

公共政策研究季刊

IPP Quarterly

郑永年 主编

特朗普没有成功的可能性 郑永年

全球动荡与政治格局的变迁 马达沙希

策略抑或战略？特朗普的“独立日”关税计划 郭 海

2025/01

Institute of Public Policy



公共政策研究季刊

IPP Quarterly

2025 年第 1 期

《公共政策研究季刊》编委会名单

主 编：郑永年

编 委：陈佳慧 戴明洁 郭 海 蒋余浩 李明令 李 婷

李海滨 林辉煌 刘 佳 卢克玲 徐伟钧 杨庭轩

杨丽君 余 荔 赵 巍 赵晨野 张心旂 郑凯方

庄文越 朱雁翎 (按姓氏音序排列)

编 辑：刘深 李彩霞 周浩锴 刘昕冉

主管单位：华南理工大学

主办单位：华南理工大学公共政策研究院

目录

【全球观察】特朗普再冲击，国际秩序新开始？

特朗普没有成功的可能性	郑永年 1
全球动荡与政治格局的变迁	梅里·马达沙希 13
策略抑或战略？特朗普的“独立日”关税计划	郭海 19
美俄走向和解，对中国有何影响？	徐伟钧 23
特朗普第二任期，会是中国“战略时间差”吗？	孟维瞻 29
打造“全球加密货币之都”，特朗普在打什么算盘？	廖凯 35
德国大选结果出炉，如何看待大选影响？	郑春荣 40

【区域发展】广州，如何再出发？

开放与广州的未来	郑永年 46
新一轮城中村改造，是否必要？	李婷 52
城中村改造，如何成为保障性住房的发展契机？	戴明洁 60
新形势下南沙发展的新动能	庄文越 67

【政策观察】

低空经济：政策引领下的新蓝海	刘昕冉 73
----------------------	--------

IPP 动态	85
--------------	----

诚挚约稿	88
------------	----

【全球观察】

特朗普再冲击，国际秩序新开始？

2024 年 11 月 6 日，美国共和党总统候选人特朗普以压倒性优势战胜民主党候选人哈里斯，再次当选美国总统，开启了“特朗普 2.0”时代。

在上任后的短短几个月内，特朗普已经连续出台了多项令全球观察者瞠目结舌的政策转变，如多次声称要将格陵兰岛和巴拿马运河占为己有；批评欧洲内政并为右翼政治站台；在全球媒体面前与泽连斯基爆发争吵，并与普京开展“紧密合作”；高举“普遍关税”大旗，肆意对包括传统盟友在内的全球主要国家进行关税威胁；签署行政命令退出《巴黎协定》和世界卫生组织；通过马斯克和政府效率部（DOGE）大幅精简政府机构；等等。再度入主白宫的特朗普，正通过其内政外交决策的争议性与不可预测性，再一次为全球“百年未有之大变局”添加了新的注脚。

为此，我们特别策划了“特朗普再冲击，国际秩序新开始？”专题，深入探讨特朗普新一届政府对全球格局可能造成的影响：郑永年教授在与多家媒体的对谈中，深入浅出地指出了特朗普的“普遍关税主义”为何没有成功的可能性。梅里·马达沙希教授的文章全景式地回顾了 2024 年“超级选举年”所造成的全球经济冲击和政治动荡，并为中国今后在国际秩序中发挥的作用提出了真诚建议。郭海博士对特朗普“独立日”关税计划出台的动机做出了深入分析。徐伟钧博士深入分析了俄乌冲突谈判前景、各方可能的战略转向及其对中国的潜在影响。孟维瞻博士提出，特朗普的“战略收缩”可能会在未来四年为中国提供了一个重要的“战略时间差”。廖凯博士则解释了为何特朗普一反此前对数字货币的怀疑态度，提出把美国打造为“全球加密货币之都”的口号。上海同济大学德国研究中心主任郑春荣教授受邀解读了 2025 年 2 月的德国大选结果，以及其对欧洲及国际格局的深远影响。

专访郑永年：

特朗普没有成功的可能性

——郑永年教授接受多家媒体采访实录

导读：

在 2025 年全国两会召开之际，IPP 学术委员会主席郑永年教授在华南理工大学五山校区接受了包括《今日广东》《香港商报》和《南华早报》等多家媒体的访问，回应和解读了近期热议的多个全国两会话题。

郑永年教授表示，为解决当前就业、财政收入等发展问题，最终路径还是得依靠 GDP 增长。他认为，要实现这个目标并不是那么困难，如果考虑到中国科技创新取得的阶段性成果，中国经济增长甚至可以突破 5%。

他还表示，对于特朗普近期频频挥舞关税和贸易战大棒，我们还是要冷静应对。受制于美国国内通胀和世界各国的反应，特朗普的“普遍关税主义”恐怕没有成功的可能性。因此，中国必须要保持战略定力，做好自己的事情。

问：最新的政府工作报告把今年中国的经济增长目标定为“5%左右”，您如何评价这个目标？您觉得这个目标是比较稳健的，还是比较积极的？您觉得达成这个目标，今年的中国经济需要在哪些方面发力？

郑永年：我觉得“5%左右”这个数字，要从几个方面来解读。

第一，为什么中国政府要设定这个数字？西方国家的政府不直接管理经济，最多通过税收政策、货币政策两个杠杆对经济进行干预。但是在我们国家——我们称其为“有效市场、有为政府”——政府还要推动经济发展。我们以前的口号是“发展是硬道理”，现在讲“高质量发展是硬道理”。这表明了中国政府对经济的推动作用。

第二，我们在考核政府，尤其是地方政府的时候，一定要有一些“KPI”。这其中就包含一系列的指数，包括经济、环保等等。如果没有这样一个目标，可能很多的地方政府就不知道往哪个方向走。设定了这个目标，他们就会把一些生产要素向这个发展目标调动，从而促进地方经济的发展。

现在很多人问关于5%增长目标的问题，可能还有一层意思，那就是：这个目标能不能达到？我觉得，对于年度增长目标，我们这些年已经有了很多变化——以前温家宝总理时期，我们提出的目标就是“保8”。它不是随意规定的一个数字。

首先，我们总说中国存在很多的问题，但这些问题都是在发展中出现的问题。只要我们还是在发展，这些问题就都可以得到解决；反之，如果不发展，这些问题就得不到解决。

我们现在每年有将近1200万的大学毕业生要就业，地方政府要有税收……很多方面都需要通过经济增长来实现。所以，**最终一系列社会问题的解决，还是要依靠GDP的增长。它是一个客观的需要。**

那么，是不是一定要达到5%？如果是以前的计划经济，我们是一定要达到的。但就像从前的“五年计划”已经变成了现在的“五年规划”，GDP现在也只是个经济发展的参照数字。所以，即使距离5%差一点，比如4.5%也没关系；超过一点，比如5.5%也没关系。总之，就是这样的一个区间。如果GDP增速很低，假设只有3%，那么经济肯定是有问题的，这也是对政府发出的一种警示信号。

所以我觉得，5%的增长目标，必须要放在中国经济体制的构架下才能理解。我相信，以后它也会作为一种指导性指标而长期存在。但**这个指标不是硬性的、规定性的**。比如说，有些地方前几年提出的过高的增长目标也没有实现，但没实现并不意味着政府就失信了。客观上，它是实现地方就业、税收的需要；主观上，它是推动地方官员有所作为的激励指标。

我觉得，要实现5%这个目标，对中国现在的经济来说并不是那么困难。

当然，大家现在非常担心国际形势不好——美国发动关税威胁、地缘政治紧张等等。但我觉得，到这个阶段，我们应当比较有定力、有信心了。

美国已经折腾我们8年了：从特朗普第一个任期，到拜登政府的四年，我们的经济韧性已经完全锻炼出来了。他们能怎么样？更何况，这样的政策也会影响美国自身。所以我们还是要有定力。

我们的经济增长还有很大空间。一是经济增长的空间很大：我们现在的人均GDP是13000美元。而美

国是人均 5 万多,“亚洲四小龙”里最后一位的韩国是 33000 美元。这表明我们的发展空间还很大。反而是高收入经济体,能往前走多少是没有确定性的。

二是我们中国只有 30%是中产阶层。尽管从绝对数字上看,4 亿中产已经很多了,但更多的 70%人口还是处于中低收入水平,甚至有不少人刚刚脱离贫困。这些群体的“穷”并非全是负面的,它也表明我们还有增长空间。

三是科技方面的进展。确实,我们改革开放几十年来,之前大多是西方技术的应用扩散。我们以前总是很担心,西方会不会“卡脖子”?“脱钩断链”会不会对我们造成致命打击?但现在我们也不用担心了。之前出现了“杭州六小龙”,最近又有了一个 Manus。

我们团队近年做了一项研究,提出一个概念叫做“中等技术陷阱”。这个概念就是说,从中等技术往高等技术发展,会推动国民收入从中等收入水平往高收入水平提升。我们之前所讨论的“中等收入陷阱”只是一个结果和现象,它的核心就是要不断地实现基于技术进步之上的产业升级。

仔细看中共二十届三中全会的公报,里面有许多以教育、科技、人才为核心的政策,这就是中国经济增长的动力。所以从潜力上来说,我觉得中国的增长目标甚至可以比 5%还多一点。

问:您刚才提到了 DeepSeek 以及刚刚问世的 Manus。可以说,这两年中国许多的科技产品确实已经走到世界前沿了。这是不是代表着,中国在某种程度上已经突破了您所提出的“中等技术陷阱”?

郑永年:我觉得我们还是要客观一点。当然,中

国走在世界前沿的技术是有不少,各个方面都有。但我们要现实地看到,这些突破还没有成系统。并且我们还是要承认,我们的技术系统还是建立在近代以来欧美科技发展的基础之上的。当然,近些年来我们自己也有贡献,但还是他们的贡献多一点。

所以,像 DeepSeek、Manus 的出现,不是说我们已经成为一个技术领先的国家,而是表明我们找到了通往前沿技术的一条路径。我曾经写过,DeepSeek 打破了美国垄断资本和技术的神话,找到了一种在开源基础上的新的算法、新的路径。Manus 实际上也有类似的效果。我们总说“条条大路通罗马”,我们也找到了自己的一条道路,通往高科技的“罗马”。

但实事求是地说,美国方面还是比我们先进。但是,我们已经找到了路径,可以赶上去了。

我曾经说过,在高科技的互联网、人工智能领域,闭源是必然要失败的,开源肯定是可以取得进步的。当然,因为开源,人家可以超越你;但同样因为开源,你又可以有机会去超越人家。这样就是一个不断的竞赛的过程。所以你看 DeepSeek,它是基于开源的模型之上的,所以它一方面超越了 ChatGPT,促使 OpenAI 又重新去 open。现在 OpenAI 联合创始人 Altman 又宣布要开源了,因为闭源,ChatGPT 落后了。这就迫使 OpenAI 再去开放。下一步,可能 DeepSeek 又会用某一种方式去超越他们,这是科学发展的逻辑。

所以,我们要把科学技术本身发展的逻辑搞清楚,不要用一些民粹主义、民族主义的态度去理解。这不是科学的逻辑。

你看 DeepSeek 也好,Manus 也好,推出之后造成了资本市场的动荡,这是因为资本需要垄断,需要造成“你没有,只能我在做”的局面,这样资本就可以

定价。

我们看到，现在美国的政客们也在吵，说中国要赶上我们了。实际上，美国政客这一波又是在“捧杀中国”。为什么是“捧杀中国”？他们宣称中国即将超过美国，借此鼓吹美国需要加大投入来与中国竞争——这不仅体现在人工智能领域，还在生物医药等各个方面进行炒作。还有美国的那些对华不友好的媒体也在炒作。

倒是在科学界，大家还是比较有共识的。因为大家知道，根据科学技术发展的逻辑，它应当是怎样的。所以，我们在关注媒体上的声音的时候，还是要把几个层面的东西搞清楚。

问：现在大家也非常关注，特朗普上台之后这几个月，一直在进行各种关税威胁。您如何看待中美贸易战的未来走向，中国应该怎样应对？

郑永年：对于特朗普我觉得还要观察。我们以前总说“与狼共舞”，我想特朗普就是一个“独舞者”——现在好像是特朗普一个人在高举“反全球化”的大旗，跳着“普遍关税主义”的独舞。现在，他也号称要对墨西哥、加拿大，包括中国加征关税。我觉得，还是要冷静地等等看。

他现在的关税政策不是仅针对中国的。首先，特朗普是“普遍关税主义”，针对美国的盟友甚至还会更狠一点。你看近期他对加拿大总理、墨西哥总统放的狠话，还有现在针对欧盟和日本的威胁；甚至当着莫迪的面，他也说要给印度加征关税。如果真的能成功，我觉得也好——那样这个世界真的是公平了，因为“普遍关税”意味着对每个国家都“普遍公平”了。

但我觉得，其实特朗普没有成功的可能性。有几个方面的原因：

第一，是“普遍关税主义”对美国自身的影响。美国的 inflation（通货膨胀）在拜登时期已经很高了，现在又重新开始抬头。虽然特朗普说通胀是拜登政府造成的，但是他现在整天挥舞关税的大棒，当然会影响市场情绪。所以，“普遍关税”几乎不可避免地会造成美国高通胀。美国的经济学家也都是这么预计的。

那么，美国要管控高通胀，唯一的道路就是美国的公司能生产这些产品。当然这也是特朗普的目标——他从第一任起就希望美国“再工业化”，恨不得把沃尔玛（Walmart）的“Made in China”（中国制造）全部变成“Made in USA”（美国制造）。但实际上，就像马斯克很早就说过的，美国的公司不可能实现这么大规模的产品生产。

这就不仅仅是美国的问题了，我们还要往回看，20 世纪 80 年代，以美国的“里根革命”、英国的“撒切尔革命”为代表的新自由主义（Neoliberalism）经济学席卷全球。这导致这两个国家犯了严重的战略错误。英国撒切尔夫人上台以后，实行私有化、金融 De-regulation（去监管化），就导致他们放弃了制造业。当时他们判断说，所谓未来最赚钱的就是金融业，也是代表世界经济的未来。

这是重大的战略判断失误。英国 80 年代的制造业还是很先进的，有很多的产品，现在英国有什么？除了有一个伦敦金融城，此外啥也没有。伦敦金融城能解决英国的问题吗？能解决就业问题吗？所以，就算英国脱欧了，现在还是这个“鬼样子”，脱欧也解决不了问题。

美国也是一样。里根革命以后，美国资本带着美

国的制造业出去了，所以发生了“去工业化”。“去工业化”导致后来税收没有了，就业没有了，中产阶级萎缩，导致了现在特朗普的崛起。

我跟美国的朋友聊天，我说美国人“卡我们脖子”，美国朋友说，你们还“卡我们的腰”呢！尽管美国的高科技在世界还是占据主导地位，但美国已经不生产中端和以下的产品了。但这些产品恰恰是最关乎民生的。高科技、芯片那些东西固然涉及军事和国家安全，非常重要，但是对中端以下的、关乎真正民生经济的这一块他们放弃了。现在他能解决吗？解决不了的。

特朗普4年前就讲要“再工业化”，拜登也想“再工业化”，但都失败了。他这次再次试图通过“普遍关税主义”来实现美国的“再工业化”，我认为就是在跟美国民众的耐心在赛跑，看民众有多大的耐心。

第二，我们也要看其他国家的反应。不用说中国了，现在连加拿大也跟美国对着干，我们最近看到，连加拿大的女外长也在号召加拿大居民不买美国货，买加拿大货；墨西哥也很强硬，欧盟也很强硬，中国更不用说了。

特朗普自称代表劳工阶层利益、代表“红州”的利益、代表农业州的利益，如果我们不买美国农业产品的话，它的价格只会越来越低。所以我觉得，大概率特朗普的政策除了搞乱市场、恶化世界经济贸易体系之外，解决不了美国的问题。“再工业化”也不是一夜之间就能完成的。

当然，我相信这与特朗普的个性有关。因为他说，我一辈子一直在 make deal（做生意），他只能用这种方式。

所以，我们还是要有自己的定力。我刚才说，经过了8年，中国的贸易和企业已经有韧性了，我们应

当有自信，不是特朗普所能打垮的。我们承认美国很重要，甚至是世界上最重要的国家，但我们也要看到，美国不是世界上唯一的国家。

问：我们看到，美国和俄罗斯近期关系有些缓和。目前也有观点认为美国有可能联合俄罗斯针对中国，您如何看待这种观点？

郑永年：当然，我们肯定会担心，美俄会不会联合起来对付中国？会不会就像冷战时期的中美苏“大三角”关系反转过来？但是我个人觉得，可能会相反。

我认为，这个时候我们一定要仔细再去读一读当时直接引发美苏冷战的美国外交官乔治·凯南的 X Article——也被称为8000字“长电报” (Long Telegram)。我们要从文化的角度去看一看美俄关系。

我个人的结论是，美俄缓和是有可能的，但也是暂时的。他们的合作也是有可能的，但是是机会主义式的，反而他们的冲突是随时都可以爆发的，对抗是永恒的。这是我从文化角度的解读。

为什么呢？因为以美国为代表的西方文化，跟俄罗斯的文化都是带有扩张主义性质的文化。20世纪70年代，美国为什么要与中国“结盟”？主要就是为了遏制苏联在亚洲的扩张。他们两种文化的内在逻辑是一样的，只是表现为不同方式的扩张主义。中国没有扩张主义的文化基因。

我们可以看一看，从特朗普第一届政府的蓬佩奥，到后来的拜登政府，有多少人想充当乔治·凯南？看看美国的 Foreign Affairs（《外交事务》杂志）等各种媒体上，发表了多少篇像 X Article 的文章？就像乔治·凯南一样，他们总是想把中国描述成像苏联那样

的扩张主义国家，所谓中国在南海也是扩张主义，对台湾也是扩张主义，“一带一路”也是扩张主义，这样美国就必须要遏制中国。但是那么多年过去了，我们证明了我们既不是美国的扩张主义，也不是苏联的扩张主义。

用我自己的话来说，我们实际上是有能力进行一些扩张的，但是我们的文化决定了我们不会扩张。我们的“一带一路”都是“在商言商”。是西方国家把我们刻画成了苏联，但我们实际上不是苏联。

在这样的情况下，美俄如何结盟来对抗中国？东盟国家就很聪明，马来西亚前总理马哈蒂尔就说过，我们跟中国相处了几千年，中国没有把我们变成殖民地；西方人一到，几年就把整个东南亚变成殖民地了。

现在这种现象还是在发生，西方在把我们妖魔化，甚至说“一带一路”也是搞“新殖民主义”，但实际上，当地国家的人民自有他们的判断。不是说美国把我们定义为“殖民主义”了，东南亚国家就认为我们是“殖民主义”了。我们没有用一兵一卒，也没有去占领人家的土地。我们的交往都是建设基础设施，都是贸易上的交往。

所以我个人觉得，仔细观察乌克兰问题，很有可能以一种新的“东西德”的方式来解决。我认为这有可能的。俄罗斯如果要结束这场战争，会放弃已经占领的土地吗？更不用说克里米亚半岛了。如果美国不承认俄罗斯对这些土地的主权，俄罗斯是不会停止这场战争的。

美国现在要去乌克兰开发能源和矿产。但开采能源和矿产并不是一件简单的事情，而是表明美国在乌克兰可以合法地存在。这样有朝一日，美国也可以派军队到乌克兰来保卫它开采的资源。所以我估计，乌

克兰僵局很有可能以新的“东西德”的方式来解决。

这就意味着新一轮列强瓜分世界的开始。如果是这样，那世界又面临着这两种扩张主义的直接对抗。所以，我们一方面确实要预防美国跟俄罗斯哪怕是暂时的合作，以及由此对中国地缘政治的影响。但从长期来说，我们更要准备好这两种帝国主义和扩张主义的直接冲突。

我们一定要脑袋清醒，不要没有定力。我们现在强大了，已经不是任人宰割的羔羊了，所以一定要有自己的定力，一定要有走符合自己文明的道路，**不要学美国的扩张主义，也不要学俄罗斯近代以来的扩张主义，绝对不要去参与列强瓜分世界的游戏。**

眼下他们对乌克兰就是采取列强瓜分的办法：不光美国声称要能源，俄罗斯占领乌克兰的土地，法国德国现在也表示要去乌克兰开采矿产。这就是列强又在重新分割世界，我们一定要看清楚。我之前写过文章说“国家当自强”，但是我们是受过帝国主义瓜分之苦的，绝对不要现在强大了就去学他们。

所以，尽管俄乌战争跟中国没关系，但是如果俄乌战争结束了，乌克兰的重建我们应当积极参与，那是做好事。做坏事我不参与，做好事我参与，这种态度是一个负责任的大国的态度。

问：前段时间华南美国商会的会长说，相比拜登政府时期，眼下的中美关系似乎更可预计和预判。你怎么看这种观点？

郑永年：从某些方面确实是这样。

我个人判断，如果拜登继续执政的话，中美关系绝对不会往好的方向发展，可能直接就进入冷战了。

因为拜登走的是以前美苏冷战的思路，就是通过盟友关系对中国进行遏制与围堵。拜登把中美关系定义为“美国民主针对中国专制”——“民主”跟“专制”怎么交易呢？这是没法谈的。所以他一定要把中国台湾、菲律宾、韩国都描述成“民主国家”，要把中国描述为所谓的“专制制度”，这就是完全的冷战思维。

特朗普的意识形态属性并不那么强大，他要的是交易。我的判断是，特朗普直到今天都等着跟中国交易，我想两边也在各个层面都有接触。我想，特朗普理解的中美关系，可能有点像美元跟人民币之间的关系——我们设一个 *exchange rate* (汇率) 就是可以交易的。“民主”跟“专制”是没法设一个汇率的，它是意识形态层面的东西。反而量化了的东西，是有可能交易的。

特朗普确实意识形态没那么重。他厌恶战争，而且他厌恶战争不是因为他不好战——他非常好战；而是他觉得战争解决不了问题。他说过，美国把中东轰炸了几遍，花了美国几万亿美金，除了把人家炸穷了，把美国炸穷了，美国获得了什么东西呢？他还说，要把加沙地带变成一个房地产项目，这体现出他的脑袋里有不同的思维。

所以从这个方面来说，特朗普是可以预期的。有些东西，特朗普政府是不会按拜登政府的方式去做的。比如，他不会像拜登那样开一个“世界民主峰会”来围堵中国；他也不会派部队到亚太地区，他只会对日本韩国说你们要付钱。

所以，特朗普会越来越聚焦在经贸这些领域上。对我们来说，这反而是我们的强项。现在中美之间确实政治信任度 (*trust*) 比较低。如果信任度高一点的话，其实中美之间的经济是非常互补的——美国的高科技

还是处在领先地位，但是中低端的技术都是中国领先。所以，如果双方有政治上一定程度的信任，中国去帮助美国搞基建，帮美国盖工厂也是没问题的。

因为只有两个人之间有一定的信任度才能交易，没有信任度就没法交易。现在特朗普确实想跟普京交易，谈判也开始了，但是我觉得他们的信任度还是很低。俄罗斯还在利用这个机会去猛攻乌克兰，但如果太过分的话恐怕特朗普又要去干预了。所以，要恢复政治信任并不容易。

但是我们也要看到，中美之间还是有很多的空间可以发展。即使不是特朗普意义上的“交易”，我们也可以用 *engagement* 的方式，就像克林顿时期所说的“接触、来往”，这些都是可以的。

问：短期来讲，美国对中国的关税已经提到了 45%，但好像中美还没有正式开始进行所谓的谈判和公开的沟通，这种状况是为什么？

郑永年：我觉得这是对的。我们也要看看“普遍关税”对美国自身有多大的影响？美国自己能支撑多久？

现在国家之间，尤其是中美之间，就看谁的韧性更强。我们国家已经经历了 8 年的贸易战，我们这次要比特朗普第一届的时候有定力多了。我觉得这是对的，我们比拼的不是谁能升级 (*escalate*)，而是看谁有定力，这个很重要。

问：那么会不会导致在交易成本太高的情况下，中美贸易的彻底“脱钩”？

郑永年：如果要脱钩，怎么脱钩？假设中美脱钩，

美国彻底不需要中国的产品了。但如果美国本身生产不了这些产品，那么美国只能从其他国家进口。

中国跟苏联不一样，中国可能是世界上唯一一个跟所有国家都做生意的国家。美国说，中国跟墨西哥做生意做多了，他就要向墨西哥征关税；中国跟加拿大生意做多了，就要向加拿大征关税。**如果美国对所有国家都这样的话，那美国不就是自己把自己封闭起来了么？**更何况，这些国家都会停止跟中国做生意吗？像巴拿马那样的小国，可能会屈服于美国的强权之下，但是那么多国家，都会停止跟中国做生意吗？太难了，不可能全世界的资本都会挺特朗普，到时候反抗特朗普的力量就会更强一点。欧盟现在就是这样。

我想，这首先取决于我们自己。美国脱钩，就相当于美国不向我们开放了。但是我们能不能自己先实现“单边开放”呢？这样其他国家跟我们做生意就更多了。对其他国家也是一样：美国是一个重要的市场，但也不是唯一的市场。

从全球范围考虑的话，我觉得脱钩也不可能。**直接的交往可能减少了，但是间接的交往可能反而增多了。**这样确实是成本提高了，而且是对中国企业、对美国企业、对所有国家的企业的成本都提高了。

所以特朗普现在在做的，是有违资本主义本性的。资本是要到处流动，到处赚钱的。就像亚当·斯密所说的，不同国家有不同的“比较优势”，这才叫资本主义。如果按特朗普所设想的那样，资本就不能流动了。

我们经常会发现，政府如果推出符合人性的政策，就大概率会成功；而违背人性的政策，相对就不太会成功。美国现在还是一个资本主义国家——推出符合资本主义本性的政策，特朗普大概率会成功；但是如

果违背了资本主义本性，那么肯定是不太可能成功的，对美国自身的伤害也很大。

问：两会期间，政府工作报告将财政赤字率提高至 4%，这个数字是 2004 年以来最高的，您认为这一政策力度是否足以对冲当前的经济下行压力？

郑永年：我们一直说“内卷”，我认为我们现在的经济下行，很大程度上就是因为“内卷”造成的。

我举个例子，一杯咖啡从 10 元降到 5 元，再降到 2 元，价格一路下行；我原来一天喝两杯 10 元的咖啡，但价格降到 2 元后，我也不可能喝 10 杯。我们 C 端消费的总量是相对固定的，但是价格越来越便宜，那么就会让经济萎缩。所以，适当增加财政赤字，增发债务，有助于抵御物价的下行。

还有就是地方政府的债务问题。因为地方政府现在的债务太高了，以前我们总说“谁家的孩子谁抱”，中央不给地方政府的欠债托底，但在实际上却又不可行。地方政府又没有发债的权力，最终只能是中央政府来帮助他们。

所以在这一方面，适当增加赤字可以使得地方政府的负担减轻一点，企业端的负担轻一点，无论是国有企业还是民营企业，都能轻装上阵。所以我觉得，尽管发债并不是一种特别积极的方式，但也是一种有效的“消极”方式来推动经济的发展。我们的很多问题还是要通过发展来解决。

我一直在说，要解决经济困难需要“三箭齐发”。第一支箭是宽松的金融；第二支箭是积极的财政。

最后一支箭，是“松规松绑”。就是要适度监管。我们现在的监管太多了。为什么会有“内卷”？“内

卷”就是对存量经济的竞争，本质上是经济活动太少。

我们现在搞出了一个“低空经济”，长三角、珠三角所有地方和企业都一拥而上，纷纷去搞“低空经济”。这样一来，马上就会导致价格下降、产能过度扩张，就像前些年的电动车产业一样，当时大家一哄而上都去搞电动车，结果很快就出现了产能过剩。尽管这是一个好的产业，但是如果价格太低，对经济也是没有帮助的。

那么，如果我们适度“去监管”，就会释放出更多的、新的经济增量。比如我们放开私家船和游艇行业，想象一下，中国有那么长的海岸线，是不是有很大的潜力？香港已经有几万条的私家船了，而我们内地加起来私家船可能只有上千条。这个产业几乎还没有发展起来。而且我们国家的造船技术很成熟，什么都能造；造船产能（capacity）在世界上也是最高的。

在生物医药产业方面，我们有大量的生物医药成果在国内难以落地，却被美国华尔街资本用几亿美金就买走了，随后在美国市值飙升至数千亿。这些药品制造出来后，我们又不得不高价买回来。在游戏产业，大量游戏因为无法获得版号而落不了地。

所以现在“马斯克改革”也在倡导“去监管”。美国本身已经是监管最少的国家了，还要“去监管”，表明如果中国继续维持如此严格的管控，那些在国内落不了地的技术很可能会流向美国。现在，甚至连欧洲都在考虑“去监管”。

对地方政府官员也要松绑。我们之前推出“八项规定”、反腐败都是非常正确的，相信以后也不会停止。但是现在我们要梳理一下，明确其边界在哪里：是地方官员带着私心、为个人利益而腐败；还是在工作上，为了努力达到目标而犯了一点决策失误？这两

者要分开来看，毕竟没有一个人是完美的。所以，对地方政府也要适当松绑。

这实际上也是美国正在做的。美国政府的改革，一个是对企业“去监管”；第二个就是分权，把权力从联邦政府分到州政府。我们也需要这两条。美国现在也在学习我们反腐败，我们也要学美国。互相学习，才能互相跟得上。

问：还有一个问题是关于外资的。您认为今年更为积极的财政措施，对于提升外资的信心作用有多大？哪些领域可以成为外资布局的重点？

郑永年：近些年中国已经在政策上对外资开放了很多领域。例如，在北上广深等地，允许设立独立的外资医院；现在电信业也已逐步开放；甚至在海南，教育行业也开始对外开放了。

我的看法是，吸引外资的一个前提是实现中国本土民营企业的复兴。因为外资是否信任我们，还是要看我们是否信任自己的民营企业。以前外资进入中国除了在汽车行业跟国资有合作，在其他行业都是跟民营企业在合作。

我想，即使现在外商独资可以进入中国的许多行业，但是如果中国的民营企业自身发展不起来，就很难给外资很大的信心。因为如果对你自己的民营企业都不信任的话，你会对外资信任吗？更何况外资还受到地缘政治的影响。

所以像这次总书记召开民营企业座谈会，尽管这里面的都是民营企业家，但是对外资的信心恢复有非常大的帮助。

政府当然可以决定哪些领域对外资开放，但是外

资要考虑的是在这些领域中国有没有发展的生态。所以我一直说，**政府要营造一个有利于外资进入中国的生态**。至于具体到哪个领域，应由外资自己决定。只要明确列出不允许外资进入的敏感领域，实行负面清单制度即可。

民营企业也是一样的。对民营企业，政府也主要是做生态；在业态上，还是民营企业自己决定的。

问：尽管中国对制造业外资的准入限制已全面取消，但是服务业开放仍以试点为主。目前有外企反映“玻璃门”的问题突出，请问如何实现从“准入”到“准营”的突破？

郑永年：对，外资说“玻璃门”，其实包括民营企业也面临这样的问题。**就是政策有了，但是落地很少**。这是个大的问题。

从高层来说的话，我们的政策顶层设计得已经非常好了。但一到落地的微观层面，有的时候就不是这样，甚至正好相反，经常有“倒查多少年”的情况发生。这个对外资也是一样的。

所以，政策落实很重要，政策上的“知行合一”很重要，这还是要回到我们刚才所说的“松绑”。因为外资进入中国以后，可能选择广州、深圳、上海、苏州、杭州这些城市。对这个层面的干部如果不松绑，政策就很难有效执行。我认为，这方面宏观上我们的理解已经很清楚了，但是在微观方面，在需要落实的地方，一定要梳理清楚政策。

尽管我们都说特朗普“疯疯癫癫”，但我注意到他提到的一个观点很有道理：他说美国国会如果要立一条新法，至少要取消掉以前的10条旧法。有时候，

新法或新政策的出台显示我们看到了一些新问题，但是旧的政策、旧的法律并没有清理掉，那么我们究竟适用哪一条？中国现在就面临这个问题，有人用今天的政策或以前的政策，倒查20年、30年前的事情，这就说明政策和法律没有梳理好。改革开放这么多年了，我们有多少的政策？如果查一个人，到底适用哪一条政策？

所以我很多年前就说过，**我们出台新的政策、新的法律，还要去除和清理旧的政策、旧的法律，这甚至比立新法、新政策更重要**。很多时候，具体到落实层面，我们是新的政策有了，但是老的政策还在，老的法律还在。那以后查起来，尽管我符合今天的政策，但是可能不符合昨天的政策，我照样要负责吗？

这是一个大的哲学问题。我觉得，中国真的要大力清理旧的法律、旧的政策，这样才能使得新政策真正有效落实。对外资是这样，对民营企业也是这样，对干部的约束和激励也是这样。

问：谢谢郑老师。我们前阵子有一篇长篇报道，是浙江的民营资本参与投资控股的两条高速铁路，现在他们面临的问题就是车次的安排还是受制于国家铁路总公司，这是一个挺典型的例子。现在国家是鼓励民营资本参与基础设施建设的，发改委一直都有一系列的政策，但似乎国有企业和一些既得利益，在很多关键的行业里面，其实还是在阻挠民营资本的投入。

所以，国家在一方面在鼓励民营资本进入这些行业，但还是要面对国企跟既得利益的阻挠，您觉得如何破除？如果这个问题没有破除的话，是不是对民营资本信心的恢复，以及整个民营企业乃至外资都会有很大的影响？

郑永年：我觉得，最主要还是要解决一个非常关键的问题，那就是民营企业和国有企业的劳动分工是怎么样的？以前朱镕基总理时期的政策是比较清楚的，那就是自然垄断的行业、公共服务的行业、对国计民生有支柱作用的产业一般由国有企业承担；而竞争性行业就主要由民营企业来发展。

但是后来，国有企业改革的方案一直在变，从以前的“管企业”“管行业”，变成了“管资本”。尽管他们说，这是学习新加坡“淡马锡模式”，但是我觉得没有学好。从“管行业”“管企业”转向“管资本”，就导致国有资本到处乱窜，哪里有钱就去哪里。有几年我们搞 PPP，国有资本和民营资本就开始混合在一起了。以前民营资本和国有资本是有边界的，PPP 模式一出现，两者就相互融合了。你刚才说的案例，有点类似于这样的情况。

我觉得，这取决于一个大的问题——国有企业、国有资本怎么改的问题。其实西方以前也是这样的。这些 public sector（公共服务）的领域究竟应当是政府来做还是私人来做？这在世界范围内都是有争议的，是可以讨论的。里根和撒切尔革命时期，他们就把铁路等当时是国有的领域私有化。当时我在英国，铁路私有化以后价格暴涨，但是服务态度也没有做好，效率也没提高，影响了很多老百姓的日常生活。所以我觉得，在公共性质较强的领域，政府应当多控股一些，多参与一些，但在真正的竞争性行业，还是要让民营企业充分发挥作用。到现在为止，我觉得这个问题仍然没有得到解决，可能接下来还会遇到一些困难和波折。

当然，就具体项目而言，是国有资本多一点，还是民营资本多一点？我觉得这个层面是属于 Business

Level（商业层面）的，我觉得不是一个太大的问题。而是国有企业、国有资本的边界在哪里的问题。这个问题更重要。

问：是否可以补充问一下，现在国家鼓励民营资本进入像高铁这样带有公益性质的基础设施领域，是否意味着，其实这并非是民营企业最擅长或者最迫切需要进入的一些领域？

郑永年：国家允许民营企业进入，但是民营企业会不会进入，这是另外一件事情。

我个人觉得，中国的高铁已经是过度建设了，空间也不大了。可能在运营或者其他方面，民营企业可以参与一些。在高铁建设上，现在除了少数几条线是赚钱的，大量的线路并不赚钱，甚至是亏本的。所以民营企业应该自己决定要不要进入。

当然，国家是否允许民营企业进入是一个问题；民营企业会不会进入，那是另外一个问题。对于这些项目，政府只能负责构建生态，至于具体的业态，则需要由民营企业在生态基础上自行构建。另外，就像前几年很多不太成功的 PPP 项目一样，我们不能强迫民营企业一定要去参与。

在中国，无论是中央政府还是地方政府都有大量的国有资产。我觉得，如果有些地方国有企业经营不好，那还不如像朱镕基总理时期那样把它们民营化。民营化可以解决几个问题，一个是可以改善公司的经营状况；第二个是可以把资产卖掉来解决地方债务的问题。

我们现在很多人用意识形态来看国有资产。但我们中国的经济跟西方的经济脉络是不一样的。它

是像管子所说的“平准经济”——如果有的地方债务多了，就可以卖掉一点给民营企业；地方有盈余了，就买进一点资产。我觉得这是正确的方向。

现在我们很多的地方政府官员，还是在用意识形态来看国有资产，好像国有资产民营化了以后，国有资产就“流失”了。我觉得这是错误的观点，因为除了主权不可以买卖，所有的资产都可以买卖。政府资产卖给民营企业，依然是国民财富的一部分，关键在于哪种方式能让国民财富实现增值。如果资产留在地方政府手中却不断缩水，这不也是一种流失吗？而将资产交给民营企业，让其将资产做大做强，提升效率，国民财富岂不是反而增加了？所以我认为，过于从意识形态角度看待这个问题，反而不利于问题的解决。

越南也是共产主义国家，在这方面就不存在这个问题；中国的传统也是这样的，几千年来都是什么都可以买卖的——外面便宜就买进来，外面贵就卖出去。通过这种方式，国家能够获取可观的经济收益。

问：美国向巴拿马政府施压之后，香港和记黄埔在巴拿马的港口和其他海外资产就出售给了美国财团。请问，针对中国的“一带一路”和金砖等国际合作组织，美国是否以后会专门挑选那些相对弱小的成员或者环节下手？中国需要做哪些防备？

郑永年：这个当然有可能。美国那么大的国家，一旦向巴拿马政府施压，巴拿马政府一点办法都没有。国际政治是很现实的。当然巴拿马可以选择反抗，但

反抗也很可能是“鸡蛋碰石头”。我想，无论是巴拿马还是李嘉诚，他们都会权衡自身的利益，这无可厚非。

但我们确实需要保持警惕。就像刚才我们讨论的，列强重新瓜分世界已经开始了。许多中小国家可能会沦为牺牲品。那个时候中国怎么做就变得非常重要，尤其是如何保护与自身相关的海外利益，更是一个亟待重视的问题。

这也是美国基本放弃 WTO、放弃整个国际组织体系，而中国仍然支持二战后建立的以联合国为核心的国际组织体系，包括世界银行、WTO、WHO 等的原因所在。目前，这一领域的秩序确实出现了诸多问题。

下一步中国要怎么做？我觉得，中国政府要有明确的立场，否则世界就会被特朗普的强权政治、实力政治所扰乱。当然，并非所有国家都会听从美国的指挥，你看加拿大在反抗，墨西哥在反抗，欧盟也在反抗。如果美国做得太“恶霸”，全世界人民都会起来反抗，这对美国自身也并无益处。

采访：

GD Today 张睿君
香港商报 黄裕勇
南华早报 陈麒吉

文稿整理：刘深 李彩霞

全球动荡与政治格局的变迁

梅里·马达沙希 (Mehri Madarshahi)

华南理工大学公共政策研究院荣誉教授

华南理工大学客座教授

联合国教科文组织国际创意和可持续发展中心 (ICCS) 顾问理事

导语:

2024 年“超级选举年”的经济冲击和政治动荡埋下诸多隐忧：多国民粹主义和右翼政治力量日益崛起，全球地缘政治裂隙不减反增，大国博弈的广度和烈度不断上升。世界经济论坛近日发布的报告指出，进入 2025 年，全球面临主要风险包括国家间武装冲突、地缘经济对抗、虚假信息、社会极化，这些因素相互交织，扩大了全球发展的不确定性。

IPP 客座教授、联合国教科文组织国际创意和可持续发展中心顾问理事 Mehri Madarshahi 教授认为，多国政坛动荡的复合影响可能外溢至全球经济和政治环境，塑造 2025 年及以后的发展轨迹，在此期间，民主和民主规则可能遭受更多挑战。美国等国家正经历战略调整；中国可以抓住权力真空期，将自己定位为全球领导者，通过制定战略目标、壮大经济实力和地缘政治议程，在全球范围内扩大其影响力。

自从 2024 年 9 月发表关于“技术创新、人工智能及其在重塑未来道路中的作用”的文章以来，我目睹了世界经历了巨大的动荡。在不可避免的风暴和飓风中，我看到了世界如何愚蠢地在沙滩上建造充满希望的城堡，却又被经济、政治和社会动荡的浪潮冲垮。正如克里斯·海斯（Chris Hayes）最近在《纽约时报》观点栏目撰写的客座文章中所描述的那样：“在了解世界动态和成为一个有感知的人之间，我们被困在一个没有空间静坐思考的时代。”

2024 年，这个已被历史埋葬的年份，充满了前所未有的戏剧性事件、经济冲击和政治动荡，留下了需要多年才能愈合的深刻伤痕。在短短十二个月内，全球近 70 个国家——占全球人口的一半——举行了选举。

一、反在任者浪潮

这些选举中的一个普遍现象，是由高通胀和疫情后经济失调引发的经济不满。这些因素导致了反在任者情绪的激增。

2024 年，全球一半的人口对经济不稳定感到厌倦，并被社交媒体上的虚假信息激怒，拒绝了他们的现任政府。曼彻斯特大学的罗布·福特（Rob Ford）将这一趋势称为“选举长新冠”，描述了疫情的长期影响如何加剧了政治不满。

这股反现任浪潮席卷了印度、美国、日本、法国、英国等国家，这些国家一直在应对因疫情引发的健康、教育、社会和经济失调，并因俄乌战争、大规模流离失所和中东冲突而进一步恶化。

非洲也不例外。失业率上升和经济不平等导致南非的非洲人国民大会党（ANC）——纳尔逊·曼德拉的政党——支持率历史性下降。这一变化引发了莫桑比克、塞内加尔、加纳、博茨瓦纳和纳米比亚的大规模抗议，长期执政的政党被推翻。与此同时，乌拉圭的左翼反对派赢得了总统选举，而在印度，纳伦德拉·莫迪的执政党失去了议会多数席位。

在欧洲，动荡仍在继续。日本政治进入了一个新的不确定时代，首相石破茂的自由民主党（LDP）自 1955 年以来几乎不间断地执政，但在这次选举中却因财务丑闻而遭受重大挫败。2024 年 7 月的英国选举将保守党赶下台，结束了他们 14 年的执政，取而代之的是中左翼的工党。与此同时，在法国，反移民的“国民联盟”党在 6 月的议会选举第一轮中获胜，但中间派和左翼力量的战术投票在第二轮中将他们推至第三位。结果？一个分裂的立法机构和脆弱的政府在 12 月 4 日的不信任投票后第三次垮台。

欧盟也见证了保守民粹主义的崛起，极右翼政党在法国和德国取得了进展。在孟加拉国，总理谢赫·哈西娜在反对派抵制的选举中第四次连任。然而，在持续数月的学生抗议活动（期间数百人被杀）后，她被迫于 8 月下台。在斯里兰卡，选民在 9 月选举了马克思主义者阿努拉·库马拉·迪萨纳亚克（Anura Kumara Disanayake）为总统。这是两年前推翻长期执政的拉贾帕克萨家族被公众推翻后，斯里兰卡政治又一次戏剧性转变。裙带关系仍然是几个选举结果的标志。在巴基斯坦，经过 2 月的混乱选举后，总理谢赫巴兹·谢

里夫 (Shehbaz Sharif) ——三任领导人纳瓦兹·谢里夫 (Nawaz Sharif) 的兄弟——上台。同样，在印度尼西亚，前独裁者苏哈托的女婿普拉博沃·苏比安托 (Prabowo Subianto) 上台。

佐治亚大学的卡斯·穆德 (Cas Mudde) 教授将 2024 年总结为“极右翼的伟大一年，现任者的糟糕一年，民主的麻烦一年”。

二、极右翼的崛起与全球民主的倒退

极右翼的崛起在罗马尼亚尤为明显，政治素人 C. Georgescu 得益于 TikTok 驱动的竞选活动，在 11 月的总统选举第一轮中获胜。然而，在“俄罗斯干预”的指控下，罗马尼亚宪法法院在总统决选前两天取消了选举——这一决定动摇了该国的民主制度。

同样，在格鲁吉亚，亲莫斯科的“格鲁吉亚梦想党”在 10 月的选举中获胜，暂停了加入欧盟的谈判。总统萨洛梅·祖拉比什维利 (Salome Zourabichvili) 指责执政党在俄罗斯的帮助下操纵了选举。极右翼的亲俄“自由党”在 9 月的奥地利选举中获胜——这一结果并不令观察家感到意外。经过长时间的谈判，奥地利总统委托该党组建政府。

三、虚假信息与选举操纵

在许多选举中，对秘密干预和在线虚假信息的担忧日益增加。Meta——Facebook、Instagram 和 WhatsApp 的母公司——报告称，仅在 2024 年就删除了 20 个与选举相关的秘密影响力操作。

然而，打击虚假信息的努力常常被政治化和武器化，降低了其有效性，并给政府施加了压力。民粹主义领导人在这种环境中茁壮成长，利用经济焦虑指责全球化，并将移民、难民和少数族裔作为替罪羊。他们指责贸易协议、外国竞争和跨国公司造成了经济困境。他们承诺带回工作机会并保护本地产业，引起了那些被抛在后面的人的共鸣。民粹主义领导人放大了这些恐惧，将移民和难民描绘成对工作、社会凝聚力和安全的威胁。

四、特朗普的回归与全球秩序的变化

或许 2024 年最具震撼性的政治进程是唐纳德·特朗普重返白宫。特朗普掌握了国会、司法、最高法院、财政部和安全机构的全面控制，迅速实施了他的议程。

唐纳德·特朗普击败了副总统卡玛拉·哈里斯，第二次非连续担任美国总统。他的竞选活动聚焦于经济和移民问题，其胜利引发了人们对美国民主未来的担忧。

在就职典礼结束后的几分钟内，特朗普签署了一系列行政命令，驱逐了数百万无证工人，解雇了相当一部分美国公务员，废除了对少数群体的关键法律保护，并利用关税作为惩罚全球贸易伙伴的武器。

通过颠覆实践的法律和秩序（作为民主的灯塔），他将关税视为“美国优先”战略的胜利，用来惩罚所有他想要惩罚的对象。就职一周后，一系列行政命令、夸夸其谈的声明和偶尔的倒退塑造了他的新任期。

特朗普对移民的强硬立场、对气候科学的怀疑以及对保护少数群体（包括 LGBT 群体）法律的反对，

都构成了对政治权利的攻击。他像一个“美国凯撒”——一个强人、一个准君主，将政治系统弯曲到他的意志之下，即使这意味着践踏民主制度中本应制约行政权力的规范和制衡。

尽管特朗普在竞选期间否认，但他似乎正在实施右翼的“2025 计划”，以拆解并重塑联邦政府，清除官僚机构中可能不听话的官员，并在关键岗位上安插更多忠诚者。

特朗普在打破西方传统经济和政治共识方面表现得更加大胆。他的民粹主义-民族主义竞选口号已经让位于美国历史上最富有、充满了前 CEO 和超级富豪金融家的内阁，他们与特朗普和马斯克一样热衷于“去监管”。

杰夫·贝索斯 (Jeff Bezos) 和马克·扎克伯格 (Mark Zuckerberg) 越来越多地影响公共议程，从太空政策到言论自由辩论。埃隆·马斯克 (Elon Musk) 的案例展示了资本家对政治格局的深远影响。他塑造能源政策、太空探索、全球连接和公共议程的能力，既展示了集中私人权力在民主社会中的机遇，也揭示了其风险。马斯克的影响力可能会继续增长，引发关于问责、治理和资本家在塑造未来中的角色的关键问题。

特朗普的“美国优先”战略进一步加速了全球合作的瓦解。他的政府削弱了世界卫生组织 (WHO)、世界贸易组织 (WTO) 和联合国 (UN) 等国际机构，为其他大国 (如中国) 扩大其全球影响力铺平了道路。

特朗普强调亲商政策，如减税、去监管和自由市场改革。这引起了那些认为全球化优先考虑企业利益

而非本地经济的选民的共鸣，这一趋势在过去几年中尤为明显，全球自由主义秩序经历了历史性的转变。

民族主义和民粹主义运动在全球北方 (包括美国、巴西、英国、荷兰、匈牙利、奥地利和意大利) 的力量不断增强。它们也成为法国、德国和西班牙的破坏性力量。尽管这些国家中的大多数是新自由主义经济秩序的缔造者和倡导者，共同努力降低贸易壁垒，促进经济发展，增加市场准入。

以特朗普为引领者，今天我们目睹了全球自由主义秩序的削弱，现在崛起的极右翼正试图重塑话语体系。这一新运动依赖于那些被外部力量抛在后面的弱势群体日益增长的社会孤立感。他们在传统行业中的工作被技术、创新和离岸外包所取代。现代化的快速步伐打乱了他们熟悉的生活方式，解构了他们古老的信仰结构，并引发了困惑和不确定性。因此，他们在极右翼运动和意识形态中找到了替代的舒适区。

此外，特朗普政治的回响在世界各地都能感受到。在法国，马琳·勒庞 (Marine Le Pen) 的“国民联盟”指责全球化侵蚀了法国的传统价值观和经济安全，推动反欧盟和反移民政策。东欧领导人，如匈牙利的维克托·欧尔班 (Viktor Orbán)，拒绝欧盟关于移民和多元文化的规范，强调民族身份认同。在欧洲，民主的坎坷之路似乎还将继续，德国、法国和加拿大的现任领导人面临着诸多挑战，他们也将被这股趋势裹挟前行。在德国，总理奥拉夫·朔尔茨 (Olaf Scholz) 在 12 月 16 日的不信任投票中失利，触发了可能在 2 月提前举行的选举。加拿大将在 2025 年 3 月举行选举，执政

党在近十年的执政后日益分裂。在法国，总统马克龙 (Emmanuel Macron) 发起的临时议会选举导致了议会陷入僵局，形成了一个无法达成多数共识的“悬浮议会”。由此产生的政治动荡持续至今，助长了极右翼在 2027 年总统选举后上台的预期。这些事件的复合影响可能影响全球经济和政治环境，塑造 2025 年及以后的发展轨迹。民主和民主规则可能很快成为历史的一章，但当下与过去、未来之间的空白必须尽快被替代方案填补。

虽然不应过分夸大民粹主义和民族主义对全球化以及现有全球治理机构的反作用，但在特朗普领导下，美国政策的明显转变似乎正在发生。无论他总统任期的未来如何，民族主义或主权主义对全球治理的破坏性影响，实际上比表面上看到的要更大、更直接。

五、中国在全球权力真空中的机遇

随着美国从多边主义退缩，中国可以抓住机会将自己定位为全球领导者。美国对国际合作的新方式——以民族主义、对多边协议的怀疑和对联盟的交易性看法为标志——可能允许中国，根据其战略目标、经济实力和地缘政治议程，在全球范围内扩大其影响力。作为世界第二大经济体，它可以继续在亚洲、非洲和拉丁美洲分享中国的发展经验。

随着美国在特朗普领导下退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，中国可以介入，增强区域经济领导力，并通过支持《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 等自由贸易协定，扩大“一带一路”倡议 (BRI)，将

自己定位为全球贸易的领导者。

特朗普退出或对世界卫生组织、世界贸易组织和联合国等组织的敌意，可能为中国在这些机构中获得影响力创造了机会。同时，这也有利于中国在其他领域（如亚洲基础设施投资银行 (AIIB)、全球发展倡议 (GDI) 和全球安全倡议 (GSI)）中发挥更大作用，从而为西方主导的全球秩序结构提供替代方案。

特朗普退出《巴黎协定》也为中国提供将自己定位为绿色能源和气候外交领导者的机会。中国近年来在可再生能源、电动汽车和绿色金融方面投入巨资，将自身塑造为负责任的环境大国。

对非洲的支持是中美关系的另一条分歧线。中国与非洲的合作是中国外交政策的一大特色，尤其是通过“一带一路”基础设施项目。在 2024 年北京举办的中非合作论坛峰会后，中国再次承诺增加对非洲的投资，并将自身定位为非洲领导人更可靠的发展伙伴。非洲国家已经对北京的贷款和其他支持形成了依赖。

军事方面，随着特朗普专注于“美国优先”议程并质疑北约、加拿大、墨西哥和欧洲等联盟，中国加深了与俄罗斯、中亚和全球南方的战略联系，可能重塑地缘政治格局。

在技术创新领导力方面，我们必须承认，中国已经在 5G 扩展、人工智能 (尤其是备受关注的 DeepSeek)、数字人民币以及替代金融系统（例如通过跨境银行间支付系统绕过 SWIFT）等领域取得了显著进展，从而在全球技术治理中占据了远超美国的优势地位。

中国政治中的这些新增强策略，可能会引发全球

的疑虑，加剧与美国的战略竞争，同时也可能面临内部经济和政治方面的约束。然而，真正的考验在于，中国是否愿意提供一个真正有吸引力的替代方案，取代美国主导的世界秩序。在这种情况下，多极化可能会取代单极化，因为不断变化的全球环境将在其形成过程中发挥重要作用。

六、民主与全球治理的未来

在现代自由民主国家中，财富与政治权力的交织给民主治理带来了重大挑战。尽管民主本应基于人民主权的原则运行，即民选代表服务于人民的意愿，但资本家、寡头和企业精英的影响力日益增强，已经重塑了决策过程，使其更倾向于维护少数富人的利益，而不是更广泛的公众利益。

民主规范的侵蚀以及迎合精英的经济政策导致了日益加剧的不平等、对民主制度的不满以及民粹主义运动的兴起，这些运动正在挑战自由主义世界秩序。

自由民主制度最初建立在制衡的理念之上，其中的机构和政治代表对权力过度集中起到限制作用。然而，在近几十年来，资本家们越来越多地绕过了传统的民主机制，常常利用他们的金融和技术资源来施加与其不成比例的影响力。

当民主面临数十年来最大的生存威胁时，资本家和寡头对自由治理的影响正在从内部侵蚀民主。国际货币基金组织（IMF）和世界银行这样的机构警告说，日益加剧的不平等正在引发政治不稳定、社会动荡以及民主规范的侵蚀。

国际民主与选举援助研究所 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 的民主评估负责人西玛·沙阿 (Seema Shah) 直言不讳地说：“人们渴望民主，他们认同其理念，但当看到民主在实际运作中的表现时，却发现它并没有达到他们的期望。”

随着我们进入 2025 年，一个问题仍然存在：全球自由主义衰退所留下的空白将由什么来填补？多极世界秩序出现的可能性有多大？这些问题的答案将决定未来几代人的全球治理、民主和经济稳定的轨迹。

翻译：刘深 | 译校：郭海

策略抑或战略？

特朗普的“独立日”关税计划

郭海

华南理工大学公共政策研究院执行院长、副研究员

导语：

当地时间4月2日，美国总统特朗普在白宫签署两项关于所谓“对等关税”的行政令，并将这一天称为“解放日”（Liberation Day）。近几日，面对一系列市场连锁反应、国内各界声讨浪潮及世界各国报复性措施，特朗普仍坚持摆出“强人姿态”。于外界而言，当前的疑问在于，这一系列混合了重商主义和单边霸凌的关税政策，究竟是特朗普的一个交易工具，还是一项长期战略？

IPP 副研究员郭海认为，特朗普的“独立日”关税计划并非一时兴起，而是源于他根深蒂固的经济认知，即企图通过关税政策来平衡国际贸易。在他看来，覆盖广泛的关税措施将让美国从“长期占便宜”的贸易伙伴中获得“解放”，恢复美国工人和企业近几十年来不断被削弱的全球竞争优势，甚至改写对美国不利的全球贸易规则。特朗普的一系列关税措施，与其说是新一轮国际贸易谈判的前奏，不如说是对全球化贸易体系的“宣战”。

然而，特朗普及其幕僚似乎并未看到美国病症产生的真正原因与正确疗法，便急于开出激进的“药方”，这将使得美国金融、制造业和全球贸易体系都承受巨大的不确定性。

4月2日，特朗普在白宫向国际社会宣布了其“互惠关税”计划，并称之为美国经济的“独立日”。一夜之间，美国从世界上关税较低的国家之一，摇身一变成为全球关税最高的发达国家。包括中国在内，许多美国的主要贸易伙伴都被施加了超过30%的关税。就连只有企鹅居住的赫德群岛和麦克唐纳群岛，也被征收了高达50%的关税。

有人据此指出，特朗普的团队是一个水平业余的“草台班子”，可能是用了人工智能办公。对此，美国商务部长霍华德·卢特尼克 (Howard Lutnick) 予以否认，并回应称，这么做是“不希望有漏网之鱼”。^[1]

(注：特朗普的关税政策大概率并非人工智能所为。就美国应该采取怎样的关税政策以实现贸易平衡这一问题，笔者询问了 ChatGPT，其给出的答案非常严谨。)

很难想象有任何国家或企业会把无人居住的南极岛屿作为对美出口的贸易中转站。但是，如果说特朗普的计划是要制造不确定性，那么他已经成功了。

特朗普的“互惠关税”政策，与其说是新一轮国际贸易谈判的前奏，倒不如说是对全球化贸易体系的“宣战”。欧盟仍对美国持观望态度，可能会与美国展开谈判，但也准备好了报复性关税措施；中国已经对美国实施了对等报复。如果说基于世界贸易组织的全球化贸易体系是一台精密运作的计算机，那么这台计算机现在已被特朗普“强制重启”。

那么，特朗普的“独立日”关税计划是长期战略，抑或是谈判策略？尽管这一问题的答案可能连特朗普本人自己都不知道，但可以肯定的是，他的“独立日”

关税计划并非一时兴起，而是源于他根深蒂固的经济认知，以及对美国失去工业繁荣的不甘。

早在1987年9月2日，当特朗普在CNN电视台的节目上被问及美国的国际贸易政策时，他就对主持人拉里·金 (Larry King) 说道：“日本在嘲笑美国，他们在占美国的便宜，抢美国人的工作。”当时，日本的汽车和电子工业如日中天，冲击着美国的汽车和半导体产业，美国的对日贸易存在巨额逆差。特朗普当时认为，应对这一状况最直接有效的办法就是“对日本加征高额关税”。

不过，特朗普在当时并不是美国总统，美国也没有通过加征关税的方式来解决美日贸易问题。美国当时的做法，是在1985年与日本、德国、法国和英国签署《广场协议》，通过人为贬值美元的做法来扭转国际贸易不平衡。

特朗普憧憬的是1970年代的美国。那时候的美国是全球性的制造业中心，制造业占美国国民生产总值的比例接近30%。近四十年后的今天，特朗普关税思想的首要目标不再是日本，而变成了中国。但不变的是，特朗普依旧不认为以世界贸易组织为基础的全球化经济体系符合美国的利益。

在第二次上任总统后，特朗普对通过关税政策平衡国际贸易的信念不仅没有改变，反而在其幕僚的支持下变得愈发激进。

特朗普关税政策背后最重要的推手是白宫首席战略师和总统高级顾问——彼得·纳瓦罗 (Peter Navarro)。纳瓦罗是一位极具争议性的非主流经济学家。他虽然

拥有哈佛大学的经济学博士学位，但与他支持全球化的同行不同，纳瓦罗极度反对自由贸易。此外，纳瓦罗对中国充满偏见，著有《致命中国》(*Death by China*)、《即将到来的中国战争》(*The Coming China Wars*)等书，称让中国加入世贸是“美国所犯最严重的错误”。

4月8日，纳瓦罗在《金融时报》发表了一篇文章，题为《唐纳德·特朗普的关税将修复一个千疮百孔的系统》。纳瓦罗认为现行国际贸易体系对美国“不公平”，并在文章中强调：

特朗普的互惠关税原则会实现世界贸易组织所未能实现的任务：让外国贸易伙伴承担责任……这不是谈判。对于美国而言，这是一场在被暗箱操作的系统下由贸易逆差引发的国家紧急状态。^[2]

从纳瓦罗的言论可以看出，对于特朗普政府而言，“独立日”关税并非什么谈判策略，而是重置不公平国际贸易体系的必要手段。

关税不仅会平衡国际贸易，而且会给美国的工人阶级带来更多制造业岗位——至少，这是他及其财政部长斯科特·贝森特(Scott Bessent)的说法。贝森特于4月8日在接受美国著名保守派媒体人塔克·卡尔森(Tucker Carlson)的采访时谈到，特朗普的关税政策会给美国带来更多的“工厂工作”。而当被问及美国是否有足够的劳动力时，贝森特表示：“我们在削减联邦政府的人手……这将释放足够的劳动力以满足新制造业之所需”。^[3]截至3月下旬，已有约25000名联邦雇员被解聘。

虽然特朗普及其幕僚非常强硬，但特朗普也给“谈

判”留了后门：他将关税谈判的授权交给了态度较为温和的贝森特，而在关税问题上态度最为强硬的纳瓦罗则被晾在一边。贝森特是投资家和对冲基金经理，也曾是索罗斯的合伙人。他的背景会给贸易伙伴更多的信心。4月9日，韩国和日本均已经派代表团与美国展开谈判。

特朗普及其幕僚或许看到了“美国病”的症状，但他们是否看到了病症产生的真正原因与正确疗法？

1970年的制造业与今天已经大为不同。正如经济学家邢予青所指出的，“在全球价值链中，货物贸易被任务贸易取代”。^[4]

一台苹果手机包含着大大小小数百项生产任务，这些任务除了组装之外，还包括研发、营销、售后等等。通过全球价值链，它们被分包到不同地区的企业。全球化的国际贸易体系已不再是简单的商品交换体系，而是一个复杂的全球性任务交换体系。就连F-35战斗机，也不是美国一国能够生产出来的产品。

另外，特朗普的工业回流政策还存在一个深层矛盾：一个国家不可能同时既是工业强国，又是金融强国。金融业的发达必然会对制造业造成挤出效应。英国制造业的兴衰已经给美国上了足够的历史课。如果特朗普确实要推进其工业回流的战略，那么美元必然面临贬值压力，最终有损美元的国际储备货币地位。

特朗普“独立日”关税政策对世界秩序造成的冲击不亚于2022年2月普京下令对乌克兰展开的“特殊军事行动”。**两者都颠覆了国际社会运作的基本原则与常识；都认为现行的国际体系已不再对自身有利；**

都以坚决的态度放弃了以外交与对话作为解决问题的第一手段。

或许特朗普的关税政策是一场精心策划的“表演”，但表演是有限度的。制造不确定性有时确实可以带来确定性，但必须限定在一定的尺度内。如此激进的举措也许是为谈判制造筹码，但其造成的不确定性却已波及全球。

现在，没有人知道特朗普下一步是什么。

注释：

[1] Joe Walsh. (2025). Howard Lutnick says AI wasn't used to calculate Trump's tariffs: "There are no countries left off." April 7, 2025.

<https://www.cbsnews.com/news/howard-lutnick-trump-tariffs-penguins-heard-mcdonald-islands/>

[2] Peter Navarro. (2025). Donald Trump's tariffs will fix a broken system. The Financial Times. 8 April, 2025.

<https://www.ft.com/content/f313eea9-bd4f-4866-8123-a850938163be>

[3] Sylvan Lane. (2025). Bessent: Federal layoffs will help fill factory jobs created by Trump tariffs. The Hill. 7 April, 2025.

<https://thehill.com/business/5236250-trump-tariffs-economic-recovery/>

[4] 邢予青：《中国出口之谜：解码“全球价值链”》，生活·读书·新知三联书店，2022年第一版。

IPP 访谈

美俄走向和解，对中国有何影响？

受访人：徐伟钧

华南理工大学公共政策研究院助理研究员

导语：

从美俄领导人“破冰通话”，到联合国安理会上“多方斗法”，再到震惊世界的美乌首脑“白宫争吵”……因俄乌冲突引发的长达三年的国际秩序拉锯战，近日发生了一系列令人瞠目结舌的戏剧性转折。

从各方动作来看，美国正试图快刀斩乱麻，对俄乌态度急剧转变，希望迅速抽身，好将战略重心转向印太地区；俄罗斯正在调整对外政策，减轻封锁压力，并谋划巩固冲突后的地缘政治优势；欧洲正在协调内部对乌立场，反思自身外交政策，喊出强化战略自主的口号；乌克兰仍在与美欧就援助问题进行艰难斡旋。

冲突各方目前似乎都在进行战略调整。这将如何重塑全球的国际秩序？中国应作何应对？我们就这些问题采访了 IPP 外交政策研究中心成员徐伟钧博士，邀请他分析俄乌冲突谈判前景、各方可能的战略转向及其对中国的潜在影响。

问：2月28日，特朗普与到访白宫的泽连斯基爆发激烈争吵。原计划的联合记者会被取消，美乌矿产协议也未能签署。特朗普及多名美国高官后续表示泽连斯基对美国援助“不够感恩”，并暗示泽连斯基退位。泽连斯基表示，希望美国继续提供安全援助。美乌关系恶化，会给和平谈判带来哪些影响？美乌之间有哪些分歧？欧洲是否会在俄乌冲突解决中施加更多影响？

徐伟钧：从本质上看，特朗普政府结束乌克兰战争的方案是在排除乌克兰参与的情况下，促成美国与俄罗斯之间的和解。对于停火方案，乌克兰方面既希望在领土问题上不做任何让步，又试图获取来自西方的安全保障，以避免俄罗斯未来再次发动进攻。然而，基于特朗普现实主义的外交理念，乌克兰的利益诉求并不是美方谈判过程中的核心考虑。在这一背景下，美乌关系的恶化其实是特朗普推行对俄和解的必然结果。

相较于调停俄乌停火，我认为特朗普方面更在意的是美俄之间的和解。一旦美俄双方达成“越顶式和解”，美国就可以大幅度减少对乌克兰的经济和军事援助负担，从而使特朗普政府能够将更多的资源投入到其他领域之中。从现实角度考量，乌克兰及欧洲方面所表露的不满情绪，以及欧乌之间加强合作的行动，在俄乌和平进程中所能造成的影响较为有限。

正如之前所说，美国在军事、经济以及情报等层面给予乌克兰的支持，对乌方维持与俄罗斯的军事对抗起着非常关键的作用。特朗普政府如果选择切断对

乌所有援助，甚至停止向乌提供“星链”服务，欧洲方面的援助对于乌克兰的实际作战需求仅能起到“杯水车薪”的作用。

短期内，乌克兰可能凭借既有的援助存量和欧洲的支持维持战线，但从中长期来看，乌克兰难以持续维持战争，甚至可能在战场上被俄罗斯彻底击败。因此，鉴于美国对支撑乌克兰继续作战的重要性，我认为俄乌战争结束的前景依然较为明朗。

问：俄罗斯外长拉夫罗夫2月24日表示，莫斯科的停战要求是乌克兰军队投降，基辅完全或部分地让出五个地区，乌克兰宣布不再加入北约，并且有一个主张“去纳粹”的新政权。舆论认为，这将使乌克兰失去大量领土并且丧失外交权利，完全无法接受。但也有人认为普京关于领土其实也没有“漫天要价”。您如何看待俄罗斯的这一停战要求？

徐伟钧：俄罗斯外长拉夫罗夫提出的停战条件非常苛刻，如果美国全盘接受这些条件，俄罗斯就将取得全面胜利。然而，从外交谈判的角度来看，我认为这些条件更像是一种谈判开场时的开价策略，而不一定等同于俄罗斯的最终底线。换言之，俄罗斯高调提出这些要求，主要是为了在谈判中塑造一种强硬的形象，借此提高自身的议价筹码，同时为后续谈判过程中可能出现的妥协预留周旋余地。

这种“漫天要价”的策略在谈判中并不罕见。俄罗斯方面故意提出这样的条件，一方面是为了试探对方的底线，另一方面也是为了在谈判中占据主动地位。在乌克兰实现停火不是美国单方面的诉求，而是美俄

双方共同的意愿，两国在停火谈判中是相对平等的地位。如果美国方面完全接受俄罗斯的这些要求，那就意味着特朗普进行了全方位让步。在这种平等的双边谈判中进行单方面让步既有悖于常理，也与特朗普一贯锱铢必较的商人风格不符。

因此，我认为可以将拉夫罗夫的表态视为俄罗斯在乌克兰问题上的一种谈判开价。其真正目的是希望通过这种高起点的要价方式，让乌克兰在谈判过程中陷入被动不利局面，进而迫使美国施压乌克兰做出更多实质让步，以此实现俄罗斯的利益最大化。

问：在与俄罗斯的正式谈判开始之前，特朗普已经明确表示不支持乌克兰加入北约，而美国国防部长海格塞斯也指出恢复乌克兰 2014 年之前的边界是不现实的。这些表态是否可以解读为特朗普政府在乌克兰问题上预先做出了实质性让步？如果这种让步确实存在，特朗普为什么会进行这样的让步？他在之后的谈判中又是否会向俄罗斯做出全方位的让步？

徐伟钧：与拜登政府相比，特朗普的政策立场确实是对俄罗斯的一种让步。拜登政府的核心目标是通过乌克兰战争削弱俄罗斯，其政策安排显示出，拜登政府并没有真正推动乌克兰停火的意愿，反而在一定程度上成为乌克兰和平进程的主要阻碍。

相比之下，特朗普政府公开声明“不支持乌克兰加入北约”，并暗示接受俄罗斯在 2014 年以来取得的部分战果，这在战略上明显是对俄罗斯让步的。

从现实操作的角度看，特朗普的这种让步反映了务实考量。单方面要求俄罗斯放弃自 2014 年以来通过

军事行动获得的成果，在俄罗斯仍有余力的情况下是难以实现的。特朗普的表态实际上是在权衡各方利益后做出的战略选择，即接受部分俄罗斯已取得的利益作为谈判的起点，从而为未来可能的妥协创造条件。

从美国方面近期的表态来看，特朗普明确表示不支持乌克兰加入北约，也不认可乌克兰恢复 2014 年之前的边界，并且对泽连斯基本人也屡屡出言攻击。另外一个值得关注的信号是在 2 月 18 日美俄双边会谈后的记者会上，当记者询问美国是否能够“接受俄罗斯保留自 2022 年 2 月战争开始以来吞并的领土”时，美国国家安全顾问沃尔兹并未直接否认，而是模糊回应称这是“有待讨论的事情”。他们讨论的领土让步主要是基于“2022 年 2 月”之后的局势，对于 2014 年就已经被俄罗斯占据的克里米亚地区，似乎已默认了俄罗斯的所有权。

特朗普很可能认为，通过在乌克兰问题上做出让步，可以在其他领域争取到俄罗斯的更大让步，从而换取对美国更为有利的战略成果。在他的认知中，在乌克兰问题上的这种让步不会对美国的核心利益构成实质性损害。

实际上，特朗普在国际问题上的谈判风格是一种综合性的总体交易观。虽然美俄双边谈判表面上是围绕乌克兰问题展开，但双方实际讨论的议题范畴并不只局限在乌克兰。

欧洲、中东和亚太是美国与俄罗斯战略利益交织的主要地区。在欧洲，美国在乌克兰问题上展现出了进行重大让步的姿态。在中东，叙利亚阿萨德政权倒

台后俄罗斯失去了在这一地区的战略支点，短时间内难以推进其战略布局。从交易的逻辑出发，可以推测美国很可能期望俄罗斯在涉及亚太地区的战略问题上做出相应退让，甚至在一定程度上实现其“联俄制华”的战略目标。

问：俄乌局势发生了戏剧性变化。美国绕开乌克兰与欧洲，与俄罗斯进行直接对话。欧洲担心特朗普会牺牲乌克兰，因而在积极周旋，包括此前法国总统马克龙、英国首相斯塔默都在试图说服特朗普不要放弃乌克兰。在俄乌缺席、俄罗斯战场占优的情况下，谈判的进行会走向什么方向？能够有实质性的成果吗？

徐伟钧：欧洲和乌克兰的缺席并不影响美俄之间达成实质性的成果，正如之前所说，拜登政府一直都是乌克兰和平进程最主要的阻碍。乌克兰在持续对抗俄罗斯进攻的过程中，极度依赖美国的军事和经济援助。只凭借欧洲的经济和军事实力，无法支撑乌克兰与俄罗斯进行军事对抗。

尽管欧洲和乌克兰对美方表现出强烈不满，批评其背离传统盟友责任、削弱乌克兰安全保障，但美国对乌克兰的关键性援助构成了极大的战略杠杆。由于乌克兰在军事、经济以及情报支持上高度依赖美国，如果特朗普停止援助，乌克兰的作战能力将迅速削弱，甚至难以维持基本防御。

正因为这一点，特朗普实际上拥有将美俄方案强加给乌克兰和欧洲的能力——无论欧洲和乌克兰如何抗议，长远来看，它们都不得不接受这一方案，否则

将面临更为严重的安全与经济后果，例如俄罗斯在战场上取得决定性胜利，乌克兰被俄罗斯彻底占领。

问：随着美俄之间一系列积极互动的推进，有一种声音开始讨论美国“联俄制华”的可能性，认为特朗普可能会联合俄罗斯来对抗中国，这种战略是否可能？

徐伟钧：从美国的角度来看，特朗普可能会将美俄关系的改善视为分化中俄关系甚至遏制中国的重要工具。他可能会推动与俄罗斯在经济和战略等领域的协调，以削弱中俄之间的合作关系。

从2月18日美俄双边会谈的情况来看，美国具体可能采取的措施包括放松部分经济制裁、部分恢复贸易和外交关系、在反恐问题上进行协调、在能源问题上开展合作、在限制核武器问题上进行合作等。而从俄罗斯的角度来看，与美国关系的改善能够带来可观的现实利益，例如缓解西方制裁对其经济的打击、能够将更多资源投入到维持其地区影响力之上。

不过，俄美之间的历史性矛盾和战略分歧难以通过俄乌停火完全化解，在美、俄、欧、中四大国际关系行为体之间发生如1756年“外交革命”一般的战略调整的可能性不大。俄罗斯对美国的核心战略目标始终持高度怀疑态度，尤其在北约东扩、欧洲安全架构、美国在中亚和高加索等俄周边地区影响力的扩张等问题上对美国有深刻的不满。

同时，虽然特朗普具有推进美俄协调的意愿，其总统任期仅有四年，后续的美国总统是否仍然具有维

持美俄合作的意图也有很强的不确定性。因此，俄罗斯可能将美俄之间的合作视为一种策略性调整，而非双边关系的实质性转变。

俄罗斯可能会通过有限度的配合来换取美方对其利益的短期尊重，例如换取部分制裁的解除以及美国对其在乌克兰东部地区利益的承认等。不过，俄方不会在核心战略利益上做出根本性妥协，俄美双方仍然存在围绕安全问题、中亚问题、中东问题等议题出现对立的可能。

问：欧洲对美国抛下乌克兰和欧盟与俄罗斯开展双边会谈非常不满，再加上特朗普政府在能源和气候问题上的政策也引发了欧洲国家的担忧，这样的情况是否可能会加重欧洲和美国之间的裂隙，甚至在一定程度上促使欧洲在国际战略博弈中倒向中国一方？

徐伟钧：特朗普政府的一系列举措确实会加深美国与欧洲之间的裂隙，促进欧洲国家更加重视自身的战略自主性。我认为，欧洲现在的情况可以类比 20 世纪 70 年代，尼克松政府实施“越顶外交”后，日本田中角荣政府转向“多边自主外交”理念的情形——当时日本在外交上虽逐步增强自主性，但并未背弃与美国的同盟关系。

同理，尽管欧洲在某些经贸和环境议题上可能与中国深化合作，但在安全领域，欧洲依然严重依赖美国，因此不会真正抛弃跨大西洋同盟，而只能在原有框架下寻求一定程度的自主性。

欧洲国家确实对特朗普政府的单边行动感到失望

和不满，甚至强化了欧洲对美国的安全和经济承诺的疑虑。在这一背景下，欧洲会希望在保护自身经济利益和应对全球性挑战的同时，能在国际事务中获得更大的话语权。尤其在自由贸易、绿色能源、气候治理和技术监管等领域，欧洲与中国存在相对一致的利益诉求，这为双方在这些领域的合作提供了契机。

然而，中欧之间的接近存在明显的有限性和制约因素。一方面，欧洲对中国的负面认知依然根深蒂固。欧洲不少国家在价值观、人权和意识形态等领域与中国存在严重分歧，许多欧洲决策者和公众将中国视为一个竞争者甚至对手。另一方面，欧洲在安全领域仍然高度依赖美国，这使得欧洲无法在战略上完全转向中国，即便在经济或环境等非传统安全领域与中国开展合作，也难以摆脱传统跨大西洋同盟的束缚。

总体来看，这种局面可能促使欧洲在中美之间采取一种平衡策略：在安全和核心战略利益上坚守与美国的同盟关系，在经济、技术和气候等领域则积极争取更大的自主权和国际合作空间，但这种转变不会构成根本性的战略倒向。

问：美俄和解之后，美国将大幅度减少对乌克兰进行经济和军事援助的负担，这是否会促使特朗普政府将更多的资源投入到对华竞争和遏制中国之上？

徐伟钧：在推进对俄和解的同时，2025 年 2 月 15 日，美国、日本和韩国在慕尼黑安全会议期间举行三边外长会议，会后发表联合声明强调“维护台湾海峡两岸和平与稳定的重要性”，并且宣称他们“鼓励和

平解决两岸问题，反对任何单方面强迫或胁迫改变现状的企图”，甚至还表示“支持台湾有意义地参与适当的国际组织”。此外，美国国务院还修改了其网站上的“美台关系事实清单”，删除了其中“不支持‘台独’”的表述。

这些事实表明，特朗普政府可能借助美俄和解的外交成果进一步强化对华战略竞争。从特朗普的性格来看，他会将乌克兰战争的结束塑造为一次重大的外交胜利。这一外交胜利会为特朗普政府争取更多国内外支持奠定基础，也会为其对中国施加更大的压力提供动力。他可能会以俄乌停火的成效为筹码，向俄罗斯和欧洲国家施压，要求其参与到对华脱钩战略之中，从而削弱中国在全球产业链和供应链中的关键地位。

在乌克兰停火的背景下，美国能够对其经济、军事和外交资源进行重新配置，从而在印太地区实施更强有力的战略布局。特朗普可能会进一步强化在印太地区的军事部署，加大对台湾当局的军售或军事援助，深化与印太盟友在军事安全领域的合作，支持日本、菲律宾、越南、印度等伙伴国家在中国周边地区制造紧张局势。这些措施将对中国的周边安全形势造成挑战，并且加剧中国在南海和台湾问题上的战略压力。

采访：周浩锴

特朗普第二任期 会是中国“战略时间差”吗？

孟维瞻

华南理工大学公共政策研究院访问学者

复旦大学社会科学高等研究院讲师

导读

2025年1月20日，特朗普正式开启其第二个总统任期。他已列出了详细的“待办清单”以落实其主要承诺，包括加大移民驱逐力度、缩小政府规模以及减少对企业的监管等措施。

复旦大学社会科学高等研究院讲师孟维瞻博士认为，特朗普的第二个任期将展现出更为务实的执政风格。对内，他将进一步优先巩固经济基础，以增强社会凝聚力，让美国的盟友与竞争对手都不得不面对一个更加团结、克制且高速发展的美国。

孟维瞻认为，特朗普的“战略收缩”只是暂时削弱美国的结构性权力，却增强了个体性权力，未来个体性权力将会转化为更强大的结构性权力。他指出，特朗普本人可能认为，未来四年的主要任务不是“制胜”中国，而是优先在国内事务上做好充分的准备，因此未来四年对中国来说存在一个重要的“战略时间差”。

很多中国人给特朗普起了个绰号，叫“川建国”，但这个词的内涵如今已经发生了变化——如果说特朗普的第一任期曾经帮助“建设中国”，那么他在第二任期将会努力“建设美国”，成效有待观察。

今天的美国社会内部依然有各种复杂的矛盾，但是民众的经济获得感将会普遍上升，这会使矛盾得到明显缓解或被掩盖。未来美国综合实力的发展速度以及美国对中国的挑战和遏制，可能会超过很多中国人的预期。

特朗普在第一任期对从中国进口的商品加征关税。第二任期内，他对中国的负面影响不会局限于关税领域。特朗普和马斯克合作，将会大大加速美国的经济、科技和军事力量的发展，同时改善美国的社会治安，提升美国社会对于高端人才的吸引力。美国不同政治力量将会取得新的政治共识和社会共识，这将会对中国造成更为严重的、全方位的冲击，未来中美之间的竞争将会更加激烈和复杂化。

一、美国政治极化即将迎来拐点

政治极化的根源在于经济困境，经济矛盾会导致政治矛盾，经济的发展会消除政治矛盾。

美国的政治极化始于 2008 年金融危机，在 2021 年“国会山暴乱”之后达到顶点。而 2024 年大选之后，美国的政治极化将会逐渐迎来拐点。特朗普不可能永久性消除美国的政治对立和社会分裂，但未来一段时间，这种对立和分裂将会呈现明显减少的趋势。

导致美国政治极化的原因有两个，一个是经济不

平等，另一个是族群冲突，这两个因素目前都在趋于缓和。拜登的经济政策虽然不受欢迎，但是给特朗普留下了一个相对健康的基底，特朗普将会继承拜登政府很多有利的遗产。特朗普的改革不涉及调节财富分配，甚至他的改革可能会加剧贫富差距。但是在未来相当长的时间内，他可以同时让富人和穷人对经济状况感到满意。

一般情况下，富人和穷人之间的利益往往是对立的，政策在左右之间摇摆，一方有所得会导致另一方有所失。过去十几年，美国的政治极化处于上升趋势，政府很难兼顾不同群体的经济利益诉求，各个阶层都认为自己是利益受损者。特朗普正在扭转人们对于经济前景的预期，虽然他目前也是在画饼，但是民众依然怀念他在第一任期取得的经济成绩。

特朗普主张“小政府”，倡导“涓滴经济学”，坚持给大企业减税，这种政策毫无疑问会得到富人的拥护。特朗普在穷人群体中也有广泛的民意基础，这是他胜选的关键。在本次总统选举的共和党初选中，特朗普很轻松地战胜了另外两个党内对手，即黑利和德桑蒂斯，这主要是因为特朗普的支持者是中低收入群体（家庭收入 5 万美元以下）。

在与民主党候选人的对决中，不少原本支持民主党的底层穷人也决定转向支持特朗普，这是因为他的平民主义色彩更为浓厚。在 2016 年，有 10% 的桑德斯选民最后决定支持特朗普，这是导致特朗普胜选幅度超出预期的关键群体。

特朗普的所有政治主张中，最吸引民众的口号就

是减少承担国际义务、减少对外援助、减少对外干预。他希望通过孤立主义减轻美国的财政负担，使得本国民众得到更多实惠。相反，民主党一直没有提出一个可以同时得到富人和穷人支持的政治路线，政策主张显得捉襟见肘。

其实，今天的美国只能选择“小政府”+孤立主义的政治路线。俄乌冲突使得穷人群体成为主要利益受损者，特朗普在竞选期间不断宣称他可以“在 24 小时之内结束这场冲突”，这背后反映很多人的经济诉求。

二、美国的族群冲突将会得到缓解

在 2016 年的大选中，共和党将自己定位为代表美国白人群体利益的政党。特朗普及其支持者大肆鼓吹“种族替代”阴谋论，通过唤起白人的不安全感来获得选票，加剧了白人群体和少数族裔之间的对立。

但是，在最近两次大选和 2022 年国会中期选举中，特朗普已不仅是白人利益的代表者，少数族裔对他的支持度也在持续增加。2024 年大选是特朗普获得少数族裔选票最多的一次，非洲裔、拉美裔、华裔对共和党的支持率达到新高。少数族裔似乎逐渐意识到，特朗普并非种族主义者。

为什么少数族裔越来越支持特朗普呢？主要是因为那些已经成为美国公民的少数族裔现在已经是既得利益者，他们担心更多非法移民进入美国将会导致社会治安变得更加糟糕。很多其他国家的人移民到美国，并不一定是崇尚美国的自由民主价值观，而是因为他们向往“白人文明”。一旦白人不是美国社会的主体

族群，那么美国的吸引力就会大大下降。

更重要的是，和白人相比，少数族裔的平均收入少得多，而特朗普恰恰让他们看到了希望。美国的族群问题归根结底依然是经济问题，而目前只有特朗普提供了相对满意的解决方案。

2024 年大选之前，两党在很多有争议的问题上已经基本达成共识，例如民主党接受共和党在边境移民问题上的立场，共和党接受民主党在堕胎、医保问题上的立场。

移民被称为美国的立国之本。特朗普并不是反对一切移民，而是强调打击非法移民。更准确地说，是鼓励合法移民、增加高端移民。特朗普致力于打击犯罪，改善社会治安，这样做将会增加美国对于高技术人才的吸引力，同时有助于推动其他国家的富人流向美国。其他国家如果不进行必要的改革，那么将会承担更大的人才流失和财富流失的压力。

有趣的是，特朗普虽然反对“政治正确”，但实际上他已经变得更加接受“政治正确”。比如说，在大选之前，他的幕僚团队不再是清一色的白人男性，而是出现了非洲裔面孔。在大选之后，他提名的内阁成员中，女性、非洲裔、拉美裔、华裔的比例明显增加，肤色变得多元化。再比如说，特朗普意识到保护堕胎权是不可抗拒的潮流，因此立场变得非常温和。在 2016 年大选中，性少数群体是两党争论的话题，希拉里·克林顿强调自己支持 LGBT 群体的权益。但是在 2024 年的大选辩论中，两党候选人很少讨论这个议题了。

三、美国科技将加速发展

美国的科技实力，尤其是人工智能，在未来四年将会获得更快发展。拜登政府对科技企业采取的严厉监管政策，实际上已经招致了强烈的不满和抵制。传统上，硅谷支持民主党，但是在 2024 年大选前夕，硅谷中的一部分人已经转向支持共和党。这使得特朗普从代表落后的制造业资本的利益，转变成为代表先进的科技资本的利益，民粹色彩正在淡化。

事实上，即使是谷歌、微软、苹果等倾向于支持自由派的科技巨头也已经对拜登的反垄断政策表达不满，脸书则见风使舵，政治立场开始疏远民主党。在过去四年，民主党和共和党一直在争论是初创公司还是大型公司更有可能推动科技创新。特朗普似乎正在终结这样的争论，他不仅支持初创公司，也支持大型公司。特朗普不支持拜登的反垄断政策，因此肯定会受到大型公司的欢迎。他上台后，在科技领域会放松监管，推动人工智能领域的创新，确保美国拥有相对于中国的竞争优势。

与此同时，特朗普任命硅谷投资家大卫·萨克斯（David Sacks）担任“白宫人工智能与加密货币主管”。此人更倾向于支持人工智能初创公司，未来他可能会给初创公司提供更为健康的创新环境，不同类型的科技人才将会找到适合自己的施展拳脚的平台。

科技行业“谄媚”特朗普并不会导致特朗普被其绑架，反而特朗普更希望通过科技行业的多元竞争来

抑制他们对政治的干预。在 2016 年大选期间，科技资本已经高度介入美国选举，当时剑桥分析公司被指控利用脸书提供的大数据操纵大选；2020 年大选结束后，特朗普在各个社交媒体平台的账户几乎同时被封禁，被迫失去话语权。近年来，支持保守派的资本通过收购和建立新的社交媒体平台，使特朗普重新获得话语权。继而特朗普也认为，TikTok 在 2024 年大选中促进了社交媒体之间的公平和透明竞争，使得各种群体的言论可以得到必要的保护。

特朗普的科技政策采取的是“先发展、后治理”的思路。对科技公司的“去监管”以及加密货币合法化等措施，虽然会给社会带来潜在风险，但显然目前特朗普更关心的是经济发展速度。他相信美国政府的治理水平可以将风险降到最低。此外，特朗普也并不会推翻拜登的所有科技成就——由于共和党在国会众议院中仅占据微弱多数，拜登政府的《基础设施投资和就业法》和《芯片与科学法》将会长期有效。

四、美国将进一步加强军事国防

特朗普在第一任期内，曾力图减少承担国际义务，减少对外援助，减少对盟友的军事承诺。然而，他的政治路线并没有得到贯彻，很多建制派官员反对他的理念，令特朗普的政策呈现出不确定性和不可预测性。

但是，特朗普第二任期将会任用自己的亲信担任内阁成员，坚定奉行孤立主义理念，他的各种政策的可预测性将会上升。他将会努力避免与其他大国之间的冲突和战争，推动俄乌冲突尽快结束，同时推动与

朝鲜之间的谈判。这样做，可以为他在国内的改革创新营造一个良好的外部环境，避免因外部的不确定性而导致分散资源。

从这个角度看，特朗普的战略收缩，或许并不会导致美国的衰落，相反可以为美国下一轮的霸权提供较好的国内基础。

过去，美国常常通过发动战争转移内部矛盾，通过扩大资本的边界换取内部财富的增值，通过推动其他国家发生“颜色革命”以保证美国内部政治的安全。但精于算计的特朗普认为，美国干涉其他国家的行为得不偿失，成本远远大于收益，甚至会将美国拖入不必要的冲突和战争。他寄希望于美国内部创造价值，推动制造业回归，使得美国的霸权更有韧性。

特朗普的“孤立主义”可以被理解是为美国版本的“韬光养晦”：美国目前没有足够的力量帮助盟友，它只是想暂时休息一下，减少背负的沉重负担。只要美国不退出北约，它就可以随时重新领导西方世界。

因此，特朗普只是暂时削弱美国的结构权力，但是增强了个体性权力，未来个体性权力将会转化为更强大的结构性权力。

可以预计，美国自身经济和科技的发展以及政府效率的提高，最终将会转化成为强大的国防力量，特朗普振兴传统宗教的努力将会提升军人的爱国热情。眼下，共和党内部正在逐渐认可和接受特朗普的国家安全理念——孤立主义和国际主义其实并不矛盾，二者殊途同归。

特朗普可能认为，美国不能因为支持盟友而损害

自己的军事实力，只有强大的军事实力才可以保证北约的长期团结，美国才更有可能在与其他大国的竞争中占据主动地位。所以，尽管特朗普不重视与盟友的关系，但是希望发展美国自己的军事实力。此外，他还认为军工复合体作为美国最强大的利益集团之一，阻碍了军事科技的创新，并且通过煽动对外扩张绑架了国家的政策。

马斯克同样反对任何形式的扩张，倡导政府为科技创新提供良好的制度环境，在和平的环境下与美国的对手进行公平竞争，减少针对其他国家的不必要的经济限制。马斯克不仅具有超强的想象力和智慧，而且富有冒险精神，擅长从世界各国的文明中汲取灵感，将科技创新转化成为强大的国防力量。可以预计，在以后的 대선 中，未来无论是民主党还是共和党建制派上台，都会继承特朗普的遗产。

五、结论：特朗普“慢胜”中国的战略规划

美国的大学学者、智库专家以及主流媒体，几乎一边倒地唱衰特朗普，不断发出特朗普将会让美国“衰落”的悲观论调。但客观而言，他们与特朗普在政治上是对立的，无法做出客观的评价。因此中国人在分析美国政治和中美关系的时候，应该避免过于依赖他们的判断，诸如托马斯·弗里德曼等人的观点，很容易误导和麻痹中国。

特朗普在 2024 年大选中的胜利，标志着他已经组建了一个占据相对多数的选民联盟。虽然，肯定会有

很多选民不满意他以前的言行，但是仍会有不少人将受惠于特朗普的经济政策。

从目前的情况看，特朗普及其继承者至少可以执政两个任期，甚至特朗普主义的影响力将会持续到2036年或2040年。而民主党人则暂时无法提供一个吸引选民的新纲领，如果它未来想再次执政，就必须拥抱孤立主义。

从最近的一些新闻来看，特朗普似乎正在探索中美两国之间的经济 and 科技合作办法，例如：允许 TikTok 继续在美国运营、不限制双方企业赴对方投资、建议中国车企赴美设厂并且雇佣美国工人等。这是因为，特朗普坚信他可以让美国发展得更快，因此没有必要过于严厉打压中国。至少从经济、族群关系、科技、军事四个角度来看，特朗普很可能在某种程度上消除美国内部的弊政，推动美国的再次强大。因此，特朗普很可能是选择了另一种方法来遏制中国。

共和党内部一直有一种声音，认为美国应该立即对中国采取极端强硬政策，迎来对华战略竞争的胜利“终局”。不过，特朗普暂时压制了这些极端强硬派。与共和党建制派希望“速胜”中国相比，特朗普可能认为“慢胜”将会更有效地驯服中国。他或许认为，现在时机尚未到来，未来四年的主要任务不是“制胜”中国，而是优先在国内事务上做好充分的准备。

这意味着，未来四年对中国来说存在一个重要的“战略时间差”。

我们目前还不知道特朗普将会投入多少资源用于对华遏制——这取决于未来几年美国的经济和科技发

展状况，以及它们能否转化成为军事实力。

也许特朗普在第二任期将会谋求与中国的战略稳定，限制经贸冲突延伸到军事冲突；也许特朗普在第二任期的后半期将会自信满满地升级与中国之间的对抗；也许这个对抗将会推迟到下一任总统上台之后。中国必须在这个“战略时间差”内实现经济和科技的较快发展，确保与美国之间的实力差距不会增大。

打造“全球加密货币之都”， 特朗普在打什么算盘？

廖凯

华南理工大学公共政策研究院访问学者

海南师范大学外国语学院副研究员

导语：

美国当选总统特朗普曾经对加密货币和数字货币持怀疑态度。但在比特币纳什维尔 2024 会议上，特朗普宣称将把美国打造为“全球加密货币之都”，并将比特币比作“100 年前的钢铁行业”。特朗普还提出设立“战略比特币储备”，将比特币作为永久性国家资产进行管理。此外，他还吸纳了包括候任美国证券交易委员会（SEC）主席保罗·阿特金斯（Paul Atkins）等多位与加密货币领域关系密切的人士进入团队。

海南师范大学外国语学院副研究员、IPP 访问学者廖凯认为，种种迹象表明，美国正试图通过稳定币与比特币的结合，重塑一个以美元为主导的全球数字货币体系。在这一新体系中，比特币是“价值存储的锚点”，稳定币是“支付和交易的工具”，二者均基于美元计价，持续巩固美元在国际金融市场的主导地位。特朗普政府预计将通过这一体系吸引全球资本，强化国际资金对美元的依赖，同时遏制数字人民币的国际扩张。

特朗普称，他计划将美国打造成为“全球加密货币之都”和“世界比特币超级大国”。种种迹象表明，特朗普政府要借鉴冷战时期欧洲美元 (Eurodollars) 的发展经验，在数字时代通过比特币-稳定币的循环巩固美元的全球主导地位。

2024 年 4 月，布鲁金斯学会发布前美国商品期货交易委员会主席提摩西·G·马萨德 (Timothy G. Massad) 的报告《稳定币与国家安全：汲取欧洲美元的经验教训》，通过分析欧洲美元的历史崛起，强调稳定币的快速发展可能带来的监管风险和机遇。

两个月后，前众议院议长保罗·瑞安 (Paul Ryan) 在其文章《加密货币或能缓解美国债务危机》同样提到欧洲美元，认为稳定币不仅能够为美国国债创造新的需求，还可以在全球货币竞争中抵御数字人民币的影响。

同年 10 月，财政部发布了一份详细分析加密货币^[1]对美国国债市场影响的报告。报告指出，虽然数字资产市场规模尚小，但其对短期国债的需求已经显现边际推动作用，显示出其潜在的战略价值。

特朗普当选后，任命了多位与加密货币关系密切的人士进入团队。例如，候任商务部长鲁特尼克，是最主要的稳定币——泰达币 (USDT) 发行公司 Tether 的主要持股人。

下文将分析特朗普政府如何通过借鉴欧洲美元-石油美元循环的经验，在数字资产领域推动一个新的美元循环体系，以遏制“去美元化”趋势，并强化美元的主导地位。

一、借鉴“欧洲美元-石油美元”循环经验 巩固美元地位

1. 加密货币体系仍由美元和美国资本主导

在当前设计的数字货币体系中，从货币的三大核心功能看，稳定币主要承担交易媒介的角色，比特币作为价值存储的工具，而美元依然是计价单位，各自分工，形成了一个互为依托的生态体系。这个体系仍然由美元（美国）主导。

稳定币主要承担“交易媒介”的功能。作为与美元 1:1 挂钩的数字资产，稳定币正迅速崛起为全球经济中的重要力量。2023 年，其年度交易结算总额达到 10.8 万亿美元，超越万事达卡的 9 万亿美元，并接近 VISA 的 12.3 万亿美元。

稳定币的应用场景不断拓展，从早期的非法活动逐渐覆盖到全球南方的支付革命。在高通胀和硬通货短缺的国家（如阿根廷和土耳其），稳定币为储蓄和支付提供了全新的选择；而在伊朗、委内瑞拉和俄罗斯等地区，稳定币则成为规避制裁、支持跨境资金流动的隐秘美元工具。这种广泛的使用场景正在重新塑造全球资金流动和经济格局。

此外，稳定币已深入渗透美国金融体系和数字资产市场。根据美国财政部估算，目前稳定币抵押品总额中约有 1200 亿美元直接投资于美国国债。例如，USDT 的抵押品中，约 68.3% 是美国短期国债，总额高达 809 亿美元。

若将美元稳定币发行机构视为一个国家，其美债持有量接近全球前十，超过韩国和沙特。美国财政部

的报告指出，稳定币在数字资产交易中占据核心地位，超过 80% 的比特币交易都涉及稳定币。

比特币则主要作为“价值存储”的工具。因其去中心化、抗通胀及供应有限的特性，比特币展现出强大的价值储存功能。截至 2024 年 11 月，比特币市值已达 1.736 万亿美元，超越白银，成为全球第八大资产，仅次于黄金。其稀缺性和透明的分布模式使其被誉为“数字黄金”，并在功能特性上与石油等传统能源储备资产相似。

美元依然是数字货币生态中的最终“计价单位”。目前，稳定币基本上指的是法定资产支持的稳定币（Fiat-backed Stablecoin），其中以美元为基础的稳定币占据主导地位。在这些稳定币中，USDT 的市场份额约为 75%，市值已达到 1400 亿美元。

值得注意的是，Tether 是一个美国企业，候任商务部长鲁特尼克的公司 Cantor 拥有 Tether 约 5% 的所有权，并负责管理其主要资产（主要是美国国债）。另外有分析估计，美国政府已经通过没收等各种方式拥有接近 100 万枚比特币，特朗普团队及支持者也持有大量比特币。更重要的是，中国已禁止比特币。换句话说，尽管加密货币体系具备一定的去中心化特性，但关键要素仍由美元及美国资本控制。

2. 借鉴“欧洲美元-石油美元”循环机制强化美元主导地位

欧洲（离岸）美元是存放在美国境外银行体系中的美元资金，起源于 20 世纪 50 年代末。其兴起受冷战时期地缘政治因素以及美国国内金融监管（如《Q

条例》）的推动，促使美元大量流向海外。这一市场形成了独立于美国监管的离岸金融网络，具有高效、低成本和自由跨境交易的特点。

1973 年石油危机后，大量石油输出国的盈余——“石油美元”通过欧洲美元市场实现了再循环。这些资金不仅用于向能源进口国和发展中国家提供贷款，还被广泛投资于美国债券。这一过程促进了全球资本的流动，同时显著推动了美元在国际金融中的广泛使用，进一步巩固了其作为全球主要储备货币的地位。

在数字资产领域，稳定币可视为“欧洲美元”的数字化形态：它在加密市场中扮演关键的中介角色，并广泛用于美国短期国债投资、全球南方国家以及灰色地带的交易。

同时，比特币在这一体系中则类似于 1973 年后的原油：比特币价格上涨带动资金需求，进而推升对稳定币的使用量。由于稳定币通常以美国国债作为储备，与美元深度挂钩，当美国政府将比特币纳入储备并完善加密货币监管后，稳定币网络将为比特币在全球范围内提供金融基础设施，形成新一代“数字货币循环体系”。

在这个新体系中，比特币是“价值存储的锚点”，稳定币是“支付和交易的工具”，二者均依托于美元计价单位，从而持续巩固美元在国际金融市场的主导地位。即使在高度去中心化的加密网络中，美元仍通过稳定币的广泛流通保持核心作用，正如欧洲美元和石油美元曾推动全球资金循环一样，稳定币与比特币

的结合试图重新塑造一个美元（美国）主导的全球数字货币体系。

二、特朗普的下一步棋

2022年9月，拜登政府发布《关于数字资产负责任发展的综合框架》，支持探索美国发展央行数字货币（CBDC），特朗普及其盟友在大选前对此发起猛烈攻击，称其为“针对加密货币的战争”，是对人民的控制，通过宣传价值观的对立，推动通过了《CBDC反监控国家法案》（CBDC Anti-Surveillance State Act）。这不仅帮助特朗普赢得了比特币支持者的选票，也为他上台后推动新的数字货币体系奠定了政治基础。

接下来，特朗普将通过推动以上数字货币循环机制，实现以下目标：

1. 缓解美国债务问题

美国联邦政府债务不断攀升，需要稳定且可观的海外资金来支撑国债市场。和石油美元通过离岸市场回流海外美元的模式类似，“稳定币+比特币”也能在数字资产领域构建新的美元循环，用于吸收全球资本。

稳定币持有大量国债，需求扩大会带动美国国债的持续购买，为联邦政府提供直接的资金支持。若特朗普政府将比特币纳入官方储备，并实行宽松或鼓励性监管，全球资本在看好比特币前景的同时，也会倾向选择与美元深度挂钩的稳定币，从而实现海外资金的回流，在财政层面分担国内债务压力。

2. 扩大美国金融体系外延

美国可借离岸模式构建“数字美元”资金循环网

络，强化对全球跨境结算和金融市场的影響力。与欧洲美元时代类似，稳定币不完全受限于美国国内监管，可在境外或灰色地带广泛流通，为美元计价的数字资产带来高交易量与高流动性。

与此同时，稳定币以美元为核心计价单位，将国际投资者对数字货币的需求与美国财政需求绑定，一方面满足美国国债的持续融资需求，另一方面也让全球资金对美元体系更加依赖，进一步巩固美元在国际金融中的主导地位。

3. 遏制数字人民币的国际扩张

为应对中国数字人民币在新兴市场与跨境支付领域的影响力，特朗普政府将去中心化金融（DeFi）作为经济议程的重要内容，并在国际上倡导支持加密货币，同时将数字人民币等CBDC描述为“管控工具”。

此外，若美国率先立法监管并将比特币纳入官方储备，不仅能巩固稳定币在加密交易与跨境结算中的“默认选择”地位，还可抢占关键支付、储值及清算场景，进一步削弱数字人民币在海外推广的可行性。

相比之下，数字人民币的全面推广需依赖当地政府与央行的配合，而稳定币和比特币凭借“市场自发需求”即可深入复杂的金融环境，对数字人民币形成明显竞争壁垒。

4. 推动全球南方国家金融基础设施“美元化”

全球南方国家普遍面临本地货币贬值和金融体系落后的难题，与美元挂钩的稳定币在此拥有“天然市场”。在巴西、阿根廷、土耳其、委内瑞拉等国，民众用稳定币对冲通胀已相当普遍，一些人甚至将工资

直接兑换为美元挂钩的稳定币。

巴西税务局数据显示，USDT 在该国加密交易中占比高达 90%，年交易额约 550 亿美元。由于稳定币不需要本地银行账户，仅靠互联网即可跨国直接服务，这种“美元化”金融工具能够绕过当地政府或央行的管控。即使政府试图去美元化，民众的避险和跨境支付需求仍会削弱本地央行的货币政策独立性，让美元在国际储备体系的优势得到延续。这同时也会对中国在全球南方的经济和金融影响力构成挑战。

三、未来展望

美国拥有一种深植于其政治基因和文化传统中的特质，即支持私营部门创新与政府合作，同时避免政府对经济的过度干预。这种政治体制为去中心化发展提供了基础。

特朗普政府在支持比特币、反对央行数字货币 (CBDC) 的同时，将积极推动相关立法和监管，强化美国在数字资产市场中的主导地位。未来，美国或将通过以下多种方式进一步巩固这一体系：

首先，美国可能通过金融机构在全球范围内推广加密货币的使用，并利用外交手段限制中国及其他国家在稳定币和比特币市场的影响力。

其次，美国将继续深化金融创新，开发更多数字金融衍生品，为市场注入额外的流动性与投资机会。

此外，在立法与监管层面，美国可能为稳定币和比特币提供更完善的合规框架，从而吸引更多国际资本流向美国国债及美元计价资产。

值得注意的是，尽管目前特朗普政府对 CBDC 持反对态度，但不排除美国在长期内基于国家战略利益考虑，逐步探索并发展自己的央行数字货币 (CBDC)。

总体而言，美国通过“稳定币+比特币”构建的“数字美元循环体系”，不仅能够缓解国内债务压力，还将延续美元在全球金融市场的主导地位，同时为未来的金融战略预留灵活性。

注释：

[1] 加密货币 (Cryptocurrency) 是一个总称，指所有基于加密技术、通过分布式账本 (如区块链) 运行的数字货币。比特币 (Bitcoin) 是最早出现，也是目前市值最大的加密货币。稳定币 (Stablecoin) 同样属于加密货币范畴，但它通常与法币 (如美元) 或其他资产挂钩。

IPP 专访

德国大选结果出炉，如何看待大选影响？

受访人：郑春荣

同济大学长聘特聘教授，同济大学德国研究中心主任、中德人文交流研究中心副主任，《德国研究》杂志主编，《德国发展报告（德国蓝皮书）》主编，中国欧洲学会副秘书长，上海国际关系学会常务理事

导语：

当地时间2月23日晚，德国新一届联邦议院（议会下院）选举结果出炉。出口民调显示，中右翼德国保守派联盟（基督教民主联盟+基督教社会联盟，CDU/CSU，亦简称联盟党）得票率第一，极右翼政党德国选择党（AfD，又译德国另类选择党）崛起为第二大党。出口民调结果公布后，联盟党总理候选人弗里德里希·默茨（Friedrich Merz）在柏林宣布胜利，并表示将尽快组阁。他曾在竞选期间声称，将带领德国克服经济疲软，更多地参与欧盟事务。对于欧洲，他主张独立于美国，加强欧洲战略自主。

如何理解大选背后的德国政党格局？右翼政党的崛起，是否意味着德国政治“防火墙”机制摇摇欲坠？当前，德国乃至整个欧洲都面临经济增长乏力、政治极化、俄乌冲突持续等方面的严峻挑战，新一届政府将给德国乃至欧洲带来哪些政策上的转向？联盟党重新掌权，默茨是否会与其曾经的党内对手默克尔一样，致力于推动中德关系的改善？2月24日，IPP就德国大选结果采访了上海同济大学德国研究中心主任郑春荣教授，邀请他为我们解读德国大选结果对欧洲及国际格局的深远影响。

问：郑老师您好！感谢您接受我们的专访。德国大选的结果已经出炉，请您先大体谈谈对这次德国大选结果的看法。

郑春荣：关于这次德国大选，舆论普遍的观点认为，基民盟/基社盟（也称“联盟党”）作为第一大党胜选没有什么悬念，最后结果也表明确实如此。当然，大选结果对联盟党而言也并不是那么理想，毕竟得票率还是低于此前民调数据显示的 30%。

另外，大家关注的焦点是：极右翼政党德国选择党的得票率，到底能够飙升到什么程度？结果显示，其表现与民调差不多，但与上一届选举相比得票率大概翻了一倍，势头非常强劲。

最后，选举过程中最大的一个悬念是：德国的几个小党能不能进入联邦议院？因为德国政治体制中有一个 5% 的门槛（只有获得 5% 及以上选票的政党才能获得议会席位）。

从结果来看，被认为是极左翼的左翼党 (Die Linke) 出人意料的得票率比较高 (8.7%)。而自民党 (FDP) (4.3%) 和莎拉·瓦根克内希特联盟（从左翼党分裂出来的左翼政党，BSW）(4.9%) 都由于没到 5% 的门槛，未能进入议院。

小政党无法进入联邦议院，对于组阁形式的影响是非常大的。总体来看，虽然进入联邦议院的政党数可能没有以前那么多，但是德国政党体制的“碎片化”现象依然延续。另外，极右政党德国选择党和极左政党德国左翼党的得票率都在上升，极化的特征在这次选举中还是比较明显的。

问：德国的这种政治极化的特征反映了什么样的

民意？牵引民众情绪的，主要是对现任政府的不满，还是真的相信极左或极右政党的主张能够带领德国实现新的转变？

郑春荣：我认为这两者肯定是紧密结合在一起的。极左和极右的选民很多都是“抗议性选民”，他们对于“交通灯”联合政府（即朔尔茨内阁，取三党的代表色，社民党红色、绿党绿色及自民党黄色）的执政不满，认为朔尔茨政府没有解决德国的内忧外患，比如俄乌冲突带来的经济和民生问题、移民和难民问题等。所以，出于不满，他们就会投票给德国选择党或者左翼政党。

但是，这并不能说选民一定认同这些极右政党和极左政党的治理方案，因为这些极左和极右党派实际上都没有执政，都没有经过“真金冶炼”的过程。很多情况下，极左或极右的政策方针看上去很好，但一旦上台执政，可能就推行不下去了。

选民其实是对原有的主流政党不满，才把希望寄托在极右政党上。

问：讲到这个问题，让人回想到之前马斯克说的那一句引起德国舆论哗然的话：“唯有选择党能够救德国。”而美国总统特朗普今天也说，德国保守党获胜“对德国来说是伟大的一天”。尤其是美国总统特朗普上台以后，愈发有与欧洲右翼合流的趋势。您怎么看这种趋势？

郑春荣：特朗普的政治倾向通常被归为“民粹主义”，与建制派进行切割。因此，他的很多观念和政策做法都不按常理出牌。目前，特朗普要做的事情实际上是与那些志同道合的政党或力量建立联盟。

可以说，特朗普在某种程度上是在打造一个全球“民粹主义联盟”，或者说“统一阵线”。

我们可以发现，在特朗普的就职典礼上，他主要邀请的都是与他的执政理念比较接近的国家领导人，尤其是欧洲国家的领导人。像德国、法国的主流政党领导人和欧盟机构的领导人，都没有被邀请。

特朗普本人可能认为，他在美国推行的那套政策能够让美国重新伟大，他坚信自己的政策是正确的。并且，他认为这些政策在欧洲和世界其他地方也应该是有有效的。

特朗普本人应该也希望欧洲的主要国家都是由与他理念一致的“朋友”执政。这样一来，他和马斯克推行的一些“去监管”、让科技企业更加自由的政策才能实施。如果欧洲依然由坚持“政治正确”的主流政党把控，特朗普的一些想法可能难以实施，因为在很多政策理念上，主流政党与特朗普并不站在一条线上。

问：在您看来，“特朗普一派”会不会在国际上蔓延到更多的国家和地区，比如即将到来的法国选举，也可能出现类似的情况？

郑春荣：欧洲的情况已经发生了变化了。原来欧洲极右政党执政的国家并不多。但现在你可以看到，意大利极右政党也崛起了。虽然意大利的政党格局也是碎片化的，但意大利兄弟党成功执政了。现在荷兰也有类似的情况，瑞典也是。奥地利的“防火墙”（主流政治不与极右翼政党合作）已经被突破了——奥地利极右翼政党自由党，甚至可以和保守党人民党展开联合执政谈判，虽然最后没谈拢。

再看看法国，虽然由于选举体制的原因，国民联盟没能取得预期的胜利，但谁知道它下一次选举会不会成功呢？

现在，囿于“防火墙”机制，德国选择党在短期内参与执政的可能性微乎其微。但是，“防火墙”就是一层一层被突破的，没人知道未来会不会有坍塌的一天。

再说，还要考虑到外部力量的影响。保守派政治力量也在互相站台——像马斯克就在影响德国的选举。

问：现在特朗普也在促成俄乌谈判。这一次的德国大选会不会对俄乌停战的谈判进展产生影响？

郑春荣：在这个问题上，德国整体上与欧洲其他国家还是一致的。无论是朔尔茨领导的“交通灯”联合政府，还是如今的基民盟/基社盟，他们的立场和态度还是比较明确的：乌克兰必须参与谈判中，因为这涉及欧洲的安全，欧洲也应该坐上俄乌冲突和平解决的谈判桌。

现在，基民盟/基社盟要牵头组阁。与原来的联合政府相比，基民盟/基社盟在国防投入方面更加积极，这是最大的区别。例如，在加强国防支出、对乌克兰的军事援助等问题上，基民盟/基社盟比原来的联合政府，特别是社民党，表现得更加积极，或者说受到的约束更少一些。

但总体来看，他们的差别不大。正如我刚才提到的，他们都强调要给乌克兰一个持久的安全保证，并确保欧洲自身的安全。

问：很多中国人似乎都认为，德国选择党是比较“亲中”的。包括此次胜选的基民盟，其前领导人、

曾任德国总理的默克尔，跟中国的关系也是非常好的。那么，德国新政府会不会对中国的政策更加友好？

郑春荣：目前的情况是，在“交通灯”联合政府时期，欧洲整体对中国采取“去风险”的方向并未改变。欧洲对华的“三重定位”依然存在：在应对气候变化等领域，中国被视为“伙伴”；在技术和经济领域，中国是“竞争者”；在制度和治理模式方面，中国被看作“对手”。德国实际上也是在这个框架下与中国进行互动的。

但我们可以看到，在朔尔茨的领导下，政府内部其实存在着不同的声音。比如，社民党在朔尔茨总理的带领下，对华政策总体上更务实，主张加强对华合作；但绿党在对华问题上则持更加强硬的态度。因此，我们可以看到，联合政府内部在对华政策上确实存在不同的声音。

然而，在实际的对华政策中，一方面德国确实在进行“去风险”；但另一方面，它也在保持与中国的经贸和投资关系。

进入新的政府后，整体态势其实并没有发生变化——“去风险”政策仍在延续，所以强调安全的问题还会继续。

但另一方面，现在欧洲也面临很多经济上的困难。新的联合政府，不管是基民盟/基社盟，还是社民党，他们都需要解决美欧之间存在不少矛盾的问题——尤其是在防务和经贸方面。

因此，他们也需要寻找对冲的方向：如果美欧关系进一步出现裂缝，那么德国与中国的合作势必需要加强。为了应对自身的经济问题，德国也需要在一些领域加强与中国的合作。

问：原先，拉近中德之间关系的最重要纽带是经贸联系。但现在，很多德国企业在中国遇到了一些经营上的困境甚至是风险，比如德国汽车在中国的市场份额就遇到了中国本土车企的蚕食，甚至有中国车企开始占领欧洲本土市场。中德在经贸领域上的竞争加剧，会不会影响到未来中德政治上的联系？

郑春荣：这肯定是有紧密联系的。有研究报告指出，中德之间在很多产业领域都有一个“关键节点”——可能到了某个点，比如我们的竞争力超过他们的时候，就可能会对德国企业造成更多排挤的竞争压力。

不过，现在中德经贸合作的存量仍然存在。虽然目前美国已经超越中国，成为德国最大的贸易伙伴，但中德之间的经贸投资体量依然很大。所以，德国仍然非常关切这些存量。

接下来，首先，如果中国的经济发展势头良好，那么德国企业肯定会有更多机会在中国市场进行经商和投资。

另一方面，德国的一些传统大企业也在进行转型。过去，中国在很多领域实现了“弯道超车”，挤压了德国企业的发展空间。但其实，现在德国的很多企业也在思考如何与中国的数字化平台合作，提高研发速度。或许在某一天，德国在汽车领域也会出现“弯道超车”。另外，现在德国也在思考，“弯道超车”是否一定要走电动汽车这条路？他们也在寻找其他的合作领域。

但总体而言，对于德国来说，最重要的还是传统的强势行业，如何通过研发加大投入、创新以增强竞争力。在这个基础上，中德双方可以考虑寻找哪些新

兴领域进行合作，实现两国企业的共同发展，促进双方在新的领域达成更多合作。

所以，你提到的中德经贸投资合作中的这些问题，肯定是存在挑战的。关键在于：在中德现有紧密的经贸投资关系基础上，如何调整合作方式，或者寻找新的领域加强双方合作。说不定，未来中德两国能够寻找到新的合作方向，进一步拓展更广阔的共同利益。

(王昱茜博士、王妍俐博士对此文亦有贡献，特表感谢)

采访：刘深

【区域发展】

广州，如何再出发？

广州，千年商都、中国“南大门”、海上丝绸之路的起点、全球贸易枢纽型城市……改革开放四十多年来，广州一直以繁荣的经济和发达的市场而声名远播。

然而，2024年广州经济增长罕见失速，全年同比增长只有2.1%，不仅在全国GDP排名中被重庆所超越，更令全国城市经济排行榜上稳定了数十年的“上北深广”一线格局变为了“上北深重”。更不必说，孕育出了科技“六小龙”的杭州引起了全国各地市的“朝拜”学习热潮，一时风头无两；在《哪吒2》带动下持续“出圈”的“西部第一城”成都，近年来经济增长势头持续强劲；被视为新能源时代“大赢家”的合肥，以浓厚的创新基因紧随不舍，赶超之势凶猛；即使在广东省内，深圳与广州之间经济规模的差距也在不断拉大。舆论不禁惊呼：广州“掉队”了吗？

为此，我们特别推出了“广州，如何再出发”专题，为广州的未来发展诊脉。**郑永年**教授在《开放与广州的未来》中指出，面临“百年未有之大变局”，广州必须要进行“第三次开放”，继续在引领中国式现代化进程中做领头羊。**李婷**博士在《新一轮城中村改造，是否必要？》中指出，广州眼下面临的城中村改造困局，若无法妥善突进，将不仅会破坏特定城中村的产业生态和空间的多元性，还有很大可能会令整个城市元气大伤。**戴明洁**博士在《城中村改造，如何成为保障性住房的发展契机？》一文中提出，以保障性住房为导向进行城中村改造的新思路，将成为联动大城市非正规与正规性住房保障的契机。**庄文越**则建议，南沙作为广州的城市副中心和“新增长极”，同时兼具“几何中心”与“政策高地”的优势，应坚定不移布局金融和生产性服务业。

演讲实录

开放与广州的未来

郑永年

华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席

导语：

2024年12月21日，2024年度粤港澳大湾区发展广州智库论坛在广州成功举办。华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席郑永年教授参会并发表了题为《开放与广州的未来》的主旨演讲。

郑永年教授认为，中国改革开放以来的成就让美国及西方国家感到了紧迫感。特朗普的回归可能会在地缘政治、意识形态和经贸科技等方面给中国带来“冲击波”。其中，经贸科技是中美竞争最为实质性的一个方面。

他指出，中国需要对美国“去监管”的改革格外警惕，美国正在通过“去监管”谋求“第四次工业革命”的绝对主导地位。中美的竞争最终是制度之争，关键在于哪个政府、哪个国家、哪套体系能够更高效、更开放。中国可以考虑适度地“去监管”，并推动“块块”的改革，实现高水平开放、制度型开放。

大家早上好。我今天讲的题目是《开放与广州的未来》，我想这个题目不仅仅是关乎广州的未来，也关乎我们整个粤港澳大湾区的未来，是非常重要的。

我个人认为，如果从开放的角度看，我们今天实际上面临着近代以来非常困难的一个时期。当我们说“百年未有之大变局”时，就意味着我们站在历史的新起点上——如果从广州的角度来看，这座城市实际上已经经历了两次重要的开放。第一次开放是与两次鸦片战争相关，当时中国战败后被迫开放；第二次开放则是改革开放之后的主动开放。如今，广州正站在第三次开放的起点上。

我每次从广州到深圳，经过虎门大桥，或者看到林则徐禁烟纪念馆这些历史遗迹，都很有感触。中国在唐宋时期已经是世界上最开放的国家，后来到了明清就封闭起来了，结果我们错失了航海时代，也错失了工业化时代。火药、指南针这些都是我们发明的，到了西方成为科学技术进步的动力，而我们自己反而落后起来了。

英国近代思想家培根说：“印刷术、火药、指南针这三种发明，已经在世界范围内把事物的全部面貌和情况都改变了”——尤其是英国，“火药+指南针”造就了它强大的海军。而我们本来是可以很强大的，后来反而被英国打败。不管怎样，两次鸦片战争以后，我们被迫开放，随后经历了一个多世纪的革命与战争，成立了中华人民共和国。

第二次开放更是发生在我们广东，那就是1978年邓小平先生启动的改革开放。这是一次主动的开放，

主动跟西方对接的开放。前几年黄坤明书记说，我们这40年的改革开放是“顺风顺水”。的确如此，我们国内的现代化与国际层面的全球化两股力量互相促进、互相强化，使得我们取得了巨大的成就。我们用了不到40年的时间走完了西方150年甚至更长的道路。

从经济数据来看，确实如此。改革开放之前，我国还是一个较为贫困的国家，如今却已发展成为世界第二大经济体。我1981年上大学的时候，中国人均GDP还不到300美元，现在到了13000美元。

那时候，我们还没有“中产阶级”，我上大学的时候看到英文“Middle Class”不知道是什么意思，因为我们以前只教“工人阶级”、“农民阶级”、“无产阶级”，“Middle Class”是什么？不知道的，因为我们没有。但是现在，我们也有4亿中产，占到14亿人口的30%，这是了不起的成就。更重要的是，我们经过40年的改革开放，促成了8亿多人脱离了绝对贫困，这是世界历史上从来没有发生过的。

加入WTO之后，我们很多年对世界经济增长的贡献率达到50%，即使到现在，我们对世界经济增长贡献率也有30%。我们一个国家贡献了30%~50%。

虽然我们感到非常自豪，但在其他国家看来就不一样。前几年，有西方舆论声称，过去的40年哪是什么“global development”（全球发展），而是“China development”（中国发展），认为中国垄断了世界的发展成果，没有惠及其他更多的国家。

这种观点当然是片面的，但表面来看，某种程度上确实如此：我们8亿多人脱离了绝对贫困，但世界

总体来说更加贫困了，非洲撒哈拉以南的国家越来越贫困；美国的中产数量从 1970 年代“里根革命”以前的 70%一路下滑，下降到现在的 50%不到。

因此，从我们的角度来看，这是一件值得自豪的事情；但从西方世界或其他国家的角度来看，这却是一件让他们感到紧迫的事情。也正因为这样，美国这些年一直在污蔑我们“偷”了他们的技术，“偷”了他们的税收和就业。当然，这不是“偷”，而是经济全球化的必然结果。

从 2008 年全球金融危机开始，美国就开始搞经济民族主义、贸易保护主义和逆全球化。美国从拜登时期到现在的“特朗普新政”，在以下几个领域表现得很明显：

第一，要在高科技领域封杀我们。拜登时期是“小院高墙”，现在特朗普上台了，大家认为可能会转变为“大院高墙”。

第二，在中等技术领域努力“再工业化”。

第三，在美国认为落后的领域，比如新能源领域，就会实行贸易保护主义，以保护其国内市场。在这一领域，美国与欧洲的做法是一致的。我们不要太天真了，美国和欧洲绝对不会把这一块市场让给我们，他们要保护自己的“民族产业”。

所以我判断，在新能源领域，美国已经进入了“汉密尔顿主义”或者“重商主义 2.0 版”，以保护它的市场。现在中美争夺的就是中端市场、中等技术这一块。

我们这些年就提出一个问题，即中国如何跨越“中等技术陷阱”？前几年，我们一直在讨论“中等

收入陷阱”。不过，“中等收入陷阱”是个现象，也是结果，它的本质就是“中等技术陷阱”。我们国家处于中等技术的水平。美国要在高科技封杀我们，我们先进的地方美国要实行市场保护，那么中间这块技术怎么办？我想，我们如何突破“中等技术”这一块是非常重要的。

特朗普现在第二次执政，对我们挑战更大。我想，他至少会在以下三大领域对中国发起“特朗普冲击波”：（1）地缘政治；（2）意识形态；（3）经贸科技。

我估计，对地缘政治，特朗普不会像拜登那么感兴趣，也不会搞那么多的团团伙伙，“退群”还是一个大概率的事情。当然，他不会放弃在台湾、南海问题上向我们施压，但是他不会像拜登政府一样花那么大的精力去搞“团团伙伙”。对他的盟友，他基本上还是会采取一种“你不交保护费，我不保护你”的做法。

意识形态上，他同样不会放弃。但是他也不会像拜登那样搞所谓的“民主峰会”来对付中国。如果说拜登是个意识形态的信仰者(believer)，特朗普最多是一个 user（使用者），而不是信仰者。尤其是，美国现在处于“民主低潮”，现在他向世界说“西方民主”尤其是“美国民主”还是一个“明灯”或者“灯塔”，恐怕没人会相信。所以，在意识形态领域，他会对中国进行斗争，但是施加的压力不会像拜登时期那么大。

所以，重点就是经贸科技，这是中美竞争实质性的东西。美国现在在进行马斯克提出的“政府效率部”

改革。大家不要忽视马斯克的改革计划，它不仅仅关乎政府效率部，更重要的是，它旨在推动美国的科技发展。

马斯克改革的第一条就是“去监管”。这是什么意义？我想这样表达：人类自进入互联网时代，发展到如今的人工智能阶段，全球范围内真正能在这个领域较劲的，主要还是中美两国。欧洲没有形成大型互联网公司，日本也没有，而且从目前来看，它们在这一领域再想取得突破性发展的可能性也不大。到今天为止，中美依然是这个领域竞争的核心力量。

如果看互联网和人工智能，美国的监管实际上少而又少，几乎没有什么监管。尤其是人工智能，美国在联邦层面只有几个总统行政命令，没有系统的法律规制。我们就要思考这个问题：为什么美国那么弱的监管，还要把它去掉？我觉得有深刻的含义。我个人判断，美国是要通过“去监管化”，使得其在“第四次工业革命”中占据绝对的主导地位，甚至垄断地位。

“第四次工业革命”正在发生，它的内涵跟外延还是在扩大，还在不断地被定义，但是无论是企业界、政策研究界还是学术界都有个共识，那就是第四次工业革命的核心就是与互联网、人工智能和生物医药相关的。

那么“去监管化”会导致什么效果呢？在金融领域，前几年大家已经领略过了，拜登政府的美联储实行高利率政策，吸引了大量的国际资本流到美国。如果去监管化，那么在科技领域，像欧盟、中国、印度的很多高科技企业，尤其是互联网、人工智能领域的，

因为本地监管过度而落不了地的这些技术都会流到美国。

实际上，这个情况是一直在发生的。我们就观察到，公开的统计数据显示，硅谷 2/3 以上的独角兽企业来自第一代或第二代的移民，尤其是第一代移民，其中很多是中国过去的移民。

这一块我觉得我们必须密切注意，特朗普从第一个任期开始就一直提倡“再工业化”。但是，如果企业已经流出去了，就很难再回来，实现“再工业化”了。所以，就中端技术这一块，我想美国很难再工业化。但是这次，美国再次提出的“再工业化”，内容已经不一样了。通过对一些以前因为过度监管（例如环境保护）的能源开采等行业放松监管，可能会实现所谓的“再工业化”。但我觉得，更多的是围绕着“第四次工业革命”的“再工业化”。美国要吸引更多的技术流到美国去——美国不缺资本，也不缺人才，如果再加上“去监管”的环境，那么这些新技术新产业就会跑到美国去，使得美国在新的实体经济上占据绝对的主导地位。

如果从这个角度来说，无论欧盟，还是中国，都恰恰存在短板。

在我们的认知中，欧盟近代以来一直是创新的象征，但是欧盟现在是“自己把自己搞死”。我问德国朋友，“工业 4.0”是德国人提出来的，但是到现在为止，德国除了传统产业有一点升级之外，有什么“工业 4.0”的成果？所有的“工业 4.0 版”都发生在美国，没有发生在欧洲。因为欧盟是“规则导向型”的经济

体——大家去看欧盟的规则，1000 多页，企业什么也做不了，所有的东西都被扼杀了。

最近我碰到一个欧洲的朋友，他申请到一笔很大的欧盟基金，很开心。我问他做什么样的研究？他说做人工智能伦理研究。我就开玩笑说，这就是欧洲落后的原因：你们欧洲现在连人工智能都还没有，你就去研究它的伦理了？这是不行的。马克龙很早就呼吁欧洲要“去监管”，但是很难。所以，搞不好，欧洲差不多要跟第四次工业革命告别了，过度的监管使得它发展不了。

对中国来说，其实我们也存在着这样的情况。我刚才提到，进入互联网时代，互联网和人工智能领域主要是中美两国在竞争，但比起美国，我们的差距还非常大。我们的人工智能在监管方面，比如人脸识别、私人信息收集和应用场景等方面是有优势的，但是在应用方面仍面临不少挑战。我们现在对人工智能还有很多错误的理解。我们只看到了芯片、技术端，没看到数据端。现在大家一直在强调芯片——当然芯片很重要，但是我们现在也可以量产 7 纳米的芯片了。

我们的问题主要是数据端，就是数据的数量和质量问题。在这一块，如果数据大、质量高，它又会反过来促进算法和算力的发展。技术端和数据端两块结合起来，就产生像 ChatGPT 这样的应用大模型。

现在我们就吃亏在数据端：第一，我们的数量太少。我们老是说我们有 14 亿人的数据，但美国人有全世界的数据。还有，就质量而言，我们的数据都是“孤岛”，国内的数据整合不起来，各个企业没有数据流

通，政府之间的数据不流通。

这里面开放就显得尤其重要。仅从 AI for Science（人工智能驱动的科学）角度来看，近代以来，所有好的科研论文都是用英文发表的，包括中国科学家的论文都用英文发表的，所以美国的数据质量特别高。因为我们不开放，数据出不去，也进不来。其实，仅从科技角度看，我们流出去的信息其实价值并不是很高的，但是进不来的信息数量和质量是很高的。

还有就是，我们整合不起来。为什么？我有一次去上海交流，学者们在讲数字经济、数字确权、数据交易市场等。我觉得这些都不是很科学的，完全是受西方的影响，甚至很多西方也没有——美国也没有提出“数据确权”，也没有“数据交易市场”。我去看过很多数据交易所，我说你们这个不叫“数据交易所”，这个是“数据仓库”——数据收集起来就放在那边。尤其是数据确权，怎么确权？假设我的病历信息，为了隐私，可以把我的名字抹掉，保护我的私人信息，但是这个病历信息是有用的。如果数据确权了，就像一张人民币上写上我的名字，哪还能流通的起来？所以，我们的经济学界好多最基本的东西都还没搞清楚。这些我们都需要好好研究。

那么，我们是不是没有能力形成新质生产力？不是的。我们中国的发展路径其实是不错的，就像早先的日本、韩国一样，前面的二三十年是应用西方的技术，但是技术积累到一定程度就会转向原创。

但是，我们现在有很多的原创，却因为监管过度根本落不了地。生物制药就是一个最明显的例子。我

们有不少生物创新药，但由于监管过度、审批时间过长、药价过低等原因，无法在国内顺利落地，只能跑到美国或东南亚去发展。上个月就有两款创新药，被美国公司以几亿美元的价格买走，一到美国就迅速实现了上百亿甚至上千亿的市值。最后这些药由美国人生产出来，我们又不得不花高价买回来，实在是太可惜了。

在互联网产业中，大量的游戏落不了地。最近《黑神话·悟空》很受欢迎，但似乎只有这类宣传中华文化的题材游戏能够顺利推广，其他类型的游戏则面临诸多困难。因此，导致大量游戏难以落地。人工智能更是这样，我们有大量的人工智能专家，因为在国内找不到机会就去了硅谷发展。

所以，我们一定要适度地“去监管”，如果不适度地“去监管”，我们也会像欧洲那样“自己把自己搞死”。

那么，现在谁来开放呢？我想，因为中国是一个“条条块块”的体制，如果要“条条”来开放，很难，牵一发而动全身。所以我最近在提倡，我们还是要通过“块块”来改革——以前的深圳特区就是“块块”式的改革。我们有横琴、前海、南沙，这几块能不能通过“块块”的改革，通过中央的全面授权，实现高水平开放、制度型开放？

我们在这几个地方都做了大量的调研，发现目前我们的开放举措过于碎片化。中央几十个部委，地方上改着改着就走不下去了。所以，中央能不能充分授权给长三角、珠三角等地区，让这些地区进行深度开

放呢？

实际上，特朗普上台后，关税或者地缘政治等问题可能都只是小事情。对我们真正有冲击力的是他的改革。我们跟美国的竞争最终就是制度之争——但是这个制度不是说拜登所说的“民主跟专制”的意识形态之争，而是看哪一个政府、哪一个国家、哪一套体系更有效率、更开放。

所以，我们真的要面向未来，开放是最重要的。广州已经经历了第一次的“被迫开放”和第二次的“主动开放”，现在我们面临“百年未有之大变局”，广州要进行“第三次开放”。我希望广州和大湾区的其他城市，能够以粤港澳大湾区作为第三次开放的起点，继续在中国式现代化进程中发挥领头羊的作用。谢谢。

*文章内容整理自郑永年教授在 2024 年度粤港澳大湾区发展广州智库论坛上的主旨演讲。

文稿整理：刘深 李彩霞

新一轮城中村改造，是否必要？

李婷

华南理工大学公共政策研究院副研究员

导语：

城中村改造是重要的发展和民生工程。2024年11月15日，住建部、财政部联合印发通知，要求城中村改造政策支持范围从最初的35个大城市扩大到近300个地级及以上城市。近日，国务院常务会议再次强调，要加快推进城镇老旧小区和城中村等改造。就目前而言，多地在城中村改造开发过程中，仍面临资金平衡与债务风险、产业基础和生产生活业态遭破坏、烂尾楼现象频发等系统性问题。

IPP副研究员李婷认为，地方政府经济增长压力的疏解高度依赖城中村改造，专项债方面的资金支持进一步强化了地方政府的动力，结果导致经济指标增长替代了城中村改造本身。在城中村数量越来越少的情况下，城中村改造对传统产业生态和产业集群发展的冲击也将会进一步放大。她强调，明晰城中村对于中国城市化和工业化意义，是大范围开启城中村改造的重要前提。

城市更新被视为当前经济发展的重要动能，城中村改造是其中的重要内容之一。2023年7月21日，国务院常务会议审议通过《关于在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造的指导意见》，强调要积极推动35个超大特大城市开展城中村改造。

2024年11月15日，住建部、财政部联合印发通知，要求城中村改造政策支持范围从最初的35个大城市扩大到近300个地级及以上城市，通知还提出新增实施100万套城中村改造和危旧房改造这项增量政策。

各地都在借此机会加大城中村改造力度。

2024年11月，北京市丰台区7个城中村改造项目即全部宣告启动，总投资约911亿元，总占地约707.59公顷，改造户数6345户，涉及约1.8万居民，涉及拆除现状房屋建筑面积约297.08万平方米。2024年上海城市更新加力推进，新启动21个城中村改造项目，是计划任务的2.1倍。

我国似乎又要迎来大拆迁时代，希望借此推动经济增长，但实践中面临的问题不少。结合历史实践来看，从2008年开始，我国就开启了几轮的城中村改造，有诸多经验和教训需要总结。一个始终没有得到慎重解答的问题是，城中村对于中国城市化和工业化而言，意味着什么？解答这一问题，是大范围开启城中村改造的重要前提。

一、城中村改造留下了什么？

2008年1月，国务院颁布《国务院关于促进节约用地的通知》，广东开展以“三旧”改造为主要内容

的节约集约用地试点示范省建设，此后城中村改造在全国范围内开展。

此前的城中村改造，确实改变了很多区域的城市面貌，满足了城市化进程中大量居民的住房需求，特定区块土地资本化后带来的土地增值收益增长不仅增加了这些区域内农民的财政性收入，也提升了当地政府的财政收入，是很长一段时间经济发展的重要动能。

但是，随着改造范围不断扩大，问题也逐渐凸显。

开发商主导的背景下，城中村改造成本迅速攀升，为了实现资金平衡，提高融资地块的收益空间，发展房地产或者商业地产成为城中村改造的必然选择。城中村过度改造所带来的房地产和商业地产发展泛化问题也日益突出。此外，城中村的过度改造，已经改变了很多区域工业产业发展的基本生态。

以G省某市重要的制造业集聚区H区为例，该区在前几年全域推进城中村改造，覆盖的城中村达到60多个，基本上都是采取整村拆迁的模式，导致大量城中村本身的居住功能不再发挥作用，大量村民的租房需求增长，租房成本上升，租房难问题突出。

更大的问题是，大量原本居住在城中村的产业工人生活成本上升，经济下行背景下工资无法增长，产业工人流失加剧，一些企业招不到人或者留不住人问题日益严重，再加上一时又无法进行高成本不确定性极强的产业转移，企业最终破产倒闭。

除了这类极端情况以外，大部分区域面临的状况是城中村内既有的传统产业集群不得不进行产业转移，甚至可能面临消失的风险。

以 G 市某核心区 L 城中村为例，该区域因为靠近面辅料市场和服装销售市场，再加上交通便捷等因素，长期发展下形成了产业链非常完整、高效的产业集群。该产业集群具有劳动力密集程度非常高的特点，相关商业非常发达，因此城中村人口密度非常高，提供了大量的就业机会。

但是，这类产业非正规程度较高，纳统难度大，财税贡献有限但是合规治理压力大，政府试图通过城中村改造和产业转移来彻底解决合规治理的问题，同时也能够提升相应区块的财税贡献。

问题是，一方面这类产业空间因为区位条件的特殊性，其本身是没有办法复制的，而企业离开这一产业生态就像是离开池塘的蝌蚪，基本无法生存。另一方面，以产业为导向的城中村改造也很难实现其目标。因为这类区域的拆迁成本极高，拆迁进度缓慢，且复建区块往往优先于融资区块。这使得融资区块在发展房地产或商业地产时变得十分僵化，难以匹配周边企业的空间需求。同时，其他产业类型的企业也因周边产业不匹配而难以落地。

就目前来说，对各地政府而言，城中村改造的情况不容乐观，具体挑战包括：

第一，在征拆难度大且房企经营困难的情况下，政府不仅要兜底临迁费（有些区域因为改造力度大，一年的临迁费达到几十个亿，占到财政收入的四分之一），还要应对拆迁进度慢引发的一系列治理问题。

第二，传统产业集聚的城中村改造，对传统产业造成不小冲击，而传统产业往往是这些区域税收

的稳定来源，因此税收也受到不小的影响。

第三，改造后大多是商业开发或者房地产，不仅造成了产业空心化问题，也给原有的房地产和商体发展带来不小的冲击。

第四，一些具有产业导向的城中村改造，则面临经济下行、企业投资热度下降、产业空间过剩、改造成本高、容积率较高，以及产业空间与企业发展需求不匹配等问题，因此也很难催生出新的税收增长点。

第五，因为产业空间改造致力于引入战略性新兴产业发展，在各地都有大量产业空间且希望招引战略性新兴产业的情况下，提升招商引资能力，直接参与投资，加强基础设施、公共服务和生活配套等，也给地方政府带来了非常大的压力。仅仅是投资本身，资金压力就很大，以 H 区屏显行业模组厂的投资和建设为例，该厂总投资达到 90 个亿，区属国企投资达到 35 个亿。而该区的一般公共预算收入也就 100 多个亿。大量的建设和投资，需要依靠举债来完成，超负荷运转成为常态。即使一些区域城中村改造和相应的开发、建设顺利完成，也还存在一些遗留问题需要政府解决。

最典型的是留用地政策（征地过程中预留 10%—20%的建设用地给集体）。这一政策是为了降低短期内征地的时间和资金成本，为农民提供更多的保障，但是却造成了留用地因为规划和项目问题难以落地，导致政府不得不长期承担高昂的补偿费用（有些地区每亩高达 2.5 万元，有些区县有 20000 多亩），经济下行背景下还要兜底相关项目的投资和运营。

总体来看，随着时间的推移，城中村改造的范围

不断扩大，一些改造难度小、改造必要性大的区块，在市场规律和现实有利条件的推动下，依托经济上行的形势，其改造基本完成，剩下的基本上都是难啃的骨头，或者是改造的必要性并不强的区块。

因此，城中村改造烂尾的情况开始变得普遍。

首先，市场主导的征拆实践不断推高补偿标准，再加上征拆程序不断复杂化，博弈策略不断发展和丰富，钉子户问题也会变得更加棘手。

其次，经济下行尤其是房地产下行背景下，村民意愿下降，房企本身出现资金问题，需要其他开发商接盘，但是接盘往往也很难扭转局面。

再次，一些地区产业基础扎实，对于区域经济贡献明显，城中村改造的负面后果非常明显，阻力也更大。

最后，财力紧缺的现实和债务控制的需要也限制了地方政府介入的空间。各种问题叠加，导致很多项目时间跨度太长，甚至烂尾。2025年1月13日15时，随着浣村旧村融资区最后一栋房屋应声倒地，历时15年的浣村融资地块才完成了全面拆迁清零。我们调研的一些地区，有不少已经启动拆迁的城中村出现了村民回流的情况。

二、新一轮改造面临什么样的挑战？

新一轮城中村改造面临两个基本现实：

一方面，投入压力不断攀升，但是收益不确定性在增长，市场主体参与的积极性和能力不断下降，市场主导的模式已经无法运转了。

另一方面，消化城中村改造带来的一系列问题，也使得各地政府处于超负荷运转状态，尤其是在财政方面。

在经济下行的背景下，找不到新的经济增长点，但经济增长压力增大甚至刚性化，迫使各地只能依靠城市更新包括城中村改造来激发经济活力。

针对过往的问题，政府也采取了一系列措施，一方面，在控制风险和成本方面，不仅提出了资金平衡和项目成熟的要求，也对征地补偿做出了更多的规范；另一方面，在资金来源方面，“地方政府专项债券+政策性金融机构专项借款+商业银行贷款”构成多个改造项目的主要资金来源。其中专项债占比较大，专项借款利率低、放款快，使用上可达项目总投资的80%。国开行也于日前公布，2024年新增城中村改造专项借款3817亿元，支持了北京、广州等多地723个改造项目。

上述措施并未能改变城中村改造本身的问题，但是对于地方政府而言，其吸引力确实不小。通过争取专项债来推动城中村改造，虽然会导致债务增长，但是却给地方带来了更多的资源分配控制权和区域内各项经济指标的快速增长，一定程度上解决了财政不足和政府投资能力下降，以及经济下行背景下各地经济增长缺乏动能、考核排名压力较大等问题。

因此，各地争取专项债的积极性较高。首批投放的5000亿专项借款额度未能覆盖项目需求，存在资金缺口，城市间、行政区间、项目间竞争激烈。加快进度成为争取项目资金的重要手段。以北京市为例，目

前已经开始实施的 20 个城中村改造项目中，进展最快的丰台区西南郊冷库及周边改造项目已纳入本年度第五批供地计划，可实现当年实施当年供地。

这背后的一些风险点值得关注。在竞争激烈的情况下，为争取专项债，各地政府往往会采取更加激进且具有风险性的行动。对于一些在资金平衡上存在困难的项目，各地会更加希望通过长期运营收入或者片区开发的模式来实现资金平衡，但是具体的评估往往会因为争取专项债过于紧迫而变得不那么慎重和科学。

基本的现实是，经济下行背景下长期运营收入的不确定性增强，相比于超大特大城市，扩围后的诸多城市在当前经济发展形势下的运营收入更加不确定。片区开发提升了依托更大区域实现资金平衡的空间，但是依然没有办法改变经济下行和存量竞争这一现实。

比如，为了增加收益空间，各地的普遍做法是在开发方式上进行创新。例如，在原有“工改工”（工业用地改造为工业用地）的基础上，允许将土地用途调整为“工改 M0（新型产业用地）+C2（商业办公）+R0（配套型住宅）”。这虽然缓解了特定地块的资金平衡压力，但是却不可避免地会对所在区域的地产市场造成冲击，尤其是在一些城中村改造较多、房地产和商业地产、工业地产过剩程度较高的区域，这种影响更为明显。

为了追求速度，也更容易出现对城中村改造必要性研究和认识不足，盲目推进城中村改造的问题。在城中村数量越来越少的情况下，城中村改造对传统产业生态和产业集群发展的冲击也将会进一步放大。新

一轮城中村改造也试图通过强调城中村改造的产业导向来助力产业发展，避免去工业化的问题，包括更大力度支持“工改工”，并且对这类产业项目的租金和厂房销售收益进行限制，但是这并不能改变产业空间往往与原有区块产业基础不适配的问题。

因为城中村改造成本过高的现实使得工业地产大多只能采取“工业上楼”的形式，而能够“上楼”的制造业企业是十分有限的。这意味着此轮的城中村改造只会带来短期的经济指标增长和有限的就业机会增加，而且是以损害大量依托依赖城中村获得发展的企业、工厂、个体户、家庭作坊、产业工人的利益为代价。

背后的一个核心问题是：当前城中村改造本身是否具有必要性？这个问题并没有得到解答，但是地方政府经济（指标）增长压力的疏解高度依赖城中村改造，此次专项债方面的资金支持进一步强化了地方政府的动力，结果导致经济指标增长替代了城中村改造本身，成为更加重要的目标，甚至因此不计代价。

三、城中村，意味着什么？

城中村，意味着什么？这个问题，笔者还没有很好的答案。但是从各方主体的利益和行动出发，至少能够找到城中村的意义没有办法被充分认识和重视的某些原因。

对于地方政府而言，当下的城中村确实是一个大麻烦：一方面，城中村的产业大多具有非正规的特点，纳统的难度大，直接的税收贡献有限。另一方面，大

量城中村的房屋建设时间较早，不少已经有二三十年了，作为生产空间设施老旧问题逐渐凸显，合规治理压力大。

我们调研的一个城中村，超过 6000 多家经营主体，规上企业不超过 5 家，但是人口高度密集，空间使用不正规程度高，警情数量也非常多。对于城中村所在镇街而言，一个难题是合规治理压力大，但是合规治理的资源有限。这个矛盾倒逼他们推动辖区内城中村企业正规化，提升纳统空间，但是产业属性决定了这一空间有限，因此更倾向于推进城中村改造，改变空间形态，剥离原有的产业，从而招引正规化程度高、管理难度小但税收贡献大的产业环节和企业。

但是，对于生产和生活于其中的个体户、工厂老板、产业工人等群体而言，城中村意义重大，是他们在城市立足的重要空间。

城中村为这类群体提供大量就业机会的同时，也为他们提供了一个低成本的生活空间，使他们能够以收入较高但是支出较低的方式实现城市化。这类群体的数量庞大。我们调研的一个城中村，人口密度大约为 11 万人/平方公里，一个村的常住人口达到 10 多万，绝大部分是产业工人和个体工商户等。这类村庄在我国大城市并不少，解决了大量进城农民工的就业和发展问题。

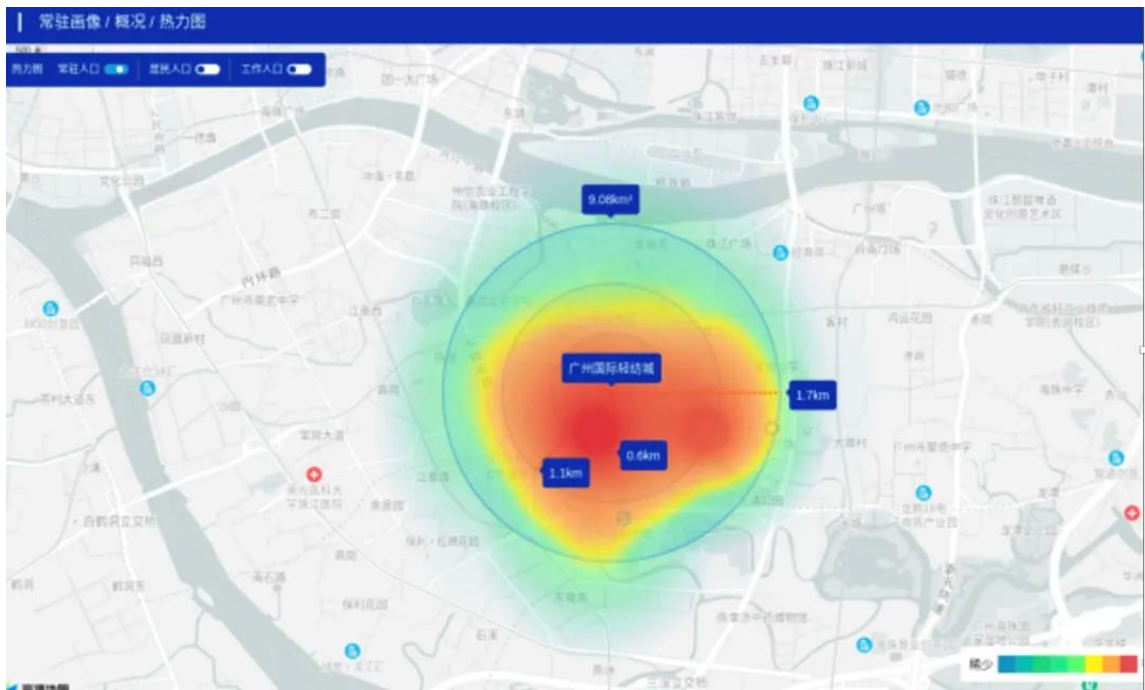
以广州为例，按官方定义 272 个计算，广州的城中村总共占地面积是 535 平方公里，有 670 万常住人

口，约占广州市常住人口总数的 1/3，其中大部分都是进城务工经商的农民。这还不包括为生产和生活在城中村的相关产业和相关群体提供生产和生活配套的人群。这也能够看出城中村对于城市的意义。通过一个区块的人口及其结构测算，大致可以将城中村对于城市的重要意义具象化。

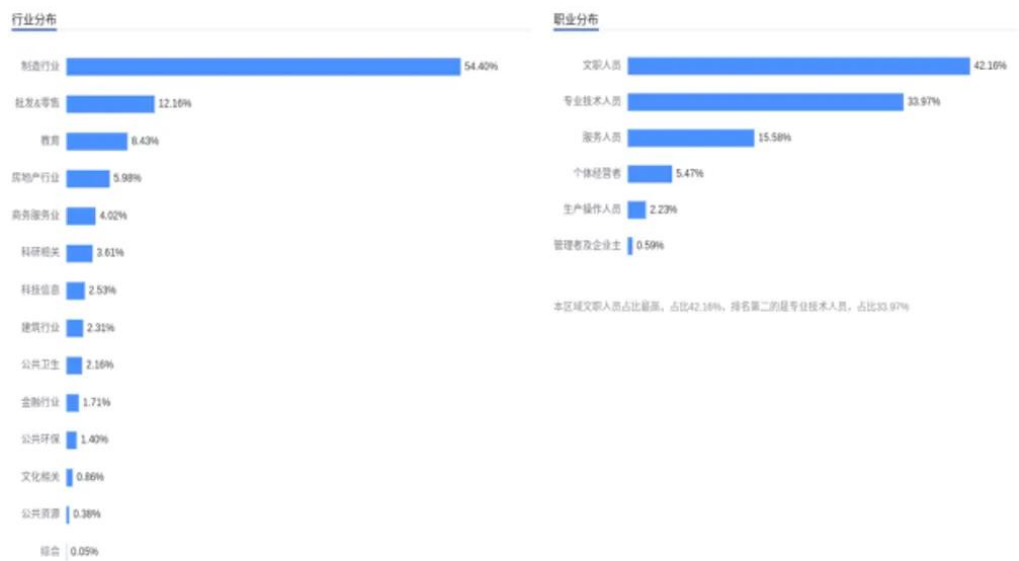
经过顺为城市地图测算，在以广州国际轻纺城为中心，以 1.7 公里为半径的范围内，常住人口为 69.51 万人（占海珠区常住人口的三分之一以上）。其中，54.4%的人口从事制造业，主要是从事制衣产业的产业工人；12%的人口从事批发零售业，其中就包括大量从事面辅料批发和产业工人生产、生活所需消费品零售业的人口。而工厂主要集中在康鹭片区和瑞宝街道的城中村，批发零售业则要么分布在城中村内部，要么分布在城中村周边。



广州国际轻纺城中心周边配套设、企业、工厂



以广州国际轻纺城为中心、半径为 1.7 公里范围内的常住人口



广州国际轻纺周边常住人口的职业和行业分布

将视野转移到其他超大特大城市，情况也类似。晋江一个产业集聚分布在各个城中村中的乡镇，常住人口达到 40 万。正是这些城中村，解决了中国大多数普通人的就业和发展问题，是城市之所以是人民城市的

重要内涵，也为城市注入了必要的人气和活力。从这个意义上说，对于整体的城市而言，城中村是城市空间结构或者说空间谱系中一个必不可少的部分。

特定产业集群依托城中村嵌入在特定城市空间谱

系中，得到发展，这意味着离开城中村和相应的城市空间谱系，这些产业也是活不下去的，至少不会有如此大的竞争力。

其一，是因为相关的空间建设和产业集群的生成，建立在中国经济上行期长时间且高速的工业化和城市化积累基础上。

其二，不同类型的、块状的空间相互关联，镶嵌在城市核心地带的交通物流体系中，也推动交通物流体系不断生长和优化，这些空间体系逐渐生长为城市的“心脏”，交通物流体系等就成为了支撑其运转的必要血管。无论是前者还是后者，还是两者作为一个整体，都经历了长年累月的建设和调试，离不开政府的经营和行政介入，更离不开市场规律的强大掌控力。

其三，从空间结构内部看，在城市核心区有不同类型的产业空间，具体而言包括正规化程度和成本不同的空间，高中低端结合，能够回应产业链不同环节近地集聚发展的需求，是产业链竞争力提升的关键，也是产业扎根和发展的重要前提。

其四，这些空间内的人力物力资源集聚，形成了多层次和多领域的规模效应。这些都是不可复制的。

快速和盲目的城中村改造，不仅会破坏特定城中村的产业生态和空间的多元性，还有很大可能会破坏整个城市这一有机体的生命力，使其元气大伤。当前推动的城中村改造，可以说是要给城市动大手术，可能会触及城市的要害。

以广州为例，《广州市城市更新专项规划（2021—2035年）》提出，至2035年拟推进的旧村庄

旧城镇全面改造与混合改造项目共291个。其中，旧村庄全面改造项目252个（含城中村项目150个），旧村庄混合改造项目24个（含城中村项目15个）。在专项债等资金的大力支持下，如果真的推行下去，在短期内会有大量的产业集群因此面临重大腾挪甚至消失。而城中村改造短期内难以见效，甚至可能会失败，这将导致城中村的产业工人等群体失业，同时找不到新的就业机会。

即使有新的就业机会，数量也不一定有那么多种，且不一定适合原本在城中村生产和生活的大多数普通人。一个普遍的情况是，城中村改造后，空间看起来更加高大上了，但使用成本也更高了，能够提供的就业机会也更加稀少且门槛更高了。

如果这一情况真的出现了，对于城市发展而言意味着什么？对于还是发展中国家，还有几亿农民（工）的中国而言，意味着什么？在城中村改造中，除了地方政府和原住民以外，外来的、生产和生活于其中的产业工人，个体户和工厂老板等主体，他们的声音何以得到表达？他们的利益如何得到保障？这些都值得深思！

城中村改造， 如何成为保障性住房的发展契机？

戴明洁

华南理工大学公共政策研究院副研究员

广东新质生产力政策研究中心研究员

导语：

近日召开的广东省高质量发展大会聚焦现代化产业体系，明确了激发制造业潜能、促进人才集聚、培育中小企业等发展方向。与此同时，城中村改造和保障性住房建设也已被中央及地方部门提上政策议程。实际上，城中村改造与保障性住房建设牵涉政府、村民、产业方等多方利益，不仅关乎小微企业发展空间和人才安居等重要议题，还与城市产业转型升级和生态培育密切相关。

IPP 副研究员戴明洁指出，科技强市与制造立市的同步推进，需要“量大价平”的保障房。但目前，我国大城市“商品房+保障房”的住房供给结构与高质量发展下的“科创+制造”同步要求并不匹配。她指出，以保障性住房为导向进行城中村改造的新思路，将成为联动大城市非正规与正规性住房保障的契机。

2023年7月21日，国务院常务会议审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，要求“把城中村改造与保障性住房建设结合好”。2025年1月3日，国务院常务会议研究推进城市更新工作，提出要加快推进城镇老旧小区、街区、厂区和城中村等改造。

在中央政策的指导和鼓励下，国内多地出台意见与政策，城中村改造进程进一步加快。据媒体统计报道，2024年，城中村改造扩围至300多个城市，实施城中村改造项目1790个。2025年，住房和城乡建设部将加力实施城中村和危旧房改造，推进货币化安置，计划在新增100万套城中村改造和危旧房改造的基础上继续扩大改造规模。

在2025年2月6日召开的2025年广州市高质量发展大会上，广州市委书记郭永航在发言中着重提到了城中村改造工作。他指出，“城中村改造纵深推进将进一步释放出高品质用地资源，为产业发展打开广阔空间”。此番表态的背后，正标志着广州新一轮城中村改造的稳步推进。

在城市治理领域，城中村改造与保障房供给一直被视为两个不相关的议题而区别对待，但本质上，这两大议题有很强的关联性——城中村与保障房的共同点在于，它们都是城市中低收入群体的居住空间；区别在于，前者是容纳流动人口的非正规社会房源，后者是针对户籍人口的正规性政府房源。

虽然城中村一直承担着大城市的住房保障功能，但由于住房性质、供给主体、保障对象等方面的差异

性，使得我国大城市在住房问题的解决上，一直处于官方与民间的割裂状态。

本文认为，以保障性住房为导向进行城中村改造的新思路，将成为联动大城市非正规与正规性住房保障的契机。在联动模式上，建议参考德国“刚性立法”与“柔性改造”相结合的刚柔并济做法。在联动策略上，关键是要形成“政府统筹、市场增值、联改为公”的逻辑闭环，从制度合规化、经济可行性、社会包容度三个方面制定具体的政策措施。

一、城中村改造需要以保障性住房为导向

（一）本质上，大城市的城中村可以看作是非正规的保障性住房

一直以来，我国对保障性住房的概念存在一个误区，认为只有政府提供的、面向中低收入群体的才是保障房，这是比较狭义的概念。广义上讲，结合国际经验，只要是给社会上的住房困难群体提供住房支持的，都可以统称为保障房。因此，保障房的供给主体不一定是政府，也可以是社会。

例如，美国通过住房券的租金补贴，鼓励低收入群体去市场上租房来促进社会融合。德国通过税收优惠，鼓励房东将闲置住房出租给有需要的群体。保障房的保障对象也不一定局限于中低收入者，还可以是住房困难的夹心层，例如以新就业大学生为主的青年群体、以外来务工人员为主的新市民等。在这个概念下，城中村可以看作是村集体提供的保障性住房，以大规模、低租金的非正规房源，容纳了城市的初创企

业与初到人员。

我们对城中村的存在一直存在偏见，更多强调它在环境卫生、社会安全等方面的负面影响，却较少认可它在提供保障性居住空间方面的积极作用。

因此，将城中村改造后纳入保障房管理（“改造纳保”），本质上是政府修正一直以来在大城市供应保障性住房的职能缺位，将非正规的“社会保障房”转变为正规化的“政府保障房”，这与大拆大建模式下将城中村转变为市场化的商品房有着根本上的区别。

（二）关键是，科技强市与制造立市的同步推进，需要“量大价平”的保障房

全球化时期，大城市的升级发展普遍面临着以资本驱动的“高科技”与以劳动支撑的“强制造”难以兼得的困境，这也是欧美等发达国家将制造业转移至东亚、东南亚的主要原因。

科技创新需要国际化的研发、技术与管理人才，与之相匹配的是“价高但量少”的商品房市场。而制造业的就业人口大多是蓝领工人与生活性服务业人员，与之相匹配的是“价平但量多”的保障性生活。

在科技自立与制造强国的战略要求下，超大特大城市需要担负起科技立市与制造强市的同步发展使命。但上一阶段以土地财政驱动的城镇化却形成了商品房市场价高量多，保障性住房虽然价低但数量上却十分稀缺的格局。目前，我国大城市“商品房+保障房”的住房供给结构与高质量发展下的“科创+制造”同步要求并不匹配。

世界范围内，住房供给结构较好地支撑了产业升

级需求的是新加坡与我国深圳。新加坡一直以 80% 的高比例公共住房闻名于世，但鲜有人注意到，新加坡的商品房价格却位居全球第二，仅次于中国香港^[1]。

新加坡的住房供应双轨制——价高量少的商品房与价低量大的保障房，支撑了新加坡连续四次的产业迭代升级，成为吸引国际顶尖技术、人才与资本的亚洲磁场。我国深圳也实现了从劳动密集型的生产加工业向知识技术密集型产业升级的成功转型。

与新加坡相同的是，深圳的房价也非常之高，位居一线城市榜首，同时商品房占比也很低，仅有 17.47%。与新加坡不同的是，在深圳承担住房保障职能的，并不是政府提供的公共住房（仅占 4.7%），而是由城中村自发供应的社会租房，占比高达 52%。

目前，深圳约有 1892 个城中村单元，建筑面积超 2.2 亿平方米，其中 92% 都用于居住，容纳了近 1200 万人，占深圳常住人口的 70%^[2]。如果将城中村的非正规村租房，都“改造纳保”为正规的保障性租赁住房，那么深圳住房结构的价格水平与规模比例，将跟新加坡非常类似。

（三）相比于拆除重建，“改造纳保”可形成利益主体的多赢局面

在快速城镇化阶段，城中村改造一般以拆除重建为主，整个过程由市场化的方式推动，实施主体为房地产开发商。开发商为了平衡村民的拆迁安置成本，一般通过提高容积率的方式，将城中村整体拆除后，重建为以中高层商品房和商办综合体为主的营利性物业。

这种模式最大的问题，是造成了城中村的房地产化，将大城市低成本、大规模的保障性居住空间，替换成了高房价的商品房小区。相应地，居住对象从中低收入的外来务工人员变成了中高收入的户籍人口，住房消费形式从低门槛的租赁变成了高门槛的购买。

表面上，城市形象与空间品质是提升了；但实质上，青年与新市民的生活空间被无情置换。开发商与村房东成为了既得利益者，为城市发展贡献了劳动力的租户却成为了受害方。更严重的是，劳动力流失和租房通勤成本的上涨，导致了企业的招工难和用工成本增加，劳动力优势难以为继。

对此，中央提出要“统筹处理各方面利益诉求”。城中村改造的利益主体多元，除了广泛被提及的政府、开发商与村房东，租房群体的居住诉求，以及其主要就业的企业部门，也应当被纳入利益主体的范围内妥善考虑。

城中村需要被改造；但改造的方向不应该是消灭大规模的村租房，而是要在制度上促进村租房的合规化，以及在人居环境上提升居住质量。在这一理念下，“改造纳保”的新模式相比于传统的“拆除重建”，更符合多方主体的利益诉求。

政府既可以通过城中村改造提升城市形象，也能利用社会存量房源完成保障房的供给任务。村房东可以通过“村转保”将违建的小产权房正规化，且相比于委托给私人中介，机构化的住房租赁公司将更加有保障。租客则更是改造纳保的受益者，不仅租住权益有了制度保障，还能享受政府的租金补贴与租赁公司

的专业化服务。房地产企业也可以借此契机，从增量开发时期的建设者，加快转型为存量优化时期的资产运营商。

二、城中村改造与保障房供给相结合的联动改革建议

调研发现，我国城中村改造与保障房供给的联动改革主要面临三大问题：

一是地方政府与国企将非正规的“村租房”转变为正规化的“保租房”（保障性租赁住房）尚缺乏制度上的合理性；

二是即便通过政策性工具正规化后，保租房由于租金低，在财政补贴断供后难以实现可持续的收支平衡与运营增值；

三是改革红利缺乏社会共享机制，保租房的受众群体、租金定价与租户的居住权尚无清晰的保障条例。

这三大问题是环环相扣的，如果无法保证第三环节的“联改为公”，不仅第一环节的制度合法性将遭受社会质疑，第二环节的市场化增值也会面临“绅士化”诟病，联动改革将因为无法形成逻辑闭环而遭遇流产。

因此，建议以“政府统筹、市场增值、联改为公”的思路，从制度合规化、经济可行性、社会包容度三个方面，制定城中村改造与保障房供给的联动方案。

（一）以保障性租赁住房探索政府统筹的制度合规化

基于德国经验，合理的住房保障制度可以成为城

城中村改造的突破口。在我国，这样的制度通道是“保障性租赁住房”（保租房）这一住房新品种。“保租房”的制度创新导向与“村租房”的改造提升需求，在住房性质、供给主体、供应方式、保障对象等方面都非常契合。建议以保租房筹集作为城中村改造的目标，以“改造纳保”的新模式，从以下几个方面加强政府统筹：

一是确立“居住权优先于产权”的联改原则。

城中村的租赁房源大多是村民违建的小产权房，没有产权证书是其“非正规性”的原因。针对这一类社会房源，淡化产权权利、强调居住权益，是居住空间升级的基本原则。但是，在拆除重建模式中，政府却通过征拆补偿与安置房复建为城中村的小产权房付出了巨大的正规化成本，这既缺乏制度基础，也不具备经济可持续性。

在“改造纳保”的新模式下，政府可以与有意向的村房东签订长时间（10—20年）的纳保协议，把城中村的非正规房源统一纳入保障性租赁住房的范围管理，并由政府制定租金水平与涨幅标准。在纳保方式上，明确出租而非出售，避免因产权导致利益冲突。

二是统筹联改主体，以国企性质的住房专营机构作为牵头方。

在企业方面，以保租房供给为导向的城中村改造具有很强的民生属性，相较于民企对盈利的追求，国企的性质更加适合作为联动改革的实施主体。地方政府可以依托国企性质的住房专营机构负责“改造纳保”的具体工作，按照租赁住房的投融资、开发建设与运

营管理三大环节，分别成立项目公司，负责项目的资金筹措与社会融资、城中村的改造升级，以及改造后房屋再租赁的运营管理。

三是统筹产业与城市的同步升级，划定“联改先行区”，按产业距离分批分期进行改造纳保。

调研发现，住房租赁需求旺盛的城中村一般位于产业集聚区范围或轨道交通站点周边，并且这些城中村的租户大多以新市民与青年为主，符合保租房的供应对象要求。建议按照产业距离、城市区位与租户画像等，对全市城中村的基本信息进行摸查，制定批次名单与时间表，优先改造产业距离近、城市区位便利、租户匹配度高的城中村。这样的区划策略主要有两点优势：一是以产业为导向，产业带动就业，就业保障租房需求，产城融合的思路有利于职住平衡。更重要的是，供需结构的合理可以形成持续的租金收入，而稳定可预期的现金流是公募REITs成功发行的基本条件，有利于达成下一阶段的经济可行性目标。

（二）以公募REITs寻求市场增值的经济可行性

相较于德国采取以降低改造成本为主的节流方案，我国可以利用现代化的金融工具，通过公募REITs探索“村改保”的市场化增值路径。2021年7月国家发展改革委发布《关于进一步做好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点工作的通知》后，保障性租赁住房被正式纳入了公募REITs试点。公募REITs的本质是将持有资产的经营性现金流证券化，以在资本市场上获得融资。保租房的公募REITs是以保障性租赁住房作为基础资产，以稳定的租金收益为信用支

撑，并以未来产生的运营现金流为投资人主要收益来源的金融产品。

将城中村改造为保租房的市场化方案可参考现有的成功案例，目前我国已成功发行数单保租房公募REITs。在“村改保”的情况下，原始权益人可以是负责城中村统租的地方国企，也可以是村集体自主成立的股份公司，关键是需要和基金管理公司、金融证券公司和银行达成合作协议，完成资产证券化的专业性上市。

在底层资产的选择上，现有项目具有城市区位在核心地段、出租率高达95%、租金收益稳定等特点，现金分派率为4.25%—4.36%，在金融产品中，这一收益率并不算高。因此，可优先选择地理位置靠近产业集聚区、就业集中区或轨道交通站点附近的城中村楼栋进行改造，这些城中村的社会房源租赁目前已处于供不应求的状态，改造为保租房后即可满足出租率与收益率的基本条件，并达到现金分派率的基准水平。

（三）以小规模的滚动式流程体现联改为公的社会包容度

近期，一些大城市实施的短时间、大规模清租引发了社会对“人口置换”的质疑，即怀疑政府希望通过将城中村改造为保租房，将从事劳动密集型行业的所谓“低端人口”挤出，进而引入高学历的技术与管理人才。

其实，在市场自发调节下，城中村的租户本身就是符合产业集聚区内企业就业需求的工作人员，商户也大多是符合租户需求的低成本生活性服务业。与其

打破这些已经具备本地根植性的社会结构与经济功能，不如尊重城中村现有的生产与生活状态，将现有的租客与商户纳入保租房的保障范围，赋予他们改造后优先回租的权限，以此回应“人口置换”的社会质疑。

“改造纳保”的实施程序主要涉及政府统租、房东清租、项目公司改造、运营公司重租四个环节。在这个过程中，政府统租的补贴与奖励给予的是房东而非租户，但大多数房东不会将其用作对租户的毁约与搬迁补偿，这种短时间内无补偿的搬迁措施让租户产生了强烈的不满情绪。

相比之下，“小规模、滚动式”的实施方案既能节约改造的资金与时间成本，还可以规避因居民搬迁而产生的社会影响。

具体的操作流程是：首先，建立前期调查机制，了解城中村的楼栋清单与租户画像，制定改造排期，按栋改造、滚动搬迁，优先改造新市民与青年租住比例高的楼栋。选定楼栋后，由政府直接向租户发放改造工期内的搬迁补贴，而非补贴房东，必要时还可协助租客寻找房源与搬家。

改造完毕后，允许原租户优先回租保租房，并将剩余的房源优先开放给下一批改造楼栋中的租户，由此形成“小规模、滚动式”的改造流程。在此流程设计下，除了第一批改造楼栋外，后续的改造与搬迁都可以在改造村的内部完成，而不用造成整个社会面的大规模人口流动与人口置换，进而规避不利于联动改革的社会舆论。

注释：

[1] 排名来自世邦魏理仕发布的《全球生活报告：城市指南》。

[2] 数据整合自深圳住建局、全国第七次人口普查、珊瑚数据。

新形势下南沙发展的新动能

庄文越

华南理工大学公共政策研究院研究助理

导语:

当前，全国绝大部分地区都面临着招商难、项目落地难的问题。珠三角地区中，广州的压力尤甚。在特朗普当选、与美脱钩趋势愈发明显，国内需求相对萎靡、房地产行业持续调整以及中央要求各地招商政策待遇公平化的大背景下，各地必须充分发掘自身禀赋，积极探索新的发展路径。

聚焦到广州南沙发展上看，客观上由于汽车产业的波动，南沙的经济增长速度自 2023 年起表现欠佳，急需找到新的增长点。而我们认为，南沙相对而言最大的优势，在于其兼具“几何中心”与“政策高地”特点，应坚定不移布局金融和生产性服务业。

一、金融与生产性服务业对区域经济发展的作用机理

1. 金融加速生产要素流动

金融的本质在于优化要素资源配置，其本身不创造价值，但却是现代经济发展不可或缺的“催化剂”。资金是企业发展的血液，从最基本的存贷款业务，到种类繁多的各类资产证券化业务、生产资料租赁，跨境融资与结算，金融的根本属性在于撮合供给与需求端的诉求，达成借方加速发展、贷方获取利润的诉求。

从促进方式上，随着高质量发展的理念日益深入人心，在传统的借贷、风险投资等业务之外，融资租赁、商业保理等进一步扩大要素融通范围和程度的新型业务应运而生。此外，还有发展出旨在促进绿色发展的绿色金融，包括绿色产业投资、绿色信贷、绿色保险等业务。

总体而言，当前金融业在促进实体经济发展方面的两大趋势：一是持续为企业的发展提速，二是以绿色金融等为抓手，鼓励和规制企业的发展路径与方向。

2. 专业服务业是产业结构升级的必然要求

一方面，改革开放以来，我国凭借低廉的人力成本融入了世界超级大分工，赢得了“世界工厂”的美誉，但普遍具有“大进大出”“挣个辛苦钱”的特征。产业活动在“微笑曲线”中整体处于附加值相对偏低的加工制造环节，而在核心技术研发、品牌营造、专业服务等高附加值环节缺少优势。这一情况主要是由于政策的关注点忽视了对现代生产性服务业的支持。

另一方面，由于考核指标等复杂原因，多地政府在一段时期内片面追求数据上的“产业结构优化”，盲目推动“退二进三”，造成了过早的、低水平的“空心化”。

党的二十大报告指出：建设现代化产业体系，要坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。制造业高质量发展是实现中国式现代化的重要组成部分。而在当前，我国制造业发展进入新的攻坚期，从粗放的规模扩大转向要求核心技术突破、服务能力增强的新阶段。

因此，“二三产融合”，即制造业向服务业拓展，服务业向制造业延伸成为新发展阶段的必然路径，以金融和其他专业服务为代表的生产性服务业支撑作用愈发凸显。

3. 金融与生产性服务业发展绝不意味着“空心化”

正如习近平总书记和党中央多次强调，金融必须聚焦服务于实体经济。同时，生产性服务业本身即离不开服务制造业这一目标。因此，发展金融与生产性服务业，绝不意味着放弃制造业。

实际上，南沙也一直以制造业发展为主线，这点从当前区域产业结构和未来发展规划中可清晰看出。我们强调金融与生产性服务业的重要性，正是因为当前南沙具备巨大的政策探索优势。而客观现实是，制造业大项目当前落地极其考虑产业链基础配套。在各地普遍争抢、“僧多粥少”的情况下，南沙并不具备突出的比较优势。

因此，南沙不妨充分发挥地缘和政策优势，以金融和生产性服务业切入整个大湾区乃至全国的发展格局，并以此二者的集聚反哺当地制造业高质量发展。

综合以上分析，考虑到南沙具有广州出海口、大湾区几何中心等显著特点，在《南沙方案》、粤港澳全面合作示范区等重大政策利好下，南沙具备融合港澳、先行先试独特优势，在创新和发展空间上蕴含巨大潜力。

我们认为，南沙应进一步聚焦大湾区制造业高质量发展主线，以推动金融和其他专业服务为代表的生产性服务业高水平集聚为重要抓手，积极对接港澳资源需求，成为“立足湾区、服务全球”的区域经济核心引擎。

二、南沙金融和生产性服务业发展情况

1. 金融发展日新月异

从 2015 年自贸试验区挂牌以来，南沙金融业从零起步，当前综合实力显著增强，跻身南沙五大重点产业之列。近年来，金融业增加值、税收均排名全区行业前五，截至 2023 年底，累计集聚银行、证券、融资租赁、私募基金等 23 种细分类金融企业近 7000 家，近 8 年新增 56 倍。其中，创新型持牌法人金融机构 15 家，占全市 1/4；融资租赁企业 2209 家，占全国 20%；挂牌成立全国首个混合所有制的广州期货交易所；落地国际金融论坛（IFF）、上交所资本市场服务大湾区基地、中国风险投资论坛等重大平台，金融服务功能持续增强。

南沙立足自身发展优势，围绕科技创新、高端制造、航运物流、生命健康等重点产业布局，初步构建了助力产业经济高质量发展的八大特色金融服务体系，引导金融资源向重大关键项目以及重点产业链群等领域集聚，并完善融资对接机制，为实体经济提供低成本长期资金。

南沙区利用“粤信融”“南沙信易+”等融资平台，缓解中小微企业融资难融资贵问题。截至 2023 年一季度，南沙区企业在南沙信易贷平台提交融资需求 3511 笔，授信金额 374.88 亿元；累计发行 ABS 规模超 1000 亿元，发放保理融资款累计近 3000 亿元，为核心企业供应链上下游的中小微企业提供重要融资渠道。

此外，截至 2021 年底，南沙累计落户私募基金企业约占全市 1/5，注册资本超 5700 亿元，联合社会资本发起设立一批政府投资基金，设立半导体与集成电路、生物医药、信息技术等产业基金，形成涵盖支持战略性新兴产业、中小企业、科技创新、创新创业等领域的基金体系，在支持区内航空航运、创新创业、IAB 产业等方面发挥了巨大作用。

跨境金融方面，南沙 2022 年获批为全国首批跨境贸易投资高水平开放试点地区。截至 2023 年底，13 项试点措施全部顺利落地实施，累计试点业务金额 300 亿美元。FT 账户体系落地南沙四年，成效显著。南沙开立的 FT 账户数量占广东自贸区近七成。私募基金跨境投融资试点落地见效，已有 10 家基金管理企业获批合格境外有限合伙人（QFLP）试点资格，获批额度超

230 亿元人民币，累计储备投资项目超 100 项。南沙首个 QDLP 试点基金于 2023 年 2 月获批落地，试点额度为 10 亿元人民币。

在其他特色金融领域，南沙获批成为全国首批气候投融资试点；广州航交所的交易规模稳居全国第二；南沙已成为大湾区最大的飞机和船舶租赁产业集聚区；同时，依托广州期货交易所，加快推进期货相关产业发展。

另外，《2023 年广东金融支持经济高质量发展行动方案》提出研究出台金融支持南沙建设专项措施，推进南沙贸易投融资便利化和气候投融资试点，探索在资本市场、科创金融、跨境保险、绿色金融等领域扩大与港澳地区的双向金融开放合作，这对南沙而言是一重大利好。

2. 专业服务业集聚初显

近年来，南沙高度重视专业发展。2017 年南沙即出台《广州南沙新区（自贸片区）促进现代服务业发展扶持办法》，对专业服务业企业落户提供梯度奖补。

南沙区服务业发展“十四五”规划明确了数据服务、法律服务、财务服务、建筑服务、检验检测服务、人力资源服务、会展服务、咨询服务等重点发展领域，提出了建设粤港澳专业服务集聚区的重点任务。

《南沙方案》明确提出建设中国企业“走出去”综合服务基地；南沙区《关于推进粤港澳大湾区（南沙）财税专业服务集聚发展的若干措施》，对财税企业从落户到执业，再到做大做强，最后走向国际化提供全周期扶持。多重政策利好叠加区位优势、发展空

间优势，南沙专业服务业初步集聚。

以财税和法律服务业为例，截至 2023 年 3 月，南沙在税务、法律服务等领域实现了港澳职（执）业资格互认；累计落户普华永道等财税专业服务机构 34 家，揭牌全国首个财税专业服务集聚区——粤港澳大湾区（南沙）财税专业服务集聚区；建成粤港澳大湾区暨“一带一路”（广州·南沙）法律服务集聚区，入驻法律服务机构 30 多家。

目前，南沙正着力推动粤港澳三地行业规则机制“软联通”、财会人才“智联通”、业务协同“链联通”、交往交融“心联通”，持续提升专业服务业集聚水平。

三、南沙当前金融与生产性服务业发展存在的问题

1. 金融增速持续性存疑

南沙金融产业从无到有，近年来保持了高速增长。但必须意识到，一方面这是小基数上的高增长；另一方面，从某种程度上说，这种增长受政策的影响较大，南沙金融发展仍存在金融支持实体经济工作质效不高、金融招商引资成效不显著、部分金融创新试点工作进展缓慢等问题，高增速的持续性存疑。

此外，南沙金融的发展还面临与周边其他金融平台可能的竞争。从广州市内看，位于天河的国际金融城作为广州人工智能与数字经济试验区的重要组成部分，产业功能中同样包括了大湾区金融合作等内容；2017 年新三板广州服务基地选址白鹅潭；花都 2017

年落户了绿色金融实验区。

虽然各区的金融平台都分别侧重不同的金融功能，互相之间要求错位发展，但如何在全市层面统筹分配金融产业资源也是后续的难点：是把有限的产业资源四处分散布局，还是聚集在一起以实现规模化、集群化发展。

从其他自贸区看，前海关于跨境金融方面的政策总体走在南沙前面。在调研中南沙区金融工作局工作人员坦言，南沙在此领域属于跟随者，相关政策的制定较大程度参考前海已有政策。此外，南沙在金融创新领域的合作多面对香港，与前海、横琴两大自贸区合作较少，未能充分协调联动。

最后，南沙现有八大特色金融领域，但对各领域间发展的优先级、资源倾斜的幅度等没有明确划分，资源利用效率存疑。

2. 专业服务业基础相对薄弱

南沙专业服务业发展面临的最大问题，在于基础薄弱制约其发展。从需求上看，法律、财会等行业服务的对象是其他产业的企业，而南沙现有经济体量较小，产业整体集聚水平有待提升，区内企业尚不足以作为专业服务业高水平发展提供足够需求。

从供给上看，专业服务业是典型的高附加值现代服务业，特点是人才密集，而南沙相关专业人才较为稀缺，较难为专业服务业发展提供足够支撑。

从区域竞争上看，前海同样具有与香港对接的优势，而其基础配套设施、人才供给质量当前远超南沙，无论经营主体数量抑或质量亦处于优势；横琴与澳门

的绑定较南沙程度更深，叠加地理优势，尽管专业服务业不是其主导产业方向，但对澳门人才吸引力仍较强，二者在吸引资源方面对南沙产生不同程度的虹吸和挤压。

同时，在广州市内，天河区作为经济的最强增长极，总部经济和高端服务业发展水平远胜南沙，同样对专业服务业在南沙的发展形成竞争压力。

此外，现有政策对专业服务业的招引，没有充分聚焦制造业等主导产业发展需要，并进行相应的资源倾斜，这不利于精准发力，夯实产业生态建设。

四、进一步推动南沙金融和生产性服务业高质量发展的政策建议

1. 依托比较优势探索金融创新

南沙金融高质量发展的关键一方面在于牢牢把握金融服务实体经济的主线，另一方面在于发挥自身比较优势，形成错位竞争。

针对金融支持实体经济工作质效不高的问题，应优化金融服务基础设施建设、金融重大平台建设，加大科技金融、产业金融培育力度。针对金融招商引资成效不显著的问题，可尝试通过创新招引方式进行改善。

针对区域间竞争问题，南沙应依托自贸区政策优势和自身产业基础，探索在人民币跨境贸易、金融租赁、绿色金融、航运金融、商业保理、股权投资等特色金融方面更大的创新。同时需通过深入梳理、分析、对比周边地区的产业发展，明确哪些是南沙具有比较

优势的领域，对此应予以更大资源倾斜。

例如，航运金融衍生品体系建设或是创新方向。南沙的航运金融产业集群已逐渐汇聚与航运相关的各类金融资源，其集聚效应、规模效应、经济效应以及创新效应等正逐步显现。除了提供海上保险、船舶融资、资金结算等传统金融服务外，丰富航运金融产品种类、加快开发航运运价指数衍生品、为航运企业控制船运风险创造条件，可作为南沙特色金融发展的重点之一。

针对商业保理和股权投资领域，南沙的优势在于加速推进的与港澳的规则衔接。从路径上看，应积极引入港澳优势资源。具体而言，可分“两步走”：第一步，依托广东省和广州市政府，与香港政界，企业界磋商，引入商业银行、风险投资和金融创新等各类机构落地南沙并开展业务试点。第二步，针对试点业务中出现的具体问题，进一步总结经验，在实践的基础上完善相关政策法规，并将创新型业务进一步铺开。遵循“先行先试-经验推广”的路径，将南沙真正建立为服务实体经济的大湾区金融平台枢纽。

2. 围绕产业链和创新链布局专业服务业

南沙的专业服务建设可以遵循比较优势原则。相较周边其他地区，南沙的特点在于同时拥有广阔制造业发展空间和对外开放、规则衔接优势。因此，可考虑三大方向。

第一，围绕制造业创新链各环节布局相应的研发设计、检验检测、成果转化、知识产权保护等专业服

务机构；围绕制造业产销需求配套航运、仓储物流、航运贸易等相关专业服务机构。

第二，围绕总部经济需求布局法律、财会和企业服务等专业机构。

第三，围绕商业航天、旅游会展等南沙特色领域布局专业服务机构。从实施路径来看，一方面，香港在法律、会计和专业研发等方面资源丰富，建议重点聚焦港资企业的招引工作；另一方面，既要关注“大而全”的龙头企业，也要重视“小而美”的精品企业。

再者，应强调南沙的平台功能，即在招引过程中让企业明白南沙对内地市场的辐射作用和与境外的对接作用，并在不断的招引和布局中使其成为共识并不断强化。

此外，破解基础落后、人才集聚不足的另一关键在于持续完善落户支持、税收优惠、招商引商、人才支持、执业支持、保障服务、生活配套等全方位、多维度的支持措施。

【政策观察】

低空经济：政策引领下的新蓝海

刘昕冉

华南理工大学公共政策研究院行政助理

近年来，低空经济逐渐兴起，成为备受关注的领域。从无人机配送到低空旅游，从应急救援到城市空中交通，低空经济涵盖了众多方面，展现出广阔的发展前景。本文将聚焦低空经济，梳理相关政策，为大家提供一个了解低空经济政策的窗口。

低空经济是指在垂直高度 1000 米以下（根据实际需求可延伸至不超过 3000 米）的空域范围内，以民用有人驾驶和无人驾驶航空器为主要载体，通过载人、载货、作业等多场景飞行活动，辐射带动研发制造、运营服务、基础设施、综合保障等领域融合发展的综合性经济形态。

2021 年该概念首次被写入国家规划，2024 年 3 月全国两会，“低空经济”作为国民经济新增长引擎首次被写入政府工作报告。

低空经济具有**创新引领、绿色低碳、数实融合**等特点，是新质生产力的典型代表。

一、国家相关政策汇总

2021 年至 2025 年，中国在推动低空经济发展方面出台了多项政策和措施，涵盖了交通规划、旅游装备创新、航空器发展等多个领域。这些政策旨在促进低空经济的高质量发展，为相关产业的创新和升级提供支持（详见表 1）。

表 1 中国低空经济发展政策概览

序号	发布时间	组织	名称	主要内容
1	2021 年 2 月	中共中央、国务院	《国家综合立体交通网规划》	明确提出：加强交通运输与现代农业、生产制造、商贸金融等跨行业合作，发展交通运输平台经济、枢纽经济、通道经济、低空经济。
2	2021 年 12 月	国务院	《“十四五”现代综	提出重点推进低空旅游装备的自主创

序号	发布时间	组织	名称	主要内容
			合交通运输体系发展规划》	新及高端制造和完善低空旅游等发展政策
3	2022 年 12 月	中共中央、国务院	《扩大内需战略规划纲要(2022—2035 年)》	加快培育海岛、邮轮、低空、沙漠等旅游业态。释放通用航空消费潜力。
4	2023 年 10 月	工业和信息化部、科学技术部、财政部、中国民用航空局	《绿色航空制造业发展纲要(2023—2035 年)》	明确提到支持 eVTOL(电动垂直起降航空器)的发展：预计到 2025 年，使用可持续航空燃料的国产民用飞机实现示范应用，电动通航飞机投入商业应用，电动垂直起降航空器（eVTOL）实现试点运行。
5	2024 年 3 月	国务院	《2024 年国务院政府工作报告》	提出积极打造低空经济等新增长引擎。报告强调了低空经济作为战略性新兴产业的重要性。
6	2024 年 12 月	国务院	《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》	地方政府专项债券可用作项目资本金的行业中，明确包括低空经济等新兴产业基础设施。
7	2025 年 1 月	国务院	《关于进一步培育新增长点繁荣文化和旅游消费的若干措施》	研究制定低空飞行旅游产品有关管理规范，在确保安全的前提下，鼓励打造多样化、差异化低空飞行旅游产品。

二、地方相关政策速递

近年来，我国已有多个省市将低空经济纳入发展规划，从政策保障到配套标准逐步完善，支持低空经济的发展。中国电子信息产业发展研究院发布的《2025 我国低空经济发展形势展望》显示，多地政府纷纷发布低空经济相关政策性文件，目前全国已有 45 个城市启动了低空经济的政策规划，具体见表 2。

表 2 中国各省市低空经济发展政策概览

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
1	2024-5-15	北京市经济和信息化局	《北京市促进低空经济产业高质量发展行动方案（2024—2027年）（征求意见稿）》	产业定位：将低空经济培育为引领京津冀协同发展的先导示范产业，打造低空经济产业创新之都、全国低空经济示范区。 产业目标：面向全国，走向国际，在确保安全的前提下，力争通过三年时间，低空经济相关企业数量突破5000家，低空技术服务覆盖全国，低空产业国际国内影响力和品牌标识度大幅提高。低空产业体系更加健全，在技术创新、标准政策、应用需求、安防反制等领域形成全国引领示范，带动全市经济增长超1000亿元。
2	2024-8-16	上海市人民政府办公厅	《上海市低空经济产业高质量发展行动方案（2024—2027年）》	产业定位：联合长三角城市建设全国首批低空省际通航城市，建成全国低空经济产业综合示范引领区，加快打造具有国际影响力的“天空之城”。 产业目标：到2027年，建立低空新型航空器研发设计、总装制造、适航检测、商业应用的完整产业体系，打造上海低空经济产业创新高地、商业应用高地和运营服务高地，核心产业规模达到500亿元以上，在全球低空经济创新发展中走在前列。
3	2024-5-21	广东省人民政府办公厅	《广东省推动低空经济高质量发展行动方案（2024—2026年）》	产业定位：依托广州、深圳、珠海三个低空经济核心城市强化引领支撑，发挥佛山、江门、惠州、东莞、中山等市制造业配套优势，推动粤东、粤西、粤北地区因地制宜打造低空应用场景，培育具有全球竞争力的低空经济产业集群。 产业目标：到2026年，低空经济规模超过3000亿元，基本形成广州、深圳、珠海三核联动、多点支撑、成片发展的低空经济产业格局，培育一批龙头企业和专精特新企业，产业规模稳步增长。全省通用飞机飞行达到15万小时，在城市空中交通、低空物流、全空间无人体系等试点示范取得进展。

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
4	2024-8-7	浙江省人民政府	《浙江省人民政府关于高水平建设民航强省打造低空经济发展高地的若干意见》	产业定位：以杭州、宁波国家临空经济示范区为核心，联动嘉兴、绍兴，辐射台州，打造环杭州湾临空经济带。建设温州、嘉兴、金义省级临空经济区。 产业目标：到 2027 年，基本建成航空服务全省覆盖、航线网络全球通达、空港枢纽多式便捷、航空产业高能集聚、低空经济先行引领、行业治理顺畅高效的高水平民航强省和低空经济发展高地。建成 150 个以上 公共无人机起降场，覆盖四大都市区核心区，通用航空航线通达长三角地区，无人机物流航线基本覆盖四大都市区核心区，实现年低空飞行量 200 万 小时。
5	2024-9-4	江苏省人民政府办公厅	《关于加快推动低空经济高质量发展的实施意见》	产业定位：打造全国低空经济产业创新发展的引领区和示范区，发展水平稳居全国第一方阵。 产业目标：力争通过三年建设，使全市低空经济产业规模发展超 500 亿元。未来三年，将建成 240 个以上低空航空器起降场（点）及配套信息化基础设施，建成 3 个以上试飞测试场和操控员培训点，规划建设 1 到 2 个通用机场，开通 120 条以上低空航线。
6	2024-7	山东省工业和信息化厅	《山东省低空经济高质量发展三年行动方案（2024—2026 年）》	产业定位：将其作为战略性新兴产业，构建具有山东特色的低空经济体系，打造全国低空经济创新发展重要策源地，使其成为全省经济高质量发展的重要增长极。 产业目标：到 2026 年，全省低空经济服务保障水平全国领先，低空经济产业成为全省经济高质量发展的重要增长极。培育亿元级龙头企业 20 家以上，专精特新企业 50 家以上，链上企业 300 家以上，构建形成济南、青岛两核引领，烟台、东营、日照、滨州四点支撑的低空经济产业发展格局。
7	2024-4-1	安徽省发	《安徽省	产业定位：统筹推进低空经济制造能力、创新能力、

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
		展改革委	加快培育发展低空经济实施方案（2024—2027年）及若干措施》	市场渗透能力和服务保障能力建设，培育发展低空领域新技术、新模式、新业态，推动形成低空制造和服务融合，应用和产业互促，协同联动各具特色的发展格局，建设现代化美好安徽提供重要支撑。 产业目标： 到 2025 年，低空经济规模力争达到 600 亿元，规模以上企业达到 180 家左右，其中培育生态主导型企业 1-2 家。到 2027 年，低空基础设施进一步完善，应用场景不断拓展，打造合肥、芜湖两个低空经济核心城市，发挥六安、滁州、马鞍山等市低空制造业配套优势，彰显安庆、宣城等市低空服务业特色，基本形成双核联动、多点支撑、成片发展的低空经济发展格局。低空经济规模力争达到 800 亿元，规模以上企业力争达到 240 家左右，其中，生态主导型企业 3—5 家。
8	2024-6-13	湖南省人民政府办公厅	湖南省人民政府办公厅印发《关于支持全省低空经济高质量发展的若干政策措施》的通知	产业定位： 将低空经济培育成为战略性新兴产业，通过多方面举措推动其发展，涵盖运营补贴、应用场景拓展、技术创新、企业招引与培育、产业集聚促进等，构建低空经济产业生态，全面提升低空经济在经济发展中的地位和作用，打造全域低空空域管理改革试点省。 产业目标： 着力从十二个方面发力，培育低空经济成为战略性新兴产业，包括加大传统通航运营补贴、加大新型航空器运营支持力度、拓展应用场景、支持新质生产力发展、加强技术创新、积极招引低空企业、促进产业集聚、完善基础设施、支持低空监视系统建设、扩大公共服务和生产应用、加大金融支持力度、汇聚低空经济专业人才等。
9	2024-8-9	江西省发	《江西省	产业定位： 低空经济规模和竞争力处于全国领先水平，

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
		展改革委	关于促进低空经济高质量发展的意见(征求意见稿)》	把江西打造成为全国具有重要影响力的低空经济发展高地。 产业目标： 通过三年努力，力争到 2026 年，全省低空制造能力、应用水平、产业生态全面提升，带动全省经济增长超 2000 亿元，力争聚集低空制造及相关配套企业 300 家，建成 23 个左右通用机场、500 个左右直升机起降点(含固定及临时起降点)和一批无人机(含 eVTOL)起降场地。
10	2024-7-18	湖北省发展和改革委员会	《湖北省加快低空经济高质量发展行动方案(2024—2027 年)》	产业定位： 推动形成低空制造和服务融合、应用和产业互促的低空经济发展新格局，打造具有全国重要影响力的低空经济发展高地和低空经济发展示范区，为谱写中国式现代化湖北实践新篇章提供战略支撑。 产业目标： 至 2027 年，全省低空基础设施基本完备，产业能级大幅跃升，应用场景加快拓展，力争产业规模突破 1000 亿元。力争全省建成 30 个以上通用机场和 600 个以上起降场地、150 个以上地面基站、1—2 个 A 类飞行服务站。力争全省培育 50 具备整机生产能力的企业，其中 10 亿元以上规模企业 2—5 家；开发 1—2 套具有完全自主知识产权的低空关键系统；培育 500 家零部件企业和 100 家新型材料企业。
11	2024-7-5	河南省人民政府办公厅	河南省人民政府办公厅关于印发促进全省低空经济高质量发展实施方案	产业定位： 构建低空经济产业生态，积极打造低空经济发展示范区，形成全国具有重要影响力的低空经济发展高地，为中国式现代化建设河南实践提供重要支撑。 产业目标： 到 2025 年，完成低空基础设施布局，初步建立低空空域管理机制，建成 10 个左右通用机场和一批直升机、无人机起降场地、起降点；产业规模大幅提升，低空经济规模达到 300 亿元，规模以上企业达

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
			(2024—2027 年) 的通知	到 50 家左右。到 2027 年，建成 20 个左右通用机场及兼具通用航空服务功能的运输机场，低空经济规模达到 500 亿元，规模以上企业达到 60 家左右，低空经济标杆应用场景进一步扩容升级。
12	2024-6-4	四川省人民政府办公厅	四川省人民政府办公厅关于促进低空经济发展的指导意见	产业定位：以培育低空经济市场为重点，加快基础设施建设和低空航线网络构建，巩固拓展低空空域管理改革试点成果，增强低空飞行服务保障能力，提升通用航空制造业水平，加快形成新质生产力。 产业目标：到 2027 年，建成 20 个通用机场和 100 个以上垂直起降点，实现支线机场通航全覆盖，试点城市低空监管、服务、应用一体化信息平台建成投用，低空空域分类划设和协同管理取得突破性进展，在通航装备制造、低空飞行运营等领域各培育形成 3—5 家行业领军企业。到 2030 年，空域管理和服务水平更好适应飞行活动需求，通航装备制造能力、产业配套协作水平国内领先，形成一批具有全球影响力的品牌产品。
13	2024-6-19	内蒙古自治区工业和信息化厅	《内蒙古自治区低空经济高质量发展实施方案（2024—2027 年）（征求意见稿）》	产业定位：充分发挥内蒙古区位优势、算力优势、空域优势，不断拓展丰富和示范推广“低空+”应用场景，带动低空飞行器及零部件制造、基础设施、低空飞行与保障一体化发展，培育新业态新模式，发展新质生产力。 产业目标：到 2027 年，低空空域改革初见成效，基本构建自治区低空空管和运行服务保障体系，培育 1-2 个低空空域管理改革试点。低空基础设施逐步完善，通用机场建成数量达到 50 个、建设标准化临时起降场（点）100 个，建成 2 个以上低空飞行综合服务站。应用场景不断丰富，打造 8-10 个低空经济应用场景，形

序号	发布时间	发文部门	名称	主要内容
				成一批可复制、可推广的典型应用模式。低空经济制造业实现突破，引育 3-5 家低空经济头部企业和 30 家研发制造企业，聚集产业链上下游配套企业 100 家以上。

1. 政策目标定位：分层竞合与差异化导向

以下是对中国各省市低空经济发展战略定位与目标的简要对比分析，旨在展示不同地区在低空经济领域的政策目标和差异化导向（见表 3）。

表 3 中国各省市低空经济发展战略定位与目标概览

区域	战略定位	规模目标	差异化导向
北京	“全国低空经济示范区”	到 2027 年, 产业规模达到 1000 亿元	到 2027 年，形成单区域低空防御 + 社会面低空安全管控综合解决方案及安防模式，确保首都低空安全，打造全国标杆。
广东	“世界领先的低空经济产业高地”	到 2026 年, 规模超过 3000 亿元	全产业链布局（深圳无人机、广州 eVTOL、珠海通航装备）
上海	“全球影响力的天空之城”	产业规模达到 500 亿元以上	联合长三角城市建设全国首批低空省际通航城市；跨境数据流动规则创新；国际适航互认
湖南	“全域低空空域管理改革试点省”	到 2026 年, 总产值达 1600 亿元	空域审批流程简化（湖南审批时间缩短 70%）
黑龙江	“低空经济特色示范区”	到 2027 年, 力争达到 800 亿元以上	寒地属性为飞行器提供了天然的“试炼场”（发展农业植保、护林防火、应急救援、低空旅游等丰富应用场景）

2. 招商引资与企业培育

以下是对中国部分省市在低空经济领域的政策支持及成效的详细分析，包括招商引资与企业培育方面的具体措施和成果。这些政策旨在推动当地低空经济的发展，吸引更多的企业投资，并培育

具有竞争力的企业。具体见表 4。

表 4 中国部分省市低空经济发展政策支持与成效概览

区域	政策支持	发展特色	特色成效
广州	对总部企业每年奖励最高不超过 100 万元；单条航线年度最高补助 100 万元；组织实施一批市重大科技项目，获得立项的给予不超过 1000 万元资助；广州设立 100 亿元低空产业创投基金	广州依托汽车制造业基础，吸引了小鹏汇天、亿航智能等龙头企业落地。推动海陆空全空间无人体系准入标准实施和应用，建设大湾区无人体系产业孵化基地	“2024 年，我们累计享受研发费用加计扣除 超 2 亿元 。”小鹏汇天创始人、总裁赵德力表示。同时广州已搭建“陆—海—天—地下”协同智慧城市综合管理及无人机综合服务两大平台，落地无人机巢超百个，率先在全国建成覆盖行政区全域的无人机综合服务机巢，吸引小鹏汇天、亿航等 eVTOL（电动垂直起降飞行器）企业在南沙成功试飞，广州南沙已逐渐成为 航空器试飞首选地 。
深圳	对新落户并满足相应条件的企业给予最高 2000 万元的落户奖励；对低空经济企业新增项目总投资额达到 5 亿元以上的投资项目，给予最高 5000 万元的资助；设立各 20 亿元规模的低空经济产业基金、空天产业基金	以“大疆”为链主，打造无人机全产业链集群；设立无人机产业园吸引配套企业。通过“揭榜挂帅”机制开放 14 个应用场景，吸引企业落地，配套专项经费支持场景验证	全市集聚 1700 余家低空经济产业链企业，培育了大疆、道通智能、联合飞机、中信海直、丰翼科技、东部通航、美团无人机等一批龙头企业，峰飞、卓翼智能、沃兰特等一批行业领军企业相继落户深圳，形成集研发、制造、应用、服务等于一体的完备产业链，基本实现“ 不出深圳，就能造出一架无人机 ”。
合肥	对新增获得“灯塔工厂”、国家级单项冠军、国家专精特新“小巨人”和省级专精特新冠军的企业按其当年经济指标增幅超过全市平均增	推行“为产品找场景，为场景找产品”。支持场景应用创新，编制、发布《合肥市低空经济场景清单	合肥市为发展低空经济成立专班，帮助企业挖掘应用场景，常态化发布“场景机会”和“场景能力”清单招引企业。

区域	政策支持	发展特色	特色成效
	幅部分的 50%分别给予最高 300 万元、150 万元、100 万元奖励；对新引进的新型研发机构给予每年最高 2000 万元。累计不超过 1 亿元的经费支持	目录》	
湖南	对重大低空经济类先进制造业项目,最高奖励 2000 万元。对商务部或我省确定的标志性外资项目、重点招商引资项目, 根据情况给予奖励, 最高奖励 1000 万元。	全域低空空域管理改革试点, 实现“一窗受理、一网通办”, 极大缩短审批时间	2023 年 3 月, 军地民三方签订了湖南省低空空域协同运行管理协议, 改革成功落地, 湖南省全省域实现了低空空域协同运行管理, 飞行计划由过去的几天以上变为提前两个小时, 最快 11 分钟报批 。

3. 应用场景

在推动低空经济的发展过程中，中国各地区根据自身特点和优势，探索并实施了多样化的应用场景。这些应用场景不仅涵盖了物流网络、文旅融合、城市治理、农业应用和应急救援等多个领域，还取得了显著的成效（见表 5）。

表 5 中国部分省市低空经济应用场景与成效概览

物流网络	广州：城际通勤航线	海珠（琶洲）低空飞行运营中心预计将于今年年中投入使用，未来，乘坐航空器（直升机）从海珠（琶洲）低空飞行运营中心至广州白云国际机场预计只需要 9 分钟。项目建成后将开通琶洲直升机运营中心至广州白云国际机场、增城、从化、南沙，以及佛山、东莞、江门、珠海、深圳、香港、澳门等城际间的低空航线，日均飞行 100 架次至 150 架次。
	深圳：推出“跨城急送”业务	顺丰及其旗下丰翼科技无人机公司通过“即时响应+无人机运输+上门送达”的运输方式，实现“跨城跨海服务范围 4 小时达”服务，现已开通“深圳-珠海”“海口-湛江”“深圳-中山”“深圳-东莞”4 条跨城航线。
	安徽：黄山景区利用无人	黄山风景区物资运输成为拓展低空经济应用场景之一。自 2023 年 5 月至 2024 年末，无人机共计飞行 29650 趟（上下 2 架次/趟），运输生活垃圾、各类食材、

	机实现山顶物资运输	工程物资、布草等各类物资 1345 吨，单日最大运输量突破 6 吨。
文旅融合	广东恩平：航空文化主题公园	依托冯如文化 IP，恩平大力发展低空经济，探索航空研学新业态，拓展“低空+”应用场景，聚力打造全国低空文旅研学新高地。泉林飞行主题馆是恩平发展低空文旅研学的重要支撑，每年接待来自全国各地的航空研学者超 20 万人次
	敦煌：“飞天”通用航空项目	在敦煌鸣沙山月牙泉风景区、雅丹地貌风景区开展的低空游览、娱乐飞行项目，借助直升机等低空飞行器，沉浸式体验敦煌文化魅力。投入运行 20 年来，已安全飞行 1 万多小时、8 万多架次，接待国内外游客及飞行爱好者 30 多万人次。
城市治理	深圳：5G+无人机交通巡逻	“空中交警队”已在深圳北站、人民南路、欢乐港湾等重点区域开展应用，在南光高速、机荷高速等大车流路段设置了 17 条自动巡检航线，开展道路巡查、交通违法喊话劝导、违法证据采集、事故现场勘查等交通管理工作，大大提高了见警率、见机率。
	舟山：赋能海洋环境监测无人机网络	舟山汇聚地理信息、低空空域、岸线排口等监管数据，依托无人机编队，实现全域低空无人机基础设施“串珠成链”，绘制出低空治理立体“作战图”。组建环境治理五大低空工作专班，联动舟山岱山县城市大脑物联设备 2.5 万余路、铁塔高位监控及涉海管理部门巡逻船艇 108 个，串联成县域海陆空立体监管“拓扑图”。
农业应用	安徽：为农村提供更多新质生产力	30 多台无人机在 3 天左右可以完成全乡镇 8 万亩的小麦植保作业。这是安徽省亳州市谯城区赵桥乡植保无人机队伍在每年 4 月小麦扬花期的无人机“战绩”。为了抢占农时，近 40 位飞手操控着 50 至 70 公斤重的植保无人机飞跃茫茫麦田，高效喷洒农药。2024 年植保无人机的保有量达到 25.1 万架，作业面积达 26.7 亿亩次，同比增长近 25%。
	黑龙江：农用无人机优机优补	2012 年，全省引进首架农业植保无人机，至今年这个数字已达 3.3 万架，农业作业面积突破 5.6 亿亩次。北大荒集团与联合飞机等科研企业进行深度合作，使用无人机施肥洒药，新动能推动旧动能接续转换，实现更高效的植保。
应急救援	东莞松山湖：广东省首支整建制无人	东莞市消防救援支队组建“蓝翼”无人机专业队。该队配备了专为高层火灾设计的大型灭火无人机，能够吊运 40 公斤物资的中型载重无人机，以及多功能无人机和穿越机等先进设备。此外，还有轻型卫星便携站和应急指挥系统等卫

援	机专业队	星通信装备，充分展现了无人机专业队在“察打保”一体化和“空天地”融合方面的新质战斗力。
	黑龙江：政府购买森林灭火服务	黑龙江发改委指出，支持低空飞行应用场景拓展，利用中央、地方各类资金支持低空企业开展森林防灭火技术创新和项目实施。鼓励各地将应急救援、医疗救护等公共服务纳入政府购买服务目录。

三、国际政策瞭望

1. 美国

低空交通规划与监管框架：2023 年 3 月，白宫科技政策办公室(OSTP)发布《国家航空科技优先事项》，提出优先发展 eVTOL 等 AAM(Advanced Air Mobility)运载器。

2023 年 6 月，美国联邦航空管理局（FAA）发布了《城市空中交通(UAM)运营概念 V2.0》，其扩展了初步框架，详细描述了更具体的 UAM 运行实施方式，力图将 UAM 安全地纳入日常城市交通所需的技术进步和监管需求中。

2. 欧盟

U-space 空管体系：构建统一低空管理框架（U-space），支持无人机在物流、农业等领域的规模化应用，并通过《欧洲无人机战略 2.0》推动技术标准化和空域开放。

3. 日本

以合作方式推动产业：日本基于“政府规划+企业参与+技术创新”模式，积极推进低空经济产业发展。明确产业扩张计划及商业化目标，颁布了《航空脱碳化新技术路线图》与《增长战略跟进计划》。

4. 韩国

“三角集群”构建计划：2024 年 3 月，韩国政府发布《航天产业发展蓝图》计划构建“大田、庆南泗川和全南高兴”航天产业集群三角体系，基于此在 2045 年前将航天产业规模扩至 100 万亿韩元（约合人民币 5500 亿元），并培育 1000 家航天重点企业。

5. 中东

2023 年 2 月阿联酋和迪拜方在世界政府峰会上批准了迪拜飞行出租车垂直起落站的设计模型，预计站点将在三年内开始运营。

IPP 动态 (2025 年 1—3 月)

【重要动态】

中宣部全国哲社办主任徐春生视察 IPP

2 月 22 日上午，中宣部全国哲学社会科学工作办公室主任徐春生莅临 IPP 视察。徐春生参观了 IPP 办公场地与成果展示，对 IPP 近年在决策咨询和学术研究方面取得的成果表示充分肯定，华南理工大学党委书记、IPP 理事长章熙春等学校领导与徐春生举行座谈。随后，徐春生还与 IPP 学术委员会主席郑永年就智库建设、自主知识体系构建等议题进一步展开深入交流。
IPP

IPP 参加国家高端智库建设工作会议

2 月 14 日，国家高端智库工作会议在北京召开。中宣部分管日常工作的副部长胡和平出席本次会议并作重要讲话。胡和平要求，国家高端智库要坚持需求导向和问题导向，深化重大理论和现实问题研究，提升服务决策的系统性、针对性、实效性。他指示国家高端智库建设单位围绕新时代党的创新理论等七个方面的问题着力深化研究。华南理工大学党委副书记麦均洪、IPP 行政副院长刘金程参加会议。
IPP

IPP 获批“中央网信办舆情合作培育单位（2025—2026 年度）”

近日，IPP 正式获批成为中央网络安全和信息化委员会办公室（中央网信办）“舆情合作培育单位（2025—2026 年度）”。
IPP

郑永年教授出席广东高质量发展大会

2 月 5 日，广东省高质量发展大会在广州召开。IPP

学术委员会主席郑永年受邀参加本次会议，并在论坛上做“科创特区与广东产业高质量发展”的主旨演讲。会议间隙，郑永年还接受了《南方日报》、深圳卫视直新闻等媒体的采访，就广东省进一步推动体制机制创新、释放经济活力等议题发表见解。
IPP

住房和城乡建设部副司长潘伟等到访 IPP

2 月 6 日，国家住建部住房保障司副司长潘伟、广东省住建设保障厅副厅长杨清淦、广州市住房保障局局长蔡胜等一行到访 IPP，与 IPP 李婷、戴明洁等研究人员就城中村改造、保障房建设等问题进行了深入交流。IPP 行政副院长刘金程主持座谈。
IPP

广州市委宣传部一行到访 IPP

2025 年 2 月 15 日，广州市委宣传部常务副部长曾伟玉、市委政研室副主任王文琦等到访 IPP，就广州市如何构建现代化产业体系、更好地为城市发展蓄势蓄能等话题与 IPP 研究人员展开交流座谈。IPP 学术委员会郑永年、莫道明等出席座谈。
IPP

郭海被聘为 IPP 执行院长

2 月 22 日下午，IPP 进行执行院长岗位竞聘工作，全院员工参加评议会议。四名符合竞聘资格的候选人郭海、蒋余浩、林辉煌、赵巍分别在会上做竞聘发言。经资格审查、民主测评、竞聘答辩及评审委员会综合审议，郭海在本次竞聘中获得总分 83.33 分，综合评价位列第一。经 IPP 学术委员会研究决定，自 2025 年 3 月 1 日起，聘任郭海为 IPP 执行院长，任期两年。
IPP

【媒体发声】

郑永年教授密集解读两会精神

全国两会召开期间, IPP 学术委员会主席郑永年教授先后接受《人民日报》《光明日报》《浙江日报》《深圳特区报》《21 世纪经济报道》《南华早报》《香港商报》《明报》、今日广东国际传播中心 (GDToday) 等多家权威媒体的采访, 围绕 2025 年政府工作报告重要部署、中国经济发展潜力、中美经贸关系以及中国科技创新前景等话题展开深度解读。IPP

《南华早报》报道引述蒋余浩研究员观点

3 月 5 日, 《南华早报》在两会专题报道中引述 IPP 蒋余浩研究员的观点。蒋余浩在报道中表示, DeepSeek 等人工智能企业的突破性发展案例, “展现出一个比‘大国竞争’或‘技术竞赛’的二元叙事更加复杂的图景”。他特别指出, 基于对近年全球科技发展态势的观察, “世界并不仅仅遵循遏制或对抗的逻辑”。IPP

李明令博士在 CGTN 发表评论文章

3 月 3 日至 5 日, IPP 助理研究员李明令连续在 CGTN 官网发表三篇评论文章, 就 DeepSeek 如何加速全球范围“AI 民主化”进程、AI 时代的人类特质以及“AI 人本主义”内涵等 AI 时代的人文科学课题展开探讨。IPP

【院务·交流】

广州南沙开发区党工委政研室主任吴瑞坚一行 到访 IPP

2025 年 3 月 6 日上午, 广州南沙开发区党工委政研室主任吴瑞坚、副主任徐于棋等到访 IPP, 与 IPP 执行院长郭海等就双方深化政研协同合作, 共同助推南

沙高水平开放与高质量发展等议题展开座谈交流。

IPP

2024 年度南沙工作成果评审会举行

2024 年 3 月 21 日, IPP 在广州南沙组织召开 IPP 2024 年度南沙工作成果专家评审会, 邀请多位专家学者组成评审组, 对研究院南沙专项研究成果进行专业评审。

会上, IPP 研究团队围绕南沙改革创新、粤港澳合作等重点领域的研究成果进行了系统汇报, 与会专家就研究成果的理论创新性、实践价值及后续深化方向展开深入研讨。IPP

海亮乡村教育振兴集团到访 IPP

2 月 21 日, 海亮乡村教育振兴集团执行总裁张玺到访 IPP, 与 IPP 杨丽君、林辉煌、李婷等研究人员交流乡村教育帮扶和农业发展问题。IPP

IPP 赴百度飞桨 (广州) 人工智能产业赋能中心 调研

1 月 17 日, IPP 研究院蒋余浩教授率调研团队赴百度飞桨 (广州) 人工智能产业赋能中心, 就“人工智能赋能千行百业”及相关议题展开调研。调研团队参观了百度飞桨中心展厅后, 听取了百度飞桨相关负责人介绍中心发展基本情况, 并就广州及大湾区人工智能技术和产业发展基本情况、广东省人工智能相关产业政策的落实与成效展开座谈。IPP

IPP 举行 2025 年会

1 月 17 日, IPP 全体成员与广州粤港澳大湾区研究院 (GIG) 共同举办 2025 新春年会。IPP

IPP 举行全院工作会议暨院务委员述职报告会

1 月 4 日上午, IPP 举行全院工作会议暨院务委员

述职报告会，研究院全体人员参加会议。院务委员刘金程、赵巍、郭海、林辉煌、蒋余浩依次作年终行政工作述职，接受全院人员无记名评议打分。莫道明教授和郑永年教授随后讲话，对研究院下一步工作和新一年发展方向做出部署。IPP

意识形态因素”议题进行深度分享。IPP

【学术活动】

IPP 举办“结构转型与产业政策”沙龙

2025 年 3 月 6 日（周四）下午，华南理工大学公共政策研究院（IPP）、华南理工大学工商管理学院（SBA）与意大利应用经济学大学联盟（CiMET）联合举办主题为“Structural Transformation and Industrial Policy”（结构转型与产业政策）的线上学术沙龙，IPP 郭海、赵巍、刘佳和朱雁翎参会并发言分享最新学术研究成果。IPP

访问学者廖凯博士做客 IPP 明远讲坛

1 月 14 日，IPP 访问学者、海南师范大学外国语学院副研究员廖凯以《离岸美元的启示：特朗普政府的数字货币战略解析》为主题举行第 20 期“明远讲坛”学术讲座。廖凯详细探讨了特朗普政府如何借鉴欧洲美元发展的经验，在数字时代通过比特币等数字货币手段，进一步巩固美元的全球主导地位。IPP

郑永年教授举行学术指导会

2 月 15 日上午，郑永年教授在研究院作 2025 年首场学术指导会。研究院全体成员参加会议，阐述调研见闻及本年度工作计划。郑永年教授还就本年度课题与政策报告工作进行布置。IPP

IPP 举行第 18 期中国式现代化学术沙龙活动

2 月 18 日下午，IPP 举行 2025 年度第 1 期（总第 18 期）“华南理工大学文科学术大讨论”暨 IPP 中国式现代化学术沙龙。郭海副研究员就“中国外交中的

信息整理：刘深 周浩锴

审阅：刘金程

诚挚约稿

《公共政策研究季刊》是华南理工大学公共政策研究院（IPP）出版发行的政策研究型杂志，每年出版 4 辑。《季刊》以提倡优秀政策研究为导向，学术性与思想性并重，欢迎海内外学者和专家就公共管理和公共政策方面的研究赐稿。

《季刊》刊载的论文以应用性研究为主，以科学化和学科化为导向，符合学术论文的一般规范，突出对于公共政策实践的启示和建议。一般以 5 千字左右为宜。本刊将结合刊载专栏文章与散稿，欢迎学界同仁协助举办专栏。

本刊用稿采取择优录取的原则，实行匿名审稿制度，收到文稿后二个月内，《季刊》编辑部即通知作者关于稿件的处理意见。本刊为院外作者提供一定的稿费。

凡在《季刊》上发表的文字，不代表编委会的观点，作者文责自负。本刊坚决抵制学术不道德行为，作者需对作品的学术正直性负全责。

凡在《季刊》上发表的文字，著作权归华南理工大学公共政策研究院所有。未经书面允许，不得转载。引用或转载本刊文章请注明出处。

本刊仅接受电子邮件投稿，来稿请寄 IPPQ@ipp.org.cn，电子邮件件题目标明“《公共政策研究季刊》投稿”。

华南理工大学公共政策研究院

网址：<http://www.ipp.org.cn/>

传真：（8620）87111856

电话：（8620）87112317

地址：中国广州南沙建滔广场 22-24 楼 邮编：51064

研究院简介



华南理工大学公共政策研究院（简称“IPP”），成立于2012年，由校友莫道明先生邀请郑永年先生一道，与学校共建。2015年12月被中宣部批准认定为首批国家高端智库建设试点单位之一。2022年7月，中华人民共和国外交部正式确定IPP为“外交部政策研究课题重点合作单位”。2023年1月，广东省委宣传部在IPP设立华南理工大学对外传播研究基地。2023年，广州南沙开发区管委会与华南理工大学达成共建IPP的战略合作协议，IPP整体落户至高水平开放前沿区域——南沙区。经过多年建设和发展，IPP已经成为我国最具政策影响力和社会知名度的综合型智库之一。

在体制设计上，IPP是华南理工大学的直属二级机构，实行理事会领导下的院长负责制，同时设立学术委员会，负责指导研究院开展专业的政策研究和学术研究。目前，理事长职务由学校党委书记章熙春同志担任，郑永年教授担任学术委员会主席并兼任高端智库首席专家。

IPP秉持独立、客观、有效的核心价值理念，汇聚海内外具有“国际视野，中国情怀”的学者和实践者，扎根真实世界，积极回应转型中国所面临的重大政治、经济、社会与外交问题，致力于知识创新和专业的政策研究，提出切实有效的政策建议和解决方案，提高公共决策水平和公共政策质量。

“

IPP一向致力于通过和现存社会科学对话的方式，建设基于中国实践经验之上的中国知识体系，同时把研究院自主知识体系应用于中国实践的分析，为社会提供了大量的高质量政策分析。IPP学者能够用全世界都能够懂得的语言，辅助世界读懂中国，辅助中国民众读懂世界。

——郑永年 IPP学术委员会主席

”



“

政策之源既在于现实和经验，更在于科学化的体系。我们有理由相信，将会有更多原创性或者是基于中国实践的社会科学理论和著作诞生，为祖国人民的现代化作出贡献。

——莫道明 IPP联合创始人、首任理事长

”



國際視野

中國情懷

联系我们

政策咨询：（8620）87111850 E-mail: liujincheng@ipp.org.cn

公共关系：（8620）87112340 E-mail: media@ipp.org.cn

出版物订阅：（8620）87111856

地址：中国广州南沙区凯翔路1号建滔广场22-24层

邮编：510640

官方网站：www.ipp.org.cn

官方微信：IPP-REVIEW

今日头条：IPP评论