



FOCUS

高层动态

2022年1月17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：切实履行好维护国家安全社会安定人民安宁的重大责任】.....	3
【李克强：常态化制度化开展药品和高值医用耗材集中带量采购】.....	3
【栗战书：加快完善中国特色社会主义生态环境保护法律体系】.....	4
【孙春兰：抓早抓细抓快落实各项疫情防控措施】.....	5
【胡春华：更加积极有为工作确保就业大局稳定】.....	6
【黄坤明：紧扣主线 聚焦重点 扎实做好“扫黄打非”工作】.....	6
【郭声琨：全力做好冬奥安保各项工作 为奥运盛会提供坚实安全保障】.....	7
问题探射	7
【社会力量办幼儿园的困境与出路】.....	7
【为何东亚地区的生育率更低？】.....	11
人物关注	15
【王一鸥任湖南省副省长 王健任辽宁省副省长】.....	15
智囊高参	17
【蔡昉：中国扭转低生育率的机会仍然存在】.....	17
【林毅夫：产业政策对任何国家都至关重要】.....	19
虎视寰球	22
【俄美日内瓦安全对话无果而终】.....	22
【2022 年欧洲经济复苏之路面临挑战】.....	24
【2022 年全球十大潜在风险】.....	25
华夏透视	29
【消除经济增长下行压力需稳住市场主体预期】.....	29



最新动向

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

【习近平：切实履行好维护国家安全社会安定人民安宁的重大责任】

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平近日对政法工作作出重要指示指出，2021年，政法战线坚决贯彻落实党中央决策部署，在维护国家政治安全和社会稳定、政法领域全面深化改革、常态化扫黑除恶、政法队伍教育整顿等方面取得新成效。

习近平强调，要坚持党对政法工作的绝对领导，从党的百年奋斗史中汲取智慧和力量，弘扬伟大建党精神，提升防范化解重大风险的能力，完善执法司法政策措施，全面深化政法改革，巩固深化政法队伍教育整顿成果，切实履行好维护国家安全、社会安定、人民安宁的重大责任，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。各级党委要及时研究解决制约政法工作的突出问题，支持政法各单位依法履职，为建设更高水平的平安中国、法治中国提供有力保障，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

中央政法工作会议1月15日在北京召开。中共中央政治局委员、中央政法委书记郭声琨在会上传达习近平重要指示并讲话，强调全国政法机关要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，深入学习领会“两个确立”的决定性意义，以为党的二十大胜利召开创造安全稳定的政治社会环境为主线，以加强党的政治建设为统领，以全面深化政法改革为动力，以强作风、重落实、提效能为导向，奋力推动新时代政法工作高质量发展。国务委员、公安部部长赵克志，最高人民法院院长周强，最高人民检察院检察长张军出席会议。会议以电视电话会议形式召开。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：常态化制度化开展药品和高值医用耗材集中带量采购】

国务院总理李克强1月10日主持召开国务院常务会议，部署加快推进“十四五”规划《纲要》和专项规划确定的重大项目，扩大有效投资；决定常态化制度化开展药品和高值医用耗材集中带量采购，进一步降低患者医药负担。

会议指出，贯彻党中央、国务院部署，各相关部门对标对表“十四五”规划《纲要》确定的重点，科学有效做好国家级专项规划编制工作，进一步细化目标



任务，提出可操作的政策和具体项目。目前 44 个专项规划已基本编制完成，陆续印发实施。要立足当前、着眼长远，有力有序推动“十四五”专项规划实施。

会议指出，当前经济运行处于爬坡过坎的关口。要按照中央经济工作会议要求，把稳增长放在更加突出的位置，坚定实施扩大内需战略，坚持不搞“大水漫灌”，有针对性扩大最终消费和有效投资，这对顶住经济新的下行压力、确保一季度和上半年经济平稳运行具有重要意义。一要加快推进“十四五”规划《纲要》确定的 102 项重大工程项目和专项规划重点项目实施。围绕粮食能源安全、先进制造业和高技术产业、交通物流和网络通信等基础设施、城市保障性住房等重点领域建设，建立协调机制，做好融资、用地、用能等要素保障。对列入规划、条件具备的项目要简化相关手续，特别是前期已论证多年的重大水利项目要推动抓紧实施，采取以工代赈等方式，使部分暂时没能就业的农民工有活干、有收入。指导新开工项目投资下降的地方加强工作，扭转投资不振状况。二要按照资金跟着项目走的要求，尽快将去年四季度发行的 1.2 万亿元地方政府专项债券资金落到具体项目。抓紧发行今年已下达的专项债，用好中央预算内投资，重点安排在建和能够尽快开工的项目，撬动更多社会投资，力争在一季度形成更多实物工作量。三要深化投资项目审批制度改革，推行承诺制、区域评估等创新举措。研究出台盘活存量资产的政策措施。

会议指出，近年来，药品和高值医用耗材集中带量采购改革不断推进，用市场化机制有效挤压了医药价格虚高，截至去年底累计节约医保和患者支出 2600 亿元，同时也促进了医药企业将更多精力投入到产品研发、提高质量上。下一步，要推动集中带量采购常态化、制度化并提速扩面，持续降低医药价格，让患者受益。一是以慢性病、常见病为重点，继续推进国家层面药品集采，各地对国家集采外药品开展省级或跨省联盟采购。今年底前，国家和省级集采药品在每个省合计达到 350 个以上。二是逐步扩大高值医用耗材集采覆盖面，对群众关注的骨科耗材、药物球囊、种植牙等分别在国家和省级层面开展集采。三是保证中选药品和耗材长期稳定供应，加强监管，确保中选产品降价不降质。医疗机构要合理优先使用中选产品。四是落实集采医保资金结余留用政策，推进薪酬制度改革，合理提高医务人员收入，更好调动积极性。（据新华社）

[Top](#)

【栗战书：加快完善中国特色社会主义生态环境保护法律体系】

1 月 14 日上午，全国人大环资委在京召开生态环保立法工作座谈会。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。他强调，要深入贯彻习近平生态文明思想，统筹推进生态环境领域立法修法工作，加快完善中国特色社会主义生态环境保护法律体系，为促进经济社会发展全面绿色转型、建设人与自然和谐共生的现代化提供有力法治保障。

栗战书指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，在推进生态文明建设的实践中，形成了习近平生态文明思想。这一思想，揭示了人与自然是生命共同体的根本规律，揭示了经济发展与生态环境保护的辩证关系，揭示了生态产品的本质属性，揭示了生态是统一的、平衡的自然系统，是相互依存、紧密联系的有机链条，为我国生态文明建设提供了理论指导和行动指南，也是生态文明法治建设的根本遵循。

栗战书指出，在习近平生态文明思想引领下，生态环境领域立法工作取得显



著成效，相关法律达到 31 件，还有 100 多件行政法规和 1000 余件地方性法规，初步形成了生态环保法律体系。这一法律体系，包括环境保护法、生物安全法等综合性法律，针对大气、水、土壤、固体废物、噪声、放射性等污染防治的专门法律，涉及防沙治沙、水土保持、野生动物保护等环境和生物多样性保护的法律，森林、草原、湿地等资源保护利用的法律，长江保护法和正在审议的黄河保护法草案等流域性生态环保法律，正在审议的黑土地保护法草案和拟启动制定的青藏高原生态保护法等特殊地理地域类法律。这些法律和相关法律法规涵盖山、水、林、田、湖、草、沙等各类自然系统，是一个覆盖全面、务实管用、严格严密的法律体系。

栗战书强调，要深入贯彻习近平生态文明思想，不断增强立法的系统性、整体性、协同性，使生态环保法律体系更加科学完备、协调统一。一是抓紧填补空白点、补强薄弱点。对现有生态环保法律进行梳理，看看需要新制定哪些、修改哪些，系统谋划，通盘考虑，加快推进。二是提升法律制度设计的科学性和专业性。深入研究论证，注重听取专家学者和有关方面的意见建议，把情况和问题摸清、研究透，把握科学规律，提高立法质量，确保法律管用有效。三是加强法律体系协同配套工作。加强和改进行政法规、地方性法规制定、修改、清理等工作，认真做好各类相关法规、规章、司法解释、国家标准、规范性文件制定修改工作，增强法律体系整体功效。全国人大常委会副委员长沈跃跃主持会议，全国人大常委会副委员长丁仲礼出席。有关方面负责同志参加会议，围绕生态环保立法工作进行座谈交流。（据新华社）

[Top](#)

【孙春兰：抓早抓细抓快落实各项疫情防控措施】

中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰 1 月 8 日从陕西赴河南调研指导防控工作，连日来先后到疫情较重的郑州市二七区和中原区、许昌市禹州市、安阳市汤阴县，深入暴发聚集性疫情的超市、工厂、学校以及隔离场所、定点医院、封控小区，实地了解流调溯源、社区管控、集中隔离、患者救治、服务保障等情况。目前，河南面临德尔塔和奥密克戎毒株输入疫情的双重挑战，疫情波及 7 个地市，重点是郑州、禹州、安阳，三地疫情防控的形势任务不同，防控工作处于关键时期，丝毫不能掉以轻心。孙春兰强调，要深入贯彻习近平总书记关于疫情防控的一系列重要指示，落实李克强总理批示要求，坚持全省一盘棋，科学防控，分类施策，采取针对性更强的举措，加快筛查、流调、隔离，尽早发现和管控风险人员，早日实现社会面“清零”。

孙春兰指出，郑州疫情总体趋稳、防控效果开始显现，要实施差异化分区核酸筛查，突出重点地区和人群，尽快排查出散在的感染者和风险人员，清除风险隐患，实现社会面“清零”。禹州疫情的社区传播风险仍然没有完全消除，要拓宽溯源思路，开展流调“回头看”，对城中村等区域要逐户敲门，摸清底数，压茬推进核酸检测，加大转运隔离力度，把密接、次密接人员都管控到位，封控区真正做到足不出户，缩短疫情拖尾时间。要用心用情做好封控小区群众的生活物资保障，分类保障疫情期间群众的基本就医需求，确保群众诉求能得到及时回应和解决。

孙春兰强调，奥密克戎毒株传播快、传染力强，对安阳现有的防控措施是个考验，各项举措落实得快才能跑赢病毒。要进一步提高核酸检测、流调排查的效



率，采取严格的社会面管控措施，尽快阻断传播途径，严防疫情外溢扩散。隔离点的管理服务要到位，加强隔离人员的心理抚慰和低年级学生的照护。奥密克戎毒株感染者临床症状以上呼吸道感染为主，要抓紧准备专门的收治医院，调派国家医学专家，加强临床救治和研究，总结救治经验，完善诊治方案。（据新华社）

[Top](#)

【胡春华：更加积极有为工作确保就业大局稳定】

全国就业工作座谈会暨国务院就业工作领导小组全体会议1月10日在京召开。国务院副总理、国务院就业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批示和中央经济工作会议精神，更加积极有为做好各项就业工作，确保就业大局稳定。

胡春华指出，过去的一年，在各地区、各有关部门共同努力下，我国就业形势总体稳定、稳中向好。今年是进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要一年，做好就业工作、促进经济社会大局稳定，具有特殊重要意义。要落实党中央、国务院决策部署，强化就业优先导向，着力稳住已有工作岗位、创造新的就业岗位，鼓励创业带动就业和灵活就业，重点做好高校毕业生等青年就业工作，切实兜牢城镇困难群体的就业底线，确保完成就业工作各项目标任务。

胡春华强调，我国就业已经高度市场化，要积极探索在市场化情况下的就业工作定位，加快转变工作思路，研究行之有效的新模式、新办法、新抓手。要加快建设高标准人力资源市场体系，加强和改进公共就业服务，开展大规模职业技能培训，切实维护劳动者合法权益，防范化解就业领域矛盾纠纷，更好发挥政府促进就业的重要作用。（据新华社）

[Top](#)

【黄坤明：紧扣主线 聚焦重点 扎实做好“扫黄打非”工作】

1月14日，第三十五次全国“扫黄打非”工作电视电话会议在京召开，中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明出席会议并讲话，强调要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕迎接、宣传、贯彻党的二十大工作主线，坚持守正创新，发扬斗争精神，聚焦重点难点，提高治理效能，着力营造天朗气清、昂扬向上的社会文化环境。

黄坤明指出，过去一年“扫黄打非”工作求实求新、有力有效，为庆祝建党百年营造了良好的思想文化氛围。今年我们党将召开二十大，做好“扫黄打非”工作意义重大。要强化政治责任感和历史使命感，勇于担当、积极作为，统筹做好打击、防范和治理工作，坚决守住政治安全底线、筑牢文化安全防线。要紧紧抓住群众反映强烈的网络涉黄涉非热点问题，严厉打击网络淫秽色情信息、非法有害少儿出版物和信息，大力扫除各类文化垃圾，坚决斩断不良内容和有害信息接触影响未成年人的途径，为青少年健康成长营造良好的网络环境。要进一步增强法治思维，推动完善法律制度、健全行业规范，不断提高法治化工作水平。会议表彰了2021年全国“扫黄打非”先进集体和先进个人。（据新华社）

[Top](#)



【郭声琨：全力做好冬奥安保各项工作 为奥运盛会提供坚实安全保障】

中共中央政治局委员、中央政法委书记郭声琨 1 月 9 日出席北京 2022 年冬奥会和冬残奥会安保总指挥部第二次会议并讲话。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于北京冬奥会、冬残奥会筹办工作的重要指示精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，全面落实“简约、安全、精彩”办赛要求，踔厉奋发、笃行不怠，坚定信心、再接再厉，全力以赴做好冬奥安保各项工作，为举办一届精彩、非凡、卓越的奥运盛会提供坚实安全保障。

会议要求，要切实增强做好冬奥安保工作的责任感、紧迫感，紧紧围绕如期顺利举办即成功的目标，增强忧患意识，树牢底线意识，统筹赛区内外，统筹疫情防控和安保工作，严格落实最高标准、最严措施、最周密部署，最大限度化解风险、消除隐患，以最过硬的举措打造最坚实的安全保障。要全面加强实战演练，强化完善各类方案预案和机制措施，确保各项工作“零失误”“零差错”。要全面加强社会面整体防控，切实夯实冬奥安保根基。要进一步强化责任担当，继续发扬“细致、精致、极致”作风，确保警卫安全、指挥运行、安全风险防范、整体防控、疫情防控、党建引领等各项措施落实到位。国务委员、公安部部长赵克志主持会议并讲话。（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。

【社会力量办幼儿园的困境与出路】

社会力量办园是指“企事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费，面向社会举办”的幼儿园。本文主要聚焦于民办幼儿园。当前，中国公办民办并举的办园格局基本形成，普惠性民办园已成为普惠性学前教育资源供给的重要主体。但与此同时，社会力量办园仍面临不少问题，主要体现在民办园准入管理仍然过于简单、民办园管理工作机制中依然存在以审代管的现象、政府为民办园发展提供的支持性环境还不够充分、民办园分类管理政策实施进程较为缓慢、对普惠性民办园的财政支持和补贴机制有待完善，以及民办园



保教质量的评估、监测与支持一体化机制尚未建立等。因此，需要各级政府继续强化政策的落地，从制度设计、管理体制、运行机制、扶持举措等不同层面落实对民办园发展的政府职责。

一、通过深化放管服改革激发社会力量办园活力

民办园准入门槛过高和准入机制缺乏灵活性、民办园管理过程中出现的以审代管现象，其实质都是政府行政管理体制与学前教育事业发展不相适应的表现。因此，加快行政管理体制改革，提升政府教育治理体系的现代化水平，纵深推进教育领域放管服改革，是进一步激发社会力量办园、提高民办园管理效率的根本举措。

首先，在保证幼儿安全和支持正常保教活动开展的前提下适当调整现有的幼儿园准入标准。特别是对园所位置、场地面积、设备标准等外在的非关键性要素在准入标准中要设置一定的弹性调整空间，而不是采取“一刀切”的硬性规定，以适应不同地域办园需求。需要强调的是，降低准入门槛并不是简单地降低现有的设置标准，而是在办园标准的各个要素上有更大的选择和腾挪空间，以丰富办园形式，增加学前教育供给的多样性。实际上，北京、广州、上海等地区已经在调整准入标准方面进行了尝试。例如，北京市在 2017 年就通过设立“社区办园点”的方式将一部分原来“不达标”的幼儿园纳入规范管理，从《北京市学前教育社区办园点安全管理工作基本要求（试行）》中的相关规定可以看出，在保证安全的基础上，“社区办园点”的准入标准在师幼比、生均幼儿活动室面积等方面都降低了要求。广州市天河区 2018 年出台了《微小型幼儿园开办工作指引》，基于规范化幼儿园设立审批的标准和程序，实行了“两放宽、两提高”——即放宽面积和规模限制，提高师资学历和监管要求，鼓励社会力量举办园所规模在 5 个班及以下、服务灵活、优质多元微小型幼儿园。事实上，这些依托社区、因需而生、因地制宜的小型“幼儿园”在一定程度上解决了特定区域、特定人群的入园困境，满足了家长多元化的需求，也使学前教育供给系统更为多元和丰富。

其次，将民办园管理的“基于准入标准的前置审批”改革为“基于行业标准的事前登记备案、事中事后行业监管”。传统的行政管理以前置审批为中心，严把市场准入的门槛，并以审批手续作为后期监管的基本依据和惩治手段，以审代管是主要的管理方式。在对民办园的管理中，应该将“严进宽管”转为“宽进严管”，政府要将直接管理的行政审批改为通过制定行业标准的登记备案制度，放宽准入门槛（并设置弹性调整空间），加强对民办园的过程监管，引导民办园规范办园、良性竞争和有序发展。

第三，推进教育治理能力现代化，提高民办园管理水平。建立协调有效的组织架构和形成科学完备的制度安排。将对民办园的审批从监管中分离，意味着针对民办园管理的行政方式、运作流程、资源配置等必须发生一系列的改变，本质上要求民办园的审批部门与监管部门在责任界定清晰的基础上能够统一标准、共享信息、协同配合，这给相关地方行政部门在惯性思维、固有利益、监管能力等方面都带来了挑战。因此，应该优化民办园管理中的权责配置，根据“谁审批、谁负责；谁主管、谁监管”的原则，理顺和衔接相关行政部门各自职责，形成分工明确、节点控制的审管协同结构与职责体系。审管部门之间还要建立联席会议机制，专项协调具体事务。



二、建立差别化的民办园发展“分类扶持”体系

首先，完善民办园分类管理政策的系列配套文件是基础。2016年《民办教育促进法》颁布之后，各地就开始着手营利性民办园和非营利性民办园分类管理，但总体上看，绝大多数地区还没有形成较为完善的民办园分类管理政策制度设计，也没有细化民办园分类管理的实施细则，更没有出台切实可行的时间表和路线图。中国民办园的规模大、类型多，产权归属和管理体制复杂，实施民办园分类管理是一项系统工程，需要各级政府明确各自的职责。从纵向上看，目前国家层面的民办教育分类管理法律体系和政策体系已经基本确立，各省的配套实施细则也在陆续颁布。但省市、区县层面还需要细化幼儿园分类的政策，在民办园的法人属性、出资回报、产权处理、税收政策、土地政策、收费政策、补贴政策等方面出台系列配套政策文件进行明确规定；与此同时，还要最大限度地简化分类程序，降低分类管理改革的制度性交易成本，确保分类管理改革能够平稳有序推进。

其次，强化对民办园的规范管理，根据分类管理原则制定并实施差别化的民办园分类扶持政策是关键。根据民办园营利性和非营利性的分类，在登记、用地、财政、税收、收费、扶持、退出等方面都应建立差别化的政策体系。分类扶持的原则有两个要点：一是对所有的民办园都应该进行鼓励和支持，但扶持的方式和力度有所差别，对非营利性民办园的财政扶持力度要大于营利性民办园；二是对民办园的扶持要兼顾效率与公平，即从效率的角度对高质量的民办园扶持力度更大，从公平的角度而言对承担普惠性任务的民办园扶持力度更大。差别化扶持政策是否明确全面和能否有效落实，影响着民办园举办者分类选择的意愿和方向，决定了民办园分类管理改革的成效。因此，各地应该在法律框架下，根据本地财政经济状况，对财政专项资金、政府购买服务、办园基金奖励等做出详细规定，给予民办园举办者信心和动力。

第三，依法为营利性民办园提供发展空间和制定扶持措施。在引导和鼓励社会力量举办公益普惠幼儿园的基础上，也需要充分尊重营利性民办园的选择和理解营利性民办园的价值。营利性民办园在扩大学前教育资源供给、满足人民群众的差异化需求等方面发挥着重要作用。在“遏制过度逐利行为”的前提下，政府应该支持营利性民办园合法依规办园，重点在设置审批、质量保障、规范办学、风险防控等各个方面不断完善管理政策，建设营利性幼儿园监督管理与风险防控体系，引导营利性民办园合作设立投资基金，用于幼儿园创新发展，防范办园风险。

三、建立普惠性民办园经费保障和财政补助动态调整机制

首先，厘清普惠性民办园与非营利性民办园的关系有助于普惠性民办园扶持政策的实际推行。就目前的法律法规体系而言，“普惠性幼儿园”并不是法律概念，而是属于政策语言，本质上是作为政府调控、引导民办园办园行为的管理手段。在政策文件中普惠性民办园主要指的是“面向大众、收费较低、质量合格”，强调的是“经济上的可承受”，是从幼儿园面向社会提供服务的性质来界定的，解决的是学前教育在地理和经济上的可及性问题。“非营利性民办园”则在法律上有严格的限定，根据2016年修订后的《民办教育促进法》，其核心特征是“不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学”，主要区别于依照公司法运行



的营利性民办园。理论上说，任何类型的民办园都可以被政府认定为普惠性民办园；就实践来看，非营利性民办园由于普遍得到政府扶持，又没有经济收益的刺激，因此，一般会提供收费较低的服务，而被政府认定为普惠性幼儿园。

其次，加大政府财政对普惠性民办园的投入、提高政府财政补助标准是落实普惠性民办园扶持政策的关键。在2018年中共中央、国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中明确提出“2019年6月底前，各省（自治区、直辖市）要进一步完善普惠性民办园认定标准、补助标准及扶持政策。”全国各地相继出台普惠性民办园扶持的相关政策，并在近两年内不断完善各项标准和出台新的方案。今后一段时期的重点是将扶持政策和方案真正落地实施。

2020年的一项针对普惠性民办园园长的调查显示，普惠性民办园面临的三大主要困难是经费短缺、招生困难和教师的流动性大，最需要得到的三大支持举措是提高教师待遇、政府加大投入和优化内部管理。目前，各地基本是根据本地政府的重视程度和财政能力确定补助标准和补助方式，由于财政补贴实施的是区县统筹，导致即使是同一个地市，区县之间的补贴政策也存在很大差异。要改变这种财政投入状况，需要提高学前教育投入中财政性学前教育经费的占比，达到实现普及普惠的学前教育公共服务体系发展目标的要求；同时，将普惠性民办园财政补贴统筹上升到地市层级或者省市层级。实际上，这与2016年《民办教育促进法》中“非营利性民办学校收费的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定”的规定一致。

第三，尽快建立普惠性幼儿园财政补贴与收费标准、绩效考核联动的动态调整机制。各地亟需根据新形势及时调整完善幼儿园收费管理政策，组织发改、教育、财政等相关部门，完善普惠性幼儿园收费标准和财政补贴联动的动态调整机制，适时研究调整普惠性幼儿园收费标准，避免出现财政补贴加保教收费的总体收入难以支持办园支出的困境，进而带来办园质量下滑的隐患。与此同时，各地要尝试建立以绩效预算管理为核心的学前教育财政投入机制，建立财政补助与绩效考核挂钩机制，一方面考虑政府对普惠性民办园采取“弥补成本+绩效奖励”的奖补政策，在普惠性民办园收费收入和财政生均定额补助基本满足幼儿园正常运转的基础上，根据普惠性民办园办园质量督导评估结果给予一定的绩效奖励，引导促进普惠性民办园安全优质发展。

四、健全民办园考核检查和督导评估监测体系

一是构建并实施幼儿园办园行为督导和办园质量评估体系。2018年中共中央、国务院《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》等文件要求，“国家制定幼儿园保教质量评估指南，各省（自治区、直辖市）完善幼儿园质量评估标准、健全分级分类评估体系”，“将各类幼儿园全部纳入质量评估范畴”，“以区县为单位进行全覆盖式督导评估”。这些规定从制度上明确了各级政府在民办园督导评估中的具体职责，同时也体现了政府将督导评估作为推动幼儿园规范办园行为，提高保教质量的重要抓手。下一步，需要尽快出台国家层面的幼儿园保教质量评估指南，各省根据国家层面的指南制定本省的评估标准和评估实施细则，通过对普惠性民办园的保教质量进行全面督导，实现对民办园质量的引领，推动普惠性民办园保教质量的全面提升。

二是积极推进管评分离，探索引入有资质的第三方机构开展质量评估。加强政府对民办园的督导评估并不是把督导评估作为控制和指挥民办园的“行政管制



手段”，而是要真正通过督导评估发挥专家咨询和建议的“管理服务”，以督促改进。将民办园的自我评估和政府委托的第三方专业机构评估结合，建立内外结合的评估体制，在评估内容、方式、程序和工具等各个方面不断进行专业化设计，并且政府在检查评估的过程中通过委派行政管理人员和专家学者入园指导等多种形式，将督导评估变成民办园保教行为规范和保教质量优化的过程。督导评估的结果应及时反馈给幼儿园并积极听取幼儿园举办者、园长、教师和家长等利益相关者对督导结果的建议，使督导反馈成为一个多方对话、协商和交流的过程。

三是建立一支立足实践、熟悉业务的专业化质量评估队伍。全面实施幼儿园责任督学挂牌督导制度，对幼儿园实施经常性督导。国家、省、地市、区县各级教育督导评估机构都有各自的职责，各级都需要组建一支数量充分、结构合理、素质较高、专业较强的学前教育专兼职督查队伍，面向各类幼儿园定期实施全覆盖、拉网式的督导。

四是注重评估结果的运用，建立“评估-监测-支持”一体化民办园质量保障机制。对民办园的督导评估是判断幼儿园保教质量水平和对幼儿园进行分类定级的手段，更重要的是要充分发挥督导评估的监督、指导、激励和导向作用。因此，需要对民办园的保教质量实施定期动态评价，评估内容与管理标准互通衔接，评估结果面向社会公布，并且建立财政资金补贴数量、教科研指导力度等相关支持举措与民办园提供的普惠性学位数量和办园质量直接挂钩的制度。

【来源：澎湃新闻网，作者：余宇，国务院发展研究中心社会发展研究部研究员；易凌云，中国教育科学研究院教师发展研究所所长、研究员】

[Top](#)

【为何东亚地区的生育率更低？】

唐末之后的数千年中，儒家文化一直是东亚文明的重要特征。儒家由孔子首创，形成于春秋时期。最初的先秦儒学为曲阜地方文化，此后传往中原地区发展为中原文化，并在汉代成为显学。此后儒家吸纳了包括道家、佛教等其他思潮的部分思想，并逐渐传往东亚和东南亚其他国家。但在鸦片战争之后，中华文化受到西方文明的冲击，儒家思想的中心地位开始动摇，从显学逐渐被边缘化。虽然儒家秩序在此时逐渐解体，但儒家数千年来对中华民族和儒家文化圈其他地区在民族习惯、性格等方面的影响仍不可忽视。

儒家文化素来以重视生育著称。由于儒家对家和孝的重视，生育是儒家规范的重要组成部分。儒家将生育与道德联系起来，生育不仅是个人私事，更是整个社会可以干预的大事。孟子有云，“不孝有三，无后为大”，将生育视为人生的头等大事。儒家文化中重视家和孝的观念可能会促进生育率的提高。

一个有趣的现象是，儒家文化圈中的中国大陆、中国台湾、中国香港、韩国和日本等地区 and 国家的生育率普遍偏低，并在近 20 年持续降低，几乎到达全球最低。图 1 描绘了世界各国分地区生育率（图 1A）和东亚各国生育率变化趋势（图 1B）。不难发现，东亚各国不仅生育率绝对值处于分地区最低水平，同时下降显著。这是什么原因造成的呢？为什么以重视生育闻名的儒家文化圈，反而陷入低生育率的陷阱呢？



图 1A 世界总体分地区生育率趋势图

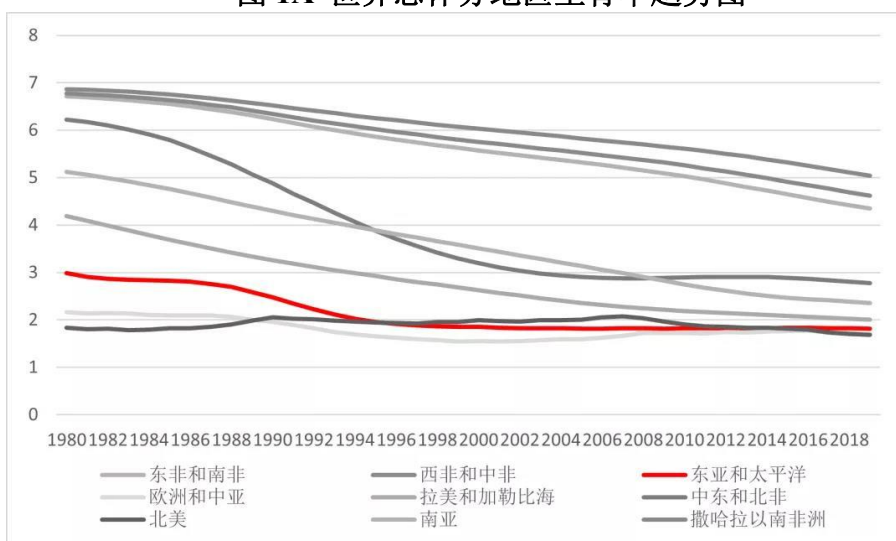
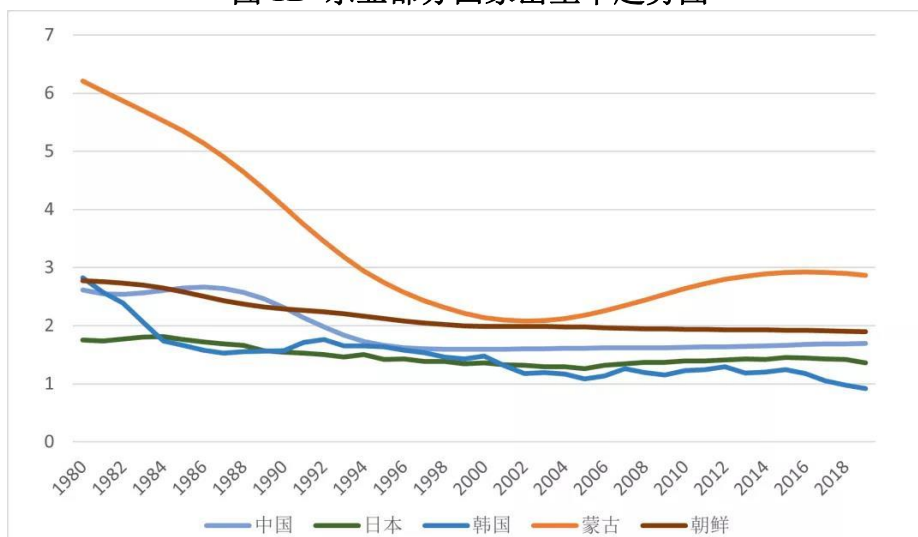


图 1B 东亚部分国家出生率趋势图



其中很重要的原因是，随着经济社会的变迁，儒家文化中包含的一些其他元素对生育逐渐产生了负面作用且日益显著。具体有以下几点。

第一，儒家社会规范中男性在家庭中的主导地位可能会降低生育率。具体来说，男性在家庭中的主导地位会使女性在家庭内部事务上始终分配较多时间。当女性的整体受教育程度和经济社会地位较低时，家庭内部事务的效率分配与存在儒家男性家庭主导地位情况下的均衡分配相近，偏向女性的育儿负担分配对生育率没有较大影响。随着女性整体受教育程度和经济社会地位提高，女性在儒家规范下将投入远比效率均衡多的时间处理家庭内部事务。社会一家庭地位的不匹配会降低高教育水平未婚女性的结婚率进而间接降低生育率，也会通过推高育儿成本从而直接降低生育率。此时儒家文化对生育率的总体影响可能会从正向变为负向（Myonget al., 2020）。偏向女性的育儿负担分配显著降低了整体生育率，特别是对于社会经济地位较高但仍需大量投入育儿事务的女性。

第二，女性工作一家庭冲突对生育率的影响。例如，来自日本和韩国对已婚女性的深度调查发现，过长的工作时间和不完备的产假制度会导致女性只选择生育一胎或直接辞职（Brinton& Oh, 2019）。利用来自韩国的面板数据发现，家



庭内部劳动中男性参与率的提高可以显著增加家庭生育率（Kim, 2017）。

第三，东亚地区人力资本回报的增加也是造成生育率下降的因素之一。利用清朝安徽桐城地区的家谱数据的研究发现，人力资本回报会显著影响家庭的生育选择（数量—质量权衡）。在人力资本回报较高的清朝前期，生育率和后代受教育程度有显著的负相关关系；而当人力资本回报在清朝后期下降，生育率和后代受教育程度不再相关（Shiue, 2017）。

第四，教育成本的增加也会降低出生率。利用日本国家转移账户（National Transfer Accounts）数据发现，养育后代成本特别是教育成本与总和生育率之间的弹性较大。其中，养育后代成本与总和生育率的弹性约为-1.2，即养育成本增加1%，总和生育率下降1.2%；而教育成本与总和生育率的弹性则达到了-1.7，即教育成本增加1%，总和生育率下降1.7%（Ogawa et al., 2009）。

第五，经济快速发展与持续性保守性别观念之间的冲突。例如，研究发现经济的迅速发展伴随着具有传统观念男性的稳定比例会使女性结婚率下降。利用来自日本的调查数据验证了上述模型结论发现，母亲教育程度提高并仍在婚育后工作会增加儿子未来拥有工作配偶的概率（Hwang, 2016）。

第六，高房价对生育率有不利影响。虽然部分针对美国的研究发现房价会通过增加家庭财富提高生育率。但是，针对东亚国家的研究结论非常统一地证实了房价对生育率有显著的抑制作用（Liu et al., 2020; Liu et al., 2021; Yi & Zhang, 2010; 葛玉好和张雪梅, 2009）。图2描绘了代表性国家房价（图2A）及其近十年的变化趋势（图2B）不难发现，东亚地区国家房价绝对值和上涨率都位于全球前列。

图 2A 世界各地代表性国家房价数据

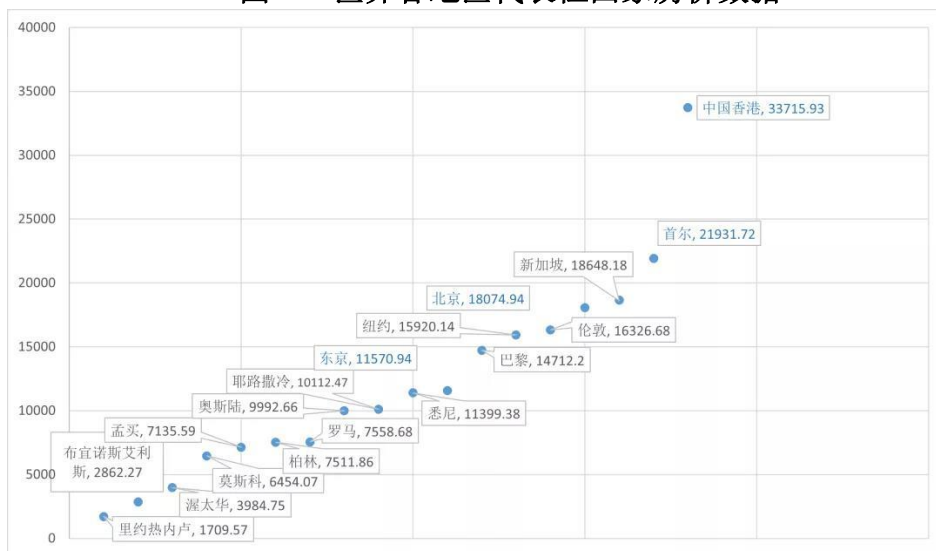
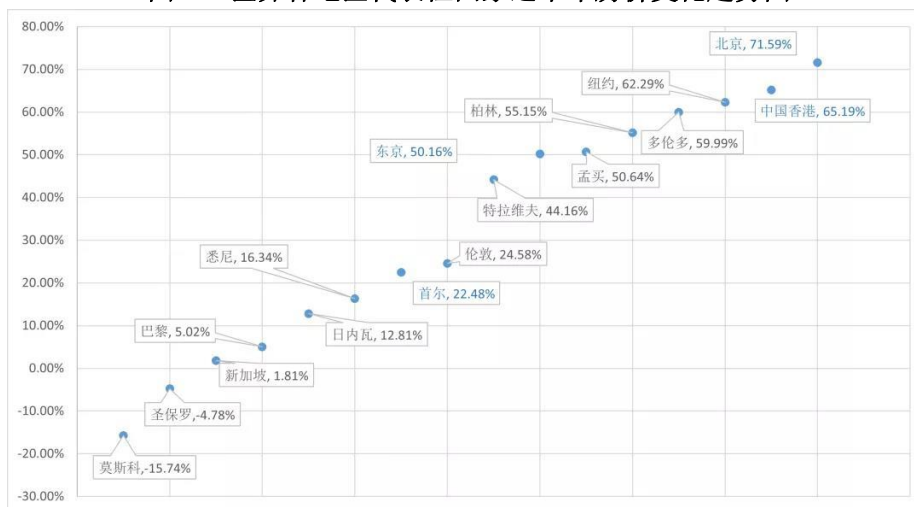




图 2B 世界各地区代表性国家近十年房价变化趋势图



综上所述，儒家数千年来对中华民族和儒家文化圈其他地区的民族方方面面的影响不可忽视。其内涵对于生育的影响具有两面性——当社会总体发展水平较低时，儒家文化中重视家庭的观念可能会促进生育率的提高；但当社会发展到一定阶段，儒家文化中的其他元素可能会降低生育率，且其负面作用日益显著。由此，相关政策的配套，例如鼓励平等的就业环境、减少女性的育儿负担、减少家庭教育成本、推进教育公平等，可能具有较为重要的意义。

【来源：“复旦金融评论”微信公众号，作者：宋弘，复旦大学经济学院副教授；封进，复旦大学经济学院教授】

参考文献：

1. 葛玉好、张雪梅, 2009: 《房价对家庭生育决策的影响》, 《人口研究》第 1 期。
2. Brinton, Mary C., and EunsiOh. 2019. “Babies, work, or both? Highly educated women's employment and fertility in East Asia.” *American Journal of Sociology* 125 (1): 105-40.
3. Hwang, Jisoo. 2016. “Housewife, ‘gold miss’, and equal: the evolution of educated women's role in Asia and the US.” *Journal of Population Economics* 29(2): 529-70.
4. Kim, Erin Hye-Won. 2017. “Division of domestic labour and lowest-low fertility in South Korea.” *Demographic Research* 37: 743-68.
5. Liu, Jing, Chunbing Xing, and Qiong Zhang. 2020. “House price, fertility rates and reproductive intentions.” *China Economic Review* 62: 101496.
6. Liu, Hong, Lili Liu, and Fei Wang. 2021. “Housing wealth and fertility: evidence from China.” *Journal of Population Economics* (2021): 1-37.
7. Myong, Sunha, JungJae Park, and Junjian Yi. 2020. “Social norms and fertility.” *Journal of the European Economic Association* 19 (5): 2429-66.
8. Ogawa, Naohiro, Andrew Mason, Amonthep Chawla, Rikiya Mastsukura, and An-Chi Tung. 2009. “Declining fertility and the rising cost of children: What can NTA say about low fertility in Japan and other Asian countries?” *Asian Population Studies* 5 (3): 289-307.
9. Shiue, Carol H. 2017. “Human capital and fertility in Chinese clans before modern growth.” *Journal of Economic Growth* 22 (4): 351-96.
10. Yi, Junjian, and Junsen Zhang. 2010. “The effect of house price on fertility: Evidence from Hong Kong.” *Economic Inquiry* 48 (3): 635-50.

[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。

【王一鸥任湖南省副省长 王健任辽宁省副省长】

王一鸥任湖南省副省长

1月11日下午，湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议经过表决，决定任命王一鸥为湖南省人民政府副省长。王一鸥，男，1967年10月出生，曾任湖南省自然资源厅厅长、党组书记，岳阳市委书记、市人大常委会主任等职务。（据《湖南日报》）

王健任辽宁省副省长 陈向群不再担任

据《辽宁日报》消息，2022年1月11日，辽宁省第十三届人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过，决定任命王健为辽宁省人民政府副省长。决定免去陈向群的辽宁省人民政府副省长职务。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，近日已任辽宁省政府党组副书记。陈向群，1962年11月出生，2019年任辽宁省委常委、省政府党组副书记、副省长，近日已任辽宁省政协党组副书记。（据《辽宁日报》）

黄莉新任浙江省政协党组书记

据《浙江日报》消息，1月10日上午，省政协党组书记黄莉新走访了各民主党派省委和省工商联。此信息显示，黄莉新已任浙江省政协党组书记。黄莉新，女，1962年8月生，是十九届中央候补委员，长期在江苏省工作，曾任江苏省委常委、副省长，省委常委、无锡市委书记，省委常委、南京市委书记，省委常委、副省长、省政府党组副书记等职，2018年任江苏省政协主席、党组书记。近日，张义珍已接替黄莉新任江苏省政协党组书记职务。（据《浙江日报》）

查庆九任青海省人民检察院代理检察长

（2022年1月13日青海省第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）根据工作需要，依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《青海省人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员办法》的有关规定，青海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：查庆九为青海省人民检察院代理检察长。公开资料显示，查庆九是安徽省太湖县人，法学博士。他1986年进入北京大学法学院学习，相继获得学士、硕士学位。



毕业后，查庆九进入《法制日报》工作，渐次升任副总编辑，后调往司法部，出任新闻发言人。2014年8月担任中央政法委宣教室主任。（据《青海日报》）

陈健当选北京市监委主任

1月10日上午，北京市第十五届人民代表大会第五次会议在圆满完成各项议程后胜利闭幕。大会进行了选举事项。陈健当选北京市监察委员会主任。陈健，男，汉族，1964年4月生，江苏如皋人，1987年4月入党，1983年7月参加工作，在职研究生毕业(财政部财政科学研究所财政学专业)，经济学博士，高级审计师。现任北京市委常委、市纪委书记。（据《北京日报》）

张延昆、齐静当选北京市人大常委会副主任

1月10日上午，北京市第十五届人民代表大会第五次会议在圆满完成各项议程后胜利闭幕。大会进行了选举事项。张延昆、齐静当选北京市第十五届人大常委会副主任。齐静，女，1963年8月生，曾任怀柔区区长，怀柔区委书记，2017年6月任北京市委常委、统战部部长。原任北京市委政法委书记的张延昆近日已任北京市委副书记。（据《北京日报》）

张义珍任江苏省政协党组书记

据江苏《新华日报》消息，省委决定：张义珍同志任省政协党组书记。张义珍，女，1964年8月出生，曾长期在河北省工作，2015年出任人力资源和社会保障部副部长，2019年调任广东省委常委、组织部部长，去年11月出任江苏省委副书记。（据《新华日报》）

[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”。

【蔡昉：中国扭转低生育率的机会仍然存在】

很高兴有机会跟大家分享我多年来关心的问题。此次会议，我围绕如何通过降低“三育”成本来提升生育率提出一些个人观点。

一、中国过早出现的低生育率及人口老龄化的现状

1. 中国面临“未富先老”。人口老龄化这一社会现象已发生在多数发达国家，并且其老龄化程度已达到较高水平。发达国家包括挪威在内，很早就进入老龄化，现在老龄化程度也比较高了，而且还在继续发展。同时，我们也看到发展中国家的老龄化程度迅速赶超。除了一般规律之外，中国人口老龄化还有三个特点。第一，中国拥有全世界最大规模的老龄人口。目前中国人口占世界总人口的比重是18%多一点，未来会继续下降。但是，中国60岁及以上的人口已经占到世界20%左右，并且将来还会保持在这个比例，也就是说中国有世界上最大的老年人口总量。第二，中国老龄化可能是全世界发展最迅速的。相比其他发展中国家，中国将率先在老龄化程度上赶上发达国家，超过发达国家，然后才会慢慢地平缓下来。第三，未富先老。中国老龄化是在人均GDP比较低的情况下发生的。如果按照老龄化来排位的话，中国老龄化的世界排位远远超前于人均GDP的世界排位。这三个特点应该成为未来需要把握的重要国情。

2. 中国正在经历“未富先小”。中国劳动年龄人口总量相对过去正在逐渐变少。15-59岁劳动人口自2010年达到峰值后，近10年一直处于负增长状态，平均以每年几百万的速度减少。这说明劳动年龄人口正在逐年萎缩。与此同时，预计我国可能在2025年之前还会达到人口总量峰值。届时，我国人均GDP或将达到1.3-1.4万美元，并不算富裕。这种现象应叫做未富先老。同时，由于劳动人口减少，人力资源紧缺，资源重新配置空间缩小以及资本回报率下降等等一系列冲击，我国经济发展从供给侧逐渐减速，未来将遇到更多的需求侧制约。

从未富先老再演化下去，可以说正在出现未富先小。相对来说，过去人口不断变大，但是现在开始在变小。中国有两个重要的人口变化转折点。第一个是2010年，15-59岁的劳动人口2010年到达峰值之后一直是负增长，每年以几百万的速度在减少，劳动年龄人口在萎缩。第二个是2025年之前，可能会达到人口总量的峰值。第一次人口转折点带来劳动人口减少，人力资源紧缺，资源重新



配置的空间变小，以及资本回报率下降等一系列冲击，导致潜在增长能力和实际经济增长速度已经降下来了，我们已经看到了过去十年的情况。第二个转折点，2025 年之前人口达到峰值后经济增长会越来越遇到需求侧的制约。第一次人口转折点导致中国供给侧的新常态，第二次人口转折点将导致中国需求侧的新常态，并且会越来越会制约中国的经济增长。

二、中国扭转低生育率的机会仍然存在

1. 扭转低生育率的关键在降低“三育”成本。中国当前总和生育率为 1.3，低于世界很多国家，大幅度低于人口更替的生育率（2.1）。《柳叶刀》一篇文章曾指出，导致生育率下降的主要原因可归结为妇女接受教育程度的提升和避孕工具的可获得性。然而这两方面均为社会进步的产物，因此生育率下降的趋势或将无法避免。然而，这是指从很高水平向更替水平下降。从低于更替水平向上回升，则另有影响因素。根据我国国情，为使我国生育率回升至尽可能接近 2.1，我国政府提出降低“三育”成本的政策，即通过降低生育、养育、教育成本来促进生育率的提升。该政策或将在很大程度改善生育率持续走低的现状。我们还有没有机会来扭转低生育率的状态？全球有生育率高的国家，比如一个家庭平均有 5 个、6 个孩子，也有像中国一个家庭平均 1.3 个孩子这样低生育率，还有低于中国大陆的，例如台湾地区、香港地区、澳门地区，还有韩国总和生育率都接近或者低于 1。联合国在调查人们生育意愿的时候，发现不管在什么样的国家，在非洲也好，北欧也好，大多数回答两个孩子是希望要的家庭规模。也就是说，2.1 的更替水平生育率大体上也是意愿生育水平。但是，实际生育率不是这样，不同的国家和不同的家庭面临着不尽相同的社会经济因素影响和制约。要使生育率往上回升到尽可能接近 2.1 的更替水平和意愿水平，我国政府还是抓住了关键，提出降低“三育”成本的政策。“三育”成本降下来，生育率回升就有希望。

2. 影响生育率的主要因素：高抚养成本。

我认为，有四个方面的主要因素：

（1）生育年龄与就业年龄和收入年龄不对称。我国当前处于最佳生育年龄即 20-34 岁的年轻人，尚处于职业的艰难攀升曲线上，其收入往往较低，并且工作不稳定。因此这两点成为影响当代年轻人生育的主要原因。

（2）时间预算约束影响生育意愿。国家统计局曾在 2018 年研究得出，一个中国人平均每天在创造 GDP 活动上花费的时间为 311 分钟，花在不创造 GDP 的活动上的时间为 164 分钟（其中主要从事于家务劳动和照料等事项）。两者比例为 1: 0.53。因此，一些经济学家设想，若将家务劳动计入 GDP 活动，那么我国 GDP 将可提升 53% 左右。调查指出，中国女性平均每天花费 15% 的时间用于家务劳动。由于中国妇女就业率高，很显然大部分女性没有足够时间与精力照顾孩子。因此时间预算的约束在很大程度上影响着我国的生育水平。

（3）缺乏工作稳定性和社会保障。当前我国非正规就业率已高达 30%。这类就业人员往往薪酬较低，就业岗位不稳定，同时缺少社会保障，因此使得生育意愿下降。并不是缺岗位，而是一些群体就业和社会保障的稳定性不足，使得生育意愿下降。非正规就业近几年看上去减少了，因为政府加强了对市场主体的注册登记，统计上也逐渐归列到其他不同部门，但是总的来看把自我就业和不被登



记的就业加在一起的比例目前还高达 30%左右,意味着就业的非正规性还是很明显的。

(4) 社会流动性差降低生育期望。相关数据指出,我国城市人口中约有 71% 的人拥有城市户口,可以得到基本的公共服务,拥有社会保障。而 29% 没有城市户口的人中大部分来自农民工群体。农民工群体的收入和就业不稳定,无法享受与城镇人口一样的社会保障特别是养老保险等基本公共服务。同时由于新一代劳动者社会流动性差,其在改变社会地位、收入分组、教育水平和职业地位等方面均遇到很大的障碍,因此影响生育意愿。社会流动性差会降低对孩子未来发展的预期,从而降低生育意愿。同时,农村的户籍人口中只有 66% 还在农村,农村有 34% 的劳动力流出来了,这 34% 和城市的 29% 是一回事,大概 2.6 亿人口,这部分人没有能够改善他们的社会地位,因此影响生育意愿。社会学家对社会流动的定义是父母这一代人对于孩子改善收入地位抱多大的期望。社会流动性差就意味着父母一代对自己孩子改变收入地位的期待并不太高。对孩子期待不高,为什么要把他生出来? 因此一些人是不愿意生孩子的。

三、三次分配领域改革可以改善低生育率

1. 初次分配领域。初次分配领域对于改善低生育率最为重要的是户籍制度改革。该项改革能够有效提高城市农民工的社会流动性,稳定工作岗位,并将他们纳入城市的社会保障体系,以此来提高农民工群体生育意愿。

2. 二次分配领域。再分配领域的改革关键在为所有人平等提供公共服务设施和基础保障服务。这有助于缩小贫富收入差距,解除家庭后顾之忧,从而提升低收入群体生育期望。

3. 三次分配领域。三次分配领域除通过企业捐赠、慈善事业和志愿者活动来对社会发展做出贡献外,企业应承担更多的社会责任。例如,通过提供更多就业机会,减少员工加班时间等等来提升居民生活满意度,从而有利于提升生育意愿。

【本文为蔡昉在中改院和挪威城市区域研究所合作举办的 2021 中挪社会政策论坛上的发言,作者介绍:中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、人力资源研究中心主任,博士生导师。中共十七大代表;第十一届全国人大代表、全国人大常委会委员、农业与农村委员会委员】

[Top](#)

【林毅夫: 产业政策对任何国家都至关重要】

在世界范围内,即使是今天的发达国家,在两三个世纪前,用今天的标准来看也同样贫穷。就像今天的其他低收入国家一样,当时这些国家也有 80% 以上的人口以农业为生。现在他们收入变高,发展得更加先进,是因为他们从农业转型到了现代制造业。诚然体面的工作非常重要,是实现其他多个可持续发展目标的基础,但要有体面的工作,就需要进行工业化,否则就无法达到摆脱贫困所需要的先进生产力和收入水平。但是发展中国家如何在应对气候变化的全球挑战的同时实现包容性的、可持续的工业化?

为此,我们需要了解现代经济增长的性质。为什么三个世纪前,世界上所有



国家都是落后的农业生产国，而今却有了先进和落后之分呢？实际上，这是工业革命以后现代社会产业发展和现代化进程带来的结果。工业革命以后发展成功的国家往往进行了持续的和快速的技术和产业结构升级，他们在现有产业持续进行技术创新，并且从低附加值的农业不断往附加值更高的产业，首先是制造业然后逐渐是服务业不断转型升级，从而提高了劳动生产率。在这个过程中，他们也持续改善基础设施，优化能源结构，进行制度改革等，从而释放蕴藏于技术和产业的生产力，所以，现代的经济增长实际上是一个技术、产业、基础设施和各种制度结构不断转型升级的过程。

那么为何少数国家在 18 世纪的工业革命以后转型成功，但是，绝大多数的国家却未能顺利进行上述的结构转型？根据我倡导的新结构经济学，这是由于发展中国家的学界和决策界缺乏对上述从技术、产业到基础设施和各种制度安排是内生的，内生于一个国家在每个时点给定随时间可变的要素禀赋结构的认识。今天，当我们去观察高收入国家，就会发现他们大多发展资本密集型产业，这是由于他们拥有相对丰富的资本。如果他们不发展资本密集型行业，他们就没有竞争力；如果他们不发展资本密集型产业，他们将和其他低收入国家一样贫穷。当我们将目光转向发展中国家，我们看到主要的产业状态是资源密集型或劳动密集型，他们的生产力水平很低。如果他们想发展资本密集型产业，由于资本相对短缺，他们根本就没有竞争力，要发展和发达国家一样先进的资本密集型产业，就必须先拥有和发达国家一样的资本相对丰富的要素禀赋结构。这就是我们从新结构经济学中获得的启示，即产业、技术、基础设施和制度安排的各种经济结构是内生的，要改变经济结构必须先改变要素禀赋结构，才能水到渠成，否则，就会拔苗助长，出于好心干了坏事。

但如何才能实现这样的转变呢？我们现在保有的资本禀赋来自于过去的经济盈余的积累。如果想成功地转变禀赋结构使得资本从相对短缺变成相对丰富，就需要有一种生产结构来确保国家能产生最大的经济盈余。这实际上要求一个国家发展根据当前的要素禀赋结构所决定的具有比较优势的产业和技术，并使其变成市场中具有竞争优势的产业和技术，如果一个国家的要素禀赋结构的特点是劳动力丰富，那么就要发展劳动密集型产业，并消除限制发展的基础设施和制度安排的瓶颈，将其转化为在市场中的竞争优势，从而创造一个巨大的经济盈余来快速积累资本。在这个过程中，如果要企业根据比较优势来选择产业和技术，就要有一个能够反映各种要素相对稀缺性的价格信号来引导企业了解什么类型的产业和技术具有比较优势？什么样的产业和技术可以带来最大的利润？这种价格信号只有在竞争性的市场中才能获得。

但同时，政府的作用也是必不可少。现代经济增长是结构转型的过程，为了从农业经济转型到工业经济，需要改善基础设施，也需要改革制度，而这些改进，用经济学术语来说，有各种市场失灵。单个公司、单个企业家无法解决这些问题，需要政府来帮助他们。政府的作用对于转型而言非常重要，但我们也需要了解政府能够使用的资源是有限的。在这种情况下，政府需要战略性地使用这些有限的资源，瞄准那些具有比较优势的产业，特别是有潜在比较优势的产业。这样就可以迅速将潜在的比较优势转化为竞争优势。也就是政府需要战略性地使用有限的资源以对结构的快速和可持续转型发挥最大的影响。政府不能对各种需要面面俱到地提供一切帮助，政府要做出的选择是使某些具有潜在的比较优势的产业变成真正的比较优势并让其产品在国内市场具有竞争力。

产业政策在过去是一个禁忌，但现在我们明白，在这个时代它对任何国家都



是至关重要的。但我们也知道，许多发展中国家曾试图利用产业政策但却遭遇了失败，这也是它成为禁忌的原因。因此，它的必要性和屡屡失败要求我们去了解如何使产业政策具有最大的成功概率。从新结构经济学一个经济体的结构是内生的视角来看，产业政策要成功，选择的产业必须符合一个国家的要素禀赋结构所决定的比较优势，将其从由于基础设施和制度安排的瓶颈限制而处于潜在的状况，靠改善基础设施和制度安排而使其变成实在的比较优势，如果一个国家的产业政策能够遵循这一原则，我相信他们可以很高效地取得结构转型和经济发展的成功。

当前我们还要面对新冠疫情的考验。产业转型升级需要政府的支持，而政府的支持则需要资源。政府掌握的资源越多，就能做得越多，但新冠疫情对每个国家都造成了很大的打击，特别是对发展中国家而言，由于大范围的经济衰退，他们面临着失业和贫困的问题，偏离了可持续发展目标。也有许多儿童由于疫情不能上学，失去了受教育的机会。这使他们的人力资本质量下降，成为未来工业化的一个障碍。贸易受到打击，出口减少，经济增长减少，税收收入减少，国家需要花费更多的资源来控制新冠疫情，同时还面临着失业率上升等更需要资源解决的问题。这还导致了政府的赤字大幅增加，有些国家甚至遭遇了债务危机。新冠疫情也打击了高收入国家，从而使得他们向发展中国家提供帮助的意愿相应地减弱。因此在这种情况下，发展中国家需要重新考虑如何在疫情和后疫情时代推动工业化发展。我认为在可用资源减少且有限的情况下，一个发展中国家的产业政策应以实现短期内的快速恢复，以创造就业、出口和收入为目标，并且，需要以一种务实的方式来帮助现有的企业渡过疫情的难关。由于出口减少和市场缩水，许多企业遭受损失，如果没有国家的支持，更多企业将被迫倒闭，一旦破产就难以挽回。因此，政府通过某些短期帮扶使现存企业渡过难关是非常重要的。

此外，基础设施的改善也非常重要。一般来说，发展中国家的基础设施条件较差，一个务实的解决办法就是设立工业园区和经济特区。现在由于资源减少，政府可能无法建立新的工业园区或经济特区，需要优先让现有的工业园和经济特区发挥作用。在目前的情况下，要引入新的外国直接投资可能比较困难，要努力留住之前已有的外国直接投资，使他们发挥作用并产生盈利，在这个充满挑战的时期生存下来。促进投资的最好方式就是用成功证明自己。如果能使现有的外国投资获得成功，那么就能吸引更多的投资。在这个充满挑战的时期，如果能帮助这些外国直接投资克服这些挑战，那么政府就能获得很高的信誉。如果人们会对政府更加信任，吸引投资也就更容易。

总有一天疫情将会结束，在后疫情时代，政府可以使用我刚才所说的框架来支持具有潜在比较优势产业，帮助他们从潜在比较优势转化为竞争优势。新结构经济学提出的“增长识别和因势利导框架”是一个非常有用的工具，能够帮助发展中国家识别出具有潜在比较优势的产业，在政府的因势利导下将他们迅速发展成在国内外市场具有竞争力的产业。我在非洲和许多发展中国家见证了这个过程，如果政府能够选择正确的产业，就可以取得快速的成功，创造更多就业机会，提高出口创汇和政府收入，成为一种良性循环。

【本文原发于北京大学南南合作与发展学院，作者：林毅夫，北大国家发展研究院名誉院长】

[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。

【俄美日内瓦安全对话无果而终】

1月10日，为期一天的俄美新一轮战略稳定对话在瑞士日内瓦举行，双方代表团分别由俄罗斯副外长里亚布科夫与美国常务副国务卿舍曼率领。此间分析人士指出，此次对话能够举行，至少表明俄美均不排斥以直接对话的方式解决分歧、矛盾甚至敌对，而没能取得实质性进展则在意料之中。

■对话在主要问题上“未取得进展”

在持续约7个半小时的闭门安全对话结束后，里亚布科夫和舍曼分别对外公布成果。里亚布科夫在新闻发布会上表示，此次谈判过程艰难、时间漫长、内容专业、讨论深入，但主要问题仍悬而未决，俄罗斯不认为美方有意愿以俄所阐述的方式解决禁止北约东扩、不在俄边境部署打击性武器、北约将军力部署恢复至1997年俄与北约签署基本关系文件时的状态等问题。他指出，俄美两国在禁止北约东扩领域的分歧最为严重，“乌克兰和格鲁吉亚未来都不能够成为北约成员，这一点非常重要，我们需要的是一个具有法律效力的保障，而非口头承诺”。

舍曼通过电话会议向媒体介绍对话情况时说，这是一场“严肃认真、务实坦诚的对话”，双方就军事演习和在欧洲部署导弹等问题进行了“坦诚的讨论”，美方在对话中“断然拒绝”了俄方提出的包括要求北约不得吸收乌克兰为成员、终止与乌方安全合作等一系列提议，原因在于其有悖于作为大西洋联盟核心的“开放性”政策。她强调，目前尚不清楚俄是否准备在会谈后减少其在乌周边的军事集结，欧洲安全问题的决策过程必须有乌方参与，“美俄还有很长的路要走”。

俄美双方除重申各自在安全问题上的长期立场外，还纷纷在会场外放出“狠话”。里亚布科夫说，俄罗斯需要看到北约的行动，“如果谈判破裂，俄罗斯将以军事技术的方式作出回应”。英国路透社认为，俄方事实上是暗示可能在欧洲重新部署中程核导弹。美国《华尔街日报》援引所谓知情人士的话说，华盛顿如今不太可能实施最大规模的能源或金融制裁，因此转而考虑采取更有针对性的措施，诸如设置出口壁垒以阻止向俄出售尖端芯片等有一定比例的美国技术、零件的产品。不过，一场持续7个半小时的谈判，也不可能从头吵到尾，否则直接掀掉谈判桌岂非更简单？据《华尔街日报》报道，里亚布科夫在强调俄无意“进攻”乌克兰，也不可能这样做的同时，认为俄美对话并非毫无希望，“双方以及俄罗



斯同北约就安全保障问题达成协议的基础是存在的”。路透社则报道称，美国有兴趣按照现已失效的美俄《中导条约》原则就中导导弹达成协议，“美方愿意与俄讨论其提出的限制军演规模和范围的提议”。

关于是否将继续通过类似对话方式讨论欧洲安全问题，俄美均未声明退出，而是为再次会晤敞开大门。与此同时，美俄双方一致认为，“核战争打不赢，也打不得”。俄总统新闻秘书佩斯科夫 11 日表示，安全保障磋商不设截止日期，但莫斯科反对无休止地拖延这一进程。俄卫星通讯社援引他的话称，安全保障磋商的结果很重要，不应单单是为了“走过场”，“类似对话还将举行几轮，然后才能勾画出比较清晰的轮廓”。他说，暂未打算举行新一轮高层会谈，“认为通过一轮会谈就能达成全面成果，这就太天真了”。

■ 欧洲战争阴云远未散去

其实，俄战略界普遍的看法是俄美就安全保障问题进行磋商的结果符合预期，当前最重要的是要了解如果美西方拒绝莫斯科在关键问题上提议的后果是什么。俄智库国际事务委员会项目主任季莫菲耶夫表示，美国及其西方盟友早在会晤前就已经在一定程度上表达各自看法，因此当前对话结果实属意料之中。莫斯科清晰明了地阐明自身立场，它做好了准备且没有任何犹豫。严格来说，俄决策层希望全面讨论所有这些问题，特别是作为俄罗斯最为关切的北约东扩问题。与此相反，美方避重就轻，一方面，美拒绝向俄保证北约不再东扩的立场没有改变；另一方面，准备讨论俄提交给他们清单中的军控问题，美国国务卿布林肯甚至有“可能回到《中导条约》”等言论。

俄智库外交与国防政策委员会主席团主席卢基扬诺夫指出，俄美安全对话未取得突破，双方在谈判思路存在根本性差别。俄方坚持在政治层面展开对话，包括围绕安全原则和冷战后欧洲安全架构等问题进行讨论；美国则希望将安全对话的重点从政治问题转向军事技术领域。

英美俄罗斯问题专家告诉美国消费者新闻与商业频道，“美西方的制裁对俄罗斯无效”。言外之意，美西方打压俄罗斯的政策工具箱快见底了。前英国驻俄罗斯大使布伦顿说，制裁不起作用，俄罗斯变得更加坚定，同时美西方也十分僵化，“双方距离真正非常危险的安全对抗点越来越近”。美国乔治城大学欧亚、俄罗斯和东欧研究中心名誉主任斯滕特也承认，尽管拟议当中的惩罚性措施“相当全面”，但制裁威胁无法让俄罗斯退缩。无论是设置出口壁垒还是将俄踢出国际金融体系，都无法吓阻俄罗斯，欧洲爆发战争的阴云并未散去。

■ 俄对美西方不抱幻想

去年 11 月 18 日，俄总统普京出席外交部部务扩大会议并发表讲话，清晰、全面地阐述了俄对美西方的政策。甚至俄美关于安全保障的条约、俄与北约安全措施的协议两个草案，都是普京在这次会议上给俄外长拉夫罗夫布置的“作业”。

普京指出，对俄罗斯来说，最尖锐和最敏感的首先是乌克兰内部危机，很不幸它远未得到解决。西方正通过向基辅提供致命性现代武器、在黑海以及靠近俄罗斯的其他地区举行挑衅性军事演习，加剧紧张局势。普京提醒俄外交人员注意，经过几轮向东扩张，北约的军事基础设施就在俄罗斯边界，反导防御系统已经部署在罗马尼亚和波兰，而更改 MK-41 垂直发射系统的软件只需几分钟。他为此要求拉夫罗夫：“为确保我们在此方向的安全问题，有必要让美国和北约向俄罗斯提供有法律约束力的长期保证，因为俄不知道明天那里可能会发生什么。”

随后，普京先后点评俄罗斯与欧盟、北约和美国之间的关系。他说，无视在政治、经济和人文交流领域互动的明显好处，欧盟继续以制裁、不友好的行动和



毫无根据的指责来对待俄罗斯，俄欧合作机会正在缩小。

普京指出，俄罗斯与北约之间的关系令人沮丧，北约正表现出明显的对抗态度，顽固且明显地将其军事基础设施靠近俄罗斯的边界。此外，北约主动打破所有对话机制，在没有解释原因的情况下采取突然行动驱逐俄罗斯外交官。

普京还表示，上述情形也适用于俄美关系，这些关系都处于不理想的状态。五年前，美国执政当局开始采取挑衅性政策，针对俄罗斯外交官实行大规模禁令和限制，贻害至今。尽管普京对美国并不“不抱幻想”，但还是试图通过对话逐步调整、理顺关系。去年6月俄美“日内瓦峰会”后，两国虽在战略稳定、信息安全领域取得有限进展，在双边外交、地区安全问题上却依旧一次次探底。

■ “十年谈判胜过一日战争”

按照计划，俄罗斯在12、13日先后与北约和欧安组织举行对话。舆论普遍认为，10日举行的俄美安全对话最为关键，为接下来的两场对话定下了基调。

与北约对话，俄可视为俄美对话的扩大版。去年12月17日，俄方公开了《俄与北约安全措施的协议草案》，要求排除北约进一步扩张和乌克兰加入北约的可能；除俄与北约成员国同意的特殊情况外，北约不得在1997年5月前已部署兵力和武器的国家之外部署额外兵力和武器；北约放弃在乌克兰、东欧、外高加索、中亚的任何军事活动；不在可向对方领土发起攻击的地方部署中短程导弹。

里亚布科夫1月6日在接受俄媒体采访时表示，针对与北约围绕安全保障问题的对话，俄罗斯并不会采取“否定一切”的立场，而是努力寻求基于利益平衡的解决方案，“我方立场将相当强硬，除此外不会有其他态度，之前我们总是在‘说服’对话者，但就像克雷洛夫寓言总结出来的结果——言者谆谆，听者藐藐”。他说，协议的不可分割和必要内容包括北约不再靠近俄边界、不再接收新成员、不在包括乌克兰在内的相关领土上部署武器和进行挑衅性演习。

北约秘书长斯托尔滕贝格在1月8日举行的该组织成员国外长视频会议后表示，北约有意与俄罗斯进行成果丰硕的对话，但是不会就关键安全问题以及各国加入北约的权利问题做出妥协。他说，“各国外长讨论了安全和国防问题，形成了统一立场”。曾于1998年至2004年担任5年多外长的俄罗斯智库国际事务委员会主席伊戈尔·伊万诺夫此前表示，俄美、俄与北约以及欧安组织之间就关键安全问题展开的谈判既艰难又重要，不能指望迅速达成协议，更不要幻想做出激进决定，“近年来各方立场分歧巨大，几乎所有军控机制、安全领域的国际法或遭破坏或不受尊重”。不过，他说谈判是在为达成协议提供机会，“人们应当牢记‘十年谈判胜过一日战争’——时至今日，我的老师、苏联外长格罗米科的话仍十分英明！”（据《光明日报》）

[Top](#)

【2022年欧洲经济复苏之路面临挑战】

进入2022年，欧洲经济有喜有忧。一方面，经济复苏势头延续，欧元区经济产出有望在今年第一季度超过新冠疫情前水平；另一方面，多国通胀率创下新高，变异新冠病毒奥密克戎毒株引发疫情“海啸”，都给经济复苏前景蒙上阴影。

■ 通胀压力仍将持续

由于能源价格暴涨以及部分行业供应短缺，高通胀近来席卷欧洲，屡破纪录。分析人士预测，物价上涨的局面还将持续至少数月。德国联邦统计局数据显示，欧洲最大经济体德国2021年通货膨胀率升至3.1%，为1993年以来最高值。



德国贝塔斯曼基金会经济学家蒂斯·彼得森日前表示，供应链瓶颈导致供应短缺，从而引发物价上涨。彼得森预计，2022年德国通胀率将在2.5%左右，到2023年才会低于2%。去年11月，波兰通胀率蹿升至20年来高点，分析人士预测今年该国物价恐将继续上涨。意大利罗马大学经济统计学教授亚历山德罗·波利日前表示，物价飙升有可能抑制意大利经济复苏。英国国家统计局数据显示，英国2021年11月消费者价格指数同比上涨5.1%，为10年来最高水平。牛津经济研究院去年12月发布的报告预测，通胀将于今年4月触顶。报告说，2022年油价预计呈下降趋势，天然气价格将在冬季过后回落。随着供应链逐步疏通、家庭开支向服务类消费再平衡，物价涨势将显著缓解。

■疫情影响不容低估

欧洲央行行长拉加德日前表示，欧洲许多民众已接种新冠疫苗，加强针接种也已提速，总体来说，社会在应对疫情以及随之而来的限制措施时表现更好，这减轻了疫情对经济的影响。欧元区经济产出有望在今年第一季度超过疫情前水平。法国经济和财政部长勒梅尔接受媒体采访时表示，由奥密克戎毒株引起的本轮感染高峰过后，法国将迎来强劲、充满活力且快速的经济增长。

尽管如此，分析人士表示，疫情对经济复苏的反作用力依然不容低估。牛津经济研究院的报告说，普遍的隔离规定引发消费者信心下滑，扰乱劳动力市场，这会拖累经济活动。“如果不在全球范围内击退新冠大流行，就不会有稳定的经济发展，无论是在德国还是欧洲和世界其他地区。”彼得森说。

■主要经济体各有难题

标普全球评级公司在其发布的2022年欧元区经济展望报告中说，由于拥有更庞大的产业规模和长供应链条，德国在欧元区国家里最易受供应链瓶颈冲击。彼得森认为，缺乏来自国外的原材料意味着许多企业订单无法得到处理。波利指出，由于意大利大部分能源依赖进口，能源价格上涨对意大利的影响要大于很多其他国家。“意大利很大程度上属于‘转化型’经济，也就是意大利进口原材料，生产价值更高的产品，然后出口到国外。”波利说，这意味着能源成本在进口、生产和出口三个环节会被多次累加。英国“脱欧”后遗症仍在持续。英国针对欧盟商品的海关管制新规今年初正式生效。业内人士担忧，新规或加剧英欧贸易摩擦。牛津经济研究院发布报告说，英国和欧盟就“北爱尔兰议定书”的协商仍在进行，即便协商成功，双方陷入贸易战的可能性仍存在。

英国《金融时报》日前援引英国布鲁内尔大学教授雷·巴雷尔的话说，英国经济持续受到“脱欧”的负面结构性影响，“这将是2022年英国增长落后于其他发达经济体的主要原因”。（据《光明日报》）

[Top](#)

【2022年全球十大潜在风险】

2021年世界经济得到较快修复，中美两个大国的产出规模率先恢复到疫情前的水平。全球治理赤字问题仍待破解，中美博弈进入长期对峙。展望2022年，全球重大风险需关注以下十个方面。

一、病毒变异不断和疫苗接种严重失衡

截至2021年12月28日，210多个国家和地区出现新冠肺炎确诊病例，全



全球累计确诊病例突破 2.8 亿例。随着疫苗大规模普及，重症率和死亡率已经显著降低。但是，德尔塔、奥密克戎这类变异毒株不断出现，其传播能力更强，原有疫苗防范效果被削弱。目前，奥密克戎毒株已扩散到了 89 个国家和地区。12 月 28 日当天，全球新增确诊病例超过 130 万，远高于前几轮的峰值。

同样令人担忧的是疫苗接种严重失衡。截至 12 月 27 日，北美、欧洲接种疫苗人口比例分别达到 68%、65%，非洲则仅为 14%。国际制药商协会联合会（IFPMA）预计，2022 年 6 月全球疫苗将实现供求平衡，但是非洲可能要到 2024 年才能达到当前北美的疫苗普及水平。当前，世界卫生组织发起的“新冠肺炎疫苗实施计划”（COVAX）未达预期，到 2021 年年底仅分发了 8 亿剂，远低于原定目标的 19 亿剂。2022 年全球疫苗普及将继续这种极不平衡态势。世卫组织也警告称，疫苗分配不均会进一步助长病毒变异势头。

二、美国货币政策转向引发金融市场动荡

当前美国通胀抬升速度大超预期，美联储抑制通胀决心上升、表态也趋向鹰派。2022 年美联储将加快缩减资产购买进程，加息和缩表伴随的金融风险也在上升。导火线之一是美国债券市场上的僵尸企业。目前美国上市公司的僵尸企业占比近 10%，同时债券市场上近一半公司债评级为 BBB，也就是投资级的最低级。如果这些债券被降级为垃圾债，投资基金将被动大规模抛售，进而触发债务风险。导火线之二是美股泡沫。2021 年美股屡创新高，11 月初道琼斯指数市盈率约 30，分位点处在历史 95% 以上的高位，当前美股泡沫化程度超过了互联网泡沫时期。在上一轮紧缩过程中，美国联邦基金目标利率加至 1.5%、十年期国债收益率升至 2.5% 以后，美股就出现了大幅回调。

三、部分发展中国家债务违约

全球复苏失衡加剧，发展中国家债务负担飙升。国际货币基金组织（IMF）2021 年 10 月预测，发达经济体总产出规模将在 2022 年回归到疫情之前的趋势线水平，但发展中国家（不包括中国）总产出规模到 2024 年仍将显著低于趋势线水平 5.5 个百分点。疫苗分配不均、宏观政策空间不足，这使得发展中国家经济恢复滞后，并进一步导致发展中国家债务负担加速上升。仅 2020 年，这类国家的债务与 GDP 之比就增加了 18 个百分点，创下 40 年来最大增幅。由于美联储货币政策转向，2022 年发展中国家将面临资本外流、货币贬值、融资成本上升等多重冲击。当前，已有近一半低收入国家陷入债务困境或面临高风险。此外，土耳其、阿根廷、尼日利亚、巴西、南非等国的债务风险值得重点关注。

四、供应链定向脱钩

2022 年 2 月美国将出台《全面供应链审查和评估报告》，推出更多针对性政策进行科技封锁、加快关键供应链回流。美国近期已通过的一系列法律，如《基础设施建设法》《重建更好未来法》等将在 2022 年落地。审议中的《美国创新与竞争法案》大概率将在 2022 年通过并实施。这些法律都旨在强化供应链回流，同时对华展开产品、技术、行业、地区的定向脱钩。2022 年，德国和欧盟供应链尽职法案可能取得进展，在供应链中加强对人权、气候变化等问题的管控。此



外，西方国家还可能通过美欧贸易和技术委员会、日印澳供应链韧性倡议、“四国机制”供应链安全合作，以及美国与欧洲的反经济胁迫立法等，增强供应链的意识形态和地缘政治属性，推动供应链局部脱钩。

五、资源民族主义抬头

经济快速修复、全球能源转型，扩大了资源商品供需缺口，资源富裕国家谈判能力上升。同时由于疫情加剧财政危机，资源国政府迫切寻求新的收入来源。全球保护主义开始盛行的背景下，这些因素都推动了资源民族主义显著抬头。疫情以来，重要资源出口国通过资源国有化、增加资源税收、禁止出口，以及规定必须在国内完成高附加值工序等方式加强了干预。未来几年，矿产领域可能成为资源民族主义的重灾区。能源转型背景下，铜、铝、钴、锂、镍等矿产资源的战略属性增强。拥有这些矿藏且资源出口依赖度高的国家，资源民族主义风险最高。重点国家包括非洲的刚果（金）、赞比亚，拉美的秘鲁、智利和墨西哥，亚洲的印度尼西亚、蒙古。

六、部分中等强国和支点国家政权更迭

在亚洲，2022年3月和5月，韩国、菲律宾将分别举行总统大选。韩国的主要候选人是执政党的李在明、最大在野党的尹锡悦，目前胜负难料。如果保守派尹锡悦获胜，韩国可能缓和对日关系、强化美韩同盟，中韩关系将面临考验。菲律宾大选中，如果亲美势力卷土重来、改变外交路线，南海可能动荡加剧，中国-东盟关系也将面临风波。这两场选举结果将对未来五年的东北亚、东南亚、印太地区战略格局产生影响。在欧洲，法国将于4月和6月进行总统和议会选举。继德国之后，法国选举对欧盟未来具有重要意义。如果民粹势力获得更大话语权，可能对欧盟一体化造成严重冲击，欧盟战略自主将受到重大考验。此外，2022年匈牙利、巴西领导人选举也存在不确定性，可能使得中美欧关系更加复杂化。

七、俄乌爆发武装冲突

近年来俄罗斯对乌克兰软硬两手都未奏效，乌反而更加倒向美西方，公开寻求加入北约以求得保护。北约身陷两难，即美国和德法不希望激化与俄对抗，但如果表态不接纳乌克兰，又会面临“对俄软弱”的批评以及东欧北约盟国的离心。两难之下，美西方很可能选择不给出直接安全承诺，同时在经济和军事上更大力度支持乌克兰。该政策无法缓解俄罗斯的安全担忧，反而会怂恿乌克兰更加激进，制造压力迫使北约接纳。如果矛盾升级，俄乌可能围绕顿巴斯地区发生武装冲突。冲突不仅会破坏地区安全局势，还将波及全球能源供给和能源转型，并对中东欧、中亚国家外交政策带来连锁反应，德对“北溪-2”天然气管道的审批冻结或将长期化。

八、台海地区紧张局势加剧

拜登政府执政一年来，美国进一步明确对台安全承诺，为中国统一制造更多阻碍，反复挑战中方红线。特别是公开曲解“一个中国”政策，急切推动台湾议题的国际化。拜登12月27日签署的“2022年国防授权法案”，就包括了多项



提升台湾“自我防卫能力”的具体措施，建议美台进行实地训练与军事演习，甚至提议酌情邀请台湾参加“2022年环太平洋军演”。2022年11月，美国还将举行中期选举。拜登政府对华政策将更为强硬，在涉台议题上挑衅也会加剧，还可能实质性推进美台自由贸易协定谈判。日本、澳大利亚等国的反华势力受到鼓动，将推高军费开支水平，加剧地区紧张气氛。日本可能加快与美探讨部署中导系统。澳大利亚可能借助澳英美安全合作机制获取更多关键军事技术，增强针对中国的军事能力。

九、非传统安全多点频发

难民潮和恐怖主义更加严峻。首先，美军撤离阿富汗之后，恐怖组织可能借机向中亚、南亚扩散。西亚北非动荡加剧，欧洲难民形势可能恶化。欧盟与毗邻国家、欧盟内部矛盾也将加剧。难民潮涌之下，恐怖组织的招募和渗透活动将更为猖獗。其次，在新冠肺炎疫情之外还可能出现其他恶性传染病，使得全球卫生资源更加紧张。同时，气候变暖势头延续，极端洪涝、干旱和台风等灾害可能更加频繁，这不但破坏生产生活秩序，还加剧了人道主义困境。极端天气伴随资源民族主义的盛行，还可能进一步加剧粮食供应风险。最后，随着数字化进程推进，数字空间面临更大安全挑战：能源、金融关键基础设施的网络安全压力陡增。网络攻击也正在成为政治和军事对抗的重要手段，引发或恶化军事冲突的可能性大幅上升。

十、全球增长势头出现重挫

上述各种风险相互交织，将可能使2022年的全球经济增长率显著低于国际机构4.1%至4.9%的预测值。具体而言，如果发达国家刺激政策集体退潮，特别是美国货币政策加速转向，可能触发金融风险并向全球扩散。同时，大国博弈加剧，美国滥用制裁、地缘政治冲突加剧、资源民族主义抬头，这都可能在复杂的全球生产网络中激发蝴蝶效应，带来严重的负向供给冲击，甚至出现滞胀。传统安全与非传统安全发生共振，尤其新冠肺炎病毒继续变异、扩散的可能性不低，部分国家经济重启可能面临中断。（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，不仅能把梦想持之以恒，更懂得如何事半功倍。投资大师巴菲特在给其老师本·格雷厄姆的著作《聪明的投资者》所写的序言中说：“长年进行成功的投资并不需要极高的智商、罕见的商业洞见，或内部消息。真正必要的是做决策所需的合理的知识框架，以及避免情绪化侵蚀智识的能力。”本栏目力图提供一个中央高层动向及其影响分析与政经趋势分析相结合的框架，从而达到把握最关键、最重要的决策信息和决策要点的效果。可以说，我们的研究和分析也将因此得到升华。

【消除经济增长下行压力需稳住市场主体预期】

这些年经济放缓的压力一直没有得到缓解，有学者认为是潜在增长率的下降导致了经济的下行。在我看来，这个说法夸大了我们看到的中国经济持续放缓背后的趋势因素。和这个说法类似的说法还有，比如人口红利减退导致了潜在增长率下滑。从趋势上说，人口增长放慢会影响增长趋势，但这跟我们现在看到的增长下行压力还不完全是一回事。如果我们看到经济增速处于持续下滑态势中，我们怎么知道潜在增长水平在哪，而且怎么能证明潜在增长率在6%附近而不是7%？增长在持续放缓，似乎只有了下行趋势，而没有了经济波动，谁还能知道潜在增长率在哪？我认为，经济下行压力之所以持续不减，除了有长期趋势性的因素之外，这些年市场预期走弱是主要原因。我们这么多年已经不怎么谈预期了，也没有人关注这个问题，宏观管理政策正在逐步丢掉市场预期这个锚。

影响市场预期的最重要因素是政策，或者准确地说是政策在时间上的不一致性、不连续，它导致政策的不确定性增加。这就会扰动市场投资者和企业家对未来经济的看法发生改变。近年来，我们出台了比较多的约束性或限制性的政策，这些政策跟之前企业家接受的政策在方向上发生了改变，比如说，之前鼓励的或准许的，现在不准许了，甚至要强行改过来，这些带来的影响很大。

约束性或限制性政策往往是阶段性的，对政府要达到某个特定的目标而言是需要的，但这些政策大多数都是定性的，它的执行需要依靠政府的行政力量，具有强制性，甚至可能在执行中带有运动式的特点。比如说，供给侧改革、去产能、去杠杆、污染防治、防范金融风险、住房新政，包括三道红线，还有教辅政策等。但是，考虑到这些政策可能会对市场和企业产生较大冲击，而且会因为政策在时间上的不连续不一致，对市场和企业家的预期造成扰动。所以，我觉得制定这些政策时要做认真评估，如何能把新旧政策衔接得更好而不是急转弯。如何能跟市场做更好的解读和沟通，而不是单边操作。其实，鼓励性的政策也有类似问题。无论鼓励还是限制性的政策，重要的不是对错，而是怎么样避免这些政策在时间上的不一致不连续问题，这才是最重要的。

另外一方面，我认为，我们的宏观调控政策也有改进空间。这些年数量型政



策用得更多，价格型政策过少。比如，信贷政策就是数量型的政策，信贷数量多了少了，在短期内带来的变化会很大，对预期的稳定也有影响。这么多年我们的货币环境一直不宽松，远低于市场预期，利率偏高的局面一直没有改变。可能因为当时存在高杠杆、债务规模大等问题，央行希望收紧信贷来降低企业杠杆率。但这多半是数量思维和存量思路。如果我们多考虑价格型政策，利息降下来，把融资成本降低，那么中小企业的状况就能改善，市场预期就会改善。但如果我们继续多用数量型政策，即便释放更多信贷，这些钱也往往去鼓励地方政府的基建投资，未必能真正缓解大量中小企业的融资约束。在我们数量型主导的货币政策里，扩信贷多数情况下就是要扩基建。但其实我们宏观经济真正的问题是市场融资成本太高，严重约束了大量中小企业，而这些企业代表的又是最有竞争力的经济活动，导致经济学家说的错配问题。所以，货币政策要更多往价格型调控政策转变，把利率真正降下去，融资成本降下来，对市场预期改善非常重要。货币政策老是在数量框架里考虑，是难以走出怪圈的。

宏观经济政策是为了解决两个东西，或者说发挥两个功能：平稳市场预期，平滑经济波动。这两个功能比较重要，这也是经济学家凯恩斯最早发现和提出来的，他看到了预期在宏观经济波动当中的重要性。预期来自于市场，也就是市场上的经济主体，包括企业家、投资者，当然也应该包括消费者。

宏观经济状况就是受市场预期支配的，市场怎么看当下和未来，就决定了当前需求水平的变化方向。毫无疑问，预期会受很多因素的干扰，会引起宏观经济在短期内出现高高低低的波动。现代的市场经济当中，金融市场和资本市场可能更容易受到情绪的影响，也对整个宏观经济的波动有很大的影响，所以对市场预期的管理就需要特别关注金融市场和资本市场的预期。因此，宏观管理需要高度关注市场预期，需要应对预期的波动，稳定预期。

在我看来，在制定宏观政策时，市场预期应成为一个锚，一个参照。这个参照由市场主体对经济前景的看法构成，尤其是企业家的看法。政策要稳住市场预期这个锚，就是要高度关注市场主体的看法、包括企业家的看法怎么样，这是短期对宏观需求最主要的影响因素。

如果我们在出台新政时充分考虑到可能对市场预期的冲击，我们就能降低政策在时间上存在的不够连续、不确定性变大等问题，这些会对经济造成持久的冲击。比如说，近年来基建和企业投资增速都降下来了，这说明预期在弱化。在投资领域，房地产市场受到预期冲击的影响更大，一开始还显现不出来，最近看出来来了。而房地产问题在中国也是金融问题，因为土地是抵押品，跟整个金融体系有个嵌套的关系。这样，房地产政策变化冲击的不单是房地产行业自己，对整个金融都有大的冲击。好在管理层及时注意到了这个冲击，采取了措施，负面影响没有扩大开来。因此，在制定政策时，最主要的注意事项是要防止政策在时间上的不一致、不连续。政策真要改变，也要有缓冲和过渡期的设计。当然中央也要想办法来避免政策被地方过度执行或粗暴执行，要有一些约束的。

总体上，在宏观预期的管理方面，我们没有真正把预期管理放到整个宏观经济政策中心位置的高度，同时制定政策的部门和市场之间缺乏有效的沟通和可信的信息来源渠道。其实，我并不知道央行是怎样获取市场预期的基本信息的，反过来，市场是如何获得央行对经济的前瞻预测值的。我没有看到过央行是否公布过自己的预测值，也没有看到央行从市场机构的预测值计算出来的中位值信息，比如GDP增速、就业、M2、CPI等。

当然，对预期管理而言，除了需要宏观政策上的预期管理之外，更重要的还



在于设计和出中长期发展政策时更多关注如何保持政策在时间上的连续性和一致性，降低政策的不确定性。无论金融机构还是实体企业，大家都感觉政策在时间上不连续是很头痛的问题，感觉政策“多变”。就是说，不断有新的政策出来取代老的政策，整个市场不断受到政策改变的冲击，这个对市场主体的预期稳定有非常大的负面影响。在这方面，需要我们引起高度重视并找到解决办法。我觉得，宏观经济管理也好，中长期发展政策也罢，在中国的国情下，最需要解决的问题是政策如何避免多变，尽量在时间上保持连续，做好政策的过渡和衔接。即便是监管政策要改变，什么可以做，什么不能做了，也需要政策制定者花力气跟市场做好沟通工作，要尽量平滑预期。对于货币政策而言，我们的货币当局应该加强发挥价格型政策的作用，同时与市场主体之间建立双向沟通的透明渠道，做好前瞻指引。唯此，宏观管理部门才能真正稳定市场预期，宏观政策对保持市场主体信心的功能才能彰显出来。

其实，说到底，稳定预期最好的方式就是保持政策在时间上的一致性、连续性，降低政策的不确定性。对于需要靠约束性政策来达到的某些公共目标，也要尽量少用行政强制力量而是利用市场机制来实现。

比如，针对改善环保、化解风险而出台的政策措施，从大趋势上看无疑是对的。但问题在于，这些约束性政策是定性的，往往需要靠政府的行政力量来推行，它不是靠市场力量来实现的。尤其是，一旦执行中简单粗暴，很容易造成市场恐慌。要实现一个中长期的好目标，最好的方式还是要利用市场机制，在稳定预期中不断改善和逼近结果，这可能是代价最小的做法。

【来源：新浪意见领袖，作者：张军，复旦大学经济学教授，复旦中国经济研究中心主任】

[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**

