



# FOCUS

# 高层动态

2020年9月7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@188.com](mailto:runwaysys@188.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
【习近平提三点倡议 为世界经济复苏注信心】.....	3
【习近平：不断深化改革 为构建新发展格局提供强大动力】.....	3
【习近平：在新时代继承和弘扬伟大抗战精神】.....	5
【李克强主持召开国务院常务会议】.....	7
【陈希：领导干部要把以人民为中心 融入精神血脉化为自觉行动】.....	8
<b>问题探射</b> .....	9
【外资撤离对国内冲击有多大？】.....	9
【推动僵尸企业有序退市是畅通国内大循环的关键】.....	11
【客观看待中国粮食安全形势演变】.....	12
<b>人物关注</b> .....	17
【廖国勋任天津市代市长 郑栅洁任浙江省代省长】.....	17
<b>智囊高参</b> .....	18
【沈建光：疫后贫富差距扩大影响消费格局】.....	18
<b>虎视寰球</b> .....	20
【“五眼联盟”的扩容与日本的积极迎合】.....	20
【美国就业增长乏力：裁员潮凶猛 非洲裔是永远的痛】.....	22
【“后安倍时代”日本何去何从？】.....	24
【如何看当前中美在西太海上的军事摩擦风险】.....	25
<b>华夏透视</b> .....	29
【过分高涨的大城市房价损害了我国的总体生产效率】.....	29
【新冠疫情冲击下的能源市场、地缘政治与全球能源治理】.....	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。

### 【习近平提三点倡议 为世界经济复苏注信心】

中国国家主席习近平 9 月 4 日在 2020 年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会发表致辞，并就服务业开放合作提出三点倡议。专家分析指出，习近平所提倡议及中国的一系列实际举措，显示出中国持续改革开放的决心，也为世界经济复苏注入信心。

在致辞中，习近平就服务业开放合作提出三点倡议，包括共同营造开放包容的合作环境，共同激活创新引领的合作动能，共同开创互利共赢的合作局面。这三点倡议，对外展示了中国一以贯之的开放理念和迈向更高水平的开放之姿。中国国际问题研究院常务副院长阮宗泽说。

为推动服务业开放合作，习近平主席在倡议中提出多项举措一。

建立健全跨境服务贸易负面清单管理制度、推进服务贸易创新发展试点开放平台建设、继续放宽服务业市场准入、主动扩大优质服务进口、加快数字领域国际合作、加大知识产权保护、支持组建全球服务贸易联盟……这些举措彰显中国正加快向制度型开放迈进。商务部研究院国际服务贸易研究所所长李俊说，作为经济全球化坚定的支持者，中国正致力于健全和完善服务贸易相关规则和制度，并为完善全球经济治理、促进世界经济包容性增长贡献中国智慧和力量。组建全球服务联盟具有深意。中国对外经济贸易大学教授崔凡说，服务贸易生态体系庞杂，覆盖企业、商协会、政府、国际组织等各种角色，需要各方面加强服务贸易规则的沟通协调，共同努力减少制约要素流动的壁垒。从全球发展来看，服务贸易、科技创新已成为新一轮全球化的重要动能。中国人民大学教授王义桅说，从广交会、进博会到服贸会，中国正呈现给世界一个更高层次的改革开放新格局。

[Top](#)

### 【习近平：不断深化改革 为构建新发展格局提供强大动力】

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平 9 月 1 日下午主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议并发表重要讲话。他强调，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。要继续用足用好改革这个关键一招，保持勇往直前、风雨无



阻的战略定力，围绕坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，推动更深层次改革，实行更高水平开放，为构建新发展格局提供强大动力。中共中央政治局常委、中央全面深化改革委员会副主任李克强、王沪宁、韩正出席会议。

习近平在讲话中指出，构建新发展格局，我们是有显著制度优势和坚实改革基础的。党的十八大以来，我们围绕落实新发展理念、推动高质量发展、扩大对外开放推出一系列重大改革举措，形成了一系列理论成果、制度成果、实践成果。要运用好这些改革成果，在抓落地见实效上加大力度、加快进度、拓展深度，使各项改革朝着推动形成新发展格局聚焦发力。

习近平强调，当前形势下，构建新发展格局面临不少新情况新问题，要善于运用改革思维和改革办法，统筹考虑短期应对和中长期发展，既要在战略上布好局，也要在关键处落好子。要加快推进有利于提高资源配置效率的改革，有利于提高发展质量和效益的改革，有利于调动各方面积极性的改革，聚焦重点问题，加强改革举措的系统集成、协同高效，打通淤点堵点，激发整体效应。要把构建新发展格局同实施国家区域协调发展战略、建设自由贸易试验区等衔接起来，在有条件的区域率先探索形成新发展格局，打造改革开放新高地。要加强改革前瞻性研究，把握矛盾运动规律，守正创新、开拓创新，更加积极有效应对不稳定不确定因素，增强斗争本领，拓展政策空间，提升制度张力。

会议审议通过了《关于推进对外贸易创新发展的实施意见》、《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》、《关于规范民办义务教育发展的实施意见》、《关于进一步规范医疗行为促进合理医疗检查的指导意见》、《关于进一步推进生活垃圾分类工作的若干意见》。会议还听取了党的十八届三中全会以来农村改革进展情况汇报。

会议指出，当前，经济全球化遭遇逆流，单边主义、保护主义抬头，我们决不能被逆风和回头浪所阻，要站在历史正确的一边，坚定不移扩大对外开放，增强国内国际经济联动效应，统筹发展和安全，全面防范风险挑战。推进对外贸易创新发展，要落实新发展理念，紧紧围绕构建新发展格局，以供给侧结构性改革为主线，深化科技创新、制度创新、业态和模式创新，加快提升贸易质量，稳定产业链供应链，培育外贸新动能，深入推进贸易便利化，优化外贸发展环境。

会议强调，振兴中西部高等教育，要坚持和加强党对高校的全面领导，坚持中国特色社会主义教育发展道路，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，推动实现内涵式发展，主动对接重大区域发展战略，扎根中国大地办大学，突出优势特色、汇聚办学资源、促进要素流动，有效激发中西部高等教育内生动力和发展活力，推动形成同中西部开发开放格局相匹配的高等教育体系。

会议指出，规范民办义务教育发展，目的是全面贯彻党的教育方针，坚持党对义务教育的全面领导，坚持社会主义办学方向，坚持依法治教，落实政府责任，加强分类指导，强化民办义务教育规范管理，营造良好教育生态，促进学生全面发展、健康成长。各级党委和政府要坚持国家举办义务教育，确保义务教育公益属性，办好办强公办义务教育。

会议强调，这次应对新冠肺炎疫情，我们按照集中患者、集中专家、集中资源、集中救治的原则，坚持科学防治、精准施策，不断完善诊疗方案，调整优化诊疗程序、治疗药物和重症病人抢救措施，完善医保异地即时结算制度，医疗卫生体系发挥了重要作用。广大医务人员坚守医德医风、严格执业规范，表现出高度的责任感和奉献精神。进一步规范医疗行为、促进合理医疗检查，要从规范医



疗主体行为入手，加大对医疗机构和医务人员行为的监督管理，加强技术创新，促进资源共享，统筹推进医疗管理体制、运行机制、服务价格、绩效分配等综合性改革，扎实推进行业作风建设。

会议指出，生活垃圾分类关系人民群众日常生活，对于推动生态文明建设、提升社会文明程度、创新基层社会治理都有着重要意义。要从落实城市主体责任、推动群众习惯养成、加快分类设施建设、完善配套支持政策等方面入手，加快构建以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类长效机制，树立科学理念，分类指导，加强全链条管理。

会议强调，党的十八届三中全会以来，我们全面部署、系统推进农业农村改革，一些长期制约农业农村发展的体制机制障碍逐步得到破解，基础性关键性制度更加完善，农业农村优先发展的制度框架和政策体系初步形成，进一步解放和发展了农村社会生产力，增强了农业农村发展活力，为打赢脱贫攻坚战提供了重要制度支撑。要坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线，继续抓好重点领域和关键环节改革，统筹谋划、把稳方向、全力攻坚。要把保障粮食安全放在突出位置，健全粮食安全制度体系，加快转变农业发展方式，在探索现代农业发展道路上创造更多经验。要完善农村产权制度和要素市场化配置，提高农村土地、资金、人才、技术等各类要素的配置效率，激发农村内在活力。要健全农业支持保护制度，提高政策的精准性、指向性和实效性，引导农业发展由增产导向转为提质导向。要大力实施乡村振兴战略，健全城乡融合发展体制机制和政策体系。要注意加强改革系统集成，推动各项制度相互衔接、形成合力。要实事求是、因地制宜，依法依规、稳妥慎重，把握好各项工作的时度效，扎扎实实为民办事、为民造福。

会议指出，党的十八届三中全会提出，到 2020 年要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。这些年，全面深化改革从夯基垒台、立柱架梁，到全面推进、积厚成势，再到系统集成、协同高效，一路蹄疾步稳、勇毅笃行，在新起点上实现了新突破。各地区各部门要强化责任担当，增强紧迫感、提振精气神，全力完成党中央部署的改革任务。要做好党的十八届三中全会以来改革任务落实情况的总结评估，把总结评估同谋划“十四五”时期改革思路结合起来，同汇聚深化改革的强大力量结合起来，全面展示改革取得的重大成就和宝贵经验，坚定各方面深化改革的决心和信心，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程积势蓄力。中央全面深化改革委员会委员出席会议，中央和国家机关有关部门负责同志列席会议。

[Top](#)

### 【习近平：在新时代继承和弘扬伟大抗战精神】

中共中央、国务院、中央军委 9 月 3 日下午在人民大会堂举行座谈会，纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 75 周年。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发表重要讲话强调，中国人民在抗日战争的壮阔进程中孕育出伟大抗战精神，向世界展示了天下兴亡、匹夫有责的爱国情怀，视死如归、宁死不屈的民族气节，不畏强暴、血战到底的英雄气概，百折不挠、坚忍不拔的必胜信念。伟大抗战精神，是中国人民弥足珍贵的精神财富，将永远激励中国人民克服一切艰难险阻、为实现中华民族伟大复兴而奋斗。

中共中央政治局常委李克强、栗战书、汪洋出席座谈会，中共中央政治局常



委王沪宁主持座谈会。习近平在讲话中指出，今天，我们在这里隆重集会，纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 75 周年。75 年前的今天，中国人民同世界人民一道，以顽强的意志和英勇的斗争，彻底打败了法西斯主义，取得了正义战胜邪恶、光明战胜黑暗、进步战胜反动的伟大胜利。75 年前的今天，中国人民经过 14 年不屈不挠的浴血奋战，打败了穷凶极恶的日本军国主义侵略者，取得了中国人民抗日战争的伟大胜利。这是近代以来中国人民反抗外敌入侵持续时间最长、规模最大、牺牲最多的民族解放斗争，也是第一次取得完全胜利的民族解放斗争。这个伟大胜利，是中华民族从近代以来陷入深重危机走向伟大复兴的历史转折点、也是世界反法西斯战争胜利的重要组成部分，是中国人民的胜利、也是世界人民的胜利。中国人民抗日战争的伟大胜利将永远铭刻在中华民族史册上，永远铭刻在人类正义事业史册上。

习近平代表中共中央、全国人大、国务院、全国政协、中央军委，向全国参加过抗日战争的老战士、老同志、爱国人士和抗日将领，向为中国人民抗日战争胜利建立了历史功勋的海内外中华儿女，致以崇高的敬意，向支援和帮助过中国人民抗日战争的外国政府和国际友人表示衷心的感谢，向为了胜利而壮烈牺牲的所有英灵，向惨遭侵略者杀戮的死难者表示深切的哀悼。

习近平强调，九一八事变后，中国人民就在白山黑水间奋起抵抗，成为中国人民抗日战争的起点，同时揭开了世界反法西斯战争的序幕。七七事变后，抗击侵略、救亡图存成为中国各党派、各民族、各阶级、各阶层、各团体以及海外华侨华人的共同意志和行动，中国由此进入全民族抗战阶段，并开辟了世界反法西斯战争的东方主战场。在艰苦卓绝的抗日战争中，全体中华儿女为国家生存而战、为民族复兴而战、为人类正义而战，社会动员之广泛，民族觉醒之深刻，战斗意志之顽强，必胜信念之坚定，都达到了空前的高度。中国人民以铮铮铁骨战强敌、以血肉之躯筑长城、以前仆后继赴国难，谱写了惊天地、泣鬼神的雄壮史诗。

习近平指出，中国人民抗日战争的伟大胜利，彻底粉碎了日本军国主义殖民奴役中国的图谋，有力捍卫了国家主权和领土完整，彻底洗刷了近代以来抗击外来侵略屡战屡败的民族耻辱。中国人民抗日战争的伟大胜利，重新确立了中国在世界上的大国地位，中国人民赢得了世界爱好和平人民的尊敬，中华民族赢得了崇高的民族声誉。中国人民抗日战争的伟大胜利，坚定了中国人民追求民族独立、自由、解放的意志，开启了古老中国凤凰涅槃、浴火重生的历史新征程。

习近平强调，中国人民抗日战争胜利是以爱国主义为核心的民族精神的伟大胜利，是中国共产党发挥中流砥柱作用的伟大胜利，是全民族众志成城奋勇抗战的伟大胜利，是中国人民同反法西斯同盟国以及各国人民并肩战斗的伟大胜利。

习近平指出，中国和日本是近邻。保持中日长期和平友好关系，符合两国人民根本利益，符合维护亚洲和世界和平稳定的需要。正确对待和深刻反省日本军国主义的侵略历史，是建立和发展中日关系的重要政治基础。前事不忘，后事之师。我们纪念中国人民抗日战争和世界反法西斯战争的胜利，是要以史为鉴、面向未来，共同珍爱和平、维护和平，让中日两国人民世代友好下去，让世界各国人民永享和平安宁。

习近平强调，中国人民抗日战争胜利 75 年来，中国发生了翻天覆地的变化。中国共产党团结带领全国各族人民发愤图强、艰苦创业，创造了举世瞩目的发展成就，成功开辟了中国特色社会主义道路，中国特色社会主义进入新时代，脱贫攻坚战、全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴迎来了光明前景。习近平指出，实现中华民族伟大复兴，必须坚持中国共产党领导，必须坚持走中国特



色社会主义道路，必须坚持以人民为中心，必须坚持斗争精神，必须坚定不移走和平发展道路。任何人任何势力企图歪曲中国共产党的历史、丑化中国共产党的性质和宗旨，中国人民都绝不答应！任何人任何势力企图歪曲和改变中国特色社会主义道路、否定和丑化中国人民建设社会主义的伟大成就，中国人民都绝不答应！任何人任何势力企图把中国共产党和中国人民割裂开来、对立起来，中国人民都绝不答应！任何人任何势力企图通过霸凌手段把他们的意志强加给中国、改变中国的前进方向、阻挠中国人民创造自己美好生活的努力，中国人民都绝不答应！任何人任何势力企图破坏中国人民的和平生活和发展权利、破坏中国人民同其他国家人民的交流合作、破坏人类和平与发展的崇高事业，中国人民都绝不答应！

王沪宁在主持座谈会时表示，习近平总书记的重要讲话，立意高远，内涵丰富，具有很强的政治性、思想性、战略性和指导性，我们一定要认真学习领会，切实贯彻落实。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，锐意进取、埋头苦干，继续把无数先烈开创的伟大事业推向前进，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往而不懈奋斗。座谈会上，中央党史和文献研究院院长曲青山，中央军委委员、中央军委政治工作部主任苗华，参加过抗日战争的老战士代表王恩田，青年学生代表钱菱潇先后发言。

丁薛祥、王晨、许其亮、张又侠、黄坤明、蔡奇、陈竺、肖捷、张庆黎出席座谈会。参加过抗日战争的老战士及抗战将领亲属代表、抗战烈士遗属代表，中央党政军群有关部门和北京市负责同志，各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表，为中国人民抗日战争胜利作出贡献的国际友人遗属代表，首都各界群众代表等出席座谈会。

[Top](#)

### 【李克强主持召开国务院常务会议】

国务院总理李克强9月2日主持召开国务院常务会议，要求坚持稳健的货币政策灵活适度，着眼服务实体经济明确金融控股公司准入规范；听取大气重污染成因与治理攻关项目研究成果汇报，部署加强大气污染科学防治、促进绿色发展；核准海南昌江核电二期工程和浙江三澳核电一期工程。

会议指出，按照党中央、国务院部署，今年以来围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，实施一系列精准适度的金融政策，对保市场主体、促进经济恢复性增长发挥了重要作用。下一步要坚持稳健的货币政策灵活适度，保持政策力度和可持续性，不搞大水漫灌，引导资金更多流向实体经济，以促进经济金融平稳运行。为更好服务实体经济、规范金融市场秩序，会议通过《关于实施金融控股公司准入管理的决定》，明确非金融企业、自然人等控股或实际控制两个或两个以上不同类型金融机构，并且控股或实际控制的金融机构总资产规模符合要求的，应申请设立金融控股公司。会议要求，对金融控股公司监管要依法依规、稳妥有序推进实施，防范化解风险，增强金融服务实体经济能力。

会议指出，治理大气污染、改善空气质量，是群众所盼、民生所系。近年来，大气污染防治取得积极成效。针对京津冀及周边地区秋冬季大气重污染问题，有



关部门组织专家集中开展大气重污染成因与治理攻关项目研究，为推进科学治理提供重要支撑。会议听取了相关情况汇报，要求：一要在已有成果基础上，根据京津冀及周边地区污染成因加强精准治理。持续实施大气污染防治行动，突出抓好工业污染整治、散煤清洁替代和柴油车污染防治，加强农牧业生产中的氨排放治理。针对当前臭氧污染逐渐凸显的情况，进一步深入开展区域大气污染防治科研攻关，促进细颗粒物（PM2.5）和臭氧协同治理。加强重点地区联防联控。二要促进区域内能源、产业、交通运输等结构调整。加强煤炭清洁利用。加快钢铁、焦化、石化、建材等产业转型升级。大幅提高大宗货物集疏港铁路运输、城市配送领域新能源货车使用比例。三要发展壮大节能环保产业和循环经济。加快提高环保技术装备、新型节能产品和节能减排专业化服务水平，加强国际合作，培育经济新增长点，推动实现生态环保与经济增长双赢。

会议指出，积极稳妥推进核电项目建设，是扩大有效投资、增强能源支撑、减少温室气体排放的重要举措。会议核准了已列入国家规划、具备建设条件、采用“华龙一号”三代核电技术的海南昌江核电二期工程和民营资本首次参股投资的浙江三澳核电一期工程。两个项目有效总投资超过 700 亿元，将带动大量就业。会议要求加强核能短板领域攻关，坚持安全第一、质量至上，压实企业安全主体责任，强化工程建设和运行监管，确保万无一失。

[Top](#)

### 【陈希：领导干部要把以人民为中心 融入精神血脉化为自觉行动】

中共中央党校（国家行政学院）9月1日举行2020年秋季学期开学典礼。中共中央政治局委员、中央党校（国家行政学院）校长（院长）陈希强调，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，学习贯彻习近平总书记关于坚持以人民为中心的立场观点方法，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不忘初心、牢记使命，真抓实干、埋头苦干，为实现人民对美好生活的向往不懈奋斗。

陈希强调，坚持以人民为中心是贯穿习近平新时代中国特色社会主义思想的一条红线，体现在党的十八大以来我们党治国理政的全过程各方面。领导干部要坚持人民至上，做到一切为了人民、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民，把人民满意作为根本标准。要厚植为民情怀，自觉做忠诚的人民服务员；牢固树立正确政绩观，多做顾大局利全局的事、打基础利长远的事、惠民生解民忧的事；勇于担当作为，知重负重、攻坚克难；发扬密切联系群众的作风，坚决反对形式主义、官僚主义，保持艰苦朴素、清正廉洁的本色。

[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。

### 【外资撤离对国内冲击有多大？】

随着中美脱钩加速，市场对于外资撤离我国的担忧大幅上升。4月10日美国白宫首席经济顾问库德洛（Larry Kudlow）提出美国政府考虑支付所有美国企业撤出中国的搬迁费用，一些美国的盟国也有类似举动，如日本政府追加2,200亿日元（20亿美元）预算资助企业将生产线撤回本土，另235亿日元（2.1亿美元）协助企业将生产转移至其他国家。

至于有多少外资企业会实际从我国撤离，一要看美国政府要在多大程度上与我国脱钩，二要看其盟国会多大程度上跟随美国与我国脱钩，三要看这些国家的企业会在多大程度上遵从政府的意愿而撤离我国。目前这几点的不确定性都很高，要看形势的进一步发展，尤其是11月美国总统选举的结果。

若从经济角度出发，以上3点中的程度都应该不会太高；当前我国在全球产业链中的优势地位是难以动摇的，外资企业要撤离我国将明显损害其赢利。但是，中美冲突至今，美国方面显然已不是在从经济角度考虑问题，而是明目张胆甚至气急败坏地从政治上打压我国企业，遏止我国崛起了。在此形势下，中美虽还不至于完全脱钩，但大规模脱钩的风险已经很大，其一些盟国跟随与我国脱钩的可能性也不可忽视。因而，外资加快从我国撤离将是一个我们不得不面对的现实。对此做好充分准备是必要的，而首先要对其可能对我国经济造成的冲击做出科学的评估。

部分外资撤离我国的现象在2009年全球金融海啸后就已开始了，已10年有余。但10年来实际发生的是，虽的确有不少外资企业，主要是中低档产业的企业从我国撤离而转移至更低成本或离市场需求更近的东南亚等国，但同时更多的且产业档次更高的外资企业进入我国，使得整体而言外资企业在我国的商业存在非但没有减弱反而增强了，从而我国在全球产业链和国际贸易中的地位非但没有降低反而进一步上升了。有数据为证，2009-2019年间，我国的外商直接投资（FDI）项目总数从23435个增长74%至40888个，资金总额从900亿美元增长53%至1381亿美元。同时，我国制造业增加值和出口总额在全球的比重分别从17%和9%大幅上升至30%和13%。这就是说，过去10年来部分外资从我国撤离并没有改变我国全球第二大外资利用国和全球产业链核心的地位，同时还加快了我



国产业与贸易的升级。

但此次外资撤离，情况将有所不同。前 10 年的外资撤离是由经济因素驱动的，即由我国劳动力及其他生产要素价格上升及市场供需变化促使一些外资企业迁至成本更低的国家所驱动。但此次外资撤离，如前所述，是由政治因素所驱动，即由美国为了遏制我国的继续崛起而强迫美国及其盟国企业从我国撤离所驱动。这一区别，使得外资撤离的规模有所不同。鉴于政治驱动的强制性，此次外资撤离的规模将大于前 10 年，具体大多少取决于美国政府到底想与中美脱钩到什么程度。如果是完全脱钩，则外资撤离的规模将比前 10 年要大很多。大部分的美国企业和相当一部分的美国盟国企业将被迫撤离，而从这些国家流入我国的新投资更可能断绝。其结果，在中美完全脱钩的假设下，今后一段时期我国外商投资的规模，无论是存量还是流量都将大幅缩减。这是最差的情况，但目前来看此最差情况的出现并非完全不可能。

但即使是这种情况出现，持续性是个疑问。首先，美国国内的政治形势在变化，而政治形势的变化与国内各方的经济利益相关；当各方都发现经济利益受损而政治目标又难以达到时，美国政府从政治上遏制中国的策略会有所改变，将不得不放松禁止美国企业投资我国的措施。其次，在遏制我国方面美国的一些盟国跟随美国的稳定性也是个变量；如发现此举遏制我国未能奏效而自己经济上受损，其跟随美国阻止向我国投资的决心也会动摇。第三，美国及其盟国的企业遵循政府意愿撤离我国的情况也将类似，当发现撤离我国的成本太高而最终得不到补偿，经济利益将促使其冲破政府的限制而重回我国市场。

更重要的是，此次外资撤离对我国经济的边际冲击，由于是政治驱动，将小于前 10 年。此话怎讲？前 10 年的外资撤离由经济因素驱动，是自愿的，所以外资企业一定是找到了成本更低且市场需求相当甚至更强的国家及地区去投资，进而受益，否则不会撤离。既然撤出的外资企业受益，被撤出的我国必将受损，特别是出口需求随着外资的撤出而转移至国外，致使我国出口下降。但此次的外资撤离，由于是政治驱动，是被强迫的，因而撤离的外资企业经济上不得益，则理论上被撤出的我国经济上不受损。具体而言，这些企业撤回本国或其他国家是不得已而为之，并不是找到了成本更低、生产配套更好的产地，而找不到成本更低和生产配套更好的产地，其产品就没有竞争力，这就意味着国际上对其产品的市场需求并不会随之转移过去，而仍然指向撤离前的处于我国的产业链。此时，只要我国或其他国家的企业能在其撤离前将其兼并收购或建立新的工厂及生产线将其替代，就能够填补撤离造成的企业空白，接上撤离形成的产业链掉链，则相应的市场需求大部分仍然能够留在我国，进而我国的出口和内销就不会明显下降，对我国经济、产业链及就业就不会产生重大的冲击。

至于此空白是由我国企业还是由其他国家企业来填补，应交由市场来决定，只要是能够填补而保住市场需求都可以。我国应继续对外开放的基本国策，欢迎其他国家的外资企业来填补这一空白。同时，我国企业也应努力地填补此空白，趁此机会进一步发展。从目前我国企业的科技水平、管理能力和人才素质来看，对大多数撤离的外资企业要填补空白都应该不存在问题。迅速地将其填补，既保住出口与内销需求，又为我国企业发展打开一个新的空间，岂不是坏事变好事，何乐而不为？

[Top](#)



## 【推动僵尸企业有序退市是畅通国内大循环的关键】

近期，党中央多次强调加快形成以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局。毋庸讳言，以国内大循环为主体，意味着要着力打通国内生产、分配、流通、消费的各个环节。而推动僵尸企业退市就是打通国内生产环节的重要着力点，是建设完整的产业链、价值链和供应链的主要抓手。

### ● 僵尸企业有序退市可以畅通国内大循环的理论逻辑

第一，僵尸企业有序退市，可以畅通高质量供给与高层次需求的良性循环。研究表明，行业中僵尸企业占比每提高 1%，正常企业的专利申请总数降低 1%，发明型专利申请总数降低 0.5%，全要素生产率降低 2.41%。这折射出僵尸企业加剧资源约束、扭曲信贷配置和损害行业公平竞争等行为直接影响着正常企业的创新能力，创新不足阻碍了高质量供给。而推动僵尸企业有序退市，可打通创新链和产业链的良性循环，加快产业产品转型升级，淘汰落后产能和中低端产品，逐步提升供给质量，推动供需关系在更高层次上保持平衡，逐步满足人民不断攀升的高层次需求。

第二，僵尸企业有序退市，可以畅通产业资本与金融资本的良性循环。实体经济与虚拟经济的良性循环是国内大循环的基础支撑。推进僵尸企业有序退市，铲除现代经济体中的毒瘤，既可以释放给优质企业和富有潜力企业更多信贷资源，增加技术创新和产业转型升级的资金投入，加快产业迈向中高端，也可通过依法破产重组解除僵尸企业对金融机构的绑架性，提高信贷资源配置质量，降低金融业的信贷风险，在高质量发展中畅通产业资本与金融资本的良性循环。

第三，僵尸企业有序退市，可以畅通国有经济与民营经济的良性循环。加快依法破产重整、破产清算，使僵尸企业真正退出市场，这与深化国有企业改革和发展混合所有制经济是一脉相承的，有利于金融、土地、资产、人力资本等核心资源在国营部门和民营部门的重整和均衡分配，并加速向优质民营企业流动聚集，激活市场投资与创新积极性，促进行业新技术开发与产业升级，拓展民营企业参与市场竞争的机会，巩固国有企业和民营企业的互惠共生关系，筑牢建设现代化经济体系的坚实基础，畅通国有经济与民营经济的良性循环。

第四，僵尸企业有序退市，可以畅通经济健康发展与社会治理的良性循环。推动僵尸企业有序退市，不仅可以腾出宝贵的实物资源、信贷资源和市场空间，促进产业优化重组，提高经济发展质量，而且加速经济体中蕴含的社会风险由隐性化向显性化转变，提高社会治理的精准性和前瞻性，有效遏制金融风险、债务风险和社会风险进一步扩大化，畅通经济发展与社会治理的良性循环。

### ● 充分发挥制度优势推进僵尸企业有序退市

习近平总书记强调，“要强化制度执行力，加强制度执行的监督，切实把我国制度优势转化为治理效能。”据此，我们应充分发挥制度优势，提升治理僵尸企业的效能，在更高水平上实现国内经济大循环。

第一，强化市场经济制度执行力，推动僵尸企业市场化有序退市。当前，应加快完善社会主义市场经济体制，建设高标准的市场体系，推进市场经济的高级化进程。进一步厘清政府与市场的关系，提高市场竞争的充分性和公平性，充分



发挥市场配置资源的决定性作用。加快完善企业市场化破产制度，扩大破产制度的覆盖面，畅通存在债权债务关系的市场主体退出渠道，为构建市场有效、微观主体有活力、宏观调控有度的运行机制提供必要的制度支撑，强化市场的有效竞争，更多地发挥市场机制在选择、淘汰企业中的作用。减少政府对经济的直接干预，弱化经济增速在官员考核中的重要性，注重政府职能部门间的联动协作。

第二，充分发挥行政体制优势，避免过度行政化干预。当前，僵尸企业有序退市必然伴随着人员转岗再就业、债务链条受冲击、社会和金融风险的积聚，这将给地方政府带来巨大的社会稳定和财政支付压力。单纯依靠市场力量难以协调完成，还需要更好地发挥我国行政体制优势。要充分发挥政府的有效作用，加快政府职能转变，深入实施再就业帮扶行动，切实保障退出职工的合法权益。要利用行政力量稳妥推进资产债务处置，加强资产债务处置的指导，但决不能通过违规提供政府补贴、贷款等方式维系“僵尸企业”生存，激励其通过市场化手段盘活资产、实现自我循环，或通过合法途径完成破产。同时，鼓励有条件的地方探索建立破产经费筹措机制，把握僵尸企业退市的节奏和力度，有效控制系统性社会风险和金融风险。

第三，完善法治制度体系，提升依法治理僵尸企业的效能。当前，应进一步完善破产法律法规和制度建设，逐步明确司法权和行政权在企业破产中的界限，使企业破产制度回归司法本质，依法保障僵尸企业退出渠道畅通。要充分发挥破产审判的功能，优化破产审判程序及配套机制，完善和创新对法官的考核机制，充分调动法院和法官的积极性，既要强调法院对破产程序中重大事务的指导监督职能，也充分保障管理人在破产程序中独立开展工作的自主决策权，全面提高法官审理企业破产案件的专业能力。进一步整合司法资源效能和调整破产审判空间布局，加强破产审判法律统一适用机制建设，积极探索构建市场化、法制化、常态化的破产审判工作体系，探索破产简化办案模式，促进破产程序相关环节的标准化作业、格式化处理，实现相关案件快办快结，切实压缩僵尸企业的退市周期。

第四，完善配套制度建设，形成“多方协同共治”基本格局。要统筹权衡中央政府、地方政府、银行等多方价值诉求，处理好政策顶层设计和分层对接的关系。中央政府应适度承担部分固定资产折旧、报废、失业人员安置和银行核销不良资产等原因导致的成本费用，淡化地方政府GDP的考核任务，审慎使用产业政策，创新激励容错机制，充分调动地方工作的积极性和主动性。地方政府应对僵尸企业停止一切显性和隐性输血和补贴，分批纳入国有资产投资运营平台公司托管，通过债务重组、企业整合、关闭破产、产权转让等方式，实现资产的有效整合和市场出清。加强与法院的协调，减少债权人间的博弈和各部门间互相掣肘的突出问题。以服务僵尸企业退市工作为核心，深化金融体制改革，对银行实施必要的监管，坚决杜绝向僵尸企业输血续贷，积极引领金融资源向具有现实生产力的实体经济积聚，也要加快形成“三方”协同共治的基本格局，分阶段分步骤地把僵尸企业退市工作向纵深推进。

[Top](#)

### 【客观看待中国粮食安全形势演变】

中国经济发展转型期的一个特征性现象，是粮食安全之忧会周期性演变成热议问题。近年中美关系积累矛盾释放伴随外部环境变化，今年新冠疫情全球流行一度引发国际粮食市场波动，最近国内粮食市场与政策调整伴随国有部门夏粮收



购下降，另外国家最高领导人再次严肃强调杜绝餐饮浪费倡导节约粮食，多方面因素叠加作用下公众与学界对粮食安全关注度显著升温。

最近有关机构发布报告预测几年后中国粮食供求缺口将显著加大，有学者把粮食安全作为实施“双循环”调整的首要举措加以强调，市场分析机构纷纷发表相关分析评估观点，如何看待中国粮食安全形势再次引发各方关注与广泛评论。作为 14 亿人口转型大国，保障粮食安全对中国经济与社会发展至关重要。目前国内外经济环境经历深刻演变，更需动态研判粮食安全领域问题与风险并未雨绸缪。

另外从历史上几次粮食市场周期转变与“半周期改革”现象可见，对粮食安全状态判断不仅关乎食物供给保障，也涉及粮食领域市场机制与政府干预关系界定，对粮食部门特别是流通领域能否坚持必要市场化改革产生微妙影响。因而有必要实证考察粮食安全形势，对中国粮食安全保障条件、形成原因、现实问题与风险形成比较接近实际判断。

### ● 粮食安全有保障

从国内产出看，世纪之交的调减过程到 2003 年告一段落，此后“十二连增”把粮食产量从 4.3 亿吨大幅拉升到 2015 年的 6.6 亿吨，加上大豆等粮食进口大规模增长，推动粮食供求关系由比较紧缺向相对过剩阶段转变。以 2015 年粮食部门对库存形势提出两个“前所未有”判断为标志，改革时期第四次粮食供大于求相对过剩局面大体形成。

近年粮食周期调整力量改变“连增”走势，2015-2019 年年产量大体稳定在 6.6 亿吨上下，加上净进口因素，粮食表观消费量维持在 7.7 亿-7.8 亿上下历史高位。中国人均粮食产量 1997 年 298 公斤，增加到新世纪初年 350 公斤左右和 2008 年 400 公斤以上，2015 年上升到 481 公斤峰值，近年维持在 470 公斤上下。国内粮食生产产量的持续趋势性提升，构成中国粮食安全保障的最重要基石。

从国际贸易看，中国计划经济时代就灵活利用国际市场应对粮食短缺并兼顾出口创汇，改革时代中国参与国际市场程度大幅提升。近年中国粮食贸易呈现两方面特点：在谷物贸易方面，进口规模不小然而贸易依存度较低。如过去两年大米、小麦、玉米等主要谷物年净进口 700 多万吨，加上大麦等杂粮年净进口 600 万-700 万吨，谷物净进口约占国内产量比例 2.5 个百分点。

另一方面大豆进口规模持续扩大，净进口在 2000 年与 2010 年分别超过 1000 万吨和 5000 万吨，2015-2019 年在 8200-9500 万吨高位波动。大规模进口大豆节约了国内稀缺的耕地与水资源，通过提供优质饲料原料支撑了国内饲养业快速发展与国民膳食结构改进。当然大豆贸易高依存度也存在潜在风险，万一国际市场面临扰动会对中国产生调整压力。

从库存方面看，中国粮食库存规模随市场周期变动，不过总体而言远高于国际通常安全标准。与 2015 年前后粮食第四次相对过剩峰值互为表里，当时社会粮食中库存估计显著高于年消费量。近年官方调整最低收购价，减少收购量同时增加销售量，国有粮食库存总量显著调减，玉米库存降幅估计较大。

国家大规模粮食库存干预，始终存在信息不对称与委托代理关系带来的困难，多年来“转圈粮”违规操作几成行业潜规则，近年时有粮食部门腐败案件和意外火灾报道，使得库存规模和存粮品质信息准确性引发质疑。不过基于相关历史经验，即便考虑统计误差及某些粮库账实不符因素，有理由相信实际库存仍会



数倍于相关国际机构提出的安全标准。过量库存从经济效率看并不合意，不过对粮食安全提供额外保障。

从食物消费看，粮食安全支持国民膳食结构与营养水平历史性改善，“居民人均直接消费口粮减少，动物性食品、木本食物及蔬菜、瓜果等非粮食食物消费增加，食物更加多样，饮食更加健康。”2018年中国油料、猪牛羊肉、水产品、牛奶人均占有量分别为24.7公斤、46.8公斤、46.4公斤和22.1公斤，分别是1980年的3.17倍、5.14倍、9.47倍和17.58倍。2018年蔬菜和水果人均占有量分别为505.1公斤和184.4公斤，分别比1996年增长104.2%和176.5%。

数据显示，近年中国城乡居民膳食能量得到充足供给，蛋白质、脂肪、碳水化合物三大营养素供能充足，碳水化合物供能比下降，脂肪供能比上升，优质蛋白质摄入增加。

### ● 安全保障的由来

对于十几亿人口转型大国而言，主要通过提升国内生产力实现粮食安全目标，是成功推进经济持续增长与结构升级的前提条件之一。另一方面，实现粮食安全目标也离不开体制改革转轨与制度创新支撑，离不开经济得到发展后对粮食及农业部门提供的现代要素投入与政策扶持。改革时代国内粮食生产能力跃迁加上进口粮源补充，推动供给持续趋势性增长，与增速低于预期的需求增长动态匹配，成功构建中国粮食安全的保障条件。十几亿人口古老大国得以摆脱历史上“饥荒之国”宿命，实践经验之宝贵与历史意义之重大，无论如何估计也不过高，不过在发展经济学层面仍可被简约解读为一个合规律性的故事。

国内生产能力趋势性提升可从几个方面理解。

首先是市场化取向改革通过体制创新释放增长潜能的结果。建立以长久农户家庭承包制为核心的土地制度，构建适应农业经济规律和特点的农村微观组织架构，放开价格管制，鼓励要素流动，引入市场机制，通过改革释放被旧体制束缚的农业生产力，并为长期资源有效配置与活力激发提供体制保障。在现代市场经济环境下，中国农民勤劳努力与聪明善学的优良素质得到前所未有发挥。他们对市场化体制激励与信号机制做出的响应，针对市场条件、技术以及其它要素提供的机会做出的反应和创新，构成中国粮食和农业生产效率持续提升的微观基础。

其次是农业现代投入增长发挥不可或缺作用。进入新世纪以来，中国农业各种现代投入成倍甚或数倍增长，支持了粮食和农业产能提升。如中国农业复合肥料投入从2000年918万吨增长到2018年2269万吨，农村用电量从2000年2421.3亿千瓦时增长到近年9000多亿千瓦时，农用地膜覆盖面积从2000年1.59亿亩增长到2018年2.66亿亩，农用机械总动力从2000年5.26亿千瓦增长到近年10多亿千瓦，农业R&D投入从新世纪初年10亿多元增长到2018年110多亿元。水利与农田基本建设水平进一步加强和提高。全国农田有效灌溉面积从1978年的7.3亿亩增加到8.67亿亩。节水灌溉面积得到前所未有发展，2015年采用节水灌溉技术面积达到4.66亿亩，尤其是历史没有的喷微灌高效节水技术面积也从无到有达到1.35亿亩，目前估计已增加到2.5亿亩以上。

再次，农业产出结构变化也从供给角度对粮食安全保障条件构建产生积极作用。如水产品、水果、坚果等食物，其生产过程在耕地资源投入方面与谷物主粮不具有竞争性或竞争程度很低，这些食物生产规模大幅增长扩大了中国食物总量供应能力并改进了食物产出结构，通过消费者自主选择对传统主粮形成直接或间



接替代，对实现粮食安全目标提供支持。另外中国政府一直高度重视粮食与农业生产，重视农村教育以开发培育农业劳动力资源，重视农业科技研发与普及，进入新世纪后降低直至取消农业税负，持续增加农业财政支出，这些重农惠农政策也对粮食供给与安全保障发挥了积极作用。

从需求侧看，在人口与收入增长驱动下粮食消费需求持续增长，不过增长速度低于早先预期，有助于长期供求关系朝买方市场因素增加与保障粮食安全方向演变也有显著作用。如中国人口总量估计将见顶于 14.5 亿以下而不是早先预测的 16 亿，人口预期峰值回落对粮食需求增长产生抑制作用。又如人口老龄化加剧超过早先预期，也会对粮食消费增长派生反向调节作用影响。加上蔬菜、水果、坚果、农产品等生产过程与粮食相对独立的食物人均消费增长派生替代作用，目前粮食总体表观消费收入弹性估计大约在 0.2 上下较低水平，意味着收入增长对粮食消费需求拉动作用也比较有限。

### ● 问题与风险应对

一国粮食安全的基本含义，是要保证所有国民在任何时候能获得维持生存和健康所必需的足够粮食。本文强调粮食安全有保障，是指基于中国强大的粮食生产供给能力及其预期可持续增长，为满足上述需求及需要提供了可靠的现实保证。粮食安全有保障不等于说不存在矛盾和问题，不等于说可以盲目乐观高枕无忧，而是始终需要动态管理与有效应对各类现实问题与潜在风险。

第一，应对短期性或周期性粮食市场供求与价格波动仍是棘手问题。开放型市场经济为解决粮食安全提供体制条件，同时也会面临各种原因导致的粮食市场与价格波动冲击。如果说年初疫情防控紧张阶段个别地区囤积粮食抢购食物导致市场波动，属于特殊紧急公共卫生事件形势下的罕见现象，与粮食供求周期演变联系的市场趋紧、粮价飙升与粮价低迷、谷贱伤农交替继起局面，则是改革时代屡见不鲜现象。粮食市场和价格波动既与粮食生产调节具有滞后性等客观因素有关，也与一些政策干预与经济规律不一致客观产生逆向调节效果有关。从目前情况看，早先多年政策调控积累超量粮食库存背景下，近年国有部门通过大幅扩大购销差去库存，在粮食年供给量大体稳定前提下非国有库存增长与粮价走低。今年疫情冲击与全新宏观政策环境下部分品种粮价较快回升，受预期作用农户产生惜售囤积倾向，导致后续粮食市场走势存在较大不确定性。如何深化改革完善粮食价格与流通体制，在此基础上改进调控政策使之更加符合经济规律从而降低其放大波动作用，仍是有待解决的挑战性任务。

第二，从内外资源利用关系看，需理性看待粮食贸易依存度问题。基于比较优势增加大豆等粮食进口，是开放环境下中国建构粮食安全保障体系的重要环节之一。中国大豆进口规模空前，不过基于开放型市场经济规律具有现实合理性，实际上对中国农业结构升级与膳食结构改善也发挥了积极支撑作用。近年中美经贸关系生变，今年又遭遇疫情全球流行冲击，中国大豆进口并未遭遇外部针对性政策举措阻扰，反倒成为我方反制美国贸易霸凌行为可选择利用的筹码之一，说明即便在比较特殊环境下中国大豆进口来源的非经济风险仍比较有限。

不过也需看到，粮食大规模进口潜在不确定因素不会消失，不能排除外部环境万一恶化到某个临界程度粮食进口也可能面临扰动、受限甚至中断的风险，对此需理性分析与务实应对。面向未来我们仍应坚持扩大开放国策，仍需基于国内市场需要继续进口必要数量大豆和其它粮食，同时也需科学评估大规模进口潜在



风险，并对小概率极端情形下所需采取的调整举措未雨绸缪。

第三，从巩固粮食生产能力要求看，需持续治理农业环境污染。中国国内粮食和食物生产趋势性增长对粮食安全提供保障可谓厥功甚伟，然而也让社会付出了环境压力加大的代价，突出表现为水土流失、土地退化、荒漠化、水体和大气污染、农业化学污染和重金属污染、森林和草地生态功能退化等等。2010年《第一次全国污染源普查公报》显示，农业源污染物排放对中国水环境的影响较大；农业源污染物化学需氧量排放量为1324.1万吨，占化学需氧量排放总量的43.7%；农业源总氮、总磷排放量分别为270.5万吨和28.5万吨，分别占排放总量的57.2%和67.4%。十八大以来国家加大对农业以及其它来源的环境污染治理成效彰显，然而农业环境污染近年仍对全国“环境污染贡献率近半”，土壤污染与水体污染仍在较多区域显著存在，化肥农药利用率仍远远低于发达国家水平。治理农业污染仍需持续努力久久为功。

最后，从广义食品安全角度看，需继续加强食品质量监管，提升动物疫病防控能力，节约粮食杜绝浪费，重视膳食与营养结构不平衡问题。2008年三聚氰胺奶粉污染事件凸显食品质量的极端重要性。经多年强化治理中国食品质量整体水平显著改善，然而食品安全形势仍不容乐观。如“微生物污染、农兽药残留超标等问题仍然突出”，地沟油加工成食用油违法案件仍时有报道。去年夏季以来非洲猪瘟疫情爆发与快速蔓延，给中国生猪产业与猪肉市场造成重大冲击，对动物传染病危害及中国现行动物防疫体系有效性提出严峻警示。即便粮食安全有保障，仍需弘扬节俭美德，杜绝餐饮浪费现象。另外，针对过量摄入盐与脂肪、纤维和矿物质摄入不足等导致相关疾病，还需重视膳食与营养结构不平衡问题。

### ● 几点小结

第一，观察中国粮食产量、贸易、库存以及食物消费情况，即便对备受争议的粮食库存数据考虑给予较大误差置信区间，也只能得出中国基本粮食安全有比较可靠保障的判断。实际上，上世纪80-90年代中国食物消费就已在满足粮食基本生存需要基础上初步形成安全缓冲层，进入新世纪以来这个缓冲层呈现持续稳健加大态势。事实表明，中国不仅早已摆脱历史上“饥荒之国”的命运，而且粮食安全保障程度与改革初期比较也已得到实质性提升。

第二，当代粮食安全保障发生实质性改观的根本原因，在于市场化取向体制变迁加上农业科技与现代投入条件，推动粮食供给侧生产能力实现历史性跃迁。需求侧原因则在于，主要受人口与收入驱动的粮食需求仍保持增长，然而其增速受多方面结构性因素制约低于较早期估测水平。供求两侧基本趋势及其背后结构性变量的动态匹配，现实构建中国粮食安全的保障条件。中国实现大国粮食安全的历史实践具有鲜明中国特色，不过在发展经济学层面仍呈现其合规律性的简单逻辑。

第三，要继续把侧重粮食稳定可靠供给的传统粮食安全目标放在优先位置，动态评估与应对粮食生产能力与贸易可持续性方面的风险，保持必要的忧患与危机意识。另外也需看到，粮食安全目标满足现实状态越是在基本生存需要之上形成较大缓冲层，就越是应对实现安全所耗费资源成本及效率目标给以重视。需总结历史经验，克服“半周期改革”困难，改革完善粮食流通体制和价格干预政策，提升保障粮食安全的整体效率水平。同时要重视应对食品质量、动物防疫、餐饮浪费以及营养结构等等新环境下的广义食物安全问题。



## 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。

### 【廖国勋任天津市代市长 郑栅洁任浙江省代省长】

#### 廖国勋任天津市代市长

天津市第十七届人民代表大会常务委员会第二十二次会议9月3日决定，接受张国清辞去天津市市长职务的请求，任命廖国勋为天津市副市长、代理市长。廖国勋，男，土家族，1963年2月生，四川成都人，1983年7月加入中国共产党，1983年8月参加工作，全日制大学、中央党校研究生学历。现任十九届中央纪委委员，天津市委副书记、代理市长、市政府党组书记。是十九届中央纪委委员，曾任贵州省委常委、秘书长，浙江省委常委、组织部部长，上海市委常委、纪委书记等职，今年2月任上海市委副书记，后兼任市委政法委书记。

#### 张国清任辽宁省委书记 陈求发不再担任

据新华社消息，日前，中共中央决定：张国清同志任辽宁省委委员、常委、书记，陈求发同志不再担任辽宁省委书记、常委、委员职务；据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，张国清，1964年8月生，曾任重庆市委副书记、市长，2017年底任天津市委副书记，次年1月当选天津市市长。陈求发，1954年12月生，曾任辽宁省省长，2017年任辽宁省委书记。第十七届中央候补委员，十八届、十九届中央委员。党的十八大、十九大代表。第十二届全国人大代表。

#### 郑栅洁任浙江省代省长

浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议9月4日决定，接受车俊辞去浙江省人大常委会主任职务、袁家军辞去浙江省人民政府省长职务的请求，任命郑栅洁为浙江省人民政府副省长、代理省长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，郑栅洁，1961年11月出生，曾任中共中央台办、国务院台办副主任等职，2017年底任浙江省委常委、宁波市委书记，2018年任浙江省委副书记、宁波市委书记。

#### 袁家军任浙江省委书记 车俊不再担任

据新华社消息，日前，中共中央决定：袁家军同志任浙江省委书记，车俊同志不再担任浙江省委书记、常委、委员职务。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，袁家军，1962年9月生，此前担任浙江省委副书记、省长。曾任中



国航天科技集团副总经理，2012年3月后任宁夏自治区省委常委、宁东能源化工基地党工委书记、管委会主任，区省委常委、区政府副主席，浙江省委常委、副省长，省委副书记、政法委书记，2017年7月任省长。是十七届中央候补委员，十九届中央委员。据悉，车俊同志因年龄原因不再担任省委书记职务。

### 罗小云任江西省副省长

8月31日，江西省第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议，于2020年8月31日决定任命罗小云为江西省人民政府副省长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，罗小云，1965年5月出生，此前担任江西省水利厅党委书记、厅长、省鄱阳湖水利枢纽建设办公室（省鄱阳湖水利枢纽投资集团公司）党委书记。2015年2月任江西省水利厅党委书记、副厅长，2015年3月任江西省水利厅党委书记、厅长，2015年4月任江西省水利厅党委书记、厅长、省鄱阳湖水利枢纽建设办公室（省鄱阳湖水利枢纽投资集团公司）党委书记。

[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”。

### 【沈建光：疫后贫富差距扩大影响消费格局】

当前，低收入人群的消费情况不如高收入人群，这个很明显。疫情前的情况是，五线这些城市消费升级，但一线城市感觉消费增长乏力。但是疫情之后情况相反，一线城市的人均消费还在增长，四五线包括农村居民的消费从个人来看有点下行。但是如果不看大数据，从宏观数据来看其实是相反的，四五线城市的消费增长，包括客源的增速还是高于一二线城市的。这说明什么？至少在我们平台上，四五线城市的这些新的客人在增加，并且增速还是比较快的，但是人均的消费下来了。

我们也看了消费品类的区别，通过对消费者收入高低、学历如何等各种各样的信息判断，非常明显看出，一二线城市高收入人群的电子用品支出大幅度增加，但是在四五线城市或者低收入人群电子消费数量是大幅度下降的。很多高收入人群的职业，可以线上开会，也有很多在线上做金融服务，所以他需要买更多的电子产品，可能是工作需要，要买更好的PC。但是一些体力劳动者根本不需要，他没有办法进行远程办公，他也不需要买更好的电子设备，而且他的收入下行影



响了他对这方面消费的需求。我们发现用大数据研究可以看到一些用宏观数据看不到的东西，如果看宏观数据好像还是四五线城市消费增速比一二线城市快，但是实际上是因为客源增加了，而不是单个群体的收入上升了。

从人口迁移角度来研究，为什么四五线城市人群或者农民工收入下行。我们可以从一部分人的收货地址从一线城市转到四五线城市看出疫情后一线城市的人口迁出情况，而且也可以判断出来这些人是农民工还是高技术人才，是回去创业还是农民工回乡。我们可以看到一线城市移出的人口当中 50%多是低收入农民工。从这里也可以看出，疫情对就业的冲击还是比较大的，在一线城市的商店不开了，一些低收入人群的工作机会减少了。以前在一线城市打工的人群现在没有在这里工作，或者疫情后根本就没有出来，就留在农村了。这些人反映在我们这儿就是他的收货地改变了，如果他没有回到一线城市工作的话，可想而知他的收入肯定比以前要低，甚至没有收入。这就是为什么四五线城市或者农村地区单个群体人均的消费下降了，很多数据是可以得到相互印证的。

我们也看了信贷情况。低收入人群更需要信贷的支持，但是这个信贷的可得性相对比较难，所以他们的人均消费弱于疫情前。而高收入人群，像金融服务业、高科技行业等这些行业相对是受益的。我们看到很多电商二季度大幅度好于一季度，即使在疫情期间增速都很快，这些行业的收入，包括消费其实都是在往上走。但这可能带来一点担心，就是疫情之后贫富差距拉大。现在中国疫情后的政策还是注重在投资上面，我们看到今年新增的地方政府专项债是 1.6 万亿，包括特别国债，大部分都是有规定的，特别是地方政府的新增国债，都是用在新基建或者投资上面，很少专门划出一块来给低收入人群，包括对于农民工的收入保障，基本上没有专项的比较大笔的计划。财政要支持这些人群，无论是消费券也好，直接对失业人群的补贴也好，对低收入人群的消费增速都会有立竿见影的效果。如果光靠投资这些可能得益的还是大型企业，反而对消费者促进会比较慢。包括汽车方面，比如 2008 年汽车税全面的普降这次好像也没有，对家电下乡、对特定收入人群类似消费券的发放好像也没有，我觉得这些接下来应该可以考虑一下。

现在来看中低收入人群的消费增速下行，可能短期内很难解决，他们的就业情况，还有餐饮行业等这些复苏明显要比高科技行业慢。金融行业的复苏的确非常快，因为都是搞金融科技线上化了。所以整个中国最新消费的格局比较令人担心的一点，就是疫情冲击拉大了贫富差距。

(本文作者介绍：经济学博士，现任京东数科副总裁、首席经济学家。)

[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。

### 【“五眼联盟”的扩容与日本的积极迎合】

最近，日本防卫大臣河野太郎在英国议会下院外交事务特别委员会主席牵头的“中国研究小组”集会上积极表示，愿意受邀加入“五眼联盟”。据称，“五眼联盟”将于8月底在澳大利亚举行会议，并将邀请日本参加，有可能朝着扩容到“六眼联盟”的方向发展。

#### ● “五眼联盟”的历次调整

“五眼联盟”是指美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰这五个盎格鲁—撒克逊系英语圈国家组成的情报联盟，是惟一能几乎监控全球的情报网络组织，可溯源自英美在二战期间依据《大西洋宪章》针对德日意而形成的情报合作协议。“五眼情报”有很高的信赖度，被誉为情报界的“黄金标准”。该组织一直具有很强的机密性，直到2010年英国公开部分文件后，“五眼联盟”的存在才首次被公开证实。

二战之后，基于不同的形势和各异的针对目标，“五眼联盟”主要经历过三次调整。一是冷战背景下以监视苏联及东欧卫星国为主要对象。1946年，在丘吉尔“铁幕演说”的同一天，英美签订名为《英美通信情报协定》（UKUSA）的机密协定，奠定了联盟基本框架。此后十年间，加拿大、挪威、丹麦、西德、澳大利亚和新西兰作为参与程度较低的第三方临时加入，最后逐渐固定结成今天的“五眼联盟”。成员国间也缔结双边和多边协议，与“五眼联盟”构成复合情报体系，例如美加、美澳、美澳新之间的多个协议等。可以说，“五眼联盟”事无巨细的监控助力西方赢得了冷战。二是9.11事件后将注意力集中于反恐，并注重多样信息的整合。三是在中国崛起和印太兴起的背景下，尽管其仍主要针对俄罗斯和朝鲜，但核心目标已转向中国。2013年斯诺登曝光的文件表明，“五眼联盟”对中国的监控长期而全面，强调留意并“阻止”中国等国出现技术突破并由此获得构成威胁的战略军事、经济或政治优势。2018年12月20日，“五眼联盟”还采取过联合行动，“指控”中国实施网络攻击。



## ● “五眼联盟”的运作特点

尽管美国拥有全球性的监视能力，但联盟的整体效应也依赖各国的地域性情报能力，互相补充。成员国各有主要负责的重点地区，美国是加勒比、中、俄、中东和非洲，英国是欧洲和俄罗斯西部，澳大利亚是南亚和东亚，加拿大是北极地区和南美洲，新西兰是南太平洋和东南亚。此外各成员国优势条件不同，在合作领域上主要分工也不同。如在太空领域，主要是美加英三国承担对他国卫星部署、弹道导弹测试等的监控；在经济领域，主要利用美国纽约、英国伦敦和加拿大蒙特利尔国际金融中心的便利性对被制裁国进行武器交易及非法商业活动情况监控。合作内容主要包括信号情报、国防情报、人力情报、反间谍情报、反恐情报和情报评估等，其中信号情报合作是较为重要的合作内容。所谓信号情报，是指通过截获来自不同设备的信号而收集的信息。“五眼联盟”每年至少举行一次情报首长会议。

“五眼联盟”情报来源丰富，既截获来自卫星、电话网络和光纤电缆等基础设施的私人通信，也通过监控大型科技公司的用户数据记录来收集信息。被“五眼联盟”盯上的机构五花八门，包括联合国组织、航空公司、电信运营商、金融机构、跨国公司、石油公司等；被盯上的人物既有政府要人、企业家，也有艺人。斯诺登曝光的文件表明，“五眼联盟”的情报活动并不仅仅针对其他国家，也收集和储存来自本国普通公民的通信记录，并对伙伴国的公民进行互相监视。

## ● “五眼联盟+”的涌动

近年来，“五眼联盟”宣称为应对中国崛起、俄罗斯复兴、朝鲜核导和伊朗行动等重要课题，将升级联盟框架，“五眼联盟+1”的国际性协调工作不断推进，出现过“八眼联盟”“九眼联盟”“十四眼联盟”等与第三方进行的扩容性合作。其中，“五眼联盟+法德日”的“八眼联盟”被用于对付中国和俄罗斯；“五眼联盟+法日韩”的“八眼联盟”被用来分享有关朝鲜军事活动的情报和监视朝鲜船只非法海上过驳行为；“九眼联盟”为“五眼联盟+丹麦、法国、荷兰和挪威”；“十四眼联盟”则为“九眼联盟+德国、比利时、意大利、西班牙、瑞典”，其名称为“欧洲高阶信号情报”（SSEUR）。

目前“五眼联盟”正围绕产业链转移、印太战略等议题寻求广泛合作，并寻求更坚实的集团性联盟支持，新“五眼联盟+”正在蠢蠢欲动。“五眼联盟”认为中国在世界经济广泛领域中形成的主导地位已构成复杂挑战。美国主张与中国脱钩的中右翼议员催促“五眼联盟”要包括日本在内。英国保守党议员热衷于建立一个可以与北京竞争的经济联盟，提出构建“五眼联盟自由贸易区”。英国对曾经的盟友日本充满期待。澳大利亚方面也表示，澳方长期呼吁“五眼联盟”警惕中国威胁。2020年6月，“五眼联盟”国防部长举行视频会议并强调加强印太合作，需要在印太地区找到强有力的帮手。

## ● 迎合扩容的日本“大战略”

以隐秘情报合作为基础的“五眼联盟”正在升级成综合安全和经济等的多领域战略性联盟，并积极向日本扩容。2018年10月，“五眼联盟”主导的“施里弗”演习首次邀请日本参加，提出的任务是在美国的宇宙通信设备被攻击的情况



下日本卫星系统如何实施支援。日本的加入表明其乐于支持“五眼联盟+”的扩容。为更好地开展合作，日本与美英澳等都缔结了信息保护等协定。

日本 2013 年制订的首份《国家安全保障战略》强调要与有共同价值观的国家开展安全合作。与“五眼联盟”紧密合作，是日本在“积极和平主义”口号下展开国际安全合作和利用“地球仪外交”寻求盟友、应对所谓“中国威胁”的双重路线的缩影。安倍再次上台后，在安全领域采取了一系列转型举措，为与“五眼联盟”展开深度合作进一步创造了条件。2013 年日本成立国家安全保障局，内设了与美英互通情报的热线。2014 年日本内阁会议通过《特定秘密保护法》，为情报共享的安全性提供保证；2018 年日本新《防卫计划大纲》提出“多次元统合防卫力”新战略；2019 年日本《防卫白皮书》强调在太空、网络、电磁频谱领域加强安全能力。这些均与“五眼联盟”的优先领域高度一致。种种情况表明，日本正在契合“五眼联盟”的路线，侧重在多边的框架下战略性应对中国崛起压力和被美国“抛弃”的隐忧。

更重要的是，正在强化“战略性自主”的日本还需要外部的力量来改变自身自战后以来在国际情报界的落后状态。通过在安全 and 经济等关键领域以加入框架而非第三方参与的方式与“五眼联盟”展开合作，既可以更好地实现对自己推出的“印太战略”的主导，还可以完善其正在实施的“中国+1”的供应链多元化战略，更可以利用更多的“工具”阻止中国构建独立于美元经济之外的“中国秩序”及其对日本利益带来的冲击。当前日本国内总体保守化的趋向和国民安全意识的逆向变化也减缓了其在与“五眼联盟”合作上的阻力，战后奉行的和平主义在安倍政府的战略转型中日渐暗淡无光。

尽管日本最终能在多大程度上被英语圈的“五眼联盟”接纳还是个疑问，但日本会在充分利用美日同盟的同时，采取比以往更积极的国际安全举措，迎合甚至加入“五眼联盟”，努力实现日本的“大国梦”。

[Top](#)

### 【美国就业增长乏力：裁员潮凶猛 非洲裔是永远的痛】

当地时间 9 月 4 日，美国劳工部公布数据显示，8 月美国失业率继续下降至 8.4%，但仍远高于疫情前的水平，而非农业部门新增就业人口 137.1 万，连续两个月增长放缓，表明就业增长正在失去动力。与此同时，美国就业市场的种族不平等现象依然突出，以非洲裔为代表的少数族裔失业率明显偏高，财务形势最为严峻。

不少经济学家认为，联邦政府需要重视收入分配改革，只有缩小贫富差距，才能最终刺激消费和投资。目前政府支出减少已经导致消费者支出下降，从而拖累经济复苏。而近两日股市的下跌，也反映出投资者对估值过高、复苏疲软、美国大选等因素带来的不确定性感到担忧。

#### ● 就业增长动力不足

美国劳工部 9 月 4 日公布的数据显示，8 月美国失业率环比下降 1.8 个百分点至 8.4%，尽管持续下降，但仍远高于新冠疫情前的水平，非农业部门新增就业人口 137.1 万，低于 7 月的 173.4 万，以及 6 月的 478.1 万，连续两个月增长放缓。数据显示，8 月私营部门新增就业人口 102.7 万，较 7 月的 148.1 万有所



回落，不及市场预期的 132.5 万；政府部门新增就业人口 34.4 万，约占非农新增就业人口的四分之一，其中包括 23.8 万名人口普查临时工作人员。

分析认为，临时工作人员占到 8 月政府部门新增就业人口的 70%，表明政府部门就业数据存在“水分”。美国劳工部也承认，8 月政府部门就业人数增加，主要反映了为 2020 年人口普查而进行的临时招聘情况。数据同时显示，8 月美国非农部门就业人口仍较 2 月减少 1150 万，永久性失业人数自 2 月以来也已上涨 210 万。同时，当月仍有 2420 万人因企业关停或失去业务等因素在过去四周无法正常工作或工作时间减少，凸显疫情对美国就业市场造成的“内伤”。

彭博社分析称，美国劳工部公布的数据表明，劳动力市场仍在复苏，但进展速度不快，非农部门就业人口仍远低于疫情前的水平。至于能否实现进一步的增长，要取决于美国能否有效控制新冠疫情，以及国会能否打破新一轮纾困计划的僵局。诺贝尔经济学奖得主、哥伦比亚大学教授埃德蒙德·菲尔普斯(Edmund Phelps)在接受央视采访时表示：“现在的问题是，失业率将在中期和长期如何变化。当然，每件事都取决于疫情进展……但我认为，美国很有可能需要花费 10 年时间，才能让失业率回归正常范围。”

此外，由于近来美国企业裁员的消息时有传出，也令外界担忧就业复苏难以持续。根据全球再就业服务机构 Challenger, Gray & Christmas 9 月 3 日公布的数据，美国公司 8 月又宣布裁员 11.6 万人，其中航空公司首当其冲，而今年迄今为止的裁员总数已达创纪录的 196.3 万人。“上月裁员最多的行业是运输业，在旅行减少和联邦政府救助不确定的情况下，航空公司开始作出人员裁撤方面的决定。”该机构高级副总裁安德鲁·查林杰表示，“越来越多最初只是临时裁员或强制休假的公司，现在都永久性裁撤了这些岗位。”

### ● 族裔不平等凸显

美国劳工部公布的最新数据同时显示，少数族裔在疫情中面临的冲击普遍超过白人。其中，非洲裔失业率为 13%，亚裔失业率为 10.7%，拉美裔失业率为 10.5%，白人失业率最低，仅为 7.3%。彭博社分析师卡蒂亚·德米特里耶娃表示，黑人和白人的失业率正回到 2:1 的比例，因为非洲裔美国人需要更长时间才能重新找到工作，而且他们的就业岗位在经济衰退中受到的影响更大。

美联储主席鲍威尔此前指出：“对非洲裔美国人和拉美裔美国人来说，失业率的问题尤其严重。”长期以来，非洲裔和拉美裔的就业前景一直受到诸多因素影响，包括受教育水平、更高的犯罪率，以及职场的隐形歧视等。目前白人的失业状况已经有所改善，但非洲裔等少数族裔重返就业岗位的进展十分有限。

美国疾病控制与预防中心(CDC)在一份报告中称，美国长期存在着系统性卫生和经济社会不平等。少数族裔在医疗、住房、教育、刑事司法和金融领域遭遇的系统性歧视，限制了部分少数族裔的职业选择，迫使他们更有可能在新冠病毒感染危险性较大的行业工作。

与此同时，根据纽约联邦储备银行最近发布的一项研究报告，疫情期间美国白人拥有的企业数量减少了 17%，而拉美裔和非洲裔拥有的企业数量分别减少了 32%和 41%。报告指出，疫情暴发以来，即便是最健康的非洲裔拥有的企业，在财务方面也处于劣势，它们不仅现金流较差，和金融机构的关系也不稳固。

而从此前经济复苏和金融市场的表现来看，以白人巨富为代表的美国富人正从疫情引发的经济衰退中恢复，其中不少人的财富更是“坐上了火箭”，资产价



值持续上涨，而以非洲裔为代表的少数族裔群体却面临着裁员的巨大冲击，难以走出财务困境。正如约翰斯·霍普金斯大学健康公平研究中心主任丽莎·库珀所言：“疫情把美国社会长期存在的种族不平等更加清晰地展现在世人面前。”

### ● 美股回调开始了吗？

美国实体经济衰退之余，股票市场却屡创新高，加剧了种族不平等、资产价格泡沫、民粹主义等问题。据《商业内幕》网站此前报道，受益于金融市场表现，美国亿万富豪在新冠病毒大流行期间净资产总和增加了 6370 亿美元，与此同时，超过 4000 万美国人申请失业救济，贫富差距继续扩大。

不过在近两天，由科技股行情反转引发的美股下跌，受到各界广泛关注。先是在 9 月 3 日，三大指数均创 6 月以来最大单日跌幅。到了 9 月 4 日，美股上演“过山车”行情，道指一度跌逾 600 点，纳指重挫逾 5%，但午后在银行股及部分科技股回暖的提振下，美股跌幅收窄，最终道指收盘下跌 0.56%，标普 500 指数下跌 0.81%，纳指下跌 1.27%。

美国景顺基金高级基金经理李山泉在接受央视采访时表示：“这两天美股下跌的因素是多方面的，很难讲哪个因素起决定作用。首先是获利回吐，世界上就没有天天上涨的股市，在疫情如此艰难的情况下，能有这种回报，想套现收入的恐怕不在少数，特别是科技股。”

瑞银集团全球财富管理美洲股票主管大卫·莱夫科维茨 (David Lefkowitz) 则认为，当前的抛售更多由市场的技术因素推动，而非企业利润前景或经济基本面发生任何变化。“大型科技股在估值扩张方面出现了一些最大的泡沫。”他说，“市场上估值靠前的股票受到最严重冲击，这并不奇怪。”

《华尔街日报》援引市场观察人士观点称，随着科技股持续走高，预警信号随处可见。尽管科技股估值并非一个很好的股市晴雨表，但其估值日益显得偏高。投资者可能需要对股价仍处于高位的科技股进行反思，这或许意味着资金要么将更多地轮流向落后的板块，推动科技股进入调整期，要么开启一轮适当的回调。李山泉同时指出：“另外一个因素就是美国大选的前景扑朔迷离。每过一段时间，大选结果的预期或民调便会交替出现，对各类投资人来说都是不确定性的增加。不论是布局特朗普赢还是拜登赢的投资者，适当调整头寸可能是很顺理成章的选择。可以预见，随着大选日期的临近，市场的波动性还会加大。”

[Top](#)

### 【“后安倍时代”日本何去何从？】

据日本《读卖新闻》报道，8 月 28 日下午，日本首相安倍晋三表示，为避免因旧病恶化等影响国政的事态，将辞去首相一职。在当天下午的记者会上，安倍对自己的身体状况进行了说明，并正式宣布辞去首相。不久前，安倍刚刚成为日本历史上任职时间最长的首相。面对国内不容乐观的疫情和经济形势，安倍的突然辞职，在国内和国际社会引起巨大关注。

### ● 病体难支 正式请辞

据日本 NHK 报道，安倍从十几岁开始患有溃疡性大肠炎，发作时导致严重的



腹痛和腹泻。2007 年安倍就曾以生病为由第一次辞去首相职务。今年 6 月，安倍在庆应大学医院检查时发现异常，溃疡性大肠炎症状加重，药物治疗后有所改善，但在接下来的一年中，安倍都需要药物治疗。

尽管已提出辞职，但安倍在记者会上明确表示，不会设置临时代理首相，会“请辞待命”直至选出下任首相后再交棒。安倍于 2006 年 9 月至 2007 年 9 月首次执政，2012 年 12 月开始第二次执政并连任至今，成为日本宪政史上执政时间最长首相。日本共同社分析称，虽然日本内阁有“安倍独大”的说法，但安倍作为首相，在应对新冠肺炎疫情对策上迷失方向，内阁支持率呈现下降趋势。因此，自民党决定迅速进行总裁选举，选出新总裁。

### ● 壮志难酬 “断肠之痛”

近日，共同社公布最新民意调查结果，结果显示安倍内阁支持率为 36%，比 7 月的调查下跌 2.8 个百分点，逼近第二届安倍内阁成立以来的最低支持率 35.8%。“未能在任期内完成修宪、与俄罗斯签和约、主持奥运顺利开幕，并且经济复苏步步维艰。这些对安倍来说，犹如‘断肠之痛’。”中国社会科学院日本研究所所长杨伯江说。“‘安倍经济学’所产生的结构性改革效果是长期的，一时无法体现出来，而短期效果在执政前期就消耗殆尽，加之疫情影响，过去 7 年多时间里取得的诸多成果几乎被抹平。”杨伯江表示，安倍执政前期与日本的经济扩张期重合，因此，“安倍经济学”下的日本经济出现短期增长。但近年来，世界经济下行，对日本经济造成打压。加之疫情影响，日本经济雪上加霜。今年二季度日本国内 GDP 创二战以来最大降幅纪录，尽管安倍政府也采取许多经济刺激政策，但均未取得预期的成果。

### ● 政坛震动 谁主沉浮

安倍辞职对国内造成较大影响。“安倍此举对国内政坛造成震动，尤其自民党内部。大家对继任者也有很大期待。”杨伯江说，接替安培的下任首相即将面临非常严峻的执政考验。首先，是应对疫情防控常态化问题。其次，是困扰日本多年的国内经济困境。此外，来自外部的威胁问题也是日本政府一直关切的话题。杨伯江指出，安倍执政下的日本十分重视外交，在外交场合纵横捭阖，以此拓展国际空间，在世界舞台上争取话语权。安倍请辞会令日本在短期内战略活跃度有所受损，但民主党和自民党在外交上有共同的默契，无论继任者是谁，都不会放弃外交国际舞台。日本亚通社报道称，目前，日本舆论普遍认为，岸田文雄、石破茂和菅义伟是三大最有力的候选人。

[Top](#)

## 【如何看当前中美在西太海上的军事摩擦风险】

最近一段时间，随着中美关系持续下行，加之美国大选的不确定性，国内外不断传出类似“美国要轰炸甚至占领中国南海岛礁”的所谓内部消息，中美双方的前沿兵力也都在强化存在和威慑，在此背景下，社会各界纷纷担心，继贸易战和科技战后，“中美会不会爆发军事冲突”？

任何军事冲突都是必然性和偶然性共同起作用的结果，但至少，其中一方需



要具备与对手进行冲突的意愿和条件。基于理性的判断和推测，笔者尝试回答，美国大选前后，中美军事冲突的风险有多大？风险究竟在哪里？

### ● 美军在抓紧做与中国发生军事冲突的各种准备

美国军方认为中国在反介入/区域拒止、灰色地带竞争和蓝水海军等三个方面都对其构成了严峻的挑战。这种认知发端于 2009 年前后，经历了一个不断演变、发酵的过程。2009 年至 2012 年，在奥巴马政府的主持和推动下，“空海一体战”和《联合介入作战概念》(Joint Operational Access Concept) 的酝酿与发布，标志着美军已开始从战术上严肃看待所谓的“反介入/区域拒止”威胁。

2012 年 1 月，美国总统奥巴马发布《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的优先任务》，这是继 9.11 事件之后，美国安全和国防战略的又一次重大转变。美国宣布结束伊拉克战争，并成功击毙本·拉登，以反恐战争为首要任务的国防战略正式宣告结束。新的国防指针正式提出“亚太再平衡”战略，防务重心开始真正瞄准中国。

2015 年前后，美国战略界实际上已有定论，认为美国面临的海上战略环境正在发生巨变，“失败国家”和恐怖主义虽然仍能对美构成广泛的重大挑战，但大国地缘竞争已经上升为美国面临的头号海上威胁，其中与中国的海上竞争又被视为重中之重。2015 年奥巴马政府发布的《21 世纪海上力量合作战略》《国家安全战略》和《亚太海上安全战略》等文件指出，“印度洋—亚洲—太平洋地区的重要性日渐增长，正在构建和部署的‘反介入/区域拒止’能力对我们全球海上进入能力构成挑战”。这实际上已经将中国锁定为美国最主要的海上战略竞争对手。

这之后，美军非常严肃地考虑在南海与中国的竞争甚至是武装冲突问题，针对中国提出了一系列作战概念，比如海军的“分布式杀伤”（现已改称“分布式行动”），陆军的“多域战”，以及海军陆战队的濒海作战概念等。这些概念多数以南海为作战的假定环境，围绕南海局势进行战略建设和兵力推演。近年来，我们可明显看到美军围绕与中国在南海的潜在冲突加紧做各类准备。美国的攻击型潜艇、战略轰炸机、水面舰艇等越来越多地加强了针对南海的联合演练。

2017 年 5 月美国海军发布的《未来海军》白皮书明确了美国海军在远洋、近海和濒海地区不同的海洋控制任务，要求在不同类型的海域里，美国海军都必须具备攻击、欺骗和防御敌方导弹、潜艇、网络和电子攻击的足够能力。2018 年版《美国国防战略》报告指出，“中国军事现代化的近期诉求是要构建在印太地区的区域霸权，长远来看是要取代美国的全球主导地位”。这份报告聚焦“打赢一场战争”，即与中俄等国可能的高烈度战争。

在政策层面，近年来美国越来越流露出对力量对比变化的强烈不满或焦虑，认为，随着中国的崛起，时间在中国一边，台海和南海等区域的局势走向对中方有利，对美国不利。2018 年 4 月 26 日，现任美军印太总部司令菲利普·戴维森在国会参议院军事委员会提名审议听证会上表示，“除了战争之外，美国已经没有手段可以阻止中国控制南海”。因此，无论从战略、政策还是操作层面，美国都有强烈的冲动，通过外交、军事和舆论等手段去刺激、挑动西太局势，以尽可能地掣肘中国，战争解决的意愿也水涨船高。

### ● 美国挑起对华军事冲突的条件仍不完备



然而，在美国眼里，中国毕竟不是一般的对手。中国是核大国，综合国力仅次于美国。虽然军力在全球层面上远不能与美国相匹敌，但是在临近的西太平洋地区，与美军的总量和能力差距在快速缩小。按照兰德公司等美国智库做的仿真推演，美国与中国在台海、南海一旦发生战争，哪怕是局部的，破坏性也是巨大的，美军即便能赢，也只会取得惨胜。而且随着时间的推移，中国的胜算和机会将越来越大。

2014 年以来，美军发起以“改变未来战局”的颠覆性技术群为重点的第三次“抵消战略”，大规模增加作战平台数量，积极创新作战概念，不断推动防务重心和资源向印太地区转移，试图在技术上对中国形成新的代差，在规模上弥补数量劣势，在作战概念和想定方面针对中国量体裁衣。但上述任务都过于困难和复杂，转型需要时日，短期内美国并不太可能做好在海上与中国大动干戈的准备。美军如果采取诸如轰炸或夺取中国在南海驻守岛礁的行动，则势必招致中方的全面报复，这显然是当前美国各界除了那些极端狂热分子外希望避免的。

2015 年开始，美国不断有高官扬言，要在南海给中国来场“流鼻血式的”（Bloody Nose Attack）冲突。种种迹象表明，美国可能确已做好在南海搞一场中低烈度冲突的准备。美军近期在南海开展的每次行动，包括“航行自由行动”、抵近侦察和航母及轰炸机的战略巡航，很可能都备有一旦与中国军队发生正面摩擦之后该如何进一步行动的升级预案。这意味着，如果有摩擦和冲突发生，哪怕是意外的对峙升级，美军可能很快从和平施压、威慑和挑衅模式转入战争模式。

在目前的南海、台海复杂形势下，无法排除这样的可能：为打破目前的僵局，给中国国内外造成很大的影响，掣肘中国的海上崛起，并服务于美国国内大选的政治需求，特朗普政府希望在它选定的时间和地点，与中国发生一场可控的冲突。这场冲突可能持续时间很短，（指战舰、军机等）几个小时甚至几分钟，有激烈的电子对抗或短暂的交火，涉及的主要作战平台数目不多，可能是个位数的。但美军现在面临的问题是，它并不知道中国政府和人民解放军会如何反应，对挑衅行动造成的后果是否真正可控、不致引发大规模武装冲突缺乏把握。

因此，从主观角度看，美军有挑起冲突的意愿，但决心不足。军事冲突毕竟不同于贸易战和科技战，一旦开启，可能谁都无法充分预料后果。当然，这只是理性推测。由于中美关系恶化和美国自身的内部矛盾，美国政客“甩锅中国”和对中国强硬已成“时尚”，如果因为大选导致美国国内矛盾激化，其政军体制出现混乱状态，美军指挥链条出了问题，极端势力就可能在南海等方向采取冒险行动。

目前来看，美军指挥体系依然相对稳定，五角大楼高层也非常担心中美在海上发生冲突，美国国防部长埃斯帕本人较为稳健，在强调竞争的同时，依然强调危机管控的重要性。7 月 21 日，埃斯珀视频连线英国智库“国际战略研究所”（IISS）并发表演讲，尽管花了很大篇幅渲染“中国海上威胁”，但也明确表示，“无意与中国发生军事冲突”，希望年内实现任上首次访华，与中国“建立必要的危机沟通体系”。未来情况如何，尚有待观察。

### ● 意外和缓和哪个先到？

与猜测中美双方的意图相比，发生意外事件的可能性更值得关注。中美两军每天都会海上发生数起海空相遇事件。虽然绝大多数互动是专业、安全的，但



发生摩擦的风险仍在急剧升高。根本的问题是，现实中的中美海空相遇的很多是有意而为的，对抗性本来就比较强，比较突出的有三大类：一是，美方舰艇频繁闯入中国南沙驻守岛礁的 12 海里或西沙领海及内水，中方不得不进行驱离和拦截。2018 年 9 月 30 日，美国海军“迪凯特”号驱逐舰与中国海军“兰州”号驱逐舰在南薰礁 12 海里内险些发生碰撞，最近仅 41 米左右。二是，美军机在空中实施越来越多的抵近侦察，中方必然会采取警戒等相应措施。三是，中美双方每年都会在南海进行各类军事演习，通常都会针对对方进行侦察和监视。这种行为从军事上可以理解，但如果太过接近，就容易引发摩擦。2013 年 12 月，美军“考本斯”号巡洋舰异常接近正在南海进行训练的中国海军“辽宁”号航母编队。近些年，美方更是越来越不注意保持安全距离。

现在，一旦中美爆发任何海空意外，基于目前中美总体关系不断恶化的氛围，进行有效管控并阻止直接升级的难度是很大的。中美两军现有的危机预防和管控机制不足以应对海上复杂局面，两军之间虽有《海上意外相遇规则》等安排，但都是为意外相遇而设立的。中美在 2015 签署了《海空相遇安全行为准则》和《重大军事行动相互通报机制》两个备忘录，其认真落实离不开合适的政治氛围和一定的战略与政策互信，而这些在当前的中美关系当中是稀缺的。1999 年至今，中美每年都会举行海上军事安全磋商，不过近两年的成效和气氛都变得不尽人意。唯一相对较为稳定的是两国国防部长直通电话和不定期会晤，但以相互表明立场为主。8 月 5 日两国防长通了电话，共同强调避免误判和加强危机管控，发出了稳定的信号。下一步，双方有必要共同采取一些降低局势紧张的具体措施。

中国维护主权与海洋权益，追求合情合理的国际空间，与美国维系亚太海上主导地位之间，存在结构性矛盾，哪怕中国什么都不做，只要力量在发展，就会被美国视为挑战。更何况，中美两国的制度和国防文化都截然不同，加大了彼此矛盾。在这种情况下，中美军事竞争在所难免，恐非“大交易”或“大妥协”能够解决，而是需要经过长期的斗争和博弈，才能找到新的平衡。

无论如何，一场失控的军事竞争，对双方而言都是灾难。当务之急，是要回归理性，认识到自身力量的限度和利益的边界，并进行适当的战略调适，相向而行谋求缓和目标的紧张气氛。双方尤其需要重新激活沟通和对话，将自己的诉求和意图明白无误地告诉对方，而不要过度宣泄情绪，更不要将军事问题政治化。

[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。

### 【过分高涨的大城市房价损害了我国的总体生产效率】

2009年，一部直面社会现实的《蜗居》道出了大江南北万千房奴的心酸。如果故事里的主人公穿越到十年后，那么亲手把妹子推进火坑的海萍会十分得意于自己的“英明”决断：十年后，大城市里的打工仔们面临的不再是“做稳了房奴的时代”，而是“想做房奴而不得的时代”。当然，十年后，我们的电视剧也与时俱进，把女主角换成了各路阔太太和女强人；曾经像《生存之民工》、《蜗居》这样把苦苦挣扎的打工仔当成主角的作品，现在连成为背景板的资格都没有了。

以刚刚庆祝完40岁生日的特区深圳为例。根据安居客的数字，从2009年到2019年，深圳全大市的商品房均价从大约11000元人民币每平方米上升到了约54000元人民币，涨幅达到近5倍。这还是包括了郊区的“被平均”价格。另一方面，2019年深圳城镇非私营单位就业人员年平均工资为12万余元（注意这是税前收入，并且包含了公积金和社保），而私营单位就业人员年平均工资仅为7万余元。这意味着，一个单身的深圳私企打工仔，起码需要不吃不喝60多年，才能在深圳买下一套建筑面积80平米（实际面积约60平米）的房子；而如果他在南山区这样的地方买房，则起码需要90年以上。

大城居，大不易。但这还不是大陆特有，而是世界性的现象：如果按单位面积的房价计算，中国大陆的城市还排不进全球前十（当然，如果按房价-收入比计算是另一番情景）。大城市房价飙升，不单发生在人口稠密的东亚地区（例如香港、东京、新加坡等），和历史悠久的欧洲名城（例如伦敦、巴黎和罗马等），也发生在一向以地广人稀著称的北美和澳洲。以美国为例，在二战后的50余年，旧金山、西雅图、洛杉矶和波士顿等几个著名都市圈的房价年均增长率，即使在扣除了年均3个百分点左右的通胀率后，也高达2.5-3.5个百分点。

全世界的大城市，为什么都这么贵？贵，有贵的道理。大城市的房价，应该贵，因为大城市吸引人。但大城市的房价又不应该这么贵：过多的土地监管造成了过于昂贵的地价，让大城市变得不那么吸引人。

#### ● 大城市应该贵：迷人的都市



大唐贞元三年，年仅十六岁的白居易来到长安，带着诗稿去拜会名士顾况。顾况看到诗稿上“白居易”三个字，便仔细端详了少年，说：“米价方贵，居亦弗易。”没想到，翻到第一篇，他就读到了“离离原上草，一岁一枯荣。野火烧不尽，春风吹又生”，不由得精神一爽，赞道：“道得个语，居亦易也。”（张固《幽闲鼓吹》）现实是残酷的，与这则故事的潇洒昂扬和意气风发形成对照的是，在真正的历史上，苦逼的老白虽然少年成名，早就诗名远扬，但一直到五十来岁，才在长安一百零八坊中边缘的新昌坊买了一座宅子。大都市，自古以来就是贵的。

大都市的昂贵，首先来自于它的迷人。作为人类历史上最古老的发明之一（人类最早的城市杰里科诞生于公元前 9000 年），城市的决定性特征是它的高人口密度。人口在一个地方的集聚，起初也许是因为贸易或军事上的便利，而一旦四面八方的人开始涌入这个地方，神奇的化学反应出现了。人口的集聚，也许会让城市变得拥挤、肮脏和危险，但也让城市丰富、博大、包容，吸引着最爱冒险的心灵和最有创意的头脑。

幸福的本源在于参差多态。人天生厌恶单调而喜欢丰富多样，而大都市可以提供最丰富的多样性。在白居易生活的时代，还有哪个城市能像长安一样，汇聚了来自天下四方的财货和人物？

不必提其他的例子，光是博物学家薛爱华（Edward Hetszel Schafer）从唐代史料中提炼出的那个神秘而充满异域风情的意象——撒马尔罕的金桃，就能激起多少年轻躁动的心灵对于长安的向往？

大都市广阔的市场、紧密的人际网络和便捷的信息传播渠道，对雄心勃勃的年轻人有致命的吸引力。也只有长安这样的大都市，才能让诗人、艺术家、文学家等有趣而无用的灵魂找到归宿。

一个二三百人的小村庄，也许供得起范进这样的做题家（前提是他在中举之后回馈乡里），却不会供养一个无用的诗人。在张固讲述的故事中，顾况的一言之褒，随着长安的人际网络迅速扩散，让少年白居易的诗名传遍天下。龙虎会京华，四方豪杰汇聚在长安，在这里，杜甫结识了李白，白居易认识了一生挚交元稹，许多千古名篇都是这些最天才的头脑碰撞后产生的火花。

当然，古代城市的规模受到农业生产和运输能力的极大制约。二战之后，世界上的主要经济体纷纷解决了温饱问题并完成了工业化。在这个背景下，人口向城市的集聚更成了不可逆转的趋势。在工业化完成之后，各大经济体都不可避免地要进入以服务业和创新活动为核心的发展阶段。服务业主要依赖生产者和消费者面对面的交流，而现代创新活动更依赖人才的扎堆和合作，比工业制造有更强的空间溢出。在这个背景下，大都市的优势变得极大。

源源不断流入的劳动力，尤其是受过高等教育的劳动力，为大都市的房产创造了强劲的需求。在我国长期以来严控大城市规模的背景下，深圳的常住人口仍然从 2000 年的 700 万上升到了 2018 年的 1300 万，而上海的常住人口也从 1600 万上升到了 2400 万。在资本流动越来越自由的全球化时代，大都市的房产作为一种长期的优质资产，不但面临来自本地居民的需求，还面临来自全国乃至全世界投资者的需求，怎么能不贵？

### ● 大城市不该这么贵：昂贵的地价

通过上面的讨论，我们似乎可以得出结论，大城市的房价应该这么贵。但这



样就不免把我们变成了杜鲁门说的“一只手经济学家”：因为到目前为止，我们只看到了需求面的故事。最基础的经济学告诉我们，需求和供给的互动决定了价格。而供给面的故事则告诉我们，大城市的房价，不应该贵到这步田地。由于人类至今没能发明出悬浮在半空中的房子，大城市房产供给的最重要决定因素仍是土地供应。而影响城市房价的首要因素，就是地价。

三位德国经济学家：Knoll、Schularick 和 Steger，在研究了二战后 14 个发达经济体的地价和房价后，发现房价平均上涨了 3.5 倍，而地价则上涨了 7.5 倍。因此，连他们自己也觉得出乎意料，地价的上涨可以解释房价上涨的 80% 以上，而建筑成本的影响是次要的。

前几年我国大城市土地拍卖中频频出现的成交价令人咋舌的“地王”，无疑为这个研究作了一个生动的注脚。城市经济学界的明星格雷泽也发现，美国房地产的建筑成本在区域间的差异不大，在时间上的变化也不大；因此，解释房价在不同地区的分化，首先要抓住土地价格和土地供应。

大城市地价高腾，是因为有限的土地供应无法追赶强劲的需求。土地供应首先受到地形等自然因素的限制。但在生产力高度发达的今天，这些已经不是影响大城市土地供应的唯一甚至首要因素。大城市土地供应不足，一大原因是各国政府对大城市土地用途的严格管制，并且，往往是人口增加的大城市监管反而更严格。在一向推崇市场经济的美国，地方政府对城市土地的监管也在近几十年越来越频繁，越来越老练。其中最常用的手段是所谓的分区规划（区划，zoning）。区划法规决定了一个地块可用作何种用途：住宅、商务写字楼、百货商店等等，同时也规定了建筑高度、密度、最小占地面积、楼间距等重要指标。

这些指标规定得越细密复杂，一般会对住房供给造成更大限制。当然，许多此类规定的良好初衷，是用法律的手段来强制保证穷人住得“更体面”。但事与愿违，一旦穷人失去了“不体面”的选项，剩下的房子就会贵到穷人住不起。其次，在有些地区（比如加州），大型项目的开发商即使递交了符合区划法规和其他法规的项目计划书，往往还需要完成许多额外的任务，地产项目才有可能顺利获批。

比如，反复召开公众听证会，进行为期数年的环境影响评估，向当地某些社区捐款，对主事的官僚进行游说等。这不但给开发商平白增加了沉重的负担，还让投资充满了不确定性。最后，有些大城市则干脆挑明了：开发商必须缴纳一笔不菲的费用，才能“购买”立项的资格。例如在旧金山市，这笔费用如果平均分摊到每一新建住房单元，竟高达 6 万到 15 万美元（Metcalf（2018））。

2005 年，三位美国经济学家 Gyourko、Saiz 和 Summers 针对这些监管手段编制了问卷，调查了美国 293 个都市圈的 2611 个社区，并据此编制了著名的沃顿住宅用地监管指数（Wharton Residential Land Use Regulation Index）。

在这张排行榜上，旧金山、纽约、西雅图、洛杉矶等房价高企的城市赫然排在前列，同属美国住宅用地监管最严格的地区。过多的监管和审批权力集中到地方政府手里，容易滋生腐败。前段时间闹得沸沸扬扬的洛杉矶议员惠泽尔贪腐案，会发生在土地监管极为严格的洛杉矶，并不是没有理由的（惠泽尔正是洛杉矶市规划和土地使用管理委员会主席）。

我国调控大城市土地供应的主要手段是建设用地指标。上海交大的陆铭早就发现，从 2003 年开始，我国的建设用地指标就向中西部地区倾斜，而东部大城市的建设用地指标受到严格限制和削减。例如，从 2002 年到 2012 年，我国 500 万人以上大城市的新增建设用地指标占比从 35% 下降到了 15%。到了 2014 年，国



国土资源部印发的《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》提出，“除生活用地及公共基础设施用地外，原则上不再安排城市人口 500 万以上特大城市中心城区新增建设用地”。而在 2016 年，国土资源部公布的《国土资源“十三五”规划纲要》又提出，“对超大和特大城市中心城区，原则上不安排新增建设用地计划，促进大中小城市和小城镇协调发展。”

土地供应的减少，会推动大城市地价和房价的上升。对于没买上房的打工仔，这当然是噩耗。但是对于已经买了房的居民乃至手握 N 套房的房叔房婶，这却是福音。这好比，历经千辛万苦挤上了公交，自然希望把还在往上爬的一脚踹下去。这就部分地解释了，为什么在美国这种土地供应主要由地方政府自主决定的制度下，政府仍然选择过度监管和限制住宅土地供应：已购房者会通过各种渠道对地方政府施压，迫使他们限制土地供应从而维持高房价。当然，对于官僚机构来说，更多的监管和审批往往意味着机构权力的扩张，何乐而不为？

但是，对整个国家来说，这意味着经济效率的损失。过分高涨的大城市房价，迫使大量劳动力提前离开了生产率更高的大城市，造成劳动力在不同地区之间的错配，从而降低了整个国家的生产效率。杰出的华裔经济学家谢长泰和合作者的研究表明，这种错配使美国损失了 9 个百分点的 GDP。而陆铭的一系列研究也表明，在 2003 年之后，由于我国的新增建设用地指标大量向生产率较低且人口流出的中西部地区倾斜，东部大城市的土地价格和房价变得过高，从而减少了东部大城市的土地和劳动力投入。这显然损害了我国的整体生产效率。

[Top](#)

### 【新冠疫情冲击下的能源市场、地缘政治与全球能源治理】

2020 年伊始，新冠疫情在全球范围内迅速蔓延，其影响范围从全球卫生系统扩展到世界经济领域。自 3 月以来，以美国股市连续数次“熔断”为标志，全球经济进入“急性休克”状态，全球航空运输业、旅游业和零售业急剧萎缩，全球经济出现短期停摆和中期衰退。根据国际货币基金组织发布的《世界经济展望》，2020 年全球经济预计将急剧收缩 3%，比 2008 年全球金融危机时的情况更为严重。新冠疫情对全球能源行业的冲击已经超越短期的油气市场震荡，正在加速能源供需格局的重大调整。丹尼尔·耶金警告称“石油过剩的海啸已经来临”，而当务之急是“如何制止它席卷全球经济”。

全球能源治理是国际社会为管理和分配能源资源、提供能源服务而采取的跨国集体行动，其目标是为解决能源挑战提供一个制度性框架。由于能源领域自身存在与垄断、外部性和公共产品等有关的市场失灵问题，全球范围内的能源治理以及超国家层面集体行动的重要性便凸显出来。进入 21 世纪，随着能源效率的提升、可再生能源的开发与利用，特别是随着页岩革命推动美国油气供给能力的大幅增长，全球能源市场进入资源相对充足的时期。这使得能源在全球层面被治理的原因和目标设定正在发生实质性变化。新冠疫情的突然暴发导致全球能源需求急剧下降，这加剧了能源市场主要行为体对市场前景的悲观预期，并相应地改变了这些行为体的行为模式和互动关系。全球油气市场剧烈震荡，由此引发的地缘政治效应开始逐步显现。

新冠疫情的蔓延为何触发全球能源市场出现前所未有的震荡？这对于全球能源格局将产生怎样的地缘政治影响？这些新议题对于现有能源治理体系构成哪些挑战？中国如何借助此次疫情中的有效应对深度参与全球能源治理？从能



源治理体系的演进来看,包括国际能源署在内的很多国际能源组织或机构都是为应对重大突发事件而成立的。能源市场的发展及能源转型的加速,也催生出新的能源组织或机构来解决不断出现的治理需求。关于新冠疫情影响全球能源治理的研究,不仅对提升全球能源治理应对危机事件的能力具有启示意义,而且将丰富国际能源研究的地缘政治视角和能源安全视角。

### 一、新冠疫情对全球油气市场的冲击

新冠疫情对全球经济的下行压力导致能源需求急剧下降、供过于求的形势日益严峻。由于新冠疫情的迅速蔓延使得低油价和低气价不会刺激新油气需求,生产国不仅难以达成限产保价的集体行动,而且还为争夺市场份额展开恶性价格竞争。生产国围绕市场份额的价格战与全球范围内新冠疫情的迅速蔓延,是世界能源市场自二战以来遭遇的最具挑战性的双重危机。

#### (一) 全球石油市场崩溃

新冠疫情对全球经济下行的影响使得已经低迷的全球油价不断探底。2020年3月以来,布伦特原油价格进入自由落体阶段,甚至一度跌至20美元以下。4月20日,即将到期的5月美国轻质原油期货价格暴跌约300%,收于每桶-37.63美元。这是自1983年原油期货开始在纽约商品交易所交易后首次跌入负数交易。

全球石油市场出现以油价暴跌为典型特征的市场崩溃。然而,导致当前石油市场急剧震荡的原因与传统石油市场不同。以往的油价暴涨或暴跌通常由供给或者需求单个层面引致。遭遇新冠疫情冲击后,石油需求萎缩的规模远远超过石油系统的调节能力。供给严重过剩和需求急剧跳水这一双重危机导致国际石油价格体系的崩溃。在需求层面,新冠疫情阻止了人员与货物流动,沉重打击了交通运输业的燃料需求。为了抑制新冠疫情,世界多国采取封国措施,经济生产活动放缓甚至停滞,这让全球能源需求的复苏前景雪上加霜。由于新冠疫情对石油市场的影响日益加深,2020年全球石油需求的增长预期被不断下调。根据国际能源署的判断,随着新冠疫情蔓延全球,2020年全球石油需求量将为9990万桶/日,年度石油需求预估下调近100万桶/日,这意味着石油需求将出现自2008年全球金融危机以来的首次下降。全球领先信息服务公司埃信华迈(IHS Markit)的预测更为悲观。仅4月一个月全球石油需求的降幅就达到2000万桶/日以上,这一降幅相当于2008年全球金融危机中最严重季度降幅的7倍。因新冠疫情导致的石油需求崩溃可能是自石油成为全球性商品以来最为严重的一次。

在供给层面,页岩革命后美国页岩油产量的大幅增加使其迅速超过沙特和俄罗斯成为世界最大产油国。全球石油市场形成欧佩克、非欧佩克产油国和美国的三足鼎立格局。当前新冠疫情冲击与石油市场供给层面的不稳定三角关系共同作用,导致油价进入动荡期。

一是欧佩克和非欧佩产油国竞相提升产量、争夺市场份额。对新冠疫情的悲观预期加速了“欧佩克+”机制的失败。继2020年3月,欧佩克与非欧佩克产油国部长级会议的减产谈判破裂后,沙特决定报复性地增加石油开采量,其日开采量增至1200万桶,创下日产量新纪录,同时下调原油售价20%左右。俄罗斯表示有能力使该国石油日产量达到创纪录的1180万桶。在能源相对充足时代,石油需求的复苏显然超出产油国的掌控能力,而新冠疫情又进一步引发全球经济陷入衰退周期,油价下跌趋势具有中长期性。这种悲观预期使得产油国认为任何减产行动对于支撑油价而言都将是杯水车薪。争夺市场份额是短期内产油国的最优



策略。俄罗斯的拒绝减产促使沙特扣动了价格战的扳机。在 2020 年 4 月“欧佩克+”紧急会议上，由于美国的协调和施压，沙特与俄罗斯等国达成初步减产协议，首阶段计划于 5 月、6 月每日减产石油 970 万桶。然而，在新冠疫情影响下，需求萎缩幅度将大大超过减产规模。因此，这次历史性的“欧佩克+”减产协议仅标志着价格战的暂时停火，并非一场持续的休战。

二是传统产油国与非传统产油国相互为战。页岩油的迅速勃兴挤占了传统产油国的市场份额，使得世界石油的市场化程度进一步加深。俄罗斯此前拒绝深度减产的主要目的是打击美国页岩油。自 2016 年底实施“欧佩克+”减产机制后，国际油价基本上维持在 50-70 美元/桶的中高区间。而欧佩克与俄罗斯的市场份额则从 46% 降至 41%。与此相对，美国页岩油的市场份额却借势增长。根据美国能源情报署的统计数字，页岩钻井占美国石油产量的 60%-70%。2020 年 2 月，美国石油日产量创下 1310 万桶的新纪录。传统产油国认为，“欧佩克+”机制下减产保价让渡的市场份额使得美国页岩生产商从中受益，而自己则陷入不利处境。关于欧佩克、非欧佩克产油国和美国页岩油相互博弈的结果，目前存在三种可能情景。

第一种情景是美国页岩油被逐出市场、俄罗斯与沙特重归谈判。俄罗斯拒绝减产、沙特敢于发动石油战的主要原因是，两国承受低油价的能力远远超过美国页岩油。目前来看，俄罗斯实现财政收支平衡的油价水平在每桶 42.4 美元，沙特则为每桶 60 美元。据判断，俄罗斯石油公司可以在 15-20 美元/桶的价格区间盈利，而沙特石油公司能在 25 美元/桶的油价水平盈利。根据挪威能源咨询公司雷斯塔德的分析，当油价降至每桶 30 美元时，美国页岩油生产商的盈利油井数量将下降 70%；而当油价降至每桶 25 美元时，盈利油井数量将下降 85%。穆迪投资数据显示，2020 年，美国页岩油气公司将有超过 400 亿美元的债务到期，未来四年到期债务将超过 2000 亿美元。长期低油价与庞大的能源债务叠加，随时可能掀起美国页岩油行业的新一轮破产潮。

第二种情景是美国页岩油挺过难关，全球石油市场继续保持欧佩克、非欧佩克产油国和美国页岩油三足鼎立格局。2020 年 3 月俄罗斯拒绝减产保价的一个动机是将美国页岩油生产商逐出市场，但同时该策略也将是一个“双刃剑”。尽管中小型页岩油生产商会因无法获取廉价资本准入宣告破产，但实力最强、资金最充足和效率最高的大型页岩油公司可能会存活下来。至 2020 年底，美国石油日均产量将下降 200-300 万桶，约占其总产量的 16.6%-25%。根据 2016 年油价下跌的历史经验，美国页岩油行业的兼并和破产最终将使资源更加集中在实力较强的大公司手中。此轮低油价亦可能给美国页岩油公司带来更多的成本约束，并使这个行业更具竞争力。

第三种情景是，国际油价持续低位下，俄罗斯和沙特均难以维持财政平衡，美国页岩油生产商亦生存艰难。尽管目前沙特和俄罗斯最终达成减产协议，但如果减产规模均不足以抵消新冠疫情造成的需求冲击，那么，油价即使得到短暂提振也将再度陷入跌势。如果低油价变成长期趋势，全球范围内的石油生产增长将陷入停滞状态。这意味着无论是欧佩克、非欧佩克产油国还是美国页岩油都不会在这场石油战中成为赢家。

### **(二) 全球天然气市场的深度结构性调整**

新冠疫情的蔓延正在加速处于转型期之全球天然气市场的结构性调整。在新冠疫情扩散前，全球天然气供给已经持续过剩，而且天然气产业普遍面临对未来供给的过度投资问题。新冠疫情暴发后，由于世界多国采取封锁措施，工业、商



用以及民用天然气消费量大幅降低，这加剧了已经处于历史低点的天然气价格的下行压力。高盛集团将对 2020 年美国天然气价格的预期从 2.5 美元/百万英热单位下调至 2.2 美元/百万英热单位，其对欧洲和亚洲天然气价格的预期也分别下调 29%和 27%。根据美国能源情报署的预测，2020 年美国亨利中心天然气的年均现货价格将仅为 2.11 美元/百万英热单位，其中，3 月已经降至 1.74 美元/百万英热单位。目前，欧洲天然气存储设施已接近满负荷运行，液化气库存超过储气总产能的 60%。美国天然气库存亦将在 2020 年创下历史最高水平。

新冠疫情的迅速蔓延对全球天然气工业产生严重影响。供应国面临的压力加剧，尤其是油价下跌削弱了伴生气的经济性。对于许多生产商而言，天然气价格已经接近甚至低于边际成本。在投资信心下降的情况下，越来越多的液化气项目将被推迟或者取消。2020 年，美国页岩气行业将削减开支 650 亿美元，与 2019 年相比减少 40%左右。美国页岩气企业进入痛苦的调整期，许多企业相继宣布中止新的项目，还有一些出现资金断裂风险。标普全球普氏天然气高级总监玛德琳·乔迪 (Madeline Jowdy) 认为，最新的油价暴跌将是一些美国液化气项目“棺材上的钉子”。卡塔尔国有能源巨头卡塔尔石油公司已经因新冠疫情推迟了北部油田的开发项目。加拿大目前规模最大的液化气出口设施项目加拿大液化气 (LNG Canada) 将其员工数量减半，荷兰皇家壳牌集团也暂停了其大型石化设施的推进。尽管目前全球天然气供给收缩一定程度上有助于恢复新的供求平衡，但新冠疫情冲击导致的需求降幅仍将使供给持续过剩。于是，全球天然气行业陷入难以克服的产量过剩与捍卫价格的困境。

全球石油市场重返低油价时代，这将加速天然气合约中气价与油价脱钩，从而形成全球范围内的竞争性定价机制。传统上，天然气主要由管道运输并被少数区域性供应商垄断。石油价格成为天然气价格的主要参考，由此形成石油指数化的天然气定价模式。但近年来液化气贸易的勃兴，尤其是美国成为世界最大天然气生产国，客观上抑制了石油指数化定价模式在全球天然气市场上的扩张。区域市场之间的液化气基础设施和贸易联系的增加使得全球天然气价格趋同。越来越多的天然气贸易采用由枢纽中心决定的竞争性定价机制。此次天然气价格的下跌很大程度上受到全球油价震荡的影响。新冠疫情的冲击使得与油价挂钩的天然气长期协议价格相应下降，同时全球天然气交易中心的现货价格对市场供求关系变得更加敏感。全球天然气市场的总体趋势仍将是与油价挂钩转向以市场供求为基础的枢纽定价。

此外，新冠疫情的蔓延正在加速全球天然气市场从卖方市场转向买方市场，促使买方与卖方重新谈判天然气合约以达成新的平衡。在这个过程中，天然气消费国将利用市场需求这一结构性权力谋求更低价格和优惠条款。随着天然气市场供过于求的趋势进一步加强，天然气贸易规则将变得更加灵活。以欧洲天然气市场为例，为了使自己的天然气更具竞争力，俄罗斯天然气工业股份公司（以下简称“俄气”）已经在对欧天然气合同中采取了妥协态度，具体包括将长期合约价格转成现货价格、降低照付不议条款比重以及对基准价格打折等。欧洲天然气市场正在逐步转变为市场化的“气对气”模式，现货交易比重目前已达到 70%左右。在亚洲天然气市场上，由于天然气消费增长迅速、对外依存度不断攀升，天然气的需求价格弹性低于欧美市场。亚洲进口国愿意支付一定的额外价格来保证天然气的供应安全，由此形成了天然气溢价。随着美国、澳大利亚、卡塔尔、俄罗斯等国扩大向亚洲的液化气出口，现货和短期合同贸易量的比重不断加大，这将有助于降低甚至消除“亚洲溢价”。



## 二、能源市场震荡引发的地缘政治效应

受新冠疫情的影响，全球能源市场上的供过于求状况更趋严重。能源市场正在经历以价格和需求同时急剧下跌为特征的历史性震荡。生产国减产协议下的供应减幅无法抵消新冠疫情蔓延造成的需求损失。能源市场的结构性震荡使得能源生产国之间的利益冲突与矛盾凸显。由此引发的地缘政治效应已不再是消费国争夺油气产区的传统能源博弈，而是转变为油气生产国争夺出口市场的新型能源博弈。美国“优先原则”下美国能源角色的转变使得油气生产国之间的地缘政治博弈更为激烈。美国长期以来寻求“能源独立”并借助页岩革命跃升为世界最大石油和天然气生产国。然而，从新冠疫情下产油国石油战略竞争的影响来看，美国页岩油气行业深受世界能源市场震荡的冲击。国际油价低位运行使得页岩油气产业遭受重创。美国能否保住世界最大油气生产国地位存在很大的不确定性。为了维护自己的油气主导地位，美国针对伊朗、委内瑞拉等油气生产国的经济制裁将持续加强。除打击这些敌手国家外，美国经济制裁的重要目的还包括遏制这些传统产油国的石油进入国际市场，与自己争夺市场份额。自2018年5月单方面退出伊核协议后，美国重启并新增了一系列对伊朗的制裁措施。特朗普政府对委内瑞拉实施全面经济禁运，同时加大对支持该国的第三国施压。2020年2月，美国因对委内瑞拉石油的中转业务制裁俄罗斯石油公司（Rosneft）的贸易子公司。伊朗、委内瑞拉目前面临美国制裁、油价暴跌和新冠疫情的三重危机。

美国与俄罗斯争夺欧洲天然气市场的竞争越发激烈，恐将加深跨大西洋伙伴关系的裂痕。在俄罗斯看来，此次石油战引发的天然气价格下降将有助于其在欧洲天然气市场上赢得更多份额。自美国实现页岩革命后，欧洲成为美国液化气的主要出口目的地。在此期间，俄罗斯液化气也迅速发展。2019年，俄罗斯液化气成为欧洲仅次于卡塔尔的第二大供给来源，而美国则位居第三。为了提升自身竞争力，美国加大制裁由俄罗斯主导的天然气管道项目。2019年，美国国会通过针对北溪-2号管道2的制裁法案，并成功迫使该管道施工延迟。作为妥协，俄罗斯与乌克兰达成为期五年的天然气供给协议，后者将继续保留过境国地位。尽管如此，如果俄罗斯依靠本国力量完成该管道项目，美国仍有可能将制裁对象锁定为参与该项目的欧洲投资商或该管道的潜在购买方。欧盟对美国不顾盟友利益挥舞制裁大棒的行为越发不满。德国经济研究所经济学家克劳迪娅·凯姆费尔特（Claudia Kemfert）建议欧盟对美国征收“气候关税”（Climate Tariffs），以回应后者对北溪-2号的制裁。美欧俄三边关系面临经济制裁与国家治理（Statecraft）的困境。

世界主要产油国之间的重新结盟趋势使得石油地缘政治博弈更趋复杂。2014年的油价崩溃催生出新的国际石油秩序，即欧佩克与非欧佩克产油国之间的“欧佩克+”机制。通过与沙特组成减产联盟，俄罗斯开启了与美国在中东最重要盟国之间的战略伙伴关系。同时，尽管与伊朗关系陷入僵持，沙特仍具有通过这一减产联盟对其施加影响的可能。然而，欧佩克与非欧佩克产油国之间减产谈判的失败使得美国高调介入。美国总统特朗普从中斡旋，促使沙特和俄罗斯打破僵局。美国与沙特、俄罗斯共同牵头形成一个多国联盟的大规模石油减产协议。特朗普对“欧佩克+”机制的干预凸显出美国在全球石油市场上的新角色，也预示着美国、沙特与俄罗斯之间出现“三边协调”的可能。然而与此同时，一些美国国会议员为支持对沙特军售，鼓吹将美国与沙特的整体双边关系与国际石油政治联系



起来。美国六位参议员甚至呼吁沙特抛弃欧佩克，以自由市场能源强国的身份与美国建立“美沙石油联盟”，以加强美国对国际石油市场的管控。面对当前全球油价下跌和需求萎缩，维持石油市场稳定符合美国、沙特和俄罗斯的共同短期利益，然而，中长期而言，广泛的利益分歧将加剧三者的石油地缘政治博弈。

为了维护自己在天然气领域的重要地位，俄罗斯存在对其他潜在天然气产区采取动作的意图。根据2019年12月发布的《2035年前俄罗斯能源战略》，俄罗斯将继续保持世界能源市场主要行为体的角色，包括利用天然气提升自己的地缘政治影响。2020年1月，由俄罗斯与土耳其联手修建的“土耳其溪”正式启动。尽管遭受美国制裁，俄罗斯仍积极推进北溪-2号管道项目。上述两个管道项目将更加巩固俄罗斯在德国和土耳其天然气市场上的地位。与此同时，以色列、希腊签署关于东地中海天然气管道项目协议。尽管造价高昂、预期收入低，但因绕道俄罗斯和土耳其，该项目将提升欧盟能源安全并加强其与传统盟友以色列和埃及之间的经济和政治联系。2015年俄罗斯出兵叙利亚和2019年土耳其出兵利比亚，在某种程度上与推迟东地中海天然气开发并向欧洲出口这一目的有关。鉴于此，由抢占天然气市场份额而引发的地缘政治冲突和代理人战争未来一段时间内仍可能在中东持续上演。

在东北亚地区，围绕中俄西线天然气管道路线的博弈将会加剧。2019年底中俄东线天然气管道建成运营后，俄罗斯一直积极谋求建设通向中国的西线天然气管道。目前，西线管道事宜正在密集磋商中。蒙古国和哈萨克斯坦均希望在中俄天然气贸易中分“一杯羹”，二者为争夺西线管道过境国展开竞争。蒙方多次表示愿意作为俄罗斯天然气运往中国的过境国，哈萨克斯坦亦提出建议，希望考虑经过该国连接中国的“西气东输”管网。通常来说，由于过境国的寻租行为，天然气管道经过第三国运输会导致生产国与消费国之间天然气关系的复杂化。俄罗斯总统普京曾表示支持蒙方提出西线管道经该国过境的主张，并已经委托俄气公司研究这一方案的可能性。是否选择过境、选择哪条路线过境目前是中俄西线天然气管道谈判的焦点之一。

### 三、新冠疫情冲击与全球能源治理问题凸显

新冠疫情对全球能源行业和能源治理产生深远影响。由于当前全球能源治理的“碎片化”，既有能源治理机制之间缺乏有效协调。新冠疫情加剧了全球能源变革和能源转型背景下的市场震荡，并导致生产国之间的利益博弈和恶性价格竞争。如何构建有效平衡能源市场各方利益的全球能源治理机制、维护全球能源市场稳定和可持续发展，成为当务之急。传统研究关注能源生产国的“破坏性权力”，即一国如何使用“能源武器”实现地缘政治目标。其目的是解决资源稀缺条件下由能源供给国垄断地位导致的市场失灵问题。由于生产国行为可能威胁到消费国的能源安全，后者寻求供给来源多元化，以避免单一或主导性供给国进行单边定价或中断供给的潜在风险。

自能源治理概念被首次提出以来，全球能源治理环境正在发生实质性变化。能源技术革命以及环境保护主义等因素改变了全球能源治理的前提假设。页岩革命后，美国不仅实现能源独立，而且从能源净进口国变为净出口国。随着环保观念和可持续发展理念日益深入人心，越来越多的国家从化石能源转向清洁能源和可再生能源。目前，困扰能源市场的已不再是能源短缺问题，而更多是油气何时达到“需求峰值”。



对于财政收入高度依赖能源出口的生产国而言，它们迫切需要寻找出口市场来保障自身能源安全。能源供过于求格局下的市场动荡和地缘政治不确定性，使得能源安全的分析视角从关注消费国如何获得稳定而廉价的能源供给，转向生产国如何获得稳定而持续的出口市场。新冠疫情的冲击加剧了能源需求的萎缩速度，而且这种急剧萎缩具有了中长期性。这不仅催生出全球能源治理的诸多新议题，而且使解决旧有治理议题变得更为迫切。

首先，新冠疫情冲击暴露出全球能源治理的严重缺位。无论是国际能源署还是“欧佩克+”机制都仅仅体现出部分行为体的利益与立场，由此导致全球能源治理体系对突发事件的应对能力明显不足。国际能源署的传统应急措施是释放紧急石油储备、限制石油需求。这一措施适用于抑制油价上涨，却无法被用于应对当前新冠疫情对石油需求的冲击。面对低油价和需求急剧萎缩，欧佩克与非欧佩克产油国难以就减产保价实现实质性合作。在天然气领域，尽管北美、欧洲和亚洲三大区域性天然气市场之间的联动性增强，但目前尚未建立专门的全球天然气治理组织或机构。国际天然气联盟（IGU）属于非政府组织，并不具备国家政策协调功能。如何构建一种机制，以其平衡、协调生产、消费、投资、运输领域中多种行为主体的利益，是全球能源治理的重要方向。

其次，沙特、俄罗斯和美国是影响当前全球石油价格体系的不稳定三角，重建全球石油产量的协调机制是当务之急。页岩革命后，美国超过沙特成为世界最大的石油生产国。尽管从能源净进口国变为净出口国，美国至今尚未加入“欧佩克+”机制，也未真正参与到能源供给侧治理之中。2020年4月，美国促使欧佩克与非欧佩克产油国达成了一项历史性减产协议。然而，新冠疫情的冲击使得产油国减产协议下的任何稳定状态都可能转瞬即逝。特别是美国不承诺主动减产，减产将通过市场力量实现；对于各国自主承诺的减产计划则缺乏有效的核查机制。如果油价保持低位或者持续下跌，那么，产油国承诺兑现的产量限额将遭受打击，这将导致它们无法实现稳定油价的预期目的。如果油价上涨，美国页岩油产量将会回升。页岩油生产商能够在不分担减产份额的情况下搭乘油价上涨的便车。欧佩克和非欧佩克产油国将发现自己再次将市场份额让渡给美国页岩油。产油国在协调产出与争夺市场份额之间面临两难困境。

第三，新冠疫情的暴发加剧了经济民族主义和“逆全球化”趋势，主权国家之间难以协调利益并陷入合作困境。20世纪70年代，欧佩克曾通过减产和禁运影响油价，由此被视为世界石油市场的价格操纵者。然而时至今日，欧佩克作为卡特尔组织的权力已经名存实亡。根据国际能源署预测，2020年，多数欧佩克成员国的油气收入将减少50%–85%，跌至近20年来的最低水平。目前，遭受价格战重创的是欧佩克中小国家。伊朗、伊拉克、阿尔及利亚等欧佩克成员国正在大幅削减开支。成员国间关于减产协议的利益分歧导致欧佩克的执行力和约束力减弱。此外，欧佩克与非欧佩克产油国、特别是沙特与俄罗斯之间亦存在分歧与矛盾。历史上看，俄罗斯在兑现减产承诺方面始终三心二意，被指责表面上配合减产，实际上却在持续增产。此次新冠疫情冲击更加暴露出“欧佩克+”机制在协调减产上的内在脆弱性。

第四，当前主导全球能源治理体系的国家主要是经合组织成员国，而作为新兴能源需求方的发展中国家则在能源治理体系中严重缺位。目前，全球能源格局的版图已经发生重大变化，非经合组织国家在全球能源消费中的份额迅速增长。根据《BP世界能源统计年鉴》，2017年至2040年间，中国、印度及其他亚洲国家将贡献全球能源消费增量的2/3。然而，作为世界重要能源进口国和消费国，



中国、印度尚不属于国际能源署成员国、仅为其联盟国，这严重束缚其对能源市场危机的应对能力。中国和印度等能源消费大国的缺位，导致既有能源治理体系难以实现有效治理。

第五，在可再生能源领域，国际可再生能源机构、联合国气候变化框架公约（UNFCCC）等组织的治理措施仅限于搭建合作平台，缺乏国家间政策协调。考虑到当前全球油价剧烈波动使得油气市场处于不稳定状态，发展可再生能源将提高全球能源安全。然而，根据伍德麦肯兹最新研究报告，若新冠疫情导致的经济衰退持续到2020年以后，那么在未来五年内，亚太地区多达150GW的风电与光伏项目将被推迟或取消。美国将优先发展化石能源以保证其在油气领域的领先地位，而新冠疫情的蔓延可能会进一步重创美国清洁能源产业。尽管欧盟呼吁经济的“绿色复苏”并采取措施以期达到气候目标，但各国政府的财政状况已经捉襟见肘。可再生能源产业链的断裂将导致大批企业倒闭，而化石能源价格低位运行又将部分挤出成本较高的可再生能源市场份额。可再生能源行业在较长时期陷入低迷无疑会拖慢世界向低碳经济的能源转型过程。如何通过切实可行的经济刺激计划提振世界经济、同时保证对能源转型领域的持续投资，是目前全球能源治理在可再生能源领域面临的问题。

第六，为了对冲美国对传统油气生产国的经济制裁，能源结算体系将更趋多元。全球跨境支付体系将成为大国角力的又一战场。美国制裁伊朗和俄罗斯使得很多国家开始建立独立于美元之外的结算体系。2014年，俄罗斯建立“金融信息传输系统”（SPFS），以应对被切断与SWIFT支付系统相联系的风险。为帮助欧洲企业绕开SWIFT与伊朗进行贸易，2019年，德国、法国和英国宣布成立“贸易往来支持工具”（INSTEX）。此后，比利时、丹麦、芬兰、挪威、荷兰和瑞典等六国相继加入。日本正在主导建立绕开美元、类似于SWIFT的全球加密货币支付体系，其目的是在石油领域与包括伊朗在内的国家进行交易。在能源领域，中国的人民币跨境支付系统（CIPS）功能不断完善、业务量稳步提升。如何有效促进“去美元化”背景下能源结算和支付体系的多元趋势，是全球能源治理的新议题。

#### 四、新冠疫情中的中国能源安全与能源治理角色

中国目前是世界最大的油气进口国、世界主要的油气消费国，同时也是重要的能源生产国和投资者，在世界能源市场上扮演着多重角色。新冠疫情的暴发，令能源市场出现不同以往的震荡，这既对中国能源安全提出了新的挑战，也赋予中国深度参与全球能源治理的可能与空间。

新冠疫情冲击下，中国面临的能源安全挑战主要有三个：

一是中国能源企业因不可抗力产生的违约风险与国家对外战略之间的协调问题。尽管国际油价低位运行有利于大幅节约油气进口开支，但油价下跌也使国内油气行业陷入严冬。在经济快速发展导致油气进口需求激增的阶段，中国油气企业与国外卖家签订了大量长约合同。面临油价的急剧下跌，履行这些合同成为中国企业的较大负担。因疫情不可抗力影响，为了降低“照付不议”长约合同下的巨额成本，很多中国企业已经提出价格复议要求。这一要求符合企业和国家利益，同时也符合国际商务规范。然而，其中一些却遭到国外卖家的反对和拒绝。因此，如何保持企业商业利益与国家战略布局之间的最优平衡，是亟需解决的问题。

二是中国能源进口对世界能源市场的价格变动敏感。尽管中国已经成为世界



最大油气进口国和主要油气消费国，但影响世界市场油气价格形成的手段有限、能力不足。近年来，随着原油期货在上海国际能源交易中心的正式上市和交易规模的扩大，这一情况有所改观。但与中国市场本身的容量与重要性相比，现有格局仍与竞争世界市场油气定价权的目标存在较大差距。鉴于此，中国需提升自身在全球能源价格体系中的话语权来降低能源价格波动的影响。

三是影响中国能源安全的地缘政治风险越发复杂。目前的地缘政治风险不仅来自中东等传统油气产地，而且来自美国制裁俄罗斯、委内瑞拉和伊朗等传统产油国所产生的影响。这些国家长期被美国视为“敌对国家”或被界定为“战略竞争对手”。针对这些资源型国家，美国越来越依赖经济制裁，在能源领域对其实行遏制。具体包括通过制裁迫使伊朗石油“零出口”、中止由俄罗斯主导的北溪-2号天然气管道建设等。中国与这些资源型国家之间存在长期合作关系。上述新情况的出现，要求中国采取有的放矢的策略，以形成有效应对。

自成为能源净进口国后，中国能源进口量迅猛增长。在资源稀缺的世界能源市场环境下，中国一直强调，高度依赖油气进口是自身能源安全的“短板”。目前，随着世界油气市场正在从卖方市场转向买方市场，中国庞大的能源消费规模以及国内市场应成为其对外合作与谈判议价的工具和手段。为此，中国应充分调动在能源体系中的结构性权力，在维护自身能源安全的同时，打造中国在国际能源战略格局中的影响力和塑造力。因此，中国有必要设计足以积极应对这些问题、挑战的总体思路和可操作性工具。中国如何利用自身在全球能源市场上的角色，提升其在全球能源治理体系中的地位？中国对此次新冠疫情的积极应对又可能为深度参与能源治理赢得哪些新的机遇？

首先，利用二十国集团作为拓展全球能源治理的平台，促进发达国家与新兴经济体在能源治理方面形成对话、达成共识。二十国集团涵盖全球最具影响力的经济体，具有在多层次治理主体之间协调政策和应对危机的能力。借助二十国集团机制将新兴经济体纳入全球能源治理平台，使新兴能源消费大国更多地参与到全球能源供给侧和需求侧治理之中，是具备可操作性的。在2020年二十国集团领导人特别峰会上，为提振世界经济复苏士气，中国倡议制定二十国集团行动计划。在随后的二十国集团成员国能源部长会议上，成员国同意采取措施重新平衡因新冠疫情遭到破坏的全球石油市场。对于稳定当前的能源市场震荡，二十国集团在供给侧和需求侧治理上做出及时必要的应对和协调至关重要。

其次，加强区域能源应急合作机制建设、防范突发性风险。油气储备是保障国家能源安全、应对突发事件和维持油气产业链条平稳运行的缓冲器。根据日本经济产业省，2020年，日本将与东盟多国签署相关备忘录，为亚洲国家的石油需求释放储备。中国目前的石油储备水平处于高位。2020年战略石油储备项目建成后，中国国家石油储备能力将提升至8500万吨，相当于90天的石油净进口量。考虑到油气进口依存度较高，中国有必要在当前国际低油价时期增加国家油气储备，全面加快储气库建设，通过构建与亚洲国家融通的石油储备体制，增强区域性油气储备的应急和调控能力。

再次，扩大中国原油期货交易规模，积极推动人民币作为石油计价结算货币，助力人民币国际化过程。2018年3月，上海国际能源交易中心挂牌交易，以人民币计价的原油期货合约正式登台。此外，上海、重庆石油天然气交易中心也陆续建立和运营。目前，上海国际能源交易中心以人民币计价的原油期货已经攀升为仅次于西德克萨斯轻质原油和布伦特原油的世界第三大原油期货合约，其成交量超过新加坡、迪拜、东京等石油交易中心，亚洲市场价格基准作用越发显现。



中国期货市场已经开始改变全球能源市场的规则。原油贸易以人民币结算将有效规避汇率风险、摆脱对美元支付系统的依赖。中国已经与俄罗斯实现原油贸易的人民币结算，此外还签署了以人民币计价的中东原油进口协议。国际油价动荡和美元短期疲软是推进人民币国际化进程的有利时机。中国可以利用这一时机鼓励国内外金融机构和投资者参与市场交易，建立基于“中国价格”的区域性石油交易中心，提升自己在国际石油市场上的定价权。

此外，利用当前天然气市场低迷状况，构建天然气需求权力，推动建立联合议价机制。当前的国际天然气市场形势为买方修改天然气合约、获取更为公正的贸易地位提供了机遇。中国于短期内可在体系内部调整合同交付量以适应经济复苏步伐；在中长期，则可根据市场基本面推动更深层次的条款谈判。此外，低油气价格的市场环境迎来解决“亚洲溢价”的机遇期，为建立地区性天然气定价中心和基准价格提供了有利的时间窗口。2019年，由海关总署全球贸易监测分析和上海石油天然气交易中心共同研发的中国液化气综合进口到岸价格指数，将为中国液化气进口贸易提供定价参考。中国可以通过积极建立市场化的定价机制和完善天然气交易平台，推动“天然气人民币”来提升自身在定价领域的话语权。

在可再生能源领域，中国是目前全球最大的风能和太阳能生产商，也是全球可再生能源领域的最大投资者。根据国际能源署的预测，未来五年，全球36%的太阳能增长、40%的风能增长将来自中国。中国在开发可再生能源技术方面的领导地位有助于解决国际社会对降低气候变化影响的关切。随着可再生能源在全球范围的发展，更多国家将具备成为能源生产国的潜力，从而相应减少对中东和俄罗斯等国的传统能源依赖，并因之缓解地缘政治紧张局势。特朗普总统退出《巴黎气候协议》，导致全球可再生能源领域的领导层出现真空。中国应通过与欧盟结成联盟支持减排目标，未来在该领域中发挥更大的领导作用。

最后，作为世界最大油气进口国、全球第五大石油生产国，中国应利用这一双重身份同时深度参与能源需求侧和供给侧的治理。具体而言，中国有必要启动加入国际能源署的谈判进程，同时积极参与到目前美国、沙特和俄罗斯三方有关石油产量的协调机制之中。“一带一路”能源合作伙伴关系是中国首次建立的能源国际合作机制。考虑到当前民族主义和“逆全球化”趋势增强，中国亦有必要充分利用这一合作机制，通过解决自身能源进口依赖来防范能源安全软肋，同时助力沿线国家共同解决能源发展问题，推动能源领域的务实合作，打造“一带一路”能源命运共同体。

[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**