

顾问委员会

总顾问 曾培炎
顾 问 董建华 周小川 陈 元 张 平

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

王春正	王炳华	王洛林	宁吉喆	毕井泉	江小涓	刘元春
刘世锦	刘 伟	刘遵义	许宪春	朱之鑫	朱 民	朱光耀
杜 鹰	谷源洋	李 扬	李毅中	杨伟民	张大卫	张卓元
张 勇	张晓强	林兆木	林毅夫	郑新立	姜增伟	高培勇
海 闻	钱颖一	郭树清	常振明	黄奇帆	隆国强	程永华
韩永文	谢伏瞻	解振华	楼继伟	蔡 昉	樊 纲	薛 澜
戴相龙	魏礼群	魏建国				

国际专家

亨利·基辛格/Henry Kissinger	康睿哲/Richard Constant
傅强恩/John Frisbie	约翰·奈斯比特/John Naisbitt
欧伦斯/Stephen A. Orlins	杰弗里·萨克斯/Jeffrey Sachs
约翰·桑顿/John Thornton	马克·乌赞/Marc Uzan
郑永年	

编委会

主 任 王一鸣
副主任 王晓红

编委（按姓氏笔画排序）

马晓河	王昌林	王 战	叶辅靖	陈文玲	迟福林	陈宗胜
李 平	李向阳	张宇燕	张 琦	张燕生	张蕴岭	范恒山
冼国明	郑京平	施子海	姚 洋	顾学明	贾 康	徐 林
黄志凌	黄群慧	曹文炼	裴长洪	霍建国		

主 编 王一鸣
副主编 王晓红
编辑部副主任 李 蕊

· 本刊专论 ·

新时期我国农业对外开放与高质量发展问题研究

中国国际经济交流中心课题组 (005)

以能源绿色低碳发展为核心统筹做好“双碳”工作

张晓强 (027)

宏观政策分化的理解与中国经济政策取向

黄志凌 (034)

· 国际经济 ·

经济全球化迈进 3.0 新时代

李罗力 (043)

世界经济复苏之路布满荆棘

谷源洋 (051)

迈向 2035 年：世界经济格局变化和中国经济展望

夏杰长 刘 诚 (058)

数字贸易国际规则：走向趋势与构建路径

张 琦 陈红娜 罗雨泽 (070)

新时代一体推进构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”的思考

徐占忱 (079)

全球变局背景下的“一带一路”建设：进展、挑战与应对措施

丛晓男 李国昌 (089)

美国制造业创新结构的变化及对我国制造业创新发展的启示

程 都 (098)

我国能源安全战略面临的挑战与国际经验借鉴

李新权 杨晓锋 (107)

中国教育服务贸易竞争力及发展路径分析

王海慧 (116)

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心 (126)

CONTENTS

The Research on China’ s Agricultural Opening –up and High –quality Development
in the New Period *CCIEE Research Group* (005)

Take the Green and Low –carbon Development of Energy As the Key to Achieve
“Carbon Peaking and Carbon neutrality” *Zhang Xiaoqiang* (027)

The Understanding of Macro Policy Differentiation and China’ s Economic Policy Orientation
Huang Zhiling (034)

Economic Globalization Enters 3. 0 New Era *Li Luoli* (043)

The Road ofWorld Economic Recovery is Full of Thorns *Gu Yuanyang* (051)

Towards 2035: Changes in the World Economic Situation and China’ s Economic Outlook
Xia Jiechang, Liu Cheng (058)

International Rules of Digital Trade: Trends and Construction Paths
Zhang Qi, Chen Hongna, Luo Yuze (070)

The Thinking of Promoting the Building of Community with a Shared Future for Mankind
and TheHigh –quality Co –construction of “The Belt and Road” in the New Era
Xu Zhanchen (079)

“The Belt and Road” Construction under the Background of Global Changes: Progress,
Challenges and Countermeasures *Cong Xiaonan, Li Guochang* (089)

Changes in American Manufacturing Innovation Structure and the Enlightenment to
China’ s Manufacturing Innovation Development *Cheng Du* (098)

Challenges of China’ s Energy Security Strategy and the Reference from International Experience
Li Xinquan, Yang Xiaofeng (107)

Analysis on the Competitiveness and Development Path of China’ s Educational Service Trade
Wang Haihui (116)

Main Indicators of World Economy (126)

新时期我国农业对外开放与 高质量发展问题研究^{*}

中国国际经济交流中心课题组

摘要：2021 年是我国加入世界贸易组织 20 周年。世界处于百年未有之大变局，我国加速构建“双循环”新发展格局，进一步扩大农业对外开放，意义重大而深远。本文从农产品贸易新常态和食物自给率下降趋势入手，阐述了扩大农业对外开放的必要性；回顾了入世 20 年我国农业对外开放带来的多方面积极变化，包括与国际规则接轨，农业市场化国际化程度提高，“引进来”发挥重要作用，现代农业建设步伐加快，“走出去”打造国际产业链能力进一步增强，以及带动国内农业生产结构优化调整等。同时，现阶段农业对外开放也面临诸多问题，真正的挑战在于农业竞争力和食物自给率持续下降。解决这些问题的关键在于构建农业领域新发展格局，就是要以确保国家粮食安全和重要农产品有效供给为目标，坚持目标导向和问题导向，统筹做好高水平对外开放和高质量发展各项工作。

关键词：食物自给率 农业对外开放 农产品贸易 高质量发展

我国农业扩大对外开放，直接关系到利用两个市场、两种资源确保国家粮食安全和重要农产品有效供给，关系到不断提高我国农业国际竞争力、促进农业高质量发展，关系到广泛开展国际合作，提升我国在全球粮农治理中的话语权，意义重大而深远。2021 年是我国加入世贸组织（WTO）20 周年。20 年来，我国农业对外开放深入发展，既取得了显著成效，也存在不少需要认真研究解决的问题。中国国际经济交流中心课题组在搜集整理宏观资料的基础上，分赴天津、山东、上海、广东、云南、四川等 6 省市实地调研，先后与 44 家企业进行座谈，走访调研了 20 多个涉外农业企业和项目，掌握较丰富的一手资料。本项研究拟对新时期我国农业对外开放情况做一系统梳理，并就推进农业高水平对外开放与高质量发展提出看法和建议。

一、从确保国家粮食安全看农业对外开放的必要性

党的十八大以来，我国进一步确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略。其中，“以我为主、立足国内”是必须始终坚持的基本方针，这是由我国是人

^{*} 本文为中国国际经济交流中心 2021 年度重点基金课题《构建中国农业对外开放与高质量发展新格局研究》的中期研究成果，执笔人为杜鹰、张秀青、谢兰兰、梁腾坚、张学彪、杨光、于敏。

口大国、是世界上最大的粮食生产国和消费国的实际，以及我们不能受制于人的战略考量决定的，中国任何时候都要把饭碗牢牢端在自己手上。另一方面，“适度进口”也是必要的，这是由我国人均农业资源相对匮乏的基本国情所决定的，适度进口不仅可以弥补国内资源短缺、缓解资源环境压力，而且有利于我们腾出宝贵的农业资源，集中力量确保谷物基本自给和口粮绝对安全。由此可知，确保国家粮食安全，实现我国粮食和重要农产品的供需平衡，主要须靠国内生产，同时也可以部分通过对外贸易和构建海外供应链来实现。因此，如何充分利用好国际国内两个市场、两种资源具有十分重要的意义。

（一）农产品贸易“大进小出”已成常态

入世以来的 20 年，正是我国城乡居民食物消费结构从“吃得饱”向“吃得好”转型升级的重要时期。随着人口增加、收入水平提高、城市化推进和消费结构升级，食用农产品需求快速扩张。在国内主要农产品供给总量不断增加的同时，农产品国际贸易规模持续扩大。

2000—2020 年,我国农产品贸易额从 268.5 亿美元增长到 2468.3 亿美元,年均增长 11.7%。其中,出口额从 156.2 亿美元增长到 760.3 亿美元,年均增长 8.2%;进口额从 112.3 亿美元增长到 1708.0 亿美元,年均增长 14.6% (见表 1、图 1)。我国农产品进出口额和进口额在全球的排名,均从第 12 位上升到第 2 位,出口额的排名则从第 10 位上升到第 5 位。值得注意的是,从 2004 年开始,我国农产品对外贸易从此前的净出口转而成为净进口,2009 年后贸易逆差持续扩大。到 2020 年,我国农产品贸易逆差扩大到 947.7 亿美元,“大进小出”已成常态。

表 1 2000—2020 年我国农产品进出口额变化情况

单位：亿美元

年度	进出口总额	出口额	进口额	顺差额
2000 年	268.5	156.2	112.3	43.9
2001 年	277.9	159.8	118.1	41.7
2002 年	304.3	180.2	124.2	56
2003 年	401.4	212.4	188.9	23.5
2004 年	510.6	230.9	279.7	-48.8
2005 年	558.3	271.8	286.5	-14.7
2006 年	630.1	310.3	319.9	-9.6
2007 年	775.9	409.7	366.2	43.5
2008 年	985.5	583.3	402.2	181.1
2009 年	921.3	395.9	525.5	-129.6
2010 年	1219.6	494.1	725.5	-231.4
2011 年	1556.2	607.5	948.7	-341.2
2012 年	1757.7	632.9	1124.8	-491.9
2013 年	1866.9	678.3	1188.7	-510.4
2014 年	1945.0	719.6	1225.4	-505.8
2015 年	1875.6	706.8	1168.8	-462

续表 1

年度	进出口总额	出口额	进口额	顺差额
2016 年	1845.6	729.9	1115.7	-385.8
2017 年	2013.9	755.3	1258.6	-503.3
2018 年	2168.1	797.1	1371.0	-573.9
2019 年	2300.7	791.0	1509.7	-718.7
2020 年	2468.3	760.3	1708.0	-947.7

数据来源：中国农业农村部。

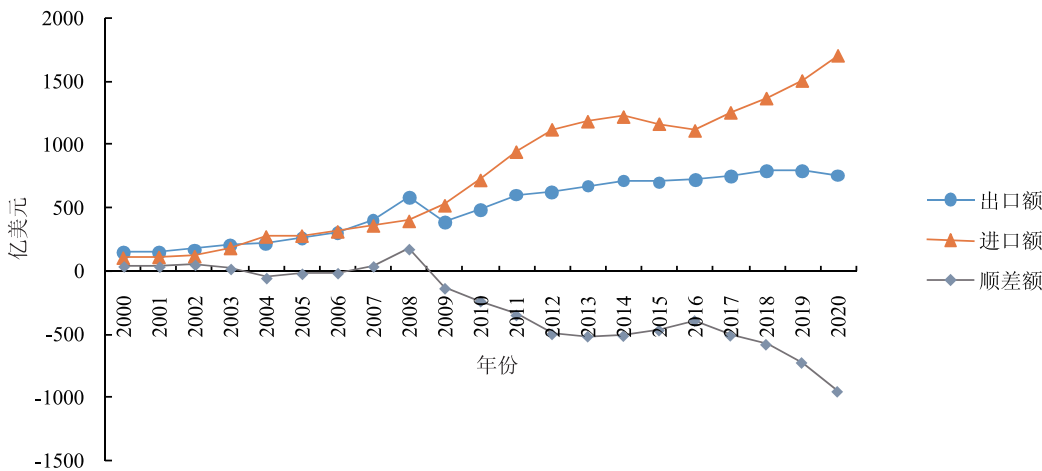


图 1 2000—2020 年我国农产品进出口额变化情况

数据来源：中国农业农村部。

我国进口的主要是土地密集型农产品和以此为基质的高蛋白食用农产品，表 2 给出了入世 20 年来这些农产品进口数量的变化情况。从中可以看出，我国大米、小麦的进口量从 24.0 万吨、88.0 万吨增加到 294.3 万吨和 837.6 万吨，玉米的进口量从不到 1 万吨增加到 1129.6 万吨，大豆的进口量从 1041.6 万吨增加到 10033.0 万吨；猪肉、牛肉的进口量从 2013 年的 58.4 万吨、29.4 万吨增加到 430.4 万吨和 211.8 万吨，奶粉的进口量从 2013 年的 86.4 万吨增加到 133.9 万吨。

我国出口的主要是劳动密集型农产品，表 3 给出了 20 年间这类农产品出口数量变化情况。从中可以看出，劳动密集型的“两水一菜一叶”是我国主要的出口优势农产品，水产品的出口量从 119.0 万吨增加到 375.0 万吨，水果、蔬菜的出口量分别从 2004 年的 312.6 万吨和 602.0 万吨增加到 492.1 万吨和 1163.1 万吨，茶叶的出口量从 22.8 万吨增加到 34.9 万吨。大米虽属土地密集型产品，但由于成功开辟了非洲、菲律宾等新市场，低价大米的出口量从 2017 年开始扭转下降趋势，近 3 年的出口量仅略低于进口量。资源密集型的天然蜂蜜出口量略有增加。食用油籽和食用植物油的出口也有一定的规模，主要是天然大豆、花生及其油脂。

结构分析表明，我国农产品进出口结构大体符合比较优势原则，这对于增进国内消费者福祉、优化资源配置起到了一定的作用。但是另一方面也要看到，我国大多数农产品的比较优势呈明显的下降趋势。这里，采用贸易专业化指数（TSC）来分析主要农产品比较优势。

表 2 2000—2020 年我国主要农产品进口量 单位：万吨

年度	大米	小麦	玉米	大豆	大麦	猪肉	牛肉	羊肉	奶粉
2000 年	24.0	88.0	—	1041.6	—	—	—	—	—
2002 年	23.8	63.0	0.8	1132.1	191.0	—	—	—	—
2004 年	76.6	725.8	0.2	2023.0	170.7	—	—	—	—
2006 年	73.0	61.3	6.5	2827.0	214.1	—	—	—	—
2008 年	28.9	3.2	4.9	3743.6	107.6	—	—	—	—
2010 年	38.8	123.1	157.3	5479.7	236.7	—	—	—	—
2012 年	236.9	370.1	520.8	5838.0	252.8	—	—	—	—
2013 年	227.1	553.5	326.6	6338.0	233.5	58.4	29.4	25.9	86.4
2014 年	257.9	300.4	259.9	7140.3	541.3	56.4	29.8	28.3	105.4
2016 年	356.2	341.2	316.8	8391.0	500.5	162.0	58.0	22.0	84.6
2018 年	307.7	309.9	352.4	8804.0	681.5	119.3	103.9	31.9	115.3
2019 年	254.6	348.8	479.3	8851.2	592.9	199.4	166.0	39.2	139.5
2020 年	294.3	837.6	1129.6	10033.0	807.9	430.4	211.8	36.5	133.9

数据来源：中国农业农村部。
注：—表示缺失值；猪肉不包括猪杂碎；2013 年之前猪肉、牛肉只有金额数据，没有数量数据。

表 3 2000—2020 年我国主要农产品出口量 单位：万吨

年度	大米	食用油籽	食用植物油	水产品	水果	蔬菜	茶叶	天然蜂蜜
2000 年	107.0	76.0	11.2	119.0	—	—	22.8	10.3
2002 年	162.0	94.0	9.7	165.0	—	—	25.2	7.6
2004 年	91.0	87.0	6.5	179.0	312.6	602.0	28.0	8.1
2006 年	125.0	85.0	39.9	193.0	370.2	732.5	28.6	8.1
2008 年	98.0	88.0	24.8	175.0	484.1	819.5	29.7	8.5
2010 年	62.2	53.0	9.2	242.0	507.5	844.6	30.2	10.1
2012 年	27.9	69.0	10.0	370.0	486.4	934.3	31.4	11.0
2013 年	47.9	57.0	11.5	385.0	—	916.1	32.6	12.5
2014 年	41.9	55.7	13.4	402.7	—	976.0	30.1	13.0
2016 年	39.5	58.0	13.3	409.0	512.4	1009.8	32.9	12.8
2018 年	207.2	83.0	29.7	425.0	509.7	1124.6	36.5	12.3
2019 年	274.8	83.0	26.7	420.0	492.1	1163.1	36.7	12.1
2020 年	229.0	—	—	375.0	—	—	34.9	—

数据来源：中国农业农村部。
注：—表示缺失值。

$TSC_{ij} = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$ 。其中， X_{ij} 为*i*国*j*产品出口额； M_{ij} 为*i*国*j*产品进口额。TSC 取值范围从 -1 到 1，表示产品的比较优势从无优势到强优势；-1 表示该国对该产品只进口不出口，1 表示该国对该产品只出口不进口。通过测算，中国大多数农产品不具备比较优势。其中，大豆、牛

肉、玉米、棉花和乳制品为明显比较劣势（TSC 接近 -1）；羊肉、食糖、猪肉和小麦呈现比较劣势；大米和水果呈现微弱比较劣势；少数具有比较优势的产品是鸡肉和蔬菜。与美国、巴西等世界农产品生产和贸易强国相比，中国大多数农产品不具备比较优势（见图 2）。可见，尽管中国已经是农产品贸易大国，但并非贸易强国。

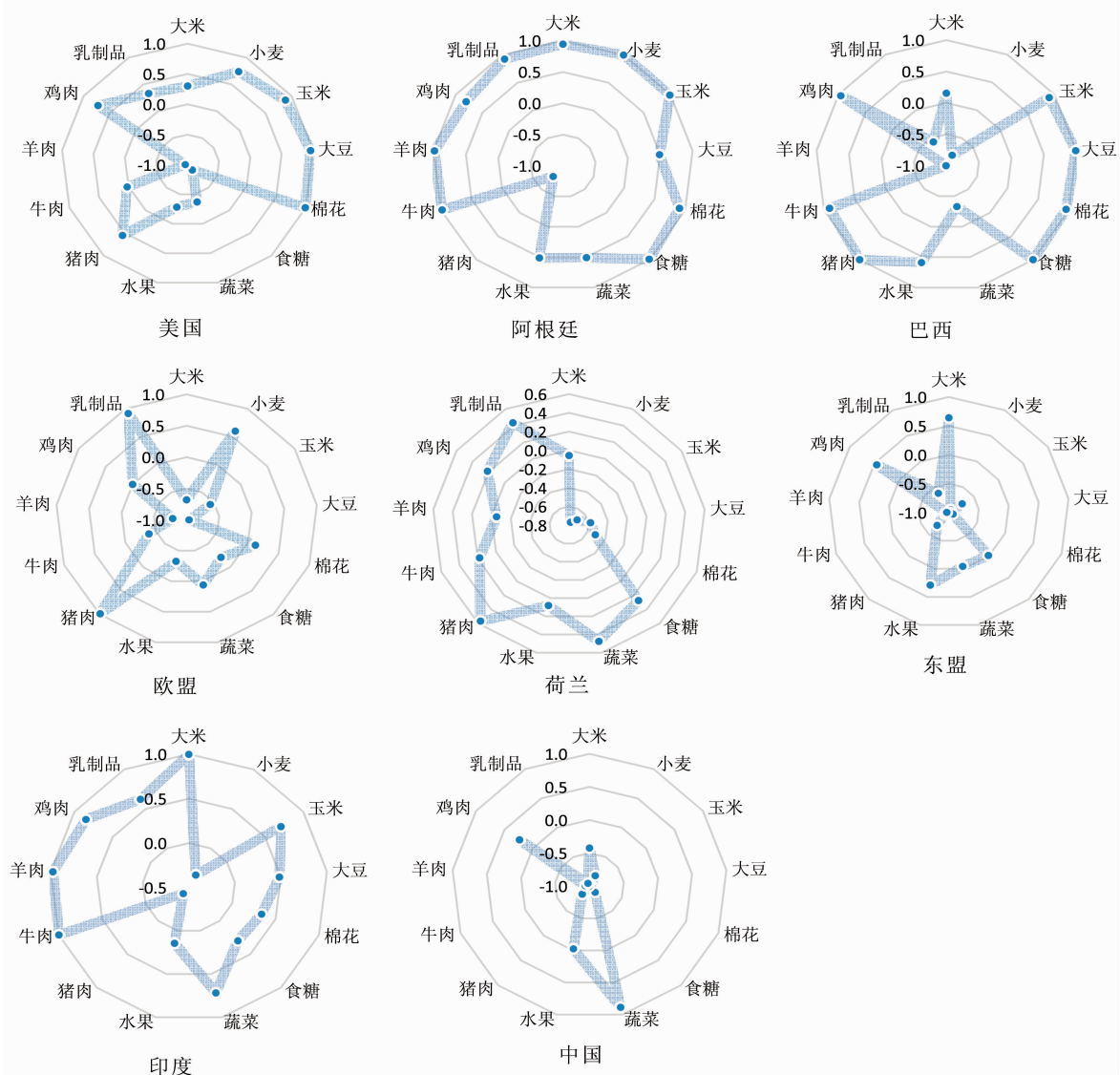


图 2 2015—2019 年农产品比较优势国家（地区）对比（平均值）

数据来源：作者根据联合国商品贸易数据整理而得。

（二）食物自给率呈下降趋势

笔者用国内生产量占国内需求总量的比重，计算了我国不同农产品自给率的变化（见表 4）。从表 4 可以看出，20 年来，我国包括稻谷、小麦、玉米在内的谷物自给率，以及蔬菜、水果、水产品的自给率一直保持在较高水平，但油料^①的自给率从 81.0% 骤然下降到 25.1%；其中，大豆的自给率更是从 60.2% 快速下降到 17.0%，糖类的自给率从 92.8% 下降到 75.7%，肉类和奶类的自给率则分别

①油料包括大豆、芝麻、油菜籽、花生、芝麻等。

从 99.2% 和 98.3% 下降到 93.4% 和 91.6%。

表 4 我国分品种食物自给率变化情况 单位：%

年份	谷物	油料	大豆	糖类	蔬菜	水果	肉类	奶类	水产品
2000 年	102.8	81.0	60.2	90.3	100.6	99.8	99.2	98.3	100.6
2003 年	105.6	73.1	42.9	92.8	100.9	100.4	99.5	98.6	101.2
2006 年	100.6	63.4	35.1	85.6	101.3	100.5	100.1	99.1	101.6
2009 年	99.7	53.8	26.5	92.1	101.2	100.6	99.0	98.3	101.0
2012 年	97.7	46.2	18.8	73.4	101.2	100.0	98.4	97.0	102.0
2015 年	94.5	37.3	13.1	67.1	101.2	99.5	97.7	95.7	101.9
2018 年	99.4	25.0	15.4	76.5	101.5	99.0	96.2	92.3	95.0
2019 年	97.7	25.1	17.0	75.7	101.5	98.6	93.4	91.6	99.6

数据来源：作者根据国家统计局、联合国商品贸易数据整理而得。

注：自给率 = 国内生产量 / 国内总需求量，国内总需求量用国内生产量加净进口量来近似替代。为了尽可能让生产数据和贸易数据在食物种类上保持一致，根据乌拉圭回合农业协议界定的农产品范围（HS 四位编码），将中国进出口食物划分为谷物、薯类、干豆类、油籽、植物油、糖类、蔬菜、水果、肉类、禽蛋、乳品、动物油脂、水产品。本表列出部分食用农产品的自给率。

如果要从整体上把握食物自给率状况，就需要对不同农产品进行归一化处理，这通常有两种方法：

第一种方法是将进口农产品按我国国内单产水平折算为种植面积，再扣除出口农产品所占用播种面积，看净进口虚拟播种面积占国内农作物总播种面积的比重。其中，油脂、肉类、奶粉进口的虚拟播种面积计算，还要同时考虑其出油率、肉料比和奶粉比等情况。据此，笔者计算了谷物（稻谷、小麦、玉米、大麦）、油料（大豆、花生、油菜籽）、油脂（豆油、花生油、菜籽油）、畜产品（猪肉、牛肉、羊肉、奶粉）、糖料（甘蔗、甜菜）、蔬菜及水果等 18 种食用农产品的进口虚拟播种面积，加总的情况见表 5。从表中可以看出，2000、2010、2019 年三个年份进口农产品的虚拟播种面积分别为 1.6 亿亩、6.1 亿亩和 8.9 亿亩，扣除出口所占播种面积，净进口虚拟播种面积分别为 1.1 亿亩、5.9 亿亩和 8.5 亿亩，占当年国内农作物总播种面积的比重分别为 4.7%、24.8% 和 34.1%，即按此方法计算的我国食物自给率分别为 95.3%、75.2% 和 65.9%。

表 5 2000—2020 年农产品进口虚拟播种面积占国内农作物总播种面积比重 单位：亿亩、%

年份	进口农产品 虚拟播种面积	净进口 虚拟播种面积	国内农作物 总播种面积	净进口虚拟播种面积 占国内总播种面积比重	食物自给率
2000 年	1.6	1.1	23.4	4.7	95.3
2010 年	6.1	5.9	23.8	24.8	75.2
2019 年	8.9	8.5	24.9	34.1	65.9

数据来源：作者根据中国农业外经外贸信息中心各农产品的贸易数据、国家统计局初级农作物的播种面积和产量数据整理而得。

第二种方法是将国内生产或进口的农产品所含热量、蛋白质、脂肪、碳水化合物按统一标准折算，进而计算出热量自给率（或称营养自给率），这也是国际上通行的办法。据此，笔者对我国 2000—2019 年的热量自给率进行了测算，结果见图 3。从图中可以看出，我国热量的自给率从 2000 年的 96.7% 下降至 2019 年的 76.9%，年均下降 1 个多百分点。其中，蛋白质的自给率从 95.9% 下降至 77.0%，脂肪的自给率从 91.5% 下降至 72.9%，碳水化合物的自给率从 100.4% 下降至 93.5%。可以看出，用这一方法测算的我国热量自给率到目前为止的绝对水平，高于用前一种方法测算的结果，这是因为我国农作物，特别是大豆单产较低，高估了进口虚拟播种面积，导致播面自给率较低。热量自给率因剔除了单产差异的影响而更具有可比性。

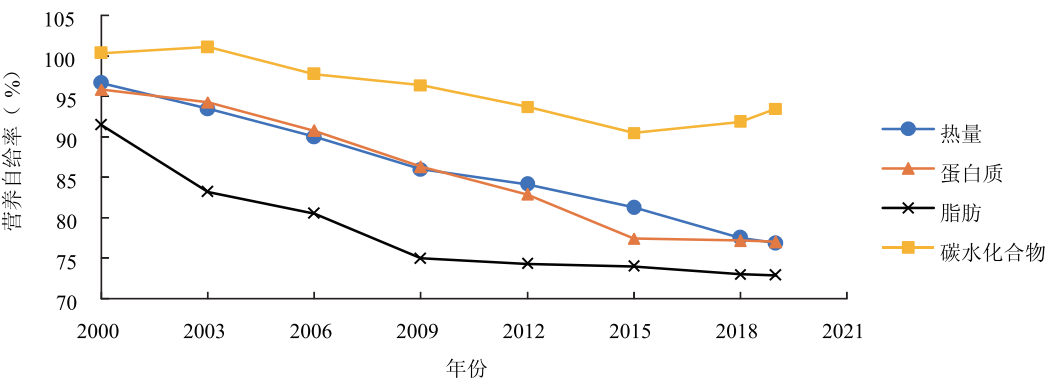


图 3 2000—2019 年我国营养自给率变化情况

数据来源：作者根据国家统计局食物生产数据、联合国商品贸易数据库食物进出口数据整理而得；营养转化系数采用中国疾病预防控制中心营养与食品安全所 2009 年中国食物营养成分表数据。

我们又将中国的热量自给率与同处东亚的日本、韩国和中国台湾地区做了比较（见图 4）。从图中可以看出，20 年间，日本的热量自给率从 40% 下降到 30% 多，中国台湾地区的热量自给率一直徘徊在 30%~40%，韩国的热量自给率从 50% 以上下降到近年的 40% 左右，均已处于相当低的水平。尽管中国热量自给率绝对水平明显高于日本、韩国和中国台湾地区，但也要看到，下降的速度却明显快于日本、韩国和中国台湾地区。

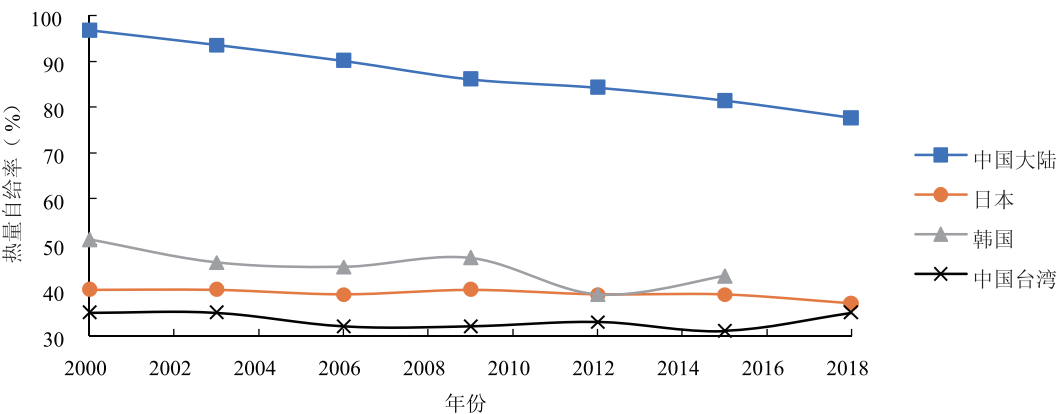


图 4 2000—2018 年中国、日本、韩国、中国台湾地区热量自给率变化比较

数据来源：日本农林水产省。

未来 15 年是我国全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个奋斗期，也是基本实现农业农村现代化的关键时期。笔者利用全球农业模型（SILK－MGA）分别测算了 2021—2035 年我国小麦、稻谷、玉米、大豆、猪肉、牛肉、奶制品等 7 种主要农产品需求及自给率变化情况。预测结果为，2021—2035 年，我国 7 种主要农产品的国内产量及消费量均呈增长态势。其中，小麦、稻谷的消费量达到人口峰值后略有回落，到 2035 年自给率分别保持在 96% 和 97% 以上；大豆的缺口持续扩大，进口量从目前的 1 亿吨增加到 1.1 亿吨，自给率维持在 17% 左右；玉米的供求缺口明显扩大，从目前的 1130 万吨扩大到 3500 万吨，自给率从 95.6% 下降到 90% 左右；猪肉与玉米存在一定的替代关系，在玉米进口量增加的情况下，猪肉自给率有望从目前的 92.8% 小幅回升；牛肉和奶制品的供求缺口持续扩大，自给率在目前 76% 和 67% 的基础上进一步下降。

笔者又利用日本农林水产省的食物供需平衡表和营养含量表，以及黄季焜（2019）对 2035 年我国 14 种食用农产品的供需预测结果，推算了我国到 2035 年总的热量自给率。结果显示，届时我国总的热量自给率有可能从目前的 76.9% 左右进一步下降到 65.3%（具体计算见表 6），大致相当于日本 20 世纪 60 年代末期、中国台湾 20 世纪 70 年代初期、韩国 20 世纪 80 年代末期的水平。^①

表 6 2035 年我国营养自给率预测

热量			蛋白质			脂肪		
人均消费量 （千卡/天）	人均国内生产 量（千卡/天）	自给率 （%）	人均消费量 （克/天）	人均国内生产 量（克/天）	自给率 （%）	人均消费量 （克/天）	人均国内生产 量（克/天）	自给率 （%）
2738.5	1787.7	65.3	142.1	73.5	51.7	81.6	38.5	47.2

数据来源：作者根据相关数据计算而得。

注：热量自给率=人均国内热量生产量÷人均热量消费量×100%。其中，人均热量消费量=人均大米消费量×100 克纯大米热量含量+……+人均食糖消费量×100 克纯食糖热量含量，具体食物包括大米、小麦、玉米、大豆、蔬菜、水果、牛肉、羊肉、猪肉、禽肉、蛋类、奶类、水产品 and 食糖；人均食物消费量=（国内食物生产总量+食物净进口量）/2035 年总人口（143585 万）。同样的，人均国内热量生产量=人均大米生产量×100 克纯大米热量含量+……+人均食糖生产量×100 克纯食糖热量含量；人均食物生产量=国内食物生产总量/2035 年总人口（143585 万）。纯食物消费量=初级食物消费量×成品率，初级食物消费量=总食物消费量－饲料用量－种子用量－加工用量－耗损量；纯食物生产量=初级食物生产量×成品率，初级食物生产量=总食物生产量－饲料用量－种子用量－加工用量－耗损量。人均蛋白质消费量、人均蛋白质生产量、人均脂肪消费量、人均脂肪生产量以此类推。2035 年预测人口总量，食物生产、消费和净进口、饲料用量、种子用量、加工用量、耗损量的数据来自黄季焜（2019）的预测；成品率和 100 克纯食物营养含量系数来自日本农林水产省。

（三）现阶段我国农业面临的真正挑战

日本经济学家大塚启二郎（Keijiro Otsuka）认为，在经济发展过程中，土地资源稀缺国家的农业会先后面临三个截然不同的问题：粮食不安全、部门收入不平等、高收入阶段农业比较优势下降带来的食物自给率下降。他将这三个问题分别称为“粮食问题”“收入问题”和“食物自给率问题”，并指出前两个问题早已被美国著名经济学家西奥多·舒尔茨所指出（Otsuka，2013）。这一论述，有助于我们理解和把握人多地少国家农业发展变化的一般规律，也十分契合我国的情况。

改革开放之初，我国农村有 1/3 的人吃不饱肚子，粮食不安全问题十分突出。由于家庭联产承包责任制的巨大成功，粮食产量成倍增长，大体到 20 世纪 90 年代中期，我国粮食供求关系出现根本性

^①日本热量自给率 1968 年 =65%；中国台湾地区热量自给率 1974 年 =65%；韩国热量自给率 1990 年 =63%。数据来源：日本农林水产省。

变化,实现了总量基本平衡、丰年有余,彻底告别了粮食的绝对短缺,基本解决了“粮食问题”。随之而来的是整个 90 年代农民收入增长缓慢、城乡收入差距持续扩大、工农业不平等交换问题愈加突出,困扰着我国农业的进一步发展。进入 21 世纪以来,特别是 2002 年党的十六大首次提出统筹城乡发展,2003 年中央经济工作会议明确提出把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重,2004 年党的十六届四中全会作出“两个普遍趋向”的重要论断和我国总体上进入以工促农、以城带乡发展阶段的重大判断,先后取消了延续 2600 年的农业税并对农业农民实行“四补贴”,2005 年之后又先后提出建设社会主义新农村,在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化等。随着国家发展战略和国民收入结构的调整,农业“收入问题”的解决也发生了根本性的变化。

在上述两个问题基本解决之后,现阶段横亘在我国农业面前最突出的问题,正是大塚启二郎所讲的因竞争力下降而带来的自给率下降的问题。以小麦、玉米、水稻三种粮食为例。历年《全国农产品成本收益汇编》数据显示,20 世纪 90 年代以来,我国三种粮食的亩均总成本呈加快上升趋势,其中尤以 1990—1997 年、2004—2014 年两个阶段上升速度最快。2004—2014 年,我国三种粮食亩均总成本从 395 元上升到 1069 元,增加了 1.71 倍,年均增速高达 10.5%;其中,人工成本和土地成本年均增速分别达到 12.2% 和 14.2%,是总成本加速上升的主要推手。与美国横向比较,我国小麦、玉米、水稻单位面积生产成本分别于 1995 年、2011 年和 2013 年超过美国。2015 年,我国三种粮食的亩均用工量 5.61 个,日均工价 79.7 元,亩均人工成本 447.1 元;而美国每亩用工量仅 0.38 个工时,尽管日均工价 849 元是我国的 10 倍之多,但亩均人工成本 40.3 元,仅为我国的 9%。到 2010 年前后,我国三种粮食的农民出售价格已全面高于国际市场离岸价格;到 2012 年前后,又全面高于配额内进口完税价格。

由此可见,入世 20 年来,之所以我国农产品进口规模持续扩大,食物自给率持续下降,背后的根本原因就在于,同全球主要农产品生产国相比较,我国农业的竞争优势总体呈下降趋势。展望未来一个时期,如何提高我国农业竞争力并将食物自给率保持在合理水平,毫无疑问是摆在我们面前的真正挑战。

二、入世 20 年我国农业对外开放的重大变化

改革开放 40 多年来,我国农业对外开放大体经历了三个阶段。第一阶段是 1979—1991 年计划与市场双轨时期。1979 年,根据邓小平同志指示,中央下放对外贸易管理权,各地设立了可直接开展进出口贸易的公司。在农业领域,除粮棉油糖等少数关系国计民生的产品外,其他产品陆续开放,由市场调节。第二阶段是 1992—2001 年“复关”和“入世”准备阶段。这一阶段农业贸易政策加快调整,我国连续多次下调农产品关税税率,农产品关税从 51% 下调至 21%,^①逐步取消非关税壁垒,并加快农业税改革步伐。第三阶段是 2001 年入世以来,开启了我国农业对外开放的新篇章。以下将重点介绍入世以来我国农业对外开放的情况,以及由此带来的重大变化。

(一) 加快与国际规则接轨,农业市场化国际化程度提高

我国认真履行入世承诺,主动与国际规则接轨。一是大幅度降低农产品关税,减少非关税壁垒。2020 年,我国农产品平均进口税率为 15.2%,比 1992 年和 2000 年分别下调了 35 个和 6 个多百分点,

^①中华人民共和国国务院办公厅:《中国与世界贸易组织》白皮书,2018 年 6 月。

约为世界平均关税水平的 1/4，远低于 WTO 发展中成员 56% 和发达成员 39% 的平均关税，是世界上农产品贸易自由化程度最高的国家之一。^① 二是调整国内支持政策，减少市场扭曲。改革农产品价格形成机制，先后将棉花、玉米、稻谷的补贴由“黄箱”转为“蓝箱”，将小麦“黄箱”支持控制在合规水平，积极探索环境、地力保护等“绿箱”支持方式。三是不断放宽外资市场准入，放开农业生产资料分销权，将外资农业投资负面清单压减至 4 条，自贸区只保留 3 条。四是开展农业法律法规“废改立”，将农业市场管理纳入与国际接轨的法制化轨道。五是加快实施自由贸易区战略，在 WTO 承诺基础上进一步开放市场。商务部数据显示，截至 2021 年底，我国已与 26 个国家和地区达成 19 个自贸协定，正在与 28 个国家进行 13 个自贸区谈判或升级谈判，与 9 个国家进行自贸区联合可行性研究或升级研究。中国农业向市场化、国际化纵深发展，强化了市场配置资源的基础作用，提高了资源配置效率，增强了农业技术进步的激励和动力。

（二）“引进来”发挥重要作用，支持现代农业建设加快步伐

改革开放特别是入世以来，我国农业发展与国际先进技术水平的差距有所缩小，在很大程度上得益于技术引进和国际合作。一是良种引进。据不完全统计，仅“十二五”期间，我国引进动植物、微生物种质资源及优良品种 2.5 万份，超过 20 世纪 60、70 年代引进种质资源的总和，通过消化吸收再创新，共育成新品种 260 多个。^② 例如，山东潍坊蔬菜基地 1988 年后陆续引进世界 20 多家知名种子公司高端茄果类品种，外国种子一度占领了 2/3 以上的市场份额。近 10 年来，潍坊通过引进、消化、吸收再创新，如今国产品种的市场占有率已上升至 70% 以上。又如天津奥群牧业，先后引进澳洲白绵羊、杜泊绵羊原种，历时 20 年培育出本土化的澳白和羊，品质达到国际一流水平，成为国内肉羊生产头部企业。二是技术、标准引进。例如，山东雷沃和潍柴 2010 年以后先后购并意大利、法国农机公司，掌握了精量播种、大马力拖拉机无极变速、液压系统、电控系统技术，一举突破技术瓶颈，可为我国农业全程机械化提供整体解决方案。又如昆明国际花卉拍卖中心从全面效仿荷兰花卉拍卖市场起步，20 年来，不仅发展成为亚洲交易规模最大的花拍市场，而且通过开发电子拍卖、大数据增值服务、供应链金融服务，功能已超越荷兰花拍市场。在标准引进方面，中国真正建立 HACCP 体系（食品危害分析与关键控制点管理体系）也是入世以后的事情，国家认监委数据显示，到 2004 年底，全部 4000 余家食品出口企业均取得了 HACCP 认证。质量标准体系的建立还促进了“三品一标”（无公害产品、绿色食品、有机农产品和地理标志）的发展。三是外资引进。据中国商务部统计，2004—2020 年，我国新设农业外资企业 1.4 万家，农业累计实际使用外资 246.6 亿美元，占同期实际使用外资总额的 1.3%（见图 5）。需要说明的是，这一统计口径仅限于农林牧渔业本身，若按农业全产业链统计，大农业实际利用外资总量当扩大数倍以上。外资引进的意义不仅仅在于增加了投资，更重要的是同时引进了先进的技术、装备和管理，具有明显的溢出效应。

（三）“走出去”水平稳中有升，掌控资源能力进一步增强

2007 年中央一号文件第一次提出农业“走出去”，特别是 2013 年习近平总书记提出“一带一路”倡议以来，农业“走出去”步伐加快。据中国商务部统计，2011—2019 年，我国农业对外直接投资企业有 1829 家，分布在 118 个国家（地区），对外直接投资存量达 196.7 亿美元，是同期外商对华农

^①中华人民共和国国务院办公厅：《中国与世界贸易组织》白皮书，2018 年 6 月。

^②数据来源：潍坊市发改委。

业直接投资的 1.5 倍（见图 6）。^①

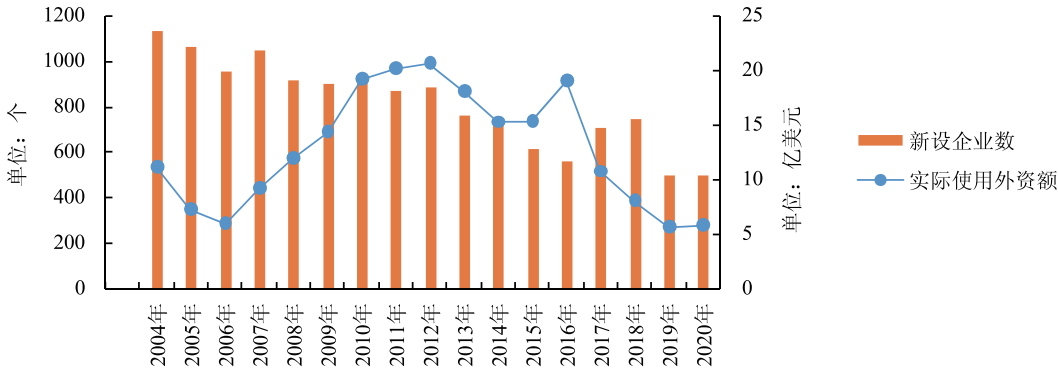


图 5 2004—2020 年农业实际使用外资金额和新设企业数

数据来源：商务部。

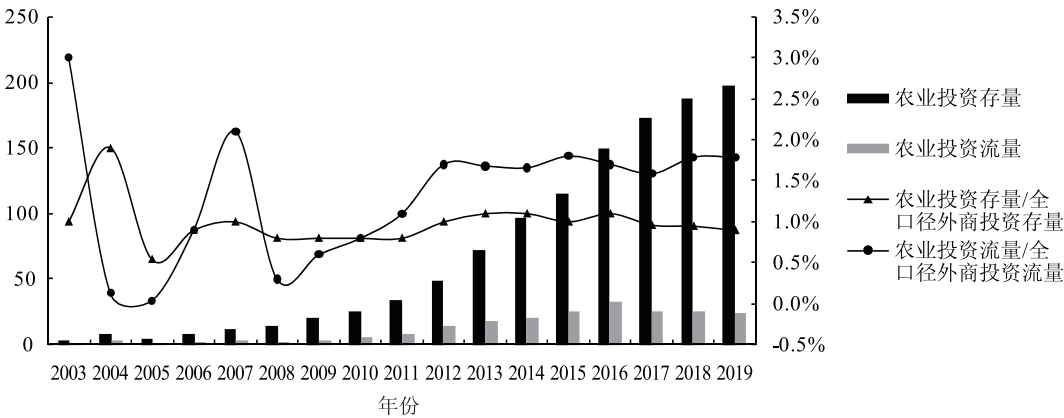


图 6 2003—2019 年我国农业对外直接投资存量及流量

数据来源：商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布的相关年份《中国对外直接投资统计公报》。

农业“走出去”的主体是企业。从笔者调研的情况看，现阶段农业企业“走出去”具有以下三个趋势性特点：一是理性程度提高，可持续性增强。在“走出去”初期，不少企业为追求更高的资本回报率，急于“走出去”，对海外投资风险和复杂环境估计不足，“花钱买教训”的事例不在少数。在付出学习成本和代价之后，更多的企业加强了前期工作和市场评估，审慎决策海外投资，注重海外项目的本地化建设和风险控制，使“走出去”步伐更加稳健和可持续。二是海外投资主要集中在我国国内短缺产品或自有技术优势项目领域，前者如橡胶、糖料、大豆、棕榈油、乳品、牛羊肉等的生产加工，后者如畜禽水产饲料、畜禽养殖、优质水稻生产加工等，与国内供给结构互补性较强。三是投资环节从买地种粮向全产业链发展，走向产业链高端趋向明显。如中粮集团通过购并尼德拉和来宝两家跨国农粮企业，在南美、黑海等主要产区和关键物流节点优化港口、码头、仓储设施战略布局；中化集团购并先正达，使我国种子研发、农药生产能力实现“弯道超车”；上海光明集团购并西班牙、新西兰、加拿大、阿根廷企业，初步形成乳品、水产、肉类全球产业链布局；上海鹏欣集团在巴西布局大豆、玉米收储运产业链，具备 800 万吨粮食收储能力，约占巴西粮食采购市场的 4.7%。

^①我国农业对外直接投资占全国对外直接投资总量的 1.6%，若按全产业链口径计算，实际投资量要数倍大于统计数。

（四）充分利用两个市场两种资源，带动国内农业生产结构优化调整

随着农产品国际贸易规模及结构的重大变化，以及布局海外供应链的稳步推进，极大地拓宽了我国农业发展空间，带动了国内农业结构和生产力布局加快向着比较优势充分发挥的方向调整，资源配置的效率明显提高。

一是“粮经饲”结构优化。20 年来，我国土地资源密集型的粮食等作物播种面积调减，果蔬、水产、茶叶、药材等劳动密集型农作物播种面积调增。国家统计局数据显示，2019 年，粮食作物（这里仅指小麦、稻谷）播种面积 8.0 亿亩，较 2000 年下降 5.6%；播种面积占比 32.2%，较 2000 年下降 4 个百分点。饲料作物（玉米和豆类）面积达 7.9 亿亩，较 2000 年增长 46.6%；播种面积占比 31.6%，较 2000 年提高 8.8 个百分点。出口优势农产品（2019 年出口量排名前 15 位的种植品种）播种面积 8.3 亿亩，较 2000 年增长 23.2%；播种面积占比 33.3%，较 2000 年提高 4.6 个百分点（见图 7）。进一步从产量看，2019 年，稻谷和小麦产量较 2000 年分别增长 11.6% 和 34.1%，玉米产量增长 146.0%，蔬菜产量增长 62.5%，水果产量增长 340.2%，茶叶产量增长 306.4%，比播种面积的变化幅度更为明显。

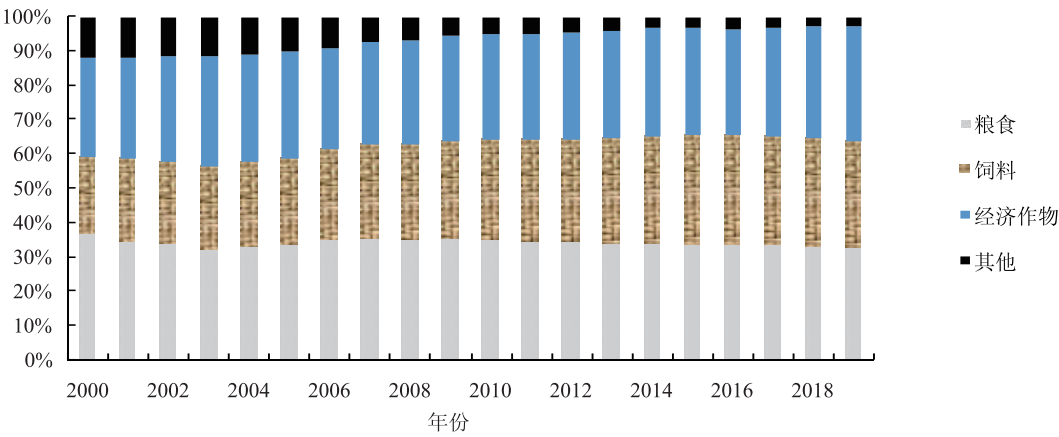


图 7 2000—2019 年粮经饲作物播种面积变化情况

资料来源：作者根据国家统计局数据整理而得。

二是农业结构优化。根据国家统计局数据，2000—2019 年，我国农林牧渔产值结构的变化多少有点出人意料，牧业和种植业的占比并没有合乎逻辑地有升有降。其中，牧业产值占比从 29.7% 下降到 28.1%，下降了 1.4 个百分点；而种植业产值占比反而从 55.7% 上升到 56.2%，上升了 0.5 个百分点；林业的产值占比从 3.8% 上升到 4.9%，上升了 1.1 个百分点；渔业产值占比从 10.9% 到 10.7%，基本持平。这种结构变化显然同国内饲料种植面积的扩大及肉类进口增加直接相关，同时也说明，通过两个市场、两种资源的交换，扩大了我国林业生态建设的空间。

三是生产力布局优化。优势产品向优势产区集中的趋向明显。根据国家统计局数据，2000—2019 年，我国 13 个粮食主产省区的粮食产量占全国产量的比重从 70.3% 提高到 79.1%；其中，河北、内蒙古、山东、河南，以及东北的黑吉辽等 7 个北方省份粮食产量占全国总产的比重从 36.6% 提高到 50.2%，粮食区域流通已从“南粮北运”变为“北粮南运”。经济作物亦如此，广西的甘蔗产量占全国的比重从 43.0% 提高到 68.5%，新疆棉花产量占全国的比重从 33.0% 提高到 84.9%。

（五）秉持共建共享、互利双赢理念，广泛开展农业领域国际合作

我国既是农业国际合作的受益者，也是农业国际合作的重要践行者和推动者。一是积极拓展双边、多边农业合作，全面参与全球粮农治理。在双边领域，截至 2020 年底，我国已与世界 140 多个国家开展农业合作，与 94 个国家建立了稳定的农业合作关系，共建立了 176 个联合实验室或研究中心，与“一带一路”沿线 80 多个国家签署农渔合作协议。^① 在多边领域，我国深化与联合国粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）、国际农业发展基金（IFAD）等国际组织的合作，成为农业多边合作重要倚重力量；在 WTO、FAO、二十国集团（G20）、金砖国家、上海合作组织等平台及多边贸易体制中，主动设置议题、维护多边主义，推动粮农治理体系改革。二是切实履行负责任大国义务，大力帮助落后国家提高粮食生产能力和农业发展水平。“十三五”期间，仅中国农业农村部门即向 23 个国家派出 225 名农业专家，向受援国家转移传授新技术 428 项；完成 433 期援外来华培训任务，培训外国官员、技术人员 1.1 万人。成功实施中国—FAO 南南合作二期项目，惠及亚非拉及南太平洋、加勒比等地区近 30 个发展中国家 100 万农户。^② 三是搭建对外合作平台，引领地方积极参与农业贸易、投资、技术合作。经调研了解，天津食品集团分别在保加利亚投资建设了中国—中东欧国家农业合作示范区，在蒙古投资建设了中蒙合作蔬菜科技示范园。广东省农科院近 5 年承担各级各类国家合作项目 125 项，深化与东盟为主的 30 多个国家农业科技合作。云南省在国际禁毒合作框架下，组织动员 160 多家企业，20 年来不懈推进境外罂粟替代种植，使缅甸、老挝项目区毒品种植面积从 2006 年的 273 万亩下降到目前的 55.4 万亩，减少了毒品危害，带动了项目区农业发展和农民增收。事实证明，系统深入开展农业对外合作，不仅使发展中国家普遍受益，为全球粮食安全做出贡献；而且也有利于改善我国粮食安全的国际环境，有利于增强我国在国际粮农治理领域的话语权。

三、农业对外开放面临的问题和挑战

我国农业走向全面对外开放的时间还不长，对外开放面对着日趋复杂的国际环境和千年未有之大变局，加上国内农业向高质量发展转变还处在爬坡过坎的艰难时期，农业对外开放不可避免地还存在不少问题和挑战。

（一）农产品进口压力大，进出口结构不尽合理

农产品对外贸易直接涉及农业对外开放的顶层设计，需要注意和讨论的主要有以下三个问题。

1. 农产品进口增长过快，给产业安全带来隐患

如前所述，入世 20 年来我国农产品对外贸易“大进小出”已成常态。现在的问题是，“适度进口”是否做到了适度？从这个角度分析，确实还有一些问题值得讨论。一是在一个特定阶段上的确存在“非必要进口”问题（倪洪兴、丁孔燕，2017）。例如，中国海关总署数据显示，2012—2015 年，在我国粮食总产量从 5.9 亿吨增加到 6.2 亿吨的基础上，同期粮食的进口量（含 DDGS）亦从 8263 万吨猛增到 13062 万吨，出现了前所未有的粮食产量、进口量、库存量三量齐增，“洋货进口、国货进库”的扭曲现象。众所周知，这一阶段粮食进口量的大增，并不是由于国内消费需求增长所致，而是由政策性收储价格操作不当，人为扩大了国内外差价造成的。二是进口量是否适度，还要看国内产能是否得到合理而充分的释放，这是衡量进口是否适度的重要标尺。需要说明的是，这里讲的合理，是

^①数据来源：中国农业农村部国际司。

^②数据来源：中国农业农村部国际司。

以对资源、环境的严格保护和做到可持续发展为前提的；这里讲的充分，是指科技进步和优化资源配置的作用是否得到充分发挥。从这方面看：一方面，我国大豆、油料、玉米等农产品进口有增无减；而另一方面，这些作物的国内生产水平与发达国家相比还存在很大差距，提高单产仍有很大潜力。例如大豆，2019 年我国单产水平为 129.2 公斤/亩，仅为美国单产 225.1 公斤/亩的 57.4%；2000—2019 年，中美大豆单产年均提高速度分别为 0.8% 和 1.5%，我国比美国慢 0.6 个百分点。如果我国大豆单产提高到与美国相同的水平，则每年可少进口 1592 多万吨。又如油菜籽，我国单产 136.6 公斤/亩，相当于加拿大 185.6 公斤/亩的 73.6%；2000—2019 年中加油菜籽单产年均增速分别为 1.6% 和 2.4%。还有玉米，2019 年我国单产 421.1 公斤/亩，仅相当于美国单产 771.2 公斤/亩的 54.6%，近 20 年来单产的绝对差距始终在每亩 350 公斤以上。^① 由此可知，现实中的进口并不总是合理的，其与国内农业供给侧存在的问题有着千丝万缕的联系，只有统筹国内国外两个方面，才能对进口是否适度做出正确的判断。

2. 重要农产品进口来源集中，供应链的可控性面临挑战

我国主要进口农产品的来源地相对集中，且集中度有进一步提高的趋向。目前，我国大豆进口的 30% 多、玉米进口的 38%、猪肉进口的 15%、棉花进口的 30% 来自美国；牛肉进口的 26%、棉花进口的 25% 来自澳大利亚；油菜籽进口的 90% 来自加拿大；另有 60% 的进口大豆和猪肉分别来自巴西和欧盟。^② 近年来，中美经贸摩擦及中澳贸易博弈加剧警示我们，进口产品市场的高度集中可能引发较大的市场风险，有必要调整和改善农产品贸易的全球布局。从进口渠道和贸易格局看，ADM、邦吉、嘉吉、路易达孚等（以下简称 ABCD）四大粮商控制了国际贸易的主要粮源，我国虽有进口大国优势，但主要定价权不在我国，这增加了我国农产品进口的不稳定性和市场风险。

3. 优势农产品竞争力不强，出口呈下滑态势

入世 20 年以来，我国农产品进口增长 13.4 倍，出口只增长 3.7 倍，贸易逆差不断扩大。尤其值得注意的是，从“十五”到“十三五”四个五年计划期，我国农产品出口增速一路下滑，分别为 11.2%、9.8%、7.4% 和 0.8%，到 2019、2020 年，甚至出现出口“两连降”。这恐怕是入世时最保守的估计也不曾料到的。我国一些原本具有比较优势的传统出口产品，如蔬菜、水果、园艺产品、畜产品、水产品等，竞争力减弱的直接原因是我国人口红利逐步丧失、劳动力成本逐年抬升，背后的原因则包括出口农产品加工水平不高、对标国际质量标准不够、开拓国际市场的能力不强、缺乏有实力的外向型企业带动和品牌打造等，也与出口导向战略不鲜明、部分省份不重视有着直接的关系。

（二）良种引进未充分发挥作用，打好种业翻身仗面临诸多难题

种子是农业的“芯片”，是支撑农业高质量发展的基础。无论过去、现在和将来，良种引进都是缩小国内外农业发展差距的重要途径。但是从笔者调研情况看，良种“引进—退化—再引进—再退化”的怪圈至今都没有打破。主要存在以下问题。

1. 种子市场“多、杂、假、乱”，对知识产权保护不力

种业的高投入、长周期性质，决定了种业集中度一定要高。在世界范围内，德国拜尔、美国杜邦陶氏（科迪华）等世界十大种子企业的销售额占全球市场的 60%；而我国现有种业企业达 7200 多家，前十大种子企业国内市场占有率却不足 20%。主体的“多而杂”，必然导致市场的“假而乱”。绝大多数种子企业并无研发能力，而是把引进的或别人的品种据为己有，做“模仿式”抄袭或“修饰性”

^①数据来源：笔者根据历年国家发展改革委《全国农产品成本收益资料汇编》及美国农业部相关数据折算对比而得。

^②数据来源：WTO。

改装后销往市场，致使种子市场上的套牌货泛滥成灾，让农民无所适从。又由于调查难、取证难、索赔难，违法成本低，打假成本高，种子打假成了一件最难办的事情，套牌品种打不胜打。据称，杜邦公司一年花在打假上的费用高达 3000 万~4000 万元。如此混乱的市场格局，必然导致“劣币驱逐良币”，必然泯灭真正有研发能力企业的创新积极性。有人说我国种业仍然处在“模仿”阶段，笔者认为这个说法是不能成立的。

2. 种业自主创新能力不强，不仅仅是企业和科学家的問題

一是种质资源库建设滞后。我国农作、畜禽、水产种质资源数量仅次于美国，居全球第二位。但我国种质资源库建设起步晚、投入不足，种质资源的普查、搜集、整理、保存工作滞后，尤其是对入库种子资源 DNA 指纹图谱鉴定和开发不够，致使育种材料短缺。二是基础研究差距大。总体上看，当前发达国家已进入“生物技术+人工智能+大数据信息技术”的育种时代，而我国尚处在以杂交选育和分子标识辅助选育阶段，主要差距体现在生物育种上。全球主要国家转基因种子市场规模上千亿元，市值已超过传统种业。特别是 2012 年基因编辑技术问世，至今短短不到 10 年，以超过摩尔定律的速度获得长足发展。而我国生物育种技术迟迟没有进行大规模产业化应用，差距进一步扩大。有专家认为，我国生物育种整体落后世界先进水平 20 年。^① 技术路线不明确、研究力量分散、大量仪器设备有赖进口、投入不足、科研人员激励机制不足等，是基础研究普遍存在的问题。三是产学研、育繁推脱节。一方面，国内绝大多数种子企业不具备研发能力和风险承担能力，无力打破“引进—退化”的怪圈；另一方面，大专院校、科研机构力量分散，单兵作战，受现有科研体制、职称评定体系和成果评价体系制约，不能真正面向生产应用主战场，与企业合作意愿不强。四是种子审定和管理制度存在问题。除了登记备案的品种套牌多，品种满天飞，该管的没管住管好以外，另一个突出问题是，对没有引入外源基因的基因编辑品种仍按转基因产品实行严管。我国使用基因编辑技术已培育出高产水稻、抗白粉病小麦、低镉水稻、抗旱大豆等一批应用前景好的产品和材料，但仍处在“研究多应用少”的境地，其中一个重要原因就是没有按国外通行做法修订品种审定办法。

（三）“走出去”企业分散与风险并存，缺乏统筹引导和政策支持

我国农业企业“走出去”时间不长，但问题暴露得比较充分，主要有以下几个问题。

1. 普遍存在“单打独斗”现象，相关信息、资源缺乏整合机制

农业企业“走出去”明显带有“四多四少”特征。即：中小企业多，大企业少；民营企业多，国有企业少；分散决策的多，“抱团出海”的少；投资农业生产环节或其他单项环节的多，投资农业全产业链或采取贸投一体化方式的少。据农业农村部问卷调查，在 983 家农业“走出去”企业中，单一从事农业生产的有 434 家，主要从事加工、科研、仓储物流的分别为 39 家、45 家和 25 家，仅有 73 家的投资和业务贯通全产业链，总体上看，大多处在产业链的低端。笔者在调研中明显感到，一方面，座谈企业反映企业各自为战，获取海外市场信息的手段匮乏，时效性差，参与对外交流、谈判感到力量单薄无助，难以与国内其他上下游企业协同配合等。另一方面，又可以看到，有的企业缺乏资金，而另一些企业找不到好项目；有的企业产品回运困难，而另一些贸易企业又缺少货源。说明我们在资源、信息整合上的工作力度还很不够，不仅地方政府对农业“走出去”企业的情况了解的不够，而且国家层面上如何更好发挥农业“走出去”部际联席会议机制作用也有很大的改善余地。

2. 企业融资难、融资贵问题突出，缺乏信贷、保险等金融支持

^①于文静、罗江：《从 2021 中国种子大会看打赢种业翻身仗》，搜狐网，2021 年 3 月 24 日。

这是访谈企业反映最为集中的一个问题。一是国内金融机构对“走出去”企业的信贷支持较少。商业银行等金融机构要求提供仓单质押、保理、内保外贷等融资产品的门槛高，许多农业企业没有获得贷款的资格；政策性银行未体现政策性功能，据中国贸促会一项调查显示，受访的民营企业境外投资项目只有不到1%获得过政策性银行贷款。根据调研情况，以鹏欣集团为例，鹏欣为巴西项目需融资5亿美元，尽管得到了有关部门的支持和中央领导的批示，但某政策性银行因其为民营企业，要求以公司资产、家庭财产担保，甚至要求出具婚姻证明。二是境内外资金流动不畅。由于政策调整、外汇管理等原因，企业对外资金支付和境外资金流动需要多层审批，既麻烦又费时。上海光明集团之所以在境外成立第二总部，也与此有关。三是海外融资难。企业反映境外贷款实际利率不低，融资担保条件与国内差异较大，手续较为繁琐。获取所在国投资政策优惠，难以获得有效文件，流程复杂。四是汇率风险大，保险产品少。如广东海大集团反映，2020年印度尼西亚盾对美元的波动达到10%，直接影响公司海外项目盈利能力。虽然可以通过购买中信保的海外投资保险对冲汇兑风险，但审批时间过长。五是享受不到优惠政策支持。政府对“走出去”企业虽有外经贸专项资金支持等，但企业反映，因其海外投资单个项目金额小，达不到政策扶持门槛。

3. 专业型、复合型人才匮乏，不能适应国际化经营需要

企业的竞争说到底人才的竞争。随着企业“由内而外”的转型，多数企业都受到人才储备不足、不能满足业务拓展需要的困扰。企业反映，境外投资项目缺乏有海外工作经历的人才，不仅专业岗位人才、合格外语人才短缺，特别是国际化、综合型的管理人才更是严重稀缺。光明集团反映，熟悉国际食品产业、国际市场运作规则、国际财务和税务、国际金融和法律方面的专业人才及复合型人才需求很难满足。中粮集团认为，培养能够马上上手并符合国际业务要求的人才，是企业海外经营安排中最难解决的部分，目前企业的国际化人才储备不足，发现、培养、使用外籍人才也存在不足。

4. “走出去”企业本土化尚显不足，社会责任意识有待增强

企业本土化是决定海外投资项目功败垂成的关键性因素之一。从调研情况看，“走出去”企业对融入当地社会普遍比较重视，积累了不少好做法、好经验，总体情况是好的，但仍然存在一些缺陷和短板。有的企业虽然吸纳了当地员工就业，但出于成本的考虑，对做好培训、劳保、社保工作不够积极主动；有的企业“无事不登三宝殿”，与当地政府和有关机构少有沟通；有的企业从未主动开展文化交流，做争取民意民心工作，不愿意承担惠及当地教育、医疗、扶贫等公益事业的社会责任。这些问题的存在，不利于树立中国企业的良好形象，也不利于企业海外项目的行稳致远。这里既有客观原因，但主要原因还是在“予”与“取”、“义”与“利”关系的处理上看得不够全面、不够长远。

5. 权益产品回运有障碍，境内外企业尚不能一视同仁

在海外权益产品回运方面的问题，主要是指国家实行配额管理的农产品品种。如，在调研中发现，广东、云南均有企业反映，其在东南亚海外项目生产的食糖、大米、玉米等农产品，因受国内配额限制无法回运。广东农垦集团反映，橡胶是国内极为短缺的战略物资，该集团在东南亚掌控的橡胶产品回运虽不受配额限制，但关税税率太高，需缴纳20%的从价税和1500元/吨的从量税。云南替代种植行业协会反映，境外替代种植项下粮食产量159万吨，而国家近年下达云南的返销进口计划只有40万吨。在境内外企业一视同仁方面，主要有两种情况。一是如光明集团，在海外并购项目较多，其产品回流可缓解国内高质量蛋白供给的不足，但享受不到与境内企业同等的待遇，强烈建议将并购企业作为中国企业对待。二是广东农垦集团等企业反映，境外农业项目享受不到国内在良种、农机购置、农业综合开发、农业基础设施建设等方面的补贴，建议相关优惠政策能向海外中资控股企业延伸。

（四）国际环境复杂多变，农业对外开放面临新挑战

这里既有近期问题，也有中长期问题，需统筹解决。

1. 新冠疫情突如其来，国际贸易投资受阻

一是通关流通不畅，时间延迟，费用增加。深圳鑫荣懋等水果企业反映，在通关和流通环节增加核酸检测并需反复消杀，提高了进口成本和水果损耗率。烟台海裕食品公司反映，出口产品需进专仓消毒检测，每个集装箱增加 8000 ~ 10000 元费用。冷链食品企业反映，在口岸完成外包装消杀和检测的货品，在国内市场流通各环节还要多次检测和消杀。二是订单下降，供应链断裂。因集装箱紧张，国际物流费用激增，部分企业原材料供应受到影响，有的企业上游供应链出现断裂。受疫情影响，境外客户弃货、退货、到港不提货等现象时有发生，部分订单取消。多国牛羊屠宰加工企业停工停产，畜产品国际贸易及种质资源引进受阻。三是人员往来受限，海外项目停摆。广东新南方集团在非洲的种桑养蚕项目已试种 300 亩，原计划 2020 年扩大种植面积 3000 亩，但受疫情影响不得不暂停。广东丰农控股在越南投资的火龙果项目，已停摆一年多，正考虑关停海外项目重点发展国内项目。还有企业反映，派驻海外人员的轮换不正常，驻外人员的防疫安全需高度重视。

2. 国际大宗商品波动加剧，储备调节能力建设不足

2000 年之前，农产品价格和大宗商品价格几乎与金融价格没有相关性（Gorton、Rouwenhorst, 2006）。2000 年之后，随着国际金融市场的迅猛发展，^① 国际农产品市场逐渐与货币市场、外汇市场、期货市场及其衍生品市场融合为一体，两者的相关性明显增强，加上美国量化宽松货币政策的持续作用，国际粮食及其他大宗农产品市场的大幅波动将成为常态。在此背景下，加强重要农产品的储备调节能力建设是稳定市场的重要保证。但是，2021 年以来，我国玉米、猪肉等农产品大幅波动，暴露出储备体系不健全、储备规模弹性不足、储备吞吐机制不灵活等问题。监测预警、风险研判的前瞻性还不够，缺少信息共享、统一协调的工作机制，不利于有效平衡、衔接国内国际两个市场。

3. 美国等西方国家对我国全面打压，农业技术引进和国际合作难度加大

农业领域是中美战略博弈的焦点之一。美国每每把农业贸易、投资、技术合作当作一张牌来打，联合其盟友对我国全面打压，试图遏制我国农业现代化进程。主要表现在：一些国际合作、人员交流项目被取消，参与技术前沿研究的空间收窄；一些关键技术、育种材料的引进受到更为严格的限制，对原始创新能力提出新挑战；技术转让条件更为苛刻，专利使用费提高；跨国购并的审查更为严格，甚至被人为抹黑和政治化，通过购并实现技术跃升的难度加大。

4. 国际农业领域竞争加剧，“西强东弱”格局尚未改变

随着综合国力增强，我国国际地位和影响力日益提升，但在国际竞争中总体处于“西强东弱”态势。在全球单边主义、保护主义抬头，逆全球化加剧背景下，我国农业进一步扩大对外开放面临种种新挑战。一是在农业技术领域，美国等西方国家纷纷制定农业科技变革战略，不断巩固和增强其在生物、信息等技术领域领先地位，我国与国际先进技术水平差距有拉大趋势。二是在农业经贸领域，ABCD 四大粮商仍握有对全球粮食及大宗农产品贸易的垄断地位，市场份额进一步提升，中粮、中化等企业国际化步伐加快，但整体实力仍有较大差距。三是在国际合作领域，美国等西方国家极力抹黑“一带一路”建设，诬称中国对外投资合作掠夺资源、制造“债务陷阱”，离间我国与亚非发展中国家关系，为我国“走出去”打造人类命运共同体制造难题。我国农业对外援助的力度仍需加大，合作

^①美国于 2000 年出台《商品期货现代化法案》推动场外衍生品发展，2003 年美国联邦储备委员会首次批准商业银行交易实货商品。欧盟于 2004 年出台《金融工具市场指令》，推动场外新兴交易平台发展。

方式有待改进。四是在国际规则领域，WTO 改革谈判停滞不前，我国的发展中国家地位问题有可能成为谈判焦点之一；多边贸易机制面临危机，全球经贸格局碎片化、区域化趋势明显；美国等西方发达经济体牵头推进所谓全面、先进、高水平自贸协定，企图将我国排除在全球贸易秩序之外。

四、农业构建新发展格局的对策与建议

党的十九届五中全会明确要求加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。习近平总书记强调，加快形成新发展格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。

党中央的这一决策和论断，完全适用于我国农业。同时我们也要看到，同样是构建新发展格局，农业与国民经济整体相比，既有与全局一致的规律性，又有自身的特点。两者的不同点在于，从国民经济整体来看，长期以来，外需在拉动国民经济增长中发挥着举足轻重的作用，随着国际环境和我国资源要素禀赋的变化，国际大循环的功能明显减弱，国内大循环活力日益强劲，这就要求我们通过深化供给侧结构性改革畅通国内大循环，重塑我国竞争新优势，着眼点在于扩需；而农业有所不同，我国农业发展一向以来并不存在靠出口拉动的问题，现阶段的主要矛盾是如何努力避免食物自给率的进一步下滑，着眼点在于保供。两者的一致性在于，无论是扩需还是保供，都要求在更高水平上把对外开放与高质量发展紧密地结合起来，通过高水平对外开放促进高质量发展，通过高质量发展支持高水平对外开放，加快形成新发展格局，这是今后一个时期我国农业和国民经济发展的一条主线。

具体讲农业领域构建新发展格局，就是要以确保国家粮食安全和重要农产品有效供给为目标，坚持目标导向和问题导向，统筹做好高水平对外开放和高质量发展各项工作。在国际大循环方面，要着力解决“引进来”“走出去”存在的突出问题，提升我国掌握海外资源的能力和在全球粮农治理中的影响力；在国内大循环方面，要坚持深化农业供给侧结构性改革，按照“谷物基本自给，口粮绝对安全”要求，打好种业翻身仗，优化农业生产结构和生产力布局，通过降本增效提升农业竞争力，把食物自给率保持在合理水平；在推动双循环相互促进方面，要加强顶层设计，着力解决双循环联系不紧密、相互促进机制不完善问题，更加充分有效地利用好两个市场、两种资源。按照以上要求，针对当前存在的问题，提出以下具体政策建议。

（一）统筹国内国外，加强粮食安全顶层设计

根据笔者研究，从现在起到 2035 年基本实现现代化期间，我国主要农产品供需将始终处于紧平衡状态，肉禽蛋奶等高质量蛋白食品及大豆、玉米等基质产品的产销矛盾更为突出。为了确保粮食安全和重要农产品有效供给，必须未雨绸缪，对统筹利用好两个市场、两种资源及早作出战略性安排。一是加强顶层设计。从未来一个时期的供需出发，对主要农产品逐一进行梳理，进一步明确国内供给的优先序和进口优先序。初步考虑，到 2035 年，我国稻谷、小麦总体上自给，自给率保持在 98% 以上；玉米和猪肉基本自给，自给率分别保持在 90% 和 95% 以上；牛肉、奶制品和食糖以国内供给为主，自给率分别保持在 75%、65% 和 60% 以上；努力将大豆和食用植物油的自给率保持在 17% 以上和 35% 左右。二是有序推进进口多元化战略。要分国别研究进口农产品分布情况，有针对性地培育后备供应链，形成更加多元化的进口格局，减少对少数国家的依赖，降低风险。对进口农产品，向国际市场发出稳定信号，减少不必要的进口成本，提高进口的稳定性。三是加强对国内外市场供需形势跟踪监测。从重要性和风险性两个维度建立风险评价指标体系，对全球及我国重要农产品市场状况进行

科学研判和预警，确定重要农产品进口阈值，实现国内产能与进口之间的无缝高效衔接。四是完善国内重要农产品储备调节功能。合理确定政府储备规模，科学划分中央储备、地方储备功能定位，优化储备区域布局和品种结构。把握好逆周期调节时机和力度，建立健全应急体制，提高市场调节能力和有效性。

（二）培育农产品竞争新优势，促进出口增长

扩大农产品出口，关系到农业国际收支平衡，也是一国农业比较优势发挥和竞争力提升的体现。要采取切实有效措施，遏制近年我国农产品出口下滑势头。一是要把增加农产品出口列入重要议事日程。分地区、分品种深入调查研究，摸清现阶段我国农产品出口存在的瓶颈制约，以及潜力和优势，编制国家促进农产品出口振兴规划，构建上下联动的出口促进工作机制。二是重塑农产品竞争新优势。农产品的国际竞争，说到底是整个产品体系的竞争。要从不同农产品的具体情况出发，做好补链、固链、强链工作。要大力培育有竞争力的市场主体，支持企业加快技术改造和产品更新换代，积极发展精深加工，做强出口品牌，引领农业贸易转型升级。要打造对接国际质量标准的出口农产品生产基地，使其成为生产规模化、质量标准化、产品品牌化、管理企业化的示范基地，实行专种、专收、专储、专用。三是大力开拓国际市场。学习广东“喊全球人民吃荔枝”、四川“出口联盟”经验，提升博览会、展销会的商业价值利用率，帮助企业深耕传统出口市场，开发新兴出口市场。发挥政府、协会、商会各自优势，形成国际营销促销网络。为中小出口企业进入国际市场提供综合服务。创新农业贸易方式，支持跨境电商平台建设，拓展优势农产品出口渠道。发展农业服务贸易，带动我国农资、农机、农技等同步出口。

（三）完善疫情下通关及流通管理，研究支持海外权益产品回运办法

在新冠肺炎疫情应急管理方面，尽快实现进口冷链食品核酸检测和消杀的跨省市互认，减少重复消杀和检测，提高流通效率，降低损耗和企业运营成本。优化口岸管理和通关流程，对出口农产品采取“监管前移、随检随验”的快速检验检疫措施，确保鲜活农产品抢“鲜”出口。支持云南省等沿边省区与毗邻国家开展跨境检疫和检验检疫互认。加强活畜进口隔离场所建设，适当增加海关相关项目建设补助。支持海运企业加大运力投放，加强国际航运运价激增反垄断调查，打击哄抬运价。在权益产品回运方面，原则上支持企业“产业外扩、产品回国”。国家发展改革委、商务部、海关总署、农业农村部等部门要加强备案企业境外涉农项目相关信息的共享，全面掌握权益产品情况，核实回运产品数量及品质，在此基础上调整进口配额管理方式，对境外投资形成的权益产量内农产品进口提供专项配额。对于回运国内自用加工的，应准许企业在特定区域（如保税区）范围内生产、加工，减免相应关税。对中资公司海外并购企业，原则上给予国民待遇，视不同产品情况降低或取消项下产品进口关税。下调海外权益天然橡胶回运进口税率。

（四）深化改革、加强管理，把民族种业搞上去

种业是农业高水平对外开放、高质量发展的根基。要按照中央部署，坚定不移打好种业翻身仗。一是净化种业市场。修订《种子法》《植物新品种保护条例》，提高品种审定标准，建立实质性派生品种审查认证制度，大幅度减少同质化品种，公告撤销一批违规品种。增设侵害品种权罪，加大重点案件查处力度，严厉打击审定数据造假、品种侵权套牌等违法违规行为，确保知识产权不受侵犯，形成鼓励创新正向激励。二是加强种质资源库建设。加快推进种质资源普查、抢救性收集、整理、入库工作。对重点品种开展 DNA 指纹图谱鉴定和性状挖掘工作，弥补育种材料不足短板。制定种质资源

目录，推动资源共享共用。三是切实加强基础研究。在保持杂交种育优势同时，着力突破生物育种技术瓶颈。加大作物、畜禽重点品种基因编辑育种攻关力度，推动育种产业化。按照非食用—间接食用—食用路线图，加强转基因育种技术布局和储备。加大投入，加强重点品种国家实验室建设。建立和完善能够充分体现科研人员智力成果价值的分配机制，给予科研项目负责人更大的经费使用自主权，调动科研人员积极性。四是创建产学研相结合、繁育推一体化体制机制。确立企业在良种研发推广中的主体地位。充分发挥隆平高科、先正达、华大基因等种业龙头企业作用，支持有条件的企业引入战略资本，进一步推进种子企业兼并重组。按照市场导向、产业牵引、技术驱动、利益共享原则，搭建企业、大专院校、科研院所战略合作平台，强化企业与科研机构合作机制，实行“揭榜挂帅”制度，形成支持自主创新的政策体系和研发生态。加大科研人员股权激励力度，实现技术成果和经济利益分享，强化科研成果向实际应用转化内在动力。五是改革完善种子审定管理办法。一方面，要从严规范新品种审定管理，切实加强知识产权保护；另一方面，按照国外通行做法，对没有引入外源基因的基因编辑产品，等同传统育种产品管理，开通其产业化通道。积极慎重推进转基因技术研发。

（五）搭建“走出去”综合服务平台，加大政策支持力度

加强政府的引导和政策支持，是“走出去”企业的迫切需要，也是确保“走出去”战略行稳致远的必要条件。一是加强政策指导和风险防范。依托现有农业“走出去”部际联席会议机制，充实力量，整合资源，拓展功能，建立统一的农业“走出去”信息平台。编制和发布重点国别农业投资指南，及时更新相关国家宏观政策、行业规划、投资管理、法律法规最新信息，供企业参考。建立风险评估和预警体系，帮助企业规避化解风险。二是加强政府与企业、企业与企业信息沟通。完善农业“走出去”投资和项目统计口径，建立农业全产业链统计科目，将农业产前产后和直接为农业提供服务的投资及项目纳入大农业统计范畴，全面掌握农业“走出去”整体情况。跟踪“走出去”企业运营情况，开展面向“走出去”企业的对接服务，答疑解惑，提供咨询和指导意见，帮助企业解决实际困难。三是强化国际化人才培养。制定农业“走出去”国际化人才培养计划，动员高校、培训机构等，帮助企业加大国际经贸、投资、法律亟需人才培养力度。放宽国际化人才引进条件，充实企业关键岗位和人才储备。学历教育应加大国际化人才学科建设和培养力度，鼓励“走出去”企业与高校合作，设立培养基金，定向培养所需人才。四是引导“走出去”企业履行社会责任，提高本土化经营水平。通过案例教学、表彰先进等多种形式，引导“走出去”企业牢固树立“共建共享、互利双赢”理念，加强与所在国民众人文沟通，让他们分享项目建设利益，树立中国企业的良好形象。对“走出去”企业的政策支持，应与其是否履行社会责任挂钩。五是进一步加强对“走出去”企业的政策支持。设立农业“走出去”专项引导资金，对于符合国家外交大局，对确保国家粮食安全和重要农产品供给具有重要意义的投资项目给予支持。专项引导资金可以直接用于充实企业资本金，也可以用于贴息。引导金融机构开发低利率的长期信贷产品，探索仓单质押、境外资产抵押等，拓宽企业融资渠道，降低企业融资成本。鼓励金融机构推出更适合海外农业投资的保险产品，提高“走出去”企业抗风险能力。研究中资海外种植、养殖项目比照享受国内支农惠农政策的可行性。鼓励中资银行海外分支机构增设网点，提供结汇、购汇、多币种贷款便利。鼓励有条件的企业在境外发行股票、债权或直接融资，拓宽海外融资渠道。

（六）明确“走出去”战略重点，优化“走出去”经略方式

认真总结实践经验，进一步厘清“走出去”的基本思路。一是要明确“走出去”战略重点。从未来一个时期我国重要农产品供需关系看，国内供给短缺的主要是肉奶等高质量蛋白食物及玉米大豆

等基质产品，因此有必要以境外投资方式获取这些产品的掌控能力。应以此为重心，统筹安排“走出去”的战略布局，而不能“眉毛胡子一把抓”。二是要明确“走出去”的切入点。境外投资项目既要着眼于全产业链，又要找准切入点，做到精准卡位。从实践经验看，直接购地种粮的政治、社会敏感性太强，并非明智之举。实际上，掌控海外权益产品，并非一定要获得土地所有权（使用权）。从加工贸易环节入手是更恰当的选择，既规避了风险，又可向上下游延伸，同样可以达到掌控供应链的目的。因此，除某些特定产品外（如橡胶），原则上不提倡境外投资项目直接购地种粮。三是优化“走出去”方式和投资方式。中小企业境外投资面临更多的风险，应尽量采取“抱团出海”“借船出海”方式。在境外打造农业合作示范园区，吸引国内中小企业入驻，是实现“抱团出海”的有效方式；依托大企业海外项目，让中小企业参与上下游产业链分工，是“借船出海”的可行组合。在投资方式上，直接投资、贸投一体化和购并，是三种可供选择的方式。一般而言，直接投资或贸投一体化，更适合中小企业的情况，特别是贸投一体化，即通过贸易媒介转向投资更为稳健易行；购并来的更为直接，而且可实现“弯道超车”，但一般只有大企业才有这种能力。四是充分发挥大企业的作用。在农业“走出去”的雁阵模式中，大型企业既是其中的领头雁，也是实现国家战略意图的主要担当。中粮、中化、光明、鹏欣、广东农垦、新希望等“走出去”企业已经或正在成长为农业跨国公司，已初步具备与 ABCD、国际种业“两超”“四强”抗衡的能力，是农业“走出去”最重要的成果。这些大型涉农企业愈是往国际产业链高端走，对国内农业高质量发展的带动能力就愈强。从这个意义讲，支持这些大型农业跨国公司发展，就是支持农业的高水平对外开放和高质量发展。有关部门要加强与这些企业的经常性联系和战略沟通，既要加强引导，强化责任担当，也要帮助解决海外经略中的实际问题，确保其行稳致远。

（七）广泛深入开展农业国际合作，切实履行国际义务和大国担当

广泛开展农业国际合作，既是实施农业“引进来”“走出去”双向战略的内在要求，更是开展大国外交、广交朋友战略需要。要提高政治站位，推动农业国际合作走深走实。一是有针对性地做好应对美国等西方国家打压封锁的反制工作。一方面，要把美国等西方国家对我国农业技术封锁、人员往来收窄、合作项目取消等负面影响的损失降到最低程度，利用我国超大市场农产品贸易潜力、气候变化等于我国有利议题，争取更多的合作机会，拓展新的合作领域，确保斗而不破底线；另一方面，将农业国际合作纳入多双边外交重要议题，充分利用南南合作、“一带一路”、上合组织、大湄公河次区域合作等多双边机制，主动加强与世界各国在粮食安全等全球共性挑战问题上的合作，并积极在国际舞台发声。二是突出加强农业科技领域的对外合作。在“引进来”方面，要创造条件，逐步放宽在境内设立国际组织分支机构、外籍科学家来华任职的限制，把很多国外贤才“请进来”，打造更多国际合作创新平台。参考发达国家通行做法，建立国际种质资源交换、合作和利益分享机制，有条件放宽种质资源国际交换合作。在“走出去”方面，发挥我国技术优势，重点办好我国境外农业科技试验示范园区，加强经费支持和当地人才培养，通过“传帮带”，促进我国先进实用农业技术在海外落地生根发芽，提升所在国农业发展和科技进步水平。三是突出加强与发展中国家的农业合作，加大援助力度，扩大影响，务求实效。在援助理念上，要确立帮助发展中国家提高粮食生产能力，就是为全球粮食安全做贡献，对确保我国粮食安全也有利的互利双赢理念，不能仅看眼前和局部经济利益。在援助方式上，项目选择要符合所在国的实际需求，技术水平要适合所在国“学得会、用得上、离不开”的实际情况，真正做到“雪中送炭”。在后期管理上，要切实加大当地管理、技术人员的培养，切实解决项目交付后不可持续问题。

（八）积极参与全球粮农治理，提升我国国际规则制定话语权

涉外农业要服从国家外交大局，始终坚持多边主义，坚决维护公正合理的国际新秩序，在完善全球治理中维护我国核心利益，提升我国国际地位。一是发挥首脑外交引领作用和大国外交作用。配合国家整体外交需要，利用我国农业在国际贸易、技术合作等方面的优势，主动设置议题，通过高层交往引领农业多双边合作，通过深化农业多双边合作广交朋友。二是发挥好我国在 WTO、FAO 等国际组织中的作用。主动参与和影响农业规则的制定，促进形成更加公平合理的农业国际经贸秩序，为我国农业对外开放营造良好环境。用好 FAO 中国籍总干事的独特优势，增加我国在涉农国际组织中的职员数量，增强实际影响力。积极参与全球农业治理体系改革，主动宣介中国方案，推动全球粮农治理体系朝着于我国有利的方向发展。三是发挥在 G20、金砖国家、“一带一路”、上合组织等多边、区域机制中的作用。主动规划和引导农业合作方向，借助多边平台开展政策协调和标准协同，增进共识，提升我国引领农业国际合作能力。四是积极推进自贸区建设。农业农村部门要配合商务部门继续做好自贸区农业议题谈判等相关工作，发挥好农业对外合作在服务整体外交中的“变压器”“稳定器”作用，在不触碰我国农业利益底线基础上，通过适时出手农业牌“打准打狠打痛”，赢得主动权，加快自贸区谈判进程。

参考文献：

1. 白描、田维明：《加入 WTO 对中国粮食安全的影响》，《中国农村观察》，2011 年第 4 期。
2. 陈艳娇、乔娟：《中国农业利用外资的现状、存在问题及对策分析》，《世界农业》，2005 年第 2 期。
3. 陈瑞剑、张陆彪、柏娜：《海外并购推动农业走出去的思考》，《农业经济问题》，2017 年第 10 期。
4. 樊明太、郑玉歆、齐舒畅、陈杰：《中国贸易自由化及其对粮食安全的影响——一个基于中国农业 CGE 模型的应用分析》，《农业经济问题》，2005 年增刊。
5. 李建平、刘冬梅：《外资并购对我国农业企业发展的影响及对策》，《农业经济问题》，2006 年第 11 期。
6. 黄季焜主编：《现代农业发展战略与政策研究》，科学出版社，2019 年。
7. 李敏、熊德平：《粮食进口对种植结构的影响研究——基于中国 2001—2014 年省级面板数据的实证分析》，《中国发展》，2017 年第 17 期。
8. 倪洪兴：《开放条件下我国农业产业安全问题》，《农业经济问题》，2010 年第 8 期。
9. 农业农村部市场预警专家委员会：《中国农业展望报告（2021—2030）》，中国农业科学技术出版社，2021 年。
10. 宋洪远、张红奎：《我国企业对外农业投资的特征、障碍和对策》，《农业经济问题》，2014 年第 9 期。
11. 宋双双：《在“一带一路”战略下扩大对外农业合作》，《国际经济合作》，2014 年第 9 期。
12. 孙致陆、李先德：《中国粮食贸易逆差之谜：种类、价格抑或数量》，《国际贸易问题》，2018 年第 9 期。
13. 赵涤非、陈宴真、郭鸿琼：《我国农产品贸易开放对农民收入增长影响的实证研究》，《东南学术》，2012 年第 3 期。
14. Gorton G. B. and K. G. Rouwenhorst. Facts and Fantasies about Commodity futures. Financial Analysts Journal, 2006, vol. 62, pp. 47 ~ 68.
15. Otsuka, K. Food insecurity, income inequality, and the changing comparative advantage in world agriculture. Agricultural Economics, 2013, vol. 44, pp. 1 ~ 12.
16. Schultz, Theodore W. The Economic Organization of Agriculture. New York: McGraw - Hill, 1953.

责任编辑：李 蕊

以能源绿色低碳发展为核心 统筹做好“双碳”工作*

张晓强

摘要：2021 年中央经济工作会议提出，实现碳达峰与碳中和是推动高质量发展的内在要求，要坚定不移地推进，但不可能毕其功于一役，传统能源逐步退出要建立在新能源安全可控的基础上。2021 年，中共中央、国务院出台相关文件明确了我国“双碳”工作的主要目标。“十四五”时期，需从以下几方面推动能源绿色低碳发展：调整能源结构，打造清洁高效现代能源体系；加快构建适应新能源大规模发展的体制；完善节能提高能效的长效机制；推动能源领域技术突破和创新。此外，还需深度调整产业结构，加快推进低碳交通运输体系建设。要立足我国富煤贫油少气的能源资源禀赋，坚持先立后破，稳住存量、拓展增量，以保障国家能源安全和经济发展为底线，争取时间实现新能源的逐渐替代，推动能源低碳转型平稳过渡。在今后的工作中，一定要强化底线思维，坚持实事求是，一切从实际出发，尊重规律，把握节奏。

关键词：碳达峰 碳中和 绿色低碳 新能源

作者简介：张晓强，中国国际经济交流中心常务副理事长。

2021 年 10 月，中共中央、国务院印发了《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》（中发〔2021〕36 号，以下简称《意见》），国务院印发了《2030 年碳达峰行动方案》（国发〔2021〕23 号，以下简称《行动方案》）。12 月 10 日的中央经济工作会议对做好 2022 年“双碳”工作做出了进一步部署。中国国际经济交流中心在 2021 年重大基金项目中开展了相关研究。

一、关于“主要目标”

《意见》和《行动方案》对于我国的“双碳”工作明确了主要目标，既有定性的目标，也有量化的目标。定性目标提出，到 2025 年，绿色低碳循环发展的经济体系初步形成，重点行业能源利用效率大幅提升；到 2030 年，经济社会发展全面绿色转型取得显著成效，重点耗能行业能源利用效率达到国际先进水平，二氧化碳排放量达到峰值并实现稳中有降；到 2060 年，绿色低碳循环发展的经济体系和清洁低碳安全高效的能源体系全面建立，能源利用效率达到国际先进水平，碳中和目标顺利实现。

* 本文根据作者在“2021—2022 中国经济年会”上的发言整理而得。

关于定量目标，国家有关文件也提出了若干重要指标。特别是非化石能源消费占比，我国2020年为15.8%，2025年提升到20%左右，2030年提升到25%左右，2060年则要达到80%以上。因此，对单位国内生产总值（GDP）的二氧化碳排放提出，2025年需较2020年下降18%，2030年需较2005年下降65%以上；对风电、太阳能发电总装机容量提出，2030年要提升到12亿千瓦以上；对森林覆盖率提出，到2025年提高24.1%，到2030年提高25%左右。这可以使我国的碳汇能力进一步加强。

习近平总书记强调：实现碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。^①中央经济工作会议提出，实现碳达峰与碳中和是推动高质量发展的内在要求，要坚定不移地推进，但不可能毕其功于一役。因为我国是人口众多的发展中国家，产业结构偏重，能源结构偏煤，工业化、城镇化仍在推进中。“十四五”规划和2035年远景目标提出，2035年要达到人均GDP中等发达国家水平，有一个比较大的发展需求，所以能源保障是必须的，关键是要处理好发展和减排、短期和中长期的关系，把“双碳”纳入经济社会发展全局，切实做到“稳妥有序，安全降碳”。中央经济工作会议提出，传统能源逐步退出要建立在新能源安全可控的基础上。

首先，从一次能源消费看。2020年，我国一次能源消费总量49.8亿吨标准煤中，煤炭占比达56.8%，而世界平均水平为27.2%，经济合作与发展组织（OECD）国家仅为12.6%；OECD国家天然气消费占比高达29%，我国仅为8.4%。根据多家机构预测，到2030年我国非化石能源比重达到25%左右的情况下，煤炭仍占45%，天然气占比升至13%，石油为17%。^②这意味着，十年间我国天然气消费量将增长86%，年均增长6.4%，实现保供难度较大。其次，从产业结构优化升级看。我国是世界第一的制造业（工业）大国。要建设社会主义现代化国家，必须保持重要制造业的强大能力。在目前产业及技术水平下，我国工业万元产值能耗强度约是第三产业的4倍左右；钢铁、有色金属、建材、石化和化工五大产业能耗占到制造业总能耗的80%以上。要实现产业结构的优化升级、提高能效不可能一蹴而就。最后，从社会发展需求看。根据行业专家测算，分析二氧化碳排放总量的结构，煤炭发电排放最多，占总量的35%左右；其后分别是钢铁行业 and 水泥行业排放，分别占到15%左右、10%以上。这三大行业排放占了我国二氧化碳排放的70%左右。2020年，我国生产了全球50%左右的粗钢（10.65亿吨）和水泥（23.9亿吨），^③其重要原因是我国的基础设施建设、城镇化、房屋建筑发展需求巨大，这种强大的需求还要持续一段时间，这是一个基本的情况。

二、“十四五”时期能源绿色低碳发展

（一）调整能源结构，打造清洁高效现代能源体系

要实现2030年碳达峰，“十四五”是关键期和窗口期。“能源绿色低碳转型”位列碳达峰十大行动之首，原则上就是要加快“减煤、稳油、增气、加新”，煤炭消费“十四五”达峰，“十五五”逐步减少。石油消费保持稳定，“十五五”进入峰值平台期。一是建立化石能源清洁高效利用机制（“绿”煤、节煤、替煤）。在生产端，进一步淘汰落后煤炭产能，提高绿色智能开发能力；在消费端，严格控制高煤耗行业，降低煤电发电比重，推动煤电灵活性改造。二是改革煤炭供应机制。2021

^①新华社：《习近平主持召开中央财经委员会第九次会议》，新华网，2021年3月15日。

^②清华大学气候变化与可持续发展研究院等：《中国长期低碳发展战略与转型路径研究》，中国环境出版集团，2020年。

^③数据来源：国家统计局。

年曾出现大面积拉闸限电，既有煤炭价格大幅度上涨的原因，也有煤炭的先进产能受一些因素制约，不能马上释放出来的影响。需完善煤炭增产相关制度，改革增产控制措施，由企业依照市场供求关系，根据煤矿情况区别设定产能限制，推动应急性增产合法合规。对由地方自行设定，且缺乏法律依据的煤炭产能控制规定，予以修改或取消。三是完善煤炭企业退出机制。尽量降低煤炭企业转型和退出过程中的经济损失，防范金融风险；完善煤炭从业人员就业安置的保障措施，帮助和支持退出煤炭企业员工培训和转岗。四是深化油气体制改革。加快形成“X+1+X”的油气市场体系。加大老油气田稳产和非常规油气资源技术攻关力度，加强低成本油气资源供给能力。五是构建新能源占比逐渐提高的新型电力系统。实施可再生能源替代行动，大力发展风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等，不断提高非化石能源消费比重。

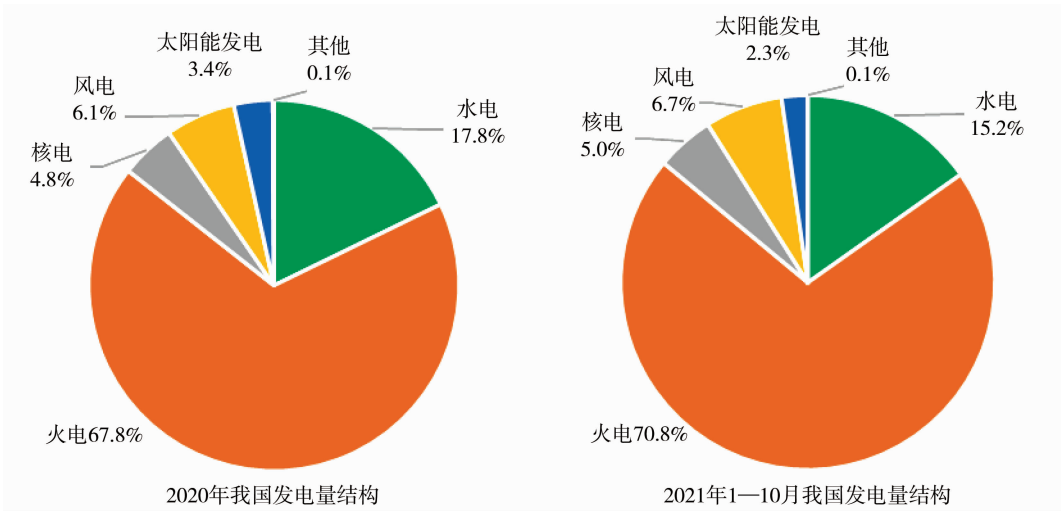


图 1 2020 年和 2021 年 1—10 月我国发电量结构

数据来源：国家统计局。

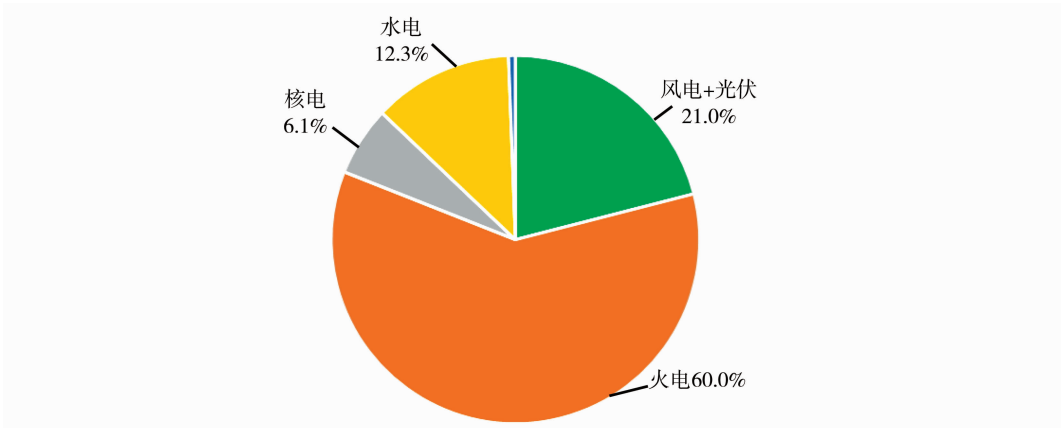


图 2 2030 年我国发电量结构预测

数据来源：作者测算而得。

从图 1 可以看到，2020 年我国火电的发电量占比达到 67.8%，其中包括煤电和天然气发电，以煤电为主；2021 年前 10 个月，因为种种因素，我国用电量需求增速很快，新能源一时无法满足，火电

的发电量不降反升，增到 70.8%。图 2 是国经中心开展相关研究，听取各方专家意见，对 2030 年我国发电量结构的预测。到 2030 年，火电占比降到 60%，光伏和风电增长到 21%，核电稍有上升，水电因为增加容量的能力有限，占比下降。可以看到，经过反复测算和多家机构测算，即使 2030 年实现了碳达峰，我国火电发电量占比依然保持在 60%。

（二）加快构建适应新能源大规模发展的体制

在上述客观情况下，必须要加快构建适应新能源大规模发展的体制。一是适应新型电力系统要求深化改革。改变电网盈利模式，逐步剥离电网售电功能，建立独立的电力交易中心。二是完善多主体参与的电力市场体系。提升中长期交易市场化程度。健全电力现货市场，优化现货交易品种和机制设计。支持分布式电源、自备电厂、储能电站、虚拟电厂、微电网等参与现货交易，落地“隔墙售电”。健全区域电力市场，促进新能源电力跨省区交易和电力余缺互济。三是构建市场化的电力辅助服务机制。由新能源电力、配电侧、用户侧、电网端共同分摊辅助服务费用，支持煤电机组、抽水蓄能、储能设施、需求侧响应资源等提供辅助服务，获得合理收益。四是健全成本有效疏导的电价机制。在工业用电方面，为适应发展需要，2021 年出台政策允许电力价格上浮 20%，对高耗能行业不设上限。在民用电方面，需要保民生，但是用电成本和能源国际价格上升幅度极大，要进一步完善有效疏导。引导工商业和居民用户主动增加绿电消费。完善峰谷电价政策。探索将部分辅助服务费用向用户侧疏导。五是健全绿证交易、碳排放权交易等市场。2021 年 7 月，发电行业全国碳排放权交易市场正式启动，截至 12 月 8 日，累计碳排放配额成交量 6344 万吨，潜力巨大。^① 需尽快将电力之外的重点排放行业纳入碳市场交易范围。

（三）完善节能提高能效的长效机制

一是建立能耗“双控”制度动态调整机制。坚持以控制化石能源消费为重心，增强能源消费“双控”制度的灵活性和精准性。调整当前对地方能耗双控目标较为频繁发布预警的方式。“十四五”一开局，对“双控”有一个初分解指标，一些地方认为这个指标较难实现。比如，西部一些省份的“十三五”在建重大项目，投产就把分配的“十四五”时期的全部用能增量指标占用了，甚至存在只能满足 1/3 用能需求的。2021 年中央经济工作会议明确提出，新增可再生能源和原料不纳入能源消费总量控制。创造条件尽早实现能源“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。二是建立和完善节能增效市场机制。全国碳排放权交易市场是最重要的市场化手段，可尽快扩大试点范围，鼓励地方先行先试，并探索与碳排放权市场协同发展的路径。三是完善系统性节能增效体制机制。推动工业绿色制造，利用工业互联网技术提高企业综合运行效率。推动新建建筑全面实施绿色设计，推广装配化建造方式，完善绿色建筑标准体系。

（四）推动能源领域技术突破和创新

对于能源本身而言，创新是第一动力，除了各种政策机制，科技不断地进步，才能够使得绿色低碳的能源体系更好建立。一是强化国家在绿色低碳能源技术基础研究领域的主导作用。二是研究制定加快应用推广绿色低碳能源技术的支持政策。三是构建以企业为主体的创新机制。四是建立支撑双碳科技创新的投融资机制。五是构建绿色低碳能源技术攻关的政产学研用新型举国体制。科技攻关有大

^①数据来源：国际能源网。

量的难题，比如碳捕集、利用与封存（CCUS）。目前我国燃煤电厂有相关试点，每捕集一吨二氧化碳的成本为 350 ~ 450 元，折成发电成本，一度电要增加 0.2 ~ 0.3 元。现在煤电的成本就是 0.2 ~ 0.3 元，单加碳捕集成本就要翻番。如果技术攻关不能大幅度降低成本，愿景就无法实现。

当然，应对气候变化是全球性的合作，所以要加强“双碳”背景下的能源国际合作。《意见》中对于开展国际合作多有表述，包括推进绿色“一带一路”建设、广泛开展绿色经贸技术金融合作、进一步完善国际碳关税的协调对接机制等。2021 年 11 月 10 日，中美发布了《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，国际社会认为是非常重要的信号。11 月 16 日，习近平主席与美国拜登总统视频会晤，习主席指出气候变化是中美合作的新亮点，也是全球关注的焦点。中美两国 GDP 占全球的 42%，能源消费大体也占全球的 42%，二氧化碳排放占全球的 44.5%，所以中美气候变化合作是非常重要的。^①

三、深度调整产业结构，加快推进低碳交通运输体系建设

《意见》涉及范围很广，第四部分和第六部分从产业结构角度对交通运输提出了要求，包括推动产业结构优化升级、坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展、大力发展绿色低碳产业以及优化交通运输结构、推广节能低碳型交通工具、积极引导低碳出行。涉及方面包括加快推进农业绿色发展，加快推进工业领域低碳工艺革新和数字化转型，提升服务业低碳发展水平，加快发展新一代信息技术、新能源汽车等战略性新兴产业，加快淘汰高耗能高排放老旧车船，加快大容量公共交通基础设施建设等。

（一）产业结构优化升级重点在工业

一方面，当务之急和重中之重是遏制“两高”项目。我国钢铁、石化、化工、建材等行业单位产出能耗及排放与世界先进水平相距较大。2019 年，我国炼铁高炉平均产能是 77 万吨/座，日本是 230 万吨/座；我国炼油厂平均产能 69 万吨/座，世界平均水平 759 万吨/座，韩国达到近 2500 万吨/座。^②另一方面，要加快传统行业的绿色低碳改造。《行动方案》明确提出，钢铁行业要推进非高炉炼铁技术示范、推行全废钢电炉工艺；建材行业要向轻型化、集约化、制品化转型；技术改造方面，通过工业数字化、智能化、绿色化融合发展，可以提升能效、降低排放，发挥我国数字技术优势，提升工业核心竞争力。

（二）大力发展战略性新兴产业

以新一代信息技术为代表的科技革命和产业变革正蓬勃发展。自 2020 年世纪疫情以来，传统制造业、交通运输等行业遭受重创，而电子信息制造、软件与信息技术服务业等则逆势强劲增长。2020 年我国经济增长 2.3%，而高技术制造业增加值增长了 7.0%、软件和信息技术服务业增加值增长了 16.9%；2021 年前 9 个月，增势更加明显，软件和信息技术服务业增加值增长了 19.3%，两年平均增长 17.6%，远远高于国民经济增长。^③今后一个时期，新能源、新能源汽车、生物医药、高端装备制造等将迎来持续发展的重大机遇，数字化转型升级不仅推动数字经济（如 5G + 工业互联网）与实体

①数据来源：《bp 世界能源统计年鉴（2021）》，bp 中国网站，2021 年 7 月 8 日。

②王庆一：《2020 能源数据》，绿色创新发展中心，2021 年 3 月。

③数据来源：国家统计局。

经济深度融合持续发展，在数字社会建设等方面也带来广阔的发展空间。

此外，通过这次世纪疫情和重大经济危机，国际社会对疫后的绿色复苏及可持续发展的重要性有广泛共识。应对全球气候变化，实现我国“双碳”目标，既是重大挑战，也是重要发展机遇。法国《世界报》报道，欧盟“能源转型委员会”的研究预测，为实现欧盟 2050 年碳中和目标，2021 年到 2050 年需要约 28 万亿欧元的投资。我国有关研究机构预测到 2050 年，为实现碳中和目标，我国需投资约 136 万亿元。^①从筹措资金、推动转型看，这是很大的挑战，需要付出很大的成本。但从长远看，这正是新兴技术、新业态、绿色金融等发展的重大机遇。

（三）低碳交通运输体系建设意义重大

我国与许多国家相似，交通运输业的能源消费及碳排放是仅次于工业、建筑业的第三大类。《行动方案》提出的相关措施具有很强的针对性。比如我国交通运输结构过度依赖公路运输，以柴油车为主的公路运输占货物运输的 76%，与铁路运输相比，二氧化碳、PM2.5、氮氧化物及其他颗粒物排放量大，而且土地等资源的节约集约利用水平较低。我国目前柴油重卡车的保有量大概在 800 万辆，一辆柴油重卡车的排放量相当于 200 辆轿车。根据环保部门的统计调查，这些重卡车的排放量占汽车排放总量的 80%。所以，如果能够把“公转铁”和重卡车自身升级做好，意义重大。近几年，我国不断推进“公转铁”“公转水”，在节能减排方面取得了较好成效，但仍需加快推进。

《行动方案》提出，到 2030 年，当年新增的新能源、清洁能源的交通工具比例达到 40% 左右。近十年来，我国新能源汽车取得了长足进展：2011 年，销量仅 8000 辆，占当年全部汽车销售量的 0.04%；2020 年，销量为 137 万辆，占比为 5.4%；2021 年 1—10 月，销量达 270 万辆，占比升至 12.9%。^②根据工信部发布的新能源汽车发展规划，到 2025 年，我国新能源汽车新车销量占比达到 20% 左右。目前看，这个目标可能 2023 年就可以达到。如果到 2030 年新能源汽车占比升至 40% 或更高，必将对我国交通领域减污降碳发挥重要作用。当然，新能源汽车的快速发展，需要有序推进充电桩、配套电网、加氢站等基础设施建设，也需要传统汽车制造业加快转型升级。新能源车的发展对传统汽车零部件企业是个巨大的挑战，新能源车的核心是电机、电控和电池，变速箱和发动机都没有了。汽车制造业是我国 41 个工业行业中的第二大行业，2020 年营业收入超过 8 万亿元，^③如果不能有序推进转型升级，保市场主体、保就业就非常难。这确实是一个复杂的系统工程。

四、稳妥有序，安全降碳

《意见》和《行动方案》在“总体要求”部分都强调：防范风险，处理好减污降碳和能源安全、产业链供应链安全、群众正常生活的关系，有效应对绿色低碳转型可能伴随的经济、金融、社会风险。要立足我国富煤贫油少气的能源资源禀赋，坚持先立后破，稳住存量、拓展增量，以保障国家能源安全和经济发展为底线，争取时间实现新能源的逐渐替代，推动能源低碳转型平稳过渡。这是我们在做好“双碳”工作，特别是推进实现“碳达峰”进程中，必须切实遵循的。

2021 年以来，随着国际经济复苏、需求恢复以及其他多种因素的叠加影响，全球范围内出现了煤

^①清华大学气候变化与可持续发展研究院等：《中国长期低碳发展战略与转型路径研究》，中国环境出版集团，2020 年。

^②数据来源：中国汽车工业协会。

^③数据来源：国家统计局。

炭、原油、天然气价格因供不应求而大幅度增长的态势。10 月 8 日，澳大利亚纽卡斯尔港动力煤、欧洲 ARA 港动力煤离岸现货价格分别达到 244 美元/吨和 254 美元/吨，同比涨幅达 3.2 倍和 3.4 倍。10 月 9 日，东北亚现货液化天然气（LNG）价格达 38.4 美元/百万英热单位，同比上涨 5.9 倍，折合我国到岸完税价格达 9.6 元/立方米。

2021 年 9 月以来，我国也出现了大规模拉闸限电情况，对生产、生活造成负面影响。党中央、国务院领导高度重视，有关部门、地方及时采取有效措施，稳定了形势，并对冬季的能源保供做出了相关安排。国家发展改革委数据显示，11 月 24 日电厂存煤达 1.49 亿吨，可用 24 天。郑商所动力煤期货主力合约 11 月 15 日收于 809.6 元/吨，比 10 月 19 日高点下降 59%。秦皇岛港 5500 大卡动力煤现货平仓价降至 1095 元/吨左右，降幅超过 1000 元/吨。这种情况的出现，既有我国经济率先强劲复苏，因疫情影响大批其他发展中国家的出口商品订单转到我国等原因，使我国能源需求增长较快，也有煤电体制改革尚未完全到位的影响。同时，也确实有因为对国家“双碳”工作总体要求把握不深入，而搞“运动式”减碳或抢占“碳排放”有利高地等不当作为的负面影响。

在今后的工作中，根据中央经济工作会议的要求，一定要强化底线思维，坚持实事求是，一切从实际出发，尊重规律，把握节奏。以构建以新能源为主体的新型电力系统为例，一方面，要大力发展新能源，全面推进风电、太阳能发电大规模开发和高质量发展。但由于我国风、光资源在西北地区最丰富，而电力消费约 45% 在东部沿海地区，风、光电力的利用小时数低、发电量不稳定，必须协调建设特高压电力输送通道，建设坚强智能电网，积极发展“新能源 + 储能”，源网荷储一体化和多能互补，还要加快灵活调节电源的建设。这样才能使我国的电力系统综合调节能力和电网安全保障水平不断提升。另一方面，对煤炭消费替代和转型升级要有序推进。《行动方案》提出，“十四五”时期严格控制煤炭消费增长，“十五五”时期逐步减少。2021 年 11 月 17 日李克强总理主持召开的国务院常务会议指出，我国能源资源禀赋以煤为主，要从实际国情出发，着力提升煤炭清洁高效利用水平，加快推广成熟技术商业化运用。会议决定，在前期设立碳减排金融支持工具的基础上，再设立 2000 亿元支持煤炭清洁高效利用专项再贷款，形成政策规模，推动绿色低碳发展。

参考文献：

1. 清华大学气候变化与可持续发展研究院等：《中国长期低碳发展战略与转型路径研究》，中国环境出版集团，2020 年。
2. 新华社：国务院印发《2030 年前碳达峰行动方案》，中国政府网，2021 年 10 月 26 日。
3. 新华社：《习近平主持召开中央财经委员会第九次会议》，中国政府网，2021 年 3 月 15 日。
4. 中共中央、国务院：《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，中国政府网，2021 年 10 月 24 日。

责任编辑：李 蕊

宏观政策分化的理解与 中国经济政策取向

黄志凌

摘要：2021 年下半年开始，全球监管政策取向出现分化，部分新兴市场国家的宏观经济政策已经实质性转向应对通货膨胀，部分发达国家因警惕通货膨胀而采取审慎的宏观政策，大部分发达国家的政策部门仍然聚焦即期市场与经济表现，随时运用一切可能的政策工具，甚至超预期地加码出台相应的政策措施。中国则接连发出收紧监管的信号，而且力度不断加大，引起市场高度猜想甚至不确定性预期。从智库学者的角度，对中外宏观政策分化不宜做简单的比较，中国宏观政策取向虽然有应对短期经济波动的考虑，但更多的是中长期战略安排。在这个真正意义的战略转型过程中，政策部门的操作技巧必须改善，要加强与市场的沟通，把握时机与力度，尤其要注意对特定政策出台之后各种关联效应的全面评估，把握好政策重心，选择有利的出台时机，密切监测政策出台之后的市场与社会反应，及时回应或补充完善操作细节。面对市场认识分歧，政策制定者应该透过短期数据的蛛丝马迹把握经济发展的趋势性变化，对于客观存在的市场困惑也需要更加理智的宏观政策预期加以引导。

关键词：全球经济 宏观政策 通货膨胀 经济修复

作者简介：黄志凌，中国国际经济交流中心理事、中国金融学会理事、研究员。

2021 年下半年开始，全球监管政策取向出现分化，部分新兴市场国家的宏观经济政策已经实质性转向应对通货膨胀，部分发达国家因警惕通货膨胀而采取审慎的宏观政策，大部分发达国家的政策部门仍然聚焦即期市场与经济表现，随时运用一切可能的政策工具，甚至超预期地加码出台相应的政策措施。中国则接连发出收紧监管的信号，而且力度不断加大，引起市场高度猜想甚至不确定性预期。对于欧美日等发达经济体的政策选择，应该是现有理论与经验的惯性延续，未来会不会追随市场变化而相应调整，大家并不意外。但对于中国监管政策取向，一些市场人士却感觉意外。这可能与他们对于决策层着眼于培育中国经济长期核心竞争力的理解有关。^① 从智库学者的角度来观察：中国过去靠

^①由于缺乏权威解读，市场疑惑始终存在，以至于 2021 年 9 月 2 日外交部发言人汪文斌在主持例行记者会时不得不强调，中国政府依法依规采取有关市场监管举措，有利于促进形成公平竞争的市场环境，为各类市场主体特别是中小企业创造广阔的发展空间，更好保护消费者利益。中国政府致力于完善公平竞争制度，改革市场监管体制，加强反垄断监管，推进高标准市场体系建设，推动形成统一开放、竞争有序的市场体系，打造市场化、法治化、国际化营商环境，最终受益的将是广大投资者、经营者和消费者。针对一些平台企业存在野蛮生长、无序扩张等突出问题，中国政府加大反垄断监管力度，依法查处有关平台企业垄断和不正当竞争行为，防止资本无序扩张初见成效，市场公平竞争秩序稳步向好。

什么，比较清楚；中国现在怕什么，必须清楚；中国未来靠什么，要搞清楚。也就是说，对中外宏观政策分化不宜做简单的比较，中国宏观政策取向虽然有应对短期经济波动的考虑，但更多的是中长期战略安排。当然，在这个真正意义的战略转型过程中，政策部门的操作技巧必须改善，要加强与市场的沟通，把握时机与力度，否则会事倍功半，甚至拖延或扭曲战略转型。尤其要注意对特定政策出台之后各种关联效应的全面评估，破旧之前需立新，关闭旁门左道之前必须辟出畅通的正道，不仅要避免“先关了再说”的简单化操作，更要让市场明白政策出台的初衷是什么，把握好政策重心，做好政策出台之前的各项准备，选择有利的出台时机，密切监测政策出台之后的市场与社会反应，及时回应或补充完善操作细节。面对市场认识分歧，政策制定者应该透过短期数据的蛛丝马迹把握经济发展的趋势性变化，对于客观存在的市场困惑也需要更加理智的宏观政策预期加以引导。^①

一、怎样判断中国经济政策走势？ 市场困惑虽属必然，但困而不惑很重要

无论是微观投资主体还是宏观战略制定者，在深入观察经济现实并把握发展趋势方面存在共同需求。中国改革开放以后很长一段时期内，经济运行虽然日趋复杂，但基本规律清晰可循。然而，步入 21 世纪以后，随着经济持续快速增长，体量不断增大，模式与政策争议日趋激烈。尤其是 2018 年中美贸易摩擦全面升级之后，中国经济发展的内外部环境、增长模式、经济结构等都发生了显著变化，而 2020 年初不期而至的新冠肺炎疫情进一步引发了全球产业链忧虑与全球金融市场的剧烈波动。面对中美贸易摩擦升级、新冠肺炎疫情冲击，全球经济前景充满不确定性，面向中国市场的一些投资者疑惑不断增加，政策研究的认识分歧更加广泛，战略制定者也随之变得更加审慎，因应市场变化而出台的金融政策也充满了争议，短期市场情绪经常困扰着投资决策和战略选择。经济大变革时期，经济主体存在认识困惑是不可避免的，但不能长期陷入困惑之中，甚至出现决策迷茫与方向迷失。怎样做到“困而不惑”既是一个现实问题，也是一个战略问题；既是一个微观问题，更是一个宏观问题。因此，面对前所未有的经济现实，经济学家必须从中国经济战略投资者与中长期战略制定者的视角，摒弃中国经济观察的过度短期忧虑，努力把握特殊阶段中国经济的本质与趋势，避免“踏错”的方向性错误与“坐失”的机遇性错误。在经济观察实践中，笔者深深感到，辨识中国的市场疑惑，不能就事论事，必须要有全球视野，既要考虑国际经济格局变化中大国经济竞争与合作规律，又要充分考虑趋势投资者的基础关切，用经济行为的本原思维来指导政策制定，借市场专家的经验去设计具体的行动方案。只有认知市场规律才能做到尊重市场，只有及时专业透明的政策沟通才能减少市场疑惑。

2008 年国际金融危机之后，美国部分政治家推动的逆全球化政策措施扰乱了二战以后形成的国际经济秩序，叠加 2020 年新冠肺炎疫情带来的国际供应链产业链中断，导致全球经济陷入前所未有的困境，被称之为百年不遇的危机并不为过。面对这场百年不遇的国际经济危机，全球主要经济体和大部分新兴市场经济体都先后实施了超常财政货币政策，虽然最终政策效果还有待历史检验，但持续了一年多的政策措施未来到底何去何从，业界不仅充满争议，市场也充满期待。

中国经济总量超越日本成为全球第二大经济体（如果将欧盟看作一个经济体，则中国处于全球第三的位置）之后，不仅宏观经济政策走势备受国际社会的关注，即期货币政策动向也成为影响国际市场的重要因素。2021 年上半年发生了一件值得关注的事件，国内外学者和官员热议中美两国在疫情

^①黄志凌：《宏观政策取向应有利于经济生态恢复》，《经济日报》，2021 年 5 月 20 日智库版。

对方面的货币政策差异，引起市场一定程度的疑虑并带来中国资本市场的阶段性调整。市场公开数据显示：美国 2020 年 10 月至 2021 年 3 月的财年上半年预算赤字同比翻倍，支出激增 45% 至历史最高；而中国信贷增速与社融增速从 2020 年下半年均已开始收敛。为此，主流观点认为中国经济已经率先复苏，而美国和欧洲经济仍然受到新冠肺炎疫情的严重影响，中国的货币政策应该采取与美国相反的途径；推论中国人民银行正致力于将货币政策恢复到疫情前的正常状态，甚至认为必须提前采取对冲美元外溢效应的政策措施。我们认为这种理解存在过多推演成分，特殊时期的货币政策在方向、节奏和力度把握等方面都会与经济真正复苏的程度相吻合，并在经济复苏趋势不断被确认的过程中逐渐回归正常，不应采取“提前预防性转弯”甚至“急转弯”的政策操作。

就中国经济而言，复苏的基础依然很脆弱，尤其是严重的疫情对经济的冲击扰乱了正常的经济秩序，部分产业链和供应链受损甚至中断。几经努力，虽然国内产业链供应链得到一定程度的修复，但传统意义上的国际产业链和供应链的恢复难度很大，而且疫情控制的前景还不明朗，已有的经济复苏势头难说“确立”。首先，中国疫情防控成效与发达国家疫情反复引致的贸易需求并不能代表中国出口能力的趋势变化。其次，东南亚国家 2021 年出现疫情反复引起一些跨国公司将工厂重新回迁中国，能否成为稳定性的趋势还有待观察。再其次，虽然对于中国经济复苏成绩应充分肯定，尤其是 2021 年第一季度数据十分鲜亮，但不能过分乐观，我们不仅要看到 2020 年下半年开始的出口快速增长具有特定时期的不可比性，更要认识到作为经济增长基础的消费驱动力尚未恢复到疫情之前的常态。国家统计局数据显示，虽然 2021 年第一季度社会消费品零售总额同比增长 33.9%，但两年平均增长只有 4.2%，而同期国内生产总值（GDP）平均增长 5.0%。更值得关注的是，市场对 2021 年三季度甚至全年的消费预期都不乐观。最后，我们一定要清醒认识此次疫情冲击之后经济复苏的难度不同于以往的自然灾害之后的经济修复，甚至也不同于最近几十年发生过的局部地区疫情之后的经济修复。也就是说，在中国经济还处于复苏阶段的情况下，理论和实践都不具备采取“提前预防性转弯”的政策基础。国家统计局也在解读 2021 年第一季度数据时表示，虽然一季度国民经济呈现持续稳定恢复态势，但同时也要看到，全球疫情仍在蔓延，国际环境错综复杂，具有较强的不确定性和不稳定性；国内经济恢复的基础还不牢固，长期存在的结构性矛盾依然凸显，发展中又出现一些新情况新问题。预期宏观经济政策取向是持续巩固“稳”的基础、积蓄“进”的力量、守住“保”的底线，保持经济复苏政策的连续性、稳定性和可持续性。事实也印证了这种担忧，2021 年下半年采购经理指数（PMI）不断走弱，应该是最终消费疲弱导致整体市场需求动力明显不足。

在此特殊的国际经济背景下，考虑到中国经济自身已经进入特殊经济发展阶段的客观现实，中国积极审慎的宏观经济政策至少还要在未来两三年保持必要的力度，并集中精力于自己的经济生态恢复，形成积极的消费与投资预期。已有的政策偏好显示出决策层还将抓住国际经济调整的机遇，通过重点投入与积极引导相结合，力争突破重要产业链的瓶颈约束。与此同时，积极主动处理好短期经济纾困与长期信用强化约束的关系，着力化解潜在金融风险。为此，我们在宏观政策理念上应重点关注以下几点：一是目前的世界经济格局对于中国既是挑战更是机遇，而且这种机遇可能稍纵即逝，宏观经济政策一定要围绕挑战与机遇展开。二是目前中国经济复苏领先于其他主要经济体，但基础并不稳固，宏观经济政策支持力度尚需坚持一段时间，直至经济趋势确认。三是中国长期以来形成的投资者情绪敏感化（脆弱性）短期难以摆脱，市场预期引导也需要政策层面相对稳定。财经主管部门应该及时准确解读政策信息，降低过度市场波动引发的系统性风险。

二、怎样预期宽松货币政策之后的负效应？ 中国与世界都在变，即使共识也有待观察

面对前所未有的新冠肺炎疫情对于经济的强烈冲击，从美国、欧洲等发达经济体，到新兴市场国家没有人在讨论财政政策、货币政策要不要宽松。^① 问题在于：首先，宽松释放出来的资源到底用到什么地方才是最合适的？宽松之后释放的资源用错了地方，就事与愿违。考虑到疫情时期以及后疫情经济恢复时期的特殊性，积极财政政策释放出来的资源应重点运用于以下几个方面：低收入人群的生活保障，社区服务，商业生态保持，教育和科研。货币政策的重点是确保市场流动性相对充裕和货币信贷政策精准传导到实体经济。其次，宽松政策要持续多长时间，怎样才能达到经济维护对于宽松政策的刚性需求与防止长时期宽松积累的通货膨胀压力不至于失控？最后，宽松政策退出的时机与方式，不仅要考虑国内因素，还要考虑国际因素；不仅要考虑实体经济与民众的承受与适应能力，还要考虑资本市场过度波动风险。总之，情况紧急而又特殊，宽松政策不得不为之，但怎么用好，怎么退出，始终考验着决策者。

在这个艰难选择与权衡过程中，许多人对于 2020 年下半年以来大宗商品价格上涨更是忧心忡忡，担心严重通货膨胀即将到来，中国舆论场更是预期严重的“输入性通货膨胀”不可避免，必须提前采取措施。笔者认为，虽然经济复苏过程必然伴随大宗商品价格上涨，对于启动经济复苏过程中超常货币政策可能带来的潜在通货膨胀要保持关注和警惕，但观察者既要看数据也要分析数据变化的基础支持。

观察发达经济体和新兴市场经济体对于通货膨胀的易感染性。可以发现这样的现实，新兴市场经济体（尤其是发展中国家和欠发达国家）很容易发生通货膨胀，发达经济体则更容易出现通货紧缩，而不是通货膨胀。^② 中国虽然在世界贸易组织定义上还是发展中国家，但经济成熟度却远远超过一般的发展中国家，2008 年国际金融危机之后面临通货紧缩的困惑多于通货膨胀的困惑。在国际贸易摩擦加剧和新冠肺炎疫情叠加影响下，中国既有通货膨胀的潜在忧虑，更有通货紧缩的现实困惑。过早出台对冲通货膨胀的措施，不仅会逆转经济复苏趋势，更有可能在国际竞争中失去难得的战略机遇。

观察市场也不难发现，在疫情之后的经济恢复时期，部分资产价格上涨，虽然有货币因素，但主要是市场对于经济恢复可能产生资源需求增加、企业盈利能力提高的预期作用，当然也有因疫情限制了生产能力、缩减了供给的影响。尤其需要警惕的是，美国国债收益率上行主要反映了一部分市场投资者（主要是博弈短期波动的财务投资者）对经济复苏和通胀预期的乐观情绪。相对而言，美联储冷静得多，认为经济复苏和充分就业仍需时日，货币政策仍将致力于充分就业和经济复苏，促进经济复苏的政策仍需延续。美联储主席鲍威尔更是表示寻求让通胀适度高于 2%，并称在 2022 年底之前加息的可能性非常小。他甚至在堪萨斯城联储举办的年度杰克森霍尔经济研讨会上表示，虽然最近的通胀数据“令人担忧”，但以收紧货币政策的方式来应对或许只是暂时的趋势，可能是一个“特别有害的”错误。美国的做法未必一定是政治短视，相信他们采取的措施也是经过政策精英深入评估的，而且市场注意到了美联储专家对于经济复苏政策背景发表的相关专业意见。《巴伦周刊》等专业媒体也

^① 据国际货币基金组织披露，2020 年全球应对疫情的财政支持达 14.6 万亿美元，其中救助措施高达 11.0 万亿美元，恢复措施达 2.0 万亿美元，其他措施达 1.6 万亿美元。

^② 据《华尔街见闻》2021 年 7 月 17 日报道，麦格理的全球股票策略师 Viktor Shvets 认为，世界正在进入一个新时代——科技驱动型的通缩时代，价格会持续下跌。

认为，虽然物价有可能随着需求复苏和供应链遇到瓶颈而上涨，但产能过剩和受到打击的劳动力市场会抑制通货膨胀。基于对美国经济形势和宏观政策偏好的判断，至少在 2022 年下半年以前，美联储更加密切关注通货膨胀，深入研究新形势下的通货膨胀，通过不断降低量化宽松力度来积极引导市场预期，但不会采取趋势性的回收流动性和加息措施。

我们不能过分渲染逻辑上存在的美国货币宽松政策的外溢冲击，尤其是对中国的负面冲击到底有多大，这需要认真客观评估。短期内美元的世界霸主地位（大宗商品计价功能、国际储备功能、国际支付清算功能）难以动摇，欧元、英镑、日元、人民币的国际化还难以改变世界货币的格局，美元超发的部分会大量地被市场所吸收。^① 就美国货币政策变化对于新兴经济体的影响而言，美元回流的冲击要大于美元外溢的冲击，尤其是对于全球金融市场的外溢影响更是如此。譬如 2008 年金融危机后美联储第四轮量化宽松政策逐步退出时，全球市场巨震，黄金成了所有资产中最大的受害者，其次是新兴市场货币。随着美元走强，所谓新兴市场“脆弱五国”（巴西、印度尼西亚、印度、土耳其和南非）货币兑美元也大幅度下跌约 18%。还应该看到，美国金融体系的现状不同于 2007 年次贷危机前，当前的资产泡沫也不同于 2008 年国际金融危机之前，随着拜登政府重新重视金融监管，美国保持宽松货币政策的外溢影响不宜夸大。

这里还想讨论一下新冠肺炎疫情全球爆发以后，新兴市场面临多次货币危机，尤其是土耳其货币危机的冲击力之大，令市场对于美国和欧盟的前景忧心忡忡，而对于中国提前采取的稳健货币政策赞赏有加，甚至认为是新兴市场的典范。我们认为，中国不能总是拿其他新兴经济体作为参照系，没有任何一个新兴经济体有中国这么大的体量，这么齐全的产业结构，这么巨大的国内市场需求，更是没有哪一个新兴经济体的增速与政策变化能够对欧美发达市场产生直接而且巨大的影响。在保持经济影响力方面，没有必要担心会刺激欧美等国际竞争对手。发达经济体急于摆脱困境和转移国内政治矛盾，总是要寻找替罪羊的。不管是疫情“甩锅”中国也好，强势压迫中国开放市场也好，甚至高科技领域对华封锁，均因中国市场巨大。如果是面对一个没有吸引力的新兴经济体，“甩锅”都懒得甩给你。所以，怎样保持吸引力，想办法将现有的牌组合好，把握好出牌时机，国际竞争的胜算几率就更多一点，国际合作也会更顺畅一些。机遇难得，而且不会持续很长时间。发达经济体一旦度过难关，我们的牌就更少了。错过机遇，后悔莫及。美国之所以大刀阔斧实施积极经济复苏政策，也是因为巨大市场容量，包括美元作为国际货币的巨大国际需求。美国可以搞超常扩张政策启动经济，而相对较小的经济体就没有这个条件。当今世界可以采取积极扩张经济政策的只有美国、中国和欧盟，既然美欧两大经济体都在积极推进，我们也必须深入思考一下。因此，中国有采取积极主动宏观经济政策的必要性，也有一定的空间和条件。

三、怎样保持经济复苏势头？即期政策应与强化基础政策相结合

应该看到，即使是经济恢复超预期，靓丽的数据也不是唾手可得的。在国际疫情反弹叠加地缘政治压力加大的环境下，取得这样的成绩实属不易，可圈可点之处很多。然而，成绩面前更需冷静，怎样保持经济复苏势头并抓住机遇筑牢长期可持续发展的基础，仍然是十分艰巨的任务。基于多年的连

^①市场公开数据显示，截至 2021 年 5 月，亚洲新兴经济体央行的外汇储备达到 5.82 万亿美元，创下 2014 年 8 月以来的最高水平。其中，中国的外汇储备升至 5 年来的最高水平，达到 3.22 万亿美元；除中国外的亚洲新兴市场国家央行外汇储备也达到了 2.6 万亿美元的历史高位。

续观察与 2021 年的调研体会，笔者提出一些看法与建议。

（一）2020 年以来行之有效的政策措施应继续坚持

虽然全球范围的新冠肺炎疫情趋势总体好转，但病毒变异及其在局部地区反复的不确定性仍然很大，全球供应链产业链受到的冲击仍然无法预测，经济运行全面恢复到疫情前状态尚需时日。面对疫情前景的不确定性，从美国、欧洲等发达经济体，到新兴市场国家，虽然一些市场人士对于潜在通货膨胀很关注，但宏观政策部门坚持延续宽松政策已经成为共识。就中国而言，虽然经济复苏领先于其他主要经济体，但基础并不稳固，宏观经济政策支持力度尚需坚持一段时间。2020 年以来行之有效的政策措施应继续坚持，直至经济趋势确认。一是坚持成功的疫情应对模式，依靠技术力量早发现，依靠体制力量早阻断，并努力使防控措施逐步精准化，最大限度减轻疫情反复对于经济复苏的干扰。二是坚持积极审慎的宏观经济政策，积极财政政策释放出来的资源应重点运用于低收入人群的生活保障、社区服务、商业生态保持、教育和科研；货币政策的重点是确保市场流动性相对充裕，信贷政策的具体措施聚焦于将政策初衷精准传导到实体经济。三是积极主动处理好短期经济纾困与长期信用强化约束的关系，通过加强监管（主动监管作为、改进监管方式）着力化解潜在金融风险。

（二）在美国挑起地缘政治冲突日趋严峻的形势下，中国应该坚持政治斗争与经济合作两手抓

国际政治斗争更多地讲究谋略，积累了几千年的政治智慧是我们的优势，应该充分挖掘与发挥。国际经济合作则广泛遵循市场规律，以积极的姿态维护既定国际规则和秩序，以实际行动努力消除发达经济体对于全球产业链供应链安全的担忧，最大限度减轻西方发达经济复苏之后对于中国出口替代的压力。目前的世界经济格局对于中国既是挑战更是机遇，而且这种机遇可能稍纵即逝，宏观经济政策一定要围绕挑战与机遇展开。在发展战略上立足于构建促进国内经济结构升级，具有较强国际竞争力，最大限度减少外部极端情景下被“卡脖子”的核心经济体系；在市场策略上立足于构建内外循环相互促进，实现双螺旋上升的政策体系；在技术层面重点打通跨境经济循环的若干堵点与痛点，不断增强畅通国内大循环和联通国内国际双循环的市场功能。尤其需要抓住国际经济调整的机遇，通过重点投入与积极引导相结合，推动民用技术的跨国研发并形成免受地缘政治干扰的国际技术交流与交易市场，力争实现非军用核心技术的可靠国际合作，主要产业链供应链不被个别国家操纵。

（三）始终重视投资驱动力，但必须调整政府主导投资的重心

一定的投资强度是不可缺少的，但投资拉动不能过分关注短期经济增长数据，而是要集中于弥补社会经济短板投资，着眼于第二个一百年奋斗目标的重大基础设施和重大战略项目，从根本上增强未来国际地缘政治冲突的内在竞争力。借鉴过往经验教训，对于重大基础设施项目建设一定要加强前期的起点性论证，重视项目实施的技术经济水平拉动效应，中西部地区重大项目在建设过程中应同步实现摆脱贫困与生态保护的社会经济目标。调研得到的信息也印证，白鹤滩水电站、川藏铁路等重大工程建设已经探索了相关模式，项目建设过程中凝聚力明显增强，经济效益、生态效益和社会效益同步提高，值得肯定和推广。

（四）消费复苏与预期仍有差距，虽然有新冠肺炎疫情影响的特殊原因，但长期消费动能问题也不容忽视

根据国际经验，大型经济体人均 GDP 突破 1 万美元之后，最终消费将成为经济增长的主要驱动力。而要保持强劲、可持续的消费驱动力，必须深化国民收入分配体制改革，并调整收入分配政策。

可以这样认为，怎样从收入政策层面恢复消费动力，已经成为未来中国经济能否走出“独立行情”的重中之重。为此，应该在修复经济生态的基础上，采取扩大居民收入来源的积极分配政策以形成积极的消费预期，通过消费预期和政府有效引导去改善投资预期，形成市场可预期、资源可持续的内需动力。一是适当调整就业政策，提升居民未来的收入预期；二是政府应该通过深化“放管服”改革，为居民从事小商品经济等创造条件，为低收入群体创造更多的收入来源；三是进一步调整所得税免征额，改善中等收入群体消费倾向，同时对于提升人力资本积累的教育和职业技能培训等消费支出，予以全额或减半应税扣除；四是必要的消费补贴政策应该精准化，消费券发放应该集中于低收入人群，细化到每张消费券使用的具体时间和家庭，培训、教育等提升人力资本的专项补贴应该与再就业政策相结合。需要进一步关注的是，随着疫情好转，商品消费需求虽然还有一定的恢复空间，但对于中国经济增长的边际贡献会逐步下降，而服务消费需求不仅恢复的空间很大，且对于中国经济增长的边际贡献存在上升趋势。因此，城市发展规划与地方财政税收政策应该着重研究怎样有效促进服务供给的具体措施。譬如，针对制造业升级的生产服务需求，针对在职人员和待业人员的培训需求，针对老龄化社会和“三孩政策”的巨大家政服务及社区服务需求，等等。

（五）国际国内市场环境都在发生深刻变化，企业分化检验着各类微观经济主体的适应能力，深化企业改革迫在眉睫

深化企业改革并非专指国有企业，中国各类型企业都存在组织制度与体制机制亟待完善的现实需求，只有及时全面的企业改革，才能筑牢微观经济基础。深化国有企业改革是筑牢中国微观经济基础的重要举措，其中推动国有企业混改的重点是引进有价值的战略投资者，形成科学有效的公司治理和激励约束相匹配的运行机制。怎样从政策上消除民营经济的地位疑虑，从市场规则上引导民营企业增强自我信用约束，从制度上促进大中型民营企业完善公司治理结构，对于筑牢中国新经济格局下微观经济基础是十分重要和紧迫的现实任务。

（六）宏观政策制定部门应保持足够的市场敏感性，捕捉和把握政策趋势

持续多年的国际地缘政治的趋势性变化，叠加一年多的新冠肺炎疫情冲击，全球主要经济体的宏观经济政策发生了一些前所未有的变化，值得我们深入研究、及时捕捉并把握相关趋势。从疫情爆发以来全球主要经济体宏观经济政策实践来看，有几个趋势性的政策思维值得学界和业界重视：一是中央银行越来越重视金融稳定、经济增长，而不是局限于防止通货膨胀。二是全球化仍然是大势所趋，但地缘政治对于全球化的格局与运行方式产生的非经济、非市场性质的影响越来越大，怎样重检传统的全球化策略，以适应未来全球化新格局，是一个现实而迫切的课题。三是国家产业政策是否应该由以行业政策为重点转向以企业政策为重点。非常赞成工信部等部门推出的“加快培育发展以专精特新‘小巨人’企业、制造业单项冠军企业、产业链领航企业为代表的优质企业”的企业促进政策，鼓励依托优质企业组建创新联合体或技术创新战略联盟，开展协同创新，加大基础零部件、基础电子元器件、基础软件、基础材料、基础工艺、高端仪器设备、集成电路、网络安全等领域关键核心技术、产品、装备攻关和示范应用。

四、战略投资者怎样透过短期数据迷雾把握中国经济趋势

2021年注定是中国经济乃至全球经济史上难忘的一年。历时两年的全球新冠肺炎疫情虽然面临很多不确定性，但随着疫苗与相关药物研发的不断突破，以及公共卫生和防疫体系逐渐适应，疫情转折

点日益明显，全球主要经济体陆续进入后疫情可控的经济修复期。之所以在这里使用“修复”而不是用常见的“恢复”一词，是基于疫情冲击带来了供应链与产业链极度紊乱，已经深刻改变了社会生活方式和经济运行模式，既不同于巨大自然灾害带来的影响，也不同于经济危机形成的后果，难以简单“恢复”，只能是艰难的“修复”。换句话说，重大自然灾害过后可以通过投资来恢复经济，经济危机过后过剩的产能在需求拉动下逐渐改善利用率，经济顺势恢复；而这次疫情对于经济的冲击虽然也表现为需求制约带来的经济增速下滑甚至是严重的萎缩，短期政策驱动需求扩张也带来了经济支撑，但市场效应的持续期很短，究其原因不难发现，疫情破坏了正常的经济生态，产业链供应链毁坏严重，若仅靠简单的增加投资尤其是重点投资和基础设施投资难以达到经济恢复效果，只有深入到微观经济主体，采取积极保护与激励措施，从修复经济生态入手来摆脱困境。比较分析还发现，经济危机对于市场主体的优胜劣汰并不彻底，部分应该淘汰的企业只要挺过难关又可以回到过去的模式；而疫情对于经济的冲击更深刻，人们的生活方式、工作模式甚至社会经济运行模式都发生了根本性改变，一切都不可能简单回到从前。

正是由于这种特殊的阶段性特征，许多习惯于用传统经验观察市场的人士，对于短期经济形势判断往往出现“超预期”的结局，由此对未来经济趋势预期也产生认识上的分歧。现实也正是如此，2021 年每个季度经济数据公布之后都引起广泛关注，呈现认识分歧，甚至带来一定程度的市场波动。应该说，一些指标与市场预期有一定的差距，既有强于预期的指标，也有弱于预期的指标，所谓“有强有弱”完全与观察者的预期有关。如果充分考虑到疫情与国际地缘政治的不确定性，我们预期 2021 年全年的经济增长数据肯定弱于年初甚至 2020 年时许多专家的乐观预测。不仅中国是如此，美国经济也不会一枝独秀。然而，作为经济学家和风险管理专业人士，我们始终关注那些不以人们（包括决策者）意志为转移的客观环境变化及其带来经济趋势。把握远期挑战与机遇，平衡即期风险与收益，是战略投资者始终要优先考虑的。就中国经济而言，如果抛开主动调整引起的即期数据非规律变化的统计技术原因引起的适时适度微调，充分考虑新时代治国理政新理念带来的深刻影响，以及新冠肺炎疫情前所未有的冲击和全球地缘政治关系急剧变化带来的经济运行模式变革，中国未来中长期经济政策的底层逻辑是可期的。中美全球地缘政治竞争不会因为疫情缓解而缓解，可能会常态化、高端化，存在意识形态的争端甚至军事领域的竞争，最终的胜负取决于经济增长的速度（避免长期相对低速、经常剧烈波动）、经济投入的效率（全要素生产率长期高于对方、避免不可持续的高投入低产出、形成对外部市场的资源依赖）、经济发展的质量（经济结构协调、产业链条完整且不会轻易中断）和经济实力的层级（拥有比对方更多的核心技术，较少被对方卡住脖子的薄弱环节或拥有更多制衡对方的机会）。

在可以预见的未来，中国经济运行的国家战略轨迹会更加清晰，主动驾驭经济的国家意志会更加坚强，但微观经济领域的市场地位与市场机制也会得到更多重视。与此相适应，经济结构与经济发展模式也会随之发生一些趋势性变化。

第一，新的治国理政理念会逐渐反映到收入分配结构上，相应带来整体边际消费变化，经济增长的驱动力肯定与改革开放的前 40 年不同。一是未来中国经济增长的消费驱动力不仅体现在总量上，更多地表现为消费需求结构升级对经济升级的拉动力，亦即供给侧改革动能充分释放（所谓经济增长的创新驱动模式在某种意义上说也就是需求侧拉动与供给侧适时调整的有机结合）。二是建立基础消费资料的本土供应保障体系，努力巩固友好国家的辅助供应基础。三是注重物质消费与精神消费的协调平衡、中东西部地区以及城乡等区域消费适度均衡，引导高收入群体的消费行为和中等收入阶层的消费偏好，鼓励有助于人力资本积累的教育（培训）与文化体育消费，保障低收入群体的基本消费

需求。

第二，出于加强国际竞争力基础和长远国家安全考虑，经济结构面临新一轮调整，第一产业会进一步巩固，第二产业会趋势性加强，由此引起第三产业占比会相应降低。一是确立更加精准的广义农业战略，确保粮食安全和农业产业链的伸展与加强，生态改善和水旱灾害减轻，相应的现代农业生产体系建设、战略农产品储备体系建设、传统意义的农产品加工以及现代意义的农产品深度开发的工业（医药）材料化趋势、重点水利与环保工程建设、中西部地区乡村振兴的基础设施建设（居住点建设与住房提升、道路、清洁水、污水处理、电力与通讯、医疗与教育）等等将成为清晰的战略重点；二是重新认识探矿与采掘、坑口初选与近域工业中心精炼等第一产业的重要意义，与广义农业一同构成前所未有的大国经济总量与结构稳定支撑；三是发挥制造业体系健全的优势，通过加速传统产业的技术升级（重点是设备更新与技术改造），填补发达国家已经丧失能力的市场空缺，通过加大研发投入与重大技术集中攻关，缩小高科技产业与发达国家的差距，从而实现中国经济第二产业由体系健全优势向保持体系优势基础上的结构升级优势转变，由此将引发投资结构的相应变化；四是第三产业中金融业与房地产业面临趋势性转折，生产服务领域、家居服务领域、人力资本积累领域（大健康与大教育）将迎来快速发展时期。

第三，在地缘政治冲击和全球化呈现新特征的条件下，出口目标市场呈现多元化，推进“一带一路”倡议的成效逐渐显现，亚洲市场和欧洲市场占比稳步提升，非洲与南美的市场价值得到深度挖掘与积极拓展，北美市场占比相对下降。与此同时，中国的对外开放与国际经济融合也呈现前所未有的新格局。一是新的阶梯开放战略：第一阶是海南、大湾区的横琴与前海、上海的大浦东开放，在全面对接国际贸易与国际金融市场规模的基础上，为未来新的全球经济一体化模式进行积极探索；第二阶是京津冀与已经规划完成的既定战略区域开放，以开放市场、引进资本、提升产业、培育企业的国际适应力和国际竞争力为重心；第三阶是“一带一路”相关城市开放，以市场融合为重心，增强市场凝聚力，削弱“脱钩论”的经济基础或使恶意操作“脱钩”的政客明白感受其中的代价。二是多元进口与多元出口适当分离的外贸战略：单一世界贸易组织无法满足中国对于国际贸易稳定与安全环境的需求，未来不排除有更多的多边贸易协定与更多的双边贸易安排；在贸易协议谈判中不再强调简单意义上（或单一经济体之间）的进出口平衡，而是突出不同市场主体与中国需求和供给匹配性；不再追求贸易排名，更多地关注中国需求与中国供给优势的发挥。三是推进真正战略意义的国际国内经济双循环，而不是将“双循环”作为应对短期地缘政治压力的权宜之计。其战略核心并不在于形式上的“双向”与否，而是强调对外扩大开放稳定市场预期，对内顺畅循环提升运行效率，内外有机融合降低干扰波动，真诚互补共赢以期久久为功。国际国内的投资者不应该低估中国双循环战略的深远影响力及其潜在市场机遇，更不应该将其作为短期策略或政治口号来对待。

参考文献：

1. 黄志凌：《困而不惑——辨析中国投资与金融疑虑》，人民出版社，2021年。
2. 王一鸣：《准确把握“十四五”时期我国发展环境的深刻变化》，《人民日报》，2021年5月10日。
3. 黄志凌：《宏观政策取向应有利于经济生态恢复》，《经济日报》，2021年5月20日。

责任编辑：谷 岳

经济全球化迈进 3.0 新时代

李罗力

摘要：经济全球化是在社会化大生产发展到一定阶段所出现的一种必然的历史发展趋势。今天 2.0 版的经济全球化正在向 3.0 版的经济全球化进行转变。3.0 版经济全球化有五大特点：一是新兴经济体和发展中国家将成为经济全球化 3.0 的主导力量；二是经济全球化 3.0 必将形成新的游戏规制；三是全球新的产业布局正在形成；四是全球新的国际金融体系正在重构；五是科技革命正在加速催生经济全球化 3.0 的多种产业新形态。经济全球化不但不会因新冠肺炎疫情和西方政客的“闹剧”而有丝毫减弱，反而会在当今世界发展的客观大趋势下更加迅猛地发展，并进入一个新时代。

关键词：经济全球化 产业布局 金融体系 科技革命

作者简介：李罗力，中国（深圳）综合开发研究院副理事长、深圳市马洪经济研究发展基金会创会理事长、南开大学博导。

一、应深刻正确理解经济全球化

“经济全球化”对知识界绝大多数人来说，早已是一个耳熟能详的名词。但是真要细究，很多人对这个名词的真正含意并不了然。即使在学界里，对此概念的定义也有很大分歧。例如，有的专家学者把“经济全球化”理解为所有国家的经济体系是否都必须同质化，制度安排是否都必须一致化，甚至认为这是人类发展进入到更广泛深入的经济全球化时代所面临的一个“斯芬克斯之谜”（金碚，2020）。也有人认为，20 世纪 90 年代初开启的这一轮现代全球化，因开放程度之高、经济增速之快、覆盖经济体之广超过了历史上任何一个时期，因而可以被称之为“超级全球化”（张燕生，2020）。更多的人则是把“经济全球化”理解为由西方主要发达国家所主导和推动起来的商品、服务、资本及技术在全球范围内自由流通。实际上，“经济全球化”具有比这些理解要更深刻得多的涵义。笔者认为，所谓“经济全球化”是指社会化大生产发展到一定阶段所出现的一种必然的历史发展趋势。事实上，人类社会在进入 20 世纪后就已经逐步进入了这样一个历史阶段：建立在社会分工协作基础上的社会化生产的发展，必然地推动了生产、流通、投资和市场的不断扩大，其发展趋势也必然地突破了各国的国界，从而形成了日益统一的不可分割的世界市场，使各个国家的生产和消费都越来越成为全球性生产和消费密不可分的组成部分；进而形成了分布广泛的遍布全球多国的产业链、供应链、服务链、价值链；许许多多重要的产品都是由来自不同国家的原料和生产部件组装而成；成千上万的公司都是

跨国公司或为其服务的上下游企业；绝大多数基础原料产品和大宗商品的价格，都是由世界范围内的供求情况决定；各国之间的货物贸易和服务贸易在世界贸易总额中所占比重越来越大；金融和保险也是通过全球市场来运作；等等。总之，在今天，这意味着人类社会主要的生产活动、贸易活动、投资活动、服务活动、金融活动等，都早已突破了各个国家的国界，在全球范围内广泛深入、不休不止地进行着。不仅如此，与经济活动紧密伴随在一起的科学研究、企业研发、信息技术乃至网络创新，近几十年来也在全球迅猛传播，从而使科研和产业创新成为一项在世界范围内（而不是在某些国家内）进行的前所未有的轰轰烈烈的事业，正在推动整个人类社会以惊人的速度进入一个全新的历史发展阶段。

总之，“经济全球化”是一个不以人的意志为转移的客观规律，它与各个不同国家之间的经济体系和制度安排是否同质化及一致化没有任何关系，并且它也并不存在“超级”和“不超级”的区别。更不用说，它绝不仅仅是唯一由西方发达国家主导和推动的一种潮流。尽管今天的“经济全球化”确实首先是由西方发达国家率先实现工业化革命和率先实现社会化大生产，并且由这些国家的跨国公司为谋取利益最大化进而在全球进行资源配置和投资、生产、贸易布局而形成的。

二、经济全球化迈向 3.0 新时代

所谓“经济全球化”进入新时代，就是意味着在这个新的发展阶段上，原有阶段上的经济全球化的很多核心要素都会发生根本的转变或提升。如果说 20 世纪初直至二战前的经济全球化主要是由英国、美国、法国、德国等老牌帝国主义国家的跨国公司在其遍布亚非拉各大洲的殖民地国家开始布局并逐步形成的话，那么到了二战后由于民族解放运动使绝大多数原殖民地国家先后获得独立，同时主导和引领全球化的国家也变成为美国独大，这使得原有的经济全球化的许多核心要素发生了质的改变，从而使经济全球化从 1.0 版上升到 2.0 版。进入 21 世纪后，我们已经看到，2.0 版的经济全球化正在向 3.0 版的经济全球化进行转变。

（一）新兴经济体和发展中国家将成为经济全球化 3.0 新时代的主导力量

无论是 1.0 版还是 2.0 版的经济全球化，其最根本的核心要素，就是西方发达国家是经济全球化的主导力量和推动力量。而进入新的全球化阶段，这个核心要素正在发生历史性的重大转变。那就是发展中国家和新兴市场国家，越来越成为全球化的主导力量和骨干力量，尤其是中国，将成为经济全球化 3.0 新时代的主要动力引擎。其中一个重要原因是，随着经济全球化在全球不断扩展，特别是进入 21 世纪以来，越来越多的发展中国家逐渐消除了外国资本会侵占和损害他们本国利益的担心，积极加入到全球产业链、供应链、服务链和价值链中来，全球化为这些国家带来了大量的投资、就业、技术进步、进出口贸易增长、基础设施扩大、经济繁荣和人民生活水平提高。

经济全球化为这些发展中国家所带来的好处，从他们在全球经济总量中所占的比重迅速增长中就可以看出来。有学者指出，新兴经济体和发展中国家占全球生产总值（GDP）的比重，从 1990 年的 19% 上升到 2018 年 58.5%，对全球经济增长贡献高达 80%。特别是 2008 年以后，新兴市场经济体和发展中国家对世界经济增量贡献在 80% 以上。^①毫无疑问，这些新兴经济体和发展中国家从经济全球化中得到了巨大的好处，使他们对经济全球化充满了热情和期望，也使他们日益成为推动和发展经济

^①陈文玲：《中国要顺应“大变局”塑造和延长战略机遇期》，中国区域经济 50 人论坛，2020 年 8 月 28 日。

全球化的重要中坚力量。

当然，众所周知，在这些发展中国家中，中国已经成为推动经济全球化最核心的骨干力量。因为中国在 2001 年加入世贸组织（WTO）后，极大地深化了本国的体制改革，极大地吸引了中国港澳台地区和世界其他发达国家的外资，极大地促进了本国的产业进步，极大地提升了本国的科技力量，极大地扩展了本国国内和世界市场，极大地提升了本国经济社会繁荣和人民生活水平。在短短 20 年时间里，中国的经济总量增长了 10 倍，不但从世界第六大经济体，一跃而成为世界第二大经济体，而且已经成为世界上第一个消除了绝对贫困的发展中国家。显然，中国是经济全球化 2.0 的最大受益者。不仅如此，中国之所以坚定地推行经济全球化，是因为中国从自己发展的实践中得知，只有通过经济全球化，才能使全世界越来越多的发展中国家得到好处，才能逐步消除许多发展中国家的穷困和落后，才能全面推动整个世界的产业进步、科技进步和社会进步，才能让世界各国都能公平地享受到人类社会最新发展成果的实惠。

然而与上述发展中国家和新兴经济体相反的是，自 2008 年金融危机以来，特别是 2017 年美国特朗普政府上台后，开始大肆在全世界推行“美国优先”的单边主义和民粹主义政策，疯狂推行以打压中国为主要目标的反全球化“脱钩”行动。2021 年美国拜登政府上台后，不但没有停止反全球化和打压中国的倒行逆施政策，反而变本加厉，联合了更多的西方盟友国家，更加广泛和猖狂地推行反全球化“脱钩”行动。正是上述这两种对待经济全球化完全相反的行为，使我们不难看出，在新一阶段 3.0 的经济全球化历史进程中，谁将成为其主要的推动力量和主导力量。毫无疑问，以西方发达国家为经济全球化主导力量的时代已经一去不复返了。

（二）经济全球化 3.0 新时代必将形成新的“游戏规制”

正因为原有的全球经济都是由美国为首的西方发达国家所主导和推动的，因此在经济全球化 1.0 和 2.0 时代，其主要“游戏规则”也是由这些西方发达国家所制订的。这些规则最主要的核心理念就是，要在全世界推行西方所谓的“普世价值”，要按西方国家的普世价值原则构建整个世界的格局。这个核心理念也渗透到他们推动和主导的全球化中来，其典型的表现就是，世界各国要加入到他们所主导的全球化组织中，都必须建立西方的自由市场模式，必须走西方的自由市场道路，否则就“不带你玩”。

中国加入 WTO 之路就是这种核心理念的典型体现。加入 WTO 前，中国必须要做出按他们标准所要求的市场化改革的承诺，并且在给定的时间内必须实现这些承诺。现在不管中国已经在市场化改革方面取得多大成果，不管中国的市场经济取得多么了不起的发展成就，就是因为他们认为中国已过了这个规定的“宽限期”，但是（根据自己的国情）没有完全实现他们所要求的市场化条件，因此不但至今坚决不承认中国是市场经济主体国家，而且还要通过“脱钩”等恶劣手段对中国进行全面的打压和封杀，还不断企图重新把中国排除到他们的“游戏规则”之外。然而，随着发展中国家和新兴经济体在经济全球化中力量与影响不断壮大，随着以发展中国家和新兴经济体成为主要推动及主导力量的经济全球化 3.0 新时代逐步到来，上百年来西方发达国家主导的这种“国际秩序”正在迎来深刻的调整。以中国为首的新兴力量所倡导的尊重各国自己选择的发展模式和发展道路，不干涉别国内政、和平共处、多边合作、互利共赢的经济全球化 3.0 版新理念，已然受到了全世界越来越多国家的欢迎和认可。在这个新理念的框架下，必然会形成新的全球化治理框架、治理路径、治理规则和相应的国际组织。

事实上，现在这些新的框架、路径、规则和国际组织已经出现了，且大有蓬勃发展之态势。仅以

中国为例。由中国、俄罗斯等国家在 2001 年所推动成立和主导的“上海合作组织”（上合组织），现在已经成为公认的具有全球份量的重要国际组织。上合组织的宗旨就是加强成员国之间的互相信任与睦邻友好；鼓励成员国在政治、经济、科技、文化、教育、能源、交通、环保和其他领域的有效合作；联合致力于维护和保障地区的和平、安全与稳定；建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。上合组织在 20 多年发展中所形成的以“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求联合发展”为基本内容的“上合精神”，已经日益成为发展中国家和新兴经济体共同认可的开展多边合作的基本准则，它也必将成为经济全球化 3.0 版的基本准则。

同样引人注目的是，中国近年来提出的“一带一路”倡议以及为此付诸重大实施行动所倡导和推动建立的“亚洲基础设施投资银行”（亚投行）。2021 年 3 月 17 日，西班牙皇家埃卡诺研究所网站发表了题为“丝绸之路上的新长征”的署名文章。文章指出，今天西方国家所建立的世界体系已经摇摇欲坠，现在中国正试图改变第二次世界大战以来世界秩序的部分规则。为此中国创建和推动了越来越大的一些实体和倡议，其中包括亚投行、金砖国家新开发银行、上海合作组织、“一带一路”倡议等。中国已经建立了与国际社会发展关系的另一种方式，其中包括对基础设施的投资和提供国际贷款，扩大合作计划以及对研究、金融和决策机构施加影响。“一带一路”旨在促进和强调中国当局的理念：共享项目、和平合作与互利共赢（双赢）。以此为基础，“一带一路”建设推动了可以共享的价值、经济合作、协调、包容等。文章提出：“我们做出一个大胆判断，即中国当局的雄心似乎是想通过‘一带一路’倡议推行理解全球化的新方式”。^① 这篇文章，就是对中国提倡和推动“一带一路”建设为经济全球化所带来的新态势、新规则、新路径的很好诠释。

（三）全球新的产业布局正在形成

经济全球化 3.0 新时代还会有一个新的重大变化，那就是全球化 1.0 和 2.0 时代所形成的以欧美为中心的全球产业布局正在加快调整，全球的产业链、供应链、服务链、创新链、价值链正在向以中国为核心的地区快速转移。这早已是几乎全世界都公认的事实，而这个过程可以说是从 2008 年由美国引爆全球金融危机后就开始了。原因很简单，因为产业链、供应链、服务链与价值链，一定要选择制造业体系及其相配套的各种产业体系最完备的地方，一定要选择市场规模最大和市场需求最旺盛的地方，一定要选择科技创新及其市场转化能力最快最强的地方，一定要选择拥有最符合现代生产、技术要求且性价比最高的劳动力市场和人力资本的地方，一定要选择政治环境、政策环境、市场环境最稳定和最优越的地方。从整个世界看，目前只有中国才越来越具备这些条件。

当 2008 年世界金融危机爆发时，正是由于中国在前 30 年的改革开放和经济发展中，引进了几乎是世界最多的外资和外技，构建了全世界最完备的制造业体系及与其相配套的上下游产业体系，形成了全世界数量最庞大、最符合现代产业要求且最具性价比的劳动力大军，生产了遍布全球的制造业产品，造就了全球数一数二的国内市场和国际市场，也涌现了千千万万优秀的企业家和培养了世界数量最多的专业科技人才队伍，同时也全面深刻改革了自己的经济体制，以及极大地完善并提升了自己的市场经济体系水平及其管理能力，因而金融危机非但没有影响和危及到中国，反而成为中国经济实现经济腾飞的转折点。

金融危机所导致的欧美市场严重萎缩，逼迫中国迅速从原来以出口导向为主的加工贸易产业大国，迅速向扩张国内市场以内循环为主转变，从主要代工生产贴牌产品迅速向全力生产自主产品转

^①资料来源：《西媒文章：“一带一路”加速中国与世界融合》，参考消息网，2021 年 3 月 17 日。

变，从主要生产低端产品迅速向更多生产中、高端产品转变，从主要是劳动密集型产业体系迅速向资金和技术密集型产业体系转变，从全球产业链和价值链的低端迅速向中、高端转变。由于欧美经济在金融危机中暴跌，而当时中国社会环境和经济发展却一枝独秀，使得全球主要是欧美国家的资金和技术急剧向中国倾斜转移，从而大大加速了这个转变过程。到了 2010 年，中国就超越美国成为世界第一工业大国，终结了美国自 1894 年长达 116 年的全球第一工业大国的地位；到了 2013 年中国第一次取代美国成为全球第一货物贸易大国；同样在 2010 年，中国超过日本成为世界第二大经济体。

2001 年中国加入 WTO 时，中国 GDP 仅为美国经济的 12.7%，到了 2010 年中国的 GDP 已经达到美国的 37.2%，10 年间提升了几近 2 倍；到了 2020 年，中国 GDP 就已经相当于美国的 67%，2010 至 2020 年的 10 年间又提升了几近 1 倍。2010 年中国超过美国成为世界制造业第一大国时，中国在世界制造业产出中占比为 19.8%，略高于美国的 19.4%；到了 2017 年中国制造业总产值在全世界制造业的比重已达到 35%。尽管美国仍然是全球第二制造业大国，但中国在世界制造业中的占比已经是美国的 2.5 倍。2010 年中国在全球 500 种主要产品中，产量第一的占 220 种，但绝大多数都是贴牌产品，自主品牌只占 10% 左右。2018 年中国在全球 500 种主要产品中，产量第一的已经占将近 50%，同时自主品牌产品在世界市场上所占比例也已经上升到 30%。2015 年，亚洲开发银行一份报告指出，2014 年中国在亚洲的中高技术产品和高技术产品的产量已经超过日本和韩国，位列第一。今天，中国许多重要产业的竞争力和创新能力已经走在世界前列。如新兴的高科技产业，包括手机及移动通信产业、新能源汽车产业、IT 及互联网产业、电商产业、人工智能产业、机器人产业、无人机产业、新能源产业、高铁产业、外太空产业、创意产业等。同时，在传统产业中的很多领域，中国也已经走到了世界的前列，包括基建产业、大型工程机械制造产业、家电产业、造船产业等。中国这些产业不但产品的产量居于世界前列，而且产品的质量、产业生产效率、产业科技含量、产业配套水平及其在全球的产业竞争力，也都走在了世界的前列。

另一方面，近年来中国所拥有的世界级品牌在全球所占的数量和比重快速提升。2018 年进入世界最具价值品牌百强榜的中国品牌多达 14 家，同比增长 47%，是美国品牌同比增长 23% 的两倍多。2018 年全球最具价值品牌百强榜中价值增长最快的三个品牌都是中国的，中国的腾讯超过脸书成为全球第五大价值品牌，而阿里巴巴则成为中国第二家进入榜单 10 强的公司。在过去 12 年里，中国的整体品牌价值增长高达 1444%，相比之下美国增长 239%，欧洲大陆增长 37%，英国只增长了 26%。^①

时至今日，无论是美国拉拢全球盟友正在拼命打压中国经济，还是全球爆发的严重的新冠肺炎疫情，都没能阻止中国经济强劲的发展势头。韩国《朝鲜日报》称，随着中国经济在全球疫情肆虐下仍可实现 V 型反弹，中国 GDP 超越美国提速的可能性越来越大。伦敦咨询公司经济与商业研究中心预计，中国将在 2028 年取代美国成为全球最大经济体，比一年前的预测提前了 5 年。近期多家国际智库纷纷发表研究报告，认为中国将于 2028 年超越美国成为世界头号经济大国。

（四）全球新的国际金融体系正在重构

众所周知，在经济全球化 1.0 和 2.0 时代中，其金融体系中具有绝对主导地位的是美元。现在经济全球化即将进入 3.0 阶段，金融体系也面临重新洗牌。首先，其根本的标志是美元已经进入由盛转衰的历史拐点，以美元为主的结算和储备体系正在逐渐结束其历史使命，“去美元化”已经成为一股不可阻挡的世界潮流。在这方面中国再次扛起了大旗。随着全球越来越多的国家加速去美元化，也随

^①李罗力：《论中国宏观经济的“新三驾马车”》，《全球化》，2020 年第 2 期。

着人民币国际化进程的不断推进，人民币的国际地位越来越高。到 2020 年初全球至少有 28 个国家可以直接使用人民币结算，还有 60 多个国家和地区把人民币纳入了国家货币储备体系。2019 年初，法国、德国和英国宣布与伊朗建立独立的欧元全球结算机制，这一结算系统的正式亮相，意味着美联储控制的全球货币结算系统进一步式微。不仅如此，到了 2019 年 10 月这个结算系统增加到 8 个欧洲国家，2020 年又有 11 个国家加入了这个结算体系。

“去美元化”的另外一个重要表现就是抛售美债。仅在 2020 年至少有 22 个国家的美债债主在抛售美债。其中最值得关注的是俄罗斯。截至 2019 年 10 月，俄罗斯的美债持有规模仅为 61.55 亿美元，而在 2010 年俄罗斯累计持有美债达到 1763 亿美元。换言之，十年来俄罗斯已经抛售其手中持有的 97% 美债。这种近乎于清仓式抛售美债可谓是全球“去美元化”的急先锋。

其次，全球国际金融体系重构的另外一个表现就是，除了在主要由美国控制的在经济全球化 1.0 和 2.0 时代中发挥了重大作用的国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构外，现在已经涌现出一批新的由新兴经济体和发展中国家所创办及推动的国际金融机构，它们在国际金融市场上越来越活跃，也正在发挥越来越大的作用。其中最引人关注的就是由中国倡导、推动和发起的亚投行。2016 年初亚投行正式开始营业时其成员只有 57 个，但到 2020 年就已发展到 102 个成员，其规模仅次于世界银行。另外由中国、俄罗斯、印度、巴西、南非于 2015 年成立的总部设在上海的“金砖国家新开发银行”也运行良好，发展前途一片光明。

再次，全球国际金融体系正在重构还有一个重要表现，那就是许多国家都在加速研究和推出本国的主权数字货币。在这方面中国又走在世界的前列。中国最早从 2014 年就开始了在数字货币领域的探索，央行成立数字货币研究小组，旨在论证央行发行数字货币的可能性。2016 年 7 月央行启动数字货币票据交易平台原型研发工作，2017 年 1 月中国数字货币研究所成立，“区块链电子钱包”iOS 版上线。进入 2019 年，法定数字货币（DCEP）的研发步伐明显加快，2019 年 12 月由央行牵头的法定数字货币试点项目在深圳、苏州等市落地。2020 年 1 月央行官微发布消息，基本完成了数字货币顶层设计、标准制定、功能研发、联调测试等工作；4 月，央行正式宣布数字货币率先在苏州市相城区落地测试，其后又在深圳、雄安、成都等城市测试。近期，央行数字货币研究所先后与滴滴、B 站、美团等平台合作测试数字货币。有外电指出，数字人民币实施试点除北京、上海、广州、深圳等一线城市之外，还涵盖了长三角、粤港澳大湾区以及乌鲁木齐、西安等中西部城市。这些试点在最发达的东部沿海地区和中部以及落后的西部地区同时进行，也在部分低端企业和最高端的网络科技企业同时进行，目的就是使这样的测试具有普遍性。这充分证明中国政府推出主权数字货币的决心和缜密严谨。一旦中国开始全面推行数字货币 DCEP，那么这将是全世界第一个主权数字货币。不仅中国如此，目前欧盟、英国、俄罗斯和日本等国家（地区）都在大力推动自己的主权数字货币。人们普遍认为，这些主权数字货币一旦联网和大规模使用，美元结算体系就会彻底瓦解。

（五）科技革命正在加速催生经济全球化 3.0 新时代的多种产业新形态

进入 21 世纪后，世界科技发展处于爆发式的突飞猛进之中，新科技革命正在新一代信息技术、生物技术、新能源技术、新材料技术、智能制造技术等领域取得重大突破。这个新一轮科技革命和产业变革将数字化、网络化、智能化带入到新的全球化产业变革之中，必将使全球的产业链、供应链、服务链和价值链都发生一系列前所未有的变化，从根本上改变技术路径、产品形态、产业模式，推动产业生态和经济格局产生重大深刻调整，重新塑造全球产业竞争格局。

互联网给全球产业带来了根本变化，工业互联网、能源互联网、车联网、物联网、太空互联网等

新网络形态不断涌现，带来人类生产方式、商业模式、生活方式、学习和思维方式等的深刻变革；智能制造成为制造业变革的核心，使得产业的数字化水平和智能化水平飞速提升，进而影响着全球制造业格局，催生一场新的工业革命；新科技革命和产业变革还将促进传统制造业和服务业在产业链上融合，新技术、新产品、新业态、新模式不断涌现；以大数据、云计算、区块链、人工智能为代表的新技术还极大地推动了消费创新，并深刻改变了居民消费方式，而商品消费升级换代和消费品市场的不断细分，又日益增强了对制造业转型升级的引领作用。

另一方面，近年来“新型基础设施建设”（新基建）正在蓬勃兴起。一是信息基础设施，包括以 5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施，以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施，以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施等；二是深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，支撑传统基础设施转型升级，进而形成的智能交通基础设施、智慧能源基础设施等；三是创新基础设施，主要是重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等。新基建的兴起将会给工业、农业、交通、能源、医疗、教育等领域赋予更多更新的动能。

过去的十年，又是“能源革命”的十年。可再生能源在全球能源生产消费中的比重不断提升，2019 年全球新增发电量的 96% 来自可再生能源，2020 年可再生能源在全部发电量中的占比已达将近 1/3；诸多如光伏、储能、电动汽车等新能源技术都已经迈过了规模化、商业化发展的门槛，开始了爆发式增长；去中心化的分布式能源正在成为传统的集中式能源的强有力的补充；数字技术已经为能源系统的升级转型赋能。2020 年则更是全球能源领域具有分水岭意义的一年，占全球 GDP 总量 70% 以上的经济体都已经宣布到 21 世纪中叶将实现碳中和的愿景。展望未来，科技和商业模式创新将更加深刻地影响能源格局的变革，在氢能、储能、核聚变能以及能源新材料等方面目前都已经出现突破性进展。这些新能源科技的出现定将更大地改变世界能源供需格局，推进社会能源革命进入一个新的发展阶段。

除了前述外，目前国际公认的 21 世纪重大高科技领域，还包括量子通信和量子计算机在内的量子技术；包括基因工程、细胞工程等在内的生命科技；包括碳芯片、碳纤维、石墨烯等新型材料的研制、合成和利用技术；还有人类进入外太空、开发和利用空间资源的航天科技；人类对海洋资源开发和利用的海洋科技等。这些科技革命，无论在哪个方面都将成为颠覆人们生产方式、生活方式乃至生命方式的重大革命，并且在新的经济全球化中发挥根本性且极其重大的作用。

三、结语

第一，现在世界上出现的所谓“反全球化”和“逆全球化”潮流，其实就是以美国为首的一些西方国家极力鼓吹的“本国优先”“保护主义”和大力煽动的反全球化、反多边主义、反全球治理行径。他们针对中国发动所谓的“贸易战”“科技战”“脱钩战”和针对中国企业的“围剿战”，也包括他们在各种国际组织中不断“退群”，尽管看上去气焰嚣张、来势汹汹，而且也确实使那些只把全球化看成是西方发达国家主导行为的人们加重担忧。但实际上却只是他们“自导自演”的一场“闹剧”，他们不但没有令全球化减弱和退潮，反而更加推动了全球化的发展进入了一个新的阶段。

美国 Supply Chain Dive 网站 10 月 14 日发表的一篇文章，就是对美国所谓要与中国全面“脱钩”实际效果的真实写照。文章指出，美国对中国产品加征关税后，许多企业把视线投向其他发展中国家，但却发现尽管这些国家拥有劳动力便宜的优势，但是却严重缺乏发达的交通运输基础设施及港

口，也没有高效制造关键零部件的人才、专业知识和资产设备。许多在其他国家增加投资的供应商，到头来却发现，这些国家的供应商还是需要通过中国购买原材料和零部件，“归根结底，几乎每一条道路都通向中国”。当今世界，很难想象任何一条与中国完全无关的供应链。中国不仅拥有众多制造中心，还拥有丰富的原材料、充沛的劳动力和强大的港口基础设施。全球企业已与中国建立了只要中断就会造成损失的供应关系。此外，中国拥有庞大的人口和消费群体，各国企业都希望与中国做生意。这些深层次根基很可能使中国成为长期的主要采购源头。^①

第二，新冠肺炎疫情也在某种程度上推动了新的全球化。尽管目前新冠肺炎疫情肆虐全球的情况仍没有得到根本的解决，而且其在全世界大流行确实为全球产业链、供应链、服务链都带来了十分严重的影响，甚至让很多国家和很多民众产生了严重的危机感。但是这并没有让人们退回到希望闭关锁国的状态，也并没有让人们认为只有关起国门才能克服这场疫情危机。相反各个国家反而更加重视国际社会广泛和深度的合作，更加希望全球各国更加紧密团结起来共克时艰来战胜这场大危机。我们也确实看到，无论从新冠肺炎疫苗和药物的研发及生产，到向各国提供疫苗和各种医疗物资，以及向世界低收入国家紧急提供各种紧缺生活物资和人道主义援助等，都说明今天的全球化程度正在新的维度和空间上迅猛前进，使世界各国人民日益成为“人类命运共同体”。

所以，我们现在更加坚定了一条信念，那就是“经济全球化”是不以任何人意志为转移的客观规律，它不但不会因新冠肺炎疫情和某些西方政客的“闹剧”而有丝毫减弱，反而会在当今世界发展的客观大趋势下更加迅猛的发展，并且出现了许多新的特点，进入了一个新的发展时代。

参考文献：

- 1. 金碚：《世纪之问 如何认识和应对经济全球化格局的巨变》，《东南学术》，2020 年第 3 期。
- 2. 张燕生：《超级全球化受挫 新型全球化开启》，《环球时报》，2020 年 10 月 29 日。
- 3. 佚名：《西媒文章：“一带一路”加速中国与世界融合》，参考消息网，2021 年 3 月 17 日。
- 4. 陈文玲：《中国要顺应“大变局”塑造和延长战略机遇期》，中国区域经济 50 人论坛，2020 年 8 月 28 日。
- 5. 李罗力：《论中国宏观经济的“新三驾马车”》，《全球化》，2020 年第 2 期。
- 6. 佚名：《离开后才发现：条条大路都通中国》，环球网，2021 年 10 月 15 日。

责任编辑：谷 岳

^①资料来源：《离开后才发现：条条大路都通中国》，环球网，2021 年 10 月 15 日。

世界经济复苏之路布满荆棘

谷源洋

摘要：新冠肺炎疫情反复冲击和经济周期下行，使得 2020 年世界经济陷入深度衰退。2021 年新冠肺炎疫情更显恶化，拖延的时间更长，“后疫情时代”尚未到来，疫情仍然是影响世界经济的关键变量。疫情带来的供应链瓶颈、能源短缺、价格飙升、通胀上涨，以及全球供需错配、劳动力短缺与较高失业率并存，叠加非常规货币政策潜在风险彰显等，导致全球经济复苏步伐放缓，各国际经济组织及国际金融机构相继下调世界经济增长预期。世界经济既有“近忧”也有“远虑”。2021 年全球经济实际增长未能恢复到 2019 年增长水平。2022 年世界经济依然艰难，复苏之路坎坷。

关键词：世界经济 反弹复苏 多种分化 多重错配 货币政策转向

作者简介：谷源洋，中国社会科学院荣誉学部委员。

在新冠肺炎疫情反复冲击下，世界经济跌宕起伏，从 2019 年减速滑向 2020 年自由落体式的失速和深度衰退。但从 2020 年第三季度前后，各国际经济组织及国际金融机构普遍对全球经济预期趋于乐观。国际货币基金组织（IMF）在 2021 年 4 月 6 日发布的《世界经济展望》报告中，对 2020 年 10 月 13 日发布的《世界经济展望》报告做了两个重要修正调整。一是将 2020 年世界经济增长率从萎缩 4.4% 调整至萎缩 3.3%；二是将 2021 年世界经济增长率从 5.2% 调整至 6%。两个预期值被上调，表明 IMF 对疫情冲击下的世界经济持有乐观态度。IMF 在 2021 年 7 月 27 日发布的《世界经济展望》更新报告中，仍维持 2021 年世界经济增长 6% 不变，并把 2022 年世界经济增速预期上调了 0.5 个百分点升至 4.9%。IMF 上调世界经济增长率的主要依据是中美经济表现利好，主要经济体加大刺激政策力度，全球接种新冠疫苗人数不断增加使新冠肺炎疫情形势趋于缓和。

IMF 概括的三个激励世界经济加剧复苏的因素无可厚非，新冠疫苗接种率不断提升，海量的经济刺激规模，以及人们已经逐渐习惯于在防控疫情中安排生活和生产经营活动，驱使 2021 年世界经济表现好于 2020 年，摆脱了负增长，走上了复苏之路。然而，现实发展却是复杂、曲折的，不确定性和不稳定性不是在减少，而是在增多。在提振经济因素背后是阻碍经济因素的彰显。由于各方对“乐观因素”的认知度存有差异，因而对 2021 年世界经济增长预期不尽相同。2021—2022 年世界经济的真实状况如何，关系到世界各国对面临的外部经济大环境的认定。

一、中美两大经济体经济向好，但尚处于恢复性增长阶段

在各国际机构预测中有一个突出的共同点，即都认为中美是全球复苏的“双引擎”。中美两大经

经济体从疫情中复苏，确实对全球经济产生了提振作用，带动了国际贸易、国际投资、国际产业的恢复和发展。

首先看中国，2020 年中国受到新冠肺炎疫情的严重冲击，国内生产总值（GDP）增长率只有 2.3%，但却是主要经济体中唯一取得正增长的国家。在 2021 年“两会”期间，中国政府将 2021 年 GDP 增长率预设为 6% 以上，这是科学、冷静且留有余地的预期目标。据国家统计局数据，2021 年前两个季度 GDP 同比增长 18.3% 和 7.9%，下半年伴随基数效应减弱及受自然灾害影响，三季度 GDP 同比增速“破 5”放缓至 4.9%，全年呈现“前高后低”态势。然而，中国是具有强劲韧性的超大型经济体，经济增长后劲依然充足，下半年宏观政策基调是“稳中有松”，中国人民银行通过 7 月和 12 月两次“降准”释放流动性，发债融资正在加速形成投资，货币和财政政策继续保持对经济恢复的支持力度，因而国际机构依然普遍看好中国经济。尽管 IMF 于 2021 年 10 月发布的《世界经济展望》报告预测 2021 年中国 GDP 增长率为 8.0%，比 7 月的预测值下调了 0.1 个百分点。但其他国内外机构预期，2021 年中国 GDP 增长率将为 8.3% 左右，持续为全球经济复苏作出不可替代的重要贡献。

再看美国。按年率计算，2021 年美国首季度 GDP 增长率为 6.3%（修正后数据，原为 6.4%）。拜登总统在首次欧洲之行前，在美国媒体刊文称“美国经济的当前增速超过了 40 年来的任何时期”。^① 经济合作与发展组织（OECD）于 2021 年 5 月底率先将 2021 年美国 GDP 增长率调升为 6.9%，较此前预期（增长 6.5%）提高了 0.4 个百分点。然而，OECD 的预测值是建立在 2020 年美国经济增长 3.5% 以及拜登政府“就业计划”与“家庭计划”预期刺激效应的基点上。前一个低基数效应的高增长难以持续，而两个振兴“计划”由于两党的分歧与博弈，所需投资尚未完全落实，其预期刺激效应降温。继 OECD 之后，IMF 预测 2021—2022 年美国 GDP 增长率分别为 7% 和 4.9%。美国商务部于 2021 年 7 月 29 日发布的数据显示，美国二季度 GDP 环比增长 1.6%，折合年率为 6.5%，比其一季度增加了 0.2 个百分点，已经超过疫情前水平。上述数字表明，2021 年上半年美国经济增长呈现强劲态势。

中美是世界举足轻重的两个经济大国，经济表现向好令全球市场兴奋，成为带动世界经济复苏和增长的关键提振因素。然而，在中美两国宏观经济运行中都存在有待解决的问题，美国尤甚。失业、通胀、疫情反弹、供应链中断等问题，以及美国股市震荡加剧反映通胀预期上升，意味着美国经济增长动力不足。这些因素令人担心美国经济减速，并看淡其经济复苏前景。实际上，进入 2021 年三季度，美国经济增长开始明显放缓。美国商务部在 10 月下旬公布的数据显示，折合年率，美国三季度的 GDP 仅增长 2.1%，低于市场预期。美联储将 2021 年美国 GDP 增长率下调至 5.9%，OECD 则把美国 GDP 增长率从 5 月预计的 6.9% 下调至 6.0%，^② IMF 亦步亦趋将美国 GDP 增长率从 7 月预计的 7% 下调至 6.0%。三者对美国经济预测的降幅高度一致，令人费解。大型集团的预测值则显得更低些，高盛集团将美国 GDP 增长预期从 5.7% 降为 5.6%，埃信华迈（IHSMarkit）从 5.7% 下调至 5.4%。由于基数效应递减，越来越多的美国民众因物价上涨而降低消费意愿，以及全球最低税率使科技企业利润增长承受压力，科技股持续下跌，这些因素都将成为美国经济持续减速的重要变数。美国经济面临两大挑战，一是通胀不可控性的概率加大。西方现代货币理论认为货币与财政宽松政策能够刺激经济，并且不会有引发通胀的压力。然而现实是，到 2021 年 10 月，美国的通胀指数已连续 17 个月上涨，并继续走高。通胀上涨的主因并不是暂时性的供应链中断，而是流动性泛滥、能源价格狂涨以及劳动力供给不足造成的持续性通胀。二是劳动参与率降低不断推高工资水准，形成“通胀螺旋”。

^①拜登：《我的欧洲之行旨在让美国团结世界民主国家》，《华盛顿邮报》网站，2021 年 6 月 6 日。

^②OECD 于 2021 年 9 月 21 日发布的更新预测报告。

2021 年第三季度美国劳动者薪资指数同比增长 4.2%，创下 20 年来最高水平。美国国会通过的基建法案将会加剧就业市场供求关系紧张，推动薪酬大幅上扬。然而，四季度有些经济放缓因素略有缓解，商品零售销售激增，制造业产出升至 2019 年 3 月以来的最高水平。但奥密克戎毒株的出现和蔓延，使美国经济前景面临新考验和新挑战。拜登总统呼吁民众对奥密克戎无需恐慌，政府将迅速推出一项详细的战略去抗击新冠肺炎疫情，不过其举措不是通过关闭或封锁阻隔病毒传染，而是更广泛地接种疫苗和开展检测。美国在防控疫情和疫苗接种上积累了经验，为应对新的变异毒株奥密克戎留出了时间窗口。但如果新毒株疫情进一步蔓延，那么对美国经济造成的冲击将无法避免。摩根士丹利首席全球策略师 RuchirSharma 表示，金融市场对美国经济强劲复苏的共识，使经济下行风险被忽视，但事实上，一旦经济下行风险爆发，将导致市场乐观情绪更快速地消退。

OECD 于 2021 年 12 月初发布的报告将 2021 年美国 GDP 增长率再次下调至 5.6%。美国作为世界第一大国，2021 年 GDP 增长预期值被下调 1 至 1.5 个百分点，自然会影响到本年度和来年全球经济形势。更为重要的是疫情带来的多重影响，现在已经形成阻碍世界经济复苏的新因素：疫情加剧财富分配不均；疫情破坏产业链和供应链；疫情使全球供需错配；疫情造成货币流动性泛滥；全球债务在疫情中迅猛扩张，以及国际大宗商品，特别是能源价格迅猛上涨；全球货币和财政政策分化，金融市场动荡不安，等等。这些新因素不断积累增多，正在遏制世界经济复苏力度。因此，进入 2021 年下半年以来，国际经济组织及金融机构几乎在同一时间节点调低了 2021 年世界经济增长的预期值。OECD 的预测值从 5.8% 下调至 5.6%；IMF 从 6.0% 降为 5.9%，并将 2022 年全球经济增长预期保持在 4.9% 不变。国际机构对世界经济增长率下调幅度虽然不大，但却是符合逻辑的必然下调。由于主要经济体增长迟缓，全球经济景气将延续回落之势。

更加需要重视和研究的危机是，由于多种因素驱使 2021 年全球石油短缺和价格迅猛飙升，并带动工业原材料的上涨，加剧刺激美国等主要经济体的通胀预期。国际社会开始关注并讨论全球，特别是美国，是否会进入“滞胀时代”。人们没有忘记，20 世纪 70 年代曾发生过两次“石油危机”，触发了全球持续通胀，美国经济伴随危机从通胀进入滞胀。当前发达经济体和新兴市场经济体都在密切关注通胀及其通胀预期。IMF 于 2021 年 10 月发布的《世界经济展望》报告预测，年内发达经济体最后几个月的年通胀率平均将达到 3.6% 的峰值，此后会在 2022 年上半年回落至 2%；但新兴市场的通胀预计将会更快上升，平均将达到 6.8%，然后回落至 4%。与此同时，IMF 的报告明确指出，上述关于通胀的预测存在巨大的不确定性，通胀可能在更长时间维持高位。事实表明，全球通胀持续走高已不单涉及需求端问题，更涉及供给端的众多问题，包括产能、物流和劳动力，等等。美国是遭受供给端中断最严重的国家，明显表现为“缺芯”，芯片供应严重不足限制了美国汽车生产，并导致二手车价格大涨；受疫情期间对个人、家庭及企业的财政补贴影响，美国各行业的职位欠缺率升至历史极值，使其服务业产品供不应求；港口、货车、集装箱等物流部门供给受到极大抑制，最终造成美国市场商品紧缺，增加了商品价格压力，让市场更加认为美国的通胀不是“短期现象”。拜登总统尤为担心通胀持久化将影响国会中期选举，因而要求尽快解决通胀问题。美联储主席鲍威尔于 11 月 30 日在美国参议院银行业委员会作证陈述时一反常态，不再将通胀高企视为“暂时性”现象，声称现在到了弃用“暂时性”一词的时候了。鲍威尔把这个“关键性的转变”解释为，“暂时性”这个词对不同的人有不同的含义，对许多人来说，给人一种稍纵即逝的感觉。我们往往用这个词来表示通胀不会长期位于较高水平，现在是弃用这个词的好时机。由于通胀的严重性超出预期，美联储的主要任务业已转向抑制通胀。美联储联邦公开市场委员会（FOMC）于 11 月 4 日决定将保持基准利率不变，但从当月开始“缩减购债”（Taper），慢慢退出宽松政策，将每月购买美国国债和抵押支持债券（MBS）的规模分别减少 100 亿美元和 50 亿美元。

鲍威尔在作证陈述时还表示，美联储将会加速缩减债券购买计划。市场对美联储加息的预期也再度提前。但随着供需失衡状况减轻，他仍旧表示美联储及大多数机构继续预期未来一年通胀将会大幅下降。然而，很难预测供应紧张局面会持续多久及其影响如何。目前看来，推动通胀上升的因素将在2022年很长一段时期内持续下去。Taper和加息，虽可缓解量化宽松（QE）的副作用，但无疑将带来众多新问题、新挑战。值得引起重视的是，日本、欧洲等许多国家及地区也都存在类似美国需求端和供给端的问题，欧盟和欧元区的通胀已经远远超出2%的目标区，进一步影响了这些国家及地区乃至全球经济复苏势头。关于是否会进入“滞胀时代”的关注与讨论，从一个侧面预示着世界经济既有“近忧”也有“远虑”。世界各国需要对全球经济滞胀未雨绸缪。

二、刺激政策的潜在风险，威胁全球经济复苏

新冠肺炎疫情大流行迫使各主要经济体进一步放宽货币和财政支持力度。美国银行估计2020年全球政策刺激金额高达20万亿美元，其中货币政策刺激带来的资金为8.5万亿美元，财政政策刺激资金为11.4万亿美元。在2020年底，美欧日等又先后推出新的刺激措施，以扭转经济颓势。美国是超级宽松政策的首席“大户”。假若没有宽松政策的刺激作用，2020年美国等西方国家的经济形势会更加糟糕。正如IMF的报告所示，2021年经济复苏在很大程度上是各国政府和各国央行释放流动性的结果。然而，现实状况是，美国、欧盟和日本等主要经济体可以在危机中加大非常规货币政策力度，但绝大多数国家并没有条件实施大规模的刺激政策，因而各国经济恢复性增长就显得不平衡、不稳定、不稳固。多种“分化和错位”重叠，包括经济复苏分化，货币和财政政策分化，发达经济体与新兴市场经济体“政策周期”和“经济周期”错位。发达经济体率先复苏，但仍维持宽松政策；巴西、南非、土耳其、智利等新兴市场经济体复苏缓慢，又因通胀上升，被迫提前加息，经济更显雪上加霜。全球如此“分化和错位”，历史上罕见，加剧了金融市场动荡，冲击了低收入国家经济复苏，拖累了全球经济持续反弹。^①不难发现，2021年有的国家上调增长预期（主要是农矿产品出口国），有的国家下调增长预期（主要是一些发达国家和新兴市场国家），“上调与下调”相互抵消，没能形成合力推动经济复苏。即便是实施负利率最早的日本也是如此。根据日本官方数据，2020年度实际GDP增长率为-4.5%，而IMF的预测值为-5.4%，经济跌得很深，反弹势头却很弱。日本央行将2021财年（截至2022年3月）GDP增长率从4月预测的4%下调至3.4%。2021财年核心居民消费价格指数（CPI）将上涨0.6%，2022财年CPI增幅仅为0.9%，与美欧不同，日本央行要达到2%的通胀目标仍遥遥无期。黑田东彦行长表示由于紧急防疫措施，日本经济活动暂时将保持在低水平。由于个人消费、货物和服务贸易、设备投资环比下降，2021年三季度日本实际GDP环比下降0.8%，按年率计为-3%。岸田文雄首相10月8日在国会发表就任后的首次施政演说，重申提倡保护中产阶层，通过“增长和分配的良性循环”和“开辟新冠肺炎疫情后的新社会”等手段实现“新资本主义”，让日本早日克服新冠肺炎疫情带来的困难，重新走向经济发展的正轨。经济复苏已经成为日本新政府的重中之重，出台的经济刺激规模高达40万亿日元。然而，在此后IMF发表的展望报告中，还是把本财年日本经济增长率下调0.4个百分点至2.4%，低于日本央行预测值约1个百分点。在巨额经济刺激措施下，日本复苏前景仍不明朗，本财年实际GDP增长率或许还会更低。在政策刺激和过早开放下，欧盟和欧元区经济形势略好于日本。在首季度经济收缩后，二季度环比分别增长约2%、1%。三季度欧

^①马新彬：《李波赴任IMF：彰显我国国力和国际影响力的历史性跨越》，《21世纪经济报道》，2021年7月14日。

元区经济加速复苏，环比增长 2.2%，但存在的供应链瓶颈、能源危机、加速狂飙的通胀、奥密克戎病毒的蔓延，以及“默克尔时代”的结束，等等，导致德国等一些国家经济纷纷减速，各成员国对其经济前景深感忧虑。

更有甚者，受疫情打击及外部环境恶化，印度、越南等一批新兴市场国家经济形势发生明显逆转，经济增长大幅下滑，进而拖累区域内国家经济复苏步伐。虽然 2021 年新兴市场国家和发展中国家的经济增速仍高于发达国家，但“南北经济”增幅明显收窄，北方国家不对称的增长难以抵消南方国家的减速。^① 如果能源和粮食价格继续大幅上涨，广大发展中国家将会首当其冲地被迫减少福利，汇率和全球资本流动会导致这些国家陷入新的危机。总体而言，2021 年世界经济走向复苏，但复苏之路布满荆棘。即便是按 IMF 的数据计算，即 2020 年世界经济萎缩 3.3%，2021 年世界经济增长 5.9%，那么全球经济实际增长只有 2.6%，远低于 2010 年至 2018 年平均 3.3% 的增长水平，尚未能恢复到 2019 年 2.9% 的全球经济增长率。

更为重要的是，“实证”表明，美欧日实施的货币和财政刺激政策，虽有提振经济的作用，但潜在风险正在彰显，削弱了经济复苏力度。特别是美国潜在的政府债务违约风险上升。据路透社华盛顿 2021 年 6 月 23 日报道，自 2021 年 9 月以来，美国财长珍妮特·耶伦和美联储主席鲍威尔相继发出警告，“如果议员们不迅速采取行动，暂停或提高联邦举债上限，那么美国可能面临债务违约风险”，而“国家债务违约是不可想象的”“绝对会造成灾难性的经济后果”。美国政府多次面临“两难”：不提高政府债务上限，政府就会陷入“停摆”；提高政府举债上限，叠加美联储持续扩大资产负债表及美国财政部推行的“财政赤字货币化”，势必将促使国家债务越滚越大。所谓政府债务上限是美国财政部可以向公众或其他联邦机构发行的最大债务金额，这些资金将用于支撑社会保障、医疗福利、军费等政府开支。国会有责任提高或暂停债务上限，并在 1917 年设立了债务上限制度。自二战以来，美国已修改债务上限 98 次，而 2013 年以后美国国会不再选择提高债务上限，转而采取有限期暂停债务上限，允许财政部在限期内不受限制地发债。依据 2019 年美国颁布的《2019 年两党预算法》，美国政府在为期两年的暂停债务上限期间可以突破此前 22 万亿美元上限。但美国国会预算办公室（CBO）公布的数据显示，截至 2021 年 6 月 30 日，美国未偿还联邦政府债务余额约为 28.5 万亿美元。随着两年暂停债务上限到期，从 2021 年 8 月 1 日开始，债务上限恢复生效。这意味着美国财政部不能再发行任何国债，只能通过税收收入来偿还债务。由于美国国会尚未能在继续开启暂停债务上限或提高债务上限做出决断，美国财政部发债融资能力严重受限，开始采取非常规措施，在有限空间内争取时间去避免可能的债务违约风险。10 月 8 日，美国参议院通过了临时提高债务上限的法案，提高额度约 4800 亿美元，随后众议院批准了短期调高联邦政府债务上限的法案，确保财政部可履行支付义务到 12 月 3 日。美国国会重演暂停或提高债务上限的闹剧，然而与以往一样，不管采取何种措施，美国政府债务上限都将持续增加。市场等多方面认为，美国政府债务不断累积易引发新的金融动荡和危机，产生抑制经济增长效应。

2021 年，美国国会两党在三大财政问题上展开了复杂的博弈：一是在政府债务上限相关政策上的博弈。共和党主张让民主党独自承担提高政府债务上限的责任，并在中期选举时以此为武器对民主党进行攻击。而民主党人则认为，政府债务不断膨胀是特朗普政府减税政策带来的后果。双方各执一词，互不相让，各有打算。二是两党共同推出的 1 万亿美元的基建计划，包括 4500 亿美元已经批准的

^①IMF 于 2021 年 10 月 12 日发布的《世界经济展望》报告预测，2021 年发达经济体增长率为 5.2%，发展经济体增长率为 6.4%。预计到 2022 年，发达经济体 GDP 可恢复到疫情之前的水平；预计到 2024 年，发展中经济体（不包括中国）GDP 可能依然比疫情前低 5.5%。

支出及新增的 5500 亿美元支出计划。这是美国几十年来对基础设施最大规模的联邦投资计划，但有民主党议员认为投资过少无济于事。在民主党内部弥合分歧之后，众议院最终通过了基建投资法案。三是民主党制定的 3.5 万亿美元预算计划，主要用于拜登政府的两个“计划”建设。两院共和党议员集体予以抵制，不想让拜登政府把两党共同推出的基建计划，用于换取民主党制定的 3.5 万亿美元的预算计划在国会如数通过和获批。而民主党人却不像共和党人那么团结一致，有两位民主党参议员认为该项目投资规模过大，因而拒绝给以批准，使民主党在参议院的微弱多数变得毫无价值。对拜登政府而言，3.5 万亿美元预算计划更显重要，然而何时才能真正弥合分歧仍是未知数，这将影响当前美国经济复苏及未来经济发展前景。

如果从“抗疫和刺激”力度看，拜登总统并不逊于特朗普总统。在执政百日内，连续出台三个计划：“救济计划”（1.9 万亿美元）、“就业计划”和“家庭计划”（合计 4 万亿美元）。国际机构普遍把拜登总统“抗疫和刺激”计划视为美国重振经济的主要依据。从理论层面考量，经济恢复、增长和发展都离不开投资及其投资方向。但评估拜登政府重振经济的投资计划，必须注意以下六点：一是由于共和党反对，拜登已经或将继续缩减“两个计划”投资规模。二是共和党不但反对“两个计划”的投资规模，也反对拜登通过对企业和富人增税进行筹集资金的方式，使其“两个计划”的预期效应趋减，对经济支持力度减弱。三是拜登政府对在疫情中受到损害的企业、家庭和个人给予的救济资金逐渐走向终结，其作用将自然消失。四是美国富人利用“超低利率”从银行获取廉价贷款，拉动股市上涨，导致虚拟经济膨胀。股市财富效应使富人更富，穷人更穷，贫富差距扩大，社会矛盾更加难以调和。五是美国政府长期实施宽松货币和财政政策，释放出天文数字的流动性，步步推高通货膨胀，非常规货币政策的副作用日益显现。美联储和财政部担心政策调整将会影响经济 and 中期选举，因而不肯轻易拧紧“水龙头”。一旦宽松政策收紧，经济或许下行；一旦中期选举失利，拜登政府就更加难以推行其财政理念和重振经济计划。六是美国政府利用货币政策的“溢出效应”向外转嫁危机，以维护美国利益。美联储货币政策不管是变还是不变，受其影响和损害的群体都是新兴市场国家及发展中国家。在新冠肺炎疫情冲击下的这两年，南方国家还受到美国宽松政策的伤害，导致世界经济增长的“两个发动机”无法均速运行。基于宽松政策副作用从隐性转向显性，叠加宏观经济形势变化，2021 年 10 月美国 CPI 再次飙升，同比增长 6.2%。美联储主席鲍威尔不得不调整货币政策，但“放水”容易，“收水”难，美联储缩减债券购买量大体呈现渐进过程。基于各国宏观经济形势不同，其刺激政策调整步伐不一。美欧日以及有能力的经济体在 2021 年始终保持适宜的流动性，避免过早退出支持政策影响经济持续复苏。然而，华尔街对冲基金押注在供应链中断、全球能源库存减少、美国商品库存不足等因素的共振下，使美联储的货币重心不得不从“确保经济从疫情恢复与充分就业”转向“遏制物价快速上涨”，因而美联储加息时间或许会快于市场预期。

三、新冠肺炎疫情依然是影响世界经济的关键变量

2020 年世界经济深度衰退与疫情冲击直接相关。但 2020 年第二季度过后，许多人认为新冠肺炎疫情高峰已过，开启了“后疫情时代”。然而，实际上新冠肺炎疫情并未消失，仍在世界各地肆虐，一波未平，一波又起。进入 2021 年以来，德尔塔、拉姆达新冠变异病毒在美国、英国、日本、俄罗斯、印度及南亚、东南亚国家迅速传播。尤其在人们挥手告别 2021 年之际，奥密克戎新毒株又在许多国家扩散，有些国家被迫再次封闭国门。美国感染人数和死亡人数仍居世界之首，已危及到美国经济的各个领域。美国政府在货币政策方面已经没有多少刺激的空间，只能寄希望于尽早实施基建计划。但劳动力需求的增加与过低的劳动参与率，构成了劳动力成本持续上涨的压力。2021 年 11 月，

美国非农劳动力仅增加 21 万人，远低于市场预期。奥密克戎将导致劳动力供给进一步紧张，通胀进一步高企。

尽管接种新冠疫苗比例较高的国家出现了感染率和病死率的明显下降，给人们带来了乐观的期待和希望。然而，发展中国家疫苗接种率远远低于发达国家，疫苗接种率与形成“群体免疫”目标间存在巨大差距，构建全球群体免疫能力屏障及促进经济全面增长仍任重道远，可能需要 2~3 年，甚至更长的时间。IMF 总裁克里斯塔利娜·格奥尔基耶娃表示，2021 年全球经济增长低于 7 月的预测值，其主要依据是全球经济复苏仍然受疫情影响与制约。她形象地表示，这就好像我们走路的时候鞋里进了石子，使我们无法正常前行。^①

现实表明，新冠肺炎疫情在 2021 年依然是左右经济复苏的关键变量。全球新冠肺炎感染者不断突破新高，给经济复苏和经济重开蒙上了层层阴影。面对新冠肺炎疫情长期化，特别是政治化，全球经济和各国经济都难言乐观。英国《经济学人》周刊载文指出，“新冠肺炎疫情大流行造成了可怕的经济衰退，但现在一种怪异和令人兴奋的繁荣正在全面上演”。^② 俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所国际资本市场部主任稚科夫·米尔金对 2021 年全球经济增长趋势给出了四种前景，^③ 其中第一种前景是世界经济仍处于“萧条”区间，其概率高达 45%~50%。这种前景判断或许显得有些悲观，但却是对世界经济过于乐观情绪的一种校正。似应看到，进入 2021 年，新旧多种抑制因素正在影响世界经济复苏步伐。因此，IMF 要求各国央行继续“放水”，这背后隐含着决策者对于经济形势的担忧。中国人民银行发布的《2021 年第二季度中国货币政策执行报告》指出，“第二季度内，全球经济总体延续复苏但分化严重”，同时认为“疫情脉冲式冲击不同国家，可能迟滞世界经济复苏进程”。^④ 若主要经济体货币政策转向步伐加快，或将引发金融市场估值调整，大部分新兴经济体面临资本流出和汇率贬值压力”。新冠肺炎疫情影响了消费和就业，成为经济复苏的绊脚石，导致主要经济体从增长峰值回落。同时，新冠肺炎疫情的影响不单纯是经济增速下跌，更是影响到企业和个人对未来增长的预期，致使经济复苏之路更显崎岖。美国里士满联邦储备银行行长托马斯·巴尔金把当下全球经济运行轨迹比喻为“下滑乘电梯，复苏爬楼梯”。^⑤ 战胜疫情恢复增长是当前世界经济发展的重中之重。

参考文献：

1. 国际货币基金组织：《世界经济展望》，国际货币基金组织网站，2021 年 4 月。
2. 国际货币基金组织：《世界经济展望》，国际货币基金组织网站，2021 年 10 月。
3. 马新彬：《李波赴任 IMF：彰显我国国力和国际影响力的历史性跨越》，《21 世纪经济报道》，2021 年 7 月 14 日。
4. 中国人民银行货币政策分析小组：《2021 年第二季度中国货币政策执行报告》，中国政府网，2021 年 8 月 9 日。

责任编辑：李蕊

①郑青亭：《多重危机叠加令全球复苏举步维艰，IMF 将今年美国经济增速下调 1%》，《21 世纪经济报道》，2021 年 10 月 12 日。

②资料来源：《英媒文章：世界经济隐藏三条断层线》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20210710/2448015.shtml>，2021 年 7 月 10 日。

③资料来源：《专家预测：2021 年全球经济四种前景》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20201209/2426725.shtml>，2020 年 12 月 7 日。

④中国人民银行货币政策分析小组：《2021 年第二季度中国货币政策执行报告》，中国政府网，www.gov.cn/xinwen/2021-08/10/5630436/files/31763e4a8e624d1bab6927656d3db521.pdf，2021 年 8 月 9 日。

⑤恩达·柯伦：《乘电梯下行的全球经济要复苏却如爬楼梯一般艰难》，彭博新闻社网站，2020 年 7 月 5 日。

迈向 2035 年： 世界经济格局变化和中国经济展望*

夏杰长 刘 诚

摘要：2021—2035 年是全球政治经济格局深刻调整期，是中国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的第一个阶段，是中国实施“两步走”战略的关键时期。当今世界正经历百年未有之大变局，且全球化是大势所趋，牵一发而动全身，世界发展环境变革将对中国经济发展影响深远。本文在深刻剖析世界经济变局的基础上，根据国内外经济发展形势进行合理推论，提出了迈向 2035 年社会主义现代化强国的进程中，我国经济发展十大趋势，包括跨越中等收入陷阱和跻身发达国家行列、“中国制造”质量显著提升、服务业现代产业体系基本形成、全面实现绿色发展等。

关键词：2035 年 世界经济格局 中国经济展望 现代化

作者简介：夏杰长，中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员；
刘 诚，中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

当今世界正经历百年未有之大变局。2021—2035 年是全球政治经济格局深刻调整期。全球化是大势所趋，牵一发而动全身，世界发展环境变革对中国经济发展影响深远。充分研判这一时期世界发展环境、发展格局和可能的变局，对研判中国经济发展趋势有着重要的现实意义。

一、2021—2035：变化中的世界

（一）世界经济在不确定中增长

1. 全球经济低速增长。综合考虑技术、城镇化、人口、环境等重大基础因素变化，全球经济增长速度将呈现趋势性下降，在未来较长一段时间可能会保持较低的增速。2021—2035 年，全球经济增长平均速度为 3% 左右。其中，发达经济体的增长速度将可能进一步放缓，整体增长速度大约在 2% 左右，要低于过去 50 多年的平均增长速度；发展中国家增长速度有所下降，年均增长速度在 5% 左右。城镇化仍将是部分发展中国家未来增长的潜力所在，到 2035 年，全球的城镇化率将达到 62%。到 2035 年，发展中国家国内生产总值（GDP）规模将超过发达经济体，在全球经济和投资中的比重

* 本文为中国社会科学院财经战略研究院应急项目《“两步走”战略背景下服务业现代化的主要目标与实施路径研究》（2021CJY03003）的研究成果。

接近 60%。全球经济增长的重心将继续从欧美转移到亚洲，亚洲经济体量超过欧美之和。

2. 人口成为拖累经济发展的主要因素。亚洲、北美、欧洲等全球主要经济体人口出生率都将低迷，成为限制经济增速的主要经济因素。非洲、中东等地区有望成为世界人口主要增长点。

3. 中国成为全球经济长期增长的主要稳定力量。未来中国的经济地位更加重要，将跻身发达国家行列，并且经济规模超过美国，中美成为全球两个超级大国。未来 15 年，中国作为一个“巨型国家”的快速复兴和资本主义主导的世界体系的衰落，以及约瑟夫·熊彼特所谓的“科学技术创新带来的创造性破坏”等因素相互交织、重叠、渗透，复杂多变的世界政治经济环境为中国发展增加变数，中国则为世界发展提供持久稳定力量（陈文玲，2019）。

（二）中美平行发展共同主导世界经济秩序

1. 中美是平行发展的合作伙伴。传统政治理论认为，一个新崛起的大国必然要挑战现存大国，现存大国也必然会回应这种威胁，即修昔底德陷阱。正因为此，2021—2035 年，“中国威胁论”“中国崩溃论”“中等收入陷阱”“债务陷阱”等诋毁中国的论调仍将此起彼伏，争论的核心将是中美之争（曾培炎，2021）。

中国进入世界舞台中央，是全球大变局的主要内容。但仍需承认，2021—2035 年，尽管美国的整体竞争优势相对下降，但凭借强大的金融优势、科技优势，其经济增长速度在发达国家中仍将位居前列。中美在产业和科技等方面各有侧重，中国消费和数字经济崛起，成为全球第一大消费市场，但高端制造、核心技术、金融服务、跨境商务服务仍落后于美国。

2. 中美在部分领域成为激烈碰撞的竞争对手。当然，不排除在短期内或部分领域内的中美激烈碰撞，比如科技和金融领域，两国较多表现出竞争对手的一面。尤其值得关注的是产业链和供应链问题。美国将与盟友合作，打造“去中国化”的技术产业链，建设更强大、更具弹性的自主供应链。

（三）欧洲处于稳态，欧盟内外困境较多

1. 欧洲经济发展处于稳态。欧洲长期形成的科技、制造、医疗、教育等全球优势，将在未来十几年继续保持，而且在全球产业链收缩、国家安全考量加重等背景下，欧洲上述优势可能更加凸显。但由于在数字经济方面相对于美国和中国没有多少优势，所以在数字经济快速发展的未来十几年，欧洲经济增长将会受到较大影响（张旭东，2020）。预测到 2035 年，欧洲经济处于 2% 左右增速的稳态，与通胀率相当。疲弱的经济导致欧盟仍实行负利率，英国也将保持较低利率水平。而且，英国在脱欧后受全球经济影响进一步下滑。由于劳动力不足和高学历人才较多，2021—2035 年期间欧洲失业率不高，高端人才不是很缺，但护工等少数工种的中低端人才缺口大。

2. 欧盟内外困境较多。欧盟内部纷争不断，一体化难有大进展。欧盟是一个大集体，也设有一套官僚机构、司法和行政体系，是凌驾于国家之上的。问题在于只有将部分国家主权让渡于欧盟才可以让欧盟更加强大，但欧盟的强大却削弱了国家权力。正因此，法国提出的很多改革出于法国利益，会遭到德国反对，反之亦然。而法国、德国之外的小国，为了领取欧盟赋予的财政补贴，不得不听命于两国的安排，但在一些预算和司法问题上也会公然违背欧盟的旨意。需要关注的是，欧盟能够在国际上行使经济权力的主要领域有两个：首先是与保护个人资料、版权、消费者权益、食品、健康和环境有关的全球标准，在这方面，欧盟可以行使所谓的“规范性权力”；其次是产业政策，尤其是先进制造业、绿色产业、数字经济等领域，欧洲可凭借技术、市场和规则优势，打造与中美相抗衡的产业体系。

（四）发展中国家分化，部分国家陷入中等收入陷阱

1. 亚洲群体性崛起。亚洲是世界经济发展的“火车头”，近年来亚洲经济对世界经济增长的贡献率已超过 50%。毋庸置疑，亚洲将继续是世界经济发展最重要的动力源（莫莉，2021）。值得注意的是，很多亚洲国家出台了推动数字化转型的新举措，涵盖数字基础设施建设、产业数字化转型、数字化治理以及国际数字合作等多个方面，数字经济在推进复工复产、稳定经济等方面发挥了重要作用，有望成为推动亚洲经济未来增长的新动力。

东盟经济发展持续向好，在亚洲率先崛起。由于东盟政局稳定、人口红利显著、一体化程度提高和区位优势等原因，未来 15 年东盟将会进一步维持中高速增长。其中，越南有望承接中国制造的产业转移，成为新的“世界工厂”，而且越南这几年在大力推进产业数字化转型，推动了企业劳动生产率和产业竞争力的提升（夏杰长、姚战琪、徐紫嫣，2021）。当然，相比中国，越南一个突出的问题是市场规模较小、劳动力人口基数较低、教育和高技能人才短缺，因此其发展潜力不能高估。

印度将成为最大的发展中国家。由于年轻劳动力比重高，政府重视经济体制改革，印度经济将持续中高增长。从截至 2020 年的数据来看，印度经济发展具有几大优势：一是航运业。全球 170 万名船员中，超过 20 万人来自印度，许多人更是担任了高级船员及需要重要技能的职务。二是仿制药。印度是全球最大仿制药供应国，美国所有处方药中有 90% 是仿制药，其中 1/3 由印度生产（朱萍，2019）。三是仅次于中国的服装鞋帽出口国。四是欧美财经行业的后勤支持。印度是全球最大信息业务外包承揽国，是欧美许多大银行及会计公司的人才和后台服务的主要供应国。当然，鉴于印度的制造业能力、政府管理水平、社会结构和基础设施太差，增长潜力不宜高估，到 2035 年其与中国差距将进一步拉大而非缩小。例如，2021 年 4 月印度的新冠肺炎疫情非常严重，大量从中国等地进口医疗防护物资，而且印度各行业大量外资订单被取消并迁入中国企业生产，这暴露出印度制造业生产能力严重不足和政府管理水平低下的事实。值得注意的是，印度制造业水平不足，除其无力应对大流行病等外生冲击之外，还与该国营商环境薄弱有关。据世界银行发布的《2020 年全球营商环境报告》统计，印度依然是全球难做生意的国家之一（宋林霖、张培敏，2021）。从总体上来看，印度靠自己的能力是无法取代中国“世界工厂”的地位，但如果在美国和欧盟的推动下，持续将产业链迁出中国，通过“印度 + 一众中型国家”的方式，还是有可能危及到中国的“世界工厂”地位的，有望接替中国成为最大发展中经济体。

2. 部分金砖失色。21 世纪的前 10 年，新兴市场国家和发展中国家的成就是极为辉煌的，成为推动经济全球化的重要力量。然而，金砖国家经济增长虽高于欧美国家，但目前总体处于下滑通道（邱涛，2021）。2021—2035 年，中国、印度经济增速趋缓，由中高速转向中速，增长率约在 5% 左右；俄罗斯、巴西、南非三个金砖国家则处于 3% 左右的低速增长态势，个别年份还将出现严重的经济危机和负增长。其中，俄罗斯的发展问题更加严峻。到 2035 年，随着新能源革命以及能源在全球经济格局中分量的下滑，俄罗斯经济实体有可能进一步萎缩。

3. 大部分发展中国家未达到中等收入阶段，有些国家则陷入“中等收入陷阱”。预测到 2035 年，除中国外的金砖国家以及其他新兴市场国家要么达不到中等收入阶段，要么陷入“中等收入陷阱”，^①只有中国能成功跻身发达国家行列。

^①由于经济发展水平、产业结构等方面的独特性，一些国家在进入中等收入阶段之后往往会面临一些特殊的困难和挑战，甚至出现了国民收入长期停滞、不再继续增长的情况，被称之为“中等收入陷阱”。

（五）全球科技分化且标准提升

1. 中美引领全球科技分化。中美两国都在强化全球科技主导力量，不仅在基础研究、应用基础研究等具有公共科学技术知识领域，而且在包括企业开发试验研究、共性技术和公共技术研究领域都将加强安全防范措施。2021 年美国总统拜登签署的一项供应链审查方面的行政命令列出了 4 种产品和 6 大领域，或将成为未来中美科技分化的主要产品和领域，具体包括：半导体芯片、电动车电池、稀土和药物四种产品，以及国防、公共卫生、通信技术、运输、能源和食品生产六大领域。中美两国政府和相互竞争的公司之间多年来进行着控制数字经济标准和技术的斗争，贸易战使这一斗争大幅升级，这场斗争的战线从建立市场主导地位，延伸到制定行业标准，再到监管体系。美国政府如果拒绝接受中国在国际秩序中扮演“建设性角色”的做法，可能会促使中国支持一个有着截然不同规则的平行或独立体系。如果中美两国均试图组建排他的技术阵营，或将使全球企业进入一个分化的市场，这对国际市场和经贸结构的影响有时是致命的。预计 2021—2035 年，中美产业脱钩继续向技术脱钩纵深发展。

2. 科技伦理等标准成形。科技标准不仅限于技术本身，逐步向法律和伦理道德延伸。2021 年 4 月 21 日，欧盟委员会公布了人工智能监管草案，对人工智能技术应用进行了风险评定。根据这份草案，欧盟将全面禁止大规模监控和利用人工智能技术的社会信用体系，同时对特定领域的“高风险”应用进行严格限制（程莹、崔赫，2021）。

（六）以数字经济为代表的新一轮产业革命加速发展

数字技术和数字经济是第四次工业革命的核心领域，是全球经济的主要增长点。第一，5G 和 6G 技术、云计算与关键设备。技术、计算能力和设备是产业链稳健发展的最底层的支撑力量，成为各国数字经济投资合作的重中之重。第二，工业互联网。数字技术正逐渐渗透到制造业领域，并推动工业技术进步。到 2035 年，全球工业互联网基本普及，工业企业基于平台进行研发、设计和生产，工业平台成为科技企业、互联网企业、大型制造企业争夺的焦点，就像现在争夺电商市场一样。工业互联网可以被看作是数据、硬件、软件和智能的流通与互动。工业互联网的机器学习能力，强调人的智慧与机器的智能之间的互动和辅助关系，而非替代性。第三，芯片生产。芯片是制约各国数字经济发展的共同问题。2020 年底，德国、法国以及其他 11 个欧洲国家宣布签署一项“欧洲电子芯片和半导体产业联盟计划”，以打破美国对芯片领域的主导，计划到 2030 年，欧洲生产的尖端、可持续半导体（包括处理器）至少占全球总产值的 20%，并在 5 年内制造出首台量子计算机。^① 预计到 2035 年，中美欧成为芯片主要研发和生产国家或地区；其中，中国生产的芯片仍处于相对低端的位置，但总量可以满足国内基本需求。

（七）全球碳达峰、欧美逐渐走向碳中和

1. 碳达峰国家数量持续增多。2015 年，国际社会达成了气候变化《巴黎协定》，确立了全球温控长期目标，即在 21 世纪末将全球平均温升控制在工业革命前的 2℃ 以内，并努力控制在 1.5℃ 以内。众多研究表明，国际社会要实现这一目标，就必须在 21 世纪下半叶甚至 21 世纪中叶实现碳中和（王真、邓梁春，2016）。根据经济合作与发展组织（OECD）的数据，截至 2020 年底，全球已经有 54 个

^①陈书玉：《1.5 万亿芯片巨头出手斥资 1300 亿建厂，热钱涌入半导体板块“缺芯潮”将持续多久？》，东方财富网，2021 年 7 月 11 日。

国家的碳排放实现达峰，占全球碳排放总量的 40%。1990 年、2000 年、2010 年和 2020 年碳排放达峰国家的数量分别为 18、31、50 和 54 个，其中大部分属于发达国家。这些国家占当时全球碳排放量的比例分别为 21%、18%、36% 和 40%。2020 年，排名前 15 位的碳排放国家中，美国、俄罗斯、日本、巴西、印度尼西亚、德国、加拿大、韩国、英国和法国已经实现碳排放达峰。中国、马绍尔群岛、墨西哥、新加坡等国家承诺在 2030 年以前实现达峰。届时全球将有 58 个国家实现碳排放达峰，占全球碳排放量的 60%（苏小环，2021）。

2. 欧美引领碳中和之路。美国和欧盟一向重视气候变化议题，这也是欧美的优先事项，二者都计划 2050 年实现气候中立（或者说净零排放、碳中和），即企业、团体或个人在一定时间内直接或间接产生的温室气体排放总量，通过植树造林、节能减排等形式，抵消自身产生的二氧化碳排放，实现二氧化碳的“零排放”。乐观预测结果是，欧美可以如期达成相应计划。为实现碳中和，2021 年欧盟 27 个成员国的领导人同意到 2030 年，其温室气体净排放量将从此前设立的目标——比 1990 年的水平减排 40%，提升到至少 55%。与此同时，欧盟加快新能源汽车及配套装置建设。欧盟计划到 2030 年，欧盟电动车市场占有率达 35%~40%（周武英，2021）。此外，还制定了更加严格的排放标准，鼓励汽车制造商将资源转向清洁汽车，希望到 2030 年零排放汽车数量达到 3000 万辆。欧盟要实现电动汽车梦想需要大量投资，仅充电桩一项就需投资约 800 亿欧元，需新建约 300 万个充电桩（驻欧盟使团经商参处，2020）。

3. 2035 年前后全球碳达峰。2030—2035 年，中国逐渐步入碳中和之路，欧美碳中和路径则走得更加深入，同时有更多国家碳达峰，在这些积极力量的作用下，全球走向碳达峰。这将深刻改变全球经济发展模式和发展格局，并对世界地缘政治格局产生深刻影响。冲击最大的是俄罗斯、中东、非洲等依靠化石能源的国家和地区，它们在国际政治格局的地位将有所下降。

（八）产业链重构更加频繁

1. 全球产业分工格局调整。由于技术进步加快、地缘政治和大国竞争不确定增加，各国和地区基于安全考虑加速重构产业链。而且，不同国家和地区比较优势的动态演变促使产业链重构。过去 20 年全球产业分工格局的调整主要是基于生产成本的“雁阵式”转移，即由于全球化的发展大大降低了国际贸易的成本，技术进步大大提高了制造品的可贸易性，使得发达国家的制造业向发展中国家进行梯度转移（纪玉俊、尹晓婧，2020）。由于智能化、网络化、数字化对传统劳动力的大规模替代，高效的通用软件平台对专用性重资产的大规模替代，第四次工业革命也使得传统的生产要素对产业区位的影响力下降，无人化、智能化工厂的快速发展有可能促进制造业，特别是高新技术制造业在发达工业国家的本地化生产，甚至有可能随着新型生产制造范式效率的提高，出现传统制造业向发达工业国家回溯的可能性。与此同时，由于发达市场经济体拥有更高收入的群体和更加挑剔的领先用户等市场需求侧的优势，也会遏制甚至反转全球产业“雁阵式”梯度转移趋势。

2. 供应链安全问题促使产业链变动。各国政府和依赖国际供应的企业均认识到外部供应链中断带来的安全风险，供应链安全将成为各国政府和企业考虑全球供应链布局的重要因素。安全因素将引起产业链和供应链朝着三个方向发展。一是更加自给自足的供应。各国政府和企业均可能将供应链更多地集中于一个国家或地区。二是更加多元化的供应。对于无法自给自足的供应，各国政府和企业可能有意识地寻求可代替的多个供应来源地，防范单个供应来源中断带来的风险。三是更加伙伴化的供应。部分国家质检可能组成相对稳定的政治经济合作伙伴，建立相对稳定的经济关系，为国际化的供应链提供更好的政治安全保障。区域全面经济伙伴关系（RCEP）等新的区域贸易投资协定或者

双边协定，有利于在区域或者双边层面发展跨国供应链。上述三个发展方向表明，考虑安全因素后，全球供应链中会有一部分向国家内部集中，但不会所有的全球供应链均成为国内供应链。全球供应链会因多元化和伙伴化供应关系的建立，继续在国际上扩张。越是紧张的国际环境，全球价值链越可能朝着自给自足的方向发展；越是宽松缓和的国际环境，全球价值链越可能朝着多元化和伙伴化的方向发展。

（九）数字货币冲击美元霸权

1. 美元仍是最主要国际货币。到 2035 年，全球的货币金融系统仍将严重依赖美元的国际流动性。由于美元的霸权地位，目前通行的国际结算系统环球银行电信协会（SWIFT）成了美国的“一杆枪”。美国制裁谁，SWIFT 就跟着制裁谁，否则美国就冻结美元交易，并对 SWIFT 董事会成员进行制裁。这些措施包括冻结个人资产和对他们发布美国旅行禁令，以及限制相关银行在美国开展业务等。

2. 其他货币和支付系统难成气候。其他支付体系只限国家或地区间的特定商品或服务的交易活动。2019 年起，欧洲方面已开始探索创建独立于美国的全球支付系统，英国、法国和德国创建了一个新的支付系统“支持贸易往来工具”（INSTEX），允许欧洲企业在不违反美国制裁的情况下与伊朗开展贸易，可以用来保持欧洲企业与伊朗之间的一些贸易线路畅通，挽救伊核协议。然而，该支付系统只具有象征意义，实际仅用于食品、药品和必需消费品等人道主义物资供应。预测到 2035 年，该支付系统仍将存在并可能扩大到欧洲与伊朗之外的其他国家，但仍限于被美国制裁的特定地区的特定商品或服务。而且，到 2035 年中俄等国家之间也可能建立一套支付系统，也将限于石油等特定商品或服务。

3. 能挑战美元霸权地位的很可能是数字货币。数字货币，也称加密货币，不依托任何实物，是使用复杂的密码算法与计算机技术创建、分发和维持的一种货币。数字货币对全球治理的挑战主要体现在如下几点：一是削弱一国的“货币主权”，影响货币政策效果。数字货币发行者通常是科技公司，货币被创造于银行体系之外，这将削弱货币政策传导和执行的有效性。二是加剧金融系统波动风险。数字货币发行量主要取决于发行者的意愿，将使货币供应量不稳定，造成无政府主义的混乱。数字货币本身的价值亦具有较大波动性，可能引发以数字货币定价和交易的股票、债券等其他金融资产的价格动荡。三是可能被用于洗钱、资助恐怖分子等犯罪活动，国际社会对此仍存在担忧。由于数字货币的第一个特性，也即可在无国界的条件下削弱主权，故很可能成为制约美元霸权的利器。

（十）全球经贸呈现区域化发展趋势

1. 全球化可能被逆转，走向本地化和区域化。长期以来，人们一直认为，运输成本下降、技术进步为贸易铺平道路，这是促使自由贸易的客观规律。但是，近年来，全球地缘政治对产业安全性、稳定性要求提升，导致了产业链倾向于本土化和区域化，一些跨国公司将核心技术和关键设备转向本国或本地区（盛朝迅，2021）。

2021—2035 年，一个合乎情理的推断是，未来国际交流将不会消亡，但它很可能变得更加区域化和虚拟化，贸易增速不再像过去几十年那样超过全球产出增速，而是与全球产出增速大致保持一致。与此同时，自由贸易将在更多国家和地区遭遇更多人群的抵制，国家和地区之间签署的区域性贸易协定大幅减少，结束了之前数十年的不断上升趋势。

2. 全球贸易模式转变，更加有利于发达经济体。2021—2035 年，全球化将经历意义深远的结构性转变，使竞争环境向有利于发达经济体的方向倾斜。这是因为：第一，服务贸易比重提高。尽管商

品贸易已趋平稳，但服务和跨境数据流动已成为全球贸易的主要领域。总体而言，发达经济体的服务业贸易处于顺差，并持续扩大，它们处于有利地位，能够抓住娱乐、媒体、云计算、远程医疗和教育等领域的未来增长（刘典，2021）。第二，所有的产业价值链更加依赖于研发和创新。大多数人对全球化的看法停留在离岸外包、制造业转移到发展中国家、发达经济体的工厂倒闭这些方面。但如今，劳动力套利游戏似乎即将结束，全球在品牌、软件和运营流程等无形资产上的支出相对于营收将持续扩大，这对拥有高技能劳动力和强大知识产权保护的欧洲、美国和其他发达经济体来说是利好的。

二、2021—2035：中国经济展望

本文在深刻剖析世界经济变局的基础上，根据国内外经济发展形势进行合理推论，提出了 2035 年中国经济十大趋势。这一长期视角的研判，对充分认识短期、中期经济问题，合理设计经济政策，深化经济体制改革具有一定的启示意义。

（一）跨越中等收入陷阱，跻身发达国家

1. 未来仍需保持较高经济增速。当前，中国已步入高质量发展阶段，经济增长速度不再是经济发展所追求的唯一目标。但不可否认的是，经济规模的较快增长与人均 GDP 水平的不断提升是一个国家持续发展以及迈向现代化的重要基础。因此，在 2021—2035 年中国迈向社会主义现代化强国的关键时期，必须保证一定的经济增长速度。

2. 党中央对经济增速提出了明确要求。党中央对 2035 年中国发展提出了较高战略目标。党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称“十四五规划”），设定了 2035 年远景目标，明确提出到 2035 年人均 GDP 达到中等发达国家水平，中等收入群体显著扩大。习近平总书记在做关于“十四五规划”说明时表示，到“十四五”末达到现行的高收入国家标准、到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。因此，可以将 2021—2035 年经济增长目标归结为三条：一是到 2035 年 GDP 比 2020 年翻番；二是人均 GDP 比 2020 年翻番；三是人均 GDP 达到中等发达国家水平（根据世界银行和国际货币基金组织标准约为 2.3 万美元）。要达到这三个目标，按低、中、高三个方案测算，2021—2035 年我国平均经济增速分别至少达到 4.6%、4.8% 和 5.5%。不论实现哪个增速，可以肯定的是，到 2035 年中国都将成为世界最大的发达国家。

3. 人均收入达到中等发达国家水平。上述三个目标中，人均 GDP 达到中等发达国家水平的目标要求最高，实现难度也最大。2021—2035 年，只要中国经济年均增长率平均保持在 5%~6% 的区间，到 2035 年中国经济总量将达到 35 万亿美元。届时，中国总人口大约 15 亿人，人均 GDP 将达到 2.3 万美元左右，基本达到目前中等发达国家的平均水平，基本实现社会主义现代化的远景目标。

（二）产业链实力增强，“中国制造”质量显著提升

中国经济总量和人均收入持续增长并跻身发达国家的同时，发展模式也从赶超模式转变为高质量发展模式。主要表现为产业链向高端化发展，制造业国际竞争力强劲。

1. 工业体系更加完备和高端化。到 2035 年，我国维持全球最完整的工业体系和上中下游的产业链，在亚洲区域产业分工中的核心地位更加牢固，并呈现向全球价值链中高端攀升的良好态势，制造业比重维持在 25%~30%。

2. 重点产业“缺芯少核”状况未发生根本改变，产业链关键核心环节有向外迁移风险。2021—2035 年，全球保护主义盛行，不断改变全球产业链分工逻辑和地区布局，很多国家把医疗器械等关键产业链的本土化视做核心利益，通过立法、补贴等多种方式，推动关键产业链回流。一些国家开始鼓励本国企业分散化的布局，并提出供应链“去中国化”战略。从国内发展的条件变化看，中国制造业向外转移有加速的趋势。保障产业链安全，预防全产业链外迁和高端产业外迁所导致的产业“空心化”问题需要提高警惕和预防。

3. 中国产业链在全球地位提升，但仍有欠缺。总体判断，中国制造业发展的主要支撑力还停留在“规模发展”，仍然处在全球价值链的低端（肖宇、夏杰长、倪红福，2019），而发达国家大多是以品质效益、结构优化、持续发展作为优势竞争力。到 2035 年，我国产业链更加完备，价值链从中低端转向中高端，5G、云计算和高铁等继续领先，芯片、操作系统等领域攻克难关，但高端产业链仍不完备，一些软硬件关键技术和设备仍然受制于人，比如电池技术、发动机技术等。数字基建成为主流，高铁等传统基建转向非洲及“一带一路”沿线国家。经济总量世界第一，但高端制造和现代服务业仍弱于美欧，美国在金融和美元方面占据主导地位不变，美国科技强于欧洲，欧洲科技绿色制造和先进制造领先中国。

4. 困扰中国制造最大的难题是劳动力不足、未富先老和过早去工业化。随着制造业工厂的智能化、自动化设备日益完善，企业对知识型、技术型人才的需求越来越大，尤其是缺乏一线熟练工人和高级技工。但是，中国的学历教育没有办法解决工厂的燃眉之急。这一方面是因为大学毕业生都想当白领；另一方面则是因为大学教育和现实需要脱节，实用型岗位人才奇缺。这些年，中国一直强调要从“制造大国”走向“制造强国”，但是制造业比例下降、劳动力结构性短缺以及部分外资撤离等因素，都让这个目标充满不确定性。美国、德国、日本这些国家都是在人均 GDP 分别达到 1.7 万、1.9 万和 2 万美元的高收入水准时，制造业比重才开始下降。而中国呢？在 2006 年，中国人均 GDP 是 3069 美元时，制造业比重就开始出现下降。中国制造业占 GDP 的比重在 2006 年时是 32.5%，到了 2020 年时已经下降到 26.2% 左右，与其他工业化国家相比，这个下降速度过快过早，值得警惕，需要采取切实措施扭转这个现象。

（三）服务业现代产业体系基本建成

1. 服务业发展是产业结构演进的必然趋势。20 世纪 70、80 年代以来，随着发达国家进入工业化后期，世界经济逐步向服务业转型，绝大部分发达国家和一些新兴市场国家的服务业呈现出快速发展态势，形成了“四个 70%”的标准。^① 随着中国经济社会发展和企业生产方式以及居民生活范式的转变，服务业比重将继续提高，且将朝着网络化、平台化和智能化方向演进（夏杰长、肖宇、孙盼盼，2020）。

2. 服务业现代产业体系基本建成。2021—2035 年，中国服务业比重仍将缓慢上升，更重要的是，服务业技术水平和质量显著提高，服务业现代化体系基本建成。从比重来看，消费性服务业向精细化、品质化发展，比重有所降低，占 GDP 比重约为 10%；生产性服务业实现高端化、专业化发展，比重不断增加，占 GDP 比重约为 45%；服务业总体占 GDP 比重约为 60%。从增长动力和生产效率来看，服务业成为高质量发展的重要动力源泉（夏杰长，2020）。社会各界在谈及“高质量”“高科技”

^①服务业增加值占 GDP 的比重达到 70% 左右；服务业从业人员占社会各行业总从业人员的比重达到 70%；经济增长的 70% 来自服务业增长；生产性服务业占服务业比重达到 70%。

等概念时，往往直接与高端制造业挂钩。但实际上，当我们讨论高端制造业时，很大程度上是在讨论高端服务业，比如知识产权、研发、数字经济等。从产品价值链上看，服务部分所占比重愈来愈大，商品最终价格中服务环节“加价”增加，甚至超过“制造环节”或“农业生产环节”。

3. 进入高标准服务经济时代。2021—2035 年，随着现代科技的进步和生产性服务业的发展，在中国经济服务化过程中，制造业与服务业的生产率差距将趋于收敛，服务业成为稳增长、调结构和稳就业的重要抓手，中国将进入高标准的“服务经济时代”（夏杰长、徐紫嫣，2021）。

（四）国内大市场潜力逐渐释放

中国社会的消费潜力将进一步释放，居民消费能力会得到进一步提升，中国迅速变成“世界超市”，变成其他国家和地区各类商品最大的销售市场。

1. 内需总量和全球占比提高。内需是中国经济发展的基本动力，扩大内需也是满足人民日益增长的美好生活需要的必然要求。当人均 GDP 达到 2 万美元时，发达经济体国内市场出现阶段性转换，均表现出了国内需求为主体的显著特征。欧美等发达经济体最终消费率基本维持在 75% 以上，日本韩国等亚洲发达经济体最终消费率基本维持在 65% 左右。据此推测，2035 年中国最终消费支出有望突破 200 万亿元。2035 年中国消费市场总量将超过欧美总量之和，成为全球消费主力。与此同时，预测中国国内市场规模占世界比重持续攀升，北上广深以及成都、哈尔滨、青岛等国际、国内和地区消费中心遍地开花。

2. 消费结构优化升级明显。一是网络消费成为主流。网络技术突飞猛进，网络制度不断完善，未来人与人、人与物、物与物相连的新一代互联网将形成，这为中国网络消费提供了良好的环境与基础。未来网络消费将不仅局限于网络购物，而且将向网络服务、虚拟消费、智能消费等更加广阔的领域延伸（张颖熙、徐紫嫣，2021）。二是绿色消费诉求日益强化。中长期内，住行在中国仍将作为主导消费领域，绿色住宅、新能源汽车将成为居民未来住行升级的主要方向；消费者健康意识提高，环保知识增长，空气净化器、环保家具、节能冰箱等绿色概念的家电、家具等产品消费逐步被认可并受到青睐；绿色发展观更加鲜明，绿色、健康、有机的食品、饮用水、空气等越来越受到居民的重视（刘慧、夏杰长，2021）。三是农村消费市场空间扩大。农村消费将沿袭城市消费升级发展路径，进入消费发展新阶段。四是养老消费占据主导。伴随中国进入老龄化社会，银色经济时代即将来临，部分耐用消费品增长趋于饱和，消费重心向以中老年为主导的领域转移，高层次、高质量、个性化、多元化的养老消费、银发产品与服务消费将逐步占据消费市场。

3. 国内市场建设取得积极进展，区域市场割据和壁垒基本消除。中国牢牢把握扩大内需战略基点，加快培育完整内需体系，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合，市场主体平稳运转，市场需求逐步改善，市场环境日趋完善。出台建设高标准市场体系行动方案，推动要素市场化配置改革取得积极进展，持续深化“放管服”改革，有关部门多措并举，全方位减税降费，为市场主体回暖提供了有利的政策环境，市场活力不断提升。2035 年全球营商环境报告，中国有望跻身前十位，营商环境成为中国新名片。

（五）服务贸易引领对外开放

1. 服务贸易和投资体量大幅攀升。随着数字经济发展和贸易方式变革，服务贸易地位将不断攀升，服务贸易创新发展将成为推动对外开放的最重要力量之一（王晓红，2021）。到 2035 年，中国服务贸易总额将超过货物进出口总额；信息服务、研发与设计服务、知识产权及相关法律服务、环境监

测及治理服务等高技术服务业吸引外资能力较高，占服务业 FDI 比重将超过 50%。

2. 对外开放水平不断提升。随着改革开放的深入，海南自由贸易港和北京服务业扩大开放综合示范区建设为代表的各类先行先试对外开放试验区域，在关税税率、通关效率和出入境限制等方面，逐步达到发达经济体自由开放的水平（刘诚，2021）。

（六）全面实现绿色发展

2020 年 9 月 22 日，习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上郑重宣告，中国“二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和”。中国宣布努力于 2060 年前实现碳中和，不仅与《巴黎协定》提出的温升控制目标相一致，并且与中国在 21 世纪中叶建成社会主义现代化强国和美丽中国的目标相契合。

1. 非化石能源将从配角转变为主角，化石能源最大限度被淘汰。2016 年 12 月 29 日，国家发展改革委和国家能源局联合印发的《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》提出，到 2030 年和 2050 年，中国非化石能源占能源消费总量的比例分别要达到 20% 和 50%，新增能源需求主要依靠清洁能源满足。可再生能源价格优势初现端倪，未来价格优势将更加明显。

2. 电气化进程加快，终端部门电气化是关键所在。2020 年 5 月 1 日，中国电力企业联合会发布《中国电气化发展报告 2019》，从电力供应、电力消费、可持续发展三个方面 15 项指标评价电气化进程，发现中国电气化仍处于中期中级阶段，与美国、德国、日本等国家存在明显差距。因此，为逐步实现碳达峰及碳中和目标，预计 2021—2035 年，中国势必加快工业、交通、建筑等能源消费终端部门的电气化进程。

3. 工业结构呈现绿色化发展趋势，低碳新工业体系基本形成。未来，中国重化工业仍将存在，但是“高碳”重化工业将彻底退出历史舞台。随着中国工业结构绿色化发展和工业用能清洁低碳化发展，工业生产过程碳减排重要性凸显，低碳新工业体系逐渐建立。

4. 加快普及绿色智能交通，交通运输模式创新展示巨大发展潜力。未来，电动汽车、智能交通、共享交通、自动驾驶等交通方式在碳中和愿景下展现出巨大的发展潜力。而且这期间伴随着新型基础设施建设的快速推进，尤其是建设电动汽车充电设施的快速发展，客观上助推了交通运输方式的革命。预计 2021—2035 年，中国部分地区将采取试点征收拥堵税、大排量税、燃油税，禁售燃油车等举措。

（七）中国科技创新综合实力达到世界先进水平

历史经验表明，追赶国家必须依靠自主创新实现赶超。美德在 20 世纪初对英国的超越，日韩在二战后跻身发达国家行列，都是依靠技术创新提升钢铁、飞机、汽车、电子等当时前沿行业生产率。中国当前面临数字革命机遇的同时，也遭遇前所未有的疫情冲击、科技封锁等外部挑战，“以市场换技术”模式难以为继，故需更加强调内循环和自主创新（林垚，2021）。可预见到 2035 年，中国的研发投入将位居世界第一，科学技术创新成果会居于世界前列，成为名副其实的科学技术创新大国。

（八）共同富裕之路迈上新台阶

共同富裕是社会主义的根本原则，实现共同富裕是中国共产党的主要使命。共同富裕本身就是社会主义现代化的一个重要目标，我们坚持和发展中国特色社会主义，必须旗帜鲜明地走共同富裕发展道路。当然，共同富裕有先有后，全国整齐划一进入共同富裕暂时还难以实现。以社会主义先行区、

共同富裕区为代表的地区率先进入社会主义中级或高级阶段，有条件的地区逐渐走上共同富裕之路，带动全国逐渐向共同富裕迈进是大势所趋。到 2035 年，中国有望实现高水平共同富裕（刘诚、夏杰长，2021）。

（九）人口峰值回落，人民生活水平提升

1. 中国人口数量在 2026 年至 2030 年之间达到一个“转折点”，将趋于稳定，甚至出现下降。2021 年 5 月公布的全国人口普查结果显示，过去十年中国人口增长了 5.38%，达到 14.1 亿，这是自 20 世纪 50 年代以来最慢的人口增长率。近年来，由于生活成本的上升和社会习俗的改变，生育率有所下降（陈卫、刘金菊，2021）。并且由于年轻人和工作年龄人口数量的下降，预计在 2025 年之后人口数量趋稳，甚至有可能稳中有降。

2. 劳动力受人工智能冲击严重。麦肯锡对中国 2030 年劳动技能和职业进行了预测，到 2030 年多达 2.2 名亿中国工人可能需要在职业之间转换（下岗和再就业），约占劳动力总数的 30%，其中对体力、基本认知技能的劳动需求将分别下降 18% 和 11%（Woetzel 等，2021）。

3. 中等收入群体扩大，居民生活更加美好。到 2035 年，中国将形成与发达国家总人口规模不相上下的世界上最大的中等收入群体，人民共同富裕的社会发展目标在以人民为中心的发展思想的指导下获得重大进展，中国社会在现代性意义上的稳定性将进一步增强。

（十）人工智能深刻影响经济社会发展

1. 制造业将是人工智能应用场景最为丰富、最具潜力的领域。2021—2035 年，对人工智能的应用需求贯穿制造业全生命周期，成为未来人工智能融合应用的关键领域。人工智能与制造业的深度融合将在制造业更多环节、更多层面得到推广和深化。

2. 各大科技企业扎根场景深挖落地应用，使得人工智能产品真正“有用”。新零售、无人驾驶、医疗和教育等易落地的人工智能应用场景将更加受到资本关注。预计 2021—2035 年，围绕算法、数据和算力等人工智能新基建的“三驾马车”，人工智能产业链建设力度将继续增大。

3. 各地政府对人工智能产业发展的热度持续。地方扶持政策、举措等也将变得更加务实和具备可操作性，应用将成为政府关注和紧抓的重要内容。国内更多城市（群）将聚焦智能芯片、智能无人机、智能网联汽车、智能机器人等优势产业，面向医疗健康、金融、供应链交通、制造、家居、轨道交通等重点应用领域，积极构建符合本地优势和发展特点的人工智能深度应用场景。预计到 2035 年数字税将成为中国重要税种之一。

4. 到 2035 年中国人工智能仍落后于美国。伴随人工智能发展对算力需求的不断迭代升级，到 2035 年中国人工智能芯片企业仍大量依赖高通、英伟达、AMD 等国际巨头提供符合要求的芯片产品，国内产业链龙头企业的发展与国际巨头相比属于仍在探索期。而且，到 2035 年中国在数字经济细分应用领域的专业人才缺口仍较大，这在当前少儿计算机教育数据中可见一斑。2020 年，少儿编程教育在美国的渗透率达到 44.8%，在中国仅为 0.96%，差距可见一斑。

参考文献：

1. 曾培炎：《摒弃冷战思维和意识形态偏见 正确看待和处理中美关系》，《全球化》，2021 年第 2 期。
2. 陈文玲：《世界经济正处于历史的十字路口》，《全球化》，2019 年第 5 期。
3. 张旭东：《脱欧后的英国与欧盟都将面临艰巨考验》，《今日中国》，2020 年第 3 期。

4. 莫莉：《亚洲经济具备持续增长动力》，《金融时报》，2021 年 7 月 14 日。
5. 夏杰长、姚战琪、徐紫嫣：《数字经济对中国区域创新产出的影响》，《社会科学战线》，2021 年第 6 期。
6. 朱萍：《印度药企“兵临城下” 中国仿制药机遇何在？》，《21 世纪经济报道》，2019 年 11 月 18 日。
7. 宋林霖、张培敏：《以放管服改革推进营商环境优化的路径选择——印度的经验、教训与启示》，《学术界》，2020 年第 5 期。
8. 邱涛：《金砖国家制造业产业在全球价值链分工地位研究》，《现代经济探讨》，2021 年第 4 期。
9. 程莹、崔赫：《欧盟高风险人工智能监管的五个特点——欧盟人工智能法案（草案）初步解读》，《互联网天地》，2021 年第 6 期。
10. 王真、邓梁春：《巴黎气候会议对全球长期目标的新发展》，《气候变化研究进展》，2016 年第 2 期。
11. 苏小环：《走进碳达峰碳中和 碳达峰——世界各国在行动》，澎湃网，2021 年 1 月 19 日。
12. 周武英：《欧盟实现“碳中和”的路与坎》，《经济参考报》，2021 年 1 月 27 日。
13. 驻欧盟使团经商参处：《欧盟电动汽车充电桩数量需大幅增加》，中国商务部网站，2020 年 2 月 7 日。
14. 纪玉俊、尹晓婧：《交易成本、地区比较优势与大国雁阵式产业集聚》，《湖北经济学院学报》，2020 年第 4 期。
15. 盛朝迅：《新发展格局下推动产业链供应链安全稳定发展的思路与策略》，《改革》，2021 年第 2 期。
16. 刘典：《全球数字贸易的格局演进、发展趋势与中国应对——基于跨境数据流动规制的视角》，《学术论坛》，2021 年第 1 期。
17. 肖宇、夏杰长、倪红福：《中国制造业全球价值链攀升路径》，《数量经济技术经济研究》，2019 年第 11 期。
18. 夏杰长、肖宇、孙盼盼：《以服务业扩大开放促进中国产业升级：理论逻辑与政策思路》，《国际贸易》，2020 年第 6 期。
19. 夏杰长：《迈向“十四五”的中国服务业：趋势预判、关键突破与政策思路》，《北京工商大学学报（社会科学版）》，2020 年第 4 期。
20. 夏杰长、徐紫嫣：《迈向 2035 年的中国服务业：前景、战略定位与推进策略》，《China Economist》，2021 年第 1 期。
21. 张颖熙、徐紫嫣：《新经济下中国服务消费升级：特征与机制研究》，《财经问题研究》，2021 年第 6 期。
22. 刘慧、夏杰长：《加快发展数字家庭 促进居住品质提高》，《中国发展观察》，2021 年第 11 期。
23. 王晓红：《“十四五”时期推动我国服务贸易创新发展的主要思路》，《发展研究》，2021 年第 5 期。
24. 刘诚：《跃居全球最大外资流入国彰显中国韧性》，《光明日报》，2021 年 1 月 28 日。
25. 林焱：《“市场换技术”成效的影响因素研究》，《中国物价》，2021 年第 1 期。
26. 陈卫、刘金菊：《近年来中国出生人数下降及其影响因素》，《人口研究》，2021 年第 3 期。
27. 刘诚、夏杰长：《数字经济助推共同富裕》，《光明日报》，2021 年 8 月 24 日。
28. Woetzel J, Seong J, Leung N, et al. Reskilling China: Transforming the World's Largest Workforce into Lifelong Learners. McKinsey Global Institute, January 12, 2021.

责任编辑：谷 岳

数字贸易国际规则： 走向趋势与构建路径

张 琦 陈红娜 罗雨泽

摘要：数字化转型推动全球数字贸易快速发展，引发经贸格局变革与全球产业链供应链深刻调整。“数字全球化”背景下，各国政策调整叠加全球秩序重塑，数字贸易规则已成为国际经贸规则重构和各方博弈的焦点议题。数字贸易发展涉及的规则领域日益广泛，有些规则是与数字贸易直接相关的显性议题，有些则是与数字治理环境密不可分的隐性议题，议题范围持续拓展且复杂交叉。目前已开展的数字贸易规则谈判主要集中于贸易便利化、市场准入、关税与数字税、跨境数据流动、知识产权保护、可信赖的互联网环境和数字营商环境等七大主题。要加快推进数字贸易国际规则体系的构建，鼓励采用更具灵活弹性的谈判框架，鼓励探索合作发展新议题规则和监管实践经验分享；要多边、区域、双边、诸边等多种平台路径协同发力，多措并举促进数字贸易规则制定和国际治理体系完善。与此同时，我国需对标国际规则新趋势，积极推进国内市场开放与监管创新，构建安全高效的风险防范机制。

关键词：数字贸易 数字化转型 经贸格局 国际规则

作者简介：张 琦，国务院发展研究中心对外经济研究部部长、研究员；

陈红娜，国务院发展研究中心对外经济研究部副研究员；

罗雨泽，国务院发展研究中心对外经济研究部副部长、研究员。

数字化转型推动全球数字贸易快速发展，数字贸易在服务贸易中的比重持续上升，已成为国际贸易和经济增长的新引擎，引发经贸格局变革与全球产业链供应链深刻调整，并赋予全球化新内涵，为世界经济发展注入新动力。与此同时，数字贸易开放发展对制度环境与监管协调提出更高要求。近年来主要经济体高度重视数字贸易发展，普遍将其作为国家发展规划、政策法规制定、对外合作竞争和参与国际规则制定的重点。“数字全球化”背景下，各国政策调整叠加全球秩序重塑，数字贸易规则已成为国际经贸规则重构和各方博弈的焦点议题。

一、数字化转型推动全球数字贸易快速发展

数字服务贸易在服务贸易中的主导地位逐步显现。全球数字经济蓬勃发展，基于数字技术开展的线上研发、设计、生产、交易等活动日益频繁，极大促进了数字服务贸易的发展。2020 年全球数字服务贸易规模达 3.13 万亿美元，在服务贸易中占比从 2011 年的 48.1% 提升至 2020 年的 62.8%。

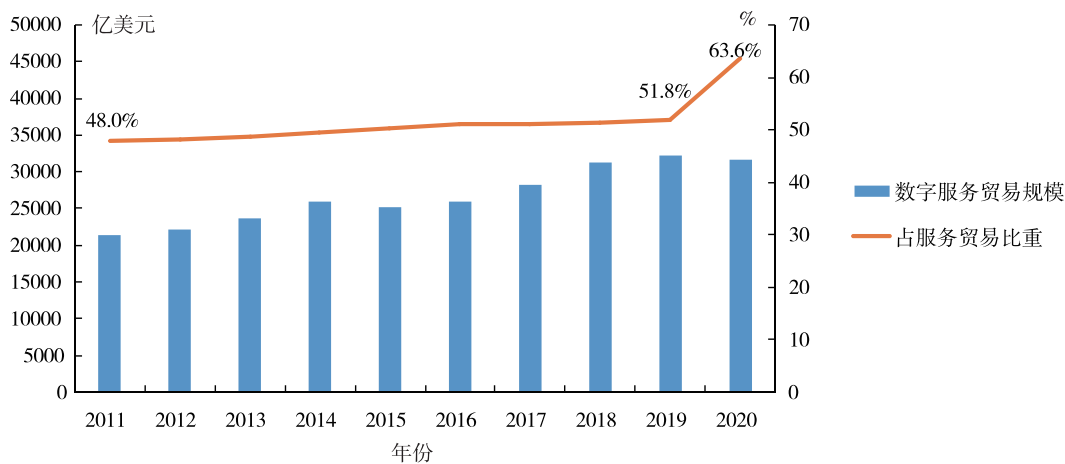


图 1 2011—2020 年全球数字服务贸易规模和占比

资料来源：UNCTAD 数据库；国务院发展研究中心外经部与信通院《数字贸易发展与合作报告 2021》。

数字服务贸易在新冠肺炎疫情面前展现出较强韧性。2020 年，全球数字服务贸易规模虽同比下降 1.9%，但远低于服务贸易（-20.0%）和货物贸易（-7.5%）的降幅。一方面，相比旅行等高度依赖面对面接触的服务贸易，通过数字手段交付的服务贸易受到疫情冲击有限；另一方面，疫情加速传统服务贸易的数字化转型和新兴数字服务产业发展，在线办公、短视频、云计算等新兴数字服务产业由此获得发展机遇。

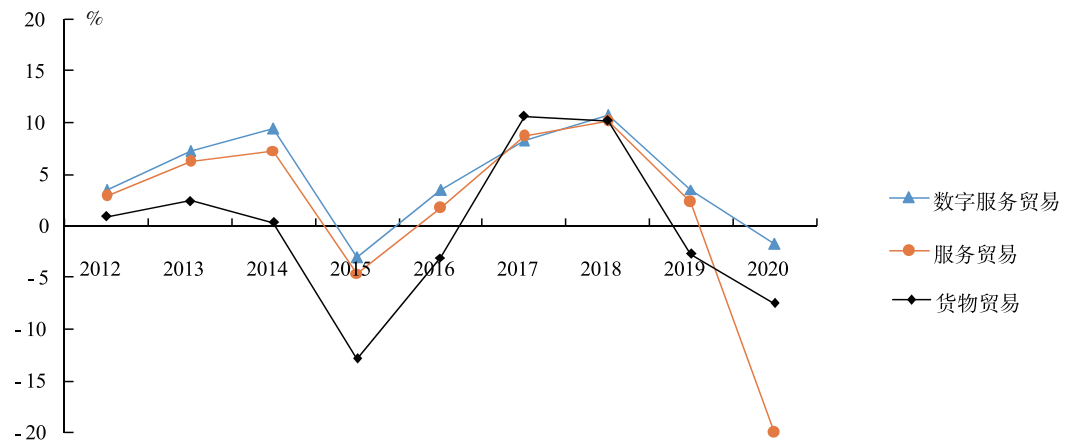


图 2 2012—2020 年全球数字服务贸易、服务贸易和货物贸易增速

资料来源：UNCTAD 基础数据；国务院发展研究中心外经部与信通院《数字贸易发展与合作报告 2021》。

二、数字贸易规则制定涉及的主要内容

信息通信技术的快速进步和数字经济的广泛渗透，推动数字贸易的交易内容和业务模式加速创新。未来贸易格局的变化、利益的分配，取决于系统性规则制定与制度构建，是“数字全球化”背景下各方关注的重点。目前，数字贸易发展涉及的规则领域日益广泛，有些规则是与数字贸易直接相关的显性议题，有些则是与数字治理环境密不可分的隐性议题，议题范围持续拓展且复杂交叉（表 1）。

表 1 数字贸易涉及的主要规则议题

大类	分类	议题	焦点
显性的数字贸易规则议题	当前议题	贸易便利化	通关便利化，无纸化贸易，电子认证和签名，电子发票等
		市场准入	服务市场开放承诺，GATS 电信附件等
		关税与数字税	电子传输关税，跨境电商最低免征税额，数字（服务）税等
		跨境数据流动	通过电子方式跨境传输信息，设施本地化等
		知识产权保护	源代码，商业秘密，数字内容版权，“强制技术转让”等
		网络安全和消费者保护	非应邀商业电子信息，在线消费者保护，个人信息保护等
	未来议题	数字货币规则	国际结算权利，数字货币的互操作、协调和透明度机制，相关安全机制等
		人工智能治理标准规则	价值观伦理，治理规则，国际国内治理标准规范等
隐性的数字贸易规则议题	传统贸易投资保护问题	数字领域投资壁垒	外资安全审查，投资额外条件等
		传统贸易保护措施	补贴，政府采购，出口管制，技术性贸易壁垒，自然人流动等
		跨境司法管辖	跨境平台的协同监管，对本国境外平台的监管，对平台在境外侵犯本国权益或法律的监管等
	数字治理问题	数字技术标准的非歧视性及科技合作交流	标准组织及标准合作机制的开放性和非歧视性，国际技术标准的公益性和非歧视性等
		网络执法与网络主权	数据安全，内容审查，全球互联网的去中心化、分布式管理，避免恶意网络攻击等
		打造公平竞争的市场环境	反垄断，平台责任豁免，政务数据公开，对新兴技术的包容性，数字鸿沟等相关问题

注：显性规则指在当前或未来多双边数字贸易、服务贸易投资谈判或非正式磋商中涉及的议题；隐性规则指不直接相关、但对数字贸易发展具有重要影响的议题。

目前已开展的数字贸易规则谈判，主要集中于贸易便利化、市场准入、关税与数字税、跨境数据流动、知识产权保护、可信赖的互联网环境和数字营商环境等七大主题。

一是贸易便利化。随着贸易方式数字化转型不断深化以及国际连通性的持续提升，市场主体参与国际贸易的交易成本大幅降低，以“即时性、小规模、大批次、无纸化”为特征的跨境电商迅速发展，对贸易便利化的需求显著提升。目前相关规则谈判主要涉及提升跨境电商通关效率及支持使用电子认证、电子签名、电子合同、电子支付、电子发票等具体规制及措施。

二是市场准入。数字贸易依赖并受制于既有国际贸易规则，所涉及的商品或服务能否进入国内市场以及进入的方式，取决于各成员在《服务贸易总协定》（GATS）和区域及双边协定下做出的具体承诺。目前，数字产品非歧视待遇、服务市场准入承诺、第三轮信息技术协定扩围谈判、更新 GATS 的电信附件等，成为数字贸易自由化与市场准入谈判的重要议题。

三是关税及数字税。在数字经济发展初期，各大经济体给予大量税收优惠政策，随着数字贸易规模迅速扩大，相关税制改革与协调成为国际规则谈判焦点之一。关于中止征收电子传输关税问题，由于各国僵持不下，目前仅通过连续更新“暂停对电子传输征收关税”决议保持其法律效力，最近一次为 2019 年 12 月，效力将延长至 2021 年底的第十二届贸易部长级会议。关于数字服务税问题，近年

来，跨境数字贸易对传统贸易替代及跨国公司避税导致税源流失，各国趋于强化管辖权要求，对税收利益分配提出更高期待。一些国家选择开征数字服务税，将各类数字服务纳入本国税收体系，且范围正由欧洲向亚非拓展，作为缓解税收损失、解决分配不合理的重要手段，一度引发贸易摩擦，成为各方争议焦点。2021 年，七国集团（G7）就跨国公司最低税率达成一致意见，可能影响各方在数字税上的政策选择。此外，对跨境电商最低免征税额和电子传输免关税政策，也是规则探讨的重要内容。

四是跨境数据流动。作为新的生产要素和可交易的重要资产，数据及其流动是智能制造发展的关键，是云计算等新兴服务快速增长的核心，是实现全球生产经营与供应链管理的重要依托。无论是货物贸易业态及模式变化，还是服务贸易数字化转型，抑或是平台企业发展、跨国公司内部治理与全球化布局，都对数据跨境自由流动提出迫切需求。但与此同时，数据的跨境流动也对隐私与商业秘密保护、网络安全等提出更高要求。因此，如何促进数据跨境自由安全有序流动，就成为当前数字贸易规则谈判的核心议题，其中跨境信息传输、计算设施位置（即“本地存储要求”）是各方关注的焦点。

五是网络安全和消费者保护。互联网环境下，为营造安全可靠、可信赖的网络环境，提高交易双方开展数字贸易的积极性，需要对个人信息保护、在线消费者保护、垃圾邮件治理和网络安全事务合作等给予必要保障，以通过适当保护和有效追责来规范数据交易。

六是数字知识产权保护。数字经济时代，平衡好知识产权保护和信息安全维护的关系是数字贸易发展及监管不可避免的重要议题。主要涉及数字内容版权、源代码等数字资产的保护。关于数字内容版权，主要包含“版权保护期延长”“电子复制纳入复制权范畴”和“承诺政府仅使用正版软件”三项。关于源代码保护，现有自由贸易协定（FTA）规则均采用“原则 + 例外”结构。原则性规定基本相同，谈判焦点在于确定禁止强制披露源代码的范围。

七是打造公平竞争的市场环境。数字贸易因其平台属性容易形成高度集中的市场结构，多数情况下面临网络经济和有效竞争之间权衡的问题。科学有效地实施反垄断，既鼓励平台经济发展，又能维护公平竞争的市场环境，是监管机构面临的挑战，也是国际规则谈判磋商的重要内容。当前，规则谈判既包括对电信通道、互联网、大型互联网平台等数字基础设施的公平使用，又包含平台责任、打击市场垄断、建立包容性的技术创新环境等内容。未来，数字基础设施的技术标准等也将成为国际合作的重要内容。

三、规则制定的主要平台及路径

各国数字经济发展水平和竞争力不同，对构建数字贸易国际规则体系的目标诉求各异，利益复杂交织，参与规则制定的路径选择也呈现多元化趋势。

一是多边谈判：各方对多边谈判和针对世界贸易组织（WTO）现有规则的修订抱有期待，但议题设置、立场协调困难，目前寻求以电子商务谈判取得突破。数字贸易在交易对象、交付方式、生产组织方式上不断创新，现有多边贸易规则难以覆盖新业态、新模式的规制与监管需要。2019 年 1 月，在世界经济论坛电子商务非正式部长级会议上，包括中国在内的 76 个 WTO 成员发表《关于电子商务的联合声明》（JSI），宣布愿意共同推进多边谈判。为降低谈判难度，各成员同意在现有 WTO 框架基础上仅就与贸易有关的电子商务问题进行谈判，但实际上探讨的议题超出电子商务范畴，主要涵盖促进电子交易、开放与电子商务、信任与电子商务、交叉问题、电信附件和市场准入等六大方面。

二是诸边谈判：存在共识的部分国家先行达成高水平的协定，再寻求谈判成果的多边化。为促进服务贸易高水平开放，弥补现行 GATS 的不足，2013 年美欧发起全球服务贸易协定谈判（TISA），参与成员覆盖全球服务贸易的 70% 以上，但中国、印度、巴西等发展中国家尚未加入谈判。TISA 谈判

采取非公开形式，开创性地采用市场准入“正面清单”与“负面清单”的混合模式，并引入冻结条款和“棘轮机制”，以保证自由化水平不出现逆转。数字贸易规则是 TISA 核心议题之一，但主要成员在跨境数据流动、隐私保护、文化例外等议题上存在较大分歧。随着美国特朗普政府宣布退出，谈判陷入搁置状态。

表 2 WTO 规则与数字贸易

	组成	WTO 相关规则	
数字贸易 内容	跨境电商	GATT/ TFA/ ITA	GATS/ 《全球电子商务宣言》
	数字内容贸易	TRIPS	
	电信服务	GATS 电信附件	
	金融服务	GATS 金融附件	
技术支撑	域名	TRIPS/ TBT	
	IP 地址		
	软件		
	互联网协议		
基础设施 支撑	海底和地面电缆	GATT/ ITA/ GATS 电信附件	TBT
	卫星和无线网络		
	互联网交换点		
	设备（电脑、手机等）	TRIPS/ GATT/ TFA/ ITA	

资料来源：OECD（2018）；作者根据相关资料整理而得。

三是区域或双边自贸安排（RTAs）：引领全球规则制定走向的新平台。在多边谈判难以取得突破性进展的情况下，各国转而通过在区域或双边自贸协定中设立专门的电子商务章节，将数字贸易议题纳入规则制定范畴，其影响力不断提升，正在成为推进和引领全球数字贸易规则制定的重要平台。截至 2021 年 4 月，全球有 109 个区域或双边自贸协定包含数字贸易相关条款，涉及 WTO 2/3 的成员。谈判议题根据是否被纳入 JSI 成员已签署的区域或双边 RTAs，可大致分为三类：第一类有较强谈判意向的议题，即超过 75% 的成员在其参与的 RTAs 中包含该议题，主要为消费者保护、电子传输免关税、电子认证和电子签名、未经请求的电子商业信息、无纸贸易和电子商务框架等。第二类是近期部分成员关注的议题，涉及接入和使用互联网、以电子方式传输信息、源代码和网络安全事务合作等。第三类是因开放难度大或分歧较大导致谈判意向较弱的议题，不足 50% 的 JSI 成员在 RTAs 中纳入该议题，如设施本地化、政务数据公开、交互式计算机服务和数字产品非歧视性待遇等。其中，基于美国推动达成《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）文本的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）及《美墨加协定》（USMCA），体现了美国推动数字贸易规则构建的主要诉求，代表了区域自贸安排中数字贸易规则的新趋势。USMCA 更是首次以“数字贸易”为章节名称，涵盖领域更为广泛，規制更加严格，如禁止公开“源代码中表达的算法”、禁止包括金融服务在内的数据本地化等。中国推动签署的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），电子商务章节包含数字贸易规则多数议题，是发展中国家参与高水平数字贸易规则建设上的重要一步。

四是数字贸易协定：专门就数字贸易做出制度性安排。近两年，一些国家以专门商签数字贸易协定的方式，推动市场开放与规则制定。如美日数字贸易协定（UJDTA）、新加坡—澳大利亚数字经济

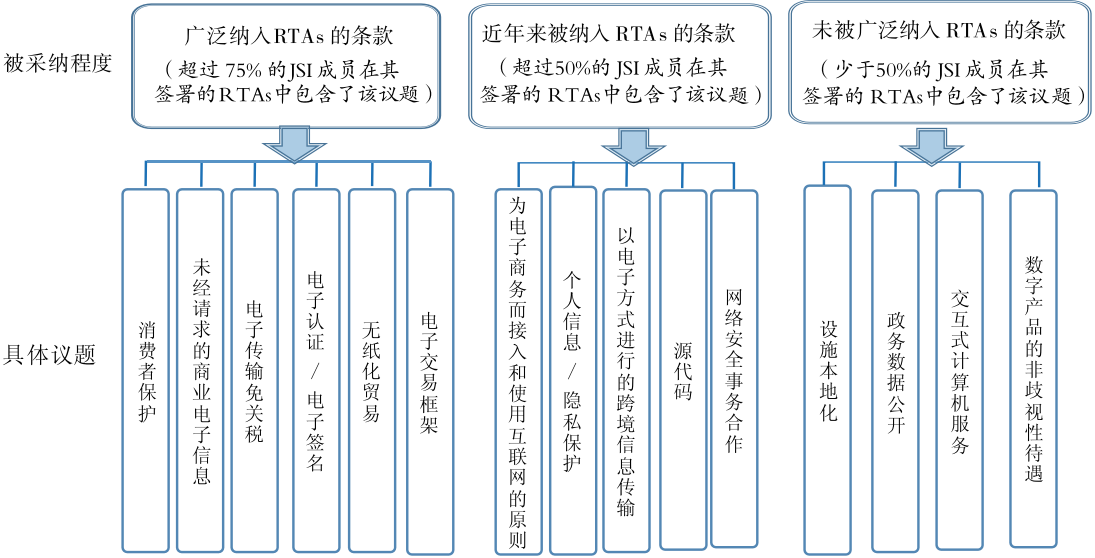


图 3 数字贸易主要议题被纳入 RTAs 谈判的情况

资料来源：根据 TakuNemoto and Javier López González, Digital Trade Inventory: Rules, Standards and Principles 整理而得。

协定（SADEA）、新加坡—新西兰—智利数字经济合作伙伴协定（DEPA），规则条款体现了全面性、高水平 and 灵活性。美日数字贸易协定借鉴了 USMCA 数字贸易章节，增加了数字服务税、金融服务计算设施位置等规定，更加强调知识产权保护。DEPA 协议虽未涉及上述条款及源代码问题，但其三大特征值得关注：一是开放性，欢迎其他成员加入；二是全面性，将协议内容从数字贸易拓展到数字经济；三是强调包容性，特别是以“模块化、宽覆盖、重合作”的模式设置议题，允许参与方选择不同水平的议题模块进行谈判，推动在议题设置和吸纳新成员上更加灵活，大大降低了谈判难度，提高了协定可参与性，为更多国家参与提供了新的谈判架构与路径选择。

此外，不少政府间对话平台或专业性组织在专项领域规则和技术标准规范上更具影响力，对数字贸易的国际规则制定发挥着重要作用，也可被视为规则制定的“第五大路径或平台”。主要包含四类：第一类是当前依旧发挥重要作用的早期国际公约或规范，如联合国贸易法委员会（UNCITRAL）所制定的《联合国国际合同使用电子通信公约》和《电子商务示范法》，是 CPTPP 和 RCEP 等协定制定监管框架的重要参考；亚太经济合作组织（APEC）的《跨境隐私规则体系》（CBPR），则是美国、日本、新加坡等签署协定中确定个人信息保护国际标准的重要依据。第二类是国际机构或治理对话平台发挥促进作用，例如在数字税探索上，二十国集团（G20）充分发挥其作为全球经济治理重要平台的引领作用，指导 OECD 历经数年研究确立全球数字服务税的基本原则与支柱框架。近期，G7 贸易部长就规制数字贸易和数据跨境的各项原则达成一致，涵盖了数字市场开放、数据跨境流动、劳动者消费者和企业的保障措施、数字交易系统，以及公平和包容性全球治理等，强调支持开放的数字市场，数据应该能够在可信任的状态下自由跨境流动，以及数字和电信市场应当是具有竞争力的、透明的、公平的，并且有利于国际贸易和投资。第三类是成员方国内单边规制外部化。例如，欧盟出台《通用数据保护条例》（GDPR），促使与欧盟市场有联系的国家修改国内法以满足 GDPR 的要求，否则将会影响数字贸易企业正常的经营活动，由此对全球商业规范塑造产生较大影响，该现象被称作“布鲁塞尔效应”。第四类是影响基础设施的技术标准与商业规范。一方面，依靠领先企业的积极性和优势地位，如在 5G 等数字基础设施建设上，由于数字设施联通需要统一的技术标准，处于市场领先地位的

跨国公司确立的标准或规范会使后来者不得不遵守，成为实际意义上的国际规则。另一方面，部分国家致力于构建数字基础设施联盟，如美国、日本建立数字联通与网络安全伙伴关系（DCCP），与澳大利亚共同发起“蓝点网络”计划，意欲打造“全球标准”的基础设施建设标准体系，以此影响区域数字设施联通和网络安全能力建设的标准与规范。

四、主要议题的谈判进展

（一）基本形成共识且推进较快的议题

全球电子商务谈判（JSI）是在 WTO 框架下进行的最主要数字贸易规则谈判。目前，谈判方已增至 86 个 WTO 成员，涵盖主要经济体和不同发展水平的国家，贸易规模合计占全球 90% 以上；谈判各方已在垃圾邮件治理、电子认证/电子签名、电子合同等多项议题上取得实质性进展或基本共识。虽然部分发展中国家由于缺乏电子商务监管框架与隐私保护等国内法规，相关条款的落地适用仍面临不小挑战，但在 WTO 改革迟迟未真正启动情况下，这些谈判成果可能成为多边框架下数字贸易规则制定的早期收获和最大亮点。

（二）存在较大分歧的议题

一是跨境数据流动。各方高度重视跨境数据流动所蕴藏的巨大发展潜力，但为防范信息泄露和网络安全威胁，许多国家不断强化监管限制。关于跨境数据流动，目前主要存在四种方案：一是美国方案，强调跨境数据自由流动，禁止本地存储要求，在国家安全敏感和关键领域设置“例外条款”；二是欧盟方案，在支持数据跨境自由流动的同时，更加注重隐私保护，在确保公民隐私权得到同等保护的前提下，通常不会设置其他“例外条款”；三是中国方案，支持与贸易有关的跨境数据流动，对个人信息和重要数据给予特殊保护，倡导兼顾发达国家关注的数字贸易利益，尊重发展中国家关注的数字安全与产业发展利益，支持采取相应的本地化管制措施；四是日本方案，提出了“基于信任的数据自由流动倡议”的 G20 “大阪方案”，严格保护个人信息与涉及知识产权和国家安全的数字，鼓励工业和商业数据自由流动。关于设施本地化，GATS 没有对设施/数据本地化做明确规定，诸多 RTAs 原则上禁止计算设施的本地化要求，但为满足特殊监管需要，允许设置例外条款，尤其在金融服务及关键基础设施等领域。目前，各方对例外条款设置不存在太大争议，博弈焦点和规则制定难点在于确定适度的例外范围。

二是电子传输免关税和数字税。随着数字贸易规模迅速扩大，税制改革与协调成为国际规则谈判焦点之一。主要涉及两大议题：一是关于电子传输免关税。美、欧均支持免关税，在 2021 年 10 月 22 日 G7 贸易部长发布的数字贸易原则中，特别强调电子传输（包括传输的内容）应免征关税，支持永久禁止此类税收；大多数发展中国家则倡导维持现行做法，印度、南非等认为免关税将严重侵蚀成员财政收入。目前，仅通过连续更新“暂停对电子传输征收关税”决议保持其法律效力，最新效力延长至 2021 年底的贸易部长级会议，成为此次会议的重要议题之一。二是关于数字（服务）税（DST）。数字贸易蓬勃兴起带来跨国间税权划分与收益归属之争。围绕数字经济对国际税收分配与管理的影响，一些国际组织相继发起了经济数字化的国际税收改革研究，如 OECD 的“双支柱”计划、联合国的双边协调方案。在多方方案尚未达成广泛共识的情况下，作为临时性补偿措施，部分国家宣布或已实施具有单边性质的数字（服务）税易引发广泛争议甚至贸易摩擦。目前，按各国公布方案的征收范围，从宽到窄可大致分为三类：以欧盟版提案为主，主张对在线广告、在线中介与数据销售的收入课税，新西兰、意大利、西班牙等国都按此范围设计 DST；以英国方案为主，主张对搜索引擎、社交媒

体平台和在线市场（中介）的收入课税，土耳其、以色列采取同类方式；以奥地利、匈牙利等国方案为代表，仅对在线广告收入征税。此外，欧盟层面也在推动形成统一的数字税法案。

三是数字知识产权保护。谈判焦点集中在源代码保护上。大多数成员方原则上同意“不要求披露与保护知识产权有关的源代码”，分歧在于如何确定源代码例外情况的范围等，其根本在于平衡商业利益与公共政策目标之间的矛盾。美国认为，金融交易的源代码需要向财政部披露，以便防止洗钱或逃避经济制裁；欧盟认为，禁止披露源代码规定“不妨碍”违反竞争法、保护知识产权和维护国家安全利益等方面的执法；日本给予政府控制的网络和执法事项例外处理。此外，TRIPS 规定数字内容版权的保护期限为 50 年，美国则进一步延长至 70 年。

四是数字产品的非歧视待遇。非歧视待遇是 WTO 的基本原则之一，美日等发达国家主张“对数字产品及其提供者的待遇不低于其他同类产品的待遇”。但绝大部分发展中国家对此持反对态度，原因在于，作为数字贸易净进口国，这项规则一旦实施，就意味着，即使一国在 WTO 框架下没有做出具有约束力的开放承诺，也必须适用非歧视原则，允许数字产品或服务自由进入本国市场。国内企业将面临较大竞争压力。

五是平台责任。相关条款首次出现在 USMCA 数字贸易章节，美日等为支持本国互联网企业全球拓展，积极推行网络服务提供者（ISP）“安全港”制度，避免互联网中介服务者承担额外责任，以降低平台运营成本，促进互联网平台发展。其他大多数国家则主张，平台应承担公共管理责任与用户权益保护双重义务。

（三）谈判存在分歧的原因

一是数字贸易涉及领域广、内容新、复杂性高，达成共识的难度较大。数字贸易业态发展快、模式差异明显、更新迭代迅速，大大提升监管要求与创新难度，难以就数字贸易、数字产品、数据流动和电子传输等基础概念达成共识，范围界定也因动态发展而难以明确，规则谈判缺乏必要的前提。同时，数字化转型全面快速渗透于经济社会方方面面，带来隐私泄露、道德伦理等新问题，各方理念上的差异和认知上的不同，进一步加大达成共识的难度，多边谈判进展缓慢。

二是主要经济体核心关注不同，利益分歧难以弥合。发达国家数字经济先进，产业发展起步早，企业国际竞争力较强，更强调扩大市场准入和减少贸易壁垒，已开始向高标准新规则转型，以服务其企业全球发展需要。而绝大多数发展中国家面临“数字鸿沟”，总体上处于劣势地位，在监管能力、产业基础、规则话语权等方面存在较大差距，不但面临安全监管问题，还面临贸易权益和发展权保护问题，参与高水平规则谈判的积极性受到较大影响，更为关注贸易便利化层面的开放发展以及中小微企业权益保护等议题。

三是谈判议题相互交织，单点突破的可能性较小。随着贸易数字化转型的深入推进，数字贸易议题众多、利益交织、谈判错综复杂。例如，跨境数据流动与隐私保护、设施本地化、服务市场准入、数字产品的非歧视待遇、信息技术协定扩围等都具有相关性，往往要在一项议题上达成全球共识，都需要多个领域的国内配套改革和国际广泛协调，单一谈判取得实质性突破的难度较大。

五、推进全球数字贸易规则制定应努力的方向

当前，数字贸易在全球范围内呈快速发展之势，潜力巨大、前景可观，新冠肺炎疫情下更突显了其发展优势和对全球经济复苏的重要性。

推动数字贸易开放发展与合作意义重大。一是数字贸易是国际贸易创新发展上的一次巨大飞跃，

为贸易和经济增长注入新动能。二是数字贸易将推动全球价值链发生深刻变革，为全球数字经济发展与供应链稳定提供有力支撑。三是数字贸易促进全球数字化转型和市场空间拓展，是发展机遇的蓝海。四是数字贸易为包容性发展创造了有利条件，促进可持续平衡发展。五是数字贸易助力全球协同抗疫与物资供给，有效应对疫情挑战。

相比之下，数字贸易规则制定相对滞后，呈碎片化态势，加强国际协调磋商，推进规则体系构建的重要性、紧迫性凸显。各方已充分认识到，共同完善数字贸易规则体系、确保数据安全利用、数字贸易有序开展，将有助于构建良好的数字贸易发展环境，促进各方共享数字贸易发展机遇，推动世界经济复苏和新一轮增长。

加强数字贸易创新发展与开放合作。一是各国应坚持开放包容、平等合作、互利共赢原则，以共商、共建、共享汇聚力，着力完善国际合作机制。二是要强化数字基础设施合作，筑牢硬能力，增强数字基础设施联通，推动标准互通互认，加大对最不发达国家和发展中国家的综合援助，积极推进缩小“数字鸿沟”。三是要促进数字贸易企业合作，增强商业源动力，顺应信息化、数字化、智能化发展要求，搭建企业国际交流平台和公共服务平台，加强协同创新。四是要加强联合应对疫情磋商，充分发挥数字贸易在抗疫和复工复产中的作用。五是加强规划对接，促进智库合作，持续优化数字贸易发展环境，分享发展经验与监管实践，促进各方共享数字贸易发展新机遇。

加快推进数字贸易国际规则体系的构建。要鼓励采用更具灵活弹性的谈判框架，鼓励探索合作发展新议题规则和监管实践经验分享；要多边、区域、双边、诸边等多种平台路径协同发力，多措并举促进数字贸易规则制定和国际治理体系完善，确保数据安全利用、数字贸易有序开展，为数字贸易和数字全球化发展营造良好的制度环境。与此同时，需对标国际规则新趋势，积极推进国内市场开放与监管创新，在推动数据跨境安全有序流动的同时，加强国际监管与政策协调，构建安全高效的风险防范机制。

参考文献：

1. 国务院发展研究中心外经部、中国信息通信研究院：《数字贸易发展与合作报告 2021》，2021 年 9 月。
2. 熊鸿儒、马源、陈红娜、田杰棠：《数字贸易规则：关键议题、现实挑战与构建策略》，《改革》，2021 年第 1 期。
3. 中国信息通信研究院：《数字贸易发展白皮书（2020 年）》，2020 年 12 月。
4. 周念利、陈寰琦：《RTAs 框架下美式数字贸易规则的数字贸易效应研究》，《世界经济》，2020 年第 43 期。
5. 刘媛媛、祝思民：《数字丝路建设赋能“一带一路”沿线国家经贸合作》，《中国远洋海运》，2021 年第 6 期。
6. 汪晓文、宫文昌：《国外数字贸易发展经验及其启示》，《贵州社会科学》，2020 年第 3 期。
7. 史佳颖：《APEC 数字经济合作评估及中国的参与策略》，《亚太经济》，2021 年第 2 期。
8. UNCTAD《数字经济报告（2019）》。
9. Taku Nemoto, Javier López González. Digital Trade Inventory: Rules, Standards and Principles, June 08, 2021.
10. Javier López – González, Janos Ferencz. Digital Trade and Market Openness, OECD, 2018.
11. OECD, WTO and IMF. Handbook on Measuring Digital Trade, Version 1, 2020.
12. WTO. World Trade Report 2019, 2020.

责任编辑：谷 岳

新时代一体推进构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”的思考^{*}

徐占忱

摘要：构建人类命运共同体是习近平新时代中国特色社会主义思想中具有战略高度、全局性、现实紧迫性的重大命题。当前世界百年未有大变局叠加世纪疫情，中国特色社会主义进入新时代，一体构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”成为时代必然。为此，要全面准确理解构建人类命运共同体内涵，把握其现实回应性、历史继承性、理念引领性、价值至上性、实践可行性，明确构建人类命运共同体理念对共建“一带一路”提出的具体实践要求；推进共商共建共享原则成为共建“一带一路”和构建人类命运共同体共同的基本原则，坚持二者背后所体现的生存权发展权优先立场。在实际工作中，要从更高层面认识和做好推进民心相通工作，加强共建“一带一路”重要领域伙伴关系建设，推动在一些领域、一些国家和地区率先建立局部和初级命运共同体，发挥共建“一带一路”在解决当下重要全球性议题的正向推进作用，实现构建人类命运共同体和共建“一带一路”内在联系、同频共进，不断取得更加扎实、更加明显的成效。

关键词：人类命运共同体 一带一路 “三共”原则 合作伙伴关系

作者简介：徐占忱，中国国际经济交流中心“一带一路”研究所研究员。

构建人类命运共同体是中华民族在伟大复兴不可逆转的光明前景下，为人类未来贡献的中国智慧和方案。习近平总书记在一系列重要外交场合对构建人类命运共同体进行了系统阐述，提出了构建全球发展命运共同体、地球生命共同体、海洋命运共同体、网络空间命运共同体等主张，提出同东盟、拉美、南太平洋、阿拉伯等重要地区以及一些国家打造命运共同体的重大倡议。推动构建人类命运共同体是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。共建“一带一路”是推进构建人类命运共同体的重要实践平台，是走近世界舞台中央的中国为全球提供的公共产品。“一带一路”倡议提出八年来，在中国与各方的共同努力下，共建“一带一路”取得实打实、沉甸甸的成就。当前百年未有之大变局与新冠肺炎疫情叠加震荡，全球经济复苏面临巨大的不确定性。但全球和平、发展、合作、共赢的时代大势不可逆转，一体推进构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”成为新时代的必然选择。全面准确理解推动构建人类命运共同体的内涵，切实把握好构建人类命运共同体对高质

^{*} 本文为中国国际经济交流中心 2021 年度重大课题《世界大变局下的“一带一路”策略调整研究》部分研究成果。

量共建“一带一路”提出的实践要求，实现构建人类命运共同体和共建“一带一路”高度一体、互促共进成为当务之急。

一、高质量共建“一带一路”要全面准确理解 构建人类命运共同体的意涵

构建人类命运共同体是习近平新时代中国特色社会主义思想中具有战略高度、全局性、现实紧迫性的重大理论命题，是新时代中国发展给出的面向全球的答案。构建人类命运共同体已写入《中国共产党党章》和《中华人民共和国宪法》，是服务于中华民族伟大复兴的综合性、跨领域的顶层设计。人类命运共同体涵盖了共商、共建、共享的全球治理观，共同、综合、合作、可持续的新安全观，平等、开放、合作、共享的全球经济治理观，平等、互鉴、对话、包容的文明观，以及在发展、生态、气候变化等一系列问题上的新思想。在当前的现实工作中，存在着对构建人类命运共同体简单化（表现为就具体领域说事）、片面化、通俗化甚至“庸俗化”的理解。如果不能从历史与逻辑上说清楚，难免出现一些不严谨的理解和不准确的误用，在国际上造成一定程度的混乱。

共建“一带一路”是我国新时期对外开放和经济合作的管总规划。推进“一带一路”高质量发展，首先要从世界历史演进、当代全球化发展和人类未来命运的宏阔视野，全面准确深入地理解构建人类命运共同体，在历史与逻辑上把握其深刻意涵，不断增强理论自觉，并转化成巨大的实践力量。笔者认为，全面准确理解构建人类命运共同体的深刻意涵，需要把握现实回应性、历史继承性、理念引领性、价值至上性、实践可行性五个方面。

（一）直面当代全球发展面临的诸多问题与困局是构建人类命运共同体提出的时代背景，推动构建人类命运共同体具有突出的现实回应性

推进构建人类命运共同体提出的背景是“世界怎么了，我们怎么办？”的时代之问。当代全球发展面临的各种问题复杂交织，各种“药方”层出不穷，全球陷入普遍不满甚至深度焦虑之中。全球所面临的和平赤字、发展赤字、治理赤字、信任赤字问题长期得不到解决，而且一些问题还在恶化。

应该看到，当代全球“赤字”背后有着深刻的形成原由。长期以来，资本逻辑主导下的全球化，使得全球秩序和资本主义国家内部格局具有相当的“同构性”。在资本主导全球化的历史发展过程中，也自然地把资本主义社会内部的阶级差异“外化”成了其所要求的全球秩序。^①从一定意义上说，正是资本主义国家内部利益结构扩展成了全球性的利益结构，才造成今天全球化发展中的各类问题。在这一外化结构下，事实上某些国家的发展带来的是其他国家的不发展，某些国家的安全带来的是其他国家的不安全，某些国家维护和实现自身利益是以其他国家利益受损为基础的。政治冲突、经济压迫、文明对立、生态危机是其固有矛盾的必然结果。当然，这一历史进程不可能带来国际关系民主化、法治化以及全球善治。

构建人类命运共同体为化解全球危机提供了全新思路，构建人类命运共同体就是要构建命运与共的全球伙伴关系。构建人类命运共同体要坚持把人民的幸福生活作为最大的人权，坚持以义为先、义利兼顾的正确义利观，坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观。人类只有肤色语言之别，文明只

^①刘同舫：《构建人类命运共同体对历史唯物主义的原创性贡献》，《中国社会科学》，2018年第7期，第11页。

有姹紫嫣红之别，但绝无高低优劣之分。^① 坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，坚持共商、共建、共享原则，解决面临的各种问题。构建人类命运共同体理念通过建立新的发展观、安全观、治理观、文明观、合作观，系统回答了当代全球发展的目的、原则、方向、路径等基本问题，有望从根本上逐步改变现有不合理的全球秩序。可以说，构建人类命运共同体理念具有鲜明的现实回应性。

（二）当代科技进步和社会生产力大发展为构建人类命运共同体创造了必不可少的物质基础，推动构建人类命运共同体内在包含着历史继承性

人类社会已经成为你中有我、我中有你的命运共同体，利益高度融合，彼此相互依存。^② 纵观全球发展史，资本主义在全球化发展中发挥了重大作用，资本将原本分散的国家、民族逐渐纳入到统一的全球市场体系。从地理大发现到开辟殖民地再到形成世界市场，使单一民族国家生产和消费成为世界性的一部分，资本逻辑有着其自身生发过程和历史阶段的正当性。马克思在《共产党宣言》中指出，资产阶级在它不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。^③ 资本主义充分发展带来了强大物质生产力和社会财富基础。近几百年来，资本以其强大的内驱力推动了人类社会不断出现新科技革命和产业变革，深刻改变了人类社会生产方式、生活方式和社会样貌，创造并积累了雄厚的物质财富。当代以互联网、大数据、云计算、人工智能为代表的新一代信息技术快速发展，也从一个侧面表明，全球化力量还在释放，还有着自身强大的积极力量。

习近平总书记指出，推动构建人类命运共同体，不是以一种制度代替另一种制度，不是以一种文明代替另一种文明，而是不同社会制度、不同意识形态、不同历史文化、不同发展水平的国家在国际事务中利益共生、权利共享、责任共担，形成共建美好世界的最大公约数。^④ 充分认识构建人类命运共同体中的历史继承性，就是要看到构建人类命运共同体不是简单的“否定”，要看到“否定”中蕴含着充分的对其历史积极作用的“肯定”。构建人类命运共同体的历史继承性是其不可或缺的物质基础。

（三）超越当下全球发展自发性安排和惯性力量显示了构建人类命运共同体的理论伟力，推动构建人类命运共同体要求坚定理想信念引领性

经济全球化和世界市场是资本主义发展的必然，但资本主义全球化天然存在等级性、殖民性特征，也造成了一部分国家和民族对另一部分国家和民族“单向度”的全球化，大多数国家的全球化过程实际上是不由自主、不由所愿，无法也无力选择的过程。这是造成今天发达国家主导、支配不发达国家的全球化模式的渊源。而且这一全球化模式的弊端已充分暴露和显现，个别国家合则用、不合则弃，大搞保护主义、单边主义，推动逆全球化，严重危害了全球发展。推动当代全球化从长期以来资本主导的自发全球化，向更具有人类自主性的全球化转变，创造一种体现国际民主、主权平等、成果共享的世界新秩序，成为广大发展中国家的迫切愿望和当代全球主流民意。

①佚名：《习近平：今日之中国，是亚洲之中国、世界之中国》，人民网—中国共产党新闻网，2019年5月15日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2019/0515/c385474-31086455.html>。

②新华社：《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲（全文）》，新华网，2017年1月18日，http://www.xinhuanet.com/2017-01/18/c_1120331545.htm。

③中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯文集（第二卷）》，人民出版社，2009年，第36页。

④新华社：《习近平出席中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议并发表重要讲话》，中国政府网，2021年5月25日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/25/content_5644791.htm。

构建人类命运共同体是中国共产党引领中华民族伟大复兴进入不可逆的历史进程中，为人类发展贡献的中国智慧和方案。构建人类命运共同体中的“建构性”，体现了在历史发展面前人的能动性。构建人类命运共同体不是主观地超越全球历史发展进程，而是顺应历史大势和时代要求的主动选择。构建人类命运共同体是真正站在历史、时代、人类发展高度思考全球化未来走向的“建构性方案”，将通过聚合共识、协同努力，创造仅凭自发演进难以到来的历史进程。正如习近平总书记所强调的，构建人类命运共同体需要世界各国不懈努力。道阻且长，行则将至，行而不辍，则未来可期。^① 人类命运共同体不是自在的世界性实体，作为全球历史进程中的重要实践指向，构建人类命运共同体需要长期不懈努力。

（四）把共同创造惠及所有人的幸福生活作为构建人类命运共同体的最高宗旨，推动构建人类命运共同体具有鲜明的价值至上性

全球化已使全人类处于不可分割的统一体之中。但是在早期的全球化过程中，各民族国家的参与具有相当的被动性和不可选择性。这样条件下的全球“共同性”，事实上是少部分人、少部分国家从自身利益出发，利用意识形态工具“论证”出的“共同性”。这样的“共同体”结果只能是少部分人、少部分国家的美好世界，大部分人无法充分享受全球化发展带来的好处。这样历史条件下的“共同性”实际上并没有超越特殊利益，其所谓的“共同利益”只是特殊的普通利益，真正的“共同利益”反而受到特殊利益的制约。^②

构建人类命运共同体体现了中华民族“天下大同”的理念，虽为中国提出，其中没有中国的私利，更不是中国的“私物”。构建人类命运共同体，不是中国争夺领导权，而是创造引导全球公义的新主张、新理念。新冠肺炎疫情再次表明，人类命运相连、利益交融。人类共同命运是由每个国家、每个族群、每个社会成员的命运集合而成的，生存权和发展权是每个国家、每个族群、每个社区都应该享有的基本权利。构建人类命运共同体就是创造将所有人都视为完全正当的共享全球发展成果的主体，推动和保障具有真正共同性的人类利益的命运共同体。

在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上，习近平主席指出，我们应该大力弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，共同为建设一个更加美好的世界提供正确理念指引。^③ 构建人类命运共同体最大限度反映各方关切，最大程度实现各方利益，最大可能体现人类发展方向。人类命运共同体的价值至上性表明，全人类利益并不是各成员利益的简单加总，构建人类命运共同体应该成为人类发展的终极诉求，成为以全人类共同幸福为中心理念的最好表达。

（五）广大发展中国家和新兴经济体快速发展带来的全球格局改变为构建人类命运共同体提供了可能，推动构建人类命运共同体具有充分的实践可行性

近几十年来，新兴经济体和广大发展中国家快速发展，改变了国际力量格局对比，推动大国关系深度调整，百年未有之大变局加速演进，以资本为主要代表的美国在全球治理和价值观层次上领导世界的能力下降，全球“东升西降”已成发展大势。目前新兴市场国家和发展中国家对全球经济增长的

^①新华社：《习近平在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的讲话（全文）》，中国政府网，2021 年 10 月 30 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/30/content_5647892.htm。

^②刘同舫：《构建人类命运共同体对历史唯物主义的原创性贡献》，《中国社会科学》，2018 年第 7 期，第 13 页。

^③新华社：《习近平出席中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议并发表重要讲话》，中国政府网，2021 年 10 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/25/content_5644791.htm。

贡献率已达到 80%^①，而且这一势头还在发展。

今天全球发展中人类社会有可能超越长期以来形成的压迫性的全球资本主义再生产过程，克服“单向度的全球化”发展状况，从而走向更加平等、更加合理、更加多元的新世界秩序。新兴经济体和广大发展中国家要求改变不合理国际秩序，推进全球治理变革的呼声日益强烈，这一势头的不断发展正在汇成全球治理变革的强大力量。中国共产党领导百年卓有成效的伟大探索，中国特色社会主义成功实践为广大发展中国家展现出极强的示范性，构建人类命运共同体是中国共产党人以深邃的理性思维提出的中国方案。

构建人类命运共同体就是力求打造出由各国共同写书规则，共同治理全球事务，共同掌握世界命运的人类共同体。人类命运共同体不再是旧有的少数国家主导下的“一国独霸”或“几国共治”，而是以双赢、多赢、共赢的新理念，构建持久和平、普遍安全、开放包容、共同繁荣、清洁美丽的世界，成为各国人民特别是广大发展中国家和新兴经济体的共同追求。

二、准确把握构建人类命运共同体与共建“一带一路”两者间的关系

准确把握构建人类命运共同体和共建“一带一路”两者间关系，首先要明确构建人类命运共同体丰富的理论内涵给共建“一带一路”提出的系列实践要求，坚持把共建“一带一路”作为构建人类命运共同体的重要实践平台。确立共商共建共享（“三共”原则）作为两者共同基本原则，生存权发展权优先作为两者共同基本主张的总体遵循。同时，在实际工作中注意两者间的差异性。

（一）从构建人类命运共同体的内涵把握好共建“一带一路”的实践要求

构建人类命运共同体内涵的五个方面，对共建“一带一路”提出了相应的实践要求。从构建人类命运共同体的现实回应性来看，共建“一带一路”成功的关键在于坚持正确义利观，坚持以义为先、义利并举，不以“利”害“义”，不以“义”没“利”。没有“义”，就没有了公共属性；没有“利”，也就没有持续性可言。“一带一路”所体现的发展属性、财务质量、社会溢出是其能够实现可持续的根本，也是它真正能够撬动全球发展的“秘笈”。

从构建人类命运共同体的历史继承性来看，“一带一路”从现实需要出发，以基础设施联通作为优先领域，通过政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，提升各国经济发展能力和全球发展水平，不刻意追求一致性，是尊重差异的共同性整合。共建“一带一路”不是另起炉灶，是中国向全球提供的新型公共产品，要坚决反击美国等西方国家的污名和各类对冲行为。

从构建人类命运共同体的理念引领性来看，共建“一带一路”作为面向各国、各地区的开放性平台，体现了当代国际关系民主化、开放性大趋势。要坚持多元主义、平等参与、民主协商，不搞等级化和差别化，不搞自上而下的设定服务和制裁机制，不搞一部分国家占有另一部分国家成果，不唯利是图、转嫁危机。共建“一带一路”在现有成员身份开放性的基础上，逐步增强透明度，推进合作议程、合作过程、合作结果开放。

^①新华社：《习近平在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》，新华网，2017 年 9 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/05/c_1121608786.htm?_ivk_sa=1024320u。

从构建人类命运共同体的实践可行性来看，共建“一带一路”不是现有全球和区域发展机制的替代性方案，而是推进与各国规划、多双边和区域机制对接。要着力推进第三方市场合作，鉴于当前西方国家对“一带一路”的看法，在和西方国家开展第三方市场合作中可以适当淡化“一带一路”表达，务实地把发达国家资本、技术和发展中国家资源、劳动力、市场更大程度结合起来，为各方带来实惠。要推进规则和发展同步适应性成长，适时推进共建“一带一路”的机制化，逐步形成行之有效的规制体系。要坚持自上而下与自下而上相结合，坚持政府引导、企业主体、市场运作，发挥市场配置资源的决定性作用，形成市场化的成本分摊和风险分担机制。

从构建人类命运共同体的价值至上性来看，共建“一带一路”倡议超越已有的各类发展计划，推进全球治理从封闭的资本主义国家利益优先结构，演进到开放的共同发展结构，其实质是超越过去由一个国家和几个国家单独来解决人类面临的困境的大国国家主义。共建“一带一路”具有鲜明的世界主义立场，显示了真正对人类整体利益、人类弱势群体（国家）利益的关切，是“和而不同、和合共生”中华文化“天下观”对解决当下人类发展困境所贡献的智慧。为此，要加强“一带一路”对共建国普通民众民生改善的贡献，对共建国经济增长方式（如低碳转型）、一些国家工业化进程等带来的引致性成果，以及对推动落实全球各类公益性目标与议程贡献的总结、分析和宣介。

（二）坚持把共建“一带一路”作为构建人类命运共同体最具显示性、实操性、广泛利益相关性的重要实践平台

共建“一带一路”和构建人类命运共同体紧密联系不可分割。如果没有共建“一带一路”，中国提出的构建人类命运共同体就成了单纯的理念性的倡议；如果没有构建人类命运共同体这一理念，共建“一带一路”会陷入完全具体的合作之中，缺乏理论指引。

共建“一带一路”是构建人类命运共同体的集中和生动体现。“一带一路”不是创造与现有国际体系平行的替代体系，不是为了所谓争夺全球领导权，更不想将中美竞争推向完全的零和博弈。构建人类命运共同体是具有广泛包容性的演进体系，是基于中西方古代智慧，马克思主义共同体思想，以及当代人类实践的产物，具有可以在更高层面弥合东西方分歧的特质。

构建人类命运共同体为新时期共建“一带一路”高质量发展提供指引方向。构建人类命运共同体涉及新安全观、发展观、合作观、治理观各方面，共建“一带一路”作为全球性倡议牵涉面广且显示性强，最具实操性和利益相关性，可以看成构建人类命运共同体的“路”和“桥”。共建“一带一路”的质量直接关系到构建人类命运共同体的成效显现和国际信服度。

共建“一带一路”的意义在于超越资本主义全球化，不是一部分人将另一部分人作为满足自身利益的工具。要注意发展阶段性和历史过程特点，在西方中心主义还处于强势的现阶段，共建“一带一路”要务实推进，坚持有限目标，在夯实“量”的基础的同时，重点在合作的“质”上下功夫。要坚持以我为主，有序接纳条件成熟的合作对象，先与有关国家“点对点”为主，逐步形成“连点成线”及至“围线成面”。

（三）把“三共”原则作为共建“一带一路”和构建人类命运共同体共同的基本原则

“三共”原则是共建“一带一路”的指导原则，体现了人类命运共同体建设所要求的全球协商理念，是突破民族国家和意识形态束缚的全球化理论。从构建人类命运共同体的要求来看，“三共”原则具有重要的实践指导意义，同样可以作为推动构建人类命运共同体的指导原则。“三共”原则与和

平共处五项原则具有同样的高度，不同的是和平共处五项原则在当时历史背景下主要是针对现实矛盾，“三共”原则不仅针对现实矛盾，更包含指向未来。“三共”原则体现了共建“一带一路”与构建人类命运共同体所要求的国家间合作和局部利益最大化与全人类共同利益相一致。

“三共”原则是推动构建人类命运共同体的现实要求，当前全球发展面临的利益关系交织，各方处于复杂的博弈之中。在全球发展面临着巨大不确定性和不稳定性条件下，只有通过共商共建共享，才有可能最大程度创造正和、减少零和、消除负和。“三共”原则已超出“一带一路”范畴，成为全球解决当下政治、安全、经济、文化、生态等方面问题的基本准则，“三共”原则应成为新的时代条件下具有普适性的国际关系准则。“三共”是把人类从千百年来一直持续到今天的相互竞争思维转变为相互依存，从追求唯我发展模式转到最大程度追求合作与共同利益。“三共”背后所体现的包容性共存思想与构建人类命运共同体是一脉相通的。共建“一带一路”将是人类命运共同体中全体人民的事业，它基于各国自身历史、政治、经济、社会、文化发展差异，是对不同理念、价值、利益、制度的接纳，是对人类整体和谐、良性、有序、持续性价值的关注。

（四）坚持生存权发展权在当代人权领域的优先立场是二者共同秉持的基本主张

人类命运共同体理念从人类整体利益、命运、福祉来思考人类发展，将全人类看成是个“大集体”。作为首要的基本人权和集体人权，生存权和发展权是实现其他权利的前提和基础。从全球人权发展历程看，第一代人权主要是公民和政治权利，第二代人权则是经济、社会、文化权利。第一代和第二代人权主要是为了解决个人人权问题。第三代人权是以自决权和发展权为核心的集体人权。共建“一带一路”将解决发展赤字作为全球“四大赤字”之首，是第三代人权理念的充分体现。中国经济快速发展为广大发展中国家提供了宝贵经验，发展是解决所有问题的钥匙。推动全球将以生存权发展权为代表的集体人权放在个人人权之上，置于更优先位置，是当代人类发展进步的体现。“一带一路”是直面当前全球化发展带来的若干问题，创造共同成长新空间的机会，是解决过去部分国家参与不足问题的有效途径，是全面推进集体人权的有力举措。“一带一路”推进基础设施互联互通就是从生存权和发展权入手，通过维护、保障和更高水平实现集体人权，为个人人权的实现创造了条件。

构建人类命运共同体更多地体现对人的命运和福祉的关注，体现了深刻的人本化思想。人类命运共同体是因应全球性问题而构建的前所未有的命运共同体，以满足共同需求、共同利益而形成价值共识，成为各方共同追求的目标，具有最高的正当性。推进全球形成不断强化的人本意识（不是资本全球化）、合作意识（不是生存竞争）和共进意识（不是一部分人对另一部分的生存权发展权剥夺），改善全球弱势群体生存状况，解决不发达国家发展问题，在推动构建人类命运共同体中具有特殊的优先地位。

（五）实际工作需要注意构建人类命运共同体与共建“一带一路”间的差异性

共建“一带一路”是推进构建人类命运共同体的重要实践平台，是新的全球发展条件下的中国主张和中国方案。在今后相当长时期内，共建“一带一路”和构建人类命运共同体是新时期中国对外方略的基本盘。但是要注意两者在目的性与工具性、远期与当期、理念指引与实践要求、全方位与主导性领域间的差异。共建“一带一路”是中国提出的全球合作重大倡议，其主要领域是经济层面，当然与全球政治、安全、文化、生态等诸方面紧密相关。构建人类命运共同体是一个“全口径”理念，除了经济手段外，还需要非经济手段。长期以来，我们把经济手段作为塑造国家关系的重中之重，这一

做法有合理性，但也要看到其局限性，经济手段不是解决中国对外所有问题的万能钥匙。

美国拥有的军事霸权、政治同盟体系、美元主导地位在今后相当长一个时期内仍将存在。当前中美竞争的关键领域已从经济扩展到多领域，美国为遏制中国的发展势头，除经济手段之外，还动用政治手段、安全手段、军事手段进行威胁、恫吓、打压。这是对我们战略定力和战略耐心的考验，更要求我们把共建“一带一路”做深、做细、做实，通过切实工作让人类命运共同体理念真正深入人心，在国际社会形成强大的道义支持力量。

三、一体推进构建人类命运共同体和高质量 共建“一带一路”的主要建议

“一带一路”倡议提出八年以来，共建“一带一路”取得了实打实、沉甸甸的成就，构建人类命运共同体理念日益深入人心。下一步要将构建人类命运共同体与高质量共建“一带一路”通盘考虑、一体推进。基于推动构建人类命运共同体这一更高要求，共建“一带一路”要加大工作力度，突出工作重点，要进一步提高协调统筹水平，加快形成二者互促共进的关系，一些具体工作应有所改进和突破。

（一）从更高层面认识和推进“一带一路”民心相通的重要性

“一带一路”建设初期，民心相通是和政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通并列作为“五通”之一提出来的。八年来，“一带一路”建设在民心相通方面做了大量工作，也取得了一定成效。从高质量共建“一带一路”，特别是从推进构建人类命运共同体的需要来说，民心相通更具有长期性、基础性、根本性。

民心相通的内容十分广泛，但目前总体处于分散状态。很多民心相通工作欠深入，主要是以单向的项目任务方式为主，存在过于偏重展示性、宣示性甚至是炫耀性的交流；过于偏向单向式乃至灌输式的交流；过于聚焦“文化”甚至是“文艺”的交流；过于倚重官方出面、出钱、出人的规划和主办方式。在一些活动上存在着过度追求高端上档次，追求领导人出席，追求表面气氛的形式化问题。^①一些民心相通工作被东道国当成中国政府对其政府和公众的临时性公关行为。

民心相通与东道国民众的基本文化、心理结构、生存状态、宗教信仰、价值观念紧密相关，且推进民心相通走深走实还有大量工作要做。一是推进中国与东道国之间的民间交流。实践证明，不同国家人民日常生活和普通情感交流，常常能引发着更深层的共鸣，达到官方概念解读、宣教难以达到的效果，使沟通实现真正动情、走心、入脑。二是不回避价值观交流。人类命运共同体理念符合人类共同追求的当代价值观，也可以在不同民族语境和宗教文化中找到相应的联接点。要组织力量专门研究不同民族、宗教、文化中有关命运共同体的语汇、意象和理念，找出与构建人类命运共同体理念的相通之处，发掘其中的积极共融因素，并有针对性地开展工作的，使民心相通真正上升到文化精神层面，吸引越来越多的志同道合者。三是加强民心相通工作效果的跟踪研究。要组织力量对民心相通效果进行调查评估，形成对不同国别、民族、群体以及不同沟通方式等的系统评估结果，建立民心相通效果适时反馈和递进深化的渠道，并根据实际效果及时调整完善相关策略。

^①庄礼伟：《中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”？》，《东南亚研究》，2017年第6期，第68页。

（二）务实推进重点领域伙伴关系建设，全面提升合作质量和水平

在共建“一带一路”框架下，高质量推进有关领域伙伴关系建设，不断创新合作理念，充实合作内容，进一步汇集全球合作共识，推进分领域的全球治理水平，这是构建人类命运共同体的现实途径。在这方面，中国可以以更加积极的姿态，争取更多的话语权，通过自身的贡献和影响力展现构建人类命运共同体的道义力量。当前推进伙伴建设主要聚焦于全球互联互通、健康之路、绿色之路、创新之路等方面，以后可以根据情况逐步扩充和拓展。

要着力建设高质量全球互联互通伙伴关系，聚焦关键通道、关键城市、关键项目，建设高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及的基础设施，提升规则标准“软联通”水平，建设全球基础设施互联互通网络体系。要建设高质量卫生安全合作伙伴关系，推进共建“一带一路”公共卫生合作网络、卫生政策研究网络、医院合作联盟、医学人才培养联盟等合作平台建设，积极开展多边卫生健康合作，提升卫生体系脆弱国家公共卫生体系和初级卫生保健体系建设水平。支持世卫组织发挥作用，为全球提供更多的卫生健康公共产品。要建设高质量创新合作伙伴关系，推动各方在数字信息、人工智能、生命科学等前沿技术领域的合作，打破制约知识、技术、人才等创新要素流动的壁垒。要推进全球产业链价值链创新链融合发展，与世界银行、国际货币基金组织、联合国开发计划署等机构合作，加大对发展中国家创新投入的支持。要建设高质量绿色发展合作伙伴关系，完善各类绿色合作机制，推动各方落实《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》的力度，推进生物多样性、海洋生态系统等重要领域生态保护与开发合作。总之，通过深化各类伙伴关系，提升多领域双边、多边、区域框架下的合作质量，形成覆盖政治、经济、安全、文化、生态、健康等领域的命运共同体。

（三）率先在一些领域、国家和地区建立局部或初级命运共同体

构建人类命运共同体是生动的具体实践，不是空泛的理论，高质量共建“一带一路”为构建人类命运共同体提供了现实的路径。这一路径就是通过不断扩展与共建国家合作领域，提高合作质量，提升合作层级，持续拉紧合作纽带，通过共同体不断扩展和网络化，形成更大范围的命运共同体。

从现实来看，与中国地理位置相近、经济互补性强、利益诉求相通的国家通过共建“一带一路”，有可能率先建成命运共同体。中国已和老挝、柬埔寨、巴基斯坦、缅甸等国正式提出构建命运共同体。未来要充分利用和对接现有双多边合作机制平台，强化与上合组织、中国—东盟、亚太经合组织、亚欧会议、亚洲合作对话、亚信会议、中阿合作论坛、中国—海合会战略对话、大湄公河次区域经济合作、中亚区域经济合作等合作机制的合作。除经济领域外，根据需求和可能，不断加强安全、生态、健康、科技、文化等方面的联系，为构建共同体创造更为深厚的基础。

（四）发挥高质量共建“一带一路”的正向溢出作用，推进构建人类命运共同体相关领域取得成效

共建“一带一路”作为全球最具影响力的合作倡议，之所以被联合国和诸多重要国际组织所接纳，就是其背后所代表的构建人类命运共同体与联合国诸多目标存在相融性。要组织专门力量深入研究共建“一带一路”和构建人类命运共同体与联合国以及国际组织宗旨、议程、主张的关系，跟踪共建“一带一路”对全球性议题的推进情况。不仅包括人权、发展、安全、平等、环境、移民等全球性重大问题，也包括联合国 2030 年可持续发展议程，全球应对气候变化、全球能源和粮食安全等各类挑战，以及全球交通、贸易、就业、文化遗产保护等领域的问题。

在向国际社会讲清人类命运共同体理念的同时，推进构建人类命运共同体在推动解决全球发展问题上的作用更加实质化。例如，在全球低碳发展和应对气候变化领域，中国宣布将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展，不再新建境外煤电项目。未来要进一步研究推进构建人类命运共同体理念与主张的具体化、领域化、行动化，逐步推出一批可视化的成果。

（五）发挥国家高端智库在推动构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”中的特殊作用

推动构建人类命运共同体和高质量共建“一带一路”是中国新时期重大全球倡议和主张，需要做大量对外的研究、沟通、阐释、宣传工作。在这方面可以构建专门化国际沟通通道，通过有深度、有影响力的研究，影响国际舆论，创造有利中国发展的国际大环境。一是智库要组织专门力量深入研究，特别是少一些统一口径式的宣教，多一些具体问题的研究。例如，构建人类命运共同体理念与一些国家（民族）文化间的共通点在什么地方？共建“一带一路”推进有关国家低碳方式转型的贡献有哪些？共建“一带一路”和各类国际发展计划（如国际上特别重视的妇女发展方面）的结合点和实施效果如何？还有在具体区域或国家民心相通效果的量化评估等。二是加强对共建“一带一路”中具体项目和具体问题的研究，推动国内高端智库与中国“走出去”的大型企业、投融资机构，以及驻外使领馆、驻外媒体、驻外商业促进机构的机制化合作，发挥智库推动合作的“推进剂”“粘合剂”“润滑剂”作用。三是加快培养专门人才，有关部门有计划地培养一批政治素质过硬、外语水平高、交流能力强的专业队伍，使这样的专业人才能够在各类国际论坛发声，发挥国际舆论的引领作用。

参考文献：

1. 新华社：《习近平在第三次“一带一路”建设座谈会上强调 以高标准可持续惠民生为目标 继续推动共建“一带一路”高质量发展 韩正主持》，新华网，2021 年 11 月 19 日。
2. 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，人民网，2019 年 4 月 27 日。
3. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯文集（第二卷）》，人民出版社，2009 年。
4. 中共中央党史和文献研究院：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社，2018 年。
5. 陈文玲、徐占忱等：《“一带一路”创造经济全球化共赢发展的新境界》，《全球化》，2017 年第 7 期。
6. 杜哲元：《从战略合作伙伴到双边命运共同体——论中国伙伴关系外交的新升级》，《太平洋学报》，2021 年第 3 期。
7. 廖凡：《全球治理背景下人类命运共同体的阐释与构建》，《中国法学》，2018 年第 5 期。
8. 刘同舫：《构建人类命运共同体对历史唯物主义的原创性贡献》，《中国社会科学》，2018 年第 7 期。
9. 刘雪莲、沈娜：《丝绸之路经济带建设对中国周边关系的多层次建构》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》，2021 年第 2 期。
10. 罗圣荣、兰丽：《国内外学界对人类命运共同体研究的比较及启示》，《世界民族》，2020 年第 6 期。
11. 石静霞：《“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析》，《中国社会科学》，2021 年第 1 期。
12. 刘坤：《共建“一带一路”构建人类命运共同体——访中国国际经济交流中心战略部部长徐占忱》，光明网，2019 年 4 月 26 日。
13. 庄礼伟：《中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”？》，《东南亚研究》，2017 年第 6 期。

责任编辑：郭 霞

全球变局背景下的“一带一路”建设：进展、挑战与应对措施^{*}

丛晓男 李国昌

摘要：“一带一路”建设是关乎中华民族伟大复兴和全球持续发展的长久大计，未来仍任重道远。当前，全球政治经济形势发生深刻变革，正加速进入经济大动荡、格局大调整、体系大变革的新阶段，“一带一路”建设面临的国际环境相比发轫之始已发生重大变化。地缘政治复杂、信任危机加剧，全球经济增长乏力、市场风险加大，地区性冲突增多、安全问题愈加突出，绿色转型成为各国迫切要求，新冠肺炎疫情拖慢建设步伐，中国遭受舆论战压力增大，这些因素共同构成了新阶段“一带一路”建设的复杂背景。为推动“一带一路”行稳致远，应增强忧患意识、保持战略定力，建立正确的“一带一路”认识观，以“双循环”新发展格局的重大战略推动区域和全球价值链合作，深化对接沿线各国结构性改革，深入推进健康丝路、绿色丝路建设，强化国际舆论引导能力。

关键词：一带一路 地缘政治 全球化

作者简介：丛晓男，中国社会科学院生态文明研究所副研究员；
李国昌，湖北省社会科学院硕士研究生。

当今世界百年未有之大变局加速演变，世界进入新的动荡变革期。尽管和平与发展仍然是时代主题，但国际环境日趋错综复杂，与“一带一路”倡议提出之时相比已发生深刻变化。全球经济从低速增长滑向深度衰退，贸易增速持续放慢。在新冠肺炎疫情驱使下，全球产业链受到一定冲击，产业回缩本土力度加大。面对危机，全球新保守主义势力兴起，全球治理体系裹足不前（詹小美、王仕民，2017；杨圣明、王茜，2018）。守成大国联合“仆从国”通过贸易战、技术封锁、舆论战等手段不断干扰中国发展，也给全球政治经济形势形成极大扰动。可以预见，“一带一路”建设将面临更加复杂、严峻的国际形势。在新发展阶段，认真总结“一带一路”建设的宝贵实践经验，应对实施过程中存在的重大挑战，于国际变局中开创中国的新发展格局，对于推进“一带一路”建设高质量发展具有重要意义。

一、“一带一路”建设的成果与实践经验

“一带一路”建设已取得丰硕成果，主要表现为以“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、

^{*} 本文为国家社会科学基金项目《北极航道的发展前景、经济影响及中国的参与机制》（15CGJ024）和国家自然科学基金项目《面向国家经济安全的地缘政治经济学研究》（41171104）的阶段性研究成果。

民心相通”为核心内容的“五通”建设有效推进。在此过程中，中国积累了大量宝贵实践经验。

（一）“一带一路”建设的成果

一是政策沟通不断加强。与中国就“一带一路”倡议达成共识的国家和地区持续增加。众多重要国际机制，如二十国集团、亚太经合组织、上海合作组织等对“一带一路”倡议表示认同和支持，并将其核心理念纳入各自成果文件。截至2021年12月10日，中国已与145个国家和32个国际组织签署了200余份共建“一带一路”合作文件，涉及基础设施建设、经贸、产能合作、生态环保、人文交流、抗击疫情等多个领域。签署共建合作文件的“一带一路”国家分布在非洲、亚洲、欧洲等地区（见图1），充分体现了“一带一路”倡议的共享性与开放性。依据地理空间布局和合作领域，中国提出“六廊六路多国多港”的合作框架，并在这一框架下不断加强与“一带一路”沿线国家交流沟通和对话协商，推动了各方发展战略对接，建立了双多边以及地区联合工作机制，形成了区域合作新格局。

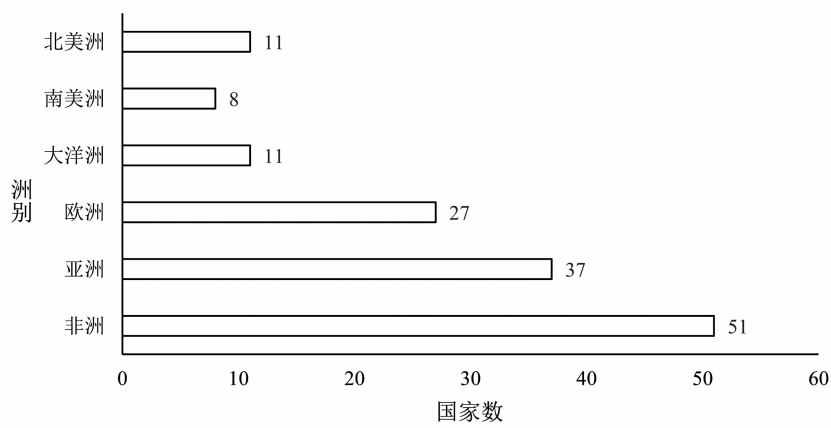


图1 截至2021年与中国签署共建“一带一路”合作文件国家的洲际分布

数据来源：作者根据中国一带一路网数据分类汇总而得。

二是设施联通建设进展显著。基础设施互联互通是“一带一路”建设的重要基础。随着大批项目落地实施，基础设施建设取得了长足进展，沿线区域交通可达性、资源流动性、信息共享能力显著增强。新冠肺炎疫情期间，大量“一带一路”基础设施和民生项目也在当地疫情防控中发挥了重要作用。首先，在交通基础设施建设方面。中泰铁路、中老铁路、雅万高铁、匈塞铁路、中吉乌铁路、泛亚铁路等重点铁路项目，曼谷—昆明公路、双西公路、中俄跨境公路大桥、中巴经济走廊公路等重点公路项目建设稳步推进，部分项目已建成并发挥效益，极大地促进了沿线国家间的经贸往来，已成为欧亚大陆经济合作的新桥梁。中国海运服务已覆盖“一带一路”沿线所有沿海国家，海运互联互通指数全球第一。中俄“冰上丝绸之路”、中新（重庆）战略性互联互通示范项目“国际陆海贸易新通道”等跨国运输线路有序推进，为中国对外贸易开辟了新的物流通道。“一带一路”空路联系更加畅通便捷，截至2020年底，中国已与103个“一带一路”沿线国家和地区签署了政府间航空运输协定。^①此外，中国与多个沿线国家进行了双边航空会谈，扩大航权安排，已与45个沿线国家实现空中

^①佚名：《民航局召开中国民航“一带一路”合作平台指导委员会第一次会议 推进“一带一路”平台整合推动“空中丝绸之路”建设高质量发展》，中国民用航空局网站，2021年6月16日，http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202106/t20210616_207972.html。

直航。^① 其次，在油气管道建设方面。中国与“一带一路”沿线国家开展了广泛的能源合作，重点是推进油气管道等能源基础设施建设。中国—中亚天然气管道、中缅油气管道、中俄天然气管道等重大项目稳步推进，部分管道已建成并投入使用。2019 年 4 月，“一带一路”能源合作伙伴关系正式成立，为“一带一路”沿线国家更好地应对气候变化，保障能源安全，促进可持续发展提供了重要保障。最后，网络信息建设方面。中国积极参与境外信息通信基础设施建设，与多个沿线国家通过跨境陆缆、国际海缆联通，有效促进了多个跨区域信息高速公路建设。北斗导航系统已于 2018 年底开通面向“一带一路”沿线国家和地区的服务，成为“一带一路”的重要空间信息基础设施。2019 年 6 月，《中国—东盟信息港建设实施方案（2019—2021 年）》发布，对于加快中国—东盟信息互联互通，推进数字经济发展意义重大。

三是贸易畅通取得明显成效。中国与“一带一路”沿线国家经贸往来频繁，贸易潜力陆续释放，贸易规模持续扩大（见图 2）。2013—2020 年，中国与“一带一路”沿线国家货物贸易额由 1.04 万亿美元增至 1.35 万亿美元，占中国货物贸易总额比重由 25% 升至 29.1%。^② “一带一路”新兴市场的开拓，成为拉动中国贸易发展的重要动力。中国的快速发展和庞大市场也有效带动了沿线国家的出口贸易，模拟显示“一带一路”倡议的全面实施能够使潜在参与国之间的贸易往来增长 4.1%。^③

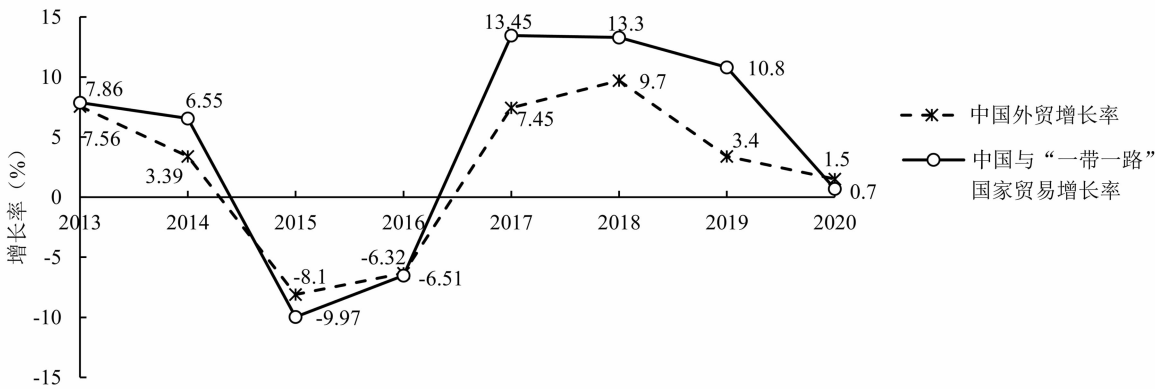


图 2 2013—2020 年中国与“一带一路”沿线国家贸易增长率和外贸总增长率对比

数据来源：佚名，《数说“一带一路”成绩单》，中国一带一路网，2019 年 2 月 18 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/jcsj/dsjkydyl/79860.htm>；国家统计局，《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》，2021 年 2 月 28 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html；海关总署，《2020 年 1 至 12 月进出口商品贸易方式总值表（美元值）》，2021 年 1 月 14 日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/3511722/index.html>。

四是资金融通能力逐步推进。“一带一路”融资环境有效改善，投融资体系不断完善，多双边投融资机制逐渐建立，多方投融资平台发展迅速，资金融通能力逐步增强。中国出资成立的丝路基金围绕“一带一路”建设加快与相关国家和地区的投融资合作，重点关注基础设施、资源开发、产能合作和金融合作等领域。亚洲基础设施投资银行成立以来，成员数已扩展到 103 个，每年批准投资项目数

①佚名：《国新办就“提高综合交通运输网络效率 降低交通运输物流成本”有关情况举行发布会》，新华网，2019 年 3 月 28 日，<http://www.xinhuanet.com/talking/20190328z/index.htm>。
②商务部国际贸易经济合作研究院：《中国“一带一路”贸易投资发展报告 2021》，2021 年 8 月，<https://www.caitec.org.cn/up-files/file/2021/11/20211208103423002.pdf>，第 26 页。
③推进“一带一路”建设工作领导小组：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，2019 年，第 19 页。

从2016年的8个增至2020年的44个，有效带动了各类公共和私营资本投入建设。^① 交通、能源、公共健康领域的累计批准投资额分别达到54.49亿、51.2亿、28.82亿美元，^② 在“一带一路”基础设施建设投融资中的支撑作用日益显现。

依托“一带一路”倡议，人民币国际化进程得以加快推动。2020年中国与“一带一路”沿线国家人民币跨境收付金额超过4.53万亿元，同比增长65.9%，占同期人民币跨境收付总额的16.0%。截至2020年末，通过直接参与和间接参与，人民币跨境支付系统实际业务可触达全球171个国家和地区的3300多家法人银行机构，其中1000多家机构来自“一带一路”沿线国家（不含中国大陆及港澳台地区）。中国已与22个“一带一路”沿线国家签署了双边本币互换协议，在8个“一带一路”沿线国家建立了人民币清算机制安排。^③

五是民心相通筑牢合作根基。中国与“一带一路”沿线国家人文交流日益密切，人文合作领域愈加宽广，人文活动影响力逐步增大。中国与沿线国家互办艺术节、电影节、音乐节、文物展、图书展等大量活动，其中很多活动已形成了常态化机制，为沿线各国提供了良好的人文交流平台。为协助应对疫情，2020年，中国向150个国家和13个国际组织提供了口罩、防护服、呼吸机等大批防疫物资。^④ 毫无保留地与各国全面分享防控和诊疗经验，中国疫苗也出口至越来越多的“一带一路”沿线市场。多领域、多层次、多主题的人文交流不仅增进了不同国家、不同文化彼此之间的了解和友谊，也宣传和普及了丝路精神，引导和加深了民间对“一带一路”倡议的理解，为“一带一路”建设奠定了良好的民意基础。

（二）“一带一路”建设的实践经验

“一带一路”成果的取得是多种因素综合作用的结果。其中，坚持人类命运共同体价值指引、坚持“共商、共建、共享”原则、促进民心相通、构建双多边沟通机制是根本原因，也是在未来需要进一步坚守的宝贵经验。

一是以构建人类命运共同体为价值指引。构建人类命运共同体是“一带一路”倡议的终极目标和价值指引，“一带一路”倡议是实现这一价值的伟大实践行动，也为构建人类命运共同体注入强大动力。“一带一路”倡议不搞“金元外交”，也不搞地缘零和博弈，而是顺应世界和平与发展潮流，以文明互鉴超越文明冲突，开创多元文明交融的新路径，用具体行动体现了人类命运共同体的精神实质，真正推动所有沿线国家实现福利的“帕累托改进”。总之，人类命运共同体理念是将“一带一路”建设成为和平之路、繁荣之路、文明之路的根本源动力。

二是以共商、共建、共享为基本原则。全球治理体系正处在重要转折时期，少数国家在全球治理中起主导作用，其他国家参与较少的状况尚未得到根本改观，这显然与发展潮流不符。共商合作大计、共建合作平台、共享合作成果的基本原则是对全球治理倒退的有力回应，为解决当前世界和区域治理问题提出了中国方案，为实现各自发展基础上的共同发展寻找到了新路径（秦亚青、魏玲，2018），在“一带一路”建设中具有里程碑意义，这一光辉思想必将在“一带一路”建设中进一步发

①数据来源：亚洲基础设施投资银行官方网站，<https://www.aiib.org/en/projects/summary/index.html>。

②数据来源：作者根据亚洲基础设施投资银行官方网站的数据计算而得，https://www.aiib.org/en/projects/list/year/All/member/All/sector/All/financing_type/All/status/Approved。

③数据来源：中国人民银行《2021年人民币国际化报告》，2021年9月，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/3871621/4344602/2021091818083774334.pdf>，第9、23页。

④国家国际发展合作署：《国家国际发展合作署举行我国抗疫援助及国际发展合作新闻发布会》，2021年10月26日，http://www.cidca.gov.cn/2021-10/26/c_1211420845.htm。

挥指导作用。只有弘扬以“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”为核心的丝路精神，遵循共商、共建、共享的基本原则，才能凝聚共识、汇聚力量，才能让“一带一路”的伟大构想转化为现实。

三是以民心相通为社会基础。“去中心化”的传播机制使得民间意愿在“一带一路”共建过程中发挥了不可低估的作用，加强民间交流有利于夯实“一带一路”合作的社会基础。“国之交在于民相亲，民相亲在于心相通”，“一带一路”倡议各领域的互联互通根本上应造福各国人民，应得到各国人民的支持。只有加强各国人民友好交流，增进相互了解和建立友谊，才能为合作奠定坚实的民意基础，才能规避因政权更替和政策波动造成的风险，才能使合作延伸为长久之计。

四是以双多边机制为沟通渠道。要打造出与“一带一路”倡议理念相匹配的开放、包容、均衡、共赢的国际合作新架构，需要建立顺畅的双多边沟通机制。在相互尊重、相互信任的基础上，构建高效顺畅的双边对话机制是实现政策对接的主要渠道。由于沿线国家在发展阶段、宗教信仰、文化背景、资源禀赋、利益诉求上存在很大差异，在具体合作议题上，很难存在一个能够同时满足各方利益的标准方案，只有与沿线国家不断强化双边机制，加强沟通交流，才能够深化重点建设领域的合作，推进双方发展战略对接。此外，中国也在积极维护和促进多边合作机制，通过上合组织峰会、亚信峰会、中非合作论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、泛北部湾经济合作论坛、金砖国家峰会、中东欧—中国“16+1”合作等多边平台，开展对话合作，使其成为多边交流合作的纽带。

二、全球变局下“一带一路”建设面临的新挑战

目前，全球政治经济形势正加速进入经济大动荡、格局大调整、体系大变革的新阶段，各国利益诉求出现重大分异，实力对比出现新的消涨，全球经济、科技、文化交锋对立加剧。一些大国内外政策转向明显，特别是某些国家保守势力上台，单边主义行径更加凸显，对中国等新兴经济体采取预防性打压政策，对全球化推进和全球治理体系完善形成严重阻碍。而且，随着新冠肺炎疫情的防疫常态化，各国疫后经济复苏仍有很多问题有待解决。“一带一路”建设之初的相对缓和的国际环境已发生重大改变，在未来相当一段时期内，全球政治经济处于尚未确立新稳定结构的失衡期，增加了推进“一带一路”建设的不确定性。

（一）地缘政治复杂，信任危机加剧

中国的崛起让部分国家尤其是守成国家产生了不安甚至恐惧心理，“中国威胁论”甚嚣尘上。改革开放 40 多年来，中国经济实现了跨越式发展，经济总量跃升至全球第 2 位。随着中国的快速发展，一些国家开始对中国持有一定程度的忧虑和警惕，彼此间信任危机加剧。美国将中国视为战略竞争对手，其遏制策略也必然挤压中国在“一带一路”沿线的作用空间。“一带一路”沿线地缘政治关系复杂敏感，一些国家出于地缘利益考量，污蔑“一带一路”倡议为“地缘扩张”“规则破坏”“经济掠夺”“债务陷阱”等，加大了沿线国家对中国的猜忌。尽管中国一再重申“一带一路”不搞“结盟”，但一些国家仍认为中国有插手地区和国际事务，改变博弈均衡的嫌疑。例如，由于印度对参与“一带一路”倡议的矛盾和迟疑，孟中印缅经济走廊建设进展缓慢，明显滞后于其他五大经济走廊。究其原因，一方面源自其政治上对中国的不信任，另一方面则源于其保守的地缘竞争策略。

（二）全球经济增长乏力，市场风险加大

世界经济局势愈加复杂，贸易保护主义甚嚣尘上，逆经济全球化暗流涌动。英国脱欧、美欧日不承认中国市场经济地位，以及中美贸易摩擦等一系列事件相继发生，某些一贯秉持贸易自由主义秩序的发达国家逐步提高贸易壁垒。新冠肺炎疫情的爆发浇灭了世界主要经济体经济缓慢复苏的态势，经济下行压力进一步加大。在此背景下，“一带一路”建设可能面临贸易壁垒、经济波动冲击、疫情阻隔、运营环境风险等一系列不利因素。中国作为贸易顺差大国，将面临各种贸易摩擦甚至贸易战。大型经济体之间的贸易摩擦，将对第三方经济体特别是小型经济体造成严重负面冲击，原有的双多边自由贸易体系也将不可避免地受到扰动。“一带一路”沿线国家经济发展水平差异大，市场开放难度本就较大，逆全球化态势的加剧将更加不利于其市场的开放。此外，“一带一路”建设项目往往资金需求较大，投资周期较长，风险相对较高，在经济增长乏力的背景下如何实现融资，并保证项目成功落地将面临更大困难。

（三）地区性冲突增多，安全问题愈加突出

“一带一路”建设面临着复杂的安全环境，传统安全威胁与非传统安全威胁并存。“一带一路”沿线的中东、中亚、高加索、非洲等地区的部分国家存在政局动荡的可能，军事冲突、动乱时有发生，恐怖主义、宗教极端主义火上浇油，加剧了当地政局的不确定和社会的不稳定。2020年亚美尼亚和阿塞拜疆军事冲突、2021年缅甸政局变化等一系列事件均发生于“一带一路”重要节点，给相关项目建设和国际合作带来很大风险。随着加入倡议的国家增多，种族对立、宗教壁垒、文化摩擦等不和谐因素也可能增多，这些对立与失控易成为区域分歧和冲突的导火索。与此同时，非传统威胁依然严峻，网络安全、公共卫生安全、跨国犯罪、自然灾害、粮食安全、核安全等问题具有不确定性和突发性的特点，极大增加了区域环境风险。能否有效地解决安全问题，与沿线国家共享安全与发展，事关“一带一路”建设的长远发展。

（四）新冠肺炎疫情拖慢“一带一路”建设步伐

新冠肺炎疫情爆发后，很多国家通过大型社区封锁、企业停工、旅行禁令来阻滞疫病传播。这些措施不可避免地给“一带一路”建设造成负面冲击。因疫情中国无法派出人员，项目所在地无法启动复工，部分原材料和机械设备供应链断裂，造成大量基础设施建设项目处于停摆状态。“一带一路”沿线很多国家都把政策重点放在控制疫情蔓延上，经贸合作和基础设施建设被摆在次要位置。国际反华势力开始借机抹黑和唱衰“一带一路”倡议，污蔑“一带一路”为新冠肺炎的传染渠道，并夸大其未来发展的脆弱性，为“一带一路”事业推进带来很大隐患。如果疫情得不到根本控制，高强度疫情防控机制形成常态化，上述影响也将向长期化方向演化；如果疫情得以控制，国际社会还将面对疫后经济复苏重振的重大考验，国际经贸合作演化态势等均具有较大不确定性。

（五）绿色发展已成“一带一路”建设实质要求

“一带一路”必须是能够推动绿色发展的“一带一路”。只有在环境保护和生态治理前提下谋求发展，才能契合沿线国家的实际需求，也才能够维系“一带一路”的强大感召力。在当前的全球分工模式下，南方国家扮演了资源输出国、制造业国角色，资源消耗高，环境污染大，其本质是发达国家利用金融和技术垄断优势，实现落后产能外迁的结果。发达国家在构建全球环境治理机制时，运用自身强大的政治经济实力迫使发展中国家承担不相称的生态义务，垄断占有生态环保的技术，不断设置和提高绿色壁垒，名为“治理”实为“剥削”，加剧了国际环境治理体系的非公正性。中国已深入

开展生态文明建设，确立了碳达峰、碳中和目标。同时，沿线国家纷纷将节能减排和低碳产业作为疫后经济复苏的抓手。在这一形势下，中国如何构建绿色发展国际合作机制，促进沿线国家绿色发展，成为“一带一路”建设必须直面的问题。

（六）倡议误解较多，舆论传播能力成短板

“一带一路”倡议自提出以来就受到众多误解、曲解，甚至于妖魔化（贺方彬，2019）。例如，有西方国家认为“一带一路”是地缘政治联盟或军事同盟，是带有明显的意识形态、地缘政治色彩的“马歇尔计划”；“一带一路”是中方制造的“债务陷阱”，给合作国家带来了债务危机；中国通过“一带一路”倡议是为了转移落后的过剩产能等。这些解读有的是认知问题，有的是某些国家别有用心地恶意中伤。这也是“一带一路”建设道路上的巨大绊脚石，不容忽视。近来，美国等国家对中国台湾、香港、新疆等内政的恶意抹黑、粗暴干涉，不仅严重损害中国在作为“一带一路”倡议发起者和最大公共产品供给者的形象，也严重危害中国“一带一路”关键节点的稳定与安全，新疆、福建作为“一带一路”两个核心区，均位于这些关键节点。

三、全球变局背景下“一带一路”倡议的推进策略

“一带一路”建设不能满足于摘取“低垂的果实”。应深入洞悉未来所处环境发生的深刻变化，在坚持前期积累的宝贵经验基础上，增强忧患意识、保持战略定力，针对推进过程中面临的重大挑战，科学谋划、优化策略，确保“一带一路”建设高质量发展。

（一）旗帜鲜明地树立正确的“一带一路”认识观

习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛的演讲中指出，共建“一带一路”，顺应经济全球化的历史潮流，顺应全球治理体系变革的时代要求，顺应各国人民过上更好日子的强烈愿望。三个“顺应”抓住了“一带一路”价值理念的本质，决定了“一带一路”倡议能否广泛凝聚全球共识。为此，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧扣地缘政治观、全球治理观、义利观三个基石，全面确立“一带一路”倡议的认识准绳（丛晓男，2018）。

一是超越传统地缘政治观。必须跳出传统的地缘政治观，站在当今全球发展的新局势上加以审视。应注意将“一带一路”倡议同传统地缘政治理论的谋霸逻辑相区分，不能将“一带一路”倡议的理论源泉狭隘地限定在地缘学说中。“一带一路”实践顺利推进并获得巨大成就这一现实，恰恰反映出传统地缘政治经济理论面临的困境，实际上，“一带一路”倡议为建立新的地缘政治经济理论提供了丰富的实践素材。二是倡导新型全球治理观。共商共建共享的新型全球治理观，其核心要义是治理主体的多元性和协同性，治理空间的开放性和包容性，治理原则的公平性和公正性。“一带一路”倡议旨在实现人类命运共同体这一终极目标，不以地理空间、政治制度、文化形态、发展水平为界。“一带一路”倡议不是要挑战或替代既有区域合作机制，不是要挤压原有国际组织的作用空间。相反，可以加强中国与沿线国家和国际组织之间的交流互鉴，提升各方发展战略对接深度，进一步激活原有区域合作活力。三是秉持正确义利观。要坚持不忘合作初心，反对“以利为先”的狭隘利益观。寻求义利协调是“一带一路”倡议实现共赢发展的基本价值导向。共建“一带一路”需要超越“非义即利”或“明义暗利”的简单价值取向。要统筹好各参与国家的共同利益和差异化利益之间的关系，弥合利益分歧，寻求利益共识，实现多方共赢。

（二）以“双循环”战略推动区域和全球价值链合作

在贸易保护主义抬头，全球化遭遇阻力的不利局面下，中国始终坚持推进互利共赢的开放战略和维护自由贸易的一贯立场，以更加开放的态度推进新型全球化。“一带一路”倡议也是中国引领新一轮全球化进程的重要空间载体。当前，各国都在加快结构调整，重新定位在全球价值链中的位置。“一带一路”倡议的核心理念与全球价值链合作的理念高度契合，中国应将重塑区域和全球价值链作为推进“一带一路”合作的重要抓手。中国已提出要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，为“一带一路”布局完善提供了新契机。一方面应推进自身向全球价值链中高端升级，另一方面要提升中国与“一带一路”沿线国家乃至全球价值链的融合程度。要坚决抵制贸易保护主义、孤立主义的扩张，尽力避免形成所谓新的“两个平行市场”。在区域布局上，应注意分圈层、有重点地逐步推进合作，加强对关键国际区域、关键合作领域的研究，改变单个国家点状布局的推进方式，形成连点成线、集线成面的格局。需要指出的是，不应将“双循环”战略简单割裂为国内和国际两个层面，在一些与中国空间邻近，中国影响力较大的地区，应加大其嵌入中国市场的力度，而不是做产能回撤和贸易替代。为此，应将东南亚、中亚等区域列入重点合作对象，进一步提升价值链合作水平，加深合作深度。

（三）深入对接沿线各国结构性改革

当前，不仅中国面临着推进供给侧结构性改革的艰巨任务，沿线各国内部也存在程度各异的结构失衡问题。这种失衡不仅增大了各国经济发展的难度，也制约了其参与“一带一路”合作的深度和广度。例如，在“一带一路”框架下深化经贸合作是推进中国与欧亚经济联盟对接合作的重要切入点，中国与欧亚经济联盟就建立自由贸易区开展多轮谈判，但关税削减议题始终被排除在外（丛晓男，2018），其重要原因就在于欧亚经济联盟内部存在“荷兰病”^①这一严重的结构性问题，造成其无法有效利用中国的市场开放，掣肘其在双边贸易中的作为。深入对接沿线各国结构性改革，不仅有利于克服单个国家内部的结构失衡问题，也有利于矫正区域和全球经济失衡，符合各国根本利益。要提高统筹国内国际两个大局的能力，自觉有效地把国内发展提升到国际水平，把国际事务融入国内发展（欧阳康，2018），高效匹配各国结构性失衡问题，推动结构性改革从单一国家失衡转向全局均衡。

（四）加快推进健康丝路建设

医疗卫生是“一带一路”国际合作的重要内容，随着新冠肺炎疫情爆发，“一带一路”医疗卫生国际合作也再次被提上日程。中国应积极践行人类命运共同体理念，以新冠肺炎疫情防控为契机，大力推进健康丝路建设，完善全球公共卫生治理体系。一是应在力所能及范围内调配医疗物资支援“一带一路”沿线疫情重灾国，派出防疫专家和医护人员赴沿线国家开展抗疫援助；二是凝聚“一带一路”沿线国家的医疗科研力量，加大疫苗研发国际合作，促进全球疫苗公平分配，加大沿线医疗基础设施建设力度，打造一批民心工程；三是在卫生医疗设备、防疫物资、应急设备等领域加大与沿线国家或地区的产业合作力度，弥补各国防疫物资生产短板；四是积极宣介中国应对新冠肺炎疫情的机制、管理模式等相关经验，加强与沿线国家的交流，彰显中国在抗击疫情面前的大国精神。

^①欧亚经济联盟的“荷兰病”表现为产业结构偏重采选业和重工业，主力出口品集中于资源品、食品加工业产品和重工业产品，品类单一。国际市场需求不断强化欧亚经济联盟少数主力出口品的优势地位，进一步吸引要素禀赋流入这些部门，生产要素配置扭曲加剧，产业结构畸形状态长期难以改善。

（五）深入推进绿色丝路建设

一是在国内深入实施生态文明建设，将中国打造为绿色发展的标杆。中国的发展历程在广大沿线国家中具有典型性和代表性，各国高度关注中国在推进环境治理、生态保护、气候变化、绿色发展中的成就与经验。中国生态文明建设与绿色“一带一路”相辅相成，生态文明建设的成就越大，绿色“一带一路”的推进就越为顺利。二是构建绿色丝路国际合作机制，打造“一带一路”生态共同体。团结沿线国家共同落实好联合国 2030 年可持续发展目标，充分发挥中国绿色领导力和国际合作力量的作用，围绕生态文明建设与相关国家开展相关交流、展示和宣传工作，使生态文明成为世界广泛认同的理念。三是与沿线国家共同提高绿色治理能力。在生态环境体制改革、产业绿色转型等领域开展合作，将中国在绿色发展中的经验以及先进的环保技术理念和方法引入“一带一路”沿线国家。四是强化绿色低碳产业合作。充分发挥亚洲基础设施投资银行等金融机构的绿色发展引导能力，加大清洁低碳产业投资，推动沿线国家产业绿色化、低碳化、循环化转型，加快能源基础设施的现代化升级，将绿色能源打造成新冠肺炎疫情后沿线国家经济复苏的新增长点，切实推动沿线国家实现绿色低碳经济增长和发展模式转变。

（六）开启“一带一路”国际舆论引导新征程

“一带一路”倡议顺应了沿线国家谋求和平发展、互利共赢的意愿，深刻反映了全球治理理念的变革，具有旺盛的生命力和光明的发展前景。即便如此，国际社会也经历了从观望到认可再到赞赏的心态变化历程，至今一些消极态度仍然存在。某些合作项目在实施过程中遭受波折甚至流产，这固然与具体项目的风险防范不当有关，但与宣传不力和舆情引导缺失也不无关系。因此，在实践中，要切实转变“只做不说、多做少说”的做法，增强文化自信与体制自信，建立和完善“一带一路”宣传和舆论平台，加大国际舆论宣传力度，积极争取国际话语权。坚决反对别国对中国内部事务指手画脚，团结国际社会一切可以团结的力量，对敌对势力的错误言论予以坚决回击，让中国真相、中国形象深入沿线国家，让更多国家和人民能够感受到“一带一路”带来的正能量。

参考文献：

1. 丛晓男：《以“一带一路”建设破解发展这一时代命题》，《红旗文稿》，2018 年第 19 期。
2. 丛晓男：《中国—欧亚经济联盟 FTA 的经济障碍与现实选择——基于可计算一般均衡 GMR—CGE》，《俄罗斯研究》，2018 年第 2 期。
3. 贺方彬：《海外精英对“一带一路”倡议的认知及启示》，《当代世界与社会主义》，2019 年第 4 期。
4. 黄海涛：《“一带一路”：互动性本质与信任建设》，《天津社会科学》，2015 年第 6 期。
5. 欧阳康：《全球治理变局中的“一带一路”》，《中国社会科学》，2018 年第 8 期。
6. 秦亚青、魏玲：《新型全球治理观与“一带一路”合作实践》，《外交评论（外交学院学报）》，2018 年第 2 期。
7. 杨圣明、王茜：《马克思世界市场理论及其现实意义——兼论“逆全球化”思潮的谬误》，《经济研究》，2018 年第 5 期。
8. 詹小美、王仕民：《空间交融视阈下的战略互信》，《中国社会科学》，2017 年第 10 期。

责任编辑：郭霞

美国制造业创新结构的变化及对我国制造业创新发展的启示

程 都

摘要：二战后，美国制造业创新结构在创新主体、投入比重、产业分布、创新环节四个方面发生了阶段性变化。本文从大型企业经营模式、创新活动分工、全球市场竞争程度和劳资关系四个方面分析了这些变化产生的原因，并阐述了这些变化对美国制造业的创新模式、技术机会、累积条件、创新扩散等多个方面带来的负面影响。在新一轮科技革命和产业变革重构全球创新版图、重塑全球经济结构的时代，创新发展是我国制造业的唯一出路。应当吸取美国制造业创新结构变化的经验教训，保障本土制造业产业丰富度，保留若干大型一体化企业，鼓励大企业支持基础研究，促进创新资源在新兴产业和传统产业中的合理布局，推动我国制造业形成合理的创新结构。

关键词：美国 制造业 技术创新 创新主体

作者简介：程都，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所创新战略研究室助理研究员。

近年来，美国众多学者的研究指出，美国制造业的创新能力已经严重衰落，导致国家竞争力受到后发国家的威胁。实际上，自二战结束以来，以 1980 年前后为分割点，美国的制造业创新结构发生了明显的阶段性变化，主要体现在创新主体构成、创新投入比例、创新资源的产业分布以及创新活动集中的环节四个方面。分析其变化原因以及对美国制造业创新产生的影响很有必要。在我国制造业面临双重挤压，谋求创新发展的新阶段，充分吸取美国制造业创新结构变化的经验教训，合理制定政策举措，有利于推动我国制造业创新与可持续发展。

一、二战结束以来美国制造业创新结构的四个变化

（一）创新主体结构由“双塔”模式向“多元”模式转变

从二战后到 20 世纪 70 年代末，美国的研究型大学和大型制造企业形成了制造业技术创新的核心支柱，个体科学家在创新活动中的影响逐步暗淡，中小企业在创新中的作用尚不突出。研究型大学从原有的人力资源生产者转变为同时担负起科学知识生产者的角色。原有的依赖产业部门资金并主要为产业部门进行研发服务的模式逐步弱化，从政府部门获得主要资金并开展自由研究的模式逐渐盛行。1953 年，由大学执行的研发经费中，联邦政府的资金占比为 54.7%；在 20 世纪 60 年代，该比例基本维持在 70% 以上；到 1980 年，该比例为 67.2%。在研究方向上，大学的研究更多转向基础性研究。

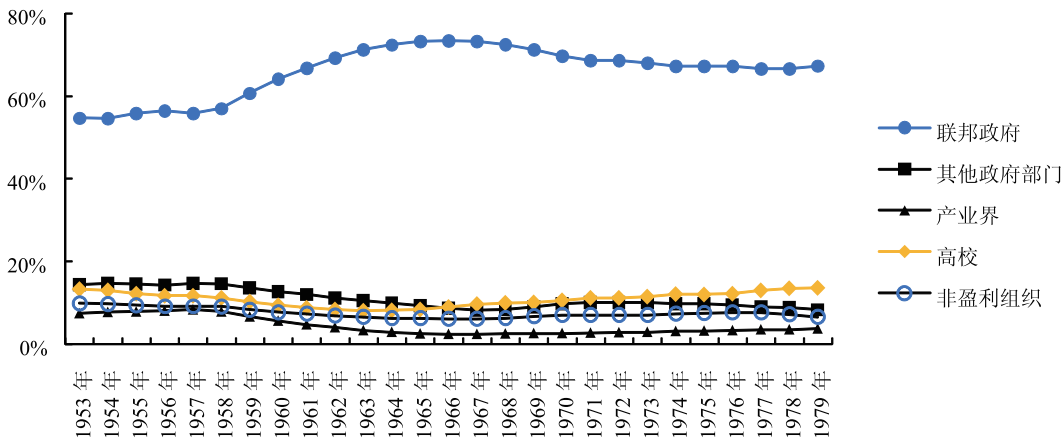


图 1 1953—1979 年美国高校使用的研究和开发经费来源占比

数据来源：美国国家科学基金会（NSF）网站。

大型工业企业在二战之前就已经尝到了投资研究的益处，创新成果带来了巨大的利润，对科学的广泛投资使企业能够与大学交流思想和人员。二战后，大型企业更加积极地投资研究工作。在 20 世纪 60 年代末，AT&T 的贝尔实验室雇佣了 15000 名员工，其中约 1200 人拥有博士学位，14 名诺贝尔奖和 5 位图灵奖获得者曾经在贝尔实验室工作过。在 20 世纪 80 年代初，杜邦公司在其中央实验室雇佣了大约 6000 名员工，其研发预算超过 10 亿美元。^①

进入 20 世纪 80 年代，大学的研发活动逐步扩张，在基础研究之外，还积极参与工业发明和专利申请。在 1985 年，学术机构在基础研究和应用研究上的花费占全社会研发经费的份额为 23.8%，到 2015 年已经上升到 33.6%。大学拥有的专利数量占全国专利总数的比重在 1975 年为 1%，到 1990 年提升到 2.5%；大学的专利申请人数在 1995 年约为 2700 人，到 2015 年增加到 15000 人。^②

大型工业企业研究开发活动的范围收窄。除了生物医药和电子信息制造业，其他行业大型制造企业在基础研究方面退缩明显，但在应用研究和试验发展方面有所扩张。1980—1990 年，销售额增长 100% 及以上的美国上市公司每年发布的科学论文数量减少了 20.6%，杜邦、美国通用电气公司、Xerox 和 AT&T 等传统大型公司出现了最严重的下滑，传统的企业中央研究院或减小规模，或关停并转。^③

小型专业研究组织涌现。由高校的研究人员和企业技术人员创业形成的小型企业开始在技术创新中发挥重要作用。这些组织进行研究开发、技术咨询项目和专利许可、芯片设计等知识产品的交易，或者通过向市场推出新产品来直接商业化他们的想法，或者通过将它们出售给具有下游组织能力的大型企业来间接商业化。

（二）创新投入结构由政府部门主导向产业部门主导转变

从二战后到 20 世纪 70 年代，美国政府部门（包括联邦政府和非联邦政府部门）成为研究开发的

①Gertner, J. . The idea factory: Bell Labs and the great age of American innovation. New York: Penguin Books, 2013.

②Boroush, M. . National Patterns of R&D Resources: 2014 - 15 Data Update. Technical Report NSF 17 - 311, National Science Foundation, Arlington, VA, 2017.

③Arora A, Belenzon S, Pataconi A, et al. The Changing Structure of American Innovation: Some Cautionary Remarks for Economic Growth. NBER Chapters, 2019.

主要投资者，全社会研发投入中来源于政府部门的资金占比高于产业部门。1953 年，政府部门投入的研发经费在全社会研发投入中的占比为 54.7%，高出产业部门 11.2 个百分点；到 1964 年，政府部门投入的研发经费占比达到 67.5%，比产业部门高出 36.7 个百分点。此后，政府部门研发投入占比有所下降，但仍然高于产业部门。非盈利机构和高校在全社会研发投入中的占比都长期低于 2%。风险投资机构在 1946 年就起步发展，但是发展缓慢。虽然在 1973 年就成立了纳斯达克证券市场，但到 1980 年全美风险投资总额仅 10 亿美元。

进入 20 世纪 80 年代后，政府投入的研发经费已经下降到略低于产业部门的水平，90 年代两个部门投入比例差距进一步拉大。2001 年政府部门研发投入占社会研发总经费的比重仅为 26.1%，而产业部门占比达到 69.2%。21 世纪以来，这一态势也没有改变。

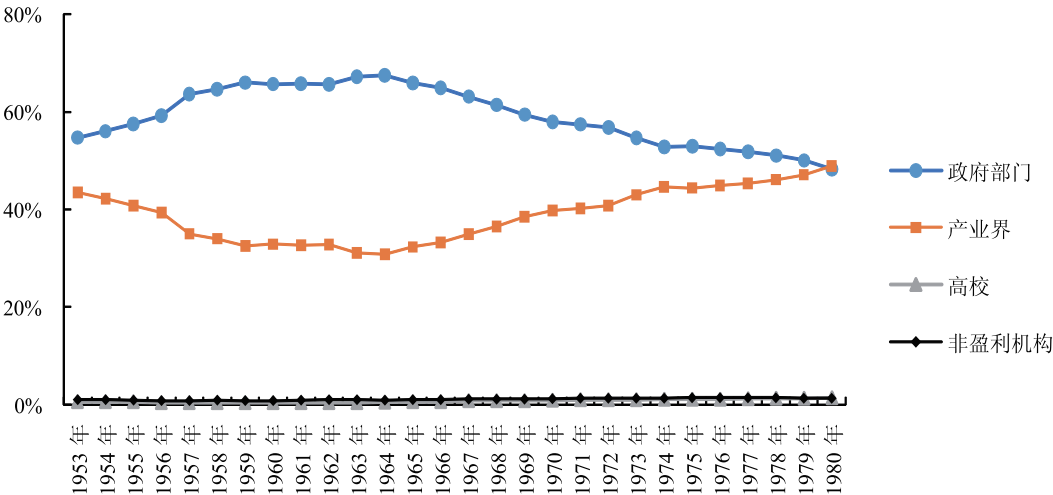


图2 1953—1979 年美国不同部门投入的研发经费占比

数据来源：NSF 网站。

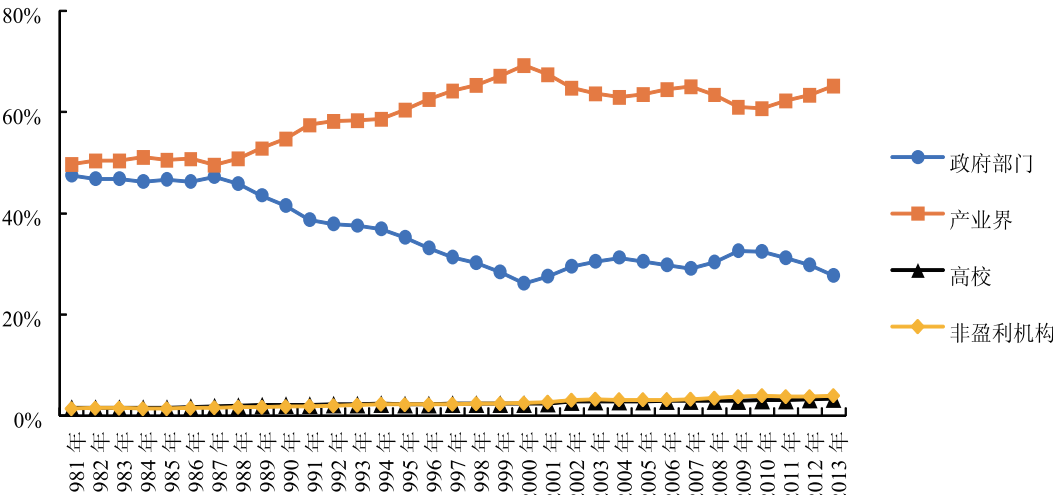


图3 1981—2013 年美国不同部门投入的研发经费占比

数据来源：NSF 网站。

风险投资机构在研发资金中也占有了重要位置。根据美国风险投资协会的统计，在 1985 年风险投资总额仅相当于当年产业部门执行的研发经费的 3.4%，1996 年该比例达到 8%，2002 年以来该比例一直保持在 10% 左右。从风险投资的产业方向看，投入到制造业领域的风险投资金额从 1987 年到 2000 年一直保持在 50% 左右。^①

表 1 1985—2008 年美国产业界执行的研发经费与风险投资金额

单位：百万美元（当年价）

年份	产业界执行的 研发经费	风险投资 金额	年份	产业界执行的 研发经费	风险投资 金额
1985 年	82376	2776	1997 年	155409	148975
1986 年	85932	3125	1998 年	167102	21499
1987 年	90160	3364	1999 年	182090	54900
1988 年	94893	3406	2000 年	199961	105200
1989 年	99860	3320	2001 年	202017	40968
1990 年	107404	2822	2002 年	193868	22132
1991 年	114675	2254	2003 年	200724	19681
1992 年	116757	3586	2004 年	208301	23235
1993 年	115435	3657	2005 年	226159	23612
1994 年	117392	4146	2006 年	247669	27617
1995 年	129830	8013	2007 年	269267	31875
1996 年	142371	11341	2008 年	290680	29926

数据来源：NVCA yearbook 2013；NSF 网站。

（三）创新资源的分布由传统产业向新兴产业集中

从二战后到 1980 年，美国制造业部门的研发投入集中在飞行器和火箭、电子电气设备、交通运输设备、机械设备、化学工业五大部门。其中，飞行器和火箭、电子电气设备两个行业的研发费用就占到了 40% 以上。在化学工业中，研发工作主要集中在制药和生物技术、特殊化学制品、复合材料、电子工业材料等先进材料研发等领域；电子电气设备行业中，主要的研发投入集中于电子信息领域；交通运输设备行业的研发集中于汽车制造领域。

表 2 1956—1980 年美国制造业各行业研发经费占比情况

单位：%

行业名称	1956 年	1963 年	1967 年	1970 年	1972 年	1975 年	1978 年	1980 年
食品工业	1.0	1.0	1.1	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
纺织工业	—	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
木材行业	—	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
纸制品行业	0.5	0.5	0.8	1.0	1.0	1.0	1.2	1.1
化学工业	9.7	9.8	9.2	9.8	9.9	11.3	10.7	10.4
石化工业	2.8	2.5	2.3	2.9	2.4	2.9	3.2	3.5

①笔者根据 NVCA yearbook 2013 提供的分行业数据计算而得。

续表 2

行业名称	1956 年	1963 年	1967 年	1970 年	1972 年	1975 年	1978 年	1980 年
橡胶制品	—	1.2	1.1	1.5	1.9	1.9	1.5	1.5
石料、水泥、玻璃行业	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9
基础金属制品	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.8	1.7	1.6
结构性金属制品	1.8	1.2	1.0	1.1	1.3	1.3	1.2	1.2
机械设备	8.2	7.6	8.1	9.6	11.0	13.2	12.9	13.3
电子电气设备	23.0	22.7	23.6	23.4	23.9	21.1	19.5	20.6
交通运输工具	10.4	8.6	8.3	8.8	10.3	10.0	12.0	11.5
飞行器和火箭	32.4	37.3	34.6	28.9	25.3	23.6	22.6	20.7

数据来源：NSF 网站。

20 世纪 80 年代以来，美国制造业主要研发活动进一步向化学工业（主要是制药行业）、计算机和电子光学仪器两大行业集中，机械设备、飞行器和火箭行业的研发活动的比重逐步下降。在 1993 年制造业研发经费中，计算机和电子光学设备行业所占比重为 33.6%；到 2017 年，这一比重达到了 60% 左右的水平。而化学工业研发经费占制造业研发经费的比重，也从 1987 年的 11.4% 上升到 2017 年的 29.1%。交通运输工具行业研发经费占比保持了稳定，飞行器和火箭行业的研发投入占比则由 1987 年的 29% 下滑到 2017 年的 10.3%，机械设备行业研发投入占比也由 70 年代 10% 左右的水平下滑到 5% 左右。从风险投资项目在制造业各行业的占比看，越来越集中在医疗器械、电信设备、网络设备和半导体行业中。

表 3 1987—2017 年美国制造业分行业研发投入占比 单位：%

行业	1987 年	1993 年	1999 年	2005 年	2011 年	2017 年
食品工业	1.4	1.6	1.3	2.1	2.5	2.2
纺织工业	0.3	0.4	0.3	0.5	0.3	0.4
木材行业	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
纸制品行业	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.6
化学工业	11.4	20.2	17.7	27.2	27.5	29.1
石化工业	2.3	2.5	0.5	0.9	0.7	0.1
橡胶制品	0.7	1.4	1.6	1.1	1.1	1.5
石料、水泥、玻璃业	1.2	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5
基础金属制品	0.9	0.8	0.4	0.4	0.3	0.3
结构性金属制品	0.9	1.3	1.4	0.9	0.9	0.9
机械设备	2.9	4.0	5.3	5.4	7.3	5.1
电气设备	1.5	2.9	3.6	1.5	1.8	1.7
计算机和电子光学设备	45.6	33.6	36.7	53.3	62.3	61.1
交通运输工具	11.0	13.5	15.8	10.2	5.8	9.3
飞行器和火箭	29.0	17.4	12.6	9.5	13.0	10.3

数据来源：NVCA yearbook 2010。

（四）创新活动更加集中于产品研发和前沿技术

从二战后到 20 世纪 70 年代，美国制造业在生产装备、新产品的开发与设计环节开展的研发活动偏多，在工程技术研发和工艺创新方面的活动偏少。根据麻省理工学院（MIT）竞争力委员会开展的回顾式调查，在 20 世纪 70 年代，美国企业会投入 2/3 的研发经费进行产品设计和开发，仅投入 1/3 的研发经费用于工艺研发，这与日本企业的研发经费分配恰恰相反。在“大规模生产”特征明显的钢铁、汽车、基础化学品行业，美国企业热衷于研发先进的自动化设备，希望以顶层设计的自动化技术控制后续的制造过程。美国企业研发人员注重前沿技术探索，但是漠视较为成熟的技术领域。调查发现，美国企业工程师愿意将大部分精力用于全新的技术创新上，而日本企业工程师更加注重改进现存的技术。

进入 80 年代后，美国制造业创新集中布局在推动电子信息技术深度运用、先进的生产装备、绿色化生产技术上。例如，开发计算机辅助设计系统（CAD）、计算机辅助制造系统（CIMS）、3D 打印技术，以及研究开发低油耗汽车产品等。美国从 2011 年开始布局国家创新网络并成立了数十家制造业创新中心，主要研究领域分布在纳米材料、增材制造、精密仪器制造、智能机器人、柔性电子材料等方面。总体来看，美国制造业创新活动的趋势是，一方面通过前沿技术的研发推动产品创新，另一方面通过前沿技术向生产制造过程渗透，推动制造方式创新。

二、美国制造业创新结构变化的原因分析

（一）垂直一体化经营模式的瓦解

在 20 世纪 80 年代之前，美国制造业依托全球市场形成了一大批巨型企业在市场竞争中成为行业龙头，他们无一例外地采用一体化的经营模式，一个产品从发明到设计到生产再到测试、包装、运输乃至营销，整个流程都在公司内部进行。一体化企业掌握了产业上下游各环节的功能，可以减少市场风险。但是 20 世纪 80 年代之后，在金融市场追求短期业绩的压力下，这些垂直一体化的企业开始分散重组，高估值的“核心”资产和项目被保留，非核心资产被抛售，一体化企业走向轻资产模式。偏于基础性的研发活动耗费时间长，成果不确定性大，直接效益难以测定，在大型制造企业中广泛萎缩。电子、纺织、汽车等“大规模生产”模式行业的制造过程具有重资产特性，也被转包到劳动力偏低的国家。

（二）创新活动的专业化和市场化

在政府加大投入以及风险投资体系不断成熟的环境下，大学和小企业的研发活动越来越丰富，成为可靠的技术创新来源。通过对从 1971 年到 2006 年间在“研发 100”竞赛中获奖的新产品、新流程来源进行分析发现，在 20 世纪 70 年代，500 强企业参赛项目占据了绝大多数，而到了 90 年代，获奖的成果大多出自小公司或者是大学和美国的政府实验室。在这种情况下，大型企业通过并购的方式获得创新成果比通过开展内部研发更有效率和成本优势。80 年代之后，美国更为宽松的反垄断环境、对知识产权保护的强化、技术市场的成熟也为大企业以收购替代内部研发创造了条件。

（三）经济全球化带来的市场竞争加剧

在二战后的几十年内，美国制造业的技术基础大量来源于战时体制下的研发成果和本土企业长周期的研发积累。随着日本、德国、韩国、中国等后发国家经济逐步恢复和经济全球化的深入发展，这些国家的研发能力提升，对美国先进技术的追赶速度加快。在一些成熟度较高的行业，美国难以保持

技术垄断地位，大企业越来越难以从内部研究中获利。在汽车、机械等行业，日本和德国企业甚至通过精益生产模式超越了美国企业。因而，面向未来需求，发挥基础研究的相对优势，追求前沿科技，探索颠覆性技术和进入新兴产业成为美国制造业的优先选择。

（四）“劳资对立”导致对制造环节的放弃

美国在与欧洲制造业竞争过程中最早取得市场优势的行业是汽车、钢铁等采用大规模生产方式的企业。在这种生产方式下，制造业企业需要大量的初级劳动者作为工人。在管理模式上，技术人员和工人是界限明显的两个层级。工人从事的岗位经过细致的分工对技术要求低，仅仅被看作劳动力市场上的一种“生产要素”，长期被排斥在研究开发活动之外。大量的工人形成了工会组织，对企业主的经营决策形成了制约。二战后，电子学、计算机和自动控制系统技术进步推动形成的以资本替代劳动，管理层集中控制生产的总体控制思想在美国工业界占据了主导地位，工人群体和制造环节成为被摆脱的对象，制造环节的创新活动也难以受到重视。

三、美国制造业创新结构变化对创新活动的影响

（一）多元化创新模式萎缩，更加依赖“管道延伸模式”

威廉姆、彼得（2017）总结了美国的五种创新模式，包括“管道模式”“市场诱导模式”“管道延伸模式”“制造主导模式”和“组织创新模式”。^①在美国创新结构的转变过程中，垂直一体化企业的瓦解，使支持长期研究并能够提供技术创新全周期配套资源的工业企业减少，以“管道模式”进行创新难度更大。创新资源集中在少数行业使得其他行业爆发的市场需求难以得到创新要素的支撑。制造环节的大规模外包和离岸发展使“制造主导模式”在本土缺乏创新来源。“组织创新模式”对产业各环节协同要求高，本土产业链条的不完整、产业链条中各环节的联系弱化，也限制了组织创新的发展。总之，随着美国创新结构的转变，多元化的创新模式在萎缩，美国制造业的技术创新越来越依靠联邦政府支撑下的“管道延伸模式”。

（二）技术机会不断缩减，创新空间受到限制

政府部门对研发投入的比重降低，工业企业对基础研究和长期研发项目投入的减少，弱化了整个制造业体系对前沿技术的探索能力，也使得重大创新的概率降低。创新资源集中在少部分行业，导致了其他行业创新的衰落以及行业间技术关联紧密度下降，制造业中跨行业的“嫁接”式创新缺乏生长的土壤。产业体系和企业群体的丰富度下降也会使产业创新网络的关联类型减少、延展性减弱、复杂度降低，创新的边际效应递增特性难以体现，创新产出也随之下降。制造环节的离岸分布造成了大量的创新场景缺失，制造过程中大量的潜在创新点难以得到充分发掘。制造业中工程能力和生产组织能力的弱化使研发人员的创新成果在工程化阶段频频受阻，新的产品设计不能进入市场，难以形成新的市场引力，限制了后续创新和配套产业的技术创新。

^①“管道模式”是指以联邦政府支持的基础研发为源头，将大学和政府所属研究机构的基础性研究成果输入“创新管道”后，由行业中的企业家、技术人员将这些技术构想形成突破性的新产品。“市场诱导模式”是以发现市场需求的企业家为创新发起者，通过增量式创新填补市场空白的创新方式。“管道延伸模式”是指联邦政府对创新的支持不仅仅在基础研究方面，同时还涵盖了从先进原型到论证、试验平台甚至初始市场创建阶段，弥补基础研究部门和产业部门之间的创新裂痕。“制造主导模式”是指基于制造业经验的专业知识带来的制造技术、工艺和产品创新。这种创新模式依赖应用研究、试验发展与生产过程相结合的方式。“组织创新模式”强调在创新的各个环节中改进创新工作的途径、方法和组织，特别是把技术、流程和商业模式结合起来，形成新的生产范式。

（三）创新的累积条件减弱，持续创新能力受侵蚀

制造业部门的势微减少了对 STEM^① 专业人才的吸纳空间，技术创新的基础性人才育成体系逐渐萎缩。考夫曼基金会研究显示，美国大学 STEM 专业毕业的学生中，本土学生数量越来越少，在电子工程、工业工程、机械工程、互联网和人工智能等专业，国际学生占比更高。研究型大学对应用研究的扩展促使更多的研究者追求短期的、可商业化的技术研发，减少了愿意从事长周期基础研究的人员，不利于基础性研究人才的积累。大型企业通过并购小企业获得创新成果虽然提升了创新效率，但是与内部研发相比缺乏系统性和持续性，一旦创新型研发企业被大企业收购，之前的研发活动就停止了，技术知识的储备也难以持续。制造部门的离岸分布使得制造环节中大量依赖对生产现场频繁接触和“干中学”的技术诀窍等隐形知识难以在本土积累，限制了美国的前端研发和设计。例如，在复印机、数码相机、工业机器人等领域，美国企业最先进入市场，但是在工艺和生产方面落后于日本，最终导致产业萎缩，而日本逐渐成为这些行业研发设计的领先者。

（四）创新单向扩散加强，创新收益流失严重

美国创新资源逐步向生物医药、电子信息等基于科学的产业部门集中，这些部门都是专利密集型部门，技术知识的可编码性强，以专利、科学文献、数据库等为重要载体，相对于隐形知识和技能，保护难度大，扩散更加容易，更易被后发国家学习。在研发设计环节保留于本土、制造部门迁移到后发国家的产业链分布态势下，新产品进行大批量生产时，设计部门必须对制造部门进行详细指导，其知识和能力自然向后发国家扩散，有利于后发国家培育技术吸收能力。后发国家的企业在学习美国研发的新技术、新设计后，可以充分利用产业丰富度高、贴近市场的优势，针对细分市场进行二次创新，获得知识产权，甚至可以通过专利布局阻止美国相关企业进入市场，从而获得主要的创新收益。

四、对我国制造业创新发展的启示

近年来，我国制造业创新结构也在发生一些变化，企业作为创新主体的地位越来越明显，科技型中小企业和初创企业也越来越多。在产业转型升级的浪潮中，“低端”产业向东南亚、非洲等次发达地区转移成为趋势，创新活动也越来越向电子信息、电气机械、生物医药等行业集中。为促进制造业创新的可持续发展，吸取美国经验教训，提出以下建议。

（一）充分保障本土制造业的产业丰富度

技术创新的空间广泛分布在各个产业门类和各个环节中，不同行业技术创新也存在周期性和集中性，即使是一些目前还具有劳动密集、环境资源消耗大特征的“低端产业”，也具有产生颠覆性创新的可能，对其他产业的创新也具有支撑配套作用，是制造业创新资产的组成部分。要避免一刀切划定所谓“低端产业”，避免这些企业完全迁移到东南亚国家，要鼓励和支持这些产业进行技术改造和创新，以应对资源环境及成本压力，尽量将其保留在国内，以免陷入产业空心化陷阱。

（二）保持若干贯穿全产业链的大型一体化企业

贯穿产业链的一体化大型企业比一般企业更有能力推动产业链与创新链的融合发展，更加便于组织研发周期长、投入资金多、配套条件复杂的研究项目，有利于积累创新资产、拓展科技前沿、提升

^①STEM 是指科学（Science）、技术（Technology）、工程（Engineering）、数学（Mathematics）专业。

创新潜力。应当在钢铁、石化、化工、机械制造等技术迭代慢、渐进式创新多、隐形知识比重大的行业，保持一定数量贯穿产业链的国有一体化大型企业，在企业业绩考核评价体系中，适当降低经营利润绩效要求，提升创新考核绩效要求，增强这些大型企业的创新活力。

（三）持续支持基础性研究并鼓励大企业投身其中

随着全球科技文明程度的提升，制造业技术创新对科技水平的要求也越来越高，基础研究的发达程度直接影响到制造业的创新谱宽和重大技术突破的概率。考虑到基础性研究的周期长、风险高、公共性强等特征，应当以政府部门作为主要投入部门，对基础研究给予长周期的支持。大型企业是引领行业发展的龙头，需要探索前沿技术，投入一定的人员和资金到基础研究中去，有利于培育基础理论和工程技术兼备的复合型人才，推动产、学、研部门融通发展，加速先进理论和前沿技术的扩散。应当鼓励行业龙头企业积极投身基础研究，积淀可持续的创新能力。

（四）引导创新资源在新兴产业和传统产业中合理分布

前沿技术对传统技术的替代是一个漫长的过程。美国从 20 世纪 40 年代开始就追求通过数字技术对现实模拟，追求自动化技术对人工生产过程的替代。但一直到目前，在制造业的很多领域中，数字技术还难以完全模拟现实，人工生产环节也依然大量存在。因此，在依托前沿技术的新兴产业完全兴盛之前，仍然要多渠道引导创新资源的理性分配，积极推动传统产业创新发展，避免制造业支柱性产业的缺失和创新资源的浪费。

参考文献：

1. 加里·皮萨诺、威利·史：《制造繁荣：美国为什么需要制造业复兴》，机械工业出版社，2014 年。
2. 苏珊娜·伯杰：《重塑制造业》，浙江教育出版社，2018 年。
3. 威廉姆·邦维利安、彼得·辛格：《先进制造：美国新创新政策》，上海社会科学院出版社，2019 年。
4. 诺布尔：《生产力：工业自动化的社会史》，中国人民大学出版社，2007 年。
5. 迈克尔·德托佐斯：《美国制造：如何从渐次衰落到重振雄风》，科学技术文献出版社，1998 年。
6. Arthur Herman. America’ s High -Tech STEM Crisis Forbes, 10 Sep 2018.

责任编辑：李 蕊

我国能源安全战略面临的挑战与 国际经验借鉴

李新权 杨晓锋

摘要：能源是人类文明和经济社会发展的基础，也是现代化的动力源泉，能源安全是国家安全的重要基石。本文首先研究分析了能源安全范式的历史演变过程，指明能源发展的历史趋势。其次分析了我国的能源现状和存在问题。再其次以欧盟、美国和日本为现实样本，介绍了它们应对能源安全的各自举措，强调我国当前进行能源转型的紧迫性和必要性。最后指出能源安全范式转变和域外经验对推进我国的能源安全战略具有重要启示和借鉴意义。思想层面要重视能源安全的战略性；国际层面不仅要协调好两个市场、两种资源之间的关系，而且还要积极参与区域性能源合作，更要在全球能源治理方面具有话语权；国内层面上既要协调中央和地方之间，能源生产与经济发展、气候变化之间的关系，还要坚持走陆海能源开发、传统能源与新能源并举的道路。

关键词：能源安全 石油安全 能源治理 新能源

作者简介：李新权，中国发展战略学研究会战略思维与领导力专业委员会专职研究员；

杨晓锋，中国石油大学（北京）国际石油政治研究中心副教授。

能源是人类文明和经济社会发展的重要物质基础，能源安全是国家安全的重要组成部分。习近平总书记 2014 年在中央财经领导小组第六次会议上强调，能源安全是涉及国家经济社会发展的全局性、战略性问题，对国家繁荣发展、人民生活改善、社会长治久安至关重要，并提出了“四个革命，一个合作”的能源安全新战略。^① 目前我国虽然已成为世界能源第一生产大国，形成煤炭、石油、天然气、新能源、可再生能源等多轮驱动的供应体系，但是能源安全问题依然严峻。这突出表现为：一是我国已成为世界能源消费和进口第一大国，油气对外依存度持续增长。2020 年石油消费 28.5 艾焦（EJ），国内原油产量 1.95 亿吨，进口原油 5.57 亿吨，^② 对外依存度为 74.1 %。天然气产量 1940 亿立方米，消费量 3306 亿立方米，进口天然气 1391 亿立方米，^③ 对外依存度升至 41.8 %。二是煤炭虽然在 2020 年能源消费结构中的比重降至 56.8 %，但尚未达到峰值，石油、天然气、一次电力及其他能源的消费比重分别提升至 18.9 %、8.4 %、15.9 %，^④ 石油的碳排放也未达峰。三是受气候变化影响，我国也面

①《习近平：积极推动我国能源生产和消费革命》，新华网，2014 年 6 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-06/13/c_1111139161.htm。

②数据来源：《bp 世界能源统计年鉴（2021）》，bp 中国网站，2021 年 7 月 8 日，第 24、19、32 页。

③同②，第 36、38、42 页。

④国家统计局编：《中国统计年鉴 2021》，国家统计局网站，2021 年 9 月，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>。

临西方国家所提出的能源安全、经济竞争、环境可持续的三重困境。最后是为履行《巴黎气候变化协定》，我国承诺将提高国家自主贡献力度，采取更加有力政策和措施，力争于 2030 年前二氧化碳排放达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。这些政策和举措一方面显示了我国在应对气候变化方面的决心，另一方面也表明我国主动进行能源革命，从而实现能源转型。

在当今世界政治经济深刻变化的背景下，能源安全的国际因素更不容忽视。一是受新冠肺炎疫情影响而出现的国际油价突破底线的大幅波动。二是尽管我国能源进口渠道已呈现多元化格局，但这些能源供应多是双边性的，易受国际局势和资源国时局影响，缺乏稳定性和长效性。三是由美欧和欧佩克主导的国际能源治理体系日渐式微，而新的全球能源治理体系和多边合作机制尚未成型，全球能源治理框架亟待新兴经济体的参与。

总之，能源安全是我国经济发展的重要基石。在应对气候变化的新形势下，如何保障经济社会所需的清洁低碳能源的持续、可靠供给是不可回避的现实问题。探讨能源安全的范式转变、我国存在的问题、国外的经验及相应策略，就显得格外重要。

一、能源安全概念范式的演变

目前学术界对能源安全概念尚未有统一的定义，在 1973 年石油危机首次提出以来，基于不同的研究视角和方法，能源安全概念的内涵与外延不断拓展。

（一）主张供应安全的传统能源安全观

美国学者丹尼尔·耶金（Daniel Yergin）指出，能源安全对不同国家具有不同含义，石油消费国主张供应安全，即以合理价格获得能源的可靠性和可用性。石油出口国家则谈论需求安全，即充分进入市场和消费者以证明未来投资的合理性。^①他认为，能源安全是指以可以接受的价格获得充足的能源供应，这一定义被广泛接受。例如，国际能源署（IEA）认为，能源安全是指以可负担的价格不间断地获取能源资源。国务院发展研究中心 2007 年发布的《中国能源发展战略与政策研究》指出，能源安全是指当前与未来国民经济与社会发展的能源需求在时间、数量、价格、品质四个方面的满足程度，以及国家消除能源威胁与风险的能力。而石油安全是指一个国家或地区可以及时、足量、经济地获取石油供应，以保障经济社会平稳健康运行，持续协调发展的能力和状态。^②

需要指出的是，传统能源安全以防止能源供应中断为重心。随着恐怖主义全球化和常态化，防范能源的非传统安全成为重点，于是将能源安全范围扩展至各国的能源基础设施和供应链安全。维护能源的来源稳定、运输通道安全和基础设施安全成为能源安全的重要内容。从 1973 年石油禁运至 21 世纪初的十年，由于化石燃料相对充足和较易获取，而全球能源安全的主要威胁是能源供应的中断，因而能源安全的范式可以概括为以可负担的价格提供稳定和持续的供应。

（二）关注新能源和国际合作的综合能源安全

在传统模式下，能源安全与能源独立直接相关。目前只有巴西和加拿大等少数国家在理论上可以实现能源独立。对大多数国家而言，仍然摆脱不了对进口能源的依赖，要想实现能源自给自足是不可能的，唯一可行的就是降低石油与经济的直接相关性，特别是与运输的关联性。页岩革命证明石油确

^①Daniel Yergin. What Does ‘Energy Security’ Really Mean? Wall Street Journal, 2006.

^②何贤洁、刘增洁、吴初国等：《我国石油安全评价及建议》，《国土资源情报》，2012 年第 10 期，第 2 页。

实是一种可替代的商品。以前石油是作为运输燃料而发挥着战略物资作用。人们可通过鼓励技术创新，引入新能源从而开放燃料竞争，例如电动汽车、混合动力汽车、氢能汽车等，就可以使石油回归普通商品的属性。这种通过科技革命提高能源效率以及资源的区域化趋势就是能源安全新范式的开端。^①

尤为重要的是，随着能源生产与消费方式对环境和气候变化的严重影响，人们开始关注能源的综合安全。这一方面表现为各国国内纷纷采用新技术发展低碳能源、可再生能源，调整能源消费结构，降低化石能源的比例。另一方面就是各国更加注重国际合作。这主要是因为世界上只有一个能源市场，只有参加国际能源组织，缔结多边条约，加入全球能源治理行列，才能保证各个国家的能源安全，才能破解能源安全与经济竞争力、环境可持续性的三难困境。对此，可以说能源安全是一个高度依赖语境的概念。它主要包含能源的可获得性、基础设施、价格、社会影响、环境、治理、能源效率及强度七个方面。其中，能源的可获得性排首位，其次是基础设施和能源价格。^②

（三）注重清洁低碳、节能提效、智能化的全面能源安全

如果说传统的能源供应安全强调“有的买”和“用得起”，能源基础设施或供应链安全注重“运得回”，综合的能源安全主张多种能源“用得安全”，那么，在能源转型大背景下，新的能源安全范式强调能源形态将由化石能源转变成新能源，能源技术将由资源优势主导能源资源型发展为技术主导的能源技术型，能源结构将由一次能源的直接消费为主调整为电气化的二次能源占主导地位，能源管理将从集中式利用演变为智能化均衡用能。^③ 在这一范式下，能源安全比传统能源安全观和综合安全观有更多内涵和外延，实现了以下转变：

一是从单一安全转向全面安全。传统能源安全以石油安全为核心，新能源安全观在关注石油安全的同时，更多地转向天然气、可再生能源、新能源和电力等能源的多元互补的整体安全。二是从短期安全转向长期安全。即传统能源安全主要应对市场供应中断，新能源安全在强调应对市场供应中断的基础上，注重能源供应的可持续性，更加注重能源安全与经济竞争力、环境可持续性之间关系。三是从强调能源供应安全，转向注重能源供应的清洁低碳，能源消费的“非油核心”，能源技术创新和能源体制变革。能源供应的清洁低碳是要求深化能源供给侧改革，一方面要求降低传统化石能源供给比重，实现煤炭本身的清洁低碳，另一方面要提高风电、光伏、地热等新能源的占比。能源消费的“非油核心”是指实现交通运输领域的去油化、电气化和智能化发展。能源技术创新主要有能源行业的数字化、信息化、智能化变革和绿色发展（氢能）。而能源体制变革主要强调能源行业要顺应时代潮流，朝着绿色、低碳、高效、节能、市场化方向改革。最后，从一国的能源安全转向区域和全球能源安全，注重能源安全的国际性。

二、我国能源安全战略面临的挑战

2017 年我国发布了首个国家能源生产和消费革命战略，明确了走能源供给、消费、技术、体制革命和国际合作之路，进行能源转型。但面临的资源禀赋现状和能源安全挑战不容忽视。

①Milina V. Energy Security: A Paradigm Shift. Connections, 2013, Vol. 12, No. 4, pp. 75 ~ 76, 78 ~ 97.

②Ang B W, Choong W L, Ng T S. Energy Security: Definitions, Dimensions and Indexes. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 2015, Vol. 42, p. 1081.

③邹才能、何东博、贾成业等：《世界能源转型内涵、路径及其对碳中和的意义》，《石油学报》，2021 年第 2 期，第 245 页。

（一）油气等能源储产比低于世界平均水平，煤炭仍占据一次能源生产和消费的半壁江山

我国能源资源禀赋状况是“富煤、贫油、少气”。截至 2020 年底，我国煤炭探明储量是 1432 亿吨，占全球的 13.3%，储产比为 37 年，也远低于世界平均水准 139 年。^① 我国石油探明储量仅占全球总量的 1.5%，储产比为 18.2 年，远低于世界平均水平 53.5 年。^② 天然气探明储量占全球的 4.5%，储产比为 43.3 年，低于世界平均水平 48.8 年。^③ 目前，世界油气产量主要集中在中东—独联体和美洲两个油气生产带。2020 年，我国石油产量仅占全球的 4.7%。^④ 世界煤炭产量主要集中在亚太地区、北美、独联体国家和欧洲。2020 年，中国煤炭产量为 80.91 艾焦，占全球产量的 50.7%，煤炭消费量为 82.27 艾焦，占全球煤炭总消费量的 54.3%。^⑤ 我国能源消费结构仍以煤炭为主导，只是比重略有下降。

（二）能源供给制约较多，能源安全面临新挑战

国内石油消费达峰之前，油气年进口量仍会继续攀升，预计我国油气仍将保持较高的对外依存度。因此，确保我国油气进口安全是保障能源安全的关键。目前，石油主要来源地有俄罗斯及中东、非洲、南美、东南亚等地区。能源安全涉及来源地安全、运输通道安全的供给安全问题，同时面临着油气管网安全、电网安全、能源金融安全、能源生态安全等综合安全问题。如何充分利用好国际国内两个市场、两种资源，如何在增强能源安全保障的同时，避免用能成本剧增，如何避免过度依赖煤炭资源而引发生态环境安全，这都是保障能源安全面临的新问题、新挑战。

（三）非化石能源比重过低，实现碳中和亟需大力发展风能和太阳能

非化石能源目前在一次能源消费中的比重为 15% 左右。^⑥ 为实现 2060 年碳中和目标，发展非化石能源是必然的。其中，水电因受限于资源潜力等因素难以实现翻番式增长，核电增长潜力巨大，但未来发展不确定性因素太多，非化石能源的增长就只剩下风电和光伏发电了。近十年来，风电和光伏发电发展迅猛，截至 2021 年 9 月底，风电装机容量约 3.0 亿千瓦，同比增长 32.8%。太阳能发电装机容量约 2.8 亿千瓦，同比增长 24.6%。^⑦ 但随之而来的问题是，风电和光伏发电因有波动性、随机性等特点而会带来新的安全风险，即电网体系的安全性，这就需要加快构建灵活性电源，分布式用能体系和坚强的智能电网。此外，光伏发电和风力发电还会带来能源系统的“储”和“调”的需求，进而引发潜在的资源安全风险。

（四）能源体制机制改革面临新问题，现代能源市场体系建设有待新突破

虽然已经实施了电力体制改革和油气体制改革，但油气上游勘探开发、电网建设还未完全实现公平准入，国有能源企业还未能真正成为市场主体，主要依靠市场决定能源价格的机制还未最后形成，电力市场交易机制还不完善，造成用能成本较高，影响清洁能源的优化配置。能源管理机构设置按行

①数据来源：《bp 世界能源统计年鉴（2021）》，bp 中国网站，2021 年 7 月 8 日，第 46 页。
②同①，第 16 页。
③同①，第 34 页。
④同①，第 19 页。
⑤同①，第 48～49 页。
⑥丁怡婷、寇江泽：《非化石能源占一次能源消费比重超百分之十五 能源结构优化升级》，《人民日报》，2020 年 12 月 27 日第 01 版。
⑦鞠立伟、刘力：《挖掘风光电力更大潜能》，中国经济网，2021 年 10 月 28 日，http://www.ce.cn/cysec/ny/gdxw/202110/28/t20211028_37036076.shtml。

业划分，这容易造成本行业发展优先考虑，而对能源系统转型和高质量发展缺乏兼顾。^①

（五）能源对外合作出现变数，需调整能源战略布局

当前，我国不仅面临能源供应安全问题的挑战，也受制于西方国家在能源与应对气候变化领域的政策取向。美国重返《巴黎协定》，美欧或将在应对气候变化领域达成新的共识，在低碳领域加强合作。若他们在贸易条款上限制与“非市场经济”国家合作，将极大削弱中欧在能源低碳转型领域的合作。维护能源安全需要全局系统的谋划和更具前瞻性的战略性思维。能源安全战略的重要举措之一是要进行能源转型，不仅是新能源在能源消费结构中比重的上升，更实质的是能源系统的整体性转型，涉及到能源开发、利用、管理等方面。此外，我国要积极参与全球能源变革进程和能源治理体系建设。不仅作为能源转型的参与者，还要努力成为此轮能源转型、能源革命的积极引领者和全球能源治理的参与者。在此轮能源变革中，部分西方国家凭借对国际话语权的掌控，试图将能源体系的低碳化进程变为维护自身国际地位，阻碍其他国家发展的工具。在此情形下，作为世界上最大的发展中国家和最大的碳排放国，我国应当化被动为主动，积极提升自身在能源安全与气候变化领域的议程设定权、规则制定权和话语的引领权，构建公平合理的国际能源治理体系。^②

三、美日欧能源安全战略经验

（一）美国的能源安全战略经验

美国为满足自身的能源需求，保障能源供给的稳定，历史上曾采取多种措施。这可以从国际和国内两个层面来讲。

第一，在国际层面主要有以下几个方面的措施。一是维护在中东等地的经济和战略利益。在传统能源安全范式下，石油供应安全主要取决于石油国家的稳定。因此，为保障石油安全在内的多种利益，以美国为首的西方国家不惜采取各种手段维持石油国家的稳定，其中的关键是确保石油国家的政权亲美亲西方。^③二是成立 IEA，应对石油供应中断。以美国为首的经合组织成员国为了应对 1973—1974 年的石油危机，成立了 IEA，通过向市场释放紧急石油储备来帮助石油消费国统一协调，集体应对石油供应的重大中断。IEA 的目标首先是保持并提高应对石油供应中断的能力，此外在国际石油市场的信息沟通、发展替代能源和提高能源利用效率、促进能源技术合作以及支持环境和能源政策的一体化方面发挥重要作用。三是积极寻找中东之外新的石油资源富集地区，维护能源供应安全。2001 年 5 月，时任美国副总统迪克·切尼（Dick Cheney）在《国家能源报告》（National Energy Report）中就强调美国应该带头寻求更大的“世界石油生产多样性”，因为更大的多样性“对所有市场参与者都有明显好处”。^④这种对中东石油资源依赖的减少将导致对另一些国家和地区依赖的增加，特别是包括“西半球、里海和非洲”在内的大西洋盆地资源。

第二，在国内层面主要从政策法规和技术层面推动页岩革命，促进实现能源独立。石油危机以来，美国政府就以能源独立为目标，以技术创新带动能源发展，将能源作为对外交往与地缘政治战略

①刘建国、朱跃中：《近中期中国能源安全面临的新形势新挑战及建议》，《国际石油经济》，2021 年第 2 期，第 21 页。

②吴磊：《能源转型与“能源革命”战略思想》，《中国社会科学报》，2018 年 7 月 31 日第 004 版。

③孙溯源：《中东北非变局与西方石油安全的悖论兼论中国的石油安全》，《外交评论》，2011 年第 2 期，第 30 页。

④Stokes D. Blood for Oil? Global Capital, Counter - insurgency and the Dual Logic of American Energy Security. Review of International Studies, 2007, Vol. 33, No. 2, p. 254.

的重要武器。一是高度重视石油安全为主导的能源安全，并从政策法规层面予以保障。历任总统都以“石油独立”为核心来实现“能源独立”战略。自1973年爆发石油危机给美国经济造成冲击和损失以来，美国政府就开始制定一系列以石油安全为核心的能源安全战略，并先后出台有关能源的政策和法律。二是运用产业政策和科技助力页岩油气开发。2008年美国页岩革命取得重大突破，美国油气产量迅速增加，“能源独立”目标基本实现。2009年美国成为世界天然气生产大国，2014年之后再次成为世界第一石油生产国。页岩革命的成功极大改变了全球油气生产和贸易流动格局，产生了重大的地缘政治经济影响。^①页岩革命的成功绝非一朝一夕之力，这主要受益于政策上为页岩革命予以扶持并“开绿灯”、开发技术上的突破、独特的商业开发模式、发达的天然气管网设施与第三方准入条款等因素。

（二）日本的能源安全战略经验

作为资源匮乏，能源自给率极低的国家，日本高度重视能源安全保障工作，主要实施以下几个方面的举措。第一，在能源开发方面。注重能源供应的多元化。首先，加强与能源生产国的合作。强化与俄罗斯、澳大利亚、印尼、阿联酋、沙特等传统能源出口国的关系，保障能源进口渠道的安全和稳定。其次，加快海域能源开发。此外，还加大对海外上游油气企业的投资。第二，在能源利用方面。在保障核电和煤电在能源供应中的基础地位的同时，一方面高度重视节能的高效型社会建设，注重建筑、交通、生产、生活等领域的节能建设，提高社会能源利用效率，并通过财政、税收、节能补贴等手段促进节能社会建设。另一方面加速引进可再生能源，推广氢能利用。为实现2030年能源组合计划，政府制定政策，最大限度利用可再生能源，不断探索未来氢能利用的可行性。第三，在能源储备模式创新方面。日本高度重视石油储备建设，一方面创新设立了“国家委托—民间代理”的石油储备模式；另一方面在鹿儿岛、冲绳与阿联酋阿布扎比国家石油公司、沙特阿美等石油公司合作建立第三方储油基地，平常允许石油公司在基地中转储备，再出口到东南亚；紧急情况下则要优先出售给政府，供国内使用。^②第四，在能源市场交易方面。作为世界上最大的液化天然气进口国，日本通过长期合同形成了液化天然气买卖协议，在2016年启动了液化天然气市场战略，建设透明、灵活的国际液化天然气市场。2017年4月，东京交易所启动了液化天然气现货交易市场。

通过以上举措，日本增加了能源进口的多渠道，降低了地缘政治带来的能源安全风险；灵活的市场交易制度，降低了国际能源价格波动对国内经济产生的不利影响；石油储备超过150天，远超国际公认的90天非常安全级别，石油储备位居世界第一；可再生能源装机容量持续增加。这些为其国内经济发展、社会安宁奠定了较为稳定的能源基础。^③

（三）欧盟的能源安全战略经验

欧盟成员国目前消费的油气能源超过60%依赖进口。^④进口来源地主要是俄罗斯以及西非、北非、中东地区。中东一直是一个战争不断、恐怖主义活跃、政局不稳的地区，俄罗斯也时常挥舞能源政治的武器。能源来源的不稳定以及对能源进口的高度依赖使得欧洲十分注重能源安全问题。为了保障能源安全，欧盟成员国达成三方面的共识：加强与能源生产国、过境国的伙伴关系；利用和开发本

^①刘强：《全球能源安全新格局（上）》，中国财经报网，2019年2月28日，http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page_2/201902/t20190228_3179782.html。

^②尹晓亮：《经验与教训：日本石油储备战略的再认识》，《现代日本经济》，2016年第1期，第24页。

^③马朋林、张所续：《日本保障能源供应安全的政策措施及其对我国的启示》，《能源与环境》，2019年第4期，第15页。

^④作者根据《bp世界能源统计年鉴》（2021）中的数据计算而得。

土能源和替代能源并抑制整体能源消费；使内部能源市场自由化、一体化。第一，强化对外能源市场的外部空间，将能源安全与外交相结合，对外以“一个声音”说话。加强各个层面的国际能源交流与合作，与“能源共同体”国家、“欧洲睦邻伙伴”国家以及“重要的能源供应、运输和消费”国家建立能源合作关系，^①以保障其能源进口渠道的多元化和供应的安全。第二，对内建立统一的能源市场，提高能源利用效率，鼓励利用可再生能源，加强能源技术尤其是可再生能源技术研发，确保欧盟国家在能源技术与创新中的全球领先地位。第三，建设连接所有成员国的基础设施，加强内部能源市场的自由化运作，减少温室气体排放量。在实践中，欧盟各成员国对如何保障能源安全步调并不完全一致。一方面在于各成员国有权自主确定自身的能源平衡结构，保障自身能源安全，以及决定自然资源开发程度，这些权力并未让渡给欧盟；另一方面则是欧盟各成员国对保障能源供应安全问题的观点并不统一，既有支持市场进行调节的，也有主张运用地缘政治手段的。

四、启示与借鉴

在世界政治经济形势和能源格局深刻变动，应对气候变化由全球共识到一致行动，以及能源清洁低碳转型加速的背景下，如何保障国家能源安全，是一个不容忽视的战略问题。

（一）从战略层面增强新形势下的能源安全

我国需要强化底线思维、系统思维、风险意识，不断完善开放竞争环境下的能源安全保障体系建设。一是要建立分层级的安全应对机制。做好不同情景下的预测、规划，建立国家能源安全分级预警应对机制。二是提高应对非传统能源安全风险的能力。加强油气管网安全运行能力，增强电网安全综合防御体系建设，保障跨境能源供应链安全。^②三是统筹协调能源安全与低碳转型的关系。随着科技的进步，能源发展正由“资源为王”转变为“技术为王”。能源安全也将由传统的保能源资源供应为主转向为保系统稳定、技术稳定为主。也即通过提升本地的非化石能源比重来降低能源对外依存度。^③四是在坚持能源顶层设计和全国统筹规划的前提下，充分尊重地方自主权。加强中央对能源的顶层设计和统筹规划，坚持节约、清洁、绿色、安全的战略方针，重点实施节能提效、立足国内、绿色低碳、创新驱动四大战略，加快构建清洁、高效、安全、可持续的现代能源体系。鼓励、引导各级地方政府因地因时制宜，制定适合当地的能源规划，发展相关产业。

（二）从外部区域层面要保障能源的安全、可靠、持续供给

能源供给安全首要的就是要保障能源来源的多元化，即海陆并举，保障运输通道和管网的安全。第一，加强我国与中亚、中东、非洲、南美等地区能源生产国的能源合作，构建与能源过境国的睦邻友好关系，协调与能源消费国的协同、沟通机制。第二，在能源通道方面，积极以大国身份参与全球能源治理，率先成为全球能源互联互通和治理的典范。借鉴能源过境议定书，维护我国陆上能源运输通道安全。《能源宪章条约》不仅倡导各成员国遵循运输自由、非歧视和国民待遇原则，而且还对过境运输争端做了比较妥善的解决方案和机制。其过境运输议定书对我国具有重要的实质意义。鉴于我国既是过境国，也是运输目的地国，具有双重身份，因此，运输议定书所规定的原则、义务、仲裁条

①曹慧：《欧盟对外能源政策：关系结构与发展工具》，《欧洲研究》，2014年第2期，第80页。

②刘建国、朱跃中：《近中期中国能源安全面临的新形势新挑战及建议》，《国际石油经济》，2021年第2期，第21页。

③王利宁、彭天铎等：《碳中和目标下中国能源转型路径分析》，《国际石油经济》，2021年第1期，第8页。

款有利于最大限度保护自身权益。第三，开辟北极航道，打造冰上丝绸之路。北极地区蕴藏着包括油气在内的极其丰富的自然资源，大多数油气资源处于不足 500 米水深的近岸地区。加强与俄罗斯等环北极国家的能源合作，开辟北极航道，打造冰上丝绸之路，落实互联互通项目，有助于进一步提高我国海上能源生命线的保障能力。^①

（三）积极参与全球能源治理

我国与全球性和区域性国际能源组织都建立了合作关系。其中，参与全球能源合作程度很低，实质性合作不多，大多是一般性合作和对话性合作；参与区域性国际组织程度较高，实质性合作多于一般性、对话性合作，且此类合作多是点对点的双边合作。双边合作虽然简便易行，但谈判成本很高，易受外界压力干扰，没有相应的制度保障。对此，一方面要在巩固双边协议的基础上，尽可能朝多边协议迈进，增强能源供应的组织保障。另一方面要充分利用我国作为能源生产和消费大国的国际地位，积极参与已有的国际能源组织，通过参与—利用—改造—重构的方式，实现更加公平合理的国际能源治理新格局。^② 通过接触、交流、参与，力争全球能源体系的话语权，深化与国际能源宪章等国际能源组织的对话机制，不断优化完善能源条约现有条款，进而进入国际主要能源资源市场运作的核心，对国际能源资源逐步建立我国的基准价格和定价中心。

（四）加快能源科技创新，大力提升新能源比重

加强能源企业与科技企业合作，应用大数据、云计算、人工智能、新材料等新技术与勘探开发的深度融合，加快石油工业技术升级，提升油田的数字化水平，降低开发成本。同时借鉴美国页岩油气勘探、开发、管理方面的经验，大力提升非常规油气资源开发能力。^③ 持续推进风能、太阳能、氢能、水电、核能等新能源发展。制定能源科技创新及能源装备发展战略。建立以企业为主体、市场为导向、政产学研相结合的创新体系。加强能源人才队伍建设，鼓励引进高端人才，培育一批能源科技领军人才。能源关键材料将成为未来制约新型能源技术发展，影响能源安全的重要因素。因此一方面要高度重视国内钴、锂、镍、稀土等能源战略资源的保护和储备，扩大全球能源合作，另一方面加强新材料的产学研的深度融合。

（五）深化能源体制改革，促进能源转型

坚持社会主义市场经济改革方向，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，深化能源体制改革，为建立现代能源体系、保障国家能源安全营造良好的制度环境。在能源体制改革之际，能源行业和企业，尤其是油气企业应当主动作为，化“危”为“机”，一方面要抓住契机，引入竞争机制实现市场化运作；另一方面要未雨绸缪，利用能源转型的倒逼机制在新能源领域有所作为，为“后石油时代”的到来和建设百年能源企业做好思想准备。

（六）加强能源储备体系建设

石油储备是能源安全战略中不可替代的重要组成部分，是稳定石油供求关系、平抑市场价格、应对突发事件以及保障国家能源安全的必备手段。根据《国家石油储备中长期规划》，2020 年以前我国

①解涛、李丽：《美国能源战略调整与中国应对策略》，《新能源经贸观察》，2018 年第 8 期，第 34 页。
②王礼茂、屈秋实等：《中国参与全球能源治理的总体思路与路径选择》，《资源科学》，2019 年第 5 期，第 830 ~ 831 页。
③梁海峰、李颖：《美国石油崛起推动世界石油格局重大变化下中国能源安全的风险及对策》，《中国矿业》，2019 年第 7 期，第 12 页。

要形成相当于 100 天石油净进口量的目标。尽管因 2020 年 3 月油价暴跌而使我国石油战略和商业储备规模达到预期目标，但战略石油储备还要继续努力建设。与此同时，适当借鉴域外经验。例如，韩国政府每年从政府石油储备中拿出少部分进行社会招标，中标企业在一定时间内除了等值等量归还石油外，还要给政府支付增值收入。这样既可盘活政府石油储备资产，提高政府储备的流动性，降低政府储备的成本，提高地方政府支持建设国家石油储备的积极性，企业也可以利用油价波动实现增值。

（七）加强海洋能源建设力度

21 世纪是海洋的世纪，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分。习近平总书记在 2013 年在考察大连船舶重工集团海洋工程有限公司时指出，发展海洋事业关系民族生存发展状态，关系国家兴衰安危。要不断提高海洋开发能力，使海洋经济成为新的增长点。习近平总书记在党的十九大报告中指出，坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。经济的发展离不开包括石油在内的能源资源的持续稳定供给。近年来，国内石油产量徘徊不前的原因有三点：一是陆上石油剩余资源质量总体降低，资源劣质化加剧，勘探难度和产能建设难度加大；二是现有技术和装备难以满足大量的低质量资源效益开发的需要；三是海洋油气资源产能所占比例太低。因此，早日实现深地、深水、非常规油气勘探的重大突破，既能维护国家海洋战略利益，也能增强能源供给能力，保障国民经济的健康稳定持续发展。

参考文献：

1. 刘建国、朱跃中：《近中期中国能源安全面临的新形势新挑战及建议》，《国际石油经济》，2021 年第 2 期。
2. 吴磊：《能源转型与“能源革命”战略思想》，中国社会科学报，2018 年 7 月 31 日。
3. 孙溯源：《中东北非变局与西方石油安全的悖论兼论中国的石油安全》，《外交评论》，2011 年第 2 期。
4. 尹晓亮：《经验与教训：日本石油储备战略的再认识》，《现代日本经济》，2016 年第 1 期。
5. 马朋林、张所续：《日本保障能源供应安全的政策措施及其对我国的启示》，《能源与环境》，2019 年第 4 期。
6. 王利宁、彭天铎等：《碳中和目标下中国能源转型路径分析》，《国际石油经济》，2021 年第 1 期。
7. 解涛、李丽：《美国能源战略调整与中国应对策略》，《新能源经贸观察》，2018 年第 8 期。
8. 王礼茂、屈秋实等：《中国参与全球能源治理的总体思路与路径选择》，《资源科学》，2019 年第 5 期。
9. 梁海峰、李颖：《美国石油崛起推动世界石油格局重大变化下中国能源安全的风险及对策》，《中国矿业》，2019 年第 7 期。
10. Ang B W, Choong W L, Ng T S A. Energy Security: Definitions, Dimensions and Indexes. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 2015, Vol. 42, p. 1081.
11. Stokes D. Blood for Oil? Global Capital, Counter – insurgency and the Dual Logic of American Energy Security. Review of International Studies, 2007, Vol. 33, No. 2, p. 254.

责任编辑：郭 霞

中国教育服务贸易竞争力及 发展路径分析

王海慧

摘要：自加入 WTO 以来，中国教育服务贸易取得了突出成就，然而教育服务贸易逆差巨大，进出口发展不平衡。本文将中国教育服务贸易在不同供应模式下的竞争力与世界主要教育服务贸易大国做了对比分析。从国际竞争力指数上看，中国教育服务出口在总体上和不同供应模式下均缺乏竞争力，但在跨境交付方式上正在积累竞争力。尽管发展教育服务贸易受到国内外不同因素的制约，但是凭借庞大的教育体系，在数字经济上的优势，以及良好的经济发展预期，中国教育服务贸易未来有着广阔前景。发展教育服务贸易应对营利性教育和公益性教育加以区分，以营利性教育为发展重点。具体措施包括：提高教育服务的数字化水平；将来华留学逐步转向市场化；同步推进国外优质教育资源“引进来”和中国教育服务“走出去”；建设“一带一路”学术劳动力市场。

关键词：教育服务 服务贸易 贸易竞争力 供应模式 服务贸易壁垒

作者简介：王海慧，中国社会科学院大学投资经济系博士研究生。

过去 20 年以来，全球教育服务贸易规模不断扩大。2000—2019 年，全球留学生人数由 209 万人增至 606 万人，^① 预计 2025 年全球留学生人数将达到 750 万人。^② 据世界贸易组织（WTO）的数据，2005 年全球教育服务贸易额为 588 亿美元，2014 年超过 1000 亿美元，约占当年全球服务贸易额的 0.9%。^③ 教育服务贸易具有特殊的重要性和战略意义，发展教育服务贸易受到了各国的重视。对中国而言，教育服务贸易对提高全民族素质，传播中华文化发挥着积极的作用，也是高质量共建“一带一路”，构建人类命运共同体的重要载体。

一、中国教育服务贸易的发展现状

（一）中国教育服务贸易的发展成就

《服务贸易总协定》（GATS）将国际服务贸易划分为四种供应模式：跨境交付、境外消费、商业

①数据来源：联合国教科文组织数据库，<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3804#>。

②唐海涛：《GATS 下教育服务市场准入问题研究》，中国财富出版社，2016 年，第 2 页。

③数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 数据集计算而得。

存在、自然人流动。在教育服务贸易中，跨境交付主要指提供远程教育课程与教育培训服务；境外消费主要指一方国家公民到另一国留学进修和接受外国留学生等，这也是教育服务贸易最重要的方式；商业存在主要指一方国家的教育机构到另一国开设学校和其他教育机构，从事教育培训等活动；自然人流动主要指一国公民到另一国从事专业教学培训工作。^① 中国教育服务贸易在上述四种供应模式上都取得了突出的发展成就。

1. 互联网远程教育方兴未艾。通信和数字技术的快速发展推动了跨境交付模式的教育服务贸易。虽然在 GATS 框架下，中国对跨境交付的教育服务贸易的市场准入和国民待遇不作承诺，但在实践中，允许国外的远程教育服务进入公立教育以外的教育服务市场。同时，以在线汉语语言教学为代表的中国在线课堂也走出国门。2020 年 10 月，全球首家“网络中文课堂”在希腊爱琴大学启动，成为共建“一带一路”的合作成果，第一学期就吸引 1600 多名希腊爱琴大学师生报名。^②

2. 出国和来华留学人员规模扩大，结构优化。境外消费是教育服务贸易的主导模式，中国 99% 的教育服务进出口是通过境外消费实现的。^③ 自 2001 年加入 WTO 以来，中国出国留学人员规模迅速扩大，留学回国人员比例增加。2005 年出国留学和留学回国人数分别为 11.85 万人、3.5 万人。^④ 2019 年出国留学和留学回国人数分别增至 71 万人、56.38 万人。2005—2019 年，出国留学和留学回国的人数分别增长了 5 倍、15 倍。在来华留学方面，1992 年来华留学人数首次突破 1 万人，^⑤ 至 2019 年人数为 51.3 万人。亚洲国家是来华最大的生源地，2019 年来华留学生人数最多的前 15 个国家，亚洲国家占了 13 个。^⑥ “一带一路”沿线国家来华留学生成为一大亮点，2019 年在中国学习的“一带一路”沿线国家留学生占比达 54.1%。来华留学生结构不断优化，接受学历教育的比重上升，2019 年来华留学学历生比例达 54.6%，比 2016 年提高 7 个百分点。^⑦

3. 中国高校中外合作办学和境外办学齐头并进。中国中外合作办学始于 20 世纪 90 年代，2016 年成为承接国外大学海外分校及合作项目数量最多的国家，截至 2019 年毕业生已超过 200 万人。^⑧ 2020 年中国境内合作办学项目数已达 1606 个，办学机构 100 家，合作对象国主要是美国、英国、澳大利亚。^⑨ 此外，中国高等教育走出国门，到境外合作办学已经起步，并在逐步规范阶段。截至 2019 年 9 月，中国高校已经举办了 128 个境外办学机构或项目，分布在 48 个国家及地区。^⑩

4. 中外教师互聘合作不断增加。中国聘请外国专家可以追溯到新中国成立初期。在 70 年的发展历程中，高校引进的外方人才由俄方专家、语言教师向综合型教师转变。中国普通高校聘请外籍教师人数达 1.8 万人。^⑪ 在中国教师对外交流方面，最具代表性的是“国际汉语教师中国志愿者计划”。截至 2019 年 9 月，中国已向 158 个国家及地区的孔子学院和孔子课堂输送了近二万名汉语教师和志愿者。^⑫

①数据来源：中国服务贸易指南网，<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/zhishi/jichuzs/200710/21614.html>。

②于帅帅、李晓鹏：《全球首家“网络中文课堂”落户希腊爱琴大学》，《中国教育报》，2020 年 10 月 16 日。

③数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 数据集计算而得。

④徐娟、张梦潇：《我国教育服务贸易竞争力与“十四五”时期提升路径》，《国际贸易》，2020 年第 11 期，第 85 页。

⑤王立勇、马光明、王桐：《中国教育服务贸易七十年：成就、经验与未来发展对策》，《国际贸易》，2019 年第 11 期，第 5 页。

⑥徐娟、张梦潇：《我国教育服务贸易竞争力与“十四五”时期提升路径》，《国际贸易》，2020 年第 11 期，第 86 页。

⑦刘锦：《“十三五”教育国际影响力迈上新台阶》，《教育家》，2021 年第 5 期，第 7、8 页。

⑧WES (World Education Services), Education in China, December 17, 2019, <https://wenr.wes.org/2019/12/education-in-china-3>。

⑨徐娟、张梦潇：《我国教育服务贸易竞争力与“十四五”时期提升路径》，《国际贸易》，2020 年第 11 期，第 87 页。

⑩林金辉、姚烟霞：《到境外去办学，高校如何走稳走好》，《光明日报》，2019 年 11 月 12 日第 14 版。

⑪中华人民共和国教育部发展规划司编：《中国教育统计年鉴 2019》，中国统计出版社，2020 年，第 57 页。

⑫王立勇、马光明、王桐：《中国教育服务贸易七十年：成就、经验与未来发展对策》，《国际贸易》，2019 年第 11 期，第 6 页。

（二）中国教育服务贸易逆差巨大

2005—2007 年，中国教育服务贸易呈现顺差，自 2008 年起，教育服务进口开始增加。2008—2019 年，中国教育服务进口年均增速为 21.2%。同时，教育服务出口缺乏实质性增长。进出口的不平衡导致教育服务贸易由顺差转为逆差，且逆差快速增加，在服务贸易逆差中的占比也逐年增大（见表 1）。

表 1 2006—2019 年中国教育服务进口增速及逆差额 单位：%，百万美元

年份	进口增速	教育服务逆差	教育服务逆差在服务逆差总额中的占比
2006	11.2	941.2	-1.0
2007	22.6	271.0	-0.2
2008	24.9	-421.4	0.3
2009	22.1	-2036.4	1.5
2010	23.5	-3899.8	2.8
2011	33.1	-6679.5	3.5
2012	39.8	-11254.0	4.7
2013	25.4	-15374.2	6.2
2014	77.8	-33261.1	12.0
2015	9.0	-36463.3	13.1
2016	7.8	-40168.3	16.6
2017	-2.7	-39597.3	16.2
2018	8.7	-44068.9	17.56
2019	-9.4	-40142.7	18.64

数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 和 EBOPS2010 数据库整理而得。

注：2018、2019 年数据为估计值。

中国教育服务贸易不平衡的原因主要有两个：一是教育进口的快速增加。这从一定程度上反映出人民收入水平提高后的消费升级，对高质量教育服务的需求愈发旺盛。由于中国高等教育的总体质量与部分发达国家还存在差距，国内对高质量高等教育的需求由国外的教育机构满足。二是中国目前教育服务出口能力有限。虽然中国高校在一些优势学科上有一定的竞争力，对发展中国家留学生比较有吸引力。但是发展中国家留学生支付能力不强，而且中国大学收费低廉，并对一部分来华留学生提供各类奖学金，对减少教育服务逆差作用有限。

二、中国教育服务贸易竞争力的国际比较

（一）全球教育服务出口竞争力比较

发达国家，特别是美国、英国、澳大利亚等官方语言为英语的发达国家，凭借大量优质的教育资源、良好的学习和生活环境，配合一定的移民政策，成为全球教育服务出口的主力军。2017 年全球教

育服务出口额前十位的国家分别是美国、澳大利亚、英国、法国、中国、加拿大、西班牙、日本、德国。美国是世界第一大教育出口国，约占全球 36.5% 的市场份额。欧盟作为全球第二大出口地区，约占 12.3%，主要出口国为英国、法国、西班牙、德国，分别约占 8.5%、4.4%、3.2%、2.7% 的市场份额。澳大利亚、加拿大、日本分别约占 10.9%、4.1%、3%。中国教育服务出口具有一定的规模和实力，是主要教育出口国中唯一的发展中国家，约占 4.1% 的全球市场份额。^①

显性比较优势（RCA）指数指一国出口商品或服务占该国出口总额的比例与世界该种商品或服务占世界出口总值的比重二者之间的比率。该指标计算公式可表示为：

$$RCA = \frac{x_i/x_t}{w_i/w_t}$$

其中， x_i 是一国某种商品或服务出口额； x_t 是一国商品或服务出口总额； w_i 是世界该种商品或服务的出口总额； w_t 是世界商品或服务出口总额。RCA 指数越小，代表相对竞争力越弱；RCA 指数越大，代表相对竞争力越强。

表 2 2019 年全球主要教育出口国按供应模式分列的 RCA 指数

国家	跨境交付	境外消费	商业存在	自然人流动	总额
澳大利亚	0.58	10.82	0.30	0.36	9.23
德国	0.80	0.46	0.41	0.50	0.47
法国	0.38	1.06	0.36	0.24	0.95
加拿大	0.66	2.66	0.53	0.41	2.34
美国	1.12	2.20	4.72	3.57	2.40
日本	0.20	0.79	3.76	0.12	1.00
西班牙	0.57	1.32	0.32	0.09	1.18
英国	1.52	1.30	0.13	0.95	1.20
中国	0.20	0.98	0.00	0.12	0.84

数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 和 EBOPS2010 数据库估算和整理而得。

从表 2 可以看出，澳大利亚的教育服务出口有着极强的国际竞争力，RCA 指数高达 9.23。美国、加拿大都表现出较强的竞争力。美国在商业存在方式上非常有竞争力，RCA 指数是 4.72。而相比之下，中国不管是按总额，还是按不同供应模式，RCA 指数均不高。中国最具优势的境外消费，其 RCA 指数为 0.98，存在一定的竞争力；而最弱的商业存在方式，RCA 指数几乎为零。这表明中国教育机构在海外建立分校和培训中心方面十分缺乏竞争力。

（二）中国教育出口 RCA 指数历年变化

中国教育服务出口 RCA 指数在 2005 年曾高达 3.9，此后一路下跌，到 2019 年 RCA 指数已经下降到 0.84（见表 3）。在四种供应方式上，仅境外消费有一定的竞争力，但境外消费的 RCA 指数也在持续下降。四种模式中，只有跨境交付方式上，RCA 指数有所上升，说明中国在互联网在线教育上正在

^①数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 数据集计算而得。

积累比较优势。

中国教育服务出口 RCA 指数下降主要有两个原因：第一，中国教育服务出口的发展速度低于世界其他几个具有竞争力的国家，美国、澳大利亚、加拿大的 RCA 指数在 2005—2019 年间都有不同程度的上升。第二，中国教育服务出口发展不如国内其他服务行业。虽然存在逆差，但中国服务贸易近年来的出口总额持续上升，2005—2020 年中国服务贸易出口额的平均增速达到了 9.3%，且在 2007 年增速达到了最高的 31.4%。^① 然而，同期教育出口却在 50 亿美元的规模长期徘徊，发展停滞（见图 1）。

表 3 中国教育服务出口历年 RCA 指标

年份	跨境交付	境外消费	商业存在	自然人流动	总额
2005	0.09	1.47	0.00	0.08	3.90
2010	0.04	1.28	0.00	0.02	1.90
2015	0.15	1.24	0.00	0.08	0.91
2019	0.20	0.98	0.00	0.12	0.84

数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 和 EBOPS2010 数据库估算和整理而得。

（三）中美教育服务出口对比

中美教育服务出口额差距显著。美国教育服务出口规模大，增速快；中国教育服务出口相对规模较小，增速慢。2005 年中国教育服务出口额为 43 亿美元，美国为 137 亿美元。2005—2019 年，中国教育服务出口额年均增速为 1.3%，而美国增速为 8.8%。到 2019 年，美国教育服务出口额已经接近中国的 10 倍（见图 1）。

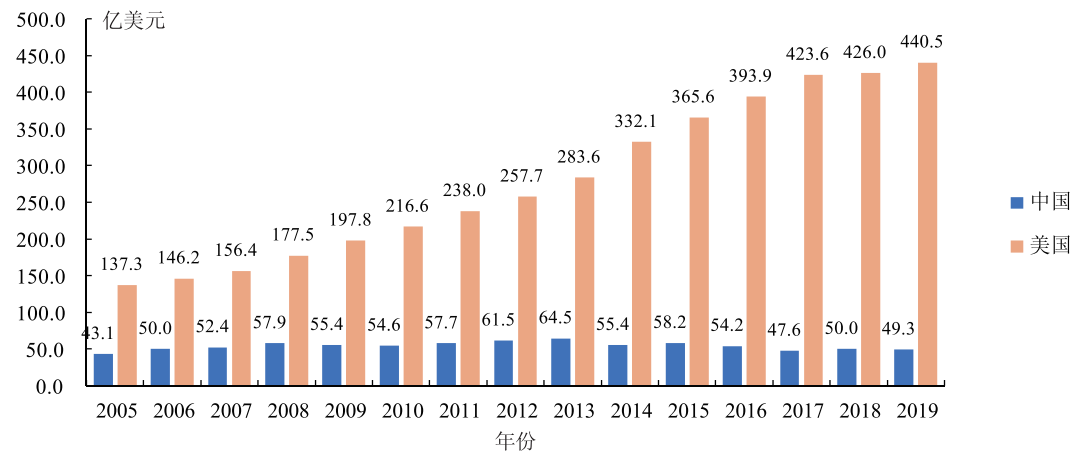


图 1 2005—2019 年中美教育服务出口额

数据来源：WTO TiSMoS 数据集、EBOPS2010 数据库、美国经济分析局。

注：中国 2018、2019 年数据为估计值。

在教育服务贸易的供应方式上，中国与美国存在显著差异。2005—2017 年，中国教育服务贸易中的境外消费占比均在 99% 左右，而其他三种模式的加总仅提供了贸易总额的约 1%，其中商业存在的

^①数据来源：作者根据商务部数据计算而得。

占比几乎为零（见表 4）。也就是说中国教育服务的出口几乎全部都是通过学生跨境学习来实现的。美国的教育服务出口中，境外消费仍占主导地位，其他三种模式均占一定比重。2017 年境外消费模式占总出口的 77.71%，同时商业存在模式占比从 2005 年的 13.38% 增至 2017 年的 16.81%。

表 4 2005 年和 2017 年中美教育服务出口的四种模式占比 单位：%

年份	中国				美国			
	跨境交付	境外消费	商业存在	自然人流动	跨境交付	境外消费	商业存在	自然人流动
2005	0.26	99.66	0.00	0.09	2.71	79.29	13.38	4.62
2017	1.03	98.62	0.01	0.34	2.03	77.71	16.81	3.45

数据来源：作者根据 WTO TiSMoS 数据集整理而得。

教育服务贸易中的商业存在包括在海外建立学校、培训机构和考试中心等。美国一些著名大学依托其享誉世界的声誉，在世界各地建立海外分校。2000—2015 年间在举办海外分校的国家中，排名前五位的国家及其办学数量分别是：美国 81 所、英国 44 所、法国 31 所、俄罗斯 23 所、澳大利亚 14 所。^① 此外，遍布世界的美国国际学校提供英语中小学课程，为学生下一阶段到美英大学留学提供预备课程。在英语、金融、计算机等职业教育领域，美国的认证、考试、培训产业也十分发达。

相比之下，截至 2018 年，中国高校的海外分校仅 11 所，办学规模和提供的学科课程非常有限。兴办海外分校的大学多为东部发达地区的重点大学，目的地国以东南亚国家为主，这些分校大多数是在“一带一路”倡议之后创办的。招生人数最多的是上海交通大学新加坡研究生院，2015 年招生人数为 400 人，其他中国高校海外分校招生人数在十几至两百余人不等。^②

三、中国教育服务贸易具有广阔的发展空间

（一）中国教育体系规模大，质量稳步提升，费用相对低廉

中国已建成世界上规模最大的高等教育体系，学校众多，教育资源丰富，这是发展教育服务贸易的坚实基础。全国共有普通高校 2738 所，在学总规模达 4183 万人。^③ 中国世界知名大学的数量稳步增加，夸夸雷利·西蒙兹（QuacquarelliSymonds，QS）发布的世界大学排名前 1000 的大学中，中国大学的数量从 2018 年的 39 所增至 2021 年的 51 所。中国大学部分优势学科费用相对较低，性价比高，吸引大量发展中国家留学生。除了汉语言，医学专业成为来华留学生的第一专业选择。2019—2020 学年，中国有 45 所高校具有本科临床医学专业留学生招生资格。^④ 2018 年在中国的 2.3 万名印度学生中有 2.1 万人注册学习医学专业。^⑤

① 尤铮、王世赞：《高校海外分校建设现状、挑战与经验探析》，《江苏高教》，2019 年第 11 期，第 25 页。
② 同①，第 26 页。
③ 数据来源：《2020 年全国教育事业统计公报》，教育部官网，2021 年 8 月 27 日，http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202108/t20210827_555004.html。
④ 黄睿彦：《我国来华留学生本科医学教育现状与趋势的案例研究》，《医学教育研究与实践》，2020 年第 4 期，第 622 页。
⑤ WES（World Education News + Reviews Services）. Education in China, December 17, 2019, <https://wenr.wes.org/2019/12/education-in-china-3>.

（二）中国在数字经济领域的优势有力推动了教育服务贸易的数字化进程

新冠肺炎疫情期间，由于疫情防控的隔离措施使得人员流动受阻，越来越多的学生愿意参与在线学习或混合学习。中国完备的互联网基础设施为教育服务数字化提供了发展基础，教育服务的数字化转型潜力巨大。以慕课为例，2012 年慕课在全球兴起，2013 年中国慕课起步。截至 2020 年 12 月初，中国上线慕课数量超过 3.4 万门，学习人数达 5.4 亿人次，在校生获得慕课学分人数 1.5 亿人次，慕课数量与学习规模位居世界第一。^① 教育部在新冠肺炎疫情期间开展“停课不停学”工作。截至 2020 年 5 月 8 日，全国 1454 所高校开展了在线教学，开设了 107 万门在线课程，1775 万大学生参与了在线学习。^②

（三）中国经济的发展潜力提升了来华留学的吸引力，留学生就业前景乐观

留学目的国的发展水平和学成后的就业前景，也是国际学生选择海外高等教育的重要因素。研究显示，中国的经济规模及潜力、双边贸易联系程度、生源国对华直接投资额等经济因素对来华留学生的人数有显著的促进作用。^③ 这说明，中国与世界各国经济贸易联系越紧密，相互依赖程度越高，各国对跨文化复合型人才的需求就越旺盛，来华留学就越具吸引力。中国美国商会发布的《2021 中国商务环境调查报告》显示，大多数受访企业对中国市场的前景持乐观态度。^④

四、中国教育服务贸易发展的制约因素

（一）中国世界知名大学和优势学科的数量相对不足，高等教育总体实力稳中有升

根据 QS 世界大学排名，2021 年全球排名前 1000 名的大学中，中国大学数量为 51 所，超过了德国、法国、日本，位列世界第三（见表 5）。在学科方面，中国大学在主要学科大类上的优势学科数量不足。美国大学在所有学科大类上，相对中国均占有压倒性优势。相比之下，中国高等教育在工程与技术和自然科学类学科存在一定的比较优势，而在其他三个学科大类上差距则更加明显（见表 6）。据教育部国际合作交流司公布的数据，2018 年接受学历教育的来华留学生总计 25.8 万人，超过来华留学生总数的 50%，所学专业人数占比依次为汉语言（37.7%）、工科（14.9%）、临床医学（11.2%）、管理学（9.5%）、经济学（8.5%）。^⑤

表 5 2018、2021 年全球主要教育出口国排名前 1000 和前 100 的大学数量

国家/地区	2018 年		2021 年	
	排名前 1000	排名前 100	排名前 1000	排名前 100
美国	159	31	160	27
英国	78	16	90	18

①杨飒、晋浩天：《慕课正成为推动高等教育变革的重要引擎》，《光明日报》，2020 年 12 月 13 日。
②赵秀红、王家源：《在实践中创造高校在线教学新高峰》，《中国教育报》，2020 年 05 月 15 日，第 1 版。
③陆菁、凌慧、潘修扬：《全面开放格局下的中国高等教育服务国际化——高等教育服务出口与留学生来华因素的实证分析》，《中国高教研究》，2019 年第 1 期，第 26 页。
④韩亚栋、管筱璞：《中国引力场——成为 120 多个国家地区最大贸易伙伴持续吸引全球投资者目光》，《中国纪检监察报》，2021 年 3 月 19 日。
⑤教育部国际合作交流司：《2018 来华留学生简明统计》，第 33 页。

续表 5

国家/地区	2018 年		2021 年	
	排名前 1000	排名前 100	排名前 1000	排名前 100
中国大陆	39	6	51	6
德国	47	3	47	3
法国	43	2	42	3
日本	43	5	41	5
澳大利亚	37	7	36	7
加拿大	26	4	26	3
西班牙	23	0	26	0

数据来源：QS World University Rankings。

表 6 2021 年中美学科排名前 500 的大学数量

国家	工程与技术	自然科学	社会科学与管理	生命科学与医学	艺术与人文
中国	34	35	19	24	18
美国	91	101	91	128	98

数据来源：QS World University Rankings。

（二）进一步拓展中国教育服务贸易的国际市场空间并非易事

教育是高度受限的服务贸易部门，是 GATS 中作出承诺国家最少的部门。目前，只有 58 个成员国对教育服务作出了不同程度的开放承诺。^① 除美国之外的发达国家教育服务市场准入方面的整体开放程度较高，发展中国家和最不发达国家的开放水平参差不齐。在四种模式中，对境外消费的限制水平是最低的，对自然人流动的限制水平是最高的。世界各国都有进一步扩大教育服务开放的空间。美国作为教育服务最发达的国家，其教育领域的开放水平是发达国家中开放水平最低的，且远低于世界平均水平。在 GATS 的 5 个教育服务分部门中，美国仅承诺开放成人教育（飞行指导除外）和其他教育。中国在教育服务贸易领域的开放程度处于世界平均水平。中国教育服务的开放承诺覆盖了全部 5 个分部门（不包括特殊教育服务，如军事、警察、政治和党校教育），除对跨境交付不作承诺外，对其他三种模式均作出不同程度的开放承诺。

（三）国际环境出现更复杂更困难的形势

自 2018 年以来，中国学生赴美留学遭遇更加复杂的政策变化。中国留学生在签证方面承受了更大阻力，美国政府对 中国学生和学者参与科研项目进行了限制。新冠肺炎疫情在美国的蔓延加剧了种族歧视。美国民权组织“停止仇恨亚裔美国人与太平洋岛居民”（Stop AAPI Hate）的报告显示，2020 年 3 月 19 日至 2021 年 2 月 28 日，该组织共记录 3795 起针对亚太裔的暴力和骚扰事件。^② 环球教育服

①唐海涛：《GATS 下教育服务市场准入问题研究》，中国财富出版社，2016 年，第 52 页。
②Stop AAPI Hate. 2020—2021 National Report, <https://stopaapihate.org/2020-2021-national-report/>.

务 (World Education Services, WES) 2019 年发布调查报告称, 高达 40% 的中国学生认为自己因国籍而受到了歧视,^① 这一比例是所有国家毕业生中最高的, 且在 2016 年的报告中这一数值为 19%。^②

(四) 中国高校普遍对留学生的要求低于中国学生

本国学生和留学生的差异化对待, 不仅招致了对不公平现象的不满, 也是一种短视行为。用降低标准的方式招收国际学生, 并使他们更容易地毕业, 这样虽然会提高在 QS 世界大学排名评价中“国际学生比”指标的得分, 但对国外留学生质量的放松会逐渐在业界形成一种共识, 即中国大学的国际毕业生质量不高, 从长远看将损害中国大学的国际声誉。教育部 2018 年出台了《来华留学生高等教育质量规范》, 推进高校留学生的趋同化培养和管理, 但是几乎所有的大学对国际学生以及港澳台学生在课程学习和毕业要求上都低于中国大陆学生。因此, 扭转这一现象不仅需要政府部门的政策规定, 更加需要各个大学在实际管理中的理念和具体操作的转变。

五、对中国发展教育服务贸易的政策建议

发展教育服务贸易应对公益性教育和营利性教育加以区分, 以营利性教育为发展重点。世界上许多国家的政府把教育服务当作公益事业而非可贸易的商品来看待。但是近年来, 经济全球化使世界各国对国际人才的需求增大, 人们对教育服务产生了多样化的需求, 教育服务的市场化和商品属性日益凸显。由于教育涉及到一个国家的文化和意识形态, 大多数对教育服务作出开放承诺的国家都将教育服务贸易限定在私人教育, 或对进入公益性教育作出种种限制。因此, 发展教育服务贸易应该审慎对待具有公共服务属性的教育服务, 如普惠性幼儿园、中小学教育、普通高等教育、再就业培训等。而对营利性教育服务, 应促进其市场化产业化发展, 具体措施包括以下几点。

(一) 提高教育服务的数字化水平

发挥中国数字经济优势, 以数字化服务为载体, 助推教育服务走出国门。虽然疫情对涉及要素流动的服务贸易冲击很大, 但是为可数字化的知识密集型服务贸易提供了新发展机遇。商务部数据显示, 2020 年中国知识密集型服务贸易额同比增长 8.3%。^③ 数字化教育可以使各类教育主体充分利用互联网优势, 为全球用户提供丰富的教育产品, 促进中国教育服务贸易形式的多样性。

(二) 逐步将来华留学转向市场化

第一, 除对部分来华留学生给与奖学金外, 对其他来华留学生不提供学费优惠, 实行完全收费政策。如果高等院校能更积极地拓展海外市场, 并对来华留学生采取完全收费政策, 那么留学生将来有可能为中国高校带来可观的收入。第二, 推动中国大学提供更多英语授课的医学、工学、商务等专业课程。目前, 较成功的是英语授课的本科临床医学专业, 完成该项目的留学生有资格参加本国的医师执业资格考试, 受到许多发展中国家留学生的欢迎。第三, 重点吸引发展中国家留学生, 特别是“一带一路”沿线国家留学生来华。中国大学近年来学术水平稳定提升, 能在部分专业领域开设高质量课

^①Skinner M, Luo N, Mackie C. Are U. S. HEIs Meeting the Needs of International Students? WES Research Report 11, 2019, p. 21.

^②Roy M, Lu Z R, Loo B. Improving the International Student Experience: Implications for Recruitment and Support. WES Research Report 08, 2016, p. 39.

^③佚名:《去年我国知识密集型服务贸易占比提高近一成》, 中国政府网, 2021 年 2 月 7 日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/07/content_5585532.htm。

程，而学费和生活费较美欧等发达国家低很多。中国可以将吸引发展中国家，特别是“一带一路”沿线国家的留学生作为拓展海外市场的重点。

（三）国外优质教育资源“引进来”和中国教育服务“走出去”同步推进

按照国家发展战略和地方经济社会发展需要，积极引进社会紧缺、前沿学科，与基础研究和新兴产业相关的学科专业。鼓励中西部教育欠发达地区开展中外合作办学，吸引全球知名大学、职业院校、研究机构在华设立分支机构。推动应用型大学、职业院校服务中国企业“走出去”，为中国企业在海外培养配套人才。推动建设中国国际学校，通过完善海外中国国际学校和中外合作办学质量认证等项目标准，推动中国标准“走出去”。

（四）建设“一带一路”学术劳动力市场，促进学术人才在“一带一路”沿线国家间流动

成熟的学术劳动力市场可以反映一个国家高等教育的发展水平，也是国家核心竞争力所在。可以借鉴“欧洲研究区”的经验，建设“一带一路”学术人才市场。为阻止欧洲学术人才向北美流动，2000 年欧洲通过“欧洲研究区”计划，促进学术人才在欧洲范围有效流动是重要动因之一。中国应积极推动在“一带一路”的框架下，在税收、签证、资质互认等方面提供便利人才流动的措施。

参考文献：

1. 王一鸣：《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》，《管理世界》，2020 年第 12 期。
2. 程实：《中国服务贸易“双循环”的层次》，《第一财经日报》，2020 年 7 月 8 日。
3. 嵇冉、王健、季松：《中国对外贸易的统计解读——写在首届“中国国际进口博览会”举办之际》，《中国统计》，2018 年第 12 期。
4. 秦冠英、苏丽锋、史薇：《“一带一路”沿线国家教育服务贸易发展研究》，对外经贸大学出版社，2019 年。
5. 刘进：《“一带一路”学生流动与教育国际化》，北京理工大学出版社，2020 年。
6. 杨珮、晋浩天：《慕课正成为推动高等教育变革的重要引擎》，《光明日报》，2020 年 12 月 13 日。
7. 靳希斌：《国际教育服务贸易研究规则解读与我国的承诺》，《北京师范大学学报》，2004 年第 1 期。
8. 周满生：《坚定不移地扩大教育对外开放与交流》，《教育与教学研究》，2020 年第 12 期。
9. 李梅：《全球化新变局与高等教育国际化的中国道路》，《北京大学教育评论》，2020 年第 1 期。
10. 中国科学院大数据挖掘与知识管理重点实验室：《2020 年中国在线青少儿英语教育市场报告》，2020 年 10 月。
11. 马帅莎：《教育部：外国正在学习中文的人数超过 2000 万》，中国新闻网，2021 年 6 月 2 日。
12. 丁雅诵：《在线教育，莫背离初衷》，《人民日报》，2021 年 1 月 25 日。
13. 教育部：《主动求变化危为机以非常之举推进大规模线上教学——“教育系统坚决打赢疫情防控阻击战”系列之三》，2020 年 7 月 6 日。
14. 刘进：《“一带一路”新兴学术劳动力市场：背景、概念与可能方向》，《重庆高教研究》，2017 年第 1 期。

责任编辑：郭 霞

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2019 年	2020 年 估计值	2021 年 预测值	2022 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2021 年 10 月)				
世 界	2.8	-3.1	5.9	4.9
发达国家	1.6	-4.5	5.2	4.5
美 国	2.2	-3.4	6.0	5.2
欧元区	1.3	-6.3	5.0	4.3
日 本	0.7	-4.6	2.4	3.2
发展中国家	3.6	-2.1	6.4	5.1
印 度	4.2	-7.3	9.5	8.5
俄罗斯	1.3	-3.0	4.7	2.9
巴 西	1.1	-4.1	5.2	1.5
世界银行(WB,2021 年 6 月)				
世 界	2.5	-3.5	5.6	4.3
发达国家	1.6	-4.7	5.4	4.0
发展中国家	3.8	-1.7	6.0	4.7
英国共识公司(Consensus Forecasts,2021 年 12 月)				
世 界	2.5	-3.2	5.6	4.2
美 国	2.2	-3.4	5.6	4.0
欧元区	1.3	-6.5	5.1	4.2
日 本	0.7	-4.7	1.8	3.2
印 度	4.2	-7.3	9.2	8.0

注:(1)国际货币基金组织公布的世界及分类数据按照购买力平价方法进行汇总,世界银行和英国共识公司按汇率法进行汇总。(2)印度数据指财政年度。

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2019 年	2020 年 估计值	2021 年 预测值	2022 年 预测值
世 界	0.9	-8.2	9.7	6.7
进 口				
发达国家	1.7	-9.0	9.0	7.3
发展中国家	-0.6	-8.0	12.1	7.1
出 口				
发达国家	1.3	-9.4	8.0	6.6
发展中国家	0.9	-5.2	11.6	5.8

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2021 年 10 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2019 年	2020 年 估计值	2021 年 预测值	2022 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2021 年 10 月)				
世 界				
发达国家	1.4	0.7	2.8	2.3
发展中国家	5.1	5.1	5.5	4.9
英国共识公司(ConsensusForecasts,2021 年 12 月)				
世 界	2.7	1.9	3.5	3.5
美 国	1.8	1.2	4.6	4.2
欧元区	1.2	0.3	2.5	2.6
日 本	0.5	0.0	-0.2	0.7
印 度	4.8	6.2	5.4	5.0

注:印度数据指财政年度。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位:%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2020 年		1.6	0.5	2.8
	11 月	1.5	0.2	2.5
	12 月	1.3	0.1	2.5
2021 年				
	1 月	1.6	0.5	2.7
	2 月	1.4	0.6	2.6
	3 月	1.9	1.2	3.0
	4 月	2.5	1.9	3.9
	5 月	2.8	2.2	4.0
	6 月	2.9	2.1	4.1
	7 月	3.4	2.3	4.3
	8 月	3.8	2.5	4.8
	9 月	4.1	2.7	5.2
	10 月	4.6	3.5	5.9
	11 月	5.2	4.6	6.1

资料来源:世界银行数据库。

表 5 工业生产

年份	月份	工业生产指数 同比增长率(%)			JP 摩根全球制造业 采购经理人指数		
		世界	发达 国家	发展中 国家	全球 PMI	产出 指数	新订单 指数
2020 年		-4.5	-7.5	-1.9			
	11 月	0.6	-2.8	3.7	53.8	55.3	55.1
	12 月	1.7	-1.7	4.9	53.8	54.9	54.4
2021 年							
	1 月	9.2	-1.0	18.5	53.6	54.1	54.2
	2 月	7.3	-2.3	17.7	53.9	54.3	54.0
	3 月	8.5	5.0	12.0	55.0	55.0	55.8
	4 月	22.6	22.8	22.0	55.9	55.8	56.8
	5 月	17.3	18.3	16.3	56.0	55.6	57.3
	6 月	11.9	12.0	11.6	55.5	54.4	55.7
	7 月	8.5	7.9	8.1	55.4	54.4	55.3
	8 月	6.6	5.2	7.3	54.1	51.8	53.6
	9 月	3.6	2.7	4.1	54.1	52.1	53.9
	10 月	2.9	2.0	4.2	54.3	51.5	53.7
	11 月				54.2	52.6	53.3

注:(1)工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。(2)
采购经理人指数超过 50 预示着经济扩张期。
资料来源:世界银行和 Markit 公司。

二、美国经济

表 6 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2019 年		2.3	2.2	2.2
	3 季度	2.8	3.2	2.1
	4 季度	1.9	1.7	3.0
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	1 季度	-5.1	-6.9	3.7
	2 季度	-31.2	-33.4	3.9
	3 季度	33.8	41.4	-2.1
	4 季度	4.5	3.4	-0.5
2021 年				
	1 季度	6.3	11.4	4.2
	2 季度	6.7	12.0	-2.0
	3 季度	2.3	2.0	0.9

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		3.2	-0.1	1.2
	3 季度	3.1	-0.8	-1.1
	4 季度	-1.1	1.2	-8.5
2020 年		-2.7	-13.6	-8.9
	1 季度	-2.3	-16.3	-13.1
	2 季度	-30.4	-59.9	-53.1
	3 季度	27.5	54.5	89.2
	4 季度	17.7	22.5	31.3
2021 年				
	1 季度	13.0	-2.9	9.3
	2 季度	3.3	7.6	7.1
	3 季度	-0.9	-5.3	4.7

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表 6、表 7)。
资料来源:美国商务部经济分析局(表 6、表 7)。

表 8 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2019 年		2.3	2.2	2.2
	3 季度	2.3	2.3	2.2
	4 季度	2.6	2.3	3.2
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	1 季度	0.6	0.3	3.4
	2 季度	-9.1	-10.2	3.2
	3 季度	-2.9	-2.8	2.1
	4 季度	-2.3	-2.4	1.2
2021 年				
	1 季度	0.5	2.1	1.3
	2 季度	12.2	16.2	-0.1
	3 季度	4.9	7.1	0.6

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		3. 2	-0. 1	1. 2
	3 季度	3. 6	0. 1	1. 1
	4 季度	2. 9	0. 3	-2. 0
2020 年		-2. 7	-13. 6	-8. 9
	1 季度	1. 4	-4. 8	-5. 4
	2 季度	-8. 8	-23. 8	-22. 1
	3 季度	-3. 8	-14. 9	-8. 3
	4 季度	0. 5	-10. 7	0. 3
2021 年				
	1 季度	4. 2	-7. 4	6. 2
	2 季度	15. 0	18. 6	30. 6
	3 季度	8. 0	4. 9	12. 9

注:季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 劳动力市场

单位: %

年份	月份	劳动生产率 增长率		失业 率	非农雇员 人数环比 增加 (万人)
		环比 折年率	同比		
2020 年		2. 6		8. 1	-1037. 7
	11 月			6. 7	26. 4
	12 月	-3. 4	2. 5	6. 7	-30. 6
2021 年					
	1 月			6. 3	23. 3
	2 月			6. 2	53. 6
	3 月	4. 3	4. 1	6. 0	78. 5
	4 月			6. 1	26. 9
	5 月			5. 8	61. 4
	6 月	2. 1	1. 8	5. 9	96. 2
	7 月			5. 4	109. 1
	8 月			5. 2	48. 3
	9 月	-5. 2	-0. 6	4. 8	37. 9
	10 月			4. 6	54. 6
	11 月			4. 2	21. 0

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位:亿美元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2020 年	21269		- 12. 9	31429		- 9. 3	- 9260
10 月	1827	2. 6	- 13. 1	2464	2. 4	- 2. 6	- 637
11 月	1852	1. 3	- 11. 7	2525	2. 5	0. 9	- 673
12 月	1909	3. 1	- 9. 1	2567	1. 7	0. 5	- 658
2021 年							
1 月	1944	1. 9	- 5. 2	2601	1. 3	3. 8	- 657
2 月	1904	- 2. 0	- 7. 0	2586	- 0. 6	4. 9	- 682
3 月	2050	7. 6	9. 3	2772	7. 2	18. 1	- 722
4 月	2076	1. 3	38. 3	2737	- 1. 3	34. 8	- 662
5 月	2095	1. 0	43. 4	2775	1. 4	38. 1	- 680
6 月	2105	0. 5	32. 6	2835	2. 1	35. 3	- 729
7 月	2124	0. 9	24. 3	2828	- 0. 3	22. 1	- 703
8 月	2132	0. 4	22. 3	2864	1. 3	20. 3	- 732
9 月	2068	- 3. 0	16. 1	2882	0. 6	19. 8	- 814
10 月	2236	8. 1	22. 4	2907	0. 9	18. 0	- 671

注:包括货物和服务贸易。因季节调整,各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源:美国商务部普查局。

表 12 外国直接投资

单位:亿美元

年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2019 年		2251	286	1965
	3 季度	456	-141	597
	4 季度	553	320	232
2020 年		1508	2349	-841
	1 季度	229	93	136
	2 季度	198	1396	-1197
	3 季度	373	519	-146
	4 季度	709	342	367
2021 年				
	1 季度	703	933	-231
	2 季度	538	1374	-836
	3 季度	1183	767	416

资料来源:美国商务部经济分析局。

三、欧元区经济

表 13 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%				
年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2019 年		1.6	1.3	1.8
	3 季度	0.2	0.3	0.6
	4 季度	0.0	0.1	0.3
2020 年		-6.4	-7.9	1.3
	1 季度	-3.5	-4.3	-0.2
	2 季度	-11.7	-12.7	-2.7
	3 季度	12.6	14.1	5.5
	4 季度	-0.4	-3.0	0.8
2021 年		-0.2	-2.3	-0.6
	1 季度	2.2	3.9	2.1
	2 季度	2.2	4.1	0.3

表 14 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%				
年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		6.7	2.7	4.7
	3 季度	-5.4	0.7	-2.2
	4 季度	9.7	-0.1	4.5
2020 年		-7.0	-9.1	-9.1
	1 季度	-4.4	-3.6	-2.8
	2 季度	-19.7	-18.7	-20.2
	3 季度	14.0	16.5	11.6
	4 季度	2.7	4.3	4.8
2021 年		0.0	1.2	1.0
	1 季度	1.3	2.4	2.9
	2 季度	-0.9	1.2	0.7

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

单位:%					
年份	月份	劳动生产率增长率		失业 率	失业人数 (万人)
		环比	同比		
2020 年		-4.9		7.9	1279.7
	10 月			8.4	1360.9
	11 月			8.1	1323.7
	12 月	-0.7	-2.2	8.1	1318.9
	1 月			8.2	1318.4
2021 年	2 月			8.1	1316.0
	3 月	-0.1	0.6	8.0	1301.5
	4 月			8.1	1324.3
	5 月			8.0	1310.5
	6 月	1.4	12.5	7.8	1278.7
	7 月			7.6	1247.7
	8 月			7.5	1233.2
	9 月	1.2	1.8	7.4	1210.9
	10 月			7.3	1204.5

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;就业人数为该月份所在季度的环比变化。

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%				
年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2019 年		1.6	1.3	1.8
	3 季度	1.7	1.6	2.2
	4 季度	1.2	1.3	2.0
2020 年		-6.4	-7.9	1.3
	1 季度	-3.1	-3.7	1.0
	2 季度	-14.5	-16.1	-2.0
	3 季度	-4.1	-4.6	2.8
	4 季度	-4.4	-7.6	3.2
2021 年		-1.1	-5.6	2.8
	1 季度	14.4	12.2	7.8
	2 季度	3.9	2.5	2.6

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%				
年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		6.7	2.7	4.7
	3 季度	3.6	3.0	3.2
	4 季度	8.8	1.9	5.2
2020 年		-7.0	-9.1	-9.1
	1 季度	6.4	-3.0	2.8
	2 季度	-20.3	-21.2	-20.8
	3 季度	-4.0	-8.9	-9.6
	4 季度	-10.1	-4.8	-9.3
2021 年		-6.0	-0.1	-5.7
	1 季度	18.5	25.9	21.6
	2 季度	3.1	9.4	9.7

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元							
年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2020 年	21358		-9.0	19016		-10.6	2342
10 月	1859	1.4	-8.9	1605	0.4	-11.6	253
11 月	1901	2.3	-0.9	1659	3.4	-3.8	242
12 月	1929	1.5	3.0	1667	0.5	0.0	262
2021 年							
1 月	1916	-0.6	-9.0	1640	-1.6	-13.9	276
2 月	1927	0.5	-2.3	1692	3.2	-2.7	234
3 月	1978	2.7	12.4	1799	6.3	19.0	179
4 月	1981	0.2	46.7	1854	3.1	38.3	127
5 月	1995	0.7	34.8	1864	0.5	35.1	131
6 月	1981	-0.7	23.7	1870	0.3	28.7	112
7 月	2015	1.7	12.0	1885	0.8	18.1	130
8 月	2025	0.5	19.3	1933	2.5	28.9	92
9 月	2017	-0.4	10.0	1956	1.2	21.3	61
10 月	2065	2.4	7.3	2041	4.3	24.1	24

注:仅指货物贸易,不包括欧元区 19 国之间的贸易额。月度数据为经季节调整的名义值,年度数据为实际值,因此月度累加不等于年度数。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 外国直接投资

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2020 年		1601	- 149	1749
	10 月	- 168	251	- 419
	11 月	803	425	378
	12 月	- 181	- 1267	1086
2021 年	1 月	60	553	- 493
	2 月	- 67	327	- 393
	3 月	- 65	128	- 192
	4 月	121	301	- 180
	5 月	- 584	- 513	- 71
	6 月	83	- 160	242
	7 月	- 104	236	- 340
	8 月	- 88	57	- 145
	9 月	- 226	9	- 235
	10 月	- 57	129	- 186

注:(1)指欧元区 19 个成员国,不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。(2)流入和流出均为净值,包括投资和撤资。
资料来源:欧洲央行。

四、日本经济

表 20 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2019 年		- 0. 2	- 0. 5	1. 9
	3 季度	- 0. 1	0. 4	0. 7
	4 季度	- 2. 4	- 3. 2	0. 1
2020 年		- 4. 5	- 5. 3	2. 3
	1 季度	0. 3	0. 6	0. 1
	2 季度	- 8. 0	- 8. 7	0. 4
	3 季度	5. 1	5. 0	2. 1
2021 年	4 季度	2. 3	2. 3	0. 8
	1 季度	- 0. 7	- 1. 1	- 0. 6
	2 季度	0. 5	0. 6	0. 7
	3 季度	- 0. 9	- 1. 3	1. 0

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2019 年		1. 0	- 1. 5	1. 0
	3 季度	1. 9	0. 2	2. 4
	4 季度	- 4. 8	- 0. 2	- 2. 6
2020 年		- 4. 6	- 11. 8	- 7. 2
	1 季度	0. 8	- 4. 6	- 3. 5
	2 季度	- 3. 6	- 18. 1	- 1. 6
	3 季度	- 0. 6	8. 7	- 6. 7
2021 年	4 季度	0. 9	11. 1	5. 0
	1 季度	0. 0	2. 3	3. 2
	2 季度	0. 8	2. 5	3. 9
	3 季度	- 2. 1	- 0. 9	- 1. 0

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2019 年		- 0. 2	- 0. 5	1. 9
	3 季度	0. 8	0. 7	2. 6
	4 季度	- 1. 7	- 2. 7	2. 2
2020 年		- 4. 5	- 5. 3	2. 3
	1 季度	- 1. 8	- 2. 3	1. 8
	2 季度	- 10. 1	- 10. 6	1. 3
	3 季度	- 5. 4	- 6. 7	2. 7
2021 年	4 季度	- 0. 9	- 1. 5	3. 5
	1 季度	- 1. 8	- 3. 0	2. 6
	2 季度	7. 3	6. 8	3. 0
	3 季度	1. 2	0. 5	1. 9

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2019 年		1. 0	- 1. 5	1. 0
	3 季度	4. 5	- 0. 3	4. 5
	4 季度	- 1. 5	- 1. 9	- 2. 7
2020 年		- 4. 6	- 11. 8	- 7. 2
	1 季度	- 1. 9	- 4. 8	- 2. 9
	2 季度	- 6. 0	- 21. 8	- 4. 7
	3 季度	- 8. 4	- 15. 3	- 13. 9
2021 年	4 季度	- 2. 4	- 5. 7	- 7. 0
	1 季度	- 3. 2	0. 9	- 0. 5
	2 季度	1. 3	26. 8	5. 5
	3 季度	- 0. 5	15. 5	11. 5

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2020 年		- 6. 9	1. 19	2. 8
	10 月	- 2. 7	1. 04	3. 1
	11 月	- 1. 3	1. 05	3. 0
	12 月	1. 1	1. 05	3. 0
2021 年	1 月	- 2. 1	1. 10	2. 9
	2 月	3. 2	1. 09	2. 9
	3 月	4. 7	1. 10	2. 6
	4 月	13. 5	1. 09	2. 8
	5 月	13. 7	1. 09	3. 0
	6 月	16. 1	1. 13	2. 9
	7 月	8. 3	1. 15	2. 8
	8 月	5. 9	1. 14	2. 8
	9 月	- 1. 5	1. 16	2. 8
	10 月	- 2. 1	1. 15	2. 7

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2020 年	684005		-11.1	678371		-13.7	5634
11 月	62335	-0.5	-4.2	55126	-2.8	-10.5	7209
12 月	63209	1.4	2.0	56029	1.6	-10.9	7180
2021 年							
1 月	65721	4.0	6.4	59904	6.9	-9.5	5817
2 月	62922	-4.3	-4.5	62753	4.8	11.8	169
3 月	66605	5.9	16.1	63466	1.1	5.7	3139
4 月	68478	2.8	38.0	67598	6.5	12.7	880
5 月	68845	0.5	49.6	68976	2.0	27.7	-131
6 月	70285	2.1	48.6	71909	4.3	32.5	-1624
7 月	70368	0.1	37.0	70643	-1.8	28.1	-275
8 月	70840	0.7	26.2	73996	4.7	44.5	-3155
9 月	68161	-3.8	13.0	74194	0.3	38.3	-6033
10 月	70165	2.9	9.4	74348	0.2	26.8	-4183
11 月	73850	5.3	20.5	78718	5.9	43.8	-4868

注:月度贸易额为季节调整后数据。

资料来源:日本财务省。

表 26 外国直接投资

单位:亿日元

年份	月份	流 入	流 出	流入减流出
2020 年		67130	163163	-96033
	10 月	-2300	4955	-7255
	11 月	3645	6653	-3008
	12 月	6970	16558	-9588
2021 年				
	1 月	10608	26054	-15446
	2 月	1140	10840	-9700
	3 月	6282	18647	-12365
	4 月	-10595	11227	-21822
	5 月	180	9887	-9707
	6 月	7090	5289	1801
	7 月	-1684	17206	-18890
	8 月	3203	17216	-14013
	9 月	6338	7946	-1608
	10 月	1750	4743	-2993

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2019 年		1.9	1.5	0.2	1.4	4.8	1.3
	3 季度	1.9	1.6	-0.1	1.1	4.6	1.5
	4 季度	1.7	1.2	-0.6	1.4	3.3	2.1
2020 年		-5.3	-9.7	-6.4	-4.1	-7.3	-2.9
	1 季度	-0.4	-2.2	0.5	-0.1	3.0	1.4
	2 季度	-12.6	-21.2	-16.8	-10.7	-24.4	-7.8
	3 季度	-5.1	-7.8	-5.8	-3.7	-7.4	-3.5
	4 季度	-3.1	-6.4	-3.5	-0.9	0.5	-1.8
2021 年							
	1 季度	0.3	-5.1	-2.6	1.3	1.6	-0.7
	2 季度	11.8	24.2	19.1	12.3	20.1	10.5
	3 季度	4.0	6.8	2.9	4.0	8.4	4.3

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。加拿大季度数据为年化增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2019 年		2.0	-0.1	-1.2	2.9	7.0	5.0
	3 季度	2.0	-0.2	-3.2	3.3	7.3	5.0
	4 季度	2.3	-0.7	-3.6	3.7	6.8	5.0
2020 年		-2.4	-8.3	-6.1	3.1	2.8	-2.0
	1 季度	1.5	-1.0	-9.1	2.5	3.7	3.0
	2 季度	-2.6	-18.7	-9.0	0.4	0.4	-5.3
	3 季度	-1.0	-8.5	-3.6	4.3	2.7	-3.5
	4 季度	-1.1	-4.4	-2.8	5.1	4.5	-2.2
2021 年							
	1 季度	1.9	-3.8	8.0	9.2	4.7	-0.7
	2 季度	6.0	19.9	7.6	7.8	6.6	7.1
	3 季度	4.0	4.5	5.4	3.7	-6.2	3.5

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 29 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2020 年		9.5	4.4	29.2	13.2	10.4	5.8
	11 月	8.5	5.1		14.1	6.5	6.1
	12 月	8.8	5.2	32.5	13.9	9.1	5.9
2021 年							
	1 月	9.4	5.1		14.2	6.5	5.8
	2 月	8.2	5.0		14.4	6.9	5.7
	3 月	7.5	4.9	32.6	14.7	6.5	5.4
	4 月	8.1	4.8		14.7	8.0	5.2
	5 月	8.2	4.8		14.6	11.9	4.9
	6 月	7.8	4.7	34.4	14.2	9.2	4.8
	7 月	7.5	4.6		13.7	7.0	4.5
	8 月	7.1	4.5		13.1	8.3	4.4
	9 月	6.9	4.3	34.9	12.6	6.9	4.3
	10 月	6.7	4.2			7.8	4.3
	11 月	6.0				7.0	

表 30 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2020 年		3.9	4.4	5.5	3.9	2.4	6.0
	11 月	4.2	4.4	6.3	3.8		
	12 月	4.5	3.8	6.6	3.8	2.4	
2021 年							
	1 月	5.4	4.7	7.0	3.8		
	2 月	4.0	4.4	7.2	3.7		
	3 月	3.9	3.9	6.8	3.7	2.4	6.3
	4 月	3.7	4.7	6.4	3.7		
	5 月	3.8	4.0	6.0	4.2		
	6 月	3.7	4.0	5.5	4.8	2.6	
	7 月	3.3	4.4	5.0	4.4		
	8 月	2.8	4.3	4.7	4.1		
	9 月	3.0	4.2	4.5	3.9	3.7	6.5
	10 月	3.2	3.9	4.3	3.8		
	11 月	3.1		4.1	3.7		

注:(1)中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均。(2)韩国、中国香港数据经季节调整。(3)越南为季度数据,印尼为半年度数据。

表 31 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	3907	4137	-230	4033	6347	-2314
10 月	359.3	391.7	-32.4	366.6	642.3	-275.6
11 月	357.2	376.7	-19.5	371.7	643.7	-272.0
12 月	372.1	373.7	-1.7	379.8	604.3	-224.5
2021 年						
1 月	372.8	350.5	22.3	274.3	482.4	-208.0
2 月	358.8	349.3	9.5	366.0	484.4	-118.5
3 月	428.1	443.7	-15.6	483.0	581.2	-98.2
4 月	391.0	406.3	-15.4	375.7	542.6	-166.9
5 月	411.6	423.1	-11.6	381.7	560.2	-178.4
6 月	452.3	431.1	21.2	380.8	631.2	-250.4
7 月	410.5	416.1	-5.6	370.6	585.7	-215.1
8 月	427.8	425.6	2.2	332.0	548.7	-216.7
9 月	412.7	411.1	1.5	394.3	625.1	-230.8
10 月	437.5	442.1	-4.6	462.5	625.4	-162.8

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	858	689	170	2129	1523	606
11 月	88.8	65.5	23.3	173.4	148.6	24.8
12 月	83.8	63.0	20.8	184.5	157.5	27.0
2021 年						
1 月	72.4	64.6	7.8	149.6	151.7	-2.1
2 月	86.7	67.1	19.5	163.7	145.4	18.3
3 月	112.3	77.1	35.2	243.3	178.6	64.7
4 月	111.8	76.5	35.4	259.8	161.0	98.8
5 月	116.3	77.5	38.9	262.4	176.5	85.9
6 月	119.4	78.2	41.2	281.5	178.4	103.1
7 月	99.7	74.3	25.4	255.8	181.3	74.5
8 月	107.5	78.9	28.6	272.8	195.5	77.3
9 月	97.9	88.9	9.0	244.0	199.6	44.4
10 月	99.6	86.3	13.3	225.2	205.2	20.0
11 月				203.0	216.0	-13.0

表 33 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	2754	3685	-931	3322	2404	918
11 月	235.2	333.9	-98.7	301.5	227.6	73.9
12 月	271.5	425.9	-154.4	358.8	250.6	108.2
2021 年						
1 月	274.5	419.9	-145.4	267.8	176.6	91.2
2 月	279.3	405.4	-126.1	302.0	210.4	91.6
3 月	344.5	483.8	-139.3	361.9	258.5	103.3
4 月	306.3	457.2	-150.9	368.6	262.8	105.9
5 月	322.7	385.5	-62.8	349.3	246.0	103.3
6 月	324.6	418.6	-94.0	435.1	252.9	182.2
7 月	354.3	464.0	-109.7	447.1	262.9	184.2
8 月	332.8	470.9	-138.1	431.6	260.4	171.1
9 月	337.9	563.9	-226.0	455.8	255.8	200.0
10 月	356.5	553.7	-197.2	465.8	268.0	197.8
11 月	300.4	529.4	-229.0			

表 34 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	5125	4676	449	4177	3832	345
11 月	457.5	399.4	58.1	382.4	352.6	29.8
12 月	513.3	446.4	66.9	430.6	368.8	61.8
2021 年						
1 月	480.2	442.6	37.6	326.7	339.1	-12.4
2 月	447.0	421.1	26.0	361.8	314.9	46.9
3 月	537.0	496.5	40.4	430.2	459.7	-29.5
4 月	512.2	508.0	4.2	407.7	392.7	15.0
5 月	507.3	478.1	29.2	408.0	404.6	3.4
6 月	547.9	503.6	44.3	426.7	419.1	7.6
7 月	554.8	536.5	18.3	408.9	449.5	-40.6
8 月	531.7	515.6	16.0	403.1	442.2	-39.0
9 月	559.2	516.2	42.9	416.8	440.8	-24.0
10 月	556.2	538.6	17.6	419.6	446.6	-27.0
11 月	604.4	573.6	30.8			

表 35 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	5488	5698	-210	3454	2866	588
11 月	523.0	531.9	-8.9	319.9	267.2	52.8
12 月	531.5	574.5	-43.0	330.0	272.3	57.7
2021 年						
1 月	520.3	547.8	-27.5	342.7	280.8	61.9
2 月	410.9	427.0	-16.1	277.9	232.8	45.1
3 月	546.6	584.7	-38.0	358.8	322.2	36.6
4 月	530.9	567.3	-36.3	349.6	287.9	61.7
5 月	526.7	566.9	-40.1	374.1	312.4	61.7
6 月	556.1	606.5	-50.4	366.5	315.0	51.5
7 月	559.2	599.9	-40.8	379.5	320.3	59.2
8 月	579.0	612.1	-33.1	395.5	360.5	35.0
9 月	599.3	644.1	-44.8	396.5	332.1	64.4
10 月	575.0	616.8	-41.8	401.4	340.2	61.2
11 月				415.8	358.6	57.2

表 36 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2020 年	2712	2528	184	1631	1416	215
11 月	252.4	246.9	5.5	152.8	126.6	26.1
12 月	276.5	279.0	-2.5	165.4	144.4	21.0
2021 年						
1 月	285.5	264.6	20.9	152.9	133.3	19.6
2 月	202.0	206.6	-4.6	152.6	132.7	19.9
3 月	291.3	283.3	8.0	183.5	167.9	15.7
4 月	265.5	277.7	-12.2	184.9	162.0	22.9
5 月	261.9	282.7	-20.8	169.3	142.3	27.0
6 月	272.0	276.6	-4.6	185.4	172.2	13.2
7 月	278.6	291.1	-12.5	177.1	151.1	26.0
8 月	272.3	273.4	-1.1	214.3	166.8	47.5
9 月	270.3	266.7	3.6	206.1	162.3	43.8
10 月	288.7	261.3	27.4	220.3	162.9	57.3
11 月	299.0	298.0	1.0	228.4	193.3	35.1

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27~表 36)。

六、三大经济体指标对比图

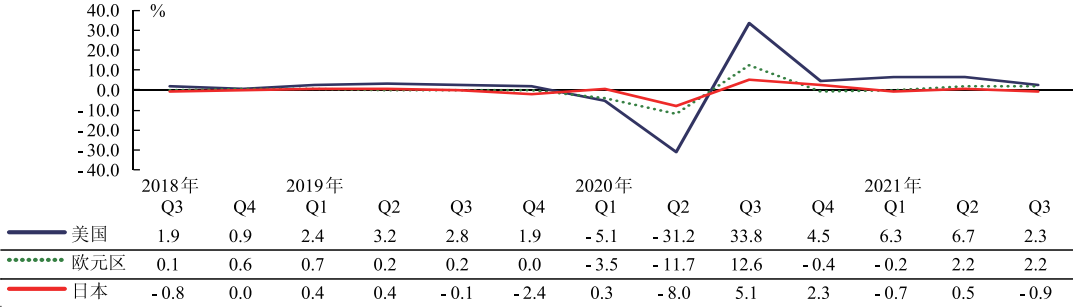


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

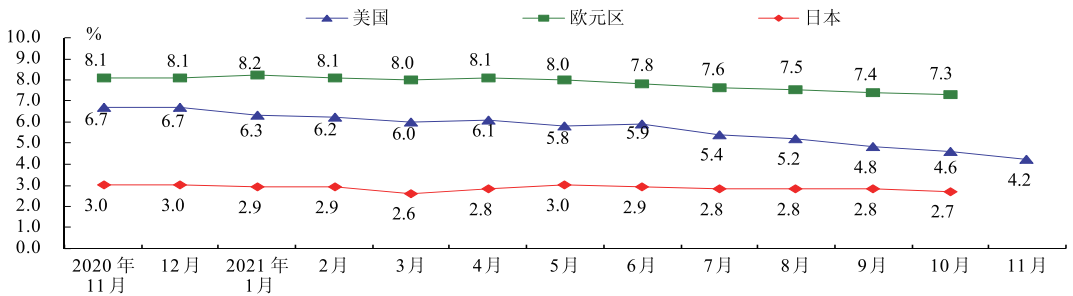


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

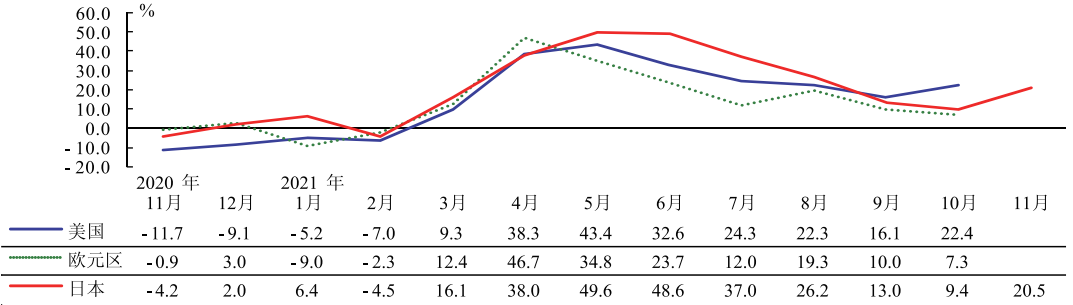


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

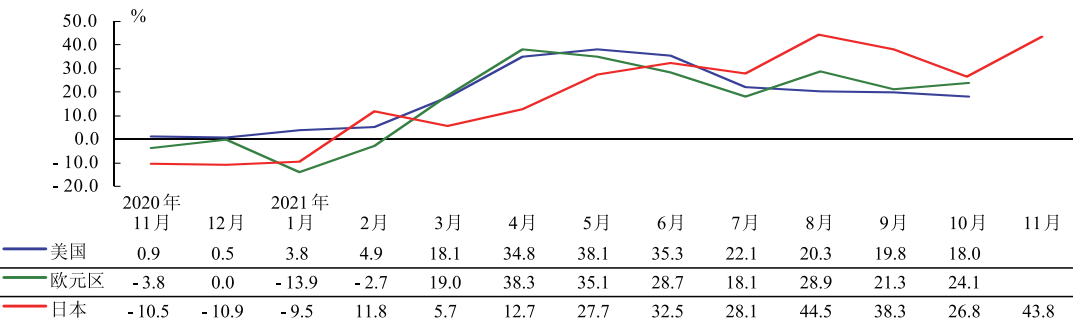


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1) The Research on China’s Agricultural Opening-up and High-quality Development in the New Period

CCIEE Research Group

2021 is the 20th anniversary of China’s accession to the World Trade Organization. The world is undergoing changes unseen in a century, and China is accelerating the construction of a new “dual cycle” development paradigm and further opening up agriculture is of great and far-reaching significance. This article starts with the new normal of agricultural trade and the declining trend of food self-sufficiency and expounds the necessity of expanding agricultural opening; it reviewed the positive changes brought about by China’s agricultural opening up in the 20 years since China’s accession to the WTO, including the convergence with international rules and the increase in the degree of internationalization of agricultural marketization, “bringing in” plays an important role, the pace of modern agricultural construction accelerates, the ability to “going out” to build an international industrial chain is further enhanced, and the optimization and adjustment of the domestic agricultural production structure is promoted. At the same time, the current stage of agricultural opening up is also facing many problems, and the real challenge lies in the continuous decline of agricultural competitiveness and food self-sufficiency. The key to solving these problems lies in the establishment of a new development paradigm in the agricultural sector. It is to ensure the national food security and the effective supply of important agricultural products as the goal, adhere to the goal-oriented and problem-oriented approach, and coordinate the high-level opening up and high-quality development work.

(2) Take the Green and Low-carbon Development of Energy As the Key to Achieve “Carbon Peaking and Carbon neutrality”

Zhang Xiaoqiang

The 2021 Central Economic Work Conference proposed that achieving carbon peaking and carbon neutrality is an inherent requirement for promoting high-quality development. To push forward unswervingly, but it is impossible to accomplish the whole task at one stroke, the gradual withdrawal of traditional energy must be based on the safety and control of new energy. In 2021, the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council issued relevant documents to clarify the main goals of China’s “Carbon Peaking and Carbon Neutrality”. During the 14th Five-Year Plan period, it is necessary to promote green and low-carbon energy development from the following aspects: adjust the energy structure to create a clean and efficient modern energy system; speed up the construction of a system that adapts to the large-scale development of new energy; improve the long-term mechanism for energy conservation and energy efficiency; promote technological breakthroughs and innovations in the energy sector. In addition, it is necessary to deeply adjust the industrial structure and accelerate the construction of a low-carbon transportation system. It is necessary to base ourselves on China’s energy resource endowments of rich coal, poor oil and gas, adhere to the principle of first establishing and then breaking, stabilizing the stock, expanding the increment, taking the protection of national energy security and economic development as the bottom line, striving for time to achieve the gradual replacement of new energy, and promoting the smooth transition of low-carbon energy transformation. In future work, it must strengthen bottom-line thinking, insist on seeking truth from facts, proceed from reality in everything, respect the law, and grasp the rhythm.

(3) The Understanding of Macro Policy Differentiation and China’s Economic Policy Orientation

Huang Zhiling

Starting from the second half of 2021, the orientation of global regulatory policies has diverged. the macroeconomic policies of some emerging market countries have substantially shifted to respond to inflation, and some developed countries have adopted prudent macroeconomic policies because they are wary of inflation, and the policy departments of most developed countries still focus on the immediate market and economic performance, they utilize all possible policy tools at any time, and even over-expected the introduction of corresponding policy measures. China has successively issued signals of tightening regulation, and the intensity has been continuously increased, which has caused high speculation and even uncertain expectations in the market. From the perspective of think tank scholars, it is not appropriate to make a simple comparison of the differentiation of macro policies between China and foreign countries, although China’s macro policy orientation has the consideration of coping with short-term economic fluctuations, it is more of a medium- and long-term strategic arrangement. In this true strategic transformation process, the operating skills of the policy department must be improved, and communication with the market must be strengthened to grasp the opportunity and intensity, and pay particular attention to the comprehensive evaluation of various related effects after the introduction of specific policies, and to grasp the focus of the policy, Choosing a favorable time for launching, closely monitoring the market and social reactions after the policy is launched and respond promptly or supplement and improve operation details. Faced with differences in market understanding, policy makers should grasp the trend of economic development through clues in short-term data, and the objective existence of market confusion also needs to be guided by more sensible macro policy expectations.

(4) Economic Globalization Enters 3.0 New Era

Li Luoli

Economic globalization is an inevitable historical development trend that has appeared in the development of socialized mass production to a certain stage. Today, the economic globalization of version 2.0 is changing to the economic globalization of version 3.0. There are five major characteristics of economic globalization in version 3.0: First, emerging economies and developing countries will become the dominant force in economic globalization 3.0. Second, economic globalization 3.0 will surely form a new game regulation; third, a new global industrial layout is taking shape; fourth, the global new international financial system is being reconstructed; fifth, the technological revolution is accelerating the birth of a variety of new industrial forms of economic globalization 3.0. Economic globalization will not only be weakened by the COVID-19 and the “farce” of Western politicians, on the contrary, it will develop more rapidly and enter a new era under the objective general trend of today’s world development.

(5) The Road of World Economic Recovery is Full of Thorns

Gu Yuanyang

The repeated shocks of the COVID-19 and the downturn of the economic cycle have plunged the world economy into a deep recession in 2020. In 2021, the COVID-19 will worsen and the delay will be longer, the “post-epidemic era” has not yet arrived, and the epidemic is still a key variable affecting the world economy. The supply chain bottlenecks, energy shortages, soaring prices, rising inflation, and the coexistence of global supply and demand mismatches, labor shortages and high unemployment, superimposed on the potential risks of unconventional monetary policies, they have slowed the pace of global economic recovery, and various international economic organizations and international financial institutions have successively lowered their expectations for world economic growth. The world economy has both “immediate worries” and “long-term worries”. The actual growth of the global economy in 2021 has not returned to the growth level of 2019. In 2022, the world economy will still be difficult and the road to recovery will be bumpy.

(6) Towards 2035: Changes in the World Economic Situation and China’s Economic Outlook

Xia Jiechang, Liu Cheng

2021-2035 is a period of profound adjustment of the global political and economic structure, it is the first stage for China to build a prosperous, democratic, civilized, harmonious and beautiful modern socialist country, and it is a critical period for China to implement the “two-step” strategy. The world is undergoing changes unseen in a century, and globalization is the general trend that affects the whole body, the changes in the world’s development environment will have a profound impact on China’s economic development. Based on a profound analysis of the changes in the world economy, this article makes reasonable inferences based on the economic development situation at domestic and abroad, and puts forward the ten major trends in China’s economic development in the process of moving toward a socialist modernized power in 2035, which including crossing the middle-income trap and entering the ranks of developed countries, the quality of “Made in China” has been significantly improved, the modern industrial system of the service industry has basically been formed, and the full realization of green development.

(7) International Rules of Digital Trade: Trends and Construction Paths

Zhang Qi, Chen Hongna, Luo Yuze

Digital transformation promotes the rapid development of global digital trade, triggering changes in the economic and trade pattern and profound adjustments to the global industrial chain and supply chain. Based on the background of “digital globalization”, policy adjustments of various countries have superimposed the reshaping of the global order, and digital trade rules have become the focus of the restructuring of international economic and trade rules and the game of all parties. The development of digital trade involves more and more extensive areas of rules, some rules are explicit issues directly related to digital trade, and some are hidden issues that are inseparable from the digital governance environment, and the scope of the issues continues to expand and is complex and overlapping. The negotiations on digital trade rules that have been carried out mainly focus on seven themes of trade facilitation, market access, tariffs and digital taxes, cross-border data flow, intellectual property protection, a reliable Internet environment, and a digital business environment. It is necessary to accelerate the construction of an international rule system for digital trade, encourage the adoption of a more flexible negotiation framework, and encourage the exploration of new issues of cooperation in the development of rules and supervision and practical experience sharing; multilateral, regional, bilateral, plurilateral and other platform paths must be coordinated to work together to promote the formulation of digital trade rules and the improvement of the international governance system. China needs to match new trends in international rules, actively promote domestic market opening and regulatory innovation, and build a safe and efficient risk prevention mechanism.

(8) The Thinking of Promoting the Building of Community with a Shared Future for Mankind and The High-quality Co-construction of “The Belt and Road” in the New Era

Xu Zhanchen

Building human community with a shared future is a major proposition with strategic height, overall importance, and practical urgency in Xi Jinping’s thoughts on socialism with Chinese characteristics in the new era. At present, the world is undergoing changes unseen in a century and the pandemic situation of the century has been superimposed, and socialism with Chinese characteristics has entered a new era, building human community with a shared future and the high-quality co-construction of “the Belt and Road” have become an inevitable era. Therefore, it must comprehensively and accurately understand the connotation of building human community with a shared future and grasp its realistic responsiveness, historical inheritance, idea-leading nature, value supremacy, and practical feasibility, clarify the specific practical requirements of the concept of building human community with a shared future on the joint construction of “the Belt and Road”; Advancing the consultation, contribution and shared benefits has become a common basic principle for jointly building “the Belt and Road” and human community with a shared future, adhere to the priority position of the right to survival and the right to development embodied behind the two achievements. In practical

work , it should understand and do a better job of promoting people-to-people exchanges from a higher level , strengthen partnerships in important areas of “the Belt and Road” , and promote the establishment of a local and primary community with a shared future in some fields and in some countries and regions , give full play to the positive role of the joint construction of “the Belt and Road” in resolving current important global issues , and achieve the two goals internal links , common progress , and continue to achieve more solid and more obvious results.

(9) “The Belt and Road” Construction under the Background of Global Changes: Progress, Challenges and Countermeasures

Cong Xiaonan , Li Guochang

The construction of “the Belt and Road” is a long-term plan for the great rejuvenation of the Chinese nation and the sustainable development of the world , and there is still a long way to go in the future. At present , the international environment facing “the Belt and Road” construction has undergone major changes from the beginning. The geopolitics are complex , the crisis of trust is intensified , the global economic growth is weak , the market risks are increasing , the regional conflicts are increasing , and the security issues are becoming more prominent , green transformation has become an urgent requirement of all countries , and the new crown pneumonia epidemic has slowed down the pace of construction , China is under increasing pressure from the war of public opinion , and these factors together constitute the complex background of the new stage of “the Belt and Road” construction. In order to promote the stability and long-term development of the “Belt and Road” , we should strengthen the awareness of danger , maintain strategic determination , and establish a correct understanding of “the Belt and Road” , promote regional and global value chain cooperation with the “dual cycle” strategy , deepen the structural reforms of the countries along the route , deepen the construction of healthy and green silk roads , and strengthen the ability to guide international public opinion.

(10) Changes in American Manufacturing Innovation Structure and the Enlightenment to China’s Manufacturing Innovation Development

Cheng Du

After World War II , the U. S. manufacturing innovation structure has undergone phase changes in four aspects : innovation subject , investment proportion , industrial distribution , and innovation links. This article analyzes the reasons for these changes from the four aspects of large-scale enterprise business model , division of innovative activities , global market competition and labor-management relations , and expounds the innovation model , technological opportunities , accumulation conditions , and innovation diffusion of these changes to the US manufacturing industry. Negative impact brought by many other aspects. In the era of a new round of technological revolution and industrial transformation that reconstruct the global innovation landscape and reshape the global economic structure , innovation and development are the only way out for China’s manufacturing industry. It should learn from the experience and lessons of the changes in the innovation structure of the American manufacturing industry , ensure the richness of the local manufacturing industry , retain a number of large integrated enterprises , encourage large enterprises to support basic research , promote the rational distribution of innovative resources in emerging and traditional industries , and promote the formation of a reasonable innovation structure in China’s manufacturing industry.

(11) Challenges of China’s Energy Security Strategy and the Reference from International Experience

Li Xinquan , Yang Xiaofeng

Energy is the basis of human civilization and economic and social development , as well as the power source of modernization , and energy security is an important cornerstone of national security. This article firstly analyzes the historical evolution of the energy security paradigm and indicates the historical trends in energy development. Next , it analyze the current energy situation and problems in China. Then , taking the E. U. , U. S. and Japan as realistic samples , and introduce their respective initiatives to deal with energy security and emphasize the urgency and necessity of China’s current energy transition. Finally , it is pointed out that the paradigm shift of energy security and overseas experiences have important insights and implications for advancing China’s energy security strategy. The need to focus on the strategic aspect of energy security at the ideological level ; The international level should not only coordinate the relationship between the two resources and two markets , but also actively participate in regional energy cooperation , and more importantly , have a voice in global energy governance ; At the domestic level , it is necessary to coordinate the relationship between the central and local governments , between energy production and economic development and climate change , as well as to adhere to the path of land and sea energy development , traditional and new energy sources.

(12) Analysis on the Competitiveness and Development Path of China’s Educational Service Trade

Wang Haihui

Since China’s accession to the WTO , China’s education service trade has made outstanding achievements. However , the education service trade has a huge deficit and the development of imports and exports is unbalanced. This article compares and analyzes the competitiveness of China’s education service trade and the world’s major education service trade countries under different supply modes. From the perspective of the international competitiveness index , China’s education service exports lack competitiveness in general and under different supply modes , but they are accumulating competitiveness in cross-border delivery methods. Although the development of education service trade is restricted by different factors interiorly and abroad , with the huge education system , advantages in the digital economy , and good economic development expectations , China’s education service trade has broad prospects in the future. The development of education service trade should distinguish between for-profit education and public welfare education , and focus on for-profit education. Specific measures include : improving the digital level of education services ; in the future , studying abroad in China will gradually turn to mercerization ; simultaneously promote the “bringing in” of high-quality foreign educational resources and the “going out” of Chinese educational services ; build “the Belt and Road” academic labor market.

Editor:Zhao Ze