全球化
GLOBALIZATION

顾问委员会

总顾问 曾培炎
顾　问 董建华　蒋正华　唐家璇　徐匡迪

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）
王春正　王伟光　王洛林　厉以宁　宁吉喆　冯国经　卢中原
许宪春　刘遵义　刘世锦　刘克崮　刘　伟　朱之鑫　朱　民
李　扬　李毅中　李德水　李若谷　吴敬琏　张大卫　张晓强
张　祥　张卓元　陈　元　林兆木　林毅夫　杨伟民　周文重
赵进军　高尚全　海　闻　钱颖一　郭树清　黄奇帆　辜胜阻
韩永文　聂振邦　楼继伟　蔡　昉　樊　纲　薛　澜　魏建国
戴相龙

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

编委会

主　任 魏礼群
副主任 郑新立　王晓红
编委（按姓氏笔画排序）：
王一鸣　王　战　王昌林　王晓红　马晓河　吕　政　谷源洋
朱晓明　陈文玲　陈宗胜　李　平　李晓西　李向阳　迟福林
张宇燕　张燕生　张蕴岭　杨圣明　冼国明　施子海　高培勇
贾　康　隆国强　常修泽　曹文炼　裴长洪　霍建国

主　编 郑新立
副主编 王晓红
编辑部主任 沈家文
编辑部副主任 李　蕊

全球化（双月刊）
GLOBALIZATION
刊名题字　曾培炎
全球化 2020 年第 5 期（总第 106 期）

·本刊专论·

“十四五”时期我国财税体制改革问题及对策　贾　康　吴园林（005）

有效防控疫情同时全面完成 2020 年脱贫攻坚收官任务

陈宗胜　周云波　黄　云（018）

·国际经济·

中国对外投资发展的历史回顾、最新形势和趋势展望

黄　勇　谢琳灿（029）

中国（海南）自由贸易港的“中国特色”特在哪里　赵　瑾（042）

中国软件出口状况及未来展望　杜振华　王　勍　朱　硕（049）

·宏观经济·

我国养老服务产业政策的演进历程　宋　群　杨　坤　陈　啸（063）

中国粮食安全分析与中长期发展建议　田惠敏　张欣桐（077）

·区域经济·

深圳对外开放实践及新时期深化对外开放的挑战与思路　张秀青（089）

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

·产业发展·

互联网金融背景下收入多元化对我国银行经营风险影响的分析

郑　鑫　薛同锐　胡慧乐　蔡秀玲（102）

·智库言论·

国内外经济形势与下半年经济工作（114）

·新书推介·

新时代中国特色经济政策研究的典型成果　许　琳（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）

Maypoh 麦格网
电子阅读　扫一扫

CONTENTS

Problems and Countermeasures of China's Financial and Taxation System Reform During the 14th Five-Year Period *Jia Kang, Wu Yuanlin* (005)

Effectively Prevent and Control the Pandemic While Fully Completing the Final Task of Poverty Alleviation of This Year *Chen Zongsheng, Zhou Yunbo, Huang Yun* (018)

Historical Review, Latest Situation and Trend Outlook of China's Foreign Investment Development *Huang Yong, Xie Lincan* (029)

What are the "Chinese Features and Characteristics" of China (Hainan) Free Trade Port? *Zhao Jin* (042)

China's Software Export Status and Future Prospects *Du Zhenhua, Wang Qing, Zhu Shuo* (049)

The Evolution Process of China's Pension Service Industry Policy *Song Qun, Yang Kun, Chen Xiao* (063)

China's Food Security Analysis and Medium and Long-Term Development Suggestions *Tian Huimin, Zhang Xintong* (077)

The Practice of Shenzhen's Opening-up and the Challenges and Ideas of Deepening Opening-up in the New Era *Zhang Xiuqing* (089)

Analysis of the Impact of Income Diversification on the Operational Risks of Chinese Banks under the Background of Internet Finance *Zheng Xin, Xue Tongrui, Hu Huile, Cai Xiuling* (102)

Domestic and Overseas Economic Situation and Economic Work in the Second Half of the Year (114)

Typical Results of Research on Economic Policies with Chinese Features and Characteristics in the New era *Xu Lin* (118)

Opinions of International Authoritative Institutes (122)

Main Indicators of World Economy (126)

“十四五”时期我国财税体制改革问题及对策*

贾　康　吴园林

摘要：我国需要加快建立现代财政制度，在政府财政事权与支出责任划分、投融资机制、全面预算绩效管理及地方税体系建设等领域全面推进改革。财税体制改革事关大局，是服务于深化改革全局的系统性工程。本文以配套改革思路在国家治理现代化框架下展望“十四五”，着重讨论了在“扁平化”三级框架下，积极推进各级政府财政事权与支出责任划分；在释放“有效投资”空间潜力的同时，深化投融资机制改革，优化投融资结构；全面实施预算绩效管理，健全现代预算体系；健全地方税体系，深化税收制度改革等重点问题。

关键词：财税体制改革　事权划分　投融资机制　预算绩效管理　地方税体系

作者简介：贾　康，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；
吴园林，中国财政科学研究院博士后。

新一轮财税体制改革正在推进之中。党的十九届四中全会指出，推进全面深化改革，既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性及连续性，又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度，满足人民对美好生活新期待必备的制度，推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展，永葆生机活力。构建现代财税制度，正是服务于国家治理现代化，服务于经济社会可持续发展的基本制度建设。“十四五”时期，

* 本文为国家发展与改革委员会规划司课题《关于“十四五”时期全面深化经济体制改革重大问题研究》的子课题《“十四五”时期我国财税体制改革与完善》的阶段性成果。

我国财税体制应特别注重政府事权合理化、清晰化，在实行预算绩效管理和建立地方税体系等领域有所作为，全面提升我国财政现代化与国家治理体系和治理能力现代化水平。

一、“十四五”时期财税体制改革面临新形势

我国经济正在向“中高速”阶段转变，这不仅表现为经济增速放缓，也内在地要求经济增长动能和质量的提升。党的十九届四中全会要求，健全以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系。如何冲破利益固化的藩篱，在创新驱动中使财税改革得到实质性推进，是优化国家治理和宏观调控制度体系的关键内容。我国财税改革和配套改革推进面临的形势，表现为四个方面的特点。

（一）“黄金发展期”和“矛盾凸显期”相伴随

我国仍然处于“可以大有作为的重要战略机遇期”，中国经济增长的底气和市场成长的巨大潜力仍然存在。2014 年 11 月，习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上首次系统阐述了“新常态”，将其主要特点总结为：从速度上看，经济“从高速增长转为中高速增长”；从结构上看，“经济结构不断优化升级”；从动力上看，经济“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。在速度、结构、动力上，我国经济增长空间巨大。尽管国际环境变化较为明显，但国内需求依然潜力巨大，伴随工业化、城镇化、市场化、国际化、信息化、智能化等新增需求被不断创造出来。2019 年中国已进入世界“中等收入国家”人均国民收入水平上半区的 1 万美元以上发展阶段。然而，伴随着老龄化社会到来、工资成本上涨过快、公共服务结构性短缺等社会问题，“十四五”时期，不仅是一个“黄金发展期”特征仍未完全消退的阶段，更是一个内外矛盾汇合的“矛盾凸显期”。这两种情形相互交织，形成严峻挑战与考验的阶段，是“十四五”时期我国财税体制深化改革必然面临的形势。

（二）上行因素和下行因素相互对冲

中国经济在由高速增长向中高速增长转型的过程中，又遇中美贸易摩擦升级和新冠肺炎疫情冲击。根据当前态势，最值得我们重视和争取的上行因素，主要包括：制度创新红利、新型城镇化红利、科技创新红利、社会管理红利等。与此同时，相应的下行因素也在不断释放，比如劳动力成本上升、人口红利逐渐消失、社会养老压力，以及发展较高水平上的“投资回报递减”效应等。这两种因素在相互对冲。一方面，应力求释放上行因素，将改革实质性的攻坚克难从口号变为现实，进而凝聚成为提升和保持全要素

生产率、化解各种矛盾制约的改革红利。另一方面，必须尽力弱化下行因素。

（三）深化改革努力和既得利益阻力激烈博弈

在进入改革深水区之后，改革与既得利益的对峙态势已然形成。在改革越深入的领域，相应的阻力越大。即便不考虑中美贸易摩擦等外部因素，仅就国内形势而言，在众多领域因力量对峙而形成的改革僵局频频显现，中间夹杂着诸多历史遗留的复杂问题，通常很难通过一次性改革来彻底解决，许多问题的解决需要多轮“最小一揽子”的改革推进。尽管对深化改革、加快转型已经强调多年，但“利益固化的藩篱”始终存在。服务于全面改革的我国财税体制改革，需要周密设计，注重可行性，寻求多点突破、逐步向纵深推进，全力提升我国财政治理体系和财政治理能力现代化水平。

（四）面对新时代，需要财税体制改革取得决定性成果

我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。就发展的不充分而言，问题的关键在于是不平衡带出的不充分。而不平衡是结构问题，首先是制度结构的不平衡，利益格局亟待优化改革；其次是产业结构、区域结构、企业组织结构等几方面的不平衡，需要由有效制度供给带动整个供给体系质量和效率的提高。解放生产力、发展生产力，实现现代国家治理，以创新驱动优化制度供给，有效地支持提质增效，是决定我们能够应对挑战、掌握机遇的“关键一招”。

在新供给经济学看来，要完成供给侧结构性改革，必须从制度创新带动科技创新与管理创新入手，实现产业升级的高质量发展。基于财政全域国家治理观，财政制度建设与民生保障、国家治理紧密相关，处于国家治理体系的基础地位。为加快推进社会主义市场经济的加快建设和国家治理现代化，达到新时代“新的两步走”战略目标，财税体制改革必须在攻坚克难中取得决定性成果。《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49 号文）提出，“要在 2019—2020 年，基本完成主要领域改革，形成中央与地方财政事权和支出责任划分的清晰框架。及时总结改革成果，梳理需要上升为法律法规的内容，适时制订相关法律、行政法规，研究起草政府间财政关系法，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系”。目前看，实际推进相对滞后，要尽快使服务全局的财税改革取得决定性成果。

二、“十四五”时期财税体制改革面对的问题与重点任务

（一）理顺政府间财政关系，推进事权划分改革

分税制改革使我国财政体制迈向与市场经济相内洽的“经济性分权”，有利于形成政

府与市场主体之间的间接宏观调控机制，以公平的竞争环境提供培育市场主体长期行为的稳定预期，也促使中央与地方间在分级财税体制框架下形成较为规范、稳定、可持续的制度安排。正视我国面临“黄金发展期”和“矛盾凸显期”交织的挑战与压力，其中包括必须正视 1994 年后迄今并未完成的省以下分税制建设，积极创造条件推进省以下分税制实施落地，更有效地解决基层财政困难、隐性负债、地方“土地财政”短期行为等问题。

为化解矛盾，财政体制“扁平化”、县级财力保障、地方税体系建设、转移支付改进等措施势在必行。特别关键的首先是理清、理顺各级政府职责，推进事权与支出责任改革。政府间财政事权与支出责任划分的不合理、不清晰、不规范，是以往财政体制存在的主要问题之一。一些本应由中央管理的事务之事权和支出责任却被下沉至地方，一些本应交由地方管理的事务，其支出责任却过多地由中央承担，中央与地方共同事权过多，两者职责重叠现象严重。近年间，对理顺政府间财政关系的事权与支出责任合理划分方面的改革已取得实质性进展，应总结经验，继续积极推进，直至把各级政府职能的全部事项都形成政府财政事权分担、共担和如何共担的一览表，以及与之在技术性操作上相匹配的支出责任明细单。

（二）正确把握政府与市场分工关系，以机制创新和政策优化投融资结构

以往政府与市场在投融资领域的功能分工不够合理和明确，政府职能范围界定不清。在经济转型过程中，一方面，政府的投融资存在对竞争性领域介入过宽、行政干预较多的问题；另一方面，随着市场决定性作用的增长，准公共品领域的投融资中，政府与市场主体发展的伙伴合作机制，仍待有效地开创新局面。

“十四五”时期，国民经济发展中的基础设施、公共工程、产业新区建设的瓶颈领域，迫切需要进一步积极探索和有效构建市场化融资新模式。实践表明，传统的“财政投融资方式”难以适应客观需要，在“财政过紧日子”的现阶段更难持续，必须大力推进投融资方式创新。“十三五”期间鼓励和发展了政府与社会资本合作机制（PPP），但迄今其立法迟迟不能迈出意愿中的较大步伐，在项目识别和落地上缺乏成熟的操作标准，配合呼应的商业金融、资本市场的作用存在明显局限。“十四五”时期，有必要大力推进 PPP 立法，以开发性金融、商业性金融与之呼应的政策金融等市场化投融资机制，努力形成多元化、健康长效的投融资新局面。

我国政策性金融与开发性金融，通过数十年的探索和实践，已初步形成了一套新的风险防控机制和制度安排，应进一步发展和完善，以便为进一步化解经济社会瓶颈和防控准公共品长期投资风险、支持高质量升级发展做出更大贡献。政府在转轨中已认识到

需通过政府采购、贴息、信用担保、产业引导基金等方式贯彻产业政府和更好履行公共职能，但相关调控方式和手段的完善不会一蹴而就，如何以强化、优化经济和法律手段为主，实现以政策引导方式产生放大效应和充分发挥投融资领域的间接调控作用，亟待在“十四五”时期实践中升级。

（三）加快建立地方税体系，优化调整政府间收入划分

在全面深化财税体制改革过程中，地方税体系建设严重滞后，存在五个主要问题。

第一，迄今为止，我国尚未形成清晰和成型的地方税体系。地方税主体税种的缺乏导致地方财政支出缺口甚大，特别是县和县以下财力严重不足，不得不严重依赖于中央和省的转移支付。大规模转移支付，尤其专项转移支付，不仅容易引发“跑部钱进”等寻租行为，而且地方政府的内生积极性不易调动，还往往引致财政支出效率低下。

第二，地方政府高度依赖共享税。“营改增”之后，第一大税增值税不得已实行中央地方对半分，“二至三年过渡期”后实际上固化，引发地方政府在自己辖区内不顾综合绩效而大办企业、培植本地财源的行为等扭曲问题，不利于推进产业结构优化的高质量发展。

第三，地方没有大宗稳定税源和主体税种，省以下地方各级政府的收入划分便很难采用分税制模式，尽管不少地方表态在效仿中央与省之间的分税，但基本上还是各种变相的分成制、包干制，带来延续传统体制的种种弊端。

第四，税收管理权过于集中。税收立法权为中央独有，税收管理权中仅将房产税、车船税、城建税等税种制定实施细则的权力下放给地方。总的来说，地方税收中的立法、解释、税目税率调整及减免等权限，高度集中于中央。在这种高度统一的税收管理体制下，地方几乎完全无法因地制宜调整税制，进而削弱了地方政府组织收入和调节经济的能动性。

第五，政府间财政收入划分陷入窘境。与市场经济相匹配的财政分税制，应在各类企业公平竞争、依法纳税基础上，由中央与地方各级政府主要依税基合理配置取得财权与事权相顺应的局面，即按税种划分中央和地方收入，将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税，将适应地方政府职能优化和适合地方征管的税种划为地方税。这一分税制改革的主要侧重点在于支撑央地财政关系的制度建设。因此，将税基宽、税源充裕的主体税种划归中央与地方分享本是一种不得已的过渡性“分税”安排，但在“营改增”全面推行后，地方已无大宗稳定的专享税源，支柱性财源会依赖增值税的共享，各地省以下各级具体如何共享，使分税制内在要求的中央和地方各级间收入合理划分陷入窘境与困境，地方税源严重缺失，将使央地财政关系积累大量矛盾和问题。

（四）有效形成提升预算管理绩效的制度支撑

我国预算管理方面绩效提升的要求已被反复强调，但制度支撑不足的问题不容忽视。

第一，在全口径预算方面。现代预算制度要求将所有政府资金全部纳入预算，接受预算过程约束，即贯彻预算全面性、完整性原则。2011 年后全面取消预算外资金，预算外收入或纳入一般预算管理，或纳入政府性基金。然而，综合预算改革尚未完成，仍然有部分由某些部门控制的公共资金没有纳入预算管理，私设“小金库”的现象和机制还待根本杜绝。

第二，在绩效管理和问责机制方面。绩效预算是现代预算制度的必然要求。从 2003 年起，我国就开始进行若干分散的绩效评价试点。2018 年 9 月，党中央、国务院发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》，提出“加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理制度”。但已有的进展离绩效预算改革预期还有相当明显的距离。一方面，长期形成的“重分配轻管理、重使用轻绩效”的思维惯性尚未根本改变。另一方面，计划、政策、预算等环节尚未很好相互衔接起来。五年编制一次的国民经济和社会发展规划，很难与一年一编的年度预算统筹挂钩。政府的预算编制按“三年滚动”要求，遇到数据信息支持不到位，预测与分析能力不足等现实条件制约，便难以很好处理政府施政方针与年度预算的关联。再者，以结果为导向的绩效预算改革，要求有效防范相关渎职行为，并使责任担当和问责奖惩制度化。从预算绩效改革的方向看，未来还要给予各部门在预算执行中一定的相机抉择自主权，配之以建立标准化内控体系。

第三，在政府会计制度改革方面。政府会计体系仍然存在定位不清、体系分割、信息分散、功能不全、基础单一等问题，难以对政府收支进行全程、全面的高水平会计监督和充分满足财务管理及绩效评价的需要。特别是在会计基础上，单纯的现金收付制不能准确、全面地反映政府所有权责，不利于公共部门对资产、负债的有效管理和防范与降低财政风险。

第四，在审计和预算监督方面。审计独立是审计监督的基本原则。我国审计系统独立于其他行政机关，仅向同级人大（及其常委会）报告工作，但在对于财政的绩效审计提升方面，还有大量工作要做。除审计监督外，人大预算监督是外部监督和权力机关监督的最重要表现形式。尽管中央、省级人大预算监督已经取得了一定进展，但在监督范围、重点、介入时间、程序、专业性等方面仍有待优化与加强。

（五）改善税制结构，强化税收征管

目前我国税收体系制度设计方面的主要问题表现为以下几方面。

第一，税制累进性弱，难以适应强化再分配的客观要求。在满足人民美好生活需要、

推进高质量发展的新形势下，税收调节收入分配日益受到重视与关注，但当前的相关问题相当明显。首先，间接税占比过高，直接税制度建设严重滞后。在调节收入分配上，直接税作用于再分配环节，功能明显优于间接税。但我国直接税收入占比一向过低，党的十八届三中全会关于“逐渐提高直接税比重”的要求迟迟未能得到实际贯彻。间接税属于中性税收，调节收入分配具有累退性。从税负归宿来看，低收入阶层实际承担的间接税税负压力较高收入阶层大，因而不利于缩小收入差距，促进社会和谐。其次，直接税中税种设置不全，调节收入分配的能力具有极大局限性。在我国的直接税中，企业所得税的税入总量最高，但该税针对企业，旨在筹集政府收入并调节企业间盈利状况之差异，本身不具有直接调节个人收入的功能。个人所得税作为调节个人收入分配最重要的税种，现在覆盖面较窄，收入占比较低，限制了其发挥作用的空间。且从新近一轮个税改革后的实践来看，个税税制设计中，调节功能最强的超额累进机制仅适用于工资薪金和劳务所得等四项劳动所得，征收范围于 2019 年仅包括工薪收入者中的约 7%（全体居民的约 2%）人群，严重边缘化，不能有效体现应有调节功能。再者，重要税种缺失。缺乏私人房产保有环节的房地产税、遗产税和赠与税、社会保障税等不同环节、不同层面的调节性税种，限制了税制应有的收入调节作用的发挥。

第二，税制对资源环境的保护作用亟待增强。我国在取得巨大经济发展成就的同时，资源环境保护也面临着巨大的挑战。近年自然资源约束的压力增大、环境污染的加重、生态系统的退化，让生态环境保护的严峻形势已成为制约我国经济社会可持续发展的重大问题，通过财税改革提升税制对环保的促进作用已成为当务之急。尽管我国针对自然资源开发、污染物排放和成品油、机动车征税等具体问题，近年间在制度上初步建构了一个环境税费体系，但远未完善，既没有针对碳排放的独立税种，又缺乏多个税种之间的有机协调配合。由于对环境税收体系的整体设计不到位，现行税种还仅限于较简单的修补和调整，难以形成较大的系统合力，因而对环境保护的调控作用还不够明显。从具体税种看，现行税制中，除有“费改税”之后开征的环境保护税之外，与资源环境保护相关的税种包括资源税、消费税、车船税和车辆购置税等。然而，在资源税领域，总体税负水平偏低，未能充分反映资源的社会价值，不利于有效遏制资源的过度、粗放开发利用，且集中于矿产资源，水资源税尚在试点和扩围过程中，森林、草地等可再生资源还未列入其中。消费税方面，对一些高能耗、高污染、高排放的产品应纳入征收范围和提升税负水平。就车辆购置税来看，税率设置尚未充分考虑车辆能效、污染排放而制定更为合理的差别税率。

第三，税收征管效率亟待提升。税收征管体系应当与经济发展形势相适应，是深化税制改革取得成效的重要保障。税收征管体系的法律权威仍然有待提升，仅有一部《税

收征收管理法》是不够的。目前具体的税务管理、稽查、代理等相关部门规章的位阶并不高，税收法定水平不足。同时，提高税收征管信息化水平虽已有多年努力，但迄今共享机制尚未很好建立，专业化、信息化的共享机制是加强建设的一个重要方向。同时，征管体系的纳税服务意识还不到位，不利于在新形势下促进征纳关系和谐。税收征管机构应进一步树立“以纳税人为中心”的理念，并建立相应的绩效信用评价机制。

三、“十四五”时期财税体制改革的展望

（一）“十四五”时期财税体制改革新思路

面对“十四五”时期可能出现的新形势、新问题，亟需加快推进深化财税体制改革以建立现代财政制度的新举措。基本思路是在 1994 年分税制改革基本制度成果基础上，以多轮“最小一揽子”配套措施打造符合社会主义市场经济宏观要求的现代财政制度体系，从而于深化供给侧结构性改革主线上提升国家治理能力现代化水平和支持高质量发展。财税体制改革事关大局，是服务于深化改革全局的系统性工程，“十四五”时期我们必须取得决定性成果。为此，全面推进政府财政、事权划分改革、投融资机制创新、全面预算绩效管理及地方税体系的建设与税制改革势在必行。

（二）“十四五”时期完善财税体制改革的对策建议

沿着党的十八届三中全会、十九届四中全会指明的改革方向，“十四五”时期的财税体制改革必须特别注重致力于完成五个方面的改革任务。

1. 推进事权与支出责任划分改革，为建立并完善现代财政制度大厦夯实政府职能合理化的地基

具体要领包括：在政府间财政关系上加快事权与支出责任划分改革，完善配套措施，实现对各级政府职能领域的全覆盖。这一改革应当配以行政建制与层级设置的相应优化，使财政级次、事权划分和转移支付的改革配套呼应。因此需积极稳步推进“省直管县”、完善“乡财县管”和乡镇综合配套改革，将财政实体层级减至中央、省、市县三级，进而合理、清晰地全面界定三级政府财政事权与支出责任范围，明确各级政府的公共服务供给责任，特别是共同分担的事权和支出责任如何落实于分担中的具体操作。还应强化并优化中央、省自上而下的转移支付体系，适时取消税收返还，对现有种类繁多的专项转移支付进行清理、整合，严格控制新设项目，取消专项转移支付对地方的资金配套要求。

（1）坚定不移以落实分税分级财政体制为深化改革方向，完善与市场经济相匹配的

财政分配体系，打造权责清晰、财力协调、区域均衡的央地财政关系，处理好政府与市场、中央与地方、政府与公民三大关系，抵御否定分税制基本框架的错误认识的影响。

（2）积极推进财政和政府层级“扁平化”，建立健全中央、省、市县三级财政事权的体制框架，在此三级框架下按照“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”的管理原则与制度安排，构建财权与事权相顺应、财力与支出责任相匹配的分税分级体制。

（3）加快形成各级政府事权一览表和支出责任明细单，达到三级所有的事权与支出责任全覆盖状态，并适时动态优化，并建立健全央地财政事权划分争议裁决机制。

（4）优化转移支付结构，规范转移制度体系。适度提升一般性转移支付的比重，整合清理专项转移支付，完善转移支付管理办法，完善辅助性的横向转移支付制度，积极推进生态补偿及对口支援等转移支付形式的优化。

（5）发展完善地方政府公债制度和资产管理制度。建立健全“中央规制 + 市场约束”的地方债风险管控机制，严格地方债审批程序，科学划定地方债准入条件，打造债务风险预警和防范机制。建立有透明度的地方政府资产负债表及财务报告制度，以地方资本预算约束地方投资项目、工程建设和资产运营；改善政绩考核的激励机制，完善政府绩效考评机制，推进绩效评估科学化、制度化和常规化。

2. 深化投融资机制改革，优化投融资结构

坚持于创新发展中扩大有效投融资，以深化投融资机制改革为突破口，提高政府投资效率及优化结构，发挥投资对优化供给结构的关键性作用。

（1）以合理机制形成有效投资供给。完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导和带动作用，优化投资结构，鼓励引导更多社会资本、民间投资投向强基础、增后劲、惠民生领域，充分激发社会投资动力和活力；创新融资机制，畅通投资项目融资渠道；充分发挥政策性、开发性金融机构积极作用协同推进其他领域相关改革，形成叠加效应。在国家批准的业务范围内，政策性、开发性金融机构以财政为后盾应加大对城镇棚户区改造、生态环保、城乡基础设施建设、科技创新等重大项目和工程的资金支持力度。根据宏观调控需要，支持政策性、开发性金融机构发行金融债券专项用于支持重点项目建设。专项建设基金应通过资本金注入、股权投资等方式，支持看得准、有回报、不形成重复建设、不产生挤出效应的重点领域项目。财税支持建立健全政银企社合作对接机制，协调金融机构加大对重大工程的支持力度。

（2）以政府预算资金安排的投资，着力优化投资方向和结构，提高效率。应进一步明确政府投资范围，建立绩效评估与调整机制；大力规范政府投资管理，建立覆盖各地区各部门的政府项目信息平台和投资项目库制度，完善政府投资信息统一管理与协调机

制统筹安排，规范使用各类政府投资基金。要扩大政府性基金的引导和放大效应，加快地方融资平台的市场化转型。

（3）创新发展中央、地方公债机制和政策性金融机制。依托多层次资本市场体系，拓宽投融资渠道，支持实体经济以资产证券化盘活存量资产，优化金融资源配置，更好地服务投资兴业。结合国企改革和混合所有制机制创新，优化能源、交通等领域的投融资。通过多种方式加大对种子期、初创期企业的融资支持，有针对性地为“双创”项目提供股权、债券及信用贷款等融资综合服务。丰富公债之外的债券品种，进一步发展企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具、项目收益债券等，支持重点领域投资项目通过债券市场融资。设立政府引导、市场化运作的产业（股权）投资基金，积极吸引社会资本参加，鼓励金融机构以及全国社保基金、保险资金等在依法合规、风险可控的前提下，经批准后通过认购基金份额等方式有效参与。完善保险资金等机构资金对项目建设的投资机制，在风险可控前提下，逐步放宽保险资金投资范围，创新资金运用方式。鼓励通过债券、股权、资产支持等多种方式的组合，支持重大基础设施、重大民生工程、新型城镇化等领域的项目建设。加快推进全国社会保障基金、基本养老保险基金、企业年金等投资管理体系建设，建立和完善市场化投资运营机制。

（4）积极鼓励引导 PPP 机制创新。以法治化、阳光化、专业化为规范发展的关键内容，与必要的特许经营、政府购买服务等方式呼应，在交通、环保、医疗、教育、养老、产业化开发建设等领域采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式，积极稳妥加快 PPP 建设，扩大公共产品和服务供给。应合理把握价格、土地、金融等方面的政策支持力度，发挥工程咨询、金融、财务、法律等专业机构作用，提高项目决策科学性、项目管理专业性和项目实施有效性。

3. 推进预算全面绩效考核管理，健全现代预算管理体系

为按照中央要求建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理，应尽快出台统一的绩效考核标准，大力健全适应现代财政制度的预算管理体系。

（1）预算透明度及公众参与度亟待提升。继续健全预算公开制度，积极推进省以下地方财政信息公开，提升各级政府预算透明度，除涉密信息外，依靠财政资金运行的各个部门均应公开预决算。涉及重大财政事项的地方性立法中应公开征求意见，提高地方财政公共参与度。按照“中期滚动预算”框架进一步优化预算编制，增强预测能力和内容编制的准确性、科学性。完善预算支出标准体系，全过程（事前、事中、事后）推进绩效考评，强化部门综合预算管理，积极研究新问题新情况，注意收集社会反映，做好舆论引导与交流，有效改善预算管理体系。

（2）在推动跨年度预算滚动编制中，注重对中长期重大事项进行科学论证，探索跨

年度弥补预算赤字机制。推进政府会计改革，建立政府与公共部门财务报告制度，逐步健全按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告。

（3）积极推进预算全面绩效管理。积极客观对预算流程全方位、全过程、全覆盖的绩效管理；完善预算单位资产配置标准、项目支出标准、绩效评价指标体系等基础性、技术性建设，健全绩效管理工作流程和操作细则，明确绩效管理工作职责和质量要求，规范绩效管理工作程序；强化绩效目标管理，加大绩效监控管理，建立完善绩效报告机制，以推进绩效管理试点方式展开，逐步建立绩效问责机制；加快预算绩效管理信息系统各类数据库和研究，进一步提高指标设置的科学性、合理性建设，加大培训力度，提高绩效管理综合素质。

（4）进一步健全预算问责制。严格依法编制预算、执行预算、调整预算、编制决算和预算监督。强化预算审计监督，落实人大预算监督程序。明确预算职责的法律责任，将债务风险管理纳入法律框架，增强对预算违法违纪行为的威慑与问责。

4．建立健全地方税体系，改进完善地方财源建设

以理顺中央与地方收入划分、促进经济发展方式转变、维护市场统一为原则，在考虑税种属性、外溢性和区域分配格局的基础上，于税制改革中积极建立健全地方税体系，充实地方税收入，完善地方财源建设。

（1）积极稳妥启动房地产税立法。房地产税的立法指向，是公平土地和不动产税负，为房地产业健康发展、地方政府职能优化和收入再分配构建长效机制，并为地方税体系设立稳定税种。在沪渝两地个人住房房产税试点基础上推进房地产税立法，注重相关的法治建设配套，包括简并开发与流转交易环节税费。配合土地制度改革，下调过高的住房用地税负，提升过低的工业用地税负，合理设定公共设施、行政用地税负，提高城乡建设用地综合利用效率。

（2）动态优化资源税、环境税。加快推进资源税费改革。在较普遍从价计征基础上，适时将资源税征税范围扩展至水、森林等自然资源。适时完善环境保护税征收，将征收范围覆盖包括废水、废气、固体废弃物等在内的各种污染物排放。税负水平的调整应考虑污染治理成本、经济技术条件、排污者承受能力、区域间的环境现状及环保目标差异。积极探讨以低起点对企业开征独立的碳税。以经济手段为主形成贯穿全产业链、全流程（开采、生产、使用）的“内生”节能降耗激励机制。

（3）积极完善地方税体系相伴随的地方税费权。在发展完善财产税、房地产税的过程中，应考虑合理扩大地方税法权，下放必要的税政管理权限，并使地方非税收入体系的改革匹配地方税体系的建设。

5．深化税制改革，优化税收征管

（1）进一步优化增值税，降低流转税税负。进一步规范增值税制度在总体减轻其税负的路径上，争取13%、9%和6%三档先行税率变为两档的方略，如一步做不到可分步做。完善增值税出口退税制度，除高能耗、高污染产品以及国家明令不鼓励出口的产品以外，对所有货物和劳务的出口，原则上都应实行零税率，予以彻底退税。规范清理税收优惠政策，完善跨境服务免税和退税政策，促进产业专业化分工和融合，促进产业转型升级。

（2）推进消费税改革方案。应合理调整消费税征收范围。建立消费税课税范围的动态调整机制，将新兴的超前炫耀性高档消费品适时纳入课税范围，将已成为大众消费品的产品“剔除”课税范围；合理调整消费税税率，包括根据应税产品对环境的污染程度以及对资源（或能源）的消耗量，采取差别税率，提高那些高能耗、高污染、资源利用率低的产品、非生产性消费品的税率，以及卷烟、鞭炮等危害身体健康和环境的消费品的税率；对清洁能源和环境友好型产品实行低税率或零税率；合理调整央地对消费税收入的分配关系，选择部门品目的消费税收入实行央地共享，进一步考虑将一些可能推到批发、集体环节征收的应税品目全部归地方财政，将把具有消费税性质的车辆购置税合并至机动车（小汽车、摩托车）消费税征税，并将其划归地方税以部分对冲“营改增”对地方财力的影响；研究开征地方零售税（销售税），以加强地方政府税基建设；研究扩大城市维护建设税，将其计税依据改革并扩大课税范围，以适当提高其在地方财政收入中的比重，服务城镇化的需求。

（3）优化个人所得税征收结构。个人所得税改革的方向仍应当是分类与综合相结合的税制模式。鉴于纳税人的纳税能力是个税调节功能的重要前提。因而，个税改革不应仅考虑起征点，还应当通盘考虑，实行有差别的个人宽免制度，宽税基、低税负、超额累进，并将源泉扣缴和自行申报相结合。在进一步优化个人所得税税制结构中，应把“绩合机制”适当扩大到四种劳动收入之外的非劳动收入，并显著降低最高边际税率。调整费用扣除标准可建立与物价联动的动态调整机制；逐步完善家庭赡养系数差别化的征收模式，强化配套措施，加强个人所得征管的信息化制度建设，提升征管效率。

（4）在法制化、信息化和服务型轨道上，优化税收征管体系。全面落实和动态优化《税收征管法》；在“金税”“金财”工程基础上持续运用科技创新成果加强税务征管信息化建设；在政府职能转变正确方向上积极推进税收征管的服务型转变，降低征收成本与社会成员的遵从成本。

四、结　语

财政是联结政府与市场、中央与地方、政府与公民分配关系的交汇点，形成国家治理的基础和重要支柱。以财税体制改革深化达成现代财政制度的建立，是新时代创新宏

观调控制度体系的重要组成部分和打造中国特色社会主义市场经济与治理体系制度优势的重大任务。“十四五”时期，面对复杂的政治、经济、社会形势，财政体制改革应联通全局性的供给侧结构性改革，力争在政府间财政关系、投融资机制改革、预算绩效改革、地方税体系建设和税制优化改革等方面取得决定性成果。在中国特色社会主义市场经济建设道路上，这一改革必然是有效市场加上有为、有限政府的合理结合，是要以“守正出奇”地提供有效供给的机制创新，来解决支持超常规发展而实现中国现代化过程中的“追赶—赶超”问题。基于财政全域国家治理观，我们必须将财政改革摆在国家治理现代化战略高度，实现财政制度建设的历史性升级发展，助力中华民族伟大复兴。

参考文献：

1. 习近平：《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日。

2. 习近平：《谋求持久发展　共筑亚太梦想》，《人民日报》2014 年 11 月 10 日。

3. 中共中央：《关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019 年 11 月 6 日。

4. 贾康、苏京春：《直面“中等收入陷阱”真问题——基于 1962—2013 年全球数据对“中等收入陷阱”的判断、认识》，《中共中央党校学报》2015 年第 4 期。

5. 贾康等：《全面深化财税体制改革之路：分税制的攻坚克难》，人民出版社 2015 年版。

6. 贾康等：《深化财税体制改革的战略取向与要领》，广东经济出版社 2017 年版。

7. 贾康、龙小燕：《财政全域国家治理：现代财政制度构建的基本理论框架》，《地方财政研究》2015 年第 7 期。

8. 贾康等：《中国政策性金融向何处》，中国经济出版社 2010 年版。

9. 贾康、刘薇：《构建现代治理基础：中国财税体制改革 40 年》，广东经济出版社 2017 年版。

10. 贾康：《中国全面配套改革中的直接税改革问题》，《税务与经济》2018 年第 1 期。

11. 贾康：《认知住房市场调控困境与地方财税制度创新及配套改革》，《财政科学》2019 年第 1 期。

12. 贾康、苏京春：《新供给经济学》，山西经济出版社 2016 年版。

责任编辑：沈家文

有效防控疫情同时全面完成 2020 年脱贫攻坚收官任务*

陈宗胜　周云波　黄　云

摘要：新冠疫情对不同地区、不同行业、不同群体产生了不同程度的严重影响，对贫困群体特别是贫困地区民众的生存状态产生更大的冲击，可能影响 2020 年扶贫脱贫工作任务的完成。对于全国而言，既要保证缓解疫情，也要减少对扶贫工作的冲击，确保扶贫总目标不受大的影响。而湖北地区既要在疫情防控方面持续努力，还必须确保高质量如期完成脱贫攻坚任务，需依靠国家及全国各地的持续全力支援。本文分析了疫情对全国以及湖北地区扶贫工作的影响和 2021 年后扶贫工作面临的挑战，提出了相应的纾困举措，对 2021 年后的扶贫工作重点提出预测和设想。

关键词：新冠肺炎　脱贫攻坚　相对贫困　多维贫困

作者简介：陈宗胜，南开大学经济学院教授；
周云波，南开大学经济学院教授；
黄　云，南开大学经济学院博士研究生。

一、问题提出的背景

新冠肺炎疫情 2019 年底爆发以来，蔓延至全国乃至世界多个国家，世界卫生组织（WHO）将此次疫情列为国际关注的突发公共卫生事件并具有全球大流行特征。新冠疫

* 本文是国家社会科学基金重大项目《基于多维视角的 2020 年以后我国相对贫困问题研究》（项目号：19ZD052）和国家自然科学基金面上项目《我国城乡居民多维贫困的测量及精准扶贫绩效的评估》（项目号：71874089）的阶段性成果。

情对我国经济发展的基本面构成了较大的短期冲击，也加大了完成2020年扶贫攻坚任务的难度。经过7年多的精准脱贫、4年多的脱贫攻坚战，我国的贫困格局发生了巨大演变，主导我国减贫议程的农村绝对贫困问题从根本上得以解决。习近平主席在2020年3月6日决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出，越是最后越不能停顿、不能大意、不能放松，2020年是脱贫攻坚战最后一年，收官之年又遭遇疫情影响，各项任务更重、要求更高。近年来，减贫工作取得了很大成就，贫困人口逐年大幅度减少，截至2019年底，我国贫困发生率已经下降至0.6%，贫困人口不足600万人。截至2020年2月底，全国还有52个未摘帽贫困县，2707个未出列贫困村，在剩余建档立卡贫困人口中，老年人、患病者、残疾人的比例高达45.7%。虽然和过去相比总量大有减少，但都是困难很大的硬骨头，现阶段不仅要保证现存贫困人口如期脱贫，还要预防已脱贫的9300多万人口返贫。新冠疫情可能导致部分人口再度返贫，脱贫攻坚任务仍是艰巨的。明确疫情对经济大环境和脱贫攻坚产生怎样的冲击及如何纾解，是高质量如期完成脱贫任务亟需探讨和回答的现实问题。

二、新冠疫情蔓延及防控对全国扶贫工作的影响

新冠肺炎爆发至今，为脱贫攻坚带来了新挑战，政府部门及学者们纷纷提出了新冠疫情对扶贫的影响以及应对举措。目前新冠疫情对扶贫工作的影响主要表现为以下几个方面。

（一）返岗就业受阻使农民工特别是贫困地区劳务工人收入下降

民工能否返城就业，不仅能否有效防止因疫情失业而返贫，还关系到决胜脱贫攻坚目标的实现和脱贫攻坚成果的巩固、全面小康如期实现。已有文献也证实了劳动力流动具有显著的减贫效应。我国农民工群体数量庞大，是主要的流动人口，国家统计局数据显示，2019年全国2.9亿多名农民工中，外出农民工达1.7亿多人，即一多半要跨县（市或省）流动，大都分布在城市的建筑、餐饮、服务等行业就业。此外，据国务院扶贫办统计，2019年我国有2729万名建档立卡贫困劳动力在外务工，这些家庭2/3的收入来自于外出务工，涉及70%以上建档立卡贫困人口。贫困户家庭外出务工工资收入占家庭收入的65%～90%。受疫情影响不能外出务工，对于农民工群体而言损失严重，收入减少效应明显。若按2019年国家统计局公布的农民工月收入标准3962元计算，70%的农民工不能到岗。新冠疫情彻底得到控制至少需要3～4个月，农民工的工资收入损失总计将达到3万亿元，再加上农村旅游业、农林牧渔业、交通运输业、文化产业等造成的直接和间接

损失，2020 年新冠肺炎疫情对农村全面建成小康社会、脱贫攻坚、消除绝对贫困带来的损失将不少于 10 万亿元。

疫情期间不少地区实行交通管制、排查隔离和社区管理措施，也有不少村镇采取封村、封路的硬核抗疫措施。整个春节期间全国都积极投身于疫情防护当中，各地的复工时间亦是不断延后。由于近些年扶贫措施之一就是推动贫困地区农民工转移就业，即这部分劳务从本地外出的流动性极大。不同程度的交通管制和隔离防护措施，必然影响农民工尤其是特别贫困地区农民工的就业，从而给贫困农民工的生活造成了极大影响。再者，农民工包括贫困群体中大多没有固定的工资保障，很多是以日结或阶段性完工结算，而疫情及其防控致复工时间严重推迟，影响其外出，收入就会受到冲击。这对于主要收入来自于外出务工的贫困户而言，会面临剧增的经济压力。还有一些因疫情无法返乡的贫困农民工，长时间无法开工，日常衣食住行费用不断上升，势必会造成收入下降，贫困程度加剧。

各地也陆续出台了相应的政策措施帮助返乡农民工返岗就业，如“点对点”集中运送务工人员，实行健康码促进安全返岗等。但农民工返城就业仍然面临难题。虽然各地的防控等级有所下降，农村解除封村，交通逐步恢复正常运营，但不同省份的管理有所差异，农民工跨省出行仍然不便。集中运送主要针对的是大项目、大企业、大工程的大批量务工人员，对于一些需要临时找工作，分散的人员依然面临外出务工难题。此外，一些工地和工厂也未正常开工，餐饮、家政等服务业受疫情冲击，经营困难，而这些都是农民工就业的重要渠道。国内疫情虽然有所好转，境外疫情呈加速扩散蔓延趋势，防止境外输入又为疫情防控带来新的挑战，农民工就业的热点大城市，疫情防控形势依然严峻复杂。

（二）农业发展受影响、农畜牧产品滞销使贫困地区农民收入受影响

疫情严格防控时间过长，对我国农业发展产生了较大影响，粮食种植业、畜牧养殖业、种业、休闲农业、农产品加工业、蔬菜产业、水果业、花卉业都因疫情受到了一定冲击，进而影响农民增收。其中，在粮食种业方面，农时耽误、生产资料不足、务农劳动力流动受限，对春耕生产造成了较大影响；在畜牧养殖业方面，由于疫情原因，活禽的交易市场关闭，以家禽业为主的养殖户遭受巨大损失；在种业方面，种子销售、生产、管理都因疫情受到影响；在休闲农业方面，由于休闲农业、乡村民宿、水果采摘等项目因疫情停业，给当地农民就业和增收带来较大影响；在农产品加工业方面，面临着加工缺货、用工缺人、生产缺钱的困境；在蔬菜产业方面，疫情导致蔬菜运输成本增加，存

在产区滞销和销区涨价并存现象；在水果业方面，销售渠道不畅，运输成本高，应季水果滞销，线下销售零售商经营受损，时令水果种植户遭受经济受损；在花卉业方面，受疫情影响，市场需求不足，花农经济损失严重。

各地区在脱贫攻坚工作中实施了不同的产业扶贫措施，其中帮助贫困群众提升或安排一系列农产品种养业，是重要脱贫项目。受疫情影响，农产品生产端滞销严重，大量蔬菜、活禽、鸡蛋、水果出现严重滞销，而城市的蔬菜则出现供应紧张，价格上涨情况。农产品滞销一方面是由于贫困户参与特色农产品产业扶贫群体占比大，各阶段还未形成系统化运营，抗风险能力不足。目前全国有 92%的贫困户参与到贫困地区蔬菜、水果、食用菌、牛羊养殖等特色产业发展队伍中，但贫困地区的扶贫产业总体上仍处于起步阶段，在冷藏保鲜、物流配送方面还很不成熟，对接市场缺乏稳定性。新冠疫情对贫困地区的农业生产经营秩序影响较大。

另一方面，由于农产品的非标性，大宗农产品的线下交易依然占主导地位。农产品流通体系受疫情影响遭遇了严峻冲击，而当前生鲜农产品 B2C 电商平台体量依然很小，从产地到批发市场的大宗交易大多需要面对面完成。受疫情影响面对面交易难，从而导致农产品流通受阻，部分贫困地区农产品都出现了产品滞销现象。农业产业链条长，从种植养殖段、加工、零售、消费，包括商品化、市场化、品牌化的多元专业分工，无论哪个环节出现问题，都会引起连锁反应。疫情期间，部分地区采取封区、封村、封路等措施，致使扶贫产业原料运不进、产品卖不出。“运不出、卖不掉、价不高”极大地影响了贫困居民的收入预期。尤其是销售时间不耐存或量大过于集中的农产品，如若不能及时销售，农民将面临极大的损失。同时为防止疫情扩散，多个城市、地区餐饮服务业单位暂停营业，而这些餐饮行业正是多种农产品的重要销售渠道。除去家庭消费的一些常见蔬菜，很多农产品受产业停摆影响很大，有效需求不足致使农产品销售受到冲击。贫困地区的养殖业也同样受交通管制的影响，部分养殖户出现养殖原料匮乏和外销运输问题。如此等等，必然影响贫困农民的收入下降。

（三）脱贫攻坚项目复工受阻使扶贫任务完成受到影响

由于新冠疫情蔓延，全国范围内都出现外出务工受阻、扶贫产业受困、扶贫项目延迟、项目难以按时复工等等问题。于是，一方面导致人员难以如期到岗，项目进度迟滞；另一方面导致物资和资金短缺，影响脱贫攻坚项目如期完成。各项数据表明，扶贫项目复工复产依然是目前急需解决的问题。脱贫攻坚项目中很多是涉及一个地区改善基础设施的关键工程，对地区发展至关重要，这些项目的完成往往直接关系整个此地区的脱贫

成效。一些重点扶贫项目带动力强、惠及贫困群众众多。因此，当前针对扶贫项目开工复工问题，需要采取更加积极的措施；近期各地也陆续出台了相应的应对措施，但是需要切实落实之，并且要加大复工复产力度。

（四）中小企业难以持续经营支持贫困劳工增收

中小企业是中国经济的中坚力量，关系着经济的健康与平稳，也涉及贫困农民工的工资收入稳定和增长。截至 2018 年底，我国中小企业已经多达 3000 万家，贡献了 50%的税收，60%以上的国内生产总值（GDP），70%以上的创新成果，保障了 80%以上的城镇劳动就业。受疫情影响，各地中小企业面临生存压力，面临融资困难，不能恢复生产。据清华经管院调研显示，疫情爆发以来，约 85%的中小企业自评无法支撑三个月。此外，有 1/3 的企业自评全年营收下滑超过 50%，近 1/3 的下滑在 20%～50%，还有接近 1/5 的企业甚至无法判断自己的营收下滑程度。而延迟复工也给许多中小企业带来了生产经营压力，尤其是对餐饮、娱乐、电影行业、文化旅游等行业的影响较大。同时，疫情期间中小企业的生产成本增加，收支不平衡。新冠疫情已被定性为国际关注的突发公共卫生事件，WHO 虽然不赞成甚至反对其他国家对我国采取旅行或贸易禁令，但我国的出口依然可能面临严格管制。作为以出口为导向的中小企业更是面临巨大的外部压力。涉及出口的供应链、订单、物流、人口流动、能源价格上涨给中小企业带来了较大经济压力，短期内已经对进出口贸易产生了一定程度的影响，导致中小企业的生产成本上涨。贫困地区中小企业为贫困户的增收发挥重要作用，不仅解决当地居民的就业，还是带动贫困地区发展的重要动力，而中小企业受到重大冲击，必然影响到贫困户的收入减少。

（五）疫情对原有扶贫计划产生了极大干扰

由于上述一系列的疫情蔓延及防控疫情措施的限制，原有的扶贫计划不得不结合疫情情况进行相应的调整。比如，产业扶贫项目的各个环节已经受到影响，不仅需要帮助贫困户恢复生产，还要考虑资金流动问题，帮助中小企业提高抗风险能力，更多地依靠当地优势产业和地区特色脱贫项目等等。相应的扶贫政策也必须进行适当地调整，不仅要保证如期脱贫，还要保证脱贫的质量，减少因疫致贫和因疫返贫现象。这些都是极大的挑战，可能影响扶贫计划任务的完成。

三、新冠疫情及防控对湖北地区扶贫工作的影响

湖北省作为全国抗击新冠肺炎疫情的主战场，是疫情重灾区，值得特别关注。在疫情防控的同时更要兼顾脱贫攻坚，要打赢疫情防控阻击战，也要打赢脱贫攻坚战。当前，

在全国各地全力支援下，湖北省的疫情已经取得重大进展，但总体形势依然复杂严峻。疫情对湖北省扶贫工作的影响也更为严峻和特殊。

（一）近些年湖北省贫困率下降很大，但目前贫困人口仍然较多

数据表明，2019 年湖北省贫困发生率由 2018 年底的 2.4%降至 0.14%，剩余 5.8 万贫困人口。表明近些年湖北的扶贫工作很有成效，贫困人口下降很大，但现存仍旧不少，而且都处于困难很大的硬骨头地区，且可能因疫情而加剧。从省内各地的贫困状态考察也不容乐观。如黄冈市地处革命老区，毗邻武汉市，是此次疫情最严重的城市之一，返乡人员基数大，经济发展滞后；孝感地处大别山南麓，也是此次疫情重灾区，受疫情影响严重；十堰地处秦巴山区，全域以贫困山区为主，交通不便，2018 年底十堰贫困发生率为 7.8%，若按年均减贫 16 万人次计算，截至 2019 年底仍然存在较多剩余贫困人口；房县作为秦巴山片区脱贫攻坚主战场，截至 2019 年末贫困发生率为 0.28%；郧西县地处秦巴山区腹地，是国家级贫困县、湖北省 9 个深度贫困县之一，总人口 14.76 万户 50.42 万人，重点贫困村 84 个，建档立卡贫困户 5.014 万户 14.76 万人，截至 2019 年 6 月，贫困发生率仍高达 8.1%；恩施州地处湖北省西南部，是湖北省唯一的少数民族自治州，少数民族占比约 54.67%，生态环境脆弱，交通不便，信息闭塞，是典型的老、少、边、穷地区。所以，总体看来，虽然近几年湖北省扶贫脱贫工作很有成效，但目前湖北域内的贫困人口仍旧较多，贫困率也较高。

（二）武汉市作为此次新冠疫情爆发地，给湖北省扶贫工作带来了多方面严重影响

疫情对经济实业冲击引发连锁效应，显现商业衰退、员工失业、企业经营困难的现象，影响到民众就业尤其是贫困群体的就业。湖北贫困地区劳动力返岗就业严重受阻，贫困群体的就业面临着就业机会不足和出不去的两难境地。此次疫情爆发于武汉，对湖北和武汉的形象产生了极大的负面影响，影响了湖北的投资环境、湖北籍人员外出就业环境。疫情对贫困人口集中的湖北省农村农业的生产生活造成了巨大影响和损失。长时间的严格交通管制、排查隔离和社区管理措施，导致贫困地区农产品销售受滞。湖北作为长江流域冬春季蔬菜主要生产基地，也是多种农产品的优势产区。湖北蔬菜产业对外销售受疫情影响严重。餐饮服务业、学校、企事业单位延迟开工，导致农产品的有效需求减少。交通管制降低了农产品的流通效率，疫情期间农产品供需失衡，导致大量农民收入减少。湖北地区因疫返贫、因疫致贫风险高，需要救助的群体已经增多。中低收入群体受疫情影响，没有基本收入来源，生活质量可能逐步下降为贫困群体；贫困户的增收渠道受到影响，持续增收不能得到保障，生活成本增加，收入更低；因疫情影响的新

失业群体，储蓄不足，抗风险能力差，生活陷入困境，可能成为新的贫困人群；失独、空巢老人，罹患新冠肺炎以及被隔离家庭的儿童老人缺乏照料，也可能加入贫困队列等等。总之，湖北的疫情最严重，需要举国之力支持，而由此也导致湖北的扶贫脱贫工作也是最为艰难的，可能也需要举国之力给予支援。

（三）疫情发展至今已经延误了湖北全省脱贫攻坚工作的进展

截至 2020 年 2 月底，西藏、河北、山西、黑龙江、河南、湖南、海南、重庆、陕西等地，已陆续宣布所有贫困县脱贫摘帽。按照工作安排，2020 年湖北省将开展 2019 年 17 个计划摘帽贫困县退出专项评估，确保 2020 年 2 月底前完成摘帽程序。但湖北疫情重灾区，驻村扶贫干部大多下沉抗疫一线，扶贫攻坚项目受影响，项目评估不得不延后。疫情关乎群众的生命健康安全，刻不容缓，必需放在首位。但湖北省扶贫工作是全国扶贫脱贫工作的一部分，其进展关乎全国 2020 年的扶贫攻坚任务能否如期完成的大局，也是不容滞后的。针对疫情对湖北省扶贫脱贫工作造成的影响，湖北省委省政府及扶贫攻坚领导小组已经出台了一些应对措施。疫情爆发凸显出湖北存在诸多短板，国民经济、农业生产、资源环境、人文社会环境都受到了严重影响，疫情之后湖北经济恢复还需时间，疫情防控是湖北省的重中之重，但扶贫攻坚也是不能延误的大事。为确保包括全国 2020 年脱贫攻坚任务如期高质量完成，湖北地区扶贫攻坚任务非常艰巨，必需加大国家及其他省市的对口帮扶，力争协力脱贫。

四、在有效应对新冠疫情同时全力完成 2020 年扶贫工作任务

针对新冠疫情蔓延及其防控过程产生的上述影响，建议采取如下各种措施，保证缓解疫情，减少对扶贫工作的不利影响。

第一，低风险有条件的贫困地区尽快有序恢复交通。这次疫情蔓延，在不同地区疫情严重程度不一，其中许多贫困地区本是边远山区，疫情并不严重，因此不能一刀切全部封闭，应当及时根据所在地疫情情况适当恢复正常交通。同时，畅通信息渠道，及时发布各地企业复工通知，并明确必需采取的疫情防护要求，指导复工人员按需安全出行。对于贫困地区规模集中的返岗出行，可实行点对点客运专列，帮助集中返程。

第二，及时制定企业复工标准并尽快实施。对于帮扶贫困地区规模转移劳务的不同行业性质和地区的复工计划，当地政府应当尽快统一制定方案，地方政府和企业协作，指导当地企业为需要外出上班的人群提供防护物资，根据当地要求制定多种举措，在时间上采取单位错峰上班，保障出行安全；能居家办公的采取居家办公，远程会议交流、

在线办公、错岗上班、分时到岗、轮流到岗，避免人流的大量聚集，做好清洁和消毒，建立紧急事件防控预案。

第三，特别加强贫困地区农产品的互联网销售渠道和宣传力度。各相互帮扶省区的扶贫工作人员，对帮扶地区农业发展部分应特别注重利用新技术积极整合各方面资源，创新农产品的营销模式，充分利用“互联网 + ”技术扩宽农产品销售渠道，与各大电商平台合作，充分利用贫困地区的农产品资源，多途径解决农产品产销面临的问题，建立信息发布平台，及时发布农产品贫困地区农产品信息，充分利用信息化手段与大型批发市场和经销商对接，推动医院等企事业单位集中采购贫困地区农产品。也应当与通讯和电视媒体合作，通过电视、短信等方式强化宣传力度。

第四，为贫困地区中小企业提供一定的财政、金融支持。贫困地区多地中小微企业应对风险的能力不足，员工工资支出、房租等成本支出增加，再加上现金流被切断，处于破产的边缘。因此，对于贫困地区的中小企业应建立“一业一策”的精准扶贫机制，在政策层面加大政策支持力度，要及时了解基层工作推进情况，及时协调解决中小企业面临的困难和问题，出台各类财税金融政策，缓解中小企业的经营困难，保住其吸收更多贫困群体就业的岗位。

第五，针对贫困群体，加大医疗、物资和现金救助，保证“两不愁三保障”生活正常运转。要对正式纳入保障体系的低保户、特困户予以收入补助的同时，还应关注因疫情发生而可能处于保障范围的边缘群体。因处于贫困边缘的低收入群体和刚刚脱贫的贫困群体，其收入和就业状况的稳定性都不足，需要给予一定的生活救助。对于患有重大疾病或慢性病的贫困群体要加大医疗救助，避免在疫情期间因医疗资源的紧张而扩大因病致贫、返贫的范围。尤其是感染新冠肺炎的特殊群体，更应予以特别救助和补贴。

第六，强化失业贫困群体的工作技能培训和提高。对于无法及时复工而目前或近期仍处于失业状态的贫困群体，应当充分利用在家待业时间进行线上技能培训。贫困群体在疫情期间如不能就地就近解决就业，除了做好兜底保障外，还应积极实行线上培训补贴和生活费用补贴政策，鼓励失业或待业不能复工的贫困群体积极参加线上培训。贫困地区电网建设落后，众多学子停课不停学，却可能线上学习受阻。各地区加大建设力度，创造条件充分利用各类新闻媒体平台、微信公众号等新媒体，加大疫情期间开展线上培训政策的宣传力度，积极引导各类贫困群体参加线上技能培训，提高素质水平，为尽快就业脱贫做准备。

第七，全国大力支援是湖北省完成疫情防控与脱贫工作的关键。针对湖北省在疫情爆发与防控过程的特殊情况，建议可像全国各地对口支援湖北各地抗击疫情一样，继续

按原帮扶关系对口支持湖北各地扶贫脱贫，直到年底与全国各地一样圆满顺利完成 2020 年全国脱贫的历史任务。

表 1　全国对口支援湖北各地抗击疫情对应名单

全国各相关地区	重庆市、黑龙江省	广东省、海南省	山东省、湖南省	辽宁省、宁夏回族自治区	浙江省、内蒙古自治区
湖北省各地区	孝感市	荆州市	黄冈市	襄阳市	荆门市
全国各相关地区	天津	河北省	江苏省	福建省	江西省
湖北省各地区	恩施土家苗族自治州	神农架区	黄石市	宜昌市	随州市
全国各相关地区	山西省	贵州省	云南省	广西壮族自治区	
湖北省各地区	仙桃、天门、潜江市	鄂州市	咸宁市	十堰市	

五、2021 年后扶贫工作面临的挑战与展望

虽然疫情的爆发对 2020 年扶贫工作进展产生了不利影响，但中央政府从未放松脱贫攻坚的各项工作，各级部门也在尽全力摸清情况、分类施策，转变工作方式，克服疫情对脱贫扶贫工作的影响。各地也正努力把耽误的时间抢回来，弥补已经造成的损失。截至 2020 年 3 月 20 日，东西协作协议资金已经超计划拨付到位，贫困劳动力外出务工、扶贫项目、扶贫车间、扶贫龙头企业开工复工等工作都在进一步落实当中并逐步提速。通过采取科学及时的相关措施，疫情对扶贫工作的影响是暂时性的，不会改变原计划的脱贫攻坚目标的完成。但是，我国作为发展中大国，现行标准下绝对贫困的解决并不意味扶贫工作的终结。实际上在 2020 年后的新时期，我国仍然会存在各种贫困问题，扶贫治理也将面临新挑战。具体表现为以下几方面。

第一，绝对贫困现象已经消除，但是相对贫困人口会长期存在，新时代的扶贫事业将从绝对贫困问题转向相对贫困。相对贫困问题隐蔽而又复杂，相对贫困人群分布广泛。着手解决相对贫困问题，需要制定新的贫困标准，从而有效识别扶贫对象并制定相应的扶贫政策。关于相对贫困标准目前仍处于探索阶段，还未形成统一的标准，2020 年后需要根据新时期的贫困特征确定新的扶贫标准。

第二，多维贫困问题凸显，贫困的维度由单维转向多维。收入之外的其他维度的贫困表现突出，有必要将相对贫困和多维贫困纳入同一指标体系当中，构建具有针对性的多维相对贫困识别体系。

第三，贫困人口分布更加趋向特殊类型及地区。在大规模的贫困问题解决后，一些

特殊群体的贫困问题日益凸显，老年人、儿童、妇女、农民工、失业人口、残疾以及严重疾病等脆弱群体的贫困问题依然不容忽视。脆弱群体获取收入的能力有限，传统的开发式扶贫方式难以解决这类群体的脱贫问题，“弱有所扶”是2020年扶贫治理需要给予更多关注的问题。另外，14个划分出的特困连片地区的脱贫攻坚，地处偏远、自然环境恶劣地区的家庭收入结构单一，生态贫困外加人力资本缺失，容易再次落入“贫困陷阱”。

第四，2020年后返贫人群的贫困治理问题。比如，农村人口由于兜底保障的有限覆盖，绝对贫困线以上群体依然有返贫的风险，已脱贫人口并不能完全保障其脱贫的可持续性。脱贫人口返贫是中国贫困的一个显著特征。目前我国有500万人存在返贫风险和致贫风险。由于此次疫情，不仅边缘人口存在因疫返贫的风险，一些因疫情失业的人口、确诊患者家庭还存在因疫致贫的风险。为保障脱贫的可持续性，需要建立可持续的脱贫机制，多方面进行返贫治理。

第五，还缺乏城乡一体化的反贫困体系。区域性贫困差距问题在短时间内尚无法迅速缓解，城市贫困问题也日益凸显。农村和城市贫困共存，城乡收入差距仍然很大，难以确定统一的城乡脱贫标准，城乡贫困治理一体化存在挑战。由于城镇和农村存在不同的扶贫标准，农民工等流动人口户籍在农村，生活在城市当中，收入水平略高于农村贫困标准，而处于城乡夹心层，陷入扶贫的“真空地带”。因此为保障社会发展成果惠及所有群体，需要改变现有城乡二元分立的扶贫体系，建立城乡统筹的贫困标准和监测机制，兼顾处于扶贫“真空地带”的群体，实现城乡医疗、卫生、教育等公共服务、社会保障一体化、均等化。

总而言之，当前在新冠疫情仍然需要持续防控的前提下，全国集中精力、团结一心，共同打好抗疫战，也共同打好脱贫攻坚战，是最重要的和首要的。对于同时赢得这两个战役，依然是一项艰巨任务，但我们是有信心的。并且要牢记，在取得这两个战役的胜利后，还要及早把握2021年后新时期的贫困现状，针对各种新挑战要予以积极应对。针对相对贫困、多维贫困、特殊贫困、退返贫困，以及城乡贫困标准一体化等问题，确定新时期的扶贫模式和扶贫理念，制定有效的扶贫政策，持续开展扶贫脱贫工作，最终实现发展成果共享，达到全民共同富裕。

参考文献：

1. 李小云、苑军军、于乐荣：《论2020后农村减贫战略与政策：从“扶贫”向“防贫”的转变》，《农业经济问题》2020年第2期。

2. 刘永富：《有条件有能力如期完成脱贫攻坚目标任务》，《人民日报》2020年3月16日。

3．赵皖平：《新冠肺炎疫情对全面脱贫的影响及政策建议》，《农民日报》2020 年 3 月 5 日。

4．方迎风、张芬：《多维贫困视角下的区域性扶贫政策选择》，武汉大学出版社 2015 版。

5．蒋和平、杨东群、郭超然：《新冠肺炎疫情对我国农业发展的影响与应对举措》，《改革》2020 年第 3 期。

6．黄俊毅：《脱贫攻坚各项工作进一步提速》，《经济日报》2020 年 3 月 25 日。

7．陈宗胜、沈扬扬、周云波：《中国农村贫困状况的绝对与相对变动——兼论相对贫困线的设定》，《管理世界》2013 年第 1 期。

8．陈宗胜、于涛：《中国城镇贫困线、贫困率及存在的问题》，《经济社会体制比校》2017 年第 6 期。

9．孙久文、夏添：《中国扶贫战略与 2020 年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析》，《中国农村经济》2019 年第 10 期。

10．陈志钢、毕洁颖等：《中国扶贫现状与演进以及 2020 年后的扶贫愿景和战略重点》，《中国农村经济》2019 年第 1 期。

11．张琦等：《2020 后相对贫困群体发生机制的探索与思考》，《新视野》2020 年第 3 期。

12．王小林等：《中国多维贫困测量：估计和政策含义》，《中国农村经济》2009 年第 12 期。

13．周云波、贺坤：《精准扶贫视角下收入贫困与多维贫困的瞄准性比较》，《财经科学》2020 年第 1 期。

14．王瑜、汪三贵：《特殊类型贫困地区农户的贫困决定与收入增长》，《贵州社会科学》2016 年第 5 期。

15．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。

16．王春超、叶琴：《中国农民工多维贫困的演进——基于收入与教育维度的考察》，《经济研究》2014 年第 12 期。

17．李静：《精准就业：可行能力视角下农村弱势群体的扶贫方略》，《中国行政管理》2020 年第 1 期。

18．邢成举、李小云：《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》，《改革》2019 年第 12 期。

19．周迪、王明哲：《返贫现象的内在逻辑：脆弱性脱贫理论及验证》，《财经研究》2019 年第 11 期。

20．白永秀、刘盼：《全面建成小康社会后我国城乡反贫困的特点、难点与重点》，《改革》2019 年第 5 期。

责任编辑：沈家文

中国对外投资发展的历史回顾、最新形势和趋势展望

黄　勇　谢琳灿

摘要：新中国成立至今70年，对外投资经历内部积累、探索起步、快速发展和跨越发展四个阶段，管理体制从审批制向备案制不断演进，取得积极成效，推动中国成功跻身全球对外投资合作大国前列。当前阶段，世界正处于百年未有之大变局，中国进入大有可为的历史机遇期。2020年新冠肺炎疫情严重冲击全球经济体系，中国对外投资面临极为复杂的国内外形势，催生六大发展趋势：全球跨境投资监管趋严，中美博弈提高海外投资壁垒；“一带一路”引领中国影响力提升，话语权争夺日趋激烈；中国标准国际化亟待提速，企业合规经营成为关注热点；中国跨国企业跨越式发展，国际竞争力稳步提高；不同行业领域投资形势分化，跨境专业服务发展提速；新冠肺炎疫情带来不确定性，对外投资短中期将放缓。

关键词：对外投资　走出去　经济全球化　一带一路

作者简介：黄　勇，国家发展改革委国际合作中心主任；
谢琳灿，国家发展改革委国际合作中心副研究员。

从贸易大国到投资大国、从商品输出到资本输出，是开放型经济转型升级的必由之路。新中国成立以来，特别是改革开放以来，顺应经济全球化的历史机遇，以大型国有企业、骨干民营企业为代表，企业对外投资从无到有，从小到大，从区域到全球，实现跨越式发展。① 中国政府2000年提出实施“走出去”战略，2013年提出“一带一路”倡议等，都有力促进了企业对外投资快速发展。2015年，中国对外投资规模首次超过利用

①本文所写的中国对外投资均指中国企业对外直接投资，不包含对外证券投资等其他形式。

外资规模，居全球第二，成为资本净输出国，标志着中国企业对外投资发展开启新纪元。2020 年新冠肺炎疫情爆发严重冲击世界经济，为对外投资发展带来较大不确定性。为此，系统总结中国对外投资发展历史，深入分析当前国际国内相关最新形势，明确对外投资发展的关键性问题，对深刻把握中国对外投资发展的未来趋势具有重要战略意义。

一、中国对外投资发展的历史回顾

（一）中国对外投资发展的四个阶段

第一个阶段是新中国成立后到改革开放前的内部积累期（1949—1978 年）。新中国成立后的前 30 年，国内产业和工业体系初建，尚未出现企业层面的“走出去”，国家层面的对外援助成为“走出去”对外经济交流的主要形式。新中国成立之初就开始进行对外援助，先从周边友好国家开始，1995 年万隆会议后援助范围扩大到亚非发展中国家。1964 年，中国政府宣布以平等互利、不附带条件为核心的对外经济技术援助八项原则。20 世纪 70 年代，中国对外援助范围从 32 个国家增加到 66 个，援助范围从亚非国家拓展到拉美和太平洋国家。通过广泛开展对外援助，中国与广大发展中国家建立了友好关系，并在其支持下于 1972 年恢复了在联合国的合法席位。应该说，该时期由于国际形势和国内发展的局限，并未出现真正意义上的企业“走出去”，但是国民经济产业体系的构建和完善，为后来企业“走出去”奠定了坚实的国内基础。

第二个阶段是改革开放后到加入世贸组织（WTO）前的探索起步期（1979—2001 年）。改革开放后，中国企业开始了“走出去”的早期探索。1979 年 8 月，国务院提出“要出国办企业”后，一些长期从事进出口业务的专业外贸公司和具有对外经济合作经验的企业利用自身有利条件，首先跨出国门到海外投资。20 世纪 80 年代参与对外投资企业数量较少、规模较小、类型单一，主要是有进出口经营权的专业外贸公司、省市所属的对外经济技术合作公司，以及少数大中型工业企业和综合性金融企业。1992 年后，随着建立社会主义市场经济体制目标的确立，更多有竞争力的企业开始“走出去”，以中石油、中海油为代表的大中型国有企业是主要力量，华为、中兴等企业也开始探索对外投资合作。同期，对外承包工程以 1992 年完成营业额 28 亿美元为起点，此后不到 20 年内实现承包规模百亿、千亿两个数量级的跨越，成为国内企业“走出去”的重要方式之一。

第三个阶段是加入 WTO 到党的十八大前的快速发展期（2002—2012 年）。加入 WTO 后，随着对“走出去”管制不断放宽，并开始建立相关服务体系，中国企业对外投资步伐明显加快。2002 年党中央明确加快实施“走出去”战略，有关部门自 2003 年开始每年发布对外直接投资统计数据。中国对外投资进入快速发展阶段，投资规模稳步攀升，全球位次也急速上升，从 2003 年的 28.5 亿美元，居全球第 26 位，发展到 2012 年的 878

亿美元，居全球第 3 位。同时，企业“走出去”形式趋向多样化、全球分布更加广泛，投资行业和主体也趋向多元化。尤其 2008 年金融危机前后，境外产业园区加快发展，境外并购投资发展迅速，越来越多的地方企业和民营企业开始主动走向世界。截至 2012 年底，中国对外直接投资存量达 5320 亿美元，境外企业近 2.2 万家，分布在全球 179 个国家和地区，年末境外企业资产总额超过 2.3 万亿美元。

第四个阶段是党的十八大以来的跨越发展期（2013 年至今）。党的十八大以来，顺应中国经济深度融入世界经济的趋势，对外投资实现跨越式发展。相关部门大力推进“简政放权、放管结合、优化服务”，投资便利化取得实质性进展。通过明确企业主体地位，简化审核管理程序，全面实现网上备案，对外投资管理体制总体上实现从核准制向备案制的转变，人员、货物、资金跨境流动便利化程度大幅提高，为“走出去”实现跨越发展奠定了制度基础。2013 年“一带一路”倡议的提出为“走出去”发展提供了历史性机遇。2015 年中国对外直接投资额首次超过实际利用外资额，2016 年对外直接投资一度达到将近 2000 亿美元，此后几年出现理性回调，但结构趋向优化，效益稳步提升。商务部数据显示，2019 年中国对外直接投资 1171.2 亿美元，同比下降 9.8%，总体规模继续回落。

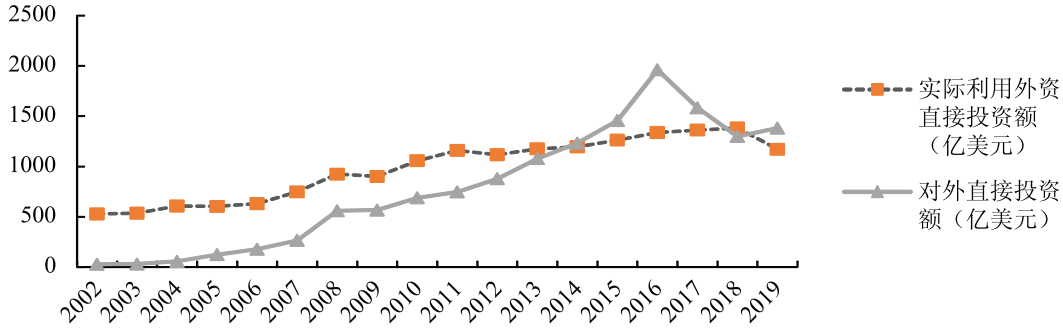

图 1　2002—2019 年中国对外投资与利用外资发展情况

数据来源：商务部。

（二）中国对外投资的管理体制演进

在管理体制方面，中国积极适应经济全球化新形势，通过不断简政放权，支持企业“走出去”，稳步推进从审批制向备案制转变。改革开放初期至 20 世纪 90 年代，中国外汇资金短缺严重，企业缺乏国际经营经验，因此当时对外直接投资采取的是严格审批制。2004 年，国务院发布《关于投资体制改革的决定》，标志着中国开始正式实施以核准制为主的对外投资管理体制。[①] 2014—2018 年，国家发展改革委和商务部等先后发布《境外投

①国家发展改革委：《中国对外投资报告》，人民出版社 2017 年版。

资项目核准与备案管理办法》《企业境外投资管理办法》《民营企业境外投资行为规范》《对外投资备案（核准）报告暂行办法》等，不断放宽对外投资限制，稳步推动核准制向备案制转变，目前已经进入以负面清单管理模式为主的阶段。这些政策使得企业主体地位更加明确，有利于引导境内投资主体预期和行为，提高政策透明度和稳定性，极大便利了境内投资主体的对外投资活动，有效释放了国内企业跨境投资的需求。

表 1　境外投资项目管理体制简政放权历程

时间	方式	管理权限
2004 年以前	审批制	中方投资额在 100 万美元以上项目需报国家发展改革委审批
2004 年 7 月	核准制	1000 万美元以上的非资源开发类项目、3000 万美元以上资源开发类项目由国家发展改革委核准或报国务院核准
2011 年 2 月	核准制	1 亿美元以上的非资源开发类项目、3 亿美元以上资源开发类项目由国家发展改革委核准或报国务院核准
2014 年 4 月	备案 + 核准	10 亿美元以上项目和敏感类项目由国家发展改革委核准或报国务院核准，其他项目实行备案制
2014 年 12 月	备案 + 核准	结合“负面清单”方式，明确限制类、禁止类对外投资行业领域和方向；除敏感类项目需国家发展改革委核准外，其他项目一律实行备案制
2018 年 3 月	备案 + 核准	取消信息报告制度，取消地方初审、转报环节，放宽投资主体履行标准、备案手续的最晚时间

资料来源：国家发展改革委国际合作中心，《中国对外开放 40 年》，2018 年 12 月，第 177 页；作者结合相关资料整理而得。

（三）中国对外投资发展的主要进展

改革开放以来，中国对外投资合作经历了几乎从零开始、起步较晚、先慢后快的发展过程，总体持续健康发展，投资层次和水平不断提升。党的十八大以来，以“一带一路”建设为引领，对外投资实现跨越式发展，产能、装备、技术、服务、品牌和标准“走出去”多点突破，国际产能合作取得积极成效，中国跻身全球对外投资合作大国前列。

从规模看，2018 年中国对外直接投资流量 1430.4 亿美元，上升至全球第二位，占全球份额由上年的 11.1%上升至 14.1%，创历史最高值。截至 2018 年末，中国对外直接投资存量达 1.98 万亿美元，在全球分国家地区的对外直接投资存量排名第三。受中美贸易战、美国税改等影响，2019 年中国全年非金融类对外投资为 1106 亿美元，较上年下降 8.2%，总体保持平稳有序。①

①2018 年对外投资数据均来自《2018 年中国对外投资统计公报》，2019 年相关数据来自 2020 年 1 月 21 日商务部副部长钱克明出席国新办发布会介绍 2019 年商务工作及运行情况的有关材料。

从行业结构看，2018 年中国对外直接投资涵盖国民经济的 18 个行业大类，其中租赁和商务服务、金融、制造、批发零售等 4 行业投资占比超 70%，流向信息传输、科学研究和技术服务、电力生产、文化教育等领域的投资快速增长。

从国别看，截至 2018 年底，中国超 2.7 万家境内投资者在全球 188 个国家（地区）设立对外直接投资企业 4.3 万家，年末境外企业资产总额 6.6 万亿美元，全球 80%以上国家（地区）都有中国的投资。

从综合效益看，2018 年境外企业的经营情况良好，超 70%企业盈利或持平，向投资所在国缴纳的各种税金总额达 594 亿美元，雇用外方员工 187.7 万人，占境外企业员工总数的 50%以上，较上年末增加 16.7 万人。

二、中国对外投资发展面临的最新形势

当今世界正处于百年未有之大变局，国际政治经济格局正在发生根本性变化，技术变革和模式创新带来全球经济高速发展，同期全球经济治理规则演进相对滞后，各种国际国内深层次矛盾凸显、冲突频现。中国对外投资面临的内外部环境与过去完全不同，变得越来越复杂，尤其 2020 年新冠肺炎疫情突然爆发，对全球经济冲击巨大，也给中国对外投资发展带来巨大的不确定性。

（一）世界视角：百年未有之大变局

全球新一轮科技革命和产业变革重构全球价值链。以数字技术革命、生物技术革命和新能源技术革命为代表的第四次工业革命，正在重塑世界经济版图，全球新一轮科技革命和产业变革已经处在变革前夜。人工智能、机器人、新一代电子信息、生物医药等产业，以及 3D 打印、大数据、云计算等新技术，都有可能较快实现多点突破，并从根本上重塑生产生活方式和经济技术范式。

全球化新态势下国际规则治理体系发生深刻变化。经济全球化发展呈现新态势、新走向，新兴经济体和发展中国家群体型崛起，参与全球治理的话语权逐步提高，形成“一超多强”的多极化格局。[①] 国际贸易和跨国投资快速发展且紧密结合，共同构建了全球价值链分工体系，国际分工从国家主导转向跨国公司主导；其中贸易由投资驱动，投资通过贸易来实现在全球价值链的地位。全球规则和治理体系也持续面临挑战，市场开放的传统议题尚存争议。

世界经济下行风险增大，不确定性增强。2008 年金融危机以后，全球经济陷入长周

①王晓红：《中国经济高质量发展面临的国际国内环境分析》，《全球化》2019 年第 10 期

期低速增长，全球生产总值（GDP）、贸易和跨国投资长期延续低速增长。2016 年以来，全球跨国投资连续 3 年下降，2019 年跌至 1.3 万亿美元左右，规模跟 2009 年基本持平，下降幅度较大，达到历史最低水平。全球保护主义、单边主义蔓延，主要国际组织均调低了对 2020 年全球经济增速预期，全球经济增长乏力目前还没有得到明显改善。

人类共同重大挑战与日俱增，地缘安全风险问题可能凸显。能源资源安全、粮食安全、网络安全、环境治理、气候变化、重大传染性疾病等人类共同面对的发展新问题风险增大，形势日趋严峻。中东、北非等地区局势动荡，安全风险加剧，主权交易风险、债务风险、国家拖欠到期贷款，部分金融机构收紧对外框架，债务问题再度升温。西方国家以通过融资增加非洲国家债务负担、债务陷阱等言论，大肆抹黑中国对非投资合作。

中美经贸博弈加剧，大国战略竞争进一步升温。中美大国关系面临深刻调整，中国已被称为美国主要的“战略竞争对手”，大国长期博弈的潜在影响短期内难以准确估计。中国大国博弈的核心是背后的国家利益之争，更是两国产业竞争力和国际影响力之争。随着中美两国国力差距缩小，尤其随着中国制造业转型升级的成效逐步显现，人民币国际化持续推进，对美国科技领头羊和美元霸权地位已经构成挑战，这才是中美两国关系进入深刻调整阶段的根本性原因。

（二）中国视角：大有可为的历史机遇期

国内发展基础：新中国成立 70 年，尤其改革开放以来，中国成功抓住经济全球化的历史机遇，深度融入全球经济体系，逐步形成稳定的投资环境、超大规模的国内市场、完善的制造业产业集群和一流的基础设施体系，为对外投资合作高速发展奠定了坚实基础。中国在 2009 年成为全球最大货物出口国、第二大货物进口国，2013 年成为全球货物贸易第一大国。2018 年，中国已经成为世界第二大经济体、制造业第一大国、最大的货物出口国、商品消费第二大国、第二大对外直接投资国、最大的外汇储备国，[①] 中国经济与世界经济已经深度融合。从经贸投资到人文交流，从官方到民间，中国以前所未有速度、广度和深度走向世界，开展全方位、宽领域、多层次的对外交流合作。

海外需求强烈：一方面，多数发展中国家发展经济的客观需求十分强烈。随着经济快速发展和人民生活水平的不断提高，发展中国家海运的进口吨位占全球的比例急剧上升；受相关国家工业化和城市化进程加快的拉动，公路、铁路、港口、机场等交通基础设施建设需求将进一步释放。另一方面，随着中国经济发展到一定程度，主要战略性资源需求巨大，某些领域境内市场趋于饱和，海外利益在国家利益中的比重将持续上升，

①国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，2019 年 9 月 27 日。

对外投资合作在总体国家发展战略中的重要性稳步提升。从国家发展全局看，统筹国际国内两种资源、两个市场，创造多重发展空间、谋求具有全球纵深的战略性发展空间的需求更为强烈。进行全球资产配置的需求凸显，市场或要素驱动的海外投资成为许多大中型企业提升国际竞争力的必然选择。

开放导向明确：正如习近平总书记在庆祝中华人民共和国成立 70 周年大会上强调的中国要坚持和平发展道路，奉行互利共赢的开放战略，继续同世界各国人民一道推动共建人类命运共同体。党的十八大以来，从坚持正确义利观到建设开放型世界经济和构建人类命运共同体，从“真、实、亲、诚”对非政策理念到“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，从增强经贸利益纽带到增进文明交流互鉴，从构建开放型经济新体制到推动全方位对外开放，从不断扩大自主开放到坚持总体国家安全观，我国对外开放从理论到决策部署日益完善成熟。[①] 实践中，中国的开放政策导向明确，不断推动实现更大力度、更高水平的对外开放，承诺持续扩大进口、放宽市场准入、改善营商环境、加强知识产权保护，与世界各国一起，共同把发展的“蛋糕”越做越大，构建互利共赢的利益共同体。站在新的历史起点，中国开放的大门只会越开越大，将有越来越多的企业到国外投资，越来越多的中国人赴国外留学、工作、旅游，中国经济与世界经济深度融合在一起，形成你中有我、我中有你的深度关联，共同构建开放型世界经济体系。

共建“一带一路”：随着中国日益走近国际政治舞台的中央和世界经济舞台的中央，中国本身成为国际环境的决定因素之一，每一步发展都影响和改变着国际环境。中国提出的推动构建人类命运共同体、共建“一带一路”倡议等，得到了国际社会的广泛认同和积极响应。2016 年 11 月，联合国通过决议欢迎共建“一带一路”等经济合作倡议。2017 年 3 月，联合国安理会决议中呼吁各国推进“一带一路”建设，构建人类命运共同体。截至 2019 年 12 月，中国已与 167 个国家和国际组织签署 199 份共建“一带一路”合作文件，还与 44 个国家建立了双边投资合作工作组。中白工业园、泰中罗勇工业园等建设成效明显。中马友谊大桥、比雷埃夫斯港等一批重大项目落地，中老铁路、中泰铁路、雅万高铁等项目扎实推进，黑河公路桥建成，同江铁路桥合龙，中尼友谊大桥恢复通车，阿联酋哈利法港正式运营。[②] 共建“一带一路”倡议已经从愿景转化为现实，成为全球广受欢迎的公共产品，助推中国国际影响力稳步提升，“朋友圈”稳步扩大。

---

①钟山：《奋力推进新时代更高水平对外开放》，《求是》2019 年第 22 期。

②杨挺、陈兆源、韩向童：《2019 年中国对外直接投资特征、趋势与展望》，《国际经济合作》2020 年第 1 期。

（三）疫情因素：严重冲击全球经济体系

2020 年初以来，新冠肺炎疫情在国内国际迅速蔓延，国内疫情防控成效明显，但海外疫情扩散态势严峻。疫情的全球蔓延和长期化趋势，对全球商业信心和经济活动造成较大影响。3 月以来，全球资本市场出现巨大震荡，美股暴跌，市场恐慌指数飙升，对本次疫情引发新一轮全球性经济危机的担忧迅速蔓延。3 月 12 日世界卫生组织（WHO）宣布疫情“全球大流行”以后，意大利、西班牙、加拿大等国纷纷宣布“封国”，美国、法国、德国等也开始局部管控模式，同时疫情向非洲、拉美等发展中国家和地区加速扩散。根据 WHO 实时统计数据，截至北京时间 2020 年 8 月 26 日晚，全球累计确诊病例超过 2300 万，美国、巴西、印度等国家成为疫情最严重的国家。

总体看，随着新冠肺炎疫情全球大流行加速，疫情对世界经济的冲击已超越传统经济衰退的模式，世界经济步入全面衰退的困境之中。国际货币基金组织（IMF）、WTO、联合国贸发会议（UNCTAD）等国际组织在最新研究报告中，纷纷下调对全球经济增速、全球贸易和对外直接投资的预期：预计 2020 年全球经济将萎缩 5%左右，全球贸易总额预计下降 13%（乐观估计）或 32%（悲观估计），2020—2021 年的全球对外直接投资下降 30%～40%。当前阶段，由于美国、英国等疫情治理模式“群体免疫”化，新冠肺炎大流行进入了新阶段，全球扩散和新增病例仍在加速期，其扩张和拐点还远远没有到来，以国为界的人流、物流管制预期将长期存在，对全球经济的影响更是难以估计。

三、未来中国对外投资发展的趋势展望

以“一带一路”建设为引领，提升中国企业对外投资发展水平，是新时代赋予中国跨国企业的历史使命，也是实现我国经济高质量发展，促进与世界各国共同发展的必然要求。展望未来，为有效应对国际国内空前错综复杂的局面，中国对外投资发展已经呈现或面临六大趋势，值得特别关注。

（一）全球跨境投资监管趋严，发达国家普遍提高投资壁垒

近两年来，在美国战略出现重大调整的影响和带动下，全球跨境投资政策环境出现显著变化。部分主要发达国家保护主义和逆全球化趋势抬头，以保护国家安全为由加强外商投资审查力度，对特定领域或国家实行的投资准入审查趋严，尤其各种直接或间接针对中国企业的非透明条款越来越多。在此背景下，全球资本和创新要素在发展中国家和美欧等部分发达国家之间流动的阻力明显增加。[①] 中国企业在发达国家开展境外先进技

①宗芳宇：《全球跨境投资政策变化、影响及中国的对策》，《国际贸易》2019 年第 3 期。

术收购和向境内生产转移面临较大阻力，在发展中国家投资面临的国家安全、劳工、汇率、环境等限制或壁垒也可能进一步提高。尤其随着中美经贸博弈加剧，中国企业海外投资面临的东道国壁垒问题日益突出。部分欧美发达国家对中国企业投资贸易合作设限明显增加，高端市场开拓有较大阻力。美国、欧盟等发达国家和经济体对中国企业投资、贸易进行多种形式的限制，如持续开展钢铁、光伏等行业的反倾销、反补贴调查，以国家安全为由针对高新技术并购采取限制措施，给中国企业“走出去”开展全球布局带来新的不确定因素。其中，美国的系列制裁呈现出常态化、精准化、纵深化趋势。随着中美经贸博弈持续升级，步入“新常态”，美国对中国高新技术领域发展全面遏制态势明显，制裁中兴、封锁华为，并将一系列中国高科技企业列入实体清单，禁止相关企业向美国购买电子元件等产品，给中国高新技术企业“走出去”带来挑战。

（二）中国的全球影响力稳步提升，国际舆论话语权争夺日趋激烈

从实施“走出去”战略至今，尤其提出“一带一路”倡议以来，越来越多中国企业通过跨国直接投资积极参与国际经济竞争与合作，为促进东道国经济增长、扩大当地就业做出了积极的贡献。2013 年以来，境外中资企业向投资所在国缴纳各种税金总额超过 1000 亿美元。截至 2017 年底，境外中资企业雇佣外方员工超过 100 万人。中国企业投资的境外园区蓬勃发展，有力提升了相关国家的工业化水平。中国的农业技术和产品应用遍布 150 多个国家和地区，为其粮食产量的提升做出了重要贡献。中国高速铁路、高原高寒铁路、重载铁路等世界领先技术，有力地支撑了相关国家基础设施的建设和完善。中国的全球影响力、感召力和塑造力将不断提升，相关倡议和立场得到更多国家和地区的广泛认可，中国投资受到越来越多发展中国家的欢迎。

随着中国在相关国家影响力稳步提升，部分西方国家担心中国的崛起和“一带一路”建设会触动自身利益，削弱其在相关国家或领域的影响力。为制约中国影响力，许多西方媒体和机构在债务可持续、劳务用工等方面，对中国海外工程进行恶意抹黑，企图离间发展中国家与中国的合作。围绕“一带一路”等的国际舆论与规则话语权争夺日益激烈，各种“中国威胁论”“债务陷阱论”“新殖民主义论”等甚嚣尘上，对部分中国企业境外投资项目的正常运营造成较大干扰。可以预期，这些话语体系的交锋与全球经贸投资规则改革相行相伴，在未来相当长一段时间仍将持续较量。

（三）中国标准国际化亟待提速，企业合规经营成为关注热点

多年以来，中国一直积极参与多领域的国际标准制定工作，铁路、通信、船舶制造等领域标准国际化也取得较大进展，但总体来看，标准规则“受制于人”仍然是影响中

国企业对外投资的重要瓶颈。在基础设施、能源、工程承包等领域，核心标准大多牢牢掌握在西方国家相关企业手中，行业标准受制于人成为中国企业对外投资最重要的“卡脖子”因素。尽管中国已经成为对外工程承包第一大国，但所建项目主要还是采用欧美发达国家的技术规范和标准，国内行业标准的国际认可度较低，严重削弱了中国工程承包企业的国际竞争力。以电力行业为例，尽管中国电力行业技术水平达到了世界领先水平，大部分相关标准也达到甚至超过国际标准要求，但因为中国标准国际化程度较低，“走出去”过程中经常被迫采用其他标准，削弱了中国电力企业的国际竞争力。在集成电路行业，由于国内标准体系不健全，与欧美、日韩等国家之间标准化互换互认和标准比对工作耗时耗力，国家间标准不兼容，影响集成电路跨国合作规模和效率。

随着中国企业“走出去”规模不断扩大，跨国经营的合规性压力持续扩大。随着部分西方国家对“规则”的操纵和经济政治化日趋严重，除了反商业贿赂外，包括反洗钱、反垄断、数据保护、反金融欺诈等各领域都被纳入合规范畴，广义的合规体系成为跨国企业必须遵守的国际规则。在此背景下，大型跨国公司纷纷构建合规体系，提升合规风险防范能力。中国企业的合规风险高发，频频受到相关国家制裁，成为制约企业海外可持续经营的绊脚石。尤其随着美国“长臂管辖”的不断扩大，各种具有明显政治色彩的“实体清单”成为打压中国跨国企业发展的重要手段，也是中美博弈的关注热点。

表 2　截至 2019 年底中国实体被制裁情况

美国				欧盟	世界银行
海外资产控制办公室特别指定清单 SDN List	商务部工业与安全局实体清单 Entity List	商务部工业与安全局被拒绝清单 Denied Persons List	商务部工业与安全局未核实清单 Unverified List	经济制裁清单 Financial Sanction List	不合格企业与个人清单 Ineligible Firms & Individials
企业：92	企业：220	企业：5	企业：42	企业：10	企业：854
自然人：92	自然人：19	自然人：8	自然人：0	自然人：1	自然人：9
合计：184	合计：239	合计：13	合计：42	合计：11	合计：863

资料来源：国家发展改革委国际合作中心课题组整理而得。

（四）中国跨国企业实现跨越式发展，国际竞争力稳步提高

跨国企业是中国经济向海外拓展的主体，积极发展具有世界水平的中国跨国公司，对中国经济具有重要的意义。通过跨国企业对外投资，建立跨国生产和营销网络，吸收及利用全球资本、创新和人才资源，才能逐步积累全球市场整合和资源要素配置经验，

真正提升中国经济的国际竞争力。从规模看，经过改革开放至今40多年的努力，中国跨国公司已经成功实现从小到大的跨越式发展，进入从大到强的转型升级阶段。2019年中国企业联合会发布的“中国100大跨国公司榜单”显示，中国跨国公司100大海外资产总额高达9.51万亿元，海外营业收入6.35万亿元，海外员工总数约139万人。① 2019年最新发布的财富世界500强排名中，来自中国的企业有129家，② 历史上首次超过美国(121家)；但若从盈利能力看，上榜中国企业的平均利润尚未达世界500强平均水平，如不算银行类企业利润，中国企业利润不及美国企业利润的1/3。提高海外投资质量，加快培育国际竞争新优势，持续扩大在全球价值链中高端的布局，是中国跨国企业当前及未来一段时间发展的核心方向。

表3　2019年中国前十大跨国公司榜单

排名	企业名称	海外资产（万元）	海外收入（万元）	海外员工（人）	跨国指数（%）
1	中国石油天然气集团有限公司	91912417	113679952	122704	24.95
2	中国石油化工集团有限公司	62238419	87697937	39658	21.97
3	中国中信集团有限公司	57071538	8889769	30293	12.66
4	中国远洋海运集团有限公司	55840636	15081516	8091	50.41
5	腾讯控股有限公司	51326103	1028586	35169	44.13
6	中国海洋石油集团有限公司	47812263	43068281	4671	34.83
7	中国化工集团有限公司	37201734	21688278	86025	51.99
8	华为投资控股有限公司	36618560	3490400	45000	28.28
9	国家电网有限公司	28636578	10283503	15759	4.31
10	中国交通建设集团有限公司	23774955	15540775	31788	20.45

资料来源：中国企业联合会，《2019中国100大跨国公司榜单》，2019年9月1日。

当前阶段，中国跨国企业的国际竞争力提升已经迫在眉睫。总体来看，当前“走出去”的本土企业仍以中低端产业为主，存在传统产业企业多、高新技术企业少，营业额

①“2019中国100大跨国公司榜单”是由中国企业联合会在中国企业500强、中国制造企业500强、中国服务业企业500强的基础上，根据企业自愿申报的数据，参考UNCTAD的标准产生的；其中，总排序根据企业海外资产总额数据产生，跨国指数则按照（海外营业收入÷营业收入总额＋海外资产÷资产总额＋海外员工÷员工总数）÷3×100%计算得出。

②其中，中国大陆企业（包含香港企业）119家，台湾地区企业10家。

多、利润少等典型的“大而不强”特征。多数企业的跨国运营和规范管理水平有待提升，企业合规管理和社会责任意识淡薄，应对全球化运营中风险管理能力弱。随着部分发展中国家基础设施建设和传统商品市场的蓝海红利逐渐到头，相关国家和地区法制及监管不完善弊端显现，各种文化、管理、人才、标准冲突应接不暇，投资成本超预期，可持续经营困难，部分中国企业对外投资运营项目的前期累积矛盾和风险在当前及未来一段时间有爆发的可能性。此外，对大部分中国跨国企业而言，复合型国际化人才的短缺问题一直是海外业务拓展的重大掣肘。因此，加快全球产业布局转型升级、提高跨国运营水平、培育和吸引国际化人才等，是中国跨国企业未来发展的必然选择。

（五）不同行业领域投资形势分化，跨境专业服务发展提速

从分行业领域看，基础设施、资源能源、装备制造、轻工建材仍是中国企业对外投资的重点领域，同时近年来新兴产业对外投资也蓬勃发展。基础设施投资仍是优势领域，在“一带一路”国家发展势头良好，并带动相关装备制造出口。2019 年中国对外工程承包新签合同额 2602.5 亿美元，同比增长 7.6%；其中，与“一带一路”沿线国家新签对外承包工程合同额 1548.9 亿美元，占同期总额的 59.8%，同比增长 23.1%。[①] 资源能源投资始终是重要方向，全球布局结构优化是核心趋势。例如，中国企业加速在拉丁美洲的投资布局，2019 年在秘鲁和智利的两笔大额并购拉动下，电力和公用事业海外投资大幅逆势增长 121.8%。制造业投资有助于提升东道国工业化水平，中国企业兴建的纺织、轻工等境外制造业产业园，正在受到越来越多国家的欢迎。此外，以腾讯、美团、滴滴等为代表的中国互联网资本和模式，近年来外溢式发展到东南亚国家，许多中国互联网模式在当地迅速复制发展，推动东南亚的互联网经济迅速壮大，独角兽企业在东南亚成批崛起，互联网经济“下南洋”成为中国新时代对外投资的新兴力量。[②]

当前阶段，对外投资的快速发展带来巨大的跨境专业服务市场需求，中国本土跨境金融、会计、法律等专业服务发展不足，严重制约了对外投资的发展。总体看，国内金融机构国际化竞争力偏低，能够为企业提供的跨境资金服务十分有限。企业海外资产难以有效盘活，国内融资渠道十分有限，融资难、融资成本高等问题依然是阻碍企业对外投资的核心瓶颈。相比美日等国家，国内尚未出台对外投资的专门法律，相关机构职能较为分散，专业服务机构发展严重不足，了解中国企业实际的本土法律、会计、咨询等专业服务机构跨境业务发展滞后。因此，需加快相关体制机制改革，积极推动金融机构

①安永中国海外投资部：《2019 年中国海外投资概览》，2020 年 2 月 13 日。

②张而驰、文思敏、尉奕阳：《网络掘金下南洋》，《财新周刊》2019 年第 44 期。

国际化发展，加速发展跨境专业服务，为中国企业对外投资高质量发展提供重要支撑。

（六）新冠肺炎疫情带来不确定性，对外投资短中期将继续放缓

新冠肺炎疫情的全球蔓延严重冲击全球经济体系，也给中国对外投资发展带来新的不确定性，面临的东道国运营和政策风险大幅提高。一是境外项目管理人员和劳务人员受境内隔离或出入境管制影响，相关交流合作机制受阻；二是境外项目设备或原材料从国内进口的货物贸易受管控，项目实施进展受到影响；三是部分东道国疫情扩散引起经济社会动荡，对项目可持续运营和驻外人员安全等带来新的威胁；四是部分国家排华势力可能借题发挥，出台不利于中国企业的政策，驻外人员受歧视等。中美经贸摩擦不确定性叠加新冠肺炎疫情全球扩散，中国对外投资的潜在风险和不确定性进一步增加。为满足疫情过后国内市场建设需要，中国企业将适时收缩对外投入资源、暂缓对外投资步伐。2017 年以来，受国内外综合因素影响，中国企业对外投资规模连续 3 年减少。2020 年中国对外投资下降趋势仍将延续，总体下降幅度将受下半年全球疫情防控发展形势的影响。

参考文献：

1．国家发展改革委：《中国对外投资报告》，人民出版社 2017 年版。

2．国家发展改革委国际合作中心对外开放课题组：《中国对外开放 40 年》，人民出版社 2018 年版。

3．宗芳宇：《全球跨境投资政策变化、影响及中国的对策》，《国际贸易》2019 年第 3 期。

4．国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，2019 年 9 月 27 日。

5．王晓红：《中国经济高质量发展面临的国际国内环境分析》，《全球化》2019 年第 10 期。

6．钟山：《奋力推进新时代更高水平对外开放》，《求是》2019 年第 22 期。

7．杨挺、陈兆源、韩向童：《2019 年中国对外直接投资特征、趋势与展望》，《国际经济合作》2020 年第 1 期。

8．刘元春：《世界疫情大爆发或致全球经济深度衰退，中国经济政策需再调整》，《21 世纪经济报道》2020 年 3 月 21 日。

责任编辑：李　蕊

中国（海南）自由贸易港的“中国特色”特在哪里

赵　瑾

摘要：“建设中国特色自由贸易港”是新时代以习近平同志为核心的党中央做出的重大战略部署。以全球自由贸易港视野观察，海南自由贸易港具有鲜明的“中国特色”：坚持中国特色社会主义的制度特色；以服务贸易为核心的新型国际贸易集聚地的贸易特色；国家改革开放试验区与国家生态文明试验区的海南特色；面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户与国家重大战略服务保障区的国家战略特色；为构建人类命运共同体，形成海上丝绸之路的重要节点和“泛南海经济合作圈”中心的国际特色。

关键词：自由贸易港　服务贸易　服务保障区　泛南海经济合作圈

作者简介：赵瑾，中国社会科学院财经战略研究院国际经贸研究室主任、研究员、博士生导师。

2020 年 6 月发布的《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》）提出，自由贸易港建设的基本原则之一是要体现“中国特色”。明确海南自由贸易港的中国特色，对于立足中国、放眼世界，稳步实现自贸港建设三步走目标具有重要意义。海南自由贸易港是在世界最大的发展中国家、社会主义制度中国建立的自由贸易港，与全球其他国家自由贸易港相比，海南自由贸易港的“中国特色”特在哪里呢？

一、制度特色：中国特色社会主义制度

中国（海南）自由贸易港与新加坡、迪拜等世界著名自由贸易港多是资本主义制度不同，其“中国特色”的最本质特征是实行具有中国特色的社会主义制度，即坚持中国

共产党的集中统一领导，坚持中国特色社会主义道路，坚持以人民为中心，践行社会主义核心价值观，国家意识形态要以马克思主义为指导。中国特色社会主义制度内涵丰富。2019 年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，中国特色社会主义制度由根本制度、基本制度、重要制度组成。

建设海南自由贸易港是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的新时代我国改革开放的重大举措。与新加坡、香港等自由贸易港依港自然形成不同。中央为此专门成立了以韩正为组长的推进海南全面深化改革开放领导小组，并建立了中央统筹、部门支持、省抓落实的工作机制。《总体方案》是国家战略和顶层设计的集中体现。海南自由贸易港建设坚持中国特色社会主义制度，意味着要坚持党对一切工作的领导，把党的集中统一领导贯穿于海南自由贸易港建设的全过程；贸易港的“自由化”方向不能偏离社会主义发展轨道，为加快自由贸易港建设实施的高水平开放、贸易投资自由化政策、制度创新等，必须始终确保沿着社会主义发展方向，全面贯彻以人民为中心的发展理念；国家意识形态要以马克思主义为指导，培育和践行社会主义核心价值观，对黄赌毒等违法犯罪行为“零容忍”；在经济、政治、文化、社会治理、生态文明建设等各个方面必须坚持社会主义的根本制度、基本制度、重要制度。即坚持和完善中国特色社会主义制度是海南自由贸易港建设必须自始至终坚守的最本质“中国特色”。

二、贸易特色：以服务贸易为核心的新型国际贸易集聚地

自由贸易港是通过劳动力、资本、技术、信息、数据等生产要素自由流动实现贸易投资自由化、便利化的国际商品和服务集聚地。海南自由贸易港诞生于 21 世纪，与 20 世纪起步于转口贸易和加工贸易的香港、新加坡等自由贸易港不同，其贸易特色是以服务贸易为核心的新型国际贸易集聚地。与 20 世纪下半叶交通运输和信息革命降低货物贸易成本、推动制造业全球化、促使货物贸易大发展不同，21 世纪数字技术的发展促使数字经济呈现新的特征：数字化创新、数字化生产、数字化消费、数字化服务、数字全球化，并使不可贸易的服务可贸易化，降低了服务贸易跨境交易成本，推动服务全球化。2011 年以来，服务贸易出口以超过货物贸易 3 倍的速度增长，数字技术正在促使国际贸易发生革命性变化：一是国际贸易结构变化。数字技术将不可贸易的服务可贸易化，将改变贸易结构，提升服务贸易在贸易中的比重。根据世界贸易组织预测，2040 年，服务贸易在贸易中的占比将由目前的 21%提升到 50%。二是国际贸易模式变化。数字技术改变了人们的消费习惯，消费者通过手机客户端实现在线交易，出现了电子商务国际贸易新模式。

三是国际贸易内容变化。由以往的有形商品扩大到无形的数字，如电子游戏、音乐、电影、流媒体等，国际贸易交易主体由最终产品贸易、中间产品贸易，转向数字贸易。四是服务贸易提供方式变化。因依靠商业存在和自然人移动的电信、销售和市场营销、保险和养老金、金融和知识产权、专业服务等可通过信息及通信技术网络远程提供，未来服务贸易的提供模式将大量通过跨境交付，而非商业存在和自然人移动提供。

产业是贸易发展的基础。习近平总书记提出要形成“以服务型经济为主的产业结构”。《总体方案》明确提出，海南自由贸易港建设聚焦旅游业、现代服务业和高新技术产业三大产业。2019 年，海南服务贸易占全省对外贸易的 19.62%，首次实现服务贸易顺差 6.53 亿元。保险、金融、电信计算机和信息服务、维修服务增速分别为 34.6%、121.5%、52.2%、293.9%，新兴服务贸易发展较快。未来自由贸易港的贸易特色重在发展服务贸易，并凸显三大特点。一是在传统服务贸易领域，大力发展旅游、运输新业态新模式。即围绕国际旅游消费中心建设，以“旅游＋”的方式推动旅游与文化体育、健康医疗、养老养生、海洋等深度融合，并拓展航运服务发展。二是在现代服务贸易领域，重点发展数字贸易。海南率先扩大数据领域开放，培育发展数字经济，并建立国际航运中心，建设海南国际设计岛、国际教育创新岛、区域性国际会展中心、国家对外文化贸易基地，培育服务贸易发展新优势。三是培育海洋服务全球竞争新优势。即发挥海南面向南海的独特优势，积极发展海洋物流、海洋旅游、海洋信息服务、海洋工程咨询、涉海金融、涉海商务等。预计随着跨境服务贸易负面清单的逐步推出，海南将是服务贸易新业态（远程医疗、远程教育、远程专业服务）、服务贸易新模式（跨境电子商务）、国际贸易新方式（数字贸易），以及服务贸易提供新方式（国际旅游中心、国际医疗中心）、国际服务贸易高端人才的集聚地。

三、海南特色：改革开放试验区、国家生态文明试验区与后发优势

海南自由贸易港的面积全球最大，但与高度发达的新加坡、香港等自由贸易港相比，尚在起步阶段，是中国全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区，具有借鉴国际经验，依靠中国特色社会主义制度优势实现弯道超车的后发优势。作为国家改革开放试验区，《总体方案》的突出特点是改革的制度集成创新与开放的先行先试。

（一）从制度集成创新看

制度设计框架的 11 个方面、39 条措施，充分体现了改革的系统性、整体性与协同性。

系统性。海南自由贸易港建设是一个大的系统工程，不可能一蹴而就。《总体方案》全面系统规划了 2025 年、2035 年、本世纪中叶三步走战略，并确定了不同阶段的重点任务。第一阶段到 2025 年，用 5 年时间，初步建立以贸易投资自由化、便利化为重点的政策制度体系。第二阶段到 2035 年，用 10 年时间，基本构建以自由、公平、法治、高水平过程监管为特征的贸易投资规制，实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出口、运输来往的自由便利和数据安全有序流动，自由贸易港制度体系和运作模式更加成熟。第三阶段用 15 年时间，全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。

整体性。自由贸易港建设的政策制度体系并不局限于贸易或经济层面，而是涉及经济、社会、法制与风险防范多个领域。四个层面的改革相互影响、彼此互动。

协同性。协同性是取得制度集成创新成效的关键。在改革方案协同方面，其制度设计不仅体现在经济、社会、法制与风险防范协同推进，而且体现在构成自由贸易港制度体系的核心要件五大自由与一个流动的协同推进。即实现贸易、投资、跨境资金流动、人员、运输自由便利和数据安全的有序流动。在改革落实协同方面，政府与园区协同管理值得高度关注。海南省依据产业定位，确立了 11 个重点园区，园区产业涵盖旅游业、现代服务业和高新技术产业三大领域。其中，现代服务业重点园区包括海口江东新区、海口综合保税区、三亚中央商务区、博鳌乐城国际医疗旅游先行区；高新技术产业园区包括洋浦经济开发区、海口国家高新技术产业开发区、三亚崖州湾科技城、文昌国际航天城、海南生态软件园和复兴城互联网信息产业园；旅游业园区有陵水黎安国际教育创新试验区。海南赋予园区管理部门相对独立的事权、财权、人事权，鼓励其通过设立法定机构改革体制机制，实施实行企业化、市场化的用人制度。《总体方案》公布后，11 个重点产业园区同时挂牌启动。

（二）从开放的先行先试看

作为中国经济融入全球经济的前沿和窗口、国家高水平对外开放的经济特区，海南借鉴国际自由贸易港经验，适应全球国际经贸规制重构的新趋势，从贸易、投资、资金流动、人员、运输、数据六个方面，推动我国对外开放由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，构建开放型经济新体制。

一是商品与服务市场开放。在货物贸易方面，日欧自贸区协定逐步实行“零关税”“零补贴”“零壁垒”三零政策。海南自由贸易港建设对标国际高水平开放，率先对货物贸易实行负面清单管理，实行“零关税”。在服务贸易方面，实行跨境服务贸易负面清单管理制度，减少跨境服务贸易限制，消除跨境交付、境外消费、自然人移动三种服务贸

易提供模式壁垒，确保服务跨境提供“既准入又准营”。

二是要素市场开放。构建完善的要素市场化配置体制机制是我国下一步市场化改革的重点。以开放促改革，海南在重点领域先行先试。其突出特点：（1）数据要素市场开放。数据市场开放与数字经济发展是当代全球贸易规制重塑中大国博弈的重要领域。海南在全国率先扩大数据领域开放，提出逐步取消外资股比限制，开放增值电信业务，安全有序开放基础电信业务，开展国际互联网数据交互试点，启动数据安全有序流动。（2）资本要素市场开放。海南提出分阶段开放资本项目，有序推进海南自由贸易港与境外资金自由流动。（3）劳动力要素市场开放。贸易港建设，人才是关键。《总体方案》提出：允许境外人员担任海南自由贸易港内法定机构、事业单位、国有企业法定代表人；允许境外理工农医大学及职业院校在海南独立办学；实行更加便利的免签入境政策。

三是制度型开放。海南制度型开放对接国际高标准的市场开放模式，其亮点是全面实行负面清单管理制度。如在货物贸易领域，对企业进口自用的生产设备，实行“零关税”负面清单管理；在服务贸易领域，实行海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单，给予境外服务提供者国民待遇；在投资领域，实行海南自由贸易港市场准入特别清单、外商投资准入负面清单；在自然人移动方面，对外籍人员工作许可实行负面清单管理。全面实行负面清单管理对形成法治化、市场化、国际化、便利化的营商环境，加快自由贸易港建设将发挥重要作用。

四是安全体系的构建。海南在实行高水平开放的同时，坚持底线思维，重点防范贸易、投资、金融、数据流动、生态和公共卫生五方面重大风险，构筑国家安全防线。如加大高科技监管设备设施投入，实施智能精准监管，防范贸易风险；对外商投资实施安全审查，对高风险行业实行重点监管，对投资经营活动实行全生命周期监管，防范投资风险；建立自由贸易港跨境资本流动宏观审慎管理体系，加强对重大风险的识别和系统性金融风险防范，定期评估洗钱和恐怖融资风险，防控金融风险；重点保障关键信息基础设施和数据安全，建立数据出境安全管理制度，防控网络安全和数据安全风险；完善重点敏感进出口商品监管，加强对全球传染病疫情的监测，防控公共卫生风险；实行严格的进出口境环境安全准入管理制度，防控生态风险。

五是作为国家生态文明试验区。海南地处中国的最南端，其管辖的海洋面积占全国的 2/3，具有其他自由贸易港所没有的大力发展海洋经济、低碳经济的独特优势。2019 年 5 月，《国家生态文明试验区（海南）实施方案》确立的战略定位：生态文明体制改革样板区、陆海统筹保护发展实验区、生态价值实现机制试验区、清洁能源优先发展示范区，将成为未来中国自由贸易港的独特风景。

海南自由贸易港陆地面积全球最大，是迪拜的近 9 倍、香港的近 32 倍、新加坡的近 50 倍。自由贸易港发展的产业基础薄弱，2019 年服务业在国内生产总值（GDP）中占比近 60%，服务贸易在 GDP 中占比仅为 4.1%，而香港的占比分别为 92%、53.1%。从经济发展水平看，2019 年海南 GDP 不足香港、新加坡的 1/4，但海南具有充分发挥中国特色社会主义制度优势，举全国之力，汇天下之英才，实现跨越式发展的后发优势。

四、国家战略特色：中国面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户与国家重大战略服务保障区

海南地处中国最南端，是南海的最大岛屿。与香港、新加坡等世界著名自由贸易港依靠港口优势面向全球、自然形成发展不同，海南自由贸易港不仅是贸易港，而且承载着国家战略定位：打造中国面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户，建立国家重大战略服务保障区。

南海拥有丰富的渔业资源、矿产资源和石油资源，石油储量约占世界石油储量的 1/4 以上，海底蕴藏大量可燃冰；是太平洋通往印度洋的海上走廊，世界第二大海上航道，国际贸易重要通道，世界 50%以上的大中型商船和超级油轮经过南海，是亚洲石油进口的重要通道，日本、韩国的 90%以上，台湾的 98%以上，中国的 85%以上石油进口要路经南海。

2019 年 6 月，美国国防部发布的《印太战略报告》称，印度—太平洋地区贡献了全球 GDP 增长的 2/3，世界 10 个最繁忙的海港中该地区占 9 个，全球 60%的海上贸易通过亚洲过境，全球 1/3 的海运从中国南海通过。印度—太平洋地区是美国未来最重要的战场。从奥巴马的“重返亚太战略”到特朗普的“印太战略”，美国不断在南海制造事端。2020 年 2 月，特朗普访印之际，又与印度达成一致，共同反对中国与东盟共同制定的《南海行为准则》。

南海是中国重要的战略运输生命线，是中国联系东南亚、南亚、西亚，进入中东、西欧、非洲的重要海上航线，是 21 世纪海上丝绸之路的重要支点。海南自由贸易港建设对于确保中国南海国际贸易大通道，保证贸易安全、能源安全、地区安全与世界和平具有重要战略意义。

五、国际特色：海上丝绸之路的重要节点、“泛南海经济合作圈”的中心与构建人类命运共同体

海南是海上丝绸之路的重要节点。美国“印太战略”已使南海成为中美大国博弈的主战场。海南自由贸易港建设是中国经略南海战略的重要组成部分，以海南自由贸易港

建设为契机，打造“泛南海经济合作圈”，有利于促进世界共同发展、和平发展，实现人类命运共同体。

海南岛北以琼州海峡与广东省相邻，东北与澳门、香港、台湾相望，东南面对菲律宾、文莱、新加坡、印度尼西亚、东帝汶、澳大利亚和马来西亚，西北与越南、老挝、柬埔寨、泰国和缅甸相望。美国提出“印太战略”后，日本提出“自由和开放的印太战略”，印度提出“东向行动”政策，澳大利亚提出海洋战略，南海已成为美国遏制中国的主战场。

以海南为中心建立“泛南海经济合作圈”助力海南自由贸易港建设，发展 21 世纪海上丝绸之路，促进和平发展、共同发展，有利于确保国家战略安全，构建人类命运共同体。

综上所述，中国（海南）自由贸易港大（面积大）而不强（贸易规模小），与世界其他自由贸易港相比，其“中国特色”是社会主义国家建立的，为致力于南海和平与共同发展，充分发挥海南海洋经济、生态经济等优势，构建人类命运共同体而打造的以服务贸易为核心的新型国际贸易集聚地和通向世界的重要窗口。

参考文献：

1. 中共中央、国务院：《海南自由贸易港建设总体方案》，中国政府网，2020 年 6 月 1 日。

2. 中共中央：《关于坚持和完善中国特色社会主义制度　推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，新华网，2019 年 11 月 5 日。

3. 国务院：《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》，中国政府网，2018 年 10 月 16 日。

4. 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》，新华网，2018 年 4 月 11 日。

5. 何立峰：《在海南建设中国特色自由贸易港　引领更高层次更高水平开放型经济发展》，《人民日报》2020 年 6 月 2 日。

6. 世界贸易组织：《2019 年世界贸易报告：服务贸易的未来》，中国世界贸易组织研究会译，上海人民出版社 2019 年版。

7. 美国国防部：《印太战略报告》，美国国防部网站，2019 年 6 月 1 日。

责任编辑：沈家文

中国软件出口状况及未来展望

杜振华　王　勍　朱　硕

摘要：数字经济的到来扩大了全球软件贸易的规模。2019年中国软件出口增速有所下降，但绝对数值自2010年以来一直呈增长态势。主要出口目的地为美国、欧盟、中国香港和日本等，信息技术外包在软件出口中占压倒性优势。数字技术创新引领软件出口转型升级，工业互联网APP、“一带一路”沿线国家和地区成为软件出口新的增长极。但中国软件仍存在被锁定在价值链中低端难以突破、软件产业生态需要统筹规划等问题。同时，全球性新冠疫情给软件出口带来较大的不确定性，伴随着软件贸易规则竞争更加激烈、数字基础设施的建立和完善以及人工智能与5G的发展将驱动软件贸易的更快发展，中国软件出口有可能逆势而上并有所突破。

关键词：软件出口　信息技术服务外包　数字经济　全球价值链

作者简介：杜振华，北京邮电大学经济管理学院国际经济与贸易教研中心教授；
王　勍，北京邮电大学经济管理学院硕士；
朱　硕，北京邮电大学经济管理学院硕士。

各国数字化转型的加快进一步扩大了国际市场的软件贸易规模。软件产业借助于互联网、大数据、云计算、5G技术、物联网、人工智能等新一代信息技术，为国民经济各领域、各产业“赋能、赋值、赋智”，不断改善人们的生产和生活。通过与制造业、服务业和农业生产的融合，推动国民经济各产业转型升级，不断产生新的模式和业态。与此同时，软件产业本身的发展也步入加速创新、快速迭代、群体突破的新时期。软件贸易作为数字服务贸易的重要组成部分，随着国际市场数字贸易规则的建立，软件贸易的制

度环境进一步完善，这一切为软件贸易更快更大规模的发展提供了市场条件。

一、中国软件出口现状

（一）软件出口规模持续增加，但增速下降

数字经济的文明已运行在软件之上，形成了人—机—物的融合。尽管 2019 年中美贸易摩擦不断扩大，逆全球化浪潮汹涌，前三季度世贸组织（WTO）全球贸易景气指数（WTOI）分别为 96.3、96.3 和 95.7，是继 2018 年第四季度跌破 100 荣枯线以来，继续徘徊在更低位。2019 年全球贸易增长率为 3.7%，为近 9 年最低。但中国数字经济中的软件出口却逆势而上。2019 年，中国软件和信息技术服务业规模以上企业超 4 万家，累计完成软件业务收入 71768 亿元，同比增长 15.4%。中国软件出口规模继续扩大，执行金额为 434.81 亿美元（不包括嵌入型软件出口），同比增长 5.47%，增长速度比 2018 年下降 4.33 个百分点。2010—2019 年，中国软件出口规模从 97.30 亿美元增长到 434.81 亿美元（图 1），增长了 3.5 倍，是中国贸易增长最快的部门之一。正如网景（NetScape）创始人 Marc Andreessen 所说：软件吞噬世界。

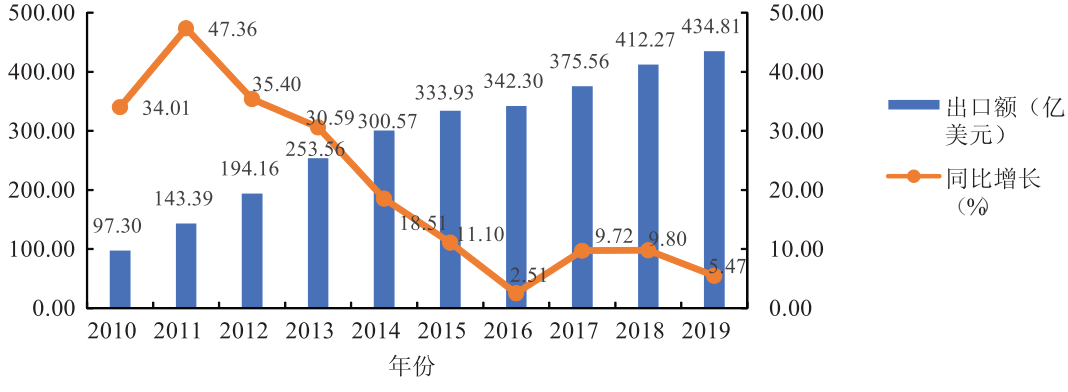

图 1　2010—2019 年中国软件出口规模及增速

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

（二）接单效率提高

2010—2019 年，中国软件出口协议金额与执行金额规模都在不断提高。尽管合同数在个别年份有所下降，但除 2017 年单位合同金额比上年稍有下降外，其他年份都在上升（表 1）。单位合同执行金额由 2010 年的 249206 美元上升到 2019 年的 750384 美元（图 2），每单合同金额是 2010 年的 3 倍，说明接单效率持续提高。

表 1　2010—2019 年中国软件和信息技术服务业出口规模与增速

单位：亿美元，%

年份	执行金额	同比增长	协议金额	同比增长	合同数	同比增长
2010 年	97.30	34.01	126.20	24.42	39044	27.17
2011 年	143.39	47.36	190.68	51.09	46159	18.22
2012 年	194.16	35.40	234.20	22.82	53887	16.74
2013 年	253.56	30.59	320.71	36.94	52683	－2.23
2014 年	300.57	18.51	377.15	17.55	52265	－0.81
2015 年	333.93	11.10	425.78	12.89	52173	－0.18
2016 年	342.30	2.51	464.89	9.19	52790	1.18
2017 年	375.56	9.72	571.82	23.00	59943	13.55
2018 年	412.27	9.80	560.89	－1.90	59867	－0.13
2019 年	434.81	5.47	604.08	7.70	57945	－6.33

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

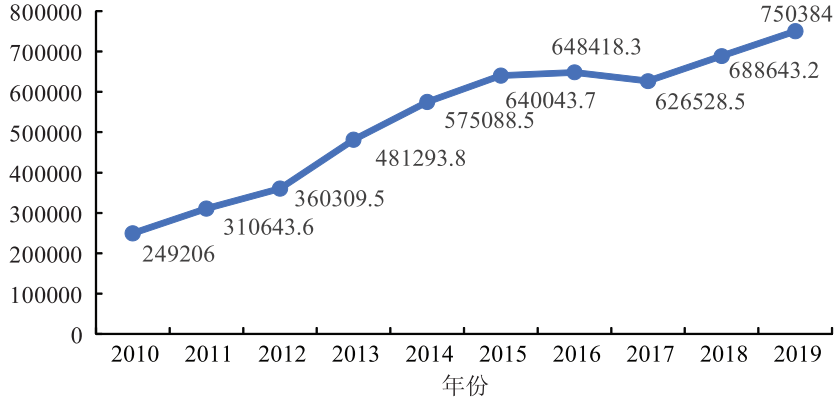

图 2　2010—2019 年中国软件单笔合同平均执行金额（美元）

数据来源：作者根据商务部服务贸易和商贸服务业司数据计算而得。

（三）主要出口目的地分布相对稳定

2019 年中国软件出口目的地维持了与 2018 年一样的格局（图 3、图 4）。软件出口虽然多达 200 多个国家和地区，但仍主要集中在美国、欧盟、中国香港、日本和韩国五个国家与地区，占中国软件出口的 73.54%。虽然近两年中美贸易摩擦越演越烈，但 2019 年中国向美国出口的软件仍达 94.43 亿美元，仅比 2018 年下降 0.5%。这说明在数字经济蓬勃发展的今天，两国在软件等数字领域无论怎样都无法摆脱对彼此的依赖。

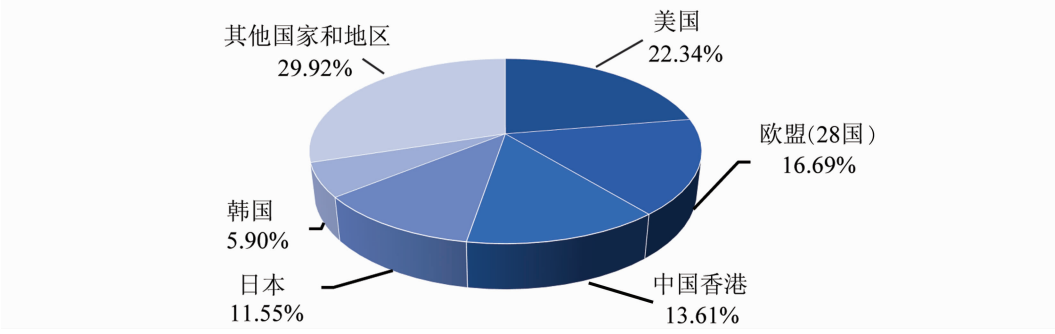

图 3　2018 年中国软件出口前五位国家和地区

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

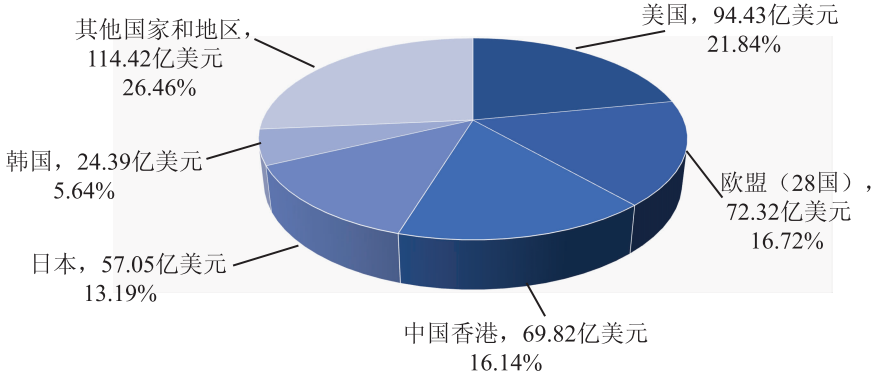

图 4　2019 年中国软件业出口前五位国家和地区

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

（四）信息技术外包在软件出口中占有极其重要地位

中国软件出口主要包括软件产品和信息技术外包（ITO）两部分。ITO 相对软件出口，附加价值较低、利润较少。2015—2019 年，中国软件产品在软件出口额中的比重一直在下降（图 5），由 5.12%下降到 1.84%，2019 年执行金额只有 7.99 亿美元；而 ITO 则由 94.88%上升到 98.16%，2019 年执行金额达 426.82 亿美元。这说明中国软件若没有颠覆性的技术创新，向国际价值链高端攀升可谓难乎其难。

从软件出口的内部结构看，中国软件产品出口以应用软件为主。软件产品按功能分为应用软件、系统软件和支撑软件。2019 年应用软件出口占 84.90%，比 2018 年增长 9.7%；系统软件和支撑软件分别为 13.36%和 1.74%，分别比 2018 年下降 5.64%和 4.06%（图 6、图 7）。ITO 以信息技术研发服务为主，2019 年执行金额达 343.59 亿美元，占 80%；运营和维护服务达 71.32 亿美元，占 17%；新一代技术开发应用服务达 11.53 亿美元，占 3%（图 8）。值得注意的是，新一代信息技术开发应用服务是离岸信息技术服务外

包中的黑马，增长潜力极大，主要包括云计算、人工智能、区块链技术服务和其他新一代信息技术开发应用服务等，执行金额 11.53 亿美元，比 2018 年增长 154.53%，协议金额 13.78 亿美元，比 2018 年增长 201.39%（表 2）。

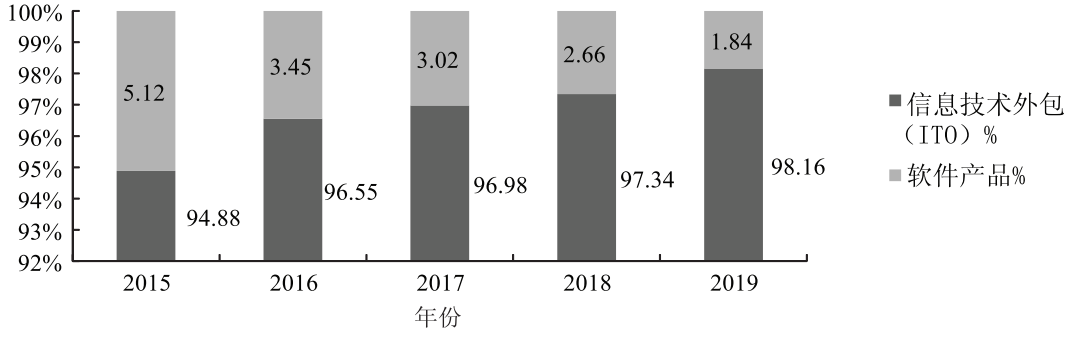

图 5　2015—2019 年中国软件出口结构变化

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

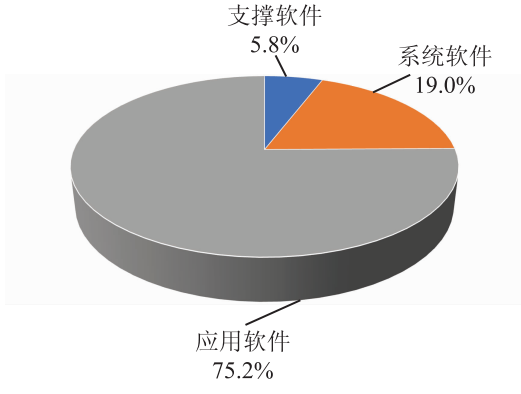

图 6　2018 年中国软件产品出口结构

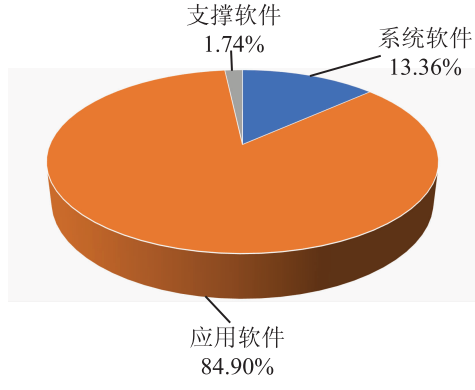

图 7　2019 年中国软件产品出口结构

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

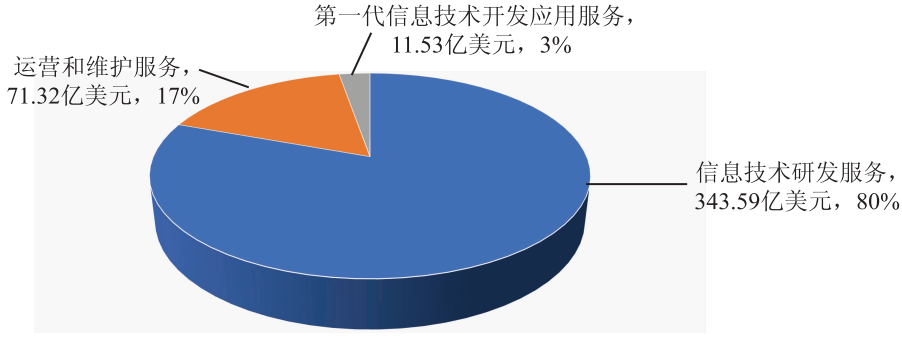

图 8　2019 年中国信息技术外包出口结构

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

表 2　2019 年中国软件出口按出口方式分类情况　　单位：万美元，%

合同类别	合同数	同比增长	协议金额	同比增长	执行金额	同比增长
总计	57945	－6.33	6040831.61	7.70	4348133.17	5.47
信息技术外包（ITO）	54208	－5.60	5886944.03	8.02	4268214.94	6.36
信息技术研发服务	46637	－8.85	4767666.20	11.31	3435943.25	－0.14
运营和维护服务	6480	4.16	969773.86	－13.46	713154.67	36.24
新一代信息技术开发应用服务	1091	3309.38	137752.35	201.39	115294.92	154.53
软件产品	3737	－15.76	153887.58	－3.22	79918.23	－27.10
系统软件	576	－40.74	12866.62	－52.81	10673.42	－48.74
应用软件	3141	－8.05	140678.67	20.64	67852.91	－17.71
支撑软件	20	－58.33	342.29	－97.74	1391.91	－78.05

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

（五）软件出口扶持政策已见成效

在软件出口上，中国政府出台了一系列相关扶持政策。知识产权保护措施逐步加强，软件产业正在全力打造创新升级版，软件“赋能、赋值、赋智”作用正在加速和放大。[①]国家对首次通过“数据管理能力成熟度评估模型”（DCMM）二级、三级、四级评估认证的软件企业，一次性分别给予最高 20 万元、30 万元、50 万元的奖励。2019 年延续了软件企业所得税“两免三减半”的优惠政策，不断释放企业创新活力，并使国内外投资更多参与和促进信息产业发展。这不仅能让企业快速规范数据管理行为和提升数据应用技能，还能让企业数据资产在生命周期内发挥最大效益，不断提升市场竞争力。[②]

（六）软件出口区域呈现一枝独秀局面

2019 年，中国软件出口执行金额前 10 位的省份为江苏、浙江、上海、广东、山东、北京、辽宁、四川、福建和江西。其中，江苏可谓一枝独秀，软件出口执行金额为 130.48 亿美元，是第二位浙江的 2.4 倍、第 10 位江西的 23.6 倍。浙江、上海、广东、山东、北京 5 个省市基本处于同一数量级。10 省市中，增长最快的是福建省，达 33.53%（图 9）。

①若怀：《我国软件产业：软实力跑出加速度》，《中国电子报》2019 年 10 月 12 日。

②修从涛：《软件产业发展有哪些扶持政策，听专家给你解读》，齐鲁晚报网，2019 年 10 月 17 日。

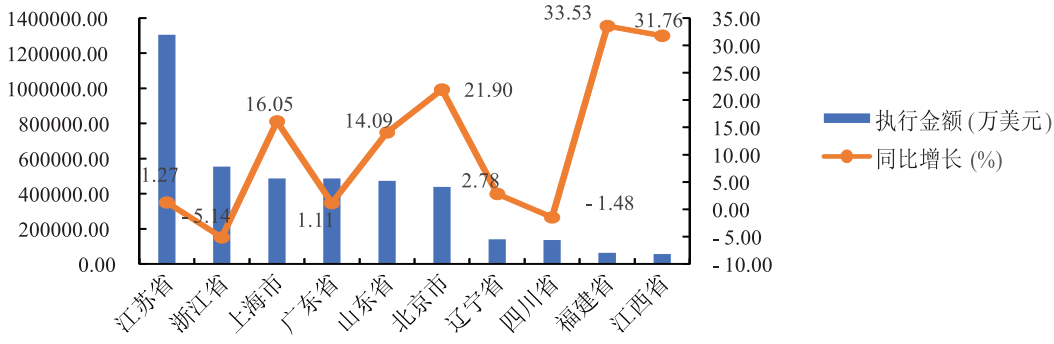

图 9　2019 年中国软件出口前 10 位省份及其同比增长

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

二、中国软件出口特点

（一）软件出口以内资企业为主

2019 年中国软件出口协议金额 604.08 亿美元，同比增长 7.70%；执行金额 434.81 亿美元，同比增长 5.47%（表 2）。在出口执行金额中，按企业性质分，内资企业占 51.89%，外商投资企业占 38.99%，港澳台商投资企业占 9.16%（图 10）。其中，内资企业又以集体企业的出口为主，占 29.15%；其次为股份有限公司占 13.24%，而国有企业只占 2.49%。说明软件出口的竞争和市场化发展非常充分。

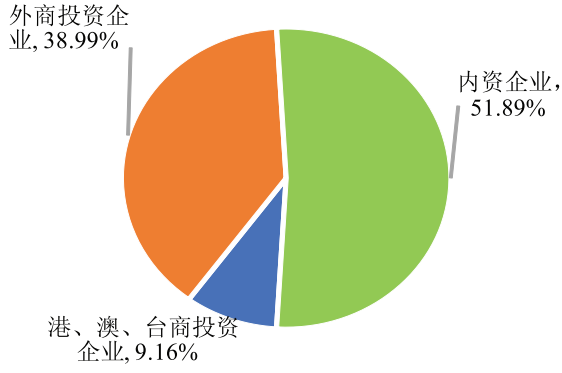

图 10　2019 年中国软件出口企业按企业性质分类情况

数据来源：商务部服务贸易和商贸服务业司。

（二）数字经济发展对软件出口推动作用显著

数字经济的繁荣使人类形成互联网的生产和生活方式，对软件构成实质性依赖。软件作为新一代信息技术产业的灵魂，已经成为新一轮科技革命和产业变革的重要方向，驱动数字经济蓬勃发展，推动智慧社会加速演进。软件和信息技术外包是数字经济的重要组成部分，在电子信息业、通信网络业发展过程中，软件定义发挥着重要作用。2019

年软件出口前 10 位的省市与数字经济总量前 10 位的省市高度重合，具有明显正相关性。

（三）数字技术创新引领软件出口转型升级

数字技术创新力度不断加大。2002—2018 年，中国数字经济规模从不到 1500 亿元增长至 31 万亿元，16 年间增长 208 倍，年均增速达到 38%。从创新产出看，2019 年全国共完成计算机软件著作权登记 1484448 件，同比增长 34.36%。① 原创能力由跟跑为主转向多领域并跑和领跑。全球最大的开源代码平台上有超过 3000 个来自中国的开源项目；在云计算领域应用最为广泛的 3 个开源项目中，贡献前 5 名的企业里均有 2 家以上中国企业。5G 通信行业是“软件定义”的“主战场”之一。此外，数字经济时代，数据成为软件产业发展的新动力。互联网、物联网、人工智能等技术让感知无处不在、连接无处不在、数据无处不在。工业软件推动制造方式向实体制造与虚拟制造融合发展，实现研发、设计、试验、制造、服务在虚拟空间的仿真测试和生产，制造过程快速迭代、效率和质量显著提高，成本快速下降。这一切推动国际市场对中国软件的进一步需求。

（四）工业互联网 APP 加速软件出口

随着数字经济发展，制造业加速向数字化、网络化、智能化拓展，软件定义、数据驱动、平台支撑、服务增值、智能主导等特征日趋明显。② 工业互联网 APP（以下简称工业 APP）是基于工业互联网，承载工业知识和经验，满足特定需求的工业应用软件，是工业技术软件化的重要成果。工业 APP 促进工匠知识和经验的积淀、开放和复用，实现技术扩散和商业化，加速工业技术软件化进程。推动工业 APP 发展，有利于发挥软件赋能、赋值、赋智作用，推进两化深度融合；有利于将制造业企业内部分散、隐性的工业技术挖掘出来、传播开来、传承下去，破解国内工匠不足难题；有利于汇聚海量开发者、提升用户粘性，打造资源富集、多方参与、合作共赢、协同演进的工业互联网平台应用生态；有利于更大程度激发“双创”活力，培育产业发展新动能，带动形成新增长极。

（五）“一带一路”国家和地区成为软件出口新的增长极

随着“一带一路”信息基础设施的互联互通以及各类国际合作不断落地，对“一带一路”沿线国家和地区的软件出口明显上升。到 2019 年末，中国已与 137 个国家、30 个国际组织签署了 199 份共建“一带一路”的合作文件。③“一带一路”沿线诸多国家是信

①张贺：《2019 年我国著作权登记大幅上升》，《人民日报》2020 年 3 月 26 日。

②中国信通院：《工业互联网 APP 产业发展现状及趋势》，同花顺财经，2019 年 8 月 28 日。

③宁吉喆：《GDP 全年增长 6%到 6.5%的目标能实现》，https：//mp.weixin.qq.com/s/MfpQ3sp7beXCBBZSKQkTKg，2020 年 1 月 11 日。

息技术产业的洼地，巨大的数字鸿沟和市场前景为中国软件出口带来了新的增长空间。中国的移动支付软件、打车软件以及跨境电商软件在中亚、东南亚市场的影响力迅速提升。[①] 这将成为中国软件出口的新的增长极。2012—2019 年，中国向“一带一路”沿线国家和地区的软件出口，由 26.87 亿美元上升到 72.55 亿美元，8 年增长了 1.7 倍，占中国软件出口的 16.68%（图 11）。

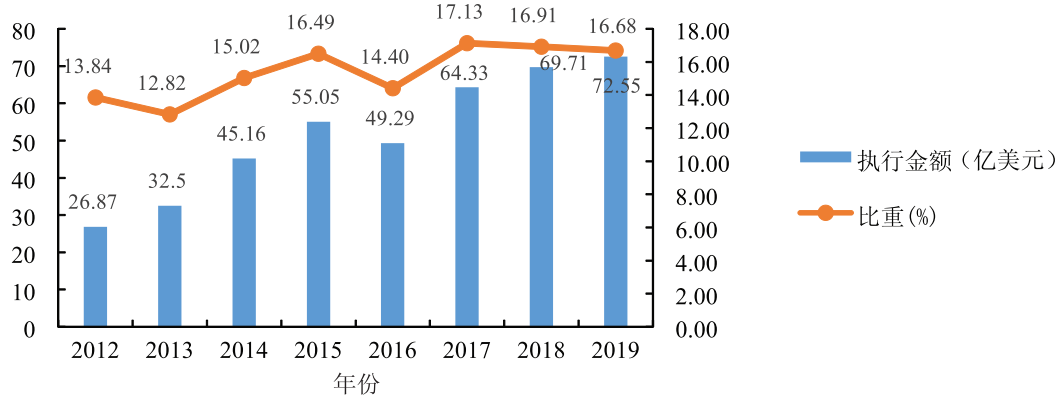

图 11　2012—2019 年中国对“一带一路”沿线国家和地区软件出口规模及比重

数据来源：根据商务部服务贸易和商贸服务业司数据整理计算而得。

三、中国软件出口中的问题

根据国际货币基金组织（IMF）的测算，贸易战正在对世界经济造成严重冲击和影响，到 2020 年，将给世界经济带来约 7000 亿美元损失，相当于全球生产总值（GDP）的 0.8%左右。这还没有评估新冠肺炎疫情对于经济贸易的影响。总之，中国软件出口还受到以下问题的困扰。

（一）软件被锁定在价值链中低端一直难以超越

目前国际软件产业分工体系中，形成了以美国、欧洲、印度、日本、中国等为主的全球产业链，上游、中游和下游链条分布明晰：软件产业领域核心——操作系统、中间件和数据库都为美国企业所占领（表 3）。从产业链上游的操作系统看，XP（Windows 操作系统拓展版）等 Windows 系列占据市场份额的绝大部分，达 87.9%；其次是苹果的 MacOS，市场份额占比达 9.7%左右。近些年来，国产 Linux 操作系统在易用性等方面基本具备 XP 替代能力，但还存在生态环境差等各种问题。

①王晓红、谢兰兰：《我国数字贸易与软件出口的发展及展望》，综合开发研究院，2019 年 10 月 24 日。

表 3　全球软件市场竞争格局

产业链领域	主导国家/地区
产业链上游	美国掌握全球软件产业的核心技术、标准体系及产品市场，大部分操作系统、数据库等，基础平台软件企业均位于美国
中间件	集中在爱尔兰、印度、日本、以色列、新加坡等国家；其中，子模块开发以印度、爱尔兰为达标，独立的嵌入式软件以日本实力强
应用软件	集中在德国、中国、菲律宾等国家；其中，欧洲在应用软件领域厚积薄发，增势强劲，中国发展势头强劲

资料来源：《2019 年全球及中国软件行业市场现状与竞争格局分析》，华经情报网，2019 年 8 月 15 日。

在全球“数据价值链”中，中国仍处于从属地位，价值和数据都集中在少数几个全球性平台和其他领先的跨国公司手中。中国软件总体发展水平处于为许多国外跨国公司数字平台的原始数据提供者的地位，同时又不得不为平台所有者利用这些数据产生的数字智能付费。2018 年美国计算机软件出口 103.33 亿美元、计算机服务出口 328.64 亿美元，① 两项合计为 431.97 亿美元；中国为 412.27 亿美元。2019 年美国通信计算机和信息服务业出口为 478.13 亿美元，而中国软件和信息技术服务业出口 434.81 亿美元。虽然该项出口额与美国相差不大，但中国软件产业和出口面临着基础软件、开发工具软件严重依赖国外，自主创新能力不足，企业成本不断上升的风险。

（二）软件产业生态需要统筹规划

目前，中国的软件产业还未形成完整的产业生态，开发商所使用的工具基本都源自国外。这对于具有完整工业体系的中国来说是致命的，相当于“中国智造 2025”及智慧工业的未来都掌控在他人手中。软件企业打拼在一个不规范和混乱的软件产业生态环境里。例如，软件作为著作权还没有被全面保护，进而影响其应有的价值实现。在中国可以花大量资金购买硬件，但不愿意购买软件和服务。② 中国要在数字经济中具有一定的发展实力，就必须建立软件产业生态，从基础软件、中间软件到应用软件需要统筹规划，并对软件著作权予以严格的知识产权保护。

（三）工业互联网平台缺乏安全性设计规范

工业 APP 用于工业生产环境，执行错误的后果不仅仅是数据错误，而是可能导致不

①数据来源：US Bureau of Economic Analysis 2019。

②邓军：《中国国产软件仍处产业价值链中低端　生态环境堪忧》，《经济观察报》2018 年 7 月 5 日。

可估量的灾难。世界上因为软件功能安全问题造成重大财产损失、人员伤亡的实例屡见不鲜。2018 年印尼狮航和 2019 年埃塞俄比亚航空公司波音 737MAX8 坠机事故，其原因都是工业 APP 异常造成相关安全系统的功能异常。① 云服务成为数字贸易的关键基础设施，但海量存储基础设施投入、“云平台”异地存储和灾备、信息安全等问题仍然突出。

（四）软件出口的标准化体系和法律制度建设相对滞后

随着中国软件创新能力不断提升，越来越多的自主知识产权软件产品需要保护。首先，面向工业软件、云计算、大数据、信息安全等领域的标准还比较欠缺，在软件和信息技术服务外包领域还没有建立标准化的系统平台。其次，与软件出口相关的法律制度尚不完善。目前涉及软件出口监管的规定散见于《对外贸易法》《海关法》《软件出口管理和统计办法》等不同的法律法规中。如加密软件及技术管制在各国出口管制条例中都有严格标准和申报程序。

（五）新一代信息技术开发应用服务仍处于落后状态

新一代信息技术开发服务包括云技术服务、人工智能服务、区块链技术服务等。云技术服务划分为三个主要类别：软件即服务（SaaS）、基础设施即服务（IaaS）和平台即服务（PaaS）。2012—2016 年，SaaS、IaaS 和 PaaS 全球年平均增长率分别为 20.5%、38.9%和 38.1%（图 12）。2019—2023 年，全球公共云服务和基础设施支出将增加一倍以上，从 2290 亿美元增至近 5000 亿美元，年平均增长率可达到 22.3%。美国在云服务各领域都处于绝对优势。2019 年全球前五大云计算服务国家中，美国 1246 亿美元、中国 105

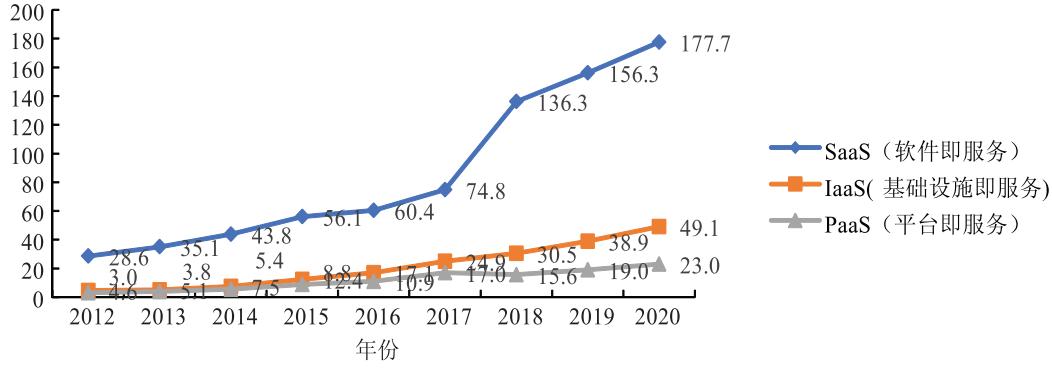

图 12　2012—2020 年全球公共云服务的支出（10 亿美元）

数据来源：United States International Trade Commission. Global Digital Trade 1：Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions. 2017－08. P20；Gartner（April 2019）。

①中国信通院：《工业互联网 APP 产业发展现状及趋势》，同花顺财经，2019 年 8 月 28 日。

亿美元、英国 100 亿美元、德国 95 亿美元、日本 74 亿美元。虽然中国的复合年增长率最高，达 44.9%，但与美国的差距在 10 倍以上。

四、中国软件出口的主要趋势和未来展望

近年来，国际单边主义和贸易保护主义盛行，已拖累国际贸易和世界经济增长，世界经贸增长乏力及其格局较难改观。再加上 2020 年初开始在全球爆发的新冠肺炎疫情，软件贸易的发展将会受到巨大的影响而进一步下降。根据 WTO 发布 2020 年第一季度《全球服务贸易晴雨表》报告，新冠肺炎疫情冲击全球经济，致使全球服务贸易增长进一步减弱。自 2019 年底至 2020 年第一季度，全球服务贸易读数为 96.8，低于 2019 年 9 月的 98.4，也远低于 100 的基准值。WTO 预计 2020 年世界贸易将下降 13%至 32%，下降幅度可能会超过 2008 年全球金融危机带来的贸易下滑。IMF 预测 2020 年全球经济增长时本来已一降再降，没想到雪上加霜，全世界经济又遭受新冠肺炎疫情的“黑天鹅事件”。因此，预测美国经济 2020 年将萎缩 5.9%；德国将萎缩 7%；加拿大将萎缩 6.2%；日本萎缩 5.2%；中国正增长 1.2%，是为数不多的增长大国。[①] 在此背景下，中国软件出口主要呈现以下趋势。

（一）中国软件出口增速将可能是世界最高

通过数字化实现所有部门和市场的转型，促进以更低的成本生产更高质量的商品和服务。此外，数字化正在以不同的方式改造价值链，并为增值和更广泛的结构变革开辟新的渠道。伴随软件“赋能、赋值、赋智”作用的不断释放，数字贸易规则的逐渐确立，可以预见，在技术创新体系的支撑和领先的软件技术产品的驱动下，软件产业有望在中国经济社会发展中发挥更加突出的引领作用。[②] 截至 2019 年，中国已与 25 个国家和地区达成 17 个自贸协定，自贸伙伴遍及欧洲、亚洲、大洋洲、南美洲和非洲，涵盖 38%的对外贸易额，这对中国软件需求有增加的一面。但另一方面，新冠肺炎疫情在全世界的爆发与持续，破坏世界各地人们的正常生产和生活，一些国家的经济相继停摆，虽然随着部分国家疫情状况好转，复产复工相继开启，但许多产业仍然没有恢复到疫情爆发前的状态。这必然使世界市场对中国软件需求有所下降，中国要达到 2020 年实现软件产业业务收入突破 8 万亿元，软件出口超过 680 亿美元的“十三五”目标，可能困难重重。但由于中国首先摆脱新冠肺炎疫情的困扰，中国软件出口增速虽然有可能进一步下降，但其

①佚名：《国际货币基金组织预测：今年全球经济将萎缩 3%》，新京报网，2020 年 4 月 15 日。

②若怀：《我国软件产业：软实力跑出加速度》，《中国电子报》2019 年 10 月 12 日。

增速仍可能是世界最高。

（二）软件贸易规则竞争更加激烈

在软件贸易规则上，国际上一般奉行发包国的潜规则，美国、欧盟和日本作为主要发包国是这些实际潜规则的制定者。但随着数字贸易的不断扩大和深化，数字贸易规则民主化的国际进程正在加快，冲击了贸易规则由发达国家主宰的历史命运。数字贸易规则已经成为多边和双边贸易谈判的重要议题，也是构建高标准国际经贸规则的重要内容。软件贸易的规则开始显现新兴国家的意志和利益，迫使软件贸易由潜规则向国际明规则转变。软件贸易是数字贸易的重要领域，为了让数字贸易更快更顺利地发展，需要制定相应的数字贸易规则和数字经济政策。数字贸易规则的“美式模板”“欧式模板”，给中国等新兴经济体在国际数字贸易新规则体系中带来了极大的压力。例如，2018 年 7 月，欧盟委员会认定谷歌滥用其安卓（Android）移动操作系统市场支配地位，对其开出 43.4 亿欧元罚单。鉴于数字贸易所涉问题的复杂性和新颖性，以及技术变革的持续快速步伐，可按照联合国的建议使用监管沙盒（Regulatory Sandbox）作为解决方案的一种尝试。以便在数据保护和安全、跨境数据流、竞争、税收和贸易等方面尝试建立国际规则。全球数字贸易发展在为全球经济发展带来机遇的同时，也促使数字贸易规则制定成为国际新一轮规则竞争的焦点。中国是电子商务第一大国、数字经济第二大国，应尽快制定符合中国意志诉求和利益诉求的国际数字贸易规则体系，形成数字贸易规则“中式模板”。

（三）数字发展给软件出口带来更大的机遇

互联网、大数据、人工智能、5G 等与实体经济融合的新动能主要源于软件。截止到 2019 年 6 月，中国企业数字化研发设计工具普及率达到 69.3%；关键工序的数控化率，如生产线上用的数控机床，达到 49.5%。同时，开展网络化协同、服务型制造、大规模个性化定制的企业比例，分别达到了 35.3%、25.3% 和 8.1%。[①] 此外，软件定义网络（SDN），可通过一组应用程序编程接口（API）对网络设备进行任意的编程从而实现新型的网络协议、拓扑架构而不需改动网络设备本身。组建 5G 网络，采用软件定义的方案，成功率将变为 100%。此外，5G 应用更是将无线网络的基础设施与昂贵的封闭硬件解耦，并将其转变为运行于通用商用硬件智能软件层上的关键。软件定义基础架构是加速数字化转型的关键因素，可实现敏捷、安全、高效的业务管理。这为软件出口的转型升级提供了强大的基础。值得庆幸的是，新冠肺炎疫情最先得到控制也为中国赢得软件出口契

①佚名：《工信部：企业数字化研发设计工具普及率已达 69.3%》，新浪财经，2019 年 9 月 20 日。

机，在全球软件价值链断点、堵点、痛点的替补中可获得软件生态系统建立和在全球价值链中的提升机会。

（四）软件出口管制制度应及时启动

软件的出口管制是一个比较复杂的问题。从国家软件出口管制政策看，最强势的是美国。美国出口管制条例（EAR）是最为复杂完善的法规之一。该条例在内容上形成了比较独立和完整的法规体系，并且每年根据总统指令和国会立法随时更新。软件可以通过上传或下载的方式传送，这种无形的交易方式很容易构成出口管制意义上的“出口”而不为企业所知，给企业带来管控上的风险。在大多数情况下，软件是随着与之相关的设备而受到管制的。一般是与这些被管制设备的研发和制造相关的软件。此外，由于加密软件涉及保密和窃密，加密技术的竞争已经成为国家间技术竞争的一部分。因此加密软件及技术是各国严加管制的对象，所以各国在出口管制条例中对于加密软件都采取了更严格的管制标准和申报程序。中国软件技术越是向国际前沿发展，越是应加快对相关软件出口管制政策的制定和与时俱进的调整。

参考文献：

1．联合国：《2019 年数字经济报告》，2019 年。

2．工信部：《工业互联网 APP 培育工程实施方案（2018—2020 年）》，2018 年 5 月 22 日。

3．中国信息通信研究院：《中国数字经济发展与就业白皮书（2019 年）》，中国信息通信研究院网站，2019 年 4 月。

4．商务部综合司：《中国对外贸易形势报告（2019 年秋季）》，2019 年 11 月 22 日。

5．王晓红、谢兰兰：《我国数字贸易与软件出口的发展及展望》，综合开发研究院，2019 年 10 月 24 日。

6．中国信息通信研究院：《全球数字经济新图景（2019 年）——加速腾飞　重塑增长》，中国信息通信研究院网站，2019 年 10 月。

7．徐金海、周蓉蓉：《数字贸易规则制定：发展趋势、国际经验与政策建议》，《国际贸易》2019 年第 9 期。

责任编辑：李　蕊

我国养老服务产业政策的演进历程*

宋　群　杨　坤　陈　啸

摘要：发展养老服务产业不仅是我国应对人口老龄化的重要举措，也关乎广大参保人老年生活的保障和幸福。为完善我国社会养老体系建设和推动我国养老服务产业的发展，本文着重从建国以来国家发布的有关养老产业的政策文件入手，系统地梳理分析了我国养老服务产业的发展历程，并针对当前我国养老服务产业面临的主要问题，提出今后养老产业政策应关注的重点。

关键词：养老服务产业　人口老龄化　养老保险　养老事业

作者简介：宋群，国家发展改革委学术委员会原秘书长、中国国际经济交流中心学术委员会委员；

杨坤，创新养老产业促进平台负责人；

陈啸，中国人民大学博士研究生。

建国初期，我国实行的是计划经济。1978 年，我国开始了伟大的改革开放历程，社会经济体制由计划经济逐步向社会主义市场经济转变，对国家的发展产生了无比深远的历史影响。2000 年，我国 65 岁以上老年人口已达 8811 万人，占总人口 6.96%；60 岁以上人口达 1.3 亿人，占总人口 10.2%，基本达到了联合国关于老龄化社会标准的认定。因此，依据经济体制状况和社会老龄化程度，本文将我国养老服务产业的政策演进分为三个大的阶段：一是 1951—1977 年的计划经济时期；二是 1978—1999 年的前老龄化时期；

* 本文获创新养老产业促进平台支持。

三是 2000 年至今的老龄化时期。在不同的时期，我国养老服务产业的政策制定具有不同的时代与体制特征。梳理我国养老政策的演进有助于了解我国养老服务产业发展的历程及其特点。

一、计划经济时期（1951—1977 年）：国家统包、城乡分割的养老体系

新中国成立后至改革开放前，我国主要实行计划经济体制。由于老年人口比例小，养老服务产业处于孕育期。这一时期，国家依据当时我国生产力水平低、社会主义经济制度尚未建立、工业不发达等现实情况，重点解决的是人民的基本生活保障问题。对老年人的照护实行的是以家庭养老为主，国家、集体扶持的养老策略。国家出台的政策包括退休养老、土地养老、“五保养老”，而只有一些收纳孤寡老人机构才提供较为粗放的养老服务。因此，此时期的养老服务产业完全是依附于国家的养老事业，处于非独立状态，其资金来源和运作方式完全是由国家统包的。

（一）城乡分割的养老服务体系

这一时期的养老服务状况具有非常显著的城乡二元结构特征。城市方面，主要依靠机关、企事业单位保障老年人基本生活。为适应国有经济发展的需要，针对一些国家机关单位和国有企业实行退休养老政策，养老服务采用政府和国有企事业单位包办，或国家和国有企事业单位支付退休金作为家庭养老的资金来源的方式进行供给。1951 年政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》、1953 年国务院出台的《劳动保险条例实施细则》、1955 年国务院出台的《关于处理国家机关工作人员退职、退休时计算工作年限的暂行规定》《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》，以及 1962 年国务院出台的《关于精减职工安置办法的若干规定》等，都相继规定了退休养老标准和办法。

农村方面，先是以土地换保障，鳏寡孤独者可以适当多分土地。合作化和人民公社后，改由集体分配劳动成果等办法保障老年人生活。1956 年国家出台了关于五保供养的规范性文件，即《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》和《高级农业生产合作社示范章程》，明确规定了“农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员，在生产上和生活上给以适当的安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们生养死葬都有依靠”。自此，“五保供养”成为我国农村的养老政策。国家对革命工作人员与农村中无劳动能力、无生活来源、无法定赡养扶养义务的老年人实行国家供养政策。对于其他老

年人，则采用由家庭提供为主，邻里互助为辅的养老方式。当时的生产力发展水平与时代特征共同决定了建国初期我国城乡差别的养老政策，初显了我国养老事业的雏形。

（二）社会救济职能的养老服务机构

计划经济时期事实上不存在以营利为目的的养老产业，只有由政府主办的、以老年人为对象的公共服务养老事业。国家建立的养老机构主要发挥社会救济的职能。在城市，国家创办福利机构的初衷是收容安置城镇流离失所人员，对他们进行救济、教育和劳动改造。当时大多称为生产教养院。根据《当代中国》编委会编写的《当代中国的民政（下）》的数据，1953 年底，全国有生产教养院 920 个，先后收容孤老 10 万人左右。经过社会主义改造，生产教养院排除了有劳动能力人员，名称演变为养老院，工作内容从改造、教育、救济为主转向救济、教育。1961 年，内务部专门整顿福利机构，重申社会福利性质，加强福利性服务。到 1964 年，全国有福利机构 733 个，收养城镇“三无”老人近 7.9 万人。在农村，1951 年，国家推广河南省唐河县通过自愿联合、安置孤老残幼的办法，开启了敬老院的先河。1956 年，黑龙江省拜泉县兴华乡第一个办起敬老院，解决实行合作化后年老体弱五保对象的生活照料问题，得到肯定和各地响应。1958 年 12 月，中共八届六次全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出：“要办好敬老院，为那些无子女依靠的老年人（五保户）提供一个较好的生活场所。”当年底，全国共办起 15 多万所敬老院，收养五保对象 300 余万人。

纵观改革开放前的养老政策，无论城市与农村，家庭都是养老服务的主体，而社会与市场几乎不承担养老服务责任。养老机构主要是国家财政完全负担的提供基本保障的养老院，安置与收养鳏、寡、孤、独、失能老人以及农村五保老人。同时，企事业单位也提供非营利性的养老机构，主要面对本单位人员。

二、前老龄化时期（1978—1999 年）：多层次、多元化养老服务产业的初步探索

改革开放后至 1999 年的前老龄化时期，我国的养老服务产业处于探索期。这一时期，我国养老事业随着社会主义市场经济体制改革开始进入有序发展时期。国家结合经济民生发展实际，对城镇企业职工和农村居民养老的社会统筹进行了初步探索，尝试鼓励各类养老机构进入市场，培育养老服务产业的多元化业态。

（一）探索多层化城乡养老制度

1978 年，为解决文革造成的混乱，减轻国家经济转型压力，我国城镇养老制度首先

经历了短期过渡式企业养老模式。[①] 从 1984 年始，我国试行养老保险社会统筹。1986 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》提出，要“做到国家、集体、个人三者利益的统一，做到经济发展速度、比例和效益的统一”，要有步骤的建立起中国特色社会主义保险制度。首先在全国的县、市按照“以支定筹，略有积累”的原则，根据工资实际提取一定的比例实行养老统筹，试行成功后要在省级推广。1991 年国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》和 1993 年中共中央通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》都明确提出了建立多层次的养老保障体系，确立了基本养老保险、企业补充保险、个人储蓄保险相结合的三支柱养老保险体系，并实行统账结合的基本养老保险，推动了企业养老保险社会统筹改革。1995 年国务院颁布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》、1997 年颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、1998 年颁布了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》等一系列文件，初步确立了我国企业职工社会养老保险制度。

1978 年农村老人集体供养模式因土地经营权归属个人而日渐消失，“五保供养”依旧被采用，国家开始探索农村社会养老新思路。农村联产承包责任制的实行，使多数老人退出集体供养模式，重回土地养老模式。同时，国家多次颁布政策法令推行“五保供养”制度。[②] 1987 年民政部提交国务院的《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》正式提出农村实行社会养老构想。1992 年民政部颁布《县级农村社会养老保险基本方案》及相关部委后续系列文件，提出以个人缴费为主、集体补贴为辅的个人账户储备积累制的农村社会养老改革计划，初步确立了县级以下农村社会养老保险的养老模式，并进行了初步探索。

（二）尝试多元化养老服务供给

这一时期，国家开始探索以福利机构改革为突破口进行养老事业多元化与产业化改革，推进社会福利社会化。多元化养老机构发展迅速，社区养老服务涌现，养老服务作为第三产业开始引起重视，但家庭仍然是这一阶段重要的养老服务主体。

---

①这是我国在特殊时期实行的一种短期策略。企业养老模式也存在一些缺陷，一是企业独自承担职工养老保险，增加了企业的压力，且企业退休费用负担存在畸轻畸重问题；二是不同所有制企业、同一企业内部合同工和临时工的养老待遇差别明显，引发不满。

②包括 1979 年党的十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》、1980 年中共中央下发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题的通知》、1982 年中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》等文件。

福利机构改革是社会养老服务多元化的主要内容之一。1984 年召开的全国城市社会福利事业单位整顿经验交流会，首次明确提出社会福利社会办，社会福利事业要调动社会各界投入，由国家包办向国家、集体、个人一起办转变。1987 年，民政部在武汉召开部分城市社区服务座谈会，提出要发展城市社区服务，其后逐步形成了包括养老服务在内的社区服务。据民政部不完全统计，1988 年，街（镇）福利院、老人公寓、托老所达 4100 余所，老年人活动场所和服务设施达 16500 余个。1997 年民政部颁发的《农村敬老院管理暂行办法》第二条规定，“敬老院是农村集体福利事业单位……提倡企业、事业单位、社会团体、个人兴办和资助敬老院”。第五章生产经营部分规定，“敬老院可采取多种形式开展生产经营活动，兴办经济实体，生产经营收入归敬老院集体所有，用于院内扩大再生产和改善供养人员的生活条件”“地方人民政府和有关部门对敬老院的生产经营活动，应当按有关规定给予优先和优惠”。这些改革举措增加了养老福利机构的供给，鼓励了引入市场化的产业供给和经营模式，初步扭转了政府包办社会福利的局面，促进了城乡基层民政工作的发展。

随着市场经济活力的迸发以及人们对养老服务需求的增长，养老产业开始独立出来，并对发展提出了新要求。自 20 世纪 90 年代以来，我国相继颁布了一系列农村居民、城镇居民、企事业单位工作人员的养老政策和法规，扩大了基本养老覆盖范围，提高了养老质量。包括民政部 1997 年颁发的《农村敬老院管理暂行办法》、1999 年颁发的《社会福利机构管理暂行办法》，建设部联合民政部 1999 年颁发的《老年人建筑设计规范》等，都主要是加强养老机构规范化建设，建立健全各项规章制度和服务标准。

这个时期，我国养老服务产业由基本依靠国家向国家、集体、社会、个人共同承担的多层次转变，由单一机构向福利院、老人公寓、托老所等多元化机构转变，不仅扩大了养老供给，缓解了养老服务供给压力，而且创造了更多的新的就业岗位，进而促进了社会养老服务业的发展。

三、老龄化时期（2000 年至今）：养老产业的社会化、体系化建设

2000 年，按照联合国标准，我国人口整体进入了老龄化社会。随着社会主义市场经济体系初步建立，国家也相应加强了养老事业和养老产业发展的顶层设计，以实现社会效益与经济效益统一的战略思路规划养老事业和养老产业。我国的养老服务产业重要性日益体现，养老服务产业发展进入了社会化、体系化建设的全新时期。

（一）完善三支柱城镇养老保险体系

我国城镇养老由基本养老保险、企业年金和商业养老保险三个支柱组成。相比于经济合作与发展组织（OECD）国家的平均水平，我国第一支柱的比例偏高，后两个支柱比重偏低。适度降低第一支柱比重，逐步提高第二、三支柱比重，已成为建立我国社会化、体系化城镇养老体系的基本方向。为此，这一时期，政策导向在优化三支柱结构方面做了很大的努力。

一是调低养老保险缴费比例和缴费基数。2019 年 5 月 1 日起，各地可将城镇职工基本养老保险单位缴费比例下调 4 个百分点到 16%。同时，核定调低社保缴费基数，由过去依据城镇非私营单位在岗职工平均工资，改为以本省城镇非私营单位和私营单位加权计算的全口径就业人员平均工资，核定缴费基数上下限，以降低缴费基数。个体工商户和灵活就业人员可在本省平均工资 60%～300%之间自愿选择缴费基数。这有助于直接降低养老保险中第一支柱的比重。

二是鼓励企业年金缴纳。2000 年国务院颁布了《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》，鼓励有条件的企业为职工建立企业年金并实行市场化的运作和管理，企业年金基金可从成本列支，提升了企业年金的地位。2004 年劳动和社会保障部颁布了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》，预示着我国养老保险的第二支柱正走向规范化运作。为使企业年金保值增值，2011 年、2015 年两次修订《企业年金管理办法》，加强了监管力度，调整了投资范围与投资比例，奠定了我国企业年金制度的基本框架，我国企业年金法规建设迈出了重要一步。为鼓励企业年金的发展，2013 年财政部等还下发了《关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知》，实施企业年金个人所得税递延纳税优惠政策，促进了我国补充养老保险制度建设。

三是鼓励商业养老保险发展。2014 年，国务院发布“新国十条”提升了商业保险的地位，文件提出要构建多层次养老保险体系，使商业保险成为社会保障体系的重要支柱，鼓励保险公司创新产品，使养老和服务相融合，同时出台税收优惠政策，刺激商业养老保险的发展，对多层次养老保险体系的完善发挥积极的作用。2017 年国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》提出，要积极发展安全性高、保障性强、满足长期或终身领取要求的商业养老年金保险。支持符合条件的商业保险机构积极参与个人税收递延型商业养老保险试点。允许商业养老保险机构针对独生子女家庭、无子女家庭、“空巢”家庭等特殊群体养老保障需求，探索发展涵盖多种保险产品和服务的综合养老保障计划，依法合规发展具备长期养老功能、符合生命周期管理特点的个人养老保障管理业务。2018 年中国银行保险监督管理委员会发布《个人税收递延型商业养老保险产品开

发指引》，开启了税延型商业养老保险试点。

（二）逐步完善农村养老保险，实现城乡统筹并轨

2000 年以后，我国农村养老保险主要经历了重启农村养老保险的新农保阶段和实现城乡统筹并轨的城乡居保阶段。

重启农村养老保险的新农保。2002 年党的十六大提出，有条件的地方要“探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。2003 年，劳动和社会保障部接连印发《关于做好当前农村养老保险工作的通知》和《关于认真做好当前农村养老保险工作的通知》，要求“积极稳妥地推进农村养老保险工作”。2006 年中央一号文件指出：“按照城乡统筹发展的要求，逐步加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入。探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村社会养老保险制度。”2007 年党的十七大明确将“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障”作为“到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标”之一。2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确提出：“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则，加快健全农村社会保障体系。按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村社会养老保险制度。”第一次提出了“新农保”概念，并对实施的基本原则和筹资结构做了明确规定。2009 年，国务院颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定开始在 10%的县（市、区）实行新型农村社会养老保险的试点。2011 年“十二五”规划纲要提出，要在“十二五”期间实现“新农保”制度全覆盖。随后“新农保”试点推进的速度不断加快，2010 年覆盖 24%，2011 年覆盖 60%。截至 2012 年 12 月底，“新农保”参保人数达到 4.6 亿人。到 2013 年底，全国“新农保”“城居保”参保人数已达 4.98 亿人，基本实现了对城乡老人的全覆盖。

实现城乡统筹并轨的城乡居保。2014 年，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，“决定在已基本实现新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险全覆盖的基础上，依法将这两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度”。国务院随后下发的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》明确规定“城乡居保”的参保范围、基金筹集、养老保险待遇及调整、领取条件、制度衔接、基金管理和运营等内容，并计划到“十二五”末，在全国基本实现“新农保”和“城居保”制度合并实施。2014 年《城乡养老保险制度衔接暂行办法》提出，“到 2020 年前，全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度，与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套，更好地保障参保城乡居民的老年生活”。这将从根本上消解此前城乡

居民养老保险的“双轨制”突出矛盾，建立人民群众养老的平等地位，使经济社会发展成果完全由人民共同享有。

（三）建立多层次养老服务体系

2000 年我国进入人口老龄化社会，平均每个家庭的人口仅为 3.10 人，越来越多的家庭呈现“四二一”结构，一对夫妻要赡养 4 位甚至更多的老人，养老已成为家庭的沉重负担。面对人口老龄化、家庭结构缩小、居家养老为主①的社会现实，为了切实提高广大老年人生命和生活质量，为老年人提供方便、快捷、高质量、人性化的服务，国家提出建立以居家养老为基础的多层次养老服务体系。

2006 年，第二次全国老龄工作会议强调，要发展“以居家养老为基础，社区服务为依托，机构养老为补充”的中国特色养老服务体系建设。2008 年，全国老龄办制定了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，部署推进居家养老服务体系建设。在实施时，各地大都以当地财力确定享受服务对象，一般为 70 岁以上，按老年人经济收入、身体状况、家庭成员状况分成不同类别，确定不同的补贴标准。服务内容主要有生活照料、医疗护理和文化娱乐、精神慰藉等。同时，各级政府还加大了财政投入，充分调动社会组织的积极性，推进了养老机构的加快发展。国务院 2011 年颁布的《中国老龄事业发展“十二五”规划》和国务院办公厅 2011 年印发的《社会养老服务体系建设规划（2011—2015 年）》，对养老服务发展都做出详细部署。2013 年，国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，正式确立了我国以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，明确了养老服务业的战略地位。2019 年健康中国行动推进委员会发布的《健康中国行动（2019—2030 年）》进而提出，“建立和完善老年健康服务体系。优化老年医疗卫生资源配置，鼓励以城市二级医院转型、新建等多种方式，合理布局，积极发展老年医院、康复医院、护理院等医疗机构”。

（四）建立多渠道养老服务产业的投融资模式

这一时期，更加注重发挥市场在养老资源配置中的基础性、决定性作用，开放社会养老服务市场，采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种市场化、产业化筹资模式，引导、鼓励和支持社会力量办各类养老服务设施，不断提高养老服务产业的社会化供给水平与效率。

---

①90%的老年人由家庭自我照顾，7%享受社区居家养老服务，3%享受机构养老服务，称为 9073 养老格局。

2000 年，国务院办公厅转发《关于加快实现社会福利社会化的意见》，2001 年民政部颁发《老年人社会福利机构基本规范》，提出养老服务福利社会化的总体要求之一就是实现投资主体多元化，采取国家、集体和个人等多渠道投资方式，形成社会福利机构多种所有制形式共同发展的格局。各级政府可采取民办公助的办法，将一部分资金用于鼓励、支持和资助各种社会力量兴办社会福利机构；适当增加中国福利彩票发行额度，为社会福利事业的发展筹措更多的资金；采取优惠政策，鼓励集体、村（居）民自治组织、社会团体、个人和外资以多种形式捐助或兴办社会福利事业；企事业单位可以根据自身条件自愿捐助社会福利事业，或利用闲置资源投资“面向社区、自主经营、自负盈亏”的社会福利事业。

我国目前养老模式主要是居家—社区养老，机构养老比重相对较小。但从我国人口结构、养老需求、家庭结构等变化的情况看，机构养老是我国破解人口老龄化、提升养老质量、满足养老个性化需求的必要手段。只有规划布局好养老机构建设，提高机构养老服务质量和运营效率，才能适应养老需求结构变化的需要。但因为养老机构建设存在资金投入规模大、回收周期长、具备社会公益性等因素，其建设资金的筹集存在困难。为解决资金筹集困难，提高养老服务机构供给，我国一方面探索养老服务产业政府与社会资本合作的 PPP 模式，一方面鼓励保险业资金投资养老服务产业。

2014 年，国务院颁布的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》初次提出鼓励社会资本投资养老事业，出台了“鼓励社会资本通过合资、合作、联营等途径参与养老建设”的政策。2015 年，国务院办公厅转发《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》，提出建立政府和社会资本合作参与养老服务的多渠道项目回报机制。根据项目特点，建立政府付费、使用者付费和开发性资源补偿相结合的项目回报机制，鼓励政府统筹运用授权经营、资本金注入、土地入股、运营补贴、投资补助等方式，支持养老项目建设。允许社会资本配套建设符合规定的医院、康养中心、疗养院及附属设施等经营性项目，提高项目综合盈利能力。鼓励社会资本通过“互联网＋”等创新运营模式，降低项目成本，提高项目运营效率和投资回报水平。2016 年，国务院办公厅发布《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，鼓励和扶持民间资本进入养老服务领域，发动社会力量营造“公办民营、民办公助”的氛围。

2017 年，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，鼓励商业保险机构通过各种方式投资养老服务产业。以投资新建、参股、并购、租赁、托管等方式，积极兴办养老社区以及养老养生、健康体检、康复管理、医疗护理、休闲康养等养老健康服务设施和机构，为相关机构研发生产老年用品提供支持，增加养老服务供给。鼓励

商业保险机构积极参与养老服务业综合改革试点，支持商业保险机构为养老机构提供风险保障服务，建立完善老年人综合养老保障计划。这些举措促进了养老服务产业发展，为满足多元化的养老需求提供了助力。

（五）培育多元化养老服务产业新业态

为适应多样化的养老服务需求，积极探索培育多元化养老服务产业的新模式，国家支持养老服务产业与健康养生、旅游文化、健身休闲等产业融合发展，丰富养老服务产业新模式、新业态。

推进医养结合[①]产业模式发展。2013 年，国务院发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》和《关于促进健康服务业发展的若干意见》；2015 年，国务院办公厅发布了《推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，要求各地促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和家庭，探索医疗机构与养老机构合作新模式，建立社区医院与老年人家庭医疗契约的服务关系。2015 年，民政部等 10 个部委联合下发了《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》，提出促进医疗卫生资源进入社区和居民家庭，加强居家和社区养老服务设施与基层医疗卫生机构的合作。2015 年，国务院办公厅下发《关于印发全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020 年）的通知》，强调要提高医院为老年患者服务的能力，有条件的二级以上综合医院开设老年病科，做好老年病诊疗相关工作。2016 年，民政部发布的《民政事业发展第十三个五年规划》明确表示支持养老机构适当开展医疗服务，重点放在建立医养结合型养老机构上，提高医护及养护型养老床位数量。2017 年，财政部等 3 个部门联合发文《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》，提出鼓励养老机构与医疗卫生机构、健康服务机构开展合作，支持打造“以健康管理为基础、以养老服务为核心、以医疗服务为支撑”的全生命周期养老服务链，兴建一批养老为主题，附加康养、体育健身、医疗、教育、文化娱乐、互联网等现代服务业的“养老＋”综合新业态。2017 年，国务院发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出未来五年我国医养结合的养老服务体系更加健全。2019 年健康中国行动推进委员会发布《健康中国行动（2019—2030 年）》，提出“完善医养结合政策，推进医疗卫生与养老服务融合发展，推动发展中医药特色医养结合服务。鼓励养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的合作，推动医疗卫生服务延伸至社区、家庭。支持社会力量开办非营利性医养结合服务机构”。在国家政策引导、鼓励下，以及

①医养结合是指养老机构兼具医疗健康和养老的双重功能，把医疗服务、健康服务、疾病诊治和护理以及临终关怀等融入到养老服务之中，实现健康与养老一体化的新型养老服务模式。

国务院、民政部、财政部等多部门参与下，我国医养结合的养老体系基本建立起来。

推进智慧养老产业模式发展。随着人口老龄化和现代科学技术的发展，信息化、智能化可为老人提供跨时空的生命监测、远程健康管理和评估、生活指导、精神慰藉服务，以及慢病管理、安全监护、紧急救助等帮助，让老人充分享受现代科技所带来的便捷和舒适的晚年生活。为全面普及智慧养老建设，提升养老质量，国家相继出台一系列政策推动智慧化养老平台建设。2016 年，国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》提出“推动健康科技创新，建设健康信息化服务体系”。2017 年，国务院发布《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，明确提出“实施‘互联网 + ’养老工程，支持社区、养老服务机构、社会组织和企业利用互联网、移动互联网和云计算、大数据等信息技术，开发应用智能终端和居家社区养老服务智慧平台、信息系统、APP 应用、微信公众号，重点拓展远程提醒和控制、自动报警和处置、动态监测和记录等功能，规范数据接口，建设虚拟养老院”。2017 年，工业和信息化部、民政部、国家卫生计生委联合发布《智慧健康养老产业发展行动计划 2017—2020 年》，提出为充分发挥信息技术对智慧健康养老产业提质增效的支撑作用，加强技术服务平台、信息共享服务平台、创新孵化平台等公共服务平台建设。在国家政策指导下，我国智慧化养老进入稳步发展阶段，构建了智慧健康养老信息平台和老年应急救援服务平台两大专业服务平台。

推进地产、金融养老产业模式发展。2017 年，国务院发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出，“鼓励金融、地产、互联网等企业进入养老服务产业”。2017 年，财政部颁发的《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》提出，“鼓励商业地产库存高、出租难的地方，通过 PPP 模式将闲置厂房、商业设施及其他可利用的社会资源改造成养老机构”。目前，市场中已经出现养老地产、保险 + 养老服务地产、包含养老服务的房地产信托投资基金（RIETS）等混合产业运作模式。

四、未来养老服务产业政策需关注的主要问题

经过 70 年的探索和发展，我国已初步建立了适应我国发展需要的多层次、多元化、多渠道、社会化的养老服务产业体系。随着经济社会的发展，特别是新科技革命推动的养老产业新业态、新模式不断涌现，养老服务产业机构数量不断增加、服务类型日益多样、人才队伍持续扩大，我国养老产业大发展的时期已经到来。但是也要看到，由于我国过早进入了“未富先老”阶段，且养老产业发展起步较晚、运营经验少、需求大，我国养老服务产业仍然存在一些亟须解决并成为今后政策应主要关注的问题。

（一）养老产业法律体系需进一步加强

目前，指导我国养老服务产业发展中特别突出的问题是相关法律体系的欠缺，只有《老年人权益保障法》，其余多是行政法规、部门规章和行业规定等。在养老护理保险、社区健康服务、产业人才培养、标准监管评估及税收减免等方面都缺乏相应的法律保障。因此，应充分借鉴国际经验，加强养老产业发展的顶层设计，提升立法层次，加大立法力度，健全和完善养老各项标准化评价体系，明确与强化政府的引导与监管职能，做好法律与政策配套衔接工作，提高我国养老产业发展的法治化、规范化水平。

（二）机构养老服务产业供需应进一步平衡

目前，我国的机构养老准备还很不充分，存在供需不匹配的结构性矛盾。机构养老服务供需失衡的结构性矛盾包含三个层次，一是养老机构整体供给远小于社会需求。① 二是公营养老机构服务水平低，机构自身建设滞后；而民营养老机构供给不足，收费高入住率低。② 三是营利性养老机构高端供给较多，中低端供给较少。③ 因此，政策的着眼点应更多地注重鼓励增加中低端营利性养老机构供给，提高公共养老机构的服务质量，解决养老产业发展的不平衡不充分问题。

---

①我国养老机构供给不足导致供需量差比较突出。据民政部门统计，截至 2018 年底，全国 60 周岁及以上老年人口 24949 万人，占总人口的 17.9%，其中 65 周岁及以上老年人口 16658 万人，占总人口的 11.9%，失能老年人口约 4063 万人。2017 年，全国各类养老服务机构和设施 15.5 万个，比上年增长 10.6%，其中注册登记的养老服务机构 2.9 万个、社区养老机构和设施 4.3 万个、社区互助型养老设施 8.3 万个；各类养老床位合计 744.8 万张，比上年增长 2%（每千名老年人拥有养老床位 30.9 张），其中社区留宿和日间照料床位 338.5 万张。从统计数据上来看，我国仅有 744.8 万失能老人有机会享受机构养老，占失能老人总人数的 18.6%。我国养老机构在整体数量上无法满足老年人的养老需求。

②目前，我国养老机构仍然是公营和民营双轨制格局。公营养老机构主要收住三无老人、五保老人以及高龄、失能、生活困难的老人，提供非营利的保基本、托底线的基本社会福利，资本投入相对较少，设施陈旧、建设滞后、服务质量欠佳。民营养老机构属于营利型养老机构，包括 2013 年以来我国开始实行的养老 PPP 模式，普遍存在因收费高导致入住率低的现象。据《中国养老机构发展研究报告》（2015）显示，我国民营养老机构收费标准比公营养老机构高出 11.2%，高收费导致低入住率以及低回报率，形成马太效应。作者在天津、哈尔滨、重庆、南宁、济南、太原、南昌、武汉、长沙、昆明、兰州、福州 12 个城市进行了民营养老机构专题问卷调查与座谈。调查显示，全国民营养老机构空置率高达 48%，而在受访的 257 家民营养老机构中，48.1%的运营状况基本持平，32.5%的亏损，有盈余的仅占 19.4%。

③从政府与社会资本合作研究中心的数据看，我国营利性养老机构主要集中在养老产业（占 52.87%）、医养结合（28.34%）、老年公寓（17.52%）、其他（1.27%）。面对高中低端养老服务供给选择时，更多社会资本选择高端养老服务供给以期牟取最大化收益。这些数据表明，社会资本在投资方向偏重于与老年人生活相关的养老基地、养护院、养护中心、生态养生园、养老地产高端养老产业方面；产业规模方面以养老产业、医养结合、高端老年公寓建设为主；服务方面以修养、娱乐为主。这些都属于高端养老供给。当前我国养老需求主要是中低端需求，而大多数养老 PPP 项目都是提供高端养老消费服务的，这必然会造成中低端需求与高端服务供给的结构性矛盾。

（三）建立机构与居家社区养老的对接体系

目前，我国已明确提出“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”的建设目标，并已试行机构养老为居家社区养老提供更多的专业化服务工作。但在试行中发现大多数养老机构对居家社区老人难以提供及时、高效的服务。① 因此，政策应鼓励更多发挥社区作用，逐步打通机构服务与居家社区养老的渠道，扩大养老机构服务的范围，增加服务内容。这样做一方面是解决居家社区服务能力有限的问题；另一方面也可增加机构赢利的渠道，解决低价格服务的亏损问题。

（四）加大养老服务产业人才队伍建设

我国养老服务专业人才短缺主要表现在三个方面：一是人才缺口大，已成为当前制约我国养老服务质量的现实问题。② 二是后备人才培养不足。我国现有上百所高等院校开设老年服务与管理专业，但是人才培养规模小、学科种类少、学历层次低，制约了养老事业的发展。三是人才流失率高。上岗后的养老从业人员要面对责任大、工作强度高、易被服务家庭误解、薪资待遇低等困难，很多养老专业毕业生不愿意继续从事此类工作，人才流失率较高。③ 因此，从政策上完善养老服务人才队伍建设势在必行、刻不容缓，做好培养高素质人才、吸引人才、留住人才的规划与设计，建设一支庞大的人才队伍，为养老产业发展积累充足的人才资源。

（五）重视农村养老资源供给机制建设

当前，农村养老资源供给机制脱节主要表现为，长期以来家庭和个体养老资源供给持续减少、社会资源供给增长缓慢的脱节僵化状态，农村老人晚年生活幸福指数不断降低。《全国城乡失能老年人状况研究》显示，目前我国具有医疗室的养老机构低于 60%，其中民办机构 56%、公办机构 52.1%，而农村五保供养机构仅为 41.7%。既没有专业医护

---

①一方面养老机构对居家社区养老老人的信息不了解，对医疗、康复、护理运作机制还不成熟，没有明确规范程序，不能满足居家社区养老需求，短期内难以实现有效对接。另一方面，很多民办养老机构在医疗、康复、护理、情感慰藉、临终关怀等专业性服务提供较少，对居家社区养老的主要服务需求不能满足。数据显示，在民办养老机构中，有 87%的以提供日常生活照料为主，有 10%左右的以提供护理康复为主，另外还有 3%左右的以提供临终照护为主。

②目前我国 60 周岁及以上老年人口 2.4 亿人，其中 65 周岁及以上老年人口 1.6 亿人，失能老年人口约 4000 万人。按照护理人员与失能老人 1∶4 的配置比例，需要约 1000 万的相关护理人员。但目前全国养老机构护理人员的总数仅约 100 万人。人才短缺必然导致服务质量下降。同时现有的护理人员整体上年龄偏大，大多处于 40 岁到 50 岁之间，专业水准不足，无法满足“医养结合”的护理需求。据民政部及人力资源部调查显示，我国养老对从业人员最急需的是康复护理和管理人才。

③我国从院校招聘的养老服务与管理科班毕业生到岗第一年的流失率约为 30%，第二年为 50%，第三年高达 70%甚至更高。我国养老护理员和护士的流失率远远高于其他行业。

人员，也没有单独的医疗室的养老机构占 22.3%，农村情况更为严重，超过 60%的西部农村养老机构缺少专业医护人员。因此，政策在注重脱贫方面也应将农村养老资源供给机制建设提到议事日程上来一并考虑。

参考文献：

1. 曹英琪：《我国养老服务体系建设的问题研究》，《时代金融》2017 年第 24 期。

2. 陈建新、郭佩文：《我国养老保险制度的发展历程及养老金计发办法回顾》，《法制与社会》2019 年第 14 期。

3. 陈茉：《中国养老政策变迁历程与完善路径》，吉林大学博士学位论文，2018 年。

4. 陈天红：《新加坡养老服务标准化及其启示》，《中国质量万里行》2016 年第 7 期。

5. 董红亚：《中国政府养老服务发展历程及经验启示》，《人口与发展》2010 年第 5 期。

6. 金璐：《中英养老服务供给方式比较研究》，上海工程技术大学硕士学位论文，2017 年。

7. 刘晓静：《论中国养老服务的政策取向——基于养老服务政策变迁的视角》，《河北学刊》2014 年第 5 期。

8. 陆继锋、陈偲：《日本养老机构建设与运营经验》，《理论导报》2018 年第 9 期。

9. 米红、刘悦：《参数调整与结构转型：改革开放四十年农村社会养老保险发展历程及优化愿景》，《治理研究》2018 年第 6 期。

10. 潘慧、余宇新：《发达国家发展养老养生产业经验及其启示》，《改革与战略》2019 年第 2 期。

11. 施巍巍、罗新录：《我国养老服务政策的演变与国家角色的定位——福利多元主义视角》，《理论探讨》2014 年第 2 期。

12. 王杰秀、徐富海、安超：《发达国家养老服务发展状况及借鉴》，《社会政策研究》2018 年第 2 期。

13. 王齐彦、李慷：《老年服务业态研究》，人民出版社 2014 年版。

14. 吴江、李力扬：《德国养老事业对我国养老体系建设的启示》，《宁夏党校学报》2017 年第 1 期。

15. 吴孝芹：《养老金融产品创新国际比较——以美国、德国和新加坡为例》，《现代管理科学》2019 年第 3 期。

16. 吴玉韶、王莉莉：《中国养老机构发展研究报告》，华龄出版社 2015 年版。

17. 肖守渊：《新加坡养老服务市场化改革的启示》，《中国社会工作》2018 年第 35 期。

18. 杨俊：《个人账户养老保险制度管理的“账户化”研究——以新加坡、智利和瑞典为借鉴》，《社会保障评论》2018 年第 3 期。

19. 余星、姚国章：《国外养老服务人才队伍建设比较研究——以日本、德国、丹麦为例》，《经营与管理》2017 年第 6 期。

20. 赵立新：《英国养老保障制度》，《中国人大》2018 年第 21 期。

21. 中国开发性金融促进会：《国外养老产业投融资模式案例汇编》，中国金融出版社 2017 年版。

22. 朱凤梅：《新加坡养老保障体系：制度安排、政府角色及启示》，《社会政策研究》2018 年第 1 期。

责任编辑：谷　岳

中国粮食安全分析与中长期发展建议*

田惠敏　张欣桐

摘要：经济高速发展通常伴随着粮食消费需求的同步增长，而我国粮食供给能力受到资源环境及生产硬性条件的约束，粮食的供求紧平衡态势在未来仍将持续。在全球化进程不断深化，国际关系日益复杂多变，国际粮食能源化、金融化趋势显著及全球新冠疫情爆发等背景下，全球粮食贸易的不确定性加剧，我国粮食安全的国际形势不容乐观。本文对我国粮食安全当前国内国际形势进行了探析，从严格保护和适度开发耕地，推动粮食科技创新发展，建设现代粮食仓储物流体系，深化粮农领域国际合作，完善粮食储备机制，全面提升国家粮食供给能力六个方面提出了保障粮食安全的中长期发展建议。

关键词：粮食安全　供给约束　耕地保护　仓储物流

作者简介：田惠敏，国家开发银行研究院副研究员、经济学博士；
张欣桐，中国矿业大学（北京）管理科学与工程博士生。

粮食安全问题从根本上来看，通常指的是人类目前的一种基本生活权利，主要涉及粮食的供给保障问题。粮食安全的内涵演变过程仍在持续，人们对其内涵的界定随着人类认知的发展而不断调整着。联合国粮食及农业组织（FAO）1974 年首次提出粮食安全的定义，即粮食安全应该保证任何人在任何地方都能够得到未来生存和健康所需要的足

* 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《建设现代化经济体系的路径与策略研究》（课题号：18JZD029）的阶段性成果。

够食品，强调拥有足够的粮食保障是人类的一种基本生活权利。1996 年 11 月发布的《世界粮食安全罗马宣言》将粮食安全的概念表述为，“确保任何人在任何时候，都能通过物质手段和经济手段获得充足、安全而富有营养的食物，以满足其积极健康生活的膳食需要及食物偏好”。21 世纪初期，粮食安全概念的界定扩展到无污染、无公害、绿色安全等更广泛的范畴。

一、新时期中国粮食安全取得的主要成就

粮食是关系国运民生的重要战略物资，粮食安全关系到经济发展、社会稳定及国家独立，是国家发展的稳定器，也是世界各国都高度关注的重要问题。中国始终把粮食安全作为国家安全的重要基础，始终把解决人民吃饭问题作为治国安邦的首要任务。中国用占世界不足 10%的耕地、6%的淡水资源，养活了占世界 20%的人口，在消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业等方面取得了举世瞩目的巨大成就。

（一）粮食总产量及人均产量稳步增长

建国 70 年来，中国粮食产量基本上呈稳步上涨态势，粮食总产量连上新台阶，若以千亿斤作为一个台阶计算，已登上 11 个新台阶，粮食供给由短缺转变为供求基本平衡。2019 年中国全年粮食总产量 6638 亿千克，比 2018 年总产量 6579 亿千克，增加了 59 亿千克，比 1996 年的 5045 亿千克增产 30%以上（图 1），比 1949 年新中国成立时的 1132 亿千克增长近 4.86 倍。2019 年中国人口约为 14 亿人，人均粮食占有量达到 474 千克，比 1996 年的 414 千克增长了 14.5%，比 1949 年的 209 千克增长了 127%（图 2）。2019 年全球粮食产量约为 27.22 亿吨，按 77 亿人口计算，人均粮食仅约 350 千克，相当于中国人均粮食占有量的 73.8%。

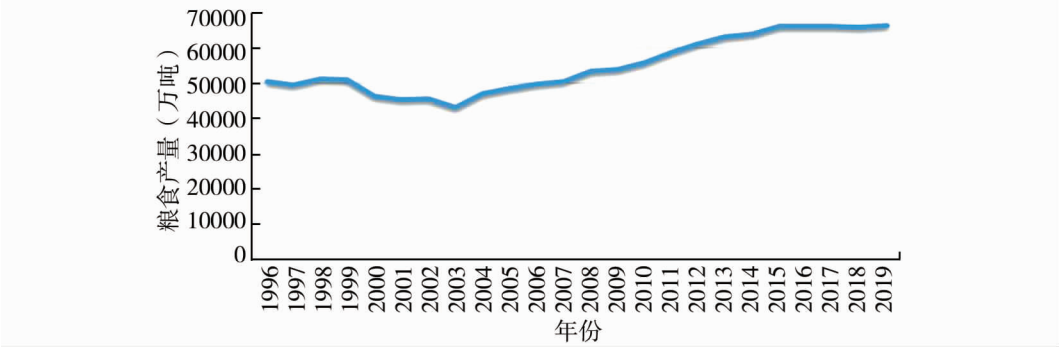

图 1　1996—2019 年中国粮食总产量图

数据来源：国家统计局。

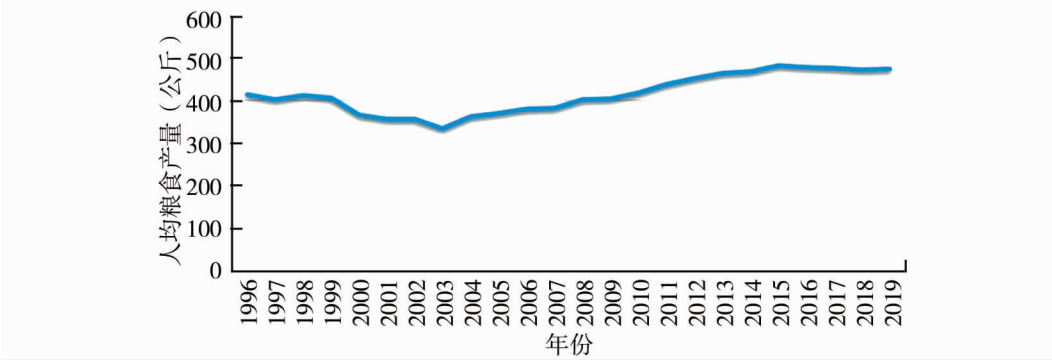

图 2　1996—2019 年中国人均粮食产量图

数据来源：国家统计局。

注：2019 年人均粮食产量数据根据 2019 年粮食总产量 66384 万吨与 2019 年末人口 140005 千万人测算得到。

（二）粮食仓储、物流体系更加完善

近年来，我国在提升仓储现代化水平、提高物流效率、健全粮食储备和应急体系方面均有显著成效。2018 年仓容规模进一步增加，安全储粮能力持续增强，全国标准粮食仓房仓容达到 6.7 亿吨，简易仓容 2.4 亿吨，有效仓容总量比 1996 年增长 31.9%。粮食物流骨干通道全部打通，多式联运格局基本形成，物流效率进一步提升，2018 年中国粮食物流总量为 5.2 亿吨，较上年增长 8%，其中省内粮食物流总量为 2.7 亿吨，跨省粮食物流总量为 2.5 亿吨。此外，粮食应急储备、加工和配送体系基本形成，应急供应网点遍布城乡街道社区，并在大中城市和价格易波动地区建立了 10～15 天的应急成品粮储备供应点。

（三）居民膳食营养水平明显改善

居民膳食消费由以植物性食物为主体的单一模式向植物性与动物性食物并重的多元模式转变，饮食更加综合健康营养。2018 年，油料、猪牛羊肉、水产品、牛奶、蔬菜和水果的人均占有量分别为 24.7 千克、46.8 千克、46.4 千克、22.1 千克、505.1 千克和 184.4 千克，对比 1996 年数据分别增加 6.5 千克、16.6 千克、19.5 千克、17 千克、257.7 千克和 117.7 千克，增长率分别为 35.7%、55%、72.5%、333.3%、104.2% 和 176.5%（图 3）。同时，中国居民膳食营养水平不断改善，蛋白质、脂肪、碳水化合物三大营养素供能充足，目前平均每标准人每日能量摄入量 2172 千卡、蛋白质 65 克、脂肪 80 克、碳水化合物 301 克。

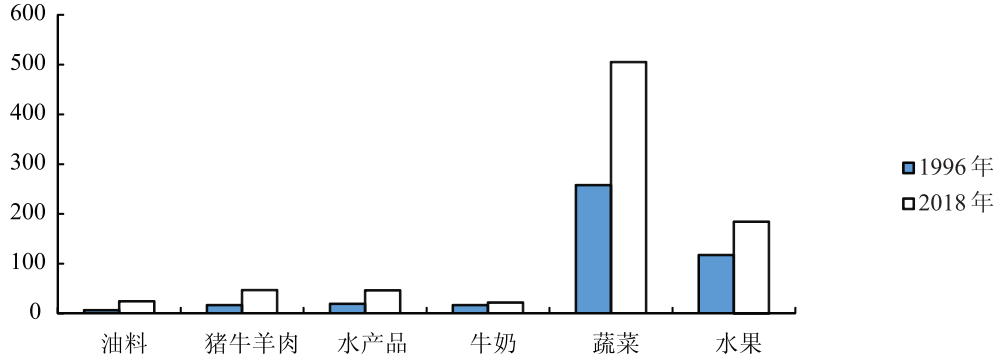

图 3　1996 年与 2018 年中国油料、猪牛羊肉、水产品、牛奶、蔬菜和水果的人均占有量

数据来源：国家统计局。

（四）农业科技创新能力显著提高

我国大力推进科教兴农，并加强现代农业产业科技创新中心、创新联盟等建设，农业科技进步贡献率大幅提升，由 1996 年的 15.5%提高到 2019 年的 59.2%，提高了 43.7 个百分点，粮食大国成为世界农业科技大国。农业机械化水平迅速发展，2019 年中国农业机械总动力约为 10.06 亿千瓦，全国农作物耕种收综合机械化率超过 70%，主要农作物自主选育品种提高到 95%以上。粮食单产能力显著提高，相比 1996 年的每公顷 4483 千克，2019 年达到每公顷 5720 千克，增加了 1237 千克，增长 27%以上（表 1）。科学施肥、节水灌溉等技术大面积推广，2019 年水稻、小麦、玉米三大主要粮食作物农药、化肥利用率分别达到 39.8%、39.2%，相比 2017 年分别提高 1 个百分点及 1.4 个百分点，病虫草害损失率大幅降低。

表 1　1996—2019 年中国粮食单位面积产量

时间	粮食单位面积产量（公斤/公顷）	时间	粮食单位面积产量（公斤/公顷）	时间	粮食单位面积产量（公斤/公顷）
2019 年	5720.00	2011 年	5208.81	2003 年	4332.50
2018 年	5621.17	2010 年	5005.69	2002 年	4399.40
2017 年	5607.36	2009 年	4892.37	2001 年	4266.94
2016 年	5539.17	2008 年	4968.57	2000 年	4261.15
2015 年	5553.02	2007 年	4756.09	1999 年	4492.59
2014 年	5445.89	2006 年	4745.17	1998 年	4502.21
2013 年	5439.52	2005 年	4641.63	1997 年	4376.60
2012 年	5353.12	2004 年	4620.49	1996 年	4482.85

数据来源：国家统计局。

注：2019 年粮食单位面积产量国家统计局未公布，所用数据来源中国报告网。

二、国内供求紧平衡态势仍将持续

（一）刚性需求持续增长

从粮食需求形势来看，我国目前仍处于工业化和城镇化快速发展期，未来5～10年更将进入发展关键时期。而经济高速发展，城镇化率不断提高以及人口增长通常伴随着粮食消费需求的同步增长，因此，我国粮食安全仍会面临刚性需求的持续增长。首先，人口的增长及收入增加的双重作用，将直接导致粮食需求刚性增长。经国家人口计生委预测，我国人口预计在2020年达到14.2亿人，而人口总量高峰15亿人将出现在2030年，此时的粮食需求量预计将达到7000亿千克。同时，居民收入的持续增长将引起消费结构升级，饮食偏好发生改变，对动物性食物的消费量增长，进而引起间接用粮的需求大幅增长。相关研究表明，2030年中国间接用粮需求将突破5000亿千克。其次，工业化的快速发展将消耗更多的粮食资源。粮食的工业用途在医药、化工、生物能源等产业不断拓展，各相关产业的发展都将增加对粮食的需求量。根据中国1995年至2008年间工业用粮常态增长速度测算，预计未来工业用粮的年平均增长量为15亿千克，2025年和2030年分别达到915亿千克和990亿千克。最后，根据中央农村政策研究室测算，城镇化率每提高1个百分点，将导致粮食需求量增加约50亿千克。2019年末，我国常住人口城镇化率达到60.60%，预计在2030年达到70%，再提高近10%的幅度意味着还将有一亿多人口从农村转移到城镇。农民由生产者转换为纯粹的消费者将带来粮食消费的增量约为40～50千克/人，刚性需求增长不可避免。

（二）供给约束日益凸显

从粮食供给形势来看，我国粮食供给能力主要受资源环境及生产硬性条件约束，国内粮食耕地面积数量缩减与耕地质量下降并存，粮食的供求紧平衡态势在未来仍将持续。一方面，2019年我国常住人口城镇化率达到60.6%，比2018年的59.58%提高了1.02个百分点。土地是城市的依托，工业化、城镇化的进程加快，往往伴随着大量耕地转变为工业用地、住宅用地及基础设施用地，直接导致大量优质耕地的减少。据国土资源部统计，2010—2017年，土地城镇化的速度比人口城镇化的速度快1.5倍以上。相关统计数据也表明，城镇化率每增长1个百分点，将会引起城市建成区面积平均扩大153万亩，耕地面积减少615万亩。[①] 另据《全国土地整治规划（2016—2020年）》指出，“十三五”期间因生态退耕、农业结构调整、建设占用等预计耕地面积将减少约7000万公顷。另一方

①赵健：《新常态下城镇化与耕地保护协调发展的思考》，《驻马店日报》2019年3月13日。

面，国内经济的快速发展主要是依赖于粗放型而非集约化利用土地模式。近年来，重金属及水污染问题凸显，耕地质量下降趋势短期内难以根本解决。原国土资源部 2018 年 1 月 7 日发布的全国耕地质量等别显示，我国中、低等耕地面积比例分别为 52.72% 和 17.79%，实际面积达 14.23 亿公顷，有灌溉条件的耕地只占 51.5%。中低产田数量过多是造成粮食平均单产水平较低的主要因素，而土壤重污染又将直接导致粮食减产。

（三）跨区域流通量持续增加

从流通形势来看，近年来粮食生产向主产区及核心区集中的趋势更加明显，粮食的跨区域流通量进一步增加，市场供给大幅波动的风险依然存在。由于近年来资源的变化和政策的调整，我国粮食主产区的规模和结构不断发生着改变。自 2004 年以后，我国的粮食生产区分布确定为 13 个粮食主产区、7 个粮食主销区及 11 个粮食平衡区。从近年全国各省的粮食产量数据来分析，随着粮食生产技术的进步，农业政策的不断优化完善，粮食主产区的优势日益明显，主产区的粮食产量逐年递增。2004—2019 年，中国粮食总产量由 4695 亿千克增长到 6638 亿千克，增幅为 1943 亿千克。2009 年，我国实行粮食战略工程核心区建设，并确立了河南省、黑龙江省、吉林省为三大粮食生产核心区。自 2009 年确立核心区之后，全国粮食总产量由 2009 年的 5394 亿千克上涨到 2019 年的 6638 亿千克，增长了 1244 亿千克；三大粮食核心区的总产量由 1278 亿千克增长到 1808 亿千克，增幅为 530 亿千克；三大核心区总产量在当年全国总产量的占比由 23.7% 增加到 27.2%，提高了 3.5 个百分点（表 2）。以上数据表明，全国粮食的主要产量是由主产区负责的，并且粮食主产区及核心区的贡献率都有显著增加，粮食生产不断向粮食主产区集聚，将不可避免的引起粮食跨区域流通量进一步增加，对粮食流通体系提出新的挑战。

表 2　2009—2019 年中国三大核心区粮食生产状况

时间	河南省（万吨）	黑龙江省（万吨）	吉林省（万吨）	三大核心区总产量（万吨）	全国粮食产量（万吨）
2019 年	6695.00	7503.00	3878.00	18076.00	66384.00
2018 年	6648.91	7506.80	3632.74	17788.45	65789.22
2017 年	6524.25	7410.34	4154.00	18088.59	66160.72
2016 年	6498.01	7416.13	4150.70	18064.84	66043.51
2015 年	6470.22	7615.78	3974.10	18060.10	66060.27
2014 年	6133.60	7403.80	3800.06	17337.46	63964.83
2013 年	6023.80	7055.11	3763.30	16842.21	63048.20

续表 2

时间	河南省（万吨）	黑龙江省（万吨）	吉林省（万吨）	三大核心区总产量（万吨）	全国粮食产量（万吨）
2012 年	5898.38	6598.60	3450.21	15947.19	61222.62
2011 年	5733.92	6212.57	3231.79	15178.28	58849.33
2010 年	5581.82	5632.86	2790.72	14005.40	55911.31
2009 年	5506.87	4788.87	2479.35	12775.09	53940.86

数据来源：国家统计局。

三、国际形势及突发事件影响分析

（一）粮食消费对国际市场依赖性加强

随着“入世”以来我国对外开放程度的不断加深，国际因素对我国粮食市场的影响越来越大，近年来粮食进口量仍居高位。有利的方面是可以利用外国资源弥补国内粮食供给不足，而不利的方面在于利用国际市场风险较大，并对国家粮食宏观调控形成一定约束。根据海关总署发布的数据，2019 年我国进口谷物及谷物粉 178.5 亿千克，同比下滑 12.8%；进口大豆 885.1 亿千克，同比增长 0.5%；进口小麦 34.9 亿千克，同比增长 12.6%。以美国为代表的发达国家由于对粮食生产及出口实行补贴形成优势，向中国大量出口农产品，特别是大豆的出口量占比最大，对我国的粮食生产形成冲击。近年来，我国以大豆为主的粮食对外依存度和进口量均呈上升态势。中商产业研究院数据库显示，2013—2017 年中国大豆进口量逐渐增长，2017 年大豆进口量占消费量比例达 86%，进口量为 955 亿千克，相比 2013 年累计增长 322 亿千克，增长率为 50.7%。尽管相比 2017 年，2019 年中国大豆进口量由 955 亿千克下降为 885 亿千克，同比下降 7.3%，且 2018 年大豆产量达到自 2006 年以来的最高值 181 亿千克，但仅能满足国内需求量的 17%左右。

（二）中美贸易摩擦对我国粮食安全的影响

随着当今世界格局变化、国际形势风云突变、各大国之间的博弈加剧，以美国为首的西方势力对我国虎视眈眈，蓄意制造各种贸易摩擦。中美贸易摩擦给中美贸易关系蒙上了浓重的阴影，特别是在当前新冠疫情在全球范围内爆发的背景下，使全球粮食贸易存在高度的不确定性，进一步加剧了我国粮食安全的压力。作为全球最大粮食出口国的美国与作为全球最大粮食进口国的中国贸易往来非常频繁。自 2018 年贸易摩擦升级后，我国从美国进口的大豆、小麦等粮食作物的进口量均有所减少。2017 年，我国从美国进

口大豆 329 亿千克，占当年大豆总进口量比例为 34.4%，进口量占生产量的比例为 178.4%；2019 年进口量为 169.4 亿千克，相应比例为 19.1%与 93.6%。相比 2017 年，2019 年我国从美国进口大豆量减少了近 50%。2017 年，我国从美国进口小麦 15.6 亿千克，占当年小麦总进口量比例为 36.2%；而 2018 年进口量仅为 3.6 亿千克，占比 12.5%。相比 2017 年，2018 年我国从美国进口小麦量减少了近 2/3。数据绝对量与相对量都显示出中美贸易双方的贸易依存度之高。而我国通过提高对美大豆等粮食产品进口关税等反制措施，又进一步使粮食进口渠道收缩，引起大豆进口价格波动，恶化国内大豆供需形势，使国内粮食安全保障能力面临更严峻考验。

（三）国际粮食能源化、金融化趋势显著

随着全球金融产业的发展，全球能源产业技术的进步，粮食逐渐由单一商品属性演变为商品、金融、能源三者结合的混合属性。[①] 粮食能源化、金融化趋势使国际粮食的价格形成机制更为复杂，加剧了粮食价格的波动，并增加了保障国内粮食安全的外部不确定性。其一，在能源化、金融化趋势日益增强的背景下，国际粮食价格的波动脱离了传统供求关系，波动越来越多的受到期货价格、投资资本、货币供应、能源价格等诸多因素的影响，不确定性及人为操纵影响加剧。其二，以美国为首的发达国家是粮食能源化领域最重要的推力，也是粮食能源化体系的设计者，以及其在国际货币体系的重要影响力决定了其在粮食金融化、能源化进程中的先驱优势，全球粮食安全必然受到发达国家粮食战略的制约与影响。其三，资本的逐利性与粮食的金融化、能源化叠加在一起，通过干预粮食金融市场与粮食能源市场谋取暴利，粮价波动会进一步放大。

（四）重大疫情下全球粮食安全的不确定性

新冠疫情引发诸多连锁反应，对全球粮食生产和供应造成全面冲击，是对各国乃至全球粮食安全及应急保障机制的一次重大考验。为防止疫情引发全球粮食危机，要重点关注受疫情影响严重、重要的农产品出口及遭受蝗灾的国家和地区，这些地区易产生供应链断档的风险，更可能采取增加储备、限制出口等措施，进一步导致全球粮食供应链陷入混乱，恶化国际粮食供需。从全球重要粮食的生产和出口国家来看，美国、加拿大、俄罗斯、巴西等国受疫情影响均较为严重，粮食生产及物流严重受阻。除了疫情的影响外，自 2019 年 12 月以来，始发于非洲的近 70 年来最严重的蝗灾在东非、西南亚暴发，对肯尼亚、索马里、印度等国的粮食生产造成了严重影响，导致全球粮食产量受损。受

①毕艳峰：《金融化能源化背景下中国粮食安全的战略选择》，《现代商贸工业》2014 年第 8 期。

全球疫情蔓延及部分地区蝗灾猖獗的影响，预计 2020 年全球粮食将减产 20%，实际的减产及由此带来的恶性市场预期将引起限制出口、抢购囤积、流通不畅等恐慌性叠加效应，导致粮价异常波动，粮食供需失衡。

（五）疫情对我国的粮食安全冲击有限

联合国粮食及农业组织的调查报告显示，当前在新冠疫情对于全球的冲击中，全球能够实现自给自足的国家和地区有 33 个。其中，具有对外援助能力的国家仅有 6 个，我国位列其中。从全国范围来看，我国水稻、小麦、玉米三大主粮生产连年丰收，粮食市场总体稳定，库存充裕，不仅没有短缺，目前还呈现出阶段性过剩特征，特别是稻谷、小麦库存处于历史最高水平。2019 年，我国稻谷产量 2096 亿千克，结余 143 亿千克；小麦产量 1340 亿千克，结余 140 亿千克。三大谷物自给率多年保持在 98%左右，即使由于疫情导致其他国家采取停止或限制出口措施，我国国内主粮储备仍然能够自给。

虽然我国主粮基本实现了自给，但从粮食供给总体角度来看，本次疫情对我国粮食安全仍然存在隐患。大豆是中国粮食安全最大的“软肋”，我国对大豆的需求量约占全球的 30%，但我国大豆产量较少，近年来大豆对外依存度整体在 80%以上，在 2018 年大豆产量达到自 2006 年以来的最高值 181 亿千克，也仅能满足国内需求量的 17%左右。再看库销比数据，根据 2019 年消费量计算，我国水稻、小麦和玉米库销比分别高达 86%、106%和 71%，而大豆库消比偏低为 21%，库存相对不足，仅能满足国内 20%的需求。在全球疫情持续发酵的背景下，我国大豆主要的进口来自美国、巴西和阿根廷，目前这三个国家疫情局面仍不乐观，大豆进口不畅，很可能会导致国内大豆供给短缺。同时，我国油菜籽对外依存度也较高，2019 年产量为 0.06 亿吨，需进口 0.09 亿吨。而当前我国油菜籽的主要进口国加拿大、俄罗斯等国因疫情物流受阻，油菜籽进口不畅，可能会发生供应短缺。主要的饲料用粮及工业用粮方面，我国大麦的进口依存度为 88%，进口主要来自澳大利亚、加拿大；高粱的进口依存度为 28%，进口主要来自美国、澳大利亚，受疫情影响，可能发生供给不足。

四、新时期中国粮食安全战略中长期发展建议

（一）严格保护和适度开发耕地，稳定粮食生产能力

我国的耕地资源十分紧缺，保护有限的耕地，提升耕地质量对稳定提高粮食综合生产能力具有决定性作用。一方面，要强化耕地用途管制，严格坚守耕地保护红线。国家在 2019 年中央 1 号文件中，再次强调严守 1.2 亿公顷耕地红线，确保粮食播种面积稳定

在 1.1 亿公顷。地方政府要维持基本农田保护和耕地总量动态平衡，严格审批农地转用，推进土地开发复垦，确保 1.2 亿公顷耕地红线不动摇。到 2020 年落实 12436 万公顷耕地保有量，10307 万公顷永久基本农田、4072 万公顷建设用地总规模约束性指标。另一方面，耕地数量不足的情况下，提升耕地质量尤为重要。实施“藏粮于地”战略，应不断提高耕地质量，完善农田水利设施，提升土地的肥力，严格控制污染，促进传统耕地向标准农田转变，落实高标准农田建设。2019 年《中共中央　国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中提出，要在 2020 年建成 8 亿亩高标准农田。地方政府应深入实地开展调研，统筹安排，合理规划，确保高标准农田建设的实施效果。到 2020 年确保建成 8 亿亩高标准农田，粮食综合生产能力稳定在 6 亿吨以上；到 2022 年，确保建成 10 亿亩高标准农田；到 2035 年，粮食种植面积保持总体稳定。

（二）推动粮食科技创新发展，促进农业可持续发展

在我国水土资源约束更为严格的条件下，确保粮食安全，促进农业可持续发展的根本出路在于科技创新。与发达国家相比，我国农业科技尚有很大差距，从基础设施、良种培育、水肥农药、病虫害防治、信息机械到产品结构、品质品牌等方面，还存在很多薄弱环节。差距是潜力，亦是动力，科技之力非一日可成，增强科技创新能力，首先应从产业发展需求考虑，大力发展农业教育事业，加快推进产学研、农教科深度结合，打破部门、区域、学科界限，建立合理分工而又紧密结合的协同创新机制。其二，应持续增加农业科研投入，培育一批农业战略科技创新力量，强化节水灌溉、农机装备等农业基础研究，并实施农业核心技术攻关行动，推动粮食良种良法等核心关键技术的研发与推广。其三，推进农业机械化和农机装备转型升级，重点突破工艺材料、关键作业装置等技术瓶颈，开发智能化、精准化装备设施，以提高机械化作业效率，增加粮食供给，提升粮食品质。

（三）建设现代粮食仓储物流体系，提高流通质量与效率

在市场经济体制下，以提升流通质量和效率为中心，建设现代粮食仓储物流体系对提升市场资源配置效率的作用是至关重要的。一方面，提高粮食仓储保障能力。其一，仓储基础设施的完善直接关系到应急时刻调配粮食的效率，围绕优化布局、调整结构、提升功能三个重点，完善粮食仓储基础设施建设。其二，为了保证粮食质量安全，除了改善仓储设施条件外，还应鼓励应用环流熏蒸、氮气储粮等绿色技术来保障储粮品质。另一方面，加强粮食流通环节建设。其一，应加强粮食物流与信息化融合深度，针对粮源收购、粮食库存和运输优化等环节进行分散管理，最后再将各管理系统集成，以提高

管理效率。其二，针对以往区域限制，可借助互联网、大数据技术将粮食主产区、主销区及平衡区各个平台连接，根据区域市场的不同需求，通过物流调度来平衡粮食供给。其三，整合全国粮食物流资源。优化粮食供应、配送、加工网点的布局，打造一个全国性的粮食产业物流链和多个区域性的粮食物流平台，形成布局合理、运转高效的现代粮食物流体系。其四，为有效提升粮食物流重点线路流通效率，应合理规划大型粮食物流园区布局，并建设一批粮食进出口物流通道和重要节点。

（四）深化粮农领域国际合作，维护粮食安全

近年来，随着中国对粮食及其他农产品需求的增加，通过利用国际资源和市场弥补国内粮食大量缺口已经成为重要途径，对国际资源和市场的依赖性增强。国际贸易是一把“双刃剑”，需要采取积极有效措施来化解利用国际市场带来的风险。第一，深化国际合作，针对不同国家采取灵活的合作方式，合理利用国际国内两个市场、两种资源。可通过与主要粮食出口国签订长期粮食进口协议，优化粮食进口渠道，拓展多元化粮食来源市场，来稳定粮食供给，并促进全球范围内粮食资源合理高效配置。第二，尽可能利用好现有的成熟市场，应继续深入推进南南合作。利用多边贸易体制，加强与南美国家的全方位合作，争取得到南美的大豆供给，同时鼓励更多中国企业“走出去”，到南美屯田生产大豆。第三，培育新兴市场，构建全球粮食产业链布局。通过深化与共建“一带一路”粮食经贸合作关系，与沿线国家共同打造国际粮食合作新平台，促进农业资源要素有序自由流动、市场深度融合。第四，采取多种防控措施，应对国际化风险。通过参与国际规则制定，限制跨国粮商垄断，加强期货市场建设等措施，积极应对国际化风险，更好地维护国际粮食安全。

（五）完善粮食储备机制，增强粮食市场平衡能力

目前，我国粮食储备规模比例较高，过高的储备产生相应过高的成本，增加政府财政负担，应通过政府宏观调控和市场的作用，使粮食储备达到合理的区间。第一，确定科学的储备规模。粮食的科学储备规模和功能应基于安全性、经济性、灵活性三个基本原则，并以服务宏观调控、调节稳定市场、应对突发事件和提升国家安全能力为目标。第二，科学合理布局粮储区。结合主要粮食品种的生产种植带、加工基地、市场需求及主要运输条件等因素，兼顾主产区和主销区分布，充分运用现代化信息系统为宏观调控提供依据，推进储备智能化升级，科学合理布局粮储区，优化各储区粮食品种结构。第三，完善粮食储备体制机制。加强中央储备粮宏观管理，以维护市场平衡运行能力，同时推动地方储备粮体系改革，强化内控管理和外部监督，进一步落实粮食安全责任制。

第四，健全粮食市场预警监测和突发状况反映机制。完善国家分层预警体系，通过健全全国市场监控网络，提升信息资源开发和利用水平，配合现有的全国粮食监测系统及时察觉突发状况所能带来的影响，并迅速采取应对措施。

（六）居安思危，全面提升国家粮食供给能力

“思则有备，有备无患”，应统筹规划，提前部署，全面提升应对新冠疫情等突发性公共安全事件的能力。首先，要坚决稳住粮食生产，确保粮食供给充足。特别是在疫情发生后，为提升农民生产粮食的积极性和生产效率，政府应多渠道筹措资金，完善粮食补贴政策，使农民投入产出回报在原有基础上有新的提高，确保各地区完成粮食生产指标任务。其次，综合考虑我国农产品供需状况，强化粮食整体的自给能力，适当提高过度依赖进口的粮食作物的种植面积，特别是提高国内产需缺口较大的大豆、玉米的种植面积。再次，完善粮食应急保障体系。针对不同类别的突发性公共安全事件，粮食供给的应急响应预案也应根据不同灾害类别的特征作出相应调整，并在不同的假定情境下，定期进行应急预案演练，以提升在事件发生时的粮食供应应急保障能力。最后，完善农村基础设施和公共卫生服务水平。重点推进农村人居环境整治工程，完善农村公共卫生体系建设，以提升农村应对突发性公共卫生事件的能力，促进广大农村粮食生产者的健康安全得到更好的保障。

参考文献：

1．韩楠：《乡村振兴战略中农村金融发展存在的问题及对策》，《农业经济》2019 年第 5 期。

2．张务锋：《大力弘扬改革创新精神扎实推动粮食和物资储备重点工作》，《中国粮食经济》2018 年第 11 期。

3．刘兴舟、张建、庄晓林、陈瑞佶、付华、马桂美、李猛：《中国粮食安全现状与应对策略》，《农业工程》2019 年第 7 期。

4．王瑜琨：《基于三大粮食生产核心区的粮食安全问题研究》，《粮食科技与经济》2019 年第 6 期。

5．吕捷、王雨濛：《当前国际粮食经济形势与中国粮食安全》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 4 期。

6．龚波：《中美贸易摩擦对中国粮食安全的影响》，《求索》2019 年第 4 期。

（下转第 117 页）

深圳对外开放实践及新时期深化对外开放的挑战与思路

张秀青

摘要：深圳经济特区设立40周年以来，秉承“敢为天下先”的精神，坚持以人为本的理念，不断扩大开放、锐意创新，营造公平竞争环境，以开放促改革、促发展，积累起巨大能量和优势，成绩斐然。本文在总结深圳发展成绩与经验的基础上，分析深圳面临的国际环境、企业经营、发展空间以及人才储备等多方面挑战，提出以打造全球标杆性城市为目标，以推进更高水平对外开放为主要路径，着眼于国际化、现代化，构建深圳高质量发展的新思路与大战略。

关键词：经济特区　改革开放　对外开放　营商环境

作者简介：张秀青，中国国际经济交流中心高级经济师。

经济特区是中国改革开放的突破口。作为中国第一个经济特区，深圳是改革开放的“试验场”和“窗口”。2020年是深圳经济特区设立40周年。40年来，深圳坚持解放思想、扩大开放，冲破计划经济体制束缚，积极引进资金、技术、人才和管理经验，以“深圳速度”和“敢为天下先”的魄力建立外向型经济体系与优良的营商环境，为我国社会主义市场经济体制建设和高水平对外开放积累了宝贵经验。当前，国际形势复杂严峻，全球化逆流、新冠疫情等不确定不稳定因素陡增；国内经济增速放缓，经济稳定运行的阻力加大。越是困难的时候，越要扩大开放，以对外开放的主动赢得经济发展和国际竞争的主动，更好地实现国际国内双循环，反制逆全球化、“脱钩论”和“撤资论”。作为改革开放的先锋，深圳应继续大步向前，积极探索高水平制度型开放的新路径，争取为我国百年变局下经济高质量发展提供有力的实践支撑。

一、深圳对外开放的发展历程

深圳对外开放的序曲可追溯至 1959 年，这一年广东省将宝安县（深圳市前身）划为出口重点基地之一。但彼时我国实行对外贸易垄断制，对外开放的力度非常有限，且因国内形势变化而很快中断。几经周折，宝安县于 1978 年再次迈出对外开放的步伐。当年 5 月，在广东省上报的关于宝安、珠海两县出口基地规划中，国家计委批复提出，要把宝安、珠海建设成为具有相当水平的农副产品出口基地和工业加工基地，成为吸引港澳游客的旅游区，成为新型的边防城市（简称“三个建成”）。“三个建成”方略在 1979 年 2 月得到国务院原则同意的批复，同年 3 月国务院批复宝安撤县改设“深圳市”。“三个建成”方略一直沿用至被特区战略所取代。1979 年 7 月 19 日，中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告，明确提出“试办出口特区”，为创办深圳特区拉开了帷幕。[①] 1980 年 3 月，中共中央决定将“出口特区”正式改名为“经济特区”。1980 年 8 月 26 日，全国人大常委会批准了广东省人民代表大会通过的《广东省经济特区条例》，标志着经济特区通过立法正式诞生了。深圳经济特区大规模建设开始于 1982 年，蓬勃发展势头一直持续到 1985 年初，首要任务是推动城市基础设施建设和发展“三来一补”加工业，这为其形成外向型经济格局奠定了较好的基础。

自 20 世纪 80 年代中期开始，深圳经济特区外向型工业经济体系初步形成，引进了国际通行的经济管理体制和市场机制，启动了国企混合所有制、土地制度、劳动工资制度等经济体制改革并取得实质进展。1992 年，随着邓小平发表南方谈话和党的十四大召开，我国改革开放和现代化建设进入新阶段，深圳经济发展和对外开放也显著提速。深圳从发展“三资”企业开始升级产业结构，逐渐由“三来一补”型加工业转向技术密集型、知识密集型先进工业，高科技产品产值占工业总产值的比重逐渐提高，中央赋予经济特区的优惠政策逐渐转变为创新和竞争优势，与世界的联系通道也在拓宽，开放型经济呈现出全方位、多层次的发展态势。进入 21 世纪以来，深圳的对外开放继续加速，外资、外贸良性互动发展，服务业蓬勃兴起，在世界贸易组织（WTO）规则下逐步完善对外开放的制度保障，形成了在更大范围、更宽领域、更高层次上的全面开放格局。

二、深圳对外开放的经验与做法

（一）敢为天下先

对外开放的基本前提是要挣脱束缚、解放思想。深圳是解放思想的产物，也是解放

①王硕：《深圳对外开放的缘起》，《百年潮》2011 年第 5 期，第 22～27 页。

思想最大的受益者。[①] 20 世纪 80 年代初期，由于“左”的思潮尚存，深圳经济特区自成立之日起就伴随着批评与争论，争论的核心是特区制度与特区作用的问题。有人认为特区的概念等同于“租借”和“卖国”，姓“资”不姓“社”。[②] 面对批评与争论，深圳的成功经验就在于认准就干、不争论，充分用好用活中央政策，顶住压力、大胆探索。深圳还总结出一系列先进理念，比如“时间就是金钱，效率就是生命”“敢为天下先”“空谈误国、实干兴邦”“改革创新是深圳的根、深圳的魂”。当时深圳本地生产总值增速已超 40%，技术含量较高的产品打入国际市场，用实绩回应了上述争论。邓小平于 1984 年初首次考察深圳和珠海经济特区时写下“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”，为经济特区背书。[③] 1992 年初，邓小平再次视察深圳时指出“深圳的建设成就，明确回答了那些有这样那样担心的人。特区姓‘社’不姓‘资’。”

（二）扩大开放

特区设立 40 年来，深圳从一个小渔村成长为中国一线城市的动力源泉是不断扩大对外开放。改革开放之初，深圳充分利用中央给予的特区优惠政策以及毗邻香港的区位优势，通过“三来一补”形式承接香港的制造业转移，学习先进技术和管理经验，建成了以出口加工业为主，农工贸技综合发展的外向型经济体系。在此基础上，深圳从以吸引港资为主扩展为外资来源全球化，引进高技术产业链高端项目，努力实现产业链高端化，吸引国际知名公司的核心制造环节、地区总部、研发中心、采购中心等总部经济来深落户生根，实施出口市场多元化和科技兴贸战略，推动本土企业国际化经营，加快前海战略平台开发开放步伐，积极融入珠三角、泛珠三角和粤港澳大湾区的区域合作，加快落实内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》合作框架，积极参与“一带一路”建设。深圳的对外开放全面深化。

（三）锐意创新

创新驱动是牵动经济发展全局的“牛鼻子”，深圳就是抓住“牛鼻子”不放的典型。一方面，深圳大刀阔斧进行制度创新。20 世纪 80 年代初期，深圳推进一系列改革举措，如引入劳动合同制和完全社会化的社会保障制度（1980 年）、土地批租制度（1982 年）、多元工资制（1983 年）、国有资产三级授权经营模式（1990 年）等，还率先在国有企业建

①钟坚：《历史性跨越——深圳经济特区改革开放和现代化建设回顾与思考（下）》，《特区实践与理论》2018 年第 3 期，第 22～29 页。

②张军主编：《深圳奇迹》，东方出版社 2019 年版，第 43 页。

③张军主编：《深圳奇迹》，东方出版社 2019 年版，第 38 页。

立现代企业制度，引进工程招投标制度，实行金融市场化改革，极大激发了创新主体活力。另一方面，深圳不断提升科技创新水平。深圳科技创新体系可概括为“六个 90%”，即 90%的创新企业是本土企业，90%的研发机构和 90%以上的研发人员在企业，90%以上的研发投入和 90%的专利来自企业，90%以上的重大科技项目发明专利来自龙头企业。[①] 以企业为主体的科技创新体系独具活力，2019 年深圳国内专利申请量达 26.2 万件，同比增长 14.4%，专利授权量 16.7 万件，同比增长 18.8%，位列全国大中城市首位。[②] 深圳在 5G 技术、石墨烯太赫兹芯片、柔性显示、新能源汽车、无人机等多个新兴科技领域的创新能力位居世界前列，涌现出了华为、中兴、光峰光电、华讯方舟、柔宇、优必选等一批优秀创新型企业，[③] 奠定了“中国科技之都”的发展基础和地位。

（四）公平竞争

改革开放至今，深圳摆脱计划经济束缚，把建立社会主义基本经济制度和市场经济体制结合起来，营造出良好的竞争环境。一方面，不断加大政府职能转变。推进政府采购制度改革，率先启动商事登记制度改革，公务员分类管理和聘任制改革，形成“制度大于权力，规则大于人情”的共识，把好的经验和做法用法规形式固定下来，营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境，给投资者吃“定心丸”。深圳政府只在企业需要帮助时为企业提供立体式支撑，做企业“保姆”，真正做到政不扰企、企不媚政。另一方面，大力发展民营经济。民营经济和个体经济在深圳的所有制结构中占比达 90%以上。其中，民营企业数量占企业总量的 95%，创造了 80%的就业，60%的地区生产总值和 50%的税收，培育出一大批全球知名企业，如华为、中兴、腾讯、万科、大疆、比亚迪等。

（五）以人为本

人力资本理论认为，在经济增长中，人力资本的作用大于物质资本的作用。深圳的外来常驻人口占比约 70%，远高于其他一线城市。改革开放以来，深圳坚持以人为本的发展理念，给予前来就业定居的外乡人以同等发展空间，从而调动起整个社会的活力和创造力。例如，深圳最先打破“铁饭碗”，改革人事和分配制度，实行多元工资制。根据 1984 年 3 月的统计，在蛇口工业区改革后的工资总额中，基本工资占 30.5%，两项补贴

①钟坚：《历史性跨越——深圳经济特区改革开放和现代化建设回顾与思考（下）》，《特区实践与理论》2018 年第 3 期，第 20～29 页。

②数据来源：深圳市市场监督管理局（知识产权局）。

③张军主编：《深圳奇迹》，东方出版社 2019 年版，第 57 页。

占 10.3%，岗位、职务和职称工资占 37.2%，而浮动工资占 22%。[①] 为了培养符合本地产业发展需要的各类人才，深圳通过合作办学等方式引入国内外知名高校的教学资源，比如香港中文大学深圳分校、清华—伯克利深圳学院等。深圳还制定并实施了一系列人才引进政策，打破束缚人才发展的条条框框，为人才提供全方位的支持保障。其中，“孔雀计划”就是深圳于 2011 年实施的海外高层次人才（团队）引进计划，除了奖励补贴，还包括解决落户、子女入学、配偶就业、医疗保险等生活保障问题。

三、深圳对外开放的发展成就

40 年来，深圳以开放促改革、促发展，积累起资金、人才、体制等多方面的巨大能量和优势，成绩斐然。

（一）经济实力飞跃发展

通过对外开放，深圳实现了工业运行提速，战略新兴产业增长较快，全方位推进了经济和社会的快速发展。2019 年，全市地区生产总值 26927.09 亿元，同比增长 11.1%，1979 年以来年均增长 26.6%，排名广东第一、全国第三；[②] 规模以上工业增加值 9537.69 亿元，同比增长 4.7%，2004 年以来年均增长 11.4%；先进制造业和高技术制造业增加值分别为 6925.90 亿元和 6492.94 亿元，同比分别增长 5.5%和 5.9%，占规模以上工业增加值的比重已达 72.6%和 68.1%；固定资产投资 7374.71 亿元，同比增长 18.8%，1979 年以来年均增长 26.0%，连续多年居全国第一；社会消费品零售总额 6582.85 亿元，同比增长 6.7%，1979 年以来年均增长 13.7%，位居全国第三。

（二）贸易规模扩大、贸易结构优化

随着开放程度不断提高，深圳对外贸易实现跨越式发展。从贸易规模看，1985 年深圳贸易总额突破 10 亿美元，1990 年突破 100 亿美元，2003 年突破 1000 亿美元，2018 年实现进出口总额 4535.9 亿美元，同比增长 9.5%，贸易规模稳居全国大中城市第二位，2018 年占全国和全省进出口比重分别为 9.8%和 41.9%。从贸易额看，1995 年深圳出口额和进口额双双突破 100 亿美元；出口额在 2005 年突破 1000 亿美元，进口额在 2006 年也突破 1000 亿美元，并同时在 2013 年分别达到历史高点。2018 年，深圳出口额 2463.36 亿美元，进口额 2075.86 亿美元，同比分别增长 0.8%和 22.3%。其中，深圳出口额已连续

①谷书堂主编：《深圳经济特区调查和经济开发区研究》，南开大学出版社 1984 年版，第 109～116 页。
②深圳市统计局：《2019 年深圳市经济运行情况》，广东省人民政府网站，2020 年 2 月 7 日。

26 年稳居全国大中城市首位。①

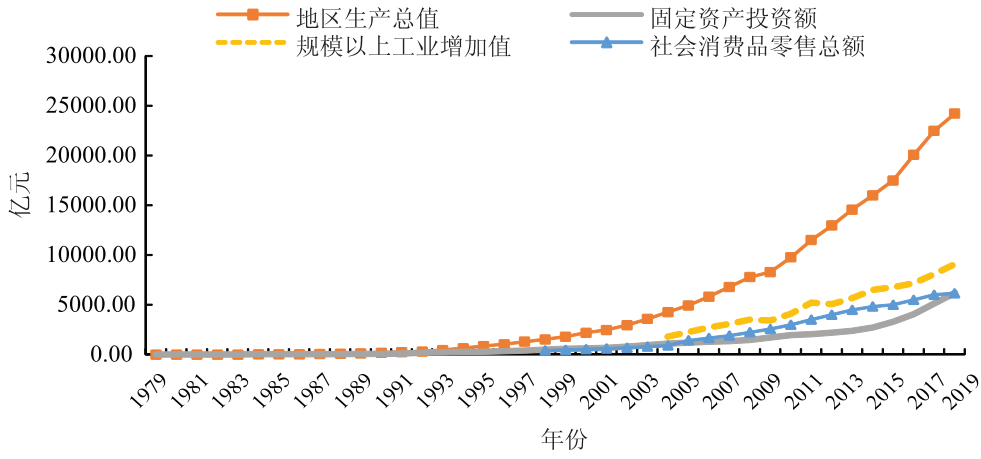

图 1　1979—2019 年深圳市主要经济社会指标变化情况

数据来源：《深圳统计年鉴 2019》《深圳市 2019 年经济运行情况》。

从贸易结构看，深圳加工贸易出口额占全市出口总额的比重从 2012 年的 53%下降到 2018 年的 39.2%，一般贸易出口额占比则由 2012 年的 28%上升到 2018 年的 44.2%。近年来跨境电子商务、外贸综合服务企业等外贸新业态保持着良好发展态势。2018 年，深圳纳入海关监管代码项下的跨境电商进出口同比增长 132%，其中跨境电商出口同比增长 194%；外贸综合服务企业进口同比增长 10.3%，占全市进口比重达 26.3%，成为拉动深圳进口发展的重要力量。②

（三）服务贸易得到较快发展

随着服务业成为全球经济的主导产业，深圳的服务贸易从无到有，发展较快。按商务部统计，2018 年深圳服务贸易进出口总额 708.45 亿美元，同比增长 23.93%。其中，出口额 264.22 亿美元，同比增长 18.71%；进口额 444.23 亿美元，同比增长 27.25%；服务贸易逆差 180.01 亿美元。从服务贸易结构看，一是旅游、建筑、运输等三大传统行业服务贸易仍占主导地位。2018 年三大传统行业进出口额合计 364.85 亿美元，同比增长 12.33%，占服务贸易总额的 51.50%。二是新兴行业增长较快。2018 年电信、计算机、信息服务、文娱、维护和维修服务、知识产权使用费、保险服务等新兴行业进出口额合计 340.67 亿美元，同比增长 40.10%，占服务贸易总额的 48.09%。③

①数据来源：相关年份《深圳统计年鉴》。

②吴定海、董晓远：《深圳经济发展报告》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 133 页。

③中国商务年鉴编辑委员会：《中国商务年鉴（2019）》，中国商务出版社 2019 年版。

（四）高效吸收外商直接投资

深圳特区设立以来，累计吸引外商直接投资项目 7.5 万项、实际利用外资金额 998.5 亿美元。其中，2018 年外商直接投资项目 8108 项，实际利用外资金额 82 亿美元（图 2）。从产业投向看，深圳吸收外商直接投资主要投向租赁和商务服务业、工业、房地产业、批发零售住宿餐饮业和金融业，2018 年投资金额分别为 20.4 亿美元、17.4 亿美元、16.4 亿美元、9.0 亿美元和 7.8 亿美元，占外商直接投资总额的比重分别为 24.9%、21.2%、20.1%、11.0%和 9.5%（图 3）。

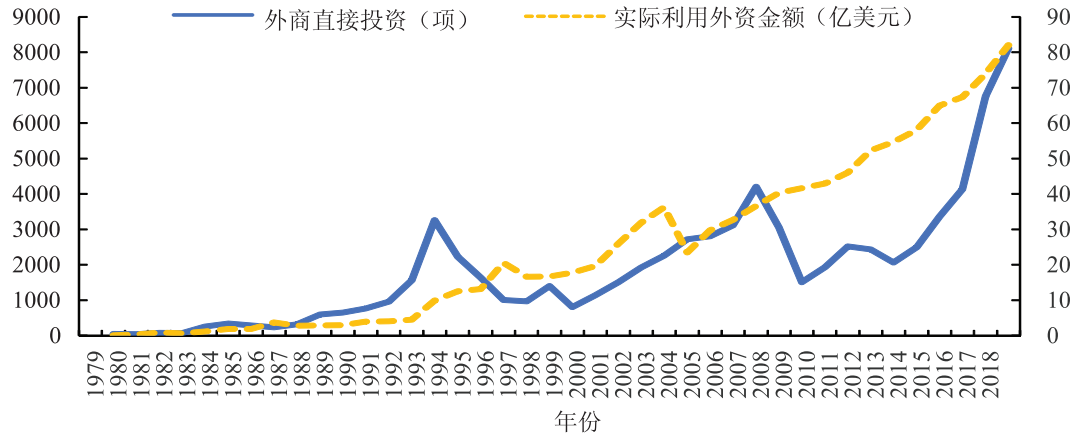

图 2　改革开放以来深圳市外商直接投资情况

资料来源：相关年份《深圳统计年鉴》。

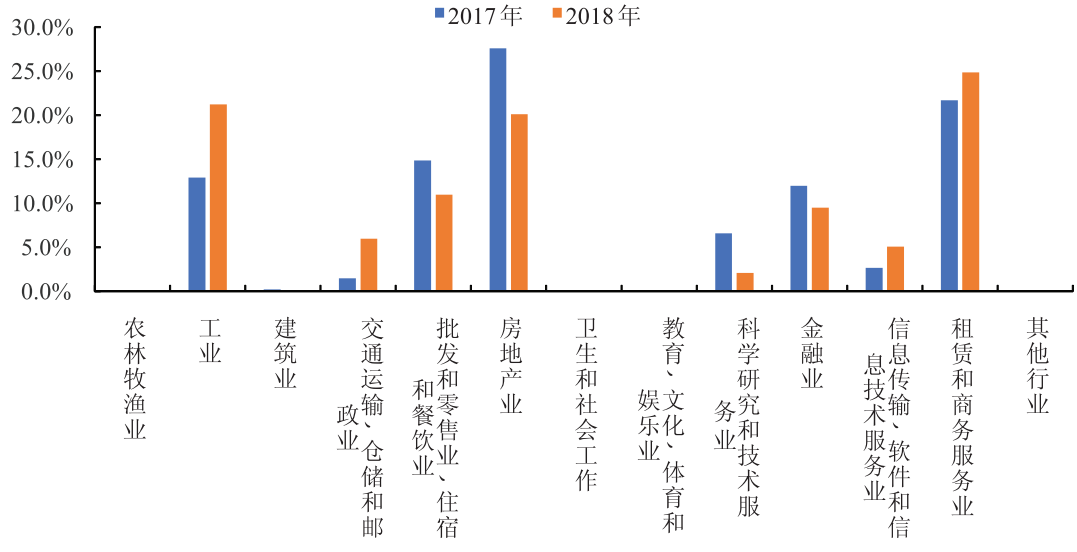

图 3　2017—2018 年深圳市各行业实际利用外资占总额的比例

资料来源：相关年份《深圳统计年鉴》。

（五）积极践行“走出去”战略

2000 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中提出“走出去”战略。深圳积极践行“走出去”战略，对外投资快速增长。截至 2016 年底，深圳累计对外投资 852.56 亿美元，覆盖全球 135 个国家和地区，形成对外投资合作的全球布局。2012 年至今，深圳市核准备案在境外直接投资设立的企业（机构）达 5689 家，位居全国地方城市前列。深圳对外承包工程完成营业额 890 亿美元，规模位居全国大中城市第一。深圳企业“走出去”合作地区覆盖了大部分“一带一路”沿线国家和地区。2017 年深圳企业在“一带一路”沿线国家直接投资设立企业（机构）42 家，中方协议投资额 3.8 亿美元。对外承包“一带一路”沿线国家工程合同额 177.6 亿美元，占全市工程承包完成额的近 50%，占全国“一带一路”工程承包总量的近 10%，以通信工程、高端装备、建筑装饰工程为主。目前，深圳港连接“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家的集装箱班轮航线已开通 225 条，深圳港国际友好港数量达到 22 个，招商局国际在 19 个国家布局 49 个重要港口，形成了从香港出发经由马六甲海峡至印度洋，进入红海、地中海、黑海、波罗的海的完整港口布局。

（六）金融领域对外开放不断提速

2015 年，深圳开通深港“基金互认服务平台”；2016 年 12 月，“深港通”正式开通；2017 年 7 月，香港与内地“债券通”上线；深圳前海率先实施“五个跨境”，即跨境双向人民币贷款业务，跨境双向发债（如“点心债”“熊猫债”等），降低跨境双向本外币资金池业务备案门槛，跨境双向股权投资，跨境不良资产转让；开启合格境内投资者境外投资（简称“QDIE”）试点和外商投资股权投资企业试点（简称“QFLP 试点”）。深圳的金融开放举措吸引了国际长期资金入市，扩大了我国资本市场双向开放，深化了粤港澳大湾区金融合作。2018 年，深圳金融业增加值为 3067.21 亿元，同比增长 0.24%，占本地生产总值的比重为 12.8%。在英国智库 Z/Yen 集团与中国（深圳）综合开发研究院联合发布的第 24 期“全球金融中心指数”排名中，深圳由 2017 年的第 20 位上升至 2018 年的第 12 位，在国内城市中仅次于香港（第 3 位）、上海（第 5 位）和北京（第 8 位）。①

四、新时期推进更高水平对外开放面临的挑战

当前，我国正面临百年未有之大变局，深圳进一步扩大对外开放面临诸多挑战。

①吴定海、董晓远：《深圳经济发展报告》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 58 页。

（一）国际宏观环境负面冲击较大

2008 年金融危机以来，全球经济增长乏力。世界银行预计，2020 年全球经济增长为 -5.2%，将陷入深度衰退。[①] 另据权威机构预测，2020—2035 年全球经济平均增速为 2.6%。[②③] 此外，近年来以中美经贸摩擦为代表的逆全球化风起云涌，保护主义、单边主义、民粹主义进一步加剧。2018 年以来，美欧相继出台了新投资法案，进一步强化对半导体、计算机、人工智能、机器人技术、光学仪器和镜片等领域的投资审查，全面收紧外资管制。即便是中美双方已经达成第一阶段贸易协定，但美国为阻断我国高科技发展依然变本加厉。例如，精准打击华为，封杀 TikTok、微信等中国社交媒体应用程序（APP）。再加上当前新冠疫情肆虐全球，拐点尚未显现。据世界卫生组织预测，全球新冠疫情影响将持续数十年，对世界贸易和投资都将产生严重冲击。

（二）工业及供应链企业经营困难

受中美贸易摩擦及国际疫情形势影响，深圳部分工业和供应链龙头企业增长乏力。2019 年上半年，华为增加值仅增长 14.7%，比一季度低 19.8 个百分点，增速下滑还可能将持续一段时间；富士康产值增速仅为 0.7%，远低于 2018 年 35.2%的水平。深圳百强以外的规模以上工业企业增加值整体增长 -2.3%，比一季度低 3.7 个百分点。此外，工业投资出现负增长，工业未来增长后劲不足。同期，深圳 234 家规模以上供应链企业 56.4%为负增长。深圳供应链企业整体负债率偏高、利润率较低。其中，4 家供应链上市企业资产负债率均达 80%以上，利润率不足 2%，经营风险较大。部分外资企业也出现经营利润下降，再加上中美关系日益恶化，迁移海外的意愿增强。根据深圳市商务局数据，在接受电话调研的 130 多家重点企业中，约 30%的企业有将产能及订单转移至海外的意向。

（三）土地资源紧张推高发展成本

深圳建设开发强度大，土地资源承载力不足，城市和产业升级受到严重制约。极度稀缺的用地指标引发房价、物价、用工成本、物流成本甚至租金成本的上涨，成为深圳进一步扩大开放的主要瓶颈。据深圳统计局数据，深圳人均工资由 1994 年的 10523 元增加到 2017 年的 100173 元，23 年增长了 10 倍。另外，工资中包括的“五险一金”平均约占工资的 40%。深圳土地挂牌平均价格从 2009 年的 1568 元/平方米上涨至 2018 年 9241

---

①World Bank Group，*Global Economic Prospects*，June 2020.

②根据国际货币基金组织（IMF）曾用定义，全球经济增长降至 3%或以下即被认为“陷入衰退”。

③国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来 15 年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018 年第 12 期，第 1～12 页。

元/平方米，9 年增长近 5 倍。2019 年 1—6 月份，深圳关停实体企业（规模以上工业企业和服务业）84 家，与 2018 年同期基本持平，近 30%是由于厂房租金、用工成本上升或涉及旧改拆迁等不可逆成本导致的。

（四）国际化复合型人才不足

40 年来，深圳的国际化人才结构虽然得到优化，但与更高水平对外开放的要求相比仍显不足，特别在熟悉国际市场、商务规则、法律法规、投融资管理、跨国项目管理等方面业务的人才匮乏；愿意长期驻扎境外的人才少，企业往往高薪难觅合适人选；小语种人才紧缺，阻碍了企业“一带一路”发展步伐；因为个人所得税率高，内地引进国外科技人才相对他国成本更高，法律保护和知识产权保护亟待加强。

五、新时期深圳推进更高水平对外开放的基本思路

2020 年是“十三五”和全面建成小康社会的收官之年，也是深圳改革开放再出发的关键节点。对外开放是深圳发展之源、立市之本。[①] 当前，深圳处于经济结构转型和发展方式转变的关键时期，虽然进一步扩大对外开放面临多重挑战，但也孕育着经济特区、粤港澳大湾区中心城市和中国特色社会主义先行示范区“三区叠加”所释放出的重大机遇。站在新起点上，深圳仍要把握机遇，先行一步，以打造全球标杆性城市为目标，以推进更高水平对外开放为主要路径，着眼国际化、现代化，构建深圳高质量发展的新思路与大战略。

（一）综合提升产业竞争力

1．加快实施创新驱动发展战略。实施更精准的产业扶持政策，在美国限制和打压中国重点产业、重点企业的形势下，提高单个项目支持力度。加快出台促进 5G 产业高质量发展的若干措施，抓紧落实集成电路、人工智能两个产业链的扶持政策，加大对“卡脖子”技术的投入力度。制定《首台（套）重大技术装备推广应用指导目录》，将更多国产芯片、操作系统、软件等纳入目录，推动形成 5G 产业发展良好生态。

2．完善境外贸促服务网络。利用各国商协会、华人社团、使领馆、中资企业等机构和企业，整合驻外使领馆资源，建立境外贸促服务机制，以海外商协会为桥梁纽带创新机构间的合作模式，为“走出去”深企提供更优质的落地服务，包括目的国国情、法律、税务、文化等咨询，收集当地经贸信息，开展前期调研，调解商事法律纠纷，推介优势产业和优品精品，展示领先技术和创新成果。

---

①郑新立主编：《建立和完善深圳开放型经济体系》，研究出版社 2010 年版，第 190 页。

3．大力培育国内跨国企业。创新政府购买服务方式，对重点企业“走出去”过程中的法律咨询、海外参展、场地租金、纠纷应对等给予支持。鼓励、协助企业在开拓海外市场过程中投保出口信用保险、海外投资保险等险种，由中央和地方财政按一定比例进行保费支持。引导企业提升品牌管理能力，组团赴海外参展，举办产品海外发布会以及文化推广交流活动，为国产品牌“抱团出海”搭建平台。

4．探索建立境外产业集群。以行业龙头企业为核心，通过大企业带领中小配套企业共同开拓国际市场，构建全产业链战略联盟。加快深越海防合作区、中白商贸物流园、老挝—中国现代农业科技示范园、巴新广东（深圳）产品展销中心建设，推动更多企业赴沿线国家地区开展国际产能和装备合作，带动深圳零部件、设备等产品出口。

（二）推进贸易高质量发展

1．充分发挥技术和服务出口的提升带动作用。大力发展对外工程承包和劳务合作，通过推进技术和服务出口带动成套设备与技术出口。鼓励通信技术、生物制药、电子器械等高新技术领军企业跨国并购或设立海外研发机构，促进“走出去”价值链逐步向高端延伸。重点推进电信、计算机和信息服务、研发和设计服务等高端服务外包。

2．促进外贸综合服务健康发展。明确外贸综合服务企业采用双抬头通关制度，增加外贸综合服务企业的专用监管代码，以区分其他业务模式。对于侵犯知识产权、违反海关法律法规等行为，区分生产销售单位作为贸易主体及外贸综合服务企业作为服务主体的责任和义务；协调税务部门，为外贸综合服务企业集中办理出口退税业务，推动退税电子化申报；协调海关企业管理部门安排专门岗位，为外贸综合服务企业申请海关经认证的经营者（简称 AEO）认证资质给予专门辅导，并协调解决企业审单、查验等环节问题。支持华润万家、天虹等行业龙头企业整合全行业供应链。发挥深圳供应链和外贸综合服务企业的优势，促进与跨境电商的协同发展。

3．推进跨境电商综合发展。总结并推广“保税 + 实体新零售”的经验做法，通过关检联合作业实现实体新零售和保税贸易融合发展新模式，继续开展跨境电商供应链系统出口业务。推动在机场国际快件运营中心开展跨境电商“9610”项下的进出口通关业务。探索在商事制度改革、网络市场监管覆盖、网络市场监管制度建设、服务与可持续发展、行业自律和领导机制建设等方面的经验，在跨境电子商务领域营造便捷的市场准入环境、有序的市场竞争环境、放心的市场消费环境，形成明显的产业发展效应和监管示范作用。

4．扩大市场采购贸易规模，探索易货贸易。支持罗湖区、宝安区等旅游购物发展较快的区域纳入全省市场采购贸易试点。加快商业设施智能化、数字化、网络化建设，力

争打造 3～5 家“智慧商圈”样板和 10 家“智慧商店”标杆。

5．实施更为便捷的贸易政策。转变政府管理方式，弱化事前干预，强化事中事后监管。对进出口贸易企业，实施自我管理、自建账册和联网存证备查，自主开展进出口业务以及货物仓储、加工、组装、维修、检测、展示和交易等业务。除因国家安全、公共安全和生态安全等重大公共利益外，最大限度取消生产经营许可证等管理方式。严格实施“电子底账＋企业自核＋海关核查”的海关监管模式。整合和规范进出口环节经营性服务和收费，实现口岸高效运作 1 小时通关。

（三）提高金融领域服务能力

1．推进人民币国际化进程。引导境外经贸合作区企业使用跨境人民币结算，对于在境外投资建设的经贸合作区，引导区内企业在中方员工工资、与中国贸易等领域更多使用人民币跨境结算。进一步完善跨境人民币业务奖励措施，助力打造跨境人民币业务创新试验区，对贸易项下人民币跨境结算占比较高的区内企业给予奖励，对自贸区内银行的人民币跨境结算占比情况进行考核和奖励等。

2．提高资金便利流动水平。应允许金融机构全面开展各类离岸业务。允许企业自主持有外汇、外币之间自由兑换、外进外出的外汇资金自由划转。探索资金流、货物流、订单流三流分离状态下外汇收支便利化措施，支持开展跨境人民币结算，吸引跨国公司把地区总部、结算中心、贸易中心和订单中心落户深圳，打造区域性离岸贸易中心。探索设立穗港前沿产业独角兽本/外币平行投资基金，探索发展物流及新兴产业基金。鼓励开展国际性知识产权质押融资和资产证券化，引导金融服务更好对接科技创新。

3．实施更自由的投资政策。先行先试金融业对外开放措施，允许资本项目外汇收入用于境内股权投资，推进限额内资本项目可兑换，负面清单外的境内机构在真实、合规的前提下，可依据实际跨境收支设定限额，将资本项目外汇收入或结汇所得人民币资金依法用于境内投融资。以“规制中立”为原则，实施最高标准的市场准入制度，除涉及国家安全、文化等少数领域外，全面取消金融、环保、交通运输、航运服务等产业对外商投资的准入限制，取消投资者股比限制、经营范围限制等准入限制，营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。除部分特殊产品和服务外，政府采购对包括外资企业在内的各类市场主体均一视同仁，享受同等待遇。未经法规许可，政府不得单方面向在区内注册、经营的国内外企业提供任何有碍公平竞争的直接补贴。

4．加强金融综合支持能力。支持金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，为企业和非居民提供跨境发债、跨境投资并购等跨境金融服务。支持符合条件的

跨国企业集中运营管理境内外资金，办理外债和境外放款额度集中管理、经常项目资金集中收付和轧差净额结算等业务。

（四）完善相关保障措施

1．全面加强党的领导和党的建设。落实新时代党的建设总要求，坚持把党的政治建设摆在首位，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。贯彻落实新时代党的组织路线，激励特区干部新时代新担当新作为。全面贯彻习近平总书记关于广东发展的“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”的总体要求。坚定不移推动全面从严治党向纵深发展，持之以恒正风肃纪反腐。

2．破解深圳发展的空间瓶颈。参照深汕合作区模式，联合深圳、东莞、惠州、汕尾和河源五地，探索构建大深圳统筹合作示范区，突破行政区划的空间和职能限制，进行核心城市资源优化配置的制度创新。由深圳对统筹合作示范区的规划整合融合、土地开发安排、共建科技创新平台、招商共享、交通基础设施、环境治理以及城市公共服务布局等涉及经济发展的重点领域以及教育、医疗、社保等民生领域进行有益探索，将统筹合作示范区过去“各自为政”的发展方式向“共谋共建”转变，构建“集团发展区域”。[①]率先探索国有土地使用权续期路径、利用存量建设用地开发建设住宅、分类盘活利用存量工业用地等一系列改革，以更大的土地改革权限下放，更强的产业和居住空间保障，充分发挥“双区叠加”优势。

3．实施国际复合型人才培养计划。扩大教育对外开放，探索设立“高教特区”，创新联合办学机制，强化校企对接，促进教育培训与城市发展的深度融合。联合高等院校和专业外语机构，由企业推荐中高层管理人才和专业技术人才，采用学历教育和非学历教育相结合的方式，有重点、有针对性地开展小语种专业人才培训。加大国际化经营管理领军人才的培训力度，重点培养跨境电子商务人才。拓展人才引进的领域和渠道，实现“走出去”领域高级人才享受与科技、创新人才的同等待遇，提升企业的国际化管理和全球采购能力。鼓励企业聘请使用参与国的专业技术人员，利用好当地人才资源。

参考文献：

1．王硕：《深圳对外开放的缘起》，《百年潮》2011 年第 5 期

2．沈宣理：《深圳对外开放的实践与思考》，《学术研究》1998 年第 12 期。 **（下转第 113 页）**

①黄琦、张浩、黄宜秋：《“三区”叠加　扩权赋能　探索建设大深圳统筹合作示范区》，《学习时报》2020 年 6 月 12 日，A08 版

·产业发展·

互联网金融背景下收入多元化对我国银行经营风险影响的分析*

郑　鑫　薛同锐　胡慧乐　蔡秀玲

摘要：在互联网金融快速发展的背景下，如何有效开展收入多元化战略，减少银行的风险，是商业银行必须面对的现实课题。本文基于文本挖掘法和因子分析法合成互联网金融发展指数，选取 2007—2019 年 105 家中资银行年度面板数据，研究互联网金融背景下收入多元化与银行经营风险的关系。研究发现，互联网金融的发展提高了银行风险，且银行资本充足率越高，互联网金融对其风险的影响程度越大；收入多元化有效降低了银行风险，且对资本充足率更高的银行，其影响效应更明显；收入多元化与互联网金融发展的交互影响与银行风险呈现负相关性，收入多元化程度越高，越能减弱银行经营风险。

关键词：互联网金融　收入多元化　因子分析法　银行风险

作者简介：郑　鑫，福建师范大学经济学院博士研究生、中国农业银行福建省分行中级经济师；

薛同锐，南开大学经济学院博士研究生、中国人民银行杭州中心支行中级经济师；

胡慧乐，厦门大学经济学院硕士研究生；

蔡秀玲，福建师范大学经济学院教授、博士生导师。

* 国家社科基金一般项目《贸易与地区收入不平等：基于国内市场扭曲下资源空间再配置的研究》(17BJL109)、《农民工市场化过程中城乡要素平等置换分层路径研究》(13BJL064)，南开大学人文社科重点学科骨干人才资助项目《劳动力市场动态演进对我国对外开放的影响研究》(96176702) 部分成果。

近年来，随着互联网金融业务的快速发展，高资金成本制约下的商业银行传统业务受到较大冲击，市场占有率逐步降低。面对激烈的市场竞争，各家商业银行纷纷考虑业务经营模式转型，改变以存贷款利差为主要收入的传统营业模式，制定多元化战略。在此过程中，风险控制成为商业银行必须考虑的问题。在互联网金融快速发展的背景下，如何有效开展收入多元化战略，降低银行经营风险，是商业银行必须面对的现实课题。

一、互联网金融发展与商业银行收入多元化现状

（一）互联网金融定义及其优势

互联网金融指互联网企业或其他非银行金融机构利用互联网技术和信息技术实现具有金融功能的新型业务。相比传统金融，互联网金融的优势主要包括：一是成本更低。互联网金融使得客户可以通过第三方支付平台办理业务，大幅降低了交易成本。二是效率更高。互联网金融拥有全套标准化操作流程，业务实现了网上办理，节省了“鞋底成本”。三是覆盖面更广。互联网企业客户以小微企业和个体为主，填补了传统金融服务的盲区，且业务量和业务范围覆盖更广。四是收益率更高。互联网金融服务流程更简单、周期更短、风险更低、收益率更高，能更有效率地实现资金信息对接和完成交易。

互联网金融业务模式基于支付结算业务功能展开，随着智能设备的广泛使用愈发成熟，市场占有率迅速提升。2011 年，中国人民银行正式发放第三方支付经营牌照，蚂蚁金服产品支付宝、腾讯旗下微信支付和财付通等引领了该领域发展的潮流。根据艾媒咨询的数据，2011—2019 年，我国第三方互联网支付市场飞速发展，2019 年支付金额达 226.2 万亿元，是 2011 年的 2262 倍。

（二）商业银行收入多元化发展及风险影响途径

1．商业银行收入多元化的发展现状

2005 年以来，国务院先后批准商业银行开展投资基金管理公司、金融租赁公司、信托公司和保险公司的试点工作，推动商业银行多元化经营发展。截至 2019 年，全国已有 32 家商业银行投资设立了 15 家基金管理公司、14 家证券公司、12 家保险公司、6 家期货公司、5 家金融资产投资公司、4 家信托公司和 24 家消费金融公司。目前，商业银行多元化收入主要有三个特征：一是非利息收入持续增长，但占比依然较低。2019 年工商银行、农业银行等 12 家大中型商业银行非利息收入总和为 12678.85 亿元，占营业收入比重平均为 35.44%，比 2007 年增加了 22.63 个百分点；与西方国家相比（约占 50%），占比仍然

偏低。二是非利息收入与互联网金融发展程度正相关。以 16 家上市商业银行[①]为例，2013—2019 年，其非利息收入占比从 22.65%增至 29.19%，同期互联网支付交易规模从 5.37 万亿元激增至 29.1 万亿元。三是不同银行之间非利息收入差异明显。从非利息收入占营业收入比重看，上述 16 家上市商业银行中，2019 年国有银行的平均占比为 32.37%，股份制银行为 39.34%，城商行为 30.15%。股份制银行中的民生银行和城商行中的宁波银行非利息收入占营业收入比重相对较高，分别为 45.72%和 40.02%，均超过了 5 大国有银行。

2．收入多元化对商业银行经营风险的影响途径

收入多元化对商业银行经营风险的影响途径主要有两种：一是正向协同效应。开展收入多元化不仅为商业银行带来了更高的收益，利润更具平稳性，经营风险逐步分散。二是反向抑制效应。开展收入多元化加剧了商业银行的利润波动，最终降低了风险规避能力，提高了银行风险。因此，分析收入多元化对商业银行经营风险的影响，要将商业银行的多元化业务看成对现有资源的投资组合行为。当现有资源的投资组合行为能够促使银行获得更多非利息收入，而这非利息收入倾向于产生更为平稳的利润时，就意味着多元化经营能够有效降低风险，是正向协同效应。反之，则认为是反向抑制效应。

二、实证模型构建

（一）互联网金融综合发展水平测度指标构建

1．互联网金融发展指数说明

互联网金融发展指数设计旨在对互联网企业利用网络技术渗入金融领域的程度进行数值化展示。本文将互联网金融业务细分为支付、货币基金、信贷、保险、理财、征信等六个板块，并将其功能定位为支付清算、资源配置、风险管理与信息处理四种。借鉴既有研究的思路，[②] 使用 19 项细分功能变量建立指标层，构建互联网金融测度指标体系，以 2007 年为基期，设定基期值为 100，计算互联网金融年度发展指数。

2．互联网金融测度模型构建

互联网金融指标体系中的 19 项细分功能变量之间具有较强的相关性，因此使用因子分析法构建模型，既能有效揭示互联网金融各功能内部之间的协同效益，又能将多维度

①国有银行：工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行；股份制银行：招商银行、民生银行、中信银行、兴业银行、光大银行、浦发银行、平安银行、华夏银行；城商行：北京银行、宁波银行、南京商业银行。

②顾海峰、杨立翔：《互联网金融与银行风险承担：基于中国银行业的证据》，《世界经济》2018 年第 10 期，第 83～84 页。

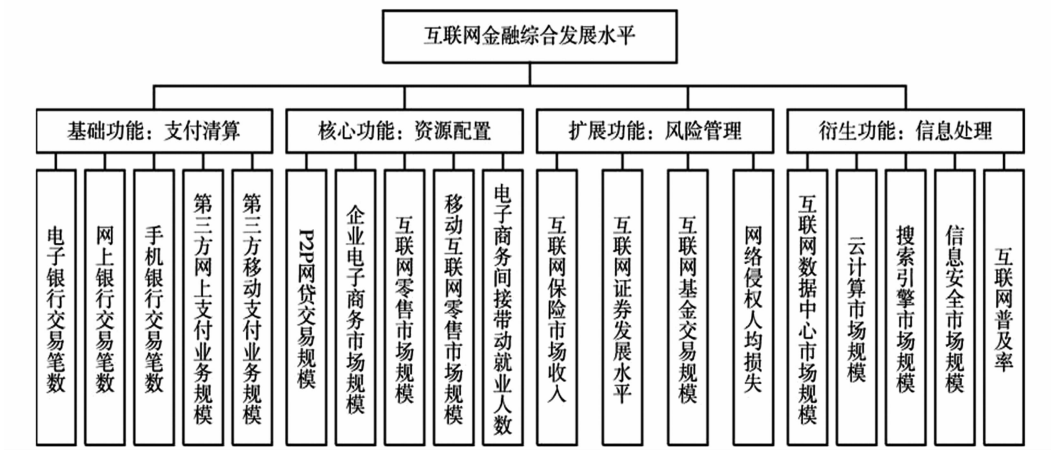

图 1　互联网金融综合发展水平功能拆分

资料来源：顾海峰、杨立翔，《互联网金融与银行风险承担：基于中国银行业的证据》，《世界经济》2018 年第 10 期，第 76 页。

互联网金融指数纳入统一测度量化提供条件。根据因子分析法，将整个指标体系分解为若干公共因子，公共因子得分计算公式为：

$$IF_j = \omega_{j1} * X_1^* + \omega_{j2} * X_2^* + \cdots + \omega_{ji} * X_i^* \tag{1}$$

推出互联网金融综合测度模型为：

$$IF = s_1 * IF_1 + s_2 * IF_2 + \cdots + s_j * IF_j \tag{2}$$

其中，$\{X_{i1}^*, X_{i2}^*, X_{i3}^*, \cdots X_{ik}^*\}^T$ 是细分可测变量的标准化数据集合，ω_{ji} 作为权重指标，为第 i 个二级指标占第 j 个公因子得分的比重，而 s_j 则是方差贡献率占提取因子累计贡献率之比。

3．测算结果

根据上面两式，互联网金融支付结算等四项功能指数测度模型分别为：

$$IF_1 = 0.2 * X_1^* + 0.21 * X_2^* + 0.208 * X_3^* + 0.214 * X_4^* + 0.202 * X_5^* \tag{3}$$

$$IF_2 = 0.202 * X_6^* + 0.217 * X_7^* + 0.218 * X_8^* + 0.212 * X_9^* + 0.197 * X_{10}^* \tag{4}$$

$$IF_3 = 0.3 * X_{11}^* + 0.302 * X_{12}^* + 0.316 * X_{13}^* - 0.244 * X_{14}^* \tag{5}$$

$$IF_4 = 0.21 * X_{15}^* + 0.206 * X_{16}^* + 0.192 * X_{17}^* + 0.21 * X_{18}^* + 0.21 * X_{19}^* \tag{6}$$

将上述进行合成可得互联网金融综合发展指数测度模型：

$$IF = 0.251\ IF_1 + 0.253\ IF_2 + 0.251\ IF_3 + 0.253\ IF_4 \tag{7}$$

通过描绘 2007—2019 年的互联网金融综合发展指数线性图发现，中国的互联网金融发展水平逐年提升，其中 2007—2013 年为平稳发展期，2014—2019 年为跨越式发展期。总体上看，互联网金融生态四大功能中的支付清算、资源配置、信息处理功能指数逐年

递增，趋势保持一致，而风险管理功能指数并非完全单调。以 2012 年为时间节点，2012 年之前，风险管理功能指数单调递增，且在四大功能指数中数值最高；2012 年至今，经历了短暂下降后，恢复缓慢增长态势，说明互联网金融风险管理仍需进一步关注。2016 年之后，四大功能指数值几乎相同。从四大功能相对发展程度来看，大多数年份风险管理功能位居首位，而信息处理功能与资源配置功能次之，支付清算功能排在末位。

（二）变量设计与实证模型

1．变量设计

（1）被解释变量。传统的商业银行风险度量主要基于一组银行风险评估指标，如资本充足率、流动性等，但这类指标并不能很好地反映银行实际风险状况。通过翻阅既有文献，采用标准权重法测算相关风险评估指标的比率，用来衡量商业银行风险水平。

（2）核心解释变量。本文使用互联网金融发展指数与银行多元化经营指数两个核心解释变量。根据赫芬达尔—赫希曼指数构建方法，构建如下多元化经营指标：

$$DIY = 1 - \left[\left(\frac{INI}{TOI}\right)^2 + \left(\frac{NINI}{TOI}\right)^2\right] \tag{8}$$

上式中，DIY 为收入多元化指数，TOI 为净营业总收入，INI 为净利息收入，$NINI$ 为非净利息收入，$TOI = INI + NINI$。DIY 数值在 0～0.5 之间，数值越高，收入多元化程度越高。当 DIY 为 0 时，收入来源多元化程度为零；当 DIY 为 0.5 时，收入来源多元化程度最高。

（3）控制变量。一是银行微观特征层面。使用资本充足率作为门限变量。由于资本充足率水平能直接影响当年经营风险程度，两者之间存在内生性，考虑将银行资本充足率水平的滞后项加入分析。二是宏观经济环境层面。采用年度国内生产总值（GDP）的自然对数来反映经济增长环境。三是货币政策的影响。直观上，货币政策变量包括货币供给（$M_1$①）和法定存款准备金率变动，主要作用机制为：货币政策—市场货币供应量—银行信贷投放—经营效益—经营风险。

此外，根据研究需要，本文还选取了银行资产、存贷比等作为银行特征变量。

2．实证模型

考虑我国互联网发展与银行收入多元化发展现状，构建如下实证模型：

$$RISK_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 IF_t + \alpha_2 DIV_{it} + \alpha_3 IF_{it} \times DIV_{it} + \alpha_4 CAR_{it} + \alpha_5 CAR_{it-1} + \alpha_6 SIZE_{it-1} + \alpha_7 MP_t + u_i + \varepsilon_{it} \tag{9}$$

①由于信贷资金投放主要以企业活期存款为主，此处以狭义货币供应量表示。

其中，$RISK_{it}$ 为第 i 家银行 t 年风险水平；DIV_{it} 代表银行收入多元化水平；$IF_{it} \times DIV_{it}$ 为互联网金融发展与银行收入多元化的交互风险效应；CAR_{it} 代表银行资本充足率，其滞后一期项为控制变量；$SIZE_{it-1}$ 表示提出资本充足率指标后，样本个体微观特征的滞后一期变量；MP_t 为货币政策变量，包括 M_{1t}、$DRES_t$、RLC_t；u_i 为控制银行个体差异的固定效应；ε_{it} 为随机误差项。

（三）数据来源

本文商业银行①经营数据来自万德（Wind）数据库、东方财富网 Choice 数据、国泰安（CSMAR）数据库、全球银行与金融机构分析库（Bankscope）、商业银行官网。样本数据筛选时将某些关键变量的异常值和缺失值予以剔除；异常值采用银行相近年份数值或行业平均值近似替代，缺失值根据商业银行年报等有关报告予以补充。互联网金融发展指数根据前文计算结果，宏观经济数据来源于国家统计局和中国人民银行。共选取 2007—2019 年 105 家中资商业银行的年度平衡面板数据。主要变量数据来源说明如下：

$RISK_{it}$：第 i 家银行 t 年风险水平，计算银行 i 的风险加权资产比率，② 用以替代银行经营风险指标。由于 Bankscope 中我国各商业银行风险加权资产数据严重缺失，本文从 CSMAR 数据库中获得数据。

IF_t：互联网金融 t 年发展综合指数。借助百度搜索互联网金融四大功能所包含子业务（关键词）的网上频率，利用因子分析法计算。

DIV_{it}：第 i 家银行 t 年收入多元化水平。计算公式为非利息收入/总收入，数据来源为 CSMAR 数据库、Wind 数据库。

CAR_{it}：第 i 家银行 t 年资本充足率，由于各数据库数据序列均不完整，本文分别从 Bankscope 数据库、各商业银行官网及 Wind 数据库获取较为完全的数据。

MP_t：t 年货币政策变量集合，包括 M_{1t}、$DRES_t$、RLC_t。数据来源为 Wind 数据库、东方财富网 Choice 数据。

GDP：国内生产总值。数据来源为相关年份《中国统计年鉴》。

（$IF_{it} \times DIV_{it}$）：互联网金融发展指数与收入多元化的交互项，用来解释宏观经济变动背景下，互联网金融如何影响出口，进而对商业银行经营风险产生的影响。

表 1 显示了本文研究所涉及各主要变量的描述性统计结果。随着互联网金融发展水平

①不包括政策性银行、外资银行。

②风险加权资产总额＝资产负债表内资产×风险权数＋资产负债表外资产×转换系数×风险加权数（表内外风险加权资产与总资产之比）。

的提高，风险加权资产投资比例逐步下降，银行资本充足率变动幅度有限。

表 1　变量描述性统计

年份	RISK	SIZE	lnDIY	CAR	GDP	M_1	DRES	RLC
2007	－0.631	24.484	2.6211	11.843	30.788	30.218	0.055	3.388
2008	－0.614	24.482	2.7683	12.781	30.898	30.247	3.723	5.599
2009	－0.604	24.949	2.9194	12.521	30.996	30.534	5.012	3.798
2010	－0.591	25.224	3.1225	12.982	31.132	30.694	－3.155	0.833
2011	－0.561	25.444	3.3851	13.594	31.247	30.725	1.591	2.402
2012	－0.571	25.653	3.4242	13.913	31.322	30.762	2.369	2.771
2013	－0.463	25.816	3.5833	12.581	31.391	30.834	－0.257	0.832
2014	－0.429	25.976	3.6921	12.902	31.452	30.837	0.598	2.435
2015	－0.431	26.151	3.7788	12.844	31.504	30.964	－1.043	2.622
2016	－0.432	26.221	3.8711	12.932	31.603	31.332	－3.749	1.812
2017	－0.436	26.822	3.9123	12.779	31.712	31.443	1.876	2.121
2018	－0.327	27.312	3.9871	13.335	32.002	31.349	0.986	1.465
2019	－0.319	27.603	4.1312	13.423	32.445	31.675	－1.231	0.984
合计	－0.493	25.857	3.477	12.956	31.422	30.893	0.521	2.389
	0.165	1.923	0.251	5.413	0.354	0.308	2.713	1.109

注：数值为均值；假设银行总是持有一定比例的风险资产，则风险资产的占比∈（0，1］，其风险（RISK）为负值，且其绝对值越小，银行风险程度越高。

（四）描述性统计

经上文处理，获得了国内 105 家商业银行 2007—2019 年经营风险及宏观经济情况的面板数据，表 1 为变量描述性统计。可以较直观地看到：（1）随着互联网金融发展水平的提高，银行平均风险水平波动上升。除 2012 年风险水平略有下降之外，其他年份均保持增长态势，尤其 2013 和 2014 年风险急剧上升，此后风险水平稳中有降，这可能是近几年相关监管政策的出台所致。（2）商业银行资产规模单调递增，从 2008 年的 24.482 增至 2016 年的 26.221。（3）资本充足率相对平稳，基本围绕平均值 12.889 小幅上下波动。

（五）实证结果分析

1．平稳性检验与协整检验

依据上文的方法和所采用的指标，笔者计算整理了国内 105 家商业银行的面板数据，

在进行回归估计之前，首先对数据进行平稳性检验和协整检验。本文对风险水平（$Risk_{it}$）、互联网金融发展指数（IF_t）、国内生产总值（GDP）、货币政策变量（M_1、$DRES_t$、RLC_t）、资本充足率（CAR_{it}）变量使用 LLC－T、IPS－W、ADF－Fisher 检验法进行平稳性检验。上述 3 种方法证明了本文实证模型中所采用的变量均拒绝零假设，因此面板数据不存在单位根，数据是平稳的。此外，互联网金融发展指数具有的零均值同方差特性保证了数据的平稳性。

协整检验方面，利用 Pedorni 检验和 Kao 检验对变量的长期协同平稳性做了面板协整检验，发现无论是互联网金融、宏观经济环境变动与银行风险之间，还是互联网金融、多元化经营与银行微观特征变量之间，均呈现趋于相对稳定的长期均衡。

2．实证结果分析

（1）互联网金融综合发展水平的影响。互联网金融背景下收入多元化对商业银行经营风险的影响如表 2 所示，按照互联网功能细分，可获得 2007 年互联网发展水平，并以此为基期计算各年互联网金融发展程度指标，直观发现收入多元化程度（非利息收入占比）与之成正比。实证分析发现，互联网金融对当期银行风险的影响显著为正，即互联网金融的深化显著加重了商业银行经营风险。这同时也说明，互联网金融发展虽然能在一定程度上产生对商业银行的协同发展效应，降低银行运用成本和管理费用，但仍不足以弥补银行因存贷款利差缩减的利润损失。在对结论的解释上，笔者认为，传统商业银行主要依靠吸收存款、发放贷款赚取息差，互联网金融的快速发展使银行客户群体流失，尤其是长尾客户流失对银行赖以生存的巨额活期存款影响很大，而且互联网小贷的便捷性也吸走了部分银行客户。金融业务的大规模脱媒，企业（个人）客户融资便利性的增强，改变了传统投融资格局，商业银行作为资本中介的作用越来越小，利润随之下降，经营风险加大。因此，在互联网金融发展的过程中，存贷款两方面的作用合力导致商业银行存贷款均有不同程度减少，主营业务所受冲击最大，对经营风险的负面影响也更大。

考虑到国内商业银行先天差异性导致发展不平衡，本文将其按照资本充足率水平（CAR_{it}）分为两组，分别是资本相对不足组（$CAR_{it} \leqslant 12.39\%$）和资本充足组（$CAR_{it} \geqslant 12.39\%$）。从分组情况可以看出，总体上资本充足率较高的银行面对互联网金融风险冲击程度要大于资本充足率较低的银行，边际影响变化率达 20%。这说明相比而言，资本充足率水平越高，面对互联网金融冲击的反应越敏感。从表 2 中可以看到，各个回归列的 F 值检验表明各列的回归系数在整体上十分显著。

表 2　回归结果

	第一组		第二组	
门限变量	CAR_{it}≤12.39%	CAR_{it}>12.39%	CAR_{it-1}≤12.39%	CAR_{it-1}>12.39%
IF_t	0.3027*** (0.0692)	0.3632*** (0.0711)	0.3112*** (0.0687)	0.4058*** (0.0810)
CAR_{it}	0.0044*** (0.0021)	−0.0001*** (0.0011)		
CAR_{it-1}			0.0036*** (0.0034)	−0.0025*** (0.0009)
$lnDIV_t$	−0.782*** (0.0131)	−0.578*** (0.0255)	−0.887*** (0.0147)	−0.671*** (0.0362)
$ln\ IF_t \times lnDIV_t$	−0.442*** (0.0350)	−0.224*** (0.0316)	−0.389*** (0.0221)	−0.133*** (0.0332)
$SIZE_{t-1}$	−0.1012*** (0.0192)		0.0958*** (0.0171)	
GDP_t	0.6212*** (0.0782)		0.6473*** (0.0781)	
M_{1t}	−0.4922*** (0.0823)		−0.5084*** (0.0871)	
$DRES_t$	0.0091** (0.0042)		0.0095** (0.0047)	
RLC_t	−0.0326*** (0.0112)		−0.0368*** (0.0115)	
常数项	−3.1088 (2.4512)		−2.4418 (2.5054)	
F 值	49.63***		47.74***	
R^2	10.23***		10.66***	

注：F 统计量均大于显著性水平 1%的临界值；括号内为稳健标准误差。

（2）收入多元化对银行风险的影响。回归结果发现，无论是资本充足率较高组还是资本充足率较低组样本，收入多元化（$lnDIV_t$）的系数值始终为负，且解释度很强。这说明了收入多元化降低了银行风险，且对银行风险影响具有持续性。从表中还可以看到，就分组样本而言，分析期内，收入多元化（$lnDIV_t$）对资本充足率水平较高的商业银行，风险抑制效果更好。笔者认为，相比股份制银行和城商行，国有银行资本充足率水平更高，而国有银行的客户包括大型央企、国企、机关、事业单位等部门，以及具有一定收入的个体，其客户资源相对优质、广泛，在开展多元化经营的过程中，可以较容易地向异质客户提供不同服务，且业务关联性相比其他银行要更小，这样就充分稀释了多元化

经营所带来的风险隐患。此外，收入多元化与互联网金融的乘积项（$ln\ IF_t \times lnDIV_t$）对银行风险的影响显著为负。说明互联网发展程度越高，收入多元化对银行风险的负面影响越大；互联网发展程度越低，收入多元化对银行风险的负面影响越小。

（3）银行微观异质特征的影响。表 2 中的结果显示，一方面，银行上期资产规模对本期经营风险的影响系数为负。说明相比中小银行，国有银行、大型股份制银行等资产规模越大的银行，其自身风险抵御能力越强。这也是因为大银行往往更加偏好稳健经营，在开展业务时对风险的把控更加严格。随着银行规模的扩张，其风险管理能力也将得到提高，有利于其进行风险防范，从治理端防止潜在风险，稀释存量风险。另一方面，商业银行资本充足率对其风险的影响具有非单调性。当期资本充足率水平较低时，上期资本充足率对本期银行风险的影响系数显著为正，即提升了银行风险；而随着当期资本充足率的增加，上期资本充足率对本期银行风险的影响系数反而为负，即降低了银行风险。

（4）宏观环境的影响。表 2 显示了 GDP、货币政策（MP_t）对行业整体技能就业结构的影响。结果显示：一是 GDP 增长对银行经营风险的影响显著为正，说明随着经济环境的改善，商业银行对未来经营有更好的预期，从而具有更强的动机去开展风险更高的业务，一定程度上淡化了风险防范意识，这也是商业银行经营顺周期性的体现。二是扩张的货币政策将减轻银行经营风险，货币供给（M_1）对银行经营风险的影响显著为正，而法定存款准备金率（$DRES_t$）对银行经营风险的影响显著为负，说明市场中货币供给的增加（M_1 上升或$DRES_t$ 下调），将直接改善银行的流动性。流动性充裕有利于银行业务量增加，能够对实体经济带来正面刺激，降低中小企业融资成本，减少因实体经济萎靡带来的银行坏账率上升。

3．稳健性检验

紧接着，笔者尝试对结果进行稳健性检验，将资本充足率水平（CAR_{it}）的门限值按近 4 年商业银行平均资本充足率（14.89%）对各家银行进行分组，重新考察互联网金融背景下收入多元化对商业银行经营风险的影响情况。由于银行风险存在连续影响效应，因此模型设定中加入因变量的滞后项，构建模型如下：

$$RISK_{it} = \beta_0 + \beta_1 RISK_{it-1} + \beta_2\ IF_t + \beta_3\ DIV_{it} + \beta_4\ IF_{it} \times DIV_{it} + \beta_5\ CAR_{it-1} + \beta_6\ SIZE_{it-1} + \beta_7\ MP_t + u_i + \varepsilon_{it} \quad (10)$$

检验后发现，残差项不存在二阶自相关；Sargan 过度识别检验统计量数值分别为 0.1431 和 0.1563，说明工具变量选择合理，模型估计没有明显偏误。稳健性检验的结果支撑了前文结论。观察按新设定的门限值进行划分的低资本充足率组和高资本充足率组的回归结果，可以发现：（1）互联网金融的深化加重了商业银行经营风险。（2）资本充足

率较高的银行面对互联网金融风险冲击的影响与之前的结论相同。（3）商业银行资本充足率对其风险的影响仍具有非单调性。当期资本充足率水平较低时，上期资本充足率对本期银行风险的影响系数显著为正（0.0048），即提升了银行风险；而随着当期资本充足率的增加，上期资本充足率对本期银行风险的影响系数反而为负（－0.0021），即降低了银行风险。（4）收入多元化对两组样本银行风险的影响系数分别为－0.833 和－0.701，而互联网金融与收入多元化的交互性对样本数据的影响系数分别为－0.528 和－0.452。说明互联网发展程度越高，收入多元化对银行风险的负面影响越大；互联网发展程度越低，收入多元化对银行风险的负面影响越小。综上所述，本文就互联网金融背景下收入多元化对银行风险影响的主要结论具有稳健性。

三、结论与展望

本文考察互联网金融背景下收入多元化对商业银行经营风险的影响，通过构建互联网金融发展指数，纳入其他市场特征，定量分析互联网金融与收入多元化对商业银行经营风险的影响。发现互联网金融发展对商业银行风险影响的效应是双面的。一方面，互联网金融发展降低了商业银行的利息收入，挤压了商业银行的利润，影响其资产收益率。另一方面，互联网金融的发展对商业银行具有较强的示范作用。实证研究测算结论表明：第一，互联网金融的深化显著加重了商业银行经营风险，说明互联网金融发展虽然能够在一定程度上产生对商业银行的协同发展效应，降低银行运用成本和管理费用，但仍不足以弥补银行因存贷款利差缩减的利润损失。第二，资本充足率水平越高，银行面对互联网金融冲击的反应越敏感。第三，GDP 增长对银行经营风险的影响显著为正，说明随着经济环境的改善，商业银行对未来经营有更好的预期，从而具有更强的动机去开展风险更高的业务，一定程度上淡化了风险防范意识。第四，收入多元化降低了银行风险，且对银行风险的影响具有持续性。通过互联网发展指数与收入多元化的交互项系数可见，互联网发展程度越高，收入多元化对银行风险的负面影响越大；互联网发展程度越低，收入多元化对银行风险的负面影响越小。

综上，在互联网经济时代，商业银行必须正视互联网金融带来的冲击，努力推动自身业务网络化开展。一要转变思维，通过科技互联互通实现金融服务的高效和低成本运营，充分利用互联网金融正外部性，打造完善的风险监测体制，并做好风控预案。二要强化金融产品创新，多渠道、多方位推动非利息收入占营业收入比重不断提高。三要提升风险意识，强化信用风险抵御能力，避免落入“顺周期”陷阱。四要拓宽商业银行资本补充渠道，降低银行流动性风险隐患。

参考文献：

1．顾海峰、杨立翔：《互联网金融与银行风险承担：基于中国银行业的证据》，《世界经济》2018年第10期。

2．陈志武：《互联网金融到底有多新》，《新金融》2015年第4期。

3．戴国强、方鹏飞：《利率市场化与银行风险——基于影子银行与互联网金融视角的研究》，《金融论坛》2014年第8期。

4．郭品、沈悦：《互联网金融对商业银行风险承担的影响：理论解读与实证检验》，《财贸经济》2015年第10期。

5．黄国妍：《中国商业银行收入结构多元化能够分散银行风险吗?》，《金融经济学研究》2015年第6期。

6．刘晓欣、王飞：《中国微观银行特征的货币政策风险承担渠道检验——基于我国银行业的实证研究》，《国际金融研究》2013年第9期。

7．Angeloni，I.，Faia，E.，& Duca，M. L. Monetary Policy and Risk Taking. *Journal of Economic Dynamics and Control*，2013，52.

8．Berger，S. C.，& Gleisner，F. Emergence of Financial Intermediaries in Electronic Markets：The Case of Online P2P Lending. *Business Research*，2009，2（1）.

责任编辑：李　蕊

(上接第101页)

3．钟坚：《历史性跨越——深圳经济特区改革开放和现代化建设回顾与思考（下）》，《特区实践与理论》2018年第3期。

4．张军主编：《深圳奇迹》，东方出版社2019年版。

5．吴定海、董晓远：《深圳经济发展报告》，社会科学文献出版社2019年版。

6．江小涓：《新中国对外开放70年》，人民出版社2019年版。

7．国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来15年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018年第12期。

8．郑新立主编：《建立和完善深圳开放型经济体系》，研究出版社2010年版。

9．黄琦、张浩、黄宜秋：《“三区”叠加　扩权赋能　探索建设大深圳统筹合作示范区》，《学习时报》2020年6月12日。

责任编辑：李　蕊

·智库言论·

国内外经济形势与下半年经济工作

2020 年 8 月 14 日，中国国际经济交流中心举办第 131 期“经济每月谈”，主题为“经济形势与下半年经济工作”。会议由中国国际经济交流中心副理事长兼秘书长张大卫主持，商务部原副部长、中国贸促会原会长姜增伟，财政部原副部长朱光耀和国务院发展研究中心原副主任王一鸣围绕 7 月 30 日中央政治局会议重要精神、国内外经济形势与下半年经济工作发表了看法。

一、当前国内外形势依然严峻复杂，不稳定不确定性较大，需做好打“持久战”的准备

姜增伟认为，当前国内外经济形势仍然复杂严峻，不稳定、不确定性较大，可以从持久战的角度加以认识。以习近平总书记为核心的党中央提出，要加快形成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。这是对当前国内外形势和未来趋势的判断，指出了我国经济发展和经济结构调整的大方向。

朱光耀认为，当今我们正面临由新冠肺炎疫情引起的三大世界性危机挑战，即全球公共卫生危机、全球经济危机以及这两大危机相互叠加可能产生的全球治理危机。以国内大循环为主体，绝不是要封闭运行，而是要依托国内大市场的优势促进国内消费，在提高中国人民的收入和消费水平的同时，坚定不移地深化改革、扩大开放，将中国经济同世界经济更加紧密地融合。在此过程中，需努力跨越四大陷阱。一要跨越新兴大国与守成大国间的“修昔底德陷阱”，加强中美沟通磋商，在相互尊重的基础上本着解决问题的原则，使中美关系回到协调合作稳定的轨道上来。二要跨越世界可能失去秩序的“金德尔伯格陷阱”，通过谈判来制定和完善现有国际秩序，使世界和平发展能够继续向前。三要跨越“中等收入陷阱”，坚持发展为首要，坚持创新驱动，坚持高质量发展，这对中国经济持续健康发展是极其重要的指导原则。四要跨越“傲慢与偏见陷阱”，以美国为首的西方国家对中国实施双重标准、将经济问题政治化，我们要通过市场经济条件下的生产力竞争，自身的改革开放，以及在发展过程中同世界其他国家的友好交往，来跨越这

个陷阱。

王一鸣认为，当前疫情仍在全球蔓延扩散。从最近的数据看，印度、巴西新增病例已经超过美国，疫情正在向拉美和南亚扩散，全球的疫情依然没有达到峰值。主要经济体的衰退程度也超出预期，从美国商务部数据看，美国二季度国内生产总值（GDP）环比下跌了 32.9%，是 1947 年有记录以来最大程度的跌幅；从欧央行数据看，欧元区二季度 GDP 环比下跌了 12.1%。由于外部需求大幅萎缩，加上保护主义、单边主义以及美国的战略围堵和打压，我国正面临多年来少有的复杂局面。在此背景下中央政治局会议指出要做好打“持久战”的准备，具有特别的含义。

二、我国发展正处于关键时期，但国内经济恢复仍不平衡，供需结构不够合理

王一鸣认为，从国内情况看，我国疫情得到有效控制，复工复产有序推进，经济一季度下滑态势在较短时间内得到扭转，二季度经济增速明显好于预期，经济呈稳定转好态势。但是，我国经济恢复仍不平衡，供给端的恢复快于需求端，工业生产的恢复快于服务业，投资的恢复快于消费，大企业的恢复快于中小企业，金融业与实体经济的恢复不够平衡，就业和中小企业仍面临很多困难，稳增长与防风险还面临较大压力。

姜增伟认为，我国消费结构失衡背后是收入分配结构不合理。居民收入在国民收入中比例偏低，加之消费环境、产品服务和质量、农产品卫生安全等对消费形成明显制约。此外，我国供给明显不足，每年需大量进口高端原材料和零部件，不少产品出口主要依赖国际市场。据有关资料统计，中国在 35 项关键核心技术上与国际先进水平差距明显，在集成电路、芯片、核电等高技术领域存在短板。2019 年，我国对外贸易依存度达 31.7%，在主要经济体中属于偏高水平，我国居民出境旅游境外消费一直居高不下，这也从侧面反映出国内供给与需求不匹配、供给不能有效满足消费需求的问题。供需结构不合理导致经济循环不畅通的根本原因，仍在于我国产业水平整体较低，发展质量不高，在企业效率和效益上与美国等发达国家存在较大差距。

朱光耀认为，此次中央政治局会议的一个重要精神是从长期大势把握当前形势，保持战略定力，增强发展信心，集中精力做好自己的事。在习近平总书记的主持下，中央政治局会议提出了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发展新格局，这一重要决策对于中国经济长期稳定持续发展具有重大的历史意义，也有极强的现实针对性。

王一鸣指出，加快推动形成“双循环”新发展格局，是在一个更加不稳定、不确定

的世界中谋求我国发展的大战略。以国内大循环为主体，并不是关起门来封闭运行，而是要发挥我国超大规模的市场潜力和优势，利用我国具有全球最完整、规模最大的工业体系和强大的生产能力、完善的配套能力，以及回旋空间大的特点，把发展立足点更多放到国内。同时通过畅通国内大循环，推动国内和国际双循环，培育我国参与国际合作和竞争的新优势，为我国经济发展增添新动力。

三、要加快推动形成“双循环”新发展格局，加强宏观调控政策跨周期设计，促进国际政策协调

姜增伟提出，加快形成“双循环”新发展格局，其关键仍在于提升产业链、供应链现代化水平，大力推进科技创新与核心技术攻关，打造未来发展优势。一是加快构建完整的内需体系。逐步提高农村居民医疗保险标准等社会保障支持力度，巩固脱贫攻坚成果；加快建设完善公共服务体系，为居民扩大消费创造更好条件；重点完善内贸市场体系，优化城市规划布局；利用电商、5G 网络建设等，打造更多生产性、生活性服务业平台。二是加快补齐供给短板，提高供给效率。要发挥举国体制的优势，组织合理攻关，尽快补齐芯片等关键零部件、半导体等装备制造、操作系统软件设计及专用设备软件等薄弱领域短板；加快落实国家层面的专项基金文件，做好相关产业的发展规划；引导各地区企业形成合理分工，建立健全产业体系。三是出台系列专项政策，推动形成国内大循环，加强其与国际循环的融合。包括加大政策激励，提高装备国产化率；引导企业更多建设柔性生产线；鼓励外贸企业积极开拓国内市场，建立国内分销体系，加大出口转内销；积极开拓国外市场，把提高国际竞争力作为提升产业发展水平的重要推动力。四是加快推动东亚区域经济合作。充分利用国内市场的吸引力，加快推进中日韩自贸区谈判和中欧投资协定谈判；提出加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）；推动已有意向的国家开展自贸区谈判，加强国际经济循环，使国内经济循环与国际经济循环形成合力。五是继续推动“一带一路”建设。当前国际环境变化对“一带一路”建设带来一定影响，对于已商定的合作项目要积极开展，特别要高举合作抗疫的旗帜，对当前抗疫的国家在各个方面给予支持；要提高国家公共卫生体系建设能力，把合作抗疫作为当前“一带一路”建设的重点，也作为推进构建人类命运共同体的重点领域。

王一鸣表示，完善宏观调控跨周期的设计和调节，需要把握好短期的经济周期和中长期发展二者之间的衔接，为未来发展留下政策空间。此次针对疫情冲击的短期问题，采取的逆周期调节政策力度较大，尤其需要注意区分疫情冲击带来的短期问题和中长期的结构性问题。中央政治局会议也提到，要建立疫情防控和经济社会发展的中长期协调

机制，财政政策要更加注重时效，注重资金使用的质量和效益；货币政策要更为精准，保持货币供应量和社会融资规模合力增长；要注意疫情对企业和家庭微观主体带来的中长期影响，包括对其消费行为和投资行为的影响。这些都体现了通过宏观调控跨周期的设计和调节，实现稳增长和防风险长期均衡的思想。

朱光耀指出，在形成一种新制度的过程中，主要经济体要加强彼此间政策协调，这也是新冠肺炎疫情肆虐事件带给我们的教训。在国际秩序方面，中美两国合作至关重要，目前要做的首先是要防止分歧的扩大，防止突发问题的爆发。在疫情形势稳定后，要形成一个能够规范双方行为的制度标准，使中美两国有一个相对稳定的制度框架，在此基础上推进全球治理体系改革。

（何七香、李娣）

责任编辑：李　蕊

(上接第 88 页)

7．陈诗波：《科技创新保障粮食安全的新思考——中美贸易摩擦背景下中国粮食增产增效的路径选择》，《中国农学通报》2018 年第 27 期。

8．王文涛：《怎样养活中国人——开放经济条件下的粮食供给紧平衡》，中国经济出版社 2010 年版。

9．韩俊：《14 亿人的粮食安全战略》，学习出版社 2012 年版。

10．郜亮亮、马翠萍、曾俊霞、王宾、李越：《中国农业可持续发展：基于粮食安全、消除饥饿与改善营养》，社会科学文献出版社 2017 年版。

11．彭珂珊：《保障新时期中国粮食安全的对策建议》，《粮食问题研究》2019 年第 3 期。

12．彭锁：《我国粮食安全中粮食储备体系的问题及对策研究》，《粮食与饲料工业》2019 年第 7 期。

13．林龙海：《政府与市场关系视角下的粮食安全与“三农”问题研究》，《北京农业》2014 年第 36 期。

14．李腾飞：《一本书明白粮食安全》，中原农民出版社 2019 年版。

15．毕艳峰：《金融化能源化背景下中国粮食安全的战略选择》，《现代商贸工业》2014 年第 8 期。

16．郭元新、叶华、刘冠卉、王东旭：《新冠肺炎疫情背景下我国粮食安全保障的思考》，《现代面粉工业》2020 年第 2 期。

17．凌振国：《统筹推进疫情防控和粮食生产确保粮食安全》，《人民政协报》2020 年 4 月 16 日。

责任编辑：沈家文

·新书推介·

新时代中国特色经济政策研究的典型成果

许　琳

国家高端智库中国国际经济交流中心重大项目成果《建设现代化经济体系研究》一书，近日由中国社会科学出版社正式出版发行。本书以“建设现代化经济体系”为研究对象，探讨现代化经济体系的内涵特征及重大意义，分析我国经济体系面临的突出问题，分析现代化经济体系的国际经验，探讨现代化经济体系的体系建设及重大支撑，提出建设现代化经济体系的政策建议。该书彰显了新时代智库经济政策研究的新特点、新模式和新经验；反映出中国国际经济交流中心在首批国家高端智库建设中形成的风格和特色：以重大课题为引领，服务中央决策；坚持问题导向，以宽广的国际视野看待国内发展；重视理论创新和政策创新，坚持调查研究先行，发挥党政产学研协同效应。

一、“建设现代化经济体系研究”具有重大现实意义

20 世纪 60 年代，全国人大三届一次会议首次提出把我国建设成为社会主义现代化强国的宏伟设想。80 年代，党中央提出了我国社会主义现代化建设分三步走的战略目标。党的十九大提出了决胜全面建设小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的战略目标：到 2020 年，使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史考验；到 2035 年，基本实现社会主义现代化；到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。我国的现代化建设拥有广阔的时代环境和深远的历史背景。

新中国成立后，我国逐步建立了比较完整的国民经济体系。改革开放以来，我国经济体系不断完善。党的十八大以来，我国坚持以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线，坚持稳中求进工作总基调，有力有序有效推动我国经济体系平稳健康可持续发展，实现了稳中向好、稳中有进，中国特色社会主义迈入新时代。党的十九大报告明

确提出“贯彻新发展理念　建设现代化经济体系”，对建设现代化经济体系作出全面部署。党的十九届四中全会将现代化经济体系作为国家治理体系的关键一环，将建设现代化经济体系作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，提出全面贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系。党中央站在新的历史起点上，对建设现代化经济体系作出全面部署，既有深刻的历史时代背景，又有改革开放以来社会主义市场经济创造的优越基础条件，是党中央在精准研判和把握新形势的情况下做出的重大科学论断和决策。

建设现代化经济体系研究有三大重要意义：首先，有助于推进社会主义现代化国家建设新征程。目前，我国经济“大而不强”的特征十分明显。到 2035 年，基本实现社会主义现代化；到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。实现这个愿景，需要我国经济强大起来，构建雄厚的经济基础。其次，有助于紧扣我国社会主要矛盾转化推进经济建设。当前，我国社会主要矛盾已经转化，发展中不平衡不协调不可持续问题十分突出，我国人均国内生产总值和人均国民总收入仍低于世界平均水平，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，建设现代化经济体系。只有这样，才能满足人民日益增长的美好生活需要。再次，有助于推动我国经济转向高质量发展。当前，我国经济处于转变经济发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，我国改革也正向纵深推进，全面建成小康社会进入决胜期。高质量发展是我国经济上台阶，提高国际竞争力的根本途径。建设现代化经济体系是高质量发展的内在要求。特别是在当前世界面临百年未有之大变局，世界经济面临百年一遇的新冠肺炎疫情的冲击下，全球产业链供应链断链、脱钩的状况加剧，我国更需坚定不移加快推进现代化经济建设，推进高质量发展，助力构建国内国际双循环相互促进的发展新格局。与此同时，现代化经济体系建设研究也丰富和发展了社会主义现代化理论和我国社会主义市场经济理论。

二、坚持问题导向原则，用国际视野寻求解决办法

针对现代化经济体系这样一个宏大体系展开研究，是一项富有挑战的工作。本书坚持问题导向原则，遵循严谨的研究逻辑，从理论和实践两方面论证如何建设现代化经济体系。总体上看，本书遵循“提出问题—分析问题—解决问题”的逻辑展开研究；同时十分注重国际经验借鉴，从中吸取有益成分帮助解决现实问题。

正如本书所述，当前，我国经济体系面临诸多国内外挑战。从国际看，贸易保护主义抬头，逆全球化暗流涌动，全球经济衰退迹象明显，发达国家为维护其全球产业链高

端地位，推动全球产业链价值链供应链正在发生深刻调整。从国内看，我国发展不平衡不充分的矛盾十分突出，实体经济大而不强，发展质量效益不高，城乡二元结构问题仍十分突出，资源环境压力大，人民对优美生态环境的需要尚未得到很好满足，“脱实向虚”问题仍未根本扭转。

解决这些关键“瓶颈”问题，需要在充分认识我国自新中国成立以来构建的自身深厚的有利的经济体系基础条件前提下，虚心借鉴国际经验为我所用。目前，诸多西方发达国家的经济体系已经具备鲜明的现代特征，各新兴国家也都在积极构建现代经济体系，并且取得了大量有益经验。主要体现为，官产学研紧密结合的创新为国家发展提供不竭动力，现代化产业体系需要构建世界一流金融支撑体系，以制造业为核心建设现代化产业体系，公共服务均等化和社会公平是现代化经济体系的重要标志，发展生态文明建设人与自然和谐发展的现代化经济体系。这些经验是各发达国家成功建设现代经济体系共性规律，值得我们借鉴。

三、重视理论创新和政策创新

本书提出，我国建设现代化经济体系本着“中为体、西为用”的原则，遵循以生产力和生产关系辩证统一的历史唯物主义基本理论指导，采用现代系统科学的整体视角看待现代化经济体系及其建设；要瞄准到 2050 年把中国建成一个富强民主和谐美丽的社会主义现代化强国的战略目标，处理好生产力和生产关系的辩证统一，在两者成为有机整体的基础上建设现代化经济体系；处理好平衡与不平衡、充分与不充分发展的辩证统一，建设现代化经济体系是在动态的、相对的、渐进的过程中，逐步解决发展中的不平衡不充分矛盾；处理好效率与公平的辩证统一，在兼顾效率和公平基础上建设现代化经济体系；处理好增长与发展的辩证统一，在稳增长基础上建设现代化经济体系。运用马克思主义理论和系统科学理论进行研究，在国内尚属首次，体现了经济体系研究方面的理论创新。

另外，本书针对我国现代化经济体系建设中的主要问题，提出将“创新”和“改革”作为建设现代化经济体系的两大引擎，并提出现代化经济体系的“9 + 1”体系，包括建设供需动态平衡体系，建设创新引领的国家创新体系，建设创新引领、协同发展的产业，建设统一开放、竞争有序的市场体系，建设体现效率、促进公平的收入分配体系，建设区域协同发展创新体系，建设绿色发展体系，建设全面开放体系，创建高标准的营商、法治和社会环境；提出建设现代化经济体系的四个重大支撑，包括科技支撑、产业支撑、

人才支撑、金融支撑。最后有针对性的提出对策建议。这带有鲜明的政策创新特色。

四、坚持调查研究先行，注重实证比较研究

本书除正文部分，将大量实地调查研究形成的报告分为“专题报告”“实地调研报告”“经济形势分析报告”作为三个附件，对正文主体部分形成了实证支撑。其中，专题报告九“发展潜力源于新旧动能转换——粤苏鲁浙四省调研的启示”对粤苏鲁浙四省2008—2017年的经济发展状况进行了比较。发现2008—2011年山东、江苏的经济总量和增速均在前列；2012—2015年，广东后来居上，浙江也逐步迈入前列。通过实地调研，提出广东省和浙江省较早认识和解决动能转换，逐步培育相对较强的创新能力，较好地适应经济高质量发展要求；提出四省扩展至全国要加快推进动能转换，加大基础研究和应用基础研究的力度，提升制造业智能化水平，进一步提高对内和对外开放程度，加快创造一流营商环境。大量的实地调研和实证分析，为研究得出有价值的结论提供了坚实的基础支撑。

五、发挥智库连接党政产研媒的作用

本书是在党中央精神直接引领下，听取国家重要决策部门研究诉求，由中国国际经济交流中心课题组联合中国社科院等高端智库及武汉大学、华中科技大学等高校的专家力量，在地方政府部门和调研企业支持并获得大量一手资料的基础上形成的一部力作，最终重要成果为服务决策提供了有力支撑，并由中国社会科学出版社出版。

《建设现代化经济体系研究》一书是中国特色新型智库创新发展的典型样本，值得关注经济政策的读者和智库工作者学习参考。虽然本书在所有制改革、微观主体再造等涉及一些改革深层次的矛盾问题上还需进一步展开研究，但不妨碍读者将其作为一个正在不断走向成熟的智库成果来看待。

（作者为中国社会科学出版社副编审）

责任编辑：沈家文

·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 7 月以来，国际权威机构对世界经济形势和中国经济形势的主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）联合国：新冠肺炎疫情可能使人类发展领域成果倒退数年甚至数十年

2020 年 7 月 14 日举行的联合国经社理事会可持续发展高级别政治论坛部长级会议上，联合国秘书长古特雷斯警告称，新冠肺炎疫情给各国带来巨大的财政和增长挑战，人类在实现可持续发展方面可能倒退数年甚至数十年。全世界在实现可持续发展方面本已面临诸多挑战，例如极端贫困、快速的气候变化、持续的性别不平等，以及巨大资金缺口等。新冠肺炎疫情又带来了严峻风险。人类没能在全民医疗保障、素质教育、社会保护、安全饮用水和卫生设施等方面进行足够投入。不平等现象在许多国家内部、国家之间广泛存在，这导致数十亿人因新冠肺炎疫情带来的危机面临债务和贫困风险。尽管困难重重，但人类有机会扭转局面。呼吁各国坚定以多边主义方式应对危机的决心，2030 年可持续发展议程和 17 个可持续发展目标是全人类持久、共同的愿景，也是人类应对当前危机、逐步恢复的指导框架。

联大主席穆罕默德·班迪认为，新冠肺炎疫情加剧了所有国家原有的系统性和结构性不平等。对生活在贫困或脆弱环境中的人们而言，疫情带来的风险更高。国际社会必须共同努力，在应对疫情时侧重支持弱势群体，减轻疫情对发展中国家人民的影响，为其更好地恢复经济提供支持。

（二）APEC：亚太经济 2020 年或萎缩 3.7%

亚太经合组织（APEC）政策支持处 2020 年 7 月 6 日预计，2020 年 APEC 地区经济将萎缩 3.7%，比 4 月份预计的萎缩 2.7%更差。新的预测与国际货币基金组织（IMF）在

近日更新的《世界经济展望》报告中做出的修订一致。预计全球经济增速将降至－4.9%，而 IMF 早些时候预测的数字是－3%。更新后的报告预计 APEC 地区 2021 年经济将反弹 5.7%，而早些时候的估计是 6.3%。这种经济复苏取决于 2020 年下半年能否控制住疫情。由于旅行限制和广泛的封锁措施抑制了国内消费、贸易和投资活动，2020 年第一季度 APEC 地区的经济下降了 2.2%。

APEC 政策支持处处长丹尼斯·休说："疫情的长期持续对全球经济造成了超出预期的恶劣影响。"经济复苏指日可待，但"高度依赖能否获得疫苗和治疗手段，以及各经济体为应对疫情实施的经济政策是否有效"。

（三）IMF：预计 2020 年全球经常账户失衡规模将继续收窄

IMF 于 2020 年 8 月 4 日发布《2020 外部风险报告》表示，2019 年全球经常账户失衡规模较前一年略有下降，受新冠疫情影响，预计 2020 年全球失衡规模将继续收窄。2019 年全球经常账户差额占全球生产总值（GDP）的比重较前一年下降 0.2 个百分点至 2.9%。同近几年一样，全球经常账户失衡主要集中在发达经济体，经常账户顺差过大的主要是德国、荷兰等欧元区经济体，经常账户逆差过大的主要有美国、英国和加拿大。预计 2020 年全球失衡规模将略有收窄，但各地情况不尽相同。受新冠疫情严重影响，依赖石油和旅游业或侨汇收入的经济体经常账户差额下降幅度可能超过 GDP 的 2%。疫情恶化可能会扰乱全球贸易和供应链，减少投资，并阻碍全球经济复苏。此外，新一轮全球金融压力可能会加剧资本流动逆转和货币贬值，推升存在大规模经常账户逆差、外币债务占比高和国际储备有限的经济体发生外部危机的风险。眼下的政策要务是提供关键性救济和促进经济复苏。拥有过度顺差和过度逆差的经济体必须共同作出改革努力，才能继续减少全球外部失衡。

（四）国际能源署：2020 年全球天然气需求将下降 4%

根据国际能源署（IEA）发布的《2020 年全球天然气报告》，由于新冠肺炎疫情大流行，叠加北半球 2020 年年初的暖冬影响，2020 年全球天然气消费量将下降 4%，降幅达 1500 亿立方米，是 2008 年全球金融危机后的两倍。近年来，得益于天然气作为清洁能源对煤炭能源的替代性，该行业表现出强劲的需求增长。不断增长的天然气能源消费也带来行业对液化天然气产业的巨额投资，其中 2019 年全球用于制造液化天然气的液化设施资本支出达到 650 亿美元，为历史之最。然而 2020 年受到新冠疫情危机影响，遏制病毒传播的各类措施对全球能源需求造成空前打击，天然气市场出现有史以来最严重的需求下滑。这可能抑制该行业未来几年的增长势头，且带来较大不确定性，对未来市场发展产生持久的影响。预测到 2025 年，全球天然气需求预计每年仅增长 1.5%，低于此前 1.8%的预期。尽管需求疲软，未来 5 年欧洲天然气进口量仍将增长 10%以上。预测 2019

年到 2025 年，全球液化天然气贸易量将增长 21%，达到 5850 亿立方米。中国将在 2023 年超过日本成为最大的液化天然气买方。

分析机构认为，该报告的发布标志着 IEA 对天然气行业所持的乐观展望有所回落。此前，IEA 认为天然气行业正在进入“黄金时代”，但该报告表示，年度天然气消耗量已经开始放缓。由于防疫措施限制电力消耗和天然气的工业使用，欧洲的天然气需求在 2020 年前 5 个月同比下降了 7%。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）世界银行：中国经济增速 2020 年将放缓至 1.6%

世界银行 2020 年 7 月 29 日发布《中国经济简报：砥砺前行：应对新冠疫情影响，推进中国改革议程》报告，预测中国经济增速今年将放缓至 1.6%，为 1976 年以来的最低增速，2021 年则回升至 7.9%。受疫情影响，2020 年全球经济将大幅萎缩，90%以上的新兴市场和发展中经济体将出现人均收入下降。尽管各大经济体出台了前所未有的刺激政策，全球仍面临明确的下行风险。中国的经济情况在过去半年发生巨大变化，疫情和采取的防控措施引发供需双重冲击。虽然供给侧的制约因素已缓解，而且快速采取措施遏制经济影响，但内需和外需疲软仍继续抑制复苏步伐。关于中国经济的下行风险，尽管为防止病毒传播做出了努力，但疫情反复可能会持续干扰经济活动。从外部来看，全球经济衰退程度加深，持续时间延长，以及中国与一些主要贸易伙伴的双边紧张局势升级，也有可能导致经济复苏脱轨。在上行风险方面，如果中国国内和全球信心恢复的速度快于预期，且经济紧张局势降级，那么经济下滑的严重程度就会降低。

报告指出，促进市场竞争和户籍制度改革可有助于中国释放更强烈的市场响应，有助于促进劳动力从长期受损的企业和行业向扩张中的行业企业及地点流动，支持中国更长期的增长前景。这份报告预测中国经济增速 2021 年将回升至 7.9%，这一数字是中国经济自 2012 年“破八”以来近 10 年的最高数字。

（二）联合国：中国电子政务进入全球领先行列

联合国经社部从 2001 年起对联合国各会员国的电子政务发展水平进行调查，并发布调查报告。《2020 联合国电子政务调查报告》日前正式发布，报告的主题是“数字政府助力可持续发展十年行动”。报告指出，中国电子政务发展迅速，进入全球领先行列。中国电子政务发展指数从 2018 年的 0.6811 提高到 2020 年的 0.7948，排名比 2018 年提升了 20 位，升至全球第 45 位，取得历史新高。其中，作为衡量国家电子政务发展水平核心指标的在线服务指数上升为 0.9059，排名从全球第 34 位跃升至全球第 9 位，达到“非常高”水平。新冠肺炎疫情在全球蔓延，电子政务正以新的方式服务公众，提高了应对疫情的统筹协调能力，但区域内和区域间的差距仍然存在。

（三）世界银行：与全球共享中国优化营商环境改革经验

世界银行 2020 年 7 月 27 日发布了《中国优化营商环境的成功经验——改革驱动力与未来改革机遇》专题报告。中国近年来在“放管服”改革优化营商环境领域取得了巨大成就。中国国家领导人高度重视，鼓励地方先行先试，在建立改革协调机制、鼓励市场主体参与、加强信息化技术应用、推动国际国内改革经验双向交流等方面创造了成功经验。报告系统总结了近年来中国在开办企业、获得电力、办理建筑许可等多个领域推出的具体改革举措，为全球其他经济体优化营商环境改革提供借鉴，推动全球营商环境水平整体提升。同时指出中国改善营商环境还面临一些挑战，并提出了具体的改革建议。

近年来，中国以参与世界银行全球营商环境评估为抓手，大力营造稳定公平透明、可预期的营商环境，营商环境全球排名持续大幅提升，在 2019 年世行营商环境评估中位列第 31 位。连续两年被世界银行评选为全球营商环境改善幅度最大的 10 个经济体之一，被采信的改革数量位居全球前三，已成为全球主要经济体中营商环境改善幅度最大的经济体。

为更好地贯彻新发展理念，推动高质量发展，扎实做好“六稳”工作、落实“六保”任务，中国将继续对标国际一流水平，推进简政放权，持续打造市场化、法治化、国际化营商环境，为内外资企业及各类所有制企业提供优质公共服务和公平竞争环境，进一步激发市场主体活力，增强发展新动能，推进更高水平的对外开放。

（四）《财富》：中国上榜世界 500 强企业数量首次超过美国

《财富》世界 500 强名单 2020 年 8 月 10 日发布，中国大陆和香港公司的数量达到 124 家，首次超越美国的 121 家，成为全球第一，加上台湾企业，中国共有 133 家公司上榜。

沃尔玛连续第七年成为全球最大公司，中石化继续位列第二，中国国家电网上升至第三位，中石油位列第四，壳牌石油下降至第五位。腾讯、阿里、京东、小米四家中国互联网企业上榜，数量超过美国，美国上榜的互联网企业包括亚马逊、谷歌与面簿。过去一年遭遇各种挑战的电信设备巨头华为公司仍然保持上升的势头，排名从 2019 年的第 61 位提升至 2020 年的第 49 位。上榜的中国企业中，北京地区最多，达 55 家，广东、上海分别有 14 家与 9 家，台湾 9 家，香港 7 家。中国大陆公司平均销售收入达到 669 亿美元（918 亿新元），与 2019 年数字相比有所提升。与世界 500 强公司横向比较，中国企业平均销售收入和平均净资产两项指标达到了《财富》世界 500 强的平均水平。不过，中国企业盈利水平较低。2019 年，上榜中国大陆企业 124 家平均利润不到 36 亿美元，约为美国企业（70 亿美元）的 50%，也低于全球 500 家大公司的平均利润 41 亿美元。

责任编辑：沈家文

·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 6 月)				
世　界	3.6	2.9	－4.9	5.4
发达国家	2.2	1.7	－8.0	4.8
美　国	2.9	2.3	－8.0	4.5
欧元区	1.9	1.3	－10.2	6.0
日　本	0.3	0.7	－5.8	2.4
发展中国家	4.5	3.7	－3.0	5.9
印　度	6.1	4.2	－4.5	6.0
俄罗斯	2.5	1.3	－6.6	4.1
巴　西	1.3	1.1	－9.1	3.6
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 8 月)				
世　界	3.1	2.5	－4.7	5.0
美　国	2.9	2.2	－5.2	4.0
欧元区	1.9	1.3	－7.9	5.7
日　本	0.3	0.7	－5.3	2.5
印　度	6.1	4.2	－5.3	7.7

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	0.9	－11.9	8.0
发达国家	3.4	1.5	－13.4	7.2
发展中国家	4.5	0.1	－9.4	9.4

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 6 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 6 月)				
世　界				
发达国家	2.0	1.4	0.3	1.1
发展中国家	4.8	5.1	4.4	4.5
英国共识公司(ConsensusForecasts,2020 年 8 月)				
世　界	2.9	2.7	1.9	2.3
美　国	2.4	1.8	0.9	1.7
欧元区	1.8	1.2	0.4	1.1
日　本	1.0	0.5	－0.1	0.2
印　度	3.4	4.8	4.6	4.3

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	2.5
	7 月	2.0	1.5	2.2
	8 月	2.0	1.4	2.2
	9 月	1.9	1.2	2.3
	10 月	1.9	1.1	2.4
	11 月	2.0	1.1	2.8
	12 月	2.4	1.3	2.9
2020 年				
	1 月	2.1	1.5	3.3
	2 月	2.2	1.3	3.2
	3 月	2.2	0.7	3.0
	4 月	1.8	0.1	2.8
	5 月	1.7	0.0	2.4
	6 月	1.7	0.3	2.6
	7 月	1.7	0.4	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			
	7 月	1.7	1.0	3.4	49.3	49.4	49.2
	8 月	0.0	−2.3	2.1	49.5	50.0	49.0
	9 月	2.3	0.7	3.7	49.7	50.1	49.4
	10 月	−0.6	−2.8	2.4	49.8	50.3	50.0
	11 月	0.0	−3.2	3.0	50.3	51.0	50.4
	12 月	1.8	−0.6	4.0	50.1	50.4	50.3
2020 年							
	1 月	−4.6	−2.3	−6.9	50.4	50.8	50.8
	2 月	−3.5	−0.9	−6.0	47.1	43.5	45.2
	3 月	−4.2	−6.0	−2.2	47.3	45.0	43.3
	4 月	−15.4	−20.0	−9.5	39.6	32.5	31.5
	5 月	−14.0	−20.5	−7.4	42.4	39.1	36.4
	6 月	−4.5	−10.0	1.0	47.9	47.3	46.8
	7 月				50.3	51.5	50.7

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
	2 季度	2.7	3.2	2.9
	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
	4 季度	2.4	1.6	2.4
2020 年				
	1 季度	−5.0	−6.9	1.3
	2 季度	−31.7	−34.1	2.8

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
	2 季度	4.4	1.9	−0.1
	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
	4 季度	1.0	3.4	−7.5
2020 年				
	1 季度	−1.4	−9.5	−15.0
	2 季度	−28.9	−63.2	−54.0

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
	2 季度	3.3	2.9	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
	4 季度	2.3	2.5	3.0
2020 年				
	1 季度	0.3	0.2	2.7
	2 季度	−9.1	−10.5	2.1

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
	2 季度	5.8	4.6	3.6
	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	-7.7	-23.2	-22.4

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
	7 月			3.7	19.4
	8 月			3.7	20.7
	9 月	-0.3	1.7	3.5	20.8
	10 月			3.6	18.5
	11 月			3.5	26.1
	12 月	1.6	1.8	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	7.3	2.2	11.1	479.1
	7 月			10.2	176.3

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11　进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	出口额	环比增长(%)	同比增长(%)	进口额	环比增长(%)	同比增长(%)	出口额减进口额
2019 年	25329		0.0	34865		1.0	-9536
6 月	2093	-1.7	-1.6	2610	-1.2	1.6	-517
7 月	2105	0.6	-0.1	2615	0.2	0.1	-510
8 月	2105	0.0	-0.1	2613	-0.1	0.0	-508
9 月	2092	-0.6	-1.9	2570	-1.6	-2.9	-478
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	2104	-0.5	0.1	2525	-1.8	-2.6	-420
2 月	2118	0.6	0.4	2464	-2.4	-4.5	-347
3 月	1902	-10.2	-10.8	2325	-5.6	-11.3	-423
4 月	1511	-20.5	-27.8	2009	-13.6	-22.3	-498
5 月	1447	-4.3	-32.0	1995	-0.7	-24.5	-548
6 月	1583	9.4	-24.4	2089	4.7	-19.9	-507

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
	1 季度	438	-613	1051
	2 季度	-41	-1128	1087
	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
	4 季度	681	408	273
2020 年				
	1 季度	526	-157	683

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
2 季度	0.3	0.2	0.5
3 季度	0.2	0.1	0.0
4 季度	0.4	0.4	0.6
2019 年	1.3	1.3	1.8
1 季度	0.5	0.5	0.5
2 季度	0.2	0.2	0.5
3 季度	0.3	0.4	0.7
4 季度	0.0	0.1	0.3
2020 年			
1 季度	-3.6	-4.7	-0.4
2 季度	-12.1		

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	2.4	3.5	3.0
1 季度	0.4	-0.3	0.0
2 季度	1.5	0.9	1.3
3 季度	0.6	0.3	0.8
4 季度	1.5	1.0	1.1
2019 年	5.9	2.5	4.0
1 季度	0.6	1.1	0.6
2 季度	6.2	-0.1	3.0
3 季度	-4.9	0.7	-1.9
4 季度	5.1	0.1	1.9
2020 年			
1 季度	-4.3	-4.2	-3.6

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
6 月	-0.1	-0.1	7.5	1229.0
7 月			7.5	1235.9
8 月			7.5	1227.6
9 月	0.1	0.6	7.5	1226.0
10 月			7.4	1215.6
11 月			7.4	1213.9
12 月	-0.2	-0.2	7.4	1212.5
2020 年				
1 月			7.4	1213.1
2 月			7.2	1188.7
3 月	-3.4	-3.3	7.2	1185.3
4 月			7.5	1220.0
5 月			7.7	1248.2
6 月	-12.7		7.8	1268.5

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	1.4	1.2
2 季度	2.2	1.6	1.4
3 季度	1.6	1.1	0.8
4 季度	1.2	1.1	1.1
2019 年	1.3	1.3	1.8
1 季度	1.4	1.2	1.5
2 季度	1.3	1.3	1.5
3 季度	1.4	1.6	2.2
4 季度	1.0	1.3	1.9
2020 年			
1 季度	-3.1	-3.9	1.0
2 季度	-15.0		

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	2.4	3.5	3.0
1 季度	4.1	4.8	3.9
2 季度	-2.1	4.3	0.9
3 季度	3.6	3.1	4.0
4 季度	4.1	1.8	3.3
2019 年	5.9	2.5	4.0
1 季度	4.3	3.3	3.9
2 季度	9.1	2.3	5.6
3 季度	3.1	2.7	2.8
4 季度	6.7	1.8	3.6
2020 年			
1 季度	1.5	-3.5	-0.8

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18　进出口贸易

单位:亿欧元

年份　月份	出口额	环比增长(%)	同比增长(%)	进口额	环比增长(%)	同比增长(%)	出口额减进口额
2019 年	23454		2.7	21197		1.5	2257
6 月	1943	-0.8	-5.4	1772	-1.1	-4.2	171
7 月	1948	0.2	6.0	1781	0.5	3.0	167
8 月	1953	0.3	-1.9	1762	-1.0	-3.6	190
9 月	1965	0.6	5.3	1774	0.6	2.2	191
10 月	2002	1.9	4.5	1761	-0.7	-2.6	240
11 月	1946	-2.8	-2.6	1757	-0.3	-4.2	189
12 月	1971	1.3	4.9	1738	-1.1	1.0	233
2020 年							
1 月	1968	-0.2	0.2	1777	2.2	-0.6	191
2 月	1982	0.7	1.2	1728	-2.8	-1.7	254
3 月	1823	-8.0	-6.0	1563	-9.5	-10.2	260
4 月	1361	-25.4	-30.0	1351	-13.6	-25.4	9
5 月	1477	8.6	-29.9	1391	3.0	-26.8	86
6 月	1642	11.2	-10.0	1470	5.7	-12.3	171

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	1168	1276	-107
6 月	-723	-1341	618
7 月	1664	1519	146
8 月	-479	-161	-318
9 月	324	451	-126
10 月	-367	59	-426
11 月	523	209	314
12 月	-649	-1092	442
2020 年			
1 月	-80	72	-152
2 月	-42	152	-194
3 月	-501	-641	140
4 月	66	-61	127
5 月	1514	1318	196
6 月	5	-103	107

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	0.3	0.0	0.9
2 季度	0.4	0.2	-0.3
3 季度	-0.8	-0.2	0.2
4 季度	0.6	0.4	0.7
2019 年	0.7	0.1	1.9
1 季度	0.7	0.1	0.1
2 季度	0.4	0.5	1.0
3 季度	0.0	0.4	0.8
4 季度	-1.8	-2.9	0.3
2020 年			
1 季度	-0.6	-0.8	0.0
2 季度	-7.8	-8.2	-0.3

表 21　国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度　季度	固定资本形成总额	出　口	进　口
2018 年	0.6	3.5	3.7
2 季度	1.6	0.8	0.8
3 季度	-3.3	-2.3	-1.4
4 季度	3.0	1.6	4.7
2019 年	1.3	-1.6	-0.7
1 季度	0.4	-1.8	-4.5
2 季度	0.8	0.2	1.8
3 季度	0.5	-0.6	0.7
4 季度	-3.3	0.4	-2.4
2020 年			
1 季度	0.5	-5.4	-4.2
2 季度	-0.7	-18.5	-0.5

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	0.3	0.0	0.9
2 季度	1.0	-0.3	0.8
3 季度	-0.3	0.2	0.9
4 季度	-0.4	0.0	1.3
2019 年	0.7	0.1	1.9
1 季度	0.8	0.4	0.5
2 季度	0.9	0.7	2.1
3 季度	1.7	1.4	2.8
4 季度	-0.7	-1.9	2.3
2020 年			
1 季度	-1.8	-2.4	2.1
2 季度	-9.9	-10.9	1.0

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	0.6	3.5	3.7
2 季度	1.8	5.9	3.2
3 季度	-1.2	1.7	3.0
4 季度	0.7	1.3	5.0
2019 年	1.3	-1.6	-0.7
1 季度	1.2	-1.8	-0.9
2 季度	0.9	-2.2	0.2
3 季度	5.0	-0.6	2.6
4 季度	-1.7	-1.8	-4.4
2020 年			
1 季度	-1.5	-5.7	-4.3
2 季度	-3.1	-23.3	-6.2

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
6 月	-1.5	1.61	2.3
7 月	0.7	1.59	2.3
8 月	-4.5	1.59	2.3
9 月	1.5	1.58	2.4
10 月	-6.3	1.58	2.4
11 月	-4.5	1.57	2.2
12 月	-3.0	1.57	2.2
2020 年			
1 月	-4.8	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	-17.8	1.20	2.9
6 月		1.11	2.8

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25　进出口贸易

单位:亿日元

年份 月份	出口额	环比增长(%)	同比增长(%)	进口额	环比增长(%)	同比增长(%)	出口额减进口额
2019 年	769317		-5.6	785995		-5.0	-16678
7 月	65559	-2.3	-1.5	67166	0.8	-1.1	-1606
8 月	63702	-2.8	-8.2	65524	-2.4	-11.8	-1821
9 月	64085	0.6	-5.2	64810	-1.1	-1.4	-726
10 月	62352	-2.7	-9.2	63449	-2.1	-14.7	-1097
11 月	61882	-0.8	-7.9	63612	0.3	-15.6	-1729
12 月	61585	-0.5	-6.3	62892	-1.1	-4.8	-1307
2020 年							
1 月	59449	-3.5	-2.6	61717	-1.9	-3.6	-2268
2 月	61384	3.3	-1.0	57148	-7.4	-13.9	4236
3 月	58413	-4.8	-11.7	60682	6.2	-5.0	-2269
4 月	51697	-11.5	-21.9	61220	0.9	-7.1	-9522
5 月	48831	-5.5	-28.3	54355	-11.2	-26.1	-5524
6 月	49476	1.3	-26.2	53585	-1.4	-14.4	-4109
7 月	51778	4.7	-19.2	52126	-2.7	-22.3	-348

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		40593	271798	-231205
	6 月	48	16143	-16095
	7 月	2411	15118	-12707
	8 月	3414	24050	-20636
	9 月	1971	8316	-6345
	10 月	-1349	9059	-10408
	11 月	3426	16426	-13000
	12 月	8065	29177	-21112
2020 年				
	1 月	-1700	18055	-19755
	2 月	1135	13493	-12358
	3 月	3971	23087	-19116
	4 月	-244	15642	-15886
	5 月	2740	13468	-10728
	6 月	47762	29737	18025

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		1.9	1.4	0.8	1.3	6.8	2.3
	2 季度	1.7	1.3	0.1	1.1	7.1	2.2
	3 季度	2.0	1.6	1.3	1.5	6.2	2.2
	4 季度	1.8	1.4	1.1	1.2	5.6	2.7
2019 年		1.7	1.4	0.2	1.1	4.9	1.3
	1 季度	1.5	2.0	0.0	0.6	5.7	0.4
	2 季度	2.0	1.3	0.9	1.1	5.2	1.1
	3 季度	1.6	1.3	0.1	1.2	4.4	1.5
	4 季度	1.5	1.1	-0.5	1.7	4.1	2.1
2020 年							
	1 季度	-0.9	-1.7	-0.1	-0.3	3.1	1.6
	2 季度		-21.7				-8.5

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		2.9	2.2	3.0	2.8	7.1	5.2
	2 季度	3.1	3.3	3.4	3.4	6.7	5.3
	3 季度	2.4	2.8	2.6	2.5	6.8	5.2
	4 季度	3.1	1.3	1.1	2.0	7.3	5.2
2019 年		2.1	-0.3	-1.2	2.7	7.0	5.0
	1 季度	1.8	1.1	0.7	1.8	6.8	5.1
	2 季度	2.1	-1.1	0.4	2.6	6.7	5.1
	3 季度	2.0	-0.4	-2.8	3.0	7.5	5.0
	4 季度	2.3	-0.7	-3.0	3.3	6.8	5.0
2020 年							
	1 季度	1.4	-1.4	-9.1	2.2	3.8	3.0
	2 季度	-2.9	-18.9	-9.0	-0.6	0.4	-5.3

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 29　劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2019 年		5.7	3.8	28.5	11.9	7.4	4.6
	7 月	5.7	3.8		11.8	7.3	4.5
	8 月	5.7	3.9		11.8	8.2	4.3
	9 月	5.5	3.8	29.1	11.8	7.2	4.5
	10 月	5.5	3.8		11.6	8.1	4.6
	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	3.9	30.1	12.2	8.7	4.7
	4 月	13.0	3.9		12.6	23.5	5.8
	5 月	13.7	3.9		12.9	23.5	6.1
	6 月	12.3	3.9		13.3	11.0	6.2
	7 月	10.9				7.4	6.3

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		3.8	3.5	3.1	3.7	2.2	5.2
	7 月	4.0	3.7	2.9	3.7		
	8 月	3.1	3.7	2.9	3.7		
	9 月	3.4	3.8	2.9	3.7	2.2	5.3
	10 月	3.5	3.6	3.1	3.7		
	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		5.2	4.1		
	5 月	4.5		5.9	4.2		
	6 月	4.3		6.2	4.0	2.7	
	7 月	4.2		6.1	3.9		

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:各经济体官方统计网站。

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	4470	4637	-167	4688	6919	-2230
6 月	384.1	390.3	-6.2	377.7	513.4	-135.7
7 月	373.3	390.5	-17.2	375.3	605.4	-230.1
8 月	371.5	399.9	-28.4	337.1	579.6	-242.5
9 月	371.8	381.5	-9.7	382.8	621.7	-238.9
10 月	385.7	401.4	-15.7	435.5	673.0	-237.5
11 月	363.0	370.0	-7.1	383.7	566.3	-182.6
12 月	379.2	356.3	22.9	401.5	501.2	-99.7
2020 年						
1 月	356.3	355.7	0.6	369.0	542.2	-173.3
2 月	335.3	345.3	-10.0	352.3	504.8	-152.5
3 月	345.3	361.8	-16.5	352.0	512.7	-160.7
4 月	234.2	263.9	-29.7	295.7	370.4	-74.7
5 月	243.6	251.0	-7.4	269.1	365.8	-96.7
6 月	301.9	325.4	-23.5			

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
7 月	80.3	82.5	-2.2	201.5	177.6	23.9
8 月	80.3	76.0	4.4	196.7	155.7	41.0
9 月	74.4	70.9	3.5	203.0	165.0	38.0
10 月	82.4	80.6	1.8	195.8	170.3	25.5
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				196.0	115.0	81.0

表 33　进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	印　度			俄罗斯		
	出口额	进口额	出口减进口	出口额	进口额	出口减进口
2019 年	3249	4782	-1533	4199	2546	1653
7 月	263.3	397.6	-134.3	334.3	223.8	110.5
8 月	261.3	395.8	-134.5	343.5	220.0	123.5
9 月	260.3	368.9	-108.6	355.2	210.2	145.0
10 月	263.8	373.9	-110.1	370.7	239.1	131.6
11 月	259.8	381.1	-121.3	358.4	232.6	125.8
12 月	273.6	386.1	-112.5	396.2	243.9	152.3
2020 年						
1 月	253.6	411.4	-157.8	303.2	171.1	132.2
2 月	276.5	375.0	-98.5	281.7	186.5	95.2
3 月	214.1	311.6	-97.5	296.3	204.4	91.9
4 月	103.6	171.2	-67.6	240.1	175.7	64.3
5 月	190.5	222.0	-31.5	209.0	172.3	36.7
6 月	219.1	211.1	8.0	341.8	188.9	152.9
7 月	236.4	284.7	-48.3			

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
7 月	460.8	437.6	23.2	391.3	404.2	-12.9
8 月	440.2	424.6	15.6	400.6	396.6	4.0
9 月	446.3	387.4	58.9	371.9	373.4	-1.5
10 月	466.5	414.0	52.5	407.7	414.6	-6.9
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	427.5	3.6	335.9	360.7	-24.8
2 月	408.7	371.4	37.3	365.9	337.2	28.7
3 月	462.6	419.7	42.9	383.4	350.1	33.4
4 月	363.2	379.3	-16.1	233.9	364.7	-130.9
5 月	348.5	344.6	3.9	180.7	215.9	-35.2
6 月	392.3	356.0	36.3	330.8	275.3	55.5
7 月	428.3	385.6	42.7			

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
7 月	443.6	487.3	-43.7	281.2	244.6	36.5
8 月	462.4	494.9	-32.5	287.9	227.9	60.0
9 月	461.5	491.8	-30.3	281.0	249.6	31.5
10 月	465.5	490.9	-25.3	289.8	250.4	39.4
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				282.0	228.3	53.7

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
7 月	229.8	229.4	0.4	154.5	155.2	-0.7
8 月	258.9	224.5	34.4	142.8	141.7	0.9
9 月	233.6	217.5	16.1	141.0	142.6	-1.6
10 月	242.3	223.7	18.6	149.3	147.6	1.8
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	230.0	220.0	10.0	137.3	104.7	32.6

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27～表 36)。

六、三大经济体指标对比图

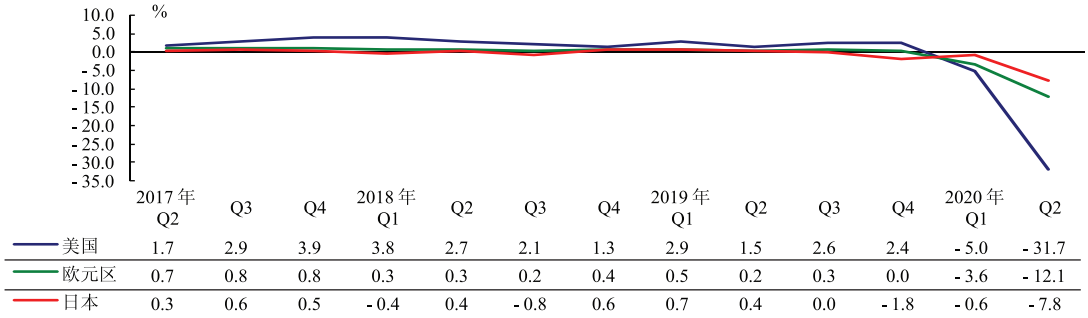

图 1　三大经济体 GDP 环比增长率(%)

注：美国为环比折年率增长率。

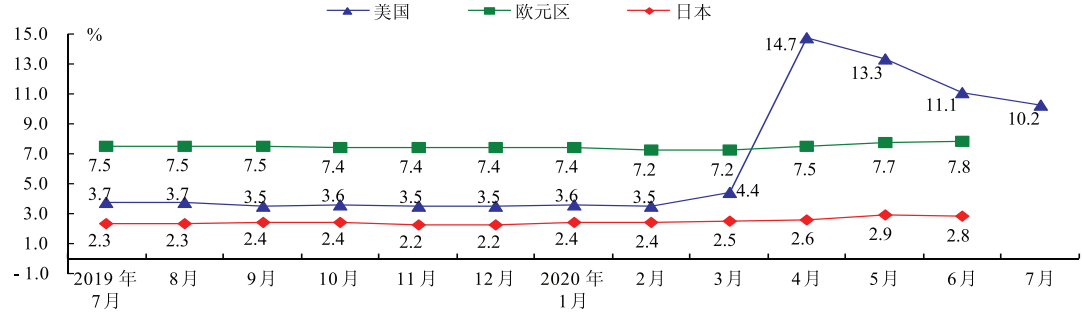

图 2　三大经济体失业率变动(%)

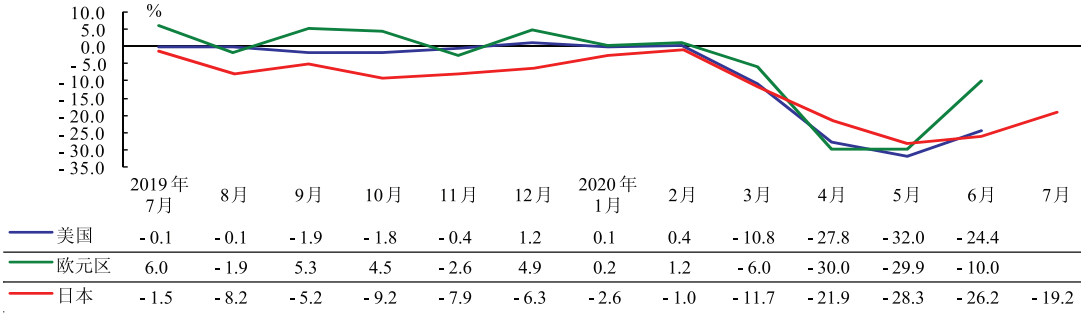

图 3　三大经济体出口额同比增长率(%)

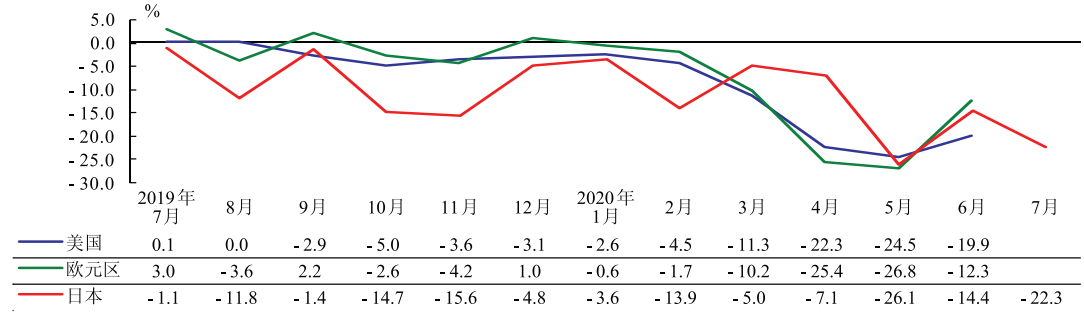

图 4　三大经济体进口额同比增长率(%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图 1～图 4)。

Globalization

Bimonthly

No. 5

Sep 2020

ABSTRACTS

(1)Problems and Countermeasures of China's Financial and Taxation System Reform During the 14th Five-Year Period

Jia Kang, Wu Yuanlin

China needs to accelerate the establishment of a modern fiscal system, and comprehensively promote reforms in areas such as the division of government fiscal powers and expenditure responsibilities, investment and financing mechanisms, comprehensive budget performance management, and local tax system construction. The reform of the fiscal and taxation system concerns the overall situation and is a systematic project that serves the overall situation of deepening the reform. This article outlooks to the "14th Five-Year Plan" under the framework of national governance modernization with supporting reform ideas, and focuses on the three-level "Flat" framework. Actively promote the division of fiscal powers and expenditure responsibilities of governments at all levels; While releasing the potential of "effective investment", deepen the reform of the investment and financing mechanism and optimize the investment and financing structure; Fully implement budget performance management and improve the modern budget system; Improve the local tax system and deepen the reform of the tax system and other key issues.

(2)Effectively Prevent and Control the Pandemic While Fully Completing the Final Task of Poverty Alleviation of This Year

Chen Zongsheng, Zhou Yunbo, Huang Yun

The COVID-19 Pandemic has severely affected different regions, industries, and groups to varying degrees. It has a greater impact on the living conditions of poor groups, especially people in poor areas, and may affect the completion of poverty alleviation tasks of this year. For the whole country, it is necessary to ensure that the pandemic can be alleviated, but also to reduce the impact on poverty alleviation work to ensure that the overall goal of poverty alleviation is not greatly affected. Hubei must continue its efforts in pandemic prevention and control, but must also ensure high-quality completion of the poverty alleviation task on schedule. It needs to rely on the continuous full support of the nation and all parts of the country. This article analyzes the impact of the pandemic on poverty alleviation work across the country and Hubei, and the challenges faced by poverty alleviation work after 2021, and puts forward corresponding relief measures, and puts forward predictions and ideas for poverty alleviation work after 2021.

(3)Historical Review, Latest Situation and Trend Outlook of China's Foreign Investment Development

Huang Yong, Xie Lincan

In the 70 years since the founding of New China, outbound investment has gone through four stages of internal accumulation, initial exploration, rapid development and leaping development, the management system has been evolving from an approval system to a filing system, achieving positive results and promoting China to successfully rank among the top countries in global foreign investment and cooperation. At this stage, the world is experiencing profound shifts unseen in a century, China has entered a period of promising historical opportunities, In 2020, the COVIS-19 severely impact the global economic system. China's foreign investment is facing

extremely complicated domestic and foreign situations, which has given birth to six major development trends: Global cross-border investment supervision has become stricter; China and the United States have increased the barriers to overseas investment; "The Belt and Road" initiative has led to an increase in China's influence, and the competition for the power of speech has become increasingly fierce; the internationalization of Chinese standards needs to be accelerated, and corporate compliance operations have become a focus of attention; Chinese multinational companies have developed by leaps and bounds, and their international competitiveness has steadily improved; the investment situation in different industries is divided, and the development of cross-border professional services has accelerated; the COVID-19 has brought uncertainty, and foreign investment will slow down in the short to medium term.

(4)What are the "Chinese Features and Characteristics" of China (Hainan) Free Trade Port?

Zhao Jin

"Building a free trade port with distinctive Chinese features" is a major strategic deployment made by the Party Central Committee with Xi Jinping at the core in the new era. From the perspective of global free trade ports, Hainan Free Trade Port has distinct "Chinese characteristics": it adhere to the institutional characteristics of socialism with Chinese characteristics; the trade characteristics of a new type of international trade cluster centered on service trade; the Hainan characteristics of the national reform and opening experimental zone and the national ecological civilization experimental zone; an important opening door and country facing the Pacific and Indian Ocean The national strategic characteristics of a major strategic service guarantee zone; in order to build a community of shared future for mankind, an important node of the Maritime Silk Road and an international characteristic of the center of the "Pan-South China Sea Economic Cooperation Zone".

(5)China's Software Export Status and Future Prospects

Du Zhenhua, Wang Qing, Zhu Shuo

The advent of the digital economy has expanded the scale of global software trade. The growth rate of China's software exports declined in 2019, but the absolute value has been increasing since 2010. The main export destinations are the United States, the European Union, Hong Kong, and Japan. The Information technology outsourcing has an overwhelming advantage in software exports. Digital technology innovation leads the transformation and upgrading of software exports. Industrial Internet APP and countries and regions along "the Belt and Road" have become new growth poles for software exports. However, China's software still has problems such as being locked in the Mid-low value chain and difficult to break through, and the software industry ecology requires overall planning. At the same time, the global COVID-19 pandemic has brought greater uncertainty to software exports. With more fierce competition in software trade rules, the establishment and improvement of digital infrastructure, and the development of artificial intelligence and 5G will drive the faster development of software trade, China's software exports may buck the trend and make breakthroughs.

(6)The Evolution Process of China's Pension Service Industry Policy

Song Qun, Yang Kun, Chen Xiao

The development of the elderly care service industry is not only an important measure for China to deal with the aging of the population, but also related to the security and happiness of the elderly life of the insured. In order to improve the construction of China's social elderly care system and promote the development of China's elderly care service industry, this article focuses on the policy documents related to the elderly care industry issued by the state since the founding of the People's Republic of China, systematically analyzes the development history of China's elderly care service industry, and focuses on the current development of the elderly care industry in China, and in view of the main problems facing my country's elderly care service industry, put

forward the focus of attention in the future elderly care industry policy.

(7) China's Food Security Analysis and Medium and Long-Term Development Suggestions

Tian Huimin, Zhang Xintong

The rapid economic development is usually accompanied by the simultaneous growth of food consumption demand, and China's food supply capacity is constrained by the resource environment and prerequisite. The tight balance of food supply and demand will continue in the future. In the context of the deepening of globalization, increasingly complex and changeable international relations, significant trends in international energy and financialization, and the outbreak of the global COVID-19 pandemic, the uncertainty of global food trade has increased, and the international situation of China's food security is not optimistic. This article analyzes the current domestic and international situation of China's food security, starting with strict protection and appropriate development of arable land, promoting the development of food science and technology innovation, building a modern grain storage and logistics system, deepening international cooperation in the field of grain and agriculture, improving the grain storage mechanism, six aspects of comprehensively improving the country's food supply capacity put forward suggestions for medium and long term development to ensure food security.

(8) The Practice of Shenzhen's Opening-up and the Challenges and Ideas of Deepening Opening-up in the New Era

Zhang Xiuqing

Since the 40th anniversary of the establishment of the Shenzhen Special Economic Zone, it has been adhering to the spirit of "dare to be the first in the world" and the people-oriented concept, constantly expanding opening-up, determined to innovate, creating a level playing field, promoting reform and development through opening up, and accumulating huge energy and advantages, the results are outstanding. Based on the summary of Shenzhen's development achievements and experience, this article analyzes Shenzhen's challenges in the international environment, business operations, development space, and talent reserves, and proposes to build a global benchmark city as the goal to promote a higher level of opening-up as the main path, focusing on internationalization and modernization, and constructing new ideas and grand strategies for Shenzhen's high-quality development.

(9) Analysis of the Impact of Income Diversification on the Operational Risks of Chinese Banks under the Background of Internet Finance

Zheng Xin, Xue Tongrui, Hu Huile, Cai Xiuling

In the context of the rapid development of Internet finance, how to effectively implement the income diversification strategy and reduce the risk of banks is a realistic topic that commercial banks must face. Based on the text mining method and factor analysis method, this paper synthesizes the Internet finance development index, selects the annual panel data of 105 Chinese banks from 2007 to 2019, and studies the relationship between income diversification and bank operating risks in the context of Internet finance. The study found that the development of Internet finance has increased bank risks, and the higher the bank's capital adequacy ratio, the greater the impact of Internet finance on its risks. Income diversification effectively reduces bank risks, and has a more obvious impact on banks with higher capital adequacy ratios. The interactive impact of income diversification and the development of Internet finance is negatively correlated with bank risks. The higher the degree of income diversification, the more bank operating risks can be reduced.

Editor: Zhao Ze