。

研发用各种科学原理和无数次试验，决定了制造业产品用什么材料、什么样的生产工艺，创造何种物理功能；设计用最适合人体工程学和使用心理学的产品形态，为消费者带来舒适、轻松、愉快的使用体验；品牌降低了消费者的选择成本和社会监督成本，同时让产品具备了时尚、尊贵、与众不同等人性化特质，为消费者彰显个性、满足社交需求提供支持。

研发、设计、品牌已经创造出了软价值，而制造环节只是把这些软价值按照要求呈现出来。如果我们的制造业只包含生产环节，最多加上销售和售后服务环节，那么制造业本身所创造的价值是很低的。只有那些拥有高水平的研发部门、前沿的设计部门、强大的品牌部门的制造商，才能持续创造软价值。如果研发、设计、品牌等软价值占比超过50%，那么这家制造企业就是软价值制造企业。

然而，即便深刻了解并高度重视研发、设计和品牌的价值，很多传统制造业企业仍然不愿意在研发、设计、品牌方面投入更多，因为研发就像风险投资，不可能像生产环节一样，一分投入对应一分产出，大量研发、设计和品牌打造失败的案例让制造业企业家望而却步。

然而，为什么苹果、华为等在研发方面，特斯拉、耐克在设计方

面，可口可乐、雀巢在品牌打造方面，似乎具备特殊的能力呢？新时期，传统制造业要实现真正的战略转型，就必须掌握减少无效投入、提高有效投入的各种规律。

借鉴IPD思维，走市场化、项目化、集成化的研发道路

华为在研究开发最初的C&C08交换机时，也和现在的很多企业一样，领导拍板，全部研发人员投入“会战”。由于任正非先生的敏锐市场判断力和卓越领导力，大部分拍板“会战”都取得了成功，但也有些产品研发出现了决策风险。例如在小灵通产品的开发上，华为就错过了一个上百亿元的市场，甚至阶段性危及公司的生存发展。为了摆脱这种传统研发模式的不确定性，任正非先生力排众议，花费巨资引入IBM的咨询团队对华为进行了IPD变革。从此，华为的研发走上了市场化、项目化、集成化的道路，它再也不用为研发方向、研发进度、产研衔接这些问题烦恼。如今华为不但在5G技术研发方面领先全球，华为云、华为手机、华为电视、华为平板电脑、华为手表等新产品也都取得了成功。

如今，类似20年前华为公司研发的领导决策模式或“会战”模式仍然在中国制造业广为流行，这样的传统决策模式显然并不能帮助企业形成持续的产品创新能力。不仅如此，将研发部门当作服务部门、成本中心，不但不能激发研究人员的积极性和创造性，而且会导致产品开发闭门造车、失败率高；与生产、财务、供应链、客服等部门的配合脱节，将导致产品交付问题、脱离市场需求问题、客户体验变差问题等。

那么IPD模式与传统研发管理模式的主要区别有哪些？简单说就是市场化、项目化、集成化。

市场化的产品开发，要给那些有创意的人员充分表现的舞台和资源，谁想干什么都可以提出来，只要能用市场前景说服老板或者立项审查委员会，就能获得“风险投资”，并由企业提供各种创业的资源和中后

台支持。例如，华为的手机项目就是余承东在多次被否定之后，依然坚持用市场前景说服任正非，最终获得了全公司的支持。只有市场化的产品研发，才能不断突破领导决策的“能力圈”和研发部门的“天花板”，不断提高研发投入的有效性。

项目化的产品研发，就是将产品研发从一开始就作为潜在的利润增长点来进行管理，它将不再作为成本中心，而是要为将来的盈利做好规划，包括财务、生产、供应链等方面，都要进行模拟的考核和预算，在项目成熟的时候可以直接转化注册成独立的法人单位。海尔的创客模式也是这样的管理思路。海尔孵化的雷神科技、咕咚手持洗衣机、小智音箱等产品，都是由海尔内部的“创客”首先提出创意，通过评审后进行项目式管理和推进，由海尔提供供应链、生产管理、质量控制、售后服务，开放软硬件和平台接口、技术开发包，一直到风投机构的介绍和引入等一系列的支持和服务，最终这些产品都取得了研发的成功。

所谓“集成化的产品开发”，就是用市场化和项目研发来整合各部门资源。在IPD战略下，研发不再是一个单打独斗的部门，而是将研发、生产、财务、供应链、客服等部门整合进入研发团队和研发过程，把将来生产、销售、客户体验等所有阶段可能出现的问题，都尽量在研发阶段提出来并解决，以此来提升研发投入的有效性。

制造业研发设计需要灵魂人物

每一款经典制造业产品的研发、设计，背后都有一个或几个灵魂人物。灵魂人物作为产品的创始人和设计者，把各种创意、设计技术和个人的追求、情感都赋予产品之中，并通过产品与客户体验形成互动。

最著名的例子当然是乔布斯：从最初的Apple Ⅱ计算机、麦金塔个人电脑，到后来的iPod（音乐播放器）、苹果手机、平板电脑，每一个产品都与乔布斯跌宕起伏的创业经历相联系，苹果手机臻于极致的开发

过程，倾注着乔布斯的所有情感甚至生命。与之类似的还有与马斯克的名字紧紧相连的特斯拉电动汽车，英特尔与安迪·格鲁夫，优衣库与柳井正，等等。

当然，成功产品的灵魂人物并不限于企业的创始人，也可以是科学家、工程师、设计师甚至是形象代言人等。例如，通用汽车设计师哈利·厄尔就是通用汽车的灵魂人物。苹果公司除了乔布斯之外，乔纳森·伊夫也担纲了一部分灵魂人物的角色。在苹果首席设计师兼资深副总裁的岗位上，伊夫深度参与了从iMac（苹果一体机）到iPod、iPhone和iPad等诸多成功产品的设计工作，他曾经被乔布斯视为“在苹果公司的精神伙伴”。而特斯拉也有一个这样的“站在马斯克背后的男人”，他就是首席设计师弗朗兹·冯·霍尔兹豪森，他的理念是“应该是设计师的热情和追求，那种希望为人类创造更加美好未来的热情和追求，来决定未来汽车的样子……”在这一理念的引导下，他成功设计出了特斯拉的Model S车型，为特斯拉的成功奠定了基础。而说到耐克运动鞋的成功，其形象代言人迈克尔·乔丹的贡献恐怕不小于任何一个设计师和工程师。

近年来，一些中国的企业家也正在自觉或者不自觉地成为企业软价值创造中的灵魂人物，如海尔集团的张瑞敏、华为集团的创始人任正非、小米公司的创始人雷军、格力电器的掌舵者董明珠等，他们的形象、性格、经历已经与其企业和产品融为一体。

为什么软价值时代的制造业需要这样的灵魂人物呢？因为软价值时代制造业的核心竞争力在于满足消费者精神需要的能力。这种能力的本质是人与人的交流，而产品只是一个软价值的载体和交流媒介。唯有那些迫切需要通过产品满足用户诉求，倾听用户体验，并从这样的交流中感受成功和人生价值的人，才能带领团队完成这样的软价值创造。

这些企业创始人、设计师、形象代言人都怀有梦想和为了梦想而奋斗的神奇力量，并且通过发明产品、完成优异的设计以及形象代言，把他们的梦想变成产品，让产品承载着他们的梦想和人格化特征去满足消

费者，并在感受消费者的愉悦体验中得到人生价值的升华。

例如，哈利·厄尔让汽车摆脱了黑色方盒子的传统面孔，赋予它们更多色彩、内外装饰和独特的车型，使汽车成为表达消费者个性的载体；乔布斯和伊夫给苹果的产品赋予了唯美、简洁的人格特征，培养甚至纵容了苹果产品的消费者的审美优越感；霍尔兹豪森成功地将为人类创造更加美好未来的热情和追求表达了出来，让那些有同样梦想的人见到特斯拉汽车时便产生共鸣；乔丹则将他成为篮球巨星的过程与耐克篮球鞋紧紧联系在一起，将观众对一位既有天赋又勤奋的篮球运动员的敬佩和热爱投射到耐克球鞋上，这才将耐克从名不见经传的小厂商催生成可以与阿迪达斯比肩的顶级运动品牌。

设计师和工程师同样重要

很多制造业企业都存在研发和设计部门围绕重要性和资源分配的竞争。在工业社会早期，在研发和设计之间，人们通常更重视研发，因为研发创造了这些产品的物理功能。到工业社会后期，随着人们越来越重视使用产品的感受，产品的设计也变得越来越重要。具体到某一个企业而言，可能因不同的发展阶段而有所侧重，但是在整个制造业软价值的生成过程中，至少要贯彻一个理念——设计师和工程师同样重要。

一方面，在消费品领域，设计师至少与工程师同样重要，因为人们消费的不仅仅是商品的物理功能，还有其便捷性、易用性，以及满足人的感情需要的功能，而这些只有通过设计才能满足。我们经常可以看到一种现象，就是市场上最受欢迎的产品往往并不是技术最先进的，而是在设计上运用了一些巧思，更能激发消费者情感共鸣的产品。另一方面，那些具备很强的“工程师”基因或者被“技术宅”主导的企业开发的产品，往往会因为单纯追求技术指标而被消费者抛弃。

作为手机产品的最早发明者，摩托罗拉曾经风光一时，这家公司非

常重视技术，是一家典型的具备工程师基因的跨国公司。摩托罗拉常常看不上诺基亚和三星的做法——“它们换一个机壳或者颜色就算一款新手机？”被谷歌收购以后，一位摩托罗拉工程师说出了自身的局限：“摩托罗拉的理念完全是以产品为导向的，看重技术的精益求精、工艺的耐用性。而诺基亚成功的关键是以市场需求为重，认为手机是快速消费品，因此不断推出外形设计小巧便携、操作简便易用的产品。”

1997年，乔布斯回归苹果公司后，大胆起用新锐设计师乔纳森·伊夫，从此个人电脑将CRT（阴极射线管）显示器和机箱融为一体，配以半透明外壳，带来了惊人的视觉效果，将个人电脑从四四方方的办公电器拓展成一个具备现代、感性和高度审美特征的消费品，对后来所谓“消费电子”的设计思路产生了极为深刻的影响。

从软价值创造的角度来看，设计所创造的界面、外观、品牌等元素更容易引发人们的体验变化，从而对软价值的影响更大，因此对于制造业企业而言，至少在提升用户体验方面，设计师比工程师的作用还要明显。

此外，工业品领域也要研发和设计并重。很多人认为，设计主要是外观设计，对消费品更重要，而工业品只要实现功能就可以了，外观“傻大黑粗”不要紧。实际上，良好的工业设计也是工业品创造软价值的重要组成部分。比如，在高端机床装备市场中，除了提升产品功能参数，还须从人机的匹配效率和人体工程学原理出发，注重使用者的身体健康、心理状态和感情因素。

研发还需要艺术家和心理学家

以往我们认为研发和设计分别是工程师、设计师的任务，但在新时代，产品不仅要满足功能等“硬”需求，更要满足客户感受、感情反馈、社交等“软”需求，单纯的工程师、设计师等“理工科团队”难以胜任，因

此需要为研发和设计配备诸如艺术、美学、心理学等方面的人才，必要时还应当增加消费者代表等，提高研发和设计团队把握“软”需求的能力。

例如，耐克的产品研发团队是由运动员、科学家、工程师和设计师共同组成的，每年有数千名运动员参与新产品开发的体验环节，基于他们的职业理解为耐克提供改进建议，这使消费者在产品研发的早期就开始从用户的角度提供感受和反馈，大大提高了产品研发的成功概率。

又如，华为在巴黎设立了全球首个美学研究中心，首席设计师马蒂厄·勒阿诺尔来自法国，其作品广布科学、艺术及技术领域，有多项作品被纽约现代艺术博物馆等国际知名艺术机构收藏。美学研究中心专门从事时尚与艺术研究，把美学理论和尖端科技结合起来，提升华为产品的外观设计，在色彩与风格中融入更多创意，来满足消费者的软需求。

就像耐克邀请运动员参与球鞋的设计，海尔集团也强调可以与客户一起创造价值。海尔的一款小冰箱在美国市场上很畅销，经过研究后发现，原因是美国学生住的房间非常狭窄，海尔小冰箱的台面正好可以当作小桌子。海尔没有放过这个需求，干脆给小冰箱加上一个可以折叠的台面，进而又增加了一个可以放一台笔记本电脑的活动抽拉板——小冰箱与小书桌二合一，更加受到居住空间有限的学生用户的欢迎，这就是与顾客一起创造价值的海尔实践。

软资源的创造性使用

对软资源的积累和创造性使用是提升有效研创的关键，很多制造业产品的成功实际上得益于其拥有的丰厚的软资源。比如，当今最流行的电子书阅读器Kindle开发成功的关键因素之一是，Kindle开发者亚马逊公司本身就是电子书店出身，与美国的出版界有着良好的合作关系，在Kindle推出时，就有8.8万种图书随时可供下载。海量的图书版权资源成

为Kindle成功的重要支撑，第一批Kindle面世后，在五个半小时之内就被消费者抢购一空，并很快风靡全球。而日本电子巨头索尼公司比Kindle提前三年推出的电子书阅读器Librié，纵然从技术角度来看比Kindle略胜一筹，但却因为索尼没有海量的电子书软资源而惨遭失败。

不少欧洲的化妆品、服饰公司的品牌价值源于巧妙地运用了大量的文化软资源。例如范思哲、爱马仕等品牌中蕴含了希腊神话的深厚底蕴，无形中增加了品牌的历史厚度和身份高度。运动服装公司李宁近年来对中国传统文化软资源的应用可圈可点，例如在运动鞋的设计中，李宁的设计师创造性地使用了“飞檐斗拱”“皖派建筑”“苏州园林”“皮影戏”，以及瓷器中的“曜变天目”等中国传统文化元素，与阿迪达斯、耐克等国际品牌在中国传统文化软资源的应用相比，后者往往只是生硬地点缀几个中国符号，李宁在这一点上与它们拉开了明显的差距，赢得了年轻人的喜爱。

相比之下，每一届的奥运会吉祥物通常难以让人们有持久印象，这一方面是因为奥运会四年一届刷新更换太快，同时也因为设计师未能从主办国的文化和历史中充分汲取养分，并提供现代意义展示方式。我们不妨思考，功夫熊猫与2008年北京奥运会吉祥物福娃相比，哪一个能令人印象更深刻、更持久？或者说有没有更好的选择？

当然，对制造业的有效研创而言，更重要的是利用好现代科技软资源。据说，华为在5G信道编码领域的极化码技术上的突破，首先是创造性地使用了土耳其数学家尔达尔·阿里坎在2008年发表的一篇论文。目前，很多汽车制造商或软件开发商都非常重视对智能驾驶产品的开发研究，而它们的成功前提是必须拥有卫星导航资源、精准地图资源、不同地区的交通部门的支持等软资源。拥有并能够利用已有的软资源，是提高研发创意有效性的起点。

精准定位，调整赛道

找准参照系，定义好赛道，对于提高研发创意的有效性具有十分重要的意义。例如在日本市场，可口可乐公司通过深入的调研发现，日本软饮料消费结构与全球平均水平存在显著差异，其中即饮茶、即饮咖啡、运动饮料三个子品类消费占比显著高于全球平均水平。因此，可口可乐公司针对日本消费者开发了本土化的罐装即饮咖啡Georgia，区别于市场主流的混合茶爽健美茶、绿茶Ayataka。这几款产品都取得了不俗的成绩，Georgia成为日本即饮咖啡市场最畅销的品牌之一。

很多制造业的创新和转型升级都从调整“赛道”开始，跳出原来已经供给过剩、过度竞争的领域，对标更高端的参照系和更高级别的竞争对手，用有效研发创意开发更广阔的市场。比如，当手表制造商不再把手表仅仅当作计时工具，而是悄悄调整参照系，进入珠宝装饰品的赛道时，其软价值创造空间就被打开了；同样，当摩托罗拉、诺基亚等手机制造商还把手机当成打电话的通信工具时，苹果公司悄然做了赛道调整，把手机从打电话、发短信的通信工具变成了移动终端，从而创造出巨大的软价值。

总之，对于制造业的创新和转型升级而言，在原有的赛道已经严重饱和、彻底转向其他行业又不现实的情况下，在原有软资源的基础上，按照消费升级的方向适当调整参照系和赛道，并提高对标标准，可以提高研发创意的有效性，用软价值打开新的需求增长空间。

不过度依赖市场调查

软价值理论认为，人们的精神需求本质上属于量子世界的电磁波运动，具有高度的不确定性。因此，任何时候，市场调查都只具有参考意义，有效的研发创意都不能过多依赖消费者调查。

一方面，对于新产品的创新不能太依赖市场调查，而是要致力于解决连消费者自己都没想到的问题。就像福特汽车的创始人亨利·福特所

说的："如果我去做市场调查，消费者一定会说他们想要一匹更快的马，而不是一辆汽车。"同样，在乔布斯创造苹果手机之前，世界对它的需求是零。那么，乔布斯是如何依靠自己的能力引领和创造消费者需求的呢？是依靠乔布斯对消费者心理的精准把握、苛刻的审美标准、超常的想象力"无中生有"地创造出来的——新供给创造新需求，供给升级引领消费升级。

另一方面，不仅新产品创新不能过度依赖市场调查，有时候对老产品的调整所进行的市场调查也不靠谱。这方面可口可乐公司付出过很高的代价。1982—1985年，在耗资数百万美元，经过多次市场调查之后，可口可乐公司确定消费者已经厌倦传统口味的可乐，更欣赏新口味的可乐，于是决定用新口味代替其行销99年的饮料配方。没想到，新可乐上市后，每天接到上千个批评电话，一个月后每天接到批评电话数量超过8 000个，还有上万封抗议信，美国消费者感到，可口可乐背叛了他们。大惑不解的可口可乐重新启动了市场调查，结果却让人瞠目：之前调查时明确表示喜欢新口味的顾客，纷纷表示说他们不喜欢了。最终，可口可乐公司只好恢复传统配方的生产，并定名为古典可口可乐，与新口味可乐做了区分。

可见，无论是对老产品的偏好，还是新产品的开发，有效的研发创意都不能过度依赖市场调查。在类似于汉堡、可乐这样的形成既定消费习惯的传统消费品领域，供给主要是被动地满足老需求；而在新产品的研发和设计中，与满足消费者的现有需求相比，满足消费者尚未意识到的需求更为重要。

多团队、多路径平行开发

软价值创造的不确定性决定了投入和产出往往不成比例，失败的风险很高，如果在一个人或者一个团队身上孤注一掷，而研发设计的结果

不能打动消费者，项目就面临整体失败的风险。因此，不同路径的尝试成为一些企业的策略。

在腾讯公司的同一类型的软件或者游戏的开发中，经常是几个团队同时启动开发，甚至同时将产品投放市场，谁跑得快，谁的业绩好，就给谁分配更多的资源。王者荣耀就是在这样的“赛马”过程中跑出来的一匹“快马”。

跨界应用与降维开发

“跨界应用”是利用其他行业或者领域的技术、思想、方法等，解决本行业的难题，提出新的解决方案或者开发出新的产品。而“降维开发”则是将原本运用在高要求、复杂恶劣环境的技术或者产品，移植到要求较低、环境简单的应用场景，这种从“更高维度”而来的技术或者产品对于现存的竞争者将构成碾压式的“降维”打击。

在技术落后、资源匮乏的年代，各个行业之间壁垒分明，从一个行业进入另一个行业并取得成功的案例很少出现。在软价值时代，各行各业的底层设施，如制造能力、通信设施、物流网络等都高度发达并互相联通，在不同行业和领域之间进行技术和研发的跨界应用和降维开发，是提高研发和创意有效性的好方法。

一个“跨界应用”的成功案例是特斯拉的电池系统开发。在马斯克进入汽车行业之前，电动汽车的驱动、操纵系统已经有了比较成熟的技术，难点在于能源，即电池系统。特斯拉借鉴了网络控制领域用程序控制成百上千台服务器的模式，引入了分层管理的方法控制电池，成功解决了电池系统的容量、分级和全面监控问题。

互联网产业形成的产品开发技术和模式，如小步快跑、加快迭代周期等，现在已经被广泛地运用在制造业，尤其是轻量级制造业的产品开

发中，例如知名服装品牌Zara就采取多款、少量、快速更新的方式，占领了全球快时尚市场的龙头地位。同时，人们也运用文化、娱乐产业的内容生产规律服务于制造业的产品开发，例如白酒品牌江小白开发的实际上是一个人设——“我是江小白，生活很简单”，即用这个年轻人的形象、语言、情感来唤起年轻消费者的共鸣，而传统白酒所重视的香型、配方等，反而居于相对次要的地位。

降维开发则是指将原本用于军事、医学、工业的高标准、高性能技术、材料、工艺等，用于开发一般来说要求较低的民用产品，由此形成一种“降维优势”。这方面的案例更比比皆是。例如，深受全世界消费者欢迎的戴森吸尘器就是降维开发战略的产品：英国工程师戴森把工业除尘机的原理应用到家用吸尘器的研发中，开发出了效率更高的无尘袋家用吸尘器。

又如，全球顶尖的工业纤维研发生产企业日本东丽集团，受优衣库的邀请联合开发的HEATTECH纤维技术面料可以让传统臃肿厚重的内衣更轻更薄，使用这种面料的优衣库产品已经超过10亿件。双方的合作起源于优衣库董事长柳井正看到一篇关于东丽集团与波音公司合作研发纤维技术的报道，于是向东丽集团社长提议开发一种“价格公正，又能追求最高技术层次，让人们在冬天减轻负担的超薄面料”——这就是一次完美的降维开发过程。

交互，情感共鸣

2018年，宜家推出了一款迪拉提系列，这是宜家历史上第一款开源模块化家居系统，通俗来说，该系统允许消费者像玩积木一样自由拼装属于自己的家具。而且这个系列鼓励用户DIY（自己动手做）配件。设计师汤姆说：“这个系列就像个苹果系统，大家可以自己设计App（应用程序），并把它放到这个系统中来。”宜家的这个开源模块化家居系统

已经为我们展示出未来消费品设计领域的革命性变化：厂商只是提供一个配件设计平台，用户可以在上面自由创作，设计配件、图案、配色，由制造商负责制造，再由更多的用户组合出不同的搭配，最后由海量的用户来欣赏、评价、传播，最受欢迎的作品将获得最大量的生产。

软价值时代制造业产品开发最重要的是对消费者心理的把握。可口可乐公司在长期的产品运营中，学会了为饮料赋予欢聚、活力和积极乐观的情感特点，而且取得了很大的成功。在1955年推出芬达汽水时，可口可乐就给芬达赋予了欢乐、幽默、爱玩的个性；到了1961年，可口可乐公司将广告中小男孩的名字Sprite挪用到新推出的柠檬味型软饮料上，给人一种轻快、清爽的感情体验，雪碧从此面世。目前，可口可乐公司已经有从果汁、咖啡、运动饮料、瓶装水、即饮茶到能量饮料的数百种饮料产品，成为一家全品类饮料公司。可口可乐公司产品开发成功的关键在于，抓住了饮料不仅能用来解渴，更重要的是能满足感情需求的软价值诉求，给每一款产品都赋予相应的情感和场景因素，因此更容易激发起消费者的情感共鸣和购买欲望。

海尔集团CEO（首席执行官）张瑞敏认为，比大规模应用机器人来提高效率，更重要的是构建社群与用户交互圈。对于企业来说，与用户交互就能提前获得用户需求，基于需求去生产，就能最大限度地提升用户的体验度。以海尔智慧烤箱为例，用户提出了烘烤马卡龙的需求，设计师就针对这个需求做出了产品，这个过程虽然简单，却彻底颠覆了传统的生产流程。

李宁将传统的销售店面变成了与用户展开交互、沟通的体验馆，店里为消费者提供了专业的体脂测试服务，有专业的教练测试消费者跑步姿势是否正确，并根据消费者的数据为其提出专业的运动建议。在这样的环境下，购买李宁的产品只是参与运动的一个环节，而且是心甘情愿的付费环节。

持续投入与不断创新

一项有效的新技术从研发创意变成了生产工艺，成功地创造了软价值产品，就可以拥有超额利润。软价值被创造出来并定型为一种产品以后，有时候可以持续生产很久，市场空间很大。例如，福特公司于1908年推出T型车后，以相对稳定不变的模式设计生产了19年，直到1927年，在生产了1 500多万辆以后，T型车才退出市场。

然而，大部分有效研发创意被固化之后，其他竞争对手必然也会相继跟进，这项研发创意的软价值就逐渐下降，企业也会逐步失去超额利润。就像福特公司生产的T型车，在19年的时间里只有很少的技术改进，但随着市场的逐渐饱和，T型车的软价值含量越来越低。当人们厌倦了它近20年一副老面孔的黑色造型，这款车的软价值趋近于零时，其产品生命周期也就结束了。因此，制造业要维持超额利润，除了依靠专利保护之外，还必须保持有效研创投入的持续性。

在类似于消费电子这样的领域，一家公司如果在市场预期的周期内不能推出新产品，其研发能力就将被消费者和投资者质疑。以全球著名的芯片制造商台积电为例：1999年，台积电领先业界推出可商业量产的0.18微米铜制程制造服务；2005年，台积电领先业界成功试产65纳米芯片；2011年第四季度，台积电首先实现了28纳米全世代制程工艺的量产；今天，当很多的芯片代加工都还在研制10纳米制程的时候，台积电所研制的7纳米制程已经投入量产。如果不是这样持续的研发投入，它很可能早就被竞争对手淘汰出局了。

即便是一些靠时间沉淀下来的品牌消费品，虽然要保持产品稳定性，但也要通过不断的研发创意来提升质量，巩固其品牌。例如，雀巢、可口可乐在保持老品牌的前提下都不断开发新的产品，成为拥有上百种产品的食品或饮料集团。在中国，尽管类似于茅台酒、老干妈辣椒酱、王老吉凉茶、东阿阿胶这样的产品一次开发成功之后可连续销售若

干年，但如果不能持续升级产品系列，并通过研发创意提升品牌的软价值，不断巩固和加宽“护城河”，则新的挑战者很快就会出现。

第二节

引入流量思维，创造新需求

对于传统制造业产品来说，所有的销售都是流量转换——通过广告、渠道、店面、直销等流量入口，吸引目标客户，刺激购买消费行为。随着制造业产品所承载的技术、设计、品牌、体验等软价值占比的提高，创造和扩大认知群体，提高转换效率变得越来越重要。

不能创造认知群体，新需求就不存在

对于普通农产品和制造业产品而言，人们的需求基本上是刚性的，但随着制造业中软价值的占比越来越高，这些制造业产品需求就越来越像文化娱乐产品或奢侈品。比如人们需要普通汽车代步，有多少人会买奔驰、迈巴赫等高端名牌车，则更多地取决于能够创造多少这样的认知群体；人们已经有普通的手机可以通信，是否需要更新购买苹果每年推出的新款高端手机，也取决于苹果公司是否有创造认知群体的能力；类似于女性喜欢的时尚名牌手提包、高端首饰，男性佩戴的名牌手表、穿着的名牌高档服装等，其新需求的创造其实与知识、信息、文化娱乐产品一样，当这些产品制造出来以后，它们的价值创造过程才刚刚开始。如果不能创造相应的认知群体，对这些产品的新需求就不存在。

品牌赋能和持续情感发酵

创造认知群体，必须为产品找到情感定位，才能引发认知群体共

鸣。而推动“群体认知”不断扩大，也需要持续的品牌赋能和情感发酵。

耐克公司除了产品研发和人性化设计，在培育粉丝热情和忠诚、持续的品牌赋能方面也有独到之处。与聘请当红明星做品牌代言人略有不同的是，耐克公司喜欢从头培养与自己合作的体育明星。除了众所周知的迈克尔·乔丹，耐克公司发掘、合作过的明星还有泰格·伍兹、拉菲尔·纳达尔、李娜、刘翔等。这样的策略看起来耗时很长，花费不小，但这些人对耐克产品的持续的品牌赋能、推动群体认知发酵的效果非常明显。

以Air Jordan球鞋为例，当乔丹还是一名大学生球员、以第三名的成绩亮相NBA（美国职业篮球联赛）时，耐克公司就看出了乔丹的发展潜力，向他提供了长期的品牌代言邀请，并推出专属的Air Jordan产品。随着乔丹的成绩越来越好，Air Jordan产品的群体认知不断发酵，无数乔丹的球迷都转化为Air Jordan的用户。一位Air Jordan迷曾说：“我对Air Jordan系列着迷，是因为它背后的故事。只有故事才可以令Air Jordan的球鞋历久弥新。篮球之神乔丹早已是男生们的模仿对象，他在场上的神情和动作，连科比也受到深刻的影响。Air Jordan系列早已超越了作为球鞋的使命，那是一种超越时间性的精神，而个人锻炼、对胜利的执着和全力以赴都是乔丹留给我们的东西。”[1]

内核与产品一起“亮相”

金庸的武侠小说中有一门神奇的轻功叫“梯云纵”，经过多次改编，它后来被误传成“用左脚踩右脚互相借力”就可以越纵越高。在牛顿物理世界，左脚踩右脚越纵越高的方法当然是不可能实现的。但是在量子世界，有时候“用左脚踩右脚互相借力”真的就可以越纵越高。

例如，在戴尔、联想等计算机终端厂商面向最终消费者做广告时，计算机芯片制造商英特尔通过承担部分广告费的办法，要求加上“Intel

Inside”的品牌提示语。高品质电脑和英特尔芯片紧密相连，相互借力，使各自的认知群体都扩大了。

杜比公司是美国著名的音响系统制造商，其音响效果不容置疑。在那些使用了杜比环绕音响技术的影剧院，杜比的标志醒目可见。通过这种方法，杜比公司和影院互相借力，共同扩大了认知群体。

在这些案例中，原本深藏不露的核心部件与最终产品一起“亮相”，与最终产品互相背书，互相扩大认知群体。在软价值制造业的流量创造中，商家要善于挖掘产品自身具备的“核心部件”。其实并不仅仅是英特尔芯片能被标识出来，“金华火腿 Inside”“800 +白鹅绒 Inside”都是可以创造流量的亮眼标识。

创造流量，创造新价值

很多产品是靠革命性的功能和设计为自己创造了流量。就像最初乔布斯发明iPhone时，完全用触摸屏的设计让已经习惯了按键的手机用户都心生好奇和疑惑：没有按键的手机能拨号，还能写短信，这是怎样实现的？这些“悬疑”本身就为新产品创造了很大的流量。有人这样描述乔布斯在发布会上的魅力：“没等他开口，光是穿着高领毛衣往台上一站，衬着深蓝色的PPT（演示文档）背景，已然让人敬之三分，观者皆忖‘这老头今天不知要介绍些什么先进玩意儿’。随后他语调自带克制的激动，将新鲜设备与功能渐次铺开，每介绍一个‘重新定义’后，只需停歇两秒，观众席上便会爆发出热烈的掌声。有时候还不等他暗示，台下观众已然按捺不住，他便微笑着等待掌声停下继续介绍手中的机器。最后的‘包袱’——One more thing更是成了广为效仿的手法……”[2] 乔布斯斯人已逝，但召开这种发布会已经成为互联网公司的必备技能。

靠创造流量来提升制造业软价值的典型案例之一是小米手机。与普通制造业企业先有产品、后有销售不同，小米先创造了流量，然后才推

出制造业产品。在小米手机问世之前，小米公司首先开发了基于安卓系统的米柚（MIUI）系统，并依靠米柚系统在一年时间内积聚了50万个论坛粉丝，有24个国家和地区的粉丝自发地把米柚升级为当地语言版本，自主刷机量达到100万。依托于米柚系统积累的流量，2011年小米手机第一轮开放购买，3小时内10万部库存销售一空。2019年，小米手机年出货量已经达到1.25亿部。与最近流行的流量带货相比，小米雷军是最早采用流量带货模式取得成功的人。

另一个靠流量创造来扩大认知群体的案例是一款叫作江小白的白酒。白酒的销售渠道通常是依托于商超、专卖店等批发、零售渠道，而这款叫作江小白的白酒却没有照搬传统模式，而是用创造流量的方法扩大认知群体。在将产品推向市场之前，该公司雇用了上百人的团队在互联网上写各种打动人心的文案，并用这种方法形成自己的流量。

“我是江小白，生活很简单。”

“亲爱的@小娜：成都的冬天到了，你在北京会冷吗？今天喝酒了，我很想你。一起喝酒的兄弟告诉我，喝酒后第一个想到的人是自己的最爱，这叫酒后吐真言吗？已经吐了，收不回来了。”

依靠类似的文案，江小白深深打动了“80后”“90后”的情绪痛点——涉世未深、打拼不易，重视友情、爱情，却又往往面临着不可知的变动……当积累了巨大的流量之后，该公司成功推出江小白这款“情绪化酒精饮料”。如今在中国城市普通的零售超市，“江小白”已经同众多中国知名品牌白酒并排陈列。

用不同的方法导入流量

淘宝平台上有无数销售咖啡杯的商家，可是只有猫爪杯会被抢到断货，因为它有星巴克带来的流量。那么软价值制造企业应通过哪些创新

方式导入流量，获取人们的注意力和关注度，进而培育和扩大产品的认知群体呢？

2007年首映的电影《变形金刚》在全球收获了7.09亿美元的票房，无数青少年为炫酷的变形机器人和绚丽的特技打斗场面而惊呼；与此同时，它也为通用汽车旗下的科迈罗等四款车型带来了新的粉丝群体和全球流量。其中，由科迈罗所变形的大黄蜂由于其忠诚、智慧的人设，更是吸引了大量“忠粉”，带动了新款科迈罗的销量。

就像通过大黄蜂为科迈罗导入流量，在可选消费品的营销中，将手机、汽车、化妆品等消费品与影视体育明星等关注度很高的公众人物联系起来，关注这些公众人物的注意力流量就被导入到了这些可选消费品上。例如影星成龙曾为学习机、空调、洗发水代言，歌星王力宏曾为娃哈哈饮用水代言，周杰伦曾为奶茶、薯片等商品代言。

随着时间的流逝和代言操作的不断重复，导流的边际效果也在不断下降，代言的形式也需要升级。一位美国体育行业分析师指出：“品牌花钱请名人代言的模式已经破裂了，消费者开始意识到这种代言模式是多么的虚假。代言的名人对品牌或粉丝都无忠诚度。名人会穿上任何花钱请他们代言的产品……名人的代言必须出于对品牌的激情和感情，而不是受金钱驱动。”[3] 显然，理性消费往往需要明星与品牌和产品之间更为深度的捆绑，有时候明星要成为品牌的共有人之一。例如，在美国演艺明星碧昂丝与阿迪达斯的合作中，就不仅仅是碧昂丝为阿迪达斯拍一些广告这么简单，碧昂丝的服装品牌Ivy Park与阿迪达斯联合推出新款的球鞋，其中涉及的利益共享和形象打造深度将远远超过传统的代言模式。

很多企业家的知名度和流量并不比电影明星、体育明星少，比如乔布斯、马斯克、任正非、雷军、张瑞敏等都是拥有大流量的企业明星。因此，把他们自身的流量导入本企业的产品上，自然是最直接有效的方式。

比如，乔布斯本人丰富而传奇的创业和人生历程，天才的创新能力，极端而又有效的公司管理风格，让他在全球拥有大量的粉丝群体。苹果公司通过乔布斯的产品发布会、采访、传记、电影等，极大地扩大了苹果产品的认知群体。

又如，李宁作为中国家喻户晓的运动员，自身带有很大的流量。在2008年北京奥运会上，李宁的飞天点火表演更是将本人的流量拉到高潮，同时也为李宁公司带来了新的流量。

小米的创始人雷军也是打造自身流量和把自身流量导入产品的成功人物。雷军本身是程序员出身，经历了艰苦的创业历程取得巨大成功后，并没有一点“大佬”的架子，而是天天在微博替小米的产品带货，谁都可以在微博底下骂他几句。在B站（哔哩哔哩）上，网友将雷军的“塑料英语”演讲做成“鬼畜视频”调侃他，他不但不生气，还去B站发了个视频凑热闹……抖音火了以后，雷军也开始在抖音玩直播，操着一口湖北普通话和网友互动。雷军打造自身流量并导入产品，也是软价值制造业扩大认知群体的经典案例。

另一个流量导入的策略是借助意见领袖（KOL）从网络平台导入。近年来，我们经常看到有不少大V（网红、意见领袖）活跃在微博、微信、抖音、小红书等网络平台上，他们有各自的专长，如美食、旅游、读书、历史等，在各自的领域都聚集了相当多的粉丝，粉丝对这些意见领袖产生了信任并跟从。不少产品与这些大V的合作一般都是邀请大V试用，分享感受，并给粉丝提供一定的福利，由此来导入流量。

还有一个流量导入的策略是，与那些万众瞩目的大活动（例如世界杯、奥运会、世博会等）进行捆绑，成为这些活动的赞助商或合作伙伴。另外，还可借助这些活动进行一些特别策划，例如当年某个厨具品牌做了一个“如果法国队在世界杯上夺冠，则在世界杯期间购买该品牌产品将获得免单”的策划，也取得了很好的导流效果。

追随公众流量变化，打造私域流量

多年前，集市、商场、十字路口、火车站、机场等人流聚集处是收集人们关注度的最佳场所。后来，随着阅读和看电视人数的增加，新闻和娱乐媒体成为收集人们注意力的重要场景。中央电视台每年的广告标王竞争，仿佛是在抢一株摇钱树，企业只要能够拿到下一年黄金时段的30秒广告，第二年的销售收入和利润就有了保障……如今，随着互联网的兴起，人们的大部分注意力和关注度都转移到了门户网站、视频网站、社交软件平台、娱乐平台、明星和公众人物等。

除了跟随上述公众流量变化之外，打造私域流量也越来越重要。私域流量指的是，由于已经购买且使用了产品的老用户大多会关注企业的公众号、微博号、抖音号等自媒体平台，企业通过在自媒体平台上不断打造内容，实现老用户的再次购买或传播。私域流量不用付费，可以任意时间、任意频次直接触达用户，通过内容的打造培养老用户的忠诚度和黏性，使用户具有长期价值。

以名创优品为例，其通过门下2 000多家零售店吸引了2 500多万名粉丝关注公众号，然后通过优质的内容与粉丝频繁互动，打造了一个时尚穿搭、美妆互动领域，流量转换效率极高。

---

[1] YOHO潮流志：《香港球鞋达人与他们的AJ1》，搜狐网，2015年5月29日。

[2] 吴垠：《学得来苹果的发布会，学不来乔布斯的孤独》，爱范儿网，2015年12月10日。

[3] 快公司编辑：《碧昂丝× Adidas ＝新时代名人品牌代言模式》，快公司网，2020年2月5日。

第三节
引领生活方式，创造新需求

人们为一个软价值制造业产品支付的价钱远远超过这些产品的物理功能价值。除了包含在产品内的研发、设计、专利、售后服务等软价值，客户其实还购买了品牌文化、个性化、专享性、尊贵感、参与互动等体验价值。把这些体验综合起来，就是一种生活方式的选择。那么如何通过引领和创新生活方式来创造新需求呢？

每件产品背后都是一种文化和生活方式

唐朝的丝绸曾经是罗马帝国顶级的奢侈品之一，其价格比在长安贵100倍。除了唐朝丝绸本身的华丽、顺滑等服饰物理价值，罗马的贵族和公主其实还购买了来自东方神秘国度的文化价值。能够穿上来自东方的丝绸，其实是一种先进的文化和生活方式，人们更心甘情愿地为享受这种文化和生活方式付出黄金。

改革开放初期，很多来自西方的高端消费品在中国被当作奢侈品牌长期受到追捧，很多来自欧美的普通制造业产品则被当作高端品牌来消费，中国人购买的何尝不是一种文化和生活方式呢？20世纪90年代，有些国内企业利用国人这种心态，去海外注册品牌，将洋品牌贴在国内生产的商品上，往往能够卖出高价。很多人对这种做法不以为然，其实这些企业家利用这种“文化势能差”满足国人对洋品牌的追求，又有何不可呢？实际上，当前很多真正的国际一线大牌产品，如运动鞋、箱包、化妆品也都是中国制造。

也有很多质量不错的消费品，首先占领了农村市场或三、四线城市的市场，之后随着产品质量的提高想进军北京、上海等一线城市，结果花费巨额广告和渠道成本之后仍然以失败告终，为什么呢？因为这些企业还没有深刻认识到“每件软价值产品背后都是一种文化和生活方式”，三、四线城市可能对一线城市的流行消费品牌盲目崇拜，因为其有很好的体验价值，但一线城市的居民怎么会接受来自三、四线城市的生活方式呢？

无论是利用不同国家和地区之间的文化势能差，还是主动挖掘利用文化软资源，都是提升制造业体验价值的好办法。

不可否认，中国在打开国门之后相当长的时期内，国外商品、品牌和文化在国内市场上有着明显的甚至是压倒性的势能差。在改革开放初期，人们会把可口可乐的易拉罐摆在家里的橱柜上作为装饰。因此，有些产品即使创始人是中国人，主要生产过程也是由国内企业完成的，但如果能够注册一个“洋品牌”，就往往能够借助外国商品和文化的势能差，更快地建立起消费者的优势体验感。一些冠以“达芬奇”“蒙娜丽莎”等名称的品牌往往都是这样，实际上这些企业也逐渐通过自己的经营建立起了真正的品牌效应。当然，现在一些中国企业仍然选择取一个“洋名字”，例如SAND RIVER（思安德瑞）羊绒等，但是其目的主要是方便打入国际市场，让外国消费者更好地接受，而不是利用国外对国内的文化势能差。

在制造业中利用文化软资源，可以为产品带来真正的异域感或者另类生活的体验。例如，来自瑞典的宜家家居带给消费者的是北欧简约、清新、自然、时尚、实用而不繁杂的生活风格和方式，以及乐于动手的DIY精神，符合年轻人喜欢性价比高与色调明快等的需求。

而来自日本的无印良品则体现了自然、简约、质朴的风格，在物质丰富的今天，其营造出一种返璞归真、“这样就好”的理念。无印良品的商品虽然简单，但是并不简陋，每一件产品都花了很多的心思来设计和

制造，这实际上是对日本“物哀文化”和“禅宗文化”软资源的深度挖掘与创造性利用。

著名的奢侈品牌范思哲通过对希腊文化的深度开掘，用希腊神话里的蛇发女妖美杜莎作为设计标志，并给她赋予了“致命的吸引力”的时尚内涵。中国有着极为丰富的文化历史软资源，若巧妙利用、深入挖掘，并赋予其全新的时代特征，则将为中国的制造业赋予丰厚的软价值。李宁在巴黎时装周推出的李宁×成龙联名款“功夫系列”，与敦煌博物馆联名推出的“敦煌·拓”系列，与《国家宝藏》节目联名推出的“鱼跃”“君子”“汉甲”系列，都是创造性开发中国传统文化软资源的成功案例。

注重个性化与专享性

无论是苹果公司，还是华为、三星，在设计手机外观时费尽心力，想尽一切办法把手机做得时尚、炫酷、未来感十足，可为什么那么多用户拿到手以后，还是要套上各种各样的手机壳？仅仅是为了保护手机防尘防摔？不，这后面是个性化的需要，让这部手机呈现出自我的特点。手机如果成了“街机”，就降低了消费者的心理满足感，手机壳刚好可以填补这个缺憾。它有千百种不同的设计，可以是卡通、图案、景物，甚至可以是自己定制的图片、字符，可以高度差异化而又所费不多。这个常见的现象说明消费者越来越个性化的需求倾向。

在大规模生产能够为人们提供标准化产品、满足基本需求之后，人们都有个性化表达自我的需要。通过定制、限量版等方式满足人们的个性化需求，是提升体验的一个有效办法。

像丰田、通用这样的汽车巨头，每年可以卖出数以百万计的汽车。保时捷每年出厂的汽车约为35 000台。而法拉利每年出售的汽车只有这一数字的1/5。劳斯莱斯作为世界顶级的名车，最与众不同之处就在于它大量使用了手工劳动。时至今日，它的发动机还完全是用手工制造

的。更令人称奇的是，劳斯莱斯车头散热器的格栅完全是由熟练工人用手和眼来完成的，不用任何丈量的工具。而一台散热器需要一名工人一整天时间才能制造出来，此外还需要5个小时对它进行加工打磨。

保时捷、法拉利和劳斯莱斯并没有努力去提高产量，保持“稀缺性和独特性”才是使其生产的每辆汽车更有价值的最好方式。2013年，法拉利公司把年生产规模调低了5%，从7 400台降到了7 000台。这一策略使其公司的利润提高了5%。

目前3D打印等技术越来越成熟，未来分布式、个性化生产将有可能成为现实，制造商将转型为服务商，为个性化产品的设计者提供设计模板、版权素材库以及方便的小批量生产服务。具备设计能力的艺术家、设计师以及普通消费者，只需在专门网站或者App上完成自己的产品设计，生产过程则可以交给软价值制造服务商去完成。交付的产品可以作为艺术品用于欣赏和馈赠，也可以在网站和App上展示用于销售。如果成为“爆款”产品，其收益将在设计者、软价值制造服务商和版权素材提供者之间进行分配，这是软价值制造价值实现的又一条可行之路。

优衣库作为主打生活装的服装品牌，也非常注重在产品中为用户提供个性化与专享性的体验。它与美国纽约街头漫画家Kaws、即时通信软件LINE（布朗熊和可妮兔）、玩具积木乐高（LEGO）、迪士尼以及爱马仕前女装部艺术总监克里斯托弗·勒梅尔团队推出的联名款都成为消费者抢购的爆款。

打造高级感

众所周知，奔驰是全球知名的豪华汽车品牌，夏利则是已经消亡的中国入门代步车品牌。在出行工具这一点上，它们的物理功能是相同的，那么它们的差别到底在哪里？为什么有些产品的定价虽高却让人甘愿为之付出，而有些产品的高定价则会被诟病为“智商税”？关键是前者

具有高级感的体验价值，而后者没有。

高定价背后要么有昂贵的原材料、零部件，要么有高科技、高端设计，要么有繁复细致的手工劳动，此外，还必须营造出这件产品与其他商品的“高度差”。营造“高度差”不是讲故事，而是要将这件产品“嵌入”高端人群的生活和工作，而这群人恰恰又是最挑剔和难以说服的。想一想爱马仕是怎么做的：每款包都是手工制造，有工匠编号；不同于其他奢侈品牌，它采用的是“奢侈品配货制度”，顾客必须购买周边产品达到一定金额才能进入等待名单。这样，爱马仕便营造出了与其他奢侈品牌的“高度差”。

不管是来自异域的神秘猜想，还是与胜利者相伴的形象，抑或是历经危机和时间考验仍然屹立于市场……总之，仅仅有昂贵的原材料、新技术或是繁复细致的手工劳动是不够的，只有成功营造出高级感，才能让你的产品嵌入高端人群的生活。一旦与普通产品拉开差距，不仅像法拉利这样的高级跑车、爱马仕这样的服装饰品都可以因为较高的体验价值而采取高定价策略，甚至连苹果手机这样的高档电子产品也可以实现比竞争对手高出一倍的利润。

当然，让消费者有高级感的产品一旦成为一种生活方式，有时候消费者会成系列地购买。例如，苹果公司除了苹果手机，还有iPad、iMac、MacBook（苹果笔记本电脑），以及耳机、手写笔等配件，所有的苹果设备之间可以非常顺畅地传递文件、协同工作，这与使用其他电子产品有显著的区别。

带来惊喜感

那些成功的工业品往往在刚出现的时候给我们带来巨大的惊喜感：这么漂亮，这么强大，这么酷！iPhone是这样，特斯拉是这样，戴森吸尘器和甲壳虫汽车也是这样。

惊喜感不仅来自超出客户认知、想象和预期的创新性设计，还要能够抓住用户的感情诉求。例如，雀巢Nespresso咖啡机研发团队认识到，一款成功的咖啡机不仅要能制作出美味的咖啡，最关键的一步是将产品情感化，“抓住浓缩咖啡爱好者无法言说的期待和渴望，并将其表达出来”。他们花了近两年的时间进行重新设计，将咖啡机从一款传统的四方形黑盒子转变成一台有型有款、外观性感的设备，用团队领导瓦克曼的话来说，它就是“咖啡机中的阿玛尼”。媒体对它的评价是“拥有像赛车一样流畅外观的机器，其设计初衷就是为了诱惑钟爱电子设备的人群，并为老旧传统的厨房带来现代气息”。经过此番改造，Nespresso咖啡机从此便找到了曾经缺失的情感能量，成为一款能够带给人惊喜感的成功产品。[1]

彰显身份感

在古代的中国和中世纪的西方，人们往往用一些物质产品的享用来区分不同的阶层和人群。例如在中国，官员有专门的官服，读书人有读书人的服装，一般平民只能穿布衣，所以“布衣”又成为老百姓的代称。而在罗马帝国，丝绸只能供贵族享用，平民是没有资格穿的，而佩剑则成为骑士阶层的标志。

进入工业社会以后，成文的身份差别逐渐消失，但是人类目前还没有消灭社会的分层状态，而且在相当长的时间内也不会消灭。在社会分为不同层级的状态下，总需要一些事物成为层级之间相区别的标志。

因此，工业品中就出现了一部分能够给人们提供身份感的商品，这些商品可能没有非常炫酷的外形，甚至刻意保持着保守和稳重的风格。例如，劳斯莱斯轿车的外形设计并不追求流线型的空气动力学最佳效果，车头硕大的中网设计，据说灵感来源于古希腊帕特农神庙的黄金比例，能够给人以“稳定、高贵、古老、霸权、强烈的感觉”。[2] 同时，

这些彰显身份感的商品往往也不吝使用最好的材料，例如有一种被称为Box Calf的小牛皮是爱马仕最经典的材料，光滑且带有油光感，变旧后也会有一种特别的经典质感。

但是能够带给人身份感的，最重要的是历史、传承和文化赋予它的稳定内涵。例如，劳斯莱斯的经典车型“银魂”在1913年就完成了穿越阿尔卑斯山区的艰险道路的试验性旅程，以出色的舒适性和可靠性被评论家称为“世界上最好的汽车”。1950年，伊丽莎白公主订购了第一辆幻影IV，标志着劳斯莱斯取代戴姆勒成为英国皇室的首选汽车供应商。[3] 这种有据可查的优异表现，权威用户的认证和加持，悠久历史和持续传承的不断积累，给人们带来了彰显身份感的卓越体验。

强化参与互动感

“货物售出，概不退换”对消费者来说无疑是最差的体验。如果商品出现问题，可以免费修理甚至退换，则消费者的体验无疑会有所改善。当无理由退换成了基本选项时，客户购买时才真正拥有放心的体验。

如果已经做到了以上这些，还可以让消费者评价、打分，甚至深度互动、参与到这个产品的设计过程中，那这样的体验就可以极大地提升该产品的软价值了。例如，小米在产品设计、研发、发布、销售等各个环节，都设置了用户参与的入口。在每周二新产品开放下单后，能够顺利买到小米产品的用户，都可以通过微博、微信、论坛等渠道发布自己的感受，分享对产品设计等细节的评价，这不仅是传统意义上的扩大影响，实际上也是通过用户参与来提升小米产品的软价值。

每年的苹果公司新品发布会，为果粉和准果粉传播苹果产品的相关信息、感受提供了话题，尤其是乔布斯主持的苹果产品发布会，往往会成为相当长时间内的热点新闻。同时，由民间而非苹果公司官方组织的IPPA摄影大赛（iPhone Photography Awards），自2007年第一代苹果手

机诞生起开始举办。根据比赛规则，参赛作品只能用苹果手机、iPad或者iPod拍摄，其已成为国际最有影响力的摄影赛事之一。参与IPPA的摄影作品在网络上不断被传播、评论、使用，大大提升了苹果手机的摄影功能、审美趣味、艺术品位在消费者心目中的地位。

---

[1] ［美］亚德里安·斯莱沃斯基等：《需求：缔造伟大商业传奇的根本力量》，浙江人民出版社，第192—193页。

[2] 搜狐汽车：《20款劳斯莱斯古斯特家族式设计风格》，搜狐网，2020年1月15日。

[3] 劳斯莱斯：《劳斯莱斯发展历程》，劳斯莱斯官网。

第四节

创新商业模式，创造新需求

在一次高层座谈会上，我听到一家传统制造业巨头抱怨：小米公司的电视机有的只卖800多元/台，这让普通的彩电制造企业完全没有生存空间。可是为什么小米公司能够用这么低的价钱给消费者提供高质量的制造业产品呢？原来类似小米公司这样的软价值制造企业已经形成了一个立体产业生态链，除了直接卖产品，它还有多元、弯曲的价值实现路径。

靠硬件引流，靠软件或内容赚钱

小米的电视机其实是一个硬件的引流入口。与传统电视机不同的是，小米电视机是一个双向互动的内容终端，消费者既可以主动选择自己喜欢看的免费节目，也可以用各种方式购买收费节目。很多用户在购买了小米电视后，很快就成为不同级别的小米会员，每月缴纳几十元会员费，就可以收看海量的电影、电视剧等。因此，小米公司在销售电视机这样的硬件产品时的确不需要有太多利润，甚至部分产品可以略有亏损。只要能通过低价格高质量的产品吸引到千万客户，后期的会员费及游戏、音乐等各种付费内容带来的收益将远远超过硬件收入。

类似的例子还有任天堂游戏机，它本身利润并不高，但是动物之森、健身环大冒险、超级马里奥兄弟、塞尔达传说爆款游戏卡却收入不菲。亚马逊的Kindle电子书阅读器也是一个成功的实践者。Kindle电子书阅读器之所以能够战胜其他竞争对手，是因为有亚马逊的海量内容做支撑，而海量电子书的内容收入自然也随着电子书阅读器的销量而增

长。

把硬件作为流量入口，靠软件或内容赚钱；或让硬件与丰富海量的内容资源互相促进，在软硬两方面都能赚钱。这种模式最早的成功实践是乔布斯发明的音乐播放器iPod。在iPod发明之前，人们通过随身听和便携式CD播放器欣赏音乐，而它们只是单纯的播放设备，磁带和CD唱片是由音乐公司负责发行的。iPod播放器的革命性创新在于，通过与苹果公司的iTunes软件结合，iPod的用户可以用每首歌曲99美分的价格购买正版音乐，其中苹果收益22美分。苹果公司在出售iPod播放器时就获取了较高的毛利率，通过音乐版权分成，又得到了源源不断的现金流。到2009年1月，iTunes已经成长为全球最大的在线音乐销售商。

近几年来，在苹果公司的收入中，来自软件或者内容的收入占比不断上升，从2014年的11%增长到2019年的20%。iPhone、iPad等硬件终端产品虽然也有比较丰厚的利润，但是其越来越多地发挥了流量入口的作用，从这些硬件流量入口导入的各种软件、音乐、视频、影视等内容创造的价值越来越多。

买椟还珠的“小费模式”

《韩非子》中有一个“买椟还珠”的故事，说的是春秋战国时期，一个楚国人到郑国去卖珍珠，他给珍珠做了漂亮的盒子（椟），并且把这个盒子“薰以桂椒，缀以珠玉，饰以玫瑰，辑以翡翠”，结果郑国人买走了他的盒子，却把珍珠还给了他。

在软价值制造业的商业模式创新中，也有类似于“买椟还珠”的创造性运用。例如，知名巧克力厂商费列罗为孩子们生产的健达奇趣蛋，就是在一个蛋形容器里既有巧克力，又有一个新奇的小玩具，健达奇趣蛋的销量始终保持很好的业绩。这个例子给我们的启发是，现在人们为了满足基本物质需求而去购买产品的欲望没有那么强烈了，而对精神需要

则越来越重视，如果企业能够在提供产品（珠）的同时，提供一个聚焦于满足精神需要的附属品（椟），就可能带来更好的效果。

在小米公司的产品中，小米移动电源最初是赔钱销售的，后来产量达到1 000万个之后，成本下降，有了微薄的利润，但几乎是不赚钱的。那么，一款产品不赚钱怎么能够长远发展？小米公司采用了“小费模式”，就是在小米移动电源的基础之上，设计了与之配套的保护套、能够插在移动电源上的LED（发光二极管）灯和小电扇，这些小产品非常精致、有趣，很多买了移动电源的用户都乐于顺手再买几个这样的小产品，这就是用户给小米的“小费”。移动电源本身利润极低，而这些附加的小产品有一个比较合理的利润空间，长期累积也有可观的利润。

小米公司的移动电源可以吸引消费者在得到“椟”的同时，也不介意为价格不高但是毛利不低的小产品付费。这种“小费模式”实际上是通过一些（性价比很高的）“宝藏”产品吸引消费者，创造流量——消费者在购买这些“宝藏”产品的同时，也会购买一些毛利率较高的其他商品。

“以客户为中心卖服务”

从“以企业为中心卖产品”到“以客户为中心卖服务”是海尔集团张瑞敏先生提出的一种管理模式的转变，从战略上建立以用户为中心的共创共赢生态圈，强调在为用户创造价值的同时实现自身的价值。未来，对于很多软价值制造业而言，这不仅是管理理念上的变化，而且是收入模式上的实质变化——产品销售收入占比降低，运营管理和服务收入越来越多。这种以服务替代产品销售的模式，是新时期制造业发生的一个重大变化，其背后的实质就是作为物质加工结果的产品本身的价值在下降，而监测、运行、维护、更新等活动创造的价值却在上升。

例如，在汽车销售利润越来越薄的情况下，汽车的售后服务市场——维修、保养、装饰、改造等正在成为一个越来越大的市场，很多汽

车制造商都在向“出行服务提供商”的定位转变。宝马公司就在汽车充电服务、共享汽车服务和泊车服务方面设立了即时充电、即时驾驶、即时泊车三个品牌，并已在全球提供服务。

某些大型设备、专用设备的供应商，正在从单纯的“生产—销售”模式向“生产—服务”模式转变。例如，罗尔斯-罗伊斯公司是欧洲最大的航空发动机制造商。作为波音、空客等飞机制造企业的供货商，罗尔斯-罗伊斯公司并不直接向它们出售发动机，而以“租用服务时间”的形式出售，并承诺在对方的租用时间段内，承担一切保养、维修和服务。[1] 此外，一些新型的制冷设备制造商，用自己能效更高的产品替换客户的旧设备，并不直接向客户收取设备款项，而是通过新设备节省的电费来收回“货款”并获得收益。这种方式被称为“合同能源管理”，实际上就是一种“生产—服务”模式，并且实现价值的主要环节在服务。

硬件生态链：物联网时代的多元赢利模式

随着移动互联技术的发展，硬件之间的连接、数据交换和相互控制已经越来越普遍，这就使得为硬件产品使用企业以及硬件产品生产企业搭建出“生态系统”成为可能。

例如，华为已经可以以手机为中心，将本品牌的电脑、手表、手环、电视（智慧屏）以及周边的智慧家电全部连接起来，它们可以互相传递数据、文件，用手表接电话，用手环监测身体状况，将手机上的视频节目和视频通话转到智慧屏上，并且可以用手机控制生态圈内的家居饰品（如智能窗帘）、家电（如空调、空气净化器）。未来，在万物互联的物联网技术的推进下，这些产品还可逐渐加强与车辆的连接。

生态链不仅是一种技术创新，同时也成为一种制造业的价值实现新路径。一方面，完善的生态链促进了链内产品的销售，即生态链内某个设备的用户在体会到物联网将其他设备连接起来后的高效的新体验后，

会倾向于逐渐购买生态链内的其他设备，从而提升整体生态链的销售水平。另一方面，生态链不仅会增加硬件设备的销售，还会增加软件服务的使用。物联网的很多功能都基于云技术，例如智能手机、消费电子、可穿戴设备、智能家居、智能出行等各种设备之间的数据交换共享，促进了云服务的使用；用户在手机、电视和平板电脑乃至汽车上随时享受音频、视频节目，又促进了娱乐平台的消费增长。

核心企业对生态链企业通过参股、控股等方式，还可以获得资本化收益。比如，小米的生态链系统在过去几年里，已经投资孵化了近百家企业，除了大家熟知的小米手机、小米电视、小米笔记本电脑、小米空气净化器、小米手环、九号平衡车等之外，据说小米投资孵化的企业目前已经发展起了一个接入超过800种智能硬件、日活跃设备超过1 000万台的小米生态圈。除了硬件收入、软件和内容收入之外，小米作为这些企业的投资方，其投资收益也很可观。

随着物联网技术的发展，不仅手机、电脑、电视机、手表可以称为智能终端，未来的汽车、冰箱、洗衣机，甚至空调、马桶都可以接收和发射信号并执行指令，这些都是重要的流量入口——不仅时间和注意力由此流入，而且用户的行为习惯、偏好、身体状况等数据都将由此流入。万物互联时代，制造业将衍生出更多的价值实现新路径。

---

[1] 蜂迷世界：《深度观点 | 22家制造业服务化案例（上）》，搜狐网，2016年7月18日。

第五节
深化组织变革，创造新需求

无论是有效研创，还是经营流量、改善体验，以及价值实现的新路径，最终还是要通过人才、组织和持续的激励机制来实现。不过，相对于理念的转变和方法路径的创新而言，企业的人才结构、组织架构和激励机制的变革应该是一个长期、渐进的过程。

培育软价值创造基因是个长期任务

面对迫切的创新与转型需要，很多传统制造业企业常常认为自己的企业长期以生产为中心，原有的团队也只适合管生产、做销售、管传统供应链等，缺少专业从事研发、创意、品牌、流量和体验管理的基因。其实，用发展的眼光来看，不仅高端制造业企业如海尔集团、美的集团、上汽集团等多年前的人才结构都是以传统制造业为主，即便是目前在大家心中科技含量比较高的华为、中兴通讯、海康威视等软价值制造企业，其早期的人员结构也是以传统生产、销售和服务人员为主体。创新能力的提高和企业的转型是一个长期的过程，只要确定了创新和转型的理念，人才结构的提升和软价值创造基因的培育也一定能够在潜移默化中得以实现。

当然，要想培育软价值创造的基因，在人才团队的构建上也应该有与新的价值创造方式相匹配的人才观念。

比如，要有适合软价值创造的人才选拔机制，给更多的人才尝试的机会。海尔集团等制造业软价值创造的成功者，也更加看重“赛马”式的

人才选拔机制，用张瑞敏的话来说，“每个人都可以参加预赛、半决赛、决赛，但进入新的领域时必须重新参加该领域的预赛……给你比赛的场地，帮你明确比赛的目标，比赛的规则公开化，谁能跑在前面，就看你自己了”。

在人才培训理念方面，企业也要有与软价值创造相适应的人才培训理念，不仅注重业务流程的培训，更注重创造力的培训。例如，在耐克公司，业务和培训被融合在一起，称为“探险旅程”。在“探险”过程中，主管随时对下属进行陪练和辅导，使他们熟悉业务，明确目标，提高创造力。

“创客团队+中后台”模式

传统制造业企业主要以生产为核心，研发、营销等部门都为生产服务。而在软价值制造企业，随着生产的逐渐成熟、自动化甚至外包，研发、设计、品牌、流量、客户体验等部门的重要性越来越高，逐步成为以软价值创造推动企业创新和转型的主要推动力量。“生产为软价值创造服务”的新理念，必然催生新的部门组织架构，其中海尔集团的“创客团队+中后台”模式十分典型。

海尔集团的“创客团队+中后台”模式，即将通用的设计、中试、制造、供应链等部门设置为中台，将人力、财务、法务等部门设置为后台，它们统一为前台的“创客团队”提供服务。创客团队负责提出创意，满足顾客的需求。这种模式使海尔集团的软价值创造能力显著提高，孵化出了各种深受客户欢迎的创新产品。当然，海尔的“创客团队+中后台”模式已经超越了最初的“人单合一”生产组织模式，进化到支持“创客”们组建独立的利润单元甚至单独的公司。其中，具有较大规模和赢利能力的企业就有专攻高端游戏笔记本电脑的“雷神科技”、专注于疫苗等生物制品冷藏运输的“海尔生物”等。

另外一种与之类似的组织模式是“小团队与中台紧密结合+大后台”的模式。这种模式是将生产、营销、服务、供应链等部门与研发创意部门紧密结合起来，在产品研发过程中充分考虑后期的各种实现环节，可以尽量缩短产品研发的周期，提高研发成功率。这种模式既有传统事业部制的影子，也与先进的IPD模式有相似之处。

例如，知名厨电制造企业方太集团在按照IPD进行研发组织变革时，为了打破部门的界限，实现产品开发团队跨部门的运作，建议将原来按专业划分的各开发部门办公室之间的墙拆掉，并按PDT（产品开发团队）运作的特点对办公环境重新布局。实践证明，“拆墙行动”对开发人员乃至其他部门的人员来说都是一次“震动”。可以说，“拆墙行动”不仅拆掉了有形的墙，更是拆掉了人们心里的“墙”。[1]

营销部门：线上找流量，线下送体验

传统的制造业营销是指发现或发掘“准消费者”需求，使之了解产品进而购买该产品的过程。然而，对于软价值制造企业来说，任务发生了根本的转变，变成了找到流量，提升体验，将“路人”变成“认知群体”，创造出软价值后，再通过多元化的商业模式来变现这些价值。

传统制造业的营销部门主要通过电视、报纸、杂志等媒介手段宣传本企业的商品，并通过一些话题、活动的策划来吸引消费者的注意力。目前，人们的注意力已经大规模从线下转移到线上，并且已经高度碎片化，因此，制造业的营销部门设置也要顺应这种变化做出调整，逐步向线上营销、数字营销的方向转型。从最初的建立企业网站，到大规模的邮件营销，再到通过微博、微信、各种网上社区（微信群、贴吧、细分的兴趣爱好群体等）找到碎片化的细分人群，直到在人工智能、大数据技术的帮助下，将产品和企业的信息精准无痕地推送给自己的“共振群体”……可以说，营销部门面对的变化速度，比研发部门的技术进步还

要快，营销部门必须盯紧流量的风口，既要有人负责打理天猫、京东等传统网店，也要随时注意网民的注意力是否转移到了快手、抖音和拼多多等新兴电商；既要抓住传统的代理商渠道，也要随时注意代理商是否已经被下沉的电商侵蚀甚至取代。这样，营销部门才能在变化中把握新流量方向。

在随时跟踪流量方向变化的同时，创造认知群体还需要体验的配合。传统营销模式中只传达商品信息的硬广告手法已经不再适用，唤起“准消费者”情感共鸣的内容营销越来越普遍。例如苹果举办iPhone摄影大赛，生产厨具的厂家开始制作精彩的美食节目，服装企业开始通过直播带货，等等。就像在传统媒体时代有专门的广告企业帮助制造业营销一样，移动互联网时代也出现了MCN（多渠道网络服务）等负责通过创作相关内容来实现流量创造、导入和变现的专业机构，还有负责社区运营的公司和个人工作室。制造业企业如果专注于产品的研发和设计，也可以将流量和体验业务委托给相应的专门机构来处理。

营销部门组织变革的另一个模式是线下网点向“体验中心”转变。以往实体门店主要承担销售功能，在电商的冲击下，简单作为销售终端的门店大面积衰败。在经历了一轮萧条之后，线下网点作为体验中心正在重新回归。最典型的例子就是苹果公司的直营店，在投入大量创造性思维和资源精心设计的环境中，消费者可以把玩苹果公司的各种产品，得到线上查看无法替代的体验感。同样，李宁投入大量资源打造的品牌体验店，具备运动俱乐部的功能，店内装备了专业的跑姿测试设备，并提供专业体能训练课程，为消费者提供更加专业的运动体验和服务。

售后服务向客户体验部门转型

传统的客户服务部门主要负责售后服务，为客户解决安装、维修等问题。实际上，客户对于产品的需求已经超过了原来的功能层面，需要

的服务也比简单的售后服务丰富得多，因此，企业应当及时将售后服务部门向客户体验部门转型。

服务不仅包括售后服务，还可以延伸到售前、售中。这实际上是服务部门与营销部门的重新组合、裂变。售前服务，意味着产品理念的导入、生活方式的宣贯等，让消费者在购买之前就“爱上”产品。售中服务，实际上是让客户与产品深度融合，让用户成为玩家。而售后服务也不仅是维修、退货等传统服务，重点是将客户从玩家培养成“粉丝”，给客户提供平台、机会，增加粉丝与企业、粉丝与粉丝的互动、社交，深度满足用户的精神需求。

例如，小米的营销部门早已以扩大和运营粉丝群体为主要任务。小米的做法是：先让员工成为产品的粉丝（如果自己的产品连员工都不能打动，就说明这个产品是不成功的），然后通过产品、用户关系链和社交媒体放大粉丝群体。雷军从一开始就放弃了砸钱搞营销的做法，要求负责营销的黎万强不花钱给米柚系统做到百万粉丝。黎万强在开始时也是用几个人注册一大堆账号在论坛上发帖的办法，逐渐积累起了最初的粉丝群体，并且将小米社区发展成一个小型的门户网站，后来抓住微博大发展的契机，又让“米粉”的规模上了一个数量级。目前，小米已经建立了一个由小米论坛、小米手机、小米公司等产品微博、小米合伙人加员工的微博、公司微信等组成的粉丝矩阵，粉丝总数已达到数千万。除了营销部门策划通过各种活动和日常互动来增加粉丝数量之外，小米粉丝运营的一个重要特点是全员参与，雷军、黎万强等决策层和管理层上网泡论坛、泡微博与粉丝互动，“每位员工都可以在微博和论坛一线接触用户，第一时间拿到用户反馈并直接解决”。

近年来，传统的线下门店逐渐成为企业的成本和负担，很多厂商都在大规模撤店。从软价值的角度来看，线下门店应当从销售终端变成体验终端——销售额和利润不是重点，重点是流量和客户满意度，让顾客亲身接触产品，让导购成为产品顾问和用户的朋友，这样才能真正为企

业带来流量和成交量。

以价值创造为核心，重塑激励机制

中国江苏的一家民营制造企业从德国聘请了一位专家从事某新产品的开发，该企业给这位专家约定的激励方式分为三段：一是在研发成功之前（包括研发失败），给专家以超过德国的高薪待遇；二是研发成功、产品投放市场后的五年内，该专家可按照该产品销售利润的30%分成；三是五年以后，当专家已经有一定资金实力时，他可以用股权激励的价格入股，成为企业的股东。事实证明，该企业的激励机制是有效的，目前创立于2000年的这家民营制造企业销售额、产品技术领先性已经名列江苏乃至全国同行业前茅。

由于软价值制造业在研发、设计、流量、体验等环节高度依赖人的创造性思维，不确定性远远高于生产制造环节，所以可以用于制造环节的KPI、计时工资、计件工资等考核激励方式逐渐显得不适用了。那么在这些环节，怎样进行适当的考核激励？上面这个例子给我们带来了不小的启发。

关键是要激发人的内在动力。心理学的研究证明，人只有在自发、自愿的情况下，才能进行创造性的思维活动。甚至有人怀疑古代的埃及是不是奴隶制，因为建造规模巨大的金字塔不仅依靠大量的人工体力劳动，也需要把大量经过精准切割的巨大而沉重的石块准确地叠放在一起，更需要非常高的建造技术，实际上很多技术问题是要靠人的创造性思维才能解决的。

在上面的例子中，企业并没有给专家限定严格的开发时间、进程和结果，而是在保证其收入高于德国原来水平的情况下，给予有竞争力的激励指标——研发成功，以及产品投放市场后的五年内，该开发专家可按照该产品销售利润的30%分成。将专家的报酬与其努力的结果挂钩，

专家内在动机就得到全面激发，很快就研发出了重磅成果。

软价值制造业产品的功能、界面与外观设计、流量的创造与导入等，也都有与研发类似的特点，因此都应当实施以激发员工内在动力为核心的考核激励机制。系统地看，可以借鉴很多新经济企业已经使用的OKR进行考核。

OKR的核心思想是，在企业管理者确定战略目标的前提下，由具体团队和员工提出自身工作的“关键结果”，并且在关键结果与目标之间建立起互相关联、钩稽和促进的关系。而且关键结果并不作为员工收入考核的硬指标，更多的是作为激发员工内在动力、监测行为效果的一个指标。

在这个体系中，员工提出自身要完成的“关键成果”，实际上是将管理的主动权交到了员工手中：你在一个月、一个季度、半年、一年内能取得什么样的成果？这个成果与团队、企业的目标有什么关系？与其他人的关键成果如何配合？这些问题都需要由员工来思考，同时由团队的领导者进行督导、培训和协调，这种柔性化的管理，将最大限度地激发员工的创造力。

据了解，除了率先提出OKR的英特尔公司、第一个全面落实OKR的谷歌公司之外，包括安海斯-布希、戴尔电脑、盖璞、通用电气、美国运动相机厂商GoPro、日本知名电器制造商松下以及中国的华为、小米等在内的很多知名的软价值制造企业，都开始运用OKR进行公司的考核与激励。这种以激发员工内在动力为核心的管理思想，正在帮助更多的制造业企业向软价值制造企业转型。需要指出的是，KPI与OKR之间并不是对立的关系，而是适用于不同的行业和领域。对于那些确定性比较强的生产、销售等领域，传统的KPI还是有很大的用武之地的。

---

[1] 思捷达公司：《宁波方太IPD（集成产品开发）咨询案例》，佳工网。

03

信息产业的新需求创造魔方

短短的20年，美国的苹果、微软、亚马逊、谷歌等信息龙头企业市值均超过了万亿美元，中国的阿里巴巴、腾讯、美团等企业市值也纷纷超过万亿元人民币，不断地刷新人们对财富创造速度的认知。信息产业如同量子跃迁一样的财富创造魔方，显然不在于传统产品或服务的数量扩张，而在于不断改变人们的生活方式。另外，新生活方式带来的美妙体验，不仅是这个行业价值的呈现，也是不断创造新需求的推动力。

第一节
信息产业的新业态和新需求

亚马逊和淘宝、京东改变了人们的购物方式，脸书和微信改变了人们的社交方式，优步和滴滴改变了人们的出行方式，美团丰富了人们的本地生活服务方式……一批批新经济企业巨头涌现，都以其新业态快速地改变着人们的生活方式，并由此创造了许多开天辟地的新需求。

新零售和移动支付平台改变消费方式

作为信息产业发展最快的行业之一，电子商务平台服务的市场规模越来越大，2019年中国的电商市场规模超过12万亿元，预计到2025年将超过20万亿元。如此巨大的电子商务市场规模必然带来互联网交易平台、直播电商、社交电商等信息平台的迅速发展。在电商之外，移动网络支付的发展解决了平台用户的信用问题。例如移动支付替代了消费者的钱包，既便利了收款方和付款方，更大大提高了商家效率，并延伸出理财、消费贷等更多新需求。

新平台激活社交新需求

以新的信息技术为基础的社交方式不断涌现，既多元又个性化。例如微信的即时通信，微博的分享社交，陌陌的陌生人社交，知乎的社区社交，领英、脉脉的职场社交，多闪的好友内容社交，等等。月度活跃账户数已超12亿的微信无疑是中国人使用最频繁的社交平台。除了文字

短信、语音通话等功能之外，微信还有视频聊天、朋友圈、公众号、搜一搜、扫一扫、移动支付、小程序等众多功能，每一项功能都引领和创造了巨大的新需求，带来新的增长。

移动互联创新娱乐方式

与传统方式相比，互联网娱乐业具有庞大而多样的数字化内容、便捷的移动化方式、为用户带来沉浸感与体验感、可以进行社交与互动的特点。艾瑞咨询的数据显示，2019年国内网络娱乐的市场规模超过4 000亿元，年复合增长率20%。2020年上半年，仅网络游戏就实现销售收入1 394.93亿元，同比增长22.34%。

随着5G的发展，5G时代更高的流速以及更大的流量将催生更高质量的超高清视频以及更低延时的云VR/AR（虚拟现实/增强现实）等新模式，未来网络文化娱乐的市场空间将超过万亿元级。例如，4K超高清视频的生产和传输技术可为包括电影、游戏等在内的各个细分文化娱乐业带来更优质的内容消费体验；“云游戏”通过云端集中运算以减少游戏对客户硬件的需求，从而使更多用户享受到高质量的游戏体验；VR直播是在虚拟现实技术和直播平台基础上诞生的新传播方式，在体育赛事、演唱会、秀场直播、会议播报等领域有较大发展潜力。

信息平台促进本地生活服务需求

从团购起家的美团经过10年的发展，已经解决了用户吃喝玩乐的多种本地生活服务需求。用户只要登录美团平台，就能直接实现外卖、餐饮、超市等服务。不仅如此，美团还在买菜送药、酒店预订、交通票务、景点门票、叫车、电子票务等生活服务领域进行布局。2020年，美团的市值已经超过1万亿港元，成为“互联网+电话服务业”的代表性企

业。

本地生活服务O2O（线上到线下模式）连接了线下本地商家与线上消费者，满足了用户多元化、碎片化的消费需求，提供了包括餐饮美食、商超便利、家电维修、休闲娱乐、家政服务、亲子母婴、出行打车等多类日常生活服务。随着用户场景的不断延伸，很多专注于细分领域的垂直平台脱颖而出，如生鲜平台“每日优鲜”、家政平台“天鹅到家”、洗涤平台“e袋洗”、维修平台“极客修”等。艾媒资询数据显示，到2025年，本地生活服务市场规模将超过2万亿元。

在线教育与在线医疗的新生态

当前用户在线学习习惯养成以及各类教育平台不断涌现，艾瑞咨询的报告显示，2019年在线教育的市场规模为3 200亿元，年复合增长率25%。在线教育的崛起，不仅让好未来和新东方等传统教育机构找到了新的增长路径（市值分别突破430亿美元和270亿美元），也出现了以猿辅导、作业帮、跟谁学等为代表的线上教育新势力。2020年新冠肺炎疫情暴发，在线教育遇到发展机遇。2020年3月，国内在线教育用户规模达到4.23亿，占中国互联网用户的一半，三线、四线、五线城市贡献了主要流量增量。未来几年，随着用户对在线教育的接受度不断提升、付费意识提高以及线上学习丰富度的完善等，其市场规模将突破万亿元。

2019年在线医疗市场规模突破1 000亿元，年复合增长率15%，行业龙头阿里健康的市值超过2 800亿港元，平安好医生的市值超过1 200亿港元，京东健康的估值也超过2 000亿元。2020年受新冠肺炎疫情影响，平安好医生访问人次达11.1亿，App新注册用户数增长10倍，阿里健康、好大夫在线、丁香园等访问用户也出现了爆发式增长。

新技术平台激发共享经济新需求

作为近几年火热的经济模式之一，共享经济将富余的劳动力、房屋、物品等充分利用起来，实现了资源的合理配置。例如，网约车作为共享经济的先行者，填补了大城市租车市场的供给缺口，有效缓解了打车难的困境，也造就了滴滴出行公司的快速发展，其市值已达到800亿美元。又比如，共享单车以低成本、高便捷度解决了“最后一公里”的出行难题，具有自由度高、取用便捷、价格便宜的特点，还打造了绿色出行的生活方式。这些新的应用大都促进了其技术平台公司的发展。

云计算引领的企业信息化服务新需求

随着Oracle（甲骨文）、Windows（微软操作系统）等基础软件，以及OA（办公自动化系统）、ERP（企业资源计划）、CRM（客户关系管理）等应用软件的出现，流程化、标准化的管理使企业效率大大提高。随着云计算、大数据的普及，工业4.0、智能制造重新塑造了传统行业，企业信息化市场规模迅速扩大，从2011年的3 000亿元扩大到2019年的8 200亿元，年复合增长率15%。

近几年，IaaS（基础设施即服务）、PaaS（平台即服务）、SaaS（软件即服务）等云服务大幅改善了企业的运营效率，降低了企业运营成本。中国信通院的数据显示，2019年，以IaaS、PaaS和SaaS为代表的全球云计算市场规模达到1 883亿美元，年增长率20.86%。预计未来几年的市场平均增长率为18%；到2023年，市场规模将超过3 500亿美元。而中国企业的信息化发展水平仍显滞后，数字化转型之路刚刚起步，未来企业信息化市场规模将超过数万亿级。

展望未来，5G、人工智能、虚拟现实、物联网等新一代信息技术为信息产业指数化增长创造了新的条件，但如果想让这些技术创造出满足人们新需求的产品和服务，则有赖于企业家应用好软价值的创造方法——提高研发创意的有效性、创造和经营流量、改善客户体验、创新商

业模式，以及围绕以上经营活动的组织变革。

第二节
让有效研发创意创造新需求

什么才是有效的研发创意？只有创造出新需求，才算有效。

所有的研发投入都是风险投资，可是为什么微软、苹果、谷歌等公司总能开发出创造新需求的产品？信息产业在提高研发创意的有效性方面有哪些值得学习的秘诀呢？

用风投思维、项目思维搞研发

在信息产业，将新产品作为项目开发是很长时间以来的通行做法，而且互联网公司往往更具备风险投资思维（风投思维）。

腾讯的微信就是项目思维和风投思维的产物。当腾讯移动端的社交需求将出现爆发式增长时，该公司让三个团队同时立项，分别开发适用于智能手机的社交软件，最后广州做E-mail的团队最先开发出微信的基础版本。又如，字节跳动公司在开发抖音等产品时，都得益于项目思维和风投思维。

而集成化开发的思路则主要体现在信息技术企业运用较多的“小前台+大中台”的开发模式上。规模较小的前台可以提供丰富的创意，应对快速修改迭代的需求；而大中台则将企业的技术资源、数据资源、流量资源以及其他各种软硬件资源整合起来为所有的前台团队服务。这样既提高了效率，又降低了成本。例如，开发美团买菜App基本上不存在软件开发困难，但是在货源、存储、物流、配送、结算以及新业务的推广环节中存在的问题是IT（信息技术）部门无法解决的，只有让与这些环

节相关的部门在研发一开始就参与进来，才能最大限度地将软件的功能设计完善，提升研发投入的有效性。

打造创新平台，汇聚前沿特质精英

凡是成功的信息产业，都有一个或几个“理想黑体”，即具备高密度、高质量的创造性思维，同时具有强大吸收、辐射能力的灵魂人物或创新平台。

如果这个“理想黑体”是灵魂人物，则他通常需要具备敏锐的感知与理解能力，通过不断的学习来把握新技术或新需求的变化趋势。比如，字节跳动的创始人张一鸣不仅能够敏锐地吸收外部信息，带领团队创造出用智能算法分发信息的今日头条、抖音等产品，而且能够做到“人机一体化”，把自己和公司当成一台计算机进行“调试”。无论是在他本人的工作中还是在他创办的酷讯、饭否、九九房、海内网等公司中，他始终专注于信息获取和分发领域，在这一过程中积累的经验与技术使他在这个领域的认知领先乃至超前，最后胜利挣脱BAT（百度、阿里巴巴、腾讯）的围追堵截，写下自己的商业成功故事。

提高研发有效性，也可以让有特色的开放平台充当“理想黑体”，即汇聚足够多、足够优秀的创作者，通过对创作者的技术支持、技能培训、奖励扶持，创造出优秀的产品；平台在汇聚了各具特色、多种多样的产品之后，就会吸引更多的创作者进行创作，进而提高研发创意的有效性。比如苹果的App Store（应用软件商店）、谷歌的Android（安卓）市场，就是通过吸引创作者开发程序，为创作者付费、分红，吸引创作者参与的开放生态系统。类似微信公众号这样的产品平台，也已经成为既吸引高密度、高质量的创作，又具有强大辐射能力的创新平台。

数据、算法等软资源的积累和应用

如同制造业需要原材料一样，信息产品的研发也需要“原材料”，只不过这些原材料都是些“软资源”。那么，如何积累起信息产业的优势丰厚软资源呢？

对于农业而言，土地是核心生产要素；对于工业而言，技术、资本和原材料都是核心生产要素；而对于信息产业而言，数据就是核心生产要素。因此，重视数据软资源的积累运用，是有效研创的基础条件之一。数据的使用过程可以依靠各种外部数据，例如互联网数据、政府数据、企业数据等，也可以通过公司内部的业务积累进行数据使用。例如，通过对互联网的用户数据爬取，分析用户的使用习惯，进行产品精准开发；也可以通过对政府庞大的交通数据分析，开发智能交通产品等；再如菜鸟网络，基于对合作伙伴的快递物流业务数据进行整合、分析，最终实现了快递服务行业高质量、高效率发展。通过对数据信息的整合，每个合作伙伴（商家、中间合作伙伴、配送合作伙伴、快递合作伙伴、消费者）都会看到实时、在线、准确的物流数据。通过对复杂的业务数据进行深度分析利用，实现对快递物流整个产业链各环节的预测，帮助各环节提前预留资源，帮助快递企业提升揽派效率，这些都有效地提升了快递服务行业质量。

除了数据，代码库也是信息产业重要的软资源。所谓“代码库”就是一个公司积累的高质量代码合集，当遇到类似需求的时候，工程师就可以直接去代码库里面调出代码，在源代码的基础上加以修改。这样既能提高效率，也能保证公司代码风格延续，不会由于人员的流动影响开发质量，所以扩大代码库、提高代码的编写能力是提高研发创意有效性的基础条件之一。

当然，算法也是信息产业最重要的软资源之一。谷歌、百度可以快速地为用户提供搜索信息，亚马逊、天猫可以精准地为用户展示需要的产品，今日头条、抖音可以准确地为用户提供个性化内容，这些都是通过对算法的持续优化积累，匹配用户习惯，提高用户效率，最终实现产

品成功。算法还是人工智能的灵魂，正是运用算法不断地对数据分析、学习，才有人工智能的实现。

数据和算法等软资源要用到特定领域才能发挥作用。例如，中国搜索领域的巨头百度公司就在数据和算法方面拥有巨大的软资源优势。不过当百度决定开发O2O产品后，其百度糯米、百度外卖都不是很成功，因为O2O模式除了数据和算法，还需要大量的线下资源投入和现金补贴，而这些并非百度的优势软资源。后来，百度及时调整战略，将积累的算法、数据应用到AI（人工智能）领域的产品开发，从而形成了新的“护城河”。

激发有效研创的软环境

如同文化娱乐产业、知识产业一样，信息产业的价值创造同样是以人的创造性思维为源泉的，因此信息产业的有效研创需要特定的软环境才能激发程序员、工程师拥抱更好的创意和灵感，以更兴奋的状态去创作。例如在有的互联网企业，员工可以带着宠物上班，在工作时间滑滑板、打游戏，享受免费的健身房和按摩服务，甚至有的公司提供幼儿园服务，这些都是为了让程序员和工程师保持放松，不受干扰，可以源源不断地迸发灵感与创意，创造更大价值。再如，很多信息企业没有领导专享的办公室，创始人、程序员、工程师都在开放的办公环境中，上下级自由讨论、无等级概念，利用激情的碰撞持续激发创意的火花。

信息产业的有效研创需要鼓励创新的软环境，只有勇于尝试、不怕失败以及提供充足资源，才能持续地激发员工的创意。例如，谷歌早期推出谷歌实验室，鼓励工程师将各种奇思妙想的测试创意展示到网上，让用户与专家去使用、评价、提意见，根据评测的结果决定是否继续下去。2010年，谷歌又推出X实验室，更是将鼓励创意研发由软件发展到软硬件。正是由于X实验室鼓励失败，不以结果为导向，但又有过程控

制，最终产生了很多有价值的研发创意，如谷歌眼镜、谷歌气球、为糖尿病患者设计的智能隐形眼镜、无人驾驶汽车Waymo、太空电梯、海水燃料等。

选择赛道、调整参数

好的赛道往往能提高研发创新的成功率，那么究竟如何选择和调整赛道呢？

首先，选择足够宽的赛道，创造新需求的空间要足够大。例如，人们需要每天通过移动电话等进行社交沟通，移动通信工具的赛道就够宽。人们需要每天通过游戏、音乐、影视等娱乐活动来休闲放松，手游、流媒体音乐、网络视频、电子书等互联网产品自然会被用户长时间地使用。总体来说，让用户长时间、高频次使用的产品，其市场空间就会很大，如果能提供受欢迎的产品，则成功的概率就会大大提升。相反，人们常用的天气服务软件墨迹天气，虽然拥有6亿的累计装机量，但人们每天看2~4次，总时长为1~2分钟，看完天气信息就会关闭应用，再多的用户使用量也无法带来足够的流量，这个赛道就不够宽，创造新需求的空间也不够大。

其次，选择足够长的赛道。例如，电子商务面对的是人们的消费或商品买卖，只要社会正常运转，人们的消费活动或企业的交易活动就永远不会停歇，因此信息产业只要能够创造出联结企业与企业之间、企业与消费者之间的技术产品和商业模式，赛道就足够长，新需求创造空间也足够大。如B2B（企业对企业）模式、B2C（企业对消费者）模式、C2C（消费者对消费者）模式、O2O（线上到线下）模式，还有近几年出现的社区电商模式、直播电商模式、社交电商模式等。

再次，选择壁垒低的赛道。在某些新兴领域，如果巨头尚未涉入，通过研发创意创造新需求的概率就大。例如，由于用户碎片化时间增

加、长时间观看影视剧的时间逐渐减少，因此中短视频领域的内容和用户端都有很大的开发潜力。在信息产业巨头尚未参与的情况下，抖音和快手迅速利用算法优势进行内容培育和客户开发，迅速地发展成这个细分领域的龙头企业。又如，美团王兴通过对用户需求的发展方向和技术变革的方向进行象限分析，调整了研发创意的赛道，最终找到了本地生活服务的创新之路。

最后，还要根据赛道和参照系特点精准调整参数。在软价值创造新需求的过程中，如果忽视时间、空间、文化等参照系坐标的差异进行研发投入，往往会降低研发创意的有效性。只有针对不同语境、不同文化的用户群体进行本土化研究开发，才能成功创造新需求。例如，TikTok在美国等国家的巨大成功，一是依托了字节跳动积累的强大算法；二是对海外消费者的偏好、需求特征进行调查分析后，针对不同的文化区域进行不同的定制，例如不同国家的注册登录方式有所不同，搜索、推送规则有所差异，内容风格各不相同，等等；三是TikTok在各国都用本地人才运营，快速解决了文化隔阂的问题，使研发和创意的有效性大大提高，在美国等很多国家都迅速创造了新需求。

找准共振群体，引发用户共鸣

某个特定频率的电磁波，只能被特定频率的接收器接收到，这就是电磁感应现象。信息产业在有效研发中也必须考虑受众的心理感应，明确自己所针对的“共振群体”。只有深入用户的真实使用场景，发现用户的真实痛点，才有可能找准共振群体，引发用户共鸣。

早期的谷歌成功，主要是由于其一直致力于发现人们日常遇到的现实问题，认识到这些问题的严重性并提出具有创意的解决方案，设计的产品常常能与消费者的需求产生共鸣。在谷歌，所有工程师都从骨子里关心不同等级用户的使用体验，这种与用户产生共鸣的产品设计理念是

谷歌研发设计成功的最大保障。[1]

最近几年，人们一提起“二次元”就会想起B站。B站花了10年时间，专注于二次元圈层用户，并深刻理解了“90后”“00后”群体的文化心理。只有这样，其研发创意才能够引起这个群体的共鸣。

多维产品矩阵提高研发创意有效性

在信息产业中，为了共享和有效利用技术、数据、流量等软资源，可以利用开发产品矩阵的方式，最大化地精准定位不同群体，满足更多人的需求。例如，脸书在其发展的16年中，长期占据全球社交广告平台第一的位置，除主社交产品脸书以外，陆续推出了WhatsApp、Messenger、Instagram及Oculus四款社交产品，其社交矩阵覆盖了从陌生人社交到熟人社交、从一对一社交到公众社交、从强关系到弱关系的不同场景与不同定位的社交链。同时，内容的展现形式也与时俱进，产品不仅有简洁的文字功能，还有图片、视频乃至VR等丰富的功能，贴合用户的不同社交需求，其创造新需求的效率大大提高。

同理，微信基于熟人社交切入移动社交领域，依托庞大的QQ用户基础迅速登上中国社交领域第一的宝座，然后陆续推出语音对讲、附近的人、摇一摇、朋友圈、扫一扫等功能，完善用户体验，用户规模超过11亿人次。字节跳动的产品矩阵也十分丰富，在短视频领域就有三款产品。其中，西瓜视频与今日头条的用户高度重合，其推出的产品主要是中长视频，长度在3~30分钟，内容演绎较为完整，故事性强。抖音的用户主要集中在一、二线城市的年轻群体，视频长度在15~60秒，是一个专注于年轻人的音乐社区。火山小视频专注于原创生活小视频，有直播功能，它的用户集中在三、四线城市，用户年龄偏大，视频长度也是在15~60秒。

好产品不是设计出来的，而是改出来的

好的信息产品不是设计出来的，而是改出来的，只有根据技术的变革、用户的需求、潮流的趋势不断改进，才能把竞争者甩开，取得成功。

脸书最初的功能（或者说愿望）仅仅是在哈佛大学内部供学生分享照片；随后它向越来越多的大学扩展，逐渐增强了留言墙、视频分享、虚拟礼品商店、支付、订购等功能；后来，它又顺应时代变化需要推出移动版App，一直通过持续研发创意保持产品功能的快速更新迭代，根据用户需求和痛点不断更新迭代产品功能，从而提高用户体验，增强用户黏性。

谷歌也是通过持续研发不断更新迭代来创造新需求的。当搜索业务一成不变的时候，它把搜索做到了极致，持续推出谷歌Caffeine新网络索引系统、谷歌Instant实时搜索系统、Hummingbird语言处理系统等，使用户更好地体验了搜索功能。在最新兴起的短视频领域，抖音更是每隔十几天就更新一个版本。

研发创意的赛马机制

社交产品微信、游戏产品王者荣耀等，都是腾讯内部赛马机制的产物，它鼓励内部公平竞争、相互促进。几年前，在小米社交软件米聊诞生40天后，驻扎广州的张小龙团队就研发出了微信，让腾讯顺利拿到了移动互联网时代最重要的一张“船票”。而在网游领域，腾讯内部也有两个工作室分别开发了全民超神和王者荣耀两款手游，最终王者荣耀凭借良好的用户体验取得成功，成为国内最火的手游产品之一。

利用技术变革提高研发创意有效性

很多行业都不断有新技术出现，积极利用这些技术变革的成果，可以提高研发创意的有效性，实现新需求的“量子跃迁”。

以云计算为例，随着云基础设施及云计算技术的发展，很多相关的新兴软件企业迅速崛起，例如全球最大的CRM领域SaaS云计算公司Salesforce，市值已经涨到2 000多亿美元。2020年新冠肺炎疫情期间，借助于云服务SaaS模式，在线视频会议公司Zoom脱颖而出，快速成为全球最大的在线视频产品服务商。事实上，视频会议领域赛道非常拥挤，思科、华为等巨头长期布局，占据了行业大部分份额。为什么Zoom可以在巨头林立的视频会议系统领域取得成功？Zoom公司采用的是云服务SaaS模式，提供可以横跨多种终端的高清视频、语音、聊天以及文件/内容共享的功能，具有高品质、价格优势明显、简单易用、多平台互通等优势，完全替代了传统的视频会议系统。

信息产业作为近20年中最具活力的行业之一，是创造新需求的引领者，同时其面临的不确定性和研发失败的概率也很大。为了提高研发投入的有效性，所有项目都必须一个阶段一个阶段地进行试验、论证，一旦发现风险，就要及时止损。例如，谷歌公司通常会根据试验数据进行风险评估：对试验数据超预期的项目，投入大量资源进行开发；对试验数据低于预期的项目，及时砍掉。总之，有效控制风险对于提高研发投入有效性也是至关重要的。

---

[1] ［美］德鲁·奥拉诺夫：《谷歌市场成功秘诀：与用户产生共鸣，设计和产品开发是关键》，TechCrunch网。

第三节
引入流量思维，创造新需求

对于制造业产品而言，所有的销售都是流量转换；而在信息产业，流量转换可以带来收入，很多时候流量的大小直接决定了一个网站、一款应用软件或其他信息产品的价值。

流量够大就会产生价值

很多人不理解为什么信息产业居然在短短的20年内成了全球财富排行榜上的绝对霸主，上市公司动辄几千亿美元、几万亿美元的估值。看看它们的流量：在社交领域，脸书的全球用户数突破20亿，微信的国内用户数超过10亿；在电商领域，亚马逊的全球用户数突破26亿，阿里巴巴的国内用户数超过7.5亿；在支付领域，支付宝的国内用户数超过8.6亿，微信支付的国内用户数突破8亿；在网络安全领域，360安全卫士的国内用户数超过6亿。

流量的本质是用户的注意力，哪里有流量，哪里就有用户的注意力和用户的潜在需求。在信息产业，只要流量具备了一定的规模，就会产生价值。这也是百度搜索、360安全卫士、淘宝天猫、腾讯QQ等都采取免费模式的原因。通常，免费可以产生更大的流量，只要流量足够大，就能产生商业价值。

不管用什么创新方法，如果一款软件能够免费被几千人使用，这款软件就可以值几十万元；如果能够吸引几万人免费使用，它就值几百万元；如果能够被几十万人经常使用，它的估值就可能达几千万元；如果

能够被几百万人经常使用，拥有几百万的流量，那么估值就可能上亿元；如果能够被几千万人经常使用，拥有几千万的流量，那么估值就可能有几十亿、上百亿元；如果有几亿人经常使用这款软件，拥有几亿的流量，那么这款软件就是又一个微信、又一个淘宝……

提供优质内容和免费服务，争当流量入口

线下商业时代，流量入口主要集中在地铁、火车站、机场、大型商场等客流较大的地方；互联网时代，人们的注意力开始被门户网站、社交软件、App等各种线上流量吸引。因此，通过免费的优质内容来争当流量入口，几乎成为信息企业通用的办法。

早期的互联网时代，流量入口主要是新浪、网易、搜狐等各大门户网站，它们通过提供及时、丰富的免费内容服务创造和争夺流量；随着信息的泛滥，无论是消费、娱乐还是研究，人们开始通过搜索功能进行相关信息查询，谷歌、百度等搜索引擎平台成为新的流量入口；随后，天涯、猫扑、知乎、豆瓣、虎扑等网站或App，也都通过专业性话题和内容来争当流量入口。

移动互联时代，信息企业开始用免费的社交软件、免费的娱乐内容争当流量入口，流量逐渐向微信、新浪微博、腾讯视频、爱奇艺等社交与娱乐类产品转移。随着用户数量饱和及用户时间碎片化、个性化，抖音、快手根据用户时间碎片化的特点推出短视频并成为流量的入口；今日头条则着眼于满足用户个性化需求，通过算法实现内容的精准推送，也成为新一代流量入口。

拼团和裂变模式，基于社交关系的流量导入

基于社交关系的流量导入，目前有两种比较成熟的方式，即拼团模

式和裂变模式。其中，拼团模式类似于团购——用户在微信群或朋友圈发送链接，邀请朋友砍价或拼团，而邀请朋友的多少决定了产品的折扣力度。拼多多就是拼团模式的典型代表，即用户首先发起拼团，通过微信群或者单人对话邀请社交熟人、陌生人等参与拼团，达到规定人数后就能低价购物；而如果拼团人数未满足要求，则平台退款。这种社交推广模式既实现了产品销售，又以较低的宣传费用实现了用户的拉新，一举两得。

而裂变模式则是产品借助社交网络，通过补贴引发用户自发地大范围传播，形成新用户的不断涌入。例如，薄荷阅读是一款基于微信平台的英语付费阅读产品，其主要功能是让学员利用碎片化的时间在100天读完四本名著。四本书被拆分到每天阅读，100天完成10万字左右的阅读量，课程学费为149元，传播场景主要是微信群和朋友圈；学员每天阅读完后在微信群和朋友圈分享，连续分享100天，则课程免费或送实体书。薄荷阅读通过激励学员每天打卡进行裂变传播，实现了新用户的流量导入。

第四节
引领生活方式，创造新需求

每一种产品或服务，对应的都是消费者的生活方式选择，而一种产品所代表的生活方式，就是它带给消费者各种体验的综合呈现。近年来，信息产业的快速发展不断地改变人们的生活方式。这些新生活方式带来的美妙体验不仅是这个行业价值的呈现，也是新需求的源泉。

缩短时空，把万里之外变成近在眼前的体验价值

人类自诞生以来就受到时间和空间的限制。人们无法再看到以前的画面，也无法再听到以前的声音；而空间的阻隔则给人们带来了“烽火连三月，家书抵万金”的痛苦；不能及时沟通不仅影响人们的情感交流，还可能会耽误很多创造和发展的机会。

从书信、电报，到有声电话、移动电话，信息技术一步步地打破了时空对人们沟通的限制。如今，语音、视频这样的信息技术已经可以让身居欧美的留学生随时和中国的父母进行视频通话；Zoom这样的视频软件也可以让全世界任何社会组织、企业在线上视频会议中进行实时的讨论、交流、研究、决策……这种“魔法”般的体验是以往人类在数千年的历史中所梦寐以求的。而为了创造更完美的体验价值，无论是5G、6G等移动通信技术，3D、4D等立体动态呈现，还是虚拟现实、增强现实，都存在巨大的创新空间，也必将带来更大的新需求。

连接无限资源的新体验和新需求

在没有互联网购物平台的年代，人们购物的选择范围通常被局限在某个区域，选择也仅限于人们所能看到的物理空间。而互联网信息技术的发展，几乎让每个人都具备了连接全世界无限商品的能力和体验。人们不仅能在淘宝这样的网站找到最冷门的儿童自行车配件，也能在易趣这样的个人交易网站淘到儿时的玩具和绘本来满足个人的情怀，甚至还可以到拼多多这样的平台与大家拼团购物以得到从前难以想象的低廉价格。

在没有搜索技术的年代，学者为了掌握以往的研究成果，几乎要翻遍图书馆里相关类目下的所有图书、期刊和报纸，才能披沙拣金似的找到自己需要的一点儿研究资料。而现在只需要在谷歌学术中按照相关的关键词点击鼠标进行搜索，就能将以往几十年、数百年甚至上千年的所有与之相关的人类智慧成果分门别类地列在你眼前供你尽情选用。

在没有携程网等订票、预订宾馆的互联网信息平台之前，旅行者站在异国他乡的街头，不知道哪里才有自己的栖身之所。而今天人们在出发之前就可以在手机上查找酒店相关的图片、文字说明、其他消费者评论，浏览、比较、选择符合一定位置、价格等条件的酒店，利用租车软件安排好交通工具，并在结束后通过上述软件平台进行消费点评、分享，这是古代帝王出巡都享受不到的体验。

同样，在没有本地生活服务信息平台之前，人们只能在自己的社区附近消费，享受社区附近的各种服务。而在美团、淘宝等App平台的帮助下，人们可以将点餐的范围扩大到整座城市，可以在比以往多成千上万倍的服务提供商中选择搬家、各种资讯等服务。

在没有线上娱乐平台、互联游戏的年代，人们最多只能通过自己手中的图书、最近上映的电影、收音机和电视机里播放的节目来打发业余时间，小城里来一个“戏班子”可能就是当地的盛大节日。而今天的人们可以通过信息软件与全世界的文艺、音乐和影视作品相连接，从好莱坞的历年大片到莎士比亚的经典巨作，从最新的综艺节目到国外的嘉年华

表演，都可以用几乎免费的价格随时欣赏；更不要说随时打开就可以玩的各种手机游戏、网络游戏，它们不仅提供了从枪战、空战、坦克大战到世界杯、NBA的各种完美体验，还可以与全世界的玩家实时连线对战，并且可以用语音交流，玩家坐在自己的客厅沙发上就可以与全世界做游戏。

此外还有各种线上教育、线上资讯、在线医疗等，都不断带给人们更好的生活体验。短短的二三十年时间，网络购物平台、信息搜索技术、网上订票订房、本地生活方式或服务、线上娱乐、线上教学、在线医疗等已经悄悄地彻底改变了我们的生活方式，用新体验创造了我们再也离不开的新需求。

联结无数人、相知遍天下的体验价值

多年前，人们交往的朋友圈基本上限于自己身边的亲人、朋友和同事，如果搬迁到另外一个城市或者国家，那么与以前的社交圈的断裂是不可避免的。现在，在脸书、推特、微博、微信、抖音、TikTok的帮助下，人们可以与小时候的玩伴保持终身的友谊，找回失散多年的老朋友，也可以交到远隔重洋却志趣相投的新朋友。例如在全球最大的哈利·波特迷网站“神奇世界”上，全世界的哈利·波特迷都可以找到自己的同好；而在百度贴吧的“魔兽世界吧”，1 200万名中国的“魔兽世界”游戏玩家可以在这里交流他们的感受。

除了在社交层面上相知遍天下之外，全世界每个行业、专业、学科和领域的专业人士，也都通过信息网络以前所未有的紧密程度联系在了一起，专业的论坛、小组和讨论社区可以让专业内的交流无比高效和顺畅，这种相知遍天下的体验自然会创造出巨大的新需求。

“无所不知”的新体验创造新需求

人的知识面总是有限的，不可能无所不知，但信息产业的发展让一定程度的“无所不知”成为可能。比如，通过“百度知道”“知乎”这样的知识分享平台，人们可以提出自己的难题、疑问，随时得到来自全国乃至全球的“过来人”的帮助和解答。小到一个电脑文件格式如何调整，大到工作应聘、高考专业如何选择，都能在新技术平台的帮助下即时得到答案。

多年前，人们只能通过报纸、广播等媒体了解经过编辑选择的部分信息。如今在互联网信息端、新闻客户端和各种自媒体平台的帮助下，人们可以实时地得到全球的各种资讯和信息。人工智能算法可以比人工编辑更加高效地将信息筛选、整合后推送给你，无论是你关注的股票价格，还是旅游目的地的天气和人流变化，无论是美国大选的最新选情，还是印尼海啸的进展状况，你都能在第一时间收到信息。

信息赋能带来“超人”体验

信息技术发展到自媒体时代，每个人都可以在微博、推特等平台上实时发布文字、图片、音频、视频信息，粉丝最多的个人微博账户可以拥有几千万的订阅量，一个既有内容又有趣的微信公众号和推特账号发表的文章可以在瞬间就达到10万次的阅读量，这是以往大部分报纸、电台都难以企及的流量规模。人们还可以在抖音、快手、TikTok上即时分享自己的生活和感悟，其分享的语音、音乐和视频效果不输于以往的专业制作。自媒体给个人的赋能效应甚至还体现在美国总统大选上。2016年特朗普在竞选期间以自己的推特账户“单挑”传统媒体居然赢得了大选，因此2020年民主党总统候选人拜登也开始用推特辅助自己竞选总统。

在没有谷歌地图、百度地图等免费导航软件之前，人们在陌生的地方只能小心探索，不停地找人问路，有时候一不小心就会“误入歧途”。

今天在互联网免费导航软件的指导下，每个司机都可以在陌生的城市“驾轻就熟”地完成旅行，完美地避开那些拥堵的路段，还可以提前知道一周乃至更久的天气状况，从而合理地安排自己的出行。在即将到来的智能驾驶时代，人们的出行能力还将实现更大的飞跃。这在古时候，人们做梦都想不到。

信息技术能够赋能给人，自然也能赋能给企业和政府。依靠现代信息技术的赋能，企业对人员和信息的管理能力、对资金和物资的交易与调配能力都得到了大幅提升，政府的监管能力，甚至军事机构的目标搜寻能力、定位打击能力都提高到了之前难以想象的精准程度。

第五节
创新商业模式，创造新需求

创新商业模式通常既不是指技术创新，也不是指产品创新，甚至不是指管理战略创新，而更多地体现在要素组合的新方法，尤其是价值实现的新路径上。几乎每一种信息产品都提供过某种免费服务——在免费模式下，只有创新价值实现的路径，用创新的方法兑现研发创意的价值、流量的价值和体验的价值，才能获得持续发展。

传统流量变现，广告的投放模式

广告是传统媒体的重要价值变现方式，在新的信息技术产业中则成为流量变现的主要价值实现路径。在以新浪、搜狐、网易等门户网站为主的互联网早期时代，这些企业就开始卖各种广告位，例如焦点图、通栏、弹窗等，当时的广告形式还比较“硬”。经过20年的发展，广告仍然是信息产业的重要收入来源，例如百度73%的收入来自搜索广告，谷歌87%的收入来自广告，而脸书来自广告的收入占比高达98.5%。不过广告在新的信息技术的催化下，变现方式越来越“软”，越来越弯曲，越来越重视提升用户体验。

当前信息产业的主流广告模式是“信息流模式”，位于社交媒体用户中的好友动态或者资讯媒体、视听媒体内容流中，嵌入用户浏览的信息内容中，用沉浸式的广告体验达到赞助推广的目的，并改善用户体验。

信息产业广告变现模式的另一个趋势特点是精准投放，例如今日头条的主要赢利途径是镶嵌在内容中的原生广告。凭借自身的庞大数据

库，今日头条旗下的各款App可以对用户性别、年龄、兴趣、职业、作息时间、地域、天气等信息进行准确识别，从而进行关键词定向，实现更精准的营销，创造更多新需求。

流量带货与直播电商模式

不同于传统电商模式，直播电商的最大特点是，主播与消费者直接展开互动，可以更加充分地展示商品的特点。更重要的是，主播本人的人格魅力、表演才能和沟通能力对销售结果会产生重大影响。此外，凭借流量优势，主播方可以向商品供货方争取更大的优惠，以此来吸引更大的流量，形成正向循环。

越来越多的内容平台例如抖音、快手都与淘宝一样开设了直播电商模式。快手、抖音作为短视频平台，是标准的“流量大户”，坐拥2亿多日活跃用户，并且在短视频生态里，这些用户都具有流量转化的潜力。通过直播接入自营或第三方电商的方式，便又多了一条变现通道。电商专家预测，2020年抖音、快手直播电商总GMV（成交总额）规模将达5 000亿元。[1]

平台佣金模式创造新需求

很多信息企业通过平台优势整合资源，汇聚买家和卖家，利用技术手段促进交易达成，向商家收取佣金。电商平台如天猫、京东汇聚了全国各地各类商品供应商，猪八戒网汇聚了各种优秀的程序开发员和设计师，美团、饿了么聚集了各式各样的餐饮服务，滴滴出行聚集了大量的出租车、私家车等，它们都通过搭建平台为用户提供商品或服务，交易达成后收取佣金变现。

滴滴出行的收入100%来自佣金抽成；而某互联网生活服务平台企

业的收入56%来自外卖佣金，22%来自酒店、旅游等佣金。以虎牙直播、斗鱼直播为代表的直播平台，也是通过用户为喜欢的主播打赏或赠送礼物，实现抽成变现。苹果从App Store分发的应用程序购买软件或数字商品中抽取15%~30%的佣金，开发者将其称为“苹果税”。2019年，苹果的App Store生态系统在全球范围内创下5 190亿美元的销售额，苹果税也达到数百亿美元。[2] 谷歌公司也对Google Play应用商店（可下载收费App）收取佣金，2019年，Google Play应用商店全球总收入达到了88亿美元。[3]

“导流收费”模式创造新需求

向商家导流并为此收取一定的费用，是近年来信息平台公司纷纷探索的一种商业模式创新。最典型的案例是抖音等平台提供的电商导流功能：客户可以在抖音上发布短视频内容，同时提供一个电商链接，将抖音分发的流量导入该链接，而抖音则收取5%的交易佣金。

淘宝上也有相应的导流收费模式——直通车，其将愿意付费的商家放置在用户搜索结果的靠前位置，实际上就是以收费的方式将流量导向付费的商家。

而谷歌的Adwords广告模式实际上也是导流收费：用户设定自己的若干关键词，当人们在搜索到预设的某一关键词时，用户的谷歌广告可能会展示在搜索结果旁边。这样就实现了向感兴趣的受众展示商品信息的精准投放；此外，只有用户点击关键词时才收费，实际上就是把展示的关键词变成了一个收费的流量入口。

体验变现：基础功能免费，高阶服务收费

很多信息技术企业都用免费的基础产品和服务吸引用户，抢占市场份额和用户规模，然后再通过高阶服务或其他产品收费。例如，亚马逊的Prime会员、京东PLUS会员、天猫88VIP会员等，都可以享受免费物流服务、购物福利、阅读福利和其他福利，而会员费就成为电商平台的主要收入之一。

不仅是电商平台，爱奇艺等视频播放平台、网易云音乐等音乐播放软件、QQ等社交软件、王者荣耀等网络游戏、WPS等办公软件、百度网盘等云存储服务软件的免费用户和会员用户之间都存在区别。除了享有它们提供的基础免费功能外，用户还可以通过“购买”会员服务得到其他增值项目。例如，视频平台的会员可以收看更多的高质量节目，或者提前收看最新剧集；音乐播放软件的会员可以享受高质量音乐以及下载特权；游戏的会员用户可以获得更加炫酷和功能更强的虚拟道具；办公软件的会员可以获得更多的高级功能；网盘会员可以获得更大的存储空间和上传下载速度。这样既保障了一般用户基础功能的使用，也为需要个性化服务的用户提供了更好的体验，并用这些高阶产品和服务的体验创造新需求，完成价值实现。

“技术生态+投资+金融”模式

现代信息产业的快速发展本身就得益于20世纪90年代以来的天使投资、风险投资、股权投资等金融资本的支持。例如，脸书的创始人扎克伯格最初就是在哈佛大学的寝室中创建了脸书平台，然后获得了贝宝创始人彼得·蒂尔提供的约50万美元的天使投资，又获得了Accel合伙公司的1 270万美元的风险投资，最终成为千亿美元市值的软价值巨头。如今人们耳熟能详的阿里巴巴、腾讯、美团、滴滴出行、字节跳动，无一不是在金融资本的支持下发展起来的。

因金融支持而快速发展的现代信息产业自然会通过资本市场变现。

在美国，纳斯达克是最重要的上市变现通道；在中国，2010年以来先后开通了中小企业板、创业板、科创板等，分别为不同类型的企业创造条件。在资本市场上，人们常常不会按照传统产业的估值方法给信息企业估值，因为信息技术企业往往具有多种价值实现模式——只有真正理解现代企业的有效研发创意、流量和体验价值，了解这些企业商业模式的人，才能真正给出合理的估值。例如，亚马逊、京东虽然在上市后都长时间没有实现正的收益，但是其市值却一路走高，这是因为它们的流量在不断增长。近几年，特斯拉刚刚实现微薄的盈利，其市值就超过了3 000亿美元，因为那些看好特斯拉的人并不是按照传统的汽车公司来给它估值的，而是把它当成一个移动的智能化平台。

信息技术积累的流量和数据等优势一旦与金融相结合，就会变形或诞生出金融科技公司。比如阿里巴巴通过支付宝将用户日常消费的资金导入自己的金融系统，通过余额宝将人们理财的资金流引入，通过花呗将传统银行的信用卡体系融入进来，最后形成包含支付、理财、小额贷款、保险及银行的全面金融生态；腾讯也是通过社交领域逐渐布局了微信支付、微信零钱、微信理财及微众银行等金融生态；京东、百度等公司也纷纷利用其流量、数据等优势进军金融领域，并诞生了京东数科、百度金融等千亿级市值的金融科技公司。当然，对金融科技公司的监管标准是否应该完全参照金融机构的相关指标，目前相关部门也正在进一步探索和完善。

以巨大的流量和数据为基础，信息公司可以为不同行业、不同场景的其他企业提供用户识别、智能获客、智能投顾、安全防护等各种服务。一旦形成比较深度的业务合作并能够用自身流量和数据等信息技术为其他企业提供成长支持，这些信息企业巨头往往就会提出参股或控股上述企业，一方面加速生态的成熟，另一方面可以在这些企业中获得利润分享。目前，阿里巴巴、腾讯等信息企业巨头已经通过上述方式融合了几十家相关的上市公司和上百家成长和初创企业，未来这种“技术生态+投资+金融”的模式还将有很大的发展空间。

[1] 李浩：《2020年，抖音、快手直播电商总GMV规模将达5 000亿元》，搜狐网，2020年8月27日。

[2] DoNews ：《苹果2019年App Store收入达到5 190亿美元，中国市场占47%》，新浪网，2020年6月17日。

[3] 黑科技推荐：《谷歌抽成五六百亿，如此暴利谁愿买单？我们的新平台让外国网友期待》，搜狗网，2020年2月14日。

第六节
深化组织变革，创造新需求

在研发管理方面，著名的IPD模式诞生在信息技术产业；在人力资源管理方面，2015年以来风靡全球高科技公司的OKR也诞生在信息技术产业。无论是制造业还是传统服务行业，甚至金融业，都在紧跟着信息产业的巨头学习它们的人力资源管理模式，模仿它们的组织架构调整，甚至花费重金去这些企业“挖人”。在中国，几乎每一个在阿里巴巴工作过几年的优秀人才都会被其他企业重金聘请，甚至有不少阿里巴巴出来的高管以在阿里巴巴工作的经验为背景，专门做战略和管理咨询公司。作为软价值创造新需求的典型行业，信息产业这些年在人力资源、组织架构和激励机制方面做出了很多创新探索，有很多经验值得其他行业学习。

创造性人才矩阵

在人力资源方面，成功的软价值创造企业必须建立自我驱动型人才工作时间机制。互联网行业盛行的“996”工作时间模式，在社会上引起了广泛的讨论。IT企业的从业人员普遍从早上9点工作到晚上9点，每周工作6天，这已成常态，根本没有加不加班的概念。更重要的是，这并不是因为他们所在的公司任务重、管理严，更多的是因为他们的自我驱动。因此，IT行业最值得学习的人才机制并不是“996”工作模式，而是要找到有内在驱动和自我驱动的员工。只有那些为解决问题自动自发工作、不解决问题不罢休的人，才是软价值创造者。

成功的信息企业都建立了创造性人才矩阵。软价值创造的工作不是

日复一日地重复原有程序，而是每一天、每一分钟都在创造，即便作为一名普通的程序员，也要有创造性的思维能力。因此谷歌在招聘人才的时候，对人才掌握了多少知识的考量权重占比很小，而是比较重视人才尚未开发的潜力，比如逻辑思维、学习能力、思维方式的发散性等。为了打破僵化的思维方式，跨界思维成为备受推崇的能力，因此企业对跨界人才的需求达到了前所未有的高度。

面对多样化的用户需求和用户体验，企业需要拥有丰富的人才矩阵，只有让不同背景、不同领域和不同文化的创造性人才相互碰撞与促进，才有可能开发出优质的产品。就像谷歌的工程师团队不仅有专业匹配的软件工程师，还拥有认知科学、心理学、经济学、信息科学、人类学等不同学科背景的人才，他们通过碰撞产生创意的火花。

很多信息企业都崇尚培养“学习型动物”，构建学习型组织。软价值企业不仅需要把人才定义为“学习型动物”，让每个人都能够对互联网开放的新技术、新知识进行自我学习，还需要建立机制形成真正的学习型组织。围绕促进员工学习，华为、脸书都把“导师制”作为一种员工学习和培养机制——优秀的高级员工分享知识与技能，既能帮助新员工与核心员工快速成长，也能帮助导师提高能力，积累经验。华为大学的墙上有一句话：“用最优秀的人培养更优秀的人。”这是华为一直奉行的人才培养理念，也是华为人才辈出的主要原因之一。脸书通常也使用导师制的方式训练新人，希望通过导师制能有效地解决四个问题：如何促进业务相关人员相互认识，如何建立互信的工作关系，如何能够尽快地融入脸书的组织文化，如何提升技术能力。

组织变革：“小前台+大中台”模式

有了创意后，产品工程师如何快速地把创意转换为信息产品推向市场？发现了用户的痛点后，体验工程师如何协调几个部门共同努力解决

这个痛点？信息产业比较流行的“小前台+大中台”组织方式变革值得借鉴——通过各种扁平化的小团队与用户直接接触去收集需求与痛点，根据这些需求与痛点设计产品，然后通过企业后台整合的软资源（例如技术、数据、算法等），快速研发产品、迭代功能，实现产品交付。

例如，字节跳动在较短时间内快速推出了抖音、西瓜、火山三款小视频产品，为其“小前台+大中台”模式提供了坚实保障。字节跳动的小前台主要是研发小团队，这些团队在有了新的创意或发现一个新场景的时候，通过数据中台来分析用户的需求画像，调用技术中台为其产品提供功能开发与迭代。

又如，华为实施的“平台炮火支撑精兵作战”战略也是“小前台+大中台”的表现形式，把前台项目团队比喻为作战小分队，把中台比喻成战地指挥部。在这个比喻中，中台的作用就是提供资源支持：要数据给数据，要技术给技术。

国外成功的信息企业很多也采用“小前台+大中台”的组织架构，比如制作了很多全球爆款游戏的芬兰手机游戏公司SuperCell，其组织特点就是依靠强大的平台资源，通过共用的支付系统、用户系统、游戏引擎、内部开发工具等，支撑起各个游戏开发的小团队，每年都会开发成功数十款游戏。

组织创新：随业务模式灵活快速调整

一谈到组织模式变革，人们常常会想当然地认为，互联网公司、互联网科技公司都是比较灵活的组织模式，至少采用的都是扁平化管理。比较灵活的组织管理模式的确是信息产业的特点，但不一定都是扁平化的。

“扁平化”的确能够打破官僚体制，提高决策运营效率，但是从全球

最先进的信息技术公司来看，真正规模大的公司要做到扁平化还是有难度的。亚马逊、谷歌、甲骨文等公司还存在比较明显的层级制度，因为一定程度的层级制可以为不同能力、不同贡献度的人定位、定价，可以为人才的成长打开上升的空间。当然，比层级更重要的是按照部门分工、专业、流程而划分的纵向条线及部门协调体系。例如，腾讯公司将员工的职业体系划分为P族、T族、M族、S族，分别代表产品、技术、市场、职能，每一族中又分为不同的职级，例如技术的T族划分为T1~T6等不同的级别。而阿里巴巴则分为P序列、M序列，分别代表专业序列和管理序列，其中P序列又分为P4~P14等一系列职级。即使是在业内“扁平化”做得比较好的今日头条，从普通基层员工到“王座”张一鸣之间也存在4级左右的汇报关系。[1]

在硅谷的信息企业巨头中，脸书、微软、苹果的组织架构是比较扁平化的。其中脸书就像一张分布式网络，平等而灵活，这既体现了扎克伯格的平等和效率管理思想，也体现了其本人强大的管理能力；微软虽然有一定的扁平化特征，但是部门之间竞争激烈而残酷，曾经在硅谷广为诟病，直到引入OKR后才有所改变；苹果则是以灵魂人物为核心的扁平化组织架构，这显然与乔布斯本人的管理风格有极大的关系。

因此，组织架构的变革关键不是必须做到扁平化，而是要从企业的业务模式、管理者的能力出发，看什么样的模式更符合软价值创造的要求，并最大限度地调动资源，提高协作效率。为了实现上述要求，几乎所有信息技术公司的组织架构都经常发生灵活的变化和调整。

比如，无论是腾讯或者阿里巴巴，还是小米或者京东，都会经常调整组织架构，甚至每隔一两年就会彻底调整一次。腾讯在2005年、2012年和2019年共经历了三次战略层面的组织架构调整。而阿里巴巴在2015年张勇接任CEO之后就进行了三次大的系统性的组织变革。例如，在张勇接任CEO的当年，阿里巴巴宣布成立中台事业群，构建“大中台+小前台”组织机制和业务机制；2017年年初，阿里巴巴实施了面向“五

新”（新零售、新金融、新制造、新技术和新能源）战略的组织架构调整；2018年年底，阿里巴巴实施了将阿里云事业群升级为阿里云智能事业群，成立新零售技术事业群，将天猫升级为“大天猫”等一系列调整。[2] 从阿里巴巴的组织架构调整可以清晰地发现，信息企业的组织架构调整的核心在于适应创新、支持创新。这是为了追随和支持新的业务模式创造新需求，而不是纯粹地为了保持组织的活力，避免僵化和官僚主义。

当然，上述信息企业不断灵活调整的组织架构，毕竟都是自上而下的系统变革，一是实施成本高，二是万一新组织架构有不成熟之处也可能带来一定的风险。真正能够根据价值创造的需要而自发调整组织模式的，当数前文谈到的海尔集团的“人单合一”和“创客模式”。企业不同条线、不同层级的人可以因为一个创意而自由组合在一起，迅速形成独立核算的利润单元，并在统一的中后台支持下完成项目开发实施。能够像张瑞敏先生那样深刻理解“量子管理”并将其贯彻到实践中的，即便在信息企业也不多见。

引领激励机制创新：从OKR到“六脉神剑”价值观

源自英特尔之后，在美国信息产业巨头谷歌公司发展壮大的OKR，已经被华为、百度、字节跳动等中国公司推广和使用，并且在越来越多的信息技术公司和其他软价值创造企业中迅速推广开来。OKR强调激励创造者的内在动机，既能够围绕总体目标充分调动各层级的资源，又能充分调动员工积极性，给予员工足够的自由度，并通过集体分布式制定目标以获得各自的相应回报，因此能够在实践中显著提高企业的软价值创造能力。

在OKR下，为了让员工勇于创新和尝试，谷歌公司不仅会考核员工当前项目的产出和贡献，也会考核员工项目将产生的长远影响；不仅会

对项目的成功进行奖励，也会对有失败风险的创新项目的容错率和过程进行绩效评级。在这样的考核机制下，谷歌的工程师都愿意去做创新的尝试，高回报的技术创新项目也层出不穷。中国的字节跳动公司也很快引入了OKR，讲求像打造产品一样打造公司，强调“自驱”的分布式集体智慧，致力于实现把握公司宏观方向与调动员工主观能动性的平衡，并且通过高效率的目标和关键绩效管理模式，进一步激发各条线的产品创新创造能力。

引入OKR之后，每个员工都可以看到周围同事的目标和关键绩效指标，谁做的贡献大一目了然。相应的绩效激励也更加透明、公平、公正，可以结合丰富多样的激励手段，比如基础工资、绩效奖金、项目利润分成、期权等，以对应项目不同阶段、产生不同价值的激励。就拿谷歌绩效评级来说，在项目开发阶段主要是基础工资和绩效奖金，在项目成功后主要是绩效奖金和项目利润分成，如果项目创造了超预期的成功，对员工的奖励则包括利润分成和期权等。

在引入具有自我驱动的创意性人才，并建立起鼓励创新创造的激励考核机制之后，信息企业的价值创造能力就能够被迅速激发出来，自然能够带来丰厚的回报。就基础工资而言，中国信息产业普遍高于其他行业。例如，今日头条的薪酬由人力资源部门根据不同岗位级别的市场薪酬确定，而且至少每年要根据市场薪酬做一次调整，保持业内领先。又比如，2018年腾讯公司人均年薪77万元，[3] 远远高于银行业上市公司人均年薪的36.3万元。

就绩效奖金而言，很多人都听说过王者荣耀团队年终奖能拿到80~100个月的工资的传闻，可有谁知道腾讯当年一共开发了多少款游戏。除了高额的绩效奖金外，根据目标和关键绩效考核结果及时给予职务上的提拔也非常重要。华为每年都会及时提拔和破格提拔一批优秀者，用任正非的话来说，叫作及时“给火车头加满油”。

股权和期权等方式是信息企业普遍采取的方式。对于那些与公司价

值观高度契合、在关键岗位达到一定工作年限的员工，按照每年的OKR所体现的贡献，通过股权、期权的方式，可以激励这些核心员工更关注公司中长期目标和持续增长。

除了OKR，华为、阿里巴巴、腾讯、京东、字节跳动等公司几乎都有一套独创的、值得业内学习的激励办法。比如，阿里巴巴独创了业绩指标和“六脉神剑”价值观指标各占50%的考核激励办法。其背后的道理与OKR如出一辙，也是用“价值观+业绩目标”来激发创造者的内在动机，而不是用外在激励和惩罚手段管理软价值创造，更不是用短期僵化的KPI指标或限制员工工作流程进行考核管理。

无论是英特尔发明的OKR，还是阿里独创的业绩指标结合“六脉神剑”价值观的考核方式，都是经过时间证明的提升创新能力、创造新需求的有效办法，因而不仅适合信息产业，对于改善和提升制造业、文化娱乐产业、知识产业、高端制造业的软价值创造能力也具有十分重要的借鉴意义。

---

[1] 陈思：《张一鸣：创业6年，估值750亿美元！人才不是核心竞争力，机制才是！》，高绩效HR公众号。

[2] 沐野：《为什么腾讯、阿里这么热衷于组织变革？》，世界经理人，搜狐网，2019年5月30日。

[3] HR范：《看了腾讯人力资源数据：原来做好招聘，还需要做这几件事》，搜狐网，2020年1月3日。

04

引爆文化娱乐业指数化增长潜力

在2020年新冠肺炎疫情暴发前，中国电影票房曾连续10年增速超过30%。如今，中国已有超过9亿的互联网用户支撑了在线视频、音乐、文学、游戏、动漫、直播等新业态的爆发式增长。然而，中国的文化娱乐产业产值占GDP的比重只有5%，与美国文化娱乐产业产值占GDP比重30%、产值规模高达6万亿美元相比，只有美国的1/10。

一方面，文化娱乐产业潜在发展空间巨大，新需求层出不穷；另一方面，除了总体规模小、国际市场影响力相形见绌之外，很多传统文化娱乐在国内的吸引力也在逐渐下降。中国文化娱乐产业应如何突破固有思维模式和思维禁锢，才能跳出原来那片大海，取得创新的突破和转型的成功，引爆指数化的增长潜力呢？

第一节

让有效研发创意创造新需求

像其他领域的软价值创造一样，文化娱乐软价值的创造同样具有高度的不确定性，它不像播种浇水就能长出庄稼、利用物质材料开动机器就能生产出产品那样确定。除了所投入的创造性的思维活动和情感有高度的不确定性之外，只有当接受者的思维被调动、情感被唤起、创造出新需求时，文化娱乐的价值创造才算成功。那么，如何把握不确定的文化娱乐产品创造规律，减少无效创意，增加有效创意呢？

市场化、项目化选择创意，集成化推进研发

在文化娱乐产业中，电影、电视剧、综艺节目等基本上都是以项目制形式进行投资开发的，这种方式最大的好处之一就是让创意人才的创意观点充分涌现出来：谁都可以提出项目，谁都可以主导项目，只要你的创意有市场，能创造新需求。无论是一种新的综艺模式，还是一个新的影片梗概，或者是一种新的商务合作模式，都可以提出来说服公司为你的创意立项并提供资源。

例如在《吐槽大会》的开发者笑果文化公司内部，好的创意是通过“读稿会”的形式筛选和涌现出来的，“在这个会上，我们会把所有人的稿子拿出来演给大家看。好笑就是好笑，不好笑就是不好笑。非常残酷而且很直接，没有人在乎你是谁”。[1] 这样的项目化、市场化选择，自然会提高研发创意的有效性。

在文化娱乐产业中，项目开发也绝不仅仅是创作团队的任务，还要

结合集成化开发的思想，从立项开始，让负责流量、体验和商务变现的部门参与进来。例如，迪士尼的衍生品开发部门会在电影的创意和拍摄阶段就开始工作，等到电影上映时，相关的玩具、图书、日用品等衍生品就会随之开始销售。在很多热门综艺节目的策划阶段，商务部门就参与进来与主创部门合作，将“话题梗”与要做植入的产品内容结合在一起，潜移默化地实现品牌的精准营销。这是与IPD的思想不谋而合的。

搭建平台聚集天才创作者

文化娱乐产业的产品创作者必须拥有这个行业所需要的独特禀赋，体育、音乐、绘画、表演等无一不与个人天赋有关。而对于这一产业而言，相关团队的引领者尤其重要，例如影视行业中的制片人、导演、编剧和著名演员，体育行业的著名教练、明星球员、运动员，电子游戏行业中的游戏策划人、制作人等。

具有特殊禀赋的主创人员不仅要在某一领域有创作天赋，还必须有创造经典作品的强烈内在诉求：或是自己的内心冲动，或是自己的跌宕际遇，或是偶然闪过的灵感，依托一定形式自主性地呈现出来。只有这样的人才能驱动自己和团队投入巨大的热情和精力完成创作，即使遇到重重困难仍能够坚持下去，最终打动受众。

成功的娱乐平台型公司在吸引天才创作者方面都有各自的办法。各大在线音乐平台的“独立音乐人”计划吸引了大量原创者，比如腾讯音乐人推出的“原力计划”、网易云音乐的“石头计划”、虾米音乐的“寻光计划”等。

网络文学平台阅文集团为了吸引作家，建立了系统的作家签约、保障、激励机制：对处于成长期的作家，通过买断计划保障其基本的创作环境，同时平台为其提供大量的学习资源和专业化的建议；对于头部作家，选择长约或标准分成模式，公司为其宣传、包装，并通过多渠道将

优秀IP改编成电影、电视剧、游戏等，使其获取更多的分成收益并扩大影响力。

在线直播平台虎牙通过与公会、经纪公司联手培养主播，不仅保障了主播数量，也保障了内容质量。虎牙还设立了专业的经纪部门，为自主签约的主播制订个性化的培养方案，进行全方位的包装与推广。2019年小葫芦数据显示，按照主播人气指数排名，排在前50位的主播中就有48%来自虎牙。

爱奇艺为了吸引创作者、补充平台内容，先后推出“分甘同味计划”，与优秀内容提供商进行广告分成，之后又将传统贴片广告分成扩大至信息流广告与会员分账等模式；还通过各种活动提高分成比例，扶持优秀原创内容团队。

为了鼓励投稿人（UP主）持续创造优质内容，B站也推出了很多相应的机制：通过“充电计划”，粉丝可以为开通充电计划的投稿人充电，B站会按照比例给投稿人分成；通过“创作激励计划”对持续投稿人提供创作激励金支持；设立创作学院，帮助刚开始创作的投稿人学习如何积累素材、创作视频；针对已入门但粉丝数尚未过万的新投稿人，推出新星计划；对于头部投稿人，通过付费签约等形式进行深度绑定。

挖掘文化软资源，培养精品IP资源

世界上的许多国家、民族甚至部落、村镇，都流传着史诗、故事、歌谣、舞蹈，经过数千年的洗涤积累，形成了人类丰富的文化软资源宝藏。文化娱乐业的一个重要创作规律就是充分利用和借鉴这些文化软资源，它的成功概率远高于“无中生有”的全新构想。为了提高文化娱乐产品创意的有效性，在利用和借鉴文化软资源的过程中，我们可以借鉴创新原理和增厚原理。

所谓“创新原理”，是指在利用文化资源开发新作品时，并不一定要严格按照原著、原文，而是可以取其一点尽情发挥，只要创新能够打动观众的心灵，它就是成功的。

“敢让帝王卖萌”，正是有了这个颠覆传统的念头，才有了故宫文创的成功。在故宫文创的上万件产品中，像“奉旨旅行”行李牌、“朕就是这样汉子”折扇等各条路线上的大小产品，都是将其馆藏的180万件（套）宝贵文物的历史信息，融合进现代包装及流行时尚元素，一个“年轻的故宫”便诞生了。

原来厚重、尘封、威严的紫禁城及其宝藏，经过故宫文创者“魔法棒”的点触，已经成为一个超萌的现象级IP，年收益在2017年就超过了15亿元。

比如，《公主与青蛙》这部动画片采用的是格林童话中青蛙王子的故事。但迪士尼做了全新的发挥和演绎，将故事的背景设定在美国爵士乐的故乡新奥尔良，影片主角改为黑人女孩迪娅娜，其中还增加了一只喜欢演奏爵士乐的鳄鱼，以及路易斯安那州的沼泽地带、巫女妈妈等。原著格林童话中的《青蛙王子》故事是公主吻了青蛙，青蛙变成了王子。而在迪士尼的这次改编版本中，剧情来了个180度的大转弯，黑人“公主”吻了青蛙，但是这只青蛙并没有变成王子，而是公主变成了一只青蛙，于是公主和他的“青蛙王子”踏上了一段冒险之旅。[2] 又如，迪士尼的《长发公主》虽然是根据格林童话《莴苣姑娘》改编的，但故事内容几乎是迪士尼全新原创的。

所谓“增厚原理”，是指在利用文化资源开发新的作品时，必须具备比原作更加丰富的情节、细节等，把当下创作者的感受、激情和创造力注入进去。观众不会等着你只把老故事再讲一遍，因此必须有新的元素、新的情节、新的场景、新的音乐来给作品增厚，从而创造出新的需求。例如在《仙履奇缘》中，导演和编剧并没有大幅改变故事的情节，可怜的灰姑娘、刻薄的后妈和姐妹、南瓜马车、仙女和水晶鞋都是原来

故事中已经存在的。但编剧不仅给灰姑娘增加了老鼠、鸟儿、小狗等动物朋友，而且增添了很多丰富的细节，例如在舞会上，王子接见那些未婚少女时打哈欠的小细节，就很容易在观众的心目中产生共鸣。

利用文化软资源提升有效创意，不仅限于影视行业，还在各个娱乐行业都被广泛使用。例如，网易公司在开发电子游戏时，充分开发国内古典文学软资源《西游记》，以及当代影视作品《大话西游》等作品中的故事，游戏活跃时间超过10年；而“阴阳师”系列游戏的成功，则是因为充分开发利用了日本的相关文化软资源。

丰富的精品IP是娱乐业公司的重要软资源。文化娱乐产业的IP指的可以是一个故事、一个角色，也可以是其他用户喜爱的事物。迪士尼公司拥有丰富的IP资源，除了其自主开发围绕爱与家庭的主题、深受妇女儿童喜爱的大量IP，还通过收购卢卡斯影业、漫威影业等方式，拥有了星球大战、漫威宇宙等大量男性喜爱的IP。精品IP资源也是国内娱乐公司的核心竞争力，如盛大网络的传奇、网易公司的梦幻西游、奥飞娱乐的喜羊羊与灰太狼。

从注重创作氛围与激情，到引发情感共鸣

娱乐作品的创作是一件需要投入情感、激发想象力、打开创造力的工作，不仅需要创作者个人的努力，也需要开放、活跃、互相激发想象力的创作氛围。就像NBA的“造星”氛围会让体育明星扎堆出现一样，很多经典娱乐产品的创作也会扎堆出现。20世纪90年代的香港流行歌曲和影视剧都集中在几个音乐和影视剧公司。前几年，德云社、开心麻花也都集中推出一批优秀作品。优秀文化与娱乐作品的产生，离不开创作者的激情和表现欲，因为人们“消费”的实际上不仅是娱乐作品本身，还有自己的情感，只是这些情感是由作品激发出来的。因此，真正能够打动受众的娱乐产品，大部分都包含创作者本身的真实情感。斯皮尔伯格小

时候就是一个怕水的孩子，总是想象水底下有邪气，有令人害怕的东西。《大白鲨》实际上就拍出了他儿时想象的水中未知的恐惧，结果吓到了全世界的观众。同样，斯皮尔伯格导演的《外星人E.T.》虽然是一部关于外星人的影片，但也拍出了一个离异家庭的小男孩对于陪伴和友情的渴望，而这就是导演儿时的真实情感。

当然，创作者也不能只顾自我的表达，不顾接受者思维和情感的变化，或者用自己的主观想象代替实际的接受者体验。美国著名编剧罗伯特·麦基在其著作《故事》中曾指出，天才作家写不出好作品大抵有两个原因：要么是被一个他们觉得非证明不可的观念蒙蔽了双眼，要么是被一种他们必须表达的情感驱动。而天才作家写出好作品一般是因为：他们被一种要打动观众的欲望驱动。

因此，正确的做法应当是从自己的思维和激情出发，在创作的过程中也充分考虑到接受者的感受，而对接受者感受的判断以往主要来自主观经验、共情推断。不同的性别、年龄、社会角色、经历的人群，对同一个作品会产生不同的主观感受。当接受者在娱乐产品中看到自己所熟悉、喜爱和感动的元素时，他们的大脑中被引发了一致的神经元同步放电过程。如果能够精准地确定这部作品、这个景点、这款游戏针对的是什么样的受众群体，甚至这个受众群具体是在什么样的场景中阅读、欣赏或者感受这部作品，那么作品成功的概率当然会提高。

有从比较传统的角度按照性别、年龄等进行作品划分的，也有一些创作者是根据受众的职业进行作品划分的，例如《欢乐颂》这样的影视剧是针对都市白领群体创作的，而《乡村爱情》的受众群体则瞄准了农村和中小城镇观众。

又如，创作者还可将受众群体划分为头部、腰部和长尾。那些主要欣赏主流作品，也就是被称为“头部”作品的受众群体，被划分为头部受众；而口味相对独特、喜欢一些小众题材和作品的受众，可以根据题材和作品的小众程度，依次被划分为腰部受众以及长尾受众。以往的娱乐

创作者往往都倾向于针对头部受众，创作出爆品影视剧、爆品游戏，但是随着创作者把握小众口味和需求的技术不断提高，针对腰部和长尾受众群体开发作品也成为一条提升有效创意的可行之路。

再如，创作者还可按照兴趣、爱好、口味进行作品划分。电影产业就是根据观众的兴趣、爱好、品位，将电影划分为动画片、幻想片、警匪片、科幻片、西部片、体育电影、悬疑片、喜剧片、战争片等不同类型。

对受众进行分类和精准“画像”，对提升创作者与受众的情感共振的概率，进而提升有效创意的概率有重要意义。如果能够很好地兼顾不同人群的情感和需要，就可以打造出“四象限”或者“合家欢”作品。比如，在迪士尼的经典动画影片《狮子王》中，生动有趣的卡通动物造型俘虏了小孩子的心；狮子王被篡位的情节安排很符合25岁及以上的男性喜好；强势地突出坏蛋角色“刀疤”，能引发25岁及以上女性的情绪波动；而25岁以下女性观众则投入情感，与小辛巴一起成长。不仅如此，《狮子王》中的家庭元素能投射到现实生活中，赋予人类普遍情感，自然能够成为赢得高票房的成功之作。

最后，要引起受众的共鸣，娱乐产品还必须在表现力上千锤百炼。迪士尼的那些风靡全球的动画人物离不开充满幻想的工程师，在创作《疯狂动物城》时，创作团队用了18个月的时间进行调研，不仅拜访动物专家，而且到非洲肯尼亚进行为期两周的动物个性与行为的发掘。艺术大师的音乐表演作品也一样。20世纪90年代初，瑞典心理学家安德斯·艾利克森在柏林音乐学院做过调查，发现一个成功的小提琴手至少需要1万个小时的训练。美国学者格拉德韦尔对古典音乐家、冰球运动员的统计调查结果进行了分析，发现在这些领域取得成功的人也需要练习1万个小时。也就是说，假定这1万个小时的训练在10年内完成，则需要每周练习20个小时，平均每天近3小时。[3]

提高投入有效性的过程控制和技术支持

对娱乐产品创作的过程控制，不应完全拘泥于传统的成本预算和时间等，比如，电影《大白鲨》的制作，比预算超支了三倍，比预定制作时间延长了四倍，但是最终实现了巨大的商业回报。当然也有很多预算超支的作品，最终造成投资方的巨大亏损。那么正确的做法到底是什么呢？根据软价值的原理，娱乐产品创作的过程控制重点应当聚焦在投入的有效性上，更具体地说就是作品能够引发受众的情感共鸣。例如，联艺公司的制片负责人史蒂文·巴赫指出，《天国之门》这部影片的失败，不是因为它涨至4 400万美元的预算丝毫没有考虑利润的回报，而是因为它在娱乐上的失败——它没有“调动观众在最基本的、自然人性层次上的同情和怜悯”。[4]

皮克斯动画的“智囊团制度”值得参考。首先由几位资深导演、编剧和公司高层组成“智囊团”过程控制小组；然后，在作品制作过程中，每隔几个月智囊团要碰一次头，对正在制作的电影给出评价。评价的主要方面一般不是预算和时间，而是对制作过程中展现的情节、角色、情感等给出专业意见。依靠这些专业意见，“有缺陷的剧本找到了突破口，空洞的角色被赋予新的灵魂，‘不堪入目’的样片被提升到‘可以一看’的水准”，最终丑小鸭才变成了白天鹅。[5]

娱乐业产品创作的技术支持也应该紧紧围绕“投入有效性”这个核心。比如电脑特技的应用对于引发受众的情感共鸣具有重要价值，然而如果过分重视技术带来的绚丽效果而忽略了情感需求，那就会造成无效投入。著名导演李安不仅是情感片的大师，而且对新技术的采用也非常积极。例如2016年上映的影片《比利·林恩的中场战事》，率先在全球采用了每秒120格、4K解析度、3D立体效果的拍摄技术，当时甚至大部分影院没办法上映，不得已更换了播放设备；2019年上映的影片《双子杀手》则采用了“数字人物+高帧+3D”的技术组合，也是前人没有尝试

过的。这两部影片的确都实现了非常好的视觉效果，然而票房却都以失败告终，原因就在于没有在观众中引起思想和情感的共鸣：前者的观众普遍反映剧情沉闷，片名也让大家不知所云；而后者作为一部科幻片，在剧情上缺少创新，在李安一直擅长的人性刻画上又缺乏深度，导致那些对此有很高期待的观众非常失望。

中国的影视剧行业也出现了过于看重技术带来的让人惊叹的视觉效果，而忽视演技对情感调动的重要性的情况。实际上，打动人的永远是真实的情感和思想波动，没有真情实感的投入和表演，观众很难被单纯的技术效果感动。

洛伦兹变换：跨文化的娱乐价值创造

娱乐业软价值的创造与参照系高度相关，在不同的环境中，娱乐产品受众的反应往往也差别很大。在东北很受欢迎的二人转，到了南方，观众未必喜欢；东北人如果遇见苏州评弹，也会听得一头雾水；同样的文化娱乐产品，在美国和中国的相对价值可能有巨大的差异。因此，对所有软价值产品的创造，都必须先确定时间、空间等参照系。

那么，在全球化的时代，如何创造跨文化的娱乐产品呢？类似于复仇者联盟、哈利·波特等的系列形象为什么能够成为全球青少年的心头好呢？除了这些娱乐产品本身的吸引力，强势文化参照系的作用也不容忽视。美国的好莱坞电影、格莱美音乐、NBA体育节目在全球的流行无不得益于美国文化的强大。而中国文化在一些东南亚国家处于相对强势地位，因而中国的电视剧、电影在东南亚国家有一定的市场。

因此，跨文化的娱乐价值创造，一定要注意文化参照系之间的强弱关系，以及不同文化的融合程度。一般而言，只有从强势文化参照系开始，才能创造跨文化的娱乐软价值，但是要做好转换工作。除了翻译、字幕、配音、背景介绍等形式，要消除不同文化之间的理解障碍，某些

娱乐产品还需要针对其他文化的特点进行必要的内容适应性改造。

强势参照系往往对弱势参照系的文化娱乐产品缺乏兴趣，在这种情况下，向强势参照系输出产品时，更应当突出自身的特点和特色。例如，日本导演黑泽明始终坚持用日本和东方的文化视角来阐释人物的内心世界，甚至把一些西方文学素材也进行日本化的改编，结果反而在西方世界形成了独特的魅力。反之，某些弱势参照系的文化娱乐产品选择丑化自己的民族来迎合、进入强势参照系的市场，虽然能够一时取悦强势参照系的观众，但长期来看必然降低本国文化娱乐产品的软价值。

达摩克利斯之剑：文化娱乐产品创作的风险

文化娱乐产品的创作失败概率实在是太大了，无论是电影还是体育、综艺类节目，真正取得成功的永远只是少数。因此对文化娱乐产品创作而言，更合适的态度可能是“将失败视为探索新领域时无法规避的一种结果”，从而更好地接受它。[6]

著名动画电影导演、编剧、制作人安德鲁·斯坦顿是《玩具总动员》等很多成功影片的编剧，但他也经常面临创作失败和挫折，对此，他的态度是“失败要趁早，失败要尽快”，“人应当尽可能地压缩犯错的时间”。也就是说，创作者要尽快尝试，尽快发现不可行，不能“一条道路走到黑”，造成更大的损失。

为了控制可能产生的过高成本，米高梅电影公司曾经果断取消了斯坦利·库布里克计划拍摄的电影《拿破仑》。正式开拍之前，库布里克不仅花费数年的时间研究了拿破仑的资料，阅读了所有能找到的关于拿破仑的书和文献（据说数量超过500本），而且让助理们前往世界各地取景，要求任何拿破仑去过的地方都要去。单单在准备阶段，库布里克团队就拍摄了15 000张取景照片，搜集了17 000张拿破仑的肖像画，创建了一座由25 000张与拿破仑方方面面相关的信息卡片组成的资料库，

同时在场景、服装、演员等方面都做了大量准备。库布里克过于看重条件的准备和计划的周详，导致计划迟迟不能付诸实施，造成未来有可能因缺乏灵活性而失败的概率提高，并可能产生巨大的制作成本，所以米高梅电影公司果断取消了这个项目，将损失控制在这些前期的案头工作和一些取景、服装方面。

在制造业中，迅速复制成功产品的经验，在文化娱乐产品的生产中却是典型的致败之道。文化娱乐产品不仅不能模仿别人的作品，甚至很多产品的风险来自一部作品成功了便马上安排续集。事实表明，大量续作其实都是“狗尾续貂”。

文化娱乐业软价值的创造，关键在于创作者与受众的思想和情感实现共鸣。如果受众在欣赏作品时，感受到的是陈旧的情节、老套的桥段、熟悉的风格，那么这种共鸣就很难产生。因此，即使是在成功制作的基础上开发后续产品，也需要提出新的创意。《哈利·波特》的每一部书都在伴随着主人公和读者共同成长，每一部《玩具总动员》中的胡迪和巴斯光年的命运都和新的生命体验互相暗合，这才是它们成为成功作品的关键所在。

最后，文化娱乐产品的制作风险有时候来自国家关系、政治事件等的影响。例如，在著名的“萨德入韩”事件中，很多原本喜爱韩剧、韩国游戏的中国年轻观众开始放弃韩国娱乐产品。仅从商业的角度来看，这种跨文化的风险也是必须注意防范的。

---

[1] 贺晓曦：《吐槽大会、脱口秀大会，这些让你花钱买笑的公司是怎么运作的？》，创业邦专栏商业评论，创业邦网站，2019年12月18日。

[2] 尹燕：《迪士尼动画影片中经典文化资源应用分析》，美术教育研究，2014年第1期。

[3] 马尔科姆·格拉德威尔：《异类——不一样的成功启示录》，中信出版社，2009年。

[4] ［澳］理查德·麦特白：《好莱坞电影：美国电影工业发展史》，华夏出版社，第8页。

[5] ［美］艾德·卡特姆，埃米·华莱士：《创新公司：皮克斯的启示》，中信出版社，第88页，第91页。

[6] ［美］艾德·卡特姆，埃米·华莱士：《创新公司：皮克斯的启示》，中信出版社，第109页。

第二节
引入流量思维，创造新需求

所有的销售都是流量转换，只有扩大认知群体才能创造流量价值。那么，文化娱乐产业如何让流量的“鸡”孵化价值的“蛋”，进而创造出新需求呢？

滚雪球：价值在参与群体的扩大过程中越滚越大

为什么每年都有很多电影拍摄完成后没有得到院线的上映机会，或放映一两次就匆匆撤下？因为没有创造出足够大的认知群体。毕竟电影这类文化娱乐产品不是必选消费品，对任何人而言都是可看可不看的。因此，一部电影拍摄完成后，它的价值创造才刚刚开始。

一般而言，电影公司会在电影制作完成之前就释放各种关于电影的情节片段、拍摄幕后的故事，并引发相关讨论，有的制片方还有意无意地放出一些主角的故事，甚至是主角与其他演员的花边新闻；在电影正式上映前，电影公司会想方设法地把意见领袖和影迷粉丝“请”进电影院，并让他们“自觉”地在不同的媒体和社交场合谈及观影感受；然后在放映过程中不断推动影评、自媒体评论，以良好的口碑带动观众源源不断地涌入影院观赏。

一位歌手在新专辑发行之前，也会参加一些综艺节目，介绍自己的歌曲和创作初衷，并举行盛大的新歌发布会，发动音乐平台的专家、意见领袖和粉丝前来参与。

总之，任何热门电影、热门歌曲、热门赛事或综艺节目的价值创造

过程都离不开认知群体的参与。先邀请粉丝和意见领袖来欣赏，再由他们的观感、评价、分析带动其他观众，本身就是一个形成特定参与群体并努力扩大这个群体的过程。我们可以把这个过程视同“营销”，但普通制造业产品的营销并不增加产品的价值，而电影、赛事、游戏、综艺节目等文化娱乐产品扩大认知群体的过程，却在不断地增加电影、赛事、游戏、综艺节目的软价值。人们的愉悦感不仅来自电影、赛事、游戏、综艺节目本身，还来自与谁一起观赏、与多少人一起呐喊、打游戏的群体大小、综艺节目的互动性等。文化娱乐产品的软价值就像滚雪球一样，在参与和认知群体的扩大过程中越滚越大！

正因如此，类似于电影、赛事这样的文化娱乐产品，必须在传播费用上做足预算。十几年前一部普通的电影要取得成功，至少有30%的成本预算是电影制作完成后的传播费用，而一部大制作的影片，在传播上的费用投入甚至可以与制作费用大体相当，因为传播不仅是营销，而且是文化娱乐产业价值创造的一部分。

从媒体广告到互联网：从哪里找到文化娱乐产业流量

以往，在一部电影上映前，制片方会在电影院张贴大幅海报，也会在大众杂志上刊登广告，这都是为了让影迷得到上映的信息，本质是在创造这部影片的流量。过去的方法基本上还是从“人多”处着眼，哪里客流密集，哪里注意力就集中。而现在文化娱乐的认知群体已经出现了明显的变化，一是认知群体更多地转到了线上流量，二是认知群体的细分化趋势显著。

极光大数据的报告显示，截至2019年上半年，移动网民人均App每日使用时长达到4.7小时。大众娱乐习惯逐渐从传统的看书、看报纸、看电视、听广播等转移到在线App看视频、听音乐、读新闻、看直播等。因此，文化娱乐产业要想获取用户的时间，就要紧跟互联网流量的

变化。

认知群体的细分趋势也影响着文化娱乐产品的价值创造。每一个细分的认知群体都可能形成一个“圈子”，圈内人对某个事物、话题或者明星等有高度共同的认知。以前将电影观众分为男性、女性、25岁及以上和25岁以下四个象限过于粗略，而应用微信公众号、微博话题、消费评价平台、电商平台等的技术手段，更精准地定位不同的细分认知群体，对于文化娱乐产业的有效流量价值创造也是至关重要的。

从传统“宣发”到流量引爆

宣发是影视行业的术语，“宣”的主要工作对象是观众，通过新闻、海报、预告片、专访等形式，让更多的人“知道”这部作品；“发”主要是对院线和影院展开，把作品“铺”到更多的渠道中去。这样的销售手段是不是似曾相识？这与传统制造业产品的“广告宣传+渠道管理”有什么区别？随着移动互联网络的发展，如何引爆流量已经成为文化娱乐产品经营流量的新目标。

引爆流量关键是要找到产品的流量引爆人、引爆群体和引爆话题。一部分观众由于其身份、职业、社会地位、经济能力等方面的原因，如果能较早地接触到产品，则可能成为传播的主导者。因此，除了电影可以邀请媒体、影评人等举行点映，电子游戏邀请电竞高手、电竞主播在正式发行之前进行试玩和评价，产品方还要首先在具有高势能的群体中创造认知和认同，比如很多电影往往先在纽约或者洛杉矶的高档社区上映，然后再逐步推广到其他地方。这是因为这些地方的观众行为对其他地区有较大的传播势能，可以将传播范围拉到一个新的高度。

引爆话题的策划常常具有高度不确定性，因而通常要设计一批话题，在作品发行前、发行中和发行后的不同阶段爆出。一旦某个话题成为公共话题，就会进入更大的公共视野，相应的作品便会成为全民产

品、现象级产品。

平台提升娱乐产品流量价值

在娱乐产品的软价值创造过程中，平台的作用是非常重要的。在互联网出现之前，可以帮助文化娱乐产品提升流量的平台，既包括画廊、拍卖行这样的艺术品经营机构，也包括各种各样的展览、讲座等交流活动，还包括各种电影节、音乐节和评奖活动。通过这些平台的评价、介绍、推荐，文化娱乐产品的内涵得到挖掘，参与群体开始建立，流量逐渐提升，价值开始发酵。

传统相声、小品主要在小剧场演出，往往需要长年累月的坚持才能积累足够大的认知和参与群体，比如德云社的郭德纲就是这样起步并最终取得成功的。而中央电视台春节联欢晚会这样的平台，却可以一夜之间成就数位明星，并让很多娱乐作品的价值迅速扩大。自中央电视台推出春晚节目以来，许多脍炙人口的相声、小品和歌曲借此风行，甚至一首歌曲刚刚在春晚播出，第二天就火遍了大江南北。

随着移动互联时代人们获取信息的渠道发生变化，帮助文化娱乐产品提升流量的平台也发生了变化，现在主要可以归纳为以下几类。一是作品播放平台，例如视频作品通过优兔、奈飞、爱奇艺、腾讯视频等平台播放，音乐作品通过声田、网易云音乐、QQ音乐等平台播放；文学作品通过起点、晋江、榕树下等文学平台连载等。二是作品评价平台，作品播放平台上的播放数量、观众（听众、读者）的点赞和评论数量，自然也是评价作品的重要依据。另外，人们在选择文化娱乐产品时还是需要一些“有分量”的观点，例如专业影评人或者资深观众（读者）的评价，因此一些专业的作品评价平台热度不减，例如美国的烂番茄、中国的豆瓣等。

文化娱乐产品传播的平台也呈现多元化甚至碎片化的特征。传统相

声和舞台剧曾经主要在小剧场里传播，并且为了保护作品不被盗用，现场观众不可以拍照，不可以将其传到网上，现在它们也开始用移动互联平台的传播来提升价值。比如，德云社通过优酷、抖音、微博等平台传播其相声片段，逐渐走出北京，走出国门，扬名天下。

在自媒体高度发达的今天，文化娱乐产品的创造者不再依赖第三方的平台，而是通过推特、优兔、微信、微博等自媒体渠道进行推介。自媒体互动能力强的演员、作家和艺术家在软价值创造方面可以取得超过一个团队的成绩。例如美国著名流行音乐艺人Lady Gaga就非常懂得利用脸书、推特和优兔为自己营造口碑，加强和粉丝（被她昵称为“小怪兽”）的密切互动。她似乎在这方面有着超乎寻常的天赋，一度成为脸书上最受欢迎的在世人物，同时也是拥有最大推特粉丝群体的个人之一。

明星和赛事的力量：文化娱乐产业的流量导入

文化娱乐产品如何将其他人物、产品、国家等的流量通过代言、同款、跨界等方式导入自身的产品上？

以电竞直播平台的发展为例，虎牙从2015年开始实施“明星主播化战略”，为陈赫量身打造游戏直播节目《德玛虎牙》，随后又签约林志玲、唐嫣、林允儿和赵丽颖等明星，其直播首秀均被虎牙包揽。虎牙还邀请娄艺潇、欧阳娜娜等明星与当红游戏主播一起“开黑”，促进游戏主播“明星化”。明星战略化一方面利用明星将自带的流量导入平台；另一方面让用户和明星玩家找到共同点，提高用户黏性。

腾讯与NBA展开合作，实际上是起到了互相导入流量的作用。对于腾讯来说，在合作期间，NBA的赛事、精彩扣篮等内容，通过旗下腾讯网、腾讯体育、腾讯新闻、腾讯视频、QQ、微信、微视等数字媒体和社交平台，以赛事直播、点播、短视频等形式呈现，让全网的NBA球迷

都“不得不”汇聚在腾讯的平台上；而NBA选择腾讯，也是看中了腾讯旗下的上述平台流量，让那些不是NBA球迷的网民也能“耳濡目染”地接触到NBA，通过渗透的方式扩大流量。

流量交换：IP间的梦幻联动

与上文所说的腾讯与NBA的合作类似的是，近年来文化娱乐产业的IP之间，或者文化娱乐产业与软价值制造业的大牌之间，通过“联名款”等方式进行的互动、合作越来越多。

文化娱乐产业的IP之间进行合作，最显著的例子就是漫威将原本分散而且互不相关的钢铁侠、雷神、蚁人、绿巨人和美国队长等几位超级英雄组合起来，形成了《复仇者联盟》这样一个“漫威宇宙”，联合起来的超级英雄可以挑战更加艰巨的任务，也可以提供更多的故事发展线索和空间，最大的好处还在于将这些漫画人物的粉丝群体进行了聚合与交换，形成了更大的流量。

近年来，中国的动画片也进行了类似的尝试，例如《大圣归来》《哪吒之魔童降世》《姜子牙》原本是基于不同的中国神话故事开发的新IP，但是在制片方的协调下，“孙悟空”、“哪吒”和“姜子牙”可以互相走访，共同为新片进行宣传，这也是一种通过IP间的联动实现流量交换的做法。

还有一种操作就是文娱界的IP与制造业的联动，例如中国台湾的宏碁电脑2018年与漫威联名，推出复仇者联盟特别版笔记本电脑、美国队长版-Aspire 6、钢铁人版-Swift 3、萨诺斯版-Nitro 5。如果说这些更多属于制造业的流量导入，那么2019年路易威登推出与拳头游戏联袂打造、由品牌女装艺术总监尼古拉·盖斯奇埃尔亲自设计的英雄联盟联名系列更体现出跨界联动。一方面，尼古拉·盖斯奇埃尔为英雄联盟游戏角色奇亚娜设计的独特的皮肤效果出现在游戏中；另一方面，以这种皮肤为

设计元素的短袖T恤、蓝白双色涂鸦风衣、腰包及Archlight运动鞋等将在路易威登的专卖店发售。这是两大IP的跨界梦幻联动。

类似的案例还有2012年普拉达用游戏《最终幻想》中的角色为2012年秋冬男士新品代言，而《最终幻想》这款游戏还曾与奥迪联名，推出了限量款R8轿跑车，互相导流的操作极大地扩大了双方产品的流量。

第三节
引领生活方式，创造新需求

消费者对文化娱乐产品的消费，本身就是一种生活方式的选择。不过文化娱乐产品带给消费者的生活方式体验，与对衣服、食品、汽车、家电等物质产品的体验有所不同，后者的产品有严格的功能标准，消费者的预期与这些商品的基本功能应该差别不大。而对电影、音乐、小品、体育节目、综艺节目等娱乐产品而言，人们在观赏和欣赏之前的预期不确定，只有观赏到与普通文化娱乐作品有所不同的情节、画面、旋律，进而看到好的评论，甚至有参与和互动机会，满足了追求特定生活方式的潜在预期，受众才会觉得好。因此，文化娱乐产品的体验价值对创造新需求尤其重要。

文化娱乐体验的软价值与新需求创造

前文谈到凡·高的画作在其去世多年后价值发生巨大提升，主要原因是社会风尚造成的群体性认知或体验的变化——欣赏凡·高的画，成为一种时尚生活方式的体现；懂不懂凡·高的画，理解不理解凡·高画的价值，成为一种衡量艺术修养高低、体现艺术人生品位的标准。当然，其画作价值与后人的诠释也不无关系。同样一幅画的体验价值，不但随着对画作本身的各种诠释而不断提高，而且随着各种关于凡·高的传记、电影、音乐作品的出现而带给观赏者更丰富的意境。

当然，凡·高的画作、贝多芬的音乐、托尔斯泰和曹雪芹的文学作品等包含的创造性思维活动密度极高，因此其诠释空间也大，因诠释而提升体验价值的空间更大。

体验创造价值的变化过程也并不是单向增长的，同样一个文化娱乐产品的价值也可能因为给人的体验感变差而降低。比如，很多流行音乐创作出来之后因为新奇、特定的时代、场景等，带给消费者的体验价值很大，但是在体验价值达到一个相对高点之后，或因为时空的变换，认知群体出现了厌倦现象，其体验价值就开始逐渐下降。很多老的流行歌曲，多年以后还会有人因为怀旧而欣赏它们，但是就整体而言，它们的体验价值已经很小了。

文化娱乐产品的体验价值有时会因为某些情形突然崩塌或跃升。比如一首很优美的歌曲，因为主唱歌手卷入某种严重违反社会道德的事件，结果人们再听它感觉就变了味；或者某些很受欢迎的海外影视剧，因为两个国家的关系突然由友好转为敌对，导致对立国家文化娱乐产品的体验价值下降甚至崩塌。还有些文化娱乐产品因为名人的使用、点评或获得某个奖项而突然带给人们不一样的感受，比如莫言作为一名作家，其作品的体验价值多年前已经达到一个比较稳定的水平，当他获得诺贝尔文学奖后，人们再阅读他的作品也会有不一样的体验。

体验增值：从口碑到权威背书

人们对文化娱乐产品的体验价值，常常受到各种信息暗示的影响：如果其他人都说好，那么消费的体验就比较好。也就是说，口碑是影响文化娱乐产品软价值的重要因素。

新的娱乐文化产品发布后，出品方往往会邀请影评家、乐评家们先看、先听，然后让他们在媒体上发表自己的评价。他们的作用不能简单地视为广告，因为这些解读、评论和被评论的作品本身一样，都是读者和观众的消费对象，也一样有价值。

法国心理学家古斯塔夫·勒庞在《乌合之众》中指出，“他们（领袖）强烈的信仰使他们的话具有极大的说服力。芸芸众生总是愿意听从

意志坚强的人，而他也知道如何迫使他们接受自己的看法。聚集成群的人会完全丧失自己的意志，本能地转向一个具备他们所没有的品质的人”。因此，娱乐产品的体验价值很多时候都受到权威人物或权威组织的影响，例如在电影界，奥斯卡奖就是一个能量场非常强的主导者，绝大多数导演心中都有一个奥斯卡梦。获得奥斯卡奖不仅能提升作品本身的观赏体验，也可以提高该导演今后的所有作品的体验价值。在好莱坞，如果一些曲高和寡的作品难以确定是否会被大众接受，一般会在纽约和洛杉矶的高档社区的影院先进行放映，因为这些地区的观众往往具备较高的文化艺术水平。如果这些观众接受了，那么他们的观点也会影响其他观众。

构建虚拟世界，体验另类人生

从远古时期人们在狩猎之余围着火堆听部落里的老人讲述祖先的传说开始，人们就对一种虚拟世界充满了向往。在这个世界里，人们可以经历不同的人生，到极远处游历，拥有最忠诚的朋友，经历最美好的爱情，化身力大无穷的英雄，发现世界的秘密，拯救自己的部落乃至全人类……

人们的这种愿望一直存在于心底深处，也成了文化娱乐产品能够提供的一种最重要的体验——构建虚拟世界，体验另类人生。如武侠小说、悬疑侦探剧、科幻片等，都致力于为人们提供“构建虚拟世界，体验另类人生”的体验。例如，由钢铁侠、美国队长、雷神、蚁人等组成的“漫威电影宇宙”在2019年全球总票房就达到200亿美元。以“绝地逃杀”等为代表的“吃鸡”类游戏给全球数亿玩家带来了经历特种兵生涯、在高强度对抗中亲手消灭敌人的独特体验。

随着技术的发展，电子游戏对人们感官提供的信号拟真度越来越高。如果让现在的人再去看1933年上映的《金刚》，里面的大猩猩特效

无疑显得非常简陋，但在当时的人看来，这已经是一种突破性的奇观；到了2011年上映的《猩球崛起》，电脑特效已经可以让上百只猩猩倾巢而出占领城市了。运用时下主流甚至超前的技术手段，为人们带来高拟真度的感官效果，是实现“体验另类人生”的重要手段。

但需要指出的是，体验另类人生并不是仅仅靠科技手段的使用，能够反映深刻的社会现实和人性冲突的作品一样能够给人们带来“另类人生”的体验。为什么清朝人写的《红楼梦》人们至今爱看？一个重要的原因就是，曹雪芹的文字有非常高的拟真度，他笔下的大观园里贾宝玉和姑娘们的生活，给读者带来了“另类人生”的体验。在金庸的《鹿鼎记》中，韦小宝一会儿是天地会的香主，一会儿是朝廷的大官，一会儿是陈近南的徒弟，一会儿是康熙皇帝的玩伴……当读者随着他游历江湖、经历奇遇时，也是在享受一种“另类人生”的体验。

镜像关系：被看到和被理解的体验

人们都说“一千个观众眼中有一千个哈姆雷特”，其原因就是人们在欣赏那些反映悲欢离合、人性冲突的作品时，总会将自己带入进去，用自身的人生经历、情感体验来感受主人公所处的环境和面临的冲突。文艺作品和主人公就像镜子一样，观众看到的实际上是他自己，当主人公的困境、决定被表现出来时，观众觉得自己也得到了其他人的共情和理解。这种感受就是大量情感小说、文艺片、伦理片存在的原因，同时也是很多经典戏剧作品常演不衰的原因。

第一，大众化作品要获得成功，通常是要找到共情的最大公约数，比如人间的爱、情、关怀、正义、勇敢、胜利等元素。《泰坦尼克号》以穷小子杰克和富家女孩露丝的爱情故事为主线，这种身份存在差异的异性之间的爱情，让每个观众都感受到了自己在面临真爱时是否有勇气追求或接受对方，在面临生死抉择时是否能为所爱放弃自己。《简·

爱》中的平民女子家庭教师和贵族主人之间的爱情，使大多数普通人都感到了在身份、财富的障碍面前的无助。《呼啸山庄》中弃儿与庄园主女儿的爱情，《魂断蓝桥》中贵族上尉军官与平民舞蹈演员之间的爱情，都让读者和观众回想起自己生命中的困难、坚持，用主人公多舛的命运引发他们强烈的关注和情感的动荡。

当然，也有些作品另辟蹊径，或是制造魔幻、新奇的未来世界，或者探寻自然的未知之谜，或是还原历史事件和人物，等等，同样满足了人们的好奇心理和探索欲望。

第二，要根据时代、地域等做适当的“参数”调整。要考虑到观众生活在当下，如果不根据时代、地域等特征做适当的“参数”调整，可能效果比较差。例如，一见钟情的爱情也是一个历时久远的文学主题：从希腊神话中的帕里斯王子拐走了美丽的海伦开始，到莎士比亚笔下蒙太古家族的罗密欧与凯普莱特家族的朱丽叶的生死爱情，都是建立在一见钟情的基础上，这种模式的永恒价值无疑是存在的。但是到了美国作家玛格丽特·米切尔创作《飘》的时候，经历了工业革命和独立战争的美国人已经对女性的地位、男女之间的关系有了全新的认识，斯嘉丽相对于瑞德显示出了更多的独立性和更强的生命力，这就是一种有效的参数调整。

第三，通过评价、传播增强“镜像关系”的体验。有人说，已经完成的电影在没有被读者评论之前只是一个文本，只有接受了批评、评论才会成为一部完整的作品。这与软价值中消费者参与价值创造的规律是一致的。

例如，面世20多年、销量达到数亿本并被翻译成73种语言的《哈利·波特》，不仅给读者带来了另类人生的体验，更重要的是小读者们从哈利·波特的成长过程中看到了自己，看到了从软弱到坚强的蜕变，看到了友情的珍贵、人性的复杂。哈佛大学的一位神学教授曾说，世界各个角落的“哈迷”就好像是教徒，而《哈利·波特》这本书就是他们的圣

典。[1] 豆瓣上的“哈利·波特迷俱乐部”成员有6万多人，百度贴吧的“哈利·波特吧”关注量在75万以上。粉丝们装作自己是霍格沃茨学院的学生，在社区中互相探讨魔法的历史、草药的课程，用哈利·波特的小说背景撰写自己的魔法故事，讲述自己的成长心声。

触达人性、情感、共情，是文艺作品实现生命力量的最强体现。我们说的作品成功，打动人心，指的就是借作品完美地实现这个过程。受众看到、听到的作品载体，所营造的主观世界与作者所处的客观世界之间、作品与受众之间都在相互作用、相互交流。在网络时代，这种诠释、评论、批评、传播随时都在发生，交互变得更为容易和广泛。在不断的交互和传播中，作品变得更加多面和包容，读者也会从中看到越来越清晰或者复杂的自己。

每位参加选秀类音乐节目的选手都会有很多的粉丝，粉丝们经常感觉自己与选手有莫名的契合感，可能是因为声音，可能是因为气质，也可能是因为她（他）选择的曲目是自己所喜爱的。当这些粉丝通过论坛、微信群、贴吧分享、传播自己感受的时候，也能从其他粉丝身上得到相同感觉的反馈，从而产生“共鸣”，这种“镜像关系”的体验被再次放大了。

减压与反抗，“爽”的需求

人们在享受文化娱乐时，很大的一种需求是暂时摆脱日常的生活和工作压力，在文艺作品、电子游戏、体育赛事中释放压力。这就是有那么多人喜欢玩一些看起来难度不大，但是非常容易让人沉浸其中的游戏的缘故，这也是很多游戏和综艺节目的开发思路。例如，全球下载量达到几十亿次的著名游戏《愤怒的小鸟》就是用弹弓将一些形象可爱的小鸟弹向对面的猪群，很容易上手。带着愤怒表情的小鸟飞向绿色的肥猪时，效果很轻松搞笑，人们玩了以后会有一种“无厘头的欢乐”。

很多综艺节目也是通过轻松到“无脑”的节目安排，让观众看到熟悉的明星日常、感性和温馨的一面，从而带来释放压力的体验。例如，无论是在韩国原版的Running Man中，还是在由浙江卫视引入版权以后推出的《奔跑吧，兄弟》中，原本很有距离感的大明星，例如刘在石、李光洙、邓超、杨颖，在节目中都成为与观众身边的朋友一样的普通人，大家一起完成任务，一起出糗，一起笑，甚至一起哭，让观众体验到最大的减压效果。[2]

如果说玩游戏和看节目是一种对压力的“软性释放”，那么观看甚至参与对抗性的体育运动，欣赏乃至创作和表演摇滚乐等，则是对压力的一种“反叛”。如果在一场著名俱乐部之间的足球比赛中，双方对抗性不强，踢得“疲疲沓沓”的，那么球员和观众肯定都没有很好的体验；相反，即使是民间自己组织的球赛，只要双方全情投入，竭尽全力对抗，那么最终无论是球员还是观众，都会有一种激情释放的快感，这就是一种对平庸的日常生活进行“反叛”和“对抗”的体验。

只有深度开发才能带来美的体验

很多人都喜欢看李子柒的视频，她所展现的山间农家生活为人们提供了一种美的享受。通过展现耕种、收获，自己做一些农家特色的食物，或加工一些手工艺品，李子柒让全世界的人看到了中国田园生活之美。

李子柒做得很成功，然而这一切都是经过精简、抽象和美化的。很多人也因为这一点批评她的节目“不真实”，但是没有经过加工的“真实的”农家生活素材，实际上有可能不那么美，也没有人真正爱看。要为受众提供真正美的体验，还需要对各种软资源进行创造性的深度开发。

就像在中国几乎没有人不知道哪吒的形象和故事，这已经是一种普遍的“预先认知”。在这个基础上，动画片导演杨宇（饺子）进行了创造

性的开发，将哪吒塑造成一个略带痞气的“熊孩子”，整天念着“我是小妖怪，逍遥又自在”，而将他的师傅太乙真人塑造成一个嗜酒如命的四川胖子……一下子就激活了观众的预先认知，又打破了这个预先认知——只有深度开发，才能带来美的体验。

打捞过去，寻求归属感的体验

2016年，美国传奇影业和暴雪娱乐联合将著名游戏《魔兽世界》改编成电影上映，在中国市场取得了14.7亿元的票房。很多中国观影者表示《魔兽世界》是自己年轻时投入时间和感情玩的第一款大型网络游戏，因此它对自己有着特殊的意义。其实他们来看《魔兽》电影，也是在“打捞”自己已经逝去的青春时代。

人们都对自己的过往有着深厚的怀恋，对自己归属或曾经归属的群体也往往保留着深深的认同感。因而能够为受众“打捞”过去，找到归属感，也是文艺作品的重要体验价值之一。

“打捞”过去的群体要足够大，认知程度要够深，归属感要足够强，才能创造巨大的体验价值。2020年6月12日，41岁的流行歌手周杰伦通过网络形式发布了他的新歌*Mojito*。新歌发布前仅在QQ音乐平台就有超过300万人预约，正式发布时甚至一度导致平台瘫痪而无法完成单曲购买，购买者多为“80后”“90后”。对这一代人而言，周杰伦的歌曲是他们的少年校园记忆中的背景音乐，“周杰伦”三个字意味着他们的青春符号。

互动提升体验价值

随着互联网信息技术的发展，通过弹幕、评论、关注、收藏、分享、打赏等方式，文化娱乐产品的受众与创作者、发布者之间的互动也

越来越频繁。

互动不仅能够提升文化娱乐产品的热度，更能够提高消费者的体验。

以电子游戏为例，腾讯的《王者荣耀》和网易的《梦幻西游》，就是将游戏和社交两个系统完美结合，以组队、婚姻、师徒、个人空间为载体，通过各种手段促进玩家之间互动，使游戏逐渐社区化，形成固定社交圈，极大地提升了游戏的体验价值。

不仅现代文化娱乐产品可以通过互动提升价值，很多传统的文化娱乐产品也开始越来越重视互动。比如影迷和歌迷之间的很多互动活动、文学作品的读者交流活动等。随着互动体验的增加，很多文化娱乐产品的软价值将呈指数级上升。

---

[1] 橘子娱乐：《哈佛神学家打算成立“拜哈利·波特教”，哈迷们要有组织了！》，2016年10月19日。

[2] 李婕婷：《韩国综艺节目成功的经验及影响——以〈奔跑吧兄弟〉为例》，《传媒》，2015年第19期。

第四节

创新商业模式，创造新需求

文化娱乐产业早期主要是通过票房来实现收入的，不仅电影、戏剧通过票房来创收，演奏会、演唱会、体育比赛等都是通过听众和观众买票来实现价值的。就像郭德纲所说的，观众是他的衣食父母。但实际上，现在文化娱乐产业的价值实现方式已经多样化了，很多娱乐产品本身和其打造的精品IP都具有生命周期长、辨识度高、用户参与性强的特点。这样的产品注定具有多元化价值变现的潜力，每一种价值实现路径都对应着不同的创新商业模式。

无痕化的广告与免广告会员费

除了票房收入，广告收入是文化娱乐产业较早就找到的将流量变现的传统方法。例如NBA通过签约赞助商获取广告收入，而赞助商可以在NBA的赛场和节目转播中安插自己的广告，其本质是NBA将自己的流量转换成了现金收入。同样，院线也可以将观众流量通过映前广告、院线广告位等转换成现金收入。在网上，视频、音频播放平台的收入中，广告收入也都占据了很大的份额。

为了不影响文化娱乐产品的体验价值，广告必将越来越“无痕化”。例如在一些短视频娱乐节目中，主播将商品信息巧妙地融入自己的节目，让观众在不知不觉中接收到广告信息，尽量减少观众对广告的抵触。又如，对某年40部曾占据周票房第一位的好莱坞电影的统计显示，每部电影平均植入17.8个广告。重要的是，如此多的植入广告并没有引起观众的反感，甚至有些人压根都不认为有些植入是广告。[1]

而在电影产业中，品牌植入是一种很常见的广告形式，例如影片中使用的车辆，男女主角佩戴的腕表首饰、出入的消费场所等，都可以成为广告品牌植入的机会。有时过多的广告植入也会让观众厌倦，现在一些制片方已经注意到这一点，让品牌植入无痕化。例如在好莱坞，把商品信息植入电影已经达到了高度的无痕化。这是因为商品的流量部门在制片商准备剧本的过程中就已经深度介入，对剧本进行分析，发掘那些适于植入商品信息的剧情、桥段，找到能够给观众留下印象的植入点，设计出不会引起观众反感的植入方式。这些方案随后被分别提交给电影制片厂和品牌商，它们会提出自己的意见并与广告代理商进行沟通，直至制订出详尽的植入方案，并写入电影的分镜头脚本中。影片上映之后，第三方调研公司还要对植入式广告进行价值评估和效果测定，为制片商、品牌商、代理商日后的合作提出优化建议。在这样一套成熟的广告植入体系的运作下，观众对很多品牌的植入都没有明显感觉。[2]

随着人们对体验的要求提高，人们对广告的耐受程度正在下降。一些平台提供了付费会员可以免广告的服务，实际上这是文化娱乐产品广告收入的另外一种表现形式。通过这样的价值实现方式，消费者不仅贡献了平台方的广告收入，还使自己获得了没看广告的优越感体验。

文化娱乐产品IP变现，从玩具、游戏到主题公园

衍生产品变现是文化娱乐产业最重要的价值实现模式和赢利渠道之一。据统计，美国电影市场中衍生品收入占比高达70%，而国内电影产业几乎还是靠票房收入。[3]

衍生品最初的形式就是将文化娱乐产品中的形象设计生产出各种周边产品，例如玩具、手办、服装、水杯、文具等，由于它们附带了影迷的群体认知，往往可以以很高的毛利率销售出去。例如在英超俱乐部开发的衍生品中，一件成本约5英镑的球衣，赞助商和经销商可获得的利

润为30英镑，是成本的6倍左右。[4]

在美国NBA联盟中，斯特恩出任NBA总裁的30年中，建立了NBA有线电视、NBA网站、NBA城、NBA商店、NBA流动大巴等娱乐项目，并外延出全明星赛、选秀大会、海外比赛、篮球嘉年华、NBA训练营等产品，同时授权产品遍布全球专卖店。此外，NBA利用旗下的资产管理公司与娱乐公司开发出NBA内幕、NBA集锦、NBA总决赛专集、NBA球星专集等，实现了NBA这个IP的衍生品价值最大化。

现在衍生品的范畴已经有了很大的拓展，最重要的是同一IP其他形式的娱乐产品开发。例如将影视剧改成游戏，或者反之，将游戏改编成影视剧。文学作品也可以进行游戏或者影视开发，最著名的就是“哈利·波特”系列的开发，除了电影之外，还有电子游戏、音乐剧、主题公园、周边产品等形式。据统计，“哈利·波特”的相关产业已经形成了2 000亿美元的规模。

国内也有成功的例子，如《花千骨》最初是网文，改编成电视剧后非常火爆，改编成手机游戏后也取得了活跃用户过千万、月流水过亿元的好成绩。[5] 而光线传媒的神话宇宙，就是通过对上游原创漫画内容进行扶持培养，逐渐积累出哪吒、姜子牙、凤凰、大鱼海棠等中国传统神话人物IP，然后利用IP开发下游影视、游戏以及手办、玩偶、徽章等商品衍生物，实现变现。

类似的还有把同一IP的素材开发成不同的形式，例如制片方在电影拍完以后，将背景知识和花絮也开发成节目。例如《星际穿越》拍摄完成后，制片方将花絮制作成了《走进〈星际穿越〉》，针对影片中的物理和天文学知识拍摄了纪录片《〈星际穿越〉里的科学》等。现在只要是成功的IP，无论是游戏、综艺节目，还是景点或者文物，都可以进行衍生品的开发，创造出更大的软价值。

形象授权：IP的专利化变现

除了IP的拥有方自身进行衍生品的开发，还有一种价值实现方式就是将文化娱乐作品的相关权利通过授权的方式让渡给其他经营者，同时以授权费的形式得到收入。

例如，电影可以将传播权授予DVD（数字化视频光盘）的发行公司、网络视频节目平台、航空公司等机构，允许其在一定范围内复制、传播。

影视戏剧可以将其中的人物形象授权给服装、文具等商品的生产商使用，例如，License Global公布的全球最大150家授权商榜单显示，迪士尼2016年的授权产品全球零售额就已经达到566亿美元。

体育赛事可以将转播权授予电视台、网站等，例如根据2019年腾讯体育与NBA续约的价格，腾讯体育支付15亿美元，未来的五年之内继续独占NBA在中国的转播权。而近年来越来越火爆的电竞赛事，也开始通过将赛事转播权授予一些短视频社交平台来获得收入。伽马数据显示，中国游戏直播市场收入于2019年突破100亿元。

此外可以授权的还有作品的改编权、演出权、使用权等，深度开发的空间非常大。互联网时代每年产生大量的视频、音乐、小说等原创内容，除头部爆款外，大部分原创内容都不会引起广泛关注，也没有授权的机会。网络上有着大量的长尾内容，它们可以采取免费的形式吸引用户，用其他方式变现，例如可以采取“正版免费内容拉新+广告位核心盈利”的模式来获取流量并变现。

流量变现和体验收费

以网络游戏为例，这个行业最初的收费方式是提供一定的试玩时

间。玩家如果觉得好，就充钱买月卡；如果觉得不好，就不玩。后来这种方式逐渐发展出了流量变现和体验变现模式。

流量变现的主要代表方式是在游戏中嵌入广告，据说万宝路是最早在游戏里做广告的公司。20世纪80年代，在世嘉公司的游戏机上，玩家可以驾驶着印有Marlboro字样的赛车在赛道上驰骋。后来，一些在游戏中嵌入声光影广告的做法降低了玩家的体验，被玩家反感。经过尝试，近年来将广告嵌入游戏登录和结束界面的形式已经逐步被玩家接受，而将广告变成游戏环节的尝试已是小有所成。

以往需要唱片或者光盘来承载的音乐单曲，现在也可以通过网络直接销售，这实际上也是一种“流量变现”。例如，周杰伦的一首新歌单曲*Mojito*　在各平台累计总销量184万张，按每张3元计，预计收入超过500万元。

而体验变现则主要是让玩家在游戏本身可以免费玩的前提下，通过提供一些道具，提升玩家在游戏中的体验，而这些道具是要收费的。有研究者将这种体验变现分为三种需求：视觉/听觉/信息效果体验、功能体验和社交体验。

例如，玩家付费购买皮肤、动作、坐骑、宠物、声音等效果，或者付费得到游戏的数据信息，有助于提升游戏的效果体验；通过付费购买道具、技能等，获得超过免费玩家的能力，则属于功能体验；而社交体验则是指免费玩家只能通过打字输入的方式交流，而付费玩家则可以开通语音交流甚至视频互动等更多的交流方式。这些都是通过设置某种“特权”来提升玩家的体验的，而要获得特权则需要付费，这就是网络游戏中体验变现的方法之一。

在视频直播中，那些歌手、乐手、魔术师等通过在视频社交软件上直播表演，以获得“打赏”的形式取得类似票房的收入，这实际上也是观众为欣赏节目所获得的愉悦体验而付费，也是体验变现的一种途径。

[1] 彭侃：《拆解好莱坞电影中品牌广告：了无痕迹的植入》，综艺报，2013年1月21日。

[2] 彭侃：《拆解好莱坞电影中品牌广告：了无痕迹的植入》，综艺报，2013年1月21日。

[3] 陈爽：《电影衍生品收入惊人——国内市场谁来承包》，信息时报，2014年7月13日。

[4] 王辉：《体育市场的衍生产品——球衣的商业价值》，中国体育报，2017年2月10日。

[5] 根据网友“竹兄”发布在腾讯游戏学院的文章《网游收费模式的一些研究心得》整理。

第五节
深化组织变革，创造新需求

文化娱乐产业人以具有特殊禀赋的创意性人才为主体，其组织架构和激励模式更有其鲜明的特色：无论是传统京剧的名角核心制，或者是好莱坞产业化电影拍摄的制片人中心制，还是足球俱乐部的主教练负责制，都是符合文化娱乐软价值创造和实现规律的组织架构。随着网络技术的发展，这些组织模式和激励模式又向着更“软”、更灵活的方向发展。

文化娱乐产业的创意基因

娱乐软产业实际上是比拼人才的产业。无论是影视剧、文艺演出还是体育比赛，如果能够获得持续的创意型人才，就能够在竞争中处于优势。

例如，英超作为曾经的世界第一大足球联赛，在自身发展的将近25年的时间内，逐渐形成了一套包括Opportunity（机遇）、Progression（进阶）、Ambition（目标）和Elite（精英）四个阶段的青年球员培养体制。日本足球在长期观察欧洲和南美洲的足球理念、培训机制等情况后，采取“两条腿”走路的方式：一方面继续开展校园足球，另一方面狠抓俱乐部青少年球员梯队建设，使得青训体系逐渐完善。经过20年的发展，日本足球逐渐走出亚洲。NBA也是通过完善的小学、中学、大学联赛和新秀选拔制度，源源不断地培养和选拔优秀球员进入联赛。

中国香港的无线电视艺员训练班，韩国娱乐产业艺人培训班，都是通过系统专业的训练，使学员从业务能力到自身素质都达到要求后才能够出师。正是大量优秀的艺人群体，使得中国香港、韩国电影、电视剧出片率和出片质量高。

文化娱乐产业的有效创意源于三样东西：激情、洞见和耐心。因此，文化娱乐产业研发端的人才也必须具备这样的品质。例如，迪士尼在招聘员工的过程中，会更加注重应聘者的微笑能力、表达能力以及传递快乐的能力。开心麻花的很多人才都是编导演合一的艺术创作人才，闫非、彭大魔会编会导，常远、宋阳不仅会导戏，也会演戏，沈腾还执导过《索马里海盗》。正是由于他们热爱舞台剧，懂得舞台剧，所以才可以持续创作出大量脍炙人口的剧本。

“创意表演团队+资源中台”的半固定组织模式

在文化娱乐产业，团队往往是由创作者领导的。例如在剧组中，导演处于领导地位；在乐团中，指挥处于领导地位；在游戏开发项目组中，制作人往往是主要创意的提出者、推进者和实现者。

也有很多创作组织的特点是以项目为中心的。例如影视剧组，它是根据项目以制片人或导演为核心组织的一个剧组，剧组的组织结构和运作模式基本是成熟固定的。待作品完成后，剧组就解散，创作人员和工作人员再次进入“待机”状态。在话剧、大型演出等领域往往也是这样的组织模式。可以预见，随着网络协作越来越完善，未来这种以项目为核心凝聚个人的组织模式会越来越普遍。

“创意表演团队+资源中台”是比较通用的文化娱乐产业组织模式。在游戏公司等企业中，相对于影视剧行业自由人的灵活组合，项目组的人员可能是半固定的，负责某一类型的作品开发。这些项目组可以说是创作的先锋队，主要负责创意、人物形象设计、情节安排、玩法引擎设

计等核心内容。在这些核心内容确定之后，创意较弱、技术性较强的工作就可以交给“中台”团队负责完成。这样可以让前台的创作团队充分发挥灵活创意，而中台则能够实现一定程度的规模经济，让人工、设备等同时服务更多的项目，提高效率，降低成本。在影视行业，美国的好莱坞、印度的宝莱坞都是通过建立多个工作室进行内容创作的，有统一的中台资源支持和流程化制作。

网易游戏的研发管理组织相对扁平化，十分注重自下而上的研发创意模式，给予游戏研发创意较高的自由度。首先，研发创意的立项端较为宽松，基层员工往往有创新立项的机会；其次，在实际研发过程中，网易建立了一套持续跟踪评估体系，从而动态调整项目研发取舍和研发经费。同时网易整体的研发规划也并非完全由高层决定，而是自下而上逐步建立研发目标（项目数），汇总后再由高管进行分析调整。这种员工拥有较大自主权的“扁平化”管理机制使得网易每年拥有超过100个新立项产品，品类也遍及市场主流游戏各品类。另外，网易建立强大的中台体系（美术、程序、数值等通用性研发工作），游戏的引擎、美术、测试等功能均由中台部门提供支持，以保证产品质量以及项目管理质量。

宣发部门重视流量，运营部门重视体验

除了创作者领导、以项目为中心、“创意表演团队+资源中台”等组织特点，文化娱乐产业的宣发部门越来越重视流量经营，而运营部门则越来越重视客户体验管理。

例如，在《复仇者联盟4：终局之战》的流量创造中，漫威的宣发团队就采用了“制造悬念”“为情怀买单”“公益营销”“衍生品造势”“IP跨界互动”等多种流量经营方式，最终在中国市场创造了42.4亿元票房的佳绩。[1] 在这个案例中，我们可以看到，漫威的宣发团队不仅紧盯着各

个流量入口，如借助明星发言在微博炒热《复仇者联盟4：终局之战》、制造话题在微博上热搜榜，而且抓住“十年故事，一朝结束”，引发“复仇者联盟”粉丝的怀旧情结，吸引他们为情怀买单；同时还与京东、优衣库、一加手机等展开IP跨界互动，进行流量交换。这样的团队需要各方面的人才、能力和资源。

在影视、在线音乐等行业，观众的体验主要取决于作品本身，而在主题公园、现场演出、电子游戏等行业，受众欣赏作品的过程就需要运营部门的深度参与。例如，在电子游戏行业，如果一款游戏的策划、设计、制作都做得非常好，但是运营“掉了链子”，玩家很难登录游戏，或经常出现掉线等现象，那么再好的游戏也会被抛弃。同时，游戏的运营还要通过对游戏数据的分析，了解玩家的感受、体验以及付费或者续费意愿，对游戏的改进给予支持，通过策划各种活动，为玩家提供竞技、交流、共享等游戏之外的体验。迪士尼就非常重视主题公园的运营工作——完善的设计与严密的管理和员工的全身心投入相结合，能够让游客的注意力完全沉浸在迪士尼的世界中，让游客获得非常好的体验，或者说大大提升体验价值。

更灵活地激励创作者、明星和投资人

在文化娱乐产业中，“明星”与普通演员，“球星”与一般球员、一般工作人员的收入往往会有成百上千倍的差距。例如在NBA联赛中，球队的当家球星每年领着2 000多万美元的薪水，而一般球员只能拿着“无保障”的几十万美元。

很多人都知道NBA存在“工资帽”制度，就是联盟所有球员的工资总额是限定的。这是为了防止球队之间恶性竞争抬高球员身价，却降低了对抗的均衡性。很多人不知道的是，NBA联盟还设置了伯德条款，允许球队以超过“工资帽”的最高金额再签约，就是为了让球队有资源留住那

些发挥巨大作用的核心球员，如乔丹、科比等人。这一点可以给文化娱乐产业的薪酬设计提供借鉴。

文化娱乐产品的创作活动具有高度的不确定性，因此难以像其他产业那样收到产品后再付款，而是往往采取一种“分段收费+收益分成”的模式。在文化娱乐产品的创作过程中，每一个阶段实际上都有不同的意义。以剧本为例，有的合作方式是，在编剧递交剧本大纲、剧本第一稿、剧本第二稿之后的7个工作日内，制片方需按规定分期支付费用。如果后续还要进行重写或润色，就要追加报酬。在影片发行之后，编剧还能获得5%左右的净收益分成。

在电影等文化娱乐产业中，大制作越来越多，投资额越来越高，但作品最终是否能被市场接受而成为“爆款”，不确定性非常大。在这种情况下，由一家机构承担全部制作和发行的成本，往往意味着面临很大的风险。现在越来越多的“大片”采用多家机构联合投资的方式拍摄、制作，例如《流浪地球》的出品方、联合出品方加起来有26家之多。这种类似于“众筹”或者“风投”的运作模式，在很大程度上分散了风险，让更多的投资者有机会参与软价值创造新需求。

---

[1] 华姐：《预售过7亿的〈复仇者联盟4〉究竟用了哪些营销策略？》，营销兵法百家号。

05

知识产业价值创造的新思维

佛教总结出人类烦恼有600多种，其中很多都是认知方面的烦恼——因为不了解而产生困惑，因不能把握相关规律而不能驾驭。这样的烦恼只有通过不断学习新的知识才能解决。所以，当人们的基本物质需要已经得到满足，传统制造业和传统服务业都面临着产能过剩、需求不足而迫切需要转型的时候，知识产业无疑是用软价值创造新需求的“蓝海”。

第一节
知识经济的新业态和新需求

孔子用一生的时间培育了三千弟子，如今，私立学校遍地开花，大学网络课程可以让全球的学子同时参与名牌大学的课程，新东方、好未来等培训机构纷纷成为价值数百亿元的上市公司，就连各种针对学龄前儿童的培训市场也不断细分并迅速扩大；古代奔走于各国游说君王的策士，已经被现代有组织的智库机构取代；企业家为了构筑竞争优势或转型升级，花巨资聘请专业咨询机构为公司定制策略；而各种流行的知识分享平台、知识付费平台、知识App等，正在创造海量财富；以达沃斯论坛、博鳌亚洲论坛等为代表的论坛经济的商业价值也在不断膨胀……以知识为内核的新供给层出不穷，不断创造新的需求。

教育培训产业，等待新的头部企业

随着知识更新的速度大大加快，以往“毕业即充电完成”的模式被打破了，持续学习、终身学习成为必需，线下的各种培训、课外教育、继续教育机构如雨后春笋般涌现，人们在课外辅导、职业教育、兴趣才艺教育方面的支出更为慷慨，也越来越要求教育的人性化、个性化、国际化体验的提升。由此催生了除私立中学、K12教培机构之外的海量培训需求。在为数众多的成人职考、证考和在职培训之外，收费高昂的商学类课程也经历了爆发式增长，企业家通过MBA（工商管理硕士）、EMBA（高级管理人员工商管理硕士）、后EMBA、DBA（工商管理博士）的学习，不仅获得了战略、经营和管理方面的新知，还交流了经验，扩大了眼界，收获了广泛的人脉。

在教育培训产业中，美国涌现出了2U、MasterClass等成功企业，中国也出现了一批国际化的上市公司，如新东方、好未来、中公教育等，它们或在美国纳斯达克上市，或登陆A股市场，市值已经达到数百亿美元的规模。例如，到2019年11月底，新东方市值286亿美元，好未来市值439亿美元，中公教育市值达到2 169亿元，还没有上市的VIPKID估值也超过300亿元。整体来看，由于文化传统、人才选拔机制等因素，中国人对于教育的重视程度可以说是独冠全球，在美国上市教育公司的市值普遍高于其他国家的同类企业。有机构预测，到2023年，中国的在线教育市场规模将突破8 700亿元。这些成功的教育培训企业不仅形成了巨大的财富效应，树立了创业榜样，而且为教育培训产业探索出了新的价值实现路径。

在2020年的新冠肺炎疫情冲击下，线上培训技术手段得以迅速广泛应用，更多资源汇聚线上，在线教育迎来一次大爆发，并一时形成线上线下的两重分野：一方面，线下机构不断出现清盘；另一方面，像猿辅导那样一年完成三轮融资、吸金30亿美元的热烈场面层出不穷。

未来的教育培训产业仍将是一片沃土，攫取、聚合“线上+线下”的优势，将不仅是企业的赢利模式选择，更是新的头部企业生存之道。

独立科研公司大发展

传统的科学研究工作主要是由大学、科研院所和一些大型制造企业的研究部门来承担的。随着技术的发展和商业模式的创新，原本附属于高校、政府和大企业的科研部门越来越多地独立出来，一些纯科研公司、技术开发公司开始出现，通过出售知识成果以获得生存和发展。尤其在人工智能、无线通信、计算技术、生物技术、新材料、新能源、医学生理等领域，新知识产品化的速度加快，科研产业发展迅猛。

例如，1991年成立的英国ARM公司是专门从事基于RISC（精简指

令集计算机）技术芯片设计开发的公司，作为知识产权供应商，本身不直接从事芯片生产，而是靠转让设计许可由合作公司生产各具特色的芯片。世界各大半导体生产商从ARM公司购买其设计的ARM微处理器核，根据各自不同的应用领域，加入适当的外围电路，从而形成自己的ARM微处理器芯片进入市场。ARM既不生产也不销售芯片，但它设计的芯片已经做到了占手持设备市场90%的份额。

这种单纯从事研发的企业在半导体、人工智能、大数据、生物医药等产业越来越多，它们要么将研发成果出售给下游生产企业或者大的科技集团，要么在研发到一定阶段以后连企业一起被其他企业收购，由此实现自己的商业价值。例如，曾经研发出阿尔法围棋软件的DeepMind公司成立于2010年，但在2014年1月就被谷歌收购。2016年，看中ARM未来价值的日本软银以234亿英镑的“聘礼”将ARM收入囊中。2020年10月的一条消息显示，美国英伟达计划以400亿英镑收购ARM。还有一些研发型企业将自己的研发成果牢牢攥在手里，通过专利授权等方式实现商业价值，这种模式是从高通公司借鉴而来的。高通公司具备一定的芯片生产能力，在专利授权方面更是全球翘楚。2019财年，高通公司从苹果公司收到的专利许可费高达47亿美元。2020年，华为也向高通支付了18亿美元的专利费。据分析，高通的专利收入利润率接近总利润的70%。世界银行的数据显示，2019年，美国知识产权使用费出口额达到427.32亿美元。

科研公司的技术转化能力比传统科研机构更强大，每一项重要的科研成果都可能催生一个伟大的企业，从而使美国的硅谷、北京的中关村成为创业家的乐园，而资本市场正成为研发型公司的价值实现主要途径。微软作为第一代研发型科技公司，股价不断创出新高，市值已经达到1.6万亿美元，完美证明了由研发成果到真金白银的知识软价值。

当前，在硅谷、中关村和深圳，一家家新的研发型科技企业接连崛起，新的独角兽正在成长：用科技改变传统货运代理、估值超过30亿美

元的Flexport，为宝马等公司提供无人驾驶技术的探索者Nuro和Aurora估值分别达到27亿美元和25亿美元，用人工智能技术提升智慧城市、智能手机、移动互联网、汽车、教育等行业的商汤科技，估值已经达到100亿美元。

咨询智库产业的潜力

有人说，生活就是解决遇到的问题。在几千年的时间里，人们用农副产品、制造业产品来解决衣食住行的问题，直到产能过剩成了全球性问题。这时候，解决产能过剩问题就比生产产品价值更大。咨询产业的蛋糕越做越大，不仅包括技术咨询、工程咨询、战略咨询、管理咨询、人力资源咨询、财务咨询、法律咨询，还有为政府决策、公共政策、行业发展提供咨询服务的“智库行业”，以及利用大数据提供智能分析等，而它们都是知识产业的组成部分。

除了会计师事务所、律师事务所、工程咨询公司等业务单一的传统咨询公司之外，在各个行业的交叉领域，不同专业的行家互相提供咨询也已经成为常态。例如，备受欢迎的美剧《生活大爆炸》就邀请了加州大学洛杉矶分校的天体物理学家大卫·萨尔茨伯格作为科学顾问，剧中的几个科学家主角说的所有科学术语台词都由他审过。

由于新技术、新模式、新产业爆炸式地涌现，各行业对技术、战略、管理咨询的综合需求正在大幅增加。例如，10多年前，为了全面提高产品的研发能力，华为从IBM引进IPD时，请IBM派出了咨询顾问团队，支付了高达数亿美元的咨询服务费。

其实，转型需求大量存在于传统制造业和服务业，但只有为数很少的企业能在领导人的带领下，一点点地诱导基因变异，从内部变革完成转型。因为一个传统产业转型的最大障碍其实是企业内部人才和观念的“基因”，而那些能够下决心请咨询顾问的企业，其转型成功的概率显

然要大得多。

针对个人和家庭生活的咨询产业也在迅速成长，人们不仅需要职业生涯咨询、留学升学咨询，还需要越来越深入和专业的身心健康咨询。越来越多的人开始像去诊所治疗感冒一样，向心理咨询师寻求帮助。智研咨询的报告显示，2018年，我国心理咨询业市场规模达到377.1亿元，同比增速达到12.7%。

从全球来看，咨询业总产值目前已经达到万亿美元规模，其中管理咨询行业规模接近3 000亿美元。北美（美国、加拿大）咨询业市场约占全球管理咨询市场55%的份额；而亚太地区咨询业尽管份额还不到两成，但在中国的带领下正在进入增长的快车道，增速约为全球平均增速的两倍。

面对潜力巨大的市场，中国本土的咨询企业却普遍规模很小，其发展严重滞后于社会需求。无论是为各级政府决策服务的智库产业，还是为企业战略决策服务的咨询公司，以及为个人服务的咨询机构，都规模较小，咨询服务水平也有待提高。但也有类似华与华这样的“战略管理+产品开发+广告”的独特咨询机构，其已经积累了厨邦酱油、葵花药业、西贝餐饮、晨光文具等众多成功案例，正在逐步走出一条独特的本土战略营销品牌咨询服务之路。

在国家决策层面，当前全球政治、经济的复杂程度已经远远超过了政治家个人或个别谋士所能完全掌握的程度，必须依靠来自不同层面、代表不同行业和利益群体的智库机构提供全方位的信息、研究和解决方案。当年杜鲁门政府拒绝兰德公司关于朝鲜战争的咨询报告而导致重大战略失误的故事众所周知，今天在美国的军事、经济和政治决策中，智库的影响力随处可见。在今天的中国，智库的作用也在不断提升，例如为了制订“十四五”规划，省、市、县各级政府也会分别投入一定预算资金委托社会智库机构进行研究论证。很多民营企业、投资机构也逐步认识到支持智库发展的意义，在不求商业回报的前提下向智库机构捐赠，

支持智库开展学术和政策研究。

浅学习，会议论坛经济无时不在

知识经济时代，满足浅学习需要的会议论坛已经成为一种重要产业形态。围绕不同的议题，会议论坛将某些领域的专家聚集起来，在短时间内进行密集的信息、知识和创意交流，听众可以高效地获得他们所需要的信息。很多知识创新的火花是在会议论坛上通过参会者的信息交流和碰撞产生的，随后再逐渐发展成系统的理论创新。这种形式的知识创新是探索性和随时更新的，但它对社会进步的推动力可能更为持续。

达沃斯论坛是当今最具代表性的论坛之一，全球政要、商业领袖、学术大咖和各行各业的精英人士，都以能够受邀出席达沃斯论坛为荣，而每一届达沃斯论坛的议题也会毫无悬念地成为当年的全球热议话题。这种品牌效应和议题设置能力，本身就具备巨大的软价值。成功的会议论坛对举办地经济的推动、拉动、带动作用非常明显，达沃斯论坛成就了瑞士小城达沃斯。达沃斯论坛统计，每年的年会可为达沃斯当地经济创造4 500万瑞士法郎（约合4 945万美元）的效益，为瑞士整体带来的效益每年约为7 500万瑞士法郎（约合8 241万美元）。博鳌亚洲论坛的成功举办，给博鳌所在的海南省琼海市带来了巨大变化，当地媒体统计，仅2019年上半年，该市就举办会议80场，参会人数4.8万人，会议收入超过7 000万元。“博鳌”逐步成为国际知名会议品牌，借着强大的品牌号召力，其采取异地举办的方式实现了“价值裂变”。例如某地方政府出资数千万元，承接博鳌健康论坛的举办。

越来越多的知识分享让人们更加便捷地了解到不同领域的专业知识。著名的TED（技术、娱乐、设计）大会，以“Ideas Worth Spreading”（传播一切值得传播的创意）为口号，邀请科学、设计、文学、音乐等领域的杰出人物，分享他们关于技术、社会、自然和生命的

思考与探索，大会上的嘉宾演讲都被分解成视频放在互联网上（通常单个演讲只有十几分钟），供全球观众免费分享。免费的资源分享做大了TED的软价值，而通过现场售票，加上近年来兴起的在线直播等方式，每办一场TED大会的收入都超过2 300万美元。

会议论坛不仅是信息交流和智力碰撞的场合，也是发布重大信息风向、引领经济社会趋势的重要工具。不仅达沃斯论坛、博鳌论坛的重大议题受到全球关注，当一些政府、企业和非政府组织需要提倡某种思想、推广某些观念、推动一些事件进程时，它们往往也会采取举办峰会、论坛等形式，将重要人物、相关企业、社会资源集中起来，可以同时起到发布信息、宣示决心、对接资源、推动进程的多重作用。

新产品推出要开发布会，新研究成果推介要开研讨会，基金公司为了发行新的基金也要举办路演、推介会。通过会议、论坛来交流信息、传播知识，是工业社会以来早已存在的一种方式。而从管理阶层来看，各种峰会和论坛也是传播政商信息、沟通各界诉求的重要场所。

我们看到，一方面，那些已经形成品牌优势的会议论坛和展览将进入“价值裂变”阶段，通过向海外、异地和线上扩展，形成新的子论坛、子会场；另一方面，大量新技术、新产业、新业态、新模式的爆发，以及区域、城市经济转型发展的需要，不断催生出新的会议论坛和展览发展的机会。

2020年暴发的新冠肺炎疫情，让线上会议的形式以更快的速度进入我们的工作和生活。远隔大洋的医务工作者可以通过线上会议交流抗击疫情的经验和治疗方案；不能及时返回工作城市的员工可以在老家参加公司的线上会议讨论工作；国内外的经济学家、政府官员在一场又一场的线上研讨会、圆桌会上碰撞观点，为控制疫情、恢复经济建言献策；甚至连学术成果、新产品的发布会也转到了网上。同时聆听会议内容的网友可以高达几万甚至几十万人，信息传播的效率大大提高。例如，腾讯公司成为联合国的全球合作伙伴，为联合国成立75周年提供了线上会

议的全面技术方案，在线举办了数千场会议活动。

艾瑞咨询数据指出，中国视频会议市场规模将由2020年的161.5亿元上升至2023年的218.9亿元，云视频会议系统与硬件视频会议系统将分别实现24.8%与9.3%的复合增长率。但这只是会议软硬件系统的收入数据预测，我们认为整个线上会议行业也将发展出一个繁荣的生态，出现一个非常明显的增长期。与线下会议一样，线上会议也需要精心的策划、完善的组织和精彩的呈现。当前线上会议还处在爆发初期，虽然解决了大多数会议的基本沟通问题，但会议的形式还比较单一。在5G技术的推动下，运用云计算、增强现实、虚拟现实等技术，呈现效果和参与者的体验预计将有很大的提升空间。

深度学习，知识付费产业的崛起

在新技术和新商业模式层出不穷的新时代，各种新知识以前所未有的速度被创造出来。与多年前的知识更替周期长达几十年不同，如今在很多领域，知识的更新周期已缩短至3~5年。人们必须接受知识更新加速的新挑战，那些不能适应学习常态化的人，终将成为落后者甚至被淘汰。

IT领域的持续学习是最典型的例子。打开任何一个与程序员相关的论坛或者公众号，除了持续学习、传授学习方法、为学习新技术提供精神和心理支持的内容，剩下的就是一个接一个的培训班、研讨会、技术交流帖。

不仅IT领域是这样，就连给我们留下传统、稳定印象的医学界，知识更新的速度也超出我们的想象。全球知名医学知识信息专业机构爱思唯尔的研究指出：1950年，医学知识翻倍的时间长达50年；1980年，这一时间需要7年；2010年，医学知识翻一倍还需要3.5年的时间；而到2020年，只需要73天，医学知识量就会翻一倍。[1]

教育、培训是知识更新的主要形式，但传统的现场教育培训行业存在成本高、覆盖面小、受时间场地约束严重的缺点，因此各种形式的在线教育正在越来越多地代替传统的线下教育，成为知识产业的新形态。

除了将正式的教育培训课程网络化之外，还有一种更加轻松却仍然具有深度学习特点的知识传播模式正在快速发展，那就是以得到、喜马拉雅、知识星球、知乎等平台为代表的“知识付费”体系。在这个知识传播和分享的新渠道，科学家、程序员、艺术家、经济学家以生动活泼的方式阐述自己的专业知识、最新见解或评论，使得一般人利用闲暇时间就能学到非常广泛的课程。这些课程都是经过各类平台精心设计、构思和细心打磨的，而且都具备与讲课者进行互动沟通的畅通渠道。同时，这些知识付费平台也举办不同规模的线下活动，最有名的当属吴晓波和罗振宇的跨年演讲，数千人、上万人在现场聆听长达几个小时的“知识布道”，一场跨年演讲收入超过1 000万元。

实际上，知识付费是缓解中年人知识焦虑的安慰剂，同时很多优质课程的确为用户提供了有效的学习途径，也为企业培训和行业再教育提供了新方法。在经过了第一轮爆发式的发展之后，知识付费正在进入沉淀、充实和提高的新阶段。中国人正在调整的消费结构和重视教育的传统将为知识付费打开新的增长空间。头豹研究院的数据显示，中国互联网知识付费用户的年收入在7万~11万元，文化消费约7 000元，具有足够的付费能力。随着用户付费意识的提升和优质内容提供商的融合发展，中国的知识付费市场仍有相当大的增长潜力，到2023年有望接近170亿元的规模。

出版传媒业的重构

在互联网出现之前，图书出版曾经经历了持续增长的黄金岁月，但目前也面临着新的挑战和变局。行业统计数据显示，2018年美国大众图

书出版收入为161.9亿美元，较2017年的159.5亿美元增长了1.50%；高等教育图书市场收入36.9亿美元，较2017年的39.8亿美元下降了7.29%；K12教育图书市场规模为34.6亿美元，较2017年的36.2亿美元下降了4.42%；专业书籍市场收入为21.5亿美元，较2017年的23.5亿美元下降了8.51%。除了以小说、非小说和宗教出版物为主的大众出版物市场还维持着低速增长，教育图书、专业图书的出版都陷入了负增长的局面。

中国的传统出版业仍然保持着增长势头，安信证券的报告显示，2007—2017年，全国图书出版品种从24.83万种增加到51.25万种，年均增长8.4%；全国图书出版定价总金额从676.12亿元增加到1 731.25亿元，年均增长11.0% （最近两年可能下降或进入平台期）。国家新闻出版署的数据显示：2018年，全国出版新版图书品种比上年减少3.14%，定价总金额增长19.81%；2019年，全国出版新版图书品种比上年减少9.04%，定价总金额增长1.70%。

与此同时，数字出版行业正在快速兴起，以亚马逊的Kindle阅读器和各种手机阅读App为代表的出版新方式，给阅读带来了前所未有的低成本、易传播、可检索、可交互等新的功能和体验。Statista测算，2016年全球数字图书市场总规模为152.74亿美元，占全球图书市场的13.3%，预计2021年全球数字出版市场规模将上升至212.22亿美元（年复合增长率6.8%），占比升至17.5%。

---

[1] 任思远、邱晨辉：《知识更新换代过快医生如何吸收》，中国青年报，2016年8月30日。

第二节
让有效研发创意创造新需求

虽然教育培训、咨询智库、会议论坛、知识付费行业的价值创造具有高度不确定性，而且在智能互联网时代，越来越多的知识可以免费获取，但知识产业创造的商业价值不但没有减少，反而越发壮大。因为早已习惯了知识创造的不确定性规律，所以这个行业也探索出了越来越多的减少无效投入、增加有效投入的方法。

市场化立项与集成化研发

知识产业的研发创意，一方面要将研发项目放在市场上按照项目投资进行立项，另一方面要整合企业各条线的资源为研发创意服务。

无论是从传统的出国英语培训向K12领域进军的产品研发，还是一个新的会议论坛项目的创意策划，以及知识付费App上的课程开发，都不是传统闭门造车的研发，而是在立项之前就要像风险投资团队考察投资项目一样，将这个产品的研发创意放在市场环境中考察，只有通过分析评审和研判的项目才能得到企业的资源支持。

知识产品的开发还要整合企业各条线的人员参与研发创意项目。就像教育培训产业的产品开发，除了需要课程开发老师，还需要课程模式设计、课程推广设计、资金预算配合、课程体验、课程调整等，需要课程开发人员、讲师、技术人员、财务人员、营销人员、服务人员等在初期就进入研发团队和研发过程，从各自的角度对新产品提出需求和意见，只有这样才能提高知识产品开发的成功率。

为失败买单，为成功颁奖

知识创造过程的投入和产出不成比例，往往在很多次思考之后，才可能收获一点新的创见和成果。尽管如此，我们还是要尽量了解和掌握知识形成与积累过程中的一些共性因素，提高有效创意的比重。

接受无效投入，首先要有正确的心态。在知识创造中要求“弹无虚发”是不现实的，从一开始我们就要对知识产业的投入产出规律有客观的认识，做好“为失败买单，为成功颁奖”的准备。领导者为了避免团队中可能出现急躁、沮丧等负面情绪，一方面要把长期的目标进行适当分解，让团队成员有阶段性成就感；另一方面，必须探索若干不同的路径，每一条路径的失败其实都可以提高剩余路径的成功概率。有时候，我们甚至无须预设成功的方向，好让计划外的知识创造成果也能够形成商业价值。

接受无效投入，还要从资源上做好一定时间内失败的准备。雷军说过：“创业要有烧不完的钱。”在启动科研项目之前，我们应当对企业能投入的自有资源、可调动资源以及后备资源进行充分的筹划，以免出现项目研究过程中因资源不足而在成功来临之前被迫下马的窘况，更要避免研究项目成为资源黑洞而伤害甚至拖垮企业的情况。

提高有效投入，需要掌握正确的方法和激励。同样是从事研发，为什么IBM、谷歌和华为的成果源源不断，而有些新手企业则屡屡碰壁呢？知识的价值创造也有很多规律性方法，如软资源的积累和使用、激发创造性思维的软环境、团队成员的激励、部门间的配合、内外智力的协作、后台部门的保障等。

积累有形资源和隐性知识

知识产业的价值创造不会消耗太多物质原材料，而是需要大量的知

识软资源。

就像每个学校的图书馆，在每个知识产业的企业，甚至每个从业者的电脑和头脑中，都存储着大量的知识“原材料”，比如教育培训机构的题库、科研公司的专利技术、咨询产业的案例、论坛会议公司的专家资源、知识付费行业的内容存货等。这些宝贵软资源的积累、管理、开发和使用，成为各知识产业为客户创造价值的重要手段。

在教育培训产业，除了传统的教材、案例、题库，很多学校将名师、良师的课程录制成了视频资料，不仅可用于网络课程，还可以通过剪辑、加工进行深度利用。经过长期探索积累的有效教学方法、成绩分析等工具性软资源对于提升教育培训行业工作的有效性也非常重要。北京的新东方学校在英语教学方面，河北的衡水中学在应对中国式高考方面，都积累了独特的软资源，能够确保新的老师教出同样好的学生成绩。

在咨询智库行业，很多企业都积累了类似于PEST（宏观环境分析）模型、SWOT（态势分析法）模型、波士顿矩阵等工具性软资源。这些工具抓住了一类问题的共同特点，能够帮助咨询顾问高效地拆解和掌握咨询对象的有用信息，并进行有效分析和提出相应的对策。

同样，会议论坛产业也需要积累软资源，除了专家资源，参会嘉宾提交的报告、发言实录、参会人员信息、会议报道的文字、图片、音视频资料等，都是非常宝贵的软资源。

对于知识付费产业，海量内容的积累和专家“隐性知识”的挖掘都很重要。只有发现具有隐性知识的专家，并以适当的内容展现出来，才能不断创造新的知识价值。

教材、题库、案例、档案资料、工具性软资源、专家资源、隐性知识等，都是知识产业进行有效创意的软资源。知识软资源的积累是产生有效创意的基础条件。

营造激发“思维跃迁”的软环境

知识产业的价值创造是以人的创造性思维为源泉的，而思维或意识的运动本质上是一种量子力学现象。思维或意识的改变并非一个连续的过程，而是如同量子跃迁，都是从一个能量级跃迁到另一个能量级的过程，佛学中的开悟和艺术家眼中的灵感都是这样的。这种变化不像高速公路上行驶的机动汽车，而是一辆“量子车”，人们感受不到加速或减速，灵光一现的改变都是瞬间完成的。

知识产业为了提高其价值创造效率，必须营造能够激发“思维跃迁”的软环境。研究表明，有效创意的环境，一方面要求精神集中且不受外部干扰，另一方面需要精神放松并有适当的外部刺激。

比如，良好的教学成果必然是在教学双方都处在专注而放松的精神状态时才能取得的。无论是牛津大学、剑桥大学、哈佛大学、普林斯顿大学、斯坦福大学，还是清华大学、北京大学、复旦大学，其自然环境和人文环境都令人情绪安静而思维活跃，国外很多私立高中也是这样的。笔者有一次白天从纽约乘火车前往普林斯顿大学，进入校园的瞬间就感觉灵魂受到净化，浮躁的心情很快被沉静的思考代替；而傍晚乘火车一回到纽约市中心，看着周围川流不息的车流和闪烁跳跃的灯光，就很快回到了商业和金融投资的飞快节奏中。

科研公司的有效研发创意也需要在宽松的环境、兴奋的状态下才能多出成果。这也是为什么在一些国外的知识型企业中，员工可以带着宠物上班，在工作时间滑滑板、打游戏，企业还要为他们提供免费的健身房和按摩服务。那些程序员、工程师和设计师保持着愉快、放松的工作状态，他们的阿尔法脑电波持续活跃，从而能够提供源源不断的创造性思维。

咨询公司和智库的创意性方案更需要发散性思维所需要的适当环境。无论是调研、访谈，还是会议讨论，都需要给核心人员营造一个让

他们觉得轻松、愉快的环境，只有这样才能不断产生新的创意而不是平庸的方案。

会议讨论也需要在风景秀丽、气候宜人的宽松氛围下才能产生精彩的思想碰撞和智力交流。如前文所述，达沃斯就是一个群山环绕、风景如画的小镇，不仅有着世界级的滑雪场，也是适合深思的休闲度假胜地。论坛的举办人克劳斯·施瓦布选择达沃斯，就是希望与会者可以在放松的状态下畅所欲言，同时维持相互尊重、目标坚定的友好气氛。

研发方向：在热带雨林中寻找出路

有人说，研发创新就像“在人迹罕至的热带雨林中找到出路”，因此方向的选择是非常重要的。如果考虑到以下几个方面的问题，研发创新方向选择的成功率将会大大提升。

首先，研发方向的市场规模要足够大。高校的基础性研究可以不考虑市场前景，但是企业从事的商业性的研发创新必须考虑市场规模。市场规模足够大，才有可能收回研发成本，并获得相应的回报。考虑市场前景，要有充分的前瞻性和洞察力，不能简单地根据目前的消费者认知来判断。例如在3G技术发展的初期，有一些电信行业内的专家认为2G就足够用了，3G研发出来没有市场，会造成浪费，但实际上3G带来了社交媒体的大发展，随之催生的4G技术带来了短视频等应用的爆发，到今天几乎没有人会说5G会造成资源浪费。实际上，新需求是由新供给创造的，只要这项技术能够在足够大的范围、足够广的人群中应用，能够足够多地提升效率或者解决人们的痛点，那么这项技术创造出相应新需求的概率就很大，就应当成为一个研发创新的可能方向。

其次，要在技术和客户体验之间找到平衡。很多新技术研发项目在立项时的确看起来很高大上，但是由于相应的技术并不成熟，实际上没有办法实现商用，这样的研发创新是很难成功的。当然也需要一些企业

开展具有前瞻性甚至基础性的研究，例如对癌症药物、阿尔茨海默病药物的研发，但这对企业的资金实力有非常高的要求，一般企业是难以承受的。此外，有人说企业的研发创新应当以技术为中心，也有人说应当以客户体验为中心，其实这两种说法各有道理。没有技术领先，就会在竞争中被对手甩下来；而不重视用户体验，则会被消费者“用脚投票”。如果能够准确抓住客户的痛点进行精准的研发创新，解决痛点的技术成果将具有现实和确定的市场前景。例如，2020年新冠肺炎疫情期间，一些大型互联网公司运用自己的成熟技术开发了健康码产品，实际上是抓住了政府防控疫情和有序放开人口流动这两个问题相互冲突的痛点，让人们可以在可控、可追溯的情况下实现流动，逐步恢复经济社会活动。

最后，向既定目标坚定迈进，也为无心插柳做好准备。在企业研发创新活动中，有很多“有心栽花花不开，无心插柳柳成荫”的案例。例如，报事贴的发明就是3M公司的研究人员在改进胶水性能的过程中，发现了一种可以重复粘贴和揭起的胶层，而这并不是其研发的初衷。此外，可口可乐的发明也只是美国佐治亚州亚特兰大市的两位药剂师在调配替代酒的饮品过程中的妙手偶得。因此，在研发创新中，应当对所有的不同现象、异常数据都给予高度重视，一方面向既定目标坚定迈进，另一方面也为在过程中出现的无心插柳的“收获”做好准备。

精准定位参照系

对于知识产品等软价值而言，参照系本身的变化所带来的相对价值变化，远远大于该产品本身的成本构造所引起的价格调整。因而，知识产品的价值创造从一开始就须精准定位参照系，也就是说，无论是发展教育培训，还是咨询智库，或者会议论坛等知识软产业，都需要考虑当地的法律、政策、文化、风俗等因素，否则就可能导致知识产品价值创造的失败。

以教育培训产品为例，20世纪90年代，当中国从美国引入MBA教育体系时，面临着参照系的较大差异问题。美国的MBA学员基本上都是真正的企业管理人员或者退伍军人等，有一定的管理经验和社会经历，而中国的MBA学员往往是本科毕业以后参照报考硕士研究生的路径继续其学历教育；美国的MBA教师基本上都是大学毕业以后在企业有5~10年的工作经历，再经过博士教育，才能担任MBA项目的教师，而中国的MBA教师一开始往往是从经济、管理等专业转过来授课的，缺少企业管理的实战经验。因此，中国要引入美国的MBA教育课程，必须根据中国的上述特点，结合美国的优点，进行一定的调整，或进行“洛伦兹转换”。

在咨询行业，美国咨询公司在中国开展业务，提出的每一个方案都必须因中国企业的实际情况而做调整。在论坛会议产业，财富广州论坛、财富青岛论坛等的成功，一方面是利用了财富全球论坛的影响力及其海外资源，另一方面是根据中国的特点进行了转换，例如，高度重视与政府的合作，根据中国发展情况设置议题，安排商务考察、珠江夜游等特色活动。

分段投入与多线布局

如果将研发创新比作在电脑上玩扫雷游戏，那么你点开的方块越多，掌握的信息也就越多，避开地雷的能力就越强；而在游戏初期或者有大片尚未点开的区域，点到地雷的风险就非常高。

科研公司可以从制药巨头默克公司的研发活动中学习分段创新的思路。默克集团将创新分成短期、中期、长期三个不同的阶段。那些在比较成熟的技术基础上为客户快速且多变的需求提供服务的研发项目，被设定为短期创新项目；而一些新技术在新产品中的应用类项目，从立项到交付往往需要1~3年的时间，默克将其设定为中期创新项目；而不知

需要多少年才能完成的难以预测的尖端前沿研究，则是默克的长期创新项目。“如此规划，既不会因为长期的创新而丢掉现有的业务，也不会因为只着眼于眼前而失去了长远的目标。”[1]

这就像是在点开方块较多的区域，掌握的信息充分，不确定性较低，科研开发的周期就可以缩短；而在点开方块较少的区域，掌握的信息很不充分，不确定性很高，就需要进行更多的理论计算、小步尝试；在不幸点到地雷的情况下，甚至还得从头开始。因此科研开发的周期必须计划为长期。

同时，这种分段创新的办法还给资源投入提供了参考：对于确定性很高的研发机会，应当大量投入资源，尽快取得突破，建立专利等壁垒，对竞争对手形成优势；而对于不确定性较高的中长期研发创新项目，则应当采取孵化的思路，适当投入资源，或者仅仅是保持关注，在机会更大或确定性更高时，再增加资源投入。

知名教育公司好未来采用的就是多线布局的内部赛马的方式，同时上线多个直播项目，每一个项目组都可以自主创新运作模式，结果在多个竞争项目中跑出了“在线双师直播”模式，取得了成功。显然，研发创新、咨询智库都可以用多条线布局、内部赛马的模式，让多个团队齐头并进，采取不同思路，形成竞争氛围，谁的进展快，成功的可能性大，谁能获得的资源就更多，这样可以大大提升知识产业价值创造成功的概率。

知识产业的每一个有效创意，背后往往都是几倍、十几倍的无效投入；不过，如果可以用各种方式方法来复制和放大有效创意，也会产生几倍、十几倍的知识产业价值。

例如在教育行业，往往在上百名普通教师中才能“培养”出一位名师。在传统面对面的授课模式下，这位名师只能教授几十最多上百名学生。而在网络技术的推动下，可以通过“名师+辅导员”的模式，以网络教室为媒介让分布在不同地方的学生同时聆听名师课程，这种在不同授

课点配备经过统一培训的辅导员与学生沟通和互动，就在最大限度上复制和放大了名师的有效创意。

而在咨询业，对同一个行业往往会形成一个有共性的工作模板，按照这个模板进行调研、分析，基本能够覆盖某个客户企业的大部分信息和问题，这就节省了大量的时间和精力，也放大和复制了前期咨询顾问的有效创意。

在会议论坛产业，专家资源和会议论坛的精彩内容，都可以通过会前花絮、会后解读、文字视频产品等多层次、不同形式的知识产品开发来不断放大论坛会议本身的价值。一个主论坛取得成功以后，可以将分论坛、子论坛、相关衍生产品的开发进行内部创业，有创意的员工或者团队可以获得一定的品牌、资金等资源支持，成功后可以成为一个部门，也可以独立成为子公司，创业领导人还可以获得利润分成、股份等相应的激励。

知识付费产业也一样，一旦形成一个有效创意，往往可以接近零成本进行传播，因此需要通过文字、视频、音频等各种不同方式不断复制和放大，创造出最大的软价值。

像制造精品一样打磨一件知识产品

在制造业中，有很多精品产品，如奔驰轿车、苹果手机等，它们不仅有强大的功能，而且在外形、界面等方面也经过了精心设计，有一种让人“一见钟情”的魔力。而在知识产业中，很多创作者还是将主要精力放在内容上，却忽略了表达、界面和外观的影响力。例如，一些水平很高的专家，在论坛上发言用的PPT（演示文档）非常枯燥乏味，精彩的洞见被淹没在大量的文字和繁复的图表之中，演讲时的语言也缺乏组织，这种“茶壶里煮饺子”的情况屡见不鲜。

对于会议、论坛、演讲、知识分享等“浅学习”领域来说，“抓住受众的思维和感受才能创造价值”这个规律同样成立。因此无论是会议的策划者、演讲者，还是知识分享的专家，都必须花大量时间改进自己的“产品”，以图在最大限度上与受众的思维和感受相遇并迸发出火花。罗辑思维的创始人罗振宇为了准备一场成功的跨年演讲，就像做制造业精品一样打磨一件知识产品：“至少做到提前一年策划，提前半年成立专门的队伍，然后开几十场策划会，提前一个月把稿子写好，不断地迭代，不断地演练，演练到跨年演讲三个半小时一秒不差，到最后一字出口，跨年钟声响起。这不是我的本事，这是练出来的。”

例如，台湾地区教育机构圆桌教育基金会，其“人的使用手册”课程的开发、设计，也像在打造一件艺术品。老师的每一段话如何像雨露一样点点滴滴渗透到学员的心里，什么内容结合什么样的游戏，不同年龄和阅历的学员如何分组搭配，学员之间如何分享学习体会，精心配合的音乐如何在最恰当的时刻响起……所有这一切都能够唤起学员最佳的感悟和体会，因此圆桌教育基金会在没有任何公开广告的情况下，靠口口相传在海内外华人中长盛不衰。

---

[1] 杨筱卿、默克：《创新是企业的生命力》，中外管理，2015年第12期。

第三节
引入流量思维，创造新需求

所有的销售都是流量转换，但一个培训项目可参加可不参加，一场论坛可听可不听，甚至一项技术专利、一个咨询看上去都是可有可无的，显然知识产品大部分时候并不是必需品。因此，要成功地把来自各方面的流量转换成对知识产品的新需求，首先要让这种产品得到社会认可。

产品体验培养认知群体，实现从0到1的引爆

一个新的培训方式、一种新的咨询模式、一家新的智库机构、一场新的会议论坛，在刚刚被创造出来的时候，社会认知都为0。那么怎样才能实现从0到1的引爆呢？

知名儿童英语教育机构VIPKID初创时，前三名学生是创新工场的董事长李开复帮他们找来的，第四名学生是联合创始人自己的孩子。即便是这四名小学员，一开始说服他们来上课都很难，但是有了这个开始，就有了最初的认知和体验，当第一批认知群体的体验被传播，就逐渐有了更多的认知群体，流量就开始像滚雪球般增长。

从事过咨询业务的人都知道，说服第一位客户是非常困难的。在客户不了解的情况下，可以凭过往的业绩和案例来证明自己的能力；而没有过往业绩，就只能靠沟通、承诺、服务甚至价格优势来赢取第一位客户的认可。只有第一位客户的成功经验被传播出去，才能赢得更广泛的社会认知。

有人想办一个新的论坛，但是苦于没有名气，也没有足够的资金，邀请不到影响力大的嘉宾来出席。情急之下，他拿着自己与名人A的合影去找名人B，邀请他出席会议并且说A已经答应出席，B同意出席后再用B的出席去说服A……于是他慢慢就组织起了一个有影响力的嘉宾团，会议得以顺利举办。

为了实现从0到1的突破，历史上的名人也会使用一些增强良好体验的小技巧。当初陈独秀、胡适等人推动文学革命时，他们提出的主张不但没有人追随，就连批评的人都没有。这时陈独秀让钱玄同化名“王敬轩”，写了一篇攻击新文化运动主张的文章，把陈、胡等人的主张骂得一钱不值。再安排刘半农写一篇《复王敬轩书》，驳斥这些攻击性的观点。两篇文章同时刊登出来，一下子就吸引了社会的关注，新思想开始得到认同和传播。

利用文化“势能差”创造流量

在唐朝鼎盛时期，中国丝绸在罗马可以卖出相当于长安数十倍的高价。这种差价不是来自丝绸本身，而是来自大唐帝国对其他国家的文化势能差。现在很多来自美国的知识产品在其他国家畅销，其实也是美国对其他国家的文化势能差。

文化势能差不仅存在于国与国之间，也存在于同一个国家的不同地区之间，还存在于知识水平不同的人群之间。知识产品如果要扩大认知群体，就应当学会利用这种文化势能差。

例如，一个来自美国、英国的教育品牌，很容易在一线城市获得群体性认知；一个来自一线城市的付费学习项目，也很容易在二、三线城市扩展。类似于北京哈罗国际学校、新东方培训学校、VIPKID、华与华咨询等，都是从北京、上海、广州、深圳等一线城市发端，逐渐向二、三线城市扩展。知识产品从一线城市向二、三线城市覆盖，就是利

用了文化势能差。如果相反，某种知识产品先占领了县城，再向北京、上海进军，恐怕就要困难得多，因为它们不但不能利用文化势能差，而且还要克服文化势能差带给它们的反向阻力——一个来自县城的知识品牌，就算真的质量好，大城市见多识广的人群能接受它吗？

也有些文化势能差不是来自地域差异，而是来自人群之间。比如，有些国际论坛虽然会选择在达沃斯、博鳌那样小而美的城市举办，但这些论坛的势能差主要来自主办方的身份、会议的定位和邀请的嘉宾层次。

搭建精准的流量入口

如果30年前要办一个英语培训班，需要在大学校园里的公告栏上张贴小广告；如果是20年前，可以做一个英语培训的网站；如果是10年前，可以在学英文的贴吧发帖子；到了今天，需要做一个英语学习的微信公众号、App，或者在抖音上作为一个英语达人来推广学习方法，顺便发布培训信息。

公告栏、网站、贴吧，或是微信公众号、App和抖音，要么是生活场景，要么是信息或情感交流的场所，分别对应着不同的寻找认知群体或聚集流量的方法。

无论是新东方、好未来，还是各种培训学校，都可以在生活场景或信息、情感交流场所找到认知群体。只要能发现用户的生活场景或相互间信息、情感交流的倾向，并形成线上或者线下的“知识社区”，就可以逐步搭建起精准的流量入口。

同生活场景、情感交流场所、知识社区相比，通过构建信息聚点打造流量入口，正在成为知识产业的通行做法。麦肯锡的研究报告下载网站、公众号，出版社的新书信息和书评公众号，会议论坛的官方网站，

如果能够分享软资源、成为信息聚点，就可以构建起流量入口。

靠灵魂人物、软资源、明星产品导入流量

很多知识产业的从业者往往还受一些传统制造业的观念影响，认为收费的课程就不能免费流传，卖票的演出也不能让观众拍摄照片或视频，收费的研究咨询报告更应该保密。这些做法虽然能够确保收费知识产品的特定价值，但很难借此扩大认知群体。

互联网时代，知识产品的免费流传是十分必要的，大部分时候不仅不会破坏现场收费模式，而且还对现场收费有提升作用。例如，著名的TED演讲从一开始就是收费的，原本视频、音频资料也都不能免费得到。当TED的创始人克里斯·安德森决定将往期会议视频在优兔上公开时，很多人担心会影响现场售票。然而结果却完全相反，免费的视频、音频极大地扩展了TED的认知群体，后来现场票价不但没有下降，反而上升了。

如今，我们能在各大视频网站、音频App上免费收看、收听TED演讲节目，很多教育培训机构都愿意提供大量免费课程供学员体验，甚至在麦肯锡等大型咨询公司的网站上，也可以免费下载大量研究报告……显然，在认知群体（流量）和费用之间，这些知识企业都优先选择了流量，因为流量本身就有巨大的商业价值。

那些为了获取流量而免费提供的课程、题库、图书、研究报告、会议视频、发言纪要等，实际上不但没有减少付费购买者的数量，反而由于良好的免费体验而彰显了实力，进而提高了收费项目的顾客数量，并提高了现场体验项目的价值。

知识付费产业更是如此，只有能提供足够数量的免费知识产品，才有可能成功收费——80%的免费项目承担扩大认知群体的任务，20%的

收费项目用来兑现收益。

除了提供免费的教材、课件、题库、难题辅导等知识产品，教育培训机构还可以搭建免费的学习和交流平台吸引流量。例如，一家K12教育培训机构投资搭建了一个教育论坛，家长可以在这里讨论育儿、教育、升学、学区房等热门话题，不管你是不是该公司的客户，都可以在这个论坛上交流信息、聊天互动，因此形成了一个免费的知识社区，也极大地扩大了认知群体。

科研公司的产品研发也可以借鉴这样的思路。一项技术只有被业内厂商广泛接受，先形成一个小的产业联盟，再逐步扩大到上下游，这项技术的认知群体才能形成，产业化也才能算成功。

例如，平板显示技术最初有液晶和等离子两条技术路线，以松下公司为代表的等离子技术具备色彩还原好、几乎无拖影、可视角度大等优点，一度被视为平板电视技术的首选，但掌握核心技术的松下公司在技术上的保密意识极强，不愿意与其他企业分享，更不愿与任何企业结成战略联盟，生怕被同行模仿和抄袭，结果反而让保密性不强、产业群体不断壮大的液晶显示技术逆袭胜出。

另一个值得一提的案例是个人电脑的技术竞争。IBM在20世纪80年代提出PC（个人电脑）的技术标准后，并没有将其作为企业的独门秘诀保护起来，而是采取开放技术标准的策略，IBM-PC“兼容机”蓬勃兴起。这些PC兼容机厂商事实上也就成了IBM松散而又有力的联盟，而它们的竞争对手如苹果电脑成为小众产品，王安电脑等则直接被市场淘汰。

如今，这种开放技术的策略已经逐渐被研发型企业接受，谷歌开放了安卓系统，特斯拉开放了其在电动汽车领域的所有专利，它们都是在新技术还处于幼稚阶段时尽快做大认知群体，促进新产业繁荣起来。

在教育、培训和知识付费等行业，“名师”是导入流量的主要方式。

例如，新东方在发展初期就有俞敏洪、罗永浩、徐小平等著名讲师；知名知识付费App得到则通过罗振宇、薛兆丰、叶檀等知名人士获得流量；好未来也曾经用抖音等社交平台传播名师的教学短视频，以此吸引人气，导入流量。

科研公司通过明星产品吸引流量。阿尔法围棋击败围棋世界冠军李世石，吸引了全世界的目光，而波士顿动力的大狗机器人每过一段时间就有新的视频展现它是如何挑战新难度动作的，这些都是科研公司在用明星产品吸引流量。

咨询公司和智库往往通过分享免费的研究成果等软资源导入流量。我们经常可以看到智库专家在大众媒体上分享观点，咨询公司定期发布“干货满满”的研究报告供公众免费阅读，这些都是在用免费的软资源吸引和导入流量。

论坛会议则可以通过重磅嘉宾和关键议题导入流量。要举办一次成功的会议或论坛，并将它打造成有影响力的系列活动甚至成为全球品牌，往往是通过邀请一些核心嘉宾或者选择重要议题导入流量的。例如，2009年的达沃斯论坛既邀请了中国领导人，也设置了“塑造危机后的世界”这样一个特定时点全球关注的议题，被称为“最重要的一届达沃斯论坛”。

第四节

引领生活方式，创造新需求

人们大脑皮层产生兴奋时才能接受知识，所谓“头悬梁、锥刺股”的痛苦学习体验显然是违背知识学习规律的。如果把知识作为产品，把学习知识作为一种生活方式，那么除了知识获得感、认知能力的提升之外，还必须有愉悦的接受、良好的沟通与交流，甚至要有参与的快乐和高级感——这些美妙体验的组合呈现，就是知识产业引领的新生活方式。

获得感是最重要的体验价值

知识产业要让人有获得感，这种获得感可能来自能力的提升，也可能来自信息的获取。

无论是面向中小学生的K12教育产业，还是面向成年人的职业教育，其目的都在于提升学习者的能力。能力的提升是一个需要花费时间的过程，那么怎样才能让学习者和付费者（家长）产生能力提升的体验呢？好未来每次在一个新的城市建立分校时，第一年往往只招收200~300人，并且学生入学需要经过极其严苛的考试。这样不仅能在家长心目中建立起高端和稀缺的感受，更为重要的是，这一拨学生都是优质生源，基础知识的掌握和学习习惯都很好，可以通过培训很快提高成绩，让学生和家长（包括没有报名的家长）都产生好未来“提分快”的体验。其实，教育培训产业的获得感还可以来自一些细节。例如，线下培训的课程如果能够赠送课程音频、视频资料，线上培训的课程如果能够提供重复回看功能，就能够提升顾客的获得感。

会议论坛、杂志出版产业要在信息的获取上提升受众的获得感。精心策划的会议论坛会在议题设置和嘉宾选择上做精心的考虑，讨论的主题都是受众最关注的问题，发言的嘉宾都是本领域真正的专业人士，提供的氛围也能够让人畅所欲言，因此会让听众感觉“干货”很多，收获感很强。2020年，在新冠肺炎疫情冲击下，线上会议论坛迅速兴起，万千网民可以同时聆听来自不同行业顶级专家、资深行业人士的会议内容，有助于及时缓解各种焦虑，了解疫情冲击对各国各行各业的影响。

而图书出版从策划开始就要考虑读者的获得感——这个选题是不是当前社会和公众关注的焦点？选择的作者是不是能够驾驭好这个选题？在创作过程中，编辑也要和作者加强沟通，对书的框架结构和写作方法及时提出意见，最大限度地提升读者的获得感。在图书和杂志编辑阶段，内容的选择和呈现也要充分考虑读者获得感的体验，将冗余的部分尽量删去，突出主题，并且尽可能运用版式、图片、表格等呈现方式，让读者尽快得到作者所要传达的内容和信息。这样的图书、杂志会让读者觉得在很短的时间内就得到了实实在在的内容，有很强的获得感甚至超值感。

知识的快速更新推动了经济、行业、工作方式和生活方式的快速变化。知识付费产业帮助人们了解正在发生的事件，跟上世界前进的步伐，提升对世界和未来的把握感。例如，在得到、喜马拉雅、知乎等知识付费平台兴起后，很多著名学者、行业专家都可以通过视频、音频课程的形式向大众传授知识，让人们掌握一些新的观念、知识和技能，提高应对未来变化的能力，更具有即时满足的获得感。

“专业势能差”提升知识接受体验

知识产品的提供者与普通服务产品不同，平等或低姿态的服务不但不能提升客户的感受，反而会破坏客户的体验。因此，无论是教师、培

训师、咨询顾问、智库专家，还是科研工作者、出版专家，都必须通过自己的专业能力，确立自己与学员、用户、读者、受众的“专业势能差”。

势能差的现象实际上在人与人的关系中广泛存在。除了国家之间、地区之间的“文化势能差”之外，在权力主导的社会中，行政级别可以建立起势能差；在以财富为衡量标准的社会中，金钱可以建立起势能差；在以宗教信仰为主导的社会中，宗教阶层可以建立起势能差。

中国有一个成语“师道尊严”，意思是说老师要通过自己的知识、行为和道德，在学生心目中树立起榜样的形象，这样才能保证良好的教学秩序——学生认真学，老师认真教，最终达到良好的教学效果。不管课堂氛围如何活跃，师生关系如何融洽，都必须以老师的专业权威性为前提，只有跟随内心钦佩的老师学习，学生才会有良好的学习体验。

在咨询、智库行业，专家经常在大众媒体发表文章、接受采访，其结论对于社会公众、大众媒体来说都是有用的参考资料。有趣的是，当政府部门、企业和社会公众阅读甚至根据这些报告做出某些判断的时候，大部分情况下它们并不需要向这些研究机构支付费用。但是通过长时期的免费体验，这些咨询机构和智库已经在社会公众面前积累起越来越高的专业势能差——社会影响力和专业权威地位。只有拥有社会影响力和专业权威的专家，才能给企业和地方政府带来较好的咨询体验。

当然，建立专业势能差并不是说体现某种优越感，也不是说在与客户相处中“高高在上”，或者装神弄鬼、故弄玄虚，而是通过提供能够体现专业水平的免费产品和服务展示自身的专业能力、职业精神和职业道德，让客户产生信任感，能够建立委托关系，同时带来良好的知识产品体验。

如沐春风的沟通与交流体验

在知识产业中，在建立起专业能力带来的“专业势能差”后，如果在沟通与交流中能够给顾客带来愉悦的感受，则毫无疑问能够提升知识产品的体验价值。

在教育培训产业中，来自教师、助教等的关注，既可以提升教学效果，也可以提升学员感受。越来越流行的小班教学、配备助教等方法，可以将教师的关注点落实到每个学员身上，随时跟踪他们的进度、学习状态，及时沟通并解决问题，这种受到个性化关注的经历可以产生很好的体验。借助互联网、人工智能等新技术也可以带来不同的体验，例如VIPKID通过连线北美口语外教的方式，可以让孩子在有互联网的地方与外教沟通，减少家长带着孩子上线下培训班的堵车、等待的痛苦，也提升了体验的价值。

在咨询行业，麦肯锡咨询公司鼓励咨询顾问在工作中“说出事实真相”，但是也要避免过于简单直白的沟通方式伤害客户的感情。不少咨询公司在面对过于傲慢自大的客户时，都曾发生比较激烈的观念冲突。如何把观念冲突降低到理性合作的范围内，最终获得客户的支持，沟通交流的方式和方法很重要。那种“你说到我心里去了”的愉悦感，就是咨询、智库、论坛、出版等知识产业的体验价值。

教学、科研、咨询与智库的建议、会议论坛、阅读等知识产品，目的都是推动认知转变。

以教育培训为例，对教师来说重复千遍的内容，对学生而言仍然是创造性的知识和技能，如果不注重学生的体验，就不可能达到让学生掌握的效果。在很多课堂上，老师费了很大的力气，学生却收获很少，导致学生放弃这门课程甚至彻底“厌学”。只有紧跟学生的体验，与学生互动，才能达到预期的教育效果。

与学员、客户深入互动，首先要了解他们对所传授知识的掌握程度：今天教师所教的定理是否被学生接受了？学生是不是理解了相关的例题？给出类似题目，他们能不能举一反三？在以往粗放的教育中，一

名教师要面对几十名学生，师生不可能随时进行沟通互动，这些问题往往要等到课后作业交上来，甚至是测验乃至大考之后才能被发现。现在在电脑、网络等技术的辅助下，教师可以及时了解学生对知识点的掌握程度。同时，教师通过和学员的深入沟通，还可以掌握学生的精神状态：对学习这门课程的态度是积极开放，还是消极封闭，甚至是抗拒厌学？如果是后者，原因何在？只有通过互动才能掌握这些情况，并且可以很快采取具有针对性的解决措施。而这些情况和解决方案积累起来，又会成为改进教学方案的源泉，对于提升教培项目的有效研创也非常有利。

可汗学院的创始人萨尔曼·汗用网络技术建立了一套教学体系，记录了学习者对每一个问题的完整练习记录。通过参考该记录，教师可以很容易得知学习者不懂哪些观念。在这个系统的控制下，学习者如果没有搞懂这一阶段的概念，就不会进入下个阶段的学习，只有在彻底搞懂每一个未来还要用到的基础观念之后，才能继续学习。进度类似的学生可以重编在一班，而不是像传统的学校课程那样，为了配合全班的进度，教师只要求学生跨过一定的门槛（例如及格）就继续往下教。这就是“深度学习”创造价值的关键，教学者必须与每一个学习者互动，在教学者的思维与学习者的思维的连接、交流和碰撞中，才能真正创造价值。互联网等新技术的发展使教学者拥有前所未有的技术手段，可以了解学习者的掌握程度、注意力集中程度、兴趣点和心理体验，并做出个性化的调整，就像游戏设计者对游戏玩家所做的那样。

咨询行业也是这样的。在变革方案制订之前，只有通过充分的互动，才能够了解客户真正的问题所在；而在变革方案提交之后，仍然要通过频繁深入的沟通，了解客户对于方案、建议的认知程度，看是不是把握了方案与建议的意义，理解有没有偏差。这样才能保证变革方案完整正确地执行。同样，咨询顾问也需要了解客户（包括管理层、员工）对于方案和建议的心理状态：是欢迎变革，被动接收，还是抗拒变革。只有掌握客户的心理，才能制订正确的实施方案，或者对方案和建议做

出适当的调整。

对于会议论坛产业来说，互动包括三个方面。一是与参会的发言嘉宾互动，确保他们能够聚焦会议主题，畅所欲言，同时还要鼓励嘉宾之间的思想碰撞和观点争鸣，这样才能让会议取得最大的成果和软价值。二是与到场听众的互动，应当随时把握听众的动态，考虑当前议题是否能抓住听众的注意力，会议节奏需要加快还是放缓，需要的时候是否插入一个短暂的休息时间，等等。三是会后通过媒体与社会公众的沟通，考虑从哪些角度进行报道，突出哪些重点、亮点，哪些内容是受众最关心、最容易引发共鸣和传播的。只有主动了解和把握发言者、听众和公众的心态、体验，才能在会议论坛中创造出最大的软价值。

深度参与的快乐和自我价值感

很多时候，人们参加会议论坛、接受培训、购买课程，除了得到实实在在的能力提升获得感，有时候也是为了一种参与的快乐和自我价值感。

如果一位企业家前往达沃斯小镇亲耳聆听全球政商领袖发言，固然得到了最新的资讯、对全球发展的趋势加深了了解，同时参加达沃斯论坛这件事本身也会成为一个标志，让参会者自身有一种自我价值感。同样，每年的巴菲特年度大会，其内容通过视频直播可以被全世界看到，但还是有上万人每年从世界各地飞到那个叫作奥马哈的小镇，像朝圣一样到现场聆听——除了仪式感、灵魂的洗礼，还可以通过社交媒体告诉朋友："我在现场！"

在知识付费平台上，购买某位著名未来学家课程的用户，也许将自己的参与记录分享在社交媒体上所带来的体验，与他通过听课收获知识所带来的体验一样多；购买同一主题书籍的读者，在阅读的过程中也能找到同样热爱这本书的读者群。

第五节
创新商业模式，创造新需求

几乎所有的商业模式创新都离不开价值实现的新路径，知识产品的价值实现既有通过产品和服务实现销售收入的传统价值实现方式，也有各种多元的、弯曲的、共享的价值实现新路径和新模式。

服务费与专利、品牌收入

在知识产业中，最传统的价值实现方式是收取服务费。例如，教育按课程收费，科研按成果收费，咨询和智库按方案或课题收费，会议论坛收取参会费，知识付费按内容或会员收费，等等。在咨询行业，小到几十万元、几百万元的咨询顾问费，大到十几亿美元的整体咨询方案，都是知识产业价值的传统收费模式。

科研公司通过专利和知识产权收费较多。除了独立的科研公司，很多研发能力远远超过生产能力的软价值制造企业，也大量通过出售专利、技术服务来收取相应的授权费。比如，半导体行业的高通公司，其利润大部分来自专利授权；就连飞利浦这样的传统家电企业，也是一边生产产品一边出售专利，而且专利和知识产权收入超过了家电产品销售收入。

一些培训机构在完成第一代培训的模式构建、运营调试，实现盈利之后，可以将自己的经营模式模板化，通过授权连锁经营的方式扩展自己的业务版图。这时通过收取权利金、指导费的方式创造收入和实现价值，是一种将成果“权利化”的创收方式。例如，英国哈罗公学与中国香

港某企业合作连续在曼谷、北京、香港、上海等地区开办了哈罗国际学校，通过收取品牌和管理费的模式实现价值。

标准化知识产品的收入

将科研成果物化到硬件产品中，通过产品的销售实现价值，这还是主流的科研价值实现方式。例如，辉瑞、默克等大型制药公司，虽然其主体是研发，而且生产部分以委托代工为主，但是其研发的价值主要还是以本公司品牌的药品销售来实现的。

不仅科研成果的产品转化是价值实现的重要途径，其他知识产业的产品开发也同样重要。例如，专营公务员考试培训等业务的公司中公教育，就有价值数十元的图书、数百元的在线直播课、数千元的非协议班线下面授课、数万元的协议班线下面授课四种产品，能满足不同学习者群体的需求；在得到、喜马拉雅、知乎等知识分享和付费平台上，专家也将他们的知识转化成音频、视频课程等产品来销售，从而实现价值；甚至很多咨询公司也将自己的咨询成果转化为管理软件，以销售软件“产品”的形式交付给客户，并赠送一些软件使用服务，从而实现价值。

流量变现与体验变现

如果知识产品能够积累起足够大的流量，那么流量的商业价值自然可以通过各种渠道变现。广告是流量变现的最直接、最基本也是最有效的方法，在知识付费、会议论坛等行业中，通过广告实现收入很常见，例如知识付费平台喜马拉雅约有40%的收入来自广告。会议论坛寻求赞助商实际上也是流量变现，例如《财富》全球论坛把赞助商分为白金赞助商、黄金赞助商、白银赞助商、资讯伙伴、供货商和经济发展赞助商

六个等级，2005年一次论坛的赞助收入达到200万美元。

知识产业也可以通过将体验变现来创造收入。罗振宇创办的罗辑思维公众号有一项特别的服务，也可以说是一种商业模式，就是在线销售罗辑思维定制的书籍和文创产品，如日历、笔记本等。同样功能的商品，消费者如果仅仅是为了得到这本书的内容，或者得到一个记事用的笔记本，在别的电商平台以很低的价格就可以买到，为什么罗辑思维的读者愿意花大价钱在罗振宇的公众号里买？因为这本罗辑思维定制版的笔记本就像一枚徽章，代表了罗辑思维读者的独特体验。有个朋友创办了一个微信公众号，组织团队创作某一类图书的读书笔记，积累了十几万固定的粉丝群，然后以高于书籍原价50%的价格出售相关书籍的作者签名书，每年也能够有几百万元的收入。

一些高端会议、论坛或者俱乐部则通过会员费的方式来变现不同级别的体验。比如，成为达沃斯论坛的会员需要跨过很高的门槛，必须是年销售收入10亿美元以上的企业和管理10亿美元以上资本的银行，而且每年的会员费高达3万瑞士法郎。上述会员费虽然对应着每年参会席位、特定活动区席位、一些报告和出版物的赠阅等，但很大程度上也是成为达沃斯论坛会员的体验费——会员身份本身就能提升企业的社会知名度和信任度，提升企业家和员工的自我价值感。

虽然流量和体验最终都是有价值且可以变现的，但是为了过早地进行流量和体验变现而影响了流量的增长和体验的变现也是得不偿失的。凡是有远大目标的企业都会尽可能地做大流量、改善体验，甚至为了做大流量、改善体验而牺牲当期收益。比如，2009年谷歌工程师提出开发即时搜索功能Google Instant，即不等用户敲下回车键，而是在输入搜索词条时就开始显示搜索结果，这能够在不到1/10秒的时间内解决多数用户的搜索查询。从改善用户体验和增加流量的角度来看，这无疑是一个巨大的进步。它的直接结果是，用户点击广告的概率或许会有所下降，有可能给收入和利润带来负面影响，但是最终谷歌还是采用了这项技

术，因为它相信只要用户体验不断改善，搜索流量不断扩大，流量和体验变现的时间越晚，也许能够变现的价值就越大。

通过裂变模式，弯曲地实现价值

在会议论坛产业中，如果已经成功地打造了一个核心的论坛品牌，那么在这个核心的论坛品牌下组建相关的分论坛，就可以用较低的成本产出较大的商业价值。

例如，达沃斯论坛就通过设立相关领域对话社区的方式，成功地打造了自己的“核心+卫星”式的论坛组织模式。目前，除了每年1月召开的论坛年会外，还在各地举办多场地区峰会，针对不同的行业和议题。这样将核心论坛已经形成的认知群体扩展到更细分的领域，同时为不能参加核心论坛的潜在群体提供新的参与通道。

达沃斯论坛的战略合作伙伴每年要向论坛交纳50万瑞士法郎，才能够参与论坛的议程、倡议和活动的规划，并在论坛中享有更多发言权，战略合作伙伴均为全球顶级企业，如可口可乐、普华永道、高盛集团等。行业合作伙伴则每年需交纳25万瑞士法郎，它们均为各行业的精英企业，例如麦肯锡、安永等世界顶级咨询机构，这些企业几乎横跨所有行业。

这实际上是将主论坛创造的价值，以裂变的方式通过卫星论坛来实现。其实，这种“裂变式”价值实现也适用于教育培训等行业，例如新东方通过留学英语培训创造了大量的软价值，后来通过裂变方式逐渐扩展到了少儿英语、中小学课外辅导等领域，实现了裂变式的弯曲价值实现。

知识产业的资本市场兑现

知识产业的软价值通过资本市场兑现已经成为惯常的做法。国内外知识产业的上市公司越来越多，中国的新东方、好未来在纳斯达克上市，中公教育等则在国内A股市场上市，并有较高的估值。未上市的知识企业也可以通过出售给VC（风险投资）、PE（私募股权投资）来套现一部分价值。很多在教育培训、研发设计、咨询等行业的创业团队，都在占领一定市场份额后将企业出售给大型企业，完成软价值的实现。

咨询行业通过资本化实现价值的手法更多，在这个方面，美国贝恩公司的做法值得借鉴。最初，贝恩公司除了直接收取咨询费的方式之外，还接受顾客提供一部分股权作为咨询服务的报酬；后来专门成立了贝恩资本，通过杠杆收购的方式，收购一些管理欠佳、存在效率提升空间的企业股权，再利用贝恩咨询的战略管理能力对所收购的公司进行资产和业务整合，在提升估值后再将股权以更高的价格出售，由此获得更大的资本增值。

第六节
深化组织变革，创造新需求

用软价值战略推动知识产业的创新与转型，除了提高研发创意的有效性、扩大认知群体和流量转换效率、提升体验价值、探索知识变现的新商业模式之外，最终还要落实到人才、组织与激励机制保障上。

多样性“学习型动物”的团队搭配

对于知识软产业来说，人才的学习能力是非常重要的，谷歌将这种类型的人才称为“学习型动物”。怎样才能找到这样的“学习型动物呢”？常见的方法是考察他的知识背景、逻辑思维能力和理解力，询问他最近接触的新知识、新技术领域是什么，并且听听他对此是否有真正的领会和洞见。而谷歌招聘中的一个做法是，让应聘者对以前犯的一个错误进行分析。能够坦然面对自己错误的人首先就具备开放的心态，如果能对错误的原因进行深入分析，便能展现他的逻辑思维和学习能力。

知识产业的有效创意、流量创造和体验提升都是创造性思维的成果，具有高度的不确定性，我们需要打破常规，实现不同专业、不同领域和不同文化之间的知识、元素以及思维方式的碰撞、交锋和重组。这就需要将来自不同专业、不同领域和不同文化的人组合或者联结起来，能够经常地进行交流和互动，以提升知识软价值的有效创意。

就像在硅谷的研发公司，来自美国本土、欧洲、中国、印度的科学家们在一起工作，虽然每个人的文化背景、思维方式、价值取向都不尽相同，但可以用英语进行无障碍的交流和碰撞。同时，硅谷所在的加州

是阳光之州，吸引了诗人、作家、编剧、导演、工程师、风险投资家等汇聚交融，这是硅谷知识产业蓬勃发展的重要原因。又如，全球知名的咨询公司麦肯锡在招聘时非常重视团队成员经验的多元化，也就是着重招聘更多具有不同背景的人才，除了MBA毕业生之外，还招聘大量具有特殊行业背景和经历的人员。

在知识型团队的管理中，领导人一定要对不同的意见和思维方式保持开放的心态，而不要将所有的分歧用统一意见来解决。在组建知识产业的研发创意团队时，既要有技术型研发人才，也要有艺术型设计人才；在搭配流量管理团队时，要将营销、心理、品牌、传播等方面的高手有机地组合起来；在配备体验提升队伍时也是一样，不仅要有围绕知识产品使用的传统客服人才，也要有以人的参与、互动、会员活动为中心的体验设计人才。在人才梯队的搭配上，既要有作为团队灵魂人物的首席专家，也要有思维活跃、专门负责激发想象力的“鲶鱼”角色；既要有负责搭建模型、提出方案的“工程师”，也要有专门挑错、找漏洞、提示风险的“蓝军”。

“弱管理+强引导”的组织管理方式

知识产业的从业者往往具有很高的知识水平和鲜明的个性特征，其财富的源泉不是生产线，而是人的创造性思维活动，因此，过于机械的生产线式、螺丝钉式、模板式的工业化管理方式不适合这类知识输出活动。适合知识产业的是宽松的环境、小团队作战、开放和富有活力、弹性流程的文化氛围，让知识产业的讲师、研究人员、咨询顾问、演讲专家面对不同的客户、场景、问题都能够创造性地开展工作，随机应变地提出解决方法。

例如，在教育行业中，教师的专业素质、个人魅力和教学方式往往是吸引和激励学生的重要因素，因此我们不可能对教学内容和方式进行

模式化的管理，让教师千人一面。新东方的成功，正是由于早期自由宽松的教学管理模式培养出来的俞敏洪、徐小平、罗永浩、李笑来等有个人魅力的专家。因此像新东方、好未来等成功的教育企业，都强调企业文化的管理，但是允许教师对于具体的教学过程创造性地按照自己的方法来教学。好未来提出的“成就客户、务实、创新、积极、合作、尽责”六个价值观所形成的管理作用与其教学业绩考核同样重要，也是用文化驱动业务发展的知识产业管理模式。

又如，在咨询和智库行业中，咨询顾问不管面对拥有何种经历或个性的客户，最终必须独立提出关键问题的解决方案，并选择客户能够接受的方式与其沟通，最终推动咨询方案落地实施。类似这样性质的知识产业工作，不仅需要宽松、有活力、弹性流程的氛围，还必须给予咨询专家足够的尊重与支持。

总之，为了构筑适合知识产业的宽松文化氛围，总的管理文化可以采用“弱管理+强引导”的模式。弱管理是指对于技术领域的具体事项不做过多过细的管理，将主动权交给一线团队和一线员工；而强引导则是指公司主要通过价值观、企业文化的贯彻，战略目标、阶段目标的设定和引导，在让各项业务活动与企业大方向一致的前提下，不断地提高每个团队、每个人的创造力。

大后台支持小团队作战的组织模式

一位出租车司机面临的客户需求是非常单一的，就是将客户从出发地送达目的地，他需要做出的选择无非是路径的安全和便捷。而知识产业面临的客户需求往往是千变万化的：一名教师面临的学生具有不同的智力禀赋、学习习惯、家庭环境和成绩起点；一个咨询顾问面临的企业处于不同发展阶段，可能会因为各种各样的具体问题而求助于咨询；而一个高峰论坛的主办方则面临着不同诉求、不同背景、不同需求的与会

嘉宾和听众……因此，知识产业直接服务于客户的应当是非常敏捷、适应变化的“作战”单位，其最适合的组织架构是“大后台+小前台”的模式。与客户直接接触的前台是教师个人（或者“名师+助教”的教学小组）、咨询顾问组、论坛执行团队等小团队，而为之提供支撑服务的是一个大的后台系统，承担强大的软资源开发和共用体系。例如咨询公司的咨询工具开发、案例整理与共享、经验整理与分享等，教育培训行业的教学研究体系、教案整理分享体系、学生成绩分析系统、技术支持系统等，会议论坛行业的会务运营、硬件资源共享、客户服务、音视频资料等软资源开发等。

项目投资化的知识产品开发体系

小规模的知识企业的产品开发过程不仅取决于产品开发部门，而且主要依赖灵活的跨部门协调，企业领导人发挥的作用比较大。而对于成熟的知识企业，无论是教育培训机构科研公司、咨询智库、会议论坛、知识付费平台，还是知识出版单位，类似于IPD一样把产品开发当成项目投资的管理理念都是适用的。

首先，产品开发不再仅仅被作为一项研究工作，也不再仅仅根据领导人的市场敏感性和技术部门的能力来决定，而是要作为一个项目投资进行评估。除了评估要投入的研发费用，还要各相关部门一起评估这个研究项目是否具备市场前景，获得通过后才能立项。

其次，一旦立项，研发就不再是独立的研发部门单独承担的工作，而是要从相关部门抽调人手来参与，确保研发工作的有效性。

最后，模板化与标准化的研发流程管理。为了提高研发的有效性，研发流程应尽量标准化，从概念提出、计划、开发、验证、发布、评审和产品生命周期管理都有标准化的模板、要求，这样即使经验不丰富的员工也可以迅速进入角色，并确保研发效率。

以OKR激发内在动机，重视关键结果突破

在中国知名教育机构好未来，公司内部不是自下而上写周报，而是自上而下写周报：主管给直接下属写周计划，直接下属又给他们各自的下属写，下属根据上司的周报确定自己的工作成果是什么。这样一来，很多人协同完成主管的目标，很多部门协同完成CEO的目标，达到了很好的效果。

这种本质上让下级根据上级的关键结果认领工作目标的管理方法，有点儿类似于以激发内在动机为出发点的OKR激励方法。

管理制造业生产线可以采取计件工资、计时工资等量化和过程性监督考核办法。2015年以前，现代企业流行的主要是KPI考核办法，但对于软价值创造者而言，不但过程性监督不适合，有时候与KPI挂钩的外在激励和惩罚也未必适用。由于知识产业的价值创造是不确定的，企业必须激发知识创意主体的内在动机，让他们为自己内心的兴趣、热情和追求而工作——自己制定目标、自我激励，只要认真投入，即便不能实现目标也不会有任何负向激励，而一旦目标实现则会收获物质和精神两方面的充分回报。因此，自从英特尔公司发明了OKR之后，它就迅速在知识产业流行开来。

为什么知识创造企业更适合用OKR呢？打个比方，制造业产品的目标是明确而清晰的，就像用大炮轰击一个目标，只要确定了大炮和目标的位置，就可以计算弹道，确保命中目标；而在不确定的量子世界，知识产业的创造性思维活动更像是你从手中放出一只小鸟，小鸟飞行的目标可能是“沿着一个确定的方向、到一个大致范围内捕捉一些可能存在的虫子”。要让小鸟实现这样的目标，你不但不能用确定的轨道来约束它，甚至也不能用简单的激励和惩罚来管理。而管理一家知识企业，是要引导一群鸟飞向某一个方向，每只鸟儿的飞行速度、意愿、方向把握能力都不相同，这时OKR的做法如下。

第一，要让所有的鸟儿都明确知道这项任务的宗旨（明确的方向）和团队的总体目标，但并不明确每只鸟的准确目的地和任务数量，而是让每只鸟根据自己对任务的理解和自身能力的判断，认领并确定自己的目标（飞到哪里，捉几只虫子，捉什么样的虫子）。

第二，虽然每只鸟自己确定的目标只是给自己设定的挑战，而非考核的标准，但每只鸟都要公开自己的目标，让其他鸟都知道。这样，每只鸟都追随自己要挑战的公开目标，同时也知道别人的目标，可以根据自己的目标和其他鸟的对比来调整自己的目标。当所有鸟的计划汇总起来并进行调整后，大致就是团队的目标。

第三，无论是最初目标的确定，还是在鸟儿的飞行过程中，都有专门的“教练”（不是监工）负责和鸟儿研究目标的合理性、一段时间的飞行业绩、距离当初设定的目标还有多大差距、可改进之处、目标是否需要调整、实现目标的方法以及飞行的姿势有没有问题、长途飞行有没有受伤，或者有没有及时得到水和食物的补充，等等，确保鸟儿在下一段的飞行中能够飞出更好的成绩。

第四，如果鸟儿并没有实现它自己制定的目标，也不会受到惩罚，因为每只鸟儿给自己定的目标从一开始就具有挑战性。能有60%的鸟儿实现自己的目标就不错了，而剩下40%没有实现目标的鸟儿也许是遇到了意外，也许只是因为自己把目标定高了，实际上也尽了最大的努力，并为团队做出了贡献。

第五，鸟儿都想提高自己的飞行能力，而不是碌碌无为；每只鸟儿给自己制定的目标都可量化，并且有很高的挑战性；有“教练”协助鸟儿检查、改进，向目标接近。最终，集体的目标大概率就被实现了。

上述以激发内在创造性动机为核心思想的OKR激励方法，避免了在知识产品创造的总体目标和实现过程高度不确定的前提下生搬硬套传统KPI的误导，同时也避免了面对高度不确定性的目标造成普遍不达标而严重影响团队士气，也不会出现为了完成KPI而故意设定较低的目标的

情况。

在用OKR激励方法成功激发员工的内在动机之后，知识企业还要设计丰富的薪资激励工具箱，包括岗位工资、团队绩效奖金、项目利润分成、期权、股权等，分别对应研发创新、流量创造和体验提升等不同环节的努力、失败和成功等不同的绩效。

研发创新的过程非常枯燥，大量的环节是无效的，而且可能遇到一些重大的挫折。当投入很大预算的实验失败时，企业应该保证研发人员得到充分的激励，只要他们态度端正，方法正确，就不应当让他们因为失败而在薪酬上受影响。也就是说，企业要为成功颁奖，为失败买单。

知识产业的绩效要向价值创造和实现的关键成功步骤、关键结果倾斜，让对关键结果做出贡献的核心人物获得超额回报。在软价值创造中，关键环节的突破和成功可能带来飞跃性的价值爆发，这时不应该用资历、工作时间等因素核算关键人物、关键结果的回报，除了涨薪、奖金、晋级，还可以采用利润分成、股权奖励、吸纳为合伙人等多种方式。

例如，华为公司曾经有位年轻的研究人员带领瑞典的团队在半导体技术上做出了重大突破，公司一次性给其涨了五级工资。而亚马逊就采取了基本工资加股票的薪资结构，而没有奖金，或者说奖金实际上是通过股票的方式发放的；华为和阿里巴巴等企业也用不同的方式引入了股权激励，用工资体现当前的确定性付出，用股权的长期价值来引导员工为“不确定的”未来努力。

06

高端服务业升级引领消费升级

有关调研数据显示，中国的餐厅平均寿命仅有508天，而利用互联网平台提供大规模外卖服务的餐饮企业却发展迅速。大量百货、家电、数码企业选择关闭店面，互联网电商、社交电商、娱乐电商等新模式却蓬勃发展；传统的出租车行业已经被网约车等新模式改造，快递成为人们生活中不可或缺的物流助手；支付宝、微信支付大大改变了银行业，绝大多数业务能在网上和手机上完成；旅行、健身、体检、养老、医疗等健康服务中的科技含量也在不断提高，逐步运用各种新的服务手段、检测手段、治疗手段……

高端服务业如何找到创新方向，传统服务业如何找到转型方法？围绕新业态研究开发、新流量导入和转换、新的生活方式体验、新的商业模式创新和组织模式变革，只有用软价值重塑服务业，才能创造出新需求。

第一节
消费升级与高端服务业的新业态

围绕着更好地满足人们对审美、社交、尊重、共鸣、自我实现等需求，高端服务业借力各种新技术，不断发展出各种新商业模式和新业态。

新零售：超越电商，直击体验

近年来，从实体店到传统电商的商业零售业发展迅猛。就在人们一度认为零售业的创新已经接近极限时，体验式零售、社交式零售、情感式零售快速崛起，拼多多、电商直播、流量带货等新零售模式喷涌而出。2020年上半年，中国的电商直播超过1 000万场，活跃主播人数超过40万，观看人次超过500亿。2020年“双十一”前后，每天同时在线观看李佳琦、薇娅直播的人数都以千万计。

餐饮业：亘古不变与脱胎换骨

民以食为天。在《清明上河图》《东京梦华录》中，宋朝都城东京汴梁的饮食业之发达让人称羡。自改革开放以来，个体、私营工商业蓬勃发展，餐饮业成为民营经济的重要战场。2019年，我国餐饮业收入达4.7万亿元，同比增长9.4%。麦当劳、肯德基、必胜客给中国带来了连锁经营等餐饮业现代经营模式，西贝、呷哺呷哺等企业成为新中餐的标杆，喜茶因为满足了新一代消费者对社交、新颖、灵感、有趣的需求而

风靡中国大中城市。中国老百姓对餐饮业的需求除了吃饱、吃好，还追求有利于健康、环境优美、社交氛围浓厚、文化体验良好等新的感受和体验。

中国饭店协会发布的数据显示，到2018年年底，以杭州饮食服务集团有限公司为首的中国正餐企业前50营业额合计超过1 100亿元；以海底捞为代表的火锅餐饮企业前20营业额合计超过500亿元；以老乡鸡为代表的快餐小吃企业前10营业额合计超过150亿元。但与此同时，餐饮业的行业集中度相当低，各业态位居前列的百家领军企业营业额合计不足2 000亿元，占行业总量不足5%，可以看到其有很大的整合、发展空间。

低热量、低脂肪、高纤维的“轻食”业态在大城市的白领中非常流行。有业内人士预测，中国轻食产业规模有望在三年内突破1 000亿元，五年内逐步占到餐饮总收入的10%左右；新式茶饮料在短时间内火遍全国，市场规模在2019年达到了1 405亿元。

酒店旅游：从“宾至如归”到“别样体验”

当经济型酒店越来越难做的时候，那些主题酒店、亲子酒店和风格各异的网红民宿却一宿难求。前瞻产业研究院发布的数据显示，主题酒店的市场规模不断扩大，2017年约220亿元；观研天下的报告显示，2017年我国在线民宿预订市场交易规模约126亿元，比2016年增长62%，2018年达到191亿元。未来随着我国旅游业和民宿产业的快速发展，产业链逐渐成熟，在线民宿市场将会持续增长。

两个同样的人造景点，珠海长隆2018年的入园人数突破了1 000万，而广州长隆的入园人数也达到了500万左右。若按照门票的价格300元/张来算，长隆一年仅门票的收入就能达到45亿元。再加上长隆每年举办的各种活动、食宿以及售卖周边产品等一年也有30亿元的收入，因

此其一年的收入保守估计也能达到70亿元。[1] 而国内为数众多的三国演义、西游记等主题公园却门可罗雀。前者是集游乐、剧场、巡游、休闲、餐饮等为一体的旅游休闲服务综合体，而后者只是水泥森林和一些老套人物毫无生气的塑像而已。因此，作为世界第一大出境旅游消费国的中国，目前只是世界第四大旅游目的地国家。2019年11月，世界旅游业理事会（WTTC）预计，未来10年内中国将成为世界上最大的入境游市场。

作为拥有上下五千年历史、纵横几万里的大国，中国的自然风光和人文历史资源之丰富自不待言，旅游消费升级有非常大的发展空间，国外许多知名景点的复游率在30%~40%，而国内大多数景点的复游率竟接近于零。[2] 人们的旅游需求正从“到此一游”向“休闲游”“体验游”“深度游”转变，提高复游率、过夜率，能给景点及周边产业带来百分之几十甚至翻倍的收入增长。

医疗保健：对生活质量的不懈追求

大健康产业是一个10万亿元级的大市场。前瞻研究院的报告显示，2018年中国大健康产业的市场规模为7.27万亿元，较2017年同比增长10.7%；2019年达到8.78万亿元，较2018年增加1.51万亿元，未来大健康产业仍将保持较高速的可持续增长。

目前，健康管理产业呈现出高速增长的态势，头豹研究院测算，其市场规模由2014年的1 054.3亿元上升至2018年的2 481.1亿元，年复合增长率达到23.9%。定期体检已经成为很多人的习惯和单位的常规福利，但是距离日常对身体状况的监控和真正把健康管起来，还有很大的差距。随着技术的发展，可穿戴设备、物联网、医用传感器将有条件对人们的血压、血糖和各种生化指标进行高频监测，心脏病、脑卒中的风险将能够得到更加有效的预警；基因检测技术将更早地发现肿瘤等病症，

为早期治疗和生活质量的改善赢得更多的时间。健康管理市场仍有巨大的发展空间。

养老市场同样是一个潜力巨大的待开发市场，主要形式是专业养老机构的发展，同时还包括社区养老、居家养老，以及养老保险、养老地产、养老资管等相关产业。作为世界第一人口大国，中国老龄人口增速（高于5%）高于人口平均增速（不足0.5%）。截至2019年年末，我国60岁及以上的老年人口数达2.54亿，占总人口的18%。中金公司预测，从2020年开始中国将进入老龄化的“斜率”快速上升的阶段，预计在2030—2040年，中国老龄化程度将超越美国，接近欧洲。中信建投证券的数据显示，欧美等发达国家养老产业占GDP的比重都在20%以上，目前我国这一占比仅为7%。对比国际，我国的养老产业发展空间巨大，2018年我国养老产业市场规模达6.57万亿元，预计2022年将达10.29万亿元。

健康养生产业的需求很大，现今不仅中老年人注重养生，就连“90后”也开始进入养生消费者的行列。健身、食补、营养规划、药食同源等概念越来越被人们接受，但整体来看，健康养生产业仍处于起步阶段，中国的健身渗透率仅为0.8%，而全球平均渗透率为3.7%，欧美发达国家竟达20%以上。全球健康研究所（GWI）统计，2018年体育产业私营部门创造的经济价值达8 282亿美元，其中消费者参与活动创造约3 677亿美元，占比44%，主要包括健身和体育运动；体育相关的服务业、体育用品和服装业占比为56%，达4 659亿美元。

客运行业的经历、体验和享受

出行是人们的重要需求，在“一票难求”的年代，只求到达、不求体验是传统客运服务业的真实写照。但是随着高铁的快速发展、私家车的逐渐普及，以及收入增长后航空旅行的相对门槛逐渐降低，人们选择客运服务开始追求不一样的经历、体验和享受。

当前客运行业发展的趋势是，航空运输业技术进步的空间有限，主要体现在运营模式（如廉价航空、通用航空等）和服务水平的竞争；以高铁为代表的铁路客运技术近年来发展非常快，未来将有进一步提升的空间，速度的不断提高和路网的建设，使得高铁出行对航空运输的替代率越来越高；而以长途客车为主的集中式公路客运虽然占据了客流量的75%，却呈现出逐年萎缩的态势，2019年上半年公路客运量下降了4.8%，铁路运输和自驾出行的替代效应非常明显；而从市内交通的发展来看，中国已经有40个城市开通地铁，一、二线城市普遍出现了地铁、公交、自驾车、网约车和传统出租车共同满足人们出行需求的局面。

可以预见，在未来的客运市场上，传统航空业在高铁的强势竞争中，将向着进一步提升体验的方向发展。通用航空的发展空间巨大，恒大研究院的数据显示，2014—2018年在中国尚未完全开放行业政策的情况下，通用航空年复合增长率达17.0%。通用航空未来在高铁覆盖不到的区域将有广泛的发展空间，从美国的数据来看，2015年通用航空相关产业就为美国经济贡献了2 190亿美元的总体经济产出。如果中国放开相关政策，通用航空的行业规模将不止于此。

在公路客运市场上，传统的公路运输正面临着蝶变前的危急时刻，网约车正在逐步进入这个市场。网约车不仅提供了“车在楼下等”的便捷服务，更为我们提供了掌控行程、参与点评的主动参与感，而不是只能被动接受与货运相差无几的运输服务。就像支付宝改变了银行，“如果运输公司不改变，网约车也将改变运输公司”。

在城市交通市场上，头豹研究院测算，网约车还将维持12%以上的年复合增长率，到2023年市场规模将增长至5 101.7亿元；共享汽车等新模式也在逐渐成熟；而私家车服务市场也有很大的发展空间，专业机构测算，包括汽车配件、汽车用品、汽车维修保养、汽车改装美容，以及二手车、汽车金融、汽车保险等在内的汽车服务市场总体年均复合增长率将达到28%。

就像经济学家马歇尔所说的，“人类的欲望和期望在数量上是无穷的，在种类上是多样的……他向前进展的每一步都增加了其需求的多样性，以及满足需求的方法的多样化”。服务也是与我们生活最贴近的产业，随着经济发展、收入增长和技术进步，传统服务业正在向高端服务业演进，其价值创造和价值实现的规律也在发生新变化。

---

[1] 新浪看点：《广东最大的隐形富豪：年入70亿从不炫富，资产达千亿也不上市》，新浪网，2020年6月28日。

[2] 今晚报：《复游率》，今晚副刊，2019年11月9日。

第二节
让有效研发创意创造新需求

随着技术的进步和自动化程度的提高，普通的无差异服务价值与创造性思维活动的高端服务价值差距越来越大。那么如何通过提升高端服务业的产品开发效率来创造新需求呢？

市场化产品创意与项目化、系统化开发

在传统的服务业企业中，产品开发战略都是老板考虑的问题。老板看对了，就可能推出一个“爆款”；老板看错了，就会让研发资金打水漂；老板没思路，就只能重复老产品、老业务。

事实上，在高端服务业中，产品开发灵感要么来自专门研发人员，要么来自与顾客直接接触的一线员工，因而这些专门的研发人员或一线员工都可以成为“创客”，不断推出服务创新。老板其实应该优化机制，鼓励一线员工和研发人员多提市场化的产品创意，设立“创意评审委员会”或“项目评审委员会”，在筛选、评估出好项目后，再支持创意的主要提出者组建开发团队，提供中后台相应资源支持，系统化推进产品项目的开展和实施。

高端服务业的研发创意项目化管理，同样可以借鉴IPD，一旦有好的产品创意，就迅速组建包括财务、采购、供应等各条线的人员，甚至邀请一线的服务人员加入研发项目团队，通过系统化开发提高产品研发创意的有效性。

寻找行业大师、情商高手和技术天才

虽然普通菜馆竞争激烈，生命周期短，但是特色菜馆、环境优雅、服务周全的餐饮店却长盛不衰；普通理发店收费很低，但高级美容师、造型师、化妆师则费用不菲，也不乏顾客。提升高端服务业的有效研创，首先要找到业内的高技能精英人才。就像餐饮业的大厨、美容美发业的“Tony老师”、医疗领域的名医或资深护士，以及技艺高超的按摩师……都是提升服务业有效研创所需要的精英人才。

以健康产业为例，体检、健身、养生等行业直接涉及人的身体健康和生命安全，因此无论是医生、护士还是健康顾问和健身教练，都必须是具备专业资格和良好职业道德的专业人士。例如，亚洲最大的私人医疗集团新加坡百汇医疗集团就非常注重高端医疗人才。全新加坡一共有3 000多名医生，而百汇医疗集团就拥有1 500多名著名医学专家，基本上所有的医生都有公立医院10年以上的从业经验，并且几乎都到美国和英国进修过，许多医生在加入百汇之前已经是亚洲地区该行业的精英。[1] 符合条件的专业人才是稀缺的，从人才的角度来说，健康产业在相当长时间内是存在发展瓶颈的，不可能像便利店和快餐店那样很快地复制。一些企业为了实现快速扩张，聘用不具备执业资质的人员上岗服务，一旦出现差错将会危及客户身体健康甚至生命安全，是非常危险和短视的行为。

新服务、新流程的有效研发创意，需要“高情商”的经营型人才，也就是一方面能够从顾客的角度思考问题、发现痛点，另一方面又能够发现组织流程上的堵点，并提出创造性的解决方案。例如盒马鲜生将生鲜产品的销售与加工结合起来，实际上是把传统的菜场与传统餐饮的后厨进行重新组合，为顾客提供了既新鲜洁净又快捷方便的新体验。

高端服务业的产品创新还需要新型技术人才。据说某中国大型O2O平台一年的研发开支超过70亿元，庞大的开发团队不断尝试将新的生活

服务领域纳入服务平台的覆盖范围，程序员也在不断优化算法、改善界面、提升效率、改进体验。因此必须找到移动互联、物联网、人工智能、机器人等新技术领域的人才。

在创造中找到开发好的软资源

高端服务业中有大量的软资源可以开发。例如，在餐饮行业，有大量的经典菜谱、民间小吃、名厨经验；在零售行业，有海量的进销存数据、顾客反馈意见；在酒店行业，有无数的名店管理规范、服务模式；在旅游行业，有历史人物、历史事件、人文传说、文艺IP；在医疗健康行业，有名医和教练的经验、经典验方、历史病例、锻炼数据等。

对这些软资源进行创造性的开发，对于提升高端服务业有效研创、吸引流量以及改善顾客体验都有非常大的帮助：在传统经典、IP、验方的基础上开发新产品，就不是搭建空中楼阁；以可靠的数据创造和引入流量，流量就不再是无源之水；根据顾客反馈提升体验，也不会是无的放矢。

软资源不仅是创作者心思、经验的凝结，也投射了消费者、受众和顾客的认知，因此软资源往往是越用越值钱，越重复越有效。例如同仁堂在将近300年的历史中，不论外界怎么变，“炮制虽繁必不敢省人工，品味虽贵必不敢减物力”的核心理念从未改变过，这是同仁堂能够历经数百年而不衰的根本原因。

此外，也要注意创新开发。如果一些百年老字号只是守着传统的服务、产品和流程不思改进、不敢改进或者不愿改进，即使像全聚德烤鸭这样的“传统名吃”也会面临消费者的口味疲劳和审美疲劳带来的体验感下降，最终将面临流量和金字招牌价值的流失。而迪士尼公司长期坚持“三三制”，每年淘汰1/3的硬件设备，新建1/3的新概念项目，就是出于这样的目的。迪士尼有一个口号——“永远建不完的迪士尼乐园”，这

让公司保持了生命力，让顾客永远有新期待。

为高端服务业创新提供宽松的环境

在以软价值为主的制造业、知识产业、文化娱乐产业等行业中，创新主要是研发和创作团队的工作。而高端服务业有点特殊，顾客的需求往往是个性化的、多变的、不可预测的和不可量化的。这就要求每一个与顾客打交道的工作人员都要成为创新者，创造性地为顾客提供优质服务，提升顾客的体验。因此，不同于传统服务业实行的严格管理、按照规范操作的工作环境，高端服务业创新更需要宽松的环境。海底捞并不严格按照刻板的标准要求服务员，而是给他们一定范围的权限。例如，有顾客在用餐时觉得海底捞赠送的西瓜特别甜，想把一些没有吃完的西瓜带回去，但是服务员前来阻止，就在顾客以为不能带走而打算离开的时候，服务员却抱来一个完整的大西瓜让其带回家吃。这样做的前提就是海底捞给一线服务员提供的宽松环境。

从消费者体验出发，老老实实当一回顾客

服务业的新产品是怎样研发出来的？有人研究过一些小吃的诞生历程：在20世纪30年代的武汉，有个卖面条的老板为了保存准备好的面条半成品，就想办法在面条上拌了一些油和芝麻酱，结果味道非常好。口口相传以后，这种面被称为“热干面”，备受欢迎，现如今成了可以代表武汉的特色食品。

像过去那样为了满足生理需要、无心插柳的服务业新产品研发已经不能满足竞争的需要了，从消费者的体验出发进行研创才是有效的提升方法。

例如，喜茶在研发新产品的时候，并不是为了满足消费者解渴的需

求，而是首先研究消费者需要什么样的体验，再根据这种体验来设计配方，寻找并定做物料。喜茶的研发人员在开发招牌产品“金凤”时，首先判断年轻消费者的口味体验需求，一是口味要清新，二是要有味觉记忆点。为了实现这种市场上前所未有的体验，喜茶专门向上游供应链“反向”定制了一款茶叶。

怎样才能让高端服务在不断迭代中有所提升呢？“老老实实当一回顾客”是最有效的法则。

“老老实实当一回顾客”也是迪士尼乐园的“米奇定律”之一，意思是幻想设计师要把自己放在游客的位置上，亲身体验游客的经历，发现他们的需求，发现自己设计中的短板和痛点，这样才能设计出好的乐园环境、游乐项目和服务流程。

“老老实实当一回顾客”涵盖了三个层次的意思：一是从顾客的角度出发，消灭那些仅仅是因为考虑不周而造成的不方便、不确定以及时间和金钱的不必要花费；二是从顾客的角度出发，消灭那些为了提高工作效率、降低成本而给顾客带来的麻烦和不良感受；三是从顾客的角度出发，设计出能够提升顾客体验的产品、环节和流程。

服务业研发创新存在的一种情况是，已经通过某种业务形成了流量，但是在将流量引导到新业务上形成新增长点时却失败了，问题就出在创新没有以客户的体验为出发点。

例如顺丰通过优质的快递业务积累了很高的小区流量，因此想通过设立便利店的方式，将这些流量转化到新零售业务上，形成新的利润中心。但是在花费十几亿元资金开设了超过3 000家门店之后，顺丰的“嘿客”项目却以失败告终。问题就在于顺丰在设立“嘿客”小店时，一方面为了让顾客看到小店展示的商品，要求顾客走进小店下单快递，这与人们平时在家寄快递的便利体验相悖；另一方面顾客到了小店看到商品时，只能在线上下单，回去等待快递员送货上门。

顺丰“嘿客”失败了，但是盒马鲜生等后起的新零售企业将顾客的体验放在首位，实现了网上与线下的成功结合，既有“生鲜卖场+便利厨房”的线下体验区，也有便利的线上订购系统，有时间的顾客可以到线下卖场自己动手挑选，想节省时间的顾客也可以选择线上下单，下班回家后即可收到货品。

针对不同人群和赛道，精准调整服务“参数”

对服务业来说，不同服务对象的文化传统、风俗习惯、口味特色差异很大，要想提供满意的服务必须考虑这些“参数”。不同服务业的参数调整对应着不同层次的需求。2元一瓶的凉茶卖的是方便和解渴，而40元一杯的喜茶卖的是时尚、新奇和品位；定位于服务居民大众的大卖场比拼的是货品种类的齐全，而定位于服务中产阶级的美国开市客看重的是品质、信任和便捷；快捷酒店需要提供的是方便、干净和廉价，而位于山水之间的安缦度假酒店打造的是“亲切、温和、好客的私人居所”；麦当劳提供的是统一品质的快餐，而米其林餐厅提供的则是独一无二的高品质菜品和就餐经历。

如果要以某项服务进入一个新的人群或赛道，就要事先精准调整到适合这一人群的“参数”，否则这项服务的价值创造就可能失败。比如，米其林餐厅是起源于法国、风靡全球的餐饮业最高评价标准，但中国的米其林餐厅却没有得到很高的认可，北京一家米其林一星餐厅在2020年甚至因为被批名不副实而遭遇了严重的公关危机。有人点评指出，米其林的标准用来评价西餐可能比较靠谱，但是对于中餐还没有摸到脉搏，就像用评价西方歌剧的标准来给梅兰芳和马连良打分排名一样。而美国一家著名的中餐厅熊猫餐厅做的菜虽然并不是正宗的中国口味，但它根据美国人的餐饮和口味习惯进行了“参数”调整，并且运用大量的中国元素，使之成为美国人最爱的中国快餐。而星巴克、哈根达斯等餐饮企业

在进入中国市场后非常注重根据中国文化的参照系调整产品开发，在中秋、端午等中国传统节日都会推出配套的月饼和冰粽等产品，自然也取得了成功。

有时候，主动调整参数可以进入更高级别的“赛道”。就像在制造业中，机械表原本是计时工具，但是在电子表、石英表、手机等更精准方便的计时工具出现之后，机械表调整了自己的赛道，进入了奢侈品行列，与珠宝比肩而立，一下子就打开了原本被“计时工具”局限的市场空间和价格天花板。在服务业中也是如此，一些餐厅提升了自己的装修风格，升级了菜单的品质，就从以满足工薪族就餐的快餐厅赛道，转换到以满足尊重、身份等精神需求为主的“社交性”餐厅；一些网约车企业将服务区分为拼车、快车、尊享等不同的种类，实际上也是通过调整参数主动划分出新的赛道，满足了那些更加注重体验而对价格相对不敏感的消费者的需求。

如果在同一个社会群体中，人们的消费需求不断升级，那么相应的服务业也必须不断调整参数，才能适应并满足升级后的消费需求。比如很多人对酒店的需求已经从传统出门人的落脚之处，升级为追求休闲与不同生活氛围的体验；对旅游景点的需求已经不再是到此一游的打卡经历，而是深度的文化浸润或彻底的身心放松；对铁路、公共汽车等客运业的需求也不再是将人像货物一样从甲地送到乙地，而是为人们提供一段舒适如家、体验胜家的旅行生活……

在碎片化的人群中找到共振，创新消费场景

随着经济的发展，高端服务业的顾客群体已经呈现出多元化甚至“碎片化”的特点，仅仅是青少年群体就可能有二次元爱好者、电子游戏迷、军事迷、球迷等，他们对高端服务业都有不同的需求，一把钥匙不可能打开所有的锁。于是我们看到了定位于哈利·波特、爱丽丝漫游

仙境、金庸武侠的主题餐厅，定位于中药养生、情侣服务的主题酒店，定位于军事迷、球迷的主题酒吧，甚至出现了地铁的主题车厢和将飞机用凯蒂猫装饰的主题涂装。

提升高端服务业的有效研发创意投入，必须把握这种客户需求多元化甚至碎片化的趋势，真正进入这个群体的亚文化内部，精准找到自己的“共振群体”——能够在背景知识、心理感受等各个方面与之真正“共振”起来的“自己人”。

找准共振群体之后，除了在开张前进行设计、装修以符合自己的定位之外，后续的持续研发也非常重要。结合共振群体的心理需求，除了不断推出精准触发共振的产品、服务，还应持续改善消费环境，创新消费场景。

比如，以往人们对餐厅等消费场所的要求是洁净整齐，但现在越来越多的人将餐厅、咖啡馆等场所作为家和办公室之外的“第三空间”，在这里进行聚会、聊天、庆祝等社交活动，甚至希望能够完成简单的工作和会议等任务，因此消费环境就必须随之不断升级。

新消费环境的研发像在迪士尼游乐场开发新项目，也应从引起消费者的共振出发。比如，迪士尼的幻想工程创意总监马蒂·斯克拉提出的设计理念是，要“尽量把游客‘关’在每一个故事里”，也就是一次只讲一个故事，高山、河流或树林都可以用作隔离物，将迪士尼乐园中每个部分同外界分隔开，制造一个个“密室”；注重乐园内细节的建设，“用一吨的细节来招待一盎司的快乐”，确保游客获得真实的“沉浸式体验”；制造“维也纳香肠”，用不同类型的道路引导游客的节奏；“在这里我永远不会打瞌睡”，避免超负荷，创造刺激物。对于一个新的项目，不能沉迷于堆砌信息，而要寻找合适的刺激点，这就是通过营造环境引发消费者“共振”的好办法。

不同的高端服务业，有时候在营造消费环境、引发消费者共振的方法上是相通的，可以互相借鉴。例如餐厅、酒店可以借鉴主题公园的环

境特点，美发厅、咖啡馆可以借鉴图书馆的环境特点，等等。新加坡百汇医疗集团借鉴酒店、商场的优雅环境来设计医院，取得了非常好的效果。百汇医疗旗下的医院病房基本上都是以五星级酒店的标准来设计、装修的，院内还借鉴了商场的环境特点，设置了专家私人诊所、药店、保健康复中心、体检中心、餐饮中心、礼品店、便利店。这种便利、舒服的环境让患者感觉自己住在酒店而非医院，减轻了就医产生的压力。

善用新技术升级高端服务业产品

近年来，高端服务业积极引入的新技术有移动互联网、大数据、人工智能、全球定位、物联网等，以及新材料、新运输工具（如无人机）、新设备（如机器人）等。这些新技术、新成果的引进，使高端服务业拥有更多的手段满足顾客的各种需求。

比如，对全球定位、移动支付技术的使用，使餐饮业外卖业务飞速发展，满足了人们在家享用餐馆美食的需求。如今，很多餐厅可以运用智能算法提高后厨的排餐和送菜程序，减少顾客等待的时间，并且可以设置闲时打折为顾客提供更多的实惠，而收银、点餐、排队和会员管理等系统的新技术应用更是实现了商家效率提升和顾客体验改善的双赢。

又如，在医学影像判断方面，人工智能在很大程度上能够辅助甚至代替医生阅片，据说阿里健康已经成功孵化脑健康筛查AI引擎和新冠肺炎AI技术，后者可以辅助医生通过CT（计算机断层扫描）影像快速进行新冠肺炎筛查。华住酒店利用“云平台+智能设备+员工现场服务”模式打造的智能酒店，既可以提高订房效率，提升服务品质，降低人工成本，又能保证酒店提供温暖如家的心理体验。

---

[1] 李霞：《百汇医疗：这30年如何从小房地产商到亚洲第一医疗集团？》，搜狐网，2017年8月3日。

第三节

引入流量思维，创造新需求

所有的销售都是流量转换，那么如何把各方面的流量转换成对高端服务业的消费呢？这就既要追随高端服务业认知群体的变化，又要有不断创造和扩大认知群体的能力。

高端服务业的认知群体和流量变现

以往服务业都是跟随人流的，随着互联网的发展，人们的工作、生活和娱乐越来越多地被搬到了“线上”。很多人去逛商场、逛超市的需求被刷淘宝、玩拼多多代替，很多人到餐厅吃饭的需求被美团、饿了么等App订餐代替，以往从小区门口寻找修理工和保洁阿姨的需求被大众点评满足，以往去售票处排队买票的麻烦被订票软件解决，网约车也在相当大程度上替代了传统出租车。

从线下人流到互联网线上流量的变迁，极大地拓展了服务业的认知群体，人们对服务业的认知跨出了居住区、街道、社区、城区等线下界线，从而可以从更远的地方获得服务。人们不仅可以通过网络购物，享受远程教学，还可以逐步享受远程医疗等服务。通过互联网平台，人们可以看到全国乃至全球的顾客对某项服务的评价，并且拥有范围更宽、更精准的服务选择。

高端服务业企业不仅要追随互联网流量，把自己的业务搬到网上，还要看透这种流量与传统人流的不同——流量的规模更大，网上流量往往能够达到以亿为单位的数量；流量分配更不均衡，往往是那些“头

部”企业获得大部分流量；流量变动剧烈，可能会因为流行口味、大V推荐、突发事件等因素而发生剧烈的流量迁徙；等等。

在移动互联网上寻找流量，还要精准地聚焦自己的共振群体。比如，在微博、微信这样的大平台上，可以根据话题、微信群等找到符合自己定位的人群；在抖音、快手这样的智能化推送的社交媒体上，可以利用智能化算法发现自己的有效流量；在大众点评、小红书这样的消费点评和社交网站上，可以按照品类找到自己的潜在顾客。

打通线上与线下，创造有黏性的认知群体

当年网约车出现时，滴滴和快的公司各自用巨额补贴来吸引客户，分别为自己创造了巨大的流量；几乎同时出现的共享单车——摩拜和小黄车，也都用从风险投资募集到的资金发补贴、发红包，以此吸引免费使用者。依靠线下的完美体验和线上App的流量增长，能够创造出一个巨大的有黏性的认知群体客户。

海底捞用自己的服务创造流量，在扩张初期它总是能够提供超出人们预期的各种服务，而通过人们在互联网自媒体对这些超预期服务的自发宣传，海底捞用服务和口碑为自己创造了巨大的流量。用餐高峰时间，海底捞火锅店的门口似乎永远排着长队。

喜茶用时尚、新奇、品味打动了一代消费者，每到一个城市开店都会有大量的年轻人排队抢购。与此同时，这些排队抢购的火爆画面都会在互联网上广泛传播，线下体验和线上流量的结合，也为其创造了有黏性的认知群体。

不论是消费补贴、特殊的服务体验，还是时尚新奇的消费创新，在移动互联时代，只要打通线下体验与线上流量，就能创造出巨大的认知群体。

从平台导入流量

随着淘宝、美团、饿了么、大众点评等平台的兴起，大量的服务业流量汇聚到这些平台上，从这些平台导入流量，成为高端服务业的重要选择。

当然，在平台上运营丝毫不比开一家实体店简单，需要配备专门的人员甚至部门，安排一定的预算从平台导入流量，例如淘宝的直通车、钻石展位等方式，本质上都是从平台购买流量。

负责平台运营的部门一定要“玩透”平台的规则，熟悉各种引流的方法、技巧和活动，尤其要高度重视与顾客的互动。有些传统商家对网上的评论不太重视，即使自家的店在平台上有评价，往往店家也没有回应，时间一长在网上就显得“门庭冷落”。实际上，服务商获得的评论越多，平台给予的流量权重也越高，这是一个基本通行的规则，因此顾客的评论是导入平台流量的重要“导火索”。

人物导流：人货匹配和情感投射

热点人物也可以帮助高端服务业导入流量，但很多服务商在花了高价邀请明星代言后，效果并不理想，原因何在？其实，若要提升明星代言或热点人物引流的效果，关键是要做到以下几点。

第一，人货匹配，明星本人的气质、特征、特长要能与带货服务产生共振。例如，李佳琦作为美妆柜台出身的主播，对相关产品非常熟悉，其长相和气质条件也符合美妆产品的需要，因此带动口红等化妆品的销售就非常轻松。但如果换成罗永浩就显得非常不搭。“人货匹配”的说法来自直播带货，但它对所有高端服务业的导流都适用。

第二，明星本人的情感投入和制作呈现的效果也很重要。明星之所

以能够导入流量，不仅仅是因为喜爱他们的粉丝会关注其代言的商品。在广告、代言铺天盖地的今天，明星如果在代言时没有真正的情感投入，只是拿着商品拍一张照片，录一段视频，这样的代言效果与货架没有区别，当然不能导入有效流量。

第三，人物导流的目的是给商品带来关注和流量，而不是给明星增加曝光机会。因此无论是文字、图片还是音视频作品，制作呈现的效果也要从用户的感受和体验出发，将原本投射在明星身上的情感，移情到他所代言的商品、服务或者企业上，从而使用户产生“爱屋及乌”的效果，产生情感的“共鸣”。

热点事件的流量导入

京东、苏宁的微博口水大战曾经成功地掀起舆论热潮，吸引无数吃瓜群众围观，两家品牌都在微博上赚足了热度，品牌影响力和网络流量都获得了大幅提升。事情源于刘强东在2012年8月13日发了一条微博“今晚，莫名其妙地兴奋”，引起了网友们的好奇。在这条微博的预热下，次日刘强东正式宣布京东大家电保证比国美、苏宁便宜至少10%以上，而且如果在三年内任何采销人员在大家电上加哪怕一毛的毛利，都会遭到辞退。一语激起千层浪，京东公然发起价格战，且言语中颇有挑衅的意味，使得京东热度不断。

面对京东咄咄逼人的挑战，苏宁易购时任执行副总裁立马在微博上应战，表示苏宁易购包含家电在内的商品的售价全部低于京东，如果网友发现有商品售价高于京东的，就会立刻进行调价，并毫不客气地声称要实行史上最低价的促销，让京东提前、超额完成减员指标。双方的言论充斥着浓浓的火药味，相关话题毫不意外地登上了热搜，成功获得大量用户的关注访问。[1]

2003年，杭州市政府宣布西湖景区免费向市民和游客开放。在免费

开放前，西湖景区每年的门票收入有十几亿元，当时很多人批评杭州市政府不算经济账，白白放弃了一笔现成的收入。事实证明，承载了白娘子与许仙、苏东坡和白居易、岳飞和苏小小等无数故事传说的西湖，成了为杭州市吸引流量的巨大IP，每年来杭州西湖游览的游客为杭州带来的收入高达数千亿元。

用低价甚至免费的商品和服务吸引流量，已经是电商、网店的常规操作，2003年杭州市政府就有这样的思路，这笔账无论如何都是他们算赢了。然而这种思路有时却不成功，我们都见过超市中大爷大妈们为了购买便宜鸡蛋而排长队的情景，实践中这种技巧的效果越来越差，主要是因为这种做法没有考虑客户体验和引流效果。

真正能够引来流量的一定是有价值的“宝藏”，这实际上体现了对顾客的尊重。在开市客超市，有一项服务是“有温度的试吃”，美味的烤鸡仅售4.99美元，这种引流烤鸡的销售量一年能达到近16万只，每年损失超过3 000万美元。不仅如此，引流商品最好能够带有高大上的色彩，更加提升顾客的体验，能够带来更多的流量。开市客还提供古驰、蔻驰等奢侈品，尽管数量不多，而且是一些老款，但不定时出现的大折扣让这些产品成为“宝藏”，增加了消费者“今天遇到意外之喜”的感觉，自然会引来越来越多的流量。

会员制聚集流量，提高认知群体黏性

如果运用得当，会员制也是创造流量的一个好工具。然而，真正能够提升用户黏性、增加流量的会员制，应当聚焦于改善用户体验，而非促销手段或集资。

一方面，会员制最好不要让顾客付出额外的成本，而是要让顾客有获得感。星巴克的会员卡——星享卡价值98元，里面包含数张买一赠一券、早餐邀请券和升杯券，内涵价值远超售价，而且店员一般是在顾客

点两杯以上咖啡时才会给顾客推荐星享卡，这样不但不会让顾客付出额外成本，还会给顾客留下替自己考虑的良好印象。

另一方面，赋予会员特权，营造势能差，增强归属感。会员体系的一大功能是制造与非会员顾客的区别，或者说享有一定程度的特权，这些区别或者特权应当实实在在地让会员有获得感。例如，亚马逊的Prime会员可获得零元包邮、提前参加闪购、免费试听音乐等服务，更能拿到会员专属折扣等多重会员增值服务。在快递费不菲的美国，仅仅零元包邮一项就能让Prime会员有很强的获得感，此外其还享有其他的“特权”。在秒杀抢购开始前，Prime会员可以比普通会员提前半小时进入抢购，无限量收看亚马逊提供的电视和电影节目，免费下载超过35万本Kindle电子书，等等。这种明显的“势能差”大大增强了Prime会员的归属感。

除了给予会员优惠价格来推动购买之外，会员体系还可以通过巧妙的设计，增加会员与服务的接触机会。例如，设计会员升级规则，升级后的会员可以享受有足够吸引力的权益，等等。星享卡从初级会员升级到金卡会员，需要购买一定杯量的咖啡，但是对经常在星巴克消费的人来说，这个台阶不难跨越。

---

[1] 李珊：《成功的微博营销案例四则》，公关之家网，2019年9月10日。

第四节
引领生活方式，创造新需求

其实所有的消费都是生活方式的选择，人们对高端服务业的消费更是对生活方式的选择和各种体验的加总。高端服务业应该为顾客提供无可替代的体验，而且体验对高端服务业软价值创造的影响比其他行业都要明显。

体验和生活方式可以重新定义一个行业的价值

体验价值可以改变服务业。以零售业为例，传统零售业给人们带来的最大效用就是商品的获得。越是在商品匮乏的年代，“买得到”的价值就越高，然而随着经济的发展和物质产品的丰富，“买得到”商品本身能够带来的效用不断下降。现在新零售给消费者带来的体验远远超越了传统零售业的获得商品本身，更多地体现在快捷、便利、点评、互动等新的体验价值——不能提供这些新体验、只能提供“买得到”的传统实体店正在不断被挤压，越来越少。

比如，互联网新零售商利用大数据和人工智能技术，可以精准地向用户推荐商品，用户也可以按照条件搜索自己需要的商品，从而降低了选择成本，提高了选择精准度；用户在决定购买之前，通常可以浏览其他用户的评价，从而增加了购买的放心感；用户一旦完成购买，很短的时间内就可以享受送货上门服务，甚至还可以将自己的购物体验传播出去；如果与其他客户拼单，甚至还满足了社交和交互的心理需要。以上这些体验自然增加了新零售的价值创造能力。

价廉物美的商品可获得性仍然是商业的价值之一，但用户的情感体验被放在更高的位置。人们为了社交而购物，为了情感打动而购物，为了证明自己而购物……李佳琦直播除了运用自己巨大的流量优势为粉丝争取到实实在在的价格优惠之外，还传播了他对时尚的了解、把握，提高了粉丝的参与感，当李佳琦说“买它！”的时候，“秒杀”便成为常态。

承载归属感或异质生活方式的体验

每一种高端服务都代表一种文化和生活方式的体验。比如，世界各地的人都喜欢麦当劳、必胜客，实际上也是对美式快餐文化的认可和追随，或是对“异质生活”的体验。

以星巴克所承载的咖啡文化为例，其市场潜力就是咖啡文化的市场空间，以及咖啡文化带给人们的体验。星巴克将咖啡的知识、品味和技巧贯穿在产品和服务中，将咖啡根据产地、品种、烘焙程度、冲泡方式等进行研究和细致的区分，把自己打造成美式咖啡文化的代表。针对人们对工作空间的厌倦和对家庭空间的审美疲劳，星巴克还提出了第三空间的概念。在这里，你既不需要考虑工作的压力，也不需要为柴米油盐烦恼，这里可以成为一个只为自己的心情放松的空间。这深度契合了都市人亟须释放生活和工作压力的诉求，人们在下班后和节假日总是愿意在这里多坐一会儿，放松身心。

相比之下，日本茶道的市场空间就小得多，因为能真正领悟和享受“和、敬、清、寂”禅道文化的内涵、享受这种生活方式的人还是个小众群体。

中国有着丰富深厚的文化软资源，例如茶文化、饮食文化、各地的民俗文化等，但是中国的服务企业在营造文化氛围、体现和打造生活方式上还有上升的空间。

比如，很多服务业虽然意识到服务所承载的生活方式体验，但是却缺少深度开发，而是停留在堆砌文化软资源的相关元素的阶段，在东北就是大红大绿，在内蒙古就是搞一个蒙古包，还有陕西的酒店在客人的床对面或卫生间里摆放真人大小的“兵马俑”。实际上，利用文化软资源体现或打造经典生活方式的服务，是一项高度专业性的开发工作，需要对文化、艺术、心理学、商业等各方面的智力资源进行综合开发，才能收到相应的效果。

此外，一般性的生活方式体验吸引寻求归属感的消费者，而对于想要体验“异质生活”的消费者就需要营造适当脱离日常生活、脱离当下环境的文化势能差，让顾客能够进入一种全新的氛围。例如，汉服体验馆就要形成完整的古代生活方式体验，英国文化主题咖啡馆就要形成沉浸式的英国氛围，而不是从一种日常生活进入另一种日常生活，这样的新氛围是缺乏吸引力的。

生活方式选择：感受如何被更好地对待

以餐饮业为例，如果单纯比较口味，相信重庆、成都的很多小火锅店也很不错，但是为什么海底捞会成为全国餐饮界连锁经营的标杆，一年可以做到265亿元的销售收入呢？很重要的一点就是，海底捞在发展初期就树立了“服务高于产品”的认识。海底捞的创始人张勇说过：“如果客人觉得吃得开心，就会夸你的味道好；如果觉得你冷淡，就会说难吃。服务会影响顾客的味觉！”

美国医生特鲁多的墓碑上镌刻着这样的墓志铭：“有时是治愈，常常是安慰，总是去帮助。”这实际上说出了医疗界能够给患者提供的实质性疗愈是有限度的，但是能够给予的安慰和帮助往往更多，甚至更重要，这可以作为医疗产业提升用户体验的座右铭。

在很多传统医疗机构，医生往往没有充足的时间给患者足够的讲解

和沟通，使得患者的获得感、安慰感以及得到细心照顾的愉悦感不足，感受很差，甚至产生医患矛盾，严重降低了这些医疗机构服务的价值。而高端医疗机构保证每个医生都有充分的时间与患者沟通，患者除了获得专业的医疗诊断，在规范机构就医、问诊、体检、咨询的安全感，还可以享受到与专业人士沟通的放心感和被尊重感，被关心、被安慰、被细心照顾的愉悦感。

总之，虽然大部分服务都是通过产品实现的，但是服务业的工作对象并不完全是餐饮、医疗、旅行产品，而是享受这些产品的人；不能因为过于专注产品，而忽视了对人的服务，因为服务业的体验价值来自客户如何被更好地对待的感受。

让消费者参与创造的体验价值

一位技术精湛的直播播主，将自己在黄山景区游玩时观赏到的风景拍摄成精美的照片或视频在抖音、快手上传播时，他既是在消费，也是在生产。消费者也是生产者，消费者也是价值创造者，消费者对体验的记录、传播、评价都是在创造价值。事实上，消费者在参与创造中享受到的体验是无比愉悦的，这也是服务业的软价值源泉。

越来越多的餐饮商家开始为顾客提供参与菜品、饮品、吃法、环境的设计，为顾客带来了个性化体验的满足。例如，海底捞曾经在抖音上发起一个分享创新火锅吃法的话题，在这个话题下，“鸡蛋灌面筋”的创意吃法和“海椒+花生碎+调和油+蚝油+葱花”的创新小料配方都获得了百万级的点赞量。又如，有的蛋糕店为顾客提供了自己动手烘焙蛋糕的课程和环节，有的商家设立了“美食实验室”，提供厨具和食材，顾客不仅仅是美食家，而是成了“美食创享家”，可以在一起迸发灵感、共创共享等。

无论是餐饮、酒店，还是景点和新零售，都要开动脑筋，提供更多

的机会，创造更多的条件，借助移动互联网的传播力量，推动消费者主动分享他们的照片、视频、直播、点评、攻略、游记，这种“自来水”的效果可能是非常惊人的。

从值得信赖的体验到消费者获得点评的权利

很多人在三、四线城市旅行而一时不知道哪家餐馆可以放心就餐时，就干脆去找一家麦当劳，因为这里的餐饮服务是标准化、可以放心食用的。普通的餐饮服务尚且如此，更不用说健康、养老、体检等涉及人身安全的行业，人们更需要信赖专业，放心托付。

那么，如何在客户心中打造餐饮业的食品安全、酒店业的隐私安全、客运行业的旅行安全等心理体验呢？除了打造值得信赖的服务产品之外，权威机构、权威专家、消费者的点评至关重要。

在餐饮业，出版于1900年的《米其林指南》是全球最知名的餐饮业服务评比结果，能获得最高的三星评价是很多厨师或餐厅经营者的理想。一旦成为米其林星级餐厅，就会被全世界的食客追捧，甚至有旅行社提供专门组团赴法国品尝米其林餐厅美食的服务。

相比米其林餐厅的权威推荐名单，大量消费者的体验、点评更为重要。在选择餐厅之前，消费者可以通过查看之前消费者的体验指导其做出消费决策，在消费之后，他可以在软件和网站上对菜品、饮品和服务进行点评。这不但成为后来消费者的参考依据、督促商家提升服务的动力，也满足了客户被尊重的体验——就像参与选举本国和本地区领导人的民主权利一样，点评也是一项权利。

时尚、精致、尊贵、社交等新生活方式体验

在基本的物质需要得到满足之后，人们越来越看重产品和服务带来的精神满足，例如时尚、精致、荣耀、新奇，甚至服务过程中的社交体验等。

时尚意味着与时俱进甚至略有超前感。麦当劳成立于1955年，但是至今仍然保持着与时代密切相关的时尚感、年轻感，而一些经营不到十年的餐厅却暮气沉沉。

精致对应着对顾客的尊重与体验。在星巴克，对咖啡豆的烘焙时间控制到秒；一袋咖啡豆打开以后，如果七天内没有用完就报废；冲调好的浓缩咖啡必须在10秒内和牛奶混合好递到顾客手中，否则这杯咖啡就是不合格产品。这种精确、精致本身就带给顾客与众不同的感觉，使其与别的咖啡区别开来，并且顾客愿意为这种精致付出溢价。

尊贵是一种身份的象征。酒店要准备高级包房甚至总统套房，而中国的很多餐厅喜欢标榜宫廷菜。但是真正的荣耀来自消费者对高端服务的内心认同，而不是商家的自我标榜。有的商家简单模仿日本的跪式服务，但是脱离了日本的文化环境和生活习惯，想简单地通过下跪给顾客带来尊贵和荣耀的体验，很有可能是南辕北辙。

很多服务业本身就承载着一定的社交功能，餐饮业如何提升亲朋好友在美食美酒间谈天说地的社交体验感，旅游业怎样促进同行者的交流，高尔夫球等俱乐部如何为会员提供更自然的交流场合，都是服务业软价值的重要源泉。

第五节
创新商业模式，创造新需求

商业模式的创新离不开价值创造实现的新路径，高端服务业正在超越传统的单一价值实现方式，按照软价值的弯曲、立体、多元的方式实现价值，为通过创新商业模式创造新需求打开了广阔的空间。

从服务费到会员费

普通服务业基本上是通过一手交钱、一手交货的服务收费方式达成交易的，而高端服务业大部分都是以会员费、年费等方式实现交易的。

会员资格一般分为几种，有的会员并非收费模式，而只是起到区分顾客群体、鼓励消费的作用，例如酒店业的入住天数、航空业的飞行里程等。收费的会员有的需要直接付费购买会员资格，后续的服务要另外收费，后续消费要按照会员等级区分收费，例如亚马逊、京东、开市客等；有的通过储值获得会员资格，后续消费就从储值中扣除，这种方式在美容美发、个人护理、健身锻炼、高尔夫和餐饮等行业极其常见。

美国开市客连锁超市的会员费分为60美元和120美元两档，2018年会员费收入达到31.42亿美元，而净利润为31.34亿美元，净利润几乎都是会员收入贡献的。亚马逊的Prime会员计划已成为其稳定的获利来源及三大业务支柱之一。2020年10月，京东PLUS付费会员人数超过2 000万，按照每位会员收费149元计算，它给京东带来的收入就达30亿元。

高尔夫俱乐部、马术俱乐部、高端个人护理会所等服务企业往往实行定价很高的储值会员制度，例如马术俱乐部的入门级会员年费就达到

数万元，而高端会员年费为数十万甚至上百万元。这在一定程度上带有准金融业务的性质，尚未消费的会员储值沉淀下来，可以为企业带来利息、投资收益等金融收入。

授权经营和委托管理的收入

在知识产业中，可以将知识研发的结果转化成专利权、著作权等法定权利，通过授权使用或者出售这些权利实现价值。在服务业中，酒店、餐饮等行业通过将自己成功的经营模式授权使用来实现价值的方式，形成连锁经营中的授权加盟模式。

拥有成熟的经营模式和品牌的企业，还可以凭借委托管理的方式实现价值。酒店本身的硬件如大厦等的产权属于原来的业主，而酒店管理集团带着自身的品牌、管理模式和团队负责运营，并向被管理的酒店收取“基本管理费”（营业额的2%~5%）和“奖励管理费”（毛利润的3%~6%）。美国著名的酒店管理企业万豪集团，就是主要采取授权经营（约50%）和委托管理（约40%）的方式，在全球130个国家和地区管理着30个品牌，超过6 500家酒店。

不仅酒店可以通过输出管理模式、委托管理的方式实现价值，餐厅、景点、医院，甚至医院的药房、检测部门等都可以采取这种方式运营，将管理方创造的管理、服务、品牌等软价值以加盟费、托管费的方式转换为现金收入。

更弯曲的价值实现路径

越来越多的服务业不再需要消费者直接付费。例如，通过手机App订机票和酒店无须再付手续费，这部分费用由航空公司和酒店来付；小区物业管理公司的收入并非全部来自业主缴纳的物业费，还包括小区电

梯等公共场所的广告收入。此外，机场、公交车、地铁和酒店的广告收入，实际上是把流量变成了现金。

海底捞的主体收入来自火锅连锁店，同时它也向上游调味品、食材的供应链业务延伸，旁系伸向餐饮业的管理咨询和培训延伸，将海底捞成功的管理经验作为产品输出，由此继续延伸出餐饮空间的设计和装修业务。

高体验带来的高流量，可以让星巴克、海底捞等商家在场地租金上赢得更大折扣甚至实现“零租金”入驻，这实际上是把流量变现成为利润；万达广场建立起来以后，带来的流量和商业价值能够提升万达在周边开发的写字楼、商铺的租金，从而间接地转化成收入。

服务和零售企业还可定制开发自有品牌的商品。例如海底捞推出了自有品牌的奶茶、果茶等茶饮，名为“火锅伴饮”的乳酸菌饮品和“海底捞”啤酒，这将生产环节在一定程度上整合起来，提高了自身的利润率。而开市客的自有品牌价值实现之路则更加“弯曲”。经过十几年的发展，目前开市客的商品中有20%左右是Kirkland品牌的自有商品。值得注意的是，开市客并未将自有品牌作为提升销售毛利率和净利润的工具，而是通过控制力更强的自有品牌商品保持低毛利率，以更低的终端售价让利给消费者，提升客户在开市客采购“优质超值”商品的体验，由此发展新会员和吸引老会员续费，实现收入的增长。

对于美团等平台企业来说，其运营的本质是通过流量聚合、流量导出、评价变现等方式实现价值。通过餐饮外卖等业务，美团平台聚合了大量的流量，然后将这些流量导向不同的服务商，可以实现分佣收入；通过在App显著位置展示广告和商家推荐，可以实现广告收入；通过优质点评的推荐，实际上实现了体验变现。各种弯曲的价值实现路径，分别对应着一种新的商业模式。

服务业的资本市场价值实现

随着我国多层次资本市场体系的日益完善，高端服务企业拥有更多、更快捷的价值实现通道。相对成熟的企业可以在A股主板市场、中小板、创业板、科创板上市，完成股份制改造；条件相对不成熟的企业可以在新三板或者地方股份转让系统挂牌；创业成长阶段的服务业企业可以通过私募股权投资、风险投资得到资金或出售股权套现；不愿意单独上市的企业也可以通过现金并购、定向增发并购等方式由上市公司收购。例如，餐饮连锁企业海底捞2020年9月市值超过3 000亿港元；华住酒店集团2017年以36.5亿元全资收购桔子水晶全部股权，2020年1月以7亿欧元将德意志酒店集团全部股份收入囊中，到2020年10月华住酒店集团的市值突破1 000亿港元；截至2020年7月，以居民体检服务为主业的美年健康市值超过680亿元。

第六节

深化组织变革，创造新需求

有人说，现在服务业的管理模式就是没有固定的模式，已经存在的模式必须不断地自我否定、自我迭代。其实这是被纷繁复杂的表象迷惑了双眼。千变万化的服务业新业态背后是不变的软价值创造方法：产品创新、流量转换、体验改善、用价值实现的弯曲路径创新商业模式。围绕提高产品研发创新的有效性，提高流量转换率，改善用户体验，以及创造出适应自身特点的商业模式和变现方法，服务业正在加快组织变革。

打造并拥有自己的专家和大师队伍

与知识产业的老师与专家必须在社会上有一定的权威，顾客才会有较好的学习感受一样，在医疗行业、健康养老保健行业、餐饮、住宿、旅游等服务行业，企业必须拥有自己的权威医生、健康养老专家、大厨、酒店管理专家、旅游专家等。一方面，企业要继续把客户当作上帝，一如既往地重视和关注客户的感受；另一方面，大师队伍也建立起了专业势能差，成了提升高端服务业体验的有效手段。

在高端服务业中，品牌专家、大师、产品设计者、流量创造者和体验管理者，都是价值创造当中活跃和有效的因素。如何聚集这些专家和大师呢？一个重要方法就是，在专业上给予他们足够的尊重，例如法国所有的米其林餐厅都特别强调主厨的核心位置。这一“核心”地位体现在两方面：一是以主厨的个性体现餐厅的料理风格；二是将主厨打造成大众明星和餐厅招牌。

培训高技能和创意型人才

与普通服务业的以简单服务人员为主体不同，高端服务业中除了经过较长时间培训而获得从业资格的医师、保健师、发型师、专业导游等高技能人才之外，相关的服务产品开发人员、认知群体与流量管理人员、体验专家也很重要。

例如，星巴克设立了“星巴克大学”，为员工提供全面深入的咖啡课程、领导力培训以及人文方面的相关课程。星巴克针对每名员工量身定制个性化的培养内容和培养路径，包括咖啡师、主管、店铺经理、区域经理等。

服务行业的普遍现象是，基层员工和中层管理人员是通过“干中学”的方式培养出来的，一些规模较小、管理比较粗放的小企业则忽视这个环节，或者说采取了放任自流的态度，认为新员工跟着看看就学会了，缺乏有意识、有目的、有组织的店内培训，导致新员工的业务水平提升很慢。老员工即使有经验也没有机会进行复制、推广，最终结果就是服务水平很低，人员流失也很严重。

鉴于此，一个有效的做法就是给店长等中层管理人员赋予培养人才的任务，给老员工赋予为新员工传授经验技能的任务。他们不但要做好日常的管理工作和业务工作，还要带出合格的新店长和新员工，使新员工很快就能够得到老员工的关注和培养。有才能、表现好的人才可以得到中层管理者的关注和培养，企业不但是提供服务的机构，同时也成为培养人才的摇篮。

那么如何才能让店长有动力培养新店长，老员工愿意带动新员工呢？海底捞采取的办法是，店长可以分享新店长管理的店3.1%的利润，甚至当新店长培育了“孙辈”店长时，最早的店长也可以分享其管理的店面1.5%的利润，这样就极大地激励了店长“带新”的动力。同样，在新员工加薪升职的同时，给那些培养新员工有成效的老员工相应的挂钩奖

励，也可以鼓励他们更大限度地把自己的经验技能分享传播开来。据说，通过分享“徒子徒孙”的店中的利润，很多海底捞的店长得到的浮动工资远远高于自己的基本工资，有几十名店长实现了数百万元年薪，堪比上市公司高管的薪酬水平。

资源平台+专家团队

将资源平台、流量平台与专家团队结合起来，是软产业的一种比较普遍的组织形式，例如影视行业中的制作公司与导演工作室的关系就是如此，医疗等行业其实也可以采取类似的办法。

百汇医疗集团的运作模式是名医与医院平台的深度绑定与合作。实际上医生个人也可以采取更加灵活的方式与医院合作，国内目前已经允许医师多点执业，名医在不同的医院、诊所开设诊席，医术高超的医生利用业余时间赴外地做手术的“飞刀医生”模式等，都是高端人才软性就业的灵活组织模式。其他行业也可以采取类似的模式，像健身行业的高端私人教练，可以在不同的健身房“多点执业”，资深的导游可以与不同的旅游公司合作，等等。随着58同城、大众点评、美团等服务平台型企业的出现，小团队的服务提供商可以在更大范围内找到业务。可以预见的是，这种“平台+小团队”的组织模式将成为一些低频需求服务业的主要形态，如导游、搬家等。

而对于高频需求的服务业来说，公司型或者员工型的组织模式可能更加合适，例如护理、母婴、养老等。这是因为高频需求的服务业也需要更高的信任感和安全保证，而公司化模式能够更深入地了解员工的状况，员工对企业也能够产生归属感。例如美年健康等企业，都是采取公司制运作，以分公司或子公司的方式实现扩张的。

激励产品创新和高端服务人员

在高端服务业，我们首先要重视那些对价值创造发挥决定性作用的关键人物，让专家、大师、创新小组、师徒团队等以高薪、利润分成、股权激励等方式成为企业或者平台的“准合伙人”。例如，新加坡百汇医疗集团的很多医生和医院是合作伙伴关系，医生受邀在医院内开设私人诊所，所有的专业门诊、手术收入归医生所有，诊所需要向医院缴纳房租和设备使用费，同时可以共享医院提供的先进检测及化验设备、护理以及病房服务等，这些环节的收入则归医院所有。在这种商业模式下，诊所还可以独立上市，医生由劳动者变成创业者，收入大幅提高，成为新加坡薪酬最高的群体之一。这种模式的激励力度足够大。

以客户体验为重点考核一线服务人员

对于传统的服务企业来说，给一线员工分配销售额指标是常见的做法，这常常会造成服务人员的“动作变形”，破坏客户的体验价值。实践证明，服务行业从客户体验角度入手进行考核，才是更加有效的做法。

以海底捞对一线服务人员的考核为例：有一个阶段，公司曾注重考核成本，导致给客人的赠品西瓜不甜，保洁的拖布用到破都不肯换，客户体验并不好；换成考核翻台率，导致预订的客户晚几分钟到，台子就给别人了，客户体验也不好。最终，海底捞采取了“神秘顾客”到现场消费，评测其客户体验和工作行为的方式，实际效果最好。一旦客户体验得到改善，新需求就会被创造出来，销售自然实现快速增长。

此外，在电商、网约车等新服务形态的绩效考核中，一线服务人员考核客户满意度的做法十分普遍，有的网约车公司将驾驶员的服务好评率与优先派车的权重挂钩，这对改善客户体验的效果非常明显。一旦良好的体验价值创造了新需求，就实现了比直接考核销售额更好的增长。

当然，与考核结果对应的激励机制，除了工资、奖金以外，职级的晋升通道也很重要。很多服务企业不重视一线服务人员的晋升通道，导

致员工的积极性和主动性都受到很大限制。而在星巴克，员工不仅可以在门店内部晋升，还能靠绩效赢得“破格”晋升和跨部门晋升的机会。海底捞为基层员工提供了三条晋升途径：管理线可以从新员工开始，一直上升到店经理、区域经理，最高可以上升到公司副总经理；技术线可以从新员工开始晋升到标兵员工、劳模员工和功勋员工；后勤线可以从新员工晋升到先进员工、各业务部门的业务经理。

07

软价值提升新金融大发展

金融有别于实体经济，但金融也能够创造价值，比如信用的价值、流动性价值、分散风险价值、贴现时间的价值等。

金融和实体经济的关系就像物理学中“波”和“粒子”的关系。金融不是实体经济的影像，而是实体经济的“波”；影像是虚幻的，“波”却是实实在在的价值存在。

传统金融不能满足新经济的需求，而新金融在互联网、区块链、人工智能、大数据、云计算等新技术的支持下，正在不断地创造出各种新业态和新需求。

第一节

从价值创造视角来看传统金融

传统金融产品包括银行、保险、证券、信托等机构经营的存贷款、保险投资、股票、债券、信托产品等业务，其创造的价值包括信用价值、风险价值、流动性价值、时间价值、交易价值等。下面以信用价值为例，说明传统金融的价值创造和财富分配的本质及演化趋势。

传统金融的价值创造

如果没有钱庄、票号和早期商业银行，中国明清的商业和手工业就不会那么发达，欧洲南部的意大利和德意志北部的汉萨同盟就不可能有那么繁荣的商业；如果没有资本市场和股票、债券等虚拟金融工具，早期欧洲的探险活动、航海活动以及各国东印度公司的综合贸易活动就可能因为不具备足够的资本和风险承受能力而胎死腹中；如果没有来自威尼斯银行、荷兰银行、英格兰银行等的金融支持，意大利、荷兰、英国也不会有那么强大的资本聚集能力和财富创造能力；如果没有杰伊推销的铁路债券等金融工具，美国南北战争的统一就很难实现，美国的铁路也不会在19世纪得到飞速的发展；如果不能及时从“金本位”的货币体系中解放出来，整个世界的商业和贸易活动都会受到货币总量不足的限制；如果没有布雷顿森林以美元本位为主导的国际结算体系，也就没有第二次世界大战以后国际贸易和全球经济的持续繁荣；如果没有20世纪70年代以后的风险投资、私募股权投资、共同基金，以及以纳斯达克为主导的风险资本市场，最近20年的互联网经济和相关的新经济业态就不可能有如此迅速的发展……

以上金融产品和金融活动的价值创造，有的是通过创造信用促成交易；有的是通过分散风险聚集资本；有的是通过创造流动性、创造风险和收益的不同组合应对不确定性；有的是通过贴现未来的价值促成现在的投资；有的是通过交易和并购加速老产业的淘汰，促进新产业的崛起。比如金融产品发展出了管理风险的功能，运用期货、期权等工具可以测量、分散、对冲风险；发展出了资产保值增值的功能，运用组合投资工具可以实现客户资金的保值增值；发展出了创造流动性的功能，运用资产证券化等工具可以将长期贷款、房地产等流动性差的资产转换为证券等流动性强的资产；发展出了交易成全者（market maker）的功能，可以让金融资产的交易双方以更加高效和低廉的成本达成交易……但是，无论哪种功能的实现，都不仅仅是一种“服务”，而是首先创造出自身的软价值，如信用价值、风险价值、流动性价值、时间价值、交易价值等。

信用价值：货币是支付承诺，大家都能创造

最早的货币是这样产生的：在固定路线上做买卖的商人，为了减少携带金银的成本和风险，开具了不同地区分店提取货物和金银的商业票据。当这些在固定路线和区域内做买卖的商人足够富裕的时候，承载着他们信用的一张张承诺书，就成了那个区域的支付和交易媒介，于是这些发行大量商业票据的商人就成了中国早期的钱庄经营者或欧洲早期的私人银行家。

可见，最早的纸币本质上就是富人的一个支付承诺。拿着这个写有富人“承诺”的纸张就可以在一定范围内兑换金银或购买东西。这个富人的信用所能达到的范围就是这个“承诺纸币”的流通范围。

这些鸿商富贾发行的银票或钞票，一开始不超过他们所拥有的物质财富总额。可是慢慢地他们发现，前来兑换金银和实物财富的总是存款

人的一部分资本而已。当有人为了利息前来存钱，有人前来借款的时候，他们自己的实物资本已经变得相对不重要了，重要的是维持他们的信用。可见，就货币发行权而言，从它诞生的那一天起，支撑其价值的并不是政府权力，而是信用。

当政府逐步把货币发行权收归国有，货币承载的就是国家的支付承诺；在国际范围内，国际货币就是富国的一个支付承诺。商业银行也能够以资本金或吸收的存款为基础扩张信贷，那么商业银行发放信贷的过程也是信用创造货币的过程。很多财力雄厚的商业机构也能够创造信用财富，增加流通中的“准货币”量。比如，中国有很多大型商业公司发行了大量的礼品券和购物券，持有人可以拿这些购物券到旗下的连锁超市购买商品。这种购物券本身就是一种“准货币”，可以在一定范围内代替货币流通。近几年兴起的很多以区块链技术为基础的数字货币，本质上是以一种“去中心化”的方式创造信用。如果能够找到应用场景，那么在其应用场景范围内，这也是一种信用货币的创造。

因此，哈耶克说：“货币并不是必须由政府创造的法定货币。像法律、语言和道德一样，它可以自发地出现。”

信用扩张促进价值创造，信用收缩毁灭价值

想象一下两家同行业的A公司和公司B的案例：

A公司有100万元的总资产，100万元的总负债，股东权益是0；

B公司有1亿元的总资产，1亿元的总负债，股东权益也是0。

从股东权益来看，A=B。

然而，A、B两家公司的价值真的一样吗？

从资产端来看，B公司所拥有的资产是A公司的100倍，其雇用的工

人数、占地面积、厂房设备规模、产品销售额、社会影响力都是A公司的100倍。如果由于某种原因，该行业的毛利率上升一点，B公司的利润额增长将是A公司的100倍，B公司的股东权益也会迅速上升到A公司的100倍。总资产价值相差100倍的公司，价值怎么可能相等呢？

那么，在股东权益为0的情况下，是什么支撑起B公司相当于A公司100倍的价值呢？是负债端——B公司的信用财富是A公司的100倍。

也就是说，如果一家公司能够创造信用发行股票或债券而融到资金，那么这些资金自然就会变成各种类型的实物资产；反之，如果没有股票、债券等金融资产的创造并扩张了信用财富，就不可能有另一端的庞大实体资产财富。

在案例中，如果A公司由于某种特殊禀赋（个人品牌、技术专利、管理能力、社会资源等）瞬间可以创造100倍的信用财富，那么A公司的资产端也可以相应地扩张到原来的100倍。

如同某种物质从只有粒子的特性到突然有了某种波的特性一样，那些非金融财富的拥有者的财富强大到可以创造信用、发行股票或债券等金融资产的阶段，他们的财富总量就会自然延伸。古代的山西商人、威尼斯商人都可以用这样的手段创造更多价值，聚集更多财富；大企业发行承兑票据、债券或其他金融产品也可以创造更多价值，聚集更多财富；国家发行货币、债券也一样，与其经济规模和财力相当的货币发行，本身就是信用软财富的创造。

当然，信用扩张也不是没有边界的，金融软价值的创造不能超出信用所能承载的范围，超出这个范围的信用扩张或货币发行，带来的不是财富的增加，而是信用的减少。滥用信用、恣意扩张货币发行的国家，其货币会随着国家信用的减少而贬值。

货币和信贷的伸缩对经济的影响如此重要，以至著名的宏观策略投资者乔治·索罗斯说：“信贷工具的收缩与扩张是全球经济不稳定的源

泉。”其实，不仅是信贷的收缩与扩张，整个金融市场的扩张与收缩都是经济扩张与收缩的直接原因。

金融不是实体经济的映像，而是实体经济的“波”

货币和金融资产是实体财富发展到一定阶段的必然产物，也是信用延伸所衍生出来的“软价值”。任何金融软价值一旦产生，就不再完全依附于它的本体，而是有其自身的运动规律。

光波、电波、声波都不是抽象的，也不是虚拟的，而是实实在在的物质。摸得到、看得见的“粒子”是物质，摸不到、看不见的“波”也是物质。经济也一样：看得见、摸得到的实体经济是财富，看不见、摸不到的金融信用财富也是财富。在物质世界，有的物质的“粒子”特性很强，“波”的特性很弱。在经济体中，有的企业实体经济部分很大，金融财富部分很小；有的企业实体经济部分很小，金融财富部分却很大。

货币和金融财富不是实体经济的“映像”，而是实体经济的“波”——“映像”是虚幻的，“波”则是实实在在的物理存在；映像与本体是一一对应的，而货币和金融资产等软财富同实体经济绝不是简单的一一对应关系，而是有自身的运动规律。

经济的“波粒二象性”在这里绝不是一个比喻，而是现代经济必须接受的哲学和认识论。“波”是物质世界必不可少的部分，货币和金融资产是实体经济不可缺少的真实财富。

如果传统金融的价值创造能力减少，“揩油”能力就会增加

除了信用价值，金融的软价值还包括风险价值、流动性价值、交易价值、时间价值等。每种软价值的收缩与扩展过程，都会产生财富再分

配效应。

比如，美国在国际范围内发行美元，就是增加本国的信用软财富，而稀释国外美元持有者的利益。又如，就商业信贷市场而言，较高的利率有利于存款的居民，而较低的利率有利于贷款的企业；如果保持存款利率和贷款利率之间较大的差额，则有利于商业银行等垄断金融机构；如果金融供给结构和供给效率有问题，商业银行、信托公司、小额贷款公司、担保公司、典当公司等各种贷款机构就会趁机“揩油”……

为了阻止金融部门价值创造功能减少、财富再分配功能增加的趋势，最重要的是打破金融垄断，降低金融准入标准，放松利率、汇率等金融产品的价格管制，通过让更多金融机构更自由地竞争来减少其“揩油”功能。除此之外，大力发展新金融，引进新的竞争力量、新的金融价值创造模式，才是真正的解决之道。

第二节
新金融业态和新需求

随着互联网、区块链、人工智能、大数据、云计算等新技术在金融领域的应用，以及金融企业在信用创造、风险管理、保值增值、流动性创造和交易达成等领域的产品和商业模式创新，各种金融新业态纷纷涌现，不仅解决了很多传统金融无法解决的难题，而且创造出巨大的新需求。

第三方支付的信用创造

早在1997年，招商银行就诞生了网上银行，通过U盾实现网上汇款，这种最早的互联网金融模式为用户提供了便捷性和高效性。然而，网上银行并不能像欧美那样推动中国电子商务的发展——彼时中国信用体系不完善，先发货的怕收不到货款，先付款的怕收不到货物，因而在2000年前后，全球普遍对中国的电子商务前景感到悲观。这时，以“担保+交易”为核心的第三方支付平台“支付宝”应运而生，买方先将货款付到支付宝平台，收货满意后再用支付宝确定付款，这便解决了交易双方互相不信任的问题，由此催生了中国电子商务的大发展。

截至2019年年底，支付宝平台持续为超过10亿用户和8 000万商家提供服务，应用场景也拓展到外卖、出行、在线旅行社、生活缴费等多元化的生活服务场景。仅2019年，中国第三方支付的交易规模就达226万亿元，其中，支付宝的市场份额为54.5%，微信支付的市场份额为39.50%。与此同时，以壹钱包、京东支付、苏宁支付为代表的第三方支付也快速发展。

互联网现金管理开启理财新需求

2013年，余额宝上线，在推出短短六个月后，用户数量就突破8 000万；上线一年后，余额宝用户数量突破1亿，资金规模达到了5 742亿元。其后，余额宝甚至一跃成为全球最大的货币基金，在巅峰时期，其规模接近2万亿元。余额宝的诞生颠覆了传统理财模式，创新性地将最低投资门槛从100元降至1元，并且突破传统基金的申购赎回规则，做到“T+0”的赎回模式，用户可以通过余额宝进行实时购物支付，引领了行业发展。此后，微信理财通、京东小金库、苏宁零钱宝等同类型产品陆续上线，“宝宝类”互联网理财产品全面爆发。

人工智能技术的不断成熟，还创造出智能投顾这种新的应用场景。目前，中国在智能投顾方面的落地程度相对落后于美国。大数据、算法模型、人工智能等技术手段不但可以服务于更多投资者，而且可以提高客观公正度，一旦有所突破，必然能够创造越来越多的理财新需求。

线上信贷扩大金融普惠性

与以往高度重视资产抵押不同，现今一些互联网银行已经能够对那些没有大量资产抵押的小微企业、创新企业或个人，通过建立在企业日常经营数据和个人生活数据基础上的信用评级，作为发放贷款的依据。

芝麻信用是蚂蚁金服旗下独立的第三方征信机构，主要是通过阿里巴巴的电商交易数据和支付宝的互联网金融数据对用户进行信用评级的，目前已经在信用卡、消费金融、融资租赁、酒店、租房、公共事业服务等上百个场景为用户、商户提供信用服务。飞猪联合芝麻信用发布的《2019信用住旅行报告》显示，信用住已累计帮助2 000万用户节省了1 400万小时的排队等待时间，免除了360亿元的住宿押金。同时，截至2019年年底，芝麻信用共为用户减免了超过1 000亿元的押金。

基于互联网用户信用的完善，蚂蚁集团推出了花呗和借呗两款产品。花呗属于消费信贷产品，支持用户在天猫、淘宝购物消费时付款，它在产品设计和体验上类似于网络信用卡的功能；而借呗是一款无抵押的小额贷款产品，用户可以直接从借呗获取资金。经过五年的发展，花呗和借呗成为中国最大的线上消费信贷和小微经营者信贷平台。截至2020年6月30日，公司平台促成的消费信贷余额为17 320亿元，小微经营者信贷余额为4 217亿元。

微众银行的微粒贷业务，则基于腾讯在用户生活、支付、社交等方面数据分析客户的信用状况，通过信用评价的客户可以在微信钱包、QQ钱包、微众银行App上申请微粒贷。截至2019年年末，“微粒贷”业务已经发放了超过4.6亿笔贷款，平均每笔贷款额度约8 000元。这种既没有资产抵押规模又小的贷款业务在以往是没有哪家银行愿意做、能够做的。

京东白条则基于京东商城的消费者，提供消费者筛选、赊销额度设计、风险监控等服务，针对用户使用京东白条产生的应收账款，帮助京东商城对这部分优质底层资产证券化。京东的票据平台通过链接商业银行和商户企业，提供贴现、质押融资、票据支付担保服务，向1.4万家客户累计提供了3 300亿元融资额。

随着线上流量的积累和以大数据为基础的信用评估越来越成熟，花呗、微粒贷、京东白条等互联网消费信贷业务迅速打破之前传统银行的各种资信材料审核程序，将消费信贷的门槛大幅降低，且迅速让数不清的普通消费者轻而易举地获得信贷服务。头豹研究院统计，中国互联网消费金融市场贷款规模从2014年的187.2亿元增长至2018年的91 530.6亿元，年复合增长率达370.2%。伴随着中国居民消费需求逐步增长以及互联网消费金融服务质量的不断提高，预计至2023年，中国互联网消费金融市场贷款规模将达502 884.7亿元，2018—2023年年复合增长率将达40.6%。

互联网银行、互联网券商与互联网保险

在中国，由互联网企业或部分传统零售巨头发起的互联网银行由于拥有线上用户数据积累、获客能力以及金融科技创新等优势而发展迅速；互联网券商已经将开户和交易的便利性提升到前所未有的程度，开户、交易、转账都可以在手机上瞬间完成，同时还可以享有以往超级客户才能享受的超低费率；互联网保险则将传统保险模式中的销售、核保、承保、理赔等运营环节迁移至线上，并使用大数据、物联网、人工智能、区块链等前沿科技进行业务赋能，实现简化运营流程和增强产品创新等效用。

以互联网保险为例，其正在超越网上投保、网上理赔的初级阶段，向着应用大数据、人工智能等技术发展，与各种场景和生态深度融合，创造出更加完善、便利和低成本的风险保障产品。比如，2018年蚂蚁集团与人保寿险合作推出的“全民保”产品，这是一款普惠、灵活且简单易懂的养老保险产品，投保门槛低至1元。投保周期灵活，投保人退休后每月可以十分便捷地在支付宝中领款。又如，蚂蚁金服推出的“相互宝”能够向用户提供100多种重大疾病的健康保障。会员加入相互宝时不需要付费。当一个会员提出申请互助金后，该会员需要通过支付宝App提交相关材料，随后接受调查和审阅。如果互助申请获批，该会员将获得一次性互助金，费用由其他所有成员分摊。相互宝自推出以来，迅速吸引了大量用户，截至2020年6月30日，其已积累了超过1亿会员。除了为会员提供健康保障外，相互宝同时还提高了消费者的保险意识和购买健康保险产品的意愿，许多相互宝的会员也购买了“好医保”健康险产品。截至2020年6月30日，12个月内，超过5.7亿支付宝用户通过公司平台投保或受保，或参与了互助项目相互宝。[1]

除了上述新金融业态，股权众筹等方式正在为越来越多的普通人提供参与新经济的机会，人工智能正在提供更加高效的债券和股票投资策略和交易执行，基于区块链技术的智能合约，也开始大大提升金融交易

效率和安全性。虽然以区块链为基础的数字货币等新金融科技目前尚缺少现实的应用场景，但未来发展前景十分广阔，必将创造出更多的新需求。

---

[1] 参见东兴证券，王健辉等：《蚂蚁集团：穿越互联网金融与金融科技时代的独角兽》，慧博投研资讯网，2020年9月9日。

第三节
新金融的研发、流量和体验价值

新金融、新业态的大发展，一是由于新技术在金融领域的广泛应用，二是越来越多的传统金融产品已经不能满足新经济发展的需要。那么，新金融如何从提高产品开发的有效性、经营流量、改善体验、创新商业模式、围绕软价值创造新需求的组织变革等方面来创造新需求呢？

新金融产品开发：科技基因与金融基因密切结合

科技的发展是新金融诞生的重要基础，因此，实现科技基因与金融基因的密切结合，是提高新金融产品开发成功率的关键。

面对同样的金融问题，那些具有互联网基因的公司提出的解决方案可能与传统金融机构不一样。比如，就信贷而言，传统金融机构强调资产抵押，而互联网公司则倾向于通过信用数据来解决问题。在这样的情况下，如果传统金融机构一直沿着资产抵押的方向发展，可能永远也无法解决很多中小消费信贷、新经济的贷款需求；反之，如果互联网企业一味以互联网思维无限制地放大信用，而忽视金融杠杆可能带来的潜在风险，也必然会出问题。因此，只有把金融基因和科技基因结合起来，才是确保新金融产品开发成功的关键因素。

近几年来，金融企业主动拥抱互联网技术、大数据、人工智能、区块链等科技手段。这些技术在业务和管理中的应用加快，传统金融业的业务形态已经发生了巨大的变化，无论是银行、保险公司还是证券公司，都变成了手机里的App甚至是微信里的一个小程序，极大地提高了

金融服务的体验，也提高了金融监管和风险控制的质量和效率。

“如果银行不改变，我们就改变银行。”随着越来越多的科技公司向金融领域进军，传统金融机构相对封闭、自成一体的格局正在逐渐被打破，传统金融模式也正在科技公司的推动下发生潜移默化的改变。以微众银行对区块链的应用为例，其开发的“微粒贷”备付金管理与对账平台，将联合贷款模式下传统的合作方银行各自记账、事后对账的模式转换为将所有信息都记录在区块链网络上，并且无法进行篡改，交易过程可以并行清算。这就做到了实时清算，合作银行原来“T+1”才能拿到的数据，现在可以进行实时调阅和核对。[1]

当然，科技公司进军金融业，必须切实了解金融的本质，找到现实的应用场景，并能创造实实在在的信用价值、流动性价值、风险管理价值、时间贴现价值等软价值。前几年，很多基于区块链技术的“数字币”，由于只强调自己在区块链技术上的创新应用，而不能理解货币创造的支付承诺和信用本质，并且缺少现实的应用场景，甚至一开始就是以炒作和套现为目的，这样的“创新”只能以失败告终。相对而言，比特币的创立者从一开始就隐匿了发行人，交由志愿者管理，放弃了绝大部分“货币发行收益”，并且严格控制发行量，用去中心化保持了信用，在一定程度上避免了被少数玩家控盘炒作的风险，因此除了技术贡献，一旦有了现实的应用场景，还可能创造出实实在在的金融软价值。

新金融的产品开发：面向新经济

若要提高新金融产品开发的有效性，必须面向新经济领域，这样才能找到创新的蓝海。未来的经济增长将以软价值制造业、文化娱乐产业、知识产业、信息产业、高端服务业为主要方向，旧金融无法满足这些产业未来发展的巨大金融需求。以贷款业务为例，传统的信贷主要通过资产的抵押来创造信用，而很多知识产业、信息产业、文化娱乐产业

的核心资产就是研发团队、专利技术、互联网流量、品牌等软资产，而不可能提供大量硬资产抵押品。那么，新金融业的产品开发如何才能支持这些软产业的发展呢？

例如，在文化娱乐产业中，产品创作失败的概率很大，新金融如何创造更多分散风险的产品满足文化娱乐产品的投资需求？如何更多地应用互联网众筹手段支持一部电影、一个剧集、一个综艺节目的风险投资？面对文化娱乐作品的创作失败或票房不及预期的可能性，能否开发相应的保险产品？

在科研产业，除了近几年发展迅速的风险资本，还有没有可能演化出能够更加支持科研经济的融资和保险产品？

在知识产业，可否用金融手段解决IP融资或与IP定价和风险有关的问题？

新金融的产品开发：充分利用数据软资源

对于蚂蚁金服、腾讯金融科技、京东数科等金融科技企业来说，充分利用数据软资源已成为一种优势。而很多传统金融机构虽然拥有庞大的历史数据资源，却往往守着宝山而无力开发。业内媒体披露，2018年中国工商银行的数据规模就已经从TB（太字节）级进入了PB（1024TB）级的建设阶段，接下来在可预见的几年内会进入EB（1024PB）级的庞大体量，但是与蚂蚁金服等金融科技企业相比，前者对数据的利用还存在很大的差距。值得探讨的是，数据是否具有公众资源的性质？如何推动传统金融机构和新金融机构适当开放数据或加强数据合作，对于提高新金融产品开发的有效性具有非凡的意义。

流量与新金融价值创造

中国有一家名为“东方财富”的公司，从财经资讯网站和财经社区“股吧”发展起来，聚集了巨大的证券投资者流量，然后其收购了券商变身金融公司。如今，东方财富已经发展成拥有券商、公募基金、基金代销、第三方支付等金融牌照的互联网金融机构，市值超过2 000亿元。先有流量，后有产品和业务，竟然在金融业也行得通。

随着人们的工作、生活、娱乐、消费越来越多地在网上进行，时间和注意力都在向线上转移，无论是在互联网信息平台、互联网社交平台、电商平台如淘宝、京东，还是在出行平台如滴滴，甚至是输入法软件中，人们都能找到提供贷款服务、证券服务等金融产品的入口——金融业争夺线上流量的竞争已经白热化。新金融获得流量的方式主要有平台导流和场景导流两种。

无论是从财经资讯、基金资讯等平台，还是从“股吧”“雪球”这样的投资社区导入流量，都属于平台导流。目前，这样的平台导流方式已经发展得较为成熟，在微博、微信公众号、抖音、游戏中都能够看到金融机构和金融产品导流的入口。此外，几乎所有的金融机构都有自己的社交媒体账号，通过内容吸引自己的私域流量。

金融机构从消费场景获取流量也越来越普遍。随着越来越多的消费场景转到线上，小到日用品，大到汽车，都可以实现线上看货、比较、下单，这使得金融机构可以非常方便地进入人们的线上消费场景，提供与该场景相匹配的金融产品和金融服务。例如天猫这样的快消品、日用品、服装等消费平台，二手车消费平台，以及链家App这样的房产信息平台，等等。

值得注意的是，金融产品的流量创造，与客户的信用、风险承受能力匹配性要求较高。因此，在创造流量、导入流量的同时，企业必须对客户的信用和风险水平做精准识别，向客户推荐预期信用和风险水平相匹配的金融服务。

新金融的体验价值

稳定收益和安全便利的新体验

余额宝等互联网现金余额管理，使得支付机构消费备付金也能够获得稳定的收益——技术的发展使新金融机构可以把很小的金额通过网络的渠道集中起来，实现稳定收益。有人说，移动支付发展起来以后，小偷都失业了。是的，微信支付、支付宝通过密码、指纹、刷脸等方式，为账户提供了可靠的安全保障，使人们可以放心地享受新金融带来的便利。未来，随着区块链、生物识别、智能投资等技术的发展和运用，账户安全的保障会进一步得到加强，投资业绩的波动将进一步被熨平，为客户提供稳定收益和安全便利的新体验是新金融的持续追求。

风险度量与对冲的体验

传统金融业只能对投资者的风险承受能力、风险偏好进行相对粗略的划分，而新金融通过大数据、人工智能等技术，可以进行全面的分析，从而为客户提供更加符合其风险偏好的金融服务。在传统金融业中，风险的对冲和分散往往需要付出较高的成本，或者需要达到一定的规模以后才能为之设计相应的风险对冲和分散方法。新金融技术的发展也使得人们享受风险对冲、风险分散的门槛大大降低，而且新金融产品也随着各种消费场景来到了人们的身边。例如，运费险这种创新产品解决了网购中人们退回不满意货品时的运费负担问题。中国保险行业协会的数据显示，2019年，退货运费险累计保单数量达到150亿件，超过总体互联网非车险保单数量的50%。随着大数据、人工智能的应用，新金融对风险的揭示程度不断提升，应对的手段也会越来越丰富，而对客户的风险承受能力识别会越来越精准，因此在为客户提供风险度量与对冲的体验方面将展开持续的竞争，谁能做得更好，谁就将创造出更高的金融软价值。

与风险相匹配的融资体验

初创企业通过风险投资、天使投资或互联网股权众筹等方式获得资金，即使创业失败，出资人也能坦然接受风险；而所投资的项目一旦成功，将为投资人带来丰厚的回报。其回报率将是几倍甚至几十倍，足以弥补失败项目的亏损。很多创业公司失败了，对创业者来说无疑是一个打击，但是其主要的资金来自风险投资，风险投资机构在投资之初就已经将风险计算在内，最后项目虽然失败了，但并没有风险投资机构因此而倒闭。

在新经济的发展中，有些新业务需要多种金融新产品的组合服务，例如一部电影在投放市场前很难预测它的票房究竟会怎样，因此如果需要通过金融市场融资来支持，可能就需要知识产权融资、IP融资、风险投资、收益证券化、创作进度保险甚至众筹等手段的综合运用，才能提供与制片方的风险程度相匹配的融资体验。

与上述金融产品开发、流量管理和体验价值相适应，新金融的人才、组织架构和激励机制介于科技公司和金融企业之间，其商业模式、业务流程和风险管理自然也会与传统金融机构有很大的差异。因而在金融监管上是把新金融机构、金融科技公司等同于传统金融进行监管，还是根据新金融机构的商业模式特点出台新的监管办法，这对全球的金融科技公司来说都是一个必须面对的巨大挑战。

---

[1] 参见天风证券，廖志明等：《详解微众银行，见证金融科技的力量》，2018年9月8日。

第四节
金融资产的软价值定律

自从薛定谔方程把物质的粒子性和波动性统一在一个微分方程中之后，波粒二象性就被证明是微观粒子的基本属性。如同“波”是物质世界必不可少的一部分，金融资产也是价值不可忽略的一部分。然而“波”的物质运动规律与“粒子”的运动规律截然不同，金融资产的定价与普通物质产品的定价自然也不一样。

金融资产的测不准原理

传统价值论认为，金融资产都有一个所谓的“内在价值”，这个价值主要由“基本面”决定，只要找到这个基本面决定的内在价值，就可以稳操胜券，因为价格无论被高估还是低估，早晚要回到内在价值。

软价值理论认为，金融资产软价值的构建是基于人类思维支撑的一系列假设和数学设计，它的定价取决于人的群体性认识，因此它本身就不存在什么内在价值。

以股票为例，尽管的确有必要从宏观经济、行业和公司业绩等方面去分析一只股票的基本面，但就像我们无法准确测定微观粒子的位置和速度一样，公司未来的发展状况、收入、现金流的预测也是不确定的，风险溢价是相对的；同时，通胀率、货币流动性状况、利率水平、汇率水平、其他金融资产的风险收益变化、人们的价值观念、资本市场供求关系等参数共同构成了金融软价值参照系，即使是相同的企业，在不同的金融软价值参照系中，它的软价值也是不同的。因此，金融资产的价

值只能是相对的，大部分情况下它不是一个点，而是一个“域”。

在硬财富世界里，人们经常不加任何假设条件就谈论重量、距离，这是因为这些物理量的参照系基本上是一致且相对稳定的。即使没有定义绝对空间、绝对时间和绝对运动，人们的判断也隐含了牛顿物理学的一系列假设。然而在金融领域却不是这样，人们心中的认知是不一致的，市场参与者的认知变化对金融资产价格的影响要远远大于其“内在价值”的波动。

迄今为止，绝大部分的金融资产定价模型都沿袭了牛顿时期的认识论和物理学模型构建方法，企图通过各种基本面因素寻找金融资产的绝对内在价值。这些模型如果没有把投资者的心理变化、群体性认知作为参数考虑进去，就不可能找到正确答案。就像美国知名对冲基金管理人巴顿·比格斯在其著作中转引的一段话：“人们若是只想把股票变动与商业统计挂钩，而忽略股票运行中的强大想象因素，或是看不到股票涨跌的技术基础，一定会遭遇灾难，因为他们的判断仍是基于事实和数据这两个基本维度，而他们参与的这场游戏却是在情绪的第三维和梦想的第四维上展开的。”[1]

我们都知道“薛定谔的猫”，它的生死是由观察者决定的，在金融软价值的世界里，投资者的理念和行为变化，不但会影响金融资产价格波动，有实力的投资者还会对金融资产价格施加影响。如果不能把参与者考虑到资产估值模型中，那么所有的估值模型最终都是测不准的。

金融价值的系统参数与运动方向

一种金融资产价格的波动，常常不是因为它自身有什么变化，而是因为参照系中其他部分的变化或参照系整体价值运动方向发生了变化。量子理论的“洛伦兹变换”是指，在任何惯性参照系中，光速都是恒定不变的，而长度的收缩、时间的快慢、速度的变化都需要通过洛伦兹变换

得出。把握住整个参照系的运动方向，比考量单个金融资产价值更重要。因此要成功地从金融市场获利，首要的不是研究金融资产本身，而是确定你所投资的金融资产属于哪个参照系，并把握整个参照系的运动规律。

比如，投资于中国资本市场，就应该以中国经济增长率为背景，结合可替代的房地产预期收益率、无风险利率、风险溢价率、中国投资者的资产选择和风险偏好、人民币汇率变化、经济政策变化等，判断资本市场在整个中国金融市场中的位置。如果经济增长率、汇率、利率、物价指数、经济政策、不同资产市场的估值和风险水平、人们的信心和认识，都有利于资金进入资本市场，那么资本市场作为一个整体的运动方向就可能是向上的。

静态比较，同样一家上市公司在香港联合交易所和上海交易所同时上市，股票价格并不相同。每当中国蓝筹公司的香港H股的价格与A股的价格之间出现较大的偏差时，就有人想到这可能是其中某个市场的定价不合理。其实，处于不同参照系的股价本来就不可能一样。抛开其他因素不谈，当香港资本市场的无风险利率很低，而境内无风险利率上升时，仅仅一个利率差异就可能决定了香港的H股股价可以不同于A股股价。

动态来看，整个参照系的运动规律更加重要。在资本市场牛市中，投资者很容易赢利，而在全球金融危机中，投资者就算选择优质的公司股票，也不能排除风险。把握住整个参照系的运动趋势，比选择具体的股票品种更重要。

群体性认知与供求关系的趋势逆转

整个参照系的运动方向带给投资者的是趋势性机会或趋势性风险。抓住系统性投资机遇，避免遭遇系统性风险，关键是把握趋势变化的临

界点。而这种趋势变化的临界点，到底是取决于供求关系，还是取决于人们心理对于风险收益的认知变化呢？

中国投资者习惯于计算金融市场的供求关系。比如在判断股市行情的趋势时，经常看到证券研究机构计算未来一段时期可能上市的新股供给量和可能进来的增量资金，并以此为依据判断未来行情。然而，无论是潜在的购买者，还是计划发行新股的融资者，其投融资计划都是根据金融市场的收益和风险预期变化而确定的。比如一旦行情看涨，大量社会资本就会蜂拥而入；一旦行情低迷、交易量萎缩，原本的新股发行计划也不得不做出调整。这种变化往往是非连续的、跳跃性的，如同“量子跃迁”中存在的空白区域，电子不仅会瞬间从一个能量级跃迁到另一个能量级，而且两个能量级之间不存在电子轨道。

当然，就金融软价值的运动规律而言，也不可以完全否定供求关系，但往往资金和股价的因果关系是难以判断、因果可逆的。一旦金融市场对于风险收益的心理认知发生变化，供求关系就会发生相应的调整，并出现认知的自我强化效应。比如，2014年，由于中国股市的“赚钱效应”，加上融资的杠杆效应，大量新资金涌进A股市场，不断推高股指；而2015年6月以后，由于风险加大、预期收益减少，连续几个月都有大量资金从资本市场净流出。与此同时，管理层采取加强监管的去杠杆措施，大量“杠杆资金”也撤出股市，造成资本市场连续暴跌。这到底是投资者的信心引起了资金量的变化，还是资金量的变化改变了人们的信心？

由此可见，金融市场的趋势性变化受到供求关系的影响，也受到心理认知的影响，而这两个要素之间往往是相互强化的。一般而言，首先是对风险收益心理认知的变化，然后才是供求关系的变化。一旦供求关系逆转，又会强化已经初步形成的心理预期，二者一旦形成一致的推动力，就会形成一个趋势性的机会或者风险——一个趋势性机会的临界点往往就诞生于从风险/收益关系的心理认知逆转到供求关系的扭转那个

特定阶段。

金融能量耗散定律：超涨超跌与回归均衡

一旦金融市场的运动形成既定的趋势，就会有两种力量冲突影响未来的走势：一个是沿着既定的趋势不断发散，形成超涨或者超跌；一个是沿着固定的轨道回归系统均衡。

传统价值论按照基本面决定金融资产价格的逻辑，假定市场参与者的决策是基于对事实的完全认知，认为金融资产的价格会不断回归均衡点或内在价值。然而，金融市场的参与者不可能对基本面的变化有完全的认知和独立的决策。恰恰相反，市场参与者常常在不完全认知的基础上采取行动，并且在各种错误理念的引导下进行自我强化和自我瓦解，进而造成金融市场的超涨或超跌。

因此，投资者要在金融市场获得最大的利益，就必须理解全球金融市场暴涨暴跌的本质逻辑。在牛市预期形成的时候，不要因为股票的价格超过所谓“内在价值”就急于卖出，因为它可能会“超涨”；在熊市趋势形成之后，千万不要因为股票价格跌到了所谓合理价值区间，就盲目买进，因为它可能会“超跌”。金融软价值一旦形成超涨或超跌，任何国家的金融市场不经历疯狂都不会自我瓦解；不经历信心彻底崩溃，也很难自我恢复。

从超涨、超跌到回归均衡的运动过程中，其时间分布往往是不均衡的，具体取决于能量自我强化和耗散的情况。有时候，能量是大体守恒的，比如一个超涨的金融市场往往因为投资者的过分狂热而不断放大交易量；而一个超跌的金融市场却常常因为人们缺乏热情而导致交易量过度萎缩。就像一根木头燃烧得越旺，燃烧的时间就越短，越是交易量不断放大的市场，越容易迅速消耗完能量，持续时间越短；越是交易量萎缩的市场，能量消耗越慢，而该市场的行情反而能够持久。

有时候，金融市场是能量不守恒的，比如当市场出现超涨超跌拐点时。当超涨到达最高点时，投资者心理认知会发生突变，原来市场的买方可能瞬间变成卖方，交易量可能急剧萎缩，股票价格从前一天的高位直接跳空低开。在不考虑做空机制的情况下，这个过程谁获得了价值下降的收益？显然没有，每一个投资人都是亏钱的，正向能量凭空消失了。同样，当超跌到达低点时，投资者心理认知也会在这个临界点发生跳跃性变化，原来市场的卖方可能瞬间变成买方，交易量可能迅速放大，能量瞬间膨胀。

---

[1] ［美］巴顿·比格斯，《对冲基金风云录》，中信出版社，2007年。

致谢

对价值和价值创造理论的思考和探索源自1990年年初，我初读经济学专业就发现教科书里的一元要素价值论不太好理解，认为土地、资本、技术、管理要么不创造价值，要么是转移“活劳动”的价值，这与实践不符。虽然考试必须按照教科书上规定的答案来回答，但是我内心的困惑却与日俱增。读研究生时期，直到博士论文答辩，我在与知名教授们的多次深入讨论中才发现，其实被这个问题困扰的不止一代人。

有时候为了搞清楚一个基本问题，就必须搞清楚所有的相关问题。对价值源泉这个经济学基本问题的困惑，引发了我追根溯源地阅读经济学原著——从斯密的《国富论》、门格尔的《经济学原理》，一直到1955—1995年的诺贝尔经济学奖获得者的相关著作。在花了很多年把价值与财富源泉、财富创造、财富流向等问题都研究得比较明白、有点心得后，实际上已经形成了对经济运行的相对独立和自成体系的分析框架。2006年我出版了第一本学术专著《新财富论》，这其实都源自读大学、读博士期间关于价值创造、财富源泉问题的困惑和研究心得。之后，又经过十多年的研究探索，新财富理论花开两朵——在供给侧形成我的“新供给经济学”，在需求侧形成了“软价值理论”。

多年以后我常常想，如果年轻时候没有人要求我们必须理解一元要素价值论并且按照这个来考试，是不是我就不会变成一位经济学者？当然，面对这些困惑，能够坚持独立思考、深入研究，除了感谢那些启发我思考的理论，我还要重点感谢老一辈学者的支持和鼓励！

我的博士生导师伍贻康老师是研究欧盟问题的专家，但是对于我执着于价值理论的研究却一直给予热情的鼓励和支持。还要特别感谢中欧

国际工商学院前院长刘吉先生多年来给予的大力鼓励。刘老师在2008年中欧商学院的一次校友会上听到我的演讲之后，嘱咐我一定要把《新财富论》和《财富的觉醒》寄给他，不久我就收到他读后用毛笔写来的鼓励信。另外，要感谢北京大学经济学院前院长晏智杰老师，晏老师是我国经济学说史和价值理论方面的学术权威。几年前的一次餐叙中，晏老师提及他2001年曾经因出版《劳动价值论新探》提倡多元要素价值理论而受到保守学者的批评，后来政治局常委在学习中用了这本书，才平息了这场争议。如今“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流”写进中共十六大报告、十八届三中全会报告，不久前召开的十九届四中全会也提出探索按要素报酬分配的合理方式，但20年前晏智杰老师坚持真理的学术探索精神和学术风骨依然值得我辈学习。

然而，影响中国财富创造的思想绝不仅是一元要素价值论，还有建立在牛顿物质世界的物质财富论。比如，一首歌曲、一个创意、一幅名画、一件艺术品、一场演讲，到底怎么测算其劳动成本、要素成本，怎么衡量它的效用价值，如何刻画出它的供给曲线和需求曲线呢？

事实上，以知识产品、信息产品、文化产品、服务业产品为代表的“软财富”本来就不属于牛顿物质世界，而是属于人类思维的世界。而人的思维是电磁波运动，遵循微观高速的量子世界运动规律。传统经济学教科书所传授的劳动价值论、要素成本定价理论、内在价值理论、效用价值理论、供求关系曲线理论，都是诞生于牛顿时期的世界观和哲学观。如今，物理学已经走过了狭义相对论、广义相对论、量子理论等阶段，而经济学的价值理论却仍然停留在100多年前的认知世界。这样的理论虽然在物质世界依然有效，但是在非物质财富的世界却是造成企业家认知混乱和投资者困惑的根源。有多少企业家和投资者至今还认为商业是投机倒把，金融和互联网都是虚拟经济，甚至认为文化娱乐、信息、知识等服务业都不创造价值，只有农产品和制造业产品等物质财富才是真实财富呢？

让企业家摆脱牛顿时期的物质财富论，真正把握当前新经济的运行规律，是我近些年从价值理论研究逐步转向企业创新与转型战略研究的出发点。2013年，有两位朋友几乎同时向我推荐了时任中航工业集团董事长林左鸣先生的一本书《广义虚拟价值论》，说其与我的理论有相通之处。我读了以后欣喜地发现，自己不但找到了理论探索的知音，而且找到把软价值理论应用到实践中的杰出实业家，之后我们果然成为忘年交。

2014年在我出版《软财富》之际，林左鸣先生撰写了热情洋溢的序言；2017年我出版《软价值》时，林左鸣先生、海尔集团首席战略官张瑞敏先生、中国人民大学副校长吴晓求教授、长江商学院副院长滕斌圣教授都写了饱含热情的推荐语，在此再次表示衷心的感谢！越来越多的企业家和管理专家、金融专家的认可和鼓励，让我不再纠结于理论问题，而是把研究的重点转向软价值的实践应用。如何帮助企业家跳出原有的物质思维模式，用软价值理念推动企业创新转型？经过多年的实践案例研究，我完成了这本《创造新需求》，希望在新时期可以帮助企业找到新的创新方向和转型方法。

本书成书之际，我又邀请了一些企业家和管理专家对本书提意见，大家一致认为这本书最大的价值是从“第一性原理”出发，让企业家和管理者回到问题的本质来思考新时期创造新需求的办法。比如，回到财富方式的本质讨论价值的源泉和价值创造规律；回到研发创意的软价值本质，真正揭示提高研发创意有效性的规律，让企业重新思考产品创新；提出“所有的销售问题都是流量转换”，促使企业家换一个角度思考销售问题，重新配置销售资源；提出“每一次购买都是生活方式的选择”的第一性原理，从根本上推动企业从传统客户服务向新时期客户体验管理转化；提出“每一种商业模式都离不开价值实现的新路径”，打开创新商业模式的新维度；等等。

在本书写作过程中，张海冰先生按照软价值原理协助我寻找了大量

案例并执笔撰写了本书的部分内容，李明昊先生参与了很多章节写作问题的讨论与“信息产业”一章的多次修改。考虑到张海冰先生对本书的贡献，我邀请他作为本书的联合署名作者，并感谢李明昊先生的参与和支持。同时也要感谢冯春安教授、刘哲女士、王娇女士、朱长征先生、徐治翔先生、陈伟恩先生、李亚婷女士、陈三坡先生、李治华先生等对本书和相关理论提出的宝贵意见！

如果本书相关理论有任何错漏，欢迎各界朋友批评指正！

滕泰

2021年1月

参考文献

1. ［奥］弗里德里希·冯·哈耶克.哈耶克文集［M］.冯克利，译.南京：凤凰出版传媒集团，江苏人民出版社，2000.

2. ［奥］卡尔·门格尔.国民经济学原理［M］.刘敖，译.上海：上海世纪出版集团，2013.

3. ［澳］理查德·麦特白.好莱坞电影：美国电影工业发展史［M］.吴菁，何建平，刘辉，译.北京：华夏出版社，2011.

4. ［德］卡尔·亨利希·马克思.资本论［M］.中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，译. 北京：人民出版社，2004.

5. ［法］亨利·伯格森.创造进化论［M］.姜志辉，译.北京：商务印书馆，2012.

6. ［法］萨伊.政治经济学概论［M］.陈福生，陈振骅，译.北京：商务印书馆，1963.

7. ［美］ D. J. 奥康诺. 批评的西方哲学史［M］. 洪汉鼎，等，译.上海：东方出版社，2005.

8. ［美］R. 科斯，A. 阿尔钦，D. 诺斯.财产权利与制度变迁［M］.上海：上海三联出版社，上海人民出版社，1994.

9. ［美］阿米尔·艾克赛尔.纠缠态［M］.庄星来，译.上海：上海科学技术文献出版社，2016.

10. ［美］安妮塔·埃尔伯斯.爆款：如何打造超级IP［M］.杨雨，译.北京：中信出版社，2016.

11. ［美］保罗·梅森.新经济的逻辑：个人、企业和国家如何应对未来［M］.熊海虹，译。北京：中信出版社，2017.

12. ［美］彼得·德鲁克.德鲁克管理思想精要［M］.李维安，王世权，刘金岩，译.北京：机械工业出版社，2019.

13. ［美］彼得·德鲁克.技术与管理［M］.慈玉鹏，译.北京：机械工业出版社，2020.

14. ［美］彼得·德鲁克.人与商业［M］.慈玉鹏，译.北京：机械工业出版社，2019.

15. ［美］布莱恩·阿瑟.技术的本质［M］.曹东溟，王健，译.杭州：浙江人民出版社，2014.

16. ［美］丹尼斯·奥弗比.恋爱中的爱因斯坦［M］.冯承天，涂泓，译.上海：上海科技教育出版社，2016.

17. ［美］道格拉斯·诺斯.经济史中的结构与变迁［M］.陈郁，罗华平，等，译.上海：上海三联出版社，上海人民出版社，1994.

18. ［美］迪恩·雷丁.缠绕的意念：当心理学遇见量子力学［M］.任颂华，译.北京：人民邮电出版社，2015.

19. ［美］迪恩·雷丁.缠绕的意念：当心理学遇见量子力学［M］.任颂华，译.北京：中国工信出版集团，人民邮电出版社，2015.

20. ［美］蒂姆·哈福德.适应性创新：伟大企业持续创新的竞争法则［M］.冷迪，译。杭州：浙江人民出版社，2014.

21. ［美］杜·舒尔兹，西德尼·埃伦·舒尔兹.现代心理学史［M］.叶浩生，译.南京：江苏教育出版社，2012.

22. ［美］弗雷德·艾伦·沃尔夫.精神的宇宙［M］.吕捷，译.北京：商务印书馆，2007.

23. ［美］葛詹尼加，等. 认知神经科学——关于心智的生物学［M］.周晓林，高定国，等，译.北京：中国轻工业出版社，2011.

24. ［美］加来道雄.平行宇宙［M］.伍义生，包新周，译.重庆：重庆出版社，2014.

25. ［美］克里斯蒂娜·沃特克. OKR工作法：谷歌、领英等公司的高绩效秘籍［M］.明道团队，译.北京：中信出版社，2017.

26. ［美］克里斯托夫·科赫.意识探秘：意识的神经生物学研究［M］.顾凡及，译.上海：上海科学技术出版社，2012.

27. ［美］拉里·唐斯，保罗·纽恩斯.大爆炸式创新［M］.粟之敦，译.杭州：浙江人民出版社，2014.

28. ［美］龙多·卡梅伦，拉里·尼尔.世界经济简史［M］.潘宁，等，译.上海：上海译文出版社，2012.

29. ［美］迈克尔·加扎尼加.双脑记［M］.罗路，译.北京：北京联合出版公司，2016.

30. ［美］迈克尔·舍默.当经济学遇上生物学和心理学［M］.闾佳，译.北京：中国人民出版社，2009.

31. ［美］乔纳·莱勒.普鲁斯特是个神经学家：艺术与科学的交融［M］.庄云路，译。杭州：浙江人民出版社，2014.

32. ［美］乔纳·莱勒.想象：创造力的科学与艺术［M］.简学，邓雷群，译.杭州：浙江人民出版社，2014.

33. ［美］乔治·H. 米德.十九世纪的思想运动［M］.陈虎平，刘芳念，译.北京：中国城市出版社，2003.

34. ［美］乔治·索罗斯.开放社会——改革全球资本主义［M］.王宁，译.北京：商务印书馆，2003.

35. ［美］托马斯·麦克劳.创新的先知［M］.陈叶盛，周端明，蔡静，译.北京：中信出版社，2010.

36. ［美］维韦克·瓦德瓦，［美］亚历克斯·萨尔克弗.未来之路：科技、商业和人类的选择［M］.王晋，译.北京：中信出版集团，2018.

37. ［美］亚德里安·斯莱沃斯基，卡尔·韦伯. 需求：缔造伟大商业传奇的根本力量［M］.龙志勇，魏薇，译.杭州：浙江人民出版社，2013.

38. ［美］约翰·贝茨·克拉克.财富的分配［M］.王翼龙，译.北京：华夏出版社，2013.

39. ［美］约翰·华生.人类行为心理学［M］.文竹，译.长春：吉林出版集团股份有限公司，2019.

40. ［美］约瑟夫·阿洛伊斯·熊彼特.经济发展理论［M］.何畏，易家祥，等，译.北京：商务印书馆，1990.

41. ［美］约瑟夫·阿洛伊斯·熊彼特.资本主义、社会主义与民主［M］.吴良健，译。北京：商务印书馆，1998.

42. ［美］约瑟夫·斯蒂格利茨.不平等的代价［M］.张子源，译.北京：机械工业出版社，2020.

43. ［美］詹姆斯·C.斯科特.国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的［M］.王晓毅，译。北京：社会科学文献出版社，2019.

44. ［日］池田信夫.失去的二十年：日本经济长期停滞的真正原因［M］.胡文静，译。北京：机械工业出版社，2012.

45. ［日］稻盛和夫.活法［M］.曹岫云，译.北京：东方出版社，2019.

46. ［英］阿尔弗雷德·马歇尔.经济学原理［M］.廉运杰，译.北京：华夏出版社，2005.

47. ［英］达尔文.物种起源［M］.苏德干，译.西安：陕西人民出版社，2001.

48. ［英］大卫·哈维.地理学中的解释［M］.北京：商务印书馆，1997.

49. ［英］大卫·兰德斯.解除束缚的普罗米修斯［M］.谢怀筑，译.北京：华夏出版社，2007.

50. ［英］丹娜·左哈尔.量子领导者：商业思维和实践的革命［M］. 杨壮，施诺，译.北京：机械工业出版社，2016.

51. ［英］吉姆·艾尔-哈利利，约翰乔·麦克法登.神秘的量子生命［M］.侯新智，祝锦杰，译。杭州：浙江人民出版社，2016.

52. ［英］曼吉特·库马尔.量子理论：爱因斯坦与玻尔关于世界本质的伟大论战［M］.包新周，伍义生，余瑾，译.重庆：重庆出版社，2012.

53. ［英］史蒂芬·霍金.时间简史［M］.许明贤，吴中超，译.长沙：湖南科学技术出版社，2005.

54. ［英］史蒂芬·霍金.时空本性［M］.吴中超，译.长沙：湖南科学技术出版社，2005.

55. ［英］威廉·汤普逊.最能促进人类幸福财富分配原理的研究［M］ .北京：商务印书馆，1986.

56. ［英］维克托·迈尔-舍恩伯格，肯尼思·库克耶，等.大数据时代：生活、工作与思维的大变革［M］.盛杨燕，周涛，等，译。杭州：浙江人民出版社，2013.

57. ［英］亚当·斯密.国民财富性质和原因的研究［M］ .北京：

商务印书馆，2008.

58. ［英］约翰·M. 凯恩斯.货币论：货币的纯理论［M］.何瑞英，译.北京：商务印书馆，1986.

59. ［英］约翰·M. 凯恩斯.就业、利息和货币通论［M］.徐毓枏，译.南京：译林出版社，2011.

60. ［英］约翰·格利宾.寻找多重宇宙［M］.常宁，何玉静，译.海口：海南出版社，2012.

61. ［英］约翰·格利宾.寻找薛定谔的猫［M］.张广才，许爱国，谢平，张平，程太旺，译.海口：海南出版社，2001.

62. ［英］约翰·齐曼.技术创新进化论［M］.孙喜杰，曾国屏，译.上海：上海科技教育出版社，2002.

63. 曹天元.上帝掷骰子吗［M］.北京：北京联合出版社，2013.

64. 曹仰锋.海尔转型人人都是CEO（修订版）［M］.北京：中信出版社，2017.

65. 曾鸣.略胜一筹：中国企业持续发展的出路［M］. 2版.北京：机械工业出版社，2018.

66. 陈平.文明分岔、经济混沌和演化经济动力学［M］.北京：北京大学出版社，2004.

67. 陈焱.好莱坞模式：美国电影产业研究［M］.北京：北京联合出版社，2016.

68. 何勉.精益产品开发原则、方法与实施［M］.北京：清华大学出版社，2017.

69. 胡代光，厉以宁，袁东明.凯恩斯主义的发展和演变［M］.北京：清华大学出版社，2003.

70. 华杉，华楠.华与华方法：企业经营少走弯路、少犯错误的九大原理［M］.上海：文汇出版社，2020.

71. 江小涓.网络时代的服务型经济：中国迈进发展新阶段［M］.北京：中国社会科学出版社，2018.

72. 江小涓.制度变革与产业发展［M］.北京：北京师范大学出版社，2010.

73. 李杰.“重磅炸弹”药物：医药工业兴衰录［M］.张庆文，译.上海：华东理工出版社，2016.

74. 李晓西.转轨经济笔记［M］.广州：广东经济出版社，2001.

75. 林左鸣.广义虚拟经济二元价值容介态的经济［M］.北京：人民出版社，2010年.

76. 刘鹤.两次全球大危机的比较研究［M］.北京：中国经济出版社，2013.

77. 刘继军.爱因斯坦想象颠覆世界［M］.北京：北京联合出版公司，2016.

78. 刘劲松，胡必刚.华为能，你也能：IPD重构产品研发［M］.北京：北京大学出版社，2015.

79. 马国川.国家的启蒙：日本帝国崛起之源［M］.北京：中信出版社，2018.

80. 孙郡.流量变现：你的流量，能变现吗？［M］.北京：中国经济出版社，2020.

81. 滕泰.财富的觉醒［M］.北京：机械工业出版社，2009.

82. 滕泰.大周期［M］.合肥：安徽人民出版社，2013.

83. 滕泰.流金岁月［M］.上海：上海财经大学出版社，2007.

84. 滕泰.民富论——新供给主义百年强国路［M］.上海：东方出版社，2013.

85. 滕泰.软价值：量子时代的财富创造新范式［M］.北京：中信出版社，2017.

86. 滕泰.投资银行［M］.上海：上海财经大学出版社，2007.

87. 滕泰.透视通胀［M］.北京：中国人民大学出版社，2011.

88. 滕泰.新财富论，［M］.北京：化学工业出版社，2016.

89. 王钦.人单合一管理学：新工业革命背景下的海尔转型［M］.北京：经济管理出版社，2016.

90. 吴军.硅谷之谜［M］.北京：人民邮电出版社，2016.

91. 吴军.浪潮之巅［M］.北京：人民邮电出版社，2016.

92. 吴晓波.腾讯传：1998—2016中国互联网公司进化论［M］.杭州：浙江大学出版社，2017.

93. 伍贻康.伍贻康文集：欧洲一体化发展轨迹研究［M］.上海：上海社会科学出版社，2015.

94. 晓林，秀生.看不见的心［M］.北京：人民出版社，2007.

95. 晏智杰.劳动价值学说新探［M］.北京：北京大学出版社，2001.

96. 晏智杰.晏智杰讲亚当·斯密［M］.北京：北京大学出版社，2011.

97. 杨祖陶.康德黑格尔哲学研究［M］.武汉：武汉大学出版社，2001.

98. 张军.中国经济再廿年［M］.北京：北京大学出版社，2013.

99. 张轩中，黄宇傲天.日出：量子力学与相对论［M］.北京：清华大学出版社，2013.

图书在版编目（CIP）数据

创造新需求 / 滕泰, 张海冰著. -- 北京 : 中信出版社, 2021.2
ISBN 978-7-5217-2674-9
Ⅰ. ①创… Ⅱ. ①滕… ②张… Ⅲ. ①需求管理Ⅳ. ① F014.32
中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第010189号

创造新需求
著者：滕泰 张海冰
出版发行：中信出版集团股份有限公司
（北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编100029）

字数：245千字
版次：2021年2月第1版
书号：ISBN 978-7-5217-2674-9

版权所有•侵权必究

“十四五”新发展格局-中国经济行稳致远（套装共10册）

电子书编辑：张畅
版权经理：王文嘉

出 品：中信联合云科技有限公司 www.yuntrust.cn
版 本：电子书

出版发行：中信出版集团股份有限公司 CITIC Publishing Group

版权所有 · 侵权必究
投稿邮箱：tougao@citicpub.com

中信出版社官网：http://www.citicpub.com/；
官方微博：http://weibo.com/citicpub；