



FOCUS

高层动态

2021年10月11日

兰瑞智库
经济战略研究

指点江山

思入风云

菩提明镜

大道之行

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail: runwaysys@163.com

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

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

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

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

本报告力求提供的参考意见是有价值的，望您善加利用并慎重决策。



本期目录

最新动向	3
【习近平：学习和弘扬革命先驱为振兴中华而矢志不渝的崇高精神】	3
【李克强：进一步部署做好今冬明春电力和煤炭等供应】	4
【栗战书出席第七届二十国集团议长会议】	5
【韩正同欧盟委员会执行副主席举行第二次中欧环境与气候高层对话】	6
【郭声琨：深入贯彻党中央部署 加大力度如期推进政法队伍教育整顿】	7
问题探射	7
【如何畅通向上流动的通道？】	7
【双减之后如何优化中国教育服务供给】	13
人物关注	18
【王浩任浙江省代省长 郑栅洁任安徽省委书记】	18
智囊高参	21
【许召元：在高水平开放中锻造产业链供应链长板】	21
【余宇：以系统配套措施推动三孩生育政策全面落地】	25
虎视寰球	28
【“核潜艇危机”：欧盟“脸色”给谁看】	28
【“喀布尔时刻”折射美国联盟政策的失败】	30
【岸田文雄：逆风翻盘的日本第 100 任首相】	32
华夏透视	34
【地方财政管理激励约束机制的大国经验对比】	34



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：学习和弘扬革命先驱为振兴中华而矢志不渝的崇高精神】

纪念辛亥革命 110 周年大会 10 月 9 日上午在北京人民大会堂隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话强调，今年是辛亥革命 110 周年，是中国共产党成立 100 周年，中国人民正意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。在这个重要时刻，我们在这里隆重集会，缅怀孙中山先生等革命先驱的历史功勋，就是要学习和弘扬他们为振兴中华而矢志不渝的崇高精神，激励和团结海内外全体中华儿女为实现中华民族伟大复兴而共同奋斗。

习近平指出，中国共产党人是孙中山先生革命事业最坚定的支持者、最忠诚的合作者、最忠实的继承者，不断实现和发展了孙中山先生和辛亥革命先驱的伟大抱负。孙中山先生振兴中华的深切夙愿，辛亥革命先驱对中华民族发展的美好憧憬，近代以来中国人民梦寐以求并为之奋斗的伟大梦想已经或正在成为现实，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程。

习近平强调，今天，经过长期奋斗，实现中华民族伟大复兴具备了更为完善的制度保证、更为坚实的物质基础、更为主动的精神力量。我们要以史为鉴、开创未来，在全面建设社会主义现代化国家新征程上继续担当历史使命，掌握历史主动，不断把中华民族伟大复兴的历史伟业推向前进。

习近平指出，实现中华民族伟大复兴，必须有领导中国人民前进的坚强力量，这个坚强力量就是中国共产党。中国共产党领导是历史的选择、人民的选择，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系。新的征程上，我们必须坚持和加强党的全面领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。要弘扬伟大建党精神，推进党的建设新的伟大工程，增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，确保中国共产党始终成为中国人民和中华民族最可靠的主心骨。

习近平强调，实现中华民族伟大复兴，道路是最根本的问题。中国特色社会主义是实现中华民族伟大复兴的唯一正确道路。新的征程上，我们必须坚持和发展中国特色社会主义不动摇，继续推进马克思主义中国化时代化，坚定志不改、道不变的决心，牢牢把中国发展进步的命运掌握在自己手中。要统筹推进“五位



一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，全面深化改革和扩大开放，推进国家治理体系和治理能力现代化，不断满足人民过上美好生活的新期待，不断推进全体人民共同富裕。

习近平指出，实现中华民族伟大复兴，必须依靠中国人民自己的英勇奋斗。新的征程上，我们必须统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，抓住历史机遇，增强忧患意识、始终居安思危，保持革命精神和革命斗志，勇于进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，以敢于斗争、善于斗争的意志品质，坚决战胜任何有可能阻碍中华民族复兴进程的重大风险挑战，坚决维护国家主权、安全、发展利益。

习近平强调，实现中华民族伟大复兴，中国人民和中华民族必须同舟共济，依靠团结战胜前进道路上一切风险挑战。新的征程上，我们必须大力弘扬爱国主义精神，树立高度的民族自尊心和民族自信心，铸牢中华民族共同体意识，紧紧依靠全体中华儿女共同奋斗，坚持大团结大联合，不断巩固和发展最广泛的爱国统一战线，广泛凝聚中华民族一切智慧和力量，形成海内外全体中华儿女万众一心、共襄民族复兴伟业的生动局面。

习近平指出，实现中华民族伟大复兴，不仅需要安定团结的国内环境，而且需要和平稳定的国际环境。新的征程上，我们必须始终高举和平、发展、合作、共赢旗帜，推动构建人类命运共同体，推动完善全球治理体系，弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，加强同世界各国人民的团结，共同反对霸权主义和强权政治，做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者，努力为人类作出新的更大贡献。

习近平强调，台湾问题因民族弱乱而产生，必将随着民族复兴而解决。这是中华民族历史演进大势所决定的，更是全体中华儿女的共同意志。以和平方式实现祖国统一，最符合包括台湾同胞在内的中华民族整体利益。我们坚持“和平统一、一国两制”的基本方针，坚持一个中国原则和“九二共识”，推动两岸关系和平发展。两岸同胞都要站在历史正确的一边，共同创造祖国完全统一、民族伟大复兴的光荣伟业。中华民族具有反对分裂、维护统一的光荣传统。凡是数典忘祖、背叛祖国、分裂国家的人，从来没有好下场，必将遭到人民的唾弃和历史的审判。台湾问题纯属中国内政，不容任何外来干涉。任何人都不要低估中国人民捍卫国家主权和领土完整的坚强决心、坚定意志、强大能力。祖国完全统一的历史任务一定要实现，也一定能够实现。

习近平指出，经过近代以来的长期艰苦奋斗，中国人民创造了令世界刮目相看的伟大成就，迎来了民族复兴的光明前景。实现中华民族伟大复兴是全体中华儿女的共同光荣，也是全体中华儿女的共同使命。我呼吁，海内外全体中华儿女更加紧密地团结起来，发扬孙中山先生等辛亥革命先驱的伟大精神，携手向着中华民族伟大复兴的目标继续奋勇前进。（据新华社）

[Top](#)

【李克强：进一步部署做好今冬明春电力和煤炭等供应】

国务院总理李克强 10 月 8 日主持召开国务院常务会议，进一步部署做好今冬明春电力和煤炭等供应，保障群众基本生活和经济平稳运行；通过《中华人民共和国黄河保护法（草案）》。

会议指出，今年以来国际市场能源价格大幅上涨，国内电力、煤炭供需持续



偏紧，多种因素导致近期一些地方出现拉闸限电，给正常经济运行和居民生活带来影响。有关方面按照党中央、国务院部署，采取一系列措施加强能源供应保障。针对今冬明春电力、煤炭供求压力依然较大的情况，会议强调，保障能源安全、保障产业链供应链稳定是“六保”的重要内容，要发挥好煤电油气运保障机制作用，有效运用市场化手段和改革措施，保证电力和煤炭等供应。一要坚持民生优先，保障好群众生活和冬季取暖用能，确保发电供热用煤特别是东北地区冬季用煤用电。加强民生用气供应，适时组织“南气北上”增加北方地区取暖用气。二要在保障安全生产的前提下，推动具备增产潜力的煤矿尽快释放产能，加快已核准且基本建成的露天煤矿投产达产，促进停产整改的煤矿依法依规整改、尽早恢复生产。交通运输部门要优先保障煤炭运输，确保生产的煤炭及时运到需要的地方。三要支持煤电企业增加电力供应。针对煤电企业困难，实施阶段性税收缓缴政策，引导鼓励金融机构保障煤电企业购煤等合理融资需求。四要改革完善煤电价格市场化形成机制。有序推动燃煤发电电量全部进入电力市场，在保持居民、农业、公益性事业用电价格稳定的前提下，将市场交易电价上下浮动范围由分别不超过10%、15%，调整为原则上均不超过20%，并做好分类调节，对高耗能行业可由市场交易形成价格，不受上浮20%的限制。鼓励地方对小微企业和个体工商户用电实行阶段性优惠政策。五要加快推进沙漠戈壁荒漠地区大型风电、光伏基地建设，加快应急备用和调峰电源建设。积极推进煤炭、天然气、原油储备及储能能力建设。六要坚决遏制“两高”项目盲目发展。完善地方能耗双控机制，推动新增可再生能源消费在一定时间内不纳入能源消费总量。推动重点领域实施节能降碳改造，在主要耗煤行业大力推进煤炭节约利用。会议要求，要压实各方能源保供和安全生产责任。坚持实事求是，加强统筹兼顾。各地要严格落实属地管理责任，做好有序用电管理，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。主要产煤省和重点煤企要按照要求落实增产增供任务。中央发电企业要保障所属火电机组应发尽发。电网企业要强化电力运行调度和安全管理。对不落实能源保供责任的要严肃追责。

会议通过《中华人民共和国黄河保护法（草案）》。草案突出加强生态保护与修复、水资源节约集约利用、污染防治等制度规定，严格设定违法行为的法律责任。会议决定将草案提请全国人大常委会审议。（据新华社）

[Top](#)

【栗战书出席第七届二十国集团议长会议】

全国人大常委会委员长栗战书10月7日在北京人民大会堂以视频方式出席第七届二十国集团议长会议并发言。

栗战书指出，当前新冠肺炎疫情肆虐反复，同百年变局交织影响，世界进入新的动荡变革期，面临的全球性挑战前所未有。本次会议的首要主题是“人民”，可谓恰逢其时。面对新形势新挑战，二十国集团各国立法机构在坚持人民至上理念、推动解决重大全球经济社会问题方面，应该也必须发挥更加独特、重要的作用。栗战书就加强立法机构交流合作提出三点建议。一是团结抗疫、科学抗疫。坚持生命至上原则，呵护每个人的生命、价值、尊严，积极推动在疫情防控、关键物资、公共卫生等领域开展国际合作，真正把疫苗作为全球公共产品，提高疫苗的可及性和可负担性。中国已向世界100多个国家和国际组织提供14亿多剂疫苗，将努力全年对外提供20亿剂疫苗。坚决反对把政治凌驾于科学之上。二



是推动强劲绿色健康的全球发展。不久前，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上郑重提出了全球发展倡议，强调要坚持以人民为中心，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。要坚持发展优先、普惠包容、创新合作，努力实现世界经济高质量复苏。积极应对气候变化，实现人与自然和谐共生。加快落实联合国 2030 年可持续发展议程，构建全球发展命运共同体。三是坚持真正多边主义，完善全球治理体系。秉持人类命运共同体理念，践行共商共建共享的全球治理观，坚守和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值。维护以联合国为核心的国际体系，维护以国际法为基础的国际秩序，维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制。加强宏观经济政策协调，推动构建开放型世界经济。

栗战书表示，今年是中国共产党成立一百周年。以人民为中心始终是中国共产党的执政理念。中国如期全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正向着全面建成社会主义现代化强国的奋斗目标迈进。中国将继续以自身的新发展为世界提供新机遇。中国全国人大愿同各国议会不断加强交流合作，同舟共济，齐心协力，有效应对各种挑战，共创世界各国人民的美好未来。

二十国集团议长会议创始于 2010 年，是促进二十国集团成员在立法机构层面交流合作的重要平台。本次会议于 10 月 7 日至 8 日在意大利罗马以线上线下结合的方式举行，意大利总理德拉吉、参议长卡塞拉蒂、众议长菲科和各国议会联盟主席帕切科、二十国集团成员立法机构领导人、有关国际组织负责人出席。会议主题为“议会：服务人民、着眼全球、促进繁荣”，与会各方围绕“应对疫情导致的社会与就业危机”“在社会环境可持续发展基础上重启经济增长”“后疫情时代的可持续发展与粮食安全”等议题进行了讨论。（据新华社）

[Top](#)

【韩正同欧盟委员会执行副主席举行第二次中欧环境与气候高层对话】

中共中央政治局常委、国务院副总理韩正 9 月 27 日在北京通过视频方式同欧盟委员会执行副主席蒂默曼斯举行第二次中欧环境与气候高层对话。

韩正表示，习近平主席出席第七十六届联合国大会一般性辩论时宣布，中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展，不再新建境外煤电项目。这一重大宣示再次展现了中国在全球气候治理问题上的负责任态度。中国已经着手采取一系列重大举措，确保如期实现碳达峰碳中和目标。在应对气候变化问题上，中方一直是言必信、行必果，有信心、有决心实现碳达峰碳中和目标。

韩正指出，中欧应当充分利用高层对话平台，进一步落实双方领导人共识，推动中欧绿色合作不断深化，为全球可持续发展作出贡献。要强化机制引领，增进理解互信，加强政策沟通协调，聚焦重点领域深化务实合作，力争取得更多丰硕成果。要践行多边主义，助力落实《巴黎协定》，为全球气候合作注入信心。中方愿与各方加强协调、弥合分歧、促进共识，推动《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会取得积极成果。作为《生物多样性公约》第十五次缔约方大会东道国，中方期待与各缔约方共同努力，推动大会取得成功。

蒂默曼斯表示，欧方高度赞赏中方为应对气候变化所作巨大努力，愿与中方不断加强在环境与气候领域的对话协调，共同为格拉斯哥联合国气候变化大会作贡献，支持中方办好《生物多样性公约》第十五次缔约方大会。（据新华社）

[Top](#)



【郭声琨：深入贯彻党中央部署 加大力度如期推进政法队伍教育整顿】

中共中央政治局委员、中央政法委书记、全国政法队伍教育整顿领导小组组长郭声琨 10 月 8 日在全国第二批政法队伍教育整顿工作推进会上强调，要深入学习贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，进一步增强政治责任感和工作紧迫感，加大力度如期推进重点工作，把第二批教育整顿抓得更紧更实。

郭声琨强调，坚决拥护党中央对孙力军严重违纪违法问题的处理决定和对傅政华涉嫌严重违纪违法问题进行纪律审查和监察调查的决定。要深刻汲取教训，对政法队伍存在的突出问题时刻保持警醒，扎实深入推进政法队伍教育整顿，锻造忠诚干净担当的政法铁军。

郭声琨要求，要把握正确导向，确保教育整顿方向不偏、工作不松。要深化学习教育，做到以学促查、以学促改。要坚决彻底肃清流毒影响，坚持动真碰硬，坚决清理到位。要加快重点案件线索核查处理，着力解决群众反映强烈的突出问题。要加强条线指导，从系统层面推进建章立制。要强化宣传引导，展现政法机关新气象。要更加精准有效开展督导，进一步压实责任，推动工作落地落实。要坚持统筹兼顾，确保各项工作互促互进。（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。

【如何畅通向上流动的通道？】

我今天讲的主题是如何畅通居民向上流动的通道，实际上是讨论社会性流动对促进共同富裕的作用。社会性流动是实现共同富裕的一个重要途径。党的十九大报告首次提出“社会性流动”概念：“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。”8月17日召开的中央财经委员会第十次会议部署在高质量发展中促进共同富裕，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排时，也再次提及“社会性流动”



问题。会议强调，“为人民提高受教育程度、增强发展能力创造更加普惠公平的条件，畅通向上流动通道，给更多人创造致富机会，形成人人参与的发展环境。”

■ 社会性流动为经济社会活力创造正向激励

社会性流动为什么重要？

首先，“人人向上”才是共同富裕，或者说，共同富裕代表着“人人都要向上”，而不是一些人向上流动，另一些人保持在原来的位置不变，甚至还有人的情况发生恶化。发展社会主义市场经济需要竞争和优胜劣汰，但是从人的发展机会、基本权利和基本生计角度来说，只能有“赢家”，不能有“输家”。

其次，在社会学中，社会流动通常被定义为：“相比父母一代，下一代改变收入地位的机会”。加拿大经济学家迈尔斯·克拉克借一部小说之名提出的“了不起的盖茨比曲线”，就体现了社会性流动问题，即子女超越父辈所处经济阶层的可能性大小，与收入分配的情况显著相关关系。相应地，这也说明社会性流动可以通过改变每个个人的收入状况实现共同富裕。由此还可以想象到，如果一对夫妻对其子女未来改变社会地位和收入状况的预期不乐观，那么他们的生育意愿也会降低。因此，社会性流动也是促进生育率提高的一个重要手段。

再次，社会流动是一种正向激励，是在社会公平正义的前提下，社会活力获得激发、创新创业活动得以蓬勃进行的有效动力。

■ 推进以人为核心的新型城镇化 促使横向流动延伸为向上流动

怎么促进社会性流动？我主要讨论三种具有针对性的途径，分别通过以增量调整存量、用纵向流动带动横向流动，以及把内卷因素向外展开，实现促进社会性流动的目标。具体而言，可以从三个角度入手：

第一个途径，是把人口和劳动力的横向流动延伸并提升为纵向上升的流动，让个人的收入水平、社会身份、职业水平、受教育水平等各方面都向上提升。

图 1 我国城市与农村人口分布情况

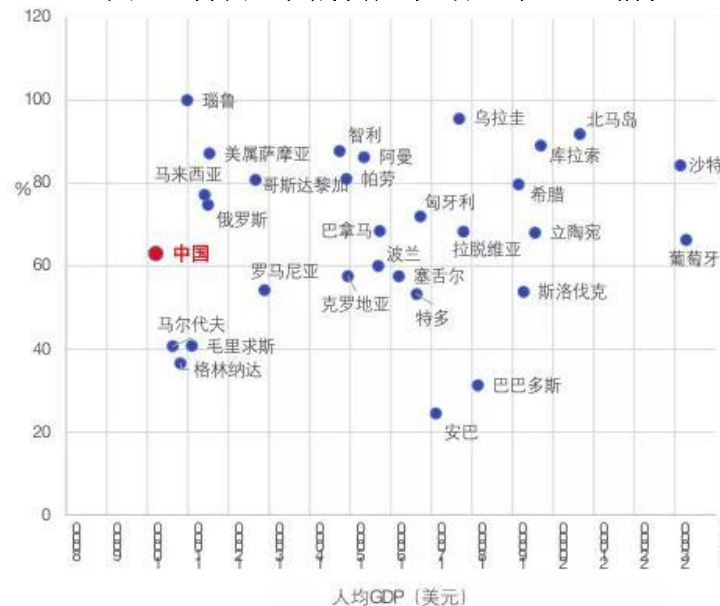


目前的劳动力迁移总体表现为横向流动，纵向流动尚未充分展开。如图 1 所示，在我国城镇常住人口中，有接近 30% 的人口没有城镇户籍。这部分人主要是农民工。由于没有获得城镇户口，他们不能均等地享受基本公共服务，就业和收入不稳定，不能像真正的城市居民一样消费。相应地，这部分群体向上流动的空间也比较小。而从农村来看，在农村户籍人口中，仅 66% 为常住人口，也即三分之一以上的人口并不居住在农村，这部分非常住人口就对应着常住于城市却没有城镇户籍的农民工群体。由于在城市务工，他们不再为农村做直接的生产贡献。



这种人户分离的结果，也造成留守妇女、儿童、老人，形成了农村的“三八六一九九”现象，而同时他们也没能在城市里社会性地立足。未来中国的城镇化还有巨大的提升空间。我国目前的城镇化水平仍然低于同等收入组，即中等偏上收入组的平均水平。从图 2 可以看出，中国在今后人均 GDP 的提高过程中，有较大潜力向图中右上方国家的城市化水平靠近。这意味着，从当前发展阶段到 2035 年人均 GDP 达到 2.3 万美元的过程中，我国城镇化水平还会显著提高。

图 2 部分国家城镇化率与人均 GDP 情况



城镇化率的提高指的不仅是常住人口城镇化率提高，更为重要的是户籍人口城镇化率也要提高。目前我国常住人口城镇化率已经达到 63.9%，但真正拥有城市户口的人口比例仅为 45.5%，二者之间仍存在 18 个百分点的差距。如果能够缩小这一差距，让更多农民工获得城市户口，使他们能够享受到均等的基本公共服务，没有了后顾之忧，那么这一群体就可以发挥更大的消费潜力。

根据我的同事估算，即使在工资等各方面都没有变化的情况下，仅由于获得城市户口就可以使农民工的消费提高 27%。OECD 中国研究部的研究，也显示农民工获得城镇户口可以提高 30% 的消费。同时，满足城镇新居民的保障性住房需求和城市基础设施需求都将带来巨大的有效投资机会。农民工在城市落户也会提高社会保障覆盖率和均等化水平的提高，特别是养老保障的共济池扩大蓄水。除此之外，城镇化在促进横向流动的同时也能够搭建社会阶梯，让农民工及其家庭在教育水平、职业类别、收入水平和社会身份等各方面向上流动，真正成为中等收入群体，实现中等收入群体倍增计划的目标。

■ 促进人力资本与就业匹配 增加平均受教育年限

第二个途径，是推进教育深化，促进人力资本与就业的匹配。

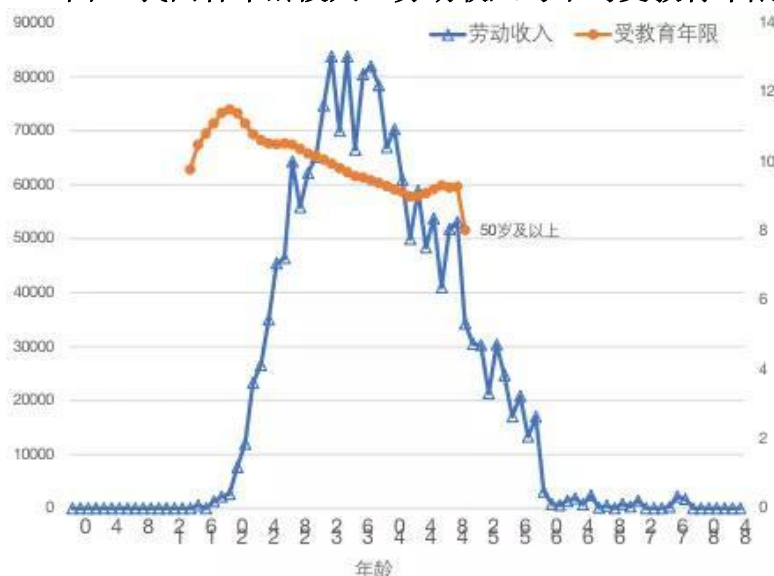
在过去多年，我国教育事业快速发展，主要得益于九年制义务教育的普及以及高校的扩招。推动新成长劳动力的受教育程度更高，人均受教育年限更高，人力资本禀赋也更高。然而，这个接受过最好教育水平的群体，就业的情况并不理想，其中有相当多的属于“灵活就业人员”或“非正规就业者”，所学非所用现象越来越普遍，这是对花费出去的教育资源和积累起来人力资本禀赋的一种浪费，也形成了劳动力市场上人力资本供求之间的错配。

在图 3 中，横坐标表示年龄（0-100 岁），分年龄的劳动收入表现为正态分



布。人们获得劳动收入是在 20 岁至 60 岁之间，在 30 岁至 40 岁时达到峰值。渐进式延迟退休的政策预期，就是通过使这条曲线有更肥大的尾部而提高老年人收入水平。较短的这条曲线代表相应年龄段的人均受教育年限，值得注意的是，两条曲线达到峰值的年龄并不相同。由于我国人口的特点是年龄越大受教育年限越低，由于劳动力素质不足，必然导致劳动参与率随年龄而下降。在延迟退休年龄的情况下，结构性就业困难可能加剧，收入增长反而遭遇障碍。可见，人力资本禀赋与就业年龄的非对称性，会阻碍更多更好就业岗位创造，人力资本不能和劳动力市场有效结合，还可能阻碍新技术革命深入进行和成果分享。对此，需要采取相应的对策，多途径增加平均受教育年限，提高教育质量。

图 3 我国各年龄段人口劳动收入与平均受教育年限



一是改变应试教育导向，在遏止住横向教培的干扰后，着力大幅增加受教育年限。平均受教育年限即平均每个劳动年龄人口接受教育的时长。经济学家在度量人力资本时，通常使用平均受教育年限作为一个代理变量，将其纳入经济增长模型。大多数研究都发现，劳动人口平均受教育年限对经济增长有显著的贡献，换句话说，教育发展提高受教育年限对发展具有巨大的促进作用。因此，在质量既定的前提下，受教育年限的长短就变得十分重要。从这个意义上来说，现在要做的不是像有些人所说的缩短学制，相反，我们应该尽一切可能延长学制。

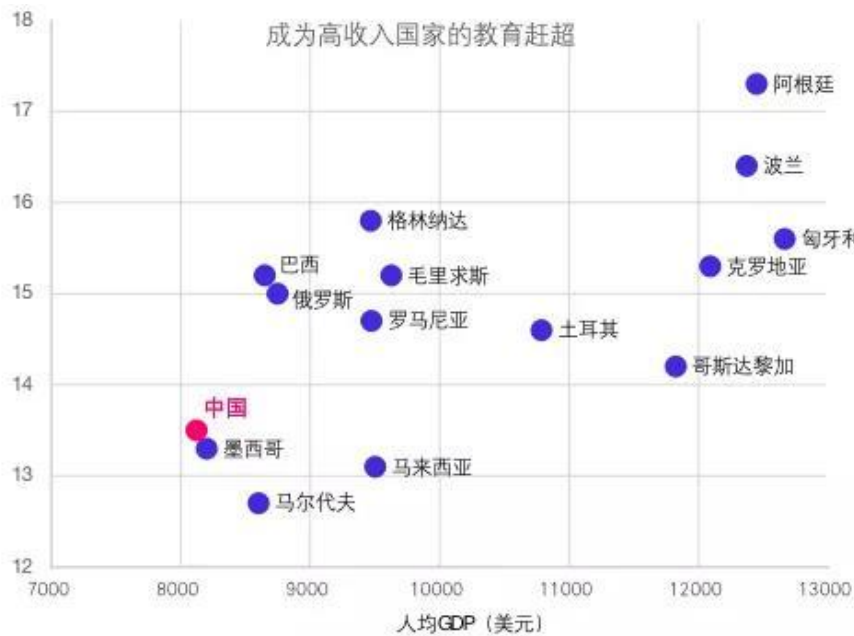
二是义务（免费）教育延伸到学前阶段和高中阶段，并提高职业教育中的通识化水平。在过去促使我国教育快速发展的九年制义务教育普及和高校扩招这两个因素中，前者是提高受教育年限的一次巨大突破，后者则进一步使更多人获得大学学历，同时以上大学的预期吸引更多的学生进入高中阶段，使我国总体受教育年限大幅度提高。在此基础上，未来想要进一步提高受教育年限，就要有新的有力举措。我认为，应该着眼于延长义务教育年限，或者不叫义务教育，但是关键是免费，增加三年学前教育 and 三年高中教育。同时，在发展职业教育时，要注重提高职业教育中的通识化水平，提高学生的学习能力、适应能力和一般认知能力，而不仅仅是学会一种技能，因为劳动力市场千变万化，一种职业技能可能会逐渐被市场淘汰，最后变为屠龙之技，但学习和认知能力是可使人永远受益的。

三是加强企业为主体进行的在职培训，提高大龄劳动者的就业技能和劳动力市场适应性。从图 4 中可以看出，在我国从当前发展阶段到实现未来发展目标的过程中，我国教育发展仍然任重道远。在我国目前所处的发展阶段上，即人均



GDP 达到 10000 美元左右的阶段，其他很多国家的人均受教育年限都比我国高，这意味着我国在提升劳动年龄人口的平均受教育年限方面，还有很大的潜力，需要付出巨大的努力。也可以说，在我国的发展阶段上，着眼于人均受教育年限的总体提高和教育均等化水平，远比追求大学的全球排名更为重要。

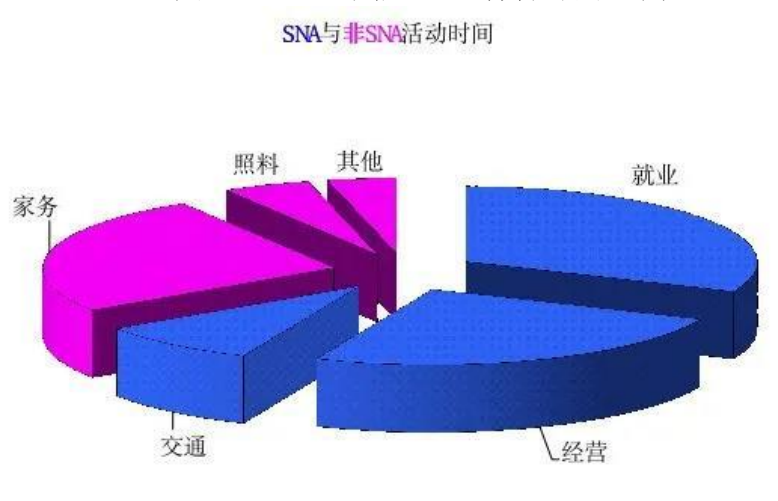
图 4 部分国家平均受教育年限与人均 GDP 情况



■打破家庭时间预算的内卷

第三，扩大家庭的时间预算曲线，让人们有更多的自由时间来实现自身的发展提升。现在社会上经常讨论“996”现象，即过长的工作时间和过度加班不仅导致劳动者产生焦虑和沮丧的情绪，还有可能造成对身体健康的长期不利影响，最终给社会性流动制造一个人力资本障碍。此外，家务活动的负担过重，也具有相似的影响。并且，两者之间是有密切联系的，也就是说，企业层面和家庭层面共同压缩了居民家庭的时间预算。

图 5 SNA 与非 SNA 活动时间比例



据国家统计局 2018 年的调查，全国城乡居民平均每天从事有酬劳动的时长为 311 分钟，从事无酬劳动的时长为 164 分钟，二者之比为 1:0.53，即以家务劳

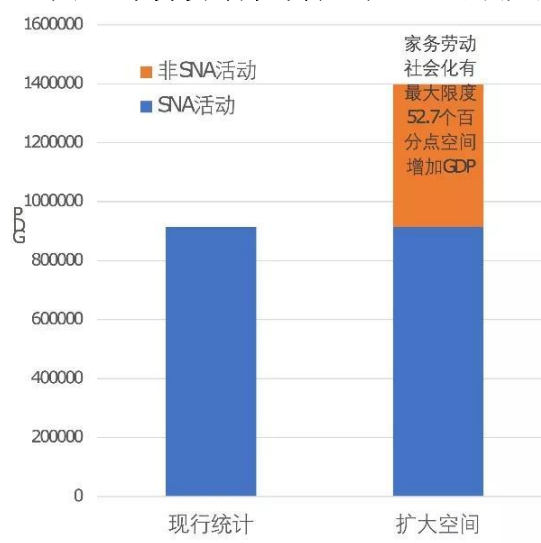


动为主的无酬劳动时长超过了有酬劳动的一半。其中，有酬劳动包括就业、经营、交通等，在 SNA 体系（The System Of National Accounts，国民经济账户体系）下能够纳入 GDP 核算范围，而家务劳动和照料等无报酬劳动属于非 SNA 活动，不计入 GDP，而目前非 SNA 活动时长的占比是相当高的。

考虑到我国的劳动参与率，即劳动年龄人口就业的比例较高，尤其是女性就业比例高，非 SNA 活动的占比应该是很高的。与此同时，女性还承担了更重的家务劳动负担，这会妨碍她们的社会性流动。现在我们常常提到“内卷”的概念，我认为，家务劳动的负担恰恰造成了家庭总时间预算的内卷，对此应采取相应的措施。

一个最直截了当的结论，当然就是促进家务劳动的社会化，将家庭中的无酬劳动转化为就业活动，把非 SNA 活动转化为计入 GDP 的经济产出，相应也创造出新的商业机会和新的经济增长点。目前，居民每天付出的 311 分钟有酬劳动对应着我国近 10 万亿的 GDP 总量，据此推测，无酬劳动若能全部转化为 GDP，理论上最高能够使 GDP 增加 53%（图 6）。当然，这一理论上的最大值是无法达到的，因为在无酬劳动中，除了体力性的家务劳动外，还包含用于满足亲情需要和具有精神慰藉效果的照料活动等，后者并不适宜完全社会化。但是，无论如何这里的空间是巨大的。

图 6 家务劳动社会化对 GDP 的影响



除此之外，企业在帮助扩大家庭时间预算方面也大有可为。我们习惯于把第三次分配理解为企业要拿出多大比例的收入用于社会慈善事业，其实，更应该注意的是企业在各方面体现自身的社会责任。例如，减少不合理的过度加班，改变劳动时间的“996”现状，不仅不会导致生产率的损失，还会由于以下原因，产生社会、职工和企业共赢的结果。

家庭时间预算的增加可以产生多种正面效果。首先，增加劳动者及其家庭成员花在旅游、购物等方面的时间预算，可以提振居民消费，拉动经济增长。并且，消费的增长相继产生乘数效应，进而加倍拉动 GDP；其次，劳动者个人和家庭成员可以获得更多的学习时间，改善人力资本，进一步提高就业质量；再次，一般性家务劳动的减少可以增加花在生育、养育、教育子女上面的时间，提高家庭的生育意愿，从而提高总和生育率；最后，闲暇和娱乐本身也是提升幸福感的重要因素，也是促进共同富裕的内涵。

总而言之，共同富裕的核心是生产率提高的成果在全社会范围内更加充分和



合理的共享。人口和劳动力的横向流动是这个分享过称的途径之一，而纵向流动则是横向流动的升级和归宿。从生产率共享以及社会性流动的角度来看，初次分配、再分配、第三次分配三个领域的职能各有重合，所要完成的任务相互补充，都可以从以上各方面做出自身的贡献，达到“同途同归”。

【本文系作者在9月24日的浦山讲坛第27期“解析共同富裕：内涵与实现路径”上所做的主题演讲。作者：蔡昉，中国社会科学院学部委员、研究员】

[Top](#)

【双减之后如何优化中国教育服务供给】

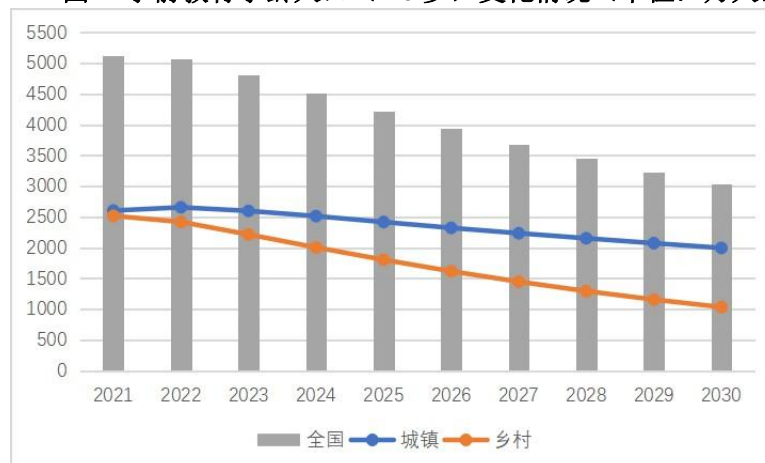
9月1日开学以来，规范校外学科类培训、学校延长课后服务等政策措施进一步落实。除了“双减”，中国的学前教育、义务教育、高中阶段教育、高等教育、老年教育等方面还存在哪些问题与困境，未来需要通过哪些努力，进一步提高整体教育服务水平？本文将从未来十年中国教育服务需求出发，分析如何进一步优化教育服务供给。

一、未来十年中国教育服务需求的主要变化

（一）学前教育学位总体充足，但仍需继续增强资源分配公平性

经过连续三期三年行动计划的实施，中国学前教育的普及水平和发展速度有了很大提高。2020年，学前教育入园率85.2%，普惠性幼儿园（公办幼儿园和普惠性民办幼儿园）覆盖率达到84.74%，顺利完成《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干建议》提出的85%普及目标和80%的普惠目标。

图1 学前教育学龄人口（4-6岁）变化情况（单位：万人）



从人口变化趋势看，除2021年和2022年的学前教育学龄人口数量超过2020年在园幼儿总数外，2023年起将逐年减少，但城乡略有差异。其中，城镇学前教育学龄人口数量预计在2022年将达到峰值后缓慢下降，而农村学前教育学龄人口数量则一路下滑（到2030年几乎减少一半）。即便如此，按照2020年85.2%的入园率，2021年和2022年的幼儿园学位供给也较为充裕。2021年学前教育学龄人口总数约为5118万人，按85.2%的入园率测算，在园幼儿数量约为4360.5万人；《中国教育现代化2035》提出的2035年入园率的目标是保持在95%以上，2021年即便按90%的入园率测算，在园幼儿数量也仅为4606.2万人，仍未超过《2020年全国教育事业统计主要结果》显示的在园幼儿4818.26万人的总数。



中国民生调查(2020)数据显示,“周边没有公办园(或普惠性民办园)或学位不足”和“想进公办园(或普惠性民办园)进不去(受户籍、房产等限制)”排在子女没有上普惠性幼儿园的原因前两位,占比分别为38.4%和23.2%;而“在私立园能学到更多东西,保育和教育质量更高”“私立园设施条件更好”和“私立园教师能力更强,服务更周到”分列三、四、五位,占比依次为17.2%、15.3%和12.7%。这表明,未来十年仍需继续增加普惠性学前教育资源供给,但同时也需要注意满足多样化的学前教育服务需求。

(二) 义务教育阶段教育资源需要在城乡之间进行动态调整和优化配置

2020年,中国小学学龄儿童净入学率99.96%,初中阶段毛入学率102.5%,九年义务教育巩固率95.2%。从全国情况看,义务教育阶段学龄人口数量从2021年的14128万人稳步增加,到2026年达到14770万人的峰值(较2020年增加约843万人),随后开始逐年下降,到2030年降至13291万人。由于人口从乡村向城镇流动,乡村学生追求更高质量的城镇教育,乡村义务教育阶段学龄人口持续减少,从2021年的7928万人减至2030年的5949万人,而城镇则从6200万人增至7342万人(2028年达到峰值的7466万人),城镇义务教育阶段学龄人口数量(7399万人)在2026年开始超过乡村(7371万人)。

图2 义务教育阶段学龄人口(7-15岁)变化情况(单位:万人)



城乡学龄人口的转折性变化,使得城乡义务教育学校规划布局和城镇学位供给面临新的挑战,义务教育学校建设也面临一些新情况新问题,相关教育资源需要在城乡之间及时进行动态调整和优化配置。

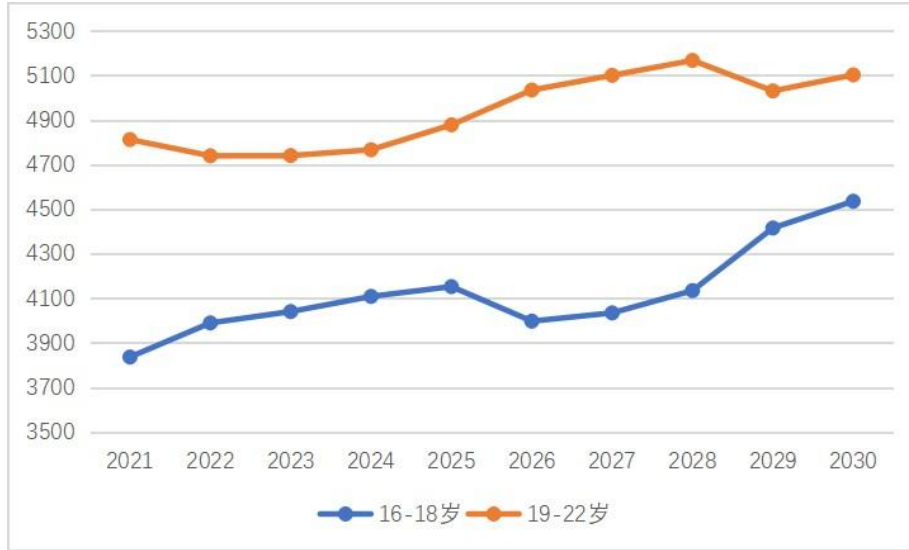
(三) 高中阶段和高等教育阶段学龄人口稳步增长,为实现普及还需要增加资源投入

高中阶段教育是国民教育体系的重要环节,肩负着为各类人才成长奠基、培养高素质技术技能型人才的使命。2017年以来,通过实施高中阶段教育普及攻坚计划,中国高中阶段毛入学率在2020年实现90%的普及目标,达到91.2%。作为国家发展水平和发展潜力重要标志的高等教育,其毛入学率这些年也在不断提升,从2015年的40.0%提升至2020年的54.4%,中国高等教育进入普及化发展新阶段。从高中阶段(普通高中、中等职业学校等)和高等教育阶段学龄人口变化情况看,二者在趋势上都呈现出稳步增长的特征。其中,高中阶段学龄人口将从2021年的3836万人增至2030年的4535万人,高等教育阶段将从2021年



的 4812 万人增至 2030 年的 5102 万人（2028 年达到峰值的 5167 万人）。

图 3 高中阶段及高等教育阶段学龄人口（16-18 岁和 19-22 岁）变化情况（单位：万人）

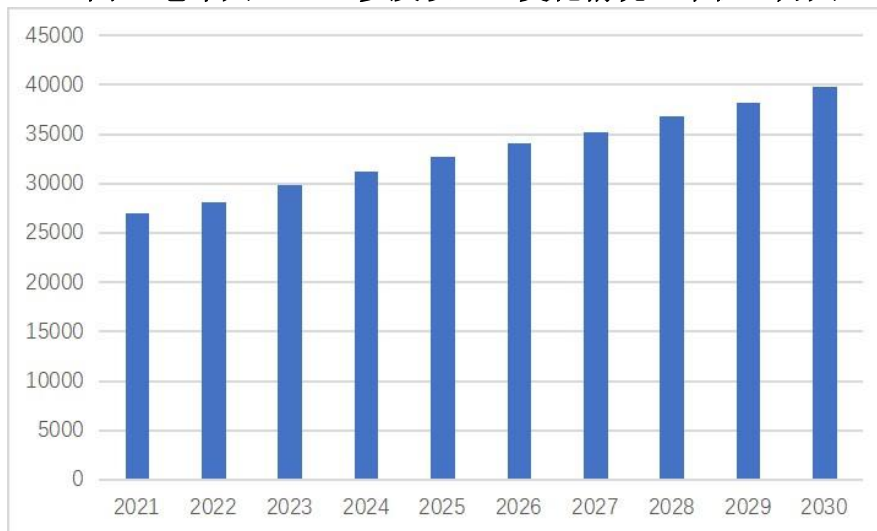


参照《中国教育现代化 2035》提出的“到 2035 年，劳动年龄人口平均受教育年限提高至 12 年以上”的目标要求，使绝大多数城乡新增劳动力都能接受高中阶段教育，2030 年高中阶段学龄人口将超出 2020 年在校生数量 407.2 万人。按照 2030 年高等教育毛入学率达到 65% 的目标要求，届时将至少需要解决 3316.3 万人接受高等教育（本专科）的需求，超出 2020 年普通本专科在校生数量约 31 万人。总体而言，未来十年仍需继续加大资源投入，进一步提升高中阶段教育和高等教育普及水平。

（四）老年教育培训需求潜力较大，但需要消除养老经济保障的担忧

国务院办公厅印发的《老年教育发展规划（2016-2020 年）》（以下简称《规划》）显示，截至 2016 年，中国有 700 多万老年人在老年大学等机构学习，有上千万老年人通过社区教育、远程教育等形式参与学习。根据《规划》要求，到 2020 年，全国县级以上城市原则上至少应有一所老年大学，50% 的乡镇（街道）建有老年学校，30% 的行政村（居委会）建有老年学习点。

图 4 老年人口（60 岁及以上）变化情况（单位：万人）



根据“七普”数据，2020 年中国 60 岁及以上人口为 26402 万人，按照 20%



的参与率估算，到 2030 年，累计将有 66602.2 万人次经常性参与教育活动。即便按照 2016 年在老年大学等机构学习的老年人比例估算（2016 年，60 岁及以上人口为 23640 万人，在老年大学等机构学习的老年人比例约为 3%），到 2030 年，也累计将有 9990.3 万人次在老年大学等机构学习。

“七普”数据显示，老年人口的主要生活来源结构发生明显变化，与“六普”数据相比，依靠离退休金、养老金的人口占比提高到最高，依靠家庭其他成员供养的人口占比减少。2020 年，离退休金、养老金在老年人主要生活来源构成中所占比重达到 34.67%，从 2010 年的第三位上升到第一位。中国民生调查（2020）数据显示，养老金、家庭赡养、工作收入是当前老年人经济生活的主要依靠，而养老金、家庭赡养和储蓄是尚未进入老年期的受访者预期老后经济生活的三个主要依靠；无论城乡以及是否进入老年期，养老金都是占比最高的选项。对于未来是否担心无钱养老，老年人受访者中表示“非常担心”“比较担心”或“有点儿担心”的占比合计为 57.4%，而尚未进入老年期的受访者这一占比为 62.5%。这表明，相当多的居民仍然担心没钱养老，尚未进入老年期的居民对未来养老经济保障的担心程度更高。这势必会对老年教育培训需求潜力的实现程度产生重要影响。

二、相关思考和建议

根据以上测算，未来十年，需要进一步优化相关教育服务供给，既要较好满足基本公共教育服务需求、保障教育民生，又要鼓励发展非基本公共教育服务，满足个性化、多样化需求。总体而言，基本公共教育服务（含普惠性学前教育、九年义务教育和高中阶段教育）主要由政府提供，要加大投入并建立稳定的筹资机制，切实解决土地供应紧张、具备合格素质的人员队伍供给不足等问题；而非基本公共教育服务则更多应发挥社会力量补短板、提绩效的作用，消除其进入的“堵点”“难点”和“痛点”，不断完善并全面落实各项支持政策，更好发挥政府引导和监管作用，有效解决准入条件过严过多、投融资渠道不足、税费优惠政策落实不到位，以及土地供应紧张、具备合格素质的人员队伍供给不足等问题。相关思考和建议如下。

（一）加大公共财政对学前教育薄弱环节的保障力度

扩大“面向大众、收费较低、质量合格”的普惠性学前教育服务供给，加大政策扶持力度、完善财政投入保障是关键。要科学规划公办幼儿园资源布局，多渠道挖潜增量，加大对农村和学前教育资源短缺地区的支持力度，公办幼儿园优先安排在农村边远脱贫地区，并根据人口分布和发展趋势适当调整，发挥兜底线、补短板作用。优化普惠性民办园认定标准，综合采取政府奖励、购买服务、减免租金税费、派驻公办教师、教师培训、办园指导以及园所共建等措施，鼓励和支持社会力量通过多种形式广泛参与普惠性学前教育资源供给。基于实际办园成本，充分考虑家长承受能力、当地经济发展水平等因素，建立合理的定价机制和收费标准，加大对农村地区以及家庭经济困难等群体资助力度，确保其享受普惠性学前教育服务。此外，随着经济社会发展和收入水平提高，人民群众的需求不断提升，对个性化、多样化甚至高端学前教育服务的购买意愿和能力越来越强。建议通过所得税减免、享受民用水电气价格等一般竞争性行业的优惠政策加大对社会力量办园的鼓励和支持力度，并根据区域实际情况，在保障安全的前提下，适当调整或放宽现有的场地、面积等准入门槛，增加非普惠性学前教育资源供给。



（二）实现城乡之间义务教育阶段资源合理均衡有效配置

针对义务教育阶段学龄人口数量在城镇和乡村之间的变化，一方面，建议作为人口流入地的城镇和发达地区突破计划控制思维，科学预测城市人口，完善区域内学龄人口动态监测机制，进一步完善入学政策，继续降低入学门槛；适时增加教育资源供给，加大教育用地投入和学校的规划建设，提高学校空间利用效率，增加义务教育阶段资源供给，满足从乡村流入城镇或城镇化过程中产生的新市民的义务教育需求，实现基本公共教育服务对常住人口的全覆盖。

另一方面，建议通过资源投入和机制改革，进一步提高义务教育质量。当然，乡村因为学龄人口数量减少造成的闲置教育资源（特别是教师资源和编制）也应纳入更大范围进行统筹安排，通过制度创新，审慎推进，有效配置区域内城乡之间教育资源，缓解城镇教育资源供给压力过大的问题。

农村学校办学条件特别是影响正常教育教学和生活的基本办学条件仍需持续改善。随着学校服务半径不断扩大，农村学生的寄宿需求还将增长，相关住宿条件（洗浴、暖气等）有待改善。规划保留的乡村小规模学校办学条件同样需要继续改善，急需必要的边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设也应加快推进。

生源减少、教育资源富裕，也为延长义务教育年限提供了有利条件。建议积极探索将学前教育和普通高中教育逐步纳入免费范围，实现12年或15年免费教育，逐步过渡到义务教育，更好实现“到2035年，劳动年龄人口平均受教育年限提高至12年以上”的目标，使绝大多数城乡新增劳动力都能接受高中阶段教育。通过大力发展职业教育，培养更多适合经济社会发展需要的技术技能人才，在某种程度上也是一种结构性的人均受教育年限概念。

（三）补齐学位缺口，更好普及高中阶段教育和高等教育

普及高中阶段教育和高等教育，仍需继续增加资源投入，加快补齐学龄人口稳步增长带来的学位缺口。要加强普通高中学校、中等职业学校和中西部本科高校建设，提高学生资助水平，为农村学生、城镇家庭经济困难学生和涉农专业学生提供免费中等职业教育，为公办普通高中建档立卡等家庭经济困难在校学生、符合条件的民办普通高中学生免除学杂费，为全日制在校农村学生及城市家庭经济困难学生接受中等职业教育提供资助，为家庭经济困难学生接受普通高中教育提供资助，具体支出责任由中央与地方财政按比例分担。

要积极采取鼓励高中阶段学校多样化发展、增强职业教育适应性、提高高等教育质量等关键措施，优化教学内容和方法，完善实习实训体系，强化实践导向，加大实践性课程比重，注重创新型、复合型和应用型人才培养，增强高中阶段教育和高等教育人才培养模式与经济社会发展需求的适应性，这在某种程度上也是一种结构性的人均受教育年限提升。

（四）扩大老年教育培训资源供给，强化养老经济保障

支持高校、职业学校、开放大学、成人教育中心举办老年教育培训，鼓励政府举办的养老机构和社区养老、文化、教学、卫生场所等开展老年教育活动，通过社区教育机构加挂牌子、培育各类老年人学习社团、引导老年人自主按需学习等方式推进社区老年教育发展。鼓励社会力量参与老年教育培训，教育、民政等部门制定相应标准和审批、登记、监管办法，明确支持政策，制定操作办法并建立扶持基金。将老年大学、老年学校、老年学习点建设列入各级财政预算科目，按照当地老年人口比例和目标要求，确定经费总数并根据各老年培训机构职能和受教育人数安排经费，对社会办机构采取政府购买服务等方式给予支持；在农村地区，政府要承担主体责任，落实经费来源的主渠道并建立督查考核机制。



考虑到老年人接受学历教育主要是出于兴趣爱好而非就业目的,建议适当降低老年人学历教育入学考试的门槛,放开同等学力免试入学,鼓励老年人活到老、学到老。

老年教育培训需求潜力的实现程度主要取决于支付能力,为消除居民养老经济担忧,需要进一步完善多层次老年收入保障体系,逐步扩大劳动收入在居民老年经济生活的保障作用。建立更加科学的城镇职工基本养老金调整机制和城乡居民基础养老金常态化调整机制,努力提升城乡居民的基础养老金水平。总结各地试点经验,进一步扩大企业年金和商业养老保险的覆盖范围,提升其在老年期经济保障中的作用。改革完善退休制度和劳动力市场等相关制度安排,为老年人获取劳动收入创造更多条件。

【来源:澎湃新闻,作者:余宇,国务院发展研究中心社会发展研究部研究员】

[Top](#)

人物关注

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

【王浩任浙江省代省长 郑栅洁任安徽省委书记】

王浩任浙江省代省长 郑栅洁辞去省长职务

9月30日下午,浙江省十三届人大常委会第三十一次会议经审议表决,决定接受郑栅洁辞去浙江省人民政府省长职务。决定任命王浩为浙江省人民政府副省长、代理浙江省人民政府省长职务。王浩,男,汉族,1963年10月生,山东单县人。1982年7月参加工作,1984年1月加入中国共产党,省委党校大学学历。曾任山东省菏泽市市长(县级市);山东省菏泽市牡丹区委书记;山东省菏泽市委常委、牡丹区委书记、市委秘书长、副市长、市委副书记;山东省滨州市委副书记;山东省委副秘书长,省委、省政府信访局局长;山东省民政厅厅长;山东省淄博市委书记、市人大常委会主任;山东省烟台市委书记;山东省省委常委、烟台市委书记;河北省省委常委、唐山市委书记;陕西省省委常委、西安市委书记等职。(据《浙江日报》)

郑栅洁任安徽省委书记



据新华社北京消息，日前，中共中央决定：郑栅洁同志任安徽省委委员、常委、书记，李锦斌同志不再担任安徽省委书记、常委、委员职务；公开履历显示，郑栅洁出生于1961年11月，早年长期在福建任职，曾任：厦门市湖里区区长，厦门市人民政府副秘书长，市政府办公厅主任，厦门市原发展计划委员会主任、党组书记，厦门市发改委主任、党组书记，福建省发改委副主任、主任等职。2015年2月，郑栅洁任福建副省长，半年后调任国家能源局副局长。2017年5月任中共中央台湾工作办公室、国务院台湾事务办公室副主任，当年年底调任浙江省委常委、宁波市委书记，2018年5月任浙江省委副书记并继续兼任宁波市委书记。去年9月任浙江省委副书记、代省长、省长、省政府党组书记。（据新华社）

郭元强任湖北省委常委、武汉市委书记

据湖北发布消息，近日，中共中央批准：郭元强同志任湖北省委委员、常委，武汉市委书记。郭元强，男，1965年7月生，此前担任江苏省委常委、省委组织部部长。他曾在武汉求学4年，在广东工作25年，2018年调任江苏工作，至今跨省履新。现任湖北省委常委、武汉市委书记。（据新华社）

周乃翔任山东省代省长 李干杰辞去省长职务

山东省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议，根据省长李干杰的提请，于2021年9月30日决定任命：周乃翔为山东省副省长。山东省第十三届人民代表大会常务委员会第三十次会议，于2021年9月30日决定：接受李干杰辞去山东省省长职务的请求，报山东省第十三届人民代表大会第六次会议备案。周乃翔，男，汉族，1961年12月生，中共党员，省委党校研究生学历，正高级工程师。曾任江苏省泰州市副市长，市委常委、副市长；江苏省旅游局局长、党组书记；江苏省住房和城乡建设厅党组书记、副厅长；江苏省苏州市委副书记、代市长、市长，江苏省委常委、苏州市委书记；中国建筑集团有限公司董事长、党组书记兼中国建筑股份有限公司董事长。2021年9月任山东省委副书记，山东省副省长、代理省长、省政府党组书记。（据“山东人大”微信公众号）

李干杰任山东省委书记

9月30日，山东省召开领导干部会议，中央组织部副部长、国家公务员局局长傅兴国同志在会上宣布了中央决定，称这次调整是中央从大局出发，根据工作需要和山东省领导班子建设实际，经过通盘考虑、慎重研究决定的。李干杰同志1964年11月出生，湖南长沙人。曾任国家环保总局核安全中心主任，核安全司司长，2006年12月后任国家环保总局副局长、环保部副部长、国家核安全局局长，河北省委副书记，2017年5月任环保部部长，2018年3月任生态环境部部长，2020年7月任山东省省长。是十九届中央委员。据悉，刘家义同志因年龄原因不再担任省委书记职务。（据新华社）

刘惠任安徽省副省长 邓向阳、章曦不再担任

9月29日，安徽省第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议表决通过了人事任免案，决定任命刘惠为安徽省人民政府副省长；决定免去邓向阳的安徽省人民政府副省长职务；决定免去章曦的安徽省人民政府副省长职务。决定：接受刘惠辞去安徽省监察委员会主任职务的请求，报安徽省人民代表大会备案。（据《安徽日报》）

艾尔肯·吐尼亚孜任新疆维吾尔自治区政府代主席

新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于艾尔肯·吐尼亚孜代理自治区人民政府主席的决定（2021年9月30日新疆维吾尔自治区第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）根据《中华人民共和国地方各级人民代表



大会和地方各级人民政府组织法》第四十四条的规定，新疆维吾尔自治区第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议决定：艾尔肯·吐尼亚孜代理自治区人民政府主席。艾尔肯·吐尼亚孜，男，维吾尔族，1961年12月生，新疆阿克苏人，1983年8月参加工作，1983年7月加入中国共产党，中央党校研究生院法学理论专业毕业，中央党校研究生学历，经济学硕士，讲师。（据《新疆日报》）

蒿慧杰任陕西省副省长 梁桂不再担任

9月29日，陕西省十三届人大常委会第二十八次会议在西安闭幕。会议表决通过了省人大常委会关于接受梁桂辞去陕西省人民政府副省长职务的请求的决定。会议表决通过了省人大常委会关于蒿慧杰任陕西省人民政府副省长的决定，会议经投票表决，决定任命蒿慧杰为副省长。（据《陕西日报》）

廉毅敏任河北省委副书记

近日，中共中央批准：廉毅敏同志任河北省委副书记。廉毅敏于去年10月任河北省常委、省委组织部部长。廉毅敏1964年3月出生，山西平遥人，毕业于清华大学，曾长期任职山西。他早年在山西省交通计算机通信中心、山西省科技厅工作，2006年9月任省科技厅厅长，晋升正厅。2011年2月，廉毅敏开始主政地方，出任省会太原市长。两年后，调任省政府工作，任省政府秘书长、办公厅党组书记。2016年11月，廉毅敏晋升山西省委常委，任统战部部长，2018年3月任省委宣传部部长，2019年6月转任省委秘书长。去年10月，廉毅敏调任河北省委常委、省委组织部部长。（据《河北日报》）

严金海任西藏自治区代主席 齐扎拉辞去主席职务

西藏自治区第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议，根据主任会议的提请，于2021年10月8日决定任命：严金海为西藏自治区副主席。严金海，男，藏族，1962年3月生，大学，中共党员，现任西藏自治区党委副书记，区人民政府党组书记，拉萨市委书记。曾任青海省黄南藏族自治州委副秘书长，常委、秘书长；青海省玉树藏族自治州委副书记；青海省海北藏族自治州委副书记、代州长、州长、书记；青海省副省长，省委常委、副省长等职。（据《西藏日报》）

[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”。

【许召元：在高水平开放中锻造产业链供应链长板】

中共中央政治局7月30日召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。会议要求，要强化科技创新和产业链供应链韧性，加强基础研究，推动应用研究，开展补链强链专项行动，加快解决“卡脖子”难题，发展“专精特新”中小企业。要加大改革攻坚力度，进一步激发市场主体活力。坚持高水平开放，坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展。

为促进产业链素质能力整体跃升和制造业高质量发展，下半年需要在哪些方面聚力？产业链现代化建设将提升我国优势产业的国际领先地位，锻造出我国长板产业的“杀手锏”技术。如何在高水平开放中推进产业链现代化？本期圆桌，中国经济时报邀请相关领域研究专家就以上问题进行深度探讨。

■打造大中小企业协同发展的产业结构是高质量发展的重要环节

Q：上半年工业企业盈利稳定恢复，经营状况持续改善。但企业效益恢复不平衡状况依然存在，私营、小微企业盈利恢复相对较慢，大宗商品价格持续高位运行挤压企业盈利空间。在您看来，产业链供应链还存在哪些短板弱项？

许召元：上半年，我国企业效益恢复不均衡的问题仍然较为突出。一是私营企业的效益显著弱于国有及国有控股企业。上半年，我国工业部门私营企业的主营业务收入利润率为5.25%，而国有及国有控股企业的这一指标为8.8%，两者相差了3.55个百分点，这一差距是2011年有私营工业企业这一统计指标以来的最大值。二是小微企业的效益弱于大中型企业。上半年，我国大中型工业企业实现利润总额3.17万亿元，占规模以上工业企业利润总额的75.2%，去年同期，这一比重仅为69.6%，说明小微企业的效益恢复情况要弱于大中型工业企业。

效益恢复不平衡在一定程度上说明我国产业链供应链的质量仍有待进一步提升。在不少工业行业，私营企业、小微企业多数位于产业链供应链的上中游，是重要的零部件供应商。在一个较为成熟、高质量的产业链供应链中，产业链的上中下游不同环节企业都应该能够获得稳定和较高的效益水平，不同企业都能获得较好的投资回报，这样产业链各环节的企业都有能力不断加强研发投入，提高产品质量和竞争力。目前，总体来看，我国不少行业的下游企业，特别是系统集成企业实力较强，而上中游的不少环节，企业数量多，但缺乏核心技术，“专精特新”企业少，差异化程度不高，导致这些中小微企业在产业链中处于薄弱环节，



缺乏与下游大企业的定价话语权，企业效益差，进一步影响了企业创新投入能力。

从日本、德国等制造强国的发展经验看，打造大中小企业协同发展的产业结构是高质量发展的重要环节。这些国家的中小微企业往往都掌握一些关键核心技术，在细分领域拥有较大的话语权，和下游大企业之间互相依存，都能获得较好的经济效益，由于小企业也能获得高效益，因而这些中小企业的企业家和工人也能够数十年如一日，不断精益求精，在细分领域不断积累和投入，形成自己的核心竞争力，也形成了整个产业甚至国家的核心竞争力。当前，我国正在大力支持“专精特新”型企业发展，只有这些企业获得充分的发展，一大批中小企业都能形成自己的核心竞争力，都能培育各自有一定特色的产品，才能从根本上提升我国产业链供应链的质量和水平。

张厚明：一是产业链供应链结构层次不高。当前，随着我国人口红利的不断消失、劳动力成本优势逐渐被东南亚国家取代以及中美贸易摩擦不断升级，我国的高端产业技术与高端供应链被掌握在西方发达国家手中的问题越发明显，国内许多产业仍处于全球产业价值链的中低端，平均利润率偏低。如2019年全球最大的PC机企业——联想集团年营业收入高达510亿美元，但净利润率却仅为1.1%，而同年生产计算机CPU的英特尔公司净利润率则高达30%。

二是核心技术受制于人。科技创新是大国博弈的焦点，关键核心技术是产业发展的命门，是重中之重。目前，我国在关键核心技术、基础配套能力、高端制造装备等方面还存在明显不足，核心基础元件、产业技术基础、关键基础材料和先进基础工艺受制于人，我国在不少技术领域存在“卡脖子”现象。据统计，我国32%的关键材料仍为空白，52%依赖进口，绝大多数计算机和服务器通用处理器、95%的高端专用芯片、70%以上智能终端处理器以及绝大多数存储芯片依赖进口。

三是基础研究投入不够。从技术创新的规律来看，只有充分发挥基础研究对科技创新的源头供给和引领作用，才能更好地增强产业链供应链自主可控能力。长期以来，我国在应用研究上投入比例大，基础研究投入偏少。基础研究投入上的不足，意味着产业创新的后续动力积累不够。2019年我国全社会研发支出占GDP比重为2.19%，低于美国（2.84%）、日本（3.50%）等大多数发达国家。

四是产业创新链存在不足。强大的产业创新链，是推动我国产业不断升级的动力之源。但我国创新链存在明显不足。科技创新链上，很多企业热衷于从国外引进先进设备进行生产制造，不重视技术的消化吸收再创新等。此外，在围绕产业链的创新方面，国内目前渐进式创新较多，颠覆性创新不足，我国企业的创新以产品、工艺创新居多，在基础材料创新、生产技术创新方面明显偏少。

彭波：2019年2月7日，美国白宫发布题为《美国主导未来产业》的发展规划战略，把未来产业发展重点分为人工智能（AI）、先进制造业、量子信息科学和5G技术四个板块。在这四个板块当中，中美各有优劣。按照英国《经济学家》的分析，中国至少在5G方面领先美国，在人工智能领域水平相当，量子信息科学领域目前形势尚不清楚，只有在先进制造业领域美国相对中国拥有一定的优势。这也是中国未来需要突破的方向。

目前看来，我国最大的和最急切的短板就在半导体或者芯片领域。现在看来，产业链供应链的不完整，并不总是可以依靠国际市场、分工合作来得到解决的。目前我国政府已经在半导体领域进行了较大的投入，企业也在紧密跟进，预计今年28纳米实现量产，明年14纳米实现量产。虽然如此，也只能算是解决了燃眉之急，与国际上已经达到3纳米的先进水平相比依然存在差距，依然需要急起直



追。除半导体之外，新一代信息技术、新材料技术、新能源技术是世界未来竞争的制高点，也是中国当前需要大力加强并取得突破的领域。

■同时抓好国内国际两个市场、两个环节

Q：为提升先进制造业产业链现代化水平，增强重点产业链供应链自主可控能力，促进产业链素质能力整体跃升和制造业高质量发展，下半年需要在哪些方面聚力？

许召元：增强产业链供应链的自主可控能力要同时抓好国内国际两个市场、两个环节。从国内看，增强产业链供应链的自主可控能力一个核心问题是要充分发挥好我国超大规模国内市场的优势，发挥市场需求对产业基础能力、关键核心部件、关键原材料等的带动能力，特别是发挥好国内需求对上游产品的应用机会，为供应链环节上的产品提供应用和升级、迭代的重要场景和应用机会。尤其是大企业要做好供应链主要环节的“备份”工作，分散供应链的来源，从而提高供应链的稳定性和自主可控能力。

从国际看，增强供应链的自主可控能力包括在国际范围内进行供应链的优化工作，尽可能不让重要产品的供应链过于依赖单一国家。特别是要充分利用我国双边自由贸易协定所创造的良好条件，例如 RCEP、中韩、中国-瑞士等，加强同这些国家的投资合作，提升产业链供应链的国际化合作。

张厚明：一是提升产业基础能力。应不断加大产业基础能力建设资金投入，瞄准产业链关键短板，集中优势资源予以长期稳定支持。强化产学研协同攻关，围绕重大原始创新和关键核心技术突破，加大攻关力度，强化共性技术研究平台建设，实施产业基础再造工程，大幅度提高“工业四基”能力，集中优势力量攻克一批明显受制于人的基础性、通用性技术与关键器件。建设国际一流高质量教育体系，推动全社会加大人力资本投入，加强创新型、应用型、技能型人才培养，培育国际一流的科技领军人才和创新团队。

二是推进产业链供应链数字化转型。推进新一代信息技术与制造业深度融合，以显著提升产业链供应链运行效率。以大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术为支撑，构建“5G+产业链”上下游企业协调互动的数字化产业链体系。以“链主”为关键节点搭建系统匹配、标准统一、口径一致的数字化平台，提升产业链上下游企业整体数字化水平。依托工业互联网平台构建供应商资源池和储备库，提升供应商核心产品供给能力和配套服务水平，从而形成国内外双重联通、多元动态布局的可持续供应链网络，持续增强产业链供应链稳定性和风险应对能力。

三是加快培育产业链“链主”和“专精特新”单项冠军企业。加快培育“链主”企业，重点支持企业家通过创造新模式、运用新技术、制造新产品、开拓新市场，培育壮大一批产业生态中具有重要影响力和主导作用的领军企业。加大“专精特新”中小企业培育力度，以提升基础产品、关键基础材料、核心零部件研发制造能力和基础软件研发、先进基础工艺和尖端设计能力为目标，加快培育一大批主营业务突出、竞争力强的“专精特新”中小微企业，打造一批专注于细分市场、技术或服务出色、市场占有率高的单项冠军企业。

四是提升产业链供应链韧性。推进产业链供应链技术链融合，建立“三链一体”全链条创新生态系统。全面强化产业链、供应链、技术链全过程智慧化集成化管理，增强产业链供应链的风险抵抗力，建立防护链应对中断或受损风险。完善风险预警机制、应急机制与补偿机制，及时实时追溯突发性内部与外部风险信息，加强产业链供应链外部风险评估和脆弱性分析。通过建立风险管控中心数据



库，快速发现“断供”风险隐患，增强产业链供应链稳定性和韧性，提升产业链供应链抗风险能力。

彭波：一方面要继续加强集中技术攻关，突破难点、堵点，同时加强基础研究，应用研究和基础研究齐头并进，双管齐下。自改革开放以来，包括中央政府在内的各级政府制定科研攻关战略时就偏重短期见效项目，对基础科学研究不够重视。当然，这也是因为当时经费有限，不得不优先投入能够迅速实现回报的项目。近年来，中央政府日益重视基础研究，但地方政府对于特色企业的培育和提 高国内技术水平、夯实基础的重视程度还不够，这些方面在未来须加以改善。

另一方面，长期以来，国内企业界普遍存在一个倾向，以在海外设立研发中心为噱头，吸引资本及地方政府补贴，把科研重心放在海外，而非立足于国内。这样一来，中国的产业和市场发展优先培育了国外的科技研发能力，却削弱了本国科研能力的培养，加剧了本国研发对别国的依赖程度。未来应鼓励企业将研发中心设置在国内，立足国内现状及发展需求开展研发，提升国内科研水平。

■在产业现代化建设中锻造中国自己的长板

Q：产业链现代化建设将提升我国优势产业的国际领先地位，锻造出我国长板产业的“杀手锏”技术。对在高水平开放中推进产业链现代化，您有哪些政策建议？

许召元：锻造产业链供应链的长板是更好地参与国际竞争与合作、促进国际经济全球化进一步发展的必然要求。许许多多的经验表明，如果没有自己的一技之长，在关键核心技术上全面受制于人，不仅会带来产业发展的重大安全问题，还会严重阻碍产业升级。要更好地推进产业链现代化，在产业现代化建设中锻造我国自己的长板，可以从以下几个方面着手。

一是紧抓战略性新兴产业，新兴产业是在全球都处于发展前沿的新技术和新产业，各国处于大致相似的发展阶段，尚没有哪个国家完全控制这些产业的发展方向，是后发国家锻造长板的重要机会。近年来，我国在新能源、电子信息等一系列产业上，取得了较好的发展，在一些重要领域已经形成了较强的国际竞争优势。

二是做好国内产业集群的优化布局，着力打造一批世界级产业集群。产业只有集群发展，才能更好地发挥规模优势、发挥产业配套优势、发挥创新优势。在当前全球激烈竞争的大背景下，很多重要的产业集群已经不是一个县、一个市，甚至也不是一个省就能很好地发展的，需要着力突破行政区划的分割，加强各地区的协作，真正按照市场规律的要求，促进产业集群的高效发展。

三是做好市场结构的优化工作。要更加重视完善国内市场一体化的体制机制，消除市场分割，优化兼并重组的市场环节，促进形成企业间优胜劣汰的机制，根本改变许多产业低水平、低价格恶性竞争的局面，不断提高产业效益水平，增加实体经济对优质资源的吸引力，从根本上提升产业的创新能力。

张厚明：一是加快推进我国产业链供应链全球布局。提升我国企业“走出去”融入全球产业链供应链的能力，依托“一带一路”重点建设项目，高效配置全球产业链供应链各环节的不同资源。重点提升我国产业链供应链在全球价值链的掌控力与引领力，加强对关键节点资源、重要原材料、核心技术的控制，以夯实供应链基础为主线，以培育产业链生态为平台，努力打造空间上高度集聚、紧密协同、集约高效的新型产业链供应链集群，在全球消费市场加快构建产业链供应链营销网络，在全球产业链价值链深度分工调整和创新发展中提升我国产业链供应链的竞争力与安全性。



二是加强产业链供应链安全领域的国际合作。依托“一带一路”倡议，形成与“一带一路”沿线国家（地区）之间的资质互认、要素对流等合作的长效机制，与主要贸易伙伴形成产业链供应链安全联合声明，构建国家应急预案和预警机制，建立多渠道、多层次产业链供应链安全体系。此外，在全球价值链的语境下，与国际组织合作形成产业链供应链话语体系的谈判、协商、贸易等长效合作机制，共建跨区域甚至全球性的弹性供应链，以利于我国更好地实施对外开放战略、推进国际产业链供应链合作和应对国别间的冲突博弈。

三是不断优化开放条件下的产业链供应链发展环境。进一步优化利用外资环境，持续完善外商投资促进服务体系，推动营商环境国际化、市场化、法治化发展，增强对外资企业的吸引力。突破体制障碍，积极探索我国嵌入全球产业链供应链的具体路径，加速要素自由流动，推动我国重点产业相关标准与国际衔接。加快形成产业链供应链与科技创新链在时序和空间多维度共融路径，提高全球资源要素配置水平，防范国别间冲突博弈，规避企业间恶性竞争，携手维护全球产业链供应链稳定，共建和平友好的产业链供应链合作伙伴关系。

彭波：构建新发展格局是开展补链强链专项行动、加快解决“卡脖子”难题的出路和方向。2020年5月14日，中共中央政治局常委会会议首次提出“深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。

中国构建新发展格局的核心内涵是：既坚持政府的引导，也充分反映市场的需求；既保障安全性，又坚持效率性。通过发展国际循环，中国可以融入世界；通过发展国内循环，可以做大做强国内产业链供应链。

新发展格局要求在国内构建完整的产业链，这必然推动全面完善国内产业链，提升产业链治理水平，在整体上塑造双链竞争格局，从长期及根本上进行补链强链。

【来源：《中国经济时报》，作者：许召元，国务院发展研究中心产业经济研究部副部长、研究员】

[Top](#)

【余宇：以系统配套措施推动三孩生育政策全面落地】

2021年6月26日，中共中央、国务院《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》作出“一对夫妻可以生育三个子女”的重大决策。为了落实中央决策部署，应构建积极生育支持政策体系，推动三孩生育政策有效落地，重在出台一系列有助于缓解育儿压力、满足生育意愿的配套支持措施。

■加快发展普惠托育服务体系，进一步巩固家庭育幼基础地位

近几年，我国出生人口持续下降。其中，社会化托育服务的有效供给不足是重要原因之一，大中城市、贫困农村等重点区域以及留守、流动、家庭经济困难儿童等重点人群的供需矛盾尤为突出。加快发展托育服务体系，已成为降低家庭生育成本、提高家庭生育意愿和养育能力的重要举措。

家庭是养育、教育子女的主体，但随着人口结构和生产方式变化，家庭育幼越来越受到工作时间、生活成本等因素制约。加强家庭养育能力，巩固其育幼基础地位，越来越有赖于家庭之外的政府、市场和社会力量等多方面支持。政府要为家庭提供科学养育指导，改善育儿理念和能力，营造良好社会氛围，完善相关政策，并为困难家庭提供兜底保障服务；也要疏解社会力量进入托育服务市场的



堵点和难点，采取公建民营、民办公助、购买服务等方式，鼓励和支持社会力量依托社区提供公共服务。通过财政补贴、税费减免、水电气等优惠和场地、设施、部位改造等方面的支持，以及盘活闲置资产、适当降低准入门槛（消防、场地面积、楼层等）等多种方式，切实减轻机构选址难、运营成本高、风险责任大等突出问题，并对其行为和质量进行监管。支持工业（产业）园区、用人单位等利用自有土地或设施，以单独或联合共同举办的方式建设托育服务设施。鼓励幼儿园、妇幼保健机构等利用现有资源建设托育服务设施。

扩大托育服务供给，要在政策法规、标准规范和服务供给三个体系建设上力求成效，近期工作重点应是调整存量、用好增量、提高质量。其中，调整存量就是要充分利用各部门的服务平台和基层阵地开展托育服务，创新协作、资源整合和优化提升，避免重复建设，发挥综合效益；用好增量就是要优先关注重点区域、重点人群的供需矛盾，解决其难以从家庭、社会和市场获得充分照顾、养育和早期教育的问题；提高质量就是要加强专业化人员队伍建设和家庭科学育儿指导，建立优质高效的质量控制与行业监管机制。充分考虑各地国土空间规划、服务人口和半径等情况，通过新建、改扩建等多种方式，统筹托育服务设施数量、规模和布局，构建公办机构示范指导、普惠性机构基本保障、非普惠性机构多元补充的托育服务基本格局。特别是要注重补齐设施建设短板，有效解决重点区域、重点人群的托育服务供需矛盾。

■扩大优质教育资源供给，优化教育资源配置

近年来，我国在促进教育公平和提升教育质量方面取得了积极进展。但总体上看，城乡、区域、学校、群体间教育资源配置仍不够均衡，办学条件和师资水平还存在较大差距，教育与经济脱节情况还比较突出。

在生育政策调整新时期，更应进一步加快推进教育事业改革和发展，不断提高保障和改善教育民生水平，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。科学规划公办园资源布局，多渠道挖潜增量，加大对农村和学前教育资源短缺地区的政策扶持力度，扩大普惠性幼儿园供给和覆盖率。调整优化城乡教育资源配置结构，深入推进义务教育优质均衡发展，进一步缩小学校之间办学条件和教育质量等差距，持续改善农村基本办学条件，有序扩大城镇学位供给。加强普通高中学校、中等职业学校和中西部本科高校建设，提升学生资助水平，积极采取鼓励高中阶段学校多样化发展、增强职业教育适应性、提高高等教育质量等关键措施，优化教学内容和方法，完善实习实训体系，强化实践导向，加大实践性课程比重，注重创新型、复合型和应用型人才培养，增强人才培养模式与经济社会发展需求的适应性，进一步提高毕业生的就业质量。

加强师德师风建设，不断提升教师专业素质能力，保障教师权益，教育投入更多向教师队伍建设和倾斜，切实提高教师特别是基层和农村教师待遇，倡导全社会尊师重教。大力推进教育信息化，努力以信息化为手段扩大优质教育资源覆盖面，增进优质资源共建共享，以教育信息化带动教育现代化。

■加大学生“减负”执行力度，有效缓解家庭子女教育支出压力

我国已经建立起覆盖学前教育至研究生教育阶段的国家资助政策体系，政府主导、学校和社会广泛参与的“三位一体”资助格局基本稳定，从政策上基本实现了“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”。当前，导致部分家庭子女教育支出压力大的主要原因是不均衡的教育资源和不合理的教育评价体制，加剧家长对子女“学习成绩”和“升学”的焦虑，产生课业课外辅导、培训班或请家教等方面的巨大支出，不仅形成巨大的经济压力，也耗费了家庭大量的时间和精力，进



一步抑制生育意愿。

缓解家庭负担，除了加快优化教育资源配置、缩小教育差距外，关键是进一步深化教育教学和考核评价改革，推动学习内容回归校园，提高课堂教学质量、优化课程设计，进一步优化幼升小、小升初等选拔性评价，丰富学生在校活动内容，更好发挥中小学校课外服务主渠道作用，清理规范各类竞赛活动，切实减轻中小學生校外课业负担。进一步推进校外培训机构治理，引导其真正成为学校教育的有益补充，更多提供有益于学生身心健康发展、兴趣爱好培养以及创新思维、德育、体育、美育和劳动实践的服务，鼓励有利于加强素质教育的兴趣特长类校外培训，允许有利于实现教育均衡的补差型学科类校外培训，进一步规范培优型学科类校外培训、重在防止“培优”扩大化和应试化，营造更加良好的校外环境。此外，还应发挥家庭、学校和社会各自的特点和优势，构建家校社协同育人的实践机制，进一步加强“减负”行动及相关政策措施的宣传，引导家长树立正确的教育理念、采取适宜的教育方式，缓解其在子女教育问题上的担忧。

■完善生育休假与生育保险制度，推动家庭友好工作场所建设

当前，“80后”“90后”独生子女群体已成为我国劳动和生育主体，面临着工作创业、育幼养老的多重压力。随着家庭结构小型化、女性普遍进入劳动力市场，临时看护或长期照顾已成为许多双职工家庭面临的现实问题，在工作和育儿之间寻求平衡越来越难，成为影响生育意愿的重要因素。

积极探索并完善产假、陪产假、育儿假、生育津贴、个税扣除以及弹性工作安排等相关政策。在现有生育保险基础上，进一步加大公共支出对产假期间职工收入的保障力度，扩大制度覆盖范围，提高待遇保障水平，完善生育津贴功能，推动建立覆盖城乡居民的生育保险制度。对于没有被生育保险制度覆盖的人群探索以现金或实物方式予以补贴；适当延长男性的陪产假并将这一期间的津贴纳入生育保险范畴；为方便父母照料儿童，增设一定天数的育儿假并允许分散使用。

推动家庭友好工作场所建设，鼓励有条件的用人单位提供更多的育儿便利条件。鼓励雇用人较多的用人单位自办或联办托育服务机构，利用闲置厂房、场地等引入第三方专业机构在工作场所提供托育服务，有条件的可向附近居民开放；鼓励用人单位（特别是女职工人数较多、条件成熟的企事业单位、开发区、工业园区等）为母乳喂养提供必要支持和配套设施；健全工作福利制度，保障劳动者特别是女性合法就业权益，减轻生育对女性职业发展的不利影响；探索更加灵活的工作模式，为有育儿需求的员工进行远程办公、家庭办公等提供便利。

■培育性别平等的新型家庭文化，倡导多方责任共担的社会氛围

长期以来，我国男性在家庭抚育中明显缺位，女性是婴幼儿照护的主力军，父亲在照看子女方面的“缺位”现象比较明显。随着三孩生育政策的实施，女性的子女照料负担将进一步增加，职业女性面临的家庭与工作矛盾将进一步加剧，严重影响各类女性的未来职业发展。首先，在生育友好型劳动保护环境尚未形成的情况下，生育养育问题可能增加失业风险。在企业工作的新婚人群表示，尽管目前的法律法规对职工生育权利具有一定保护作用，但企业整体而言对在职人员的生育行为不持鼓励态度。一旦选择在职生育，就不可避免会在收入增长和职位晋升方面受到影响，甚至不得不考虑就业机会的重新获取问题。其次，生育养育问题可能影响女性的晋升发展机会。多数企业认为女性无论是在怀孕还是照护婴幼儿期间，均无法全身心投入工作或承担更重的任务。面对激烈的市场竞争，婴幼儿母亲的工作任务甚至岗位通常会被其他人顶替。第三，生育养育问题也可能影响个体工商户的经济收入。访谈发现，从事电商、个体经营及其他自由职业的



孕产妇也认为生育在很大程度上会影响其事业发展。由于经营规模小且多属于自雇者，孕产妇即便是在怀孕期间也要参与经营，或者不得不雇用他人分担工作进而增加经营成本。

女性作为生育行为的直接承担者，同时承受家庭、社会和经济多重压力。促进社会性别平等，降低女性压力是关键。提倡男女共担家务的社会文化，改变家庭照顾责任的传统性别安排，鼓励用人单位提供托育服务，打造友好的生育环境氛围势在必行。同时，对现行社会政策体系重新审视，制定有利于男性职工行使其家庭责任的工作制度，探索设立男性“带薪产假”和育儿假，促使男性更多参与家庭抚育。此外，还要加大对用人单位提供托育服务的政策和财政支持力度，为用人单位提供适当、有效的托育服务营造更加友好的“使能”环境，推动单位员工参与托育服务并形成良性循环的互助服务机制，解决职业女性面临的照料难题，帮助职业女性实现工作和家庭照料责任的平衡。

【来源：《中国经济时报》，作者：余宇，国务院发展研究中心社会发展研究部研究员】

[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。

【“核潜艇危机”：欧盟“脸色”给谁看】

欧委会贸易司日前决定，暂停原定于本月与澳大利亚举行的双边自由贸易协定谈判，下一轮谈判延期到11月举行。贸易司发言人费尔女士表示，虽然谈判并非终止，但该谈判的许多内容需要欧盟27个成员一致同意才能继续谈判。延期一个月举行，可以给双方更多的时间考虑未来的合作。

各方普遍将此举视为欧盟对9月中旬美、英、澳在未通告西方“盟友”的前提下结成三方军事联盟，以及澳大利亚在美、英怂恿和操作下撕毁与欧盟重要成员法国560亿欧元潜艇合同的“报复”。欧盟此举，折射出其对“老朋友”背信弃义的愤慨和失望。对多年的“老朋友”，欧盟的反应还算是留了些面子。欧委会发言人马梅尔在一次新闻发布会上表示，欧盟没有“惩罚”别人的传统。澳大利亚是欧盟的伙伴，除了自贸谈判外，双方还有“许多亟待解决”的问题。



然而，欧盟的愤慨和失望是真实的。正如欧盟委员会主席冯德莱恩日前在纽约出席联大会议时强调的，欧盟的一个成员受到了“不可接受的”对待。欧盟希望了解到底都发生了什么，为什么会发生这样的事。欧盟与美、英、澳的关系必须在澄清事实后才能重新恢复正常。欧洲理事会主席米歇尔对美国政府也表达了极大的愤怒。他说，盟友的基础是透明和信任。拜登总统上台后一直强调“美国归来”，但欧洲似乎并不是美国的重点。法国的遭遇就像被美国“在背后捅了一刀”。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利也强调，冯德莱恩的讲话昭示着欧盟必须进一步加强内部团结与合作。美、英、澳三方军事集团的形成“给欧盟带来深刻的思考”。

有欧盟智库专家指出，这场跨大西洋外交危机已不仅仅是法澳关系问题，而是“欧洲问题”，为欧洲战略自主权敲响了警钟。多年来，“法德轴心”一直是带动欧盟前行的火车头。法国和德国虽然为了“西方的共同战略利益”而不得不在北约框架内服膺美国的军事领导，但都主张建设一个经济强大，政治、外交和军事自主的欧洲。默克尔退出德国政坛后，欧盟更加倚重法国的核心地位。澳大利亚在这个“节骨眼”上向法国背后戳刀，引起法国乃至整个欧盟的强烈反应自然不足为奇。

法国政府除表示强烈抗议外，还前所未有地召回其驻美、澳大使。作为欧盟大国，法国甚至欲抵制拜登上台后作为跨大西洋合作高级别平台的欧盟-美国贸易和技术委员会首届会议。法国外交部长勒德里昂表示，美国暗中让澳大利亚撕毁与法国签署的潜艇协议，是对法国的重大失信和藐视。这一事件将会让法国重新衡量北约新战略概念的准确性。他称，美国低估了法国以及欧盟实现“战略自主”的能力和意志。对法国来说，澳大利亚的行为不仅有违商业信誉，导致数百名工人失业，而且在法国大选之前撕毁合约，也是打了马克龙的脸。

欧美跨大西洋关系经历了“特朗普风暴”的横扫之后，欧洲人曾对拜登政府“收拾旧山河”，改善欧美战略伙伴关系充满畅想和期待。今年6月，拜登来到被特朗普称为“老鼠窝”的布鲁塞尔出席欧美峰会，承诺将“更多地考虑欧洲的想法”。然而，从其上台后的一系列表现可以看出，“美国回归”实际上是特朗普“美国优先”的翻版，美国对传统欧洲盟友缺乏起码的信任和责任感。以震惊世界的“喀布尔时刻”为例，欧洲多国部队从阿富汗撤军事宜就完全由美国主宰，即便在许多欧洲“合作者”无法离开的情况下，美国也坚持不延期撤军。欧洲国家和一些国际组织不得不按照美国的“时间表”开展撤离工作，造成了极大被动。

再如，为遏制中国崛起，美国制定了所谓的“重返印太”战略，也要求其盟友跟随其后壮声势。欧盟在9月中旬发表了《印太战略文件》，宣称将以符合民主、法治、人权和国际法原则的方式，为地区稳定、安全、繁荣、可持续发展作出贡献。同时，欧洲议会表决通过的《新欧中战略报告》称，中国是欧盟的合作和谈判伙伴，但正日益成为欧盟的经济竞争者和制度性对手，呼吁欧盟制定更加自信、全面、一致的对华战略，塑造符合自身价值观的对华关系。美国撺掇欧盟“小弟”和自己步调一致，但这个“老大哥”却说一套做一套，让欧洲人大失所望。欧盟与澳大利亚双边自贸谈判始于2018年，目前已经进行了11轮。尽管一些欧盟成员出于自身利益希望尽早结束自贸谈判，但作为农业大国的法国对澳大利亚农产品出口和环境问题意见颇多。法国农业部长在7月的双边谈判中强调，澳大利亚应在环保和可持续发展领域作出更多的努力，尤其是要切实遵守《巴黎协定》减排要求、卫生标准、植物检疫及社会标准。目前，双方在市场开放、原产地规则、知识产权、地理标志、可持续发展等诸多领域还需要进一步谈判。



澳大利亚贸易部长丹·特汉辩护称，澳对欧盟尤其是法国的反应表示理解。但他强调，每个国家的所作所为都是在维护国家利益。此次危机的始作俑者美国已不得不采取补救措施。9月29日，欧盟-美国贸易和技术委员会首届会议在美举行。美方邀请欧委会执行副主席东布罗夫斯基和维斯塔格与美国国务卿布林肯、商务部长雷蒙多和贸易代表戴琪联袂主持会议。美欧双方希望通过该平台，在标准、规则、监管和市场等一系列问题上加强沟通与合作。10月4日，布林肯抵达巴黎，表面是参加经济合作与发展组织会议，实际上是为了修复因“核潜艇危机”造成的美法外交裂痕。

此间分析人士指出，欧美传统的“盟友关系”基于意识形态和社会价值观，尚不会因此次“核潜艇事故”而完全破裂。欧洲在涉及安全战略和国计民生的重大事件上还会与“跨大西洋伙伴”对表。欧盟在自贸谈判问题上给澳大利亚“脸色”看，在宣泄不满情绪的同时也昭示出欧洲人已经看清了欧洲在美国总体战略布局中的角色。欧盟其实是生活在“美国阴影下”，在大国博弈的世界大格局中努力寻找自己的地位，在夹缝中求生存。法国前总理德维尔潘的一番话颇具代表性——当欧洲未能制定出清晰与明确的对外政策之时，欧洲就不可能拥有自己的“独立身份”。（据《光明日报》）

[Top](#)

【“喀布尔时刻”折射美国联盟政策的失败】

20年前，美国因“9·11”恐怖袭击事件而损失惨重。如今，持续20年的阿富汗战争以溃退收场。国际社会原本对美国遭受恐袭抱以同情，美国的盟国更是鼎力相助。不过，早在“喀布尔时刻”之前，美国与其盟国在阿富汗问题上的分歧已随着战争持续而不断增加，不少盟国纷纷撤离，美国早就陷入“众叛亲离”的境地。美国与盟国之间的利益并非铁板一块，美国强行将盟国捆绑在自己战车上的联盟政策注定失败。归根到底，当今世界已经进入了相互依赖的时代，各国之间的关系错综复杂，结盟对抗的思维已经不合时宜。

■强行捆绑的“志愿者联盟”

20年前，美国发起阿富汗战争，得到了其盟国的大力支持。当时，“9·11”恐怖袭击给美国造成了重大的人员伤亡和损失，国际社会特别是美国的盟国对其抱有极大同情，对恐怖组织几近同仇敌忾。不过，令世界惊诧的是，时任美国总统小布什当时表示，“要么跟我们站在一起，要么跟恐怖分子站在一起”。这种一分为二、非黑即白的选择题，实际上是美国胁迫其他国家进行站队。对于美国的盟国而言，实际上别无选择，只能全力支持美国的“反恐战争”，才能体现联盟忠诚。

尽管美国声称阿富汗战争所形成的是“志愿者联盟”，但实际不过是美国进行国际动员的一种手段，盟国只能纷纷前来纳“投名状”。美国在欧洲的盟国英国、法国、德国、瑞典、波兰和亚太地区的澳大利亚、韩国、新西兰等国都积极参与阿富汗战争。阿富汗战争可以说是冷战结束后美国盟国追随态度最为积极的美对外战争之一。为了改变传统联盟相对僵化的弊端，美国试图打造以任务为导向的相对灵活的“志愿者联盟”。不过这种联盟也存在根基不稳、难以持久等问题。美国动辄拼凑各种任务导向型联盟也使得盟国感到疲于奔命，动力衰减。特别是随着美国对外政策道义基础的崩塌，以及美国国家实力的相对衰弱，不少盟友对美国已不再一味追随。20年来，美国在阿富汗战争中从刚开始时几乎“一



呼百应”到最后成为“孤家寡人”，凸显了美国联盟体系的式微。

■ 盟友分歧与日俱增

随着阿富汗战争的旷日持久，美国与盟国关于这场“反恐战争”的分歧也不断显现。原本以为阿富汗战争是一场速战速决的战争，谁曾想过这场战争会持续20年。随着战争伤亡的不断增加、战争开支的日积月累，美国盟友对于阿富汗战争的态度也逐渐发生改变，一些盟国或选择退出，或选择象征性参与。

最早撤军的是韩国。韩国在阿富汗战争中主要是“重在参与”，以表明对美国的联盟忠诚。在阿富汗战争中，韩国派出了210人的队伍。其中60人属于医疗队，150人属代号“茶山”的工兵队，主要为美军基地提供后勤保障，基本没有被安排作战任务。不过，韩国人在阿富汗被绑架案发生之后，韩国很快就撤回了在阿富汗的军队。2007年7月，23名韩国平民在阿富汗被绑架，其中两人不幸遇难，韩国花了2000万美元赎金，才保住了21人的性命。此后韩国觉得在阿富汗作战是引火烧身，默默选择撤离。

历来独树一帜的法国是欧洲大国中率先撤军的国家。2012年，时任法国总统奥朗德宣布法国将从当年7月开始撤出法国驻阿富汗的作战部队，并在年底之前完成撤军。法国之所以不顾美国的挽留作出撤军决定，与法国在阿富汗的利益和伤亡密切相关。对于法国而言，随着阿富汗战争的持续，法国民众多次质问政府，法国在阿富汗的利益何在？终于，一次自杀式炸弹袭击成为压垮法军坚守阿富汗的最后一根稻草，法国从阿富汗撤军的行动也因此比北约的原计划提前了整整两年。由此可见，对美国及其盟友而言，并非联盟利益高于一切。

随着各盟国在阿富汗的人员伤亡不断增加，利益不断受损，盟国与美国的分歧日益增加，对这场战争的支持力度也不断削弱，或选择离开，或选择削减驻军人数，或远离危险性作战任务。阿富汗战争给美国及其盟国带来了巨大的损失，盟国不仅花费了大量军费，还有不少人员伤亡，面临的国际国内压力也不断增加。

“喀布尔时刻”的溃败，在很大程度上也体现在美国与盟友的关系上。美国不顾盟友的强烈反对，坚持从阿富汗撤军，并在撤军过程中忽视与盟国的协调。这让驻阿富汗的国际联军“群龙无首”，也迫使盟国在美军完全撤离之前抓紧跑路。如为了防止本国军人被遗留在阿富汗，德国国防部要求德国部队在6月30日之前完成全部撤离。英国也在7月份撤离了绝大多数驻阿英军，最后的英军甚至不得不男扮女装撤离。英国前首相特蕾莎·梅表示，英国追随美国撤军的决定恰恰表明英国对美国的过度依赖，给英国的外交政策带来“重大挫折”。20年里，美国的盟友在阿富汗付出了惨重的代价，最后收获的是对美国的不信任和失望。

■ “结盟政治”非理性选择

长期以来，美国依靠广泛的联盟体系以维护其霸权，在一系列对外行动中要求盟国向其看齐。由于盟国对美国存在不同程度的战略依赖，使得盟国在很多问题上不得不追随美国，但这并不意味着盟国之间的利益一致。随着冷战后国际环境的不断变化，美国与盟国之间的利益分化凸显、战略分歧增加，美国的联盟动员能力有所削弱。在阿富汗战争问题上，盟国一开始对美国无疑持支持态度，不过随着阿富汗战局的混乱和目标的难以实现，盟国对美国的失望增加。盟国清醒地认识到，即便美国是当今世界最为强大的国家，也并不是任何问题都能搞定。

在阿富汗，美国要求盟国对其不断支持，为其火中取栗，到头来却是人财两空，骂声一片。自阿富汗战争以来，美国盟友对其军事行动的支持更加谨慎，很难再现空前团结的一幕。伊拉克战争，法德两大盟国极力反对；叙利亚战争，盟



国行动不一；伊朗核问题，盟国更是希望劝和促谈。凡此种种，无不表明美国借助盟国采取军事行动的政策越来越不得人心。当今世界，各国之间的交往日益密切，利益交融不断加深，传统军事联盟政策已经越来越不合时宜。美国为了一己私利，不断裹挟盟国为其服务，这种以霸权为目标的联盟政策最终只能走进“死胡同”。

风物长宜放眼量。当今世界各国之间的联系日益密切，利益交织复杂，安全威胁已经不再是泾渭分明，简单地通过联盟来实现本国安全并不可取。面对各类全球性问题的日益增加，共同安全将更加突出。各国之间的携手合作更有必要，合作共赢而非分化对抗才是各国正确的安全之道。中国主张结伴不结盟，通过广泛构建伙伴关系，携手解决全球或地区性安全问题。对于各国的安全战略而言，中国用本国的实践展示“结盟政治”并非理性选择。（据《光明日报》）

[Top](#)

【岸田文雄：逆风翻盘的日本第 100 任首相】

“河野太郎 170 票，岸田文雄 257 票，岸田文雄当选！”全场掌声响起，台下的岸田文雄站起身来鞠躬致谢。终于，这位日本前外相一雪去年惨败之耻。

9 月 29 日下午，日本前外务大臣岸田文雄成功当选自民党第 27 任总裁。按惯例，岸田文雄预计将在 10 月 4 日召开的临时国会上被选为新一任日本首相。世家出身的他无疑迎来了从政生涯的高光时刻，但面对东京奥运留下的意难平与疫情再度扩散的风险，这位新首相依然要和日本一起，直面困境，保持清醒。

■第 100 任首相

算上岸田文雄，此次选举共有四人参与角逐。其他三人分别是日本行政改革担当大臣河野太郎、前总务大臣高市早苗和自民党代理干事长野田圣子。虽然最终胜出时，岸田文雄与河野太郎的票数差距不小，但他的当选路却难言顺利。

当天的选举共经历了两轮投票。在第一轮投票中，岸田文雄获 256 票，河野太郎获 255 票，高市早苗获 188 票，野田圣子获 63 票。由于 4 名候选人无一超过半数，因此得票前两位的岸田文雄和河野太郎进入第二轮投票。

在第二轮中，投票由 382 张国会议员和 47 张都道府县党员党友票组成，最终岸田文雄以 257 票战胜获得 170 票的河野太郎，夺得了自民党总裁的宝座。此外，两轮投票中，各出现一张弃权票和一张空白票。

根据日本宪法，日本实施“首相指名选举”。由于自民党在日本国会占据多数席位，岸田文雄将接替菅义伟的位置，在 10 月 4 日举行的临时国会中当选日本第 100 任首相，并带领自民党迎接下月的众议院大选。

此前，河野太郎的民调支持率一直领先，日媒普遍预测新总裁将在河野与岸田中产生。对于岸田最后“逆风翻盘”，辽宁大学转型国家经济政治研究中心研究员李家成分析道，其实在日本自民党总裁选举之前，无论是议员票还是地方票，很多人都预判到会进行第二轮投票。而岸田的阵营在投票前也有运作，跟前首相安倍晋三方面有接触，想寻求安倍的支持。

“所以最后岸田的当选，一方面是有岸田派的坚定支持，另一方面是自民党内最大派别，也就是安倍晋三领衔的细田派，在第二轮投票当中也倾向于岸田阵营。所以最终结果也看到，议员票方面岸田的优势比较大。”李家成进一步指出。正如 NHK 报道所写，虽然河野人气最高，但以议员票为主的第二轮投票受派阀影响更大，对岸田更有利，这也使得安倍晋三 2012 年翻盘胜过石破茂的一幕重



演。此外，从岸田本人来说，李家成认为，他的观点相对比较中立化，不那么极端，不是纯鸽派，也不是纯鹰派，而是在两者之间。这样一来，也比较容易得到两方议员的支持。

■ 坎坷上位路

生于 1957 年的岸田文雄，今年已经 64 岁。选举结束后，他豪言壮志地说，总裁选举已结束，希望所有党员团结起来，共同应对不久将举行的国会众参两院选举，并且“将向国民展示焕然一新的自民党”。

这并不是岸田文雄第一次参选自民党总裁。2017 年 8 月，岸田转任自民党要职政务调查会长。当时，他被认为是安倍接班人的头号人选。2020 年 8 月，安倍因健康原因辞职后，岸田文雄仅收获 89 票，惨败于获得 377 票的菅义伟，无缘首相宝座。当时，日本媒体将其形容为“政治死亡”“无法战斗的男人”。

蛰伏一年后，岸田再次出马。今年 8 月下旬，自民党总裁选举日程确定后，岸田文雄第一个公开宣布参选。他表示，去年败选是因为自己能力不足，他一年来倾听许多国民的心声，并做成笔记，一年内就写了 3 本。岸田还表示，自己的特长是“倾听能力”。据日经新闻透露，他在 10 年里，用了将近 30 本本子记录国民意见。尽管出身政商世家的岸田文雄资历不差，但一直以来，岸田文雄在日本民众中人气不高，此前在多个民调中大幅落后于河野太郎。

这或许源于他的性格。岸田为人处世多被形容为“谨慎”“稳重”，在不少人看来，岸田性格温厚。石破茂曾评价道：“没见过讨厌岸田的人。”但与此同时，他最大的问题是欠缺存在感，舆论影响力不强，政策主张在民众中缺乏存在感和影响力，缺乏能让民众印象深刻的政绩。为此，岸田一度努力打造亲民形象，在网络上开设“岸田 BOX”的意见箱，接受网友提问，还曾经带着妻子与女儿在 Instagram 上开设直播。

■ “重整旗鼓”的领袖？

在此次选举之前，美联社的报道指出，日本新首相将面临新冠疫情、疫下经济衰退、与大国外交关系等考验。为这次选举，岸田提出了一系列政策纲要，包括胜选后将推出数十万亿日元的刺激计划，以助力恢复遭受疫情重创的经济等。

在日本国内政策方面，岸田提到，将更多地关注“社会不平等”和“财富分配”问题，希望减少贫富差距，提出了“令和版收入倍增计划”。他认为“提高一般工人的收入”应该是重中之重。在能源政策上，岸田文雄主张，不再坚持“去核电”主张，称重启安全性已得到确认的核电站较为现实。

岸田还声称，他将坚持菅义伟政府的减排目标——到 2050 年实现温室气体净零排放。因此他认为，“我们需要现实地评估是否要建造、扩建核电站”。此外，岸田还坚持推进修宪政策，称“将推进修宪工作，以在任期内实现”。

但不少人认为，岸田的喊话太过遥远，眼下的经济恢复与抗疫才是首要任务。菅义伟在日本首相大位上只待了“匆匆一年”，就是困在了疫情和经济双恶化的“泥潭”里。对于岸田来说，过不了这一关，或许只能成为第二个菅义伟。

在经济方面，李家成认为，岸田当选之后，经济方面的挑战依然比较大，之前日本经济受疫情压制，一直没有起色，另一方面，如日本的在野党所说，“安倍经济学”也没能将日本经济从谷底拽出来。

不过在抗疫方面，李家成分析道，菅义伟还是给岸田留下了一定的“遗产”，最近日本国内的疫情有所好转，可能会在月底解除紧急状态宣言。

虽然紧急事态将要解除，但要完全放开还为时尚早，李家成进一步指出，日本抗疫有一个怪圈，就是感染人数一减少，就解除紧急状态，紧急状态一解除，



过一阵子感染人数就又上来了，所以疫情方面，依然不能高枕无忧。

《日本经济新闻》发表评论称，新冠肺炎疫情迫使日本连续结束两个内阁。在这段时间内，越发凸显出日本危机应急能力的弱点。自民党总裁选举选出的日本新任首相，必须是一位可以带领日本“重整旗鼓”的领袖。（据《北京商报》）

[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。

【地方财政管理激励约束机制的大国经验对比】

近年来，我国地方政府隐性负债迅速增长，其规模远远超过显性负债。融资平台、城投债等是地方隐性负债的主要方式，在统计上往往被算做企业部门负债，这不利于准确判断我国各部门的杠杆率风险。出现这些问题，与我国分级政府间财政关系不顺、财政和金融责任边界不清有关。从国际经验来看，大国经济体对地方财政管理都有比较完备的激励约束制度框架，地方政府的自我约束、中央政府(联邦政府)法律和行政约束以及金融市场约束共同发挥作用。对于少数地方政府财政管理不善的情形，也有相对合理的风险处置和责任分担机制。对比大国经济体的经验，我国地方财政管理的激励约束机制还很不完善，需要抓紧改进。

一、地方财政管理的激励约束体制框架

(一)地方自治的财政管理体制是基础

无论是联邦制政体，还是单一制政体，大国经济体的分级政府间财政体制一般都实行地方自治。各国普遍建立了财税事权相匹配的“一级政府、一级财政、一级预算、一级税收、一级举债”的财政管理体系，尽量减少中央政府对地方政府财政管理的干预。

联邦制国家本身是地方政府让渡权力而形成的，地方政府的自主权力较大。比如，美国联邦、州、地方三级政府独立地行使各自的财政预算权力，独立编制、审批、执行本级预算，采取一种自收自支、自求平衡、自行管理、自成一体



制模式。巴西在 1983 年修订宪法时增加了联邦对地方政府的转移支付，扩大了州级税基，州政府的可支配财政收入份额持续上升。1988 年新宪法规定，州政府和市政府享有自治权，在财政收入和支出方面享有较高的自主性。德国实行联邦、州、地区分级管理的财政体制，各级政府均有独立预算，分别对本级议会负责。单一制国家通过中央政府授权，赋予地方财政自主权。比如，法国在 1982 年通过“地方分权”立法，赋予地方民选官员更大的行政和财政权力。2003 年 3 月，宪法修正案进一步充实了地方自治权，承认领土单位的条例制定权、财政自治权，提高了地方财政的独立性。日本自 1949 年以来，先后出台了有很多有关推动地方分权改革的方案，如《地方分权推进法》(1995)、《地方分权一览法》(1999)、《地方分权改革推进法》(2006)等，以法律形式推进分权改革，增强了地方财力和财政自主性。

(二)利益相关者密切关注地方财政健康状况

地方政府有效健康运营经济和财政，受益主体包括当地居民、地方政府雇员和民选官员。居民的收益有三项：一是更多的就业机会；二是优良的教育、卫生、治安等地方公共服务；三是财政支出效率高，降低养老、医疗等公共服务的成本，减少税收负担，也可避免将当期的债务负担转嫁为后代的偿债压力。政府雇员的收益与财政状况息息相关。在充裕的地方财力保障下，公职人员也有三项收益：一是工作岗位比较稳定，不会因为政府缩减开支面临裁员风险；二是薪水随着经济发展合理上涨；三是养老金、医疗保险等各项福利待遇得到保障。此外，民选官员面临选举制度的政治约束，必须“对下负责”。财政经济能否健康运行，最终都会反映到选票上，直接关系到民选官员能否获取政府职位。

反过来，州和地方政府的财政运转得不好，居民、普通公职人员都会受损。居民部门的损失：一是地方公共服务的数量和品质都会受到影响。比如底特律财政破产后，市政建设萎缩，公共服务捉襟见肘。警员力量被裁减掉 40%，沦落为美国最不安全的城市。二是税负加重。底特律市破产时，领退休金和健保福利的人数超过了 20 万，有 40% 政府收入必须用来支付退保福利或偿付债息，公务人员的退休金一项就吃掉了全部的房产税收入。底特律不得不通过提高税率和新设税目增加收入，结果使得底特律成为密西根州税负最高的城市，加速了中产阶级的迁出，财政收入状况进一步恶化。由于公共服务的成本上升、品质下降，底特律的居民不得不向其他地区迁移，原本 170 万居民只剩下 70 万。政府雇员的损失包括限薪、解雇、养老金泡汤。本来，底特律市政府的雇员达到 25 年的工龄之后退休，每年可获得 3 万美元的养老金和医疗保险。破产使得退休福利大幅缩水，也不再享有医疗保险。2009 年希腊爆发主权债务危机后，希腊政府宣布削减政府开支并缩减公务人员规模，实施了冻结公共部门员工的招收、降低公务员薪酬等一系列财政紧缩措施。由于地方居民、政府雇员和民选官员的利益得失均与地方财政管理的好坏息息相关，因此，对财政运行和重大项目的预算审议十分严格，预算审议的重要性和严肃性凸显。

(三)中央救助通常以牺牲地方自治权利为条件

针对地方财政管理不善的情形，许多国家建立了地方政府破产机制。政府破产是政府的财政破产，并不等于政府职能破产，不允许出现无政府状态。破产政府承担着维持城市居民日常生活的最低限度的公共服务的义务，同时，通过各种控制支出、增加收入的方法，改善赤字和债务恶化的状况，恢复财政收支平衡。



为了防范道德风险，地方政府破产后，中央政府不会无条件救助，如果地方政府希望上级政府施以援手，必须牺牲自治权利。比如，美国底特律市财政破产时，密歇根州政府指派的底特律紧急事务主管凯文·厄尔取代民选市长，临时剥夺底特律的地方自治权。法国地方政府出现运转不灵、债务违约的情况时，由总统的代表，即各省省长直接执政，原有的地方政府及地方议会就此解散，所欠债务由中央先行代偿，待选举产生新的地方政府和议会之后，再制定新的财政计划(增税、削减开支)逐步偿还原有债务和中央政府垫付的偿债资金。日本地方政府一旦根据《地方财政重建促进特别措置法》寻求财政重建，就意味着地方政府破产。地方政府将被剥夺地方自治权，编制预算必须由中央政府批准，基本丧失了政策自主性。

二、中央政府对地方政府财政管理的约束措施

在地方自治原则下，中央政府(联邦政府)通常并不干预地方政府日常的财政管理决策，原则上也不承担救助地方政府的责任。但是，各国实践表明，中央政府并不能完全对地方财政危机置身事外，因而会不同程度地关注地方财政状况，监管地方债务。

(一)中央政府对地方财政危机的救助责任大小决定了其对地方债务的监管程度

德国没有法律明文规定联邦政府对地方政府债务的担保义务，但是德国宪法法院曾裁定，各州应遵守“忠诚性原则”，即如果某州确实无法偿付债务，联邦政府及其他各州可施以援手。因此，在某种程度上，德国地方政府债券存在着国家的隐性担保。2009年前，财政部对地方政府发行债券只进行“窗口指导”，约束力较弱。2009年6月后，实施“债务刹车法”，正式限定地方政府债券发行规模，发行条件日益收紧。

巴西在地方财政危机发生之前，联邦政府对地方财政管理的约束力相对较弱，对地方政府的财政行为并未施加有效的控制，地方政府从国际市场获取信贷的行为未受到联邦政府的监管。1979年第二次石油冲击之后，不顾支付能力大小，各州市都纷纷鼓励国有企业从国外市场借款。在1989年、1993年和1996年，巴西先后爆发三次地方政府债务危机，联邦政府分别予以援助。在援助地方政府的过程，巴西联邦政府开始对地方政府施加一系列财政约束。在第二次危机援助中，联邦政府规定，不允许债务违约的州举借新债；修订宪法，允许联邦政府从中央对地方的转移支付资金中扣除地方应偿债务的资金。在第三次危机援助中，联邦政府与各州政府共同制定《促进州政府重组和财政调整的激励计划》，对于财政重组不力的州，联邦政府将停止提供转移支付，甚至没收它们的本级税收收入，用于偿还债务。

(二)地方债券的投资者结构会影响中央政府对地方债务管理的干预程度

美国的市政债券大约四成由个人投资者持有，是债券市场中唯一一类主要由个人投资者持有的债券品种。原因是，个人所得税在美国税收收入中的占比很高，而个人投资市政债券的收益通常是免税的。以个人为主的投资者结构，决定了市政债券能否顺利发行取决于市场接受程度，联邦政府无需过多干预。日本地方政府债券最初大部分是由中央政府掌控的国有金融机构承接购买，金融资源配置类似于财政转移支付，因此中央政府对地方政府的债务管理比较严格。2005年以前，日本的地方政府发债，必须经过自治大臣(现总务大臣)的审批，防止地方政



府债务膨胀，确保地方财政健康运行；防止资金过分倾斜富裕地域，确保资金合理分配；协调金融资源在中央政府、地方政府及民间配置关系等。随着日本地方债的融资资金从政府资金为主转向民间资金为主，中央政府的管理也在逐渐减少。从2006年开始，日本政府已经停止使用这种审批制，取而代之的是突出地方政府在发债方面的自主性，并加强了地方议会的约束作用。

(三)中央政府层面制定约束地方财政运行的法律法规

巴西《财政责任法》及其配套法案建立了三级政府在财政及债务预算、执行和报告制度上的一般框架，制定了操作性极强的规范地方政府债务的量化指标。比如：巴西地方政府每年须向联邦政府汇报财政收支情况，每四个月必须发布政府债务报告。地方政府的借款额不得超过资本性预算的规模，州政府债务率要小于200%；市政府债务率要小于120%。如果地方政府不履行《财政责任法》规定的义务，对责任人将给予革职、禁止在公共部门工作、罚金、甚至判刑等处罚。同时，巴西中央银行对各商业银行向公共部门提供贷款做出一些限制，地方政府债务余额与银行净资产的比重不得超过45%，对于违规举债、突破赤字上限或者无法偿还联邦政府或任何其他银行借款的州，禁止各银行向其发放贷款。另外，巴西还实行强制性信息披露的做法，地方政府所有借贷交易都必须在国家信息系统中登记，否则将被视为非法交易。信息系统公开透明，与所有银行联网，任何银行都能查看相关信息。系统自动运行，不能人为调整。

(四)中央政府层面设立监控地方财政运行的相关机构

法国在1982年通过“地方分权”立法之前，地方政府发行市政债券需要经过中央政府特别许可。1982年之后，地方政府可自主决策发行市政债券，不再需要经过中央政府审批管理。同时，中央政府通过行政和司法两个体系严密监控地方政府的财政运行和负债情况：一是财政部及其派驻机构的行政监管。2001年8月，成立财政部“债务管理中心”，对各级政府的资产负债情况进行日常监管，确保各级政府债务能够及时偿还。财政部在各省、市镇派驻有监督机构，对各级地方政府的财政运行状况和负债情况适时进行监督和检查。派驻机构一旦发现问题，会及时向地方政府提出意见并向上级财政部门汇报。这种适时监督，确保了地方政府负债和财政运行状况处于良性状态，大大减少了诸如地方财政破产和资不抵债等情况的发生。二是审计法院的司法监督。审计法院是由国民议会授权的独立国家机构，是检查政府资金使用情况的最高司法机关，不受行政权力干预。审计法院的主要任务是，协助议会和政府监督财政法律法规的执行，检查中央和地方政府各部门以及学校、医院等公用事业机构的会计账目。审计法院设置了预算纪律法庭，专门审理各级国家机关和公用事业机构领导人违反财经纪律的案件。

三、金融市场对地方财政管理的约束效应

(一)金融市场可以提供全过程、全方位约束

无论是联邦制的美国、巴西、德国，还是单一制的法国、日本，这些国家的地方政府都能直接自主发行地方政府债券(市政债券)。自主发行债券不仅扩大地方政府融资渠道，增加居民的金融投资渠道，还能通过信用评级、价格波动、抵押变现能力等市场机制，对地方财政管理发挥一定的约束作用。美国市政债券市场规模庞大，是金融市场约束的典范。主要措施，一是信息披露，美国是世界上政府资产负债表编制和披露最完善的国家之一。无论是联邦政府层面还是地方政



府层面，都有较为详尽的会计准则予以规范；二是信用评级，地方债承销商要聘请信用评级机构对债券进行评级，并通过债券保险机构或银行的保险操作，对债券进行信用增级；三是债券保险机制，大约一半以上的美国地方债办理了保险，大大提高了债券的安全性，也有利于提高二级市场的交易活跃度，增强债券的抵押变现能力。实践表明，美国的这些措施较好地控制了风险，为发行人获得发展所需资金、投资人获得合理投资回报奠定了基础。

在债券市场中，一旦地方政府留下违约等不良信用记录，则会受到融资成本上升甚至市场禁入的惩罚。希腊作为欧盟成员国和使用欧元的国家，可以视为欧洲的一个地方政府。2009年，全球三大信用评级相继调低希腊主权信用评级。2009年12月7日，标准普尔警告，希腊的主权债务评级将从A-下调一级，8日惠誉干脆直接宣布下调希腊主权债务等级至BBB+，21日希腊10年期国债利差拉升到264个基点，希腊债务问题开始演变为债务危机。

(二)债券市场的约束力和风险防范能力比信贷市场更强

相比于银行贷款，债券市场的约束有三大优势：一是债券市场的投资者更为分散，可以降低风险集中度。二是债券市场更透明，风险因素的披露更及时，不会拖延和积累变为“灰犀牛”、“黑天鹅”。三是债券市场参与者对收益率非常敏感，资金价格信号传导更加通畅，当地方的财政状况发生变化时，债券价格对风险因素的反应更灵敏，可以较好地限制地方政府的财政管理行为。德国的经验表明，地方政府债务从间接融资向直接融资转变，增强了金融市场对地方政府债务的约束力。1991年前，德国地方政府主要从银行融资。德国约有2000家银行，主要是由地方政府出资成立的信用合作机构(约1200家)和储蓄银行(约450家)等地方性银行，因此很难拒绝政府融资申请。金融市场约束不力，对财政稳健性产生了负面影响，而且财政与银行“捆绑”在一起，还会相互传播风险。1991年后，德国通过建立地方政府债券市场，形成了政府举债的市场化约束。融资成本的公开化、市场化，促使地方政府巩固财政，限制债务过度增长。

(三)金融市场条件会影响信用评级的约束力

尽管日本地方债的发行历史比较悠久，规模十分庞大，但是在相当长的时间里，对于地方债的信用评级工作迟迟未能展开，信用评级的缺失使得对地方债的市场约束作用无法正常发挥。其主要原因：一是审批制将风险过度集中于中央政府，导致地方债发行主体和投资主体双方均对信用评级缺乏需求；二是过度的转移支付导致各地财政的偿债能力平均化，地区差别过小，致使信用评级无法根据地区的相对差异来进行评级；三是日本自20世纪50年代后，很长一段时期没有发生过地方债偿还违约现象，这更加减小了地方债信用评级的必要性。随着经济长期停滞，各级财政状况显著恶化，改革财政投融资制度和转移支付制度，则使得各地偿债能力的差异迅速扩大，日本地方债的市场环境因此发生了巨大的变化，对地方债进行信用评级的市场需求迅速上升。为适应这一形势变化，日本著名的信用评级机构--“R&I信用评级机构”于1999年开始尝试对公募发行地方债的28个地方自治体进行信用评级。日本地方债信用评级主要关注的是：(1)能够影响税收增减的地区经济实力及其走势；(2)发债主体的债务规模与偿债资金之间的平衡；(3)地方政府的财政状况和收支结构(包括转移支付在内)；(4)地方政



府的财政运营能力及偿债意愿。

四、我国地方财政激励约束机制与主要大国的差距及改进建议

(一)在财政管理上地方自治的探索空间

从法律上讲，在单一制国家，中央政府对地方政府的债务负有无限责任。为了严肃财经纪律，就应当严格分清中央与地方政府的财政界限，实行彻底的财政分权。一级政权就应当拥有一级事权、一级财权、一级财产权和一级举债权。由于中国没有地方自治，领导干部实际上是由上级任命，既缺乏地方官员对下负责的激励机制，同级人大的预算审议难有实质约束作用，也很难通过上级政府接管地方自治权的做法约束地方。如果在财政管理上探索建立地方自治制度，在防范和化解地方债务风险中，就具备了“谁家的孩子谁抱走”的法理基础。

(二)扩大地方政府自主发债的权利

我国金融市场的现状是，间接融资为主，国有金融机构为主。在这种情况下，恰如日本曾经经历过的，地方政府融资以银行信贷为主，金融市场很难对地方政府产生约束作用，不得不依赖中央政府干预地方财政管理。虽然 2015 年实施的新《预算法》已经允许地方政府自行发债，但地方债务实行面临严格的中央审批制度。一方面，地方发债的权利限制在省一级政府，而实际的资金使用主体是城市政府，因此，我国的地方政府债务还不是真正的市政债券。另一方面，相对于庞大的存量地方债务余额和年度融资需求而言，现在每年经过预算批准的地方政府债券额度太小，是一个卖方市场，投资者缺少选择空间。而且，在市场投资者看来，中央政府的审批权限往往也意味着对地方债务负有连带偿还责任，从而形成对中央救助和“刚性兑付”的迷信，更加难以严肃对待地方债务的风险，也就不能有效发挥市场约束作用。2017 年全国金融工作会议指出，“要把发展直接融资放在重要位置，形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到有效保护的多层次资本市场体系。”在这方面，扩大地方政府债券的自主权是一个突破口。将自主发债的权利下放到直接花钱的市、县级政府，使举债、用钱、偿债主体保持一致。取消中央政府对地方发债的规模控制，扩大地方政府债券的发行规模，能否发得出去、以什么价格发出去，都要接受金融市场的甄别和筛选，不必担心地方乱发债。

(三)提高地方政府收入与支出的匹配度

对转移支付的依赖会导致地方政府软预算约束和“中央兜底”预期，日本的经验表明，改革转移支付体系，提高地方政府债务风险的可识别程度，金融市场才能对地方政府财政状况进行有效的信用评级。为此，必须提高我国地方政府收入与支出的匹配程度，改革转移支付制度，减少地方政府对中央转移支付的依赖程度，真实反映地方财政收支状况、债务风险等。我国疆土辽阔，各地资源状况和经济社会发展水平差异较大，逐步缩小不同地区之间在工资待遇、养老金、医疗福利等方面的差异，需要较长的时间。当前如果过分强调地区间的均等化，富地方支持穷地方，既不公平也不可持续。事实上，人员自由流动、商品自由流通是发挥市场机制促进公共服务均等化最基本的条件，在这些方面我国与发达国家还有很大差距。因此，关键措施是破除地方保护，维护国内统一市场；打破户籍制度限制，促进劳动力在统一市场内自由流动。比如，提高养老金缴费计入个人账户部分的比例，增强养老金账户的可携带性。

(四)探索地方财政破产和追责制度



在没有地方政府破产制度的情况下，风险是无法实现局部隔离的，也就是说，无论支付危机缘何而起，最终的债务人都将是中央政府。对于遭受地方债务压力的我国来说，建立“地方政府财政破产”机制最大的意义在于明确政府决策责任的分级模式，让责任模式回归到“谁借谁还”的风险承担的范畴之内，倒逼各级政府在举债谋发展时，必须明确有多大财力制定多大的发展目标。这种把发展目标确定在财力允许的范围内的“量体裁衣”，会有助于推动城市化的可持续发展。同时，还要完善官员选拔制度，落实对地方官员的终身追责，有效约束地方政府的财政运营。中国的官员通常在不同的地区间、部门间轮转升迁，要持续接受组织部门、纪检部门的约束。如果按照全国金融工作会议“严控地方政府债务增量，终身问责，倒查责任”的要求，在干部考核和选拔任用中加入财政管理绩效的指标，将有效管住地方政府债务。

中国探索地方政府破产制度，各级政府财政收支出了问题，需要明确责任划分。普通民众不应该承担财政破产的损失。财政破产不是政府破产，治安、教育、医疗、养老等公共服务事项应予以保障。地方政府内部应当自我承担损失并强化问责。对决策层要终身追责，普通公职人员的工资、养老待遇也要承担一定的损失。金融市场在地方政府破产和财务重组的利益分配和责任分担中发挥作用。一是不能盲目相信地方政府的刚性兑付能力，要甄别地方政府的信息透明度，促使地方政府形成竞相推进财政改革的良好氛围，提高整个财政运行管理的透明度。二是有效识别地方政府的融资能力和风险信用等级，对不同地方的融资需求有保有压，实现防风险与稳增长的平衡。三是投资者要承担地方财政破产的损失，才能切实发挥市场约束作用。自国发[2014]43号文以来，中央政府反复强调不救助地方政府债务的原则，但是很难扭转市场预期，因此必须有像底特律破产这样的具体案例，允许地方国有企业和政府破产，投资者才会真正相信中央政府要阻断隐性担保。

【来源：“经济外交学人”微信公众号，作者：徐忠，中国银行间市场交易商协会副会长】

[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**