



# FOCUS

# 高层动态

2022年2月28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：加大宏观政策实施力度，稳定经济大盘】.....	3
【习近平：坚定不移走中国人权发展道路】.....	4
【韩正：推动中央生态环保督察工作不断向纵深发展】.....	6
【韩正：扎实推动共建“一带一路”高质量发展】.....	7
【胡春华：确保高质量完成第三次全国土壤普查任务】.....	7
<b>问题探射</b> .....	8
【推动数据要素市场化配置的难点与思路】.....	8
【实现高质量发展的主体是企业而不是政府】.....	11
<b>人物关注</b> .....	12
【张迎春任湖南省副省长 王晓任陕西省副省长】.....	12
<b>智囊高参</b> .....	13
【站在新发展阶段 最重要的是实现经济高质量发展】.....	13
【将一体化作为我国自贸试验区制度创新的重要方向】.....	16
<b>虎视寰球</b> .....	18
【北约东扩是引爆乌克兰危机的罪魁】.....	18
【慕安会无果而终 西方力不从心】.....	21
【墨加携手对美国霸王条款说“不”】.....	23
<b>华夏透视</b> .....	25
【2021 年度中国杠杆率报告——杠杆率降幅明显为政策留出空间】.....	25



## 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。

### 【中共中央政治局：加大宏观政策实施力度，稳定经济大盘】

中共中央政治局2月25日召开会议，讨论国务院拟提请第十三届全国人民代表大会第五次会议审议的《政府工作报告》稿，审议《关于十九届中央第八轮巡视情况的综合报告》和《关于2021年中央巡视工作领导小组重点工作情况的报告》。中共中央总书记习近平主持会议。

会议认为，过去一年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，隆重庆祝中国共产党成立一百周年，胜利召开党的十九届六中全会、制定党的第三个历史决议，如期打赢脱贫攻坚战，如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，开启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。一年来，面对复杂严峻的国内外形势和诸多风险挑战，全国上下共同努力，统筹疫情防控和经济社会发展，全年主要目标任务较好完成，“十四五”实现良好开局，我国发展又取得新的重大成就。

会议强调，今年将召开中国共产党第二十次全国代表大会，是党和国家事业发展进程中十分重要的一年。做好政府工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，坚持创新驱动发展，推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，继续做好“六稳”、“六保”工作，持续改善民生，着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间，保持社会大局稳定，迎接党的二十大胜利召开。

会议指出，今年工作要坚持稳字当头、稳中求进。要加大宏观政策实施力度，稳定经济大盘。坚定不移深化改革，激发市场主体活力。深入实施创新驱动发展战略。坚定实施扩大内需战略，推进区域协调发展和新型城镇化。大力抓好农业生产，促进乡村全面振兴。扩大高水平对外开放，推动外贸外资平稳发展。持续改善生态环境，推动绿色低碳发展。防范化解金融风险，守住不发生系统性风险的底线。切实保障和改善民生，加强和创新社会治理。加强政府自身建设，力戒形式主义、官僚主义，努力完成全年经济社会发展目标任务。



会议指出，十九届中央第八轮巡视成效明显，发挥了政治监督作用。党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和加强对金融工作的集中统一领导，对深化金融改革作出全面部署，坚持金融为实体经济服务，严厉惩治金融领域腐败，有效化解重大金融风险，我国金融业发展取得新的成效。同时，巡视也发现，金融单位在落实党的全面领导、加强党的建设、全面从严治党等方面仍然存在不少突出问题，有的问题带有共性，必须认真解决。要压实整改主体责任，加强整改日常监督，推动一个问题一个问题解决。

会议强调，要强化党中央对金融工作的集中统一领导，坚定不移走好中国特色金融发展之路。要强化金融风险防控，坚决维护金融稳定大局。要强化全面从严治党严的氛围，落实“两个责任”，加强对“一把手”和领导班子的监督，对违反中央八项规定精神、政商“旋转门”等典型共性问题开展专项整治，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。要创新完善权力监督制度和执纪执法体系，做到惩治金融领域腐败和处置金融风险同步推进、严肃追责和追赃挽损同步推进、建立制度和强化制度执行同步推进。要深入贯彻新时代党的组织路线，强化领导班子队伍建设。要深入推进金融领域改革，不断提高金融治理体系和治理能力现代化水平。

会议对中央巡视工作领导小组 2021 年的工作给予充分肯定，同意其对 2022 年的工作安排。会议强调，要深刻领会“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，全面贯彻巡视工作方针，巩固深化政治巡视，突出巡视工作政治性和人民性。要突出问题导向，坚持党内监督无禁区，扎实完成巡视全覆盖任务。要认真贯彻关于加强巡视整改和成果运用的意见，完善整改机制、强化整改责任落实。要持续深化巡视巡察上下联动工作格局，充分发挥巡视综合监督作用。要认真总结十九届巡视工作，不断深化规律认识，把巡视工作做得更加科学有效。

会议还研究了其他事项。（据新华社）

[Top](#)

### 【习近平：坚定不移走中国人权发展道路】

中共中央政治局 2 月 25 日下午就中国人权发展道路进行第三十七次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，尊重和保障人权是中国共产党人的不懈追求。党的百年奋斗史，贯穿着党团结带领人民为争取人权、尊重人权、保障人权、发展人权而进行的不懈努力。我国开启了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的新征程，我们要深刻认识做好人权工作的重要性和紧迫性，坚定不移走中国人权发展道路，更加重视尊重和保障人权，更好推动我国人权事业发展。

中国人权研究会秘书长鲁广锦同志就这个问题进行讲解，提出了工作建议。中央政治局的同志认真听取了他的讲解，并进行了讨论。

习近平在主持学习时发表了重要讲话。他强调，尊重和保障人权是中国共产党人的不懈追求。我们党自成立之日起就高举“争民主、争人权”的旗帜，鲜明宣示了救国救民、争取人权的主张。在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期，我们党都牢牢把握为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，领导人民取得了革命、建设、改革的伟大胜利，中国人民成为国家、社会和自己命运的主人，中国人民的生存权、发



展权和其他各项基本权利保障不断向前推进。

习近平指出，党的十八大以来，我们坚持把尊重和保障人权作为治国理政的一项重要工作，推动我国人权事业取得历史性成就。我们实现了第一个百年奋斗目标，全面建成小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，为我国人权事业发展打下了更为坚实的物质基础。我们不断发展全过程人民民主，推进人权法治保障，坚决维护社会公平正义，人民享有更加广泛、更加充分、更加全面的民主权利。我们推动实现更加充分、更高质量的就业，建成了世界上规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系，大力改善人民生活环境质量。我们坚持人民至上、生命至上，有力应对新冠肺炎疫情，最大限度保护了人民生命安全和身体健康。我们全面贯彻党的民族政策和宗教政策，坚持各民族一律平等，尊重群众宗教信仰，保障各族群众合法权益。我们深入推进司法体制改革，加强平安中国、法治中国建设，深入开展政法队伍教育整顿，全面开展扫黑除恶专项斗争，严厉打击各类违法犯罪，保持社会长期稳定，切实保护人民群众生命财产安全。我国是世界上唯一持续制定和实施四期国家人权行动计划的主要大国。我们积极参与全球人权治理，为世界人权事业发展作出了中国贡献、提供了中国方案。

习近平强调，在推进我国人权事业发展的实践中，我们把马克思主义人权观同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，总结我们党团结带领人民尊重和保障人权的成功经验，借鉴人类优秀文明成果，走出了一条顺应时代潮流、适合本国国情的人权发展道路。一是坚持中国共产党领导。中国共产党领导和我国社会主义制度，决定了我国人权事业的社会主义性质，决定了我们能够保证人民当家作主，坚持平等共享人权，推进各类人权全面发展，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。二是坚持尊重人民主体地位。人民性是中国人权发展道路最显著的特征。我们保障人民民主权利，充分激发广大人民群众积极性、主动性、创造性，让人民成为人权事业发展的主要参与者、促进者、受益者，切实推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。三是坚持从我国实际出发。我们把人权普遍性原则同中国实际结合起来，从我国国情和人民要求出发推动人权事业发展，确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的人权。四是坚持以生存权、发展权为首要的基本人权。生存是享有一切人权的基础，人民幸福生活是最大的人权。我们完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，在发展中使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。五是坚持依法保障人权。我们坚持法律面前人人平等，把尊重和保障人权贯穿立法、执法、司法、守法各个环节，加快完善权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、人格权，保障公民参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等基本政治权利，保障公民经济、文化、社会、环境等各方面权利，不断提升人权法治化保障水平。六是坚持积极参与全球人权治理。我们弘扬全人类共同价值，践行真正多边主义，积极参与包括人权在内的全球治理体系改革和建设，推动构建人类命运共同体。以上6条，既是中国人权发展的主要特征，又是我们在推进我国人权事业实践中取得的宝贵经验，要结合新的实践不断坚持好、发展好。

习近平指出，要促进人权事业全面发展，坚持中国人权发展道路，顺应人民对高品质美好生活的期待，不断满足人民日益增长的多方面的权利需求，统筹推进经济发展、民主法治、思想文化、公平正义、社会治理、环境保护等建设，全



面做好就业、收入分配、教育、社保、医疗、住房、养老、扶幼等各方面工作，在物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展中全方位提升各项人权保障水平。

习近平强调，要加强人权法治保障，深化法治领域改革，健全人权法治保障机制，实现尊重和保障人权在立法、执法、司法、守法全链条、全过程、全方位覆盖，让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。要系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，依法公正对待人民群众的诉求，坚决杜绝因司法不公而造成伤害人民群众感情、损害人民群众权益的事情发生。对一切侵犯群众合法权利的行为，对一切在侵犯群众权益问题上漠然置之、不闻不问的现象，都必须依纪依法严肃查处、坚决追责。

习近平指出，要弘扬正确人权观，广泛开展人权宣传和知识普及，营造尊重和保障人权的良好氛围。要在全体人民特别是广大青少年中开展人权知识教育，把马克思主义人权观、当代中国人权观教育纳入国民教育体系。要加强对公职人员特别是基层公务人员的人权知识培训。要发挥群团组织优势，促进妇女儿童、老年人、残疾人等特定群体权益更有保障。要依托我国人权事业发展的生动实践，提炼原创性概念，发展我国人权学科体系、学术体系、话语体系。要加强人权智库和人权研究基地建设，着力培养一批理论扎实、学术精湛、熟悉国际规则、会讲中国人权故事的高端人权专家队伍。

习近平强调，要积极推动全球人权治理，弘扬全人类共同价值观，坚持平等互信、包容互鉴、合作共赢、共同发展的理念，推动全球人权治理朝着更加公平公正合理包容的方向发展。要积极参与联合国人权事务，广泛同各国特别是发展中国家开展国际人权交流合作，发挥建设性作用。

习近平指出，人权是历史的、具体的、现实的，不能脱离不同国家的社会政治条件和历史文化传统空谈人权。评价一个国家是否有人权，不能以别的国家标准来衡量，更不能搞双重标准，甚至把人权当作干涉别国内政的政治工具。要把握战略主动，着力讲好中国人权故事，运用形象化、具体化的表达方式，增强当代中国人权观的吸引力、感染力、影响力。

习近平强调，各级党委（党组）要担负起推动我国人权事业发展的历史责任，加强组织领导，主动担当作为，切实把国家人权行动计划落实好。各级干部特别是领导干部要自觉学习马克思主义人权观、当代中国人权观，提高认识，增强自信，主动做好尊重和保障人权各项工作。各地区各部门各行业要增强尊重和保障人权意识，形成推动我国人权事业发展的合力。（据新华社）

[Top](#)

### 【韩正：推动中央生态环保督察工作不断向纵深发展】

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2月22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，贯彻落实党的十九届六中全会和中央经济工作会议精神，审议第二轮第五批中央生态环境保护督察报告，研究部署第二轮第六批督察工作。

韩正指出，开展中央生态环保督察是以习近平同志为核心的党中央作出的重大改革举措。要统筹发展与安全，完整准确全面贯彻新发展理念，扎扎实实做好



督察工作，推动绿色发展、低碳发展，实现高质量发展。要总结运用中央生态环境保护督察制度建立实施以来的成果和经验，围绕大局、服务大局，始终坚持问题导向，把握重点和关键，推动中央生态环境保护督察工作不断向纵深发展。要坚持严的基调，敢于动真碰硬，对严重破坏生态环境、损害群众切身利益的突出问题，一抓到底、严肃处理，形成强大震慑。

韩正强调，要进一步压实责任，建立有效工作机制，强化对群众举报问题的跟踪督办，持续传导压力，不折不扣完成督察整改任务。要充分发挥舆论监督作用，曝光一批典型案例，推动问题得到彻底解决。要从实际出发，坚持精准科学依法，再接再厉做好第六批督察工作，完成第二轮中央生态环境保护督察全覆盖。

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](#)

### 【韩正：扎实推动共建“一带一路”高质量发展】

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2月24日主持召开推进“一带一路”建设工作领导小组全体会议，认真贯彻落实习近平总书记在第三次“一带一路”建设座谈会上的重要讲话精神，总结2021年工作，审议有关文件，研究部署2022年重点工作。

韩正表示，推进共建“一带一路”是以习近平同志为核心的党中央统揽全局作出的重大决策。在党中央坚强领导下，各方面共同努力，共建“一带一路”取得显著成就。要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，准确把握新形势下共建“一带一路”的总体要求，落实好“五个统筹”，扎实推动共建“一带一路”高质量发展。

韩正强调，要坚持共商共建共享原则，以高标准、可持续、惠民生为目标，聚焦重点国别、重点区域、重点领域、重点项目，抓紧抓实各项工作任务。要把风险防控作为重中之重，建立健全制度和机制，加强对重大项目的动态监测和风险预研预判，织密扎牢风险防控网络。要稳扎稳打抓好项目建设，优质打造标志性工程，更加注重民生工程，提升共建国家民众获得感。要营造良好舆论氛围，讲好“一带一路”故事。要加强共建“一带一路”同国家区域重大战略、区域协调发展战略深度融合，为畅通国内国际双循环提供有力支撑。各地区、各部门单位要加强统筹协调，形成工作合力，确保各项工作有序推进和有效落实。（据新华社）

[Top](#)

### 【胡春华：确保高质量完成第三次全国土壤普查任务】

国务院第三次全国土壤普查领导小组会议暨全国土壤普查动员部署电视电话会议2月22日在京召开。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。他强调，要认真贯彻习近平总书记重要指示精神，按照党中央、国务院决策部署，强化责任、细化措施，高质量完成土壤普查任务，为提高农业综合生产能力、确保国家粮食安全提供可靠支撑。

胡春华指出，土壤普查是精准有效实施新时代保障国家粮食安全战略的重要举措，必须将质量作为第一位的要求贯穿始终。要突出普查重点，切实查清耕地、



园地和与农业生产相关的林地、草地以及与可开垦耕地资源相关的未利用地的土壤情况。要规范有序开展普查，严格按照普查方案实施，规范各项业务流程，建立全国统一的土壤资源台账。要全面加强质量管理，严明工作纪律，确保普查数据真实准确、质量可靠。要充分吸收科研院所和社会力量参与，切实用好现代普查技术、装备和已有成果，确保如期完成普查任务。

胡春华强调，土壤普查时间紧、任务重、要求高，必须加强组织领导，强化工作机制执行。各地要精心组织，加大普查保障和督促检查力度。各有关部门要认真履职尽责，加强协作配合，形成共同做好普查工作的强大合力。第三次全国土壤普查自 2022 年开始，将全面调查我国土壤资源情况，普查工作计划到 2025 年完成。（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。

### 【推动数据要素市场化配置的难点与思路】

1月6日，国务院办公厅发布《要素市场化配置综合改革试点总体方案》（以下简称《方案》）提出“探索建立数据要素流通规则”要从四个方面展开，即完善公共数据开放共享机制、建立健全数据流通交易规则、拓展规范化数据开发利用场景和加强数据安全保护。

#### ■完善公共数据开放共享机制

在“完善公共数据开放共享机制”部分，《方案》指出要“建立健全高效的公共数据共享协调机制，支持打造公共数据基础支撑平台，推进公共数据归集整合、有序流通和共享”。数字经济的发展离不开数据生产要素，而制约数据要素市场发展的一个主要问题是数据供给不足。由于数据作为准公共品的非竞争性和部分排他性等特征，又存在数据安全问题，导致数据产品存在价格趋于零、确权难和交易不积极等问题；这让传统的先确权再交易的方式不完全适用于数据产品，从而存在数据供给不足的问题。在这样的背景下，推动公共数据开放共享，将有效缓解数据供给不足问题。

完善公共数据开放共享机制至少有如下三个好处：



一是可以降低数据资源获取成本。公共数据开放，使数据需求方无需或仅支付成本价格，从而可以降低交易成本；我国各地普遍要求政府编制数据开放目录，并在政府设置的数据开放平台上载明，可以降低搜寻和甄别成本；公共数据开放规则明确，数据供需双方的权利义务清晰，有利于降低合规成本。

二是提高公共数据利用效率，公共数据开放一方面是向市场提供数据资源，另一方面也是借助市场力量打破公共数据沉睡状态，使数据资源得到合理使用。政府可在不增加税收、节约财政资金的前提下，使公众能获取更多的产品服务。

三是有利于矫正数据要素市场失灵。政府一般通过监管和参与两种手段矫正市场失灵。目前，数据应用中非法获取、滥用等市场失灵频现，政府实行了诸多监管举措。但仅靠监管“一条腿走路”也会影响效率，并带来寻租等新的不公平，有必要打通另一途径——政府通过开放公共数据“参与”市场，在丰富数据要素供给的同时，为数据市场规范发展树立标杆。

### ■ 建立健全数据流通交易规则

在“建立健全数据流通交易规则”部分，《方案》指出要“探索‘原始数据不出域数据可用不可见’的交易范式，在保护个人隐私和确保数据安全的前提下，分级分类、分步有序推动部分领域数据流通应用”。这其中有两个要点。

一是交易范式尽量实现原始数据不出域。这一交易范式符合当前数据生产要素确权难的现状。推动这一交易范式，可考虑将培育数据交易市场的重点落在培育基于数据价值的数据服务交易，谨慎推进基于明确数据权属的原始数据交易。一方面，这是由于数据生产要素的特殊性，导致明确一些数据的权属有较大的难度；二是用户信息，尤其是关于个人的姓名地址等敏感信息的原始数据，不宜明确归属于非用户个人的第三方；三是从国际经验看，欧美等国也没有将数据权属划归第三方企业或者数据分销商的制度安排。

二是分级分类、分步有序，可考虑通过发放数据牌照或者许可证来实现这一目标。具体来说，相关部门可考虑先划定发放数据牌照的范围，再结合数据信托与公共机构管理，通过发放分级牌照（或者数据许可证）的方式来规范数据共享与使用。由公共机构颁发数据许可证的做法在世界数据保护制度中有先例。例如，1973年瑞典《数据法》就规定设立数据审查委员会（Data Inspection Board）负责立法的实施和个人数据的保护。鉴于数据确权的困难，将数据信托与公共机构管理相结合合作分级数据牌照（或数据许可证）的制度安排，既可以保护用户对自身数据的所有权，又能促进数据的分享和使用，推动数据要素市场的培育。

这一制度安排需要推进以下方面的工作。

一是明确除了不需发放数据牌照之外的情况，数据企业均应持有不同级别的数据牌照。

二是数据牌照的类型分级可以按照基础数据的采集、分析、衍生数据的分析和研发等来分类。

三是要明确数据牌照的发放、限制使用与吊销流程。用户将数据委托给专门受理、判断和颁发数据牌照的公共机构，公共机构作为受托机构，要对申请的数据企业作个案审查以决定是否给数据企业分级数据牌照，并监督企业在事先约定的范围内共享和使用数据。通过分级牌照制度，获得牌照的企业可以在限定范围内使用数据以及根据上述数据产生的、数据牌照框架内允许的衍生数据。如果相关用户发现企业数据使用的实际行为超出许可证支持的设计范围，就能提请确权中心介入调查。如果认定数据企业违反相关约定，公共机构可以对牌照降级甚至吊销牌照。



四是发放数据牌照的制度安排需要明确数据主体和数据企业的权益保护和争端处理机制，也就是需要监管部门明确数字企业的哪些行为属于侵权行为并公布明确的数据争端处理流程。

### ■拓展规范化数据开发利用场景

在“拓展规范化数据开发利用场景”部分，《方案》强调了要发挥领军企业和行业组织的作用，尤其是“在金融、卫生健康、电力、物流等重点领域，探索以数据为核心的产品和服务创新，支持打造统一的技术标准和开放的创新生态，促进商业数据流通、跨区域数据互联、政企数据融合应用。”

这一指引，反映了政府对数字时代的未来趋势有前瞻性的深刻把握。数字时代，在不同场景中开发利用数据正在成为社会治理的核心，关于人的重要决定，如衣食住行、生老病死、就业失业、言论传播，越来越取决于不同场景中基于数据的运算结果。

恰当利用要素数据开发利用场景，可以发挥如下四点优势：一是推动市场环境更透明、信息更易于自由流动；二是降低了搜寻成本；三是降低了准入门槛；四是推动技术突破、效率提升，出现产品和服务创新以及创新生态。这些新业态可以被分为两类。一类业态属于从0到1的变化，是指将过去大量无法利用的信息现在用于新业态，例如利用驾驶员的身体姿态来判断其疲劳程度从而优化保险定价；另一类新业态则属于从1到N的变化，这是指数字技术让满足长尾客户的需求变得更加容易，出现了更多个性化定制的产品。由此可见，《方案》提及的产品和服务创新、创新生态、数据融合应用等，正是顺应了这一大趋势。

但是，如果没有能规范化数据开发利用场景算法的应用也带来不少管理方面的挑战，其中算法歧视、算法黑箱、算法助力垄断等问题尤为受到关注。

以“大数据杀熟”为代表的算法歧视问题，是指运用大数据分析和用户画像，歧视对待不同用户群体从而获取垄断收益的现象。这里的用户既包括消费者，也可能包括供应链上的其他环节，如商家、外卖小哥等。算法黑箱问题是指由于技术本身的复杂性和一些排他性商业政策，算法犹如一个未知的“黑箱”，用户不清楚算法的目标和意图、不知晓设计者和使用者对算法生成内容的责任归属，更无法评判和监督相关算法及其设计者和使用者。人类的普遍利益在于实现可理解、可信赖的人工智能。因而算法黑箱是目前需要面对的紧要问题。

算法相关垄断问题是指为了确保和巩固自身的数据利益和优势地位，处于市场支配地位的平台企业可能会利用大数据和算法来排除和限制市场竞争。具体来说，一些平台或企业可以运用算法规则、垄断协议、拒绝交易、纵向约束等方式，策略性设置数据访问和数据共享壁垒，增加用户转换成本，来提高其竞争对手进入市场的门槛和成本，防止后者以此来跨越市场壁垒，进入其所在的市场内与其展开竞争。拓展规范化数据开发利用场景可考虑推动重视算法规则透明化，推动重在输入输出和结果评估的算法审计。这是因为要规范数据开发利用场景，就需要对数据开发利用场景是否规范作出评估。算法审计指收集有关算法在特定应用场景中使用时的表现的数据，然后使用这些数据来评估算法是否对人们的某些利益(或权利)产生了负面影响，从而评估算法本身好坏的过程。

监管部门推动算法审计至少可以有四方面作用。一是评估某些算法是否合法合规，如监管部门审计银行的放贷算法，以评估其是否确实能够在不增加不良率的情况下做好风控；二是评估算法是否符合经济社会运行规律，是否能避免“劣币驱逐良币”现象；三是评估算法供应商和买家的风控能力，通过算法审计来评估相应企业面临的道德和声誉风险，以及在出现风险时的补救能力；四是为平台



企业的利益相关方增加算法方面的信息透明度，帮助他们在投资、与平台打交道等方面做出知情选择。就算法审计的具体框架而言，可以要求平台明确对不同利益相关方，报告对算法训练和算法评估及选择中用到的数据来源与质量、算法预测或优化目标、算法使用的技术、算法运行效果等。评估维度可包含是否歧视、有效性、透明度、安全性和可获得性等方面。

最后，建议成立高规格数据治理委员会，全面统筹安排与数据治理相关的数据生产要素、算法治理和个人信息保护与数据安全等方面的工作。由于大数据、算法和其他数字技术的应用已经深入渗透社会经济生活的方方面面并将更快速、更全面地深入，数据治理状况将深刻影响我国数字经济和社会治理的走向，以及我国参与国际竞争与合作的态势。现有的由国家网信部门统筹协调、多部门联合的数据治理制度框架不能前瞻性地安排数据治理的全部工作，需要成立更高规格数据治理委员会来应对新形势。该委员会的工作内容可包括：制定数据生产要素的交易范围、算法治理和个人信息保护与数据安全等方面的指南；执行数据牌照的申请、审核、发放、限制使用和吊销；推动算法审计；协调个人信息保护和数据安全方面的工作；设定争端解决与协调机制等。在治理思路，重在通过恰当的治理机制设计、通过发展技术来解决新技术带来的问题，尽量避免“一刀切”式监管。

【来源：中国金融四十人论坛（CF40），作者：黄益平，中国金融四十人论坛（CF40）学术委员会主席、北京大学数字金融研究中心主任黄益平；沈艳，北京大学数字金融研究中心副主任】

[Top](#)

### 【实现高质量发展的主体是企业而不是政府】

要实现第二个百年奋斗目标，既要提高发展的质量，也要有量的增长。目标是多元的，目标之间有主次、有先后、有重点。高质量发展也需要保持一定的经济增长速度，它是发展质量与速度的统一。中央经济工作会议指出，必须坚持稳中求进，调整政策和推动改革要把握好时度效，坚持先立后破、稳扎稳打。这就要求我们要分清长期目标和短期目标，共同富裕、碳达峰、碳中和都是长远目标，要从现在开始做起，一步一步扎实的向前迈进，需要长期努力，久久为功，不可能一蹴而就。经济发展有其自身的运行规律，重大政策出台和调整要进行综合影响评估。如果为了某些目标在短期之内出现明显成效，短期用力过度就会影响当期的经济发展。任何经济政策的制定都应遵循经济规律，最基本的规律就是供求规律。领导干部要慎重决策、慎用权，防止供需失衡、价格上涨等问题。

实现高质量发展的主体是企业而不是政府，政府只是高质量发展的推动者。政府推动高质量发展要把握以下几个原则。

第一，经纬清晰，不干涉企业依法进行的生产经营活动。企业能否实现高质量发展，政府作为推动者的角色非常重要。党的十八届三中全会提出要着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题，说明现在的社会主义市场经济还存在这三个问题。其中之一就是政府干预过多，政府在推动经济发展的过程中往往是通过政策文件进行干预，所以政府在制定经济政策时，要先思量这个经济活动能不能靠市场进行有效调节，是否确实需要制定文件进行干预。如果确实需要干预，在制定具体文件时，也应对照“优化营商环境条例的规定”和“不得干扰市场主体正常生产经营活动的规定”来进行评估。



第二，遵循市场经济规律，提高治理水平。党的十八届三中全会提出市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律。在推动高质量发展过程中，使用一些行政手段是必要的，但使用这种手段一定要遵循规律，要了解行政措施贯彻过程中是否违背了市场规律。比如供求规律是市场经济的基本规律，有需求却限制生产，就可能会引发产品价格的大幅上涨。

第三，坚持系统原则，把握多目标平衡。党的十九届五中全会提出坚持系统观念的原则。我们需要用系统原则把握多目标平衡，比如处理改革与发展、国内与国际、供给与需求、收入与分配、防风险与稳增长、双控与稳增长、房地产与土地、民生与财政等关系，都需要把握系统性原则，把握好尺度。

【来源：中国经济 50 人论坛，作者：杨伟民，中央财经领导小组办公室副主任】

[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。

### 【张迎春任湖南省副省长 王晓任陕西省副省长】

#### 张迎春任湖南省副省长

据湖南红网消息，2月25日上午，湖南省十三届人大常委会第二十九次会议经过表决，决定任命张迎春为湖南省人民政府副省长。张迎春，女，1970年11月生，曾任长沙市委常委，湘潭市委副书记、市长等职。去年7月，张迎春出任湘潭市委书记，在履新市委书记职务四个月后，张迎春当选湖南省委常委。（据湖南红网）

#### 王晓任陕西省副省长

据陕西新闻网消息，2月25日上午，陕西省第十三届人大常委会第三十一次会议在西安召开。经表决，决定任命：王晓为陕西省人民政府副省长。王晓，1968年5月生，曾任共青团中央书记处常务书记（副部长级），青海省委常委、副省长，青海省委常委、西宁市委书记等职，2020年底调任陕西省委常委、宣传部部长。近日，王晓已任陕西省政府党组副书记职务。（据陕西新闻网）

#### 张虎已任广东省常务副省长



广东省政府网站近日更新显示，张虎已任省政府常务副省长、党组副书记。资料显示，张虎，1967年1月生，曾任广东省政府党组成员、秘书长，2019年任广东省副省长，2020年起任广东省委常委、政法委书记。今年2月16日，广东省十三届人大常委会第四十次会议决定任命张虎为广东省人民政府副省长。（据广东省政府网）

### 张安顺任哈尔滨市委书记 王兆力不再担任

据黑龙江新闻联播消息，2月25日，哈尔滨市召开领导干部会议。中央批准，张安顺同志担任中共哈尔滨市委书记，免去王兆力同志中共哈尔滨市委书记职务。张安顺，1965年4月生，曾长期在吉林省工作，历任通化市市长，通化市委书记，吉林省委常委、延边州委书记，吉林省委常委、秘书长等职，2019年出任黑龙江省委常委、政法委书记。王兆力，1962年出生，2017年任黑龙江省委常委、哈尔滨市委书记，近日已任黑龙江省人大常委会副主任。（据黑龙江新闻联播）

[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”。

### 【站在新发展阶段 最重要的是实现经济高质量发展】

回望2021，中国走过了不平凡的一年。这一年，中国全面建成小康社会，实现了第一个百年奋斗目标，并开启向全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的新征程；这一年，也是中国“十四五”规划的开局之年。

站在发展的又一个新起点上，2021年中国经济实现8.1%的增长，高于6%的预期目标。但我们也要看到，高增长之下也有挑战。2021年12月举行的中央经济工作会议提出，我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三大压力，2022年经济工作应稳字当头、稳中求进。

在2022年全国各省区市发布的政府工作报告中，绝大部分省份也都将稳增长视作2022年的重点任务。从目前全国31个省区市公布的2022年GDP增速目标看，近2/3的省区市将目标定在5.5%到6.5%之间。相比2021年，多数省区市下调了2022年GDP增速目标，选择稳中求进。

如何理解这个“稳”字？2022年中国经济有哪些重要抓手？又有哪些新势



能？在 2022 年全国两会召开之前，我们邀请北京大学国家发展研究院党委书记、北大博雅特聘教授余淼杰为大家解读中国经济新发展阶段。在 2021 年底召开的中央经济工作会议中，明确提出目前国内经济面临的背景，即需求收缩、供给冲击、预期转弱。该表述与党的十九届六中全会的提法一脉相承。党的十九届六中全会提到的是目前经济面临三重压力，即经济的三期叠加，其主要含义是，经济增速进入换挡期，经济结构进入调整期，前期刺激政策进入消化期。实际上，无论是三期叠加还是三重压力，都意味着目前的经济面临一定的挑战。那么面对挑战，新的一年经济工作又该如何做到“稳”字当头、稳中求进？

### ■ “稳”字大背景是什么？

要做到“稳中求进”，首先要理解中央经济工作会议提出的三大背景。

需求收缩的大背景是从 2008 年到 2016 年之间，尤其是金融危机之后，各国购买力下降，各国的收入、发展增速没有之前那么快，而中国经济之前主要依靠外需来推动，从而导致整体上呈现需求收缩态势。

但最近几年，尤其是 2021 年的需求收缩主要体现在国内。这一年中国面临的外需仍较为强劲，该年中国贸易顺差达到 4.4 万亿元左右（创历史新高——编者注），而受疫情冲击影响，一些企业发展相对较慢，生存压力较大。换言之，居民可支配收入上升得较为缓慢，恢复内需需要一定时间，因此客观上存在内需收缩的可能，拉动内需成为一个长期而艰巨的任务。

当前中国与其他国家一样，已经深深融入到全球经贸一体化中，虽然 2021 年中国的出口不断上升，但上游产品价格提高，导致进口价格升高，使得经营外贸领域的企业利润并没有变得更多，甚至可能变得更薄。这是中国经济当下面临的主要的供给冲击。“预期转弱”这一判断则基于我们面临的百年未有的大变局以及百年不遇的疫情。2008 年金融危机之后，各国面临一定发展压力或需求减弱。在此背景下，一些国家的贸易保护主义抬头，并出台了许多贸易保护措施，使得目前经济在全球范围内面临前所未有的复杂局面。另外，新冠病毒还在不断变异中，它对各国经济也产生了明显的影响。

基于中国经济目前面临的需求收缩、供给冲击和预期转弱三重压力，中央经济工作会议明确指出，2022 年经济工作要“稳”字当头、稳中求进。这需要通过政策“组合拳”来实现，包括宏观、微观、产业、结构、区域、卫生健康、社会保险等各方面政策。虽然当前中国经济面临上述三大压力，但仍然可以看到机会和挑战并存，危机中孕育着新机。随着经济“蛋糕”逐渐做大，中国经济增速相对于入市后的黄金十年客观上有所下降，但从全球角度来看，中国经济是拉动全世界经济增长的火车头，2021 年中国经济增速达到 8.1% 以上，远高于 6% 的预期，这说明中国经济是有韧性的。

### ■ 多方面理解中国经济新发展阶段

当前，中国处在一个新的发展阶段，新阶段最重要的特征是实现经济高质量发展。从本质上说，这不同于之前的粗放式发展。

粗放式发展形态下，资本、劳力、土地等各种生产要素被投入进去，随着生产要素增加，产出会上升，再加上原来经济规模相对较小，整个经济自然会呈现出高速增长态势。但应当看到，这种增长方式带来的增长速度是难以持续的。

原因有两点：一是要素投入不可能持续增加，要素回报会出现边际递减特征；二是从统计原理上说，随着经济“蛋糕”做大、GDP 基数增加，分母基数就在增大，同等情况下，分母越大结果越小，体现出来就是经济增速下降。

在新发展阶段，经济增速的实现主要靠集约式增长，集约式增长主要体现在



全要素生产率的提升,这是经济高质量发展的核心要义之一。经济的高质量发展,具体可以从微观到宏观表述为六个方面。

### 第一体现在产品附加值的提升

如今国际贸易中存在加工贸易和一般贸易两大类产品。相较加工贸易,一般贸易的产品附加值更高。如今,一般贸易的比重已从过去的 50%提升到 65%以上。在加工贸易中,产业结构也发生了深刻变化,由原来附加值最低的劳动密集型产品转向附加值较高的机械设备、运输设备、光学仪器,特别是机械及交通运输设备。

### 第二是体现在产品质量的提升

产品质量的提升,可以从出口品的质量提升方面来看。数据显示,出口品质量从 2001 年到党的十八大之间,质量提升了 30%左右,从党的十八大到党的十九大又提升了 25%左右。由此可见,出口品质的提升是很明显的。

### 第三体现在企业全要素生产率的提升

以 2001 年入市为基数,到党的十九大之前,我国全要素生产率已经提升了 50%左右,同时我国全要素生产率的绝对水平也达到了美国的一半,也是很明显的提升。

### 第四体现在拥有全产业链的工业体系

中国具有联合国所列出的工业分类 41 个大类、666 个小类的完整工业体系,在全球中是唯一独有的产业完整、设备、门类齐全的工业国家。

### 第五体现在产业发展具有鲜明的产业集聚特色

中国每个工业城市都有自己主打的拳头产业和工业名片,如深圳的电子机械、东莞的机械和电子、汕头的玩具、廊坊的木材和邢台的羊绒,每个城市都有其鲜明的产业特色。

### 第六体现在三大产业比重呈现出新特点

如今中国三大产业发展比重显示,第一产业占国民经济的 7.5%左右,第二产业占 37%左右,第三产业占 53%左右。与同等发展水平的西方国家相比,第二产业的比重相对较高,这是个较明显的特征,体现出中国作为世界工厂的特色,对经济的发展能起到良性作用。

### ■如何理解共同富裕和减税降费?

中国经济进入新发展阶段后,中央经济工作会议也着重提出新发展阶段的主要工作内容,其中包括共同富裕、减税降费等问题。那么该如何理解共同富裕和减税降费?共同富裕是社会主义制度和中国经济发展的一个终极目标,一切发展都是为了人民共同富裕,这是毫不动摇的。但需要深刻认识到,共同富裕并不是一蹴而就的,而是一个长期、艰巨的过程。在不同阶段下,共同富裕的要求、内涵、实现方式、途径都会有所不同。

共同富裕并不是劫富济贫,也不是劫富致贫。其实现方式是首先是初次分配,发挥市场经济的机制,把“蛋糕”做大;其次是再分配,通过财政税收、转移支付来缩小收入差距,实现收入的合理分配;三是通过道德力量劝说先富起来的群体作出更多的社会贡献、捐献。

在目前这个阶段,我们还是要坚持把“蛋糕”做大,在做大基础上做好“蛋糕”的分配工作。换言之,要兼顾公平和效率,在目前阶段还是效率优先,同时完善为实现公平而配套的各种财政、税收、社保等建设工作。

如何理解减税降费?我们的终极目标是实现三大支出领域的结构调整,实现逐步由原来依赖出口和投资这两驾“马车”,转向为依赖内需(即消费)这架“马



车”。要提升消费拉动内需，必须做到居民可支配收入的提升，只有如此，居民才有能力、有意愿去扩大消费，而这需要降低初次收入中居民所担负的税收和费用，这是减税降费的重要意义，最终目的是拉动内需。实现减税降费，伴随着的是国家财政收入的下降。矛盾点在于我们有大量的必须的基础设施方面的投入，导致政府支出不变甚至提升。在这种背景下，实现减税降费，就需要通过赤字财政或者说积极的财政政策来实现。这也是我们中央经济工作会议所强调的财政政策和货币政策同时发力，尤其是财政政策靠前发力的原因。

【来源：《光明日报》，作者：余淼杰，北京大学国家发展研究院党委书记、北大博雅特聘教授】

[Top](#)

### 【将一体化作为我国自贸试验区制度创新的重要方向】

经过 8 年多的建设，自贸试验区制度框架已奠定，贸易投资自由化、便利化改革创新已进展到一定阶段。今后，应将一体化作为自贸试验区制度创新的重要方向。做到“不仅仅是对标国际经贸规则，更是提升自己”。经过 8 年多的建设，自贸试验区制度框架已奠定，贸易投资自由化、便利化改革创新已进展到一定阶段。雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。今后，应将一体化作为自贸试验区制度创新的重要方向。

#### ■积极做好对接

##### （一）对接国家战略

未来，自贸试验区要对接国家、地方政府和商务部等相关部委“十四五”发展规划，加快改革创新。与此同时，积极对接和服务国家重大战略主题。比如：构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局；“一带一路”建设、生态文明、文化旅游、京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区建设等主题。

##### （二）对接区域

对内，建立合作区。自贸试验区不到 120 平方公里，要充分发挥自贸试验区辐射带动作用，需要与自贸试验区外挂接，建立联动区、合作区域。这些合作区域既是支持自贸试验区发展的底盘，又是自贸试验区发挥辐射带动作用的空间。对外，探索“一国一产业合作”或者“多国一产业合作”发展模式。根据已有的产业基础和合作基础，与国外国家一一对接，开展主题合作。针对合作的主题，出台合作所需要的包括贸易、投资、人才、教育、金融等一揽子政策，积极营造与合作相关的各种便利条件。

##### （三）对接产业

未来，自贸试验区发展，要打造主题产业和特色产业。基于现有的产业基础，拓展和延伸产业，形成产业特色鲜明的自贸试验区。比如：浙江自贸试验区重点打造油气产业，包括油气贸易、炼化加工、结算、储备运输、油品检测、大宗商品交易等，不断挖掘分工经济、规模经济和范围经济潜力。

加强自贸试验区内产业与区外产业对接。将自贸试验区相关产业链拓展至自贸试验区的所在地方、省（市）或周边省份、全国、全球，自贸试验区重点发展产业链的中高端。一个自贸试验区可以连接多个园区，连接上游生产制造、种植基地，形成种植区、生产加工区、支撑区，以产业链将它们打造成为合作区域链。

##### （四）对接供需



自贸试验区作为连接国内外的桥梁和纽带，充分发挥其在对接供需中的作用。在构建新发展格局中，自贸试验区作为枢纽和重要节点、桥梁地位，要打造好平台，为对接全球商品、服务、投资、人才、技术、资金、服务等，创造好各种便利条件。

### ■加快推动制度创新“一体化”

#### （一）国内国际一体化

要实现国内国际一体化，就要加快对标高水平的国际经贸规则。在对标高水平的国际经贸规则上，要“三个做到”。

一是做到“不仅仅是对标国际经贸规则，更是提升自己”。自贸试验区对标高标准的国际经贸规则，加快改革和制度创新，提升国内生产经营的标准、品质，提前积累参与国际经济竞争的能力，加快推动形成内外贸一体化、国内国际市场一体化。

二是做到“既源于国际经贸规则标准，又要高于此标准”。目前 CPTPP 经贸规则和议题中，涉及到电子商务、国有企业和劳工、知识产权、环境等，但基本没有从全产业链角度考虑。因此，我国在对标国际经贸规则时，打造既源于又高于 CPTPP 经贸规则的标准。不仅仅某环节是按照国际经贸规则来执行的，而且包括育苗、食品、加工、运输、存储、销售在内的全产业链所有环节都是按照国际经贸规则来打造的，比如：就 CPTPP 环境、原产地、知识产权等开展全产业链试点探索，打造绿色产品，实行可追溯、跟踪和可监测。为实现这一目标，运用现代信息技术和区块链技术，打造智慧自贸试验区。在自贸试验区内建立区块链平台，通过区块链平台，可以对区内任何关联的一家企业的任何环节，实现全过程溯源、追踪和监测。

三是对标国际经贸规则，做到“中央有要求，地方要有动力，市场要有需求”。要将对标国际经贸规则，转化为发展动力，形成实实在在的发展成果。对标国际经贸规则后，企业的产品和服务的品质得到提升，竞争力也得到增强，进而就会转化为地方经济发展成果。

#### （二）产业链一体化

自贸试验区在拓展和延伸产业链时，对自贸试验区的企业所在产业链涉及每个环节、每片土地、每个成长过程，都是按照国际经贸规则与标准来生产经营的。即便是自贸试验区产业链所涉及的企业在参与国内大循环时，也是按照国际经贸规则生产经营。产业链面向国际化关口前移，在源头上就是国际化。因此，未来，自贸试验区制度创新要加快转型。在范围上，不仅是局限于自贸试验区内一亩三分地，而是要从产业链及其生态系统构建出发，从点上突破，构建产业链及其生态系统，集合各种资源，形成创新发展能力。

### ■加强制度创新的“能力建设”与“能力援助”

#### （一）以打造自贸试验区综合体为载体，不断提升制度创新能力

自贸试验区综合体，承载了自贸试验区核心功能、多种产业发展业态。自贸试验区综合体范围可大可小，自贸试验区片区的一部分、整个自贸试验区片区，都能成为自贸试验区综合体。建设自贸试验区综合体，需要建立企业研发、创新所需要相关的公共服务、科研平台和各种公共服务平台；成立自贸试验区孵化基金，鼓励创业；打造集聚金融、研发、人才等各种资源、要素的能力；打造培训和服务、公共服务、制度创新等能力，等等。

#### （二）自贸试验区对产业链上下游实施能力援助

自贸试验区产业链上下游各环节的基础设施、信息化、制度创新、服务等能



力存在差异，要实现自贸试验区制度创新“一体化”，就必须对产业链上下游进行能力援助。按照自贸试验区对标国际经贸规则所建立的标准、制度、规则和监管，实施能力援助。

### （三）发达地区自贸试验区对中西部地区自贸试验区的“能力援助”

开展制度创新“一体化”，在发达地区自贸试验区先行先试。经过一两年的试点，积累形成经验后，再对中西部地区自贸试验区实施“能力援助”。

【来源：《中国经济时报》，作者：赵福军，国务院发展研究中心对外经济研究部综合研究室主任、研究员】

[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。

### 【北约东扩是引爆乌克兰危机的罪魁】

#### 1.千年来俄乌友好是主流

斯拉夫人是欧亚大陆上的一个民族，按地域分为东斯拉夫、西斯拉夫和南斯拉夫，现今的俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰的主体民族都属于东斯拉夫人。

公元10世纪前后，东斯拉夫各部落结合形成古罗斯部族。为改变一盘散沙的内斗局面，东斯拉夫人从北欧找来了瓦良格人首领留里克，入主今天位于莫斯科和圣彼得堡之间的诺夫哥罗德。862年，东斯拉夫人在诺夫哥罗德建立了第一个罗斯王国——留里克王朝。此后，诺夫哥罗德大公留里克继续深入内陆，控制了包括基辅在内的一些第聂伯河沿岸城市。他们建立了斯拉夫国家，自身也开始斯拉夫化。879年，留里克去世后，继任者奥列格率领着瓦良格人在882年占领了基辅，又陆续征服了一些周边地区，建立了以基辅为首都的罗斯公国，史称“基辅罗斯”，或古罗斯。

由此追溯俄罗斯、乌克兰两个国家和民族的历史，无疑有着千丝万缕的联系。关于这一点，我国著名历史学家、《俄国史》一书作者张建华就将基辅罗斯与沙俄帝国、苏联和俄联邦视为传承关系，纳入“俄国通史”中。

12—14世纪，封建割据的古罗斯部族逐渐分裂成俄罗斯人、乌克兰人和白俄罗斯人3个分支。从14世纪起，乌克兰人开始脱离古罗斯而形成具有独特语



言、文化和生活习俗的单一民族。1648年，乌克兰的哥萨克人不堪忍受波兰-立陶宛的统治，爆发大起义，遭到波兰军队镇压。1654年，审时度势的乌克兰哥萨克领袖赫梅利尼茨基请求俄罗斯保护，与俄国沙皇签订《佩列亚斯拉夫和约》，商请沙皇来统治东乌克兰。自此，位于第聂伯河左岸的东乌与俄罗斯帝国正式合并，开启乌克兰和俄罗斯结盟期。整个帝国境内，俄罗斯人一般自称为“大俄罗斯”，占44%，而称乌克兰为“小俄罗斯”，占18%。

为庆祝“乌克兰与俄罗斯兄弟结盟300周年”，时任苏联领导人赫鲁晓夫1954年主导苏联最高苏维埃主席团通过决议，将早在1783年就被纳入俄罗斯帝国版图的克里米亚半岛从俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国手中作为“恒久友谊的象征”赠给乌克兰共和国。当时，俄罗斯和乌克兰都是苏联加盟共和国，归根到底克里米亚的版图变迁是在一个国家内进行的，并未掀起大的波澜。

18世纪后期，统治西乌克兰的波兰-立陶宛王国，沦为俄罗斯帝国附庸国。到18世纪末，俄帝国伙同奥地利、普鲁士，瓜分了波兰-立陶宛的全部领土，将整个乌克兰纳入沙俄领地。在此时期，乌克兰东、西两地分化明显。其中，信仰东正教、与俄罗斯合并已有100多年的东部乌克兰与俄罗斯人之间的差别很小。而信仰天主教、过去100多年里是波兰-立陶宛王国一部分的西乌克兰地区，不满沙俄统治而与东部的东正教徒屡屡爆发冲突。

1917年俄国先后爆发了二月革命、十月革命，被乌克兰民族独立主义者认为是其独立的天赐良机，成立“乌克兰人民共和国”。随后不久，布尔什维克也在东部建立了“乌克兰苏维埃共和国”。抵挡不住苏俄红军进攻的“乌克兰人民共和国”投靠德国，向苏俄发起进攻并占领基辅。此后，苏俄红军先后击败彼得留拉军、弗兰格尔军以及马赫诺军，乌克兰重新成为一个政治实体。根据列宁的建议，乌克兰苏维埃共和国1922年以一个国家的身份加入“苏维埃社会主义共和国联盟”，成为苏联的创始国之一。

苏联伟大卫国战争期间，乌克兰既涌现出基辅、敖德萨、塞瓦斯托波尔等“英雄城”和英勇抗击纳粹德国的群体，也有不少选择与德国合作而成为“苏奸”，甚至有上万乌克兰人加入德国党卫军。战后，俄乌矛盾虽有缓和，但心理裂痕始终挥之不去。

### 2. 美国、北约借乌克兰“遏俄”“弱俄”

1991年12月8日，在白俄罗斯共和国的别洛韦日森林中的维斯库利政府官邸，来自俄罗斯联邦、乌克兰和白俄罗斯三个苏联加盟共和国的领导人签署《关于建立独立国家联合体的协议》，宣布“苏联作为国际法主体和地缘政治实体已经终止存在”。俄罗斯战略界、史学界普遍认为，苏联在30年前解体，除党和国家领导人的一系列国内政策失误外，以美国为首的西方国家难逃干系。在此过程中，华盛顿实施的破坏性活动在苏联内部找到了合作者，由那些所谓“持不同政见者”实施。更为准确的说法是，不是苏联自己“解体”，而是被“毁灭”，国外势力在这一进程中发挥了关键作用。

苏联解体后，美西方弹冠相庆。美国前总统国家安全事务助理布热津斯基曾在《大棋局》中骄傲地说：“一个扩大和民主的欧洲必须是一个没有尽头的历史进程，不应受在政治上任意涂抹的地理的限制。”他进一步说，如果俄国要避免在地缘政治上被危险地孤立，它必须与一个横跨大西洋、扩大的欧盟和北约打交道。布热津斯基还提醒当时的美国政府，从地缘政治上看，丢掉乌克兰对俄国而言有举足轻重的影响，因为这使其地缘战略选择受到极大的限制……丧失乌克兰及其5200多万斯拉夫人，莫斯科任何重建欧亚帝国的图谋均有可能使俄国陷入



与在民族和宗教方面已经觉醒的非斯拉夫人的持久冲突中……由于俄国出生率日益下降而中亚人口急剧增加，任何没有乌克兰而仅建立在俄国力量之上的新欧亚帝国，随着时间的推移，其欧洲化色彩将不可避免地减弱。

过去 30 年，美国和北约不断借乌克兰问题刺激俄罗斯。尽管龃龉不断，但隐忍的俄罗斯与尚存在亲俄势力的乌克兰在前 20 年总体上仍能够维持正常国家关系。2013 至 2014 年，乌克兰爆发的“颜色革命”，从根本上改变了俄乌关系。

2013 年 11 月 21 日，时任乌克兰总统亚努科维奇宣布暂缓签署旨在强化与欧盟贸易关系的联系国协定，转而寻求同俄进行更密切的合作。美国和欧洲支持反对派借机掀起抗议浪潮，推翻了亚努科维奇政权。在此过程中，美国政府丝毫不掩饰支持“颜色革命”的立场，时任助理国务卿纽兰到占据基辅市中心广场的抗议者人群中派发饼干，声援反对派。

波罗申科、泽连斯基两任总统执政期间，美国、北约加大对乌克兰渗透。美国通过各种有条件的援助，以打击腐败为名，不仅积极扶持“反俄”“亲美”势力、控制了乌克兰战略经济部门，而且对乌司法界施加关键性影响。

而最令俄罗斯如芒在背的是，美国一天也没有停止促使乌实质性“入约”的进程。而美国、英国等北约国家在乌克兰领土上建立的“有实无名”的基地，是俄向乌克兰、美国以及北约摊牌的直接动因。根据媒体报道，北约国家迄今为止在乌克兰利沃夫州的亚沃罗夫、敖德萨州的尤日尼、尼古拉耶夫州的米哈伊洛夫卡、赫尔松州的阿列什基、罗夫诺州的小柳巴沙、切尔尼戈夫州的贡恰罗夫斯科耶、黑海上的兹缅尼岛、顿涅茨克州的海里乌波尔以及苏梅州肖斯特卡建立了 9 处秘密军事基地，军事人员多达数千。在这些秘密基地中，美国、英国以及拉脱维亚等国派遣教官，按照北约标准培训乌军；美国为乌建成奥恰科夫舰船作战控制中心，以及未来供北约军队使用的海军基地；美国防部派出“跨国威胁专家”培训乌安全局特工，从事实施对俄破坏活动；在奥恰科夫的第 73 海上特种作战中心，英军情六处为乌国防部情报总局军事外交学院组织为期三周的培训课程。

除在乌建设针对俄罗斯的军事基地、加强军事合作外，北约过去数年还向乌提供武器、弹药、军舰以及重型装备、雷达等发动战争所需的军事技术装备。

### 3. 美西方消极对待俄罗斯的安全关切

事实上，俄著名智库国际事务委员会早在去年 10 月就曾预测乌克兰危机的“五种结局”。其一，俄放弃国家利益，像 20 世纪 90 年代那样“屈服”于北约。其二，俄与北约关系将冻结在目前的水平，反映在乌东局势上，美与北约将约束基辅行为，避免顿巴斯接触线大规模交火事件发生。其三，俄与美西方关系进一步恶化，乌政府通过一场局部冲突转移因能源价格上涨而激化的国内矛盾，俄被迫复制“克里米亚模式”以推动顿巴斯通过公决独立甚至“入俄”。其四，乌国内矛盾激化、政局动荡，俄支持乌东武装完全占领顿巴斯并鼓动乌东部、东南部各州脱离，乌克兰面临被肢解局面。其五，全球重建，即俄与北约展开全面对抗，其中一个结果是顿巴斯乃至全乌都将并入俄罗斯。

很明显，乌克兰危机正在走向最为极端的第五个场景。但事实上，如果美国和北约认真、严肃对待俄罗斯的安全关切，乌克兰危机本不至于发展到如此局面。过去两个月，俄与美国、北约在乌克兰问题上的博弈中追求两个目标，即倒逼西方为俄提供安全保障的“大目标”和按俄罗斯要求落实新明斯克协议的“小目标”。

去年 12 月 15 日，面对“退无可退”的严峻外部形势和在乌克兰问题上骤然增加的擦枪走火风险，俄分别向北约、美国提交《关于确保俄罗斯联邦与北大西洋公约组织成员国安全保障措施的协议》和《俄罗斯联邦和美利坚合众国之间关



于安全保障的条约》两份草案。1月10日至13日，围绕乌克兰局势、北约东扩等一系列安全问题，俄罗斯与美国、北约进行密集对话，并在欧洲安全与合作组织（欧安组织）常设理事会特别会议上阐述俄方安全关切和欧洲安全愿景。然而，俄罗斯明确划“红线”、提出的“安全不可分割”原则等核心关切，遭美国、北约无视。美国、北约避重就轻地将安全对话重点从政治层面转向军事技术领域，提出恢复《中程导弹条约》、限制军事演习和军事部署、提升演习透明度、恢复俄与北约之间外交代表团等具体问题。

新明斯克协议是2015年德国、法国、乌克兰、俄罗斯四国在白俄罗斯首都签订的一系列落实明斯克协议的措施，经过联合国安理会第2202号决议一致认可，成为处理乌东顿巴斯问题的钥匙，理应得到有关各方的全面和有效执行。然而，协议中的大部分条款未得到真正落实。在此过程中，对乌克兰政府有影响力的美国、欧洲并没有发挥建设性作用，而是无所作为。

2月24日，俄在顿巴斯地区展开特别军事行动，乌克兰危机引爆。事到如今，美国和北约对有可能被卷入的场景却唯恐避之不及。美国总统拜登第一时间表态称“正在白宫监控乌克兰的局势”，其发言人重申“在任何情况下都不会向乌克兰派兵”。而乌克兰总统泽连斯基2月25日则表示，西方已经完全放弃了乌克兰。他说，已向27个欧洲国家领导人询问乌克兰是否能加入北约，但均未得到答复。

俄罗斯一位战略学家形象地比喻乌克兰危机场景：30年前，俄罗斯和乌克兰这一对兄弟分家。起初，两家虽不时有口角，但尚能和平。此时，北约、美国这个以“遏俄”“弱俄”为使命的第三者加入进来，每天都在鼓动弟弟与哥哥处处作对，甚至将弟弟家作为对付哥哥的堡垒。而当哥哥发起雷霆之怒时，北约和美国这个第三者却逃之夭夭。

清华大学俄罗斯研究院副院长吴大辉对当前俄乌危机的阐述相当精辟。他认为，北约东扩无法维护欧洲和平稳定，不利于欧洲长治久安。北约做出不接纳乌克兰的承诺就能阻止一场战争，但美欧没有这样做。这充分体现了欧洲领导层分不清时局的“蠢”，美国领导层希望借助这场危机实现“吃”住俄罗斯、“夹”住欧洲、“看”住经济利益的“坏”。于是，本可以避免的一场战火，就这样在乌克兰点燃。本应成为东西方沟通桥梁的乌克兰，如今却变成了大国对抗的前沿。乌克兰局势的恶化及美国和北约奉行冷战思维挑动对抗，只顾利益不讲道义的现实，足以供那些甘当霸权国家马前卒和棋子的势力三思。（据《光明日报》）

[Top](#)

### 【慕安会无果而终 西方力不从心】

为期3天的第58届慕尼黑安全会议（慕安会）20日结束。会议正值乌克兰局势剑拔弩张之际，俄罗斯与西方关系成为焦点话题。西方国家试图在这一问题上展现团结，但各方安全、经济利益各异，立场难以达成统一，加上俄政府未派代表团出席，会议未能为解决乌克兰问题开出任何良方妙药，而这恰好印证了今年会议的主题——“无助”。当今世界面临各种紧迫的全球性挑战，西方已无法单独应对。各国唯有在真正的多边主义旗帜下加强合作，同舟共济，才能摆脱“无助感”，实现共同发展繁荣。

#### ■ 聚焦“摆脱无助感”

“摆脱无助感”，这是14日发布的《2022年慕尼黑安全报告》为本届慕安



会定下的主题。报告说，在多重危机挑战的影响下，西方国家感到力不从心，失去把控能力和决心，认为已无力改变当前困局。

这种“无助感”几乎涉及当前全球面临的全部挑战。世界卫生组织总干事谭德塞和美国微软公司创始人比尔·盖茨在会上呼吁发达国家为发展中国家抗击新冠肺炎疫情提供更多援助；美国总统气候问题特使约翰·克里对地缘政治竞争影响减缓全球变暖的努力表示担忧；联合国世界粮食计划署执行干事戴维·比斯利警告，冲突、气候变化、新冠肺炎疫情等因素正将数百万人推向饥饿的边缘……

会上最热的话题，还是大国竞争和地区冲突，尤其是当前的乌克兰局势及其反映出的俄罗斯与西方的尖锐矛盾。西方国家领导人谈话重点几乎只有俄罗斯和乌克兰，以至于慕安会主席伊申格尔在闭幕致辞中说，俄乌局势占据了会议大部分议程，各方应更多关注其他问题。

伊申格尔说，负责慕安会 14 年以来，今年的会议是最重要的一次，因为当前世界上各种危机在相互影响中不断恶化，而且这种趋势正不断上升。联合国秘书长古特雷斯在开幕式上发表主旨演讲时说，时常有人问他，现在是否处于“新冷战”中。他的回答是，如今全球安全面临的威胁，甚至比冷战时更复杂、更庞大。

回顾近几届慕安会，从 2018 年年度报告《危机边缘，悬崖勒马？》，到 2019 年的《全球拼图：谁来拼起碎片》，再到 2020 年和 2021 年聚焦“西方缺失”，最后到今年的“摆脱无助感”，西方国家主导的这一国际战略和安全论坛频频聚焦“不确定性”，集中反映出各国特别是西方国家对现状的深度困惑和对前景的普遍担忧。

### ■西方内部显分歧

西方的担忧，很大程度上源自内部的矛盾与分裂。特朗普担任美国总统期间，跨大西洋关系出现严重裂痕。一直是西方“家庭聚会”的慕安会，变成声讨美国单边主义的宣讲台。2021 年美国新政府上台，拜登成为参加慕安会的首位美国总统。他反复强调“美国回来了”，试图以此强化跨大西洋关系。

在今年慕安会上，西方国家的确实试图在乌克兰问题上展现团结。会议期间，西方国家领导人和高官举行多场双多边会晤。七国集团外长 19 日发表联合声明，要求俄罗斯利用其对乌东部民间武装的影响力，履行实施明斯克和平计划的义务。欧盟委员会主席冯德莱恩称，自从“这场克里姆林宫制造的危机”开始以来，欧盟和跨大西洋共同体就“完全团结在一起”。德国外长贝尔伯克强调，跨大西洋团结可以帮助西方摆脱“无助感”。

然而，西方国家口头上的团结，难以掩盖立场的明显差异。美国副总统哈里斯和英国首相约翰逊在会上对俄态度最为强硬，不断渲染俄对欧洲的安全威胁，并警告如果俄“入侵”乌克兰，将遭受前所未有的经济制裁。而以德国为代表的欧洲传统大国立场明显温和得多。德国虽然也警告俄“入侵”乌克兰将引发制裁，但同时强调外交途径仍是解决乌克兰问题的重要手段。面对乌方的武器进口需求，德国予以明确拒绝。对于俄罗斯的核心安全关切，即北约不得吸纳乌克兰为成员国，德国总理朔尔茨更是明确表示，近期此事不会提上议事日程。观察人士指出，在对俄关系上，西方国家各自安全和经济利益不同。随着乌克兰局势进一步发展，西方内部的分歧可能继续扩大。

### ■多边合作是正道

慕安会在历史上一直是西方搭台、西方唱主角的论坛。加之今年俄政府代表缺席，本届慕安会几乎成了西方阵营单方面指责俄罗斯的内部会议，并因此引发



抗议。会议期间，近千人在会场附近广场举行集会，反对北约的“战争准备”，呼吁同俄罗斯和平共处与合作。参加集会的医学院学生、25岁的雅克·诺伊曼说：“美国一再声称俄罗斯将入侵，我认为这是制造战争恐慌，分散了人们对气候变化、碳减排等真正问题的关注，非常遗憾。”

尽管慕安会上狠话大话频出，但倡导合作和担当的理性声音并未被淹没。“除了外交别无选择……所有问题，包括最棘手的问题，都必须通过外交框架解决。”古特雷斯说，联合国各会员国应以和平方法解决其国际争端，避免危及国际和平、安全及正义。谭德塞说：“面对共同威胁，我们需要合作与协调，而不是助长这场疫情大流行的混乱和不连贯，这可以解决我们所看到的信任赤字。”

中国国务委员兼外长王毅在视频讲话中说，我们应该在多边主义的旗帜下加强团结合作，在命运与共的大船上一起划桨而非相互掣肘，彼此鼓劲而不是相互攻击，才能战胜当前的挑战，迈向光明的未来。

分析人士指出，当今世界，一个自身实力不足、共同立场缺失的西方既不能代表全世界，也无法单独应对全球性危机和挑战。要想摆脱“集体无助感”，必须寻找新的路径，那就是践行真正的多边主义，加强平等互信、团结合作，共同建设更加繁荣稳定、公平公正的世界。（据《光明日报》）

[Top](#)

### 【墨加携手对美国霸王条款说“不”】

据法新社报道，加拿大近日表示，将联手墨西哥，作为投诉方反对美国对美墨加协定中汽车原产地规则的解释。

美墨加协定即“美国—墨西哥—加拿大协定”，于2020年7月1日正式生效，取代《北美自由贸易协定》。该协定由美国主导签订，墨西哥和加拿大在谈判中做了不同程度的让步。近两年，美墨加协定在实际落实中屡生争议。分析指出，此番墨、加联合挑战美国对协定内容的解释，又一次暴露出三方在贸易领域存在的固有矛盾。在新冠肺炎疫情延宕反复、全球经济下行风险持续的大背景下，美墨加协定风波不断，给北美地区推进贸易自由化的进程蒙上阴影。

#### ■ “苦美久矣”

“加拿大和墨西哥对美国在发展电动汽车方面的保护主义政策感到恼火，称这会损害两国的产业。”法新社近日报道称。

事实上，围绕汽车产品原产地问题，三国自谈判时就存在不小的分歧。最终达成的美墨加协定规定：北美地区所产汽车75%及以上的组成部件产自本地区方可享受零关税优惠，较此前规定的62.5%的比例大幅提高。

据外媒报道，在计算汽车核心部件（发动机、传动系统和转向系统）的三国原产地占比方面，美国出台了更严苛的解释，令整车更难达到免税门槛，引发加拿大和墨西哥的不满。今年1月6日，墨西哥要求就这一问题设立争端解决小组。加拿大国际贸易、出口促进、小企业及经济发展部长伍凤仪日前发表声明表示，加拿大加入墨西哥提出的诉求，认为美方的相关解释不符合美墨加协定及各方和业界相关者在整个谈判过程中建立的共识。这并非三国围绕美墨加协定首次出现纷争。在协定生效后不到两年的时间里，加、墨可谓“苦美久矣”。

据美国《华尔街日报》报道，2021年5月，美国对加拿大乳业“开刀”，首次启动美墨加协定正式争端解决机制。美国认为，加拿大采用一整套复杂的关税配额体系，为加拿大奶制品加工商专门留出一部分市场，违反相关协议条款。



加拿大针锋相对地表示，“政策完全符合贸易协议规定”，对美国的举动“感到失望”，将“坚决捍卫我方立场”。当年11月，美国商务部表示，向加拿大软木出口商征收反倾销和反补贴关税税额平均提升至17.9%，比最初设定的8.99%的税率翻了一倍。加拿大呼吁美国停止征收“无理关税”，表示将在美加墨协定、北美自贸协定和世贸组织等框架内发起诉讼。据路透社报道，美国政府根据美墨加协定，针对墨西哥在劳动权益、环境标准等方面的问题发起一系列诉讼。美国还对墨西哥电信、能源等行业的政府规定提出关切。近日，美国总统气候问题特使约翰·克里敦促墨西哥确保“加强国家对电力市场控制”的法案不违背美墨加协定。

### ■ 矛盾堆积

美墨加协定生效时，美国政府曾标榜其为“21世纪最高标准的贸易协定”。事实究竟如何？专家指出，该协定在发挥作用的同时，也在堆积矛盾。

“从地缘经济格局角度来看，美墨加协定一定程度上稳固了北美区域作为世界经济重要组成部分的地位，为北美商品贸易规模及美加、美墨双边贸易增长提供了动力。”中国社科院美国研究所经济室主任罗振兴指出，但从协定具体执行情况来看，还存在不少问题。在汽车原产地规则、劳工待遇、市场开放度等关键议题上，三国谈判时就分歧巨大。受新冠肺炎疫情影响，相关核查、监督工作开展困难、执行力度欠缺，原有的一些矛盾被进一步放大了。“北美地区还面临提升贸易基础设施水平、畅通产业链供应链等紧迫任务。这是影响美墨加协定实施的关键问题之一。”

北京工业大学经济与管理学院副教授张鹏杨指出，根据美国威尔逊中心的研究报告，自2020年三季度美墨加协定生效以来，美国对加拿大、墨西哥的进出口出现一定程度反弹。这表明，该协定为北美地区供应链创造了相对稳定的支持性政策环境。但与此同时，三国之间仍存在不少争议。例如：美墨、美加围绕汽车原产地规则、汽车产业隐性补贴和激励措施的争议；美墨有关能源政策、劳工待遇的争议；美加有关农产品问题的争议等。

作为美墨加协定签署方中的唯一发展中国家，墨西哥承受着更大的压力。根据协定，获得汽车关税豁免还要保证每辆车40%的零部件由时薪不低于16美元的工人生产，这对具备廉价劳动力优势的墨西哥来说并非利好。同时，农产品出口争端问题并未按照墨政府意愿写入协定，美国仍将对墨农产品进口做出季节性限制，以保障本国农业生产者的利益。墨西哥媒体不无担忧地说，“美国很容易就能找到实施保护主义措施的借口”。“发展中国家如何与发达国家签署自贸协定而不吃亏，这是美墨加协定的又一个争议点。”罗振兴分析，美国通过该协定，在原产地规则、劳工待遇、环境、竞争中性原则等方面向墨西哥施加了很多限制，会削弱墨西哥接纳产业转移的传统优势。在北美贸易一体化过程现有的分工条件下，墨西哥如何进行产业升级、摆脱对美加的路径依赖，是一个极大的挑战。

### ■ “美国优先”

据美媒报道，2月15日，美墨加协定争端解决专家组确定，美国针对加拿大太阳能产品征收的不合理关税违反了两国之间的贸易协定。加拿大发表声明称，将“努力争取完全消除不合理的关税”，确保“太阳能产业以及所有加拿大产业和工人充分受益于美墨加协定”。

“美墨加协定是三国利益博弈的产物。”张鹏杨认为，加拿大可依靠保留的争端解决机制保护自身免受美国贸易救济措施的影响。墨西哥则获得了汽车对美国市场的准入待遇和有条件的关税豁免。但本质上，该协定是美国主导签署的，



加、墨仍属于被动方。美国从协定中获得了更大收益。“协定纳入更严格的劳工标准，收紧汽车行业的原产地规则，有利于关键性制造业回流美国，创造更多就业条件；同时，美国在农业方面大幅增加了对墨、加的出口机会，美国中小企业及网购零售、制药等产业也获得更多进入墨、加的市场机会等。”

处处体现“美国优先”的美墨加协定，将给北美地区贸易自由化带来什么？

据外媒报道，一段时间以来，美国政府签署“购买美国货”的行政命令、撤销连接美加两国输油管道的扩建许可、吝于向加拿大和墨西哥两国提供疫苗等做法，“招致了邻国的广泛批评”。墨西哥经济部长塔蒂亚娜称，“从未预料到美国在经济上变得如此封闭”。罗振兴指出，美墨加协定在环境保护、数字贸易、知识产权、宏观经济政策和汇率等章节，对原协定进行了创新与升级。同时，该协定也存在一些可称为“倒退”的内容。其中，原产地规则、投资争端解决机制及关于非市场经济国家的规定具有明显排他性，不利于全球自由贸易的发展。

张鹏杨认为，从协定本身来看，美墨加协定在部分条款和运行机制上具有一定的超前性。但从原产地规则等条款来看，它又是一项保护主义色彩极强的区域贸易协定，甚至包含“以邻为壑”的贸易保护措施。在当前全球生产依赖日益增强的背景下，人为切断产业链关联不仅影响全球经济复苏，也会对自身发展带来负面影响。此外，美墨加协定对三方而言并非是一个完全平等的协定。美国秉持本国利益优先的思维方式，损害墨、加利益。“协定的可持续性目前仍是一个问号。随着各方矛盾不断凸显，美墨加协定应不断加以改革、完善。”（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。

### 【2021 年度中国杠杆率报告——杠杆率降幅明显为政策留出空间】

#### ■2021 年中国宏观杠杆率持续下降

2021 年全年，中国宏观杠杆率共计下降 6.3 个百分点，从 2020 年末的 270.1% 降至 263.8%，四个季度降幅分别为 2.1%、2.6%、0.6%和 1.0%。其中居民部门



杠杆率与 2020 年末持平，维持在 62.2%。非金融企业部门杠杆率下降 7.5 个百分点，从 2020 年末的 162.3% 下降至 154.8%。政府部门杠杆率上升 1.2 个百分点，从 2020 年末的 45.6% 增长至 46.8%。受疫情冲击，2020 年宏观杠杆率共上行 23.6 个百分点，为 2009 年以来的最大增幅。尽管 2021 年有所消化，全年杠杆率下降 6.3 个百分点，但两年的总杠杆率仍然攀升了 17.3 个百分点，未来还需较长时间才能消化这一冲击的影响。未来一段时间，决定宏观杠杆率走势的主要因素并不在于对债务增速的强力控制，而在于宏观经济的恢复程度，只有保持平稳较快的经济增长，才能在“十四五”时期维持杠杆率的基本稳定。

从两年的跨度看，政府部门是宏观杠杆率上升的主要动力。过去两年宏观杠杆率共计上升 17.3 个百分点，其中政府部门贡献了五成，居民部门贡献了三成半，剩余一成半来自非金融企业部门的贡献。这也体现出政府部门杠杆率在熨平经济波动方面所发挥的积极作用。在“三重压力”环境下，政府加大力度稳增长，宏观杠杆率或将呈现稳中有升的态势。

### ■居民杠杆率微弱下降

2021 年，中国居民部门杠杆率保持不变，维持在 62.2% 的水平，四个季度增幅分别为 -0.1、-0.1、0.1 和 0.1 个百分点。居民杠杆率在全年的表现非常平稳，上半年稍有下降，下半年回升到 2020 年末的水平。而 2020 年居民部门杠杆率大幅上升，全年增长 6.1 个百分点。从过去两年平均来看，居民部门杠杆率仍然保持每年大约 3 个百分点左右的增长速度，与受到疫情冲击的大部分年份较为相似。居民部门仍是我国宏观杠杆率上升的主要驱动力。

居民部门杠杆率是各部门中攀升速度最快的，从 2000 年不到 5% 增长至当前的 62.2%。居民杠杆率的快速攀升与房地产走势、收入增长等问题密切相关。

首先，房地产是居民部门杠杆率风险的关键所在。房地产投资在全部固定资产投资中占比约四分之一，房地产资产在居民总资产（非金融资产与金融资产之和）中占比约三分之一，住房贷款与房地产开发贷之和占到了全部银行贷款余额的四分之一以上。此外，还有大量经营性贷款也是以房地产为主要抵押品，稳定房地产是稳定居民部门风险的关键所在。

第二，居民部门整体债务风险较低，结构分化严重。尽管总体上居民部门债务风险可控，但考虑到居民部门内部的结构分化严重，相应的居民杠杆率风险值得警惕。《中国家庭金融调查报告》公布的数据显示，30-40 周岁群体的家庭中住房贷款总额是家庭年收入的 11 倍，但收入最低的四分之一家庭中贷款总额是年收入的 32 倍。按照当前住房贷款的平均利率 5.6% 来算，这部分家庭每年仅对住房贷款的利息支出就将近全部家庭年收入的两倍。

第三，发展普惠的居民经营贷有利于缓解居民债务风险。疫情后的两年中，居民贷款结构中最为显著的变化是居民经营性贷款增速较快，超过了住房贷款和消费贷款。居民经营性贷款占比上升在一定程度上体现出金融服务实体经济的成效，对于缓解居民债务风险是有利的。2020 年政府工作报告明确提出，大型商业银行普惠型小微企业贷款增速要高于 40%，2021 年仍要求这一增速保持在 30% 以上。货币当局也显著提高对普惠小微贷款的支持力度，个人经营性贷款是普惠型小微贷款的重要组成部分。普惠贷款自 2018 年起一直处于加速上升的态势。截至 2021 年末，银行业的普惠小微贷款余额已达 19.1 万亿元，同比增速接近 35%。

### ■非金融企业杠杆率下降

2021 年，非金融企业部门杠杆率共下降 7.5 个百分点，从 2020 年末的 162.3%



下降至 154.8%，四个季度分别下降 0.9、2.6、1.6 和 2.4 个百分点。企业去杠杆的态势非常明显，下半年杠杆率的降幅超过了上半年。2020 年受疫情冲击，我国非金融企业杠杆率上升 10.4 个百分点，这个涨幅中的大部分已经在 2021 年被消化掉，目前非金融企业杠杆率仅比 2019 年末提高 2.9 个百分点。

2021 年非金融企业杠杆率下降主要原因有三点：一是企业投资意愿偏弱，二是企业利润增长较快，三是银行信贷供给收紧。随着政府在支持市场主体的政策力度上有所加大以及预期趋稳，企业投资增速有望加快提升，企业部门杠杆率或将在 2022 年稳中有升。

一是企业投资意愿偏弱。2021 年全年，我国固定资产投资增速为 4.9%，过去两年平均增速为 3.9%。我国固定资产投资增速自 2015 年开始低于 10% 后，逐渐下跌，目前已经低于 5%，远低于名义 GDP 增速。基建投资全年仅增长 0.2%，两年平均增长 1.8%。基建投资长期以来是拉动我国经济增长的重要支柱，具有一定的乘数效应，其增速下滑也对其周边的相关产业产生冲击。企业的投资意愿低迷，对依靠贷款来扩张生产经营规模的需求更低，进而导致企业部门杠杆率下降。

二是企业收入和利润表现亮眼。2021 年，工业企业营业收入和利润总额分别上涨 19.4% 和 34.3%，过去两年平均增速也都在 10% 以上。从企业收入和利润角度来看，疫情对于第二产业的冲击有限。出口需求较为强劲，且 PPI 增长速度较快，都支持了企业获得更高的收入和利润增速。企业获得经营收入和利润后并不急于追加投资，而是优先偿还债务，降低借新债的规模，呈现出“资产负债表式衰退”的迹象。2017 年进入去杠杆周期以来，企业部门的资产和负债增速都处于低位，且缓慢下降。企业部门在账面积累了大量资产，短期内并没有紧迫的融资需求。

三是银行流动性降低，也影响了企业的贷款意愿。2021 年一季度，企业贷款利率和票均融资利率都有所上升，2020 年为应对疫情所推出的临时性放松政策逐渐退出。上半年的信贷增长基本回归常态。2021 年，银行等金融机构的超额准备金率已经下降到历史较低的位置，年末金融机构超额准备金率降至 2.00%，商业银行超额备付金率降至 2.05%，尤其是二季度末的超准率最低。银行的流动性降低，也会降低企业的贷款意愿。总的来看，2021 年全年对企业信贷的支持偏紧，但下半年有所放松。预计 2022 年会加大货币政策总量宽松力度，对非金融企业的支持会进一步加强。

### ■ 政府部门杠杆率上升债务对基建投资的传导尚需时日

2021 年，中国政府部门杠杆率共上升 1.2 个百分点，从 2020 年末的 45.6% 增长至 46.8%，四个季度的增幅分别为 -1.1、0.1、0.9 和 1.3 个百分点。其中，中央政府杠杆率下降 0.1 个百分点，从 2020 年末的 20.3% 增至 20.2%，四个季度增幅分别为 -0.5、-0.4、0.3 和 0.5 个百分点；地方政府杠杆率上升 1.3 个百分点，从 2020 年末的 25.3% 增至 26.6%，四个季度增幅分别为 -0.6、0.5、0.6 和 0.8 个百分点。上半年国债和地方债发行速度都较为缓慢，政府杠杆率有一定幅度下降，但下半年以来，政府债券的发行速度提升。地方政府债务增速仍然快于中央政府，下半年债务规模有更大幅度的上升。全年看，国债增长低于预期，地方债增长略超预期。

首先，新增国债规模低于预期。2021 年，中央政府新增债务限额仍然较大：2020 年之前新增国债限额一般都会低于当年 GDP 的 2%，但 2020 和 2021 年这一比例分别为 3.7% 和 2.4%，显示出了为应对疫情的积极财政立场。但实际新增



余额小于新增限额约 4000 亿左右，中央政府杠杆率增幅低于预期。新增国债需求低于预期的一个主要原因是中央财政的收支缺口较小。中央财政的盈余较大，且超出了年初预期。中央财政收入超预期增长，降低了中央政府的债务融资需求。当前国库现金也相当充裕，同样也降低了对债务融资的需求。

其次，地方债增长集中在下半年，基建投资的效果尚未显现。从新增额度来看，2021 全年，地方债的新增额度高于新增债务限额。地方政府全年新增限额为 4.47 万亿元，实际余额全年增长了 4.8 万亿元，超过了新增债务限额。地方专项债主要应用于基建领域投资。上半年地方政府专项债发行进度缓慢，增幅不到 1.2 万亿元，仅完成了全年限额的 32%，下半年尤其是四季度加快了专项债的发行进度，超额完成了全年限额。但由于大部分专项债都集中发行于下半年，债务资金对当年基建投资的拉动作用较小。

再次，地方政府隐性债务持续清理。2018 年之后，地方政府隐性债务增长的势头基本得到控制，地方政府也在积极稳妥地化解隐性债务。各类传统与地方政府隐性债务相关的金融工具规模大幅下降。投向于基础产业的信托余额从 2017 年末超过 3 万亿元下降到当前的 1.9 万亿元。券商资管、资金子公司中投向融资平台及基础产业的规模也在不断下降。另一方面，国务院和财政部坚持强化对地方政府债务监管的力度。国务院办公厅在 3 月份颁布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》提出了“健全地方政府依法适度举债机制，防范化解地方政府隐性债务风险，防范化解财政运行风险隐患”。广东、上海、北京三地启动“全域无隐性债务试点”，并提出依法依规全面处理隐性债务。长效监管机制的建立，有利于部分地方政府顺利实现隐性债务“清零”，最终全面解决地方隐性债务风险。

### ■ 金融部门杠杆率继续下降

2021 年，资产方统计的金融杠杆率下降 5.3 个百分点，从 2020 年末的 54.2% 降至 48.9%；负债方统计的金融杠杆率保持不变，维持在 62.7%。金融部门杠杆率是从银行的角度统计金融机构间同业资产和负债的规模，主要考察的是金融行业内部的信贷链条。资产方大于负债方说明商业银行借出资金规模大于借入资金的规模，是净借出的状态，反映的是非银行金融机构的资金需求更强。2011 年至 2016 年，影子银行在信贷中曾经起到重要作用，商业银行资金向影子银行净流出，资产方金融杠杆率显著高于负债方金融杠杆率。2018 年后，执行了严格的资管新规，金融杠杆率下降。由于对金融杠杆的清理也是主要从影子银行规模下降入手的，因此资产方的金融杠杆率回落更厉害。

从 2020 年三季度开始，央行已经从非常规的政策中逐渐退出，银行间回购利率走高，随后维持了一年多的基本稳定，仅在 2021 年一季度出现了轻微的波动。国债收益率和企业债收益率也稳中有降，但信用利差有所上升。整体上看，央行保持了较为稳健的货币政策，更为强调对实体经济的融资支持。

### ■ “稳中求进”对宏观杠杆率提出新要求

首先，杠杆率降幅明显为 2022 年政策扩张留出空间。

2020 年疫情发生以来，全球主要经济体都经历了一波杠杆率显著攀升的过程。截至 2021 年三季度末，美国、英国、日本、德国的宏观杠杆率相比 2019 年末分别上涨了 28.0、20.3、35.3 和 20.4 个百分点，全部发达国家平均上升了 32.0 个百分点，均高于中国在这七个季度中 18.3 个百分点的增幅。其中，中国政府部门杠杆率涨幅远低于其他发达国家水平。相较于主要发达经济体的“大水漫灌”，我国宏观经济政策保持相对克制，突出了跨周期调节和稳增长与防风险



的动态平衡，这是值得称道的。考虑到“三重压力”下的经济下行压力，此前的克制（2020年四季度开始，宏观杠杆率就开始逐步下降），也为未来的政策扩张留出了空间。

其次，稳中求进工作总基调对宏观杠杆率提出新要求。

虽然2021年去杠杆取得了较好的成绩，但随着“三重压力”加大，未来一段时间的工作重点在于稳定经济增长。当前消费和投资的动力都较弱，对外出口高增长也较难长期持续。企业部门已经出现了主动去杠杆迹象，虽然仍能够获得较高的收入和利润增长，但投资和融资的需求意愿都较弱。恢复市场需求、减弱供给冲击、提振市场主体信心是当务之急。为此，中央经济工作会议强调要“稳字当头、稳中求进”。

其一，居民部门仍然是稳定经济增长的重要力量。对居民的信贷支持应着力于普惠金融发展，满足居民必要的消费信贷，继续发展个人经营性贷款。其二，非金融企业部门重点在于提高债务的效率，培育新动能。我国企业部门杠杆率在全球主要国家中仍然是最高的水平，再继续加杠杆的空间已经很小。我们要做的并不是再对企业进行低效的过度借债来刺激经济增长，而是转换企业的债务结构，将更多的信贷资源配置到经济效率更高的企业及创新驱动发展的行业中去，重点支持先进制造业和现代服务业。其三，政府部门要主动出击，更为积极。在继续清理地方政府隐性债务的同时，仍要适度扩张财政赤字，用一般债代替专项债，从而增加地方政府在基建投资方面的支出。

最后，2022年宏观杠杆率或将呈现稳中有升的态势。未来，经济下行压力主要来自三方面：一是疫情仍为最大的不确定性因素，影响经济复苏；二是全球格局加速演化，外部制约因素凸显；三是国内面临结构转型、人口老龄化以及“三重压力”冲击。在这种情况下，出于稳增长的需要，一方面，作为分子的债务增速会逐渐上升；另一方面，从“十四五”甚至更长一个时期来看，增速换挡仍会持续。分子分母的一增一减，杠杆率将会上升。从这个意义上来说，我们认为，我国宏观杠杆率或将呈现稳中有升的态势，影响其走势的关键因素无疑是经济增长（即分母因素）。

【来源：《经济参考报》，作者：张晓晶，中国社科院金融研究所所长、国家金融与发展实验室主任；刘磊，国家金融与发展实验室国家资产负债表研究中心秘书长】

[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**