



FOCUS

高层动态

2021年12月27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

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

最新动向	3
【习近平：创作出更多无愧于时代无愧于人民的优秀作品】	3
【李克强：决不允许拖欠农民工工资这笔辛苦钱】	3
【李克强：部署做好《区域全面经济伙伴关系协定》生效后实施工作】	4
【栗战书：坚持人大工作正确方向推动人大工作高质量发展】	5
【韩正：扎实推动长江经济带高质量发展】	6
问题探射	7
【农村集体经济组织终止问题研究】	7
【警惕基层服务供给成本过高】	16
人物关注	18
【胡衡华任重庆市委副书记 唐良智另有任用】	18
智囊高参	20
【余淼杰：创新区域税收政策 落实改革开放重大决策】	20
【林毅夫：快速发展仍是中国未来 30 年关键中的关键】	24
虎视寰球	26
【辉瑞口服药获批 迎战奥密克戎风暴】	26
【挑战与机遇并存：危机中问世的全球气候议程】	28
华夏透视	33
【从分散到集聚：农村城镇化的理论、误区与改革】	33



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：创作出更多无愧于时代无愧于人民的优秀作品】

在中国国家话剧院正式成立 20 周年之际，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 12 月 25 日给国家话剧院的艺术家回信，向国家话剧院全体演职人员致以热烈的祝贺和诚挚的问候。

习近平在回信中说，你们始终贯彻党的文艺方针政策，秉承延安建院初心，赓续延安红色血脉，积极践行艺术为民崇高使命，为繁荣发展文艺事业发挥了重要作用。艺术家们在舞台上默默耕耘、辛勤奉献，创作了许多有筋骨、有道德、有温度的精品力作，做到了德艺双馨。

习近平强调，希望大家再接再厉，紧扣时代脉搏、坚守人民立场、坚持守正创新，用情用力讲好中国故事，创作出更多无愧于时代、无愧于人民的优秀作品，为新时代文艺事业繁荣发展、为丰富人民精神世界作出更大贡献。

国家话剧院的前身是 1941 年成立的延安青年艺术剧院，后几经更名，于 2001 年 12 月 25 日正式组建成立国家话剧院。近日，国家话剧院的 16 位艺术家给习近平总书记写信，汇报学习习总书记在中国文联十一大、中国作协十大开幕式上重要讲话的心得体会，以及剧院创建 80 年来的发展情况，表达了创作优秀作品为文化强国建设贡献力量的坚定决心。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：决不允许拖欠农民工工资这笔辛苦钱】

全国根治拖欠农民工工资工作暨农民工工作电视电话会议 12 月 24 日在京召开。中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出重要批示。批示指出：做好农民工工作、保障农民工工资及时发放，关系广大农民工家庭生计和社会大局稳定。各地区各有关部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心，继续扎实做好“六稳”“六保”工作，强化就业优先，大力支持中小微企业、个体工商户等市场主体纾困发展，着力稳定和扩大农民工就业，多措并举拓展农民工就业渠道。要加强职业指导和技能培训，加大脱贫劳动力就业帮扶力度，促进县域基本公共服务均等化，依法保障农民工合法权益。要拿出更有效举措坚决解决农民工工资拖欠中的突出问题，决不允许拖欠农民工工资这笔辛苦钱，恶意拖欠的要依法依规从严惩处。进



一步完善政策机制，以政府和国企项目为重点扎实开展打击欠薪冬季专项行动，切实让农民工劳有所得，为保持经济持续平稳发展、保障和改善民生作出新贡献！

国务院副总理、国务院农民工工作领导小组和根治拖欠农民工工资工作领导小组组长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重要指示精神，落实李克强总理批示要求，切实做好农民工工作和保障农民工工资支付工作，更好服务于经济社会发展大局。

胡春华指出，今年以来，我国农民工工作取得新的积极进展，成绩应当给予充分肯定。明年将召开党的二十大，做好农民工工作对维护社会大局稳定、保障改善民生具有特殊重要意义。要强化政策支持，稳定扩大就业岗位，促进多渠道灵活就业，巩固提升就业脱贫成果，促进农民工就业总体稳定。要聚焦农民工所需所盼，有效增加公共服务、强化技能培训、加强社保等权益保障。要着力提升县域经济就业承载力，强化就业创业扶持，促进农民工就近就业和基本公共服务均等化。要巩固拓展根治欠薪成效，狠抓建筑业等重点领域，协同治理欠薪和拖欠账款问题，加快制度和能力建设，最大限度压缩欠薪空间。胡春华强调，元旦春节将至，要扎实做好农民工返乡和节后返岗服务，加强对困难农民工的关爱帮助，深入推进根治欠薪冬季专项行动，让农民工过一个欢乐祥和的节日。会议还对全国根治拖欠农民工工资工作先进集体和先进个人进行了表彰。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：部署做好《区域全面经济伙伴关系协定》生效后实施工作】

日前，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定跨周期调节措施，推动外贸稳定发展；部署做好《区域全面经济伙伴关系协定》生效后实施工作。

会议指出，今年我国进出口快速增长，为稳定经济增长作出重要贡献。但当前外贸面临不确定不稳定不平衡因素增多。要落实党中央、国务院部署，按照中央经济工作会议要求，进一步扩大开放，针对困难挑战推出应对举措，做好跨周期调节，助企纾困特别是扶持中小微企业，努力保订单、稳预期，促进外贸平稳发展。一是加强对进出口的政策支持。落实减税降费措施。加快出口退税进度，把退税平均时间压缩至6个工作日以内。引导银行结合外贸企业需求创新保单融资等产品。保持人民币汇率基本稳定，鼓励银行有针对性开展远期结售汇业务，提升外贸企业应对汇率风险能力。优化出口信保承保和理赔条件，加大对中小微企业、出运前订单被取消风险等的保障力度。深化东部与中西部、东北地区合作共建，支持加工贸易梯度转移和承接。做好大宗商品进口。二是进一步鼓励跨境电商等外贸新业态发展。增设跨境电子商务综合试验区。培育一批离岸贸易中心城市（地区）。按照市场化方式加大对建设使用海外仓的支持。优化跨境电商零售商品进口清单、扩大进口类别。三是加强对企业的配套服务，推动解决企业在发展内外贸同线同标同质产品、拓展贸易渠道、完善供应链等方面遇到的问题。2022年对加工贸易企业内销暂免征收缓税利息。四是缓解国际物流压力。鼓励外贸企业和航运企业签订长期协议。依法依规打击违规收费、哄抬运价等行为。支持金融机构向符合条件的小微外贸企业提供物流方面的普惠性金融支持。五是支持地方结合实际建立健全制度，积极开展贸易调整援助工作，助力稳定产业链和供应链。

会议指出，经过国际国内相关方共同努力，《区域全面经济伙伴关系协定》将于2022年1月1日正式生效实施。要支持企业抓住协定实施的契机，增强参



与国际市场竞争力，进一步提升贸易和投资发展水平，倒逼国内产业升级。一是鼓励企业用好成员国降税、区域原产地累积规则等，扩大优势产品出口和有竞争力的产品进口。用好开放承诺和规则，加强区域内高端、绿色产业链和制造业项目合作，提升服务业和投资开放水平。二是对标国际先进规则优化营商环境，积极引进区域内资金、人才，加大参与国际标准制定和对接力度。三是建立自贸协定实施公共服务平台和专家队伍，通过政府购买服务方式进一步加强对中小微企业的培训，提升理解和应用协定规则能力。发展通关、单证等专业化服务，为中小微企业提供便利。四是继续推动协定更多成员生效实施和协定机制化建设，共同打造地区经贸合作主平台。助力发挥世贸组织作用，坚持自由贸易。推进其他多双边自贸协定谈判，促进高水平对外开放。会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

【栗战书：坚持人大工作正确方向推动人大工作高质量发展】

全国人大常委会委员长栗战书12月24日下午主持十三届全国人大常委会第三十二次会议闭幕会。在会议完成有关表决事项后，栗战书作了讲话。

栗战书说，本次常委会会议审议19件法律草案和决定草案，通过其中8件；作出关于召开十三届全国人大五次会议的决定；听取审议2个执法检查报告、国务院3个工作报告、备案审查工作情况报告等多项报告，通过了代表资格审查报告和任免案等，顺利完成各项议程。

栗战书指出，2021年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。我们隆重庆祝中国共产党成立一百周年，正式宣布全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程。党的十九届六中全会通过关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议，全党全国各族人民自信心和自豪感、凝聚力和向心力极大提升。党中央首次召开中央人大工作会议，为做好新时代人大工作指明了方向。一年来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，围绕中心、服务大局，依法履职、担当作为，在确保质量的前提下加快立法工作步伐，认真履行宪法法律赋予的监督权，支持和保障代表依法履职，更好服务党中央外交战略部署，持续加强自身建设，常委会各项工作都取得了新的进展。

栗战书指出，全国人大及其常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想，在履职实践中进一步深化了对把牢人大工作正确方向、推动新时代人大工作高质量发展的认识和把握。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度；必须始终坚持党的全面领导，把党的领导贯穿于人大工作各方面全过程；必须聚焦党中央重大决策部署，找准人大职责所在，积极主动开展工作；必须坚持人民当家作主，不断发展全过程人民民主；必须全面提升人大工作质量和水平，为推进国家治理体系和治理能力现代化、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

栗战书强调，2022年，中国共产党将召开具有重大而深远意义的第二十次全国代表大会。要深刻学习领会党的百年奋斗重大成就和历史经验，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，按照党中央的重大决策部署，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，发展全过程人民



民主，高质量做好立法、监督、代表、对外交往等工作，周密细致做好十三届全国人大五次会议的组织筹备工作，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。（据新华社）

[Top](#)

【韩正：扎实推动长江经济带高质量发展】

中共中央政治局常委、国务院副总理、推动长江经济带发展领导小组组长韩正 12 月 23 日主持召开推动长江经济带发展领导小组全体会议，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神，贯彻落实党的十九届六中全会精神和中央经济工作会议部署，审议有关文件，研究部署推动长江经济带高质量发展重点工作。会前，韩正要求生态环境部与中央广播电视总台第 4 次组成联合调查组，通过暗查暗访暗拍和明查核实，制作了 2021 年长江经济带生态环境警示片。会上播放了警示片，长江经济带 11 省市有关负责同志作了发言。

韩正表示，近年来各有关部门和沿江省市认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动长江生态环境保护取得了阶段性成效，成绩值得充分肯定。下一步，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，牢牢把握共抓大保护、不搞大开发的战略导向，坚持问题导向的工作方法，以重点突破带动整体工作有力有序有效推进，扎实推动长江经济带高质量发展。

韩正强调，要高质量编制好长江国土空间规划，形成管用、可操作的“底图”。要抓好水污染防治和水生态修复，做好长江“十年禁渔”工作，加强河湖岸线保护，探索建立生态产品价值实现机制。要加快长江黄金水道建设，推进航道、船舶、港口和通关管理“四个标准化”，大力发展多式联运。要加强城乡区域协调联动发展，谋划好产业协同发展。要推动高水平对外开放，强化长三角引领带动作用，提高中上游地区开放水平，深度融入“一带一路”建设。要加强调查研究，切实提高解决问题的针对性和有效性。刘鹤、李强、陈敏尔、何立峰出席会议，推动长江经济带发展领导小组成员、领导小组办公室以及有关部门单位负责同志参加会议。会议以电视电话会议形式召开，长江经济带 11 省市设分会场。（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。

【农村集体经济组织终止问题研究】

党的十九届四中全会指出，“深化农村集体产权制度改革”，“推进国家治理体系和治理能力现代化”。农村集体经济组织建设，是集体产权制度改革的重要内容，也是提高乡村治理能力，推进我国基层组织建设的的重要途径。十三届全国人大常委会立法规划已经将农村集体经济组织立法列入第三类项目，目前农村集体经济组织法起草领导小组和工作小组均已成立，相关工作已经启动。其中，终止制度是农村集体经济组织建设的重要一环，也是立法应重点关注的问题。在团体法上，终止是团体人格的消灭，不再具有民法上的权利能力，是团体运行的必然环节，如同自然人的出生和死亡。循此逻辑，农村集体经济组织作为特别法人和民法上的团体，亦应存在终止这一环节。目前学界和实务界对农村集体经济组织的研究多停留于其组织形式和内部治理等方面，对终止制度的研究尚较少，该类特别法人能否终止，在何种条件下才能终止，以及如何终止等问题均有待研究。本文拟就目前存在的关于农村集体经济组织终止，尤其是能否适用破产制度的理论争议与实践困境作出回应，并立足“特殊性”对终止的事由、终止的程序等问题进行法律制度上的设计。

1、农村集体经济组织能否终止？

虽然目前我国关于农村集体经济组织终止制度的研究尚不充分，有限的研究成果仍然表明，理论界和实务界对农村集体经济组织能否终止，尤其是能否适用破产制度，存在重大的分歧。一种观点认为，农村集体经济组织是一种基于土地公有制而存在的特殊组织，具有社区性、封闭性、职能综合性等特征，只能根据行政管理或者村民自治等方面的原因解散或者撤销，而不能适用破产制度。例如全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文认为，农村集体经济组织与公司不同，“在现实生活中，公司、企业破产、兼并、重组等情形不可避免，但农村集体经济组织显然不可能发生此类情形。”全国人大农业与农村委员会副主任委员刘振伟也指出，在下一步立法时应注意，农村集体经济组织作为特别法人，“不适用破产制度”。第二种观点认为，农村集体经济组织已被赋予法人资格，可以独立地参与市场活动，自然应当建立相应的市场退出机制，破产、解散等制度均可以适用于农村集体经济组织。农村集体经济组织和集体经济的发展方向应是由



封闭逐渐走向开放，若经营不善、发展不好，应通过“破产方式退出市场”。

设立与终止均为法人运行中正常的一种状态，即便是像具有较强稳定性的机关法人，依然会存在终止的情形。农村集体经济组织亦是如此，不可能永久存续，在逻辑层面和实践层面必然存在消亡的一刻。在我国实践中，已经客观存在农村集体经济组织终止的现象，最为典型的就是因城市化而导致的整村征收改制，导致农村集体经济组织因社区的消亡而消灭，以及在“合村并组”中数个农村集体经济组织的合并，导致原集体经济组织终止。在试点地区，部分地方规范也对农村集体经济组织终止做了尝试性规定，例如1997年《湖北省农村集体经济组织管理办法》规定在合并、分立、撤销情形下应办理注销登记，浙江省、广东省等也对农村集体经济组织的合并、分立等情形做了规定。

不过从我国目前实践来看，各地对农村集体经济组织的终止极为谨慎，仅限于整村改制或村组合并、分立等情形，这几种情形几乎都是在地方政府主导下，基于行政管理体制的改变进而导致集体经济组织的终止，而非通过法人自治或者私法规则产生的终止。学界和实务界之所以对农村集体经济组织终止尤其是破产如此谨慎，主要缘于理论和实践上的困境与担忧：其一，认为农村集体经济组织是集体土地的所有权人，“财产的最主要部分是土地”，一旦解散或破产，责任财产的确定和剩余财产的分配非常棘手；其二，农村集体经济组织的职能具有综合性，除了经济职能之外，尚负有公共服务职能，而我国目前破产制度仅适用于企业等营利性经济组织。换言之，农村集体经济组织终止的困境在于，一方面，终止是否会危及集体土地所有权、动摇土地集体所有制、瓦解集体经济、损害农民利益；另一方面，如果终止，其所负担的公共服务职能如何处理。

（一）农村集体经济组织终止不会危及集体土地所有权

学界关于集体土地所有权主体界定素有争议，多有论者认为农村集体经济组织是农民集体“在法律上的表现形式”，是集体土地的所有权主体。但是实际上并非如此。农村集体经济组织不同于农民集体，也并非集体土地所有权人。在法规范上，《民法典》将集体土地所有权的权属规则与行使规则分开规定，即第261条明确规定“农民集体所有”的土地“属于本集体成员集体所有”，第262条则规定行使规则，农村集体经济组织可以“代表”集体行使所有权。全国人大常委会法工委对此作出解释，农村集体经济组织“不是集体财产的所有人，只是依法代表集体行使所有权，并且向所属集体负责，接受其监督”。从这两个条文的文义来看，“农民集体”与农村集体经济组织不是同一个概念，“‘农民集体’不是指乡（镇）、村或村以内的农村集体经济组织”。“集体经济组织和集体两者之间的主体资格应是彼此独立的。”农民集体是一个集合概念，指称某一地域的劳动群众，是法律上集体土地的所有权人，以私法形式彰显和表达了《宪法》第6条中的“劳动群众集体所有制”。农村集体经济组织则是由成员、一定财产构成的法人实体，是具有治理机构，能够形成自己意志并享有法律上的独立人格的一种组织体。农民集体的存在具有普遍性，而农村集体经济组织的存在具有或然性和相对的独立性。在我国农村，一定地域范围内的农民个体集合形成集体，在该地域中农民集体是唯一且必然存在的。集体经济组织是否设立、采取何种组织形式则在不同地区具有不同情形，《民法典》第101条第2款便对未设立集体经济组织的情形做了针对性规定。此外，农村集体经济组织的存在不以农民集体的存在为必要前提。我国部分农村地区随城市化已实现农民市民化，但仍旧保留集体经济组织，对原集体资产进行经营和管理，例如深圳、广州等地。

在特别法人制度背景下，若将集体经济组织界定为集体土地所有权人，基于



法人与成员之间的人格独立，将意味着集体土地为该法人所有，形成法人的私有财产外观，与公有制有所背离。所以，农村集体经济组织只是法定的代表行使主体，而非土地所有权主体，其对集体土地享有的是经营管理权，不是所有权。农村集体经济组织可以根据法定的经营管理权对集体土地进行占有、使用、收益和处分。根据《土地管理法》第2条，我国土地所有权的主体具有限定性，禁止非法转让，故而农村集体经济组织既不享有土地所有权，也不能转移土地所有权。由此一来，即便农村集体经济组织终止，也不会导致集体土地所有权被用于清偿债务或作为剩余财产分配给成员个人，也就不会瓦解集体土地所有制。

（二）职能的综合性不能阻碍农村集体经济组织终止

在目前实践中，农村集体经济组织与村民委员会在人员构成、运行机制和组织职能等方面存在主体混同、“政经合一”的状态，但是这一现状不代表具有合理性。中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（以下简称《集体产权改革意见》）和《深化农村改革综合性实施方案》均明确指出和强调，理顺不同农村基层组织的关系，明确集体经济组织市场主体地位，实行“政经分开”。从政策沿革梳理来看，由村民委员会和集体经济组织分别承担村民自治事务和经济经营事务，剥离集体经济组织不能承担和不适宜承担的公共管理、公益事业等职能，回归经济职能，既是未来的政策走向和改革趋势，也是农村集体经济组织法人制度的应有之义。

既然农村集体经济组织具有经济职能，并作为民事主体参与市场活动，便应遵守市场规则。终止是法人作为市场主体所应遵循的市场退出机制的体现，构建农村集体经济组织终止制度有利于提高其经营管理效率，维护市场交易秩序，保障债权人和成员的合法权益。若集体经济组织经营管理不善，可能会导致效益低下，资不抵债，被市场淘汰。此时应依照市场退出机制，将该类组织及时退出市场，否则形成大量“僵尸”集体经济组织，不仅效益低下，无法为集体经济组织成员和市场创造价值，还会因持续存在而产生假象，误导第三人与其交易，损害第三人利益。实际上，这种现象在我国多有存在。据调查，我国很多地区农村负债严重，“小村大债”，如呼和浩特市新城区生盖营村负债数十万元，乌兰察布市某县的村级债务达到7.9亿元，部分集体经济组织负债甚至超千万。因缺乏终止制度，背负巨额债务的集体经济组织无法按照市场规则进行清算，债权人的利益无法得到保障，集体经济组织成员也因集体经济组织的低效率甚至无效率运行而受损，集体资产不仅无法增值保值，甚至存在资不抵债的风险。构建完善的终止制度，则可以激励管理人员尽到忠诚勤勉义务，更好地经营管理集体经济组织，在存在经营风险时可以为保障集体资产、成员权益和债权人利益等，通过终止制度及时止损。

当然，集体产权制度改革是一个过程，农村土地制度改革具有渐进性的特点，在目前较长时期内，农村集体经济组织仍将担负一定的公共服务职能。同时承担公共服务和经济职能，不是农村集体经济组织所独有的特征，例如作为营利组织的企业越来越多地参与社会公益事业，承担一定的社会责任。国内外还产生了一种新类型的组织——“社会企业”，即一方面将社会公益事业作为主要目标，另一方面也从事商业运作和营利行为，融合了社会组织和企业于一体。例如英国的社区利益公司和美国的公益公司，在从事商业活动和市场交易的同时，须以社区利益或公众利益为目的。在经济学上，由政府垄断公共服务向公私合作转变具有内在的必然性，由私主体承担部分社会公共服务，可以降低公共服务提供的成本、减轻政府的工作负担与财政压力，公权力机构与私主体的关系由对立转变为



协作。在此视角下，农村集体经济组织作为民事主体承担一定的公共职能，是通过公私协作实现乡村治理的重要方式。在团体法上，不论是承担社会责任的企业，还是以公共服务为目的的机关法人，均适用法人终止制度，农村集体经济组织也不应例外。只要在终止制度中，将由其负担的公共服务职能设定承接机制，便不会影响农民继续享有相应的服务。例如《民法典》第101条第2款明确规定，村民委员会可以代行集体经济组织的职能，表明某一社区即便不设立农村集体经济组织，亦不会影响相应职能的实现，那么终止则更不会存在问题。

2、农村集体经济组织终止的特别性

《民法典》在法人制度一般规定中对终止做了原则性的规定，依照《民法典》的体系逻辑，理应适用于法人项下的农村集体经济组织法人。但是与此同时，《民法典》将农村集体经济组织列为特别法人，究竟何为“特别”，是否在终止制度上也存在特别，并未言明，以致仍需进一步解释和研究。

（一）农村集体经济组织与其他主体终止的差异性

农村集体经济组织作为民法上“特别法人”，其“特别性”必然延伸至终止环节，并影响具体的制度设计。一般认为，此类法人的“特别”主要体现在财产的特殊性、成员的社区性封闭性、职能的特定性等方面。其中，不论是成立的非契约性，还是成员的社区性封闭性等，均不会对法人终止造成制度设计上的影响。能够影响其终止制度设计的因素主要是职能的特定性与财产的特殊性。农村集体经济组织担负行使集体土地所有权的法定职能，同时承担一定的社会公共服务。这一特点决定了在设计终止制度时应考虑其职能的继续发挥或承接。财产来源的特殊性则要求立法须进一步明确农村集体经济组织的责任财产范围，并对剩余财产的分配与处置进行特别规定。在具体制度层面，缘于组织的特殊性，农村集体经济组织与其他法人在终止制度上存在一定的差异。

与公司法人终止相比，农村集体经济组织存在以下不同。其一，在终止原因上，公司的终止具有较强的自治属性，可以通过章程或者公司决议予以解散。与之相比，集体经济组织的设立不是基于契约或发起人的意志，而是在政策推动、公权力引导下通过一系列政治运动演变而成，而且是法定的集体所有权行使主体，这也就决定了集体经济组织的终止应受限制，不能随意由成员决议解散。其二，终止后的财产处理方式不同。根据我国公司法，公司应以其全部资产对外承担责任，股东可以对债务清偿之后的剩余财产进行分配。农村集体经济组织的财产来源具有复杂性，与农民集体之间的财产权属关系有待进一步厘清，且目前尚承担一定的公共服务职能，这也就决定了其在终止清算时，不能将全部剩余财产都直接分配给成员。例如其接受国家财政直接补助所形成的法人财产，在清算之后不宜作为剩余财产向成员分配。其三，终止之后是否需要承接主体存在不同。除了合并、分立之外，公司终止之后一般不会有其他主体继受其权利义务，也无须设立承接主体。集体经济组织具有社区性和职能特殊性，在其终止后需要其他组织或新设立集体经济组织承接其职能。虽然《民法典》规定没有设立集体经济组织的可以由村民委员会代行其职能，但是在完善农村基层组织建设、推进农村“政经分离”的改革趋势下，尚需要在村民委员会之外寻求集体经济组织的职能承接主体。

与机关法人相比，农村集体经济组织在某种程度上具有政府“代言人”的特点，且均属特别法人，但是二者在终止制度上存在诸多差异。其一，机关法人的终止原因主要是依法被撤销，这也是集体经济组织终止的主要原因之一，但机关法人履行公共职能，其经费主要来源于财政拨款，在被撤销时由其继任机关法人



或者作出撤销决定的上级机关继受其债权债务关系；而集体经济组织具有经济职能，从事市场经营活动，在终止时，除非在合并或者分立情形下由继任主体概括继受其债权债务，在其他情形下原则上均应进入清算程序，以其财产对外承担债务清偿责任。其二，在程序上，机关法人一般采用特许设立方式，无须办理法人登记，在终止时亦无须在业务主管部门办理注销登记。集体经济组织的设立虽然也具有一定的公权主导性和强制注塑性，但是其比机关法人具有更强的私法属性。在集体产权制度改革中，主管机构已经探索建立了相应的登记办法，农村集体经济组织在设立时经基层政府批准，并在农业农村主管部门办理登记，依循团体法的一般法理，其在终止之时亦应办理注销登记，其主体资格自办理注销登记之日起消灭。

《民法典》对村民委员会同样赋予特别法人的民事主体资格，其与集体经济组织的联系最为密切，须注意二者在终止上的区别。其一，在目前实践中，村民委员会往往与集体经济组织人员混同、机构合一，但在组织性质上，村民委员会为基层群众性自治性组织，具有公法属性，而集体经济组织则属于经济组织，即便现阶段仍承担一定的公共职能，但随着“政经分离”的改革趋势，其经济属性将逐渐强化。《村民委员会组织法》对村民委员会的终止进行了规定，其主要有两种原因：一是依法被撤销，二是因行政区划、城市化等原因导致的农村范围调整而终止。可见，基于组织性质的公法属性，村民委员会的终止具有明显的强制性，而集体经济组织在终止原因上则具有一定的自治性。集体经济组织可以在章程中约定终止的情形，也可以通过成员大会决议进行解散，虽然会受到一定的限制，但不可忽视其内在的自治性。其二，在逻辑上，村民委员会属于群众自治组织，处理基层民主自治的公共事务，其运行经费和财产主要来源于公共财政。目前在实践中一般实行“村财乡管”，其终止时应由上级人民政府或者继任主体继受其债权债务。集体经济组织作为经济组织和市场主体，应以自己的财产对债权债务进行负责。当前很多地方的村民委员会和集体经济组织在组织机构、人员和财产上没有进行区分，二者之间的财产关系不明晰，所以构建集体经济组织终止制度、健全市场退出机制，需要首先明晰二者的产权关系，实行“政经分离”，分账管理，这也是本轮集体产权制度改革的重要内容。

（二）如何理解责任财产的特殊性

构建终止制度的难点问题主要集中于如何界定农村集体经济组织的财产范围，或者说确定其责任财产范围。有观点便主张应将集体土地所有权排除在农村集体经济组织责任财产之外，责任财产范围受限是其终止的一大特殊性。实际上，农村集体经济组织的财产在来源上确实具有特殊性，但是一旦进入市场从事民商事活动，在责任财产范围上并不具有特殊性。依照法人制度一般理论和《民法典》第60条的规定，法人应以其全部财产对外独立承担责任、清偿债务。在立法体例上，农村集体经济组织特别法人置于《民法典》第三章第四节，在法律未做出除外规定时自应遵循该章第一节法人“一般规定”，以全部财产对外承担责任。所以，其责任财产范围与其他法人并无二致，均为法人全部财产，那么接下来的问题就是界定农村集体经济组织的财产范围。

《民法典》第260条规定了农民集体所有的财产范围，《集体产权改革意见》以该条前三项内容为依据，将集体资产划分为资源性资产、经营性资产和非经营性资产三类。如前文所述，立法上将集体所有权人界定为农民集体，集体经济组织仅为集体所有权的行使者，所以这三类集体资产均属农民集体所有，而非集体经济组织的财产，其仅享有经营管理权。在农村集体产权制度改革过程中，试点



地区依照《集体产权改革意见》组建或改组形成新型集体经济组织，如经济合作社、股份经济合作社等，并对集体资产进行清产核资、折股量化。在这一过程中，应区分不同类型，分析农民集体所有的这三类财产的权利状态，哪些可以移转给农村集体经济组织，成为法人财产。

首先，对于资源性资产，即土地、森林、山岭、草原、荒地和滩涂，其所有权由法律明确限定为农民集体所有，且不得转让，故而农村集体经济组织不能享有此类资产的所有权，自然也就不能作为其责任财产。其次，非经营性资产具有公益属性，主要目的在于为成员提供公共服务，该类资产既不宜变现、投资经营，也不宜将其用来清偿债务。

最后，经营性资产具有明显的财产属性，是本次集体产权制度改革中推进股份合作制改革的主要对象，《集体产权改革意见》明确指出“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员”，原则上，集体资产折股量化的对象仅限于经营性资产，资源性资产和非经营性资产不应纳入折股量化的范畴。经营性资产主要包含集体企业、厂房、机器设备、农业基础设施等，是集体经济组织进行生产经营、从事民商事活动的主要财产，具有可流通性，且可以按照份额或股份的形式量化给每一位成员作为集体收益分配的依据，所以该类财产可以由农村集体经济组织享有。即农民集体通过成员民主决议开展集体产权制度改革，将集体经营性资产移转给农村集体经济组织成为法人财产，并折股量化，转化为成员权益。故而，农村集体经济组织的财产主要为集体资产中的经营性资产，不包括资源性资产和非经营性资产。其对后两种资产仅享有经营管理权，而无所有权。当然，农村集体经济组织设立之后可以通过营利或吸收外来投资等方式扩大财产范围。

需要强调的是，所谓“资源性、经营性、非经营性”三类资产的类型划分，在逻辑上具有不周延性，若对资源性资产进行开发利用，形成的经营收益也可以纳入经营性资产。不同资源的使用、处分规则有所不同，所形成的权利性质也便有所差异。例如，集体土地中的绝大部分农用地和宅基地已经分配到户，设立相应的用益物权，集体公益性建设用地仅能针对公共用途设立使用权，这些土地利用权益的财产属性受到法律限制，不能成为经营性资产。除此之外，集体经营性建设用地使用权、农用地中的机动地使用权、“四荒地”土地经营权以及由集体统一经营的土地收益等，则具有经营收益权能和可流通性，可以纳入经营性资产，成为农村集体经济组织的财产。综上分析，农村集体经济组织在责任财产范围上不具有特殊性，只要将其财产范围界定清晰、理顺其与农民集体的财产关系，就可以适用《民法典》关于法人债务承担的一般规则。

3、农村集体经济组织终止的法制度设计

《民法典》于法人章节一般规则部分对终止制度作了原则性规定，在法律未做另外规定时，农村集体经济组织终止自应遵循一般规则。此处的法律问题便是，该类法人被定位为“特别法人”，应依其特别性对终止制度做相应的特殊设计，这就有赖于作为专门法、特别法的农村集体经济组织法，在《民法典》法人终止一般规则的基础上，对集体经济组织终止制度进行细化，并就部分内容结合法人的特殊性予以特别规定，以增强可适用性。

（一）终止的原因

根据《民法典》第 68 条，法人终止的两大主要原因为解散和被宣告破产，其中解散又包括多种情形，第 69 条规定了章程约定事由解散、决议解散、分立或合并而解散等五种情形。在集体产权制度改革试点中，部分地方探索制定了有



关集体经济组织终止的规范，以《民法典》中的法人终止规则审视各地方立法，2020年《浙江省村经济合作社组织条例》将“合并、分立或者终止”并列规定，显然错乱了法律概念之间的逻辑关系；2008年《都江堰市农村集体经济组织管理办法》仅列举规定了“合并、分立”，没有使用终止这一法律概念，也没有对其他终止原因进行规定；2013年《广东省农村集体经济组织管理规定》则规定了集体经济组织“合并、分立、解散”，将解散这一上位概念和“合并、分立”两种引发解散的情形并列规定，逻辑混乱；2017年《晋江市农村集体经济组织管理暂行规定》与之存在相同的问题。此外，这些地方立法所共有的问题是，仅对解散这一种终止原因进行了不完全规定，没有对资不抵债时的终止进行规定，即农村集体经济组织是否可以破产。即便实践中很多集体经济组织已经出现资不抵债的状态，但是关于集体经济组织可否破产仍存在理论上的重大争议，导致地方立法对此亦采取回避态度。然而，终止原因是制度设计绕不开、最终仍须直面的问题，未来农村集体经济组织立法应明确终止的事由。该类法人虽然具有特殊性，但其终止原因亦应在《民法典》法人一般规则中进行扩张或限制，不能完全脱离其规定。

1.解散

首先，农村集体经济组织可以通过解散而终止主体资格。农村集体经济组织的解散情形可以适用《民法典》第69条，具体而言，包括以下情形：第一，农村集体经济组织可以在章程中约定解散的事由，例如设置某一期限，期限届满后解散，或者设置集体经济组织成员的人数下限，低于该人数时解散等，待章程约定的事由发生时农村集体经济组织解散；第二，农村集体经济组织成员大会作为权力机关和意志形成机关，可以通过民主决议的方式决定解散；第三，农村集体经济组织可以因合并或者分立而解散，同时根据《民法典》第67条，农村集体经济组织合并或分立的，其债权债务由合并或分立后的新组织承担；第四，农村集体经济组织被主管机关依法吊销营业执照、登记证书，被责令关闭或者被撤销。

在此需要强调的是，应将农村集体经济组织这一民事主体的变更消灭，与农村行政管理体制的变更予以区分。现阶段由于我国城镇规模迅速扩大，产生因集体土地全部征收而撤村建居的现象，此外，农村的行政管理体制也伴随旧村改造、土地盘活利用等发生变化，产生“合村并居”等行政区划上的调整。这些公法因素往往作为外力对当地农村集体经济组织的主体变更产生强制性的影响，并进而诱致财产权利义务关系的变化。农业农村部等部门《关于开展农村集体经济组织登记赋码工作的通知》中便指出，若集体土地被全部征收、已撤村建居的，可以将农村集体经济组织注销。在法理层面，虽然农村集体经济组织具有一定的社区性和地域性，但是其作为民事主体而非单纯的公法人，应相对独立于行政管理体制。对于撤村建居的情形，在公法层面由居民委员会取代村民委员会，是群众自治组织的变化，不直接导致农村集体经济组织民事主体的变化；若当地未设立集体经济组织，那么撤村建居会引发其职能代行主体的变更，即由村委会转变为居委会。不论何种情形，撤村建居并不直接导致农村集体经济组织主体的消灭。村、组在行政区划上的合并，不必然引发相应集体经济组织的合并。因为前者是公法关系，而后者则是私法关系，会引发主体和财产关系的变动，而且一个村中可以同时存在数个村内集体经济组织。集体经济组织是否合并，应由成员通过决议作出决定。

2.被宣告破产

关于农村集体经济组织能否因破产而终止，理论界、实务界对此存在很大争



议。在解释论上，农村集体经济组织不属于《企业破产法》的适用对象，自然不与公司适用同等的破产规则。但未来能否在立法论上将其纳入《企业破产法》的准用范围，或者通过特别法规定农村集体经济组织的破产程序，尚需要进一步分析。破产制度实际上同时存在多个债权人时的债务清理机制。不同于民法上的债务个别清偿和民事执行程序，破产制度能够在债务人资不抵债时实现对多个债权人的公平清偿，从而化解债权人之间的利益冲突，避免道德风险。现代破产制度已突破债权人利益保护的单一价值追求，转向平衡债务人、债权人和社会公众等多元利益：其一，防止债务人向个别债权人清偿，损害其他债权人利益；其二，及时锁定债务人财产，防止资产流失，保护债权人利益；其三，当破产影响到其他利害关系人或社会公共利益时，例如就业、劳动者权益等问题，应保护这些利益得到考虑；其四，提供制度上的供给，给予债务人喘息的机会，保护其免受债权人的追索，获得企业重生的机会。我国目前已经建立了破产清算、重整、和解三项制度，各自的价值侧重点有所不同。破产清算为数个债权人提供债权有序公平清偿的程序，在保障债权人公平实现的同时有利于发挥市场的优胜劣汰规则，使经营管理不善的主体退出市场，提高资源优化配置。破产重整则以“促进”和“再生”为导向，限制债权人权利的行使，保护债务人暂时免受债务追索，避免因陷入绝境，拯救并促进债务人复苏。

在逻辑上，农村集体经济组织可以适用破产制度。第一，破产制度是一个中性的债务清理机制，不具有负面性和可苛责性。其与因撤销、分立、合并等原因而解散在法律效果上相同，即均导致法人终止，故而无须将破产予以特殊化，甚至排斥。破产能够为农村集体经济组织提供市场出清机制，遵循市场优胜劣汰的法则，经营不善、资不抵债、没有发展价值的组织自应当退出市场，交由更有效率的组织经营管理。“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点。”“要坚定打破‘国家兜底’的惯性思维，不要在泡沫积累蔓延后被动破裂”。第二，进入破产程序不意味着农村集体经济组织必然终止。破产重整与和解程序具有保护和再生功能，有利于陷于困境的农村集体经济组织暂时免于债务追索，获得重整和再生的机会。第三，即便农村集体经济组织进入破产清算程序而走向终止，这也是市场规则的应然体现。其参与市场从事交易活动，享受权利的同时必然也要承担经营风险和相应义务。而且破产清算程序作为特殊的清偿机制有利于平衡债务人、多个债权人和社会公共利益之间的关系，保护多元利益。故而不宜绝对化禁止农村集体经济组织因破产而终止，其参与市场活动面临的经营风险不会因为其职能特殊、成员构成特殊而避免，可能会陷入债务危机，需要借助破产制度清理债务、获得再生。

在农村集体经济组织破产的制度设计上，有观点提出可以借鉴美国《联邦破产法》第九章中的市政机构破产制度，即不适用破产清算程序，而是将重整置于首位，保全集体经济组织。这一观点尚值商榷。其一，所谓市政机构破产制度，在适用主体上仅限于地方政府以及基于公共目的而设立的其他公法人。对于其他社会组织，或者无关人民生活必需的公用事业，均不能排除适用清算和破产程序。农村集体经济组织的主要及本位职能是经济职能，与基于公共目的设立的政府机关等公法人截然不同。其二，将美国《联邦破产法》第九章称为债务调整程序更为贴切，其实质是在地方政府陷入债务危机时，为维持其最基本的公共服务职能，以法定程序促使债权人与地方政府达成债务清偿协议，由地方政府按照协议偿还债务。农村集体经济组织虽然也承担一定的公共服务职能，但是其并非不可替代，村民委员会便是其法定的职能代行者。而且随着集体产权制度改革的深化，未来



集体经济组织将逐渐剥离公共职能，成为真正的经济组织，更不宜借鉴、采行域外市政机构破产制度。不过，在当前改革的过渡期，农村集体经济组织职能、财产尚未完全厘清，可以在程序上鼓励、引导优先适用破产重整、和解制度，择后适用破产清算程序。

（二）终止的程序

在团体法上，法人终止需经过清算程序，但是在我国目前有关农村集体经济组织的地方规范中，尚未对终止时的清算人和清算义务人，以及清算之后的注销程序、终止之后的权利义务承接主体等内容进行明确。这也在一定程度上反映出，地方规范对集体经济组织的终止仍侧重于公法层面的监管。未来农村集体经济组织法应在立法中完善终止的程序。

其一，法人是一个从事民商事活动的工具性法律实体，如果不在终止之前了结财产关系，将为法人设立者或者成员滥用法人制度、损害相对人利益提供可乘之机，因此，法人终止之前必须经过财产清理程序，即清算。清算有广义和狭义两种含义，广义的清算包含破产清算和普通清算。其中破产清算为破产法所专门规定，普通清算则属狭义清算。法人的清算主体主要包括清算义务人和清算组，《民法典》第70条规定了法人清算义务人原则上为董事、理事等执行机构或者决策机构的成员，同时规定“法律、行政法规另有规定的，依照其规定”。农村集体经济组织也是由成员构成，而且以形成历史来看，集体资产来源于成员的私人所有权入社，成员的身份类似于出资人或股东。因为清算义务人负担有清算义务，在未及时履行清算义务时须承担民事责任，集体经济组织成员数量一般较多，集体事务多由理事会等执行机构处理，故而可以参照《民法典》和《公司法》的规定，由理事等执行机构或者决策机构的成员作为清算义务人，不宜将全部集体经济组织成员作为清算义务人。此外，主管机关或者利害关系人可以申请人民法院指定有关人员组成清算组进行清算。

关于清算组的组成和人员选任。清算人的选任因解散原因、清算人种类的不同而有所不同，一般情形下，在公司自愿解散时，清算人由股东任命，只有在股东不能任命清算人时法院才能根据利害关系人的申请任命清算人。在法院裁判解散时，清算人由法院任命。《公司法》第183条规定了公司解散时清算组的组成及产生方式，农村集体经济组织可以参照此规定确定清算组，但应根据其组织特殊性进行部分调适，可以由集体经济组织成员，或者集体经济组织成员大会、理事会确定的人组成，若逾期未成立清算组的，法院可以根据债权人的申请指定清算，产生清算组。即若集体经济组织成员数量较少，可以由成员组成清算组；若集体经济组织成员数量较多，或者成员大会、理事会决议确定人选的，则可以由决议所确定的人员组成清算组。

其二，关于农村集体经济组织终止时的注销登记，在我国目前已经逐渐建立集体经济组织登记赋码规则的情形下亦应予以确立。未来农村集体经济组织法中可以明确规定终止应办理注销登记：“清算结束并完成法人注销登记时，农村集体经济组织特别法人终止”。

其三，明确农村集体经济组织终止后的职能承继主体。农村集体经济组织代表集体行使所有权，可以对集体所有的土地等财产进行经营管理，履行承包地、宅基地等管理职责，此外还负担为成员提供服务的职责，例如提供农业生产、农田管护等服务。我国现行立法未对其职能承继作出规定，《民法典》第101条第2款规定村民委员会代行职权的前提是“未设立村集体经济组织”，而不是集体经济组织终止，所以在文义上无法直接适用。对此，宜对该款中的“未设立村集



体经济组织”作扩大解释，即某一地域不存在集体经济组织，不论是未设立还是虽已设立但终止消灭，均由村民委员会代行其职能。但根据我国集体产权改革中“政经分离”的精神，村民委员会属群众自治组织，应仅在短期内代行，集体成员应尽快设立新的农村集体经济组织，乡镇政府应予以具体指导和监督。对此，可在未来农村集体经济组织法中规定：“农村集体经济组织终止的，由村民委员会代行其职能。集体成员应在注销登记后两个月内成立新的农村集体经济组织。”

4、结语

目前各界之所以对农村集体经济组织终止普遍持极为谨慎的态度，主要是缘于集体财产权属不清晰、未厘清集体土地所有权主体，担忧动摇集体土地所有制、瓦解集体经济。在理顺农民集体与集体经济组织之间的财产关系，产权归属清晰的前提下，终止不会损害成员权益，更不会动摇农村基本经济制度，反而有利于优胜劣汰、市场出清，激励集体经济组织管理人员尽到勤勉忠实义务，妥善经营管理。终止是民法上的团体运行会必然经历的阶段，农村集体经济组织法作为团体法、组织法，应对此内容予以规定和表达。

【来源：《暨南学报（哲学社会科学版）》，作者：吴昭军，中国农业大学土地科学与技术学院讲师】

[Top](#)

【警惕基层服务供给成本过高】

日前，国务院对国家发改委等部门编制的《“十四五”公共服务规划》予以批复，提出持续推进基本公共服务均等化，多元扩大普惠性非基本公共服务供给，丰富多层次多样化生活服务供给，推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐。我国长期存在着公共服务的城乡二元结构，以及公共服务供给不均衡的问题。在扎实推进共同富裕的过程中，补齐乡村公共服务供给短板是缩小城乡差距的题中之义。

近年来，我国对农村公共服务和公共品供给的财政投入力度不断加强，逐步改变了农村公共服务长期依靠农民自发供给的模式。公共服务下沉的过程，在一定意义上是国家接管乡村公共服务的过程。一方面各级政府成为农村公共服务资金的主要来源，另一方面政府也是农村公共服务标准的制定者。不可否认，现阶段的乡村公共服务供给内容更加丰富、供给标准得到极大提升，形成了一套标准化、常态化的供给体系。随着大量公共服务资源和服务项目下沉到乡村，基层治理体系也实现了转型，为居民提供基本公共服务已经成为基层治理的重要任务。

其中一个值得警惕的现象，是当前基层公共服务的供给成本比较高。我们以“老年人健康管理”为例，这项服务的内容是每年为辖区内65岁及以上常住居民提供一次生活方式和健康状况评估、体格检查、辅助检查和健康指导等服务，这是国家承诺提供的14项基本公共卫生服务项目中的一项。按照国家卫健委规定，2021年人均基本公共卫生服务经费补助标准为79元。但是在这些服务落地的过程中，79元的补助经费往往难以覆盖基层为了实现服务全覆盖、全达标所付出的成本。

虽然老年人健康管理服务的实施主体是乡镇卫生院和社区卫生服务中心，但是在实践过程中往往离不开基层治理体系尤其是村（居）组织的参与，甚至在很多情况下这些服务项目会演变成村（居）组织的考核任务。在很多地方为了推动



服务项目达标，往往会层层下达指标，比如对“老年人健康管理率”进行考核和评比。基层治理情形是十分复杂的。居民往往会因为各种因素不能参加一年一次的体检，属地为了达到既定的目标，只能想尽各种办法，比如提供多次上门、送礼物、租车等各种贴心服务，才能动员足够的老人参加，完成上级制定的达标率。在这个过程中，为了防止老人外出出现摔倒等各种意外情况，还需要花钱为老人购买人身意外保险。由此，我们看到，服务的落地过程导致了公共服务供给的意外后果，公共服务下沉到村庄的过程变成了任务下沉过程，这让基层承担了本不应该承担的、意外的服务成本。

现阶段村庄的公共服务供给模式已经完全超越了过去村庄公共服务的内涵，但是也不可避免增加了基层治理组织的治理任务，也对基层组织的专业化能力和回应需求的能力提出了更高的要求。首先，基层政府的治理和服务负担增加。需要维持一个常态化的、行政化的、标准化的公共服务供给体系，许多发达地区村级组织需要维持一个较大的规模，建立一支专业化治理和服务队伍。其次，公共品供给的考核压力导致基层治理组织为了达到指标，不惜成本，在这个过程中无形推高了服务成本。再次，虽然村民对村级组织的需求不断提高，却很难从村民手中筹集足够的公共服务资金，更难依靠群众建立常态化公共品（比如人居环境）维护机制，这导致村庄的公共空间和公共品都依赖于基层组织管理和维护，也在一定程度上进一步推高了基层公共品提供的成本。

总之，虽然目前基层公共服务供给取得了很大进步，但是也应该看到这样的治理成果是依靠较高投入获得的。怎样提高基层公共服务的供给效率，如何实现农村公共服务稳定、可持续供给是我们需要思考的重要课题。在公共品供给过程中，国家和村民各自需要承担什么样的责任，村庄如何形成一定的“内生型”公共品供给能力，都需要在理论和实践上作出更多的探索。

【来源：《光明日报》，作者：付伟，中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员】

[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。

【胡衡华任重庆市委副书记 唐良智另有任用】

胡衡华任重庆市委副书记 唐良智另有任用

经中共中央批准，胡衡华同志任中共重庆市委委员、常委、副书记。唐良智同志不再担任中共重庆市委副书记、常委、委员职务，另有任用。胡衡华出生于1963年6月，湖南衡南人，工商管理硕士学位，高级工程师。曾任湖南省经济委员会主任，益阳市市长，湖南省发改委主任，长沙市市长等职。2016年11月，胡衡华跻身湖南省省委常委，兼任省国资委党委书记。2017年7月，时任长沙市委书记易炼红北上辽宁，任沈阳市委书记。同月，胡衡华接任长沙市委书记。10月，他当选为第十九届中央候补委员。2020年10月，胡衡华跨省调任陕西省委副书记，直至本次履新。（据《重庆日报》）

王伟中任广东省政府党组书记 马兴瑞不再担任

近日，根据中央有关通知精神，省委决定：王伟中同志任省政府党组书记，马兴瑞同志不再担任省政府党组书记职务。王伟中，男，汉族，1962年3月生，今年59岁，山西朔州人，1987年4月参加工作，1983年10月加入中国共产党，清华大学管理科学与工程专业毕业，在职研究生学历，管理学博士学位，研究员。第十九届中央候补委员，党的十九大代表。王伟中曾在水利电力部、水利部、国家科委、科学技术部工作多年，担任过科学技术部条件财务司、科研条件与财务司司长，科学技术部副部长等。2014年9月，王伟中“空降”山西，担任山西省委常委、秘书长，2016年10月履新太原市委书记。2017年3月，王伟中跨省赴广东，担任广东省委常委、深圳市委书记。2018年12月，王伟中晋升为广东省委副书记。（据《南方日报》）

马兴瑞任新疆维吾尔自治区党委书记 陈全国另有任用

日前，中共中央决定：陈全国同志不再兼任新疆维吾尔自治区党委书记、常委、委员职务，另有任用；马兴瑞同志任新疆维吾尔自治区党委委员、常委、书记。官方简历显示，陈全国出生于1955年11月，河南平舆人，曾任河南省副省长、省委常委、组织部部长、省委副书记，河北省委副书记、省长，西藏自治区党委书记，新疆维吾尔自治区党委书记，新疆生产建设兵团第一政委等职，2017年任中央政治局委员，新疆维吾尔自治区党委书记，新疆生产建设兵团第一政委。



陈全国是第十七届中央候补委员，十八届、十九届中央委员，十九届中央政治局委员。马兴瑞此前为广东省委副书记、省长。他出生于1959年10月，山东郓城人，曾任中国航天科技集团公司总经理、党组书记，工业和信息化部副部长、党组成员、党组副书记，国家航天局局长，国家原子能机构主任，国家国防科技工业局局长、党组书记，广东省委副书记、政法委书记、深圳市委书记等职。2016年，他任广东省政府副省长、代省长、党组书记，2017年正式当选广东省省长。（据新华社）

湖北省副省长张文兵任省委常委

近日，中共中央批准：张文兵同志任湖北省委委员、常委。官方简历显示，张文兵，男，1971年11月出生，汉族，安徽霍邱人，1994年6月入党，1994年7月参加工作，在职研究生学历、管理学博士。张文兵曾在安徽高校工作多年，担任过皖西学院副院长、院长，合肥学院院长等职。2016年8月，张文兵进入中央部委履新，出任国家质量监督检验检疫总局产品质量监督司司长。2018年国家机构改革后，张文兵于当年8月任国家市场监督管理总局产品质量安全监督管理司司长，后于2020年1月任国家市场监督管理总局标准技术管理司司长。2020年6月，张文兵履新湖北省政府党组成员，并于次月获任副省长。湖北省政府官网显示，张文兵在省政府领导班子中负责文化、旅游、退役军人事务、市场管理方面工作等。（据《湖北日报》）

程福波任陕西省委常委

日前，中央批准：程福波同志任陕西省委委员、常委。官方履历显示，程福波出生于1970年9月，重庆璧山人。他曾长期任职中国航空工业第一集团公司成都飞机工业（集团）有限责任公司，历任生产指挥长室生产指挥长、副总工程师，董事、党委副书记、工会主席等职。2008年，原中国航空工业第一、第二集团公司重组整合成立中国航空工业集团有限公司。程福波继续担任航空工业成飞董事、副总经理，2011年任党委书记、副董事长、副总经理，2013年任董事长、党委书记。2018年1月，程福波调任中国商用飞机有限责任公司副总经理、党委委员，同年7月任副总经理、党委常委。（据《陕西日报》）

王一新任黑龙江省副省长

12月23日，黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定任命王一新为黑龙江省人民政府副省长。据公开资料显示，王一新，汉族，1965年12月生，湖北省英山县人，1993年6月加入中国共产党，1987年参加工作，历史学学士学位，高级经济师。现任黑龙江省副省长、省政府党组成员。此前，王一新任山西省副省长，分管科技、工业、国企国资监管、国有资本运营、金融、国防科技工业等方面的工作。（据《黑龙江日报》）

张成中任辽宁省委秘书长

据辽宁“盘锦发布”消息，12月21日，盘锦市委八届第16次常委会（扩大）会议召开。省委常委、秘书长，盘锦市委书记张成中主持会议并讲话。此信息显示，张成中已任辽宁省委秘书长。张成中，1970年10月生，曾任阜新市市长，今年1月任盘锦市委书记，近日当选为辽宁省委常委。（据“盘锦发布”）

王健任辽宁省政府党组副书记

据《辽宁日报》消息，12月21日，辽宁全省燃气管网改造工作动员部署会议召开。省委常委、省政府党组副书记王健主持会议。此信息显示，王健已任辽宁省政府党组副书记。王健，1965年9月生，曾任沈阳市委常委、政法委书记，葫芦岛市委书记等职，2020年任辽宁省委常委、秘书长。（据《辽宁日报》）



刘江任西藏自治区党委政法委书记 达娃次仁接任党委秘书长

据《西藏日报》消息，12月20日上午，自治区党委政法委召开干部会议，宣布自治区党委干部任职决定：刘江同志任自治区党委政法委书记。另，12月20日上午，自治区党委办公厅、区直机关工委等部门召开干部会议，宣布自治区党委干部任免决定：免去刘江同志的自治区党委秘书长、区直机关工委书记职务；达娃次仁同志任自治区党委秘书长、区直机关工委书记。刘江，1967年6月生，曾任西藏自治区政府副主席、区公安厅厅长等职，2018年任西藏自治区党委常委、秘书长。达娃次仁，1972年6月生，曾任西藏自治区自然资源厅厅长，近日当选为西藏党委常委。（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”。

【余淼杰：创新区域税收政策 落实改革开放重大决策】

我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别之大世界少有，统筹区域发展、优化区域经济布局是我国促进全体人民共同富裕进程中的重大问题。加入世界贸易组织二十年来，我国以世界贸易组织规则为改革开放风向标，与国际规则全面接轨，深度融入全球价值链。受益于入世红利，我国各大区域板块均实现了快速发展。财政部以制度型开放为重点，调整优化财税政策，加快构建开放型经济新体制，促进更大范围、更宽领域、更深层次全面开放。

■系统集成创新，高质量建设自贸港

支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是党中央着眼国内国际两个大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的战略决策。在百年未有之大变局和中国特色社会主义进入新时代的大背景下，建设海南自由贸易港（以下简称海南自贸港）不同于一般的区域性发展战略，而是承担着新的改革试验田的重要使命，推动我国对外开放由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，为我国更深层次地适应、运用并积极参与国际经贸规则制定提供重要平台。

2020年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》向社会公布，海南自



贸港建设正式进入实施阶段。《海南自由贸易港建设总体方案》明确了海南自贸港“6+1+4”的制度框架。“6”即贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利以及数据安全有序流动的战略目标。“1”即构建现代产业体系，作为实现六大自由便利战略目标的实体经济依托。“4”即通过税收、社会治理、法治、风险防控等4个方面的制度建设实现六大自由便利、构建现代产业体系。

作为全球唯一的中国特色自由贸易港，海南自贸港最突出的特点是制度创新。“零关税、低税率、简税制”作为海南自贸港最为特殊的地方，也是我国历史上第一次在同一个关境内实施两套不同税制安排的重大探索。按照分阶段、分步骤建立自由贸易港政策和制度体系的安排，在《海南自由贸易港建设总体方案》公布后一年多的时间内，财政部先后出台了离岛免税新政、原辅料“零关税”政策、交通工具及游艇“零关税”政策、企业自用生产设备“零关税”政策、内外贸同船运输境内船舶加注不含税油政策、中国国际消费品博览会政策、进出岛航班加注保税航油政策等7项“含金量”较高的关税政策。各项关税政策的出台，加上国内税收政策的优惠安排，不间断地为海南自贸港建设释放政策红利，在支持海南国际旅游消费中心建设、促进市场主体加速聚集、推动引进人才量质齐升、提升货物贸易更加自由便利等方面均起到明显成效，吸引更多人流、物流、资金流向海南聚集，提振了社会各界对建设海南自贸港的信心，为自贸港建设顺利开局奠定了基础。

■ 坚持创新驱动，塑造改革开放新高地

进入21世纪第一个十年，美日欧等发达经济体加紧开启新一轮贸易谈判，力图形成新一代高规格的全球贸易和服务规则。受国际金融危机影响，外需复苏乏力，我国外贸出口当时大幅回落，结构性问题突出，内需增长缓慢。综合国内外经济形势，急需找到一个“推进器”，进一步深化改革、扩大开放，推动中国经济迈向更高量级的新阶段。2013年，党中央审时度势，作出建设自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）的重大决策，目的就是对标国际经贸新规则、新标准，选择部分地区先行先试，以制度创新为核心，使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”，为我国深化改革开放提供可供借鉴和适合推广的新模式。2013年9月，我国第一个自贸试验区—中国（上海）自贸试验区挂牌成立。近年来，党中央、国务院先后六批共批准了21个自贸试验区（包括67个片区，总面积约3.8万平方公里），形成了覆盖东西南北中的全面开放新格局，推出了一大批高水平制度创新成果，建成了一批世界领先的产业集群，为高质量发展作出了重要贡献。

围绕各自贸试验区战略定位，按照符合税制改革方向和国际惯例、避免形成政策洼地、不导致利润转移和税基侵蚀等原则，财政部明确相关财税政策，支持自贸试验区深化改革创新。一是统筹国际国内两个市场、两种资源。按照管得住、成本和风险可控原则，研究赋予海关特殊监管区域内企业增值税一般纳税人资格，在海关特殊监管区域全面实施货物状态分类监管。对设在试验区内的综合保税区企业试行内销选择性征收关税政策。二是支持贸易新业态新模式发展。支持在海关特殊监管区域内开展飞机融资租赁。完善船舶、海洋工程结构物融资租赁标的物海关异地委托监管制度。支持在海关特殊监管区域设立国际文化艺术品交易场所，依法合规开展面向全球的保税文化艺术品展示、拍卖、交易业务。三是支持贸易转型升级。推进企业依托海关特殊监管区域开展面向国内外市场的高技术、高附加值的检测维修等保税服务业务。开展“两头在外”的高技术、高附加



值、符合环保要求的保税检测和全球维修业务。四是支持做大做强大宗商品贸易。对照国际通行税收政策，探索研究推动油品全产业链发展的政策措施。在符合监管条件的前提下，允许注册在自贸试验区内的企业开展不同税号下保税油品混兑调和。支持开展橡胶等大宗商品现货离岸交易和保税交割业务。五是创新特殊区域发展模式。在上海临港新片区内设立物理围网区域，建立洋山特殊综合保税区，作为对标国际公认、竞争力最强自由贸易园区的重要载体，在全面实施综合保税区政策的基础上，取消不必要的贸易监管、许可和程序要求，实施更高水平的贸易自由化便利化政策和制度。

2013年以来，自贸试验区开展了近3400项改革试点，累计向全国复制推广278项制度创新成果，打造了以开放促改革、促发展的生动样板。2020年，除新设的北京、湖南、安徽自贸试验区外，其他18个自贸试验区实际利用外资1763.8亿元，实现进出口总额4.7万亿元，以不到全国千分之四的国土面积，实现了占全国17.6%的外商投资和14.7%的进出口，为稳外贸稳外资发挥了重要作用。

■丰富“一国两制”实践，加快横琴粤澳深度合作区建设

习近平总书记强调，建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件。新形势下做好横琴粤澳深度合作区开发开放，是丰富“一国两制”实践的重大部署，是为澳门长远发展注入的重要动力，有利于推动澳门长期繁荣稳定和融入国家发展大局。为推动澳门经济适度多元发展，2009年，国务院批准《横琴总体发展规划》。2011年，《国务院关于横琴开发有关政策的批复》同意珠海横琴实行比经济特区更加特殊的优惠政策，创新通关制度和措施，将横琴与澳门之间的口岸设定为“一线”管理，横琴与内地之间设定为“二线”管理，按照“一线”放宽、“二线”管住、人货分离、分类管理的原则实施分线管理，允许横琴实行特殊的税收政策。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部会同相关部门先后印发《关于横琴开发有关进口税收政策的通知》《关于从境外经“一线”进入横琴和经“二线”进入内地的旅客携带行李物品的具体规定的通知》，细化了货物、物品的进口税收政策。多年来，在各方共同努力下，横琴经济社会发展取得显著成绩，基础设施逐步完善，制度创新深入推进，对外开放水平不断提高，地区生产总值和财政收入快速增长。

2021年9月5日，中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》，为新时代新形势下粤澳合作开发横琴明确了新方向、提出新要求、布置了新任务。在促进澳门产业多元化的基础上，《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》进一步明确要“构建与澳门一体化高水平开放的新体系”。加大开放力度，优化分线管理，实行货物“一线”放开、“二线”管住，除国家法律、行政法规明确规定的不予免（保）税货物及物品外，其他货物及物品免（保）税进入。合作区免（保）税货物经“二线”进入内地，按照进口货物有关规定办理海关手续，征收关税和进口环节税。合作区内企业生产的不含进口料件或者含进口料件在合作区加工增值超过30%（含）的货物，经“二线”进入内地免征进口关税。同时，要求为实现人员进出高度便利，针对经“二线”进入内地的物品，研究制定相适应的税收政策。上述政策将进一步支持澳门融入国家发展大局。

■促进整合优化，支持海关特殊监管区域高质量发展

为承接国际产业转移、促进加工贸易发展和扩大对外贸易，自1990年以来，国务院先后批准设立了保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等6类海关特殊监管区域（以下简称特殊区域）。各种类型的特殊区域在承接国际产业转移、推进加工贸易转型升级、扩大对外贸易和促进就



业等方面发挥了积极作用，但是也反映出种类过多、部分类型功能单一等问题。近年来国务院发布了一系列文件，为特殊区域科学发展指明了方向。

2012年，《国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》提出，特殊监管区域实行总量控制，坚持按需设立，适度控制增量，整合优化存量，逐步将现有各种类型的特殊区域整合为综合保税区。2015年《国务院办公厅关于印发加快海关特殊监管区域整合优化方案的通知》进一步明确特殊区域整合、优化方向：整合类型、整合功能、整合政策、整合管理，优化产业结构、优化业务形态、优化贸易方式、优化监管服务。在此基础上，为促进综合保税区高质量发展，2019年国务院印发《关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》，明确“赋予综合保税区改革开放新使命，打造具有国际竞争力和创新力的海关特殊监管区域”，目标是通过完善政策，拓展功能，创新监管，培育综合保税区产业配套、营商环境等综合竞争新优势，打造对外开放新高地，推动将综合保税区发展成为具有全国影响力和竞争力的加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心。截至2021年8月底，我国共有167个特殊区域，其中综合保税区154个，全国31个省（自治区、直辖市）均有布局。参照国际惯例，我国对特殊区域实行“境内关外”的税收政策，主要包括：一是区内符合条件的进口设备可享受免征进口关税和进口环节增值税的政策。二是区内企业为加工出口产品从境外进口的原材料、零部件等货物以及物流货物可享受入区保税政策。三是区内企业之间的货物交易可免征增值税。四是国产料件入区（保税区除外），视同出口，实行退税。五是区内加工或物流货物出区销往境内其他地区的，按货物进口有关规定办理报关手续，并按货物实际状态征税。综合保税区内企业内销，可选择按货物实际状态或其对应的进口料件征收关税。据海关统计，2021年上半年，已投入运行且有进出口统计数据特殊区域累计实现进出口3.42万亿元，同比增长29.6%，占全国外贸进出口的18.92%，高出全国外贸增长2.5个百分点，成为稳定我国外贸形势的重要支撑。

近年来，为适应国际国内经济形势需要，支持区内企业统筹利用国内国际两个市场、两种资源，培育和提升国际竞争新优势，税务总局、财政部、海关总署三部门联合发布公告，在全国综合保税区推广增值税一般纳税人资格试点。赋予区内企业增值税一般纳税人资格能够更好地满足企业需要，加快形成国内经济大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

除上述四个主要区域外，财政部还围绕东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起等四大板块发展总战略，以及京津冀协同发展、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝双城经济圈建设等重点区域发展战略，根据各个区域发展定位，积极研究相应的政策措施，促进区域经济协调发展和布局优化，激发区域发展的内生活力，推动形成一批新的增长点、增长极和增长轴带。

下好全国一盘棋，协调发展是制胜要诀。入世二十年来，我国各区域的经济总量不断跃上新台阶，经济结构持续优化，区域发展差距不断缩小，区域发展取得了辉煌的成就。相信未来财政关税政策将继续立足国内发展大局，服务国家改革开放重大战略部署，在促进区域协调发展、协同发展、共同发展发挥更大作用，推动我国区域协调发展呈现新气象、新格局。

【来源：《中国财政》，作者：余淼杰，北京大学国家发展研究院党委书记、副院长】



【林毅夫：快速发展仍是中国未来 30 年关键中的关键】

今年论坛的主题是“大变局下的国家发展”，这个问题，应该放在今年我国完成了第一个百年目标，踏上了迈向第二个百年目标，也就是在本世纪中叶把中国建设成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国的大背景中来思考。在新征程上，总书记强调我们要胸怀两个大局：一是实现中华民族伟大复兴的战略全局，二是百年未有之大变局。此外，我们还要在新征程中构建新发展格局。我认为，所有这些目标能否实现都与我国能不能保持一个较为良好的经济增长速度有很大关系。因此，我今天演讲的主要观点是——发展是解决中国一切问题的基础和关键。

实现中华民族伟大复兴，是因为中华文明原本就是世界上一个非常兴盛的文明。16 世纪之前，中国的发展水平领先于世界其他国家将近一千年，人均 GDP 高于西方国家，并且人口众多，当之无愧地成为世界上最强大的国家同时拥有最兴盛的文明。18 世纪工业革命以后，西方国家发展加速，但中国还停留在过去的发展方式，人均 GDP 很快从世界领先跌至西方国家的十分之一甚至更低，沦为“人为刀俎，我为鱼肉”的落后国家。因此，实现中华民族伟大复兴，人均 GDP 必须赶上，发展是基础，没有发展，任何目标都难以实现。

在中国共产党的领导下，建立了人民共和国，开启了工业化、现代化的建设，改革开放后取得了人类历史上不曾有过的增长奇迹，目前人均 GDP 超过 1 万美元，在 2021 年全面建成了小康社会，实现了第一个百年目标，但与世界上最强大的美国相比，按照市场汇率计算，人均 GDP 只有美国的六分之一左右，按照购买力平价计算，只有它的四分之一左右。要实现中华民族的伟大复兴，我们的人均 GDP 至少要达到美国的 50%。要从“四分之一”变成“50%”，唯一的办法就是发展速度要比美国快。

我们的人均 GDP 按照购买力平价计算何时能够达到美国的 50%？我做了计算，如果我们的人均 GDP 增速每年比美国高 2.5 个百分点，那么到 2050 年大概就可以达到美国的 50%；如果高 1.5 个百分点，那么要等到 2070 年；如果只高 1 个百分点，那么还要等到 2090 年。因此，要实现中华民族伟大复兴的第二个百年目标，就不得不加快发展。构建新发展格局中有两个内涵：一是以国内大循环为主体，二是国内国际双循环相互促进。新发展格局非常重要，但是如何才能提高国内大循环的主体地位？根本的决定因素有两个，即经济体量和服务业占比的提高。现代制造业的规模经济很大，经济体量越大国内循环比重就会越高；同时，服务业中许多是不可贸易，服务业占比越高也会使得国内循环比重加大。要扩大经济体量与提高服务业占比，就必须不断提高收入水平。因此，构建新发展格局，关键在于提高收入水平，归根结底是要发展经济。

百年未有之大变局，实际上是由经济格局改变引起的。20 世纪开始的 1900 年，攻打北京的“八国联军”是由当时世界的八个列强——英国、美国、法国、德国、意大利、俄国、日本和奥匈帝国组成。按购买力平价计算，他们当时经济总量的全球占比为 50.4%。进入 21 世纪的 2000 年，又一个“八国集团”——美国、英国、法国、德国、意大利、俄国、日本和加拿大，之前的奥匈帝国在一战后崩溃，被加拿大取代。此时，八国集团经济总量全球占比为 47%。整个 20 世纪，八个强大的工业化大国经济总量在全球的占比基本没有变化，以经济为基础



他们一直左右着世界格局，世界是战乱或是和平决定于这八个国家的关系。例如一次世界大战是由德国和奥匈帝国组成的同盟国和其他六国组成的协约国之间的矛盾引起，二次世界大战则是由德国、日本、意大利组成的轴心国和其他五国组成的同盟国之间的矛盾引发。

2018年，总书记提出了“百年未有之大变局”的论断时，八国集团（G8）GDP总量的全球占比已经下降为34.7%，只略高于三分之一，失去了主导世界格局的能力。2008年国际金融危机暴发，过去应对这样的危机，只需要八国领导人开会做决定就能化解，但这次他们已经无能为力，只能召开二十国集团（G20）会议来应对，此后二十国集团取代了八国集团，决定着世界的格局。

为什么八个工业化强权的GDP在全球的占比在整个20世纪都能保持稳定，而进入21世纪后就下降了12.3个百分点？原因是中国的崛起。改革开放后中国快速发展，我们的GDP总量全球占比从2000年的6.9%上升至2018年的16.8%（按购买力平价计算）。换句话说，八国集团GDP占比下降的12.3个百分点中有80%来自于中国经济的快速发展所致。

中国快速崛起对谁的影响大？整个20世纪，美国一直是世界第一大国。2000年，美国的GDP总量（按照购买力平价计算）全球占比为21.9%，但2014年被中国反超。经济基础决定世界影响力，中国随着经济规模扩大，世界影响力也在增强。于是，守成大国与新兴大国之间的矛盾出现了。这个矛盾给世界带来了许多不确定性，这就是“百年未有之大变局”。

什么时候世界格局才能进入一个新的稳定期？我认为，要等到中国人均GDP达到美国的50%左右时。当我国的人均GDP达到美国的50%，我国的发达地区——北京、天津、上海和东部沿海的山东、江苏、浙江、福建、广东五省，人口加起来4亿多一点，人均GDP可以和美国人均GDP相当，人均GDP代表着平均劳动生产率水平、平均产业和技术水平，美国就会失去了卡我国脖子的技术优势。同时，中国人口是美国的4倍，经济规模是美国的2倍，美国再不高兴也改变不了这个事实。并且，今天上午我与斯蒂格利茨教授对话时讲到，贸易是双赢，小经济体的获益会比大经济体大。到那时，美国在和中国贸易中得到的好处要比中国多得多，美国的财富500强的企业要维持在财富500强的地位不能没有中国的市场，美国要就业要增长不能没有中国市场，届时美国对中国的崛起自然也就心悦诚服。正如前面的计算，如果中国人均GDP增速每年比美国高增速只高1个百分点，按照购买力平价计算，中国人均GDP要达到美国的50%要等70年，世界不稳定的格局就太漫长，所以中国应该发展快一点。

发展快的同时，还要保证高质量发展。高质量发展是按照“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念来发展，其中创新是基础，因为只有创新才能提高生产力水平，才有物资基础实现其他4个目标。中国在创新上有很大潜力。目前我国和世界其它发达国家的收入水平、劳动生产率和产业、技术比还有相当大的差距，代表在技术创新和产业升级上还有相当大的“后来者优势”。我国在2019年人均GDP按购买力平价计算达到美国的22.6%，与德国在1946年、日本在1956年、韩国在1985年时和美国的差距处于同一水平，此后16年这三个国家利用与美国的差距所具有的后来者优势，保持了年均9.4%、9.6%、9.0%的增长，扣除人口增长，由劳动生产率的增长所带来的增长则分别达到8.6%、8.6%和8.1%的年均增长，即使我国面临人口老龄化问题，人口不增长，在2035年之前单纯依靠劳动生产力水平的提高也具有保持8%的增长潜力。更何况，中国目前和当时的德国、日本、韩国比，还在技术研发周期短、以人力资本投入为主的



大数据、人工智能等新经济领域具有换道超车优势。鉴于此，我国未来还有巨大的增长潜力。综上所述，为了实现中华民族的伟大复兴，为了构建新发展格局，为了让世界从百年未有之大变局进入到新的稳定格局，发展尤其是保持一个较快速度的发展是第一要务，要充分利用好中国在本阶段拥有的发展潜力。

当然，中国在未来发展中会面临不少问题，但绝不能因为有问题就放慢速度。从各国历史经验来看，每个国家都有自身的发展问题，发展快的时候有问题，但发展慢的时候问题通常会更多、更难解决，因为只有发展快的时候才可能创造更多资源、更具信心地解决问题。

今天，我们在此举办国家发展论坛，讨论在当前世界大变局下的国家发展。我借此机会强调，正如中央的文件中一再强调的，发展是中国解决一切问题的基础和关键。实现中华民族的伟大复兴，需要保持比较快速的发展；构建新发展格局，只有发展越快，国内大循环的主体地位才会越强；世界面临百年未有之大变局，有赖于中国进一步的发展，世界才会进入一个新的稳定的格局。

【据北大国发院第六届国家发展论坛整理，作者：林毅夫，北大国发院名誉院长、南南学院院长、新结构经济学研究院院长】

[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。

【辉瑞口服药获批 迎战奥密克戎风暴】

美国首个新冠口服药获批了。虽然比起默沙东在英国获批晚了一个多月，但对于奥密克戎毒株愈演愈烈的美国，这的确是个好消息。在世卫组织“2022年必须成为世界终止新冠肺炎疫情大流行的一年”的呼吁下，有效的治疗药物无疑为抗疫注入了强心剂。不过，治疗并不等于预防，疫苗接种依然是无法替代的重中之重。

■首个在美获批

在奥密克戎毒株席卷之际，辉瑞给美国带来了抗击疫情的新工具。当地时间12月22日，美国食品和药物管理局（FDA）紧急批准了辉瑞公司的口服新冠药



用于 12 岁以上高危人群，使其成为美国首个获批的口服新冠药物。瑞德西韦（Remdesivir）是美国 FDA 此前批准的唯一一种治疗新冠肺炎的药物。但它是静脉注射的，不是口服药片。美国全国广播公司报道称，这款药物用于治疗轻中度新冠肺炎，适用人群为 12 岁以上、体重 40 公斤以上的高危患者，患者可在家中服用这款药物。不过 FDA 称，该药物只能通过处方获得，应在患者出现症状后的 5 天内尽快服用，以防止病情恶化成重症。

FDA 在一份声明中说，辉瑞公司生产的这款口服药物由两种抗病毒药物组成。该口服药一个完整疗程包含 30 粒药片，患者须持续服用 5 天，每天服用两次，每次 3 粒。在最关键的有效性方面，辉瑞发布的报告显示，一项 Paxlovid 大型临床试验中，未接种疫苗的高风险患者出现症状 3 天内用药，将住院情况减少了 89%。而在不良反应方面，辉瑞曾表示，在临床试验中，该药物与安慰剂产生的不良反应相似。

虽然辉瑞首席执行官 Albert Bourla 表示，已准备好立即开始在美国交货，但最初供应会非常有限。美国官员曾表示，政府已订购 1000 万辉瑞口服药疗程，预计眼下马上能提供的只有 6.5 万，到明年 1 月底将提供 25 万疗程。对此，辉瑞称明年将加速供应，该公司将 2022 年的产量预期从 8000 万疗程上调至 1.2 亿疗程。受到一系列消息提振，辉瑞股价收涨约 1%，盘中一度上涨近 3%。

目前，辉瑞尚未公布 Paxlovid 的定价，但其已宣布提供给低收入国家的药品将不收取特许权使用费，这将大幅降低药品价格。根据此前披露，美国政府的采购价为每疗程 530 美元。

■能解近渴吗

这是继一个多月前，默沙东和 Ridgeback 宣布其新冠口服药物 Molnupiravir 在英国批准上市后，全球范围内又一款获批上市的用于治疗新冠的小分子药物。11 月 4 日，由默沙东和 Ridgeback 生物技术公司联合研发的新冠口服药 Molnupiravir 在英国市场获批上市，根据研究结果，Molnupiravir 能降低患者住院或死亡风险约 30%。此外，默沙东也已经要求美国 FDA 紧急批准 Molnupiravir 的使用，但 FDA 还没有宣布结果。

眼下，辉瑞成了美国新的希望。在上个月宣布采购 1000 万疗程的时候，美国总统拜登表示，他对辉瑞公司“有希望的数据”感到鼓舞，并表示该药物将“标志着我们在摆脱疫情的道路上向前迈出了重要一步”。

专家也表示，随着奥密克戎变异毒株病例在美国激增，这种新疗法可能有助于减轻医院负担。美国有线电视新闻网报道说，美国 50 个州以及华盛顿特区、波多黎各都已经报告了奥密克戎毒株感染病例。美国卫生与公共服务部的数据显示，12 月 22 日美国住院的新冠患者超过 6.97 万。而美国马萨诸塞州、新罕布什尔州、明尼苏达州等多地医院面临患者激增的情况，部分医院再次“处于崩溃边缘”。美国疾控中心主任瓦伦斯基称，奥密克戎毒株已超过德尔塔毒株，成为美国新冠肺炎的主要感染源。而随着圣诞节的临近，整个疫情情况可能会更加糟糕。但毕竟还没投入使用，药物的实际作用依然难以估计。四川天府健康产业研究院首席专家孟立联认为，此前默沙东的口服药已经在英国获批，但是结果显而易见，英国的确诊病例依然在飙升。12 月 22 日，英国单日新增新冠病例首次超过 10 万例，其中 13581 例为新冠病毒变异株奥密克戎感染病例，至此该国奥密克戎感染病例总数达到 74089 例。此外，默沙东的 Molnupiravir 还遭到了退货。法国此前订购了 5 万剂这款药物，但法国卫生部长奥利维耶·韦朗 12 月 22 日说，已经取消订购这款药物，因为最新试验显示它的效果不理想。



默沙东的发言人也证实,法国卫生部门本月初拒绝批准使用 Molnupiravir 后,订单已经告吹。据路透社报道,法国是首个公开取消 Molnupiravir 订单的国家。

■疫苗仍不可替代

为了让药物发挥最大的作用,美国医疗专家指出,在联邦政府向地方分发新冠药物后,地方政府优先把药物提供给高危群体至关重要,比如给养老院和诊所。但专家担心,最需要服用这种药物的美国人会像最初拒绝新冠疫苗一样拒绝新冠药物。一项最新民调显示,大约有一半尚未接种新冠疫苗的美国成年人表示,如果他们感染新冠,不会服用新冠药物。根据 CDC 的数据,美国已有 61.7% 的人口完全接种了疫苗,但打了加强针的人数只占完全接种人群的 30%。

为了督促美国人及时接种疫苗,12月21日,拜登就新冠肺炎疫情发表全国讲话,并称自己真心相信这是“爱国义务”(patriotic duty)。拜登称,如果有人还没有完整接种疫苗的话,那么其“有充分理由担心”奥密克戎的存在。他表示,所有接种了新冠疫苗的美国人都可以在年末中正常地进行聚会等庆祝活动。

而 FDA 在一份声明中强调, Paxlovid 并不适用于接触新冠病毒之前或之后的感染预防,“也不是新冠疫苗和加强针的替代品”。孟立联也表示,新冠口服药的开发成功且上市是全球抗疫的重要成果,丰富了全球抗疫的工具和手段。但新冠口服药作为一种治疗性药物,与疫苗类药物不属于同一类型,应该对疫苗等防疫类药物不构成影响。不少业内专家也指出,迄今为止,没有任何一种传染病是单靠药物结束的。最终还是要靠药物、检测、疫苗以及各种防疫策略综合发挥作用,谁也没法完全替代谁。在疫苗方面,世卫组织总干事谭德塞在 22 日的新闻发布会上透露,世卫组织正在通过疫苗“团结试验”确定第二代新冠疫苗。谭德塞表示,“团结试验”旨在发现对新冠病毒变异株具有更强保护作用、更长保护时间的第二代疫苗,以及可以不通过注射接种的疫苗。(据北京商报网)

[Top](#)

【挑战与机遇并存：危机中问世的全球气候议程】

在新冠与气候变化双重危机的夹击之下,重塑一个更健康更绿色的世界已是国际大势所趋。在此背景之下,全球几乎所有国家一致通过了新气候议程。但要将承诺化为现实,则面临重重挑战。

1. 大流行病与环境灾害叠加的双重危机

棘手的新冠肺炎疫情对人类健康造成了巨大冲击。自疫情暴发以来,世界各地的公共卫生危机此起彼伏,一些贫困人群和脆弱社区备受打击。世卫组织网站最新数据显示,截至北京时间 12 月 18 日零时 14 分,全球确诊病例达到 2.71 亿例;死亡病例达到 533 万例。新冠病毒不啻为当下人类的“头号公敌”。

人类尚未走出疫情的阴影,更为频繁且强烈的热浪、洪水、龙卷风、干旱、野火等诸多极端气候现象便接踵而至,在全球各大洲轮番上演。2021 年 6 月,一场“高压锅”式的热浪席卷了北美西海岸,在美国和加拿大吞噬了数百人生命。除了德国和比利时的致命洪水,创纪录的特大暴雨 7 月份侵袭了我国郑州。这座中部城市一个小时的降雨量超过了 200 毫米,一天的雨量几乎等同于常年一年降雨量的平均数。这几个举世震惊的灾难仅是全球气候变化趋势的一个折射。就像新冠病毒的幽灵仍在人们身边徘徊一样,气候变化的灾难性后果也不时有发生。与新冠病毒作斗争的人们,不得不同时在另一条战线与极端气候现象作战。

更令人担忧的是,人类活动引起的气候变化已然成为全球的最大风险。不管



是人类健康抑或地球健康，均受到了全球变暖的严重负面影响。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2021年8月推出的第六份评估报告《2021年气候变化：物理科学的基础》，以更确凿有力的数据拉响了警报：即便在碳排放大幅削减的最佳情势下，全球气温升幅也有可能在未来20年内（即2040年前）达到或超过1.5摄氏度的“临界点”。换句话说，人类遏制全球变暖的机会之窗正在快速关闭。基于60多国234名科学家签名并获得195个国家政府批准的这份权威报告还警告说，地球的未来在很大程度上取决于人类今天所做出的选择。很显然，遏制全球变暖不光是关乎子孙后代的一个可持续发展问题，是当下这一代就不得不直面的严峻考验。新冠肺炎疫情损失巨大，这般规模的灾难，让人类不堪承受。层出不穷极端气候事件紧紧相逼，人类不可能坐等疫情终结后再起而努力，果断迎战双重危机的全球行动，迫在眉睫、刻不容缓。

2. 重塑人类与地球未来的新承诺

因新冠肺炎疫情肆虐被迫推延一年的《联合国气候变化框架公约》第26届缔约方会议（COP26）被寄予了厚望。在英国格拉斯哥揭幕的这次峰会，系国际社会首次对里程碑般的《巴黎协定》进行评估。在2015年的巴黎峰会上，世界上几乎所有国家破天荒地做出了具有法律约束力的减排承诺。然而，最为棘手的实施细则和气候融资等问题却一直悬而未决。

新近的各种科学证据均揭示，整个地球正在不可逆转地升温。难怪本届大会主席阿洛克·夏尔马在开幕式上郑重强调，这次峰会是按《巴黎协定》目标将全球升温幅度控制在1.5摄氏度范围内的“最后和最佳希望”。约200个国家的元首或谈判代表以及近4万名环保人士齐聚格拉斯哥。由于磋商极具挑战性，峰会不得不延期一天才（于当地时间11月13日晚）落下帷幕。COP26在多个维度推进了巴黎大会的未竟事业，并发布了名为《格拉斯哥气候公约》的联合公报。概括起来其新进展主要表现在以下几个方面：

第一，这次峰会维持并明确确定下了将全球升温控制在1.5摄氏度以内的目标。较之巴黎峰会确定的“将全球升温控制在低于工业化前2摄氏度的水平，最好将其限定在1.5摄氏度”的目标，显然进了一步。新近的科学证据确凿无疑地揭示，1.5摄氏度是保护人类免受更大气候灾难的一个阈值。

第二，经过6年的艰难谈判，姗姗来迟的《巴黎协定》规则手册（Rulebook），即协定的实施指南包含建立全球碳市场框架的规则等实施细则终于敲定。这算得上是圆满完成了本次峰会的核心目标之一。

第三，《格拉斯哥气候公约》呼吁缔约方加速努力“逐步减少”有增无减的煤电，逐步取消对化石燃料的补贴。这堪称联合国缔约方大会史上首个明确提及减煤的协议。另有40余国做出了2050年前逐步淘汰煤炭的承诺。直接瞄准了导致气候变化的“元凶”煤炭，无疑是实现全球升温1.5摄氏度目标的关键所在。这几个举动多少让世人看到了煤炭行业巨大转变的曙光。

第四，《公约》用较大篇幅阐述了“损失”（loss）和“损害”（damage）问题，敦促对碳排放负有最大责任的富裕国家等相关方面，为致力于解决与气候变化负面影响相关的损失与损害活动提供增强和额外的支持。

第五，含美国和中国在内的100余个国家宣布加入了《关于森林和土地利用的格拉斯哥领导人宣言》，承诺在2030年之前停止和扭转森林砍伐和土地退化。森林对于清除空气中的碳有举足轻重的作用。此举有益于保护林木、社区和自然栖息地。

第六，会上正式启动了由美国和欧盟牵头的《全球甲烷承诺》，决定携手努



力，到 2030 年将甲烷排放量削减 30%。甲烷是仅次于二氧化碳的第二大温室气体。迄今，该承诺签署国已逾百个。

第七，中美两国发布了《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，承诺在随之而来的决定性十年中携手努力共同应对气候变化。美国和中国是世界上最大的两个经济体。在中美关系紧张之际，能通过这么一个气候合作协议不能不说是令世人欣喜的一个亮点。

最后，鉴于各国的“气候雄心”不足，与最晚在本世纪中叶实现净零的目标存在较大的差距，缔约方同意明年重返谈判桌进一步磋商更大的减排幅度，并在 2022 年底之前达成新的排放目标。上述一揽子的国际行动，不管是吹响了结束燃煤时代的号角，着手解决毁林和甲烷问题，抑或为发展中国家提供气候融资的承诺，皆释放了积极的信号。这些举措为全球后续行动铺平了道路，也由此开启了未来十年全面落实《巴黎协定》的新征程。

3. 减缓与适应举措及其落地的重重挑战

这次多边气候峰会已尘埃落定，然而，应对气候危机的最新方案并不尽如人意。为了将全球变暖控制在 1.5 摄氏度以内这一长远目标，各国急需在未来十年将温室气体的排放量减半，并在本世纪中叶实现净零排放。按《巴黎协定》，缔约方每五年须提交反映出其应对气变努力的国家自主贡献（NDCs）目标。据世界资源研究所（WRI）气候观察网提供的数据，截至 11 月 25 日，已有 151 个国家提交了新版或更改版的国家自主贡献目标（占全球碳排放总量八成以上），其中 91 个国家调低了其 2030 年碳排放目标。

然而，各国提交的减排雄心远不足遏制已经失控的全球升温。联合国环境规划署在峰会前夕发布的《2021 排放差距报告：热火朝天》揭示，各国新气候承诺，并结合其他缓解措施，将使世界步入到本世纪末全球升温 2.7 摄氏度的轨道。这远远超出了《巴黎协定》的目标，并将导致地球气候的灾难性变化。国际能源署（IEA）在峰会期间也悲观地预测，假如按 COP26 的气候承诺，即便全部得以兑现，世界只能步入全球变暖 1.8 摄氏度的轨道。

至于限制煤炭议题，《格拉斯哥公约》只轻描淡写地表述为“逐渐减少”而非“逐步淘汰”。再者，领导人们虽同意停止对石化燃料的补贴，却未能设定取消补贴的时间表，以至于减排这个遏止全球暖化“最快速、最可行”的举措被冲淡了。《巴黎协定》确定了到 2020 年为发展中国家每年联合提供 1000 亿美元气候融资用于减缓行动，这本是以较低成本协力遏制全球气候变化的一种重要途径，但迄今一直难以到位。本次峰会尽管比以往任何一次都更进一步，承认并着手处理气候融资问题，不过令人遗憾的是，《公约》仅敦促发达国家缔约方在 2025 年之前紧急全面实现 1000 亿美元的目标。对“损失”和“损害”问题虽着墨较多，而且提到要展开对话，但却没有具体的行动计划。这都使格拉斯哥峰会的成效大打折扣，也令已频繁遭受气候变化危害的脆弱国家感到无奈而沮丧。不能不说，这也是国际社会全球领导力有限的一个折射。

通过艰难的多边谈判达成了国际共识，仅仅是故事的开始。撇开《公约》提出的新挑战不说，由于《公约》不具有法律约束力，承诺与落实之间能否无缝衔接，还有赖于各国领导人强大的政治意愿、决心和魄力。鉴于联合国缔约方大会并没有正式的执行和问责机制，也无法对未实现目标的国家进行惩罚。各个国家自主贡献的提出及其落实主要靠各个国家相互之间、公民社会组织及公众的施压和监督。就减排而言，巴黎气候峰会至今 6 年过去了，全球气候变化的速度在明显加快，然而，各国应对气候变化的干预行动却很迟缓。减缓承诺与实际履行之



间存在着严重脱节。科学家们近来推算，若按照目前减排速度，能源系统需 150 多年方能完全脱碳。适应方面也可以说乏善可陈。以医疗卫生系统的气候抗逆力与低碳转型为例，气候变化影响健康的确凿证据尽管越来越多，但各国做出的适应性反应却极不相称。据国际顶级期刊《柳叶刀》10 月 20 日发布的《2021 健康与气候变化倒计时报告：为健康的未来发出红色预警》，2020 年，166 个国家中有 104 个（占 63%），其卫生应急框架的实施程度不高，对于应对不断升级的大流行病风险和气候相关突发卫生事件风险皆缺乏应有的准备。

为了应对日益严重且不断升级的气候危机，更具雄心的国际目标必不可少。联合国秘书长古特雷斯在 COP26 闭幕后专门发表的声明中警告：“我们脆弱的星球正命悬一线。我们仍在敲打气候灾难的大门。现在是进入紧急模式的时候了——要不然我们达到净零的机会本身将归为零。”毋庸说，人类战胜气候危机正处于一个关键性的十字路口。

4. 阴霾之下的希望之光

有了得到一致认可的《格拉斯哥气候公约》，若加上各国气候雄心与实施力度的升级，全球温控 1.5 摄氏度尚存希望。但要驾驭已失控的局势，世界各国政府必须携手企业、民间社会组织等在生产和生活各个领域发起一场全方位的革命性转变。少数国家在追求绿色低碳的道路上已走到了前列。以英国为例，2012 年英国电力的 40% 来自煤炭，但目前所占的比例还不到 2%。英国已承诺最晚在 2024 年完全淘汰煤电，也是第一个将最晚在 2050 年之前实现净零碳排写入法律的一个主要经济体。英国还宣布最晚在 2030 年之前停止销售新的汽油和柴油汽车，这使英国有望成为七国集团中汽车和工具车脱碳最快的国家。为了践行气候承诺，英国政府已推出了绿色工业革命《十点计划》，主要将聚焦清洁能源、交通、大自然保护及创新技术等。

格拉斯哥峰会的参会者囊括了各界名流包括商界、企业界和金融界人士。在国际发展舞台十分活跃的国际慈善界巨头比尔·盖茨便是主角之一。他 20 年前投身于全球健康事业，10 年前便开始兼顾最具挑战性的气候课题。峰会后，盖茨满怀希望地谈到“气候对话已发生了戏剧性变化，而且越来越好”。他观察到了国际气候对话的三大利好转变：第一，清洁能源创新在国际议程中变得比以往任何时候都更重要；第二，私营部门正与政府和非营利组织一道发挥核心作用；第三，气候适应的能见度更高了。正如盖茨新书《如何避免气候灾难：我们已拥有的解决办法和我们需要的突破》中洋溢的乐观基调。他在书中提出的蓝图和对策既乐观进取，亦十分务实。为了将理念付诸实践，盖茨正身体力行地参与到清洁技术等气候智能型科技创新项目的投资中。

像盖茨一样，越来越多私有部门和私人企业家加入了拯救地球的行列。由三位前 NASA 科学家 2010 年在旧金山创建的星球公司（Planet），便是令人振奋的一个创新例子。该公司拥有约 200 颗环绕地球的成像卫星，每一天都能对地球整个陆地表面进行一次高分辨率的扫视。这些卫星配上人工智能后如虎添翼，能精准追踪和监测世界各地热带雨林、树木、农田、珊瑚礁乃至烟囱排放的现状 & 动态变化。有的甚至能近距离清晰显示谁非法砍伐哪片树木，哪些工厂违反了二氧化碳排放的规定等等。愈来愈多公司企业正致力于新的清洁能源的研发。全球一些大型汽车制造商正朝淘汰污染车辆，只生产电动或混合车型的方向转型。

对地球变暖危险性的认知与意识的不断提升，再加上新冠肺炎疫情与极端气候事件的叠加，催生了新一波史无前例的国际行动。为了实现健康和绿色的复苏，除了无数环保人士，作为健康卫士的卫生工作者也承担起了拯救地球的使命。含



世界卫生组织在内的全球卫生界发起了一系列气候行动。一些大牌学者纷纷撰文，为避免气候灾难献计献策。基于国际合作的有关气候变化与健康的重磅报告纷纷面世。一些大型企业也纷纷制定了实现净零排放的目标。2021年的物理学奖破天荒颁给了在全球变暖研究方面做出卓越贡献的两位气候学家。

形形色色的社会运动正在不断壮大，各方气候力量正在集结。联合国气候行动高级别倡导者发起的“奔向零碳”（Race to Zero）和“奔向韧性”（Race to Resilience）等全球运动方兴未艾，在世界范围内吸引很多人投身于气候之战。像各种冠名的净零排放联盟等国际组织纷纷破土而出。形形色色的“净零”倡议活动也层出不穷。世界各地青年一代对气候事业的热忱、勇气和担当给了世人莫大的信心。在全球各地，越来越多青年领袖脱颖而出。在格拉斯哥峰会前夕的10月28至31日，在这里也召开了完全由青年人主导的第16届联合国青年气候变化大会（COY16）。这为年轻一代的赋权、能力建设及政策培训等提供了重要平台。会后随即发布了一个70余页的《全球青年立场声明》来表达世界青年的心声和诉求。凡此种种，都为全球抗击气候变化带来了巨大希望。

简而言之，应对关乎人类共同命运的这一严峻挑战，光有国际承诺和共同愿景是远远不够的。不管穷富，任何国家都不可以高枕无忧，哪个国家也不能置身事外。人类既没有犹豫彷徨的时间，也没有观望的退路。全世界所有国家必须拧成一股绳赶紧调转航向，不仅要信守诺言采取协调一致的切实行动，而且还必须加快行动的步伐。新近一轮国际努力无不凸显了应对气候危机的严峻性和紧迫性，也彰显了具有示范意义的最新信号。借助此次峰会的势头，相信世界各国都会在减缓和适应的各条战线同时开战。更何况，由科技创新引领的一场绿色低碳革命正在悄然来到。倘若政策和技术与时俱进地有力加持，那么，我们有理由对这个峰会达成的国际气候议程乃至绿色未来持乐观的态度。【据《光明日报》】

[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，不仅能将梦想持之以恒，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。

【从分散到集聚：农村城镇化的理论、误区与改革】

随着中国城市化进程的持续推进，农村人口数量持续减少，出现了大量“空心村”现象。同时，国家又高度重视乡村振兴战略。在城市化和乡村振兴之间，“农村城镇化”这个词汇进入人们的视野。从趋势上来说，随着经济现代化进程的推进，中国即将成为一个人均 GDP 意义上的高收入国家。在以国内循环为主，国内国际双循环相互促进的新发展格局之下，城市化水平不断提高，中心城市和城市群发展已经成为国家战略。与此同时，农村和县城人口仍将大量存在。那么，在经济发展不断提升水平、提高质量的大背景之下，农村地区是否可能城镇化？农村城镇化与乡村振兴是什么关系，是否可以遏制农村人口流出？什么样的农村能够城镇化？如何实现城镇化？这些问题的回答需要一个国家发展全局的视野。本文将从农村城镇化的问题入手，对其中所涉及到的理论问题和制度障碍进行分析，最后提出相关政策改革的方向。希望所涉及到的问题能够澄清一些在认识和实践当中的误区。

一、农村城镇化的理论基础

（一）城市化和人口空间布局的调整

农村城镇化本身是城市化进程的一个部分，它必须放在整个国家发展的大格局中去看。在本文中，当使用“城市化”这个表述的时候，既包括农村融入大城市发展，也包括发展成为中小城市和小城镇。而当使用“城镇化”这个词的时候，则特指农村发展为人口规模比较小的城镇。

一个国家的城市化有两重含义。第一重含义是城镇人口在国家总人口中的比重持续上升，直到最后趋于稳定。世界上最发达的国家，城市化率可以高达 90% 以上。随着经济发展水平的提高，只要城市不断提升收入水平和创造就业，而农业产值受制于农业用地和需求总量双重制约，农业就必须减少从业人员，通过不断提高的农业规模经营，提高农民收入，不至于城乡间收入差距太大。在中国，如果若干年之后，农场的规模逐渐扩大到发达国家的水平（例如欧洲的水平），



那么，直接从事农业的人口需要大幅度减少，而城市化率则将持续提高。由于中国人口基数大，因此，对应于农业用地规模化经营的人口占比可能低于 10%，而城市化率将达到甚至超过 90%。当然，90%的城市化率可能会用几十年的时间来实现。否则，即使在今天，农业产值也已经低到 GDP 的 8%，未来可能还会进一步下降，如果农民占比超过农业 GDP 占比越多，农业人均产出和人均收入相对于非农业产业的人均产出和收入越低。

城市化的另外一重含义是城镇人口的空间布局调整。农村人口进入到城市的时候，并不是均匀地进入到所有城市，而是更多地进入到大城市周围的都市圈。与此同时，不同城市之间的人口也在进行流动。从总体上来讲，大城市及周围的都市圈在人口中所占的份额是逐步上升的。即使在发达国家城市化后期，城市化率趋于稳定的时候，城市人口在不同城市之间的空间布局也仍然在继续调整。中国城市人口的空间布局调整，也将在未来几十年中持续发生。

在城市化和城市人口重新布局的背后，本质的驱动力仍然是人口、资本和土地等生产要素的价值在空间上存在差异。虽然说在空间经济发展中同时存在集聚力和离散力两种力量，前者导致生产要素集中，后者导致生产要素离散，但是随着技术进步和管理改进，集聚的负外部性被有效地克服，而服务业更需要人与人的见面，知识经济需要越来越多的人际交流，因此，离散力的作用不如集聚来得强大。经济和人口的集聚将持续加强，最终实现城乡间和地区间的空间均衡（一般均衡），即在经济和人口的集聚程度提高的过程中，城乡和地区间达到人均 GDP、人均实际收入和生活质量的大致相等，从而实现“在集聚中走向平衡”的道路（陆铭等，2019）。在总体上，服务业占比逐步上升，生产要素（特别是人口）从农村向城市集中，从小城市向大城市周围的都市圈集中，是全球范围之内存在的客观规律和普遍趋势（钟粤俊等，2020）。在局部或者在个体层面出现的生产要素的回流，不改变上述总体趋势。

农村城镇化的路径取决于人口迁移决策人口的迁移来自于劳动力的需求。劳动力需求取决于在全国范围之内的经济活动空间分布，本质上这又是城乡之间、不同区域之间，以及在城市体系内部中小城市和小城镇之间的空间分布问题。如果是农村产品和服务相关的劳动力需求，派生出农村就地城镇化的动力；本地的城市经济产生的劳动力需求，则派生出农民在本地进城的动力；而其他地区所带来的劳动力的需求，则派生出人口跨地区迁移的动力。相应地，农村城镇化不仅是农村人口向城市迁移的过程，而且还包含了大量跨地区迁移的过程。中国的未来将形成以沿海京津冀、长三角、粤港澳三大城市群，以及成渝双城经济圈为第四极的城市群格局。在其他地区，形成以武汉、郑州、西安等国家级中心城市为核心的区域性城市群。其余地区则形成以省会城市为主的中心城市带动的小城市群。在全国范围之内，人口的分布将出现从沿海大港口向内地、从中心城市到外围的梯度下降（Li 等，2021）。在上述背景和理论逻辑之下看待农村城镇化，就可以站在国家发展的全局制高点之上。在学理上，这个全局视野就是跳出农村看农村，把城乡之间、地区之间、不同规模的城市之间统筹起来看。

（二）农村城镇化：特色与距离的影响

农村城镇化是在上述城市化和城市体系调整进程中发生的。为了理解农村城镇化的差异，需要把握特色和距离两个最为重要的影响农村城镇化路径的因素。首先，距离是决定性的。越是靠近核心大城市的地区，越是可能接受到核心



大城市的辐射带动作用，这些地区更多地融入城市及其延伸的产业链。距离大城市远的地方，由于运输成本的因素，很难融入城市及其延伸的产业链，那么农业、旅游和自然资源（包括相关的制造业）是当地的比较优势。

在远离核心大城市的地区，农业、旅游和自然资源的相关产业 GDP 的总量决定了人口的总量。而这个 GDP 总量又与它能够服务于全国甚至全世界的需求总量有关，需求总量又与当地产品和服务的特色有关。以农业和自然资源为例，如果当地的农产品和自然资源产品没有特色且容易被替代的话，那么考虑到运输成本，生产类似产品的地方仍然应接近于城市，此类产品比如蔬菜。但是如果一个地方的农产品和自然资源非常有特色，那么就可以供给或服务于全国甚至全世界，比如中国西南地区的松茸。

再以旅游为例，如果一个地方的旅游产业没有明显特色，仅仅以一般的度假和休闲为功能，那么发展这样产业的地方，距离城市（特别是大城市）不能太远，通常在一个小时的车程之内可以有需求。这里的旅游产业（以及相关的休闲和文化产业）能够发展多大，与周边的城市人口规模和收入水平有关。但是，如果一个地方的旅游产业非常有特色，那么这样的地方就可以服务于来自全国甚至全世界的需求，例如中国西南的丽江和西北的敦煌就是这种类型。

但是，即便是非常有特色的农产品和旅游产业，给定其需求之后，当地的农业和旅游产值仍然受制于它的核心投入要素的数量，从而制约了周边农村的城镇化空间。农产品的产量最终取决于当地的农业用地数量。技术进步在突破农业的资源约束方面作用有限，在城市化进程中，农业的技术进步起到的作用，主要是替代农业劳动力。在特定产品之上，技术进步可以提高农产品的产量，比如说杂交水稻技术、规模化养殖的技术，但是最终农业用地的数量将局限农产品的供给能力。在旅游产品上局限相关产值的因素则是当地旅游景点的游客接待能力。虽然旅游延伸产品（例如住宿和纪念品）也可以通过管理和设计增加附加值，但是这些附加值的增加仍然受制于当地的游客接待能力。

对一个地方的农产品、旅游和自然资源相关产品的需求，与其供给能力之间最终的均衡状态，就决定了农村城镇化的空间。少数经济总量增长快的农村地区，人口可能下降慢，甚至上升，但大多数农村地区，因为经济总量增长受限，人口将逐步减少，人均 GDP 和人均收入逐步提高。乡村振兴并不是要把农民留在农村，减缓甚至终止城市化进程中的人口外流，而是要着眼于在人口流出的过程中提高农村居民的人均收入和生活质量。随着农村人口减少，当农村产业的规模经营达到一定水平之后，就会有新的人力资源、技术和资本进入农村，从而实现城乡之间生产要素的双向合理流动。

二、农村城镇化的差异化：模式与案例

对于中国这样一个地域辽阔人口众多的国家来说，农村城镇化的道路也必然是有巨大差异的。在这一节中，本文就结合上一节的理论分析，以及在中国各地实际发生的实例，来展现农村城镇化的不同模式。

首先，随着大城市的发展，人口集聚带来城市的扩张，郊区的农村就逐渐通过城市化融入了大城市及周边都市圈的发展。在这种模式之下，往往是越靠近大城市中心城区的地方，城市化的效率越高，事后看来也更成功。而相对来说，在远离大城市的地方进行大规模的投资，往往收效欠佳。例如，上海的浦东新区、郑州的郑东新区和成都的高新区都是紧邻中心城区的，这些地方都形成了非常有



活力的新兴城市。在深圳和广州，甚至以城市包围农村的方式进行发展，产生了一些城中村。这些城中村除了土地性质仍然是农村集体所有之外，其地理区位和经济活动都已经是城市的一部分，产业活跃，人口集聚，房价攀升。与上述成功的农村发展融入城市的例子相比，天津的滨海新区距离天津主城区大约 40 公里，兰州的兰州新区距离主城区 70 公里，而天津和兰州自身的人口总量和经济总量又不足以支撑一个半径如此之大的都市圈。因此，至今这两个新区都仍然有大量的闲置产业用地和基础设施，由于相应的城市建设投资回报不高，甚至伴随着地方政府的债务负担。

在大城市周围的农村城市化，如果建得太远，尚且存在投资回报不高的问题，那么，在大量中小城市推进的以新城建设为代表的农村城镇化，问题就更加严重了。中国当前的情况是全国大约有 1/3 的城市已经出现了人口负增长，成为了所谓“收缩城市”。从区位上来看，这些“收缩城市”大多位于既远离沿海，又远离区域性中心城市的地方（陆铭等，2019）。在人口负增长的地区，真正能够维持可持续发展的，就是它的中心城区。但是遗憾的是，在上一轮的城市化进程中，全国各地普遍实施了扩张型的规划。根据我的团队人工收集的一个全国范围内的数据库，全国 90% 以上的城市在当地规划建设了自己的新城（常晨等，2017；彭冲等，2019）。

新城建设不仅在全国广泛地铺开，而且在建设的模式上还出现了“远、大的新城”现象。具体来说，新城往往建得距离所在的地级市中心城区特别远，规划建设的面积和人口也特别大（常晨等，2017）。在 2003 年之后，为了扶持欠发达地区的发展，将大量的城市建设用地指标配置给了中西部的一些中小城市，被当地用作工业园和新城建设。特别是在 2009 年 4 万亿支出计划之后，中国经历了几年快速的新城建设。这一波新城建设伴随着城市面积的迅速扩张。根据收集的数据库，新城建设的平均面积达 115 平方公里，规划的人口平均值是 42.5 万，新城选址到所在的地级市老城区平均距离 25 公里（常晨等，2017）。而且地方政府出现了短期化的行为，地方主政官员越是年轻，越是有积极性通过新城建设和借债投资来拉动短期经济增长（彭冲等，2019）。根据研究，建设密度越低，并且距离老城越远的新城建设，越是带来投资回报低和地方政府负债率高的后果，而这样的问题主要存在于中西部、中小城市以及人口流出的地区（常晨等，2017）。值得提醒的是，违背经济规律推进农村的城镇化，虽然在短期里可以获得投资拉动的经济增长，但是最终却会受到经济规律的惩罚。

依托于城市规模经济效应发展制造业和服务业，是当今世界的潮流，但在农村地区，如果当地能够形成一些特色产业，也可以建成城镇形态。围绕特色产业的农村城镇化，最为典型的就是浙江的区块经济和特色小镇。有些地方的区块经济可以专门化于某一类商品的生产，可以达到全国甚至全球最大的生产规模。例如全国 60% 的电工电器来自温州柳市，50% 的童装产自湖州织里，33% 的羽毛球产自衢州江山，全球 73% 的淡水珍珠产自绍兴诸暨（周薇，2019）。类似的，在山东西南部菏泽的人口大县曹县是另一个产业特色小镇发展的例子。其中，大集镇从“全球最大演出服饰产业基地”进而发展成为“中国最大汉服生产基地”。而庄寨镇则选择了木材加工业，全日本每年近 70% 的棺材都来自菏泽，其中大部分来自曹县庄寨。需要说明的是，有些形成特色产业的地方被称为“农村”，是因为中国的行政管理体制和农村土地集体所有的性质，如果放在国际标准之下，聚集人口超过五万的地方其实已经是城镇。在特色产业发展方面，有些小镇严格意义上达不到常住人口五万的城镇标准，但是，从其经济形态来讲就是城市经济。



最为典型的，就是一些旅游小镇。例如吉林长白山脚下的“万达小镇”，浙江德清莫干山脚下的庾村，都是为游客打造的旅游景点加休闲娱乐小镇，也都依托于周边独有的旅游资源，不是白手起家的。

以浙江的特色小镇为代表的成功先例也产生一些误区。很多人认为，只要通过政府扶持就能成功，于是在上一轮特色小镇的发展中，全国各地又一哄而上建设了一批政府推动的项目。而事实上，在浙江获得成功的特色小镇主要是由市场经济的力量推动的。浙江作为一个沿海省份，依托特定产业形成特色小镇，并将产品出口到全世界，也是符合全球化逻辑的。在这个意义上，国家有关部门提出规划建设一批特色小镇，不能理解为可以不顾之前有没有特色产业基础，每一个地方都去建设特色小镇，更不要说去建设严重脱离大城市人才和信息条件的所谓“基金小镇”“大数据小镇”等等。

有人可能会问，当年的乡镇企业不是在全国范围内有广泛的布局吗？为什么今天就不能再重新走农村工业化的道路呢？每一个经济现象的产生，都必须要结合特定的历史条件。在 20 世纪 80、90 年代的确曾经出过一次乡镇企业发展的热潮，但是当时的背景是，中国加入全球化的进程还没有全面展开，城市的国有和集体企业正处在计划经济向市场经济转型的过程中，企业负担重，同时，城市的现代经济集聚效应还没有充分的显现出来。而在农村，乡镇企业却充分利用了资金、土地和劳动力都便宜的优势，而且还有国有企业的大力帮扶。事实上，在进入到 20 世纪 90 年代中期以后，乡镇企业的发展就放缓了，因为位于农村的工业企业缺乏规模经济与集聚效应（钟宁桦，2011）。

在城市化和人口空间布局调整的浪潮之下，人口持续减少地区需要做减量式规划。在全国范围之内出现人口向沿海地区以及中西部的大城市周围的都市圈集中趋势，其他地区出现了相应的人口负增长，形成了收缩城市和空心村的现象。放在全国发展的大格局之下来看，这恰恰是人口在异地城市化的表现。在农村地区，随着人口持续下降有必要进行“合村并居”，对公共服务和行政管理进行集中提供，提高效率和质量。事实上，这个过程一直在进行，根据国家统计局提供的村居名单，全国的村居数量从 2009 年的 70 万个已经减少到了 2018 年 66.6 万个。同时，合村并居也可以带来农村居住条件的改善，还可以因居住密度提高而节约出建设用地指标用于跨地区的流转。例如，成都市福洪镇，地处龙泉山旅游区腹地，距成都市中心城区 19 公里，处于成都半小时经济圈内。在这里，通过市场化的运作方式，以民营的和盛公司为投资主体，“将‘人地挂钩’的理念与城乡建设用地增减挂钩的运作思路相结合，以远离新规划场镇的先锋村为拆旧区，在农民自愿的基础上对先锋村破旧农房及宅基地进行拆除和复垦还耕，并到规划的新村聚居点和新场镇集中修建住房，妥善安置农民。将通过土地综合整治节余的部分建设用地指标配置在场镇用于二三产业发展，部分配置在镇域用于休闲农业与观光旅游等项目建设，土地指标的交易和使用收益用于弥补公司的投资成本及取得回报”。同样道理，在人口收缩的城市地区，减量规划意味着未来的公共服务提供将向中心城区集中，提高公共服务提供的效率和质量。

不管是农村地区的合村并居，还是收缩城市的减量规划，都不能操之过急，都必须以当地外出务工人员就业所在地安居乐业、享受公共服务和社会保障为前提。在少数地区，农民仍然生活在当地，并且以务农为主要职业，而地方政府却在此时强行推行合村并居，引起了民众的不满。但是，在全国发展的大格局之下，不能因为少数地区强行推进的合村并居的负面影响，就否定整体上合村并居的必要性。除了有产业支撑的农村城镇化，要避免将“就地城镇化”扩大化的误



区。即使在当下仍然存在对于跨地区劳动力流动的各种制度障碍，2019 年外出农民工中有 43.1% 是跨省迁移的，在省内也是大量跨县迁移的。未来，随着户籍制度的改革和公共服务按常住人口配置，跨地区迁移只会进一步发展。在这一背景之下，就地城镇化不能理解为农村本地发展成城市。那些在省内跨城市、跨县的城镇化也可以视作本地就近的城镇化，而不应强调每一个农村就在本地县城“就地城镇化”。

在整个国家城市化的进程中，在相当长的时期里，农村地区仍然会有大量人口，需要得到城镇的公共服务。即使城市化率每年提高一个百分点，到 2035 年中国也仍然可能有 25% 的人口居住在农村地区。在这个意义上，农村城镇化还有一层含义，那就是，即使农村人口集聚达不到城镇的标准，也可以在某些维度上享受城镇的生活标准。但是享受城镇的生活标准要做具体的区分，在基本公共服务方面，未来需要缩小城乡间差距，在农村地区也要逐渐实施和城镇一样的基本公共服务标准。例如，笔者调研过的山西吕梁市临县黄家沟村的黄家沟煤矿塌陷区治理属于此类。该煤矿在历经 46 年的开采之后，造成大面积塌陷，因地质灾害隐患，不再适合居住。2010 年起开始的煤矿塌陷区治理项目，主要由县财政适当补贴加煤矿企业兜底的方式，建设集中安置住房，并相应配备了城镇社区的公共服务。但是，考虑到学校、医院等公共服务提供的规模经济效应，未来需要加强农村到县城和中心镇的公共服务的可达性，而并不一定要把所有公共服务都在低人口密度的农村地区提供。更不能按照城市人的生活方式和规划师的习惯在农村搞建设，比如，我在调研过程中就发现，有些地方在农村修建木质的健康步道，或者在农田附近建观景台，而实际利用率极低，这就完全脱离了农村居民的实际需求。

三、农村城镇化遇到的制度障碍

本文之所以从城镇化的理论入手，来讨论农村城镇化的问题，这是因为当前实践中存在着大量认识误区。但是，即便这些认识的误区都被澄清了，农村城镇化的合理有序推进仍然碰到很多制度上的障碍，急需突破。

首先，中国的城乡规划是按照行政区划来制定的，并且地方官员的 GDP 和税收最大化目标导致了地方本位主义。在上一轮城市快速扩张的过程中，之所以在人口流出地建设了大量的新城，就是因为这样的建设在短期 GDP 增长上能够产生好看的数字。但是相应的建设是否有回报且可持续，却被严重地忽视了。与此同时，在人口流入地，特别是在一些超大城市，例如北京和上海，由于按照行政管辖边界来进行城市规划，在辖区内保留了大量未作开发的用地，甚至提出建设用地要减量规划。上述现象就导致了大城市郊区农村该城市化却没有城市化，而在缺乏需求的中小城市（特别是人口流出的地方）却大规模地推进土地城市化。

第二就是建设用地指标的配置制度。长期以来，农村集体建设用地和耕地必须要经过征用才能转化为城市用途，而土地征用的数量又受到建设用地指标数量的制约。在相当长的一段时间，城市建设用地指标被用作鼓励中西部中小城市发展的政策手段，地方政府用建设用地指标来进行当地的开发和土地融资，又助推了上一阶段快速的土地城镇化。而在人口流入的以超大城市为中心的都市圈，建设用地指标却受到了严格的控制。这就加剧了建设用地指标的空间错配，有需求的地方城市化不足，没需求的地方城市化过度。

在人口流出地，城镇建设用地的空间错配问题很难得到解决。例如，如果在



新城建设中有一个工业园出现了空置，而当地的住房却不足。理论上讲，只要将空置的工业园复耕为农业用地，然后把相应建设用地指标转至中心城区，用于建设住房就可以了。而在实际操作中却障碍重重。第一，这需要修改规划，而中国的城市规划具有很强的刚性。第二，土地的用途变更也非常麻烦，闲置的工业园要减少的是工业用地，而中心城区要增加的却是住房用地。第三，工业园建设往往形成了一级开发区行政单位，有的开发区甚至级别很高，根本不愿意接受所在地级市的协调，不愿意对工业园做减量规划。于是，上一轮错误的农村城镇化就很难得到纠正。如果换一个场景，开发区的工业园闲置，同时，所属城市中心城区人口也在萎缩，那么闲置的工业园用地复耕为农业用地，其建设用地指标需要跨城市甚至跨省份进行转让，这在实际操作中更会碰到重重障碍。

改革进展到今天，农村土地制度已经有了一些突破。在理论上和制度设计上，农村集体建设用地入市已经提出，并且在试点。但是，真正在实践中对于农村集体建设用地入市有需求的人口流入地，尤其是特大和超大城市周围，地方政府又担心集体建设用地入市，会冲击当地的房价和地价，不利于当地政府的土地财政收入。在人口流出地，农村集体建设用地直接入市的需求是少的，需要做的是把闲置的农村集体建设用地复耕为农业用地，然后再把建设用地指标有偿转让给用地需求大的地区。这项改革目前在逐步推进，但是这就需要进行人口流出地的减量规划，和地方政府做大本地 GDP 和税收的目标产生了矛盾。

农村宅基地制度的改革更是远远滞后于实践的需要。如果说在人口流入地区，通过传统的制度进行征地补偿，问题还不大，那么，焦点问题就是人口流出地区的农村宅基地制度怎么改。当前中国农村人口不断减少，根据中国科学院地理科学与资源研究所的测算表明，全国空置宅基地约为 1.14 亿亩，空置率高达 40%，土地利用效率极低，而这已经是十年前的数据（刘彦随等，2011）。在一些欠发达地区，已经事实上出现了空心村，宅基地闲置的比例比全国平均水平更高。但是，正式的制度仅允许宅基地在同村村民之间进行转让交易，这会让农村人口持续减少的地区出现有转出宅基地的供给，却无转入需求的局面。解决问题的办法是允许农民将闲置的宅基地复耕为农业用地，然后将产生的建设用地指标进行跨地区的流转，这不仅能够提高建设用地在全国范围的配置效率，也可以通过把宅基地使用权资产化并可转让，增加农民的财产性收入。目前这一做法已经在贫困和极度贫困地区开始推开，可以将闲置宅基地复耕整理所腾出的建设用地指标用于跨省的流转。接下来需要推进的改革，是在更大范围之内将闲置的农村宅基地复耕为农业用地产生的建设用地指标，进行跨地区流转，而不仅仅局限于贫困和极度贫困地区的农村（陆铭等，2021）。

然而遗憾的是，跟上述趋势和政策方向相悖的却是，一边全国农村人口数量在减少，城市化率在提高，而农村宅基地越占越多，房子越建越多。2000—2018 年，农村常住人口由 8.08 亿人缩减至 5.64 亿人，村落数量也从 353.7 万个减至 245.2 万个。然而，农村年末实有住宅建筑面积却从 195.2 亿平方米增加至 252.2 亿平方米。这背后的原因就是城市化的进程本身受阻，大量农民进城务工，遇到的是高房价、社会保障缺失、公共服务欠缺、子女教育受歧视，因此缺乏在所在城市长期定居的预期，于是，就把在城里挣的钱用来在老家盖房子。但是，必须指出，只要城市化率不断提高是客观的经济规律，那么今天在农村地区出现的房子越建越多的现象，就必然导致在接下来的二三十年中出现大批房子闲置，造成大量的资源浪费和经济损失。

跨地区的农民进城还遇到了财政制度的障碍。如果要改变今天在农村不合理



的农村城镇化，关键是要在人口流入地推进农民的市民化。这就回到了本文一开始讲的道理，农村的城镇化本质上是要让农民变成城市市民，而农民变成城市市民并不一定要在本地，而有可能是异地。这时，财政制度就必须改革。既有的财政制度是由地方财政来作为城市公共服务提供的主要财政来源，而地方的财政收入又以增值税为主要来源之一。增值税是基于当地生产的，因此，对于人口流入地来讲，外来人口在本地就业推动经济增长和税收很欢迎，但是，人口流入地政府却缺乏积极性向外来人口提供公共服务。甚至地方政府认为，外来人口的市民化会带来巨大的财政负担，并以此为借口延缓改革。另外一个经常被提出的理由就是“跨界外部性”，认为外来人口居住不稳定，如果本地支出在教育等公共服务上的成本是本地的，但是收益却有可能随着人口流动产生在外地。理论上来说，跨界外部性的克服需要中央政府介入，用中央财政来支付人口流入地为外来人口提供的公共服务，特别是教育。但是，在当前，中央财政转移支付主要还是投入到人口流出地，未能用于满足人口流入地巨大的公共服务需求。

四、农村城镇化：更新认知与改变政策

对于本文讨论的农村城镇化，本文再次呼吁应该抛弃幻想和情绪，尊重科学和规律。在经济现代化的进程中，经济活动和人口的空间分布正在出现巨大的调整，城市化率不断提高，人口和经济逐步向着城市群以及大城市周边的都市圈集中。理解农村城镇化的道路，必须有全局的“空间均衡”视野。在中国这样一个统一国家的内部，不同地区要科学地预测未来的人口空间分布格局，根据自己的地理位置和发展条件形成不同的城镇化路径，在集聚中走向平衡，在发展中营造平衡。地理因素仍将是决定城镇化路径的最为重要的因素。在国家级中心城市以及区域性的中心城市周围，人口还将进一步增长，并发展成为以中心城市为核心的都市圈。为此，都市圈建设需要跨越行政管辖边界，打破传统的体制性障碍，统筹规划都市圈范围内的农村城镇化。在比较靠近大城市中心城区的郊区推进农村城镇化，以郊区新城建设为战略支点，连接大城市的中心城区以及周围的其他中小城市，最终实现都市圈范围内的一体化发展。上海最近提出的郊区“五大新城”建设就是这种方面的重大举措。

在地理条件欠佳的地方进行违背比较优势的建设，表面上有利于“平衡”发展，但却可能得不偿失。习总书记在2020年8月召开的扎实推进长三角一体化工作会议上指出，“不同地区的经济条件、自然条件不均衡是客观存在的，如城市和乡村、平原和山区、产业发展区和生态保护区之间的差异，不能简单、机械地理解均衡性。解决发展不平衡问题，要符合经济规律、自然规律，因地制宜、分类指导，承认客观差异，不能搞一刀切。”对于有产业发展潜力的地区，可自发形成人口集聚的城镇，但在缺乏产业集聚基础的地区，不能再重复以前那种一哄而上的城镇化（包括特色小镇）建设。

以中心城市为核心的都市圈发展需进一步集聚人口，因此，户籍制度的改革应首先在都市圈范围内推进公共服务一体化和均等化，最终实现新增的外来人口逐渐在都市圈范围内市民化，为此需要在人口流入的地区加大投入，公共服务和基础设施与常住人口的增量所带来的需求相适应。

随着人口空间布局的变化，土地制度的改革应该跟上。在全国范围内建设用地指标配置要与人口流动方向一致起来。建设用地指标在不同地区和不同功能之间实现更为灵活的配置，以使得人口流入的优势地区能够获得更多的发展空间，



增强经济和人口的承载力。而人口流出地则应实现减量规划，通过闲置的建设用地复耕为农业用地和生态用地，而获得可以跨地区转出的建设用地指标。为激励闲置的建设用地做减量规划，可制定标准，对闲置的工业园和建筑物征闲置（空置）税。同样道理，在人口流入地，对于出于投资而购买的各类用地或住房，如果出现闲置（空置），也应考虑征税，激励其提高利用率，缓解供需矛盾。

在地理位置远离中心城市的农村，随着城市化的进程，要适应人口负增长的趋势，通过农村地区合村并居来提高公共服务提供的效率。中心城市的郊区随着人口负增长进行减量规划，公共服务向中心城区集中。在这些人口负增长地区，农村城镇化应理解为可以就近获得城市的公共服务，而不是在农村就地建设城镇。一方面通过道路等基础设施建设，提高农村人口就近获得城镇地区公共服务和生活设施的便利性，另一方面，也可以通过数字化的技术来为农村社区增强在线服务的能力。同时，在农村地区提高公共服务供给的时候，应将规划和资金使用的权力更多地交给农村集体，以避免在农村地区提供的公共服务和生活设施偏离农村居民实际需求。

【来源:《农业经济问题》，作者：陆铭，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授】

[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**

