全球化
GLOBALIZATION

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

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

全球化（双月刊）
GLOBALIZATION
刊名题字　曾培炎
全球化 2021 年第 6 期（总第 113 期）

·本刊专论·

中国碳达峰碳中和目标下的绿色低碳转型：战略与路径　王一鸣（005）

“贯通生产、分配、流通、消费各环节”的战略意义　丁俊发（019）

优化区域经济空间布局的思路和方向

中国国际经济交流中心项目组（034）

关于防范和化解地方政府隐性债务风险研究　宋　海　张红地（045）

·国际经济·

中欧经贸关系发展趋势与深化中欧合作的建议　刘栩畅　杨长湧（054）

疫情背景下的中欧产业链重构趋势、风险及中国的应对措施　韩　萌（066）

2021 年前三季度世界经济形势分析与研判

中国国际经济交流中心《国际经济形势跟踪》项目组（077）

数字服务贸易国际规则研究

——基于 CPTPP、EU－JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的比较分析

陈　颖（090）

中国人文社会科学核心期刊　复印报刊资料重要转载来源期刊
中国学术期刊网络出版总库收录期刊　中文科技期刊数据库收录期刊
中国核心期刊（遴选）数据库收录期刊　博看期刊网收录期刊
中文知识网收录期刊　龙源期刊网收录期刊

·宏观经济·

群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系研究

——以浙江省为例　黄　勇　周世锋（102）

·产业发展·

农业保险改革与粮食生产支持保护机制研究

李金波　张秀青　姚　蔚（112）

·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（125）

CONTENTS

Green and Low-carbon Transition under China's Carbon Peak and Neutrality Goals: Strategy and Path *Wang Yiming* (005)

The Strategic Significance of "Connecting with Production, Distribution, Circulation, Consumption" *Ding Junfa* (019)

Ideas and Directions for Optimizing the Spatial Layout of Regional Economy *Research group of CCIEE* (034)

Research on Preventing and Resolving the Hidden Debt Risk of Local Government *Song Hai, Zhang Hongdi* (045)

The Development Trend of China-EU Economic & Trade Relations and Suggestions for Deepening China-EU Cooperation *Liu Xuchang, Yang Changyong* (054)

Trends, Risks and Countermeasures of China-EU Industrial Chain Reconstruction under the Pandemic *Han Meng* (066)

Analysis and Research on the World Economic Situation in the First Three Quarters of 2021 *"International Economic Situation Tracking" Project Teamof CCIEE* (077)

Research on International Rules of Digital Service Trade ——Based on the Comparative Analysis of CPTPP, EU-JAPAN EPA, USMCA, RCEP *Chen Ying* (090)

Research on the Measurement Index System of "More Quality and Dignity" of People's Life ——The Case Study of Zhejiang Province *Huang Yong, Zhou Shifeng* (102)

Research on Agricultural Insurance Reform and Food Production Support and Protection Mechanism *Li Jinbo, Zhang Xiuqing, Yao Wei* (112)

Main Indicators of World Economy (125)

中国碳达峰碳中和目标下的绿色低碳转型：战略与路径

王一鸣

摘要：气候变化是人类面临的重大而紧迫的全球性挑战。实现碳达峰、碳中和，是中国向世界作出的庄严承诺，也是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。实现碳达峰、碳中和目标，既为中国加快绿色低碳转型提供了重大战略机遇，也将面临十分严峻的挑战。力争2030年前碳达峰，2060年前实现碳中和，与中国社会主义现代化建设“两步走”战略不仅具有时间上的同步性，而且具有战略方向和目标的一致性。碳达峰、碳中和目标下推进绿色低碳转型，要求加快产业结构优化升级，构建清洁低碳安全高效的能源体系，推动绿色低碳技术实现重大突破，完善促进绿色低碳发展的政策体系，发挥市场机制对碳减排的积极作用，倡导绿色低碳生活方式，健全绿色低碳发展的统计、监测和监管体系，加强应对气候变化的国际合作。

关键词：气候变化　碳达峰　碳中和　绿色低碳转型

作者简介：王一鸣，中国国际经济交流中心副理事长、研究员。

一、气候变化是人类面临的重大而紧迫的全球性挑战

（一）人类活动已造成气候系统发生前所未有的变化

过去几十年间，随着温室气体浓度的不断增加，气候变化和日益频发的极端气候事件越来越威胁到人类的生存和发展。2015年气候变化巴黎大会通过的《巴黎协定》，为2020年以后全球合作应对气候变化构建了制度框架。《巴黎协定》确立了全球应对气候变化的长期目标：到21世纪末将全球气温升幅控制在工业化前水平基础上不超过2°C，努力控制在1.5°C以内，尽快实现全球温室气体（GHG）排放达峰，在21世纪下半叶实现

温室气体净零排放，并确立了通过各国自主决定贡献（NDC）“自下而上”地提出各自减排目标和行动计划的新机制。《巴黎协定》要求各缔约方于 2020 年通报并强化各自 2030 年的 NDC 目标和行动，并提交各自到 21 世纪中叶的温室气体排放发展战略。全球已有 135 个国家和地区承诺到 21 世纪中叶实现“碳中和”，这些国家和地区碳排放量占世界碳排放总量的 75%左右，人口占世界总人口的 60%左右，经济总量占 75%左右。

联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2021 年 8 月最新发布的第六次评估报告第一工作组报告《2021 年气候变化：自然科学基础》，向世界发出新的警告：人类活动已造成气候系统发生前所未有的变化。1970 年以来的 50 年是过去 2000 年以来最暖的 50 年；2019 年全球二氧化碳浓度达到 410ppm①，高于 200 万年以来的任何时候。2011 年至 2020 年全球地表温度比工业革命时期上升了 1.09°C，其中约 1.07°C 的增温是人类活动造成的。未来在低排放情景中，实现将温升控制在 2°C 以内目标，需在 2050 年之后实现净零排放；而实现将温升控制在 1.5°C 以内目标，则需要在 2050 年左右实现净零排放，并在之后采取更强有力的负排放措施。

（二）中国积极参与应对全球气候变化的国际行动

中国为《巴黎协定》的达成、签署、生效和实施作出了历史性贡献。中国倡议二十国集团（G20）发表首份气候变化问题主席声明，率先签署《巴黎协定》，并在《巴黎协定》下提出 NDC 目标和行动计划。2020 年 9 月 22 日，习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上正式宣布，中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，力争 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。2020 年 12 月，在联合国和有关国家共同举办的“气候雄心峰会”上，习近平总书记进一步提出，到 2030 年，中国单位国内生产总值（GDP）二氧化碳排放将比 2005 年下降 65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25%左右，森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上。中国在全球应对气候变化最紧要的关头提出碳达峰、碳中和目标，特别是 2060 年实现碳中和的目标，极大提振了全球应对气候变化的信心。

习近平总书记指出，降低二氧化碳排放、应对气候变化不是别人要我们做，而是我们自己要做，是中国可持续发展的内在要求。实现碳达峰、碳中和，是中国向世界作出的庄严承诺，也是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。中国提出碳达峰、碳中和目标，与中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的时间节点高度重合，这不仅表明

①ppm 为浓度单位，即每百万个干空气气体分子中所含该种气体分子数。

中国要实现的现代化是人与自然和谐共生的现代化，也要求把实现碳达峰、碳中和目标纳入到中国经济社会发展战略之中。实现碳达峰、碳中和，涉及经济、产业、科技进步和体制机制等各方面，需要付出长期艰苦不懈的努力，必须以经济社会发展全面绿色转型为引领，以能源绿色低碳发展为关键，加快形成绿色低碳的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局，坚定不移走生态优先、绿色低碳的高质量发展之路。

二、实现碳达峰碳中和目标对中国绿色低碳转型提出紧迫要求

（一）实现碳达峰碳中和目标对绿色低碳转型的刚性要求

碳达峰与碳中和既有区别又有联系。碳达峰可以在无减碳压力下自然达到，而碳中和则是刚性约束下的实质性减碳直至实现碳中和。实现碳中和目标的难度与碳达峰峰值有直接联系。2030 年前碳达峰峰值越低，意味着 2060 年碳中和的难度就越小；2030 年前碳达峰峰值越高，则后期碳中和压力就越大。因此，从现在起就要加快推进经济社会发展全面绿色转型，尽可能提前实现碳达峰并降低峰值，确保 2060 年前实现碳中和目标。

目前，中国是全球碳排放量最大的国家。根据英国石油公司（BP）发布的《世界能源统计年鉴 2021》的数据，2020 年中国①、美国和欧盟碳排放总量分别为 99.0 亿吨、44.6 亿吨和 21.5 亿吨，占全球的比重分别为 30.7%、13.8%和 7.9%。2010—2020 年，美国和欧盟碳排放总量有所下降，中国碳排放增幅虽有所放缓但总量仍有上升（图 1）。碳排放强度方面，2019 年中国为 2.9 吨/万美元，高于美国的 2.3 吨/万美元和英国的 2.5 吨/万美元。从碳排放来源看，根据国际碳行动伙伴组织统计数据，2020 年中国来自能源领域的碳排放占全国碳排放总量的 77%，工业过程碳排放量占 14%，农业领域占 7%，废弃物碳排放量占 2%。由此可见，化石能源的净零排放是实现碳达峰、碳中和目标的关键。

2020 年，中国能源消费总量为 49.8 亿吨标煤。随着工业化、城市化继续推进，能源消费总量还将增加，到 2030 年有可能达到 60 亿吨标煤。2030 年后，随着中国工业化、城市化进程基本完成，能源效率不断提高，中国最终能源消费将进入下降通道，预计 2060 年能源消费总量大约降至 55 亿吨标煤。化石能源将按煤炭、石油、天然气顺序分别在 2025 年、2030 年、2040 年达峰。② 预计煤炭消费将从 2020 年的 28.2 亿吨标煤降为 2030 年 26.3 亿吨标煤，占比从 56.8%降为 44%左右。电力将替代化石能源直接使用，到

①BP 发布的《世界能源统计年鉴 2021》显示，2010—2020 年，中国碳排放量由 81.5 亿吨上升到 99.0 亿吨。2020 年中国碳排放量同比增加 0.6%，是全球少数几个增加的国家之一。

②同样热值的能源服务，煤炭的碳排放因子最高，每吨标煤热值的煤炭大约排放 2.6 吨二氧化碳；石油的碳排放因子相对煤炭较低，大约为每吨标煤热值的原油排放 2.1 吨二氧化碳；天然气在化石能源中碳排放因子最低，排放系数为 1.6 吨二氧化碳。

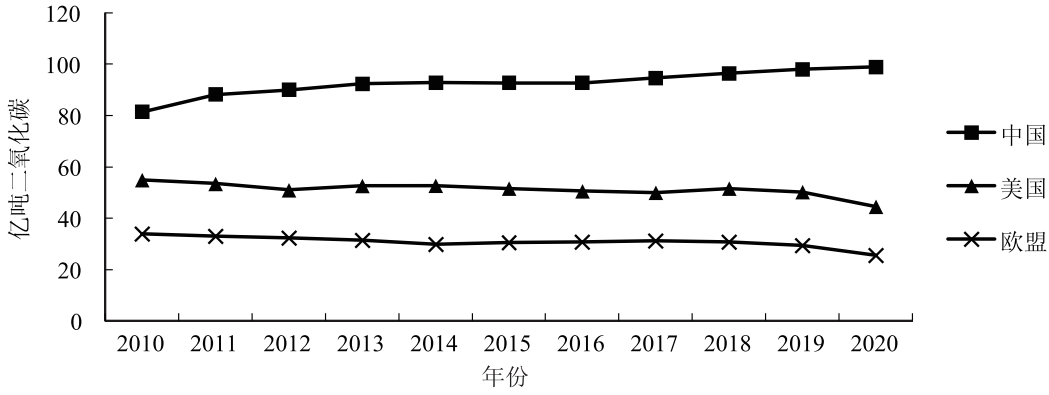


图 1　2010—2020 年中国、美国、欧盟碳排放总量变化趋势

资料来源：《BP 世界能源统计年鉴（2021）》。

2060 年电力占能源消费比重将达到 70%以上。构建以新能源为主体的新型电力系统，提高电网对高比例可再生能源的消纳和调控能力，光伏、风电将成为电力增量的主要来源，绿色电力或零碳电力占比将大幅提高。发展“新能源 + 储能”、源网荷储一体化和多能互补，新型储能将实现规模化应用。氢能将开启商业化应用，形成“制储输用”全链条发展。石油产品多用于机动车动力，部分为化工原料。国际上多数国家宣布在 2035 年禁止燃油汽车上市，中国若在 2040 年停止燃油汽车上市，考虑到燃油汽车的使用寿命大约为 15 年，则 2055 年汽车将全部为零碳电能所替代。航空用油可被氢能或电能等所替代，从而逐步实现航空燃油的大致清零。石油加工制成的各种化纤、塑料制品，也将逐步被金属、木材和植物纤维所替代。这样，石油排放的二氧化碳在 2060 年前可基本清零。在煤炭、石油全面退出后，天然气大体在 2060 年前退出。

（二）实现碳达峰碳中和目标要求加快绿色低碳转型

实现碳达峰、碳中和目标，不仅对绿色低碳转型提出更加紧迫要求，同时也要以绿色低碳转型为重要前提。不加快绿色低碳转型，碳达峰、碳中和目标就难以实现。

改革开放 40 多年来，中国经济高速增长，1979—2020 年年均增长 9.2%。但受粗放式发展方式影响，经济增长在相当程度上是以大量消耗能源资源和牺牲环境为代价的。中国单位 GDP 能耗高，既有国际分工的因素，在参与经济全球化进程中，高耗能、资源型产品大量向中国转移，使中国产业结构中高耗能产业比重过大；也有经济发展阶段和总体技术水平等方面的因素，中国主要耗能工业产品的能源单耗比世界先进水平高 15%～30%；还有中国的能源结构因素，能源结构中煤炭占比过大，高达 56.8%，是世界平均水平的 2 倍以上。

实现碳达峰、碳中和目标，对绿色低碳转型将形成强大的倒逼机制，要求加快产业

结构优化升级，发展战略性新兴产业和现代服务业，抑制高耗能高排放项目发展，推动传统产业绿色低碳转型；加快构建清洁低碳安全高效的能源体系，严格控制化石能源消费特别是煤炭消费增长，加快发展风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等非化石能源；大幅提升能源效率，加强重点领域节能，构建以绿色低碳为特征的工业、建筑、交通体系和消费模式，大幅度降低能源消耗和二氧化碳排放强度，合理控制能源消费总量和二氧化碳排放总量，将碳达峰、碳中和的压力转化为产业升级、技术进步和绿色低碳转型的动力。

（三）碳达峰碳中和目标下绿色低碳转型的主要路径

实现碳达峰、碳中和目标与绿色低碳转型目标是一致的，也是相辅相成的。控制二氧化碳排放，最重要的途径是结构调整、技术进步和发展可再生能源。根据有关研究测算，今后一个时期，这三个方面占总减排潜力的 85%左右，特别是结构减排对实现目标的贡献度超过 50%。

结构减排，包括三次产业结构调整、行业结构调整和产品结构调整。在三次产业中，第一产业二氧化碳排放强度较低，但从未来发展方向看，在经济总量中所占比重将趋于下降；第二产业排放强度最高，二氧化碳排放总量也明显大于第一、第三产业，是未来结构调整的重点；第三产业二氧化碳排放强度高于第一产业，但低于第二产业，是未来鼓励发展的方向。从对控制二氧化碳排放的要求看，三次产业结构调整的关键是要提高第三产业的比重，降低第二产业的比重。这就要求加快发展现代服务业，促进制造服务化和服务知识化；加快发展战略性新兴产业，培育新的经济增长点；加快传统产业绿色低碳改造，淘汰高耗能高排放低附加值的生产能力，推动传统产业技术进步、管理创新、产业重组和优化布局。行业结构调整的关键是在进一步严格控制高耗能高排放行业增速的同时，提升低耗能低排放行业的比重。产品结构调整的关键是要提升产品的附加值，从而降低单位增加值的碳排放强度。

技术减排，主要是通过技术手段降低高耗能高排放行业特别是电力、钢铁、有色金属、石化化工、建材、交通、建筑等行业的化石燃料消费和二氧化碳排放。这就要求加大在提高能效、可再生能源、碳捕集利用与封存等方面的低碳、零碳、负碳技术的研发和产业化投入，加快建设绿色低碳的工业、建筑和交通体系，推动形成绿色低碳生产方式和生活方式。

发展可再生能源，要求对未来煤、电、油、气、新能源和可再生能源进行科学合理的战略部署，加快发展非化石能源，不断提高风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等非化石能源消费比重，提高风电、光伏、生物质发电等发电装机和发电量的比重，构建以新

能源为主体的新型电力系统，同时保持水电利用规模的合理增长，积极安全有序发展核电。

三、中国实现碳达峰碳中和目标的机遇和挑战

（一）实现碳达峰碳中和目标的重大机遇

1．中国特色社会主义制度优势和全社会广泛共识，为实现碳达峰碳中和目标提供保障

碳达峰、碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革，仅仅依靠市场机制的自发作用难以实现目标，必须更好发挥政府作用。党的十八大以来，中国把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局之中，确立绿色发展的新发展理念，推进建设资源节约、环境友好的绿色发展体系，并将应对气候变化全面融入国家经济社会发展战略，制定了明确目标，采取有力度的政策举措和行动，政府较强的执行力和全社会对绿色发展的高度共识，在推动绿色低碳转型上形成强大合力。2020 年，中国在 GDP 比 2005 年（国家自主贡献目标基准年）增长超过 4 倍的同时，单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 48.4%，超额完成了 2009 年承诺的 45%的高线目标，相当于减少二氧化碳排放约 58 亿吨，初步实现了经济发展与碳排放脱钩，走上一条符合国情的绿色低碳转型之路。

2．新科技革命和绿色低碳技术变革，为实现碳达峰碳中和目标提供技术支撑

当前，以大数据、物联网、云计算、人工智能为核心的新科技革命迅猛发展，正在重塑全球产业生态。信息网络技术与能源技术融合，推动化石能源清洁化、清洁能源规模化和能源服务智能化，推动能源技术向绿色低碳和智能化方向转型。太阳能、风能、生物质能、地热能、水能、海洋能等可再生能源开发、存储和传输技术的进步，氢能、天然水合物和聚变能等新一代能源技术的发展，促进能源结构从高碳向低碳转变。有研究表明，数字技术可以将全球温室气体排放量减少 20%以上。得益于改革开放 40 多年的快速发展，中国科技创新能力大幅提升，特别是在数字智能技术和绿色低碳技术领域走在世界前列。近年来，中国促进数字智能技术与能源清洁高效开发利用技术的融合创新，大力发展智慧能源技术，成为构建清洁低碳安全高效的现代能源体系，推动绿色低碳转型的重要力量。

3．中国具有绿色低碳转型的“后发优势”，为实现碳达峰碳中和目标提供更大空间

中国传统产业规模庞大，通过技术改造加快传统产业绿色低碳转型，淘汰高耗能高排放的落后产能，发展高技术含量的战略性新兴产业，实现产业体系的数字化智能化绿色化转型，具有巨大的减排潜力。中国能源结构中化石能源比重偏高，煤炭消费占比仍高达 56.8%，推动化石能源有序退出，加快去煤化进程，促进光伏、太阳能等新能源成为

主体能源，积极开发绿色氢能产业，提高终端用能的电气化水平，将形成巨大的节能降碳空间。2020 年，中国非化石能源发电装机总规模达到 9.8 亿千瓦，占总装机的比重达到 44.7%，其中，风电、光伏发电分别达到 2.8 亿千瓦、2.5 亿千瓦，装机规模均已超过美国和欧洲，位列全球第一（图 2、图 3）。同时，由于中国工业化、城市化尚未完成，在继续推进工业化、城市化进程中，新增的工业产能和城市基础设施需求可以通过发展绿色低碳产能及绿色基础设施来实现，避免传统工业化、城市化模式带来的“锁定效应”①。

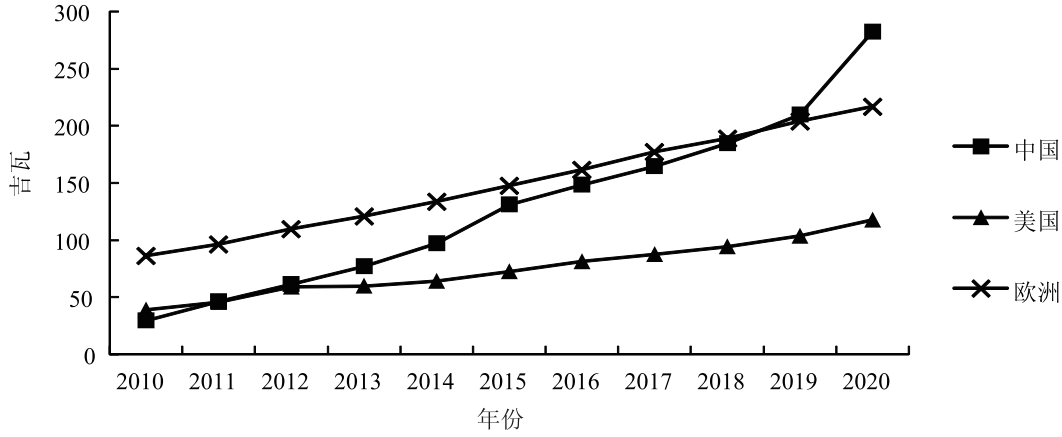


图 2　2010—2020 年中国、美国、欧洲风电装机容量变化趋势

资料来源：《BP 世界能源统计年鉴（2021）》。

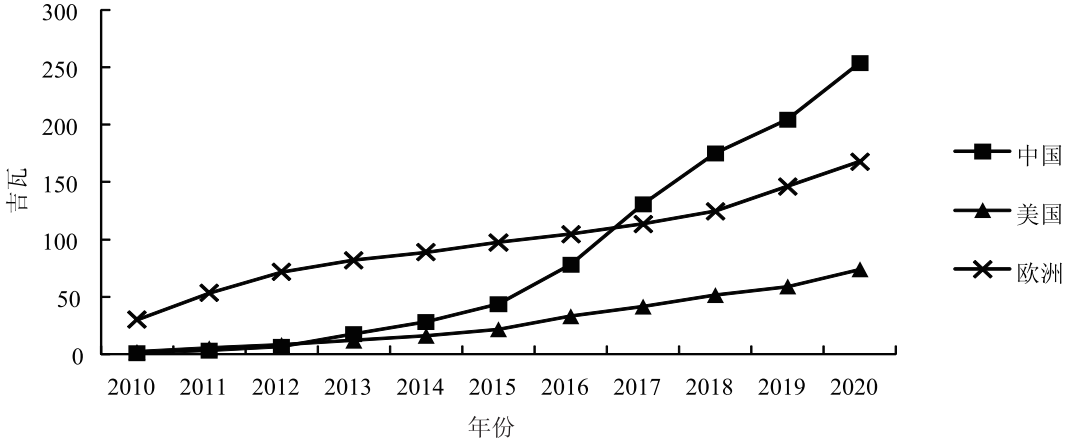


图 3　2010—2020 年中国、美国、欧洲光伏装机容量变化趋势

资料来源：《BP 世界能源统计年鉴（2021）》。

4．超大规模经济体优势，为实现碳达峰碳中和目标创造有利条件

中国 GDP 已连续两年超过 100 万亿元，稳居全球第二。经济体量大，可以分摊绿色

①“锁定效应”是指基础设施、机器设备以及耐用消费品等的使用年限通常在 10～50 年以上，不大可能轻易废弃，既有的投资和技术将会被“锁定”。

低碳技术研发的初始成本，而且初创企业可以依托国内市场进行孵化；加之拥有规模庞大的产业制造体系，既有处在接近全球前沿的产业和技术，也有处在追赶阶段的产业和技术，为形成较为完整的绿色产业链、发挥不同领域的产业和技术优势创造了条件。比如，近年来中国发挥了超大规模经济体优势，以光伏、风电的规模化开发利用促进光伏、风电制造产业发展。2005 年以来，中国风力驱动涡轮机容量每年均成倍增长，已具备最大单机容量达 10 兆瓦的全系列风电机组制造能力，同时中国还是全球最大的太阳能光伏电池板制造国，不断刷新光伏电池转换效率世界纪录，光伏产业创新能力和国际竞争力不断提升，产业服务体系逐步完善。

（二）实现碳达峰碳中和目标面临的严峻挑战

1．碳中和时限偏紧，发展方式绿色低碳转型的任务十分艰巨

发达国家碳达峰是在基本无减排压力下，通过结构升级和技术进步自然实现的。英法等欧洲国家大致在 20 世纪七八十年代实现碳达峰，然后在经历漫长平台期后，碳排放总量缓慢下降。在此基础上，欧美承诺的碳中和与碳达峰之间的时间有 50～70 年。中国目前人均 GDP 刚刚迈过 1 万美元，2035 年人均 GDP 要达到中等发达国家水平，经济仍需保持较快增长，在现有技术水平下，碳排放仍将继续上升。中国提出 2030 年前实现碳达峰，之后碳排放与经济增长逐步脱钩，并在 2060 年前实现碳中和，中间仅有 30 年时间。这意味着从碳达峰到碳中和的过渡期大幅缩短，转换过程将极为陡峭。作为全球最大的能源消费大国和碳排放大国，要在推进现代化进程中实现碳中和目标，必须以前所未有的力度加快发展方式向绿色低碳转型。

2．产业结构偏重，产业转型升级的任务十分艰巨

中国第二产业占 GDP 比重长期稳定在 40%以上，近年来虽有所下降，但 2020 年仍高达 37.8%。第二产业的万元产值能耗是第一、第三产业的 4 倍以上。从第二产业内部结构看，钢铁、有色金属、建材、石化、化工等高耗能产业比重偏高，占制造业总能耗的 85%，增大了节能降碳的压力。2020 年，中国生产了全球超过 50%的粗钢（10.65 亿吨）、煤炭（39.02 亿吨）和水泥（23.9 亿吨），以及近 1/3 的汽车（2532.5 万辆）。近年来，中国制造业价值链提升步伐加快，正在由低端产品出口为主向以中高端产品出口为主转变。但相对于发达国家控制价值链两端的研发设计和品牌、供应链管理等环节而言，中国在国际分工中主要承担能源资源消耗强度较大的加工制造环节，单位生产总值的碳排放量明显高于发达国家。每年由中国出口到发达国家的大量制成品在生产组装过程中需要排放大量二氧化碳，中国的净碳转移排放量约占本土排放量的 10%。由于国际分工格局短期内难以改变，这种由国际贸易引起的隐性碳排放转移，也使中国控制碳排放面临更

严峻的挑战。

3．能源结构偏煤，能源结构优化的任务十分艰巨

中国是世界上少数几个以煤为主的国家，2020 年中国一次能源消费量为 49.8 亿吨标煤。在一次能源消费中，煤炭所占比重高达 56.8%，石油、天然气分别占 18.9%和 8.4%，水电、核电、风能、太阳能等非化石能源仅占 15.9%。从国际比较看，中国的煤炭占比是美国和欧盟的 5 倍以上（图 4）。通常情况下，煤炭单位碳排放比石油和天然气分别要高 36%和 61%，由此导致单位能源二氧化碳排放强度比世界平均水平高约 30%。2020 年中国能源领域的碳排放占全国碳排放总量约为 77%，化石能源燃烧碳排放占全球的比重约为 28.8%，这与中国以煤炭为主的能源消费结构是分不开的。中国能源资源禀赋特征使得煤炭为主体的能源结构短期内难以改变，这也意味着中国能源结构低碳化转型任务十分艰巨。

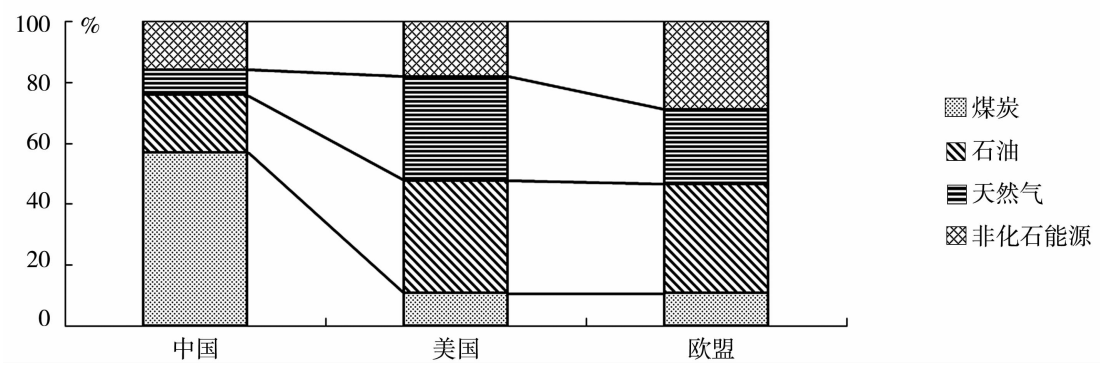


图 4　2020 年中国、美国、欧盟一次能源结构

资料来源：国家统计局、《BP 世界能源统计年鉴（2021）》。

4．能源效率偏低，提高能源效率的任务十分艰巨

中国能源利用效率不高，能耗强度和碳排放强度明显高于工业化国家平均水平。虽然过去一个时期，中国是世界上能源利用效率提升最快的国家，1965—2019 年中国能源消费强度年均下降 2.22%，远高于世界 0.78%的年均下降水平，降速是后者的 2.8 倍，但能源利用效率与世界先进水平差距仍然较大。2019 年，中国能耗强度约为世界平均水平的近 1.8 倍、发达国家的 2～3 倍。同样，中国的碳排放强度也呈现较快下降态势。1970—2019 年，中国的碳排放强度年均下降 3.17%，为世界年均降幅 1.23%的 2 倍以上，但由于能源结构偏煤和能源效率偏低，碳排放强度仍明显高于世界平均水平，2019 年是世界平均水平的 2.2 倍，是欧盟平均水平的 5.0 倍。必须加快优化能源结构、建设清洁低碳安全高效的能源体系。

四、碳达峰碳中和目标下绿色低碳转型的战略和愿景

（一）把碳达峰碳中和纳入经济社会发展总体战略

力争 2030 年前碳达峰，2060 年前实现碳中和，与中国社会主义现代化建设“两步走”战略不仅具有时间上的同步性，而且具有战略方向和目标的一致性。因此，要把 2030 年前碳达峰纳入社会主义现代化建设第一阶段的发展目标中，为到 2035 年“广泛形成绿色生产生活方式，碳达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现”① 创造条件；把 2060 年前实现碳中和作为社会主义现代化建设第二阶段的重要任务，争取 2050 年实现近零排放，为实现美丽中国目标提供保障。

碳达峰、碳中和目标下实现绿色低碳转型，要坚定不移贯彻新发展理念，坚持系统观念，处理好发展和减排、整体和局部、中央与地方、政府与市场、短期和中长期、中国与世界的关系。强化顶层设计，明确碳达峰、碳中和的宏观战略目标、阶段任务、实现途径、政策体系、保障措施。发挥制度优势，坚持政府和市场两手发力，发挥政府引导作用，完善有利于应对气候变化的财税、投融资、价格等经济政策，发挥市场机制作用，形成有效激励机制。坚持全国统筹，强化各级政府碳达峰、碳中和目标考核责任制，根据各地实际分类施策，鼓励主动作为，率先碳达峰、碳中和。加强国际合作，统筹国内国际能源资源，处理好节能降碳和能源安全、产业链供应链安全的关系，推动建设国际气候治理体系，为建设人类命运共同体作出更大贡献。

（二）2030 年前碳达峰目标下的绿色低碳转型

2030 年前碳达峰，将覆盖两个五年规划期。“十四五”时期，产业结构和能源结构调整优化取得明显进展，重点行业能源利用效率大幅提升。“十五五”时期，清洁低碳安全高效的能源体系初步建立，重点领域低碳发展模式基本形成。

在产业结构方面，随着城市化和居民收入水平提高，推动消费结构升级，服务需求增长将明显加快，对外贸易中服务贸易比重继续提高。在这些因素作用下，第三产业比重持续上升，第二和第一产业比重继续下降。预计第三产业比重将由 2020 年的 54.5%提升至 2025 年的 60%左右和 2030 年的 65%左右，第二产业比重将由 2020 年的 37.8%下降至 2025 年的 35%左右和 2030 年的 31%左右，第一产业比重将由 2020 年 7.7%下降至 2025 年的 5%左右和 2030 年的 4%左右。与此同时，重化工业大规模扩张接近尾声，传统产业陆

①资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，人民出版社 2021 年 3 月第 1 版，第 8 页。

续达峰并将进入平台期；互联网支撑的水平分工和跨产业链融合继续深化，要素精细化配置和产业智能化改造将明显加快，高端制造业和现代服务业对经济的贡献将进一步提升。

从能源低碳转型看，“十四五”时期，煤炭消费增长将得到控制，到 2025 年占一次能源消费比重降至 50%左右，非化石能源消费占比达到或超过 20%。由于火电调峰更为灵活，火电装机绝对量在 2025 年前仍将增长，但边际增量逐步减小，并将在 2025 年达峰。火电的缺口将由零碳的可再生能源和储能补足。到 2025 年单位 GDP 能耗比 2020 年下降 13.5%，单位 GDP 二氧化碳排放比 2020 年下降 18%。碳排放增长将进入平台期，部分东部发达省市、西南可再生能源禀赋较好的省市，以及电力、钢铁、水泥等高耗能高排放行业率先实现达峰。“十五五”时期，煤炭消费逐步减少，火电装机逐步退役，太阳能、风能等非化石能源成为满足能源增量需求的主体，光伏、风电将进入快速扩张期。光伏、风电发电不稳定形成巨大的储能调峰需求，推动新能源发电侧配储容量规模迅速扩大。到 2030 年非化石能源消费占比达到 25%以上，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上，单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 65%以上。

（三）2060 年前碳中和目标下的绿色低碳转型

2060 年前实现碳中和，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，非化石能源消费比重达到 80%以上。

2060 年前实现碳中和，关键在于化石能源向清洁能源转型。考虑到中国超超临界百万千瓦级别的煤电投产时间可能晚至 2025 年，投资回收期为 30 年，退出时间最晚需要在 2055 年。随着光伏、风电等可再生能源的装机增长，到 2060 年电力系统将实现脱碳，形成以新能源为主体的新型电力系统。钢铁、建材、交通等能源消费部门，将进行大规模的电动化和氢能化改造。随着钢材存量大幅提升，废钢短流程电炉将占据主导地位，而依靠铁矿石的炼钢长流程所需的焦炭将被氢能取代，所需煤炭随着电炉的大量使用而退出。氢能将随着技术日趋成熟，在工业、交通运输、建筑等领域规模化应用。

五、碳达峰碳中和目标下推进绿色低碳转型的主要路径

（一）加快产业结构优化升级

产业结构优化升级是碳达峰、碳中和的重要途径。要加快传统产业节能降碳和绿色低碳转型，制定能源、钢铁、有色金属、石化化工、建材、交通、建筑等行业和领域的碳达峰实施方案，建设绿色制造体系。利用新一代信息技术和绿色制造技术对各产业进行全链条改造，促进互联网、人工智能、绿色制造技术向各产业领域渗透，加快推进产业

低碳化和数字化转型。坚决遏制高耗能高排放项目发展，对于新建或扩建钢铁、水泥、平板玻璃、电解铝等高耗能高排放项目，严格落实产能等量或减量置换。加快发展新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等战略性新兴产业，提高产业链供应链现代化水平。加大太阳能、风能、氢能、生物质能等新能源技术研发和应用，提高能源产业中的新能源生产比重。加快汽车电动化、智能化、网联化进程，推动氢燃料电池汽车产业化，大力发展新能源汽车产业。加大煤炭清洁高效利用，发展节能和环境治理新技术，扩大资源循环利用，壮大节能环保低碳产业。

（二）构建清洁低碳安全高效的能源体系

能源是减碳去碳的重点领域。要合理控制化石能源消费，加快煤炭减量步伐，“十四五”时期严控煤炭消费增长，“十五五”时期逐步减少煤炭消费。做好产业结构调整与能耗双控的衔接，既要坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展，也要避免因能源消费总量和能耗强度“双控”指标缺口，对即将投产或在建的产业项目采取“一刀切”停工停产。着力提高能源利用效率，建设绿色低碳的工业、建筑和交通体系。实施工业能效提升行动，推进电力、钢铁、建材、有色、化工等行业节能。强化建筑节能降耗，实施新建建筑节能标准，加大既有建筑节能改造力度。鼓励发展公共交通，加快发展轨道交通等低碳交通方式，提高交通运输能效。实施可再生能源替代行动，扩大并网风电规模，加快“三北地区”和沿海地区的风电基地建设，发展内陆中小型风电和海上风电；推进太阳能多元化利用，建设大型光伏电站，鼓励发展分布式太阳能光伏发电，支持开展微网系统项目示范。因地制宜发展生物质能源，鼓励发展沼气发电及城市垃圾焚烧和填埋气发电。加快地热、海洋能等其他可再生能源资源勘查，提高开发利用水平。构建以新能源为主体的新型电力系统，提高电网对高比例可再生能源的消纳和调控能力。

（三）推动绿色低碳技术实现重大突破

科技创新是实现碳达峰、碳中和目标的关键举措。制定碳达峰、碳中和的科技发展战略与规划，抓紧部署绿色低碳前沿技术研究，组织重大科技研发与示范项目，加快推广应用节能降碳技术，建立完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务体系。加强对节能与提高能效、氢燃料电池、大规模储能、智能电网、碳捕集与封存等技术研发和产业化投入，实施低碳和零碳技术示范项目，加强低碳和零碳技术的推广应用。推动互联网、大数据、人工智能、第五代移动通信（5G）等新一代信息技术与绿色低碳产业深度融合，释放数字化、智能化、绿色化叠加倍增效应。强化市场机制作用，引导企业

以市场需求为导向，推动绿色制造技术突破和迭代升级，大力培育绿色制造新产品、新模式、新业态，为制造业绿色低碳转型注入新动力。

（四）完善促进绿色低碳发展的政策体系

一是完善财税政策，推动各级政府加大对绿色低碳产业发展、技术研发的支持力度，研究制定低碳产品减免企业所得税和低碳设备抵扣企业所得税等政策，促进低碳产业发展。加快研究适合中国国情的碳税制度。建立健全政府绿色采购标准，加大绿色低碳产品采购力度。二是积极发展绿色金融，完善绿色金融标准体系，增加绿色金融产品和服务供给。设立碳减排货币政策工具，支持清洁能源、节能环保、碳减排技术等领域发展。扩大绿色债券发行规模，支持符合要求的企业上市融资，用于绿色低碳项目建设运营。鼓励社会资本设立绿色低碳产业投资基金，形成政府和企业推动绿色低碳转型的合力。三是完善投资政策，严控煤电、钢铁、电解铝、水泥、石化等高碳项目投资，加大对绿色环保、新能源、新能源汽车、碳捕集与封存等项目的支持。完善支持社会资本参与政策，激发市场主体投资绿色低碳项目的活力和内生动力。四是健全有利于节能降碳的价格形成机制，完善差别化电价、分时电价和居民阶梯电价政策，严禁对高耗能高排放行业电价优惠，利用价格手段促进可再生能源规模化发展。

（五）发挥市场机制对碳减排的积极作用

完善碳排放权交易市场，增加碳排放配额分配的透明度，完善碳交易市场信息披露制度。加快形成具有约束力的碳价机制，促进碳交易市场发展。探索逐步与国际碳排放交易市场的接轨。开展交易产品和交易方式多样化的试点，研究制定相应的监管规则。探索建立与碳资产和碳交易相关的会计准则。选择碳排放量大的典型产品，建立低碳产品标准、标识和认证制度，以及低碳认证、技术规范、认证模式、认证程序和认证监管方式。

（六）倡导绿色低碳生活方式

倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，鼓励使用节能减排的绿色产品。加快建立绿色产品专门的流通渠道，建立绿色批发市场、绿色商场、节能超市、节水超市等绿色流通主体，推动市场、商场、超市、旅游商品专卖店等流通企业在显著位置开设绿色产品销售专区。推广利用“互联网＋”促进绿色消费，推动电子商务企业直销或与实体企业合作经营绿色产品和服务，鼓励利用网络销售绿色产品，推动开展二手产品在线交易，满足不同主体多样化的绿色消费需求。加快城市轨道交通、公交专用道、快速公交系统建设，加强自行车专用道和行人步道等城市慢行系统建设，推广网约车、共享单车、汽车租赁等共享交通模式，增强绿色出行激励的有效性。

（七）健全绿色低碳发展的统计、监测和监管体系

建立二氧化碳和温室气体排放基础统计指标，并纳入政府统计指标体系。建立健全二氧化碳和温室气体排放数据库及信息系统。制定二氧化碳和温室气体排放清单指南，规范清单编制方法和数据来源。制定重点行业及重点企业二氧化碳和温室气体排放核算指南，加强重点行业及重点企业核算工作。建立健全温室气体排放监测体系，加强对各类责任主体的考核。深化绿色低碳发展监管体制改革，完善监管法律法规，优化监管组织结构，增强专业性和监管能力，提高监管有效性。完善绿色低碳转型治理体制，推动形成政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的绿色低碳治理体系。

（八）加强应对气候变化的国际合作

坚持在多边框架下开展气候变化国际合作，积极参与国际规则和标准制定，有效应对可能出现的不合理单边行为，推动建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。积极参与应对气候变化国际谈判，推动落实《巴黎协定》，坚持共同但有区别的责任原则，维护我国发展权益。加强中欧、中美在绿色复苏、气候变化、生物多样性保护等领域的对话与合作。推进绿色“一带一路”建设，限制高碳项目投资，支持共建“一带一路”国家开展清洁能源开发利用。帮助发展中国家提高应对气候变化能力，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。加强绿色低碳技术、绿色金融等领域的国际合作，推动绿色低碳技术的合作研发和技术转移，推进全球绿色金融市场发展。

参考文献：

1. 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》，《人民日报》2021 年 10 月 25 日。

2. 中华人民共和国国务院：《2030 年前碳达峰行动方案》，《人民日报》2021 年 10 月 27 日。

3. 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国应对气候变化的政策与行动》，《人民日报》2021 年 10 月 28 日。

4. 庄国泰：《气候变化前所未有　灾害防御未雨绸缪》，《人民日报》2021 年 8 月 20 日。

5. 潘家华：《中国碳中和的时间进程与战略路径》，《财经智库》2021 年第 4 期。

6. 王一鸣等：《全球气候变化与中国中长期发展》，中国计划出版社 2013 年版。

7. 王一鸣：《中国的绿色转型：进展和展望》，《中国经济报告》2019 年第 6 期。

8. 中国科学院可持续发展战略研究组：《2020 中国可持续发展报告——探索迈向碳中和之路》，科学出版社 2021 年版。

责任编辑：李　蕊

“贯通生产、分配、流通、消费各环节”的战略意义

丁俊发

摘要：2020年以来，中央提出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的大战略，其中一个十分重要的内容就是贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成国民经济良性循环，提升国民经济体系整体效能。这是国家经济战略的重要思想，是新时期新格局下的新全局观。中国是一个经济大国，但还不是一个经济强国，在生产、分配、流通、消费四大领域存在许多堵点、短板，特别是分配、流通、消费体制改革滞后，产生了许多新的社会矛盾，影响了国民经济全局，所谓“中等收入陷阱”，实际上大多是生产、分配、流通、消费中形成的“陷阱”。生产、分配、流通、消费各环节如何融合又如何贯通，这涉及到国民经济的方方面面。要坚持供给侧结构性改革大方向，要加快形成国内国际双循环相互促进新格局，要用举国体制打造有中国特色的现代流通体系，要坚定不移实施共同富裕的分配体制。

关键词：生产　分配　流通　消费

作者简介：丁俊发，商务部现代供应链专家委员会成员、研究员。

2020年以来，习近平总书记特别强调，要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，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，实现生产、分配、流通、消费各环节有机衔接，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能，促进国民经济良性循环。这是新中国成立以来，党中央第一

次把生产、分配、流通、消费同时提出，并放在同一重要位置上，具有划时代的战略意义，是马列主义中国化的又一重大理论突破，对第二个百年奋斗目标的实现将产生深远影响。

一、从解决主要矛盾出发，树立生产、分配、流通、消费全局观

党的十八大以来，习近平总书记特别强调不忘初心、牢记使命，让人民过上幸福的生活是党的使命，人民的利益就是党的利益，人民至上，人民就是江山。党的十八大提出，中国仍处于社会主义初级阶段的基本国情没变，中国仍然是世界上最大的发展中国家的现实没变，而新阶段的主要矛盾变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。中国 2020 年已全面建成小康社会，人民美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时，中国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。如何解决这一矛盾？中央提出加快构建新发展格局的大战略，其中一个十分重要的内容就是贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成国民经济良性循环。

改革开放以来的实践充分证明，只有在生产、分配、流通、消费四方面同时发力，推进这四方面的体制改革，才能满足人民日益增长的美好生活需要。我们经常讲，消费是国民经济第一拉动力，但不管是生产性消费还是生活性消费，都离不开生产、分配与流通，这四方面就像人体中的血脉系统、神经系统、消化系统、骨格系统一样，是一个密不可分的整体，缺一不可。党中央提出，只有贯通生产、分配、流通、消费各环节，才能形成国民经济良性循环，才能提升国民经济体系整体效能。这是国家经济战略的重要思想。明确在社会主义市场经济体制下，生产、分配、流通、消费构成了国民经济全局，这是新时期新格局下的新全局观。

对于国民经济的构成，马克思、恩格斯从传统的国民经济“三分法”变为“四分法”，对政治经济学理论作出巨大贡献。法国庸俗政治经济学派代表人物萨伊·让·巴蒂斯特（1767—1832 年）提出了生产、分配和消费并立的政治经济学“三分法”，马克思则在《政治经济学批判》手稿中，明确提出“生产、分配、交换（流通）、消费”的问题，并应用他在 19 世纪 40 年代创立的唯物史观，对生产、分配、交换、消费所构成的一个总体的各个环节，一个统一体内部的差别进行研究，认为交换（流通）已成为社会经济系统的独立组成部分而存在，并在社会经济运行中与生产、分配和消费这些再生产要素保

持着相互影响、相互作用的辩证统一关系。对于无产阶级夺取政权后，生产、分配、交换（流通）、消费如何运作，由于没有实践，他们提出的设想带有很大空想色彩。比如他们提出：（1）生产资料完全归社会所有。（2）全面统一的计划化。（3）实行按劳分配。（4）不需要商品与货币。马克思、恩格斯认为，私有制消灭之时，金钱将变成无用之物，一旦社会占有了生产资料，商品生产就将被消除。

十月革命胜利后，列宁按照马克思、恩格斯的设想，实施“战时共产主义”，但并没有成功。在粉碎了外国武装干涉和结束了国内战争后的 1921 年春，列宁提出了“新经济政策”，用于取代“战时共产主义”。新经济政策的实质和目的是利用市场、商业以及货币流通来巩固工农联盟，并在积累了足够的资金后，建立强大的社会主义工业。

1924 年 1 月 21 日，列宁与世长辞。对于社会主义的蓝图如何设计，斯大林有过许多很出色的思想，特别是他在 1953 年撰写的《苏维埃社会主义经济问题》。但在社会主义制度下如何运作生产、分配、流通与消费，从理论到实践，形成了僵死的苏联模式。斯大林把所有制放在了生产关系几个方面的首位，并把它看成是可以脱离生产发展及其产品分配、交换而独立存在的自在之物。只看到所有制对生产、分配、交换、消费的决定作用，而看不到生产、分配、交换、消费对所有制的反作用。这一思想，首先使人们对生产力的发展以及与此相适应的生产、分配、交换、消费不予重视，不从生产、分配、交换、消费等环节上把握所有制的内容，而把主要注意力放在所有制的升级上。

苏联模式是苏联特定历史条件下的产物，要一分为二，既要看到它的历史作用，更要看到它的局限性和它给苏联及其他社会主义国家带来的危害。苏联模式对中国有巨大影响，毛泽东同志在社会主义革命与建设的实践中看到了苏联模式的局限性，提出《论十大关系》，实际上是在生产、分配、流通、消费上走自已的路，并进行了艰苦的探索，有成功的喜悦，也有失败的教训。

改革开放以后，邓小平同志拨乱反正，提出社会主义也可以搞市场经济。充分利用国际战略机遇期，集中力量发展经济。把是否有利于人民生活的提高，作为改革开放的试金石。对生产、分配、流通、消费经济体制的综合改革与协调发展进行了大胆探索，并取得了阶段性成果。

改革开放 40 多年来，中国经济保持了年均增长 9.5%的速度，远远高于同时期世界经济年均 3.6%的增长速度，可以说创造了经济持续快速发展的世界奇迹。中国已是世界第二大经济体，第一进出口贸易国，第一制造业大国，有最完备的工业体系，是全球供应链枢纽。中国是一个经济大国，但还不是一个经济强国。在生产、分配、流通、消费四大领域仍然存在许多堵点、短板，特别是分配、流通、消费体制改革滞后，产生了许多新的社会矛盾，影响了国民经济全局。所谓“中等收入陷阱”，实际上大多是在生产、分

配、流通、消费中形成的“陷阱”。

如何观察国民经济全局，有不同角度，如第一产业、第二产业、第三产业构成的产业结构，消费、投资、出口拉动经济增长的“三驾马车”，城市与农村二元结构等等，但从生产、分配、流通、消费四个领域看国民经济全局最为科学。因此，树立生产、分配、流通、消费全局观已成为一项紧迫的任务。

二、由生产、分配、流通、消费构成国民经济体系

为什么是由生产、分配、流通、消费构成国民经济体系？有必要对生产、分配、流通、消费在国民经济中的作用与它们之间的相互关系进行再认识。

（一）生产

马克思主义认为，生产是人类利用和改造自然从而创造物质财富的经济活动，是社会再生产的首要环节。如果没有生产要素及其创造的物质财富，后序的分配、流通、消费就会成为无源之水、无本之木。从这个意义上说，生产决定分配、流通与消费。但随着科技与市场经济的发展，分配、流通与消费又反作用于生产，是消费通过分配与流通决定着生产。我们这里所讲的生产，一是工业生产，其产品是工业品；二是农业生产，其产品是农产品；三是服务业生产，其产品是服务产品；四是人力资源生产，其产品是人类本身。是它们构成了实体经济的全部。我们讨论的供给侧结构性改革，供给端主要讲生产；产业链与供应链的自主可控能力，重点也是讲的生产，这成了国民经济的主要部分。马克思主义政治经济学中的生产力与生产关系其基础也是生产。离开生产，一切都是空中楼阁。

（二）分配

生产是由有劳动能力的人进行的社会活动，任何社会性生产的产品，必须在社会、企业与社会成员之间进行分配和再分配。在社会经济运行的一般序列中，分配在前，交换（流通）在后，分配的经济职能是借助社会经济规律，即不同时期的分配原则确定社会各成员对社会产品占有的份额和比例，交换则是社会各成员在其对社会产品占有之后相互交换自己所需要的其他产品，从而达到最终消费。在这里我们清楚地看到，从生产到消费，插进了两个中间环节，即分配和交换（流通），正是分配和交换这两个作用不同又相互联系的环节，才维系着生产和消费的正常运转。换句话说，它们共同推动着社会经济的正常发展。

由于分配是插在产品和生产者之间，它以工资的形式实现国民收入的初次分配，然后通过社会保障体系、转移支付、税收等调节手段在全社会内进行再分配。三次分配作

为一种补充，可以通过慈善等方式回馈社会。在市场经济条件下，初次分配是人均可支配收入的主要来源。2020 年中国城镇居民可支配收入中，工资性收入占 60.1%，所以，初次分配一定与就业联系在一起。

（三）流通

流通是社会再生产过程中一个独立的经济活动。按马克思、恩格斯的观点，流通以商品与服务的交易为核心，通过以货币为媒介的交易，实现商品所有权的转移与服务的完成，实现其价值与使用价值，实现货币的回笼。但马克思、恩格斯从来都是立足国民经济全局来研究流通，因而涉及到了商流、物流、资金流与信息流。马克思指出，“流通是商品所有者的全部相互关系的总和”，[①] 并较多地讲到商品流通与货币流通。但由于运输业与电讯业的出现也开始论述了实物流通与信息流通，马克思把它称为“追加生产过程”，是“生产过程在流通过程内的继续，并且为了流通过程而继续”。[②] 随着科技与经济的发展，消费者主权代替了生产者主权，是消费通过分配与流通决定着生产。大规模的流通方式才能带动大规模的生产，现代化的流通方式才能带动现代化的生产。

（四）消费

马克思主义认为，消费有两种，一种是生产性消费，一种是生活性消费。生产性消费是生产资料和劳动力的消耗，经过这种消耗生产出社会需要的产品；生活性消费是消费品的消耗，经过这种消耗再生产出新的劳动力。在商品经济条件下，为了实现生产性消费和生活性消费，必须借助交换（流通）这个环节，换句话说，流通的直接目的是为了消费。流通对实现消费有决定性作用。但是，消费是多种多样的，不仅有消费水平、消费结构问题，还有消费速度问题。这些复杂而多样的需求必定对生产与流通规模、结构、方式和速度产生影响及制约作用。

无论从理论上，还是从实际情况看，在市场经济条件下，消费通过分配与流通决定着生产，既是一个客观真理，又是一个客观实际。生产的目的是为了最终消费，消费的总量决定着生产的总量，消费的要求决定着对生产的要求，消费的结构决定着生产的结构，消费的趋向决定着生产的趋向。住房是如此，汽车是如此，家电是如此，食品是如此，如果不是让生产去适应消费，而是为生产而生产，必然出现生产过剩或生产短缺，满足不了人民生活与生产建设的需要。综上所述，生产、分配、流通、消费构成了国民

---

①中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯全集》第 23 卷，第 188 页，人民出版社 2006 年版。

②马克思：《资本论》第二卷，第 170 页，人民出版社 1975 年版。

经济体系，国民经济的任何部分都与这四个方面密切相关，而不可能单独存在。

三、客观认识生产、分配、流通、消费各环节存在的问题

习近平总书记提出这一战略思想是从目标导向与问题导向出发的。在中国共产党建党 100 周年、全面实现小康社会后，下一个任务是 2049 年新中国成立 100 周年，把中国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国的现代化是 14 亿人口的现代化，是中国共产党领导下的现代化，是社会主义市场经济体制下的现代化，是全国各族人民共同富裕的现代化。要完成这一伟大创举，必须高举中国特色社会主义思想，必须有新思路、新模式，能否促进生产、分配、流通、消费的融合发展，就成了十分关健的问题。就目前中国的生产、分配、流通、消费来说，有短板、有堵点，发展不协调、不平衡、不充分，已成为影响国民经济良性循环的主要障碍。

（一）生产中存在的主要短板

第一，在总供给与总需求基本平衡的情况下，生产的产品出现供大于求、供不应求、供而不求的状况。供大于求就是过剩，供不应求就是短缺，供而不求就是假冒伪劣。有些产品对外依存度过大，有些产品缺少自主知识产权、缺少品牌，有些产品特别是第三产业中的服务产品严重短缺。这些问题既涉及到一二三产业以及这些产业中的产品结构调整，更涉及到提升产业链、供应链的自主可控能力。围绕生产，也涉及到生产关系的调整与生产力要素的流动。第二，区域、部门经济发展的不平衡、不协调，商业运作模式粗放落后的状况没有完全改变。特别表现在工业生产领域，尤其是制造业。长三角、珠三角、环勃海地区是最发达区域，为国家提供了最多的国内生产总值（GDP）、税收与就业，而中部、西部以及东北地区的发展相对滞缓。在城乡之间、各产业之间，发展不平衡、不协调也非常明显。产业链、供应链未形成完整的“微笑曲线”，表现为中间强，两头弱。第三，经济高速发展后遗症明显。为了尽快改变贫穷落后的状况，改革开放以来，以经济建设为中心，加快了经济发展速度。从 1978 年以来，年均增长超过 9%，但带来了环境破坏、资源浪费、结构失衡等一系列深层次矛盾，持续发展缺少后劲。必须改变经济发展模式，从数量型向质量型转变，遵循经济规律与自然规律。

（二）分配中存在的主要短板

第一，改革开放后，党中央提出让一部分人与一部分地区先富起来，再实现共同富裕。实践的结果，一方面激发了一部分人与一部分企业的积极性，加快了发展速度，走上了富裕的道路；另一方面，拉大了社会上的贫富差距，国际上恒量一个国家贫富差距

主要看基尼系数，中国基尼系数已超过 0.4 这一临界点，增加了社会不安定因素。第二，中国老百姓人均可支配收入的增长速度波动较大，且在相当一段时间低于国民经济增长速度；居民人均消费支出增长速度缓慢，居民消费率长期低于国际平均水平，党的十八大以来有所改善，但还没有根本改变。第三，由于初次分配、再分配与三次分配都不完善，住房、教育、医疗、养老等领域成为老大难问题，在一定程度上影响了老百姓对改革开放成果的获得感与实际生活体验的幸福感。

（三）流通中存在的主要短板

第一，由于流通现代化水平还不高，流通集约化程度低，流通业态发展不充分，与产业融合度不足，影响流通对生产的引导与对消费的促进。国民经济先导性产业的作用还没有充分发挥。第二，在生产与消费之间的流通，包含了“四流”，即商流、物流、信息流、资金流，是经济运行成本的主要体现者，是经济高质量发展的主要承载者。只有“四流”的融合与畅通，国民经济才能良性循环。但目前“四流”都有堵点，不完全通畅，使物流成本与交易成本仍然过高。第三，商品没有国界，在经济全球化的今天，商品、投资与服务都在国内外流动，国民经济必须通过进出口实现供需平衡。但全球金融危机以来，一些国家逆全球化，实行单边主义，甚至把供应链作为大棒挥舞，打乱了正常的国际经济秩序，中国深受其害。如何提升产业链、供应链韧性这一软实力，必须有应对策略，提高自主可控能力。

（四）消费中存在的主要短板

第一，在改革开放 40 多年中，虽然有 32 年消费是国民经济增长的第一拉动力，但消费的贡献度仍不足。由于供给端缺陷、分配缺陷与消费体制性缺陷，消费后劲不足。特别表现在进入 21 世纪以来，社会消费品零售总额增幅下降。从 2010 年增长 18.5%，一路下滑，2019 年增长 8%，2020 年增长 -3.9%（有新冠肺炎疫情蔓延的特殊性）。究其原因，一方面从收入结构上看，中国居民主要是中低收入阶层，月均收入在 2000 元以下者多达 7.1 亿人口，其中月收入 1000 元及以下者达 6 亿人口。收入不足，影响了这个庞大人群的消费欲望。另一方面，还有住房、教育、医疗成了普通老百姓的“三座大山”，扭曲了老百姓的正常消费。这集中反映在最终消费率与居民消费率上，2020 年的中国最终消费率为 54.3%，居民消费率仅为 37.7%，低于国际平均水平。第二，消费不仅有生活资料消费，还有大量的生产资料消费，其消费价值总量一般要比社会消费品零售总额大一倍，国内生产资料消耗主要决定于产业特别是制造业与基本建设投资。中国是一个发展中国家，现在处于工业化中后期，中西部要开发，城镇化与新农村建设还有很长的路要走，如何把握投资率显得尤为重要。从 2010—2020 年，这 10 年的工业经济比重从 40.1%下降

到 30.8%，下降了 10%；而服务经济从 44.2%上升到 54.5%，上升了 10%，但在服务经济中，金融与房地产占到 35%。目前实体经济，特别是制造业发展不充分，服务业消费结构失衡，投资特别是民间投资不足，还有改善与增加大宗商品的消费是必须跟进的大问题。第三，消费生态有待提升。中国进入消费互联网时代，科技赋能、业态创新，老百姓享受到了快捷便利价低的消费方式，足不出户，商品就送到家了。但由于野蛮生长、监管跟不上、市场垄断、打价格战、侵害知识产权、损害消费者权益等问题，使得消费的生态环境亟待改善。

四、生产、分配、流通、消费各环节如何融合与贯通

生产、分配、流通、消费各环节如何融合又如何贯通，这是一篇大文章，涉及到国民经济的方方面面。

（一）坚持供给侧结构性改革大方向

2015 年 11 月 10 日，习近平总书记在中央财经领导小组第 11 次会议上的讲话中，第一次提出供给侧结构性改革。他指出："在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。""十四五"规划也明确要求，必须坚持深化供给侧结构性改革，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，提升供给体系的韧性和对国内需求的适配性。供给侧结构性改革，最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革。供给侧结构性改革重点要解决好以下问题。

1. 确保国民经济总供给与总需求的平衡。这是国民经济第一平衡，总需求在变，总供给也得变，而且要变在总需求的前面，不仅有数量，还有质量；不仅有商品，还有服务；不仅有国内供给，同样有国外供给。总供给主要讲生产，因此，要通过国内生产、进出口贸易、国家储备、市场调节等手段，来确保总供给。特别要夯实实体经济。"十四五"规划指出："坚持把发展经济着力点放在实体经济上，加快推进制造强国、质量强国建设，促进先进制造业和现代服务业深度融合，强化基础设施支撑引领作用，构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系。"

2. 优化供给结构。国民经济供给体系包括三大部分：一是实物商品供给，要根据生产建设与人民生活的需要及时调整产业结构与产品结构；二是服务供给，这是中国经济的短板，要优化服务供给的构成，强化教育培训、健康医疗、文化旅游、社区服务、养老公益等环节；三是人力资源供给，一方面老年化加速，一方面生育率下降，如果优质劳动力供给下降，对社会与经济发展必然造成巨大损害。

3．提升供给体系韧性。所谓供给体系韧性，就是供给体系的抗压能力、调节能力。一方面在重大自然灾害、突发公共卫生事件、局部或全面战争爆发情景下，如何确保总供给不断链。这是一个重大安全战略，建立一个打不垮的应急物资保障体系十分重要。另一方面，提升产业链、供应链自主可控能力，堵漏洞、补短板，防止在高科技产品上让以美国为首的外部势力“卡脖子”。要充分考虑到由于新冠肺炎疫情的全球蔓延和美国单边主义的推行对全球产业链、供应链带来的重组，要对国内外经济布局做出必要调整。

4．通过创新驱动与高质量供给，引领和创造新需求。生产的目的是为了消费，消费是拉动国民经济发展的永恒动力。所以，以生产为载体的供给体系必须创新，必须高质量发展。消费通过分配与流通促进生产，同样，创新的生产与高质量的产品在推动新需求。

（二）加快形成国内国际双循环相互促进新格局

习近平总书记在参加全国政协十三届三次会议的经济界委员联组会时指出，“面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系，大力推进科技创新及其他各方面创新，加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等战略性新兴产业，形成更多新的增长点、增长极，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，逐步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，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势”。新形势下，总书记的这一论述不是简单的针对当前产业链、供应链因疫情可能中断所采取的权宜之计，而是在中国经济迈向高质量发展关键阶段的强国方略；不是因个别国家提出在某些关健领域与我国脱钩、对我国围堵而迫不得已的内敛收缩，而是筹划以更深层次的改革、更高水平的开放加快形成内外良性循环的战略抉择。站在百年未有之大变局的历史关口，展望“十四五”，构建完整的内需体系、加快形成国内国际双循环相互促进新格局，应当成为我们谋划中国经济下一阶段的重点内容。而实施双循环战略重点要解决好以下问题。

1．中国必须走内需型发展模式。经济全球化是一个必然趋势，谁也不可阻挡，不同国家之间你中有我，我中有你，优势互补，是一个命运共同体。但不同国家根据自已的实际，选择不同的道路。日本、韩国、新加坡等国家是典型的外向型经济发展模式；金砖五国，还有不少发达国家都选择内外结合、以内需型为主的发展模式。中国是有 14 亿人口的大国，也是世界上最大的发展中国家，仅依靠外向型经济是不可以的，最简单的问题是，谁也不可能保证 14 亿人吃饱饭，中国人只有靠自己，端好自己的饭碗，还要装上中国的粮食。

2．构建完整内需体系，形成强大国内市场。中国应该构建一个什么样的内需体系，在不同时期如何构建不同的内需体系，需要什么样的内部条件与外部环境，这些必须有

一个明确的回答。笔者认为，内需体系是由两条线决定的，一条线是工业化与城镇化推进，另一条线是人民生活水平从贫困、温饱、小康到富裕的提高；内需体系的形成机制主要靠市场配置，但离不开政府调控，要靠“两只手”。

中国有全球最大的内需市场，是全球第二大消费市场。2020 年社会消费品零售总额 39.1 万亿元，是 1978 年的 251.6 倍。2020 年的生产资料销售总额 75.8 万亿元，是 1978 年的 358 倍。生产资料市场充分反映中国工业化与基本建设的宏大规模，粗钢、煤、发电量、水泥、化肥、棉布等产量都占世界第一位。2020 年的货物进出口总额 32.1 万亿元，是 1978 年的 905 倍，中国已成为全球最大的进出口贸易大国。形成强大的国内市场，一方面是满足人民日益增长的物质与精神文明的需要，另一方面可以巩固与强化全球供应链枢纽地位，提升中国制造与中国服务在全球价值创造中的地位。

3. 加强需求侧管理。破除制约经济循环的制度障碍，推动生产要素循环流转和生产、分配、流通、消费各环节有机衔接。需求侧是一个复杂的生态系统，加强需求侧管理，就是为消费构建一个生态系统，这个生态系统包括法制生态、监管生态、标准生态、模式生态、科技生态、人口生态、环保生态等等。

4. 培育新形势下参与国际合作及竞争的新优势。充分利用国内国外两种资源与两个市场是我们的既定方针。在全球市场经济体制下，国际贸易增速快于 GDP，而国际金融的发展速度又快于国际贸易。全球性投资贸易自由化的结果必然是全球供应链。一个产业不再拘泥于一国之中，而是横卧在各国之间，由此改变了产业的组织形式。产业链条上外包的大规模出现，使企业管理更加扁平化，全球供应链管理成为企业管理最重要的内容。在这种大趋势下，中国注重内循环，同样注重外循环，通过出口更好地拉动国民经济的发展。2020 年，中国货物进出口额已超过全球市场的 13%，举足轻重。中国必须进一步构建与完善国际贸易的空间布局，必须打造几十个在全球有影响力的跨国企业，必须确保物流与供应链强国地位。在内需扩大的基础上，缔造以国际贸易和投资中性化为代表的制度性开放体系，使中国日益扩大的市场有机地融入世界，以此来捍卫和引领全球化。

（三）用举国体制打造有中国特色的现代流通体系

如果说，通过供给侧结构性改革主要解决生产体系，通过国内国际双循环新发展格局主要解决消费体系的话，在生产与消费之间的流通如不能跟进，那么国民经济可能会得肠梗阻、脑梗阻，就不可能有良性循环。2020 年 9 月 9 日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第八次会议，他强调，流通体系在国民经济中发挥着基础性作用，构建新发展格局，必须把建设现代流通体系作为一项重要战略任务来抓。要贯彻新发展理念，

推动高质量发展，深化供给侧结构性改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，统筹推进现代流通体系硬件和软件建设，发展流通新技术、新业态、新模式，完善流通领域制度规范和标准，培育壮大具有国际竞争力的现代物流企业，为构建新发展格局提供有力支撑。

流通作为国民经济基础性、先导性、战略性产业，地位很重要，但由于长期以来重生产轻流通思想烙印的影响，一直没有落实到位，流通体制改革与流通产业发展滞后。虽然改革开放以来，电子商务、现代物流、连锁经营等有了长足发展，形成了不同所有制、不同业态的多元格局，但现代化水平、集约化水平、产业融合度不高，环节多、成本高一直困扰着经济的高质量发展。习近平总书记关于流通的讲话，向全党、全国人民发出了向流通领域进军的动员令。构建现代流通体系重点要解决好以下问题。

1．制订“十四五”现代流通产业体系总体规划。长期以来，在五年规划中从来没有流通产业规划。商务部成立后，在国家层面只出台过内贸流通规划。中国是一个社会主义市场经济体制国家，但从来没有出台市场体系建设规划。造成这种状况，除了轻流通思想仍未纠正以外，主要是缺少理论指导。比如国民经济中非常重要的商流、物流、信息流、资金流，与生产、分配、流通、消费都有关系，但从本质上应归属流通业，这就是大流通观。2021 年，“十三五”收尾，“十四五”开局，在建设现代流通体系上应该有新突破，新流通时期已经到来。

2．中国要敢于引领全球新的流通革命。全球的流通变革是以零售业为标志的，世界第一次零售革命是以百货店为标志的，世界第二次零售革命是以连锁经营、超市为标志的，世界第三次零售革命是以电子商务为标志的，现在正处于电子商务高速发展期。但世界第四次零售革命正在酝酿，将以智能化为标志，出现数字化零售，扩大到整个流通业就是流通的数字化，人工智能、物联网、区块链、云计算都在流通领域大显身手，不管是何种所有制、何种业态，规模大小都不可能成为世外桃源。至于商业实体店，只会演变，不可能消失，因为它是一种文化。所以，今后流通业发展的牛鼻子是创新，是科技赋能。中国能否引领全球新的流通革命就看创新能力与科技赋能的推进。

3．要把降本、增效、提质作为流通业的主战场。流通业作为服务业，它的功能是为生产建设与人民生活服务，引导生产、促进消费。但要做到这一点，必须降本、增效、提质。降低采购成本、物流成本、生产成本、交易成本、管理成本；优化流程、减少库存、加快周转、节能减排、压缩用人、提高效率。离开了流通，这些很难实施。但流通又如何实现？除了数字化转型以外，就是要从传统的流通模式向供应链模式演变，这是一场巨大变革。供应链模式的核心有三个，一是资源（物质与非物质、内部与外部、纵向与横向）整合，二是流程（全产业链、服务链）优化，三是功能（商流、物流、信息流、

资金流）集约，从而形成供应链生态。

4．强化流通通道建设，找漏洞、补短版、疏通道。第一，流通基础设施。包括由铁路、公路、水路、航空、管道构成的综合运输体系，由天上地下立体构成的信息网络体系，由现代仓库构成的商品储备体系，由物流园区、配送中心、冷链基地等构成的物流枢纽，由购物中心、连锁超市、批发市场等构成的营销网络，等等。第二，流通技术装备。包括运输技术装备、仓储技术装备、流动加工技术装备、商超技术装备、标准化技术装备、城市服务业技术装备、金融结算技术装备，等等。第三，流通运行市场主体。决定一切的是需要有合理布局与结构，需要有主体动力与活力。第四，流通市场监管体系。流通渠道能否畅通，做到货畅其流、物尽其用，主要靠市场本身，国务院提出的放管服改革非常必要。但市场不是万能的，离不开政府强有力的监管，政府要加大对流通公共基础设施的投入，给市场流通一个公平公正公开的法制营商环境，防范各种风险，特别是金融风险、价格风险的发生，防止有些企业通过市场垄断对冲与扭曲市场发展。只有商流、物流、资金流、信息流都通了，国民经济才能一通百通，才能进入良性循环的快速道。

（四）坚定不移实施共同富裕的分配体制

2021 年 8 月 17 日，中央财经委员会召开第十次会议，习近平总书记指出，共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征，也是人民群众的共同期盼，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。提出要“构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”“形成中间大、两头小的橄榄型分配结构”“合理调节过高收入，鼓励高收入人群和企业更多回报社会”。这既是向第二个百年奋斗目标迈进，适应中国社会主要矛盾变化的需求，又是中国共产党长期执政的基础。

从让一部分人先富起来，到逐步实现共同富裕，主要是一个经济分配问题，也是一个比较复杂的社会问题，是一块硬骨头，但必须啃下来。这里要重点解决好以下问题。

1．摆正公平与效率的关系。1978 年改革开放以来，在分配体制上，公平与效率的关系一直在争论、在调整，在摸着石头过河。1987 年 10 月，党的十三大报告中提出，“我们的分配政策，既要有利于善于经营的企业和诚实劳动的个人先富起来，合理拉开收入差距，又要防止贫富悬殊，坚持共同富裕的方向，在促进效率提高的前提下体现社会公平”。1992 年 10 月，党的十四大提出，在分配制度上“兼顾效率与公平”“鼓励先进，促进效率”“合理拉开收入差距，又防止两极分化，逐步实现共同富裕”。1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，个人收入分配要“体现效率优先，兼顾公平的原则”。2002 年 11 月，党的

十六大提出要“深化分配体制改革”，提出“初次分配注重效率，发挥市场的作用……再次分配注重公平，加强政府对收入分配的调节职能，调节差距过大的收入”。2004 年 9 月，党的十六届四中全会提出，要“注重社会公平，合理调整国民收入分配格局，切实采取有力措施，解决地区之间部分社会成员收入差距过大的问题，逐步实现全体人民共同富裕”。2005 年 10 月，党的十六届五中全会提出，“注重社会公平，特别要关注就业机会和分配过程的公平”。2006 年 10 月，党的十六届六中全会指出，“在经济发展的基础上更加注重社会公平，着力提高低收入者收入水平，逐步扩大中等收入者的比重，有效调节过高收入，坚决取缔非法收入，促进共同富裕”。

随着经济的发展，由于分配体制改革滞后，社会财富的分配格局出现偏差，贫富差距越来越大，出现社会不安定。从党的十八大开始，突出不忘初心、牢记使命、以人民为中心，所以对分配制度中的效率与公平必须作出调整，把逐步实现全民的共同富裕作为最终目标。明确提出，“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。在中央财经委员会第十次会议上，习近平总书记根据中国的实际情况，对深化分配体制改革，逐步实现共同富裕作出了全面部署，在向第二个百年进军的新征程中，打响了一个新的重大战役。

2. 完善按劳分配体制，提高劳动者劳动报酬在初次分配中的比重。按劳分配是法国空想社会主义者圣西门和傅立叶最早提出的，马克思、恩格斯在批判地继承空想社会主义的基础上，创立了科学社会主义，《共产党宣言》是一个标志。马克思、恩格斯认为，从资本主义到共产主义之间有一个过渡阶段，或叫第一阶段，这就是社会主义。社会主义的分配制度是按劳分配，共产主义的分配制度是按需分配。

马克思、恩格斯认为，从资本主义废墟上建立的社会主义，一方面不可能一下子消灭三大差别（城乡、工农、体力与脑力）与法权观念，另一方面生产力不可能发展到产品极大丰富（“分配的方式本质上毕竟要取决于可分配的产品的数量”①）。所以，只能按劳动者的劳动数量和质量进行分配，多劳多得，少劳少得，不劳动者不得食。马克思又指出，在社会主义的分配关系中，由于每个人的天赋（受教育程度、技能、年龄等）不同，等量劳动获得等量分配实际上是不平等的，这在相当一段时间内不可避免。后来苏联以及其他社会主义国家的实践充分证实了这一点。所以在计划经济体制下，突出了再分配中的社会福利，如住房、上学、医疗、养老等低标准保障体系。这一分配体制在新中国刚成立，百业待兴，商品短缺的情况下起到了巨大的作用，但也带来了一些问题，

①中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集》第 4 卷，第 475 页，人民出版社 1995 年版。

正如党的十三大指出的那样，“当前分配中的主要倾向，仍然是吃大锅饭，搞平均主义，互相攀比”，影响了劳动生产率的提高。

中国在社会主义市场经济体制下如何贯彻按劳分配进行了艰难探索，在理论上、实践中有所创新。

第一，明确将“按劳分配为主体、多种分配方式并存”纳入社会主义基本经济制度。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，将“按劳分配为主体、多种分配方式并存”纳入社会主义基本经济制度，反映了新时代我们党对社会主义基本经济制度认识的深化，是对社会主义分配制度理论的创新发展。中国实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的所有制制度，决定了在收入分配领域必然实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。随着经济结构调整和社会分工深化，参与社会生产的生产要素内容在扩大，参与初次分配的除劳动外，还有资本、土地、技术、管理、知识、数据等，目的是进一步激发社会创新创造热情，推动建设学习型社会、创新型国家，促进经济发展新动能不断壮大。

第二，明确把“构建初次分配、再分配、三次分配协调配套”作为社会主义市场经济体制下的基础性制度。为了更多地体现公平，随着经济发展阶段提升和收入水平提高，除了完善初次分配外，中国已具备条件和基础加大再分配、三次分配力度，更多地运用转移支付、税收、社会保障等主要手段调节再分配，发展慈善等社会公益事业实现三次分配，济困扶弱。

第三，明确中国将构建“中间大、两头小的橄榄型分配结构”。中国城乡、区域、产业间的收入差距，构成总体收入差距的主体部分。所以，一方面，要增强区域发展的平衡性，强化行业发展的协调性，支持中小企业发展，着力扩大中等收入群体规模，推动更多低收入人群迈入中等收入行列；另一方面，要加强对高收入的规范和调节，合理调节过高收入，鼓励高收入人群和企业更多回报社会，取缔非法收入。

第四，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。党的十七大首次提出，“要提高劳动报酬在初次分配中的比重”，这是一个非常现实的问题。要提高劳动报酬在初次分配中的比重，就是要提高劳动者工资总额占 GDP 的比重。发达国家这一比重一般在 50%以上，中国大大低于国际水平，使居民消费率一直处于低位。现在中国已有条件逐步改变这种状况。

在市场经济中，劳动者生产的商品的价格是浮动的，甚至劳动力本身也成为一种商品，其价格也是浮动的。在民营企业，生产资料归股东所有，劳动者处于弱势地位，如何参与初次分配，需要政府干预。例如设立最低工资制度，强制企业为职工缴纳“五险

一金”（“五险”是养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，“一金”是住房公积金），协助工人成立工会并以集体的方式同企业协商工资议价，以劳动法保障工人的生产条件及合法权益，等等。

3．正确认识共同富裕。党的十八大以来，共同富裕开始进入实施阶段，特别是到2020年底，人民生活已进入全面小康，所以2021年8月17日，中央财经委员会召开第十次会议作出了全面部署，吹响了迈向共同富裕的进军号。如何认识共同富裕？重点要解决好三个问题。

第一，共同富裕的核心内涵。一是社会主义的本质要求，二是中国式现代化的重要特征，三是以人民为中心的发展思想，四是高质量发展的根本目的。这是共同富裕理论的核心要义和基本遵循，在此基础上形成社会主义共同富裕理论体系。

第二，什么是共同富裕？共同富裕不是少数人的富裕，是全体人民的富裕；是人民群众物质生活和精神生活都富裕；不是整齐划一的平均主义，是有一定差异性的共同富裕；是逐步推进、分阶段实施的共同富裕。

第三，如何实现共同富裕？一要创造勤劳创新致富的生态环境。坚持在发展中保障和改善民生，为人民提高受教育程度、增强发展能力，畅通向上流动通道，给更多人创造致富机会，形成人人参与的发展环境。二要正确处理效率和公平的关系。一方面要充分调动每一个人的劳动积极性，多劳多得，鼓励劳动创新致富；另一方面要采取措施，增加中等收入人群，大大缩小贫富差距。三要在高质量发展中促进共同富裕。统筹需要和可能，把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础之上，重点加强基础性、普惠性、兜底性民生保障建设。四要推进区域均衡发展。要提高发展的平衡性、协调性、包容性，加快完善社会主义市场经济体制，增强区域发展的平衡性，强化行业发展的协调性。五要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展。允许一部分人先富起来，先富带后富、帮后富，重点鼓励辛勤劳动、合法经营、敢于创业的致富带头人。六要鼓励各地因地制宜探索有效路径，总结经验，逐步推开。

4．充分认识分配体制改革的复杂性。马克思提出社会主义实行按劳分配原则，多劳多得，少劳少得，不劳动者不得食。这是以公有制为前题确立的。但中国的情况是，在进入发达社会主义社会之前，明确有一个漫长的社会主义初级阶段，这个阶段实行公有制为主体、多种所有制经济共同发展的方针，实际上民营私有经济是大头。据统计，民营经济分别占中国税收、GDP、创新、就业、企业总数的50%、60%、70%、80%、90%，这已经是中国经济发展的现实。所以，稳住民营企业和中小企业，其实就稳住了中国经济发展的大盘，就稳住了就业增长的大盘。这种状况下如何实施按劳分配没有经验可借

（下转第44页）

优化区域经济空间布局的思路和方向*

中国国际经济交流中心项目组

摘要：区域经济空间布局是经济要素的空间分布状态，既是经济发展规律的空间表现形态，也体现了政府的经济发展意图。优化区域经济空间布局将对我国经济发展质量产生重要影响。应贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持创新驱动，提升区域产业链现代化水平；坚持协调互补，增强区域经济发展韧性；坚持绿色共赢，提高区域可持续发展能力；坚持开放竞和，激活区域发展活力；坚持共享融合，实现区域共同富裕。“十四五”及今后一个时期，应充分发挥好政府和市场在优化能源资源等基础产业布局、制造业布局、生态资源布局和公共资源布局等方面的作用，完善相关政策和体制机制，推动实现区域经济空间布局的进一步优化和完善，为形成国土空间开发保护新格局、推动实现高质量发展提供重要支撑。

关键词：区域经济　空间布局　高质量发展　共同富裕

《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》中提出，要立足资源环境承载能力，发挥各地比较优势，逐步形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局，并通过优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

* 本文为中国国际经济交流中心 2021 年基金重大项目《加快落实区域发展战略、完善区域政策和空间布局研究》的部分研究成果。执笔人为中国国际经济交流中心副理事长、国务院参事室参事韩永文，中国国际经济交流中心区域和产业规划部研究员马庆斌，中国国际经济交流中心科研信息部副研究员陈妍，中国国际经济交流中心宏观经济研究部副研究员郭迎锋，国家信息中心副研究员杨白冰，国家发展改革委经济研究所助理研究员姚晓明。

这意味着，在“十四五”时期至2035年基本实现社会主义现代化征程中，国土空间的合理开发和有效保护将作为国家战略持续推进。优化区域经济空间布局是国土空间的合理开发和有效保护的重要内容，也是当前构建新发展格局的坚实支撑。

一、区域经济空间布局的特点及面临的新要求

区域经济空间布局是经济要素的空间分布状态，既与不同区域的资源禀赋、区位条件密切相关，又与政府调控和市场调节密不可分。在不同历史时期，区域经济空间布局呈现不同形态，并对经济发展质量和经济发展速度产生重要影响。区域经济空间布局呈现如下三方面的特点：一是区域经济空间布局在很大程度上是经济发展规律的一种空间表现形态，是生产要素遵循经济规律在一定区域范围内的空间组织形式。二是区域经济空间布局在很大程度上是政府调控经济发展在空间上的表现形态，是政府经济发展意图在区域空间上的表现。三是区域经济空间布局与不同区域的资源禀赋和区位条件密切相关，是不同区域资源禀赋或区位条件通过经济发展呈现出来的一种空间形态。

党的十九届五中全会明确提出要围绕高质量发展，构建国土空间开发保护新格局，这也是对区域经济空间布局提出的新要求。一是要更加注重生态保护，促进绿色发展。要立足资源环境承载能力，形成城市化地区、农产品主产区、生态功能区三大空间格局。支持城市化地区高效集聚经济和人口、保护基本农田和生态空间；支持农产品主产区增强农业生产能力；支持生态功能区把发展重点放在保护生态环境、提供生态产品上，支持生态功能区的人口逐步有序转移，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。二是要更加注重经济规律，促进高质量发展。要发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，加快构建高质量发展的动力系统，增强中心城市及城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力。三是要更加注重发挥比较优势，完善空间治理机制。我国区域发展异质性强，要宜山则山、宜水则水，宜农则农、宜粮则粮，宜工则工、宜商则商。经济发展条件好的地区要承载更多产业和人口，发挥价值创造作用；生态功能强的地区要得到有效保护，创造更多生态产品，构建优势互补的经济空间布局形态。

二、完善区域经济空间布局的思路与原则

优化区域经济空间布局的核心要义是贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，科学确定不同功能区的发展任务，促进各类要素合理流动和高效集聚。

一是坚持创新驱动，提升区域产业链现代化水平。推动形成区域创新共同体和差异

化分工的国家创新链，推动科技创新与产业发展深度融合。优化区域创新链，东部地区需加强基础研究和原始性科技创新，抢占前沿科技制高点，京津冀、粤港澳、长三角地区要对标全球最高水平打造世界级创新平台和增长极。中部和东北地区应致力研发成果产业化，打造科技成果的转化基地。西部地区研发基础比较薄弱，可通过重大产业项目和创新平台统筹布局，开展创新驱动改革试点，形成一批具有创新示范和带动作用的创新型中心城市。

二是坚持协调互补，增强区域经济发展韧性。构建分工合理、协调互补的区域发展格局，增强粮食、生态、国防安全保障，形成发展相对均衡有序的局面。打造新型区域生产综合体，既要强调发挥区域的比较优势，推动产业的专业化，又要考虑区域的粮食、生态、应急等多重目标。通过优化调整四大板块各自发展战略方向和重点，实现布局优化：东部地区发挥创新引领作用，成为率先实现高质量发展新高地；中部地区发挥制造业优势，形成实体经济发展新高地；西部地区深入推进“一带一路”建设的核心区域和关键节点建设，推动向西开放走深走实，同时做好保障国家边境安全和生态安全的重要屏障；东北地区推进产业多元化发展，培育产业集群，谋划新的开放战略，探索建设自由贸易区。

三是坚持绿色共赢，提高区域可持续发展能力。良好的区域生态环境是高质量发展的重要检验标准，优化区域空间布局要以提高区域可持续发展能力为重要原则之一，处理好“发展好”和“保护好”的关系。坚持主体功能区战略，实现区域生态环境联防联控、共治共享，保持高水平的可持续发展能力。坚持高水平推进以流域为牵引的“带状”区域经济布局，形成上中下游共享流域资源、共护流域生态的高质量发展经济带。

四是坚持开放竞和，激活区域发展活力。各区域发挥不同的开放优势，高标准对接国际贸易投资规则，打造多个高水平对外开放平台，形成开放合作新局面和新优势。坚持国际开放和国内区域之间的开放同步推进，加速要素流动市场化、便利化，推动建立统一市场，激活区域经济活力。在西部培育区域性中心城市，支持区域性中心城市提升创新能力，加强东部地区创新成果在欠发达地区的创新中心进行成果转化和产业化。

五是坚持共享融合，实现区域共同富裕。区域基础设施共商共建共享，形成区域发展成果的共享机制，保障和改善区域内发展的公平，使发展成果惠及更多人群，破解发展不平衡不充分的矛盾。坚持将基本公共服务均等化作为首要任务，将增强区域发展能力作为重要手段，引导产业和人口的有序流动，实现经济总量、人口和资源环境承载能力相适应，实现区域共同富裕。

三、优化区域经济空间布局的重点和方向

（一）优化能源资源等基础产业布局

1．优化能源区域布局

我国能源富集区与能源负荷中心呈逆向分布，煤炭、油气以及水风光等可再生能源都主要集中在西部地区，而能源消费地则为东部沿海地区，近年来中部地区能源需求也快速上升。“西煤东调”“北煤南运”“西气东输”“西电东送”一直是国家优化能源空间布局的重要战略，通过煤炭运输铁路、油气管网、跨省区输电工程建设等保障区域能源供需的平衡。国家能源发展“十二五”“十三五”规划确定的五大国家综合能源基地和七个区域能源基地（见表 1），反映了我国能源生产的基本格局。五大国家综合能源基地中，内蒙古独占两个基地，另外三个分别在新疆、山西和西南地区；区域能源基地分布在宁夏、甘肃、安徽、贵州、陕西、内蒙古和河北，大多位于西部地区。

表 1　我国能源基地的基本情况

类型	具体名称/地区
国家综合能源基地	山西基地、鄂尔多斯盆地基地、蒙东基地、西南基地和新疆基地
区域能源基地	宁夏宁东、甘肃陇东、安徽两淮、贵州毕节、陕西延安、内蒙古呼伦贝尔、河北张家口

资料来源：《能源发展“十二五”规划》《能源发展“十三五”规划》。

这种集中式、大基地的能源开发生产模式是实现能源安全高效、清洁低碳发展目标的重要选择。基于我国能源资源分布特点，结合我国“十四五”时期及更长一段时间能源发展规划和能源安全战略，推动东中西部和东北地区发挥各自比较优势，应构建安全高效、区际平衡的能源生产和供应系统。

第一，发挥西部地区的能源资源优势。一是建设大型能源生产和储备基地。现有能源基地大多集中在西部地区，在碳达峰碳中和目标要求下，加快我国能源转型需充分发挥西部地区清洁能源生产能力，继续推动建设石油天然气和新能源基地。同时，与东部和中部地区土地资源稀缺程度相比，西部地区土地资源较为充裕，适合建设大型能源储备基地，包括煤炭储备和地下储气库建设等，作为国家能源安全的重要保障。二是大力推进可再生能源发展。支持西部地区提升清洁电力输送能力。按照国家碳达峰碳中和的目标要求，到 2030 年，我国风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 万亿千瓦以上。这意味着“西电东送”还要发挥更大作用，要加强通道建设，加强送端电源省份与受端用电

省份、输电通道建设与配套电源建设的统筹协调，改变目前部分输电通道利用率不高、可再生能源占比低等问题。为适应未来可再生能源大规模、高比例接入，须加大智能电网、储能技术研发。三是在坚持绿色有序发展的条件下，推动高载能行业向西部清洁能源优势地区集中。西部地区要高度重视能源本地消纳问题，一方面外送通道建设存在很多不确定性因素；另一方面近年来随着光伏、海上风电的快速发展，东部地区电源结构也可能很快面临调整，对外送电力的依赖可能会减低。在这种情况下，西部地区能源消纳需更多着眼于本地，利用能源优势，带动相关产业的布局和发展。四是延伸产业链、提高能源产品附加值。在绿色低碳发展要求下，东部和中部地区化工产业发展空间将逐步萎缩，西部地区有机会建立起化石能源深加工产业链，推动化石能源深加工产业在能源富集区就地发展。

第二，提升东部和中部地区对低碳发展目标的贡献。东部和中部地区的能源消费需求占全国的 2/3 左右。在高质量发展阶段，东部和中部地区都面临更大的能源结构调整压力，但也有能力承担更多的低碳发展责任。一是提高新能源与可再生能源的消费占比。对东部和中部地区来说，“十四五”时期分布式光伏将呈现较快发展态势，实现平价上网。当前，我国分布式光伏发电占光伏发电总装机的 30%左右，远低于发达国家 80%以上的占比，仍有极大发展空间。随着海上风电成本的快速下降，再加上新能源汽车的发展、氢能的示范应用，东中部地区的能源结构将发生较大变化。二是适当提高能源消费强度目标要求。能源消费强度反映了一个地区的经济发展质量，是高质量发展的重要评价指标。从国际比较看，2019 年我国以占全球 16.5%的国内生产总值（GDP），消费了全球 24.3%的能源，整体能效水平相比发达国家仍存在较大提升空间。特别是京津冀、长三角、粤港澳和成渝地区应率先示范，积极探索提升能源系统效率的解决方案，提高发展质量效益和国际竞争力。三是明确产业结构调整方向，控制高耗能、高污染项目发展，加快发展战略性新兴产业、现代服务业，率先实现碳达峰。

2. 优化原材料工业布局

根据《全国矿产资源规划（2016—2020 年）》，目前全国共有 103 个重要的能源资源基地。从四大区域看，主要分布在中西部地区，特别是西部地区基地数量超过全国的 50%。无论是黑色金属资源基地、有色金属资源基地还是非金属矿产资源基地，西部地区均占据绝对优势。与以矿产资源作为基础原料的原材料工业分布情况基本一致。

从原材料工业的区域布局看，这类产业在中部地区相对比较集中。根据对国家新型工业化产业示范基地的统计，其中原材料工业相关示范基地共 83 家，钢铁 12 家、有色金属 24 家、石化 30 家、新材料 14 家、建材 3 家。西部地区除能源类工业外，其他类布局

较少，这与西部地区相关产业尚处于产业链的中低端环节有关。由于消费市场在外，本地原材料深加工产业未得到有效发展，产业竞争力不足。未来推动原材料工业的区域布局优化，一方面，要根据新一轮科技革命可能带来的对原材料工业的需求变化，有针对性地做好产业规划和空间布局，特别是对战略性新兴产业有重要支撑的矿产资源的开发要有统筹谋划、合理规划，加强布局引导。另一方面，应积极支持西部地区打造有竞争力的原材料产业集群，依托国家新型工业化产业示范基地建设，支持西部地区的钢铁、石化、有色、建材等产业优化升级，并引导形成产业群集聚、延长产业链条等。发挥向西开放优势，推动西部地区原材料产品进入全球供应体系。

（二）优化制造业布局

区域经济空间布局优化的重要基础是产业问题，其中制造业的布局和迁移趋势是影响区域发展的关键因素。

我国制造业区域布局的新特征：一是制造业份额呈现出东部沿海和东北地区下降，中西部地区提升的趋势。根据《中国工业统计年鉴》数据，2007—2017 年，东部、东北地区的制造业份额分别下降了 11.29%、1.27%，相比之下，中部、西部地区的制造业占比分别上升了 8.95%、3.6%。二是制造业产业集中度不断下降，以不同要素密集程度划分的不同行业的空间集聚差异性比较大。劳动密集型产业加速从东部地区向中西部地区转移，在空间布局上更为均衡。资本密集型产业则更多受资本因素驱动，向发达地区集聚。以通用设备与专用设备制造业为例，两个行业集中度分别由 2007 年的 0.62、0.54 上升至 2017 年的 0.63、0.59。医药制造、电气机械、电子设备制造等技术密集型产业则呈现先集中后分散的态势。三是东部发达省市主导产业的支柱作用不断凸显，而中西部省份则更多呈现出产业多元发展的态势。体现了发达省市加快淘汰落后产能、主导产业的支柱作用进一步增强；中西部省份则在一定程度上打破了“一业独大”的发展格局，制造业门类朝更加均衡的方向发展。

城市群内部制造业布局的调整优化问题：一是从产业迁移情况看，劳动密集型产业由核心城市向外围城市转移，资本与技术密集型产业则进一步向核心城市集聚，产业逐步形成优势互补、协调发展的格局。二是从产业集聚情况看，制造业从空间上进一步向城市群和核心城市集聚。三是从城市群内部产业结构调整情况看，核心城市主导产业不断强化，外围城市产业多元化程度不断提升。例如，长三角的核心城市上海、杭州、南京、合肥，其产业结构非均衡性均呈现显著的上升趋势，支柱产业的支撑作用不断凸显。相比之下，长三角城市群中的盐城、南通、安庆、嘉兴等周边城市的产业结构非均衡性则呈现下降趋势，表明这些城市在积极承接产业转移的同时，也注重对于新兴产业、未

来产业的布局，产业多样化趋势明显。

我国制造业区域布局存在的主要问题：一是同质化程度仍然较高，集中体现为相邻省市同质化竞争不断增强。例如，北京与天津、上海与江苏、浙江与安徽等临近省市的产业结构相似度较高。同时，城市群内部临近城市的产业结构相似度也较高。例如，在长三角城市群中，超过 10 个城市的产业结构相似度呈现上升态势，其中，合肥、无锡、南通、杭州、宁波等城市与整个长三角地区的产业结构相似度始终处于高位。产业同质化使区域内产业结构呈“块状分布”，导致产业效率较低、内部竞争消耗过大、竞争力低下等问题，不利于资源优化配置。二是多数核心城市能级不强、辐射带动能力较弱。除少数一线城市外，多数省市的核心城市发展水平仍然偏低，对周边城市的辐射带动能力不足，难以形成规模效应。从产业规模看，2019 年我国仅有 17 个城市的 GDP 超过 1 万亿元，且主要集中在东南沿海地区，2/3 的省份没有超过万亿级别的城市。从创新能力看，多数核心城市的产业链低端比重大、中高端比重小，缺乏科技含量高的产品。例如，根据 wind 数据测算，在长三角城市群的医药制造领域，西药制造占比达到 85.15%，生物科技占比不足 5%；汽车制造领域整车制造业占比达到 69.62%，关键零部件与设备占比不足 30%。产业链条单一性和不完整性将增加产业协同发展的难度，导致产业带动作用有限，产业难以形成内生发展能力，集聚效应较差。

“十四五”时期，优化我国制造业空间布局，一要探索区域间以产业链为重点的分工合作方式。创新性地开展跨行政区的多种合作形式，在共建产业园区、实现税收分成、土地和能耗指标共担等方面大胆实验，找到解决“税收税源背离”问题的方法，形成风险共担、利益共享机制。二要加快基础设施建设，助力跨区域产业承接与转移。加强边境口岸及其连接线、沿边公路建设，鼓励相邻地区联合建立港口、机场、高铁站等重大基础设施。加快推进长三角等世界级城市群以及其他国家级和区域级城市群内主要城市之间形成互联互通的高铁或动车网络，推动中心城市的交通网络向周边中小城市延伸，提升都市圈、城市群的一体化水平。加大对中西部欠发达地区在信息网络基础设施建设、政务信息化建设、数字乡村建设以及信息服务业培育等领域的支持力度，弥补现有区位劣势，推动产业在更大的空间范围内进行优化布局。三要优化要素组合，构建以区域中心城市为主体的协同创新共同体。围绕国家产业体系的关键环节和重点领域，以区域中心城市为主体开展创新体系的联合布局，形成技术研发、技术产业化、人才培养等一体化的区域协同创新联合体，为国家产业链、供应链安全提供保障。

（三）优化生态资源布局

生态文明建设是中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来，不断加强生态文

明的法治建设和制度体系建设，生态优先、绿色发展的理念深入人心。在我国主体功能区规划中，已经划定了保障国家生态安全的重要屏障，在不具备大规模高强度工业化城镇化开发条件的地区，应在国家支持下把增强生态产品生产能力作为首要任务。除了国家重点生态功能区、自然保护区和国家公园等国家层级跨省区的生态功能区外，各地方均有主要承担生态产品供应的各类生态功能区，在明确其功能定位的前提下，应有针对性地开展配套措施支撑工作，保障这些地区的可持续发展能力。“十四五”时期，推进生态文明建设，落实好“生态功能区把发展重点放到保护生态环境、提供生态产品上”的要求，需要充分把握好当前这个“有条件有能力解决生态环境突出问题的窗口期”。

一要促进经济社会发展全面绿色转型。推动高质量发展是“十四五”时期经济社会发展的主题，各地都面临不同程度的产业转型升级压力。“两山”理论发源地安吉是成功实现产业转型的重要案例。采矿业、竹制品加工业曾是安吉的支柱产业，但造成了严重的环境污染和生态破坏，安吉下大力气关停企业，复垦土地，实施“生态立县”战略，把“脏乱差”变成了“净绿美”。与此同时，生态优势显现出来，生态环境越好，对生产要素的吸引力、集聚力就越强，仅 2018 年就新增国家高新技术企业 37 家、省级高新技术企业研发中心 13 家。农民收入也显著提升，2005—2019 年安吉县农民人均纯收入增长了 5 倍多，城乡居民收入比持续缩小。习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，需要跨越一些常规性和非常规性关口，我们必须咬紧牙关，爬过这个坡，迈过这道坎。促进经济社会绿色发展和产业绿色转型一定会经历阵痛期，须真正秉承“绿水青山就是金山银山”理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，度过阵痛期，才能迎来真正的高质量发展阶段。

二要完善生态补偿机制，保障生态功能区基本公共服务水平。生态补偿机制始终是平衡区域间公平发展的重要政策机制，要更好发挥机制的作用，保障承担更多生态功能地区的基本公平服务水平与全国相当。下一步，继续发挥好中央政府的责任，鼓励区域间探索更符合地区实际的形式多样的生态补偿方式，最终形成中央政府与地方政府、各级地方政府之间权责利清晰的补偿体系。在完善生态补偿机制的过程中，仍需坚持生态系统的整体性原则，统筹规划和实施，探索将山水林田湖作为有机整体综合治理和施策，恢复生态功能，维护生态平衡。

三要探索建立流域综合治理机制。流域作为带状经济区，一般由相对发达的区域与相对不发达的区域结合构成。这些地区共享流域资源，发展关联性强，是发展权与保护责任矛盾最为突出的区域。经济带的形成在一定程度上可以优化相对落后区域的生产力布局，推动较大范围区域协同发展。同时，流域上中下游共享流域水资源，但生态承载

能力却差别极大。上游地区为水源地，承担着重要的生态功能；中游地区往往是粮食主产区，承担着粮食安全的重要功能；下游地区生态承载能力较强，往往经济发达。应支持探索建立上下游责任共担、利益共享的协调发展机制。同时，充分发挥市场机制作用，通过完善水价形成机制和加强水权管理等，提升流域水资源利用效率，提高水资源承载能力。

（四）优化公共资源布局

“十四五”时期，优化我国区域公共资源布局的着力点主要在交通设施、创新资源和基本公共服务三个方面。

1．交通设施

我国综合交通网络已经基本形成，但基础设施各领域依然存在较为突出的区域不平衡性。中西部和东北地区的基础设施建设还有较大潜力；基础设施建设的城乡差距依然存在，无论是在传统的能源、交通、水利、通信领域，还是在生态环境治理等方面，均存在较大差距。不同地区与城乡之间的基础设施差距会导致协调性发展不足的问题，如污水排放设施、人均能源消耗与供热、人均城市绿地等各地差异较大。另外，不同地区的基础设施社会效益与财务收益的差异性较大。我国基础设施投资过于依赖政府和国有商业银行贷款，部分地区发展的可持续性面临巨大挑战，中西部和东北地区基础设施建设的资金瓶颈问题突出，地方财政承担基础设施建设的大规模资本金需求有难度。

完善基础设施体系，需突破瓶颈，弥补短板，因地制宜。在政策支撑方面，一要进一步厘清中央和地方政府责权利。在基础设施建设的规划编制、资金分配、融资分摊、利益分享、协调监管等方面，进一步明确中央和地方政府的分工与职责，形成统筹建设和协同监管能力。二要充分发挥财政资金引导作用。发挥好中央财政在重大基础设施、关键性战略安排上的支撑作用；用好政策性、开发性资金，为地方重大战略项目提供金融支持；对于地方基础设施建设面临的资金难题，可适度放宽专项债和企业债发行规模及要求。三要加强对地方基础设施规划及建设的科学评估，加强经济效益的考量和评价机制。

2．创新资源

我国不同区域的创新资源布局差距明显。东部省域高等教育资源最为集中，北京、上海等地优质高校资源优势突出；东北、中部次之，东北的哈尔滨、长春、沈阳和大连，以及中部的武汉、安徽等地区的优质高校资源优势较为明显；西部地区水平最低，虽然西安、成都等部分西部城市具有较强高校资源优势，但其他较为落后的区域差距明显。国家重点实验室、国家工程研究中心等基础性研究机构的区域分布与高等教育的区域不

平衡分布特征类似。

促进区域间创新资源均衡，一要改善基础研发投入的结构。进一步改善基础研究投入主体结构，提高地方政府和企业基础性研发投入比例。完善国家重点实验室投入机制，促进与企业合作共建共享。进一步完善国家重点实验室经费多元化投入制度，建立健全与国际接轨的激励机制，更好地服务国家发展需要。鼓励各省级行政区域加强基础研究投入，完善中央与地方的基础研究财政投入机制。二要加强基础研究资源投入的科学布局。基础研究投入要考虑超前的战略部署，结合不同区域的科研配置情况，进一步强调基础研发投入的前瞻性和区域导向性。提高基础研究的投入水平，改善基础研发投入的结构。从总量上加大基础研发投入，引导北京、上海等一线城市进一步提高基础研究经费投入占比。进一步改善基础研究投入主体结构，提高地方政府和企业基础性研发投入比例。三要提高区域科创中心和服务平台打通成果转化“最后一公里”的能力，在创新成果转化、技术转移、产业化应用等环节创新合作方式。

3．基本公共服务

促进区域与城乡的基本公共服务均等化任务艰巨。不同区域的基本供给不足和不平衡的矛盾在一定程度上依然存在，包括：医疗资源和医疗水平区域间差距大，需进一步通过基本公共服务的可及性给予解决；不同区域的农村基础教育可及性水平还有进一步上升的空间，中西部地区甚至东部省份的个别地区，依然存在农村基础教育的办学条件、师资水平等尚未达到国家标准，相较满足民众期待还有一段距离；中西部较为落后地区的城乡社会保障可及性有待进一步加强。

健全基本公共服务清单制度，保障不同区域的基本公共服务的可获得性。一要进一步夯实教育均等化基础，弥补基础教育可及性的不足。利用教育信息化技术平台，实现东部地区对中西部地区、城市对农村的基础教育资源共享。因地因人施策，着力避免在中西部、东北地区，甚至部分东部贫困地区因贫失学辍学、因基础设施不完善失学辍学等问题的发生。提高职业教育质量，为边远山区和贫困地区的孩子提供职业教育机会，为中西部地区承接东部地区产业转移创造条件。二是实现基本医疗卫生服务均等化，努力推进基本医疗资源的可及性。推动区域医疗卫生事业协调发展，更好利用“互联网＋医疗服务”技术手段，构建基本公共服务供需平台，促进东部地区对中西部医疗资源落后地区的医疗支援体系建设。

参考文献：

1．魏后凯：《促进区域协调发展的路径分析》，《经济日报》2021 年 3 月 18 日。

2．韩永文、马庆斌、陈妍：《完善体制机制和创新政策体系，加快落实区域协调发展战略》，《中

国发展观察》2020 年第 7－8 期合刊。

3．马庆斌、陈妍：《发挥新型城镇化对新发展格局的战略支撑作用》，《中国发展观察》2020 年第 24 期。

4．刘洪愧、刘霞辉：《构建开放型经济新空间布局：理论基础、历史实践与可行路径》，《改革》2019 年第 1 期。

5．刘明、王霞：《中国制造业空间转移趋势及其影响因素：2007—2017》，《数量经济技术经济研究》2020 年第 3 期。

6．刘志彪：《建设长三角全球产业链集群》，《社会科学报》2020 年 7 月 2 日。

7．罗胤晨、谷人旭：《1980—2011 年中国制造业空间集聚格局及其演变趋势》，《经济地理》2014 年第 7 期。

8．马燕坤、张雪领：《中国城市群产业分工的影响因素及发展对策》，《区域经济评论》2019 年第 6 期。

9．陈妍：《完善生态补偿机制，促进区域协调发展》，《科技中国》2020 年第 12 期。

10．梅冠群：《交通基础设施高质量发展研究》，《全球化》2019 年第 7 期。

责任编辑：李　蕊

(上接第 33 页)

鉴。另外，改革开放后，一部分人快速富起来，中国的基尼系数早已突破 0.4，亮了红灯。要改变这种局面，不可能一蹴而就，会有一定的难度，会有很大阻力。所以 2021 年中央财经委第十次会议提出，对实现共同富裕的长期性、艰巨性、复杂性要有充分估计。

在社会主义市场经济体制下，国民经济中的生产、分配、流通、消费如何运作是一盘大棋，我们一定能赢得胜利！

参考文献：

1．国家统计局：《中国统计摘要（2021）》，中国统计出版社 2021 年版。

2．丁俊发、赵娴：《流通经济学概论》，中国人民大学出版社 2012 年版。

3．丁俊发：《“多路并进”建立扩大消费长效机制》，《经济日报》2019 年 2 月 14 日。

责任编辑：谷　岳

关于防范和化解地方政府隐性债务风险研究

宋　海　张红地

摘要：我国地方政府隐性债务产生的根本原因是地方公共事业发展需求与地方政府有限的财力和举债途径之间的矛盾；直接原因是事权与财权责任不相符、部分地方政府盲目举债、投融资监管不当、缺乏风险预警机制。未来地方政府隐性债务问题还将长期存在，主要风险在于债务规模超过地方经济的承载能力，隐性债务发行企业缺少主营业务，盈利能力弱，对财政拨款依赖程度高，自主还债能力较差，还款来源不稳定。当前，在经济下行压力加大、财政收支矛盾凸显的背景下，我国地方政府财政的可持续状况日趋严峻。在地方政府债务管理中，隐性债务的治理与化解无疑具有紧迫性与优先性。解决地方政府隐性债务危机首先必须解决两个问题：一是完善信息披露机制，建立地方政府信用评级体系；二是构建更有效、更可持续的新型投融资体系。化解地方政府隐性债务风险的主要措施有：理顺中央和地方财权事权；完善预算管理体系；对现有地方政府隐性债务采取遏制增量、化解存量进行化解；大力推动现有融资平台转型，实现分类改革；加强政府部门和社会资本的合作；建立健全官员考核体系，正确引导官员的政绩观等。

关键词：地方政府　隐性债务　预算管理　信用评级

作者简介：宋　海，全国政协常委；

张红地，北京语言大学经济研究院研究员。

党的十九大和中央经济工作会议把防范化解重大风险摆在决胜全面建成小康社会“三大攻坚战”之首。习近平总书记对化解地方政府债务问题也发表了重要讲话，各地应

清醒认识化解地方政府债务形势的严峻性、任务的艰巨性、工作的紧迫性，牢固树立正确的政绩观，增强责任感和紧迫感，统筹部署、各负其责，标本兼治、精准发力，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。但是，目前地方政府隐性债务仍然具有不可忽视的风险，并且成为影响我国经济平稳发展的重大隐患。

一、地方政府隐性债务风险产生的根本原因和直接原因

虽然《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）已经对 2014 年底前产生的存量地方政府债务进行摸底，并于 2015 年开始出台实施地方政府债务预算管理、债务限额和余额管理、置换存量债务、切割各类融资平台、推广公私合作（PPP）等一系列密集的旨在控制地方政府隐性债务、预防隐性债务风险的管理政策和措施，但是隐性债务规模并未得到有效控制，按国际公认警戒线标准已经存在风险。可以肯定的是，未来一段时期，地方公共事业发展需要与地方财力之间的缺口仍将客观存在，各地方政府需要谨慎处理隐性债务与地方发展之间的关系，平衡地方发展与债务风险。

地方政府隐性债务产生的根本原因是地方公共事业发展需求与地方政府有限的财力和举债途径之间的矛盾。2014 年《预算法》修订之前，地方政府是不能发债的，导致地方政府的财力、事权与支出责任长期不匹配，地方政府不得不以较少的财力承担大量公共事业发展职责。为了发展地方经济和公共事业以及建设基础设施，地方政府开始采用融资平台举借隐性债务的方式绕开法律规定融资。通过隐性债务，地方政府可以在脱离上级监管的情况下，解决地方经济增长的融资难题，促进地方经济增长和城市基础设施建设。随着地方政府隐性债务规模不断扩大，特别是隐性债务的资金多来源于银行贷款、融资平台城投债等，使地方政府隐性债务与金融体系产生了千丝万缕的联系。

地方政府隐性债务产生的直接原因主要有：一是事权与财权责任不相符。近年来，地方政府为不断提升城市竞争力，通过改善投资环境、加大基础设施建设等方式进行经济建设，所产生的大量资金需求与地方财政实力不相匹配。事权与财权的不协调导致地方财政存在严重收支不平衡问题，因此地方政府不得不扩大其隐性债务规模，以满足不断增长的资金需求。二是部分地方政府盲目举债，追求经济总量规模与增长速度。在我国现行的政府考察机制中，地方经济发展水平是一项重要的考察指标，为促进经济发展提速，部分地方政府存在高估地方财政能力的情况，造成过度举债。过快的增长速度使得地方政府负担沉重，从而产生隐性债务风险。三是投融资监管不当。地方政府为筹措资金而创办各类投融资平台，监管和审查都较为宽松，导致隐性债务问题加剧。四是缺乏风险预警机制。在现行的地方政府债务管理中，明显缺乏风险预警机制，地方政府也

并未设立专门的监管机构对地方债务进行管理和监督，举债规模和用途均缺乏社会公众的监督。一旦部分政府出现过度举债，因缺乏风险预警易导致恶性循环，地方政府财政隐患陡增，加大了地方政府隐性债务风险。

二、地方政府隐性债务管理现状

2014 年以来，中央多次出台重要政策文件加强地方政府债务管理，旨在为地方政府融资“打开正门，阻断偏门”，从而化解地方政府隐性债务风险。从各项政策内容来看，对地方政府债务的管理日趋完善。其中，对地方政府隐性债务的管理也不断加强，化解、阻断地方政府隐性债务的主旨日益显著，加强风险防控的特征越发显现。

第一，允许地方政府依法适度举债，实施市政项目收益债试点工作。从 2014 年的新《预算法》和国发〔2014〕43 号文明确赋予地方政府依法适度举债的权限开始，中央相继出台地方政府债券发行、地方政府专项债券发行（土地储备专项债券、收费公路专项债券、棚户区改造专项债券）、市政项目收益债试点等多项政策，明确地方政府举债的方式及途径，并不断尝试开辟更规范的举债途径，为地方政府举债打开正门，从根源上防止新的隐性债务产生。第二，加强地方政府举债行为管理，阻断各类可能产生隐性债务的途径，促使隐性债务显性化。第三，加强地方政府债务过程管理和风险管理，防范隐性债务风险。一是将地方政府债务分类纳入全口径预算管理，在政府预算中体现政府债务的融资规模、偿还资金来源、支出安排等，政府债务信息与政府“四本预算”同步公开，提高债务信息透明度。二是加快存量债务置换，将原有地方政府隐性债务置换为公开市场发行的地方政府债券，加强市场约束和债务透明度。三是对存量债务进行分类处置，依据不同债务类型特点，分类提出处置措施，明确地方政府偿债责任，实现债权人、债务人依法分担债务风险。四是建立健全债务风险应急处置机制。依据地方政府隐性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等，将债务风险事件分级为 I 级（特大）、II 级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）四个等级，建立相应的债务风险应急处置工作机制，对地方政府债务风险快速响应，防范系统性风险发生。第四，完善配套制度，全方位防控风险。一是信息公开，提高透明度。目前，包括地方政府债务限额、债务余额都已经开始逐步公开，债务信息透明度得到较大幅度提升。二是加强地方政府债务绩效考评和问责机制，将地方政府债务管理及绩效水平纳入绩效考评体系。目前，中央政府对于地方政府举债的调控已经从“管融资渠道”转为“管地方政府”，并且处理部分地方政府违规举债的责任人，形成了一定震慑作用。

三、地方政府隐性债务管理中存在的主要问题

第一，规模超常规增长。目前我国部分省市城投债出现过度发行现象，融资平台总体负债率较高。根据有关部门统计和估算，到 2020 年末，负债率普遍超过 80%，部分地方政府乱发债的问题或者变相举债的问题也日益突出。第二，借款成本较高。大部分隐性债务投向城市建设类项目，投资回报率低、长期盈利能力差。特别是 2014 年加强地方政府债务管制以来，地方融资平台的政府债务认定率越小，获得的政府支持力度越小，城投债的信用风险进一步加大。第三，还款来源不稳定。城投债偿债资金来源主要是地方财政收入、土地出售与转让收入等，一旦土地价格波动或是当地房地产业不稳定，都会影响还款来源。特别是 2021 年土地新政使得地方隐性债务风险更加不可预测。第四，资产负债期限错配。地方政府融资平台主要投向基础设施等长期项目，而资金来源大多是中短期贷款，资产负债的期限错配可能产生较为严重的结构性清偿风险。第五，债务脱离监管。目前，国家的预算报表仅能部分反映地方政府的举债融资规模，大量财政赤字被转换为隐性负债，游离于预算监管体系之外，使隐性债务风险难以进入监管范围或者很难全口径监管。第六，债务出现最终转化。由于地方政府实际上是地方隐性债务的最终债务人，一旦城投债发生风险，将会转化为地方政府债务风险，进而向上级政府、下届政府溢出，使地方政府债务成为中央政府债务，最终成为国家资产负债率上升的主要原因。第七，影响金融体系稳定。地方政府隐性债务的主要持有人大多为金融机构，对其资产负债率、安全性产生重要影响，特别是对债券市场稳定性产生重大影响，在一定程度上推动宏观杠杆率上升，将地方政府隐性财政风险转变为金融体系风险。

四、地方政府隐性债务存在的主要风险

第一，规模风险。举借隐性债务的公司数、债券数及债务规模不断上升，带来地方政府债务规模风险。当地方政府隐性债务规模超过地方经济的承载能力时，不仅会给地方财政带来沉重的债务负担，还会影响地方甚至国内公共财政安全。当前以城投债为代表的地方政府隐性债务规模不断上升，大幅超过了国内生产总值（GDP）和地方财政收入增长速度。如不合理控制地方政府隐性债务规模风险，将债务规模控制在经济体系可承受的范围内，可能加剧地方财力失衡、增大金融体系风险，甚至导致系统性财政风险和金融风险。第二，偿债风险。隐性债务发行企业大多盈利能力弱，对财政拨款依赖程度高，自主还债能力较差。目前大量地方政府隐性债务举借形式是通过地方融资平台公司发行城投债实现的，这类发行企业一般会将债务资金投入到收益很小甚至没有市场收益或者仅有公益效益的市政建设项目，如市政道路、市政河道建设维护、棚户区改造、

安居房建设等。企业发行的债务高度依赖于地方政府财政拨款，企业自身基本没有具有收益能力的主营业务，盈利能力弱。但与规模庞大的债务相比，地方政府财政拨款金额基本难以偿还存量债务，多用于偿还债务利息。一旦地方财政拨款不足或未及时拨付，可能致使企业资金链断裂、债务违约，引发金融市场动荡。第三，管理风险。地方政府隐性债务多以企业为主体发行举借，债务管理属企业内部行为，信息不透明，债务管理、风险预警难度高，风险隐蔽性强。一些企业财务管理制度不健全、财务管理水平较低，财务信息不对外公开，使社会难以获得真实、全面、可靠的债务信息，难以预算地方政府隐性债务风险。可以说，目前全国大部分地方政府隐性债务规模及风险仍处于不透明状态。与地方政府显性债务相比，隐性债务由于信息不透明性和风险隐蔽性，社会难以真正判断债务规模及风险，使风险隐患不断上升。

可得出的结论是：首先，在经济下行压力加大、财政收支矛盾凸显的背景下，地方政府财政可持续状况日趋严峻；其次，虽然从地方政府显性债务的整体情况判断，无论是负债率还是债务率水平均处于合理安全的边界范围之内，但考虑到财政刚性支出以及剔除不可自主支配收入后，其债务风险水平显著上升；最后，在地方政府债务管理中，隐性债务的治理与化解无疑具有紧迫性与优先性。

五、化解地方政府隐性债务风险必须解决的两个问题

（一）完善信息披露机制，建立地方政府信用评级体系

由于存在信息不透明、监管系统不统一、判断标准不明确、内控制度不完善等诸多缺陷，地方政府隐性债务信用评级是非常困难的事情。信用评级是债券发行时的重要信息，可为投资者提供有效的风险信息，减少信息不对称风险，高信用评级可以有效降低债券发行成本。目前地方政府隐性债务信用评级存在的主要问题有：

第一，指标体系不完善，没有评级标准。以城投债为例，与一般债券评级不同的是，城投债信用评级除了考虑企业自身财务数据和债项自身特性，更多地关注于区域经济发展状况和地方政府财政实力。一般情况下，影响地方政府隐性债务信用评级的因素主要有三类：一是宏观经济因素，包括人均 GDP、GDP 增速、税收制度等；二是地方经济因素，包括区域经济发展、地方政府财政收入、地方政府表现、地方固定资产投资、城市失业率等；三是发行城投债企业的财务数据和债项特性，包括企业的行业特征、运营能力、盈利能力、偿债能力、发债规模和发行方式等。需要强调的是，地方经济因素包含了地方债务规模和因素，由于地方政府隐性债务的偿还在很大程度上依赖于地方政府的注资和支持，其背靠的地方政府债务风险对于债项的清偿风险具有关键性的影响。一方面，由于当前地方政府信用评级体系的发行方付费模式，信用评级普遍存在虚高状况，

未能准确反映发债主体和债项本身的风险水平；另一方面，对地方政府信用评级往往具有滞后性，特别是相当一部分地方政府隐性债务具有“政府兜底”的特性，其发行成本往往低于一般企业债，且信用评级越高，融资成本越低，这使得信用评级高的地方政府和城投企业有更高的动力发行城投债，而地方政府债务的增加并不能及时传导至新的评级。

第二，债务风险的高低并未对地方政府债务发行主体的信用评级产生显著影响，即现有的地方政府信用评级并未有效反映地方政府债务风险。这样不但降低了信用评级的有效性，也削弱了高信用评级对于降低信用利差的作用，地方政府债务风险越高，信用评级降低信用利差的作用越弱。地方政府的隐性担保是地方政府隐性债务区别于一般企业债券的最大软信息，地方政府债务风险越高，隐性担保的信息含量越含糊。为了解决这个问题，需从多方面进行改进：一是应积极推动信用评级机制和体系的完善，加快推进平台付费、投资者付费等评级模式，拓宽评级机构的收入来源，真正有效发挥信用评级对于提供风险信息、监督企业良好运行、提高市场效率等的功能，使地方政府债务风险、城投债信用评级、城投债信用利差三者之间的传导机制有效运行。二是打破地方政府隐性债务的刚性兑付，倒逼信用评级体系的健全、信息的透明与完整披露。以城投债为例，发行企业虽然有地方政府担保，但其本质上是一个“融资平台”，而非市场化企业。这样的企业在运行中由于种种原因可能不断增加地方政府债务风险，对地方政府信用评级有效性产生显著的负面影响，地方政府不能依赖低融资成本的城投债不断扩张其债务规模，因此打破刚性兑付才是长期可持续发展之道。虽然国发〔2014〕43 号文有效削弱了刚性兑付的作用，但城投债仍未完全市场化，发行价格和偿债能力仍在很大程度上依赖于地方政府的财政能力、支持意愿和注资水平。未来，通过不保证刚性兑付来推动政府债务信息和发行企业信息透明化，打破市场对于城投债刚性兑付的预期。这一方面有利于推动地方政府隐性债务信息公开透明，评级指标体系更加完善，以此降低地方政府债务风险；另一方面也可以促使城投债发行和流通的市场化运作，促进债券市场健康发展。

（二）构建更有效、更可持续的新型投融资体系

目前，各地方普遍存在基础设施项目的财政资金投入不足，基础设施建设缺乏有效的融资渠道，基础设施项目建设主体和增信体系亟须转型。长期以来，基于土地财政和土地金融化的基础设施投融资是地方政府融资的重要形式，并对地方经济增长产生了显著影响。但近年随着我国财政预算和政府投资体系的改革，尤其是政府债务化解系列政策的出台，传统的地方政府融资平台举债、依托土地财政还款、信贷支持为主的基础设

施投融资体系已难以为继。从宏观层面看，在国家加大隐性债务化解力度的背景下，原有依托财政资金直接还款或地方政府提供担保的融资模式已不可持续，加之财政资金投入总体有限，直接导致城市道路、环境整治等公益性项目无法获得融资。从中观层面看，地方国企作为基础设施建设的主体，债务负担重、经营性资产不足、造血能力差，无法运用自身的现金流承担一些基础设施项目建设。此外，各地近年建成的供水供气供电设施及保障房等资产散落在各个层次和各个部门，迫切需要对其进行整合和盘活利用，通过资本市场进行证券化和引入社会资本，为后续新建项目提供资金保障。从微观层面看，目前各地对基础设施项目的策划设计能力较弱，也未能通过建立合理交易结构形成公益性项目的营业收入，打造市场化的还款来源。同时，各地未能充分地将有收益和无收益的基础设施项目进行合理搭配、整体推进。地方经济要发展，市政建设要发展，同时又不能继续走隐性债务担保和融资的老路，这是摆在每个地方政府面前的难题。

笔者认为，从根本上解决这个问题的办法是建立一个融资主体、融资渠道、还款来源、增信措施、政府担保五位一体的基础设施投融资综合体系。在新型投融资体系下，打造市场化综合服务商、拓展多元融资渠道、创新构建综合还款来源、推进增信体系转型、建立新型国资国企体系成为有效的应对策略，不仅能应对政府债务化解问题，也有助于建立市场化机制，提升基础设施投融资相关企业的实际运作效率。一是积极探索以股权并购提升产业链竞争力的融资主体转型路径。主要是建立具有较强经营能力、负债结构合理的市场经营主体，这是提升基础设施投融资能力的前提和基础。通过混合所有制改革方式吸引具有行业竞争力的社会资本。同时，可积极拓展业务领域，从传统城市建设向产业链前后端延伸，通过产业投资基金等方式投资重点产业，形成业务布局完善、经营收入稳健的市场化地方政府投资企业。二是拓展多元融资渠道。建立模式多样、成本合理的多元融资渠道，既能保障基础设施建设资金需求，又能推动当地金融产业发展。地方政府可结合当地金融发展特点，充分发挥股权和债权、直接融资和间接融资的作用，不断拓展融资渠道。推动当地具有稳定收益的公交、供水、燃气等资产证券化，或者设立投资基金，引入社会资本，弥补基础设施资本金不足问题。在融资模式上，可重点实施城市供水、污水处理、垃圾处理等有稳定现金流、不会新增地方政府隐性债务的规范项目。三是构建综合还款来源。从财政资金还款转向项目收益和公司现金流还款，是破解当前基础设施建设融资瓶颈的核心。其关键是构建市场化项目交易结构，将无收益项目转为有收益项目，并以此申请银行贷款。基础设施项目参与主体应转变理念、大力配合，特别是可在环保、公交、园区基础设施等领域创新项目交易结构，并将无收益和有收益项目统筹实施，以构建市场化的还款来源。四是推进增信体系市场化转型。地方政府迫切需要构建以市场化为导向的新型增信体系。加强与国家融资担保基金合作，以及

市县两级出资共同设立市级担保公司的方式，加快构建多层级增信体系。各地可积极引入省级担保公司、社会资本等注资当地融资担保公司，增强增信实力，并按市场化原则提供增信，降低综合融资成本。同时，各类金融机构可开展排污权、收费权、集体入市土地抵押权等担保物创新，拓展抵押物范围，并探索差额担保等方式，适当降低对重点基础设施项目的担保要求。五是建立新型国资国企体系。目前，地方政府要加快推进国资国企管理体系从“管资产”向“管资本”转变，依靠新型国资运行体系，提升市场化经营能力。通过成立国有资本投资运营公司，负责国有资产投资经营和国有资本战略布局，统一开展投融资和资本运作，有效组合配置资产，打造具有市场竞争力的业务板块。如可将从事水利投资、水务运营、水污染处理的融资平台整合为市场化的综合性水务集团，打造专业板块，增强融资能力。推动重组后的国有企业上市，并通过资产证券化等手段，盘活存量国有资产，提升国有资产证券化水平。

六、如何化解地方政府隐性债务风险

第一，理顺中央和地方财权事权，抑制地方政府举债冲动。应重新划分及分配中央和地方的财权与事权，使地方政府能够拥有与其事权相匹配的财权，以有效保障其经济发展的财政资金需求。中央政府应进一步落实财政资金分配的公平性和合理性，适当将政府转移支付向地方财政倾斜，使地方政府有更充足的财力发展区域经济建设中急于发展的公共基础设施、公共服务等社会民生项目。同时，应进一步深化税收制度改革，合理拓宽地方政府税基，科学构建地方税收体系，提高地方政府税收收入水平。

第二，完善预算管理体系。当前的财政预算公开范围还过于笼统，需要进一步完善现行相关法律法规，对各项财政支出的规模、范围、用途做出详细界定，并对财政预决算报告的信息披露内容与详细程度做出明确的细节要求及规范。要下大力气规范地方政府的预算管理，尽最大努力将地方政府债务，尤其是隐性债务全部纳入预算管理范畴中，并在编制政府预算时，设置相应的科目，进行信息披露和科学管理。

第三，要构建和完善地方政府的债务预算报表体系。内容应覆盖全部地方政府债务的规模、结构、预算年度举债与偿还额度、偿还资金来源渠道、地方政府担保债务及其债务当期发生额与余额等，同时要覆盖地方政府举借和偿还债务的全流程。并责成地方政府将细化的债务预算提交同级人大审批，其相关信息要对公众予以披露。预算金额与实施方案要在项目实施推动前向公众公布，接受公众的监督；项目在实施过程中，有超预算的苗头或超过预算一定比例必须报上一级主管部门批准。

第四，大力推动现有融资平台转型，实现分类改革，化解隐性债务风险。对于具有竞争性质的业务，逐步整合向独立的法人治理公司转型，向生产性经营实体转型和发展。

对于以融资为主而较少参与后期项目运营的融资平台，应积极推动其向为政府债务服务类公共机构转型，以发挥其现有的公共服务职能。融资平台资金回收期长，盈利模式缓慢，难以在短期内依自身实力化解和偿还全部债务。各级地方政府可以通过严密监控项目发展规模，统筹地区经济收入、成立地方资产管理、引入第三方社会资本、成立专项偿债基金等方式，帮助和支持融资平台通过市场和法律手段逐步化解存量隐性债务。

第五，对现有的地方政府隐性债务采取遏制增量、化解存量进行化解。严格禁止地方政府再继续发生与政策法规相悖逆的担保和融资行为，以及各种变相违法违规举债行为；推动各级地方政府积极化解存量隐性债务，政府不再为融资平台做信用背书，切断与融资平台之间的信用联系。

第六，加强政府部门和社会资本的合作。引入社会资本不但有利于化解地区经济在基础设施建设和发展等方面的资金短缺问题，还可以有效缓解地方政府财政支出压力，降低地方政府债务偿债压力。同时，有利于提高政府基础设施建设和公共服务供给的效率及效益，更便于加强对其运营的监管和审查，压缩运行成本，更好发挥政府的行政职能。

第七，建立健全官员考核体系，正确引导官员的政绩观。应切实落实地方政府官员的债务问责、追责机制，刹住某些官员因片面追求政绩而进行不负责任的举债行为，避免由此造成的后任官员不理前账以及后续发展财政资金不足的情况，规范政府官员在任职期间的行政举措，保障地区经济的良性健康发展。

参考文献：

1．李鑫：《优化地方政府举债规制的路径研究》，《对外经贸》2021 年第 7 期。

2．陈念东、曹海涛：《分税制改革之后政府间财政体制与我国地方债务研究》，《福建论坛（人文社科版）》2021 年第 6 期。

3．李红强、林倩、林雄斌：《债务化解视角下城市基础设施投融资体系重构研究——基于宁波市的调研》，《金融理论与实践》2021 年第 6 期。

4．陈增莲、王莹：《地方政府隐性债务影响金融稳定的空间效应与门槛效应研究》，《科学决策》2021 年第 6 期。

5．张广婷、金晨、沈红波：《地方政府隐性债务风险与信用评级的有效性》，《中央财经大学学报》2021 年第 4 期。

责任编辑：李　蕊

·国际经济·

中欧经贸关系发展趋势与深化中欧合作的建议

刘栩畅　杨长湧

摘要：经过多年发展，中欧之间已形成日益紧密的经贸联系，并在各自对外经济合作中占据不可替代的重要位置。2019 年以来，欧盟基于国际环境变化、自身发展战略等因素，重新定位对华关系，既将中国视为合作者，也视为竞争者，进行了一系列对外对内政策调整。在新形势下，深化中欧经贸合作既面临双方理念契合增加、优势互补增多、合作空间扩大等新机遇，也面临欧盟内部保守势力、全球化逆风、世界经济持续疲弱等新挑战，但总体看，机遇大于挑战。在此背景下，宜高度关注欧盟对华相关政策的后续调整及影响，深化中欧经贸合作，推动中欧关系健康稳定发展。通过“深化存量，做大增量”，以绿色和数字领域为重点加强中欧经贸合作；通过“稳固双边，做好多边”，拓展中欧第三方市场合作；通过“凝聚共识，化解分歧”，共同建设开放型世界经济。

关键词：中欧经贸关系　中欧合作　经济竞争

作者简介：刘栩畅，中国宏观经济研究院对外经济研究所副研究员；
杨长湧，中国宏观经济研究院对外经济研究所研究员。

欧盟是与中国经贸联系和合作最为紧密的经济体之一。当前，世界正经历百年未有之大变局，中国与西方世界的关系继续深刻变化，新冠肺炎疫情的全球大流行又使得这种变化更为复杂。在此背景下，研究中欧经贸关系的发展趋势，以及新形势下面临的挑战与机遇，对下一步推进和优化中欧经贸合作，提升中国对外开放发展水平具有十分重要的意义。

一、中欧经贸关系发展趋势

近年来，中国与欧盟之间的经贸关系日益紧密，在货物贸易、服务贸易、直接投资等领域，中欧已成为重要合作伙伴。

（一）中欧货物贸易关系更为密切，互为主要市场和供应伙伴

欧盟曾连续多年是中国第一大贸易伙伴，中国则保持欧盟第二大贸易伙伴地位。分析图 1 可知，中国对欧盟的货物贸易依存度①在 2008 年国际金融危机后经历下滑期，2013 年开始呈现增长趋势，2019 年增至 15.4%。欧盟对中国的货物贸易依存度②也自 2013 年开始逐步上升，2019 年升至 15.8%。2015 年以来，欧盟对中国的货物贸易依存度均高于中国对欧盟的依存度，中欧双边贸易在欧盟贸易中的重要性持续提升。2020 年中国已上升为欧盟（27 国）第一大贸易伙伴，中欧双边贸易额占欧盟贸易总额的 16.1%；中国为欧盟的第一大进口来源地，欧盟自中国进口 3835 亿欧元，占其进口总额的 22.4%；中国为欧盟的第三大出口目的地，欧盟对中国出口 2025 亿欧元，占其出口总额的 10.5%。③

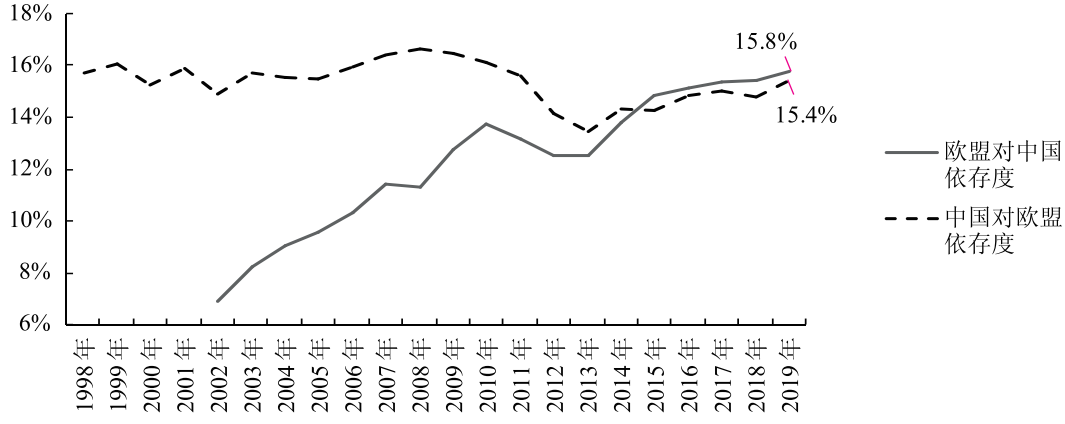


图 1　1998—2019 年中欧货物贸易相互依存情况

数据来源：中国国家统计局、中国商务部、欧盟统计局（Eurostat）。

注：中国与欧盟的货物贸易额在 2013 年至 2019 年为准确值，1998 年至 2012 年为近似替代值，为欧盟 27 个成员国（无塞浦路斯）与中国的货物贸易额。此外，图 1－3 中欧盟数据均包括英国。

①中国对欧盟的货物贸易依存度是中欧双边货物贸易额占中国货物贸易总额的比重。

②欧盟对中国的货物贸易依存度是欧中双边货物贸易额占欧盟货物贸易总额的比重。

③数据来源：作者根据欧盟统计局（Eurostat）数据计算而得。

中国是欧盟纺织品等生活用品，电机、电气设备及其零部件等产品的重要供应地。以海关商品名称及编码协调制度的两位编码（HS2），选择同时满足欧盟为净进口，欧盟对中国为贸易逆差，2020 年自中国进口占欧盟进口总额超过 15%三项条件的产品类别，计算筛选结果见表 1。分析可知，除雨伞类、加工羽毛类、蚕丝、纺织品、玩具、家具等生活用品外，欧盟电机、电气设备及其零件，橡胶及其制品，有机化学品等类别产品自中国进口的比重较高。其中，2018—2020 年欧盟对华贸易逆差最大的是电机、电气设备及其零件，贸易逆差较大的产品类别还包括纺织品、家具、玩具、服装、有机化学品、鞋类、铝及其制品、橡胶及其制品等。

表 1　2018—2020 年欧盟自中国进口的主要产品

HS2	产品类别	自中国进口占比（%）		
		2018 年	2019 年	2020 年
66	雨伞、阳伞、手杖、鞭子、马鞭及其零件	89.2	89.2	90.6
67	已加工羽毛、羽绒及其制品；人造花；人发制品	79.7	82.0	84.2
50	蚕丝	85.1	84.0	83.7
63	其他纺织制成品；成套物品；旧衣着及旧纺织品；碎织物	41.3	42.8	78.4
95	玩具、游戏品、运动用品及其零件、附件	78.0	78.3	77.3
65	帽类及其零件	73.3	73.0	72.0
94	家具；寝具、褥垫、弹簧床垫、软坐垫及类似的填充制品；未列名灯具及照明装置；发光标志、发光名牌及类似品；活动房屋	63.6	64.5	65.1
46	稻草、秸秆、针茅或其他编结材料制品；篮筐及柳条编结品	61.0	59.9	56.6
85	电机、电气设备及其零件；录音机及放声机、电视图像、声音的录制和重放设备及其零件、附件	46.1	47.7	49.9
05	其他动物产品	49.7	50.5	46.5
54	化学纤维长丝	39.8	41.3	42.2
92	乐器及其零件、附件	39.4	37.4	39.3
64	鞋靴、护腿和类似品及其零件	42.1	41.2	38.6
60	针织物及钩编织物	37.8	41.0	38.3
62	非针织或非钩编的服装及衣着附件	33.8	32.3	35.3

续表 1

HS2	产品类别	自中国进口占比（%）		
		2018 年	2019 年	2020 年
14	编结用植物材料；其他植物产品	31.1	27.1	29.2
61	针织或钩编的服装及衣着附件	30.0	28.8	28.2
57	地毯及纺织材料的其他铺地制品	26.1	25.5	27.6
81	其他贱金属、金属陶瓷及其制品	22.9	26.2	26.4
40	橡胶及其制品	20.4	20.4	20.9
91	钟表及其零件	16.5	17.7	19.8
29	有机化学品	18.5	18.6	18.7
76	铝及其制品	14.7	16.8	16.5

数据来源：作者根据联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）数据计算而得。

中国是欧盟车辆、药品、光学仪器、肉类等产品的重要出口市场。以 HS2 进行分类，选择同时满足欧盟为净出口，对中国为贸易顺差，2020 年对中国出口占欧盟出口总额超过 5%三项条件的产品类别，计算筛选结果见表 2。分析可知，欧盟植物纺织纤维、肉、木浆、车辆、光学制品、航空器等产品对中国出口的比重较高。其中，2018—2020 年欧盟对华贸易顺差规模较大的产品类别，包括车辆及其零件、附件，药品，肉及食用杂碎，航空器、航天器及零件，铜及其制品，谷物等制品，饮料、酒及醋，精油及香膏，乳品等。车辆及其零件、附件保持欧盟对中国第一大贸易顺差产品类别，2020 年欧盟该类产品对华贸易顺差占欧盟该类产品对全球顺差的 25.6%。①

表 2　2018—2020 年欧盟对中国出口的主要产品

HS2	产品类别	自中国进口占比（%）		
		2018 年	2019 年	2020 年
53	植物纺织纤维；纸纱线及其机织物	55.9	57.0	56.0
2	肉及食用杂碎	19.6	39.6	50.8
47	木浆及其他纤维状纤维素浆；纸及纸板的废碎品	—	—	44.2

①数据来源：作者根据 UN Comtrade 数据计算而得。

续表 2

HS2	产品类别	自中国进口占比（%）		
		2018 年	2019 年	2020 年
74	铜及其制品	—	30.5	32.5
43	毛皮、人造毛皮及其制品	21.3	20.2	24.6
19	谷物、粮食粉、淀粉或乳的制品；糕饼点心	19.9	19.6	20.9
87	车辆及其零件、附件（铁道及电车道车辆除外）	16.8	16.4	18.9
41	生皮（毛皮除外）及皮革	17.9	16.9	18.9
44	木及木制品；木炭	—	—	18.9
90	光学、照相、电影、计量、检验、医疗或外科用仪器及设备、精密仪器及设备；上述物品的零件、附件	14.1	13.9	15.9
88	航空器、航天器及其零件	16.4	14.7	13.0
04	乳品；蛋品；天然蜂蜜；其他食用动物产品	10.8	11.9	13.0
34	肥皂、有机表面活性剂、洗涤剂、润滑剂、人造蜡、调制蜡、光洁剂、蜡烛及类似品、塑型用膏、“牙科用蜡”及牙科用熟石膏制剂	11.0	11.2	11.8
35	蛋白类物质；改性淀粉；胶；酶	9.4	9.4	10.4
10	谷物	—	5.2	10.1
33	精油及香膏；芳香料制品及化妆盥洗品	5.4	6.6	10.0
30	药品	6.3	7.0	6.9
22	饮料、酒及醋	6.7	6.5	6.8
45	软木及软木制品	8.1	6.2	5.5

数据来源：作者根据 UN Comtrade 数据计算而得。

注：“—”表示当年欧盟该类产品对全球为贸易逆差或对中国为贸易逆差。

（二）中欧服务贸易关系增强，中国作为欧盟出口市场的重要性持续提升

2010—2019 年，中国对欧盟的服务贸易依存度①呈先降后升趋势，2019 年为 14%。同期，欧盟对中国的服务贸易依存度②小幅上升，2019 年为 4.7%（见图 2）。中国对欧盟

①中国对欧盟的服务贸易依存度是中欧双边服务贸易额占中国服务贸易总额的比重。

②欧盟对中国的服务贸易依存度是欧中双边服务贸易额占欧盟服务贸易总额的比重。

的服务贸易依存度高于欧盟对中国依存度，从科技和人员流动两个分项看也是如此，特别是科技方面。服务贸易项下的知识产权费用可在一定程度上反映中欧间的科技合作情况。分析图 2 可知，中国向欧盟支付的知识产权费用占中国知识产权费用支付额的比重较高，2013 年以来总体呈上升趋势，2019 年达到 32.3%。旅行服务综合反映两经济体间的商务、留学、就医、旅游等人员流动情况。中国自欧盟进口的旅行服务占中国旅行服务进口额的比重先降后升，2019 年为 4.7%。2019 年，欧盟购买中国知识产权、旅行服务的依存度分别为 0.4%、2.4%。

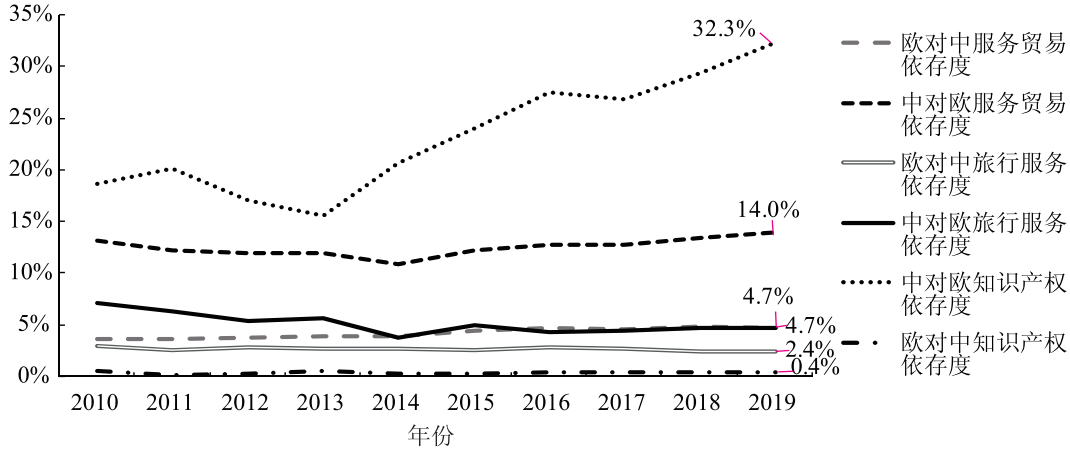


图 2　2010—2019 年中欧服务贸易相互依存情况

数据来源：中国国家外汇管理局、Eurostat。

注：计算中国对欧盟的服务贸易依存度时，使用的中欧双边服务贸易数据为欧盟统计口径下的替代数据。

中国作为欧盟服务贸易出口市场的重要性持续提升。欧盟对中国服务贸易为顺差，且 2016 年以来顺差额逐年扩大。2019 年，中国是欧盟（27 国）第四大服务出口目的国和服务进口来源国。① 欧盟对中国服务贸易出口占欧盟服务贸易出口额的比重逐年上升，从 2010 年的 2.9%升至 2019 年的 5%。② 欧盟自中国服务贸易进口占欧盟服务贸易进口额的比重 2016 年后呈下降趋势。分析表 3 可知，在服务贸易细类中，欧盟对中国出口的知识产权使用费、建筑服务、运输服务和旅行服务，在欧盟服务贸易出口中的占比较高；自中国进口的制造服务、维护和维修服务，在欧盟服务贸易进口中的占比较高。据中国商务部数据，欧盟一直是中国累计最大的技术供应方，且中国已跃居欧盟第三大旅游客

①数据来源：Eurostat。

②数据来源：作者根据 Eurostat 数据计算而得。

源国。

表 3　2019 年中欧服务贸易在欧盟服务贸易中的占比

单位：百万欧元，%

服务贸易类型	欧盟对中国服务贸易差额	欧盟对中国出口占欧盟出口总额比重	欧盟自中国进口占欧盟进口总额比重
服务贸易	19713.4	5.0	3.3
知识产权使用费	8323.2	10.3	0.4
旅行服务	6859.7	5.8	2.2
通信、计算机和信息服务	6272.5	4.3	1.6
建筑服务	810.9	8.2	4.4
其他商业服务	662.8	4.5	3.1
金融服务	525.9	1.0	0.4
运输服务	348.8	6.1	7.5
未分类服务	290.0	4.1	0.8
个人、文化及娱乐服务	210.3	2.6	1.3
政府货物和服务	－54.0	1.8	4.4
保险和退休养老金服务	－190.1	2.3	3.2
维护和维修服务	－502.3	2.9	6.6
制造服务	－3844．3	0.4	21.6

数据来源：作者根据 Eurostat 数据计算而得。

（三）欧盟仍为中国重要的外资来源地，中国对欧盟投资存量规模逐步扩大

随着中国外资来源地的多元化，中国对欧盟的直接投资依存度①呈逐步下降的趋势，但 2018 年的占比仍达到 13.8%。2013 年以来，中国对欧盟的直接投资经历了快速增长期，使得欧盟对中国直接投资的依存度②明显上升，2018 年为 0.9%（见图 3）。

当前，欧盟（27 国）对中国直接投资存量规模仍明显高于欧盟利用中国直接投资存量规模，2019 年前者约为后者的 2.9 倍。欧盟对中国直接投资存量占欧盟对外直接投资

①中国对欧盟的直接投资依存度是欧盟流入中国的直接投资存量占全球流入中国的直接投资存量的比重。

②欧盟对中国的直接投资依存度是中国流入欧盟的直接投资存量占全球流入欧盟的直接投资存量的比重。

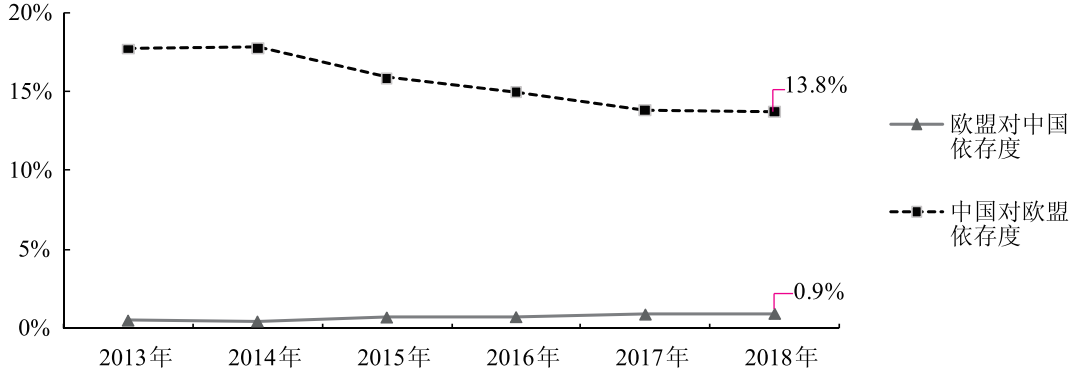


图 3　2013—2018 年中欧直接投资相互依存情况

数据来源：联合国贸发会议、Eurostat。

注：中国利用欧盟外资的存量数据使用替代数据，为欧盟流入中国的直接投资存量额。

存量的比重上升，2019 年达到 2.2%。欧盟使用中国直接投资存量占欧盟使用外资存量的比重也呈上升趋势，2019 年为 1%。① 制造业领域是中欧双向投资中的最大细分投向，但中欧间直接投资结构呈现非对称性，欧盟对中国制造业领域的直接投资规模大于服务业大类，而中国对欧盟服务业大类直接投资规模大于制造业领域。

二、欧盟对华相关政策调整的新趋势

2019 年以来，欧盟基于国际环境变化、自身发展战略等因素，进行了一系列对外对内政策调整。需要关注的是欧盟对华关系的重新定位，其正在推进的“战略自主”，以及经济领域的竞争力提升。

（一）欧盟将中国视为合作伙伴与竞争者

欧盟委员会 2019 年发布的《欧中战略展望》是近年来欧盟定位欧中关系的总体文件。欧盟将中国既视为合作伙伴，也视为竞争者。欧盟认为欧中合作主要在经贸以及共同应对气候变化等全球挑战领域，竞争主要是在遵守公平规则下的良性经济竞争，此外也存在价值观的差异。

（二）欧盟推进“战略自主”

美国作为欧盟的传统盟友，在安全、经济等领域均具有紧密联系。在中美关系深刻变化的态势下，欧盟推行“战略自主”，认为美国仍是其最重要的安全伙伴，同时也很愿

①数据来源：作者根据 Eurostat 数据计算而得。

意与中国加强经济合作。各成员国在不同领域的利益以及对中国的合作态度等方面存在差异，欧盟也希望通过推进“战略自主”，避免成员国出现内部分化。然而，在美国拜登政府宣布“美国回归”，力求强化“大西洋共同体”的背景下，欧盟的“战略自主”能走多远仍有待观察。

（三）欧盟推动经济领域竞争力提升

欧盟以绿色转型和数字转型为重点，欲增强未来对中国及其他经济体的竞争力。在绿色转型领域，发布多项行动计划，推动《欧洲气候法》立法等。在数字领域，强调“数字主权”，连续推出《人工智能白皮书》《欧洲数据战略》等文件，《2030 数字罗盘：欧洲数字十年之路》明确列出 2030 年数字领域所要实现的目标任务。此外，欧盟还积极推动数字领域的立法和监管。在投资领域，欧盟建立统一的外资安全审查框架，意图对关键基础设施、战略性行业、关键技术、敏感信息等领域的外商投资加强安全审查。在贸易领域，欧盟通过构建自贸区网络，推动经济伙伴的多元化。

三、新形势下深化中欧经贸合作面临的机遇与挑战

当今世界正处于百年未有之大变局，在新冠肺炎疫情影响下大变局加速演变，全球政治经济环境发生前所未有的深刻变化。同时，中欧都处于发展的重要历史节点。中国开启全面建设社会主义现代化国家新征程；欧盟积极推进经济社会的绿色化和数字化转型，其一体化发展也面临疫情下经济复苏不平衡可能带来的挑战。在此形势下，深化中欧经贸合作既面临新机遇，也面临新挑战，但总体看，机遇大于挑战。

（一）深化中欧合作的主要机遇

一是中欧的理念相契不是减少而是增多了。近年来，中国对自己的道路、理论、制度和文化更加自信，在国际上越来越多地表达中国主张，提出中国方案。一些欧洲人士不适应，产生误解甚至是曲解，认为中国与欧盟价值观渐行渐远。但事实上，道路自信不意味着道路封闭，更不意味着道路对抗。随着全球政治经济形势的深刻变化，随着中国进入新发展阶段，中欧共同的价值理念没有减少，反而增多了。比如，中国主张的推动构建合作共赢的新型国际关系，推动构建人类命运共同体，推动完善全球治理，推动贸易投资自由化、便利化，积极应对气候变化等主张，与欧盟的诸多主张具有相同或相似之处；中国倡导的创新、协调、绿色、开放、共享等新发展理念，与欧洲推动经济社会转型体现的理念不谋而合。特别是当前，保护主义和单边主义抬头，经济全球化遭遇逆风，新冠肺炎疫情全球大流行给人类社会带来巨大挑战，中欧在坚持开放发展，维护

世界贸易组织（WTO）多边贸易体制，坚持合作抗疫等方面的立场基本一致。

二是中欧的优势互补不是减少而是增多了。欧洲一些人士认为，随着中国进入高收入国家行列，要素禀赋和产业结构迈向中高端，中欧经济的互补性减少，竞争性增多。这是片面甚至是错误的看法。如果发展阶段相近，要素禀赋相似的经济体之间以竞争为主，那么就无法解释为什么美欧之间、美日之间、欧日之间会有大规模贸易和投资发生，这些发达经济体甚至积极缔结高标准自由贸易协定。事实上，随着中国经济社会发展，虽然中欧在一些领域的竞争有所增加，但是整体上优势互补更加明显，而且与过去相比，这种互补性发生了结构性的重大变化。过去，中国的低要素成本和强大加工制造能力，与欧盟的资本、技术和市场实现互补与有效结合。今后，中国优质优价商品与欧盟市场的互补性依然强劲。同时，中国超大规模市场和日益上升的对外投资能力，与欧盟优质的商品、服务以及投资友好型营商环境将形成新互补，将为欧盟经济走向复苏，实现健康发展提供新发展机遇。

三是中欧在新一轮科技革命和产业变革中的合作空间不是减少而是增多了。当前，以新一代人工智能为引领，包括物理、信息、生物等多领域科技突破的新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，正在给人类社会带来难以估量的作用和影响。特别是“5G + 新一代人工智能”向各行业各领域大规模渗透，推动新产品、新产业、新业态、新模式大量涌现。在这一轮科技革命和产业变革中，中欧同处第一梯队，合作空间广阔。一是中国的超大规模市场为科技创新成果转化和规模化生产提供巨大“孵化器”，对欧洲具有强大吸引力。欧盟发布的《欧中战略展望》强调，中国日益增长的国内市场和经济规模为欧盟提供重要机遇，欧盟与中国互为战略市场。二是中国在 5G、信息网络技术等领域具有较强的竞争力，欧洲与中国开展科技合作具有“互补”作用，而非单方面“科技输出”。

（二）深化中欧经贸合作的主要挑战

一是欧洲一些保守势力给中欧合作制造障碍。欧洲一些保守势力基于虚假信息，借口所谓“人权”等问题对中国进行政治和外交上的攻击抹黑，并对中国有关个人和实体进行单边制裁。同时，这些势力妄图将经贸议题与政治外交挂钩，一些欧洲议会议员扬言在对中欧投资协定投票时将考虑所谓的劳工和“人权”状况。这些保守势力的兴风作浪，给中欧深化经贸合作带来不可忽视的障碍。

二是一些欧洲国家内部逆全球化力量有所抬头。英国“脱欧”是欧盟一体化进程的挫折。在英国“脱欧”影响下，欧洲大陆反欧盟、反欧元、反移民的力量抬头，在一些国家已渐成气候。在新冠肺炎疫情冲击下，欧盟各国经济复苏速度不平衡，不同阶层获益

或受损存在明显差异，可能导致欧盟内部出现收入分配差距拉大等问题，将给逆全球化势力抬头提供更多空间。

三是世界经济持续疲弱。在第四次工业革命没有大规模突破的情况下，受人口、资本、技术等因素影响，未来几年乃至更长时期，全球经济潜在增长率将继续大概率呈现疲软态势，导致世界经济维持弱增长。从人口看，全球人口增长继续趋缓与老龄化呈现不可逆转之势，这会对劳动年龄人口增长形成制约，从而降低全球经济潜在增长率。以发达经济体为例，2010 年后劳动年龄人口绝对数量开始下滑，① 随着这一态势的不断延续，将面临更加严峻的劳动力供给形势。从资本看，未来一段时间全球投资率提高将十分缓慢，对潜在增长率形成明显制约。从技术看，包括电子商务、移动支付、共享经济、虚拟现实等在内的科技创新，依然属于信息技术的深化运用，主要着眼于需求侧的业态和模式创新，其显著作用是降低供需对接的交易成本，提高消费便利性。对供给侧各行业能够产生广泛渗透乃至颠覆性影响的科技创新，包括新一代人工智能、新材料技术等，未来几年大规模推广应用的可能性较小。历史经验表明，世界经济疲弱期，往往也是资源争夺激烈期，各种矛盾冲突易发多发，将给中欧深化经贸合作带来更多不确定性因素。

四、新形势下发展中欧经贸关系的建议

在世界百年未有大变局加速演变态势下，中欧作为全球两大力量、两大市场、两大文明，深化经贸合作既是合作共赢的需要，也是稳定世界经济，推动经济全球化健康发展，共同为国际社会做出更大贡献的需要。建议以“稳定和发展”为主线，推动中欧经贸关系迈向更高水平。

（一）“深化存量，做大增量”，以绿色和数字领域为重点加强中欧经贸合作

跟踪分析新冠肺炎疫情期间及疫情后中欧间产业链、供应链的变化，及时做出稳链固链应对，降低对中欧经济的负面影响。扩大高水平对外开放，推进金融服务业等领域开放，持续改善营商环境，吸引欧洲等地的外资企业扩大在华投资。推动中欧贸易、投资、科技、金融等已有合作领域的深化。加强中欧在节能环保、能源转型、资源循环利用、绿色技术创新等绿色经济领域的合作。将欧洲工业等产业基础优势与中国信息通信领域优势相结合，探索中欧传统产业数字化和数字产业化合作，加强关键数字技术创新应用领域合作，拓展公共服务等数字社会领域合作，打造数字合作伙伴。通过绿地投资、参股、科研机构合作、科研人员交流等多种形式，多元化中欧技术等领域的合作方式。

①数据来源：UN Comtrade。

积极推动中欧投资协定签署和落地，进一步激发中欧投资合作潜力。

（二）“稳固双边，做好多边”，拓展中欧第三方市场合作

在中欧双边经贸关系平稳增长的同时，优化中欧在亚太等地区经济体的产业链、供应链合作。落地实施《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），加快形成立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自贸区网络。以非洲市场为主，在结合非洲国家发展诉求的基础上，发挥中欧各自比较优势，开展能源、基础设施、农业、卫生健康、制造业、金融和保险等多领域的第三方市场合作。探索数字经济等新兴领域的合作，共同向欠发达国家提供技术、设备、服务等数字援助，使各国共享数字时代红利。完善中欧已有的合作模式，优化沟通和协调机制。通过建立合作基金、优化项目投融资等方式，实现资金来源的多样化，共担风险、共享收益。

（三）“凝聚共识，化解分歧”，共同建设开放型世界经济

欧盟一直是多边主义的支持者，其与中国在构建开放共享的世界经济上的共识明显大于分歧。建议继续与欧盟共同维护多边规则和自由贸易，在 WTO 改革等全球经济治理领域加强合作。在气候变化、生物多样性等领域深化合作，打造绿色伙伴关系，建设性参与全球应对气候变化和保护全球生物多样性的多边合作进程。共同推动制定数字和网络空间国际规则，推动建立民主、透明的全球互联网治理体系，促进全球数字经济治理的良性发展。

参考文献：

1．杨长湧、刘翃畅、陈大鹏、张一婷：《百年未有大变局下的世界经济中长期走势》，《宏观经济研究》2020 年第 8 期。

2．杨长湧、刘翃畅：《疫情对欧盟经济的影响及推进中欧经贸合作建议》，《中国经贸导刊》2020 年第 8 期。

3．European Commission. EU－China A Strategic Outlook. March 12，2019.

责任编辑：郭　霞

疫情背景下的中欧产业链重构趋势、风险及中国的应对措施*

韩　萌

摘要：在新冠肺炎疫情冲击下，对于中国产业环节的长期依赖引发了欧盟对自身产业链安全的担忧，也加剧了对当前产业链布局的反思。目前，以短链化、区域化、嵌入化、弹性化为特征的中欧产业链重构趋势已开始显现，而欧盟产业回流，大国博弈加剧，分散化布局推进，以及投资壁垒提高等产业链重构所引发的风险，不仅损害了传统国际分工的利益分配，而且也拖慢了中国技术崛起与产业升级的步伐。为有效降低中欧产业链重构的负面影响，中国应主动适应国际形势变化，扎实做好应对方案，以恢复运力供给，提升创新能力，优化营商环境，深化战略关系为抓手，激发中欧务实合作需求，破除经贸对接障碍，为促进中欧产业链协同发展提供有力支撑。

关键词：新冠肺炎疫情　中欧产业链　产业链重构

作者简介：韩萌，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员。

新冠肺炎疫情的蔓延引发了欧盟国家对于“生产安全”因素的空前重视，全球产业链的风险性和脆弱性也进一步加剧了其对于当前产业链布局的反思。虽然中国凭借着有

* 本文为国家社会科学基金“一带一路”建设重大专项《推进绿色“一带一路”研究：理论、评价和战略》（18VDL010）和中国社会科学院青年科研启动项目《新形势下深化中国—中东欧国家经贸合作策略研究》（2021YQNQD0058）阶段性研究成果。

力的防控举措，领先于全球实现了复工复产，但受欧洲严峻的疫情形势以及外部负面舆论的影响，欧盟“产业链去中国化”的论调不绝于耳，中欧产业链重构趋势开始显现，而重构所引发的风险也随之上升。如何在当前复杂的国际环境中有效遏制负面因素，并在百年未有之大变局下挖掘、放大中欧利益共赢点，加快双方产业合作转型升级步伐，成为中国推进更高水平对外开放，推动中欧全面战略伙伴关系深入发展进程中亟待解决的关键问题。

一、加强中欧产业链合作是疫情下维护世界经济稳定的重要支撑

多年的相互协作与优势互补使得中欧产业链深度融合，虽然保护主义的升温叠加新冠肺炎疫情的冲击造成中欧间不确定因素显著增长，但维护多边主义的共同意愿为中欧产业链合作提供了良好的契机与前景，并使其可以在遵循生产力发展客观规律与生产关系演变的基础上，充分发挥两大市场的全球影响，成为维护世界经济稳定的重要支撑。

（一）中欧产业链合作是维护全球贸易运行的“稳定器”

自 1985 年《中欧贸易和经济合作协定》签署以来，中欧贸易规模不断扩大。中国海关数据显示，1998 年欧盟已是中国第三大贸易伙伴，2004 年欧盟东扩更使其跃升为中国最大的贸易伙伴，最具增长活力的海外市场。面对新冠肺炎疫情导致的全球性贸易下滑，中欧贸易逆势增长。如表 1 所示，2020 年双方贸易额达 6495.3 亿美元，中国不仅超越美国第一次成为欧盟最大的贸易伙伴，而且 4.9%的同比增幅也为全球贸易注入了“强心剂”。其中，中间品贸易作为产业链国际分工的纽带，为中欧发展协作生产提供了内在动力。2004 年，中国同欧盟中间品贸易额为 740.4 亿美元，在中欧贸易中占比 33.9%。2020 年，中欧中间品贸易额达 2653.7 亿美元，同样实现了逆势上扬，而 39.7%的贸易占比也说明了中欧产业互补性的持续释放，在体现了双方产业链合作强大韧性的同时，也为全球贸易的复苏发出了积极信号，成为了全球贸易平稳运行的重要依托。

表 1　2004—2020 年中国与欧盟贸易情况　　单位：亿美元，%

年份	中国与欧盟贸易额	同比增长	中国与欧盟中间品贸易额	同比增长	中欧中间品贸易占贸易比重
2004 年	1772.4	—	740.4	—	33.9
2005 年	2172.8	22.6	882.2	19.1	33.8
2006 年	2723.0	25.3	1138.5	29.1	35.4
2007 年	3561.1	—	1523.2	—	36.5

续表 1

年份	中国与欧盟贸易额	同比增长	中国与欧盟中间品贸易额	同比增长	中欧中间品贸易占贸易比重
2008 年	4257.8	19.6	1831.5	20.2	38.1
2009 年	3638.9	-14.5	1484.6	-18.9	35.9
2010 年	4795.9	31.8	2043.7	37.7	39.1
2011 年	5671.3	18.3	2405.8	17.7	40.3
2012 年	5460.4	-3.7	2209.3	-8.2	39.6
2013 年	5588.9	2.4	2242.8	1.5	39.6
2014 年	6150.1	—	2441.9	—	39.5
2015 年	5645.8	-8.2	2255.6	-7.6	39.1
2016 年	5473.9	-3.0	2188.7	-3.0	38.0
2017 年	6170.0	12.7	2555.2	16.7	39.7
2018 年	6819.9	10.5	2882.9	12.8	40.4
2019 年	7051.1	3.4	2974.4	3.2	41.3
2020 年	6495.3	4.9	2653.7	0.5	39.7

数据来源：中国商务部、联合国商品贸易统计数据库、欧盟统计局。

注：（1）保加利亚及罗马尼亚于 2007 年入盟，克罗地亚于 2013 年入盟，因此 2006 年（包含 2006 年）之前数据不计算以上三国，2007—2013 年数据不计算克罗地亚，且由于成员国数量变化，2004 年、2007 年、2014 年中欧贸易及中间品贸易增幅数据未标出。（2）2020 年数据不包含中英贸易额，相应的中欧贸易及中间品贸易增幅剔除了英国因素的影响。（3）中国同欧盟进出口总额以国家统计局统计口径为准，中间品贸易占比中的中欧贸易额以联合国商品贸易统计数据库与欧盟统计局统计口径为准。（4）根据联合国广义经济类别分类（Broad Economic Catalogue，BEC），中间品编码包括：111、121、21、22、31、322、42、53。

（二）中欧产业链合作是疫情下推动生产要素合理流动的“助力器”

2016 年以来，中欧双向投资水平稳定在 100 亿美元左右。2019 年，中国对欧盟直接投资流量 106.9 亿美元，较 2018 年增长 20.7%，达历史峰值（见图 1）；欧盟对中国直接投资为 80.5 亿美元，① 虽然受国际经济环境低迷影响，较 2018 年有所回落，但显著高于 2015 年之前的水平（见图 2）。新冠肺炎疫情对全球投资造成较严重冲击，联合国贸发会议发布的《2021 年世界投资报告》显示，2020 年全球外国直接投资降幅约为 35%，流向欧洲的外国直接投资降幅高达 80%。疫情增加了欧盟投资环境的不确定性，也限制了欧盟

①此处欧盟对中国的直接投资额不包括塞浦路斯。

企业的海外拓展，但中国经济的强大韧性为中欧产业链对接注入了强劲动力。根据商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布的《2020 年度中国对外直接投资统计公报》显示，2020 年中国对欧盟直接投资为 101 亿美元，逆势增长 5.2%，① 而中国欧盟商会于 2020 年 6 月发布的调查报告显示，超过 60%的欧盟企业表示中国仍然是其前三大投资目的地之一。中欧投资往来的活跃凸显了双方经贸的“正向依存”与产业的高度融合，有效促进了全球生产要素资源有序流动。

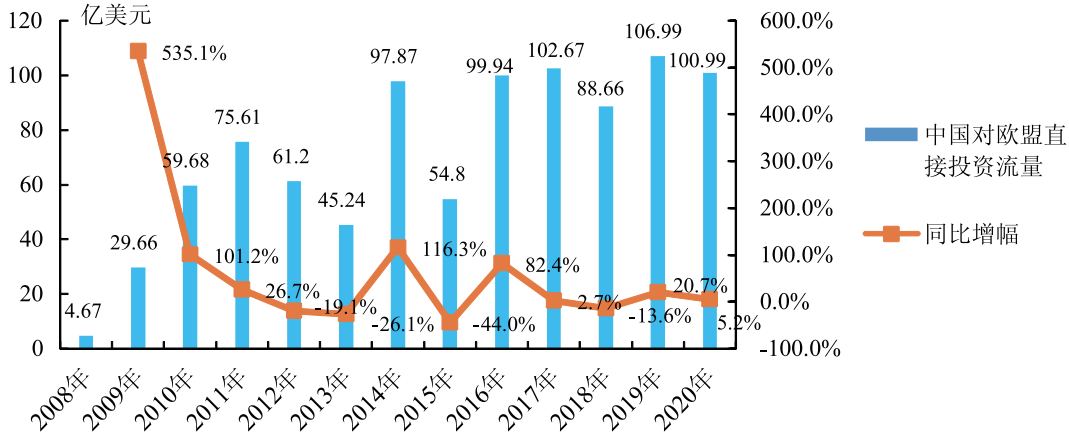


图 1　2008—2020 年中国对欧盟直接投资情况

数据来源：中国商务部。

（三）中欧产业链合作是疫情下提升创新效率的“加速器”

欧盟是全球创新高地，是中国长期以来拓展对外技术合作的主要伙伴。尤其是近年来，技术贸易已成为中欧贸易最具活力的部分，基于《2010 年国际收支服务扩展分类》（EBOPS2010）标准，2016—2019 年，中国自欧盟进口电信、计算机与信息服务以及知识产权使用等技术服务额从 117.51 亿美元攀升至 197.74 亿美元，增幅高达 68.3%。同时，根据拉尔（2000）② 贸易品分类方法，2016 年，中国与欧盟高技术产品贸易额为 1883.1 亿美元，其中中国对欧盟出口及进口额分别为 1459 亿美元、424.1 亿美元。2020 年，双方高技术产品贸易额已增长到 2392.5 亿美元，较 2016 年增长 27.1%，而中国对欧盟高技术产品的出口和进口也分别上升至 1804.6 亿美元、587.9 亿美元，4 年涨幅分别高达 23.7%与 38.6%（见表 2）。通过将欧盟先进的技术经验与中国强大的生产研发能力相结

①2020 年中国对欧盟直接投资数据不包含英国。

②拉尔提出的基于国际贸易标准分类（SITC）第二次修订版的高技术产品编码包括：524、541、712、716、718、751、752、759、761、764、771、774、776、778、792、871、874、881。

合，双方技术创新潜力均得到了释放，而产业创新链环节的密切配合也为各自技术创新效率的提高提供了着力点。中国与欧盟的产业创新合作将成为疫情下突破各自产业发展限制的关键抓手，为拉动世界经济复苏营造良好创新氛围。

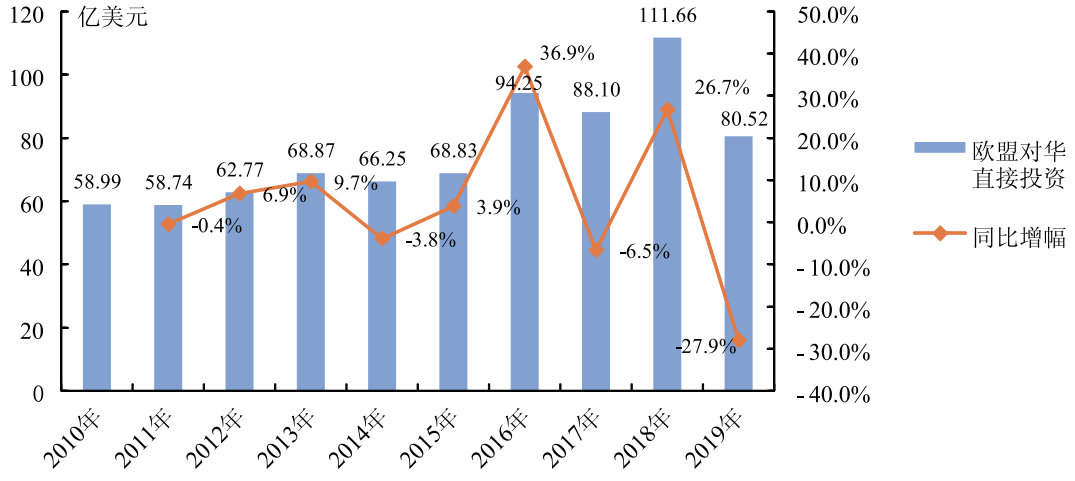


图 2　2010—2019 年欧盟对华直接投资情况

数据来源：中国商务部。

表 2　2016—2020 年中国与欧盟的部分技术贸易　　单位：亿美元

年份	中国自欧盟进口电信、计算机与信息服务和知识产权使用等技术服务	中国对欧盟出口高技术产品	中国自欧盟进口高技术产品
2016 年	117.5	1459.0	424.1
2017 年	132.4	1704.5	529.7
2018 年	177.9	1891.3	590.2
2019 年	197.7	1896.8	634.7
2020 年	—	1804.6	587.9

数据来源：联合国商品贸易统计数据库。
注：表格中的“—”表示数据缺失。

二、新冠肺炎疫情背景下中欧产业链重构趋势

产业链重构是产业链环节重新定位、调整以及更换的过程，通过建立新的生产交易方式，挖掘产业链新的竞争优势，实现价值增值。[①] 新冠肺炎疫情导致中欧供给与需求同

①刘贵富：《产业链基本理论研究》，吉林大学博士学位论文，2006 年，第 144 页。

步下降，面对生产秩序的变化，欧盟更加重视产品供应安全，同时弱化对生产效率的追求，重新考虑其产业链布局。因此，中欧产业链重构趋势难以避免。①

（一）产业链短链化趋势

新冠肺炎疫情凸显了单一国家控制产品中间环节或最终产品的风险，基于打造安全可控供应链的考量，欧盟将加快转变原有的以规模经济及比较优势为原则的产业分工体系，以产业链安全为优先因素构建垂直短链化布局。作为全球供应链中枢，中国在中欧产业链中比重的不断提升使得欧盟的生产自主性与可控性受限。在此背景下，欧盟一方面将加速价值链本土化进程，通过引导重点产业回流，降低对中国制造的依赖以及外部不确定性因素的干扰。另一方面，欧盟也将力求简化自身生产及流通过程，通过生产短链化转型，提升供应链上下游整合协同水平。产业链短链化调整虽然在短期内会削减欧盟利润，但更少的生产节点将降低产业链中断风险以及由断链所引发的“共振”效应，有利于强化产业链韧性，将是中欧产业链重塑的重点方向。

（二）产业链区域化趋势

新冠肺炎疫情使得中欧产业链区域性集聚演化趋势加速。一方面，产业链的不稳定性使得部分欧盟企业更加倾向于在近岸地区复制原本布局于中国的产业环节，特别是在中国劳动力成本不断上升的当下，欧盟中间产品生产的内向化优势有所强化，为了兼顾风险与成本，欧盟未来产业链区域自主化进程将更加明显。另一方面，围绕消费市场的产业链区域性部署将趋于普遍。为了减少对域外市场的依赖性，将生产环节向消费所在地迁移成为中欧产业链重构趋势的又一特征。对企业来说，生产本地化使客户可以更加安全、快捷地获取产品，这种优势在疫情下进一步放大，在有效降低外部形势变化对于产业流转干扰的同时，也有利于推动产品属性的本地化改良。因此，在基本遵循国际价值分配规律下的区域化转型将是未来中欧产业链重塑的路径选择。②

（三）产业链嵌入化趋势

近年来，以中美双核体系为特征的产业格局愈加明显，且这一趋势在新冠肺炎疫情影响下有所加速，对推动中欧产业链结构特征变化发挥着显著作用。③ 通过实施中美“双

①郭宏、伦蕊：《新冠肺炎疫情下全球产业链重构趋势及中国应对》，《中州学刊》2021 年第 1 期，第 31 页。

②黄小军：《全球产业链会从哪几方面进行重构》，《中国财经报》2021 年 2 月 20 日。

③叶敏华：《新冠肺炎疫情影响下的全球产业链重构与中国应对之策》，《上海市经济管理干部学院学报》2021 年第 1 期，第 12 页。

链”管理，企业不仅可以寻求利益面的拓展，也有利于长期进一步分散风险，而实现这一目标就需要企业更加紧密地嵌入中美两国跨国公司所主导的价值链。对于中国与欧盟企业来说，为了避免自身产业链的脱钩，通过把产能转移至美国产业链覆盖区，将有利于中国与欧盟企业规避美国保护主义壁垒，在巩固与美国产业对接的同时，也为中欧产业链的构建创造了新机会。

（四）产业链弹性化趋势

鉴于生产本土化对于很多产业具有极高的成本，因此多元化的产业布局往往更具可操作性，成为中欧企业优化分工结构、平衡风险与效益的策略选择。为了增加采购与生产环节渠道，欧盟已对中国周边国家开展了产业布局建设，通过建立多元可替代的供应链网络，提升企业经营快速响应能力，在降低产业对华依赖的同时，通过与中企在中国周边国家的对接，强化中欧产业链的弹性生产能力，为产业链分散外部冲击，加速复苏进程发挥了一定作用。

三、新冠肺炎疫情下的中欧产业链重构风险

在疫情影响下，欧盟对于产业链自主可控诉求上升，“产业链去中国化”“从中国撤资”“脱钩论”等论调甚嚣尘上，中欧产业链重构所引发的风险骤增。

（一）欧盟产业本土化回流加剧，国际分工利益或将受损

新冠肺炎疫情的全球蔓延使得欧盟产业链通达度极度受限，关键物资供给能力严重下滑。出于对自身供应链安全性的担忧，欧盟已加快对关键战略性产业的回流引导，并通过舆论、市场、立法手段推动相关产业链的重新布局。如关系到国计民生的医疗医药产业，不仅欧盟多国政府加大了对本国相关企业的扶持力度，而且在欧盟层面出台《欧洲药物战略》，将由于生产商过少、供应链脆弱、财政激励措施不足等原因造成的药品短缺问题作为战略优先目标之一，以产业政策为驱动，加快产业环节的内向化收缩。[①] 虽然推动自主化发展有利于欧盟提升应急战略物资管理能力，但却破坏了以资源配置优化为导向的原有产业链格局，弱化了产业基于市场的自我调节功能，而更低的产业链协同效率也给国际分工整体收益带来了不利影响。

---

①中国驻欧盟使团经济商务处：《欧委会发布欧洲药品战略》，中国商务部官网，2020 年 12 月 23 日，http：//www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/202012/20201203025457. shtml。

（二）大国博弈趋于复杂，战略竞争或成为创新链发展的最大变量

高科技竞争对手是欧盟对华战略定位之一，为了对中国高科技领域进行封锁，欧盟加大了对高效能运算、数字制造、工业机器人等高科技产业的回流引导力度，以此阻碍中国对前沿核心技术的吸收与创新。中国仍位于国际产业链中低端环节，高精尖产品、核心零部件依旧是短板。工信部对全国30余家大型企业130多种关键基础材料调研结果显示，32%的材料在中国仍处于空白状态，52%依靠进口，绝大多数计算机和服务器通用处理器95%的高端专用芯片，70%以上智能终端处理器以及绝大多数存储芯片依赖进口。[①] 新冠肺炎疫情加剧了其对华战略竞争忧虑，强化对创新链的控制成为其维持对华竞争优势的有效手段。欧盟对关键技术环节的“保护”，将极大压缩中国制造业升级的窗口期，导致更高的创新培育成本与外部不确定性，阻碍中国产业链的转型升级之路。

（三）产业分散化布局导致贸易利得流失

虽然中国制造业已深深嵌入国际产业链之中，但国际产业合作仍以劳动密集型为主，且产业链较短，可替代性较强，因此具有较高的迁移灵活性。随着国内人口红利的“褪色”，中国制造业成本已大幅增加。2014年，波士顿咨询公司对全球制造业成本进行的指数测度结果显示，如美国制造业的成本为100，则中国已达到96。[②] 成本优势的丧失使中国已不再是发达国家劳动资源获取的首选目标。新冠肺炎疫情加剧了欧盟对供应链集中化的担忧，考虑在全球范围内广泛发掘供应商及下游客户，提升产业链抗风险能力。目前，以“中国+1”为特点的产业链分散化布局进程已开启，欧盟企业将产业环节从中国转向越南、泰国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、印度、墨西哥等国家的趋势也有所显现，而由此产生的贸易缺口将是中国在短期内所要面对的现实问题。此外，国内企业也面临着本土产能外移的选择，欧盟产业链区位调整的加速和国内产业结构的转型促使国内劳动密集型企业开始向成本优势国家寻求新的产业对接机会，而贸易订单的外移必然会加剧国内相关产业贸易利得的流失，给国内的经济发展带来负面冲击。

（四）投资壁垒增高，中国向产业链中高端延伸受阻

自2017年以来，欧盟和部分成员国外资监管审查态势趋紧。由欧盟委员会2017年提

---

①工信部：《130多种关键基础材料32%在中国为空白，52%靠进口》，观察者网，2018年7月15日，https：//www.guancha.cn/industry－science/2018_07_15_464153.shtml。

②Boston Consulting Group. How Global Manufacturing Cost Competitiveness Has Shifted over the Past Decade，May 2014，https：//www.bcg.com/zh－cn/publications/2014/lean－manufacturing－globalization－how－global－manufacturing－cost－competitiveness－has－shifted－over－past－decade.

出提议，2019 年由欧盟理事会和欧盟议会通过，并于 2020 年生效的《欧盟外商直接投资审查条例》明确赋予了成员国阻止有关技术、基础设施、敏感信息及原材料等领域外资收购的权利，显著增加了中国企业对欧盟技术投资的不确定性。新冠肺炎疫情出现后，欧盟对外资的监管力度不降反增，2020 年 3 月发布《COVID－19 疫情经济协调对策报告》，向成员国重申严格落实《欧盟外商直接投资审查条例》，防止核心技术与资产的外流。2020 年 6 月发布《关于在外国补贴方面创造公平竞争环境的白皮书》，为下一步欧委会扩大对欧盟外竞争者的执法权力奠定了前期基础。外资政策的出台表明了欧盟对自身产业竞争力的担忧，以及对中国企业对欧投资规模不断扩张的高度警惕，这将导致中国通过投资并购欧盟企业实现自身技术升级与向产业链中高端延伸的难度大幅增加。从国内角度来讲，在“六保”“六稳”的压力之下，经济重心已转向国内，对外投资政策支持力度的弱化叠加欧盟外资政策的收紧加大了中国企业海外拓展的风险。[①] 特别是对于以获取技术创新资源为目的的投资项目，其额度高，回报周期长，这就造成了企业在权衡风险与收益后，搁置或放弃投资计划，从而造成中欧产业链纵向融合的内生动力下滑。

四、中国的应对措施

虽然新冠肺炎疫情对中欧产业链造成了显著的负面影响，但构建高效率、低成本的分工协作体系是产业链形成的根本目的。只要充分把握市场规律，扎实做好应对方案，就有机会挖掘出利益共赢点，“化危为机”，为促进中欧产业协同发展开辟新路径。

（一）恢复运力供给，打通中欧联动梗阻

新冠肺炎疫情大幅削弱了中欧以及欧盟内部跨境通达性，高成本与低流通效率加大了双方企业的利益损失，也影响了关键生产要素的供给时效，给中欧产业链的协同造成了压力。面对疫情导致的中欧跨境运输障碍，中国应重点做好三方面的工作。第一，进一步发挥好中欧班列的战略通道作用，凭借其人员密度小、感染风险低等优势，积极扩大开行范围、提升开行质量，有效承接因海运、空运萎缩所带来的货源转移，为中欧产业链畅通提供可靠且稳定的物流支撑。第二，在保证防疫工作的前提下，着力恢复中欧海运、空运渠道的运力供给能力，通过提升船舶运作效率，增加货运航班班次以及优化“运货对接”模式等途径，满足中欧物资流动需求，为提高中欧产业链强度创造必要条件。第三，充分考虑中欧产业布局、交通枢纽分布以及国际走廊建设等因素，加快完善

①张原：《中国对外投资的特征、挑战与“双循环”发展战略应对》，《当代经济管理》2021 年第 7 期，第 47 页。

节点区域设施建设，扩大信息共享，强化业务协调，有针对性地降低双方商业往来及官方交流的现实阻力，为中欧国际分工体系在疫情后的重建提供基础保障。

（二）提升创新能力，突破核心技术制约

创新是产业发展的原动力，只有提升创新能力、掌握自主知识产权，才能从根本上改善中国产业链结构，推动产业环节向上突破，促进本土产业具备更高层次的国际竞争力。提升中欧产业链合作水平，必须围绕产业链安排好创新链，依托创新链带动自身产业链层级跃升。为有效应对欧盟对中国实施技术壁垒所造成的产业链脱钩风险，第一，中国应利用好制度优势以及创新成本优势，以“补链、强链、延链”为目标，聚焦自身在关键环节以及核心零部件方面存在的技术短板开展针对性攻关，逐步降低对欧盟的技术依赖。第二，通过完善“产学研用”创新协同机制，构建互利共生的创新生态体系，提升科技成果转化效率，加快创新技术产业化进程。第三，发挥国内市场规模优势，在不断吸引国际创新主体进入的同时，倒逼中国企业加快创新发展，推进全产业链布局，在全球经济不振、世界市场低迷的国际环境下，保障国内大循环的畅通。

（三）优化营商环境，挖掘投资需求潜力

在新冠肺炎疫情冲击下，为了降低国内产业环节外迁意愿，增强中欧产业链的稳定性与安全性，中国应不断推动改善营商环境。第一，坚定不移推进对外开放战略。从健全涉外沟通保障体系，强化政府服务能力，完善营商便利化有关措施，推进对外开放体制改革等方面入手，着力提升欧盟企业在华的便利度、获得感和满意率，增加其在华发展粘性。第二，加大外资流向引导。将引资重点转向具有产业聚集性以及延展性的项目，强化国内产业一体化发展。同时，鼓励成本导向型欧盟在华企业以及国内涉欧业务企业向国内中西部地区梯度转移，充分发掘内陆改革红利与要素成本低廉的优势，重塑国内产业空间布局，以国内区域化分散降低产业链外移风险。第三，发挥数字经济大国优势，激发内需市场活力。提升国内软硬数字基础设施质量以及配套的生产性服务水平，培育新兴产业，运用数字化思维改变企业传统合作模式，借助数字经济拓展中欧企业在中国市场的合作空间。第四，及时掌握在华欧盟企业与国内涉欧业务企业的经营障碍与诉求，实现动态精准化施策，保证政策及时落地，为突破中欧产业链合作瓶颈提供机制化支撑。

（四）深化全面战略伙伴关系，构建中欧产业命运共同体

深化中欧全面战略伙伴关系是双方通过相互协调实现利益最大化的有效途径，也是培育产业链竞争优势，提升国际供应链稳定性的重要手段。第一，“一带一路”建设对于

扩大中欧双向贸易和投资，构筑互利共赢的产业合作体系具有不可替代的积极作用。中欧应继续在战略层面主动寻求对接，围绕在“一带一路”机制构建、政策沟通、务实合作等方面取得的诸多进展，进一步释放双方产业互补优势，以协调联动发展促进构建利益交融的产业链新格局。第二，积极开展中欧双多边抗疫合作，发挥好疫情下中国的产能优势，引导中国企业加大在防疫物资、生活必需品上的生产力度和对欧出口规模，助力欧洲加快走出疫情困局，促进欧洲产业链加速恢复和正常运转，以中欧抗疫合作为抓手，争取更多欧盟企业对中欧产业链合作的支持。第三，面对《中欧投资协定》审议进程受阻，中国既要坚决维护好自身主权立场，也要积极沟通以寻求合理解决途径，为重启《中欧投资协定》签署流程争取更多支持与认同，进而为构建中欧产业命运共同体奠定更坚实的制度性保障。

参考文献：

1．韩萌：《新冠疫情下的中欧贸易变局与纾困措施》，《理论学刊》2020 年第 4 期。

2．曹立、韦力：《新时代高水平开放的六个着力点》，澎湃在线，2020 年 10 月 29 日。

3．马盈盈、崔晓敏：《全球产业链的发展与重构：大趋势与新变化》，《全球化》2021 年第 2 期。

4．刘志彪：《新冠肺炎疫情下经济全球化的新趋势与全球产业链集群重构》，《江苏社会科学》2020 年第 4 期。

5．黄奇帆：《全球产业链重构之下，中国的机会和挑战》，《中国经济周刊》2020 年第 7 期。

6．刘志彪、凌永辉：《论新发展格局下重塑新的产业链》，《经济纵横》2021 年第 5 期。

7．徐则荣、屈凯：《疫情冲击下经济全球化的重塑和中国路径的选择》，《福建论坛（人文社会科学版）》2020 年第 5 期。

8．郑东华：《积极应对全球产业链供应链重塑挑战》，《红旗文稿》2020 第 14 期。

责任编辑：郭　霞

2021 年前三季度世界经济形势分析与研判*

中国国际经济交流中心《国际经济形势跟踪》项目组

摘要：2021 年前三季度，世界经济持续缓慢复苏，新冠肺炎疫情对全球经济造成的影响仍在蔓延。中国经济表现良好，为世界经济复苏注入动力。中国制度优势和治理绩效在全球抗疫中彰显，进一步巩固和推进了世界经济“东升西降”这一历史进程。美国拜登政府在中美关系上继续施压，力图推进西方形成反华遏华联盟。全球化在挫折中继续前行，全球产业链、供应链面临深度调整，美国等继续推进所谓“民主国家”联盟下的产业链、供应链。全球产业链在区域化、近岸化、本土化的基础上，正在呈现日益突出的集团化、意识形态化、分裂化趋势。对于当前国际经济领域出现的新变化，我们应科学研判，做好应对。

关键词：世界经济　形势分析　新冠肺炎疫情　通胀

一、2021 年前三季度世界经济形势分析

2021 年以来，世界主要经济体经济发展逐步回归正轨，但新冠肺炎疫情仍是全球经济发展的最大不确定性因素。新冠疫苗在很多国家储量不足，威胁全球经济复苏前景。2021 年前三季度，世界经济发展呈现以下六个趋势，值得关注。

* 本文为中国国际经济交流中心 2021 年基金重大项目《国际经济形势跟踪》的部分研究成果。执笔人：徐占忱、逯新红、徐长春、颜少君、王婧、李浩东、毕成良、张超。

（一）世界经济呈明显复苏态势，但仍面临较大的不确定性

2021 年前三季度，世界主要经济体经济增速均有反弹。据国际货币基金组织（IMF）2021 年 10 月的预测，2021 年全球经济增长率为 5.9%，2022 年将放缓至 4.9%，复苏动力减弱。

第一，世界经济复苏进程分化。据 IMF 预测，2021 年发达经济体经济将增长 5.2%，新兴市场和发展中经济体将增长 6.4%，不同类型经济体间经济复苏呈分化态势。美国经济复苏强劲，但蕴藏巨大风险。自 2020 年 6 月以来，制造业和服务业采购经理人指数（PMI）均保持在 50 以上，推动美国 2021 年一季度实际国内生产总值（GDP）增长 6.3%，二季度增长 6.7%（见图 1），受疫情对消费服务支出的拖累，预计三季度 GDP 增速会放缓，全年将增长 6.0%。欧洲复苏缓慢，通货膨胀抬头。疫情持续发展拖累欧洲经济，2021 年一季度欧元区经济环比再次收缩 1.1%，随着疫苗接种和经济刺激政策力度加强，以及中美经济增长的带动，欧洲二季度实际 GDP 增长 9.2%，欧洲中央银行预测三季度将实现强劲增长，全年预计增长率为 5.0%。日本经济复苏前景疲弱。2021 年初日本疫情恶化，再次进入国家紧急状态，国内需求受到抑制。日本一季度实际 GDP 环比折年增长率萎缩 4.2%，3 月疫情得到控制，在内外需推动下，二季度恢复增长 1.9%，但受疫苗接种进展缓慢和服务支出低迷影响，三季度 GDP 增速可能会大幅降低，预计 2021 年经济将增长 2.4%。除中国之外的新兴经济体受疫情冲击整体超过预期。中国经济稳健复苏，2021 年一季度经济同比增长 18.3%，二季度为 12.7%，受疫情反复、突发灾害、消费者价格指数（CPI）和生产者价格指数（PPI）走势以及 2020 年同期基数影响，三季度 GDP 有所下降，为 4.9%，预计 2021 年将增长 8.0%。印度、巴西、俄罗斯、南非 2021 年一季

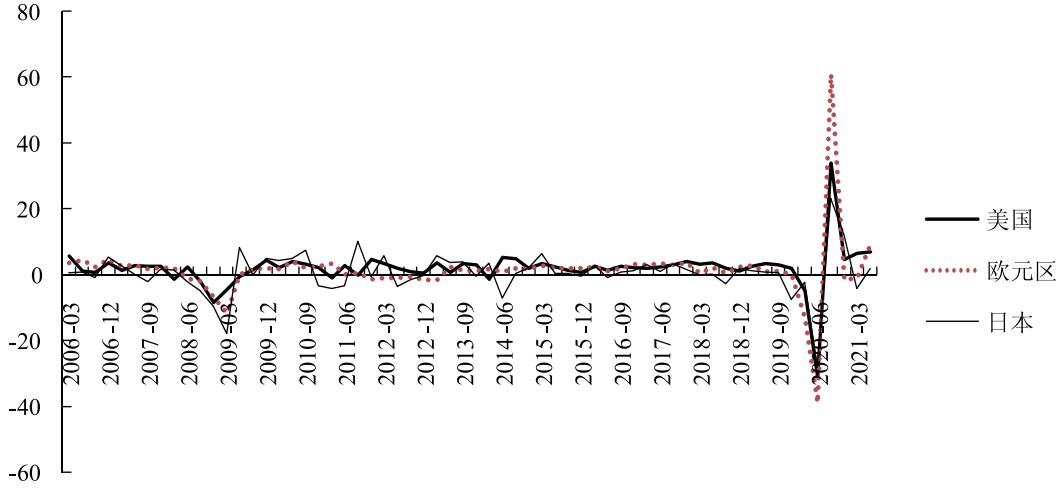


图 1　2006 年 3 月—2021 年 3 月主要发达经济体实际 GDP 走势图（季调折年环比，%）

数据来源：万得资讯。

度 GDP 同比增速分别为 1.64%、2.35%、－0.66%、－2.53%；二季度同比增速分别为 20.96%、12.36%、10.47%、19.37%；在大宗商品价格大幅上涨的带动下，能源出口国的经济增长可期，预计三季度经济将实现持续增长。2021 年新兴经济体将延续复苏态势，据 IMF 预测，2021 年四国经济将分别增长 9.5%、5.2%、4.7%、5.0%。

全球主要经济体制造业 PMI、消费者信心等先行指标显示全球经济复苏动力减弱，疫情对世界经济的不确定性影响仍然存在。2021 年三季度，全球制造业保持恢复性增长趋势，但增速有所放缓。主要经济体制造业 PMI 指数连续下降，9 月欧元区、日本制造业 PMI 分别为 58.6 和 51.5，相比 7 月的 62.8 和 53.0，分别下降 4.2 和 1.5。摩根大通全球制造业 PMI 指数 9 月为 54.1，较 7 月的 55.4 下降 1.3，降幅有所扩大。相比来看，三季度美国制造业保持了较快增长，美国 PMI 连续小幅上升，从 7 月的 59.5 上升至 9 月的 61.1。这主要受美国基建财政刺激政策和宽松货币政策影响，但相比二季度仍有所放缓。全球制造业放缓主要是由于疫情对全球需求影响和大宗商品原材料价格上涨影响。三季度消费者信心指数出现大幅下滑，9 月美国消费者信心指数为 72.8，相比 4 月的 88.3 高点大幅下滑。金砖国家的上述先行指标也出现不同程度的下降（见图 2）。

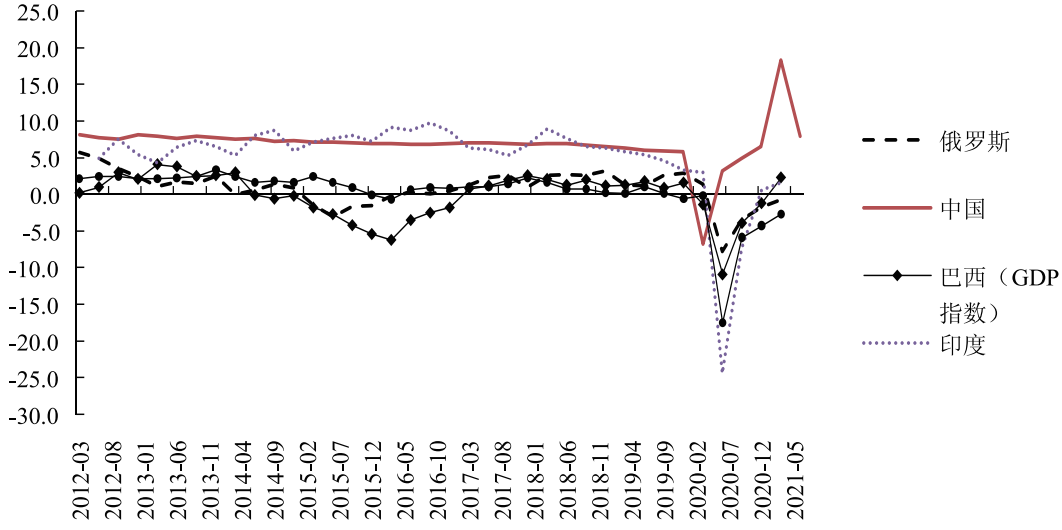


图 2　2012 年 3 月—2021 年 5 月金砖国家实际 GDP 走势图（同比，%）

数据来源：万得资讯。

第二，全球贸易投资复苏缓慢。全球贸易持续 2020 年下半年以来的复苏态势。据世贸组织（WTO）2021 年 10 月的预测，2021 年全球贸易将增长 10.8%，2022 年增速将放缓至 4.7%，仍低于疫情前水平，疫情仍是影响全球贸易前景的最大威胁。全球投资受疫情的负面影响持续下降，联合国贸发会议发布的《2020 年世界投资报告》显示，2020 年

全球外国直接投资总额不到 1 万亿美元，同比大幅下降 40%，为 2005 年以来最低水平，预计 2021 年将进一步减少 5%～10%。在全球投资大幅下降的趋势下，中国对外投资和吸引外资却逆势增长，2020 年中国成为全球规模最大的对外投资国家和全球第二大外资流入国，[①] 成为吸引外资的“避风港”。

第三，国际金融和大宗商品市场震荡回升。发达经济体大规模宽松货币政策溢出效应显著，国际金融市场和大宗商品市场高位震荡。全球股市大幅上涨，大宗商品价格大幅上涨，9 月底，原油价格达到每桶 78.5 美元，为 2018 年 10 月以来的最高水平。叠加全球经济复苏因素，大宗商品价格仍有进一步上涨空间。同时，大规模的财政刺激计划和超宽松的货币政策，将进一步推升全球债务风险。国际金融协会 2021 年 2 月预测，2021 年全球政府债务总规模将超过 92 万亿美元。在美元流动性泛滥的推动下，美元指数长期将处于贬值趋势。

（二）全球宽松货币政策环境持续，全球通胀水平持续走高

疫情以来，在各主要经济体实施大规模财政货币刺激政策背景下，全球通胀预期加强。IMF 预测，2021 年发达经济体通胀水平将为 2.6%，新兴市场和发展中经济体通胀水平将为 5.5%。

美国实施大规模财政刺激政策和宽松货币政策，以图提振市场信心。一方面，出台新一轮纾困法案，2021 年 3 月份出台 1.9 万亿美元的《美国救援计划法案》，2 万亿美元的基建计划，加大在基础设施建设、民生、医疗卫生领域的联邦支出。另一方面，继续实施宽松货币政策，9 月底美联储宣布将联邦基金利率目标区间维持在 0～0.25%不变。美国物价在政府大搞财政赤字等因素影响下持续上涨，市场通胀严重。CPI 由 1 月的 1.4%上涨至 6 月的 5.4%，8 月为 5.3%，仍处于 2008 年国际金融危机以来最高水平。此外，美国核心 CPI 大幅上涨（见图 3），由 1 月的 1.4%上涨至 6 月的 4.5%，8 月有所回落至 4.0%，8 月 PPI 的涨幅达到 8.3%，均高于美联储设定的 2%年通胀率目标，引发全球对美国可能引发经济过热风险的担忧。

欧盟进一步扩大货币政策和协同财政政策应对疫情。欧盟 2015 年以来一直实行量化宽松，疫情后更是加大货币投放。3 月，欧洲央行推出实施更加优惠贷款，降低欧元区银行资本准备金率，维持欧元区主导利率为零不变等一揽子措施，为市场注入流动性。自 2020 年 7 月推出总规模逾 1.8 万亿欧元的经济复苏计划后，又推出包括 2021—2027 年约 1.074 万亿欧元的长期预算，以及 7500 亿欧元的恢复基金，这是迄今为止欧盟规模最大

①数据来源：中国商务部和联合国贸发会议。

的经济刺激方案，[①] 目前欧盟已正式批准 16 个成员国的经济复苏计划。欧洲物价受宽松货币政策影响持续上涨，2021 年欧元区 19 国 CPI 由 1 月的 0.9%上升至 8 月的 3.0%，创下 2012 年以来新高，核心 CPI 由 1 月的 1.4%上升至 9 月的 1.9%，远高于欧洲央行通胀预期，PPI 则由 1 月的 0.4%大幅上升至 8 月的 13.4%。导致欧洲央行不得不上调通胀预期，预测 2021 年欧元区通胀率为 1.9%，核心通胀率为 1.1%。

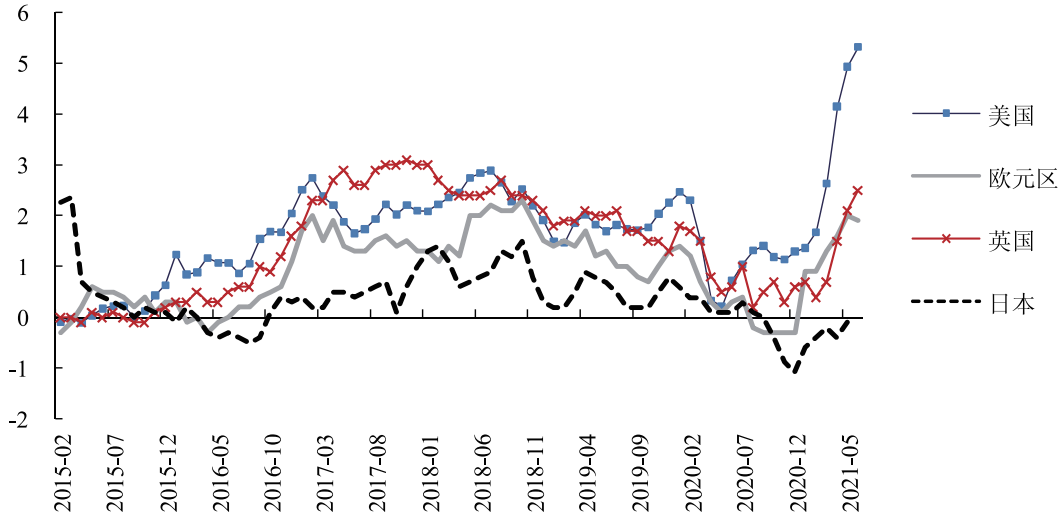


图 3　2015 年 2 月—2021 年 5 月主要发达经济体 CPI 走势图（%）

数据来源：万得资讯。

日本自 2000 年以来推出三次大规模经济刺激计划，包括短期和中长期项目，总额超过 300 万亿日元。日本经济仍深陷通缩泥潭，2021 年 8 月日本 CPI 为－0.4%，核心 CPI 为 0%，日本国内消费持续疲软。但 PPI 受能源等大宗商品价格上涨影响大幅提升，由 1 月份的－1.5%大幅上涨至 8 月的 5.5%，表明全球通胀影响正在扩大。

以金砖国家为代表的新兴经济体方面，为应对疫情冲击，相继出台大规模经济刺激政策。叠加全球流动性泛滥和大宗商品价格上涨等因素，新兴经济体物价水平整体大幅上涨，但上涨幅度有所分化（见图 4）。2021 年 8 月，中国、印度、南非 CPI 同比分别上涨 0.8%、5.3%、5.1%。9 月，巴西、俄罗斯 CPI 同比分别上涨 10.3%、7.4%。中国通胀目标为 3%，印度通胀目标为 2%～6%目标区间的 4%中值，巴西通胀目标为 3.25%，俄罗斯将通胀目标上调至 5%，南非通胀目标在 3%～6%。可以看到，除中国和南非外，印度、巴西和俄罗斯 CPI 都已经超过了管控目标，并呈上升趋势。全球大宗商品价格上涨，进

①郑治：《欧盟正式批准克罗地亚等四国的经济复苏计划》，央视新闻，2021 年 7 月 27 日。

一步推动PPI 大幅上涨，企业成本压力加大。8 月，中国、印度、巴西、俄罗斯、南非的PPI 同比分别上涨 9.5%、11.4%、30.2%、38.6%、7.2%。

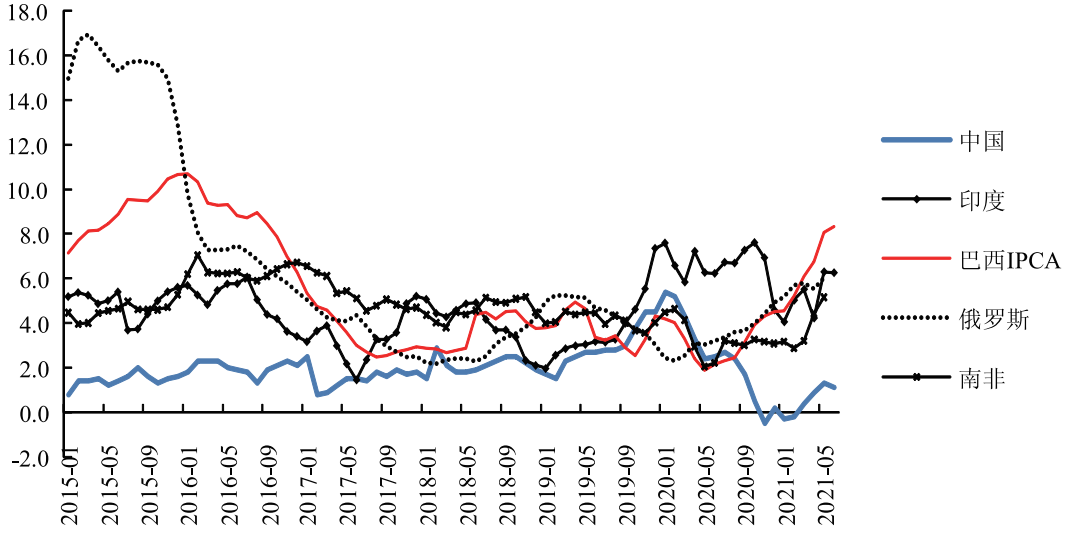


图 4　2015 年 1 月—2021 年 5 月金砖国家 CPI 走势图（%）

数据来源：万得资讯。

表 1　2021 年 6 月—8 月发达经济体通货膨胀情况　　单位:%

	美国	欧元区	日本
CPI			
6 月	5.4	1.9	−0.5
7 月	5.4	2.2	−0.3
8 月	5.3	3.0	−0.4
核心 CPI			
6 月	4.5	0.9	−0.5
7 月	4.3	0.7	−0.2
8 月	4.0	1.6	0.0
PPI			
6 月	7.3	10.3	5.0
7 月	7.8	12.4	5.6
8 月	8.3	13.4	5.5

数据来源：万得资讯。

表 2　2021 年 4 月—8 月金砖国家通货膨胀情况　　单位:%

	中国	印度	巴西	俄罗斯	南非
通胀目标	3	4	3.25	5.0	3.6
CPI					
4 月	0.9	4.2	6.8	5.5	4.5
5 月	1.3	6.3	8.1	6.0	5.2
6 月	1.1	6.3	8.4	6.5	5.1
PPI					
6 月	8.8	12.1	32.9	31.1	7.7
7 月	9.0	11.2	31.7	28.1	7.1
8 月	9.5	11.4	30.2	28.6	7.2

数据来源：万得资讯。

（三）美国加息预期增强，引发其他国家跟随加息

主要经济体延续宽松货币政策，助推经济增长。截至 2021 年 9 月，美联储将基准利率维持在 0～0.25%不变，通胀目标是 2%，10 年期美债收益率为 1.5%左右，3 月一度达到 1.74%。欧央行维持欧元区主导利率为零不变，将通胀目标设置为 2%，10 年期欧洲公债收益率为－0.17%。日本央行维持基准利率在－0.10%不变，通胀目标为 2%，10 年期国债收益率目标维持在 0%附近不变。在宽松货币和财政政策助推下，当前美国通胀水平已经超出预期，通胀高企，美联储将 2021 年通胀预期上调至 3.4%，远高于 2%的通胀目标，并带动全球通胀上行。随着美国通胀预期的进一步提高，美联储可能加快退出量化宽松政策，预计到 2023 年底将加息两次。宽松政策的退出有可能导致全球流动性短缺或断崖式下降。因此，美元加息会给其他国家货币带来加息压力，可能先于美国提前加息。

（四）主要国家就业水平趋于低位，部分新兴经济体失业率高企

随着疫苗接种的推进和疫情的阶段性平稳，主要国家失业率有所下降。美国 2021 年 9 月失业率为 4.8%，较 2020 年 4 月高点 14.8%大幅下降，但仍高于疫情前 3.5%左右的水平。欧元区 2021 年 8 月失业率为 7.5%，较 2020 年 8 月高点 8.6%有所回落，基本回到疫情前水平，但仍处于较高失业率水平。日本 2021 年 8 月失业率为 2.6%，疫情期间最高点是 2020 年 10 月的 3.1%，相比美欧，疫情对日本失业的冲击不是太大，但相比疫情前 2.3%左右的水平仍显略高。在发展中国家中，部分国家随着经济好转失业率下降。例如，

中国失业率由 2020 年 2 月最高点 6.2%下降到 2021 年 9 月的 5.1%，俄罗斯失业率由 2020 年 8 月高点时的 6.4%下降至 2021 年 8 月的 4.4%，基本恢复到疫情前水平。还有部分国家失业率高企不下。例如，南非失业率则呈大幅上升趋势，2021 年一、二季度失业率分别高达 32.6%、34.4%，创下 2008 年以来的最高记录；巴西 2020 年总失业人口占劳动力的比重为 13.7%，为历史最高水平。

二、对当前经济形势的总体判断

当前，全球经济前景仍然存在巨大的不确定性。在经济相互联系依赖的今天，中国未来的经济前景必然会受到高度不确定性下的全球经济形势影响，诸如世界格局、全球化新变化、应对气候变化、大宗商品价格等因素。

（一）疫情加快世界经济“东升西降”格局演进，东亚世界经济重心的地位进一步巩固

新冠肺炎疫情加速影响全球政治经济格局，新兴市场及发展中经济体占世界经济的比重和对全球经济增长的贡献率长期呈上升趋势，全球经济与战略重心东移，“东升西降”更趋明朗。特别是中国 GDP 占全球的比重约从 2011 年的 10%上升到 2020 年的 17%以上，对全球经济增长贡献率近 30%。面对百年未有之大变局和新冠肺炎疫情叠加冲击，中国凭借独特的制度优势和治理优势，成为 2020 年全球唯一实现正增长的主要经济体。疫情期间，以中日韩为首的东亚经贸合作逆势增强，有力维护了东亚产业链、供应链的稳定与发展，为全球抗疫和经济恢复增长做出重要贡献，东亚实际上已成为世界经济的新重心。2021 年 3 月印度第二波疫情大暴发，其显示出来的治理溃败令人震惊。德尔塔变异毒株给美欧日等国（地区）带来新一波疫情，西方国家治理能力不足非短期可以弥补。

（二）全球化发展带来全球治理新机遇与新挑战，数字经济话语权争夺日趋激烈

目前，全球经济治理变革面临多重挑战。一是当前全球保护主义和单边主义有所收敛，但国际规则仍旧受到挑战。美国拜登政府上台后，回归多边组织，寻求加强美国领导力；以七国集团（G7）为核心制定国际经贸规则，企图削弱二十国集团（G20）作用，实际是想把中国排除在国际规则制定权之外。在 WTO 改革方面还扬言要另起炉灶、推倒重来，建立以价值观贸易为核心的国际贸易体系，其目的是施压中国，排除中国影响，确保构建对美国有利的国际经济和贸易规则。此外，拜登政府仍在延用上届政府的贸易保护主义政策，贸易自由化前景仍然黯淡，这些都给全球化蒙上了阴影。二是未来数字

主导权、话语权、规则制定权将是国家竞争力的重要组成部分。中国在数字经济领域走在世界前列，当前全球数字标准、数据流动、数字税收、数字技术等领域争夺激烈。中国总体抓住了本轮以信息化、数字化、智能化为代表的新科技革命。随着美国等对中国华为等龙头企业和芯片等关键产品的打压层层加码，中国应发挥超大规模用户群、最丰富场景、最活跃模式创新等方面优势，有效应对面临的巨大挑战。

（三）全球碳减排目标带动能源生产和消费革命，全球能源技术创新竞争和治理变革提上日程

截至 2020 年 8 月，全球 105 个国家和地区计划更新增强的气候目标。[①] 中国“十四五”规划已将“双碳”目标作为经济高质量发展和生态环境高水平保护的有力抓手，努力推进。中国在清洁能源技术方面有一定积累，但与发达国家相比，仍有差距，这决定了中国要走一条自主创新和对外合作相结合的道路。在此背景下，清洁能源对中国既是机会，又是挑战。一方面，可以在光伏、风电、碳捕捉与储存、氢燃料电池等技术领域扩大国际合作，提高产业链整合能力和技术发展速度。作为全球碳减排大国，中国正积极参与全球环境与气候治理，增强在气候变化治理方面的话语权。另一方面，要注意避免中国成为西方技术的试验场和产品的倾销地。例如，在氢燃料电池领域，中国目前掌握的核心技术较少，贸然开放国外企业进入，虽可一时加速相关领域发展，但结果很可能把未来潜在市场和技术发展路线拱手让人。

（四）全球产业链、供应链总体收缩，确保产业链、供应链自主可控面临相当大的压力

中美战略博弈中的贸易战和“脱钩”行为，以及欧美国家的重振制造业战略，持续冲击全球供应链，加之中国国内要素成本特别是劳动力成本大幅上升，本土企业崛起带来的外商投资企业市场份额也不断缩小，产业外移的压力逐渐增大。2020 年新冠肺炎疫情在全球蔓延后，欧美等发达经济体在经济利益和国家安全之间寻求新的平衡，加速产业链、供应链回迁本土，推动重塑全球供应链。鼓励企业推进供应链多元化，来规避单一国家供应的风险，“去中国化”意图明显。美国为维护其在全球经济中的主导地位，联合欧盟、日本多次要求中国放弃发展中国家差别待遇，承担超越发展阶段的国际义务，在产业补贴、知识产权保护、国有企业、网络安全等领域提出一系列要求。中国产业链、

①陈锐海：《〈应对气候变化报告（2020）〉发布：全球正面临“气候紧急状态”》，央广网，2020 年 11 月 27 日。

供应链在上游战略性矿产品的控制、获取、回运，重要设备、关键零部件、核心技术以及海外投资并购等方面都面临很多新情况。可以预见，未来中国若想保持快速崛起势头将面临更大阻力，参与全球分工和分享全球化红利的难度也会增大。

（五）全球大宗商品价格大幅上涨，对中国有不利影响

2021 年前三季度，国际大宗商品价格上涨幅度较大。截至 9 月底，国际油价涨至每桶 79 美元，金属矿产总体涨幅超过 10%。9 月底，国际铁矿石价格为每吨 120 美元，5 月一度超过每吨 230 美元，同比增长 1 倍以上，创历史新高。国际粮价也有较大幅度增长。2021 年 9 月全球制造业 PMI 达到 54.1%，此前已连续 15 个月保持在 50%以上，上游原材料价格上涨明显。[①] 当前大宗商品价格上涨对中国的影响主要集中在上游原材料领域和建筑行业，推高了企业生产经营成本，对中下游制成品传导影响有限。本轮大宗商品价格上涨仍在持续，值得注意的是，那些以大宗商品为原材料的中下游企业也会受到价格上涨压力的影响，材料成本增加，若不能有效转嫁出去，将侵蚀经营利润。同时，中国上海和宁波航运价格也明显上升，物流成本抬升也会进一步增加企业的运营成本。

三、未来全球经济形势展望

（一）全球经济受新一轮疫情影响或将再次降温

受德尔塔病毒影响，新一轮疫情卷土重来，为全球经济复苏的前景蒙上阴影。全球贸易投资减速，经济复苏不稳定性因素增多。主要经济体宽松的宏观经济政策带来全球流动性泛滥，大宗商品价格大幅上涨，通货膨胀成为全球经济复苏的隐忧。全球通胀预期进一步提高，全球性通胀或将持续到 2022 年。发达经济体债务高企，部分新兴经济体存在主权债务违约风险，全球债务风险攀升将加剧国际金融体系的不稳定性。多数国家管控措施升级，制造业增速明显放缓。一些依靠旅游业的国家，经济运行和国际收支平衡受到较大影响。疫情带来较高失业率，贫富差距进一步加大。世界银行指出，疫情可能使 7100 万人陷入极端贫困，在最坏的情况下可能使 1 亿人陷入赤贫，全球贫困率自 1998 年以来出现首次上升。

（二）传统全球化受挫，新型全球化继续前行

2021 年 6 月召开的 G7 峰会，美国欲将其打造成孤立中国的联盟，美国执意以自己的意志操纵 WTO 改革，妄图重建以其为中心的单极世界经济格局。美国霸权主义、保护主

①数据来源：万得资讯。

义、中美脱钩等因素影响，叠加全球新冠肺炎疫情冲击，传统全球化受到冲击，全球贸易投资减速，但数字全球化、服务全球化、创新全球化等新型全球化形式仍在继续前行。尽管全球贸易增长受挫，但跨境电商、数字贸易等新型贸易形态发展势头强劲。全球投资受挫，但共享型投资、绿色投资、创新投资、普惠投资等新型投资方式继续前行。全球产业链、供应链受挫，但提升产业链、供应链水平的努力仍在继续。

（三）东亚合作显著加强，“东升西降”成为不可逆转的大势

在多边贸易体制受阻，叠加疫情和贸易保护主义冲击的影响下，各国更多地通过区域协定加强经贸合作。特别是东亚区域合作不断加强，经济一体化进程显著加快。《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）是全球最大规模的贸易协定，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）已生效近 3 年，两大自贸协定为构建亚太自易区（FTAAP）提供了现实途径。此外，中日韩自贸区积极推进，中日首次达成双边关税减让安排，中国积极申请加入 CPTPP，这些都有助于推动东亚区域经济融合发展。2008 年国际金融危机以来，东亚成为世界经济增长的火车头，特别是疫情以来东亚经济的优异表现，凸显全球经济格局“东升西降”趋势不可逆转。

（四）全球贸易治理的价值观化、区域一体化趋势复杂多变

当前，全球贸易规则框架趋于更高标准、更具排他性和更多区域性。美欧力图争夺数字治理权，将中国排除在外。美日印澳联合打造供应链联盟，美欧日等国正积极打造西方版“一带一路”方案，以寻求与“一带一路”竞争。如推出“重建更美好世界计划”（B3W）、“清洁绿色倡议”，在全球范围内推进由其主导的基础设施建设项目，以对冲和抗衡“一带一路”倡议。多边贸易体制受到挑战，全球贸易投资呈现价值观化，今后可能出现价值观贸易。CPTPP 等更高标准的自由贸易协定，RCEP 等更包容和开放地区主义的自由贸易协定，将成为引领全球贸易新规则的两种不同形式。

（五）全球产业链、供应链重塑，产业链、供应链安全受到广泛关注

近期，美国与日本等国商讨在半导体、药品、稀土和高端高能电池四个领域重构产业链和供应链，重构基于盟友和价值观同盟的产业链和供应链。在“毒丸条款”、实体清单、出口技术管制、投资限制、核心关键原料和零部件断供等措施影响下，中美间的产业链、供应链联系面临着巨大不确定性风险。多年形成的全球产业链、供应链建立在全球信任、合作、共赢基础之上。近年来，美国大搞全球产业链、供应链价值观化和意识形态化，全球产业链、供应链的信用基础遭到严重破坏，以意识形态构建产业链、供应

链联盟也违反了基本经济规律，全球经贸合作将面临更加复杂严峻的环境。

（六）全球科技创新进入新的活跃期，科技创新成为大国博弈的主战场

新一轮科技革命和产业革命正在推动重构全球创新版图，重塑全球经济结构，科技创新已经成为国际战略博弈的主要关切点。各主要国家纷纷出台国家科技创新计划，美国出台的《2021 年美国创新与竞争法案》提出“先进制造业美国领导力”战略；欧洲各国正积极建立创新型政府，例如德国推出“工业 4.0”“国家工业战略 2030”；日本发布《日本创新战略 2025》，建设“超智能社会 5.0”，提出《日本产业复兴计划》；中国大力建设制造业强国，提出强化国家战略科技力量，推动科技创新发展。美国采取各种手段推动中美科技脱钩，但是应该看到科学技术具有世界性和时代性，广泛开展国际经济交流合作，努力构建国际伙伴关系，才能共同应对未来的发展。

四、主要对策建议

（一）增强底线思维，不断提高应对复杂局面的能力

认清国际形势的复杂性和严峻性，在办好中国自己的事情的同时，做好长期应对美国联合盟友对华进行战略遏制的思想和组织准备，增强忧患意识，有效应对复杂艰难局面。一是增强底线思维，把稳住经济基本盘作为我们工作的基本底线。用好和发挥庆祝中国共产党成立 100 周年带来的信心与精神，做好自己的事情。二是提升忧患意识，切实把风险防控摆在更加突出位置。三是在日益激烈的大国战略博弈中，要有理有利有节，敢于斗争、善于斗争，把控博弈效果。当前，要推动美国尽快取消对中国输美商品加征的关税，取消对华出口和中国企业赴美投融资限制。扩大中美在应对气候变化、基础设施建设和能源领域的合作，深化双方产业链、供应链合作。加强中美宏观经济政策协调，两国共同发挥世界经济“稳定锚”的作用。

（二）坚持稳中求进，高质量共建“一带一路”

坚持稳进结合，高质量推进“一带一路”建设，以中国的新发展为世界提供新机遇。一是促进“一带一路”与抗疫协同，推进中国与沿线国家在公共卫生基础设施建设、医疗人才培养、制药行业市场开发等领域的合作。二是提高国际传播能力和水平，用好外脑外嘴外笔，打好国际舆论反击战。充分发挥新媒体传媒优势，不断塑造中国可亲可敬的国际形象。三是加强“一带一路”框架下的亚洲经贸合作战略对接，积极引导“一带一路”接轨国际规则。四是推动“数字一带一路”建设，畅通现代物流体系。加强设施硬联通和软联通，积极推广数字丝绸之路、网上丝绸之路的硬软件建设。推动区域跨境

电商服务，释放潜在需求，实现多方共赢。五是强化“一带一路”国别研究，不断完善“一带一路”倡议的理论建设。

（三）增强科技创新和产业链自主可控能力，加强国际合作

加强新形势下中国经济和产业安全研究，不断增强中国产业链、供应链自主可控能力。一是增强科技创新能力、产业链自主可控能力。强化国家战略科技力量，加强基础研究，增强原始创新能力，着力解决制约国家发展和安全的重大难题，组织联合技术攻关关键核心技术，尽快解决一批“卡脖子”问题。加快补齐国内产业链短板，着力固链强链延链补链，形成必要的产业备份系统，构建安全可靠的国内生产供应体系。二是积极做好科技创新与产业链的国际合作。推动中国科技创新融入全球创新网络，推动中国制造业向产业链高端攀升，与世界各国共同应对全球挑战。

（四）着力经营好周边，稳定中国发展的外部环境基本盘

高度重视周边外交，坚持“大国是关键、周边是首要”，贯彻“与邻为善，以邻为伴”的方针，有效落实“睦邻、安邦、富邻”的周边外交政策，以和平、安全、合作、繁荣作为亚洲政策的目标。一是做好中国对东盟国家的工作。共同推动 RCEP 尽早全面生效，对冲美国印太战略带来的可能冲击，增强东盟国家民众对中国的认同度。二是推动中日韩合作。加强经贸合作，把夯实三国合作作为东北亚繁荣稳定的基石、东亚共同体建设的依托、世界经济发展的引擎。三是通过多种措施破除当前印度对自身定位和发展的不当理念，稳定中印关系。四是积极发展新时代中俄全面战略协作伙伴关系，发挥上合组织和金砖国家组织等多边机制的功能。坚持“亲、诚、惠、容”周边外交理念，探索率先在周边地区形成区域人类命运共同体。

参考文献：

1．IMF：《世界经济展望》，2021 年 10 月。

2．国家发展改革委政策研究室：《世界经济有望出现恢复性增长　复苏不稳定不平衡性凸显》，《中国经贸导刊》2021 年第 3 期。

3．王晓霞：《全球性通胀走向何处》，《中国新闻周刊》2021 年 7 月 12 日，总第 1003 期。

4．尹佳音：《一季度世界经济形势分析及全年走势》，《中国经贸导刊》2021 年第 9 期。

5．中债资信评估有限责任公司国际宏观研究团队：《2021 年二季度国际宏观经济展望：全球复苏势头强劲　大宗商品上升空间有限》，《中国对外贸易》2021 年第 6 期。

责任编辑：郭　霞

数字服务贸易国际规则研究*

——基于 CPTPP、EU－JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的比较分析

陈　颖

摘要：数字经济的迅猛发展加速了全球经贸格局重构，传统贸易治理体系难以解决数字贸易发展所带来的问题与挑战。数字贸易治理体系正在加速构建中，但全球层面尚未形成统一的数字贸易治理规则，值得进一步研究。本文根据双边、诸边、区域贸易协定的最新进展，重点关注 CPTPP、EU－JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 协定，对比分析数字服务贸易的有关条款，探析全球数字服务贸易治理体系的发展态势。本文发现，在数字服务贸易治理体系规则构建过程中，国家之间的共识与分歧同时存在：共识反映的是数字经济与贸易的发展趋势；分歧反映的是不同国别之间的诉求差异。本文认为，在“双循环”新发展格局下，中国应加快推动数字服务贸易发展，大力完善数字服务贸易治理框架，积极参与数字服务贸易治理体系构建，成为数字贸易规则的参与者、推行者以及领导者。

关键词：数字治理　数字服务贸易　贸易协定　国际规则

作者简介：陈颖，清华大学公共管理学院博士研究生。

* 本文为中国科协课题《数字技术与我国服务贸易高质量发展研究》阶段性研究成果。课题组长：江小涓，十三届全国人大常务委员会委员、清华大学公共管理学院院长。在研究期间，作者得到江小涓教授的悉心指导和帮助，在此表示衷心感谢。

数字服务贸易治理已成为世界各国高度重视的议题，但现有贸易规则难以解决数字服务贸易发展所面临的问题与挑战。第一，世界贸易组织（WTO）的协定未能适应数字贸易的发展需求，多边谈判进程未取得实质性进展。第二，尽管双边、诸边、区域贸易协定在一定程度上弥补了 WTO 治理规则的空缺之处，但存在对传统贸易框架的路径依赖，仅是渐进零散式调整。① 第三，尽管区域层面的探索和实践取得一定进展，但存在地域局限性，并且大量的区域贸易规则造成了政策分裂，呈现“碎片化”特征。② 总之，全球数字贸易治理体系亟待构建与完善。数字经济是引导长期高效可持续发展的重要力量，③ 21 世纪国际贸易规则说到底是数字贸易规则，④ 数字服务贸易是主要的数字贸易方式。⑤ 因此，有必要对数字服务贸易治理规则进行更深入的研究，对数字服务贸易治理体系进行更进一步的探讨。

一、研究综述

数字贸易国际规则的制定尚处于探索阶段，有关的学术研究还处于起步阶段。早期研究主要关注对美国数字贸易规则的探讨，随着数字贸易的发展，逐步拓展至欧盟及其他经济体的数字贸易规则。⑥ 现阶段对数字服务贸易规则的研究成果有限，因此本文结合数字贸易和数字服务贸易规则的相关研究进行梳理，以此反映既有研究的全貌及进展。

综合来看，国内外学者主要从以下三个方面就数字贸易和数字服务贸易规则展开研究。第一，以焦点议题为关注要点，分析贸易治理挑战与难点。萨比塔（Sabitha，2019）指出，数字服务贸易分类和贸易自由化是贸易治理的两大挑战。石静霞（2020）认为，WTO 电子商务诸边谈判中最具争议的三个问题是数据跨境流动及本地化要求、源代码及算法规制、数字税收问题。熊鸿儒等（2021）强调，数字贸易制度建立的主要议题为跨境数据流动，数字产品或服务的税收，数据及相关设施的本地化，数字贸易业务的市场准入，数字知识产权保护和跨境电商便利化。此外，部分学者聚焦数字贸易的治理难题，

①Mira Burri. Trade in Services Regulation in the Data－Driven Economy. *Trade*，*Law and Development*，2020，12（1），p. 240.

②Rolf H. Weber. Digital Trade and E－commerce：Challenges and Opportunities of the Asia－Pacific Regionalism. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*，2015，10（2），p. 342.

③江小涓、孟丽君：《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》，《管理世界》2021 年第 1 期，第 15 页。

④沈玉良：《全球数字贸易规则研究》，复旦大学出版社 2018 年版，第 9 页。

⑤Mira Burri. Trade in Services Regulation in the Data－Driven Economy. *Trade*，*Law & Development*，2020，12（1），p. 210.

⑥陈维涛、朱柿颖：《数字贸易理论与规则研究进展》，《经济学动态》2019 年第 9 期，第 119 页。

例如梅策尔（Meltzer，2019）、布里（Burri，2019）等探讨了数据跨境流动的规制问题。

第二，以文本内容为分析重点，分析贸易治理现状与趋势。例如韦伯（Weber，2015）回顾了 WTO 电子商务谈判的历程，强调在多边层面共同解决数字贸易治理的难题。梅策尔（Meltzer，2019）梳理了《美墨加协定》（USMCA）中涉及数字贸易的规则，解析了其在数据流动和数字贸易治理方面的规制。李墨丝（2020）研判了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）数字贸易规则的发展方向。布里（Burri，2020）分析了 WTO 框架下的数字贸易规则，探讨了 CPTPP、USMCA、《美日数字贸易协定》（UJDTA）在数字贸易治理方面的进展。

第三，以参与者为研究对象，分析政策立场与方案。王拓（2019）、余振（2020）等对比了美国、欧盟、日本和中国的数字贸易政策特点。高（Gao，2018）、周念利（2018）等分析了中国与美国的数字贸易政策差异。周念利等（2018，2019）系统梳理了“美式”与“欧式”数字贸易规则的基本构成和主要内容。岳云嵩、霍鹏（2021）指出发达经济体与发展中经济体之间的诉求差异在于数据要素、市场空间、监管治理、技术发展与收益分配。

总体而言，国内外学者对数字贸易和数字服务贸易治理规则进行了比较全面的梳理，对现状与趋势、挑战与问题、政策立场与冲突进行了比较深入的分析。但是既有研究存在待补充之处。一方面，数字经济与贸易发展迅猛，数字贸易治理规则进展迅速，有必要对数字贸易规则的最新进展进行研究；另一方面，在数字贸易服务化的发展趋势下，数字服务贸易监管成为国际贸易治理中的重要议题，有必要进一步探讨数字服务贸易规则。因此，本文根据数字贸易规则的最新进展，重点研究数字服务贸易规则，为中国数字服务贸易高质量发展提供学术与决策支持。

二、数字服务贸易壁垒分析

数字服务贸易规则谈判的进度最终取决于消除服务贸易壁垒的程度。[①] 非关税壁垒与关税壁垒合称为贸易壁垒，是指一国政府所采取的限制商品进口的一切措施。[②] 在数字贸易的发展过程中，非关税壁垒成为阻碍数字服务贸易发展的重要因素。经合组织（OECD）构建了数字服务贸易限制性指数（D－STRI），衡量各国数字服务贸易的监管环境和自由化程度。D－STRI 将数字服务贸易政策措施分为 5 个监管类别，包括基础设

①Robbins，Mark. Internet，Industry and International Trade：Digital Tradability in Services. *Journal of World Trade*，2018，52（2），p. 250.

②姜文学：《国际贸易理论与政策》，科学出版社 2010 年版，第 121 页。

施和连通性、电子交易、支付系统、知识产权、其他措施；[①②] 以及 13 个政策议题，包括贸易数量限制、关税与贸易保护、在线销售与交易、数据监管、知识产权、内容访问、技术标准、竞争政策、外国投资等。[③]

总体而言，近年来数字服务贸易限制性指数呈上升态势（见图 1）。2014—2020 年，50 个国家中有 22 个国家的限制性指数发生了变化；中国、日本、印度等 14 国的指数升高，墨西哥、加拿大等 8 国的指数降低。分国别来看，发展中国家的数字服务贸易限制性指数普遍高于发达国家。将 50 个国家的限制性指数进行四分位统计，指数中位数值为 0.145，限制性指数较高（在 75%位值以上）的主要有哈萨克斯坦、中国、印度、俄罗斯等国家，限制性指数较低（在 25%位值以下）的主要有日本、美国、英国、墨西哥、加拿大等国家（见表 1）。

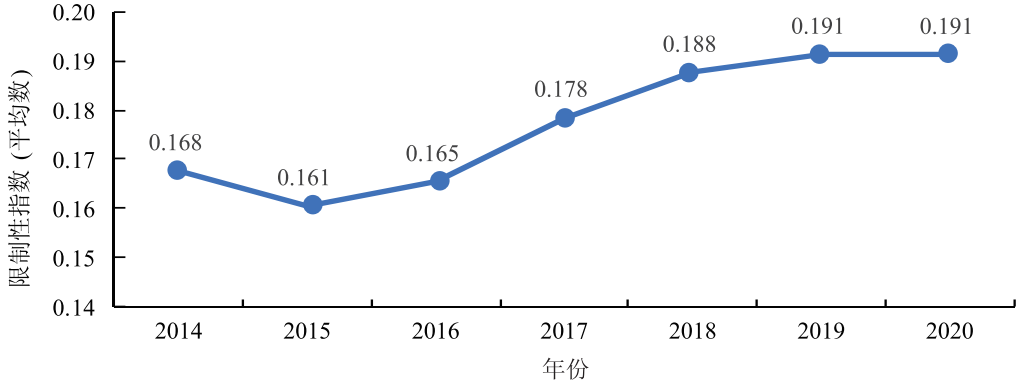


图 1　2014—2020 年数字服务贸易限制性指数

资料来源：OECD 数字服务贸易限制性指数数据库。

服务贸易壁垒形式多元，数据监管成为规制重点。如图 2 所示，从监管类别来看，2020 年数字基础设施和连通性措施居首位，在贸易限制中的占比接近 2/3。从政策议题来看，2010—2020 年，数据领域的规制最多，共有 55 项政策涉及数据存储、使用和传输，占所有限制性措施总数的比例为 38%，而且自 2016 年起规制数量明显增多，由此可见政

①基础设施和连通性措施主要涉及互联互通、通信服务访问、跨境数据流动等；电子交易类措施主要涉及电子商务许可、网上税务登记、电子认证和电子签名等；支付系统类措施主要涉及电子支付权限与安全等；知识产权类措施主要涉及商品保护、版权及相关权保护、执法机制等；其他措施包括业绩要求、下载和流媒体限制、线上广告限制、商业本地化要求等。

②Janos Ferencz. The OECD Digital Services Trade Restrictiveness Index，*OECD Trade Policy Papers*，2019，No. 221，pp. 7—9.

③Simon J. Evenett and Johannes Fritz. Mapping Policies Affecting Digital Trade. Addressing Impediments to Digital Trade. *CEPR Press*，2021，Chapter 1，pp. 24—25.

府部门对数据的关注及监管程度上升，数据限制成为数字服务贸易壁垒的重要形式。①

表 1　2020 年主要国家的数字服务贸易限制性指数情况

数字服务贸易限制性指数		主要国家（举例）
最小值～25%位值	0.045≤指数≤0.104	日本、美国、英国、墨西哥、加拿大等
25%位值～中位值	0.104＜指数≤0.145	瑞典、德国、马来西亚、意大利、法国等
中位值～75%位值	0.145＜指数≤0.259	巴西、印度尼西亚、秘鲁、新西兰、比利时等
75%位值～最大值	0.259＜指数≤0.647	哈萨克斯坦、中国、印度、俄罗斯、泰国等

资料来源：OECD 数字服务贸易限制性指数数据库。

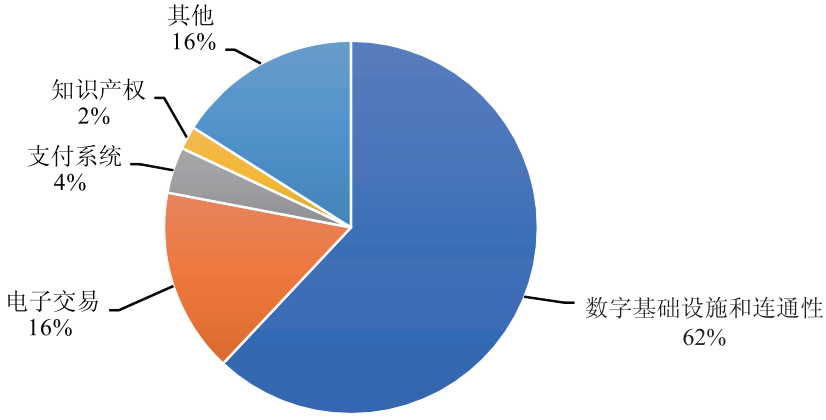


图 2　2020 年数字服务贸易限制性指数类别占比情况

资料来源：OECD 数字服务贸易限制性指数数据库。

三、数字服务贸易规则研究

（一）数字服务贸易治理体系现状

国际数字服务贸易的制度框架主要由 WTO 的贸易协定和双边、诸边、区域贸易协定共同构成。② WTO 协定为国际贸易治理提供了制度基础，部分国家通过双边、诸边、区

①Simon J. Evenett and Johannes Fritz. Mapping Policies Affecting Digital Trade. Addressing Impediments to Digital Trade. *CEPR Press*，2021，Chapter 1，pp. 24－25.

②WTO 框架下涉及数字服务贸易规则的协定主要包括《关税与贸易总协定》（GATT）、《服务贸易总协定》（GATS）、《信息技术产品协定》（ITA）、《贸易便利化协定》（TFA）、《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）、《技术性贸易壁垒协定》（TBT），以及《电子商务谈判计划》（Work Programme on E－commerce）。

域贸易协定，逐步完善数字服务贸易治理体系。

21 世纪以来，涵盖数字服务贸易条款的贸易协定数量不断增多，并且越来越多的发展中国家参与其中。[①] 在数量方面，通报至 WTO 的区域贸易协定（RTAs）累计数量为 568 个，有效 RTAs 的累计数量为 350 个。[②] 如图 3，在参与区域方面，欧盟达成的 RTAs 数量最多，累计为 154 个；在参与国方面，英国达成的 RTAs 数量为 37 个，日本 18 个，中国 16 个，美国 14 个。[③] 此外，截至 2021 年 2 月，向 WTO 通报并有效的 RTAs 中，有 109 个包含数字贸易条款，近 80 个 WTO 成员参与制定。[④]

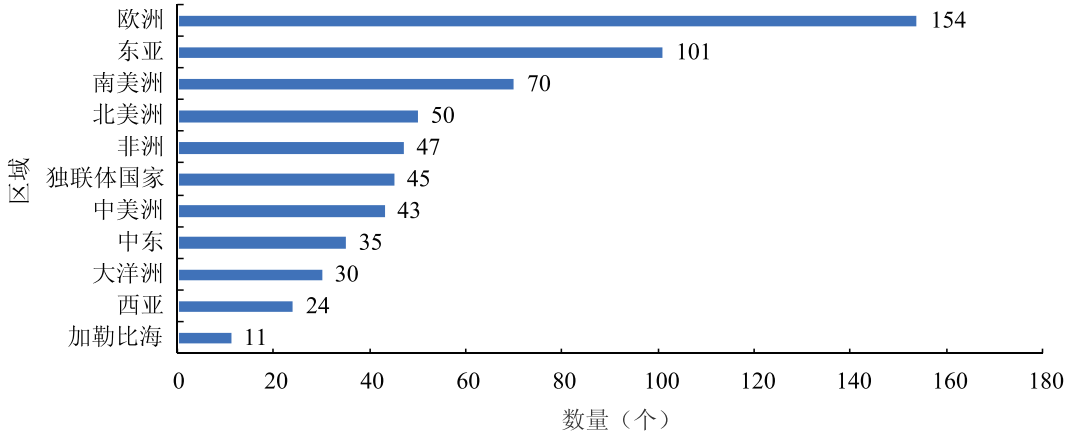


图 3　按区域划分的 RTAs 数量分布情况

资料来源：WTO 区域贸易协定数据库。

（二）数字服务贸易规则比较分析

全球目前比较有代表性的协定有 CPTPP、《欧日经济伙伴关系协定》（EU－JAPAN EPA）、USMCA、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等。对比上述协定可知：第一，在章节设定方面，四个协定的章节构成相似，反映了各国对贸易的主要关切点相近。[⑤] CPTPP、EU－JAPAN EPA 和 USMCA 还涉及国有企业与指定垄断、劳工、透明度等议题。第二，在条款内容方面，CPTPP、USMCA 和 RCEP 的条款结构相似度较高，

①Joshua P. Meltzer. Governing Digital Trade. *World Trade Review*，2019，18（S1），p. 43.

②数据来源：WTO 区域贸易协定数据库，登录时间为 2021 年 7 月 12 日。

③数据来源：WTO 区域贸易协定数据库，登录时间为 2021 年 7 月 28 日。

④徐德顺、马凡慧：《基于 RTA 研究全球数字贸易规则演进特点与中国方略》，《对外经贸实务》2021 年第 4 期，第 4～5 页。

⑤四个协定均涉及货物贸易、海关管理与贸易便利化、技术性贸易壁垒、贸易救济、跨境服务贸易、金融服务、电信服务、电子商务或数字贸易、政府采购、知识产权、中小企业、竞争政策、投资等相关章节。

尤其是 CPTPP 与 USMCA。[①] CPTPP 协定由《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）发展而来，沿袭了其基本条款的内容；USMCA 更新了以 TPP 为代表的数字贸易规则，是最能体现美国数字贸易核心诉求的区域贸易协定之一。

更进一步，综合对比数字服务贸易相关条款（见表 2）。在规制范围方面，四个协定均涉及数字服务贸易的基础性内容，[②] 反映了各国在传统规则方面争议较小。但是，有关新兴议题的条款设定存在差异，[③] 表现为如下四个特点：一是 USMCA 全面设定了数字贸易规则，条款涵盖范围相对广泛，且涉及了少许全新议题。[④] 二是 CPTPP 和 USMCA 的规则范围重合度高，反映了美式数字贸易规则的推行与应用，也侧面反映了美国在数字贸易规则制定中的领导地位。[⑤] 三是 EU－JAPAN EPA 涵盖的议题相对较少，[⑥] 并且少许议题的条款分散在不同章节中。[⑦] 四是 RCEP 尚未对数字产品非歧视待遇、源代码、权利管理信息等设定规制，但提及应就数字贸易发展中的问题加强电子商务对话。

在规制内容方面，关于重点议题的规则存在差异，尤其是个人信息保护和跨境数据流动。在个人信息保护方面，EU－JAPAN EPA 规定要依各自的法律法规保护个人信息，不得要求披露机密或敏感信息。RCEP、CPTPP 和 USMCA 的规制“逐步递进”：RCEP 指出考虑相关国际机构的原则和指南，制定个人信息保护的法律框架；在此之上，CPTPP 鼓励建立促进不同体制之间兼容性的机制；更进一步，USMCA 倡导亚太经合组织（APEC）跨境隐私规则体系作为有效机制，加强国际合作，协助用户提交跨境投诉。此外，CPTPP 和 USMCA 规定个人信息保护措施是非歧视性的。在跨境数据流动方面，EU－JAPAN EPA 提出将重新评估纳入数据自由流动条款的必要性。CPTPP、USMCA 和 RCEP 允许基于商业行为的跨境数据流动，要求只要不构成任意歧视或对贸易构成变相限制，就不得阻止实现合法公共政策目标所必要的措施。此外，RCEP 还规定不得阻止

①例如在电子商务或数字贸易章节，CPTPP 与 USMCA 的条款都有 18 条款项，且条款结构设定重合程度较高。

②例如禁止强制性技术转让、公共电信服务接入和使用、电子传输海关关税、国内电子交易框架、电子认证和电子签名、非应邀商业电子信息、在线消费者保护、知识产权保护等。

③例如数字产品非歧视待遇、互联网互通费用分摊、计算设施位置、源代码、交互式计算机服务、公开政府数据等。

④例如“交互式计算机服务”和“公开政府数据”。

⑤CPTPP 协定暂定适用了 TPP 的多项条款，包括数字贸易相关的“法律救济和安全港”和“权利管理信息”等条款，但在电子商务章节未作改动；USMCA 协定新增了“交互式计算机服务”和“公开政府数据”等条款，未纳入“互联网互通费用分摊”条款。

⑥例如未涉及无纸化贸易、计算设施的位置、网络安全监管、技术选择灵活性、交互式计算服务等议题。

⑦例如有关个人信息保护的内容分散在跨境服务贸易、电子商务、知识产权以及合作等章节。

保护基本安全利益所必需的任何措施，且其他缔约方不得提出异议。

表 2　CPTPP、EU－JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的数字服务贸易条款对比

章节	条款内容	CPTPP	EU－JAPAN EPA	USMCA	RCEP
投资	禁止业绩要求	√	√	√	√
	技术转移	√	×	√	√
跨境服务贸易①	金融服务	√	√	√	√
	电信服务	√	√	√	√
	法律服务	√	×	×	×
电子商务/数字贸易	数字产品定义②	√	×	√	×
	海关关税	√	√	√	√
	数字产品的非歧视待遇	√	×	√	×
	国内监管框架	√	√	√	√
	电子合同	×	√	×	×
	电子认证和电子签名	√	√	√	√
	在线消费者保护	√	√	√	√
	个人信息保护	√	√	√	√
	无纸化贸易	√	×	√	√
	关于接入和使用互联网开展电子商务的原则	√	×	√	×
	跨境数据流动	√	√	√	√
	互联网互通费用分摊	√	×	×	×
	计算设施的位置	√	×	√	√
	非应邀商业电子信息	√	√	√	√
	网络安全	√	×	√	√
	源代码	√	√	√	×

①EU－JAPAN EPA 协定将服务贸易定义为：自一缔约方领土向任何其他缔约方领土内提供服务；在一缔约方领土内向任何其他缔约方的服务消费者提供服务。CPTPP 和 USMCA 协定将跨境服务贸易定义为：自一缔约方领土向另一缔约方领土提供服务；在一缔约方领土内向另一缔约方的人提供服务；或一缔约方的国民在另一缔约方领土内提供服务，但不包括在一缔约方领土内通过涵盖投资提供服务。RCEP 协定将服务贸易定义为：自一缔约方领土向任何其他缔约方领土内提供服务；在一缔约方领土内向任何其他缔约方的服务消费者提供服务；一缔约方的服务提供者通过在任何其他缔约方领土内的商业存在提供服务；一缔约方的服务提供者通过在任何其他缔约方领土内的一缔约方的自然人存在提供服务。

②CPTPP 和 USMCA 对数字产品的定义是指电脑程序、文本、视频、图像、声音记录，或其他经数字化编码、生产用于商业销售或分销、可通过电子方式传输的产品，不包括以数字化表现的金融工具，例如货币。

续表 2

章节	条款内容	CPTPP	EU－JAPAN EPA	USMCA	RCEP
	交互式计算机服务	×	×	√	×
	公开政府数据	×	×	√	×
	合作	√	√	√	√
知识产权	商标、版权和相关权保护	√	√	√	√
	权利管理信息	×	×	√	√
	互联网服务提供商	√	×	√	×
	法律救济和安全港	×	×	√	×
	数字环境下的执法	√	×	√	√

资料来源：CPTPP、EU－JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 协定文本。①

（三）数字服务贸易发展共识与分歧

1．共识与趋势。上述协定中具有共识性的条款，反映了数字服务贸易发展和治理的趋势。

第一，提升对数字贸易的重视程度。近年来，各国通过双边、诸边、区域贸易协定加强对电子商务或数字贸易规则的构建。四个协定均设定电子商务或数字贸易章节，均对海关关税、国内监管框架、消费者保护、数据跨境流动、个人信息保护等数字贸易中的重点议题进行规制。

第二，努力降低数字服务贸易壁垒。关税及非关税壁垒是阻碍数字服务贸易发展的重要影响因素，贸易协定是降低贸易壁垒以推动贸易发展的重要形式之一。在关税方面，四个协定均规定不得对电子传输征收海关关税。在非关税方面，一是禁止强制性技术转让，要求不得将技术转让作为投资设立和经营的条件；二是保障电信基础设施连通，保证公共电信服务的非歧视性接入和使用；三是鼓励电子认证和电子签名，加大电子方式的使用，提升贸易便利化程度。

第三，积极营造良好营商消费环境。一是在中小企业支持方面，四个协定均指出应加强信息共享与经验交流，公开提供协定相关内容、贸易投资相关法律法规以及促进企

①资料来源：《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，中国商务部官网，http：//www.mofcom.gov.cn/article/zwgk/bnjg/202101/20210103030014. shtml；European Commission. EU－Japan Economic Partnership Agreement. https：//trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm? id=1684；Office of the United Trade Representative. United States－Mexico－Canada Agreement. https：//ustr.gov/trade－agreements/free－trade－agreements/united－states－mexico－canada－agreement；《区域全面经济伙伴关系协定》，中国商务部中国自由贸易区服务网，http：//fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcepnw.shtml。

业发展的商业信息等。二是在电子交易国内监管方面，努力避免对电子交易施加不必要的监管负担。三是在消费者保护方面，强调在线消费者保护的重要性，规定要采取透明和有效的措施加强消费者保护，要基于消费者保护法禁止诈骗和商业保护行为，要加强国际之间的交流提升消费者福利。

第四，重点关注数据监管与信息保护。一方面，数据作为一种重要的战略资源，跨境数据流动是数字治理的重点；另一方面，信息作为一种重要的价值创造来源，个人隐私保护是数字治理的挑战。四个协定均对跨境数据流动和个人信息保护作了规制，尽管上述协定的规定内容不尽相同，但都对跨境数据监管和个人信息保护议题予以重视。

第五，大力倡导国际交流与合作。在合作的具体内容方面，四个协定提及的事项略有不同，但通过国际交流与合作以实现贸易发展与共赢的认识是一致的。均倡导要积极参与区域和多边论坛，以促进电子商务和数字贸易的发展；要交流信息和分享经验，以应对发展电子商务面临的挑战。

2. 分歧与立场。上述协定之间的条款差异，实质上反映的是欧盟、美国和中国对数字服务贸易规则乃至数字贸易治理体系构建的立场分歧。

美国方面。第一，美国在区域层面积极推广数字贸易治理规则，维护其在全球经贸规则制定中的领导地位。美国首次在 USMCA 中设定“数字贸易”章节，率先以数字贸易概念取代电子商务，广泛涵盖数字贸易有关议题，构建了美国数字贸易规则的范本并逐步沿用至其他贸易协定中。第二，美国基于在数字经济和贸易领域的领先优势，大力倡导信息共享与跨境数据流动，鼓励国际合作以构建基于 APEC 跨境隐私规则体系的跨境数据流动机制，平衡跨境数据流动与个人信息保护，反映了其拟打破数据壁垒以维护其产业竞争优势的意图。第三，美国在计算设施的位置、源代码、金融信息处理与转移、跨境数据流动等方面的规制较为宽松，凸显了其推动制定更开放数字贸易规则的目标。

欧盟方面。第一，EU－JAPAN EPA 与其他三个协定的章节结构以及条款内容的相对差异较大，侧面反映了欧盟试图构建自己的数字贸易规则体系，引导全球数字贸易规则走向。第二，欧盟强调跨境数据监管与个人信息保护，这两个议题是当前美欧在数字贸易治理上的主要分歧所在。第三，欧盟不仅通过双边、诸边、区域贸易协定的方式，还通过统一立法的形式，以数据保护高标准引导全球重建数据保护规则体系。①

①例如，欧盟与日本于 2019 年 1 月 23 日达成一致意见，允许个人数据在双方之间自由安全地流动，视彼此的数据保护系统具有同等效力，这将创建世界上最大的数据安全流动区域。详见：https：//ec. europa. eu/commission/presscorner/detail/en/ip _ 19 _ 785。此外，欧盟还通过《通用数据保护条例》《非个人数据在欧盟境内自由流动框架条例》等法律法规进行规制。

中国方面。RCEP 作为中国近期签署的区域贸易协定，可以反映中国在国际经贸合作和数字贸易规则方面的最新立场。第一，中国基于互联网平台形成以跨境电子商务为优势的数字贸易体系，重点关注推动贸易便利化和改善电子商务环境，努力推动电子商务合作、帮助中小企业克服使用电子商务的障碍、帮助缔约方改善电子商务法律框架等，致力于促进电子商务的发展。第二，在少许具有争议的议题上，协定尚未设置明确的规则条款，例如数字产品待遇、源代码问题等。

四、结论与展望

双边、诸边、区域贸易协定中数字服务贸易规则之间的差异，实质上反映的是主导国家之间的利益诉求分歧。欧盟、美国、中国的经济发展水平不同，数字服务贸易发展进程存在差异，产业竞争优势不同，对数字服务贸易治理体系的规制重点和条款诉求存在分歧。美国基于数字经济和贸易的竞争优势，大力倡导跨境数据流动，积极制定开放的数字贸易规则。欧盟重点关注个人信息保护，通过贸易协定和统一立法的形式，引导高标准数字贸易规则的制定。中国基于跨境电子商务的竞争优势，积极改善电子商务环境。数字服务贸易在全球层面尚未形成统一的规则体系，对中国而言，既是挑战亦是机遇，应在规则共识中寻求合作，在规则分歧中寻求突破。在“双循环”新发展格局下，中国加快推动数字服务贸易进程是发展之要，大力完善数字服务贸易治理框架是发展之需，积极参与全球数字服务贸易治理是发展之势。

第一，在经济和贸易数字化转型之际，中国应加快推动数字经济和贸易发展。一是全面完善数字基础设施建设，加强电子交易和支付系统的建设，努力降低在基础设施连通、电子交易、支付系统等方面的服务贸易壁垒。二是大力促进数字技术的研发与应用，缩小与发达国家之间的技术鸿沟。三是加快新兴数字产业的创新与发展，鼓励传统产业的数字化转型，增强数字产业的全球竞争力。

第二，在数字贸易治理体系构建之际，一方面，中国应建立健全国内数字贸易监管体系。一是加快数字贸易与数字治理相关的法律法规的制订及修订工作，为政府监管以及市场运行提供法律规范指导。二是基于发展与监管并行的原则，整合相关监管力量，明确相关监管权责，确保监管执行与市场运行井然有序。另一方面，在全球经济贸易格局重塑之际，中国应积极参与数字贸易治理体系构建。一是结合全球经贸格局与数字贸易治理体系发展趋势，主动加入 WTO 以及双边、诸边、区域贸易协定谈判，成为数字贸易治理体系的参与者与推行者。二是结合自身竞争优势与发展需求，积极推出数字贸易规则的“中国方案”，成为数字贸易治理体系的建设者。

参考文献：

1．李墨丝：《CPTPP＋数字贸易规则、影响及对策》，《国际经贸探索》2020年第12期。

2．石静霞：《数字经济背景下的WTO电子商务诸边谈判：最新发展及焦点问题》，《东方法学》2020年第2期。

3．王拓：《数字服务贸易及相关政策比较研究》，《国际贸易》2019年第9期。

4．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。

5．徐德顺、马凡慧：《基于RTA研究全球数字贸易规则演进特点与中国方略》，《对外经贸实务》2021年第4期。

6．余振：《全球数字贸易政策：国别特征、立场分野与发展趋势》，《国外社会科学》2020年第4期。

7．岳云嵩、霍鹏：《WTO电子商务谈判与数字贸易规则博弈》，《国际商务研究》2021年第1期。

8．周念利、陈寰琦、黄建伟：《全球数字贸易规制体系构建的中美博弈分析》，《亚太经济》2017年第4期。

9．周念利、陈寰琦：《数字贸易规则“欧式模板”的典型特征及发展趋向》，《国际经贸探索》2018年第3期。

10．周念利、陈寰琦：《基于＜美墨加协定＞分析数字贸易规则“美式模板”的深化及扩展》，《国际贸易问题》2019年第9期。

11．Henry Gao. Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade. *Journal of International Economic Law*，2018，21（2）.

12．Javier Lopez－Gonzalez and Janos Ferencz. Digital Trade and Market Openness. *OECD Trade Policy Papers*，2018，No．217.

13．Joshua P. Meltzer. The United States－Mexico－Canada Agreement：Developing Trade Policy for Digital Trade. *Trade*，*Law & Development*，2019，11（2）.

14．Mira Burri. Adapting Trade Rules for the Age of Big Data. *Forthcoming in Trade in Knowledge*：*Economic*，*Legal and Policy Aspects*. *Cambridge University Press*，2020，Chapter 20.

15．Neeraj RS. Trade Rules for the Digital Economy：Charting New Waters at the WTO. *World Trade Review*，2019，18（S1）.

16．OECD. OECD Services Trade Restrictiveness Index：Policy Trends up to 2021. *OECD Publishing*，2021.

17．United States International Trade Commission. Digital Trade in the U. S. and Global Economies，Part 2，2014.

责任编辑：郭　霞

·宏观经济·

群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系研究*

——以浙江省为例

黄　勇　周世锋

摘要：考量群众生活“更有质量、更有尊严”，其着眼点可立足“全”（全部领域、全生命周期）、“实”（现实需求和真实感受）、“新”（新内涵和新方式）、“均”（均衡性和均等化）、“高”（高品质和高标准）五个方面。本文提出，群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系应突出工作导向和综合评价两大功能，把握代表性、引领性、可比性三个特性，利用统计部门公布的统计数据、职能部门内部掌握的工作统计数据、专项调查数据、互联网大数据四种数据，区分就业收入、居住条件、教育水平、医疗健康、社会保障、日常生活、生态环境、社会安全、公民权利和弱势群体等10个维度。指标体系的10个维度60项指标，可以全面系统反映群众生活“更有质量、更有尊严”情况，特别是能起到工作导向牵引作用。同时，按照综合代表性更强、横向可比性更广的原则，还可在60项指标中进一步选择20项指标作为核心评价指标，主要用于综合评价。

关键词：群众生活　指标体系　共同富裕

作者简介：黄　勇，浙江省政府咨询委委员、城镇化部部长、研究员；
周世锋，浙江省政府咨询委城镇化部特邀研究员、浙江省发展规划研究院副院长、研究员。

* 本文为浙江省政府咨询委2021年度课题《群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系研究》部分研究成果。

2021 年浙江省政府工作报告提出“坚定不移创造高品质生活”“让群众生活得更好更有尊严”的目标愿景。这是满足人民日益增长的对美好生活的向往，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，推动以人为核心的社会主义现代化和共同富裕的必然要求。为了更好地响应、落实这一要求，需要建立一套度量群众生活“更有质量、更有尊严”的指标体系，以更好发挥对地方政府和有关部门工作的牵引作用。鉴于此，我们以浙江省为例开展研究，同时希冀提供全国各地借鉴参考。

一、构建群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系的意义

（一）群众生活“更有质量、更有尊严”抓住了社会主义现代化建设的本质特征

按照党的十九大的战略安排，中国在全面建成小康社会的基础上，到 2035 年要基本实现社会主义现代化。社会主义现代化要在经济实力、科技实力、国防实力等方面全面赶超发达经济体，其中一个显著特征是实现以人为核心的现代化，而群众生活“更有质量、更有尊严”体现了以人为核心的现代化的基本要求，抓住了社会主义现代化建设的本质特征。

（二）群众生活“更有质量、更有尊严”反映了共同富裕美好社会的内在要求

党的十九届五中全会对扎实推动共同富裕作出了重大战略部署。共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。共同富裕不仅要“富裕”，而且要“共享”；不仅要在物质生活上富足，而且要在精神生活上富有。群众生活“更有质量、更有尊严”高度契合了共同富裕的核心要义，反映了共同富裕美好社会的内在要求。

（三）群众生活“更有质量、更有尊严”体现了发展理念、发展重心的重大转变

改革开放以来我国的发展步伐大大加快，其间发展理念、发展重心在不断迭代升级。第一次是从经济单一发展指标向经济综合发展指标的飞跃，第二次是从经济综合发展目标向经济社会综合发展目标的飞跃。随着以人为核心的社会主义现代化和共同富裕目标的提出，在发展理念、发展重心上又将迎来新飞跃，让群众生活“更有质量、更有尊严”深刻体现了再次实现重大转变的方向。

二、考量群众生活“更有质量、更有尊严”的着眼点

“更有质量、更有尊严”是进入新发展阶段后人民群众对生活品质的新要求和新期盼。“更有质量、更有尊严”的群众生活必然更加注重生活品质，更加注重社会公平正义，

更加注重关爱弱势群体。具体来讲，其着眼点可用“全、实、新、均、高”五个字来概括。

“全”。一是要着眼于群众生活的全部领域。覆盖衣食住行、生老病死、安居乐业等，满足人民群众多样化、多层次、多方面的需求。二是要着眼于人的全生命周期。覆盖从婴幼儿到青少年、中老年等各个时期影响生活品质的重要事项，充分体现人的全面发展的各个关键环节。

“实”。一是要着眼于群众生活的现实需求。切实围绕人民群众最关心、最直接、最现实的诉求，聚焦实现高品质生活存在的突出短板，充分体现群众需求导向。二是要着眼于群众对日常生活的真实感受。切实推动高质量发展成果惠及每一个人，让人民群众有更多实实在在的获得感、幸福感、安全感，充分体现民生温度和人文关怀。

“新”。一是要着眼于新时代群众生活的新内涵。在物质富裕的基础上，需要更加关注精神富有，拥有更丰富的文化生活，更畅通的社会阶层流动，更充分的社会价值自我实现机制，等等。二是要着眼于数字化时代群众生活的新方式。在全球数字化浪潮中，需要更加关注人民群众数字生活的参与度、便利度，以及从线下到线上生活的新体验。

“均”。一是要着眼于促进群众生活水平的均衡性。引导逐步缩小城乡、区域和人群之间生活水平的差距，充分体现全体人民共同实现高品质生活的导向和建设共同富裕示范区的要求。二是要着眼于推动基本公共服务均等化。充分反映城乡之间、区域之间在义务教育、社会保障、公共卫生等公共服务领域的均等化水平。

“高”。一是要着眼于高品质。在实现高水平全面建成小康社会后，浙江省已确立建设社会主义现代化先行省的目标，在体现人民群众生活品质上，理应有更高的要求。二是要着眼于高标准。对标国内领先水平和国际先进水平，引领推动在幼有善育、学有优教、劳有厚得、住有宜居、病有良医、老有颐养、弱有众扶等反映群众生活各重要方面实现更高水平的目标。

三、构建群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系的基本考虑

围绕上述考量群众生活“更有质量、更有尊严”的着眼点，构建指标体系时有以下四点基本考虑。

第一，突出两大功能。一是工作导向功能。指标体系力求能够较好反映各有关部门在各相关领域推进生活品质的工作进展和成效，在指标设置时，充分考虑与推动各相关领域重点工作相结合。二是综合评价功能。指标体系力求能够系统全面反映一个地区群众生活基本情况，可以综合评判和比较各个时期各个地区群众生活的总体水平。

第二，把握三个特性。一是代表性。在群众生活各个领域有多个相关评价指标时，选取最有代表性的指标。二是引领性。指标体系聚焦和呼应社会主义现代化先行省建设目标，力求发挥目标指引和任务牵引的作用。三是可比性。考虑指标纵向与历史年份可比、横向与发达省份可比、市县之间可比等，对指标分类取舍。

第三，利用四种数据。充分运用好各类数据资源，主要有：一是统计部门的法定统计数据；二是职能部门内部掌握的工作统计数据；三是专项调查数据；四是互联网大数据。

第四，区分十个维度。遵循习近平总书记关于人民需求新期盼的精神内涵，结合“更有质量、更有尊严”的要求，区分就业收入、居住条件、教育水平、医疗健康、社会保障、日常生活、生态环境、社会安全、公民权利、弱势群体十个维度设置具体指标。

四、构建群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系具体指标选择

根据以上思路，本文按 10 个领域选择了 60 项具体指标，其中 56 项客观性指标，4 项主观性指标（详见表 1）。

表 1　群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系

领域	序号	指标	指标含义	数据来源
就业收入	1	城镇调查失业率	反映城镇劳动力失业状况，指城镇失业人口占城镇就业人口与失业人口之和的百分比	国家统计局浙江调查总队
	2	签订固定期限劳动合同的雇员占比	反映劳动力就业稳定性	国家统计局浙江调查总队
	3	消费者就业信心指数（主观）	反映当前就业满意状况和未来就业预期状况	浙江省统计局民调中心
	4	居民人均可支配收入	反映全体居民收入平均水平	国家统计局浙江调查总队
	5	居民收入占 GDP 比重	反映居民收入增长与经济增长的关系，指居民人均可支配收入与人均 GDP 的比值	国家统计局浙江调查总队*、浙江省统计局
	6	城乡收入比	反映城乡居民收入均衡水平，指城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入之比	国家统计局浙江调查总队
	7	区域收入差异系数	反映地区之间居民收入均衡水平	国家统计局浙江调查总队*、浙江省统计局

续表 1

领域	序号	指标	指标含义	数据来源
	8	低收入农户与农村居民可支配收入比	反映农村居民收入差距水平，指低收入农户人均可支配收入与农村居民人均可支配收入之比	浙江省统计局*、国家统计局浙江调查总队
	9	恩格尔系数	反映国民收入中食品支出结构比例，指食品支出总额占个人消费支出总额的比重	国家统计局浙江调查总队
	10	消费者收入信心指数（主观）	反映对当前收入满意状况和未来收入预期状况	浙江省统计局民调中心
居住条件	11	城镇人均住房面积	反映城镇居民居住条件	国家统计局浙江调查总队
	12	房价收入增速比	反映商品房购买负担，指住房价格涨幅与居民人均可支配收入增速之比	国家统计局浙江调查总队
	13	农村房屋安全隐患安全排查整治率	反映农村居民住房安全保障水平	浙江省建设厅
	14	城镇保障性住房受益覆盖率	反映城镇住房困难家庭住房保障水平	浙江省建设厅
教育水平	15	劳动年龄人口平均受教育年限	反映劳动力文化教育程度，指劳动力受教育年限的平均数	浙江省统计局
	16	学前教育一、二级幼儿园覆盖率	反映优质学前教育资源丰富度	浙江省教育厅
	17	校际优质均衡系数	反映义务教育优质均衡发展程度	浙江省教育厅
	18	高等教育毛入学率	反映适龄人口享受高等教育水平，指高等教育在学人数与 18～22 岁适龄人口之比	浙江省教育厅
	19	每万人中高职在校生数	反映中高等职业教育水平	浙江省教育厅
	20	乡镇（街道）老年大学（学堂）覆盖率	反映老年教育资源丰富度	浙江省教育厅
医疗健康	21	人均预期寿命	反映总体健康水平，指当前出生的人口在各年龄组死亡率保持现有水平不变的情况下平均预期可存活的年数	浙江省卫健委
	22	每千人口拥有执业（助理）医师数	反映医疗服务供给水平	浙江省卫健委
	23	每千人口医疗床位数	反映医疗服务供给水平	浙江省卫健委

续表 1

领域	序号	指标	指标含义	数据来源
	24	重大慢性病过早死亡率	反映 30～70 岁（不包括 70 岁）人群因重大慢性病（心脑血管疾病、癌症、慢性呼吸系统疾病和糖尿病）导致的死亡比率	浙江省卫健委
	25	国民体质合格率	反映国民体质水平，指国民体质水平达到《国民体质测定标准》“合格”等级以上的人数比例	浙江省体育局
	26	睡眠质量指数	反映睡眠质量状况	每日互动大数据
	27	每万人口心理咨询师数	反映心理健康保障水平	浙江省卫健委
社会保障	28	人均社会保险福利额	反映居民社会保障总体水平，指人均社会保险额与人均社会福利事业费之和。人均社会保险福利额 =（社保基金支出总额 ÷ 年均常住人口）+（社会福利事业费 ÷ 年均户籍人口）	浙江省人社厅*、浙江省民政厅、浙江省医保局、浙江省退役军人事务厅
	29	城乡居民养老金水平	反映非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民基本养老保险的保障水平	浙江省人社厅
	30	居民最低生活保障标准占上年度居民人均消费支出比例	反映居民最低生活保障水平	浙江省民政厅*、国家统计局浙江调查总队
日常生活	31	居民消费价格同比涨幅	反映城乡居民家庭购买并用于日常生活消费的一篮子商品和服务项目价格水平	国家统计局浙江调查总队
	32	网络零售额（实物）占社会消费品零售总额比重	反映网上购买实物商品便利度	浙江省商务厅
	33	主要城市通勤耗时数	反映城市交通通达度，指设区市市区和县城内平均通勤时间	阿里巴巴大数据
	34	居住区停车泊位与小汽车拥有量的比例	反映居住区停车便利度	交警*、城管等相关管理部门以及交通调查资料或大数据识别
	35	每百户家用汽车拥有量	反映家庭机动车出行水平	国家统计局浙江调查总队
	36	城乡客运班车一体化覆盖率	反映城乡交通一体化水平	浙江省交通厅
	37	城市公共交通站点 300 米覆盖率	反映城市公共交通便利度	浙江省交通厅

续表 1

领域	序号	指标	指标含义	数据来源
	38	文化娱乐消费支出占比	反映居民消费结构，指居民日常消费支出中文化娱乐消费所占的比重。	国家统计局浙江调查总队
	39	每万人拥有公共文化设施面积	反映公共文化建设水平	浙江省文旅厅
	40	人均体育场地面积	反映体育设施水平	浙江省体育局
	41	居民综合阅读率	反映精神文化生活丰富度	浙江省委宣传部
	42	户均移动互联网接入流量	反映数字化生活整体水平	浙江省经信厅*、浙江省通信管理局
生态环境	43	城市空气质量优良天数比率	反映城市空气质量水平，指城市空气质量达到优良的天数与全年有效监测天数之比	浙江省生态环境厅
	44	城市 PM2.5 平均浓度	反映城市空气质量水平	浙江省生态环境厅
	45	地表水达到或好于三类水体比例	反映地表水环境质量，指地表水水质满足或优于国家标准《地表水环境质量标准》中三类水标准和水体所占比例	浙江省生态环境厅
	46	城市建成区绿地率	反映城市绿化水平	浙江省建设厅
	47	农村生活污水治理出水水质达标率	反映农村生活污水治理成效	浙江省生态环境厅
	48	新时代美丽乡村达标创建率	反映美丽乡村建设水平	浙江省农业农村厅
社会安全	49	亿元 GDP 安全事故死亡率	反映经济活动人身安全情况，指交通安全、生产安全等各类安全事故死亡人数与 GDP 之比	浙江省应急管理厅
	50	每十万人火灾死亡率	反映火灾防控水平，指火灾死亡人数与常住人口的比值	浙江省应急管理厅
	51	每万人刑事犯罪率	反映社会治安水平	浙江省政法委*、浙江省人民检察院、浙江省高级人民法院、浙江省公安厅
	52	食品药品安全满意率（主观）	反映群众对食品药品安全的感受	浙江省统计局调查数据

续表 1

领域	序号	指标	指标含义	数据来源
公民权利	53	每万人口拥有律师数	反映法律服务发展程度	浙江省司法厅
	54	公职人员违纪违法率	反映公职人员廉政程度	浙江省高级人民法院*、浙江省监委
	55	法治浙江满意率（主观）	反映对法治保障公民权利水平满意度	浙江省司法厅调查数据
弱势群体	56	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	反映婴幼儿照护设施水平，指 3 岁以下婴幼儿照护设施托位数与常住人口数（千人）之比	浙江省卫健委
	57	每万老年人口拥有持证养老护理员数	反映养老服务供给水平，指拥有持证养老护理员数与老年人口（万人）之比	浙江省民政厅
	58	养老机构护理型床位占比	反映养老服务设施保障水平	浙江省民政厅
	59	基本助残机构覆盖率	反映对残疾人的关怀水平	浙江省残联
	60	通过慈善组织的捐赠占 GDP 比重	反映社会慈善发展水平	浙江省民政厅

*数据来源单位中排第一的为牵头单位。

上述指标体系可以较为全面、系统地反映群众生活“更有质量、更有尊严”的基本情况，特别是能起到较好的工作导向牵引作用，但由于比较庞大复杂，进行综合评价有一定难度，更宜应用于专题分析。为此考虑在上述指标体系内，按照综合代表性更强、横向可比性更广的原则，进一步选择 20 项指标作为核心评价指标（见表 2），主要用于综合评价，可以集中评价反映一个地区群众生活“更有质量、更有尊严”的总体水平，并力求做到可开展省际综合评价比较。

五、群众生活“更有质量、更有尊严”度量指标体系应用设想与建议

（一）建立专题分析和综合评价机制

第一，开展专题分析。分领域分指标开展比较分析，突出工作导向性。一是纵向比较，分析近年来生活品质各领域各个指标提升变化的过程、特点、趋势，发现短板与问题，为浙江省委省政府出台相关政策作决策参考。二是区域比较，重点对浙江省 11 个设区市进行区域比较分析，发现落后地区落后指标，提出意见建议，引导工作相应跟进。

表 2　群众生活“更有质量、更有尊严”核心评价指标

序号	指标	序号	指标
1	城镇调查失业率	2	居民人均可支配收入
3	城乡收入比	4	恩格尔系数
5	城镇人均住房面积	6	房价收入增速比
7	劳动年龄人口平均受教育年限	8	高等教育毛入学率
9	人均预期寿命	10	每千人口拥有执业（助理）医师数
11	城乡居民养老金水平	12	文化娱乐消费支出占比
13	户均移动互联网接入流量	14	城市 PM2.5 平均浓度
15	地表水达到或好于三类水体比例	16	每万人刑事犯罪率
17	每万人口拥有律师数	18	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数
19	每万老年人口拥有持证养老护理员数	20	基本助残机构覆盖率
21*	每万人口在校研究生数	22*	轨道交通网密度

注：*表示该类指标在省内不可比，主要用于省际比较。其中，每万人口在校研究生数反映研究生教育供给水平，数据由浙江省教育厅提供；轨道交通网密度反映轨道交通便利度，数据由浙江省交通厅提供。

三是横向比较，重点领域重点指标，加强与国内外领先地区跟踪分析。第二，开展综合评价。通过对核心评价指标去量纲、赋予相应权重、计算总分，研判总体水平和进展情况，具体包括对标评价、水平评价、发展评价。对标评价，主要是对标现代化目标、对标国际先进国家和地区、对标国内领先地区。省域层面，可以重点对标广东、江苏等省；中心城市层面，杭州、宁波可以重点对标北京、上海、广州、成都、武汉等国家中心城市。水平评价，以浙江省平均值为基准和参照，对各市县开展水平评价，可区分高、较高、较低、低四类发展水平，掌握全省各地群众生活总体状况和区域差异。发展评价，以各个地区评价基年的指标值为基数值开展发展评价，了解掌握一个地区生活水平的年度变动发展情况，充分反映各地各领域相关工作的成效。

（二）建立年度评价报告发布和交流机制

建议由浙江省相关部门牵头，建立年度群众生活评价报告发布机制。可委托第三方智库机构按照群众生活“更有质量、更有尊严”指标体系开展评价分析，编制年度评价总报告和相关专题。通过举办“高品质生活论坛”，邀请国内外权威机构和知名专家、相关部委同志、省市代表围绕高品质生活展开研讨交流，并发布浙江群众生活年度评价报

告，立体、多样、生动形象地呈现全省人民群众生活品质水平。让群众生活“更有质量、更有尊严”评价成为浙江“推动高质量发展、实现高品质生活”的有效手段。

（三）建立指标更新和数据采集保障机制

在研究过程中，发现部分指标尽管比较有代表性，但由于数据来源支撑不足，考虑到指标体系的可实施性，本次未予纳入指标体系。为此建议根据数据采集调查的配套保障程度，以及群众不断提升的美好生活新需要，动态更新调整有关指标。例如更有尊严方面的指标，可在社会安全、公民权利、弱势群体三方面现有的 12 项指标基础上，逐步补充增加公民民主参与满意度、人均参与社团数、刑满释放人员权益保护度、助残设施维护度、公民投诉申诉满意率等指标，进一步丰富和支撑“更有尊严”评价内容。又如中等收入人群比例等指标非常重要，但没有相关界定标准，需要加快建立测算方案，尽早纳入指标体系。类似的指标还有企业员工带薪休假占比、灵活就业人员社保参与率、乡镇医生高学历占比、每万人口拥有国际学校数等，可以更科学地体现群众整体生活水平。再如基于家庭为单位进行统计的数据指标，可在建立相关数据统计支撑基础上补充增加，以家庭为单位相较以个人为单位更能准确反映群众生活水平和质量，但这方面的统计基础还很薄弱，建议可分类统计家庭总体收入、支出、负债等情况，更科学地呈现家庭经济状况。此外，还有些工作导向性指标，如全域无废城市比例、绿色建筑星级比例等，创建工作启动不久，到一定阶段数据量丰富后也可纳入指标体系。

参考文献：

1.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，中国政府网，2021 年 3 月 13 日。

2. 中共中央、国务院：《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，环球网，2021 年 6 月 10 日。

3.《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二 0 三五年远景目标纲要》，浙江省人民政府网站，2021 年 2 月 5 日。

4. 中共浙江省委、浙江省人民政府：《关于印发〈浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案（2021—2025 年〉的通知》，《浙江日报》2021 年 7 月 20 日。

5. 浙江省人民政府：《2021 年浙江省政府工作报告》，浙江省人民政府网站，2021 年 2 月 1 日。

责任编辑：郭　霞

·产业发展·

农业保险改革与粮食生产支持保护机制研究*

李金波　张秀青　姚　蔚

摘要：经过多年实践，我国已经建立起较为完善的粮食生产支持保护体系，但仍存在成本高、效率低、不符合世界贸易组织规则等问题。本文基于农业保险的优势和作用，按照“险补结合”的思路，构建了基于新型农业保险的粮食生产支持保护机制。险种上，从以“保成本”为主转变为以“保收入”为主；机制上，从政府、保险公司、种粮农户的“三角关系”转变为政策性农业再保险机构、保险公司、种粮农户的“线性关系”，并配合相应的机构设置和运行机制。本文分别测算了“险补结合”新方案和现行支持保护体系下的财政补贴总额，并将两者进行对比，证明新方案可在保持现有政策支持水平的情况下有效减轻财政负担，具有可行性。

关键词：农业保险　粮食生产　险补结合　新型农业保险

作者简介：李金波，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部副部长、高级经济师；

张秀青，中国国际经济交流中心宏观经济研究部高级经济师；

姚　蔚，中国农业发展银行创新部副总经理。

2016 年 9 月 13 日，美国向世界贸易组织（WTO）起诉我国小麦、稻谷最低收购价和玉米临时收储等支持水平超出入世承诺。2019 年 4 月 26 日，WTO 争端裁决机构最终

* 本文受到国家统计局重大统计专项《粮食供需平衡与粮食安全问题研究》（2019ZX15）和中国农业发展银行 2018 年研究项目《构建基于再保险的粮食补贴体系促进农业持续健康发展问题研究》的资助。

裁定我国小麦、稻谷最低收购价支持水平超过入世承诺，必须限期完成政策调整。小麦和稻谷是口粮品种，其主要支持政策的走向成为社会争论的焦点。习近平总书记高度重视粮食问题，指出“保障国家粮食安全是一个永恒的课题，任何时候这根弦都不能松”“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。我们的饭碗应该主要装中国粮”。如果口粮的最低收购价政策逐步退出或弱化，一定要有支持力度相当或更有效的政策组合来替代才能保障农民的种植收益和生产积极性。我国是拥有十几亿人口的农业大国，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事。继续完善粮食支持保护体系，既能衔接 WTO 相关规则，又能提高财政支农水平和农民种粮积极性。这关乎我国粮食安全，也是本文所关注的核心问题。

国际上，粮食生产支持保护机制主要涉及市场价格支持、农业补贴和其他一般农业服务（如农业保险、基础设施、研发等），以及这些政策之间的配合关系。近年来，市场价格支持下降，补贴“绿箱化”，不挂钩补贴、收入支持，成为国际粮食生产支持保护机制的演进趋势，农业保险也日益成为政府关注的重点（张秀青，2014）。2004 年后，我国粮食支持保护政策掀起新一轮改革，社会各界对其路径选择进行了大量讨论。一些学者在肯定现有农业支持政策积极作用的同时，也认识到其中存在的不足（黄季焜等，2011；王欧、杨进，2014；吴海涛等，2015），并有越来越多的研究认同农业保险的作用。农业保险具有风险分散和收入转移双重功能（冯文丽等，2007；吴定富，2008），既是一种帮助农民管理风险的基本手段，又是一种有效的粮食支持保护工具。特别是农业收入保险，相较其他农业政策具有低成本、高效率的显著优势（钟甫宁，2004；Robert Dismukes 和 Keith H Coble，2006；Joseph W. Glauber，2013；肖字谷、王克，2013；张峭等，2015；张秀青，2015；庹国柱，2016）。在美国农业保险体系中，收入保险占据主导地位（张秀青，2015）。目前，我国的农业收入保险潜在需求巨大，部分农作物已经具备开展收入保险的前提条件（张峭等，2015；庹国柱等，2016）。

但农业保险具有社会效益高而自身效益低的特点，属于准公共产品，需要政府以适当方式介入（李军，1996；刘京生，2000），因此建立政策性农业保险制度非常重要（庹国柱、王国军，2002）。Olivier Mahul 和 Charles J. Stutley（2010）也认为，农业保险具有很强的外部性，政府的政策性支持是农业保险得以发展的重要保证。庹国柱等（2004）认为，政府主导下的商业保险公司经营模式更适合当时中国的国情。一些学者则认为，应当建立多层次农业保险组织体系，包括：代表政府的国家农业保险公司或农业风险管理机构等，以实施行业管理和发放财政补贴；代表农业保险市场经营主体的商业保险公司、保险合作社或保险互助合作组织，以提供农业保险原保险业务。农业保险市场经营

主体可先由商业保险公司承担主体角色，再逐步扩展至合作社保险、互助合作保险等；同时，建立国家农业再保险公司、农业巨灾补偿基金等，作为“最后防线”提供再保险服务（高彦彬，2006；冯文丽，2007；刘素春，2010）。目前，我国正在试点的农业收入保险由具备丰富产品保险知识和金融风险管理经验的商业保险公司经营，具有更为重要的意义（肖字谷、王克，2013）。

还有一些学者对国内农业收入保险实施效率进行了模拟测算。谢凤杰等（2011）的研究认为，在 85%的保障水平下，玉米和大豆的收入保险纯保费高于产量保险的纯保费，但低于政策性农业保险的实际费率。以现有的财政补贴力度，应该能保证收入保险的运行。张峭等（2015）的测算结论是，河北小麦收入保险的费率水平低于现行小麦成本保险的费率水平。李琴英等（2020）选取河南优质小麦主产区 2003—2018 年数据的测算结果表明，在 85%的保障水平下，优质小麦收入保险的毛费率为 2.31%，比传统小麦种植保险费率低 3.69%；但保障水平反而提升 50%，既能完全覆盖生产成本，又能保证收益。因此，如果将优质小麦最低限价补贴转化为收入保险保费补贴，不仅有利于降低财政负担，保障农户收入的稳定，而且有助于促进农产品市场价格的形成和完善。

上述国内外学者从完善粮食支持保护政策的角度出发，对农业保险的性质界定、作用、实施效率等问题所做的较为深入的理论研究，为本文提供了重要参考。但如何让农业保险在粮食支持保护体系中发挥更加重要的作用，目前尚未形成系统性思路。考虑到受国际产业链深刻调整、中美贸易摩擦持续、气候变化以及市场投机行为等因素影响，农业的市场风险相较自然风险已逐渐上升为主要风险。为保障国家粮食安全，本文借鉴国际经验并联系国内实际，按照“险补结合”的思路，对如何让农业收入保险成为破解当前我国粮食支持政策调整困局的突破口进行了探索。

一、粮食生产支持保护机制及问题分析

（一）保护机制

经过多年实践，我国的粮食生产支持保护机制逐渐形成了以直接补贴制度为主、价格支持和农业保险为辅的支持保护机制框架。具体分为以下三个阶段：

第一阶段（2004 年之前）：我国先后实施了统购统销、合同定价、粮食收购保护价等政策，市场价格支持一直处于我国粮食生产支持保护体系中的绝对主导地位。

第二阶段（2004—2014 年）：这个时期，市场价格支持政策仍是主导，但引入了直接补贴政策和政策性农业保险。具体看，一是实施了市场价格支持政策改革。自 2004 年起，我国先后实施了稻谷和小麦的最低收购价政策。2008 年，开始实施玉米、大豆、油菜籽、

小麦、白糖、棉花等农产品的临时收储政策。二是逐步建起了直接补贴制度。2002—2006年，先后推出了农作物良种补贴、粮食直接补贴、农资综合补贴以及农机购置补贴等。三是加强了农业保险政策。自2007年起，中央和地方财政开始对农业保险进行保费补贴。

第三阶段（2015年至今）：这一时期，价格支持政策的范围逐步缩小，直接补贴政策和农业保险作用增强。具体看，一是自2014年起，我国陆续取消了所有品种的临时收储政策。稻谷和小麦的最低收购价分别从2016年和2018年起下调，结束了刚性上涨局面；2020年又分别限定了最低价收购规模。二是2014年国家决定对大豆实施“价补分离”的目标价格补贴试点，2016年对玉米生产者实施“市场定价+生产者补贴”政策，2017年大豆的目标价格补贴也调整为“市场定价+生产者补贴”政策。从2016年起，我国将种粮直补、农资综合补贴、良种补贴合并为“农业支持保护补贴”，即“三补合一”。三是2016年开始，我国逐步开展“保险+期货”试点，创新推出粮食价格保险。2018年8月，国家发布《关于开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作的通知》（财金〔2018〕93号），标志着我国农业保险正在探索由“保成本”向“保收入”转变。

（二）存在的问题

多年来，我国的粮食支持保护机制在保障粮食增产、农民增收方面效果显著，但也积累了诸多问题，政策继续实施的难度加大。

1．财政补贴负担较重。由于最低收购价、临时收储政策的高价实施，政策性收储的粮食库存难以顺价销售，国家财政潜在亏损日益扩大。改革开放以来，我国已经发生了三次粮食政策性财务挂账，且第四次财务挂账正在形成之中。据估算，消化既有的粮食库存产生的价差亏损和每年库存粮油息费补贴合计已达数千亿元，财政负担非常沉重。

2．政策分隔且成本高。一方面，我国粮食生产支持保护机制政策多而散，各政策之间缺少联动，无形中增加了政策成本。另一方面，政策实施操作成本很高。据估测，目前全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积在40%左右。[①] 由于土地流转、土地开垦新增等情况存在，粮食补贴面积与实际面积不相符合，使得补贴所依据的数据失真。虽然在政策落实过程中要经过面积核定、面积公示、上报补贴面积、公示补贴标准和补贴金额等过程，但是补贴程序繁杂冗长，加之我国农户数量众多、情况千差万别，数据核算、核实都需要大量的人力物力。

---

①2015年3月6日，在全国政协十二届三次会议记者会上，全国政协常委、中农办主任陈锡文表示，全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积的28.8%。2017年3月7日，在十二届全国人大五次会议举办的记者发布会上，农业部部长韩长赋表示，全国土地流转面积占家庭承包耕地总面积在35%左右。

3. 超出入世承诺标准。加入 WTO 以来，我国粮食生产领域中来自中央财政的补贴持续增长。小麦、稻谷等个别品种支持比例因超过 8.5%的微量许可水平，已经引发国际贸易争端。从 WTO 公布的关于我国农业支持调查文件看，不管是用美国的方法还是我国的方法测算，小麦、籼稻、粳稻等的支持水平均在 20%，甚至 30%以上（WTO，2019）。其他品种的补贴也逐渐触及上限，留给我们主动调整的空间已经非常有限。

4. 农业保险作用受限。我国农业保险市场长期以自然风险成本保障为主，且保障程度偏低；而农业收入保险及完全成本保险仍处于试点阶段。推进农业保险优化发展，需要有更优的制度安排；但当前对农业保险经营主体支持不足，限制了农业保险的发展空间。2006 年，国务院发布《关于保险业改革发展的若干意见》（国发〔2006〕23 号），首次提出了补贴农户、补贴保险公司、补贴农业再保险的政策。但到目前为止，补贴保险公司和补贴农业再保险的政策均未落实。更何况我国专门的农业再保险公司于 2020 年 8 月刚刚获得批复筹建，对农业保险经营主体的支持方式和力度尚在摸索之中。此前，涉及农业再保险业务的机构主要是中国再保险公司和中国农业保险再保险共同体（简称“农共体”）。但农共体区别于一般的农业保险承保实体，其成员公司在分保过程中出于保护商业秘密的考虑，对自身业务整体情况和有关技术经验会有所保留，因信息缺失可能会诱发道德风险。

二、基于新型农业保险的粮食生产保护机制架构设计

（一）构建思路

基于当前我国新型粮食生产支持保护机制存在的问题，本文从以下三个方面对其改革进行了构思。

一是顺应 WTO 规则要求和国际改革趋势。当前，我国粮食生产支持保护体系亟待调整的重要原因，是补贴规模超过了 WTO 农业支持的微量许可水平。根据研究，主要国家大都依据 WTO 规则要求，减少“黄箱”政策，增加“绿箱”政策。① 例如，1998—2011 年，美国、欧盟、日本和巴西的“黄箱”政策支持降幅分别为 55%、86%、27%和 99%；美国、欧盟和巴西“绿箱”政策年均增幅分别为 6.8%、9.5%和 8.3%（张秀青，2014）。作为全球最大的农业保险市场，美国考虑到自然灾害频发和市场价格的大幅波动，在

①WTO 农业协定规定国内农业支持措施包括“黄箱”“绿箱”和“蓝箱”政策。其中，“黄箱”政策是对贸易有扭曲作用的政策，要求各成员国必须逐步予以削减，如最低收购价、特定品种与特定区域的直接补贴；“绿箱”政策是不引起贸易扭曲的政策，可免予减让承诺，如对生产者直接付款、脱钩的收入支持、政府财政参与收入保险和安全计划。

《2014 年农业法案》（Agricultural Act of 2014）中加大了保险项目的支持力度，未来 10 年预算支出将增加 57.2 亿美元，是法案的 12 项内容中预算增加最多的一项。另外，商品计划中增加了价格损失保障计划（Price Loss Coverage）和农业风险保障计划（Agriculture Risk Coverage）。这两项计划不同于作物保险，但在受益人群等方面与作物保险参与情况挂钩，未来 10 年预算增加 272 亿美元。《2018 年农业法案》（Agriculture Improvement Act of 2018）基本延续了《2014 年农业法案》中农业保险的预算水平。从 2010 年开始，欧盟各成员国政府对农业保险保费补贴的比例上限由原来的 50%提高到 65%（张秀青，2019）。鉴于此，我国粮食生产支持保护体系中应提升农业保险的比重，特别是收入保险的比重。初步考虑，可将现有支持保护政策体系中的“黄箱”政策的财政资金转入农业保险体系，通过收入保险形式支持种粮农民。

二是要保护农民种粮的积极性。种粮农户的积极性是国家粮食安全的基石。但由于农产品生产的收益水平远不如农产品加工、销售以及外出打工，因此如果粮食生产支持保护水平跟不上，农民种粮的积极性势必会受到影响。当前，我国小麦、稻谷的最低收购价支持水平已经根据 WTO 规则进行了调整。2020 年，小麦、稻谷最低收购价的调整方案是在原有政策框架下限定收购规模，以避免超过 8.5%的微量许可。这在一定程度上降低了粮食生产的支持保护水平。由于 2020 年粮食价格普遍上涨，多地的最低收购价免于启动，限定收购规模的不利影响并未显现。如果粮食价格普遍下跌，因收购规模受到限制，许多种粮农户的利益就得不到政策保护。当前，新冠肺炎疫情导致全球经济衰退，国内经济发展增速放缓，继续增加粮食生产财政支持力度的难度加大。因此，优化调整“存量”补贴资金才是有效途径。比如将补贴收储等流通领域的财政资金部分转为农业保费补贴，用于支持生产环节，用政策性农业保险来弥补最低收购价政策受限后的保护空间。同时，加大宣传力度，让农民相信只要认真耕种、不偷懒、不抛荒，其种植收入是有保障的，以此保护农民种粮的积极性。

三是提升农业支持政策效率。上述两点已经表明，我国粮食生产支持保护体系需要改革，应充分发挥农业保险的作用，将“黄箱”政策领域和流通环节的财政资金用于加强农业保险。如何用好这些资金，如何让政策性农业保险高效运行，则亟待构建一套组织架构予以保障。本文构建了“险补结合”的新型农业保险体系，尝试以此解决这些问题。所谓新型农业保险体系，主要体现在“新险种”“新机制”。险种上，从之前的以“保成本”为主转变为以“保收入”为主；机制上，从之前的政府、保险公司、种粮农户的“三角关系”（见图 1）转变为政策性农业再保险机构、保险公司、种粮农户的“线性关系”（见图 2）。在新型农业保险体系中，政策性农业再保险机构统筹监督，保险公司将依

据农业保险合同对种粮农户的生产状况进行“复查核实”，并以“定损理赔”来保障种粮农户收入。这种以市场主体之间的履约机制来实施补贴的做法，既可以提高多项政策的协同效率，又可以有效防止普遍存在的“农户土地撂荒或管理不善却可领取足额补贴”的现象，还省去了经由各级政府划拨补贴的繁杂程序，杜绝了各种挤占和截留。同时，政策性农业再保险机构还可以有效纠正过去商业保险公司在从事农业保险时存在的多层级大面积套取国家保险补贴的现象。另外，与过去的农业保险停留在对风险的初级补偿不同，新型农业保险重在保障收入，可帮助农户抵御价格波动风险和产量波动风险，有助于真正保护种粮农户，尤其是种粮大户。

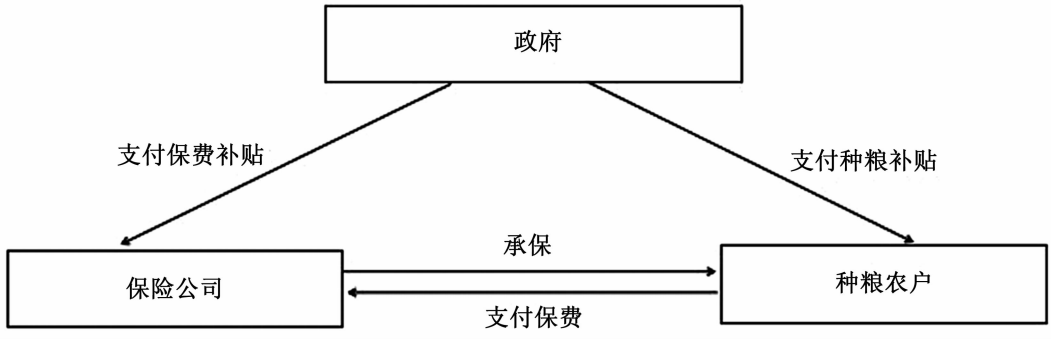


图 1　当前农业保险及补贴体系的“三角关系”运作机制

图 2　新型农业保险及补贴体系的“线性关系”运作机制

（二）构建原则

1．按“险补结合”的思路研发新型农业保险产品。结合我国的发展实际，借鉴美国农业保险体系的经验，可将我国农业保险主要产品的风险补偿设计思路调整为“收入保险＋直接补贴”，以新型农业保险来保障农户收入，使之成为种粮农户收入补贴的核心工具。针对三大主粮品种（小麦、稻谷和玉米），在农户实现稳产、高产的情况下，通过新型农业保险的收入保障和激励条款，确保农户取得稳定的种植收益，以防“谷贱伤农”；而在农户面临自然灾害、出现减产亏损的情况下，通过新型农业保险的风险补偿条款，确保农户前期投入和物化劳动能够得到补偿（姚蔚，2015）。

2．以农业再保险引导支持新型农业保险。更好地发挥政策性农业再保险机构的保障

功能，以政策性农业再保险机构来补贴各类商业保险公司的农业保险业务，并对其承保和理赔行为进行有效监督和激励（赵海，2016）。一是由政策性农业再保险机构设计标准的保险合同，鼓励各类商业保险机构按照统一保费标准竞争性开展业务，承担相应的理赔义务；二是由政策性农业再保险机构与商业保险机构签署再保险协议，并合作建立农作物种植信息大数据系统；三是由政策性农业再保险机构对商业保险机构农险业务的运营费用进行补贴，对超额赔付进行补偿。

3．创新再保险机构的融资方式。以银行间市场融资加财政补贴来维持新型农业保险体系的健康运行。由政策性农业再保险机构的发起人作为银行间市场与保险市场的联结点，通过银行间市场定期融入巨额流动性资金（如发行巨灾债券），满足政策性农业再保险机构在大灾之年理赔农业保险产品的流动性资金需求，进而降低或分担财政承担的潜在农业风险责任，引资本市场之活水灌现代农业之良田。财政补贴则体现在为政策性农业再保险机构补充运营资本金，为再保险机构发债进行担保、贴息等。

三、基于新型农业保险的粮食生产保护机制实施路径

（一）机构设置

1．设立政策性农业再保险机构。按照“险补结合”的思路运营中国农业再保险公司，由政府控股并按比例出资，将之定位于政策性农业再保险机构，接受银保监会的监督和指导。尽快开展新型农业保险和再保险业务试点，可先在主产区进行试点。在品种上，可选择市场价格已经放开的玉米作为主要的试点品种；在参与主体上，可按照自愿投保原则，优先选择规模化种植者。

2．建立全国性农业大数据平台。在中国农业再保险公司下设数据采集机构，全面整合农业系统信息资源，构建农业大数据综合服务平台。整合现有农业相关数据，并逐步建立一定比例的固定观测点，充分利用人工智能、大数据和遥感技术，对农作物生产过程进行全程管理和监管，采集包括种植生产、气象条件、农机管理等与保险产品相关的数据，为复核农业保险公司申报数据提供支撑。

（二）运行机制

首先需介绍四个基本变量：一是常年产量，指各地区在正常年景下单位面积所收获的农作物产量。通常，每年的作物单产是有波动的。这里将一个地区（省、市或县）近五年的粮食亩产量测算加权平均数作为常年产量，是农业收入保险的产量基础。二是保障价格，指新型农业保险合同承诺的预期价格，是中央政府在一定时期内综合考虑财政

支付能力、种粮成本、粮农合理收入以及影响粮价形成的其他因素而事先公布的价格水平。保障价格一般应高于市场价格。三是保障水平，指新型农业保险为农业生产者提供风险保障的程度，是衡量新型农业保险功效的主要标准。在具体操作中，投保人可选择的保障水平分为 85%、80%、75%、70%、65%五个等级。四是保障收入，指新型农业保险的赔偿触发条件，也称赔偿触发收入，是常年产量、保障价格和保障水平三者的乘积。如果被保险人的实际收入低于保障收入，由保险人补偿其差额。

以玉米投保为例。假设当年提前公布的保障价格为 1 元/斤，当地玉米的常年产量为 800 斤/亩，甲农户投保时选取了 85%的保障水平，则甲农户就锁定了自己未来在达到常年产量的情况下玉米收入为 680 元/亩（800×1×0.85）。当玉米收获时，甲农户将会面临以下三种可能情况：

1. 产量达到或者超过常年产量。假设甲农户收获玉米 1000 斤/亩，市场收购价为 0.7 元/斤，则甲农户将从农业保险中获得每亩 120 元（680－800×0.7）的收入补贴。需要强调的是，即便农户实际产量超过常年产量，在农险收入补贴测算中也以常年产量为准，以此鼓励农户多种粮、种好粮。

2. 产量未达到常年产量，但高于自然风险补偿标准。这种情况下，新型农业保险将不予理赔，以此激励农户来年实现达产、高产。

3. 产量因受灾而低于自然风险补偿标准。假设新型农业保险对因灾玉米绝收农户的补偿标准为 160 元/亩，甲农户玉米产量因受灾降为 200 斤/亩，市场收购价为 0.7 元每斤，则甲农户将从农业保险获得每亩 20 元（160－200×0.7）的自然风险补偿（见图 3）。

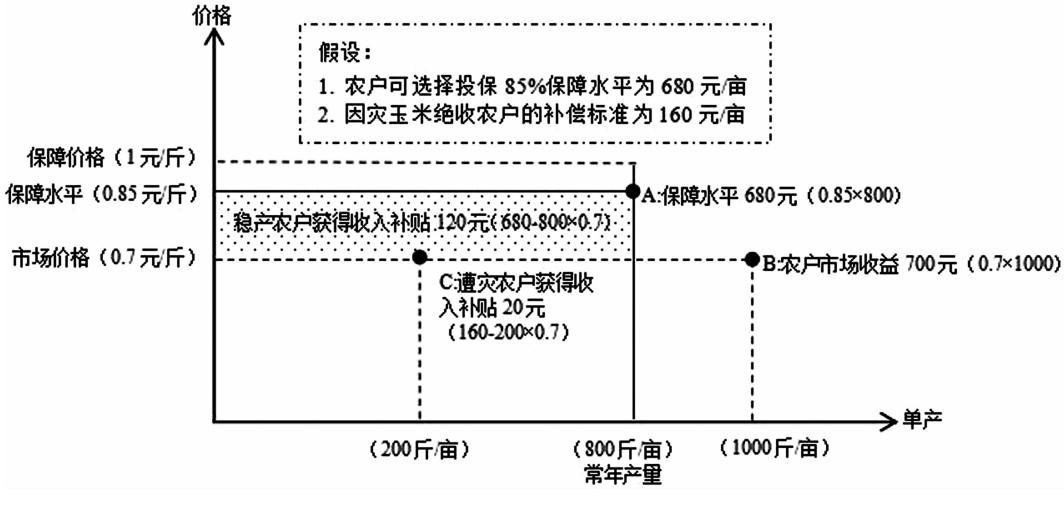


图 3　基于再保险的新型农业保险运行机制

（三）所需财政资金规模的模拟测算

按照“险补结合”的设计方案，本文计算了新方案下的财政补贴总额，并与现行支持政策体系所需金额进行了对比。具体如下。

1．选取模拟年份。方案测算涉及小麦、稻谷、玉米、大豆四种主要粮食品种。由于2015年是我国小麦、稻谷、玉米、大豆四项主粮品种的产量高峰年份，因此测算所需产量数据以2015年为基准。与此相应，2016年是我国小麦、稻谷、玉米、大豆四项主粮品种的收购高峰年份，因此流通领域的补贴金额测算所需数据以2016年为基准。

2．地域范围。现行补贴政策覆盖范围包括：一是最低收购价政策，小麦涵盖河北、江苏、安徽、山东、河南、湖北等6省；稻谷涵盖辽宁、吉林、黑龙江、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、四川等11省区。二是玉米临时收储、生产者补贴以及大豆目标价格补贴，涵盖辽宁、内蒙古、吉林、黑龙江等4省。以上政策共覆盖14个省区，即河北、江苏、安徽、山东、河南、湖北、辽宁、吉林、黑龙江、江西、湖南、广西、四川和内蒙古。

3．数据选取

（1）市场价格。粮食市场价格是整个补贴测算工作的核心，也是难点。我国常年实行小麦和稻谷最低收购价，导致小麦和稻谷的国内市场价格长期偏离真实供求，需要通过国际市场价格折算后来代替国内市场价格。因此，对于小麦品种，本文以2018年美国小麦和加拿大小麦加权进口到岸价加流通成本为基准，确定国内小麦市场价格为1元/斤。对于稻谷品种，以2018年泰国大米加权进口到岸价反推稻谷价格，同时参考国内玉米、小麦、稻谷的比价关系，确定国内稻谷市场价格为1.1元/斤。对于玉米品种，由于市场价格已经放开，以2018年国内玉米收购均价为基础，确定玉米市场价格为0.9元/斤。对于大豆品种，由于高度依赖国际市场，以2018年国内大豆收购均价和进口大豆到岸价为基础，确定大豆市场价格为1.75元/斤。

（2）保障价格。为了保证“险补结合”粮食补贴新体系对农户种粮收入的补贴力度不降低，同时确保粮食补贴计算的时效性和准确性，粮食保障价格以2018年国家小麦、稻谷最低收购价以及玉米、大豆享受生产者补贴后的价格为基础进行设定：一是小麦的保障价格确定为1.35元/斤。如果农户投保85%保障水平后，小麦补贴的计算价格为1.15元/斤，与2018年小麦最低收购价格相同。二是稻谷的保障价格确定为1.47元/斤。如果农户投保85%保障水平后，稻谷补贴的计算价格为1.25元/斤，与2018年籼稻和粳稻最低收购均价相同。三是玉米的保障价格确定为1.18元/斤。如果农户投保85%保障水平

后，玉米补贴的计算价格为 1 元/斤，与 2015 年玉米临时收储价格相同。[①] 四是大豆的保障价格确定为 2.47 元/斤。如果农户投保 85%保障水平后，大豆补贴的计算价格为 2.1 元/斤，与 2018 年大豆“市场价格 + 生产者补贴”的支持力度相当。

4. 测算结果。以中央财政 2016 年对粮食流通领域的补贴资金为基准，在保持种粮农户收入补贴水平不降低和一定中央储备粮规模的前提下，根据现有粮食统计数据和本文的测算，如果改为以新型农业保险的方式向农户支付风险补偿，有以下两种情况：

（1）仅在小麦、稻谷最低收购价预案区，以及玉米、大豆生产者补贴实施区域开展新型农业保险，即覆盖现行粮食价格支持政策实施区域，通过整合现行农业保险体系，中央财政每年仅需补贴新型农业保险 582 亿元，即可达到现行粮食价格支持政策的补贴效果，每年可为中央财政节省 64%的补贴资金支出。

（2）在全国范围内普惠性开展新型农业保险，通过整合现行农业保险体系，中央财政每年需补贴新型农业保险 1149 亿元，便可使全国所有种粮农户都享受到现行粮食价格支持政策实施区域同等水平的补贴福利，每年还可为中央财政节省 30%的补贴资金支出。

（四）其他配套措施

在以上体系稳步建立的前提下，尚需以下相关配套措施。一是改变现有补贴资金的用途，将低效率的粮食流通领域的直接明补资金用于新型农业保险下的风险补偿，将财政补贴资金由流通环节逐步调整至生产环节，在重点支持现代高效粮食生产体系发展的同时，减少对粮食流通和加工环节因补贴而导致的价格扭曲，加快培育我国具有国际竞争力的粮食流通和加工产业。二是要逐步收缩甚至取消部分“黄箱”政策，适度放开粮价，让粮价在一定区间内随行就市，从而恢复其调节市场供求关系的基本功能，引导农民根据市场需求来调整粮食种植结构、降低生产成本、提高粮食生产竞争力。建立“生产者补贴 + 农业收入保险”叠加保护机制，两个政策之间的配比依农业供给侧改革目标而定。应增加补充条款，要求只有购买农业收入保险且信用良好的生产者，才可以领取生产者直接补贴。同时，购买农业保险的农户必须遵守环境保护等相关规则，否则就得不到保费补贴。三是进一步完善和创新农业保险产品及运行机制。在农业收入保险试点的基础上，鼓励和支持保险公司研发不同保险时长、不同目标价格、不同费率标准、不同行权方式、不同风险保障水平的农业收入保险产品，给农民提供更多的选择空间。同时，科学选择计算保险费率的价格波动区间，研究降低农民、合作社的保险缴费比例的

①2016 年以后，玉米价格支持政策改为“市场价格＋生产者补贴”，但补贴力度与 2015 年玉米临时收储价格相当。

可行性，调动农民参与的积极性。另外，在中国农业再保险公司的协调下，探索建立利益共享、风险共担、合作共赢的多部门协作机制，为相关保险产品提供审批“绿色通道”，提高农险产品设计和部门对接的效率。此外，要鼓励银行等金融机构为合作社等新型农业主体提供保单质押等服务，让金融更好地服务于农业发展。

四、结语

2020 年突如其来的新冠肺炎疫情扰动全球，加上沙漠蝗灾、台风等自然灾害不断，全球性粮食恐慌情绪迅速提升，一些国家还采取了限制粮食出口等贸易保护措施。基于复杂的国内外形势，我国加快建立高效、可持续的粮食生产支持保护机制显得尤为紧迫。本文基于现行粮食生产支持保护体系的不足和问题，结合我国实际，提出了建立以“险补结合”为特点的新型粮食生产支持保护体系的新思路。这一新思路的关键在于构建“新型农业保险体系”，并组建专门的农业再保险公司。从目前的分析和测算结果看，基于新型农业保险的粮食生产支持保护机制，有利于减轻财政负担、提升补贴效率、完善农业保险体系和保障农民收入，也有利于尽早实现 WTO 规则的要求，构筑起支持粮食生产的长效机制。接下来，在政策实践中，建议按照“稳价格、提收入、调结构、促转型”的思路，统筹规划以新型农业保险为核心的粮食收入支持体系与现有的粮食支持保护体系的协调，力争做到改革环环相扣、互相协同、整体推进。

参考文献：

1．冯文丽、董经纬：《农业保险功效研究》，《浙江金融》2007 年第 5 期。

2．高彦彬：《中国农业保险经营模式研究》，西北农林科技大学博士学位论文，2006 年。

3．黄季焜、王晓兵、智华勇等：《粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响》，《农业技术经济》2011 年第 1 期。

4．李军：《农业保险的性质、立法原则和发展思路》，《中国农村经济》1996 年第 1 期。

5．李琴英、王世保、吕雅晴：《优质小麦收入保险费率厘定及保费补贴研究——以河南省为例》，《金融理论与实践》2020 年第 5 期。

6．刘京生：《入世后我国保险业面临的挑战》，《理论前沿》2000 年第 10 期。

7．刘素春：《中国农业保险组织形式研究》，武汉大学博士学位论文，2010 年。

8．庹国柱、王国军：《中国农业保险与农村社会保障制度研究》，首都经济贸易大学出版社 2002 年版。

9．庹国柱、朱俊生：《论收入保险对完善农产品价格形成机制改革的重要性》，《保险研究》2016 年第 6 期。

10. 庹国柱、朱俊生：《建立我国政策性农业保险制度的几个问题（下）》，《金融教学与研究》2004 年第 6 期。

11. 王欧、杨进：《农业补贴对中国农户粮食生产的影响》，《中国农村经济》2014 年第 5 期。

12. 吴定富：《改革开放三十周年保险业改革发展的回顾与展望》，《保险研究》2008 年第 12 期。

13. 吴海涛、霍增辉、臧凯波：《农业补贴对农户农业生产行为的影响分析——来自湖北农村的实证》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2015 年第 5 期。

14. 肖宇谷、王克：《中国开展农作物收入保险的意义和可行性初探》，《AO 农业展望》2013 年第 10 期。

15. 谢凤杰、王尔大、朱阳：《基于 Copula 方法的作物收入保险定价研究——以安徽省阜阳市为例》，《农业技术经济》2011 年第 4 期。

16. 姚蔚：《中国农业补贴的经济分析》，《中国经济报告》2015 年第 12 期。

17. 钟甫宁、邢鹂：《粮食单产波动的地区性差异及对策研究》，《中国农业资源与区划》2004 年第 3 期。

18. 张秀青：《世界农业补贴政策发展趋势及对我国的启示》，《期货日报（“高端视野”版）》2014 年 3 月 18 日。

19. 张峭、王克、李越等：《中国主粮作物收入保险试点的必要性及可行方案——以河北省小麦为例》，《农业展望》2015 年第 7 期。

20. 张秀青：《美国农业保险与期货市场》，《中国金融》2015 年第 7 期。

21. 赵海：《我国农业支持保护制度改革路径探析》，《中国粮食经济》2016 年第 12 期。

22. Robert Dismukes and Keith H. Coble. Managing Risk With Revenue Insurance，USDA，Economic Research Service，Feature：Farm & Commodity Policy，2006.

23. Joseph W. Glauber. The Growth of the Federal Crop Insurance Program：1990 – 2001，*American Journal of Agricultural. Economics*，2013（1）.

24. Olivier Mahul and Charles J. Stutley.. Government Support to Agricultural Insurance：Challenges and Options for Developing Countries，World Bank Publications，2010.

25. WTO. The Report Panel，China – Domestic Support for Agricultural Produces，28 February 2019.

责任编辑：李　蕊

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 10 月)				
世　界	2.5	－3.3	5.7	4.4
美　国	2.2	－3.4	5.7	4.1
欧元区	1.3	－6.5	5.1	4.4
日　本	0.7	－4.7	2.3	3.0
印　度	4.2	－7.3	9.2	7.6

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 4 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 10 月)				
世　界	2.7	1.9	3.3	3.0
美　国	1.8	1.2	4.4	3.4
欧元区	1.2	0.3	2.3	2.0
日　本	0.5	0.0	－0.2	0.5
印　度	4.8	6.2	5.5	4.9

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
	9 月	1.4	0.1	2.6
	10 月	1.5	0.1	2.6
	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	1.8	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	2.6	4.9
	9 月	4.4	2.8	5.3

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		−4.4	−7.4	−0.9			
	9 月	−0.6	−5.8	3.9	52.4	53.7	53.8
	10 月	0.0	−3.7	4.8	53.0	54.3	54.9
	11 月	1.2	−2.8	5.1	53.8	55.3	55.1
	12 月	2.3	−1.7	6.4	53.8	54.9	54.4
2021 年							
	1 月	9.8	−1.0	20.4	53.6	54.1	54.2
	2 月	7.9	−2.3	19.8	53.9	54.3	54.0
	3 月	9.1	5.0	12.6	55.0	55.0	55.8
	4 月	21.8	22.8	21.6	55.9	55.8	56.8
	5 月	17.2	18.3	15.2	56.0	55.6	57.3
	6 月	11.9	11.9	11.3	55.5	54.4	55.7
	7 月	7.9	7.9	8.1	55.4	54.4	55.3
	8 月	6.6	5.3	7.3	54.1	51.8	53.6
	9 月				54.1	52.0	53.9

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	2.0	1.6	0.8

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	−0.8	−2.5	6.1

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	7.0	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	8.1	5.7	13.0

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
	9 月	4.6	3.6	7.8	71.6
	10 月			6.9	68.0
	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	36.6
	9 月			4.8	19.4

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 月份	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	21269		-12.9	31429		-9.3	-9260
8 月	1743	2.0	-17.2	2380	2.8	-8.8	-637
9 月	1781	2.2	-14.7	2407	1.1	-6.4	-626
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	2068	0.9	37.8	2735	-1.3	34.7	-667
5 月	2087	0.9	42.9	2773	1.4	37.9	-685
6 月	2101	0.6	32.3	2833	2.2	35.2	-637
7 月	2127	1.3	24.5	2830	-0.1	22.2	-703
8 月	2137	0.5	22.6	2870	1.4	20.6	-733

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
	2 季度	613	571	42
	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	983	-281
	2 季度	716	1220	-504

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	0.3	0.4	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	-0.1
2 季度	-11.7	-12.9	-2.8
3 季度	12.6	14.5	5.5
4 季度	-0.4	-3.2	0.8
2021 年			
1 季度	-0.3	-2.3	-0.5
2 季度	2.1	3.4	1.2
3 季度	2.2		

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
2 季度	7.3	0.0	3.5
3 季度	-5.4	0.7	-2.1
4 季度	9.7	-0.1	4.5
2020 年	-7.0	-9.1	-9.1
1 季度	-4.4	-3.6	-2.9
2 季度	-19.6	-18.7	-20.2
3 季度	13.9	16.4	11.7
4 季度	2.7	4.2	4.8
2021 年			
1 季度	0.0	1.1	1.0
2 季度	1.1	2.7	2.8

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	1277.0
8 月			8.6	1402.3
9 月	11.5	-2.0	8.6	1398.5
10 月			8.4	1362.0
11 月			8.1	1323.5
12 月	-0.8	-2.2	8.1	1319.7
2021 年				
1 月			8.2	1318.3
2 月			8.1	1317.7
3 月	-0.1	0.6	8.1	1310.1
4 月			8.2	1335.0
5 月			8.0	1315.6
6 月	1.5	12.7	7.8	1271.2
7 月			7.6	1242.3
8 月			7.5	1216.2

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	1.8	1.6	2.2
4 季度	1.2	1.3	2.0
2020 年	-6.4	-7.9	1.3
1 季度	-3.0	-3.7	1.0
2 季度	-14.5	-16.2	-2.0
3 季度	-4.0	-4.5	2.7
4 季度	-4.4	-7.6	3.3
2021 年			
1 季度	-1.2	-5.6	2.9
2 季度	14.2	12.1	7.1
3 季度	3.7		

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
2 季度	10.0	2.5	6.6
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	-21.1	-20.7
3 季度	-4.0	-8.8	-9.6
4 季度	-10.1	-4.9	-9.3
2021 年			
1 季度	-6.1	-0.2	-5.7
2 季度	18.2	26.0	21.6

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　月份	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	21342		-9.1	18996		-10.7	2346
8 月	1761	1.8	-12.4	1551	0.3	-13.5	211
9 月	1828	3.8	-3.3	1599	3.1	-6.8	229
10 月	1863	1.9	-8.9	1612	0.8	-11.7	251
11 月	1899	1.9	-1.0	1662	3.1	-3.8	238
12 月	1924	1.3	2.7	1657	-0.3	-0.9	267
2021 年							
1 月	1916	-0.4	-9.0	1640	-1.1	-14.0	277
2 月	1926	0.5	-2.3	1690	3.1	-2.9	236
3 月	1978	2.7	12.5	1797	6.3	19.2	181
4 月	1981	0.2	46.8	1849	2.9	38.1	132
5 月	1993	0.6	35.0	1858	0.5	35.0	135
6 月	1979	-0.7	23.7	1861	0.2	28.4	118
7 月	2000	1.1	11.5	1865	0.2	17.2	135
8 月	2006	0.3	18.2	1894	1.6	26.5	111

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
	8 月	21	165	－144
	9 月	－200	－425	226
	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	54	301	－246
	5 月	－651	－513	－138
	6 月	216	－160	375
	7 月	－107	231	－338
	8 月	－69	59	－128

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		0.0	－0.3	1.9
	2 季度	0.2	0.4	0.9
	3 季度	0.1	0.5	0.7
	4 季度	－1.9	－3.1	0.2
2020 年		－4.7	－5.9	2.7
	1 季度	－0.6	－0.8	－0.3
	2 季度	－7.9	－8.3	0.7
	3 季度	5.4	5.3	2.8
	4 季度	2.8	2.3	1.9
2021 年				
	1 季度	－1.1	－1.3	－1.7
	2 季度	0.5	0.9	1.3

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		0.9	－1.5	1.0
	2 季度	0.4	0.4	2.1
	3 季度	0.9	－0.5	1.2
	4 季度	－3.1	0.3	－2.8
2020 年		－4.2	－11.7	－7.3
	1 季度	0.2	－4.7	－3.0
	2 季度	－3.1	－17.5	－0.7
	3 季度	－2.0	7.3	－8.2
	4 季度	2.9	11.7	4.8
2021 年				
	1 季度	－0.9	2.4	4.0
	2 季度	1.4	2.8	5.0

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		0.0	－0.3	1.9
	2 季度	0.4	0.4	1.9
	3 季度	1.1	1.0	2.6
	4 季度	－1.4	－2.4	2.2
2020 年		－4.7	－5.9	2.7
	1 季度	－2.1	－2.8	1.3
	2 季度	－10.1	－11.2	1.3
	3 季度	－5.5	－7.2	3.4
	4 季度	－0.9	－2.2	5.1
2021 年				
	1 季度	－1.3	－2.6	3.5
	2 季度	7.6	7.2	4.3

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		0.9	－1.5	1.0
	2 季度	0.5	－1.9	2.1
	3 季度	4.4	－0.3	4.4
	4 季度	－1.6	－1.9	－2.7
2020 年		－4.2	－11.7	－7.3
	1 季度	－1.6	－4.8	－2.8
	2 季度	－5.5	－21.7	－4.9
	3 季度	－8.0	－15.2	－14.0
	4 季度	－2.1	－5.6	－7.2
2021 年				
	1 季度	－3.2	1.0	－0.8
	2 季度	1.2	26.2	5.1

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
	8 月	－5.6	1.05	3.0
	9 月	－6.0	1.04	3.0
	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

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 月份	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
9 月	60175	8.7	-4.9	54396	2.8	-17.1	5779
10 月	62308	3.5	-0.2	56426	3.7	-13.1	5882
11 月	62552	0.4	-4.2	55213	-2.1	-11.0	7339
12 月	63625	1.7	2.0	55614	0.7	-11.5	8010
2021 年							
1 月	66178	4.0	6.4	60053	8.0	-9.5	6125
2 月	63185	-4.5	-4.5	62895	4.7	11.9	290
3 月	67263	6.5	16.1	64100	1.9	5.8	3164
4 月	68593	2.0	38.0	67724	5.7	12.9	870
5 月	68668	0.1	49.6	68847	1.7	28.0	-179
6 月	70007	1.9	48.6	71544	3.9	32.8	-1537
7 月	69928	-0.1	37.0	70436	-1.5	28.6	-508
8 月	70255	0.5	26.2	73622	4.5	44.8	-3367
9 月	67502	-3.9	13.0	73750	0.2	38.6	-6248

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		70581	183174	-112593
	8 月	4223	10083	-5860
	9 月	6158	7920	-1762
	10 月	-1888	6993	-8881
	11 月	4056	8690	-4634
	12 月	7381	18596	-11215
2021 年				
	1 月	11020	28091	-17071
	2 月	1552	12878	-11326
	3 月	6694	20685	-13991
	4 月	-10183	13264	-23447
	5 月	592	11925	-11333
	6 月	7501	7326	175
	7 月	-1273	19244	-20517
	8 月	3614	19253	-15639

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
	2 季度	2.1	1.8	0.8	1.5	5.4	1.1
	3 季度	1.9	1.6	-0.1	1.3	4.6	1.5
	4 季度	1.7	1.2	-0.6	1.6	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	-0.3	3.0	1.4
	2 季度	-12.6	-21.4	-16.8	-10.9	-24.4	-7.8
	3 季度	-5.1	-8.1	-5.8	-3.9	-7.4	-3.5
	4 季度	-3.1	-7.1	-3.5	-1.1	0.5	-1.8
2021 年							
	1 季度	0.3	-5.8	-2.6	1.0	1.6	-0.7
	2 季度	12.7	23.6	19.3	12.4	20.1	10.5

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	-2.8	3.3	7.3	5.0
	4 季度	2.3	-0.7	-3.0	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	-1.3	-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	-8.7	-3.6	4.3	2.7	-3.5
	4 季度	-1.1	-4.5	-2.8	5.1	4.5	-2.2
2021 年							
	1 季度	1.9	-3.6	8.0	8.9	4.7	-0.7
	2 季度	6.0	19.6	7.6	7.4	6.6	7.1
	3 季度	4.0				-6.2	

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
	9 月	9.0	4.8	30.8	14.6	6.7	6.3
	10 月	8.9	5.0		14.3	7.0	6.3
	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	14.1	9.2	4.8
	7 月	7.5	4.6		13.7	7.0	4.5
	8 月	7.1	4.5			8.3	4.4
	9 月	6.9				6.9	

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
	9 月	4.0	5.1	6.4	3.8	2.5	7.1
	10 月	4.2	4.7	6.4	3.8		
	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		4.5	3.9	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
7 月	320.9	354.5	－33.6	318.6	518.5	－200.0
8 月	328.7	363.8	－35.0	299.7	534.3	－234.6
9 月	352.9	375.4	－22.5	334.0	649.7	－315.7
10 月	359.3	391.7	－32.4	367.0	642.5	－275.5
11 月	357.2	376.7	－19.5	372.4	644.0	－271.7
12 月	372.1	373.7	－1.7	380.6	604.4	－223.8
2021 年						0.0
1 月	372.7	350.4	22.3	274.8	479.6	－204.8
2 月	358.7	349.4	9.3	366.4	481.5	－115.1
3 月	427.7	443.5	－15.8	483.3	579.6	－96.3
4 月	391.1	406.1	－15.0	388.6	540.1	－151.5
5 月	411.4	422.8	－11.5	393.3	558.4	－165.1
6 月	451.8	430.7	21.1	410.0	626.4	－216.5
7 月	409.9	414.6	－4.7	373.6	582.7	－209.1

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
9 月	80.9	61.0	19.9	182.2	131.4	50.8
10 月	90.6	68.7	21.9	176.5	132.5	44.0
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	19.6	163.7	145.4	18.3
3 月	112.3	77.1	35.2	242.9	178.6	64.3
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	283.1	178.4	104.7
7 月	99.7	74.6	25.0	256.0	181.3	74.7
8 月				271.8	195.5	76.3
9 月				242.8	199.6	43.2

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
9 月	275.8	303.1	－27.3	310.1	205.0	105.1
10 月	248.2	336.0	－87.8	286.2	218.8	67.4
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	475.0	262.9	212.2
8 月	332.8	470.9	－138.1	431.6	260.4	171.1
9 月	337.9	563.9	－226.0			

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
9 月	478.2	394.0	84.2	385.4	341.4	44.0
10 月	448.2	390.9	57.3	419.5	356.9	62.6
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	448.1	421.1	27.1	361.8	314.9	46.9
3 月	538.0	496.5	41.5	430.2	459.7	－29.5
4 月	511.9	508.0	3.9	407.7	392.7	15.0
5 月	507.3	478.1	29.2	408.0	404.6	3.4
6 月	548.4	503.6	44.8	426.7	419.1	7.6
7 月	554.3	536.5	17.9	408.9	449.5	－40.6
8 月	532.1	515.6	16.5	403.1	442.2	－39.0
9 月	558.3	516.2	42.0			

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
9 月	545.7	518.2	27.5	307.1	235.9	71.3
10 月	472.5	504.0	－31.6	322.2	247.6	74.6
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	360.8	34.7
9 月				396.5	332.1	64.4

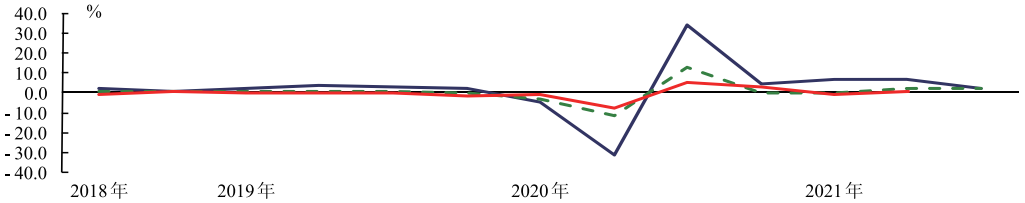
表 36　进出口贸易

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
9 月	271.6	242.0	29.6	139.6	115.7	23.9
10 月	272.6	243.2	29.4	143.6	107.9	35.8
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	270.0	265.0	5.0	206.0	162.3	43.7

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



	2018年 Q3	Q4	2019年 Q1	Q2	Q3	Q4	2020年 Q1	Q2	Q3	Q4	2021年 Q1	Q2	Q3
美国	1.9	0.9	2.4	3.2	2.8	1.9	-5.1	-31.2	33.8	4.5	6.3	6.7	2.0
欧元区	0.1	0.6	0.7	0.2	0.3	0.0	-3.5	-11.7	12.6	-0.4	-0.3	2.1	2.2
日本	-0.7	0.4	0.3	0.2	0.1	-1.9	-0.6	-7.9	5.4	2.8	-1.1	0.5	

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。

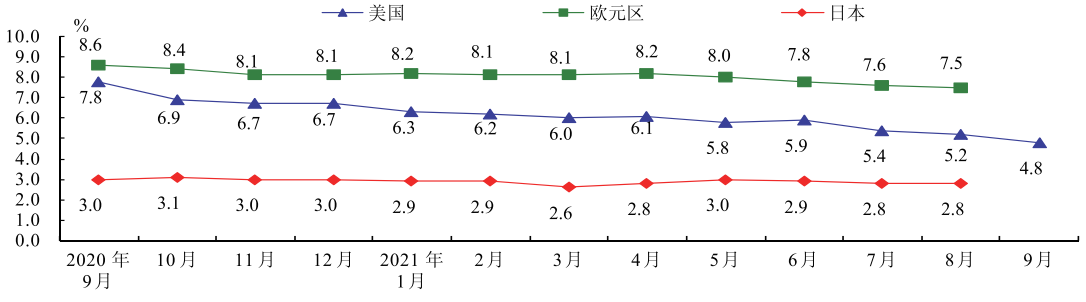
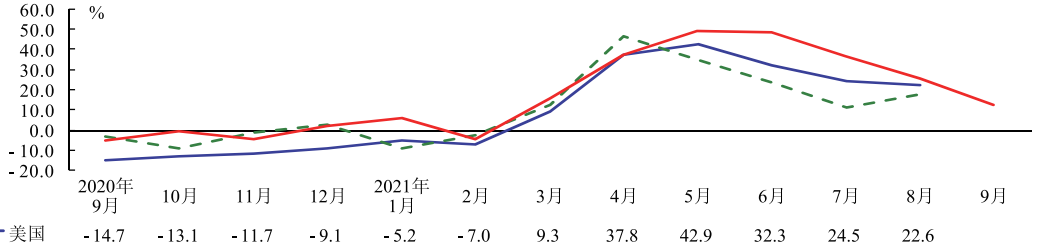
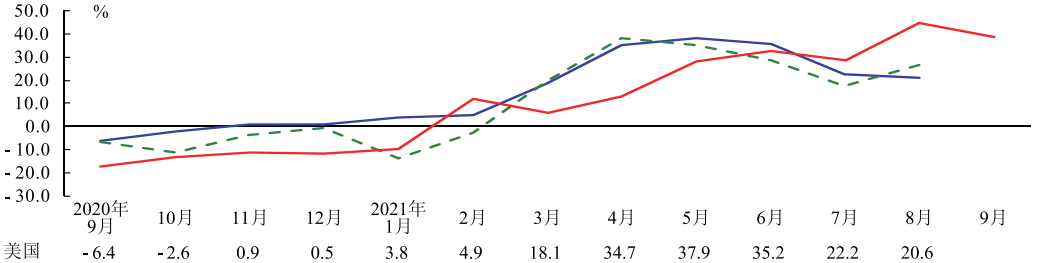


图 2　三大经济体失业率变动(%)



	2020年 9月	10月	11月	12月	2021年 1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
美国	-14.7	-13.1	-11.7	-9.1	-5.2	-7.0	9.3	37.8	42.9	32.3	24.5	22.6	
欧元区	-3.3	-8.9	-1.0	2.7	-9.0	-2.3	12.5	46.8	35.0	23.7	11.5	18.2	
日本	-4.9	-0.2	-4.2	2.0	6.4	-4.5	16.1	38.0	49.6	48.6	37.0	26.2	13.0

图 3　三大经济体出口额同比增长率(%)



	2020年 9月	10月	11月	12月	2021年 1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
美国	-6.4	-2.6	0.9	0.5	3.8	4.9	18.1	34.7	37.9	35.2	22.2	20.6	
欧元区	-6.8	-11.7	-3.8	-0.9	-14.0	-2.9	19.2	38.1	35.0	28.4	17.2	26.5	
日本	-17.1	-13.1	-11.0	-11.5	-9.5	11.9	5.8	12.9	28.0	32.8	28.6	44.8	38.6

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)。

Globalization

Bimonthly

No. 6

November 2021

ABSTRACTS

(1)Green and Low—carbon Transition under China's Carbon Peak and Neutrality Goals: Strategy and Path

Wang Yiming

Climate change is a major and urgent global challenge facing mankind. Achieving Carbon Peak and Neutrality is a solemn commitment made by China to the world, and it is also a broad and profound economic and social systemic change. Achieving the goal not only provides a major strategic opportunity for China to accelerate its green and low-carbon transition, but it will also face very severe challenges. China already committing to peak carbon dioxide emissions before 2030 and achieve carbon neutrality before 2060, it is not only time-synchronized with the "two-step" strategy of China's socialist modernization, but also consistent with strategic directions and goals. To promote green and low-carbon transformation under the goal, it is required to accelerate the optimization and upgrading of the industrial structure, build a clean, low-carbon, safe and efficient energy system, promote major breakthroughs in green and low-carbon technology, and improve the policy system for promoting green and low-carbon development, to give play to the positive role of market mechanisms in reducing carbon emissions, advocate a green and low-carbon lifestyle, improve the statistics, monitoring and supervision systems for green and low-carbon development, and strengthen international cooperation in response to climate change.

(2)The Strategic Significance of "Connecting with Production, Distribution, Circulation, Consumption"

Ding Junfa

Since 2020, the central government has proposed a grand strategy of accelerating the construction of a new development dynamic that focuses on domestic economic flow and features positive interplay between domestic flow and international engagement. One of the most important contents is to link production, distribution, circulation, and consumption to form a virtuous circle of the national economy and enhance the overall efficiency of the national economic system. This is an important thinking of the national economic strategy and a new overall view in the new era and new situation. China is a major economic country, but there are many obstacles and shortcomings in the four major areas of production, distribution, circulation, and consumption, in particular, the lagging reform of the distribution, circulation, and consumption systems has created many new social contradictions, which affecting the overall situation of the national economy, and the so-called "middle income traps" are actually "traps" formed in production, distribution, circulation, and consumption. It must adhere to the general direction of supply-side structural reforms, accelerate the formation of a new dynamic of mutual promotion of domestic and international dual cycles, use a nationwide system to create a modern circulation system with Chinese characteristics, and unswervingly implement a distribution system of common prosperity.

(3)Ideas and Directions for Optimizing the Spatial Layout of Regional Economy

Research group of CCIEE

The spatial layout of regional economy is not only the spatial manifestation of the laws of economic development, but also reflects the government's economic development intentions. Optimizing the spatial layout of the regional economy will have an important impact on the quality of China's economic development. It should implement the new development concepts of innovation, coordination, greenness, openness, and sharing, adhere to innovation-driven, and upgrade the modernization level of the regional industrial chain; persist in coordination and complementarity to enhance the resilience of regional economic development; persist in green and win-win, and improve regional sustainable development capabilities; persist in open competition and activate regional development vitality; insist on sharing and integration to achieve common prosperity in the region. During the "14th Five-Plan" period and the next period, it should give full play to the role of the government and the market in optimizing the layout of basic industries such as energy resources, the layout of manufacturing, the layout of ecological resources, and the layout of public resources. Improve relevant policies and institutional mechanisms to promote the further optimization and improvement of the regional economic spatial layout, provide important support for forming a new pattern of land space development and protection and promoting high-quality development.

(4)Research on Preventing and Resolving the Hidden Debt Risk of Local Government

Song Hai, Zhang Hongdi

The root cause of hidden debts of local governments in China is the contradiction between the development needs of local public utilities and the limited financial resources and increasing debt methods of local governments; the direct reasons are the inconsistency between powers of affairs and financial powers, some local governments blindly increase debts, improper supervision of investment and financing, and lack of risk forewarning mechanisms. The hidden debt problem of local governments will exist for a long time in the future, the main risk is that the debt scale exceeds the carrying capacity of the local economy, asthe hidden debt issuer lacks main business, and weak profitability, is highly dependent on financial allocations, and has poor independent debt repayment ability, as well the source of repayment is unstable. In the management of local government debt, the governance and resolution of implicit debt is undoubtedly of urgency and priority. To solve the hidden debt crisis of local governments, two problems must be solved: to improve the information disclosure mechanism and establish a local government credit rating system; the second is to build a more effective and sustainable new investment and financing system. The main measures to resolve hidden debt risks of local governments are: straighten out central and local financial powers and responsibilities; improve the budget management system; resolve the existing hidden debts of local governments by curbing the increase and reducing the balance; vigorously promote the transformation of existing financing platforms and realize classification reforms; strengthen the cooperation between government departments and social capital; establish and improve the evaluation system for officials, and correctly guide officials' outlook on political performance.

(5)The Development Trend of China—EU Economic & Trade Relations and Suggestions for Deepening China—EU Cooperation

Liu Xuchang, Yang Changyong

After years of development, China and Europe have formed increasingly close economic and trade connection, and occupy an irreplaceable important position in their respective foreign economic cooperation. Since 2019, the European Union has repositioned its relationship with

China based on changes in the international environment and its own development strategy. Regarding China as both a partner and a competitor, a series of foreign and domestic policy adjustments have been made. Under the new situation, the deepening of China - EU economic and trade cooperation is faced with new opportunities such as increased ideological integration, complementary advantages, and expansion of cooperation space between the two sides, as well as new challenges such as the conservative forces within the EU, the headwinds of globalization, and the continued weakness of the world economy, but on the whole, the opportunities outweigh the challenges. Strengthen China - EU economic and trade cooperation with a focus on green and digital fields through "Deepening the stock and increasing the increase"; expand China - Europe third - party market cooperation through "Steady bilateral and promote multilateral"; through "Consolidating consensus and resolving differences", it will jointly builds an open world economy.

(6)Trends, Risks and Countermeasuresof China—EU Industrial Chain Reconstruction under the Pandemic

Han Meng

Under the impact of the COVID - 19, the long - term dependence on China's industrial links has caused the EU to worry about the safety of its own industrial chain, and also intensified its reflection on the current industrial chain layout. At present, the trend of restructuring the China - Europe industrial chain characterized by short - chain, regionalization, embeddedness, and elasticity has begun to emerge, but the return of industry in the EU, the intensification of the game among major powers, the advancement of decentralized layout, and the increase in investment barriers are the risks caused by the restructuring of the industrial chain, it has not only harmed the distribution of benefits in the traditional international division of labor, it has also slowed down the pace of China's technological rise and industrial upgrading. In order to effectively reduce the negative impact of the restructuring of the Sino - European industrial chain, China should actively adapt to changes in the international situation and make a solid response plan to restore transportation capacity, enhance innovation capabilities, optimize the business environment, and deepen strategic relations as a starting point to stimulate Sino - European pragmatismCooperation needs, break down barriers to economic and trade docking, and provide strong support for promoting the coordinated development of China - EU industrial chains.

(7)Analysis and Research on the World Economic Situation in the First Three Quarters of 2021

"International Economic Situation Tracking" Project Teamof CCIEE

In the first three quarters of 2021, the world economy continued to recover slowly, and the impact of the COVID - 19 on the global economy is still spreading. China's economy has performed well, which has injected impetus into the recovery of the world economy. China's institutional advantages and governance performance have been demonstrated in the global fight against the pandemic, further consolidating and advancing the historical process of the world economy "rising eastward and falling westward". The Biden administration of the United States continues to exert pressure on Sino - US relations in an effort to push the Western to form an anti - China alliance against China. Globalization continues to advance in setbacks, the global industrial chain supply chain is facing in - depth adjustments, and the United States and others continue to promote the industrial chain supply chain under the alliance of so - called "democracies". On the basis of regionalization, nearshoreization and localization, the global industrial chain is showing an increasingly prominent trend of groupization, ideology, and

fragmentation. We should make scientific research and judgments to deal with the new changes in the current international economic field.

(8)Research on International Rules of Digital Service Trade——Based on the Comparative Analysis of CPTPP, EU—JAPAN EPA, USMCA , RCEP

Chen Ying

The rapid development of the digital economy has accelerated the reconstruction of the global economic and trade structure, and the traditional trade governance system is difficult to solve the problems and challenges brought about by the development of digital trade. The construction of the digital trade governance system is accelerating, but a unified digital trade governance rule has not yet been formed at the global level, and it is worthy of further study. Based on the latest developments in bilateral, plurilateral, and regional trade agreements, this article focuses on the CPTPP, EU-JAPANEPA, USMCA and RCEP agreements, comparatively analyzes the relevant provisions of digital service trade, and explores the development trend of the global digital service trade governance system. This article believes that under the new development circulation of "Dual circulation", China should accelerate the development of digital service trade, vigorously improve the governance framework of digital service trade, actively participate in the construction of the digital service trade governance system, and become a participant, implementer and leader of digital trade rules.

(9)Research on the Measurement Index System of "More Quality and Dignity" of People's Life——The Case Study of Zhejiang Province

Huang Yong, Zhou Shifeng

Considering the people's life "more quality and dignity", its focus can be based on "full" (all fields, full life cycle), "real" (realistic needs and real feelings), "new" (new connotation and New method), "equalization" (balance and equalization), and "high" (high quality and high standard). The indicator system highlights the two major functions of work orientation and comprehensive evaluation, grasps the three characteristics of representativeness, leadership, and comparability, and utilizes statistical data published by statistical departments, work statistical data mastered by functional departments, special survey data, and Internet big data,these kind of data distinguishes ten dimensions of employment income, living conditions, education level, medical and health, social security, daily life, ecological environment, social security, civil rights and vulnerable groups.

(10)Research on Agricultural Insurance Reform and Food Production Support and Protection Mechanism

Li Jinbo, Zhang Xiuqing, Yao Wei

After years of practice, China has established a relatively complete food production support and protection system, but there are still problems such as high cost, low efficiency, and non-compliance with WTO rules. Based on the advantages and functions of agricultural insurance and the idea of "combination of insurance and compensation", this paper constructs a new type of agricultural insurance - based food production support and protection mechanism. In terms of insurance types, it has shifted from "insurance costs" to "insurance income"; in terms of mechanism, it has shifted from the "triangular relationship" between the government, insurance companies, and grain farmers to the "linear relationship" between policy - based agricultural reinsurance institutions, insurance companies, and seed farmers, and cooperate with the corresponding institutional setting and operating mechanism.

Editor:Zhao Ze