



# FOCUS

# 高层动态

2021年11月22日

兰瑞智库  
经济战略研究

**指点江山**

**思入风云**

**菩提明镜**

**大道之行**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

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

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

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

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

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

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



## 本期目录

<b>最新动向</b> .....	3
【习近平：继续推动共建“一带一路”高质量发展】.....	3
【中共中央政治局会议审议《国家安全战略（2021—2025年）》】.....	5
【李克强：围绕市场主体有效实施宏观政策 保持经济平稳运行】.....	6
【李克强：设立支持煤炭清洁高效利用专项再贷款 促进绿色低碳发展】.....	7
【王沪宁：全面准确宣讲党的十九届六中全会精神 推动全会精神深入人心】..	7
【韩正：坚持系统谋划源头治理 持续改善生态环境质量】.....	8
<b>问题探射</b> .....	9
【积极发挥市场作用应对长寿时代】.....	9
【美国对华关税调整是“痛定思痛”的必然选择】.....	11
<b>人物关注</b> .....	16
【张敬华任江苏省政协党组副书记】.....	16
<b>智囊高参</b> .....	19
【以城市农业构建城乡融合发展新格局】.....	19
【徐晋涛：避免运动式减碳 科学设计长效机制非常关键】.....	20
<b>虎视寰球</b> .....	23
【新难民危机引爆俄白欧老矛盾】.....	23
【中巴经济走廊上台阶 为巴提供韧性和信心】.....	25
【岸田政权“真正起航” 日本政局暗流涌动】.....	27
<b>华夏透视</b> .....	28
【中国现代儿童福利服务体系制度化建设论纲】.....	28



## 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：继续推动共建“一带一路”高质量发展】

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 11 月 19 日在北京出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话强调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以高标准、可持续、惠民生为目标，巩固互联互通合作基础，拓展国际合作新空间，筑牢风险防控网络，努力实现更高合作水平、更高投入效益、更高供给质量、更高发展韧性，推动共建“一带一路”高质量发展不断取得新成效。

中共中央政治局常委、国务院副总理、推进“一带一路”建设工作领导小组组长韩正主持座谈会。座谈会上，国家发展改革委主任何立峰、外交部部长王毅、新疆维吾尔自治区党委书记陈全国、江苏省委书记吴政隆、中国远洋海运集团有限公司董事长万敏、正泰集团股份有限公司董事长南存辉、中国国际经济交流中心总经济师陈文玲先后发言，结合实际介绍工作情况，提出意见和建议。

在听取大家发言后，习近平发表了重要讲话。他强调，8 年来，在党中央坚强领导下，我们统筹谋划推动高质量发展、构建新发展格局和共建“一带一路”，坚持共商共建共享原则，把基础设施“硬联通”作为重要方向，把规则标准“软联通”作为重要支撑，把同共建国家人民“心联通”作为重要基础，推动共建“一带一路”高质量发展，取得实打实、沉甸甸的成就。通过共建“一带一路”，提高了国内各区域开放水平，拓展了对外开放领域，推动了制度型开放，构建了广泛的朋友圈，探索了促进共同发展的新路子，实现了同共建国家互利共赢。

习近平指出，要正确认识和把握共建“一带一路”面临的新形势。总体上看，和平与发展的时代主题没有改变，经济全球化大方向没有变，国际格局发展战略态势对我有利，共建“一带一路”仍面临重要机遇。同时，世界百年未有之大变局正加速演变，新一轮科技革命和产业变革带来的激烈竞争前所未有，气候变化、疫情防控等全球性问题对人类社会带来的影响前所未有，共建“一带一路”国际环境日趋复杂。我们要保持战略定力，抓住战略机遇，统筹发展和安全、统筹国内和国际、统筹合作和斗争、统筹存量和增量、统筹整体和重点，积极应对挑战，趋利避害，奋勇前进。

习近平强调，要夯实发展根基。要深化政治互信，发挥政策沟通的引领和催化作用，探索建立更多合作对接机制，推动把政治共识转化为具体行动、把理念认同转化为务实成果。要深化互联互通，完善陆、海、天、网“四位一体”互联



互通布局，深化传统基础设施项目合作，推进新型基础设施项目合作，提升规则标准等“软联通”水平，为促进全球互联互通做增量。要深化贸易畅通，扩大同周边国家贸易规模，鼓励进口更多优质商品，提高贸易和投资自由化便利化水平，促进贸易均衡共赢发展。要继续扩大三方或多方市场合作，开展国际产能合作。要深化资金融通，吸引多边开发机构、发达国家金融机构参与，健全多元化投融资体系。要深化人文交流，形成多元互动的人文交流大格局。

习近平指出，要稳步拓展合作新领域。要稳妥开展健康、绿色、数字、创新等新领域合作，培育合作新增长点。要加强抗疫国际合作，继续向共建国家提供力所能及的帮助。要支持发展中国家能源绿色低碳发展，推进绿色低碳发展信息共享和能力建设，深化生态环境和气候治理合作。要深化数字领域合作，发展“丝路电商”，构建数字合作格局。要实施好科技创新行动计划，加强知识产权保护国际合作，打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境。

习近平强调，要更好服务构建新发展格局。要统筹考虑和谋划构建新发展格局和共建“一带一路”，聚焦新发力点，塑造新结合点。要加快完善各具特色、互为补充、畅通安全的陆上通道，优化海上布局，为畅通国内国际双循环提供有力支撑。要加强产业链供应链畅通衔接，推动来源多元化。要优质打造标志性工程。民生工程是快速提升共建国家民众获得感的重要途径，要加强统筹谋划，形成更多接地气、聚人心的合作成果。

习近平强调，要全面强化风险防控。要落实风险防控制度，压紧压实企业主体责任和主管部门管理责任。要探索建立境外项目风险的全天候预警评估综合服务平台，及时预警、定期评估。要加强海外利益保护、国际反恐、安全保障等机制的协同协作。要统筹推进疫情防控和共建“一带一路”合作，全力保障境外人员生命安全和身心健康，突出防控措施的精准性，着力保障用工需求、人员倒班回国、物资供应、资金支持等。要教育引导我国在海外企业和公民自觉遵守当地法律，尊重当地风俗习惯。要加快形成系统完备的反腐败涉外法律法规体系，加大跨境腐败治理力度。各类企业要规范经营行为，决不允许损害国家声誉。对违纪违法问题，发现一起就严肃处理一起。

习近平强调，要强化统筹协调。要坚持党的集中统一领导，领导小组要抓好重大规划、重大政策、重大项目、重大问题和年度重点工作等协调把关。有关部门要把共建“一带一路”工作纳入重要议事日程，统筹落实好境外项目建设和风险防控责任。地方要找准参与共建“一带一路”定位。要营造良好舆论氛围，深入阐释共建“一带一路”的理念、原则、方式等，共同讲好共建“一带一路”故事。

韩正主持会议时表示，习近平总书记的重要讲话为新时代推进共建“一带一路”工作提供了根本遵循，我们要深入学习领会，认真贯彻落实。推进“一带一路”建设工作领导小组要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，充分发挥牵头抓总作用。领导小组办公室要履行好统筹协调、督促落实职责，加强重大事项管理，深化重大问题研究，切实防范风险，抓好重点任务推进。各地方各部门各单位要找准定位，充分激发积极性创造性，加强横向协同、上下联动，落实落细各项举措，不折不扣完成各项任务。要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦、推动构建人类命运共同体作出新的更大贡献。

部分中共中央政治局委员、国务委员出席座谈会。推进“一带一路”建设工作领导小组成员单位、中央和国家机关有关部门、各省区市和新疆生产建设兵团



主要负责同志，有关企业负责人及行业商会、专家学者代表等参加座谈会。会议以电视电话会议形式召开，各省区市和新疆生产建设兵团设分会场。（据新华社）

[Top](#)

### 【中共中央政治局会议审议《国家安全战略（2021—2025年）》】

中共中央政治局 11 月 18 日召开会议，审议《国家安全战略（2021—2025 年）》、《军队功勋荣誉表彰条例》和《国家科技咨询委员会 2021 年咨询报告》。中共中央总书记习近平主持会议。

会议指出，新形势下维护国家安全，必须牢固树立总体国家安全观，加快构建新安全格局。必须坚持党的绝对领导，完善集中统一、高效权威的国家安全工作领导体制，实现政治安全、人民安全、国家利益至上相统一；坚持捍卫国家主权和领土完整，维护边疆、边境、周边安定有序；坚持安全发展，推动高质量发展和高水平安全动态平衡；坚持总体战，统筹传统安全和非传统安全；坚持走和平发展道路，促进自身安全和共同安全相协调。

会议强调，必须坚持把政治安全放在首要位置，统筹做好政治安全、经济安全、社会安全、科技安全、新型领域安全等重点领域、重点地区、重点方向国家安全工作。要坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动。要增强产业韧性和抗冲击能力，筑牢防范系统性金融风险安全底线，确保粮食安全、能源矿产安全、重要基础设施安全，加强海外利益安全保护。要强化科技自立自强作为国家安全和发展的战略支撑作用。要积极维护社会安全稳定，从源头上预防和减少社会矛盾，防范遏制重特大安全生产事故，提高食品药品等关系人民健康产品和服务的安全保障水平。要持续做好新冠肺炎疫情防控，加快提升生物安全、网络安全、数据安全、人工智能安全等领域的治理能力。要积极营造良好外部环境，坚持独立自主，在国家核心利益、民族尊严问题上决不退让，坚决维护国家主权、安全、发展利益；树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，加强安全领域合作，维护全球战略稳定，携手应对全球性挑战，推动构建人类命运共同体。要全面提升国家安全能力，更加注重协同高效，更加注重法治思维，更加注重科技赋能，更加注重基层基础。要坚持以政治建设为统领，打造坚强的国家安全干部队伍。要加强国家安全意识教育，自觉推进发展和安全深度融合。

会议指出，制定《军队功勋荣誉表彰条例》，对加强党对军队功勋荣誉表彰工作的领导、完善党和国家功勋荣誉表彰制度体系，对增强军事职业吸引力和军人使命感荣誉感、教育引导官兵发扬我军大无畏的英雄气概和英勇顽强的战斗作风，激励全军官兵奋力实现建军百年奋斗目标，具有重要意义。

会议强调，要毫不动摇坚持党对军队绝对领导的根本原则和制度，贯彻军委主席负责制，围绕培养有灵魂、有本事、有血性、有品德的新时代革命军人，锻造具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当的过硬部队，打牢绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠的思想根基，引导激励官兵坚定不移听党话、跟党走。要加强典型示范，坚持功绩导向，注重以德为先，严格掌握标准，注意发现官兵身边可学可做、可追可及的典型，广泛开展新时代立功创模活动。要继承发扬我军功勋荣誉表彰工作优良传统，统筹设计功勋荣誉表彰待遇体系。

会议指出，国家科技咨询委员会成立两年来，在国家科技规划制定、新冠肺炎疫情应对、科技人才发展、科技支撑碳达峰碳中和等方面积极为党中央建言献



策，为国家重大科技决策提供重要参考。要准确研判国际国内科技发展趋势，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，深入研究国家科技战略，深入研究构建符合国情的科技创新路径，深入研究优化完善科技力量布局，深入研究为疫情防控和绿色低碳发展等重大紧迫问题提供科技支撑。会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

### 【李克强：围绕市场主体有效实施宏观政策 保持经济平稳运行】

11月18日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强主持召开经济形势专家和企业家座谈会，分析经济形势，就做好下步经济工作听取意见建议。中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席。

座谈会上，温彬、贺俊等专家和大唐集团、无锡一棉纺织集团、深圳精锋医疗科技公司负责人发了言，就稳定外贸出口、促进中小企业发展、缓解原料成本上涨压力、推动企业创新等提出建议。

李克强说，今年以来，我国发展遇到疫情多地散发、严重洪涝灾害、大宗商品价格快速上涨、电力煤炭供应一度紧张等多重挑战。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各方面落实党中央、国务院部署，广大市场主体奋发努力，经济总体稳步恢复，可以实现今年主要目标，就业提前完成全年任务。当前国内外形势依然复杂严峻，我国经济出现新的下行压力，要在高基数上继续保持平稳运行面临很多挑战。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实党的十九届六中全会精神，按照立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的要求，继续做好常态化疫情防控，强化“六稳”“六保”特别是保就业保民生保市场主体，增强宏观政策的前瞻性针对性，推进改革开放，做好跨周期调节，推动经济爬坡过坎，保持经济运行在合理区间和就业大局稳定。

李克强指出，上亿市场主体是中国经济韧性、潜力所在，有力托住了就业基本盘，宏观政策要继续围绕市场主体展开。在延续制度性减税、落实已定缓税政策的同时，研究采取新的组合式、阶段性减税降费措施，完善研发费用加计扣除、增值税留抵退税等政策，支持制造业企业、中小微企业和个体工商户纾困解难和创新升级。支持煤电企业的各项政策要确保落实到位，保证电力稳定供应。采取针对性措施加强经济运行调节，缓解大宗商品价格上涨向下游中小微企业传导的压力。各方面都要多想办法，为市场主体发展创造良好环境，促进更多市场主体渡过难关、更加活跃、实现新的发展。

李克强说，要推进改革开放，通过更大激发市场主体活力顶住困难压力。持续推进“放管服”改革，优化营商环境，维护公平竞争，对各类市场主体一视同仁，让他们各显身手、尽显身手，带动更多就业和居民增收，促进消费扩大；在保持政府投入力度、推动重点建设的同时，要用改革的办法调动社会投资积极性，发挥好国内巨大市场优势、释放内需潜力。要进一步扩大对外开放，完善进出口支持政策，保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定，支持发展跨境电商、海外仓等外贸新业态。抓住RCEP生效实施的契机，深化和扩大国际合作。发挥自贸试验区等开放平台作用，更大力度吸引外资。真抓实干、开拓创新，推动中国经济在改革中发展、在开放中前行。孙春兰、胡春华、刘鹤、王勇、王毅、肖捷、赵克志、何立峰参加座谈会。（据新华社）

[Top](#)



### 【李克强：设立支持煤炭清洁高效利用专项再贷款 促进绿色低碳发展】

国务院总理李克强 11 月 17 日主持召开国务院常务会议，审议通过“十四五”推进国家政务信息化规划，加快建设数字政府、提升政务服务水平；决定设立支持煤炭清洁高效利用专项再贷款，促进绿色低碳发展。

会议指出，推进政务信息化是提高政府管理效能和服务水平的重要举措。按照党中央、国务院部署，“十三五”时期，结合推进“放管服”改革，我国政务信息系统建设、应用取得长足进展，“最多跑一次”、“不见面审批”、“掌上办”等服务新模式不断涌现，明显提高了企业和群众办事便利度。“十四五”时期，要面向更好满足企业需求和群众期盼，抓住推动政务信息共享、提升在线政务服务效率等关键环节，推进数字政府建设，加快转变政府职能，促进市场公平竞争。一要构建统一的国家电子政务网络体系，推动地方、部门各类政务专网向统一电子政务网络整合，打破信息孤岛，实现应联尽联、信息共享。二要丰富全国一体化政务服务平台功能，构建统一的电子证照库，推广电子合同、签章等应用，在社保、医疗、教育、就业等方面提供更便捷公共服务，实现更多事项一网通办、跨省通办。三要完善国家人口、法人、自然资源、经济数据等基础信息库，提升数据资源开发利用能力。深化数字技术在公共卫生、自然灾害、事故灾难等重大突发事件应急处置中的应用。四要推动政务数据按政务公开规则依法依规向社会开放，优先推动企业登记和监管、卫生、教育、交通、气象等数据开放。健全制度，严格保护商业秘密和个人隐私。五要加强市场监管信息化建设，完善“双随机一公开”监管、“互联网+监管”、信用监管等机制，提升食品药品、农产品、特种装备等的协同监管能力。六要强化网络安全保障，严格落实分等级保护制度，增强政务信息化基础设施和系统、数据安全保障能力。

会议指出，我国能源资源禀赋以煤为主，要从国情实际出发，着力提升煤炭清洁高效利用水平，加快推广成熟技术商业化运用。会议决定，在前期设立碳减排金融支持工具的基础上，再设立 2000 亿元支持煤炭清洁高效利用专项再贷款，形成政策规模，推动绿色低碳发展。此次设立的 2000 亿元专项再贷款，按照聚焦重点、更可操作的要求和市场化原则，专项支持煤炭安全高效绿色智能开采、煤炭清洁高效加工、煤电清洁高效利用、工业清洁燃烧和清洁供热、民用清洁采暖、煤炭资源综合利用和大力推进煤层气开发利用。具体方式是，全国性银行向支持范围内符合标准的项目自主发放优惠贷款，利率与同期限档次贷款的市场报价利率大致持平，人民银行可按贷款本金等额提供再贷款支持。同时会议要求，统筹研究合理降低项目资本金比例、适当税收优惠、加强政府专项债资金支持、加快折旧等措施，加大对煤炭清洁高效利用项目的支持力度。会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

### 【王沪宁：全面准确宣讲党的十九届六中全会精神 推动全会精神深入人心】

学习贯彻党的十九届六中全会精神中央宣讲团动员会 11 月 18 日在京召开，中共中央政治局常委、中央书记处书记王沪宁出席会议并讲话。他表示，习近平总书记对学习宣传贯彻全会精神高度重视，提出了明确要求。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，广泛深入开展全会精神宣讲，推动全会精神



深入人心，引导广大干部群众增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，更好用全会精神统一思想、凝聚共识、坚定信心、增强斗志。

王沪宁表示，做好宣讲工作，要全面准确领会全会精神，注重同习近平总书记关于党史研究的重要论述、在一系列重大庆祝纪念活动上的重要讲话精神、在党史学习教育中提出的一系列学史研史要求和关于开好六中全会、起草好全会决议的重要指示精神结合起来。要通过深入宣讲，把过去一年来党和国家事业发展取得的重大成就讲清楚讲透彻，把党百年奋斗的光辉历程、辉煌成就、历史意义讲清楚讲透彻，把党坚守初心使命的执着奋斗讲清楚讲透彻，把坚持党的全面领导、全面从严治党的要求讲清楚讲透彻，把新时代的历史性成就和历史性变革讲清楚讲透彻，把党百年奋斗的历史经验讲清楚讲透彻，把以史为鉴、开创未来的重要要求讲清楚讲透彻，推动广大干部群众把思想和行动统一到党中央重大决策部署上来，以优异成绩迎接党的二十大召开。参加宣讲的同志要增强政治责任感和使命感，扎扎实实备课，把握正确导向，回应群众关切，讲好党史故事，确保宣讲取得实实在在的效果。中共中央政治局委员、中宣部部长黄坤明主持会议。中央宣传思想工作领导小组成员、党史学习教育领导小组成员、中央宣讲团成员、中央宣传文化单位主要负责同志等参加会议。（据新华社）

[Top](#)

### 【韩正：坚持系统谋划源头治理 持续改善生态环境质量】

中共中央政治局常委、国务院副总理、中央生态环境保护督察工作领导小组组长韩正 11 月 19 日主持召开中央生态环境保护督察工作领导小组会议，深入学习贯彻习近平生态文明思想和党的十九届六中全会精神，审议第二轮第四批中央生态环境保护督察报告和有关文件，研究部署第二轮第五批督察工作。

韩正指出，要全面贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，以解决群众反映强烈的突出生态环境问题为重点，坚持系统谋划、源头治理，持续改善生态环境质量，推动高质量发展。要坚持服务大局，完整准确全面贯彻新发展理念，推进经济社会发展全面绿色转型。要坚持问题导向，加强分析论证，帮助被督察对象找准问题，强化督察结果运用，切实推动问题解决。要坚持精准科学依法，查深查透查实存在的问题，确保督察结果经得起检验。

韩正强调，要坚持不懈抓好督察整改工作，确保取得实实在在的成效。对于敷衍整改、虚假整改的，一经查实要严肃问责。要曝光典型案例，充分发挥舆论监督作用，推动问题得到彻底解决。要进一步压实督察整改责任，不断完善工作长效机制，形成发现问题、解决问题的督察整改管理闭环。要加强工作统筹，坚持严的基调，聚焦重点任务，在做好疫情防控前提下，再接再厉开展好第五批督察工作。中央生态环境保护督察工作领导小组成员，中央生态环境保护督察组组长、副组长，中央生态环境保护督察办公室有关负责同志参加会议。（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。

### 【积极发挥市场作用应对长寿时代】

长寿时代和老龄社会好像有点细微不同，它更积极一点。老龄化、老龄社会总是觉得多多少少有负面、包袱的意味，长寿时代感受上就有点积极的含义。

#### ■新问题要有人做新的努力

人类会遇到很多问题，老龄是说人的生命越来越长了，这是人类梦寐以求的事，因为生命有意思，有意思的事长久一点，当然很好。《长寿时代》研究的问题本身是非常积极的。现在很难说我们搞清楚人类变得这么长寿到底哪些因素在支持。我记得有位对我影响很深的一位先生，在他 90 岁的时候我们给他祝寿，他底气非常足，第一句话就说“我也不知道我怎么就活到了 90 岁”，这可以说是人生的一个感慨，但是也可以看作是一个科学问题，人怎么轻而易举就可以活到 90 岁，它一定是很多条件发生变化的一个综合的结果。这个结果总的来说都来自人类奋斗，包括大家那么注重健康、养生，医疗方方面面的器械，现代化工业品，夏天有空调，在非常炎热的情况人很难活到 90 岁了。

因为做了很多努力才让人的寿命变得这么长，中国平均期望值可以达到 77 岁，可以造成这个结果，也造成了解决新问题的很多条件。人能活到 77 岁是很多东西在支撑，这些对于解决 77 岁平均年龄带来的问题，也提供了一个基础。这是真正面对问题乐观主义的一个科学基础，如果这个问题完全没办法、没条件解决，那再乐观也就是一个心理活动罢了。所以这本书取了《长寿时代》，把多少年围绕这个领域专业的思考、探索凝聚到《长寿时代》来，我读下来觉得是蛮有意义的。一个现象，一个问题有不同的来历，长寿这个问题的来历是人类过去的很多努力和奋斗（形成的），例如工业化、城市化、技术进步、环境改造、医学、生命科学，还包括每个人都在乎生命。这些东西都带来了长寿时代。

方方面面的进步带来的结果也会产生新问题，这些问题要认真梳理和观察，挑战也不小。中国的预期寿命是 77 岁，但健康预期寿命差 10 年，书里有些发达国家这个差距会小一点，有 9 年，有 7 年，好的大概是 7 年。寿命延长了，但有尊严的生活多长呢？这中间有个差距，这是一个问题。那这个问题就要很好地聚焦应对，我刚才讲了能把中国人的寿命延长到 77 岁，是社会具备了很多条件，但是这个条件并不是自动就可以解决它所带来的一些新问题，中间要调整，要有



人做新的努力，要重新去重组现有资源，同时恐怕还要开发一些新的资源才能应对未来。真正所谓把问题引向解决问题，就应该非常聚焦的分析客观条件，哪些条件可以集聚起来。在这个领域我熟悉的语言就是所谓新问题是让相对价格发生变化，任何均衡一打破相对价格就发生变化，相对价格发生变化以后最重要的是要让社会方方面面对于这个变动的价格变化做反应，如果有障碍，那人类要面对新问题解决起来就会困难。

### ■ 允许要素在更大范围比较自由流动

从认识路线来说，我对老龄社会的认识跟这本书里路线是一致的。最早对老龄社会有印象就是看看日本，日本这个问题是比较重，确实是七八十岁人开出租车，我那时候岁数比现在还年轻，弄得很不好意思，但是去多了以后跟日本的一些学者、朋友讨论，比较日本和欧洲的一些高收入社会，差距在什么地方呢？日本在移民政策上弹性太小，他们希望岛国非常纯粹的日本人，外国人移民的壁垒太高。其实这就是一个相对价格的问题，有这么多老人，老人也有很多财富，其实有很多购买能力，但很多事情做不了。如果日本移民政策增加一点弹性，不要说达到非常开放，自由进出，但比如说达到英国的水平，我们现在到英国去看，英国有许多印巴人，非洲人。对他们来说给老人家服务有很好的收入。

所以今天有些问题这里有一个想法要跟在座各位一起讨论，今天有很多问题仅仅在民族主权国家范围内不能完全解决，有些问题当然还是民族主权国家主导，比如地缘政治、国防、防疫，但是有些问题要打通来解决。全球化不管遇到多大困难，我相信它还会继续，因为有些问题需要这个来解决。

某种程度可以把全世界发达国家就看作全世界的城市，全世界发展中国家就是全世界的农村，其实是世界范围的城市化问题。我们国内城市化问题怎么解决的？城里很多老人，泰康养老社区工作人员哪来的？如果没有一定的允许要素在更大范围比较自由流动，有很多难题就会变成难以解决。

### ■ 方蛇的故事

我们会普遍把老龄化看作是负担，因为去日本人很多，看了以后脑子里容易形成一个概念，觉得老了就很惨，老龄化社会就会变成一个重大的压在我们头上的一个事儿。我想这里首先有一个思维的问题，看到这个问题怎么产生的，如果是多少年积极努力的结果，它可以产生这样的现象就创造了一些条件。倒过去讲也没有那么绝望，如果真是储蓄没有了，钱没有了，力气也没有了，那寿命还能这么长吗？

这有点像中国古代的方蛇的故事，一个人见了另外一个人吹牛说见过一条蛇，10丈宽，100丈长，没有人相信。他说那就90丈长，还没有人相信。他就不断地减，最后减到长10丈，但是忘了把宽也减下去，所以最后说是条方蛇。

世界上万物是好多变量要变一起变的，怎么可以说所有问题都不行，只有寿命会很长呢？所以焦虑是无源的焦虑，无源的焦虑不导向问题的解决。其实战争一结束，和平一来，人口就会增长。人口增长是非常好的现象，但最后得出结论说人口太多，要进行一次强干预，强干预的结果当时是恢复了某种平衡，人口出生率大幅度降低。

当年很多专家计算中国资源最优承载人口，我上大学的时候有一天突然发布了这样一个权威报道，结论是中国最优承载人口是6.7亿，当时中国人口公报数已经9亿了。我老师课堂上就问把谁去掉呢？有一个答案我到今天也不能忘记，说先把这两位作者去掉吧。资源是技术的函数，资源怎么可以算清楚。

倒过来看中国经验，书里提到一个问题，未富先老，中国高龄人口跟发达国



家比，人均一万美元。超过 65 岁人口比例是相当于发达国家人均三万美元的时候，这个数据也会容易引起焦虑。

但是换个思路看大可不必，我观察过两件事也许对我们思考这个问题有帮助。中国在人均收入什么水平情况下城乡普遍可以洗热水澡，我下乡十年，在我下乡的时候没有洗过澡。改革开放以后，可以洗上热水澡。更有说服力的是中国人普遍用上手机，我们需要那么多资源才可以解决人类的一个问题吗？

我现在越来越倾向于不一定，因为这里有很大的后发优势。中国手机制造业的竞争，当然也包括几大国家通讯商普遍布基站，让信号覆盖整个国土。很多贫困县、贫困村、贫困家庭都有手机，这个现象在非洲、印度都很普遍。这里真不是说发达国家人均花了多少资源解决了一个问题，我们一定也要那么多资源，因为学习规模经济、后发优势，它会让解决同一个问题的资源条件发生变化，这会给我们一个新的信心，同样支撑 77 岁、80 岁、85 岁的养老整个社会到底用多少资源，怎么调配得当，就可以缩短健康老龄和老龄的缝隙。

### ■只要有问题，总有人在努力解决问题

这本书我非常欣赏的还有一点是有理想、有理念，有整个对于这个问题的全球和国家的扫描，同时也非常注重经验。经验是我们应对任何问题的一个重要的基础，哪怕是局部。问题带来成本、麻烦、痛苦，只要有问题，总有人在努力解决问题，这是我们对人类最基本的信念。不要说有了问题，我来想什么办法。有了问题，有人疼，有人难受，难受以后，有人行动吗？有人探索、尝试吗？我们要在这个基础上收集这些经验，分析这些经验，梳理这些经验，然后把它系统化，看看里头还有哪些问题，再投入什么东西可以再往前走。我相信这就是泰康方案当中非常值得我们持续关注的一个方向。

【来源：新浪意见领袖，作者：周其仁，北京大学国家发展研究院教授】

[Top](#)

## 【美国对华关税调整是“痛定思痛”的必然选择】

2021 年四季度以来，中美对话呈现积极动向，下一阶段经贸谈判即将启动，美方将有关关税的调整提上日程。11 月 1 日，美国财长耶伦表示，高昂的关税直接提高供应商与消费者的成本，降低关税或可缓解通胀压力。11 月 10 日，美国民主党官员高调发表题为《是时候结束与中国的贸易战了》的文章。北京时间 11 月 16 日，中美元首举行视频会议，中美经贸关系的下一步备受瞩目。

美国对外经贸关系的诉求与其自身经济问题密不可分。我们认为，美国通胀问题不断演化下，美国政府内生地存在调整对华关税的新诉求。特朗普时期美国加征的关税不仅增加了进口成本，也破坏了供应链的稳定性。根源在于，美国制造业回流的中长期愿景，与后疫情时代下美国工业用品需求激增的经济特征出现矛盾。往后看，美国有较大可能通过放松关税豁免规则，下调部分关键产品税率，包括美国自中国进口的钢铁和铝等原材料，以及电子设备、机械设备、杂项产品和木制品等供应链压力较大的品类。

### 一、美国通胀与供应链问题难解

2021 年四季度以来，美国经济边际走弱和通胀压力不断加剧，形成“类滞胀”局面，且“胀”已成为“滞”的催化剂。



1) 美国物价上涨抑制消费支出、通胀预期抑制消费信心。今年3月以后，美国个人消费支出基本停止上涨趋势，而PCE物价指数仍保持环比0.4%以上的高速增长。同时，美国密歇根大学调查的居民对未来1年通胀预期升破4%以后，居民消费信心也见顶回落，11月密歇根消费信心指数已下滑至66.8，为2011年以来最低。消费者认为通胀因素造成他们生活标准的缩水，且认为美国政府对通胀的管控失效。

2) 通胀压力抑制制造业、中小企业生产经营活动。今年以来，美国ISM制造业PMI中的物价分项显著攀升，而制造业PMI产出指数以及非制造业PMI商业活动指数自3月以后并未继续上升。三季度以来，中小企业盈利预期明显走弱。

3) 美国工资上涨跑输物价，短期抑制就业复苏。今年4月以来，美国非农时薪同比和环比增速均未能“跑赢”CPI增速。当工资增速慢于物价时，居民整体就业意愿可能受到抑制，进一步解释了近两个月美国非农就业数据的疲弱。

4) 美国国内物价压力抑制出口、扩大贸易逆差。比较美国进口和出口价格指数，今年以来美国进口价格增长显著低于出口价格。美国国内物价压力，一方面将增加对低价商品的进口需求，另一方面也可能抑制出口表现。美国今年9月货物贸易逆差扩大至963亿美元，继续创历史新高。因此，美国国内通胀压力最终导致美国贸易逆差扩大，对GDP增长形成侵蚀。

供应链瓶颈在美国通胀演绎中扮演着关键角色。今年三季度以来，美国供应链瓶颈问题开始受到关注；近一个月以来，供应链瓶颈问题进一步升级，伴随能源品、交通运输相关服务价格蹿升。美联储7月上旬发布的半年度货币政策报告已提及“供应链瓶颈”问题，9月28日美联储主席鲍威尔称供应链瓶颈的影响比预期得更持久；10月公布的美联储9月会议纪要提到，供应链中断、劳动力短缺以及其对价格和薪酬的影响都要比预期更加严重，通胀的主要风险趋于上行。美联储10月20日发布的“褐皮书”称，供应瓶颈和劳动力短缺导致美国经济增长放缓和价格急剧上涨。

美国供应链瓶颈的特征包括：首先，9月以来供应链阻塞问题继续恶化。美国ISM制造业PMI供应商交付指数分项在今年3-6月均保持在75%以上，8月曾回落至70%以下，但9月反弹至73.4%。其次，原材料产能恢复迟滞。据美联储数据，美国制造业全部工业部门的产能利用率基本恢复至疫情前水平。但按生产阶段划分，最上游的“原材料”（crude）产能利用率与疫情前水平相比，仍有5-10个百分点的差距。再者，交运仓储环节是严重堵点。美国物流经理指数（LMI）显示，截至今年10月，仓储能力和交运能力指数均处于收缩区间。价格方面，涨价压力最大的环节依次是交运、仓储和库存。这说明交运环节的拥堵，衍生出额外的仓储和库存需求。

分行业看，美国原材料和劳动密集型行业供应链压力较大。截至8月，美国纺织产品、运输设备、化工产品、食品、加工金属等行业等行业的存货出货比，较疫情前水平明显上升，且位于80%以上的历史分位，体现了这些行业产品向下游输送的路径较为拥堵；而纸制品、杂项（劳动密集型制品）、木制品、机械设备、非金属矿物制品等行业存货出货比明显下降，且位于20%以下历史分位，说明这些行业的上游向其输送产品的路径较为拥堵，体现出原材料和劳动力供应的紧张。

本轮供应链瓶颈的成因：一是，持续强劲的终端商品需求，对供应链提出更高要求；二是，非美地区需求相对不足，导致美国港口空箱堆积、造成拥堵；三是，疫情担忧仍在影响制造业、交运等劳动密集型行业就业增长；四是，交运产



能周期处于底部，使运力调整更加困难，且该问题或至少持续 1-2 年。综合判断，美国供应链瓶颈或在未来 1-2 个季度内得到一定缓解，但彻底改善可能需要更长时间。

## 二、高关税使美国经济问题雪上加霜

特朗普时期以加征关税为代表的贸易保护行为，不仅可能直接助推美国物价上涨，还可能加剧全球供应链压力。关税如何加剧通胀压力？特朗普时期加征的关税有较大部分被美国消费者承担，预计抬升居民商品消费总成本 0.5-1%。据美国政策研究机构 American Action Forum (AAF) 统计，特朗普时期加征的关税（232 条款和 301 条款）在 2020 年美国进口商品中涉及 3319 亿美元金额，增加的关税成本合计为 514 亿美元。美国 2020 年居民商品消费支出名义总额为 46538 亿美元，假设上述额外关税成本全部由消费者承担，则其将抬升 1.1% 的消费支出。在实际中，关税成本可能由国外出口商、国内中间生产商等与国内消费者共同承担。综合不同机构的测算，美国消费者可能承担了相当一部分关税成本。今年 5 月美媒报道，穆迪公司最新测算，在中美贸易中，美国消费者承担了对中国商品加征关税近 92.4% 的成本，仅余下 7.6% 的成本被中国吸收。因此，即使保守估计美国消费者承担 50% 的关税成本，其对美国商品价格的抬升可能仍有 0.5 个百分点，而 2020 年美国 CPI 和 PCE 物价指数同比仅为 1.3%-1.4%。

关税如何放大供应链瓶颈问题？我们观察到，美国受特朗普贸易保护而涨价较明显的进口产品，受疫情与供应链瓶颈的影响也相对较大。假设 2017 年 12 月至 2020 年 1 月期间美国进口价格指数涨幅主要受特朗普时期的关税影响，而 2020 年 1 月至 2021 年 9 月的进口价格主要受本轮疫情及供应链瓶颈的影响，对比两组数据可见，关税影响和供应链瓶颈影响较大的行业有一定正相关性。例如，在美国进口商品中，金属和耐用消费品未成品（关税涨价 6.1%、供应链瓶颈涨价 49.2%）、耐用工业用品及材料（关税涨价 2.0%、供应链瓶颈涨价 30.1%）等商品类别，可能同时受关税和供应链瓶颈的扰动而涨价。这说明，受加征关税影响较大的产品，也遭遇了更严重的供应链瓶颈问题，产品的涨价可能造成了更严重的短缺。这也意味着，下调关税或许能够在一定程度上缓解供应链瓶颈带来的涨价压力。



图 1 美国受特朗普贸易保护而涨价较明显的进口产品，受疫情与供应链瓶颈的影响相对较大

此外，加征关税促使全球供应链重塑，重塑过程的不确定性加剧美国供应链



压力。中国制造业供应链稳定性强，直观表现在出口商品价格的稳定上。2018 年中美贸易摩擦出现后，美国自中国和东盟的进口价格走势趋同，原因可能是，原本出自中国的商品开始“绕道”东南亚国家出口美国，但供应链的改道也意味着美国进口成本整体抬升。尤其是新冠疫情以来，东南亚等国本身供应链脆弱性凸显，间接“贡献”了美国供应链体系的不稳定性。今年下半年以来，东南亚制造业受 Delta 病毒冲击出现萎缩，今年 3 季度东盟国家 Markit 制造业 PMI 的平均水平为 46.3，是 2020 年 2 季度以后的最低水平。

关税之所以使供应链问题雪上加霜，深层次原因是，美国“制造业回流”的愿景，与后疫情时代美国工业用品需求激增的经济特征之间出现矛盾。美国对于工业用品和材料的贸易保护，核心目的是提振国内制造业发展。事实上，拜登政府继承了前任政府保护制造业和产业链的政策思想。2021 年 6 月，美国政府发布了《建立供应链弹性、振兴美国制造、促进广泛增长》报告，旨在保护美国半导体、电池、制药、稀土等制造业供应链，不排除在这些领域实施贸易保护的可能性。然而，新冠疫情以来，美国商品消费需求在政策刺激下激增，房地产进入繁荣周期，加上拜登政府拟实施大规模“基建”，多因素叠加使工业用品需求大幅上升，最终呈现为供应链瓶颈问题。可以说，后疫情时代的美国经济新特征，可能使特朗普时期加征的关税成本超预期上升，美国政府也因此对调整关税产生新的诉求。

### 三、美国对华关税调整是一个“痛定思痛”后的必然选择

在当前拜登政策面对通胀压力及供应链瓶颈略显“束手无策”的情况下，适当调整关税是目前美国政府应对通胀问题的可选之策。今年 5 月，300 多家美国制造商联名致信拜登，要求立即终止对进口钢铁和铝产品加征关税；由数名美国参议员组成的两党团体要求拜登政府重新启动针对 2000 多种进口商品豁免关税的程序。10 月，美国住宅建筑商呼吁拜登政府暂时取消对中国和加拿大的建材相关商品的关税。11 月，美国财长耶伦表示，下调关税对美国货物短缺的问题具有重要作用，减少对华关税可帮助缓解价格上涨。

今年 10 月以来，美国调整对华关税的讨论被官方提上日程。10 月 4 日，美国贸易代表戴琪发表有关美中双边贸易关系新方针的讲话，称美方将启动针对性的关税豁免程序。10 月 5 日，美国贸易代表办公室宣布将自 10 月 12 日至 12 月 1 日就 549 项产品排除清单对外征求意见，这 549 个品类的主要进口源是中国，主要包括电子产品和工业机械零部件、医疗用品、纺织品、家用电器等终端消费品；美国的选择标准包括：“美国国内产能”、“替代采购是否取得进展”、以及“是否对美国国内的中小企业、雇用和供应链产生负面影响”等。10 月 9 日，国务院副总理刘鹤与贸易代表戴琪视频通话，新华社通稿提到“中方就取消加征关税和制裁进行了交涉”。10 月 26 日，中国国务院副总理刘鹤与美财政部部长耶伦视频通话，再次提及有关美国取消加征关税和制裁、公平对待中国企业等问题，双方同意继续保持沟通。我们认为，在通胀压力和供应链瓶颈背景下，美国进一步调整对华关税有较强意愿、也有充足空间。虽然全面下调和取消关税的可能性不大，但仍有较大可能通过放松关税豁免规则以部分下调关键产品税率。

第一，2018 年以来中美间关税水平激增，目前美国对华关税调整的空间较大。据美国彼得森国际经济研究所（PIIE）数据，截至 2021 年 2 月，美国针对中国出口商品的加权平均平均关税税率为 19.3%，而 2018 年 1 月这一数字仅为



3.1%；与此同时，中国对美国出口商品的加权平均关税税率在同期由 8.0% 上升至 20.7%。截至 2021 年 2 月，美国对华加征的关税涉及自中国进口的 58.3% 的商品，而中国对美加征的关税涉及自美国进口的 66.4% 的商品。

第二，中美第一阶段经贸协定执行率有限，在此背景下美国或缺乏全面下调关税的契机；但第一阶段贸易协定执行情况并非美国的核心诉求，拜登政府关税调整仍有台阶。据 PIIE 测算，截至 2021 年 8 月，中美第一阶段经贸协定对于全部商品的完成率（按美国出口口径）为 60.7%，但防疫用品、半导体产品及设备已经超过目标水平。中国进口商品与目标差距较大的品类是运输设备相关制造品、以及（除天然气外的）能源品。但这部分进口未达标实属“情有可原”：美国能源品本身已经紧缺，拜登政府不会紧盯能源品出口的完成情况；飞机等相关制造品需求受疫情影响大；汽车等制造品主要受“缺芯”以及海运供应链瓶颈的影响。考虑到第一阶段经贸协定属特朗普政府的政治遗产，且在新冠疫情爆发的背景下，拜登政府有“台阶”去理解中国进口执行的困难，因此拜登政府的关税调整决策可能不会过于“较真”第一阶段经贸协定的执行情况。

第三，考虑美国供应链压力，美国自中国进口的电子设备、机械设备、杂项产品和木制品等品类的关税下调概率较大；此外，美国或有较强意愿就交通运输设备出口与中国进行磋商。一方面，如前文所述，美国纸制品、杂项产品、木制品、机械设备等行业库存较为紧张，因此扩大这些产品的进口或有助于缓解供应链压力。据 PIIE 数据，2017 年美国自中国进口的电子设备、机械设备、杂项产品和木制品分别价值 1463 亿、1096 亿、548 亿和 97 亿美元，其中对华使用 301 条款加征的关税覆盖了 58-86% 的商品。因此，美国就上述行业进行关税调整的可能性较大。另一方面，美国纺织产品、运输设备、化工产品、食品等行业库存堆积较为严重，这些产品或有较强的出口诉求。其中，运输设备（飞行器、汽车等）是美国出口中国的重要产品，受到了中国的关税反制且涵盖在中美第一阶段经贸协定中，美国或有一定意愿就运输设备的出口与中国进行磋商，而其余大部分库存堆积的品类对中国的出口都较为有限。

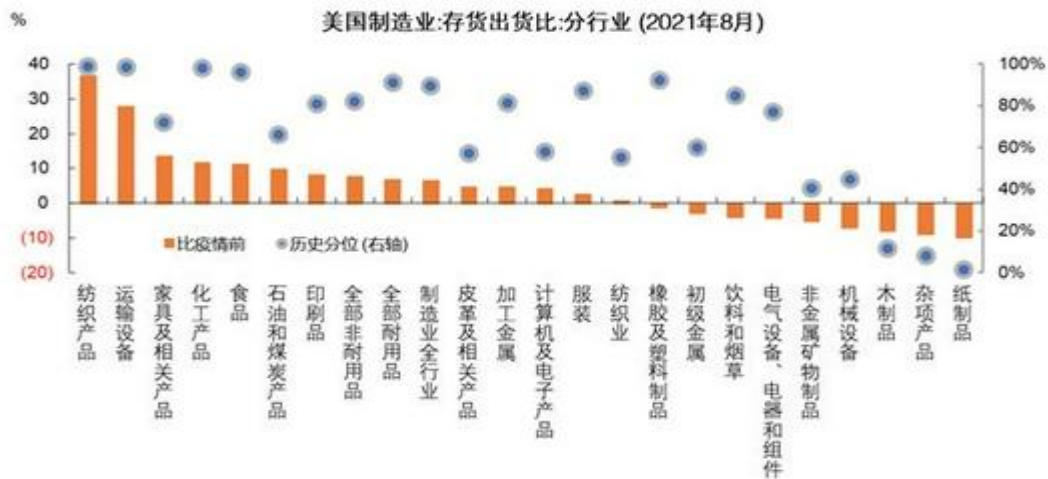


图2 美国纸制品、杂项产品、木制品、机械设备等库存较为紧张

第四，考虑原材料涨价压力与更广泛的国际供应链压力，美国有望考虑放松 232 条款下针对钢铁和铝的关税限制。首先，目前，美国原材料工业生产率恢复



尚不足，自身产能瓶颈凸显。其次，美国此前对钢铁和铝加征关税，理由是中国产能过剩压低出口价格、威胁本地生产商的生存能力。但现阶段，全球钢铁和铝需求大增、供给不足，已经“今非昔比”。今年中国在“双碳”政策背景下，取消对钢铁等工业原料的出口退税，旨在减少国内钢铁产量，美国更需要下调关税以对冲这一冲击。毕竟在全球绿色发展的诉求下，美国不会希望大幅增加国内高耗能产品的产能。最后，考虑到中国、欧盟、印度、土耳其以及俄罗斯等贸易伙伴，针对美国的 232 条款均进行了有关原材料的关税反制。例如，中国针对 232 条款加征了包括无缝钢管等 100 多种自美进口商品关税，俄罗斯加征了筑路机械、石油天然气设施、金属加工和凿岩设备、光纤产品等自美进口商品关税。如果美国放松该条款下的关税限制，那么中国及其他国家的关税反制政策也可能放松，这将有益于国际供应链瓶颈的缓解，实现“多赢”。

【来源：财新网，作者：CF40，中国金融四十人论坛（China Finance 40 Forum，CF40）成立于 2008 年 4 月 12 日，是目前中国极具影响力的金融经济专业智库平台。】

[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。

### 【张敬华任江苏省政协党组副书记】

#### 张敬华任江苏省政协党组副书记

11 月 20 日，江苏省委组织部官网发布干部任免信息，张敬华同志任省政协党组副书记。张敬华，男，汉族，1962 年 7 月生，江苏泰州人，1985 年 6 月入党，1985 年 8 月参加工作，大学学历，经济学学士学位。张敬华原任江苏省委副书记。（据《江苏日报》）

#### 张义珍任江苏省委副书记 邓修明任省委常委

日前，中共中央批准：张义珍同志任江苏省委委员、常委、副书记。张义珍，女，汉族，1964 年 8 月出生，河北安国人。1984 年 7 月参加工作。1983 年 11 月加入中国共产党。1984 年河北农业大学农业经济管理专业本科毕业；1993 年



河北农业大学农业经济管理专业硕士研究生毕业，获农学硕士学位；1998年华中农业大学农业经济管理专业博士研究生毕业，获农学博士学位。曾任河北农业大学农业经济与管理系教师、教研室副主任、教工二支部书记，经济管理学院副院长、院长，河北农业大学副校长；河北省委组织部副部长（其间挂职任河北省涿鹿县委副书记）；河北省唐山市委副书记、组织部部长；河北省委统战部常务副部长；河北省委组织部副部长，省人力资源和社会保障厅党组书记、厅长。（据《江苏日报》）

### 郭宁宁任福建省政府党组副书记

日前，省委决定，郭宁宁同志任省政府党组副书记。公开简历显示，郭宁宁出生于1970年7月，清华大学经济管理学院1987级本科、1992级硕士、1997级博士生。曾任中国农业银行副行长，2018年调任福建省副省长，今年10月任福建省委常委，成为全国省级党委常委中的首位“70后”女性。（据《福建日报》）

### 朱国贤已任湖南省委副书记 乌兰不再担任

据湖南日报·新湖南客户端“领导专栏”更新显示，朱国贤已任湖南省委副书记，乌兰不再担任。朱国贤，男，1964年9月生，系十九届中央纪委委员，此前担任浙江省委常委、宣传部部长。乌兰，女，蒙古族，1962年11月出生，2016年任湖南省委副书记。（据《湖南日报》）

### 赖蛟任西藏自治区党委常委、组织部部长

11月20日，自治区党委组织部召开党员干部大会，宣布中央及中组部关于自治区党委组织部主要领导职务调整的决定：经中央组织部研究，陈永奇同志不再担任西藏自治区党委组织部部长职务；中央批准，赖蛟同志任西藏自治区党委委员、常委；经中央组织部研究，赖蛟同志任西藏自治区党委组织部部长。（据《西藏日报》）

### 张彦任福建省委宣传部部长

日前，省委决定，张彦同志任省委宣传部部长。张彦，男，汉族，1969年11月出生，黑龙江肇州人，中共党员，1991年1月加入中国共产党，1992年7月参加工作，1997年7月北京大学哲学系伦理学专业在职研究生毕业，研究生学历，教授。1988年进入北京大学学习，毕业后留校工作，历任北京大学哲学系团委书记、北京大学团委副书记、教务部副部长等职。（据《西藏日报》）

### 张福海任广东省委组织部部长 张义珍不再担任

近日，经中央组织部同意，省委决定：张福海同志任广东省委组织部部长，免去张义珍同志的广东省委组织部部长职务。张福海，男，汉族，1964年12月出生于辽宁庄河，1986年7月参加工作，1984年11月加入中国共产党。中国人民大学本科毕业，文学学士，北京大学公共管理硕士（与国家行政学院联合培养），编审。（据《广东日报》）

### 廖建宇任四川省委常委、省纪委书记 王雁飞不再担任

近日，中共中央批准：廖建宇同志任中共四川省委委员、常委和省纪委书记；王雁飞同志不再担任中共四川省委常委、省纪委书记职务，另有任用。公开资料显示，廖建宇出生于1964年4月，四川开县人（现重庆市开州区）。他曾任贵州省委办公厅秘书二处处长，贵州省黔南州委常委、宣传部部长，贵州省纪委监委、秘书长，省纪委副书记、省监察厅厅长，中央纪委第十二纪检监察室主任、中央巡视组副部级巡视专员等职。2017年6月，廖建宇赴辽宁工作，任省委常委、省纪委书记，同年10月当选为十九届中央纪委委员，2018年1月当选辽宁



省监察委员会主任，直至此次履新四川。（据“四川在线”）

#### 刘海泉任安徽省监委代主任

11月19日上午，安徽省十三届人大常委会第三十次会议经过表决，任命刘海泉为安徽省监察委员会副主任，决定刘海泉代理安徽省监察委员会主任职务。刘海泉，男，汉族，1964年10月出生，山东诸城人，1987年7月参加工作，1994年11月加入中国共产党，中国人民大学工业经济系工业经济专业毕业，研究生学历，经济学博士学位。现任十九届中央纪委委员，安徽省委常委、省纪委书记、省监察委员会代理主任。（据《安徽日报》）

#### 刘昌林、柯俊任河北省常委 刘爽不再担任

近日，中共中央批准：刘昌林同志任河北省委委员、常委和省纪委书记，柯俊同志任河北省委委员、常委，刘爽同志不再担任河北省常委、委员和省纪委书记职务。官方简历显示，刘昌林出生于1962年7月，重庆人，1985年7月参加工作，1985年7月加入中国共产党，在职研究生学历。柯俊出生于1965年8月，湖北大冶人，1988年6月入党，1984年7月参加工作，中央党校研究生学历。（据《河北日报》）

#### 夏红民任山东省委常委、省纪委书记 陈辐宽不再担任

日前，中共中央批准：夏红民同志任山东省委委员、常委和省纪委书记；陈辐宽同志不再担任山东省委常委、委员和省纪委书记职务，另有任用。公开资料显示，夏红民出生于1961年12月，湖北监利人，1982年8月参加工作，1981年5月加入中国共产党，大学学历，高级农艺师。（据《大众日报》）

#### 刘奇凡任辽宁省委常委、省纪委书记

经中共中央批准，刘奇凡同志任辽宁省委委员、常委和省纪委书记。刘奇凡，男，汉族，1967年4月生，研究生学历，管理学硕士学位。现任辽宁省委委员、常委和省纪委书记。曾任贵州省政府办公厅综合处副处长，贵州省委办公厅秘书一处副处长、处长，贵州省委政策研究室副主任，贵州省委副秘书长，贵州省铜仁市委书记，贵州省委常委、秘书长，内蒙古自治区党委常委、自治区纪委书记、自治区监察委员会主任。（据“北斗融媒”）

#### 陈辐宽任天津市委常委、市纪委书记 邓修明另有任用

据《天津日报》消息，中共中央批准：陈辐宽同志任天津市委委员、常委和市纪委书记；邓修明同志不再担任天津市委常委、委员和市纪委书记职务，另有任用。陈辐宽，1965年出生，曾长期在上海市工作，2016年初调任中央纪委第十纪检监察室主任，同年10月出任山东省委常委、省纪委书记。邓修明，1964年出生，曾任成都市委副书记、市纪委书记，中央国家机关纪工委书记等职务，2016年底任天津市委常委、市纪委书记。（据《天津日报》）

#### 刘爽任内蒙古自治区党委常委、自治区纪委书记 刘奇凡不再担任

11月17日，自治区纪委监委召开机关干部大会，宣布中央关于自治区纪委主要领导职务任免的决定。自治区党委书记、人大常委会主任石泰峰出席会议并讲话。自治区党委副书记、政法委书记林少春主持会议并宣读中央文件。刘爽同志任内蒙古自治区党委常委、自治区纪委书记，刘奇凡同志不再担任内蒙古自治区党委常委、委员和自治区纪委书记职务。（据《内蒙古日报》）

[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”。

### 【以城市农业构建城乡融合发展新格局】

构建新型工农城乡关系，促进城乡要素良性互流，以城带乡、城乡互补，关键是找准产业载体。城市农业就是实现城乡要素良性互流的重要产业载体。城市农业是在城市空间范围内，围绕城市居民需求和城市功能需要进行的农业生产经营活动的集合体。

#### ■城市农业四种主要业态

城市农业是农业生产经营活动在城市空间范围的延伸，适应了城市空间特征、生活节奏，匹配了城市要素和需求结构，呈现了与乡村农业不同的丰富业态。

其主要有以下四种业态。一是城郊特色农业，主要有采摘农业、体验农业、设施农业等休闲农业和高值农业。该种农业以城市消费者到“田”消费或农超对接、社区配送为主要消费形式，以社区团购、线上体验、净菜配餐等新的营销模式迅速普及，是食品短链经济的重要实现形式。二是城市庭院农业，主要是在阳台、屋顶、居室的部分空间发展微型农业，用于观赏、休闲、体验等，收获的产品成为餐桌上的美食。微型菜园、微型农场等广受城市居民欢迎，是生活新风尚的重要体现形式。三是城市绿化农业，包括用于城市绿化的植物种植、养护、防治、更新等活动以及围绕城市绿化形成的产业链和产业集群，是城市生态系统建设的主要举措。四是城市科技农业，主要是城市的农业教育、研发、服务、科普等活动，代表了现代农业发展方向和创新驱动能力。

#### ■发展城市农业具有重要意义

发展城市农业是促进城乡融合发展、建设城市生态文明、满足城市居民美好生活需要的战略举措。体现城乡融合发展的天然载体。城市农业是农业产业链和农业产业体系在城市和乡村社会化分工、专业化协作的结果，具有联通城乡产业发展、贯通城乡要素通道的作用。推动城市农业发展，有助于搭建工农互促、城乡互补的桥梁，促进城市优质要素下沉乡村。

重构农业内生循环的关键举措。农业内生循环是农业现代化的原生动力。发展城市农业，可以进行创新成果的就地转化，补齐农业创新驱动链条，畅通农业创新要素由城入乡的通道；也可以为进城务工就业的农村劳动力提供接触、见习、了解农业的机会，恢复农事经验的代际传承秩序。

建设城市生态文明的战略支撑。城市农业是实现城市绿色低碳生活方式的产



业载体，碳减排和碳汇潜力巨大。城市农业循环利用厨余垃圾、生活污水、人畜粪污等，变污染为资源，减轻城市负荷，有助于实现城市内资源的循环利用，推动城市经济的绿色转型。丰富城市美好生活的有效选择。城市农业能够引领城市居民对美好生活的向往，丰富美好生活需要的产品和服务选项。如老年人、青少年利用空闲时间，体验田园生活、农耕文化，在陶冶情操、健康养生的同时，享受到自己生产的绿色有机产品。

### ■加快发展城市农业

城市农业具有广阔的发展前景，但一直处于业态自我发育、市场随机生长的“萌发”阶段，尚未成为独立的产业门类。人们也尚未在战略、规划、政策等方面进行考虑，使城市农业发展缺少制度层面的约束。未来，要高度重视、明晰战略，加快发展城市农业。

一要明晰城市农业发展战略。明确城市农业范围和边界，加强其发展规律研究。把城市农业纳入发展城市现代化经济体系、建设城市人居环境、构建新型工农城乡关系、加快农业农村现代化的战略规划中，尽快制定城市农业发展战略规划，建立支持城市农业发展的政策体系，消除城市农业发展的体制机制限制因素。

二要更新城市建设管理理念。提升城市发展对城市农业的包容性，加强宣传、推广、普及。推动城市绿化向以城市农业提升城市环境质量、创造碳汇、促进资源循环利用升级转变，激发城市绿化的多重功能。社区管理者应主动导入城市农业产业项目。

三要增加城市农业要素供给。引导现有的都市农业研究机构，加强面向城市农业的基础科研和科技创新；加强面向城市农业的技术转化，顺畅城市农业创新驱动发展通道，推出适应不同城市农业业态和场景的技术解决方式，加强器械、设施及相关投入品的研发和应用；加强对城市农业专业人才的培养。

四要完善城市农业配套服务。逐步引导农技推广、植保、种子等公益性农业服务体系向城市农业延伸覆盖，鼓励发展为城市农业提供公益服务的社会组织、社区活动。发展城市农业服务业，搭建城市农业孵化平台，为各种食品短链、共享农业、智能农场等城市农业新业态提供服务支撑。

五要加强城市农业行业管理。明确城市农业的行业指导和监督管理部门，制定城市农业发展规范，建立覆盖城市农业全产业链的监管机制，杜绝假冒伪劣投入品进入城市农业产业链，避免城市农业成为监督监管的盲区。总之，要更好发挥政府作用，引导城市农业产业的高质量发展，使城市农业成为构建工农城乡关系的战略抓手、城乡融合发展的战略性产业。

【来源：《社科院专刊》，作者：崔红志 芦干文（农村发展研究所），（本文系国家重点研发计划资助项目“多方受益的资源优化城市循环农业研究与示范”（2017YFE0118500）阶段性成果）】

[Top](#)

### 【徐晋涛：避免运动式减碳 科学设计长效机制非常关键】

今天我主要想谈三方面内容，一是价格管制，二是运动式“减碳”，三是长效机制。前一段时间，国务院召开了常务会议，其中提出的两点措施我认为非常重要：一是提高电价浮动的幅度，将市场交易电价上下浮动范围分别从原来的不超过10%、15%，调整为原则上均不超过20%。二是提出“纠正有的地方一刀切



停产限产或运动式减碳，反对不作为、乱作为”。由此可见，前阵子一些地方出现的拉闸限电已被认为是典型的运动式“减碳”。我认为国务院会议传递出的一个重要信号就是要对这种行为加以限制。

### ■改革电价具有非凡的历史意义

能源问题不是我的专业，但从经济学角度来看，任何价格管制都会带来供需矛盾，过剩或短缺。短缺为价格管制的主要表现形式。一旦商品价格低于潜在的市场均衡价格，需求量会超过供给量，进而导致短缺。最近，提出“短缺经济学”的匈牙利经济学家科尔内先生刚刚去世，这让我们想起 1980 年代，凡是对经济学感兴趣的人，几乎人手一本《短缺经济学》。我们经过几十年的经济体制改革，很多价格管制都已经取消。目前仍有医疗、教育等几个难啃的硬骨头，包括正在逐步放开的电力部门，这几个领域还保留着比较多的价格管制。

实行价格管制可能引发长期的供应不充分，甚至短缺。老百姓对此意见很大，相关部门想解决这些问题也面临巨大挑战。在我看来，此次国务院允许一定程度上放开电价，对电力部门的改革、可再生能源的发展都能起到特别好的推动作用。针对最近的拉闸限电，我也请学生帮我收集了一些数据，做了一些分析。拉闸限电对上年纪的人而言，不是什么新鲜事。“十一五”末期的拉闸限电，跟这次部分省市的原因相似，就是为了满足节能减排目标。但是这一次电荒波及从东到西、从南到北很多省份，这里面一定有一个普遍适用的原因，我认为这个原因就是电价问题。

目前我国煤价已基本放开，电价还在管制，所以很容易出现价格倒挂，最后导致供需严重脱节。20 年前我国还有煤电联动机制，即通过行政手段把煤价控制在电厂允许的范围内。但是随着市场经济发展，这个机制变得难以维持，现在的情况更是如此。目前，电厂面临这样的局面，一边是价格不断浮动的原材料价格，另一边是饱受管制的产品价格。在我看来，这两者间的矛盾一旦暴发就会引发问题，可能还会引发周期性的问题。因此这次国务院允许一定程度放开电价，我认为是个非常好的转折点，可能将对中国的能源结构转型、经济发展模式转型都具有非常深远的意义。

国发院的黄益平教授将中国经济增长模式的转型，概括为从奇迹式增长向常规增长转型。奇迹式增长的特点就是生产要素的价格管制。产品价格放开了，生产要素价格仍旧管制。目前电力是非常重要的生产要素。环保专家一致认为，低碳转型的重要步骤是实现所有最终能源的电气化。因此，社会对电的需求会越来越大。如果对电价实施长期管制，那就意味着用电大户长期得到隐形的补贴，这种生产模式不仅不可持续，还可能引发较大的问题，比如今年的拉闸限电。因此，在我看来，改革电价有助于中国经济走向常规增长，是一项具有非常重要历史意义的举措，希望这项措施能实施到底，取得良好效果。

### ■走出运动式减排减碳极其必要

我国在环保方面以运动式减排并不少见，比如 1990 年代末期的“零点行动”“关停十五小”“十一五”期间节能减排相关的拉闸限电以及 2016 年以后环保督察等。现在，中央提出要避免运动式减碳，但是我们的长效机制还没有建立起来，那减排和减碳还搞不搞、如何搞？这就提出了特别严肃的新问题。

1997 年和 1998 年的“零点行动”就是典型的运动式治理。当时我还很年轻，对国家采取这么有力度的行动当时还感到欢欣鼓舞，一夜之间关掉几千家企业。但事实上，绝大多数后来又都恢复生产。当时国家环保总局的力量也很弱，所以发动大批媒体记者，几百人到淮河流域现场直播。但运动式减排、运动式减碳不



利于长效机制的建立，而且不考虑企业的产权保护，激化了环境保护跟经济发展之间的矛盾。

根据学生帮我收集的相关资料，此次拉闸限电一是因为价格倒挂，二是由于一些地区的实际情况接近“双控”目标红线。也有一部分人把此次拉闸限电的原因归咎于“双碳”目标，我不同意这种看法。在我看来，问题不在于“双碳”目标，而在于运动式减排和运动式减碳。这种一刀切式的停产限产，特别容易激化环境保护与经济发展间的矛盾，也特别容易出现污染和二氧化碳排放的反弹。

### ■如何建立减碳长效机制？

避免运动式减排减碳就需要建立长效机制。哪些是减碳长效机制？

一是法律，即改善环境执法。1979年中国就颁布了《环境保护法（试行）》。我认为如果严格执行此法，中国不会出现特别大的环保问题。哪个企业违反了污染排放标准，就应该按照法律对其采取相应的措施。改善环境执法的关键是提高地方政府环境执法的积极性。但要做到这一点，必须具备两个条件，一是要找到社会成本较低的降低污染和碳排放的手段，二是建立地方政府严格环境执法的激励机制。这就提出了长效机制的第二个方面，就是重视运用经济政策的问题。经济政策的好处是达到同样减排效果，需要付出的社会成本较低。另一方面，经济政策有可能给地方政府提供合适的激励，促使其严格环境执法。经济政策有价格政策和数量政策两类。目前减碳的国家级政策主要是碳交易，属于数量政策。但实际上还有环境税、碳税和补贴等价格政策。目前很多领域已经出现许多令人欣喜的改革，比如过去的可再生能源补贴，现在已经改为上网竞标机制，已经进一步带来成本下降。引入竞争机制后，一来可以加速技术进步，降低成本，二来可以减少国家财政负担。我认为这是一项非常出色的政策改革。

未来减碳将走向碳交易还是碳税？学界对此尚有争议。要想兼顾地方政府的积极性，我认为碳税和环境税是比较好的手段。2018年正式实施的环境税在设计上就非常合理，两个特点，一是地方税，二是一般性财政收入。这个一般性财政收入的特性，真的可以调动地方政府积极性。国家也可以通过提高环境税的征收力度，加速环境目标的实现。

将来全球气候行动也可能倒逼中国采用碳税的办法。欧盟已经提出了边境调整机制，以防止碳泄漏。美国也很有可能出台同样的政策。边境调整机制意味着进口国会征收碳关税，我们如果想避免被调整，避免向欧盟交税，可能需要碳税做对冲，因为随时需要明确可比的价格信号。碳交易很难做到这一点。这是对出口行业。我们有非出口行业，像电力，不妨继续实施碳交易。因此也可以就碳税和碳交易的混合体制做一些探索。

【来源：北大国发院，作者：徐晋涛，北大博雅特聘教授、北大国发院副院长、北大环境与能源经济研究中心主任】

[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。

### 【新难民危机引爆俄白欧老矛盾】

俄罗斯总统普京日前与白俄罗斯总统卢卡申科举行电话交谈，并主持召开了国家安全委员会常委会会议，其中的焦点问题就是“如何解决白俄罗斯-波兰、白俄罗斯-立陶宛边境难民危机”。俄总统官网“克里姆林宫”称，俄白两国总统在电话交谈中就白波、白立边境的难民情况交换了意见。此间舆论认为，发生在白波、白立边境地区的新危机正引爆俄白两国与欧盟之间的老矛盾。

#### ■白波边境爆发难民危机

8月以来，为进入德国等西欧国家，越来越多来自中东的难民取道白俄罗斯进入欧盟成员国波兰和立陶宛，波立两国边境管控压力随之加大。据报道，由于边境地区没有足够的食品、水和医疗保障，再加上需要躲避波兰和立陶宛方面的抓捕，大量难民处境艰难，已有多人死亡。联合国人权事务高级专员巴切莱特日前表示，白波边境难民危机“不可容忍”，敦促有关国家立即采取措施缓和并解决这一危机。俄卫星通讯社8日援引白俄罗斯国家边防委员会的报告指出，一大批来自中东、非洲国家的难民前往白波边境地区。该部门当晚表示，白波边境的难民局势极为紧张，包括大量妇女和儿童在内的2000多名难民被阻拦在边境线的波兰障碍物前。波安全部队不许他们通过，难民则试图突破障碍。一连两天，难民们沿着边境线安营扎寨。此间舆论认为，伴随着危机地区气温骤降，食品、衣物准备不足的难民正面临一场人道主义危机。

波兰边防局11月9日通报称，此前一天一共记录了309起试图非法穿越波白边境事件，17人遭拘捕。波方宣称白俄罗斯一侧经常传来枪声。波政府发言人说，目前约有3000~4000名难民正在边境白方一侧，另有1万多名难民伺机进入波兰，“波方不排除使用武力阻止难民涌入”。为应对骤然出现的难民危机，波兰在边境地区部署了超过1.5万名士兵，架起了180公里长的铁丝网，并设立了3公里宽的戒严区，只有住在其中的居民可以进出。此外，还关闭波白边境己方一侧的库兹尼察口岸，要求国际旅客改道通关。立陶宛政府9日宣布，其将提请议会批准在立白边境地区实施紧急状态，以预防出现难民危机。

当年曾遭受叙利亚难民危机冲击之痛的德国，此次提早呼吁欧盟介入。德内政部长泽霍费尔表示，无论德国还是波兰都无法独自应对边境局势，需要欧盟援



助波兰政府以确保外部边界安全。

### ■波兰和白俄罗斯互相指责

波兰总理莫拉维茨基 11 月 9 日在议会特别会议上发表声明，认为白总统卢卡申科是波白边境难民危机的幕后黑手。他说，“我们不约而同地想到一个人，他就是卢卡申科，专门把数万名难民带到白俄罗斯，甚至是通过武力（驱赶）到我们的东部边界……他有责任确保这些人返回家园”。

同日，共同面对这场难民危机的波兰、立陶宛和拉脱维亚三国发表联合声明，谴责白俄罗斯“制造了当前波白边境地区的非法难民危机，白必须要对故意危害第三国公民的做法负责”。他们还一致认为，欧盟应当就此对白实施更加严厉的制裁。欧盟也站在波兰、立陶宛一边。欧盟委员会主席冯德莱恩 8 日说，她已呼吁欧盟成员国针对白实施更多制裁，制裁对象包括从中东地区运送难民到白的航空公司。对于波兰、波罗的海国家以及欧盟关于白政府是难民危机幕后操盘手的指控，白政府给予坚决驳斥。一方面，卢卡申科称这些外国人过境白俄罗斯前往欧盟的行动是由某个黑手党组织在欧盟策划的，该“人蛇集团”中有波兰人、德国人、立陶宛人和乌克兰人；另一方面，白内务部确认，包括妇女和儿童在内的这些外国人在白境内属合法停留，他们希望进入欧盟，没有对安全构成威胁。

舆论认为，此次白俄罗斯-波兰边境发生难民危机，实属冰冻三尺，非一日之寒。今年 5 月，爱尔兰瑞安航空一架从希腊飞往立陶宛的客机在白首都明斯克紧急迫降。白政府称，迫降原因是飞机遭到炸弹威胁，但欧洲媒体指出此举是因为白方逮捕飞机上一位反对派人士。次月，欧盟宣布对白实施制裁。面对愈加严厉的制裁，卢卡申科 7 月底曾表示“西方的制裁使白无钱也无力控制难民进入欧盟国家境内”。此外，白方还驳斥说，引发难民潮的是西方而不是白俄罗斯。卢卡申科表示，西方指责他制造难民危机是无稽之谈，西方摧毁了难民原籍国才是导致他们逃离战争前往欧盟国家的原因。

### ■俄罗斯被动卷入

俄罗斯被波兰等国认为是此次难民危机的幕后黑手。波兰格罗姆空降部队前指挥官波尔科透露，波兰军方深信不疑地认为，没有俄罗斯帮助，来自中东的难民不可能集体进入白俄罗斯，“莫斯科也应当对边境危机升级负责”。

英国外交大臣特拉斯 11 月 14 日称波白边境难民危机是“精心设计的危机”，旨在借此分散对白俄罗斯政府“侵犯人权”等行为的注意力，俄方应为波白边境难民危机负责。对此，普京当日在俄第一电视台播出的一档节目中表示，俄罗斯与波白边境难民危机毫无关系，指责俄罗斯的人只是想借此推脱责任，倒打一耙。普京说，他是通过媒体了解到波白边境难民危机的，在此之前他从未与卢卡申科讨论过这一问题。在难民危机发生后，他与卢卡申科进行了两次电话通话。

俄外长拉夫罗夫此前指出，欧盟国家应摒弃双重标准，在完全尊重国际法的基础上处理此次难民危机。他表示，这场危机的罪魁祸首是北约和欧盟长期以来在中东和北非地区奉行的（错误）政策，正是他们不断推广“西式民主”，才造成前所未有的难民潮，此时不应该忘记这一切是“谁之过”，“欧盟应该像过去帮助土耳其一样，帮助白俄罗斯解决非法难民危机”。

为应对难民危机以及同欧盟爆发的新矛盾，白俄罗斯也在寻求俄罗斯方面的支持。一方面卢卡申科第一时间与普京通话，希望赢得声援；另一方面接受俄《国防》杂志专访，警告西方“核大国俄罗斯可能被卷入白波难民危机”。

事实上，白俄罗斯与波兰、立陶宛之间的难民危机还可能演变成军事对峙。以应对难民危机为名，波兰军方将包括坦克在内的大量军事装备运到白波边境，



还警告准备向试图穿越边界的难民开火。卢卡申科就此批评波兰，称这是一种讹诈，任何人都知道这样的战争意味着什么，只要他们扣动扳机，“就无异于自杀”。（据《光明日报》）

[Top](#)

### 【中巴经济走廊上台阶 为巴提供韧性和信心】

对于中巴经济走廊建设来说，2021年又是不平凡的一年。受新冠肺炎疫情影响，世界多数国家和地区的经济呈现较大不确定性。然而，与之形成对比的是，以中巴经济走廊为代表的两国经济社会合作项目今年纷纷取得重要突破，对巴基斯坦经济社会发展发挥了显著的支撑和保障作用。国家主席习近平同巴基斯坦总理伊姆兰·汗10月26日通电话，两国领导人就推进中巴经济走廊建设和各领域务实合作表达了高度共识。中巴合作基调坚实，未来可期。

#### ■重点项目逆势推进“不打烊”

疫情之下，中巴两国的建设者们携手同行，在保障中巴员工生命安全和严格遵守巴政府疫情防控要求的前提下，全力保障中巴经济走廊以及其他在建项目推进“不打烊”。4月30日，中巴经济走廊第一批优先项目清单中的重点项目SK水电站顺利实现大坝二期截流，为下一步大坝基础开挖、填筑任务创造了良好的施工环境，标志着SK水电站项目进入大坝施工的新阶段。

据了解，SK水电站是迄今为止中国企业在境外绿地投资的最大水电项目，受到中巴两国政府以及社会各界的高度关注。该项目位于巴基斯坦北部开普省曼塞拉地区的昆哈河上，距首都伊斯兰堡约250公里，总装机容量884兆瓦，总投资约19.6亿美元。从中方建设者那里获悉，在工程建设高峰期，SK水电站项目将给当地带来超过6000个就业岗位。项目建成后，每年可提供32亿千瓦时的清洁电能，将优化巴基斯坦电力结构，有效缓解能源紧缺。

据项目方介绍，今年SK水电站的全体中巴员工全力克服极端天气、恶劣地质、疫情蔓延等困难，一刻不停地加快推进防渗墙施工、溢洪道浇筑、围堰填筑等大坝截流前置工作，建设进度稳步推进。

SK项目稳步推进，无疑是众多在建项目的一个缩影。据不完全统计，2021年以来，我国在巴企业和机构科学复工复产，晒出了一份耀眼的成绩单：目前，瓜达尔地区大型基建项目正在积极推进，东湾快速路建设总体进度完成90%，预计2022年年初全部完工，建成后将大幅提升瓜达尔港货物集散效率。新国际机场计划年内完成所有地基处理和土方工程，启动航站楼和跑道建设，预计2023年初具备首飞条件。职业技术学校 and 医院项目正在积极推进中。走廊项下的两大公路项目，即喀喇昆仑公路二期（赫维利扬-塔科特段）和白沙瓦-卡拉奇高速公路（木尔坦-苏库尔段），已经顺利完工和通车，打通了巴南北交通主动脉，方便了居民出行，提升了物流运输效率。按计划，未来两年内，瓜达尔地区在建援助项目将陆续竣工，港区及城市基础设施短板逐步补齐。在中国政府的支持下，瓜达尔港正在朝着区域转运枢纽和经济中心大步迈进。

在疫情暴发这一特殊时期，中巴经济走廊诸多重点项目取得重大突破，对巴基斯坦意义尤为重大。巴基斯坦全球战略研究中心执行主任哈立德·阿克拉姆表示，巴基斯坦具有良好的地缘战略位置和资源禀赋，坐拥瓜达尔港这一中亚内陆的最优出海口；过去几年，走廊建设在很大程度上弥补了巴在能源、基建方面的短板，为下一步的工业化打下基础。作为一个发展中国家，巴基斯坦保持增长、



摆脱贫困、充分就业等许多长期问题有待解决，特别是疫情的持续和反复对巴经济社会发展造成了一定的负面影响。在巴方最需要化解疫情冲击短期风险、稳定未来中长期发展预期的关键时刻，中巴经济走廊重点项目有所突破，为巴经济社会提供了抗压的韧性和信心。

### ■走廊发展惠及更多普通民众

“共建‘一带一路’追求的是发展，崇尚的是共赢，传递的是希望。”随着“一带一路”建设不断深入，中巴经济走廊进入充实拓展新阶段，中巴两国社会层面的互动也在不断深化和升级，巴方在教育、就业、扶贫等方面的需求是双方下一步民生合作的大方向。据了解，当初两国政府共同确立的17个“快轨”项目已全部启动。一批重要物资已经交付，援巴冷链疫苗储藏运输设备、救灾储备物资等运抵并移交，助力巴政府提高疫苗储存和冷链运输能力，提升灾害应对能力。培训项目顺利完成，职业教育和减贫领域5个人力资源培训项目成功举办，近百位巴籍学员赴华接受培训。成套项目积极建设，联邦部落区50所学校复建项目、瓜达尔医院项目、瓜达尔职业技术学校项目正在顺利施工，智慧教室项目、瓜达尔海水淡化厂项目即将开工。此外，双方还完成了农业设备物资、农业技术联合实验室、医疗设备物资、职业技术学校教学设备和俾路支省太阳能照明设备等项目的立项准备工作，相关物资按计划在今明两年交付。据了解，中巴双方正在积极探讨第二批10个“优先”民生项目的实施方案，有望尽快启动。

授人以鱼，更授人以渔。据了解，通过走廊建设和民生项目，中国每年为巴方提供数百个援外培训机会，为巴培养相关领域技术人才。阿卜杜·哈希布曾是一名大学生，毕业不久便在喀喇昆仑公路二期项目的物装部工作。作为项目重点培养人才之一，哈希布被派往中国，参加“一带一路”人文交流机制下的学习和深造，在中国的走访与交流极大地开拓了他的眼界。这样的中巴人文交流使个人受益的事例不胜枚举，增强了双方共建中巴经济走廊的信心。

国之交在于民相亲，民相亲在于心相通。中巴两国民间的深情厚谊，是双边交往的民心基础。可以预见，在后疫情时代，中巴合作将更加聚焦改善民生，进一步拓展双方在农业、教育、医疗等领域合作，加大对巴偏远地区和脆弱社会群体覆盖，让走廊发展成果惠及更多普通民众。

### ■抗疫合作树立光辉典范

真金不怕火炼。新冠肺炎疫情检验了中巴友谊的高含金量。疫情暴发之初，巴政府集全国之力向中国提供援助。伊姆兰·汗总理第一时间向中方致电慰问，巴政府迅速筹集30万只口罩、800套防护服和6800副手套，紧急运送至中国，供中方防疫抗疫所需。巴总统阿尔维率团访问中国，以实际行动表达对中国防疫抗疫的坚定支持。巴各界民众通过写信、捐赠物资、发自媒体照片和视频等形式给武汉打气、为中国加油。中国政府和人民对此铭记于心。

疫情在巴暴发后，中方投桃报李，与巴方守望相助。中国向巴基斯坦捐助抗疫物资，派出医疗专家组。据了解，截至今年上半年，据不完全统计，中国政府累计向巴方提供7批口罩、呼吸机和检测试剂等防疫物资，总重量超过106吨，向巴方提供4批、共250万剂疫苗援助。

巴各界对中国抗疫物资和疫苗援助高度称赞，总理伊姆兰·汗、外交部长库雷希、计划部长乌迈尔、总理卫生助理苏尔坦等在不同场合都对中国援助给予高度评价，赞扬中方以实际行动践行习近平主席提出的中国疫苗作为全球公共产品的承诺。中国驻巴基斯坦大使农融表示，中巴两国同舟共济、守望相助，为全球抗疫合作树立了光辉典范。



2020年3月17日，习近平主席在会见巴基斯坦总统阿尔维时强调，中巴两国是患难与共的真朋友、同甘共苦的好兄弟。中巴特殊友谊是历史的选择，深深扎根于两国人民心中。无论国际风云如何变幻，中国将始终同巴基斯坦坚定站在一起，致力于深化中巴“铁杆”情谊，使中巴关系成为共建人类命运共同体的典范，更好造福两国人民。（据《光明日报》）

[Top](#)

## 【岸田政权“真正起航” 日本政局暗流涌动】

在11月10日举行的日本国会首相指名选举中，担任首相刚刚满月的岸田文雄毫无悬念再次当选。岸田当天再次组阁，除外务大臣人选出现变更外，其余阁僚保持不变。分析人士认为，完成此次组阁意味着岸田政权实现“真正意义上的起航”，未来他将优先处理防控新冠疫情、尽快实现经济复苏等课题。此前举行的国会众议院选举导致自民党内派阀势力和日本政坛政党力量出现分化组合，这或将成为影响日本政局发展和政策走向的重要变量。

### ■经济复苏是优先课题

日本10月31日举行众议院选举，按法律规定，新一届众议院产生后需要重新选举首相。根据相关程序，岸田政府10日上午在首相官邸宣布内阁总辞职。当天下午，日本召集特别国会进行首相指名选举。

岸田领导的自民党及其执政盟友公明党原本就控制参议院，在此次众议院选举中又获得胜利，因此他再次当选首相毫无悬念。最终，岸田在众参两院分别以297票和141票轻松获得超过半数选票，顺利当选日本第101任首相。

在岸田发布的新内阁名单中，除由前文部科学大臣林芳正接替茂木敏充担任外务大臣外，其余阁僚全部留任。茂木4日为出任自民党干事长而辞去外相一职，前任干事长甘利明因在众议院选举小选区落败而辞职。

新的岸田内阁10日晚间在日本皇宫完成首相任命和内阁大臣认证仪式后正式成立。日本舆论认为，岸田的新内阁将延续之前的方针政策，其优先课题将是全力消除民众对新冠疫情的不安和回应人们对经济复苏的期待等，其中包括尽快出台新经济对策和启动2022财年预算编制。

### ■自民党派阀分化组合

自民党内最大派阀“清和政策研究会”会长细田博之10日在众议院全体会议上被推选为众议院议长。按照惯例，议长需要脱离党籍。为此，该派阀干部召开临时会议力邀前首相安倍晋三担任新会长。

安倍自2012年当选自民党总裁后脱离“清和政策研究会”，去年9月卸任首相和自民党总裁职务后并未返回该派阀，但其在该派阀内的影响力不容忽视。据日本媒体报道，安倍将在11日的派阀大会上正式回归。届时，该派阀的通称也将由细田派改为安倍派。

此外，竹下派会长竹下亘今年9月去世，该派会长人选一直空缺，目前暂由茂木敏充代理会长一职。由于石原派会长石原伸晃在众议院选举中失去议席，石原派近期可能考虑与其他派阀合作。各派阀还以各种方式争相向30多位首次当选的新人议员伸出橄榄枝，希望将他们揽入本派阀壮大力量。分析人士指出，岸田此前能够在9月底的自民党总裁选举中当选总裁进而成为日本首相，主要是靠安倍和前副首相兼财务大臣麻生太郎等党内大佬支持，岸田任命的自民党高层和内阁中，重要职位也基本给了安倍和麻生势力。随着同安倍和麻生关系密切的甘



利明辞去党内权力巨大的干事长一职，以及岸田派二号人物林芳正出任外相这一内阁要职，岸田对政权的实际掌控将得到加强。自民党内派阀势力的变化将对岸田政权产生重要影响，它们今后会如何分化组合值得关注。

### ■政治保守化更趋明显

在众议院选举中，5个在野党的“共斗”策略未能达到政权更迭的目的。其中，最大在野党立宪民主党遭遇重大失利，议席从选前的109个降至96个。立宪民主党党首枝野幸男日前表示将引咎辞职，本月30日该党将举行党首选举。尽管参加“共斗”的国民民主党议席由选前的8个增至11个，但该党党首玉木雄一郎在选后马上与“共斗”的其他在野党划清界限，转而与另一在野党日本维新会接触，商谈未来在国会联手合作的可能。双方同意加快有关修宪的讨论。

未加入“共斗”的右派政党日本维新会是众议院选举的大赢家，议席从选前的11个增至41个，一跃成为众议院第三大政党。日本山口大学名誉教授纈纈厚日前表示，日本维新会的动向将是近期解读日本政局的关键。随着立宪民主党、日本共产党和社民党等自由派和左派势力减小，反对强化自卫队和日美同盟的声音被削弱，日本政治保守化和右倾化将日益明显。日本明年夏季将举行参议院选举，如果自民党和日本维新会议席增加，使得修宪势力在国会两院都达到发起修宪动议所需的三分之二多数，修宪或将再次被提上日程。（据《光明日报》）

[Top](#)

## 华夏透视

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

### 【中国现代儿童福利服务体系制度化建设论纲】

#### ■中国现代儿童福利时代与儿童福利服务体系框架

现代普惠性的儿童福利和家庭福利是中国特色社会主义社会福利制度的重要组成部分。改革开放尤其是党的十八大以来，中国儿童福利制度发生了全面转型：政策目标由良好未来发展回归儿童福利现实状况，儿童福利政策的性质由消极应对转为积极预防，政策重点从儿童生存转变为儿童福利，政策范围由传统狭隘的孤残儿童领域扩大到现代以儿童为中心的所有领域，儿童福利制度由分散、



分隔和碎片化战略升级为综合性、整合性、一体化建设，现代普惠性儿童福利制度呼之欲出。2018年“儿童福利”司成立两年多来，国家层面初步形成了民政部门“困境儿童福利服务”、国家卫健委“妇幼健康服务”、最高人民检察院“少年司法服务”的三元格局。2021年《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》又新增了“儿童与家庭”“儿童与安全”两个领域。

儿童福利服务体系框架界定标准多样，儿童为本、全生命周期和综合性、制度性，是中国现代普惠性儿童福利制度体系框架最主要的界定标准。从历史角度看，可以将儿童生存状况划分为传统社会、社会转型社会和现代社会三种类型；从国家发展角度看，儿童福利制度可以区分为发达国家、转型国家与发展中国家三大类型；从儿童体质生长发育和年龄阶段看，通常0~1岁是婴儿期，1~3岁是幼儿前期，3~6岁是幼儿期，6~12岁是童年期，12~18岁是少年期。这意味0~18岁是广义、标准的儿童少年期；从儿童生存发展状况角度看，可以分为普通儿童、困境儿童、贫困儿童、破碎和单亲家庭儿童、患病儿童、残障儿童等类型；从儿童福利服务机构兴办主体角度看，可以分为公办、民间、宗教慈善等类型；从儿童福利的服务形态角度看，可以分为实物、津贴金钱和设施服务等类型；从儿童福利的服务性质和功能角度看，可以分为支持性、补充性、替代性和保护性四类亚体系，均以维护儿童最大利益，满足儿童身心健康成长需要为最高的政策目标。从儿童福利的服务范围领域看，既有家庭养育关爱服务和医疗健康服务，又有基础教育服务和职业技术教育，还有少年司法、家庭学校社会工作专业服务等多个领域，分别回应儿童不同需要。

整体而言，中国儿童福利服务体系框架界定标准还比较混乱，一些理念、政策和行政问题突出。一是划分标准通常比较单一，缺乏综合性和体系性。如民政部门困境儿童福利服务、卫健部门妇幼健康、最高检少年司法服务体系之间似乎是“并列关系”，亟需发展总体性儿童福利理念。二是儿童主体地位不明确，缺乏以儿童为中心的理念。三是儿童年龄的政策界定存在多种标准，偏离18岁“国际惯例”和全球共识。四是当前儿童福利概念涵义狭窄、传统，缺乏现代、广义的儿童福利理念。五是儿童福利服务对象长期局限于少量孤残儿童等“困境儿童”，亟待建立以所有家庭、所有儿童为服务对象的“普惠性”儿童福利体系。六是现存儿童福利与家庭福利之间高度分隔。比如，存在单纯儿童福利、儿童福利与家庭福利并列、以家庭福利为基础的儿童福利、广义儿童家庭福利四种制度模式。简言之，中国主要是传统、狭义、以少数孤残儿童为主的单纯儿童福利体系，亟需引入以儿童为中心、普惠所有儿童和综合性的视角。

具体来说，中国儿童福利制度的服务对象主要由无家庭关爱照顾的孤儿、弃婴和有家庭关爱照顾的普通儿童两大类组成。无家和有家儿童经历了截然不同的生长阶段和生活历程，其享受的福利服务也有所区别。从儿童福利制度的历史起源来看，世界各国包括中国普遍都倾向于先保护弃婴、孤儿，然后扩展到名义和形式上有家庭，但家庭实际和功能上难以发挥监护作用的“事实孤儿”，最后进入普遍性的惠及所有儿童的阶段。其体现出儿童福利对象范围由少数无家弃婴、孤儿和有家的各类特殊、困境儿童，逐渐扩展到所有儿童的历史发展规律。

需要指出的是，无家的弃婴、孤儿数量和规模都较小，有家和普通儿童数量占绝大多数。从无家和有家儿童福利服务体系的范围内容，尤其是两类儿童不同成长阶段优先领域看，前者主要是“替代性”机构养育、照顾服务和家庭寄养、收养服务，后者主要是“家庭化”的关爱、照顾、保护服务，家庭福利是主体。从世界各国儿童福利服务体系战略重点和优先领域看，有家庭的儿童包括各类



困境家庭和普通家庭的一般儿童，处于国家福利制度的最高端，反映出现代儿童福利制度发展的基本方向。换言之，无家儿童福利服务是传统、少数、例外、非主流的服务，有家儿童福利服务是现代、普惠、常态、主流的服务。

儿童福利服务的范围、内容、类型、结构、层次，也侧面反映出儿童福利发展的现代化程度。中国现有的儿童福利理念、儿童福利对象、儿童福利机构、儿童福利设施、儿童福利服务体系范围内容、儿童福利政策法律、儿童福利行政管理体制，以及儿童福利理论，均侧重于传统、少数、例外和非主流的无家（主体是弃婴孤儿）儿童福利领域，难以满足现代儿童福利制度建设紧迫的客观现实需要。中国儿童福利的概念曾经历过由大概念向小概念、由现代理念向传统理念、由普惠向少数、由常态向例外、由主流向边缘转变的历史性逆转。改革开放以来，又出现由小概念向大概念、由传统理念向现代理念、由少数孤残儿童向所有儿童、由例外向常态、由边缘向主流转变的积极发展态势。中国儿童福利制度全面性、结构性、体系性、历史性的转型和升级发展趋势明显，呼唤中国现代、新型的儿童福利理念。

遗憾的是，我国儿童福利的服务对象曾长期局限于民政部门负责的弃婴和孤儿，同时由于绝大多数弃婴都是重病或重残儿童，即“孤残儿童”，民政部门主要通过建立专门性儿童福利院或综合性社会福利院的方式，为孤残儿童提供养育服务。在儿童福利院或社会福利院之外，面向全社会的儿童福利服务设施和机构数量极少，制定实施的有关儿童福利政策也屈指可数，《儿童福利条例》《儿童福利法》更是处于缺位状态。2018年以前，民政部机关内仍无儿童福利处室设置，儿童福利行政处于边缘地位。此外，这种传统、以少数无家孤残儿童为主的儿童福利制度现象也鲜有学者问津，相关研究成果长期匮乏。作为计划经济时代的产物，中国传统、狭义、以少数孤残儿童和福利机构养育为主的民政型儿童福利服务体系，已不太适应全面建设社会主义现代化国家的目标要求。

目前，这种传统、狭义、以少数孤残儿童和福利机构养育为主的民政型儿童福利服务体系范围，基本覆盖孤残儿童由出生到坟墓的一生，主要包括：机构化的生活养育、患病儿童医疗照顾、残障儿童康复服务、健全和残障儿童家庭寄养、国内和跨国收养、适龄孤残儿童类家庭养育、照顾和行为矫正、大龄孤残儿童的职业技术教育和培训、18岁以上和离院大龄孤儿住房保障、散居孤儿最低生活津贴，共计9个亚类国家儿童福利服务。整体来看，范围有限，内容较为单薄。现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的社会性、国家性儿童福利服务体系，应该范围更广泛、内容更丰富，儿童福利服务对象覆盖所有家庭，满足儿童身心健康成长的各种社会需要，深刻影响父母、儿童、家庭成员从婚姻、家庭到老年的全生命周期，反映现代社会发展需要。具体来说，以家庭福利为基础的儿童福利服务体系内容主要包括：婚姻家庭服务、母亲婴幼儿营养、儿童家庭养育和照顾服务、疫苗和保健服务、儿童医疗和健康照顾服务、0—3岁婴幼儿早期发展和亲子关系、家庭生活教育与健全人格培养、托儿所与幼儿园服务、小学教育和基础教育、特殊教育与基本生活技能、初中教育、心理行为健康和良好生活习惯养成、儿童少年风险预防、危机干预和生命安全保障、少年司法和法律保护服务、支持家庭和支持照顾者服务，共14个亚类儿童少年福利服务，儿童、父母、家庭、社会和国家等多主体在其中都扮演着重要角色。

需要指出的是，在现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的社会性、国家性儿童福利理念下，同样是残障儿童群体，他们的处境和接受的服务也明显不同于在传统的孤残儿童福利体系下，因为不同儿童福利理念以及不同的福利制度体系



直接影响儿童福利状况。而且，现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的社会性、国家性儿童福利服务体系，是不断发展变化的。这种发展变化状况既反映民族国家儿童福利制度的特色和时代特征，又反映儿童福利与家庭福利制度的发展规律，可以更好回应和满足不同时代、不同年龄阶段、不同性别儿童少年身心健康成长所需的不同服务。比如，中外儿童福利服务体系的历史发展和优先领域存在某些普遍性的规律。有研究发现：8—14岁是女童遭受性虐待的高风险年龄段；重组、单亲、流动、留守和贫困家庭是遭受性虐待的高风险家庭。再如，从怀孕到分娩，尤其是婴幼儿时期，儿童营养、疫苗和妇幼健康服务最为重要。这也是各国高度重视优生优育、预防出生缺陷、妇幼健康和婴幼儿早期综合发展的原因。又如，社会经济发展和文明程度越高，0—3岁婴幼儿早期综合发展（ECD——儿童的体格、认知、情感、社会适应及语言等方面的综合发展）地位越高；反之，早期发展地位越低，以弃婴、孤儿、流浪儿童、事实孤儿、残障儿童、患病儿童、感染艾滋病儿童、贫困儿童和贫困家庭儿童、留守儿童、流动儿童和各类困境儿童为主要服务对象的国家性儿童福利服务越重要。

改革开放40多年来，中国由传统、狭义、以少数孤残儿童和福利机构养育为主的民政型儿童福利服务体系范式，向现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的社会性、国家性儿童福利服务体系范式全面战略转型、结构升级的主客观条件已经成熟，构建“以儿童为中心、家庭为基础、社区为依托”的支持性和普惠型儿童福利体系成为时代主题。中外儿童福利制度的历史经验均证明：对于学龄儿童来说，国家性免费义务教育的时间越长，儿童发展的潜能越大，未来公民的综合性素质越高，儿童福利制度的现代化程度也越高。世界各国儿童福利体系的框架范围与优先领域，既取决于国家主流的儿童福利理念、儿童福利对象范围、年龄结构，又取决于国家社会经济的发展阶段和水平。其中，妇幼健康、家庭福利、早期综合发展、困境儿童特殊保护和义务教育服务是各国共同的战略重点。

### ■ 中国现代儿童福利服务体系的层次结构与地位作用

观察中国儿童福利制度现代化程度与水平的最佳角度，是儿童福利制度框架的结构化状况，其中，儿童福利服务体系结构的现代化程度是最主要的衡量指标。结构主义理论（Structuralism）的基本主张是，体系中每个部分都具有自身的功能作用，只有将每个部分放在整体和相互关系中进行考察才能准确地理解其意义。体系结构通常表现为比例关系，例如，从儿童福利服务对象构成角度看，我国儿童福利对象范围长期局限于弃婴、孤儿、流浪儿童、感染艾滋病儿童、散居孤儿和事实孤儿，而农村留守、流动儿童和服刑人员子女等困境儿童近些年才进入儿童福利政策议程，普通家庭的正常儿童被排除在儿童福利的对象范围外，缺乏以家庭福利为基础的儿童福利体系。因此，如何通过工作福利、发放津贴和提供社会服务等形式对有需要的家庭进行帮助，支持家庭更好地承担起“第一保护人”的职能，解决儿童保护问题，是当今时代的主题。

从儿童福利服务形式看，我国孤残儿童福利服务的主要方式是封闭性和相对单一的机构养育。儿童福利服务的目标、对象、范围、内容、形式、手段、组织和专业服务人员构成等都比较单一。从儿童福利服务性质角度看，发达国家普遍建立了以预防为主、补救治疗为辅、发展投资为方向的现代普惠性的儿童福利体系。这一体系存在鲜明的层次结构，由低级到高级、由封闭停滞到开放发展、由单一到多元、由传统到现代，清晰反映了儿童福利制度现代化的发展阶段与程度。

按照国家干预和儿童保护的时间顺序，欧美儿童福利服务体系历史发展进程中最早出现的服务是儿童救助，主要解决贫困儿童问题。家庭学徒制和机构养育



照顾，主要解决各类困境儿童的生存、养育、照顾和监护问题。18世纪由宗教团体、慈善协会和某些公共团体建立的孤儿庇护所是较早的孤儿服务。19世纪以来，儿童家庭寄养和家庭收养服务日趋流行，永久性家庭收养安置取代了学徒制。19世纪末20世纪初，欧美各国普遍开展了广泛的“儿童指导和儿童福利运动”，政府普遍提供强制性和义务教育性质的基础教育。20世纪以来，欧美政府普遍开始关注对母亲的经济支持，以家庭为基础的儿童福利体系形成。尤其是第一次世界大战后，欧美各国政府大力发展儿童福利、健康和教育服务，现代普惠性的和以家庭为基础的儿童福利制度框架初步形成。1935年以来，儿童福利服务成为法定服务，儿童法律保护、国家监护和国家亲权体系逐渐形成。20世纪40年代以来，儿童与家庭福利体系趋于成熟，整合性、规划性和系统性的发展趋势明显。20世纪70年代以来，欧美福利国家、家庭福利和儿童福利体系的改革方向是“社会投资国家”。简言之，欧美发达国家儿童福利服务体系结构日益细化，功能由救助升级为发展和福利，范围由最低级的贫困救助，扩大到学徒制式家庭养育、家庭寄养和收养、妇幼健康与支持母亲等方面，这一历史沿革清晰描绘了现代普惠性和以家庭福利为基础的儿童福利服务体系的层次结构和普遍性发展规律。

现代儿童不是父母的“私有财产”，而是“国家的儿童”（Children of Nation），这也是现代儿童福利制度的最重要政治依据，反映了儿童与国家的关系。新中国成立以来，中国儿童少年工作制度目标始终定位为“培养社会主义事业接班人”。1986年12月3日，联合国大会通过《关于儿童保护和儿童福利、特别是国内和国际寄养和收养办法的社会和法律原则宣言》，明确规定家庭和儿童福利的四项原则：每个国家均应给予家庭和儿童福利高度优先地位，儿童福利要靠良好的家庭福利，儿童的第一优先是由他或她的亲生父母照料，各国政府应确定其国家儿童福利服务是否充分并考虑适当的行动。可见，儿童是国家最重要的政治资产，国家是儿童福利制度建设责任主体，儿童福利是社会福利制度最基础、最核心的部分，儿童问题和儿童福利制度的政治化本质，也决定了以家庭福利为基础的现代儿童福利服务制度在国家发展中处于最高和最优先的战略地位。

不言而喻，现代普惠性和以家庭福利为基础的儿童福利制度的国家优先战略地位，来源于儿童福利制度的基本职能——确保所有儿童身心健康成长，为国家发展培养未来的合格公民。在美好生活需要满足、全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴中国梦的新时代，如何培养大批中国梦的“圆梦人”和社会主义事业接班人，是现代儿童福利制度最重要的任务。换言之，以家庭福利为基础的现代普惠性儿童福利制度，既是全面建设社会主义现代化国家的社会前提，又是人民幸福和民族复兴重要的现代社会福利制度基础。中国现代儿童福利服务体系，应成为中国特色社会主义社会福利制度的建设核心之一。

### ■如何建构中国现代普惠性儿童福利制度

党的十九届五中全会公报具有里程碑式的意义，其首次明确提出“以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”。这一论断的意义还在于，将什么是中国特色社会主义社会福利制度的问题，变为如何全面建设社会主义现代化国家、全面建设社会主义现代化国家、全面建设社会主义现代化国家的重大问题。其中，建构现代普惠性儿童福利制度，涉及现代社会福利共识和儿童福利理念，现代社会福利理论，现代儿童福利和家庭福利政策法律，儿童福利与家庭福利行政管理体制，儿童福利、家庭福利与社会福利财政制度，儿童福利与家庭福利专业服务队伍建设等议题。



第一，重构中国特色社会主义社会福利哲学和现代社会福利共识，弘扬社会主义核心价值观，大力强化国家的社会福利主体责任，为以美好生活、儿童福利和家庭福利为主体的社会福利实践奠定思想基础。中外社会福利制度的历史经验显示：社会福利理念尤其是国家的社会福利哲学和社会福利共识，是现代社会福利制度发展的价值观和哲学思想前提。对于为何现代、开放、多元社会必须发展现代社会福利制度，英国存在八种理论解释：一是辉格党的社会福利制度史的解释模式，核心主张是支持“进步”和“改革”；二是实用主义的社会福利制度史模式；三是科层制；四是意识形态；五是共谋或阴谋论；六是资本主义；七是民主政治；八是最新的混合型经济的社会福利制度史的理论解释模式。显而易见，前述八种福利制度史理论解释模式主要是对资本主义福利国家与福利社会的总结，并不适合中国特色社会主义社会福利制度建设的实际，中国特色社会主义社会福利制度本身亦需要创新。其中，尤其需要解放思想、更新观念，提高对儿童福利和家庭福利政治本质的认识，凸显国家在儿童福利和家庭福利领域的主体责任，反映儿童养育、照顾、关爱、保护责任由家庭和父母的私人责任转向社会责任和国家责任的发展规律。儿童福利的本质是国家责任，儿童不是父母的“私有财产”，而是国家最重要、最宝贵和最稀缺的“政治资产”和“政治财富”。

第二，树立现代儿童观，尤其是重构现代、广义、普惠和以家庭福利为基础的儿童福利理念，加强儿童福利与家庭福利基础理论、政策、法律、制度研究等，为中国现代儿童福利与家庭福利制度建设奠定理论和实证基础。儿童观是指国家（主体是政治精英）、社会和大众对于儿童的观念、态度和认知的总和，由如何看待儿童与家庭、儿童与国家、儿童与社会等方面组成。儿童观的历史变迁与社会的政治、经济、文化发展紧密关联。儿童观主要有政治学视角下的国家与儿童，经济学视角下的经济与儿童，文化学视角下的文化与儿童，哲学视角下的哲学与儿童四种。儿童观的核心是如何看待儿童的本质，儿童观和儿童福利理念的现代化程度，决定着儿童福利与家庭福利制度现代化的程度。如上所述，长期以来，中国流行传统、狭义、以少数孤残儿童和机构养育为主的民政型儿童福利理念，同时，由于儿童福利与家庭福利制度不发达，相关理论、政策、法律和制度研究匮乏。比如，“普惠”作为一种社会政策理念，涉及立法、分配、对象和筹资四个维度。尽管我国儿童福利制度建设正朝着普惠的方向迈进，但目前总体上还是一种补缺型的福利制度。而普惠性的涵义是全民性，普惠性儿童福利首先应将所有儿童都纳入福利对象的范畴。因此，建议尽快创建“中国儿童福利与家庭福利研究会”，由民政部负责业务管理，进一步提高儿童福利服务的专业化水平。2018年民政部成立“儿童福利司”以来，儿童福利工作已经取得显著成就，但由于现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的专业性儿童和家庭福利服务制度建设涉及多个部委、多个行业、多个专业，亟待搭建全国性、跨部门和多专业学科人员队伍组成的国家级理论、政策和制度研究平台。

第三，社会福利哲学、社会福利共识、社会福利理论、现代儿童观和儿童福利理念集中体现在《儿童福利法》，以及儿童福利服务体系的规划设计和制度建设中。首先，《儿童福利法》的有无及其质量是衡量儿童福利现代化程度的标尺。遗憾的是，新中国成立以来，我国儿童福利领域的立法长期处于空白状态，至今尚无儿童福利领域专门的法律和行政法规，这反映出儿童福利制度的边缘性地位，以及儿童福利的“弱政治性”特征。改革开放以来，国家先后制定《未成年人保护法》与《预防未成年人犯罪法》，并分别进行了修订，但因缺乏现代儿童福利和国家主体责任理念，未成年人立法仍面临未成年人保护责任稀释困境、涉



法涉罪未成年人保护处分措施缺位、困境儿童国家监护制度不健全三大法律难题，且预防立法匮乏，不利于从根本上改善儿童福利状况。当下，构建具有中国现代普惠性儿童福利制度最紧迫的任务就是尽快制定《儿童福利法》。其次，1990年以来，国务院妇女儿童工作委员会办公室先后编制实施了三个《中国儿童发展纲要》，它们成为儿童福利制度建设的指南。三个纲要实施期间，我国儿童福利事业取得诸多成就，如儿童福利机构数量增加、孤儿人数减少、残疾儿童专业康复服务能力提高等。但不容忽视的是，我国儿童福利事业发展还存在较多问题，如城乡间和区域间部分指标差距较大、学前教育质量亟待提高、儿童健康状况仍面临挑战等。尤其是《中国儿童发展纲要》的核心概念还是中性和描述性的“儿童发展”，而非现代取向、政治属性鲜明的“儿童福利”，也说明现代性儿童福利理念的匮乏。因此，笔者建议尽快将现有《中国儿童发展纲要》更名为《中国儿童福利服务体系建设纲要》，“名正言顺”地推进中国特色现代儿童福利和家庭福利制度建设。此外，根据马斯格雷夫和罗斯托经济发展阶段理论以及我国人口经济社会发展战略，我国适度普惠性儿童福利制度发展将要经历三个阶段，分别是初级阶段（2010—2020年）、中级阶段（2021—2030年）和高级阶段（2031—2050年）。结合测算模型，依据每一阶段儿童规模、福利需要和福利标准，有研究者初步测算出三阶段的儿童福利支出规模。2020年时我国儿童福利支出估计为4572亿元，约占GDP的0.58%；2030年时将增加到14756亿元~16315亿元，约占GDP的0.88%~0.97%；2050年时将进一步增加到91948亿元~94044亿元，约占GDP的2.67%~2.73%，儿童福利支出相当于OECD国家2009年的平均水平（2.6%）。④为此，我国需要大力增加国家财政对儿童福利和家庭福利的资金投入力度，适时延长义务教育年限至12年。

第四，组建“国家儿童福利与家庭福利机构”，整合、重组国务院现有儿童福利服务行政管理体制、协调机制，大力发展儿童和家庭专业社会工作队伍。尽管2018年民政部首次设置“儿童福利司”，历史性地解决了儿童福利行政管理机构建设问题，但其实践经验说明，单纯的儿童福利司既缺乏家庭福利视角，也未解决儿童福利体系碎片化和部门分割化问题，儿童福利制度建设质量亟待提高。按照现代儿童福利和家庭福利国家最优先战略地位，建议一是考虑组建高级别“国家儿童福利与家庭福利机构”；二是将现有“国务院妇女儿童工作委员会办公室”，更名为“国务院妇女儿童和家庭工作委员会办公室”；三是在适当时候，将“国务院妇女儿童和家庭工作委员会办公室”与“全国农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作部际联席会议”等予以整合，实现儿童与家庭福利的行政管理整合，进一步完善现代、普惠和以家庭福利为基础的儿童福利制度建设。与此同时，大力发展儿童和家庭专业社会工作队伍，形成以医护、教师、律师、法官和社会工作者等为主体的多领域的专业性团队，及时回应和有效满足不同阶段儿童身心健康成长的多样化需求，为儿童身心健康成长和幸福美好家庭生活奠定专业社会服务基础。相比较而言，医生、教师、律师和法官等行业目前都有比较成熟的专业人员，唯独社会工作者既是个相对较新和社会认同度较低的专业社会服务，又是亟需发展的专业社会服务领域。改革开放尤其是2006年以来，社会工作实务发展经验证明：在现代多学科团队建设过程中，专业社会工作者像医疗健康服务中的“全科医生”，其他专业人员像“专科医生”。这意味着社会工作者需要承担更多的专业行政管理和协调工作，从而为其他专业人员提供更多的专业社会支持和辅助性服务。

### ■基本结论与政策展望



中国特色社会主义社会福利制度建设，应成为新时代国家治理能力现代化的主题之一。现代、广义、普惠、以家庭福利为基础的儿童福利制度，是社会福利制度框架中最基础、最关键、最重要、最优先和处于最高层次的亚服务体系。中国亿万儿童身心健康的成长和亿万家庭的幸福美好生活，是政治、经济、社会、文化现代化，国家强盛、民族复兴和社会和谐最重要的社会基础。

传统、狭义、非专业、以少数孤残儿童和机构养育为主的民政型儿童福利体系长期停留在“维生和救助”最低层次上。与之形成对比的是，广义、普惠、专业和以家庭福利为基础的儿童福利制度范围广泛、内容繁多、层次结构分明，其政治性、法治性、国家性、财政性、福利性、社会化、专业性、以儿童为中心等制度化特征鲜明，体现现代儿童福利制度的根本特征。比如，政治性主要指儿童不是父母和家庭的私有财产，而是国家最宝贵、最重要和最稀缺的政治资源。法治性主要指在法治社会中，法治国家、法治政府和法治社会集中体现为“社会福利法治”。国家性主要指国家既是所有儿童和家庭的政治所有者，又是儿童家庭福利最主要的责任主体。财政性主要指儿童福利资金主要来自财政预算，儿童福利服务是最典型的国家性免费服务。福利性主要指儿童养育、关爱、照顾、保护和救助服务的本质属性是“福利”。体系性主要指儿童福利服务涉及婚姻家庭、医疗健康、教育、法律等多个领域。社会性主要指儿童福利服务主要通过社会化服务方式，体现儿童养育保护的集体主义要求。

可见，在开放、多元、高风险的现代社会处境和新发展阶段，原来传统、狭义、非专业、以少数孤残儿童和福利机构养育为主的民政型儿童福利服务体系，既不适应新发展阶段和新发展格局的国家目标，也难以满足人民对美好生活的期待，尽快实现由传统儿童福利制度向中国现代儿童福利制度的战略转型与结构升级刻不容缓。中国特色社会主义社会福利制度，主体是中国现代儿童福利和家庭福利制度建设，已非传统的“内政问题和社会问题”，而是重大的“全球福利外交问题”，是最为重要和最为优先的“国家政治问题”。

概言之，重构中国特色社会主义社会福利哲学和“社会福利共识”，树立现代儿童观，创新现代福利制度理论，制定《儿童福利法》，组建“国家儿童福利与家庭福利机构”，重组国务院现有儿童福利与家庭福利行政管理体制、协调机制，大力增加国家财政对儿童福利和家庭福利资金投入力度，将《中国儿童发展纲要》更名为《中国儿童福利服务体系建设纲要》，壮大儿童和家庭社会工作队伍，创建中国儿童福利与家庭福利研究会，打造中国现代儿童福利服务体系，应该成为未来儿童福利发展最重要的国家战略。

【来源：《探索与争鸣》2021年第10期，作者：刘继同，北京大学卫生政策与管理系教授】

[Top](#)

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