

顾问委员会

总顾问 曾培炎
顾 问 董建华 周小川 陈 元 张 平

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

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

国际专家

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

编委会

主 任 王一鸣
副主任 王晓红

编委（按姓氏笔画排序）

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

主 编 王一鸣
副主编 王晓红
编辑部副主任 李 蕊

• 本刊专论 •

推进中欧班列高质量发展的思考与建议 黄奇帆 (005)

美联储非常规货币政策还能走多久 谷源洋 (014)

• 国际经济 •

美联储货币政策正常化及其对华溢出效应分析 杨子荣 徐奇渊 (027)

全球低碳转型下的绿色“一带一路”：困难、机遇及可能出路
徐占忱 (041)

新形势下中非基础设施合作面临的挑战及对策 胡 洁 武小欣 (057)

我国自由贸易试验区服务贸易海关监管制度创新研究
路长明 罗志为 (072)

新冠肺炎疫情冲击下的拉美：危机叠发及其破困之道
王 飞 周 全 (082)

APEC 框架下主要经济体结构性改革的进展、动向与启示
郭文波 姜呈凯 (092)

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
中文知网收录期刊 龙源期刊网收录期刊

• 产业发展 •

中国制造业绿色转型升级：政策、实践与趋势 李胜会 戎芳毅 (103)

• 名人观察 •

以高品质协调发展打造引领全国高质量发展新引擎 韩永文 (115)

• 新书推介 •

回归中国视角探寻经略周边的历史得失

——评《从农牧之争到陆海分流》 钟飞腾 (120)

• 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

Thoughts and Suggestions on Promoting the High-Quality Development of
China-Europe Railway Express *Huang Qifan* (005)

How Long Can the Federal Reserve’ s Unconventional Monetary Policy Last
Gu Yuanyang (014)

Analysis of the Normalization of the Federal Reserve’ s Monetary Policy and
Its Spillover Effect on China *Yang Zirong , Xu Qiyuan* (027)

The Green “The Belt and Road” under Global Low-carbon Transition:
Difficulties, Opportunities and Possible Solutions *Xu Zhanchen* (041)

Challenges and Countermeasures Facing China-Africa Infrastructure Cooperation
in the New Situation *Hu Jie , Wu Xiaoxin* (057)

Research on the Innovation of Service Trade Customs Supervision System in China’ s
Pilot Free Trade Zone *Lu Changming , Luo Zhiwei* (072)

Latin America under the Impact of the COVID-19: Repeated Crises and Ways to
Overcome Difficulties *Wang Fei , Zhou Quan* (082)

The Progress, Trends and Enlightenment of Structural Reforms in Major Economies
under the APEC Framework *Guo Wenbo , Jiang Chengkai* (092)

Green Transformation and Upgrading of China’ s Manufacturing Industry:
Policies, Practices and Trends *Li Shenghui , Rong Fangyi* (103)

Main Indicators of World Economy (125)

推进中欧班列高质量发展的思考与建议

黄奇帆

摘要：中欧班列在海运体系之外形成了一条全天候、大运量、绿色低碳的运输新通道，使几乎中断的欧亚大陆桥变成了“一带一路”沿线国家间的陆上丝绸之路。面对日益复杂的国内外形势，有必要系统梳理研究中欧班列的历史意义和创新价值，为高质量共建“一带一路”、加快构建新发展格局提供有效战略支撑。中欧班列实现了基础设施“硬联通”和贸易投资的“软联通”，集中体现了“一带一路”建设所倡导的“五通”理念。中欧班列为中外数万家企业带来了商机，为沿线数亿民众送去了实惠。未来，随着开行量的持续增长，还将产生更多深层次经济价值。进入新发展阶段，要加快形成以中欧班列为依托、沿线主要枢纽为支撑、产业链供应链深度融合的国际经贸合作大通道，需重点抓好健全对外开放平台、建设综合交通枢纽、推进产城有机融合这三个环节。

关键词：中欧班列 国际运输 一带一路 新发展格局

作者简介：黄奇帆，重庆市原市长、第十二届全国人大财经委副主任委员。

近 300 年来，作为经济全球化的重要推动力量，海洋运输是承载全球贸易流量的主导方式，也因此形成了基于海洋运输体系的全球分工格局和经贸秩序。也正是在这近几百年间，原本横亘在欧亚大陆间，以骆驼和马队为载体，延绵几千年的陆路贸易通道日渐被海上运输方式所替代，欧亚间的陆路交流基本停顿。然而，自习近平主席于 2013 年提出“一带一路”的伟大倡议以来，这种格局正在悄悄发生变化，特别是中欧班列的开通和运行将几乎中断的欧亚大陆桥变成了沿线国家间“政策沟通、设施联通、贸易畅通、

资金融通、民心相通”的陆上丝绸之路。中欧班列在海运体系之外形成了一条全天候、大运量、绿色低碳的运输新通道，是国际运输服务体系的重大创新，有力保障了全球产业链、供应链的稳定，促进了国际陆运规则的加速完善。在中欧班列的带动下，沿线通道经济、口岸经济、枢纽经济快速发展，为内陆城市对外开放拓展了新空间。进入新发展阶段，面对日益复杂的国内外形势，有必要系统梳理研究中欧班列的历史意义和创新价值，为高质量共建“一带一路”、加快构建新发展格局提供有效战略支撑。

一、中欧班列的顺利开行是“五通”理念的生动实践

经过 7 年多的发展，“一带一路”建设取得了举世瞩目的成就，突出体现在“五通”上。其中，“中欧班列”的开行和运营，堪称“一带一路”建设的典范。作为“一带一路”建设的旗舰项目，与其他重资产投资的基础设施项目不同，中欧班列以较少的投入将沿线各国已经存在的长达 1 万多公里的铁路实现了基础设施“硬联通”，同时又用政策沟通和机制协同促进了贸易投资的“软联通”，集中体现了习近平主席所提出的“五通”理念。总结其实践经验，主要实现了以下八个突破。

一是确定班列优先等级。沿线各国原来运行时刻表是不同的，国际线路也不是优先通行，一般是货车让慢车、慢车让普快、普快让特快。如果“入乡随俗”地按照所在国家的通行规则，那运行起来将十分耗时。经沿线各国铁路部门之间沟通协调，最终将中欧班列确立为沿线最高等级班列，其他班列都要避让，以确保中欧班列运行畅通。

二是协调运输收费标准。中欧班列开行前，沿线运输是按段收费，各收各的，收费标准也不同。运费价格理论上要根据运量规模逐步调整：初期运量少，运价自然高一点；随着运量增加，运价应逐步下调；但若运价不下调，运量也难以增加。因此，调整运价、培育运量只依靠市场是不行的，需要各国进行政策沟通。事实上，经过沿线铁路部门反复协商，平均运价由最初的 1 美元/大箱公里降到了 0.5 美元/大箱公里；相应的，10 年来，中欧班列年开行数量由最初不到 20 列发展到 2020 年的 1.24 万列，运量大幅提升。

三是开行“五定”班列。中欧班列沿途原有 120 多个车站，如果站站都停也是低效的。经过协调，最终确定了 12 个站作为枢纽节点，其他站点则通过中转分拨抵达。以此类推，沿线各国铁路公司合作制订了“五定”班列的运行方式，即定点（装车地点）、定线（固定运行线）、定车次、定时（固定到发时间）、定价（运输价格）。随着国内外各大城市踊跃开行中欧班列，有关部门也进行了有力协调，实现了“六统一”，即统一品牌标志、统一运输组织、统一全程价格、统一服务标准、统一经营团队、统一协调平台。

四是实行“三互”大通关协作。以前沿线各国通关要求、程序手续皆不同，如果每

趟车经过各国都要卸货通关查验再装货，则费时又费力。为此，中欧班列通过政策沟通促进沿线海关“信息互换、监管互认、执法互助”，即开展“三互”大通关协作，大幅减少了不必要的重复查验，快速提高了贸易便利化程度。

五是开通邮政班列。过去中欧之间的铁路是不通邮的。经过中国邮政集团、中国海关总署等多方协调，2014年6月，铁路合作组织讨论通过了新版《国际铁路货物联运协定》，删除禁止运输邮政专用品的相关表述。2016年4月，沿线各国邮政以《重庆宣言》的方式正式确定了“各国合作利用中欧铁路开展铁路运邮，提供与跨境电商相适应的陆路运输方式”这一原则。2016年10月，中欧班列（渝新欧）去程全程运邮测试成功；2018年11月，中欧班列（渝新欧）回程运邮测试成功，标志着铁路运邮历史彻底改写。

六是合力确保运输安全。沿线国家治安状况各有差异，为了确保运行安全，沿线各国都同意采取和支持以下做法：第一，集装箱加装电子安全锁，若被强制打开会立即报警；第二，集装箱安装定位系统，实时跟踪监测运行位置；第三，遇到警情，运输企业可以直接向当地警方报警，警方接警后要立即出动处理。在这些做法的共同作用下，迄今为止，中欧班列尚未发生过大的治安案情。

七是解决极端严寒地段的保温问题。中欧班列很大一部分运行路线在俄罗斯境内，每年有4个月在零下三四十度，班列经过时一些货物如笔记本电脑中的组件有可能被冻坏。为此，相关企业经过十几次试验，成功研发廉价保温新型包装材料，顺利解决了难题。

八是回程货源的组织问题。集装箱满载运到欧洲后，空箱如何回收？如何组织货源回程？自中欧班列开通以来，提高回程重载率一直是各方努力的重点。为此，经过强有力的组织协调、政策沟通，最终确定由沿线6个国家共同出资设立中欧班列物流公司，各方各占1/6的股权，系统解决了这一问题。

中欧班列开通以前，沿线国家的铁路早就存在，但由于各国之间的贸易政策和制度不衔接，所以基本没有运行，欧亚大陆桥的作用也没有得到有效发挥。而中欧班列的开行，让沿线各国几十年前已经投入的巨量固定资产得到充分利用，促进了沿线各国的贸易畅通。特别是在疫情期间，全球各个国家的航空、海运都出现了不同程度的停飞、停运等情况，使国际贸易往来、物资交流受到重大影响。而与此同时，作为欧亚大陆的“陆路大通道”，中欧班列则呈现出逆势上扬态势。数据显示，2020年中欧班列开行1.24万列、发送113.5万标箱，同比分别增长50%、56%，综合重箱率达98.4%，成为承载希望的“钢铁驼队”，为保障疫情下中欧及“一带一路”合作伙伴物流畅通和物资供应稳定发挥了重要作用。而这与上述八个突破是分不开的。中欧班列这种花小钱、补短板、盘

活沿线铁路重资产，实现基础设施“硬联通”和贸易投资“软联通”的特点正是“一带一路”建设所倡导的“五通”的生动体现。

二、中欧班列的高质量运行将带来五个深层次的经济价值

截至 2021 年上半年，中欧班列累计开行突破 4 万列，合计货值超 2000 亿美元，打通了 73 条运行线路，通达欧洲 22 个国家的 160 多个城市；运送货物货值占中欧货物贸易的比重逐年提升，从 2015 年的 1% 增至 2020 年的 7%，为中外数万家企业带来了商机，为沿线数亿民众送去了实惠。^① 特别是在疫情之下，航空和海运都遇到不同程度的障碍甚至一度停运，而中欧班列逆势上扬。未来，随着中欧班列开行量的持续增长，还将会有五个深层次经济价值。

一是将推动内陆地区形成陆港城市。海运的兴起和繁荣孕育了一批具有全球影响力的海港，如英国利物浦港和曼彻斯特港、荷兰鹿特丹港、德国汉堡港以及新加坡港、中国香港等。而这些海港的繁荣也带动着所在城市的兴盛。其中，鹿特丹、香港、新加坡等甚至成为具有全球影响力的自由港（市）。^② 这些地方因海而兴、依港而生，以物流带动人流、资金流、商流的逐步汇聚，演化成港产城一体、商贾云集、人才荟萃的海港城市。同样的逻辑也适用于以中欧班列为代表的陆路运输。以前，哪个城市沿海、拥有港口，哪个城市就是开放前沿，拥有巨大的开放优势；内陆地区的货物要出口到欧洲，需要先运到沿海港口，再走海运。现在，中欧班列的开行把沿线内地城市推到了开放前沿——货物在家门口就可以办理出口手续，一下子就拥有了可以联通欧洲陆港的对外开放新窗口。一些重要枢纽城市，如重庆、成都、西安、郑州等地，将因陆港的物流汇聚功能带来更多人流、商流、资金流、信息流的汇集，促进加工贸易、先进制造、保险物流、金融服务等产业的兴起和集聚，进而带动上下游产业链的企业跟进落户，形成一定规模的产业集群。随着产业兴旺和人口集聚，城市经济加快繁荣，形成了新的陆港城市。

二是将推动贸易分销体系的重大变革。运输方式和物流路径的变化将带来供应链组织方式的深刻变革。过去靠海洋运输组织出口贸易，一般需要七八个环节。比如，中国

① 安蓓：《中欧班列累计开行突破 4 万列》，《人民日报》2021 年 06 月 21 日第 03 版。

② 香港位于南亚与东北亚航线要冲，向东横跨太平洋可抵达美洲大陆，向西经印度洋是通往欧洲的便捷通道。新加坡则是面向亚太的国际中转枢纽，扼太平洋及印度洋之间的航运要道，处于东西、南北国际远洋主干航线交汇处和中转节点上。迪拜地处亚欧非三大洲的交汇点，可辐射总人口达 30 亿人、国内生产总值（GDP）达 9 万亿美元的非洲、中东、南亚地区。鹿特丹港则是荷兰第二大城市、欧洲第一大港口、亚欧大陆桥的西桥头堡（东桥头堡是中国连云港市），位于欧洲莱茵河与马斯河汇合处，是欧洲最大的海港，甚至曾是世界上最大的海港。

商品出口欧洲，传统海洋运输一般需要经过“工厂生产—通过陆路或水路运输到沿海港口—港口拼装后装船—海洋运输—到目的地港后卸货分拨—批发商—零售商”等环节。这七八个环节中，中国的企业往往只能掌握前面的生产和装运的两三个环节，后面的环节基本与中国供应商无关，基本由外国公司承担。而中欧班列开行之后，铁路线可以直接延伸至对方工厂、批发商的仓库里，中国供应商可以借此“一杆子捅到底”，直接与欧洲的客户进行更加深入和紧密的交流合作。这种分销体系上的重大变革加上跨境电商的崛起将对未来贸易格局产生重大影响，并给中国企业带来新的发展机遇：中国企业可以在沿线布局海外仓，以我为主在当地建立直达终端消费者的分销体系，从而提升在产业链、供应链中的位势。同样的，随着环节的压缩，沿线国家和地区与中国的联系也将更为紧密，沿线国家和地区的商品也会因中欧班列的高质量运营而直达中国末端市场。这种高水平的双向开放、近距离对接将产生新的“化学反应”：中国与沿线国家和地区的产业链、供应链合作将会进一步加深，有利于进一步提升国际大循环的效率和质量。换言之，这种贸易分销体系的重大变革将为新发展阶段构建新发展格局提供重要支撑。

三是进一步丰富了全球运输服务供给。不同价值的货物对时效和物流费用的敏感度不同。以中国郑州到德国杜伊斯堡为例，每标箱 5 万美元以下的货物一般适宜走海运；每标箱 100 万美元以上的货物适宜走空运，因为这类货物不仅能承受相对较高的运费，而且对时效的要求也较高；而那些货值在每标箱 5 万至 100 万美元之间的货物则适合走中欧班列，因其一个突出优势是运行时间是海运的 1/3，费用是空运的 1/5。过去没有通铁路的时候，那些无法承担空运费用的货物只能走海运，往往需要一个半月才能运到欧洲港口，再花费一周左右的时间配送到客户仓库或工厂，差不多有两个月的时间用在路上。企业也不得不提前备足两个月的库存，以满足生产经营需要。现在，中欧班列不仅满足了那些每标箱货值 5 万~100 万美元的货物对时效和费用的要求，还降低了企业库存和资金占用。目前中欧班列累计平均每标箱货值仅 5 万美元左右。^① 随着沿线经贸联系日渐紧密、产业分工日益深化，每标箱货值也会逐步增加，物流成本也会逐步摊薄。若以后每标箱货值达到平均 50 万美元，假如运费比海运高出平均 2500 美元/标箱，同时考虑到与海运相比，中欧班列保守估计能节省一个月时间，那么一标箱货物因为通过中欧班列运输而节省的资金占用利息是 2500 美元左右（按年息 6% 计算），刚好与多出的运费持平，且不谈班列比海运还节省了很多短途转驳的费用。也就是说，作为海运和空运之外的“另一选择”，中欧班列不仅丰富了运输服务供给，还给沿线产业链、供应链带来了更加经济便

^①截至 2021 年上半年，中欧班列累计开行 4 万列，货值 2000 亿美元，平均每列货值 500 万美元，以每列 100 标箱来计算，折合每标箱货值 5 万美元。

捷的隐形效益。

四是将有助于形成陆路贸易规则 and 标准体系。过去几百年间，全球贸易以海洋运输为主导，形成了以海运为基础的海洋贸易规则 and 标准体系。如今，中欧班列的开行将为陆路贸易规则 and 标准的探索与实践提供重要的试验平台。事实上，中欧班列之所以能顺利开行，一个很重要的制度支撑就是沿线国家和地区实行“三互”大通关。班列一路开过去，由于实行了“三互”大通关，部分起到了国际高标准经贸规则所倡导的减壁垒减补贴的效果。而且，随着沿线国家经济交往的深入和公铁联运、海铁联运、空铁联运等多式联运的探索与实践，未来将在物流载具标准、各环节信息互通等方面有新的突破和进展，系统解决多式联运中的货柜托盘标准不统一、“一单制”编码标准不统一问题。特别是，未来如能实现“一票到底”，同时进一步导入供应链金融，将信息流、物流、订单流和资金流进行集成，这个“票”就可以具备金融属性，就可以像海运提单那样成为相关增值服务的重要基础。在这方面，中国部分地方如重庆、成都、西安、郑州等地已在积极探索，未来有望助推中国在完善全球经贸规则方面作出自己的贡献。

五是更能适应各类贸易业态的创新发展。海洋运输方式下贸易活动主要是以港口对港口的形式开展的，加工贸易、与海运有关的服务贸易主要发生在枢纽港，其他地方难以“雨露均沾”。而且海洋运输中，货物从工厂拉出来经过海运送到最终用户一般需要经历 4~6 次装卸。^① 贸易的收益在很大程度上要被这些频繁的装卸所抵消。而以中欧班列为代表的陆路运输则是一条线的方式在开展贸易，沿线各站点之间都可以产生新的贸易流量。而且理想情况下货物从工厂出来一般只需要 2 次装卸，中间的分拨转运可以通过车皮的组合来进行。如果说海洋运输给主要港口带来了枢纽经济，而中欧班列既给铁路枢纽城市带来了枢纽经济，也给沿线带来了通道经济，更能适应各类贸易业态和模式的创新发展。事实上，经过多年实践，中欧班列向货运市场提供四种类型的班列，分别是主要服务于大型出口企业的“定制班列”、常态化开行的“公共班列”、随到随走的“散发班列”以及服务于中小企业的“拼箱专列”。其中，“定制班列”服务于大型企业的进出口或加工贸易，“公共班列”服务于各类企业开展转口分拨和加工贸易，“散发班列”“拼箱班列”则与跨境电商的小批量多频次特点相适应。进一步来看，对于在国内的企业而言，利用中欧班列开展国外站点间的贸易就是离岸贸易。而围绕班列运行产生的物流、金融、保险等业态则有可能成为服务贸易的重要组成部分。

总之，随着陆港城市的兴起、贸易分销模式的变革、运输服务体系的丰富、陆路运

^①比如一般工厂的货物需先装车运到港口卸货，由港口上船经海运到中转港或目的港卸货等，前前后后至少需 4~6 次装卸。

输规则的进一步完善以及各种贸易业态的叠加，中欧班列对沿线经济的辐射带动效应将越来越显著，沿线地区将日益卷入到更加紧密的全球分工中去。这背后隐藏的市场力量将以“润物细无声”的方式推动经贸格局的深刻变革。

三、进入新发展阶段要重点抓好三个环节

当然，上述经济价值不是凭空产生的，更不是自然而然就会出现的，需要 we 们继续加大支持力度，继续深化改革、扩大开放，突破一些瓶颈和障碍，加快形成以中欧班列为依托、沿线主要枢纽为支撑、产业链供应链深度融合的国际经贸合作大通道，为畅通国内国际双循环、构建新发展格局作出新的贡献。

（一）突破班列运力瓶颈

2020 年中欧班列一共开行 1.24 万列。预计未来三年运量翻一番，将达到 3 万列。这可能会是一个运力天花板。一般来说，若一条铁路线一年运力 1 亿吨，修成复线并不是只增加 1 亿吨，而是因交会时间减少，开行班列增多加密，运力至少可以提升到 3 亿吨以上。但中欧班列涉及 1 万多公里，如修复线，需要上万亿的投资，难度较大。那么怎么办呢？

一是要提高运输货值。目前，中欧班列每标箱货值平均才 5 万美元。未来，随着中欧班列运力逐步饱和，市场会自动把低价值货物调整为逐渐走海运或者海铁联运，中欧班列的货值会相应提高。中欧班列在整个运输体系中的经济性会越发凸显。

二是研究开行双层班列。哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯等原苏联加盟共和国国家的火车一般一车皮能装载 2 个上下堆叠的 40 寸集装箱。中国班列一车皮只能装载 2 个 20 寸标箱（或 1 个 40 寸集装箱）。要提高中国境内运力能力，可以考虑开行双层集装箱班列。2018 年 12 月 18 日，中国铁路部门在宁波至绍兴间成功首发双层集装箱班列。从测试情况看，这种双层集装箱运输最大可提高 38% 的铁路运输能力，未来可在中欧班列推广。

三是增加专列车皮数量。原苏联加盟共和国国家的火车马力较大，一列车可以有 80~100 个车皮；相应的，其车站也较长，达 1000 米左右。中国现在一般一列车只有 50 个车皮，车站也只有 500 米。要提高运力，除了增加机车马力外，还要增加专列车皮数量，延长车站长度，提高装卸作业能力。

四是以卡车短驳破解跨境堵点。由于种种原因，霍尔果斯和阿拉山口等边境口岸经

常出现去程班列拥堵和积压的情况。^① 破解这个堵点，可考虑将中国输往中东欧、西亚、中亚国家的货物在此做适当分流。建议在这些口岸设立面积达 10 平方公里的跨境物流园，铁路线可直接延伸到这个园区，并按海关特殊监管区管理。货物经班列由内地运到该园区后，由卡车进行转驳运输，配送范围可覆盖半径 1000 公里左右的区域，服务周边十几个国家。由于卡车在离开园区时已实行关检，海关对集装箱也加装了电子锁，可有效防范运输途中的走私风险。如每天有 2000 辆卡车在运输，按照每辆车 1 个标箱的运力，可以实现每天 2000 个标箱，相当于现行每天 20 列班列的运力，将大大缓解拥堵状况。

（二）提升枢纽经济能级

根据国家铁路集团数据，截至 2021 年上半年，国内运行中欧班列的省区市已达 29 个；班列可通达至 22 个国家的 160 多个城市。在中欧班列的运输网络中，已构成了以西安、成都、重庆、郑州、乌鲁木齐为代表的五大枢纽地区。以 2020 年中欧班列的开行量为例，西安始发的中欧班列最多，达 3670 列；紧随其后的是成都 2800 列、重庆 2177 列、郑州 1106 列以及乌鲁木齐 1068 列。其中，西安、重庆、成都三地的中欧班列年开行量均超过 2000 列，合计占全国开行总量的 58%。^② 相应的，这些城市围绕中欧班列的集疏运都大力发展了仓储、物流、包装、运输等产业。

但值得注意的是，在这些枢纽城市的班列货源流量中，仅有少部分货物来自本地，大多数是从外地集疏运而来的。以郑州为例，2021 年 1—3 月郑欧班列承运河南进出口货物货值约 8.29 亿元，河南货源货值平均占比仅约为 12.4%。当然，这些城市没有集疏运体系就不成其为枢纽，但也绝不能仅仅满足于成为枢纽，而是要依托枢纽发展加工贸易、跨境电商等产业，探索“跨境电商+加工贸易+中欧班列”的新模式，将增加值留在本地，努力形成 40%~50%的货源来自本地、50%~60%的货源来自外地的新格局，实现由“酒肉穿肠过”向“产业本地留”的跃迁，提升枢纽经济能级。

进一步的，中欧班列沿线开行必然伴随着货物上上下下，为发展服务贸易、离岸贸易创造了条件。比如班列带动分销体系变革的一个直接后果是：过去与中国进出口相伴的金融、保险、运输等服务基本由外国人或外国公司承担，以后将逐步转由中国企业承担，甚至形成这方面的服务出口，进而助减中国服务贸易逆差。再比如，过去海运主导

^①由于目前仍是去程多、回程少，相关国家的班列运营公司要等待回程货物达到一定数量后再启程，这导致邻近中国的那些宽轨国家的车板出现短缺，以致在霍尔果斯、阿拉山口等边境口岸出现班列拥堵积压的现象。

^②潘寅茹：《中欧班列 10 年：发行列数首次破万 这三城占比近六成》，新浪财经，<https://finance.sina.com.cn/roll/2021-03-26/doc-ikknscsk1467711.shtml>。

下制约离岸贸易开展的外汇资金跨境结算障碍有望得到解决：由于是图定班列，沿线海关信息互认共享，班列运行背后的货流、资金流、订单流可以实现有效集成，能够满足贸易项下外汇进出汇兑时的三单合一要求，类似将德国货物卖到哈萨克斯坦的离岸贸易就可以在内地枢纽城市完成。在这样的枢纽城市从事这类服务贸易、离岸贸易的公司较多，形成集聚效应，自然就可以帮助这个城市升级为具有国际影响力的供应链枢纽城市。

（三）建设国际陆港城市

近年来，为了解决中欧班列境内运行段沿线城市过度竞争、竞相补贴，同时也是为了避免运行空箱、运力浪费的情况，国家发展改革委已发文明确支持成都、郑州、重庆、西安、乌鲁木齐等5个中欧班列枢纽节点城市建设中欧班列集结中心。这几个城市将有可能率先建成国际陆港城市。下一步建议加强以下三方面的工作。

一是健全对外开放平台。进一步完善口岸体系，建设智慧口岸，推动口岸物流跨行业、跨系统、跨时空的电子交换与共享，协同海关压缩口岸物流整体通关时间，提升口岸物流运作效率，建设功能配套齐、通关效率高、服务环境优、集聚辐射强的口岸高地。同时，还要按需配置建设海关特殊监管区域，发展基于电子围网的“保税+”新业态；用足用好自贸试验区制度创新先行先试政策优势，积极开展“首创性”“差异化”探索，打造市场化法治化国际化营商环境。

二是建设综合交通枢纽。以陆港为重点优化区域交通体系规划，建设铁路、机场、公路等基础设施，将铁路引入规模以上的开发区，打通铁路运输最后一公里。推动公转铁、散改集，发展公铁、水铁和空铁等多式联运，确保各种交通方式之间衔接过渡无缝对接。整合铁路、公路、水路、民航、邮政、海关、检验检疫等信息资源，建设承载“一单制”电子标签赋码及信息汇集、共享、监测等功能的数字化公共服务平台，推进不同运输方式、不同企业间多式联运信息开放共享和互联互通。

三是推进产城有机融合。国际陆港不仅是物流的集散地，更是商流、信息流、资金流和人流的集聚地，在带来产业兴旺的同时，也对城市规划和建设提出了新的要求。要避免过去一些港口城市出现的货车堵路围城、产业布局星星点点、城市规划职住失衡、环境卫生脏乱差等突出问题，合理布局仓储物流、产业园区、生活居住等功能分区。坚持“产业跟着功能分区走、人口跟着产业走”的原则，推动人口、产业、资源合理分布和集聚。加快健全公共服务体系，增加优质公共服务供给，吸引周边人口向城区适度集聚，提升城市规模和品质，建设田园城市、智慧城市、绿色城市。

责任编辑：李蕊

美联储非常规货币政策还能走多久

谷源洋

摘要：自 2008 年以来，美联储为走出次贷危机和金融危机，实施了量化宽松的货币政策。这种非常规货币政策提振了经济，但造成系列潜在风险。美国前总统特朗普在任期内加大宽松力度，推出现代货币理论（MMT）和财政赤字货币化，但未能力挽狂澜。美国现任总统拜登执政百日内迅速抛出“21 世纪版的罗斯福新政”，加速赤字、债务和通胀扩大，使其极度宽松政策的潜在风险从隐性变为显性。2021 年美国经济增长率、通胀率及核心通胀率等系列数据，让美联储承受逆向调整货币政策压力。美联储何时调整其货币政策及调整力度有多大，受到多种因素综合权衡的影响。各国应高度提防和应对美联储货币政策“变与不变”的溢出效应带来的挑战与风险。

关键词：非常规货币政策 量化宽松 核心通胀 溢出效应

作者简介：谷源洋，中国社会科学院荣誉学部委员、世界经济与政治研究所研究员。

2008 年美国爆发次贷危机和金融危机，将经济推向衰退的深渊。为从危机中爬出来，美联储实施了量化宽松货币政策（QE），主要通过不断降息和购买债券等，降低融资成本，刺激经济增长。这种货币政策被称之为非常规货币政策。但非常规货币政策不能“持久化”，伴随经济苏醒好转，需要逐步退出，回归正常化。货币政策同其经济和金融形势变化息息相关。2018 年美国国内生产总值（GDP）增长率为 2.9%，创下二战后第二长复苏期，为防止经济持续过热进而引发通货膨胀，美联储曾 4 次加息。然而，经济很快

出现减速态势，国内外人士对美国经济前景趋于悲观。因此，从2018年12月至2019年6月，美联储多次宣布维持联邦基金利率不变，并在发布的声明文件中删除了“进一步加息”的相关表述。由于全球需求和投资放缓、美国财政刺激效应消退、持续加息滞后影响及世界经济景气不振给美国经济造成的近忧和远虑，迫使美联储在2019年7月至10月，实施了3次“预防性降息”，试图通过降息阻止经济持续下滑。在4个月内连续三度降息后，美联储认为货币政策达到了“适宜”的水平，已能够支持经济温和扩张，因而于当年12月终止降息。

可是谁也没有预料到新冠肺炎疫情突然来袭，涌现出一系列始料未及的内外负面因素，驱动美国经济再减速，并可能滑向失速和衰退。为此，美联储作出了极为迅速的反应，来不及等待2020年3月17日召开例行的联邦公开市场委员会（FOMC）会议，就提前于3月3日宣布降息50个基点，并在3月15日召开临时会议宣布再降息100个基点。2次“紧急降息”150个基点，是此前3次“预防性降息”75个基点的2倍，导致联邦基金利率重返2015年12月至2018年12月美联储连续9次加息前的0~0.25%的低位，开启了零利率时代。在“紧急降息”的同时，美联储于同年3月23日宣布无限量地购买国债、商业票据、抵押贷款支持证券及企业债，形成“紧急降息+资产购买”的货币政策格局。美联储资产负债表规模扩大到2020年6月底的7.13万亿美元，相比2019年底扩张了70%。但美联储并未止步，仍然继续坚持“扩表”，并购买财政部发行的巨额国债，推动“财政赤字货币化”，试图缓解美元流动性紧张，降低美元融资成本，阻止经济恶化。然而，美联储的极度宽松货币和财政政策没能力挽狂澜，2020年美国经济收缩了3.5%。

一、拜登政府出台“21世纪版的罗斯福新政”

进入2021年以来，美国新冠肺炎疫情比2020年更显严重。疫情加速美联储QE的“放水规模”。民主党的财政理念是“宽财政”。2020年底，在赢得大选胜利但尚未正式就职前，拜登就曾公开敦促国会通过9080亿美元的“抗疫新计划”。2021年1月进入白宫以来，拜登政府在百日执政内，连续出台三项刺激和提振经济计划。

（一）“新冠肺炎疫情纾困法案”

第一项是拜登于2021年3月12日签署的1.9万亿美元的“新冠肺炎疫情纾困法案”，或称救助计划、援助计划和刺激计划，其资金主要通过举债融资。法案包括向大多数美国人一次性发放1400美元，每周向在疫情中失业的950万人额外提供300美元的失业救济金，以及向因疫情而出现预算亏空的州和地方政府提供3500亿美元的援助。此项计划

是美国历史上最大的经济刺激方案之一，试图为遏制美国疫情、提振美国经济注入“核动力”。拜登在签署该法案前，曾宣称这项历史性立法的“精髓”是重建这个国家的脊梁，赋予这个国家的人民、劳动者、中产阶级和国家建设者一个奋斗的机会。

国际货币基金组织（IMF）预测此项救济计划不仅能促进美国国内经济增长，而且有助于带动全球经济复苏。花旗银行全球首席经济学家凯瑟琳·曼表示：“美国将在 2021 年再次扮演全球火车头的角色。”美国政府向个人、家庭派发的救济款和向企业提供的援助资金受到了民众与企业的欢迎，然而却并非全部资金都用于消费和生产，而是将其中的一部分作为了储蓄。一旦疫情得到有效控制，这笔额外增加的储蓄将会推动“报复性消费”，刺激美国经济加快增长。

（二）“就业计划”

第二项是拜登于 2021 年 3 月 31 日，在匹兹堡的一场讲演中宣布将推出一项 2.3 万亿美元的基础设施建设一揽子计划安排。这是拜登—哈里斯政府推动的“重建更美好未来”政策的一部分，旨在修复早就老化的基础设施，并投资新兴技术，推动电动汽车和清洁能源发展，创造数百万个就业岗位，因而被称之为美国的“就业计划”。

按照拜登政府的计划设想：在未来 8 年时间里，美国将投资 6210 亿美元用于改善交通基础设施，修复和更新高速公路、桥梁、港口、机场、轨道等公共交通基础设施，其中 1740 亿美元将专门用于发展电动汽车充电桩；5800 亿美元用于振兴制造业、研发创新与劳动技能培训；4000 亿美元用于改善老弱病残者护理服务；1000 亿美元用于数字基础设施建设；3000 亿美元投入住房改善、学校设施更新、电网基础设施改造、清洁饮用水和废水处理设施改善等领域。

拜登高度评价“就业计划”，指出“就业计划”将使他们利用美国的就业机会和创造力来应对气候变化的努力取得革命性进展，使他们的基础设施更加安全和富有弹性，并为美国工人和农民在清洁能源的未来抓住难以置信的机会，从而保护他们的社区免受每年因历史性的超级风暴、洪水、野火、干旱造成的数十亿美元损失。从短期效应看，基础设施建设与修复将创造对商品和服务以及投资设备的需求，并将扩大就业机会，推动美国经济尽快从新冠肺炎疫情中苏醒过来。从长期效应看，基础设施建设与修复将会创造更高的经济增长潜力，带来更快的经济增长。美国标普首席经济学家 Beth Ann Bovino 预计，此计划在 10 年内将为美国经济增加 5.7 万亿美元收入。^①

^①施诗：《拜登的万亿基建野心》，《21 世纪经济报道》2021 年 4 月 2 日。

（三）“家庭计划”

第三项被称之为美国的“家庭计划”，其重点放在医疗和儿童、家庭教育领域投资计划。该计划的出台有其鲜明的背景和针对性：首先是美国青少年受教育水平落后于许多其他发达国家。其次是美国政府在新冠肺炎疫情肆虐下的“无奈表现”暴露了公共卫生体系的弊端，没能给世界树立一个学习榜样，在国内外广受抨击。拜登政府试图通过这一计划改变政府在美国人生活中的形象及其扮演的角色。美国的“家庭计划”将耗资 1.8 万亿美元，主要来自对富人的征税，将把最富裕家庭的最高税率从 37% 提高到 39.6%。年收入超过 100 万美元者的资本利得税税率从 20% 增加到 39.6%，几乎翻了一番。据拜登政府估计，对富人征收的一系列更高税收，将在 10 年内筹集 1.5 万亿美元。资金将主要用于确保符合条件的家庭在 2025 年前至少每个孩子每月能获得 250 美元；2000 亿美元为所有 3 至 4 岁儿童提供免费学前教育；2250 亿美元将用于资助儿童保育及儿童保育工作者；2250 亿美元将用于全国性的带薪家庭假期和病假计划安排；2000 亿美元将用于永久性减少通过平价医疗法获得保险者的医保费用；1090 亿美元将投资于两年的免费社区大学教育；850 亿美元将投入佩尔助学金。

拜登政府雄心勃勃的“就业计划”和“家庭计划”两项计划提案，被有些美国人冠以“21 世纪版的罗斯福新政”的称谓。然而与其说是“罗斯福新政”，到不如说是新自由主义失败，不得不起用政府的力量去推动实施拜登的提振计划。其实美国基础设施落后陈旧，阻碍了经济发展，早就引起美国各方的关注。在 2007 年次贷危机后，美国政界和经济界就已经认识到美国自身经济结构与社会失衡的严重问题。奥巴马与特朗普在任期间都曾想改变美国基础设施落后状况，以创造更多的就业机会，推动经济更快增长，但都没能形成具体的可行法案。究其原因：一是苦于基础设施建设涉及经济社会结构性改革。在美国两党相互对立的极端环境下，国会很难就结构性调整达成共识。二是苦于基础设施建设耗资巨大。由于两党的财政理念不同，难以真正解决基建融资及其资金分配问题。三是苦于找不到重振美国的可行模式。特朗普在位时曾尝试通过“外部再平衡”重振美国，但这种以“美国优先”的外部再平衡受到来自多方面的挑战，因而未能取得实质效果。

二、拜登政府抓住历史性机遇推动结构性改革

在新冠肺炎疫情一波又一波冲击下，美国各方都急需找到和制定一个短期能够克服疫情损害、恢复经济以及中长期能够重振美国的方案。拜登抓住了这个难得的历史性机

遇，迅速启动既棘手又可能成为动力的经济和社会结构性改革计划，主要涉及以下四个问题。

（一）结构性改革的多重目的

自 2008 年爆发金融危机以来，美国社会贫富差距持续扩大，处于社会底层的人口已持续数十年不见收入增长。白人工薪阶层中弥漫着一股绝望情绪，种族矛盾日益加深，社会持续动荡不安。在特朗普执政的前 3 年，美国年均 GDP 增长率略高于 2% 的潜在增长，但 2019 年美国经济呈现下行的拐点。2020 年新冠肺炎疫情“海啸”冲垮了美国经济的防波堤坝，使其经济由下行迅速滑向失速和衰退。拜登深知经济增长和社会稳定对其执政的重要性，因而在执政百日内连续抛出美国“救济计划”“就业计划”和“家庭计划”。这三个计划旨在，帮助在疫情中受到影响的企业、家庭和个人克服疫情造成的伤害，以期树立“亲民和爱民”形象；弥补长期发展不足积累的结构性失衡；大力发展新能源和新环保经济；大幅度提高科技研发投入，为“后疫情时代”经济快速增长及中长期经济发展奠定基础，改变经济颓势和重振社会信心，以“榜样的力量”树立拜登所标榜的“世界领袖”地位，并借此为 2022 年国会中期选举造势，为民主党人继续执政夯实基础。然而“计划”的多重目标，使其有些目标相互矛盾与冲突，执行起来困难重重，难以完全实现。

（二）结构性改革的融资保障

基于财政理念与政策差异，特朗普在当选总统后，立即进行税制改革，降低企业税率，减轻融资成本。拜登则反其道而行之，将美国企业税税率从 21% 上调至 28%，并把美国跨国企业最低税率从 10.5% 上调至 21%，以限制美国企业海外避税，激励企业在国内扩大投资，为其施行的“新政”积累资金。然而，共和党人反对否定他们曾在 2017 年极力支持的减税税法改革。参议院少数党领袖米奇·麦康奈尔说，考虑到“大规模增税”，因而不支持基建计划。政府上调企业税税率也让市场深感担忧：担心拜登政府为缩小贫富差距及投资于基建与福利计划而提高企业税收，这与美国政府为实现“再工业化”而提高本土制造业投资是相互冲突的两种举措，会令市场感到不知所措；担心调高国内企业税收后，如果国内企业税率高于其他国家，就会驱使美国企业转移到海外投资。针对市场的忧虑，拜登无奈地表示当下尚未看到因提高税率而使企业外移的证据。然而，从理论层面看，由于资本逐利的本性，如果外部企业纳税率低于美国本土企业，不仅海外美国企业不愿返回本土，而且国内企业和资金势必向海外转移。美国财长珍妮特·耶伦于

2021 年 4 月 5 日表示，美国正在倡设全球公司统一最低税率，并强调追逐避税天堂会侵蚀政府收入，进而削弱经济竞争力，只有国际社会采取协调行动，推动多边合作才能结束税收“逐底竞争”。6 月 5 日在英国召开的七国集团（G7）财长和行长会议上，与会者原则上支持美国提出的对全球跨国企业征收 15% 的最低税率。7 月 10 日，二十国集团（G20）财长和央行行长会议也就国际税改架构达成共识，并呼吁更多国家加入协议。15% 的低税率高于此前美国征收的 10.5%，但低于拜登所要求的 21%。税制涉及国家主权及其利益分配，在全球设定企业或公司税率下限，并不是一件轻而易举的事。从弥补全球税收体系漏洞、防止税收政策恶性竞争的角度看，全球最低企业税率的达成具有进步意义，但并不意味着全球税收体系改革一蹴而就，或者说全球税收体系改革就必然走向更公平的未来。更重要的问题在于，如何在最低税率的基础上合理分配税基，并有效应对数字经济发展的税收挑战。^①

（三）结构性改革投资规模的博弈

共和党人认为民主党政府的基建计划方案涉及的资金规模过高，正在朝错误方向前进，因而要求民主党必须大幅削减基建投资。基建计划资金从哪里来，是个难以调和的分歧。拜登总统的集资方式是上调联邦法人税税率，而共和党领袖米奇·麦康奈尔则说“增税是红线”。民主党人希望共和党人能尽早支持拜登政府的基建计划，如果两党和国会不能较快达成一致，最终形成“持久战”僵局，则对拜登政府执政不利。实际上，拜登推出的基建计划阻力重重。为争取共和党支持，拜登同意压缩基建投资，将以基建项目为重心的“就业计划”总投资从 2.3 万亿美元削减至 1.7 万亿美元，但仍远高于共和党提出的 5680 亿美元。^②两党在投资规模上的分歧仍未消除。2021 年 6 月 24 日，拜登再次削减投资规模，从 1.7 万亿美元缩减至 1.2 万亿美元，于是两党达成妥协协议。在 1.2 万亿美元中，强化交通基础设施、完善电力网络、建设高速通讯网络就将用去 5790 亿美元，其余 6000 亿美元将根据确定好的预算分配方案拨给公共事业，大约需要 5~8 年才能凑齐。值得注意的是，首先，拜登提出的 2.3 万亿美元的基础设施建设是一揽子计划安排，包括基建投资、制造业投资、住房改善投资和应对气候变化投资等，不单纯是基建投资。参议院多数党领袖舒默表示支持达成协议的框架，但希望看到具体细节。其次，拜登的

^① 贾开：《全球最低企业税能否带来更公平的全球税收新体系》，《21 世纪经济报道》2021 年 7 月 13 日。

^② 佚名：《拜登将基础设施计划规模缩减至 1.7 万亿美元》，美国《华尔街日报》网站，2021 年 5 月 21 日。

“21 世纪版的罗斯福新政”，包括“就业计划”和“家庭计划”两个部分，合计 4 万亿美元，而两党达成的妥协协议并不包括 1.8 万亿美元的“家庭计划”。拜登和民主党领导人宣称，是否推进这份交通、水利和宽带基建协议，将取决于 4 万亿美元经济议程中更多内容能否获得通过。拜登直言“我们能达成一致的，也就是基建方面，没有就其余部分达成协议”，并指出除非一份包含了经济议程其余部分的法案也摆在他的桌子上，否则他不会将这项跨党派协议签署成为法律。^①有民主党人认为，在拜登正式签署这一协议之前，任何事情都有可能发生。再次，美国基础设施项目建设效率低下，成本是欧洲的数倍。在纽约地铁系统中，增加 2 英里的新轨道和 3 个车站，就要花掉 45 亿美元。以基础设施建设为核心的“就业计划”总投资缩减近 50%，叠加增税方案在国会中亦遭受到越来越大的阻力，如果仅靠政府预算支出，恐难以弥补资金缺口。可以预期，基础设施建设计划或“就业计划”的最终结果将会大打折扣，不会像最初设想的那么美好。

（四）结构性改革与遏制中国

“就业计划”和“家庭计划”原本是美国自身改革与发展的事，但拜登政府却非要同遏制中国捆绑在一起。拜登宣称“超级基建”是“对美国工人与中国竞争的历史性投资”“如果我们不采取行动，中国人就会吃掉我们的午餐”“计划将使我们在未来几年有望赢得同中国的全球竞争”，等等。简而言之，拜登两个“计划”的短期目标及中长期目标都是致力于增强美国的竞争力，以期实现全面遏制打压中国的既定目的。美国媒体宣称拜登计划的核心与灵魂是同中国竞争，通过改善国内基础设施并投资新兴技术，让美国更具竞争力，使其“就业计划”成为美国主宰世界舞台而挑战中国的最佳方式，这种方式甚至比通过军事手段或试图打赢与中国的“思想战”还要好。不论是拜登抑或特朗普，他们在实现对华战略目标上保持着高度一致性。不同的是两者间理念与手段存在某些差异，特朗普抨击拜登以提高企业税率来为基础设施建设筹措资金的计划，将会使美国就业岗位流向中国并损害美国工人的利益。拜登的两项计划何时能够开始实施，仍是个不确定性因素。但“重振美国及其与中国竞争”两个因素，或许会成为国会通过的重要筹码。

三、拜登政府结构性改革把宽松政策潜在风险推向显性化

2020 年为应对新冠肺炎疫情，美联储强化了非常规货币政策的力度，美国成为了全球刺激额度最大的国家。拜登百日执政内签署的一个“法案”及抛出的两个“计划”预

^①佚名：《“总统签署之前，任何事情都可能发生”》，新浪网，2021 年 6 月 26 日。

设耗资总额，将创下二战以来绝无仅有的水平，势必进一步加剧流动性泛滥。银行业内人士认为，“全球货币宽松政策已见顶，英国、加拿大、挪威、瑞典、韩国和新西兰等国的央行都在草拟退出计划”。^①但欧洲央行行长拉加德同美联储主席鲍威尔的观点雷同，明确表示欧洲通胀只是暂时现象，没有必要施加政策去控制，甚至 2022 年和 2023 年的通胀率都会远低于其目标，因而将继续实施超宽松货币政策。但欧洲央行副行长金多斯、德国央行行长魏德曼及奥地利央行行长 Robert Holzmann 等人则发出相反的声音。由于欧盟和欧元区经济不及美国，宽松政策将持续更长时间。欧美央行继续“放水”，无疑将促使美元指数走贬，大宗商品价格上涨，给更多新兴市场国家造成通胀而被迫加息的困局。全球货币政策分化加剧。实施了 10 多年的非同寻常的货币政策表明，美联储量化宽松与财政赤字货币化产生了提振经济作用，但其副作用或潜在风险正在超出预期，给美国经济带来新风险和新危机。当前，人们正密切关注美国赤字扩张和债务膨胀；美元指数下降和资产价格狂涨；股市非理性繁荣，与其实体经济相背离；加密货币的泡沫与波动；通货膨胀走高与部分新兴市场利率上调，等等。上述多种经济现象的涌现，无疑是美联储释放过多流动性造成的后果，过度量化宽松的副作用和潜在风险已从隐性变为显性。美国财政部公布的数据显示，随着财政救济计划持续推进，财政预算赤字总额在 2021 年 5 月就已突破 2 万亿美元，全年将打破 2020 年创下的 3.13 万亿美元的水平。

拜登心知肚明，为“三把火”添油的融资很难再依靠美联储降息，联邦基金利率现为 0~0.25%，再降息就将深陷负利率泥潭，对重振经济更为不利。鲍威尔早已表示过美联储不会把负利率作为选项；如果美联储继续无限量地购买国债，亦只能导致财政赤字和债务节节攀升，加剧金融市场动荡乃至触发新危机。

鉴于拜登政府想尽快形成群体免疫能力，因而加大了新冠疫苗接种力度；希望尽快刺激短期效应及长期预期效果，因而迅速出台了大规模提振经济计划，进而推动就业率上升，消费需求转旺等。对拜登政府而言，就业岗位增多和消费需求转旺是好事，但却引起市场等多方面的担忧。一些民主党人，包括美国前财长、经济学家拉里·萨默斯等人对美国政府已经出台和即将推出的刺激计划亦深感担忧。他们担忧天文数字的财政和货币刺激将导致持续通胀及通胀预期上升，从而可能颠覆经济增长轨迹，导致更高的利率，引发新的衰退。

市场等多方面发出的担忧，在已公布的经济数据中得到了印证。据美国劳工统计局

^①恩达·柯伦：《央行支持见顶，标志着全球复苏的新阶段》，彭博新闻网站，2021 年 6 月 26 日。

2021 年 4 月 13 日的数据，美国 3 月居民消费价格指数（CPI）同比增长 2.6%，创 2018 年 8 月以来的最高水平。密西根大学 4 月 17 日公布的调查数据显示，消费者对未来一年通胀预期值为 3.7%，较上月的 3.1% 上升了 0.6 个百分点。美国 CPI 上行主要由能源价格驱动及住房市场需求旺盛拉动。2021 年 3 月，新建住房量增长 19.4%，创 2006 年以来的最高增幅。更为重要的因素是伴随美国疫情缓和，服务业与消费的“报复性增长”开始显现，美国核心通胀水平呈现上升趋势，并有可能接替能源，成为未来驱动通胀的主要因素。

然而，美联储对于通胀的判断与其市场的认知并不一致。美联储主席鲍威尔在 4 月 8 日致参议员的信中表示，经济增强及供给紧张，推高部分行业的价格水平，导致经济暂时出现“略高的通胀”，但“一切都在掌握之中”，美联储将继续维持超低利率并继续购买大量资产，直到经济进一步复苏。但市场业已失去对美联储承诺的信任，甚至怀疑美联储的判断与能力。市场普遍认为拜登政府刺激政策的出台以及新冠疫苗接种的普遍推广，将加快经济复苏，甚至导致经济过热，进一步推高通胀率。一些投资者和经济学家预计 2021 年美国的通胀率至少升至 3% 或 3.5%，进而逼迫美联储反向调整货币政策。

市场的担忧情绪已经反映到美联储内部，其成员间对货币政策走向产生了分歧。5 月 19 日，美联储公布的 4 月货币政策会议纪要显示，有“多位”联储成员认为，如果美国经济持续强劲回升，失业率相应下降，联储就有必要在未来会议的某个时间点开始讨论收紧货币政策问题。会议纪要指出，与会者预计经济解封、需求上升，叠加供应链改善，将推动通胀率超过美联储设定的 2% 或更高的目标水平。美国劳工统计局公布的 4 月美国 CPI 和 PPI（生产者价格指数）数据都已明显高于先前预期。受能源价格上涨和低基数效应影响，4 月美国 CPI 同比大涨 4.2%，创 2008 年 9 月以来新高；美国核心个人消费支出（PCE）物价指数同比超过 3%，创 2008 年以来最快增速。美联储 4 月发表的经济褐皮书亦显示，美国的通胀正在加速上行，预计短期内还将继续上涨。

从目前趋向看，美国财长耶伦和美联储主席鲍威尔等政府“主流派”，都把主要目标放在促就业和强增长方面，资产泡沫和通胀预期则是次要目标。市场对美国通胀及通胀预期的态度，与鲍威尔等人形成了明显的反差。鲍威尔作为美联储主席坚持认为通胀率走高只是“短期现象”。为安抚市场、稳定信心，他多次宣布美联储将维持宽松政策不变，未来 3 年不予加息。即便是通胀率上升至 2% 或以上，亦可“容忍”一段时间，不会过快地改变宽松货币政策。“通胀就是增税”。在美联储内外，对鲍威尔的观点及做法，有人赞同，有人非议。华尔街投资机构相信美联储关于通胀压力回升可能是短期现象的

判断，因而“押注”美联储未必会因为通胀上升而提前收紧 QE 政策。据以往经验，只要美联储释放“鹰派”加息信号时，美债收益率就会率先反弹，进而带动美元指数走高。但 4 月 FOMC “鹰派”发声较弱，美债 10 年期收益率先涨后跌，美元指数依然表现疲软。美元指数从 3 月末的 93.44 点跌至 5 月 25 日 89.52 点，令市场感受不到美联储要“提前加息”的气氛。美元指数继续处于低位，国际原油等大宗商品价格狂涨，推动全球通胀水平上升，使多国货币政策面临“松紧两难”选择，部分发达国家货币政策开始出现收缩迹象。

四、美联储调整宽松政策“路漫漫”

在新形势下，美联储究竟会不会调整实施已久的 QE？答案应是肯定的。主要原因：其一，QE 是非常规货币政策，对其经济有些刺激作用，但不能持久使用，否则将给经济金融带来更大的伤害；其二，QE 的副作用或潜在风险已开始显现，从隐性变为显性；其三，在新冠肺炎疫情缓解及大规模财政和货币政策刺激下，美国经济趋向利好，失业率总体趋降，通胀率上升；其四，全球大宗商品价格上涨以及美国政府继续对中国等国部分商品加征关税，助推美国通胀上扬；其五，拜登计划通过《提高最低工资法案》，增加低收入者的薪酬，进而加速房地产价格上扬。然而，美联储何时调整货币政策及其调整力度有多大，则受多种因素影响，主要取决于五个因素的综合权衡。

（一）取决于新冠肺炎疫情的控制程度

疫情直接和间接作用于经济及非经济。2020 年新冠肺炎疫情暴发和蔓延，导致全球所有国家和地区集体陷入衰退。2021 年全球疫情形势较上年更为严重，拖延的时间更长。新冠肺炎疫情仍在美国、英国、日本、印度及南亚、东南亚国家肆虐，美国感染人数和死亡人数仍居世界之首。接种新冠疫苗比例较高的国家已经出现感染率和病死率明显下降，但疫苗接种率与形成“群体免疫”目标间尚存在很大差距，构建全球群体免疫能力屏障及促进经济全面增长仍任重道远，可能需 2~3 年甚至更长的时日。面对新冠肺炎疫情长期化，全球经济和多数国家经济表现并不像国际经济金融机构预测的那么乐观，美联储抑或其他各国央行都不敢轻言退出或调整货币政策。即便是有所调整，也不过只是小幅和局部的调整，依旧保持着宽松政策的连续性和稳定性。

（二）取决于经济的真实表现

在宽松货币和财政政策支持下，2021 年美国经济形势开局不错，首季 GDP 增长率为

6.4%，但就业弱于预期，通胀风险增强。拜登在首次欧洲之行前，在美国媒体刊文称“美国经济的当前增速超过了 40 年来的任何时期”。^① 经济合作与发展组织（OECD）预测 2021 年美国 GDP 增长率为 6.9%，较此前预期的 6.5% 增添了 0.4 个百分点。^② 这一预测值是建立在 2020 年美国经济增长 3.5% 的基点上，以及“就业计划”与“家庭计划”预期刺激效应的基点上。前一个基点的高增长难以持续，大体将呈现递减态势，而后一个基点则存在不少变数及不确定性因素。从经济表现和预期数据看，当下美国经济确实有点“热”，这种“热”是美国经济仍然处在疫后恢复阶段的特征。美股震荡反映通胀预期上升，经济增长动力不足。从增长趋势看，2022—2023 年，美国经济增速将低于预期值。鲍威尔发出警告称，美国经济复苏仍“远未完成”。穆迪首席经济学家 Mark Zandi 指出，美国经济仍然在新冠病毒大流行之下苦苦挣扎，仍需要政府继续提供大量的财政支持。基于上述判断，叠加欧洲央行鼓励拜登政府继续“放水”刺激经济。因此，美联储货币政策暂时只能选择偏“鸽派”立场，“静观其变，有所准备”。有美国经济学者认为，美联储货币政策正面临着“变与不变”的两难选择，但仍希望美联储能尽早开始收紧超宽松政策，使美国经济避免爆发严重通胀，并实现比美联储坚持当前的超宽松货币政策立场所带来的较为柔和的“软着陆”。^③

（三）取决于财政支持的规模

拜登在百日执政内签署的一个“救济法案”已在众议院以微弱多数通过，但两个“计划”预计的 4 万亿美元的资金尚无着落和保障。主要存在三个有待解决的问题：第一，两党围绕耗资规模的博弈难以平息。共和党绝不会同意和接受拜登政府提出的刺激短期经济复苏和重振中长期经济的计划方案。第二，即便两党分歧消除，但启动“计划”也不是 2021 至 2022 年的事情。因而当下两个“计划”对刺激经济从疫情中苏醒过来的作用，亦只能是“预期刺激效应”的短期彰显。“就业计划”投入规模大幅削减，“预期效应”和“刺激效果”就将应声而跌。第三，共和党不单反对拜登政府的一个“法案”和两个“计划”的融资规模及其资金分配，也反对拜登政府的融资方式。连民主党内部对增税方案也存在不同意见，因而相关增税法案势必在国会遭遇阻力。由于“就业计划”总

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

^② OECD 于 2021 年 5 月 31 日发布《全球经济展望报告》，将 2021 年美国经济增长率由 3 月预测的 6.5% 提升到 6.9%。

^③ 德斯蒙德·拉赫曼：《全球资产价格泡沫正准备破裂，但没有人做好准备》，美国《国家利益》网站，2021 年 6 月 7 日。

投资大幅压缩及增税筹资受到抵制，2022 年美国财政预算赤字将会远高于 2020 年。然而，耶伦却表示，拜登推出的 4 万亿美元预算支出的两个提案，即使将导致利率上升，对美国经济发展也是有利的，每年总计 4000 亿美元的支出并不足以造成美国通胀过度上涨。^①

（四）取决于就业状况的改善

新冠肺炎疫情危机前，美国失业率已降至全民就业状态，但疫情暴发造成千百万人的失业大军。到 2021 年 6 月，美国失业率从 2020 年 12 月的 6.7% 降至 5.9%，但实际半失业和失业人数高达 8% 或 10%。主要原因包括：首先是工业和服务业尚未恢复到疫情前水平。其次是政府对在疫情中遭受损害的家庭与个人给予的救济数额较大，甚至多于失业救济金，导致一些人不想参加工作，使其劳动参与率下降。非农业人口就业率减缓，直接影响消费需求和经济增长，以及美联储调整货币政策的决策。但从趋势看，2021 年内美国就业率虽达不到全民就业水平，但伴随经济持续复苏和增长，失业率将继续下降，驱动通胀走高，也给美联储调整货币政策增添了压力。

（五）取决于通货膨胀变化走向

美联储有两个职能，一是全民就业，二是物价稳定。在新冠肺炎疫情暴发前，美联储已开始实施平均通胀目标（AIT），这意味着美联储货币政策已不太介意通胀水平，对通胀上涨似可“忍耐”，但就业增长必须上去，而就业增长和薪金增加则加剧通胀。在就业和通胀“双升”的态势下，资产价格必然随之上涨。美联储采取的平均通胀目标，将使其对现实通胀及未来潜在通胀难以及时做出政策应对，更不会像以往那样采取提前“预防措施”，只能是采取“事后行动”去抑制通胀。一般而言，通胀是一种货币现象。在美国经济复苏反弹的趋势下，继续实施过度的宽松政策，势必导致过多的资金追求有限的资源或商品，进而加速美国通胀上涨。

值得关注的是，美联储于 2021 年 6 月 17 日在 FOMC 会议结束后发表的声明中透露出系列数据：2021 年美国经济增长率从 6.5% 上调至 7%；5 月非农业就业人口增加 55.9 万人，高于前值的 26.6 万人，但低于预期的增加 65 万人，鲍威尔称 2021 年夏末秋初就业市场将反弹；5 月 PPI 再创新高，不断向通胀传导；CPI 从 4 月同比增长 4.2% 上升至 5 月的 5%，超出市场预期的 4.5%，创 13 年最大涨幅，2021 年通胀率从 3 月预期的 2.4% 上

^①拜登政府两个计划的实施时间长度为 8~10 年，预计总投资 4 万亿美元，年均 4000 亿美元。

调至 3.4%。鉴于上述情况变化，美联储中的“鹰派”已不是此前所表述的“多位”，而是 18 名成员中有 11 人预计 2023 年美联储将至少有 2 次加息。据美国劳工部于 7 月 13 日公布的数据显示，6 月 CPI 及核心 CPI 环比、同比均高于预期与前值，其中 CPI 同比增长 5.4%，核心 CPI 同比增长 4.5%，PPI 同比增长 7.3%，创 2010 年 11 月以来的最大同比涨幅。

然而，各方及其内部对美联储何时退出 QE、退出路径以及“点阵图”等诸多问题依然存在分歧，包括美联储何时“缩表”及“缩表”规模，美联储何时启动加息周期及加息幅度。市场有市场的担忧及依据，美联储和其支持者也有他们的担心及缘由。鲍威尔等人认为美国“通胀是短期现象”，主要立论是通胀上升是由基数效应、供应瓶颈和就业问题造成的，随其发展与政策变化，通胀上涨短期导因将不复存在，通胀势头将自然趋于弱化。因此，鲍威尔坚持当下“缩表”和“加息”为时尚早，现时考虑政策调整的时机未到。有学者认为，美联储可能低估了通胀上行的“幅度”和持续时间的“长度”；也有学者指出，在经济强劲复苏、资产和信贷市场泡沫临近崩溃之际，美联储仍坚持采用超宽松货币政策，是在给美国资产泡沫火上浇油；还有学者则强调，“疫情本质上是供给冲击”，仅靠货币“放水”必然导致通胀。总体看，市场等多方面对美联储调整货币政策的预期概率步步上升，但宽松货币政策易出难收，美联储从非常规货币政策回归正常化之路尚未真正起步。

美国现行经济政策与金融政策给全球经济和国际金融市场造成的流动性过剩及通胀风险，既损害了美国民众、工薪阶层和中产阶级的利益，更让新兴市场国家面临输入性通胀，使其更多家庭和民众面对物价上涨和支出增多的压力。各国似应高度提防和应对美联储货币政策“变与不变”的溢出效应所带来的挑战与风险。

参考文献：

1. 施诗：《拜登的万亿基建野心》，《21 世纪经济报道》2021 年 4 月 2 日。
2. 恩达·柯伦：《央行支持见顶，标志着全球复苏的新阶段》，彭博新闻网站，2021 年 6 月 26 日。
3. 贾开：《全球最低企业税能否带来更公平的全球税收新体系》，《21 世纪经济报道》2021 年 7 月 13 日。

责任编辑：李蕊

美联储货币政策正常化及其 对华溢出效应分析^{*}

杨子荣 徐奇渊

摘要：2008年金融危机后，美联储货币政策经历了从量化宽松至正常化的完整过程，这为分析未来美联储货币政策正常化之路提供了经验支持。2008年和2020年两次危机性质的不同，加之宏观政策支持力度与方式的差异，决定了经济受冲击的程度有所不同且存在结构性差异，这进一步导致了经济复苏的斜率和美联储货币政策正常化的节奏有所区别。本轮美联储货币政策正常化更加注重经济和劳动力市场的复苏，对短期通胀上行的容忍度上升。美联储货币政策调整的同时，会对中国的国际资本流动、汇率、贸易、外债、金融市场以及利率和货币政策独立性产生不同程度的溢出影响，但影响程度整体可控。中国应保持大国货币政策定力，货币政策以服务国内经济为主，同时密切关注美联储货币政策变化，合理采取措施对其溢出影响进行缓释。

关键词：美联储 量化宽松 货币政策正常化 经济复苏 溢出效应

作者简介：杨子荣，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员；

徐奇渊，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

当前，美国正面临货币政策正常化问题，且尚无明确的时间表，这正在成为扰动市场的重要不确定性事件。美国上一轮货币政策正常化的路径与触发标准，为预判本轮美

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目《中央银行的逻辑与现代中央银行制度的建设》（21ZDA045）和中国社会科学院青年科研启动项目《中美金融战情景分析与中国应对策略》（2020YQNQD115）的阶段性研究成果。

联储货币政策正常化之路提供了经验支持。但是，考虑到 2008 年和 2020 年两次危机性质不同，财政政策强度相异，经济衰退和复苏的斜率迥异，以及美联储货币政策框架调整，本轮美联储货币政策正常化之路将表现出新的特征。作为全球第一大经济体和世界货币大国，美联储货币政策调整将对中国、对全球产生显著的溢出影响。中国应对此保持密切关注，并前瞻性地采取行动以应对可能的外部冲击。

一、2008 年金融危机后美联储货币政策正常化的经验总结

2008 年金融危机后，美联储货币政策的演化路径可以概况为：“降息→零利率→应急性量化宽松货币政策（QE）→复苏性 QE→缩减 QE→退出 QE→加息→缩表”。从 2007 年 8 月开始，美联储连续 10 次降息，将联邦基准利率降至零下限。在利率等常规货币政策工具耗尽的情况下，2008 年 11 月，美联储宣布实施第一轮 QE，主要目的在于向市场注入流动性，稳定金融市场和重建金融机构信用。2010 年 11 月，美联储宣布实施第二轮 QE，计划购买 6000 亿美元的美国国债，以解决政府财政危机。两轮 QE 之后，美国经济迈向复苏，但失业率仍在 8% 以上。2012 年 9 月，美联储宣布实施第三轮 QE，最初每月购买 400 亿美元抵押支持证券（MBS），随后扩大至每月购买 400 亿美元 MBS 和 450 亿美元长期国债。前两轮 QE 属于应急性政策，而第三轮 QE 的主要目的在于促进经济复苏。观察到经济稳定复苏后，美联储于 2014 年 1 月开始缩减 QE，并于当年 11 月完全退出 QE。2015 年 12 月，美联储开启加息进程，2017 年 10 月，美联储正式缩表（图 1）。

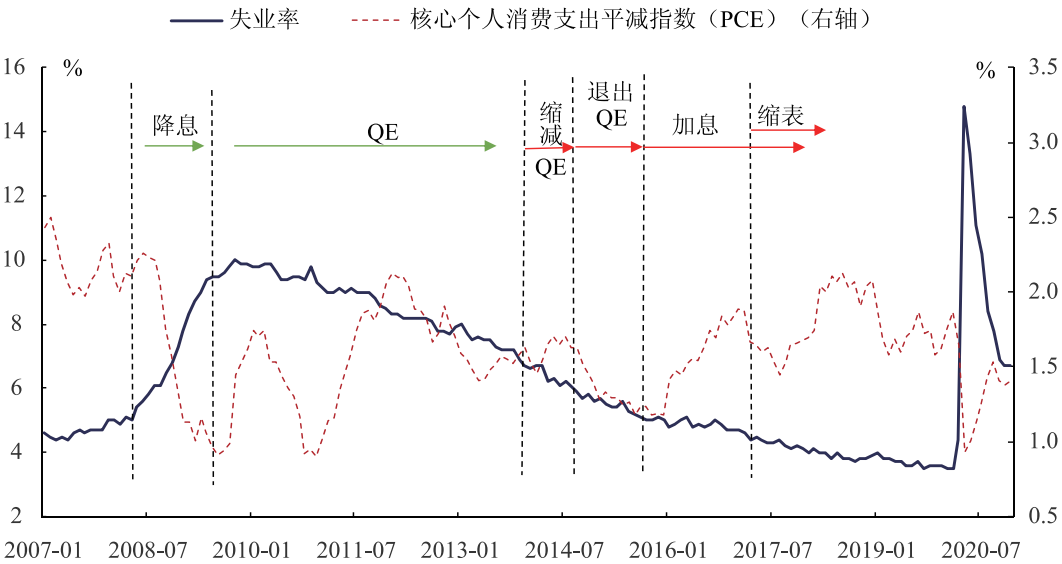


图 1 2007—2020 年美联储货币政策的演化路径

数据来源：美联储、美国劳工部和美国经济分析局。

传统泰勒规则无法为美联储量化宽松货币政策的退出与货币政策正常化提供操作指引。美联储的货币政策目标是充分就业、物价稳定和适度的长期利率。基于美联储的货币政策实践经验，约翰·泰勒于1993年提出了泰勒规则，描述了通胀水平、产出水平和联邦基金利率之间的关系。在2008年金融危机爆发以前，泰勒规则隐含的理论利率水平与联邦基金利率能够很好拟合，泰勒规则对美联储利率决策的解释力较强，反过来也可以为美联储货币政策提供操作指引。2008年金融危机后，泰勒规则隐含的理论利率水平与联邦基金利率发生多次偏离，传统泰勒规则的适用性面临挑战。依照传统泰勒规则，金融危机期间理论的联邦基金利率为负值。由于“零下限”的约束，美联储转而实施QE，并通过“扭曲操作”来降低长端国债收益率，以刺激投资。此外，关于美联储如何退出QE，美联储既无经验可依，传统泰勒规则也无法为其提供准则指引。

2012年12月，美联储联邦公开市场委员会（FOMC）会议确立了伊文思规则——引入经济指标的临界值作为加息的触发标准。美联储承诺在失业率低于6.5%以及通胀率预期高于2.5%之前，将维持联邦基准利率零水平不变。从图1可知，2014年1月，美联储开始缩减QE时，美国失业率为6.6%，核心PCE为1.52%；2014年11月，美联储退出QE时，美国失业率为5.8%，核心PCE为1.45%；2015年12月，美联储重启加息时，美国失业率为5%，核心PCE为1.18%；2017年10月，美联储启动渐进式被动缩表时，美国失业率为4.1%，核心PCE为1.65%。这为后新冠肺炎疫情时代美联储货币政策正常化之路提供了经验支持。

此外，美联储更加重视前瞻性指引。2008年后美联储开始频繁使用前瞻性指引以获得更为宽松的货币政策操作空间。美联储的前瞻性指引主要分为两类：一类是正式的前瞻性指引，即美联储历次公布的FOMC利率决议中的货币政策导向，该指引经历了由宽泛到精确的模式变化。另一类是非正式的前瞻性指引，主要表现为美联储官员的讲话。2013年，伯南克关于美联储退出QE时点的讲话屡次超出市场预期，引发金融市场剧烈波动。此后，美联储更加重视前瞻性指引，积极与外界沟通，尽量抚平市场的非必要波动。

二、2008年和2020年危机之后 美联储货币政策正常化比较

两次危机性质的不同，以及宏观政策支持力度与方式的差异，决定了经济受冲击的程度有所不同且存在结构性差异，这进一步导致了经济复苏的斜率和美联储货币政策正常化的节奏有所区别。

（一）两次危机性质不同

2008 年危机属于传统的经济危机，而 2020 年危机本质上是卫生危机。2008 年危机在形式上是由流动性危机引发，向金融危机、经济危机传导和转换的过程，原理上则是由不当的房地产金融政策、金融衍生品滥用和过度宽松货币政策引起的。

2020 年危机是由新冠肺炎疫情引发，生产和生活等经济活动被迫中断，进而导致经济陷入衰退的过程。在疫情爆发之前，2019 年美国国内生产总值（GDP）增长率为 2.2%，失业率更是创下 20 世纪 70 年代以来的新低，年均值为 3.7% 左右，经济整体向好。由于疫情扩散，2020 年 3 月，美国各州发布了不同形式的“居家令”，正常的经济活动被迫中断，消费和企业投资锐减，并引发经济危机。

与传统经济危机不同，卫生危机更类似一场“暴风雪”。传统经济危机通常表现为生产严重过剩，企业大范围倒闭，失业率上升，信用关系严重破坏，原有的社会经济运行方式和内在机制出现混乱或瘫痪。卫生危机引发的经济危机主要表现为正常的生产和生活被迫中断，经济陷入萧条。如果疫情迅速得到有效控制，或在疫情期间政府通过扩张性财政政策及宽松性货币政策使得企业和家庭的资产负债表依然健康，经济的内在动能没有受到严重损害，那么疫情更类似一场短期的“暴风雪”，经济在“暴风雪”过后将快速恢复正常。如果疫情长期无法得到有效控制，经济活动始终无法正常重启，那么疫情就类似一场长期“暴风雪”，企业和家庭的资产负债表将严重坍塌，经济的内在动能遭受破坏，卫生危机也可能引发一场更加长久和深度的传统经济衰退。

（二）财政政策强度相异

在 2008 年金融危机初期，美国侧重于运用货币政策来补充市场流动性和稳定金融市场。随着危机进一步扩散，美国货币政策陷入“流动性陷阱”，财政政策的作用逐渐彰显。美国的财政政策主要体现在四个方面：第一，大幅退税，一次性刺激消费和投资。2008 年美国推出总额约 1680 亿美元的《一揽子经济刺激法案》。第二，提高银行存款保险限额，以防止储户挤兑导致银行大面积破产。第三，减债及帮助借款者重组债务。2007 年美国推出《抵押贷款免除债务减免法》，减轻了部分债主的偿债压力。第四，对濒临破产的公司进行并购及资助，以稳定金融市场和救助实体经济。整体来看，美国采取了扩张性财政政策应对金融危机，但力度有限。2008—2009 年，美国联邦财政支出同比增速分别提高至 9.3% 和 17.9%，较危机前的均值 7% 左右明显提高；同期美国联邦财政赤字占 GDP 比重也分别上升至 3.1% 和 9.8%，较危机前的均值 2% 左右显著提高。

受 2008 年金融危机期间财政政策力度不足的教训影响，本轮美国货币政策和财政政策均快速、密集和大规模出台。2020 年，美国先后出台了五轮纾困政策，尤其是 2021 年 3—4 月，先后通过了《冠状病毒预防和应对补充拨款法案》《家庭优先冠状病毒应对法案》《关爱法案》《薪资保障计划和医疗保健增强法案》四项法案。^① 这四项法案的预算总额接近 3 万亿美元，根据美国国会预算办公室的预测，2020 年美国联邦赤字规模将达到 GDP 的 16%，这四项法案贡献过半。其中，《关爱法案》的规模最大，预算总规模接近 2.2 万亿美元。随着这四项法案逐渐到期和第三波疫情暴发，2020 年 12 月，时任美国总统特朗普再次签署一项总额达 2.3 万亿美元的新冠纾困及联邦政府综合支出捆绑法案。其中，关于纾困计划的资金额度约 0.9 万亿美元。不过，这一法案具有过渡性质，时间跨度较短，难以支撑至疫情结束，且由于疫情防控资金不足，缺少对州和地方政府的援助，导致疫苗接种比例不及预期。2021 年 1 月 14 日，拜登公布了一份总规模高达 1.9 万亿美元的财政刺激计划。该计划的典型特征是规模大、时间跨度长，且重视疫情防控以及加大对州和地方政府的援助。

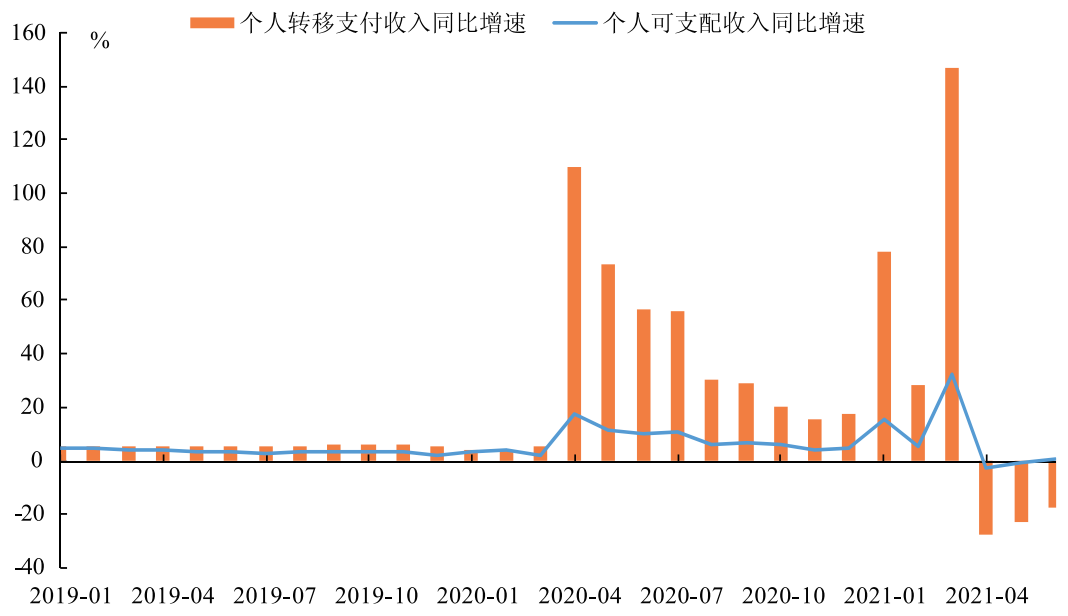


图 2 2019—2021 年美国个人收入同比增速

数据来源：美国经济分析局。

由于财政政策强度与支出结构差异，两次危机期间美国个人收入增速存在巨大反差。2009 年美国失业率均值上升至 9.3%，个人收入和个人支出的同比增速也分别下降至

①资料来源：美国财政部。

-3.1%和-1.4%。这是因为危机期间，失业率上升，金融资产价格暴跌，个人的工资和财产等收入普遍下降，个人支出也被迫削减。2020 年，美国失业率均值上升至 8.1%，个人收入和个人支出的同比增速分别为 6.1%和-3.1%，与 2009 年的表现存在明显反差。这主要是因为，本次危机期间，虽然失业率上升，但政府通过纾困政策对个人进行一次性补助和向失业人群持续发放高额救济金，反而导致个人收入整体高于疫情之前，而个人支出则受疫情影响和外出活动受限而下降。

本文通过对美国个人收入的各个组成部分进行分解，发现了两个典型特征，如图 2 所示。第一，与疫情前相比，疫情后美国个人收入不降反增。第二，疫情后转移支付收入远超疫情前水平，并导致个人总收入及其同比增速皆超过疫情前水平。转移支付收入同比增速的高点，分别对应了美国三次大型纾困政策的实施，即 2020 年 3 月 2.2 万亿美元的《关爱法案》，2020 年 12 月 0.9 万亿美元的纾困政策，以及 2021 年 3 月 1.9 万亿的美元财政刺激计划。

（三）经济衰退与复苏的斜率迥异

每周经济指数（WEI）是美国纽约联储开发的反映美国经济运行状况的周频数据。该指标是一个由 10 个实体经济活动指标组成的指数，它代表了涵盖消费者行为、劳动力市场和生产等系列因素的共同组成部分，其走势与 GDP 增长率基本一致。

由图 3 可知，两次危机期间，经济衰退与复苏的斜率迥异。在 2008 年危机期间，美国经济衰退历时 18 个月，经济衰退和复苏的斜率都相对平坦。这是因为在传统的经济衰退过程中，危机是逐步引发与连锁传导的过程，而在经济复苏的过程中，企业和家庭资产负债表也是缓慢修复。在 2020 年危机期间，美国经济衰退和复苏的斜率都非常陡峭，2020 年 2 月开始衰退，4 月下旬即触底反弹。2021 年以来，在新财政刺激政策和疫苗接种普及率上升的带动下，美国经济复苏更是迅猛，3 月下旬 WEI 已由负转正。美国商务部数据显示，2021 年 1 季度美国 GDP 环比折年率初值为 6.4%，较 2019 年四季度只有约 1%的差距，2021 年 2 季度美国 GDP 已恢复至疫情前水平。这意味着在本次危机中，美国经济衰退时长将远远短于 2008 年。这主要是因为，本次危机本质上是卫生危机，政府通过巨额的财政刺激政策与天量宽松的货币政策，尽力保障了危机期间美国家庭和企业的资产负债表健康。随着疫苗接种的普及和经济正常化重启，美国经济得以快速恢复。

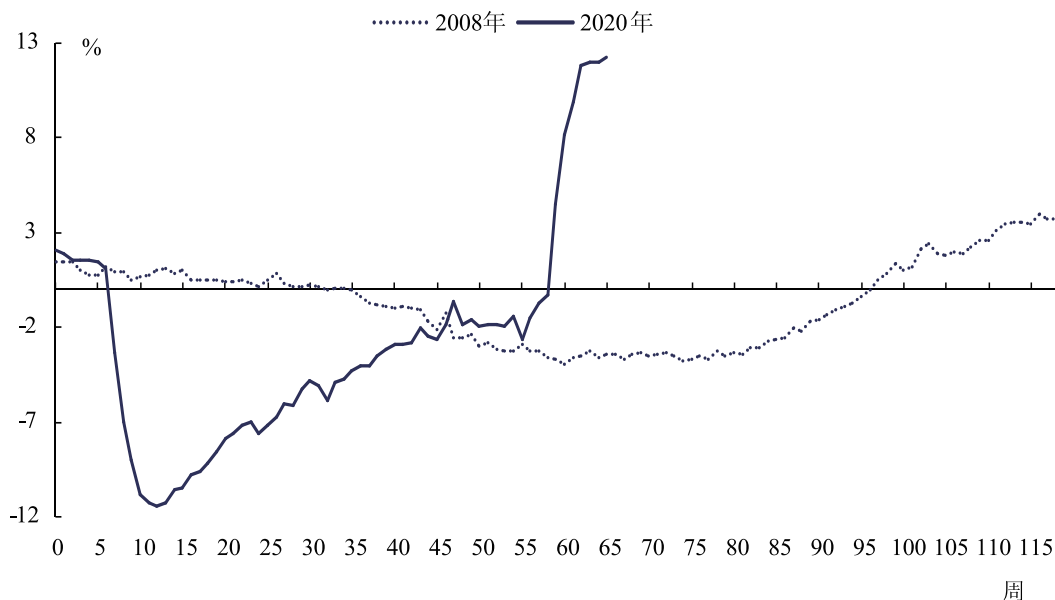


图3 两次经济衰退与复苏比较

数据来源：美国纽约联储。

注：美国经济分别在2007年12月和2020年2月两次陷入衰退。限于数据的可得性，T=0分别表示2008年1月（虚线）和2020年2月（实线）。

三、本轮美联储货币政策正常化之路

2020年8月，美联储调整了货币政策框架，对短期通胀容忍度提升，更加重视就业。根据美联储对于美国经济前景的预测，美联储缩减QE的窗口期将至，提前加息的概率在提升，但也不能排除其他潜在因素会影响美联储货币政策正常化的进程。

（一）美联储调整货币政策框架

2020年8月27日，FOMC发布《长期目标和货币政策策略声明》，对其货币政策框架进行了调整。该修订主要包含三个方面。

第一，美联储将通胀目标转变为“平均通胀目标制”，即寻求在长期内实现平均2%的通胀水平。如果前期的通胀水平持续低于2%，美联储将在此后的一段时间内实现略高于2%的通胀率，以避免通胀持续低迷引发长期通胀预期。这意味着，如果美国通胀水平短期内超过2%，美联储可能不会立即采取行动。不过，美联储并未就其能够容忍的通胀程度和时长做出明确界定，这增加了货币政策的灵活性，也使得美联储货币政策更难预测。

第二，就业目标由双向“偏离”改为单向“缺口”，就业的重要性获提升。美联储对

就业缺口的评估由“就业人数对最高水平的偏离”修订为“就业人数对最高水平的不足”。在新框架下，美联储将更加重视促进就业，允许劳动力市场出现一定程度的过热，并关注劳动力市场发展不平等的结构性问题。这实际上继承了伯南克与耶伦对产出和就业更加重视的一贯性。伯南克曾对传统泰勒规则进行过修正，赋予了产出缺口更高的权重，将产出缺口的系数由 0.5 提升至 1。耶伦则在多个场合反复强调自己对劳动力市场的关注，除了失业率外，还担忧劳动参与率的下降。

第三，强调金融风险的重要性。美联储明确强调，可持续的充分就业和物价稳定依赖于稳定的金融体系，美联储在实现其双重使命的同时，也会对风险平衡进行评估，金融系统性风险是影响其决策的重要因素。

综合来看，美联储新的货币政策框架仍然以物价稳定和充分就业为两大政策目标，但目标重心更侧重于充分就业。这主要是由于美联储面临着更为复杂的国内外环境，经济增长成为重中之重，且长期低通胀环境弱化了美联储对通胀风险的担忧。

首先，美国面临长期“低增长”压力。一方面，2012 年以来，美联储对于美国经济潜在增速中枢的估计已从 2.5% 下降至 1.8%，美国经济面临生产率趋势性下降带来的长期增速下行压力。后疫情时代，财政扩张空间收窄，企业和家庭资产负债表仍需时间修复，僵尸企业占比和商业银行不良贷款率提高等，都将进一步限制美国经济增长。经济长期低迷将进一步催化美国国内日益加速的贫富差距与民粹主义，这使得美联储不得不越来越关注经济增长问题。

其次，美国财政收支再平衡与货币政策正常化都高度依赖经济增速提升。新冠肺炎疫情以来，巨额的财政支出在支撑经济避免陷入传统的经济衰退的同时，也使得美国财政赤字迅速扩大。2020 财年，美国联邦财政赤字已达到创纪录的 3.1 万亿美元，联邦财政赤字占 GDP 的比重也从上一财年的 4.6% 攀升至 15.2%，创下 1945 年以来新高。2020 财年，美国公共债务达到 21 万亿美元，相当于美国 GDP 的 102%。由于美联储将联邦基准利率降至零水平，美国政府债务利息支出并未显著增加，但这也限制了美国货币政策正常化。未来美国财政收支再平衡和货币政策正常化都将高度依赖经济增速提升。^①

再其次，美国劳动力市场不均衡复苏，就业复苏慢于经济复苏。2020 年 4 月，美国非农就业人数减少 2053.7 万人，失业率飙升至 14.7%，创下大萧条以来最高纪录。随着经济重启，失业率逐步下降，但劳动力市场复苏速度慢于经济复苏。2021 年 2 季度，美

^①资料来源：美国财政部。

国GDP总量已超过疫情前水平，但劳动力市场的恢复预计仍需更长时间。此外，美国劳动力市场呈现不均衡复苏态势。2021年7月，一方面，劳动参与率为61.7%，显著低于疫情前2020年2月的63.3%。另一方面，美国失业超过27周以上人数仍高达342.5万人，占比达到39.3%，绝对规模和占比都远超疫情前水平，这意味着未来就业市场的恢复将更加艰难。^①

最后，美联储调整通胀目标制的主要依据是菲利普斯曲线平坦化。20世纪80年代以来，美国一直面临相对陡峭的菲利普斯曲线，即失业率与通胀水平存在一种明显的交替关系，这是泰勒规则有效的前提条件。如果失业率已降至自然失业率水平以下，美联储却不采取加息行动来抑制经济过热，可能导致较高的通胀前景。但2008年金融危机后，菲利普斯曲线愈加平坦化，即失业率下降并不一定会带来通胀前景的上涨。如果在失业率下降至自然失业率以下时，美联储立即加息，反而可能引发经济紧缩。

整体而言，美联储将更加关注就业，对通胀短期上行的容忍度提升，货币政策灵活性增强，这意味着依据过往经验对美联储货币政策正常化路径进行预测将更加困难。对于未来美联储货币政策正常化之路，应结合其过往经验、新货币政策框架以及本次危机的特征展开分析与预测。

（二）美联储对于美国经济前景的预测

疫情是左右美国经济的核心因素。疫情以来，美联储在不同时点对于美国经济前景的预测差异显著。2020年9月美联储预测，2021—2023年GDP增速分别为4%、3%和2.5%，失业率分别为5.5%、4.6%和4%。由于疫苗接种率的普及，2021年3月美联储大幅提高经济前景预测，2021—2023年GDP增速分别为6.5%、3.3%和2.2%，失业率分别为4.5%、3.9%和3.5%。^②

伴随着对美国经济前景预测的变化，美联储关于货币政策正常化的信息也不断更新，如图4所示。虽然美联储仍然认为在2023年之前不会加息，但是美联储内部支持提前加息的人数不断增加。2020年9月的点阵图显示，美联储官员中支持2022年加息的仅1人，支持2023年加息的为4人；而2021年6月的点阵图显示，美联储官员中支持2022年加息的增加至7人，支持2023年加息的增加至13人。

美联储在2021年7月议息会议中，决定“按兵不动”，维持联邦基金利率目标区间在

^①资料来源：美国劳工部。

^②资料来源：美联储。

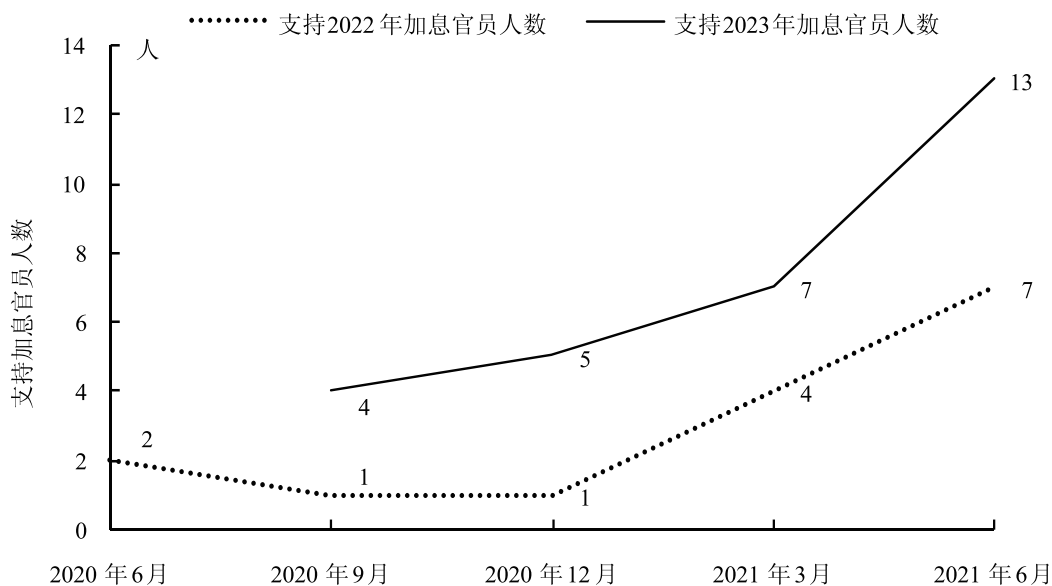


图 4 美联储点阵图中支持加息官员人数变化

数据来源：美联储。

注：本图基于美联储点阵图计算，分别为 2020 年 6 月、2020 年 9 月、2020 年 12 月、2021 年 3 月和 2021 年 6 月五次议息会议中，支持 2022 年或 2023 年加息的官员人数。

0~0.25%，并继续每月增持至少 800 亿美元的国债，以及至少 400 亿美元的住房抵押贷款支持证券。美联储表示将维持宽松性货币政策直至劳动力市场状况已符合委员会评估的充分就业水平，并允许通胀在一段时间内适度超过 2%。美联储认为，在疫苗接种普及率提升和强有力的政策支持下，美国经济活动和就业指标都有所改善，目前的通胀上行只是短期因素。美联储在未来的货币政策决策中，将广泛考量各种讯息，包括公共卫生数据、劳动力市场状况、通胀压力与通胀预期指标以及金融与国际形势发展。

（三）美联储货币政策拐点预判

美联储缩减 QE 的窗口期将至。首先，截至 2021 年 8 月 15 日，美国每百人接种疫苗约 107 剂，且可能在秋季启动新冠疫苗加强针接种，经济有望全面正常化重启。^① 在 1.9 万亿美元财政政策的支持下，企业和居民的资产负债表未受严重破坏，企业将快速恢复生产，居民在重归就业后消费有望回归，美国经济可能摆脱疫情泥潭。其次，通过观察 2021 年下半年的经济运行状况，美联储拥有充足时间对经济的健康状态和未来前景做出判断。考虑到当前的金融市场对于美联储货币政策转向非常敏感，为了不重蹈 2013 年

^①资料来源：美国疾病控制与预防中心。

“削减恐慌”的覆辙，美联储将加大与市场沟通力度。据美联储年初估计，2021 年底美国失业率将降至 4.5%，核心 PCE 上升至 2.2%，彼时经济表现远好于 2014 年开始削减 QE 时的状况。2014 年 1 月美联储开始缩减 QE 时，美国失业率为 6.6%，核心 PCE 为 1.52%。因此，2021 年下半年美联储缩减 QE 的窗口期将至，最迟不晚于 2022 年上半年。

美联储提前加息的概率在提升。美联储加息时点，不仅受经济复苏和劳动力市场恢复情况的影响，还受通胀上行幅度与持续时间，以及美联储对通胀的容忍度的影响。根据美联储 2021 年 3 月议息会议的点阵图显示，虽然整体支持 2023 年底之前不加息，但仍有部分官员支持 2022 年和 2023 年加息。此外，从美联储历次议息会议的点阵图变化来看，支持 2023 年加息的官员数在不断增加，且支持提前至 2022 年加息的官员数也在增加。基于当前时点美联储关于美国经济前景的预测，美联储在 2023 年底之前加息的概率在提升。如果未来美国经济超预期复苏，劳动力市场也强劲复苏，或通胀意外走强，超出美联储容忍度，美联储也可能会提前加息，2022 年加息的可能性也不能完全排除。

（四）影响美联储货币政策正常化的潜在因素

第一，如果病毒变异导致现有疫苗效果打折甚至失效，美联储可能会推迟货币政策正常化。疫情是影响美国经济复苏的核心因素，而经济复苏节奏则影响着美国货币政策正常化进程。美国的疫情防控策略是通过疫苗的广泛接种以实现群体免疫，这对疫苗的接种率与有效性要求极高。近期产生新的新冠病毒变异株，且传染性增加，世界卫生组织表示全球范围内应对此密切关注。此外，由于全球的疫苗生产能力有限且分配不均，世界各地无法同步完成疫苗接种，这意味着新冠病毒可能在世界范围内长期存在且不断变异。即便美国优先完成疫苗的广泛接种，但新的新冠病毒变异株仍然可能对美国产生威胁，甚至导致其疫苗失效，再次陷入疫情泥潭。

第二，如果通胀大幅上行，且超出美联储容忍度，美联储可能会提前启动货币政策正常化。在新货币政策框架下，美联储开始推行平均通胀目标制，对通胀短期上行容忍度有所提升。如果通胀上行幅度过大，持续时间较长，美联储可能被迫提前采取行动。受低基数效应、全球大宗商品价格上涨和财政刺激政策下的经济复苏等因素影响，美国通货膨胀率有望继续走高。一方面，世界银行在 2021 年 4 月 20 日发布的半年期《大宗商品市场展望》中表示，在全球经济反弹和增长前景改善的提振下，2021—2022 年全球大宗商品价格大概率保持坚挺，这会对美国产生输入型通胀压力。另一方面，2021 年 8 月 10 日，美国参议院通过 1 万亿美元的一揽子基建计划，计划在未来 5 年将拨款 5500 亿美

元作为联邦支出，用于升级美国的道路、桥梁、隧道、机场、铁路网和电网等；11 日民主党再提一项 3.5 万亿美元的超大规模预算决议。尽管这两项法案最终能否顺利通过尚存在不确定性，但两党大概率会在具体规模和支出结构上达成妥协后推出最终方案，而这无疑将会进一步推高美国通胀。2021 年 7 月，美国消费者物价指数（CPI）同比增速上升至 5.4%，反映出美国通胀压力较大。

第三，如果美国长期国债收益率再度快速上行，美联储可能面临两难局面。2021 年以来，美国 10 年期国债收益率快速上行，涨幅巨大，从 1% 以下一度突破 1.7% 后缓慢平稳。美国长期国债收益率快速上行，除了受经济前景改善、通胀预期提升以及疫情导致的经济下行风险降低这些因素影响外，还与美债供过于求有关。为了应对疫情，美国推出巨额纾困政策的同时，美债供给也大幅增加。2020 年美债总额高达 27.7 万亿美元，同比增长 42.6%。新增美债主要由美联储和美国国内投资者购买。随着通胀预期提高，美债对于投资者的吸引力下降，美债供过于求，利率趋于上行。如果未来美债收益率再次快速上行，美联储将面临两难局面。如果美联储继续增持美债，即向社会提供过度充裕的流动性，可能导致经济过热和通胀快速上行；如果美联储缩减 QE，那么美债收益率可能加速上行，提升政府融资成本，加重财政负担。

四、美联储货币政策正常化对中国的溢出效应及应对建议

美联储货币政策正常化会对中国的资本流动、利率、汇率、金融市场等产生溢出效应。中国应密切关注美国货币政策正常化的进程，评估其对中国溢出效应的方向与程度，并前瞻性采取措施以应对可能的外部冲击。

（一）美联储货币政策正常化对中国的溢出效应

美国是全球第一大经济体和世界货币大国，美联储货币政策正常化必然会对中国产生溢出效应。溢出效应的方向与程度，既取决于美联储货币政策调整的幅度与节奏，也受中美两国经济基本面的差异以及利差等因素的影响。

美联储货币政策正常化将引导短期国际资本回流至美国，但对外商直接投资（FDI）影响有限。美联储货币政策正常化意味着美国利率提升和美元指数走强，美国金融资产对短期国际资本的吸引力增强，中国将面临资本外流压力。如果中国经济周期与美国基本一致，同时中国也提升利率水平，那么短期国际资本可能不会或较少从中国流出。如果中国经济复苏后劲弱于美国，那么即便中国提高利率水平，也可能难以阻止短期国际

资本流出。与短期国际资本相比，FDI 更注重长期投资效益，主要关注一国长期的经济走势和投资效率等。2020 年中国 FDI 流入同比增长 4%，至 1630 亿美元，超过美国成为全球最大外资流入国，这表明中国对于 FDI 仍具有持续吸引力。

美联储货币政策正常化可能给人民币带来贬值压力。美联储货币正常化可能引导中美利差收窄和国际资本回流至美国，人民币兑美元汇率短期存在贬值压力。一方面，人民币汇率贬值意味着中国出口产品的竞争力增强，客观上有利于中国对美出口；另一方面，人民币汇率贬值会增加中国企业境外美元债务压力，偿债负担将加重。

美联储货币政策正常化可能会对中国金融市场产生冲击。一方面，中美股市存在一定的联动性，如果美联储货币政策正常化导致美股回调，风险可能会传染至中国股市；另一方面，美联储货币正常化引导国际资本回流至美国，将会导致中国的流动性收紧，驱使信贷被动收缩和金融资产价格回调。

美联储货币政策正常化可能影响到中国货币政策的独立性。面对美联储货币政策调整对中国经济和金融产生的溢出效应，中国可以选择被动接受或主动采取措施进行缓释。如果中国选择保持货币政策的独立性，则只能被动接受美国货币政策的溢出影响。如果中国选择主动采取措施，缓释美国货币政策的溢出影响，则可能削弱中国货币政策的独立性。中国采取缓释措施的效果以及货币政策独立性受影响程度，在一定程度上受中美经济周期和金融周期错位程度的影响。

整体而言，美联储货币政策正常化对中国溢出影响程度有限。首先，人民币汇率双向波动特征增强，跨境资本流动总体稳定，国际收支基本保持平衡，对外债务整体可控，中国经济有能力自我消化美联储货币政策正常化的溢出影响。其次，中国率先控制住疫情和经济恢复增长，经济内在动能相对健康，经济复苏韧性较强，且货币政策提前完成正常化，中国有良好的经济基本面和充足的货币政策空间来从容应对美联储货币政策正常化的溢出影响。

（二）中国应对建议

第一，保持大国货币政策的独立性和定力。作为世界第二大经济体，中国拥有足够的外汇储备、经济纵深和政策工具来应对美联储货币政策调整带来的冲击，应保持大国货币政策的相对独立性和定力。美联储货币政策正常化对中国溢出影响程度有限，且人民币汇率双向浮动特征增强，中国宏观经济和国际收支能够很好地实现自我调节与稳定。中国应珍惜正常的货币政策空间，货币政策以服务国内经济为主，同时密切关注美联储

货币政策的正常化节奏，采取合理措施对其带来的溢出影响进行缓释。

第二，加强宏观审慎监管，必要时实行资本流动管理。首先，中国应坚持金融开放的大方针不动摇，稳慎推动金融对外开放。其次，中国应树立整体安全观，统筹开放与安全，强化风险管理能力，推动高质量的金融对外开放。最后，加强宏观审慎监管，提前准备好缓解资本外流的政策工具箱，例如加强对资金转移海外的审查，打压地下钱庄等。如果在较长时间内持续发生大规模资本外流，中国在必要时还可以考虑加强资本流动管理。

第三，坚持“双循环”新发展格局，保障产业链的竞争力与安全性。首先，坚持“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，以应对日益严峻的新外部环境变化和自身发展阶段的内在要求。其次，继续发挥和强化中国产业链完整的优势。产业链在国际竞争中的位置，不仅取决于核心技术的节点，还取决于产业链的完整性与不可替代性。中国应积极利用产业链完整的优势，保障产业链的竞争力与安全性。

参考文献：

1. 陆晓明：《从泰勒规则到伊文思规则——美联储利率决策框架的演变及未来发展》，《国际金融研究》2013 年第 4 期。
2. 栾稀：《美联储平均通胀目标制对美债收益率的影响》，《中国外汇》2020 年第 18 期。
3. 盛松成：《美联储政策目标重心已发生实质性变化》，《经济参考报》2021 年 4 月 27 日。
4. 杨盼盼、徐奇渊、杨子荣：《复盘新冠疫情下的美国经济政策》，《当代美国评论》2021 年第 1 期。
5. 杨子荣：《美国新财政刺激计划与经济超预期复苏》，《中国外汇》2021 年第 7 期。
6. 余永定：《现阶段美国宏观政策点评及中国的应对措施》，中国金融四十人论坛微信公众号，2021 年 5 月 8 日。
7. Alabn William Phillips. The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861 – 1957. *Economica*. 1958, 25 (100).
8. John B. Taylor. Discretion Versus Policy Rules in Practice. Carnegie – Rochester Conference Series on Public Policy. 1993, 39.
9. Peter Hooper. , Frederic S. Mishkin. , Amir Sufi. Prospects for Inflation in a High Pressure Economy: Is the Phillips Curve Dead or is It Just Hibernating? US Monetary Policy Forum Paper, 2019.
10. World Bank. Commodity Markets Outlook, October, 2020.

责任编辑：郭 霞

全球低碳转型下的绿色“一带一路”： 困难、机遇及可能出路*

徐占忱

摘要：“一带一路”以深度回应发展需求、国家和国际组织参与广泛、切入到项目合作中去，成为当代全球最大的发展工程。《巴黎协定》下的全球低碳转型对绿色“一带一路”建设提出新要求，后疫情时代全球绿色复苏为低碳转型带来了时间窗口，全球能源变革客观上为大国合作增强了可能性。绿色“一带一路”建设要动员发达国家参与其中，推进项目建设与所在国低碳目标相衔接，推进中国生态文明建设经验的推广以及“双碳”目标与绿色“一带一路”相关联。未来共建绿色“一带一路”存在美欧仍置身事外、中美欧联动、中国和美欧构成平行体系三种格局。鉴于美国对中国提出的“一带一路”的固有认知，目前看形成中美欧联动困难较大，但美欧本着良性竞争的态度，真正落实所承担的资金、技术和能力建设责任，也是对全球低碳转型的贡献。

关键词：绿色“一带一路” 全球低碳转型 巴黎协定 新格局

作者简介：徐占忱，中国国际经济交流中心世界经济研究部部长、“一带一路”研究所负责人、研究员。

2013年习近平主席提出共建“一带一路”以来，“一带一路”从理念到行动、从愿景到现实，不断走深走实。中国政府始终将绿色作为共建“一带一路”的底色，绿色“一

* 本文为国家社科基金重大课题《“一带一路”建设与国际经贸规则研究》（项目批准号：19VDL020）和《“一带一路”框架下六大经济走廊建设研究》（项目批准号：17VDL014）的中期成果。

带一路”建设取得多方面进展。“一带一路”作为最具开放性的全球发展工程，从最初的 64 国已扩大到当前包括非洲、拉美、南太平洋等地区。截至 2021 年 1 月，中国已与 140 个国家和 31 个国际组织签署了 205 份共建“一带一路”合作文件。可以说“一带一路”已形成巨大的全球共建效应。

应对气候变化是全球面临的重大挑战。经过各方共同努力，2015 年终于达成《巴黎协定》。美国前总统特朗普退出《巴黎协定》后，2021 年初拜登政府重新加入《巴黎协定》，给国际社会注入了新的积极力量。当前如何正确看待绿色“一带一路”和全球应对气候变化的关系？在全球新冠肺炎疫情仍未减退的当下和后疫情时代，绿色“一带一路”建设如何同全球绿色复苏结合起来？如何推动形成各方有效参与的系统化机制设计和治理体系？成为绿色“一带一路”建设需要深入探讨的问题。

一、中国在推动绿色“一带一路”建设上 已形成一批很好的实践范例

中国政府把绿色作为“一带一路”的底色。一是加强绿色“一带一路”顶层设计。2015 年国家发展改革委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》明确提出，“强化基础设施绿色低碳化建设和运营管理，在建设中充分考虑气候变化影响”，以及“在投资贸易中突出生态文明理念，加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作，共建绿色丝绸之路”。2017 年，原中国环境保护部发布了《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》《“一带一路”生态环境保护合作规划》。2018 年，中国金融学会绿色金融专业委员会与伦敦金融城共同推出了《“一带一路”绿色投资原则》（GIP），助推“一带一路”地区的绿色可持续发展。2019 年 4 月，中国与联合国环境规划署共同启动“一带一路”绿色发展国际联盟。2017 年和 2019 年两届“一带一路”国际合作高峰论坛，均将阻止地球退化作为合作目标列入圆桌峰会联合公报之中。

二是开展了一大批清洁能源项目。2014—2018 年，中国以股权投资形式在南亚、东南亚参与的风电项目装机总量为 397.5 兆瓦（MW），在建或规划中的装机总量达 1362 兆瓦。2017 年 11 月，南非德阿风电项目正式投产。作为南非最大的风电项目，该项目每年可稳定提供 7.6 亿千瓦时的清洁电力，相当于节约 21.58 万吨标准煤，减排二氧化碳（CO₂）61.99 万吨。^①截至 2018 年底，中国在孟加拉、阿富汗、越南和巴基斯坦已投资

^①朱妍：《清洁能源成“一带一路”合作热点》，《中国能源报》2020 年 12 月 7 日。

及计划投资的光伏装机总量超过了这些国家自主光伏装机总量的 30%。赞比亚政府在中国国家开发银行贷款支持下，成功在全国 10 个省建设 1583 个太阳能磨坊厂，推进当地粮食价格下降超过 30%，提供了近 5000 个长期稳定的就业岗位。巴基斯坦卡洛特水电站是“中巴经济走廊”首个水电投资项目，由中国国家开发银行、中国进出口银行、丝路基金和国际金融公司（IFC）共同提供银团贷款，项目建成后可满足巴国内 200 多万个普通家庭年度用电需求，减少 CO₂ 排放量 270 万吨。^① 2020 年受疫情影响，中国在“一带一路”国家总投资额同比下降 54%，但可再生能源投资占总投资额的比例由 2019 年的 38% 上升到 2020 年的 57%，风能、太阳能和水电首次成为中国“一带一路”投资热点。^②

三是推进煤炭项目节能降耗减排。中国在“一带一路”国家的煤炭项目投资自 2015 年峰值以来一直呈平稳下降趋势，但 2020 年煤炭投资占比确实有所提高。从投资目的国来看，中国的煤炭投资主要是在巴基斯坦和印度尼西亚等少数几个人口多、能源供给缺口大的国家。以中国在巴基斯坦建设的胡布电厂为例。长期以来巴基斯坦受能源短缺困扰，2009—2017 年更是遭遇了史上最严重的能源危机，全国用电短缺量平均为 6000MW~7500MW，约占全国需求的 40%，供求缺口巨大导致家庭平均每天减少供电 8~10 个小时，很多行业因缺电被迫停工停产。中国国家电力投资集团与当地发电商胡布公司（Hubco）合资开发了中电胡布 2×660MW 燃煤发电项目。整个项目投资 19 亿美元，项目造价中约有 10% 用于污染物防控，其排放远优于巴基斯坦 NEQS 国家环境质量标准，并且保留了进一步进行超洁净排放改造的空间。2 台 660MW 机组日常运行期间，氮氧化物排放低于 300 mg/Nm³，硫化物低于 20 mg/Nm³，粉尘低于 4 mg/Nm³；根据巴基斯坦政府网站官方数据显示，巴基斯坦原有 200MW~300MW 的老旧燃油机组排放值，氮氧化物高达 2000 mg/Nm³，硫化物高达 2030 mg/Nm³，PM10 高达 110 mg/Nm³。

二、绿色“一带一路”与全球气候治理 有着密不可分的关系

新形势下推动“一带一路”绿色发展，有必要与以《巴黎协定》为代表的全球气候变化治理目标结合起来。从绿色“一带一路”角度来说，这是形势发展的需要；从全球气候变化治理来说，共同推进绿色“一带一路”建设是不可多得的切入口和抓手。

^①中国人民银行国际司青年课题组：《以绿色金融支持“一带一路”高质量发展》，《第一财经日报》2021 年 3 月 25 日 A11 版。

^②Christoph Nedopil Wang：《2020 年中国“一带一路”投资报告：新冠疫情下的一年》，中央财经大学绿色金融国际研究院绿色“一带一路”中心研究报告，2021 年 1 月。

（一）“一带一路”自身特点及绿色“一带一路”现有框架参与全球气候变化治理的局限性

“一带一路”倡议初期与全球气候治理无直接关系。但是过去的 8 年，“一带一路”参与范围持续扩展，各方合作深度不断加深。与此同时，全球气候治理也出现了深刻变化。2013 年华沙气候大会提出“预期国家自主贡献”，2014 年“利马气候行动倡议”为巴黎气候谈判奠定基础，2015 年《巴黎协定》确立了 21 世纪末全球平均温升 2 摄氏度（℃）或 1.5℃ 的温控目标，2017 年美国退出《巴黎协定》，2018 年《巴黎协定》实施细则基本达成，2021 年美国重新加入《巴黎协定》。

“一带一路”作为全球最大发展中国家的中国提出的全球合作发展倡议，体现了长期以来广大发展中国家和新兴经济体对国际治理体系公正、平等、开放、包容的追求。“一带一路”走的不是通常发达国家主导下的“高水平的制度性一体化”路子。这类机制一般参与主体、范围相对固定，针对特定问题各方经协商或正式谈判，形成具有较强约束力的条约或协议；同时，对于没有履行或者违反协议的成员方，设定相应的惩罚措施。“一带一路”走的是“尊重差异性的共同性整合”的道路，以目标协调、政策沟通为主，不刻意追求一致性，可高度灵活、富有弹性。“一带一路”不是中国的“独奏”，而是国际社会的“大合唱”。

“一带一路”具有鲜明的开放性、平等性、包容性、兼容性、成长性特征。从开放性来说，“一带一路”不是少数国家封闭的小圈子，而是面向全球各国、各地区的开放性合作平台。“一带一路”不设定特殊的利益惠及对象，不搞强制性利益分配、转移和补偿。从平等性来说，“一带一路”不搞自上而下的设定服从和制裁机制，不是一部分国家对另一部分国家的主动与被动、施予与接受关系，更不附加任何条件。从包容性来说，“一带一路”尊重各方历史和现实差异，不预设时间表，不搞短期行为，不搞人为划线，更不会出现一国的利益因其他国家加入而减损。兼容性则指，“一带一路”不是现有全球和区域治理机制的替代方案，与现有各类国际治理机制是兼容并存的关系，是要努力打通与现有各类国际机制的对接通道。就成长性来说，“一带一路”不是强规则式的一步到位，而是坚持增量思维和务实的渐进路线，推进规则与发展同步适应性成长。“一带一路”把发展作为最大公约数，不是试图制定好规则来实现发展，而是通过发展逐步形成最适合的规则。通过提升伙伴间的联通度、合理内容的丰富度、各方目标的整合度来确保持续性，推动实现共同成长。“一带一路”把“共商、共建、共享”作为处理各方关系基本原则。“共商”就是在平等自愿基础上，大家事大家商量着办，各国无论大小、贫富、强弱都是平等的参与者；“共建”就是相关国家广泛参加，发挥各自优势和潜力，形成合力，

共同建设；“共享”即共同分享“一带一路”建设成果。

全球温室气体减排是自工业革命以来最大的经济转型，而共建“一带一路”可以说是有史以来全球涉及范围最广、各国参与程度最深、对未来影响最大的发展性工程。毋庸置疑，随着中国和相关国家在绿色“一带一路”建设领域上不断推进，中国和东道国通过绿色“一带一路”合作，可以影响和引领所在国绿色发展及低碳转型进程，绿色“一带一路”建设可以为全球温室气体减排和绿色发展做出积极贡献。但是，中国是在充分尊重所在国发展意愿基础之上推动绿色“一带一路”建设，这些国家的自主贡献目标只能由其按各自意愿及要求来设定和推动。

（二）《巴黎协定》设定的“国家自主贡献十五年盘点”打破全球气候变化治理僵局，其所秉承的精神与共建“一带一路”有相通性

全球气候变化是特定时期内，自然内部变化或者外部环境所迫，尤其是人类活动持续性影响作用下大气成分的改变，具有公共性、非排他性和不可逆转等特点。气候变化会导致灾害性气候频发、生物多样性锐减、海平面上升等一系列非传统安全问题，威胁人类社会的和谐稳定发展。气候变化不仅涉及传统意义上的环境保护，实质上包括了导致温室气体排放的所有人类活动。不同于一般生态环境问题，全球气候变化是一个纯公共性的问题，一般的生态环境问题从长期看尽管有全球性影响，但主要还是表现为区域或局部公共性问题。

不同于《京都议定书》采取的强规定性、“自上而下”的减排方式，《巴黎协定》采取了“自下而上”的方式，最大程度调动各方参与的积极性，形成了更为有力的国际社会动员能力。《巴黎协定》所确立的以“国家自主贡献”代替原来的总体减排目标，将减排决定权交由各国自主确定，实际上体现了发展中国家和发达国家在全球气候变化上“共同但有区别的责任”原则，即在“共同”提交国家自主贡献承诺、履行温室气体减排义务的前提下，可以根据本国国情和能力“有区别”地做出自己的贡献。同时，发达国家有义务为发展中国家提供技术、资金支持，使发展中国家在得到支持情况下可能行动更有力度、做得更好。但是，完全自愿或自主决定式的“自下而上”模式，尽管可以动员和促成最大多数行为体参与，实施效果却始终是个问题。

为解决“国家自主贡献”可能存在的总体“雄心”不足或执行不力问题。《巴黎协定》辅之以五年定期更新和盘点机制，规定对国家自主贡献每五年进行一次通报并进行全球总结，要求所有缔约国家自主贡献要逐步增加力度并反映其尽最大可能的力度，所有缔约方至少每两年提交一次温室气体排放的国家清单以及执行和实现国家自主贡献取

得的进展。同时要求发达国家要公布其向发展中国家提供的资金、技术转让和能力建设情况的信息。

气候变化问题是一项最具全球性的现实挑战，面对全球性问题必须通过全球性思维来解决。《巴黎协定》从一个侧面表明，长期以来国际社会形成的集团式对抗性思维对于解决全球性问题是行不通的。《巴黎协定》与共建“一带一路”的相似之处，就在于二者对多元化和差异性的认同。如前文所述，绿色“一带一路”建设以其开放性、平等性、包容性、兼容性、成长性等特性，体现了对多元性和差异性最大程度的认同，这也是“一带一路”能取得如此成绩的原因。

（三）气候变化治理借助绿色“一带一路”平台深入到具体国家建设和发展环节中，有利于其低碳发展转型和全球减排目标实现

“一带一路”相关国家大多数是发展中国家，这些发展中国家总的来说，单位国内生产总值（GDP）碳排放强度高，人均碳排放水平低，发展意愿强烈。当然，对于实现全球低碳发展的可作为空间也大。有学者对“一带一路”有关国家自主贡献的实施及在《巴黎协定》温升 2℃ 目标下低碳发展进行了情景分析和展望。^① 研究表明，要最终实现全球 2℃ 的温升目标，如果没有公平合理的分配方案和额外的资金、技术和能力支持，“一带一路”国家将面临严峻的挑战。如果不能形成新的发展路径，未来这些国家将成为全球能源消费和温室气体排放的主要增长源，这对《巴黎协定》目标的实现是个巨大的挑战。

“一带一路”相关发展中国家体现了全球未来排放的可能增量，这些国家人口增长、工业化、城市化是其发展大趋势，但这些国家减排潜力巨大。傅京燕等^②对“一带一路”沿线 50 个国家 1992—2011 年碳排放实证分析表明，这些国家总体上碳排放强度呈下降态势，但这些国家的碳排放强度始终在全球碳排放强度的 2 倍以上，并且是“一带一路”之外的其他国家碳排放强度的 4 倍以上。从主要驱动因素看，人口规模增长对这些国家的碳排放量增长贡献很大，人口绝对数量增长直接催生了生活能源消费需求和社会发能源需求量的增长，推动了碳排放的增长。根据世界银行数据，“一带一路”沿线半数以上国家人口城市化水平不到 50%，有 1/3 国家不到 35%，总体上处于城市化初级阶段。城市

^①柴麒敏、傅莎、温新元：《基于 BRIAM 模型的“一带一路”国家低碳能源发展情景研究》，《中国人口·资源与环境》2020 年第 10 期，第 1~11 页。

^②傅京燕、司秀梅：《“一带一路”沿线国家碳排放驱动因素、减排贡献与潜力》，《热带地理》2017 年第 1 期，第 1~9 页。

化速度提升较快会带来对能源，特别是化石能源需求的增长，人口城市化水平提升是其碳排放增长的最大贡献因素。当代全球产业分工也使得发展中国家在全球产业链中处于中低端，很多初级产业加工环节具有高耗能、高排放的特点。“一带一路”沿线国家工业化水平总体较低，由于工业在三次产业中对化石能源消耗大，也造成这些国家碳排放量的增长。

可以说，能否实现《巴黎协定》全球减排目标，“一带一路”相关国家能否实现低碳发展关系重大。对于发达国家和能源发展较成熟的发展中国家，在能源供给量和获得性已得到保证的条件下，低碳发展主要要求更多的是以提高清洁能源占比并逐步实现替代的问题。而对于收入水平较低、经济发展水平较低的广大发展中国家，实现基本能源供给是当下亟需解决的问题。从现有经济、技术水平来说，其在高碳和低碳之间可选择的余地并不大，如果这些国家继续采用当前的碳排放发展模式，未来 20 年这些国家的碳排放量会急剧上升，造成全球碳排放压力长期得不到缓解。如果现在不着手转型这些国家的低碳化发展路径，在强大的趋同和收敛效应作用下，未来全球排放总量控制也将十分困难。因此从全球应对气候变化来说，一个重要途径是要共同帮助广大发展中国家走出低碳发展道路。

三、全球低碳转型和绿色“一带一路”中的多重目标结构

新自由主义全球化带来了全球空间尺度的极化和社会层面的收益分化，在全球气候变化领域表现为发展不公平，缺乏应有包容，其实质是气候正义问题。“一带一路”相关国家都是《联合国气候变化框架公约》的缔约方，都有义务履行《公约》和《巴黎协定》的行动目标。基于全球应对气候变化新形势，绿色“一带一路”建设应打造有发达国家参与的多主体、多层次的全球绿色伙伴关系。

（一）全球气候利益与发展中国家的发展权问题

温室气体过度排放所导致的全球气候变化，是工业革命以来人类活动累积的结果。因发展阶段不同，发达国家和发展中国家对全球温室气体排放的“贡献”差别巨大。如以 1870 年为起点计算，目前几个主要经济体累积温室排放量占比为，美国 25%、欧盟 22%、中国 13%、印度 4%。如以 1990 年为起点，美国 20%、中国 20%、欧盟 14%、印度 5%。^①

^①Global Carbon Project. Global Carbon budget 2019. <http://www.globalcarbonproject.org/carbon-budget>.

全球气候变化所带来的极端天气和自然灾害，发达国家是受害者，广大发展中国家适应和减缓能力脆弱，所受到的伤害和损失更大。^① 受资源禀赋、技术条件和经济社会水平限制，发展中国家应对气候变化的全球性利益让位于本国的现实发展需要。对于这些国家来说，解决电的有无问题应该是比电的清洁问题更为紧迫和必要，这是一个最基本的需求层次问题。一些国家由于交通、能源等基础设施发展不充分，满足经济社会发展的基本需求都无法实现，个别国家连基本生活用电都无法保证（见表 1），其实已成为最基本的人权问题。

近一个时期，美国等发达国家对发展中国家建设燃煤电厂意见比较集中。从目前发展中国家实际情况来说，燃煤电厂完全退出恐怕还需时间，简单“一刀切”停建燃煤电厂不符合能源紧缺、财力有限和整个供电稳定性的实际。燃煤电厂退出的确是大趋势，但这一进程的快慢很大程度上取决于各方合作所带来的清洁能源对现有煤等化石能源的替代进程。实现全球气候整体利益和发展中国家的发展利益平衡，必须通过推进全球包容性发展来解决。可以说，没有发展中国家的“好日子”，就没有发达国家和全球共同的“好日子”。

表 1 “一带一路”部分欠发达国家人均 GDP、通电率和人均 CO₂ 排放表

国家	世界平均	缅甸	孟加拉国	巴基斯坦	肯尼亚	埃塞俄比亚	尼日利亚	乌干达	赞比亚
人均 GDP	11433	1407.8	1855.7	1284.7	1816.5	857.5	2229.9	776.8	1291.3
通电率	89.6	66.3	85.2	71.1	75.0	45.0	56.5	42.7	39.8
人均 CO ₂ 排放	4.56	0.48	0.53	0.99	0.37	0.14	0.65	0.14	0.31

资料来源：中国国际经济交流中心、联合国开发计划署，《为全球和“一带一路”沿线低碳发展铺平道路》，2021 年。

注：人均排放强度、人均 GDP 按现值美元计算，通电率为占人口百分比（2018 年数据），人均 CO₂ 排放单位为公吨。

（二）绿色“一带一路”规则的主要特点

中国和“一带一路”相关国家开展了多样化合作，涉及铁路、公路、桥梁、港口、燃煤电厂、清洁能源、工业园区等各类项目。这些项目本身与东道国的国家自主贡献目标有关系，但一国国家自主贡献目标的设定和实现，说到底还是东道国的内部事务。目前绿色“一带一路”从规则的普适性、强制性、精准性、授权性四个维度来说，存在着执行

①非洲国家碳排放约占全球 2%，但近年受极端干旱、蝗灾等气候变化影响巨大。

上的弱点。从对“一带一路”建设中涉及的债务与融资、绿色发展、包容性发展、透明与反腐败等方面的对比分析看，绿色发展领域的规则同其他方面相比确有其特殊性（见表2）。

表2 共建“一带一路”主要领域国际规则的现状、成效及挑战比较

	债务与融资	绿色发展	包容性发展	透明与反腐败
普适性	低	高	高	高
强制性	较高	较高	高	高
精准性	高	较低	高	高
授权性	高	较低	高	高
总体评价	世行、经合组织等国际组织的相关规则无普适性，对于发达国家具有一定的强制性、精准性和授权性	联合国主导的绿色规则具有普适性和一定强制性，但精准性和授权性低	国际劳工组织系列公约普适性、精准性、强制性和授权性均较高	《联合国反腐败公约》普适性、精准性、强制性和授权性均较高
“一带一路”执行情况 及挑战	基本未执行国际规则，仅在债务可持续性领域借鉴世行规则；未明确区分援助资金和商业资金	执行东道国标准，兼顾联合国相关规则，缺乏针对性和实操性的环境风险管理规则	遵循联合国和国际劳工组织相关规则；需进一步做好信息披露	遵循《联合国反腐败公约》，缺乏公开、国际招投标和采购的规则，且数据披露不足

资料来源：中国国际经济交流中心、联合国开发计划署：《为全球和“一带一路”沿线低碳发展铺平道路》，2021年。

在全球低碳发展大环境下，“一带一路”绿色发展规则的要求是总体呈变强趋势。《巴黎协定》规则的国家自主减排贡献规则具有法律约束力，具有普适性和一定的强制性，但精准性和授权性低。各方要为规则实行和目标实现创造条件，多方参与、增进合作是正途。

（三）中国和欧美发达国家在目标上存在差异

2021年3月，美国对外关系委员会发布报告《中国“一带一路”：对美国的含义》，报告虽不得不承认“一带一路”对全球发展的积极作用以及对美国经济的好处，但通篇都是对抗性思维。一直以来，美国从所谓大国竞争、地缘政治和争夺全球影响力出发，

单纯地将“一带一路”作为大国竞争的工具，不断试图搞所谓战略对冲，不时抛出各种说法来污名和抹黑“一带一路”。欧洲一些国家尽管与美国有所不同，愿意并希望在“一带一路”领域同中国开展合作，但也主要是基于地缘政治和全球影响力角度来看待，近几年在美方不断挑唆和诱逼下，对“一带一路”立场也有负面转向。

目前在“一带一路”建设领域，中国与有关发达国家合作主要是开展“第三方合作”。尽管中国对“一带一路”建设的理念、原则、方式、目的进行了清晰阐释和说明，但美国等西方国家从大国竞争、地缘政治、全球影响力出发来看待和处理“一带一路”，短时间难以改变。在“一带一路”推进过程中，总有质疑甚至是批评的声音，有些批评是善意的；但通过污名和蓄意抹黑，利用自身强势话语权误导国际舆论，则需要予以坚决回击。

（四）东道国政府和“一带一路”项目涉及公众之间的目标差异

“一带一路”个别项目出现了东道国政府积极推动，但受到本国和项目所在地公众巨大阻力的情况，其中原因比较复杂，有东道国国内特殊政治制度原因（如政党轮替），也有的是东道国政府对公众的宣介阐释工作欠缺，还有项目设计建设中对所涉及到的个别群体切身利益关注不够的问题。

综上所述，绿色“一带一路”建设必须要考虑和着手解决当下复杂的主体目标及利益结构。当前要着力解决三重困境，即：全球应对气候变化整体水准仍偏低的困境，发展中国家追求自身发展以及其工业化、城市化面临的困境，发达国家对发展中国家气候变化上的援助不落实的困境。推进全球绿色发展，有必要依托和落实在与各国联系最多、最切实、最广泛的实体性机制上面，“一带一路”参与国家众多，关涉到广大发展中国家所面临的重大需求，所力推的重大国家项目是当前推进全球绿色发展和低碳减排不可多得的切入点。

只有在全球发展层面，尽早打通早发国家（发达国家）和后发国家（发展中国家）的“集团化”对立关系，才有可能形成共同发展的格局。下一步推进绿色“一带一路”建设应着力推动三个“衔接”。即：一是从全球共同利益出发，发达国家应积极参与到绿色“一带一路”建设中来，为发展中国家应对气候变化在资金、技术、能力建设上提供帮助，使其与所在国绿色“一带一路”目标相衔接。二是在项目合作和建设中，帮助和推动“一带一路”建设参与国、当事国与其国家自主贡献目标相衔接。三是中国生态文明建设，推动实现碳达峰、碳中和目标与绿色“一带一路”建设相衔接。

四、全球低碳转型为绿色“一带一路”建设带来新机遇

正如前文所述，应对气候变化新形势赋予绿色“一带一路”新要求和新内涵。应对气候变化发展既要以不伤害发展中国家发展利益为前提，维护全球气候正义；又要在气候变化带来的巨大倒逼形势下，切实推进和落实各方减排责任。为此，需要处理好多重利益的协调、平衡，进行全球层面系统化设计。当前形势发展创造了形成系统化机制设计的条件。

（一）新冠肺炎疫情形成了宝贵的绿色转型时间窗口

新冠肺炎疫情对绿色发展是“双刃剑”：一方面为全球适时调整发展路径创造了机会窗口；同时由于各国应对疫情的需要，也会带来在绿色低碳发展上的投入减少。从目前看，由于缺乏系统的机制化跟进，这一于绿色发展有利的时间窗口可能稍纵即逝。根据牛津大学和联合国环境规划署对有关国家新冠肺炎疫情纾困、经济复苏投入分析，全球50个主要经济体公布的经济复苏支出14.6万亿美元，其中只有3680亿美元符合“绿色”标准，仅约占18%的支出属于绿色项目。^①

2020年新冠肺炎疫情导致能源需求下降，全球CO₂排放估计减少了4%~7%。即使在疫情这样极端条件下，也没有达到温升2℃下年均减排不低于7%的目标。联合国秘书长古特雷斯认为，2021年是应对全球气候变化紧急情况下成败攸关的一年，呼吁应对气候变化减排长期承诺必须与立即行动相辅相成，启动人类和地球迫切需要的“十年转型期”。2021年将举办格拉斯哥《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）和昆明《联合国生物多样性公约》第15次缔约方大会（COP15）。各方应该把握当前难得的良好势头和机遇，对全球层面的系统性设计进行讨论和推动。

（二）全球能源变革为低碳转型创造了条件

长期以来，原油一直作为塑造全球大国关系、地缘格局以及金融体系的主导性要素。传统能源富集于特定地域（如波斯湾地区），决定了其勘探、开采、生产、运输、加工制造及销售都与特定的地域分不开，围绕其投资与开发涉及的所有权、通道运输安全及定价权之争形成复杂的地缘政治博弈。随着人类未来对化石能源依赖度下降，传统上基于大国石油获取和保供的地缘政治竞争，将向以清洁能源生产、技术创新国际合作的治理

^①UNEP. Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways for Inclusive Green Recovery Spending. <https://www.unep.org/resources/publication/are-we-building-back-better-evidence-2020-and-pathways-inclusive-green>. 2021-3-10.

结构转变。清洁能源不同于以石油、天然气、煤炭为代表的传统化石能源，具有明显的去地缘化特征。清洁能源具有更强的技术依赖性，风机、太阳能光板及储能入网需要强大的技术创新和资金投入支撑。

从长期以来主要依赖化石能源为主向更多依赖清洁能源为主的能源结构转型，是全球能源生产和消费的革命性转变，需要全球大国间以及跨国公司、国际组织等非国家行为体的深度合作。未来全球能源系统向低碳化、电气化、数字化、分布式转型是总体趋势，能源生产和需求更少受地理局限，而更多地是一个技术创新应用和政策选择过程。清洁能源系统更多地依赖开采流量而不是开采存量，清洁能源系统在地理上分布更均匀。这客观上将降低了控制新能源的地缘政治动机，为大国增加合作创造了新空间和可能性。

（三）发达国家在发展中国家低碳转型过程中没有理由缺席

应对全球气候变化在关注排放大国减排的同时，同样要关注发展中国家的减排问题。推进实现全球气候变化目标，推进发展中国家尽快实现低碳发展转型势在必行。从发展中国家来说，当前能源低碳转型关键不在于消费端，而在于生产端。从生产端来说，不仅在于现有的能源生产方式，更在于未来需求不断扩大后的能源生产方式，最终要解决的是如何实现足量、清洁、稳定、高效的能源供给。

2014 年全球煤炭产量和投资加速下降，可再生能源投资持续上升。截至 2019 年底，可再生能源占全球装机容量的 34.7%，在全球净发电增量中所占的比例为 72%，其中 90% 来自太阳能和风能。^① 从目前发展中国家实际情况来说，燃煤电厂退出的快慢很大程度上取决于各方合作所带来的清洁能源对煤等化石能源的替代进程。

曹翔^②等人以“一带一路”为准自然实验，以 2013 年作为事件冲击的时间节点，基于 2015—2017 年数据对“一带一路”建设所涉及的沿线 55 个国家环境质量的影响进行了考察。结果表明，“一带一路”建设显著提高了沿线国家的环境质量。相较于基础环境质量较高的沿线国家而言，“一带一路”对基础环境质量较低的沿线国家环境改善效应更大。这反映了“一带一路”建设对联合国 2030 年可持续发展目标的支撑作用。此研究对有关环境改善的机制分析还表明，“一带一路”建设主要是通过技术进步和强化环境规制力度，提高了沿线国家的环境质量。但目前看能源结构效应（加大清洁能源的开发利

①田慧芳：《国际碳中和的进展、趋势及启示》，《中国发展观察》2020 年第 23 期，第 72～75 页。

②曹翔、滕聪波、张继军：《“一带一路”倡议对沿线国家环境质量的影响》，《中国人口·资源与环境》2020 年第 12 期，第 116～125 页。

用)、产业结构效应(第二产业改造,帮助沿线国家实现工业绿色化)和规模效应(通过影响沿线国家经济总量规模、提高集约程度,降低对环境质量的损害)对沿线国家环境改善不明显。由于沿线国家自身经济体量和规模不同,“一带一路”现有合作的深度和广度对沿线国家(特别是一些大国)影响程度仍很有限,但是未来这些国家能源结构调整和工业化进程不断推进,也为欧盟、美国等发达经济体通过“一带一路”推进全球减排事业创造了空间。

2019年清华大学发布的《支持“一带一路”低碳发展的绿色金融路线图》报告,对“一带一路”沿线国家的增长前景及其与碳排放的关系进行了分行业的定量分析。研究显示,基于历史上的投资模式和增长预测,若不改变“一带一路”沿线国家现有的碳排放趋势,即使全球其他国家都实现2℃温升情景所实现的减排,到2050年全球温度仍有可能处于未来上升近3℃的发展路径。^①虽然从消费端来说,“一带一路”沿线国家人均资源消费量和碳排放量低于世界平均水平,但从生产端而言,单位GDP的能源、资源消耗以及碳排放量大约是世界平均水平的2倍。从现实性来说,应对全球气候变化的重要问题就是要解决生产端人均消费量缺口与消费端人均排放量过大的矛盾,真正在资金、技术、能力建设方面提供支持。能源生产和消费是温室气体排放的主要部分,绿色“一带一路”建设可以先从能源供给端合作入手,其关键在于促使发展中国家避免走老路,直接走出一条绿色、低碳、循环发展道路。

欧美等发达国家有必要参与绿色“一带一路”建设,这有利于全球气候利益,也是其履行自身应对气候变化责任的重要方式。2015年《巴黎协定》第四条明确提出21世纪下半叶要实现温室气体人为排放和清除之间的平衡。发达国家有必要通过参与绿色“一带一路”建设,直接参与到发展中国家涉及碳排放的项目中,借助绿色“一带一路”建设帮助发展中国家实现低碳转型。实现发展中国家过上“好日子”(解决民生和发展需求,增强应对气候变化能力)的同时,全人类共同过上“好日子”(最大程度减少气候变化可能带来的负面影响)。

五、全球低碳转型下的绿色“一带一路”建设的可能出路

美国前国务卿亨利·基辛格曾讲过:“评判每一代人时,要看他们是否正视了人类社会最宏大和最重要的问题。”全球应把中国推动绿色“一带一路”的努力、欧盟推动全球

^①清华大学与Vivid Economics课题组:《支持“一带一路”低碳发展的绿色金融路线图》,《金融论坛》2020年第7期,第3~5页。

绿色发展的雄心、美国重返《巴黎协定》展示出的合作精神进一步整合起来，以绿色“一带一路”建设为依托，改变个别国家长期以来的集团化对抗式思维，努力实现各方行动联动、利益相通。美国等发达国家如能抛弃成见，真正“躬身入局”参与绿色“一带一路”建设中来，将会实现“一带一路”绿色发展与全球应对气候变化的紧密结合。这将成为全球治理的重大创新之举，也符合各方根本利益。

（一）美欧置身事外：中国十“一带一路”相关国家

西方发达国家中意大利已参加了共建“一带一路”倡议。目前美国拜登政府大搞“联友抗中”，国际大环境给中欧关系带来很大影响。若美欧不参与绿色“一带一路”建设，中国也会按遵守自身的主张和国际要求，与东道国一起推进“一带一路”建设绿色低碳化发展。

党的十九大报告提出，引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。中国的绿色发展成就民众满意、国际社会普遍认可。截至 2019 年底，中国碳强度较 2005 年降低约 48.1%，非化石能源占一次能源消费比重达 15.3%，中国对外承诺的碳减排 2020 年目标提前完成。自 2009 年以来，中国在可再生能源领域投资超过 9000 亿美元，这一数字是第二大投资国美国的 2 倍多。^① 近年中国在清洁能源技术溢出方面的贡献超过任何国家为全球公认。^② 目前中国拥有 42.5 万辆电动公共汽车，占全球在运电动公共汽车总量的 99%。^③ 中国已提出力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的目标，明确了中国绿色低碳发展的时间表和路线图。

在没有欧美发达国家积极参与的情况下，中国将坚持共同但有区别的责任原则，以《巴黎协定》和联合国可持续发展目标第 13 项（SDG13）“采取紧急行动应对气候变化及其影响”，作为“一带一路”绿色低碳发展总遵循。中国将坚定不移地推进绿色“一带一路”建设，坚持共商共建共享原则，加强对合作项目的绿色化建设和管理，对标国际最佳绿色项目实践，实行严格的绿色标准。在尊重项目所在国规则基础上，实行高标准原则，如实施主体为中国企业，项目所在国绿色发展标准低于中国标准的，则选择中国标准。推动中国生态文明建设和绿色发展经验的交流，把绿色“一带一路”建设作为中国生态文明建设的国际化平台。“一带一路”项目选择上要充分考虑所在国减排目标，推动

①REN21, Renewables 2020 Global Status Report, https://www.ren21.net/wp-content/uploads/2019/05/GSR2021_Full_Report.pdf.

②Barbara A. Finamore. Clean Tech Innovation in China and its Impact on the Geopolitics of the Energy Transition. Oxford Energy Forum, February 2021.

③中央财经大学绿色金融国际研究院：《“一带一路”倡议与可持续交通》，2020 年 4 月。

绿色“一带一路”建设标准同中国国内生态文明建设标准相衔接，逐步形成规范化、强制性、透明可操作的制度体系。

（二）美欧躬身入局：中国+美欧+“一带一路”相关国家

“一带一路”为开展国际气候合作提供了广阔的平台，推进绿色“一带一路”和全球气候治理相融合是走出当下困境的一条大道。“一带一路”要形成多重绿色发展伙伴关系，包括双边、多边、区域绿色发展伙伴关系，推动形成包括中国、美国、欧盟等在内的全球性绿色伙伴关系。通过“一带一路”绿色发展，把“一带一路”打造成各方共同参与协力落实《巴黎协定》的国际合作大平台。

应对气候变化是中美可以开展合作的重要领域。中国和美国奥巴马政府在气候变化领域曾有过很好的合作。在拜登任副总统的奥巴马政府时期，中美两国在气候变化和清洁能源领域合作务实推进，共同推进后京都时代气候谈判，创立了中美清洁能源联合研究中心，新能源领域合作成为这一时期中美合作的亮点。2021年2月，中欧领导人通过视频方式举行首次环境与气候高层对话。欧盟一直以来在气候变化问题上持积极态度，致力于维护和落实《巴黎协定》取得的成果。

发达国家有技术、资金等多方面优势，也有帮助发展中国家增强发展能力、减缓和适应气候变化影响的义务。目前美国、欧盟在可再生能源开发和存储、电动汽车、智能电网建设、碳的利用和存储等领域已获专利占主导地位。中国在“一带一路”建设上已形成非常好的基础，中国新能源发展势头强劲，有强大的制造能力。发展中国家有着巨大需求和广阔的市场空间。这里的根本障碍是理性缺乏和意愿不足的问题，事实上中国、欧美发达国家和“一带一路”相关东道国如能形成共同参与的绿色发展格局，于各方都有好处，这不会减损，相反会增加美国的影响力和道义感召力。这有利于推动形成“共商、共建、共享”的全球治理原则，推动形成全球最高层级的绿色发展伙伴关系，这也应该是通向共建人类命运共同体的一条大道。

（三）平行竞争：中国与美欧形成各自体系

世界各国对美国重新加入《巴黎协定》普遍表示赞同，美国也初步转变了特朗普时期气候变化领域不负责任的国际形象。目前美国还是把重返《巴黎协定》作为争夺气候变化领域领导权的手段，拜登政府在对华关系上总体仍沿袭特朗普的路线，美国缺乏把参加绿色“一带一路”作为选项的可能性。

美国可能与欧洲一些国家一起寻找所谓的“一带一路”的替代方案，在全球绿色发

展领域与一些地区和国家展开同“一带一路”的竞争与对冲。^① 鉴于全球巨大的转型压力和资金需求，美欧方案如能够在经验、技术、资金等方面切实发挥积极作用，这也是中国所乐见的，从某种程度来说，这也是绿色“一带一路”所带来的积极成果。美欧的方案未来效果如何有待观察，当然不排除未来探索绿色“一带一路”与美欧的全球绿色发展计划合作的可能性。

参考文献：

1. 中国环境与发展国际合作委员会：《绿色“一带一路”与 2030 年可持续发展议程》，2020 年 9 月。
2. 李慧明：《〈巴黎协定〉与全球气候治理体系的转型》，《国际展望》2016 年第 2 期。
3. 柴麒敏、傅莎、温新元：《基于 BRIAM 模型的“一带一路”国家低碳能源发展情景研究》，《中国人口·资源与环境》2020 年第 10 期。
4. 曹翔、滕聪波、张继军：《“一带一路”倡议对沿线国家环境质量的影响》，《中国人口·资源与环境》2020 年第 12 期。
5. 清华大学与 Vivid Economics 课题组：《支持“一带一路”低碳发展的绿色金融路线图》，《金融论坛》2020 年第 7 期。
6. Barbara A. Finamore. Clean Tech Innovation in China and its Impact on the Geopolitics of the Energy Transition. Oxford Energy Forum, February 2021.
7. Daniel Bodansky, Lavanya Rajamani. The Evolution and Governance Architecturs of the Climate Regime. In Detlef Sprinz and Urs Luterbacher, eds. International Relations and Global Climate Change: New Perspectives. MIT Press, 2016.
8. Jacob J. Lew, Gary Roughead. China's Belt and Road: Implications for the United States. Independent Task Force Report No. 79, Council on Foreign Relations, 2021-03.

责任编辑：谷 岳

^①据彭博社报道，七国集团峰会将推出针对“一带一路”的替代方案“清洁绿色计划”，作为支持发展中国家可持续发展和绿色转型的战略框架。对此有待继续观察。

新形势下中非基础设施合作面临的挑战及对策*

胡 洁 武小欣

摘要：“一带一路”倡议为非洲国家改变困境带来了更多、更广泛的机会和平台。基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域，非洲地区有着巨大的基础设施建设需求，但也存在巨大的投融资缺口。中国是非洲国家基础设施领域最大的承建方和融资方，中非基础设施合作成绩斐然，但也存在市场竞争日趋激烈、无序，企业盈利大幅下降，营商环境欠佳，企业经营障碍重重，融资渠道单一，融资成本高等突出问题。当前受新冠肺炎疫情影响，国际经济政治格局发生深刻调整，传统的中非基础设施合作模式已不适应新形势要求，而且受到“逆全球化”、地缘政治竞争、绿色可持续发展等方面的挑战。为此需要加强“一国一策”顶层设计，优化战略布局，探索合作共赢新机制，构建可持续的投融资体系；企业也应深化“本土化”经营策略，加强履行社会责任，贯彻新发展理念以实现绿色可持续发展，从而破解发展瓶颈，推进“一带一路”高质量发展。

关键词：基础设施 投融资 中非合作 一带一路

作者简介：胡 洁，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员、博士生导师；
武小欣，国家信息中心综合管理部综合处处长、副研究员。

* 本文为中国非洲研究院应急热点项目《政策性金融在中非经济合作中的作用》（项目编号：CAI-E2020-03）、中国社会科学院“智库丝路万里行”专题调研项目《“一带一路”基础设施建设投融资相关问题研究——基于非洲地区的调研》、国家社会科学基金重大项目《全球价值链发展变化与我国创新驱动发展战略研究》（15bjy075）的研究成果。

非洲是中国在国际政治和外交战略上的重要依托力，是中国提升国际话语权和世界影响力的重要平台，是中国经济发展和产业升级不可或缺的重要伙伴。如果说目前“一带一路”建设的重点在欧亚大陆，那么非洲大陆将是“一带一路”建设向西推进的一个重要方向。“一带一路”倡议实施以来，在全球范围内得到积极参与和广泛支持，基础设施互联互通处于“一带一路”建设的优先领域。非洲地区有着巨大的基础设施建设需求，但由于其经济基础薄弱、财力不足，存在着巨大的投融资缺口。当前，面对新冠肺炎疫情冲击、全球经济衰退以及贸易保护、单边主义、民粹主义的兴起，如何破解中非合作难题，构建可持续基础设施投融资体系，从而推进“一带一路”高质量发展成为各方关注的焦点。

一、中国与非洲地区基础设施合作状况

近十年以来，非洲是全球经济增速最快的地区之一，更被视为全球经济增长新的一极，但基础设施匮乏极大束缚了非洲可持续性发展与包容性增长。“一带一路”倡议为非洲国家改变困境带来了更多、更广泛的机会和平台，对于未来非洲基础设施发展意义重大。

（一）非洲地区基础设施投融资状况

基础设施建设是破解经济社会发展瓶颈、促进经济增长、减轻贫困的基础和必备条件，加快基础设施建设现已成为非洲各国领导人的共识和政府政策的努力方向。据非洲基础设施联合会（ICA）发布报告显示，2018 年非洲基础设施融资达到 1080 亿美元，创历史新高，比 2017 年增长约 25%，比 2015—2017 年平均值增长 38%，其中非洲国家和中国的投资分别增长了 33% 和 65%，其他多边组织的贡献使 2018 年非洲基础设施融资增长了 24%。^① 但近两年，非洲基础设施项目多边和双边贷款大幅下降（如图 1 所示），从 2018 年的 926 亿美元已下降到 2020 年的 312 亿美元，短短两年跌幅高达 66%，可见非洲地区融资进程面临严峻挑战。

尽管近年来非洲基础设施建设投入大量资金，但仍有巨大缺口。非洲开发银行（AFDB）指出，非洲每年需要 1300 亿至 1700 亿美元来填补基础设施发展缺口。^② 根据全球基础设施中心（GIH）《全球基础设施展望》报告，2016—2040 年，非洲基础设施投资

^①非洲基础设施建设联合会（ICA）：《2018 年非洲基础设施融资趋势》，2019 年 11 月。

^②AFDB. Infrastructure and Urban Development Department Annual Report 2019, 15 Feb 2021.

需求为 6 万亿美元，占全球投资需求的 6%，资金缺口达 1.7 万亿美元。相比世界其他地区，非洲地区资金需求和缺口绝对数额虽然较小，但由于多数非洲国家经济落后、政局不稳、投资风险大，叠加新冠肺炎疫情影响，面对如此巨大投资需求，非洲国家无法单纯依靠政府承担基础设施供给的责任，需要国际社会的广泛参与。目前，有迹象表明美国新政府、脱欧后的英国政府和新开发银行正大力拓展对非影响力、投资与贸易，资金将重新流向非洲。^①

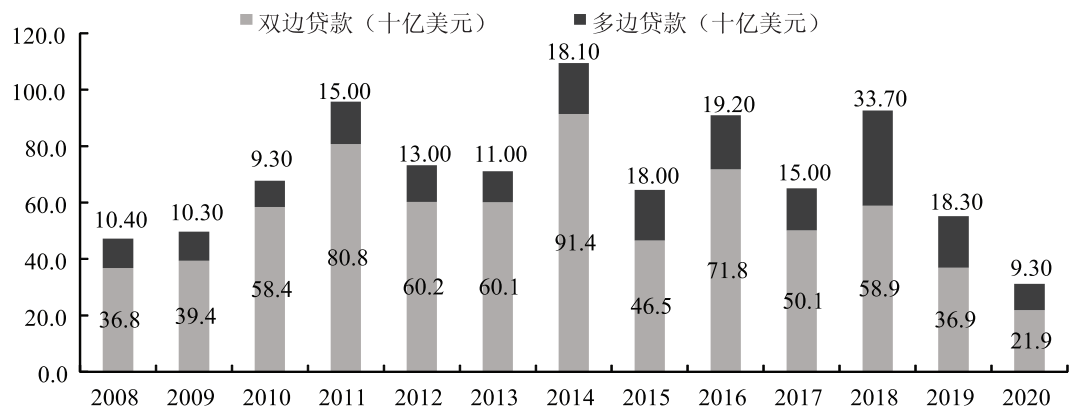


图 1 2008—2020 年非洲基础设施双边与多边贷款

数据来源：Baker McKenzie. New Dynamics Shifting Patterns in Africa’s Infrastructure Funding, May 2021.

（二）中非基础设施合作成效显著

在 2000 年成立的中非合作论坛引领下，中国与非洲国家在“五通”层面的合作不断向纵深拓展，特别是在基础设施建设、能源资源开发等领域，目前中非基础设施合作已进入了一个全方位、多领域的阶段，合作成效令人瞩目。

1. 中国是非洲地区基础设施项目最主要的承建方

非洲基础设施建设需求巨大，且亟需中国企业的技术、管理和运营经验，为中资企业提供众多市场机遇。中国已成为投资承建非洲基础设施项目最引人瞩目的国家，1/5 的基础设施项目由中国提供融资，1/3 由中国建设，已超过非洲本土企业的 24%。^② 如图 2～4 所示，自 2000 年到 2019 年末，中国企业累计对非承包工程合同数量 52251 份，合同金额为 8246.7 亿美元，完成营业额为 5524.24 亿美元。自 2006 年开始，中国对非承包工程呈快速上升趋势，鉴定合同金额到 2016 年到达高峰为 795.2 亿美元，2017 年有所下降，

①Baker McKenzie. New Dynamics Shifting Patterns in Africa’s Infrastructure Funding, May 2021.

②德勤：《2018 年非洲基础设施建设市场动态报告》，2019 年 3 月 12 日。

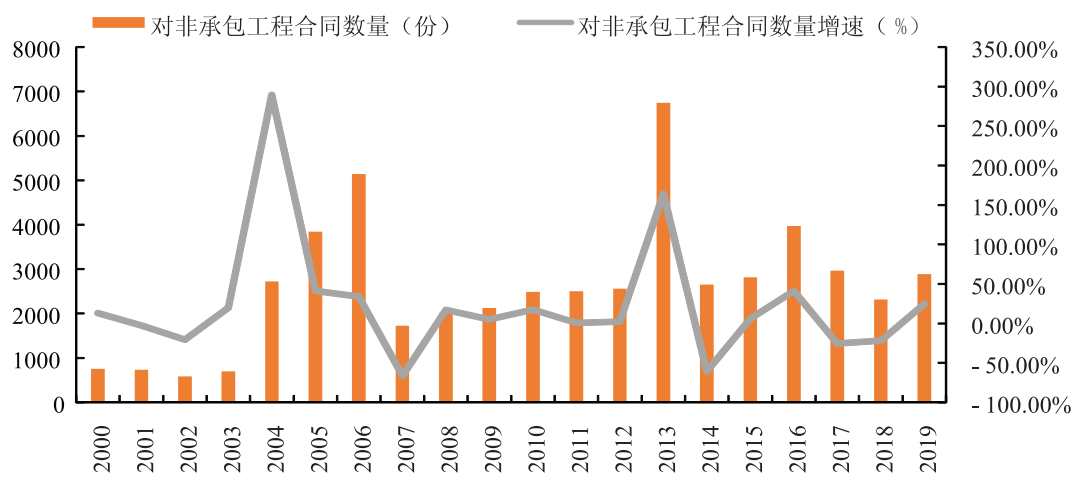


图 2 2000—2019 年中国对非承包工程合同数量及增速

数据来源：商务部。

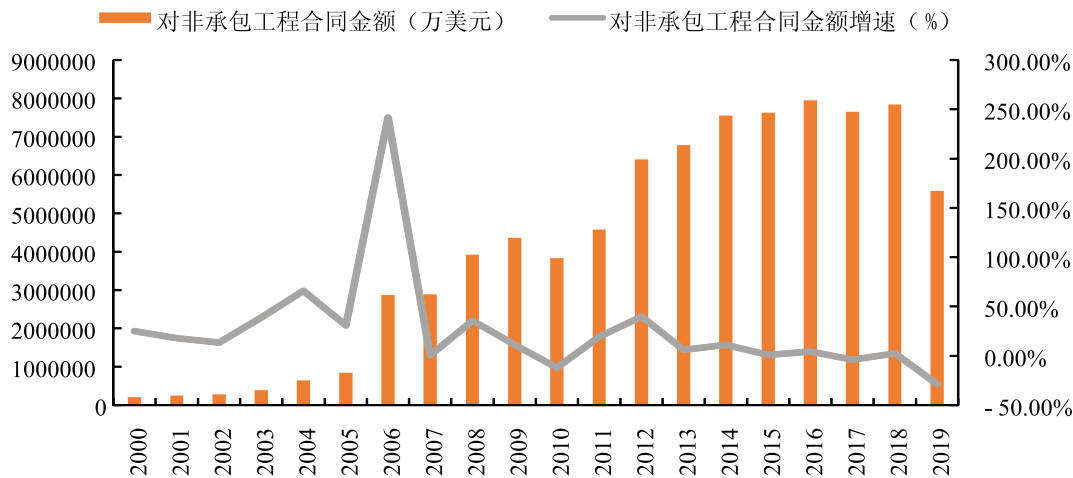


图 3 2000—2019 年中国对非承包工程合同金额及增速

数据来源：商务部。

2018 年有所恢复，但 2019 年大幅下降；对非承包工程营业额到 2015 年达到历史高点为 547.8 亿美元，随后逐年微幅下降。2019 年中国企业在非新签承包工程合同额 559 亿美元，同比下降 28.7%，完成营业额 460 亿美元，同比下降 5.8%。从项目类型来看，中非基础设施合作以交通运输、一般建筑、电力工程为主。另据商务部统计，2020 年尽管受新冠肺炎疫情影响，中国企业在非洲承包工程新签合同额同比增长 21.4%，达 679 亿美元；完成营业额 383 亿美元，同比下降 16.7%，^① 彰显中国企业对非洲承包工程后市仍抱

① 商务部西亚非洲司：《2020 年中非经贸合作综述》，商务部西亚非洲司网站，2021 年 4 月 12 日。

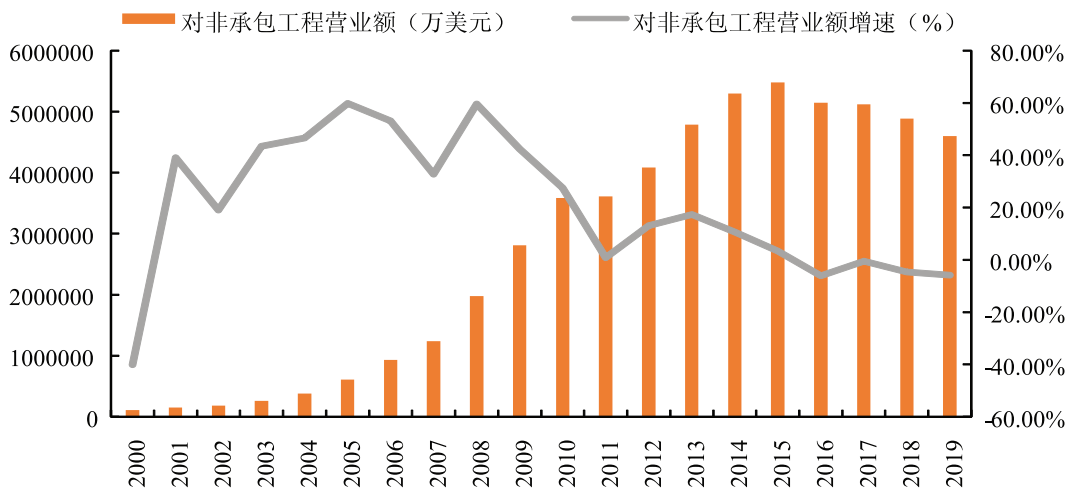


图 4 2000—2019 年中国对非承包工程营业额及增速

数据来源：商务部。

有较强信心。

2. 中国是非洲地区基础设施领域最大的投融资方

中国在非洲的投资增长非常迅速，于 2015 年对该地区提供的金融援助超过了世界银行。2007 年至 2020 年，中国在撒哈拉以南非洲地区的投资和合同总额达到 3030 亿美元。^① 截至 2020 年，中国累计向非洲提供的贷款总额超过 2000 亿美元。^② 中国承建的大部分业务集中在东非（建设项目和融资项目分别占 54.7% 和 25.9%）和中非（建设项目和融资项目分别占 38.5% 和 26.9%）。^③ 2020 年受新冠肺炎疫情的影响，尽管非洲的多边和双边贷款大幅下降（如图 1 所示），但中资银行对撒哈拉以南非洲能源和基础设施项目的贷款在 2020 年出现逆势增长（如图 5 所示）。中资银行向非洲基础设施项目提供的贷款，在 2017 年达到高点（110 亿美元）后，2018 年减少到 45 亿美元，2019 年进一步下降到 28 亿美元，到 2020 年回升到 33 亿美元，同比增长 17.86%，表明非洲地区仍是中资企业的重要市场。

中国金融机构是非洲基础设施领域最大的融资方。自 2008 年至 2020 年，对非洲地区基础设施贷款排名前十的金融机构中，中国就有两家，合计贷款 338 亿美元，占比超过 45%，其中仅中国进出口银行对非贷款高达 290 亿美元。

①Baker McKenzie. New Dynamics Shifting Patterns in Africa's Infrastructure Funding, May 2021.

②全球 EMBA 产业联盟：《“一带一路”与非洲基础设施投资》，2021 年。

③德勤：《2018 年非洲基础设施建设市场动态报告》，2019 年 3 月 12 日。

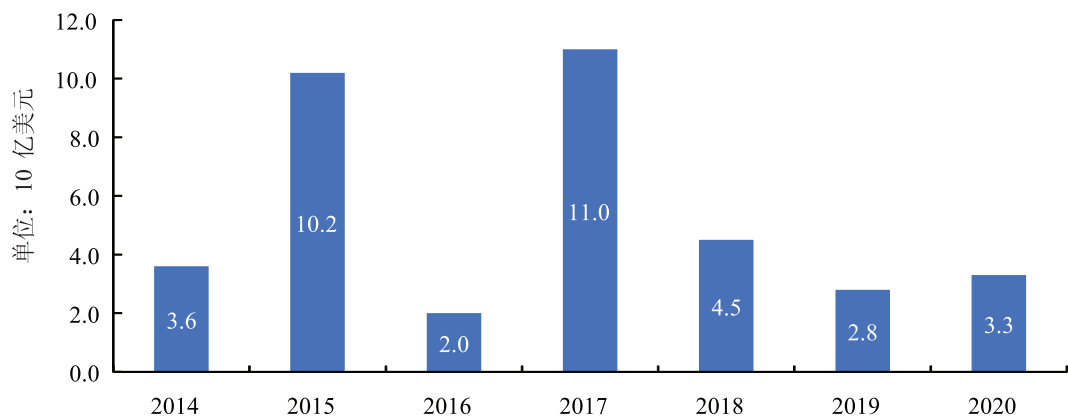


图 5 2014—2020 年中资银行对撒哈拉以南非洲地区能源和基础设施贷款额

资料来源：Baker McKenzie. New Dynamics Shifting Patterns in Africa’s Infrastructure Funding, May 2021。

首先，中国政策性金融在对非基础设施融资中起主导作用。在基础设施建设领域，政策性和开发性金融对于关键项目的落地发挥着重要的支撑作用。中国进出口银行作为长期致力于推动对外经贸合作的国有政策性银行，负责向外国政府、对外中资企业提供优惠贷款，是大型基础设施项目的重要融资来源。截至 2019 年 4 月，进出口银行支持“一带一路”建设项目 1800 个，贷款余额超过 1 万亿元人民币。^① 国家开发银行是中国最大的对外投融资合作银行，是服务“一带一路”建设的最主要渠道。国开行按照商业化、市场化原则，围绕基础设施互联互通、产能和装备制造合作、境外产业园区建设等重点领域，服务共建“一带一路”取得积极进展。截至 2019 年末，国开行在“一带一路”沿线国家专项贷款累计实现合同签约近 4000 亿元人民币，累计发放贷款超过 2400 亿元人民币，切实服务“一带一路”建设高质量发展。^②

其次，中国设立的专项投资基金成为对非投资主力平台。自“一带一路”倡议提出以来，中国设立了多个对非投资基金，成为对非的重要融资渠道。中非发展基金是中国第一支专注于对非投资的股权基金，截至 2019 年底，中非发展基金已经累计对非洲 37 个国家决策投资 54 亿美元，在农业民生、产能合作、互联互通、能矿资源开发、产业园区等领域可撬动中国对非投资 260 亿美元，进一步巩固中国对非投资主力平台地位。^③ 中非

①张爽：《中国进出口银行：“一带一路”项目贷款余额超万亿元》，搜狐网，2019 年 4 月 18 日。
②国家开发银行：《中国国家开发银行 2019 年年报》，国家开发银行网站，2020 年。
③联合国南南合作办公室、中非发展基金：《南南合作在行动——投资合作促进非洲可持续发展》，中非发展基金网站，2020 年。

产能合作基金以股权为主的多种投融资方式，坚持市场化、专业化和国际化原则，服务于非洲的“三网一化”建设，覆盖制造业、高新技术、农业、能源、矿产、基础设施和金融合作等各个领域，通过资本运作、资金支持实现中国和非洲共同发展、共同繁荣。截至2018年底，基金已批准投资项目17个，批准投资额17.95亿美元，实际出资项目14个，到位投资额14.44亿美元，涉及或撬动项目总投资额近百亿美元。^①

为推进“一带一路”高质量发展，中国实施的一系列举措支持中国企业走入非洲是双方共赢的战略举措，其作用还将伴随中非合作的深化而继续增强。

（三）中非基础设施合作中存在的问题

中国与非洲的基础设施合作已进入了一个全方位、多领域的阶段，虽然成绩斐然，但由于发展环境的变化，目前中国企业参与非洲地区基础设施建设面临一些突出问题。

1. 市场竞争日趋激烈，企业盈利大幅下降

首先，随着工程承包市场竞争的日益加剧，项目利润率一降再降。其次，工程成本持续增高。非洲基础设施落后，交通运输成本高，产业基础差，缺乏配套设施，原材料短缺，大量原材料机器设备需要进口，而外汇储备又严重匮乏，特别是在国际大宗商品市场价格下跌的情况下，造成国内通货膨胀严重和货币急剧贬值，导致企业进货成本暴涨，利润急剧下降。虽然非洲劳动力市场供应充足、价格低廉，但由于非洲人的生活理念和习惯，大多难以适应高效率、高强度的体力劳动和较高知识技能的生产活动。雇佣当地员工不仅劳动效率低下、难以管理，而且跳槽频繁、偷盗严重，经济损失在所难免。最后，在货币贬值背景下，为抑制外汇流出，非洲多国出台外汇管制措施限制兑换美元，资金难以汇回国内，且存量资金大量为当地货币，货币贬值再度压缩了中资企业的利润空间。

2. 缺乏有效的协调机制，市场竞争无序

首先，中资企业之间缺乏协调机制。自中国提出“一带一路”倡议以来，国内掀起了对“一带一路”建设的热潮，大量央企和地方国企纷纷“走出去”，目前在非洲有上千家中国工程承包企业。由于缺乏协调机制，常常一个项目几十家中资企业参与竞标，恶性竞争、相互拆台，导致内部无序竞争，企业利益受损。个别企业违规经营，不顾环境保护对非洲资源进行粗放式开发，产生了较多的消极因素，忽视履行劳动保护等社会责

^①郑青亭：《中非产能合作基金董事总经理王玉龙：中非产能合作要求优先解决“三个流”》，新浪网，2018年12月24日。

任，也给中国在非洲的形象带来了很多不利的影响。^①

其次，与东道国之间缺乏统一的协调机制。基础设施项目建设涉及东道国的中央或地方政府以及各领域相关部门与区域机构等，尤其是在尚未建立起完善的市场经济体系或法律制度的国家，同参与主体之间的协调沟通是基础设施投资顺利实施的重要保障。目前中资企业各自为政，与东道国尚未建立统一的协调机制，大大增加了协调成本。

3. 营商环境欠佳，企业经营困难重重

首先是社会安全问题，如专门针对中国人的偷盗抢劫，使中国人面临严重的安全问题；再如施工现场的偷盗异常频繁，防不胜防。其次是针对中资企业的不公平执法大量存在。如一些非洲国家移民局、警察局、税务部门 and 海关人员针对中国企业及中国人的随意羁押、查扣、罚款等案例频发，种种高额罚款使企业难以承受。

4. 融资渠道单一，低成本金融资源有限

首先，融资方式单一。目前，中国对外承包工程企业主要依靠信贷资金，可利用的金融产品主要是出口信贷（卖方信贷、买方信贷）、主权担保贷款方式，企业融资渠道仍以银行信贷为主的间接融资，少有利用资本市场进行融资，如债券融资、资产证券化方式等直接融资方式基本没采用。利用基金融资模式非常有限，包括国际合作基金、产业投资基金、国家专项基金等在内的多类型基金尚未发挥应有的作用。

其次，资金来源渠道单一。政策性金融、开发性金融融资条件较为苛刻，门槛高，远远不能满足基础设施建设资金的需求。如中国进出口银行的“两优”贷款，要求进口国提供主权担保，预付款比例达到 15% 等，非洲很多国家都无法达到这一要求。社会资本参与意愿较弱、参与度不高。根据世界银行统计，从全球基础设施建设来看，社会资本投资比例仅为 0.8%。加上中国商业银行对非洲的渗透率太低，缺乏外汇获取渠道，又不接受“外保外贷”，使得中资企业难以获得商业性融资支持。^②

最后，融资成本较高。中资金融机构的融资价格普遍较高，即使是政策性金融，如中国进出口银行、国家开发银行对外报价依然较高，即便是长期优惠贷款的目标利率也在 3.5%~4%，而且要求的条件严格，审批通过难度很高。中国商业银行贷款利率居高不下，普遍比外资银行高 1%~2%。高昂的资金成本不仅降低了中资企业的利润空间，而且大大削弱了企业获取项目的竞争力。

^①姚桂梅：《中国在非洲投资的新挑战及战略筹划》，《国际经济合作》2015 年第 5 期。

^②姚桂梅、许蔓：《中非合作与“一带一路”建设战略对接：现状与前景》，《国际经济合作》2019 年第 3 期。

二、新形势下中非基础设施合作面临的挑战

2020 年以来，受新冠肺炎疫情的冲击，全球经济严重衰退，全球供应链、价值链断裂，非洲国家债务率普遍高涨，加之一些国家政局不稳，政策连续性难以确保等问题，给中非基础设施合作带来一定风险和严峻挑战。

（一）中非基础设施合作模式受到挑战

当前中国对非洲的基础设施合作基本以工程承包为主，鲜有直接投资基础设施项目。实践中以工程承包（EPC）模式如工程承包 + 融资（EPC + F）和工程承包 + 融资 + 运营（EPC + F + OM）等为主，即中资企业进行项目建设，并协助项目所在国从中国金融机构获取优惠贷款，项目所在国以财政资金进行担保。随着非洲及中国国内经济形势的变化，传统的工程承包模式不能完全适应国际市场竞争和承包企业发展壮大的需要。对于非洲国家来说，首先，基础设施建设虽然推动了非洲工业化与城市化发展，但并没有给东道国带来直接的财政收入，而且导致政府债务压力上升。其次，传统工程承包模式中承建单位只负责建设，对于前期项目的立项、后期项目运营及经济效益都不负责。由于非洲国家缺乏设施管理运营经验，项目建成后不仅运营维护存在较大困难，而且一些项目经济社会效益均不佳，导致中资企业受到较大非议。最后，对于解决当地就业有限。创造的就业岗位随着工程的完工而消失，由此也使得当地产生抵触情绪。近年来，非洲国家为提高基础设施投资效率，纷纷要求承包商参与投资、共担项目风险，越来越倾向于采用政府和社会资本合作（PPP）模式，而且综合开发类项目增多，投资不再是单一领域的，而是出现交通基础设施 + 房地产、资源开发 + 基础设施等多种综合投资机会。PPP 模式提供了一个有效解决资金和分散风险的途径，因此受到非洲各国的欢迎。目前，很多非洲国家制订了相关法律政策，设立 PPP 中心，大力支持私营部门和外国投资者参与本国基础设施建设。PPP 模式对于工程承包商来说，意味着从传统的 EPC 业务向上游投融资、下游运营管理的产业链两端拓展，收入来源更加丰富。国内相关政府部门也引导对外承包工程业务的投建营一体化发展。总体来看，未来发展趋势是从工程承包逐渐转向投资带动承包，企业通过对基础设施项目进行股权投资，从而延伸企业的产业链，扩大企业利润。

（二）“逆全球化”带来的挑战

近年来，随着中美之间贸易战、技术战愈演愈烈，欧美国家贸易保护主义、单边主

义抬头，“逆全球化”暗潮汹涌。加之新冠肺炎疫情对全球化的冲击，成为逆全球化的催化剂和加速器，经济全球化的核心要素，商品服务、资本和人员的跨国流动均因疫情的蔓延而出现放缓乃至逆转的趋势。受逆全球化风潮影响，非洲经济增速趋缓，贸易出口额出现负增长，贸易逆差加大，外国直接投资流入量增长缓慢且波动较大，导致非洲基础设施投资有所下降。另一方面，非洲地区特别是底层民众在全球化中的失落感和被剥夺感，加之疫情中兴起的种族歧视和民族主义的倾向，进一步动摇了一些非洲国家支持经济全球化开放的政策基础和政治基础，这些都将打击着经济全球化的互信基础。在民粹主义的推动下，投资的政策环境正朝着更多的干预主义、保护主义发展，从多边框架向区域合作和双边框架的方向发展，地区性合作机制或将进一步得到强化。自疫情爆发以来，部分非洲国家畏惧美国霸权，受美国抛出“中国病毒”言论的煽动，纷纷要求免除对中国的债务，趁机攻击中国以搭美国反对“一带一路”的便车，隐现合谋围堵中国的苗头，使得海外中资企业在非洲的投资环境进一步恶化。

（三）地缘政治风险带来的挑战

全球经济衰退与新冠肺炎疫情蔓延进一步推升地缘政治争端，带给世界更多不确定性。近年来，随着中国影响力的增加，在地缘竞争中“一带一路”的影响越来越大，西方国家从其自身价值观出发，戴着有色眼镜看待中国的发展，用“双重标准”抹黑中国的发展成果。尤其是当前中国已经成为非洲最大的基础设施承建方和融资方，一些西方国家对中国的做法横加指责，攻击中国在非洲搞“新殖民主义”，指责中国从非洲掠夺资源，对非关系只追求经济利益，在非洲和平与安全事务中不尽责任等；鼓吹“中国威胁论”“中国债务陷阱”“中国责任论”，并得到某些国家政客、媒体和所谓“研究人员”反复炒作，一度成为国际舆论热点。国际因素的介入，又由于很多非洲国家曾经都是西方的殖民国家，西方意识形态的影响根深蒂固，部分非洲国家政界、商界精英也认同西方关于中国的对外合作“实用主义”的观点，附和西方“大国责任论”的论调，用西方的眼光审视与中国的合作，对“一带一路”倡议的合作共赢态度有所怀疑，对中国合作的戒备和警惕心理也在加重，其投资与贸易政策缺乏连续性，对援助资金的使用、企业选定、项目实施等提出了更多的要求，导致中国对非洲投资的外部环境趋于紧张，发展阻力加大。与此同时，中国仍是非洲最大的国际投资者，但美国政府的更迭和英国脱欧后工作重点的转变，标志着“影响力之争”的新演变。

（四）绿色可持续发展带来的挑战

绿色可持续发展成为当今时代发展的主题。随着环境、社会与治理（ESG）理念的不断深化，ESG 在项目融资方面变得极其重要。如今，国际社会越来越关注可持续基础设施的建设，即“在基础设施的整个生命周期内，确保经济金融、社会环境（包括气候适应力）和机构可持续性”。可持续基础设施可以确保金融机构和投资者的利益及活动符合经济、社会和环境三个维度的可持续发展目标。非洲地区生态环境复杂、生态系统脆弱、环境问题突出。基础设施建设大多涉及资源、生态和环境保护问题，主要是空气污染、水资源破坏、生物多样性锐减等生态问题，严重制约非洲地区的可持续发展，非洲各国也纷纷加强了相关监管。将 ESG 评估纳入投资决策过程，能更好地管理可持续的长期投资回报风险，而不仅局限于财务评估。主要的国际组织和机制包括社会责任标准（ISO26000）、可持续会计准则理事会（SASB）、全球报告倡议组织（GRI）等都针对 ESG 出台了相应的指导方针或规则。由于历史地缘不同、经济发展程度不同等原因，非洲各国对于可持续发展问题的相关规定存在较大差异，短时期内难以建立起一套各国都认同的体系制度。中国企业在开展相关项目时稍有不慎就可能招致当地以环境保护与可持续发展为由的强烈反对，不仅影响项目进展，还有可能诱发政治风险。

三、促进中非基础设施合作建议

基础设施项目具有周期长、投资规模大、资金需求大等特征，加之上述非洲国家政治环境复杂，法律政策、经济制度及市场程度与国内存在较大差异，因而其基础设施项目面临着更大的不确定性。为此需要政府部门、企业、金融机构通力合作、各尽所能、各施所长、全面推进，共同探索中非基础设施共赢的合作机制，创新投融资机制，从而破解发展瓶颈。

（一）加强政府引导、优化战略布局

后疫情时代推进“一带一路”高质量发展，政府在遵循市场规律、充分认识市场作用和企业主体地位的基础上，应发挥引领、指导、扶持等作用。

一是加强“一国一策”顶层设计。加强对重要支点国家政治风险的研究和预警，根据风险程度精准施策，有序推进“一带一路”建设，对于综合风险比较高的国家要适当收缩。在新冠肺炎疫情带来的挑战下，发现新亮点，加快布局，抢占先机。本次疫情改变了人们的生活和生产方式，催生了大量新需求，同时也推动了一些新技术、新业态的

发展。如疫情暴露出非洲国家医疗卫生设施的严重短缺；再如，通信网络、信息化和数字化在抗疫中发挥了重要作用，数字经济对“后疫情时代”全球供应链的调整非常重要。后疫情时代，中国应加强同非洲国家在医疗卫生基础设施建设的合作；还应发挥中国在通信技术、数字经济方面的先发优势，重点加快拓展新基建项目。

二是政府要发挥平台作用，为中国企业境外投资保驾护航。首先，政府层面借助双边谈判、区域合作平台积极开展经济外交，对基础设施项目进行一揽子合作协商。其次，还应为企业海外投融资搭建服务平台，及时向企业发布投资指南，提供政策咨询、风险提示、安全防范教育和应急知识培训等服务，最大程度确保中国的长期利益。最后，构建有效的协调监管机制。政府派出机构应加强与相关行业商协会等中介组织的合作，共同构建企业事务协商机制。加强行业制度建设、信息互通和行业自律，促进企业间互利合作，减少无序竞争，提升中资工程承包行业的国际竞争力；加强信息共享，共同健全海外企业信用体系，将扰乱市场经济秩序、危害国家声誉等行为的企业纳入到失信名单。

（二）积极探索中非基础设施合作新模式

一是加强多边合作模式，分散投资风险。当前“一带一路”建设面临诸多新的不确定性因素，中方应秉持集约发展理念，以项目经济社会效益为导向，进一步加强与多国在基础设施规划、设计、建设、运营、维护 and 良好治理等领域互利合作，建立利益共享与风险共担机制，分散项目风险。加强与发达国家，特别是与欧洲、日本和韩国的跨国公司进行合作，通过组建联合体共同参与基础设施项目的规划、设计、建设、运营，实现各方在生产、技术、资源、管理和融资等方面的优势互补，降低各方风险，实现项目的顺利运转，从而促进“一带一路”高质量发展。

二是积极探索实施“投建营”一体化基础设施合作模式。中资企业应积极探索开展 PPP 模式，促进在业务链、产业链上的纵向和横向延伸，形成 PPP 项目综合体。通过大力推广和改进 PPP 模式，一方面，推动中国企业在基础设施设计、建筑、运营、投资等环节沿产业链纵向联合，合力打造基础设施全生命周期运行管理能力；另一方面，推动港口、公路、铁路、园区、电力、矿产等行业企业进行产业间横向联合，形成项目集群，促进中国企业对外工程承包、特许经营、投融资、咨询中介等业务整合，由此提升中国企业在国际基础设施产业分工体系中的地位和竞争力。对东道国来说，PPP 模式不仅有助于有效缓解东道国财政压力，降低外债风险，弥补投资不足，提高东道国政府的积极性，为项目的成功奠定良好的政治保障。中资企业在项目全生命周期中，通过与东道国

进行长期合作，可深层融入当地特色文化和环境，获得当地认同，从而可减少外界对中方机构的指责和抵触情绪。

（三）构建可持续的基础设施投融资体系

坚持以企业为主体、以市场为导向、遵循国际惯例和债务可持续原则，健全多元化投融资体系。

一是充分发挥政策性金融的先导作用。针对“一带一路”基础设施建设的多样化投融资需求，中国政策性和开发性金融机构应主动发挥先锋先导作用。首先，以政策性和开发性金融为杠杆，为重点项目的孵化和启动提供融资支持。对于符合国家战略的重要投资项目，应由政策性金融覆盖。其次，扩大中国进出口银行“两优”贷款的规模，放宽融资条件，特别是放宽主权担保要求；鼓励开发性金融机构多提供利率低、期限长的优惠贷款，积极为有一定盈利能力的项目提供融资保障。最后，鼓励政策性金融机构牵头开展多层次的买方信贷项目，帮助企业进行表外融资，降低杠杆水平。

二是拓宽融资渠道，创新融资方式。首先，拓宽直接融资方式。鼓励各类金融机构创新型利用海内外资本市场，通过发债、股权融资等方式为“一带一路”基础设施建设提供金融服务。其次，鼓励信托资金、保险资金参与，通过股权投资、银团融资、基金入股、融资租赁等方式为海外项目提供资金支持。再次，充分发挥基金融资优势，扩大专项基金的支持范围。建议进一步扩大丝路基金的支持范围，对重点项目可以给予债权贷款的支持；鼓励丝路基金与商业银行合作，采取共同贷款等方式，合理降低贷款利率；探索用外汇储备建立海外投资基金的途径，鼓励地方政府推出地方版的“丝路基金”，推动成立对外承包工程担保基金，更好地支持企业承建项目。最后，探索外汇储备的利用方式，加大低成本资金供给。尝试通过外汇储备委托贷款等方式，向商业银行提供低成本资金，并限制利率加成上限，适当降低管理费、承诺费等费率水平，且资金实行专款专用，专门支持企业参与“一带一路”建设项目。此外，应放宽社会资本准入门槛，支持和鼓励社会资本参与“一带一路”基础设施建设，如私营企业部门、养老基金、主权财富基金和保险公司等均可参与。

三是深化国际金融合作，构建跨境金融支持体系。坚持共赢思维，深化国际金融合作，推动各国共同构建一个多层次的融资体系。首先，鼓励中国金融机构“走出去”，加速金融机构的海外布局，构建跨境金融服务网络。其次，加强与当地金融机构、国际金融机构的合作，借助多边合作机制积极参加国际银团招标，实现多渠道融资，还能节约

运营成本、降低融资风险。最后，加强跨境金融监管体系建设。加强与沿线国家金融监管当局的交流与合作，建立高效的监管协调机制；加强征信管理部门之间的交流与合作，建立信息交流机制、区域征信体系、区域金融信息披露管理系统。

四是加强货币合作，加快人民币国际化进程。进一步扩大与沿线国家双边本币互换协议的规模，简化企业获取货币互换资金的程序，开展与沿线国家的本币结算；积极探索实现人民币资本项目可兑换的多种途径，推动境内银行为境外项目提供人民币贷款业务等；研究探索人民币回流机制，允许符合条件的合格机构以人民币为计价货币，募集海外人民币资金，投资“一带一路”建设。加快外汇外债管理方式改革，研究推进外汇储备多元化运用，扩大支持企业“走出去”的外汇资金来源。

（四）实施“本土化”经营策略，强化社会责任的履行

凝聚“分享、合作、包容、共赢”的价值共识，构建包容性合作框架，增强文化融合互信。一是中资企业应提高法律素质，依法合规经营，规范企业投资和建设行为，培养良好的企业形象。二是要加强与当地社会各阶层的沟通合作。加强东道国执政党、州政府的交流，并妥善处理各类群际关系，与当地部族领袖以及当地基层军警人员保持良好关系。对项目建设中遇到的问题进行友好、全面、深入地磋商，谋求共同发展。三是做好属地化工作，充分融入地方社会。促进当地就业，重视工会组织及所在社区诉求，确保当地雇员与周边民众合法权益。尊重区域发展的差异，尊重当地传统文化和习俗禁忌，加强企业文化建设与文化交流，开展多元化、多层次的文化合作，打破两国人民彼此偏见，消除隔阂，建立互信，增强各种文明的文化包容和文化认同。四是积极支持和参与到当地的公益事业，推动经济社会可持续发展，让东道国实实在在地感受到“一带一路”建设互利共赢、共同繁荣的理念，消除对“一带一路”战略的疑虑。

（五）贯彻新发展理念，实现绿色可持续发展

首先，贯穿债务可持续性的理念。在为非洲国家提供融资时，需要平衡融资发展需求与债务可持续之间的关系，全面评估东道国合同债务或主权担保债务中的还款义务、债务结构及预期经济回报，保持非洲有关国家债务可持续性。其次，坚持绿色发展理念。随着全球及社会各界环保意识和社会责任意识提高，以及可持续发展理念的增强，近年来国际上基础设施建设项目融资对社会与环境标准、社会责任履行、反腐败合规经营等方面提出了高标准要求。要加强对基础设施建设项目的社会环境影响评价和风险管理，重视节能环保合作；金融机构应注重运用普惠、绿色的理念和原则，积极倡导“绿色金

融”，如发行绿色债券、提供绿色贷款等为中非基础设施合作提供绿色融资保障。

参考文献：

1. 国家开发银行、联合国开发计划署：《融合投融资规则促进“一带一路”可持续发展——“一带一路”经济发展报告（2019）》，国家开发银行网站，2019 年。
2. 国家开发银行：《中国国家开发银行 2019 年年报》，国家开发银行网站，2020 年。
3. 联合国贸易发展组织：《2019 年世界投资报告》，联合国贸易发展组织网站，2019 年 6 月 12 日。
4. 中华人民共和国商务部：《中国对外投资发展报告 2019》，商务部网站，2019 年。
5. 全球基础设施中心（GIH）：《全球基础设施展望》，对外经济贸易大学出版社 2020 年版。
6. 金刚、沈坤荣：《中国企业对“一带一路”沿线国家的交通投资效应：发展效应还是债务陷阱》，《中国工业经济》2019 年第 9 期。
7. 姚桂梅、许蔓：《中非合作与“一带一路”建设战略对接：现状与前景》，《国际经济合作》2019 年第 3 期。
8. 智宇琛：《十八大以来中非基础设施建设合作成就》，《中国投资》2017 年第 22 期。
9. 杨宝华：《促进对非基础设施“投建营一体化”》，《中国投资》2019 年第 21 期。
10. 闻璋：《投资非洲基础设施建设项目取得积极进展》，《中国招标》2018 年第 46 期。
11. 陈小宁：《国际基础设施建设新趋势及建议》，《国际经济合作》2018 年第 9 期。
12. AFDB. Infrastructure and Urban Development Department – Annual Report 2018, May 2019.
13. Baker McKenzie. New Dynamics Shifting Patterns in Africa’s Infrastructure Funding, May 2021.

责任编辑：谷 岳

我国自由贸易试验区服务贸易 海关监管制度创新研究

路长明 罗志为

摘要：服务贸易是世界经济发展的重要引擎，也是衡量我国自贸试验区发展水平的重要标尺。我国服务贸易自 1998 年起持续逆差，虽然 2018 以来逆差规模有所减少，但与发达国家相比，发展水平仍明显滞后。为扭转这一局面，有必要进一步创新自贸试验区海关监管的手段和方式，对服务贸易既“放得开”又“管得住”。本文首先指出了自由贸易试验区服务贸易海关监管创新的意义，梳理了海关在服务贸易监管中承担的职能范围，分析了海关在服务贸易监管中存在的问题与不足，着重从自贸试验区服务贸易海关监管创新的角度进行了研究。在此基础上，提出了以企业为单元建设自贸试验区“副区”，创新跨境电子商务零售监管思路，搭建自贸试验区服务贸易综合监测服务平台等政策措施。

关键词：自由贸易试验区 服务贸易 海关监管 制度创新

作者简介：路长明，中国海关管理干部学院副教授、全国反走私综合治理调查研究中心研究员；

罗志为，哈尔滨海关法规综合业务处科长。

随着经济全球化深入推进，服务贸易日益成为国际贸易的重要组成部分和各国经贸合作的重要领域，为世界经济增长注入了新动能。^① 服务贸易因具有资本利用率高、产业

^①薛宝生：《凝聚共识加强合作，开创全球服务互惠共享美好未来》，中国吉林网，2019 年 5 月 30 日，<http://pinglun.cnjiwang.com/rmpl/201905/2887624.html>。

融合能力强、抗风险能力大等特点，越来越被世界各大经济体重视，成为全球经济发展的重要引擎。当前，我国经济进入新发展阶段，服务贸易的发展正在促进我国经济转型升级，逐渐成为经济可持续发展的内在动力，如何更好地适应国际服务贸易规则，尤其是在自由贸易试验区大力发展服务贸易，对海关监管提出了新挑战。应立足海关监管实际，进一步创新自由贸易试验区海关监管的手段和方式。

一、服务贸易的定义及分类

“服务贸易”一词首次出现，应该是在 1972 年 9 月经合组织（OECD）《高级专家对贸易和有关问题的看法》报告中。^① 服务贸易从诞生之日起，就自然带有国际贸易的烙印，通常指一国的法人或自然人在其境内或进入他国境内向外国的法人或自然人提供服务的贸易行为。由于服务贸易的复杂性和多样性，国际经济贸易文献在阐释服务贸易时，多采取说明性、非规范性的表述。

《服务贸易总协定》（GATS）以服务的提供方式区分，将服务贸易分为 4 类：一是跨境交付，指从一成员境内向任何其他成员提供的服务；二是境外消费，指在一成员境内向任何其他成员的服务消费者提供的服务；三是商业存在，指一成员的服务提供者在任何其他成员境内通过商业存在提供的服务；四是自然人流动，指一成员的服务提供者在任何其他成员境内通过自然人存在提供的服务。GATS 以部门种类区分，将服务贸易划分为 12 类：商业性服务，通讯服务，建筑服务，销售服务，教育服务，环境服务，金融服务，健康及社会服务，旅游及相关服务，文化、娱乐及体育服务，交通运输服务，其他服务。^②

二、自贸试验区服务贸易海关监管创新的意义

2013 年至今，我国已拥有 21 个自贸试验区，形成“1 + 3 + 7 + 1 + 6 + 3”的试点格局，通过“摸着石头过河”，开展了大量政策试验。服务贸易能否在自贸试验区中实现协调、快速、创造性、可复制的发展，是检验自贸试验区这块“试验田”极为重要的标尺。海关作为参与自贸试验区管理和运作的重要部门，对服务贸易监管政策创新工作给予了高度重视。海关总署署长倪岳峰在 2020 年全国海关关长会议上强调，要优化对跨境电商、

^①马莉：《我国国际服务贸易发展现状及对策探析》，《佳木斯大学社会科学学报》2011 年第 6 期，第 38 页。

^②李琦：《国际化进程中南京服务贸易发展研究》，《南京社会科学》2013 年第 1 期，第 145 页。

市场采购、外贸综合服务 etc 新型贸易业态的监管，积极支持服务贸易发展。在自贸试验区实际监管中，海关系统上下一心，认真落实中央要求，在通关流程改造、智能化管理、优惠政策叠加等方面形成了红利，惠及了广大区内企业，许多创新成果不仅在各自自贸试验区内复制，甚至推广到全国，形成普惠性政策。在国务院复制推广的 5 批 107 项自贸试验区改革试点创新经验中，海关提供了 49 项；在各部门自行复制推广的 53 项经验中，海关提供了 13 项。上述海关提供的 62 项经验中，与服务贸易直接相关的有 58 项，其余 4 项与服务贸易间接相关。

（一）有利于突破国际贸易封锁

随着贸易保护主义和单边主义的抬头，全球贸易自由化陷入低潮。为应对这种局面，各大经济体纷纷推进双边、多边自贸协定谈判，形成了新型贸易保护主义，如日本、加拿大等国在美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）后签署的“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）。贸易保护主义将对我国对外贸易造成冲击。我国虽然签署了近 20 个双边、多边自贸协定，但是其中并不包括世界经济排名前 10 的国家和地区，对经济拉动效果不够明显。在这种形势下，我国实行了更强有力的开放措施——自贸试验区。海关在自贸试验区创新监管制度，加快政策的优化和整合，将有力提升贸易便利化水平，降低区内外企业通关成本，提高企业国际竞争能力。运用海关管理手段，促进企业在计量、检测、标准、认证等方面与国际对接，有利于企业突破国际技术壁垒。

（二）有助于推动外贸转型升级

我国服务贸易自 1998 年起持续逆差，尽管 2018 年以来逆差规模有所缩小，但与发达国家相比，服务贸易发展水平明显滞后。对此，在自贸试验区监管中，海关针对服务贸易进行了许多积极的探索，覆盖了多个服务贸易部门，积累了许多有益的经验。出入境生物材料制品风险管理、融资租赁海关监管制度、期货保税交割海关监管制度等推广复制，促进了医疗、租赁、期货等知识密集型、资本密集型、环境资源密集型高端服务业的发展，有利于我国企业抢占全球价值链上游位置，更深度地参与国际分工；有利于缩小服务贸易逆差，实现外贸转型升级。

（三）有利于企业和海关共同适应新的国际规则

世界贸易组织（WTO）多哈回合谈判陷入停滞，WTO 现有服务贸易规则已经远远落后于形势需要，全球主要经济体纷纷寻求建立高于 WTO 规则的国际服务贸易规则体

系。例如 2018 年底签署的 CPTPP，协议条款涉及多项服务贸易规则，在承诺方式、整体架构、自由化推进、监管一致性、市场开放等方面均呈现出高标准特征。国际贸易的“规则之争”已超越“市场之争”，正在成为新一轮全球化博弈角力点。鉴于服务贸易新规则既针对政府，又针对企业，创新海关监管就显得更为必要，我国海关不仅要研究、践行规则，同时还应承担引导企业适应国际贸易新规则的重任。自贸试验区服务贸易海关监管创新意义重大，迫切需要在监管中全面引入国际服务贸易新规则，在便利措施、许可与资格要求、通关程序、产品标准、检疫、知识产权保护等方面大胆施为，先行先试。

三、海关对服务贸易的监管职能以及 自贸试验区服务贸易海关监管存在的问题与不足

海关是国家进出境监督管理机关，在其职能范围内，对促进自贸试验区服务贸易的发展发挥着积极作用。随着服务贸易成为引领自贸试验区发展的新增长极，海关在监管中也存在一些问题与不足，有待改进。

（一）海关对服务贸易的监管职能

对跨境服务贸易的监管，海关主要围绕下列职能开展工作，主要包括：一是对所有参与服务贸易的进出境人员及行李的监管；二是对与保税检测维修、国际多中心临床试验、生物样本检测、融资租赁、商业保理、海外工程出口、邮轮配送、船舶油供、转口贸易、跨境电子商务等服务贸易有关的货物的监管；三是对会展、运输、旅游、文化演艺、体育、医疗、教育培训、科研等服务贸易有关的工具、设备或其他暂时进出境商品的监管；四是会同税务、外汇等部门，对数字贸易、离岸贸易、技术贸易、通信、金融、保险、咨询、服务外包等无实物载体进出境的服务活动进行联动监管，通过跨部门数据交互审核服务贸易相关数据的真实性；五是配合财政、商务、税务等部门，执行服务贸易有关政策；六是对服务贸易所涉跨境人、物、运输工具开展相关国境卫生检疫、动植物检疫、进出口食品安全监督管理、商品检验管理；七是执行国家税收政策，实行减免税等优惠措施；八是对服务贸易企业进行海关管理，开展相关稽查业务；九是对服务贸易所涉及的货物开展知识产权海关保护等。

（二）海关在自贸试验区服务贸易监管中存在的问题与不足

笔者在对自贸试验区的调研中发现，受传统思维、体制机制等多方面因素影响，海关在服务贸易监管中存在制度、理念、手段等方面的问题与不足。

1. 健全的执法体系尚未形成。海关惯常应用的法律法规更注重对货物贸易进行规制，而以往在货物贸易管理中游刃有余的海关规章，在服务贸易中显得力不从心。与相关部委联合出台的政策措施，如商务部、海关总署等 13 个部委发布的《关于印发〈服务贸易发展“十三五”规划〉的通知》，商务部、财政部、海关总署共同发布的《关于〈服务外包产业重点发展领域指导目录〉的公告》等，对海关基层监管缺少执法的可操作性。有企业提出，海关要避免有政策支持但没有操作细则的情况。建议涉及海关已有的法律、规章、公告等明确支持的业务，海关内部必须限时甚至提前制定业务如何受理、如何操作的细则；涉及各级、各地海关之间合作的，还需要制定衔接细则。

2. 制度供给尚有偏差。以海关总署公告 2018 年第 194 号《关于跨境电子商务零售进出口商品有关监管事宜的公告》为例，在进口监管中，海关要求电商平台、支付企业、快递企业分别向其传输订单信息、支付信息、物流信息，通过三方验证交易金额的真实性。这种管理手段具有巨大创新性，但若把进口的“三单”比对监管方式用到出口业务上就显得有些生硬了。海外的电商平台、支付企业不与我国海关进行数据对接，海外当地的快递派送公司也是如此。为了将跨境进口和出口作为统一的方案执行，要求出口业务也传输“三单”信息，同一个电商订单按照海关要求的格式被拆分成订单信息、支付信息和运单信息。这“三单”信息分别通过三个接口传输给海关之后，海关再进行交叉比对，来自同一个信息源的三个信息无论如何比对，都不会出现异常信息。对企业资质认证标准与现实情况也有偏差。此外，电商企业备案标准不统一，按出口目的国国别出具报关单，导致企业压力过大；包裹混装设置不合理，导致企业不愿意开增值税发票等问题，随着跨境电商业务的不断扩大正在逐步显现。

3. 监管理念略显滞后。在服务贸易监管中存在“一刀切”的情况。例如在世界范围内兴起的名人遗物展览，因为对服务贸易完全采取货物贸易的管理思维，影响了该新业态的发展。2017 年某公司拟在某自贸试验区举办“奥黛丽·赫本遗物展”，因展品包含赫本的服装鞋帽等“废旧衣物”，最终未能在自贸试验区通关入境。对此类商品的管制，不但影响新型展会行业发展，也会导致我国流失国外的该类艺术品无法顺利回流。还存在“一管死”的情况。例如在药品研发行业中，企业需要进口一些试剂进行实验，对于这些试剂，已经有国外权威部门的说明提供给我国海关，完全可以证明其性质、成份等。但国内许多海关仍依据《中华人民共和国海关进出口货物申报管理规定》第七条，^① 要求企

^①《中华人民共和国海关进出口货物申报管理规定》第七条：进出口货物的收发货人、受委托的报关企业应当依法如实向海关申报，对申报内容的真实性、准确性、完整性和规范性承担相应的法律责任。

业提供试剂分子结构图，这对于试剂出口企业而言是商业秘密，涉及到知识产权保护，企业难以提供。同样的执法理念还出现在飞机租赁业务中，海关报关要求航空公司提供飞机技术结构图，这对于飞机制造商而言是核心秘密，导致企业无法申报。

4. 系统研发还需提速。海关通关管理系统没有服务贸易的专门选项。海关通关管理系统是基于货物贸易建立的系统，对服务贸易通关不够友好。例如一些研发外包企业进口的阶段性测试样品，既不属于一般贸易，也不符合暂时进出境、货样广告品等贸易方式。海关出于税款保全考虑往往按一般贸易征税，而高额研发费用会导致税款较高，这既不符合权责对等的市场规律，也影响企业的外包研发积极性。又如在监管货物再融资业务中，需由企业提供第三方担保。实际上，货物还在海关监管区域，在企业未报关的情况下，货物肯定不会被移动或处置，海关税收已经有了货物做保障。在融资过程中，海关要求融资企业提供货物抵押，还要求其提供第三方担保，这给企业特别是中小企业带来困扰，企业找担保比较困难，且鲜有担保公司承接此类担保业务。

5. 个别服务贸易领域仍存在盲点。在服务贸易统计领域，海关面临着较为尴尬的局面：一方面决策层要求海关对服务贸易进行大力支持，制定有针对性的促进发展措施；另一方面，目前的海关统计以货物贸易为本位，缺乏服务贸易统计机制，无法掌握服务贸易海关监管的数据和形势变化。实际负责服务贸易统计的部门是商务部门，海关得到的数据难以支持自身的政策制定，也难以根据上述数据对服务贸易进行查询和追踪，给服务贸易监管事中事后的具体执法带来困难。在跨境数字服务贸易领域，海关也面临监管手段有限的局面。《中华人民共和国海关法》（2017年修正版）规定，海关依照该法和其他有关法律、行政法规，监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品，征收关税和其他税、费，查缉走私，并编制海关统计和办理其他海关业务。其中，货物这一概念是否扩大解释，决定了海关在服务贸易管理中的地位，也决定了海关在服务贸易中创新监管的空间和手段。

四、自贸试验区服务贸易海关监管创新方向和措施

解决海关在服务贸易监管中存在的问题，较为科学的途径是综合运用海关监管手段，围绕促进服务贸易加快发展这一目标，率先在自贸试验区开展服务贸易海关监管模式创新试点，待取得成熟经验后，在全国复制推广。

（一）围绕“保税+”进行创新

在实施更加宽松的“保税+”政策方面。自2014年上海自贸试验区推出保税展示交

易后，保税拍卖、保税维修等自贸试验区“保税+”业务蓬勃开展，给企业带来很大便利，但与企业经营诉求仍有一定差距。在通过担保等方式实现税款保全的前提下，应进一步满足企业行使保税货物的使用权和处置权。海关可通过账册核销进行监管，对企业在保税展示、拍卖、维修等经营过程不予干预，允许企业对货物进行储存、改装、分类、混合、加工、销售等物权处置，在自贸区内探索将“保税+”升级为“保税自由”。

一是在保税维修、售后服务方面。明确保税维修门槛，将审批制改为备案制，在法律允许范围内，扩大保税维修的业务种类和商品范围，制定更加灵活的监管方式，支持以检测、维修、再制造业为代表的生产性服务业大力发展，形成飞机、船舶、电子产品等全球维修及售后服务产业规模，助力国家战略项目和技术含量高、附加值高的产业拓展双向市场。完善与保税维修再制造业务相适应的海关监管制度，允许符合条件的维修企业的维修工具在保税状态下在自贸试验区进行现场客户支援。积极探索开展以企业为单元的保税维修监管新模式，支持自贸试验区企业开展自产产品“售后”保税维修再制造业务，探索开展保税拆解业务。二是在船舶油供应服务方面。在船舶油供应服务中，支持开展保税原油混兑调和模式，创新进口、采购、储存和相关物流管理流程。三是在汽车贸易增值服务方面。在汽车贸易中，支持开展汽车进口保税增值复出口业务，争取放开二手汽车保税进口增值复出口业务，支持在海关特殊监管区域保税存储多种贸易流向的汽车。四是在关税优惠方面。参照国际惯例，使国际服务贸易涉及的服务工具、设备和材料享受减免税等税收优惠政策，降低企业运营成本。五是优化海关对服务贸易相关进出境人员的个人物品所实施的监管和税收管理。为服务提供者、消费者的移动提供便利，直接带动旅游等服务贸易的发展。

（二）围绕通关流程进行创新

随着服务贸易的不断发展，其小型化、细分化、专业化、碎片化的特点日趋明显，要建立和完善与现代服务贸易特点相适应的海关通关模式，促进服务贸易通关便利化。

一是在医疗服务方面。优化药品医疗器械和全球协同研发的试验用特殊物品通关程序，缩短具备条件的生物医药服务外包企业研发用药物、医疗器械样品进口的通关时限，推广实施“一次审批、分批核销”等柔性入境管理模式。^① 二是在国际运输服务方面。支持扩展启运港退税政策试点范围，拓展外资五星旗船舶和非五星旗船舶开展沿海捎带业

^①天津市人民政府办公厅：《关于印发中国（天津）自由贸易试验区创新发展行动方案的通知》，天津市人民政府网，2019年9月30日。

务，支持自贸试验区港口开展国际中转集拼业务，推动开展分拨配送、中转集拼及过境业务、海铁联运一单制等功能创新。^① 三是在邮轮配送服务方面。改革海关邮轮配送服务监管作业制度，实现境外采购物资通过“区内物流货物”方式供应邮轮。四是在服务外包方面。简化服务外包企业进出口手续。在服务外包业务量大的海关，试点设立服务外包业务的专门部门。加强与外汇管理、工商、税务、商务等部门的配合，依托区块链、物联网、人工智能、大数据等现代化技术手段，丰富服务外包监管的方法和手段，实现电子围网监管，利用信息化管理和风险分析等手段，简化通关程序及手续，强化后续监管、信用证管理。五是在第三方认定机构方面。鼓励国内外商品检验检测、卫生检疫、标准化认证等第三方认定机构入驻自贸试验区，给予区内相应检验机构、科研院所、高等院校、认证机构、政府组织、企业和行业协会等所需科研设备一定的通关便利政策和税收优惠政策。六是在更深层次探索自贸试验区内货物分类监管方面。借鉴国际经验，将货物分类为区内货物（已缴纳进口税费，可在区内自由流动）、国际货物（只能在海关特殊监管区流动，缴税后可转为区内货物）和附条件货物（只能在海关特殊监管区流动，附条件限制进出境）。实现区内外生产要素的混合存放、混合使用和自由流通，满足当前商品无国界生产和全球分销运作的需要。海关把监管重心放在事中事后监管上。

（三）拓展暂准进口 ATA 单证册制度适用范围

拓展暂准进口货物政策的适用行业和货物品类，研究在特定领域或区域适当延长 ATA 单证册暂准进口有效期并优化办理流程，简化相关货物通关监管流程。在《货物暂准进口公约》9 类暂准进出境货物范围之外，将境内消费涉及的暂时进出境运输工具或相关物品纳入暂准进出境货物范围，比如游艇、房车以及来华就医携带的辅助工具和复健用具等。研究将 ATA 单证册制度适用范围，从在展览会、交易会、会议以及类似活动中展示或者使用的货物，逐步拓展至全部暂准进境货物。研究在特定领域和区域，延长 ATA 单证册暂准进口有效期至 1 年，超过 1 年的，经直属海关批准可再延长 1 年，特殊情况超过 2 年的，需经海关总署批准。优化暂准进口货物进出境申报、核销等流程，依托国际贸易单一窗口实现全程电子化。

（四）支持区内跨境电子商务发展

出台专门针对跨境贸易电子商务出口（批发兼零售）的专门监管职责，使之与跨境

^①天津市人民政府办公厅：《关于印发中国（天津）自由贸易试验区创新发展行动方案的通知》，天津市人民政府网，2019 年 9 月 30 日。

贸易电子商务进口零售相区别，从而更加符合跨境出口的业务形态和发展方向。解决海关对参与出口业务的物流企业的资质认证问题，明确物流公司所提供的物流数据的规范，取消对物流企业具备快递牌照的要求。对有发票商品和无发票商品混包的业务状况提出切实可行的监管方案。从系统和单据规范上解决“1210”^① 海关监管方式下货物入区的账册实增，以及事后的汇总申报问题。取消按每个订单的出口目的国国别出具报关单的规定，进行简化申报。支持跨境电商综合税境内直接分账，推动支付公司或银行机构在境内直接分账，将消费者应付的跨境综合税直接在境内汇总交付海关。

（五）试点服务贸易企业“副区”制度

针对医药研发、环保服务、飞机维修等服务贸易企业对自贸试验区政策确有亟需，却因区内土地昂贵、环保要求高、区外不动产不便迁移等原因造成的无法驻区问题，在保证海关能够实现物流信息可追溯管理和视频全程监控的前提下，推动实施自由贸易试验区副区制度（或者叫功能延伸区、延展区、分区、子区），享受与主区一样的政策，一个企业即是一个副区。先期试点时可参考“系统联网+实时管理+货物智能卡口核注”的管理模式，逐步过渡到根据企业特点量身打造的管理模式。这样有利于解决个别自贸试验区片区，特别是中西部自贸区的一些片区，因地域发展不均衡导致入驻企业较少，达不到“试验田”效果的问题；还有利于解决企业难以参与自贸试验区微观管理，创新主体地位不突出的问题。

（六）完善服务贸易统计制度

海关对服务贸易有着天然的统计优势，特别是对于跨境服务人员和跨境服务商品的统计，建议增加相应统计条目，设置相应监管代码，完善统计内容。如能与国家外汇管理局、中国人民银行等部门加强数据交换，掌握服务资本的移动，推动建立服务贸易申报制度，则可以对涵盖《服务贸易总协定》定义的跨境提供、境外消费和自然人移动三种模式的数据进行统计，有利于辅助决策，为创新监管打好基础。此外，建议将目前没有统计的有实物载体的服务贸易活动尽快纳入统计范围。

（七）搭建自贸试验区服务贸易综合监测服务平台

会同商务、外汇、税务、边检、海事等部门以及金融机构，以政府职能、金融政策、数据信息为基础，以区块链技术为支持，搭建自贸试验区服务贸易综合监测服务平台，

^①即保税跨境贸易电子商务。

通过提供融资、信用担保、税收优惠、政府补贴等综合服务，吸引数字贸易、国际保理、离岸业务等前沿新型服务贸易企业主体上线。这既有利于服务贸易的海关监管，又有利于海关支持服务贸易新业态发展，还有利于海关对服务贸易的统计与分析。

参考文献：

1. 蔡玲、杨月涛：《自贸区政策与经济增长》，《现代经济探讨》2021年第6期。
2. 胡雅蓓、陈群、徐锋：《RCEP背景下江苏自贸区数字贸易发展机遇与推进策略》，《对外经贸实务》2021年第5期。
3. 王树昊、范永昌：《自由贸易区对中国流通业的溢出效应——基于中国—东盟自贸区的分析》，《商业经济研究》2021年第8期。
4. 张小松：《自贸区空间规划的特性与共性》，《城乡规划》2021年Z1期。
5. 范艳萍：《河南自贸区贸易便利化研究》，《商业经济》2021年第3期。
6. 武芳：《新时期我国自贸区建设现状及展望》，《中国远洋海运》2021年第2期。
7. 杨林、沈春蕾：《自贸区建设背景下海南提升服务贸易国际竞争力的路径》，《中国海洋经济》2020年第1期。
8. 梁鹏、李丽、吴优：《服务业扩大开放与贸易强国建设——第六届贸易强国高峰论坛综述》，《中国流通经济》2021年第2期。
9. 曹啸：《上海自贸试验区临港新片区发展跨境金融服务研究》，《科学发展》2021年第1期。
10. 刘馨蔚：《中国—东盟自贸区开启升级版》，《中国对外贸易》2021年第1期。
11. 孙英杰、林春、康宽：《自贸区建设对经济“三驾马车”影响的实证检验》，《统计与决策》2020年第23期。
12. 王方宏：《中国自贸区战略的创新与发展》，《金融博览》2020年第11期。
13. 沈家文、任海平：《新形势下建设新型临港自贸区的战略思考》，《中国经贸导刊》2020年第20期。

责任编辑：郭 霞

新冠肺炎疫情冲击下的拉美： 危机叠发及其破困之道^{*}

王 飞 周 全

摘要：在新冠肺炎疫情冲击下，拉丁美洲及加勒比地区的政治、经济和社会危机叠发，地区形势复杂多变。作为处于世界体系外围的国家，拉丁美洲和加勒比地区国家自融入全球化以来，就陷入应对频发的初级产品价格起落和资本流动逆转状态中，其宏观经济政策目标往往聚焦于应对外部冲击而忽视内部结构性问题。其结果是这些国家难以获得价值链上的向上位移，也无法通过强化金融稳定应对危机。随着抗疫周期延长，疫情触发各领域的风险挑战交织，叠加长期存在的内部结构性问题，疫情冲击有可能演变为一场制度性、系统性的危机。拉美需要从内部和外部两方面着手，在内部推行结构性改革和深化地区一体化，寻找内生增长动力，对外则可以积极加强和中国共建“一带一路”的合作，解决发展动力不足的顽疾。

关键词：新冠肺炎疫情 经济危机 国际资本流动 全球价值链

作者简介：王飞，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员；

周全，中国国际贸易促进委员会商事法律服务中心企业合规促进处职员。

2019 年，拉丁美洲和加勒比（简称“拉美”）多国民众走上街头，向政府表达改善经济、增加就业、惩治腐败、稳定物价、振兴产业等诉求。2020 年初袭来的新冠肺炎疫情

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目《新形势下全球价值链重构对国际经济权力转移的影响及中国应对策略研究》（20&ZD143）和中国社会科学院青年科研启动项目《巴西左翼政府经济发展战略研究》（2020 YQNQD00132）的阶段性研究成果。

令拉美本就糟糕的地区形势雪上加霜。尽管 2020 年第四季度形势有所好转，各机构纷纷上调拉美经济增速预期，但全年衰退 7.4% 的数据，还是将其推入近 120 年来最严重的经济危机中。事实上，拉美自 2014 年起就已步入经济萧条期，成为全球经济增速最缓慢的地区之一。新冠肺炎疫情加剧了拉美政治、经济和社会三重危机叠发的影响，2019 年开始此起彼伏的社会抗议几乎遍布所有拉美国家，延续至今。本文通过分析拉美政治、经济和社会形势，拟在全球视野下探讨拉美国家当前面临的三重危机、应对危机的政策空间、陷入困境的根源以及破困之道。

一、新冠肺炎疫情引发拉美三重危机

新冠肺炎疫情大流行以来，拉美逐渐沦为重灾区，累计确诊病例约占全球的 1/5。疫情给拉美带来新挑战的同时也引发了各种旧问题，卫生赤字、社会赤字、政治赤字、经济赤字和治理赤字浮现，经济、政治和社会风险叠加，危机一触即发，拉美或陷入又一个“失去的十年”。

（一）经济衰退加深

从全球范围来看，新冠肺炎疫情蔓延到拉美地区，其扩散的速度和影响的严重程度都超乎想象。经济领域首当其冲，疫情严重冲击贸易与投资、金融与资本市场、全球产业链、大宗产品价格及旅游业五大领域，令本就脆弱的拉美经济雪上加霜。世界银行的数据显示，新冠肺炎疫情使拉美国内生产总值（GDP）缩水近 7%，幅度高于撒哈拉以南非洲、中东和中亚等其他全球次区域。

2020 年，拉美进出口分别下降 19% 和 20%，外国直接投资缩水 55%，这使历来依靠外部资源作为增长主动力的拉美国家经济集体“失速”。根据联合国拉美经委会（ECLAC）的数据，拉美 33 个独立国家中，除圭亚那得益于发现大储量油田并投产，其 GDP 增长 30.9% 之外，其余 32 个国家 GDP 全部是负增长。其中，巴西、墨西哥和阿根廷的 GDP 增速分别为 -5.3%、-9% 和 -10.5%；智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭等曾保持经济连续增长势头的国家也出现不同程度的衰退；加勒比地区的小国则受困于旅游业长期低迷和侨汇收入减少，经济增长恐陷入长期停滞。2008 年国际金融危机主要冲击金融系统，实体经济抵抗力较强；此次新冠肺炎疫情严重影响了实体经济，冲击性强，毁灭性大。因此，2020 年拉美经济衰退幅度超过 2008 年国际金融危机时期，甚至超过 1983 年拉美债务危机时期。事实上，受全球经济周期性和拉美国家经济结构性影响，拉美经济自 2014 年起已经进入萧条期。例如巴西和墨西哥已经陷入事实上的经济危机，阿根廷、委

内瑞拉、玻利维亚、海地和古巴则陷入金融危机。2020 年，新冠肺炎疫情使拉美经济陷入史上最严重的衰退，尽管 2021 年拉美经济将恢复增长，但距疫情之前的水平还相去甚远。

（二）政治局势不稳

新冠肺炎疫情的冲击持续从经济层面向政治层面蔓延，拉美新一轮政局动荡很可能卷土重来。近年来，拉美多国面临政治困境，缺少能够凝聚共识、指引发展方向的主导性政治力量，民众普遍对政府及领袖不信任。在此背景下，拉美国家政府应对疫情能力受限引发民众不满，巴西、阿根廷、墨西哥、智利、哥伦比亚等国家领导人的声望大幅下滑。2020 年，除特立尼达和多巴哥执政党连任成功外，多米尼加、苏里南、圭亚那、玻利维亚、伯利兹等国的执政党均败选下台。其他国家虽未举行大选，但政局不稳、政党分裂、中央与地方政见不合等因素加剧了政治不稳定。例如，巴西总统博索纳罗因抗疫不力，民众不满意度在 2020 年一度攀升至 43.4%，国内甚至出现将其弹劾的声音；巴西多位州长不满博索纳罗在疫情防控方面的不作为，地方防疫措施与中央政府形成对立，央地矛盾激化。再如，秘鲁朝野矛盾突出，府院之争持续并呈白热化。十天之内三换总统已引发不利于国家政治经济稳定和抗击新冠肺炎疫情的担忧。

新冠肺炎疫情冲击使拉美地区政治局势进入风险高发期，不稳定、不确定性因素显著增多。事实上，2008—2018 年，拉美民众对本国民主制度的满意度从 50% 降至 25%，在最近几年拉美“超级选举周期”中，“愤怒票”越来越多，政治“局外人”屡见不鲜。^①

（三）社会不稳定加剧

2003—2013 年，拉美地区最引人注目的社会进步是贫困人口大幅减少、劳动力市场弹性扩大和收入分配持续改善。但随着 2014 年起经济增速放缓，2014—2018 年，拉美减贫进程停滞，贫困率和贫困人口数量有所抬头。2019 年，随着贫困率和赤贫率上升，贫困人口数量大幅增长，社会矛盾激化，拉美多国爆发严重的社会抗议。新冠肺炎疫情在冲击经济的同时加剧了拉美各国的贫困、失业和不平等，街头政治再次升温。尽管疫情发生以来，拉美各国政府迅速采取了一些针对低收入群体的社会政策，但 2020 年拉美贫困率为 33.7%，为 12 年来的峰值；赤贫率则达 12.5%，是 20 年来最高水平。就业和社会平等指标也进一步恶化，2020 年底拉美失业率达 10.7%，较 2019 年底上升 2.6 个百分点。而且就业形势对女性、非正规就业者和年轻人的冲击尤为严重，对中低收入家庭的影响

^①王鹏：《拉美政治中的“局外人”：概念、类别与影响》，《拉丁美洲研究》2019 年第 5 期。

更大，收入不平等程度加剧。^①

21 世纪第一个十年，拉美经济持续增长带动了社会转型，也提升了民众特别是社会中间阶层对个人和国家发展的预期。但随后发生的经济发展受阻、官员腐败和不作为、阶层流动受限、收入下降甚至返贫等一系列问题，使民众对政府的容忍度下降。在街头政治历来活跃的拉美地区，只要政府政策不及预期，就可能引发大规模社会抗议，造成社会危机。

二、拉美经济政策难克危机的根本原因

应对政治、经济和社会三重危机的原因在于拉美经济不景气，难觅经济增长动力。拉美各国纷纷升级防范措施，以多管齐下、严防死守的方式应对疫情快速发展，同时积极运用短期经济刺激政策，对冲疫情管控政策对消费、投资及跨境贸易的不利影响。但是，无论是财政刺激，还是金融应急政策，中长期的效果并不显著，结构性问题长期存在以及嵌入世界经济体系的方式使拉美陷入发展困境。

（一）拉美应对危机的经济政策

自疫情发生以来，拉美国家迅速反应，积极行动，推出一系列政策助力经济纾困。ECLAC 也发布多份特别报告，引导拉美国家采取更积极灵活的财政和货币政策，保护弱势群体，救助中小企业，加强生产和贸易一体化等政策，在极度艰难的情况下应对疫情。

拉美国家应对新冠肺炎疫情冲击的政策措施较为传统，财政政策和货币政策双管齐下（见表 1）。财政政策方面，绝大多数国家为保民生，增加家庭转移支付额度，减税或推迟征税；大多数国家对家庭债务延期，缓解家庭压力；还有一些国家降低社保缴费比例或延迟征缴，扩大家庭可支配收入。货币政策方面，降息成为绝大多数国家的首选；部分实行浮动汇率制的国家利用外汇储备干预市场，维持汇率稳定；财政压力轻的一些国家还通过购买债券充当最后贷款人，向市场注入流动性。此外，绝大多数拉美国家针对中小企业推出了特别政策，包括提供流动性、增加贷款额度以及降低企业税费等。

（二）制约经济政策起效的因素

各国应对疫情的经济政策都受到政府财政状况和获取金融资源能力的制约。同时，劳动力市场的分层和僵化以及民众对自由民主国家的政治幻想成为经济政策起效的关键

^①CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020, Santiago de Chile, diciembre de 2020.

表 1 拉美国家应对新冠肺炎疫情的财政与货币政策

财政政策	家庭转移支付	阿根廷、巴巴多斯、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉
	家庭债务延期	阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、特立尼达和多巴哥、乌拉圭
	降低或推迟社保缴费	阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、危地马拉、乌拉圭
	降低或推迟征税	巴哈马、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭
货币政策	降息	巴巴多斯、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、特立尼达和多巴哥
	外汇市场干预	阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、牙买加、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭
	向市场注入流动性	巴西、智利、哥伦比亚、牙买加、墨西哥、秘鲁
	购买公共或私人债券	巴哈马、玻利维亚、智利、哥伦比亚、牙买加

资料来源：作者根据相关资料整理而得。

外生约束变量。首先，拉美通货膨胀的历史和国际金融环境制约其货币政策效果。在实行通货膨胀目标制的国家，货币政策需同时考虑通货膨胀率和汇率变化；以货币供应量为锚定目标的国家，受制于基础货币总量控制，频繁使用扩张性货币政策变得更为不可能。相较于发达国家的零利率甚至负利率，拉美国家也纷纷降息，利差缩小的结果是资本流出规模扩大，特别是在巴西、哥伦比亚、阿根廷、墨西哥、乌拉圭等主权息差较大的国家，扩张性货币政策的效果被打了折扣。其次，财政压力限制财政政策空间。削减资本性支出依旧是拉美国家抑制初级财政支出扩大的主要手段。然而 2014 年以来，拉美经济发展不确定性增强，各国财政形势恶化，资本性支出增加。再加之全球大宗商品价格持续低迷和全球经济增长放缓，拉美国家的财政能力受限，财政政策空间缩小。收入分配不合理以及存在大量非正规就业也对财政政策形成压力。非正规就业难以参与到收入分配之中，政府不得不通过大规模转移支付以换取这部分人的选票。再其次，非正规

就业部门成为政策难以覆盖的地区。经济合作与发展组织（OECD）成员国非正规就业比例为 15%，拉美国家的平均水平达到 60%，这意味着拉美 60% 的劳动力缺乏社会保障。尽管各国普遍针对企业实行“多予少取”政策，但这些企业解决就业的规模较小，应对危机的劳动力政策力度不足。此外，社会隔离政策使一些非正规岗位消失，大批非正规就业人员被迫再次失业。最后，民众对自由民主国家的政治幻想成为政府经济政策不得不考虑的因素。21 世纪初，伴随着拉美国家经济增长，中产阶级队伍得以壮大，并不断向政府提出更多政治诉求，2019 年拉美街头政治抬头便是印证。政治家为获得选票，不得不将中产阶级的诉求作为社会政策的重要一环。这就使拉美在应对危机时，不得不扩大社会政策的内容和对象，多目标与单一政策工具的矛盾凸显。此外，拉美国家在疫情防控与恢复经济间来回摆动，其结果是疫情防控效果大打折扣，而经济状况也未见好转。

（三）陷入困境的根本原因

拉美国家应对危机的经济举措带有明显应急性，或许在一定程度上能缓解经济下行压力，但终究无法解决根本问题。与其说是新冠肺炎疫情引发了拉美的三重危机，不如说是经济结构的脆弱性拖垮了拉美。经济结构决定了拉美国家参与国际分工的具体形式，而这反过来又作用于国内经济结构，形成一对自我强化的相互作用力。

首先，拉美在国际生产分工与全球价值链中的地位放大了新冠肺炎疫情的不利冲击。拉美的生产和贸易结构使其只能够参与全球价值链较低端劳动密集型及资源密集型中间品的组装、生产，而技术密集型和资金密集型的研发、设计等环节主要由发达国家完成。尽管拉美国家早已意识到这种模式不可持续，但在全球“再工业化”的今天，拉美却在“去制造业化”的路上越走越远，制造业增加值占 GDP 的比重自 2003 年起越来越低，由 20.46% 降至 2019 年的 12.25%。在拉美多国长期实施进口替代工业化战略以及普遍经历“经济奇迹”的时期，这一指标均在 20% 以上。拉美国家在全球价值链中的参与极其有限，仍在生产供其他国家进一步加工的初级产品，只有巴西、墨西哥、智利、阿根廷等少数国家能够以初级制造业参与其中。除墨西哥和巴西外，拉美国家在参与由跨国公司主导的生产网络中被边缘化，而跨国公司在拉美建立的分公司数量也远不能匹配拉美国家的经济发展水平。即使是制造业水平最高的墨西哥，其产品在全球价值链当中的价值增值也非常小，与科技前沿的距离更大。因此，突如其来的疫情和隔离政策导致物资短缺以及全球价值链缩短甚至断裂，再加上已经持续一段时间的逆全球化风波，引发了对拉美生产供应链高度依赖外部的担忧。

其次，国际资本流动与危机频发使拉美的发展节奏中断。拉美国家在 20 世纪 80 年代

债务危机后开始放松管制，金融全面开放。汇率浮动之后，越来越多的国家在货币政策方面选择通货膨胀目标制，利率成为唯一的货币政策工具。利率成为实现通货膨胀目标的手段之后，具备了和汇率一样的周期性特征，再加上本就周期性变动的资产价格，导致嵌入全球金融周期当中的拉美国家具有危机频发的固有基础。由于存在以资本流动、信贷增长和资产价格为特征的全球金融周期，像拉美这样的世界经济外围国家无论采取何种汇率制度，都只能在资本自由流动和货币政策独立性之间二选一，传统的国际金融“三元悖论”变为“二元悖论”。新冠肺炎疫情强化了国际金融周期性的冲击力度，尤其是美元强周期、大宗商品价格下行等压力造成拉美国家货币贬值和资本外逃。2019 年，ECLAC 有统计数据的 18 个拉美国家中有 12 国货币贬值，2020 年 1—10 月，17 个拉美国家的货币贬值。^① 由于存在汇率—价格传递效应，为防止货币贬值引发通货膨胀，各国中央银行采取措施消除汇率变动的不利影响，但汇率政策最终都会作用于利率市场，从而使货币政策目标多元化，影响货币政策独立性。此外，疫情恶化还会使拉美国家的风险溢价上升，造成资本流动骤停甚至逆转。

三、拉美破困之道：改革、团结与合作

发展道路“迷失”是始终困扰拉美国家的核心问题。新冠肺炎疫情背景下，传统的政治格局与经济社会治理模式再次遭遇挑战。面对发展困境，拉美国家需要裂解与重构，寻找新出路，摆脱危机并突破困境。一方面，各国要全力应对当下挑战，尽快控制疫情、复苏经济、稳定社会；另一方面，各国要着眼长远发展，推动深层次结构性变革，增强内生发展动力，营造稳定发展环境。困境之下，拉美国家普遍将加强与中国的关系提升到新战略高度，中拉合作展现出更强动力。

（一）推动深层次结构性改革

拉美最初的结构性改革是在 20 世纪 80 年代，是应对债务危机的应急性反应。20 世纪 90 年代，拉美开始改革的“再改革”，但在进入 21 世纪后改革的势头有所放缓。21 世纪初开启的全球大宗商品超级周期为拉美提供了较为有利的外部市场环境，促其经济繁荣一时。但是，拉美多数国家未能利用有利机遇期启动结构性改革，提升其内生经济增长动力。2000—2018 年，拉美是全球全要素生产率（TFP）增长最缓慢的地区，特别是 2016 年之后，TFP 持续下降。其结果是拉美地区的投资率低于全球平均水平。2014 年之

^①CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020, Santiago de Chile, diciembre de 2020.

后，拉美地区固定资本形成率始终低于 20%。^① 资本积累不足和生产率增长放缓成为增长乏力的根源。

根据国际货币基金组织的研究，只有秘鲁和阿根廷在贸易、金融、劳动力市场及产品市场领域均实行了重大改革。当前，墨西哥广泛存在微观经济扭曲，巴西则在劳工党执政周期中延误推出一揽子结构性改革计划的最佳时机。新冠肺炎疫情冲击为拉美国家启动结构性改革提供了契机。疫情对不同技术产业的影响不同，全球价值链重构对拉美地区高技术产业部门的冲击最大，拉美国家若不采取有效的应对政策，有重返产品初级化的风险。拉美各国普遍面临的结构性约束包括人力资本储备不足、劳动力市场灵活度差、营商环境差、创新能力弱、基础设施建设缺口大、公共治理能力低下等因素。结构性改革是拉美国家加强金融抗风险能力的关键。拉美各国应在确保中央银行独立性的前提下，强化监管和监督工作，确保建立充足的资本和流动性缓冲，防范全球投资组合的破坏性调整和信贷质量恶化产生的负面冲击。各国还应加强监控以及尽量减少资产负债表上的货币错配和期限错配敞口，维护金融稳定，让汇率更好地发挥调节作用，免受其他宏观经济变量的干扰。

改革并非易事。尤其在当前危机叠发的不利情况下，很多国家的政府不仅要面对低支持率和反对派掣肘，还要担心变革触及既得利益阶层或影响民众短期福利，从而引发社会新动荡。但是，如果不转变发展理念，切实推进结构性改革，大力发展创新战略，拉美就会失去通过改革再次寻找内生增长动力的机会窗口，经济将更加脆弱。因此，面对结构性困境，结构性改革迫在眉睫。

（二）深化地区一体化

拉美地区一体化的初衷之一是维持进口替代工业化战略，向地区内部寻找动力。但由于面临着极度贫困和高度不平等，并且很多国家还被军政府统治，拉美各国在寻求经济一体化的同时，也将政策重点放在保障国内精英阶级利益上。2008 年国际金融危机后，地区主义浪潮陷入低谷，实用主义在拉美兴起，“没有永远的朋友，只有永恒的利益”在拉丁美洲一体化的历史中得到了充分体现。利益驱动着国家之间的分合，相互交织的利益关系改变着利益格局。

目前的拉美地区深度分裂，各国团结协作的倾向处于历史最低潮。新冠肺炎疫情背景下，南方共同市场、拉美和加勒比共同体、美洲玻利瓦尔联盟等地区一体化组织纷纷

^①CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB. 2021/1-P), Santiago, 2021.

举行视频会议倡导团结合作和共同抗疫。但随着拉美疫情持续恶化，各国自顾不暇，逐渐转向各自为政。拉美区域一体化碎片化的形势没有得到改善，地区领导者继续缺失。例如，墨西哥接任 2020 年拉美和加勒比共同体（CELAC）轮值主席国后不久，巴西即宣布暂停参与 CELAC 框架内的所有活动。对于拥有长期区域一体化历史的拉美地区而言，充分利用各个国家取得的发展成果是深化区域一体化进程的有效途径。当前形势为加强区域一体化建设提供了机遇。

（三）精准推进中拉合作

2020 年，尽管中拉贸易因新冠肺炎疫情出现萎缩，经济合作项目也受到一定程度的影响，但中拉经济互补性强，拉美市场前景广阔，双方经贸关系长期依然向好。2020 年 7 月 23 日，王毅外长提出的发展中拉关系的“三个不会改变”和下一步中拉合作的“五点倡议”，表达了中拉合作的中方立场，拉美仍然是中国对外经济联系的重点区域。同时，中国抗击新冠肺炎疫情取得的重大战略成果，大大增强了拉美国家对中国制度和理念的认同，加强同中国合作仍是拉美国家政府和社会各界的必选项。通过与中国合作，拉美国家有机会深度融入以中国为中心的亚洲价值链，打造拉美与亚洲的“泛洲域共同体”。

目前，越来越多的拉美国家与中国签署“一带一路”合作文件，希望抓住发展的新机遇。中拉“一带一路”合作“换挡加速”需要探索出符合拉美政治、经济及外交特点的合作路径。当前形势下，针对拉美危机叠发和其发展困境，精准推进中拉合作不仅是顺应经济全球化趋势，为解决世界发展难题而贡献力量的中国态度，也是推动全球经济治理变革的中国方案。作为全球最大的新兴经济体和发展中国家，在全球化走到十字路口之际，中国不能当旁观者，而要做引领者。对于长期寻求突破发展困境的拉美国家来说，加强与中国共建“一带一路”合作或许有可能帮助其解决发展动力不足的顽疾。

中国由出口导向和投资驱动转向增加产品附加值，大力发展服务业并提振内需，这为拉美国家创造了机遇。中国和拉美国家在“一带一路”框架内的贸易与金融合作有助于拉美应对国际分工和国际资本流动带来的挑战。一方面，逆全球化和全球经贸摩擦开启了全球价值链重构，对各国参与国际分工产生了深远影响。中国和拉美国家积极开展产能合作，中国的基础设施建设和投资项目受到拉美国家的欢迎。这不仅能改善拉美落后的基础设施水平，还能助力于拉美国家实现长期可持续发展的经济发展。另一方面，中国以提供区域性公共产品的方式同拉美国家开展金融合作。拉美国家成为亚洲基础设施投资银行、中拉合作基金、金砖国家开发银行等开发性金融机构和金融资源的受益者，中国的五大国有银行也在拉美设立金融机构，以徐工集团为代表的中国企业通过建立徐工

巴西银行进行业务的多样化尝试，不断拓展中拉合作的方式和途径。

参考文献：

1. 林毅夫：《“一带一路”与自贸区：中国新的对外开放倡议与举措》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。
2. 王鹏：《拉美政治中的“局外人”：概念、类别与影响》，《拉丁美洲研究》2019年第5期。
3. 王正毅：《物质利益与价值观念：全球疫情下的国际冲突与合作》，《国际政治研究》2020年第3期。
4. 张云：《新冠疫情下全球治理的区域转向与中国的战略选项》，《当代亚太》2020年第3期。
5. Alvarez, Andrés and Carlos Andrés Brando. Revisitando la política industrial y la industrialización en la América Latina del siglo XX, Revista de Estudios Sociales, No. 68, 2019.
6. Juan S. Blyde ed. Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains, Inter – American Development Bank, 2014.
7. Pérez Hernández, Carla Carolina, Graciela Lara Gómez and Denise Gómez Hernández. Evolución de la capacidad tecnológica en México: Aplicación del análisis estadístico multivariante de cluster, Contaduría y administración, 2017 (2).
8. Rey H. Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence, Social Science Electronic Publishing, 2015.
9. OECD. Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America, June 2016.
10. Zettelmeyer Jeromin. Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments, IMF Working Paper, 2006/210.
11. Lanchimba C., Bonilla A., and Díaz J. The Covid – 19 Pandemic: Theoretical Scenarios of Its Socioeconomic Impacts in Latin America and the Caribbean, Brazilian Journal of Political Economy, 2020 (4).

责任编辑：郭 霞

APEC 框架下主要经济体结构性改革的 进展、动向与启示

郭文波 姜呈凯

摘要：结构性改革议题是亚太经济合作组织（APEC）重点关注的议题。2016—2020 年，APEC 框架下第三轮结构性改革重心包括：加强数字经济发展，增强创新动能；推动中小企业发展，增强市场主体活力；优化行政流程，打造高质量的营商环境和监管环境；注重特殊群体的就业促进，确保劳工权益等内容。2021—2025 年，APEC 将主要在以下几个方面持续发力：营造开放、透明和竞争性的市场环境；推动经济复苏以抵御未来的潜在冲击；确保社会所有群体能平等获得更具包容性、可持续性的经济增长；利用创新、新技术与技能提升，加速生产力提升和数字化转型等。我国应充分结合 APEC 结构性改革动向，做好以下五方面工作：一是进一步优化营商环境，提高政务服务效率；二是为中小企业发展提供更好的融资环境；三是加强数字经济发展；四是完善新业态下劳工权益保护机制；五是在 APEC 框架下积极参与多边国际治理、推介改革成果。

关键词：亚太经合组织 结构性改革 数字经济 营商环境

作者简介：郭文波，中国宏观经济研究院经济研究所助理研究员；

姜呈凯，国家公共信用信息中心经济师。

亚太经济合作组织（APEC）成立于 1989 年，被认为是亚太地区规模和影响力最大、级别最高的区域经济合作组织。自成立以来，APEC 框架下的亚太经济合作取得了全方位进展，其关注议题和发展趋势备受关注，结构性改革（Structural Reform）就是重要议题

之一。根据《APEC 结构性改革报告（2008）》，结构性改革是组织框架、制度和政策方面的完善与改进，旨在减少制约地区经济增长和融合发展的因素，主要包括行政改革、竞争政策、公共部门治理、公司治理、经济和法律基础设施五个方面的议程。自 2004 年以来，APEC 已经实施了三轮结构性改革议程，并于 2021 年启动了第四轮结构性改革议程。当前，疫情防控形势依然严峻，世界经济脆弱复苏。同时，和平与发展仍然是时代主题，维护多边主义，加强团结合作，共同应对挑战的呼声更加强烈。习近平新时代中国特色社会主义思想为中国参与 APEC 合作赋予了新的战略内涵，为中国在 APEC 框架下推动结构性改革及构建国际经济治理体系新格局等议题指明了新方向。本文回顾了 APEC 框架下 2016—2020 年的亚太区域经济体结构性改革，分析、研判了 APEC 未来五年结构性改革重点方向。对我国进一步开展 APEC 多边外交工作，积极构建新发展格局具有重要的理论参考价值和现实意义。

一、APEC 主要经济体 2016—2020 年结构性改革措施回顾

自 2004 年以来，APEC 将结构性改革作为优先议程，持续围绕行政改革、竞争政策、公共部门治理、公司治理、经济和法律基础设施等五大重点领域推动改革落地，促进经济体之间的贸易、投资和包容性增长。从各经济体的单边行动计划及其进展评估看，涌现出的典型发展经验值得我国参考借鉴。2020 年 10 月，APEC 发布《亚太经合组织新结构性改革议程（2016—2020）》（RAASR）对主要经济体的结构性改革措施进行了总体回顾，并对下一步在 APEC 框架下各经济体推动结构性改革及开展区域合作给出了建议。在推动结构性改革总体框架下，各经济体在 2016—2020 年开展的重点工作集中在以下四个方面。

（一）加强数字经济发展，增强创新动能

世界主要经济体已将数字经济作为新的经济增长点，通过推动数字信息在互联网中的流动，实现网上交易，从而推动商品流通和服务业发展，既能为经济增长提供新动能，又有利于传统产业的转型升级。APEC 各经济体在建立战略规划、加强数字经济基础设施建设、推动数字商务发展方面的成效显著。

美国一直倡导通过政策手段最大限度发掘互联网潜力，扩大宽带容量，为创新提供强有力的环境支持。例如，美国商务部利用其专业知识为宽带项目提供资金和技术援助，帮助社区改善宽带等基础设施。同时，美国还一直在推动数字商务的发展，并不断加强互联网治理工作。美国政府与各利益相关方开展合作，以确保将创新股权、经济增长和

开放式互联网等因素纳入网络安全政策决策中。美国国家标准与技术研究院（NIST）正在制定和修订与网络安全相关的指南。美国国家电信和信息管理局（NTIA）、美国专利商标局与利益相关方共同开发公共记录，并就关键数字版权问题提出建议。在宽带接入方面，截至 2019 年，NTIA 的宽带覆盖了 7000 个社区锚点机构，320 万名学前教育至高中教育（K12）学生和 1500 家医院。

俄罗斯根据普京总统的指示制定俄罗斯联邦数字经济的国家方案，由政府和商业资金提供资金扶持。2019 年总统委员会主席团已经批准了 6 个联邦项目，包括数字环境的监管、数字技术、信息安全、信息基础设施、数字公共管理、数字经济的人力资源等。这些项目的关键目标包括：一是发展数字经济的国内支出占比从 2019 年的 2.2% 提高到 2024 年的 5.1%；二是家庭宽带接入互联网的比例从 2019 年的 79% 提高到 2024 年的 97%；三是社会重要基础设施宽带接入互联网的比例从 2019 年的 45.2% 提高到 2024 年的 100%。

新西兰目前正在实施“超快宽带计划”（UFB），为 80% 的人口提供更快、更好的互联网接入。截至 2019 年 12 月，该计划已将光纤铺设到新西兰 79% 的家庭和企业。目前政府在该计划各阶段的总投资为 17.82 亿新西兰元。除了 UFB 之外，农村宽带计划（RBI）为农村地区带来了更好的宽带，而“马拉连接计划”（Marae Connectivity Programme）正在改善该地区的宽带连接。截至 2019 年 9 月，已有 27 个“马拉连接计划”中的设施实现了互联互通。

（二）推动中小企业发展，增强市场主体活力

APEC 主要经济体高度重视中小企业的生存和发展，制定了适应不同时期的扶持政策，改善中小企业获得信贷的机会，解决融资难题，提高市场主体的积极性，促进市场活力的充分释放。

美国小企业管理局（SBA）2019 财年批准了 58000 多笔小企业贷款，贷款总额超过 280 亿美元。为改善风险管理和监督工作，SBA 用于评估借贷方和贷款风险的指标向所有借贷方完全公开。为监督和识别高风险借贷方，SBA 建议加强对贷款代理方的分析。SBA 与联邦各部门合作，帮助小企业实现主要合同目标，以确保小企业能够向联邦政府提供商品和服务。2018 财年，小企业获得了近 1210 亿美元的联邦合同，SBA 也超额完成目标，将超过 23% 的联邦合同额分配给小企业。2019 财年，SBA 在其计分卡网站^①和

^①SBA 年度记分卡是一种评估工具，用于衡量联邦机构对于小企业和社会经济总承包与分包目标的完成程度，提供准确、透明的合同数据，报告具体联邦机构的进展情况。网址为：<https://www.energy.gov/osdbu/sba-scorecards>。

《2018 财年目标指南》中发布了支持性内容，确保实现小企业目标过程的透明度。此外，SBA 还为 23 个机构的 7000 多名联邦合同和采购官员提供了培训，内容涉及 SBA 所有合同计划的益处和使用方法。

泰国通过放宽对抵押品使用的管制，改善了中小企业获得资本的机会。修订了《担保交易法》，扩大用作抵押品的机器、银行存款或存货等资产的范围，简化了抵押物登记，使当事人能够就抵押物进行交易。此外，2016 年 4 月出台了 2016 年第 9 号《破产法》，通过提交商业重组计划，帮助中小企业解决财务困境。

俄罗斯通过实施两级制度为中小企业提供更多的公共采购机会。俄罗斯中小企业公司（RSMB Corporation）负责评估 1769 家最大的公共公司的公共采购。2019 年，中小企业在公共采购中的比例为 69.5%，是既定配额 18% 的 4 倍。从 2020 年 1 月开始，该配额调整为 20%。截至 2019 年底，来自中小企业的采购总额为 579.5 亿美元。俄罗斯在国家担保体系（NGS）范围内推出了多项计划，加强对中小微企业的金融支持。例如，俄罗斯中小企业公司的“中小企业信贷促进计划”将 300 万卢布（约 4.7 万美元）起的贷款最终利率固定为小微企业 10.6%，中型企业 9.6%。2015—2019 年，累计向中小企业提供的贷款总额约为 1.5 万亿卢布。为中小企业提供更好的融资也是俄罗斯银行的首要任务之一。中小企业融资发展路线强调了该行计划解决的一些问题，包括通过银行监管发展中小企业贷款；扩大替代性资金来源；提高中小企业的金融包容性；提高中小企业的金融知识水平等。

（三）优化行政流程，打造高质量的营商环境和监管环境

APEC 各经济体注重优化行政流程，对国内营商环境的制度短板进行有针对性的改革，从而快速改善营商环境。韩国、新西兰等国家在世界银行营商环境排名中历来名列前茅，俄罗斯、泰国、印度等国家的部分指标近年来取得显著进步。

2018 年，美国运输部（DOT）扩展了项目申请人可使用的科学工具的范围，以简化基础设施许可的申请流程。具体而言，美国运输部公布了一份工具来源清单，申请人能够更好地访问地理信息系统的相关信息。政府还制定了相关指标，提高代理机构人员处理许可申请的效率。联邦许可改进指导委员会在 2018 年向国会发布了年度报告，审查机构间工具和计划的实施情况，并推荐最佳实践。“许可仪表盘”是基础设施许可的在线审批工具，该工具将新增时间和成本相关数据收集功能。另外，美国政府还制定了一项行动计划，由环境质量委员会、管理和预算办公室以及联邦许可改进指导委员会等部门共同落实现有改革方案，评估各机构之间的流程并确定其他方面的改革。

新西兰政府要求 7 个负有监管职责的主要政府机构公布其监管管理战略，以阐明监管目的的适用性、监管变革计划以及新出现的趋势和问题。自 2016 年以来，商业、创新和就业部一直在制定监管系统修正案草案。新西兰要求监管机构对任何需要监管变革的政策建议发布监管影响声明，其中重要的政策建议由财政部进行评估。此外，各机构在提出新政策时，必须同时进行监管影响分析。

泰国的世界银行营商环境排名从 2016 年的第 46 位提升至 2019 年的第 21 位。为了降低营商成本并提升效率，泰国政府各部门已经逐步采用了电子系统。例如，港务局使用国家单一窗口系统，报告停泊船舶的数量和库存。劳工部就业司、投资委员会和移民局共同提供了一个在线单一窗口系统，办理签证和工作许可证，缩减了申请所需的时间和文件。商业发展部开发了在线电子公司登记系统，帮助业主能够保留公司名称和登记公司。此外，泰国的 10 个经济特区都建立了一站式投资服务中心。

2016 年俄罗斯中小企业公司开发了免费的信息资源门户网站——中小企业商务导航，帮助相应的企业家启动或扩大业务，包括确定市场定位，寻找办公场所，获得补贴信息、专门的贷款产品以及由俄罗斯中小企业公司、中小企业银行和区域担保组织提供的担保支持等。俄罗斯中小企业公司正在与工业和贸易部、工业发展基金和公共企业家协会合作，将中小企业商务导航门户网站提供的服务与国家工业信息系统整合。截至 2019 年 12 月，中小企业商务导航网站的独立访问量超过 610 万次，独立注册用户数量约为 130 万名。

（四）注重特殊群体的就业促进，确保劳工权益

APEC 各经济体积极落实和完善援助措施，在注重特殊群体就业促进的同时，保证劳工合理权益，使劳动者的合法权益得到保护，从而达到稳定生产和发展经济的目的。

俄罗斯联邦劳动部 2019 年 7 月 18 日发布了第 512H 号令，增加妇女就业并确保劳工福利，其中包括限制妇女从事的体力要求高或可能有虐待和危险工作条件的行业、工作和职位清单，该清单于 2021 年 1 月 1 日起生效。此外，俄罗斯对生育儿假的妇女进行了专业和补充职业教育。俄罗斯战略发展和国家项目总统委员会主席团颁布了“促进妇女就业——为 3 岁以下儿童创造学前教育环境”的联邦项目，其目标是为正在抚养学龄前儿童的妇女提供机会，以平衡工作和家庭义务。制定了一系列措施，如增加学前教育的覆盖范围，以及为学龄前儿童建立更多的短期上学小组等。该项目计划 2022—2024 年每年使 50000 名妇女受益，就业率在 2024 年达到 68.5%。

新西兰出台了王室毛利人经济增长伙伴关系框架，以推动政府部门将毛利人取得积

极经济发展成果作为重点。该伙伴关系包括六个目标：一是提高教育参与度和绩效；二是熟练且有效的劳动力；三是提高金融知识掌握量及储蓄；四是政府和毛利人之间建立伙伴关系以促进增长；五是自然资源的开发；六是将毛利公司作为经济增长的驱动力。商业、创新和就业部的毛利经济发展部门继续支持并推进对毛利影响较大领域的经济政策和实施。截至 2019 年 6 月，毛利人的年收入中位数为 33600 新西兰元，虽然高于《伙伴关系》设定的目标，但低于整个经济的中位数 36800 新西兰元。截至 2019 年 9 月，毛利失业率为 8.0%。年度商业人口统计显示，毛利企业数量从 2016 年的 1404 家增至 2019 年的 1503 家。新西兰计划继续监测后续进展，并制定更为有效的方法，改善毛利人经济发展状况。

韩国采取了多项举措鼓励面向女性的技能发展和就业机会。一是通过妇女再就业中心为求职者提供职业咨询、职业培训等全面关怀服务；二是实施多样化职业培训方案，以培养高附加值职业的专业劳动力；三是实施支持女科学家和女工程师的方案；四是修订《金融投资服务及资本市场法》，要求总资产超过 2 万亿韩元的公司在其公司董事会中至少有一名女性成员。2015—2019 年，家庭友好证书公司的数量从 253 家增至 3833 家。此外，韩国还注意用工权益的保护。为了缩小正式工与非正式工之间的差距，自 2016 年起，韩国将对非正式工的歧视列入劳动监察的强制检查清单，韩国还制定了《固定期限员工工作保障指南》，鼓励企业将固定期限员工转为正式工。2018 年，韩国对非正式工数量较多的企业进行了更深入的劳动检查，并进行了整改及指导。2016—2018 年，遵守《固定期限员工工作保障指导》的企业数量从 97 家增至 111 家，而非正式工的小时工资占正式工的比例从 66.3% 增至 68.3%。

二、APEC 经济体 2021—2025 年改革重点方向

为应对新冠肺炎疫情的冲击，APEC 经济体未来将持续推出结构性改革措施，以促进经济社会加快恢复发展。2020 年 11 月，APEC 发布报告指出 2021—2025 年各经济体应该关注的结构性改革重点方向，主要包括以下四个方面。

（一）营造更加开放、透明和竞争的市场环境

未来 APEC 的结构性改革将继续涵盖体制、监管和经济政策等方面，支持市场有效运行，减少各经济体境内壁垒，使各经济体增强竞争力和经济增长潜力。一是在数字经济和技术进步的背景下，增强经济体竞争主管部门的竞争政策和竞争评估能力，加强竞争政策和法律的执行力度。二是进一步支持建设透明的市场环境，推动区域内国际最佳

监管实践的实施并使其制度化，以提高各经济体的整体弹性。三是持续推动针对服务业的结构性改革措施，后疫情时代，服务业能够帮助实现可持续发展和经济多样化目标，包括金融市场监管的改革，帮助企业特别是中小企业获得资本和资金，助力企业恢复与发展。四是促进对能源、数字和电信以及运输等高质量基础设施的投资，通过运用线上争端解决机制、数字身份信任机制和技术标准等措施继续推动亚太区域互联互通。

（二）推动经济复苏以抵御未来冲击

主要经济体和国际组织所公布的 2021 年一季度经济数据显示，全球经济正在逐渐复苏。但诸多风险不容忽视，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。鉴于新冠肺炎疫情的影响，未来的结构性改革措施应该促进经济复苏，增强企业抵御未来冲击的能力。一是推动经济体间技能互认和特殊领域专家的跨境流动。二是更好地支持中小微企业，使其营商成本更低、效率更高、便利度更高。三是减少经济复苏的境内障碍，推动数字化互认、在线争议解决、消费者权益保护以及专业技能和证书认可。四是推动公共部门治理改革，适应后疫情时期社会发展条件。五是更有效地利用资源和保护环境，推进实现环境可持续发展的政策倡议。

（三）确保社会所有群体都有平等机会获得更具包容性的可持续增长、更大民生福祉

包容性增长的根本目的就是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区，惠及所有人群，在可持续发展中实现经济社会协调发展。APEC 各经济体将继续从整体性的角度来推进结构性改革，确保社会群体享有平等机会，实现更具包容性、更可持续的增长和更大的民生福祉。重点内容包括：一是通过《反歧视法》进一步促进妇女参与经济和劳动力就业，在妇女经济赋权、获得资金、接受高等教育的过程中，解决法律、文化和监管方面的障碍；二是进应对青年长期失业风险的可持续措施；三是通过就业、志愿服务和辅导服务等方式，使老年人融入经济社会发展；四是通过招聘、康复方案和留用政策等方式，保证残疾人融入经济社会发展；五是通过确保公正待遇和公平的工作条件与福利，使非正式用工融入经济社会发展；六是缩小高等教育中的性别差距；七是重视卫生基础设施在支持经济恢复能力和生产力发展等方面发挥的作用。

（四）利用创新、新技术和技能提升来加速生产力提升和数字化转型

新冠肺炎疫情加速了企业的数字化转型，人工智能、大数据分析、自动化、智能化和数字化的快速发展为创新带来了巨大的机遇与挑战。应加快推动数字基础设施建设，

进一步激励中小微企业数字化转型。重点内容包括：一是使用更广泛的竞争政策工具，促进竞争、创新和整体生产力提升；二是加强经济和法律基础设施的互联互通，建立数字经济的信任机制，包括进一步完善 APEC 在线争端解决合作框架；三是开展监管制度改革，包括通过电子政务机制创新，确保更广泛的经济参与度。

三、APEC 框架下主要经济体结构性改革对我国的启示

2020 年 11 月，习近平总书记出席亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议并发表题为《携手构建亚太命运共同体》的重要讲话时强调，我们要以开启 APEC 2020 年后的合作愿景为新起点，开启亚太合作新阶段，共同构建开放包容、创新增长、互联互通、合作共赢的亚太命运共同体。结合 APEC 主要经济体重点结构性改革工作，未来我国应做好以下五个方面的工作。

（一）进一步优化营商环境、提高政务服务效率

优化营商环境也是 APEC 关注的重要结构性改革议题。我国在 2020 世界银行营商环境评价中总体排名第 31 位，由于大力推进改革议程，我国连续两年跻身全球营商环境改善最大的经济体排名前十榜单。尽管我国营商环境排名取得了巨大进步，但纳税（排名第 105 位）、获得信贷（排名第 80 位）和跨境贸易（排名第 56 位）等指标仍显落后。未来我国仍需坚持市场化、法治化、国际化原则，持续加大深化结构性改革力度，朝着建设国际一流营商环境的目标稳步前行。

一是各地区应该持续坚持“宽准入”原则，聚焦开办企业、纳税、获得信贷、办理破产等市场准入关键环节，对标 APEC 先进经济体经验，压缩办理环节、时间和成本，进一步提升企业准入便利化水平。二是深化“放管服”重点改革，继续围绕市场主体关切，有效实施财政、金融、就业等宏观政策，把宏观与微观紧密联系起来，助力市场主体进一步恢复元气、增强经济发展动力，进一步为市场主体放权赋能，减少不当干预，加强公正监管，促进公平竞争，优化公共服务，让人民群众敢于创业奋斗，让市场主体敢于创新发展。三是加快做好《区域全面经济伙伴关系协定》生效实施有关工作，积极就投资者与国家间投资争端解决机制进行讨论，落实投资贸易自由化、投资保护、投资促进和投资便利化措施，深入推进公平公正待遇、征收、外汇转移、损失补偿等投资保护条款，为我国创造一个更加稳定、开放、透明和便利的投资环境，维护自由贸易，拓展合作共赢新空间。

（二）为中小企业发展提供更好的融资环境

习近平总书记在民营企业座谈会上指出，要强化对市场主体的金融支持，发展普惠金融，有效缓解企业特别是中小微企业融资难融资贵的问题。2016—2020 年，APEC 主要经济体为激发市场主体活力，对中小企业融资出台了有效措施。新形势下，我国中小企业发展面临多重挑战，要进一步为中小企业发展营造更好的融资环境，着力解决融资难、融资贵问题。

一是积极创造条件鼓励中小企业到资本市场直接融资，拓宽融资渠道。通过政府引导建立和完善多层次资本市场体系，以此作为解决中小企业融资难的重要方式。通过设立中小企业产业投资基金、风险投资创业基金等，增强中小企业资本实力。二是积极改进企业债券额度管理办法，允许有条件的中小企业发行债券，切实降低企业发行债券的成本，拓宽中小企业尤其是战略性新兴产业中小企业债权融资的渠道。三是积极推动社会信用体系建设，强化中小企业信用信息归集和整合利用，着力破解中小企业信用信息缺失、银企信息不对称等问题，打破传统信贷评审模式，通过信用大数据提升银行审批效率和风险防控水平，疏通中小企业融资堵点，助力提升中小企业融资能力。

（三）加强数字经济发展

我国数字经济发展迅速。中国社会科学院发布的《数字经济蓝皮书：中国数字经济前沿（2021）》显示，2020 年我国数字经济增加值规模超过 19 万亿元（人民币，下同），占 GDP 比重约为 18.8%。但与美国相比，我国数字经济整体规模依然较小，在 GDP 中的占比仍有巨大提升空间。预计“十四五”时期，数字经济整体年均名义增速为 11.3%；到 2025 年，中国数字经济增加值规模将达到 326724 亿元（名义）。^① 一是聚焦基础软件、基础技术和关键领域，加快技术突破，开展强链补链行动，提升产业链、供应链的稳定性和竞争力。推进车联网、人工智能等先导区建设，加快构建具有国际竞争力的先进数字产业集群，建立“十四五”数字经济发展的长效机制。二是推行包容审慎监管。网络经济、数字经济、分享经济、移动支付、人工智能等新经济对推动新旧动能转换，引领发展发挥着重要作用。应当采取更为包容审慎的监管，建立符合其特点的监管模式。对于借创新名义搞违法经营的，监管部门也要加以整治，防止损害公众利益。对于平台经济发展过程中产生的垄断行为要加以遏制，推动数字经济健康发展。三是加大数字人才培养力度，促进传统产业数字化转型，带动更多劳动者转岗提质就业，奠定数字经济发

^①王恩博：《社科院蓝皮书：2020 年中国数字经济增加值占 GDP 比重约 18.8%》，光明网，2021 年 5 月 14 日，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-05/14/1302293977.html>。

展的人力资源基础。积极发展数字经济领域新兴专业，扩大互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等数字人才的培养规模。加强数字技能培训，面向新成长劳动力、失业人员等群体，提升大数据分析、软件编程、工业软件、数据安全等数字技能培训规模。

（四）完善新业态下劳工权益保护机制

据国家信息中心分享经济研究中心发布的《中国共享经济发展报告（2021）》，2020年共享经济参与者人数约为8.3亿人，其中服务提供者约为8400万人，同比增长约7.7%；平台企业员工数约631万人，同比增长约1.3%。^① 在外卖骑手、网约车司机等各类平台经济用工快速发展的同时，平台经济劳动者用工权益保护问题日益凸显，成为全社会的焦点。数字商业模式在其创造就业机会和就业形态的同时，推进了劳动法制的变革，劳动法制变革在保护新就业形态从业人员权利的同时，也应促进数字商业模式发展。

一是进行政策创新与法律更新，建立健全社会保障机制。对新型平台经济劳动关系有一个明确认定，使其更符合互联网时代劳动力市场发展的需求。增强现有政策的弹性空间，研究适应平台经济新就业群体缴费能力的社会保险政策，增强社保制度保障对象的弹性化。合理配置平台经济在劳动者权益保障方面的主体责任，建立具有普遍性的职业伤害社会化保险机制，以覆盖更为多样的劳动者群体。适时更新《劳动合同法》等相关法律，对外包用工进行一定的法律规制，在扩大用工与保障外包员工权益方面求取平衡。

二是强化平台企业主体责任，提高平台经济劳动者保障水平。通过协商制定平台经济网约用工合同范本，合理、适度调整网约用工工作时长与工作强度，确保劳动者的合法权益，加强对网约用工的安全教育及健康管理，预防劳动过程中的事故发生，为平台经济劳动者创造相对安全的工作环境，增强其安全感。

三是强制手段与激励手段并重，加强政府监管服务力度。适当减轻平台经济劳动者负担，提高保险公司承保意愿。加强事前防范，从源头上将可能侵害劳动者权益的网络平台排除在劳动力市场之外；强化事中监督，使平台企业或者相关合作方将参加职业伤害保险作为从业要求，对网络平台的工资结算、用工管理等方面进行监督与指导；落实事后责任，劳动监察等有关部门要坚决查处侵害平台经济下灵活就业者合法权益的事件，并依据相关法律法规进行处罚，增加违法成本。

^①国家信息中心分享经济研究中心：《中国共享经济发展报告（2021）》，国家信息中心网站，2021年2月19日，<http://www.sic.gov.cn/News/557/10779.htm>。

（五）在 APEC 框架下积极参与多边国际治理、推介改革成果

APEC 是我国积极参与多边国际治理、推介结构性改革成果的重要场合。APEC 有助于我国更好地融入亚太及国际社会，推动建立更加公平合理的国际经济新秩序，也为我国开展首脑外交、大国外交、周边外交和经济外交开辟了多种渠道。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，坚持和平发展道路，推动构建人类命运共同体。我国坚持对外开放的基本国策，坚持打开国门搞建设，积极促进“一带一路”国际合作，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力。支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。未来，我国要坚持“包容开放、创新增长、互联互通、合作共赢”的原则，积极参与 APEC 在新发展阶段的机制建设，推进 APEC 与“一带一路”建设的相互促进，不断强化组织、引领能力，使自身的利益诉求更好地融入亚太区域合作的整体进程之中，使自身的发展改革经验更好地被世界聆听。

参考文献：

1. 刘晨阳：《亚太经合组织 30 年：亚太区域经济合作进程回顾与展望》，《当代世界》2019 第 11 期。
2. APEC. APEC Structural Reform, January 2008. <https://www.apec.org/Publications?Category=&Keyword=structural+reform&PublicationTitle=&PublicationNumber=&pubType=&ISBN=&KeyOnly=False&StartYear=&StartMonth=&EndYear=&EndMonth>.
3. APEC. Renewed APEC Agenda for Structural Reform (RAASR) – Final Review Report, October 2020. <https://www.apec.org/Publications/2020/10/Renewed-APEC-Agenda-for-Structural-Reform-RAASR-Final-Review-Report>.
4. APEC. Concept Paper on Enhanced APEC Agenda for Structural Reform, March 2021. http://mddb.apec.org/Documents/2021/EC/EC1/21_ec1_006a.pdf.
5. World Bank Group. Doing Business 2020, 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.

责任编辑：郭 霞

中国制造业绿色转型升级： 政策、实践与趋势*

李胜会 戎芳毅

摘要：优化制造业发展模式，实现制造业绿色转型升级是我国由制造业大国向制造业强国转变的必经之路，是部署双循环新发展格局的重要手段。本文以政策发展脉络为研究轴线，将制造业绿色转型发展历程划分为资源消耗型、资源节约型和绿色转型发展三个阶段，并指出国外制造业强势发展压力以及国内制造业高质量发展瓶颈是制造业绿色转型发展的主要困境。据此，本文认为，以核心技术推动绿色智能制造发展，以顶层设计促进绿色制造体系构建是制造业绿色转型发展的趋势。其中提高科技创新能力、培育新兴发展模式以及形成制造业智能发展标准体系是推动绿色智能制造的重要动力；完善法律体系、完善绿色发展政策以及完善行业准则促进绿色制造体系构建的顶层设计。

关键词：制造业 绿色转型 科技创新 顶层设计

作者简介：李胜会，华南理工大学公共管理学院副院长、教授、博士生导师；
戎芳毅，华南理工大学公共管理学院博士研究生。

制造业是推动一国经济发展和综合竞争力提升的重要载体。我国虽是制造业大国，但仍未完全摆脱以要素驱动的高投入、高消耗、高排放的“三高”发展模式。制造业的高速发展伴随着资源的大量消耗以及生态环境的污染和破坏，这既不利于制造业的可持

* 本文为广东省自然科学基金《多重约束下广东制造业绿色化转型升级实证研究》（2016A030313493）的阶段成果。

续发展，也对我国生态环境构成威胁。因此，优化制造业发展模式，实现制造业绿色转型升级是我国从制造业大国向制造业强国转变的必经之路。党和国家不断调整并优化顶层设计，为制造业发展提供政策支撑。从“十五”计划纲要到“十一五”规划纲要，对工业发展模式转向资源节约型、环境友好型的重视程度不断增强。党的十七大报告明确指出，建设生态文明，基本形成节约资源和保护生态环境的产业结构、增长方式和消费模式。党的十八大与十九大报告均强调绿色发展理念的重要性，将绿色制造作为制造业发展的主要任务之一。我国制造业绿色转型升级具有重要性和紧迫性。

一、文献综述

从政策角度来看，产业政策是提高产业资源合理配置的一系列政策的总称，包括产业组织政策和产业结构政策（陈小洪、仝月婷，1989）。随着产业发展、产业结构调整和产业门类细分的变化，产业政策也随之调整，形成与产业发展适配并能促进资源合理配置的专门政策。我国产业政策随着产业和经济的快速发展不断调整，经历着“打基础—破瓶颈—立长远”的发展阶段（陈万钦，2018），产业政策体系也由“计划管理性产业政策与选择性产业政策混合”向“以选择性产业政策为主体、以功能性产业政策为辅助”转变（江飞涛、李晓萍，2018）。产业政策体系不断与制造业的核心技术能力相匹配，有效发挥产业政策的效用，从而促进我国向工业化强国迈进（黄群慧、贺俊，2015）。产业政策的不断调整为产业动能提升，产业竞争力提高，产业间、行业间的协同发展以及产业绿色发展提供适配的政策支持（宋文月、任保平，2018）。

从实践角度出发，产业政策能够从微观和宏观两个维度推进制造业发展。从微观维度来看，产业政策对企业的创新行为、投资行为、管理行为等方面发挥着重要作用。产业政策能够激发企业创新（黎文靖、郑曼妮，2016）并提高企业的技术创新能力（余明桂等，2016），激励企业增加投资并在短期内提高投资收益率。从宏观维度来看，产业政策在一定空间范围内调整，能够提升产业政策的实施效果（黄先海等，2015），适配的地方重点产业政策有助于生产效率提升（宋凌云、王贤彬，2013）并促进产业结构调整，使得产业结构趋向合理化、协调化（韩永辉等，2017）。产业政策还能在促进资源利用效率提升的同时，降低资源在同一产业的错配率（王文等，2014）。对我国制造业来说，产业政策为制造业的发展提供了政策支撑，有效推动了我国发展成为制造业大国，并带动我国向制造业强国迈进。

制造业转型升级发展路径的研究主要从以下四个角度展开。一是制造业应向优化国

际分工结构和提升全球价值链地位的方向发展。多数观点认为，提升高技术劳动力的比例以及增加国外直接投资并转移大批高污染企业（Lin & Xu，2019）是提高制造业全球价值链地位的主要途径（魏龙、王磊，2017），是实现制造业转型升级的关键。二是制造业应向智能制造的方向发展。提高科技创新能力（Shi & Li，2019）、培育技术优势是提升竞争力的核心要素（李廉水等，2019），工业的数字化、网络化、智能化以及绿色化发展模式能够有效推动制造业转型升级（兰筱琳、黄茂兴，2018）。三是制造业应向完善政策措施的方向发展。完善的产业政策以及良好的发展环境能够为制造业的转型升级提供政策保障（金碚等，2011）并营造良好氛围，提升企业转型升级的信心。四是制造业应向智能制造与绿色制造相结合的方向发展。面对全球绿色生产发展趋势，加强环境规制并提高生产技术的绿色转型升级（原毅军、陈喆，2019），利用技术进步（Ngai & Pissarides，2007）和市场机制调整产业结构并促进绿色制造体系的构建，能够有效地将智能化、生态化发展有机结合，从质量提升和绿色生态两个方面打造世界制造业强国。

梳理产业政策及制造业转型升级的相关文献可以发现，学术界关于产业政策对制造业的作用以及制造业转型升级路径的研究比较全面，但以政策为依据梳理制造业绿色转型升级历程的研究，还具有进一步完善和拓展的空间。基于此，本文以政策发展脉络为研究线索，通过梳理我国制造业绿色转型的发展历程，剖析制造业未来发展取向，为制造业绿色转型升级提供政策建议。

二、我国制造业绿色发展的演化历程

新中国建立初期，基于扩大生产与复苏经济的需要，我国工业长期处于资源消耗型发展阶段。工业发展格局经历了从“重工业为主，轻工业为辅”向“重工业和轻工业齐头并进”的转变，工业发展取得了可喜成绩，但仍未完全摆脱“三高”的发展现状。“九五”计划纲要提出要加快转变工业增长方式，应用技术改造传统产业，实现节能降耗，由此拉开了资源节约型与环境友好型经济发展模式的序幕，我国制造业随之由资源消耗型发展阶段迈入资源节约型发展阶段。随着人们环境保护和资源节约意识不断增强，以及对绿色产品、优质生活需求提升，党和国家出台了一系列政策，通过技术创新、环境规制等手段提高制造业的资源利用率并降低污染排放，推动制造业的绿色转型发展。党的十八大报告提出生态文明发展模式，要求推行创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，为制造业绿色转型升级指引方向，标志着我国制造业由资源节约型发展阶段向绿色转型发展阶段转变。本文以政策发展脉络为时间轴，将我国制造业绿色发展的演化

历程划分为三个阶段：一是资源消耗型发展阶段（1949—1995 年）；二是资源节约型发展阶段（1996—2011 年）；三是绿色转型发展阶段（2012 年至今）。

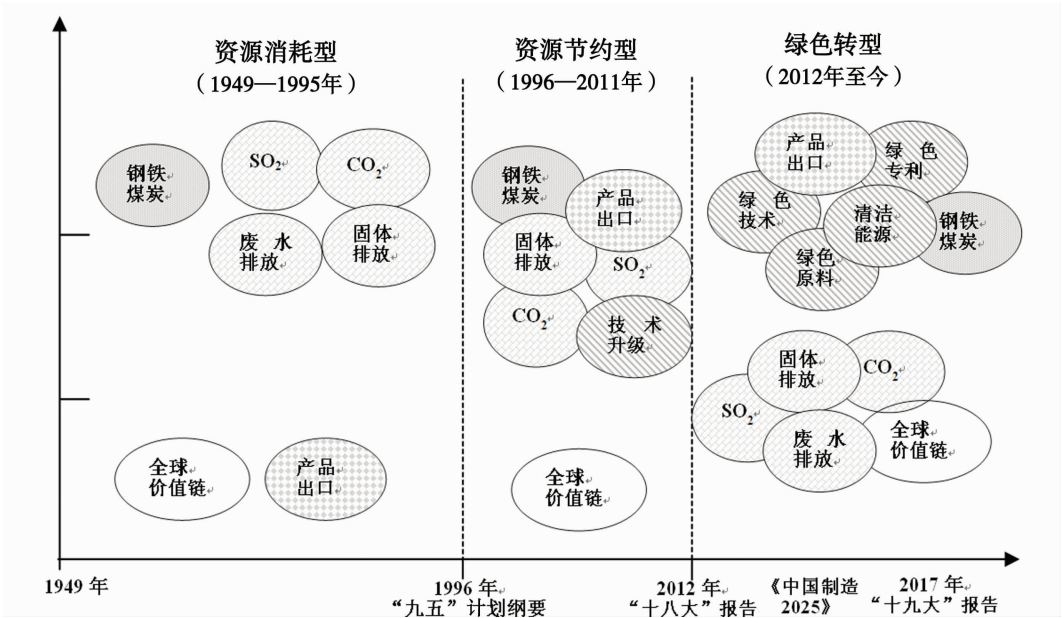


图 1 我国制造业绿色转型发展历程

数据来源：作者根据历年《中国统计年鉴》及《中国环境统计公报（1995）》整理而得。

注：图中表示在制造业发展的不同阶段中废水及废气排放量、钢铁煤炭消耗、“绿色”原料的使用量、产品出口量以及在全球价值链中的位置的分布情况。

（一）资源消耗型发展阶段

新中国建国初期，依据国情和发展需要，为了解决百姓温饱问题以及复苏国家经济，党中央把巩固农业、振兴工业以及建设社会主义工业化初级基础作为经济发展的重点。国家相继制定第一、第二个五年计划，在促进农业发展的同时建成社会主义工业化的初步基础，并启动了工业化的扩张。数据显示，1952 年农业总产值占国民生产总值的 50.5%，工业仅占 17.6%，当时工业总产值为 119.8 亿元，不到农业总产值的 1/2。随着两个五年计划的实施，工业对经济发展的支持作用逐渐超过农业，工业总产值在国内生产总值（GDP）中的占比逐年上升，1959 年首次以 37.4% 的比例超过占比 26.7% 的农业，社会主义工业化初级基础已经基本建成。^① 在满足了人民对基本工业产品的需求后，基于国防事业和工业化发展的需要，党和国家相继制定并实施多个五年计划，截至“七五”

^①数据来源：相关年份《中国统计年鉴》，<http://www.stats.gov.cn/yearbook/indexC.htm>。

计划时期，巩固和强化工业发展的理念得到贯彻，我国已基本形成较完整的工业体系，取得了工业化发展的阶段性胜利。“八五”计划进一步缓解了人民日益增长的物质文化需求同落后生产力之间的矛盾，人民生活水平不断提高，制造业产值逐年上升，产品产量稳步增长，煤炭、水泥产量稳居世界第一，钢、化学纤维产量稳居世界第二。工业能源消耗量由1980年的4.1亿吨标准煤增至1995年的9.6亿吨标准煤，煤炭、水电的消耗量逐年上升，工业呈现粗放式、扩张式发展，^①导致了资源高消耗、环境高污染以及废料高排放等问题。1995年，县级以上工业废水排放总量为221.89亿吨，工业废水排放达标率仅为55.4%，意味着有将近50%的工业企业没有按照要求排放；工业废气的排放量为10.75万亿标立方米，其中工业二氧化硫的排放量为1405万吨，工业烟尘、粉尘的排放量为1477万吨，造成严重的大气污染；工业固体废物产生量为6.4亿吨，其中57.1%的固体废物是不能够被重新利用的。^②随着人民生活水平的提升以及对生态环境要求的提高，高消耗、高污染的工业生产模式已难以为继，转变资源消耗型生产模式刻不容缓。

（二）资源节约型发展阶段

1996年，“九五”计划发布，要求加强生态环境保护，合理开发与利用资源，利用高新技术改造传统产业，使工业增长方式向节能降耗、防治污染的方向转变，满足人们对生态友好型生活环境的需求，为未来15年的经济发展擘画蓝图。在“九五”计划时期，我国制造业增加值逐年上升。随后，2006年我国首次超过日本成为世界制造业第二大国，2010年超越美国成为世界制造业第一大国。在制造业高速发展的过程中，为更好地贯彻落实党的十六大、十七大报告以及“十二五”规划的政策方针，国家对工业研究与试验发展（R&D）的投入逐年提高，科技创新项目数量不断增加，其中有R&D活动的工业企业占比由2004年的6.2%增加到2011年的11.5%，增加将近2倍。^③

科技投入的增加，进一步促进了资源节约型与环境友好型制造业发展模式的形成。科技创新成为工业发展中实现节约资源、降污减排的主要手段，依靠科技创新促进制造业向资源节约型发展模式转变的步伐加快。为了创造环境友好的生活环境，积极响应国际气候大会的号召，我国不断加大对废水、废气、固体废物的污染治理投资力度，在制造业的节能、减排、降污方面成效显著。清洁能源的使用量增加，煤炭、原油、电力等

^①数据来源：前瞻数据库。

^②数据来源：《中国环境统计公报（1995）》，http://www.360doc.com/content/17/1230/11/49258021_717618071.shtml。

^③数据来源：《2012中国统计年鉴》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>。

资源消耗量的增速降低，有效地减少了有害气体排放量。其中，制造业的烟尘、粉尘去除率分别由 2003 年的 13%、11% 提高到 2004 年的 88%、93%，制造业固体废弃物的综合利用率逐步攀升至 2010 年的 82%。^① 截至 2011 年，制造业已初步形成资源节约型发展模式，但仍未完全扭转“三高”的生产模式，还不能完全满足人们对环境友好和生态文明型社会的需求，面对全球变暖、资源耗竭、环境污染等问题，制造业的绿色转型升级迫在眉睫。

（三）绿色转型发展阶段

为了进一步推动制造业的绿色转型，积极响应《哥本哈根协议》关于改善工业生产方式、降低大气污染排放、保护国际气候环境的号召，党的十八大报告提出尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，强调着力推进绿色发展、低碳发展，形成节约资源、保护环境的产业发展格局，我国制造业开始进入绿色转型发展阶段。2015 年，国务院印发的《中国制造 2025》成为制造业未来 10 年发展的纲领性文件，进一步将绿色生产理念融入制造业，加快制造业绿色转型升级步伐。2016 年，国务院及工信部又分别出台“十三五”规划和《工业绿色发展规划（2016—2020 年）》，共同强调要提高制造业的科技创新、管理创新、商业模式创新等创新能力，持续培育制造业竞争优势，推动制造业向高端、智能、绿色、服务的方向发展。绿色发展已经成为经济发展的主旋律，制造业的绿色转型升级亟待推进。

因此，我国不断加大制造业科技创新投入，通过技术更新促进制造业的绿色转型升级。2012—2019 年，大中型高技术产业（制造业）的 R&D 人员全时当量由 52.6 万人年增至 63.9 万人年；有效专利数由 9.8 万件增至 36.6 万件。2019 年，大中型高技术产业（制造业）R&D 经费支出增至 3077.8 亿元；有产品或工艺创新活动的制造业企业占规模以上工业企业的比重达 51.7%，创新活力竞相迸发，有超过 50% 的工业企业利用技术创新促进制造业的转型升级，科技创新成果斐然，为“中国智造”的发展奠定了有力基础。^②

^①数据来源：相关年份《中国统计年鉴》，工业按行业分废气排放及处理情况（2003 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/indexch.htm>；工业按行业分废气排放及处理情况（2004 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm>；按行业分工业固体废物产生及处理利用情况（2010 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>。

^②数据来源：相关年份《中国统计年鉴》，按登记注册类型分规模以上工业企业研究与试验发展（R&D）活动及专利情况（2012 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexch.htm>；大中型高技术产业（制造业）企业 R&D 及相关活动情况，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>；按行业分规模以上工业企业产品和工艺创新情况（2019 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>。

随着科技创新能力的提升，制造业在国际市场中的竞争力逐渐增强。2013—2019 年，我国制造业的显示性比较优势指数（RCA）一直保持在较强竞争力水平（见表 1）。而且制造业在国际市场中的份额不断提升，2013—2019 年，我国制造业出口额占世界贸易总额比重由 10.96%增至 12.16%。^① 其中，工业制成品出口额从 2.1 万亿美元增至 2.37 万亿美元，增长 12.86%；机械及运输设备出口额 7 年内增长了 15.38%，轻工产品远销全球 200 多个国家和地区。^② 制造业的绿色转型发展提升了我国制造业竞争力，扩大了制造业的国际市场份额，助推了我国向制造业强国迈进。

表 1 2013—2019 年中国制造业 RCA 指数

年份	2013	2015	2017	2019
RCA 指数	1.50	1.38	1.37	1.37
竞争力状况	较强竞争力	较强竞争力	较强竞争力	较强竞争力

数据来源：世界贸易组织数据库。
注：RCA 取值范围为 $1.25 \leq RCA < 2.5$ 时，表示产业的国际竞争力处于较强竞争力水平。

三、当前我国制造业绿色发展的困境

虽然国家投入大量资源支持制造业的绿色转型升级，但我国制造业的发展仍面临国内外双重压力。

（一）国外制造业强势发展的压力

1. 发达国家高端制造业的快速发展。制造业作为一国经济发展的基础，越来越受到世界主要发达国家的重视，制造业核心技术的培育为发达国家成为制造强国奠定基础。发达国家重点培育自身优势产业，并加大对企业科研创新活动的资金投入，不断整改制造业相关政策法规以及行业规则 and 标准，调整制造业发展思路，通过核心技术的研发形成不可替代的顶尖制造业优势。这对我国发展智能制造和先进制造构成巨大压力，提高了科技追赶难度，不利于我国产品价值链地位提升和国际市场份额增加，增大了我国出

^①数据来源：世界银行。
^②数据来源：相关年份《中国统计年鉴》，对外经济贸易基本情况，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>；按国际贸易标准分类分进出口商品金额（2019 年），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>；历年出口货物分类金额，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>。

口产品的可替代性风险。

2. 新兴经济体制造业的追赶。印度、巴西等新兴经济体制造业的快速发展，加剧了可替代产品的威胁，加大了我国制造业产品进入国际市场的难度。新兴经济体不断调整制造业发展战略，力争在全球制造业格局变革中把握发展机会，拓宽本国制造业的发展道路。例如，印度以软件制造产业作为制造业发展的突破口，举全国之力发展“印度制造”，在技术和政策上不断向发达国家靠拢，力图通过招商引资、降低劳动力成本等手段建造与我国并行的“世界工厂”。再如，巴西在雄厚工业实力的基础上，大力发展钢铁、石化、汽车等产业，制定宽松的财政政策并降低对外资的限制，加速市场开放并扩大出口，向制造业出口大国目标迈进。

3. 国际贸易格局变迁的压力。随着我国人口红利消失，劳动力成本逐渐升高，一些外资企业将劳动密集型产业转移到更具利润空间的东南亚地区，压缩了我国装备制造、产品制造等产业的发展空间。另外，发达国家转移投资对我国加工、组装等制造业产业发展造成了影响，加剧了企业生产的资金压力，提高了产品出口的难度，不利于我国制造业产能的消化。此外，提高关税、限制进口、扩大出口、提高产品合规标准等贸易竞争手段，增加了国际贸易壁垒，大幅削减了我国制造业的出口订单。

（二）国内制造业高质量发展的瓶颈

1. 高质量人才不足。高技术人才稀缺是企业自主创新能力薄弱的主要原因。目前，多数制造业企业处于全球产业链中低端的位置，非专业劳动力负责企业流水线作业，劳动力的创新能力及综合素质相对较低。一方面，缺乏专业技能的劳动者一般不具有操作专业性较强的新设备、新仪器的能力，不利于企业生产效率的提升，并增加企业的技术成本和交易成本，不利于制造业向更高科技水平迈进。另一方面，高质量人才稀缺，不利于企业开展自主研发活动，部分企业通过直接购买技术专利等方法进行技术嫁接，企业发展受制于人的同时，增加企业技术更新的成本，不利于提升企业竞争实力。高技术人才稀缺，无法满足制造业技术改造的需求，限制制造业的转型速度，拉长制造业绿色转型升级周期，且绿色转型升级的效果也大打折扣。

2. 创新意识和能力不足。中国制造业企业创新意识还不够强，限制了企业自主研发活动的开展。以代加工企业为例，企业制造业研发、设计环节由其委托加工企业完成，企业创新思维受到委托加工企业的限制，创新意识相对较为薄弱，限制了代加工企业的创新能力。一是企业高管创新意识不足，企业缺乏良好创新氛围，轻视自主研发活动，企业内部科研部门形同虚设。企业不重视科研人才的招纳和培养，没有形成专业的科研

团队，导致企业缺乏核心技术的支撑且长期处于附加值较低、价值链低端的状态，错失发展机遇，拉大与同类企业的科技创新能力和智能制造能力之间的差距，严重阻碍行业的智能化发展。二是企业科研团队的科研能力较弱，不重视与科研机构、高校科研团队的协同合作，科技成果落后于世界先进制造的智能发展水平，导致制造业缺乏国际市场竞争能力。

3. 绿色发展理念不到位。构建绿色制造法律体系和政策体系意识不足，科技创新评价体系的价值追求偏差，阻碍我国制造业的绿色转型升级。首先，环境规制政策和法律以及知识产权法还不够完善，削弱企业自主创新的积极性，科技创新资金投入效果不佳。环境规制政策还未形成具有强制约束力的法律条文，对一些中小企业的约束力有限，不能有效杜绝高污染企业的生产经营。^①其次，知识产权法律体系的不完善，打击了具备自主创新能力的企业进行技术绿色升级的积极性，降低了企业科研人员的自信心和安全感，甚至有些企业企图使用未经授权的生产技术来实现技术更新，扰乱市场秩序，不利于形成公平竞争的市场环境。最后，评价体系价值追求偏差，引致企业一味追求效益而忽视绿色生产技术的研发。一方面，企业的科技创新成果虽有所增加，但已研发的创新技术对于环境污染的改善作用还不够强，还不能完全形成具备引领作用的绿色生产技术和尖端核心技术，产品附加值还有待进一步提高；另一方面，企业重视与生产效益相关的生产技术研发，而边缘化节能减排、污染治理等技术的研发，将国家排污的最低标准作为生产的红线，自发进行生产技术绿色升级的意识比较薄弱，不利于推进制造业绿色转型升级发展理念。

四、趋势与展望

制造业的绿色转型升级对科技创新和制度顶层设计均提出了更高的要求。面对国外制造业强势发展的压力以及国内制造业高质量发展的瓶颈，应依靠科技创新和制度顶层设计，促进制造业的绿色转型升级，提升制造业国际竞争力。

（一）以核心技术推动绿色智能制造发展

1. 提高科技创新能力。提高科技创新能力、掌握核心技术、发展绿色智能制造是推动我国发展成为制造业强国的重要手段。面对贸易摩擦、劳动力成本上升等压力，仅依

^①林春艳、宫晓蕙、孔凡超：《环境规制与绿色技术进步：促进还是抑制——基于空间效应视角》，《宏观经济研究》2019年第11期，第131~142页。

靠扩大投资和降低成本已经不足以支撑现在及未来制造业的发展，须从根本上提高产品价值并促进产业发展，助推双循环新发展格局的形成。从技术出发，以科技创新、技术升级作为绿色发展的内核，形成“绿色技术—绿色生产线—绿色产品—绿色运输—绿色配送”的制造业绿色发展机制，提高制造业可再生资源的利用率，降低能耗并减少污染，形成循环生产方式，带动产品价值提升并推动制造业由劳动密集型、资源密集型、低附加值向资金密集型、技术密集型、高附加值转型。

2. 培育新型产业发展模式。培育以制造业为中心多产业融合发展的新型产业发展模式是提高产业支撑力的有效途径。制造业的发展融合信息产业、“互联网+”产业、物联网产业等，在促进产业联动发展的同时构建信息化、数字化、智能化和生态化的制造业常态化发展模式，不仅有助于提高制造业的生产效率和开放程度，还有助于强化制造业与相关产业的关联关系，在提高产业价值水平的同时，形成具有较强抗风险能力的产业联盟，为制造业占领国际市场提供可能。2020 年 5 月，中央提出要构建双循环新发展格局，强调发展实体经济以及强化产业支撑是未来我国经济发展的重要环节。因此，培育跨界融合、产业联动、多业支撑的制造业产业发展模式至关重要，不仅能为我国双循环新发展格局的形成提供强有力的支撑，还能为我国经济的高质量发展提供持久动力，是实现制造业转型发展的重要手段。

3. 形成制造业智能发展标准体系。构建科学、系统、完善的智能制造标准体系是发展智能制造的重要环节。工信部 2015 年发布的《国家智能制造标准体系建设指南（2015 年版）》提出，构建满足制造业智能化发展要求并具备标准体系的模型框架和技术标准，融合社会、经济和生态效益，构建涵盖基础共性标准、关键技术标准、重点行业标准的智能制造标准体系，指导制造业的智能化发展并全面规范多产业融合、多技术融合的制造业智能化发展标准。智能制造标准体系的构建一方面有助于为制造业的智能化发展指引方向，制定发展目标；另一方面有助于政府对智能制造进行考核，统筹制造业科技创新资源的配置工作并不断优化制造业智能化发展模式，掌握制造业智能化发展的动态以便及时调整发展方向，为制定制造业进一步的发展目标提供决策依据。

（二）以顶层设计促进绿色制造体系构建

1. 完善法律体系，规范企业绿色转型行为。完善立法，提高企业的产权意识和信用意识。一是完善知识产权法律体系，加强知识产权保护力度。一方面为企业科研团队自主创新提供立法保障，有利于增强企业的自主创新能动性以及企业的维权意识；另一方面构建权责一致的惩罚责任制度，有利于明确知识产权责任，在保护企业绿色创新知识

产权的同时，提高对违法侵权行为的处罚力度，增强企业对知识产权的敬畏心。二是建立健全市场信用机制，促进形成公平竞争、互信互利的市场运营格局。加强市场信用机制建设，一方面可以完善市场机制，增强市场运行的信任度和灵活度并提高市场活力，为企业的经营活动提供有序的交易环境；另一方面完善市场信用机制，强化企业信用的监管力度，提高失信惩戒力度，将进一步规范企业行为，有助于形成健康的营商环境。

2. 完善绿色发展政策，支持企业绿色转型发展。完善绿色发展政策，对制造业绿色转型实施财政补贴。一方面，将政策向参与绿色转型的制造业企业倾斜，加大对绿色转型升级企业支持力度，保障制造业的基础设施建设、人才储备建设以及资金信贷、技术创新、品牌推广等活动的顺利开展。应鼓励企业通过自主创新或技术引进等方式对生产线进行绿色改造，鼓励采用清洁能源开展生产活动，鼓励企业形成低消耗、低排放、能循环的生态友好型生产方式。另一方面，通过政策手段提高环境保护底线，倒逼企业提高科技创新水平，改造技术及生产工艺，实现降污减排的目标，促进制造业企业绿色转型发展。

3. 完善行业准则，形成绿色制造产业规范。完善行业准则并形成绿色制造产业规范是实现制造业绿色转型升级的重要手段。工信部曾于2016年发布《绿色制造标准体系建设指南》，将绿色制造视为产业发展的重要战略，要求加速形成绿色制造工作标准并构建行业绿色制造标准体系，推动制造业绿色发展模式朝着系统性、综合性方向发展，进一步规范和引领绿色制造行为，为制造业的绿色转型发展提供绿色制造的目标导向，实现制造业绿色制造的高质量发展。为此，应构建普适化的行业绿色生产标准，利用行业协会的力量，对行业绿色生产规范、标准进行统一，提高行业绿色生产水平，并带动提升产业绿色生产水平，营造制造业绿色生产的良好氛围。

参考文献：

1. 陈小洪、仝月婷：《我国产业组织及产业组织政策分析》，《管理世界》1989年第5期。
2. 陈万钦：《中国产业政策评价分析与改进方向》，《经济论坛》2018年第4期。
3. 江飞涛、李晓萍：《改革开放四十年中国产业政策演进与发展——兼论中国产业政策体系的转型》，《管理世界》2018年第10期。
4. 黄群慧、贺俊：《中国制造业的核心能力、功能定位与发展战略——兼评〈中国制造2025〉》，《中国工业经济》2015年第6期。
5. 宋文月、任保平：《改革开放40年我国产业政策的历史回顾与优化调整》，《改革》2018年第12期。
6. 黎文靖、郑曼妮：《实质性创新还是策略性创新？——宏观产业政策对微观企业创新的影响》，

《经济研究》2016 年第 4 期。

7. 余明桂、范蕊、钟慧洁：《中国产业政策与企业技术创新》，《中国工业经济》2016 年第 12 期。

8. 黄先海、宋学印、诸竹君：《中国产业政策的最优实施空间界定——补贴效应、竞争兼容与过剩破解》，《中国工业经济》2015 年第 4 期。

9. 宋凌云、王贤彬：《重点产业政策、资源重置与产业生产率》，《管理世界》2013 年第 12 期。

10. 韩永辉、黄亮雄、王贤彬：《产业政策推动地方产业结构升级了吗？——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验》，《经济研究》2017 年第 8 期。

11. 王文、孙早、牛泽东：《产业政策、市场竞争与资源错配》，《经济学家》2014 年第 9 期。

12. 魏龙、王磊：《全球价值链体系下中国制造业转型升级分析》，《数量经济技术经济研究》2017 年第 6 期。

13. 李廉水、石喜爱、刘军：《中国制造业 40 年：智能化进程与展望》，《中国软科学》2019 年第 1 期。

14. 兰筱琳、黄茂兴：《工业 4.0 背景下中国制造业转型升级的现实条件与发展策略》，《中国矿业大学学报（社会科学版）》2018 年第 5 期。

15. 金碚：《中国工业的转型升级》，《中国工业经济》2011 年第 7 期。

16. 金碚、吕铁、邓洲：《中国工业结构转型升级：进展、问题与趋势》，《中国工业经济》2011 年第 2 期。

17. 原毅军、陈喆：《环境规制、绿色技术创新与中国制造业转型升级》，《科学学研究》2019 年第 10 期。

18. Lin, B. and Xu, M., Does China Become the “Pollution Heaven” in South – South Trade? Evidence from Sino – Russian Trade. *Science of the Total Environment*, Vol. 666, No. 5, 2019.

19. Shi, X. and Li, L., Green Total Factor Productivity and Its Decomposition of Chinese Manufacturing Based on the MML Index: 2003 – 2015. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 222, No. 6, 2019.

20. Ngai, L. R. and Pissarides, C. A., Structural Change in a Multisector Model of Growth. *American Economic Review*, Vol. 97, No. 1, 2007.

责任编辑：郭 霞

以高品质协调发展 打造引领全国高质量发展新引擎

韩永文

区域是经济发展的空间载体，任何经济发展战略的实施都将落子于区域经济社会发展空间之上。区域协调发展是经济协调发展的基础和延伸。党的十八大以来，党中央高度重视区域协调发展问题，将推进区域协调发展上升为推动我国经济高质量发展的重要发展战略，在原有区域发展战略布局基础上进一步系统谋划、充实完善，形成了纵向与横向、经济与生态协调发展，以点带面、点面结合的全面协调发展战略新格局。长三角一体化是新发展格局中国家的重大区域发展战略，近几年来长三角三省一市在贯彻一体化发展战略中，不断探索创新协同融合发展新模式，设立了相对固定的协调机构，建立了协调发展机制。应该说，长三角区域一体化发展已走在全国区域高质量协调发展最前列。在中央战略和具体的协调机制推动下，区域内各市县协同发展程度明显提高，在产业合作、基础设施互联互通、协同创新、公共服务便利化等方面取得了瞩目成就。

我国正在加速构建新发展格局，作为全国高质量发展的样板区，长三角地区应牢牢把握好先行先试机会，进一步发挥示范带头作用，更好利用发展优势，深层次挖掘发展潜力，凝聚强大发展合力，为全国的高质量发展提供引领和支撑。

一、长三角具备引领全国新发展格局的雄厚基础

长三角在我国经济社会发展中，特别是在构建新发展格局中的地位和作用十分突出，拥有制造业发达、科技创新水平高、产业链供应链相对完备、人才集聚度高、市场潜力大等诸多优势，是我国联通国际、国内市场的重要桥梁和前沿，应该成为率先探索形成新发展格局的最佳典范。

第一，新发展格局的战略基点是扩大内需。长三角以不到 4% 的国土面积、不足 10% 的人口贡献了全国近 1/4 的经济总量，人均国内生产总值（GDP）和人均可支配收入都

位居全国前列，甚至超出了部分发达国家水平。2020 年，长三角地区社会消费品零售总额占全国比重高达 25%，人均社会消费品零售总额是全国平均水平的 1.5 倍。这是扩大内需、引领国内市场发展的坚实基础。

第二，新发展格局要求依托国内经济循环体系形成对全球要素资源的强大引力场，更好统筹国内国际两个市场两种资源，提高要素配置的全球融合度。长三角对外开放起步早、国际化程度较高、经济增长快、发展质量好，很多产业已融入全球产业体系，形成了全方位、深层次、多维度的开放格局。目前三省一市已完成自贸区全覆盖，再加上上海临港新片区、浙江自贸区扩展区，长三角已经成为全国自贸区密集程度最高的区域。上海进口博览会也在逐步成为引领国内国际双循环相融合的节点和平台。2020 年，长三角地区进出口总额全国占比高达 36.9%，外商投资约占全国总额的 1/3，中外资本、中外产业融合不断加深，为长三角地区融入双循环打下了更好的基础。

第三，加快科技创新是构建新发展格局的基本动力源。推动国内大循环需要依靠科技创新创造新供给和新需求，畅通国内国际双循环也需要科技创新引领。长三角创新资源聚集性高，人才凝聚力强，也是劳动生力军集中流入的地区。区域内拥有张江、合肥两大综合性国家科学中心和全国约 1/4 的“双一流”高校，科技创新载体和平台众多：国家级重点实验室 60 多个，约占全国的 1/4；工程技术研究中心 70 多个，约占全国的 1/5。在基础研究、应用基础研究、技术创新研究融通发展，以及科研成果向生产力转化等方面有先天优势。

第四，长三角地区在高质量的一体化发展方面有着深层次的探索和更高的追求，已经从经济水平、空间、时间的一体化向更高层级的基础设施、公共服务、要素流通等一体化发展转变。目前，长三角地区已经形成了一定的分工协作机制。上海作为战略支点和龙头，利用改革开放前沿和集聚辐射优势，主动牵头协调、做好服务，其他三省也利用各自比较优势，注意发挥聚合效应。长三角的高速交通运输网络，能源、通信等完善的基础设施支撑着相互间的高效联通，不仅拥有上海大都市圈，还拥有南京、杭州、宁波、合肥、苏锡常等都市圈，南京都市圈更是成为我国第一个规划建设跨省都市圈。众多的都市圈与城市群将成为区域内高质量协调发展的重要载体。

二、以构建高端开放、进军高端市场、 聚集高端要素为着重点，引领全国高质量发展

“更高质量发展”是长三角一体化发展的重中之重，也是引领全国发展向现代化迈

进的基本遵循。作为全国构建新发展格局、引领高质量发展的龙头地区，长三角应该重点围绕实施构建高端开放、进军高端市场、集群高端产业、聚集高端要素为重点，走在全国的高质量发展前列。

第一，推进更高水平开放。构建新发展格局要求长三角要进一步加强国际交往的便利度和区域合作紧密度，以更大力度和更高水平的对外开放，构建形成全方位、多领域、深层次的开放发展格局。一是要大力推进商品要素开放向制度型开放转变，对接国际高标准市场规则体系和高标准规则制度体系，密切关注国际经贸规则向更高标准变化的趋势，持续推进制度变革与体制机制创新。二是要加强对内部的开放与协同合作。三省一市在不同领域的对外开放中有着各自的优势，加强对内开放，提升区域内部协同发展，以及协同对外开放有助于进一步健全产业链、供应链、创新链，形成优势互补、科研互补、产业互补和要素有效合理流动，共同开拓国际国内两个市场，集成竞争优势。三是打造多元化开放平台。除了最大限度发挥自由贸易试验区、上海自贸区临港新片区、中国国际进口博览会以及各类国际合作园区等多种开放平台的作用外，三省一市还应深度参与、合力打造虹桥国际开放枢纽，降低区域对外交流成本；共建数字化贸易平台，加强跨境电商国际合作；推动上海国际金融中心建设，打造高水平资本市场开放平台等。

第二，发展高端产业、进军高端市场。长三角的要素资源和国土空间弥足珍贵，要成为引领中国更高质量发展的新引擎，长三角地区必须大力优化产业结构，全力提高高端产业、高端技术和高端市场的价值链、产业链、供应链，大力提升高端有效供给。一方面要牢牢把握科技创新这一核心动力，充分发挥高端技术人才聚集性强和高科技产业基础好的优势，强化以关键核心技术攻关为重点的固链、强链、补链，打造高水平创新基地和高端产业孵化基地。另一方面要不断坚持推进供给侧结构性改革，引领先进的信息化、数字化、人工智能、量子通信等技术的研究应用与高端技术产业发展，积极地为国内市场创造新的高端商品供给，积极参与国外竞争合作，进军国际高端商品与技术市场。

第三，汇聚高端要素资源。面对更高质量的发展需求，长三角地区亟需进一步清除一些不合理的体制、机制和不科学的政策阻滞，以参与国际市场高水平竞争的要求，提升集聚高端资源的能力和水平。一是要合力打造公平、法治、透明、稳定的一流国际营商环境，科学设置、实施负面清单制度，强化知识产权保护，优化政府公共服务，吸引国内外优质资本流入。二是积极引进高端创新资源，鼓励国内外知名高校和科研院所到区域内设立科研机构和创新平台，促进科技成果转化。三是完善人才引进机制，通过深化户籍制度改革、提供公平的公共服务、提高市场激励机制、优化工作及生活环境等方

式，吸引国内外高层次人才流入，同时逐步完善外国人留学、来华工作许可、永久居留、出入境便利服务等政策，大力引进海外人才。四是进一步完善区域内交通网络建设，扩大要素流动半径，提高高端要素的流动频率和流动效率。

三、加大区域协调发展体制机制创新，推动高质量发展

推动更高品质的区域协调发展，需要更加深入研究探索、深化改革、创新体制机制、跨区域协同解决一些重大问题。这些问题的解决，将有利于更好地推进区域经济协调发展，进而推进国民经济高质量发展和全国新发展格局形成。

一是产业分工合作有效协同问题。从长三角地区来看，由于经济基础、自身条件、发展环境等因素存在相似性，各城市大力培育发展的产业存在趋同性和互补性不足，区域内合理分工、优势互补的产业格局尚未充分形成。二是建立利益共享机制问题。由于没有有效形成明确的区域开发方案和利益分配机制，优化产业布局和利益协调深受影响，飞地经济、共建园区等改革探索，在经济指标统计、农用地占补平衡以及税收分成等利益关系方面，尚缺乏一套行之有效的制度性安排。三是市场一体化建设问题。长三角区域内发展的不平衡性依然比较明显；仍然存在一些地域性行政保护、歧视性规则和市场壁垒等障碍，区域间标准难以互认，要素流动受阻，市场监管标准、处罚标准不统一，信息不对称。四是统筹谋划、合理分工、有效聚合创新优势问题。总体上看，区域内还需要在科技创新的战略性统筹、系统性布局、合理化分工和协同性推进等方面加强机制性谋划，特别是在探索推进科技资源交流，根据区域内产业和技术基础优势推进科技成果转化及产业化发展协同等方面下功夫。

经济的高质量发展必须是高效率的，高效率与高质量发展是辩证统一的。任何一个经济体产业发展的布局，都将落子于区域空间之上。统一市场、要素科学流动与配置、区域协调发展是高质量、高效率发展的重要函数。从当前来看，区域一体化发展需要不断增强区域内部的整体性、互补性、联动性和多元性，其关键在于体制机制的创新。长三角迈向高质量发展和更高品质的区域协调发展，应该围绕上述问题积极进行探索，为全国走出一条新路子。

第一，积极构建竞合有序的市场机制。高质量一体化发展需要更充分地发挥市场机制作用，打破影响要素自由流动的显性和隐性市场壁垒，营造统一开放、竞争有序、标准互认的市场环境。一方面要协同制定统一的规则标准，在信用、金融、信息、产品质量、公共服务、食品安全等领域加强法律法规和标准规范的统一性或一致性；另一方面要协同制定统一的市场准入标准，科学拟订、全面实施区域内统一的市场准入负面清单

制度，消除歧视性、隐蔽性的市场准入限制，建立市场监管协调机制，统一监管标准。

第二，创新完善区域协同创新机制。在跨区域创新战略联动、创新规划协同实施、创新资源合理配置等方面进行统筹协调，努力实现科研资源与成果的合作共享，推动技术市场一体化，形成区域创新生态体系。可从税收和技术成果转化利益分配层面寻求制度突破，以税收和收益共享促进创新要素的自由流动。还可在长三角地区率先探索关键核心技术攻关新型举国体制，以国家实验室、综合性国家科学中心建设为引领，整合长三角地区的高端研发资源和智力资源，增强区域协同创新能力，打造区域创新联合体，实现全产业链融通与创新聚合。

第三，积极探索建立区域内利益共享机制。建立跨区域利益共享的财税制度，弱化区域内城市税源竞争。在目前行政协商为主的合作机制之上，探索建立相对完备的利益分享机制，激发政府之间、企业之间、市场之间加强合作的内在动力。总结、完善、推进长三角内部跨区域园区建设和产业转移的“飞地”模式，加强对以税收和经济统计为突破口的跨区域利益共享机制研究，建立有利于重大产业项目、依据比较优势布局的产业和企业跨省市迁移的分税与统计制度。

第四，积极探索建立更有效的生态补偿机制。保护和优化生态环境是高质量发展的重要内涵，也是提升区域高品质协同发展的重要内容。生态补偿是调整区域发展利益失衡，保障生态脆弱地区发展权，避免一些地区为保护生态而使发展受到影响，抑或为了追赶发展而不重视生态环境建设的一个重要手段。健全这方面的制度和机制十分必要。长三角应该在这方面有更积极的创新。

（作者为中国国际经济交流中心副理事长）

责任编辑：李蕊

· 新书推介 ·

回归中国视角探寻经略周边的历史得失

——评《从农牧之争到陆海分流》

钟飞腾

2013 年 10 月，中央召开了建国以来规格最高、规模最大的周边外交工作座谈会。习近平总书记在会上指出：“思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角。”^① 同期，习近平主席提出“一带一路”倡议，中国愿为构建新型国际关系提供国际合作平台，这一构想迅速引起国际社会的广泛关注。正是在这种背景下，厦门大学出版社 2020 年底出版的学术专著《从农牧之争到陆海分流——古代中国经略周边的历史思考与理论超越》，带给我们一种历史性、整合性和超越性的探索，是一部视野开阔、有史有论且关照现实的力作。

首先，以“经略周边”为核心提炼中国历朝历代的经验得失具有重要意义。早在 2001 年 8 月，江泽民同志在周边安全问题座谈会上即提出，“周边国家是我国重要的战略依托”。^② “911”事件发生后不久，江泽民同志提出，“要着眼于地缘战略态势积极经略周边”。^③

从“经略周边”提出至今，中国学术界对古代中国国际关系的研究和认识已经大为深化。比如，2003 年，北京大学教授叶自成在《春秋战国时期的中国外交思想》一书中认为，2000 多年前中国已经产生了一个古代的国际关系体系，中国人有必要了解和借鉴西方的外交思想，但却没有必要鄙薄中国的外交思想。^④ 2011 年，清华大学教授阎学通在普林斯顿大学出版社出版了英文专著《古代中国的思想和现代中国的权力》，提出政治领

① 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社 2014 年版，第 297 页。

② 江泽民：《江泽民文选（第三卷）》，人民出版社 2006 年版，第 313 页。

③ 江泽民：《江泽民文选（第三卷）》，人民出版社 2006 年版，第 353 页。

④ 叶自成：《春秋战国时期的中国外交思想》，香港社会科学出版社有限公司 2003 年版。

导是一个国家崛起的重要支撑，中国古代在外交领域有很多管用的经验。^① 2012年，外交学院教授秦亚青在《关系与过程：中国国际关系理论的文化建构》一书中提出，可以通过“关系性”这个核心概念建构一个国际关系理论的中国学派，2018年又在剑桥大学出版了英文版的《世界政治的关系理论》，进一步阐述这一理论。^② 上述借用和解读中国古代国际关系思想资源的代表性论著，已经在国际关系学界产生了重要影响，但也带有很鲜明地比照西方国际关系理论的色彩。

《从农牧之争到陆海分流》则借鉴社会学，特别是费孝通先生的“差序格局”理论资源，重新解读中央王朝与周边邻国的关系。作者认为中国古代的外交体系是以天子为中心的一个圈层结构，由内而外侧重安全、文化、经贸和地理等四个维度的关系。从天子考虑对外关系的角度看，安全和文化的价值要优先于经贸、人口和土地等现实的经济利益。事实上，在描述农业经济的理想性社会关系时，费孝通先生曾有一句被广泛传颂的表述——“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”。从这个意义上说，借用费孝通先生的社会理论，从伦理角度讨论传统中国如何治理边疆和处理对外关系，既是对中国传统文化的回归，也是对美国学者费正清等人1942年提出的朝贡范式的一种超越。此外，在西方国际关系学科发展史上，国内与国际的分野是该学科得以确立的基本假设。而伦理本位和差序格局有助于打通国内政治和国际政治的分野，进一步认识中国的中央王朝为什么如此重视安全问题。

其次，《从农牧之争到陆海分流》这一论著提炼了一个核心概念“流动性”，用以比较陆地游牧民族与汉民族、古代中国与海上游牧民族的力量对比。在地缘政治思想史上，英国地理学家麦金德在1905年发表的《历史的地理枢纽》一文中最早使用了“机动性”一词，用以区分大陆帝国和海洋帝国的动力机制，如蒙古帝国的骑兵、英国的舰船等。^③ 中国政法大学教授任洪生在2005年出版的《霸权之间：世界体系与亚欧大陆腹地的发展》中也用“机动性”分析了蒙古帝国的兴衰。与麦金德仅用“机动性”概括帝国的作战能力不同，任洪生将“机动性”定义为某种生产方式的生产半径和市场半径。^④ 而作者在这

① Yan Xuetong, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Translated by Edmund Ryden, Princeton University Press, 2011.

② 秦亚青：《关系与过程：中国国际关系理论的文化建构》，上海人民出版社2012年版；Yaqing Qin, *A Relational Theory of World Politics*, Cambridge University Press, 2018.

③ Halford Mackinder, The Geographical Pivot of History, *The Geographical Journal*, Vol. 23, 1904, pp. 421~37.

④ 任洪生：《霸权之间：世界体系与亚欧大陆腹地的发展》，北京大学出版社2006年版。

一论著中综合了上述两种对“流动性”的定义，即不仅是军事机动力，也是一种生产能力和治理能力，并使用“流动性”分析安全、文化、经贸和地理等在不同族群之间的力量对比。尽管很少有国家同时拥有上述四项内容的流动性优势，但理论上可以表明，哪一个国家拥有上述四个领域的流动性，谁就能制胜。

这使笔者想起已故英国学者斯特兰奇 1988 年在《国家与市场》一书中对安全、生产、金融和知识（文化）等四种权力结构的分析。^① 虽然，斯特兰奇是想证明，20 世纪 80 年代宣扬“美国霸权衰落”为之过早，但不同领域的权力更替顺序不同，这一论断却依然重要。最新的研究表明，历史上成功的崛起国，首先是在生产领域起步积累实力，然后是在安全领域突破，最后才是金融领域彻底超越霸权国。^② 某些时候，我们之所以对美国霸权是否衰落产生争论，一部分原因在于我们讨论的是不同的领域。比如，美国在生产领域毫无疑问早就衰落，在安全领域的影响也大不如前，但仍然牢牢控制着金融霸权。作者在文中对 16 世纪以来欧洲经营亚洲历史的分析似乎也证实了上述观点，即经贸利益是欧洲人的首要考量，其他目标和价值靠后。此外，这种差序也能解释为什么古代中国不那么重视东南亚。对于农业社会来说，古代东南亚的产出极为有限，地理上也无法远征中原，因而重要性远不如中原地区，甚至连陆地游牧区也无法比拟。

从古代中国的历史发展看，对我们最容易造成威胁的是北方，即在安全领域拥有强大机动能力的族群，而文化、经贸和地理等三个方面都是以安全为中心的国家间关系的副产品。之所以如此，一个基本的重大事实是，在 19 世纪初以前，受限于技术进步的速度和扩展范围，人类社会的年均经济增长微乎其微，因而总体上处于“马尔萨斯陷阱”之中，人们的生活水平未发生显著的变化。^③ 所谓“马尔萨斯陷阱”指的是人地关系，即可开垦的土地如果不能满足新增人口的需要，特别是在气候变化导致游牧民族南征，随之激烈的大战将进行数年，直至重新平衡人口和资源之间的比例。近代欧洲人在崛起过程中，解决这一矛盾的一种方式海外扩张。中国之所以不能进行海外扩张，一定程度上也是因为始终面临着陆地游牧民族的威胁。而游牧民族之所以不断南侵，也是由特定的生产方式造成的，不断扩大土地面积是游牧民族获取财富的最主要来源。而对于农耕

① Susan Strange. *States and Markets*, Continuum, 1988.

② Daniel W. Drezner. Counter-Hegemonic Strategies in the Global Economy, *Security Studies*, Vol. 28, No. 3, 2019, pp. 505~531.

③ [英] 格力高利·克拉克：《告别施舍：世界经济简史》，洪世民译，广西师范大学出版社 2020 年版，第 1~6 页。

社会，精耕细作的收益要大于扩张带来的收益。

最后，《从农牧之争到陆海分流》通过分析古代中国的经略周边经验，也为当前我们稳妥推进“一带一路”提供了重要的参考。新冠肺炎疫情暴发后，越来越多的人认识到安全和发展之间存在着一定的张力。事实上，如何平衡这两者的关系始终是治理国家的一项重大挑战。例如，多数人认为中国的宋朝是人类社会发展的一个高峰，是截至那个时代最为发达的一个国家，但宋朝似乎没能处理好经济发展和国家安全的关系。作者征引的数据表明，北宋末年，东南沿海省份贡献了超过80%的中央财政收入。日本学者石见清裕在《唐代的国际关系》一书中也提供了一组数据：华北与江南的人口比例，唐中期为6.5:3.5；而到了北宋中期则发展为3.5:6.5。^①葛剑雄在权威的《中国人口发展史》中给出的数据则是：隋朝大业五年（609年），北方和南方的人口之比为7:3；盛唐时期的天宝元年（742年），北方与南方的户口比例为5:5；北宋初年（980—989年），南北户口之比约为6:4，此时南方的人口总数和密度都超过北方。^②我们似乎可以推断，在地理流动性欠缺的情况下，安全重心和经济重心脱节可能是北宋垮台的一个重要原因。

根据《从农牧之争到陆海分流》的分析，历史上中国在处理与北方政权关系时侧重安全，而在发展与海上政权关系时则更加看重经贸等。如今，“一带”实际上也需更加重视安全问题，而“一路”更富有经贸内涵，两者的定位和功能是不一样的。作者提供的数据表明，2018年中国与中欧班列相关国家的贸易不到中国进出口的9%，其中的12%是通过陆路完成的，20%通过航空运输，68%通过海运。在“一带一路”沿线国家的基础设施能力没有发生革命性变化时，海上经贸往来仍然是中国今后一段时期的主要方式。不过，随着技术水平的提升，地理的联通性在增加，经贸的重要性也上升了。例如，历史上长期被我们所忽视的东南亚，在中国周边外交中的地位显著上升。2020年以来，东盟已成为中国最大贸易伙伴，同时也是美日印澳等各方推出“印太”战略之后努力争取的对象。因此，中国在推进周边外交和“一带一路”建设时更要处理好安全与发展的关系。

在阅读这本论著时，笔者在参考文献部分看到了很多熟悉的作品，发现征引的参考文献中，2015年以来的文献接近150篇，其中2019年和2020年的文献超过了40篇。因而，阅读这样一部专著，也就间接地了解到很多最新的研究成果。一个值得指出现象是，举凡被人反复阅读和重视的著作，都是对当时一个阶段社会思潮的反应，因而也是

①[日]石见清裕：《唐代的国际关系》，吴志宏译，中西书局2019年版，第142页。

②葛剑雄：《中国人口发展史》，四川人民出版社2020年版，第386~389页。

建立在较新的文献（包括考古发现和档案）基础之上的。在国际关系学科发展史上，美国学者摩根索被公认为国际关系学科的创始人之一，而奠定这一地位的就是他 1948 年出版的《国家间政治》。^① 时任芝加哥大学副教授的摩根索，在这本书中征引了大量 1947 年和 1948 年出版的英文和德文专著，这或许是该书被很多美国大学当作是学习国际关系学科入门书的原因之一。作者在论著中提及，他用业余时间写作了本书，事实上，摩根索这本名著的不少章节也是他在纽约各个大学讲课时准备的，因而资料来源呈现出特有的多学科特性。

更为重要的是，笔者阅读这部书稿，感受到学术研究和政策关怀之间的深刻联系。《从农牧之争到陆海分流》的作者盛思鑫博士就职于推进“一带一路”建设的国家发展和改革委员会，因而研究中国古代王朝经略周边的历史得失，并不纯然是为了构建宏大的理论，而是从现实需求出发，鸟瞰历史，抓取大的图景，为决策提供参考思路。例如，作者在书中提出，要避免过度涉入印太区域国家的内政，在涉入其他国家政治和维护中国利益之间审慎权衡。不应盲目追随西方的“产业发展阶梯论”，过早的去工业化，而应继续保持农业的基础地位和强大的工业制造能力。还有，应防止重国际利益、轻国内利益的错误做法。在百年未有之大变局背景下，这些政策建议对于进一步推进双循环发展新格局也是颇有助益的。5 年前，作者在社会科学文献出版社出版了《谁在误导决策——无处不在的守门人》，从理论上总结了拥有软权力的各类守门人对决策者的影响。我们从作者的新著中进一步发现了历史和理论研究对政策研究的价值。学习和研究历史，既是避免重蹈历史覆辙，更重要的是推动历史发展。从这个意义上说，《从农牧之争到陆海分流》这部著作也会引起很多人的关注，值得向大家推荐。

（作者为中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员）

责任编辑：谷 岳

^①Hans J. Morgenthau. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, 1948.

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 7 月)				
世 界	2.8	-3.2	6.0	4.9
发达国家	1.6	-4.6	5.6	4.4
美 国	2.2	-3.5	7.0	4.9
欧元区	1.3	-6.5	4.6	4.3
日 本	0.7	-4.7	2.8	3.0
发展中国家	3.6	-2.1	6.3	5.2
印 度	4.2	-7.3	9.5	8.5
俄罗斯	1.3	-3.0	4.4	3.1
巴 西	1.1	-4.1	5.3	1.9
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 8 月)				
世 界	2.5	-3.3	5.8	4.4
美 国	2.2	-3.4	6.2	4.4
欧元区	1.3	-6.5	4.8	4.4
日 本	0.7	-4.7	2.4	3.0
印 度	4.2	-7.3	9.3	7.3

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	-8.3	9.7	7.0
发达国家	1.4	-9.2	8.9	7.1
发展中国家	-0.2	-6.7	11.1	6.9

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 7 月)				
世 界				
发达国家	1.4	0.7	2.4	2.1
发展中国家	5.1	5.1	5.4	4.7
英国共识公司(ConsensusForecasts,2021 年 8 月)				
世 界	2.7	1.9	3.2	2.7
美 国	1.8	1.2	4.1	2.9
欧元区	1.2	0.3	2.1	1.5
日 本	0.5	0.0	0.1	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
	7 月	1.4	0.4	2.7
	8 月	1.4	0.2	2.4
	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	3.0	2.1	4.1
	7 月	3.5	2.3	4.4

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		-3.9	-7.4	0.0			
	7 月	-3.5	-7.9	1.0	50.6	52.0	51.2
	8 月	-2.3	-6.3	2.0	51.8	53.6	52.8
	9 月	-1.2	-5.8	3.8	52.4	53.7	53.8
	10 月	0.6	-3.7	4.7	53.0	54.3	54.9
	11 月	1.2	-2.7	5.0	53.8	55.3	55.1
	12 月	2.3	-1.6	6.4	53.8	54.9	54.4
2021 年	1 月	9.2	-1.0	20.5	53.6	54.1	54.2
	2 月	8.5	-2.5	19.8	53.9	54.3	54.0
	3 月	9.1	4.8	12.8	55.0	55.0	55.8
	4 月	21.8	22.5	21.6	55.9	55.8	56.8
	5 月	17.2	18.4	15.4	56.0	55.6	57.3
	6 月	11.3	11.8	11.5	55.5	54.4	55.7
	7 月				55.4	54.3	55.3

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

二、美国经济

表 6 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2019 年		2.3	2.2	2.2
	2 季度	3.2	3.6	5.0
	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
2021 年	4 季度	4.5	3.4	-0.5
	1 季度	6.3	11.4	4.2
	2 季度	6.6	11.9	-1.9

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		3.2	-0.1	1.2
	2 季度	6.1	-2.2	1.7
	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
2021 年	4 季度	17.7	22.5	31.3
	1 季度	13.0	-2.9	9.3
	2 季度	3.4	6.6	6.8

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
	2 季度	2.1	2.1	2.0
	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
2021 年	4 季度	-2.3	-2.4	1.2
	1 季度	0.5	2.1	1.3
	2 季度	12.2	16.2	-0.1

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)					表 11 进出口贸易							
单位: %					单位: 亿美元							
年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口	年份	出口额	环比增长 (%)	同比增长 (%)	进口额	环比增长 (%)	同比增长 (%)	出口额减进口额
2019 年		3.2	- 0.1	1.2	2020 年	21269		- 12.9	31429		- 9.3	- 9260
	2 季度	3.1	- 1.2	2.8	6 月	1588	8.7	- 24.6	2095	4.2	- 19.7	- 507
	3 季度	3.6	0.1	1.1	7 月	1709	7.6	- 19.2	2317	10.6	- 11.4	- 607
	4 季度	2.9	0.3	- 2.0	8 月	1743	2.0	- 17.2	2380	2.8	- 8.8	- 637
2020 年		- 2.7	- 13.6	- 8.9	9 月	1781	2.2	- 14.7	2407	1.1	- 6.4	- 626
	1 季度	1.4	- 4.8	- 5.4	10 月	1827	2.6	- 13.1	2464	2.4	- 2.6	- 637
	2 季度	- 8.8	- 23.8	- 22.1	11 月	1852	1.3	- 11.7	2525	2.5	0.9	- 673
	3 季度	- 3.8	- 14.9	- 8.3	12 月	1909	3.1	- 9.1	2567	1.7	0.5	- 658
2021 年		0.5	- 10.7	0.3	2021 年							
	1 季度	4.2	- 7.4	6.2	1 月	1932	1.2	- 5.8	2603	1.4	3.9	- 671
	2 季度	15.1	18.3	30.5	2 月	1886	- 2.4	- 7.9	2592	- 0.4	5.2	- 706
注: 季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。					3 月	2027	7.5	8.1	2777	7.1	18.4	- 750
资料来源: 美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。					4 月	2047	1.0	36.4	2738	- 1.4	34.8	- 691

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			
	7 月			10.2	172.6			
	8 月			8.4	158.3			
	9 月	4.2	4.0	7.8	71.6			
	10 月			6.9	68.0			
	11 月			6.7	26.4			
2021 年	12 月	- 3.8	2.6	6.7	- 30.6			
	1 月			6.3	23.3			
	2 月			6.2	53.6			
	3 月	5.4	4.1	6.0	78.5			
	4 月			6.1	26.9			
	5 月			5.8	61.4			
	6 月	2.3	1.9	5.9	93.8			
	7 月			5.4	94.3			
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 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			
	1 季度	629		- 465	1094			
	2 季度	613		571	42			
	3 季度	456		- 141	597			
2020 年	4 季度	553		320	232			
		1508		2349	- 841			
	1 季度	229		93	136			
	2 季度	198		1396	- 1197			
2021 年	3 季度	373		519	- 146			
	4 季度	709		342	367			
	1 季度	632		795	- 163			
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		1.4	1.3	1.7
	2 季度	0.2	0.2	0.2
	3 季度	0.2	0.3	0.6
	4 季度	0.0	0.1	0.4
2020 年		-6.4	-7.9	1.4
	1 季度	-3.6	-4.4	0.0
	2 季度	-11.4	-12.6	-2.6
	3 季度	12.4	14.1	5.3
2021 年		-0.6	-2.9	0.5
	1 季度	-0.3	-2.2	-0.2
	2 季度	2.0		

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	2.4	4.4
	1 季度	-2.0	1.1	-0.9
	2 季度	7.1	0.2	3.6
	3 季度	-5.6	0.7	-2.3
2020 年		9.9	-0.2	4.5
	1 季度	-7.4	-9.0	-8.9
	2 季度	-4.6	-3.6	-2.9
	3 季度	-19.3	-18.5	-20.0
2021 年		13.0	16.6	11.6
	1 季度	2.6	3.9	4.9
	2 季度			
	3 季度			
2021 年		0.1	0.6	0.1
	1 季度			
	2 季度			
	3 季度			

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
	6 月	-8.7	-12.0	8.0	1285.6
	7 月			8.4	1360.8
	8 月			8.6	1397.1
	9 月	11.4	-2.0	8.5	1394.3
	10 月			8.3	1359.5
	11 月			8.1	1323.5
	12 月	-1.0	-2.3	8.1	1320.9
2021 年					
	1 月			8.2	1322.2
	2 月			8.2	1321.5
	3 月	-0.1	0.5	8.1	1308.8
	4 月			8.1	1318.1
	5 月			8.0	1294.0
	6 月	1.5		7.7	1251.7

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		1.4	1.3	1.7
	2 季度	1.4	1.3	1.4
	3 季度	1.5	1.6	2.0
	4 季度	1.0	1.2	1.9
2020 年		-6.4	-7.9	1.4
	1 季度	-3.2	-3.9	1.2
	2 季度	-14.4	-16.1	-1.6
	3 季度	-4.0	-4.6	3.0
2021 年		-4.6	-7.4	3.1
	1 季度	-1.3	-5.3	2.9
	2 季度	13.6		

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		6.7	2.4	4.4
	1 季度	4.3	3.1	3.9
	2 季度	9.9	2.2	6.3
	3 季度	3.5	2.7	3.0
2020 年		8.8	1.7	4.8
	1 季度	-7.4	-9.0	-8.9
	2 季度	5.9	-3.0	2.7
	3 季度	-20.2	-21.1	-20.7
2021 年		-4.4	-8.6	-9.3
	1 季度	-10.7	-4.8	-9.0
	2 季度			
	3 季度			
2021 年		-6.3	-0.6	-6.2
	1 季度			
	2 季度			
	3 季度			

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元

年份		出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2020 年	月份							
	2020 年	21327		-9.2	18980		-10.8	2347
	6 月	1696	11.1	-10.4	1496	6.5	-12.1	200
	7 月	1849	5.6	-10.5	1582	4.8	-14.1	268
	8 月	1557	1.7	-12.5	1418	0.4	-13.5	139
	9 月	1899	3.8	-3.4	1661	3.1	-6.8	237
	10 月	1993	2.0	-9.0	1691	0.7	-11.9	302
	11 月	1964	1.9	-1.1	1716	3.2	-3.8	249
	12 月	1912	1.3	2.6	1621	-0.3	-1.0	292
2021 年								
	1 月	1678	-0.3	-8.9	1568	-1.1	-14.1	110
	2 月	1845	0.5	-2.3	1610	3.3	-2.8	235
	3 月	2192	2.7	12.6	1969	6.3	19.5	224
	4 月	1986	0.0	46.7	1834	2.6	37.8	152
	5 月	1925	0.6	35.0	1803	0.4	34.8	123
2021 年		2099	-0.7	23.7	1918	0.0	28.1	181
	6 月							

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					表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)			
单位:亿欧元					单位:%			
年度	月度	流 入	流 出	流入减流出	年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出
2020 年		1194	- 622	1816	2019 年		0. 0	- 0. 3
	6 月	- 185	- 495	310		2 季度	0. 4	0. 4
	7 月	124	584	- 461		3 季度	1. 1	1. 0
	8 月	10	116	- 106		4 季度	- 1. 4	- 2. 4
	9 月	- 157	- 454	297	2020 年		- 4. 7	- 5. 9
	10 月	- 433	- 35	- 397		1 季度	- 2. 1	- 2. 8
	11 月	663	190	474		2 季度	- 10. 1	- 11. 2
	12 月	- 96	- 1133	1037		3 季度	- 5. 6	- 7. 4
2021 年						4 季度	- 1. 0	- 2. 4
	1 月	195	616	- 421	2021 年	1 季度	- 1. 3	- 2. 5
	2 月	49	215	- 166		2 季度	7. 5	7. 2
	3 月	- 167	- 125	- 42				
	4 月	139	388	- 249				
	5 月	124	191	- 66				
	6 月	117	- 592	709				

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. 3
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. 3	5. 1	2. 8
2021 年		2. 8	2. 3	1. 8
	1 季度	- 0. 9	- 1. 0	- 1. 7
	2 季度	0. 3	0. 8	0. 5

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. 2	- 17. 5	- 0. 7
	3 季度	- 2. 0	7. 3	- 8. 2
2021 年		2. 9	11. 7	4. 8
	1 季度	- 0. 9	2. 4	4. 0
	2 季度	1. 1	2. 9	5. 1

资料来源:日本内閣府(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
	6 月	- 10. 6	1. 12	2. 8
	7 月	- 11. 4	1. 09	2. 9
	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		1. 13	2. 9

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位: 亿日元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2020 年	684005		-11.1	678371		-13.7	5634
7 月	53680	10.4	-19.2	53828	4.5	-22.0	-148
8 月	52331	-2.5	-14.8	50051	-7.0	-20.4	2280
9 月	60538	15.7	-4.9	53864	7.6	-17.1	6674
10 月	65657	8.5	-0.2	57075	6.0	-13.1	8582
11 月	61136	-6.9	-4.2	57578	0.9	-11.0	3558
12 月	67067	9.7	2.0	59620	3.5	-11.5	7447
2021 年							
1 月	57796	-13.8	6.4	61067	2.4	-9.5	-3272
2 月	60382	4.5	-4.5	58265	-4.6	11.9	2117
3 月	73783	22.2	16.1	67204	15.3	5.8	6578
4 月	71805	-2.7	38.0	69318	3.1	12.9	2488
5 月	62599	-12.8	49.6	64533	-6.9	28.0	-1934
6 月	72220	15.4	48.6	68381	6.0	32.7	3840
7 月	73564	1.9	37.0	69154	1.1	28.5	4410

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
	6 月	48686	30916	17770
	7 月	-602	19644	-20246
	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	-3761	19683	-23444
	5 月	348	11348	-11000
	6 月	7509	6881	628

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	1.5	0.9	1.5	5.4	1.1
	3 季度	1.9	1.4	0.1	1.3	4.6	1.5
	4 季度	1.7	1.2	-0.5	1.6	3.3	2.1
2020 年		-5.3	-9.9	-7.0	-4.1	-7.3	-2.9
	1 季度	-0.4	-2.2	0.4	-0.3	3.0	1.4
	2 季度	-12.6	-21.4	-17.8	-10.9	-24.4	-7.8
	3 季度	-5.1	-8.5	-6.2	-3.9	-7.4	-3.5
	4 季度	-3.1	-7.3	-4.2	-1.1	0.5	-1.8
2021 年							
	1 季度	0.3	-6.1	-3.2	1.0	1.6	-0.7
	2 季度		22.2				10.3

注: 印度年度 GDP 增长率为财年增长率。加拿大季度数据为年化增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位: %

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2019 年		2.0	-0.1	-1.2	2.9	7.0	5.0
	2 季度	2.1	-1.0	0.4	2.9	6.7	5.1
	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	5.9	19.7	7.6	7.4	6.6	7.1

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
	7 月	10.9	4.3		13.8	7.4	6.3
	8 月	10.2	4.5		14.4	8.4	6.4
	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		9.2	4.8
	7 月	7.5				7.0	

表 30 劳动力市场失业率

单位: %

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2020 年		3.9	4.4	5.5	3.9	2.4	6.0
	7 月	4.1	5.4	6.1	3.9		
	8 月	3.3	5.2	6.1	3.8		
	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		

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							表 34 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	加拿大			英 国			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		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	2020 年	5125	4676	449	4177	3832	345
6 月	303.3	328.3	-25.0	302.7	485.6	-182.9	7 月	427.9	388.5	39.4	356.6	298.6	58.0
7 月	320.8	354.3	-33.5	318.7	518.5	-199.8	8 月	394.7	358.2	36.5	369.8	308.6	61.2
8 月	328.8	363.2	-34.4	298.9	534.3	-235.4	9 月	478.2	394.0	84.2	385.5	341.6	43.8
9 月	353.0	375.1	-22.1	333.2	649.7	-316.5	10 月	448.2	390.9	57.3	419.5	357.2	62.2
10 月	359.3	391.6	-32.3	366.5	642.5	-275.9	11 月	457.5	399.4	58.1	383.2	352.9	30.3
11 月	357.1	376.5	-19.4	372.3	644.0	-271.7	12 月	513.3	446.4	66.9	431.6	369.0	62.6
12 月	372.1	373.5	-1.4	380.6	604.4	-223.8	2021 年	480.2	442.6	37.6	327.0	339.4	-12.4
2021 年	372.6	350.4	22.2	276.0	481.3	-205.2	1 月	448.1	421.1	27.1	361.9	335.1	26.8
1 月	358.6	349.3	9.3	367.4	482.9	-115.5	2 月	538.0	496.5	41.5	430.0	460.1	-30.1
2 月	427.6	443.2	-15.5	484.6	581.4	-96.8	3 月	511.9	508.0	3.9	407.7	392.7	15.0
3 月	391.0	405.6	-14.5	390.0	541.3	-151.3	4 月	507.3	478.1	29.2	408.0	404.6	3.4
4 月	409.7	422.6	-12.9	391.0	558.1	-167.1	5 月	548.0	503.6	44.4	426.7	419.1	7.6
5 月	450.9	429.1	21.8	404.5	615.8	-211.2	6 月	554.0	536.0	18.0			
6 月							7 月						
注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。							表 35 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	南 非			巴 西			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		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	2020 年	5488	5698	-210	3454	2866	588
7 月	73.1	50.8	22.3	194.5	118.1	76.4	7 月	461.0	477.3	-16.3	282.0	227.3	54.7
8 月	75.4	52.9	22.5	174.0	115.9	58.1	8 月	495.6	482.6	13.0	311.6	246.7	65.0
9 月	80.9	61.0	19.9	182.2	131.4	50.8	9 月	545.7	518.2	27.5	307.1	235.9	71.3
10 月	90.6	68.7	21.9	176.5	132.5	44.0	10 月	472.5	504.0	-31.6	322.2	247.6	74.6
11 月	88.8	65.5	23.3	173.4	148.6	24.8	11 月	523.0	531.9	-8.9	319.9	267.2	52.8
12 月	83.8	63.0	20.8	184.5	157.5	27.0	12 月	531.5	574.5	-43.0	330.0	272.3	57.7
2021 年	72.4	64.6	7.8	149.4	153.5	-4.1	2021 年	520.3	547.8	-27.5	342.7	280.8	61.9
1 月	86.7	67.1	19.6	163.6	145.3	18.3	1 月	410.9	427.0	-16.1	277.9	232.8	45.1
2 月	112.3	77.1	35.2	243.1	178.6	64.5	2 月	546.6	584.7	-38.0	358.8	322.2	36.6
3 月	111.8	76.5	35.4	260.8	161.0	99.8	3 月	530.9	567.3	-36.3	349.6	287.9	61.7
4 月	116.3	77.5	38.9	269.5	176.6	92.9	4 月	526.7	566.9	-40.1	374.1	312.5	61.6
5 月	119.4	78.2	41.2	281.0	177.3	103.7	5 月	556.1	606.5	-50.4	366.5	315.1	51.4
6 月				255.3	181.3	74.0	6 月				379.5	320.5	59.0
7 月							7 月						
表 33 进出口贸易							表 36 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	印 度			俄罗斯			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		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	2020 年	2712	2528	184	1631	1416	215
7 月	236.4	284.7	-48.3	246.1	198.0	48.1	7 月	248.7	221.0	27.7	137.0	104.6	32.4
8 月	227.0	294.7	-67.7	232.3	200.2	32.1	8 月	271.0	228.6	42.4	131.0	107.4	23.5
9 月	275.8	303.1	-27.3	309.6	205.6	104.0	9 月	271.6	242.0	29.6	139.6	115.7	23.9
10 月	248.2	336.0	-87.8	284.1	219.5	64.6	10 月	272.6	243.2	29.4	143.6	107.9	35.8
11 月	235.2	333.9	-98.7	298.5	228.2	70.3	11 月	252.4	246.9	5.5	152.8	126.6	26.1
12 月	271.5	425.9	-154.4	354.4	251.1	103.3	12 月	276.5	279.0	-2.5	165.4	144.4	21.0
2021 年	274.5	419.9	-145.4	268.3	175.0	93.3	2021 年	285.5	264.6	20.9	152.9	133.3	19.6
1 月	279.3	405.4	-126.1	292.7	209.5	83.2	1 月	202.0	206.6	-4.6	152.6	132.7	19.9
2 月	344.5	483.8	-139.3	357.1	256.9	100.2	2 月	291.3	283.3	8.0	183.5	167.9	15.7
3 月	306.3	457.2	-150.9	368.6	262.7	105.9	3 月	265.5	277.7	-12.2	184.9	162.0	22.9
4 月	322.7	385.5	-62.8	348.2	246.1	102.1	4 月	261.9	282.7	-20.8	169.3	142.3	27.0
5 月	324.6	418.7	-94.1	438.9	255.8	183.0	5 月	272.0	276.6	-4.6	185.4	172.2	13.2
6 月	354.3	464.0	-109.7				6 月	270.0	287.0	-17.0	177.0	151.1	25.9
7 月							7 月						
							资料来源:各经济体官方网站(表 27~表 36)。						

六、三大经济体指标对比图

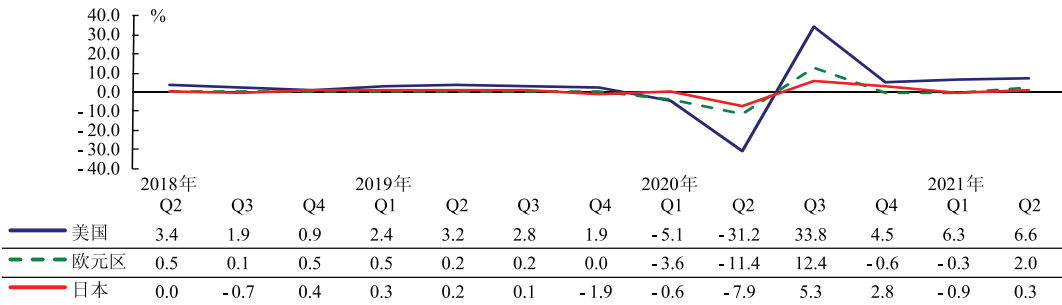


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

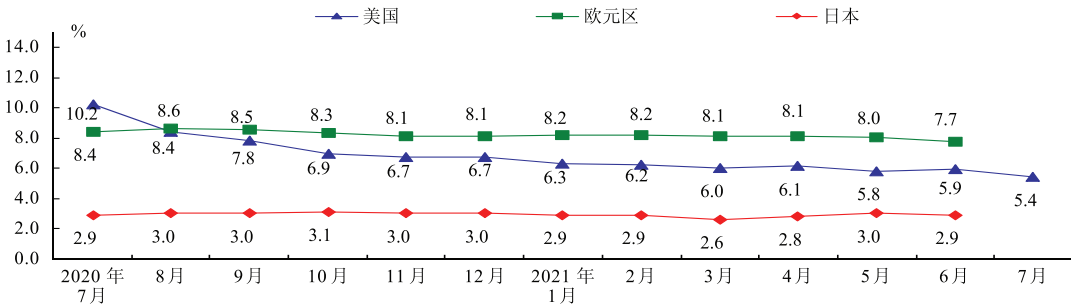


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

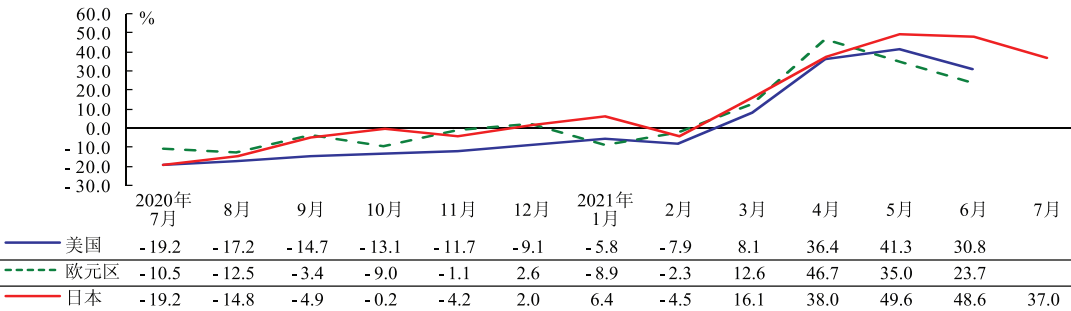


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

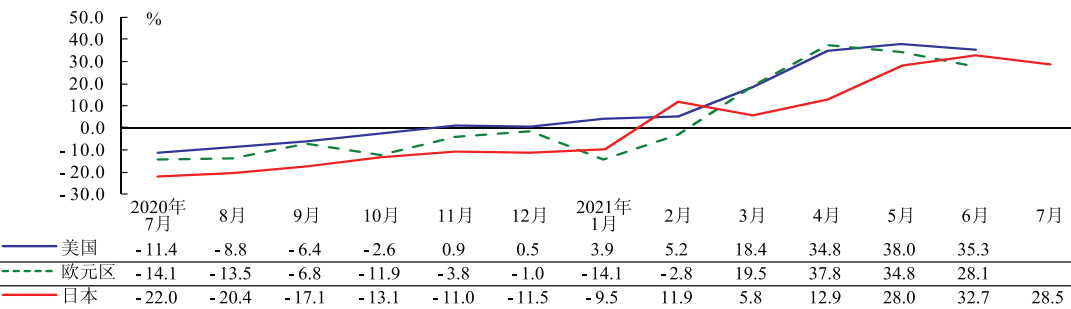


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1) Thoughts and Suggestions on Promoting the High-Quality Development of China-Europe Railway Express

Huang Qifan

China-Europe Railway Express has formed a new all-weather, large-volume, green and low-carbon transportation channel outside the shipping system, turning the almost interrupted Eurasian Continental Bridge has become the overland Silk Routes between countries along “the Belt and Road”. In the face of increasingly complex domestic and international situations, it is necessary to systematically study the historical significance and innovative value of the China-Europe Railway Express, so as to provide effective strategic support for the high-quality joint construction of “the Belt and Road” and accelerate the construction of a new development dynamic. The China-Europe Railway Express has realized the “hard connectivity” of infrastructure and the “soft connectivity” of trade and investment, which embodies the concept of “five links” advocated by “the Belt and Road” construction. The China-Europe Railway Express has brought business opportunities to tens of thousands of Chinese and foreign companies, and has brought benefits to hundreds of millions of people along the route. In the future, as the traffic volume continues to grow, it will also generate more deep-seated economic value. Entering the new development stage, it is necessary to accelerate the formation of a major international economic and trade cooperation channel based on China-Europe Railway Express, supported by major hubs along the route, and in-depth integration of the industrial chain and supply chain, and it is necessary to focus on the three links of improving the opening-up platform, building a comprehensive transportation hub, and promoting the organic integration of industry and city.

(2) How Long Can the Federal Reserve’s Unconventional Monetary Policy Last

Gu Yuanyang

Since 2008, the Federal Reserve has implemented a quantitative easing monetary policy in order to get out of the subprime mortgage crisis and financial crisis. This unconventional monetary policy boosted the economy, but created a series of potential risks. Former U. S. President Trump stepped up easing during his tenure, introduced Modern Monetary Theory (MMT) and monetized fiscal deficits, but was unable to turn the tide. The current U. S. President Biden quickly threw out the “21st Century Roosevelt New Deal” within 100 days of his governance, which accelerated the expansion of deficits, debts, and inflation, turning the potential risks of extremely easing policies from implicit to explicit. A series of data on the US economic growth rate, inflation rate, and core inflation rate in 2021 will put the Fed under pressure to adjust its monetary policy in the opposite direction. When the Fed adjusts its monetary policy and how hard it adjusts is, it is affected by a comprehensive balance of many factors. Countries should be highly aware of and respond to the challenges and risks brought about by the spillover effect of the Fed’s monetary policy “changes and unchanged”.

(3) Analysis of the Normalization of the Federal Reserve's Monetary Policy and Its Spillover Effect on China

Yang Zirong, Xu Qiyuan

After the 2008 financial crisis, the Federal Reserve's monetary policy has gone through a complete process from quantitative easing to normalization, which provides empirical support for analyzing the road to normalization of the Federal Reserve's monetary policy in the future. The difference in the nature of the two crises in 2008 and 2020, as well as the difference in the strength and methods of macro policy support, determines the degree of economic shock and structural differences, which further led to a difference between the slope of the economic recovery and the pace of normalization of the Federal Reserve's monetary policy. This round of the Fed's monetary policy normalization pays more attention to the recovery of the economy and labor market, and the tolerance for short-term upward inflation has increased, while the Fed's monetary policy adjustments, it will have varying degrees of spillover effects on China's international capital flows, exchange rates, trade, foreign debt, financial markets, and the independence of interest rates and monetary policy, but the degree of impact is generally controllable. China should maintain the strength of a major country's monetary policy, and the policy is mainly to serve the domestic economy, meanwhile, China should pay close attention to changes in the Fed's monetary policy and take reasonable measures to mitigate the spillover effects.

(4) The Green "The Belt and Road" under Global Low-carbon Transition: Difficulties, Opportunities and Possible Solutions

Xu Zhanchen

"The Belt and Road" responds to development needs in depth, and countries and international organizations participate extensively and cut into project cooperation, making it the largest development project in the world today. The global low-carbon transition under the Paris Agreement puts forward new requirements for the green "The Belt and Road" construction. The global green recovery in the post-epidemic era has brought a time window for the low-carbon transition, and the global energy reform objectively increases the possibility of cooperation between major powers. The green "The Belt and Road" construction needs to mobilize developed countries to participate in it, promote the integration of project construction with the host country's low-carbon goals, promote the promotion of China's ecological civilization construction experience, and the "Carbon Peak and Neutrality" goal is linked to the green "The Belt and Road". In the future, the joint construction of a green "The Belt and Road" will have three patterns: the United States and Europe are still on the sidelines; China, the United States and Europe are linked; China and the United States and Europe constitute a parallel system. In view of the United States' inherent understanding of the "The Belt and Road" initiative proposed by China, it seems that it is difficult to form a China-US-Europe linkage. However, the United States and the European Union have truly implemented their responsibilities for capital, technology, and capacity building in a virtuous competition attitude. It is also a contribution to the global low-carbon transition.

(5) Challenges and Countermeasures Facing China-Africa Infrastructure Cooperation in the New Situation

Hu Jie, Wu Xiaoxin

"The Belt and Road" initiative has brought more and broader opportunities and platforms for African countries to change their plight. Infrastructure interconnection is in the priority area of "the Belt and Road" construction and Africa has a huge infrastructure construction demand, but there is also a huge investment and financing gap. China is the largest contractor and financier in

the field of infrastructure in African countries. China-Africa infrastructure cooperation has achieved remarkable results, but there are also increasingly fierce and disorderly market competitions, corporate profits have fallen sharply, the business environment is not good, and business operations have many obstacles, there are some outstanding issues such as Single financing channels and high financing costs. Currently affected by the COVID-19, the international economic and political landscape has undergone profound adjustments and the traditional China-Africa infrastructure cooperation model has not adapted to the requirements of the new situation, it is also challenged by “anti-globalization”, geopolitical competition, and green sustainable development. Therefore, it is necessary to strengthen the top-level design of “One country, One policy”, optimize the strategic layout, explore new mechanisms for cooperation and win-win, and build a sustainable investment and financing system; enterprises should also deepen “localized” business strategies, strengthen the fulfillment of social responsibilities, and implement The new development concept is to achieve green and sustainable development, so as to break the development bottleneck and promote the high-quality development of “the Belt and Road”.

(6)Research on the Innovation of Service Trade Customs Supervision System in China’s Pilot Free Trade Zone

Lu Changming, Luo Zhiwei

Service trade is an important engine for the development of the world economy and an important yardstick to measure the development level of China’s pilot free trade zones. China’s service trade deficit has continued since 1998. Although the scale of the deficit has decreased since 2018, the level of development is still significantly lagging behind that of developed countries. In order to reverse this situation, it is necessary to further innovate the means and methods of customs supervision in the pilot free trade zone, so as to “open” and “control” the service trade. This article first points out the significance of service trade customs supervision innovation in the free trade zone, sorts out the scope of functions that customs undertake in service trade supervision, and analyzes the problems and deficiencies of customs in service trade supervision, and it focuses on the research from the perspective of service trade customs supervision innovation in the Pilot Free Trade Zone. On this basis, policies and measures such as building the “sub-zone” of the pilot free trade zone with enterprises as a unit, innovative cross-border e-commerce retail supervision ideas, and building a comprehensive monitoring service platform for service trade in the pilot free trade zone are proposed.

(7) Latin America under the Impact of the COVID-19: Repeated Crises and Ways to Overcome Difficulties

Wang Fei, Zhou Quan

Under the impact of the COVID-19, political, economic and social crises in Latin America and the Caribbean have repeatedly occurred, and the regional situation is complex and changeable. As countries on the periphery of the world system, since their integration into globalization, countries in Latin America and the Caribbean have been caught up in coping with frequent price fluctuations of primary products and reversal of capital flows, and their macroeconomic policy goals tend to focus on responding to external shocks while ignoring internal structural issues. As a result, it is difficult for these countries to achieve upward displacement in the value chain, nor can they respond to crises by strengthening financial stability. With the extension of the anti-epidemic cycle, the epidemic has triggered intertwining of risks and challenges in various fields, and superimposed on long-standing internal structural problems, the impact of the epidemic may evolve into an institutional and systemic crisis. Latin America needs to start from both internal and external aspects, implement structural reforms internally, deepen

regional integration, and look for endogenous growth drivers. Externally, it can actively strengthen cooperation with China in the construction of “the Belt and Road” to solve the chronic problem of insufficient development motivation.

(8) The Progress, Trends and Enlightenment of Structural Reforms in Major Economies under the APEC Framework

Guo Wenbo, Jiang Chengkai

The topic of structural reform is a key focus of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). From 2016 to 2020, the focus of the third round of structural reforms under the APEC framework includes: strengthening the development of the digital economy and enhancing innovation momentum; promoting the development of small and medium-sized enterprises and enhancing the vitality of market entities; optimizing administrative procedures to create a high-quality business environment and regulatory environment; pay attention to the employment promotion of special groups and ensure labor rights and other content. From 2021 to 2025, APEC will continue to make efforts in the following areas: creating an open, transparent and competitive market environment; promoting economic recovery to withstand potential future shocks; ensuring that all groups in society have equal access to more inclusive, Sustainable economic growth; utilize innovation, new technology and skill enhancement to accelerate productivity improvement and digital transformation. China should fully integrate the APEC structural reform trends and do the following five aspects: Firstly, further optimize the business environment and improve the efficiency of government services; secondly, provide a better financing environment for the development of small and medium-sized enterprises; thirdly, strengthen the development of the digital economy; the fourth is to improve the labor rights protection mechanism under the new business model; fifthly, actively participate in multilateral international governance and promote reform achievements under the APEC framework.

(9) Green Transformation and Upgrading of China's Manufacturing Industry: Policies, Practices and Trends

Li Shenghui, Rong Fangyi

Optimizing the manufacturing development model and realizing the green transformation and upgrading of the manufacturing industry is the only way for China to transform from a large manufacturing country to a strong manufacturing country, and it is an important means to deploy a new dual-cycle development pattern. Taking the policy development context as the research axis, this paper divides the development process of the green transformation of the manufacturing industry into three stages: resource-consuming, resource-saving, and green-transitional development, it also points out that the strong development pressure of foreign manufacturing and the bottleneck of the high-quality development of domestic manufacturing are the main dilemma of the green transformation and development of the manufacturing industry. Based on this, this article believes that using core technologies to promote the development of green smart manufacturing and top-level design to promote the construction of a green manufacturing system is the trend of green transformation and development of the manufacturing industry, among them, improving scientific and technological innovation capabilities, cultivating emerging development models, and forming a manufacturing intelligent development standard system are important driving forces to promote green intelligent manufacturing; improving the legal system, green development policies, and industry standards are the top-level design to promote the construction of a green manufacturing system.

Editor: Zhao Ze