



# FOCUS

# 高层动态

2021年11月1日

兰瑞智库  
经济战略研究

**指点江山**

**思入风云**

**菩提明镜**

**大道之行**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

在中国的国情下，中央高层的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。

在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定性的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对中央高层动向的动态分析。

哪些问题受到高层关注？哪些人的思想在影响高层的决策？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？

本报告力图提供一个关键性的分析框架，将中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合，从而达到把握最重要的决策要点的效果。

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



## 本期目录

<b>最新动向</b> .....	3
【习近平：人为搞小圈子对科技创新有百害而无一益】.....	3
【李克强：推动东亚抗击疫情和复苏经济两个轮子一起转】.....	4
【李克强：对制造业中小微企业等实施阶段性税收缓缴措施】.....	6
【胡春华：不断开创专业技术人才工作新局面】.....	6
【孙春兰：精细精准落实防控措施 尽快遏制多点散发疫情】.....	7
【郭声琨：以强烈的责任感紧迫感推动教育整顿走深走实】.....	7
【陈希：切实加强换届风气监督 大力营造风清气正换届环境】.....	8
<b>问题探射</b> .....	9
【要警惕超大城市急剧扩张和小城镇的萎缩】.....	9
【中国经济走出困局还需要第三个循环】.....	12
<b>人物关注</b> .....	15
【楼阳生当选河南省委书记 林武当选山西省委书记】.....	15
<b>智囊高参</b> .....	17
【陶然：大城市、特大城市偏向及纠偏策略】.....	17
【余宇等：加快托育机构质量标准体系建设刻不容缓】.....	24
<b>虎视寰球</b> .....	26
【2021 迎战冷冬：全球能源转型之苦】.....	26
【三季度数据爆冷 韩国经济难御寒】.....	28
【气候、疫情、经济——二十国集团罗马峰会看点扫描】.....	31
<b>华夏透视</b> .....	32
【中国地方政府债务：特征事实、潜在风险与化解策略】.....	32



## 最新动向

为什么要对中央高层的最新动向紧密跟踪？因为他们的行为、语言、倾向，会对政策、宏观环境产生重大的影响。可以这样说，在中国，要做出正确的决策，必须把握政经趋势，而把握政经趋势，最不确定的因素、最难把握的是中国的国情，而可能破解这一难题的，正是对高层动向的动态分析。对高端决策来说，高层动向的紧密跟踪是研究分析的关键性资源。

### 【习近平：人为搞小圈子对科技创新有百害而无一益】

国家主席习近平10月30日在北京以视频方式出席二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议并发表重要讲话。

习近平指出，当前，新冠肺炎疫情持续反复，世界经济复苏脆弱，气候变化挑战突出，地区热点问题频发。面对世界百年未有之大变局和世纪疫情，二十国集团作为国际经济合作主要论坛，要负起应有责任，为了人类未来、人民福祉，坚持开放包容、合作共赢，践行真正的多边主义，推动构建人类命运共同体。

习近平提出5点建议。

第一，团结合作，携手抗疫。国际社会应该齐心协力，以科学态度应对并战胜新冠肺炎疫情，加强防控、诊疗手段合作，提高应对重大突发公共卫生事件能力。二十国集团应该在凝聚共识、动员资源、推动合作上发挥引领作用。

我愿进一步提出全球疫苗合作行动倡议：一是加强疫苗科研合作，支持疫苗企业同发展中国家联合研发生产。二是坚持公平公正，加大向发展中国家提供疫苗力度，落实世界卫生组织提出的2022年全球接种目标。三是支持世界贸易组织就疫苗知识产权豁免早日作出决定，鼓励疫苗企业向发展中国家转让技术。四是加强跨境贸易合作，保障疫苗及原辅料贸易畅通。五是公平对待各种疫苗，以世界卫生组织疫苗紧急使用清单为依据推进疫苗互认。六是为全球疫苗合作特别是发展中国家获取疫苗提供金融支持。

目前，中国已向100多个国家和国际组织提供超过16亿剂疫苗，今年全年将对外提供超过20亿剂。中国正同16个国家开展疫苗联合生产，同30个国家一道发起“一带一路”疫苗合作伙伴关系倡议。中方愿同各方携手努力，提高疫苗在发展中国家的可及性和可负担性，为构筑全球疫苗防线作出积极贡献。

第二，加强协调，促进复苏。应该加强宏观经济政策协调，保持政策的连续性、稳定性、可持续性。主要经济体应该采取负责任的宏观经济政策，避免对发展中国家的负面外溢影响，维护国际经济金融体系稳健运行。

同时应该着眼长远，完善全球经济治理体系和规则，切实反映国际经济格局变化，提升发展中国家话语权。中国欢迎国际货币基金组织增发特别提款权，愿转借给受疫情影响严重的低收入国家。

应该维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，建设开放型世界经济，保



障发展中国家权益和发展空间。要尽快恢复争端解决机制正常运转，维护产业链供应链安全稳定。中方倡议举办产业链供应链韧性与稳定国际论坛，欢迎二十国集团成员和相关国际组织积极参与。中国愿同各方一道，推动高质量共建“一带一路”取得更多丰硕成果。

第三，普惠包容，共同发展。应该坚持以人民为中心，提升全球发展的公平性、有效性、包容性，努力不让任何一个国家掉队。二十国集团应该将发展置于宏观政策协调的突出位置，落实支持非洲和最不发达国家实现工业化倡议。发达经济体要履行官方发展援助承诺，为发展中国家提供更多资源。我在联合国发起的全球发展倡议同二十国集团推动全球发展宗旨和重点方向高度契合，欢迎各国积极参与。

第四，创新驱动，挖掘动力。二十国集团应该合力挖掘创新增长潜力，在充分参与、广泛共识基础上制定规则，为创新驱动发展营造良好生态。人为搞小圈子，甚至以意识形态划线，只会制造隔阂、增加障碍，对科技创新有百害而无一益。要共担数字时代的责任，加快新型数字基础设施建设，促进数字技术同实体经济深度融合，帮助发展中国家消除“数字鸿沟”。中国已经提出《全球数据安全倡议》，我们可以共同探讨制定反映各方意愿、尊重各方利益的数字治理国际规则，积极营造开放、公平、公正、非歧视的数字发展环境。中国高度重视数字经济国际合作，已经决定申请加入《数字经济伙伴关系协定》，愿同各方合力推动数字经济健康有序发展。

第五，和谐共生，绿色永续。二十国集团应该秉持共同但有区别的责任原则，推动全面落实应对气候变化《巴黎协定》，支持《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会和《生物多样性公约》第十五次缔约方大会取得成功。发达国家应该在减排问题上作出表率，充分照顾发展中国家的特殊困难和关切，落实气候融资承诺，并在技术、能力建设等方面为发展中国家提供支持。

中国一直主动承担与国情相符合的国际责任，积极推进经济绿色转型，不断提高应对气候变化行动力度。中国将力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和。我们将践信守诺，携手各国走绿色、低碳、可持续发展之路。

习近平指出，中国古人说：“诚信者，天下之结也。”就是说诚信是结交天下的根本。中国将坚持对外开放的基本国策，发挥超大规模市场优势和内需潜力，着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，不断加大知识产权保护力度，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境，为中外企业提供公平公正的市场秩序。我相信，中国发展将为各国带来更多新机遇，为世界经济注入更多新动能。

习近平最后强调，构建人类命运共同体需要世界各国不懈努力。道阻且长，行则将至，行而不辍，则未来可期。让我们团结起来，早日驱散疫情阴霾，携手共建更加美好的未来。峰会由今年二十国集团主席国意大利总理德拉吉主持。二十国集团成员领导人、嘉宾国领导人及有关国际组织负责人通过线上线下结合方式与会。国务委员兼外长王毅作为习近平主席特别代表在意大利现场与会。（据新华社）

[Top](#)

### 【李克强：推动东亚抗击疫情和复苏经济两个轮子一起转】

国务院总理李克强 10 月 27 日晚在人民大会堂出席第 16 届东亚峰会。东盟国家领导人以及俄罗斯总统普京、韩国总统文在寅、美国总统拜登、日本首相岸



田文雄、印度总理莫迪、澳大利亚总理莫里森、新西兰总理阿德恩等与会。文莱苏丹哈桑纳尔主持会议。会议以视频形式举行。

李克强表示，东亚峰会作为“领导人引领的战略论坛”，成员涵盖亚太主要国家，具有广泛代表性和影响力。习近平主席前不久提出“全球发展倡议”。东亚作为世界经济增长的重要引擎，要推动抗击疫情和复苏经济两个轮子一起转，不断为全球发展注入动力。

李克强指出，东亚峰会应始终坚持自身定位，把握区域合作正确方向，平衡推进政治安全合作与经济社会发展。相互尊重主权和领土完整是国际关系的基本准则，也是东亚峰会的重要指导原则。各方要坚持相互尊重，团结协作，加大抗疫复苏投入，维护地区和平稳定，促进发展繁荣。中方为此提出以下建议：

一是携手抗击疫情。中方将根据有关国家需求，力所能及加大疫苗及其他抗疫物资援助。加快推进“中国—东盟公共卫生合作倡议”，提升地区公共卫生能力。

二是促进经济全面复苏。坚持自由贸易、公平贸易，维护国际物流畅通。加紧推动区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）尽早生效实施。中方已正式申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），将进一步提高开放承诺水平。支持地区国家促进旅游业复苏的努力。

三是推动绿色发展。遵循共同但有区别的责任原则应对气候变化挑战，全面有效实施《巴黎协定》。均衡有序推进低碳转型，在保障能源稳定安全供给的同时，实现与经济发展、民生保障协同增效。中方倡议此次会议发表《关于可持续复苏的声明》。

四是支持东盟中心地位。以东盟为中心、开放包容的区域合作架构是本地区长期和平繁荣的重要基石。支持东盟共同体建设和维护多边主义的努力，维护以联合国为核心的国际体系。

李克强表示，缅甸是东亚合作的重要参与方。中方支持东盟以“东盟方式”妥善处理有关问题，促进东盟团结，促进地区稳定，促进缅甸和平和解进程。

李克强强调，南海是我们的共同家园。维护南海和平稳定、维护南海航行和飞越自由符合各方共同利益。在中国和东盟国家共同努力下，南海局势整体保持了稳定。中国同东盟国家已就尽早达成有效、富有实质内容的地区规则达成共识，正在全面有效落实《南海各方行为宣言》。双方克服疫情影响，实质性恢复并积极推进“南海行为准则”磋商。地区国家为维护南海和平稳定所作努力应当得到尊重。中方愿与各方一道，加强团结，拓展合作，促进共同发展，实现繁荣稳定，书写东亚合作新的篇章。与会领导人表示，去年以来，东亚峰会成员国不断推进卫生健康、经贸、能源、海洋、教育、绿色发展等领域合作，取得积极成果。面对疫情、气候变化等全球性挑战，各方不能独自应对。要本着共同关注、共同应对、共同繁荣的精神，维护多边主义，促进疫苗和药品公平分配，加强数字经济、自由贸易、公共卫生、气候变化等领域合作，保持产业链供应链稳定畅通，深化地区经济一体化。尊重东盟中心地位和东盟主导的地区合作框架，携手促进地区和平与繁荣。会议通过了《关于可持续复苏的声明》《关于精神健康合作的领导人声明》和《关于通过旅游复苏实现经济增长的领导人声明》等成果文件。肖捷出席会议。（据新华社）

[Top](#)



### 【李克强：对制造业中小微企业等实施阶段性税收缓缴措施】

国务院总理李克强 10 月 27 日主持召开国务院常务会议，部署对制造业中小微企业等实施阶段性税收缓缴措施，进一步加大助企纾困力度；决定延长境外投资者投资境内债券市场税收优惠政策，促进对外开放和吸引外资。

会议指出，制造业是实体经济的基础，中小微企业和个体工商户是市场主体的重要组成部分，在发展经济、扩大就业、活跃市场、改善民生等方面发挥着重要作用。要按照党中央、国务院部署，进一步做好“六保”特别是保就业保民生保市场主体工作。针对大宗商品价格高位运行、生产成本大幅上升等企业尤其是制造业企业带来的影响，以市场化、普惠式方式加大帮扶力度，助力企业纾困，稳定市场预期和就业，促进工业经济平稳运行。会议决定，对今年四季度制造业中小微企业实现的企业所得税和国内增值税、国内消费税及随其附征的城市建设维护税，以及个体工商户、个人独资和合伙企业缴纳的个人所得税（不含其代扣代缴的个人所得税）实行阶段性税收缓缴。其中，对年销售收入 2000 万元以下的制造业小微企业（含个体工商户），其实现的税款全部缓税；对年销售收入 2000 万元至 4 亿元的制造业中型企业，实现的税款按 50%缓税，特殊困难企业可依法特别申请全部缓税。缓税自今年 11 月 1 日起实施，至明年 1 月申报期结束，预计可为制造业中小微企业缓税 2000 亿元左右。另外，为纾解煤电、供热企业经营困难，对其今年四季度实现的税款实施缓缴，预计缓税总额 170 亿元左右。上述缓税措施延期缴纳时间最长为 3 个月。会议要求，各地各相关部门要简化缓税事项办理流程，加快办理进度，加强政策宣介解读，确保惠企政策精准直达快享，严防不符合条件的企业骗取享受缓税政策。各省级财政要做好对市县财政的转移支付安排，确保缓税政策落实和基层保工资、保运转、保基本民生不受影响。同时，面对严峻复杂的国内外形势，要抓紧研究下一步对市场主体的规模性减税政策，适时有针对性加强宏观预调微调，回应市场主体关切。

会议指出，要坚持扩大对外开放，发挥国内大市场的优势，优化营商环境，加大吸引外资力度，鼓励更多外资通过债券市场参与国内发展。会议决定，将境外机构投资者投资境内债券市场取得的债券利息收入免征企业所得税和增值税政策的实施期限，延长至“十四五”末，即 2025 年 12 月 31 日。会议要求，有关部门要依法依规做好向全国人大常委会备案工作，同时强化市场监管，遏制过度投机、操纵市场等违法违规行为。（据新华社）

[Top](#)

### 【胡春华：不断开创专业技术人才工作新局面】

第六届全国杰出专业技术人才表彰会 10 月 28 日在京召开。中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。他强调，要认真学习贯彻习近平总书记在中央人才工作会议上的重要讲话精神，聚焦新时代人才强国战略目标，不断开创专业技术人才工作新局面。

胡春华向受到表彰的全国杰出专业技术人才和先进集体表示祝贺。他指出，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，近年来我国专业技术人才工作取得明显成效，人才队伍规模快速壮大，评价机制改革取得重要突破，服务体系进一步健全，人才作用日益突出，有力促进了经济社会发展。

胡春华强调，我国已进入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，专业



技术人才工作站在了新的历史起点上，要按照党中央、国务院决策部署，瞄准2035年建成人才强国的目标，加快完善适应高质量发展的人才制度体系，不断培养壮大高素质的专业技术人才队伍，持续深化人才评价和激励机制改革，引导鼓励更多专业技术人才投身创新创业，为各类人才施展才华营造良好环境。希望受到表彰的杰出专业技术人才带头弘扬爱国奋斗精神，勇于攀登创新高峰，主动当好年轻人的领路人，为经济社会发展作出新的更大贡献。（据新华社）

[Top](#)

### 【孙春兰：精细精准落实防控措施 尽快遏制多点散发疫情】

中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰10月28日至30日到甘肃省兰州市、天水市调研指导疫情防控工作，实地了解社区管控、核酸筛查、集中隔离、流调排查、物资保障等情况，与定点医院的医疗专家视频连线研究患者救治工作，听取省市和前方工作组汇报，部署推进重点防控任务。她强调，要深入贯彻习近平总书记重要指示精神，落实党中央、国务院决策部署，加强疫情防控的统一领导，完善扁平化的指挥体系，态度坚决、措施精细、处置高效，一鼓作气打赢聚集性疫情歼灭战。

甘肃疫情由旅游活动引起，点多、线长，感染者活动范围大，防控形势存在一定的不确定性。孙春兰强调，要迅速采取果断措施，持续抓好部署任务的落实，力争尽快控制疫情。兰州要提高核酸筛查的效率和质量，严格社区分级分类管理，阻断疫情在社会面传播。天水要提升流调溯源速度，快速锁定风险人员并隔离管控到位，尽早切断传播途径。这次疫情感染者病情发展快，重症患者超过20%，有基础病的老年人多，要精心救治每一位患者，坚持同质化、规范化治疗，组织专家团队对重症病例进行“一对一”分类施治，加强护理力量，做好营养保障、心理疏导和人文关怀，对治愈的异地患者及时送返当地做好康复。要针对检测点、隔离点、医疗机构等防控的薄弱环节，压实责任，抓好各项制度的落实，加强专业指导和人员培训，坚决避免交叉感染。

孙春兰指出，当前全国疫情仍然复杂严峻，要始终坚持“外防输入、内防反弹”的总策略，压实“四方责任”、落实“四早”要求，防止疫情规模性输入和反弹。要认真排查疫情跨区域传播的漏洞，总结汲取教训，完善核酸检测、信息共享、区域协查等防控机制，避免防控出现盲区、漏管失控。要研究完善边境口岸城市疫情防控的办法，扩大重点人员的检测范围和频次，加快建立多点触发的监测预警机制，守好外防输入的第一道防线。要推动西部地区公共卫生应急体系建设，规划布局建设定点收治医院、基层核酸检测点等设施，充实专业队伍力量，提高疫情应急处置能力。（据新华社）

[Top](#)

### 【郭声琨：以强烈的责任感紧迫感推动教育整顿走深走实】

中共中央政治局委员、中央政法委书记、全国政法队伍教育整顿领导小组组长郭声琨10月29日在政法队伍教育整顿中央督导工作座谈会上强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党中央决策部署，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持问题导向，持续深化督导工作，以强烈的责任感紧迫感推动教育整顿走深走实。



郭声琨指出，第二批教育整顿开展以来，各督导组深入学习贯彻党中央决策部署，认真履行把方向的主要职责，有效发挥了督导“利剑”作用。当前，第二批教育整顿到了最吃劲的关键阶段。要督导政治建设再加强，强化理论武装，树牢理想信念，严守政治纪律和政治规矩，严肃党内政治生活，坚决做到“两个维护”。要督导肃清流毒再深入，采取有力措施深挖彻查，做到见人见事见案见结果。要督导查纠整改再发力，加大案件线索办理和顽瘴痼疾整治力度，努力取得更大突破。要督导建章立制再完善，推动制度系统完备、切实可行、执行到位，做到抓源治本、常治长效。要督导各方责任再压实，坚持原则、敢抓敢管，坚决防止走过场。要督导队伍活力再激发，推动解决基层实际困难问题，激励干警更好地忠诚履职尽责。各中央督导组负责同志以视频形式在各地分会场参加会议。（据新华社）

[Top](#)

### 【陈希：切实加强换届风气监督 大力营造风清气正换届环境】

中央组织部10月28日在京召开全国加强换届风气监督工作电视电话会议，中共中央政治局委员、中组部部长陈希出席并讲话，强调要深入学习贯彻习近平总书记关于严肃换届纪律的重要指示精神，加强党对换届工作的全面领导，层层压紧压实责任，以最坚决的态度、最果断的措施狠刹歪风邪气，确保换届工作风清气正、换届任务圆满完成。

陈希指出，营造风清气正的换届环境是换届平稳健康有序进行的重要保证，关系到选出好干部、配出好班子、树立好导向，推动形成良好的政治生态。要持续拧紧换届纪律这根弦，坚持教育在先、警示在先、预防在先，教育引导党员干部和相关人员知敬畏、存戒惧、守底线。要落实新时代好干部标准，突出把好人选政治关、廉洁关和资格条件关，坚决防止“带病提拔”“带病提名”。要保持“零容忍”高压态势，严格执行“十严禁”纪律要求，对拉票贿选、说情打招呼、跑官要官、买官卖官、干扰换届、破坏选举等违纪违法行为露头就打、决不手软。

陈希强调，地方各级党委要履行主体责任，党委书记要履行第一责任人职责，组织部门要加强与纪检监察机关和有关部门的协作配合，形成工作合力，使换届成为坚持全面从严治党、营造良好政治生态的生动实践。各省区市和新疆生产建设兵团党委组织部、纪委监委负责同志以及各市（地、州、盟）党委书记、组织部长参加会议。（据新华社）

[Top](#)



## 问题探射

哪些问题受到高层关注？哪些问题将被高层关注？如何解决这些问题？问题的发展和解决方式将怎样影响相关问题和同类问题？这些问题又如何影响我们的宏观环境？我们处在这样一种环境中，又该如何采取针对性措施？本栏目通过提出问题、分析问题、解决问题的方法，使得我们对于高层动向的追踪变得具有很强的实践性和功能性，其方法对我们的决策分析具有启迪意义，也将极大提升我们的决策分析的利用价值。

### 【要警惕超大城市急剧扩张和小城镇的萎缩】

当前的中心任务是在高质量发展中逐步实现共同富裕。因为共同富裕是社会主义的本质要求，也是全面建设社会主义现代化国家的根本目标。

党的十九大报告明确提出来，到 2050 年要基本实现全体人民共同富裕；十九届五中全会和“十四五”规划纲要又提出来，到 2035 年全体人民共同富裕要取得更为明显的实质性进展。我以为，是否有利于共同富裕，对推进城镇化和构建城镇规模结构而言，都是一个重要的度量标准。过去我曾做过一个研究，探讨了实现全面小康以后，我国从全面小康迈向共同富裕的社会阶段划分问题。根据我个人的推算，我国可能在 2023-2024 年迈入高收入国家行列。现在中央已经明确要在 2035 年基本实现现代化，假如我们把基本现代化作为相对富裕标准的话，也就是说 2035 年以后，我国将进入相对富裕社会。

到 2050 年，我国将建成现代化强国，基本实现共同富裕，如果把基本实现共同富裕作为共同富裕社会门槛的话，那么我国有可能在 2050 年进入共同富裕社会。当然，这是我个人对中国社会形态的分类。2021-2035 年我国处于全面小康社会，人民生活总体宽裕；2036-2050 年我国处于相对富裕社会，人民生活较为富足；2050 年以后我国将进入共同富裕社会，人民生活富足、包容，实现共同富裕。当前，中央已经明确，到 2035 年要基本实现社会主义现代化，基本公共服务实现均等化，人均 GDP 达到中等发达国家水平，届时人民生活将更为宽裕。

前些年，中国的城镇规模增长曾经出现两极化趋势：一方面超大特大城市急剧扩张，规模不断膨胀；另一方面部分中小城市，尤其小城市、小城镇出现了萎缩。我们过去有大量的数据来支撑中国城镇规模增长的两极化趋势，到目前为止，虽然我国全面建成了小康社会，但这种两极化的趋势并没有从根本上得到扭转。我个人认为，这种两极化的趋势将不利于共同富裕目标的实现。也就是说，在共同富裕的目标下，无论是超大城市、特大城市还是广大的中小城市和小城镇都要实现高水平、高质量的协调发展，我们不能说超大特、大城市要实现富裕，中小城市和小城镇不实现富裕，而应该是包括不同规模的所有城镇都要逐步实现共同富裕。所以，我认为有利于共同富裕的大中小城市和小城镇的协调发展应该是我



们判断城镇化格局是否科学合理的重要标志。如果大中小城市和小城镇不能实现协调发展就不能建立一个科学合理的城镇化规模格局，就不可能最终实现共同富裕的目标。

当前中央已经明确，到2035年要基本实现新“四化”即新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，这里就包括基本实现城镇化。2035年要基本实现城镇化，我们怎么来进行考量？主要是从两方面来考虑：一是基本实现，我以为城镇化的实现程度达到80%左右，就可以算是基本实现；二是城镇化包括数量也包括质量，二者都要满足基本实现的要求。

进入“十三五”时期，中国城镇化已经全面减速。按照七普修订数据，自2016年西部地区城镇化率超过50%以后，四大区域城镇化率都越过了50%的拐点，进入到城镇化减速阶段。除个别年份，比如东部地区2020年和东北地区2018年城镇化增速在加快，“十三五”时期全国和四大区域城镇化的速度都是减速的，而且中西部地区城镇化的增速要远快于东部地区。正因为如此，中西部与东部地区之间城镇化率的差距在不断地缩小。我们可以清楚地看到，东部与中部地区之间的城镇化率差距，从2015年的13.82个百分点减少到2020年的11.76个百分点，而同期东部与西部地区之间的差距由15.84个百分点减少到13.49个百分点。

从常住人口城镇化率来看，2020年我国常住人口城镇化率是63.89%。我们课题组对2021-2035年中国城镇化率做了一个预测，根据我们预测，到2025年，按新的七普数据，我国常住人口城镇化率有可能达到67.9%，到2035年有可能达到74.4%。按照国家“十四五”规划，2025年我国常住人口城镇化率的目标是65%。当然这是按照未修订的2019年数据来测算的。按照七普修订后的数据，2019年我国城镇化率比原数据增加了3.3个百分点，据此预测的城镇化率当然就更高一些。这样2035年常住人口城镇化率将达到74%左右，过去我们曾经做过研究，中国城镇化率的天花板可能在85%左右，那样我国常住人口城镇化率的实现程度已经达到了87.5%，基本实现城镇化，从数量上来看，或者从常住人口城镇化率来看，一点问题都没有。

问题在于，从户籍人口城镇化率看，要基本实现城镇化难度较大。根据七普修订数据，常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率的两率差距在“十三五”期间不但没有缩小反而在不断地扩大。2015年，中国户籍人口城镇化率为39.9%，比常住人口城镇化率低了17.4个百分点；到2020年，户籍人口城镇化率也在不断地增加，达到了45.4%，但它比常住人口城镇化率低了18.5个百分点，也就是说，“十三五”期间，两率差距不断缩小的目标并没有实现，这期间两率差距反而扩大了1.1个百分点。正是由于这种两率差距，目前中国城镇常住人口中尚有2.61亿农业户籍人口。怎么来逐步缩小两率差距，这是未来需要深入探讨的一个重大现实问题。

2035年，要基本实现城镇化重点难点在质量。首先，要实现两率的并轨，最终实现市民化与城镇化的同步，最关键的是户籍人口城镇化率提高的幅度要大于常住人口城镇化率提高的幅度。其次，要对城镇化的规模结构进行优化，实现大中小城市和小城镇的协调发展。第三，要加快基本公共服务的均等化，全面维护进城农民的各项权利，这里的核心，是要解决进城落户农民“三权”的退出问题。

下面，我想重点谈一下2035年的城镇化规模格局。根据我们课题组的研究，2035年，城区人口1000万以上的超大城市数量在现有增长的基础上将会继续增加，50万~100万的中等城市将成为突出的短板，小城市和小城镇将成为吸纳城



镇人口的核心载体。我们做了一个模拟预测，如果按照现有的趋势发展下去，对超大特大城市扩张不加限制，到 2035 年我国超大城市数量将达到 12 个；其城区人口占全部城镇（1 万人以上）人口比重将达到 14.7%。中等城市，虽然有 115 个，但其人口比重只有 7.9%，而小城市和小城镇（1 万~50 万）大概 1.6 万多个，它吸纳的城镇人口比重在 55% 左右，超过了一半。当然，这里只是一个初步的模拟预测。

按照七普的数据，2020 年我国超大城市一共是七座，包括上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津，它们的城区人口都超过了 1000 万，根据我们的模拟，到 2035 年，如果按照这种态势发展下去，超大城市还有可能会增加 5 座达到 12 座。这些年来我国超大城市扩张得很快，2000 年的时候 1 座都没有，2010 年是 3 座，2020 年七普的数据是 7 座，我们预计到 2035 年可能达到 12 座。再从超大城市城区人口占全国总城镇人口的比重来看，2000 年是 0%，2010 年是 6.5%，2020 年是 12.3%。这个数据和前面提到的 2035 年这个比重的分母是有差异的。

未来我国超大特大城市应该向现代化都市圈方向发展。中央已经明确，要加快城市群和都市圈轨道交通网络化，建设现代化都市圈。为此，应采取多方面措施优化都市圈的空间结构。根据我们的研究，未来中国应建设 34 个高品质的国家级都市圈。如何优化都市圈空间结构？一是要严格控制县改区，防止超大特大城市摊大饼式无序蔓延；二是推进中心区功能和产业扩散；三是要大力发展现代城郊经济。当前，城郊经济正在从分化走向协调发展。现代城郊经济具有高度融合、高度一体化、都市型城郊产业、新型集体经济等特点。但是它现在面临的困境是城郊经济在不断地分化，北京也是这样的，主要原因在于它的区位条件、历史积淀、产业选择和能人效应。为此，应采取有效措施促进城郊经济协调发展，实现大都市圈共同繁荣。当然，这里面有三个着力点：一要做好产业的选择，发挥能人效应；二要做好政府的规划引导和扶持；三要构建多层次、多领域、多形式的发展共同体。

在中小城市和小城镇中，一定要加快推进县城的发展。目前我国的县城虽然仍存在诸多的短板，但我认为，未来的发展潜力巨大。现在县城的短板在哪儿？主要体现在基础设施落后，公共服务差距大；产业支撑不足，就业岗位缺乏；农民落户意愿比较低；因为区位和资源禀赋的不同，县域分化明显加快。

如何加快推进县城的发展？一是要实行差别化战略，重点是加快撤县设市的步伐，并按照现代小城市的标准来推进县城的建设。二是要强化县城的中心功能，重点是加强基础设施建设，提高公共服务水平和质量，增强县城的中心功能和综合服务能力，辐射带动小城镇和乡村发展。三是要赋予县城更多的资源整合使用的自主权，还要防止资源过度地集中，产生“虹吸”效应。当然，也不能把资源都投到县城里，其他的建制镇同样需要协同发展。四是增强产业支撑能力，建立各具特色，符合主体功能定位的现代产业体系。五是提高县城的人口吸纳能力和吸引力。

【来源：澎湃新闻，作者：魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员】

[Top](#)

**【中国经济走出困局还需要第三个循环】**

今天我讲的是“中国经济的三个循环”。除了现在热议的“内循环”和“外循环”，我还想讲第三个循环。十几年来，我的很多观点都和主流观点有差别，倒不是我非要追求与众不同，而是我看问题的视角和市场主流不太一样。博士刚毕业时，我带着从书本上学到的很多经济学理论走进现实，发现理论与现实之间有很大的落差，就像是插头和插座不匹配。后来我发现，现实出现错误实际上是因为理论有问题，后来我慢慢形成了用理论和现实双视角观察中国经济的习惯。

**■理解中国经济的两个视角：水和石头**

我所谓的两个视角可以比喻成“水”和“石头”。“水”是指市场经济，因为市场经济像水一样灵活，会根据形势变化做调整。市场经济的运行很大程度上由市场经济面临的约束条件和边界条件决定，而这种边界条件往往是非市场因素，就像是石头。尤其在中国这样一个转型经济体中，仍然还有很多计划经济的石头约束市场经济的运行。这种情况下，如果单单从市场经济运行的逻辑去理解中国经济，就会有问题。西方国家的市场经济已经运行很多年，河里原有的很多石头都被冲走了，所以西方国家只需通过了解“流体动力学”即西方经济学就基本上能了解这条河的流向。但在中国市场经济这条河里，还有很多石头，你仅仅懂得西方经济学还远远不够。如果你看不到河里的那些石头，你就不能理解为什么水流到这里会产生浪花甚至漩涡。因此，只有将“水”和“石头”两个视角结合起来，才能真正懂得中国经济。

对比“内循环”和“外循环”，核心问题在前者。中国经济首先是市场经济自身的循环，从产出、收入到需求，但目前因为需求不足导致内循环运转不畅。中国经济运行在很大程度上要依靠外循环来带动，如果外循环不好就会导致经济比较差。外循环在过去 20 年决定了中国经济的大周期。新冠疫情暴发后，中国经济外循环在欧美国家的需求刺激下持续向好，但内需在国内失当的宏观调控政策影响下出现了过度冷却。

**■西方经济学理论与中国现实大不相同**

我们描述宏观经济通常有三个方程：

第一个是“ $Y=F(K, L)$ ”生产函数，表示资本与劳动的结合得到产出，同时也意味着产出会被资本和劳动瓜分；

第二个是资本的积累方程，意味着资本通过投资而来，投资就是资本扣除资本折旧之后的结果；

第三个是“ $Y=C+I+G+NX$ ”产出的运用方程，如 GDP 产出等于“消费+投资+政府支出”。

三个方程中，前两个是在讲生产面（供给面），其中第一个生产函数是个自然科学问题，第二是简单的动态方程，二者蕴含的经济学理论都不多。最后一个方程讲需求面，经济学的理论也主要蕴含在这里，它也是三个方程中真正重要的那个。这第三个方程的等号包含了很多学问。等号是会计恒等式，但同时也可被理解为市场均衡的结果。这个等号左边是产出 Y；右边是产出的运用方向，即需求（内需+外需）。当产出 Y 变成本国居民、企业和政府的收入（依据生产要素的所有情况，尤其是资本的所用情况），从等号左边到右边就是一个收入分配的过程，涉及一次分配和二次分配。当各个经济主体拿到收入后，要进行决策，比如消费者要考虑分别将多少收入用于消费和储蓄。所以，第三个方程的等号隐藏了收入分配与消费储蓄决策的复杂过程。



进一步分析第三个方程，它包含了西方经济学理论的两个隐含假设：一是经济的总产出都是居民的初次收入，即资本由居民所拥有；二是投资对资本回报率是敏感的，因为产出全部由居民所获得，投资对居民来说有机会成本，只有利率比较高的时候投资才会增多，反之投资会减少。

然而，这两个隐含假设在中国经济现实中并不成立。

在中国经济现实中，居民收入只占全社会总收入的一部分，有相当大部分的收入流向了广义的政府部门（包括国企），这些收入跟老百姓没关系。同时，流向广义政府部门的收入中又有相当大部分（扣除政府消费部分）刚性地变成了投资。由于政府投资没有机会成本，对回报率或利率就缺乏弹性，会出现在投资回报率很低的情况下也会继续投资。

西方经济学中还有很多宏观经济学理论与中国经济的现实不相吻合，那么，根据这些理论推导出的结论也就很难应用到中国经济现实中。

中国第三次经济普查显示，国有企业占据整个企业部门资产的 54%，外资、港澳台企业占 10%，其它国内企业占 36%。这意味着老百姓真正持有的企业财产大概只有三分之一多，同时这些企业财产在居民内部的分配也极不平衡，比如像马云这样的大企业家持有的企业股份很多，而老百姓持有的却非常少，这意味着在中国，企业部门和居民部门之间的财富联系被割裂。

再看一组国际比较数据，全球各国居民储蓄与企业储蓄普遍呈负相关，这在宏观经济学里被描述为“刺穿企业帷幕”（piercing the corporate veil），意味着企业只是蒙在居民部门上的一层棉纱，收入在企业与居民部门之间的分配不影响居民对消费和储蓄的决策。如果企业所有制是私有，企业获得的收入最终也会通过居民持股反映在居民的财富中，所以收入到底是流向居民还是流向企业并不重要，当企业储蓄增加、利润增加时，居民就会财富增加、消费增加、储蓄减少。所以，全球各国居民储蓄与企业储蓄普遍是此消彼涨的负相关关系。

中国的企业储蓄和居民储蓄都很高，二者之间负相关的关系并不明显。国企的所有制结构导致企业和居民部门的财富联系被割裂，老百姓不会因为国企今年挣钱多就增加消费、减少储蓄，因为国企的钱与他没有关系。这是中国经济的特点。中国的投资不但缺乏对利率的敏感性且投资数额较高。回到三个方程中的前面两个，较高的投资会带来较高的资本积累速度、较高的资本存量和较高的产出，导致产出与需求之间不平衡，最终需求不足成了一个长期问题。

按照西方主流的新古典经济学假设，经济应该是长期运行在潜在产出水平（生产能力）附近。尽管经济运行也会因为一些冲击偏离潜在产出水平，但这种偏离只是暂时的。当经济运行低于潜在产出水平时，可以通过宏观政策短期刺激一下，高于潜在产出水平时则通过宏观政策短期来降温。但宏观政策的刺激不会长期化，因为经济运行不可能长期低于潜在产出水平。这是西方经济学的假设。

中国的经济状况是由储蓄过剩和消费不足导致产能和生产过剩，因此中国经济长期运行在潜在产出水平之下。哪怕出现波动，也都是低于潜在产出水平。

我认同中国 GDP 有长期实现 8% 增长潜力的说法，但能不能发挥出这个潜力则取决于有没有足够的市场需求。当中国经济长期运行在需求不足的状态下时，运行的逻辑就和西方主流经济学讲的道理不一样。这种情况下，我觉得凯恩斯说的更合理，当需求不足时，只要创造需求就能让经济变得更好，此时外需及国内宏观刺激政策就会表现出“乘数效应”。

事实上，中国经济的动态特征确实表现出了“乘数效应”。国内储蓄有两个用途，一是投资，二是借给外国人变成经常账户盈余。东盟和欧盟国家的经常账



户盈余和投资之间存在明显的负相关关系。这表明，他们是储蓄约束下的经济运行状态，即投资多了，经常账户盈余就会减少甚至变成逆差。与东盟和欧盟不同，我国的经常账户盈余与投资之间呈现正相关关系，体现出了我国经济运行中的正反馈效应，即在中国是投资越高，储蓄越高，经常账户的盈余还越高，可以理解为投资在中国成了储蓄的应用方向，这也说明了中国经济是在需求不足的状况下运行。

外需对中国经济而言，不仅是出口1块钱就是1块钱的事，而是通过这1块钱在整个国内带来更多的需求反馈，从而让经济变得更好、储蓄变得更多、投资变得很高。由此可见，中国经济运行的整体状态与西方主流经济学讲的道理大不相同。

### ■ 中国经济走出困局还需要第三个循环

新冠疫情之后，我提出了“再循环”概念。疫情促使中美之间形成了“互补式复苏”的格局——中国产出复苏快，美国需求复苏快。

美国为了应对疫情大搞财政刺激和货币刺激。疫情之后，中国因为防控得力，工业产出恢复明显好于美国，但美国因为强刺激政策，其商品零售复苏远远好于中国。最后，美国通过消费刺激为中国提供了大量的外需，而中国自疫情前就积累的产能过剩在疫情后对美国出口大幅增加。中国的贸易顺差和美国的贸易逆差同步扩张，这和次贷危机之前的情况类似。

从年初到现在，中国出口进入到一个增长平台期，原因是尽管中国出口集装箱运价指数在高位进一步上扬，但海运运力成了中国出口面临的瓶颈。所以疫情之后，中国经济复苏处在一个更加有利的位置上，因为有了外需。

那为什么经济又面临很强的下行压力呢？今年上半年，尽管国内货币政策转弯还不算急，但财政紧缩力度极大，达到进入21世纪以来前所未有的强度，甚至超过2008年4万亿救市之后的强度。此外，土地财政赤字、政府基金预算赤字、地方政府非正规融资、地方政府专项债都在明显收缩，上半年财政收缩幅度大概占到同期GDP的7-8%。

在国内宏观政策的打压下，国内三大投资均低位运行。制造业投资、基础设施投资、房地产投资规模到今年7月都呈断崖式滑坡，加上社会消费品零售总额连续数月下滑，中国目前经济面临着较强的下行风险。

分析国内宏观政策收紧的原因，国内的分析者包括决策者大都还在沿用西方的那套理论，觉得中国基建投资引领的经济增长模式是不可持续的，但我觉得这是对中国经济的误判。未来经济向好的趋势，我觉得还是很有希望。7月30日的政治局会议已经释放了政策转向的明确信号，包括“合理把握预算内投资和地方政府债券发行进度，推动今年底明年初形成实物工作量”“纠正运动式‘减碳’，先立后破”等内容，但后续政策的力度仍需观察。

中国经济的内循环和外循环都重要，只是当从收入到需求的内循环运行不畅时，中国经济对外循环的依赖还会持续较长时间。如果从经济长周期来看，中国经济的好坏一方面受外需影响，另外一方面则受国内宏观政策影响。

如果想走出现在的困局，关键在于通过改善第三个循环来扩大内需。具体而言，通过收入分配改革，实现企业与居民之间的收入循环，尤其是国有企业与居民之间的循环，进而增加居民收入和消费。

只有当更多的收入流向居民部门，变成消费者的收入和消费，中国经济的内循环才能通畅起来，对于外需和国内刺激政策的依赖才会减少，中国经济才能从此走上更具内生性、可持续性增长的模式，因此，三个循环都要做好才行。



【来源：北京大学国家发展研究院，作者：徐高，国发院博士、中国首席经济学家论坛理事、中银国际证券总裁助理兼首席经济学家】

[Top](#)

## 人物关注

毫无疑问，人是社会和经济环境中最活跃的因素。那么，哪些人的思想在影响中央高层的决策？哪些人会特别受到中央高层的关注？这些人的性格特征、思维方式、行为方式和思想倾向是什么？这些特征如何影响事态发展？他们怎样影响中央高层、怎样影响周边环境？“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”，在巨大的不确定性条件下，人物分析将有助于揭开复杂事物的真相，从而帮助我们做出正确的选择。

### 【楼阳生当选河南省委书记 林武当选山西省委书记】

#### 楼阳生当选河南省委书记 王战营、费东斌、陈星等 6 人新任省委常委

10月29日下午，中国共产党河南省第十一届委员会在郑州举行第一次全体会议。出席会议的有十一届省委委员、候补委员。受中国共产党河南省第十一次代表大会主席团委托，楼阳生主持省委十一届一次全会。全会应到省委委员93名，实到93名。全会通过了《中国共产党河南省第十一届委员会第一次全体会议选举办法》，推选了省委十一届一次全会监票人。经无记名投票选举，楼阳生、王凯、周霁、孙守刚、陈舜、江凌、曲孝丽、王战营、费东斌、陈星、王东伟、安伟、徐元鸿当选为中国共产党河南省第十一届委员会常务委员会委员。楼阳生当选为中国共产党河南省第十一届委员会书记，王凯、周霁当选为中国共产党河南省第十一届委员会副书记。楼阳生，男，汉族，1959年10月生，在职研究生，中共党员。（据《河南日报》）

#### 林武当选山西省委书记 吴伟、卢东亮、韦韬、郑连生新任省委常委

10月29日下午，中国共产党山西省第十二届委员会第一次全体会议在太原举行。全会选举产生了十二届省委常委、书记、副书记，通过了省纪委十二届一次全体会议选举结果。林武当选为省委书记，蓝佛安、商黎光当选为省委副书记，王拥军、徐广国、张吉福、陈安丽、李凤岐、吴伟、卢东亮、韦韬、郑连生当选为省委常委。林武，男，汉族，1962年2月生，在职研究生，中共党员，现任山西省委书记、省人大常委会主任。（据《山西日报》）

#### 四川省委副书记邓小刚调任农业农村部副部长

国务院任免邓小刚、赵军宁、吴孔明、李邑飞、王君正等职务。任命邓小刚为农业农村部副部长；任命赵军宁为国家药品监督管理局副局长；任命吴孔明为



中国农业科学院院长（副部长级）；任命李邑飞为新疆生产建设兵团政委、中国新建集团公司董事长。免去游钧的人力资源和社会保障部副部长职务；免去熊茂平的国家市场监督管理总局副局长职务；免去唐华俊的中国农业科学院院长职务；免去王君正的新疆生产建设兵团政委、中国新建集团公司董事长职务。

#### 胡玉亭任辽宁省委副书记

经中共中央批准，胡玉亭同志任辽宁省委副书记。胡玉亭，男，汉族，1964年7月生，山西五台人，1986年8月参加工作，1986年7月加入中国共产党，大学学历，工程硕士、高级管理人员工商管理硕士学位。（据《辽宁日报》）

#### 李玉刚任黑龙江省副省长

10月29日，黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议决定任命李玉刚为黑龙江省人民政府副省长。李玉刚，男，汉族，1965年8月生，江苏邳县人，1985年8月参加工作，1989年3月加入中国共产党，黑龙江省委党校经济管理专业研究生毕业，高级管理人员工商管理硕士，工程师。曾先后任鸡西市团委书记，鸡西市麻山区委副书记、区长，鸡西市麻山区委书记，鸡西市委常委、政法委书记、副市长，牡丹江市委常委、副市长，双鸭山市委副书记、市长，齐齐哈尔市委副书记、市长等职务。现任黑龙江省副省长、省政府党组成员，齐齐哈尔市委书记。（据《黑龙江日报》）

#### 陈永奇任西藏自治区副主席

西藏自治区人大常委会任命名单（2021年10月28日西藏自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过）。决定任命：陈永奇为西藏自治区副主席。陈永奇，男，汉族，1967年11月生，博士研究生，中共党员，现任西藏自治区党委副书记、组织部部长，区政府党组副书记。曾任山西省委政研室工业处副处长、处长、财贸处处长、副主任，省政府研究室副主任，省政府副秘书长、研究室主任，省政府党组成员、秘书长、办公厅党组书记，阳泉市委副书记、代市长、市长、市委书记，省政府党组成员、副省长，西藏自治区省委常委、组织部部长等职。（据《西藏日报》）

#### 哈丹·卡宾任新疆维吾尔自治区党委秘书长

据“新疆日报”报道，10月27日上午，新疆维吾尔自治区党委办公厅举行会议，自治区党委副书记何忠友传达学习自治区第十次党代会精神，安排部署贯彻落实工作。自治区省委常委、秘书长哈丹·卡宾主持会议。上述报道显示，新疆新当选常委哈丹·卡宾已出任党委秘书长。哈丹·卡宾，男，哈萨克族，1969年3月生，在职研究生，中共党员。（据《新疆日报》）

#### 李干杰当选山东省人大常委会主任 周乃翔当选省长

10月27日上午，山东省第十三届人民代表大会第六次会议选举李干杰为山东省第十三届人民代表大会常务委员会主任，周乃翔为山东省省长。李干杰1964年11月出生，湖南长沙人。曾任国家环保总局核安全中心主任，核安全司司长，2006年12月后任国家环保总局副局长、环保部副部长、国家核安全局局长，河北省委副书记，2017年5月任环保部部长，2018年3月任生态环境部部长，2020年7月任山东省省长。据公开简历，周乃翔是第十九届中央候补委员，生于1961年12月，1982年毕业于南京建筑工程学院，进入江苏省建筑工程公司工作，历任经营工程部经理、总经理助理等职，1999年任江苏省建筑工程总公司(建设集团公司)副总经理。2003年，周乃翔调任江苏省泰州市副市长；2006年任泰州市委常委、常务副市长；2008年调任江苏省旅游局局长；2010年出任江苏省住建厅党组书记、副厅长；2012年调任苏州市委副书记、代市长，后任市长；2016



年1月，任苏州市委书记，同年11月任江苏省委常委，并继续兼任苏州市委书记；2019年9月，调任中国建筑集团有限公司董事长、党组书记。（据《山东日报》）

### 嘎玛泽登、肖友才任西藏自治区党委常委

西藏自治区党委官方网站“领导介绍”栏目近日进行更新，据最新名单显示，嘎玛泽登、肖友才已任西藏自治区党委常委。嘎玛泽登，1967年12月生，此前担任文化和旅游部科技教育司司长。肖友才，1965年10月生，此前担任四川省甘孜州州长。嘎玛泽登，男，藏族，1967年12月生，大学学历，公共管理硕士，中共党员，现任西藏自治区党委常委。曾任尼玛县委副书记、县长，那曲县委副书记、县长，那曲地区行署秘书长、副专员，那曲地委委员、行署常务副专员，那曲地委常务副书记、政法委书记（正地级），自治区政府副秘书长（正厅级），自治区旅游发展委员会党组副书记、常务副主任（正厅级），自治区民政厅党组副书记、厅长、党组书记，文化和旅游部科技教育司司长等职。（据《西藏日报》）

[Top](#)

## 智囊高参

百战百胜，非善之善也；不战而屈人之兵，善之善者也。故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。

在中南海内外，活跃着一个特殊的幕僚群体，他们为中央高层出谋划策，并有意无意地向外界释放思想、建议、政策措施等相关信息。关注他们的观点、建议和动向，就好像“更上一层楼”，可“穷千里目”。

### 【陶然：大城市、特大城市偏向及纠偏策略】

#### 一、中国的大城市、特大城市的产业过度集聚

过去十多年的工业化与城市化中，中国很多区域经济的集聚程度都出现了显著上升，大部分省份首位大城市、或前两位的大城市，其人口集聚程度和GDP集聚程度，在持续增大。

近年来，一种呼声越来越高，即人口向大城市和特大城市集聚是经济发展中的正常与合理现象。虽然相当一段时期内中国城镇化政策的主旨是严格控制大城市和特大城市的人口规模，但改革开放以来的实践似乎表明，控制大城市和特大城市人口规模的难度很大，即使控制住了，也会带来巨大的经济代价和社会成本。

全球城市发展经验也展示了大城市、特大城市的规模经济和集聚效益。比如，美国哈佛大学经济学家爱德华·格莱泽(Edward Glaeser)在其影响巨大的著作《城市的胜利》中就指出，高素质人才往往喜欢聚集在一起，而通常情况下大城市、



特大城市就是这些高素质人才和相应产业的聚集地：无论是高新技术企业，还是高端服务业部门，都几乎无一例外分布在繁荣发展的大城市区域，这些企业也极大地带动了所在城市的进一步发展。

与此同时，大城市、特大城市的人才集聚恰恰给大量中低收入人口提供各种生活和产业服务提供了良好的就业机会。即使某些特大城市出现了贫民窟，也是这些城市的发展机会吸引了大批希望增加收入的穷人。因此，利用大城市良好的经济基础去推动中低收入人群聚集区的基础设施和公共服务建设，改善中低收入者生活和就业环境，不仅有利于经济增长，还可以促进社会公平。

上述说法确有一定道理。如果大城市、特大城市可以通过好的管理体制和定价机制来实现有效的水土资源利用、环境保护及交通流量管理，就有助于充分发挥大城市、特大城市的集聚经济效益，甚至还可以全面推动产业升级和技术进步。管理得好，这些大城市、特大城市不仅比中小城市更有经济活力，甚至还有利于节能减排和土地集约利用。

但大城市、特大城市的集聚优势要充分发挥出来，需具备一定的前提条件。首先是土地、水资源、劳动力等要素以及环境定价机制与相应的管理体制要合理，这样才能实现各种资源的优化配置；其次是在城市发展中，地方政府必须能为集聚起来的人口提供可支付的体面家庭居住条件，同时还能提供包括教育、医疗等在内的基本公共服务和配套基础设施。否则，虽然人口集聚起来了，很多低收入的外来人口却只能居住在居住条件与公共服务都很差的单身宿舍、城中村、甚至是地下室内，结果是这些为城市发展作出重大贡献的人却在城市化过程中付出了过大的代价。

仔细观察全世界不少城市管理良好的中高收入国家，即使其大城市、特大城市人口集聚的程度仍不断上升，但城市原有的一般制造业却因工业地价上升较快、城市房价上升较快、对环境负面影响较大等多种因素而逐步迁移到更低级别的城市。换句话说，即使这些国家的高端服务业和部分高端制造业进一步向大城市、特大城市集聚了，但一般制造业，或者制造业产业链上的低附加值环节却逐步分散到了城市圈内的中小城市，形成了一个比较合理的不同级别城市间产业分工格局。

当然，对很多发达国家而言，一些制造业还迁移到更远的其他地区乃至其他国家，出现了国民经济的去制造业现象。之所以会出现这种情况，当然是因为制造业生产的是可贸易品，国际、国内产品市场的竞争非常激烈，结果是制造业对生产成本要更为敏感。一旦大城市、特大城市工业用地价格过高，员工生活成本提高带来工资过快上升，以及城市的环境管制更为严格，那么大部分制造业在这些城市就难以生存下去，自然会出现一般制造业或制造业产业链低附加值环节会随经济发展逐步迁出大城市与特大城市的情况，以此造就了一个大、中、小城市相对合理分工的城市群格局。

但在中国当前的发展阶段，即使国民经济已到工业化中后期，却没有明显看到上述制造业从大城市、特大城市外迁的局面，反而出现了相当数量的大城市、特大城市不遗余力招商引资，城市政府采用各种手段希望留下本地制造业、甚至还努力去争取更低级别城市制造业企业来本地投资的情况。

上述反常的局面之所以出现，当然与中国特有的土地、户籍、地方财政体制紧密相关。在中国当前的土地管理体制下，地方政府可以从农民那里低价征收土地，然后低价出让工业用地，甚至往往利用商住用地的高额出让金收益来补贴工业用地和园区基础设施建设。与中小城市相比，这些大城市和特大城市有各类高



端服务业企业集聚，也吸引了更多的中高收入人群来本地就业，其商住用地的出让金及纯收益都显著更高，自然就更有能力去通过补贴工业用地等优惠条件去吸引制造业投资。因此，在很多其他国家出现的城市越大、工业用地价格越高，一般制造业或制造业的低附加值环节随经济发展逐步迁出大城市、特大城市的情况，在中国当前发展阶段不仅没有看到，反而在不少省份还出现了相反的情况。

制造业在中国大城市、特大城市过度集聚的另外一个原因是，在中国现有的土地管理体制下，工业园区一般会配套相当数量的职工宿舍用地，不少大城市、特大城市还有为数众多的城中村、城边村提供基础设施与公共服务较为缺乏、但价格便宜、适合家庭居住、适合老乡扎堆的低档租赁住房，都有助于这些城市的制造业企业以低成本来解决其员工居住问题。

当然，在这些大城市制造业行业务工的工人，尤其是其中占主体的农民工，基本上拿不到其就业所在地城市的户口，也享受不了与城市户口对应的公共服务，绝大部分只能进行单身、临时性迁移，自然不得不忍受家庭分居、子女无法在就业所在城市入学、升学之苦。数据显示，中国不少大城市的产业用地比例超过了中小城市。根据《中国城市建设统计年鉴》相关数据统计，工业用地占比高于30%的城市多集中于中国东部地区，以工业型城市为主，规模多为超大及特大城市，而工业用地占比低于15%的城市多集中在西部地区。

总体来看，中国城市，包括很多大城市与特大城市，其产业用地的比例都明显过高、制造业比重过大，住宅用地的比例则明显偏低，住房价格也严重偏高。比如，在上海、苏州这样的特大发达城市，工业用地面积占比达到了25.77%和31.79%，这大大高于国际上相似规模城市5%-10%的工业用地标准。与此同时，中国城市生态用地比重只有10%，居住用地比重则一直在30%左右徘徊，大城市与特大城市也不例外。

在中国现有的城市化模式下，不仅大城市、特大城市的产业结构过度偏向制造业，而且大量农村外出人口难以实现向就业所在地城市的举家永久性迁移。越来越多省份的大城市、特大城市也非常积极地卷入了制造业的招商引资竞争，不仅虹吸了中小城市的产业发展机会，也让省内不同级别城市间难以实现合理的产业分工，对省内、省际城市群、都市圈的健康发展带来了非常不利的影响。

如果中国的很多省份、甚至各经济大区只是极个别大城市、特大城市快速增长，如果少数大城市、特大城市虹吸中小城市的人口乃至本来应该相对分散的一般制造业，那么就一定会带来经济效率与社会公平的同时损失。最明显的表现，就是这些大城市、特大城市本应更多供应住宅用地来增加住房供应和控制房价过快上涨，但却没有这样做，反而补贴性地供应了过多的工业用地。结果是不仅这些城市没有实现城市土地资源的最高、最佳用途，而且大量外来打工人口也难以在这些城市实现永久的家庭性迁移，甚至还带来了中小城市的日益凋敝。

应该说，仅仅从学理上揭示中国城市化模式下的大城市、特大城市偏向，要比切实改变这个扭曲性的格局容易得多。后者要求我们首先深入理解过去20多年中中国逐步发展出来的、非常具有中国特色的工业化与城市化模式，并在此基础上提出有针对性的解决方案。

## 二、中国特色的工业化与城市化模式

如何理解20世纪90年代中后期以来逐渐兴起的中国城市化模式？为什么经过1994年和2002—2003年的两轮财政集权，地方政府“大干快上”工业开发区



和新城区的激励反而逐步增强？到底哪些更根本的因素推动了过去 25 年中国经济的持续增长，又同时带来了地方财政收入比例的先降后升，并引发了过去二十年左右“土地财政”“土地金融”的兴起？

### 1、“分税制”带来了“土地财政”吗？

1994 年推动的“分税制”将地方政府的一般公共预算收入比例从 1993 年的 78% 迅速降低到 1994 年的 44.3%，特别是中央一举分享了制造业增值税的 75%，而增值税一个税种就占当时所有税收收入的 45%。在这种情况下，为什么过去 25 年地方政府还会掀起一波又一波的工业开发区建设热潮？这个浪潮首先从中国的苏南地区启动，先逐步延伸到东部沿海的其他城市，2005 年前后开始向中国中部地区扩散，2009 年大规模宏观刺激后又进一步席卷广大西部地区。

实际上，建设工业开发区的直接、间接成本相当之高。首先地方政府必须大规模征地，即使大部分城市的征地成本因政府强势而相对较低，但工业开发区的基础设施建设成本不仅很难降下来，还会随着日益激烈的招商引资竞争不断上升。此外，大规模、低补偿征地带来的各种群体性事件还会带来较高的维稳支出，一度也大幅增加了政府成本。

如果建设工业开发区的成本很高且收益难以有效覆盖成本，地方官员完全可以选择不作为，或至少是少作为。事实上，至少在 2009 年大规模的财政信贷刺激政策之前，一些区位条件和经济基础较弱地区的地方政府确实更倾向于通过“跑部钱进”来争取中央的转移支付，并没有太大的积极性去大建工业开发区招商引资。那么，为什么 1994 年“分税制”后的上世纪末和本世纪初，我们反而看到因财政集权受损最大的沿海政府却选择加入并不断强化招商引资的区域竞争？更进一步来看，为什么 2009 年之后，全国各地都开始超常规地建设工业开发区和新城？要对此做出有力解释，就必须深入分析 1990 年代中期后地方政府面对的国际和国内竞争环境以及二三产业之间的互动关系，考察更根本的结构性因素对地方政府成本和收益产生的影响。

中国地方政府大规模、有意识的“以地谋发展”首先是 1990 年代中后期从苏南地区开始的。那时，绝大多数城市的房地产市场还没有发育起来，住宅用地出让金仍然很小。所以，当时苏南政府的招商引资主要还是考虑制造业的税收。虽然制造业增值税的大部分被中央分享，但招商引资仍可以给地方政府带来独享的制造业所得税收入。如果分税制降低了地方的分成比例，其他条件不变时地方在工业上“谋发展”的积极性肯定会下降。但如果现实中并没有出现这种情况，一定是其他条件发生了重大变化并导致地方政府的成本和收益衡量出现了变化。

首先是税率发生了变化。相比于“分税制”前对地方国有和乡镇企业征收的诸如产品税之类的综合税率，分税制后以增值税为主的综合税率要更高，如果再加上“分税制”新引入的企业及个人所得税，制造业的综合税率就更高一些。在这种情况下，地方政府的有效税率下降并不多。但如果制造业的综合税率有所提高，那么其他条件不变时，更高的税率应该对制造业产出带来负面影响，而且取决于原有税率在拉弗曲线上的位置，地方的总税收未必增加。

但“分税制”后中国制造业的产出不仅迅速增加，甚至在 2002 年加入世界贸易组织后，中国还成为很多中低端消费品生产的“世界工厂”，地方政府的增值税和所得税收入都实现了超常规的增长。上述观察表明，一定还有一些其他条件发生了变化，并导致更高税率对制造业产出的负面影响不仅被抵消了，而且还有剩余。那么，还有哪些条件在“分税制”后发生变化并带来了中国制造业产出的不降反升？我们研究发现，这一阶段“国际和国内双层逐底竞争”和“二三产



业交互强化型溢出”两类结构性效应逐步浮出水面并形成了共振，造就了中国以出口制造业和城市房地产业双轮驱动的增长引擎，同时引发了同一阶段中国工业化和城市化进程中日益重要的“土地财政”和“土地金融”现象。

## 2、国际、国内两层逐底式竞争

“国际和国内两层逐底式竞争”是指 1990 年代中期因产能过剩、内需不足带来经济下滑时，中央和地方分别在国际竞争和国内区域间竞争中以政策逐底的方式压低制造业生产成本并提高中国出口产品国际竞争力的协同行动。

1994 年的人民币汇率贬值和出口退税构成了中央政府推动“国际逐底式竞争”的两个主要政策工具。1994 年初美元兑换人民币的官方汇率从 5.8 元一次性贬值到 8.7 元，而且改变了之前只有部分出口商品享受退税的政策，转而实行基于增值税的全面出口退税制度，退税平均超过 10 个百分点。

上述人民币一次性贬值和全面出口退税政策不仅吸引了国际制造业开始大举投资中国，同时刺激了国内厂商大幅增加面向出口的制造业生产。显然，1994 年开始全面执行的出口退税政策是在“分税制”提高了法定制造业综合税率之后，中央政府再“开口子”对出口产品降低了实征的有效税率。换句话说，为了拉动出口和增长，中央政府放弃了“分税制”后其增值税分成的很大一部分。

必须指出的一点是，中国出口退税主要对增值税的中央分成部分退税，地方则可根据自身财力和中央制定的年度退税额度自主决策，实际情况是地方基本不对增值税的地方分成部分退税。因此，无论是人民币汇率贬值，还是出口退税，都有助于解释中国制造业及其出口最近 20 多年的高速增长，有助于理解为什么“分税制”后沿海地区的很多地方依然存在发展制造业的强激励。

但只考察中央政府的“国际逐底式竞争”政策远远不够，还必须引入更多的结构性因素，即 1990 年代后期逐步展开且日趋激烈的“国内逐底式竞争”。

上世纪末和本世纪初，当全国各地逐步完成本地公有制企业的改制后，地方政府逐步通过压低工业用地价格、放松劳工和环境管制等非税工具展开了“国内逐底式竞争”。具体而言，除通过各类产业园区压低工业地价并大举供地之外，地方政府还有意放松了劳工保护和环境管制的政策力度，比如不少地方政府不严格执行员工超时工作和劳动场所安全保护的法律法规，还允许企业只为管理层和少数技术员工缴纳社保，对企业污染排放采取“睁一只眼闭一只眼”的态度。

此外，由于地方政府把主要精力放在招商引资和基础设施建设上，加上降低城市政府成本的考虑，自然缺乏激励为大量农村流动人口及其随迁家庭成员提供与城市户口对应的公共服务，包括提供保障性住房和随迁子女在城市公立学校的平等就学、升学条件。与中央政府以汇率贬值（及之后不随劳动生产率及外汇储备上升而及时升值）和出口退税为主要工具推动的“国际逐底式竞争”一起，地方政府推动的“国内逐底式竞争”使中国很快成为全球劳动密集型乃至部分污染密集型产业的“投资天堂”。由于压低工业地价、放松劳工和环保管制的成本主要由失地农民、农民工和全社会居民承担，地方政府就可以在不降低税率的情况下，通过非税工具向全社会转移成本，最终实现地方的税收最大化目标。

当然，就地方政府而言，无论是大规模征地建设各类园区，还是应对因征地、劳工、环保问题带来的群体性事件，都需要一个强大的“利维坦式”地方官僚体系作为支撑，而后者恰恰是中国现有党政集权的行政管理体制的强项。

但是，如果地方政府在制造业竞争中所获好处仅限于制造业带来的直接税收，我们将不会看到 21 世纪初到 2008 年间中国从东部开始逐步扩展到中部地区的一波又一波开发区建设浪潮，更不会看到 2009 年之后进一步席卷全国的开发



区和新城区建设“大跃进”。为此，还需引入这一阶段出现的第二个不断强化的结构性效应，即“二三产业交互强化型溢出”效应。

### 3、二三产业交互强化型溢出

在上世纪末以来逐步成型的中国城市化模式中，地方招商引资的财政收益不仅包括制造业直接缴纳的增值税和所得税，更重要的是制造业带动本地服务业，尤其是房地产业产生的各类服务业税收和商住用地出让金收入。

自1998年住房体制改革后，随着中国城市人均收入水平的提高，城市的住房和服务需求逐步上升。此一阶段城市政府在商住用地上采取的“招拍挂”模式开始成熟，第二产业对本地第三产业的拉动效应逐步放大。

至少在2008年国际金融危机爆发之前，中国的大部分二线城市，以及几乎所有的更低级别城市，如果没有吸引到足够的制造业投资，包括住宅、商业、办公在内的城市第三产业很难形成足够的规模，自然谈不上为地方政府带来高额的商住用地出让金，以及服务业营业税、所得税、土地增值税，契税、土地使用税、耕地占用税、房产税等税收收入。

正是在这段时期，大部分二线及更低级别的城市，只要制造业招商引资成功了，就会出现一些中高收入群体对房地产业、商业、办公等第三产业服务的强劲需求，地方政府也因此获得了高额的税收及商住用地出让金，这就是制造业对本地服务业发展的“财政溢出效应”。尤其是在中国特有的城市商住用地垄断供应体制下，地方政府可以在土地上捕获二产对三产的全面“增值溢价”。

总之，本世纪以来中国地方政府的工业用地低价供地，以及制造业大规模发展所致的环境污染、劳工保护缺乏、社保缴费人员比例过低等现象，并不是分税制本身带来的结果，而是国内和国际经济环境变化、以及中央和地方对这些变化所做政策反应共同引发的结果，而且“国内逐底式竞争”的白热化强化了中国在“国际逐底式竞争”中的价格优势。在这一阶段，中国的国际贸易争议之所以还没有发展到白热化地步，主要是因为西方国家处于经济周期的繁荣阶段。

在这个增长模式下，人民币持续被低估，结果是中国的外汇储备因外贸顺差与热钱涌入而不断增加。但国际金融危机前，中国的强制结汇体制引发的人民币基础货币超发却只在一线城市和少数二线城市带来了较为快速的房价上涨。这主要是因为在此一时期央行不断地提高存款准备金率和利率，也因此锁住了相当的流动性。结果是即使是那些制造业发展较快的低级别城市，虽然其房地产市场有所发育，但房地产价格仍然没有出现过快地上涨。在这一阶段，在招商引资竞争的强大压力下，本来无需太多制造业即可获得高额商住用地收入的一、二线城市也将制造业招商引资作为地方政府的主要工作，而恰恰是这些城市的商住用地价格较高，地方政府反而有更大财力去补贴工业用地与园区基础设施建设，结果是很多一、二线城市都建设了数量众多与面积广大的工业开发区。

而为了应对2008年的国际金融危机，过去10多年中央多次推动了货币宽松，开启了主动货币超发和大规模信贷刺激的进程。尤其是2009—2010年、2013-2014年、2015—2017年、以及2020年新冠疫情后四次大规模的信贷投放，实际上是把2009年之前人民币超发后通过“蓄水池”锁住的那部分人民币，再以降低准备金率、利率的方式全面地释放出来，结果是房地产价格在中国的各线城市都出现了轮番的大幅上涨。如是，从2009年大规模信贷刺激开始，中国就出现了“经济下滑—加杠杆—杠杆上升过快—控制杠杆—经济下滑压力—再加杠杆”的“刺激—控制—再刺激”的循环往复。

各线城市房价全面“泡沫化”的一个后果，是2008年国际金融危机后因宏



观刺激引发的商住用地出让金激增又反过来刺激地方政府新建和扩建了更多、更大的工业园区。在这一阶段，一些原来制造业基础较差的城市开始新建大面积工业开发区，然后再以更低的工业用地价格和配套优惠政策去招商引资。

至此，2008年前中国就已出现、但从经济角度看还算健康的“第二产业对第三产业的单向溢出”，到2008年后逐步演变成如下一个更具有扭曲性的城市化格局：中央货币宽松带动了城市房地产业发展，高额的商住用地出让金又激励了欠发达地区（乃至所有地区）的城市政府借债，大规模推动开发区的基础设施建设，“第三产业对第二产业的反向金融溢出”效应开始凸显。

2009年以来，中国的地方政府，包括内地很多原本制造业基础较弱的市县，以“土地财政”为基础，利用地方投融资平台进行“土地金融”的加杠杆操作，新建和扩建了更多数量、更大面积的工业开发区。在2009年—2013年的5年中，中国以工业用地为绝对主体的工矿仓储用地出让总计90.7万公顷，比2004—2008年的56万公顷还要高出了62%。

总之，中国2009年之前的城市发展模式是地方政府先借债或垫资建设工业园区，低价出让工业用地吸引制造业，然后带动房地产业为主的第三产业发展，最后从第三产业取得财政收益并还债；但2009年之后，反而是房地产业先行，地方通过“土地金融”加杠杆建设开发区，再以更低价格出让工业土地，其结果是国内不同区域招商引资的“逐底式竞争”进一步强化。也正是在这一阶段，中国和主要出口目的地的西方国家之间的贸易冲突开始加剧。

### 三、以存量土地利用结构调整扭转中国的大城市、特大城市偏向

不妨回到本文一开始讨论的大城市发展问题，尤其是大城市与特大城市制造业的过度集聚问题。在当前的土地管理制度下，中国大城市、特大城市确实存在工业用地过多，一般制造业过多，住宅用地比例过低的情况，特别是城市住宅用地以及环境绿化等用地比重明显较低，居住用地只占城市存量土地的30%，远低于全世界40%-50%的平均水平，结果是主要城市住宅价格过高，住宅用地供应严重不足。

上述大城市、特大城市制造业用地过多、居住用地过少、房价过高且上涨过快的问题，显然是中国现有城市化模式所内生的一个结果，而现有增长模式下地方政府策略性供地以最大化财政收入的行为，则是导致上述扭曲的关键所在。

显然，中国城市房地产泡沫来自于货币超发所带来的投机性需求和地方政府对商住用地出让的行政性垄断，而与中央对建设用地指标的区域配置和管控关系不大。这是因为从城市存量土地的规模来看，即使是沿海地区的人口流入地主要城市，其现有的建设用地规模都完全足以支撑比现在多得多的住宅用地供应，也完全可以为本地居民和外来人口创造比现状好得多的居住条件。

那么，为什么城市化政府每年供地中只有30%被用于居住用途呢？这是因为这个比例的居住用地出让量恰恰是垄断供地体制下政府最大化土地出让金净收益的供应量。此时，增加发达地区的用地指标并无助于缓解大城市、特大城市的房价泡沫。因此，要有效扭转中国城市土地利用结构，尤其是防止大城市、特大城市制造业的过度集聚，要逐步降低房价并为外来人口提供可支付的体面家庭住房，必须逐步打破地方政府对住宅用地的垄断，而不应该用行政手段去强迫制造业外迁，也不应该主要依靠地方政府来增加保障性住房供应。毕竟，如果不改变既有的土地财政体制，人口主要流入地的城市政府就既没有动力去限制一般制



造业在本地的发展，也缺乏积极性为外来人口提供保障性住房。

考虑到城市财政高度依赖住宅用地出让金，而主要人口流入地大城市、特大的房价已相当之高，如果打破政府土地垄断的力度过大，比如直接推动集体土地进入城市住宅用地市场，那么不仅城市的财政收入马上会遭遇重大冲击，城市房地产泡沫大概率还会迅速破裂。因此，即使改革方向对了，改革突破口也找到了，仍然需要设计巧妙的政策组合来把握政策的力度。

一种可能的解决方案，是允许城市通过土地征收、储备、出让的传统方式继续提供部分住宅用地，但同时要求人口流入地主要城市政府必须通过对现有城市存量用地，尤其是存量低效工业用地的挖潜来提供一定比例的新增住宅用地。而在通过存量转化渠道供应的住宅用地中，地方政府必须让渡出一定比例的住宅用地出让金返还给存量低效用地的业主，但在返还上参照如下的“区片综合地价”补偿：即在一个相对较大的低效建设用地片区内，政府依规划将其中某个比例（如40%—50%）的工业用地转化为居住用地，同时把一定比例的住宅用地出让金和所有的工业用地出让金加权平均，测算出一个向工业用地原业主支付的、包含部分“工改居”收益和所有“工改工”收益的“区片综合价”。这实际上是以一个较高标准补偿全面收回片区内所有的存量低效建设用地，其中部分改为居住用地，而剩余部分升级为新兴产业用地。

【来源：澎湃新闻，作者：陶然，中国人民大学经济学院教授】

[Top](#)

### 【余宇等：加快托育机构质量标准体系建设刻不容缓】

近年来，针对日益凸显的托育服务能力不足的问题，各地政府以及包括民办幼儿园或早教中心、大型企事业单位等在内的各种社会力量陆续举办多种形式的托育机构，增加托育服务供给以满足社会旺盛的需求。在国家 and 地方一系列政策支持引导下，托育机构数量明显增加，服务供给能力不断增强，但服务质量问题也随之而来。作为提高托育服务质量的基础性工作，在国家层面加快托育机构质量标准体系建设刻不容缓。

#### ■当前我国托育机构质量标准存在的主要问题

国家层面的托育质量指导标准缺失。2019年10月以来，国家卫生健康委员会先后印发了《托育机构设置标准（试行）》《托育机构管理规范（试行）》和《托育机构保育指导大纲（试行）》等规范性文件，但由于缺乏托育质量的国家指导标准，无法把上述不同方面的规范从托育机构运行和托育活动过程实施的角度进行整合，从而导致托育服务及其监管在实践中处于“无标可依”或“标准混乱”的状态，不利于托育事业的可持续发展和婴幼儿的身心健康发展。

现有质量标准的科学性有待提升。有的地方虽然制定了托育机构质量试行标准，但由于缺少与其他政策的协调统一，或主管部门为了管理方便，出现质量标准空泛、要求偏高、难以实际执行的情况。有的托育机构为了追求自身利益最大化，制定或采用的质量标准过于宽松、笼统或要求偏低，难以满足婴幼儿身心健康与安全、生活照料、全面发展以及家庭养育支持等方面的独特要求，服务质量堪忧。一些行业协会或社会组织也陆续发布各类托育服务指南或标准，因其所处立场的非中立性或专业力量不足、研究过程不够严谨，这类指南或标准往往缺乏专业性、科学性和权威性。

发达国家普遍具有比较成熟的托育机构质量国家标准：以美国为例



发达国家在托育领域已经有了长期实践，积累了丰富经验，探索和制定了一系列质量评估标准和工具。虽然这些质量标准或工具的使用主体和功能定位各不相同（有的是政府部门规范管理使用，有的是托育机构用来自评，有的则是研究机构评估使用），但大都包含托育环境、安全与健康、人员资质与能力、师幼互动、家长养育支持等方面，并建立了较为科学完善的指标体系，可为我国制定托育质量标准提供有益借鉴。下面以美国为例，对其托育质量标准进行简要介绍：

**托育总体质量标准。**例如，美国的“儿童早期发展质量评定手册”是用来评定0-12岁儿童托育、教育机构质量的工具，其评估内容包括学习环境、一日活动安排、课程、师幼互动和个性化教学等5个子量表，共含75个选项。又如，美国的“婴幼儿学习环境评量表”（Infant/Toddler Environment Rating Scale, ITERS）也是一个托育机构总体性质量评估工具。ITERS针对服务30个月以下婴幼儿的托育机构，通过班级观察对婴幼儿的生活和活动环境质量进行综合性评估。最新版的ITERS-3量表包含6个子量表（空间与设施、个人日常照料、语言和图书、活动、互动、课程结构）、33个评价项目，采用里克特7点评分（1分为不适宜，3分最低可接受，5分为良好，7分为优秀）。ITERS量表是世界上应用最广泛的托育质量观察评价工具之一。

**托育课程标准。**例如，美国幼教协会开发的《发展适应性实践（Developmentally Appropriate Practice, DAP）》（含3岁以下内容）自20世纪80年代问世后历经多次修订，被誉为“美国幼儿教育圣经”，包含了各年龄段儿童的教育理念、理论框架、实践指南和评估标准，为托育机构提供了保教课程及其实施的指南。**托育过程标准。**例如，美国的《师幼互动评估量表》包含婴儿和学步儿两个年龄段的量表，通过师幼关系建立的过程视角，从情感支持、行为管理、游戏支持等维度提出了高质量互动、有效促进婴幼儿全面发展的能力要求。

**托育人员能力标准。**例如，美国的《儿童发展助理（Child Development Associate, CDA）专业能力标准》（含3岁以下标准）提出了托育机构保教人员应当具备的6大能力目标和13个功能领域，分别是建立安全与健康的环境、促进儿童身体与认知发展、促进儿童社交与情感发展、与家庭建立积极有成效的关系、托育机构管理、职业伦理与专业发展等。

### ■若干思考和建议

当前，我国托育服务发展正处于改善管理、提高质量的关键起步期，应抓住这一重要时机，加强顶层设计，加快建设高水平的托育机构质量国家标准体系。

国家质量标准建设应当遵循的基本原则。托育质量标准的研制应基于多学科理论基础，紧紧围绕并科学回应3岁以下婴幼儿的身心发展和学习需要以及家庭的养育支持需求。托育质量标准（服务3岁以下婴幼儿）应与幼儿园教育质量标准（服务3-6岁幼儿）要有所区别，排除国内目前极为普遍的泛幼儿园化指标干扰。同时，应广泛听取相关从业人员的意见建议，获取服务对象的反馈，构建相对独立、完整的托育质量标准框架。此外，托育质量标准还应尽可能明晰具体、可观测，确保质量评估的科学性、客观性、规范性和可操作性。

进一步明确国家质量标准的主要内容。托育机构质量标准主要包括指标设置、测量方法和运作机制三方面内容，研制质量标准时应尽可能涵盖并予以科学构建。其中，指标设置一般包括结构质量（如人员资质、班级规模、师幼比等）和过程质量（如托育环境、托育课程、保教活动和人际互动等）；测量方法包括现场观察要求、评价信息采集工具的选择和运用；运作机制包括准入机制、定期考评、临时抽查、验收论证、培训指导等。



目前，中国儿童中心承接的国家卫生健康委员会《托育机构质量评估标准》项目已于今年8月正式在卫生健康标准网公开征求意见，并有望在年内发布。未来，在国家托育质量标准的指引下，地方托育行政主管部门和托育行业协会、研究机构等应按照上述基本原则和主要内容，因地制宜，科学研制托育机构质量的地方标准和行业标准，引领广大托育机构通过内部自评与外部评价的推动，持续改进和提升服务质量，从而更好地支持和促进婴幼儿的身心健康与全面发展。

【来源：《教育家》杂志，作者：国务院发展研究中心社会发展研究部一级调研员、研究员 余宇；中国国际发展知识中心 郝志荣；浙江师范大学杭州幼儿师范学院 李克建 王磊】

[Top](#)

## 虎视寰球

全球化加剧外部冲击的力度，既为发展中国家的经济发展提供了机遇，同时又使全球经济的发展更加不平衡，并导致各国政治、经济、外交、军事、文化和社会等等全方位的矛盾和冲突。如何面对巨大的压力和挑战，化弊为利？从决策的角度，不仅中央高层在殚精竭虑，那些有志于在全球化中冲破重围的企业家和改革家更是殚精竭力。那么，双方如何互动？本栏目力求更多的向大家提供有价值的建议和启发。

### 【2021 迎战冷冬：全球能源转型之苦】

2008年，原油价格一度飙升至140美元每桶以上，极大激发了新能源技术的投资热情。从那以后，各国试图转变对化石能源依赖的过程已经持续了十多年。但能源替代并不可能一蹴而就，面对着极不稳定的“输出”，整个“新能源”产业链都需要“旧能源”来支撑。眼下蔓延全球的能源危机就是例证，这种自工业革命以来长达数个世纪的传统能源依赖，想要彻底戒除，依然道阻且长。

#### ■靠天吃饭

北半球的这个冬天来得比往年更早一些。从爱尔兰海到哈德逊湾，从雷克雅未克到哈利法克斯，所有的能源价格都在飙涨，限电、短缺、低温、无风，能源危机带来的断供早已不仅仅发生在欧洲。近日，国际油价强势上行，延续了过去数周的惊人涨势，美国WTI原油日内再度创下七年新高，布伦特原油则强势升破了86美元关口。与此同时，有欧洲天然气价格“风向标”之称的TTF基准荷兰天然气期货欧市上涨了6%，达到92.5欧元/兆瓦时。欧盟方面称，俄罗斯天然气供应下降是导致该现象的原因之一。但一个不容忽视的事实是：除了外部因素，在退出煤炭的进程中，欧盟风电等可再生能源的发电量亦存在一定缺口。



欧洲风能协会的数据显示，上半年欧盟风能发电量同比下降 7%。英国政府数据显示，该国第二季度风力发电量同比下降 14%。电力供应商 Drax 的数据显示，在最为极端的情况下，即在 9 月 6 日这一天，英国风能仅提供全境 2.5% 的发电量，远低于去年平均值。风电乏力的原因在于没有风，今年欧洲经历了一个“无风之夏”。根据气象组织 Vortex 发布的数据显示，今年北欧风力强度平均下降了 15%。水电也是如此。以南美洲为例，这片大陆河流密布，蕴藏着巨大的水电资源，世界第二大水电站伊泰普水电站就建在巴西与巴拉圭之间的巴拉那河上。但是，今年巴西遭遇了近百年来最严重的干旱，伊泰普水电站的水位降至历史最低位。一位电力从业人员表示，除了风电与水电，光伏发电也存在同样的问题。目前来说光伏发电的成本比较高，并且对阳光有很多要求，比较大的光伏电站主要在高原，需要太阳直射比较多。这意味着，在夜间用电高峰时光伏往往派不上用场。这一问题也曾在今年早些时候的加州电力危机中受到过诟病，加州电网运营商当初甚至一度呼吁当地民众，在高峰时间段之前给电动汽车充电，以及避免使用大型电器和关闭用不到的电灯。

上述从业人员进一步指出，因为“风光水”等可再生能源发电具有间断性和波动性的特点，受天气影响明显，某种意义上存在“靠天吃饭”的问题。即便风力水力足的时候能多发电，但并不一定与需求相匹配。

### ■ 知易行难

此次能源危机在各国爆发之际，正是全球向清洁能源大步进军之时，煤炭和油气产能刚刚经历一轮去化。对任何一个国家来说，从化石能源向清洁能源转型已经不是“要不要”，而是“何时实现”的问题。2015 年，194 个国家和欧盟签署了迄今最重要的气候变化国际协议《巴黎协定》，设定了“碳达峰”“净零排放”等目标。

但说起来容易做起来难。试图快速过渡到更清洁能源的政府发现，这需要大量的投资，并可能遇到意想不到的障碍。在美国加州，为了帮助其电网在 2045 年之前实现脱碳，该州正在淘汰大量化石燃料发电厂，并且还作出了法律要求。加州公用事业委员会提出，公用事业公司购买数量空前的可再生能源、电池存储和其他无碳资源，以填补供应缺口并跟上未来几年的需求增长步伐。虽然到目前为止，这些公司正在按计划行动，但加州能源委员会和加州电网运营商最近表示，担心这些能源采购可能仍不足以防止未来几年夏季的电力短缺。

能源行业高管和分析师称，未来几年的转型之路将面临挑战，而这源于一个残酷的现实：虽然化石燃料投资在下降，但能源消耗中的大部分仍为化石燃料，而绿色能源支出的增长速度不足以填补缺口。而在其他地方，一些行动看起来是为了减碳，但反而是高耗能的。据 CNN 报道，今年 9 月，耗资 1500 万美元、号称全世界最大的“捕碳机器”Orca 工厂在冰岛的 Hellisheiei 地热发电站正式投入使用。Orca 机器由金属“空气洗涤器”组成，内部是化学过滤材料。机器通过风扇从空气中捕获二氧化碳，在 2-4 个小时内，过滤器吸入的二氧化碳完全饱和后，再用过滤器过滤掉二氧化碳，并储存到别处。

接下来，发电站的电力将会对收集器的内部以及捕获的二氧化碳进行加热，用浓缩形式将二氧化碳提取出来，与水进行混合，再永久储存在深层地质层中，以用于制造燃料、化学品、建筑材料和其他产品。投入使用后，目前该设施每天可去除约 10 吨二氧化碳，大约相当于美国每天 800 辆汽车排放的二氧化碳，也大约相当于 500 棵树一年吸收的二氧化碳。

尽管这座机器的吸碳量惊人，但有专家表示，机器对整个地球减少碳排放来



说影响微乎其微。伦敦帝国理工学院化学工程系碳捕获研究员 Nadine Mustafa 对捕碳机器的效用表示怀疑，“我不认为碳捕获是灵丹妙药，这件事没有灵丹妙药”。此外，供应链问题也制约着全球各国普及风能和太阳能的速度。据了解，目前大多数太阳能电池板都是由中国的燃煤电厂提供能源进行生产，一些西方国家的政府和公司正试图将太阳能生产从煤炭中转移出来，但这么做可能会推高成本。

### ■操之过急 or 转型过慢

能源转型不是新鲜事，而新能源从来都是一个相对的概念。在煤炭时代，煤炭相对于薪柴、木炭而言就是当时的新能源；之后石油和天然气又替代煤炭成为了新能源。现在，可再生的清洁能源又替代了石油和天然气。当前的能源危机，使欧盟的能源转型政策在内部受到一定批评，称这一政策过于激进。匈牙利总理欧尔班·维克托将此次能源危机归咎于欧盟委员会。不久前，他公开批评欧盟“决策失误”，要求欧盟修正所谓“绿色”法规，否则会“连累所有的国家”。

高盛商品研究部全球主管 Jeff Currie 则指出，由于回报偏低，资本由旧经济流向新经济，这不限于欧洲，亦不限于能源方面，而是整体旧经济的问题。

Currie 说，自从 2008 年金融海啸后，长期投资的年代告终，能源供应问题逐渐浮现。例如在全球不少地区，投资者只着力兴建风电和太阳能等新能源设施，希望尽快取得利润，却忽略了煤、金属、矿业等方面的投资。

财经评论员张雪峰认为，本轮大规模的全球能源危机，主要就是转型操之过急导致的。欧洲地区各国政府在运动式减碳，对于高能耗项目一刀切关停，同时，德国又在“全面弃核”，欧洲地区的风能等各种清洁能源的发展又不容乐观，导致能源的供给跟不上需求，从而导致全球能源危机。

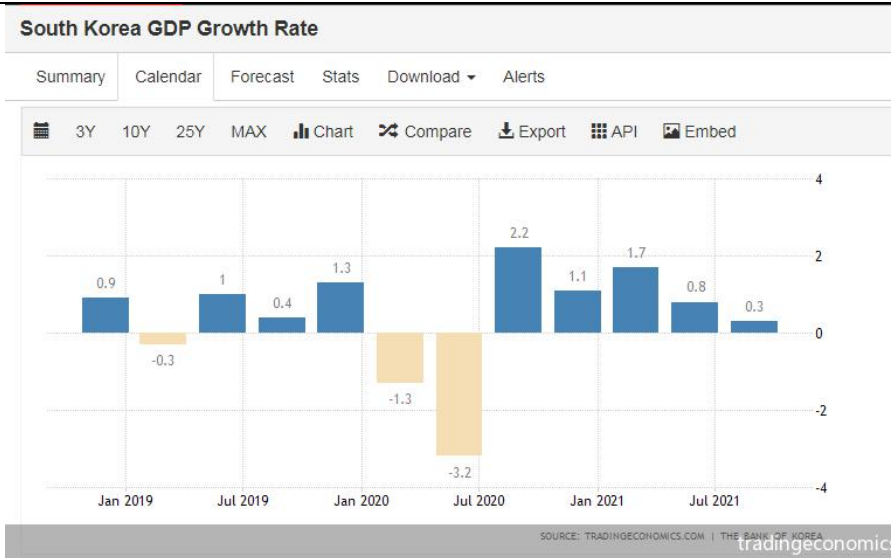
而北京特亿阳光新能源总裁祁海坤表示，能源消费转型操之过急带来的伤害会很大，运动式减排也是不可取的。保证能源基本安全稳定供应的前提下，才能逐步建立以新能源为主体的能源消费结构，这个“一退一进”需要稳步推进才是重中之重。另一种声音则认为，当下全球面临的能源危机，恰恰表明清洁能源的应用还不够充分。欧盟委员会第一副主席弗里斯·蒂默曼斯在日前的环境会议上表示，“放缓向可再生能源过渡，是对能源危机作出的错误反应”。长远地看，向再生能源转型能让欧洲免于承受变化莫测的石油和天然气市场之苦，“正确做法是保持势头，甚至加速”。

值得注意的是，当下的能源价格问题料将成为下月初将召开的 COP26 会议最关切的议题。COP 即 197 个国家每年一次的首脑峰会，讨论气候变化和各国的应对方案、承诺和行动。但不管这场峰会结果如何，至少今年，全球可能要度过一个又冷又贵的冬天。（据北京商报网）

[Top](#)

### 【三季度数据爆冷 韩国经济难御寒】

在二季度创下十年来最快的同比增速后，韩国经济在三季度坐上了下滑的过山车，以低于预期的数据收场。在这背后，虽然出口强劲，但内需仍旧疲软，投资也乏力，种种因素叠加，导致了最终的不理想。至于四季度，可能仍旧不太乐观，即便疫苗接种率走高令内需有了盼头，但全球供应链瓶颈依旧存在，而外需也会因此成为一块短板。



### ■ 低于预期

停滞，是韩国三季度经济的关键词。当地时间10月26日，韩国央行公布三季度经济数据，整体而言，由于韩国本土需求下滑，以及建筑和设备投资疲软，三季度韩国经济增速明显放缓。

数据显示，韩国第三季度GDP同比增长4%，不仅远低于二季度6%的增幅，也低于此前预估的4.3%；而从环比来看，下滑更明显，三季度GDP环比增长0.3%，低于二季度的0.8%的增幅，且仅为经济学家预期0.6%的一半。

比起今年上半年，这些数据着实不太乐观。去年受疫情冲击，韩国在去年一季度和二季度连续两个季度出现负增长，环比增速分别为-1.3%和-3.2%，从三季度起，经济开始恢复，去年三季度、去年四季度、今年一季度、今年二季度，GDP环比增速分别达到2.2%、1.1%、1.7%和0.8%。其中，二季度同比增速达到6%，创下近十年来的最高纪录。

具体来看，第三季度的疲软主要表现在消费和投资。当季，韩国私人消费较第二季度下降了0.3%，设施投资下降了2.3%，建设投资减3%，这三项指标对GDP的贡献率分别减少了0.1、0.2和0.4个百分点。

相较之下，出口表现可圈可点，增长了1.5%，成为拉动增长的主力，其中，出口又以煤炭、机械等为主增加1.5%，净出口将GDP拉高0.8个百分点。另外，政府支出方面也增长明显，涨幅达到1.1%。

对于全年的经济情况，韩国央行此前8月的预测是4%。彼时，正值二季度数据发布后，国际货币基金组织(IMF)还将今年韩国经济增速预期调升为4.3%。韩国央行分析认为，若今年二、三、四季度各季度环比经济增长率超过0.65%，那么今年全年经济增长率将可达到4%。眼下，第三季度的数据比之0.65%，接近腰斩，这意味着，韩国要想实现4%的全年经济增长，并非易事。但韩国央行仍然比较乐观，认为今年最后三个月经济反弹将带动经济实现全年增长4%的预期。央行官员们计划仔细审视疲软的经济表现，这一结果反映了导致投资受创的全球供应链阻碍以及削弱家庭支出的疫情限制措施。

### ■ 还会加息吗

压力来到了韩国央行这一边，毕竟外界都在观望着，这个打响疫情以来加息第一枪的亚洲国家，接下来会作何打算。今年8月26日，韩国央行决定，将基准利率从0.5%上调25个基点至0.75%，就此成为全球新冠疫情期间首个加息的



发达经济体。同时，这也是韩国央行时隔 2 年 9 个月加息。到了 10 月，韩国央行决定维持基准利率 0.75% 不变。但在会后的记者会上，韩国央行行长李柱烈表示，除非存在特殊风险，否则在 11 月会议上可以合理考虑加息。在李柱烈看来，预计疫苗普及率上升和放宽疫情封锁限制的行为将为韩国的经济提供新的增长动力。市场分析也认为，10 月市场利率虽未连续上调，但为解决近期出现的物价上涨和家庭负债激增等金融不平衡问题，金融委下月有可能上调基准利率。

在经济学家 Justin Jimenez 看来，虽然韩国第三季度的经济增长低于预期，但这可能不会阻止韩国央行在 11 月发出强烈的加息信号。事实上，在此次三季度数据发布后，韩国央行也有所表态，称经济复苏仍在继续。另外，当天韩国政府债券收益率在数据发布后出现攀升，表明投资者并不认为这是加息的障碍。

对于加息的考量，李柱烈曾回应了关于“是否有必要上调基准利率以应对高油价带动物价上涨问题”的提问，他表示，居民消费价格指数（CPI）已连续数月涨超 2%，通胀是重要的考量因素之一，预计包括油价在内的能源价格进一步上涨将对国内物价产生较大影响，CPI 涨幅恐将超过 8 月预期。

的确，眼下韩国物价上涨趋势明显，9 月韩国生产者物价同比上涨 7.5%，这是自 2011 年 4 月以来的最大涨幅；同时，9 月韩国 CPI 同比上涨 2.5%。这是消费者物价连续 6 个月上涨 2% 以上，大幅超过政府物价管理的目标值。

为了应对潜在的通货膨胀问题，加息只是韩国的招数之一。就在 26 日当天，韩国执政党共同民主党议员 Park Wan-joo 表示，韩国政府计划暂时将燃油税创纪录地削减 20%，以缓解油价飙升带来的通胀上行压力。目前，韩国汽油平均价格已突破 1700 韩元（约人民币 9.26 元），创七年新高。

### ■不乐观的四季度

在察哈尔学会研究员、辽宁大学国际关系学院副教授李家成看来，第三季度的下滑是正常表现，现在韩国还处于第四波疫情蔓延中，尽管疫苗接种率已经突破 70%，包括防疫措施在内，内部的经济活力受到疫情的抑制，对经济的抑制还是比较明显的。“其实这几年，韩国的经济表现并不太理想，尽管经济依然在增长，但实际来看，普通民众从经济增长中得到的获得感不是太强，即便没有疫情扰动，韩国也面临着房价涨幅特别大以及通货膨胀的问题。”李家成指出。

展望四季度，李家成认为，实际增长可能不会太高。虽然从内需来看，10 月到年底，也是韩国的购物季和打折季，包括线上在内的消费可能会有一定的复苏，但在外贸方面，韩国受外部市场影响较大。

当前，全球都经历着一轮前所未有的供应链危机。从汽车到大宗商品，从北美到亚太，都不胜其扰。在美国，100 多艘船在最大的洛杉矶港和第二大的长滩港外排队，超过 20 万个集装箱“漂”在海岸线。

韩国也无法独善其身，仅仅在 10 月，全球集装箱海运价格与去年同期相比涨了 3 倍，在海运价格上涨的大背景下，今年上半年，韩国出口企业运费支出同比增加超过三成。消费端也受到影响，韩国快餐连锁店使用的冷冻薯条大多从美国进口，由于运输中断，多家门店处于长期断货或短缺的状态。

IMF 已经将今年的全球经济增速预期，从 3 个月前的 6%，下调 0.1 个百分点至 5.9%。IMF 首席经济学家吉塔·戈皮纳特指出，受疫情形势恶化的冲击，低收入国家的经济前景黯淡了许多；由于供应链中断，发达经济体的经济形势近期也变得艰难。“不确定性还是比较强”，李家成表示，投资也会与疫情形势息息相关，若疫情在冬季反扑，市场信心不足，投资就会受到影响。

至于政府会否采取措施护航经济，比如货币政策或者财政刺激，李家成认为，



可能也要看文在寅政府是否想给经济注入新的强心剂。这一届政府的任期还剩半年左右就要结束了，如果文在寅想为下一届政府留下比较好的经济大盘，或者给自己漂亮收尾，可能会在经济举措上更积极主动一些。（据北京商报网）

[Top](#)

## 【气候、疫情、经济——二十国集团罗马峰会看点扫描】

二十国集团（G20）领导人第十六次峰会于10月30日至31日以线上线下结合方式举行。作为本次峰会的东道主，意大利方面宣布会议将重点讨论应对气候变化、新冠疫情以及全球经济复苏等议题。

分析人士认为，今年以来全球人道主义形势日趋严峻，新冠疫情仍在全球蔓延，应对气候变化迫在眉睫，二十国集团机制已召开2次领导人特别峰会和约20场部长级会议讨论全球性问题。此次峰会作为“收官”会议看点颇多，外界期待各方就重要全球性问题取得重要成果。

### ■气候变化：目标一致 方案自主

G20成员包含主要发达经济体和新兴市场经济体，人口占世界三分之二，温室气体排放量占全球80%。《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会开幕在即，G20成员关于气候变化的立场与行动方案，对联合国气候谈判取得成果和加快实现气候目标十分重要。目前，世界多个主要经济体已就应对气候变化提出明确行动方案，但各国之间经济、能源结构迥异，能源转型方案也不尽相同。中国宣布二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。巴西将在2030年前杜绝非法砍伐森林，2050年前实现碳中和。俄罗斯正在考虑设定2060年净零排放目标的可能性。印度是世界第三大二氧化碳排放国，但尚未宣布计划何时实现碳中和。欧盟的目标是到2030年碳排放相比1990年水平减少55%，到2050年实现碳中和。意大利国际社会科学自由大学教授拉斐尔·马尔凯蒂认为，气候变化是国际社会当下面临的最重要挑战之一，但考虑到各国处在不同发展阶段，各国应当采取自主的应对策略。G20峰会为各方提供对话平台，为后续会议和未来决议做好铺垫。

### ■新冠疫情：着眼未来 消除“免疫鸿沟”

新冠肺炎疫情继续构成“国际关注的突发公共卫生事件”。目前全球累计报告接种超过68亿剂次新冠疫苗，完全接种人口约占世界人口的三分之一，但低收入国家获得的疫苗总量不到全球疫苗总量的0.5%，急需获得疫苗。世界卫生组织此前表示，要实现到2021年年底为所有国家约40%人口接种新冠疫苗、到2022年中期将接种人口比例提升至70%的全球新冠疫苗接种战略目标，将至少需要110亿剂疫苗。目前全球疫苗产量接近每月15亿剂，相关国家应避免限制出口或超量囤积，只要公平分配，就有足够疫苗产能来实现这一目标。

G20成员在疫苗研发、生产与接种数量方面均处于领先地位。9月举行的G20卫生部长会议同意共同致力于建立应对新冠等疫情的国际合作机制，确保国际社会对类似卫生事件做出迅速反应，促进各国享有诊断、治疗和接种疫苗的公平。具体举措与最终决议，将在本次峰会上讨论通过。

意大利媒体撰文分析认为，各国已经充分认识到，新冠肺炎等传染性疾病会对各国和全球安全造成威胁，因此需要在国际卫生安全机制层面做出变革，而G20峰会正是完成这一任务的恰当时机。罗马大学教授朱塞佩·德阿尔坎杰利表示，G20在帮助疫苗公平分配上大有可为，它能比七国集团等组织做得更多。



### ■经济复苏：探讨化解疫后潜在危机

当前，世界经济恢复呈现两极分化趋势。国际货币基金组织 10 月发布的《世界经济展望》报告预计，发达经济体产出将在 2022 年恢复到疫情暴发前预测的水平，到 2024 年还将稍稍超过疫情前的预测水平，而大多数发展中国家到 2024 年仍将比疫情前的预测值低 5.5%。澳大利亚国立大学克劳福德公共政策学院访问学者亚当·特里格斯撰文指出，世界经济正面临双速复苏问题，富裕世界经济过热，贫穷世界停滞不前。如果任由这种情况发展，贫富两个世界很快就会开始向对方输出问题，形成危险的反馈循环。

分析人士预计，作为经济领域的重要国际多边平台，G20 峰会将重点讨论解决疫情后全球经济发展的潜在危机，而应对经济双速问题应是其首要任务。另外，本次峰会还将讨论跨国企业税率、数字转型、基础设施建设等议题。马尔凯蒂表示，G20 联结东西方主要经济体，既有发达国家也有发展中国家参与。为发展中国家提供广泛支持，帮助其提高疫苗接种率、增加财政空间和重建卫生系统，将是后疫情时代全球经济复苏的重点。（据《经济日报》）

[Top](#)

## 华夏透视

善于学习的人懂得把观察、经验和知识转化为智能并使用得当，不仅能把梦想持之以恒，更懂得如何事半功倍。投资大师巴菲特在给其老师本·格雷厄姆的著作《聪明的投资者》所写的序言中说：“长年进行成功的投资并不需要极高的智商、罕见的商业洞见，或内部消息。真正必要的是做决策所需的合理的知识框架，以及避免情绪化侵蚀智识的能力。”本栏目力图提供一个中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合的框架，从而达到把握最关键、最重要的决策信息和决策要点的效果。可以说，我们的研究和分析也将因此得到升华。

### 【中国地方政府债务：特征事实、潜在风险与化解策略】

近年来，地方政府债务逐渐上升，并成为中国系统性金融风险的重要来源。党的十九大把“防范化解重大风险”列为三大攻坚战之首，化解地方政府债务风险是其中最重要的内容之一。

地方政府债务的出现，在很大程度上体现了特定时期预算管理制度与地方政府收支缺口之间的矛盾。改革开放之后，地方政府拥有了一定的财政自主权，可以通过举债补齐财政收支缺口，但总体上举债规模有限。1994 年颁布的《预算法》明确规定，国家实行中央和地方分税制；地方政府在预算中不列赤字；除法律和国务院另有规定外，地方政府也不得发行地方政府债券。

分税制改革后，地方财政支出不断增加，财政收入却面临各种约束，鉴于法



律上已明确地方政府不具备独立举债权限，中央政府曾一度通过发行国债并转贷地方的形式，来弥补地方财政收支缺口。尽管这种“国债转贷”模式部分满足了地方融资需要，但由于国债缺口需要地方安排配套资金，“国债转贷”在一定程度上诱发了地方政府的变相举债行为（马金华，2011）。随着地方财政收支矛盾不断加剧，地方政府迫切需要寻找新的融资渠道。在此背景下，以城投公司为代表的地方融资平台纷纷涌现出来。

2008 年全球金融危机爆发后，我国通过积极财政政策对冲危机不利影响，其中一个重要方面是增加地方政府的投融资能力。财政部发布的《2009 年地方政府债券预算管理办法》给出了地方政府债券发行的政策框架。最初，财政部负责为地方政府“代发代还”债券。从 2009 年到 2010 年，财政部共代理发行 30 个省级地方政府、5 个计划单列市共计 60 只以短期限为主的地方债券，规模合计近 4000 亿元（人民币，下同）。2011 年，财政部在上海、浙江、广东和深圳启动地方政府自行发债试点，并代为办理还本付息，试点在 2013 年拓展到江苏和山东。

在全球金融危机爆发后，随着四万亿财政刺激方案的推行，所要求的地方配套资金加剧了地方财政收支缺口的紧张状况，地方融资平台开始野蛮生长。从 2008 年上半年到 2010 年年末，全国融资平台数量从大约 3000 家增加到 6576 家，贷款余额也迅速膨胀，到 2010 年末，地方融资平台债务中政府负有偿还责任的部分已经达到 4.08 万亿元（毛振华，2020）。由于信贷风险迅速集聚，中央政府收紧了信贷政策。商业银行为规避监管要求，开始寻求把表内业务转移出表，在此背景下，“银信合作”等影子银行业务快速滋长，并在“存款脱媒”的助力下迅速膨胀，为地方融资平台提供了新的融资渠道。截止到 2013 年 6 月，地方政府融资平台债务余额达到 6.97 万亿元，较 2010 年年底增长了近 40%。

2014 年 5 月，财政部进一步在多地启动地方政府债券“自发自还”试点，地方债券发行规模显著扩大。同年 8 月，全国人大常委会通过《预算法》修正案，正式赋予省级地方政府及计划单列市发行地方债券的权利。同年 9 月，国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》，试图进一步理顺地方政府债券融资机制，从而将地方债市场发展逐步规范化。然而在当时，针对全国地方性政府债务的审计可能低估了地方融资平台及国有企业的隐性债务（毛振华，2020）。此外，赋予地方政府发行地方债权利的“开前门”措施实际上很难满足地方政府旺盛的融资需求。从 2015 年到 2017 年，地方政府为融资平台及国企提供债务担保的情况仍没有停止，政府引导基金、PPP 项目等成为新的地方债务扩张渠道，地方政府债务逐渐隐性化。IMF 指出，2018 年和 2019 年中国地方政府隐性债务分别达到 37 万亿元和 42 万亿元，占当年 GDP 的比重分别为 40%和 43%。

大规模地方政府隐性债务的存在既会扭曲宏观调控机制，也会威胁金融体系稳定。“十四五”规划从实施金融安全战略的高度，提出要“稳妥化解地方政府隐性债务”。化解地方政府隐性债务已成为地方政府债务这一矛盾的主要方面。梳理地方政府债务的特征事实，分析其中的潜在风险，有助于更好地提出化解地方政府债务风险的对策建议。本文剩下内容的结构安排如下：第二部分梳理当前中国地方政府债务的特征事实，第三部分厘清中国地方政府债务的潜在风险，第四部分提出化解地方政府债务风险的政策建议。

### **第二部分：中国地方政府债务的特征事实**

2015 年前后，一系列推动地方政府债务“显性化”的政策先后实施，我国地方政府债券市场开始步入快速发展阶段。到 2018 年末，此前审计部门报告的



地方政府总债务已经基本置换为地方政府债券（张晓晶与刘磊，2021）。然而，地方政府与地方融资平台的关系错综复杂，彻底厘清两者的边界不可能一蹴而就。要理解中国地方政府债务的特征事实，不仅要看到显性债务，更要关注隐性债务。

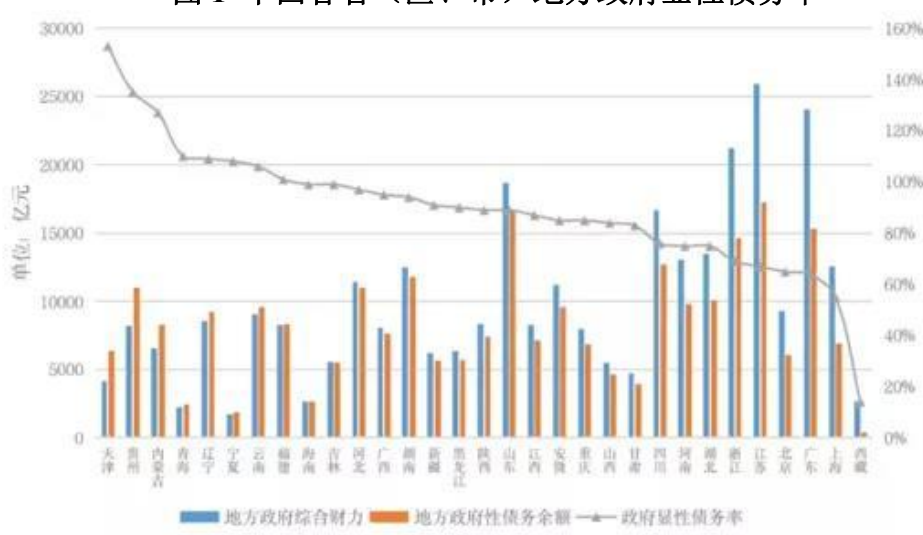
### ■地方政府显性债务风险虽总体可控，但已逼近警戒线

政府债务率是衡量政府偿债能力的关键指标，一般用当年末政府债务余额与同期政府综合财力的比值来表示，IMF 给出的风险控制参考区间为 90%-150%，我国将地方政府债务的整体风险警戒线定为 100%。财政部表示，已经把完善“以债务率为主的地方政府债务风险评估指标体系”列为“十四五”时期的重点工作。

地方政府债务余额由一般债务余额与专项债务余额组成，可以视为地方政府的显性债务，这两项数据公开易得。由于对综合财力的理解、使用的口径不尽相同，不同研究对地方政府债务率的测算结果呈现明显差异。如果直接将一般性公共预算收入与政府性基金收入之和作为衡量政府综合财力的依据，则容易忽略转移支付等的影响，实际上有些省份的转移支付收入占比相当高。有消息称，2020 年财政部曾在未公开的“118 号文件”中规定了债务率测算标准，并提出了“红橙黄绿”风险评级分类。此后，多个地方在其预算执行报告中公布了债务率相关信息，有研究据此推断出了近似于官方标准的测算方法。

从测算结果来看，2020 年地方政府的显性债务呈现出如下特点（图 1）：第一，经济越发达的地区，其政府当年的综合财力越能覆盖政府性债务余额。例如，在广东、江苏、浙江和山东等地，地方综合财力明显高于债务余额，且债务率位于 90% 以下。而在贵州、内蒙古、云南、辽宁等地，地方政府性债务余额高于综合财力，债务率超过了警戒线；第二，天津、贵州、内蒙古、青海、辽宁、宁夏、云南和福建 8 个地区的债务率已经超过 100% 的警戒线。其中天津的债务率高达 153%，超出 IMF 提出的风险上限。天津、贵州和内蒙古三地债务率由于超过 120%，已经进入黄档区间，其余 28 个省份债务风险均位于绿档（程晨等，2021）。换言之，大多数地方政府的显性债务风险仍是可控的。

图 1 中国各省（区、市）地方政府显性债务率



总体上来看，近年来我国地方政府显性债务率呈现上升态势，可能已经接近警戒线。根据财政部披露的数据，从 2018 年末至 2019 年末，地方政府债务余额从 18.39 万亿元增长到 21.31 万亿元，与此同时地方政府债务率从 76.6% 上升到



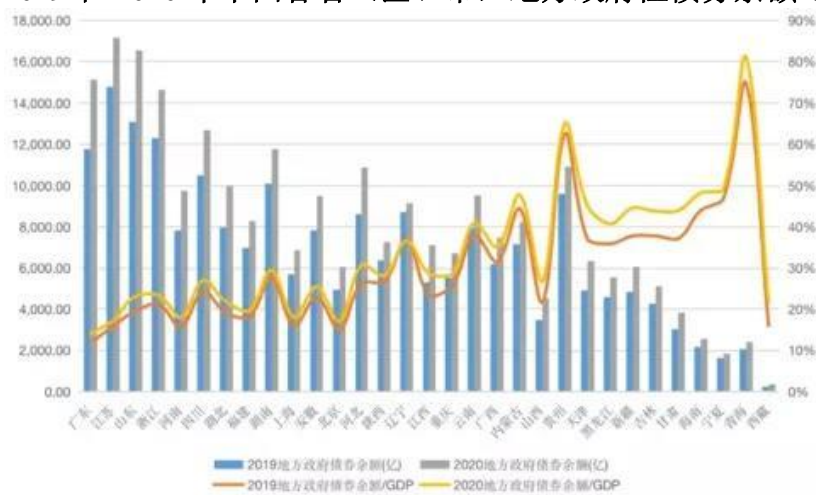
82.9%。受新冠疫情等内外冲击的影响，到 2020 年末，我国地方政府性债务余额已经增加到近 26 万亿元，地方政府债务率很可能已经逼近 100% 的警戒线。事实上，2020 年 28 个省份的政府债务率较 2019 年有所上升，其中 1 个地区（天津）的债务率增加幅度超过 50%，3 个省份（山西、河北和江西）的债务率增加幅度超过了 20%，8 个省份的债务率增加幅度超过了 10%；仅有 3 个省份在中央财政补助之下，政府综合财力得以明显充实，实现了债务率的下降（程晨等，2021）。

### ■不同区域债务负担差别显著，部分省份债务负担较重

截至 2020 年底，地方政府债券余额已经接近 26 万亿元，占同期债券市场托管余额（117 万亿元）的比重约为 22%，成为债市第一大券种。总体来看，经济规模较大、相对发达的省份债务余额更高。Wind 数据显示，广东、江苏、山东和浙江四个省份的地方政府债券余额分别达到 1.51、1.71、1.65 和 1.46 万亿元。其他规模超过万亿元的省份分别是四川、湖南、河北和贵州，湖北和河南的地方政府债券余额也接近一万亿元。

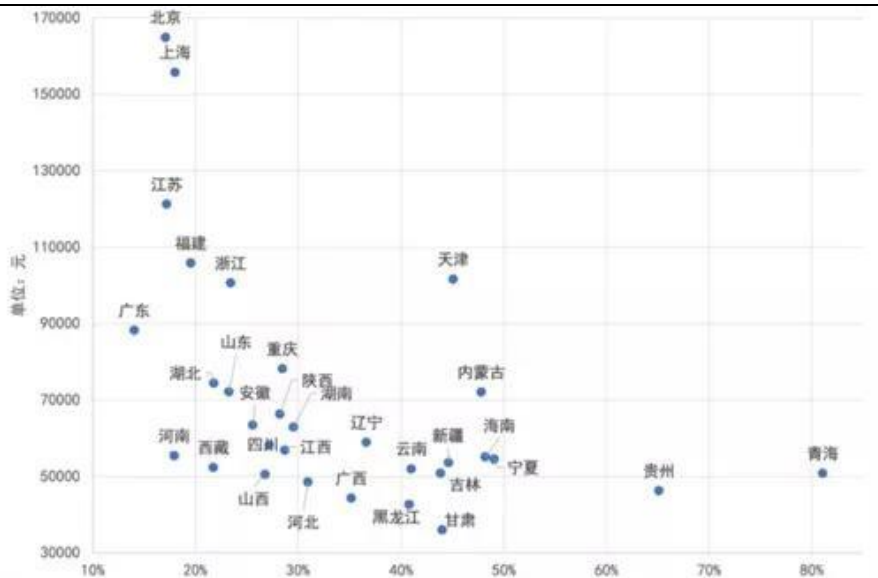
负债率，又称债务负担，通常用地方政府性债务余额（即地方政府债券余额）与当地 GDP 的比值来表示，用来衡量一个地区经济规模对政府债务的承担能力，或者一单位政府债务可以产生的 GDP 的能力，该指标的警戒线为 60%。笔者测算的结果显示，在经济越欠发达的地区，债务负担越大，而经济总量越大的地区，债务负担越小（图 2）。2020 年，青海、贵州的债务压力很大，负债率分别为 81.1% 和 65.1%。此外，黑龙江、云南、吉林、甘肃、新疆、天津、海南和宁夏等地的债务率已经超过 40% 或逼近 50%。这些地区债务存量居高不下，经济增长所承受的债务负担较大，因此未来新增债务空间相对有限。例如，2019 年湖南、内蒙古和天津的地方政府债务余额已经接近债务限额。

图 2 2019 和 2020 年中国各省（区、市）地方政府性债务余额与债务负担



与 2019 年相比，2020 年所有省份的地方性债务余额都在增加，其中中西部地区增加的幅度更大。这些地区的债务负担不断上升是短期内难以扭转的趋势，其偿债压力将进一步加剧。此外，比较各地区人均 GDP 水平与负债率的关系可以看出，中西部省区市普遍面临经济发展水平低、负债率高的双重困境（图 3）。

图 3 中国各省（区、市）人均 GDP 与地方债务负担的比较（2020 年）



### ■ 地方政府隐性债务规模庞大，潜在风险较高

显性债务只是地方政府债务的一部分。近年来，地方政府隐性债务激增。尤其从 2016 年开始，PPP 项目的升温曾引起地方政府隐性债务骤然升高 79%，进而带动中国政府部门总负债率突破 60% 的警戒线（张明与朱子阳，2018）。

在预算软约束下，地方政府为地方融资平台提供持续的隐性担保，这不仅挤压了市场化主体和项目的融资空间，而且造成地方融资平台的野蛮扩张。尽管 2014 年以来的多个文件已经明确划清了地方融资平台融资与地方政府债务的界限，但在相当长一段时期内，地方政府与地方融资平台的关系依然“剪不断、理还乱”。鉴于地方融资平台在地方政府隐性债务形成中的重要性，地方融资平台数据成为众多研究测算地方政府隐性债务的主要依据。

地方政府隐性债务具有“或有债务”的性质。只有在债务出现违约的情况下，地方财政才可能承担部分责任。因此，如果把所有融资平台债务都算作政府隐性债务，实际上会夸大地方政府的隐性债务率。李奇霖（2019）认为，由财政负担偿还的隐性债务应是地方隐性债务折算之后的结果，折算系数的极限应为 20%。具体到不同省份，可依据其显性债务率的高低对折算系数进行赋值。本文沿着这一思路，对包含各地政府隐性债务率在内的全口径债务率做了简单测算。

表 1 2020 年底中国各省（区、市）地方政府全口径债务率

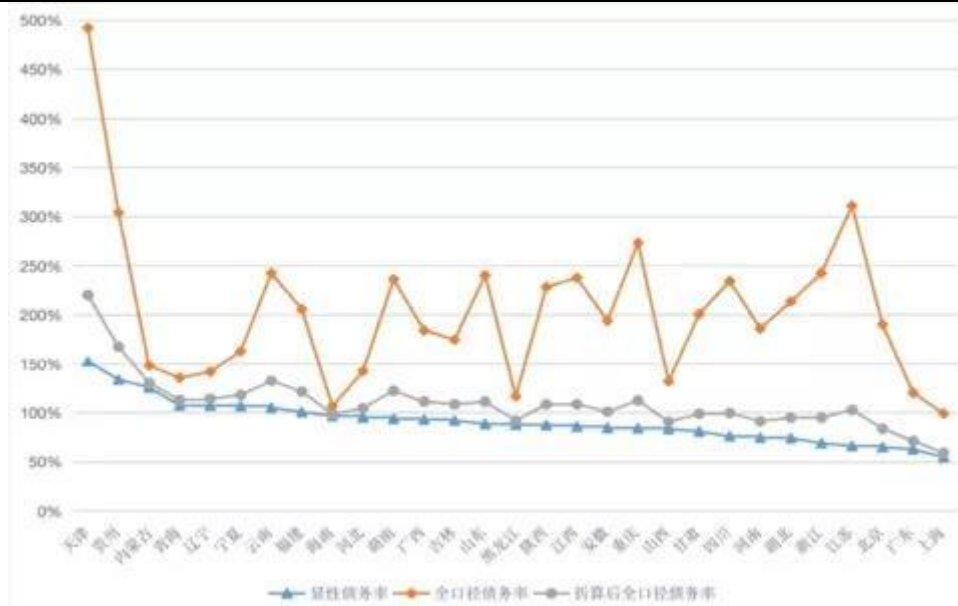


地区 <sup>①</sup>	显性债务(亿) <sup>②</sup>	隐性债务(亿) <sup>③</sup>	折算系数 <sup>④</sup>	折算后隐性债务(亿) <sup>⑤</sup>	综合财力(亿) <sup>⑥</sup>	显性债务率	全口径债务率 <sup>⑦</sup>	折算后全口径债务率 <sup>⑧</sup>
天津 <sup>①</sup>	6356 <sup>②</sup>	14149 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	2830 <sup>⑤</sup>	4167 <sup>⑥</sup>	153% <sup>⑦</sup>	492% <sup>⑧</sup>	220% <sup>⑨</sup>
贵州 <sup>①</sup>	10917 <sup>②</sup>	13924 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	2785 <sup>⑤</sup>	8164 <sup>⑥</sup>	134% <sup>⑦</sup>	304% <sup>⑧</sup>	168% <sup>⑨</sup>
云南 <sup>①</sup>	9517 <sup>②</sup>	12440 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	2488 <sup>⑤</sup>	9048 <sup>⑥</sup>	105% <sup>⑦</sup>	243% <sup>⑧</sup>	133% <sup>⑨</sup>
内蒙古 <sup>①</sup>	8227 <sup>②</sup>	1456 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	291 <sup>⑤</sup>	6536 <sup>⑥</sup>	126% <sup>⑦</sup>	148% <sup>⑧</sup>	130% <sup>⑨</sup>
湖南 <sup>①</sup>	11753 <sup>②</sup>	17819 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	3564 <sup>⑤</sup>	12505 <sup>⑥</sup>	94% <sup>⑦</sup>	236% <sup>⑧</sup>	122% <sup>⑨</sup>
福建 <sup>①</sup>	8295 <sup>②</sup>	8669 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	1734 <sup>⑤</sup>	8238 <sup>⑥</sup>	101% <sup>⑦</sup>	206% <sup>⑧</sup>	122% <sup>⑨</sup>
宁夏 <sup>①</sup>	1840 <sup>②</sup>	970 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	194 <sup>⑤</sup>	1722 <sup>⑥</sup>	107% <sup>⑦</sup>	163% <sup>⑧</sup>	118% <sup>⑨</sup>
辽宁 <sup>①</sup>	9132 <sup>②</sup>	2924 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	585 <sup>⑤</sup>	8503 <sup>⑥</sup>	107% <sup>⑦</sup>	142% <sup>⑧</sup>	114% <sup>⑨</sup>
青海 <sup>①</sup>	2405 <sup>②</sup>	630 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	126 <sup>⑤</sup>	2237 <sup>⑥</sup>	108% <sup>⑦</sup>	136% <sup>⑧</sup>	113% <sup>⑨</sup>
重庆 <sup>①</sup>	6723 <sup>②</sup>	15094 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	2264 <sup>⑤</sup>	7979 <sup>⑥</sup>	84% <sup>⑦</sup>	273% <sup>⑧</sup>	113% <sup>⑨</sup>
广西 <sup>①</sup>	7475 <sup>②</sup>	7329 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	1466 <sup>⑤</sup>	8022 <sup>⑥</sup>	93% <sup>⑦</sup>	185% <sup>⑧</sup>	111% <sup>⑨</sup>
山东 <sup>①</sup>	16540 <sup>②</sup>	28435 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	4265 <sup>⑤</sup>	18685 <sup>⑥</sup>	89% <sup>⑦</sup>	241% <sup>⑧</sup>	111% <sup>⑨</sup>
江西 <sup>①</sup>	7111 <sup>②</sup>	12562 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	1884 <sup>⑤</sup>	8269 <sup>⑥</sup>	86% <sup>⑦</sup>	235% <sup>⑧</sup>	109% <sup>⑨</sup>
吉林 <sup>①</sup>	5140 <sup>②</sup>	4616 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	923 <sup>⑤</sup>	5578 <sup>⑥</sup>	92% <sup>⑦</sup>	175% <sup>⑧</sup>	109% <sup>⑨</sup>
陕西 <sup>①</sup>	7282 <sup>②</sup>	11762 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	1764 <sup>⑤</sup>	8334 <sup>⑥</sup>	87% <sup>⑦</sup>	229% <sup>⑧</sup>	109% <sup>⑨</sup>
河北 <sup>①</sup>	10874 <sup>②</sup>	5386 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	1077 <sup>⑤</sup>	11411 <sup>⑥</sup>	95% <sup>⑦</sup>	142% <sup>⑧</sup>	105% <sup>⑨</sup>
江苏 <sup>①</sup>	17145 <sup>②</sup>	63351 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	9503 <sup>⑤</sup>	25863 <sup>⑥</sup>	66% <sup>⑦</sup>	311% <sup>⑧</sup>	103% <sup>⑨</sup>
安徽 <sup>①</sup>	9500 <sup>②</sup>	12309 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	1846 <sup>⑤</sup>	11230 <sup>⑥</sup>	85% <sup>⑦</sup>	194% <sup>⑧</sup>	101% <sup>⑨</sup>
四川 <sup>①</sup>	12672 <sup>②</sup>	26469 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	3970 <sup>⑤</sup>	16682 <sup>⑥</sup>	76% <sup>⑦</sup>	235% <sup>⑧</sup>	100% <sup>⑨</sup>
甘肃 <sup>①</sup>	3835 <sup>②</sup>	5691 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	854 <sup>⑤</sup>	4735 <sup>⑥</sup>	81% <sup>⑦</sup>	201% <sup>⑧</sup>	99% <sup>⑨</sup>
海南 <sup>①</sup>	2559 <sup>②</sup>	252 <sup>③</sup>	20% <sup>④</sup>	50 <sup>⑤</sup>	2644 <sup>⑥</sup>	97% <sup>⑦</sup>	106% <sup>⑧</sup>	99% <sup>⑨</sup>
浙江 <sup>①</sup>	14626 <sup>②</sup>	36814 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	5522 <sup>⑤</sup>	21186 <sup>⑥</sup>	69% <sup>⑦</sup>	243% <sup>⑧</sup>	95% <sup>⑨</sup>
湖北 <sup>①</sup>	9994 <sup>②</sup>	18810 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	2822 <sup>⑤</sup>	13478 <sup>⑥</sup>	74% <sup>⑦</sup>	214% <sup>⑧</sup>	95% <sup>⑨</sup>
黑龙江 <sup>①</sup>	5552 <sup>②</sup>	1822 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	273 <sup>⑤</sup>	6321 <sup>⑥</sup>	88% <sup>⑦</sup>	117% <sup>⑧</sup>	92% <sup>⑨</sup>
河南 <sup>①</sup>	9744 <sup>②</sup>	14578 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	2187 <sup>⑤</sup>	13041 <sup>⑥</sup>	75% <sup>⑦</sup>	187% <sup>⑧</sup>	91% <sup>⑨</sup>
山西 <sup>①</sup>	4565 <sup>②</sup>	2655 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	398 <sup>⑤</sup>	5464 <sup>⑥</sup>	84% <sup>⑦</sup>	132% <sup>⑧</sup>	91% <sup>⑨</sup>
北京 <sup>①</sup>	6047 <sup>②</sup>	11667 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	1750 <sup>⑤</sup>	9302 <sup>⑥</sup>	65% <sup>⑦</sup>	190% <sup>⑧</sup>	84% <sup>⑨</sup>
广东 <sup>①</sup>	15135 <sup>②</sup>	13823 <sup>③</sup>	15% <sup>④</sup>	2073 <sup>⑤</sup>	24056 <sup>⑥</sup>	63% <sup>⑦</sup>	120% <sup>⑧</sup>	72% <sup>⑨</sup>
上海 <sup>①</sup>	6878 <sup>②</sup>	5558 <sup>③</sup>	10% <sup>④</sup>	556 <sup>⑤</sup>	12541 <sup>⑥</sup>	55% <sup>⑦</sup>	99% <sup>⑧</sup>	59% <sup>⑨</sup>

如表 1 所示，在纳入地方融资平台债务之后，绝大部分地区的全口径地方政府债务率都显著上升了。这表明即便在保守的估计下，地方政府隐性债务依然庞大。其中，天津的折算后全口径债务率相比于显性债务率增加了 68 个百分点，江苏增加了 37 个百分点，贵州增加了 34 个百分点，重庆增加了 28 个百分点，云南增加了 27 个百分点，浙江增加了 26 个百分点。这意味着上述地区财政负担的隐性债务相当大。在显性债务率结果中，16 个地区的债务率低于 90%，12 个地区的债务率位于 90%-150%风险控制区间之内，1 个地区超出了风险区间上限。而在加入隐性债务之后的折算后全口径债务率结果中，24 个地区的债务率已经进入风险区间，2 个地区债务率明显超出警戒范围，仅有 3 个地区债务率是安全的。

实际上，在不对地方融资平台债务进行折算的情况下，得出的全口径债务率更为惊人（图 4）。例如，天津的全口径债务率达到了 492%，江苏为 311%，贵州为 304%，云南、湖南、重庆、山东、福建、江西、四川、陕西、浙江和湖北均超过了 200%。全口径债务率结果与折算后的结果之间的差距提醒我们，地方政府隐性债务风险不容乐观。

图 4 2020 年底中国各省（区、市）地方政府不同口径债务率对比



### ■ 融资成本过高是地方债务高企的重要原因

中国地方政府债务近年来显著攀升的重要原因之一，是地方政府用市场化融资成本来为公共产品建设融资。具体而言，地方政府承担了大量提供本地公共产品的职能，这些公共产品具有良好的正外部性，其融资成本原本应显著低于市场化融资成本。但实际上很多地方政府恰恰在用市场化成本为公共产品提供进行融资。例如，市县一级平台的融资成本要远高于国债收益率，甚至在特定时期融资成本超过了 10%。

而在金融市场发达的美国，发行市政债是其地方政府开展公共交通等基础设施建设的主要融资渠道。美国市政债发行期限可以达到 30 年甚至更长，市政债的发行成本相较于国债的溢价并不明显。相比之下，中国地方政府通过融资平台举债履行对基础设施投资的责任。尽管城投公司的总资产回报率很低，却不得不承担过高的融资利率。过高的融资成本成为地方政府债务快速攀升的重要原因之一。正是由于城投公司承担了部分的政府职能（韩鹏飞等，2015），即便其回报率低于融资成本，也能在政府的隐性担保下获得融资。这种预算软约束使得城投公司能以高利率发行债券，并持续挤出市场化主体的融资份额。从 2012 年起，城投公司的年发债量开始显著超过产业债（徐高，2019）。在很大程度上，过高融资成本与地方债务攀升两者之间可能形成恶性循环。背后的机制在于，地方债务合约中存在复杂的委托代理关系，由此产生的巨大的代理成本带来地方债务的预算软约束问题，地方政府通常存在过度举债倾向。而随着债务风险的显性化，地方政府债务的整体利率水平也会被不断推高（类承曜，2011）。

### 第三部分：中国地方政府债务的潜在风险

目前，中国地方政府债务至少面临以下四方面潜在风险，需要格外加以重视。

#### ■ 过高宏观杠杆率带来了巨额付息压力

近年来，包含我国政府部门债务在内的宏观杠杆率一直维持在高位。国家金融与发展实验室的数据显示，截至 2021 年 3 月底，我国宏观杠杆率约为 267.8%。我国债务的还本付息压力较大，2018 年我国债务的利息支付额是名义 GDP 增量的 1.5 倍，2019 年为 1.8 倍，到了 2020 年已经上升到了 2 倍以上（张明，2021）。

自 2008 年全球金融危机爆发以来，中国政府部门债务占 GDP 比重持续上升，从



2008 年的 31.7% 增加到 2018 年的 50.6%。在财政空间越来越有限的同时，政府部门付息成本也持续上升（表 2）。未来一旦长期利率上升，政府部门存量债务的还本付息压力将会进一步加剧，甚至可能导致违约风险的爆发。因此，宏观杠杆率高不仅本身是一个潜在风险，而且正在流量上造成显著压力。

表 2 有限财政空间：政府债务和付息占 GDP 的比重（%）

	2008 <sup>e2</sup>	2010 <sup>e2</sup>	2012 <sup>e2</sup>	2014 <sup>e2</sup>	2016 <sup>e2</sup>	2018 <sup>e2</sup>	2008 <sup>e2</sup>	2010 <sup>e2</sup>	2012 <sup>e2</sup>	2014 <sup>e2</sup>	2016 <sup>e2</sup>	2018 <sup>e2</sup>
	政府债务占 GDP 的比重 <sup>e2</sup>						政府利息支出占 GDP 的比重 <sup>e2</sup>					
发达经济体 <sup>e2</sup>	78.4 <sup>e2</sup>	98.0 <sup>e2</sup>	106.1 <sup>e2</sup>	104.6 <sup>e2</sup>	116.6 <sup>e2</sup>	114.0 <sup>e2</sup>	2.9 <sup>e2</sup>	2.9 <sup>e2</sup>	3.0 <sup>e2</sup>	2.6 <sup>e2</sup>	2.3 <sup>e2</sup>	2.3 <sup>e2</sup>
日本 <sup>e2</sup>	191.8 <sup>e2</sup>	216.0 <sup>e2</sup>	236.8 <sup>e2</sup>	246.4 <sup>e2</sup>	235.6 <sup>e2</sup>	237.1 <sup>e2</sup>	2.0 <sup>e2</sup>	2.0 <sup>e2</sup>	2.1 <sup>e2</sup>	1.8 <sup>e2</sup>	2.2 <sup>e2</sup>	2.3 <sup>e2</sup>
英国 <sup>e2</sup>	51.8 <sup>e2</sup>	76.4 <sup>e2</sup>	85.8 <sup>e2</sup>	89.5 <sup>e2</sup>	87.9 <sup>e2</sup>	86.8 <sup>e2</sup>	2.2 <sup>e2</sup>	2.9 <sup>e2</sup>	2.9 <sup>e2</sup>	2.8 <sup>e2</sup>	2.4 <sup>e2</sup>	2.5 <sup>e2</sup>
美国 <sup>e2</sup>	72.8 <sup>e2</sup>	94.8 <sup>e2</sup>	102.4 <sup>e2</sup>	104.8 <sup>e2</sup>	106.8 <sup>e2</sup>	106.9 <sup>e2</sup>	2.8 <sup>e2</sup>	2.7 <sup>e2</sup>	2.8 <sup>e2</sup>	2.7 <sup>e2</sup>	2.4 <sup>e2</sup>	2.6 <sup>e2</sup>
欧元区 <sup>e2</sup>	68.6 <sup>e2</sup>	83.9 <sup>e2</sup>	91.1 <sup>e2</sup>	94.0 <sup>e2</sup>	89.0 <sup>e2</sup>	85.4 <sup>e2</sup>	2.9 <sup>e2</sup>	2.7 <sup>e2</sup>	3.0 <sup>e2</sup>	2.7 <sup>e2</sup>	2.1 <sup>e2</sup>	1.8 <sup>e2</sup>
新兴市场 <sup>e2</sup>	35.3 <sup>e2</sup>	39.0 <sup>e2</sup>	38.3 <sup>e2</sup>	41.2 <sup>e2</sup>	49.1 <sup>e2</sup>	53.5 <sup>e2</sup>	2.2 <sup>e2</sup>	2.2 <sup>e2</sup>	2.0 <sup>e2</sup>	1.9 <sup>e2</sup>	1.8 <sup>e2</sup>	1.6 <sup>e2</sup>
巴西 <sup>e2</sup>	61.9 <sup>e2</sup>	63.0 <sup>e2</sup>	63.5 <sup>e2</sup>	65.2 <sup>e2</sup>	77.6 <sup>e2</sup>	87.0 <sup>e2</sup>	7.2 <sup>e2</sup>	6.6 <sup>e2</sup>	6.5 <sup>e2</sup>	6.4 <sup>e2</sup>	7.6 <sup>e2</sup>	7.2 <sup>e2</sup>
中国 <sup>e2</sup>	31.7 <sup>e2</sup>	36.6 <sup>e2</sup>	37.3 <sup>e2</sup>	41.1 <sup>e2</sup>	44.2 <sup>e2</sup>	50.6 <sup>e2</sup>	0.4 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.4 <sup>e2</sup>	0.4 <sup>e2</sup>
印度 <sup>e2</sup>	74.5 <sup>e2</sup>	67.5 <sup>e2</sup>	67.5 <sup>e2</sup>	65.0 <sup>e2</sup>	69.5 <sup>e2</sup>	68.1 <sup>e2</sup>	5.0 <sup>e2</sup>	4.5 <sup>e2</sup>	4.6 <sup>e2</sup>	4.7 <sup>e2</sup>	4.7 <sup>e2</sup>	4.6 <sup>e2</sup>
俄罗斯 <sup>e2</sup>	8.0 <sup>e2</sup>	11.3 <sup>e2</sup>	12.7 <sup>e2</sup>	17.9 <sup>e2</sup>	16.1 <sup>e2</sup>	14.6 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>	0.5 <sup>e2</sup>

■ 广义政府部门高杠杆率居高不下

中国宏观杠杆率高，归根结底是公共部门，尤其是广义政府部门杠杆率高，而地方政府隐性债务对其贡献相当明显。简单匡算来看，目前在我国的实体经济债务中，企业部门债务大约占 60%，国企债务又占到企业部门债务的近三分之二，而国企债务中又有将近一半是地方政府融资平台的债务，由此可见，地方融资平台债务大约占到中国实体经济债务的五分之一。考虑到中国宏观杠杆率（实体经济债务占 GDP 的比重）约为 270%，这也就意味着地方融资平台的债务已经超过了 GDP 的 50%（张明，2021）。如果把地方政府隐性债务考虑在内，中国公共部门的债务压力将进一步凸显。目前，地方融资平台债务仍被算进了企业部门债务内，这部分债务体现为 30 到 50 个百分点的宏观杠杆率（张晓晶等，2021）。如果将其重新归类为政府部门债务，那么按照上述匡算方法，中国政府部门债务与 GDP 之比已然接近 100%，突破了国际警戒线。

■ 中西部地区政府债务压力更大，自身恐难以还本付息

目前，中国地方政府债务分布不均衡，总体来看中西部地区债务负担更大。如前所述，就地方政府显性债务率而言，东部沿海发达地区的综合财力对其政府性债务余额的覆盖更为充分，债务率超过警戒水位的地区基本上都是中西部省份，例如贵州、内蒙古、云南、青海、宁夏、云南等。就负债率而言，中西部地区仍是债务负担较重的地区，例如青海和贵州的负债率分别达到了 81.1% 和 65.1%，云南、甘肃、新疆、海南和宁夏的负债率则正在逼近 50%。在 2019 年，湖南、内蒙古和天津的地方政府债务余额就已经接近债务限额，未来新增债务空间相对有限。

中西部地方政府仅靠自身实力实现还本付息的可能性也非常有限。例如，从 2021 到 2025 年，贵州省存量地方债的到期规模均超过 1000 亿元，面临较大的集中偿付压力。而在 2017 年至 2019 年期间，贵州省已经面临债务可用空间显著缩小、一般公共预算收入增速减缓，财政平衡率（一般公共预算收入/一般公共预算支出）下降、对上级补助依赖过高等挑战。近期，城投债到期收益率基本上比地方债高出近 1 个百分点，考虑到全国城投债 11.6 万亿的巨大规模，1 个百



分点的利差就会使地方政府产生 1000 亿左右的额外支出。这对于财力有限、将城投债募资用于“借新还旧”的中西部地方政府而言，无疑是雪上加霜。如果得不到中央层面的支持，这些地区的债务恐怕不得不面临违约或重组的命运。

### ■ 财政和金融风险相互溢出

在地方政府债务问题上，还应特别留意财政和金融风险的相互溢出造成的风险。如果地方债出现违约，表面上看遭受损失的是债券投资者，但事实上银行体系才是我国地方债（无论是相关贷款、非标资产还是债券）的最终买家。迄今为止，我国地方债的投资者结构依然相当单一。截至 2020 年 6 月，在地方债投资者结构中，商业银行占到 86%，政策性银行占到 7%，而商业银行又以区域性中小银行为主。上述格局导致了财政政策的货币化以及金融政策的财政化，并使得财政风险和金融风险互溢性增强（李扬，2021）。这意味着一旦地方政府债出现违约，地方金融体系安全将会受到冲击，甚至有可能引爆区域性金融危机。考虑到银行业稳健运行对于中国金融体系的重要性，一旦爆发银行业危机，中国政府势必会介入救援。无论采取剥离银行不良资产、注入资本金的方式，还是为银行提供偿债担保，都涉及到注入巨额财政资金进行纾困。而在地方政府资金捉襟见肘的情况下，中央财政不得不通过自身加杠杆的方式筹集资金（张明，2020）。

有观点认为，应该放手让地方政府债务违约。然而，在当前体制下，放任省级政府、市级政府、甚至县级政府出现实质性违约，都可能引发较大的潜在风险，例如导致违约风险的快速蔓延、甚至酿成系统性金融危机。

### 第四部分：中国地方政府债务的化解策略

笔者认为，中国政府应采取以下政策措施来妥善化解地方政府债务风险。

#### ■ 保持相对较快的经济增速

衡量债务负担一般用的是债务与 GDP 之比，因此如果经济增速显著下降，也即分母相对变小，那么债务负担就会显著加剧。换言之，如果经济增速下降过快，债务问题将会迅速恶化。目前，我国正处于新冠疫情冲击之后的恢复阶段，保持相对较快的经济增速对于成功化解地方政府债务风险是极为重要的。在中长期内，要在加快供给侧结构性改革的过程中形成地方举债长效机制，实现地方财政收支高质量发展；在短期内，则应保持适度扩张的宏观经济政策，防止宏观政策过快收紧对经济复苏产生不利影响。

#### ■ 避免债务利率过快上升

宏观政策的过快收紧不仅会影响经济复苏，还会引起债务利率过快上升，进而导致债务问题恶化。目前，中国宏观杠杆率已经达近 270%，存量债务已接近 GDP 的 2.7 倍，这意味着利率上升将显著增加利息支出，甚至引爆债务危机。

美国的案例值得借鉴。近年来，美国政府的债务规模虽然不断上升，但其利息支出占 GDP 比率却有所下降（表 2）。由于债务利率很低，即便美国联邦政府债务占 GDP 的比重已经超过 135%，但依然有底气实施大规模财政刺激计划。相比之下，当前我国国内的长期利率已经不低了。此外，过高的国内利率水平不仅会加剧地方政府还本付息压力，还会维持过大的中外利差，吸引大量短期资本流入，进而加剧人民币汇率升值压力。

以透明、有序的方式实现大规模债务置换和债务重组

如前所述，对中国中西部部分地方政府而言，仅靠自身实力处置债务的能力是较为有限的。这意味着中央政府和商业银行体系应是化解地方政府债务风险的主力军，而中央政府无疑将发挥决定性作用。具体来看，要从根本上化解当前的地方政府债务风险，既需要一次中央政府主导的大规模债务置换，又需要一次银



行体系与地方政府相互配合的债务重组。在进行债务置换和债务重组之前，有必要推动新一轮地方政府债务审计，目的在于对地方债进行甄别和归类：一类是为提供纯粹公共产品产生的债务，另一类则是由其他原因产生的债务。

债务置换主要针对的是中西部偿债能力弱的省份的第一类债务。中央政府可以通过发行特别国债的方式对地方债进行置换。这样做的原因有两点：其一，目前中央政府的举债空间依然较大，及时开展债务置换可以将解决债务问题的最终成本最小化。因为一旦地方政府债务恶化，势必会引发银行业危机甚至是系统性风险，最终中央政府一定会介入，但代价将是极为沉重的；其二，通过发行较低利率的国债置换较高利率的地方债，不仅能够明显降低地方债付息压力，还可以拉长期限，平滑偿债过程。

对于剩余的地方政府债务，由于其成因复杂，如果同样采取债务置换的方式，势必会产生巨大的道德风险。因此，这部分债务需要由商业银行与地方政府在密切配合的前提下进行债务重组，两者在博弈中分担化解债务的成本。商业银行可通过增加拨备与充实资本金的方式来分担债务重组成本。对于地方政府而言，可以把地方国企混合所有制改革与地方债处置结合起来，尤其那些存量债务更高的省份，更应率先加速国企混改。

【来源：“国家金融与发展实验室”微信公众号，作者：张明，中国社科院金融研究所副所长、国家金融与发展实验室副主任；孔大鹏，中国社会科学院大学】

[Top](#)

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**