

十四五规划，可持续发展和新时代¹

伊莎贝拉·纽域治 (Isabella Neuweg) 和尼古拉斯·斯特恩
(Nicholas Stern)

第二十届中国发展高层论坛 (2019 年 3 月) 专题文章

一、 新时代的战略改革

中国在展望新时代，意欲在一个不断变化的世界中实现可持续发展改革时，可回望其在短短四十多年间所走过的改革步伐，即那场使其从低收入国家跃升为中高收入国家的改革²。这一非凡成就应归功于这四十多年间持续进行的结构性改革。每一组改革措施皆能做到对中国未来发展阶段精准施策，借鉴过往改革阶段经验，考虑当前和可能发生的未来环境变化，包括与科技和世界经济有关的环境变化，并能对改革目标的任何调整做出应对。

未来 30 或 40 年间，中国还将再次进行改革，届时中国将迈入高收入国家行列。但中国未来的改革方向不会再聚焦产出和收入，而是会着眼于福祉、质量和可持续性。尽管中国的所有重大改革和系列改革措施都非常重要，但过往经验的力量和全球变化规模之重要性也是不言而喻的。因此无论是对于中国还是世界而言，今后的系列改革都将别具重要意义。二十年来，中国发

¹本文参考了一篇专为 2018 年 10 月亚洲开发银行研讨会而撰写的长篇文章《中国的新型、高质量和可持续经济增长：对未来改革阶段问题的思考》(A new, high-quality and sustainable economic growth strategy for China: Reflections on issues for the next stages of reform)，该论文的联合作者为：卡梅隆·海浦伯恩 (Cameron Hepburn) 和尼古拉斯·斯特恩 (Nicholas Stern) 以及汉纳·麦克尼科尔 (Hannah McNicol) 和伊莎贝拉·纽域治 (Isabella Neuweg)。

²《世界银行分类》

展高层论坛在针对中国改革的国际交流和讨论方面发挥了重要作用，并将在接下来的关键时期继续扮演这一角色。明年即将正式出台的“十四五计划（2021-2025）”将成为塑造中国新时代的关键要素。

本文将按以下结构展开论述。我们将在下一部分阐述预示过往增长模式即将走向尽头的相关经验、因素和压力，包括不断变化的世界经济和政治格局以及一个面临压力的世界环境。在第 3 和第 4 部分，我们将对改革目标的重新构建展开剖析，并对一项新的战略进行研究，阐述处于其核心位置的结构性变化和投资问题。本文第 5 部分将阐述对这些新的结构和投资具有促进作用的部分重要政策领域和改革措施。第 6 部分为结论部分。本文将关注能够推动新时代改革进程和发展的广阔战略和投资框架，而非拘泥于特定投资和政策的具体细节。

二、 旧的经济增长模式将难以为继

在未来数十年的发展进程中，中国的经济增长模式将显著区别于过往的标准经济模式，后者主要依靠物质资本实现经济增长。“哈罗德—多马经济增长模型”（Harrod-Domar model）将这种旧模式归结为，经济增长相当于投资率除以资本增量/产出率（Harrod, 1939; Domar, 1946）。这是二十世纪的经济增长模式。在苏联、印度和中国的早期规划模式之中，物质资本始终处于核心位置，这些传统的经济模型包括苏联的费尔德曼（Feldman）模式和印度的马哈拉诺比斯（Mahalanobis）模式（Raj, 1961）。中国的新经济增长模式将脱胎于邓小平提出的三步走战略³，依托江泽民的三个代表思

³邓小平三步走发展战略的第三阶段旨在到 21 世纪中叶，将人均国民生产总值增加至中等发达国家的水平。

想⁴，并包含胡锦涛提出的“和谐社会”的组成要素。新经济发展模式必将与习近平思想的关键要素有机结合，不仅强调国家繁荣，还强调建设富强、民主、文明、和谐和美丽的中国（Xi，2017）。

二十一世纪经济增长模式将依托多个资本类型的积累，将不再仅仅依靠物质资本，此外还将依靠面向服务业的结构性改革、高质量产出和投入、劳动力和资源效率及生产率。而以进一步的制度和市场改革也将在很大程度上相应地推动这些变革和发展。

这些新的经济增长模式可以是并且也必须是可持续的。可持续性意味着，我们要为下一代提供至少和当代人所拥有的同样好的机会，前提是下一代人也以此为准绳面对他们的下一代。因此，可持续性取决于未来数代人所能继承的资产数量和质量。这包括对社会福祉具有核心意义的四个资本类型：人力资本、社会资本、物质资本和自然资本（Stern，2015，chapter 6.4；Hamilton 和 Hepburn，2017；Managi 和 Kumar，2018；Lange 等人，2018）。对这些资本进行投资并实现高生产率，不仅对强劲和包容的经济增长具有关键意义，还对促进经济可持续增长至关重要。未来这一经济增长过程当中的可持续性不仅在很大程度上关乎中国之未来，还将对全球的整体前景产生关键意义。

旧的时代或者旧的发展模式将因环境、社会和经济的巨大变化而走向终结。我们将以成组的方式重点阐述以下八个因素或原因。前四个要素与自然、社会和人力资本问题有关。后四个要素则与显著影响中国迈向中高收入经济

⁴江泽民提出，中国共产党必须代表先进生产力的发展要求、先进文化的前进方向和最广大人民的根本利益。

体的发展过程有关，此外还与不断变化的世界经济有关。这八个要素分别为：环境压力；包括不平等在内的社会压力；技术的日新月异和对新技能的需求；不断变化的人口结构；不断上涨的工资；需求向服务业转移；不断变化的世界经济格局和相互作用；公共财政的压力。

中国和世界都面临着环境压力。中国城市的空气污染非常严重，土壤和水资源污染问题也相当严峻。气候变化是一个巨大威胁。中国在气候变化面前显得尤为脆弱，原因包括：喜马拉雅山脉地表径流的水资源压力和依赖性；海平面上升和风暴潮风险威胁大量沿海人口；难以抵御极端天气事件；重污染地区有可能产生超过人体极限的极端气温。

我们知道，面对环境问题，全球必须立即采取强有力的应对措施，而中国因其巨大的经济体量和碳排放量也必将成为应对气候变化措施的最主要推动者。世界经济将在未来二十年左右翻一番，其中，中国的经济增长将不止增长一倍。这二十年期间，全球碳排放量必须严格减少 40%以上，我们才能在本世纪中叶之前实现碳中和，而只有这样我们才有更大把握实现将全球气温严格控制在 2℃ 以内的巴黎目标（政府间气候变化委员会（IPCC），2018）。世界范围内的基础设施总量有可能在未来 15 年左右增长一倍，其中大部分与城市扩张有关，而中国在这方面又是一个主要贡献者。如果这些新增长的世界经济或增加的基础设施采取的是同过去完全一样的模式，那么将碳排放量严格减少 40%以上的目标将成为空谈。由于潜在灾难性后果的威胁，我们完全有可能面临气温上升幅度大大超过 3℃ 的后果。因此，全面且迅速的改革刻不容缓。

这种改革需要果断行动和有力领导。然而，正如题为《解锁 21 世纪的经济增长模式（Unlocking the Growth Story of the 21st Century）》的新气候经济报告（2018 年 9 月）所指出的那样，新路径将是一个极具吸引力的模式。在这种模式下，将实现强劲、可持续和包容性的经济增长，城市可任你自由穿行和呼吸，生态系统也将生生不息，硕果累累。这种新的增长模式是通往繁荣的唯一可持续路径；任何基于高碳增长的尝试都将在其所导致的极端环境下自我毁灭。世界和中国经济有能力以一种既减少全球风险又能创造大量创新和投资的方式进行增长，这种增长方式将为全人类创造一个更加安全、清洁和更具吸引力的经济局面。

如果中国及更多国家取得成功，那么这对于发展中国家的启示将变得尤为明显，即这种增长不仅是可以实现，还是一个消灭世界贫困的切实有效手段。相对与发达国家目前所选择的路径，发展中国家有机会采取一个更加清洁、更具包容性和吸引力的发展路径。经济增长和气候责任将相互捆绑，而两者之间的互补性还将推动两者各自向前发展。若将两者刻画成对立关系，不仅会产生“作弊赛马（artificial horse race）”的现象，还将对过去二三十年间的经济发展经验和机遇形成误判。如果二三十年前中国拥有当今的技术和方法（一部分是因为中国自己的创造），那么中国显然不会选择目前的发展路径，因为这种路径产生了如今我们所看到的污染和拥堵问题。这个教训不仅可以指导中国的下一发展阶段，还将为全体发展中国家提供参考。

中国已开始探索新的经济增长方式，即聚焦上述四类资本的质量和数量。举例来说，中国已将“生态文明”写入宪法，采取空气、水资源和土壤污染整治措施，提高森林覆盖率，并采取了旨在控制温室气体排放的措施。这些

措施都要求珍视、投资并避免破坏自然资本。实际上，在强调一个完整且有恢复力的自然环境时，习近平指出，自然资本在重要性上要“超过”物质财富并能对其形成“保证”（Xi, 2017）。与之类似的是，在社会资本方面，中国已开始强调社会凝聚力的重要性，开始关注不平等问题，并采取了加强有效治理的措施（Liu, 2017; Shigong, 2018）。中国在卫生和教育领域，对本国人民进行了长期的人力资本投资。

因此，尽管物质资本和人力资本是过往发展的核心，但中国近年来显然加深了对另外两种资本形式之潜在威胁的理解，即投资物质资本而未落实可持续发展理念所造成的潜在威胁。设计拙劣、质量低下或者产生污染的物质资本将严重损害人体健康，污染土壤和水资源，破坏森林。换言之，将减少或摧毁人力和自然资本。自然资本破坏将损害人类健康并导致大量死亡。而对于自然和人力资本的这种破坏还将进一步产生能够削弱社会资本的紧张状况。

三、 目标的重新构建

将可持续性和上述四个资本类型纳入十四五规划核心，是中国政策和规划方向的自然发展结果，是中国近年来所重视和施以行动的重要方面。但这里的意义更加明显：由以往强调物质资本积累而产生的压力，和对物质资本质量不够重视，以及轻视物质资本对其他资本类型所产生的影响所带来的压力，使中国意识到，必须将可持续性和四类资本作为十四五规划之强力与核心手段的绝对重要性。此外，这些压力还促使中国更加强调将社会福祉的关键要素作为实现经济和社会目标的基础，而不是像以往那样只看重产出或收入这样的狭窄目标。从广义的角度来看，这些都在全球于 2015 年 9 月达成

的“可持续发展目标（SDGs）”（联合国开发计划署，2015）的框架之内。

“可持续发展目标”是在“千年发展目标（MDGs）”的基础之上发展而来的，比后者更加强调可持续性。“千年发展目标”包含一系列为1990–2015年而设定的目标，但这些目标对环境问题的强调明显不足。由“千年发展目标”发展到“可持续发展目标”的这一过程，体现了全球逐步意识到旧的经济增长和发展模式由于缺乏可持续性而不断产生压力的过程。“可持续发展目标”适用于所有国家。

多资本类型并举的新型投资方式可以以促进包容和减少不平等的方式加以组合。举例来说，优先发展覆盖广泛、清洁高效的公共交通可明显惠及社会的相对弱势群体，因为他们更加依赖公共交通，尤其是能够促进其就业。空气和水资源污染往往会对贫困人口造成更大危害。采用新的清洁技术解决这些问题可创造大量就业机会（新气候经济（New Climate Economy），2018）。

在强调转向低碳经济的重要性及其所带来的经济增长和就业机会时，我们应该认识到，我们必须在30至50年内实现净零碳经济（net zero-carbon economy）。净零碳排放是稳定大气温室气体浓度的必要条件，也是稳定温度变化的基础。因此，及早实现净零碳排放有利于得到更低的稳定温度。净零排放需在30至50年内实现，前提是我们能够稳定地将“温度严格控制在2°C以内”。最新的关于1.5°C的政府间气候变化专门委员会报告指出，将温度控制在2°C和控制于1.5°C之间的区别是存在实际风险的（政府间气候变化专门委员会，2018），其中包括与极端天气事件和干旱有关的风险。我们应该认识到，目前针对所有国家的巴黎排放计划，从整体来看，将

迫使我们走向 3°C 或更高温度的发展路径上，而我们目前已意识到温度上升 2°C 以上是非常危险的⁵。因此，巴黎第 21 届联合国气候变化大会（COP21）“将温度严格控制在 2°C 以内”的目标是明智的，而我们有突破这一限制的风险。作为世界大国，如果全球要实现净零排放，那么中国也必须实现净零排放。为此，中国需立刻重新审视对过时化石燃料基础设施的所有投资，否则将会导致无法在 30 至 50 年的时间范围内实现温度控制目标的后果（Pfeiffer 等人，2018 年）。

未来十年内，创新和投资将主要由私营部门驱动。私营企业是创造力和创意的重要来源，而创造力和创意又是高质量、高科技和可持续发展所必需的组成要素。这意味着，改革必须以市场为导向，必须能够鼓励积极性和创造力。可持续性基础设施、有效运转的城市和良好治理对此将具有突出意义。换言之，公共政策、公共制度和公共投资需要全力营造良好的投资环境，为新时代创新和投资提供帮助。在这方面，机构和高校开展的研究与开发、创新和公共研究将扮演关键角色。

大致来说，中国内部不断变化的经济活动形式，即“向价值链上游挺进”，要求中国与其贸易伙伴之间的关系也要随之不断调整。一带一路倡议（BRI）国家在人均收入和工资方面，平均只达到了中国的约一半水平。未来二十年，如果这些国家能够达到中国目前的人均收入水平，如果它们依赖化石燃料的经济结构也同当今中国类似，那么全球的升温幅度将大大超过三摄氏度，很可能引发灾难性后果。

⁵温度上升 3°C 是极度危险的，是地球三百年左右都未曾出现过的温度。3°C 将彻底改变整个地区，并导致大规模移民、干旱、饥荒、疾病和冲突。

如果中国能够同一带一路国家建立贸易和基础设施联系，推动技术进步并与之分享，那么无论是在可持续发展方面还是在不断变化的新型国际劳动分工中（包括与中国相关的劳动分工），这些国家都会扮演一个强力且积极的角色。这将在很大程度上与中国二十世纪七十至九十年代的关键改革驱动要素相类似，当时中国跻身世界经济之林依靠的是低成本制造业和合资企业。如今，依靠更加先进的技术，中国将不断扩大贫困国家的外部合作伙伴角色。

鉴于此，中国必须将十四五规划和一带一路倡议进行有机结合，供其他国家同时解读。可以肯定的是，中国能够也将会直接制定十四五规划，但中国仅靠一己之力是无法决定七十个或更多可能加入一带一路倡议的国家之发展战略的。每个国家都会制定并选择自己的战略。中国可以为其提供帮助，成为它们的优秀合作伙伴，但无法决定这些国家的未来。这是新时代的一个重要有趣特征。中国必须全力以赴制定其十四五规划，并根据一带一路合作伙伴自己的决策以及潜在合作形式进行谨慎决策。

对投资的必要改革，尤其是对可持续性基础设施的投资，意义重大且刻不容缓。如果实施得当，那么投资、创新和改革将为中国提供一个可持续和包容增长的经济增长路径，这种发展路径将极具吸引力。此外，只有经济增长能够不断驱动中国在本世纪中叶以前迈向高收入国家行列，但同样重要的是，必须在经济增长的同时切实大幅提升社会福祉的其他方面。这种未来图景对一带一路倡议合作伙伴国家也是现实可行的；实际上，它们不必像发达国家和中国在过去二三十年内所采取的重污染经济发展模式。

四、 中国内外的新经济增长战略投资

确保将新投资转化为高效、高质、管理得当和可持续的资本和基础设施，需要清晰的战略、强有力的政策和与之配套的金融类型为其提供支持。十四五规划能够为中国提供一种有助于实现可持续和包容增长及发展的战略框架。这要求中国大力投资可替代能源，重新审视某些关键的经济领域，例如城市规划、基础设施、土地利用管理、水资源、未来财政收入来源、劳动力技能以及教育和培训制度，从而以多样化的手段摆脱对化石燃料的结构性依赖。这种变革的支持政策和措施可谓多种多样，包括碳监管和定价政策、新型的城市设计方案、改进效率和减少浪费、为零碳技术的研究和开发提供资金支持以及设定空气污染标准。具体细节本文在此便不加以详述了。制定这些政策的重要目的在于，打造一种投资环境，推动有力且可持续的创新、创业和投资。

我们将重点关注广泛的投资和金融框架。中国的一带一路倡议与中国转向二十一世纪的经济增长模式是相互交织，密不可分的。中国有能力为伙伴国创造一个有利于其创新和投资的新时代投资环境。这里简单给出两类广泛的干预措施：

1. 将可持续性和长远战略思维纳入政府和投资规划；
2. 加强和完善工程和项目的可持续投资原则。

在摆脱化石燃料的过程中，政府可以通过公共投资的手段对资金流施加影响，包括将环境、社会、治理标准和考虑因素以及气候目标纳入政府的投资战略当中。这便要求对各级政府规划进行重新思考，使当前的基础设施项

目规划符合长远的气候、环境和社会发展目标。此举不仅可以避免碳锁定效应，还可以让基础设施决策标准富有弹性。而这又会相应地吸引机构投资者和其他民间资本来源。中国的金融系统，包括中国的开发金融机构，将在此发挥核心作用。拥有 4000 亿人民币注册资本的国家开发银行，是全球最大的开发金融机构（国家开发银行，2015）。国家开发银行的决策可帮助调整中国和全球的资金流向，将其用于可持续基础设施项目。因此，国家开发银行必须明确制定其整体可持续战略和可持续投资原则。

中国政府通过其战略、政策和制度等释放的指导信号，对于将长久规划和金融决策相结合具有关键意义。对于气候变化所产生的潜在金融风险，投资者对这方面的长期金融分析仍了解甚少，需求甚微。为了避免资产错误定价、资本错配、资产闲置，填补这方面的信息和认识缺口至关重要。

中国的投资和分析原则正在逐步完善，有助于推动金融领域向可持续工程倾斜。气候相关财务信息披露工作组（TCFD）和《“一带一路”绿色投资原则》提出的原则就是这方面的重要例证⁶。此外，经过数十年实地工作的技术沉淀，多边开发银行已对财政和环境方面的可持续投资标准进行了测试和完善。如今，许多开发银行采用的是内部的碳排放影子价格，对其能源投资做出了范围限定：到 2020 年碳价格达到每公吨二氧化碳当量 40 至 80 美元，2030 年达到每公吨 50 至 100 美元。该范围同碳定价高层委员会（High-Level Commission on Carbon Prices）的建议范围相一致（Stiglitz 和 Stern, 2017；欧洲复兴开发银行，2019；世界银行，2017）。

⁶这些原则为伦敦金融城绿色金融倡议和中国金融学会绿色金融专业委员会共同制定并与 2018 年 11 月发布。来自清华大学的前中国人民银行首席经济学家马骏先生在这些原则的制定过程中发挥了主导作用。

中国的金融机构可以帮助整合和宣传这些金融决策原则。这将产生深远影响。亚洲基础设施投资银行（斯特恩先生是该行的国际顾问团成员）已将可持续基础设施放在了其战略重点的最核心位置。这有助于对中国和全球的其他开发银行产生富有建设性的积极影响。

中国可以提高本国已规划投资项目和投资标准的透明度。对于技术和成熟标准提供方面而言（如多边开发银行），此举有助于打造中国同它们之间的合作关系。这种合作不仅可以加强这些工程的金融可持续性（对投资目标国和中国都很重要），降低其的环境影响，同时对于投向伙伴国的可持续基础设施投资而言，这种合作还有助于提高有关方面对于它们的理解程度和其自身的外在吸引力。而这又会相应地推动一带一路倡议国家制定更加完善的能源和气候政策以及投资框架。

五、 通过系统性改革措施推动变革

在前一部分，我们阐述了四个资本类型对于中国的一项经济增长战略所具备的重要意义和它们之间的互补性，中国领导人希望通过该战略在本世纪中叶前将中国建设成伟大的现代化国家（Xi, 2017）。我们还强调了有利于可持续基础设施建设及其资金落实的投资框架所包含的相关要素。对于新时代改革而言，共有七个领域的改革措施可以发挥推动作用。其中最重要的三个要素包括政策、金融和治理。我们将对政策的三个重要方面，金融的两个方面和治理的两个方面进行重点阐述。

（一） 政策

（1） 旨在实现经济增长的快速高效改革必须包含以下要素，即：高质量、高科技、更卓越的服务以及可持续性，这就需要强有力的清晰定价和监管信号为其提供支持。如果想要实现在强劲和可靠的投资环境下加强私营部门的投资和创新，那么价格信号和监管就必须将潜在的市场失灵纳入考虑范围。以强力的碳价格为例，确保新的碳市场运行有序将具有重要意义。这可能包括要对碳价格下限和碳税加以考虑。但是，碳价格本身无法对城市进行重新设计、降低拥堵程度或促进其紧凑度，也不会自发地保障产品、系统和建筑在设计时都能对组件的再利用或回收加以考虑。这些重要特征要求额外采取直接的公共措施，包括对城市进行设计和改良。

监管和标准可以发挥重要作用。在一个具有不确定性的经济当中，单独依靠增加规模报酬、网络和价格信号未必可以制定出最为有效的政策。制定效率法规并禁止内燃机车辆在城市中心行驶，可以带来强劲、迅速和具有成本效益的变化。在这方面，欧洲禁用白炽灯使 LED 灯迅速得以普及就是一个例证。

此外，当国有企业的生产活动或工作方法面临淘汰时，国企改革也将势在必行，从而杜绝国企低效或者需要人为输血的现象。国企的这些问题与资源生产率和可持续性背道而驰的，将为最终的调整造成更加沉重的负担。在新时代里，中国将依赖创造力和企业家精神，因此，一个明确、可靠、透明和友好的投资环境是至关重要的。

（2） 高质量的城市规划和管理将是重中之重。在新时代里，城市将是绝大多数投资的焦点，尤其是基础设施投资。城市聚集了绝大部分人口和绝大部分产出、污染和温室气体排放。城市的相对重要性将不断提升。因此，

城市在物质、人力、社会、环境和金融方面的管理方式对中国之未来具有关键意义。城市的设计、税收和基础设施如果能够提高城市的紧凑度将是非常重要的。目前，中国的城市处于无序扩张之中，产生了严重的拥堵、污染和浪费问题（新气候经济，2018）。城市规划对于城市的良好运转至关重要，城市的投资环境对城市的有序运转也非常重要；因此，我们将在后面的金融改革部分重新对城市问题加以讨论。

（3）重大变革将不可避免地造成某种混乱。由于中国目前在许多行业都确立了雄厚的生产基础，因此这类问题将以更加严峻的方式出现。在这些行业当中，有些行业将出现萎缩，例如煤炭开采、钢铁和低成本制造业当中的某些分支领域。在某些特殊地区，这种影响的涉及面将尤为广泛。若得不到有效管控，此类变革将破坏社会凝聚力并使人们丧失希望或产生不公平的感觉。在这方面，国家和地方政府可以采取的措施种类很丰富，这里将不进行一一详述，不过其中的一些关键措施包括：培训和再培训；对地方创业提供支持和资金；将机动的政务活动转移至受影响的地区；帮助居民搬迁——在其自愿的情况下；以及社会保障体系。开展地方交流对话将对这些政策的有效实施提供重要帮助。在过去数十年间，大多数发达国家的结构性改革都未得到良好控制。经济天平向服务业的逐步倾斜、能够节省劳动力的技术进步、全球化和随后的全球金融危机，这些问题都曾导致许多大规模群体和许多地区理所当然地认为遭到了轻视和忽视。由此而导致的政治、社会和经济后果将会非常严重。因此，从他人的错误当中汲取经验是非常重要的。

（二）金融

（1） 对所有的四种资本类型进行投资需要私营和公共资金相结合。这些资金的性质和相互结合是系统性改革的一个重要组成部分。我们无法在此给出更多细节，但大致可以包括：从针对小型企业的银行贷款、天使投资和众筹；到针对大型私营部门企业的资本市场；到发行债券和股权融资，再到大规模融资，包括针对大型基础设施工程的开发银行。“绿色金融”将成为这种模式的重要组成部分。由于中国社会的个人和家庭需要购房和计划养老，因此大型抵押贷款、保险和养老金制度方面的政策和战略同样具有关键意义。

在金融领域，单个金融机构以及整个金融系统的透明度、完善的银行标准和所得到的监管将变得日益重要。由于经济和金融系统日趋复杂，发生金融危机的风险也在不断增加。尽管金融危机无法完全避免，但是通过明智的投资决策、合理的政策、和强力的制度则可以降低其爆发概率、危害程度和影响。对低效的基础设施进行投资特别是过度投资，将对经济和金融稳定造成严重威胁。通过对基础设施的成本、融资结构及其产生的实际效益进行严格评估则可减少这种风险。可以对合理的可持续投资标准进行进一步的完善并授权其使用。它们的广泛应用有助于避免“多建”而不是“建好”的问题。明智的监管非常重要，既可以避免过度冒险的问题，也可以避免潜在的金融扭曲问题，并且还能避免定向信贷。管控系统性风险每时每刻都很重要，尤其是在经济增长战略出现重大调整之时更是如此。

（2） 与我们上述的第二个问题——城市规划，以及合理和可持续投资密不可分的是城市的公共财政。为了营造一个稳定的投资环境，帮助必要的基础设施和其他投资能够以廉洁、高效和可持续的方式运行，必须对城市公共财政进行有效管控。为此，城市需要从地方税收和城市服务收费当中形成

可观的收入来源。地方税收可采取多种形式，包括土地税和房产税、污染税或碳税、以及提高地方所得税等。这些税收手段必须透明并得到有效执行，而且与国家机关的税收不能形成矛盾和冲突⁷。地方税收和财政收入的透明度和效率将在很大程度上影响中国今后发展阶段的前景。

（三）治理

（1） 在新时代的经济增长模式当中，私营投资将处于核心位置，并且对治理水平及基础设施服务质量都非常敏感。治理（本文阐述的第六个问题）即“执政方式（manner of governing）”。如果可以实现透明、全心全意和最简单的治理，那么整个社会都将得以更加有效地运转。治理水平对办事效率和投资者对投资回报的信心都有极大影响。

在投资方面，我们可以找出三个与之相关的治理水平要素：政策的合理性；政策的预见性；以及机构的功能和行为；合理的政策可通过克服市场失灵帮助市场释放积极信号。政策的预见性可以降低政府引起的政策风险。从全球范围内来看，这种风险是投资的重大阻碍。随着时间的发展，我们必定会发现新的可能性；看到新的证据；并从经验中吸取教训。因此，政策的设定不能是一成不变的。然而，若要有效控制投资者的不确定性，则必须对政策修改标准加以明确，并且应尽可能地提前设定这些标准。治理政策应具备“可预见的灵活性”。

成本和不确定性的另外一个来源在于机构的功能和行为。有些时候，机构和官员会因其官僚作风而显得臃肿，并形成干扰或阻碍作用。有时机构和

⁷对于地方税收来说，这里的一个有效方法是，为其提供独立于高级税收的税收基础或者借力于高级税收。

官员则会存在腐败问题。机构的手续流程越繁琐，这些问题或阻碍出现的可能性就越大。为了营造一个良好的投资环境，必须减少低效和不必要的干预。当然，这绝不意味着要放弃对相关问题的监管和标准，例如污染或安全问题。这里指的是，治理应抓住主要方面，尽量以面向对象的人性化方式来实施监管和标准。

(2) 全球治理是我们针对系统性改革关注的最后一个主题。最为全球最大经济体（按购买力平价（PPP）计算），中国已经是世界舞台的一股重要影响力，即使其人均收入仍与发达国家存在明显差距。因此，中国不仅会活跃于世界舞台，还将不可避免地塑造这个舞台。世界贸易和投资、全球公域、以及国际金融机构的未来所发生的任何变化都对中国和全球具有关键意义。在所有的这些方面，全球将作为一个整体（包括中国在内）从有效运转、基于规则和公平的世界秩序中显著受益，中国在形成该世界秩序中的影响力越来越大。

六、 结论； 中国和世界

如我们之前所述，全球公域面临的挑战，特别是气候挑战，已迫在眉睫。中国在巴黎第 21 届联合国气候变化大会（2015 年）上对制定《巴黎协定》发挥了领导作用。中国已开始着手控制本国的温室气体排放，努力使之趋稳。中国有可能在十四五规划中计划开始减少总体排放量。如今，中国正不可避免地主导针对气候变化的全球行动和国际合作。对于中国而言，这里蕴藏着大量机遇，这不仅在于其自身的新经济增长模式和技术进步，还在于中国的世界领导地位。对一带一路倡议沿线的投资，可以帮助中国的贸易伙伴实现“可持续发展目标”，从而相应地帮助中国实现“可持续发展目标”。

全球的国际性机构，包括联合国、国际货币基金组织、世界银行、区域性开发银行、世贸组织等，将不断寻求中国发挥领导作用。中国在 20 国集团（G20）将发挥举足轻重的作用——中国成为 2015 年 G20 主席国并举行 G20 杭州峰会便是这方面的重要例证。正如 20 国集团全球金融治理专家团报告（2018 年 10 月）所指出的那样，国际货币基金组织急需补充更多资源，方能对未来金融危机进行更加有效的管控并降低其发生频率。此外，报告还指出，多边开发银行若能进行整体有效运转，其效率将更加突出。举例来说，以整体的方式运转将使银行面临来自主要利益相关方的领导和压力，如若每家银行都各自独立运营，它们将相对自由，缺乏约束。此外，以整体的方式运转还有助于打造国家平台，从而以更好的合作措施推动某国的开发项目。中国正日益成为其他国家开发的重要支持者，因此中国将在这方面发挥重要作用。以整体的方式进行更为有效的运转还需要国家和多边开发银行携手管控风险，从而为私营投资寻得更为有效地增益手段。除此之外，还需要将可持续基础设施放在多边开发银行各项工作的核心位置。

这篇关于系统性改革的短文所涉及的内容包括：以加强私营部门创新和投资为目的、用于打造投资环境的政策和可持续基础设施；加强金融系统实现强劲、高效和稳定的融资方式；运转更为有效的城市，包括城市的公共财政；区域治理和全球治理。这些系统性改革最终将加强物质、人力、国家和社会资本投资，这四类资本又会相应地引领中国步入新时代，形成高质量、可持续和包容性的经济增长和发展格局。与此同时，由于一带一路倡议贸易伙伴国同样谋求可持续和包容性发展，中国还可以为这些国家提供有力支持。

参考文献:

China Development Bank, 2015. *About CDB*. Available at:
http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/

Domar, E. (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment". *Econometrica* 14 (2): 137–147. doi:10.2307/1905364. JSTOR 1905364.

EBRD, 2019. Methodology for the economic assessment of EBRD projects with high greenhouse gas emissions. *Technical Note*. London: EBRD. Available at:
<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395238732485&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

Hamilton, K. and Hepburn, C. (2017). *National Wealth: What is Missing, Why it Matters*. Oxford University Press: Oxford.

Harrod, R. F. (1939). "An Essay in Dynamic Theory". *The Economic Journal*. 49 (193): 14–33.

High-Level Commission on Carbon Prices (2017). *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*. Washington, DC: World Bank.

IPCC (2018). Global Warming of 1.5 °C: An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. <http://ipcc.ch/report/sr15/>

Lange, G. M., Wodon, Q. and Carey, K. (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001> License: CC BY 3.0 IGO.

Liu, X. (2017). Speech by H.E Ambassador Liu Xiaming at the British Parliament: New Era for China and New Chapter of the China – UK Cooperation, House of Commons, 21 November 2017. Accessed 25.10.18. URL: <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/tpxw/t1512703.htm>

Managi, S. and Kumar, P. (2018). *Inclusive Wealth Report: Measuring Towards Sustainability*. 1st Edition. Routledge.

New Climate Economy (2018). Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times. *The Global Commission on the Economy and Climate*.

Pfeiffer A., et al. (2018). Committed emissions from existing and planned power plants and asset stranding required to meet the Paris Agreement. *Environmental Research Letters* 13 054019

Raj, K. N. (1961). Growth Models and Indian Planning. *Indian Economic Review*, vol. 5, no. 3, pp. 242–261. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/29793244

Shigong, J. (2018.) Jiang Shigong on ‘Philosophy and history: interpreting the “Xi Jinping Era” through Xi’s report to the nineteenth national congress of the CCP’. Australian Centre on China in the World- *Guangzhou Journal Open Times*.

Stern, N. (2015). Why are we waiting? The logic, urgency and promise of tackling climate change. MIT Press. USA.

Stern, N. and Stiglitz, J. (2017). *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*. Washington, DC: World Bank.

The World Bank (2017). *World Bank Group Announcements at One Planet Summit*. Press Release, December 12, 2017. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/12/12/world-bank-group-announcements-at-one-planet-summit>.

United Nations Development Programme (2015). ‘World Leaders Adopt Sustainable Development Goals’, Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/09/24/undp-welcomes-adoption-of-sustainable-development-goals-by-world-leaders.html>.

Xi, J. (2017). *Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress*. Xinhua. Available at: http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm.