

第一届四川省社会科学特色学术期刊

成都

发展改革研究

RESEARCH ON REFORM AND DEVELOPMENT IN CHENGDU

2014年

合订本

成都市发展和改革委员会

成都市经济发展研究院

编 委 会

主 任：
副 主 任：
委 员：

何 礼

刘兴军 尹 柯

(以姓氏笔画为序)

王 军 王志坤 王益谦 王翼刚 王 梅 尹 恒 邓立新
邓 玲 邓 睿 冉桂远 刘世庆 李 华 李金兆 李 萍
李 霞 杨 杰 杨 虹 张晓雪 张新宇 邵 昱 林 娜
祝小文 姚昌勤 夏 勇 高 洁 郭念东 阎 星 廖维忠
戴 宾 鞠 石

名 誉 主 编：
主 编：
常务副主编：
副 主 编：

林 凌

刘兴军

尹 柯

李 霞 姚昌勤 郭念东

执 行 主 编：
编辑部主任：
责 任 编 辑：

李金兆

眭海霞

徐清秋 孙 清 顾雯婷 邹元庆 陈俊江

序

《成都发展改革研究》是成都市发展和改革委员会、成都市经济发展研究院主办的学术性双月刊。创刊至今,已出刊188期,产生了良好的社会影响,获得了广泛的认同,并在2013年获得了“第一届四川省社会科学特色学术期刊奖”,品牌度、知名度和影响力逐年提升。

该刊以“汇聚研究成都发展的成果,打造成成都发展改革的品牌,培育研究成都发展的氛围,宣传成都发展改革的思想”为宗旨,一直秉持科学严谨的学术精神,倡导诚信创新的学术品格,立足成都,面向全国,放眼世界,跟踪时代,着眼未来,服务现实,形成了较好的办刊理念,刊物质量稳步提高。刊物紧扣科学发展这个主题,围绕成都经济社会发展中重点、热点、难点问题及区域性重大战略性问题展开研究,开辟了“新型城镇化”“城市群专题”“长江经济带专题”等特色栏目,提高了栏目的时效性和关注度,为市级相关部门及有关领导提供了智力支撑与决策参考。

为了扩大期刊的影响,我们聘请到全国著名经济学家、四川省社会科学院原院长林凌教授为本刊名誉主编。期刊得到了经济研究领域比较活跃的海内外知名专家如中国(海南)改革发展研究院院长迟福林、国家发展和改革委员会学术委员会秘书长张燕生、国家发改委经济研究所副所长孙学工等的大力支持;也得到省市知名专家如四川省社会科学院党委书记李后强、四川省社会科学院副院长郭晓鸣、四川省社会科学院西部大开发研究中心刘世庆研究员、成都市委党校邵昱副校长、成都市社会科学院副院长阎星、成都市政府研究室邓立新副巡视员等专家的悉心指导。稿源和质量不断提高,不仅有来自国家社科基金、省市哲社办、省市科技局等重大科研项目,也有来自四川大学、西南财经大学、西南交通大学、成都理工大学等等全国高校、省市及各科研院所的研究成果。

为便于读者快速检索、收藏和参阅,我们编印《成都发展改革研究》(2014年合订本)。合订本延续办刊宗旨、方针和定位,对全年内容重新编排,统一分类,汇聚为“形势分析”“区域经济”“产经透视”等15个栏目,同时,增加了4个附录,希望提升合订本的阅读和收藏价值。

在合订本的编印出版中,得到市有关领导和专家学者的大力支持,在此表示衷心感谢,如有疏漏和不当之处,请批评指正。

目录

[特 稿]

对中国水情和国家治水方略的再认识	林 凌	1
适应经济全球化新形势 加快实施高标准自由贸易区战略	张燕生	8
重塑四川经济地理 实现经济转型发展	林 凌	11
中央转变经济发展方式的战略与成都转型升级的策略 中国睿库研究院新政治与治理研究中心		15
依托长江建设四川经济新支撑带的几点建议 ——“我国流域经济与政区经济协同发展研究”武汉调研与启示 国家社科基金重大项目课题组		18
“使市场在资源配置中起决定性作用”关键是解放思想	迟福林	23
“十三五”我国经济转型大趋势	迟福林	27

[形势分析]

成都市 2013 年经济形势分析与 2014 年预测 成都市经济发展研究院形势分析课题组		35
四川省 2013 年经济形势分析与 2014 年预测 四川省经济信息中心形势分析课题组		39
全国 2013 年经济形势分析与 2014 年展望 国家发改委宏观院经济形势分析课题组		42
成都市 2014 年一季度经济形势分析与预测 成都市经济发展研究院形势分析课题组		47
四川省 2014 年一季度经济形势分析及上半年预测 四川省经济信息中心形势分析课题组		53
全国 2014 年一季度经济形势分析与全年展望 国家发改委宏观院经济形势分析课题组		56
全国 2014 年一季度投资形势分析及展望 国家发改委宏观院投资研究所课题组		60
成都市 2014 年二季度经济形势分析及预测 成都市经济发展研究院形势分析课题组		65
四川省 2014 年上半年经济形势分析及三季度预测 四川省经济信息中心形势分析课题组		70
全国 2014 年上半年经济形势分析及政策建议 国家发改委宏观院经济形势分析课题组		73
成都市 2014 年前三季度经济形势分析及全年预测 成都市经济发展研究院经济形势分析课题组		78
四川省 2014 年前三季度形势分析及全年预测 四川省经济信息中心形势分析课题组		84

全国2014年三季度经济形势分析及政策建议	国家发改委宏观院经济形势分析课题组	87
全国2014年前三季度投资形势分析和展望	国家发改委宏观院投资研究所课题组	91

[全面深化改革专题]

成都市全面深化改革基本框架	中国睿库研究院新政治与治理研究中心(筹)	96
坚持全面深化改革 奋力打造西部经济核心增长极		100
坚持以全面深化改革为统领 深入推进经济社会转型升级		108

[新型城镇化建设专题]

成都市小城镇建设体制改革对策研究	王光龙	114
坚持可持续发展理念 促进城镇基础设施建设健康发展	刘祯贵	118
学习借鉴香港经验 提升成都城镇化质量	姜丽红	121
四川省加快新型城镇化发展的重要选择	郭晓鸣	126
坚持走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路	本刊编辑部	128
成都新型城镇化建设的对策建议	陈国先	136
推进以人为核心的城镇化研究	徐 勇	143
着力打造和谐人地产城关系 推进成都市新型城镇化内涵式发展	成都市委政研室经济处	147
新型城镇化进程中“人的城市化”的动力机制研究——基于居民感知视角的实证分析	李爱国	152

[城市群建设专题]

推进新型城镇化进程 加快建设成都平原城市群	成都市发改委发展规划处课题组	160
培育壮大城市群 加快成渝新型城镇化进程	成都市社科院课题组	165
多点多极发展扩大开放合作 建成引领西部的国家级城市群		169
以成都为核心建设“三区一基地”		
——《成渝经济区成都城市群发展规划(2014—2020年)》摘要		175
多中心网络化发展 打造“四核、五轴”		
——《成渝经济区南部城市群发展规划(2014—2020年)》摘要		180

[长江经济带建设专题]

建设长江源头航运中心 开启长江上游流域经济发展新局面	刘世庆	185
新时期成都融入长江经济带协调发展的定位及建议	蓝泽兵	188
关于依托长江建设中国经济新支撑带的几点建议	重庆市综合经济研究院课题组	193
大力推进智慧城市建设 加快融入长江经济带发展	湖北省黄冈市经协办	197
加快生态文明制度建设 推进长江经济带发展——2014·长江保护与发展论坛	本刊编辑部	200
抢抓流域经济发展新机遇 共建长江上游航运物流中心		
——川滇黔三省八市州共建长江上游航运物流中心论坛综述 ...	四川省社科院课题组	204

〔十八届四中全会专题〕

“一体两翼”:在新常态下全面推进治理现代化	李后强	209
创新天府新区配套法律规范体系打造国家级法制新区典范	章 群	212
要以高度自信建设中国特色社会主义法治体系——西方宪政民主的实质及危害	四川省社科院课题组	215
依法治国建设社会主义法治国家——十八届四中全会解读	本刊编辑部	219

〔区域经济〕

四川“三大新兴增长极”的“弓箭型”战略研究	李后强	226
加强区域合作 促进协同发展——推进成都经济区一体化发展的思考 ...	邹克俭 袁宗文	233
关于成都打造国家向西向南开放重要节点城市的思考	伍笛笛	238
放大攀西试验区效应 加快四川经济增量发展	李后强	242
新形势下加快推进成都经济区发展研究	陈姣姣	246
包容性增长视域下的四川民族地区经济发展研究	眭海霞	253

〔产经透视〕

打造强农惠民的给力“抓手”——对成都休闲农业发展的思考与建议	杜开宗 欧剑耘	258
关于成都加快发展露营地旅游业的建议	文心田	263
提升区域软实力:天府新区起步区文化产业发展的思考与建议	陈 曦	265
关于信息产业融合的机理与路径	王 征	274
加快推进成都市大气净化产业发展	王启友 冯 杨	278
壮大支柱产业 促进高端发展——推动成都汽车产业及产业服务化发展的思考	邹克俭 李思瑶 郭彦峥	282
重温邓小平建筑业发展理论 推动建筑业又好又快发展	刘祯贵	287
成都市工业转型升级的反思与对策	陈国先	290
加快推进成都节能环保装备产业发展的思考与建议	中共成都市委政策研究室调研组	296
推进成都市轨道交通产业发展的对策建议	王 楠 魏大林	300
成都市节能环保装备产业现状分析及建议	贺培科	305

〔城市建设〕

改革融合推进成都文化高地建设的思考	邓立新	308
构建现代公共文化服务体系的着力点——成都市的实践探索与启示	赵汝周	312
推进市场监管向法治化转型的对策建议	迟福林	317
对提高发改部门依法行政意识防范法律风险的思考	成都市发展和改革委员会	319
对成都实施全国首批智慧城市试点示范工作的建议	龚维希	322
建设智慧成都 发挥“首位城市”作用	张晓雯	326
对成都建设生态城市的几点思考	刘祯贵	331
城市国际化视域中的成都城市形象定位研究	眭海霞 陈俊江	336
当前城市社会治理存在的问题与对策	徐 勇	342
成都市公共安全治理机制建设研究	赵汝周	346

[三农问题]

新农村建设与农村社区发展学术研讨会综述	四川省社科院	350
刘易斯转折阶段的中国农业转移人口就业结构问题研究	陈 燕 程湛恒	356
全面深化农村改革 加快推进农业现代化	张晓雯 丁弋元	362
新型城镇化建设的背景下实施土地整理项目涉及的问题分析	李世亮 黄萍萍	367
关于深化四川省农村土地制度改革的政策建议	郭晓鸣	370
农村土地流转中的农民权益保障机制研究——以四川省为例	杨兴平 付志宇 刘 彬	373
推进农业转移人口市民化的路径思考——以成都市为例	邱鹏旭	378
改革完善农村宅基地制度的实践与思考	唐景明	384
关于完善四川种粮大户扶持政策的建议	董 欢	387
四川农业发展及川台农业合作前景	郭晓鸣	390
对我国实施差异化落户政策的思考和建议	邱鹏旭	395

[生态文明建设]

“五星生态”——建设天府新区的生态视野思考与对策	杨继瑞	398
以生态城市建设推动成都城市转型升级	周 灵	401
和谐文化要突出生物协同论与社会共生论	李后强 李单晶	405
关于成都市推进屋顶绿化的几点建议	黄 健 廖文翡	409
试析成都城市河流可持续发展	刘赟贵	412

[区县发展]

生态移民建新村 四化同步惠民生——蒲江县长秋乡整乡生态移民的探索与实践	中共成都市委政策研究室政治处	416
郫县农村产权改革成果运用经验及成效分析	联合课题组	419
深入践行群众路线 奋力谱写“五区”新篇	青白江区政府办	421
新津“三大现代农业园区”体制机制创新研究	高 杰	424
异地合作农业:城镇化和农业现代化互相协调的可行路径		
——四川龙泉驿区的实践创新	四川省社会科学院课题组	428
农村散居院落环境综合整治的调查与思考——以都江堰市柳街镇为例	都江堰市委党校课题组	432
青羊区建安业税收专业化征管研究	青羊区地方税务局	436
青白江区发展建筑工业化的策略初探	李 斐	439
新津县创新林盘整治建设 幸福美丽新村的实践	周琳丰 王吉泉 邓 科	444
关于加快推动青白江区经济转型升级的思考	成都市青白江区发展和改革局课题组	446
关于推广崇州“1+4”模式的五点建议	四川省社科院课题组	449

[统筹城乡]

着力破解统筹城乡发展中的深层次问题	路小昆	451
打破城乡体制障碍 促进公交融合发展		
——加速推进中心城区与近郊区公共交通资源整合的建议	邹克俭 袁宗文	454

〔调查研究〕

益民菜市姓“公” 平抑菜价益民——对益民菜市场经营管理情况的调查	邹克俭 袁宗文	459
深化成都市国有林场改革的调查建议——由都江堰市对国有林场实行财政兜底的思考	邓立新 何 敏	467
促进成都市家庭农场健康发展的思考与建议		
——对金堂县和龙泉驿区11户家庭农场经营情况的调查	成都市政府研究室	472
加强环境保护 促进绿色发展——丹麦瑞典英国加强环境保护和生态建设的考察报告	邹克俭	477
永续宜人成都生态之美——对加强和改善成都环城生态区建设管护的调查与思考	陈绍充 欧剑耘	483
成都市社区治理工作情况的调研报告	杨中华 杨 成	487
金融创新唤醒农村“沉睡”资产——温江区花木仓单质押融资的探索与实践	王吉泉	493
计划生育特殊家庭扶助关怀机制探索与研究——以成都市3个区(市)县试点经验为例	联合课题组	496
国家治理变革视阈下农村新型社区治理问题研究——基于成都市温江区的调查分析	陈 藻 蒋 青	504

〔比较与借鉴〕

借鉴兰州新区建设经验 推进福州新区开放开发	徐 勇	511
湛江海东新区工业产业选择实证分析	刘 璟	515
发达国家资源配置市场化的主要历程、模式与借鉴	刘 璟	523
我国西部地区城市一体化建设对成都与德阳同城化的启示	王 磊 王 森	528
武汉市智慧城市顶层设计与建设实践	武汉市信息中心	535
国内外智慧城市建设的理论和经验	本刊编辑部	538

〔附录〕

附录1:《成都发展改革研究》作者简介		544
附录2:成都市发展和改革委员会学术委员会年度大事记		552
附录3:成都市经济发展研究院编辑部相关业务工作动态		553
附录4:成都市经济发展研究院信息产品概览		556

对中国水情和国家治水方略的再认识

林 凌

【摘要】中国是世界水资源大国,也是人口大国,又是水旱灾害频发的国家。水不仅成为农业、工业、城市不可缺少的要素,而且成为农村面源污染、城市工业、生活水污染、医院水污染的载体。水的禀赋和功能,已经不仅是饮水、灌溉,而是大大扩展到全局了。本文对水的基本秉性和功能、中国水情以及中国水战略进行了再认识,针对我国水情和特点,提出了“十水”举措。

【关键词】水情;水资源;治水战略;再认识

【作者简介】林凌,全国著名经济学家;四川省社会科学院学术顾问,教授,博导;成都市经济发展研究院名誉院长。

一、对水的基本秉性和功能的再认识

在地球上,人类从上古洪荒时代开始就和水打着缘缘不舍的交道。在茹毛饮血时期,人类由一个从吃肉喝血到饮水的过程。进入农耕时代,不但知道维持人的生存要喝水,种粮解决温饱也要水。从此水的功能就根植于农耕。这个观念一直延续到现在。饮水、灌溉都是解决人类生存问题,治理水患也是解决人类生存问题。所以水不仅是“生命之源”,而且是生命之“续”。这时水的动力禀赋被人类发现,水的运输功能在江河流域开始发展起来。

到了工业化时代,水的作用进入工业、交通运输业领域。动力用蒸汽机取代,水成了动力的重要来源。水的原料功能、循环功能、冷却功能、排污功能,大大发挥出来,水成了基本的生产要素。水运、火车运输成了主要运输方式。进入城市化时代,人口向城市集聚,城市公共设施,如住房、饮用水、排污水、环境用水等大幅度增加,为供排水需要的地下和地上工程,规模越来越大,水成了工业和城市发展的根本。

水不仅成为农业、工业、城市不可缺少的要素,而且成为农村面源污染、城市工业、生活

水污染、医院水污染的载体,使江河饮用水源、灌溉水源,成为影响生态环境、居民健康、土壤污染的源头。

二、对中国水情的再认识

(一)中国水情具有的特点

1.水资源总量多,人均占有量低

我国多年平均年降水量在6万亿立方米左右,其中约有3.2万亿立方米左右通过土壤蒸发和植物散发又回到了大气中,余下的约有2.8万亿立方米形成了地表水和地下水^①,构成我国拥有的淡水资源总量,居世界第6位。但因人口达13亿以上,人均水资源占有量不到2100立方米,仅为世界平均水平的28%;耕地亩均水资源占有量1400立方米,约为世界平均水平的一半。实际上,全国2.8万亿立方米水资源中,可利用量仅为8140亿立方米,而目前我国供水量已达6000亿立方米左右。随着人口的增长,全球气候变化的影响,人均水资源占有量和可供供应量呈下降趋势^②。与此同时,经济社会的发展,工业化、城镇化水平的提高,人民生活的改善,生态环境需水量大幅增加,供需矛盾日益突出。

^① 汪恕诚,解决中国水资源短缺问题的根本出路[N],学习时报,2008年02月13日

^② 水利部副部长矫勇介绍当前水利形势和水利“十二五”规划情况,中国政府网,2011年10月12日

2.水资源时空分布不均,南多北少,夏多冬少

从水资源空间分布来看,南方水多、北方水少,东部水多、西部水少,山区水多、平原水少。全国年降水量的分布,由东南的3000毫米以上,逐步向西北递减至少于50毫米,差距达60倍。北方地区(长江流域以北)面积占全国64%,人口约占全国的46%、耕地占全国60%、GDP占全国44%,而水资源仅占全国的19%。其中黄河、淮河、海河流域GDP约占全国的1/3,而水资源量仅占全国的7%,是我国水资源供需矛盾最为尖锐的地区^①。从水资源时间分布来看,我国降水时间分配上呈现明显的雨热同期,基本上是夏秋多、冬春少。每年5—10月降水达到全年降水量的80%,而其他时期降水量仅占20%。

3.旱灾、洪涝等灾害发生频繁

我国水资源量中大约有2/3左右是洪水径流量,形成江河的汛期洪水和非汛期的枯水,水资源时间分布不均,容易造成春旱夏涝。四川虽然是水资源大省,既有天府之国之称,又有千河之省之称,但水资源并不像人们想象的那样丰沛,尤其是时空分布不均,水旱灾害频繁发生。进入工业化以来,原始森林累遭乱砍滥伐,造成严重水土流失;工业、农业、生活用水排放管理无序,造成河流严重污染,一些地区居民生活用水不保。2006年大旱和2008年汶川大地震以来,灾害尤其严重。

(二)中国水情新特点

除了以上三大鲜明的特点以外,中国水情还出现了新的特点:

1.气候变化带来的新挑战

自20世纪80年代以来,我国水资源状况发生改变,北方黄河、淮河、海河、辽河流域水资源总量减少13%,其中海河流域减少25%;而南方地区径流和水资源总量增加,增幅接近5%。极端暴雨发生频率和防汛水位都高出很多,带来水利建设的新挑战^②。据统计,近20年来,由于极端天气事件的增加,洪涝灾害也

频繁出现,其导致的直接经济损失就高达2.58万亿元,约占同期GDP的1.5%,而美国仅占0.22%^③。许多专家预测,这种被称为“北旱南涝”的现象是中国水资源分布的特点。

但进入新世纪,特别是2004年以来,中国水情出现颠倒性变化。“北旱南涝”转为“北涝南旱”。自1978年以来,中国华北、西北地区进入了一个长达20年至30年的降水偏少周期,而南方则降水偏多,公众称之为“南涝北旱”。2003—2012年的十年中,华北地区仅有两年降水量少于常年,其余八年则偏多。北方的特大暴雨近年来连连发生。2011年6月和7月,北京两次发生大暴雨。2012年7月21日,一场有气象记录以来的最大暴雨袭击北京。2012年8月,天津也迎来特大暴雨。与这些大暴雨伴随的,是近年华北、西北地区被连连刷新的降水量(包括雨、雪、雹等)偏多记录。

进入21世纪的数十年间,长江流域已经多次出现严重的干旱和河道低水位过程。全流域不少断面出现百年一遇的低水位,重庆、四川、鄱阳湖、洞庭湖等地区都出现历年罕见的干旱。2007年、2009年和2011年,长江流域均发生较大规模旱情。根据西南几省的记载,四川的年降水在1991年后的13年中有10年偏少,自2003年后六年中,2006发生特大干旱,连续六年降水偏少;贵州是2009—2011年连续三年大旱,云南2009—2012年则是连续四年大旱。

2.工业化、城镇化加速发展,水资源供需矛盾加剧

根据我国水资源现状,全国用水总量中约62%为农业用水,工业服务业、居民用水等总量才2280亿立方米。由于供水不足,全国668座城市中有400余座供水不足,比较严重缺水的就有110座,多年平均缺水量536亿立方米。改革开放以后,我国工业用水从1980年的457亿立方米,增加到2004年的1229亿立方米,增加了1.7倍;城镇生活用水从1980年的68亿立方米,提高到2004年的361亿立方米,

① 水利部总规划师周学文《我国水利建设现状、问题及对策》中国人大网,2011年3月23日

② 王卉《“气候变化对水资源影响”完成专家评审》科学网,2008年02月27日

③ 水利部总规划师周学文《我国水利建设现状、问题及对策》中国人大网,2011年3月23日

增加了4倍多^①。全国地下水超采区数量已从80年代初的56个地区发展到2010年的400多个地区,超采区面积从8.7万平方千米扩展到19万平方千米,年均超采量215亿立方米,引起地面下沉、水质变硬、海水倒灌等严重生态问题。再从另外一个角度估算,以每人每个月5立方米用水计算,中国7亿城市人口,每年的生活用水量是420亿立方米。按照工业用水量占城市用水量三分之二计算(网上数据),一年城市总用水量为1260亿立方米。一个三峡水库的库容才393亿立方米,城市一年用水量接近3个三峡库容量。城市和工业用水基本上都是抽取地下水,一年从地下抽取三个三峡库容的水量,对地下水是毁灭性的抽取。

2011年我国城市化率是51.3%,城镇人口为6.9亿人。到2020年,城市化率将达到70%左右,城镇人口可能在10亿上下。按上述数据估算,10亿城镇人口每年生活用水量将达到600亿立方米。按照工业用水占城市用水量三分之二计算,一年城市总用水量将达到1800亿立方米,相当于四个半三峡库区的库容。这么多的水从哪里来?新增水源从哪里来?把地下水抽上来用?据统计,全国地下水超采区域300多个,面积达19万平方千米,严重超采面积达7.2万平方千米,全国许多城市已成为缺水城市。

3. 经济社会发展与水生态环境破坏矛盾突出、急需治理

我国的工业和城市一向是沿江、沿河、沿湖布局,这是全世界的共同规律。在工业化初期阶段,为了单方面追求经济效益,罔顾工业污染对环境造成的损害,90%以上的工业企业污水和生活污水都采用直接排放进入江河湖泊的方式。据统计,全国2004年污水排放量482亿吨^②,化学需氧量排放量为1339万吨,超过水环境容量67%;氨氮(NH₃-N)排放量为133万吨,超过水环境容量90%。

在农业方面,过去使用有机肥,现在则基

本用化肥和农药,土壤受到严重侵蚀,形成农村的“面源污染”。这些污染物流入江河,又成为水污染。从水土保持的角度看,全国水土流失面积356万平方千米,占国土总面积的37%;每年平均土壤侵蚀量高达45亿吨,损失耕地约100万亩^③;全国湖泊面积与20世纪50年代相比减少了1.49万平方千米,约占总面积的15%。

经过多年的治理,我国水环境得到了一定的改善,但从全国水质来看,情况仍然不容乐观:我国的水质达到Ⅰ类水、Ⅱ类水、Ⅲ类水标准的大约是60%,平均只能达到Ⅲ类水,还有40%的水质是Ⅳ类或者更恶劣的水质条件^④。2010年全国水功能区达标率仅为47.4%。滇池、太湖等湖水破坏和污染的治理,国家投入大量资金,但效果不甚明显。中国经济社会发展带来的水生态破坏,损失严重,急需治理。在这方面,政府要履行诺言,承担责任,坚决执法,监督企业和农村依法排污治污。

4. 农田水利建设滞后,威胁国家粮食安全

我国是农业大国,农业生产影响到国家的粮食安全,也关系着国家的命脉。新中国60多年以来,我国水库从1200多座增加到8.72万座,总库容从约200亿立方米增加到7064亿立方米,年供水能力大大提高,总体上保障了人民生活和经济发展的用水需求。但目前国内农田水利多建于20世纪50年代到70年代之间,水利工程老化失修现象严重,大型灌区骨干工程损毁率达40%,从而引起有效灌溉面积减少300万亩左右;农田水利设施基础薄弱,农田抗旱能力弱,近10年全国年均旱涝受灾面积5.1亿亩,约占耕地面积的28%;农业灌溉用水有效利用系数0.5,远低于0.7—0.8的世界先进水平。近年来,我国粮食连续九年丰收,但进口粮食仍然占相当比重。中国早就声明:“谁来养活中国?自己养活自己!”但在现行体制下,农村无法实现现代化、规模化经营,农民缺乏生产商品粮的积极性,粮食安全仍然

① 汪恕诚. 解决中国水资源短缺问题的根本出路[N]. 学习时报, 2008年02月13日

② 注:2004年全国污水排放总量,国家环保总局的统计为482亿吨,水利部的统计为680亿吨。

③ 我国水土流失面积占国土面积37%[N]. 人民日报, 2009/7/30

④ 水利部副部长矫勇介绍当前水利形势和水利“十二五”规划情况,中国政府网, 2011年10月12日

存在现实威胁。必须把城镇化和农业现代化两者结合起来,进行农村体制改革。核心是解决土地所有制问题,让农民工能够带着自己的法定财产权进城,让留在农村的农民通过土地交易,打破破碎的农户土地所有形态,实现规模化、现代化经营。

三、对中国水战略的再认识

(一)牢记水的“三生”性

从一般水的意义,提升到“三生”水(生命之源,生产之要,生态之基)的战略高度,使人们对水的重要性的认识上了一个更高的台阶。水是世界万物生命之源,发展变迁之源。要维持和发展生命的多样性,人类就要利用各种生产要素,进行生产劳动,创造各种产品和财富。而在各种生产要素中,除人类本身这个基本要素外,水也是基本要素。这个要素具有天然性、可持续性、不需要加工性,任意使用性。任何生产活动都无法离开它。破坏了水,就破坏了生命,就破坏了生产,破坏人类本身,破坏了世界万物。因此保护水的纯洁性,保护水生态的安全性,就成了水战略的根本。这就是水是“生态之基”的要义。时时牢记水的“三生”性,是执行水战略的首要任务。

(二)上升到“全局”的战略高度

从单一的水利是农业的命脉的意义,提升到“经济安全、生态安全、国家安全”,关系到经济社会发展“全局”的战略高度,使人们对水的功能的认识,从一个单一的地位上升到一个宏观高度、全局高度的地位。这个认识的变化与经济社会发展的阶段性密切相关。用水利对农业的意义解释水的重要,是农耕时代的重要认识,也是现代应重视的认识,不可忽视。但从当代世界的变化和进步看,这种观点的局限性就太大了。因为水的用途已经拓展到“三生”的高深而广泛无限的领域,对水情和气候的关注已成为全世界的事情,联合国的重要事情,国家间谈判合作的重要内容。因此,对水问题的观察、研究和治理,要有国家视野、国际视野、地球视野、全局视野、长远视野、子孙万

代视野,我们的思想要从小天地中解放出来。

(三)上升到公益性、基础性、战略性高度

从居民日常生产生活的自然性提升到公益性、基础性、战略性高度,使人们认识到水问题已经不是一个人或家庭可以担当的事情,而是关系到一个国家广大人民群众切身利益的社会事业,是一个重大的民生问题,是社会公共服务事业中带有基础性、战略性的事业,因而它必须是公益性事业,主要由政府公共财政承担的事业。中央倡导“民生水利”,我们应当把水的供排和安全包括在社会公共服务体系和链条之中。

(四)建设节水型社会

鉴于中国缺水严重,长期看更加严重,而且水环境破坏的恢复和保护,也需要相当长的时间。因此,中国应对水短缺和水污染,还应实行另外两大战略。一是水保护战略。水是生命之源,必须长期保护它的清洁安全,让所有水源都能成为长期保持达标的水源。二是水聚集战略。水是一个国家的自然资源,它有可持续性,但也有人类不可能操纵和制约的变化性。水资源的短缺很难通过进口补充。从战略上讲,国家必须保持水资源的稳定性,只能增,不能减。为此,应采取聚水和增水的措施。如果能采取一些聚集雨水的措施,就可以提高我国水资源的份额。

四、实施“十水”举措

(一)调水

我国水资源分布不均。全国是南北不均,有的省份是东西不均。从长远看,国家和地方都要有一个科学的水资源总体布局,而且要对水资源布局不断优化,解决不均衡问题。现在我国正在建设的南水北调东、中线工程,可以构成我国三纵四横的水资源均衡布局,是当代的重大举措。水的均衡分布和发展是由水的“三生”性质决定的。大规模的跨流域调水,必须有科学的设计,不要埋下后患。南水北调西线工程地处青藏高原,地形复杂,地震频繁,环境恶劣,水源不足,反对者众,已经停建五年,

这样的工程就不应上马。

（二）蓄水

建水库蓄水,这是我国传统而有效的方法。1950—1970年,我们依靠农民的积极性,投工投劳,建成大中水库8.75万多座,小水库、堰塘等不计其数,成为农田灌溉和城市水源。北京密云水库是世界闻名的水塔,东江水库是大陆保障香港用水的圣地。但自20世纪80年代以来,农民投工投劳政策停止,国家投入严重不足,旧水库年久失修,新水库建设不多。有些地方虽修了水库,但未修渠道。水库作为我国农田灌溉和城市供水主渠道,作用远远没有发挥。

水库是我国水资源优化配置的重要形式。不但要有大量资金投入,还需要占用土地。为保护水源地不受污染,还要限制那里的工业发展。这些都需要有合理的补偿政策。2010年中央决定做出后,全国兴起建设水利工程高潮,水库建设进入新时期。各地应把水库合理布点作为优化水资源布局的重要举措,要制定修建水库的配套政策,在修建中,要拨足资金,水库和渠道一起上,建成就能用。建议恢复农民投工投劳制度和补偿制度,调动政府和农民两个积极性。

（三）增水

我国水资源量低于世界水平,人均仅为世界平均的1/3,这是一个大弱点。这个状况必须改变。我国年降水量约为6.188万亿立方米,但能转化为水资源的比例不大。应采取聚水措施,把雨水尽可能聚集成为可利用的水资源。近几年来,全国许多地方在干旱时期采取人工降雨措施,成效可观。今后随着科技的进步,人工降雨可能是一条增水途径。污水转化为中水重复利用,量也很大,也是一个增水措施。建议国家制定一个增水目标,各地也要有个目标,水资源量只能增,不能减。

增水还有一条重要渠道,就是植树造林,保持水土。据专家测算,“一亩天然森林可截留住一半左右降雨量;蓄水能力相当于一个蓄

水量为100万立方米的水库。”树的蓄水和水库的蓄水有本质的区别。树的蓄水能够起到调节环境的作用,在水多的时候,根部周围的土壤过饱和吸水后,能够减少洪涝的发生;而在干旱时,根部周围积蓄的水分又能过度释放,减少干旱的发生。解决中国水资源短缺,必须要利用树对环境中水平衡的良好调节作用这个特性。因为树不但能调节环境中的水平衡,而且,更重要的是,树的这种调节作用是自然的,不需要人去看护或者再付出其他的劳动等等^①。

（四）治水

治理洪涝灾害几乎成为每年汛期各级政府的繁重任务。经过多年的治理,大江大河的洪涝已大大减少,但由于气候变化,近年来干旱、洪涝,两个矛盾的极端气象在长江中下游地区接连上演。从农田龟裂、堰塘见底、人畜干渴转为暴雨肆虐、房屋损毁、洪涝成灾,旱涝并存的尴尬境地^②。加上近年来我国处于地震活跃期,地震带来的暴雨、泥石流灾害,连续多年发生。城市水灾、大气灾害过去发生甚少,现在已日渐频繁。由于小流域基本没有治理,近年来发生的洪涝灾害80%以上在小流域。小流域的治理已成为当务之急。从我国制度来看,防灾已成体系,而且各级政府都逐步建立起“预警”机制和“预案”制度,而治理行动,远远落后。我们要深刻认识防治水灾害的严重性、长期性、突发性,既要时刻准备,又要采取根治措施,如小流域治理、城市水患治理,就应有计划地采取措施,使之不再发生。

（五）净水

水污染已成为我国的重大灾害。水污染是由工业污染、城市生活用水污染、农村面源污染未经过达标治理而排放到江河造成的。水污染关系人民生命和身体健康,是一个重大民生问题,各级政府必须在政治思想引导、严格执法下,采取有效措施,开展治污行动。工业污染要就地治理,达标后,循环利用或排放,无法治理的企业,坚决关停。生活用水要建设

^① 宁磊. 中国水危机解决方案. 强国论坛, <http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?id=105036264>

^② 水资源短缺仍是可持续发展的瓶颈[N]. 光明日报, 2011-07-08

与生活供水独立的污水排放、治理和循环利用系统。污水治理后,居民还可循环再用。农村面源污染治理是一个难题。可考虑分段建立污水处理池,分段集中处理。治污、净水是一个长期复杂的事业,而非一般的、一时的工作。实行治污工程要有强大的资金支持和技术支撑。治污之时,可能出现资金拮据、成本上升、GDP下降等现象,应认识到这是我们过去失误带来的后果,应该今天来承担。此外,各级政府特别是沿江河政府,都要制定江河纳污的红线,严格检查惩初。

(六)节水

建设节水型社会,是中央提出的一个战略目标。我国是一个水资源短缺的国家,增水重要,节水更重要。我们要在全社会兴起节水行动,把节水提到社会道德的高度,把节水成为大人小孩每个人的行动,把用水指标规定到每个企业、每种产品,把灌溉用水指标规定到农村每个社区,把生活用水指标规定到每个家庭。节水有很强的技术性,政府应采取招标政策,鼓励节水技术的发明创造。节水技术和设备的使用,国家可给予价格补贴,利于推广。工业用水和生活用水的重复使用,是节水的一个重大举措。2005年,一篇通讯报道,大连工业水重复利用率已达80%,生活用水的重复利用率达到58%。以大连为例分析全国用水,如果在全国都是用循环水系统,每年节约的用水量可达915亿立方米,比两个三峡库容还要多很多。而正在建设的南水北调工程,规划的总调水规模(包括西线)不过448亿立方米。由此可见,城市建立循环水系统和利用循环水的重要性。有了这个系统,就可对城市洗浴、洗车、餐馆、宾馆饭店等用水大户,实行强制性使用循环水的政策,对家庭冲厕所用水也可用同样的办法。

(七)权水

权水也即划分水权用水。我国水资源短缺,但没有水权概念,所有水都是国家的,全国人民一起吃“国家水”的大锅饭,导致水资源的严重浪费。20世纪90年代,水利部开始进行水资源管理体制改革的试验,2000年浙江东阳和

义乌之间的有偿转让用水权取得了重要突破,开创了我国水权改革的先河。东阳、义乌两市山水相连,但东阳富水,义乌缺水。经过多次协商,2000年11月24日两市签订了有偿转让部分水资源使用权的协议,义乌市以2亿元的价格一次性购买东阳市横锦水库每年4999.9万立方米水的永久使用权。这一案例启示人们,在中国这个水资源短缺而又分布不均的国家,把全国江河流域和水库之水,按行政区分解水权,有的可以分解到省,有的可分解到市,有的可分解到县。在分权境内的河流、水库之水属该行政区政府所有,水污染治理、水灾害防范,水利设施建设等由该行政区负责,行政区之间可以进行水权有偿交易,可以大大调动地方的治水、管水的积极性。黄河上游目前实行的是国家给各省区分配使用指标,各省区内部自己分配,各省区之间经过协商也可进行指标调剂。以上这些方法虽显粗犷,但都是创新之举,对我国的水权改革将起重要作用。

(八)买水

用水要通过有价买卖,不能无偿使用。水的“三生”性质,决定了水不是商品。但经过加工的水,却具有了商品性。如生活用自来水,水源水不是商品,但经过水源开发、水厂加工、管道运输,直至用户使用之水,就具有了商品性。工业用水、农业用水、服务业用水,同样都有了商品性。水有了商品性就有了价值和价格,就可进入市场买卖。因此水务企业与用户之间实际是一种买卖关系。但是水的“三生”特性,即生活、生产、生态须臾都离不开的特性,又制约了市场价值规律的作用,因此,水价就成了一个群众关注的重大问题。为了解决我国水资源短缺和需求不断增长的矛盾,我们必须实行用水收费制度。通过工业收水费的改革,2010年,我国万元GDP用水量191立方米(2005年可比价),比上年减少8.8%;万元工业增加值用水量105立方米(2005年可比价),比上年减少9.8%。农业灌溉收费是难度比较大的环节,但绝对不能取消。取消了,就改变不了农村漫灌的习惯。所以宁肯政府给予困难户补贴,也要保持收费制度。城市居民收费

关键是水的价格问题,这个问题可以通过市民听证会和协商,公共财政补贴来逐步解决。

(九)造水

世界上主要是缺淡水。中东的石油富集但淡水资源短缺的国家,已用改海水为淡水的科学方法,解决了缺水问题,但成本较高。我国有渤海、黄海、东海、南海,海岸线有一万多千米,海域面积有299.7万平方千米。在沿海地区把海水改造为淡水,是一个取之不尽的源泉。现在的问题在于技术和成本。从科技发展的角度看,这个问题是可以解决的,成本进一步降低也是有可能的。相信再过数十年,我们就能用海水来解决我国的缺水问题。

(十)管水

我国水情如此复杂,未来发展需要如此庞大,要把这件事情办好,需要有一个科学的体制进行管理。这个体制要由三个要点构成:第一是以“三生”为内涵的正确的思想指导,第二是统一管理和分权管理相结合的组织架构,第三是政府和市场相结合的运行机制。“三生”为内涵的指导思想,就是以民生为本,以经济建设为中心,以优异的生态环境为保障。统一管理与分权管理结合,就是政府管水组织架构要统分结合。要强化城乡水资源统一管理,对城乡供水、水资源综合利用、水环境治理和防洪排涝等实行统筹规划、协调发展,促进水资源优化配置。同时按行政区域划分水权区,在水权区范围内实施各自的管理职能。政府和市

场结合,就是在管理机制上同时发挥两只手的作用,即把政府这有形之手和市场这只无形之手结合起来推进水资源的流动,而以政府这只手为主。

要实现这三点,就要对现行体制进行改革和创新。体制改革的重点包括以下几个方面:一是建立水利投入的稳定增长机制,把水利作为公共财政投入的重点领域;同时要吸纳社会资金进入水利建设领域,允许农民建设小型水利设施,自主经营。二是实行最严格的水资源管理制度,建立三条红线制度:水资源开发利用控制红线,确立用水效率控制红线,确立水功能区限制纳污红线。违者进行严格制裁。三是研究和推进水权改革,逐步在全国形成水权管理体系,把加强管理与水权利益结合起来。四是积极引进市场机制,推进水市场的形成和水价改革,充分发挥水价的调节作用,大力促进节约用水和产业结构的调整。工业服务业实行超额累计进加价制度,拉开高耗水行业与其他行业的水价差距稳步推行阶梯式水价制度。五是建立健全水法规体系,推进依法治水。六是大力推进水文气象的结合,加强水文气象基础设施建设,扩大覆盖面,优化网站布局,开展水文和气象相结合的科研工作,加快应急机动检测能力建设,积极应对气候变化的影响。□

(原载2014年第1期)

适应经济全球化新形势 加快实施高标准自由贸易区战略

张燕生

【摘要】金融危机后,一些大国为了解决所谓全球化失控和不公平竞争问题,开始推进全球战略和规则变局。为适应全球化新形势,党的十八届三中全会决定对加快实施自由贸易区战略提出新要求,加快自由贸易区建设,逐步形成以周边为基础、面向全球的高标准自由贸易区网络,包括把中国(上海)自贸试验区打造成高标准FTA规则试验区,打造ECFA/CEPA升级版,推进中国—东盟自贸区升级版,积极推进RCEP等战略构想。

【关键词】经济全球化;高标准自由贸易区;中国(上海)自贸试验区;中国—东盟自贸区

【作者简介】张燕生,国家发展和改革委员会学术委员会秘书长、研究员,博士生导师。

在世界历史上,经济全球化往往是发展的重要机遇期。谁把握住这个机遇,谁就能够实现“弯道超车”。19世纪后期的美国和德国,20世纪中期的日本和东亚四小龙,90年代以来的中国和印度都处于这个时期。但是,这场金融危机改变了大国博弈策略。如美国短期采用量化宽松和扩大出口,中期推动再工业化、再创新、再就业,长期谋划与发达经济体构建高标准自由贸易区、投资和服务贸易自由化、竞争中性。这将改变经济全球化多边协议性质,转向排他性区域化、保护主义本地化、政治军事集团化,广大发展中国家面临被边缘化的困境。在全球规则变局中,我国如何应对是个大问题。全球化环境仍是重要战略期还是机遇不再?我国是做一个负责任大国还是被边缘化大国?我国是谋求全面对抗还是开放合作?需要做出选择并制定应对策略。三中全会决定的“亮剑”,是实施超越零和博弈的战略,把握住发展的重要战略机遇期,将全球高标准自由贸易区和规则变局的挑战,转化为全面深化新一轮高水平开放、新一轮高标准改革、新一轮高质量发展的强大动力,把我国建设成为高收入大国、开放大国、贸易强国和全球负责任大国。

一、全球高标准自由贸易区发展对我国发展环境的严峻挑战

金融危机后,一些大国为了解决所谓全球化失控和不公平竞争问题,开始推进全球战略和规则变局。

(一)推动跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)

名义上是要打造世界高标准自由贸易区(FTA)范本,在全球倡导公平竞争原则,实质是美国要将本国规则转化为全球标准,为未来全球治理改革建章立制。

(二)推动双边投资协定2012年范本(BIT2012)、服务贸易协定(TISA)

双边投资协定2012年范本(BIT2012)纳入负面清单管理和准入前国民待遇等条款,服务贸易协定(TISA)要求所有服务部门,包括未来可能出现的新型服务业,对外资都要一视同仁。要求取消设立合资企业的各种要求,不得限制外资控股比例和经营范围,新的开放措施一旦实施不得收回等。名义上是要打造高标准投资自由化和服务贸易自由化范本,实质是打造不对称规则优势,为美国投资和服务业进入全球市场打开大门。

(三)制定“竞争中性”等国际新规则

制定“竞争中性”等国际新规则,限制政府

利用优惠政策扶助国有企业战胜民营企业的能力。同时,大力推进更高标准的劳工与就业、环境治理、知识产权保护,政府采购、竞争政策、国有企业、产业政策等新规则。其特点是从以前推动贸易投资自由化转向边境后竞争政策约束为主的公平竞争规则。

(四)推动全球再平衡调整

美中经济安全与评估委员会(USCC)2009年度报告提出,这场危机的根源在于全球经济失衡。中美各自应为失衡承担一半责任。为此,美国要求中国通过扩大内需和消费、扩大进口和开放、扩大人民币升幅和非贸易部门改革,更多地承担全球再平衡责任,为世界经济摆脱衰退困境做贡献。从而产生这样一个可能性前景,即发达国家走出危机困境之时,则是新兴经济体陷入调整困境之时,2014年将可能是这种情景的一个拐点。

TPP包括美日,其12个成员GDP和贸易额约占全球比重40%以上;TTIP包括美欧,其成员GDP和贸易额占全球比重分别约1/2和1/3;正在谈判中的欧日“经济合作协定”也涉及全球GDP约1/3的经济体。在全球最大的四个经济体中,上述自由贸易区协议唯缺中国。对此,英国金融时报2013年10月10日刊登的菲利普·史蒂芬斯文章认为,美国正将战后多边主义置换为与志同道合国家(盟国)间的特惠贸易和投资协定,让多边贸易协定靠边站。没有美国的支持,多边秩序将进一步陷入破损失修状况,而全球化也将会分崩离析。作为自由秩序的最大受益国,中国将成为全球化寿终正寝的最大输家。

这对我国发展无疑是提出了新挑战:未来的国际环境仍是战略机遇期,还是战略机遇不在;未来我国发展是成为全球负责任大国,还是被边缘化大国;应对全球高标准自由贸易区和规则变局是选择对抗,还是选择开放合作和竞争?三中全会决定的“亮剑”,是把握住发展的重要战略机遇期,将全球高标准自由贸易区和规则变局的挑战转化为推动新一轮高水平改革开放和发展的动力,转化为从贸易大国转变为贸易强国、开放大国和负责任大国的机

遇,转化为形成面向全球的高标准自由贸易区网络的战略筹划和实际行动。

二、党的十八届三中全会决定对加快实施自由贸易区战略提出新要求

党的十八届三中全会决定提出了构建开放型经济新体制的新要求:要适应经济全球化新形势,加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势。放宽投资准入,扩大企业和个人对外投资。加快自由贸易区建设,以周边为基础加快实施自由贸易区战略,形成面向全球的高标准自由贸易区网络,扩大对台港澳开放合作,扩大内陆沿边开放。加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。

我国下一步贸易发展和实施自由贸易区战略至少会发生以下转变:一是制定扩大内需、经济国际化和贸易强国的战略新构想,培育和形成国际合作竞争新优势;二是建设21世纪海上丝绸之路、丝绸之路经济带,加快推进“走出去”战略,形成全方位开放新格局;三是打造集聚全球最优秀人才、最优质资源、最有影响力企业和市场的世界级大城市群,形成创新驱动、绿色驱动、人文驱动的新增长极;四是推进国家治理体制和治理能力现代化,逐步发展成为拥有全球价格决定权、规则制定权、责任担当权、逆周期调节能力的开放大国;五是全面深化改革和扩大对外开放,构建公平竞争、激励机制趋于中性的开放型经济新体制;六是加快实施自由贸易区战略,逐步形成以周边为基础、面向全球的高标准自由贸易区网络;同时,坚持世界贸易体制规则,积极参与国际治理改革,担当全球负责任大国的责任。

三、我国实施高标准自由贸易区战略的初步设想

(一)把中国(上海)自贸试验区打造成高标准FTA规则试验区

探索建立与国际高标准投资和贸易规则