

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	高尚全
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 •

促进国民经济发展国内循环和国际循环良性互动 韩永文 (005)

加快构建新发展格局 力促高质量较快发展

——“十四五”时期中国经济展望 郑京平 (016)

• 国际经济 •

美元霸权兴衰与逻辑演进 陈文玲 (032)

全球供应链调整变化与我国应对策略研究 洪群联 (052)

推动各类开放平台创新发展 夏友仁 (063)

• 宏观经济 •

我国脱贫减贫：现状、问题与战略转型研究 李春瑜 谭永生 (073)

我国长期护理保险制度试点成效、问题和建议 姜春力 张 瑾 (082)

创新驱动战略下我国科技创新的现状、问题和对策

——以中关村科技园为例 汪 川 (094)

• 区域经济 •

区域高质量一体化发展演进路径的国际比较分析	
——以环杭州湾区域为例	潘毅刚 郑晓峰 郎金焕 (105)

• 名人观察 •

关于“改革思维和改革方法”的思考	贾 康 (118)
------------------	-----------

• 权威观点 •

国际权威机构观点综述	国家统计局国际统计信息中心 (122)
------------	---------------------

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标	国家统计局国际统计信息中心 (126)
----------	---------------------

CONTENTS

To Promote the Development of the National Economy, the Positive Interaction	
Between the Domestic and International Cycles	<i>Han Yongwen</i> (005)
Accelerate the Establishment of a New Pattern for Development Promote High-Quality	
and Rapid Development	<i>Zheng Jingping</i> (016)
Evolution Vicissitude and Logical Evolution of the U. S. Dollar Hegemony	
	<i>Chen Wenling</i> (032)
Research on Adjustment and Change of Global Supply Chain and China’ s Countermeasures	
	<i>Hong Qunlian</i> (052)
To Promote the Innovation and Development of Various Open-up Platforms	
	<i>Xia Youren</i> (063)
Research on Poverty Alleviation in China: Current Situation, Problems and Strategic	
Transformation	<i>Li Chunyu , Tan Yongsheng</i> (073)
The Achievements, Problems and Suggestions of China’ s long-term Care Insurance System	
	<i>Jiang Chunli , Zhang Jin</i> (082)
The Current Situation, Problems and Countermeasures of China’ s Scientific and	
Technological Innovation under the Innovation-Driven Strategy	<i>Wang Chuan</i> (094)
International Comparative Analysis of the Evolution Path of Regional High-quality	
Integration	<i>Pan Yigang , Zheng Xiaofeng , Lang Jinhuan</i> (105)
Opinions of International Authoritative Institutes	(122)
Main Indicators of World Economy	(126)

促进国民经济发展国内循环和 国际循环良性互动

韩永文

摘要：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是在深入分析国内国际形势后做出的重大判断，也是一个重大的长期战略部署。围绕畅通国民经济循环，要深化设计、深入推进体制改革，培育形成自动调节促进国民经济循环顺畅的内在机制。加快培育内需市场体系，需增强自主自强的国内市场供给体系，提高市场供给与市场需求的适配性。构建新发展格局，必须依靠科技创新支撑和引领，并以高水平对外开放驱动国内国际双循环。

关键词：双循环 新发展格局 创新驱动 对外开放

作者简介：韩永文，中国国际经济交流中心副理事长。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）提出，“以满足人民日益增长的美好生活为根本目的，统筹发展和安全，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，加快建设现代化经济体系”。这是党中央根据国内国际形势变化和我国发展阶段、环境、条件，特别是我国比较优势变化，做出的一项重大战略决策，也是推进中国经济高质量发展、行稳致远的一个重大战略抉择。习近平总书记指出，这是“适应我国发展新阶段要求，塑造国际合作和竞争新优势的必然选择”。

一、国民经济发展以国内大循环为主体、 国内国际双循环相互促进的重大意义

习近平总书记强调，“在当前全球市场萎缩的外部环境下，我们必须集中精力办好自己的事情，发挥国内超大规模市场优势，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是深入分析国内国际形势做出的重大判断，也是一个重大的长期战略部署”。

改革开放以来，坚持对外开放、引进外资、扩大对外贸易、融入全球经济市场，一直是我国追赶发达国家，推动经济加快发展的重要途径。2001 年加入世贸组织（WTO）后，我国深度参与国际分工，融入国际大循环，形成市场和资源“两头在外”的发展格局，对我们抓住经济全球化机遇，快速提升经济实力、改善人民生活发挥了重要作用。经过 40 多年的改革开放、发展与建设，我国经济实力显著增强、国力持续提升，经济总量不断超越西方发达国家，连续多年成为世界第二大经济体，并不断缩小与美国的差距。我国经济不仅最具发展活力，而且已经成为连接全球产业链上游发达经济体和下游资源供给经济体的供应链、价值链的枢纽。

党的十九大开启了我国全面建设社会主义现代化国家新征程，经济发展转入高质量发展阶段，社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。这要求我国的经济发展战略必须根据社会主要矛盾变化做出调整，必须更好地将经济发展与社会进步、生态环境改善、资源节约和可持续发展、质量效益大幅度提升有机衔接起来，必须立足于更好地满足人民日益增长的美好生活需要增进人民福祉，“使生产、分配、流通、消费更多地依托国内市场”，使社会生产、流通、分配、消费活动在各个环节上更加匹配，更加符合和满足国内需求变化的要求。这是 2020 年以来党中央做出经济发展战略转型决策的重大战略背景。此外，近几年在西方主要发达国家的主导下，世界经济逆全球化趋势越来越明显，贸易保护主义、单边主义加剧；新冠肺炎疫情全球大流行，对全球经济形成了前所未有的冲击，出现了第二次世界大战以来最大的一次经济衰退，全球产业链、供应链遭受巨大冲击，市场循环极为不畅。多重因素的冲击、扰动，明显增大了我国经济发展面临的外部风险。应该看到，这种冲击不单单是经济上的原因，还有更多的是来自非市场因素，而且后者的冲击影响远远大于前者。这种政治、社会和自然的冲击因素使我国未来发展充满了不确定性。这些情况倒逼我们必须进行深层次的战略思考，必须把发展的根基建立在依靠国内市场的基础上，必须把经济的可持续发展建立在更多更好地依赖超大规模的国内需求市场，增加发展的可持续性和稳定性。

更为重要的是，我们党的根本宗旨是为广大人民群众谋利益，我国社会主义市场经

经济发展的本质是以满足人民日益增长的对美好生活需要为根本目的，“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。这就要求我国在经济发展到一定阶段之后，在经济、技术发展有了相当大的自主、自立、自强条件和基础之后，必须把生产出来的更多更好的产品与服务提供给本国人民和本土市场；把创造出来的社会财富更多地用到增进人民福祉和不断提高人民群众的物质文化生活水平上。这也应该是高质量发展内涵的重要内容。这个内涵要求中国经济必须更多地坚持眼光向内，以自主、自立为基础，以畅通国民经济内部循环为主，以国内大循环为主体构建新发展格局。

二、围绕畅通国民经济循环，深化设计、深入推进 体制改革，培育形成自动调节促进国民经济循环顺畅的内在机制

培育形成自动调节促进国内经济循环顺畅的内在机制，是形成和保障国民经济内部循环在各个环节上有机衔接、有序畅通、高效运行的必然要求。畅通国民经济内部循环，就需要通过深化改革打通阻碍国内经济顺畅发展的堵点，提升供给体系与国内需求体系的适配性。最重要的是，要坚定不移地坚持和发挥市场配置资源的决定性作用，深化社会主义市场经济体制改革，健全要素资源以市场配置为基础、畅通要素资源市场流动的体制机制。为此，要继续深化推进针对性更强的经济体制和行政体制改革，消除“条条块块”间各种阻隔资源流动、分割要素有效配置与市场化流动的樊篱，坚决化解阻碍我国统一大市场形成与发展的各种阻力和障碍。

经过 40 多年的改革与建设，我国社会主义市场经济体制和市场体系已经基本建立，经济的市场化程度越来越高，对市场配置资源从起基础性作用到起决定性作用的认识日益深化。但是也必须看到，在现行行政区划下以及行政主导经济发展力量仍然很强的机制下，地方本位主义及其各自追求加快发展的动因，地区间利用行政性力量比拼土地供应、财税补贴等要素资源的不规范竞争，导致市场资源流动不畅、资源配置分散、生产布局同构和碎片化的情况仍然很多。由于行政区划和行政主导资源配置的力量大于区域间资源流动和市场化配置的力量，切割、分化、抵消市场机制运行效率的情况还不少。不少调查和研究显示，一些地方通过运用政府投资政策、产业政策、低价土地出让政策、税收减免和财政补贴政策、融资支持政策等，争夺产业和项目资源，竞争性招商引资，导致相邻省份之间产业同质化程度仍然较高，城市群内部相近城市的产业结构相似度也很高。由于不少产业项目的引入并不是依据地区相对比较优势和资源要素禀赋，而是非理性地以过多牺牲地方公共资源、土地、财政、资金等要素资源换来的、抢来的，使得地区间的主导产业优势与特色不明显。在深化改革、扩大开放和国家治理现代化、法治化的推动下，近些年地区间实行政治性封锁阻隔商品和要素资源跨区域流动的情况

大为减少，但一些隐性的市场樊篱还或多或少地存在。不少地方仍然采用一些隐形的价格政策或财政补贴政策支持企业、居民购买本地商品与公共服务，在一些旅游、公共服务产品供给上对本地居民和外地居民实行差异化的价格等等。这些表现，都是不利于全国统一大市场形成与发展的，必须通过深化改革加以扭转、纠正。

习近平总书记强调，构建新发展格局是以全国统一大市场基础上的国内大循环为主体，不是要求各地都搞省内、市内、县内的自我循环。这就需要各地在未来发展中，特别是眼下正在制定“十四五”规划或是开始启动实施规划之际，必须深入贯彻新发展理念，更好地坚持系统观念，更多地将一域一地的发展置于全国发展“一盘棋”中来考量，把自身发展更多地放到全国协同发展的大局中来统筹谋划；自觉地将本地区的发展置于贯彻落实国家已经形成的一系列区域协调发展战略中来平衡；理性、客观地将自身的发展置于周边地区的生产力布局、国土空间布局的现实条件下，在客观分析各自比较优势的基础上来进行系统性思考与谋划。要深入学习、理解、贯彻习总书记关于“各地要找准自己在国内大循环和国际双循环中的位置和比较优势，把构建新发展格局同实施区域中大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、建设自由贸易试验区等有机衔接起来，打造改革开放新高地，不能搞‘小而全’，更不能以‘内循环’的名义搞地区封锁”的要求。决不能再走割裂区域间的经济联系、阻止要素流动和自我循环发展的路子。要通过深化改革、扩大对内对外开放，有效“破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率，有利于调动全社会积极性的重大改革举措”，努力实现《建议》对“社会主义市场经济体制更加完善，高标准市场体系基本建成”的要求。

三、加快培育内需市场体系，增强自主自强的 国内市场供给体系，提高市场供给与市场需求的适配性

以国内大循环为主体，建设社会主义现代化国家，必须坚持发展是硬道理，通过不断深化改革，释放发展活力与动力，持续发掘市场需求潜力，增强市场需求对经济发展的支撑。

（一）要继续抓住供给侧结构性改革不放松，并进一步加大改革力度

目前，我国多数产业供给能力相对过剩的问题仍然存在，低端制造业产能过剩、区域间生产力布局同质化造成的资源配置低效率、资源特别是要素资源配置浪费和竞争无序；几乎在所有的生产领域都存在结构性生产能力过剩和结构性供给不足的矛盾。虽然前几年的去产能改革在消除落后和过剩产能方面取得了很大成效，但产能过剩的问题还没有得到真正有效解决，长期累积起来的结构性问题仍很突出。而且，新的、动态性的

供给需求结构性矛盾还在不断出现。市场盲目冲动、行政力量盲目支持，助长无效资源配置和低端制造盲目发展的情况仍然屡见不鲜。近两年不少地方竞相盲目上马芯片项目就是例证。本该淘汰的低端、落后产能在区域间转移、交易的情况还时有发生。这些都要求我们必须更好地坚持发挥市场配置资源决定性作用，坚持推进供给侧结构性改革不放松，更加重视和解决供给结构不平衡、长短板不均衡，特别是要解决好制约我国制造业发展关键环节供给能力薄弱、技术供给不足、关键技术缺失的矛盾。更多地用市场手段和法律手段推进经济结构、产业结构、企业结构的调整、优化与升级，去落后产能，去支持落后产能生存并在继续加大系统性金融风险的金融、债务高杠杆。更多地用市场的力量引导市场主体自觉和理性竞争，推动形成“需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的市场动态平衡”。

（二）要积极释放居民消费市场潜力，增强消费需求对经济增长和发展的基础支撑能力

构建完整的内需体系，扩大消费需求是未来支撑我国持续发展的重要战略基点。“十四五”期间，我国应该在大幅度提高社会最终消费比率上下更大功夫，保证实现“居民收入增长和经济同步，分配结构明显改善”。近几年，我国消费增长对经济增长的拉动作用明显上升，但最终消费占国内生产总值（GDP）的比重仍然很低。2019年，我国最终消费占GDP的比重为55.4%，其中居民最终消费比重仅为38.8%。这两个比重与发达国家相比均低了20个百分点左右，与我国最高年份1983年的67.3%和53.2%相比还分别相差11.9和14.4个百分点。这说明我国居民消费需求尚未得到有效满足，消费潜力远未释放出来，同时也说明支撑我国经济持续较快增长的消费需求提升空间很大，调整、改善需求结构的空间也很大。应该通过推进系统化的改革和政策安排，加速扭转这种不协调的发展局面，使消费特别是居民消费真正成为稳定和拉动经济增长的基本力量。“十四五”期间，应该把促进、扩大消费的着力点，放在大幅度扩大中等收入群体上，较大幅度提高低收入群体和中低收入群体的收入水平，切实提高他们的消费能力，有效释放内需市场的消费空间。到“十四五”期末，力争使中等收入群体达到6亿人左右，占全国总人口的比重由目前的29%上升到40%；力争使最终消费占GDP的比重提高到60%左右；使居民最终消费比重提高到45%以上。如果能够做到这一点，将会对扩大消费市场、提高潜在经济增长率形成巨大推动，自然也会对稳定经济增长，推动高质量发展形成重要的支撑。

为此，一是要把稳定和扩大就业置于政府宏观政策制定的顶端，坚持就业优先政策。要把保障就业、实现充分就业、有效控制失业率，作为增进人民福祉、促进经济增长、维护社会稳定的首要目标，处理好保证就业和促进科技进步以及推进现代化生产的关系，

千方百计稳定和扩大就业容量、提升就业。要研究推进现行以城镇就业、失业为目标导向的就业计划、统计管理体制改革，解决乡村居民就业与失业管理制度缺失问题，将城乡居民就业和失业问题统筹起来，逐步实现全社会就业与失业目标统筹管理的体制、机制和政策导向。二是需要深入推进收入分配制度改革，确保居民收入有较快且合理的增长。居民消费需求不足，背后的原因是收入分配问题。长期以来，我国的人均可支配收入与国民收入产出有较大背离；劳动者的劳动报酬比率低，与国民收入和人均可支配收入有较大背离；社会成员的消费支出对经济增长支撑不足。另据统计，按人均可支配收入五等份分类，我国中等收入户的平均收入约为全国人均可支配收入的 81.5%，中间偏下和低收入户的收入则仅相当于人均可支配收入的 51.3% 和 24%。平均值掩盖了收入分配差距和收入分配不合理的问题。“十四五”期间，要认真贯彻党的十九届四中、五中全会精神，坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的基本经济制度。进一步发挥收入分配制度在推动生产力发展、促进社会公平与和谐进步进程中的重要基础性作用，加紧理顺收入分配体制，系统性思考、设计、推进收入分配制度改革。注意在整体上提高居民收入水平的同时，更加重视提高中低收入群体的收入水平，更加重视不断提高劳动者的劳动报酬在初次分配中的比重，较大幅度提高劳动者的工资性收入水平。

（三）要坚持以发展实体经济为重点，特别是要坚持不懈地做强制造业

坚持发展实体经济特别是坚持发展制造业，是我国经济发展的优势所在，是我国立国强基之本。构建国内大循环为主体的新发展格局，必须把发展的着力点放在发展实体经济上，尤其是要放在发展制造业上。

《建议》提出，“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上，坚定不移建设制造业强国、质量强国、网络强国、数字中国，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量为首的核心竞争力”。近年来，我国实体经济发展显现出逐渐弱化的趋势，制造业在国民经济中的比重逐年下降，2019 年我国制造业的比重为 27.2%，比 2012 年的 31.4% 减少了 4.2 个百分点。一些地方出现了过早“去工业化”倾向与苗头，一些地方和企业不切实际地过多使用现代化生产条件和“智能化”制造，企业为社会提供就业机会的责任意识不断弱化，使社会就业结构失衡矛盾增大。金融机构过度扩张、金融业自我循环、不合理的资产与资本配置引发经济“脱实向虚”，都使中央关于支持实体经济发展的政策被弱化。一些虚拟经济发展形成了对实体经济和制造业的无序挤出，实体经济发展的盈利空间被不断挤压、蚕食，线上挤线下、网络挤实体、假冒品牌及产品挤压诚实守信守法经营。金融业的高利率、高盈利使制造业等实体经济成本加大，利润摊薄，许多中小企业经营举步维艰，却承担了许多高额的资金成本、运转成本和社会成本。这种扭曲的市

场结构严重影响发展实体经济的积极性。需要有针对性地加大制度规范设计和制度安排，努力消除这些不利于实体经济发展的市场障碍。

推进传统产业适应现代化发展要求不断创新升级，是坚持发展实体经济的一个重要方面。应该看到，在未来发展中，传统产业依然是支撑我国经济发展的基本力量。新兴产业的发展壮大是一个渐进发展过程，即使其进入全盛发展时期，也不可能完全取代传统产业。国计民生、人们的衣食住行离不开大量传统产业和传统制造业产品。但传统产业必须跟上世界科技进步的脚步，不断地运用新兴生产技术进行改造升级，不断地创造出新产品，调整优化生产结构和产品结构，以适应社会进步，满足人们现代化生活变化的发展需要。有研究指出，传统产业、传统企业的创新能力也是整个国家经济竞争力的重要组成部分，而不仅仅只有高科技企业。在德国的经济发展中，传统的低技术、非研发密集型企业所生产的产值占其工业总产值的42%，这些传统企业具有很强的创新能力与市场竞争力，经济绩效并不比高研发投入的企业差。在贯彻党的十九届五中全会和中央经济工作会议精神中，既要加快培育发展新兴产业特别是新兴战略性产业，也要高度重视推动改造提升传统产业，实施好产业基础再造工程，引导、鼓励、支持传统企业利用现代科技特别是电子信息技术、数字技术改造提升传统制造业。政府要研究制定既符合市场经济发展要求，又有利于引导、促进企业扩大制造业设备更新改造投资，激励、推动传统企业积极开展创新活动的政策措施，以及创造更加良好的市场竞争环境，保护企业进行技术创新和技术改造的积极性。

四、坚持创新驱动发展，

着力发挥科技创新对高质量发展的引领和支撑作用

无论是推进高质量发展，建设现代化经济体系，还是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局；无论是深入推进供给侧结构性改革，还是坚持发展实体经济，都必须依靠科技创新的引领和支撑。我国是现代科技进步和现代市场经济的后来者，在科技创新、产业变革等诸多方面曾经在一个较长时期具有后发优势。引进、购买、消化、吸收，追赶与跟进使我国经济与科学技术有了突飞猛进的发展。但随着我国经济日益强大、与西方发达国家差距不断缩小，世界科技进步的供给已经不能完全满足我国发展需要。再加上以美国为代表的西方国家在许多关键、核心技术领域长期对我国实行封锁、遏制。这些都使我们清楚地看到，未来中国现代化建设需要有更为先进的生产力作支撑，先进的生产力来源于科技进步，来源于科技创新。先进的技术特别是核心技术和关键技术是买不来的，只能依靠自己，立足于增强自主自强的科技创新能力。以国内大循环为主体，必须更多依靠自主科技创新产品的供给。《建议》提出“把科技自

立自强作为国家发展战略的支撑”，并把创新放在我国现代化建设的核心地位。这是对我国进入高质量发展阶段更加重视以创新推动发展、以科技创新破解困扰实体经济发展的短板制约，特别是有效化解制约内循环发展的产业链、供应链“卡脖子”等突出矛盾，突出科技作为第一生产力位置与作用的战略认知和实践认知的提升。贯彻落实“把科技自立自强作为国家发展战略的支撑”，需要用好政府与市场两只手的作用，发挥好有为政府与有效率市场两种机制有机结合的体制机制效力，“推动科技创新在畅通循环中发挥关键作用”。如在加强基础研究、推进原始创新方面，可以更多发挥政府的作用，由政府组织制定发展规划、协调推进规划实施，集中国家资金投入，由政府科技部门会同中国科学院中国科协等机构，盯住世界科学发展前沿、盯住国际研究发展动向、盯住我国经济社会发展战略需要，统筹需求导向、问题导向、目标导向，组织开展系统性研究、跨学科研究。在加强关键技术和核心技术研发攻关以及推进应用方面，要坚持问题导向和目标导向，注意整合发挥科技、工业、发展改革、财税部门和工程院的政策导向力量，统筹规划落地实施、协调支持步调与步骤、整合集中财力投入、组合优化政策体系，更多坚持采用国家招投标的方式，支持国家工程研究中心、国家制造业创新中心、国家重点实验室等科研机构联合科研力量较强的企业组成科研攻关联盟，“链条式”“系统性”地组织相关工程技术力量，实施系统性研发攻关，并在推进科研成果加快产业化转化发展上，形成鼓励支撑政策；在培育提升企业技术创新能力方面，则应更多依靠市场竞争机制，发挥市场利益导向的激励作用，引导、支持企业自觉推进技术创新、技术革新的主动性和积极性，用市场的力量锻造、培养形成一批像华为那样有创新意识、有较高创新研发投入自觉、有较强研发人才队伍的市场主体。激发企业作为科技创新主体的积极性，保护知识产权极为重要。要进一步深化知识产权保护体制改革，深入贯彻中央已经做出的具体部署。保护知识产权应该以政府为主体，以法律保护为手段，坚决打击各种侵权违法行为。要加大知识产权保护的生态环境建设，加快形成以政府为主体、行业协会积极参与、企业协同配合，有效发挥社会监督的共治治理体系。其中非常重要的一条就是加大政府和法院的作为，特别是主动作为。不能再让企业自己去花费很多精力、财力自行调查被侵权行为。

保护和激发企业创新的积极性，还有一个问题十分重要。就是鼓励、支持社会和企业优先购买、使用国产设备和国产零部件，以激励、推动我国产业链和供应链协调、有序、健康发展。一方面，应该通过规划引导，用好市场化的产业政策，例如加速折旧，提高对企业技术研发的加计扣除比率，加大对企业进行技术改造投入的增值税、所得税抵扣等政策，降低国产商品生产成本和价格，提高商品和服务的市场性价比；充分发挥行业协会的组织、领导和协调作用，组织研究制定传统产业转型升级、产业改造规划

并协调组织推进落实，引导企业主动适应市场需求和供应链变化，常态化地进行产业转型升级、技术改造和产品创新活动，不断地调整优化产品结构、提高质量、培养品牌。另一方面，要研究制定鼓励支持企业优先购买国内生产的设备、零部件、技术产品的政策，比如提高设备和零部件购进的增值税抵扣率、政府贴息贷款、进一步优化首台套设备使用等政策，以形成有利于加快提升国内制造业商品技术成熟度、产品质量、供需适配性等的政策环境，实现产业基础再造工程，补齐产业链、供应链短板，锻造产业链、供应链长板，打造新兴产业链。

五、以高水平对外开放驱动国内国际双循环

构建新发展格局“决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环”。我国经济已经深度融入世界经济，内外需市场本来就是相互依存、相互连通、相互促进的。以国内大循环为主体，绝不是关起门来搞经济封闭运行，而是要通过发挥内需动力，吸引外部要素资源自发地、更多地流入中国市场，使国内市场和国际市场更加联通、相互依存。即如习近平总书记所指出的，“推动形成宏达顺畅的国内经济循环，就能更好地吸引全球资源要素，既满足国内需求，又提升我国产业技术发展水平，形成参与国际经济合作和竞争新优势”。未来发展中，我们要认真贯彻《建议》关于“以国内大循环吸引资源要素、充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口，引进外资和对外投资协调发展”的方针。

市场经济的发展是不以人们的意志为转移的，资本的趋利性流动、市场主体寻求追逐商机也是不以人的意志为转移的。2019年10月19日英国《金融时报》报道外国投资者蜂拥回流到快速增长的中国。报道称，经济学家表示，中国是一个有吸引力的投资目的地，看看中国的城市化、中产阶级爆炸式增长和消费开支的演变——外国投资者一直试图找到投资这些宏大主题的方式。

我国所具有的巨大市场规模、巨大市场需求增长空间，拥有的全球最完整、规模巨大的工业体系和系统完备的配套能力，人民群众对美好生活向往的需求潜力，良好的发展前景，都将是未来国际市场的巨大发展商机，都将吸引更多的国际人才、优秀企业、资本、技术要素向中国汇聚。我们要抓住机遇，因势利导，充分利用好这些客观条件；充分发挥我国产业体系完整、基础设施完善、劳动力素质高、经济韧性强的比较优势，以更好的服务、更好的市场营商环境、更稳定的开放政策和制度安排，利用国际要素助力，促进我国技术创新、市场创新、产品创新、产业创新升级；要以积极参与国际经济新规则的制定，推动我国经济体制与国际经济规则接轨，以开放促改革、促发展、促创新。

当前，在编制“十四五”规划以及即将开启实施“十四五”规划的工作中，在以下几方面我国有条件也有可能加强与国际社会的经济、技术和贸易、投资等方面合作，并有利于拓展出新的合作领域和空间。

一是进一步提高我国“走出去”与“引进来”的有机衔接条件。加强供应链合作和价值链、利益链联系，建立和巩固我国稳定的海外重要能源、资源供应渠道和供应基地，确保中国经济高质量发展所需能源、重要资源海外供应的稳定性和安全性。我国石油、天然气等重要能源的进口依存度高达 70% 和 45%；铁矿、铜精矿等重要矿产资源进口依存度高达 60% 以上；高端芯片、汽车发动机、变速箱、模具等的进口依存度都很高，外汇使用额很大；石油化工生产所需的一些高端、精细原材料的进口依存度极高。从长期来看，解决能源、基本原材料供给端瓶颈制约，要靠技术进步加大能源革命，大幅度提高新能源生产比重，下大力气推行节约集约使用能源资源和能源消费替代，逐步减少对海外资源的过度依赖。从短期来看，必须千方百计加强我国与能源、资源供给国之间的长期经济技术合作，稳定和维护我国的国际市场供应渠道。需要以更加积极的开放政策、制度和法律保障，来维护海外能源、资源供给国内发展的稳定性和安全性。“十四五”期间，要在推动企业“走出去”、加大海外市场开发等方面实施更加积极、有为有效的举措，建立以我为主、长期稳定的海外能源、资源和重要原材料供应基地。

二是要研究运用一些有效而又能够被西方国家和国际市场接受的开放合作方式。以我国拥有的科研力量优势和经济优势，推动我国科学技术研究机构、研究型大学冲破各种封锁樊篱，积极参与世界基础科学研究，为我国创新发展和技术创新提供基础科学研究及科学实验支持，也通过我国科学家积极参与世界科学研究，为全球科学技术进步与发展做出贡献。近期，要利用我国在防疫、抗疫走在世界前列，较快恢复经济发展并成为全球唯一经济正增长主要经济体的优势，加强与西方国家进行人类生命科学、防疫与公共卫生、疫苗研制、医学科学研究等方面的合作。要根据制约我国产业发展和技术应用中一些关键材料、关键零部件、关键技术等短板和重要“卡脖子”环节，在加强自主创新的基础上，研究通过各种可行方式和途径，积极开拓与国外科研机构、企业进行技术交流的渠道。要有针对性地进行自贸区政策试验，吸引外国企业在中国自贸区设立生产基地、合作研发基地。深耕营商环境改善，引进外资企业、加强技术交流合作，稳定我国的产业链、供应链，抵充或减少黑天鹅事件和国际市场不确定因素对我国经济发展的冲击。

三是加强与西方国家在应对气候变化和环境保护等方面的经济技术合作。2020 年 12 月 12 日，习近平总书记在联合国气候雄心峰会上宣布，到 2030 年我国单位 GDP 的二氧化碳排放量将比 2005 年下降 65% 以上，非化石能源占一次能源比重将达到 25% 左右。这

引起国际社会广泛关注和共鸣。我们要抓住契机、因势利导，以碳中和、清洁生产、绿色发展、节能减排为题材，积极主动加强同国际机构、西方发达国家的研究机构和企业进行交流与合作，推进节能减排、气候变化、生态和环境保护发展。以我国承诺 2060 年以前实现碳中和为抓手，积极探索开展与国际社会和发达国家的经济技术合作。在这些领域开展合作，既受西方国家的响应和欢迎，也有利于提升我国在这些领域的科研能力，推进我国通过这些领域的合作延伸拓展到更广阔的相关领域经济技术合作。2020 年 11 月 22 日，习近平总书记在 20 国集团领导人利雅得峰会上提出与西方国家在几个方向和领域加强合作的倡议：第一，加大应对气候变化力度，坚定不移落实中国实现碳中和承诺；第二，推进清洁能源转型，支持后疫情时代能源低碳转型；第三，尊重自然生态系统，支持在减少土地退化、保护珊瑚礁、应对海洋垃圾等领域深化合作。我国应该迅速行动、制定细化工作方案，积极开展与西方发达国家在这些方面的经济技术交流、合作。

四是加快推进人民币更多地走向世界市场，加强在国际资本流动和贸易活动中人民币结算地位，尤其要在“一带一路”建设中提升地位、拓展影响。我国是能源、资源等初级产品和先进制造业产品进口比重很高的大国，应该利用我国在国际需求市场上的独特地位和长期的供需关系，在出口国推进建立广泛的人民币结算体系。随着“一带一路”建设的持续深入推进，我国与沿线国家的经贸、投资日益加深，为进一步推进和拓展人民币结算体系在沿线国家的应用提供了市场空间。应该因势利导，积极拓展境外人民币结算业务，加快推进境外人民币结算体系建设，健全有关法规法律、体制保障、运行机制以及监管制度。在国内，依托自贸试验区制度创新，鼓励金融机构开展以人民币为计价、交易、结算货币的装备制造、生物医药、服务贸易等产品出口等跨境金融服务。

参考文献：

1. 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标建议〉的说明》，新华网，2020 年 11 月 4 日。
2. 刘鹤：《加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局》，《人民日报》2020 年 11 月 25 日。
3. 黄守宏：《坚持以深化供给侧结构性改革为主线》，《人民日报》2020 年 12 月 11 日。
4. 谢伏瞻：《加快构建新发展格局推动经济高质量发展》，人民政协网，2020 年 11 月 12 日。
5. 白春礼：《强化国家战略科技力量》，求是网，2021 年 1 月 4 日。
6. 李晓红：《提升企业技术创新能力》，中国政府网，2021 年 1 月 1 日。

责任编辑：李蕊

加快构建新发展格局 力促高质量较快发展

——“十四五”时期中国经济展望

郑京平

摘要：以“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”为主线，综合分析“十四五”时期中国经济面临的发展条件及发展前景，并对有无新型冠状病毒肺炎疫情冲击条件下，“十三五”及“十四五”时期，世界和中国经济增长速度变化情况进行模拟分析比较。可以得出的结论是：尽管中国经济发展面临着严峻挑战，但仍然处于重要战略机遇期。通过加快构建新发展格局，妥善应对，化危为机，“十四五”时期中国经济将继续较快发展，达到年均 6% 的增速。

关键词：新发展格局 十四五 新冠疫情 经济展望

作者简介：郑京平，中国国际经济交流中心学术委员会委员、国家统计局原副局长。

党的十九届五中全会是在中国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军，这样两个一百年历史交汇点上，召开的一次具有全局性历史性意义的重要会议。全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），明确提出了“十四五”时期及今后 15 年中国经济社会发展的大政方针，清晰地展望了 2035 年中国将基本实现社会主义现代化的远景目标，对“十四五”时期中国经济社会发展作出了系统谋划和战略部署。《建议》内涵丰富，思想深邃。本文拟就其中的“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”为主线，谈一点对“十四五”时期中国经济发展的认识及展望。

一、构建新发展格局被纳入“十四五”时期 经济社会发展指导思想

《建议》反复讲到的新发展格局，虽然只有短短的一句话，“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，但内涵却十分深刻，对“十四五”时期及今后15年中国经济社会发展具有纲举目张的作用。为此，《建议》用了一个部分、四个段落对如何加快构建新发展格局进行了详细论述，而且将“加快构建新发展格局”纳入“十四五”时期经济社会发展指导思想。要读懂中国经济，读懂“十四五”时期中国经济社会可能的发展脉络，就需要读懂这一新发展格局。

（一）新发展格局具有十分鲜明的特征

关于新发展格局，从习近平总书记的多次论述以及《建议》的表述中，可以清晰地看到如下鲜明特征。一是新发展格局的主体和基础是国内大循环。即坚持扩大内需这个战略基点，使中国的生产、分配、流通、消费更多依托国内大市场，形成国民经济良性循环。摆脱过去那种过度依赖外需的发展格局。这是国内国际双循环相互促进的坚实基础。二是新发展格局的国内大循环不是封闭式的，而是对外开放式的，是与国际循环相互联通、相互促进的。无论是生产环节，还是流通和消费环节，国际市场均是国内市场的重要选项和自然延伸。顺畅的国际循环始终有利于形成和促进国内大循环，而顺畅的国内大循环也始终有利于国际循环的畅通。发挥中国超大规模市场优势，将能为世界各国提供更加广阔的市场机会。依托国内大循环可更好吸引全球资源要素，既满足国内需求又提升产业技术发展水平，更好地打造中国国际经济合作和竞争的新优势。从而更好地使国内国际双循环相互联通、相互促进。三是国内大循环强调的是全国统一大市场。如上所述，国内大循环绝不是自我封闭、自给自足的循环。针对中国地方政府深度融入经济建设的具体情况，需要更进一步地说，国内大循环也绝不是中国各省市、甚至更小地区或区域的小循环。

（二）构建新发展格局是符合中国经济社会发展规律的重大战略选择

加快构建新发展格局是以习近平总书记为核心的中共中央根据中国新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略抉择，既是与时俱进提升中国经济发展水平的战略抉择，也是塑造中国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。

从新中国成立到1978年改革开放之前，中国受国际环境制约，有相当多的时间是处于被西方及敌对势力孤立和封锁之中。尽管中国通过大量艰苦卓绝的工作，也开拓了一

定范围内的国际市场，但总体上，国民经济具有较为明显的封闭性。改革开放以后，特别是 2001 年加入世界贸易组织（WTO）以后，中国抓住国际产业分工加快调整和新一轮全球化机遇，积极参与和融入国际经济贸易往来，积极参与和融入世界经济发展，形成了开放型经济。2001—2008 年，中国的外贸进出口年均增长 21%。2008 年国际金融危机爆发，世界经济进入衰退期，中国经济也受到影响，外部需求下降，国际环境趋紧。加上之前几十年，过于追求经济增长，急于追赶发达国家，一度忽视了环境及资源的保护，形成了“吃资源环境饭（不注重资源节约和环境保护）、吃子孙饭（忽视社会养老保障）和过于依赖外需”的非良性发展格局。国际社会也借机对中国发展模式说三道四。

各种制约条件说明，长期出超、长期依赖外需的老路走不下去，必须转型。自那时开始，特别是党的十八大以后，中国经济发展战略就已经开始从过于依赖外需，向以依靠内需为主、内外需并重转型，从以牺牲资源环境为代价发展，向绿色发展转型，并取得较大进展。经常项目顺差占国内生产总值（GDP）的比重，由 2007 年的大约 10% 下降到 2019 年的 1% 左右。外贸依存度（进出口总额占 GDP 比重），由 2006 年的 64.2% 下降到 2019 年的 31.9%（见图 1）。万元 GDP 能耗也从“十五”时期提高 10.9%，转变为“十一五”时期之后连续三个五年下降，其中“十三五”时期前 4 年下降 13.5%（见图 2）。

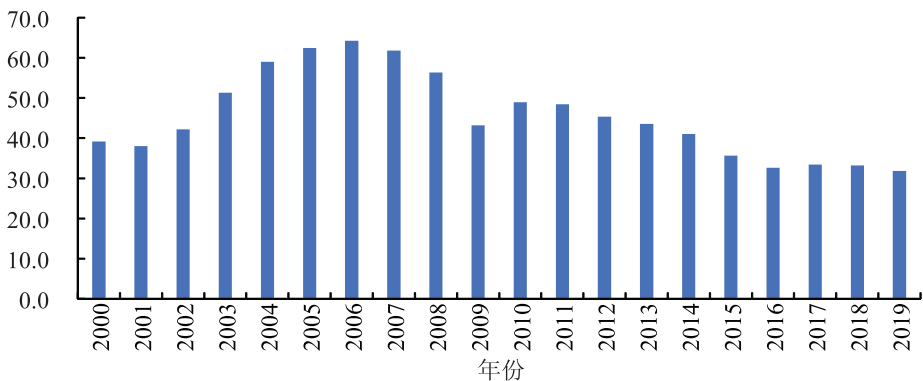


图 1 2000—2019 年中国对外贸易依存度变化情况（%）

资料来源：国家统计局。

（三）构建新发展格局是应对国际环境变化的战略抉择

近几年，中国的国际环境不断趋紧，特别是美国特朗普政权提出所谓“美国优先”等违背全球化的理念，采取退出一系列国际组织及多边双边贸易协定等行动，形成了一波逆全球化浊流，贸易和投资保护主义升级。加上 2019 年底出现、2020 年爆发的全球新冠病毒肺炎疫情，给世界经济带来巨大冲击，国际环境更加严峻复杂。为了应对复杂多变的国际环境，中国需要未雨绸缪，进一步主动加快经济发展转型的步伐。新发展格局

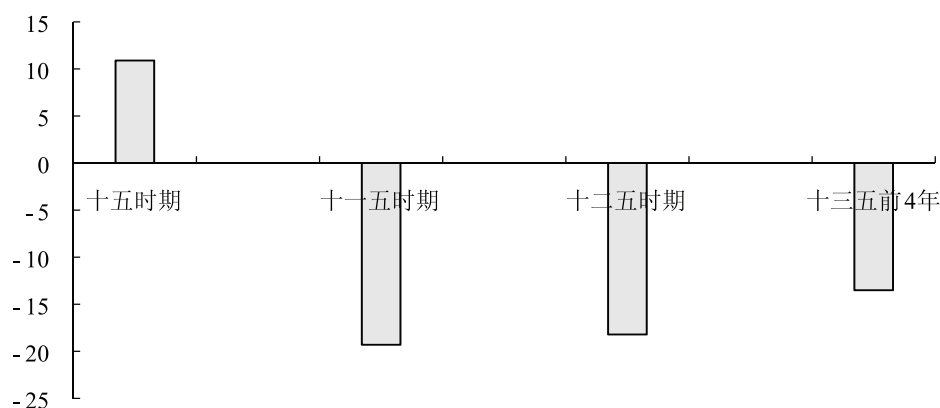


图2 “十五”至“十三五”时期万元 GDP 能耗变化情况 (%)

资料来源：国家统计局。

的提出和加快构建正是中国应对国际环境变化，不断提高国际经济合作和竞争新优势的重要战略抉择。此外，和平发展、互惠共赢、构建人类命运共同体等理念的践行，也需要中国进一步加快构建新发展格局。

（四）新发展格局反映了中国大国经济发展现阶段的内在要求

大国经济的一个鲜明特征就是可以在内部实现规模经济效益，条件允许时，也应该率先主要依靠国内市场形成规模经济效益，并提高相应的竞争能力。例如，在汽车制造业，一般要达到年产 15 万辆以上才能实现规模效益，这在大经济体内部可以轻松实现，而一些小经济体则必须借助外部市场才行。再比如，中国的地铁及相关隧道挖掘和建设能力，之所以明显处于国际领先水平，与中国地铁和道路建设的巨大市场及反复实践的机会有关。经过 70 多年特别是改革开放 40 多年的快速发展，世界第二大经济体的中国经济规模更是如此。从经济总量和人均水平看，2020 年中国 GDP 总量将突破 100 万亿元大关，人均 GDP 突破 1 万美元；从人口和市场规模看，包括数亿中等收入人口的 14 亿人口总规模的巨大市场在国际上屈指可数；从供给能力看，中国储蓄率仍然较高，拥有全球最完整、规模最大的工业体系和完善的配套能力，农业在粮食、棉花、油料、肉类等生产能力上也具备可持续的生产和供给保障能力，服务业体系也比较完善，特别是在数字经济方面，可以说处于国际领先阵营。因此，适时加快构建新发展格局，恰如其分地反映了中国经济发展现阶段的内在要求。

（五）构建新发展格局对中国“十四五”及中长期发展具有重要意义

正因为上述加快构建新发展格局的深刻内涵及重要特征，构建新发展格局对“十四

五”时期及今后 15 年，乃至更长时期经济社会发展具有十分重要意义。通过构建新发展格局，特别是通过贯彻新发展理念来构建新发展格局，不仅能更好地发挥大国优势，积极应对复杂国际环境变化，进一步提高中国国际经济合作和竞争新优势，积极营造有利于中国的国际环境。而且，通过变主要依靠外需拉动经济增长为内需为主、内外需共同拉动经济增长，通过向绿色发展转型，也能够不断缓解中国人均资源少的瓶颈制约，符合在保护和改善环境的同时，发展经济，造福当下、造福子孙的可持续发展目标。通过贯彻新发展理念来构建新发展格局，可以有效保障未来 15 年中国经济持续健康发展，能够保障 2035 年中国经济总量和人均收入翻一番，顺利达到基本实现社会主义现代化的奋斗目标。新发展格局将使生产、分配、流通、消费诸环节更加畅通高效，国内国际两个市场更加融通，相互补充，相互促进，从而使要素投入的产出更加高效优化。

二、“十四五”时期中国经济发展面临的国际环境

当今世界正经历百年未有之大变局。“十四五”时期，中国经济社会发展面临的国际环境，既有严峻挑战风险，也存在较大机遇。总体上看，较“十三五”时期会更复杂困难一些，但程度有限。笔者将沿着全球化走势、世界经济增长和中国作为正在崛起大国引发的变化等三大脉络对此进行较为详细的分析。2020 年全球经历了百年未遇的严重公共卫生事件，新冠病毒肺炎疫情席卷世界各国。截至当年底，已造成超过 8000 万人感染、180 万人死亡，许多国家和地区多次采取“封城”“封国”等极端措施。疫情对世界政治经济、全球化及人类生活的方方面面均已造成广泛而深远的影响，早已构成了经济学所说的重大外部冲击，改变了全球及中国经济运行原先的轨迹。特别是这次疫情横跨中国“十三五”和“十四五”两个发展时期，两个时期的经济增长速度均受到较大影响。

（一）“十四五”时期逆全球化倾向将会持续，但不会烈于前 5 年

回顾“十三五”时期全球化走势，可以清晰地发现，逆全球化倾向逐渐增强。尤其是在中后期，随着特朗普就任美国总统，采取一系列退出国际组织、强调美国优先、大打贸易战等言论和行动，世界逆全球化倾向不断增强。新冠病毒肺炎疫情进一步加剧了这一倾向。逆全球化倾向增强，扰乱了国际经济秩序，全球产业链、供应链、价值链遭到破坏，经济和贸易活动受到冲击，对全球经济造成较大的负面影响，对政治外交关系也产生了一定负面影响，科技创新环境也因此遭到破坏。尽管“十四五”时期，特别是在前期，逆全球化倾向仍会持续，但总体上不会烈于“十三五”时期，甚至会有所好转。

首先，本轮逆全球化倾向具有深层次基础背景，短期内很难完全阻止。在本轮全球

化过程中，由于第一和第二产业生产要素，特别是劳动力要素的流动性远不及资本要素顺畅，加之发达国家这些产业劳动力先前的优越地位，人们对高福利的刚性需求，以及2008年全球金融危机的冲击，政府债务急剧扩大后对失落群体的转移支付没有相应跟上等原因，导致农民及蓝领工人或失业或收入相对减少，所处经济地位下降，失落和不满情绪明显上升，昔日传统制造业地区成为“锈带”。这种情况并非美国独有，英国脱欧、法意等国罢工游行抗议活动频发等等，也均与此相关。因此，即使是拜登就任美国新一届总统，情况也可能不会更糟，或许会略有好转，但短期内也不太可能完全改变。“十四五”时期，特别是前期，逆全球化倾向可能还会继续，国际社会的撕裂倾向还会继续。

然而，历史经验和理论分析均表明，无论天灾还是人祸，都无法阻挡全球化的脚步。一是全球化从本质上对于人类的进步来说利大于弊。全球化可以使人类用同样的要素投入，得到比不进行全球化更多更有效的产出和收益。而且，资本等生产要素逐利的冲动很难阻挡。二是整个人类，特别是规模比较小的国家或经济体，已经离不开全球化。三是人类在推动全球化和自身对外开放过程中，已经考虑到了战争、疫病等可能存在的潜在威胁。因此，随着最初人类的迁徙、交流和贸易，虽然全球化受到过挫折，但向前发展的大趋势却从未改变过。到目前为止，全球货物和服务贸易出口占GDP的比重，已经从最初的微乎其微，上升到30%左右（见图3）；人员交往也在不断扩大，以国际旅游人数为例，占世界总人口的比重已经达到近20%（见图4）。此外，当今世界面临的许多重大问题，如气候、环保、能源、粮食、反恐、网络安全、人口老龄化、重大疫情等，都要靠全球各国共同努力才能解决。信息技术、数字经济的快速发展，让信息产业和服务业的全球化更加便捷，不出国门即可实现跨境交易。因此，全球化的脚步是无法阻挡的。

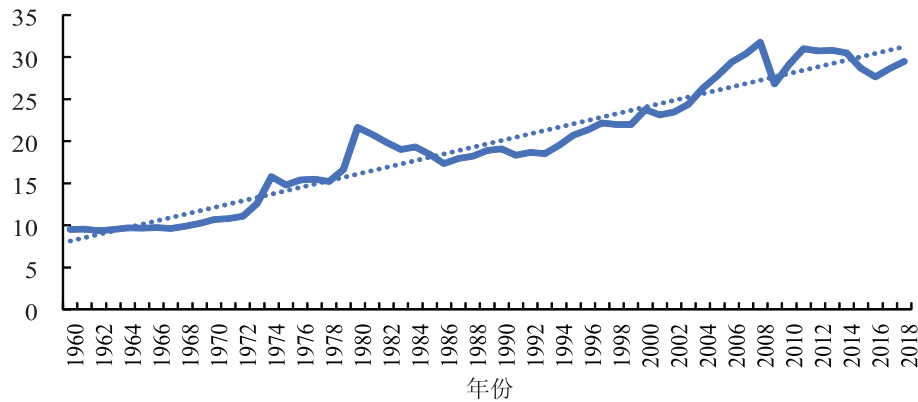


图3 1960—2018 年全球商品和服务贸易出口占GDP比重 (%)

资料来源：联合国贸发组织。
注：1980 年之前仅为商品出口。

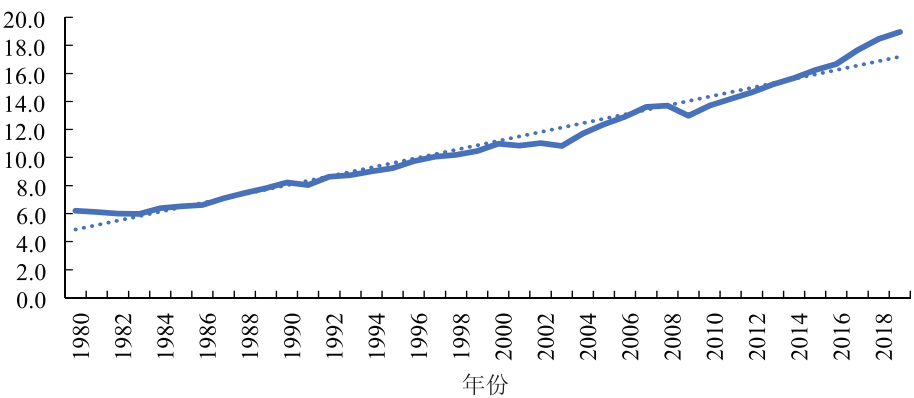


图 4 1980—2019 年全球国际旅游人数占总人口比重 (%)

资料来源：世界旅游组织。

毫无疑问，进入 21 世纪全球频发的重大疫情，特别是本次新冠病毒肺炎疫情影响，给全球化带来较大冲击。而且，由于全球化、智能化、老龄化“三化”叠加，使病毒在禽畜人以及人际之间的传播更加容易，更加迅速。全球化使人员和商品（包括资金和技术）的流动速度以及与之相伴的病毒传播速度达到前所未有的程度，传播的范围也达到前所未有的广泛。智能化则一定程度上削弱了人类抵抗病毒的身体机能。人类通过从事生产劳动被动进行体能锻炼的机会越来越少。人口结构老龄化也使得人类更加容易遭受传染病疫情的侵袭。今后疫情等重大公共卫生事件将会更加频繁地袭扰人类，更紧密地伴随全球化。这显然会大幅度提高全球化的成本，降低人员与货物的流动速度，比如现在机场、车站、码头普遍都要测温、查核酸，有的甚至还要隔离 14 天等等。疫情防控也很容易成为一些国家打贸易战的新借口。因此，综上所述，“十四五”时期，中国将继续面对进程放缓的全球化，以及与疫情紧密相伴、成本提高的全球化。实际上，这也是世界各国共同面对的新挑战，需要国际社会共同努力应对，实现更高水平的全球化。在这样的大背景下，中国利用国际市场和国际资源的空间也会受到一定影响。

（二）“十四五”时期世界经济年均增速或将达到 4%，^① 为前 5 年的两倍

1. 如果没有新型冠状病毒肺炎疫情影响，“十四五”时期全球经济增长速度将会略低于前 5 年。从负面因素看，美国、欧盟、日本的经济增长速度都将有所下行。这几年，美国借助宽松的货币政策、赤字财政、美元的国际储备和避险优势，以及页岩油（气）等能源技术创新，经济增长、就业、股市等均已达到或越过近几十年峰顶。劳动参与率降低基础上的充分就业（失业率仅 3.5%）、长期债务收益率与短期债务收益率倒挂等

^① 本文世界经济增长速度均为按购买力平价计算。

明显的先行指标都显示，美国经济将转向下坡。欧洲因德国经济走弱，英国脱欧，意大利经济不确定性增加等，经济增长也会弱于前5年。尤其是英国脱欧将给英国和欧盟带来不少麻烦。日本经济则可能继续维持低速增长局面。而发展中国家受逆全球化及资本流出等影响，也难以有更快增长。全球经济增长乏力，除了逆全球化因素的困扰，人口老龄化、资源环境承载能力减弱、劳动生产率下降、民族宗教等问题引发的局部冲突和战争、收入差距扩大引发的国家内部矛盾等均是原因。此外，世界各国债务负担较重，众多国家银行利率已经降为负数等问题，也使得财政政策和货币政策的运用空间受到很大限制，并为下一次全球金融危机留下隐患。

从积极因素看。一是全球科技进步将发挥积极作用，特别是信息化、人工智能、5G、新材料、新能源等科技进步，将大大缓解人口和劳动力紧张问题，推动劳动生产率进一步提高，推动世界经济进一步发展。其中，以信息化、智能化为核心的科技进步对于全球，尤其是对包括中国在内的人口老龄化比较严重的国家是福音，它可以部分替代人力资本，提高劳动生产率，缓解人口老龄化对这些国家的冲击。二是2008年金融危机之后，全球经济一直处于艰难复苏之中，并在2017和2018年曾出现了稳步增长势头。因此，在没有新型冠状病毒肺炎疫情冲击的情况下，正负因素相抵，“十四五”时期的5年，全球经济增长速度会略差于“十三五”，但也不至于太差。

2. 新型冠状病毒肺炎疫情的严重冲击，打破了经济发展本来的进程。2020年世界经济出现了较严重的全面衰退，经济增长速度为-4.4%，将“十三五”时期世界经济的年均增长速度拉低至1.8%。这也意味着，“十四五”时期的对比基数大幅降低，从而技术性地提升了“十四五”时期的增长速度。根据国际货币基金组织（IMF）2020年10月份的最新预测，“十四五”时期，世界经济年均增长速度将达到4.1%，大大高于前5年，并会呈现前高后低的特征。实际上，联合国、世界银行等国际组织和一些国家的研究机构也都给出了类似的预测结果。

根据IMF及世界银行等机构2019年底的预测，经过笔者测算，在有无新型冠状病毒肺炎疫情冲击条件下，“十三五”及“十四五”时期世界经济的年均增长速度变化情况发生了较大改变（见图5）。

随着时间的推移，全球正在积累更多疫情防控经验。疫苗研制取得重大突破，研制周期大大缩短，多个国家的疫苗正式通过审批，投入生产和接种。联合国、世界卫生组织等国际组织和有关国家也在积极筹款，订购疫苗，“新冠病毒肺炎疫苗接种计划”积极推进，为全球特别是发展中国家人口接种创造条件。就全球而言，疫苗的大规模生产和接种很可能在2021年上半年，至多到年底或2022年初实现。只要病毒不发生重大变异，

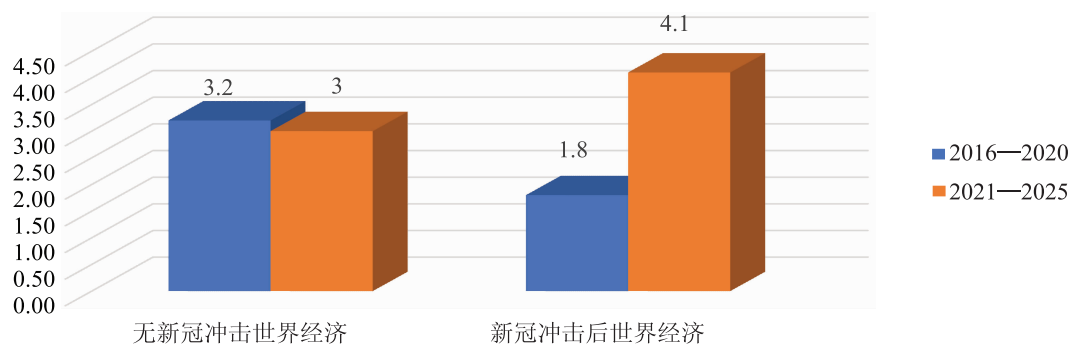


图 5 新冠冲击前后世界经济增长速度变化情况（%）

资料来源：IMF 数据库及作者测算。

人类完全能够尽快控制新型冠状病毒肺炎疫情。因此，只要不再有重大突发事件冲击，“十四五”期间世界经济年均增长速度将能达到 4%。

（三）“十四五”时期崛起中的中国面临更大的竞争和遏制压力

随着日益走向世界舞台中央，中国正在成为一些国家的竞争对手。因此，“十四五”期间，中国不用说受到优惠，就是公平竞争也难以保证。尽管中国的崛起不针对任何国家，中国强盛后绝不会谋求霸权。但少数国家却总是难以接受。随着中国崛起，一些国家的优越感正在降低或消失，疑虑或防范之心增强，自觉或不自觉地对华警惕和尖刻起来。不但停止给予优惠，就连公平竞争的环境和条件也遭到破坏。例如，少数国家特别是美国，人为设限将企业之间的产品竞争与安全问题等联系起来，对华进行打压和遏制。华为 5G 技术的遭遇就是典型案例。“十四五”期间，即便美国民主党上台，拜登政府执政，政策的总基调也不可能有大的改变。美国提出并实施的美国优先、贸易保护主义、单边主义思维、以“退”谋“进”获取自身利益的政策取向恐怕也难以有大的调整，特别是对华的遏制政策不会有大的变化，最多只是程度上、形式上、手段上的差别，很可能会从特朗普政府时期的单打独斗转向协调盟友共同遏制中国。“摩擦—谈判—再摩擦—再谈判”可能会成为中美经贸关系的常态，也会继续对中国对外开放构成挑战。

三、“十四五”时期中国国内制约经济发展的因素

“十四五”时期，中国不仅面临日趋复杂的国际环境，自身也存在许多制约发展的因素。主要集中在以下几个方面。

一是资源环境的制约趋紧。资源制约对中国发展一直是个大问题，特别是随着经济体量的增大，资源问题更加捉襟见肘。目前，中国原油、铁矿砂等重要资源的对外依存

度已经超过 70%。就连沙石等建筑工程最基本的原材料资源，现在也已经出现价格持续上涨等紧缺现象。近年来，在各项环境治理强力措施的作用下，中国环境状况得到明显改善。但大气、土地、水污染等问题仍然十分严重，许多环境的整治与修复将是长期和成本巨大的工程。庞大的生产和生活垃圾处理问题亦直接影响着经济社会发展。中国环境和资源的承载能力不断下降。

二是人口结构老龄化问题加剧。由于“少子化”和人口预期寿命的不断提高，中国正在以较快的速度逼近“老龄社会”。^①“十三五”末期，中国人口老龄化水平（65 岁以上人口占总人口的比重）达到 13% 左右，比“十二五”末期高 3 个百分点。预计 2022 年，中国人口老龄化水平将会达到 14%，进入“老龄社会”。人口老龄化对中国带来的冲击主要体现在两个方面：其一是对薄弱的养老保障体系的冲击。尽管“十三五”期间，中国的养老保障体系有了很大改善，但离应对老龄社会的要求仍相去甚远。养老保障经费捉襟见肘、保障水平较低等问题依然十分突出。其二是对劳动力供给，进而对经济社会发展的冲击。“十三五”期间，中国劳动力年龄人口（16~59 岁）下降 1500 万人以上，占总人口的比重由 2015 年的 66.3% 下降为 2019 年的 64%，年均下降 0.6 个百分点。这也是中国经济增长速度放缓的重要原因之一。“十四五”时期，随着中国人口老龄化程度的加深，逐步步入“老龄社会”，“食之者众，生之者寡”的矛盾将会愈加突出。

三是发展不平衡，收入差距依然较大。“十三五”末期，中国省际之间人均 GDP 水平差距仍然较大，包括直辖市时，人均 GDP 水平最高的地区是最低地区的 4.5 倍左右；不包括直辖市时，最高地区也是最低地区的 3.6 倍左右。城乡居民收入差距虽在缩小，但仍有 2.5 倍左右。与此同时，不同职业、不同群体之间的收入差距依然较大。在全球化、信息化时代，这一问题越来越需引起高度重视。本轮全球化过程中，发达国家出现的因地区发展不平衡和居民收入差距扩大等引发的不同群体间的撕裂、冲突就是前车之鉴。改革开放和发展成果只有切实在全社会得到共享，才能让更多人支持改革开放和发展。

四是依法公平竞争，充分调动各类经济体，特别是民营经济体的积极性问题仍需进一步解决。各类经济体的积极性，也即创业动力，是一国经济活力的源泉。然而，改革开放 40 多年后的今天，这一问题在中国仍未得到很好解决，各类经济体均有怨言，尤其是民营经济体，总是需要国家反复强调其重要性，才能稍许得到一些安慰。如何从体制机制上，解决资本、劳动力等生产要素对各类经济体一视同仁，按市场规律进行配置问

^①根据世界卫生组织的定义：一个经济体，65 岁以上人口占总人口的比例达到 7% 时，为“老龄化社会”；达到 14% 时，为“老龄社会”；达到 20% 时，为“超老龄社会”。

题，解决知识产权、财产权及人身安全切实依法得到保护问题，创造优良的营商环境，仍是“十四五”时期中国需要急迫解决的重要课题。

五是地方债务负担过重依然是经济发展的忧患。改革开放以来，中国经济社会发展能够保持年均 9% 以上的增长速度，一个很重要的原因是地方政府的积极努力。但与此相伴也出现了资源和环境问题，特别是形成了较大规模的债务问题，一些地方政府实际上已经收不抵支。到 2019 年末，全国地方政府债务余额已经达到 21.3 万亿元，相当于当年地方一般公共预算本级收入的 2 倍多。如果再考虑到各种形式的隐性债务（不同国际组织和研究机构的估算大概为显性债务的 1~3 倍），情况更严重。

六是中国供需总量和结构均面临调整与挑战。从需求看，“十四五”时期消费需求的增长速度将与“十三五”时期持平或略增，主要是汽车和房地产需求已经越过高峰期，将趋于平稳。而居民收入的增长速度也会与经济增长速度保持同步，与“十三五”时期大体相当。投资需求的增长速度可能会不及前 5 年，主要是基础设施投资增长大会持平或略低，制造业投资因面临进口商品竞争和出口需求减缓，以及制造业产能依然过剩等影响，增长速度将是持平或下降。房地产投资的增长速度最多与“十三五”时期持平。净出口因国际环境趋紧，增长速度也不乐观。而且，按照经济转型的要求，进出口贸易总体上应逐步趋于平衡。从供给看，“十四五”时期农业生产增长速度会与前 5 年相当；制造业生产因环保要求提高、资源制约趋紧，以及外需减弱、增长方式转型等因素，增长速度难有大起色；第三产业将是发展的重要支撑和亮点，但能否弥补其他产业留下的缺口，支撑起整个经济快速发展，仍需要努力和观察。

七是防范及应对重大突发疫病冲击的能力亟待加强。自 2003 年非典型性肺炎（SARS）突发重大公共卫生疫情的警钟敲响之后，17 年来中国的公共卫生防疫体系有了长足进步，并较成功地应对了禽流感、埃博拉、寨卡、甲型流感（H1N1）、中东呼吸综合征（MERS）等接连不断的警报和疫病冲击。但新型冠状病毒肺炎疫情对中国经济社会发展还是造成了重大伤害，再次敲响了警钟，充分暴露中国公共卫生防疫体系的管理缺陷和脆弱性，亟需提高应对突发重大公共卫生疫病的能力和水平。

四、“十四五”时期中国有能力加快构建新发展格局

“十四五”时期，尽管中国经济社会发展面临上述严峻挑战，但总体上看，中国仍然处于重要战略机遇期，经济保持稳定增长、可持续发展也有许多难得的有利因素。综合分析国内外有利与不利因素，通过加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，妥善应对，化危为机，“十四五”时期中国经济发展完全能够实现较

快发展，达到年均 6% 的增长速度，为实现 2035 年远景目标奠定坚实基础。

党的十九届五中全会成功召开，进一步凝聚了全党和全国人民的共识，明确了“十四五”时期乃至更长时期的发展方向和发展方式。有利于激发和调动各方力量，集中精力谋发展。这些年来，中国政通人和，社会安全稳定。这是经济社会发展的根本保证，也是吸引投资和扩大贸易的重要保障。本次疫情的成功应对，再次彰显了政通人和、社会安全稳定的巨大威力。此外，“十三五”时期的发展和实践也为中国战胜挑战，保持经济可持续发展，积累了宝贵经验。尤其重要的是，中国对自身存在的问题洞若观火，找到并确定了应对挑战转危为机的战略路径——贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。因此，有理由相信，“十四五”时期，乃至更长时期，中国能够应对好复杂多变的国际环境，抓住机遇、战胜挑战，继续创造经济发展和社会安全稳定的中国奇迹。

关于中国发展的有利条件还集中体现在如下几个方面。一是中国作为世界经济和贸易大国，在受到更多竞争和遏制压力的同时，影响力和吸引力无疑也更增强了，各国资本、各经济体都不会轻易放弃中国市场。而且中国人均 GDP 仅 1 万多美元，是美国等发达国家的 1/5，排在世界各国的 70 余位，仍是一个具有很大潜力的发展中国家，是一个具有很大投资和创业活力的国家。这有助于中国在逆全球化的困境中，充分利用好国际市场和国际资源。二是中国拥有良好的基础设施和经济发展基础。2020 年，中国经济总量将超过百万亿人民币，稳居世界第二。货物贸易进出口总量、主要工农业产品生产能力和产量、国际外汇储备等居世界首位。2019 年末，高铁营业总里程超过 3.5 万公里，占全球高铁里程 2/3 以上；高速公路里程超过 14 万公里，居世界第一。中国拥有健全的农业体系、最完整的工业化体系，服务业体系也在不断建设和完善。三是中国信息化和人工智能的领先，以及重视教育、注重人才等积累起来的优质劳动力数量和质量，均可在一定程度上弥补人口红利的弱化。2019 年，中国移动电话用户 16 亿户，移动电话普及率达到 114.4 部/百人；移动互联网用户接入流量 1220 亿 GB，比上年增长 71.6%；固定互联网宽带接入用户达到 4.5 亿户。网上商品交易规模、手机等智能移动终端也是世界第一。5G 商用稳步推进，大数据、云计算、人工智能等现代信息技术快速发展。四是中国拥有巨大的国内市场，对发展经济，抵御和应对国际经济冲击是巨大优势。以汽车市场为例，2019 年中国汽车销量为 2577 万辆，大大高于欧洲和美国的汽车销量，继续蝉联全球第一。2019 年，中国全社会消费品零售总额达 41.2 万亿元，出入境旅游人数均超过 1.5 亿人次。五是宏观经济政策的腾挪空间比较大。目前，中国的利率水平依然较高，与主要国家有较大利差，存款准备金率也比较高，货币政策有较大调控空间。中国的赤字率和债务率比较低，财政政策也有较大的调控余地。政府十分注重宏观政策在短期稳增长和

长期防风险间的平衡，具有很好的稳健性和可持续性。六是中国对改革开放重要性的认识和坚定决心，以及正确的前进方向和实际举措会进一步解放生产力。改革开放将使要素的配置更加优化、使用效率更高；将进一步促进技术进步，提高劳动生产率。

此外，值得特别注意的是，与世界经济增速类似，由于新型冠状病毒肺炎疫情的严重冲击，2020 年中国经济增长速度断崖式地下降了 4 个百分点，只有约 2%。从而拉低了整个“十三五”时期的增长速度，也客观上降低了“十四五”时期的对比基数，技术性地提升了“十四五”时期的增长速度。因此，“十四五”时期，中国经济的增长速度很可能会超过“十三五”时期，并呈现前高后低的特征（见图 6、图 7）。其中，受益于世界经济走势及中国出色的防疫成果，2021 年甚至 2022 年，中国的净出口仍可保持较高水平，成为保持经济较快增长的动力。根据 IMF 等有关机构的预测以及 2020 年的运行情况，笔者对有无新型冠状病毒肺炎疫情影响严重冲击条件下，“十三五”及“十四五”时期，中国经济的年均增长速度变化情况进行了测算，整个发展趋势也都发生改变（见图 8）。

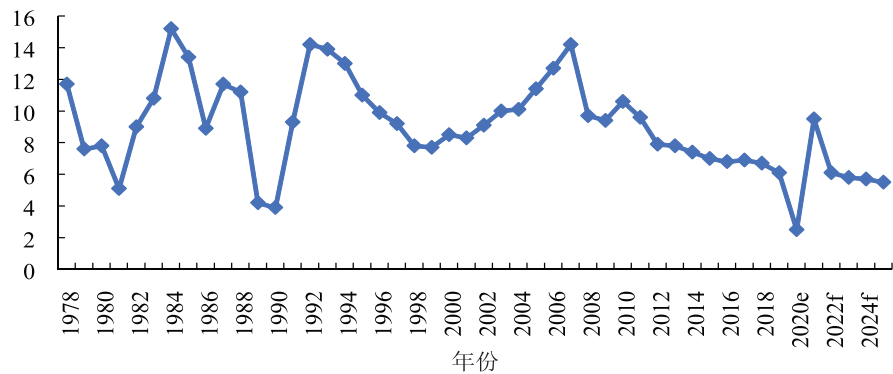


图 6 1978—2024 年中国 GDP 年增长速度 (%)

数据来源：国家统计局（2020 年以后为作者预测）。

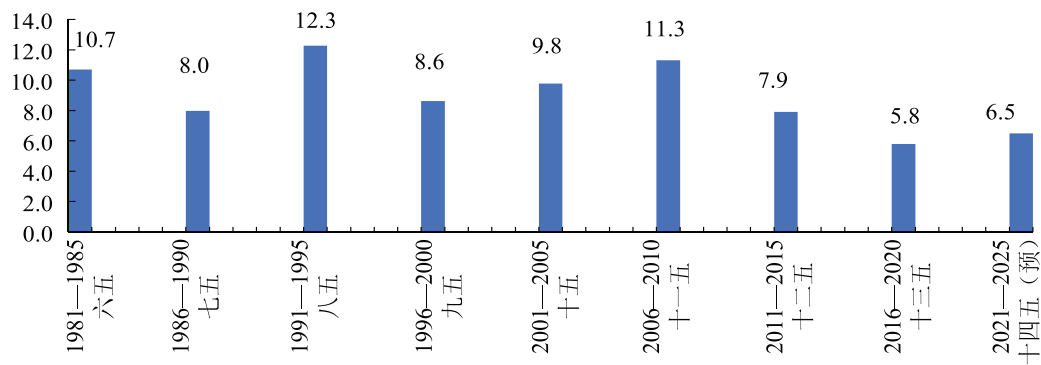


图 7 “六五”至“十四五”时期中国 GDP 历次五年计划平均增长速度 (%)

数据来源：国家统计局（2020 年及“十四五”时期为作者预测）。

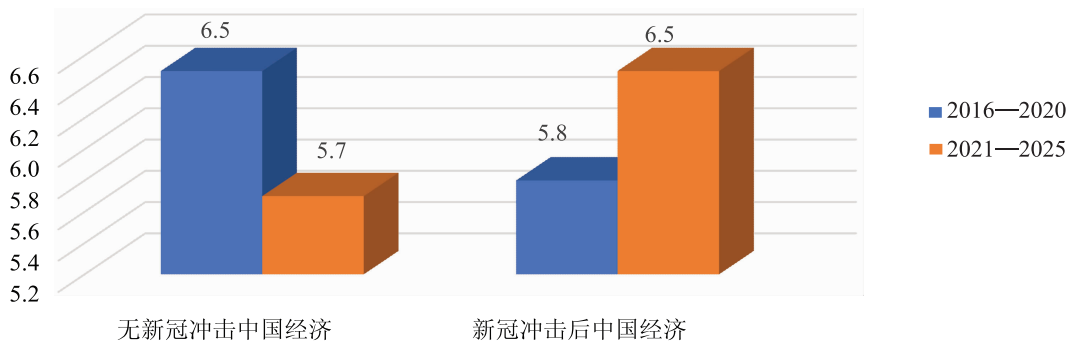


图 8 新冠冲击前后中国经济增长速度变化情况测算（%）

数据来源：国家统计局及作者测算。

总之，“十四五”时期，中国经济将很可能达到 6% 以上的年均增长速度，对此应充满信心。实际上，这也可为实现 2035 年远景目标奠定一个坚实的基础。据测算，15 年要实现经济总量翻一番，年均增长率需要达到 4.73%。要达到中等发达国家水平，需要中国人均 GDP 从 2020 年的 1 万多美元，提高到 2 万多美元，在假设汇率不变的情况下，同样需要年均 GDP 增长 5% 左右。即“十四五”时期，经济保持年均 5%~6% 的增长速度也是中国实现既定发展目标的需要。

五、遵循规律，激发活力，构建好新发展格局

可以看到，“十四五”时期，保持中国经济实现 6% 的年均增长速度可能性很大。关键是要加快构建好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，提高发展质量。关于如何加快构建新发展格局，《建议》已经给出了明确方向。需要认真研究，弄懂弄通，并在全面正确理解的基础上，凝心聚力，加以贯彻落实。特别要注意遵循发展规律、激发各方活力，防止出于部门和地方利益断章取义、片面理解、扭曲执行。

（一）正确处理好政府与市场的关系

尽管《建议》中使用了“构建”一词来说明新发展格局的形成过程和方式。但这只是在强调各级党和政府要转变观念，凝心聚力，奋力进取，通过改革开放、探索创新，促使和保障新发展格局的形成。各级政府不能大包大揽，忽略或干预市场的力量，甚至生硬地给出国内国际循环的比例作为追求目标。正确的做法是，厘清并处理好政府和市场的关系，特别关键的是要遵循规律、激发市场活力。政府要按照自然规律、市场规律和社会治理规律，充分利用市场及法治手段，积极投身新发展格局的构建，做到到位而不越位，确保市场配置资源的决定性作用，实现与市场配置资源的决定性作用形成良性

互补。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，降低交易成本，形成有利于激发市场主体潜力、创造活力的市场环境。要通过经济体制改革，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰，让市场在资源配置中起决定性作用。与此同时，政府要通过科学适度有效的宏观调控，通过建立和完善市场经济秩序更好地发挥政府作用。政府作用和市场机制均存在局限性，更好地发挥政府作用就是要扬长避短，做到既能较好地弥补市场失灵的不足，又能限制自身过度作为，推动有效市场和有为政府更好结合。

（二）切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念

构建新发展格局面临的最大挑战是观念，是行动惯性的挑战。地方政府抓经济很容易走招商引资、扩大投资、粗放发展的老路，形成客观上依靠外需的发展模式，容易以牺牲资源和环境为代价。这是多年来中国经济难以转型的根本原因所在。因此，需要我们下大力气切实转变观念，改革开放，探索创新，认真贯彻落实好新发展理念。把新发展理念落实到发展全过程和各领域，构建新发展格局，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，激发全社会创造力和发展活力，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。要在创新、协调、绿色、开放、共享上下功夫。做到依靠创新发展增强发展动力；依靠协调发展克服发展不平衡矛盾；依靠绿色发展缓解资源环境瓶颈，实现人与自然和谐发展；依靠开放发展实现内外联动，相互促进；依靠共享发展促进社会公平正义，让每个人都能享受到改革和发展的成果。切实防止地方政府只顾眼前、举债铺摊、乱上项目投资、忽视环境资源保护、搞地方保护主义、忽略民生的错误行为。

（三）要把构建新发展格局纳入长期发展战略去定位和思考，稳中求进

构建新发展格局是一项战略抉择。在构建过程中，也必须将其作为一项长期发展战略去定位和思考，做到既积极又稳妥，不急于求成，稳中求进。既要使其贯穿于整个“十四五”时期，引导和助力“十四五”时期经济社会发展，更要为 15 年远景目标和第二个百年奋斗目标奠好基、开好局。

（四）通过更高水平改革开放探索创新为加快构建新发展格局创造条件

改革开放、探索创新是中国过去几十年来经济发展取得成功的关键一招。加快构建新发展格局，实现“十四五”和更长时期经济高质量发展，依然要靠这关键的一招。

一是通过更高水平的改革开放使中国自身的“体魄”更强壮，也就是人们经常说的“做好自己的事”。通过深化体制机制改革，扩大开放，构建高水平社会主义市场经济体制，使市场各类主体更具活力、激励机制更加有效、营商环境更加优良、创新条件更加友好、产业链供应链更健全更坚固、供给能力更强；使国内消费市场更宽阔，消费能力更强，投资结构更优化，投资效率更高；形成法治健全、高效规范、公平竞争、依法经营、高质量的国内统一大市场，使国内大循环和国内国际双循环更加顺畅。为应对人口老龄化的冲击，制定并实施切实可行的鼓励生育、提高劳动参与率、提高退休年龄等人口与劳动法律法规；继续建立健全社会养老保障体制。要采取措施有针对性地逐步解决区域发展不平衡，居民收入差距较大等问题。特别要关注关心关爱最低 5% 人口的收入和生活，让他们共享全球化的好处、共享改革开放和经济社会发展的好处。

二是通过高水平的改革开放营造有利于中国发展的国际环境。一要积极推动改革完善利用好现有的多边、双边等国际合作及协调机制；二要创新探索形成在疫情防控常态化下的国际合作及协调机制；三要按照国际惯例及全球化的新要求，继续推进高水平对外开放，协调好国内国际两个循环的关系，使之相互融通、相互促进。2020 年 11 月 15 日，成功签署的区域全面经济伙伴关系协议（RECP）便是极好示范。

三是通过探索创新加快发展。要充分认识探索创新的引领和示范作用，使创新成为发展的不竭源泉。要进一步强化体制机制和法治建设，继续加强知识产权保护，建立健全各类容错机制，激励保护各类市场主体、各类组织和每个人的探索创新热情。要注重教育，加大人才培养力度。要尊重人才，充分调动和发挥人才的潜能。要继续加强教育科研创新创造的国际化合作与交流。充分学习交流共享人类文明进步的成果。

参考文献：

1. 中共中央：《关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社 2020 年版。
2. 国家统计局：《中国统计年鉴 2020》，中国统计出版社 2020 年版。
3. 国家统计局：《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》，中国统计出版社 2020 年版。
4. IMF. World Economy Outlook 2020. <https://imf.org/>. Oct. 2020.

责任编辑：李蕊

• 国际经济 •

美元霸权兴衰与逻辑演进

陈文玲

摘要：本文首先回顾了美元与国际货币的演化进程，诠释了美元霸权地位形成的路径，分析了美元作为经济武器能收割世界财富的缘由。其次，揭示了布雷顿森林体系解体后，美元仍然能收割世界财富的原因，说明了美国贸易逆差的实质。再次，分析了本次新冠疫情之后，美元霸权的延续可能会出现的一些颠覆性变化，以及美元作为主导货币地位的变化。最后，分析了国际货币体系未来会出现的几种情境，以及人民币在这一历史变局中的前景，并提出了中国在长周期应该采取的应对之策。

关键词：美元霸权 国际货币 信用货币

作者简介：陈文玲，中国国际经济交流中心学术委员会副主任、总经济师、执行局副主任。

在过去的几十年里，没有一种货币能像美元一样，渗进世界经济的血液之中。20 世纪 70 年代末发生拉美经济危机，90 年代末发生亚洲金融危机，以及 2008 年从美国引爆国际金融危机，每一次重大危机背后都有美元的影子。在这并不漫长的几十年里，美国从全球“最大债权国”转变为“最大债务国”，从国际贸易顺差国转变为逆差国。这些历史性转变是如何发生的？美元在其中扮演了怎样的角色？

2020 年的新冠疫情灾难袭击了几乎全球所有国家，美国成为受冲击最严重的国家之一，早已债台高筑的美国政府推出无限量宽松货币政策，这会给世界经济带来怎样的冲击？在目前的国际货币体系中，仍然是美元一家独大，美国的货币政策直接影响全球资

本市场与世界经济运行。为了摆脱这种“货币绑架”，一些国家开始尝试绕开美元，力求建立自身主导的货币结算体系，以美元为主的国际货币结算体系会走向何方？美元的前景与走势是任何国家都必须面对的问题，需要给出正确、理性的回答。本文将从如下几方面进行分析，美元在世界上为什么获得了 76 年的霸权地位？美元这种霸权地位是谁给予的？“后美元时代”是否已经到来？美元霸权是否会就此终结？中国又该如何迎接变局？

一、美元为什么能够成为美元霸权？为什么美元作为经济武器能收割世界财富？谁赋予美元的这些特殊权利？

要认识美元，不仅需要阐述货币一般理论，还需要分析国际货币体系与美元的演化。

（一）货币的一般含义与演化

货币的本质是一般等价物，是用于商品交易的媒介或者储备货币的价值表现。货币本身经历了几个历史过程。首先，是用自然实物充当一般等价物的货币，货币与所交换的物品等价，是在交换的同时发生的，它是真正的实物货币，例如古代货币使用的贝壳、刀币和铜币等。其次，货币发展为规制化的金属货币，即以金银为主要形式的一般等价物，作为国际国内商品交易的媒介，成为以金银为单位的价值尺度。再次，货币演化成金属本位的货币，即与黄金挂钩的纸质货币，最典型的的就是布雷顿森林体系规定的美元与黄金挂钩。最后，货币变成了信用货币，靠国家信用支撑，当代各国货币基本上都采取了信用货币的形式。从货币形态发生的变化看，从贝壳、铜钱等到金银，到中国宋代出现的纸币——交子，到纸币和黄金挂钩，成为代表黄金恒定值的价值符号，到信用货币。货币发展到信用货币时，货币发行权完全取决于国家信用和经济实力，即一个国家可以根据市场和国家需要发行货币。

（二）美元与国际货币的演化进程

美国由于建国时间短，并没有经历货币形态变化的全过程。按照美元演化的进程，开始即是用于国际贸易的黄金，1944 年成为黄金美元，也就是美元与黄金挂钩，各国货币与美元挂钩，实现“双挂钩”或者“双盯住”；1971 年布雷顿森林体系解体后，美元绑定石油，从一定程度上变成了石油美元，实质上变成了信用美元，靠美国国家信用支撑；发展到最近十几年，美元成为债务美元，随着美国债务危机和大国信用的崩溃，支撑美元信用的基石必然坍塌，美元正在逐渐成为垃圾美元。加之近几十年美元的几个贬值周期，新冠疫情中美国大幅度、无限量的货币政策，美元的零利率、负利率，美国 10 年期、

30 年国债与短债利率倒挂，2020 年 12 月美国 10 年期国债利率仅有 0.68%，下一步不排除 10 年期、30 年期国债出现负利率，美元最终将变成垃圾货币。

美元的演化进程与国际货币演化进程有很大关系。国际货币体系和货币形态演化基本上同步，但又有所不同，经历了三个阶段。

第一阶段，国际货币形态是金本位制，以黄金作为国家之间贸易或者商品交换的价值尺度，各国认同的是黄金价值，在国际储备中亦采用黄金作为储备货币。这个阶段大体上从 1815 年到 1914 年，即爆发一战之前。这个时候的世界，对黄金作为国际结算工具和储备工具没有疑义，是金本位主义或者金本位制，即把黄金、白银作为一般等价物。

第二阶段，构建布雷顿森林体系，确立了美元作为国际货币的特殊地位。1944 年在美国东部山区的一个小镇上召开了布雷顿森林会议。当时一共 44 个国家参加，700 多位代表，中国派出了 33 人，代表团的人数仅次于美国。会议上确立了美元作为国际货币的特殊地位，1 盎司黄金相当于 35 美元，美元与黄金挂钩，各国货币与美元挂钩。这次会议经过了非常激烈的博弈，英国派出了时任财政部长凯恩斯，凯恩斯主张成立世界中央银行，英国占 16% 份额，加上英国当时的殖民地国家，英国总共可以占到 35% 以上。美国派出时任财政部部长助理怀特，他提出的主张是用美元作为结算货币，各国货币与美元挂钩，美元与黄金挂钩。由于美国是当时的第一大经济强国，国内生产总值（GDP）占全球 70% 以上，制造业占全球 50% 以上，国际贸易占全球 40% 以上。而英国在二战结束时，国家债务已经占 GDP 的 240%，经济濒临破产边缘。最后，会议通过了怀特方案，即布雷顿森林体系的“双盯住、双挂钩”，美元等同于世界货币，等同于恒定的黄金值，布雷顿森林体系赋予了美元作为世界货币，即作为国际结算货币和国际储备货币的特殊地位，美元特殊地位由此而产生。但并不是美元霸权地位由此而产生，因为美元与黄金挂钩，美国用美元作为国际贸易支付货币的过程，就是输出等值黄金的过程。

第三个阶段，美元真正变成了霸权货币。在朝鲜战争和越南战争中，美国消耗了大量黄金，黄金储量从二战结束时的 2.13 万吨降至 20 世纪 60、70 年代的 8800 吨，随着国际贸易量扩大又需要支付黄金。在这种情况下，法国时任总统戴高乐从 1965 年开始就对美元有了质疑，对美元与黄金挂钩，美国黄金储量下降，美国经济状况恶化并有可能爆发支付危机十分担忧，而且采取了行动。法国当时在美国共储备有 21 亿~23 亿美元的黄金，第一次运回了 15 亿美元的黄金。当法国准备再次把存在美国的所有黄金运回，其他国家也在效仿的时候，1971 年 8 月 15 日，美国时任总统尼克松发表了 20 分钟的著名演讲，核心内容是美元不再与黄金挂钩，各国货币也不必与美元挂钩。由此，宣告布雷顿森林体系解体，也就意味着美元与黄金、美元与实物商品和服务、美元与美国对其他国

牙买加体系建立之初就存在诸多弊端。一是黄金失去了作为国际货币锚定物的作用，缺乏可以对世界货币体系起到稳定作用的“稳定之锚”。二是没有统一的货币标准，各国可以凭着国家信用发行货币。三是国际收支开始失衡，没有建立有效的货币政策协调机制。1971 年 8 月 15 日之后，依靠在原有国际货币体系中的地位，依靠市场形成的巨大使用惯性，依靠美国作为第一经济大国、第一科技大国、第一军事大国等构成的国家信用，美元作为准国际货币的地位延续至今。实际上，美元已经脱离了黄金和实物货币，是靠国家信用印钞的货币。但截至目前，美元在国际货币储备中比重仍占 60% 以上，在国际贸易结算货币中占比 40% 左右。笔者认为，只有在这种情况下，美元才真正成为霸权货币，才真正成为世界财富的收割机。

分析国际货币体系的演化进程，应该看到，美元曾经对世界经济作出重大贡献。布雷顿森林体系赋予美元特殊地位，是基于美国黄金储量、实体经济、制造业、军事力量以及履行信用能力的强大。美元被赋予国际货币的特殊地位，不仅仅作为通货或者一般等价物，适应了当时国际贸易结算和国家储备的需要，同时美元与黄金挂钩，也消耗了美国大量的黄金储备。除了美国在两场战争消耗的黄金，也有用美元做主要结算工具和储备工具的消耗。因此，在 1971 年之前，美国的国际贸易一直是顺差，这是非常重要的一个历史分水岭。1971 年之前，美国经济形态主要是实物经济，美国国力强大主要表现为制造业、实体经济和军事力量的强大。在这之前，美元实际上是作为国际社会提供的公共产品，在近 30 年间里没有失信，美国发行的美债也没有失信，加上美元与黄金的恒定关系，使美元成为全球公认最可靠或者含金量最高的货币。

在分析美元霸权地位和作为经济武器的“收割机”的时候，必须分两个阶段来看。第一阶段，美元是公认的硬通货。在布雷顿森林体系解体之前，即从二战以后一直到 20 世纪 70 年代初，美元是在国际贸易中起重大作用的国际货币，是各国最主要的储备货币，是世界货币体系的“稳定之锚”。第二阶段，美元是收割世界财富的“收割机”。脱离了布雷顿森林体系之后，美元便像一匹脱缰的野马，在美国霸权支撑下，逐步成为收割世界财富的“收割机”。

（二）从国际货币体系的演化进程分析美元，会有一个比较清晰的认识，能够理性地认识美元的前世今生

随着国际贸易量的增加和货币形态的不断变化，国际货币体系不断调整，这是既有的历史。我们必须从历史视角来看问题，以哲学思维来看问题。美元曾经是国际公认的硬通货，美元和黄金保持了恒定关系，为世界贸易的发展和世界货币体系的稳定作出了

重大贡献。美国从战争和贸易两方面消耗黄金，目前黄金储量 8113 吨。1971 年 8 月 15 日美国政府对全世界违约，使国际货币体系发生了颠覆性变化，形成了各国货币的浮动汇率制。各国汇率之间其实已经没有了关联，各国的汇率，包括货币发行量，取决于国家信用，谁对谁也没有约束，当然对美元更没有约束。

美元作为国际大循环中的“收割机”，几乎全世界人人皆知。美元、美国军事力量、美国创新能力、美国文化价值观的输出，是美国霸权的四大支柱。美元为什么能够成为美国的经济支柱？为什么能够作为支撑美国霸权的支柱一直延续至今？

上文分析了世界货币体系的演化，美元在这样特殊的国际货币体系演化中脱颖而出。美元从实物货币即代表等量黄金，到信用美元，再到债务美元，如果按照当前趋势继续发展，将成为垃圾美元。美国的货币之所以能够成为国际货币，首先是靠强大的经济实力。一战和二战主要在欧洲爆发，几乎所有的欧洲国家都是参战国。二战的亚洲主战场在中国，中国在日本帝国主义铁蹄的践踏下，经历了生死斗争。八国联军、日本帝国主义侵略中国，给中国百年历史留下了难忘的记忆和屈辱。二战结束时，中国还是一片废墟，还没有解放，举目全球，世界最大的经济体是美国，欧洲所有国家都卷入了战争，经济面临崩溃。从一战、二战一直到布雷顿森林体系之前，国际货币体系以金本位制为主，欧洲国家卷入战争，需要从美国购买武器，日本在亚洲发动战争，也需要从美国购买武器。这种情况下，世界原有的工业化国家制造业基本上被摧毁，制造业的第一生产大国在美国，兵器工业制造的第一大国在美国，美国被称为世界的兵工厂。不管是哪个国家，特别是欧洲国家，既从美国购买大量武器，也从美国购买大量工业制成品，都需要支付黄金。全球黄金源源不断地流入美国，美国黄金储量最高时占全球的 80% 左右，黄金成了美元最终作为世界货币的硬实力。当时美国提出美元与黄金挂钩，因为美国拥有全球最多的黄金储量。布雷顿森林体系赋予美元国际货币的独特地位，对美国有巨大好处。

（三）布雷顿森林体系解体之后，美国又创造了美元新的绑定物，创造了维护美元霸权地位的结算体系和运作方式，美元真正成为霸权货币

布雷顿森林体系解体之后，美元与黄金没有任何关系了，美元为什么还能作为霸权货币？为什么还能在世界贸易中作为主要结算货币，为什么还能被世界各国作为主要储备货币？美国采取了什么办法，创造了美元霸权地位？

一是绑定石油用美元结算。石油原来属于稀缺商品和战略性资源，当时美国是全球石油等能源消费的第一大国，也是第一进口大国。美国首先与沙特阿拉伯达成用美元进

行石油结算的协议，然后与石油输出国组织（OPEC）达成协议，石油贸易结算货币与美元绑定。至此，美元与黄金脱钩之后，美国利用经济实力和国际影响力，借助与沙特结盟，通过 OPEC 使全球石油贸易结算工具绑定了美元，再一次创造了美元霸权地位。美国在输出美元的同时，还要回流美元，才能保障美元在国际大循环中收割其他国家的财富。如果没有这种国际大循环，只是在石油交易中，还不足以真正使美元成为霸权货币。

二是建立美元回流机制。一方面世界贸易结算和储备货币均采用美元，另一方面美国向全世界发行美国国债，使大量美元回流美国，形成美元的国际化大循环，其中既包括美元贬值、货币放水形成的热环流，也包括美元升值、美债缩表形成的冷环流。美国国债的最初发行有上限，纽约时代广场的国债钟设计的国债发行最高限额为 10 万亿美元，2008 年美国爆发金融危机后，美国国债发行量首次超过 10 万亿美元。随后美国加快了用国债转嫁本国金融危机的速度。2008 年国际金融危机肇始于美国，影响波及全球，美国作为发源地能够转嫁危机，使自己全身而退，道理就在于此。2016 年美国对 34 家大银行进行压力测试，测试对象全部通过了抗风险的压力测试，证明金融危机的风险已经释放完毕。

2008 年以来，美国先后分五阶段实行了四轮量化宽松政策，最后一轮称之为“扭转操作”，实际上也是量化宽松（见表 2）。美国的四轮量化宽松货币政策共增发了 3 万多亿美元，在 2020 年疫情期间，美联储和财政部释放了 17 万亿美元的流动性，增发了 3.3 万亿美元的基础货币。2008 年以来，美国在近 10 年间增加了 10 万亿美元的美债，截至 2020 年 12 月初，美国国债达到 27.41 万亿美元。当前，美国第一波疫情还未过去，第二波甚至第三波开始肆虐，根据美国国会提出的刺激经济计划，预计 2021 年初，美国国债可能会攀升至 30 万亿美元。据摩根士丹利预估，四大央行（G4）^① 的资产负债表会在 2021 年年底扩大到近 30 万亿美元（见图 1）。

表 2 美国量化宽松货币政策的五个阶段

阶段	时间	购债规模	利率
第一阶段： QE1	2008 年 11 月— 2010 年 4 月	2008 年 11 月 25 日，美联储开始实施量化宽松的货币政策（QE1），（美联储直接购买房地美、房利美公司和联邦住宅贷款银行发行的机构债和抵押贷款支持证券）。截至 2010 年 4 月，美联储共投放了 1.725 万亿美元的基础货币	2008 年 12 月 17 日，美国联邦公开市场委员会（FOMC）宣布联邦基金利率从 1% 下调至 0%~0.25%

① 美联储、欧洲央行、日本央行、英格兰银行。

续表 2

阶段	时间	购债规模	利率
第二阶段： QE2	2010 年 11 月— 2011 年 6 月	2010 年 11 月 4 日美联储宣布实施第二轮量化宽松货币政策（QE2），（2010 年 11 月—2011 年 6 月期间，每月购买 750 亿美元的长期国债），共计购买 6000 亿美元的政府长期国债	维持联邦基金利率在 0%~0.25% 的超低水平不变
第三阶段： 含“扭转操作”的 QE3	2012 年 9 月— 2012 年 12 月	2012 年 9 月 15 日，美国开启了第三轮量化宽松政策（QE3），每月购买 400 亿美元的抵押贷款支持债券（MBS）；同时，继续执行卖出较短期限国债，买入较长期限国债的“扭转操作”	维持联邦基金利率在 0%~0.25% 的超低水平不变
第四阶段： 不含“扭转操作”的 QE3	2013 年 1 月— 2013 年 10 月	2012 年 12 月 12 日，美联储宣布从 2013 年 1 月起每月采购 450 亿美元国债替代“扭转操作”，叠加 QE3 每月 400 亿美元 MBS，美联储每月资产采购额达到 850 亿美元	维持联邦基金利率在 0%~0.25% 的超低水平不变
第五阶段： QE 退出	2014 年 1 月— 2014 年 10 月	2013 年 10 月 29 日，美联储宣布逐步退出量化宽松政策；从 2014 年 1 月起，每月缩减资产购买规模 100 亿美元	维持联邦基金利率在 0%~0.25% 的超低水平不变

资料来源：作者根据美国量化宽松的五个阶段的相关材料整理。

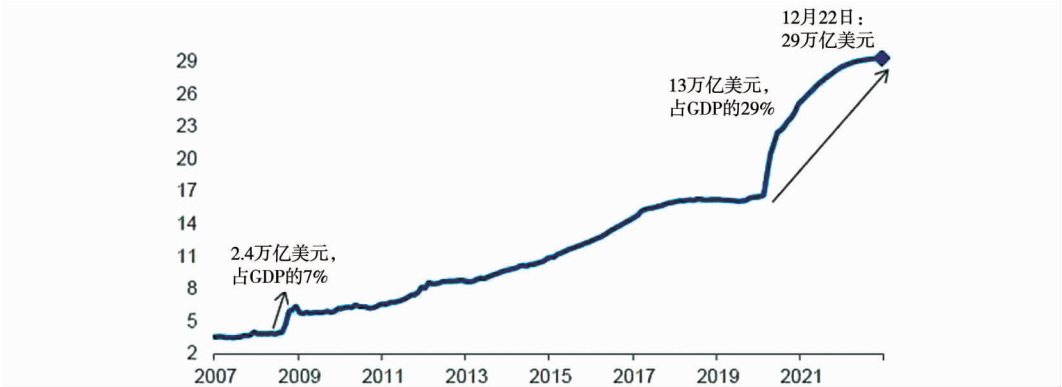


图 1 G4 央行资产负债表变化情况（单位：万亿美元）

资料来源：哈沃分析（Haver Analytics）、国际货币基金组织、摩根士丹利研究预测等。

三是创造美元大幅度贬值或者升值周期。自布雷顿森林体系解体之后，美元贬值、升值大体上经历了几个周期；一般 10 年一个贬值周期，6 年一个升值周期，交替进行有节奏的国际化货币政策。有经济学家计算，布雷顿森林体系美元与黄金挂钩时，1 盎司黄

金相当于 35 美元，现在美元价值大幅度贬值，2020 年 1 盎司黄金最高时已超过 2000 多美元，美元价值也从 1944 年 100 美元下降到前几年的 2.89 美元。一般情况下，美元贬值周期为 10 年左右，由于美元流动性增加引发全球流动性泛滥。美元升值周期一般为 6 年，最长时间为 7 年，这一时期通过升值和缩表流动性紧缩，加快美元向美国回流，造成发展中国家经济衰退、货币贬值、美元短缺。从美元周期来看，美元无论升值还是贬值，都会使美元成为国际大循环中收割世界财富的经济武器。美元是全球认同度高、使用频率高、铸币税高的特殊货币，升值或者贬值都会对世界金融市场产生巨大影响。

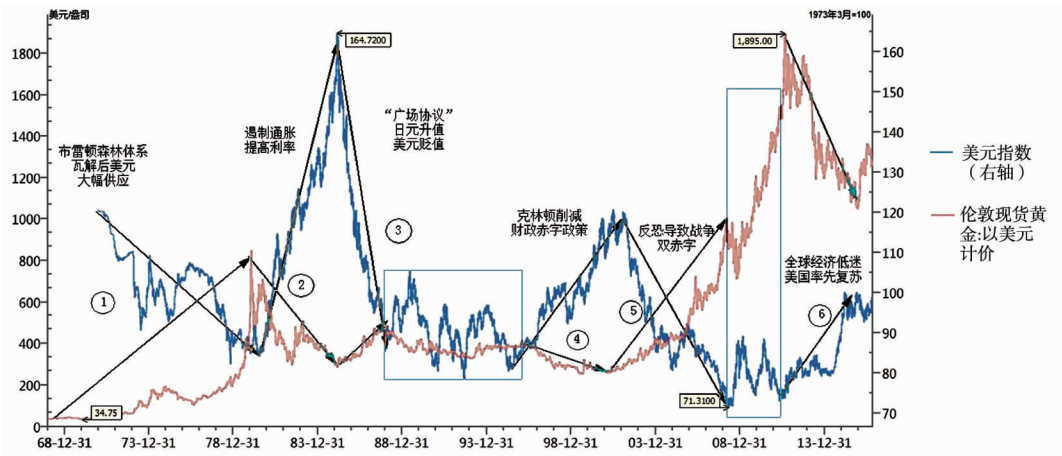


图 2 1971 年以来美元指数走势趋势图

数据来源：Wind 资讯。

四是对于敢与美元分庭抗礼或者发行与美元存在潜在抗衡能力货币的其他经济体，通过军事打击进行削弱。最突出的是对欧元的打击，欧元成为国际货币之后，就成为美国的最大威胁。欧元使用率目前为 30% 左右，占比最高的时候，在结算货币中曾经接近 40%。欧元区建立时，美国对其进行了军事打击，包括科索沃战争和海湾战争，通过战争既打击了这些国家，又获得了这些地区资源能源的主导权，还削弱了欧元。

全球已经逐渐认识到美元收割世界财富的运作机理，但对于一种货币形成的国际大循环，当前还很难突破。从国际货币结算分布和国际储备占比看，美元在一定程度上仍然是国际主导货币，还是准国际货币。其一在贸易结算的货币分布中，1944—1971 年期间，90% 以上的国际贸易结算货币均采用美元。根据 2019 年 1 月的数据，美元在国际贸易结算货币中的比重为 40.08%，欧元为 34.17%，英镑为 7.07%，日元为 3.3%，人民币为 2.15%。美元在国际贸易结算的货币分布中，仍然具有主导货币的地位。其二美元在国际外汇储备中的比重仍然是最高的。布雷顿森林体系建立之后，所有国家的外汇储备均是美元或黄金；目前各国储备货币变化很大，美元仍然占 60% 左右，欧元占 20% 左右，日元

占 5%左右，英镑占 4.5%，截至 2020 年 9 月，人民币占比仅为 2.02%。

美元之所以能在布雷顿森林体系瓦解后能继续收割世界财富，原因有两方面：一方面是美国自己谋划和创造的美元霸权；另一方面是各国在市场交易和外汇储备中仍然共同选择使用美元。分析美元霸权地位时，既要看到美国通过霸权地位创造的美元霸权，也要看到目前美元作为国际贸易计算和国际储备货币的不可替代性，即世界上至今还没有一种货币的使用率，包括在国际贸易结算货币分布中，在作为国际货币储备货币方面，能够立即替代美元，还无法形成真正与美元分庭抗礼的主导货币。因此，各国不得不承认美元的霸权地位，不得不用美元作为结算货币和储备货币。

五是形成了以美元为主的强大国际货币结算体系。环球银行金融电信协会（SWIFT）是国际银行间的结算组织，设立于 1973 年，总部位于比利时布鲁塞尔。作为各国认可的国际金融支付和信息传输系统，最初运行之时，全球有 200 多个国家加入，涵盖 1.1 万家银行。当时的 SWIFT 体系是为了更快地结算、传输，无障碍地进行贸易结算和货币清算，代表着全球各国银行的共同利益，而非美元霸权。2001 年 9.11 事件后，美国被允许利用 SWIFT 反恐，将其逐步变为制裁其他国家的重器。SWIFT 不排斥其他货币，但用美元结算的比重高达 89%。美国对一些国家行使长臂管辖权，进行金融制裁、贸易制裁、科技制裁等，都直接利用这一结算体系。例如，按美国要求，各国银行不能对伊朗、古巴、苏丹、委内瑞拉、安哥拉等受美国或者联合国制裁的国家用美元结算。法国巴黎银行曾经因为给被美国制裁的古巴、苏丹的贸易使用美元结算，遭到美国的经济制裁，罚款额高达 89 亿美元。近一二十年以来，美国利用 SWIFT 体系对其他国家进行经济制裁，使之逐渐成为美元霸权的工具。

美国自己建立的美元结算体系是美联储的转移大额付款系统，从 1914 年 11 月份开始运营，至今已超过 100 年。美国利用这一体系对全世界用美元结算的大额交易进行监督或者跟踪，全球几乎所有用美元交易的信息都在其掌控之中，因为重要跨国交易需要用美元结算清算，必须用这一系统替代纸质票据进行电子清算。正是借助这一体系，美国能够掌握要制裁国家或者企业大额支付的流向。可以说，大额美元交易就掌握在美联储的转移大额付款系统中。实际上，这一体系是美国控制大额美元跨境交易现金流的工具，或者说是将使用美元结算的数据全部掌握在美联储交易系统工具中的工具。近十几年，美国利用 SWIFT 体系作为长臂管辖的工具，并与美联储的转移大额付款系统两者叠加，形成了由美国牢牢操控的，以美元为主体的全球结算体系，成为支撑美元霸权的重要工具。美国想对谁制裁，想对谁围堵，就把这两个体系作为工具。例如，在对伊朗的制裁中，美国要求所有国家不能与伊朗进行交易，不能再用美元结算，不能使用 SWIFT 结算体系

和美联储的转移大额付款系统。总之，为了能收割世界财富，除了美元继续作为贸易结算和货币储备之外，美元的两套全球结算体系是形成美元霸权的非常重要支撑，成为天下苦美元久矣，而又不得不选择美元作为世界主导货币的痼疾。

（四）美国利用美元的准国际货币地位，用大量可以换取实物商品和服务的信用货币美元创造了贸易逆差，美国由贸易顺差国转变为贸易逆差国

1971 年之前，当美元与黄金挂钩，各国货币与美元挂钩的时候，美国并不是贸易逆差国，而是贸易顺差国，因为从事国际贸易支付美元的同时，必须要有等值黄金。美国转变为贸易逆差国，用大量印刷的美元购买其他国家的商品和服务的时候，是在美元成为特殊信用货币之后，即由美联储决定印钞的数量，而且可以无限量发行货币的时候。正是从此时开始，世界便形成了一种独特的货币现象，也是一种非常扭曲的货币现象，即美元既不是黄金，也不是实物，但却可以换来与印刷货币币值等值的商品和服务。于是，这成为美国贸易史上的一个分水岭，美国由贸易顺差国转变为贸易逆差国，就发生在 1971—1973 年。在此之前，美国经济基本上是实体经济，制造业能力最强大，输出最多的是实物商品。当美元与布雷顿森林体系脱离了关系，可以由国家信用决定货币发行量的时候，美国就变成了靠美元的强大，靠美国经济的强大，靠美国军事的强大，靠创新能力的强大，靠印钞剥夺其他国家财富的掠夺者。关键是至今这种悖论还继续存在，美元甚至还无可替代，结算和储备大都使用美元，在股市和债市等资本市场交易也大都使用美元。在这种情况下，印出的美元钞票就可以换取其他国家的商品和服务，而美国成为靠价值符号获取越来越多进口商品的国家，美国由此实现了贸易替代以及国内服务业特别是金融业对实体经济的替代。

美国目前要从 102 个国家进口商品和服务。原来美国是顺差国，输出的是工业制成品，现在输出的是信用货币美元，换来的是其他国家的工业制成品和真实发生的服务。2018 年中国政府关于《中美贸易摩擦白皮书》指出，印一张美钞，只有几分钱的成本，可以换来等值的商品和服务，美国 2019 年的贸易逆差达到了 0.93 万亿美元。近十几年以来，中国逐渐成为美国最大的贸易逆差国。2017—2019 年，美国对中国的贸易逆差占美国贸易逆差总额的比重分别为 47%、48%、52%。2020 年 1—11 月，中国对美出口增加 6% 以上，自美国进口增加 5% 以上，预计 2020 年美国对中国的贸易逆差占比将超过 2019 年。美国用没有黄金与实物支撑的美元纸钞，换走了中国大量等值的商品和服务。实际上，从这时的美元属性来看，贸易逆差是美国的纯收入。在还没有搞明白美元运作密码的时候，出口国往往认为对美国出口商品，美国支付美元是天经地义的事情，甚至还要对美

国顶礼膜拜或者感恩戴德。中国对美国出口，用非常低廉的价格支撑了美国的市场繁荣，支撑了美国的低价格、低通胀、高福利，但是中国以及其他对美国出口的国家反倒成了理亏者。美国一些政府官员、学者、企业认为，中国和其他国家对美国的贸易顺差是占了美国的便宜，他们按照黄金及白银时代的贸易出超和入超，衡量国家是收入还是付出。美国总统特朗普、美国贸易鹰派如彼得·纳瓦罗理直气壮地认为，中国对美国有大幅贸易顺差，是中国从美国拿走了美国的财富。特朗普甚至认为，中国每年从美国拿走 5000 亿美元。是中国从美国白拿走了 5000 亿美元吗？实际上，是美国用 5000 亿印出来的美元，换取了中国 5000 亿美元等值的商品，我们付出的是实物商品，是经过制造业全产业链生产出来的最终产品和中间品。如果不太明白美元收割世界财富的原理，出口国会误认为自己赚了大量美元，储备了大量美元，是积累了财富。美国依据国内的《1974 年贸易法》以及《1930 年关税法》去制裁其他国家的时候，世界很多国家包括向美国输出财富的国家，开始竟然也认为是合理的。

当解剖美元作为世界财富收割机原理时，可以看到，脱离了黄金和实物的美元本质上只是一张印出来的纸钞票。而中国制造业生产出来的向美国出口的商品，才是真金白银。中国制造业产值占全球比重从 1% 升至 30% 左右。中国总体上处于实体经济阶段，美国总体上处于以服务业为主的阶段，服务业中的主体又是金融，加上美元曾经作为国际货币的地位，使美元成为了一种经济武器，既可以称之为收割机，也可以称之为金融工具，一种维护美国霸权地位的国际结算和资本市场交易的金融工具。美元背后是黄金的时代早已结束。所以，从本质上来看，是美国发起了贸易战，美国政客也许真的不懂美元是用印出来的纸钞来交换其他国家的实物商品，或者一定认为向美国出口的国家都不懂，大家都愿意用实物商品去交换美钞。从历史逻辑来看，这是各国一种无奈的选择，因为牙买加体系之后，各国没有统一的货币标准，各国的汇率由国家信用决定，发钞也由各国决定。当一国没有信用的时候，其超量发钞就远超出与其他国家等价交换的价值。所以，这场贸易战背后是财富的争夺，美国一方面用美元交换其他国家的实物商品，另一方面用贸易战来获取更多的盈余或者更大利益，美元收割机叠加贸易战，使美国收获更多的财富。

1874 年美国经济总量超过英国，1971 年之前，它的强大与战争有关。美国成为第二轮世界制造业基地，与承接欧洲制造业转移有关，与美国电力发明和后续一系列的工业发明有关，与美国军事实力强大有关。但是之后更起作用的是美元仍然作为国际货币或者准国际货币，是各出口国必须用实物商品和服务去交换美元，甚至美元作为外汇储备，且普遍认为是国家实力象征。在中国改革开放初期的 1978 年，仅有 1.67 亿美元的外汇储

备，当时把创造美元外汇作为外贸的第一目标。目前中国外汇储备约 3 万亿美元，最高达到 4 万亿美元。其中 1.2 万亿美元购买了美国国债，目前持有 1.07 万亿美国国债。在购买美国国债，参与美元国际大循环的国家当中，日本和中国分别位列第一、第二位。美元国际大循环仍在继续，各国仍在继续使用美元，美元作为收割机仍在继续收割世界财富。

三、后美元时代到来了吗？美元霸权地位能不能结束？

在什么条件下会结束？未来国际货币体系会出现怎样的变革？

从历史上来看，世界主导货币随着大国霸权的转移不断演化。近 300 多年来，在西方主导世界体系以来的国际货币中，荷兰盾曾经延续了 80 年，法郎曾经延续了 95 年，英镑曾经延续了 125 年，美元从 1944 年到现在，已经延续了 76 年。实际上，从 1944 年到 1971 年 8 月 15 日之前，是国际共识与公约赋予它的合法地位，其后则是美国自己创造出的美元霸权。笔者认为，本次疫情之后，美元霸权的延续将会出现一些颠覆性变化，或许提前结束美元作为主导货币的地位。

（一）在当前美国国内政治经济的至暗时刻，疫情引发美国各种危机和矛盾叠加，随着大国经济实力和信用下降，或将提前终结美元国际主导货币的地位

美国前任国务卿基辛格指出，疫情使国际秩序再也回不到从前，疫情可能会影响到几代人。笔者认为，疫情可能影响不到几代人，但至少会影响到当代人，特别是当下的美国和美国人。美国第一波疫情已经失控，第二波接踵而至。美元已经无底线宽松，美联储负债表已经超过 7.3 万亿美元，美国国债已经超过 27 万亿美元，债务美元持续下去，会提前使债务美元变成垃圾美元。美国经济的大衰退已成为定局，2020 年一季度 GDP 增长率 - 4.9%，二季度按年化率 - 32.9%，经过调整为 - 31.4%。全年按 IMF 预测是 - 4.3%，世界银行和美联储预测 - 8% 以上。美元作为美国霸权支柱时，美国是全球最强大的国家，现在虽然 GDP 仍然占全球的 24%，但是经济正在走下坡路，尤其是疫情以后。疫情不会像基辛格说的影响到几代人，起码会影响到当代人，特别是影响到近 5 年。哈佛大学的研究明确提出，新冠疫情会延续到 2025 年。世界卫生组织（WHO）总干事谭德塞告诫全球，新冠疫情会延续数十年，人类要学会与病毒共存。目前虽然疫苗生产和使用有望，但是疫情对经济的冲击绝对大于 2008 年国际金融危机。疫情失控、经济失速、政策失灵、民主失真以及治理失范，这是一个全球性的问题，美国在疫情中几种危机和矛盾交织在一起，包括经济危机、社会危机、信仰危机、信任危机、信用危机，包括种族

矛盾、两党矛盾、贫富矛盾、大国关系的矛盾，特别是美国大选产生的严重社会撕裂是诸多危机和矛盾的叠加。美国现在无底线的货币宽松，使货币政策几无空间，财政政策靠货币政策的赤字化和财政化来解决，也使财政政策空间被大幅压缩。这种情况可能是美国由盛转衰的一个拐点，导致美国真正进入“后美元时代”。

（二）从全球来看，未来一旦美元信用崩塌，一旦对美元的认知结束，美元的下坡路就会走得非常快

全球目前有三个非常重要的迹象或者趋势性特点，表明美元将可能由盛转衰，甚至会逐渐失去准国际货币的主导地位。

一是全球去美元过程已经开始。国际清算银行的数据显示，全球 66 家央行中，80% 的央行在研究法定数字货币。其中 10% 的央行即将发行数字货币，这些经济体覆盖全球 20% 的人口。中国央行已经准备在深圳、成都、苏州、雄安和未来的冬奥会场所进行封闭式试点测试数字货币，在上述试点成熟之后会加快推广。目前瑞典、加拿大、挪威、瑞士、英国、新加坡、俄罗斯、日本、巴西、以色列、泰国、东加勒比等国家正在研究或开始测试数字货币。全球主要经济体都在抓紧建立独立于美元的结算体系。例如，欧洲建立了与伊朗的结算体系，继 2018 年的英国、德国、法国之后，目前又增加了 8 个欧洲国家，成为 11 个国家参加的，独立于美元的结算体系。这些国家从伊朗进口石油，既可以用欧元结算，也可以用人民币结算。中国从 2015 年开始建立人民币的跨境支付系统，中国的原油期货交易所就采用人民币结算，然后与黄金挂钩。人民币期货交易始于 2016 年，虽然起步较晚，但目前在全球原油期货交易中的市场份额已占到 14%，超过了迪拜和东京两个分别占全球 2% 的交易所。俄罗斯建立了金融系统信息传递系统，正在进行针对美国的断网测试。这些国家建立独立于美元的结算体系是为了绕开美国霸权和美元，与被美国制裁的国家开展正常贸易。

二是去美债的过程也已经开始。全球大体上有 30 多个国家持有美债，占美债发行的 25%~30%，其中 44% 是各国央行持有，其他是各国投资者持有，占比不到 30%。全球有 24 个国家已经开始抛售美债，各国央行近两年已经抛售了 1.15 万亿美元。抛售美债最多的包括中国、俄罗斯、德国、法国、意大利、英国、日本、印尼、马来西亚、泰国、伊朗等国家。例如，中国近几年抛售美债已超过 2000 亿美元。俄罗斯已经抛售了 95%，现在仅剩 5%。若这种趋势发展下去，将逐步打破美元大循环的环流，对美元地位也将是釜底抽薪。

三是一些国家开始运回黄金。布雷顿森林体系解体之前，法国已运回国的黄金占在

美储备的 70%。随着美国经济、新冠疫情和大国信用受损，各国对美元的质疑日愈加深。现在已有德国、意大利、罗马尼亚、匈牙利、斯洛伐克、委内瑞拉、荷兰、法国、比利时、瑞士、波兰、土耳其、奥地利等 15 国从美国运回黄金。原来美元作为国际货币和准国际货币的时候，各国普遍认为美国有信用，美联储不会滥发钞票，相信美元是全球最可靠的国际货币。现在随着美国大国信用坍塌，特别是美国所谓的价值观“自由的灯塔”正在熄灭，这个“山巅上的国家”正在坠落，也有人称之为“自由落体”。笔者认为，美国虽然还没有真正坠落，但起码是正在从山巅上下跌或者正在走下坡路。尤其这几年美国执政者信用水平和形象之差，在全世界成为一道亮丽的“风景线”，极大地损耗了美国大国信用。一旦美国信用坍塌，就预示着支撑美元的基础摇摇欲坠。全球之所以对美元的质疑越来越大，这么多国家去美元，这么多国家抛售美债，实际上就是基于对美国信用的质疑，对美国大国地位、美国政客执政能力以及美国在疫情中表现的价值观的质疑，对霸凌主义、单边主义、保护主义、民粹主义、反智主义、麦肯锡主义的质疑。美国在世界面前失去了作为大国的领导力，美元最后的坍塌，一定是与美国走下坡路是同步的。

（三）对美元实质的认识正在更新，美元从信用基础到理论基础都将发生颠覆性变化

关于对美元实质的认识，有几种比较深刻的观点。例如，法国时任总统戴高乐 1965 年指出，美国享受着美元所创造的超级特权和不流眼泪的赤字，然后用一钱不值的废纸去掠夺其他民族的资源和工厂。1971 年法国带头从美国运回了黄金。桥水基金创始人雷·达里奥指出，美元最终将会使债务泡沫破裂，导致印刷货币和信用以及内部冲突增加。它会导致某种形式的财富再分配的革命，可能是和平的，也可能是暴力的。在达里奥看来，美元的生命周期已达到终极状态。如果继续用一钱不值的货币去掠夺其他民族的资源和工厂，当然会导致财富再分配的革命。

美国著名经济学家斯蒂芬·罗奇在香港中美关系高峰论坛上发言，分析了美国到底与中国之间能不能脱钩，他的结论是美国并没有吃亏。2020 年 9 月斯蒂芬·罗奇在世界报业辛迪加网站上刊登文章《美元上的钳子收紧了》，指出到 2021 年底，美元指数会暴跌 35%，由现在的 92，跌至那时的 60 左右。罗奇认为，基于美国宏观经济失衡迅速恶化，欧元和人民币作为切实可行的替代货币的优势，以及美国例外特殊光环的终结，不要指望美联储会挽救美国，美元的暴跌才刚刚开始。美国企业家和学者对美元的分析非常客观。美国《货币战争》一书的作者指出，自 2008 年以来，美元就已经不是正常的世界货币了，因此应该建立由某种不依赖于任何国家的跨国结算体系。2008 年美国次贷风波引发国际金融危机，2008 年 10 月 10 日美国国债钟突破极点，四轮宽松货币政策加上从特

朗普执政至本次疫情前后的货币放水，美国国债陡增。本轮升值周期开始仅 3 年，就进入贬值通道。2015 年 12 月升值 1 次，2016 年 12 月升值 1 次，2017 年升值 3 次，2018 年掉头从升值转为贬值，2018 年贬值 2 次，2019 年贬值 3 次。2020 年 3 月份开始实行零利率。美联储原主席格林斯潘和经济学家斯蒂芬·罗奇最近均指出，不排除美国未来会出现负利率。他们认为，美元已经是零利率了，2021 年美元汇率就会出现负利率。美联储 2020 年 10 月初发布了明确信息，当前的货币政策会持续到 2023 年。因此，各国对美元的质疑在加深，首先是美国学者发出的质疑，然后是国际政要发出的质疑，再然后是全球企业家发出的质疑。早在 1965 年戴高乐就提出了质疑，那时的质疑还没有引起广泛的国际认同，法国运回黄金当时还只是单个国家的行动。而现在这种质疑几乎成为全球的共同看法。

现在是不是到了后美元时代？从美元的历史沿革看，实际上美元犯了四个不可挽回的历史性错误。

第一个不可挽回的历史性错误，当美元成为黄金美元的时候，美国单方面废止了美元与黄金的关系。如果不废止这种关系，黄金和美元保持恒定值，就没有办法维持国际贸易增加对美元的需求。在二战结束的时候，全球贸易额仅 306 亿美元，而且交易的都是最终产品。2019 年全球货物贸易额达 39 万亿美元，其中 2/3 是中间品。也就是说，全球产业链、供应链、服务链上的这些产品，或者是一个螺丝，或者是一个模块，或者是一个轴承，它都不再是最终产品，而是在形成最终产品过程中产业链上所需要的中间品，通过贸易进行跨国交易和流通。日本东京大学丸川教授对中日之间贸易结构进行了分析，结论是中国和日本贸易的中间品贸易占到 89%。从中可以看到，世界贸易规模在迅速扩大，越来越大的贸易规模，用黄金作为结算货币肯定不能满足需求。美元和黄金挂钩的时候，当时贸易量和贸易形态不同，各国贸易以最终产品为主，贸易是国家和国家之间的贸易。1965 年美国学者所提出的“特里芬两难”反映出当时世界贸易必须用美元结算，美元的输出就意味着黄金的输出，美元的收入就意味着黄金的收入。黄金储量不能适应日益增长的世界经济与贸易的发展，美元发行就会直接受影响。这是美元第一个历史性、不可挽回的错误，即当美元等同于恒定的黄金值时，没办法满足国际贸易发展需要。

第二个不可挽回的历史性错误是构建绑定石油的石油美元。当美国人为地推动石油交易与美元结算绑定的时候，本意是创造美元霸权，但是成也萧何，败也萧何。当要继续进行石油贸易，受到美国长臂管辖和无理制裁的时候，这种绑定的石油美元就成为自由贸易的悖论。需要进行国际贸易的国家必然绕开美国，进行非美元结算，石油美元的历史使命也将走向终结。

第三个不可挽回的历史性错误是美国国家信用难以继续支撑美元的霸权地位。当美元成为与其他国家货币一样的信用货币时，如果一个国家不讲信用，或者国家信用坍塌，信用货币会随着国家信用的损耗而损耗，随着国家信用的坍塌而坍塌。

第四个不可挽回的历史性错误是美元已经逐渐成为债务美元。美国开动了印钞机，可以无底线、无限量印钞，国家债务急剧飙升。当美国国债超过 45 万亿美元时，就接近了美元替代英镑时的情况。届时美国国家债务占 GDP 的比重将超过 200%，而当年美元替代英镑的时候，英国的债务情况占 GDP 比重为 240%。在这种情况下，美元作为信用货币，债务美元会变成垃圾美元。所以，美元这四个阶段都有不可解决的问题，都是一段不能挽回的历史性错误。

四、国际货币体系未来会出现几种情境？人民币在这一历史变局中的前景如何？中国长周期应该采取的应对之策

通过分析美元演化，关于国际货币体系的未来发展趋势以及中国的应对，主要有如下几个结论性的思考。

第一，一国货币一旦成为主导货币，甚至成为霸权货币，其生命周期一般会长于国家霸权的生命周期。英国虽然被美元替代，但英镑现在仍然是世界上的主要国际货币，英国伦敦仍然是世界最主要的金融中心，英镑作为重要的国际货币仍会延续很多年。

第二，国家信用和经济实力是信用货币的基础。当一国货币成为信用货币，即在牙买加体系下，一国货币成为世界主导货币时，主要支撑点是国家信用和经济实力。当这个国家丢弃信用，反对经济全球化，反对全球共同利益的时候，其货币信用程度和含金量就会大幅降低，甚至最后消失。

第三，人民币国际化将是一个漫长的历史进程。荷兰的荷兰盾、法国的法郎、英国的英镑和美国的美元，其替代时间均是漫长的过程。当一国的经济规模成为全球的最大经济体，其货币不一定就是世界主导货币。美国虽然在 1874 年 GDP 超过了英国，但美元真正成为国际货币是从 1944 年布雷顿森林体系确立开始。美元成为世界主导货币至今已有 70 多年，还会延续多少年？笔者认为，即使现在美国国家信用损耗很大，即使去美元的过程已经开始，但是出现一种或者几种能与美元完全势均力敌的货币，仍然需要经历一个比较漫长的过程。美元的生命周期可能还会延续，起码会延续十几年甚至几十年，但是在特定情况下，尤其是发生重大颠覆性事件时，则会发生难以预料的变化。

推进人民币国际化，既不能高估，也不能低估。高估会对前进中的困难估计不足，低估会缺乏前进的勇气。目前，人民币在国际贸易结算货币和国际储备货币中的比重均

在2%左右，达不到人民币在IMF货币篮子中10.92%的占比，也达不到英镑和日元的比重，更达不到欧元和美元的比重。按照这样的比重预估，人民币很难在短期内成为世界主导货币，然而不能低估人民币国际化的发展前景和潜力。虽然人民币目前占比较小，但是人民币国际化发展势头很好。特别是新冠疫情之后，中国的国际影响力、大国地位和举国优势，已经得到世界认同。随着中国国际地位和大国信用的提升，人民币的国际地位、国际影响力和国际认同度必将大幅提升，会加快推动人民币国际化。

第四，世界货币体系未来的发展方向有可能出现两种基本情境。第一种情境，货币体系的改革会是百年变局中特别是经济变局中非常重要的组成部分，美元、欧元和人民币将逐步形成三足鼎立之势，构成世界主要货币体系。美元的比重会下降，人民币的比重会上升，欧元会保持相对稳定或者叫恒定状态，日元、英镑的比重不会有大变动。第二种情境，美元在一定情况下会趋向解构或者解体。如果发生如下三种情况，美元就将面临解体。一是美债过度超发，超过45万亿美元时将会崩溃，届时美国国债占GDP的比重，与英镑被美元替代时候的差不多。二是美国在疫情中陷入深度衰退甚至经济大萧条，其财政政策和货币政策的空间已经非常狭窄。如果经济衰退持续，类似2008至2018年达10年之久，美国想轻易靠美元霸权地位转嫁危机，不会像2008年一样容易，那么美元就会受到很大威胁。三是美国国债出现负收益率，美国利率零利率、负利率成为常态，美元没有任何收益，美元的国际大循环就会停止。而且如果美国和美元没有信用，就没有国家肯用商品和服务去交换无价值的美元，这也就意味着美元成为了废纸。在上述三种情况下，美元会解体或者遭受重创，在世界的认同度将大幅下降。

中国在这场大国竞争博弈中，必须有大国胸怀、大国担当和大国的历史责任。以习近平总书记为核心的党中央已经绘就了一幅宏伟蓝图，中国要在2035年基本建成社会主义现代化，2050年建成社会主义现代化强国。中国正满怀信心地迈向2035年和2050年，在中国转向新发展阶段，秉持新发展理念，构建新发展格局中，金融领域将大有作为，应充分发挥现代金融在现代化建设全局中的基础性和支撑性作用。

第一，建立全球性贸易中心。2013年中国成为世界第一货物贸易大国。中国已经形成广州的广交会、上海的进博会和北京的国际服贸交易会三大对外开放展会平台。中国未来会在进口、出口、转口三个方面形成巨大的贸易周转量。作为国际贸易中心，并不一定是本国生产本国销售的大市场，而是所有国家的生产、销售和贸易的大市场。中国货物贸易、加工贸易、采购贸易，服务贸易、数字贸易等多措并举，形成国际贸易集成比较优势，使中国发展成为全球性国际贸易中心。

成为全球贸易中心可以逐步扩大人民币在国际贸易货币结算中的比重，逐步扩大增

加人民币在国际货币储备中的比重。上海的进博会、广州的广交会以及北京的国际服贸交易会，还有多个类似义乌小商品市场这样的专业批发市场从事市场采购贸易，全国跨境电商综试区已经达 105 个。中国已经具备成为世界贸易中心的基础框架并将成为全球贸易的超大规模市场。届时中国成为商流、物流、信息流、资本流和数据流的现代流通高地。中国的市场将成为世界的市场，未来不仅是赚取制造环节微薄的加工费，将更多地赢得流通环节利润。

第二，加快建设全球性金融中心。中国正在为建设全球金融中心打造新布局。香港、北京、上海、深圳、重庆和海南都具备发展成为国际金融中心的基础条件。香港已经是国际金融中心，北京是国内金融机构总部所在地，有可能成为国际金融中心，上海正在成为国际金融中心，深圳毗邻香港具有先发优势，重庆已经是中国大西北的金融中心，未来会形成“一带一路”沿线国家具有国际化潜能的金融中心。中国还将形成一批区域性金融中心，例如天津、武汉、成都、西安等城市，都有可能建成区域性金融中心。此外，随着人民币国际化的推进，应进一步完善人民币全球结算清算体系，在全球形成一个网络体系。通过创新金融的支撑体系，形成以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局。

第三，建立全球性制造业中心。制造业是中国的立国之本、强国之基和大国之要。中国制造业产值占全球比重约为 30%，拥有全球最完备的产业配套体系。金融支持制造业发展对中国经济赢得国际竞争力极为重要。例如，在制造业形成的产业链、供应链、服务链和价值链布局中，供应链金融是支持制造业发展的一种有效方式。除了生产过程需要金融资本支持之外，制造业重大制成品的融资租赁，产品全生命周期循环制造都需要金融支持。金融对制造业的支持有助于中国制造业成为全球制造业中心，成为全球生产配套能力最完备的地方，使更多企业成为单项冠军、隐形冠军。中国要成为全球的制造业中心，金融应支持在全球产业链上为国际一流企业或者头部企业进行配套的中小微型企业，推进产业链高级化，支撑制造业高质量发展。

第四，建设全球性要素交易中心。金融支持要素市场培育与发展，既是金融发展的新空间，也是要素市场改革的急迫需要。数据是党中央、国务院关于要素市场改革的五大要素之一。要素市场改革，既是中国改革的重要任务，也是中国形成全球市场高地的战略选择。金融应该支持全国尽快形成要素流动市场，包括形成数据流动、数据交易、数据加工和数据财富，形成基于数据开放的产业生态。在推进要素市场改革中，要推进数据资源向生产要素转化，推动中国实现数字化转型，为数字经济条件下的业态变革创造条件，这都需要金融支持，很多方面需要深化金融体制改革创新。金融要加大对包括

劳动力、资本、数据、土地等在内的要素市场改革的支持力度。

第五，建设全球性创新中心。在中国现代化建设全局中，创新处于核心地位，是中国成为现代化强国的持久动力，是中国在大国竞争博弈中占据制高点，补齐短板的最重要的战略选择。要重在原始创新，重在基础教育，重在共性技术颠覆性创新。要把更多地方建设成人才高地、知识高地和创新高地，都需要金融支持，都需要金融提供优质制度供给。此外，还需要改革财政政策、人才政策等，使中国真正成为创新高地。现在的制造业和科技发展，最大的短板是原始创新能力不足，是基础教育、基础研发能力不足。这些应该成为金融和各方面政策支持的着力点。只有中国成为创新中心，金融才能发挥其倍加效应，就像美元支撑美国的创新体系，特别是美国的原始创新一样。

在大国竞争博弈中，当美元还作为准国际货币，还占据霸权地位的时候，中国须进行中长期前瞻性、全局性战略设计，使金融成为提升国家经济实力、科技创新能力和国际资源配置的新引擎，形成金融领域优质制度供给。一国只有在综合竞争力、综合国力和大国形象上获得国际认可，国家信用水平与现代国家治理水平获得国际认可，其货币才能最终成为国际货币。

中国要在 2050 年建成社会主义现代化强国，就必须推进人民币国际化进程，大幅度提升人民币的国际地位，成为金融强国。建设稳定、合理、公平的国际货币体系，不能离开人民币的稳步发展。人民币要形成国际大循环和货币回流机制还任重道远，需要中国进一步改革，进一步开放，进一步解放思想，进一步创新创造。

参考文献：

1. 曾培炎：《关于当前国际国内经济形势特点》，《全球化》2018 年第 1 期。
2. 陈文玲：《世界经济正处于历史的十字路口》，《全球化》2019 年第 5 期。
3. 陈文玲：《对当前中美经贸关系走势的分析与研判》，《人民论坛·学术前沿》2019 年第 13 期。
4. 陈文玲：《美国掠夺世界财富的经济武器与运作密码》，《人民论坛·学术前沿》2020 年第 6 期。
5. 陈文玲：《变局——中国智库专家视角（上、下）》，中国经济出版社 2020 年版。
6. 陈文玲：《中国与世界——从中国视角解析国际问题（上、下）》，中国经济出版社 2016 年版。
7. [美] 斯蒂芬·罗奇：《美元暴跌才刚刚开始》，参考消息网站，2020 年 9 月 29 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20200929/2421749.shtml>。
8. [美] 本杰明·格雷厄姆：《世界商品与世界货币》，译科、杨崇献译，法律出版社 2011 年版。

责任编辑：郭 霞

全球供应链调整变化与 我国应对策略研究*

洪群联

摘要：受全球经济格局重塑、经贸规则变化、科技进步和新冠疫情冲击等多重因素影响，全球供应链正在深度调整。我国作为全球供应链制造环节的地位正在改变，发达国家加速生产制造等供应链部分环节回归本地化，贸易保护主义行为加速构筑新壁垒，供应链从开放性、普惠性、全球性重返封闭性、歧视性、区域性，供应链从经济利益最大化的单一绩效向经济、环境和社会的多重综合绩效转变。这些趋势变化对我国制造大国地位和产业安全构成严峻挑战，也带来倒逼我国产业转型升级，由全球供应链参与者变为主导者的重要机遇。我国须主动适应趋势变化，将现代供应链上升为国家战略，巩固制造业综合优势，支持企业全球布局，参与国际合作治理，提升参与和把控全球供应链的主动权，维护全球供应链稳定，构建“以我为主”、弹性安全供应链，维护国家经济与产业安全。

关键词：全球供应链 新冠疫情 弹性安全 产业转移

作者简介：洪群联，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所服务业研究室主任、副研究员。

目前，世界百年未有之大变局与百年未遇之大疫情相叠加，全球经济格局和经贸规则重塑加快，对全球供应链产生深刻影响，给我国在全球供应链体系中的地位带来挑战。中央高度关注产业链供应链的稳定性与安全性问题，党的十九届五中全会审议通过的

* 本文为中宣部国家高端智库课题《现代供应链国家战略研究》（A2018041007）、国家自然科学基金专项项目《我国产业链安全战略研究》（71950003）的研究成果。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(简称《建议》)明确提出,“提升产业链供应链现代化水平”“推动产业链供应链多元化”“优化产业链供应链发展环境”“加强国际产业安全合作,形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链”。我国已经深度融入全球供应链格局,在全球产业链供应链的位势正在不断提升。深入分析全球供应链的演变趋势,主动适应变化、化危为机、多措并举,提升我国参与和把控全球供应链主动权,维护国家经济 and 产业安全,对建设社会主义现代化强国至关重要。

一、全球供应链的调整变化和演变趋势

随着经济全球化和分工专业化不断深化,跨国公司为追求成本最小化与利益最大化,在全球范围内选择供应商和布局产业链,形成全球供应链格局,不仅实现资源高效配置,也促进世界经济协同发展,全球供应链已经成为世界经济组织的组织方式和重要特征。当前,世界经济格局和经贸规则面临重新调整,科技革命和产业变革加速发展,全球化遭遇更大逆风和回头浪,可持续发展理念持续深化,再加之新冠疫情冲击,全球供应链正在深度调整。

(一) 生产要素成本上升和科技创新加速发展正在改变我国作为全球供应链制造环节和“世界工厂”的地位

20 世纪 90 年代以来,经济全球化的步伐进一步加快,我国凭借低廉的生产要素成本,成为跨国公司布局生产制造环节、选择制造供应商的重要区域,迅速融入全球供应链体系,并由此确立了“世界工厂”的地位。许多中国企业主要通过承担加工制造角色,加入欧美发达国家跨国公司主导的生产网络当中,与之形成较为紧密的供应链合作关系。随着成本变化和科技进步,我国生产制造的成本优势正在减弱,作为全球供应链制造环节的地位和角色也在悄然变化。^①

从生产要素成本看,我国劳动年龄人口结构发生了转折性变化,劳动工资成本持续上涨,不仅高于多数东南亚国家,也跟上了部分欧洲国家。2019 年,我国劳动年龄人口为 8.96 亿人,占全国人口总数的 64.0%,已连续 8 年下降,就业人口总量连续 2 年呈现下降趋势。国际劳工组织最新发布的《2020—2021 年全球工资报告》显示,我国月平均工资水平达 1093 美元,明显高于越南的 289 美元、泰国的 492 美元、马来西亚的 894 美元,接近罗马尼亚的 1132 美元、拉脱维亚的 1203 美元、斯洛伐克的 1220 美元。同时,

^①洪群联:《全球供应链的变化趋势和对策建议》,《中国经贸导刊》2019 年第 15 期。

土地、物流、能源、税负等综合生产成本也在快速上涨，部分成本接近甚至超过一些发达国家（见表 1）。例如，我国工业电价约为美国的 1.5 倍，工业用地价格是美国的 16 倍；另外，税负成本、制度性成本还有较大改善空间。

表 1 我国与主要国家各项成本比较

成本	中国	美国	德国	日本	韩国	印度	巴西	越南
劳动力成本（美元/月）	1093	4173	3452	3101	3278	187	583	289
融资成本（%）	4.35	3.90	5.85	1.00	3.66	9.45	39.1	7.41
税负成本（%）	64.9	43.8	48.9	46.7	33.1	52.1	65.1	37.8
物流成本（%）	14.9	8	8.42	11	—	13	12	27
用地成本（美元/平方米）	806	50 (旧金山)	113.70~ 305.77	96.09	140~ 3000	50~ 150	—	320~991 (河内与胡志明市)
制度性成本（营商便利指数排位）	46	8	24	39	5	77	109	69

数据来源：（1）劳动力成本指标为 2019 年人均工资，数据来源于国际劳工组织《全球工资报告：2020—21》；（2）融资成本指标为 2018 年贷款利率，数据来源于世界银行；（3）税负成本指标为 2018 年总税率（税收占利润比重），数据来源于世界银行；（4）物流成本指标为 2016 年物流总费用占 GDP 比重，数据来源于中国物流与采购联合会；（5）用地成本指标为工业用地价格，数据来源于商务部；（6）制度性成本指标为 2018 年各国营商便利指数排名，数据来源于世界银行。部分指标参考韩建飞、张淑翠、张厚明：《我国与世界主要国家制造业成本比较及对策研究》，《发展研究》2019 年第 2 期。

从技术进步看，新科技革命和产业变革方兴未艾，新一代信息、生物、新能源、新材料、智能制造等一批具有发展前景的颠覆性技术孕育突破。经过多年努力，我国科技整体水平大幅提升，一些领域已经全面融入全球产业链供应链高端环节中，与发达国家的差距不断缩小，从“跟跑”“并跑”到部分领域处于“领跑”位置，进入“无人区”。例如，第五代移动通信（5G）领域，我国在全球“卡位赛”中占据领先优势，截至 2020 年 1 月 1 日，华为拥有的 5G 标准专利占全球的 14.6%，居全球首位。^①

因此，无论要素成本上升带来的客观变化，还是科技进步创造的发展机遇，我国都必须加快产业升级，在全球供应链上由从事简单加工组装向高端制造、研发设计、市场营销等环节加快延伸和转型。

^①Tim Pohlmann, Knut Blind. Fact Finding Study on Patents Declared to the 5G Standard, January. 2020, Available at https://www.iplytics.com/wp-content/uploads/2020/02/5G-patent-study_TU-Berlin_IPLYtics-2020.pdf.

（二）发达国家实施再工业化战略和新冠疫情全球蔓延正在引导全球供应链部分环节回归本地化

受 2008 年国际金融危机的巨大冲击，欧美发达国家逐渐意识到，虚拟经济脱离实体经济的过度膨胀将导致经济泡沫，进而引发金融危机和经济危机。经过深刻反思，主要发达国家重新聚焦实体经济，实施“再工业化”战略和促进制造业规划，力图推动社会资本和研发资源向实体经济转移，巩固技术和产业的领先优势。例如，美国相继推出《重振美国制造业框架》《制造业促进法案》《先进制造业国家战略计划》等战略部署，以及大幅下调联邦企业所得税率等政策措施，加速制造业回归，推动新材料、智能制造、工业互联网等产业快速发展。德国提出“工业 4.0”战略，出台《国家工业战略 2030》，提出“逐步扩大工业在德国经济总量的份额至 25%，并且在欧盟的比重达到 20%”的目标。日本启动“再兴战略”。法国颁布“新工业法国”计划等。

在再工业化战略影响下，一些发达国家的制造业占比有所提升，部分中高端制造业出现回流势头。2015 年以来，流入美国的外商直接投资呈现新一轮增长，2016 年规模高达 3850 亿美元，为历史最高位，2018 年虽下降至 2520 亿美元，但仍居全球第一，美国仍是全球最具吸引力的投资地区之一。美国制造业增加值从 2009 年的 1.73 万亿美元增加到 2019 年的 2.35 万亿美元。此外，机器人、高度自动化、人工智能等技术的快速发展与普及应用，在一定程度上弥补了发达国家劳动力不足的状况，克服了高昂人工成本的制约，使制造业回流具备了可行性。

新冠疫情冲击了全球供应链的正常运行，美国、日本等国家政府甚至计划为其制造企业迁回买单，以保证自身供应链完整与可控性，摆脱对他国尤其是中国供应环节的依赖。2020 年 4 月，美国白宫经济顾问拉里·库德洛表示，美国政府应允许企业将从中国迁回美国所发生的所有成本，在当年全部进行 100% 的费用化处理。2020 年 3 月，日本时任首相安倍晋三在以新冠疫情对经济影响为议题的“未来投资会议”上呼吁，对一国生产依存度高的高附加值产品生产基地要回归日本国内，而附加值不高的则应向东盟等进行多元化转移。^①2020 年 4 月，日本政府从其经济刺激计划当中拨款 22 亿美元，帮助制造商的生产基地从中国搬回日本或者搬至东南亚，其中对中小企业和大企业回流日本，日本政府分别承担 2/3 和 1/2 的搬迁费用。^②

（三）美国单边主义和贸易保护主义行为正在加速构筑全球供应链布局的新壁垒

美国特朗普政府自上台以来，奉行单边主义和贸易保护主义，频繁发起贸易战，利

^①魏继刚、刘伟华：《发达经济体供应链战略动向及启示》，《中国经济时报》2020 年 4 月 20 日。

^②钱春海：《疫情冲击与全球供应链的新变化》，《中国经营报》2020 年 4 月 27 日。

用技术封锁、知识产权诉讼、关税打压等多种手段限制更多经济主体参与到全球供应链体系中去，构筑新贸易壁垒，打破甚至中断既有和正在形成的全球供应链，严重损害全球自由贸易体系，全球供应链布局面临重大调整。例如，美国相继对中国、加拿大、墨西哥、欧盟等多个经济体发起贸易战，特别是对中国实施极限施压，手段包括对出口商品加征高额关税，将多家机构和个人列入出口管制“实体清单”，对华为等高科技企业进行技术封锁，收紧中国科技人员和科学、技术、工程、数学（STEM）等理工科专业学生的赴美签证等。

在贸易战中，征收高额关税明显提高我国出口产品成本，弱化出口导向型企业竞争优势，劳动密集型制造业将加速向东南亚等国家转移，一些制造企业特别是外资企业受制造业回流政策影响可能从我国撤离，到其他国家投资办厂。贸易战对我国产业的比较优势造成冲击，出现部分行业外迁，其他国家形成替代的现象。例如，我国对美国计算机及部件出口从 2017 年的 503 亿美元下降至 2019 年的 448 亿美元，而同期墨西哥对美国计算机及部件出口从 200 亿美元上升至 272 亿美元，增加 72 亿美元，实现对我国的“完全替代”。^①

（四）国际经贸规则重塑正在推动全球供应链重返封闭性、歧视性、区域性的供应链

20 世纪 90 年代特别是世界贸易组织（WTO）成立以来，世界各国致力于推动贸易和投资自由化，各国之间的商品、劳动力、资本和技术等流动更加自由，全球供应链涵盖的国家、企业和产品越来越多。由欧美日韩主抓研发设计、品牌营销和关键零部件，我国和东南亚国家承担加工组装制造，中东、拉美和非洲国家提供能源和原材料，构成了国际分工“金三角”，开放性、普惠性和全球性的供应链加速形成。突出表现在以下两个方面。一是 WTO 成员数量和贸易规模扩大，贸易门槛降低。截至 2020 年 5 月，WTO 拥有 164 个成员、24 个观察员，成员间贸易往来占全球贸易额的 98%，世界关税总水平已降至 5% 左右。二是中间品贸易比例持续上升。各国通过中间品贸易相互嵌入彼此的供应链中，交织形成“你中有我、我中有你”的全球供应链网络化格局。到 21 世纪初，中间品进口总量占到经济合作与发展组织（OECD）国家进口总量的 50%，占中国、巴西等发展中大国进口总量的 3/4。^②

与此同时，发达国家试图通过主导大型区域贸易协定，强化在全球供应链中的主导

^①沈建光、张明明：《全球产业链重构下中国的挑战与应对》，《中国外汇》2020 年第 14 期。

^②Shimelse Ali, Uri Dadush. Trade in Intermediates and Economic Policy, February 9, 2011, Available at <http://voxeu.org/article/rise-trade-intermediates-policy-implications>.

优势，将供应链合作模式由“全球模式”转型为“俱乐部模式”，成员参与方式则由基于多元化的鼓励加入转变为根据主导国家需求的有条件准入。^① 例如，2020年7月正式生效的《美墨加贸易协定》，引入极具排他性的“毒丸条款”，规定三国都不得擅自与“非市场经济”国家签署协定；如某一缔约方与其他“非市场经济”国家签署自贸协定，则必须允许其他缔约方在发出通知6个月后终止原协定，并代之以新协定。这实质上是美国禁止加拿大和墨西哥与其他美国所谓的“非市场经济”国家签署协定，体现了美国重建以其为中心的北美区域性供应链的战略目的。

（五）可持续理念兴起推动全球供应链布局目标从经济利益最大化向经济、环境和社会综合绩效转变

从20世纪80年代开始，可持续发展理论和企业社会责任运动在欧美国家逐渐兴起，社会各界特别是一些非政府组织日益关注环境保护、劳工权益等问题，要求企业对员工、消费者、社会公益、环境资源承担更大责任。为因应可持续发展理念和企业社会责任的外部压力，跨国公司纷纷作出相应承诺，发达国家也制定相关法律法规，强化供应链发展中的非经济绩效。可持续发展理念和企业社会责任运动给全球供应链带来的变化主要集中在以下三方面：一是环境保护，重视全球供应链中产生的污染排放和环境影响，要求跨国公司建立产品回收系统和环境检测系统。例如，欧盟立法制定《关于限制在电子电器设备中使用某些有害成分的指令》的强制性标准，并于2006年7月1日正式实施。该标准要求欧盟市场销售的电冰箱、洗衣机、数码产品、通信产品、电动工具等电子电气产品限制使用铅、汞、镉、六价铬、多溴联苯和多溴联苯醚等六项有害物质，同时把生产企业的责任延伸至上游的材料和零部件供应商。再如，通用、沃尔玛等跨国公司分别于2005年在上海和2008年在北京宣布实施绿色供应链管理战略。^② 二是劳工权益，反对全球供应链中的就业歧视、强迫劳动、血汗工厂等不平等现象，要求建立全球统一的劳工标准。例如，从2006年起，苹果公司每年都会对其供应链的每一家终端零件制造商进行审查。2012年美国公平劳工协会应苹果请求，对富士康位于深圳和成都的工厂进行调查，内容包括健康、安全、薪酬、工作时长等。三是社会福利，强调国家对社会福利改进的责任，要求政府监督全球供应链的运作过程。

从未来趋势看，面对全球气候变暖、环境污染、资源短缺和劳资矛盾等问题，可持续发展理念将日益深入人心，成为全球共识。跨国公司在布局全球供应链时，必然更需

^① 洪群联：《新形势下全球供应链的深度调整和发展趋势》，《宏观经济研究》2019年第7期。

^② 朱庆华：《可持续供应链协同管理与创新研究》，《管理学报》2017年第5期。

要考虑相关方利益关系、资源环境等非经济因素，全球供应链布局目标从之前的单纯追求经济利益最大化转向提升经济、环境和社会的综合绩效。为确保整个供应链长期效益最大化，供应链核心企业不仅要规范自身行为，还要协调监管供应链上其他企业行为。发达国家企业也会要求参与到全球供应链的发展中国家供应商，提高劳工权益、健康与安全、环境保护、商业道德等标准，共同推动全球经济可持续发展。

二、我国应对全球供应链调整变化的策略

当前全球供应链正发生深度调整，欧美发达国家引导部分环节回归本地化，贸易保护主义加速构筑新壁垒，供应链从开放性、普惠性、全球性重返封闭性、歧视性、区域性，这些趋势变化将对我国制造大国地位和供应链安全构成挑战。一方面，进一步削弱我国制造业成本优势，许多领域制造环节可能直接跨过我国中西部地区加速向东南亚国家转移，引发我国制造业比重过快下降的“空心化”风险。另一方面，进一步凸显关键技术“卡脖子”问题，一些关键技术瓶颈短期内难以突破，可能导致我国不仅难以掌握研发设计等高端环节，在高精度配件、高端装备等先进制造领域也不具备显著优势，加工制造和研发设计环节“双重抽离”。一些产业领域供应链可能全面转出，使我国在全球供应链中边缘化，甚至威胁产业安全、经济安全和国家安全。

同时也要看到，经过多年发展，我国综合经济实力和科技创新能力大幅提升。许多产业和企业走到全球领先地位，国际化步伐加快并主动建立全球供应链，在全球分工体系中的角色和作用悄然发生变化。全球供应链的深度调整，有利于我国主动或被动调整在全球供应链的原有位置，倒逼产业转型升级，带来了由全球供应链参与者转变为主导者的重要机遇。为此，必须主动适应变化、化危为机、多措并举，构建“以我为主”、弹性安全供应链，重塑国际竞争新优势，维护国家经济和产业安全。

（一）将现代供应链上升为国家战略，从微观、中观、宏观三个层次协同推进

发达国家较早认识到供应链的重要作用，将其视作提升产业竞争力、维护经济安全、推进多边合作的重要手段，制定并实施了一系列供应链战略和政策。^① 美国自 1993 年开始发布供应链相关行政命令，2012 年制定的《全球供应链安全国家战略》提出“促进商品的高效和安全运输”“培养具有弹性的供应链”两大战略目标，将供应链政策上升为国家战略。2017 年美国时任总统特朗普签署《评估和强化制造与国防工业基础及供应链弹性报告》，在飞机等 9 个国防领域和网络安全等 7 个先进制造业领域提出加强供应链弹性

^①王佳元：《现代供应链：演变特征与发展战略》，《宏观经济研究》2019 年第 7 期。

计划；2015 年英国发布《加强英国制造业供应链政府和产业行动计划》，提出支持制造业研发和使用新的供应链生产线，推进数字化、智能化技术在供应链不同环节深度应用等。相比而言，我国对供应链和全球供应链的重视不够，在外部环境发生重大变化的形势下，加强供应链管理，维护供应链安全显得极其重要。为此，建议将现代供应链上升为国家战略，完善顶层设计，从宏观、中观、微观三个层次协同推进。

一是宏观层面，研究制定供应链战略设计，推进构建重要产业产品的弹性安全供应链，保障国家经济安全。实践证明，关键核心及前沿技术是要不来、买不来、讨不来的。必须高度重视供应链安全问题，分行业做好供应链战略设计和精准施策。研究制定供应链战略方案或产品目录，对涉及我国国土安全、民生安全、金融安全、信息安全等重要领域的能源、原材料、关键零部件以及相关技术等，依据战略地位不同实施差别化政策，建立重要产业产品的弹性安全供应链。重点针对我国供给能力不足的战略产品，着力加快研发可替代的产品或技术，实现进口替代、国产替代，保障关键战略产品自主供给能力，避免受到掣肘；对于严重依赖国际市场的战略产品，必须进行完备的供应链尽职调查，研究制定供应链中断风险应急预案。此外，搭建国家供应链风险预警系统，实时跟踪和更新自然灾害、恐怖袭击、贸易冲突等突发性风险信息，加强风险评估和脆弱性分析，及时发布风险预警。

二是中观层面，发展现代供应链管理服务业，培育新经济增长点。党的十九大报告提出，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点，形成新动能。近年来，我国供应链领域涌现了许多新模式、新业态，形成一批供应链管理专业化服务企业。要把现代供应链管理服务作为新增长点，研究制定税收支持政策，将业务范围包含物流、仓储、运输业务的供应链管理服务企业纳入仓储物流税收优惠政策中；加强用地保障，地方政府根据本地实际合理划定供应链物流服务仓储用地比例的红线，完善综合用地、混合功能用地政策；加强供应链专业人才培养，设置相关学科专业，建立校企联合业务实训基地，支持行业协会借鉴国际通行制度开展职业资格认证。

三是微观层面，支持企业等市场主体深度应用现代供应链管理，提升资源配置和经营管理效率。倡导普及供应链理念与思维，积极培育合作精神和信用文化，引导企业实现从“小而全、大而全”到“外包非核心业务、专注核心竞争力”，从“零和博弈、对抗竞争”到“损益同担、合作共赢”的思维转变，支持企业以供应链体系“联合作战”方式参与全球经济合作竞争。加强企业信息化的政府投入力度，支持企业搭建供应链信息管理系统，实现采购、生产、物流等供应链业务的信息化处理，支持软件企业开发适用于

供应链业务情境的“软件即服务”（SaaS）应用、“企业资源计划”（ERP）系统，全面提升供应链信息化水平。

（二）推进核心技术攻关和产业梯度转移，巩固提升制造业综合优势

一是加强关键核心技术攻关。支持制造企业从加工组装等低端环节向研发设计等中高端环节攀升，摆脱在全球供应链中受制于人的局面。加强技术创新普惠性政策支持，扩大研究开发费用税前加计扣除范围。设立技术改造专项资金和引导基金，支持制造业技术改造、共性技术研发、核心零部件国产化和节能环保设备更新，夯实产业基础能力。对关系国家安全的“卡脖子技术”，发挥新型举国体制优势，建立基础研究国家队，建设国家重大实验室平台，集中攻关。

二是提高中西部地区承接产业转移的能力。统筹产业对内转移和对外转移的关系，在支持部分行业制造环节通过外迁重构竞争新优势的同时，通过优化营商环境、建设总部基地等举措留住供应链高端环节，实现产业转移与转型升级同步。选择一批基础条件好的中等城市和开发区，给予更大力度的改革先行先试和政策支持，强化交通、通信等基础设施建设，打造高质量承接产业转移示范区。

三是持续降低制造业成本。针对我国与主要国家在土地、能源、税负、制度性等领域的成本差距，持续推动减税降费，完善增值税、所得税政策，切实减轻实体经济负担。加快推进户籍制度、城乡统一建设用地市场、金融体制等重点领域改革攻坚，促进劳动力、土地、资本、技术、数据等要素市场化配置。围绕减低制度性交易成本，持续深化放管服改革，营造法治化、市场化、国际化、便利化的营商环境。

（三）提高企业全球化布局能力，构建“以我为主”的全球供应链网络

一是支持企业提升全球化布局水平。围绕我国具有比较优势的制造、流通环节，支持企业深化对外投资合作，设立海外研发中心、生产基地和分销服务网络，加快“走出去”步伐，依托龙头骨干企业建立“以我为主”的全球供应链网络，实现原料采购、加工生产和运输分销的全球化资源整合和高效配置。重点加强对“一带一路”等沿线发展中国家和地区的制造业投资和产能合作，将其整合纳入我国主导的供应链体系。引导我国企业增强合作意识和契约精神，减少在海外市场可能面临的风险矛盾，形成协同、友好、高效的供应链战略合作伙伴关系。

二是增强金融服务全球供应链建设。规范发展供应链金融，鼓励国内金融机构开展境外资产、股权等权益抵押贷款业务，为企业海外布局供应链提供融资支持。创新丰富进出口保险产品，完善商业性国际贸易保险体系，加快发展多种贸易承保方式。充分发

挥政策性进出口保险保障作用，加强财政支持力度，提高风险准备金预算规模和保险基金充足率，增强政策性保险承保能力。

三是支持企业建立供应链中断风险应对机制。加强供应链中断风险信息的即时共享，引导企业制定供应链中断风险应急预案，通过多源头供应，建立供应商或服务商后备信息库，保留预防性库存以及提高零部件标准化程度等举措，增强供应链的韧性与弹性，更好地应对供应链可能的中断风险。

（四）维护多边主义和自由贸易，积极参与供应链国际合作与治理

一是通过多边贸易谈判扩大朋友圈。坚定维护以 WTO 为核心的多边贸易体制，积极商签更多高标准自贸协定和区域贸易协定，稳步推动降低关税水平和贸易壁垒。抓紧做好《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）落地实施相关工作，提升成员国之间的经贸投资合作水平。以此为契机，加快中日韩自贸区谈判，将 RCEP 扩容升级、中欧中美投资协定谈判作为中期战略重点，同时推动相关方就亚太自贸区（FTAAP）谈判的时间表和路线图达成共识。^①

二是积极构建供应链战略合作伙伴关系。推进我国与“一带一路”沿线国家和地区以及主要贸易伙伴国家在投资保护、金融、税收、海关和人员往来等方面达成协议，形成要素流动、标准兼容、资质认证等方面合作机制，重点加强与境外海关开展“经认证的经营者”（AEO）互认合作、扩大互认范围，有效降低全球供应链协同发展的制度障碍。

三是加强供应链安全国际合作。党的十九届五中全会审议通过的《建议》提出，加强国际产业安全合作，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。借鉴《美日全球供应链联合声明》等方式，与主要贸易伙伴联合发表供应链安全声明，探索“供应链反恐伙伴计划”“供应链自然灾害应对计划”等合作形式，协作处理潜在供应链中断风险。与国际海关组织、国际民航组织、国际海事组织、万国邮政联盟、世界货物运输联盟等国际组织合作，在海事、航运、邮政等领域形成供应链安全合作长效机制，共同构建跨区域甚至全球范围内的弹性供应链。^②

（五）完善供应链相关法律法规，加强重要领域监管

一是健全法律法规。在关系国家安全、投资贸易等领域的法律法规中，增加涉及供应链安全的条款，建立不可靠清单制度，出台制裁约束措施。健全完善政府采购和食品、

^①李子文：《中国供应链政策的发展历程及存在问题》，《宏观经济研究》2019年第7期。

^②洪群联：《新形势下全球供应链的深度调整和发展趋势》，《宏观经济研究》2019年第7期。

药品等重点领域制度，从源头上保障供应链安全。完善环境保护、劳动权益、社会福利等法律法规，从法律上要求重点领域和关键环节的企业向公众披露采购、能耗、污染物排放处理、劳动权益保护、社会责任等信息。

二是加强重要领域监管。对食品、医药等关系公共安全和国家安全的重点领域，严格审查其供应链全链条的生产、流通等环节，对涉案企业及个人进行罪责认定。打击供应链金融中的虚假交易和欺诈行为，对开展供应链融资主体加强失信记录备案和信息公开披露，推动各部门和金融机构形成联合惩戒机制。完善绿色供应链激励约束机制，强化跨国公司供应链环保监管。

参考文献：

1. 陈功玉、王洁：《全球化环境下中国企业的全球供应链管理》，《中山大学研究生学刊（社会科学版）》2007 年第 4 期。
2. 洪群联：《新形势下全球供应链的深度调整和发展趋势》，《宏观经济研究》2019 年第 7 期。
3. 洪群联：《全球供应链的变化趋势和对策建议》，《中国经贸导刊》2019 年第 15 期。
4. 李子文：《中国供应链政策的发展历程及存在问题》，《宏观经济研究》2019 年第 7 期。
5. 马士华：《供应链管理》，机械工业出版社 2000 年版。
6. 宋华、贾景姿：《全球供应链模型构建及相关研究评述》，《商业研究》2014 年第 2 期。
7. 王中美：《MEGA 与全球供应链：变化、相应与反作用》，《世界经济研究》2017 年第 6 期。
8. 王佳元：《现代供应链：演变特征与发展战略》，《宏观经济研究》2019 年第 7 期。
9. 魏际刚、刘伟华：《发达经济体供应链战略动向及启示》，《中国经济时报》2020 年 4 月 20 日。
10. 朱庆华：《可持续供应链协同管理与创新研究》，《管理学报》2017 年第 5 期。
11. Pol Antràs. Firms, Contracts, and Trade Structure. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, Issue 4, 2003.
12. Gene M. Grossman, Elhanan Helpman. Integration versus Outsourcing in Industry Equilibrium. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, Issue 1, 2006.
13. Elhanan Helpman. International Organization of Production and Distribution NBER Reporter Online, Cambridge, MA, Issue Summer, 2006.
14. Paul R. Kleindorfer, Germaine H. Saad. Managing Disruption Risks in Supply Chains. *Production and Operations Management Society*, Vol. 14, Issue 1, 2005.
15. Alex J. Ruiz – Torres, Farzad Mahmoodi. The Optimal Number of Suppliers Considering the Costs of Individual Supplier Failures. *The International Journal of Management Science*, Vol. 35, Issue 1, 2007.

责任编辑：郭 霞

推动各类开放平台创新发展

夏友仁

摘要：改革开放以来，我国设立各类开放平台在吸引外资、促进对外贸易和拉动经济增长中发挥了突出作用，还应继续推进更大范围、更宽领域和更深层次的全面开放。“十四五”时期，自由贸易试验区和自由贸易港应基本建成新时期高水平全面对外开放新高地、提升高标准营商环境的试验区和推动形成高质量发展的产业体系，开发区、综合保税区和边境经济合作区应成为持续改善营商环境的探索区、持续减税降费的压力试验区、促进中西部发展的经济功能区、引进外资的优先承载区、融入全球高端产业链的先行区和人民币国际化的推进区，同时应推动各类开放平台形成协同联动效应。

关键词：开放平台 对外开放 开放型经济新体制 自贸区 自贸港

作者简介：夏友仁，中国国际经济交流中心产业规划部副处长、副研究员。

改革开放以来，我国通过设立一些赋予特殊开放政策的区域，促进对外贸易，吸引外资，发展外向型经济，实践效果显著。“十四五”时期，国际环境不稳定不确定性因素增多，大国博弈复杂性增加，更应注重以各类开放平台为抓手，创新管理制度，发挥高水平对外开放对高质量发展的支撑作用和溢出效应。

一、探索自由贸易试验区和自由贸易港的新体制新机制

（一）自由贸易试验区和自由贸易港的成就与主要问题

自2013年国务院批准设立中国（上海）自由贸易试验区起至2019年，我国共在上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南以及山东、

江苏、广西、河北、云南、黑龙江分五批设立 18 个自由贸易试验区，并公布了实施方案。2020 年 8 月，国务院又批准北京、湖南、安徽 3 个省市设立自由贸易试验区的申请。至此我国自贸试验区的数量增加到 21 个，达到沿海省份全覆盖，形成由南到北、由东至西“1+3+7+1+6+3”顺序开放的格局。2018 年 4 月，习近平总书记宣布在海南全岛推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，加快探索建设自由贸易港进程。自贸试验区是我国全面深化改革和扩大开放的试验田，在我国改革开放过程中具有里程碑意义；海南自由贸易港更是要建成全球开放水平最高的特殊经济功能区，担负着对外开放和深化改革的开拓者、探索者和示范区的重要任务。

1. 主要成就

各自贸试验区自设立以来，根据各自的方案任务开展工作，在试验任务和实际效果等方面都取得了突出成效。第一，试验任务完成情况较好。根据商务部 2019 年 6 月发布的《中国自由贸易试验区发展报告（2019）》（以下简称“发展报告”），上海自贸试验区全面深化方案完成率达到 98.99%，完成情况最好；广东、天津、福建第二批 3 个自贸试验区总体方案任务完成率均超过 90%；第二批自贸试验区 2.0 版深化方案已全面推开。辽宁等第三批自贸试验区总体方案全面启动，至 2018 年底完成率总体超过 70%，其中辽宁自贸试验区超过 90%。第二，已推广若干批次试验成果。截止到 2019 年 7 月，由国务院集中复制推广的自贸试验区改革试点经验共五批合计 106 项；国务院自由贸易试验区工作部际联席会议办公室（设在商务部）总结印发供各地借鉴的“最佳实践案例”共三批合计 43 个；各部门自行复制推广的改革试点经验 53 项。累计共形成的 202 项制度创新成果中，涉及投资便利化 81 项、贸易便利化 64 项、金融开放创新 23 项、事中事后监管 34 项（图 1）。第三，在贸易和引进外资方面效果明显。根据发展报告，先设立的 11 个自贸试验区共新设企业 60 多万家，外资企业近 4 万家，吸收了全国 12% 的外资，创造了 12% 的进出口额。第四，形成了全方位扩大开放的新格局。自贸试验区的总体布局考虑东、中、西部地区发展实际，推动形成东、中、西部地区协同改革开放的格局。在自贸试验区的探索中，沿海省份已全部参与并担负重要任务。试验区在投资、贸易和政府监管等领域积极探索，试验国际公认的制度和做法，开启了从被动接受国际经贸规则向主动对接国际经贸规则，个别领域探索新国际经贸规则的新阶段。

海南自由港开始部署、研究和推进。2018 年 4 月，习近平宣布支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，指出海南建设自由贸易港要体现中国特色，符合中国国情，符合海南发展定位，并学习借鉴国际自由贸易港的先进经营方式和管理方法。同月印发的《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》提出，赋

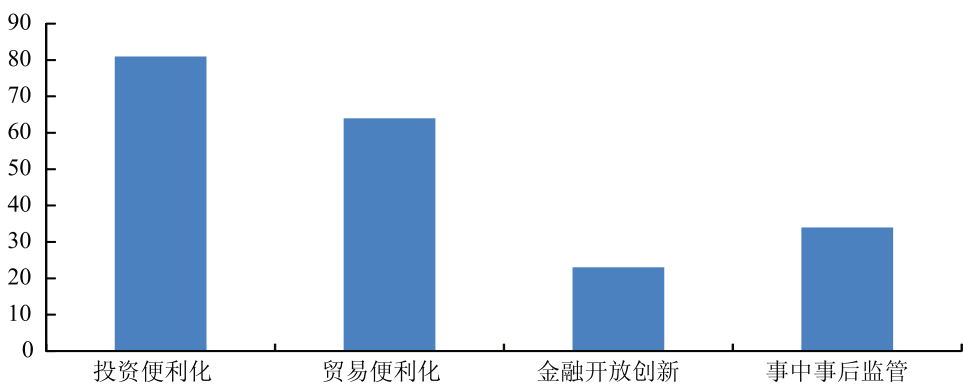


图 1 自贸试验区推广的 202 项创新制度成果内容（项）

数据来源：商务部网站。

予海南经济特区改革开放新使命，建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港，解放思想、大胆创新，着力在建设现代化经济体系、实现高水平对外开放、提升旅游消费水平、服务国家重大战略、加强社会治理、打造一流生态环境、完善人才发展制度等方面进行探索。2020 年 6 月，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，提出到 2025 年，初步建立以贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往和数据有序安全流动六大领域的自由化便利化为重点的政策制度体系，营商环境达到国内一流水平；到 2035 年，自由贸易港的制度体系和运作模式更加成熟，营商环境更加优化。海南自贸港是我国部署建设的第一个自贸港，意义重大。

2. 主要问题

纵向比较，我国自贸试验区六年来的建设成就巨大，但从国际视野和我国以改革开放促进经济高质量发展的实际需要来看，我国自贸试验区建设仍任重道远。

一是开放行业不够宽。按照最新的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019 年版）》，负面清单条目由原来的 45 条减至 37 条，缩减了 18%，但对交通运输、邮政、信息传输和信息技术服务业、商务服务业以及教育、医疗和文化等行业仍有较多限制。根据世界经济合作与发展组织（OECD）2019 年 9 月发布的外商投资限制指数，2018 年中国外商投资限制指数为 0.251，排名第六，仅比马来西亚、俄罗斯和印度尼西亚略好，大幅高于欧美发达国家。该指数主要从外国股权限制、歧视性筛选或批准机制、对主要外国人员的限制、业务限制四个方面衡量一国对外国直接投资的限制程度。就行业看，我国对外资准入限制较严格的行业主要集中在银行、保险、证券、电信、医疗、教育、文化、交通运输等。自贸试验区是新时代改革开放新高地，代表着我国当前改革开放的最高水平和未来改革开放的趋势，也在一定程度上预示着我国经济高质量

发展的高度。应在全球范围内，结合我国实际发展需要，对标较高的市场准入水平，不断缩减市场准入负面清单，大幅降低外商投资限制指数。

二是开放层次不够深。近年来，一些高标准自由贸易协定不断增加。日本与欧盟签署日欧经济伙伴关系协定（EPA），规定在 15 年过渡期后，日本对欧盟实现 94% 的关税自由化水平，欧盟对日本达到 99% 的自由化水平；美国、墨西哥和加拿大达成的美墨加协定（USMCA），包括三国间农产品贸易实现零关税、汽车配件零关税和相互零补贴等内容；全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），也实现了基本零关税、数据跨境自由流动、服务业开放、电子商务及市场准入、竞争性政策、国有企业和劳工、环保、知识产权保护等目标。自贸试验区作为我国最高水平国际经贸规则的试验田，应针对最新的国际经贸规则，进行相关改革创新试验和压力测试。

三是营商环境还需大力提升。在美国把我国定位为“战略竞争对手”的前提下，中美经贸摩擦和其他领域的对抗关系具有一定的长期性和严峻性。这是我国单方面难以把控的，也会对我国吸引外资产生较大负面影响。大力提升营商环境，提高对外资的吸引力，是我国扩大开放、应对中美经贸摩擦的一项可行措施。当前我国在办理施工许可证、获得信贷、纳税、执行合同、办理破产和劳动力市场监管等方面提升空间较大。自贸试验区在这方面大有可为。

（二）“十四五”时期自由贸易试验区和自由贸易港探索的目标与任务

按照设计方案，自贸试验区的建设目标是改革开放排头兵、创新发展先行者以及形成更多可复制、可推广的经验。具体任务主要是坚持制度创新、建设开放高地、服务国家战略、辐射带动周边和有效防控风险。从国际视角，自由贸易试验区应以制度创新为核心，对标国际高水平、高标准的贸易、投资规则、规制、管理、标准，以自由贸易为目标，充分发挥高水平开放的示范引领作用。自贸港是一国境内关外、资金货物人员自由进出的开放水平最高的特殊经济区域。到“十四五”末，海南自贸港应制度初成，国际标准的高水平开放格局初具。

1. 基本建成新时期高水平全面对外开放新高地

自贸试验区和自贸港都应加快成为我国新时期全面对外开放的新高地。第一，试行全行业对外开放。自贸试验区和自贸港应更严格地实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。可考虑对自贸试验区的负面清单实施路线图计划，首先确定“十四五”时期负面清单的总体目标，然后据此按“一年一修”的进度逐步缩减。总体目标按照底线思维和风险可控的原则，对标国际高水平自由贸易区，结合我国经济和社会实际确定。自贸港

可考虑建立更高标准的负面清单管理制度，清单条目应在自贸试验区的基础上大为压缩，同时结合我国国家治理体系和治理能力现代化的进程及需要，大力打造市场化、法治化、国际化营商环境。第二，扩大自贸试验区和自贸港的区域范围。自贸试验区和海南自贸港应切实承担起试验的功能，为其他地区提供可复制、可推广的经验。一旦条件成熟，可扩大试验的区域范围，如增设新的自贸试验区、自贸港，或将类似自贸试验区的开放高地拓展到整个省级行政区域等。第三，逐步确立以事中事后监管为主的监管原则。经济行政管理部门应以服务为主，确立服务性理念，建设服务型政府。试行最低门槛的事前行政审批制，以事中事后监管为主。第四，加快探索适应全球最高标准自贸区的压力试验区。近年来，一些主要发达经济体签署的自由贸易协定成为最高标准的自贸区，并开始产生全球性影响，这些经济体基本都是我国的重要贸易伙伴。自贸试验区和自贸港应对标当前全球最高标准的自贸区进行压力测试，从中发现我国对于高标准自由贸易的适应能力、我国的优势与短板，并总结具有全国意义的经验做法向全国推广。第五，探索完善涉外经贸法律和规则体系。在外商投资法等现有法律法规基础上，根据我国新时期对外开放的需要，适应全球高标准经贸规则，更加注重走出去的实际要求，逐步修订、完善涉外经贸法规体系。

2. 提升高标准营商环境的试验区

营商环境是影响投资的重要因素。在世界银行 2019 年 10 月发布的《全球营商环境报告 2020》中，我国营商环境又从 2018 年的第 46 位大幅跃升到第 31 位，提升 15 位，已连续两年入列全球营商环境改善幅度最大的十大经济体。“十四五”时期应再接再厉继续提升我国营商环境并稳定在更加靠前的位置，自贸试验区和自由贸易港更应在《优化营商环境条例》要求的基础上走得更远，打造国际一流、公平竞争的营商环境。世界银行的评价标准涵盖影响企业生命周期 11 个领域的监管法规，它们是开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同、办理破产和劳动力市场监管。这次营商环境的提升，来自于在开办企业、获得电力和跨境贸易等领域的努力。排名前 10 位的经济体，都在监管效率和质量上表现突出，包括施工期间的强制检查、获得电力、破产程序中向债权人提供的强有力保障以及自动化的专业商事法庭，这应该成为我国改进的方向。营商环境排名靠前的国家地区，如新西兰、新加坡、丹麦、中国香港、韩国、美国、英国等，都是发达或表现良好的经济体，也是预期稳定的投资目的地。加快探索构建对标全球最高水平的营商环境，应成为自贸试验区和自由贸易港的重要内容。海南自贸港建设，应对标香港、新加坡、鹿特丹和迪拜等当今最典型、开放度最高的自贸港，结合中国实际，在守住底线和风险可控的前提下，逐步

推进，突出贸易自由和投资自由，至少可以在零关税、非关税贸易壁垒中的管理清单、扩大放开离岛退税、大幅降低企业和个人所得税、发展离岸金融结算、教育卫生文化领域开放、数字贸易领域开放等诸多领域有所作为。

3. 推动形成高质量发展的产业体系

我国经济已转向高质量发展阶段，处于转变发展方式、优化经济结构和转换增长动力的攻关期，应坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展变革，建设现代化经济体系。自贸试验区建设应利用开放优势，外引内联，积极融入全球创新网络，在“十四五”时期初步形成高质量的产业体系。第一，发展先进制造业。充分利用新一轮科技革命和产业变革带来的历史机遇，加快发展创新驱动型高端制造业。推动互联网、物联网、大数据、人工智能和已有实体经济深度融合，大力发展高技术制造业。结合各自贸试验区产业基础，培育高科技产业链和若干世界级先进制造业集群。第二，发展现代服务业。从产业结构发展趋势看，全球正进入服务经济时代。服务业对我国国内生产总值（GDP）贡献率超过 50%，已成为促进经济持续增长、拉动就业的第一大产业。国际贸易领域，鉴于服务贸易的增长趋势，未来可能出现货物贸易、服务贸易和数字贸易三足鼎立的贸易格局。通过联通技术等技术赋能，加之庞大的制造业基础，我国完全可能实现在服务经济时代的持续较快增长。应在现有基础上，继续扩大服务业开放，压缩负面清单，促进现代服务业发展。第三，进一步发挥自贸试验区和自贸港的产业带动作用 and 溢出效应。自贸试验区的发展应加大与当地和周边地区的产业融合、协同效应，努力形成较为完整的产业链、产业集群和产业优势，提升区域品牌效应。

二、促进开发区、综合保税区、边境经济合作区转型升级

（一）开发区、综合保税区、边境经济合作区的成就与存在的问题

1. 主要成就

开发区指由国务院和省级人民政府批准在城市规划区内设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区等实行国家特定优惠政策的各类开发性区域。从 1981 年国务院批准在沿海开放城市建立经济技术开发区起，开发区已有近 40 年的历史。根据国家发展改革委、科技部、国土资源部等六部委发布的《中国开发区审核公告目录》（2018 年版），我国目前共设立国家级开发区 552 家，其中经济技术开发区 219 家，重点发展以制造业为核心的现代产业体系；高新技术产业开发区 156 家，重点发展知识密集型、技术密集型产业。开发区是各地改革开放的先行区，为本地改革开放做出了历史性贡献。第一，开发区以鲜明的形式彰显了改革开放，带来了改革开放的新气象和新机遇。

开发区往往设立在相对未开发区域，相对独立存在、单独发展，是引进外资集中、市场管理宽松、国际化程度高、税收优惠的特殊区域，是各地改革开放的一面旗帜。第二，开发区是引进外资的主要承载地。各地往往以方便土地使用、降低土地使用成本、税收减免等优惠条件，把开发区作为引进外资、招商引资的首选区域。第三，成为各地经济增长的重要贡献地。开发区营商环境较好、经济政策宽松、企业经营成本较低，往往是本地经济增长最快、对经济增长贡献较多的区域。国家级经济技术开发区是开发区的主力。2018 年，全国 219 家国家级经济技术开发区实现地区生产总值 10.2 万亿元，占同期 GDP 比重 11.3%；实现财政收入 1.9 万亿元，增幅高于同期全国平均水平 1.5 个百分点，占全国财政收入的比重 10.6%；实际使用外资和外商投资企业再投资金额 513 亿美元，占全国吸收外资比重约 20.4%；实现进出口总额 61937 亿元，占全国进出口总额的比重 20.3%。

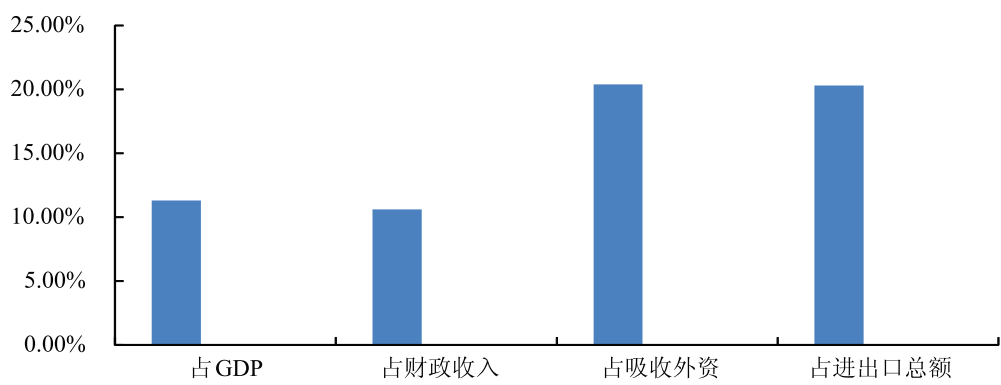


图 2 2018 年 219 家国家级经济技术开发区的 GDP、财政收入、吸收外资、进出口额占全国的比重（%）

数据来源：国务院新闻办公室网站。

综合保税区是具有保税港区功能的海关特殊监管区域，由海关依规管理，执行保税港区的税收和外汇政策，具有保税区、出口加工区、保税物流区、港口的功能，发展重点是国际贸易、保税服务及出口加工等各类相关服务，可以开展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务。自 2006 年我国第一个综合保税区在苏州工业园区设立以来，目前已有 73 个综合保税区。作为开放型经济的重要平台，综合保税区在发展对外贸易、吸引外商投资、促进产业转型升级等方面发挥了重要作用。

边境经济合作区是设立在沿边开放城市，主要发展边境贸易和加工出口的经济功能区，承担着我国中西部地区对外开放、合作发展的重要职能。自 1992 年以来，经国务院批准的边境经济合作区 17 个，对发展我国与周边国家地区的经济贸易和睦邻友好关系、

繁荣边疆少数民族地区经济发挥了积极作用。另外，为加快沿边开发开放、推进“一带一路”建设，国务院还相继批准在广西、云南、内蒙古、黑龙江设立 7 个沿边重点开发开放试验区，也取得明显成效。这些试验区特色产业迅速成长，经济实力大幅提升，相关改革不断深化，国际物流枢纽功能基本形成，民心相通作用加强。

2. 主要问题

开发区的主要问题：一是部分开发区土地利用效率不高。开发区的建设模式一般是在规划的区域先搞征地拆迁、土地整治，从“三通一平”到“十一通一平”，再行招商引资，难免造成企业入驻不足、土地资源利用率不高的现象。二是开放引领作用不足。开发区在改革开放早期的引进外资、经济管理方式改革方面作用明显，但随着各地对外开放区域的扩大，开发区在扩大开放和促进改革的新措施、新模式方面的引领作用趋于弱化。三是开发区发展动能不足。当前以现代信息技术为核心的科技进步、产业变革发展迅猛，一些新业态、新模式迅速壮大，现代信息技术与传统产业的融合加快；产业链全球化趋势深入发展。开发区应以国际视野，更加注重引入发展新产业、新业态，增强长期增长能力，引领当地高质量发展。

综合保税区的特殊性在于海关监管方面，包括关税和非关税贸易壁垒等。目前各综合保税区对关税的监管较好，但对非关税壁垒的认识和利用不足。在综合保税区，不仅要利用保税区的零关税，更要利用非关税贸易壁垒中的贸易自由度。各综合保税区对此政策的利用较少。综合保税区还可以在研发设计、检测维修、销售服务等方面有所作为，并复制推广改革创新经验。

边境经济合作区和沿边重点开发开放试验区的优势在于地缘和政策。目前 17 个边境经济合作区和 7 个沿边重点开发开放试验区的开放合作重点，主要结合本区域的资源和产业优势，辐射能力有限，与我国其他对外开放政策和平台结合不够。另外，周边国家对人民币的认可度较高，可以借此推进人民币的国际使用。

（二）“十四五”时期转型升级的目标与任务

1. 持续改善营商环境的探索区

对外开放平台首先应对标世界银行的评价体系改善营商环境。这是各开放平台自身基本能够做到的，无需依靠更多外部支持。自贸试验区已在改善营商环境、转变政府职能方面积累了大量可复制、可推广的经验，各开发区、综保区和边境经济合作区不妨结合本地实际，对照引入。另外，还可在竞争中性原则方面走在本区域甚至全国前列。除相关负面清单外，对国有经济、民营经济、混合所有制经济、外资及中外合资等各种所

有制经济在市场准入、监管、税收优惠、贷款、补贴、采购等环节一视同仁，同等对待，对标国际通行做法，减少直至禁止窗口指导等歧视性做法，并落实监督评估考核机制。

2. 持续减税降费的压力试验区

减少企业税费负担、规范税费征收目录及程序，是减轻企业负担、降低生产成本和引进外资、提高企业竞争力的有效手段。我国境内的企业税费负担在世界上处于较高水平。开发区、综合保税区和边境经济合作区在减少企业税收、关税和其他费用方面已有一些有益经验，如收税与补贴并用等。“十四五”时期，这些对外开放平台，可对标国际税费水平较低的开放经济体，大胆试行大力度的减税降费举措，如探索将企业所得税降到接近 15% 的水平，为本地积累经验做法。实行中可提出实施路线图，列明具体目标，分阶段稳步推进。

3. 促进中西部发展的经济功能区

党的十九大报告明确指出，新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。对外开放是推动经济社会发展的巨大动力，应在率先实现东部地区优化发展的同时，加大力度支持中部崛起和西部大开发再上新台阶。一是将中西部符合条件的开发区、综保区扩大升级为自贸试验区。目前自贸试验区已实现沿海省份全覆盖，应加大在中西部扩展的力度，基本实现所有省份的全覆盖。二是对一些开放平台赋予更多更大功能。如对新疆作为“丝绸之路经济带”核心区的经济双向开放、国际陆路和航空交通枢纽的赋能授权，统筹协调中欧班列和其他“一带一路”交通基础设施提质增效等。让高水平开放陆海协同、东西互济。三是扩大边境经济合作区和沿边重点开发开放试验区的规模，提升对外开放水平。充分发挥地域开放前沿优势，在贸易、投资和民间交流等领域大胆试验，大力改革，形成区域经济增长极。

4. 引进外资的优先承载区

对外开放平台应继续在引进外资方面加大力度。一是继续提供优惠税费政策。土地出让费、租金等均优于本地水平。企业所得税和企业雇员的个人所得税趋近 15%，增加国际竞争力。二是根据本地的资源优势和产业优势，有计划地重点培育、优先发展、优先引进一些产业，特别是新产业、新业态和新模式，逐步形成稳定的产业链和供应链生态，提升区域经济整体竞争力。三是鼓励开发区、综合保税区和边境经济合作区在条件成熟时，升级为自由贸易区和自由贸易港，享受多种对外开放的特殊政策。

5. 融入全球高端产业链的先行区

我国经济实现从高速增长向高质量发展的转变，需要加快发展先进制造业，培育壮大战略新兴产业，促进互联网、大数据、云计算、物联网等信息技术和原有实体经济深

度融合、转型升级，占据全球产业链、供应链的中高端，并提升对全球产业链的统筹能力。我国有“世界工厂”和人口规模等优势，也具备发展现代服务业的良好基础。各对外开放平台，应抓住这个历史机遇，并起到先行示范作用，引领本区域经济走向高质量发展轨道。

6. 人民币国际化的推进区

鼓励以人民币进行进出口计价、结算。通过扩大进口，鼓励形成进出平衡甚至进大于出的贸易格局，增加人民币的国际使用规模和使用范围。逐步扩大资本项下的人民币可兑换项目和金额。鼓励外资金金融机构在开放平台设立多种形式的分支机构，与中资金金融机构平等竞争。与相关国家或经济体签署货币合作协定，创造条件允许人民币在一定区域和范围内更为自由地使用。在边境经济合作区和沿边重点开发开放试验区，通过增加人民币使用的基础设施、结算网络，增加人民币投融资产品和渠道，形成相对完善的区域性人民币市场；同时在新疆、云南等地将边境经济合作区与“一带一路”建设结合起来，提升政策协同效应。

7. 推动各类开放平台形成协同联动效应

除上述开放平台外，为实现区域创新发展、率先探索全面建设社会主义现代化强国新路径、对外区域合作等目标，我国还设立了 19 个国家级新区、深圳建设中国特色社会主义先行示范区、青岛建设中国—上海合作组织地方经贸合作示范区等包含不同程度对外开放内容的功能性平台。2020 年 4 月，国务院批准设立江西内陆开放型经济试验区，要求以体制机制改革为重点，推动资源要素自由高效流动，努力走出一条内陆省份双向高水平开放，以开放促改革、促发展、促创新的新路子。在推进这些开放平台不断发展的基础上，应加强统筹协调，实现既有分工又有协同，不断提升我国对外开放的深度与广度，力争开拓形成“第二次对外开放”的新局面。

参考文献：

1. 冯奎：《中国开发区发展新动能内涵特征》，《全球化》2019 年第 1 期。
2. 窦勇、李金波：《解构自贸试验区产业体系发展》，《中国外汇》2019 年第 18 期。
3. 江小涓、罗立彬：《网络时代的服务全球化——新引擎、加速度和大国竞争力》，《中国社会科学》2019 年第 2 期。
4. 王晓红、李锋、夏友仁、高凌云：《对“三零”国际经贸规则的认识》，《国际贸易》2019 年第 6 期。

责任编辑：谷 岳

我国脱贫减贫： 现状、问题与战略转型研究^{*}

李春瑜 谭永生

摘要：我国脱贫减贫呈现出典型的阶段性推进特征。通过持续的大规模扶贫开发，绝对贫困问题总体解决，区域性整体贫困明显缓解，贫困地区生活质量全面提高。但减贫也存在相对贫困人口规模较大，贫困人口识别标准单一，脱贫减贫主体发挥作用不够，扶贫减贫治理碎片化等问题。2020 年我国脱贫攻坚任务如期完成后，绝对贫困解决但相对贫困仍将长期存在。发达国家减贫的贫困线设置、提升减贫内生动力、精准扶贫对象、分类设计保障性扶贫等有效做法，值得我们借鉴。适应新形势，2020 年后我国减贫重心要转向常规治理相对贫困，减贫治理要转向统筹城乡贫困治理一体化，减贫政策要重在防止贫困人口返贫，减贫对象要更加关注特殊地区和特殊人群。

关键词：脱贫攻坚 减贫策略 绝对贫困 相对贫困

作者简介：李春瑜，中国社会科学院工业经济研究所副研究员；
谭永生，中国宏观经济研究院社会发展研究所研究员。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响脱贫攻坚战。2020 年底，现行标准

^{*} 本文系国家社科基金项目《更高质量和更充分就业的测度评价与实现路径研究》（批准号 19BTJ006）的研究成果。

下我国农村贫困人口已实现全部脱贫，贫困县全部摘帽，区域性整体贫困得到解决。绝对贫困解决但相对贫困仍将长期存在，贫困人口还存在返贫风险。适应脱贫攻坚目标任务即将完成新形势，需要及时筹划 2020 年后我国的减贫战略。

一、我国脱贫减贫的发展历程与阶段变迁

我国高度重视扶贫减贫，出台实施了一系列中长期扶贫规划，从救济式扶贫到开发式扶贫再到精准扶贫，探索出一条符合国情的农村扶贫开发道路。在经济社会发展的不同阶段，由于扶贫任务存在较大差异，扶贫发展也呈现出典型的阶段性推进特征，大体可分为五个阶段。

一是计划经济体制时期（1949—1977 年），小规模救济式扶贫。建国初期，大规模城市贫困和农村贫困现象十分普遍，广大农村普遍存在生存性贫困，农民温饱难以保障。这一时期，我国采用了小规模的、有限的“输血式”救济扶贫战略，依靠民政救济系统，对一些落后边远地区、因灾致贫及战争伤残人口实施生活救济，以保证贫困人口的临界生存需要。按现行农村贫困标准衡量（2010 年价格每人每年 2300 元），1978 年我国农村贫困人口规模高达 7.7 亿人，贫困发生率为 97.5%。^①

二是改革开放初期（1978—1985 年），农村经济体制改革推动下的发展型减贫。党的十一届三中全会后，我国逐步拉开农村经济体制改革的大幕，农村生产力得到了解放，农村经济快速增长，这为农村贫困问题的缓解提供了强劲动力。此外，国家鼓励农民进城务工，发展非农产业，取得非农收入，农民收入得到了大幅提升。这一阶段，农村贫困人口从 7.7 亿人减少到 6.6 亿人，贫困发生率由 97.5%降到了 78.3%。

三是经济高速增长时期（1986—2000 年），以贫困县瞄准为重点实施开发式扶贫。随着东中西部地区的发展差距日益拉大，欠发达地区贫困现象突出，贫困人口呈现出明显的区域集中特点。针对一些“老、少、边、穷”地区，国家制定了开发式扶贫方针，安排专项资金，出台优惠政策，进行开发性生产建设。到 2000 年底，“八七”扶贫攻坚目标基本实现，农村贫困人口由 1985 年 6.6 亿人减少到 2000 年的 4.6 亿人，贫困发生率从 78.3%下降到 49.8%。

四是新世纪扶贫开发（2001—2011 年），以实现小康社会为目标的综合型扶贫。进入 21 世纪，以《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》为标志，我国进入综合扶贫开发

^①国家统计局：《国际地位显著提高 国际影响力持续增强——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十三》，国家统计局网站，2019 年 8 月 29 日。

阶段。这一阶段，中西部少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区的重点县成为扶贫开发的重点区域，扶贫工作重心转向产业扶贫、整村推进、贫困地区劳动力转移培训等领域。到 2000 年底，第一个“农村扶贫开发纲要”基本完成，农村贫困人口由 2000 年 4.6 亿人减少到 2011 年的 1.2 亿人，贫困发生率从 49.8%下降到 12.7%。

五是脱贫攻坚时期（2012—2020 年），实施精准扶贫精准脱贫。党的十八大以来，我国全面打响了脱贫攻坚战，集中连片特困地区成为扶贫主战场，精准扶贫成为主要方式，实现扶贫从片状向点状演进，并明确提出，到 2020 年现行标准下农村贫困人口实现全部脱贫。目前，我国 832 个贫困县已全部实现脱贫，脱贫攻坚胜利“收官”。

表 1 1978—2019 年我国农村贫困人口规模及贫困发生率 单位：万人、%

年份	贫困人口规模	贫困发生率	年份	贫困人口规模	贫困发生率
1978	77039	97.5	2012	9899	10.2
1980	76542	96.2	2013	8249	8.5
1985	66101	78.3	2014	7017	7.2
1990	65849	73.5	2015	5575	5.7
1995	55463	60.5	2016	4335	4.5
2000	46224	49.8	2017	3046	3.1
2005	28662	30.2	2018	1660	1.7
2010	16567	17.2	2019	551	0.6
2011	12238	12.7			

资料来源：相关年份《中国农村贫困监测报告》。其中，2010 年以前数据是根据历年全国农村住户调查数据、农村物价和人口变化，按现行贫困标准测算取得。

二、我国脱贫减贫现状及面临的主要问题

（一）我国脱贫减贫现状

通过大规模扶贫开发，我国农村贫困人口大幅减少，区域性整体减贫成效明显，贫困群众生活水平大幅提高，贫困地区面貌明显改善，成为全球最早实现联合国千年发展目标中减贫目标的发展中国家，为全球减贫事业做出了巨大贡献。

一是绝对贫困问题总体解决。改革开放后，我国确立以贫困地区为重点，实施有计划有针对性的扶贫开发政策，先后实施了“八七扶贫攻坚计划”和两个为期 10 年的“中国农村扶贫开发纲要”，精准扶贫精准脱贫全面打响脱贫攻坚战，农村贫困程度进一步减

轻，贫困人口大幅减少，中华民族千百年来的绝对贫困问题在 2020 年得到了历史性解决。

二是区域性整体贫困明显缓解。2014 年，全国 832 个贫困县名单公布，涉及中西部 22 个省区市。从 2016 年开始，我国贫困县开始逐年脱贫摘帽，2019 年底未摘帽贫困县减少至 52 个，2020 年底所有贫困县已实现脱贫摘帽。连续 7 年，我国每年减贫人口都在 1000 万人以上，贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县等贫困地区减贫成效尤为显著，区域性整体贫困已明显缓解。

三是贫困地区生活质量全面提高。随着对农村尤其是贫困地区建设和投入力度的持续加大，贫困地区农村居民生活条件和生活环境明显改善，享有的公共服务水平不断提高，生活质量得到全面提高。从家庭耐用消费品情况看，贫困地区农村居民家庭耐用消费品从无到有，拥有量持续增加，与全国农村平均水平的差距逐渐缩小。基础设施条件不断改善，贫困地区通电的自然村接近全覆盖，通有线电视信号、通宽带的自然村比重均在 80% 以上。公共服务水平不断提高，教育文化卫生设施配置逐渐齐全，贫困地区生产生活条件得到进一步改善。

（二）我国脱贫减贫面临的主要问题

尽管我国脱贫减贫取得了历史性成就，但仍面临一些不容回避的问题，未来脱贫减贫任务依然较重。

一是相对贫困人口规模仍较大。国际上主要使用两种贫困标准：一种是世界银行 1.9 美元/天的绝对贫困线；另一种是目前在经济合作与发展组织（OECD）等发达国家使用较多的以家庭中位数收入 50% 或 60% 为基准的相对贫困线。根据世界银行的统计数据，按照 1.9 美元/天的贫困标准（2011 年购买力平价计算），高收入国家的贫困发生率仅为 0.7%，显著低于世界平均水平（9.9%），比低收入国家平均水平（43.4%）更是低几十倍。2020 年我国绝对贫困问题基本解决，但如果以城乡居民人均收入中位数的 50% 为基准的相对贫困标准来测算，2019 年我国城镇居民的相对贫困标准为 19622 元，农村为 7194 元，远高于 2020 年人均收入 4000 元左右的农村绝对贫困标准。据此测算，“十四五”时期我国城镇和农村的相对贫困人口比例基本在 15% 和 20% 左右。

二是贫困人口的识别标准单一。精准识别贫困人口是精准开展减贫工作的前提。当前，我国精准识别的指标主要为收入，国家依据收入标准估计出各省和县的贫困发生率，按 10% 的上浮比例逐级向下分配建档立卡名额，名额分配到村后，低于国家确定的收入标准的人就可以纳入贫困人口范畴。但在实际操作过程中，因为信息不对称和道德风险等问题，极易产生漏选或错进，导致“进不应进，应进未进”的贫困识别偏误。同时，贫困

户的致贫原因也多种多样，单一收入指标无法客观反映因病、因残、因学、因灾、缺技术、缺资金、内生动力不足等多维度导致的贫困。

三是脱贫减贫主体发挥作用不够。扶贫在本质上是扶贫者帮助扶贫对象建立和提升自主性，共同寻求发展道路的过程，二者应该是平等合作的关系。打赢脱贫攻坚战，政府强力拉动和推动不可缺少，但外部力量在短期内的快速积聚，也带来了减贫主体发挥作用不够，贫困村、贫困户内在动力机制弱化，出现所谓“等、靠、要”等问题。从近几年的脱贫攻坚实践看，外部投入的人力、物力和财力相当大，而贫困地区和贫困群体自身的内生发展动力则相对不足。

四是扶贫减贫治理碎片化。目前，我国在贫困治理上还没有建立全国统一的贫困治理体系，城乡间在扶贫政策和投入上基本分割存在。2019年，我国常住人口城镇化率已达60.6%，但户籍人口城镇化率仅为44.4%，全国人户分离的人口2.80亿人，其中流动人口2.36亿人。城市贫困问题尤其是流动人口的贫困问题日益凸显，给扶贫治理体系和扶贫政策提出了新的挑战。此外，贫困作为社会问题已扩展到社会各个层面，涉及发改、住建、人社、民政、卫计、教育等多个部门，碎片化的治理会导致资源使用的低效率，亟需建立多部门共同参与、协同治理的减贫体制机制。

三、发达国家减贫经验及对我国的启示

在全球范围内，贫困是一个突出的经济社会问题。贫困解决得好不好，会影响经济发展和社会稳定。一些发达国家在工业化进程或后工业化时期，没有停止与贫困作斗争，在减贫方面积累了很多有效做法，并形成了一些相对成熟的减贫模式，也取得了较好的效果，值得我们借鉴。

一是解决绝对贫困问题后，一段时期内要继续保持原有项目和资金投入力度，并持续开展评估督导工作，防止重点地区和人群大规模返贫。美国、英国等发达国家的经验表明，减贫具有极强的复杂性和脆弱性，一旦政府降低投入，贫困发生率将可能发生快速反弹。20世纪70年代后期，美国经济陷入滞涨和财政收入增速下降，联邦政府无力维持过高的减贫和福利支出，1980年美国贫困率开始出现反弹，相对贫困率由11.5%回升至2017年的13.4%。我国2020年全部解决绝对贫困问题后，要在一段时期内继续保持原有的扶贫项目和资金投入力度，巩固脱贫攻坚效果，防止大规模返贫。

二是建立以家庭为单位、与物价指数变化挂钩，包含绝对贫困线和相对贫困线的国家贫困线制度。美国、英国等发达国家各自基于本国国情，设立了以家庭为单位，根据家庭规模和结构（包括人口数量、老年人数量、未成年人数量等）设置不同的标准，并

根据物价变化、通货膨胀等情况进行动态调整，收入低于贫困线的家庭内部所有人员均被列为贫困人口。作为一把标尺，使用贫困线确定整体贫困率及各族群、地区、年龄段的贫困状况，可以大大提升减贫项目的精准度和针对性。2020 年后，我国也要根据经济社会发展状况、物价水平、住房成本等对现有的贫困线进行调整，并加快制定适合我国国情的贫困线调整制度。

三是综合运用现代信息技术手段摸清各地贫困底数，确保扶贫对象精准。大数据、云计算、人工智能这些现代信息技术在发达国家被充分综合应用，结合随机抽样入户调查数据，了解贫困人群的分布区域、年龄状况、劳动能力、务工状态、学历水平、致贫原因等基本情况。为精确识别真正的贫困人群，防止他们滑落至某一生活水平之下，美国政府开展了广泛的家计调查，即家庭经济状况调查，大量的福利项目以通过家计调查的结果来确定受益人群，或者说家计调查是确定项目受益人资格的必要前提。为保证贫困数据的准确，我国扶贫部门也要加强数据比对衔接工作，着力解决“一个部门一个数”的现象，实现底数的准确化、确定化、唯一化，确保扶贫工作开展有的放矢、对象精准。

四是分类设计保障性扶贫项目，强化对有劳动能力贫困人口的技能培训和激励。发达国家通常按照贫困人口有无劳动能力，对现有贫困人口各项社会保障和救助政策进行分类和调整。对适用于无劳动能力者的项目，在通过家计调查等手段严格甄别受益人资格条件的基础上，适当提高补助标准。对适用于有劳动能力者的项目，通过缩短资助时长、强制寻找工作、强制参加技能培训、地方享受项目人数总量控制等方式突出工作激励。美国、英国、日本的保障性福利项目体系均对无劳动能力的贫困人口进行政策性兜底，对有劳动能力者则通过缩短补贴时限等方式激励其外出工作，以防止“养懒汉”。为提高减贫帮扶政策的有效性和精准性，我国也应该根据贫困人口特点，提供实用的非现金援助服务，进一步激发贫困人群发展内生动力。

五是给予重点贫困地区财税、行业准入、土地等方面的特殊优惠政策。发达国家为加大贫困地区招商引资优惠政策，通常以扩大行业准入、布局军工产业、出台小企业创新创业政策优惠等手段，吸引更多企业到贫困地区投资。美国联邦政府设立优惠政策，鼓励资本到相对落后地区投资，对到贫困地区从事农牧业生产和开采矿产资源的私人投资公司，可以得到税收优惠和返还，必要时政府甚至还可以帮助企业进行信贷担保并给予贴息贷款。日本政府以“一村一品”“六次产业化”等手段加大农村地区开发，增加农村居民收入，并通过“农险”提供“兜底”保障，促进落后地区的经济发展和人民生活水平的提高。借鉴国际经验，我国也要继续加大对集中连片贫困地区的政策支持力度，帮助重点地区和重点人群巩固脱贫攻坚成效。

六是多种措施培育、扶持和发展扶贫社会组织。发达国家经验表明，在农村社区减贫方面，社会组织往往更加尽心、灵活，也更加专业和精细化。因此，发达国家普遍注重发挥社会组织在减贫中的积极性，加大社会组织参与度，实现政府与社会组织充分良性互动。美国、英国、日本等发达国家通过政策倾斜、政府购买、权力下放、权力外放等方式，积极引入非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）等专业性的社会组织参与到减贫政策和项目的实施过程中，在实现政府成本极小化的同时，有力提升减贫政策执行的精准化、专业化水平。借鉴国际经验，我国在政府编制紧张而社会组织和社工力量较为充裕的地区，也可以探索综合应用政府购买服务、专项资金扶持、公益创投、培育孵化等方式手段，鼓励和支持社会组织参与减贫公益活动和公益服务，促进形成多方参与的大扶贫格局。

四、2020年后我国减贫策略的战略选择

2020年脱贫攻坚任务如期完成后，我国相对贫困问题仍将长期存在。适应新形势，2020年后减贫战略需实现四大转变：由重点消除绝对贫困向常规治理相对贫困转变；由集中解决农村贫困向统筹城乡贫困治理转变；由主要聚焦促进脱贫向更加注重防止返贫转变；由重点解决整体贫困向更加关注特殊贫困转变。

一是减贫重心要转向常规治理相对贫困。随着2020年我国绝对贫困问题的解决，相对贫困问题逐步凸显。以解决绝对贫困为主的减贫政策需要进行重心上的调整，旨在缓解相对贫困的政策应成为重点。我国是人口最多的发展中国家，相对贫困标准的确定要与国情相适应。考虑到2020年后，我国仍有近40%的农村人口，建议分别设立城镇和农村的相对贫困线，并将居民收入五等份分组中低收入户的人均可支配收入和城乡最低生活保障标准作为相对贫困线的制定依据。据此测算，“十四五”时期，我国城镇相对贫困线可定在10000元（2020年不变价），农村相对贫困线可定在6000元（2020年不变价），加权平均后我国整体贫困线与世行中等偏高贫困线大体相当。同时，允许各地根据本地经济社会发展状况、物价水平、住房成本和财力等设立高于国家标准的地方贫困线，并保持贫困标准的动态调整和稳步提高。完善居民收入分配统计体系和家庭经济状况信息平台，实施“自下而上”申报与“家计调查”核实相结合的贫困人口识别办法。政府通过该平台并结合“家计调查”最终确定贫困人员，实行贫困人口的动态监测和进退调整。尽快明确2020年后统筹减贫的国家牵头部门，对部门之间的同类职能进行归口合并，对缺失的职能明确管理部门，建立起综合减贫部门统筹协调、多部门共同参与、协同治理的减贫组织体系。

二是减贫治理要转向统筹城乡贫困一体化。随着城镇化的加快推进，城镇贫困问题日益凸显，加大城乡贫困治理一体化有其必要性和紧迫性。抓紧对现阶段脱贫攻坚政策进行梳理评估，基于政策评估结果，该完善的完善、该调整的调整、该接续的接续。着重筛选出适合地方实际、效果较为显著的政策，将这些政策逐步调整为解决相对贫困的日常性帮扶措施，并纳入乡村振兴战略架构下统筹安排。对于脱贫攻坚中形成的有效工作机制，包括责任机制、动员机制、考核机制等，要在乡村振兴战略中继续实施。对于脱贫攻坚中形成的有效政策和工作机制，要在乡村振兴战略中继续实施。尽快落实以居住证为核心的常住人口制度，将城市常住流动人口纳入城市贫困治理体系。允许依据居住地申请城市低保，实现城市常住人口最低生活保障全覆盖。加大对城镇贫困群体的教育、医疗和住房等方面的财政补贴，稳步提高低保和救助供养标准。强化公共技能培训服务体系建设，精准开展劳动力技能培训，提升劳动者的技能素质和就业质量，有效缓解城乡居民“工作贫困”。

三是减贫政策要重在防止脱贫人口返贫。2020 年区域性整体贫困解决后，已脱贫人口不再返贫是巩固拓展脱贫成果的关键，也是减贫政策的重点。通过强化宣传、树立致富典型、增强贫困人口参与等方式，唤醒贫困人口减贫的主体意识。以就业为导向，整合各部门培训资源，通过文化下乡、科技下乡等多元渠道，精准开展技能和创业培训，切实提升贫困人口的自我发展能力。把产业扶贫作为持续稳定脱贫的根本之策，夯实防止返贫的产业基础。在产业选择上，要注重实现一、二、三产业深度融合，提升产业发展水平，着力开拓和就业关联度高的产品市场，培育与创业就业关联度高的市场及产品，带动更多人口就业创业。统筹脱贫减贫与社会保障、教育培训、医疗卫生等事业，逐步提高社会保障水平，推进城乡基本公共服务均等化，织密社会保障和基本公共服务“安全网”。

四是减贫重点要更加关注特殊地区和特殊人群。2020 年后我国贫困人口数量和地域分布将由“多而分散”转变为“少而集中”，未来应着重针对重点地区和重点人群出台有针对性的减贫政策。深度贫困地区减贫要更多采取“帮扶性”政策，中央财政一般性转移支付、各类涉及民生的专项转移支付和中央基建投资要继续照顾深度贫困地区，提升深度贫困地区基础设施的综合服务能力。特殊人群减贫要更多采取“兜底性”政策，增强政策供给的全面性和精准性，对无劳动能力的儿童、老人和残障群体，以及开发性扶贫措施不适应而未脱贫者要全部进入政策保障范围。阻断贫困“代际传递”要更多采取“干预性”政策，将儿童早期发展问题纳入国家反贫困战略，大力推动学前教育覆盖范围和投入力度，不断改善学龄前儿童营养和教育水平。建立贫困家庭动态监测机制，及时

了解贫困家庭的生产生活情况，采取针对性帮扶措施，防止贫困家庭落入“贫困陷阱”。

参考文献：

1. 编写组：《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》，人民出版社 2020 年版。
2. 周强：《多维贫困与反贫困绩效评估：理论、方法与实证》，经济科学出版社 2018 年版。
3. 向德平、黄承伟：《减贫与发展》，社会科学文献出版社 2016 年版。
4. 黄征学、高国力等：《中国长期减贫，路在何方？——2020 年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》，《中国农村经济》2019 年第 9 期。
5. 陈群：《发达国家教育精准扶贫的政策比较与借鉴——以美国、英国、法国和日本为例》，《当代教育科学》2019 年第 3 期。
6. 魏后凯、刘长全：《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》，《中国农村经济》2019 年第 2 期。
7. 邓金钱、李雪娇：《改革开放四十年中国扶贫开发实践与理论创新研究》，《经济学家》2019 年第 2 期。
8. 王超、刘俊霞：《中国反贫困工作 40 年历史演进——基于 1979—2018 中国反贫困政策的量化分析》，《中国农村经济》2018 年第 12 期。
9. 李小云、许汉泽：《2020 年后扶贫工作的若干思考》，《国家行政学院学报》2018 年第 1 期。
10. 陈宗胜、于涛：《中国城镇贫困线、贫困率及存在的问题》，《经济社会体制比较》2017 年第 6 期。
11. 邓大松、仙蜜花：《美国反贫困政策及对中国扶贫工作的借鉴与启示》，《江淮论坛》2017 年第 4 期。
12. 黄承伟：《中国扶贫开发道路研究：评述与展望》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2016 年第 5 期。

责任编辑：李 蕊

我国长期护理保险制度试点 成效、问题和建议*

姜春力 张 瑾

摘要：全国长期护理保险制度试点在减轻失能老年人家庭经济负担、优化医疗资源配置、改善老人生存质量、促进康养产业发展、扩展就业渠道、解放社会劳动生产力等方面发挥了重要作用，但仍存在需完善的短板。扩大试点工作，应本着扎实稳步推进的总基调，着眼于建立独立制度，重点完善筹资、待遇政策体系；建立统一的护理需求认定和等级评定等标准体系；完善服务质量评价、定点机构协议管理和费用结算等办法；深化管理服务规范和运行机制。

关键词：长期护理保险 失能人口 养老照护 社会保障

作者简介：姜春力，中国国际经济交流中心信息部部长、高级经济师；
张 瑾，中国国际经济交流中心产业规划部研究员、博士。

当前我国人口老龄化加速发展，为了满足失能人口养老照护的巨大需求，化解未来长期护理负担过重引发的社会性风险，部分地区自发启动试点。2016 年 6 月 27 日，人社部办公厅发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，确定承德等 15 个试点城市和山东、吉林 2 个重点联系省份开展长期护理保险制度试点。2019 年李克强总理在政府工作报告中明确提出要进一步扩大长期护理保险试点。经过 4 年多的实践探索，试点地区

* 本文为中国工程院咨询研究重点项目《我国老年康养事业发展战略研究》（编号：2020-XZ-20）研究成果。

基本形成适应当地市情、省情的长期护理保险（以下简称“长护险”）制度政策框架和运行模式。中国国际经济交流中心的研究团队对全国的试点城市和重点联系省份进行了评估，认为长期护理保险制度在减轻失能老年人家庭经济负担、优化医疗资源配置、改善老人生存质量、促进康养产业发展、扩展就业渠道、解放社会劳动生产力等方面发挥了重要作用，制度功能初步显现。长期护理保险的制度设计是党中央坚持以人民为中心发展思想的集中体现，是民生保障的重要制度。

一、我国长期护理保险制度试点成效显著

（一）初步建立符合我国实际长期护理保险政策体系

试点开展以来，各地社保局、医保局以办法、方案、细则等形式颁布出台了系列配套政策，为推动长期护理险试点实践提供了依据。初步统计，15个试点城市共出台长护险配套文件81个，平均每个试点5个以上。这些文件涉及资金筹集、流程规则、服务范围、护理标准、评定考核、待遇给付等多个方面，为进一步深化扩大实践提供了坚实的政策体系基础。

在筹资机制方面，大部分试点城市探索建立了多元化的资金筹集模式，即个人缴费、单位缴费、医保统筹基金划转、政府财政补贴多方责任共担的筹集机制。从资金筹集形式看，有定额筹资和比例筹资两种方式。定额筹资按照制度规定的特定额度标准来划转资金或缴纳保费；比例筹资是参保个人、医保基金、用人单位和政府财政按照一定比例划转或缴纳保费。在支付方式上，存在按床日（月、年）定额包干、按病种、按服务次数、按服务单元和发放现金补贴五种模式，各试点城市大多采用复合式的支付方式。在支付标准上主要有三种模式。一是根据护理方式区分不同的支付比例；二是根据人群不同，享受待遇的高低不同；三是根据缴费年限的不同，支付标准不同。

在保障内容上，多数试点地区的政策文件规定以居家照护、机构上门照护、机构照护为主要形式。在经办服务上，主要有社保机构和商业保险公司经办两种模式。其中，委托商业保险公司开展经办的又分为三种模式。第一种是将具体的业务委托给具有资质的商业保险公司，第二种是从商业保险公司中抽调人员与社保人员进行合署办公，第三种是将区域内涉及长期护理的部分业务打包委托给某一具有资质的商业保险公司。在具体的服务管理模式上大部分采用定点机构资格准入和协议管理模式，设定严格的机构资格准入条件、准入流程、服务内容管理和退出机制等管理办法，确保服务质量，加强服务监管。在失能评估上，目前有10个试点城市以《日常生活活动能力评定量表》

(Barthel指数评定量表)作为失能评定的主要标准,只是在失能评定结果享受长期护理保险待遇上有所不同。有4个试点城市出台了各自的失能评定办法及标准。

(二) 有效减轻失能人员家庭经济压力和解放劳动力

随着我国城市化、工业化的快速推进,引发大规模人口流动,多年的计划生育政策引发少子化,家庭趋于小型化,原有的家庭解构,空巢独居老人不断增加,传统“孝道文化”心理结构松动,使得家庭照护功能逐渐弱化。很多家庭特别是上班族家庭对老人、残疾人的照护既力不从心,也不专业,压力普遍增大,严重影响生活和工作质量。长期护理保险制度的实施,为失能老人提供专业照护服务,增强了社会化照护服务供给能力,初步建立起以居家为重点、机构为辅助,兼顾生活照料和医疗护理,医养结合、医护结合的基本照护服务供给体系。很多老人因为有长期护理保险的待遇支付而住进了专业化的养老护理机构,使失能老人可以在家里或医养照护机构得到精心照料和护理,减轻了家属照护压力,从而也使得家庭的子女从护理中解放出来,可以安心做好自己的本职工作。这本质上是保护了社会劳动生产力。

例如,截至2019年6月,上海市共服务老人23.4万人,上门护理服务566万人次,支付居家和养老机构等护理费用10.2亿元。评估等级5~6级的照护费用标准是30元/天,按实际在长照机构入住的天数计算,由长护险保险基金支付85%,个人支付15%。在上海调研时看到,普陀区全程玖玖长者照护之家是在社区里设立的长期照护机构,有20个床位,照护的全是重度失能老人,评估为5~6级的失能老人三人间的床位费2300元/月、护理费2700元/月、餐费1100元/月,合计6100元/月,长期护理险支付765元,约占护理费的1/3,使失能老人在社区或者家里就能享受导管护理、压疮护理等专业护理服务,幸福感大幅提高。对于在养老照护机构中的失能老人,基金每月按照失能评估等级支付510~790元的护理费用,有效减轻了失能老人的家庭压力和经济负担,失能老人的尊严得到提升。在齐齐哈尔市调研时,一位住在养老照护机构百草养生院的重度失能国企老职工,谈及长期护理保险制度为他提供的稳定待遇保障和良好的医养照护服务,不禁热泪盈眶。他的3个孩子长年在外地工作,不能经常在身边陪伴照顾。长期护理保险制度提供的待遇保障,使他能够享受到优质的医养照护服务,生活质量明显改善。

复旦大学对2059名失能老人的调研显示,对长护险的总体满意度高达9.69分(满分10分)。2018年以来,青岛市长护险资金支出4.3亿元,累计有6万多人享受待遇,其中1.5万多名老人通过专业护理人员的临终关怀服务,有尊严地走完了生命最后的旅程。截

至 2019 年 6 月，成都市共提供待遇服务 24.48 万人次，支付 3.01 亿元，收到群众锦旗 193 面、感谢信 104 封。南通市提供上门护理服务累计 35 万人次，1100 余名失能人员享受了照护辅具租售服务。宁波市累计有 893 人享受了长护待遇，累计支付长护待遇金额约 961 万元，长护基金支付金额占护理费支出总金额的 48.23%，减轻个人家庭负担约人均 10800 元。

（三）整体上减少医保支出和改善老人生存质量

需要长期护理的失能人群很多长期滞留医院，存在“社会性住院”现象，消耗巨额医保基金。就医住院期间会大量用药，可能会引发肝肾损伤，加重帕金森症和认知症，对老年人的身心产生巨大的负担。这些患有慢病的老人更需要长期照护服务，医疗救治服务的比重应该下降。试点实践显示，长期护理保险促进了这部分人群转向居家、社区、护理院、养老院等机构获取护理服务，节约了医保资金，优化了资金与资源配置，改善了老人的生存质量。例如，在日本调研时，劳动厚生省的工作人员介绍日本介护保险实施后，医保费用上升的趋势在明显减缓。我国试点三年以来，南通市失能人员享受长护险前后的医疗费用由 1.62 亿元降低到 9970 万元。上饶市分析了 764 例享受长护险待遇满一年的人群，对比其享受待遇前后一年住院情况，发现享受后和享受前相比，人均住院次数下降 36.8%，人均年医保基金支出下降 40%。青岛护理保险运行 6 年多来，大量在重症监护室（ICU）和二、三级医院长期住院者转到了家庭护理或养老机构，实现了以较低成本购买长期医疗护理服务的制度设计初衷。经测算，同额资金购买二、三级医院住院服务和长期护理服务将相差十多倍，大大提高了医保基金使用绩效，更关键的是在某种程度上控制对老年人的过度医疗。

（四）有效促进照护产业发展和扩大就业渠道

仅有生活照料单一技能的“保姆”、护工难以满足当今社会健康照护需求，从业人员专业化水平较低、安全管理薄弱等问题突出，大量刚需家庭和高净值人群寻求满意的照护人员困难。护理员职业处于边缘化状态，社会认同感低，流动性大。“找不到，不好找”和“不标准，不规范”成为健康照护领域面临的主要痛点。巨大的需求与社会化照护供给的不足形成强烈对比，必须抓紧时间构建具备医疗护理和生活照料技能的高素质健康照护人才队伍。从试点地区的实践看，长期护理险促进了养老机构、护理机构的发展，激活了养老护理培训市场，促进了养老护理和健康照护人才队伍的培养，激发了就业创业，促进了养老产业、家政服务产业的发展，拉动了经济增长，有利于培养一支专业的护理队伍。

例如，成都市因长期照护保险制度试点，带动多家商保公司以医养实体连锁化运营模式加速布局养老产业，截至 2019 年 6 月，投资规模逾 80 亿元。新增经办、照护、回访等就业岗位近 2 万个，其中 6300 余名低收入人员通过培训参与提供服务，实现了就业扶贫。青岛市开展长护险以来，形成了以民营服务机构为主体的服务平台，718 家机构中，民营 631 家，占 87.9%。全市定点机构提供护理床位 8903 张，照护服务人员 1.71 万人。上海市自试点以来新增护理服务定点机构 778 家，吸引了大量从业人员进入养老服务领域，从试点之初的 1 万余人增长到 4 万余人，服务人员队伍的整体素质和服务水平较以往有较大提升。荆门市试点以来，确定定点服务机构 121 家，培训护理人员 2.6 万人。市政府共筹集 3000 万元资金，打造出福寿居、千福园等护理服务示范机构 28 家，带动 35 家养护机构再投资近 3 亿元，吸引 8 家民营企业投资医养护产业，新增就业岗位近 4500 个，有力地促进了居家养老护理业发展。全市正在享受待遇 4563 人，其中选择居家护理 4188 人，占比 91.8%，缓解了护理机构建设不足的问题。

（五）带动社会资本加快投入发展照护产业

正是因为有长期护理保险的制度设计，社会资本才能够安心在照护产业加大投入，长期护理保险试点城市吸引了大量社会资本进入。长期护理保险制度的实施，一是为定点服务机构提供了政策和资金支持，推动部分一、二级医院转型，增强了传统养老机构医疗护理的功能，促进了医养结合发展。在青岛市的 718 家长期护理保险定点服务机构中，有失能（失智）服务人员 17148 人，其中包括医师、护士、照护员。二是对定点服务机构进行政策引导，增强了服务机构居家医疗护理服务能力，使享受居家照护待遇的老人在家里既能得到基本生活照料，也能得到医疗照护服务。三是有效撬动社会资本投资医养照护服务产业，拉动社会化医养照护机构的迅速发展。上海全程玖玖健康服务有限公司医养照护服务机构负责人表示，长期护理保险制度为企业发展提供了稳定的经营收益预期，企业在制度完善过程中可以得到持续发展。四是产业发展创造了大量就业岗位，吸引公立医院管理人员、转岗再就业企业职工、应届大学生、农民工等各类人员进入相关行业。截至 2019 年 6 月，据不完全统计，15 个试点城市新增协议护理定点机构 2400 余家，从业人员增至 8.2 万人，共计吸引社会资本进入相关产业投资近百亿元。

二、需要完善的短板

从各地试点情况看，制度还存在一些需要完善的短板，如筹资责任分担和缴费机制需要完善，对护理服务产业促进带动作用有待提高，各类涉老社会保障制度功能缺乏衔

接，全国统一的失能评估等标准体系未建立等。需要认真总结试点经验，进一步扩大制度试点，完善相关体制机制。

（一）筹资责任分担和缴费机制需要完善

第一，没有独立的筹资来源。长期护理保险制度必然要面对筹资问题，即解决长期护理保险基金从哪里来、由谁负担的问题。制度试点主要筹资来源为医保基金，导致未来基金运行可持续性面临挑战。从各地试点情况来看，基本是探索建立互助共济、责任共担的多渠道筹资机制，只在细节上略有差异。比如青岛、长春、广州、成都和宁波5个城市要求划转城镇职工基本医疗保险统筹基金和个人账户、财政补贴等方式筹资，单位和个人不再另行缴费；苏州、重庆、齐齐哈尔、上饶和石河子5个城市要求通过用人单位、个人、财政和福彩体彩公益金收入等渠道进行筹资，同时接受企业、单位、慈善机构等社会团体和个人捐助；南通、上海、荆门、安庆和承德5个城市规定从职工或居民医保统筹基金结余中划转、个人缴纳以及财政补贴来进行筹资。所有方式都离不开医保基金和财政补贴，长期护理保险制度缺乏独立的筹资来源。

第二，缴费机制需要在试点工作开展中不断完善。从三方缴费机制上来看，这些试点地区采取了三种形式，一是定额筹资，例如南通、广州、齐齐哈尔、安庆、上饶和重庆；二是比例筹资，比如青岛、苏州、荆门和承德；三是混合筹资，例如长春、上海、石河子和成都。这三种方式各有利弊，从效率上讲，比例筹资和混合筹资更具有长远优势。如果能确定未来的增长规则，而不是人为酌情调节，则定额筹资本质上与比例筹集和混合筹资并无区别。成都市将人员区分为40岁以下未退休人员、40岁以上未退休人员和退休人员，并规定依次递增的缴费率。这更具合理性，不仅与失能发生率联系起来，还更能有效降低不同年龄段人数波动所带来的不利影响，长期来看更有效率。

部分试点城市没有明确个人缴费责任，导致这些地区在筹资机制建设中，存在权利义务不对等、筹资责任分担不合理的制度缺陷。长期护理保险基金的筹资责任主体一般由政府、企业和个人三方构成。其中，政府作出筹资责任主体之一，必然要有其合理性，替弱势群体补贴相关费用，承担最终的兜底责任。企业作为人力资本的使用者和受益者，有义务负担一定的缴费责任。个人作为这一制度的直接受益者，自然要承担相应的缴费义务。考虑到当前我国企业缴费比例过高，个人参考缴费动机不足，单纯依靠单位及个人缴费筹资的可行性不大，大多数试点地区都是由单位、个人和财政三方进行筹资，只是在分担比例上有所差异。从个人实际承担缴费义务的角度来看，大部分地区基本采取

了三种变相的个人缴费方式，一是从医保个人账户划转，例如承德、齐齐哈尔、长春、青岛和成都等；二是虽然规定了个人缴纳比例，但暂缓缴纳，如上海和宁波；三是个人缴费部分直接由财政补贴，例如苏州。短期来看有利于制度的顺利推行，但福利是刚性的，待遇一旦确定就很难降下来，长远来看需要明确各方的缴费义务。

（二）长护险制度对护理服务产业的促进带动作用有待提高

部分试点城市制度引导产业效果尚未显现。对于多数试点城市，长期护理保险对相关产业有明显的带动作用，但部分城市试点对社会资本投资照护服务产业的引导促进作用较弱。部分城市运行管理机制需要完善，存在服务体系建设和产业发展滞后，护理服务供给不足，受过技能培训的专业照护人员短缺等问题。长期护理保险制度运行与传统 5 大险种之间既有相似之处也有明显差异。例如，养老和失业保险的待遇领取方式是直接现金给付，而医疗、工伤和生育保险的待遇领取方式是费用报销，基本上只要待遇支付标准合理，维护制度的正常运转需要处理好筹资端与支付端的关系，以确保基金收支平衡。长期护理保险的支付端既有现金给付，也有服务给付，而服务给付的意义要明显大于现金给付，其管理难度也是前者大于后者。这就需要养老服务产业的支撑，而随着人口老龄化的发展，养老服务产业将在整个经济体系中的重要性将不断上升。因此，筹资来源也会对相关养老服务产业带来直接或间接的影响，要考虑不同筹资来源对推动养老服务产业发展所起到的作用。政府主导的长期护理保险到底是补贴消费者还是补贴服务提供者，这需要有明确思路和具体措施。同样的给付，直接补贴消费者可以使消费者获得最大效应，但中国养老服务产业还处于起步阶段，补贴服务提供者可能更有利于这个行业的发展和培育服务队伍的壮大。

（三）全国统一的失能评估等标准体系未建立

对失能参保人进行失能等级认定是长期护理保险制度中的核心环节之一，这不仅决定了哪些人具备资格享受长期护理保险的服务给付，同时也决定了受益人能获得哪些服务项目、护理时间和频率等。因此，只有科学合理的失能等级评定办法才能保证制度公平性和公正性，也有助于增强人们参保缴费的积极性。各试点城市采用较多的失能评估工具是巴氏量表，也有部分城市自制研发评估工具，缺乏全国统一的失能标准评估体系。各试点地区待遇标准缺乏基本服务项目指导目录，影响建立全国统一的长期护理保险制度。日本的经验值得借鉴，日本在实施长期照护保险制度时为了对申请人进行需求评估，专门开发了一套复杂的、标准化的“需求评估工具”，并在全国范围内统一使用。这套评

估工具是日本 1995 年在对照护机构中的专业照护服务提供者进行深入的工时定额研究基础上开发而来的。在日本选取 51 家顶级照护服务机构开展调研，每位受过训练的调研者跟随一位服务提供者对其所有服务进行为期两天持续 24 小时不间断的记录。调研搜集了 2376 位专业照护服务提供者对 3800 名老人提供的累积 1000 万分钟的照护服务，并且据此计算出每一项照护服务需要花费的时间。后期，日本对评估工具经过先期测试、不断改进而最终确定。最终，这套评估工具包含 73 个具体项目，用于精确评定待遇申请者的照护需求等级。

（四）各类涉老社会保障制度功能缺乏衔接

目前，我国老龄人口、残疾人群福利制度的“碎片化”与民政、残联部门管理的“分散化”在实践中造成了特定人群津贴的重复发放，不仅增加了财政负担，而且造成公共资源的浪费，这种现象既不公平，又缺乏效率。为了满足贫困失能老年人长期照护需求，目前各地方政府实行了养老服务补贴、高龄补贴、困难残疾人补贴等财政投入的涉老津贴制度。这些老年福利补贴制度并未与长期护理保险进行有效整合，长期照护保险支付范围与上述各项老年福利补贴在发放人群与功能属性上存在部分重合。亟需着手谋划财政资金统筹整合工作，对资金性质、用途、范围相近的津贴项目进行归并使用，发挥长期护理保险制度平台优势，实现集约财政资源提高资金使用效率的目的。

（五）长期护理服务保障范围需要明确界定

全国 15 个试点城市的长期护理保险保障的范围和侧重点各不相同，山东各地主要是以满足医疗护理需求为主，把长期占用病床的病人转到专护病房，每天打包长期护理保险付款 220 元，减轻了医保的压力，2018 年全年长护险支出 64 亿元，专护的医疗护理支出 54 亿元。长春的护理保险对购买的牙膏牙刷脸盆等用品也给予报销，对部分住院的短期护理给予报销。南通将康复辅具纳入长护险报销范围，给予每年 6000 元的报销额度，从基金中拿出 3%用于失能的预防，将失智老人纳入保障范围。上海是将长期护理保险基金重点投入到社区照护和居家照护，列出了 42 项的服务包。齐齐哈尔是仅保障住在定点养老院里的失能老人，每天按标准购买服务。荆门是把 80%的长期护理保险的费用以现金的形式给到家庭，每个家庭可获得 2400 元的现金亲情补贴。长期护理保险的重点保障范围和内容应该明确，以期达到促进护理产业发展、改善失能家庭照护压力、提高失能老人生活质量等政策目标。

三、改革方向

目前，我国正处在完善应对人口老龄化政策难得的窗口期。2020 年 9 月，国家医保局会同财政部印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》（医保发〔2020〕37 号），坚定不移地扩大长期护理保险制度试点，积极探索符合国情、体现中国特色的制度模式和政策框架。考虑到现在经济下行压力，下一步长期护理保险试点工作应本着扎实稳步推进的总基调，逐步扩大试点。着眼于建立独立制度，在现有政策框架下继续完善，不断总结经验；重点完善筹资、待遇政策体系；建立统一的护理需求认定和等级评定等标准体系；完善服务质量评价、定点机构协议管理和费用结算等办法；深化管理服务规范和运行机制。

（一）探索建立独立和多渠道筹资机制

我国长期护理保险应是社会保障制度框架中的一个独立险种。应按照权利义务对等、社会互助共济、各方共担责任的原则，探索建立可持续独立筹资机制，由个人、用人单位和财政合理分担责任，保证制度未来长期可持续。试点阶段，做到当期基金收支平衡，略有结余，控制筹资标准上限。一是坚持社会保险互助共济的原则，个人、用人单位和政府均应承担筹资责任。二是建立稳定可持续的基金来源渠道，探索通过调整职工基本医疗保险账户结构，将个人账户中一定比例的资金转变成长期护理保险基金。三是探索根据基金收支状况，将地方政府收取的土地出让金，以财政补贴形式按一定比例划转。四是重视基金结余部分投资经营，目前中国人口还处于老龄社会低中龄阶段，未进入老龄化高龄阶段，长期护理保险基金支付高峰期预计还有 10 年左右的时间才会来临，应将长期护理保险基金结余部分开展委托投资，增值收益作为基金收入。

（二）完善不同部门涉老资金政策衔接

在各类涉老资金政策衔接上，需要按照“长期护理保险为基础，厘清相关政策责任边界”的原则，探索优化政策之间的衔接，既要避免重复享受，又要使相关人群有相应的政策保障。一是与基本医疗保险制度的衔接。目前，护理院等医疗机构，对医疗保险和长期护理保险均可覆盖的老年护理床位的支付政策需要进一步研究；二是与现有的养老服务补贴标准的衔接，试点中要处理好社会保险与面向低保低收入老人的福利政策之间的关系；三是做好与现有的重残人员护理补贴、工伤人员生活护理费等政策的衔接。

（三）运用市场机制引导带动相关产业发展

设计长期护理保险制度要把促进养老服务发展放在显著位置，培育壮大养老服务产业和提供养老群体的失能照护保障是长期护理保险制度的核心。在扩大试点时，政府应引导社会各方力量共同参与长期护理保险制度建设，运用市场化机制拉动社会资本投入，带动产业发展。探索政府主导、社商合作、市场培育的经办方式，委托覆盖面广、信誉良好的商业保险机构参与经办管理，发挥第三方机构的优势。政府主管部门不参与具体事务性的工作。通过长期护理保险制度搭建的资源共享平台，有效释放照护服务市场潜在需求，在广阔市场前景吸引下，通过政府购买服务方式，拉动社会资本投资设立照护服务机构，在失能评估、业务经办、照护服务、职业技能培训等方面提供大量就业岗位，有效吸收城镇化进城就业人员和产业结构调整中再就业人员，促进医养护机构的深度融合。支持医疗机构、照护机构、社区照料中心等开展助老辅具租赁业务，在长期护理保险服务项目包中列入辅具租赁，促进我国辅具产品向智能化、网络化、个性化发展。

（四）建立统一制度标准和管理规范

1. 建立全国统一待遇支付政策框架体系。首先，在支付范围上，根据长期护理保险的保障范围制定统一基础支付范围，厘清不同制度支付边界。各地根据筹资水平和经济发展水平，充分考虑制度的可持续性，适度增减支付范围。其次，在支付形式上，应以服务给付为主，现金给付为辅。在护理服务供给充足的地区，采取服务给付方式，一方面实现长期护理保险提供失能者护理保障的制度目标，另一方面通过服务给付使潜在的护理需求转变成有效需求，促进护理服务市场的发展，规避现金给付带来的道德风险。在护理服务供给不足的地区，起步阶段可采取服务和现金补贴混合给付，依托当地基层卫生服务机构，引导社会力量、社会组织参与长期护理服务，促进产业发展，提高服务能力，逐渐过渡到服务给付。第三，在支付标准上，适度向居家和社区倾斜，引导保障对象优先利用居家和社区护理服务。同时规定个人支付比例，体现社会保险的个人责任。

2. 完善待遇享受和服务管理规范。第一，制定失能失智等级认定标准。组织研制失能、失智评估工具，开发智能化评估工具，实现工具标准化、评估专业化、监管信息化。应在各地护理服务标准体系的探索中，优化失能等级评定、护理需求评估、护理保障项目等方面的标准，逐步形成全国统一的评估标准体系。第二，确定基本服务项目指导目录。制定长期护理保险服务项目清单指导目录，明确服务项目的内容和规范。根据各地老年人失能状态和失能等级，提供满足基本需要的指导性服务项目目录，提高服务内容

的针对性和制度的公平性。第三，统一护理服务规范和质量评价标准。建议制定国家统一护理服务规范，统一质量评价标准。各地根据其经济条件和保障水平，规范护理服务行业，形成行业服务标准，有针对性的指导产业发展。

（五）加强基金监督管理创新制度运行机制

1. 探索实行经办机构委托管理方式，创新经办管理服务机制。通过政府购买服务、公开招标，积极引入具有全国性资质的商业保险机构，发挥其网点多、管理规范、专业能力强等优势，提高长期护理服务经办效能。探索建立长期护理保险服务中心，承担、参与受理居家失能人员的评定、费用审核、结算支付、稽核调查等经办服务。

2. 建立对基金支出的监督稽核制度。建立健全对护理服务机构和从业人员的协议管理、监督稽核等制度，明确护理服务基本要求、服务内涵，制订服务标准、管理规范、质量评价等管理办法。实行长期护理保险定点机构协议管理，探索引入第三方监管机制，加强对护理服务行为和护理费用使用的监管。

（六）建设信息系统和发展智能服务平台

1. 建立独立运行长期护理保险信息管理系统。加快信息网络系统建设，完善信息化管理系统，通过信息化手段加强对制度全流程的监督管理，实现管理、评估、经办、护理不同机构间信息平台的互联互通，实现信息共享，实现从参保到结算一体化服务。发展长期护理保险“互联网+移动应用”，建立适应居家上门服务的信息化监管系统。

2. 推广智能化网络化经办服务。积极利用 5G 技术应用在智能经办服务上，为长期护理保险业务受理、失能评定、待遇支付、服务监管提供技术保障。鼓励支持经办机构开发长期护理保险管理系统和手机 APP，将医保经办机构、护理保险服务中心、失能人员及其家属、护理服务公司及其服务人员、辅具产品租赁公司等环节实现互联互通。在 APP 上实现服务需求推送、上门服务安排、服务时间审定、服务质量评价的全程智能化服务与监控。

参考文献：

1. 郭丽君、鲍勇、黄春玉、张瑾：《中国养老服务医养结合模式的制度设计和政策建议》，《中国老年学杂志》2018 第 6 期。
2. 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2017——长期护理保险试点探索与制度选择》，经济管理出版社 2017 年版。

-
3. 赵秀斋:《长护险试点存在的问题及对策》,《中国社会保障》2018年第4期。
 4. 甄一、金英喜:《青岛市失能老人长期护理保险问题浅析》,《科技创新与生产力》2018年第9期。
 5. 李强、厉昌习等:《长期照护保险制度试点方案的比较与思考》,《山东农业大学学报(社会科学版)》2018年第2期。
 6. 姜甜、于保荣等:《老年长期护理保险制度的筹资来源和筹资标准》,《山东大学学报(医学版)》2019年第3期。
 7. 杨菊华、杜声红:《长期照护保险资金筹措:现状、困境与对策思考》,《中国卫生政策研究》2018年第8期。
 8. 杨菊华、王苏苏等:《中国长期照护保险制度的地区比较与思考》,《中国卫生政策研究》2018年第4期。
 9. 北京义德社会工作发展中心课题组:《长期照护保险:国际经验和模式选择》,《国家行政学院学报》2016年第5期。
 10. 邓晶、邓文燕:《长期护理保险第一批试点城市保险筹资方案比较分析》,《中国卫生政策研究》2017年第8期。
 11. 刘燕斌、赵永生:《德日美以四国长期护理保险制度构架比较(下)》,《中国医疗保险》2011年第6期。
 12. 刘晓雪、钟仁耀:《长期护理保险的国际比较及对我国的启示》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第4期。
 13. 支晨、皮红英:《国外长期护理保险的现状及对我国老年护理服务保障的启示》,《护理学杂志》2015年第6期。
 14. 戴卫东:《中国长期护理服务体系建构研究》,社会科学文献出版社2018年版。
 15. 戴卫东、顾梦洁:《OECD国家长期护理津贴制度研究》,北京大学出版社2018年版。
 16. 戴卫东:《长期护理保险:中国养老保障的理性选择》,《人口学刊》2016年第2期。
 17. 杨燕绥、陈诚诚:《中国建立长期护理保险面对的机遇和挑战》,《中国人力资源社会保障》2016年第4期。
 18. 荆涛、杨舒:《美国长期护理保险制度的经验及借鉴》,《中国卫生政策研究》2018年第8期。

责任编辑:谷 岳

创新驱动战略下我国科技创新的现状、问题 and 对策

——以中关村科技园为例

汪 川

摘要：科技创新已成为我国经济发展的重要动力，但也面临着发展瓶颈和一系列制度难题。本文以中关村科技园区的企业为例，在北京市创新调查数据基础上，指出目前科技创新的问题表现在科技创新质量不高、企业创新活动不均衡以及企业创新应用性弱等方面。究其原因，企业创新活动的背后仍存在体制机制性因素。为此，应优化企业创新的制度环境，通过创造良好的创新环境提升企业家的创新意识，以财政和金融政策为企业的科技创新提供资金支持，并通过相关领域对外开放以实现创新质量的提升。

关键词：创新驱动战略 科技创新 企业研发

作者简介：汪川，中国社会科学院财经战略研究院副研究员、博士。

引 言

创新是经济发展的推动力。党的十八大明确提出要坚持走中国特色自主创新道路、实施创新驱动发展战略。党的十九大报告更是指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念；其中，创新是引领发展的第一动力，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置。

从我国经济发展的情况来看，2012 年以来，中国经济增速由过去的高速增长阶段转

变为目前的中高速增长。在经济增速下滑的背后，传统的要素驱动增长模式动力不足，未来的经济增长越来越离不开科技创新的驱动作用。另一方面，科技创新不仅是支撑新常态下我国经济增长的重要动力，还是实现“大众创业、万众创新”的主要手段。随着创新驱动发展战略的实施，技术、人才、资本等创新要素不断聚集，创业服务基础设施和市场环境得到很大改善，掀起了“大众创业”“万众创新”的浪潮。

就科技创新的情况来看，2012年以来，我国科技创新实现了快速发展，科技创新对经济增长的贡献显著提升。在投资方面，近年来，高铁、宽带、核电、新能源汽车等新兴行业发展迅速，新技术的投资已经成为投资热点；在消费方面，移动互联网带动的信息消费发展势头明显，健康、节能环保等领域的消费潜力十分广阔；在出口方面，虽然出口增速出现明显回落，但我国已在多晶硅、光伏、风电等多个新兴产业形成核心竞争力。从长期来看，科技创新已经成为我国经济增长的重要支撑力量。

在文献方面，发展经济学和增长理论较早对科技创新问题进行了研究。Schumpeter（1912）的《经济发展概论》就分析了创新及其经济影响。Solow（1957）以新古典模型分析了各个要素对于经济增长的作用，并认为除了资本和劳动力要素之外，技术进步在经济增长中具有重要地位。在Solow之后，经济增长理论开始重视技术进步对于经济增长产生的影响，以Lucas（1988）和Romer（1990）等文献为代表，内生经济增长理论不仅内生了科技创新活动，同时将创新视为经济增长的动力源泉。在国内研究方面，李强（2006）基于内生经济增长模型，研究了科技活动的效率效果，并以此测度我国科技投入产出的绩效水平和发展变化趋势。崔鑫生（2008）综述了国内外利用专利计量作为测度技术进步和创新的指标，实证分析了国内技术进步对经济增长的作用。在创新政策方面，白俊红等（2009）认为，有效的政府支持可以降低企业研发活动风险，鼓励企业创新，但过多不当的支持也有可能对企业自身研发投入产生挤出效应，损害公平竞争环境。冯根福等（2017）提出，外部金融环境、创新的金融支持制度也是科技成果转化的重要保障。

本文以中关村园区企业为例，根据北京市创新调查数据，分析了北京市范围内中关村园区企业的创新活动特点，指出目前我国科技创新的问题表现在科技创新质量不高、企业创新活动不均衡以及企业创新应用性弱等方面。

在数据方面，本文的数据来源于北京市统计局的创新调查数据，该创新调查是基于全国企业创新调查工作，对北京市范围内中关村园区从事科技创新的工业、建筑业和服务业企业进行汇总。内容上，该调查不仅包含企业创新主要指标、企业基本信息情况、企业创新基本情况、产品和工艺创新情况、产品或工艺创新活动类型及创新费用情况、

产品或工艺创新信息来源情况、产品或工艺创新合作情况、产品或工艺创新的阻碍因素情况、知识产权及相关情况、组织和营销创新情况，还包括对企业家的调查问卷。问卷内容涉及企业家基本情况、创新对企业的影响情况、创新成功影响因素情况、创新激励措施及效果情况、政策对创新的影响情况、企业创新战略目标情况等。本文在对北京市创新调查数据的基础上，对中关村园区的企业科技创新行为进行分析和总结，并提出相应政策建议。

一、科技创新的现状和特点：中关村园区的情况

中关村起源于 20 世纪 80 年代，其发展可以看作是我国科技创新历程的缩影。自 20 世纪 80 年代以来，中关村完成了功能定位从“技工贸”向“自主创新”的变迁，在股权激励、科技金融等八个方面开展先行先试探索，并大力发展电子信息行业、先进制造业、生物医药、新能源和新材料等主导和特色产业。在科技创新的引领下，中关村园区经济规模呈现高速增长趋势。1991 年到 2016 年，中关村企业营业收入从 37 亿元增加到 46048 亿元，年均增长 33%。

在科技创新方面，中关村园区内企业的科技创新表现出创新投入产出增长迅速、创新效率较高和多样化创新的特点。

第一，创新投入和产出迅速成长。在创新投入方面，2018 年示范区企业研究与试验发展（R&D）经费投入 912.5 亿元，同比增长 18.9%，增速高于全国约 7 个百分点。在创新产出方面，2018 年中关村园区企业发明专利申请量和授权量分别为 5.1 万件和 2.1 万件，占北京市企业申请和授权量的 60%以上；专利合作协定（PCT）专利申请量达 4596 件，同比增长 25.8%。

第二，创新效率较高。从全国比较来看，2018 年中关村园区百亿元增加值发明专利申请量和授权量分别是全国的 3.9 倍、6.6 倍，两项均达到全市的 1.6 倍。

第三，创新方式多样化。企业创新方式多样化是中关村园区科技创新的重要特征，其创新不仅表现为产品创新，同时还表现为工艺创新、组织创新和营销创新。如表 1 所示，根据北京市企业创新调查数据，中关村园区的工业企业中同时实现产品创新、工艺创新、组织创新和营销创新的企业占比达 22.0%；同时实现产品创新和工艺创新的企业则占全部企业数量的 33.9%。而组织创新和营销创新在建筑业及服务业企业中表现的更为广泛，分别占全部企业数量的 50.8%和 33.9%。

表 1 中关村园区企业创新形式

单位：%

	同时实现四种创新的企业	同时进行产品创新与工艺创新	有组织（管理）创新	有营销创新	仅有产品创新	仅有工艺创新
工业	22	33.9	50.9	33.9	13.6	15.3
建筑业	5.7	12.9	48.8	11.4	2.9	22.9
服务业	6.3	9.5	30.1	22.6	3.4	6.2

资料来源：北京市统计局《北京市企业创新调查简明资料》（下同）。

二、科技企业创新面临的问题

企业研发和科技创新在蓬勃发展的同时也面临着潜在的发展瓶颈，这主要表现在企业科技活动质量不高、研发活动不均衡、研发活动辐射力较低等方面。

（一）企业研发活动质量不高

虽然在研发投入和研发成果的数量上表现突出，但在研发活动的质量上，中关村园区科技企业呈现出明显的不足。

第一，重管理组织和营销创新，技术和工艺创新表现较弱。纵观技术创新、工艺创新、组织创新和营销创新四个方面，实现技术创新和工艺创新对企业的要求较高，实现难度较大；而组织创新和营销创新成本较低，更容易实现。而从创新调查结果来看，中关村园区无论是工业企业还是建筑业、服务业企业，其创新更多体现于组织和管理创新，技术、工艺和营销创新明显低于组织创新。以建筑业来看，同时实现产品和工艺创新的企业占所属行业企业数量的 12.9%，明显低于组织创新占比 48.6%水平。服务业的情况更为明显，产品和工艺创新占所属行业企业数量的 9.5%，显著低于组织创新占比 30.1%的水平。即使对工业企业而言，同时有产品和工艺创新也仅占所属行业企业数量的 33.9%，仍不及组织创新占比 50.8%的水平。

第二，研发行为偏重培训，缺乏内部研发和外部研发活动。分行业来看，中关村园区工业企业的研发内容多为获得机器设备和软件，而非自主研发。建筑业企业的研发活动更多地表现为接受培训，而内部和外部研发的企业占比则明显偏低（接受培训的企业占所属行业企业数量为 35.7%，明显高于内部研发企业占比的 28.57%和外部研发企业占比的 12.86%）。在服务业，内外部研发行为的企业比例更低，分别占所属行业企业数量 12.4%和 4.98%。

第三，研发活动多为实验性研发，基础性研究不足。从研发人员来看，中关村工业园区企业的研发人员大多为试验发展人员，从事基础和应用性研究的人员过少，工业企业中基础和应用性研究人员仅占全部研究人员的 0.6%。

（二）研发活动不均衡

企业研发活动不均衡是中关村科技企业发展面临的另一个瓶颈。

第一，产业层面上，工业和建筑业研发活动集中，服务业研发活动差异较大。分产业来看，工业、建筑业和服务业的研发企业数量占比分别为 78%、61.4%和 37.9%，可以看到，企业研发活动集中于工业和建筑业，服务业相对研发活动较低。就服务业本身来看，研发活动主要集中在信息和软件行业，无论从研发人员和资金投入还是研发成果上，服务业企业的研发活动大多集中在信息和软件行业，其他领域企业（如交通运输、环境和公共设施行业以及传统商业企业）的创新活动较弱。

第二，在企业性质上，研发活动集中于国有企业，民营企业研发不足。根据北京市企业创新调查数据，中关村园区科技企业研发投入当中，70.1%研发人员和 59.0%的研发资金集中于大企业，而国有控股企业的研发人员和资金投入更是占了 57.6%和 61.4%的多半部分，而私人控股企业的研发人员和资金投入仅占 8.9%和 15.2%。而从研发成果来看，私人控股企业在专利申请数量、专利发明和有效发明专利中占比分别为 4.1%、2.1%和 2.9%，远远低于国有控股企业的水平。

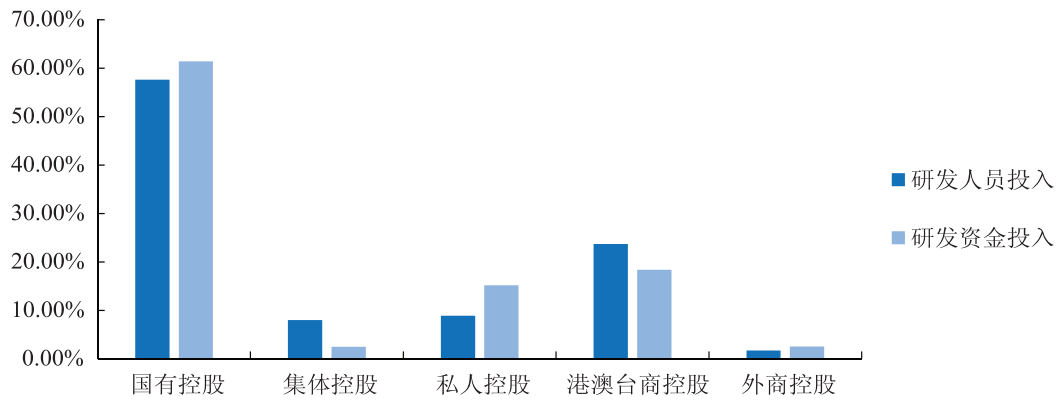


图 1 不同性质工业企业研发投入占比（单位：%）

数据来源：《2018 年中关村国家自主创新示范区统计年报》。

第三，产学研合作方面，与高校和科研院所的合作不足。总体来看，中关村园区企业进行合作创新的比重占比为 17.78%。其中，工业的合作创新比例为 52.54%，远高于建筑业和服务业的 32.86%和 15.9%。相比之下，企业与高等学校和科研机构合作的企业比

重更低，分别为 5.12%和 4.16%。其中，服务业无论在总体合作创新上还是与高校和科研机构合作上都占比很低，总体合作创新的服务业企业占比为 15.9%，与高校和研究机构合作创新的服务业企业比例分别为 4.13%和 3.34%。

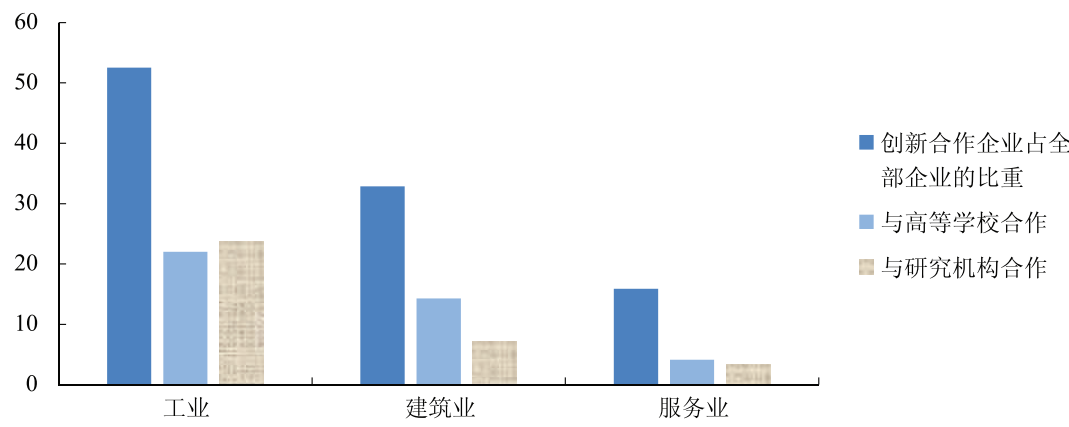


图 2 中关村园区内企业创新合作情况（单位：%）

数据来源：《2018 年中关村国家自主创新示范区统计年报》。

（三）研发技术的通用性较弱和创新的辐射力不足

除了研发活动质量低和研发活动不均衡之外，中关村园区企业的科技创新还表现出研发技术的通用性较弱和创新辐射力不足等问题。

第一，创新活动受专有性限制，通用性较弱。就中关村园区企业的研发活动而言，无论是在工业、建筑业还是服务业，企业研发活动大都针对具体产品，每一项技术都为特定产品而开发，容易出现因产品种类不同而导致的技术割裂现象，企业的科技创新表现出较强的专有性和较差的通用性。技术通用性弱带来的重要影响就是企业很难通过之前的研发活动带来全方位的成本节约和研发效率提升，继而导致研发企业很难通过研发活动形成竞争优势，其产品和市场地位也就更容易被超越。

第二，创新的外溢性和辐射力不足。科技创新之所以对经济增长和企业发展至关重要，不仅在于研发是企业打造新产品、开拓新市场的重要手段，更在于研发活动本身具有很强的通用性和外溢性，即企业的每一次研发活动都以之前的研发活动为基础，企业的每一项研发都为其他研发项目提供了经验和成果上的支撑，从而企业的研发活动将为企业创造出长期的竞争优势。然而，就中关村园区企业的研发活动而言，企业科技创新活动表现出较弱的通用性，由此带来的重要影响就是企业很难通过之前的研发活动带来成本的节约和研发效率的提升，行业内的其他企业也很难从某企业的研发活动中受益，从而影响了研发活动的产业聚集。不仅如此，企业的研发成果的应用范围仅局限在自身

企业，并不能得到其他企业和市场的认可，这也意味着几乎每家企业的研发活动都局限在自身，研发行为存在重复浪费的问题。

第三，基础性研究薄弱限制了创新的通用性和辐射力。就中关村园区企业的研发情况来看，企业创新活动更偏重应用型的具体项目，基础性创新不足限制了创新活动的辐射力。以工业企业为例，2018 年基础性研发活动仅占当年工业企业研发资金投入的 0.3%。由于基础性研发活动往往是针对通用性技术，因此，正是由于对基础性研究的忽视导致了企业研发活动的通用性弱，并降低了创新的辐射力。

（四）创新政策落实存在障碍

创新政策对于企业的创新活动意义重大，但从政策落实情况来看，存在着政策落地难、政策认同度低以及享受政策优惠成本高等问题。

就北京市企业创新调查问卷的结果来看，表 2 显示，无论是产业扶持政策、税费减免政策、金融支持政策还是知识产权保护政策，认为政策对企业创新活动的影响为“低”和“无”的企业比重均在 50%以上，这意味着企业对创新政策影响的认同度较低。就具体政策而言，税收减免政策，尤其是科技开发用品免征进口税收政策的认同度最低，工业、建筑业和服务业企业认为免征进口税收政策影响有限的比例分别为 67.39%、86.05%和 76.98%。同样地，企业对研发活动专用设备加速折旧政策以及技术转让收入免征增值税和所得税的税收优惠政策认同度也较低，整体分别有 69.93%和 69.8%的企业认为这两类政策的作用很小。

表 2 中关村园区企业创新的政策落实情况

各类政策对企业创新影响程为“低”或“无”的比重（%）	企业研发费用加计扣除税收优惠政策	高新技术企业所得税减免政策	企业研发活动专用仪器设备加速折旧政策	科技开发用品免征进口税收政策	技术转让、技术开发收入免征增值税和技术转让减免所得税优惠政策	鼓励企业吸引和培养人才的相关政策	优先发展产业的支持政策	金融支持相关政策	创造和保护知识产权的相关政策
合计	64.03	62.68	69.93	76.91	69.80	52.89	59.33	59.19	53.42
工业	54.35	39.13	52.17	67.39	58.70	47.83	54.35	52.17	32.61
建筑业	67.44	60.47	65.12	86.05	79.07	46.51	65.12	60.47	44.19
服务业	64.48	64.48	71.49	76.98	69.97	53.66	59.30	59.60	55.49

数据来源：《中关村园区企业创新调查（2018）》。

就影响创新政策落实的因素来看，表 3 显示，不具备享受政策资格和不知道此项政策构成了影响政策落实的最主要因素。此外，手续办理繁琐也会对政策落实造成负面影响，尤其对中小企业而言，会大大增加企业享受政策的成本并削弱其积极性。

表 3 影响政策落实的主要因素

政策措施	影响政策效果的主要原因所占比重（%）					
	不知道此政策	不具备享受该政策的资格	吸引力不足	办理手续繁琐	政府部门政策执行力度不够	其他原因
企业研发费用加计扣除税收优惠政策	11. 11	70. 65	3. 14	6. 29	2. 31	6. 50
高新技术企业所得税减免政策	4. 93	86. 72	0. 64	1. 71	0. 64	5. 35
企业研发活动专用仪器设备加速折旧政策	8. 83	74. 47	4. 22	4. 22	0. 58	7. 68
科技开发用品免征进口税收政策	7. 16	0. 00	0. 00	0. 00	0. 00	0. 00
技术转让、技术开发收入免征增值税和技术转让减免所得税优惠政策	6. 15	82. 12	1. 54	2. 31	0. 58	7. 31
鼓励企业吸引和培养人才的相关政策	21. 57	58. 38	12. 18	3. 55	1. 27	3. 05
优先发展产业的支持政策	17. 87	73. 08	2. 94	1. 81	0. 68	3. 62
金融支持相关政策	17. 23	64. 85	5. 44	5. 67	2. 27	4. 54
创造和保护知识产权的相关政策	12. 56	74. 12	3. 27	2. 76	1. 76	5. 53

数据来源：《中关村园区企业创新调查（2018）》。

三、相关政策建议

（一）完善科技创新的制度环境

首先，完善专利保护等法律制度环境。科技创新离不开良好的法律制度环境的保障，如果其创新成果不能得到法律制度的保护，将使企业的创新动力大打折扣。为此，应完善企业科技创新的法律制度环境，相关政府部门制定切实措施，进一步促进科技企业知识产权保护与管理制度化、规范化，使知识产权保护的技术及时取得专利保护，形成市场竞争优势，最大限度地减少因专利保护不充分、不及时而造成的高新技术的流失。

其次，着力改善企业创新的政策支持环境。在创新政策制定中，应提高政策的现实针对性，适度扩大政策的适用范围，最大限度提高政策的受益面。同时，应加强政策宣传，可以通过移动互联网和公众号等多种形式将政策宣传到每个企业，让企业充分了解

政策。更为重要的是，应积极简化政策办理的形式和程序，探索为企业建立一站式的政策窗口并开发相应的网上服务系统。

最后，打造技术创新交流平台。企业的科技研发活动不仅是从新产品、新工艺设想产生的活动，还是研究开发、工程化到商业化的生产销售活动，更是信息交流和扩散的信息传播活动。但就中关村园区的企业创新来看，创新信息往往局限于单个企业内部，既缺乏行业内部的创新信息交流，也缺乏与高校、科研机构的创新信息交流。为此，可以通过电子商务和大数据等多种搭建创新信息平台建设，为企业的创新活动提供市场信息。除此之外，创新平台还可以充当企业与高校、科研院所的中介，通过促进产学研合作节约企业的研发成本、提高企业研发活动的效率。

（二）加大对科技创新的财政金融扶持力度

从中关村园区的企业创新情况来看，目前有创新活动的企业尤其是中小企业普遍面临资金短缺。与大型企业相比，这些企业一般规模较小，承受市场风险能力较弱，而在现行政策体系下，无论是争取政府经费支持还是银行贷款都处于不利地位。因此，要提高企业的创新积极性和创新绩效，就需要在财政和金融方面对企业提供支持，尤其应该加大对中小企业的扶持力度。

首先，应努力降低企业的税收负担。政府应积极落实企业税收减免的相关政策，帮助企业减少创新风险，使得企业切实感到增加 R&D 投资能够受益，从而增强企业创新积极性。值得注意的是，政府应考虑到企业申请税收减免优惠政策的成本，通过简化申请税收优惠的形式、协调部门间的审批流程，切实降低科技企业享受税收优惠政策时所付出的成本。

其次，通过政府资金支持引导企业自主创新投入。面对研发资金短缺和企业研发活动的不均衡，政府可以通过对高新技术企业的资金支持和科技计划等方式引导企业进行自主创新，促进企业研发的投入。

最后，为解决科技企业的融资难和融资贵的问题，应建立企业融资的多元化渠道。从中关村园区企业的情况来看，企业的创新经费来源绝大多数来自企业内部资金，尤其对于中小企业和服务业企业而言，由于缺少抵押品，企业很难获得银行贷款，将贷款用于研发活动的企业更是少之又少。对此，应拓宽科技型企业融资的渠道，积极引入风险投资、私募基金等多种形式为企业提供资金来源。政府可以通过为风险投资企业提供税收优惠和财政补贴，激励风投和私募基金为科技企业的创新活动提供资金支持。

（三）产学研结合，建立创新型人才的培养和激励机制

创新型人才和企业家在科技企业创新过程中发挥着至关重要的作用。因此，加强科技企业的创新活动就需要在创新型人才的培养、引进和激励方面积极努力。

首先，重视研发人员贡献，建立长期回报机制。人才约束是企业创新活动的最主要制约因素，而对于创新型企业，这集中表现在创新人才的缺乏以及研发人员工资待遇不高、生活保障不足等方面。针对人才约束的问题，应对研发人员建立起专业技术序列，以此鼓励企业员工从事研发创新工作。更为重要的是，应建立起企业与研发人员之间的长期回报机制，以业绩分成和股权激励等形式鼓励重大研发活动。

其次，发挥高等院校、科研院所的作用，加强产学研深度结合。高等院校和科研院所应成为培养科技型创新人才的基地，为科技型企业输送具有创新精神和创新能力的创新型人才。为此，高等院校和科研院所应鼓励其中具有创新能力和创新精神的科研人员以社会兼职等多种形式流向创新型企业，或通过技术专利转让和创办高新技术企业等形式进行成果转化。此外，在政策上，政府应对创新型企业的研发予以一定政策倾斜，通过积分落户措施及就医就学的政策吸引鼓励科技企业留住创新研发人员。在资金方面，还可以通过设立相应的产学研合作基金等方式，重点资助具有自主知识产权、创新程度高的合作项目，鼓励产学研之间的长期合作与合作基地的建立。

（四）扩大相关领域的对外开放，提升科技创新的质量

外资企业在我国技术引进和企业技术创新过程中发挥过积极的作用，但从目前中关村园区的情况来看，外资企业在科技创新中呈现出机构数量少、科研投入低，但技术水平和科研产出较高的特征。究其原因，是因为外资企业主要借助跨国母公司拥有的强大技术优势和研发能力，只需要投入相对低的创新经费把海外公司的现有产品技术稍加改动就可以适合中国市场的需求。

首先，应高度重视和发挥外资企业在技术创新中的作用，以此提升企业创新的质量。虽然近年来我国在移动通信、高铁等领域实现了技术飞跃，但也要看到在相关基础研究和关键技术领域，仍与国外前沿有不小距离。因此，应高度重视发挥外资在技术创新中的作用，尤其应鼓励外资企业利用海外集团的技术优势进行基础性、原创性研究，以此带动国内整体研发和创新活动水平的提升。

其次，应引导外资企业的创新活动向高端发展，利用外资企业优化现有产业结构。从目前我国产业结构来看，虽然外资企业在高技术产业中占据了一定比重，但也主要集中在组装生产以及加工贸易为主的产业，而在投资大、周期长、风险高和技术更新快

的高新技术产业、高附加值产业以及现代服务业中，外商直接投资的比重较低，外资企业研发活动并不明显。因此，在政策上应鼓励外资在高新技术产业、先进制造业和现代服务业等高新技术和高附加值产业中积极开展创新研发活动，利用外资有效促进我国产业结构调整 and 升级，并通过科研项目的共同开发、加强向优秀外资企业学习以及吸引国外专业人才等多种形式促进国内企业与外资企业加强研发合作。

参考文献：

1. 白俊红、江可申、李婧：《应用随机前沿模型评测中国区域研发创新效率》，《管理世界》2009 年第 10 期。
2. 崔鑫生：《专利表征的技术进步与经济增长的关系文献综述》，《工商大学学报：社会科学版》2008 年第 1 期。
3. 冯根福、刘虹、冯照桢、温军：《股票流动性会促进我国企业技术创新吗？》，《金融研究》2017 年第 3 期。
4. 李强：《基于内生增长理论的我国科技投入产出绩效评价模型研究》，《科学管理研究》2006 年第 4 期。
5. Lucas, Robert. On the Mechanics of Economic Development. Journal of Monetary Economics, 1988 (22).
6. Romer, Paul M. Endogenous technological change. Journal of Political Economy, 1990 (98).
7. Schumpeter, J. The Theory of Economic Development. Cambridge: Harvard University Press, 1912.
8. Solow, Robert. Technical Change and the Aggregate Production Function. Review of Economics and Statistics. 1957 (3).

责任编辑：谷 岳

区域高质量一体化发展 演进路径的国际比较分析

——以环杭州湾区域为例

潘毅刚 郑晓峰 郎金焕

摘要：本文以长三角金南翼——环杭州湾区域为例，对标旧金山湾、纽约湾和东京湾三大湾区的区域一体化发展演进规律，以发展水平、一体化程度、开放联系、生态环境、政府作用等为关键表征，分析影响和制约区域高质量一体化的主要因素与障碍。作为长三角一体化的核心组成部分，环杭州湾区域高质量一体化发展路径的关键，是要对标国际先进区域一体化，把产业创新摆在突出位置，加快补齐交通网络、创新网络和生态建设的短板并改善不足，着力解决跨省域、跨城市、跨区域和领域的协同能力低下，增强区域人口承载力，推动形成优势互补，高质量发展的区域一体化经济布局。

关键词：湾区经济 区域一体化 高质量发展

作者简介：潘毅刚，浙江省发展规划研究院研究员、区域所所长；

郑晓峰，浙江省发展规划研究院博士；

郎金焕，浙江省发展规划研究院副研究员。

长三角一体化发展上升为国家战略是党中央作出的重大决策部署。作为长三角一体化的核心组成部分，环杭州湾区域高质量推进一体化发展，对于落实中央部署具有重大意义。本文以环杭州湾区域为例，借鉴国际三大湾区高质量一体化发展演进特点与规律，对标分析影响区域高质量一体化发展的关键影响因素，并提出区域高质量一体化发展路径与政策建议。

一、历史借鉴：从世界三大湾区 演进规律看区域高质量一体化发展本质

（一）世界三大湾区发展演进规律

综观世界各国湾区都是滨海城市和临海产业布局的重要空间。其中，东京湾、旧金山湾和纽约湾作为最知名的三大湾区，向海而生、向海而兴，通过港口经济—工业经济—服务经济—创新经济演变，构建顶尖的科技创新能力、全球资源调度能力和高端产业实力，成为区域高质量一体化发展的典范。

东京湾区位于日本关东地区，面积 3.68 万平方公里。2017 年东京湾区的生产总值（GDP）达 2 万亿美元，占日本经济总量的 43%，是全球经济体量最大的都市圈，人口占全国的 1/3 以上，城市化水平超过 90%，拥有日本最大的港口群和航空网络。东京湾区是日本最大的重化工业基地、能源基地、国际贸易中心、物流中心，也是世界知名的金融中心、研发中心、娱乐中心、消费中心。

旧金山湾区位于美国加利福尼亚州北部，在以硅谷为中心的创新连绵带。湾区集聚了百余所大学，各类面向产业一线的研发机构，大量孵化器和产业园，以及市场化的金融和商业服务机构，共同组成了强大的创新网络。无线电、半导体、微处理器、软件、互联网等一直引领全球浪潮，湾区近百年来一直站在世界科技和产业前沿。

纽约湾区由达切斯县与普南县分区、拿骚县福克县分区、纽瓦克分区和纽约—泽西—白原市分区组成，面积 1.74 万平方公里，人口约 1921.6 万人。作为老牌世界经济中心和国际化大都市区，百余年来纽约对全球经济产生了深远影响，成为世界经济和国际金融神经中枢，也是仅次于芝加哥、洛杉矶的美国第三大工业中心。^①

从三大湾区发展历程看，都具备了一体化发展和创新、协调、绿色、开放和共享的高质量发展特征。一是形成了核心明确、分工有序的大都市圈。东京湾区和纽约湾区都是世界人口最密集、经济密度最高、协作程度最好的区域。二是培育出了一批引领性、创新性的产业和企业，如旧金山湾区每十年就能涌现一两家世界级的企业。三是形成了创新资源集聚枢纽和创业高地。四是形成了多元文化中心，文化特征鲜明，多元包容。五是形成了优美的生态环境，可称之为“大花园”。六是形成了面向全球的超大规模开放协作网络，高密度汇集人才流、资金流、信息流、资源流和贸易流，为完成共同使命，

^① 纽约的服装制造、印刷出版、化妆品生产、机器制造、石油加工和食品加工等制造业都相当发达。

形成一致行动逻辑的强制通行区。^①

表 1 三大湾区主要指标比较

主要指标	东京湾区	旧金山湾区	纽约湾区
范围	东京、神奈川、千叶、埼玉等一都七县	旧金山、圣克拉拉县等九县	纽瓦克、纽约—泽西—白原市地区等四个分区
面积（万平方公里）	3.68	1.79	1.74
人口（万人）	4407.1	473.2	1921.6
GDP（亿美元）	20934	5919.5	18611.4
人均 GDP（万美元）	4.8	12.5	9.7

数据来源：日本总务省统计局、美国圣路易斯联邦储备银行数据库。
注：根据数据可得性，东京湾采用 2017 年数据，旧金山湾和纽约湾采用 2019 年数据。

（二）三大湾区高质量一体化发展的关键经验

总的看，世界三大湾区发展呈现动态化特征，是自然和区位条件以及城市化、工业化、市场化和国际化多重因素作用的结果，其本质是现代化的过程。虽然三大湾区的辉煌有着历史偶然性和不可复制性，但是三大湾区在每一次变革中转型提升，以及在全球化跌宕起伏的进程中长盛不衰，有着内在规律性和历史必然性。

第一，始终保持把全球市场作为腹地的开放性。湾区的发展离不开腹地支撑，世界三大湾区的腹地主要不在国内而在国外，表现出强烈的外向型经济特征。例如，东京湾区的工业品大部分都是出口全球市场，其腹地也是全球市场；旧金山湾区将北京、深圳、新竹、班加罗尔等地区作为腹地；纽约湾区从早期对欧洲输出产品，向对全球输出金融资本和服务转变。从某种程度上说，世界三大湾区是将国内与国际市场充分互联互通，保持高度开放的市场经济结构，是实现要素、商品、服务自由跨境流动的代名词。

第二，始终保持成本冲销和创新上行的独到性。早期湾区经济通过滨海港口便利、人口集聚和廉价资源集聚，形成低成本竞争优势。随着全球化和信息化深入推进以及自身发展，资源、区位、低成本优势呈现消退趋势。从三大湾区应对成本上涨的经验来看，一方面通过湾区要素集聚的便利性、更多的机会以及宜居宜业的配套设施和服务去冲销，

^①借鉴了强制通行区（Obligatory Passage Point, OPP）的概念。这一概念来自法国科技社会学学者米歇尔·卡隆（Michel Callon）1986 年与另外几位科技研究学者和社会学学者在研究科学技术的社会学时，建立的行动者网络理论（Actor-Network Theory, ANT）。ANT 把人以及没有主动意识的机器、设施等，都看成具有相同权重的行动者，OPP 通常出现在这些行动者一起形成网络的初始阶段。OPP 就像是一个漏斗的尽头，它迫使所有相关的行动者为了某个项目、议题或者规划等汇聚到一起。

打造“质价齐升”的一流营商环境；另一方面是抓住工业革命和科技革命的重大机遇，通过持续不断地创新上行，催生新兴产业发展，推动湾区产业结构升级与转型，逐步成为全球有影响力的创新中心。

纽约湾区和东京湾区分别崛起于 19 世纪 20 年代和 20 世纪中后期，湾区发展与港口优势密切相关，均经历了从港口商贸运输主导，临港工业主导，临港工业与服务业互动发展的阶段演变，完成产业结构的升级与转型，并步入创新经济发展阶段。旧金山湾区崛起于 19 世纪后半期，以淘金热为契机，依靠工业化支撑，经过矿业城市、铁路城市两次城市化高潮发展而成。随着 20 世纪中后期硅谷的兴起，形成了以信息技术和生物技术产业为重点的高科技产业群。

第三，始终保持市场决定和政府有为的有效性。三大湾区经济产业发展均主要由市场机制决定，但不容忽视的是，在发展的不同阶段政府通过规划调整、政策设计、立法保障以及具体事项发挥引导协调作用。湾区建设是要构建要素资源和人才充分流动的統一市场，在这一过程中的政府有效干预不可或缺。尤其是在港口分工、交通组织、公共资源配置、生态保护、协同体制机制等方面，三大湾区在弥补市场失灵，发挥政府为之手调控作用的相关经验值得借鉴。

第四，始终保持集聚人才和高端要素的枢纽性。三大湾区不仅是人流、物流、资金流、信息流汇集的重要中心，也是创新中心、教育中心、医疗中心、文化中心。湾区产业的引领性和人才的集聚能力，很大程度上有赖于湾区集聚与人的发展相关的创新、教育、医疗等高端资源。世界银行数据显示，全球 60% 的经济总量集聚在入海口湾区，75% 的大城市、70% 的工业资本和人口集中在距海岸 100 公里的海岸带地区。湾区地带更是世界 500 强、创新公司、研发资源和专利密集区。纽约和东京湾都是科技生产者的集聚区，具有成熟的商业环境，是创业的天然沃土。

第五，始终保持大尺度空间一体发展的协同性。从三大湾区发展看，均由若干重要枢纽或城市组成，是城市间、区域间相互合作的大型网络。湾区交通网络体系发达，港港、港航、港城、沿海与腹地间都可快速通达。三大湾区通过大都市区的协调机制，实现了城市间交通通勤互联互通、产业分工互补合作、基础设施共建共享、生态环境共管共保。三大湾区经验表明，取得大尺度空间一体协同优势需要三方面支撑：一是保持核心区域的集聚性。要保持资源要素在一定物理空间的浓度和密度，通过集聚加速知识共享和创新迭代，降低各类成本，形成竞争优势。二是保持网络通达的便利性和低协作成本。对内对外交通便利性高，人口流动和物流成本低，跨区域沟通体制机制健全，协作成本低是三大湾区发展建设中的重要经验。三是要保持功能的完备性与互补性。在湾区

大尺度空间中分工明确，城镇、产业、生态空间有机融合，各分区基础设施齐备、通勤便利、环境优美，成为物流、资金流、信息流、人流交汇的全球功能枢纽。

三大湾区发展趋势规律所揭示的是，区域高质量一体化发展是经济市场化、城市国际化、产业高端化、发展绿色化、文化多元化、区域协同化的共同产物。形成这一结果的根本路径是要把湾区建设成为一个面向全球、面向市场、面向腹地，高密度汇集人才流、资金流、信息流、资源流、贸易流，为完成共同使命，形成一致行动逻辑的大规模协作网络的强制通行区。只要该区域能成为全球的强制通行区，就意味着在全球网络中具备了不可替代性。这是三大湾区演变历程对区域高质量一体化发展的最大启示，也是对标三大湾区所必须注意的大逻辑。

二、国际比较：以环杭州湾区域 高质量一体化发展为例对标三大湾区

长三角一体化尺度空间巨大，考虑到可比性，本文选择了一体化程度相对较低、发展潜力巨大的长三角南翼——环杭州湾区域作为国际比较的对象。对于环杭州湾区域，习近平同志在浙江工作时，曾明确提出定位和建设目标。环杭州湾区域的杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山6个市，区位条件优越，经济实力雄厚，产业基础扎实，具有较强的竞争力，是浙江接轨上海，参与长三角地区交流与合作的前沿阵地。这一区域的核心任务是积极发挥先导作用，着力构建环杭州湾产业带，打造长三角“金南翼”。该区域的建设目标是：把环杭州湾区域建成一条产业集群优势明显、生产力布局合理、科教支撑有力、生态环境优良，产业区、城市群、物流网有机融合的“黄金产业带”；一个汇聚各种先进生产要素和文明因子的城市群；一块充分体现人与自然和谐发展的生态区。在全面建设小康社会的基础上，率先基本实现现代化。经过近十年的发展，该区域发展虽取得了长足进步，但与三大湾区相比，仍有很大差距。

（一）比都市发展：集聚密度和经济密度偏低

与三大湾区相比，环杭州湾区域发展集聚密度明显偏低。一是人口密度偏低。2019年环杭州湾区域人口密度为710人/平方公里，仅为东京湾区的59%，纽约湾区的64%（见图1）。杭州、宁波等中心城市建成区占市辖区面积的比重不高，都市周边区域疏解核心区人口的功能尚未充分发挥。沪杭甬三大核心城市之间还未形成人口密度大、经济联系紧密的大都市连绵带，沪杭之间、杭甬之间都市区特征并不明显，衔接部分人口密度

过疏。二是经济密度偏低。2019 年环杭州湾区域单位面积 GDP 为 1342.1 万美元/平方公里，分别相当于东京、旧金山和纽约三大湾区的 23.4%、40.6% 和 12.5%；人均 GDP 为 1.9 万美元，低于东京湾区和纽约湾区，与旧金山湾区相比差距更大（见图 2）。

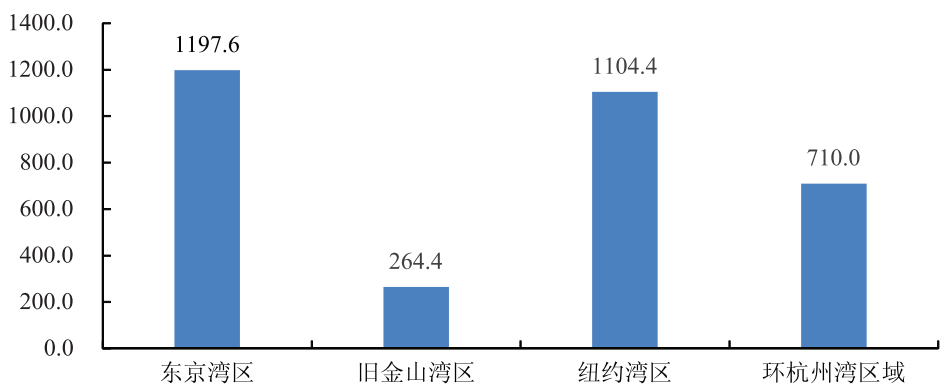


图 1 三大湾区及环杭州湾区域的人口密度（人/平方公里）

数据来源：根据《浙江统计年鉴 2020》、日本和美国相关统计网站数据计算而得。
注：根据数据可得性，东京湾区是 2017 年的数据，环杭州湾区域、旧金山湾区和纽约湾区是 2019 年的数据。

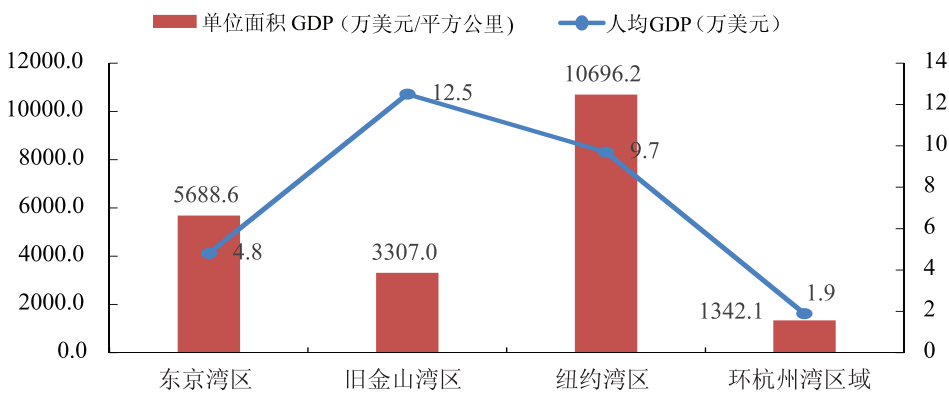


图 2 湾区单位面积 GDP 和人均 GDP

数据来源：根据《浙江统计年鉴 2020》、日本和美国相关统计网站数据计算而得。
注：东京湾区是 2017 年的数据，环杭州湾区域、旧金山湾区和纽约湾区是 2019 年的数据。

（二）比产业水平：服务不强、产业弱质、引领不足

具有辐射全球的服务经济和世界标杆性、创新性企业是湾区崛起的重要特征。从经济结构看，三大湾区服务业比重都高达 80% 以上，而环杭州湾区域 2019 年三次产业结构比为 2.9:42.8:54.3，大致处于东京湾区 1950 年的水平，总体还是个制造湾，服务经济功能偏弱。而三大湾区特别是东京湾形成了以精密机械、精密电子、先进材料等为代表

的高端制造集群，在全球产业链上的影响巨大。商业服务、科技服务、销售、金融、信息服务等生产性服务业发展水平较三大湾区还有很大差距，咨询机构、科技服务机构、证券交易所还未形成全球影响力。从头部企业看，三大湾区的产业集群均有 2~4 家世界级企业作为领头羊，而且这些企业在全球 500 强中排名都比较靠前。但环杭州湾区域仅有物产中大、吉利、阿里巴巴等五家世界 500 强企业，且全球排名均比较靠后（见表 1）。

表 1 三大湾区及环杭州湾区域产业集群的领头企业

湾区	行业	世界级企业
东京湾区	汽车	丰田、三菱、马自达等
	精密机械	发那科（FANUC）、安川电机、川崎重工等
	精密电子	夏普、索尼、佳能、瑞萨（Renesas）、日亚化学工业（NICHIA）等
旧金山湾区	信息技术	英特尔、苹果、谷歌、思科、脸书、特斯拉等
	生物医药	基因泰克等
纽约湾区	金融业	花旗集团、摩根大通、贝莱德等
	信息业	国际商业机器公司（IBM）、爱迪生联合电气等
环杭州湾区域	汽车制造	吉利集团
	综合商业	物产中大
	信息技术	阿里巴巴

数据来源：作者根据相关资料整理而得。

（三）比交通网络：通勤联系不紧密、枢纽能级偏低

从体现内部通勤效率的轨道交通看，环杭州湾区域一体化轨道交通体系尚未成型。一是里程覆盖不足。中心城市杭州、宁波的地铁建设虽然在加快建设，但轨道里程数还比较低（见表 2）。二是设施密度较低。环杭州湾区域轨道网络人口密度仅为旧金山湾区的 1/13，差距巨大；铁路货物周转量仅占综合运输量的 2.5%，远低于美国和日本等发达国家。三是市际通行能力欠缺。杭州湾杭甬之间主要连接通道通行能力有限，铁路仅有杭甬客运专线和萧甬铁路，高速仅有杭甬高速和杭州湾跨海大桥，已不能满足宁波与杭州、上海等主要城市的沟通联系。

表 2 三大湾区及环杭州湾区域主要城市地铁情况

	东京	纽约	旧金山	杭州	宁波
轨道长度（公里）	约 2500	1070	167	300	155

数据来源：各地网络公开数据，其中杭州和宁波为 2020 年预计通车总里程。

港口和机场的枢纽作用有待提升。港口方面，宁波舟山港集装箱吞吐量排全球第三位，但在全球航运中心排名中未进前十，较纽约和东京差距较大，尚未实现从交通港向贸易港的转变。机场方面，尚未有机场进入全球旅客吞吐量前 50 名，环杭州湾区域年人均航空出行次数仅为 1.44 次，远低于旧金山湾区的年人均近 10 次。国际旅客、跨境航线等国际通联能力指标也远低于纽约肯尼迪和东京羽田等机场（见表 3）。

表 3 三大湾区及环杭州湾区域主要国际机场情况

湾区	机场	启用时间	旅客吞吐量 (万人次)	世界排名
东京湾区	东京羽田国际机场	1931	7985.2	5
	东京成田国际机场	1978	3905.4	48
旧金山湾区	旧金山国际机场	1927	5310.7	21
纽约湾区	肯尼迪国际机场	1948	5895.6	16
	纽瓦克自由国际机场	1920s	4035.1	46
环杭州湾区域	杭州萧山国际机场	2000	4010.8	—

数据来源：旅客吞吐量数据来源于国际机场协会（ACI）公布的 2016 年机场旅客吞吐量初步数据，仅列出全球排名前 50 位的国际机场及杭州萧山国际机场。东京羽田国际机场国际旅客占比采用 2015 年数据。跨境航线数数据来自“飞常准”统计。

（四）比创新体系：创新水平层次偏低、支撑体系不强

根据澳大利亚智库 2 Think Now^①发布的 2019 年全球创新城市排名，环杭州湾区域的杭州、宁波为创新节点，但仅排入 300 名以内，其他四市均未列入。而纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区分别位于全球第 1、第 2、第 9 位，环杭州湾区域在创新体系上的差距十分明显。

一是创新基础资源支撑不足。三大湾区都拥有相当数量的世界级名校和国家级科学实验室（见表 4），^② 环杭州湾区域只有一所世界排名前 100 的高校，没有国家实验室。二是产学研衔接不紧密。三大湾区均非常重视科研成果转化，下大力气构建开放平台，吸

①该智库从 2006 年起，一直致力于做创新型城市评价研究。

②纽约湾区拥有哥伦比亚大学、康奈尔大学和纽约大学，全球排名均在前 60 名，以及纽约布鲁克海文国家实验室和 IBM 实验室。旧金山湾区拥有斯坦福大学、加州理工学院、加州大学伯克利分校、加州大学洛杉矶分校和加州大学圣地亚哥分校，全球排名均在前 40 名，拥有五个顶级实验室，分别是美国航空航天局艾姆斯研究中心、美国农业部西部地区研究中心、斯坦福直线加速器中心、劳伦斯利弗莫尔国家实验室、劳伦斯伯克利国家实验室。东京湾区拥有东京大学和东京工业大学，全球排名均在前 60 名，以及筑波科学城内的 43 个国家研究所。

引教育、科研机构、企业进行科研合作和资源共享。例如，纽约依托康奈尔大学和以色列理工学院建设康奈尔科技园，旧金山湾的斯坦福大学高科技园世界闻名，日本将京滨工业区打造为东京首都圈产业研发中心。相比之下，环杭州湾区域经济发展与科技“两张皮”现象较为明显。三是金融对科技创新的支撑偏弱。三大湾区均十分重视科技金融的作用，尤其是旧金山湾区，风险投资在全美占比近 40%，风险投资机构管理资本近 800 亿美元。而环杭州湾区域各类创业投资机构管理资本仅约 700 亿元。四是人才支撑平台较少。高端人才的培养和引进需要高能级创新平台，而从各类人才吸引和储备平台的数量来看，纽约和东京湾区分别是环杭州湾区域的 10 倍以上（见表 5）。

表 4 湾区创新基础资源比较

区域	世界级名校数量	国家级科学实验室
东京湾区	2	2
旧金山湾区	5	5
纽约湾区	3	2
环杭州湾区域	1	0

数据来源：大学排名来自 QS 世界大学排名 2018 中全球前 100 名大学；国家实验室或大科学装置为网络检索结果。

表 5 湾区主要城市各类人才吸引和储备平台比较

城市	科研机构	跨国公司总部	跨国公司分部	国际组织	高等院校
纽约	730	18	1339	21	376
东京	499	51	530	16	148
杭州	50 +	1	76	1	25

数据来源：《财富》杂志、世界银行数据库。
注：旧金山湾区数据缺失；表中为 2017 年数据。

（五）比生态环境：离天蓝水清景美的花园湾区甚远

三大湾区生态环境优美，但环杭州湾区域生态环境不容乐观。一是空气质量不优。目前环杭州湾区域仅舟山的空气质量接近三大湾区，其他则差距较大，部分地区二氧化硫、氮氧化物均超标。二是海域水质不净。根据国家海洋环境质量公报，杭州湾入海口附近几乎每年都是劣四类水质，近岸海域、河口水质富营养化较高，无机氮、活性磷酸盐和化学需氧量等指标都超标。三是自然景色不美。杭州湾区域目前沿湾海水含沙量大，常年浑浊。湾区滨海湿地减少，湿地生态服务功能下降，部分地区为片面追求围涂投资效益，自然海湾和美丽海岸线基本消失。

（六）比体制机制：统筹偏软、规划滞后、协同不足

虽然三大湾区均主要依靠市场机制自发形成，但是政府部门的统筹和规划，以及动员行业协会和社区力量等社会力量的协同推进，对湾区形成一致发展目标至关重要。对标三大湾区，环杭州湾区域发展主要在组织统筹、规划和协同上存在差距。

一是统筹偏软。环杭州湾各市县存在较强的行政壁垒，协调的约束力，统筹利益关系的政府联合机构仍较为薄弱。而三大湾区都针对都市圈建设、港航交通、发展规划和环境保护等成立了强有力的协调机构（见表 6）。

表 6 三大湾区主要协调机构职能一览

湾区	机构	成立时间	主要职能	性质与组成
东京湾区	都市圈整備局	1974 年	隶属于国土综合开发厅，主要职责是协调东京都市圈与调整局、土地局等其他政府机构的关系，负责都市圈规划和建设	中央机构
	都市圈整備委员会	1956 年	由 1950 年成立的首都建设委员会改组而来，总理府直属，委员长由建设大臣兼任的中央直属办事机构，沟通各地方政府和中央各省厅，促进跨区域的开发建设协调。首次确立了基本规划、整治规划、项目规划的三段式规划体系，承担了首都圈的前两轮规划，促进了首都圈有序发展。1974 年并入新成立的国土厅	由地方政府领导人、企业家、大学教授等具有社会影响力的人员组成。下设的规划部由大学教授和企业负责
纽约湾区	纽约和新泽西州港务局	1921 年	负责纽约州与新泽西州区域的交通运输设施	最初由 2 个州的州长和 12 名委员组成
	都市圈交通局	1968 年	确保纽约都市圈地铁的正常运营，并对都市圈的通勤铁路系统进行规划和维护	非官方和非营利性的地方组织
	纽约地区规划协会	1929 年	针对纽约都市圈的发展制定跨区域城市规划	非政府组织
旧金山湾区	旧金山湾区政府协会	1961 年	主要任务是强化地方政府间的合作与协调，从事部分跨区域合作计划任务的执行，并为市民提供部分公共服务。具体工作内容分三部分：都会区发展研究分析与规划；环境管理方案的制定及推广；地方服务方案的制定及实施。联邦政府为协会提供日常运作经费并明确其区域规划审核人的地位，但没有行政权力	最高决策机构是由每个成员城市或县选出的官方代表组成的代表大会
	旧金山湾区委员会	1945 年	为湾区的生产创新、知识生产与融资服务提供解决方案，近年来致力于与世界其他主要经济区域的全球联络与网络搭建	由湾区工商界代表组成的非盈利组织

数据来源：作者根据相关资料整理而得。

二是规划滞后。当前环杭州湾区域发展仍显滞后，规划的法定性较弱。反观三大湾区都把立法和规划作为推进湾区建设的重要抓手。东京都市圈通过出台《首都圈整備法》等法律，使东京都市圈的城市建设和规划管理上升到国家战略层面，为五次都市圈建设规划提供了保障，树立了权威。纽约都市圈在 20 世纪完成了三次规划，对加强纽约核心地位，有效疏解中心城市功能，促进经济、环境与社会协调发展发挥了积极作用。

三是协同不足。在三大湾区发展过程中，对于影响发展的重点领域，湾区行政部门会适时统筹协调。例如，为促进东京湾港口协调，日本运输省港湾局 1967 年将东京港、千叶港、川琦港、横滨港、横须贺港、木更津港和船桥港^①等港口整合成一个分工不同的有机群体，形成了发展合力。1970 年，横滨港、川琦港和东京港吞吐量分别达到全球第 2、第 8、第 15 位。这对于目前仍以行政区划分而治之的环杭州湾区域而言，值得借鉴。

三、政策启示：区域高质量一体化发展的思路和可行路径

三大湾区发展经验表明，区域高质量一体化发展绝非一蹴而就，而是一个庞大复杂，需要多方治理参与，在较长时间内推进的系统工程。在推进区域高质量一体化发展过程中，政府必须确立干预边界，树立最小系统单元的思维，抓住市场难以形成一致性行动的重点领域和牵一发动全身的关键环节，在突出重点区域，对标先进和问题导向方面通盘考虑，慎重有为。环杭州湾区域高质量一体化发展的关键问题有三个。

其一，重中之重是要把产业创新摆在突出位置，将区域发展放在新一轮科技和产业革命大趋势及全球开放大格局中，拉高标杆，超前部署，在谋新、促新、育新上下功夫，优化碎片化生产力布局，主动谋划一批能承载高端产业的重大平台，有序部署产业链、供应链和创新链，引进一批引领性强的重大项目，发展一批代表先进生产力的重大产业，打造一批上规模上水平的创新集群。

其二，短中之短是交通网络、科创基础、生态建设的短板与不足。要抓住机遇，加快补齐交通、科创基础、生态环境的短板，面向全球、惠及腹地，形成协同最好、成本最低、服务最优、环境最美、资源最集聚的综合叠加优势，构建全球人流、物流、资金流、信息流、创新要素流的强制通行区，提升区域发展能级和水平。

其三，弱中之弱是一体化中跨省域、跨城市、跨区域和领域的协同能力低下，资源要素耗散问题严重。要以都市区、城市群战略为重点，加快通过经济、立法、规划、行政等手段，打破直辖市、省会城市、计划单列市等强制度壁垒，突破利益诉求多、统筹

^①后合并到千叶港作为船桥港区。

阻力大、协同权衡难的区域发展重大领域，着力解决区域内外一体化发展中议而不决、决而不行的问题，优化区域生产力布局，大幅度推动形成区域一体化发展合力。

在路径选择和行动策略上，当下各地政府落实长三角高质量一体化“一极三区一高地”^①目标，关键是要在交通网络建设、产业动能培育、先进要素集聚、治理体系完善四个方面发力，加快以“四大”促“四新”建设，推进区域高质量一体化发展。

第一，走以大交通先行拓展新空间之路。交通是助力区域一体化、推动各类要素在区域内高效配置的“硬通路”。要加快构建区域综合交通网络，有机串联湾区产业空间、创新空间、开放空间、人居空间。协调建设区域海港群，深化与上海的港口协作，构建布局合理的江海联运体系，面向“一带一路”和“长江经济带”拓展对外开放大格局。加快建设世界级空港群，打造高水平航空物流和全球人员综合服务区。合力建设一批公铁兼顾的沿湾跨湾大通道，打通区域内“断头路”，形成以上海、杭州、宁波为核心的空间闭环。规划建设湾区轨道交通网络，实现中长距离快速出行，湾区内快速通达以及都市区便捷通勤，以轨道交通引导城市空间有序扩张，中心城区有机更新，产业新城快速兴起。

第二，走以大产业先导培育新动能之路。以产业创新为重点，以大平台为依托，培育经济新动能。要培育孵化一批新兴产业，在数字经济、生物技术、高端装备、新材料等领域建设若干新兴产业集群，将区域打造成为具有国际竞争力的先进技术策源地和现代产业先导区。提升带动一批传统产业，推进信息技术、先进制造技术、智能化工厂在传统行业的应用，提升传统企业管理水平和技术能力。重点扶持一批优势产业，鼓励具有先进制造能力的企业结合自身优势探索“母工厂”模式，加快全球布局，提升国际竞争力。谋划布局一批服务产业，推进知识产权、科技金融、工业设计等生产性服务业集聚发展。超前储备布局一批关键技术，在人工智能、量子通信、数字创意、生物医药等领域占领前沿高地。

第三，走以大都市协同集聚新要素之路。人是区域高质量一体化的核心资源。没有合理布局的都市空间和完善的配套功能，就难以承载大规模人口集聚。要进一步优化空间布局，建立疏密有致、宜居宜业、开放包容的现代都市圈架构，促进人流、物流、资金流、信息流在湾区高效集聚。构建多中心分布的都市网络，建设以上海、杭州、宁波都市圈为极核，嘉兴、绍兴、舟山、湖州协同发展，以沿湾县市区和产业新城新区为重

^①即带动全国发展的强劲活跃增长极、高质量发展样板区、率先基本实现现代化引领区、区域一体化发展示范区、新时代改革开放新高地。

要节点的大都市区一体化网络，促使人流、物流、资金流、信息流等充分流动。推动基础设施互联互通，利用复合交通廊道科学引导城市发展。促成公共服务共建共享，提升教育、医疗、交通等服务水平，加快实现公共服务一体化。推进生态环境联保联控，共建天蓝、地绿、气洁、水净的生态环境。打造多元包容的都市文化，提升城市内涵品位，以开放姿态吸纳全球优秀人才。

第四，走以大改革创新构建新治理之路。树立“一盘棋”思维，打破行政与制度壁垒，探索自贸区、自主创新示范区联动发展体制机制，激发人才和各类生产要素活力，实现创新共建、协调共进、绿色共保、开放共赢、民生共享。探索建立区域一体化政府联席会议机制，打破各地市间行政壁垒，改革计划单列市体制弊端，统筹推进跨区域协调事项。以资本为纽带，探索以飞地经济等模式建立跨区域产业协同机制，在重点产业布局、重点项目招引、重点平台规划、重点港口建设等方面，由省级层面统筹协调运作与利益分成。探索建立区域一体化建设投融资机制，运用市场化手段，组建国资和民资参与的开发集团，共同投资湾区建设项目。探索建立开放合作机制，打造法治公平透明的市场准入管理模式，完善投资、创业、创新的营商环境，吸引全球优质资源集聚。

参考文献：

1. 伍凤兰、陶一桃、申勇：《湾区经济演进的动力机制研究——国际案例与启示》，《科技进步与对策》2015年第23期。
2. 张婷麟、孙斌栋：《全球城市的制造业企业部门布局及其启示——纽约、伦敦、东京和上海》，《城市发展研究》2014年第4期。
3. 张晓兰、朱秋：《东京都市圈演化与发展机制研究》，《现代日本经济》2013年第2期。
4. 王郁：《日本区域规划协调机制的形成和发展——以首都圈为例》，《规划师》2005年第10期。
5. 王建红：《日本东京湾港口群的主要港口职能分工及启示》，《中国港湾建设》2008年第1期。

责任编辑：郭 霞

· 名人观察 ·

关于“改革思维和改革方法”的思考

贾 康

中国波澜壮阔又艰难曲折的改革大潮，在推进 40 年之后，面对“改革思维和改革方法”这个题目，仍深感其沉重的份量和丰富的内涵。在取得一系列的进展和带来生产力解放而造就“中国奇迹”的同时，改革的攻坚克难仍任重道远。“好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头”，但骨头再硬也必须啃下来，改革能否取得决定性成果，将决定中国现代化的历史命运。在这个题目下，笔者围绕如下七个概念谈谈自己的认识框架。

第一个概念是“改革意识”。为什么需要改革？对改革必要性的认同度在实际生活中是很不同的。改革意识最为典型、最简洁精当的表述，就是邓小平同志主要来源于实践而提出的“不搞改革开放，只有死路一条”。这是国际共产主义运动中，有了以取得政权的苏联和中国为代表的社会主义国家长期实践，形成了非常丰富的正反两方面经验教训以后，引出的一个基本的战略性判断。党的十八大形成了新的领导集体，习近平总书记的表述是“改革开放是决定当代中国命运的关键一招”。对于改革，这两句话已经总结得非常准确了。实际生活中，中国要实现现代化，这个“从未如此接近”的伟大民族复兴愿景，现在是“行百里者半九十”，剩下的几十年是关键的关键期。党的十八大以后，中央以强烈改革意识做出的关于全面改革的指导中，应特别提到党的十八届三中全会的“60 条”。这个好评如潮的文件对于全局指导意义之下关于时间表的要求，就是 2020 年改革要取得决定性成果。现在已经过了 2020 年，但还很难说决定性成果就在眼前，显然还得继续努力，时间上可以晚一些，但是绝对无法回避取得改革决定性成果这样一个历史性的任务。

第二个概念是“改革性质”。改革是什么？邓小平同志非常简洁的另外一句话对此阐述得非常清晰：改革是“生产关系的自我革命”。我们所认同的马克思主义历史唯物论深刻揭示了生产力从根本上决定生产关系的原理。由此我们认识中国在继续推进现代化的过程中，要使先进生产力充分发挥它的作用，要继续大踏步地追上人类文明进步的时代步伐，坚定不移地坚持“以经济建设为中心”党的基本路线内含的“硬道理”发展方向，

那么就必须自觉地革除不适应解放生产力的制度安排方面的弊端。总体上按照“社会主义”概念讲的这个制度优越性，一定要落实到列宁同志所说的，能够提供比资本主义更高的劳动生产率，即应体现为这个优越性是在历史唯物论的根本逻辑上表现的解放生产力。这就是改革，虽然它本身不是目的，但必须紧紧抓住它，才能实现我们在追求现代化过程中以解放生产力达到造福于最广大人民群众的人本主义发展归宿。

第三个概念是“改革难度”。既然是生产关系的自我革命，那就不是外力推动的革命，而是自己做革命的事情，给自己动手术。而自我革命、自己动手术，成功率是极低的，但我们别无选择。从中国的历史来看，有那么多多次为人称道的改革，但似乎相对成功的也就是一个商鞅变法，人亡而政存，可以说它形成了中国古代改革唯一成功的先例。从国际上来看，似乎最值得推崇的，也就是社会代价相对小的英国光荣革命，流血比较少，社会进步在后面的过程中得到了实践的肯定。现在中国别无选择的是，要继续坚持在自我革命的道路上，面对改革的难度“啃硬骨头”。

第四个概念是“改革路径”。这已经讨论了几十年。总结起来，具有中国特色的可行性设计，首先要提到的一个表述就是“渐进式”，更全面地说应该是渐进式为主，通过试点，通过渐变，再主动地有意识加上一些局部的、阶段性的突变，来寻求实现改革目标。中国改革走到现在40年出头，最简要的划分是两大阶段：第一大阶段是认为“大爆炸式”不可行，必须“摸着石头过河”。这个阶段实际展开的改革重点，一是在农村先容忍，以后支持了包产到户，几年之内整个农村生产力的解放引出了中国前所未有的粮食问题基本解决。二是在企业方面试行企业基金、利润留成、试点扩权，一直走到两步利改税，然后走到20世纪80年代后期的税利分流试点，为分税制的通盘配套改革做了铺垫。三是局部区域的撞击反射式实验，其中非常重要的一项是建立特区以及一批沿海开放城市等等。最典型的代表是深圳，而深圳范围内最典型的代表是蛇口，以此“杀出一条血路”。四是在宏观层面不能使整个国民经济、社会再生产“停车检修”，必须先找渐进改革的“突破口”，于是找到了财政。先以财政改革松动分配方面的控制，以财政分灶吃饭来打开其他方面后续改革的弹性空间，诸如计划、劳动、物资、金融、投资等等，有了弹性空间，然后渐进展开更全面的改革。第二大阶段的标志是什么呢？经过前面种种探索和历史性考验，有决定性的邓小平南巡（南巡后确立了社会主义市场经济目标模式），其后顺应全球化趋势中国加入世贸组织，即坚定不移地以改革开放推进中国的现代化。如果说“摸石头”为主的阶段，是更多鼓励基层实验；南巡以后，则更突出地体现了上下结合。在全局依据中央权威性的文件确立社会主义市场经济目标以后，原来的自下而上为主，又转为更多的自上而下，确立目标模式以后做出全面配套的特征了。最粗线条地作划分的话，中国的改革路径是这样两大阶段。我们现在的选择，就是改革进入深水区以后，更要强

调顶层规划和基层试错试点的上下结合。

在当下考虑改革可划分的阶段特征方面，似乎可以强调这样一个观察：我们在基层局部放开试点以后，要更多转向深水区攻坚克难需要的顶层规划，这个顶层规划又不能否定基层局部试错和它的结合。那么中央整个通盘部署就是要回到党的十八大以后已经明确形成的“五位一体”“四个全面”，这样的推进过程中间要有一个“一揽子”为主导的配套特征。当然，在这个过程中仍有先行、重点和以某一个点上试验带出全局的复制等等这方面的必要性。但是总体来说，现在这个阶段，无论是从最广义的全局还是从一些特定领域、方向上看，“最小一揽子”配套是改革大阶段划分中的后一个阶段上更具有针对性的一个表述。在具体要做改革的时候，总是得寻求某种配套，至少要达到及格标准的“最小一揽子”。这当然也有它的挑战性和难度。在实际生活中，人们就是对于“最小一揽子”的讨论不够，比如住房公积金如何改革，见仁见智，有肯定的有否定的，但是实际上要把这个事情处理好，就一定需要和整个企业、社会成员的负担体系放在一起，一定是要把税、费、五险一金，还有其他实际的隐性负担合在一起，再加上住房信贷、商业金融、政策金融等的发展与可能的呼应，掌握一个全景图以后，去寻求“最小一揽子”的尽可能高水平的解决方案。

第五个概念是“改革方法”。从哲理上来讲，这个改革的方法可以浓缩为一对概念，即“在创新发展中规范”“在规范中创新发展”。两方面均不可偏废，不能拿一边否定另外一边，但是它们的顺序不能摆错。改革就一定要冲破原来的一些已经形成的规则，哪怕是讲法治、讲纪律，但是改革如果只是按照这些规范来做，说是于规范中去创新发展，那么实际上意味着没有给出试错的弹性空间。其实改革的哲理，第一条是要在创新发展中去寻求规范：原来不予承认的事情，实践证明它能解放生产力，需要把它变成合理的；得到确认的实践证明合理的潜规则，以后要把它变成法律规范上确认的可执行的稳定的明规则。当然，在试错的过程中间，一旦风险“八九不离十”地可以认定以后，一定要强调在规范中才能够再延续原来所说的创新发展。要掌握好这样的一对关系，权衡上其实是非常有艺术性，也非常有挑战性的。一直到现在所说的新经济下的互联网金融，大家都感受到了这个挑战，因为一开始不清楚怎么规范，只好让基层一线去试，试出了一些问题以后，有些不得不采取的措施，比如对于 P2P 网络借贷平台不得不从全国 6000 多家收缩到已“清零”。上述这样两个概念之间的权衡，实际上深刻地反映着改革创新中的难度和内在的“悖论”，我们必须继续处理好这个关系。需强调的是从大局、从长远、从战略上考虑，绝对不能摆错顺序，如果说什么事情都是先讲规范然后才能发展，那就等于否定了改革。这个问题上，我们还得继续力求不断地处理好这一复杂的挑战性的排序与权衡关系。

第六个概念是“改革当下存在的问题”。改革在当前阶段上有一些突出的问题。笔者强调几点：一是明显存在“不够全面”的问题。邓小平同志当年就讲，没有政治体制改革的话，经济体制改革也走不远，国家历届最高领导层关于政治体制改革都是不回避的，但是实际生活中在文件里没有再下去对接怎么推进和操作。说得直率一点儿，就是因为它有难度，正面设计的方案必须讲到可操作性，很难编制出来，但到了某部门或者某领域如果讲政治体制改革，就需要提出具体做什么，如果望而生畏的话，到了部门这个层级便没人提它。这是我们必须看到的现在不够全面、有待解决的问题。二是“说得多，做的少”。关于改革的文件如果放在一起，阅读量是非常大的，做研究的人都感觉读不过来了，实际工作一线的很多人可能也感觉在文件方面消化起来往往已经跟不上。但是在实施层面，我们无法否认，很多事情就是如履薄冰，打滑空转，对于实质性的推进评价不高。“说得多，做的少”与2019年、2020年两次中办、国办联合发文所指出的一个重要问题有关，就是形式主义和官僚主义问题，这在实际生活、工作运行中是相当严重的。中央所说的“允许改革犯错误，但不允许不改革”，在文件里明确表述了，但在实际生活中几乎成为空话。在实践的层面看，只要做事就可能有“小辫子”，抓住了“小辫子”以后，如果不说是由于改革，而被指责为心术不正，指责为必须深究、必须抓住不放来解决的问题，于是就“多一事不如少一事”。“说得多，做的少”看起来是工作作风问题，实际还是制度安排层面的“治本”上必须破解的问题，即这套制度安排如何能够鼓励人们敢担当、有作为、办实事。这不是只讲思想和觉悟所能解决的，必须排除这些改革实干家所受到的一系列制约，其中很多制约与风险是要通过制度安排的深化改革去破解和排除的。三是“说一套做一套”。最直接的例子就是事业单位改革：这方面的大思路早就有中央文件，当时明确地说三年为期，取消行政级别，事业单位工作人员应该能上能下，能进能出，这是一个非常明确的指导意见。但是不要说三年，一、二十年过去了，这个文件到底怎么样贯彻？如石沉大海。现在事业单位几乎都在一个劲儿地比照公务员队伍“加强管理”，这符合改革的内在要求吗？这些事情是很尖锐的，是现实生活中必须解决的问题。

最后一个概念是“改革前瞻”。既然我们认识到中国现代化的关键一招，就是中央强调的义无反顾地使改革取得决定性成果，那么我们就必须坚持习近平总书记强调的战略性和前瞻性的思维和辩证法的实践观，一定要把改革抓住不放做成实事，来推进改革深水区的攻坚克难，以取得中国现代化过程中李克强总理所说的我们看着在那里，但必须抓到手的“最大红利”。

（作者为华夏新供给经济学研究院院长、中国财政科学研究院研究员）

责任编辑：李 蕊

· 权威观点 ·

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2020 年 11 月以来，国际权威机构对世界经济形势和中国经济形势主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）经济合作与发展组织预估全球经济在 2021 年底前恢复疫前水平

2020 年 12 月 1 日，经济合作与发展组织（OECD）发布经济展望称，世界经济规模将在中国增长复苏的拉动下，到 2021 年底前恢复至新冠疫情前的水平。疫情反弹拉低增长率的风险仍未消除，OECD 敦促各国和地区通过货币财政政策支撑经济，同时继续实施将经济限制控制在最小限度的疫情对策等。预测 2020 年世界实际经济增长率下降 4.2%，但 2021 年增长 4.2%，与同年 9 月的预测相比，分别上调了 0.3 和 0.8 个百分点。若按预期发展，2021 年 10—12 月全球生产总值（GDP）将恢复至 2019 年同期水平。

OECD 预测中国将为 2021 年世界经济增长贡献 1/3 以上，理由是“中国大部分地区疫情平息”，而且口罩和在家办公相关商品的出口表现强劲。OECD 预测中国 2020 年的增长率为 1.8%，维持正增长，2021 年增长 8.0%，2022 年增长 4.9%。预测日本 GDP 2020 年减少 5.3%，2021 年增长 2.3%，2022 年增长 1.5%。这是因为日本的出口正在恢复，而且如果东京奥运会举行，将推高消费。预测美国的增长率 2020 年下降 3.7%，2021 年增长 3.2%，2022 年增长 3.5%。

（二）联合国贸发会议预计 2020 年全球经济收缩 4.3%

2020 年 11 月 19 日，联合国贸发会议发布题为《新冠肺炎大流行对贸易和发展造成的冲击：向新的常态转型》的报告。报告指出，由于新冠肺炎大流行破坏了针对贫困和其他可持续发展目标的进展，不平等和脆弱性将进一步恶化。疫情导致的经济损害将延续很长时间，预计 2020 年全球经济将收缩 4.3%，并可能导致 2020、2021 年共 1.3 亿人

陷入极端贫困。报告强调，新冠肺炎疫情的影响不均等，低收入家庭、移民、非正式员工和女性受影响更严重，旅游业和中小微企业也受到很大影响。全球最贫困人口缺乏应对疫情冲击的必要资源，全球贫困率自亚洲金融危机以来首次出现上升，2020 年全球贫困率达到 8.8%。最不发达国家应对新冠肺炎疫情的能力有限，自疫情暴发以来，发达国家和转型经济体在财政刺激方面的人均额外支出中位数达到 1365 美元，其他发展中国家为 76 美元，而最不发达国家仅为 18 美元。贸发会议呼吁立即采取行动，否则联合国 2030 年可持续发展议程将受挫。更新后的贸易政策必须应对市场集中度和环境影响的双重挑战，才能实现更好的复苏。同时，需要重塑全球生产网络，使其更绿色，更具包容性和可持续性，并调整多边体系，以支持最脆弱人群和采取气候行动。

（三）劳工组织称 2/3 国家的工资水平面临下行压力

2020 年 12 月 2 日，国际劳工组织发布的《2020—2021 年全球工资报告》指出，受新冠肺炎疫情影响，2020 年上半年，2/3 国家的平均工资水平面临下行压力；其他国家平均工资的增加主要是人为作用，反映出低薪工人大量失业。在疫情期间，平均工资可能会因就业结构的急剧变化而大幅扭曲，这就是所谓的“结构效应”，即当大多数失业者都是低收入工人时，剩余雇员的平均工资自然就会增加。为维持就业，一些国家采取了强有力的保留工作岗位的措施，失业率的激增已经得到了缓和。因此，这些国家受疫情的影响可能更多体现在对工资的下行压力而非大规模失业上。

（四）世贸组织称“石油经济”难以为继，更多阿拉伯国家有意加入 WTO

2020 年 11 月 24 日，世贸组织（WTO）秘书处与阿拉伯货币基金组织和伊斯兰开发银行共同举行了一次有特殊意义的高级别对话会，与会者认为，加入 WTO 可为阿拉伯国家实施改革和促进经济增长起到积极作用，而越来越多的阿拉伯国家也对加入 WTO 抱有浓厚兴趣。在阿拉伯地区，不少国家的经济严重依赖石油、天然气，工业化发展缓慢，经济结构相对单一。在疫情第二波来袭、全球经济总体遭遇严重衰退的当下，石油产业已很难支撑一些产油国的经济，迫使这些国家优化产业结构，打破单一发展的制约性瓶颈。22 个阿拉伯国家联盟成员国中有 16 个国家生产石油，其中沙特阿拉伯石油产业甚至占其 GDP 的 30%~40%。在石油需求量大的年代，这些国家“富得流油”；一旦石油需求量下降或新能源兴起取代石油，这些国家便感受到压力，更好融入全球贸易体系以获得新发展动力成为自然选择。

（五）国际货币基金组织预测欧元区财政赤字将达到前所未有的水平

国际货币基金组织（IMF）近期预测，在新冠肺炎疫情大流行并引发经济危机形势

下，尽管在短期内采取了庞大的救济措施，但整个欧元区财政赤字将达到前所未有的水平。未来如何应对不断上升的债务将是一项艰巨挑战。

根据 IMF 计算，即便欧元区国家恢复预算平衡和 2018—2019 年的经济增长率，仍然需要到 2029 年才能将欧元区平均公共债务水平恢复到危机前状态。IMF 指出，卢森堡和爱尔兰将在 2021 年底前恢复到 2019 年的债务水平，德国将在 2023 年恢复到 2019 年债务水平。但是，对于在疫情前就已经负债累累的国家而言，恢复到之前的水平却需要更长时间。希腊、西班牙、法国的债务水平分别需要到 2030 年、2031 年、2032 年才可恢复到疫情前水平。情况最糟糕的是意大利，其债务水平需要到 2060 年才能恢复到占 GDP 的 134.4%。如果欧洲央行在未来几年提高欧元利率，那么许多国家的公共财政将失去控制。IMF 的压力测试显示，到 2030 年希腊债务增幅将更大，达到 GDP 的 222.8%。IMF 建议，到 2021 年上半年，希腊经济还需要其他刺激措施。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）IMF 预计 2025 年中国人均 GDP 将赶超 56 个国家

IMF 预计，在截至 2025 年的 25 年间，随着经济蓬勃发展，中国人均 GDP 将赶超全球 56 个国家，届时中国的人均收入将在全球排名第 70 位，接近全球最富裕的 1/3 国家之列。到 2025 年，中国经过购买力调整的人均 GDP 预计将相当于 25307 美元，这将超过百年前位列最富裕国家但如今深陷债务和货币危机的阿根廷。以 2001 年创造了金砖国家一词闻名的原高盛公司全球经济研究主管奥尼尔说，到 21 世纪 30 年代，金砖国家的“总体规模可能会比七国集团还大”。他说：“这几乎完全是因为中国，在较小程度上是因为印度。”

受新冠疫情影响，IMF 预计 2020 年，全球最大的 50 个经济体只有 4 个能实现人均 GDP 的增长，即中国大陆、越南、中国台湾和埃及。其他大多数经济体预计也都会快速反弹。

（二）世界知识产权组织：中国继续保持知识产权强国地位

2020 年 12 月 7 日，世界知识产权组织（WIPO）发布年度报告《2020 世界知识产权指标》指出，虽然 2019 年全球商标和工业品外观设计申请活动持续上升，但专利申请出现罕见下降。WIPO 数据显示，中国经济长期增长持续推动全球知识产权事业显著发展，2019 年中国继续在世界知识产权领域发挥引领作用并做出巨大贡献，在世界知识产权指标大多数领域继续位居世界第一。2019 年，中国专利申请数量为 140 万件，位居世界第一，是排第二的美国申请量（62.15 万件）的 2 倍以上。排在美国之后的是日本（30.8 万件）、韩国（21.9 万件）和欧洲（18.15 万件）。前 5 名的专利申请数量合计占世界总量的

84.7%。中国作为知识产权强国，专利申请量近 24 年来首次出现下降，主要原因是中国实行了旨在优化申请结构和提高申请质量的整体监管转型，从而导致申请量有所下降。

（三）日本经济研究中心预测：中国名义 GDP 最早 2028 年超过美国

2020 年 12 月 10 日，日本经济研究中心发布了亚太地区 15 个国家和地区至 2035 年的经济增长展望。预测中国到 2028 年名义 GDP 将超越美国。由于摆脱新冠肺炎疫情蔓延影响的复苏速度的差异，把此前认为中国最早 2036 年以后实现反超的时间进行了提前。日本经济研究中心在 2019 年调查时，预测在 2035 年之前中国不可能超过美国的 GDP。而在此次调查中，针对中美 GDP 逆转的时间，预测在“标准状况”下为 2029 年，而“严重化状况”下则为 2028 年。包括美欧在内的发达国家新冠肺炎疫情再次爆发，预计 2020 年经济增长出现大幅下滑。同时，中国借助彻底的疫情防控措施，第一时间遏制了疫情的蔓延。从经济增长率来看，预计中国与上年相比维持正增长。

（四）惠誉预计中国 2021 年经济增长达 8%

国际评级机构惠誉对 2021 年大中华地区主权评级展望为稳定，认为区内经济正在由新冠肺炎疫情造成的冲击中复苏。惠誉预计 2020 年中国大陆经济增长 2.3%，2021 年增长率达到 8%。惠誉认为经济复苏将越来越平衡，很多经济活动指标已回到疫情前水平，预计随着当局对经济复苏可持续性越来越有信心，多个经济体疫苗即将推出，财政和信贷政策将逐渐正常化，并预计会进一步强调双循环政策。2021 年香港、澳门和台湾经济前景也将改善，经济活动将得到大陆强劲增长支持，促进进出口增长，并可能通过旅游气泡使一部分旅游业恢复。惠誉还认为有关地区评级将因稳固的财政缓冲而得到支持。

（五）德银预测中国 2021 年经济增速将达 9.5%

德意志银行近期预测，中国将继续引领亚洲经济增长，2020 年第四季度实际 GDP 增长率恢复至 6%，2021 年实际 GDP 增长率将达到 9.5%。2021 年中国经济将回归疫情前的增长轨迹，并延续这一发展势头，消费将成为 2021 年中国经济的核心驱动引擎。在德银看来，随着经济增长重回疫情前的正轨，中国央行将把重点重新放到控制整体杠杆率以及确保金融稳定上面，社融增速可能会从 2020 年的 13% 降至 11%。政策利率方面，人民银行将在 2021 年下半年两次上调中期借贷便利（MLF）利率，每次“加息”10 个基点；若是全球经济增长加速，通胀和资产价格，尤其是房地产价格走高，中国央行也可能更早、更大规模地“加息”。

责任编辑：李 蕊

• 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

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2018 年	2019 年 估计值	2020 年 预测值	2021 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2020 年 10 月)				
世 界	3.5	2.8	-4.4	5.2
发达国家	2.2	1.7	-5.8	3.9
美 国	3.0	2.2	-4.3	3.1
欧元区	1.9	1.3	-8.3	5.2
日 本	0.3	0.7	-5.3	2.3
发展中国家	4.5	3.7	-3.3	6.0
印 度	6.1	4.2	-10.3	8.8
俄罗斯	2.5	1.3	-4.1	2.8
巴 西	1.3	1.1	-5.8	2.8
世界银行(WB,2020 年 6 月)				
世 界	3.0	2.4	-5.2	4.2
发达国家	2.1	1.6	-7.0	3.9
发展中国家	4.3	3.5	-2.5	4.6
英国共识公司(Consensus Forecasts,2020 年 12 月)				
世 界	3.1	2.5	-4.4	4.8
美 国	2.9	2.2	-3.6	4.0
欧元区	1.9	1.3	-7.3	4.7
日 本	0.3	0.7	-5.3	2.6
印 度	6.1	4.2	-8.6	10.0

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

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2018 年	2019 年 估计值	2020 年 预测值	2021 年 预测值
世 界	3.8	1.0	-10.4	8.3
进口				
发达国家	3.6	1.7	-11.5	7.3
发展中国家	5.0	-0.6	-9.4	11.0
出口				
发达国家	3.5	1.3	-11.6	7.0
发展中国家	4.1	0.9	-7.7	9.5

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2020 年 10 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2018 年	2019 年 估计值	2020 年 预测值	2021 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2020 年 10 月)				
世 界	3.6	3.5	3.2	3.4
发达国家	2.0	1.4	0.8	1.6
发展中国家	4.9	5.1	5.0	4.7
英国共识公司(ConsensusForecasts,2020 年 12 月)				
世 界	2.9	2.7	2.0	2.4
美 国	2.4	1.8	1.2	2.0
欧元区	1.8	1.2	0.3	0.9
日 本	1.0	0.5	0.0	0.0
印 度	3.4	4.8	6.2	4.6

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
2019 年		2.2	1.5	2.6
	11 月	1.8	1.1	2.7
	12 月	2.1	1.3	2.8
2020 年				
	1 月	2.0	1.5	2.8
	2 月	2.2	1.3	2.8
	3 月	2.0	0.7	2.8
	4 月	1.7	0.1	2.4
	5 月	1.3	0.0	2.2
	6 月	1.6	0.3	2.5
	7 月	1.7	0.4	2.8
	8 月	1.6	0.2	2.7
	9 月	1.7	0.1	2.7
	10 月	1.6	0.1	2.6
	11 月	1.6	0.2	2.8

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
2019 年		1.4	-0.5	3.4			
	11 月	0.0	-3.2	3.2	50.3	51.0	50.4
	12 月	1.8	-0.5	4.2	50.1	50.4	50.3
2020 年							
	1 月	-5.1	-2.4	-6.8	50.4	50.8	50.8
	2 月	-3.5	-0.9	-5.8	47.1	43.5	45.2
	3 月	-4.2	-6.1	-2.1	47.3	45.0	43.3
	4 月	-14.9	-20.0	-9.4	39.6	32.5	31.5
	5 月	-14.0	-20.5	-7.1	42.4	39.1	36.4
	6 月	-3.9	-9.5	1.5	47.9	47.3	46.8
	7 月	-4.5	-8.3	0.3	50.6	52.0	51.2
	8 月	-3.0	-7.4	1.8	51.8	53.6	52.8
	9 月	0.0	-4.3	4.8	52.4	53.7	53.8
	10 月	0.0	-4.1	3.7	53.0	54.3	54.9
	11 月				53.7	55.2	55.0

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
2018 年		3.0	2.7	1.8
	3 季度	2.1	2.7	2.5
	4 季度	1.3	1.6	-0.9
2019 年		2.2	2.4	2.3
	1 季度	2.9	1.8	2.5
	2 季度	1.5	3.7	5.0
	3 季度	2.6	2.7	2.1
2020 年	4 季度	2.4	1.6	2.4
	1 季度	-5.0	-6.9	1.3
	2 季度	-31.4	-33.2	2.5
	3 季度	33.4	41.0	-4.8

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位：%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2018 年		5.2	3.0	4.1
	3 季度	0.8	-5.2	8.0
	4 季度	2.6	2.8	4.1
2019 年		1.9	-0.1	1.1
	1 季度	2.9	1.8	-2.1
	2 季度	-0.4	-4.5	1.7
	3 季度	2.4	0.8	0.5
2020 年	4 季度	1.0	3.4	-7.5
	1 季度	-1.4	-9.5	-15.0
	2 季度	-29.2	-64.4	-54.1
	3 季度	31.3	59.6	93.1

注：季度数据按季节因素调整、折年率计算(表 6、表 7)。

资料来源：美国商务部经济分析局(表 6、表 7)。

表 8 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位：%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2018 年		3.0	2.7	1.8
	3 季度	3.1	3.0	2.4
	4 季度	2.5	2.4	1.5
2019 年		2.2	2.4	2.3
	1 季度	2.3	2.3	1.7
	2 季度	2.0	2.4	2.3
	3 季度	2.1	2.5	2.2
2020 年	4 季度	2.3	2.5	3.0
	1 季度	0.3	0.2	2.7
	2 季度	-9.0	-10.2	2.1
	3 季度	-2.8	-2.8	0.3

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2018 年		5.2	3.0	4.1
	3 季度	5.7	2.6	5.2
	4 季度	4.0	0.5	3.0
2019 年		1.9	-0.1	1.1
	1 季度	2.7	0.3	2.4
	2 季度	1.5	-1.3	2.9
	3 季度	1.9	0.2	1.0
	4 季度	1.5	0.4	-1.9
2020 年				
	1 季度	0.4	-2.6	-5.3
	2 季度	-7.8	-23.9	-22.4
	3 季度	-1.9	-14.6	-8.6

注: 季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源: 美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 劳动力市场

单位: %

年份	月份	劳动生产率 增长率		失业 率	非农雇员 人数环比 增加 (万人)
		环比 折年率	同比		
2019 年		1.9		3.7	213.3
	11 月			3.5	26.1
	12 月	1.6	1.9	3.5	18.4
2020 年					
	1 月			3.6	21.4
	2 月			3.5	25.1
	3 月	-0.3	0.9	4.4	-137.3
	4 月			14.7	-2078.7
	5 月			13.3	272.5
	6 月	10.6	2.9	11.1	478.1
	7 月			10.2	176.1
	8 月			8.4	148.9
	9 月	4.6	4.0	7.9	71.1
	10 月			6.9	61.0
	11 月			6.7	24.5

注: 除年度数据以外, 劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源: 美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位: 亿美元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2019 年	25329		0.0	34865		1.0	- 9536
10 月	2104	0.6	- 1.8	2534	- 1.4	- 5.0	- 430
11 月	2106	0.1	- 0.4	2516	- 0.7	- 3.6	- 411
12 月	2115	0.4	1.2	2572	2.2	- 3.1	- 457
2020 年							
1 月	2093	- 1.1	- 0.5	2526	- 1.8	- 2.6	- 434
2 月	2097	0.2	- 0.6	2467	- 2.4	- 4.4	- 370
3 月	1866	- 11.0	- 12.4	2327	- 5.7	- 11.2	- 461
4 月	1491	- 20.1	- 28.8	2010	- 13.6	- 22.3	- 519
5 月	1440	- 3.4	- 32.4	1996	- 0.7	- 24.4	- 556
6 月	1576	9.5	- 24.7	2088	4.6	- 20.0	- 512
7 月	1701	7.9	- 19.2	2315	10.8	- 11.5	- 614
8 月	1739	2.2	- 17.4	2388	3.2	- 8.6	- 649
9 月	1780	2.4	- 14.9	2401	0.6	- 6.6	- 621
10 月	1820	2.2	- 13.5	2451	2.1	- 3.3	- 631

注: 包括货物和服务贸易。因季节调整, 各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源: 美国商务部普查局。

表 12 外国直接投资

单位: 亿美元

年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2018 年		2234	-1944	4178
	3 季度	1106	503	603
	4 季度	730	-707	1437
2019 年		2614	936	1678
	1 季度	768	-333	1101
	2 季度	680	889	-209
	3 季度	486	-28	514
2020 年	4 季度	681	408	273
	1 季度	388	-78	466
	2 季度	205	675	-470
	3 季度	410	416	-6

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
2018 年		1.9	1.4	1.2
	3 季度	0.1	0.1	0.0
	4 季度	0.5	0.4	0.4
		1.3	1.3	1.9
2019 年	1 季度	0.5	0.6	0.6
	2 季度	0.2	0.2	0.4
	3 季度	0.2	0.3	0.7
	4 季度	0.1	0.1	0.3
2020 年	1 季度	-3.7	-4.5	-0.6
	2 季度	-11.7	-12.4	-2.2
	3 季度	12.5	14.0	4.8

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
2018 年		3.2	3.6	3.7
	3 季度	0.5	0.1	0.9
	4 季度	4.7	1.0	2.7
		5.8	2.5	3.9
2019 年	1 季度	-2.1	1.1	-0.8
	2 季度	6.8	0.0	3.3
	3 季度	-5.4	0.6	-2.2
	4 季度	6.2	0.0	2.2
2020 年	1 季度	-5.7	-3.8	-3.0
	2 季度	-16.0	-18.9	-18.2
	3 季度	13.4	17.1	12.3

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		就业人数环比增加(万人)	失业率
		环比	同比		
2019 年		0.0		7.5	1226.8
	10 月			7.4	1213.3
	11 月			7.4	1213.4
	12 月	-0.2	-0.2	7.4	1213.6
2020 年	1 月			7.3	1201.1
	2 月			7.2	1187.1
	3 月	-3.5	-3.4	7.4	1216.3
	4 月			7.2	1166.7
	5 月			7.7	1232.1
	6 月	-9.1	-12.1	7.9	1274.7
	7 月			8.7	1414.0
	8 月			8.6	1402.9
	9 月			8.5	1391.1
	10 月			8.4	1382.5

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

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2018 年		1.9	1.5	1.2
	3 季度	1.6	1.1	1.0
	4 季度	1.2	1.2	1.0
		1.3	1.3	1.9
2019 年	1 季度	1.5	1.3	1.7
	2 季度	1.3	1.3	1.6
	3 季度	1.4	1.6	2.2
	4 季度	1.0	1.2	2.0
2020 年	1 季度	-3.2	-3.9	0.7
	2 季度	-14.7	-16.0	-1.9
	3 季度	-4.3	-4.6	2.1

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
2018 年		3.2	3.6	3.7
	3 季度	3.4	3.1	4.0
	4 季度	7.4	2.0	4.9
		5.8	2.5	3.9
2019 年	1 季度	4.5	3.2	4.0
	2 季度	10.0	2.3	6.2
	3 季度	3.5	2.8	2.9
	4 季度	5.0	1.8	2.5
2020 年	1 季度	1.1	-3.1	0.2
	2 季度	-20.5	-21.5	-20.7
	3 季度	-4.7	-8.7	-8.9

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
年份	月份		(%)	(%)		(%)	(%)	减进口额
2019 年		23477		2.8	21267		1.6	2210
	10 月	2005	1.9	4.6	1762	-0.6	-2.4	243
	11 月	1949	-2.8	-2.5	1759	-0.1	-4.0	190
	12 月	1974	1.3	5.0	1743	-0.9	1.3	231
2020 年	1 月	1970	-0.2	0.2	1781	2.2	-0.2	189
	2 月	1986	0.8	1.3	1731	-2.8	-1.7	255
	3 月	1830	-7.8	-5.9	1566	-9.6	-10.1	264
	4 月	1355	-26.0	-30.0	1355	-13.5	-25.4	0
	5 月	1478	9.1	-29.8	1396	3.0	-26.6	82
	6 月	1635	10.6	-10.5	1479	6.0	-12.2	156
	7 月	1730	5.8	-10.5	1543	4.3	-14.3	187
	8 月	1758	1.6	-12.6	1548	0.4	-13.6	210
	9 月	1824	3.8	-3.5	1587	2.5	-7.3	237
	10 月	1862	2.1	-9.0	1603	1.0	-11.7	259

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 个成员国。贸易额不包括欧元区各成员国相互之间的贸易额,为经季节调整后的数据。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 外国直接投资

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2019 年		967	247	720
	10 月	- 371	- 167	- 204
	11 月	653	112	540
	12 月	- 945	- 1605	660
2020 年	1 月	- 62	18	- 80
	2 月	- 75	189	- 263
	3 月	- 468	- 541	73
	4 月	248	- 68	316
	5 月	1397	818	579
	6 月	- 86	- 521	435
	7 月	150	337	- 187
	8 月	379	600	- 221
	9 月	153	- 280	433
	10 月	- 70	120	- 190

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 个成员国。欧元区外国直接投资额不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。

资料来源:欧洲央行统计月报。

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	民间最终 消费支出	政府最终 消费支出
2018 年		0.6	0.3	1.0
	3 季度	- 0.7	- 0.2	0.1
	4 季度	0.5	0.1	0.8
2019 年		0.3	- 0.3	1.9
	1 季度	0.6	- 0.1	0.4
	2 季度	0.1	0.4	0.6
	3 季度	0.2	0.5	0.8
2020 年		- 1.9	- 3.1	0.4
	1 季度	- 0.5	- 0.6	- 0.3
	2 季度	- 8.3	- 8.3	0.3
	3 季度	5.3	5.1	2.8

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
2018 年		0.2	3.8	3.8
	3 季度	- 2.7	- 2.2	- 1.1
	4 季度	2.5	1.8	4.2
2019 年		0.9	- 1.4	- 0.4
	1 季度	0.3	- 1.6	- 3.9
	2 季度	0.2	- 0.1	1.7
	3 季度	0.9	- 0.5	1.0
2020 年		- 3.0	0.2	- 3.1
	1 季度	0.3	- 5.3	- 3.1
	2 季度	- 3.2	- 17.1	1.4
	3 季度	- 2.3	7.0	- 8.8

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终 消费支出	政府最终 消费支出
2018 年		0.6	0.3	1.0
	3 季度	- 0.2	0.5	0.8
	4 季度	- 0.2	0.1	1.5
2019 年		0.3	- 0.3	1.9
	1 季度	0.3	- 0.1	0.9
	2 季度	0.6	0.4	1.9
	3 季度	1.3	0.9	2.5
2020 年		- 1.1	- 2.4	2.2
	1 季度	- 2.0	- 2.7	1.4
	2 季度	- 10.3	- 11.1	1.4
	3 季度	- 5.7	- 7.3	3.3

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2018 年		0.2	3.8	3.8
	3 季度	- 1.5	2.1	3.3
	4 季度	0.2	1.7	5.0
2019 年		0.9	- 1.4	- 0.4
	1 季度	0.5	- 1.3	- 0.5
	2 季度	0.5	- 2.0	0.6
	3 季度	4.4	- 0.4	3.0
2020 年		- 1.7	- 1.9	- 4.4
	1 季度	- 1.6	- 5.9	- 3.9
	2 季度	- 5.2	- 21.9	- 3.7
	3 季度	- 8.0	- 15.7	- 13.3

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位:%

年度	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2019 年		- 1.7	1.60	2.4
	11 月	- 4.5	1.57	2.2
	12 月	- 3.0	1.57	2.2
2020 年	1 月	- 4.7	1.49	2.4
	2 月	- 4.6	1.45	2.4
	3 月	- 4.8	1.39	2.5
	4 月	- 12.8	1.32	2.6
	5 月	- 17.7	1.20	2.9
	6 月	- 10.4	1.11	2.8
	7 月	- 11.0	1.08	2.9
	8 月	- 5.4	1.04	3.0
	9 月	- 5.8	1.03	3.0
	10 月		1.04	3.1
	11 月			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
月份		(%)	(%)		(%)	(%)	
2019 年	769317		-5.6	785995		-5.0	-16678
11 月	60973	-0.5	-7.9	63610	1.4	-15.6	-2638
12 月	60897	-0.1	-6.3	62771	-1.3	-4.8	-1874
2020 年							
1 月	59007	-3.1	-2.6	61519	-2.0	-3.6	-2512
2 月	61000	3.4	-1.0	57075	-7.2	-13.9	3926
3 月	58624	-3.9	-11.7	60580	6.1	-5.0	-1957
4 月	52202	-11.0	-21.9	61225	1.1	-7.1	-9023
5 月	49582	-5.0	-28.3	54840	-10.4	-26.1	-5257
6 月	50384	1.6	-26.2	53640	-2.2	-14.4	-3256
7 月	53434	6.1	-19.2	52420	-2.3	-22.3	1013
8 月	56365	5.5	-14.8	52613	0.4	-20.7	3752
9 月	58610	4.0	-4.9	53868	2.4	-17.4	4741
10 月	60173	2.7	-0.2	56552	5.0	-13.3	3621
11 月	60016	-0.3	-4.2	54315	-4.0	-11.1	5702

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
2019 年		39637	274951	-235314
	10 月	-1731	9036	-10767
	11 月	3041	16397	-13356
	12 月	7679	29146	-21467
2020 年				
	1 月	-2085	18020	-20105
	2 月	749	13447	-12698
	3 月	3599	23043	-19444
	4 月	-420	17346	-17766
	5 月	2985	13398	-10413
	6 月	48965	30920	18045
	7 月	739	20856	-20117
	8 月	3987	9652	-5665
	9 月	6691	7678	-987
	10 月	-1879	6655	-8534

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
2018 年		2.4	1.3	0.8	1.8	6.1	2.5
	3 季度	2.5	1.4	1.3	2.1	6.2	2.2
	4 季度	2.3	1.2	1.1	1.7	5.6	2.7
2019 年		1.9	1.4	0.2	1.4	5.0	1.3
	1 季度	1.7	1.7	0.0	1.2	5.7	0.4
	2 季度	2.1	1.3	0.9	1.5	5.2	1.1
	3 季度	1.9	1.0	0.1	1.3	4.4	1.5
	4 季度	1.7	1.0	-0.5	1.6	4.1	2.1
2020 年							
	1 季度	-0.3	-2.1	0.1	-0.3	3.1	1.6
	2 季度	-12.5	-21.5	-17.5	-10.9	-23.9	-8.0
	3 季度	-5.2	-9.6	-6.0	-3.9	-7.5	-3.4

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

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
2018 年		2.7	2.1	2.9	2.8	7.1	5.2
	3 季度	2.4	2.8	2.6	2.3	6.8	5.2
	4 季度	3.1	1.3	1.1	2.1	7.3	5.2
2019 年		2.0	-0.1	-1.2	2.9	7.0	5.0
	1 季度	1.8	1.1	0.7	1.9	6.8	5.1
	2 季度	2.1	-1.1	0.4	2.9	6.7	5.1
	3 季度	2.0	-0.4	-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							
	1 季度	1.4	-1.3	-9.1	2.5	3.7	3.0
	2 季度	-2.7	-18.7	-9.0	0.4	0.4	-5.3
	3 季度	-1.1	-8.6	-3.5	3.9	2.6	-3.5

资料来源:各经济体官方网站。

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
2019 年		5.7	3.8	28.5	11.9	7.4	4.5
	11 月	5.9	3.8		11.2	7.2	4.6
	12 月	5.6	3.8	29.1	11.0	7.6	4.6
2020 年							
	1 月	5.5	3.9		11.2	7.2	4.7
	2 月	5.6	4.0		11.6	7.8	4.6
	3 月	7.8	4.0	30.1	12.2	8.8	4.7
	4 月	13.0	4.0		12.6	23.5	5.8
	5 月	13.7	4.1		12.9	21.7	6.1
	6 月	12.3	4.1	23.3	13.3	10.2	6.2
	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	4.9			7.0	6.3
	11 月	8.5				9.9	6.1

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
2019 年		3.7	3.5	3.0	3.7	2.0	5.2
	11 月	3.6	3.4	3.2	3.7		
	12 月	3.7	2.9	3.3	3.7	2.2	
2020 年							
	1 月	4.0	3.8	3.4	3.7		
	2 月	3.3	3.6	3.7	3.7		
	3 月	3.8	2.9	4.2	3.8	2.2	5.0
	4 月	3.8	4.7	5.2	4.1		
	5 月	4.5	4.2	5.9	4.2		
	6 月	4.3	5.5	6.2	4.0	2.7	
	7 月	4.2	5.4	6.1	3.9		
	8 月	3.2	5.2	6.1	3.8		
	9 月	3.9	5.1	6.4	3.8		7.1
	10 月	4.2	4.7	6.4	3.8		
	11 月	4.1	4.4	6.3	3.8		

注:(1)英国和中国香港月度数据为截至当月的3个月移动平均失业率。(2)加拿大、英国、韩国和中国香港为经季节因素调整后的失业率。

资料来源:各经济体官方网站。

表 31 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	4468	4637	-169	4697	6958	-2261
10 月	385.7	401.3	-15.6	435.7	674.8	-239.1
11 月	363.0	370.2	-7.2	383.9	567.6	-183.6
12 月	379.1	356.5	22.6	402.8	507.0	-104.2
2020 年						
1 月	356.2	355.8	0.4	369.4	542.3	-173.0
2 月	335.3	345.4	-10.0	355.5	505.7	-150.2
3 月	345.2	361.7	-16.5	352.9	513.3	-160.4
4 月	234.4	264.1	-29.7	294.8	367.6	-72.8
5 月	243.8	252.1	-8.3	267.3	361.2	-93.9
6 月	303.4	327.9	-24.6	306.0	480.9	-175.0
7 月	320.5	354.0	-33.5	321.4	516.7	-195.3
8 月	329.1	362.9	-33.8	303.1	533.2	-230.1
9 月	350.9	374.7	-23.8	336.2	645.3	-309.1
10 月	359.1	390.2	-31.2	371.6	642.2	-270.6

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	900	881	19	2254	1773	481
11 月	78.7	74.9	3.8	177.4	141.7	35.7
12 月	71.4	61.4	10.0	185.0	125.6	59.5
2020 年						
1 月	70.1	71.6	-1.5	145.4	161.8	-16.4
2 月	72.8	63.3	9.5	157.0	132.6	24.4
3 月	70.9	56.5	14.4	188.1	145.2	42.9
4 月	28.4	47.4	-19.0	183.1	116.1	67.0
5 月	56.0	47.2	8.7	179.4	149.7	29.7
6 月	67.7	40.6	27.1	179.1	104.5	74.6
7 月	73.1	50.8	22.3	196.0	115.0	81.0
8 月	75.4	52.9	22.5	177.4	111.3	66.1
9 月	80.9	61.0	19.9	184.6	123.0	61.6
10 月	90.6	68.7	21.9	178.6	123.8	54.7
11 月				175.3	138.0	37.3

表 33 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	3243	4861	-1618	4199	2546	1653
11 月	257.6	385.0	-127.4	358.4	232.6	125.8
12 月	271.2	396.1	-124.9	396.2	243.9	152.3
2020 年						
1 月	258.7	411.7	-153.0	305.6	171.3	134.4
2 月	277.3	378.8	-101.6	286.9	184.8	102.1
3 月	213.8	311.7	-97.9	299.9	204.7	95.2
4 月	102.7	171.2	-68.5	249.4	176.6	72.8
5 月	191.0	222.0	-31.0	209.8	173.0	36.8
6 月	219.1	211.1	7.9	245.1	191.6	53.5
7 月	236.4	284.7	-48.3	244.4	197.1	47.3
8 月	227.0	294.7	-67.7	231.9	199.5	32.3
9 月	275.8	303.1	-27.3	305.1	204.5	100.5
10 月	248.2	336.0	-87.8	282.3	217.9	64.4
11 月	235.2	333.9	-98.7			

表 34 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	5422	5033	389	4607	4553	54
11 月	440.4	407.3	33.1	374.7	367.1	7.7
12 月	456.7	436.9	19.8	387.3	355.9	31.3
2020 年						
1 月	431.1	427.4	3.8	335.9	360.7	-24.8
2 月	409.2	370.0	39.2	365.9	337.2	28.7
3 月	462.1	418.1	43.9	383.4	350.1	33.4
4 月	363.0	378.9	-15.9	233.9	264.7	-30.9
5 月	348.4	345.1	3.3	180.7	215.9	-35.2
6 月	392.2	356.2	36.1	330.8	275.3	55.5
7 月	427.9	387.0	41.0	356.6	298.6	58.0
8 月	395.3	357.4	38.0	369.8	308.6	61.2
9 月	480.4	393.4	87.0	385.5	341.6	43.8
10 月	449.8	390.0	59.8	419.5	357.2	62.2
11 月	458.1	398.8	59.3	383.2	352.9	30.3

表 35 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	5349	5778	-429	3293	2858	435
11 月	472.6	501.7	-29.2	285.7	242.8	42.8
12 月	482.4	505.4	-22.9	294.8	269.8	25.1
2020 年						
1 月	366.0	405.2	-39.2	250.5	216.1	34.4
2 月	315.9	367.7	-51.9	253.8	220.8	33.0
3 月	445.3	482.0	-36.7	282.7	254.8	27.8
4 月	443.9	452.5	-8.6	252.4	229.7	22.7
5 月	460.7	443.9	16.8	270.0	222.8	47.2
6 月	426.9	457.8	-31.0	271.3	222.9	48.4
7 月	461.0	477.3	-16.3	282.0	228.3	53.7
8 月	495.6	482.6	13.0	311.7	247.1	64.7
9 月	545.7	518.2	27.5	307.1	235.8	71.4
10 月	472.5	504.0	-31.6	322.3	247.7	74.6
11 月				319.9	267.2	52.7

表 36 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2019 年	2643	2539	104	1685	1707	-22
11 月	227.9	213.4	14.5	139.5	153.4	-13.9
12 月	225.6	223.0	2.6	144.7	145.0	-0.3
2020 年						
1 月	183.2	186.0	-2.8	136.3	142.7	-6.4
2 月	112.8	89.3	23.5	140.6	115.5	25.1
3 月	241.3	221.5	19.8	140.7	133.5	7.2
4 月	175.8	185.2	-9.4	121.6	125.4	-3.8
5 月	191.9	181.8	10.1	104.5	84.4	20.1
6 月	225.6	207.1	18.5	120.1	107.6	12.5
7 月	248.7	221.0	27.7	137.0	104.6	32.4
8 月	265.0	230.0	35.0	131.0	107.4	23.5
9 月	271.6	242.0	29.6	139.6	115.7	23.9
10 月	272.6	243.2	29.4	143.6	107.9	35.8
11 月	254.5	246.9	7.6	152.8	126.6	26.1

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

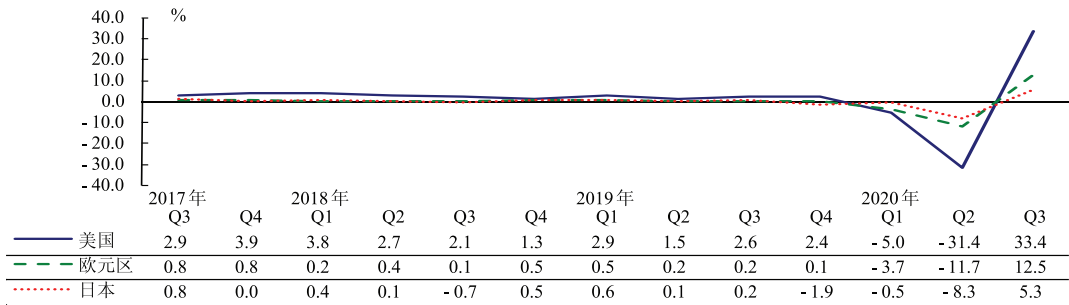


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

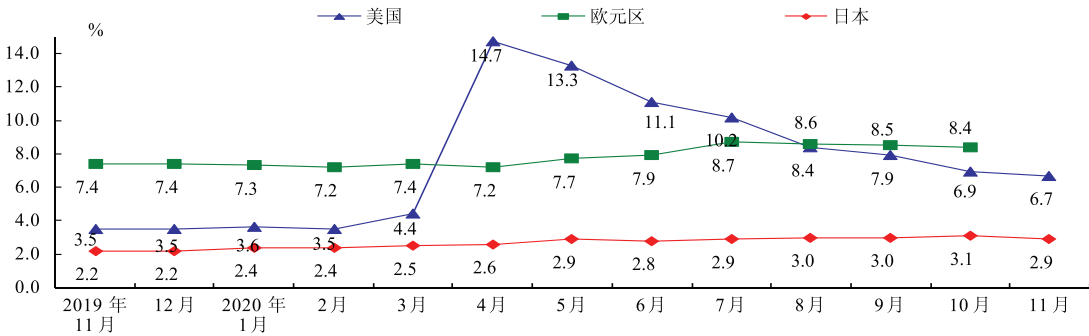


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

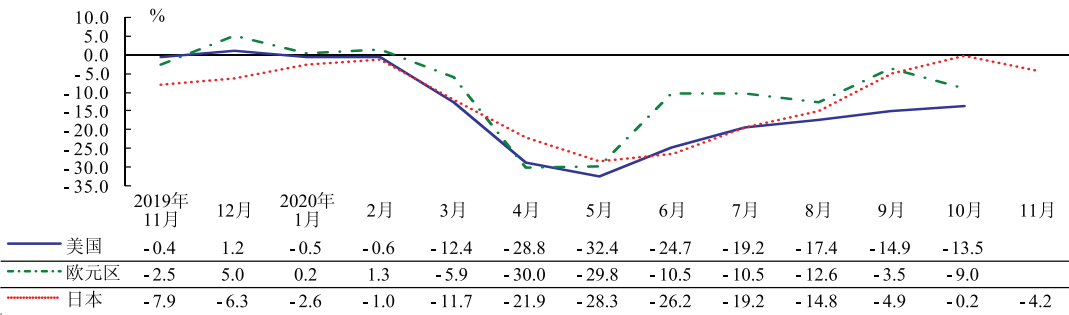


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

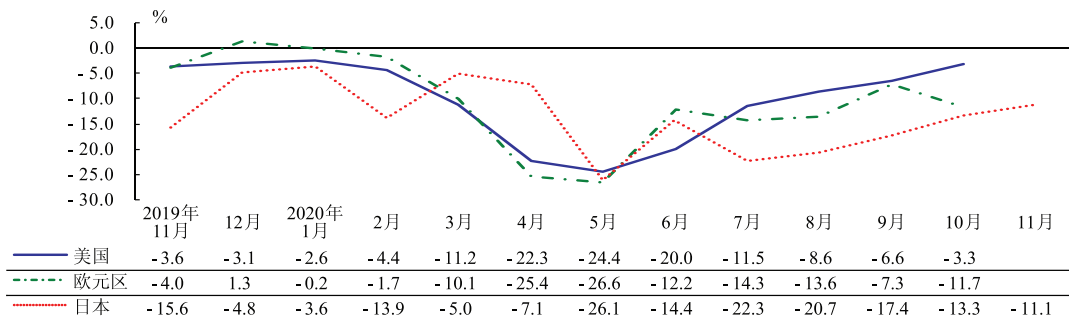


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1)To Promote the Development of the National Economy, the Positive Interaction Between the Domestic and International Cycles

Han Yongwen

The “Chinese leadership’s proposals for formulating the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035” put forward to accelerate the establishment of a new development that takes the domestic cycle as the leading role and the domestic and international dual cycles promote each other pattern. This is a major judgment made by in-depth analysis of the domestic and international situation and a major long-term strategic deployment. Focusing on the unimpeded circulation of the national economy, it is necessary to deepen the design, deepen the reform of the system, and cultivate an internal mechanism that automatically adjusts and promotes the unimpeded circulation of the national economy. To accelerate the cultivation of a domestic demand market system, it is necessary to strengthen an independent and self-reliant domestic market supply system and improve the adaptability of market supply and market demand. To build a new development pattern, we must rely on the support and guidance of technological innovation, and drive the domestic and international dual cycle with a high-level opening up.

(2)Accelerate the Establishment of a New Pattern for DevelopmentPromote High-Quality and Rapid Development——China’s Economic Outlook During the 14th Five-Year Plan

Zheng Jingping

Based on “accelerate to foster a new development paradigm with domestic circulation as the mainstay and domestic and international circulations reinforcing each other” as a main line, a comprehensive analysis of the development conditions and development prospects facing the Chinese economy during the “14th Five-Year Plan” period, and whether there is a new type of COVID-19, the world and China’s economic growth rate during the “13th Five-Year Plan” and “14th Five-Year Plan” period simulation analysis and comparison. The conclusion is that, although China’s economic development is facing severe challenges, it is still in a period of important strategic opportunities. By accelerating the construction of a new pattern for development, properly responding to crises and turning crises into opportunities, China’s economy will continue to develop rapidly during the “14th Five-Year Plan” period, reaching an average annual growth rate of 6%.

(3)Evolution Vicissitude and Logical Evolution of the U. S. Dollar Hegemony

Chen Wenling

This article firstly reviews the evolution of the U. S. dollar and international currencies, interprets the path of the formation of U.S. dollar hegemony, and analyzes the reasons why the U.S. dollar can harvest world wealth as an economic weapon. Secondly, it reveals the reason why the dollar can still harvest world wealth after the disintegration of the Bretton Woods system, and explains the essence of the US trade deficit. In the other hand, after analyzing the COVID-19, the continuation of the dollar’s hegemony may have some disruptive changes, as well as the changes in the status of the dollar as the dominant currency. Finally, it analyzes several conditions that the international monetary system will appear in the future and the prospect of RMB in this historical change, and put forward the countermeasures that China should adopt in the long-term.

(4) Research on Adjustment and Change of Global Supply Chain and China's Countermeasures

Hong Qunlian

Affected by multiple factors such as the reshaping of the global economic structure, changes in economic and trade rules, technological progress and the impact of the COVID-19 pandemic, the global supply chain is undergoing in-depth adjustments. China's status as a manufacturing link in the global supply chain is changing. Developed countries are accelerating production and manufacturing and other parts of the supply chain are returning to localization, trade protectionism is accelerating the construction of new barriers, the supply chain has returned from openness, inclusiveness, and globalization to closed, discriminatory, and regional. The supply chain has transformed from a single performance of maximizing economic benefits to multiple comprehensive performances of economy, environment and society. These changes in trends pose severe challenges to China's status as a major manufacturing country and industrial security, and also bring important opportunities that force China's industrial transformation and upgrading and transform from a global supply chain participant to a leader. China must actively adapt to changes in trends, elevate the modern supply chain to a national strategy, consolidate the comprehensive advantages of the manufacturing industry, support the global layout of enterprises, participate in international cooperation governance, enhance the initiative to participate in and control the global supply chain, and maintain the stability of the global supply chain. Build a "self-centered", flexible and secure supply chain to maintain national economic and industrial security.

(5) To Promote the Innovation and Development of Various Open-up Platforms

Xia Youren

Since the reform and opening-up, various open-up platforms established by our country have played a prominent role in attracting foreign investment, promoting foreign trade and stimulating economic growth, it should continue to promote wider, broader and deeper comprehensive opening-up. During the "14th Five-Year Plan" period, the pilot free trade zone and free trade port should basically be built into a new high-level pilot zone for opening up to the outside world, improving a high-standard business environment, and promoting the formation of a high-quality industrial system. Development zones, comprehensive bonded zones and border economic cooperation zones should become exploration zones for continuous improvement of the business environment, pressure test zones for reducing tax and fee, economic function zones for promoting the development of the central and western regions, priority areas for the introduction of foreign capital, pioneer areas that integrate into the global high-end industrial chain, and promotion areas for the internationalization of the RMB, at the same time, various open-up platforms should be promoted to form a synergy effect.

(6) Research on Poverty Alleviation in China: Current Situation, Problems and Strategic Transformation

Li Chunyu, Tan Yongsheng

Our country's poverty alleviation and poverty reduction have shown typical characteristics of phased advancement. Through continuous large-scale poverty alleviation and development, the problem of absolute poverty has been solved overall, the overall regional poverty has been significantly alleviated, and the quality of life in poor areas has been comprehensively improved. However, poverty reduction also has problems such as the relatively large scale of the poor population, the single identification standard for the poor, the insufficient role of the main body of poverty alleviation and poverty reduction, and the fragmentation of poverty alleviation and poverty reduction. After China's poverty alleviation task is completed on schedule in 2020, absolute poverty will be resolved but relative poverty will remain for a long time. The effective practices of poverty reduction in developed countries are worthy of our reference, such as setting the poverty line, enhancing the endogenous driving force of poverty reduction, targeted poverty alleviation, and classified design of guaranteed poverty alleviation. To adapt to the new situation, after 2020, the focus of poverty reduction in my country will shift to conventional treatment of relative poverty. Poverty reduction governance will shift to the integration of urban

and rural poverty governance. Poverty reduction policies should focus on preventing the poor from returning to poverty, poverty reduction targets should pay more attention to special areas and special groups.

(7) The Achievements, Problems and Suggestions of China's long-term Care Insurance System

Jiang Chunli, Zhang Jin

The research team of the CCIEE evaluated the pilot work of the national long-term care insurance system, and believes that the pilot system played an important role of reducing the financial burden of disabled elderly families, optimizing the allocation of medical resources, improving the quality of life of the elderly, and promoting the health care industry, expansion of employment channels, and liberation of social labor productivity, but there are still shortcomings that need to be improved. Expansion of the pilot work should be based on the general tone of solid and steady progress, focusing on establishing an independent system, focusing on improving the financing and treatment policy system; establishing a unified standard system for nursing's identification and rating; improving service quality evaluation and designated institution agreement management and fee settlement; deepen management service standards and operating mechanisms.

(8) The Current Situation, Problems and Countermeasures of China's Scientific and Technological Innovation under the Innovation-Driven Strategy—The Case Study of Zhongguancun Science Park

Wang Chuan

Scientific and technological innovation has become an important driving force for my country's economic development, but it is also facing development bottlenecks and a series of institutional problems. This article takes the enterprises in Zhongguancun Science Park as an example, and based on the Beijing innovation survey data, points out that the current technological innovation problems are manifested in the low quality of technological innovation, the imbalance of enterprise innovation activities, and the weak application of enterprise innovation. The reason is that there are still institutional factors behind the innovation activities of enterprises. Therefore, the institutional environment for enterprise innovation should be optimized, and entrepreneurs' awareness of innovation should be enhanced by creating a better innovation environment, financial and financial policies should be used to provide fund support for corporate scientific and technological innovation, and related fields should be opened to the outside world to improve the quality of innovation. .

(9) International Comparative Analysis of the Evolution Path of Regional High-quality Integration—The Case Study of Hangzhou Bay area

Pan Yigang, Zheng Xiaofeng, Lang Jinhuan

This article takes the Golden South Wing of the Yangtze River Delta-the area around Hangzhou Bay as an example, to benchmark the development and evolution of regional integration in the three major bay areas of San Francisco Bay, New York Bay and Tokyo Bay, with the key characteristics, such as development level, degree of integration, open connections, ecological environment, and government role, etc. It analyze the main factors and obstacles that affect and restrict regional high-quality integration. The article believes that as the core component of the integration of the Yangtze River Delta, the key to the development path of high-quality integration in the Hangzhou Bay region is to benchmark international advanced regional integration, put industrial innovation in a prominent position, accelerate the filling of shortcomings in the transportation network, innovation network and ecological construction and improve the shortcomings, focus on solving the low synergy ability across provinces, cities, regions and fields, strengthen the regional population carrying capacity, and promote the formation of a regionally integrated economic layout with complementary advantages and high-quality development.

Editor: Zhao Ze