

# 中国观

2016年第2期 总第56期

# CHINA WATCH

中国智库 建言发展 Policy Advice



复旦发展研究院  
FUDAN DEVELOPMENT INSTITUTE



上海市高校智库研究和管理中心  
Centre for Think-tanks Research and Management in Shanghai

内部资料  
仅供参考



# 目 录 | CONTENTS

## 回望 2015

- 01 世界经济：在新常态中寻找强劲新动力 / 宋国友
- 04 世界政治：旧秩序与新势力的地缘政治角力 / 信强
- 08 联合国与全球治理：70 周年如何继往开来 / 张贵洪
- 12 南海争端正驶入危险的“未知水域” / 祁怀高
- 16 中东局势乱中有治 / 刘中民

## 展望 2016

- 20 2016 中国产业发展的政策建议：供给侧改革 / 芮明杰等
- 27 技术、创新与工业 4.0：2016 中国产业发展的机遇和挑战 / 芮明杰等
- 35 房地产高库存风险 / 陈杰
- 38 互联世界中的自治与共治：中国国际秩序规划 / “国务智库”战略报告撰写组
- 44 新常态下我国生态保护红线国策的战略评述及建议 / 王祥荣

## 编辑部 Editorial Department

责任编辑	Responsible Editor
张 怡	Zhang Yi
沈国麟	Shen Guolin
黄 昊	Huang Hao
执行编辑	Executive Editor
夏 梦	Xia Meng
栏目编辑	Column Editor
付 宇	Fu Yu
周光俊	Zhou Guangjun
刊物设计	Art Editor
范佳秋	Fan Jiaqiu

## 中国观 CHINA WATCH

主办 | 复旦发展研究院 FDDI  
上海市高校智库研究和管理中心  
CENTREMS  
地址 | 复旦大学光华楼东主楼 7 楼  
中国上海市邯郸路 220 号  
The 7th Floor, East Main Building,  
Guanghua Towers, Fudan University,  
220, Handan Road, Shanghai, China  
邮箱 | [thinktank@fudan.edu.cn](mailto:thinktank@fudan.edu.cn)  
电话 | 021-65645596  
021-55665501  
鸣谢 | 上海钰翔投资控股集团有限公司





# 世界经济：在新常态中寻找强劲新动力

复旦大学经济外交研究中心主任 宋国友

离 2008 年全球金融危机已经过去多年，但世界经济一直未能实现真正的强劲复苏。2015 年的世界经济也同样如此——年增速不仅低于普遍预期，也低于 2014 年的经济增长速度。世界经济已经进入中低速增长的新常态，迫切需要寻找新动力，推动全球经济迈向新阶段。

## 进入新常态

2015 年的世界经济增速预计在 3.1%。在未来几年既难以实现强劲的 4% 以上增长，也不会出现全球性的重大危机，这是世界经济的新常态，平庸但风险较小。世界经济的新常态除了经济低速增长这一总特征外，还包括以下内容。

第一，新兴经济体对世界经济增长的贡献将逐步下降，但其在世界经济中的比重仍进一步上升。新兴经济体 2015 年的经济增速总体放缓。如果分区域和国别来看，亚洲和中东地区是略微下降，而独联体和拉美则是显著下滑。特别是俄罗斯和巴西两大典型新兴经济体，由于大宗商品价格下降以及国内经济结构转型未果，出现了经济严重萎缩，增长率均为负值。增长率下降使之对世界经济的贡献有所降低。例如，中国作为新兴经济体的代表，其对世界经济的贡献在今年降至 30% 左右，低于此前年份。尽管新兴经济体的表现逊于前几年，但因为其经济增速仍两倍于发达国家，而且经济总量去年已经超过发达国家，因此其在世界经济中的比重仍将进一步上升。

第二，部分发达经济体会逐渐走出危机，实现温和增长。与新兴经济体的增速放缓形成对比，发达经济体 2015 年的经济增长率小幅上升。欧洲和日本经济复苏态势有所增强。这主要得益于超级宽松的货币政策以及贬值取向的汇率政策。另外，下跌的大宗商品价格，对于欧洲和日本也起到了刺激消费的作用。美国经济 2015 年虽未实现强劲增长，但失业率持续下降，达到危机以来最佳水平，通货膨胀维持低位，增长基础相比欧洲和日本更为稳固。美联储考虑年底加息，彻底告别量化宽松时代，这是美国经济向好的重大标志。总体而言，发达经济体在经历了痛苦的长期“去危机”过程之后，经济基本上已经稳定，处于低增长、低通胀和低风险阶段，正在积蓄新的增长动力。

第三，大宗商品价格继续低位运行，对各经济体利弊不一。2014 年石油、黄金、铁矿石、白银、铜和煤炭等大宗商品价格大幅下跌，2015 年继续保持在较低价格水平，预计未来仍将低位震荡。这主要由四大原因导致：其一是需求因素，世界经济增长乏力，对大宗商品的需求减少；其二是供

## 导读 >>

未来几年世界经济将不会出现强劲的增长，同时也不会有危机四伏。这就是世界经济的新常态，平庸但风险较小。

给因素，大量资本在繁荣周期涌入大宗商品投资领域，形成显著的产能过剩，在供应端形成价格下行压力；第三，美元 2015 年以来总体升值，导致以美元计价的大宗商品价格降低；第四是技术进步，尤其是页岩油气的技术进步，使得能源产量巨幅突增。大宗商品价格下跌，给依赖大宗商品出口的经济体带来巨大经济下行压力，但是对于大宗商品进口国却提供了额外的消费刺激。

第四，世界贸易增长尚处缓慢恢复阶段，全球直接投资却显著反弹。2015 年世界贸易依然低速增长，增幅仅为 3.4% 左右，略高于此前年份，仍低于金融危机爆发之前。这既有大宗商品价格下跌的原因，更是主要经济体需求不振的结果。世界贸易的低迷数据表明外需继续受到严重抑制，不利于全球经济增长。与贸易缓慢恢复相比，全球直接投资却加速上升，2015 年增幅同比可在 10% 以上。这预示着，全球投资者的信心开始高涨。由于发达经济体经济表现更为稳健，全球投资更高比例流向了发达经济体。新兴经济体吸收的外来直接投资的份额有所降低。

第五，世界经济中的中美“双核”格局进一步确定。尽管到底是以汇率法还是购买力平价法来衡量中美两国经济总量，国际社会还存在着不同认知，但中美两国已经稳居全球前两大经济体，和其他经济体的差距也会不断拉大，这是再次被确认的趋势。尽管中国经济增速有所放缓，但巨大的经济体量和 6.9% 左右的中高速增长，仍帮助中国 2015 年继续成为世界经济发展最大动力来源。另一方面，美国经济保持稳定、温和增长，也为全球经济贡献了第二大推动力。在新常态下，只要中美两国经济整体增速维持一定速度，全球经济不会出现大的问题。

### 寻找强劲增长新动力

金融危机后的世界经济增长，主要得益于两方面。一方面是美欧日等经济体所推行的量化宽松货币政策。全球廉价资金汹涌，避免了国际金融体系流动性缺失，有利于世界经济温和复苏增长。另一方面是以中国为代表的新兴经济体经济高速发展，弥补了世界经济增长的动力不足。现在，这两大因素均存在不确定性。美国预期将会在不久的将来加息，即便欧洲和日本还在执行量宽政策，全球资金相对收紧的趋势将会形成。中国的经济增速也由此前的高速增长转为中高速增长，对全球经济的贡献会有所下降。在新常态下，世界经济需要寻找新的强劲增长动力。这种动力从何而来呢？

第一，各主要经济体继续巩固和深化国内结构性改革，提高产出。金融危机要求主要经济体深入进行改革，各国也或多或少都在推进改革。有些已经取得积极结果，有些还在努力推进，有些甚至出现倒退。改革的进展直接反映到国家的经济增长上。英国和印度等国家，自新政府上台后大力推动改革，推动了经济向好发展。而如巴西、俄罗斯和中东等国家仍然过于依靠资源输出，国民经济随着国际大宗商品价格的巨幅下跌，出现了

严重困难。奥巴马进入第二任期后，改革动力有所缺失，市场修复能力不强，局部失灵，经济未能真正实现强劲增长。中国新一届政府矢志继续改革，出台诸多重大改革措施，但改革需要攻坚，改革成效需要一定时间才能显现出来，中国经济的改革红利期待后期收获。总体上，各主要经济体的改革已经进入新时期，要继续通过深化改革打破结构弊病，获得发展新动力。

第二，继续推动经济全球化的深入发展。危机之前的全球经济繁荣与经济全球化的持续推进有着密切关系。全球化形成全球大市场，提供更多发展机遇。危机之后的国际贸易一直未能恢复到危机前水平，以国际贸易为核心指标的全球化进程遭遇阻碍。其标志是多哈贸易回合谈判还未能取得完全突破。各经济体因此希望通过区域贸易协定的方式推动贸易自由化进程，促进对外贸易。2015年10月TPP协议的基本达成，可以视为这一努力的最重要进展。如果各巨型自贸协定能够齐头并进，进而联网，也不失为推动全球化的次优选项。当然，这同时也存在着风险，要避免个别大国有意打造以规则划界的排他性区域多边自贸协定，割裂全球贸易网络体系。各主要经济体应切实从全球福利的高度，助力经济全球化跃上更高阶段。

第三，有效管理地缘政治危机，防范地缘政治风险。全球经济增长需要和平稳定的国际环境。当前，全球性冲突没有现实基础，要重点防范严重的地缘政治风险影响全球经济增长。乌克兰危机恶化、中东乱局蔓延等重大地缘政治风险仍然不可低估。这两大风险如果失控，将破坏欧洲经济平稳发展以及全球能源稳定供应，甚至危及全球金融系统。此外，其他国家的国内和地区的局部政治冲突也会进一步引发难民潮，诱发额外的经济和政治成本。

第四，推进国际经济大协调和大合作。与金融危机初起及刚刚结束不久时相比，目前各主要经济体的合作动力有所衰减，宏观经济政策协调开始弱化。由于各种原因，二十国集团对于整合国际力量、促进多边合作和凝聚全球共识的作用下降明显。各主要经济体更多是从自身经济条件出发来制定内外经济政策。2015年国际经济和金融的短期剧烈波动，均和主要经济体的经济政策重大调整和改变有关。其中尤其以美联储决定是否加息以及何时加息的影响为最。为应对美国加息，其他经济体和国际市场主动或被迫地采取预防性措施，这带来了国际金融市场的扰动，恶化了部分国家的金融条件。国际经济仍然脆弱增长的现实，更加要求各经济体充分考虑政策外溢性，明确本国重大经济政策的走向，加强宏观经济沟通协调，维护增长的信心和动力，从而确保世界经济增长。

# 世界政治：旧秩序与新势力的地缘政治角力

复旦大学美国研究中心副主任 信强

2015年，大国地缘政治博弈急速升温，代表“旧秩序”的既有霸权国与重新复兴或正在崛起的“新势力”之间的角力愈演愈烈。随着乌克兰危机的继续发酵、中东乱局的迅速加剧以及南海紧张局势的升温，中、美、俄三个全球性大国之间的传统地缘政治博弈以异常醒目的态势，重新占据了国际政治舞台的中央位置。

## 俄罗斯在叙利亚开辟俄美两国陆权角力“第二战场”

2011年3月爆发的叙利亚内乱，导致25万余人丧生，400余万难民逃往国外，近千万人流离失所。面对持续多年的叙利亚乱局，一直以来隐忍不发的俄罗斯终于选择出手，以武力介入叙利亚局势，帮助其在中东最坚定的盟友——巴沙尔·阿萨德总统——稳定国内局势，打击反对派以及极端主义武装，同时确保俄罗斯在地中海的唯一出海口和战略立足点。

2015年9月，俄罗斯总统普京突然宣布，应叙利亚阿萨德总统的请求，俄军将对叙利亚境内的“伊斯兰国”（IS）势力发动空袭。9月30日，俄罗斯空军开始对叙利亚境内极端组织展开军事行动。10月7日，俄罗斯又动用驻泊在里海的四艘战舰，向“伊斯兰国”的11个目标发射了26枚新型巡航导弹。在一个多月的时间里，俄罗斯空天部队对数以千计的“伊斯兰国”目标进行了空中轰炸，与此同时，俄叙两国陆军和空军开始协同作战，发动大规模反攻，对“伊斯兰国”势力给予了沉重打击。

在美欧等国错愕不已之际，俄罗斯在中东问题上连续出招，打出了一套漂亮的组合拳。在发动空袭后不久，俄罗斯便联合伊拉克、伊朗和叙利亚三国，在巴格达设立反恐情报信息中心，共同应对包括“伊斯兰国”在内的极端组织扩张的威胁，从而建构起一个以俄罗斯为首的地区反恐联盟。10月20日，自叙利亚内战爆发以来便未踏出国门一步的巴沙尔突然受邀到访莫斯科，与普京会面晤谈，从而打破了西方对巴沙尔的外交封锁。在会见过程中，普京表示，将继续竭尽全力在军事行动以及政治层面上支持巴沙尔，打击叙境内的恐怖主义势力。11月23日，普京时隔8年再次访问伊朗，同时宣布解除俄向伊朗提供浓缩铀设备的禁令，并开始向伊朗交付最新型的“S-300PMU2”防空导弹。俄罗斯以一种令人瞩目的方式，强势“重返”中东地缘战略博弈的棋局，令叙利亚乃至中东地缘政治形势几乎在一夜之间丕变，进而在中东开辟了与美国展开地缘角力的“第二战场”。

一直以来，美国便将巴沙尔政权定义为“独裁政权”，明确要求巴沙尔下台。同时，美国为叙利亚反对派提供了巨额经济和军事援助，帮助培训反对派武装人员，矢志颠覆巴沙尔政权，甚至不惜纵容和默许极端组织

## 导读 >>

随着日益激烈的乌克兰危机，混乱的中东局势以及紧张的南海问题，中国、美国和俄罗斯之间的激烈角力不断上演。

在2015年间，大国之间的地缘政治角逐日益白热化，这一现象在现有霸权国家以及再复兴或崛起的“新势力”等国家之中愈演愈烈。随着持续发酵乌克兰危机，动荡不安的中东局势以及日益紧张的南海问题，中国，美国和俄罗斯等三个大国正在以异常醒目而传统的地缘政治展开角逐，以期占据国际政治舞台上的中心位置。



“伊斯兰国”的不断发展和壮大。俄罗斯支持巴沙尔的一系列举措自然令美国极为不满，进而对俄罗斯大肆口诛笔伐，指责俄罗斯以“反恐为名”，趁机打击反对巴沙尔的所谓“温和”反对派。同时，为了应对俄罗斯在叙利亚的连续出招，美国被迫对既有政策做出一定调整。10月30日，美国宣布将向叙利亚反对派追加1亿美元的资金援助。10月31日，奥巴马授权派遣“少于50人”的特种部队赴叙利亚北部，协调和训练当地反对派武装部队打击伊斯兰国，这也是美国首次派部队进入叙利亚地面战场。

更为重要的是，对于俄罗斯的军事行动，美国虽然高度不满，但也只能无奈地接受既成现实。10月20日，美俄国防部签署一项飞行安全谅解备忘录，内容包括两国军机在叙利亚领空相遇时的安全飞行距离、无线电频率以及操作规程。该备忘录经双方签署后即刻生效，适用于美、俄以及所有打击“伊斯兰国”国际联盟成员国的战斗机和无人机，目的在于降低美俄军机发生空中对抗的风险。在该备忘录生效后，俄美两军即开始全天候联络，确定合作机制，包括在出现危机情况时如何相互提供协助。11月3日，美俄双方各派一架战机在叙利亚上空展开联合演练，模拟双方军机在空中危险接近时机组和地面部队应采取的行动，以避免误判事件的发生。

在俄美两国基于各自地缘政治利益而在中东短兵相接之际，两大突如其来的恐怖主义袭击事件——俄罗斯客机在埃及西奈半岛坠毁以及11月13日的巴黎恐袭——却使得俄美关系出现峰回路转的机会。面对日益严峻的恐怖主义挑战，11月18日，奥巴马总统首次将俄罗斯称之为叙利亚问题谈判中的“建设性伙伴”，宣称将致力于找到美俄双方均能接受的缓解关系的途径。而俄罗斯则呼吁与法国等西方国家签署合作协议，建立“反恐联盟”，并肩对抗极端主义威胁。随着美俄开始展开初步的战略协调，也为最终以政治方式解决叙利亚危机打开了大门。

### 围绕乌克兰问题各方继续“斗法”

就在俄罗斯空袭叙利亚成为世界关注的焦点之际，美欧与俄罗斯围绕乌克兰问题展开的战略博弈并未减弱。

虽然随着2015年2月，俄罗斯、乌克兰、法国、德国四国领导人在白俄罗斯首都明斯克举行了“诺曼底四方”会谈，乌克兰危机各方同意从2月15日开始停火，乌克兰危机有所缓和，但是迄今为止乌克兰东部局势远未归于平静，民间武装与政府军之间的冲突依然时有发生，乌克兰的和平前景依然黯淡莫测。

首先，俄乌关系紧张依旧。例如乌克兰不断指责俄罗斯继续支持乌克兰东部民间武装，并于2015年10月宣布对俄罗斯20多家航空运营商实施制裁，禁止这些企业旗下的航班飞入和飞越乌克兰领空。随后俄罗斯对一些乌克兰航空公司采取类似“禁飞令”。10月25日，俄乌双方正式中断了双方直飞航班。

其次，美欧延续对俄制裁。自克里米亚并入俄罗斯以来，莫斯科与美

欧阵营的关系便降至后冷战时代的低点。为了惩罚俄罗斯，在 2015 年 11 月于土耳其召开的 20 国集团峰会上，以美国为首的西方国家决定将对俄罗斯实施的经济制裁措施再延长 6 个月，直至明年 7 月为止，意味着美欧与俄罗斯的关系在短期内依然无法得到缓和。

第三，更为重要的是，俄罗斯与美国及北约“秀肌肉”式的相互恫吓和威慑不断升级，火药味日益浓烈。美国已然开始着手在波罗的海地区部署重型武器，北约则不断举行大规模联合军演，并组建快速反应部队。而俄罗斯也针锋相对，通过举行军事演习，导弹试射等方式，强硬回应北约所施加的战略压力。例如 2015 年 8 月，美国主导启动了冷战结束以来欧洲最大规模的联合空中训练，11 个北约盟国的近 5000 名官兵举行了历时四周的演习，以应对“俄罗斯日益增强的侵略行动”。10 月 3 日至 11 月 6 日，北约在意大利、西班牙和葡萄牙等国，以及大西洋和地中海相关海域举行名为“三叉戟接点”的大规模演习，来自 30 多个国家，超过 3.6 万名官兵参与此次演习，这也是 2002 年以来北约举行的最大规模的军事演习，目的在于以乌克兰危机为背景，提高北约部队的“备战水平”。10 月 28 日，北约再次宣布将在波兰、爱沙尼亚、立陶宛等与俄罗斯交界的 7 个北约盟国派驻 4000 名官兵，以应对“来自俄罗斯的安全威胁”。而俄罗斯则毫不示弱，于 10 月 30 日连续进行多次导弹试射，包括一枚“白杨”洲际弹道导弹和两枚潜射洲际弹道导弹，此外还由“图-160”战略轰炸机、里海舰队水面战舰和“伊斯坎德尔”K 导弹发射车上发射多枚不同型号的巡航导弹，通过这一次大规模全面“核摊牌”的演习，宣示俄罗斯所具有的强大的“全面核战争能力”。10 月 30 日，俄两架“图-142”反潜机低空逼近美国“罗纳德·里根”号核动力航母不足一海里的区域，导致美军舰载机紧急升空实施拦截。在冷战期间屡见不鲜的美俄之间危险的“猫鼠游戏”再度频频上演。11 月 10 日，俄罗斯媒体“意外”曝光了“战略核鱼雷”方案，从另一个侧面印证了普京总统“不惜一切代价恢复与美国战略核均势”的决心。随后，美国则公开宣布，将开始研制公路机动式的陆基洲际弹道导弹系统。

### 中美海权角力急剧升温

在亚太地区，中国与美国围绕南海问题展开的博弈迈上了一个新的台阶，也使得南海紧张局势达到新高潮。进入 2015 年以来，由于中国在南海开展陆域吹填工程，美国开始频频在南海问题上公开指责中国，发起挑衅。15 年 7 月，刚上任不久的美国海军太平洋舰队司令斯威夫特登上“P-8A 海神”侦察机，参与了在南海的 7 小时侦察飞行任务。10 月 27 日，美国海军派遣“拉森”号宙斯盾导弹驱逐舰以维护所谓的“航行自由”为名，驶入中国南海渚碧礁和美济礁 12 海里范围内巡航，遭到中国两艘舰艇的监视、跟踪和警告。随着美国军舰公开巡航南海岛礁，美国开始从幕后走上与中国直接对抗的前台，也由此拉开了中美在南海直接博弈的序幕。

对于美军这一严重威胁中国主权和安全利益，危及岛礁人员及设施安全，损害地区和平稳定的行为，中方表示了强烈不满和坚决反对。10月29日，中国海军司令员吴胜利在视频通话中对美国海军作战部长理查德森表示，如果美国继续在南中国海争议海域“进行危险的挑衅行动”，双方极有可能“发生严重紧迫局面，甚至擦枪走火”。但是面对中方的警告，美国显然不愿改弦更张。11月2日，五角大楼宣称，以后美军将每季度两次派遣军舰进入中国南海岛礁12海里范围内开展巡航，意味着美军的挑衅行为将常态化和制度化。11月5日，美国国防部长阿什顿·卡特登上正在南海巡弋的美国海军“西奥多·罗斯福”号核动力航空母舰，再次指责中国“试图破坏地区稳定与力量均衡”。11月7日，卡特在加州里根图书馆的一个防务论坛上发表演说，明确将中俄视为世界“潜在的威胁”，声称“这是一个时代面临的挑战，如同当年的里根时代。面对俄罗斯的威胁和中国的崛起，我们必须对保卫美国的方式加以创新。”并保证美国将持续将战略重心向亚太地区转移，将派遣“最先进和最尖端”的军队及其武器装备，并对太空、网络、导弹防御和电子战等领域进行投资，以应对中国的相关行动。11月8日深夜至11月9日凌晨，美军又派遣两架B-52战略轰炸机在南海执行巡航任务，并飞近中国在南海施工的岛礁周围空域。美军的上述挑衅举动，构成了迄今为止美国对中国南海主权主张发起的最严重挑战，严重损害了中美双方本已相当脆弱的战略互信，也挑动地区安全局势陷入新一轮的紧张。

展望即将到来的2016年，基于传统地缘政治利益的紧张角力仍将主导大国博弈的逻辑。鉴于乌克兰问题涉及俄罗斯的核心利益，属于俄罗斯不可能做出妥协的地缘战略利益，俄罗斯与美欧的对抗和“准冷战”态势仍将延续。而叙利亚作为俄罗斯介入中东地区并保持其传统影响力的桥头堡，俄罗斯也不可能轻易做出让步。与之相似，南海岛礁争议不仅涉及中国主权领土完整，也是中国跨出近海、走向远洋的前进基地，极力试图保持其在亚太海上霸权的美国肯定会利用军事、政治、外交等种种手段，以维护“航行自由”、“保持地区稳定”为借口，对中国进行牵制和掣肘，中美两国在南海问题上的海权博弈也势必会长期存在，甚至不排除激化和升级的可能。只是，对于综合国力在不断下降的美国而言，同时在欧亚大陆的两端与中俄两个全球性大国展开角力，殊非明智之举，也必将面临更多的困难和障碍。

# 联合国与全球治理：70 周年如何继往开来

复旦大学联合国与国际组织研究中心执行主任 张贵洪

今年是联合国成立七十周年，联合国举行了大量纪念活动，召开了一系列峰会，特别是发展峰会通过了 2030 年可持续发展议程。与此同时，在全球和地区治理方面也出现重大进展，特别是新开发银行和亚投行成立、“一带一路”的推进、TPP 达成协议，加快了全球和地区治理转型的过程。

9 月 26-28 日，习近平主席首访联合国总部，在一般性辩论会、发展峰会、维和峰会上发言，主持南南合作圆桌会和妇女峰会，提出和平与发展的中国主张，并宣布中国支持联合国的一系列措施和行动。10 月 12 日，中共中央政治局就全球治理格局和全球治理体制进行专题学习，习近平主席强调，推动全球治理体制向着更加公正合理方向发展，为我国发展和世界和平创造更加有利的条件。

## 全球治理正经历重大转型

全球治理转型是指全球治理在格局和体制上的根本性转变，大致包括全球经济治理和全球安全治理两个方面。

传统的全球治理，即以联合国为中心的国际安全治理和布雷顿森林系组成的世界经济治理，其特点：一是以国家为中心，大国协调、中小国家参与；二是具有二元性，如全球—地区、安全—经济、中心—外围、发达国家—发展中国家、北方—南方。

但 2008 年的全球金融危机，催生了全球治理的格局转换和体制改建、重建和创建过程，全球治理开始了真正的转型。转型的全球治理则呈现新趋势和新特点：第一，治理的主体从单一（国家）向多元转变，包括国家和非国家，政府、社会和市场，政府间国际组织、跨国公司、全球公民社会，共同成为治理的主体。第二，治理的方式从西方主导转变为全球共同治理，特别是新兴发展中大国成为全球治理转型的积极推动力量。第三，治理的内容从安全治理向经济治理转变。一方面，全球安全治理严重滞后和缺失，无力应对海洋争端、恐怖主义、网络攻击等新型全球性安全威胁，对地区安全热点问题也无治理良策；另一方面，全球经济治理则方兴未艾。第四，治理的重心从全球向国际和地区治理转变。亚太地区成为治理重点，如亚太经合组织、亚信会议、上合组织、东亚峰会、一带一路、亚投行、TPP 等，成为地区治理的热点。第五，治理的突破口是金融领域。无论是传统的国际货币基金组织和世界银行，还是新兴的金砖国家开发银行、上海合作组织银行帐号、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等，都是全球经济治理的亮点。

近几年，全球治理转型取得重大进展。其中主要包括：一是联合国转

## 导读 >>

联合国在国际发展与全球治理上扮演着重要的角色。值联合国成立 70 周年之际，该机构也在经历着重大转变。改善全球治理状况，有很多优势和资源可以利用，这就要求联合国与各地方组织之间加强沟通协作。中国在国际舞台上的影响力越来越大，而且中国在联合国的外交也将迈向新常态。

型——联合国发展峰会通过 2030 年发展议程，所设立的 17 个目标对全球发展和国际发展合作提供目标和路径。维和峰会通过维和行动改革，建立维和待命机制。更早的转型还包括提出“保护的责任”、成立人权理事会、建设和平委员会、妇女署等。二是国际货币基金组织和世界银行改革——2010 年达成改革方案，尽管没有如期执行，但国际货币基金组织的份额改革和世界银行的投票权改革已不可逆转。三是二十国集团机制的发展——经过 10 次峰会，已从应对金融危机转变为经济治理机制。四是金砖国家的“崛起”——新开发银行和应急储备基金的建立，意味着二战后第一个没有发达国家参加的国际金融机构，对于国际金融体系是一个补充，对全球治理起了示范引领作用。五是 TPP 和 TTIP 的突破——美国推动和主导的跨太平洋和跨大西洋贸易和投资新规范和新体制，本质是西方国家继续主导全球经济治理的一项行动。

在全球治理转型中，中国是重要的推动力量。继 2014 年北京 APEC 峰会，通过亚太自由贸易区路线图和互联互通蓝图之后，2015 年初，中国倡导、推动和主导的“一带一路”战略、亚投行和金砖国家开发银行的相继启动，对于地区合作和发展治理具有深远影响，对全球经济治理也具有变革意义。

### 联合国应有的优势和资源

在全球治理转型过程中，联合国似乎没有做出重大的改变。联合国改革也是“雷声大、雨点小”。作为 70 年来国际秩序和全球治理的中心，今天的联合国却有边缘化的趋势。因此，站在 2015 的时点上，联合国要继续往开来，就更应该发挥其独特的优势和资源，重塑联合国在全球治理中的中心地位。

一方面，联合国应发挥其普遍性、权威性和全球性的特点和优势。第一，倡导普世性（universal）的理念和价值。联合国应在倡导主权与人权、民主与平等、自由与发展、公正与公平、均衡与包容等普世性理念和价值上起主导作用。第二，加强规范和制度的权威性（authoritative）和有效性（effective）。联合国应促使会员国更好地遵守国际法、国际条约和联合国决议。第三，推动全球性（global）的议程和议题。联合国要在气候变化、恐怖主义、公共卫生等全球性威胁和挑战，在海洋、网络、太空、极地等全球公域和公共空间问题上凝聚共同利益，立规立制，实现共治。

另一方面，联合国要致力于加强与地区组织和新兴多边机制的互动，如互派代表出席会议、互通情况、交换信息等，实现在全球和地区治理中的合作共治。

联合国与二十国集团在全球经济治理中既有竞争，更有合作。它们反映了全球经济治理中两种不同的取向和特性，即联合国体现全球经济治理中的普遍性和平等性，而二十国集团则强调全球经济治理中的效率和效力。加强二十国集团与联合国的协调合作，有助于加强全球经济治理体系的平

衡，有助于世界经济的可持续增长，有助于反映中小国家的合理关切，从而也有助于实现对全球经济的合作共治。

联合国与金砖国家可以共享发展理念、经验和议程。一方面，金砖国家可以借助联合国的机制和平台，加强在全球性问题上的协调配合，提高在全球治理中的地位和影响。另一方面，联合国可以通过金砖国家合作的示范效应，积极推动可持续发展和新时期的南南发展合作。联合国可以利用其全球性、代表性和权威性的优势，发挥其统筹协调的作用，调动以金砖国家为代表的新兴多边机制和变革力量与联合国发展系统、各专门机构、基金和方案的发展资源，加以整合，推动国际发展合作，提高全球发展治理架构的合法性和有效性。

联合国可以与亚洲新兴多边机制合作，共同致力于建设亚洲安全和发展新秩序。以一带一路为例。作为一个沿线以亚洲国家为主，其它大陆国家参与的跨地区发展合作倡议，有可能塑造亚洲发展的新秩序，可以通过联合国的机制和平台更好地推动，如与 2030 年发展议程的目标对接，在南南合作的框架和机制下推进。

又以亚信会议为例。作为亚洲覆盖范围最大、成员数量最多、代表性最广的地区安全论坛，亚信会议积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，搭建地区安全和安全新架构，走共建、共享、共赢的亚洲安全之路，有希望发展成为亚洲安全新秩序的基础。亚洲国家可以在理念和行动上为联合国主导的全球安全治理做出贡献，同时，联合国也可以为亚洲安全秩序的构建提供平台和途径。在联合国框架下，亚洲国家（特别是东亚国家和南亚国家）加强在和平行动中的合作将是增进互信，也是建设地区秩序的有效途径。

### 中国联合国外交迈向新常态

以习近平主席出席联合国成立七十周年系列活动为标志，中国的联合国外交正从参与型向引领型转变。这种转变主要表现在以下几个方面：

第一，首次设置议程。南南合作圆桌会和全球妇女峰会由中国倡议召开，由中国与联合国共同主办，由习主席和潘基文秘书长一起主持，体现了中国在议程设置上的一次突破。习主席在出席系列峰会的讲话中提出理念和设想、提供议题和方案、构建制度和规则，是中国多边外交的重要提升。

第二，建立维和待命部队。联合国外交是中国多边外交的中心，维和是中国联合国外交的亮点。参加联合国维和行动有利于中国的军队建设，有利于提高中国的海外行动能力，也有利于中国的大国形象。

第三，成立一个中心、一个学院。国际发展知识中心和南南合作与发展学院体现了中国对外援助和国际合作方式的新思路和新举措，也预示着中国在争取国际话语权方面的某种突破。

第四，设立基金，提供捐助，提高话语权和影响力。中国—联合国和平与发展基金、南南合作援助基金、捐助世界卫生组织和联合国妇女署等

等，这些举措和行动将大大提升中国在这些问题和领域的话语权和影响力。

第五，重视国际法治。2014-2015年，习近平主席、李克强总理、王毅外长分别提出国际关系的法治化、维护国际法的权威性和有效性、推进国际法治等主张。法治是国际社会的主流价值观，与我依法治国有共通性。如果说在民主、自由、人权上，我们与西方还有较大分歧，那么国际法治是中国与西方可以对话的共同话题。

但是，在一系列重大问题上，中国联合国外交的转型还亟待进一步的创新和突破。一是中国的发展中国家身份和定位。中国是世界第二大经济体，联合国会费和维和摊款将排第二，五常中派遣维和人员最多。习主席在联大宣布一系列支持联合国和发展中国家的措施和行动，并宣布：中国的一票永远属于发展中国家。但是，发展中国家有130多个，利益和价值有很大差异。中国越来越成为特殊的发展中国家，在一些问题上与一般或者多数发展中国家并不一致。二是联合国会费和维和摊派问题。中国“反对把中国同其他发展中国家区别对待，不接受超过中国支付能力的计算方法。”但更重要的是，我们应利用会费增加，争取应有的权利，并学会从联合国把钱“赚回来”。三是联合国改革问题。中国关于联合国成立七十年周年的立场文件没有提联合国改革，习主席在联大的发言也很少提及。其实，我们应顺应形势和趋势，引领改革而不是回避改革。通过改革使联合国更民主、更强大和更有效。四是中国与联合国内部腐败问题。第68届联大主席约翰·阿什（安提瓜与巴布达）被指控受贿，涉及中国的全国政协委员。我们要预防和避免多边援助中的腐败问题，真正成为国际社会的负责任大国。



# 南海争端正驶入危险的“未知水域”

复旦大学中国与周边国家研究中心副主任 祁怀高

2015年的南海局势风云变幻。南海海域相关声索国围绕海洋资源争夺、岛礁主权、海域划界和通道安全的争端进一步加剧；“域外大国”介入南海局势的力度不断加大；中国政府在建设“海洋强国”背景下加大了南海维权力度。在南海对抗升级和冲突危险增大的情况下，相关争议方正在进入危险的“未知水域”。如何驶出“未知水域”，还需各方保持克制和寻求妥协点。

## 国际仲裁解决的僵局

在是否采用国际仲裁解决南海争端问题上，少数南海声索国的坚持和中国的反对呈现胶着状态。菲律宾是南海争端司法化的“急先锋”。2013年1月，菲律宾向海牙常设仲裁法院提起“菲律宾诉中国仲裁案”。菲律宾认为，菲向中国递交了《关于西菲律宾海的通知与权利主张说明》的书面文件，其中叙述了争端事实、菲律宾的请求及该请求所依据的理由。显然，菲律宾在提起仲裁案时“做足功课”、“有备而来”。

中国则始终坚持“不接受、不参与菲律宾提起的仲裁”立场。中国于2014年12月7日发表了《中国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》。中方的《立场文件》阐明了仲裁庭对于仲裁案没有管辖权，从法律上反驳了菲律宾的主张，敦促菲律宾回到与中国直接磋商和谈判这一有效方式上来。

2015年10月29日，应菲律宾单方面要求建立的（海牙）“南海仲裁案仲裁庭”就管辖权和可受理性问题作出裁决，仲裁庭裁决对菲律宾提出的15项请求中的7项具有管辖权。从这一裁决结果来看，中国在与菲律宾的这一重大法律交锋中似乎“先失一局”。尽管中国阐述了仲裁庭对于仲裁案没有管辖权，但裁决结果显示仲裁庭认定自己拥有（部分）管辖权。

## 大国“介入”与“反介入”的博弈加剧

2015年以来，美国借南海“航行自由”和“飞行自由”不断加大“介入”南海争端的力度。5月8日，美国国防部发布《中国军力和安全发展报告（2015年版）》，指出中国在南海正在推进“可用做作战基地”的大规模填海造地，填海造地面积增加至约8平方公里，批评称“违背了实现和平与稳定的地区愿望”。5月13日，美国国务院负责亚太事务的助理国务卿拉塞尔在美国参议院听证会上警示中国在南海造岛徒劳无益。拉塞尔表示，“不管你在南海的岛礁上堆积了多少沙子，你都无法制造主权来。”5月20日，美国国防部允许美国CNN记者登上美军P8反潜巡逻机随同采访，飞越了南沙

## 导读 >>

作者通过回顾近年来围绕中国南海问题与菲律宾的冲突演化，分析其背后中美等大国博弈加剧的现状，阐述了自己对中国南海战略的思考与建议：在国际法层面要从法律机制上抢占主导权；在国际机制层面倡导建立南海声索国机制；在国际关系层面建议研究南海声索国立场差异采取针对性措施；在国家主权层面建议以法律手段强化主权并培育国民理性法治的国家海洋国土观。



群岛的永暑礁周边等海域。9月24日和25日，美国总统奥巴马在与中国国家主席习近平会谈时，要求中国立即停止在南海建造人工岛。

最新的事件是2015年10月27日美国派出军舰“拉森号”到中国南海岛礁（渚碧礁和美济礁）12海里水域范围内航行。美国以此行为明确表明了其不承认中国对南沙群岛海域的主权声索。中国对美国海军“拉森”号此次航行行动反应强烈，谴责美方此举为“非法”，敦促其不得采取进一步的“危险、挑衅”行为。但在如何回应美国军舰挑战中国在南海领海主张的问题上，中国政府进入了重要考验时刻。美方在中国强硬表态下，如何避免进一步的“挑衅”行为，美国政府进入了危险的“未知水域”。

中美之间围绕南海争端爆发冲突的可能性在增加，两国的对抗性行为正在南海驶入危险的“未知水域”。从中国的角度来看，中国尊重各国依据国际法在南海享有的航行自由和飞越自由，美国的挑衅举动是对中国主权和安全利益的威胁。美国对马来西亚、菲律宾、越南等国的南海造岛“视而不见”，是选择性“介入”。从美方的角度来看，美国认为其行为是在公海（而非中国领海）水域实施航行自由行动。中美两国国内要对对方采取更强硬举措的呼声都在增加，两国都必须努力缓解紧张关系。

除美国外，印度、日本等南海“域外大国”也“介入”到南海争端中。2015年10月14日，印度外交部长斯瓦拉杰与菲律宾外长德尔罗萨里奥在印菲第三次双边联合委员会后的联合声明中，印度外长将南海同时称为“西菲律宾海”和“南中国海”，间接地表达了对菲律宾在南海问题上的外交支持。日本首相安倍晋三多次表态支持美军船舰在南海岛礁附近航行。日本防卫省计划2016年度首次让日本海上自卫队舰船在面向南海的越南南部金兰湾停靠，意图在南海对中国进行牵制。

### 中国南海战略的新思考

南海是中国“海洋强国”战略布局关键海域，是中国立足太平洋、开拓印度洋、推进“21世纪海上丝绸之路”的必经海域。在中国大力建设“海洋强国”和南海安全问题凸显的背景下，中国政府的南海战略需要有新的思考。

思考之一是在南海海域U形线的法律性质上要抢占主导权。中国政府对于南海海域U形线的声索依据主要是“历史性权利”。中国政府面临的困境是，对南海U形线“历史性权利”的阐述非常模糊，没有详细说明过自己在南海都拥有哪些历史性权利。更大的挑战是，中国法律也没有给南海U形线赋予明确的法律身份和法律地位。笔者认为，在南海U形线“国界线说”、“岛屿归属线说”、“历史性水域线说”、“历史性权利线说”四种法律解释中，“岛屿归属线说”的事实和法理依据最充分。“岛屿归属线说”主张南海诸岛主权属于中国的情况下，按照《联合国海洋法公约》来划定中国在南海海域的领海、专属经济区以及大陆架。这既符合U形线出现、发展的历史过程，也更有利于保护中国在南海海域中的权益。笔者

建议，如果划定的专属经济区没有达到 U 形线的距离，可再辅以 U 形线的“历史性权利”。在“历史性权利”线内，中国享有海洋渔业资源、海底油气资源、矿产资源的开发利用优先权。笔者认为，“岛屿归属线”的法律性质加上“历史性权利”解释，能够让南海其他声索国理性认识中国的声索主张，也能够让中国抢占南海 U 形线国际法律制度解释的主导权。

思考之二是积极倡导建立南海声索国机制。南海争端与其让“国际司法体系”（指海牙的“南海仲裁案仲裁庭”）来解决，不如在南海区域内自己解决。中国倡导建立的南海声索国机制成员包括本地区的五个主权声索国成员（中国、越南、菲律宾、马来西亚、文莱）。在这一机制下，有四个问题迫切需要解决。一是“双边与多边谈判并行”的谈判方式是务实可行的。“五国双方”（中、越、菲、马、文）框架下谈判解决岛屿主权争端；而在纳入印尼后，以“六国双方”（中、越、菲、马、文、印尼）框架下谈判解决海域划界。二是海洋资源权的声索要求需要更为明晰的表述。在南海声索国机制下，中国要把其主张的“历史性权利”转化为可操作的海洋资源权要求，中国要让其他 4 个声索国明确地知道中国的权利是什么。三是军用航空器的空中通行以及军用船只的海上、水下航行“自由”问题需要尽快谈判。南海的军事使用缺乏各方认可的规则，既是中美之间争议的根本之所在，也是所有沿海国（不论是不是声索国）与使用国之间的原则性课题。在目前南海各声索国主张的专属经济区相互重叠的情况下，相关声索国就军事航行和军事使用达成各方认可的规则非常有必要。四是在该机制下规划南海争端解决路线图。南海争端解决路线图可设立短中长期目标。短期目标是管控危机；中期目标是建立互信；长期目标是解决争端。

思考之三是要仔细研究南海声索国的立场差异，采取有针对性的应对措施。除中国之外的 4 个南海声索国的主张，可以分为两派：菲律宾和越南是一派，对华立场强硬；马来西亚和文莱是一派。中国对菲要采取坚定的底线政策。中越两国应从维护两国友好关系大局的战略高度出发，妥善解决南海争端。中越两国在解决陆地边界划界和北部湾划界上有着很好的合作经验，要加以借鉴。南海争议是中越两国间最后一个历史遗留的问题，解决好这个问题，两国关系会达到更高的发展程度。马来西亚和文莱比较低调，两国的做法是“闷声发大财”，油气开采和捕鱼都在进行。中国的应对是采取积极开采石油的方式，获取实利。中国在公开发声抗议的时候，也要避免把这两个国家推向“敌对面”。考虑到印尼是东盟的头号大国，又对南海岛屿没有主权声索，在南海问题上相较于超脱和中立，中国应该通过谨慎的外交手段“稳住”印尼，确保印尼在南海争端中继续保持中立。

思考之四是要以法律手段强化在南海岛礁和海域的主权存在。2014 年 10 月中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益”。南海岛礁和海域涉及中国的主权、安全、发展利益，中国要抢占影响和制定南海法律制度的主导权。除了在设施修建、军备建设、行政管辖、资源

开采等方面加强自身在南海地区的存在外，中国要善于用法律手段和法治思维去强化中国在南海的主权存在。中国在应对菲律宾单方面请求建立的“南海仲裁案仲裁庭”做出的管辖权和可受理性裁决时，要善用法律手段回击菲律宾的挑衅和抹黑。

思考之五是要培育国民理性法治的国家海洋国土观。海洋国土与大陆国土在法律地位上是有差异的。大陆国土不论是高山和平原，其法律地位是没有差别的。海洋国土具有“液态波动性”和“归属模糊性”特质。在法律地位上，海洋国土大体可分为国家享有全部排他性主权的领海和受国际法、国际惯例限制的国家管辖海域两种类型。就国家而言，对海洋不同组成部分所拥有的利用权和管辖权是有明显差别的。1998年6月公布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》提出，“中国与海岸相邻或者相向国家关于专属经济区和大陆架的主张重叠的，在国际法的基础上按照公平原则以协议划定界限。”可以这样理解，在中国与相关国家声索主张重叠的海域，双方需要从两国关系总体利益出发，寻求一个公平合理、双方都能接受的解决方案。在海域划界协议的谈判过程中，总是一个“有取有予”的过程。中国学者要对中国边海事务理性思考并传播真实的声音，中国国民要用法治的思维理解海洋国土不同组成部分的法律地位的差异性。中国国民对于中国政府未来的南海务实谈判要有理性法治的合理预期。中国政府如何得到中国公众和舆论的接受，同时又不冲击民族自尊和国家自豪感，也需要在谈判前、谈判中仔细考量。

总之，我们要从国际法、国际机制、国际关系、国内主权四者互动的视角对中国南海战略做深入细致的研究。

在国际法层面，建议中国政府尽快澄清南海U形线的法律性质，向国际社会拿出有说服力的南海U形线法律解释，以有效地影响（海牙）“南海仲裁案仲裁庭”的裁决。在国际机制层面，建议中国政府积极倡导建立南海声索国机制，采取“双边与多边谈判并行”的务实谈判策略，把中方“历史性权利”转化为可操作的海洋资源权要求。在国际关系层面，建议走出南海问题国际研究的粗线条议论传统，深入仔细研究南海声索国的立场差异，采取有针对性的应对措施。在国内主权层面，建议中国政府多用法律手段强化在南海岛礁的主权存在，培养国民理性法治的海洋国土观。

# 中东局势乱中有治

上海外国语大学中东研究所教授 刘中民

中东变局爆发五年来，大动荡、大分化、大改组构成了中东地区形势的典型特征，并突出表现为转型阿拉伯国家内部动荡、中东地区格局失衡两个层面。2015 年的中东地区形势仍然是这一过程的延续，动荡与混乱依旧是中东地区形势的常态，甚至其程度和烈度都远超过以往年份。但是，2015 年的中东形势也呈现出了乱中有治的迹象。伊核协议的签署无疑是中东形势变化的最大亮点，它不仅拔除了威胁地区安全的最大战争引信，创造了政治解决中东热点问题的伊核模式，而且有利于伊朗融入国际社会和中东地区格局的平衡。

2015 年，在阿拉伯国家转型、地区热点问题、地区格局等方面，中东局势都呈现出乱中有治的特点。当前，转型阿拉伯国家已经分化为趋于稳定（如突尼斯、埃及）与继续动荡（如也门、利比亚）两种类型，呈现出治乱并存的两种趋势；在“伊斯兰国”（IS）等极端恐怖势力继续肆虐，难民问题不断发酵，都强烈冲击全球安全和全球治理，但也直接推动了和国际社会围绕反恐、难民治理的国际合作；在叙利亚、伊拉克、也门、巴以等地区新老热点问题持续紧张的同时，叙利亚问题和也门问题已出现重回政治轨道的可能；中东地区大国的地缘政治博弈和教派矛盾持续深化，并深刻影响叙利亚、伊拉克、也门、打击 IS 等问题的发展走向，但地区大国外交渐趋理性、美俄等大国博弈渐趋平衡，都使中东地区形势出现了危中有机的积极迹象。当前，尽管中东尚未出现从大乱走向大治的趋势，但乱中有治毕竟让世界看到了中东形势转圜的希望。

## 伊核谈判终成正果

2015 年 7 月 14 日，持续达 12 年之久的伊朗核谈判在经过断断续续、跌宕起伏的数轮谈判后终成正果，伊朗与伊核谈判六方签署了伊核全面协议。协议的核心内容是伊朗在十年内在国际社会的监督下大幅削减其核研发能力（伊朗把离心机的数量削减三分之二，从约 1.9 万台减少至 6104 台；伊朗重建阿拉克重水反应堆以确保用于和平目的；等等。），以换取联合国、美国和欧盟解除对伊朗的全面制裁。

伊核协议全面达成的根本动力在于美国和伊朗互有需要。在美国谋求从中东战略收缩的背景下，美国在伊核问题上已用尽武力打击外的所有手段，谈判解决伊核问题已成为美国无法规避的手段，并成为奥巴马政府力争打造的外交遗产。在伊朗方面，摆脱国际制裁以复兴千疮百孔的经济，成为 2013 年温和保守派人物鲁哈尼当政以来的不懈追求。因此，美伊彼此认知的变化和政策调整，直接推动了 2013 年底以来数轮伊核谈判的进行，

## 导读 >>

2015 年，动荡与混乱依旧是中东地区形势的常态，甚至其程度和烈度都远超过以往年份。但是，伊核协议的签署创造了政治解决中东热点问题的伊核模式，而且有利于伊朗融入国际社会和中东地区格局的平衡。同时，在阿拉伯国家转型、地区热点问题、地区格局等方面，中东局势都呈现出乱中有治的特点。

直至伊核全面协议的达成。

伊核问题和国际社会相关各方都是伊核协议的赢家。伊朗显然是伊核协议的最大赢家。伊朗获得了维护民族尊严、保留和平利用核能权利、全面解除制裁等多项红利，同时也为伊朗摆脱孤立、融入国际社会、实现地区大国的战略目标创造了条件。美国同样收获颇丰，伊核协议签署相对降低了美国从中东战略收缩的难度，伊朗适度参与地区事务也利于塑造美国主导的地区平衡，而全面解决伊核问题，解冻美伊关系，维护核不扩散体系，更会作为奥巴马的外交遗产而载入史册。俄罗斯、欧洲、中国不仅在伊核问题的解决中发挥了特殊的作用，也可在经济上分享解除制裁后的伊朗市场红利。对于国际社会尤其是中东地区来说，伊核协议是政治解决国际热点问题范例，有利于维护国际和地区安全。欧盟方面已提出用伊核模式政治解决叙利亚问题，就是伊核协议示范价值的最好说明。

### 地区动荡危中现机

2015年中东形势最大的危局无疑是由IS持续扩张、叙利亚内战、伊拉克动荡三大危机叠加导致的恐怖主义肆虐、宗教极端主义蔓延、政治版图重构、难民问题泛滥等复合性的地区危机，以及由此引发的域内外国家的复杂地缘政治博弈。但是，也正是由于地区性危机持续深化威胁各方利益，导致美、俄、欧大国和地区国家或主动或被动地调整相关政策，使相关地区热点问题出现了转圜的可能。

从打击IS的反恐态势来看，美国主导下的打击IS国际联盟反恐效果不彰，IS继续在叙利亚和伊拉克攻城略地，并在上半年在伊拉克和叙利亚连续攻占了拉马迪和巴尔米拉两大重镇，同时继续通过蚕食伊叙领土撕裂地中海东岸的原有政治版图。此外，IS在伊斯兰世界（西亚、北非、中亚、南亚、东南亚）以及西方国家的扩散能力，利用新媒体传播意识形态、招募人员的能力则更具挑战性，并已经成为当今全球治理面临的严峻挑战。伴随IS等极端势力持续扩张，长期陷入胶着状态的叙利亚内战也呈现出更加不利于巴沙尔政权的态势；伊拉克政权也一度陷入岌岌可危的困境，逊尼派、什叶派和库尔德人三大力量的教派与族群冲突，进一步加剧了伊拉克的分裂。

IS扩张、叙利亚和伊拉克动荡三大危机叠加导致的难民问题造成了二战后规模最大的难民危机，难民流散已成为联系欧洲和西亚北非地区的特殊纽带，使欧洲作为“阿拉伯之春”的推动者饱受其害，自食苦果。而极端主义意识形态和组织在欧陆腹地的蔓延，以及“查理周刊”等恶性恐怖袭击事件的接连发生，更令欧洲陷入严重的不安。就中东地区国家而言，土耳其、沙特等致力于干涉叙利亚问题的国家更难独善其身，2015年多次发生IS策划的大规模恐怖袭击事件，并与两国国内的政治危机（如沙特王室易主后的权力斗争和朝觐踩踏事件、土耳其的选举危机和库尔德问题）相叠加，使两国都面临较大的安全与政治风险。

但是，正因中东地区性危机不断向触底的方向发展，迫使世界大国和地区大国纷纷调整政策，进而使中东形势在 2015 年下半年以来出现了一些值得肯定的积极迹象。

首先，美国从中东收缩的步伐有所放缓，并把重塑中东地区平衡作为重要战略目标，这在某种程度上有利于中东地区秩序的重建。美国加大在伊拉克打击 IS 的力量投入、放缓从阿富汗撤军、吸收伊朗参加叙利亚问题维也纳会谈、在叙利亚巴沙尔政权去留问题上松动立场、对俄罗斯高调打击 IS 保持克制，都是美国政策调整的具体体现。

其次，俄罗斯加大对中东的战略投入，有利于地区格局趋于平衡。俄空袭叙利亚境内的 IS 势力，其目标在于以打促谈，这一目的已部分得到实现。2015 年 10 月以来，各方势力分别奔赴莫斯科磋商中东问题，第三次叙利亚问题维也纳会议的召开以及伊朗首次被吸收参会，西方和沙特、土耳其在叙利亚巴沙尔政权去留问题上立场松动，均与俄中东战略调整密切相关。

再次，在难民问题和反恐问题等多重压力下，欧洲的中东政策更趋务实理性。欧洲大国和欧盟在加大本土打击极端主义势力的同时，纷纷加大对 IS 打击的力度。在难民问题上，欧洲在加强内部合作的同时，也加强了与土耳其等中东国家的合作。

最后，沙特、土耳其等积极干预“阿拉伯之春”尤其是叙利亚问题的地区国家，其地区政策陷入窘境，面临的内外挑战颇多，促使其被迫调整针对 IS 和叙利亚问题的政策。

但是，必须指出的是，以上积极因素尚远不足以抑制和解决中东地区危机。中东地区格局重组和秩序重建仍然任重而道远。

### 转型国家治乱并存

转型国家的“治”突出表现为突尼斯和埃及以不同的方式走向了相对稳定，初步完成了国家的政治过渡和政治重建。

自 2014 年底以来，突尼斯相继完成总统选举和政府组阁，基本上以民主程序完成政治过渡，成为“阿拉伯之春”仅存的硕果。在突尼斯政治过渡进程中，全国总工会主导的全国对话对于实现各派政治和解发挥了重要作用，并因此获得 2015 年诺贝尔和平奖的殊荣。突尼斯政治过渡最大的启示意义在于不同政治力量尤其是宗教和世俗力量之间的对话、和解和妥协精神，复兴运动党接受选举失败并和平让权，伊斯兰力量和平、合法地融入政治发展进程，对转型阿拉伯国家当具重要借鉴意义。埃及也于 2015 年初步完成政治过渡，但埃及与突尼斯的政治过渡迥然不同，埃及的政治过渡是通过军方废黜执政不利的穆尔西政权、强力镇压穆斯林兄弟会，再进行总统和议会选举的方式得以实现的，也被西方舆论视为重建威权的过程。塞西当政一年多来，埃及在经济、安全、外交等领域的调整已有所收获。当然，完成政治过渡的突尼斯和埃及仍在经济、社会和安全

领域面临严峻挑战，其发展前景依然不容乐观。

转型国家的“乱”突出表现为也门和利比亚的持续动荡和混乱无序，也门转型失败成为诱发沙特军事干预的重要诱因，而利比亚则长期陷入世俗与宗教势力的武装割据。

在 2015 年，也门的政治转型因内部冲突和沙特等国家的干预陷入严重危机。自 2011 年萨利赫政府和平交权和 2012 年哈迪当选总统以来，通过 2013 年启动的全国对话会议制定新宪法完成政治过渡构成了也门政治转型的核心任务。但也门经济、安全形势持续恶化，央地矛盾与教派、部落矛盾相互交织，萨利赫残存势力与什叶派胡塞武装的合流，“基地”组织等恐怖势力活动猖獗，都使也门全国对话会议举步维艰。2015 年初，北部胡塞武装以不满新宪法草案为由攻占总统府并不断攻城略地，总统哈迪流亡沙特，并最终导致沙特联合多个阿拉伯国家从 3 月底开始对胡塞武装进行空袭，致使也门危机延续至今。利比亚持续动荡的根源在于西方不负责任的军事干涉为教俗矛盾、部落矛盾、地域矛盾的集中爆发，以及恐怖极端势力泛滥提供了空间，尤其是世俗力量主导的民选产生的“国民代表大会”与宗教民兵势力主导的“国民议会”各自成立政府，造成两个政府东西割据，双方虽多次进行谈判，但至今和解无望。也门、利比亚危机的最大启示在于外部干预主导的政治转型必将失败且后患无穷。

总而言之，乱中有治的中东局势给世人以如下三点颇具教益的启示：首先，由中东国家自主选择发展道路是转型国家走向长治久安的必由之路，军事干涉、民主输出、颜色革命等外部强加的方式均无助于中东国家的发展与稳定。其次，中东国家内部妥善处理改革、发展、稳定的关系，国际社会合力支持解决发展问题尤其是转型国家和战乱国家的经济重建，是中东地区实现稳定和繁荣的重要前提。最后，通过对话、协商、合作实现中东热点问题的政治解决是中东地区形势由乱而治的必然选择，这是伊核问题得以全面解决的根基所在，也是叙利亚问题等其他地区热点问题的努力方向。这一切也正是中国外交理念的集中体现。



# 2016 中国产业发展的政策建议：供给侧改革

复旦大学产业经济研究所 芮明杰 教授等

2015 年，中国产业发展取得了一定成绩，但同时也面临着巨大压力。总体来看，国民经济运行和产业发展下行承压，旧的增长动能逐渐消退，产能过剩情况严重；新的增长动能尚未成熟，不能适应消费升级的需要；以创新驱动的内生动力严重不足，以政策引导的外生动力力度不够，产业结构转型步履维艰。

从产业体系变化维度来看，传统基础产业总量和结构双重过剩，行业进入成熟甚至衰退期；新兴产业规模和效益双增长，但关键技术和关键环节创新能力仍然不足；互联网产业发展风光无限，但与传统产业融合升级的力度仍有待加强。

从地区产业发展维度来看，东部沿海地区进入产业转型的攻坚期，发展速度有所放缓；中部地区粗放承接产业转移，产能过剩与污染问题逐步显现；西部地区工业化水平总体提高，但两极分化态势逐渐加剧；东北老工业基地改造升级乏力，产业发展承受下行压力。

在未来的发展中，我国必须正确认识现有产业发展和产业结构中存在的不足，进一步加大政策扶持力度，保障产业转型升级的顺利进行，实现国民经济的创新、协调、绿色、开放、共享发展。

中国产业体系与结构的转型实为供给体系与结构的转型，顺利进行我国产业体系与结构离不开政府的有效引导和政策的大力扶持，建立一套合理有效的政策体系对于产业结构的成功转型至关重要。

总体来说，促进中国产业发展应当坚持分类调整的总体思路，对于处于产业生命周期不同阶段的产业和处于不同梯度的地区，采取差异化调整策略。在调整过程中，应当坚持发挥市场的主导作用，政府适时适当引导。产业调整先后有序，存量调整为先，增量调整在后。注重供给端制度改革，最大化发挥企业在产业转型升级中的主体作用。改善市场环境，打击垄断行为，为中小企业创新发展扫清障碍。发挥舵手型企业的中坚作用，以战略新兴产业为方向，以舵手型企业为抓手，最终培育出一批具有价值链控制力的企业和产业。

## 一、产业分类调整，地区差异性调整

分类调整是产业发展和政策制定的总体思路。根据产业生命周期和地区梯度理论，不同的产业、不同地区一般处于不同的发展阶段，表现出不同的发展特征。因此，在制定相关政策、促进产业发展时，应当视产业和地区的不同，制定差异化的调整策略

(1) 升级改造传统基础产业，培育扶持新兴产业，促进互联网产业

## 导读 >>

从 2015 年中国具体的产业情况出发，笔者从供给侧改革的角度出发，提供了六种建议，以便在新一年的更好地实现产业结构优化和转型。这六项建议分别为：产业分类调整，地区差异性调整；市场调整为主，政府引导为辅；存量调整为主，增量调整为辅；深化体制改革，释放改革红利；打击企业垄断，维护市场公平；引导战略新兴产业，培育舵手型企业。



## 融合发展

以钢铁、水泥等为代表传统基础产业处于产业生命周期的成熟期，产业增长速度逐渐下降，面临生存或衰退的二元选择。一方面，如果产业增长速度继续下降，市场继续萎缩，产业将进入衰退周期，逐渐退出历史舞台；另一方面，一旦新技术出现和应用，成熟产业有可能重新进入高速增长的成长期，焕发产业的“第二春”。因此，产业的成熟期也是升级改造的重要窗口期。政府应当抓住这个关键机遇，出台优惠政策，积极引导传统基础产业引进和应用新技术、新模式，实现产业的升级改造。

以新能源、新材料、智能制造等为代表的新兴产业正处于产业生命周期的导入期，此时产业中只有为数不多的初创企业，市场需求也相对狭小，求生存是此时企业面临的唯一问题。因此，对于新兴产业，政府政策应当以培育扶持为主。政府应当积极作为，主动清除市场壁垒，为更多企业进入新兴产业提供条件。同时对于已进入市场企业，政府应当积极培育扶持，为企业创新提供政策便利。

以互联网产业为代表的新一代信息技术产业在处于产业生命周期的成长期，产业高速增长，创新层出不穷，市场不断增加。此时的产业最具有活力，具有渗透其他产业、改造其他产业的动力和能力。因此，对于互联网产业，应以发挥其创新活力、实现产业融合为政策导向。当前国家提出的“互联网+”战略，便是对互联网产业的有利支持。未来，国家应当继续加大“互联网+”的政策支持力度，大力推进互联网产业与其他产业的创新融合发展，最终实现产业结构的全面升级。

(2) 东部地区坚持产业转型不动摇，中西部地区做好产业承接不放松，东北地区加快产业升级不停步

在促进地区产业发展时，应当继续继承“西部大开发”、“中部崛起”、“东北振兴”的国家战略，根据不同地区的实际发展情况，制定差异化发展策略。

东部沿海地区的产业发展一直以来都走在全国前列，产业体系和产业结构较之其他地区更加完善。虽然近年来随着产业转型进入攻坚期，东部地区的产业发展速度有趋缓态势，但是产业转型也取得了一定的阶段性成果。目前，东部地区已经基本形成了比较好的机械工业、电子工业、化工工业、汽车工业、建筑材料和纺织业等传统产业以及高端装备、新能源、生物医药、节能环保等新兴产业的发展基础，服务业发展也取得了长足进步。未来，东部地区的产业发展应当继续坚持产业转型的思路不动摇，坚定不移地发展新能源、新材料、高端装备、生物医药等战略新兴产业，毫不犹豫地淘汰高能耗、高污染的落后产业，不断提高现代服务业比重和质量，争做国内产业转型升级的排头兵，率先实现产业结构优化升级。

中西部地区是我国产业发展的战略腹地。近年来，在国家“西部大开发”和“中部崛起”战略的推动下，中西部地区的产业发展速度不但提升，经济总量不断增加。总体来看，中西部地区基本形成了“二三一”产业结构，工业成为三次产业中的主导产业。未来，随着东部地区产业转移的加

快，东部原有的工业企业将为中西部地区提供新的动力。中西部应当积极承接符合国家发展战略和经济发展需要的转移产业，做到无缝衔接。同时，对于不符合国家发展战略、不符合绿色发展理念的高污染、高能耗产业，也应坚决抵制和淘汰，绝不让污染随着产业而转移。

东北地区的产业发展有着辉煌的历史，为中国经济发展做出过巨大的贡献。但以资源型工业和重型工业为主的产业结构造成了东北产业持续发展的先天不足，进入 20 世纪 80 年代后，东北地区的整体经济迅速落后于长三角、珠三角地区和京津地区。东北地区产业结构不合理、产业发展不平衡、产业结构趋同、产业关联度低、产业竞争能力弱等问题也逐渐凸显出来。因此，东北地区产业发展的重点不光是产业转型，更重要的是产业升级，用新技术、新模式改造现有产业，提升产业竞争力。东北地区应当充分利用雄厚工业底蕴的良好基础，借鉴德国工业 4.0 模式，利用新一代信息技术打造智能工厂，推进老工业基地的进步升级。

## 二、市场调整为主，政府引导为辅

正确处理市场和政府的关系是产业发展和政策制定的基本原则。在成熟的市场经济中，市场是主导产业发展的最终力量，而政府只是扮演了“守夜人”的角色，起到了发挥服务引导作用。

但是在我国，政府在参与经济社会生活的广度、深度、力度等方面具有明显的强势特征。在实践中，由于没有正确处理好政府和市场的关系，对市场的基础性作用发挥不够，常常把特定时期特定条件下政府的行政刺激政策固化和常态化，追求政府甚至强势政府对社会资源的垄断和配置，打造全能政府甚至保姆型政府，政府有形之手伸得过长，严重干扰了市场无形之手的调节作用，由此带来一系列问题，主要有：市场秩序不规范，以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在；生产要素市场发展滞后，要素闲置和大量有效需求得不到满足并存；市场规则不统一，部门保护主义和地方保护主义大量存在。这些问题不解决好，完善的社会主义市场经济体制就难以形成，社会的发展活力和动力就难以激发，就会严重影响产业转型升级的顺利进行。

因此，在制定相关政策时，应当注重发挥市场的主导作用，通过市场手段，激发企业动力和活力，使企业主动转型和升级，从而带动整个产业结构的转型升级。同时政府应当加强对企业和市场的服务，保证市场的有效运转。而对于市场无法有效作用的领域，政府应当主动适时引导，防止市场失灵。

理顺政府与市场的关系的根本是加快政府职能转变，由管理型政府向服务型政府过度。政府应当继续简政放权，深化行政审批制度改革，规范审批事项，简化程序，明确时限；适时修订政府核准的投资项目目录，落实企业投资主体地位，真正让位于市场。

### 三、存量调整为主，增量调整为辅

存量增量先后有序是产业发展和政策制定的基本逻辑。改革开放以来，经过 30 多年的快速发展，产业经济体量已经很大，劳动力、自然资源、空间资源的利用已经基本达到极限。这意味着，增量的调整必将受到存量的限制，所以未来产业转型发展应以存量调整为主，增量调整为辅。

#### (1) 鼓励兼并重组，实现存量优胜劣汰

存量调整应当是现阶段产业转型升级的主线。目前中国经济体量超过 63.6 万亿，但是具有战略意义的新兴产业体量不足 10%，传统产业占据绝大部分。因此，国家要实现产业转型升级，调整传统产业存量是首先面临的选择。

然而，由于各种原因，存量调整存在种种困难。长期来看，有些存量产业和企业确实不具备竞争力，需要尽快淘汰。但是淘汰之后，涉及方方面面的问题无法解决，如职工安置、企业转产、债务化解等问题。同时，对于一些地区和行业来说，被淘汰的落后产能是当地利税大户甚至支柱产业，这无疑为产业退出增加了难度。

因此，未来政府应当充分利用市场机制，调整存量产业。企业兼并重组是发挥市场作用，做强做大优势企业，淘汰退出落后企业的重要手段。政府应当积极鼓励和引导企业参与兼并重组，继续完善相关行业规划和政策措施，努力营造有利于企业兼并重组的政策环境；继续完善企业兼并重组服务管理体系，努力消除制约企业兼并重组的体制机制障碍；鼓励大型骨干企业开展跨地区、跨所有制兼并重组；鼓励企业通过兼并重组延伸产业链，组成战略联盟；鼓励企业“走出去”，参与全球资源整合与经营，提升国际化经营能力，增强国际竞争力。最终通过企业自主的兼并重组，实现产业存量的优胜略汰。

#### (2) 引导投资方向，实现增量有序调整

增量结构优化对于产业结构优化具有先导作用。增量调整相对容易，国家在存量调整的同时也应注重增量投资的优化。

未来，政府应当积极引导产业投资向新兴产业和民生领域发展。新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备、生物医药、节能环保等新兴产业是重点投资领域。国家可以通过重点项目的推进，带动相关领域企业投资的跟进；通过引导金融机构建立快速通道，加快重大工程、PPP 项目等贷款审批。促进有效投资持续增长。以新型城镇化建设和新农村建设为代表的民生工程是关键投资领域。围绕智慧、绿色、人文等新型城市需求，加大城镇棚户区、城乡危房改造及公共服务配套基础设施建设等领域的投资；围绕美丽乡村建设、村级公共服务运行维护、农业社会化服务三大目标，加大农村公共服务、农业生产服务、农业生态保护等领域的投资。

在引导增量投资时，政府应当注重发挥市场的基础性作用和企业的主体作用，通过设立产业投资引导基金、PPP 合作等市场方式，撬动各类型社会资本，增强投资活力。

#### 四、深化体制改革，释放改革红利

深化体制改革是产业转型发展的制度保障。我国应当继续深化供给端体制改革，从金融、财税、人才等领域出发，最大限度释放改革红利。

金融是经济的血液，也是维系产业转型升级的动力保障。我国应当从深化金融领域改革入手，拓宽产业转型升级的融资渠道，降低转型升级的融资成本。首先，积极发挥政策性金融、开发性金融和商业金融的优势，加大对新一代信息技术、高端装备、新材料等重点领域的支持力度。其次，健全多层次资本市场，推动区域性股权市场规范发展，支持符合条件的企业通过境内外上市、发行各类债务融资工具等方式募集转型升级资金。积极引导风险投资、私募股权投资等支持企业创新发展和转型升级。此外，支持重点领域大型企业集团开展产融结合试点，通过融资租赁方式促进企业转型升级。

加大财税改革力度。充分利用现有渠道，加强财政资金对产业转型升级的支持，重点投向智能制造、“四基”发展、高端装备等转型升级的关键领域，为产业发展创造良好政策环境。运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引导社会资本参与企业重大项目建设、技术改造和关键基础设施建设。创新财政资金支持方式，逐步从“补建设”向“补运营”转变，提高财政资金使用效益。实施有利于产业转型升级的税收政策，推进增值税改革，完善企业研发费用计核方法，切实减轻企业税收负担。

完善人才制度改革。以高层次、急需紧缺专业技术人才和创新型人才为重点，实施专业技术人才知识更新工程，打造高素质专业队伍。强化职业教育和技能培训，引导一批普通本科高等学校向应用技术类高等学校转型，建立一批实训基地，开展现代学徒制试点示范，形成一支门类齐全、技艺精湛的技术技能人才队伍。鼓励企业与学校合作，培养制造业急需的科研人员、技术技能人才与复合型人才，深化相关领域博士、硕士专业学位研究生招生和培养模式改革，积极推进产学研结合。加强产业人才需求预测，完善各类人才信息库，构建产业人才水平评价制度和信息发布平台。建立人才激励机制，加大对优秀人才的表彰和奖励力度。建立完善制造业人才服务机构，健全人才流动和使用的体制机制。加大引智力度，引进领军人才和紧缺人才

#### 五、打击企业垄断，维护市场公平

公平市场环境是产业转型发展的环境基础。垄断是危害市场公平的最大隐患。在市场经济条件下，自由与秩序是两大必要条件，缺一不可。缺少了自由，就会限制竞争，资源配置就不会得到优化，市场的作用就难以发挥。而缺少了秩序，价格体系就会被扭曲，歪曲供给与需求的信号，引起市场的震荡与经济运行的紊乱，阻碍国民经济的发展。垄断，既限制了市场自由又破坏了市场秩序，显然与市场经济原则相悖。垄断的存在不仅

扰乱正常的市场秩序，损害消费者利益，更会制约企业创新活力，影响产业长期发展。

近年来，随着一些企业规模的增大，市场垄断行为也时有发生。政府越来越重视市场垄断的管制，高通、奔驰等外资公司相继受到国家反垄断部门的处罚。未来，政府有关部门应当继续保持打击市场垄断的高压态势，维护市场良好的竞争环境。

要打击垄断，首先政府要破除 GDP 崇拜的发展观念。垄断虽然在短期内能为部分地区带来较高的经济增加值和财政收入，但是长期来看对产业经济的发展后患无穷。其次，政府要敢于自我改革，破除形成垄断的行政壁垒。相关研究证明，政府干预市场所形成的行政垄断对企业和产业创新的抑制作用更大。

除此之外，假冒伪劣、失信失责等不正当竞争行为也会影响市场的公平环境。政府有关部门应当切实加强监管，进一步健全知识产权创造、运用、管理、保护机制，严厉打击制售假冒伪劣行为，严厉惩处不正当竞争行为，为企业创造良好生产经营环境。政府还应当积极推进企业信用体系建设，建设中国企业信用数据库，建立健全企业信用动态评价、守信激励和失信惩戒机制。强化企业社会责任建设，推行企业产品标准、质量、安全自我声明和监督制度。

## 六、引导战略新兴产业，培育舵手型企业

战略新兴产业是产业转型发展的最终方向。发展战略新兴产业不是简单的投资相关产业领域，而是从价值链高端入手，抢占战略新兴产业的制高点。这样才能在与美、德等发达国家的国际竞争中处于同一层次。

现阶段，我国很大一部分战略新兴产业依然处于加工组装等技术含量低、附加值低的价值链低端环节。以属于新能源的光伏产业为例，中国缺乏核心技术，由于电池片和组件生产的技术门槛较低，各地区在产业更替思维的主导下，都一窝蜂地上马光伏生产项目。这使得该行业迅速产能过剩，进入比拼成本的阶段。未来，我国战略新兴产业的发展方向应当是研发设计、品牌营销等科技含量高、技术门槛高、产业附加值高的是价值链高端环节。如新一代信息技术产业要着力提升集成电路设计水平、发展核心通用芯片；新材料产业要加快发展先进熔炼、凝固成型、气相沉积、型材加工、高效合成等新材料制备关键技术和装备等。

发展战略新兴产业的高端环节更要注重舵手型企业的作用。舵手型企业是产业体系中具有控制能力和带动作用的领军型企业，对于产业转型升级发展至关重要。特别在新技术、新标准层出不穷的今天，舵手型企业尤为重要。不同的技术、标准不断涌现、相互竞争，增加产业合作的不确定性，使得创新企业之间的协作变得异常困难，大大减缓了新技术发展和成熟的速度。而舵手型企业可以对上下游企业的控制力和对同行业公司、互补性企业的影响力，促进创新的合作和竞争，加快技术创新的进度，最终带动

新兴产业的成熟。

产业舵手型企业的选择应当集中于主导性的战略性新兴产业之中。只有这些企业，才具有足够的产业链控制能力，同时有利于推动产业结构的转型升级。因此，国家应当大力支持新一代信息技术、新能源、新材料、生物医药、高端装备制造业、高端现代服务业等产业的舵手型企业，促进这些企业的成长和发展。

对于舵手型企业的扶持和培育可以从三方面入手。首先，继续坚持改革开放不动摇，以健康的心态、优惠的政策和健全的制度，积极引进相关产业内国际知名公司，特别是对处于产业链关键环节、具有价值链控制力的企业，如研发、设计等环节，应予以大力支持。第二，以税收优惠、财政补贴等方式，积极支持企业开展创新活动，重点培育舵手型企业的创新能力，提供舵手型企业的国际竞争力和价值链控制力。第三，积极鼓励相关企业为产业舵手型企业的创新和生产活动提供配套，努力打造以产业舵手型企业为核心的产业集群，充分发挥舵手型企业的产业带动作用。

以此，通过打造和培育产业舵手型企业，以点带面，带动整个产业生态和产业体系的发展，从而推动产业转型升级的发展，提升中国产业的国际影响力和价值链控制力。

# 技术、创新与工业 4.0：2016 中国产业发展的机遇和挑战

复旦大学产业经济研究所 芮明杰 教授等

当前时期，中国产业发展处于世界经济周期更替的特殊时期和关键时刻。新一轮产业革命悄然发生，产业发展面临重大的技术变革，生产方式和消费方式将会发生根本性改变。经济周期和技术变革既为中国产业发展提供了“弯道超车”的赶超机遇，同时也对产业能级提升提出了严峻挑战。未来，中国产业发展机遇与挑战并存。

长期来看，技术变革驱使的供给和需求变化直接决定了产业发展的未来方向。随着生产和消费方式的转变，产业发展将体现出个性化、智能化、模块化、互联互通、大规模定制化等一系列新趋势。

短期来看，从需求方面，产业发展的动力逐渐由投资驱动向消费拉动转移，这不仅将带来产业结构的变化，同时也将带来产业能级的提升；从供给方面，国家政策力度逐渐加大，大力引导产业能级提升，积极促进传统产业与新兴产业融合发展，产业转型发展将大大提速。

然而，我国产业转型发展必将是一场破釜沉舟之战。国内产业转型必将导致国际产业分工的重构。在高端产业领域，中国将与发达国家直接正面竞争，抢占价值链高端；在低端产业领域，产业转型将逐渐淘汰落后产能，低端产业加快向新兴发展中国家转移。因此，中国的产业转型“开弓没有回头箭”，一旦转型失败，国内产业将面临空心化危险。

## 一、新一轮产业革命正在加速，技术变革重塑生产和消费新方式

金融危机之后，世界经济进入了新旧经济周期交替的历史时期。经济周期的更替也孕育着新一轮产业革命的爆发。新一轮产业革命的实质是新一代信息技术与新材料、新能源等技术的融合创新。在此趋势下，新一代信息技术、机器人技术、3D 打印技术和新型材料技术等重大创新将不断涌现，并发展成熟。

新一代信息技术是本轮产业革命的核心。传统的认识中，互联网信息技术仅仅是人与人沟通的工具。随着互联、数字、智能化的融合，以新一代通信网络、物联网、云计算等为代表的新一代信息技术将会逐渐成熟，不断地向制造业的各环节渗透，扩散到整个产业链，引领了系列新的产品、服务、生产体系和产业，并颠覆了过去的技术经济范式，开创新的发展模式。

新材料技术是本轮产业革命的基础。新一代的产品材料将选用诸如碳纳米管、陶瓷基纳米复合材料和新型碳纤维等新材料，使未来的产品比现有制成品更硬、更轻、更节能、更耐用。同时，新材料技术将改变产品的生产方式，由传统的削减式变为添加式，一次定型、精确生产，大大降低生产制造的时间和成本。

## 导读 >>

未来中国工业发展机遇与挑战并存。工业发展展现一轮新趋势。国内工业转型势必会引起国际工业分工重组。

新能源技术是产业可持续发展的重要保障。目前产业经济的发展模式，人们生产、生活的方式，基本依赖于化石能源的生产与使用。然而化石能源已经逐步进入枯竭期。新的可持续的生产生活能源与动力问题就成了重要的变革核心。以太阳能、风能技术、海洋能技术，核能技术为代表的的新能源技术正逐渐发挥作用，替代原有的产业结构与产品。新能源发电之外，新能源汽车，新能源住房等领域都带来了新的应用领域，且正成为主流的消费品。

以信息技术、新能源、新材料等为代表的新技术正在逐渐成熟，并大规模应用。从长期来看，技术的变化最终将导致生产方式和消费方式的变化，进而影响产业发展的方向。

#### (1) 个性化、集成化和便利化成为消费需求的新趋势

新技术的产生首先使得多元化消费需求成为可能，消费者需求呈现出新的变化趋势。

第一，消费需求的个性化。随着人们收入水平提高，消费者越来越希望按照自己偏好来消费。而现在以提供标准化产品和服务的传统产业体系并不能满足消费者未来个性化需求。事实上，个性化需求的背后是消费者具体的需求信息和数据。由于消费者众多，每个人的需求不同导致需求的具体信息也不同，加上需求的不断变化，就构成了消费需求的大数据。传统技术对于消费大数据的处理力不从心，但随着信息技术的发展和大数据技术的成熟，消费大数据则变得愈加重要。对这些大数据进行处理，并传递给智能设备，进而进行运算，设备调整，材料准备与自动加工等步骤，最终生产出符合个性化需求的产品。

在国内，需求个性化的影响已经初步显现。在电子商务平台上，消费者既可以买到印着自己照片的 T 恤和棒球衫、刻着自己名字的水杯笔筒，也可以买到简约时尚、带着自己 LOGO 的手包首饰，或是根据自己尺寸定做的古典家具。未来需求个性化的趋势将更加突出。

第二，消费需求的集成化。消费者的需求不仅是个性化的，而且是多种多样的。为了达到消费的最佳体验，消费者更希望制造业和服务业能够基于其个性化、多样化的消费需求，为其提供一揽子解决方案。这样既节约了消费者的搜寻时间和成本，又可以实现产品和服务的有效协同，从而为消费者提供更准确、更优质的服务。

互联网产业的快速发展为需求集成化提供了行之有效的解决方案。无论是“平台化”还是“场景化”的商业设计思路，归根结底都是基于消费需求集成化的根本要求。这在互联网产业中并不鲜见。腾讯以即时通讯为场景入口，围绕消费者沟通交流的基本需求，搭建起通信、娱乐、购物、金融等多元化服务平台，满足消费者对产品和服务的集成化需求。阿里巴巴则以购物为场景入口，围绕消费者网络购物的基本需求，打造了集网络购物、互联网金融、物流服务于一体的生态帝国，服务于消费者的集成化需求。未来，消费需求集成化的影响将继续强化，并进一步向传统产业延伸，



彻底颠覆传统制造和服务的产业体系。

第三，消费需求的便利化。消费者总是希望以最方便、最节约体力的方式来消费。无论多么深奥、复杂的技术，其展现在消费者面前时必须是以极简的方式出现，因为技术、渠道对于消费者来说只是手段，而不是最终目的。满足需求是消费者的最终需求。

因此，无论传统产业，还是新兴产业，满足消费需求的便利化是产业发展的基本前提。如今，O2O 消费模式渐成主流，主要是因为它将线上产品、服务的获取便利与线下产品、服务的体验便利有机结合，创造出了比单一消费模式更加便利的途径，因而得到了消费者的青睐。未来，消费者需求便利化的发展趋势将会促使更多产业创新机会的产生。

## （2）智能化大规模定制带来生产方式的新变革

现在的生产方式是机器生产机器、大规模标准化生产。但面对着消费者需求变化的新趋势，现有生产方式的弊端逐渐显性，已经不能满足产业发展的新要求。目前，以互联网为支撑的智能化大规模定制生产方式已经诞生，且正在多种路径成长。

新的生产方式的核心是智能制造。智能制造是通过物联网，信息通讯技术与大数据分析，把不同的设备通过数据交互连接到一起，让工厂内部，甚至工厂之间都能成为一个整体，在自动化之上，形成制造的智能化。

在智能制造的驱动下，产品、设备和管理设想将形成自我协调、自我调整的有机整体。每一个产品将承载其整个供应链和生命周期中所需的各种信息。设备将由整个生产价值链所继承，可实现自组织。管理能够根据当前的状况，灵活决定生产过程。制造系统具体表现为6C：连接(Connection，传感器和网络)，云(Cloud，任何时间及需求的数据)，虚拟网络(Cyber，模式与记忆)，内容(Content，相关性和含义)，社群(Community，分享和交际)，与定制化(Customization，个性化服务与价值)。

6C 条件下的产品本身，产品是功能和数据的合体。产品不仅具有使用的功能，还是信息的载体。产品能够自动记录其生产过程的一切。同时，它还能够辅助操作步骤与监测周围环境。比如一款产品出厂情况会根据温度与湿度的变化发生变化，产品还会自动提示监事人员自己还需要增加什么样的额外调整措施。

6C 条件下的工厂可以实现全产业链的智能生产，实现生产的自我调整。2013 年，蔡司(Zeiss)集团在欧洲机床上展出的 PiWeb 系统正式这一理念的现实反映。该系统能把分布在不同地区，不同产业链环节的工厂机器测量数据汇总。未来，这些汇总信息能够自动通过系统分析出调整结果，重新返回各个工厂实现实时智能化调整。

6C 条件下的管理可以实现透明化生产，预测性制造。目前的制造中，存在许多无法定量的因素，包括加工过程中的性能下降，零件的偶发失效，废品的返工，整体设备的效率下降等。通过透明化，阐述并量化那些不确定因素，以使生产组织者能客观地估计自身制造和装备状态的能力，通过

管理实现预测性制造，做到维修成本的降低，运行效率的提高，产品质量的改进。

目前来看，智能化大规模定制的生产方式有三条技术发展路径。第一是 3D 打印，因为是个别独立的打印，所以可以解决个性化需要。但目前在打印材料上还有很多障碍，打印速度也比较慢，使用还不广泛，但是从长远来看，3D 打印必然会导致制造业发生重大变化。第二是工业 4.0，此系统建立在物联网和互联网基础上，虚拟和物理结合，形成一个能大规模定制的生产系统，区别于过去大批量标准化生产方式。第三是模块化分工集成，把产品按照功能分解成模块，根据需要，形成不同功能组合，满足个性化消费需求。

## 二、产业发展动力发生转移，消费拉动产业结构转型

从短期来看，国内产业发展正在经历着一次再平衡，发展动力由投资驱动逐渐向消费拉动转移。这不仅将带来三次产业结构的变化，还将促使产业能级的提升。

### (1) 消费拉动作用逐占主导，服务业比重不断提升

金融危机之后，中国经济发展出现了新变化，由以往的高速增长变为中高速增长，经济进入了发展的“新常态”。在经济“新常态”下，投资驱动经济增长的效应开始弱化，消费拉动的作用逐渐占据主导。2015 年三季度，全国社会消费品零售总额同比增长 10.5%，实现稳步提升，其中全国网上零售额同比增长 36.2%。消费增速快于投资和净出口增速。最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为 58.4%，比上年同期提高 9.3 个百分点，高于投资贡献率 15 个百分点。消费拉动越来越成为促进经济发展中的主导力量。

消费拉动型经济增长方式的转变正在促进产业结构的转型，第三产业比重不断提高。截止 2015 年 9 月，第三产业增加值在国民经济的比重超过 50%，达到 51.4%，比去年同期高出 2.3 个百分点。产业结构逐渐由工业主导向服务业主导转变。

三次产业结构仍然存在继续转型的空间。根据发达国家和地区的发展经验，第三产业的比重可以达到 GDP 的 70%。可见，未来第三产业在经济发展中产业地位还将进一步提升，消费的拉动作用还将进一步强化。

### (2) 量的增加带动质的提升，消费升级促进产能升级

随着消费体量的不断增加，消费在经济发展中的地位也不断提升。消费不仅带动产业发展的速度，更将决定产业发展的方向。未来产业发展将更加重视消费需求的变化趋势。个性化、集成化和便利化的消费需求升级将倒逼国内产业的升级改造。

个性化、集成化和便利化消费需求的满足离不开技术的发展和产业的成熟。消费的快速发展将会吸引更多企业积极主导转型，使用新技术，实现能级升级，适应需求变化。2015 年三季度的数据显示，在经济增速整体

面临下行压力的情况下，以高新技术为代表的产业却逆势增长，新产业、新业态、新产品、新经济等新的增长点加快孕育并不断破茧而出，成为2015年经济发展的一大亮点。1至9月份，网上零售额同比增长36.2%，其中实物商品网上零售额增长34.7%，快于传统零售业；高技术产业增加值增速达到10.4%，比规模以上工业增长速度高出4.2个百分点。

未来，在消费需求升级的带动下，更多新技术将会产生。新兴产业利用新技术生产新产品、开辟新市场；传统产业利用新技术改造旧技术、创造新模式。在此作用下，国内产业将会实现产业结构的转型和产业能级的升级。

### 三、国家政策力度逐渐加大，产业创新融合发展提速

11月，中央财经领导小组会议上提出，国家政策着力点将由需求侧逐渐向供给端转移。事实上，国家在供给方面的政策力度确实在逐渐加大，今年两份纲领性文件《中国制造2025》和《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》为产业创新融合和转型发展提供了明确方向和清晰路径。

#### (1) “中国制造2025”目标提出，智能制造发展方向明确

制造业是国民经济的主体，是立国之本、兴国之器、强国之基。当前，新一轮科技革命和产业变革与我国加快转变经济发展方式形成历史性交汇，为我国制造业转型升级提供了绝佳的历史机遇。在这历史关键窗口期，国家提出《中国制造2025》的发展规划，为国内产业发展澄清了疑惑、指明了方向。

根据规划目标，中国制造发展的终极目标是成为世界制造强国之翘楚。过程中，国家制定了稳步推进的“三步走”战略：第一步，到2025年迈入制造强国行列；第二步，到2035年我国制造业整体达到世界制造强国阵营中等水平；第三步，到新中国成立一百年时，制造业大国地位更加巩固，综合实力进入世界制造强国前列。

在“中国制造2025”的指引下，我国智能制造将面临空前的发展机遇，以新一代信息技术、高端装备、新能源、新材料、生物医药等为代表的战略重点产业将步入快速发展通道。

未来，新一代信息技术将与制造业深度融合，三维（3D）打印、移动互联网、云计算、大数据、生物工程、新能源、新材料等领域将取得新的突破，得到广泛应用，制造业将形成新的生产方式、产业形态、商业模式和经济增长点。基于信息物理系统的智能装备、智能工厂等智能制造将引领制造方式变革；网络众包、协同设计、大规模个性化定制、精准供应链管理、全生命周期管理、电子商务等将重塑产业价值链体系；可穿戴智能产品、智能家电、智能汽车等智能终端产品将不断拓展制造业新领域。

#### (2) “互联网+”政策提出，产业融合发展路径清晰

新一代信息技术不仅可以改造升级传统制造业，实际上其应用范围更加广泛，可以与经济社会各领域深度融合，推动技术进步、效率提升和组

织变革，提升实体经济创新力和生产力。国家提出“互联网+”行动的指导意见，正是对这种趋势的准确把握，明确了互联网与各领域深度融合和创新发展的产业路径，对实现中国经济提质增效升级具有重要意义。

未来，互联网将与现代农业深度融合，提升农业生产、经营、管理和服务水平，形成网络化、智能化、精细化的现代“种养加”生态农业新模式；互联网将与智慧能源深度融合，促进能源系统扁平化、网络化，推进能源生产与消费模式革命，提高能源利用效率，推动节能减排；互联网将与金融服务深度融合，与银行、证券、保险、基金的融合创新，为大众提供丰富、安全、便捷的金融产品和服务，更好满足不同层次实体经济的投融资需求，形成一批具有行业影响力的互联网金融创新型企业；互联网将与益民服务深度融合，形成基于互联网的医疗、健康、养老、教育、旅游、社会保障等新兴服务，提高资源利用效率，降低服务消费成本；互联网将与物流服务深度融合，形成跨行业、跨区域的物流信息服务平台，提高物流供需信息对接和使用效率，大数据、云计算将在物流领域的广泛应用，提升物流仓储的自动化、智能化水平和运转效率，降低物流成本；互联网与生态建设深度融合，形成覆盖主要生态要素的资源环境承载能力动态监测网络，实现生态环境数据互联互通和开放共享，促进再生资源交易利用便捷化、互动化、透明化，促进生产生活方式绿色化。

#### 四、国际产业分工面临重构，我国产业面临空心化挑战

在新一轮产业革命的国际背景下，不仅我国产业面临着转型升级的巨大压力，整个国际产业体系都面临着动荡变迁。我国的产业结构转型必将伴随着国家产业分工的重构。我国产业发展面临着传统发达国家和新型后进国家的两面夹击。

(1) 美国和德国依赖传统产业优势，分别从软件和硬件两个方向抢占高端产业

美国是最早提出虚拟网络—实体物理系统（Cyber-Physical System, CPS）的国家。CPS的实质是利用工业大数据及其配套的信息系统与美国特有的硅谷模式相结合，确保美国可以在未来的智能制造中取得领先 [ [ [ 芮明杰. “工业 4.0”：新一代智能化生产方式 [J]. 世界科学, 2014, (5): 19-20. ] ] ]。这是一种从软件端抢占高端产业的产业策略。

美国目前已经构建出一套创新性的预测工具，能将数据系统所收集的内容加工成解释不确定性的信息，使管理人员做出更多“知情”的决定，实现部分的透明化生产。这一套工具中包含了整合平台、预测分析工具和可视化工具。例如软件 Watchdog Agent™ 中，算法被分为四个部分：信号处理和特征提取、健康评估、性能预测和故障预测。利用雷达图、故障图、风险图和健康退化曲线，有效的传达工厂设备的信息，从而做到智能化的生产。

德国则反其道而行之，试图从硬件端取得突破。德国于 2011 年提出“工

业 4.0”的概念，强调智能工厂的建设。国家战略下合作建设互联的智能工厂系统，加之其自身较强的制造设备工业，使得德国成为新一轮产业革命中的先行者。

德国人工智能研究中心协同 10 家德国企业，建立了世界上首个反映“工业 4.0”愿景的工厂模型。借助这个被称为 Smarfactory 的项目，10 个合作伙伴各自建立一个系统模块，或是提供相关跨应用的技术。这个工厂模型展示了不同领域的创新性企业相互合作，共同工作，使概念转化成商品，把愿景实现为现实的过程。这一模型示范了 6C 下的组织生产的一种实现。

我国产业发展智能制造，向高端产业转型，必将与美国和德国直接形成正面竞争。

#### (2) 新兴国家凭借成本优势，积极吸引劳动密集型产业转移

在产业结构积极向高端产业转型的背后，是劳动密集型等低端产业面临越来越少优惠政策的现实。与此同时，人口红利的结束直接推动了劳动成本的提高。根据去年 8 月美国波士顿咨询公司发布的《全球制造业成本变迁报告》，以美国制造业的成本作为 100，中国的成本已经达到 96，只比美国低 4 个点。可见，低成本不再是中国产业的竞争优势，未来严重依赖廉价劳动力的劳动密集型产业必将加速从中国退出，向新兴后进国家转移。

事实上，低端产业转移正在发生。以日韩外资企业为例，自从金融危机之后，在中国从事纺织、鞋类、珠宝加工行业的日韩外资企业就开始陆续撤出中。根据韩国贸易投资振兴公社（KOTRA）和韩国进出口银行的数据，在中国新设法人的韩国企业 2008 年为 1301 家，2010 年减至 901 家，2013 年则进一步减至 817 家。山东省作为韩资企业的集聚地，现在正以平均每年 500 家的速度减少。日资企业也表现出了相同的趋势，2005 年山东省的日资企业将近 2000 家，如今只剩 1000 家左右。印度、东南亚等低成本国家成为劳动密集型外资企业的新宠。松下、三星、LG 等企业都相继

**表 4.1 德国与美国的新工业革命实现路径对比**

	德国	美国
国家优势	制造业设备先进	软件与信息系统优势
发展主题	智能工厂	智能生产
具体操作	由国家主导，合作发展实验性智能工厂及设备	鼓励开发智能监控软件，研究相应大数据理论与数据应用
范例	<u>Smartfactory</u> 模型	<u>Watchdog Agent</u> ™ 软件

资料来源：芮明杰，2014

到印度设厂，充分利用印度的低劳动力成本。甚至很多中国本土企业也热衷于到这些国家设厂，三一重工、潍柴动力、海尔电器以及一些化工企业相继在印度设立生产基地，而华为、小米、金立等通信和手机制造商也纷纷积极谋划赴印设厂。低端产业和低端环节向低成本国家转移的趋势不可逆转，未来随着国家一带一路战略的实施，将有更多低端企业退出中国市场、进入新兴市场。这是中国产业转型的主动选择，是产能升级的必然结果。

然而，我们也必须意识到，中国产业的转型升级是一个不可逆的过程，这意味着转型必将是一场破釜沉舟之战。在高端产业领域，中国与发达国家直接正面竞争，在智能制造的价值链高端一决高下；在低端产业领域，产业转型逐渐淘汰落后产能，低端产业加快退出，短时间内部分地区可能出现产业空白。显然，这不是一个容易的过程，存在着诸多风险。一旦失败，国内产业将面临空心化危险。这是中国产业发展的最大挑战。

## 五、小结

中国产业发展和产业调整就是供给侧供给的一个重要方面，我们认为应当坚持深化市场改革、产业分类调整的总体思路，对于处于产业生命周期不同阶段的产业和处于不同梯度的地区，采取差异化调整策略：升级改造传统基础产业，培育扶持新兴产业，促进互联网产业融合发展；东部地区坚持产业转型不动摇，中西部地区做好产业承接不放松，东北地区加快产业升级不停步。

在调整过程中，应当坚持发挥市场的主导作用，政府适时适当引导。产业调整先后有序，存量调整为先，增量调整在后。注重供给端制度改革，从金融、财税、人才等领域的改革出发，最大化发挥企业在产业转型升级中的主体作用。改善市场环境，打击垄断行为，为中小企业创新发展扫清障碍。发挥舵手型企业的中坚作用，以战略新兴产业为方向，以舵手型企业为抓手，最终培育出一批具有价值链控制力的企业和产业。

展望未来，中国产业发展的机遇与挑战并存。长期来看，技术变革驱使的供给和需求变化直接决定了产业发展的未来方向。随着生产和消费方式的转变，产业发展将体现出个性化、智能化、模块化、互联互通、大规模定制化等一系列新趋势。短期来看，产业发展的动力逐渐由投资驱动向消费拉动转移，这不仅将带来产业结构的变化，同时也将带来产业能级的提升；国家政策扶持力度逐渐加大，大力引导产业能级提升，积极促进传统产业与新兴产业融合发展，产业转型发展将大大提速。

然而，我国产业转型将导致国际产业分工的重构，国内产业面临空心化挑战。在高端产业领域，中国将与发达国家直接正面竞争，抢占价值链高端；在低端产业领域，产业转型将逐渐淘汰落后产能，低端产业加快向新兴发展中国家转移。因此，中国的产业转型必将是一场破釜沉舟之战。

# 房地产高库存风险

上海财经大学不动产研究所 陈杰 副教授

2015年中央经济工作会议将化解房地产库存列为“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大经济任务的第二位，把房地产去库存放到了十分突出的高度。

房地产高库存的压力确实严重存在，把化解房地产库存上升作为当前经济工作的核心任务之一也是必要和及时的。根据国家统计局数据，2015年11月末全国商品房待售面积6.96亿平方米，如果按照1至11月全国商品房销售均价6821元/平方米来计算，潜在市场价值为4.7万亿元。这4万亿元的资本积压中，开发商自身的自有资本投入大只占据不到三分之一，有三分之二多是来自银行贷款或影子银行的融资。如果积压在待售商品房的近3万亿信贷资金不能有效及时回收，将对全国金融体系安全在短期内就构成严重冲击。大量待售的房地产，确实成了中国经济的堰塞湖之忧。

比7亿平方米的房地产待售数字更加令人担心的是，截至2015年11月末，全国在建房地产面积是72.4亿平方米，相当于2015年1-11月销售面积的7倍左右，这意味着，即使不再新开工一平方米，仅目前在建的房地产，也要7年才能消化完，去库存周期非常长。而且2015年中国房地产销售是在诸多政策强力刺激下多年以来难得的井喷式反弹，2015年1至11月的销售面积相比上年同期增长了7.4%，累计销售10.9亿平方米，在历史上仅略微低于2013年的历史最高销售记录。在大量刚性住房需求集中释放之后，未来几年能否还有这么高位的销售，很难乐观。从这点看，房地产高库存，会在相当长时间内持续成为中国经济的最大隐忧之一。课题组认为，中国现有城镇人口的改善性住房需求已经十分有限。中国现在的城镇人均住房面积为34至35平方米，按照国际标准折算成居住面积大概是28至29平方米，这已经是中等发达国家的水平，中东欧转型经济发展比较好的国家以及韩国也就是26至27平方米，这说明中国城镇住房的需求被提前预支了。而且中国城镇的住房存量主要是近年来增加为主，普遍较新，据测算，房子房龄10年以内约占50%，20年以内的约占90%，意味着真正潜在需要拆迁改造的老房子很少，只有5%到8%。

去房地产库存必须去房地产产能。2015年很多城市的房地产投资出现严重下滑，1至11月全国的房地产开发投资增长速度只有1.3%，创下房改以来的最低记录，并呈现自2013年12月以来连续22个月增速持续下降的态势，但这里的房地产投资增速是相比2014年同期的量来计算的，而2014年的房地产开发本身仍是高位运行，因此中国房地产开发投资的绝对量仍然很高。2015年1至11月，全国房地产开发投资仍有8.77万亿元，房地产新开工面积虽然比上年同期下降了14.7%，仍然有14.06亿平方米，

## 导读 >>

2015年是中国网络安全战略发展最关键的一年，网络安全出现了很多重要的新趋势，具体包括以下：第一，网络战部队专业化，明确证实民用和军用网络战部队在中国内部的存在，同时发表白皮书提出重组军队赢得“信息化局部战争”的军事战略。第二，加强互联网主权观念，从立法上积极将互联网主权法律化，同时从网站内容，网络攻击，数据窃贼等多方面加大对互联网的审查。



即相当于全国 7 亿多城镇常住人口每年需要人均净增加近 2 平方米才能消化掉产能增量。之前已经指出，中国现有城镇人口对住房的改善性需求已经十分有限，不少人寄希望于新市民和农民工市民化来消化房地产库存，但这几年随着中国城镇化进程进入深水区，全国新增城市人口实际是在下降，即使新增城市人口有 2 千万，每人消化 35 平方米，所有新增的市民也仅能消化 7 亿平方米，仍还有 7 亿平方米仍需要现有存量城镇居民去消化，即现有 7 亿多城镇居民每人年均需要新购置 1 平方米才能消灭房地产库存。

然而，房地产继续去产能，就意味着降低房地产开发强度，这又对很多地方政府已经十分紧张的财政税收收入带来更大压力，尤其是很多地方政府不仅债务的偿还高度依赖于土地出让金，连税收都对房地产业有很高依存度。课题组成员曾经对江苏省地方税收对房地产业的依存度做过测算，房地产直接税占江苏省地方税收收入的比重近年来稳定在 27-28%，房地产间接税占地方税收收入的比重则稳定在 10-12%，两者合计的房地产业贡献的总税收占江苏省地方税收比重达到 38-40%。可以这么说，房地产业已经成为江苏省各行业中对地方税收贡献最大的行业。除了占比大外，江苏省房地产税收的增收效应也非常大。据测算，江苏省房地产直接税相对于 GDP 的弹性系数是 1.73（即 GDP 每增长 1 个百分点，房地产直接税增长 1.73 个百分点），房地产间接税相对于 GDP 的弹性系数是 2.07，房地产总税收（直接税 + 间接税）相对于 GDP 的弹性系数是 1.83，远高于非房地产税收相对于 GDP 的弹性系数 1.20。

同时，房地产开发投资的低迷也通过产业链关联效应对钢铁、煤炭、水泥、建材、家具等很多产业需求带来严重杀伤。因此，面对房地产高库存的情况，很多地方政府在“保房价”还是“保产能”上处于两难境界。如果保房价，就必须去房地产产能，但这会在短期严重杀伤经济；如果保产能，保持或加大房地产开发力度，则会让本来就很脆弱的房价更加摇摇欲坠。而这个困境从根本上来说是传统城镇化发展模式带来的必然恶果。

更需要指出的是，中国房地产需求与供给之间存在严重的空间不匹配。即使中国城镇化进程中还有一些新市民对房地产的增量需求，也主要是分布在东部沿海一二线大城市，这些城市的房地产库存问题并不严重，甚至个别楼市热点城市在今年还有补库存的压力来抑制房价过快上涨。然而，三、四线城市已经很少有住房需求，而房地产高库存恰恰是存在于三、四线城市，三、四线城市房地产高库存的化解更加困难重重。

课题组认为，供给侧结构性归根到底是提高要素的配置效率，一个核心是要提高要素的空间配置效率，尤其土地的空间配置效率。土地资源在计划手段下导致的空间配置不当，是当前三四线城市房地产高库存的最根本根源之一，化解房地产高库存要运用市场机制和尊重城市发展规律、人口流动规律。2015 年 12 月中央城市工作会议精神第一条要是尊重城市发展规律，而课题组认为，最大的城市发展规律是集聚规律，需要在集聚基



础实现地区专业化分工、在分工基础上走向区域平衡发展。区域平衡是实现包容性平衡性发展的必然要求，也是引领经济发展新常态的重要手段，但区域平衡的目标不是平衡人口与经济规模，而是平衡人均收入，需要靠人口与劳动力流动来实现。过去区域发展政策中，对东部特大城市和大城市，无视其人口大量流入的趋势和房价持续过度上涨的现实情况，一刀切地压缩建设用地供应指标和硬性划定城市空间边界，实践证明，这种做法不仅不能抑制人口流入趋势，反而只能导致房价和租金上涨过快，严重损害东部大城市的规模经济和城市竞争力。相反，对于中西部很多城市，无视其人口正在流失的格局，依然大量增加投放建设用地指标、大量供地，一厢情愿认为这样会带来区域平衡，结果却是中西部城市大面积房屋空置、大量空城的浪费，和房地产高库存的堰塞湖压力。

课题组认为，当前中国不是需求不足，而是供给不能满足需求，包括土地供给机制不能满足以人为本的城市化的发展要求。按照 2015 年 12 月中央经济工作会议的精神，供给端改革就是要补供给短板，来满足需求，那么意味着供给应该跟着需求走，而不是用供给瓶颈扼杀需求。这在房地产和土地领域就意味着，土地供应要配合人口流向需求，而不是反道为之，违背城市自身发展需求规律。

# 互联世界中的自治与共治：中国国际秩序规划

复旦大学国际关系与公共事务学院 “国务智库” 战略报告撰写组

构建一个稳定、繁荣、公正的国际秩序，是各国外交共同的目标。人类历史上曾经存在多个并存的地区性秩序，第二次世界大战以后成立联合国，代表着当时近 50 个国家在追求普遍性国际秩序问题上的探索，但是随着冷战的爆发，世界很快回到对立状态中；冷战结束以后一段时期，美国甚至试图构建自己主导的普遍性国际秩序，但效果不佳；进入 21 世纪以来，世界呈现失序、失范的迹象，围绕国际秩序构建的问题再次成为国际关系中的前沿议题。

为什么多极国际体系最终都会转向对抗性的两极体系，为什么守成大国与新兴大国关系呈现紧张和不信任，为什么部分有序的世界总是同部分失序的世界是伴生的，为什么国际秩序缺乏有力的国内秩序的支撑，为什么人们倾向于以对立的世界观来思考国际秩序？在构建国际秩序的进程中，这些矛盾显然成为要排除和解决的首要问题。中国自然会带着这些“为什么”，思考自己关于国际秩序的规划和设计问题。这些问题和矛盾不仅仅只是政策选择，同时也是具有时代特点的理论问题。正如本报告所揭示的，人类政治文明的第一次突破在于形成国家，从而为特定地域内的居民提供政治共同体秩序的生活的话，人类政治文明的第二次突破则在于，如何为多样国家共存的世界，探索出一种更大范围政治共同体的秩序。随着人、财、物、智的流动发生史无前例的变化，更为我们提出了如何在一个互联世界中，探索持续稳定的国际秩序问题。

## 1、对立与共生

以往人们在追求普遍性国际秩序方面，受制于二元对立思维和一元支配思维的影响，要么将世界一分为二地分成两个部分，要么自负地以自我为中心，认为按照单边的价值、规范、规则来组织世界各个部分，就可以形成一个良好的国际秩序。在这种世界观支配下，我们由此看到的国际秩序是不完整的，有的时候表现为两强对抗的分裂秩序，有的时候表现为部分有序的世界和部分失序的世界并存的状态。二战结束以后，美国和苏联的对抗属于前一种，而冷战结束以后，美国试图单方面塑造世界秩序的行为则属于后一种，这两种秩序尝试均被证明失败了。在一个日趋多极的世界中，如果依然循着这种历史的老路，将难以避免大国走向结盟对抗的道路上。近年来，一些国家在没有充分协商的情况下，草率地将根本无望在安理会通过的草案付诸表决，从而人为地制造出安理会的分裂和否决状态；在西方主导的国际舆论中，冷战时期惯用的外交词汇重新开始流行起来；寄望于通过制造外部战争来转嫁国内经济危机的想法和做法，也开始有抬

## 导读 >>

在一个日趋多极化的世界中，构建一个稳定、繁荣、公正的国际秩序，已逐步成为越来越多国家和社会团体的共同追求。随着力量格局的变化，各类国际组织机制正在面临巨大的改革压力。中国并不挑战业已形成的、被广泛接受和使用的国际制度规则，而是积极推动国际制度规则创新，为实现互联世界中的自治和共治发挥建设性作用。

头的趋势。凡此种种，是应引起人们的警惕的。

这需要人们从旧的世界观中解放出来，面对新的互联的现实。在一个普遍联系而又互联的世界中，将任何部分分割和对立出来，都不是国际秩序构建的良好办法。一个互联的世界同时也是一个“一荣俱荣，一损俱损”的共生世界。我们认为这种关于秩序构建的共生世界观对于我们在一个互联世界中思考新的秩序，具有极为重要的意义。它在一定意义上代表着中国对国际秩序规划的独特思考，但绝非只是中国单方面的意愿，实际上正在逐步成为越来越多国家和社会团体的共识。

第一，在价值观问题上，世界应该围绕“共”来谋求最大的共识。在一个互联世界中，中国古人说的“道不同，不相为谋”的清高，已经不符合互联世界的现实；宗教秩序和普世价值秩序所宣扬的“道不同，互相讨伐”，已经反复证明不是多样价值世界共处的办法。为此，人类需要谦虚地在“道不同，互相为谋、为学、为鉴”中寻找共处的最大价值交集。在国际秩序建设问题上，中国已经走出了以价值观标准和意识形态划线的思维陷阱，是冷战时期最早走出这一划线标准的大国之一，中国为此收获着外交成果。反观冷战结束后的西方，在国际秩序建设问题上仍然过于强调以价值观和意识形态划线，在当代国际关系中，我们发现最强调意识形态的不是中国而是个别西方大国。意识形态已经成为西方内部政治改革和对外参与国际秩序建设的思想负担。新的国际秩序如果还是强调以一种文明的价值标准来划分世界的话，这种国际秩序最后仍然会退回到历史上宗教秩序和华夷秩序 / 西夷秩序的窠臼之中。

“共”是一个包含群体的一个字，而以一家之价值观来统率世界，则是一个单边色彩很浓的行为。客观地说，战后西方世界的政治学发展，不乏以“共”为议题的，但这不是其主线；发展中国家追求的国际经济政治新秩序，要求的无非是一个成果共享的世界；今天各个地区探索的地区一体化合作，也是以地区共同体为目标；世界上兴起的多样文明的对话，目的是在不同文明之间寻求基本的共识；中国提出的“一带一路”重大国际倡议，更是把“共商、共建、共享”作为指导思想。一个日趋紧密互联的世界，首次把“共”而不是“分”和对抗作为一个严肃的问题摆在各国面前。

第二，在国际秩序的安全问题上，究竟结盟对抗还是合作共享，决定着未来国际秩序的状态。假设结盟对抗的思维成为国际安全秩序的支配逻辑，那么国际体系很快会分裂为两个或者多个对抗的集团，这是西方内部国际关系的历史悲剧。正如本报告所揭示的，人类政治文明要向更高阶段的迈进，必须在敌友问题的认识上形成突破；如果任何国际秩序的建构是以假设存在一个现实或者潜在的敌人为前提的，那么这种国际秩序注定是不完整的。宗教秩序中的正教 - 异教徒、自由秩序中的自由 - 专制两分法、华夷和西夷秩序中的文明和野蛮划分、冷战时期敌对的阵营意识、冷战后的普世价值思潮等等，大多都可以归类到这种具有很强局限性的零和思维中。人们应当清醒地认识到，少数国家和少数人安全而大多数国家和大多

数人不安全的世界是不可靠的，少数国家和少数人的安全建立在大多数国家和大多数人不安全基础上的安全也是不踏实的。因而，中国和其他发展中国家以及欧美世界部分人士提出的“共同安全”理念，比结盟对抗的安全理念更加符合国际秩序进化的逻辑。为此，避免国际体系陷入冷战时期的结盟对抗是大国的共同责任所在，寻求军事结盟体系建构国际秩序的途径应该受到抑制。一个互相承认的主权国际体系已经将各国纳入到一个命运共同体、责任共同体之中。作为一个命运共同体，国际体系成员需要从几百年殖民主义、帝国主义、霸权主义的历史中汲取教训，努力避免国际体系内部再度分裂，走向对抗，这是全世界面临的一个共同安全问题。

在一个互联世界中，国际安全秩序的建设不应草率地将某一个或者某一类国家定义为敌人，自由国际秩序将所谓非自由国家定义为自由世界的威胁，这种看法是荒唐的，其逻辑与中世纪时期宗教秩序中将异教徒定义为一种宗教秩序的威胁是一样的。罗尔斯的国际秩序理论在实践上已经被证明是对主权国际秩序的威胁。那些明目张胆地侵犯他国主权和领土完整的行为实质上是联合国主权秩序的敌人。但是互联世界中，人们必须认识到，更多国家面临的共同“敌人”，是许多日益需要更多国家合作才能解决的复杂问题。作为一个命运与共的共同体，各国真正的敌人不是带有意识形态偏见地去将某一类国家定义为敌人，而应该意识到，像极端主义、恐怖主义、环境难题、贫困问题、干涉主义、强权主义、霸权主义等等，才是人类面临的真正对手。这种问题解决导向而不是寻找敌人导向的秩序建构路径，既是中国在国际秩序建构中的态度，其实也是国际社会在国际秩序建设问题上迫切需要端正的一个认识问题。

## 2、自治与共治

一个互联的世界日益将一国内政暴露在国际政治领域，反之，国际问题也日益作用于一国之内政，现在几乎没有一个国家可以在国际体系中独善其身。过去的国际秩序建设没必要也不需要考虑互联世界的背景，但是新的国际秩序规划必须要考虑这一大背景。本报告在国内秩序和国际秩序互动理论上，提出自治和共治的问题。

第一，良好的国际秩序必须充分尊重和信任主权国家对其国内议题自我治理的优先性权利，国际社会所要做的是支持和加强而不是否定和反对主权国家政府在其国内议题治理上的唯一性主体责任，这就是本报告强调的“自治”概念。但是另一方面，对那些越来越多从国家管辖范围来分离出来并成为各国共同面对、且非国际合作不能解决的共同议题，以及若不能得到妥善处理会危及到各国国内秩序的情况下，需要各国在一个共同协商基础上形成的规则体系下，探索“共治”的解决途径，这就是本报告强调的“共治”概念。

第二，为此，对于那些能够清晰地辨识为国内管辖的议题，应当充分地保留在国内治理中，但是对于那些不存在很大争议的、且关联到更多国

家共同利益的议题，则需要借助国际组织来协调各国的一致行动能力。这种“自治”和“共治”结合的途径既肯定了国际秩序的主权底线原则，同时也在互联世界中试图发展主权的概念。在一个互联世界中，主权仍然是国际秩序的基础，但是互联的现实又使得主权国家行为之间具有高度的关联性，如果人们认识不到关联主权的现实，就无法反对来自外部的干涉主义对主权的破坏，也无法理解来自内部的、不受节制地对外转嫁国内消极因素对他国秩序的危害行为，进一步而言，从各国内部分离出到国际政治系统中的许多共同问题，更需要各国通过探索规则、程序、法律和国际组织，来对此施加共同治理。因此，自治和共治的并存对未来国际秩序的规划和建设是必要的。一个好的国际秩序，应当建立在自治基础上形成的有序国内秩序和共治基础上形成的有序国际秩序相结合的基础上。这迫切需要人们在一个互联世界中，从理论和实践上共同探讨打通国内政治和国际政治的新政治学。

第三，在共治所需要的共同的国际制度规则和自治所需要的差异性国内制度上，本报告认为两者并不是冲突的，它也符合中国国际秩序规划思路。中国和西方的秩序理论家们都认为一个好的国际秩序仰赖一个稳定的国内秩序，但是不同的是，中国并不认为一个好的国际秩序必须建立在一个国内制度体系完全相同的国家体制基础上，而是认为在一个差别性很强的国内制度体系合成的世界中，在保持差异性自治基础上也可以寻求彼此共治共生的国际秩序。

### 3、国际秩序规划的一般思路

据此，本报告在国际秩序四大支柱的基础上，提出中国国际秩序观和实践的一般思路如下：

第一，关于力量基础。本报告认为力量格局构成了国际秩序的物质基础。国际秩序的持久性和弹性必须既考虑到力量对比的静态性，更要考虑力量对比的动态性。一般来说，国内秩序是建立在权力有序更替的基础上的，但是国际秩序至今并没有形成权力的有序更替制度，从而导致力量对比变化后对国际秩序稳定性的严峻考验。良好的国际秩序必须拥有大国关系力量对比的动态调整机制，形成守成大国与新兴大国相互包容而不是相互踩踏的体制机制。本报告认为，人们既要看到新兴大国对国际体系形成挑战的一面，但绝不能忽略守成大国的心态失衡同样是造成国际体系风险的重要因素。因而，构建各类大国之间的新型大国关系，是国际体系保持稳定转型的重要手段，也是构建新的国际秩序需要重点关切的问题。此外，大国关系是重要的，但是并不意味着稳定住大国关系就能形成持续的国际秩序，经验表明，大国任意干涉、欺负小国，一些小国成为大国的棋子，同样会造成国际体系的动荡。因此，塑造大小规模不等国家之间有序、和谐、共生的大小国关系，对国际秩序同样重要。

第二，关于国内秩序。相互确保相互承认的主权秩序是战后国际秩序演进

过程中最大成果之一，国际秩序的任何改革和调整不应该以否定主权为前提，而应该以完善和发展主权为指导。本报告认识到冷战后国际秩序实践中出现的个别背离主权秩序的思潮和实践活动，今日国际秩序的构想，必须回归而不是偏离联合国宪章所确认的主权原则。只有放在这一大背景下，我们才能体会中国在国际上主张主权的特殊意义所在。本报告同样认为，在一个互联世界中，主权的外延出现交织重叠的现象，因而主张对那些能够清晰地辨识为国内管辖的事务，应当留在国家自治的范围内。每一个国家都处在不同的发展阶段，都有其特殊的国情，应该让各国人民根据自身的选择来决定本国的制度和发展道路。国际社会要发挥积极的建设性作用，帮助各国提升自治的能力，让每一个国家都能够不断提升其国家治理能力，实现国内的稳定、繁荣与公平正义。国际社会不能因为某种普世价值的诉求或者处于某些大国的私利而强行推动政权更迭，更要约束行使武力干预的冲动。冷战后西方干预的实践已经充分表明，这种不加约束的干涉行动不仅没有改善相关国家的国家治理，反而激发了族群冲突，在世界上留下了一个个乱源。

对于中国而言，中国应该采取三方面的内外政策：

1) 以中国的有效自治支持国际秩序建设：要本国继续扮演世界经济和政治的稳定源的角色，在“新常态”下实现国内发展的转型升级；

2) 要以中国的有效自治带动他国的有效自治：要以“一带一路”倡议为抓手，实现中国发展战略与沿线国家发展战略的对接，通过共享发展成果，支撑沿线国家提升国家治理的能力；

3) 要以中国的有效自治所带来的新增实力支援其他国家的有效自治：要借助中国发起成立的新国际发展融资机构，提升中国各个领域的国际公共产品供应，在强化与现有国际组织合作的过程中，为应对诸如贫困、环境破坏、恐怖主义、武装冲突等各种挑战，为世界各国带入更多和更高质量的治理资源，支援其他国家的有效自治。

第三，关于价值规范。在一个互联而有多样性的世界中，用共享价值规范取代某一文明的普世价值规范作为国际秩序的规范基础，是务实的合作办法。每一种文明或国家，在其内部都有自己的核心价值，这是维持其国内秩序必要的价值规范基础，因此，国际社会尤其是影响力大的国际媒体，不应当以某一文明的核心价值标准来否定甚至鞭挞其他文明或者国家内部的核心价值，也不应该将自己的核心价值标准树立为全世界都要效仿的标杆，这样只会引起无休止的价值规范冲突。然而，为了促进国际合作，这并不否认各国在一个互联世界中就不需要价值规范。本报告认为，一种国际秩序的共同价值观可以围绕“共”、“合”、“和”等尊重多样性但又强调共同性、同时具有群体性含义的字词来进行提炼，这符合人类作为一个命运共同体的追求，为此“团结”、“共生”、“和谐”、“公正”、“共享”等具有群体生活意义的价值规范，对命运共同体来说尤其重要。本报告认为，“民主”、“法治”和“人权”等可以成为国际社会的共同价值

的组成部分，但这些价值规范的具体界定、轻重缓急和具体落实要依据各国的具体国情，并主要依靠各国自己来加以推进和保障，主要属于国内秩序的范畴。鉴于这些规范价值在国际关系中被高度意识形态化和双重标准化，分歧极大，一般而言，不能交由国际社会来强行落实。但是，对于那些极端的侵害人权的现象，如联合国 2005 年峰会所提出的“保护的责任”原则所界定的四种罪行：种族屠杀、族裔清洗、战争罪和反人类罪，国际社会应该有更加明晰的界定，要在审慎应对的基础上保留强制干预的权力。

第四，关于组织机制。一个互联世界，需要处理从国家内部分离到国际领域的许多共同问题，为此需要在国际体系中形成有效的国际组织和机制，以国际共治来进行处理。这种办法既不否定主权的优先性，也不回避日益增加的摆在各国面前的共同问题的紧迫性。

本报告肯定战后西方发起的许多国际组织和机制对互联世界的共治具有的积极意义。本报告更认为，随着力量格局的变化，这类国际组织机制正在面临巨大的改革压力。因此，国际社会除了督促这类旧的国际制度规则作出调整以外，还应当鼓励许多新的国际制度规则的创新。中国并不挑战业已形成的、被广泛接受和使用的国际制度规则，中国自身已经是这类制度规则的关键成员，但中国积极进行国际制度规则创新，为国际秩序改革提供了越来越多的新兴制度规则和倡议。本报告认为，个别国家借所谓“更高标准”的名义，另起炉灶，搞排他性的贸易集团，甚至强化军事结盟体系，既不利于国际秩序的共生性、包容性和开放性，实际上也使其自身丧失对未来国际秩序建构的参与性作用。同时，在 2015 年的年末，本报告也对未来国际制度的改进抱有一定的信心。2015 年 10 月，人民币在历史上被国际货币基金组织首次纳入特别提款权 (SDR) 的货币篮子，成为该篮子中的首个新兴大国货币；12 月，巴黎气候峰会上发达国家和发展中国家最终达成了共识，形成了一个有力应对全球气候变化的全球协议；同月，美国国会在拖延了五年之后终于批准了国际货币基金组织 2010 年的份额改革，实现了部分决策权从发达国家向新兴大国的转移。尽管共识的形成经时历久，改革姗姗来迟，但国际秩序的变革还是朝着正确的方向在前进。作为新共识和新改革背后的重要推手，一个更加明确自己国际秩序主张的中国将会在未来国际秩序的建设进程中发挥更大的作用。



# 新常态下我国生态保护红线国策的战略评述及建议

复旦大学中国资源环境与生态系统评估中心 王祥荣 教授等

改革开放以来，随着城镇化、工业化的快速发展，我国目前已进入人均 GDP6000-8000 美金的经济转型期，经济总量直逼全球第二，正面对着资源约束趋紧、环境污染严重和生态系统退化的困境，可持续发展面临严峻挑战。经济社会活动对自然利用强度不断加大，我国自然生态系统受挤占、破坏的情况日趋严重，呈现出由结构性破坏向功能性紊乱的方向发展的情况。特别是草地生态系统退化趋势明显，湿地继续萎缩，生态系统服务功能持续下降。我国人均耕地资源、森林资源、草地资源约为世界平均水平的 39%、23% 和 46%，而新型城镇化是未来我国经济社会发展的必然趋势，随着城镇化率的提高，资源环境的压力将进一步加大。有研究表明，我国土地资源合理承载力仅为 11.5 亿人，现已超载约 2 亿。划定生态保护红线，对于构建区域生态安全格局、保障生态系统功能、维护生物多样性、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进各类资源集约节约利用，对维护国家生态安全和保障人民生活条件具有重大现实意义和深远的历史影响。

## 一、“生态保护红线”的基本内涵与历史沿革

“红线”一般是指各种用地的边界线，也比喻不可逾越的界限。“红线”的概念最初起源于城市规划。随着“红线”概念的不断深化，“红线”的内涵也从空间约束向数量约束和质量约束拓展，由空间规划向要素规划与管理延伸。目前，“红线”通常具有空间及数量的约束性含义，表示各种用地的边界线、控制线或具有底线含义的数字。在生态文明顶层设计中，党中央借用“红线”一词，意在表明生态环境保护的严肃性与不可破坏性。根据国家环保部《生态保护红线划定技术指南》，生态保护红线是指依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于构建区域生态安全格局、保障生态系统功能、维护生物多样性、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。

从 1956 年我国建立第一个自然保护区起，2008 年确定了 50 个重要生态服务功能区域，到 2010 年确定国家级限制开发区和禁止开发区域，再到 2011 年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》明确提出划定生态保护红线，我国生态保护涵盖的范围越来越广，目标日益明确。

2011 年，《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》明确提出，在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态保护红线。这是我国首次以国务院文件形式出现“生态保护红线”概念并提

## 导读 >>

生态保护红线是指依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于构建区域生态安全格局、保障生态系统功能、维护生物多样性、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。然而，在生态保护红线政策的实施过程中尚有许多问题，本文将指出问题所在，并提供相应的解决方案。



出划定任务。

2015年，环保部《生态保护红线划定技术指南》正式发布。该《指南》的编制任务在我国严峻生态环境形势下提出，经过技术研讨、科学论证、试点验证、实地调研、征求意见等工作，历时三年。

目前，国家划定的资源环境红线除18亿亩“耕地红线”外，还有“用水总量控制红线”、“能源消费总量控制红线”、“入海污染物总量红线”等等，这些红线预示着我国的经济社会发展在很多方面已经逼近了资源环境的极限，经济发展已进入新常态，能否守住“生态保护红线”，是当下中国面临的最直接的考验。

表1 国家划定的资源环境红线

红线名称	主要内容
用水总量控制红线	到2030年，全国用水总量控制在7000亿m <sup>3</sup> 内
水功能区纳污控制红线	到2030年，全国水功能区水质达标率提高到95%以上
大气污染红线	到2017年，全国地级市及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上
碳排放红线	到2020年，单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%~45%
耕地红线	截止到2020年，我国必须坚守的耕地红线为18.05亿亩。18亿亩耕地红线，既要保数量，更要保质量
湿地保护红线	到2020年，湿地面积不少于8亿亩
森林保护红线	森林覆盖率26%，对应森林面积不少于37.44亿亩
能源消费总量控制红线	到2015年，全国能源消费总量控制在40亿吨标准煤左右
入海污染物总量红线	到2020年，海洋生态保护红线区陆源入海直排口污染物排放达标率达到100%，陆源污染物入海总量减少10%~15%

## 二、我国生态保护红线存在的问题与政策建议

### （一）生态保护红线存在的问题

（1）概念内涵不清晰，认识不统一。作为我国生态保护领域最重要的制度以及相关科研领域研究热点，“生态保护红线”的概念和内涵尚未形成一致的观点，国内专家的看法各有差别，但林业局、水利部、海洋局、环保部等不同政府部门已划定了各自的“红线”，尽管有正式发布的《生态保护红线划定技术指南》，中国环保部的“生态保护红线”亦不全是中央提出的“生态保护红线”。目前环境保护领域有关红线的提法有“生态保护红线”、“生态保护红线”、“环境红线”、“生态环境红线”、“生态环境保护红线”、“生态功能基线”、“环境质量安全底线”等等，哪一个提法更贴近、更能体现“生态保护红线”的落实，还没有统一认识。

（2）缺乏协调机制。国家一级缺乏生态保护红线的统一决策、统一监督管理体制和机制，存在政府部门职能错位、冲突、重叠等体制性障碍，

造成国家公共利益和部门行业利益的冲突；国家规定需地方认可，地方政府各部门之间相关利益为划分“红线”带来挑战。现行生态环境管理体制复杂，部门多、层次多、管理分散；没有管理战略、政策的系统安排、统筹部署，就不可能有基础性、技术性标准的协调一致。此外，生态保护区之间缺乏有效的生态补偿机制，将对生态保护红线制度的实施效果和区域间的协调发展带来挑战；地方经济与生态保护、眼前发展与长远利益尚存在矛盾。

**(3) 缺乏一定的标准。**标准的缺乏对生态保护红线划定的实践应用带来一定难度。各地区的经济发展程度，环境脆弱性不一样，气候地质环境不一样，加之环境变化存在动态性，导致标准难以制定。另外，环保标准的支撑作用应在生态保护红线的划定过程中得到发挥。我国现有环保标准虽已形成以环境质量和污染物排放标准为核心，以及环境监测标准、环境基础标准和环境管理技术规范为重要组成，并且由国家、地方两级标准构成“两级五类”环保标准体系，但仍存在一些问题，主要是：①对不同要素的支撑不平衡（如土壤、生态等复杂要素），对生态系统综合管理的支撑不全面；②区域针对性不强，难以支撑分类分区管理；③与资源管理标准的系统性、协调性有待加强。

**(4) 法律制度不健全。**合理明确的法律制度是保障空间管制措施贯彻落实的基础。生态保护红线作为我国环境保护的制度创新，已成为国家重大政策，但生态保护红线的划定和坚守，关键还是建立健全法律制度保障体系；生态保护红线的法律保障涉及多方面的立法，包括国土利用规划立法、生态保护立法、自然资源立法、污染防治立法、生物安全立法等，而我国目前的所有立法尚未明确涉及生态保护红线问题，当前相关法规只能从宏观上提升生态空间的重要性。此外由于我国幅员辽阔，各地情况复杂，制定全国通用的生态保护红线法律法规的难度较大。因此只能依据各地的实际情况，由地方政府颁布相应的地方条例，以强化对生态空间的保护和实施。

**(5) 生态保护红线落地难。**生态保护红线概念不清，部门及区域之间关系难以协调，相关标准不全面、难以适应区域分异和环境变化，发展与环境保护存在冲突，加之国家和地方层面相关的具体法律法规或配套政策、管理办法不健全，导致红线划定摇摆不定，落地有难度。

生态保护红线、自然资源资产负债表、自然资源资产离任审计、生态环境损害责任终身追究制，这些十八届三中全会以来有关生态文明制度的创新，体现了国家对环境保护的深切关注。但如何让红线不成为“悬着的线”，如何让领导干部环境考核不“问而无责”，顶层设计之后的落地探索，依然需要更大的创新勇气和胆识。

## **(二) 对策建议**

本报告认为，主要应从以下几个方面来推进生态保护红线划定工作。

### **(1) 加强基础研究，明确生态保护红线概念，完善相关技术，进一**

步开展生态环境基线调查工作，把握生态本底，使生态保护红线能够划定、真正落地。

摸清生态本底是生态保护红线划定工作的重要基础，也是生态保护红线空间落地的前提。生态保护红线划定后即实行最为严格的保护，这可能会在一定程度上影响地方的产业结构和布局，进而影响当前的经济发展。因此，在划定生态保护红线前，应进行相关的基础调查工作，提高生态保护红线划定的科学性和合理性，以便生态保护红线边界的细化及生态保护红线划定后的管理工作。界定清晰概念、统一各方认识，逐渐完善生态保护红线划定技术，健全相关标准制度，才能使得生态保护红线的研究更有针对性、部门更有协调性、划定更有操作性、保护更有目标性，推进我国生态保护红线的划定和生态保护工作。因此，应加强对各地生态环境基线调查工作的支持和推进，加深相关基础研究，弄清楚“做什么”，确定“怎么做”。

**(2) 加强管理，建立分级分类分区管控机制和监测监察体系，建立生态保护红线保护考核评价体系，树立生态政绩观，建立追责制度。**

明确一、二级保护区域范围、管理制度、奖惩制度，实行最严格的制度、最严密的法治，针对被划定在生态保护红线区域内的已建企业，需建立一套退出赔偿机制，通过利益杠杆撬动生态保护；生态保护红线要划定更要保护，应充分利用3S等技术，发挥国土生态安全遥感监测系统的功能，建立生态保护红线监测管理系统，定期调查红线区域生态状况；加强生态保护红线的管理研究工作，包括生态保护红线保障机制、生态保护红线保护考核评价体系、生态补偿机制、生态政绩考核体系、常态化生态文明宣传教育等，把资源消耗、环境损害及生态效益等指标纳入经济社会发展评价体系，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束；“要建立责任追究制度，对那些不顾生态环境盲目决策，造成严重后果的人，必须追究其责任，而且应该终身追究”，建立政府生态环境问责机制，对生态环境造成严重后果或恶劣影响的，依法追究其责任。

**(3) 加快推进立法，建立健全生态保护红线划定和维护落地实施的法律法规保障体系，明确生态保护红线管理制度的法律地位，为开展生态保护红线划定工作提供法律支撑。**

应以法治手段，体现生态保护红线的权威性、强制性，破除红线落地难题。《环境保护法》是生态文明制度建设的基本法，在《环境保护法》的修订中，首次将生态保护红线写入法律，强调生态保护红线是保护自然生态环境、防治生态风险的强制性制度，给予红线相应的法律地位。地方政府或者地方立法应在国家标准规范的基础上对红线区做出进一步的划定，实施更加严格、具体的红线落地措施。同时，应针对不同的生态保护红线区域，制定不同的生态环境保护标准和管控措施，进行差别化管理和控制；将生态保护红线的监测、监察、管理、追责等纳入法规体系建设。

**(4) 逐步建立区域间的协调机制、红线区的生态补偿机制，建立公**

### 众参与机制。

生态补偿机制的建立能对缓解地方经济与生态保护、长远利益与近期发展的矛盾起到重要作用。应逐步建立起生态保护红线区域的补偿机制，明确补偿方式、补偿标准、资金来源、补偿渠道，推动补偿区域的生态保护；加大财政转移支付力度，探索更加多样化的生态补偿模式，给生态环境相对脆弱的地区输血；对贡献方和受益方都明确的区域，按照谁受益谁补偿的原则，建立不同地区间横向的生态补偿机制。

应在生态保护红线的维护中引入公众参与机制。公众作为生态环境保护的权利和责任主体，应建立机制、体制，引导公众参与生态保护红线的划定和保护工作，在生态保护红线划定和保护各个环节设置公众参与的机制和体制，特别是在生态保护红线立法和生态保护红线区域开发利用活动的环境影响评价环节。同时，对公众应加强环境保护、生态安全等方面的宣传教育，使得公众愿参与、能参与到生态保护红线的划定、实施和保护中。

综上所述，不论从国家战略还是地方重大需求考虑，我国推进和落实生态保护红线划定工作已经迫在眉睫。国内外成功的经验与案例已提供了丰富的借鉴，同时，我国相关高校、研究机构近年来对生态保护红线的概念、内涵、实施途径、挑战与管理对策等方面进行了深入研究，将对我国生态保护红线划定工作的推进起到推动作用。生态保护红线作为中国特有产物，既有中国特色，又有示范意义，亟需给予大力支持与扶持。生态保护红线是实线而非虚线，建议设立我国生态保护红线相关专项基金与专项攻关课题，深化研究，加快生态保护红线划定技术的完善和划定工作的落实。



# 《中国观》2016年长期征稿启事

为更好地落实新型智库建设，推动科学研究与决策咨询的相互转化，提供更多高质量、高水平的咨询报告与专家建议，复旦发展研究院和上海市高校智库研究和管理中心拟就《中国观》向国内外学者长期征稿。《中国观》以中国当下各领域的热点议题为关注重点，每月上月刊以“国际视角 前沿观点”为主题，选编国外顶尖智库最新中国研究成果，每月下月刊以“中国智库 建言发展”为主题，收录国内智库专家对当前中国热点问题的政策分析。

## 一、征稿要求

1、政策分析或建议，对前瞻性、综合性问题有深度思考，选题范围包括但不限于中国内政、外交、经济、社会、教育等与中国发展密切相关的领域。

2、英文版：可推荐国外智库或主流媒体发表的英文稿件（如为其他种类语言，请附上200字左右文章概述），亦可投送本人英文研究成果，经编辑部确定用稿后，由荐稿单位或个人组织翻译，或由编辑部统一翻译。

3、中文版：（1）各单位或个人可向编辑部投送稿件，选题自拟，语言精练、平实，避免学术化，字数3000字左右，文末附100字以内的作者简介；（2）如稿件涉及重大敏感问题，请勿用电子邮件直接发送，将文稿刻录光盘同纸质文本一并寄送至编辑部。

## 二、投稿须知

1、投稿邮箱为：[centrems@fudan.edu.cn](mailto:centrems@fudan.edu.cn)，投稿时邮件主题处填写稿件标题，在文末附上以下内容（个人信息十分重要，要求准确无误）：文章标题、作者姓名、荐稿人姓名（或单位名称）、邮寄联系方式、电子邮件、电话号码。

2、一次一稿，请勿一次多稿或重复投稿。

3、允许稿件向其他刊物或渠道投送，录用意见一月内给出。一旦录用，编辑部会给予适当奖励。

## 三、联系方式

联系人：黄昊，夏梦

联系电话：021-5566 5501

电子邮件：[centrems@fudan.edu.cn](mailto:centrems@fudan.edu.cn)

寄送地址：上海市杨浦区邯郸路220号，复旦大学光华楼东辅楼703室

邮编：200433



## 复旦发展研究院

复旦发展研究院成立于1993年2月12日，对外立足于一流智库的建设，为国家和上海的建设和发展贡献复旦的思想与智慧，成为国家的思想库和智囊团；对内立足于学科的交叉与整合，研究团队的建设与发展，以国家需求推动学科整合，以学科整合贡献国家发展，提升复旦大学在国家建设与进步中的地位与影响。复旦发展研究院所孵化和培育的研究机构包括7个国内中心，即：金融研究中心、金砖国家研究中心、沪港发展联合研究所、传播与国家治理中心、当代中国社会生活资料中心、社会科学数据研究中心、中国保险与社会安全研究中心；3个海外中心，包括：复旦-UC当代中国研究中心（美国加州大学圣地亚哥分校）、复旦-欧洲中国研究中心（丹麦哥本哈根大学）、复旦-墨西哥中心（墨西哥蒙特雷技术大学）；1个复旦大学中国金融家俱乐部，2个大型论坛秘书处，分别为中国大学智库论坛秘书处与上海论坛组委会秘书处。



## 上海市高校智库研究和管理中心

上海市高校智库研究和管理中心在上海市教委领导下，依托复旦大学，致力于培育和提升上海高校智库建设的能力和水平，构建国内有地位、国际有影响的上海高校智库体系，以服务出管理、以内部交流出整合、以国际对话出影响、以评估出质量、以贡献出地位，搭建立足上海、服务全国和放眼世界的交流平台、推介平台和国际对话平台。通过一定的组织形式聚合上海高校的学术和智库资源，转化智库研究成果，为国家和政府建言献策；通过媒体向大众推介智库思想，实现学术成果的社会价值；培育有咨政能力的复合型优秀学者，推动高校学科建设，促进新型特色高校智库发展。

中国的角度

世界的维度

专业的深度

战略的高度

一般性声明：

\* 本刊仅供本刊编辑部呈送的特定对象阅读使用，不做任何商业用途。

\* 除明确提示的文章外，本刊其他文章基于已公开信息编译或选摘，但本刊不保证该等信息的准确性或完整性。

\* 本刊所编译、选摘的文章，仅如实、客观反映原作者观点和立场，并不代表本刊编辑部的观点和立场。

\* 本刊属于内部资料，本刊编辑部对其保留一切权利。除非本刊编辑部事先书面授权，本刊的任何部分均不得以任何方式制作成任何形式的拷贝、复印件或复制品，或分发给特定阅读对象以外的人。

General Statement:

\* This publication is provided by the editorial team for use by specially designated persons only. It is not for sale or redistribution.

\* Unless otherwise noted, this publication's content is compiled, translated and edited from publicly available information. It does not guarantee the accuracy or completeness of said materials.

\* Views expressed in the articles here are the original authors' own and do not represent the views of the editorial team.

\* Material on these pages is for internal reference only. The editorial team reserves all rights. No portion of this publication may be copied, altered in any way or transmitted to others without the written permission of the editorial team.