

APEC 对中国意味着什么？

薛力 中国社科院世界经济与政治研究所战略室主任

中国对“亚信”的重视出乎许多人的意料，而习近平“亚洲的事情要靠亚洲人办”的表述，则让外界觉得中国有意推行亚洲版的“门罗主义”。可是，当下以超乎“08 奥运”标准的环保措施举办 APEC 会议并力推“亚太自贸区”(FTAAP)，似乎又表明中国没有“盘活”门罗主义的意涵。为什么会出现这种情况？这些多边国际机制对中国到底意味着什么？这要从中国所处的环境、地位说起。

二战后美国凭借自己的超强实力，建立起一套国际政治经济军事机制，以此影响盟国乃至全球。反观中国，改革开放以来经济快速发展，进入新世纪，中国崛起的速度加快，对国际体系的影响日益上升，2008 年全球金融危机后这种影响更加明显。但是，中国领导层不会不知道，中国的综合实力与美国相比还有不小的差距，而且这种状况将持续相当长时期。总体而言，中国还只是一个“有全球影响的地区大国”，能施加外交影响的主要是在周边地区——虽然其范围在扩大。这种背景决定了不同领域的中国外交取向：自己擅长的双边外交不能放弃，以前较少使用的多边外交要大力强化。于是，在构建多边新机制的同时，挖掘现有机制的潜能就摆上了议事日程，美国实施亚太再平衡战略、力推跨太平洋伙伴关系协定(TPP)更成为中国利用多边机制的一大动力，亚信与亚太自贸区就是两个显例。

政治上，中国过去三十年奉行的“独立自主的和平外交”路线，属于不结盟外交的范畴，因此，冷战后中国侧重双边性质的“伙伴关系”外交，涉及的对象国有 58 个，其中大部分是“战略伙伴关系”，并且可以再分为不同层次，如针对巴基斯坦的是“全天候战略合作伙伴关系”，对俄罗斯是“全面战略协作伙伴关系”，与美国是“建设性战略合作伙伴关系”，与日本是“战略互惠关系”，与印度是“战略合作伙伴关系”，与欧盟、英国是“全面战略合作伙伴关系”，与东盟、塔吉克斯坦是“战略伙伴关系”。伙伴关系的特点是平等、不结盟、不针对不损害第三国，但伙伴之间关系的牢固程度要弱于同盟关系。而同时期在多边(政治)外交上，柬埔寨案例让中国熟悉情况并建立信心，推动中国走向东盟地区论坛等多边机制。这方面最近的案例是 2009 年成型金砖国家机制，中国无疑是其中最有力的推手。

军事上，同样基于于不结盟外交原则，中国 1960 年代后没有与任何国家组成军事同盟。

(上接 01 版)

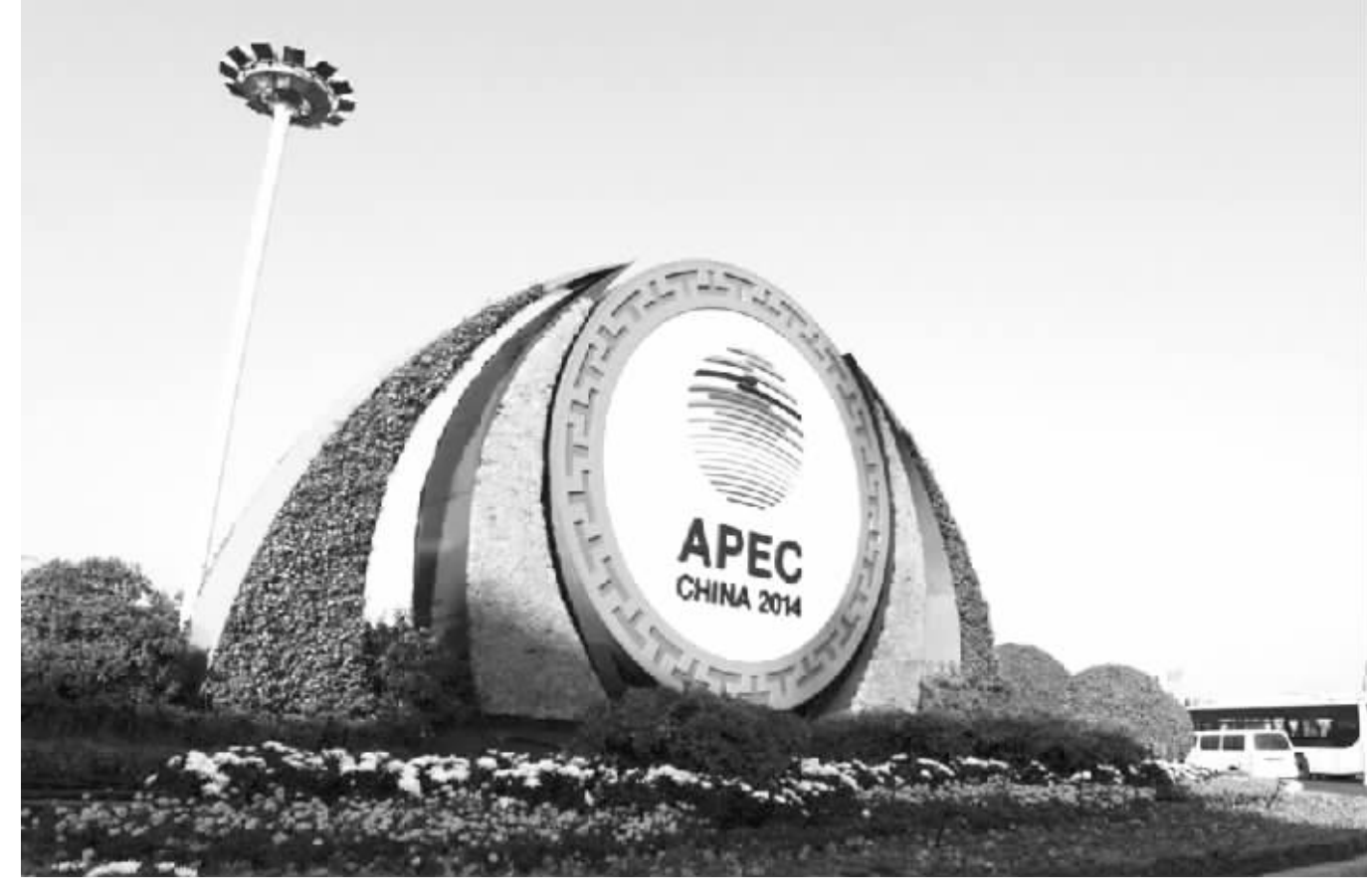
任玉岭 国家教育咨询委员会委员，原国务院参事、全国政协常委、中国科学院现代化研究中心理事

(二) 既得利益的藩篱和地方保护主义带来的挑战。

习总书记在三中全会的讲话中指出，推进改革必须要解放思想突破既得利益的藩篱。

既得利益集团，本是一个外来语。西方的利益集团的矛盾往往表现在党派之间的利益之争上。但中国的利益集团同政府改革的矛盾(也是同人民大众利益的矛盾)既反映在资源的争夺中，也反映在各级政府的权利导向中。由于既得利益方财富的无端扩张和话语权的不断增大，“富可敌国”的情况常常会干预国家政治，异化政府权利，阻止改革的推进。

新型城市化，最重要的是要认真解决常住在城市的农村人口落户问题，尤其应该为农民工的家庭团聚，解决好住房和子女教育等问题。但是，在既得利益的藩篱已经十分严重的今天，要想把这两件事做好却十分艰难。例如，我们的农民工在特大城市和超大城市占的比重是很大的，他们对城市的贡献也是十分突出的，但是他们虽然进入这些城市 30 年都过了，从没结婚到结婚，现在孙子都有了，还是不能在城市落户。一些城市搞什么“积分落户”，这种积分是不公平的，是轻视劳动、轻视草根的。再就是一些农民工最集中的城市，往往是农民工子女进公办学校读书最困难的城市，珠江三角洲还有不少农民工子女享受不到义务教育的免费，上学还要交学费。北京众多农民工子女学校，很多孩子读了小学读初中，到头来却不给算学籍。由于异地报考的被限制，使得一些城市生、城市长的孩子不得不在进入高中时离开闹市走到偏远的农村或山区去念书。更因农民工在城市享受不到廉租房，很多人不得不长期夫妻分居和使儿女在农村留守。尤其不能容忍的是，某些地方负责人，口口声声讲，入城一个农民工需要投入多少万元，将此作为理由和困难，拒绝接纳农民工。还有说，农民工子女，在他的流出地教育经费不转出，我们就不应该对他们的教育负责。又如北京，给农民工盖的公租房远离城区，而且租金比市内的房子还要贵，所有这些都是在既得利益的藩篱造成的，也是地方保护主义导致的。这些不打破，新型城市化



盟。近年来一些学者主张中国应该放弃不结盟原则，与一些国家组成联盟(如俄罗斯、韩国、巴基斯坦、柬埔寨)，但并没有被官方接受。目前正式的盟国只有朝鲜一个，但对这个同盟的实际效用有争议。在没有同盟国、没有海外军事基地的情况下，中国海军远距离投送能力虽有明显提升，但远距离大规模作战能力尚待验证。

安全上，中国在 1990 年代提出了新安全观，并在 2009 年明确表述为“互信、互利、平等、协作”八字，主张既要维护本国安全，又尊重别国安全关切，促进人类共同安全。基于新安全观，中国逐步涉入多边安全框架，如 1994 年开始参加东盟地区论坛，2003 年加入《东南亚友好合作条约》，2003—2007 年期间主持了六轮朝核问题六方会谈。2001 年成立上海合作组织则是中国参与创建地区安全机构的一次成功尝试，经过 10 多年的发展，已经成为成员国经济政治安全经济教育等多方面合作的平台，影响力不断提升。如果说，上海合作组织主要关注的是中国新疆、中亚等亚欧大陆心脏地带的安全问题，“亚信”则关注整个亚洲的安全问题，成员还包括埃及等非洲国家，观察员国更包括美国、乌克兰等非亚洲国家。中国在 2014 年 5 月主办第四次峰会时，提出的亚洲新安全观强调安全的共同、综合、合作与可持续等内涵，针对许多成员国在安全上依赖美国，指出亚洲的安全归根结底要靠亚洲人民来维护。这似乎可以理解为，随着综合实力的提高，中国试图在寻找新的机制来维护与促进亚洲的安全。鉴于安全问题的敏感性、新建立这方面机制的复杂性，中国选择亚信这个框架，无疑大大提升了亚信在亚洲地区安全中的角色与分量。

文化上，中国没有法语联盟、英联邦等多边机制来提升自身文明的世界影响力，因此采用双边、点对点的形式，如建立孔子学院、提供留学名额等方式。目前来看，效果还没有完全展示，还有许多可改进的空间。

经济实力是硬实力的基础，也是中国过去三十年里取得的最为世界关注的成就。这期间外交工作总体目标就是为经济建设创造良好的外部环境，于是，融入现有的国际体系或曰“与国际接轨”成了现实选择，典型例子如恢复在世界银行与国际货币基金组织中的席位，加入世界贸易组织与国际清算银行。中

国从中受益匪浅，但只能当这类国际经济组织的模范生，而无法获得与自己日益增长的实力相称的影响力。改变这些机构既有的利益分配格局非常困难，中国牵头成立全球性经济新机制又没到时机，但区域经济整合是全球大趋势，因此，中国在过去一些年里着手强化与周边国家的经济联系，视具体情况或者建立双边机制，或者建立多边机制，或者双管齐下。

先是在东南方向与东盟国家建立自由贸易区，这一双边经济机制功效显著，新一届中国政府已经在力推自贸区升级版，而 RCEP 则是中国参与东盟主导的多边经济合作机制的新例证。然后是西南方向的孟中印缅经济走廊，这个 1999 年成型的规划进展缓慢，但从 2013 年开始提速。以能源合作为重点的中巴(基斯坦)经济走廊，则是两国密切关系的新体现，如果能解决经济性与安全性问题，则前景向好。与中亚五国的经济合作，已经成为上合组织的任务之一，但在丝绸之路经济带概念出来之前，能源合作、贸易与投资合作等主要还是在双边框架下进行。与俄罗斯的经济合作情况类似。东北方向，与韩国的经济合

作是中国最为成功的双边经济合作之一，韩国可能成为东盟首个与中国建立自贸区的周边国家。

作为可以预期的全球第一大经济体，中国向外扩展的经济利益不可能限于周边国家。新一届中国政府提出的“一路一带”概念，正演化为中长期国家发展战略，涉及 21 个国家，其经济总量占全球 GDP 的 29%，推进其经济合作具有“地缘经济”意义，体现为若干规划：孟中印缅、中巴、中蒙俄三个经济走廊、新亚欧大陆桥贸易通道。于是，以相关国家港口、铁路、公路等基础设施建设就成了必须。同时，中国也需要转移大量过剩产能、消化巨额外汇储备，进而构建自己能发挥重要影响力乃至主导权的小多边经济合作体制与区域经济合作体制。于是，金砖国家新发展银行、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等应运而生。上述作为并不过分，任何国家处在中国的位置大概都会这么做。

众所周知，美国亚太再平衡战略的主要目标是中国，而 TPP 则是其在经济领域实现这一战略目标的政策工具。显然，美国又在玩其擅长的老游戏。中国已非吴下阿蒙，需要也有可能有所作为。基于以下几个原因，亚太经自贸区(FTAAP)就成了中国反击美国主导的亚太经济新机制的理想工具：向 APEC 所有成员开放，与排他性意图明显的 TPP 相比，具有道义上的优势；APEC 属于现成的机制，改造成本低；美国与澳大利亚都曾经主张建立 FTAAP，现在不便反对；自贸区标准远远低于 TPP，成员国容易达到要求；成员数量相对少，容易达成共识；如果能建成 FTAAP，中国构建区域经济机制的范围将突破周边国家，是未来构建全球性经济机制的一个历练；如果因美国的反对而失败，中国并没有太大的损失。

中国在思考：自己需要什么样的周边国家，周边国家需要什么样的中国。中国也在思考，亚太地区需要什么样的中国，中国需要什么样的亚太，于是倡导包容发展、树立亚洲新安全观、建立新型大国关系，乃至建设“一带一路”。但需要一些途径将之操作化，利用 APEC 的潜能建立亚太自贸区就是一种尝试。这一机制与美国主导的 TPP 既有互补性也有竞争性，如何通过利益协商交换、提供优惠条件等手段说服其他国家参与这一机制，是中国亟待解决的问题，尤其是一些与美国关系密切的国家，它们想知道的是：FTAAP 与 TPP 是否兼容性大于竞争性？如何证明 FTAAP 对其更有利，或至少更适合。

新型城市化的机遇与挑战

是无法顺利推进的。

(三) 路径惯性带来的挑战。

新型城市化，特别是中西部城市化率较低的地方，要推进城市化，必须要使交通建设走在前面，使资源配置紧紧跟上。但是长期以来存在的重效率轻公平、重锦上添花轻雪中送炭、重富轻贫、重大轻小以及重熟人轻生人靠关系配置资源的路径惯性，将是我们新型城市化的最大障碍。

在社会浮躁之风盛行、政绩工程、形象工程泛滥的影响下，我们的资金投放、资源配置，往往是锦上添花、花上垒花。有关系可找，会“跑部钱进”的地方往往是资源配置最集中的地方。为了更好推进城市化，我们必须克服这种路径惯性，使应该推进的城市化得到保证。

再就是经济的发展是靠科技驱动的，要改变欠发达地区城市发展缓慢问题，就一定要科技先行。根据 2010 年的统计，东部 20% 的省份汇集了全国 35% 的高校，40% 的科研机构，50% 的科研人员，60% 的国家研发经费，70% 的高科技企业。为此，要大力推进中西部的城市化，就要调整资源配置的这种局面。又例如北京集中了 150 多所大学，22 所三甲医院，要推进城市化就要下决心对这些资源配置进行大力度的调整。只要肯调整这些资源配置，北京城区高度拥挤的交通状况就一定会有大力度好转。英国的剑桥、美国的伯克利，都是典型的大学城，一个学校远离大都市，既减轻了大城市的负担，又可带动一方土地快速发展。河北省近北京的县市形成了“灯下黑”，这都是资源配置不合理和北京市的过度的地方保护主义造成的。

我在蒙特利尔和洛杉矶考察时，他们周围都有 70 多个小城市；我在伊斯坦布尔考察时发现他们后起的亚洲新城区比原先位于欧洲的老伊斯坦布尔还雄伟、还壮观。而我们的北京，为什么就不能分散一下资源配置，在周边崛起一些新城呢？因此，新型城市化的推进，必须要大力推进改革，必须要打破此前发展的路径惯性。

(四) 农民及农民工收入过低及城市房价过高的挑战。

新型城市化是农民变市民的城市化。农民变市民固然存在有城市接收能力不足问题，但是农民的过低收入而致的入城的承受力不足才是主要的。

新型城市化中农民最难以承受的是城市

房价的无限高企，严重地脱离了农民和农民工的实际收入。房价过高和农民收入过低形成了巨大差距，这就像一道闸门一样，把广大农民拒之城外，使农民和农民工望城生畏。很多农民和农民工之所以不愿进城，这才是根本原因。

住房是人们生存与生活的最基本的需求和条件，尤其在中国、无房住就等于“流离失所”，没有房找对象结婚都十分困难。住房不仅在中国受到重视，而且在很多国家都立足于百姓的利益将房价控制在人们可以承受的范围之内，权威的信息指出，国外一般 2—3 年的收入就可以买上一套适合居住的房屋，而我国特别是低收入阶层，尤其是农民工，不吃不喝用他们的工资买上一套住所的话至少需要十几年，甚至几十年。

我在澳大利亚考察时，他们在解决住房上，一是大量建设了可承受性住房，二是提供了大批廉租房。他们的廉租房多为 100 平方米以上，其租金不会超过劳保收入的 1/4。而北京等地出现的群租房，把一个房间切成七八个只能放下一张床的小房间对外出租，而且屡禁不止的情况，就足以说明我们的购房价和租赁价都超出了农民工的收入能力。

我们的房价过高，一是把他作为推进经济增长手段造成的，这实际与一些人想升官，为把 GDP 搞高是有直接关系的，二是无限制地拔高住房用地价格造成的。把由农民手中几万元一亩买进的 land 提升到几十万、几百万。三是各种腐败分子和腐败行为导致的对建设住房的乱收费及高收费猖獗造成的。四是很多房地产企业不顾人民是否有房住，而无限制的提升房价和追求利润最大化造成的。五是少数学者、媒体被地产商收买后，大肆鼓吹房屋要涨价，为地产商推波助澜造成的。六是投资购房和投机购房数量极大，而又没有相应的税收约束政策跟上造成的。

因此，要推进新型城市化，促进农民变市民，我们必须应对高房价的挑战，解决好以上六方面的问题。

四、推进新型城市化需做好的几项工作

(一) 要着力克服来自既得利益者的奇谈怪论。

既得利益者对新型城市化的干扰表现在

方方面面，特别是一些奇谈怪论，不仅会影响我们推进城市化的具体工作，而且更会影响对城市化的决策。例如，有一种说法，“进城落户一个农民工，政府至少要支出 10 万元，2 亿农民工都进城，钱从哪里来？”说这话的人往往是希望农民进城的，实际上对我们城市化的推进是会产生动摇的。在去年召开的国际智库峰会上，来自新加坡大学东亚研究所的郑永年先生就严厉地批评了这种奇谈怪论，说“这种观点是不正确的，是把农民工当做包袱看待的具体表现，他们有意诋毁城市的推进，忽略了农民工进城带来的创造，带来的消费，带来了贡献。”为此，我们必须克服既得利益者的奇谈怪论，方能保证新型城市化的推进。

(二) 要坚决改革户籍负担的过多功能。

为推进以人为本的新型城市化，中央首先出台了文件，实行了城乡户籍的并轨，应该说这项改革迈的步子是很大的。但是，城乡户籍并轨，并未能克服新型城市化遇到的各种阻力，尤其是在副省级以上城市中，农民工在城市中生活还有很多拦路虎。而这些拦路虎主要来自于户籍负担的过多功能，例如儿童入托、子女上学、购买房屋、小汽车摇号、就业工作、享受社保、医疗报销、办理出国等等都与户籍挂钩。如果不改革和消除城市户籍负担的这些功能，不仅新型城市化难以推进，而且还会有各种各样的走后门和各种各样的寻租现象，包括买户口、卖户口频频发生。

(三) 新型城市化要因地制宜确定工作重点。

城市化进行到今天情况下，应区分东部沿海和中西部两类地区，区分大城市周边和广大城市的市县，确定城市化的目标和城市化的重点。总的看，在沿海地区和大城市周边，应把发展小城镇和卫星城作为重点。而在中西部和无大城市的地方，应该重视发展大城市。我们常提的以工带农、以城带乡，是完全正确的。而很多欠发达地方，城市尚没有发育，在那里提以城带乡是无从谈起的。因此，在欠缺城市的人口密集区，尤其是中部人口众多的农业产区，应该在发展大城市方面狠下功夫。

(四) 基础设施建设的改革和管理要紧紧跟上。

新型城市化能否顺利推进，关键在基础设施的建设与管理能否跟上，要使基础设施建设与城市化目标相适应。为此，一方面需改革基础设施建设中的关系、后门和“跑部钱

进”的现象，避免做锦上添花、花上垒花的虚功，多做雪中送炭。要使我们的基础设施建设服从共同富裕和地区的统筹发展，要向人口密集的欠发达地区布点和倾斜。另一方面是需要对基础设施建设强化管理监督、堵塞黑洞，防止腐败易发、多发和“前腐后继”现象的延续和产生。以此保证基础设施建设质量和把钱用在刀刃上。

(五) 要加大城市资源配置的改革力度。

我们的一些城市过分拥挤和大城市病的日益严重，有管理者能力不足问题，也有管理者不慎作为问题，但更重要的是资源配置不合理。为了消除大城市病，改善城市的交通拥挤和促更多新城的崛起，十分必要下大决心、改革资源的配置。特大城市和超大城市的行政事业资源、教育资源、医疗资源、文化资源，应该大量向卫星城转移。德国是一个发展比较均衡的国家，其原因就在于他们对上资源的配置，注意均衡发展。尤其今天交通更为便捷，信息技术高度发展的情况下，更应该而且有条件疏散资源，以此促更多新兴城市快速发展。

(六) 合理化人口密度，关注环境保护。

现在很多地方都把“高楼大厦、车水马龙”定位为城市化的基本形象，消灭低矮住房成了中国城市化的首选，实际上这与管理不善和既得利益者追求利润最大化直接相关。至 2009 年，我国在高层中的集合住宅平均为 89.3%。而美国集合住宅只有 24.2%，日本的集合住宅仅有 8.8%。中国在住宅的安排上十分密集，例如上海黄浦区达 4.28 万人/平方公里，广州越秀区 3 万人/平方公里，天津市中心六区人口密度 2.38 万人/平方公里，而日本东京的中心区，没有超过 1.5 万人/平方公里，大阪没有超过 1.2 万人/平方公里。2010 年中国住宅占地在城市中所占份额，全国平均 30.5%，北京 28.4%，天津 27.2%，远低于日本东京的 49.1%。

如此城区人口的过度密集，不仅造成很多城区土地不能为市民生活服务，而且还会导致不良风气的产生。更重要的是人口过度密集，造成垃圾废水排量过度集中，造成环境保护压力加大，中心城区绿地过少，活动场所欠缺，有些地方一旦地震，还将会遇到无处可逃的极大风险。因此，我们的城市建设，一定要向居住让地，要降低人口密度，这不仅利于改善人民生活，而且有利于改善交通拥堵和降低城市风险。