



# FOCUS

# 高层动态

2021年6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@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

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

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

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

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

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



## 本期目录

<b>最新动向</b> .....	3
【中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》】	3
【李克强：培育壮大市场主体 激发市场活力和社会创造力】 .....	4
【李克强：提供更多市场化就业创业机会 支持和规范发展新就业形态】 .....	5
【韩正：纵深推进药品和耗材集中带量采购改革】 .....	5
【韩正：扎实做好推动长三角一体化发展重点工作】 .....	6
<b>问题探射</b> .....	7
【人口快速老龄化如何冲击经济增长】 .....	7
【高龄化并非医疗服务增长的主因】 .....	11
【中国的农民工数量将在五年之后爆减】 .....	12
<b>人物关注</b> .....	16
【楼阳生任河南省委书记 林武任山西省委书记】 .....	17
<b>智囊高参</b> .....	18
【林伯强：中国迈向碳中和的难题与出路】 .....	18
【刘尚希：目前我国税制改革的整体思考】 .....	21
<b>虎视寰球</b> .....	25
【征收报复性关税 美国为谁出头】 .....	25
【中国与拉美在绿色丝路上拓新局】 .....	27
【再为排放核污水入海开脱 日本政府透支信任】 .....	28
<b>华夏透视</b> .....	30
【中国国家治理的民族性、时代性与世界性】 .....	30



## 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。

### 【中共中央政治局审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》】

中共中央政治局5月31日召开会议，听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》。中共中央总书记习近平主持会议。

会议指出，积极应对人口老龄化，事关国家发展和民生福祉，是实现经济高质量发展、维护国家安全和社会稳定的重要举措。党的十八大以来，各地区各部门认真贯彻落实党中央关于积极应对人口老龄化的决策部署，加快健全社会保障体系和养老服务体系，各项工作取得明显成效。

会议强调，要贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快建立健全相关政策体系和制度框架。要稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄，积极推进职工基本养老保险全国统筹，完善多层次养老保障体系，探索建立长期护理保险制度框架，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系，发展老龄产业，推动各领域各行业适老化转型升级，大力弘扬中华民族孝亲敬老传统美德，切实维护老年人合法权益。各级党委和政府要健全完善老龄工作体系，加大财政投入力度，完善老龄事业发展财政投入政策和多渠道筹资机制，为积极应对人口老龄化提供必要保障。

会议指出，党的十八大以来，党中央根据我国人口发展变化形势，先后作出实施单独两孩、全面两孩政策等重大决策部署，取得积极成效。同时，我国人口总量庞大，近年来人口老龄化程度加深。进一步优化生育政策，实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，有利于改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持我国人力资源禀赋优势。

会议强调，各级党委和政府要加强统筹规划、政策协调和工作落实，依法组织实施三孩生育政策，促进生育政策和相关经济社会政策配套衔接，健全重大经济社会政策人口影响评估机制。要将婚嫁、生育、养育、教育一体考虑，加强适婚青年婚恋观、家庭观教育引导，对婚嫁陋习、天价彩礼等不良社会风气进行治理，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，推进教育公平与优质教育资源供给，降低家庭教育开支。要完善生育休假与生育保险制度，加强税收、住房等支持政策，保障女性就业合法权益。对全面两孩政策调整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭，要继续实行现行各项奖励扶助制度和优惠政策。要建



立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，完善政府主导、社会组织参与的扶助关怀工作机制，维护好计划生育家庭合法权益。要深化国家人口中长期发展战略和区域人口发展规划研究，促进人口长期均衡发展。会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

### 【李克强：培育壮大市场主体 激发市场活力和社会创造力】

6月2日，国务院召开全国深化“放管服”改革着力培育和激发市场主体活力电视电话会议。中共中央政治局常委、国务院总理李克强发表重要讲话。

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正主持会议。国务院副总理孙春兰、胡春华、刘鹤，国务委员魏凤和、王勇、肖捷、赵克志出席会议。李克强说，去年面对多重严重冲击，我们统筹疫情防控和经济社会发展，直面市场主体需求，创新实施宏观政策，推进简政放权、放管结合、优化服务改革，助企纾困与激发活力并举，对稳住就业和经济基本盘形成有力支撑。今年我国经济总体延续稳定恢复态势。当前国内外环境依然复杂严峻，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求，继续围绕市场主体关切，有效实施财政、金融、就业等宏观政策，把宏观与微观紧密联系起来，深化“放管服”等重点改革，助力市场主体进一步恢复元气、增强经济发展动力，保持经济运行在合理区间，为今后发展打下坚实基础。

李克强指出，市场主体是经济社会发展的重要力量。“放管服”改革适应了完善社会主义市场经济体制需要，顺应了人民群众就业创业需要，着眼于培育市场主体、激发市场活力和社会创造力。市场主体发展壮大，成为支撑就业的“顶梁柱”、创造财富的源泉。要继续把市场主体的痛点难点作为发力点，一体推进“放管服”改革，进一步为市场主体放权赋能，减少不当干预，加强公正监管，促进公平竞争，优化公共服务，让人民群众敢于创业奋斗，让市场主体敢于创新发展。李克强说，营商环境是市场主体生存发展的土壤。要以“放管服”改革为抓手，持续打造市场化法治化国际化营商环境。市场化方面要力行简政之道，深化行政审批制度改革，破除束缚企业发展的不合理障碍，让市场主体准入退出更便捷，促进市场新陈代谢；创新和完善市场监管，对各类市场主体一视同仁，反对垄断和不正当竞争，保护市场主体特别是小微企业、个体工商户合法权益和发展空间，坚决守住质量和安全底线；推进政务服务优化，用制度和技术办法让市场主体依规办事不求人成为常态。法治化方面要建立健全营商环境法规体系，完善产权保护制度，严格规范公正文明执法。国际化方面要坚持扩大开放，加强与相关国际通行规则对接，抓住签署加入RCEP的契机，推动在贸易投资自由化便利化、知识产权保护等方面实行更高标准规则，在制度型开放上迈出更大步伐。

李克强强调，“放管服”改革是刀刃向内的政府自我革命，各地各部门要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，强化改革担当，发挥中央和地方两个积极性，调动各方面力量，为市场主体和人民群众办实事解难题，不断提升他们的获得感。税务总局、市场监管总局和河南省政府主要负责人发了言。（据新华社）

[Top](#)



### 【李克强：提供更多市场化就业创业机会 支持和规范发展新就业形态】

全国就业创业工作暨普通高等学校毕业生就业创业工作电视电话会议6月3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：就业是民生之本，是社会财富创造的来源和社会大局稳定的重要支撑。今年稳定和扩大就业的任务艰巨繁重。各地区、各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，坚持经济发展就业导向，强化就业优先政策，突出抓好高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业工作。要落实落细减税降费、普惠金融、稳岗扩岗等政策，支持中小微企业、个体工商户等市场主体进一步纾困和增强发展活力，提供更多市场化就业创业机会。深化“放管服”改革，持续推进大众创业万众创新，支持和规范发展新就业形态，以创业带动就业。着力提升职业技能培训质量和就业服务水平，支持劳动力、人才、零工市场更好发展，保障灵活就业人员基本权益，支持脱贫人口稳定就业，做好就业困难人员帮扶工作，保障失业人员基本生活，努力完成全年就业目标任务，为促进经济社会持续健康发展作出新贡献！中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰，中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华出席会议并讲话。

会议强调，要坚持经济发展就业导向，支持市场主体稳定发展、稳住岗位，积极创造新的就业岗位，大力支持创业创新，稳定和扩大就业容量。要充分发挥各类就业服务机构和组织作用，进一步强化公共服务机构的基础和兜底功能，支持市场化机构发挥专业优势，鼓励引导社会组织广泛参与就业服务，健全人力资源市场体系。要加强职业技能培训，保质保量完成职业技能提升行动任务，有效调动各类培训单位的积极性，推动建立职业技能培训的长效机制，缓解结构性就业矛盾。要扎实做好高校毕业生就业工作，做好离校前后的服务衔接，促进供需双方的信息对接，多渠道增加毕业生就业岗位。会议指出，要把高校毕业生就业创业工作摆在突出位置，提升就业指导服务针对性，引导毕业生树立正确的就业观，到基层一线就业创业，帮助他们解决求职中遇到的困难问题，确保离校前校园招聘热度不减、离校后就业服务衔接。要发挥政策性岗位吸纳作用，优化调整教师、医务人员等岗位招录时间，实施好“三支一扶”、“特岗教师”、“西部计划”等基层就业项目。要拓宽市场化就业渠道，用好国家减负稳岗扩就业政策，鼓励企业吸纳就业，通过税费减免、创业贷款等政策支持毕业生创业，促进毕业生更加充分更高质量就业，以优异成绩庆祝建党100周年。（据新华社）

[Top](#)

### 【韩正：纵深推进药品和耗材集中带量采购改革】

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正6月4日主持召开医疗保障工作座谈会并讲话。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，听取医院、企业、专家代表和地方医保部门负责同志意见，研究部署药品和耗材集中带量采购改革、加强医保基金监管等工作。

韩正在充分肯定药品和耗材集中带量采购改革取得的阶段性成效后表示，要按照党中央、国务院决策部署，进一步坚定信心、凝聚共识，坚持问题导向，不断把这项改革推向纵深，让改革成果更多更好惠及广大人民群众。

韩正强调，要坚持全国一盘棋，稳步有序扩大集中带量采购覆盖面，把更多药品和耗材纳入采购范围。要强化企业履约情况监督，督促各地规范采购报量工



作，解决好药品和耗材配送问题，多措并举加强中选产品供应保障。要毫不松懈抓好中选药品和耗材质量监管，更严格、更科学做好仿制药一致性评价工作。要加大力度规范医疗机构诊疗行为，防止过度用药、不合理检查。要进一步加强医药价格宏观管理，及时妥善解决群众反映强烈的药价波动问题。

韩正指出，医保基金是群众的“救命钱”，要持续加大监管力度。要坚持零容忍，一以贯之、坚定不移严厉打击欺诈骗保行为，持续保持打击欺诈骗保高压态势。要严格依法追究欺诈骗保机构和人员责任，发现一起严肃查处一起。要加大宣传力度，公开曝光典型案例，强力震慑医保违法违规行为。要健全监管体制机制，创新监管方法，维护好群众的切身利益。（据新华社）

[Top](#)

### 【韩正：扎实做好推动长三角一体化发展重点工作】

推动长三角一体化发展领导小组全体会议6月1日在北京召开。中共中央政治局常委、国务院副总理、推动长三角一体化发展领导小组组长韩正主持会议并讲话。会议深入学习贯彻习近平总书记关于推动长三角一体化发展的重要讲话和指示批示精神，总结长三角一体化发展工作进展，审议有关文件，研究部署下一步重点工作。

韩正在充分肯定长三角一体化发展取得的积极成效后指出，长三角地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，有条件在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列。要全面贯彻落实习近平总书记重要讲话和指示批示精神，坚持目标导向和问题导向，紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，扎实做好重点工作，推动长三角一体化发展不断取得新成效。

韩正强调，要继续着力提升基础设施互联互通水平，统筹推进海铁联运、铁水联运发展，协同建设一体化综合交通体系。要推进三省一市更高水平协同开放，推动自由贸易试验区高质量发展，打造高水平开放平台。要加快提高科技创新能力，增强企业创新动力，培育一批研发能力强、有竞争力的企业。要进一步加强生态环境共保联治，认真整改中央生态环境保护督察和长江经济带生态环境警示片发现的问题，推动长三角地区绿色发展。要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实好长效机制，坚决不把房地产作为短期刺激经济的手段，因城施策稳地价、稳房价、稳预期。要强化协调配合，领导小组办公室要做好统筹和督促督办，三省一市要切实履行主体责任，形成推动长三角一体化发展的强大合力。

韩正指出，要完善太湖治理协调机制，统筹兼顾多目标综合调度，推动太湖治理取得新成效。相关部门和省市要按照职责分工抓好工作落实，形成协同治水管水合力，使太湖治理协调机制的作用充分发挥出来。要着力解决太湖治理面临的突出问题，强化一体化智慧化监管，提高科学治理太湖的水平。李强、何立峰出席会议并讲话。推动长三角一体化发展领导小组成员、领导小组办公室以及有关部门单位负责同志参加会议。（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。

### 【人口快速老龄化如何冲击经济增长】

第七次全国人口普查（“七普”）数据显示，2010年至2020年，我国（大陆地区，下同）60岁及以上人口的比重上升了5.44个百分点，65岁及以上人口的比重上升了4.63个百分点。与2000-2010年相比，上述指标的增幅分别提高了2.51和2.72个百分点，表明我国的人口老龄化进程明显处于加速状态。

此次人口普查揭示出的我国人口结构正在加快变化的事实，迅速引起社会热议。从经济学视角来看，相较于西方发达社会曾经经历的慢速和中速老龄化，我国的人口快速老龄化将对未来我国的经济增长造成更为强劲的冲击。

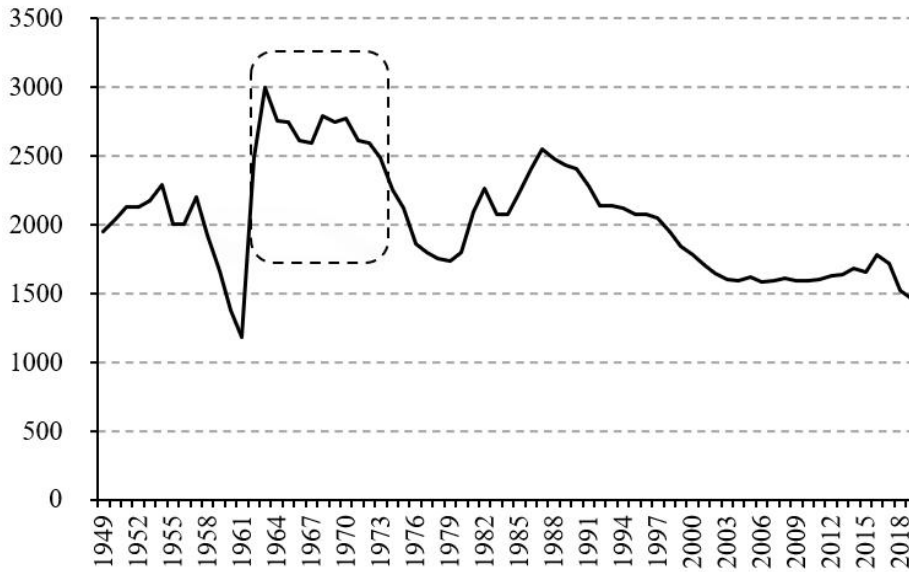
#### ■即将进一步加速的中国人口老龄化

“七普”数据显示，2020年，我国60岁及以上人口的比重为18.7%，65岁及以上人口的比重为13.5%，明显高于国家统计局根据年度人口抽样调查，推算得到2019年60岁及以上人口的比重为18.1%，65岁及以上人口的比重为12.6%的统计结论，说明之前基于抽样调查的统计结果很可能低估了我国的人口老龄化形势。事实上，我国的老龄化速度已超过之前的预期。此外，1962至1973年，我国经历了十余年的人口出生高峰。如图1所示，1962年出生人口较1961年增长了110%，达到2491万，此后每年的出生人口数量一直保持高位，直到1973年下降到与1962年大致相当的水平。

如果将60岁及以上年龄的人口定义为老年人，到2022年，我国第一批“婴儿潮”时期（1962年至1973年之间）出生的人口即将步入老年，由此推动人口老龄化进程加速发展。因此，即便现阶段我国老年抚养比（即人口中非劳动年龄人口数中老年部分对劳动年龄人口数之比，用以表明每100名劳动年龄人口要负担多少名老年人；根据联合国《世界人口展望》，2020年中国的老年抚养比为18.5）仅略高于中高收入国家17.4的平均水平，与全球十大经济体的老年抚养比相比，也仍处于较低水平，但可以预期的是，我国将在未来三十年内经历最快的人口老龄化，这将给经济社会发展带来一系列挑战。



图 1. 1949-2019 历年出生人口（万人）



根据我们所在课题组的推算，到 2035 年，我国 60 岁及以上人口的比重将达到 30.1%，65 岁及以上人口的比重将达到 22.2%。为明确未来中国人口老龄化速度在世界上所处的水平，我们计算了 1990-2015 年，包含中国在内的 122 个中等收入或高等收入国家的老龄化速度，并按照平均老龄化速度将 122 个国家进行三等的分组（按照老龄化速度由高到低，分别定义为快速、中速和慢速老龄化组）。随后，结合联合国《世界人口展望》的“固定生育率”预测方案，可以预测得到 2020-2035 年快速（不包含中国）、中速和慢速组的老龄化水平变化趋势。如表 1 所示，以 2020 年为起点，在目前的中等和高等收入国家中，我国的人口老龄化水平并不特别高，介于中速组和快速组的均值之间。然而，在随后的时间里，相较于其他国家，我国的老龄化进程明显加速：从 2020 至 2035 年，我国 60 岁及以上人口的比重将提高 11.9 个百分点，65 岁及以上人口的比重将增长 9.4 个百分点，与此同时，快速老龄化组（不包含中国）则分别增长 6.5 和 6.1 个百分点，除中国以外的 121 个中等收入以及高等收入国家则平均增长 3.4 和 3.0 个百分点。

表 1. 不同类型国家的人口老龄化进程

	中国	中收入和高收入国家（不含中国）			
		平均	慢速组	中速组	快速组
60 岁及以上人口占总人口的比重 (%)					
2020	18.17	13.57	8.35	16.78	21.21
2025	21.86	14.81	9.42	18.46	23.63
2030	26.37	15.92	10.56	20.02	25.71
2035	30.11	16.99	11.81	21.58	27.68
65 岁及以上人口占总人口的比重 (%)					
2020	12.86	9.46	5.52	12.06	15.38
2025	14.80	10.48	6.25	13.49	17.51
2030	18.19	11.52	7.18	14.99	19.68
2035	22.22	12.44	8.14	16.34	21.51

可见，世界范围的横向比较显示，我国的人口老龄化在未来十五年内的加速



将成为具有典型特征和重大影响的现象。因此，我们不仅要关注老龄化对社会经济发展的一般影响，还需要特别关注这种具有风格化的快速老龄化进程是否会对经济增长形成冲击性的影响。

### ■亟须重视人口快速老龄化对中国经济增长的冲击效应

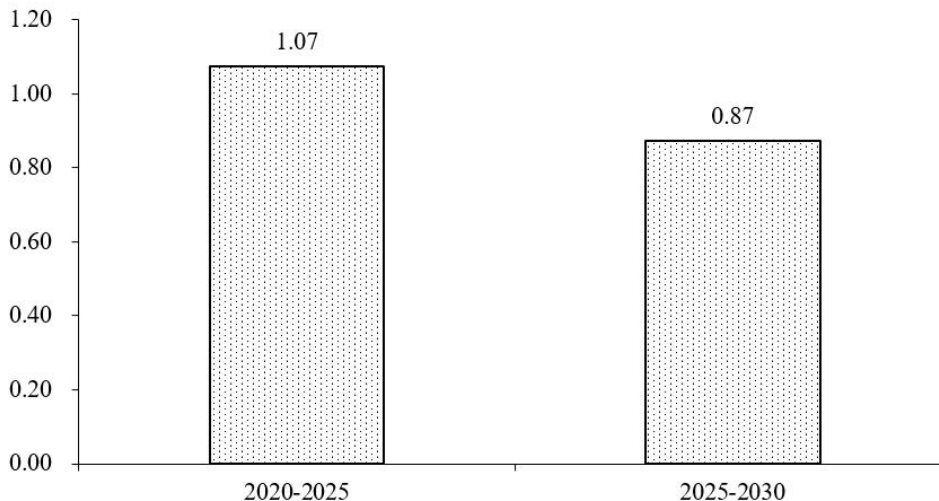
综合现有的学术研究成果来看，人口老龄化对经济增长的负面影响已得到了广泛的证实，而其中已经受到阐明的机制是，老龄化将造成劳动力的减少，并抑制全要素生产率（Total Factor Productivity）的增长，从而对经济增长产生负向冲击。事实上，一些发达国家已经发生的人口老龄化进程，有助于我们理解老龄化与经济增长的相互关系。例如，美国和欧洲等二战后出生的“婴儿潮”一代，在1990年代相继进入老年，推动人口老龄化加速发展，并对经济增长的绩效产生了影响；日本在进入人口老龄化社会后，经济增长也出现了急剧的下滑。

相较于美、日两国，我国的人口老龄化情形更加独特：一是在中等收入阶段业已进入老龄化社会，属于“未富先老”；二是人口老龄化将呈现出加速发展的态势。需要说明的是，相较于发达国家，我国作为一个发展中国家，保持适度的经济增长显得尤为迫切，需要谨防人口老龄化对经济增长造成过度的冲击。

相较于渐进的人口老龄化，快速的人口老龄化虽然也通过影响经济增长来源的诸因素发生作用，但快速的老龄化由于有以下几个方面的原因，对经济增长会产生额外的冲击：

其一，快速老龄化导致有效劳动供给迅速减少，使劳动密集型产业的传统优势快速消失，一旦不能顺利实现结构转型，将引致经济增长速度较大幅度下滑；其二，快速老龄化使社会负担骤然增加，并引起宏观结构的失衡；第三，虽然人口老龄化进程将诱致劳动节约型技术的进步，但从新技术的出现到成为通用型技术往往需要花费大量时间，其间，有效劳动减少对经济增长的负面效应如果不能被技术替代抵消，将对经济增长产生负面冲击。

图 2.老龄化加速对经济增速的负向冲击（%）



我们的上述涉及 122 个中等收入或高等收入国家的实证研究表明，不同的人口老龄化速度（老龄化程度的增长率）将对经济增长产生不同程度的影响。将世界上中等收入和高等收入的 122 个国家，划分为快速、中速和慢速老龄化组之后，可以发现中国已身处快速老龄化行列之中，而在其他条件不变的情况下，快速组的老龄化速度上升 1 个百分点，将造成经济增速下降约 1.4 个百分点。相应的，中速组和慢速组的老龄化速度上升 1 个百分点，将造成经济增速下降约 1.3 和 0.5



个百分点。这一研究结论意味着，人口老龄化以缓慢的速度渐进发展时，可能对经济增长产生的影响有限，而一旦达到中速乃至快速老龄化状态时，对经济增长的负向冲击将愈加强劲，负面影响将呈现阶梯上升的状态。我们以跨国分析结果为依据估算出，在其他条件不变的情况下，2020-2025年和2025-2030年，仅仅由于快速老龄化，可能导致我国经济增长速度平均每年放缓1.07和0.87个百分点。（参见图2）

通过探寻人口快速老龄化对经济增长的影响途径，我们发现，人口快速老龄化对经济增长的最主要影响来自于其对全要素生产率增长的负向冲击，同时也显著抑制了有效劳动投入的增长。快速组的老龄化速度上升1个百分点，将造成全要素生产率增速下降约2.0个百分点，造成有效劳动投入增速下降0.5个百分点。虽然人口快速老龄化有助于促进资本产出比和人力资本水平的增长，但正面效应不足以抵消其对全要素生产率增长和有效劳动投入增长的负面效应，因而导致快速老龄化对经济增长的综合影响效应为负。

### ■积极应对人口快速老龄化的战略设计

未来5至10年，我国人口老龄化水平加速提升几乎已成定局，中央为此在“十四五”规划和2035年远景目标纲要中提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，旨在通过深化改革，不断提升劳动年龄人口劳动生产率，形成适应人口老龄化趋势的可持续经济增长方式。相较于发达国家渐进式和缓慢式的人口转变过程，我国的快速人口老龄化进程极大压缩了人口红利的窗口期，对经济增长更具破坏性，并且难以通过自发的市场调节机制予以消除，因而必须在政策上进行干预和诱导，方能成功应对。我们认为，可以根据人口快速老龄化对经济增长的影响机理，采取一些针对性的应对措施，调动积极因素，把人口老龄化对未来一段时期经济发展的负面冲击降到最低。上述跨国经验研究显示，快速老龄化对经济增长产生负面冲击，最主要是通过降低有效劳动投入增长和减缓全要素生产率增长两个途径予以实现，防范其负面影响也应该从这两个机制入手。

所有鼓励劳动供给、提高劳动参与的政策，都将有助于增加有效劳动的投入。例如，由于退休和养老金领取的制度设计缺乏弹性，达到退休年龄人口的劳动参与率急速下降。在预期寿命不断增加、老龄化加速的情况下，启动延长退休年龄和弹性的养老金领取机制等相关改革就刻不容缓，也必然会对增加有效劳动投入起到积极作用。也可以针对女性劳动参与率不断下降的情况，通过打击就业歧视、补贴生育、加强托幼公共服务等措施，加大力度鼓励女性的劳动参与。众所周知，劳动参与的提升还受到其他一系列制度因素的影响，凡是可以促进劳动参与的改革，对于降低快速老龄化的冲击都是有意义的。此外，推动技术进步，是抵消快速老龄化对全要素生产率增长产生不利影响的主要手段。一旦正常的诱致性技术变迁的路径难以在短期内实现，而老龄化加速趋势又不可避免，就应该出台相关的政策以干预技术进步的速率，尤其是在新技术的应用与推广以及与其他产业部门的融合等环节发力，可以促进新技术尽快成为通用技术，从而快速提升生产率。

（本文原刊于《经济研究》2021年第2期，原题“人口快速老龄化对经济增长的冲击”，由作者结合“七普”数据进行大量简化和改写，具体技术细节请参考原文。作者：都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长、研究员；封永刚，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员）

[Top](#)

**【高龄化并非医疗服务增长的主因】****■ 医疗服务需求有一定的“奢侈品”属性**

在经济学里，我们把需求增长超过收入增长的物品称为“奢侈品”。医疗服务的需求就具有显著的“奢侈品”的根本属性。从宏观角度来看，1970-2015年世界主要经济体的医疗费用增长一直高于同期的经济增长，且无论是发达国家还是像中国这样从贫穷走向中高收入的发展中国家，都遵循这一基本规律。从下图不难看出，1978-2018年中国人均医疗费用的增长始终高于同期的经济增长。

**■ 高龄化并非医疗费用增长的主因**

医疗费用增长背后的决定性因素有哪些？国内外学界对此有过长期深入的研究，尽管对此问题的认识仍有分歧，哈佛大学经济学家 Joseph Newhouse 的研究结论具有很高的代表性。基于对美国 1940-1990 年医疗费用增长的研究，他发现人口高龄化对医疗费用增长的影响只有 2%、医疗保险的影响为 10%、收入增长的影响接近 23%。总体而言，根据过去半个多世纪的数据，这几项可测量的非技术性因素对美国医疗费用增长的贡献率不足 35%，而那些不可直接测量的因素基本可以归结为医疗技术进步，其影响程度高达 65%。基于这样的研究认知，我们应该如何理解和应对中国医疗费用增长的问题呢？根据最近公布的第七次人口普查结果，大家注意到中国人口的高龄化速度在不断加快，这很容易让人想象高龄化必将导致中国未来长期面临的医疗费用增长问题。

基于 2010-2020 年的统计数据，我们观察了 31 个省（直辖市）次均门诊费用和次均住院费用的分布及其增长情况，并进一步分析了高龄化与医疗费用增长的关系。从“六普”到“七普”，中国人口年龄结构发生了变化。0-14 岁人口增加了 1.34%，60 岁及以上人口增加了 5.38%，而 15-59 岁的劳动力人口则减少了 6.72%。如果不考虑其他因素，简单观察可以看出，各地区随着 60 岁或 65 岁以上人口比重增加，次均门诊费用和次均住院费用确实有所增加，因此高龄化确实与医疗费用高不无关系。然而，进一步的深入分析表明，高龄化并非医疗费用的决定性因素。如前美国的研究所述，除了医疗技术进步的的决定性因素，收入增长是第二大决定因素。收入增长既提高了人们的购买能力，也增加了人们对某些特殊产品和服务的需求，特别是医疗服务这样的“奢侈品”消费。

基于我们关于中国医疗费用增长的初步研究，在 60 或 65 岁人口占比作为影



响因素的基础上，我们进一步考虑了人均可支配收入、受教育年限、城市人口占比、非公立医院占比、平均预期寿命等解释变量。结果发现，在影响各省次均门诊费用和次均住院费用的所有因素中，高龄人口占比的作用已经变得很小，且在统计学上可以忽略不计。与此同时，真正起决定性作用的因素是人均可支配收入和非公医院的占比。这意味着，相对高龄人群因素，人均可支配收入和社会力量办医对医疗费用的影响更强。换言之，应对医疗费用增长的长期挑战不应简单地盯上高龄人群“打主意”，而应开阔视野和创新，包括从医疗服务可及性以及社会办医促进市场竞争的角度进行全面思考。

### ■基本判断与政策启示

通过初步的计量观察，我们针对医疗服务需求与健康中国的问题得出以下基本判断与几点政策启示：

#### 第一，“奢侈品”是医疗服务需求的根本属性。

我们应该认真认识到，医疗服务需求具有“奢侈品”这一根本属性，其原因包括以下几个方面。

医疗服务需求是人类不断发展带来的需求。人类在进步过程中不断降低过早死亡的风险，促使人均寿命增长，导致医疗服务的客观需求也随之增加。

医疗服务需求是随着人们收入的增长而产生的需求。收入增长促使人们的购买力提升，进而医疗服务需求的可及能力也随之提升。

我们还应重视医疗市场竞争对医疗服务需求的影响。尽管医疗市场具有若干特殊性，但社会办医事实上能够促进市场公平竞争，客观上发挥了约束医疗费用增长的积极作用。未来我们还要继续讨论两方面内容：一是医学技术进步的的决定性影响，二是医疗服务需求与健康促进的关系。

#### 第二，对完善相关政策的几点启示。

1、调整退休政策。人类正迈向长寿社会，这既是现实情况，更是人类发展所追求的目标。因此，退休政策应加快从强制退休转型为自愿选择，最大限度地满足现代社会越来越多元的个人偏好，从而更好地发挥个人的主动作用。

2、放开生育政策。基于中国近年的实践与世界各国的长期经验，我们意识到发展才是“最好”的优生方法。因此，全面放开生育的行政干预已经势在必行，这无论对优生还是促进人口增长红利都是国之上策。

3、加强新医学技术的经济学价值评价。医疗技术进步是医疗服务需求的决定性因素，加强新医学技术的经济学价值评价是完善国家医保制度的重中之重。

（来源：北京大学国家发展研究院，作者：刘国恩，北大国发院学术委员会主任、北大全球健康发展研究院院长、教育部长江学者特聘教授）

[Top](#)

## 【中国的农民工数量将在五年之后爆减】

自2019年农民工人口总量抵达峰值后，2020年农民工人口数量开始下滑。主要原因为：1) 出生率放缓，劳动人口数量下降；2) 人口老龄化，新进入市场的青年民工无法补足老龄民工自然归乡造成的人口空缺。农民工整体收入水平平稳增长，但增速小于居民人均可支配收入；从地域来看，东部地区农民工收入高于其他地区；从行业来看，从事交通运输仓储和邮政业的农民工收入最高，其次为建筑业、制造业，从事住宿餐饮业的农民工收入最低。从流动趋势来看，东部地区吸引力下降，更多农民工选择在中西部就业；农民工就近就业比例增加，返



乡、属地化就业成为农民工就业新趋势。行业分布上，制造业、建筑业等第二产业对农民工的吸引力日趋下降，以交通运输仓储和邮政业、住宿餐饮业、居民服务修理和其他服务业为代表的第三产业吸纳了年轻一代的农村进城务工人员。

### 一、农民工人口数量减少及原因

2020年，我国农民工数量达到2.86亿，占总人口的20.2%。庞大的农民工群体是我国基础制造业的基石，也是我国从农村向城市转移的特殊社会群体。自2010年起，我国农民工人口数量增幅便开始逐年下降。2020年终于跌破零点，进入负增长周期。2020年，我国农民工数量较上年减少1.78%，首次出现负增长。农民工人口数量减少主要有以下三点原因：

#### ■ 劳动人口数量下降导致农民工人口数量减少

图1：农民工人口数量增幅与15-64岁人口数量增幅高度相关



#### ■ 人口老龄化使得大量老龄民工自然退休归乡

表1：2016-2020年农民工年龄结构变化

	2016	2017	2018	2019	2020
16岁-20岁	3.3%	2.6%	2.4%	2.0%	1.6%
21岁-30岁	28.6%	27.3%	25.2%	23.1%	21.1%
31岁-40岁	22.0%	22.5%	24.5%	25.5%	26.7%
41岁-50岁	27.0%	26.3%	25.5%	24.8%	24.2%
50岁+	19.1%	21.3%	22.4%	24.6%	26.4%

来源：国家统计局、CCEF研究

表2：2021-2025年农民工退出与新增估算情况

	2021	2022	2023	2024	2025
退出人口	5381	6103	6459	7153	7540
新增人口	6058	5994	5948	5828	5588
人数缺口	-678	109	511	1325	1952

来源：国家统计局、CCEF研究

据国家统计局数据，2008年农民工的平均年龄为34岁，2020年上升至41.4岁，高于2020年劳动力人口的平均年龄（38.8岁）。2020年，16-30岁农民工



数量仅占 22.7%，50 岁以上的农民工数量占比为 26.4%。目前超过 7500 万的高龄农民工将在 5 年内退出劳动力市场。

■ “户籍城镇化”造成统计意义上农民工数量减少

以 2018 年为例，根据国家统计局披露数据，2018 年中国自然增长人口为 530 万人，进城农民工数量减少了 204 万，而城镇人口却增加了 1790 万。由此可见，中国城镇人口的增长主要来自于行政区划的重新设定和户籍政策的调整。“户籍城镇化”既是城镇人口增长的原因也是农民工统计人口减少的重要因素。一部分农民工在行政区划调整中拥有了城市户籍，从而被划出“农民工”的定义范畴，造成农民工在统计意义上的数量下降。

表 3：2010-2019 年城镇人口、乡村人口与总人口的比例关系

	城镇人口比例	乡村人口比例	总人口(万)
2010	49.95%	50.05%	134091
2011	51.27%	48.73%	134735
2012	52.57%	47.43%	135404
2013	53.73%	46.27%	136072
2014	54.77%	45.23%	136782
2015	56.10%	43.90%	137462
2016	57.35%	42.65%	138271
2017	58.52%	41.48%	139008
2018	59.58%	40.42%	139538
2019	60.60%	39.40%	140005

来源：国家统计局、CCEF 研究

赫梁宜

根据国家统计局披露数据，截至 2020 年底，我国已经顺利实现了 1 亿非户籍人口在城镇落户的目标。日前，城镇化率(63.9%)与户籍人口城镇化率(45.5%)仍相差 18.4 个百分点，说明农村户籍城镇化仍有不小的空间。随着我国户籍城镇化的进一步推进，统计学意义上农民工人数将继续下降。

二、农民工收入水平增长低于城镇平均水平

大体上，农民工人均月收入保持平稳增幅，与居民人均可支配收入增幅变化保持相对一致。不过，农民工人均收入的增幅长期低于居民人均可支配收入增幅。从地域上看，东部地区在农民工薪资水平较高，其 2020 年农民工月收入为 4351 元，较上年增长 3.1%；在中部、西部、东北地区就业的农民工月收入分别为 3866 元、3808 元、3574 元，均较上年有所提升。总体而言，各地区就业的农民工月收入均保持平稳增长。分行业看，从事交通运输仓储和邮政业农民工收入最高，2020 年月均收入达到 4814 元；紧随其后的是建筑业，月收入为 4699 元；从事制造业的农民工月收入 4096 元；批发和零售业为 3532 元；从事住宿餐饮业农民工月收入最低，为 3358 元。总体而言，农民工就业较为集中的六大主要行业收入均保持平稳增长。



表 4: 农民工人均月收入增速与居民人均可支配收入增速关系

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
农民工人均月收入增速	9.8%	7.3%	6.6%	6.4%	6.8%	6.5%	2.8%
居民人均可支配收入增速	10.1%	8.9%	8.4%	9.0%	8.7%	8.9%	4.7%

表 5: 东部、中部、西部、东北地区农民工月均收入(元)

	2016	2017	2018	2019	2020
东部	3454	3677	3955	4222	4351
中部	3132	3331	3568	3764	3866
西部	3117	3350	3522	3723	3808
东北	3063	3254	3298	3469	3574

### 三、更多的农民工倾向于就近就业

从输入地看,东部地区正逐渐失去其对农民工就业的吸引力,选择在中西部就业的农民工数量则有所提升。2020年,在东部地区就业的农民工为15132万人,较上年下降3.6%;在农民工数量整体下降的背景下,在中部地区就业农民工为6227万人,提升0.1%;在西部地区就业农民工6279万人,增加1.7%。不仅如此,自2016年至2020年。在中部与西部就业的农民工数量增幅均稳定位于农民工总数增幅之上。可见,中西部对农民工就业的吸引力有所提升。

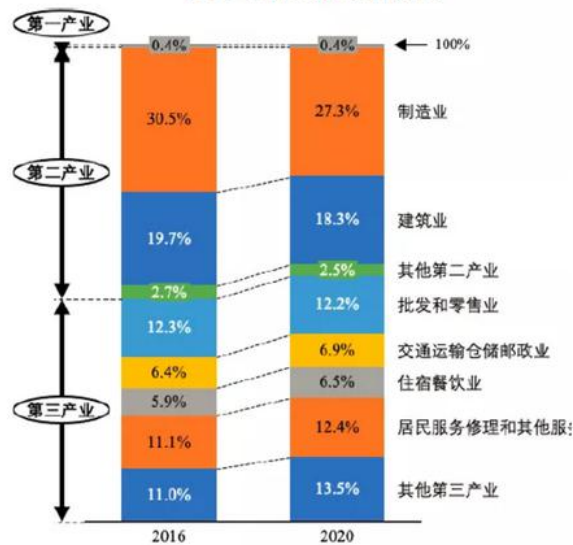
与此同时,2020年,在外出农民工中,跨省流动农民工下降6.1%;省内就业农民工占外出农民工的比重为58.4%,比上年提高1.5个百分点。可见,随着农民工人口老龄化、东部地区产业转型升级、一线城市生活成本上升,大量农民工主动或被动返乡,选择就近就业。当然,这与中西部地区承接东部地区产业转移带来大量劳动岗位密不可分。从数据来看,原本从中西部跨省前往东部务工的农民工更倾向于选择留在中西部就业。

### 四、农民工就业结构

从就业结构来看,2016年以来从事第三产业的农民工比重由46.7%升至51.5%,上升4.8个百分点,与此同时,从事第二产业的农民工比重则由52.9%降至48.1%。第三产业中,批发和零售业、交通运输仓储和邮政业、住宿餐饮业、居民服务修理和其他服务业吸引了较多农民工进入。尽管建筑业、制造业的薪酬水平分列六大产业农民工月均收入的第二、三位,从事建筑业、制造业的农民工比重仍在降低。可见,人口老龄化对农民工就业结构的影响甚于工资水平。以建筑业等第二产业为代表的重体力工作因人口老龄化、青壮年人口比重降低导致“招工难”;加上产业升级使得对体力劳动需求降低。随着制造业自动化、数字化程度提高,我国产品劳动密集程度下降,资本与技术密集程度逐渐提高,对体力劳动的需求降低,这也是农民工比重在制造业和建筑业比重下降的重要原因。



图 2：农民工就业结构分布



### 五、2025 年民工市场趋势预测

1. 民工数量将不断下降。2020 年农民工人口总量为 2.86 亿，其中 50 岁以上农民工人口占 26.4%，因此可估计约 7540 万老龄农民工将在 2025 年之前归乡。换一句话说，2025 年农民工总量或将降至 2.66 亿。

2. 农民工的工资水平将逐年上涨，企业用工成本也将相应增加。跟进最近三年的农民工月均收入变化趋势预测，2025 年农民工人均月收入有望达到 5318 元（加上通胀因素可能会更高）。

（来源：新浪意见领袖，作者，林采宜，中国首席经济学家论坛研究院副院长）

[Top](#)

## 人物关注

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



**【楼阳生任河南省委书记 林武任山西省委书记】**

**楼阳生任河南省委书记 王国生不再担任**

据新华社消息，日前，中共中央决定：楼阳生同志任河南省委委员、常委、书记，不再担任山西省委书记、常委、委员职务；王国生同志不再担任河南省委书记、常委、委员职务。楼阳生，男，汉族，1959年10月生，浙江浦江人，1976年8月参加工作，1981年11月加入中国共产党，在职研究生学历，工商管理硕士学位。（据新华社）

**林武任山西省委书记 楼阳生不再担任**

据新华社消息，日前，中共中央决定：楼阳生同志任河南省委委员、常委、书记，不再担任山西省委书记、常委、委员职务；林武同志任山西省委书记。林武，男，汉族，1962年2月生，福建闽侯人，1982年8月参加工作，1987年1月加入中国共产党，在职研究生学历，工学博士学位。（据新华社）

**蓝佛安任山西省代省长 孙洪山任副省长、省公安厅厅长**

据《山西日报》客户端消息，6月4日，山西省十三届人大常委会第二十八次会议举行。会议决定任命蓝佛安为山西省人民政府副省长、代理山西省人民政府省长，任命孙洪山为山西省人民政府副省长、省公安厅厅长。会议表决通过了关于接受林武辞去山西省人民政府省长职务请求的决定，关于接受孙洪山辞去山西省高级人民法院院长职务请求的决定。

据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，蓝佛安，1962年6月生，是十九届中央纪委委员，曾长期在广东省任职，历任广东省审计厅厅长，韶关市委书记，广东省副省长等职，2017年调任海南省委常委、省纪委书记，今年4月起任山西省委副书记。林武，1962年2月生，近日任山西省委书记。孙洪山，1968年1月生，曾任黑龙江省高院党组副书记、常务副院长（正厅长级），2018年调任山西省高院党组书记，次年1月当选山西省高院院长。（据《山西日报》）

**沈莹任黑龙江省委常委、组织部部长**

据《黑龙江日报》消息，按照党中央安排部署，党史学习教育中央第二指导组5月31日至6月2日到黑龙江省检查指导党史学习教育开展情况，5月31日上午召开省委党史学习教育工作情况汇报会。省委常委、组织部部长沈莹出席会议。此信息显示沈莹已任黑龙江省委常委、组织部部长。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，沈莹，女，1965年5月生，曾长期在国务院国资委任职，2018年底调任黑龙江省副省长。原任黑龙江省委组织部部长的陈安丽近日已调任山西省委常委、组织部部长。（据《黑龙江日报》）

**孙洪山任山西省公安厅党委书记**

据《山西日报》消息，5月31日，山西省委平安山西建设领导小组召开全省庆祝建党100周年安保维稳誓师大会暨省委平安山西建设领导小组第五次会议。省法院院长、省公安厅党委书记孙洪山主持会议。此信息显示，孙洪山已任山西省公安厅党委书记。据中国经济网地方党政领导人物库资料显示，孙洪山，1968年1月生，曾任黑龙江省高院党组副书记、常务副院长（正厅长级），2018年调任山西省高院党组书记，次年1月当选山西省高院院长。（据《山西日报》）

**张鸿星任江西省副省长 吴浩不再担任**

据“江西时政头条”消息，6月2日，江西省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议在南昌召开。会议经表决：决定接受吴浩因工作岗位变动辞去江西省人民政府副省长职务的请求；决定任命张鸿星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，张鸿星，1967年出生，此前担任抚州市委书记。吴浩，1972年2月出生，曾长期在河南省任职，2020年调任江西省副省长，近日已任江西省委常委、秘书长。（据“江西时政头条”）

[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”。

### 【林伯强：中国迈向碳中和的难题与出路】

2060年实现碳中和是一个宏伟目标。

据估计，中国目前全年碳排放在100亿吨左右，2060年实现碳中和意味着我们要在40年时间里把净碳排逐渐减少，最终归零。同时，中国目前拥有全球最大的能源生产和消费系统，化石能源在一次能源中所占比例在85%左右，而且这个能源系统还将持续扩张，碳中和要求把这个系统倒过来。所以，未来清洁能源特别是风电、光伏能源，会有极大的提升空间，以清洁能源为主的路径也是明确的。那么碳中和与碳达峰又是什么关系呢？总的来说，2060年达到碳中和的目标比2030年碳达峰的目标更具约束力。碳达峰相对来说比较容易，因为可以把峰值定得很高，之后再往下降就行。但是加上碳中和目标，特别是有时间节点的中和与目标，碳达峰就不能这么做，因为这会导致峰值后的碳中和成本非常大。所以，为应对气候变化，碳中和更有约束力，也更有意义。

#### ■碳中和路径清晰，但矛盾也突出

从全球来看，目前中国和全球的一次能源结构有共同点也有区别，比如能源消费结构中，化石能源都占85%左右，包含煤炭、石油、天然气，区别在于：中国是煤炭占比达58%，燃气和石油占比较小，煤炭含碳最高，这也是中国目前二氧化碳排放和能源结构最大的特征。未来，中国能源结构的转变方式还是比较清晰的，中国通过改变能源结构走向碳中和的过程，可能不会从煤炭到石油、天然气，而是以清洁能源为主，并且直接从煤炭转向可再生能源替代的可能性更大。

正是基于低碳清洁转型要求，以及中国目前的能源结构特点，中国需要尽快大幅度减少煤炭消费占比。近几年能源结构的调整过程，也基本在往这个方向努力，减煤、控油、加气是短期化石能源结构转换的基本特征。令人意外的是，近期煤炭替代过程中很大贡献来自天然气。当然，可再生能源贡献也很大。对中国



来说，现在减少煤炭消费与应对气候变化、环境治理目标一致，大家对环境污染买单的积极性也在加大，从环境治理的角度去执行相对容易。能源国企满足了中国家庭 80% 以上的能源消费需求，未来关键还是鼓励能源国企全面转型，只有它们转型，我们才能真正实现低碳清洁转型。

进一步细看中国 2020 年的能源结构，不难发现中国的水电、风电、核电、光伏等可再生能源占比明显增长，但总盘子仍然不是很大。其中水电可能受制于水源潜能，核电主要是安全和布局问题、周期也比较长，很难在短期看到大的机遇和发展空间。可再生能源的比例要足够大，才有可能满足大规模的能源需求，才能真正实现对煤炭的替代，才能可持续地支持高质量的经济增长。目前来看，传统能源消费还是会有所增长。能源结构调整的上述矛盾，随着时间的推移会得到缓解，但是十四五规划期间仍会是较大矛盾。除了做好供给侧的工作，消费侧也非常重要。如何控制能源需求，也可以说是碳达峰乃至碳中和的必要条件。

### ■ 碳减排的关键是电力清洁

目前可再生能源基本上还是以电的形式体现。政府报告中经常提到风电、光伏电的装机量，数据规模很大，对环保的影响似乎很大，2020 年二者加起来有超过 24% 的装机量，但发电量加起来只占总电量的 9% 多一点，因为它们的利用小时比较低，贡献还比较少。反观其他可再生能源，核电是以 2% 的装机量贡献 5% 的发电量，水电也以 17% 的装机量贡献 18% 的发电量。剩下的主要还是火电，发电量仍然接近 68%，而且目前火电基本上就是煤电。

这样的电力供应结构决定了我们的电力消费结构。由于电动汽车、氢能都依赖电力结构，电力结构干净它们就干净，否则即便它们得到普及，也不可能明显减少碳排放量。本质上，一个国家的电动汽车是否干净，主要取决于它的电力结构是否干净。氢能源也是如此。十四五规划期间，如果风电、光伏发电量没有很迅速地提升，电力需求增长也不降低，清洁能源替代煤炭的难题将依然存在。

近十年的电力消费数据则显示，火电利用小时数持续走低，这表明火电的地位随着光伏供电的增长在走弱。尽管光伏供电的利用小时数非常低，而且未来也不能高估其装机量增长对低碳转型的影响。但不管怎么说，火电已经开始从供电主力慢慢转变，开始应用于对风电的备份、调控，未来还会朝这个方向走。

如果基于十四五规划，合理推导未来电力需求增长的强弱情景，不同的电力消费增长对应的装机量和发电量会呈现不同的发展态势。具体而言，假设各类发电方式的平均年发电小时数不变，当电力需求年均增长 3% 时，到 2030 年火电的装机量会降到 47%，火电发电量约占 60%；当电力需求年均增长 5%，2030 年的火电装机量和发电量会分别占比 55% 和 68%。两种情景来看，2030 年火电依然是主力。即便 2030 年风电、光伏装机量能达到 12 亿千瓦（现实中风电与光伏的发展速度可能要更快），而且政府也努力将电力消费增长控制在较低水平，并在加大力度推进光伏、风电的发展，坚持两手抓。届时，如果电力的需求增长太快，最终也很可能使我们 2030 年碳达峰时的峰值很高，后续碳中和的成本和时间压力会更大。只有加快可再生能源发展，使可再生能源比例足够大时，才有可能在满足能源需求的同时，替代煤炭。

### ■ 建立以新能源为主的未来能源系统

未来我们的能源系统，政府明确指出要以清洁能源为主。我理解这个系统大概的框架，既包括光伏、风能核电、电动汽车、智能电网，也包括支撑性的火电及碳捕捉利用与存储、储能系统、氢能。由于氢能不稳定，其发展与储能技术有较大的关联，需要把储能系统发展起来，剩余化石能源的碳排放，还必须有碳捕



捉利用与存储做配套系统解决。

未来，储能和氢能的主要功能是将不稳定的大规模风电光伏变成稳定的能源。在此前提下，电动汽车将不仅仅具有清洁和石油替代特点，还可以成为电力系统的重要组成部分。因为电动机可以在用电低谷期间充电，所以可以是电力系统的一个重要组成。中国大力度支持电动汽车，也与能源互联网、智慧能源、多能互补以及微电网的发展密切相关，主要是为了提高能源效率，保障用电安全。

火电必须控制和减少，这是共识。但是，中国庞大的火电系统退出造成的沉淀成本和转型成本都很高，要比较正面地看待火电。火电系统其实可以为向清洁电力系统转型保驾护航。火电用作能源备份和调峰，尤其是在紧急时刻，比如大的自然灾害时刻，火电能起很大的作用。所以，清洁低碳转型并不是全盘否定火电在系统中的重要性。当然，技术方面怎么灵活地参与调控和调动，还需要深入探索。总之，即使到 2060 年，火电也可能还需要保留一些，通过 CCUS（Carbon Capture, Utilization and Storage，碳捕获、利用与封存，是应对全球气候变化的关键技术之一）解决其排放问题。

### ■碳中和难题的破解之道

实现碳中和目标要解决的难题，难度在于成本，技术进步是为了降低转型成本。

#### 一、多用市场化手段

如果把电力看成一个系统，这个系统中的产品就是电，成本就需要反映在电价上。近几年电价一直没有上涨，管控较紧，因为电价跟粮食一样，影响面很大，从经济和人民生活的高质量追求角度考虑，只能稳电价，不敢轻易涨。其实政府仍然有可为的空间，比如通过碳交易和电价改革提升耗能成本。

电价还不得不面对另一个现实：气候越来越不稳定，电力系统由于大规模风电光伏介入也变得越来越不稳定，这些因素都会推高电力系统供应的实际成本。对于电力系统来说，成本上升，电价稳定不动的话，电力系统将无法消化转型成本，要么靠政府补贴，但长期来看政府肯定吃不消；要么通过技术进步提高效率、抵消成本，但是空间也有限。因此，还是需要依靠相对市场化的手段解决转型成本。当然，市场化的手段不是简单地转嫁成本，而是通过市场化的价格信号，改变产业的格局，推进相关的改革。我目前比较看好碳交易市场和电力市场改革，使得碳价、电价都尽可能反映供需和成本，抑制需求，优化资源配置。

#### 二、全面节能+全球应对

从需求侧来看，以往的节能目标主要还是围绕提高能源效率展开，比如降低单位 GDP 能耗。今后必须更明确节能的定义，包括提高清洁能源效能，以及循环经济。再下来是产业结构调整，尤其是能耗高、碳排放量大的重工业部门，应该成为未来产业结构调整的工作重点。这些部门本身也要逐渐将碳中和成本纳入财务计算指标。从全球范围来看，如同贸易全球化促进了全球资源的优化配置，未来碳中和也将通过全球化应对来优化全球资源配置，推进有利于应对气候变化的新全球化浪潮。贸易全球化主要基于经济利益，应对气候变化的全球化重在责任和贡献。而且，由于碳排放造成的影响并不局限于排放地，而是可以转移，所以有效应对气候变化必须全球化应对，逆全球化和贸易战即使不会改变碳中和政策的基本方向，也肯定会改变政策力度和速度。

#### 三、消费者积极参与

中国目前的环保政策多倾向生产侧，这并不是说消费者不重要。生产和消费碳排放同样重要，政策之所以倾向于在生产侧发力，只是因为更容易些。如果能



很好地控制人的消费需求，也能倒逼产业结构的调整，因此，消费侧也有举足轻重的作用。在市场化制度下，如果消费者随着收入提升不断增加高耗能产品的消费，往往会在总体能耗量上抵消生产侧技术进步带来的能源利用效率提高，使总排放量难以下降。可见，消费者控制消费，低碳消费，比如绿色出行，也是实现碳中和目标的决定性因素之一，要让低碳消费成为趋势。不管对于企业或个人，如果把碳中和成本加进来，供需两侧都会影响碳中和目标的实现，这需要提高全社会对于碳中和的认知力和执行力。政府的减排政策设计不能只抓住供给侧，也要兼顾消费侧。提升消费者低碳支付意愿，对自己的消费行为负责任，进而倒逼企业进行低碳生产，这也有大量的工作可做。

#### 四、城市做先行者

最后，我也很希望一些城市，包括上海、北京、厦门等城市能够站出来，率先提出各自城市的碳中和目标节点。全国碳中和目标 2060 年实现，城市必须先于 2060 年。尽管现在越来越多企业，特别是轻能源企业，会站出来提出企业自身碳中和的时间节点。但是相比而言，城市的碳中和目标更有实践和政策意义，因为它是一个系统，包含了消费者、城市基础设施以及社会整体如何配合行动。城市要先行动，也因为大多数的碳排放来自城市，而且城市的激励措施容易进行，数字化程度也高，能更清晰地记录政策的成本和效果。总之，我始终认为城市应该做扎实的研究，能够负责任地站出来，提出自己城市的碳中和达标节点，并围绕碳中和从生产侧、消费侧、基础设施等方面率先开展系统性的工作。这既有很好的实践意义，还可以为其它城市今后的碳中和方案提供借鉴。

*（作者：林伯强，厦门大学管理学院中国能源政策研究院院长、教育部 2007 年度长江学者特聘教授）*

[Top](#)

### 【刘尚希：目前我国税制改革的整体思考】

财政是国家治理的基础，税收是财政的基石。马克思说，税收是国家存在的经济体现。税收制度深刻影响经济社会运行、经济社会治理和经济社会发展，是现代国家发挥职能作用的经济支柱。当前，中国进入新发展阶段，贯彻落实新发展理念，构建新发展格局，税收制度的转型是必然要求。“十四五”期间，税收制度改革急不得也等不得。之所以急不得，是因为税收制度牵一发而动全身，必须坚持税收法定和系统观念原则，整体设计，谋定而动；之所以等不得，是因为“十四五”是中国全面开启现代化建设的第一个五年，也是关键的五年，税收制度改革不能拖后腿。

#### ■当前税制的适配性逐层递减

世界上没有最优的制度，只有最合适的制度。当前税收制度与经济社会的适配性可从三个层面来观察：一是运行层面，二是治理层面，三是发展层面。整体来说，税收制度的适配性在这三个层面是依次递减的。

从经济社会运行层面来看，税收制度的适配性较高。这主要表现为税收总体负担与经济社会的承受能力相适应。运行层面的基本目标是平抑经济波动，避免大起大落。所谓宏观调控和短期宏观政策就是为此而设计的。中国经济增速这几年连续下滑，经济增长内生动力不足，市场主体经营困难。特别是 2020 年受到疫情的冲击，全球经济出现了 90 年来最严重的衰退，中国也不例外。与此相应，通过增值税、个人所得税改革以及减税降费，中国给市场主体减负的力度一年比



一大，在 2020 年达到历史新高。随着经济增速下滑，中国税收占 GDP 比重也是连年下降，2020 年下降到 15.2%，比 2015 年的 18.2% 下降了 3 个百分点，为历史新低。与世界主要经济体比较，中国的这一数值是最低的。这为阻止经济下滑，促进经济复苏和保就业、保基本民生发挥了不可或缺的作用。

从经济社会治理层面来看，税收制度的适配性不足。治理的要义是权衡各方利益、风险，使之得到有效协调和平衡，引导社会预期。而现实的情况是税收处于左右为难、进退维谷的境地，很难使社会各方都满意，寻找最大“公约数”越来越难。一方面，进一步减税、调节分配、激励人才等呼声不断，似乎税收万能，“一减就活”“一调就好”，高估了税收的作用；另一方面，税基变窄，各种优惠复杂繁多，在社会的多重诉求挤压下，税收的收入功能在弱化，税收调节功能变弱。减税难，不减税也难；调节分配难，不调节分配也难。现代税收制度尚待形成，作为国家治理的基础并不牢固。另外，对纳税人经营、收入、财产等涉税信息的掌握还不充分全面，对纳税人行为还存在盲区。从经济社会发展层面来看，税收制度的适配性偏低。发展的内涵，无非是物的发展和人的发展，前者体现在经济增长和社会财富的创造上，后者体现在国民素质、劳动技能和创新能力上。从促进经济增长角度来看，税收制度作为营商环境的重要方面仍是短板。在促进产业结构升级和畅通国内大循环，以及促进消费和人力资本积累方面，无论是流转税还是所得税，都需要做出新的制度性安排。发展的根本动力在人，发展的最终落脚点也在人。现代化的核心是人的现代化。税收制度需要从传统的基于财富创造转向基于促进所有人全面平等发展的理念来谋划改革。人本逻辑将是今后税收制度改革的基本逻辑。从中期看，税收制度需要按照新发展理念进行结构性改革，为今后改革奠定基础；从长远看，税收制度需要系统性重构。

### ■ 税制的适配性有待提高

“十四五”时期，中国将呈现出以人为核心的“六化”新发展格局，即现代化、数字化、金融化、绿色化、老龄化和城镇化。从新发展阶段的基本趋势来看，税收制度的适配性有待提高。全面建成现代化国家是我们的发展目标，税收收入制度和税收征管制度的现代化是必然要求。这一以制度现代化推动物质的现代化和人的现代化的要求，给税收制度理论和税收制度改革带来了极大的挑战。因为迄今为止，我们全部的税收理论和税收制度设计都是基于资本逻辑支配下衍生出来的物本逻辑，转向基于人本逻辑来构建税收理论和重构税收制度是人类税收史上从未有过的事情。对此，我们应当有足够的思想准备，否则，税收在现代化进程中的支柱作用就会塌陷。

作为农业革命、工业革命之后的第三大技术革命，数字化将重塑经济社会体系。适应工业化的税收制度与数字化的适配性将随着数字化的快速发展而不断降低。如增值税是一个典型适用于工业化的税种，面对数字化趋势，其适配性将不断下降。而在行业边界模糊、制造与服务融合、生产者与消费者一体（消费行为数据成为生产要素）、就业虚拟化（非岗位化）、远程化、非组织化等数字场景下，税源分布和税基确认以及纳税人、征税对象等都需要重新定义，税收制度将面临重构。全球数字化带来国际贸易数字化转型，引发了全球税收规则的改变，针对跨境数字贸易的数字税已在 20 多个国家开征，这给中国税收制度以及参与全球税收规则制定提出了新的课题。基于全球化的“税收国家”不再是一个地理概念，税收到哪里，国家主权就应当延伸到哪里。“税收国家”的边界是重叠的，国际税收分配规则也将是重叠化的，国家税收利益将是你中有我、我中有你的交叉重叠格局。



经济金融化也是不可避免的趋势。金融化是金融交易与实体交易的高度融合，供应链金融的发展就已经反映出这种趋势。金融化与数字化的结合，将使不可交易的资源变得可交易，如车床等工业装备，场地、检测仪器等资源实现可交易共享。资源资产化、资产证券化，如 REITs，将会超越现有税收制度覆盖的范围，使得征税对象、纳税人和税基确认需要重新定义。税收的法律基础也将改变，从以所有权为基准转向以使用权为基准。生产生活的绿色化低碳化、社会的老龄化少子化对税收制度的适配性也提出了新要求。欧盟预计在 2023 年开征碳关税，将倒逼中国加速税制绿色转型。老龄化带来社会成本急剧上升，通过社会财富的金融化来支撑养老，加快养老第三支柱建设，需要税收制度来引导，居民金融资产、房产等财富向养老方向配置需要税收制度来助力。城镇化趋势意味着税源的空间配置将发生大的改变。随着市民比例的不不断提升，中心城市和都市圈、城市群日渐成为发展的主体形态，税收制度的全国统一性和区域差异性协调难度加大，体现区域特点的地方税建设变得日益紧迫。农民市民化的特点将使纳税人的居住地原则难以实施，降低税收制度的适配性。以上“六化”趋势日益明显，税收制度迫切需要通过系统性改革来提升其在新发展阶段的适配性，其方向是构建以人为核心的创新友好型、环境友好型的数字化税收制度。

### ■ 提高税制适配性的思路

改革的基本原则。一是坚持系统性观念，做好整体设计。税收体系包括税法、司法、执法和守法四个基本环节，以及税收收入、税收征管两套制度。通过各个税收要素如纳税人、征税对象、税率等组合形成不同税种以及税种搭配，构成税收系统，这个系统要纳入到经济社会这个大系统以及全球化当中进行整体设计。二是坚持收入功能为主，调节功能为辅。税收对分配、行为的调节作用不能独立存在，应蕴含于税收的收入功能之中。撇开收入功能，只强调强化税收调节功能，实际上是缘木求鱼。三是坚持稳中求进，重点突破。税收牵涉到各方面的利益，只有稳才能进；也只有抓住重点，才能取得改革成效。

改革的基本思路。一是用一到两年的时间进行调研准备，进行关联性的系统设计。着眼于经济社会大局，从税收制度与财政体制以及各个税种之间的关联性出发，形成一揽子的改革方案。税收制度是财政体制的基础，应充分考虑中央与地方财政关系改革的要求。增值税与地方分享，实施成本高，在税源与税收日益背离的趋势下，给区域协调发展等带来越来越大的困难。从中期看，增值税应是中央税，而地方税应以消费为税基，增强税制以及地方行为与扩大内需战略、人口流动的适配性。各个税种之间的搭配，要做趋势性的动态关联设计，不应局限于当前情况下税种之间的静态关系，形成税制要素之间较好的耦合性。税收收入制度与税收征管制度需要联动设计。数字化和金融化趋势在给税收征管带来机遇的同时也给收入制度的设计带来挑战，纳税人、征税对象、税基甚至税种关联都需要重新考虑。二是对税收的调节功能要准确把握。社会上有一种倾向，遇到什么问题，首先想到的就是通过减税或者增税来调节。其实，税收的调节功能是从收入功能中衍生出来的，不能独立存在。其调节功能大小，取决于收入功能强弱。如面对收入分配差距大这个热点问题，有观点认为是税收调节不力的结果，主张用高的边际税率来调节高收入。这是严重的认识误区。且不说中国个税比重不到 10%，即便是个税占比高达 40%、高度重视税收调节功能的美国，也没有解决贫富差距扩大的问题。通过再分配环节的累进税来缩小贫富差距，短期看有效，长期看是无效的。促进共同富裕，需要从初次分配环节的起点公平、机会公平和规则公平入手，从人的能力和群体性鸿沟的缩小入手，仅仅依赖于税收的调节作用



显然无济于事。三是在改革方式上，避免零打碎敲，不搞分步实施，设计方案一旦成型，选准时机，实施一步到位。除了区域性很强的税种之外，税制改革整体上不宜搞地方试点，可借鉴 1994 年税制改革的做法。在不稳定性、不确定性因素明显增加的形势下，也不宜搞分步实施，因为这种做法并不利于全国统一大市场的形成和微观主体预期的稳定。

### ■提高税制适配性的建议

一是要打破税制改革只能全面减税不能增税的观念。近年来实施的减税降费增强了税制与经济社会运行状况的适配性，但拓宽税基，才是保证竞争公平和社会公平的基础。有了这个基础，才能谈得上量能负担的税收公平。从当前看，资本性收益大范围免税，缩小了税基，也导致劳动缴税与资本缴税的不公平。比如，有害品的消费税、奢侈品消费税以及资源性产品的消费税，都有较大增税空间。

二是增值税改革应与消费税等税种改革关联起来。增值税与工业经济实体性特征的适配性较好，而与数字经济的非实体性特征难以适配。比如，数据显示，在 1.3 亿户市场主体中，增值税一般纳税人只有 1100 多万，数字化经济的发展还会使这一比重进一步缩小。增值税也是广义的消费税，今后将演变为普遍征收的零售环节的消费税。同时，中国特种消费税的演变趋势也将是零售环节的消费税，也就是说，零售环节的消费税将成为一个替代增值税的主体税种。零售环节的消费税税基宽广，有稳定税源，而且随着生活水平和生活品质提高还会不断扩大。消费多，多缴税；高消费，多缴税，也蕴含调节分配的功能。“十四五”期间，可考虑扩大消费税征收范围，同时弱化增值税的收入功能，两者实行联动的替代性改革。

三是个人所得税、法人所得税联动改革。个税潜力很大但税基窄，综合征收局限于劳动所得。在劳动与资本所得边界模糊、生活成本与企业成本难以分辨的条件下，又给高收入人群提供了合理避税的空间，弱化了个税收入功能和调节功能。这就使征管被迫代行了一些税制功能和政策功能。因此，个税改革应与退休年龄延长、养老第三支柱的建立关联起来设计。

四是基于财富存量的征税，在公有制条件下，应以使用权为基准，西方税法理论中的所有权基准不符合中国国情。中国的资源税、城镇土地使用税、工商企业房产税已经是以使用权为基准来征税。以使用权为基准，土地和房产应当分开、工商企业和居民应当分开，且针对住房消费来征税，住房消费多、档次高就多缴税，符合量能负担原则。可从面积和价值评估来混合计征，且对属于基本生计的基本住房面积不征税。

五是解决全球化条件下的税收制度内外协调的问题。碳税、碳关税、数字税已经成为国际热点，也是大国和主要经济体之间的博弈工具。需要意识到，国际税收规则是靠一套说法或者理论来支撑的，我们可通过定向支持智库来加强这方面的研究，相关法律、政策的研究也要跟上。数据跨境流动和数字贸易是全球化的短板，全球呈现数据保护主义，但与反税基侵蚀和利润转移的国际税收规则融合在一起，对中国的影响不可小觑，宜早做准备。同时，中国需要在两年内，综合考虑碳交易和碳税的设置，有助于碳达峰、碳中和目标的实现，促进高质量发展。

*(来源：财新网，作者：刘尚希，中国财政科学研究院院长、教授)*

[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虑。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。

### 【征收报复性关税 美国为谁出头】

去年此时，还是特朗普领导的美国政府对其他国家征收的数字税启动了“301调查”。现在，调查结果落定，美国迫不及待为本国的科技巨头出头。昨天还是盟友，今天却亮剑，也许是借助关税来施压，也许是只作为谈判的筹码。但另一方面，关税征得越高，美国自己的通胀危机恐怕也越大。

#### ■ 21 亿美元的 25%

当地时间 6 月 2 日，美国贸易代表办公室（USTR）宣布，将对来自 6 个国家、总价值约为 21 亿美元的商品收取 25% 的报复性关税，作为对这些国家向 Facebook、谷歌和亚马逊等公司收取数字服务税的回应。USTR 称，这 6 个国家为英国、意大利、西班牙、土耳其、印度和奥地利。其中金额最多的是英国，共有价值达 8.87 亿美元的商品被征收报复性关税，包括衣服、鞋子、化妆品等。除此之外，美国向意大利、西班牙、土耳其、印度和奥地利价值分别为 3.86 亿美元、3.23 亿美元、3.1 亿美元、1.18 亿美元和 6500 万美元的商品征收关税，涵盖虾、地毯、化妆品、服装和视频游戏机等进口产品。不少人认为，美国之所以要对这 6 个国家“开刀”，向它们施加“报复性”关税，主要是因为这 6 个国家对美国企业征收数字服务税。据 CNN 报道，长期以来，许多国家政府一直抱怨苹果、Facebook 和谷歌等大型科技公司应该在当地缴纳更多的税款。一些国家最近通过了专门针对此类公司所获收入的税收政策。

例如，从去年 4 月起，英国对亚马逊、脸书和谷歌等社交媒体平台、搜索引擎和在线市场的收入征收 2% 的税，理由是这些公司从英国用户那里获利，因此英国理应分享这些收益。美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）当天表示，这些关税总额与 2019 年这 6 国向美国公司征收的数字服务税总额相等，因此对它们征收关税是合理的。中国社会科学院美国研究所助理研究员杨水清介绍称，美国做出征收报复性关税其实是来源于去年开展的“301 调查”，因为当时美国认为这些国家对美国的企业有歧视。据了解，所谓“301 调查”源自美国《1974 年贸易法》第 301 条。该条款授权美国贸易代表可对他国的“不合理或不公正贸易做法”发起调查。去年此时，即 2020 年 6 月 2 日，特朗普政府的美国贸易代表办公室宣布，对欧盟、英国、奥地利、捷克、意大利、西班牙、土耳其、巴西、印度和



印度尼西亚这 10 个贸易伙伴的数字服务税发起“301 调查”，并给出了一年的期限实施报复性关税。美国贸易代表办公室的一名官员表示，最新决定并非“升级行动”，而是初始调查条款规定的最后期限到了。

### ■虚晃一枪？

虽然征收关税的消息有点突然，但美国贸易代表办公室随后表示，暂时还不会征收新关税，将延后 180 天（6 个月）进行落实。戴琪表示，此举将为美国保留征收关税的选项，同时留出更多时间与各国进行谈判协商。所谓谈判协商，是指美国将在此期间就一项更广泛的国际税收协议进行谈判——经合组织和二十国集团（G20）正在牵头全球谈判，就大型科技公司税务问题寻找更广泛的解决方案。在杨水清看来，美国此番提出的方案肯定是留有余地，并不是说一定要加税，而把这件事情作为谈判的工具，重点还是要推进数字税。杨水清进一步指出，谈判的一个前提，就是双方在一个相对比较公平的位置，现在对方的税已经加了，所以美国也要把这个事情提出来。

七国集团财长于 6 月 4 日和 5 日在伦敦举行会议，讨论国际税收谈判的情况，其中一个主要议题就是数字服务税。路透社分析称，美国在此时宣布征收报复性关税，显然是一种威胁的手段。德国财政部长 Olaf Scholz 日前在接受采访时称，预计 G7 将在企业税问题上取得“重大进展”，其中就包括如何向 Facebook、亚马逊、苹果和微软等大型数字服务公司征税达成一致这一更为棘手的问题。对于谈判的结果，杨水清认为，最好的结果是无关税，谁也不征收谁的，或者是在比较低的水平，大家都一样。不过，这个各方估计很难达成一致，毕竟美国科技公司每年从各国赚取的利润非常多，不收税实在是说不过去，而且这块收入又非常多。而其他国家会作出何种反应？杨水清称，因为对每个国家征收的商品和税款不一样，这些国家可能要经过测算，看看放弃数字税和自己交关税哪一个更划算。而这个结果应该多数是双边协商，很难去多边推动。英国财政大臣苏纳克（Rishi Sunak）就曾表示，美国打破全球税务僵局的提议或许可行，但大型科技公司必须在经营所在国缴纳更多税款。

### ■杀敌也自损

虽然还没落实，但风声已至。美国的突然“出手”，显然将重创这 6 国的出口贸易。以印度为例，目前美国已提出对该国虾、香米、金银制品等产品征收最高 25% 的费用，且随时可能扩展至竹制品、卷烟纸等产品。有印度分析师坦言，由于美国是印度第一大出口目的地，对美出口受阻，将使“印度制造”战略遭受系统性打击。再加上最近的疫情，只怕会让印度经济雪上加霜。

但美国自己恐怕也因此面临风险，那就是通胀进一步加剧。《华尔街日报》文章称，美国很多企业认为政府此前对进口商品加征关税推高了美国通胀水平，呼吁拜登政府取消这些关税。杨水清分析道，因为这些加税的都是基本消费品，最后成本还是转嫁到美国国内的消费者，从而加剧通货膨胀。眼下，美国的通货膨胀就如同达摩克利斯之剑悬在消费者的头顶。美国联邦储备委员会 6 月 2 日发布的全国经济形势调查报告显示，美国经济活动温和增长，通货膨胀压力进一步增加。份报告是根据美联储下属 12 家地区储备银行的最新调查结果编制而成，也称“褐皮书”。报告显示，4 月初至 5 月底，美国通胀压力进一步增加。报告显示，“持续的供应链中断加剧了成本压力，建筑业和制造业原材料价格明显上涨，销售价格也有所上涨”。而一些企业能够利用较强的需求，将较高的投入成本转嫁给客户。同时各辖区普遍预计，未来几个月成本和销售价格可能继续上扬。报告还显示，劳动力短缺继续制约着美国就业市场持续复苏，尤其是低薪岗位、



熟练工种等职位缺乏合格劳动力。（据北京商报）

[Top](#)

### 【中国与拉美在绿色丝路上拓新局】

当今世界，新冠肺炎疫情在重构全球经济结构及其生产关系的同时，极大地提升了国际社会对应对气候变化、构建生态文明体系紧迫性与重要性的认知。一方面，疫情冲击下经济下行压力显著削弱了各国政府对环保问题的财政支持力度，进而导致统一的气候治理行动放缓，甚至陷入困局；另一方面，气候异常与灾害性事件频发，叠加人们对疫情后经济回暖引发碳排放迅猛反弹的普遍担忧，不可避免地增加了各国陷入复合型风险的可能性。在此背景下，2021年成为全球弥合歧见、减少碳足迹、将绿色发展理念深嵌肌理的关键一年。

鉴于此，如何更为行之有效地打造“绿色丝绸之路”业已成为后疫情时代我国的核心关切。在这一进程中，拉美国家在我国深化气候治理南南合作框架下凸显其重要性与特殊性。应当指出，长期以来，在自然禀赋、经济结构、社会资本三重因素作用下，拉美各国成为全球气候与环境问题的利益攸关者，并始终致力于拓展国际合作，践行可持续发展道路。

从自然条件看，全球范围内，拉美地区是生态脆弱与气候变化问题最为严峻的地区之一。就次区域而言，中美洲与加勒比岛国饱受海平面上升与海洋酸化困扰；安第斯山区在气候变暖所引发的冰雪径流变化影响下，面临水资源稳定性与可利用性加剧恶化的风险；“地球之肺”——亚马孙雨林的碳汇能力在森林退化、生物多样性锐减、大规模物种濒临灭绝的威胁下加剧受损。此外，热浪、干旱、飓风、洪水、森林大火等极端气候事件的高发，不仅进一步削弱了拉美生态系统的承载能力，而且由于对当地基础设施等生产生活资本的破坏，地区农矿部门等主要经济活动受到波及，粮食安全、环境难民与社会冲突矛盾日趋尖锐。

从经贸结构看，拉美国家是全球主要的大宗商品生产供应地，尤其是巴西。近年来，为了满足日渐强劲的全球需求，该国用于大豆种植与肉牛产业的农牧用地大规模扩张，但这一行为很大程度上是以对森林的过度垦荒为代价的。在全球气候治理框架下，亚马孙地区一直被视为“应对全球变暖的一张王牌”，因此巴西政府对其的砍伐焚烧引发了国际社会的广泛关注。

从社会力量看，拉美民众普遍对环境问题具有高度敏感性，尤其是原住民社群，相关非政府组织具有不容忽视的决策力与影响力。多年来，一些外资企业在对能源、矿产、基建部门进行投资时，往往诉诸粗放型的资源投入与生产模式，从而对当地生态环境产生了一定的压力，这无疑将对投资者在当地树立良好信誉进而推动可持续的共赢合作形成负面影响。当前，新冠肺炎疫情对全球价值链与居民消费结构的重塑催生了新业态的兴起。秉持绿色发展理念应对全球性、系统性风险，共筑人类命运共同体已成为国际社会共识。作为负责任的大国，我国政府宣布力争2030年前实现碳达峰，2060年前实现碳中和。为此，在后疫情时代，我国产业低碳转型将持续发力；而拉美一方正在积极寻求绿色复苏之路，加大力度推动能源领域治理。这一背景为低碳发展理念高度契合的中拉双方共同建设“绿色丝绸之路”提供了新的合作思路与实现路径。

一方面，随着环保意识的提升，生态影响的显现，推动绿色贸易成为中拉关系迈向高质量发展的时代要求。举例示之，我国是巴西最重要的食品和农产品出口市场之一，特别是近年来受中美贸易战的外溢效应影响，对该国大豆需求大幅



上涨。在这一背景下，我国政府亟待将这种日趋紧密的双边经贸往来纳入绿色发展合作框架，积极尝试通过技术转让、制度创新等方式捍卫热带雨林的固碳能力，以期实现与亚马孙区域国家合作的可持续化。值得指出的是，中粮集团已在巴西设立了农产品采购的原产地追溯制度，并致力于加强对当地森林和原生植被的保护力度。可以预期，未来两年内，通过这种科技防护屏障的铺设，我国在巴西农产品绿色供应链体系将得到进一步完善，这对缓解当地生态和社会压力大有裨益。另一方面，拉美国家传统能源消费结构高度依赖石油天然气资源。众所周知，作为世界上最大的温室气体来源，化石燃料行业对排放存在直接影响。近年来，随着多边气候治理进程的加速推进，尤其是生态环境破坏的恶果对拉美造成的负面影响日益彰显，能源低碳转型成为域内各国结构性改革的核心议程。

后疫情时代，随着碳中和目标成为硬性环境约束，新产品、新服务、新模式不断涌现，基础性制度安排逐步完善，全球对绿色经济发展预期向好。根据国际货币基金组织的报告，与化石燃料发电相比，对可再生能源发电和提高能源效率的投资将更为显著地促进就业。鉴于此，当前拉美各国逐步从应急响应转向振兴经济，在各国所实施的一揽子举措中，“绿色复苏”理念日渐深入人心。加紧部署现代清洁技术，构建区域低碳能源体系的实现需要大规模的资金投入和新技术的引进应用，这对刚刚遭受史上最严重经济衰退的拉美各国来说是一个巨大的挑战。然而，这一缺口却为兼具资本与能力的域外国家开拓拉美市场提供了广阔的合作空间。毋庸置疑，我国在过去推进经济结构低碳转型的成功实践中，积累了大量有关新能源的技术条件和产业实力，且在当前“绿色丝绸之路”框架下，深化与新兴经济体的绿色产能合作成为双方释放可持续发展潜能的核心着眼点。因此，后疫情时代，中拉之间在清洁能源领域的高度互补性优势将进一步彰显，这体现在我国企业对拉美各国绿色合作项目的投资水平与参与度将大幅提升，特别是在新基建、高科技、开发性金融领域，如建立光伏和风力发电站，推出新能源汽车共享出行服务，提供自然灾害监测预警培训，共同研制地球资源遥感卫星等。（据《光明日报》）

[Top](#)

### 【再为排放核污水入海开脱 日本政府透支信任】

自日本政府4月13日正式决定以海洋排放方式处理福岛核污水以来，日本国内与国际社会对其决策的质疑批评声便不绝于耳。众所周知，发生于2011年的福岛核事故为7级特大核事故，是人类历史上最严重的核灾难之一。面对关系到日本及周边国家民众切身利益、关乎国际公共健康安全甚至人类命运的重大事件，无论是欲盖弥彰的东京电力公司，还是虚与委蛇的日本政府，抑或是党同伐异的西方政客与媒体，其谬言丑行都将为世人所唾弃。

#### ■东京电力公司毫无信誉

作为福岛核事故责任及事后处置主体，东京电力公司（以下简称“东电”）可谓劣迹斑斑：不仅多次上演瞒报漏报、篡改数据的丑剧，所属多座核电站亦曾发生不同程度的事故。早在2002年，东电就承认在20世纪八九十年代长期存在篡改、伪造核电站安全记录的行为，29份文件、百名员工牵扯其中。2007年1月，东电又被迫承认自1977年起以篡改数据方式对三座核电站共199次安全隐患予以瞒报。随后，其又接连被曝出对福岛第一核电站1978年反应堆临界事故、1998年反应堆控制棒意外拔出事故、柏崎核电站2007年多起核安全事件等进行



了隐瞒。就在福岛核事故发生前的 2011 年 2 月 28 日，东电在向日本原子能安全保安院递交的报告中承认：长期未对包括冷却系统部件在内的核电站 6 个机组的 33 个部件进行检查。而地震发生后，东电又在侥幸心理及经济利益至上理念的驱使下，瞒报最新情况，贻误最佳救援时机。其高层甚至还被曝出在关键时刻临阵脱逃、寻欢作乐等丑闻。此外，东电在福岛第一核电站选址过程中忽略该地曾在 120 年间发生三次海啸的重大隐患。因此，福岛核事故调查委员会最终报告认为：事故并非天灾，实为人祸。

即便引发历史级重大核事故，东电仍不思悔改，誓将谎言进行到底。2016 年东电承认福岛第一核电站发生的是“堆芯熔化”事故，此前其“堆芯损伤”的谎言旨在瞒天过海。对于事故处置，东电则不断用谎言掩饰无能。2013 年 8 月，东电被迫承认发生了 300 吨高浓度核污水从钢槽中漏出、部分流入太平洋的 3 级严重核事件。同年 10 月，工作人员误操作导致约 7 吨核污水发生泄漏。2014 年 4 月，东电宣布 203 吨核污水因操作失误被泄漏至地下室。而就在日本政府做出“排污入海”决定的一个月里，福岛第一核电站又接连被曝出发生泄漏事故。4 月 22 日，东电承认 3 月发现的凝胶块状物为存放放射性物质的集装箱遭到腐蚀发生泄漏而形成的，且部分泄漏物质已混合雨水入海。4 月 25 日到 5 月 16 日，东电又先后发现 6 个储水罐漏水。由此足见，东电既无企业诚信，亦无技术能力，更无社会担当，根本没有资格处置福岛核事故。

### ■日本政府透支信任

在 1955 年通过的《原子能基本法》第二条中，日本政府将“确保安全”标榜为其从事核能研究、开发及利用的宗旨，强调“民主、自主、公开”的核能“三原则”。然而，自 1966 年日本拉开商业化核电发展序幕以来，频发的事故以及政府对相关利益集团的纵容与包庇，都对此形成莫大讽刺。

日本之所以沦为核事故大国，除了技术因素，其在核电领域存在灰色利益集团，也是不容忽视的制度原因。“官产学研”是日本在自然科学技术领域形成的多方合作模式，但该模式在促进日本科技发展的同时，亦导致核电领域出现官商勾结、利益输送等腐败现象。在长期推动核电发展的过程中，日本形成了由政府机构、电力企业、核电站所在地及有关学者构成的“四位一体”利益集团。在这个被称为“原子能村落”的集团中，日本核能政策的提出者、制定者、执行者、监督者共享利益，互相包庇。调查显示，福岛核事故发生前的近 50 年中，从通产省（即经济产业省前身）“空降”到关西电力、东京电力等企业的退休官员多达 68 人。日本前首相菅直人则批评隶属经产省的原子能安全保安院虽身负核安监之职，却致力于“操纵伪造”民意，制造出大多数公众支持核能的“假象”。不难想象，受此利益集团影响，日本核电安全检查会怎样流于形式，有关事故又是如何被“大事化小，小事化了”的。

福岛核事故后，日本政府虽对有关机构做出调整，但从基于经济利益及“国家形象”考量决定“排污入海”，并将主要精力投入到应对所谓“风评被害”等举措看，其与“原子能村落”乃一丘之貉。为处理核污水，日本共拟定地层注入、海洋排放、蒸发释放、电解释放和固化深埋五种备选方案，最终选择了成本最低的海洋排放方案，此种私利至上的极端决策与长期盘踞日本核电领域的利益集团的行径并无二致。更令人震惊的是，日本政府竟将本国民众及世界各国的反对声浪视为“风评被害”。以复兴厅为代表，其不惜在经济下行压力日益增大、灾区重建缓慢的情况下，斥资 20 亿日元用于减轻和消除核事故带来的负面舆情。这种处置舆情一掷千金、处理核污水“精打细算”的做法，无疑是在透支日本政府



本就所剩无几的国际信任。这样的政府无权擅自倾倒入海。

### ■西方国家“双标严重”

此次日本排核污水入海决定犹如一面照妖镜，使部分西方政客及媒体的双标嘴脸无处遁形。美国国务院发表言论称日本“似乎采取了符合全球公认的核安全标准的做法”，美国国务卿布林肯竟然在社交媒体对日方“透明”决定表示感谢，而美国食品药品监督管理局旋即发布警示：对包括海鲜、乳制品等在内的日本食品采取禁入措施。而凭借“环保先锋”人设走红的瑞典“环保少女”格蕾塔·通贝里则仅转发新闻和“绿色和平”组织推文，敷衍了事，同其近来在气候问题上针对中国的无端抨击与道德绑架形成鲜明对比。

更无耻的是，在切尔诺贝利核事故发生35周年之际的4月26日，日本放送协会（NHK）对该事故作出了“史上最恶”的评价，并大肆批评苏联对事故的处置，却只字未提日本在没有穷尽安全处置手段的情况下，执意决定“排污入海”，并将自身责任转嫁给全人类的罪恶行径。这种企图利用舆论“围魏救赵”的做法警示人们：除了对日本“排污入海”予以坚决抵制外，也应对西方政客及媒体的“双标”底色及“用谎言掩盖谎言”的混淆视听行为保持高度警惕。日本必须在国际社会的共同监督下处理核污水。

总之，日本“排污入海”所折射的绝非是东电、日本政府与一些西方政客及媒体的个性问题，而是普遍存在的西方资本主义的制度腐朽及逻辑困境的共性问题。正所谓“人而无信，不知其可”，满口自由民主人权的“普世价值”拥趸，正在亲手埋葬世人对西方“民主神话”的最后一丝幻想。（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。

### 【中国国家治理的民族性、时代性与世界性】

**摘要：**一个国家治理模式的形成，往往是历史演进的结果。古代中国的大一统格局下的制度演进，现代中国在中国共产党领导下的国家建构，以及改革开放以来的市场经济及相关的制度安排，三者环环递进、环环叠加，使当代中国国家



治理模式具有中国特色。其中，大一统格局是古代中国国家治理的基本出发点，中国共产党的领导是现代国家治理的核心和有力保证，对外开放、市场经济及相关制度安排是中国与世界产生连接与交流的基础。国家治理模式的形成，往往是历史演进的结果，历时性的分析因此成为理解国家治理的重要维度。从历史发展的角度来看，当代中国国家治理模式是三大不同因素叠加的结果，这三大因素分别是古代中国大一统格局下的制度演进，现代中国中国共产党领导下的国家建构，改革开放以来的市场经济以及相关制度安排。认识三大因素的叠加效应及因此形成的基本结构，是理解当代中国国家治理模式的关键。

### ■古代中国：大一统格局下的制度演进

一个国家的治理模式，往往是基于国家所面对的核心挑战而形成的。核心挑战不同，决定了国家治理中不同目标的相对优先性不同。加州学派的代表人物之一、著名华裔史学家王国斌先生在比较中西国家发展的不同时曾说：“欧洲从未丧失其多国体系，而中国则未能真正经历过永久的分裂。”如果说欧洲国家的国家治理是围绕着国家间的冲突而展开的，那么古代中国的国家治理则是围绕着王朝的兴衰而展开的。

在古代中国以整体性为特征的背景下，中国文明很早便表现出大一统的基本走向。需要说明的是，古代中国历史上并非没有外部的冲突，欧洲历史上也并非没有国内的战争，然而从总体上来说，在一个以分裂与冲突为特征的秩序中，欧洲国家在国家治理上所面临的核心挑战，是冲突与竞争中的生存问题；在一个以整体性为特征的格局中，古代中国的国家治理，主要是围绕着内部秩序的崩溃与重建而展开的。正是在这样的背景下，古代中国形成了以天下体系为背景、以王朝国家为主体、以王朝兴衰为主题、以内部的稳定与整合为重心的国家治理模式。

这种以大一统为特征的国家治理模式，适应了当时相对封闭的世界格局，为农耕文明维持基本的和平与秩序提供了保障，使得历代王朝可以在生产力和发展水平相对有限的情况下，集中起巨大的社会剩余，从而在农耕时代创造出领先于世界的文明成果。总的来说，这是一种符合中华文明两千年来生存与发展的深层逻辑的体系。从秦汉到明清，古代中国国家治理模式演进的过程，很大程度上就是这套体系不断完善的过程。笔者认为，直到今天，大一统的理念依然对中国国家治理模式起到一定影响。

但从另一面来说，古代中国的国家治理模式，也必然存在历史局限性。在一定程度上，我们可以把以王朝国家为主体的这种国家治理模式看成是一个垄断体系。在一个相对封闭的环境下，取得天下权力的王朝家族作为垄断者，心满意足地享受着垄断带来的福利，维持着垄断的局面，并警惕地监视着各种可能挑战垄断、引起变动的力量。在一个相对封闭的秩序中，这种治理模式是有效的。但是，一旦卷入以竞争与冲突为特征的格局中，这种治理模式的弱点就暴露无遗。

### ■现代中国：中国共产党领导下的国家建构

从1840年鸦片战争开始，西方列强通过暴力手段，强行打开了中国的大门，并使当时的中国被迫进入了以西方为主导的殖民地半殖民地体系之中。面对外部力量的冲击，以王朝认同为特征的古代中国必须转型为以民族认同为特征的现代国家，否则国家治理就无从谈起。洋务运动、戊戌变法、清末新政、辛亥革命，都可以被看作是为实现这一目标持续努力的过程。但是，这些构建现代民族国家的努力，最终都以失败告终。如何在一盘散沙的中国社会建构现代民族国家，实现救亡图存，成为当时中国所面临的巨大挑战。

俄国革命的胜利，让苦苦寻求救国之路的爱国之士看到了希望，找到了一种



新的构建民族国家的模式，即先由政治精英组建强有力的政党，然后再以政党为国家的基础和骨架，联同人民群众完成构建民族国家的任务。这种先建党、后建国的模式一经提出，便为仁人志士所认同，此后中国现代国家治理的基本面貌由此形成。在当时中国的诸多政党中，接受马克思列宁主义更为彻底，对中国社会问题思考更为深刻，凝聚力、组织力和社会动员力也更为强大的中国共产党，便挑起了中华民族伟大复兴的历史重任，走出了一条以人民群众为中心的民族复兴之路，将国家的构建过程变成了一场伟大的群众性政治运动。

在探索如何建立新中国、建立一个什么样的新中国的过程中，共产党发挥了关键性作用，并取得了最终胜利。美国学者弗兰兹·舒曼曾指出：“中国共产党通过革命性斗争登上权力地位，创造了今天的中华人民共和国。中国在过去的十几年里，无论伟大的人物，还是平庸之辈，都在用组织化了的政治权力达到不同的目的，演出人类的戏剧。他们在重建一个伟大的国家，约束着她的人民，改善着人民的生活，打下了增长的基础。中国犹如一栋由不同的砖石砌成的大楼，她被糅合在一起，站立着，而把她糅合在一起的就是意识形态和组织。”

“没有共产党，就没有新中国。”无论是从政治学还是从社会学角度来说，这都是理解中国国家建构的基本线索。中国共产党为新中国的构建和国家治理模式的形成作出了重要贡献，不管是组织上、意识形态上还是国家发展与治理模式的选择上，都是如此。

### ■ 改革开放：市场经济及相关的制度安排

新中国成立之初，百废待兴。中国共产党治理国家面临的一个新课题，就是迅速恢复经济发展，而现代国家的经济发展不可能完全依靠政治动员。换言之，现代国家的经济发展，离不开市场的力量。

经过新中国成立后近三十年的艰难探索，中共中央在十一届三中全会上作出了改革开放的决定。改革开放不断深化的过程，其实就是一步步引入、培育和确立市场经济及相关的制度安排在中国国家治理尤其是经济发展中的地位的过程。时至今日，经过四十多年的改革开放，市场经济及相关的制度安排，无论是从法律上还是从实践上来说，都已经成为中国国家治理体系中不可分割的组成部分，并在国家治理中起着越来越关键的作用。很大程度上，这也是出现中国式经济奇迹的重要原因。将改革开放、市场经济及相关制度安排纳入到当代中国的国家治理体系中，很大程度上体现了中国共产党在国家治理理念上的开放与进取。

古代中国的大一统格局下的制度演进，现代中国的中国共产党领导下的国家建构，改革开放以来的市场经济及相关的制度安排，三者 in 历时性上是导环递进的关系，反映了历代国人根据环境与时代的变化与时俱进、生生不息且极富创造力的不懈探索与追求。在共时性上，则是三环叠加的关系，也因此形成了具有中国特色的当代中国国家治理模式。在以上的模式中，大一统格局对中国国家治理模式产生的是深层次的影响，古代中国历朝的合法政府都天然地将大一统格局作为国家治理的基本出发点。时至今日，实现国家的最终统一、粉碎内外势力分裂国家的企图，同样也是实现中华民族伟大复兴的重要标志之一，所以这在当今中国国家治理模式中毫无疑问依然具有神圣而不可挑战的地位。中间一环的中国共产党的领导，是国家治理的核心和有力保证，已经成为当前中国国家治理模式中最具特色的部分之一。最外环改革开放以来的市场经济及相关的制度安排，使得中国与世界有了连接与交流的基础，为中国融入世界，世界走进中国提供了重要保障。可以说，当代中国的国家治理模式，既是民族的，又是时代的，更是世界性的国家治理体系的有机组成部分。



---

（来源：本文刊于《国家治理》周刊2021年5月第3期，作者：宫玉振，北京大学国家发展研究院教授，北京大学东方战略与领导力研究中心主任，北京大学国家发展研究院BiMBA商学院副院长兼学术委员会副主任，中国孙子兵法研究会理事。）

[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**