

## 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

· 本刊专论 ·

加强中欧合作 应对世界经济不确定性风险 曾培炎 (005)

· 国际经济 ·

服务业扩大开放给我国城市 CBD 带来的机遇与挑战

谭洪波 夏杰长 陈琳琳 (007)

历史演进视角下特朗普政府东北亚政策研究

朴光姬 李 芳 王立鹤 (025)

利用国际多边平台机制推动宏观政策协调

陈 超 (038)

中国外贸管理体制 40 年：回顾、评析与展望

朱福林 (053)

· 宏观经济 ·

要素市场化配置改革研究

刘翔峰 王 磊 荣 晨 郭 珽 胡 飞 (068)

新中国 70 年科学技术进步与创新研究

李 娣 任 宇 (084)

国家储备市场预期管理研究

何晓伟 郭 红 张 晶 (097)

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

---

· 名人观察 ·

加快建设创新型国家 积极推动数字经济发展 张晓强 (109)

· 智库言论 ·

雁栖湖畔论创新

——2019“创新经济论坛”全体会议观点辑要 徐占忱 (112)

· 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 (121)

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标 国家统计局国际统计信息中心 (126)



## CONTENTS

- Strengthening China-EU Cooperation to Handle the Uncertainty Risk  
of the World Economy *Zeng Peiyan* (005)
- Opportunities and Challenges Brought by the Opening-up of the Service Industry  
to China' s Urban CBD *Tan Hongbo, Xia Jiechang, Chen Linlin* (007)
- A Study of Trump Administration' s Northeast Asia Policy from the Perspective  
of Historical Evolution *Piao Guangji, Li Fang, Wang Lihe* (025)
- To Promote Macro-Policy Coordination by International Multilateral Platform Mechanisms  
*Chen Chao* (038)
- The Forty Years of Reform in China' s Foreign Trade Management System:  
Review, Analysis and Prospect *Zhu Fulin* (053)
- Research on the Reform of the Allocation of Factor Marketization  
*Liu Xiangfeng, Wang Lei, Rong Chen, Guo Jin, Hu Fei* (068)
- Research on Science and Technology Progress and Innovation Development  
of New China in the Past 70 Years *Li Di, Ren Yu* (084)
- Research on Expected Management of National Reserve Market  
*He Xiaowei, Guo Hong, Zhang Jing* (097)
- Moving Faster to Make China a Country of Innovators, Promoting the Development  
of the Digital Economy *Zhang Xiaoqiang* (109)
- 2019 New Economy Forum: a Summary of Points Made at Plenary Meetings  
*Xu Zhanchen* (112)
- Opinions of International Authoritative Institutes (121)
- Main Indicators of World Economy (126)

# 加强中欧合作 应对世界经济不确定性风险\*

曾培炎

**摘要：**当今世界全球化进程遇阻，单边主义、保护主义抬头，地缘政治冲突等多重挑战不断，世界经济发展不确定性增加。在这种背景下，中国和欧盟应在各种多边国际制度和平台上全面加强合作：一是全面巩固伙伴关系；二是稳步推进经贸投资合作；三是更加坚定支持多边体制基本立场。虽然中欧之间国情和社会制度不同，但追求和平与发展的目标一致。以此为基础，中欧之间可以相互尊重、相互借鉴、互为助力、共同发展。未来中国庞大的、高质量的内需市场，以及日益开放规范的营商环境，将为中欧合作提供新的发展机遇。在广阔的亚欧大市场上，中欧互利合作的潜力巨大、前景光明。

**关键词：**中欧合作 世界经济 伙伴关系

**作者简介：**曾培炎，中国国际经济交流中心理事长。

当今世界正处于转型过渡期，全球化进程遇阻，单边主义、保护主义抬头，地缘政治冲突等形形色色的挑战不断。在世界经济发展不确定性增加的情况下，中国和欧盟作为国际体系中具有全球性、全局性影响的两大稳定力量，两者占到世界人口的1/4，经济总量的1/3，如何在动荡不定的复杂国际背景下找寻中欧关系的“确定性之锚”，如何在各种多边国际制度和平台上全面加强合作，都将对全球政治经济格局产生深远的影响。

一是全面巩固伙伴关系。中方一贯从战略高度重视欧洲。自1975年中欧正式建立外交关系以来，双方经历了从合作伙伴关系、全面伙伴关系发展到今天的全面战略伙伴关

\* 本文为作者在2019年11月25—26日由中国国际经济交流中心和欧洲企业协会联合主办的第三轮中国—欧盟工商领袖和前高官对话中的致辞。

系，双边关系得到持续深化和全面发展，构建了各种磋商和合作机制，高层互访频繁。习近平主席和李克强总理 2019 年首次出访地均选择了欧洲，欧盟主要国家领导人也纷纷来华访问，这些都表明了中欧都非常重视对方在自身外交格局中的地位。中欧是世界多极化、经济全球化进程的重要参与者，在全球和地区问题上拥有广泛共识，面对百年未有之大变局，全面巩固双方伙伴关系的意义更加凸显。

二是稳步推进经贸投资合作。经贸合作是中欧关系的“顶梁柱”和“压舱石”。过去 40 年中欧贸易规模增长了 250 倍，欧盟连续 15 年成为中国最大贸易伙伴，中国也多年保持欧盟第二大贸易伙伴地位。中欧产业关联度和互补性强，在医疗健康、生态环保、数字经济、高技术产业、“一带一路”与第三方市场开拓等方面拥有广泛的合作潜力。特别是目前中欧投资协定已进行了 24 轮谈判，取得了积极进展，这可以被视为推进双方经济增长的重要机遇。

三是更加坚定支持多边体制基本立场。经济全球化出现一些问题并不可怕，不能因噎废食，动辄“退群”“脱钩”“筑墙”，必须在前进中解决问题，改革完善才有出路。新形势下，中欧之间的共同利益、共同立场、共同目标不断增多。中欧在以规则为基础的全球多边制度存续和国际经贸体系改革等重要议题上有着相似的看法和观点，都明确反对单边主义、保护主义和逆全球化潮流，坚持多边贸易体制的方向。为此，双方应发挥积极领导力，在应对贸易摩擦、世界贸易组织（WTO）改革、气候变化等方面取得更多共识，共同维护和平稳定的发展环境，推动新一轮全球化创新性、包容性发展。

2019 年 3 月份，欧盟出台了对华新战略，提出一些新判断和新概念。其中，既将中国视为其最重要的合作伙伴之一，认为“中国关于其政治、经济和社会发展的决策对欧盟空前重要”，又高度重视来自中国的竞争和挑战，提出中国是欧洲的经济竞争者和制度挑战者。实际上，竞争本身不是坏事，这是市场经济的应有之义。基于规则的良性竞争可以激发创新活力，提高市场效率和社会福祉，把蛋糕做大。中欧之间国情和社会制度不同，但对于和平与发展的目标追求一致，不是非你即我的零和游戏。在这个文明不断进步、观念日益多元的时代，中欧之间完全可以相互尊重、相互借鉴、互为助力、共同发展。

2019 年初，中国人大正式通过了《外商投资法》，确立了外商投资法律制度的基本框架。中国正在实现由商品、要素型开放向制度型开放转变。习近平主席在 2019 年 11 月初举办的第二届中国国际进口博览会上指出，“站在新的历史起点，中国开放的大门只会越开越大”。可以说，未来中国庞大的、高质量的内需市场，以及日益开放规范的营商环境，将为中欧合作提供新的发展机遇。只要我们共同努力，在广阔的亚欧大市场上，互利合作的潜力巨大、前景光明。

责任编辑：李蕊

# 服务业扩大开放给我国城市 CBD 带来的机遇与挑战\*

谭洪波 夏杰长 陈琳琳

**摘要：**服务业扩大对外开放给我国城市中央商务区（CBD）发展带来了机遇和挑战，面对这些挑战应该采取相应的应对措施。扩大服务业对外开放有助于 CBD 获得持续发展动力、加速产业结构优化调整、倒逼服务业对内开放、促进营商环境进一步优化等。面对开放战略下产业结构趋同、国际环境不确定性上升、开放程度不足、各类国际组织和高端人才缺乏等挑战，我国应瞄准短板继续全面优化营商环境；加强不同 CBD 之间的协调，充分发挥市场调节作用；继续扩大服务业对外和对内开放，同时协调好对外与对内开放之间的关系；积极吸引、培育各类国际组织和国际高端人才等。

**关键词：**中央商务区 服务业 对外开放 营商环境

**作者简介：**谭洪波，扬州大学商学院副教授、经济学博士；

夏杰长，中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员、博士生导师；

陈琳琳，中国传媒大学南广学院讲师。

中央商务区（CBD）一般位于大城市中，是一个城市的“名片”，通常是城市中经济密度最高、就业人口密度最高、高端产业和企业总部最密集的区域。随着高端产业不断在 CBD 内集聚、演化和升级，土地面积狭小的 CBD 引领着一个国家产业发展的方向，

\* 本文得到了国家社科基金项目《要素市场扭曲影响我国服务业扩大对外开放的机制与对策研究》（项目编号：16BJY129）的资助。

有力地带动、辐射相关国家和地区形成广泛的产业分工。纵观各大世界级 CBD，都是在开放的环境中发展起来的，开放对 CBD 的发展与成长十分重要。长期以来，我国服务业对外开放滞后于制造业对外开放，而全球价值链的高端大部分属于服务业，服务业对外开放程度不足长期影响着我国 CBD 内高端服务业的发展。在此背景下，党的十九大报告对我国对外开放提出了新的要求——“发展更高层次的开放型经济”“推动形成全面开放新格局”，并明确提出“大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放”。我国 CBD 发展迎来新的机遇，同时面临着新的挑战。

## 一、高端服务业为何偏爱 CBD

世界各国 CBD 的发展经验表明，相对于制造业，服务业特别是其中的高端服务业更加追求空间集聚，而且不断向大城市的 CBD 集聚，在 CBD 内发展壮大并衍生出各种新的服务行业、服务业态和服务模式。为何大量高端服务业更加偏好于大城市的 CBD 并在其中创新发展呢？本文从以下三个方面给出解释。

### （一）追求规模经济

规模报酬递增是大部分高端服务业所具有的一个特征，因为高端服务业往往是技术和知识密集型行业，这些行业有一个共同的特点——初始投入较大，而边际成本较低甚至接近于零。比如研发服务，某一项技术服务在研发阶段往往会投入大量的研发人员和研发设备等，同时还面临失败的风险和沉没成本，一旦研制成功又可以低成本复制和供更多客户使用；再比如文化创意服务，这类服务同样在创作和制作阶段投入较大，一旦获得成功又可以低成本复制甚至无成本为更多客户提供服务；还有许多人力资本密集型行业，如会计、审计与咨询行业，这些行业最大的投入是专业人才，不管对于提供服务的企业还是对于提供的专业人才来说，只有服务更多的客户才能弥补人力资本积累所付出的高额成本，而服务不同的对象所引起的边际成本远小于之前人力资本积累时所投入的成本。所以高端服务业属于典型的规模报酬递增行业，其规模报酬递增特性决定了客户越多利润率越高。因此，这类服务企业不断扩张占领更多市场，最终形成垄断竞争或者寡头垄断的市场结构。而大城市特别其中的 CBD 则正好可以满足高端服务业的这种追求，一方面大城市及其 CBD 市场容量巨大，许多大型企业总部一般设立在大城市 CBD 内，而企业总部又是高端服务的需求大户；另一方面大城市 CBD 凭借其强大的经济辐射能力和各类基础设施良好的通达性可以在更大范围内形成服务供给，主动和被动地捕获更多高端服务需求。

## （二）追求集聚效应

相对于制造业，高端服务业会在更大程度上通过集聚来追求外部性。第一，由于高端服务业大部分属于知识和人力资本密集型行业，其包含的知识既有大量的显性知识，同时比制造业含有更多的隐性知识，要想获得这些行业内的隐性知识，服务提供者必须“置身于事内”，同行之间需要更多地交流，相同或相关行业在空间上紧密集聚可以促使集聚企业及其员工获得更多交流和隐性知识的机会。第二，大量的高层次专业人才往往是高端服务业的关键投入要素，而高层次专业人才为了获得更多学习与进步的机会，一般会聚集在大城市及其 CBD 内。如此一来大城市及其 CBD 中便会形成大量的高层次人才供给，同时高端服务企业集聚于 CBD 也会形成对高层次专业人才的大量需求。因此人才供需双方在 CBD 内比较容易形成人才市场的均衡，这种均衡一方面可形成高端服务企业和高端人才双方都可以接受的人才价格，同时可以降低服务企业的生产成本和搜寻成本，另一方面也可以满足人才作为消费者在大城市消费的多样性和工作生活的便利性。第三，服务业具有无形性、消费使用即时性、标准化程度低、定制性强等特点，这些特点决定了服务供需双方需要更多的面对面交流。虽然在 ICT（信息通信技术）的迅速发展和广泛应用下，有些服务环节可以实现远距离传输，但许多高端服务行业仍需要上下游客户之间较为频繁地面对面交流与沟通，比如法律、审计、商务咨询、研发、金融等。因此，这就要求这些服务企业与其上下游客户近距离分布和集聚。

## （三）追求优良的营商环境

相对于制造业，高端服务业的发展和集聚对营商环境更加敏感。第一，服务作为一种无形性、消费即时性、定制化程度高和标准化程度低的特殊商品，其质量优劣程度往往在被需求者使用之后才能确定，很难像制造业产品一样，可以通过提前设定生产设备的各项参数实现对产品质量和规格的控制，并通过提前抽样检验确定其合格率。正是由于服务业的这些特点，服务相对于有形的制造业产品可能会隐藏更多的信息，具有更程度的信息不对称性。因此，服务供需双方在达成交易之前往往需要频繁的搜寻、交流和谈判，制定条款更为详尽的合同，同时在服务提供过程中也需要保持沟通。这就决定了服务业是一种合同密集型行业，而合同的制定、执行、违约后处理等都离不开当地的法律环境、政府效率、产权保护制度等“软”的营商环境。第二，正是由于服务是一种信息不对称性较强的商品，为了降低服务信息不对称性引起的逆向选择，服务提供方往往会发送关于自身服务质量、企业信誉等方面的“信号”，服务企业所在地基础设施的便利性、环境的优美度等“硬”的营商环境则在一定程度上可以“扮演”这些“信号”。高

级别的 CBD 不管是在“硬”环境还是“软”环境方面一般都具有较高的品质，可以降低服务业的交易成本，因此往往是高端服务业集聚的首选之地。

## 二、服务业对外开放对服务业集聚和营商环境的影响

服务业对外开放通过影响营商环境进而影响服务业在 CBD 内的集聚程度和集聚效应，最终反过来影响 CBD 的发展。本部分主要分析服务业扩大对外开放如何影响服务业的集聚效应以及如何影响 CBD 内的营商环境。

### （一）服务业扩大对外开放对服务业集聚的影响

开放分为对外开放和对内开放，服务业对外开放包括服务领域对外国股权的限制、歧视性筛选或批准机制、外国人被聘为关键岗位的限制，以及对分支机构的限制、调回资金的限制、自然人流动的限制和外国企业土地使用权的限制等。对内开放包括对民间资本的限制、地方市场分割、户籍的限制和制度的透明性等方面。服务的无形性、消费即时性、供需双方面对面、含有更多的隐性知识等特性决定了服务业国际贸易和国际投资会受到不同国家及地区更多主观和客观、显性和隐性的限制，因此服务业对外开放一直滞后于制造业对外开放。通过上述分析我们可以推断，服务业扩大对外开放将会从以下几个方面促进高端服务业的集聚发展。第一，服务业扩大对外开放将会有利于国际服务贸易，为高端服务业提供更为广阔的市场空间，因此可以充分发挥高端服务业规模报酬递增的优势。第二，服务业扩大对外开放，有利于服务企业和跨国企业在全中国范围内优化配置资源，促进不同城市在空间和行业上形成更为合理的分工和市场结构，有利于相互开放的国家 and 地区形成具有国际竞争力的服务业集聚区。第三，服务业扩大对外开放有利于充分发挥高端服务业的集聚效应，空间集聚是高端服务业发展和追求的目标，知识密集型服务业集聚程度越高，其所获得的各种外部性和溢出效应就会越强，也越有利于该区域创新氛围的形成。

### （二）服务业对外开放对营商环境的影响

世界银行关于营商环境的评价指标有 11 个，分别是开办企业、劳动力市场管制、办理施工许可、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产。<sup>①</sup> 根据这些指标我们可以发现对外开放与营商环境之间的联系与区别。

第一，一国服务业对外开放为服务业向该国集聚打开了大门，营商环境的优劣则会

<sup>①</sup>The World Bank. *Doing Business 2019: Training for Reform*. Washington DC, 2018.

影响外资进入东道国后能否高效地开展业务。如果一个国家和地区有较好的营商环境，但是服务业对外开放的大门没有敞开，那么这仅仅是做到了服务业对内开放，仍然不能形成国际高端服务业的有效集聚。对外国投资者而言，开放本身也是一个国家和地区营商环境优劣的重要体现。所以从这个意义上来说，对外开放本身是优良营商环境的组成部分。第二，对外开放政策是一个国家的宏观政策组成部分，一般是国家层面以各类法律法规的形式体现并适用于整个国家。有些在国家内部某些特定区域所实施的政策也是在国家层面制定和批准的，承担国家政策试验的功能，如自贸区的设立。一个地区营商环境的优劣程度除了受国家宏观层面政策的影响之外，还会受到许多中观和微观因素的影响，一个国家不同的省份、同一省份不同的城市在政府效率、基础设施、合同执行、地方政策等方面的差异都会导致其营商环境的差别。第三，对外开放政策主要影响国门打开的程度，政策本身对本土企业的直接影响相对较小，而营商环境不但直接影响外资企业，同时还会直接影响本土企业。因此，对外开放是“是否允许进入以及允许进入的程度”，而营商环境是在企业进入之后日常经营所处的“软”“硬”环境的总和。第四，服务业对外开放有利于促进 CBD 营商环境优化。服务业对外开放的过程中，大量国内外跨国公司总部和高端服务企业向 CBD 集聚，也会反过来对 CBD 的功能和营商环境提出更高的要求，并带来新的发展理念，促使 CBD 管理模式、公共服务提供模式的改进和营商环境的进一步优化，提高 CBD 的国际化水平，迅速缩减本国 CBD 与世界顶级 CBD 的差距，CBD 营商环境的优化又会进一步促进高端服务业和企业总部向 CBD 内集聚，形成良性循环的发展态势。

### 三、我国服务业对外开放和营商环境优化举措及其成效

#### （一）党的十八大以来我国服务业对外开放和营商环境优化的重要举措

##### 1. 服务业进一步放宽市场准入的重要举措

党的十八大以来，我国逐渐加大了服务业对外开放的力度，制定和调整了许多扩大服务业对外开放的法规和政策。从 2015 年开始推出市场准入负面清单，其中服务业市场准入负面清单逐年缩减，表 1 列举了部分党的十八大以来我国放宽服务业市场准入的一些重要举措。可以看出，党的十八大以来，通过取消和放宽外资股比限定、行业限制、外籍技术人员比例限制，承诺提前取消股比限定，放宽投资者资质要求、经营范围限制等，我国在金融业、交通运输业、水利、环境和公共设施管理业、文化、体育和娱乐业、租赁和商务服务业、卫生和社会工作业等领域明显放宽了外资市场准入和经营限制。

表 1 党的十八大以来我国服务业放宽市场准入的重要举措

时间	法规或文件名称	主要举措内容	主要通过/发布部门
2013 年 9 月	《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》	在商贸服务、社会服务、文化服务、金融服务、航运服务、专业服务领域推出了 23 条扩大对外开放的措施，包括暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施（信息通信服务、银行业机构除外）等	国务院
2014 年 6 月	《中国（上海）自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》	在 2013 年 9 月《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》的基础上新增 14 条扩大服务业对外开放的措施	国务院
2015 年 5 月	《国务院关于北京市服务业扩大开放综合试点总体方案的批复》	北京市在科学研究与技术服务业、文化、体育和娱乐业、金融业、租赁和商务服务业、卫生和社会工作等领域放宽对外资、专业从业人员进入的限制	国务院
2015 年 8 月	《住房城乡建设部等部门关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》	取消外商投资房地产企业办理境内贷款、境外贷款、外汇借款结汇必须全部缴付注册资本金的要求	住建部、商务部
2015 年 10 月	《国务院关于在北京市暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定》	选择文化娱乐业聚集的特定区域，允许设立外商独资演出经纪机构，在北京市市域范围内提供服务；取消《外商投资民用航空业规定》中外商投资飞机维修项目中方控股的限制	国务院
2017 年 6 月	《北京市服务业扩大开放综合试点新一轮开放措施》	允许外商投资航空运输销售代理企业；取消外商投资建设工程设计企业外籍技术人员比例要求；取消中外投资者应当是成立 3 年以上的人才中介服务机构的要求等	国务院
2018 年 6 月	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018 年版）》	放宽资本市场限制：比如取消证券公司、证券投资基金管理公司、寿险公司、期货公司中方控股的限制，并承诺 2021 年取消外资股比限制	国家发改委、商务部
2018 年 10 月	《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》	将增值电信业务外资准入审批权下放给海南省，取消国内多方通信服务业务、上网用户互联网接入服务业务、存储转发类业务外资股比限制，允许外商投资国内互联网虚拟专用网业务（外资股比不超过 50%）；允许设立外商投资文艺表演团体（中方控股）；允许取得我国一级注册建筑师或一级注册结构工程师资格的境外专业人士作为合伙人，按相应资质标准要求设立建筑工程设计事务所等	国务院

时间	法规或文件名称	主要举措内容	主要通过/发布部门
2019年 6月	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》	取消“国内船舶代理公司须由中方控股”“禁止投资国家保护的原产于中国的野生动植物资源开发”“电影院建设、经营须由中方控股”“演出经纪机构须由中方控股”的限制	国家发改委、商务部
2019年 7月	11条金融业对外开放措施	允许外资机构在华开展信用评级业务时，可以对银行间债券市场和交易所债券市场的所有种类债券评级；鼓励境外金融机构参与设立、投资入股商业银行理财子公司；允许境外资产管理机构与中资银行或保险公司的子公司合资设立由外方控股的理财公司等	国务院金融稳定发展委员会办公室

资料来源：作者根据商务部网站、中华人民共和国中央人民政府网站资料整理而得。

## 2. 优化营商环境的重要举措——以行政审批制度改革为例

伴随着服务业扩大对外开放，我国各级政府部门也出台了一系列改善营商环境的举措，比如引进和改善网上办理程序、缩短处理许可证的申请时间、改进或引进一站式服务、提高透明度、简化审批程序、缩短财产登记时间等。如上文所述，虽然营商环境的改善有利于各行业企业的设立与经营，但是服务业企业和服务本身的特性决定了服务业企业的设立和经营对营商环境的优劣更加敏感，而且有研究表明，我国商事制度改革以来，77%的新增市场主体进入了服务业。<sup>①</sup>因此营商环境的优化与服务业对外开放共同促进了国际服务业生产要素向我国集聚。这里我们以行政审批制度改革为例，来说明我国在优化营商环境方面的重要举措（见表2）。通过表2可以看出，我国除了在国家层面上推出了一些简化行政审批程序、优化行政审批流程的改革举措之外，在一些服务细分行业、地方政府及各部门层面上也出台了一些行政审批改革方案，特别是在我国自贸试验区、服务业综合改革试点城市、大城市尤其是其中的CBD内，许多行政审批流程不断得到优化和简化，并且一些成功的改革经验及时被推广至全国各地。

### （二）服务业对外开放和营商环境优化成效

在各项扩大服务业对外开放和改善营商环境的政策法规的推动下，我国服务业对外开放程度和营商环境便利程度都显著得到提升。

#### 1. 我国服务业整体及其细分行业外商直接投资（FDI）限制指数显著下降

<sup>①</sup>徐现祥：《全面深化商事制度改革》，《中国社会科学报》2018年12月26日。

表 2 党的十八大以来我国深化行政审批制度改革的部分举措

时间	法规或文件名称	主要举措内容或目标	主要通过/发布部门
2013 年 9 月	《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》	探索面向国际的外汇管理改革试点，建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制，全面实现贸易投资便利化；深化外债管理方式改革，促进跨境融资便利化；深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点，营造与服务业扩大对外开放相应的监管和税收制度环境等	国务院
2015 年 3 月	《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》	大力清理调整行政职权；优化权力运行流程；公布权力清单；建立健全权力清单动态管理机制等	中共中央办公厅、国务院办公厅
2015 年 11 月	《商务部 外汇局关于改进外商投资房地产备案工作的通知》	进一步简化外商投资房地产企业管理工作；取消商务部网站备案公示程序，外商投资房地产企业在完成前述工作流程后，可按相关外汇管理规定到银行办理外商直接投资项下外汇登记等手续；加强事后监管等	商务部、外汇局
2016 年 10 月	《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》	决定将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业设立及变更由审批改为备案管理	商务部
2016 年 11 月	《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》	自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广，包括负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革；税控发票领用网上申请；企业简易注销；入境维修产品监管新模式等	国务院
2017 年 1 月	《关于加快推进养老服务放管服改革的通知》	整合审批流程；实行并联审批；简化设立养老机构的申请材料；简化环境影响评价；取消部分机构的消防审验手续；提升行政监管能力；规范行政执法行为；建立社会评估机制；畅通投诉渠道；加强许可信息公开；实现登记信息共享等	民政部、发改委等
2017 年 3 月	《中国（辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西）自由贸易试验区总体方案》	主要在加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易投资便利化、深化金融开放创新等方面探索新途径、积累新经验	国务院

时间	法规或文件名称	主要举措内容或目标	主要通过/发布部门
2017年 6月	《深化改革推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》	优化外籍人员在京创办科技型企业的审批流程；探索服务贸易行政审批及服务事项集中办理，实现一口受理、多证联办；将服务业工商登记申请人自主申报的名称登记制度改革、经营范围登记制度改革等政策扩大至服务业重点领域；逐步下放外商投资审批权限，探索对外商投资旅游类项目试行分级下放核准事权等	国务院
2018年 10月	《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》	全面推进行政审批和行政服务标准化；调整完善省级管理权限下放，推动关联、相近类别审批事项全链条取消、下放或委托；精简投资项目准入手续，探索实施先建后验管理新模式；实行建设项目联合验收，实现“一口受理”“两验终验”，推行“函证结合”“容缺后补”改革；清理规范基层证明，对暂不宜取消的实行清单管理等	国务院

资料来源：作者根据商务部网站、中华人民共和国中央人民政府网站资料整理而得。

图 1 是 1997—2018 年我国服务业整体及其细分行业的 FDI 限制指数变迁图，可以看出，整体上我国服务业 FDI 限制指数明显下降，从 1997 年的 0.716 下降至 2018 年的 0.316。从细分行业来看，根据 FDI 限制指数的变化显著程度可以将服务业各细分行业分为三组：第一组是没有明显变化的，包括电视广播业、其他媒体业、空运业、移动通信业；第二组是显著上升的，只有法律服务业的 FDI 限制指数显著上升；第三组是显著下降的，这些行业包括固定通信业、保险业、海运业、其他金融业、不动产投资业、批发业、零售业、地面运输业、住宿餐饮业、银行业、会计审计业、建筑设计业、工程业，其中这段时期内 FDI 限制指数下降最快的行业从大到小依次是地面运输业、银行业、工程业、零售业、批发业、会计审计业、建筑设计业。从历史阶段来看，我国 FDI 限制指数有两个时期下降较快，一个时期是 1997—2006 年，另一个时期是 2014—2018 年，而 2006—2013 年这段时期服务业整体限制指数和各细分行业限制指数基本上都没有变化。2014—2018 年，FDI 限制指数下降最快的行业从大到小依次是银行业、地面运输业、会计审计业、零售业、住宿餐饮业、批发业、工程业。

2. 我国服务业利用外资在三次产业中的比例显著提高且增长速度明显快于世界平均增速

图 2 和图 3 分别是 2008—2017 年我国三次产业利用外资的比例变化情况和世界 FDI

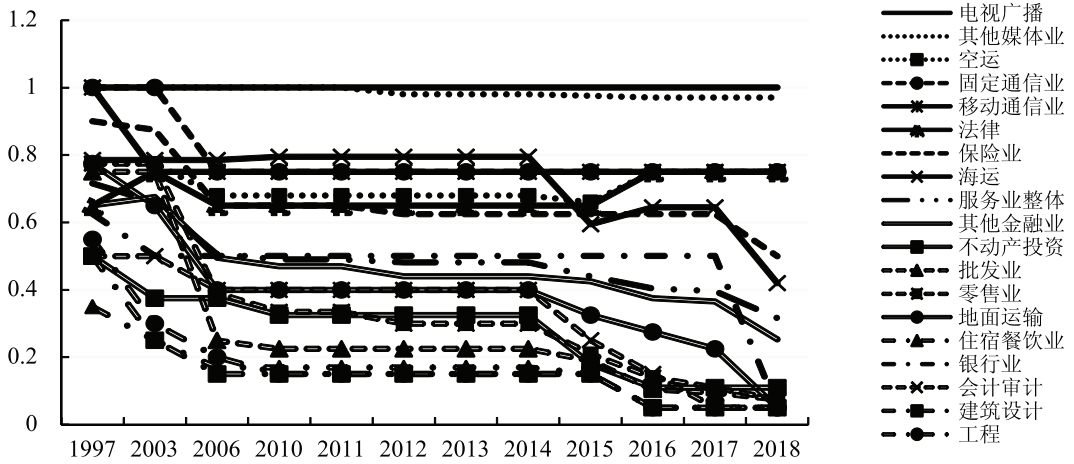


图 1 1997—2018 年我国服务业及其细分行业 FDI 限制指数变化

数据来源：OECD 数据库。

注：按照 2018 年数据大小排序。



图 2 2008—2017 年我国实际利用外资的三次产业结构变迁（单位：%）

数据来源：作者根据《中国统计年鉴》相应各年数据整理而得。

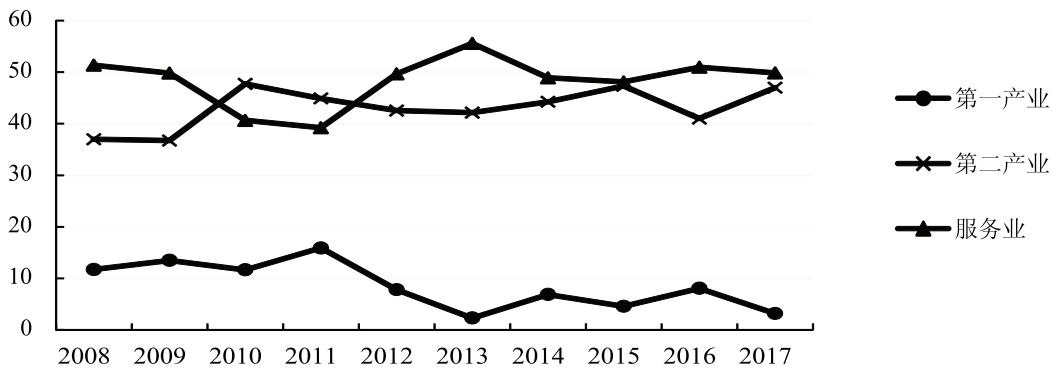


图 3 2008—2017 年世界 FDI 的三次产业结构变迁（单位：%）

数据来源：作者根据“World Investment Report”相应各年数据整理而得。

在三次产业间的分布情况。通过图 2 可以看出，2008—2017 年，我国服务业实际利用外资占比显著提高，从 2008 年的 41.07% 跃升至 2017 年的 67.93%；与此同时，我国实际利用外资额从 923.95 亿美元增长至 1310.35 亿美元，因此近年来我国实际利用外资的增长额主要流向了服务业。图 3 则表明，相同时期内，世界 FDI 流向服务业的比例基本维持在 40%~55%，而且这段时期内不存在增长趋势。通过两个事实可以发现，流向我国服务业 FDI 的增速显著快于世界 FDI 投向服务业的增速，这在相当程度上得益于近年来我国服务业扩大对外开放的各类重要举措。

### 3. 我国服务业进口额在世界服务进口额中的占比持续提高

图 4 是以 2018 年服务进口规模排名的前 20 位国家（地区）2010—2018 年服务进口额在世界服务业进口额中的比重。可以看出，2018 年服务业进口额占世界服务业进口额比重最高的国家依次是美国、中国、德国、法国和英国，2018 年这五个国家服务业进口占世界服务业进口的比重分别为 9.95%、9.34%、6.50%、4.54% 和 4.16%。值得注意的是：从 2010 年至今，其他国家服务进口在世界服务进口中的比重相对稳定，而我国服务进口在世界服务进口中的比重迅速增长。正因为如此，虽然美国在服务进口规模方面仍然占据世界首位，但是作为服务进口规模第二位的中国与美国的差距很小，而且差距越来越小。可以预判，以此趋势发展下去，我国很快会超过美国成为世界上进口服务最多的国家。这除了与我国企业和居民对服务需求的增长有关之外，更离不开我国近年来服务业扩大对外开放的促进作用。

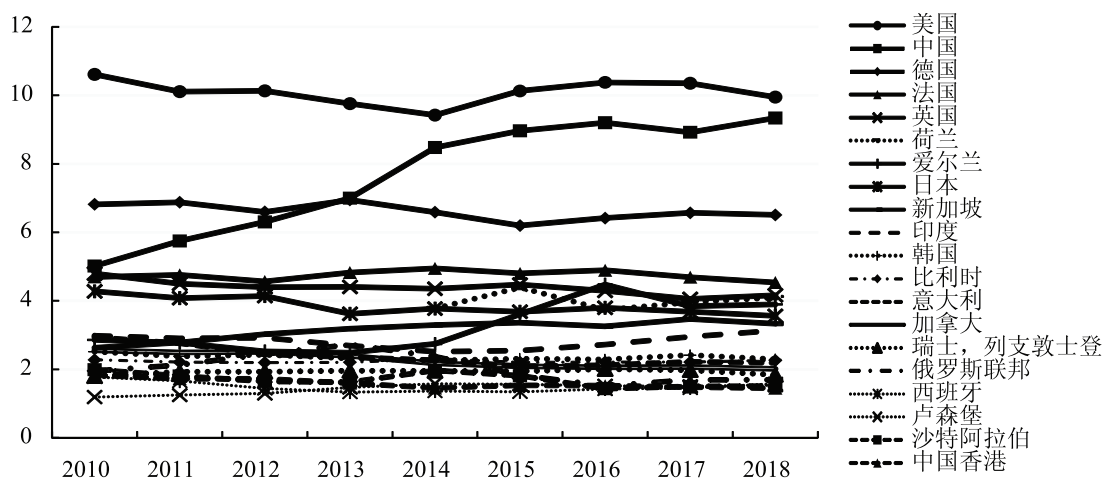


图 4 2010—2018 年主要国家（地区）服务业进口额在世界服务业进口额中的比重（单位：%）

数据来源：根据联合国贸发数据库（UNCTAD）整理。

注：以 2018 年占比大小排序。

#### 4. 营商环境优化成效显著

服务业 FDI 快速流向我国并在我国大城市特别是其中的 CBD 集聚，这些 FDI 形成的各类服务业企业为所在地区营商环境的改善提供了动力和要求。图 5 是世界银行关于我国营商环境在世界 190 个国家及地区中的整体排名和各项指标排名的变化情况。<sup>①</sup> 可以看出，我国营商环境的整体国际排名从 2012 年的第 91 位上升至 2019 年的第 31 位。2014 年以来，我国营商环境排名每年都有提升，与我国 FDI 限制指数的下降过程基本同步，特别是 2018—2019 年，除获得信贷、办理破产和执行合同这三项指标排名分别下降 5、5、1 位之外，我国营商环境整体排名和其余各项指标排名显著上升，综合排名上升 32 位，获得电力、开办企业、保护少数投资者、办理施工许可证、跨境贸易、纳税、登记财产这七项指标排名分别上升 84、65、55、51、32、16、14 位。这说明我国近年来在扩大服务业对外开放的同时营商环境也得到了显著优化。

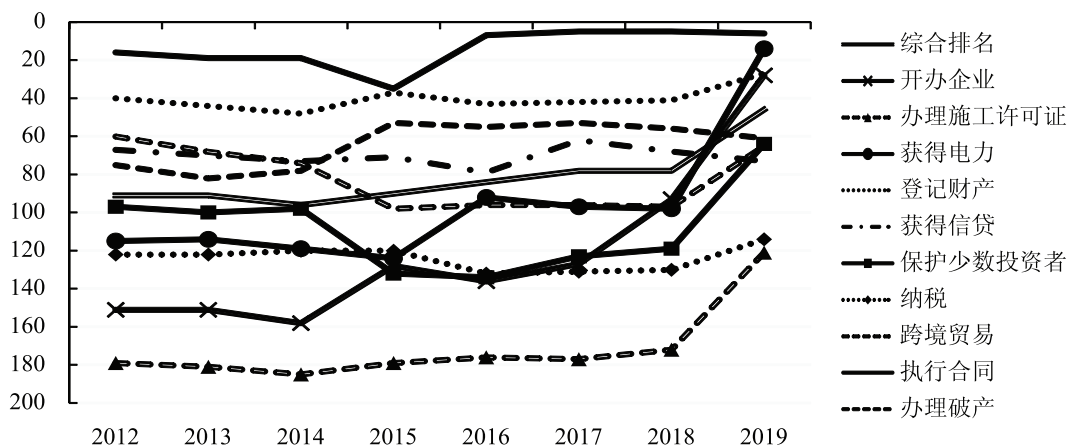


图 5 2012—2019 年我国营商环境及其各指标国际排名

数据来源：世界银行相关年份“Doing Business”。

注：世界银行关于营商环境的评价指标有 11 个，但其中的劳动力市场管制这一指标在每年的“Doing Business”中都没有报告。

### 四、服务业对外开放给 CBD 发展带来的机遇和挑战

服务业扩大对外开放给 CBD 的高质量发展带来了重要的发展机遇，同时机遇中也蕴藏着挑战，只有充分认识到这些机遇和挑战及其之间的关系，才能在扩大服务业对外开

<sup>①</sup>2012 年共有 183 个国家（地区），2013 共有 185 个国家（地区），2014—2016 共有 189 个国家（地区），2017—2019 共有 190 个国家（地区）。

---

放中发展好 CBD，并进一步促进服务业对外和对内开放。

### （一）服务业对外开放为 CBD 发展带来的机遇

正是由于服务业集聚与 CBD 之间关系紧密，我国目前正在大力推进的服务业对外开放为我国各级 CBD 快速发展和高质量发展提供了良好的机遇。

1. 相对于其他地区，CBD 在扩大服务业对外开放和改善营商环境的过程中更容易获得发展的持续动力

第一，不管是制造业还是服务业，我国都拥有巨大的市场，扩大服务业对外开放并改善营商环境，有助于服务业 FDI 流向我国。在此过程中，高端服务业和跨国公司总部对 CBD 的偏好促使高端服务业 FDI 自然流向营商环境相对优良的大城市，特别是其中的 CBD。第二，CBD 内的服务企业不但为所在都市圈提供服务，还通过国际贸易为全球市场提供服务，因此服务贸易成本会影响其业务范围和业务规模。作为无形商品的服务贸易成本高低主要取决于两个因素：一是技术因素，它决定了服务的物理贸易成本；二是制度因素，包括不同国家和地区之间的各种制度安排、贸易管制、开放程度、文化差异、政府效率等引起的贸易成本。随着 ICT 的快速发展和广泛应用，许多知识密集型服务业的物理贸易成本已经显著下降，有些服务行业的边际物理贸易成本几乎接近于零，而且我国各大 CBD 都具有通达的信息通信网络，因此影响服务贸易成本的主要因素是制度因素。服务业扩大对外开放无疑会使服务贸易更加便利，降低由制度引起的贸易成本，从而使集聚在 CBD 内的服务企业能在更大空间范围内提供服务，形成更大范围的规模经济，推动 CBD 经济高质量快速发展。

2. 扩大服务业对外开放有利于加速我国 CBD 产业结构优化调整并引领产业发展方向

目前，我国大部分 CBD 内服务业增加值占比已经超过 90%。单从三次产业结构来看，我国许多 CBD 已经与世界顶级 CBD 相似，但是从 CBD 的单位面积 GDP、单位面积就业数量来看，我国 CBD 与世界顶级 CBD 还有一些差距，缩小这种差距需要 CBD 内部服务行业不断动态调整。由于科学技术、体制机制、生产方式、服务业态等都在不断创新而且还将以更快的速度迭代创新，因此行业结构优化本身是一个长期动态调整的过程，虽然相对封闭的经济也会存在这个优化升级过程，但优化过程相对较慢、优化空间相对较小，而开放的环境将会加速 CBD 内服务业优化升级过程、提升 CBD 内服务业优化升级空间。一是因为开放的环境有利于 CBD 内企业更容易获得行业前沿信息从而推动创新发展和自身升级；二是我国目前正在推进的服务业对外开放和营商环境的改善将

会吸引更多的高端服务业（如创新创意服务）向 CBD 集聚，CBD 内的 GDP 密度、就业密度随之上升，进一步抬高 CBD 的土地、高端人才等要素价格，促使一些不能承受 CBD 高企的要素价格的服务行业逐渐搬离 CBD，在此过程中 CBD 内服务行业结构自然得到优化升级。

3. 扩大服务业对外开放可以倒逼服务业对内开放，从而进一步为 CBD 发展拓宽空间

长期以来，我国服务业对内开放不足，虽然近年来出台了一些关于服务业发展的指导意见，明确表示服务业市场向社会资本开放，向全社会释放出积极的信号，但从现实情况看，金融、电信、邮政、铁路、民航、港口、能源、教育、医疗、健康、文化等众多服务业领域仍存在市场准入门槛过高等问题，行政垄断色彩明显，同时区域间仍存在市场壁垒。这些都不利于形成有效竞争，不利于培育具有国际竞争力的市场主体——服务企业。而服务业对外开放的提速将会倒逼对内开放，破除国内服务行业的进入壁垒和地区市场壁垒，从而形成全国统一、开放、公平的服务业市场。统一的全国市场和高端服务业规模报酬递增特性将有助于 CBD 服务企业在国内通过竞争占领更大市场，从而最终形成行业内的最佳市场结构，并促使我国不同 CBD 之间形成合理的分工和各自的产业优势。

## （二）服务业对外开放战略背景下我国 CBD 面临的挑战

1. 我国不同 CBD 之间存在产业同构现象，如不能改变产业同构产生和发展的机制，服务业扩大对外开放将会进一步加剧 CBD 之间的产业同构趋势

长期以来，关于产业同构现象的研究主要集中在制造业领域，但是目前我国不同 CBD 之间同样存在产业同构现象，由于各种原因导致我国服务业发展还未能满足生产和生活需求，所以服务业产业同构现象还未被重视。比如金融业，目前我国所有的 CBD 都把金融业作为招商引资的重点产业，许多 CBD 所在区政府或管委会也都出台了金融业招商引资优惠政策，包括现金奖励、土地与税收优惠等。第一，金融业是典型的知识和技术密集型行业，具有典型的规模报酬递增特性，特别是在信息技术的推动下，其服务范围可达世界各地，所以目前我国各地 CBD 对金融业的竞相招商不利于金融业在重点 CBD 内的高度集聚，会降低该行业的集聚效应并限制规模经济发挥应有的作用。放眼世界级 CBD，如纽约曼哈顿 CBD、伦敦金融城 CBD、东京丸之内 CBD、香港中环 CBD，它们都是世界级金融中心，其业务范围遍布世界各地。因此，培育世界级 CBD 应克服我国各个 CBD 之间的产业同构问题。第二，正因为金融业是知识密集型行业，CBD 要想发展成为具有国际或洲际影响力的金融中心，必须集聚大量金融领域的高端专业人才，如纽约

华尔街、伦敦金融城都集聚了大量的金融高端专业人才。在目前我国金融高端专业人才仍相对缺乏的情况下，各地 CBD 纷纷以金融业作为重点发展产业也会分散相关专业人才在 CBD 内的集聚程度，从而影响每个 CBD 内金融业的规模效应和创新度。导致 CBD 内产业同构的原因与各地制造业产业同构的原因基本相同，主要是由于地方政府间竞争、产业选择过程中因信息不对称而引起的“羊群效应”等。在服务业扩大对外开放的过程中，如果不能从根本上消除上述引起 CBD 产业同构的原因，将会促使各个 CBD 服务业招商引资的优惠政策与国外服务业资本全球逐利的本质相互作用和相互促进，导致我国不同 CBD 之间服务业产业同构进一步加剧。

## 2. 我国 CBD 及其所在城市相对缺乏具有国际影响力的各类国际组织

一个城市所拥有的国际组织数量可以作为其国际影响力和国际化程度的一个重要指标，各类国际组织对于 CBD 的意义在于以下三个方面：第一，各类国际组织本身属于高端服务业，并且可以带动 CBD 及其所在地区其他服务行业的发展，比如会展业、旅游业、商务服务业、科技服务业、文化传媒业等。第二，各类国际组织由于其在政治、经济、社会、科技、行业标准等方面有广泛而深远的影响力，可以影响许多服务业的行业标准、科技前沿，从而影响高端服务业的发展方向。第三，国际组织总部驻地及其定期组织的各类国际活动可以增强所在 CBD 的国际知名度、影响力和文化多样性，从而有助于打造所在 CBD 及其城市的品牌形象。世界著名 CBD 及其所在城市都有大量的国际组织总部入驻，比如全球最具影响力的联合国以及众多联合国主要机关和组织总部大部分设在纽约曼哈顿 CBD，巴黎拥有联合国教科文组织、经济合作与发展组织、国际展览局、国际能源机构、国际交流发展计划、国际音乐理事会、国际大学协会等众多国际组织总部，伦敦拥有欧洲复兴开发银行、世界能源理事会、国际海事组织等机构和组织总部。2019 年《国际组织年鉴》数据显示，入驻巴黎、纽约、伦敦、东京、北京、上海、广州和深圳的国际组织数量分别是 121、76、71、39、24、12、2 和 1，可见我国主要 CBD 所在城市的国际组织数量明显少于世界顶级 CBD 及其所在城市的国际组织数量。

## 3. 相对于发达国家和一些发展中国家我国服务业开放程度仍然不足

图 6 是选取的 39 个国家 1997—2018 年服务业 FDI 限制指数变迁图，并以 2018 年各国服务业限制指数大小排序。通过图 6 可以看出，虽然这段时期内我国服务业 FDI 限制指数显著下降，但是与其他国家相比仍然很高。2018 年我国服务业 FDI 限制指数为 0.316，远高于 39 个国家的平均值 0.125，2018 年我国 FDI 限制指数高度在这 39 个国家中排第五位。较高的服务业限制指数会阻碍国际服务业投资流向我国，从而影响国际高端服务业向我国 CBD 内集聚。

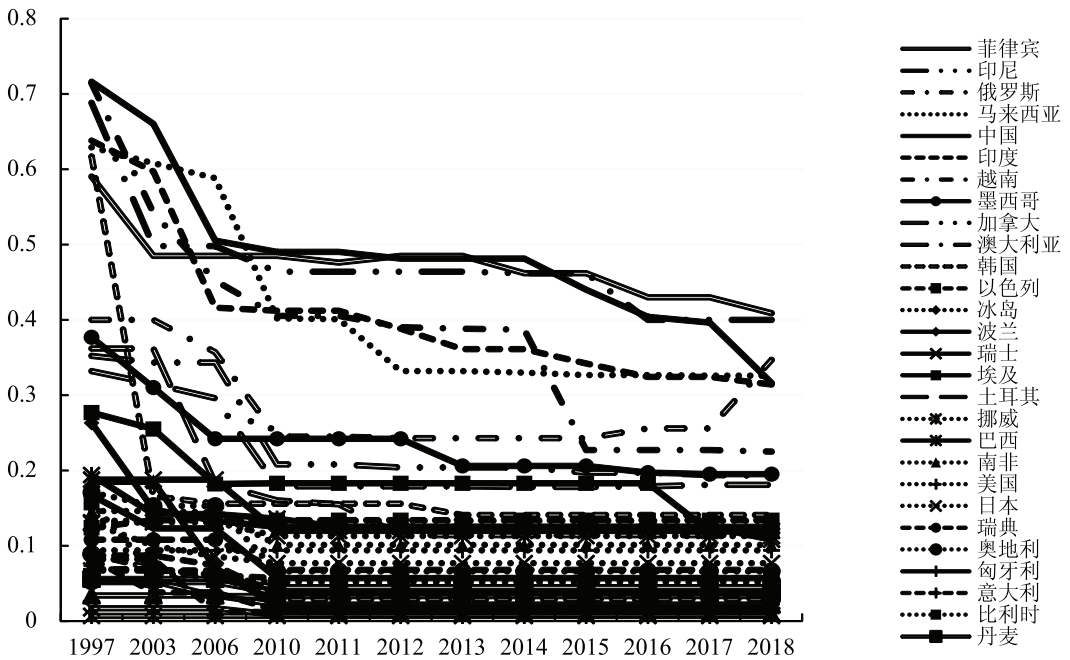


图 6 1997—2018 年部分国家服务业 FDI 限制指数

数据来源：OECD 数据库。

注：按照 2018 年指数大小排序。

#### 4. 国际环境不确定性加大，逆全球化思潮抬头

比如英国脱欧，美国先后退出跨太平洋伙伴关系协定、巴黎气候变化协定、联合国教科文组织，以及 2018 年以来频繁对包括我国在内的一些国家挑起贸易争端，并延伸至科技合作、人员往来、移民等领域。由于欧美特别是美国的服务业具有国际竞争优势，我国在某些服务行业关键领域正在追赶，这个过程必然会引发与欧美发达国家的一系列激烈竞争和摩擦，发达国家可能会借助国家安全或其他理由阻挠某些高端服务业的生产要素流向我国，因此会对高端服务业向我国 CBD 集聚造成影响。

### 五、服务业扩大开放背景下进一步促进 CBD 发展的对策建议

#### (一) 瞄准短板，继续全面优化营商环境

虽然近年来我国营商环境进步显著，但是在某些具体指标方面仍有较大进步空间，比如我国在办理施工许可证、纳税方面，2018 年这两个指标在 190 个国家和地区中分别排第 121 位和 114 位。另一方面，世界银行《营商环境报告》关于营商环境的排名是在检测各个国家（地区）代表城市的基础上打分排序的，其中我国大陆只有北京和上海两个样本城市，而北京是国务院批准设立的服务业扩大开放综合试点城市，上海又是我国首

个自由贸易试验区，因此这两个样本城市可以代表我国营商环境的最高层次。但是我国不同地区之间、不同城市之间在经济发展水平、区位因素、公共服务、行政效率和硬件环境等方面差别较大，所以应继续在全国范围内优化营商环境，积极对标国际标准，缩短施工许可证的处理时间，不断将各个自贸区和服务业综合改革试点的成功改革经验推向全国，最终形成全国统一的优良的营商环境。

## （二）不同 CBD 之间加强协调，充分发挥市场调节作用，以自身优势产业为主导，形成以主导产业带动产业链发展的产业生态体系

CBD 服务业产业同构与我国长期存在的制造业产业同构的原因基本相似，不同之处是有些制造行业出现了产能过剩，而服务业由于对外、对内开放程度不足导致大部分服务行业不能满足市场需求。产业同构一方面是由于地方政府之间的招商引资竞争，另一方面是由于地方政府对产业市场信息掌握不全面导致的行业选择模仿行为。为克服我国不同 CBD 之间产业同构现象，应进一步厘清政府与市场之间的边界，地方政府除了围绕国家宏观战略并结合本地产业优势、区位优势制定引导本地 CBD 产业发展的政策之外，应改变原有的 CBD 招商引资策略，将原有的引资奖励基金转化为改善营商环境和公共服务的支出，更加注重企业入驻 CBD 前后所提供的公共服务。

## （三）继续扩大服务业对外开放和对内开放，并协调好对外开放与对内开放之间的关系

对外开放方面：进一步取消和放宽各类服务业外商投资限制，缩减负面清单内容，减少限制条件，同时强化事中事后监管，使外资进得来、留得下。对内开放方面：第一，实现两个“打破”。一是除了某些需要自然垄断的行业之外打破和取消某些服务行业的行政垄断，为各类资本创造公平、透明的竞争环境；二是打破地方市场割据，在全国范围内形成统一的竞争市场。通过两个“打破”优化各个服务行业的市场结构，做到过程靠企业竞争、结果靠市场选择，以此培育具有国际竞争力的市场主体。第二，积极推进要素市场改革。形成不同行业统一的土地市场、资本市场、能源市场等，纠正“工业偏向型”的要素市场扭曲，形成平等竞争的大格局。处理好对内开放和对外开放之间的关系，扩大服务业对外开放意味着我国服务企业要全面参与国际竞争，为此需要增强我国服务企业的竞争力，这就要求必须首先培育一个公平的国内服务业市场，而只有完全实现服务业对内开放，才有可能培育出更多具有竞争力的本土服务企业。所以，服务业进一步扩大对外开放之前，应该首先加速做好对内开放，从而有助于促使在国内激烈的市场竞争中成长起来的企业在更加开放的环境中参与国际竞争。

#### （四）积极谋求各类国际组织入驻我国一线城市及其 CBD 内，增强我国 CBD 在各领域的影响力

一是各类服务企业、行业协会、各级政府组织等积极参与国际交流与合作，并在各类国际组织中积极承担各项事务，积极参与服务业国际标准的研讨和制定工作，并增强我国在高端服务业国际标准制定方面的话语权。二是立足长远，着力培养和吸引熟悉各类国际组织、国际投资与贸易规则、国际法律、服务标准制定与申请的复合型人才和专门人才，并分门别类地将这些人才输送到相关国际组织和部门工作，使其成为既有深厚理论功底又有国际组织工作经验的高级人才。

#### 参考文献：

1. 江静：《制度、营商环境与服务业发展——来自世界银行〈全球营商环境报告〉的证据》，《学海》2017 年第 1 期。
2. 蒋三庚、宋毅成：《我国特大城市中央商务区差异化发展研究》，《北京工商大学学报（社会科学版）》2014 年第 5 期。
3. 谭洪波：《中国要素市场扭曲存在工业偏向吗？——基于中国省级面板数据的实证研究》，《管理世界》2015 年第 12 期。
4. 谭洪波：《生产者服务业与制造业的空间集聚：基于贸易成本的研究》，《世界经济》2015 年第 3 期。
5. 来有为、陈红娜：《以扩大开放提高我国服务业发展质量和国际竞争力》，《管理世界》2017 年第 5 期。
6. 王晓红：《推动开放包容 互利共赢的中国对外经济战略》，《全球化》2019 年第 8 期。
7. 夏杰长、姚战琪：《中国服务业开放 40 年——渐进历程、开放度评估和经验总结》，《财经问题研究》2018 年第 4 期。
8. 徐现祥：《全面深化商事制度改革》，《中国社会科学报》2018 年 12 月 26 日。
9. 姚战琪：《服务业对外开放对我国产业结构升级的影响》，《改革》2019 年第 1 期。
10. 武占云、王业强：《CBD 现代服务业集聚机制与发展对策》，《开发研究》2016 年第 4 期。
11. 赵瑾：《全球服务贸易壁垒：主要手段、行业特点与国家分布——基于 OECD 服务贸易限制指数的分析》，《国际贸易》2017 年第 2 期。
12. Markusen J. R., Strand B. Adapting the Knowledge Capital model of The Multinational Enterprise to Trade and Investment in Business Services. The World Economy, 2009, 32 (1).

责任编辑：沈家文

# 历史演进视角下特朗普政府 东北亚政策研究

朴光姬 李 芳 王立鹤

**摘要：**二战以来，美国始终保持对东北亚地区的政策投入；冷战时期，美国东北亚政策以遏制苏联为主要目标，轮替将中国、日本作为制衡苏联的主要力量；冷战结束后，美国东北亚政策的主要遏制对象转向中国，不断强化美国的同盟关系，打压俄罗斯和朝鲜。特朗普上任美国总统以来，加大了对东北亚地区的政策力度，从经济、政治、安全等多个领域扰动东北亚和平与发展。在特朗普政策的影响下，东北亚区域合作的经济一体化进程加速，并向非经济领域拓展，然而安全利益变得错综复杂，和平压力加大。为应对特朗普政府政策的不利影响，中国应该从推动次区域合作、稳定国内经济、密切中俄战略协作、加强中美对话等多方面，维护东北亚和平的发展环境。

**关键词：**东北亚政策 次区域合作 政治互信 经济一体化

**作者简介：**朴光姬，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、博士生导师、科研处处长；

李 芳，中国科学技术信息研究所助理研究员；

王立鹤，中国建材集团进出口公司高级经济师、博士。

## 引 言

二战以来，美国全球战略几经调整，但东北亚地区在其全球战略中的重要性有增无减。尽管美国并没有直接使用“东北亚战略”或“东北亚政策”的表述，但在频繁涉及的“亚太”“东亚”战略及相关政策中，东北亚区域无疑占据着核心地位。经历了半个多

世纪的调整，美国全球战略对东北亚各国的定位也逐渐清晰。美国前国家安全顾问布热津斯基在《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》一书中指出，中国和俄罗斯位列美国实施其全球战略的五个“地缘战略棋手（法国、德国、俄罗斯、中国、印度）”之二。韩国则位列五个“地缘政治支轴国家（乌克兰、阿塞拜疆、韩国、土耳其、伊朗）”之一。而日美同盟则是美国介入东北亚乃至亚太安全、经济、政治问题的最重要支柱。蒙古国则犹如一个“楔子”，成为美国打入中、俄之间的“第三邻国”。以不确定性著称的美国总统特朗普，从经济、政治、安全等多个领域加强了对东北亚局势的扰动。为维护东北亚的和平发展环境，加强对特朗普政府关于东北亚政策的跟踪与研究，显得尤为必要。

## 一、二战以来美国东北亚政策演变

为了维持美国的全球霸权地位，二战以来，美国基于对东北亚地区的认知，不断调整政策逻辑与中心，集中表现为苏东剧变前后，分别以苏联和中国为主要对象，开展了长期的战略遏制与制衡政策。

### （一）二战结束前后美国东北亚政策逻辑与重心的确立

二战结束前夕，美国罗斯福总统提出了战后大国主宰、协商合作、自由开放的国际安全、政治、经济体系构想。在这一构想的指导下，罗斯福政府认为：日本虽然即将沦为战败国，但其军国主义的复活将是地区稳定的主要威胁；苏联社会主义扩张是对美国资本主义民主制度的最大威胁；中国将起到稳定地区安全和阻止苏联势力向东亚扩张的作用，同时中国市场对美国而言还具有可观的潜在收益，但其发挥作用尚待时日。美国需要全面介入东亚地区事务，确保东北亚地区的安全、稳定和开放。<sup>①</sup>

基于这一认知，美国政府形成了东北亚政策的基本逻辑：首先要防止日本军国主义复活，其次是抑制苏联势力在东亚地区的扩张，以确保该地区的稳定。按照这一逻辑，美国在二战结束前后确定的政策重心是扶持亲美的中国国民政府，以延续战时形成的中美同盟，并以此为基础，构建一个有利于维护美国在该地区占主导地位的东亚地区秩序，同时削弱日本，防止其军国主义复兴。

### （二）冷战时期以遏制苏联为主的东北亚政策

1947年美苏冷战正式开始后，美国的两大全球战略目标——抵制苏联扩张和防止日本军国主义复活中，前者开始凸显。从杜鲁门总统到卡特总统，美国四届政府一致认为

<sup>①</sup>[美] 罗伯特·达莱克：《罗斯福与美国对外政策（1932—1945）（下册）》，陈启迪等译，商务印书馆1984年版；赵志辉：《罗斯福外交思想研究》，安徽大学出版社2009年版。

---

以苏联为首的社会主义阵营扩张是对美国最主要的政治威胁；同时，苏联核武器力量极大地威胁着美国的安全。在经济方面，拓展对日本的经济援助与合作，不仅将增加美国的经济收益，也会带来更多的政治和安全收益。

另外，冷战期间，美国对中日两国的地位和作用的认知发生了两次大的转变。第一次转变是在冷战前半期，中国的国共两党战争中，国民党节节失利，以及美军控制日本后对日本的恢复重建，使美国政府逐步认识到：中国在短时期内不能成为一个可以作为美国战略支撑的工业、军事强国，而日本才是具有重要战略地位的大国，是美国必须控制和不能放弃的战略要地。第二次转变发生在20世纪60年代末至80年代末的冷战中后期，中国共产政权日益稳定、日本逐步成为仅次于美苏的世界第三工业大国，使得美国认识到中国共产党建立了稳定的政权，台湾蒋介石当局重返大陆已经完全不现实，<sup>①</sup>日本已经逐步具备挑战美国经济地位的实力。并且，尼克松政府之后的卡特政府和里根政府执政期内，对东北亚地区的认知都经历了最初看轻中国的作用到后期倚重中国平衡苏联势力乃至日本影响力的转变。

在如上的政治、安全和经济认知的转变下，美国冷战时期的政策逻辑以遏制苏联共产主义及其阵营的扩张为首要任务，冷战后期还增加了“防范日本”的因素。美国这一时期的政策重心是对苏联进行多方渗透和遏制，瓦解苏联。同时，围绕遏制苏联的需要，在冷战前半期侧重于以美日、美韩同盟为基础，缔结多边或双边盟约，构建以美国为主导的军事防御体系，形成对中苏共产主义的全面遏制。中苏关系破裂后，美国开始着重推动中美关系的良性发展，构建遏制苏联扩张的美日中安全关系。并且，在冷战后期，还注重借助中国平衡苏联的势力，削弱日本国际竞争力，并激发日本在配合美国全球战略上的积极性。

对苏联的遏制是整个冷战时期，美国东北亚政策的出发点和落脚点，也是美国东北亚政策逻辑形成、修正与转变无法规避的大背景，各界政府东北亚政策逻辑与重心调整的关键不同在于对中国遏制苏联扩张中的定位与关系问题。

### （三）苏东巨变至2008年对中国的接触与遏制

苏东巨变后形成的一超多强的格局下，美国东北亚政策经历了老布什政府时期的磨合与适应，到克林顿政府时期，才形成了基本清晰的认知与逻辑。在政治上，苏联解体使美国获得了资本主义民主意识形态的优越感，美国历届政府不断强化的一个重要认知是中国力量的快速上升及其与美国意识形态上的差异，使整个东亚地区存在很大不确定

---

<sup>①</sup>[美]理查德·尼克松：《尼克松回忆录（上册）》，伍任译，商务印书馆1978版。

性；俄罗斯的民主化改革与西方主流的价值观不符。在安全方面，朝核问题是东北亚地区主要不稳定的源头，而俄罗斯依然拥有强大的军事力量。在经济安全方面，日本、韩国、中国经济实力不断增强，既为美国带来潜在收益，也因日益扩大的贸易逆差等问题，危及美国经济安全。特别是中国经济实力的跃升，已经危及美国全球经济霸权。另外，美日关系是最重要的双边关系，但必须通过谈判，解决美国对日贸易逆差。

在这样的认知下，美国冷战后的东北亚政策逻辑调整为关注并遏制中国崛起，打压俄罗斯和朝鲜的安全威胁力量，重视并适时调整美日、美韩同盟关系，服务美国牵制中、俄、朝的需要。在政策重心的调整中，克林顿和小布什政府在执政初期，都基于意识形态的差异，突出加强美日、美韩双边同盟关系的优先性。而在执政后期，因为中国影响力的增强以及美国反恐的需要，政策重心开始突出双边同盟等均势手段转向全面接触与合作，改善同中国的关系。<sup>①</sup> 同时，美国同大多数东北亚国家的经贸合作、文化交流不断增多。只有朝鲜例外，从老布什政府时期开始，美国对朝维持了长期的不外交和有限接触政策。

#### （四）2008 年金融危机以来以遏制中国为主的东北亚政策

2008 年金融危机后，美国意识到中国迅速发展的经济实力已经危及美国的全球经济霸权地位；并且随着国际上对中国制度和模式的关注，美国的政治民主优越感和主导性式微，而让美国更为不安的是朝核日渐具备打击美国本土安全的能力。奥巴马政府以平衡中国影响力为基本逻辑，推出“亚太再平衡战略”。其政策重心是在中国周边从政治、安全、经济方面多生事端，牵制中国经济崛起。然而，强调理想主义目标与现实主义利益相统一的奥巴马总统，也时刻不忘推崇其民主价值观，在东北亚地区促进与朝鲜的谈判、积极与中俄进行接触与合作。以“美国优先”为旗号赢得美国总统大选的特朗普总统，淡化了意识形态的色彩，其基本逻辑在于重新洗牌东北亚局势，服务于“让美国再次伟大”的目标。在政策重心选择上，中国成为美国长期重点遏制的对象，同时，竭力压制俄罗斯和朝鲜，并防止其任何一方与中国联合对抗美国。

## 二、特朗普政府东北亚政策动向

尽管特朗普曾多次扬言要放弃奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略，但从其上任后的行动来看，特朗普政府对东北亚区域事务的介入有增无减。东北亚的经济合作、政治格局以及安全态势在特朗普政府的政策影响下更加复杂多变。

<sup>①</sup>李少丹：《二战后美国东亚政策的逻辑与重心》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 268~269 页。

## （一）对俄制裁力度不减

美俄关系是一对非常重要又极其特殊的关系。一方面，从特朗普上任至今，美国官方始终维持了对俄罗斯制裁的政策主基调，短期内没有撤销的意向。2019年3月，美国总统特朗普签署命令，将对俄罗斯制裁延长一年；2019年6月，欧盟也作出类似决定，将对俄罗斯的制裁延长半年。俄罗斯也不断出台反制裁措施。并且，2019年2月以来，美国、俄罗斯相继退出和中止1987年签署的《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》（中导条约），打破了长期以来的核战略平衡，美俄军事协作的前景趋于暗淡，世界面临的核安全形势更加紧迫。另一方面，特朗普总统个人又不止一次在公开场所表示对普京总统的赞赏与好感。尽管面临“通俄门”“电话门”等事件，但两位总统之间友好交流的强烈意愿没有减少。俄罗斯普京总统在2019年10月2日出席第三届俄罗斯能源周全体大会时表示，“俄方希望俄美两国关系能够重回正常状态，但就目前来看，这种情况还未出现”。但同时普京也表示“俄罗斯不会请求西方减轻对俄方的制裁”，西方应该意识到对俄罗斯的制裁是没有依据的，相关制裁的目的在于“遏制潜在竞争对手发展”。由此可以预判，美欧围绕俄罗斯的制裁将长期化、复杂化。但是，从美、俄双方领导人的特殊关系来看，不排除在特定时刻，美俄化敌为友，将矛头指向中国的可能。

## （二）对中国全面防范与遏制

2016年以后，美国对华战略由“两面下注——既接触又防范”逐步转变为“全面防范——保持接触前提下的全面防范”，而中国诸多行业在中美贸易摩擦中表现出的自主创新能力，更是让美国的威胁感倍增，因而，促使美国对华防范战略正在加速进入遏制战略轨道。<sup>①</sup>

美国正联手其同盟与伙伴国，从政治、军事、经济、科技、教育、文化等多个方面对中国施压。经济上，特朗普力争美国经济利益优先，特朗普一方面迫使中国为美国拥有比较优势的服务业（比如金融）、先进制造业、非常规油气、农产品等打开市场；另一方面，限制中国公司在美国的并购与投资活动，加大中国企业进入美国市场的难度。在科技上，为了确保美国的技术优势，不但直接以技术出口管制方式，限制美国高新技术出口，要求中国加大对知识产权的保护力度，甚至不惜发动贸易战打压《中国制造2025》中确定的高科技产业，并联合其伙伴国抢占数字技术、人工智能技术等领域的国际治理主导权。安全上，强化与盟国、伙伴国的合作，并构建新的安全机制，如推进美、日、印、澳四国“同盟”，防范中国军事势力在印太地区的扩张，美国国会还通过《与台湾交

<sup>①</sup>薛力：《美国对华战略：从两面下注到全面防范》，《世界知识》2018年第13期，第73页。

往法》，为强化对中国的制衡做好“法律准备”。在教育、文化上，防止中国影响力在美国扩大的同时，还对中国留学生在美学习的专业进行限制。同时，还在移民方面，不断推动排华倾向的“2019 年高技术移民公平（HR 1044）法案”和“绿卡国别限制（S. 386）法案”。

中国全方位崛起之势打破了美国自 20 世纪 80 年代成功打压日本后的“优越感”，美国对任何危及其霸权地位的势力进行打压已经成为二战后颠扑不破的规律。因此，未来，美国对华遏制政策仍将加强。

### （三）对朝鲜极限施压与正面接触

特朗普从竞选总统期间，就开始对奥巴马政府的对朝政策进行批判。在特朗普看来，奥巴马政府对朝政策太过软弱，才给朝鲜不断发展核武器的机会。特朗普上任以来，通过美国单边和联合国的多边渠道，展开了对朝鲜的全方位制裁，对朝鲜施加经济压力。同时，通过加强美日、美韩同盟，部署“萨德”等军事威慑对朝鲜施加安全压力。其目的是通过“极限施压”促使朝鲜重回谈判桌，以和平方式实现朝鲜弃核，维护美国及其盟国的安全。

在极限施压的同时，特朗普政府还打破不与朝鲜外交的多年惯例，实现了与朝鲜金正恩政权的历史性会晤，开启了与朝鲜的正面接触。尽管目前美国白宫和国务院仍一致表示“在朝鲜实现无核化之前不会放宽制裁”，但也有消息显示，美国正在考虑临时放宽对朝鲜的煤炭与纤维出口禁令（占朝鲜出口的 68.3%）等措施，以换取朝鲜废弃宁边核设施并允许国际核查的方案。<sup>①</sup> 并且，2018 年 6 月到 2019 年 6 月特朗普与金正恩的数次会晤，使得美朝双方更加明确了对方的底线与诉求。相对于之前针对朝鲜试射导弹后的大量的、即刻的言语指责，针对朝鲜分别在 2019 年 8 月 24 日和 2019 年 10 月 3 日进行导弹试射试验的行为，特朗普的表态显得冷静、克制，甚至做出了回应朝鲜重谈的意愿，尽快恢复工作组层面的磋商。目前，在朝鲜半岛无核化问题上美朝谈判还未出现任何实质性的结果，但却大大缓和了朝核危机的紧张局面。美国和朝鲜是朝鲜半岛问题的关键当事方，双方保持接触并取得积极成果，对整个东北亚地区都非常有益。

### （四）对日、韩的亦友亦敌政策

对于日本和韩国，特朗普政府基于付出与回报对等、注重实际利益的理念，采取了亦友亦敌的政策路线。一方面，特朗普上任以来，分别向日、韩两国确定了双边军事同盟的重要地位，并强调加强美日、美韩同盟。美国特朗普总统执政后不久，在与日本首

<sup>①</sup>韩媒：《美国拟临时放宽对朝鲜制裁》，环球传媒网，2019 年 7 月 15 日。

相安倍晋三的会晤中，再次确认钓鱼岛适用于《美日安保条约》第五条，并向国际社会展现美日“牢固而紧密的同盟关系”。在韩国，则不顾中、俄等国家的反对，推进“萨德”导弹防御系统的部署。同时，利用与日本和韩国的盟约关系，协调日韩分歧，管控冲突，不断强化美日韩同盟三角关系。然而，特朗普对美日、美韩同盟框架下，驻扎美军军费的承担问题，也展开了持续、频繁的批判，迫使日、韩两国在承担军费问题上，做出更多的让步。另一方面，在经贸领域，特朗普的“退群”行为和贸易保护主义行动也毫无例外的波及日本和韩国。对日本，特朗普一上任便宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），转而支持双边自由贸易协定的谈判，这让前期投入大量精力并顶住国内巨大压力加入 TPP 谈判的安倍政府大为失望。在具体的产业层面，美国对美日贸易摩擦中的焦点问题——日本对美贸易顺差的汽车等领域和日本受关税保护的农业和畜牧业领域大加指责，迫使安倍政府在对美国投资和安保方面做出了很多新的承诺和让步。对韩国，特朗普宣称《美韩贸易协定》让美国企业遭受了巨大损失，并一再扬言要重谈。同时，也对韩国的钢铁制品等行业进行打击，比如 2019 年 7 月初，美国商务部宣布将对来自韩国的钢铁制品征收 456% 的惩罚性关税。从特朗普的退群和保护主义行动来看，在现实的经济利益面前，即使是同盟伙伴，也要锱铢必较。

### （五）迎合蒙古国“第三邻国”外交政策

蒙古国被俄罗斯和中国两个大国环抱，美国多年来一直积极迎合蒙古国的“第三邻国”政策，以此作为牵制俄罗斯和中国的途径之一。特朗普入主白宫前后，蒙古国因素在东北亚局势中并不突出，因此，美国并未在蒙古国投入过多精力。然而，随着中美贸易摩擦不断升级，中国于 2019 年 6 月 1 日上调自美国进口的稀土产品关税，引起美国稀土行业乃至高精尖制造行业的巨大恐慌。美国欲将蒙古国作为替代中国稀土的潜在合作伙伴国之一，转而重视对蒙政策。2019 年 7 月 31 日，蒙古国总统巴特图勒嘎实现上任以来第一次访问美国。美蒙双方领导人同意美国与蒙古关系提升到战略伙伴关系，并且将加强两国贸易关系。美国白宫还声明要支持蒙古国民主的发展，并在国防、安全、贸易与投资、主权与法制等议题上进行讨论。

蒙古国虽然希望美国支持其“第三邻国”政策，但也越来越清晰地认识到，蒙古国的发展离不开东北亚区域的和平与稳定。因而，蒙古国高度重视中立外交政策，并立志于与东北亚各国保持友好、和平关系。在美国对东北亚各国的政策调整中，蒙古国并没有与美国保持完全一致。蒙古国总统特使勒·普日布苏荣在 2017 年 8 月初访问伊朗参加

哈桑·鲁哈尼的宣誓就职仪式时，还谴责了美国对伊朗和俄罗斯实施的经济制裁。<sup>①</sup> 并且，蒙古国也是在朝鲜面临国际制裁的重压下，与朝鲜保持友好关系的为数不多的国家之一。

### 三、特朗普政府东北亚政策调整分析

特朗普政府对东北亚政策的调整，既有国际格局变动的外部因素，也有国内矛盾不断加深的内部原因。这些内外部原因，在特朗普总统个人特性与行事风格作用下，共同造就了特朗普政府霸道总裁式的商业实用主义政策风格。

#### （一）特朗普个性与行事风格分析

或许有争议，但是多项研究和事实表明，领导人的个性特征，诸如年龄、经历和性别等因素会对其决策产生影响。而在民主和混合政体中，年长的领导者——特别是年过七旬的人，也就是特朗普的年龄段——显得更具进攻性。<sup>②</sup> 出生于商人家庭的特朗普，在良好的家庭和学校教育以及丰富的商业实践锤炼中，练就了目标明确，灵活务实；涉猎广泛，勇于竞争；有几分粗狂，却也谨慎得当；没有从政经验，却从未远离政治；在过去近 20 年里，每到选举年，都会爆出特朗普参选的传闻。而且，特朗普从 1987 年到 2015 年正式宣布参选总统以前，曾 3 次登记为共和党人，2 次登记为独立党派或无党派人士，至少 1 次登记为民主党人。在鲜明的个性支撑下，特朗普的执政理念呈现出典型的“商业化的实用主义”特征，<sup>③</sup> 他强调付出与回报对等；注重国际交往与合作的实际利益；倾向威权主义，力争扩大总统影响力。

特朗普认为，二战以来，美国从其所帮助建立的自由的国际秩序中得到的回报甚少。因此，他急切想结束这种美国引领的自由秩序，并将美国从其国际责任中解脱出来。他以“让美国再次伟大”为目标，注重对外合作的实际利益，为了实现“美国优先”，不顾反对和批判声音，屡屡“退群”“毁约”，甚至对盟国频频施压。从其个性和行事风格可以预见，特朗普对美国为维持世界秩序所耗费的财力、物力、人力的不满，将增加其对盟国的讨价还价行为，但不会动摇美国赖以维持世界秩序的北约和盟国体系，并且可能在某些利益回报不匹配的领域减少干预，比如减少输出意识形态、对能源依赖性有所降低的中东地区减少军费开支和直接军事干预等。另外，特朗普不会对全球化进行全面反

<sup>①</sup>佚名：《蒙古国为什么谴责美国？》，<https://zhidao.baidu.com/question/373306397432612844.html>。

<sup>②</sup>Michael C. Horowitz, Allan C. Stam, Cali M. Ellis. *Why Leaders Fight*. Cambridge University press, New York, USA. 2015.

<sup>③</sup>张琦：《美国总统特朗普？》，中国财政经济出版社 2016 年版，第 171 页。

扑，但可能更加利用其商业化的灵活策略，对不利于美国的全球化规则进行改写或抵制。不可否认的是，其威权倾向确实增加了美国政策的不确定性，因而，美国的政策动向也变得更加难以预测。

## （二）经贸合作因素分析

20世纪美国传统制造业大量外迁以及信息革命带来的金融服务等第三产业的发展，导致美国国内失业、贫富差距扩大等问题，已经给相当数量的普通民众的生活造成较大影响。据统计，20世纪80年代以来，随着制造业转移和产业升级，美国国内的制造业工作岗位减少了200多万个。与大量就业岗位流失相对应，国内不断扩大的贫富差距使广大中下层民众对个人的生活状况和政府有关政策感到不满。1981—2001年，美国收入最低的20%的家庭收入增长率仅为7.5%，而收入最高的20%的家庭收入增长率高达59.3%。2001年至今的十余年间，美国家庭收入的基尼系数更是多年位于0.45以上，远高于0.4的“警戒线”。失业与贫富不均进一步滋生了美国国内的诸多社会问题，危及美国国内的社会稳定与政治环境，特朗普当选美国总统在很大程度上是“民粹主义”的胜利。而解决这种混乱局面的出路之一就是扩展美国商品市场，提升美国就业。

东北亚地区各国，是美国重要的贸易伙伴，也是美国贸易逆差的重要来源地区。根据联合国贸发会议的统计数据，2017年，中国、日本、韩国分别是美国第一、第四、第六大贸易伙伴国，合计占美国贸易总额的比重约25%。然而，美国的第一、第二大出口市场却是加拿大和墨西哥，占比分别高达18.3%和15.7%；中国、日本、韩国分别次居第三、第四、第七位，合计占比仅相当于墨西哥的水平。在美国不断强化的关税打击措施下，除了韩国对美贸易顺差从2017年出现大幅下降外，中、日两国对美贸易依然存在大量顺差。甚至在中美贸易摩擦不断升级的趋势下，2018年中国对美贸易顺差创下2.14万亿元（扩大14.7%）历史新高位以后，2019年前8个月，中国对美贸易顺差业已高达1.33万亿元，扩大7.7%。因此，不断挑起并升级贸易摩擦、退出TPP多边谈判、重启双边贸易协定谈判等贸易保护主义措施，成为特朗普政府扭转对中、日、韩贸易逆差、扩大美国优势农产品、能源等产品出口，进而增加国内就业的重要政策选项。

## （三）地缘政治因素分析

为了维系美国的霸权地位，美国通过在东北亚构筑军事同盟体系、政治和外交影响、牵涉中国内政等方式，打造了维持东北亚现状的制衡局面。在东北亚东部，美国构建了美日、美韩同盟体系，并且在同盟框架下，还拥有为数众多的军事基地和前沿驻军。通过同盟体系的不断完善，美国将日、韩打造成深入东北亚乃至整个太平洋西岸地带的战略据点。在东北亚西侧，通过影响蒙古国民主化改革以及迎合其“第三邻国”外交政策，

美国得以在中俄之间布局，牵制中俄。在中国东南部的台湾地区，美国利用台海问题、对台军售牵制中国和平崛起。

然而，中国实力的上升打破了美国构筑的制衡均势。中韩、中日韩自贸区谈判不断推进，将使得日韩对美国经济的依赖转向中国。日韩对美国依赖的降低，将进一步增强二者在美日、美韩同盟体系下的独立性要求。中蒙俄经济走廊的推进，将蒙古国的经济利益更紧密地与中国捆绑在一起。日本、韩国、蒙古国在搭乘中国经济发展快车的过程中，与美国产生的任何离心倾向，都是美国难以接受的。另外，中国影响力的增强，使得台湾当局的外交空前大大压缩，美国苦心维持的台海局势正面临着国际挑战。中国的强势崛起，已经严重威胁到美国在战后构筑的东北亚政治、经济、军事霸权体系，势必招致特朗普政府的全面围堵。

#### （四）区域安全因素分析

朝鲜半岛问题是在美国霸权思维干预下的冷战遗留问题，也是特朗普上任前后，影响东北亚区域安全的关键问题。美国制造朝鲜半岛南北和解障碍的初衷，是增加其在东北亚存在的正当性与合理性。美国虽然利用朝核问题对朝鲜一再施压、制裁，甚至对中国施加压力，看似占据了道义的制高点，但其真实目的并不是希望南北和解。如若朝鲜半岛实现南北和解，美国将失去在东北亚存在的根本依据，这与美国主导全球的霸权战略明显相悖。因此，维持朝鲜半岛处于一定的矛盾和冲突状态，是冷战以来，美国霸权逻辑下对朝鲜半岛政策的一贯方针。然而，美国不愿看到或者出其意料的是，由于其对朝鲜诉求的漠视以及在处理朝核问题上缺乏诚意和应有的实际行动，导致朝鲜政权在政权颠覆压力下，核导试验愈演愈烈，甚至具备了打击美国本土的威胁能力，使得区域性的安全问题进一步扩展为全球问题。因此，特朗普政府必须调整美国自老布什时期对朝鲜实行的不外交政策，转而按特朗普的实用主义风格，实现与朝鲜最高领导人金正恩的历史性会晤。

### 四、特朗普政府东北亚政策的影响

从特朗普政府针对东北亚的政策动向来看，特朗普秉持“基于实力的和平而非虚张声势的‘再平衡’战略”，<sup>①</sup>在东北亚的战略倾斜有增无减。在特朗普政府政策的影响下，东北亚经济与其他领域合作取得了一些突破性进展，但区域内各国安全利益变得错综复杂。

<sup>①</sup>特朗普团队的政策顾问彼得·纳瓦罗和亚历山大·葛瑞在《外交政策》的署名文章。

## （一）东北亚区域经济一体化进程加速

目前，东北亚地区的六个国家，俄罗斯和朝鲜仍处于美国的制裁中，经济增长面临巨大压力；中国、日本、韩国则不断遭受美国贸易保护措施的攻击。蒙古国虽然与美国关系不断升温，但其经济增长与中、俄等东北亚国家的稳定发展休戚相关。在美国政策影响下，东北亚各国开始将国际经贸合作的对象转向本区域内部，“中蒙俄经济走廊”、中日韩自贸区谈判、中韩自贸协定第二阶段谈判、中日和中韩第三方市场合作的热度不断被抬升。

其中，中蒙俄之间、中日韩之间经贸合作迎来了前所未有的机遇期：首先，在特朗普政府延续奥巴马政府时期的制裁政策下，俄罗斯加速战略中心东移的步伐、推进去美元化、再工业化以及进口替代政策，与中国合作的意愿加强；蒙古国在外债高筑、经济困难的条件下，也迫切希望搭乘中国经济增长的快车，“中蒙俄经济走廊”合作不断深化。其次，特朗普政府的贸易保护政策不仅让日、韩推动国际贸易自由化的道路受阻；更使日韩具有优势的汽车、钢铝制品等产业遭受损失、以及弱势的农产品等行业遭受冲击的可能性加大，因而，日本、韩国对加速中日韩自贸区谈判拥有迫切需求，中日韩自贸区谈判相较于之前的十几年，进展明显加快。2019年8月21日第九次中日韩外长会议发布“中日韩+X”合作概念文件，明确提出了可持续经济、生态环保、减灾、卫生、减贫、人文交流等六大领域的合作方向。三国就在拥有优势的领域展开“中日韩+X”合作达成一致意见，扭转了长期以来在东北亚合作中的相互掣肘局面，为推动东北亚区域一体化迈出了坚实一步。此外，囊括朝鲜的图们江次区域合作虽然进展缓慢，但各方的试探性努力也从未停止。东北亚地区在“中蒙俄+”和“中日韩+”方向的合作拓展，将加速东北亚区域经济一体化的进程。

## （二）东北亚各国政治互信波动加剧

特朗普政府不断向韩国、日本、蒙古国以及中国台湾地区增加利益存在，并维持对俄、朝的制裁，加剧了东北亚各国之间互信的波动。“萨德”问题不仅中止了中韩持续改善升温的势头，也使得俄罗斯、朝鲜与韩国的互信持续下跌。美国怂恿日本解禁自卫权、纵容日本军事大国化、利用美日同盟关系撑腰日本与俄罗斯、中国的领土纠纷，对日本与俄罗斯、中国的互信产生不利影响。特朗普政府近来重视与蒙古国加强双边关系，也引起了中俄的关切。即使与美国同一阵线的日、韩之间，在美国掀起的全球保护主义风潮下，日本对韩国进行的贸易制裁，进一步冲淡了日韩之间微妙的紧密关系。2019年8月底，韩国终止了2016年11月双方签署的韩日《军事情报保护协定》，不再与日本共享军事情报，日韩的互信也不断降低。政治互信波动加剧，不但为区域合作的拓展蒙上阴

影，也增加了东北亚安全的不确定性。

### （三）东北亚安全利益错综复杂

时至今日，东北亚地区始终负载着二战和冷战的遗留问题。这些问题时常沦为大国博弈的工具，危及东北亚安全。随着特朗普政府对东北亚各国政策投入的加大，东北亚各国之间交织了错综复杂的利益关系：一是朝核问题表面上看朝鲜和韩国是最直接的利益攸关方，但实质上美国和朝鲜才是解决问题的关键。并且，由于朝鲜与中俄接壤，唇亡齿寒的道理使得朝鲜半岛安全事关中俄安全利益。在美国仍然秉持霸权思维而难以对朝鲜的利益诉求做出应有的回应与行动的情形下，朝核问题乃至朝鲜半岛问题不会得到实质性解决，朝鲜半岛时刻都面临着冲突的可能性。美朝、韩朝领导人的会晤只是为朝鲜半岛问题的解决打开了大门，但三方距离解决实质性的问题，还很遥远。或者说，稍有不慎，朝鲜半岛的缓和局面就有可能回到冰点。二是美俄之间在中东欧地区的军备竞赛可能因美俄相继退出和中止《中导条约》继续向东扩散，令悬而未决的东北亚安全问题再增阴霾。三是日俄千岛群岛之争日益白热化，中日尚存的领土/领海争端因美日、日韩同盟的不断强化而变得更为复杂。此外，美国不断增加对台军售、并在太平洋西海岸进行频繁的联合军事演习，不断触动中国、俄罗斯等相关国家的安全神经。

## 五、应对特朗普政策扰动下东北亚不安局势的建议

面临特朗普政府对东北亚国家的制裁、遏制与贸易保护措施带来的影响，中国应当因势利导，积极推动东北亚各国凝聚共识与合作，努力维护东北亚的地区和平与人民安宁。

### （一）推动东北亚次区域合作，以共赢增进和平

在东北亚现有的双边/多边次区域合作中，面临机遇最好的是“中蒙俄经济走廊”和中日韩三边或双边合作。另外已经推进多年的大图们倡议，是迄今为止东北亚次区域合作中囊括国家数量最多的合作机制。中国可由易到难，顺势优先推动“中蒙俄经济走廊”和中日、中韩或中日韩多边或双边合作。适时推进“中蒙俄+”与“中日韩+X”机制的拓展与对接，实现由次区域向东北亚区域一体化合作的拓展。同时，继续推动大图们倡议的法律化进程，为实现东北亚范围内的一体化合作奠定基础。最终形成你中有我、我中有你，相互依赖、共存共荣的发展局面，增加冲突的成本，促进各方维持和平的主动性。

## （二）维护国内经济稳定发展，以实力保卫和平

中国崇尚和平，但也从来不惧怕战争，与战争形影不离的是财力、物力的巨大消耗，维持国内经济稳定发展，始终是增强保卫自身和平的能力，引领世界和平的基础保障。我国改革开放近40年使国内经济取得了长期稳定发展，综合国力也随之不断增强，中国捍卫自身安全与世界和平的能力也在不断提升。然而，面临冲突与战争的不确定性，中国未来仍需将稳定国内经济发展为第一要务，以雄厚的经济、军事实力对破坏中国安全的国家形成震慑，保卫自身和平；同时，借助“一带一路”倡议等国家合作，将和平发展的理念与成果传向国际。

## （三）深化中俄战略协作，以平衡博取和平

面临美国在东北亚军事存在不断增加、美日韩三角同盟有可能打破东北亚战略平衡的局势，中国与俄罗斯必须深化战略协作，在朝核问题、萨德问题、美国在日韩部署中程导弹的可能性及动向等多个方面保持沟通、协调。只有中俄团结起来，才能博取东北亚基本的战略均势，更有力地推动以政治和对话的和平方式应对东北亚的安全挑战。

## （四）加强中美对话，以互信维持和平

面对特朗普政府的政策多变性和以我为中心的特性，中国最重要的是保持战略定力，坚守原则，从容应对。在紧张局势不断升级的情形下，中美各层之间的对话沟通对于消除误解、增进互信、避免冲突至关重要。为此，必须广做美国各界工作，保持首脑关系、上层外交、“亲友团”、在朝在野人士等多方的交流渠道，最大限度的增进互信，以维护中美关系“斗而不破”的局面以及东北亚和平。

## （五）力促各方保持冷静克制，以对话共商和平

除了中日领土/领海争端以及台海问题以外，中国面临的东北亚安全挑战大多是间接性的。因此，中国应当力促各方保持冷静克制，以对话谈和平。对朝鲜，中国应当积极支持其与美国、韩国改善关系，以和平谈判实现半岛无核化和南北和解。对韩国，则应继续坚持以两国人民的福祉、地区的和平稳定为目标，呼吁韩国增强政策独立性，维持东北亚各国之间的战略平衡。对于日俄领土争端，应当呼吁双方以负责的态度承担历史责任，以和平对话解决争议。对于美俄的竞争，中国应当呼吁双方保持克制，摒弃冷战思维，重回协作轨道。

责任编辑：沈家文

# 利用国际多边平台机制 推动宏观政策协调

陈 超

---

**摘要：**随着我国综合国力的提升和世界单边主义的抬头，如何利用多边平台推动宏观政策协调成为重要议题。本文分析了主要经济类多边平台机制的成就和挑战、国际规则与国内政策的互动给国企改革带来的压力以及我国主动搭建多边平台的经验和教训，认为在短期要认真总结经验教训、拥抱补充现有秩序，在中期要正确认知形势变化、专注国内发展改革，在长期要切实增强“四个自信”、扎实推进人才建设。

**关键词：**国际多边平台 全球经济治理 宏观政策 国企规则

**作者简介：**陈超，中投研究院院长、研究员。

---

## 一、中国参与全球经济治理面临新挑战

国内外形势正在发生深刻复杂变化。国家实力方面，随着美国、欧盟、日本在全球经济中的比重降低和中国等新兴国家重要性的提升（图 1），2008 年国际金融危机后多边平台二十国集团（G20）备受关注，传统的主流国际经济组织也逐步改革，与各国的相对实力变化谋求协调。价值取向方面，二战后以开放合作为主的国际经济秩序受到冲击，贸易保护主义、单边主义抬头，仅 2017 年全球就有 837 项新的保护主义干预措施出台；<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup>国务院新闻办公室：《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/39004/39014/Document/1638347/1638347.htm>。

反全球化、逆全球化思潮抬头，美国总统特朗普近年来发起与中国等国的贸易战，在各条约和国际组织中减少承担国际义务，削弱了多边平台机制的协调效果。

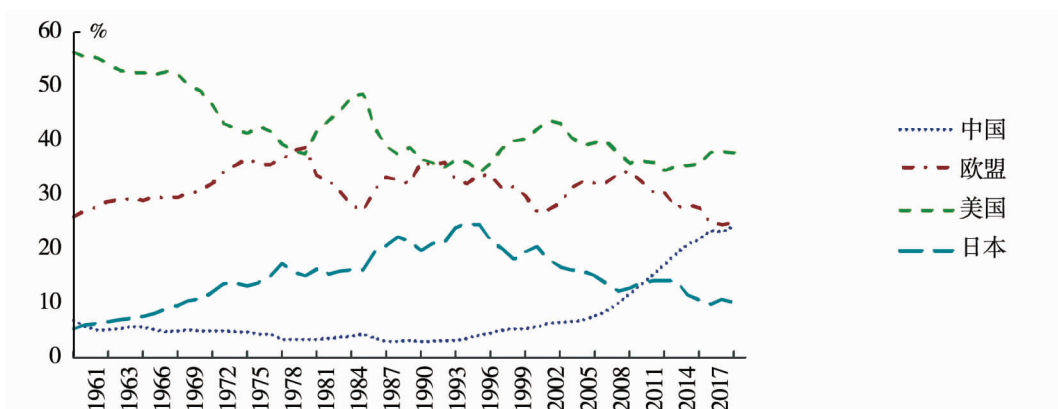


图1 1960—2017年重要国家和地区占全球GDP比重变化趋势

数据来源：CEIC。

和平与发展仍然是时代主题，但我们要居安思危：一方面，要认真思考如何适应我国综合国力相对提升后的国际角色转变；另一方面，要谨慎判断时代主题未来是否会再次发生转换，<sup>①</sup> 深入研究在多边合作受到冲击的背景下，我国应该如何推动构建人类命运共同体。新时代考验着中国参与全球经济治理的眼光和智慧，利用多边平台推动宏观政策协调是其中的重要内容和经济外交的重要抓手。目前，世界主要国家仍然对在多边平台基础上进行合作存在共识。美国仍然希望在世界贸易组织等重要国际机构中发挥领导作用并推动这些组织的改革；中国也认同以联合国为主体的，世界银行等国际多边平台机制构成的国际框架。<sup>②</sup> 但是，随着相对实力快速提升，我国利用多边平台机制推动宏观政策协调的努力开始面临新挑战。

第一，我国在多边平台中的话语权与经济地位不匹配。2017年中国对全球经济增长的贡献率已是日本的2.5倍，但日本在世界银行（WB）和国际货币基金组织（IMF）中的投票权份额仍然高于中国（表1）。目前在主要国际组织中中国员工的比例仍小于3%，世界银行的大部分中国雇员都是咨询师，很少有人能做到主管级或以上。<sup>③</sup>

第二，美国、欧盟对中国的战略定位发生转变，中国面对的外部条件有所恶化。美国正在与中国展开全方位大国博弈。在国内发展方式上，美国白宫2017年12月发布的

①王辑思：《理解世界政治的多样性》，《环球时报》2019年3月7日。

②傅莹：《全球的变革与中国的角色》，《中国人大》2017年第7期。

③佚名：《国际主要机构中的中国雇员比例不到3%》，人民网，2016年3月22日。

《国家安全战略报告》将中国定位为战略竞争者和挑战者，认为中国在政治制度、经济模式等方面自行其是。在全球经济治理上，美国指责中国加入世界贸易组织（WTO）之后从事不公平的贸易和强化政府主导的经济体制，从根本上判断 2001 年同意中国加入 WTO 的决定是错误的。<sup>①</sup> 在先进科学技术上，华为事件持续发酵表明了美国限制中国占领高新科技制高点的决心。同时，欧盟也意识到中国越来越成为其战略竞争者。2019 年 3 月，欧盟委员会发布《欧盟—中国：战略展望》报告，指出虽然中欧关系仍然以“2016 年中国战略”为基石，但欧洲越来越意识到中国应该承担更多的国际责任、更广泛地遵守国际规则和维护国际秩序，将既有的改革承诺转化为具体的政策行动。

表 1 2017 年重要国家国际组织投票权份额及全球经济地位对比

国家	世界银行集团投票权份额 (%)				国际货币基金组织投票权份额 (%)	GDP 占全球比重 (%)	IBRD 份额排名	GDP 排名
	IBRD	IFC	IDA	MIGA				
中国	4.45	2.30	2.21	2.64	6.07	23.66	3	2
美国	15.98	20.99	10.17	15.02	16.47	37.50	1	1
日本	6.89	6.01	8.30	4.22	6.14	9.42	2	3
德国	4.03	4.77	5.36	4.20	5.31	7.11	4	4
法国	3.78	4.48	3.78	4.03	4.02	4.99	5	5
英国	3.78	4.48	6.46	4.03	4.02	5.07	6	7

数据来源：世界银行 WDI 数据库、CEIC、世界经济信息网。

面对共识和挑战，中国首先认为自己是现行国际秩序的创建者、受益者、贡献者和改革者；其次，中国提倡的改革国际秩序也不是另起炉灶，而是要坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系，推动变革全球治理体制中不公正、不合理的安排，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家的意愿和利益。<sup>②</sup> 这需要中国细致研究各类多边平台经济协调机制及其与国内政策的互动，<sup>③</sup> 深刻总结中国主动搭建多边平台的经验和教训，努力树立负责任的大国形象。

①美国贸易代表办公室：《2017 年度中国履行 WTO 承诺情况的报告》，2018 年 1 月。

②傅莹：《全球的变革与中国的角色》，《中国人大》2017 年第 7 期。

③《开启中国特色大国外交新征程（2018 年度国际特别报道）——国务委员兼外交部长王毅回顾 2018 年外交工作并展望明年工作》，人民网，2018 年 12 月 31 日。

## 二、经济领域的主要国际多边平台机制面临诸多挑战

当前在国际经济领域发挥作用的多边平台，一是联合国框架下的专门机构，如 IMF；二是联合国框架外的专业性国际组织，如 WTO；三是以主权国家为基础的多边会议机制，如 G20。它们可以根据功能划分为贸易协调机制、货币政策协调机制和综合性协调机制，分别规范全球贸易投资秩序、金融/货币秩序和发展秩序。

### （一）国际贸易投资协调机制：以 WTO 为例

二战后的主要贸易投资协调机制是 WTO，2015 年 9 月该组织成员国数量达到 161 个，成员国贸易量全球占比达到 98%，在国际贸易中最具代表性和普遍性。经过 70 多年的发展，该组织框架完备、成就突出，但目前面临三大挑战。

第一，发达国家和发展中国家存在利益分歧，但 WTO 议事规则却要求全体一致，最终导致重要共识难以达成、协调效率大为降低。这集中表现为多哈回合谈判的中止，一方面要求各成员国协商一致才能达成有效协议，另一方面提出要着重考虑发展中国家和最不发达国家的贸易和发展诉求，多哈回合谈判后 WTO 进入停滞期，<sup>①</sup> 规则实际执行过程中话语权强大的发达国家获益更大。<sup>②</sup>

表 2 多哈回合谈判的指导性原则

序号和条款名称	条款内容
第 47 段：单一承诺	协议必须在成员对任何细节均已达成一致后才能决定的一个原则。全体成员须签署每一轮回合所形成的协议。
第 50 段：特殊和差别待遇	任何谈判、工作方案都应当充分考虑给予发展中国家和最不发达国家以特殊和差别对待。

资料来源：Doha Ministerial Declaration。

第二，贸易争端解决机制程序冗长、效率低下，几近瘫痪。每个 WTO 贸易争端案件需要由 3 名法官组成合议庭进行审理，2015 年上诉机构法官人数为满额 7 名，2016、2017 年下降至 5 名，2018 年更是只有 3 名。任命新法官迫在眉睫，但美国却屡次拒绝尽

<sup>①</sup>王辉耀：《WTO 的历史困局与变革之路》，《参考消息》2018 年 9 月 24 日。

<sup>②</sup>曹胜熙：《分化发展中国家：理解美国在 WTO 发展中国家身份识别中的立场——先进发展中国家的差别待遇问题与经济一体化的挑战》，复旦大学网站，2019 年 3 月 5 日。

快开启上诉机构法官候选人甄选程序，<sup>①</sup> 导致争端解决机制瘫痪。即使法官满额，WTO 也存在争端陈述与裁决篇幅过多、案件审理时间过长的问题。例如，2002 年欧盟、日本等联手向 WTO 申诉美国上调进口钢铁税，诉讼耗时 2 年以上，期间美国涉钢企业一直在享受关税保护并迅速扭亏为盈。<sup>②</sup>

第三，WTO 过去多关注关税等传统贸易议题，亟需与时俱进，改进规则框架以适应贸易方式和全球价值链的新变化。2018 年的世界贸易报告开始关注数字技术对全球经贸格局的重塑，数字技术时代如何衡量和确保贸易公平成为新议题，信息成本降低导致全球价值链出现区域收缩的征兆也亟待纳入讨论（图 2）。

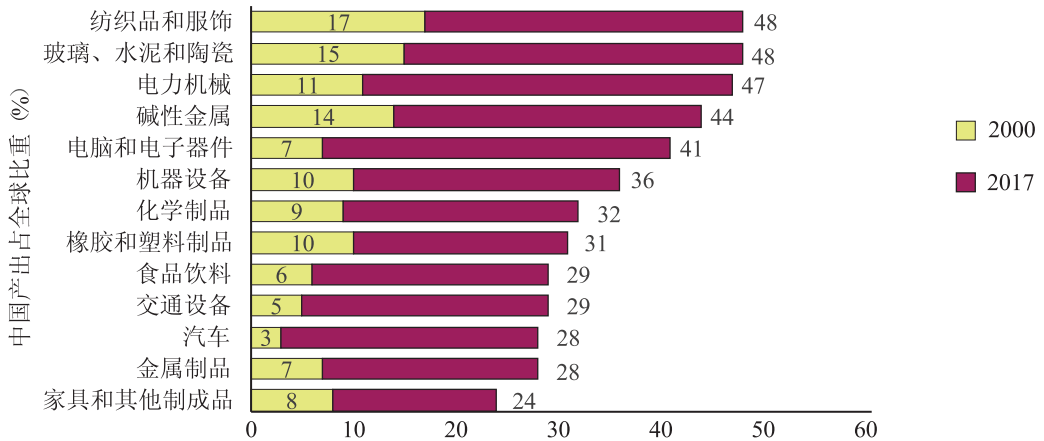


图 2 中国产出占全球价值链比重

数据来源：World Input-Output Database；McKinsey Global Institute analysis。

## （二）国际金融/货币政策协调机制

金融危机后的国际金融/货币政策协调机制复杂性和专业性并存，相关协调机制既包括国际组织、论坛、定期会议，也包括专门的行业联合会；参与者既包括各国首脑、监管机构负责人，也包括重要的行业企业和国际组织。2008 年后，金融稳定理事会（FSB）已成为重要的、起核心协调作用的全球金融治理机制（图 3）。

由于专业性强，一国话语权主要源于其国家实力、知识贡献和专业人才储备。目前，中国的相对实力在 2008 年后有所上升，中国的金融监管机构、商业银行、资产管理公司等纷纷代表中国成为几乎全部全球金融治理机构的会员（表 3）；但是中国在知识贡献和人才储备上有待发力。

<sup>①</sup>佚名：《美国百般阻挠，WTO 上诉机构面临瘫痪》，《第一财经》2018 年 1 月 24 日。

<sup>②</sup>王辉耀：《WTO 的历史困局与变革之路》，《参考消息》2018 年 9 月 24 日。

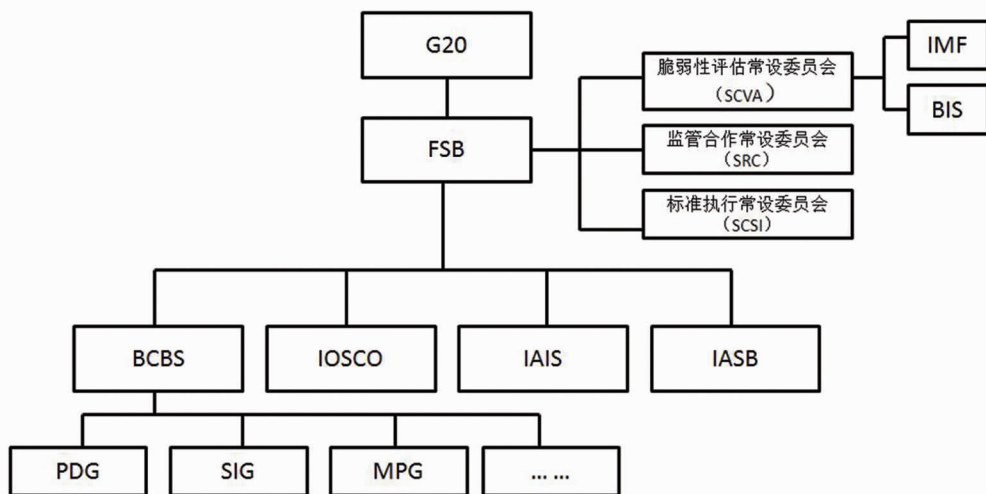


图3 金融危机后的国际金融治理架构

资料来源：中国投资有限责任公司研究院。

表3 金融危机前后中国与全球金融治理机构关系对比

类别	全球金融治理机构	2008年前	2008年后
核心机构	二十国集团 (G20)	G20 部长级会议会员	G20 领导人峰会重要成员、2016 年 G20 轮值主席国（主办杭州峰会）
	金融稳定理事会 (FSF/FSB)	非会员	财政部、央行、银监会和香港金管局成为会员机构
传统机构	国际货币基金组织 (IMF)	配额 3.72%、投票权 3.65%	配额和投票权分别增至 6.41% 和 6.09%，仅次于美日；人民币加入 SDR。
	世界银行	投票权 2.77%	投票权增加至 5.71%，仅次于美日。
银行业	国际清算银行	会员国（央行行长为董事）	2010 年，央行加入经济顾问委员会；2014 年，第 18 届国际银行监督管理大会在天津召开，银监会第一次成为大会承办方。
	巴塞尔银行监管委员会	非会员	2009 年成为会员
	支付与市场基础设施委员会	非会员	2009 年央行成为会员
	全球金融系统委员会	非会员	2009 年央行成为会员
	市场委员会	非会员	2009 年央行成为会员
	国际存款保险机构协会	非会员	无变化

类别	全球金融治理机构	2008 年前	2008 年后
保险业	国际保险监督官协会	正式会员并在北京召开年会	2008 年，保监会主席当选执行委员；2011 年，中国当选审计委员会主席国；2018 年，银保监会副主席当选执委会副主席。
证券业	国际证监会组织	正式会员	2008 年，证监会主席当选执委会唯一副主席；2009 年，证监会加入技术委员会；2012 年，证监会当选新理事会成员。
	世界交易所联合会	上交所和深交所是其会员	2012 年，中国金融期货交易所、大连商品交易所、上海期货交易所、郑州商品交易所成为新会员；2017 年，上交所理事长当选主席。
	国际资本市场协会	渣打银行、上交所等是其会员	2015 年，中国银行北京分行、伦敦分行、香港分行成为其会员。

数据来源：作者根据公开资料整理。<sup>①</sup>

注：截至 2018 年 4 月；按照组织成立时间排序。

### （三）综合性国际多边平台协调机制：以 G20 为例

伴随着金融危机的爆发和蔓延，G20 成为主要发达国家和发展中国家开展宏观经济政策对话和协调的最重要平台，它的作用在危机期间得到充分体现，但在后危机时代，G20 面临以下四个挑战：一是组成和代表性问题。非洲等代表性不足，而欧洲代表性过高，G20 成员资格的合法性、代表性问题是其重要“软肋”。二是决策机制问题。G20 筹备进程缺乏战略性、全局性的长远规划，主席国主导的特点突出，削弱了 G20 在某些重大问题上的连续性和一致性。三是决定落实与效力问题。G20 所产生的成果文件不是国际条约，不具严格的法律约束力。四是主导权问题。各方对 G20 利益取向不同，发达国家同新兴市场国家、发达国家和发展中国家集团内部的主导权之争会影响 G20 的团结。<sup>②</sup>

中国利用 G20 平台推动宏观政策协调的成就主要体现在议题设置和谈判地位的提升。2016 年 G20 杭州峰会上，中国首次将贸易与投资相关议题引入 G20 议程，并推动峰会最终通过了《全球贸易增长战略》《全球投资指导原则》等多边贸易投资政策的纲领性文件。挑战主要体现在中美、中欧关系的复杂性：中美之间既有共同利益也有天然分歧，

<sup>①</sup>张发林：《全球金融治理体系的演进：美国霸权与中国方案》，《国际政治研究》2018 年第 4 期。

<sup>②</sup>金中夏：《中国与 G20：全球经济治理的高端博弈》，中国经济出版社 2014 年版。

欧盟调试对华战略意向也显而易见。<sup>①</sup>

### 三、国企规则的国际协调对国内政策产生压力

当前国际经济协调已经不仅仅局限于国家之间经贸和货币政策关系的协调，还涉及各国国内竞争方式的协调。中国的快速发展促使相关国际规则发生改变，国际规则改变给国内发展模式带来压力，近期讨论最多的是国企规则对我国发展方式的影响。国有企业是我国国民经济的支柱，它的快速发展被西方国家视为巨大的竞争威胁和“国家资本主义”的再生。美国对国有企业的态度最为强硬，认为国有企业所代表的国家资本主义是对美国经济最大的挑战之一。<sup>②</sup>

从发展历程看，国有企业规则经历了从以“竞争中立”为核心的公平性原则到对国有企业的歧视性规则的转变。在这一过程中对国有企业的限制和歧视由弱到强：最初WTO和北美自由贸易协定对国有企业的原则性规定基于“所有制中立”原则是不存在所有制歧视的中立主义。<sup>③</sup> 20世纪90年代中期，在澳大利亚<sup>④</sup>和英国<sup>⑤</sup>的提倡下，“竞争中立”原则开始成为企业规则的核心，旨在消除国企所产生的资源配置扭曲效果，而非意图限制国企商业活动。2005年，经合组织（OECD）发布了《国有企业治理的指引》，<sup>⑥</sup>并于2009年进一步将“竞争中立”作为重要课题研究，<sup>⑦</sup>为非歧视性的“竞争中立”原则进一步推广打下坚实的理论基础。

进入21世纪，对国有企业带有歧视色彩的规则开始出现。2003年起，美国开始针对国别做出一定调整以最大限度满足美国的经济利益。例如，美国要求新加坡政府不得影响国有企业的决策，并要逐步降低国有企业的政府所有权比重。在2012年的第12轮跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判中，美国提出增加国有企业条款，并落实为第十七章“国

①卢锋：《如何看待发达国家对华政策调试动向？》，北京大学国家发展研究院网站，2019年3月27日。

②中美贸易全国委员会：《中国商业环境调查》，<https://www.docin.com/p-2107854357.html>。

③Qin, and Y. J. WTO Regulation of Subsidies to State-Owned Enterprises (SOEs) -A Critical Appraisal of the China Accession Protocol. *Journal of International Economic Law*, 7.4, 2004, pp. 863~919.

④Competitive Principles Agreement 1995, Clause 3 Subclause (1).

⑤UK Office of Fair Trading. Competition in Mixed Markets: Ensuring Competitive Neutrality. *UK Office of Fair Trading working paper*, 2010, p. 4.

⑥OECD. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD. <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>.

⑦经济合作与发展组织著：《竞争中立：经合组织建议、指引与最佳实践纲要》，谢晖译，经济科学出版社2015年版，第3~4页。

有企业和指定垄断”，该条款在全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）中得到延续。这一框架下的国有企业条款针对中国政府对国有企业的各种援助，<sup>①</sup> 要求缔约国不得通过使用直接或者间接的方式提供非商业援助并对另一缔约方的利益造成不利影响和国内产业损害；CPTPP 规则还对缔约方国有企业及其经营活动的信息透明度和可得性做出了具体的高标准要求，若另一缔约方认为国有企业或垄断企业的行为对各缔约方之间的贸易或投资带来损害或不利影响，则有权申请及时得到相关信息。这实质上在投资准入阶段违反了国民待遇和最惠国待遇原则，构成了对国有企业的歧视和限制。2019 年 1 月 9 日，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽、欧盟贸易委员西西莉亚·玛姆斯托姆、日本经济贸易和工业部长世耕弘成在华盛顿特区发布联合声明，矛头直指中国对国有企业保护的所谓非市场化产业政策。而此前的三方声明也指出，有第三国将国有企业发展成为国内顶尖并任其在全球市场肆虐，对三方国内农民、工业生产商和工人产生了负面影响，美欧日三方认识到应进一步加强产业补贴和国有企业规则的制定工作。<sup>②</sup>

限制性的国有企业规则结合 CPTPP 的辐射效应，将给我国国有企业发展带来压力。在发展目标方面，国际规则的限制与我国认为国有企业还应继续成长成为国有骨干企业，实现全球影响力有所矛盾；在“非商业援助”条款方面，由于我国国有企业往往是政府资源的使用者，“非商业援助”几乎必然存在，所以国企的产品和资本输出将被视为“损害其他国家的本地产业”的行为而受到严格限制；<sup>③</sup> 在“商业考虑”条款方面，我国国企改革指导意见明确指出要加强服务国家战略，这一考量因素天然地是国际规则下的不当因素；在“透明度”条款方面，我国至今尚未建立国有企业信息披露制度。<sup>④</sup>

#### 四、中国尝试主动搭建多边平台的经验教训值得总结

长期以来，全球化的发展动力一直源于西方，非西方国家处在边缘位置，“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行建设是中国主动参与全球开放合作、改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的一次重要尝试。<sup>⑤</sup> 2013 年以

<sup>①</sup>Daniel C. K. Chow. *How the United States Uses the Trans-Pacific Partnership to Contain China in International Trade*, Chicago Journal of International Law, Vol. 17, No. 2, 2017, p. 398.

<sup>②</sup>上海 WTO 事务咨询中心：《美欧日贸易部长三方会议联合声明》，<http://www.sccwto.org/post/25570? locale=zh-CN>。

<sup>③</sup>甘琰：《国际货物贸易中的补贴与反补贴法律问题研究》，法律出版社 2005 年版，第 56～57 页。

<sup>④</sup>马超：《国有企业信息披露与舞弊治理》，暨南大学学位论文 2013 年，第 35～37 页。

<sup>⑤</sup>王文：《望海楼：画好共建“一带一路”“工笔画”》，《人民日报》（海外版）2018 年 8 月 28 日。

来，中国主动搭建多边平台的努力既获得了诸多成就，也面临着巨大挑战，中国需要认真分析经验教训，逐渐适应和学会担当中国在国际经济秩序中的新角色。

### （一）“一带一路”倡议六年来的成就和挑战

“一带一路”倡议在五通发展方面成就突出。2019年3月，意大利成为首个签署“一带一路”合作文件的G7国家，实现“政策沟通”；截至2018年10月，海运服务已覆盖“一带一路”沿线所有沿海国家，中欧班列可到达德国、俄罗斯等欧洲14个国家42个城市，与45个沿线国家实现直航，助力“设施联通”；2013年至2017年，中国与“一带一路”国家贸易增速高于对外整体增速，促进“贸易畅通”；中资银行不断进行海外布局，人民币跨境支付系统覆盖40多个“一带一路”国家165家银行，做到“资金融通”；2017年底全球对“一带一路”倡议的积极情绪占比达到23.67%，高出美日印澳“印太战略”8.06个百分点，体现“民心相通”。但“一带一路”倡议在政治协调、商业落地、文化舆论等诸多方面也还面临挑战。

政治协调上，“一带一路”相关国家分布集中且地区影响力有限，重要国际组织对“一带一路”倡议的重视度、参与度、支持度也有待提高。目前签署“一带一路”合作文件的国家多分布于亚洲和非洲，占全部合作文件签署国数目的60%左右（图4）。法国对“一带一路”的态度并不积极，德国、澳大利亚尚未拿出实质性支持行动；IMF总裁拉加德也曾警告倡议将带来债务陷阱问题。

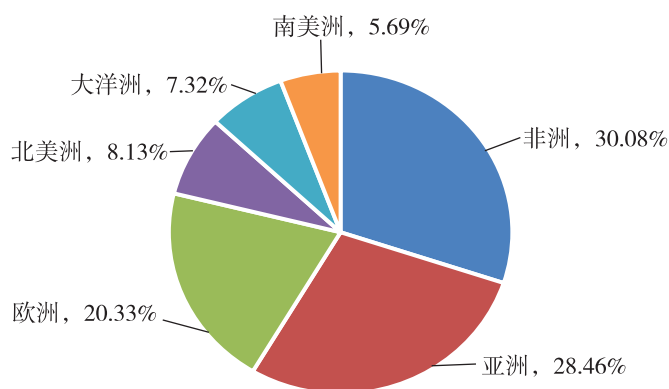


图4 签署“一带一路”合作文件国家的分布情况

数据来源：中国一带一路网。

商业落地上，项目前期设计和尽职调查不完善、国有企业政治动机强于商业动机、项目融资审批过于宽松等原因造成了一些备受诟病的案例，削弱了“一带一路”沿线和有关国家对倡议的支持。以马来西亚东海岸铁路项目为例，针对这一项目的批评主要有

两个方面：第一，东海岸铁路的货运和客运需求不足，且已有一条高速铁路作为替代品，铁路建设的必要性欠缺论证；第二，东海岸铁路造价过高，新政府评估的总投资额为 200 亿美元，比前任政府评估的 135 亿美元高出近 50%，加重了马来西亚政府的财政负担。另外，项目建设过程中贿赂当地政府领导人、项目融资和招标流程不透明等问题也受到诟病。

文化舆论上，观望和消极的观点仍然颇有市场。大数据分析显示全球对“一带一路”倡议的积极情绪占比在最高点时也仅为 32.50%，负面舆论涵盖军事意图、债务负担、项目本地参与度低等方面，中国媒体的不当宣传也在一定程度上加深了他国的误解和抵制。

## （二）亚投行成立以来的成就和经验

与“一带一路”倡议遇到困境不同，亚投行正以惊人的速度持续发展，并不断收获国际社会的美誉和信任。亚投行在 2016 年成立之时就有 57 个创始成员国，且创始成员包括英德两个重要的 G7 国家；成立三年来，亚投行成员国迅速扩容至 93 个，其包容性和认可度不仅体现在加拿大、意大利、法国等重要的发达国家相继加入，还体现在与中国有外交摩擦的菲律宾、越南、印度等国也愿意加入这一平台，共同致力于亚洲基础设施建设和国际金融秩序改良。

亚投行取得成功的重要原因是积极拥抱现有秩序，不“特殊照顾”中国利益。在亚投行筹备建立之初，金立群行长就明确表示“亚投行是对世界银行和亚洲开发银行的补充，而非替代，是对现有国际金融秩序的完善和推进，而非颠覆”。亚投行成立后，管理团队中的 5 位副行长均非中国人，总顾问和首席风险官等其他高管也非常国际化。在最初的 4 个投资项目当中，3 个项目都是对世界银行、亚洲开发银行和欧洲复兴银行的项目进行补充投资。

亚投行为融入既有国际秩序、做出中国增量贡献、获得广泛国际认可做出了有益探索，没有刻意强调中国特色和中国角色，而是首先努力成为一个符合国际规则的多边开发银行，其次努力探索成为更高标准、更高效率、更受尊重的优秀的国际多边合作机构，这一经验值得认真总结学习。当然，未来亚投行还需要在改善内部治理、拓展国际影响力、体现中国视角等方面继续探索。

## 五、中国利用多边平台参与全球经济治理的战略路径

### （一）短期：认真总结经验教训、拥抱补充现有秩序

短期内，我国应当对历史经验进行总结，认可当前国际经济秩序的基本框架、减小

我国进一步拓展国家生存空间的阻力并致力于做出符合国际社会期待和自身发展需求的增量贡献。

在联合国框架下：一是要充分发挥联合国系统的协调作用，利用其作为政策制定者、议员、学者、基金会、工商企业、青年和 3200 余个已注册的非政府组织独一无二的全球交汇点的平台优势，建立广泛联系；二是要积极参与经社理事会的年度专题设置，引导经社理事会各合作伙伴和整个联合国发展系统将注意力聚焦于中国关心、对中国有利的话题。

在国际贸易投资协调方面：一是要从目前已有共识的 WTO 贸易争端解决机制改革、打破大法官遴选程序僵局等入手作为突破口，推动国际贸易组织尽快恢复协调作用，树立中国负责任的大国形象；二是要团结一切可以团结的力量，充分利用各方利益分歧，瓦解不利于我国的共识，例如，要团结全球 61.8% 的贫困人口所生活的非最不发达国家，以为我国争取特殊与待遇；<sup>①</sup> 要团结 TPP 缔约国<sup>②</sup>越南、智利、日本和新加坡等国有企业占重要地位的国家。<sup>③</sup>

在国际货币/金融协调方面：一是要利用好中国走在世界发展前列的金融科技等行业领域，在议题设置方面寻找中国特色和全球关注的契合点，增强我国在议题设置、监管经验、行业标准等方面的影响力；二是尽快将国内实践转变为行业知识和国际贡献，积极参与新兴专业领域的国际标准制定，分享中国防范系统性金融风险的成功经验；三是重视与 IMF、国际清算银行（BIS）等专业性国际组织的交流和联系，利用其向 G20、联合国等综合性国际组织提供技术和智力支持的功能，间接扩大中国经验在全球的影响力。例如，BIS 在 2019 年 9 月底专门召开会议讨论金融科技和数字货币，而这一领域显然是中国的优势领域。

在“一带一路”建设中，认真总结亚投行的成功经验，切实考虑商业逻辑、项目论证和当地社会接受度，塑造中国“负责任国家”“负责任合作伙伴”的形象，尽可能消除已经造成的负面影响。此外，在宣传方面，也要考虑到中国官方媒体越来越受西方和其他发展中国家关注的现实，既要避免过度正面宣传引发负面反应，也要加大力度澄清不利于我国的舆论。例如，要用事实说明国有企业存在和发展是世界经济健康发展的稳定

---

<sup>①</sup>曹胜熙：《分化发展中国家：理解美国在 WTO 发展中国家身份识别中的立场——先进发展中国家的差别待遇问题与经济一体化的挑战》，2019 年 3 月 5 日。

<sup>②</sup>张晗：《跨太平洋伙伴关系协定（TPP）与中国：贸易与投资》，对外经济贸易大学出版社 2016 年版，第 46 页。

<sup>③</sup>赵晋平等：《跨太平洋伙伴关系协定：经济影响与对策》，中国财经经济出版社 2016 年版，第 54 页。

器。由于风险高、资金需求量大，国有企业往往成为跨境投资的重要主体，2014 年国有企业投资占全部跨国投资流动资金的比重高达 11%。<sup>①</sup>

(二) 中期：正确认知形势变化、专注国内发展改革

中期内，我国应当认识到自身实力增长对他人造成的冲击真实存在，认识到我国的发展阶段和利益诉求已经发生深刻变化。有鉴于此，中国必须专注内部发展改革、加强对外沟通联络，以内促持续增长、外合国际期待。

第一，中国需要认识到自身实力增长对他人国际地位和实体经济的冲击和影响真实存在，需要应对。自 2010 年中国国内生产总值（GDP）首次超过日本成为全球第二大经济体，2017 年中国 GDP 迅速膨胀至日本的 3 倍；中国产出变动对德国、日本、韩国、巴西、俄罗斯等重要大国影响巨大（图 5）。在这一现实背景下，其他国家对中国继续强调发展中国家身份、继续严格市场准入的不满情绪是可以理解的。

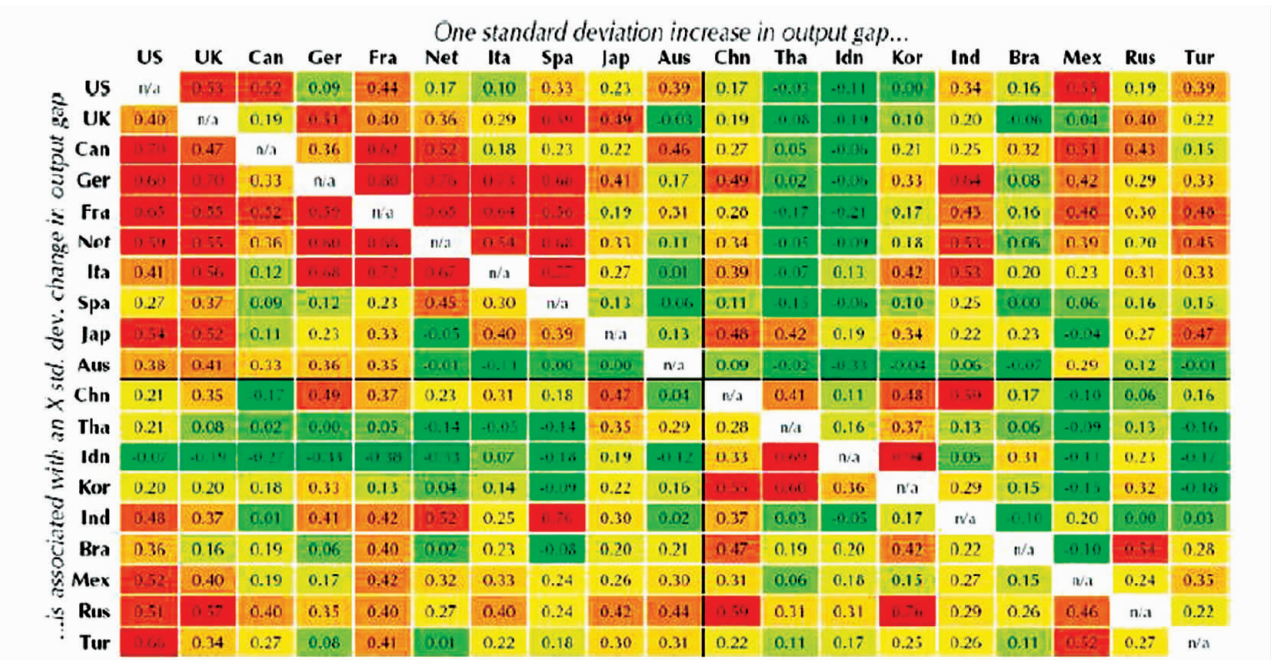


图 5 全球主要国家经济周期相关度热力图

数据来源：Refinitiv, Capital Economics。

第二，要认识到随着中国继续发展和创新，中美两个大国共同的经济特征和国家利益会越来越多，美国主导建立的既有国际经济秩序框架在很多方面也符合中国诉求。例

<sup>①</sup>Raj Bhala. *Exposing the Forgotten TPP Chapter: Chapter 17 as a Model for Future International Trade Disciplines on SOEs* Manchester Journal of International Economic Law, Vol. 14, 2017, p. 14.

---

如，随着中国企业近5到10年不断向更高端的产业链环节迈进，中国也将越来越需要保护知识产权。在此基础上，我国应当将拥抱现有国际秩序作为主动的战略选择而非被迫的无奈之举，自觉遵守整体对我有利的游戏规则，即使这一规则会在某些方面、某些案例上给我国带来损失。

第三，要做好发展改革，为参与全球经济治理加强底气和筹码。一是要争取培育全球最大的国内消费市场和领先世界的高新技术产业。如果中国能成长为有支付能力的消费市场和先进技术的发源地，那么中国在塑造国际贸易体制方面就有足够的话语权。<sup>①</sup>二是要在多边平台上就中国已经处于领先地位的关键行业提供专业知识和管理经验，从而在新兴技术领域争取关注度和话语权。三是要继续坚持深化改革、扩大开放，只有让中国多层次的资本市场真正与全球资本市场融为一体，才能提高我国在国际金融监管协调中的话语权。例如，随着我国期货市场对外开放加速推进，原油期货、铁矿石期货等品种不断引入境外交易者，目前我国已和美国、欧洲许多国家的监管机构签署了监管合作备忘录，<sup>②</sup>逐步被纳入专业化的国际金融协调机制。四是要借鉴符合我国国有企业发展方向的国际规则，在不损害国家主权和尊严的范围内使得国有企业行为更具合法性和更符合商业逻辑。

第四，要加强与国际社会的沟通，增进其他国家对中国了解以争取更好的外部发展环境。一是要争取加快从政府采购协议（GPA）观察国转为成员国。中国在加入WTO时签订了特殊议定书，其中设置了15年的过渡期条款，鉴于过渡期业已结束，应要求WTO承认中国的成员国地位、继续适用多边贸易体制内的“最惠国待遇”原则和“国民待遇”原则。<sup>③</sup>二是要明确自身在发达国家与发展中国家区分中的特殊地位，将承担国际成员责任、符合国际社会期待与让国际社会理解中国的多样性和发展阶段相结合。以欧盟为例，欧洲整体对中国的认知广度和深度不够，缺少对于中国发展动力和发展逻辑的理解，因此时至今日仍然将中国企业快速发展简单地归结为“高补贴”和“高垄断”，造成欧盟对华贸易和投资战略日趋强硬化。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup>马晓野：《从“互惠”到“对等”：中美贸易谈判应将政治问题和经济问题分离处理》，上海金融与法律研究院，2018年4月。

<sup>②</sup>姜洋：《发现价格：期货和金融衍生品》，中信出版社2018年版，第272页。

<sup>③</sup>马晓野：《从“互惠”到“对等”：中美贸易谈判应将政治问题和经济问题分离处理》，上海金融与法律研究院，2018年4月。

<sup>④</sup>宋欣：《欧盟对华日趋强硬的背后》，FT中文网，2019年3月8日。

### （三）长期：切实增强“四个自信”、扎实推进人才建设

从长期来看，中国应当历史地、辩证地认识自身国际地位的变化，以包容、平和、自信的心态塑造大国形象，并加强人才储备。

就大国心态而言，中国在物质和精神双重层面对美国世界霸权形成威胁，并从奥巴马执政后期起开始引发美国各阶层的思考和焦虑。<sup>①</sup> 美国遏制中国发展赶超的态度很难改变，树立自信心态、应对大国竞争具有长期必要性。一是要正确看待其他国家的“三好学生”心理。中国需要意识到，自身实力的快速增强可能会引发其他主要国家的恐惧、嫉妒等过激反应。例如，特朗普总统就在 2017 年 12 月发布的《美国国家安全战略报告》中将中国定义为战略对手，在大部分对外事务上进行收缩，却在奥巴马政府“亚太再平衡”战略的基础上加大推进“印太战略”的力度。二是要摒弃“受害者心理”，真正树立“四个自信”。近代的屈辱造就了国人自卑的历史心态，改革开放以来经济的快速发展又使国人出现过度自信的倾向，而正确的面对世界其他国家的态度应当是平和包容、不卑不亢。中国需要真正增强“四个自信”，避免双边和多边外交中在过于强硬和过于妥协之间摇摆不定。

就能力建设而言，中国自身对于现行国际规则的理解、全球治理人才的储备和中国人在国际组织中的参与度仍有所欠缺，制约着中国通过多边平台对现有国际经济秩序提出改进意见和做出增量贡献的能力和可能性。因此，中国一方面要加强对现行国际规则的研究和理解，更加建设性地参与到多边平台的改革进程中；另一方面要培养和储备人才，通过多种机制鼓励语言、文化、专业背景合适的中国青年进入到主流国际组织工作和发展，更加机制性的参与到多边平台的运行过程中。

责任编辑：沈家文

<sup>①</sup> 葛汉文：《唐纳德·特朗普：战略家还是无知者》，《唯实》2019 年第 5 期。

---

# 中国外贸管理体制改革 40 年： 回顾、评析与展望

朱福林

---

**摘要：**外贸管理体制改革是中国经济体制改革的重要组织部分。改革开放 40 年来，外贸体制改革极大促进了对外贸易的发展，成为引领中国经济奇迹的重要力量。在制度理论与新新贸易理论基础上，本文对中国改革开放以来外贸管理体制改革的转折性时点进行界定与阐述，并从增长、市场制度、微观企业及人的解放独特视角对中国外贸管理体制改革的直接与间接效应展开深入评析，最后对未来中国外贸体制改革做出展望。

**关键词：**对外贸易 管理体制 市场经济 增长奇迹

**作者简介：**朱福林，商务部国际贸易经济合作研究院副教授。

---

## 引言

党的十八届三中全会指出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。实证表明，什么时候能正确地处理市场与政府的关系，什么时候中国的经济社会就能获得发展进步；同样地，哪个地区能正确地理解并实施市场化改革，哪个地区的经济社会发展就快。中国对市场的定位从党的十四大以来的“基础性作用”上升为党的十八届三中全会的“决定性作用”，凸显了我国坚持社会主义市场经济改革方向的决心，为进一步完善社会主义市场经济体制指明了方向。但实际上，中国市场化改革仍处于低位阶段，与现代化、法

治化、国际化市场经济体制还存在很大差距。直到今天，世界三大经济体仍拒绝承认中国市场经济地位，导致中国在面临国外反倾销调查时处于极其不利地位。鉴于目前中国经济社会还存在诸多体制弊端和难点，党的十八届三中全会提出通过全面深化改革才能实现市场决定性作用的改革目标。

40 年的实践充分证明，对外开放是推动中国经济社会发展的重要动力。<sup>①</sup> 1978—2017 年，以美元计算，对外贸易额年均增长 14.5%，高于同期国内生产总值（GDP）年均 9.5% 的增速，表明对外开放是中国经济增长的重要源泉。外贸体制改革是对外开放的前提，也是推动改革开放不断深入的重要路径，外贸体制改革事关中国经济增长动力来源问题。2018 年，中国改革开放 40 周年，进入不惑之年，然而中国尚在半途，前行之路可谓任重道远，<sup>②</sup> 能否取得新一轮改革开放胜利仍在于对外开放能否继续深入推进。

外贸管理体制变革是中国对外开放的重要组成部分。中国外贸管理体制经历了由最初简单的微观层面到目前复杂的宏观层面上发展的改革过程。从总的线路来看，由原来的计划、集权、严格管制的对外贸易制度变成市场、分权、放松管制的对外贸易制度，是一项涉及方方面面的复杂工程，没有现成经验可循，注定是一个不断试错、纠正、再试错、再纠正的反复与验证过程。一定程度上，中国对外贸易管理体制的变迁就是一个自我创新的过程。实践表明，以市场化为取向的对外贸易管理体制变革极大地推动了中国国际贸易的发展，推动了中国强劲增长。

## 一、中国外贸管理体制变革轨迹与逻辑

对外贸易是中国改革开放伟大进程中的重要一笔，改革开放以来对外贸易获快速发展得益于外贸体制改革的不断推进。在历次经济体制市场化改革突破中，对外贸易管理体制变革往往担任着先行前沿历史使命。一定程度上，改革开放 40 年也是对外贸易管理体制变革的 40 年。中国对外贸易体制变迁具有明显的阶段性特征，与国内经济体制、市场化改革及参与国际化程度密切相关，每一个发展阶段都有其特殊的历史使命与任务，对外贸易管理体制在响应时代需求中不断向更高层次递进，也为实现不同阶段的经济目标提供了强有力的支持。

<sup>①</sup>钟山：《奋力谱写新时代对外开放新篇章》，《求是》2018 年第 17 期。

<sup>②</sup>贾康：《将中国改革开放的现代化伟业进行到底——纪念改革开放 40 周年》，《全球化》2017 年第 10 期。

## （一）开放型外贸制度渐进式变革

新制度经济学代表人物诺斯从历史演进角度提出“贸易由制度启动”的假说，由此掀起了制度与国际贸易研究热潮。在他们看来，制度是决定增长的关键因素。有效的制度安排或高质量的制度降低交易成本，从而促进国际贸易的产生。文雁兵构建了“中国特色”制度质量指标体系并通过实证研究得出制度质量的改善有利于促进中国外贸增长的结论。<sup>①</sup> 制度变迁是中国经济高速增长的动力来源。<sup>②</sup> 李勇坚和夏杰长等认为，改革或制度变迁是中国经济增长最重要的动力。<sup>③</sup>

制度变迁也可以被理解为一种更有效制度的产生，或对旧制度的不断迭代过程。<sup>④</sup> 加入世界贸易组织（WTO）是中国对外贸易管理体制的重要分水岭。隆国强指出，中国的对外贸易体制可以分为两个大的阶段，时间节点为中国加入 WTO 前进行外贸体制市场化改革阶段，以及加入 WTO 后兑现“入世”承诺约束条件下市场化深化和国际化阶段。<sup>⑤</sup> 因此基于制度变迁视角，我们尝试将中国外贸体制改革 40 年划分为两大阶段，即入世前与入世后。

### 1. 1978 年改革开放到 2001 年加入 WTO

1978 年，党的十一届三中全会拉开了中国经济体制改革的序幕，高度集中的计划经济体制开始被打破。<sup>⑥</sup> 在此背景下，中国对外贸易管理体制不断向市场化方向转变。20 世纪 80 年代伊始，学术界提出对外贸易体制改革的方向应是对外贸易部负责研究发展政策、掌管政策的贯彻与执行、负责对外贸易活动的监管；各个专业外贸公司经营重要商品；一些具备条件的重要企业和联合体将直接经营对外贸易，实行独立核算、自负盈亏。<sup>⑦</sup> 1983 年，外贸行业开始推行承包责任制。1984 年党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着中国经济体制改革全面铺开。1987 年，党的十三

---

①文雁兵：《制度质量对中国对外贸易的促进效应——基于向量误差修正模型的考察》，《国际经贸探索》2015 年第 2 期。

②卢现祥、朱迪：《中国制度变迁 40 年：回顾与展望——基于新制度经济学视角》，《人文杂志》2018 年第 10 期。

③李勇坚、夏杰长、林瑜璟：《服务业改革的“中国模式”：特征与评析——基于 1978—2016 年服务业改革历程》，《China Economist》2018 年第 4 期。

④卢现祥：《论制度变迁中的四大问题》，《湖北经济学院学报》2003 年第 4 期。

⑤隆国强：《新形势下的对外开放战略调整》，《中国经济体制改革新阶段的若干问题》，中国经济出版社 2014 年版。

⑥梁明：《对外贸易：行走在中国体制改革的前沿》，《国际商报》2018 年 8 月 1 日，第 A04 版。

⑦张培基：《世界经济与中国对外经济贸易》，中国对外经济贸易出版社 1992 年版。

大进一步明确外贸体制改革的方向。整个 20 世纪 80 年代，中国围绕自上而下的主动式放权改革不断扩大地方和部门的活力，政企分开是该阶段整个外贸体制改革的方向。

1991 年底苏联解体，东欧巨变，这是第二次世界大战后世界格局发生的最大变化。美苏冷战的结束为世界各国发展经济建设提供了良好国际环境。面对国际国内复杂形势，1992 年春天，邓小平发表南巡谈话，解答了有关社会主义市场经济的很多重大理论问题，如“三个有利于”标准、计划与市场的关系等，打破了存在多年的思想桎梏，又一次通过解放思想掀起了改革开放热潮。同年，党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制。1993 年，为进一步扩大开放，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。1994 年，首部《外贸法》的通过与以汇率并轨为主要内容的汇率制度改革一起，共同开启了新一轮外贸管理体制改革的序幕。整个 20 世纪 90 年代，国家通过不断丰富经济特区体系、实行汇率并轨、积极入世等多项举措形成空前活跃的改革开放新气象、新局面。至此，在外贸管理体制的不断推进下，中国已基本形成以点带面的全方位开放格局。

## 2. 2001 年加入 WTO 至今

一定程度上讲，至今中国仍处于后入世时代，享受的仍然是加入 WTO 所带来的全球化红利。今天的开放格局，大部分政策都是 2001 年入世时谈出来的。<sup>①</sup> 2001 年 12 月 11 日，中国正式加入 WTO，成为第 143 个成员，标志着中国对外开放进入全新阶段，意味中国经济全面而深入地融入国际分工体系，从而对贸易管理体制提出更高要求。按照入世承诺，中国政府修订了 2300 多项法律法规、清理了数十万份政府文件，废止了与 WTO 精神不符的政府文件。大幅减让关税，消减非关税壁垒，承诺所有技术法规、标准和合格评定程度符合《技术性贸易壁垒协定》，并在 5 年内将国际标准作为技术法规基础的比例在原有基础上提高 10%（加入时为 40%）。<sup>②</sup> 2004 年第十届全国人大常委会第八次会议修订了《对外贸易法》的内容，修改了 1994 年《对外贸易法》中与入世承诺和世贸规则不相符的内容，并增加了中国可享受 WTO 成员的权利与具体实施的相关规定。新版《对外贸易法》取消了外贸经营权审批制，改为备案登记制，而且规定对外贸易经营者不仅包括法人、其他组织，还包括个人。在入世合规化推动下，中国外贸体制在朝更加开放、透明，更符合市场经济规则迈进的进程中不断完善。

<sup>①</sup> 隆国强：《新形势下的对外开放战略调整》，《中国经济体制改革新阶段的若干问题》，中国经济出版社 2014 年版。

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>。

党的十八大以来，中国不断加大开放力度，加快商事制度改革，以“放管服”为目标转变政府职能，由事前审批到事中事后管理，推动中国在世界银行营商环境的排名连续提高。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，以放宽投资准入、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放为重点构建开放型经济体制。2013年9月29日中国（上海）自由贸易试验区挂牌成立，进行深层次制度改革和贸易投资进一步便利化先行区，尝试采用负面清单管理模式，转变政府职能，本质上仍然是政府与市场关系的进一步厘清。2018年4月，中共中央、国务院决定在海南探索建设首个中国特色自由贸易港，分步骤分阶段实施自由贸易港制度和政策，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。

## （二）外贸潜在动能演变更迭

随着国际贸易理论假设前提的不断拓展，企业差异性问题的愈发受到学术界关注，从而呼唤新的贸易理论。以 Melitz<sup>①</sup> 和 Antras<sup>②</sup> 等为代表的新新贸易理论，进一步放宽企业同质性假设，以生产率差异来反应企业异质性，并揭示了企业异质性与产业内贸易存在必然的关系，其主要结论为封闭经济不能有效提高行业整体生产率水平，而在开放经济中，只有生产率足够高的企业才从事国际贸易并获益，市场份额逐渐转向生产率高的企业。国外高生产率的企业自由进入，也争夺市场份额，导致国内低生产率的企业被迫退出市场，从而提高整个行业的平均生产率。

根据新新贸易理论，在企业进入国际市场时，有些采用出口形式，另一些采取对外直接投资方式。不同方式下的交易成本和成长绩效都是不同的。但只有当企业拥有充分外贸权时，市场优胜劣汰的竞争机制才能充分发挥，最终促进行业生产率提高。而2004年，新《对外贸易法》的颁布彻底解决了外贸经营权不平等问题，故按此年度将改革开放以来微观经营外贸体制改革分为两个阶段。

### 1. 1978年至2004年

1978年10月，第一机械工业部成立中国机械设备出口公司（后改为进出口公司），为本部门工业企业提供外贸服务，成为第一个工贸结合的试点。1979年，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施特殊政策和灵活措施的两个报

---

①Melitz M J. The Impact of Trade on Intra - Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 2003, 71 (6): pp. 1695~1725.

②Antràs P. Firms, Contracts, and Trade Structure. *Quarterly Journal of Economics*, 2003, 118 (4): pp. 1375~1418.

告》，确定举办经济特区，在外贸方面给予更多自主权，允许安排和经营本省对外贸易，包括自行审批来料加工、补偿贸易和合资经营等项目。全国 29 个省、自治区、直辖市以及计划单列市和经济特区，各地方都可以批准设立地方外贸公司；且一些中央部委也相继成立了自己的进出口公司，一些大中型生产企业被允许经营各自产品的进出口业务。1982 年 1 月，中央批转了沿海 9 省市对外经济贸易工作座谈会纪要，要求扩大地方外贸经营权，规定除国家统一经营的商品外，其他商品一律由地方负责经营，极大地调动了地方经营外贸的积极性。1984 年，国务院提出外贸体制改革的指导思想和原则，实行政企分开、工贸结合和代理制。到 1984 年 6 月，地方进出口公司发展到了 125 个。<sup>①</sup> 为调动外贸企业经营积极性，1988 年对外贸易体制的主要措施是开始推行承包制，而且外汇留成可自由使用，除 21 种商品出口保留双轨制外，其他出口商品改为单轨制。

1992 年至 2001 年入世期间，中国按照建立社会主义市场经济体制的要求，坚持执行统一政策、放开经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的改革方向，加速转换各类企业对外经营机制，按照现代企业制度改组国有外贸企业，赋予具备条件的民间生产和科技企业对外经营权。1994 年，《对外贸易法》第 13 条规定“没有对外贸易经营许可的组织或者个人，可以在国内委托对外贸易经营者在其经营范围内代为办理其对外贸易业务”。外贸代理制的实施由代理人（有外贸经营权的企业）和被代理人（没有外贸经营权的组织或个人）签订委托代理协议，代理人再以自己的名义对外签订合同，并直接承担法律后果。而企业能否获得外贸经营权是须经过政府审批。1998 年国务院出台重大决策，各部委所属企业与主管部委脱钩，各专业外贸总公司也与外经贸部实行脱钩，开始按现代企业制度作为外贸公司的改革目标。之后，除外贸公司之外，鼓励外贸企业、获得外贸自营权的大中型企业、私有企业、乡镇企业等多种性质企业出口。<sup>②</sup>

## 2. 2004 年至今

外贸经营权的审批制人为地剥夺了中国众多民营企业参与国际市场的正当权利，显然与 WTO 市场经济精神相违背。按照国际通行做法，企业在依法注册后，即可获得进出口权。加入 WTO 的一个要求就是中国“入世”3 年内取消贸易权的审批。为履行承诺，2004 年，由十届人大八次会议修订通过的《对外贸易法》将外贸经营权由审批改为登记备案制。在对外贸易经营主体方面，除企业和其他组织外，首次以法律的形式明确规定自然人也属于对外贸易的经营主体。这是中国以入世为契机将入世承诺的履行，以及对

<sup>①</sup> 隆国强：《构建开放型经济新体制》，南方出版社 2018 年版。

<sup>②</sup> 朱钟棣：《新中国外贸体制改革的回顾与展望》，《财经研究》1999 年第 10 期。

WTO规则的遵循，转化为中国国内法的重大举措，标志着外贸经营权的全面放开。自2004年7月1日起，中国正式取消外贸经营权的审批制，彻底下放外贸经营权，打破了原先外贸经营权的国营垄断。根据新版《对外贸易法》的有关规定，商务部随后制定发布了《对外贸易经营者备案登记办法》。自此，中国企业只需提供合格材料备案即可享有对外贸易经营权，外贸市场主体多元化格局逐渐形成，民营与外资企业经济迅速成长为对外贸易进出口的重要力量。据海关数据统计，民营企业 and 外商投资企业进出口占全国进出口总额的比重由2001年的57.5%上升到2017年的83.7%。2017年，作为第一大出口经营主体的民营企业出口占比达46.6%。<sup>①</sup>

## 二、中国外贸管理体制改革的效应评析

外贸管理体制改革的效应评价是一项重要而复杂的工作，由于不可避免地揉进价值判断，不同利益获得者往往会得到截然相反的结论。但评价往往又是必须的，通过对波澜壮阔的外贸改革历史进行评析可为高水平开放促进高质量发展、推进形成对外开放新格局提供经验教训。

### （一）外贸体制变革引领中国经济增长奇迹

国内学术界基本认可中国经济增长主要通过开放促改革、改革助开放双向互动而实现。不对外开放肯定无法享受到全球化红利，也就不可能通过效仿、干中学、知识溢出等渠道获得技术进步。中国是全球化的受益者，通过对外开放得以利用两个市场、两种资源，通过对外贸易盘活了国内各类生产要素，从而带动了经济增长、社会发展及生活水平的提高。虽然2018年美国因贸易逆差向中国发起贸易战，但不可否认的是，中国正是通过积极加入以美国为主导的全球经济体系实现了增长奇迹。中国GDP由1978年的3645亿元增长到2017年末的82.7万亿元，<sup>②</sup>达到美国GDP的61%左右，<sup>③</sup>占世界GDP总量的比重也由改革开放之初的2.2%上升到目前的14.8%，<sup>④</sup>居世界第二，对当前世界经济增长贡献率超过30%；人均GDP由1978年223美元到2017年已达8525美元，<sup>⑤</sup>跻身

<sup>①</sup>国务院：《中国与世界贸易组织白皮书》，2018年。

<sup>②</sup>胡敏：《40年伟大成就：天翻地覆慨而慷》，光明网，2018年9月3日。

<sup>③</sup>根据联合国贸发会议（UNCTAD）数据，以现价美元计，2017年中国GDP为12.01亿美元，美国为19.50亿美元，采集时间为2018年9月24日。

<sup>④</sup>同<sup>②</sup>。

<sup>⑤</sup>数据来源：UNCTAD，以现价美元计，采集时间2018年9月24日。

中等偏上收入国家行列，从 40 年前排在世界 120 多位提升到了 60 多位<sup>①</sup>；1978—2017 年，全国城镇居民人均可支配收入由 343 元增加到 36396 元，农民人均纯收入由 134 元增加到 13432 元，2017 年城乡居民恩格尔系数为 29.3%，<sup>②</sup> 按国际标准已达到富足水平；1978 年，中国外汇储备仅 1.67 亿美元，位居世界第 38 位，2017 年末外汇储备余额达 31399 亿美元，居世界第一位。<sup>③</sup> 外贸管理体制改革的有力促进了对外开放的深入，而对外开放长期以来发挥着经济引擎的作用。没有对外开放就没有今天的成就，外贸管理体制的每一次突破都能往中国经济运转体系中注入一股活力。虽然外贸体制在整个经济体制中只占一小部分，但外贸体制的小变革可以撬动更大的体制改革，具有强大的杠杆原理作用。如图 1 所示，1981—2017 年，外贸管理体制改革的所释放的中国出口增速大多数时候都高于经济增长，在此期间，出口年均增速达 14.62%，GDP 年均增速为 9.7%，人均 GDP 年均增速 8.62%，显示出外贸对增长的强劲拉动作用。

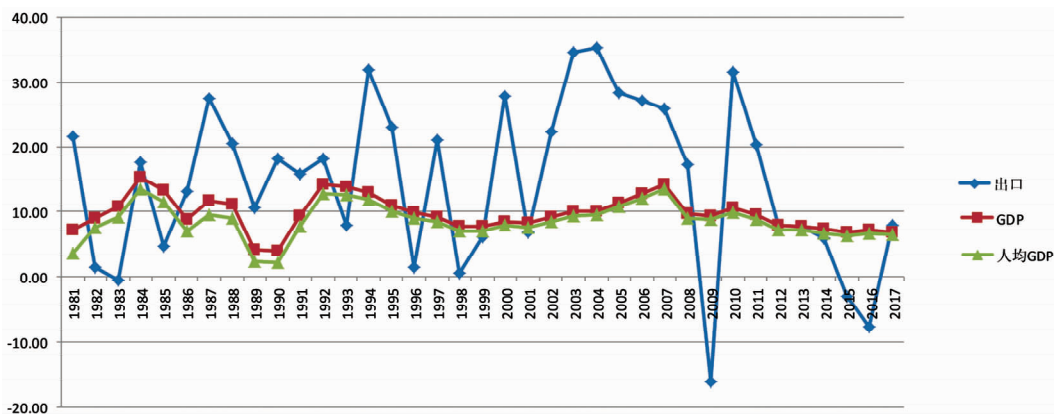


图 1 1981—2017 年中国出口、GDP 与人均 GDP 增速 (单位:%)

数据来源：UNCTAD。

## (二) 外贸开放倒逼国内改革，加速中国市场经济体制建设

外贸是推进国内市场经济体制改革的重要力量，促进了国内经济市场化程度的提高。据相关研究发现，中国大部分省份市场化指数不断提高。<sup>④</sup> 当今，中国社会资源多数已纳入市场配置轨道。相对来讲，对商品经济基础不发达的中国来说，市场经济是一个舶来

①胡敏：《40 年伟大成就：天翻地覆慨而慷》，光明网，2018 年 9 月 3 日。

②迟福林：《改革开放 40 年建立与完善社会主义市场经济体制的基本实践》，《改革》2018 年第 8 期。

③国家统计局综合司：《“数”说历史性跨越：从统计数据看 40 年中国经济社会发展成就》，光明网，2018 年 8 月 28 日。

④王小鲁、樊纲、余静文：《中国分省份市场化指数报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版。

品，如何发展市场经济更是在中国土壤缺乏文化、思想等方面的基因。因此，开展外贸是中国吸取发达国家市场经济发展经验的重要途径，是由外向内传播与实践市场经济概念的重要渠道。俄罗斯学者伊拉里奥诺夫对比中俄国情得到，中国经济改革过程是沿着对外经济活动自由化道路循序渐进地走过，中国经济快速发展的重要原因在于20世纪70年代末期的经济政策和经济改革。<sup>①</sup>从党的十一届三中全会以来的历次重大会议决策看，<sup>②</sup>市场化取向是改革开放以来经济政策调整的重要目标。由于传统上国内对市场经济的理解与发展经验都比较匮乏，需向外部的市场经济发达国家学习与借鉴，并结合自身条件逐步推进。自改革开放以来，中国的对外贸易一直朝市场化方向迈进，通过传导机制，外贸领域的市场化构成国内市场经济体制改革的重要思想来源。中国对外贸易市场化进程与整个经济的市场化进程是一致的。<sup>③</sup>作为整体经济体制改革的一部分，外贸管理体制变革不可能单独前行，需得到其他经济体制的配合与支撑，因而引发了一系列国内宏观经济体制的变迁。<sup>④</sup>在外贸体制改革推动下，中国不断与世界经贸体系接轨，中国的外贸市场化程度不断提高，推动了国内整体市场化程度的提高，从根本上促进了经济增长和全要素生产率的提高。<sup>⑤</sup>中国社会主义市场经济制度的不断完善就是通过扩大开放实现的。外贸管理体制变革所引发的国内外互动效应更是引领中国市场化改革的重要源动力，从这个意义上看，外贸管理体制变革对整个中国的改革开放具有关键性贡献。

### （三）参与全球价值链体系提升国内企业国际竞争力

当今世界的绝大部分研发、技术以及贸易与投资活动都由跨国公司掌握与推动。相关研究指出，贸易强国的一个很重要的表现或特征就是拥有能够进行全球资源配置的跨国公司。虽然严格意义上中国的跨国公司数量还很少，但改革开放使中国企业国际化程度迅速提高，为未来向跨国公司变身打下了良好基础。

在外贸管理体制改革的推动下，中国经济不断朝市场化方向推进，由此推动中国企

---

①A. 伊拉里奥诺夫、一丁：《中国经济“奇迹”的奥秘》，《国外社会科学》1999年第5期。

②党的十二大提出计划经济为主，市场调节为辅；党的十二届三中全会指出商品经济是社会经济发展不可逾越的阶段，中国社会主义经济是公有制基础上的有计划商品经济；党的十三大提出社会主义有计划商品经济的体制应该是计划与市场内在统一的体制；党的十三届四中全会之后，提出建立适应有计划商品经济发展的计划经济与市场调节相结合的经济体制和运行机制；党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，使市场在资源配置中发挥基础性作用。

③李文锋：《中国开放型经济体系深化探究》，中国商务出版社2018年版。

④孙玉琴：《中国对外贸易体制改革的效应》，对外经济贸易大学出版社2005年版。

⑤樊纲、王小鲁、马光荣：《中国市场化进程对经济增长的贡献》，《经济研究》2011年第9期。

业不断适应市场经济竞争规律、向现代化企业方向转化，市场化进程能提升公司治理能力。<sup>①</sup> 有研究指出，改革开放以来，中国企业在市场地位、所有制结构、经营机制、管理水平、经营管理、组织结构和企业制度等方面不断完善，与改革开放之前相比发生了根本变化。<sup>②</sup> 在国内市场竞争环境的浸润下，中国本土企业的核心竞争优势获得大幅提升，不断参与激烈的全球竞争，国际化经营水平与能力得到提高，涌现出一批在国际上具有较强竞争力的大型公司，产生了相当数量的优秀企业家和企业品牌。相关数据显示，2016 年在全球非金融领域跨国公司 100 强中，除去港台各 1 家外，中国大陆只有 2 家企业入围，而美国有 22 家，德国与日本都拥有 11 家。<sup>③</sup> 例如，华为于 1987 年成立，从一家交换机代理商成长为在全球提供信息解决方案的国际企业，2016 年支持全球 170 多个国家和地区的 1500 多张网络的稳定运行，服务全球 1/3 以上的人口。<sup>④</sup> 吉利从 1986 年创业至今，成为中国最大的民营汽车制造商，2010 年成功收购沃尔沃，2012 年跻身世界 500 强，2013 年全资收购伦敦出租车公司。吉利控股集团连续 7 年入选《财富》世界 500 强，2018 年以 412 亿美元营收位列 267 位，7 年间强劲攀升 208 位。<sup>⑤</sup> 另外，中国新兴经济企业也得到快速发展。全球知名创投研究机构 CBInsight 数据显示，从 2013 年至 2018 年 3 月，全球共有 237 家独角兽企业。其中，美国拥有 118 家，排名第一，占比为 49.78%；中国以 62 家排名第二，占比达 26.16%；英国和印度分别排名第三和第四，分别有 13 家和 9 家。<sup>⑥</sup>

#### （四）通过增长效应为社会全面发展提供基础保障

外贸带动增长，增长促进发展。改革开放为中国带来的社会巨大进步，决不仅限于经济总量和人均收入等经济绩效方面，而且与物质、精神、政治、文化、生态等多维度文明的不断推陈出新紧密相关。<sup>⑦</sup> 在全面建成小康社会过程中，社会的全面发展具有举足轻重的地位（如表 1 所示）。联合国统计数据显示，1978 年的中国人均 GDP 仅为 229 美

①范良聪、周明海：《中国特色社会主义市场经济之路——纪念改革开放 40 周年理论研讨会综述》，《经济研究》2018 年第 8 期。

②沈志渔：《改革开放以来中国企业的变化和发展》，《新视野》2007 年第 5 期。

③数据来源：UNCTAD。

④数据来源：华为公司官网，2018 年 9 月 28 日采集。

⑤数据来源：吉利公司官网，2018 年 9 月 28 日采集。

⑥数据来源：CBInsight 官网，2018 年 5 月 30 日采集。

⑦贾康：《将中国改革开放的现代化伟业进行到底——纪念改革开放 40 周年》，《全球化》2017 年第 10 期。

元，处于每天不到1美元的绝对贫穷线下，物质极度匮乏极大地限制了社会有益机能的发展。外贸管理体制改革不仅具有直接推动贸易与增长效应，而且通过刺激增长带动政治、文化、教育等社会事业全面发展，发挥了促进社会良性运转的间接效应。马克思主义政治经济学强调，经济基础决定上层建筑。因此，经济增长是社会保持持续健康发展的前提与保证，只有经济实现增长，各项社会事业才能获得充备的资金投入来源，人们才会有想法和实力提高文化、教育等高品质消费，从而有利于人力资本增加，为高质量发展创造必需的人文基石。经济发展也能促进政治进步。经济增长必然带来诉求与利益的多元化，在整个社会中各主体不同诉求的协调与博弈过程里，一些有利于社会稳定的无形机制，如宽容度、法治化进程获得加快，扩大了中产阶级群体这个重要的社会稳定器。改革开放不仅带来了物质财富的增长，同时也大大促进了社会平等，带来了人的解放，在人的基本权利上增进了人的自由。<sup>①</sup> 物质的丰富能带来身心愉悦，为社会道德生长提供了土壤，商业与交易的频繁促进了社会信任。繁荣的社会通常会具有很多种内生的促进社会稳定运作的内在逻辑，而这是在贫穷社会形态下不可能存在或达到的状态。

表1 2000—2010年中国全面建设小康社会及在六大方面的实现程度 单位：%

指标 \ 年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
全面建设小康社会	59.6	60.7	61.8	63.0	64.8	67.2	69.9	72.8	74.7	77.5	80.1
经济发展	50.3	52.2	54.4	56.3	58.2	60.6	63.4	66.6	69.1	73.1	76.1
社会和谐	57.5	59.6	57.1	56.3	59.9	62.8	67.6	72.1	76.0	77.7	82.5
生活质量	58.3	60.7	62.9	65.5	67.7	71.5	75.0	78.4	80.0	83.7	86.4
民主法制	84.8	82.6	82.5	82.4	83.7	85.6	88.4	89.9	91.1	93.1	93.6
文化教育	58.3	59.1	60.9	61.8	62.2	63.0	64.1	65.3	64.6	66.1	68.0
资源环境	65.4	64.6	66.3	67.2	67.7	69.5	70.6	72.6	75.2	76.8	78.2

资料来源：国家统计局科研所，《中国全面建设小康社会进程统计监测报告（2011）》，2011年12月19日。

### 三、中国对外贸易管理体制改革的展望

经过40年的改革开放，中国经济已进入高质量发展阶段，增长方式主要由要素与投资的数量增加转变到创新与知识的质量驱动。与此相应，中国对外贸易管理体制也进入

<sup>①</sup>邵思思、周为民：《改革开放使中国“活”起来了》，《同舟共进》2018年第1期。

高水平开放新征程。近年来，国际形势波谲云诡，美国特朗普政府奉行“美国优先”原则在全球大打贸易战，英国脱欧给欧盟政治经济蒙上阴影，“反全球化”运动不断积蓄力量，局部地缘政治冲突不断等等，中国对外开放面临着前所未有的复杂国际环境。对此，基于和平和发展仍是当今世界两大主题的判断，中国政府多次向世界宣布改革开放的坚定决心，承诺中国的大门不会关闭，只会越开越大。前一轮的经济增长奇迹是通过改革开放获得，未来高质量发展也必然要通过改革开放才能实现。据此对中国的对外贸易管理体制做出如下展望。

### （一）继续推进全面深化经济市场化改革

外贸管理体制的优化若得不到整体市场化深入改革的配合，则很难取得较大效果，诸多领域的非市场化因素成为阻碍中国进一步构建开放型经济新体制的重要力量。目前，中国仍处于经济转轨升级阶段，社会主义市场经济制度还很不完善，究其原因主要还在于市场未能在资源配置过程中真正发挥决定性作用，集中表现为政府直接参与资源配置过程的力度依然很大、国有企业受政府保护与过度干预并未成为真正的市场主体、民营经济不公平待遇问题比较突出等。为此，落实党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，进一步厘清市场与政府的界限，转变政府职能，建设服务型政府，通过制度创新约束与规范政府权力和行为，政府职能的重点应转移至营造优越的营商环境、提供完善的公共服务、打造严格的社会诚信体系、维护有效的公平正义渠道。实际上，外贸管理体制的市场化与国内经济体制的市场化是一脉相承的，世界上先进经济体对内与对外市场化都是高度统一的，其对外贸易管理制度的高度市场化离不开国内经济运行体制的高度市场化。因此，全面深化经济体制改革的过程其实也是不断推进外贸管理体制市场化改革的过程。

### （二）推进更高水平的贸易自由化便利化制度与政策措施

长期以来，中国实行的是一套奖出限进的重商主义对外贸易保护政策，现如今其实施的理由已并不十分充分了。这一政策与制度在特定历史条件下一定程度内或许能得到国际社会的默许，但如今已受到一些发达国家的异议。况且国家直接补贴出口往往导致资源配置扭曲、产业间人为的不公平待遇、招致国际贸易摩擦等诸多问题。对高质量商品的进口限制也与人民美好生活的满足形成鲜明矛盾。总之，高水平自由化贸易体制应是出口与进口并重，贸易和要素的双向流动处于平等地位，商品、服务、要素和人员的

双向对等流动。另外，前一轮对外资开放的产业主要集中于制造业领域，目前中国已基本放开一般制造业，但新一轮全球开放的重点在于服务业，高水平开放很大部分主要体现在服务业的深度开放。中国服务业开放相对滞后，目前中国对外资的市场准入限制很大部分属于服务业领域。据世界银行公布的服务贸易限制指数（STRI），全球平均得分为26.4，中国限制指数为36.6，在全球排名第70位，说明相对而言中国服务贸易自由度仍偏低。虽然入世以来中国服务业整体开放程度大幅提升，但是仍存在较大开放空间，常常是“大门开了，小门没开”。未来应以自由贸易试验区和自由贸易港为契机，加快实施服务业有序扩大开放。

### （三）理性客观应对中美贸易摩擦

2018年，美国东部时间7月6日零时零1分（北京时间6日下午12时零1分），美国海关开始向中国首批340亿美元的商品加征25%的关税，随后中国宣布实施报复性应对措施，向美国大豆、汽车等商品征收更高的关税。中国商务部发言人指责美国发动了迄今为止经济史上规模最大的贸易战，是典型的贸易霸凌主义。中美贸易摩擦持续加剧。2018年9月24日，美国开始对2000亿美元中国商品征收10%关税。2019年5月10日，因中美谈判无果，特朗普将2000亿美元中国商品的关税加征幅度由10%提至20%。显然，此次中美互征关税是两国经贸体制与模式之间固有矛盾长期积累到一定程度后的爆发，是世界上最大的发展中国家和最大的发达国家之间关系大调整的一部分，也是中美建交以来最为严峻的一场全面较量，必将对中美乃至全球贸易格局产生重要影响。面对美国咄咄逼人的贸易攻势，为避免囚徒困境博弈之不利，中国除做出有力措施之外，应着重办好自己的事，还需坚定地深化改革、扩大开放，对标世界先进标准，建设现代化、法治化、国际化营商环境。这也是与中国经济高质量发展、人民美好生活的内在要求相一致的。中国前一轮粗放式经济增长模式所造成的一些问题充分暴露，经济下行压力加大，与高质量发展的现代化产业体系和与人民美好生活休戚相关的民生事业还存在很大改进空间。中国更应借此次中美贸易摩擦契机进行深刻反思，继续推进改革开放伟大事业，大力夯实经济社会高水准发展所需的一系列基础要件。

## 四、总结与探讨

改革开放40年以来，中国外贸管理体制改革与其他体制改革一样，经历了先易后难、由模糊到清晰的渐进过程。从高度垄断的外贸管理体制到如今的贸易自由化，中国外贸管理体制市场化改革取得了许多骄人成绩。2001年，经过15年谈判的努力，中国正式加

入世界贸易组织，开启了继 1978 年之后新一轮改革开放。加入 WTO 对中国外贸增长的促进作用十分显著。自 2009 年开始，中国超越美国成为世界第一大货物出口国，货物出口占世界比重由改革开放初期的不足 1% 增长到 10% 以上。<sup>①</sup> 与此同时，服务贸易获得快速发展，中国商务部数据显示，服务贸易总额从 1982 年的 45 亿美元增长到 2017 年的 6957 亿美元。自 2013 年始，中国成为全球第二大服务进口国。<sup>②</sup> 前一轮外贸体制改革较为顺利地完成了历史任务，在中国成为世界第二大经济体的过程中发挥着重要助推作用。中国通过进一步融入经济全球化享受红利的同时，对世界经济增长及福利提升具有重要作用。然而，中国经济进入了新常态下高质量发展阶段，相应地，外贸管理体制改革也有了新使命，外贸体制已明显不能很好地为高水平开放的新形势、新目标、新业务注入活力。现阶段，中国外贸管理体制还存在很大提升空间，法治化与市场化改革仍有很多地方做得不到位，真实开放度受到诸多体制障碍限制而进步微弱，与世界贸易强国相比，外贸环境竞争力还有较大差距。原先外贸体制改革起步较低，进取空间大，收益也大，能获得明显的基数效应，但未来对外贸易体制瞄准高质量、高水平、高标准目标，提升空间与力度必然不如前一轮具有较大的“动作—结果”弹性。

1978 年，经历了几十年对世界主流经济体封闭之后，中国急需打开国门开展市场化对外贸易。当年 2 月，五届人大一次会议的政府工作报告中，明确指出“对外贸易要有一个大的发展”。同年 5 月，时任国务院副总理谷牧亲任团长，带领由高级干部组成的经济考察团远赴西欧，回来后向中央政治局提交书面报告，得出与西欧发展经济贸易有助于加快中国现代化建设的重要结论，此次出访成为助推中国改革开放的重要事件。但由于受“左”的思潮影响很深，20 世纪 80 年代改革开放遇到很大阻力，很多时候因为不必要的顾虑太多，一些好的措施未能实施，有些政策为寻租留下太多操作空间。实际上，根据改革亲历者的回忆，从计划经济到社会主义市场经济的转变是极为不易的，改革开放曾走过很艰难的历程。<sup>③</sup> 现如今社会上出现了不少否认改革开放的声音，认为目前中国社会的种种问题都是由改革开放造成的。殊不知，导致这些问题的最主要原因还在于权力对资源配置造成的扭曲，决不能否认改革开放给中国人民生活水平带来的革命性变化。

外贸体制改革是经济体制改革的重要助推器，同时，国内经济体制改革的进展影响外贸体制改革的推进。目前中国经济处于前所未有的困难期，造成这种局面的因素是多

①数据来源：UNCTAD。

②商务部：《中国进口服务报告（2018）》，2018 年 11 月。

③高尚全：《中国改革开放 40 年的回顾与思考》，《同舟共进》2018 年第 1 期。

---

样的。在基本完成入世承诺的 2006 年之后，中国改革出现了停滞不前的困局，曾经的改革者成为现在的既得利益者，改革的推动遇到前所未有“触及利益比触及灵魂还难”的强大阻碍。2013 年，中国经济进入新常态，经济发展提质增效成为主要目标之一。近年来，民营经济经营出现普遍困难，中美爆发贸易战，对中国经济的负面影响逐渐显现。面对种种挑战，我们必须保持清醒头脑和十足定力，继续深化经济体制改革，坚持对外开放基本国策，大力贯彻新发展理念，向着实现“两个一百年”的伟大目标奋进。

#### 参考文献：

1. 迟福林：《改革开放 40 年建立与完善社会主义市场经济体制的基本实践》，《改革》2018 年第 8 期。
2. 樊纲、王小鲁、马光荣：《中国市场化进程对经济增长的贡献》，《经济研究》2011 年第 9 期。
3. 范良聪、周明海：《中国特色社会主义市场经济之路——纪念改革开放 40 周年理论研讨会综述》，《经济研究》2018 年第 8 期。
4. 高尚全：《中国改革开放 40 年的回顾与思考》，《同舟共进》2018 年第 1 期。
5. 贾康：《将中国改革开放的现代化伟业进行到底——纪念改革开放 40 周年》，《全球化》2017 年第 10 期。
6. 隆国强：《构建开放型经济新体制》，南方出版社 2018 年版。
7. 卢现祥、朱迪：《中国制度变迁 40 年：回顾与展望——基于新制度经济学视角》，《人文杂志》2018 年第 10 期。
8. 沈志渔：《改革开放以来中国企业的变化和发展》，《新视野》2007 年第 5 期。
9. 孙玉琴：《中国对外贸易体制改革的效应》，对外经济贸易大学出版社 2005 版。
10. 钟山：《奋力谱写新时代对外开放新篇章》，《求是》2018 年第 17 期。

责任编辑：李 蕊

· 宏观经济 ·

# 要素市场化配置改革研究

刘翔峰 王 磊 荣 晨 郭 琏 胡 飞

**摘要：**我国改革开放 40 年来，开创了前所未有的经济奇迹，其最主要的发展动力源于市场化改革。目前产品市场已基本实现由供需关系来决定产品价格，要素市场化改革在市场体系建设、要素参与分配、要素价格形成等方面也取得了较大进展，但要素市场化改革还远未完成。要素市场配置结构失衡问题日益显现，带来经济结构及产业结构失衡现象逐渐扩大，在产权保护、价格形成、行政和市场垄断、市场规则等方面还存在重大制度短板。要素市场差异化性强，市场发育程度不平衡，只有深入剖析其结构性矛盾和背后深层次的体制弊端，破除制约经济社会发展的制度性障碍，才能全面推动以要素市场化配置改革为重点的经济体制改革，为我国经济高质量发展和健全现代化经济体系奠定重要基础。

**关键词：**要素配置 配置结构 配置效率 要素市场 配置改革

**作者简介：**刘翔峰，中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员、博士、研究室主任；

王 磊，中国宏观经济研究院市场与价格研究所副研究员、博士；

荣 晨，中国宏观经济研究院市场与价格研究所助理研究员、博士；

郭 琏，中国宏观经济研究院市场与价格研究所助理研究员、博士；

胡 飞，中国宏观经济研究院市场与价格研究所实习研究员、博士。

## 一、生产要素表现形态不断变化，要素市场化改革卓有成效

改革开放以来，我国经济体制改革始终沿着所有制改革和市场机制这两条脉络持续推进，要素市场化改革取得了重大进展。党的十九大再次提出经济体制改革必须以完善

产权制度和要素市场化配置改革为重点，这为我国要素市场改革提供了强大动力。进一步探索要素市场的发展规律，调整要素配置结构，提高要素配置效率，对于建立社会主义市场经济体系有重大意义。

### （一）新时代赋予生产要素新的内涵，六大要素市场是市场化配置改革重点

生产要素市场化配置是新时代的“老”问题。生产要素的概念起源于微观经济研究，指企业生产经营过程中依次投入的、能够计入最终成本的各类经济资源。要素是一个动态变化的生产要素概念，随着经济社会发展，要素的表现形态也不断变化。在西方经济学中，生产要素内涵经历了二要素论、三要素论，到多要素论的发展过程。主导性生产要素（土地—劳动—资本—知识）演进轨迹对经济发展阶段产生了重要影响。各经济阶段变迁为：资源密集型—劳动密集型—资本密集型—知识密集型。生产要素优化配置作为经济持续发展的核心动力，推动着社会经济形态从以劳动力和土地为推动力的农业社会，到以资本和技术为动力的工业社会，再到以知识和数据信息为推动力的数字经济时代。

新时代赋予了生产要素新的内涵。要素的基本特征包括三点：一是要素所有权的分离性，各类要素都可以作为特殊商品进入生产、流通和交换，要素所有者将依靠或使用要素来获得收益；二是要素需求的引致性，消费者对最终产品的需求将引发对生产活动的要素需求，即派生需求；三是各要素的协同性、非均衡性，单一要素不可能形成生产力，若干要素有机结合、协同作用才能形成现实生产力。中国经济正在发生着深刻转型，在结构性减速和结构调整的大背景下，科技创新正在成为新的增长动力。我国在建设科技创新强国和数据网络强国，走过去的老路将难以为继，物质资源必然越用越少，而科技和人才却会越用越多。因此转入创新驱动发展轨道，把科技创新潜力更好释放出来，把大数据和实体经济深度融合才是正确道路。目前，包含资本、土地、劳动地、技术等要素正在信息化、数据化，很多要素通过数据化，提高了配置效率。21世纪以来，伴随互联网、大数据和人工智能等新一代信息通信技术叠浪式创新及各类智能终端产品持续普及，海量数据快速聚集，全球数据规模出现爆发式增长，人类社会正式进入了“大数据时代”。数据信息已经进入到生产、交换和流通领域，并成为能够进入最终成本的生产性资源，已经具备了生产要素的基本特征，数据信息成为数字经济时代的关键生产要素。生态、文化也对生产起着越来越大的影响，形成对生产的制约，逐步发展为重要的生产要素。随着高质量对外开放带来国际生产要素的双向流动，国际直接投资以资本为载体带动着产品设计、品牌、专利、经营管理、营销网络、高端人才等要素，与当地的产业

配套、激励政策和经营环境等等要素相结合，形成新的生产方式和新的产品形态。生产要素的内涵在不断发展变化和丰富之中。

基于对于目前生产阶段的重要性，本文要素市场化配置改革论述的重点要素市场包括资本、土地、能矿、劳动力、技术、数据信息等六大要素。一般来说，资本、劳动力、土地及能矿资源是传统要素，这类要素具有稀缺性，对社会生产能力扩大提升的制约性也较为明显；而技术、数据信息随着科技发展和知识产权制度建立也作为相对独立的要素纳入进来，这类“软要素”大大拓宽了生产的广度和深度，释放了生产潜力，其投入对传统生产要素进行渗透改造并使其不断释放新活力。生产要素不断重新组合，形成各种要素价格，引导要素在城乡之间、区域之间、行业之间以及国际之间流动和配置，促进产业技术升级，创造社会财富，优化经济结构。

## （二）要素市场化改革成效日益显现，主要要素市场化程度迅速提高

要素市场化配置是指市场机制在生产要素配置中起决定性作用，其含义包括四方面：一是要素生产什么、生产多少、如何生产、分配给谁，都由市场决定；二是市场机制和价格信号是经济决策的重要依据；三是要素配置由市场供求决定；四是政府的作用是制定市场规则、维护市场秩序、促进竞争、限制和消除垄断。

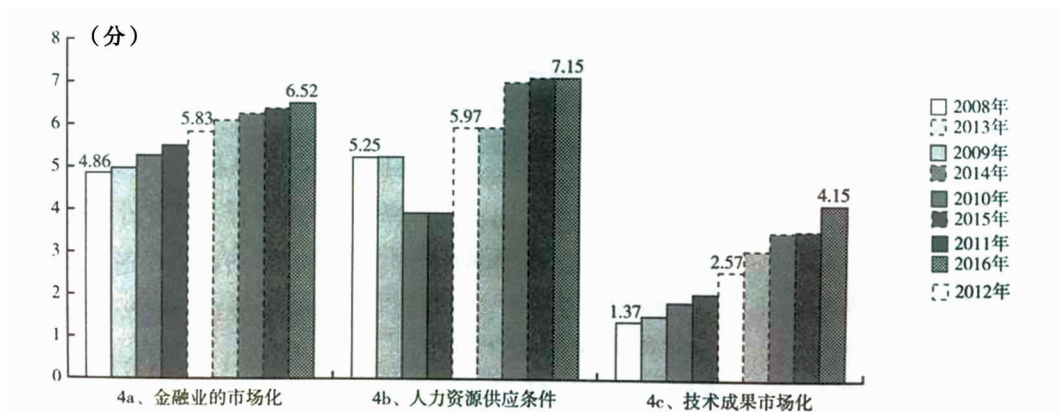


图 1 2008—2016 年要素市场发育程度：分项指数变化趋势

资料来源：王小鲁、樊纲等《中国分省份市场化指数报告》（2018）。

图 1 从三个侧面显示了 2008—2016 年我国要素市场化的进程，例如：金融业的要素市场化发展相对快速而稳健，整体推进有序；人力资源发展虽然较快，但起伏较大，2012 年以后开始快速平稳发展；技术市场发展缓慢，已不能适应相关要素市场发展的要求，这也从宏观层面揭示了我国芯片等高新技术落后的原因。图 1 虽然只描述了三个指标，但它是我国要素市场发展的一个缩影。总体来说，改革开放以来我国要素市场发展

很快，但也存在着许多不容忽视的问题，总结经验和教训，确定今后改革与发展的思路，对我国经济保持健康、可持续发展有重要的现实意义。

## 二、要素市场化配置结构性矛盾突出、 配置效率不断下降、市场价格机制尚未形成、 市场规则并不完善，市场化改革迫在眉睫

在要素市场化配置改革进程中，许多共性和个性问题同时暴露出来，需要认真分析、找出问题根源，发现内在的规律。要素配置共性问题主要表现为价格扭曲、结构失衡、政府干预。

### （一）要素配置结构严重扭曲导致配置效率不断下降

资本要素是所有生产要素中的特殊要素，其他各种要素都要通过资本要素流通运行，其流向代表了生产要素的总流向及结构。我国的金融体系以间接融资为主，2018年社会融资存量，银行贷款占67%，债券（企业债和地方债）占17.2%，股票融资占3.5%，因此银行贷款结构基本代表了我国资本流向结构。

而资本流向结构实际上揭示了所有要素配置存在的结构性问题，要素配置结构失衡会带来经济结构失衡和经济增速下降。根据人民银行数据，2018年我国人民币贷款严重向房地产业倾斜，房地产贷款存量占人民币贷款存量的28.7%，增量占41.1%。贷款追逐房地产是因为其获有超额利润，地方政府垄断土地供应，控制土地价格，地方财政70%依靠土地收入，乐于推高土地价格，同时房地产业税负却较低，增值税仅11%。反观国家十分关注的制造业占银行贷款比重却逐年下降，2018年五大国有商业银行对制造业贷款余额在20%以下（图2），成本高、利润低以及因去产能等因素致使要素资源流入制造业占比逐年减少，发展后劲不足，产业转型升级困难，距离国家2025年振兴目标越来越远。同样，生产要素在地区间配置不平衡，要素资源一直向东部沿海地区聚集，而西部地区配置比例则越来越少，东西部经济发展不平衡逐渐加剧，形成马太效应。

要素配置效率下降与经济增速下降呈现同向变化。2018年我国社会融资规模200.7万亿元，国内生产总值（GDP）规模90万亿元。社会融资规模占GDP的比率，2014—2018年分别为51.8%、49.9%、47.7%、47.5%、44.8%，五年来不断下降。GDP增速也呈同向变化，2014—2018年，GDP增速分别为7.4%、6.9%、6.7%、6.8%、6.5%。再从GDP/M<sup>2</sup>看，2011—2018年呈下降趋势（图3），2017年后又有些许回升。2011年为53%，2014—2018年分别为51.8%、49.3%、47.7%、49%、49.2%。与美国相比差距很

大，美国 2018 为 150%，我国与之相差 3 倍，说明货币发行过量，创造价值少，资金周转使用效率和要素配置效率都很低，经济发展质量较差。

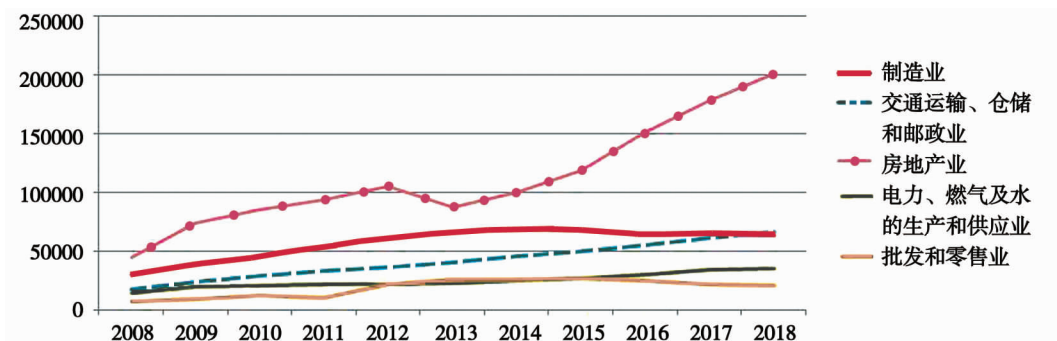


图 2 2008—2018 年五大行人民币贷款存量的行业结构

资料来源：Wind。

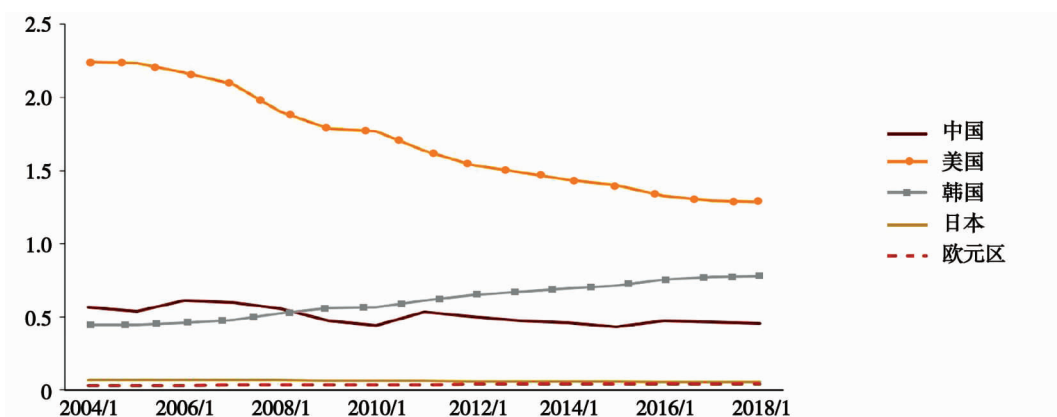


图 3 2004—2018 年 GDP/M2 的比率

资料来源：中国人民银行，Wind。

图 4 显示的是对全国要素配置效率的测算，也与上述分析相互印证。全国要素配置效率从 2002 年开始逐渐上升，2011 年则开始出现下降趋势；要素配置变化率在 2015 年之前均为正，2015 年后变为负值，这同最近几年我国经济增长放缓相对应。全国要素配置效率变化率的明显特点是，资本配置效率变化率对要素配置效率变化率起决定作用。我国劳动配置效率多年来保持稳定，生产要素配置效率下降主要由资本配置效率下降导致。2011 年后资本配置效率持续下降，美国次债危机后我国为保持经济稳定，大量的信贷资源流入了相对低效的房地产和基础设施建设，导致资本生产要素的错误配置。同时很多相对效率较好的民营企业却贷款困难，这些因素导致了资本配置效率下降和全要素生产率的下降。

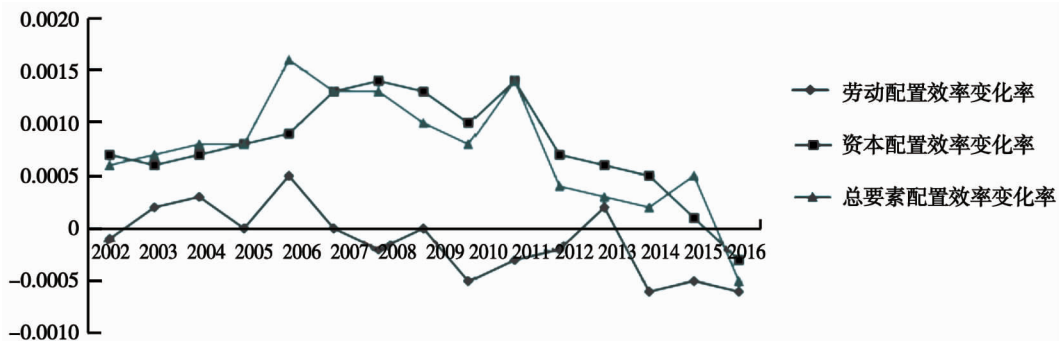


图 4 2002—2016 年全国要素配置效率变化图

数据来源：上海财经大学王建斌教授根据相关资料测算而得。

## （二）要素价格未能市场化，资源引导出现错配

近 10 年来我国要素价格扭曲始终存在，劳动力工资、土地价格和利率呈现“双轨”特征，即市场化价格与政府制定基准价格并存，城乡市场分割明显，要素价格扭曲带来各行业间、地区间的收益不平衡。要素价格出现扭曲有三方面原因。

原因一：行政干预或政府定价导致要素价格扭曲。第一，资本价格扭曲主要由政府干预造成。例如商业银行存贷款利率由央行制定，存贷款基准利率还影响了银行间拆借资金市场，股票和债券市场的资本价格则据此变化。存贷款利差大，金融业增值税仅 6%，这些都是由政府的资金定价带来的，也给商业银行带来了超额利润，造成行业的收益不平等。人民币汇率也是政府干预下形成的，包括三部分：前日收盘价、人民币一篮子指数、逆周期因子，后两项则体现了政府对汇率的控制程度。由于资金价格由央行来定，资金传导的四个渠道：信贷市场、股票市场、债券市场、外汇市场，其资金价格都在此基准利率上进行浮动，价格不能完全反映市场资金的供求关系，甚至出现严重扭曲，导致金融不能很好地服务于实体经济，出现中小微企业的融资难与融资贵。第二，城乡、行业分割和政府管制带来的劳动力价格扭曲。劳动力市场管理分割形成“体制外”工资（市场化）和“体制内”工资（政府管制），部分行业存在巨大差异。户籍制度决定着城乡的社会结构、分层与流动机制，城市劳动力市场还没有条件对农村实行全方位开放，而最低工资标准普遍偏低也削弱了保障公平的效能。第三，政府垄断土地供应导致土地价格“双轨制”，造成同地不同权不同价。城市用地存在两个价格，一个是划拨价格，一个是招拍挂价格。而农村土地目前还没有进入市场，被排除在城市化土地资源之外。地方政府对工业和城市用地的需求做判断和决定土地供给。长期以来城乡土地管理制度分割，造成城乡建设用地在供给、流转和价格上“同地，不同权，不同价”。

原因二：能矿要素等处于自然垄断领域，形成的是垄断价格而非竞争性价格。资源

性产品价格构成不合理，定价机制不完善。部分资源性产品的价格形成没有充分反映资源破坏和污染治理成本，外部成本内部化不够充分，也没有充分反映代际之间补偿成本。能矿等自然垄断资源，形成了垄断价格而非竞争性价格。

原因三：技术和数据信息要素的价格形成机制不完善。技术和数据信息价格以市场主体“协商定价”为主。产权制度不完善造成技术和数据信息要素在市场交易中的信息不对称和交易主体权责模糊，特别是“体制内”技术成果的产权界定不明晰，数据信息要素的产权界定规则尚未建立，导致技术和数据信息要素市场交易低效率，市场价格难以形成。

### （三）要素市场规则不完善，市场的决定性作用难以发挥

要素市场化发育程度总体较低。市场化对应的是“行政化”，行政控制过多，则市场程度发育较慢。根据王小鲁、樊纲等的计算（图 1），要素市场发育程度指数（总分 10 分）2016 年 5.94 分，水平不高。以金融业市场化包含两个指数（金融业竞争、信贷资金分配市场化）为例。一是金融业竞争，用非国有金融机构资产在全部金融机构资产中所占份额，2008—2016 年从 33% 上升到 50%，说明行业的市场竞争程度提高。二是信贷资金分配市场化，长期以来信贷资金分配给国有企业的比例始终高于国有企业占全社会产出的比例，说明信贷资金的分配偏向于国有企业，原因是国有企业效益好、能还款。信贷资金分配不利于非国有企业则说明信贷市场没有形成完全公平的市场竞争。

要素市场化程度取决于市场规则是否完善。市场决定资源配置涉及两个系统：一是生产要素交易的前提应该是产权明晰，厘清生产要素的主体资格和产权归属。要素进入市场，劳动者获得工资，企业主购买到劳动力；资本所有者获得利息收入，借款人得到生产所需资金等等。若没有明晰的所有权归属，要素就无法在市场上交易，其要素贡献必然无法被市场衡量和评价。二是市场准入、企业退出、市场监管、竞争机制等市场管理和运行规则，这个系统决定了市场机制的有效运行，目前问题如下：第一，市场准入门槛过高。我国对外资实行负面清单准入制度，但国内则没有实行。有些行业市场准入门槛过高，例如银行、证券、保险、土地和能矿等，劳动力市场也面临行业的诸多限制，这些都不利于建立公平竞争的市场秩序。第二，企业优胜劣汰机制尚未建立，国有企业、国有银行、上市公司等退出机制很不完善，往往导致市场资源错配。第三，市场交易和监管制度不完善，资本、土地、能矿、技术和数据信息等要素市场的交易和管理制度均不完善，信息机制不透明。第四，社会信用制度尚未建立，市场交易交换和分配缺乏信任基础。

#### （四）各重点要素市场问题各异，完善市场规则任重道远

##### 1. 资本要素市场管理亟待加强，要素流向亟待调整

直接融资发展缓慢，股市缺乏法治化管理。证券市场发展缓慢，管理薄弱。2018年直接融资占比17%，资本市场没有发挥融资主渠道作用，比发达国家相差很远。股票市场监管不力，股市操纵层出不穷，散户等小投资者利益得不到保护，股市成为不良企业圈钱的平台。股市价格波动剧烈，成为我国风险最大的市场之一。

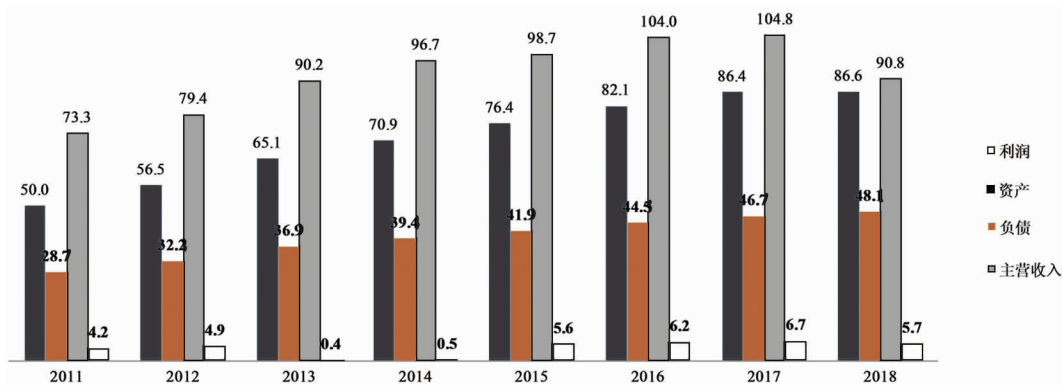


图5 2011—2018年规模以上制造业企业利润规模（万亿元）

资料来源：Wind。

资本要素配置扭曲，不愿流向实体经济，中小企业处于困难之中。近年资本要素配置向虚拟经济流入多，向实体经济流入少。2018年规模以上制造业贷款占五大商业银行贷款余额在20%以下，原因是制造业利润低（图5）。税前资产利润率仅6.58%，税后3%左右，这么低的利润率很难经得住市场波动的风险，稍有不慎就会亏损。因此银行等金融机构不愿意冒险向其贷款，这是社会资金不愿意流向实体经济的根本原因。目前央行为商业银行确定的贷款基准利率偏高，年利率为4.35%，而美国商业银行贷款年利率1.75%~2%；我国影子银行的资金利率更是商业银行贷款基准利率的2—3倍。这些昂贵的资金主要流向中小企业，造成融资难和融资贵的困境。

##### 2. 土地要素市场多轨运行，统一市场难以形成

“三块地”改革试点差异大，农村用地入市难度大。目前农村土地的三权分置，产权尚待明确，而城市土地则为两权分置，由于围绕产权关系的各种权利相对清晰，对建立城乡统一市场并未构成困难。农村土地“三块地”试点改革，即农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度，由于试点范围窄，各地差异大，难以形成统一性可复制的经验。土地承包经营权缺乏有效的流转机制，政府对土地流转的干预较强，出现一定程度不尊重农民流转意愿的强制流转行为，农民合法利益没有得到有效保护。宅

基地交易受限，农村宅基地 10%~20% 闲置，有的地区高达 30%，但农民房屋买卖、抵押融资等受到极大限制，降低了土地资源效率。集体经营性建设用地入市、征地限于工业用地，不允许用于住宅用地，不利于土地的多样性使用和提高土地价值。

城市土地市场化配置程度低，监管不到位。城市土地的市场化程度虽然较高，但问题也不少。城市用地因为行政划拨与招标、拍卖、挂牌等双轨并行，在土地划拨中常常出现违规圈地、乱占滥用、擅自改变划拨土地用途等问题，损害了公平竞争的市场环境。地方政府垄断土地供应，农村建设用地不能直接进入市场，集体土地都必须通过征收程序将集体土地变为国有建设用地。城镇工业用地市场资源配置效率不高，主要表现为“圈多建少”“圈而不建”，有些地方以协议低价出让工业用地，扰乱了市场秩序。

### 3. 能矿要素定价机制不完善，大宗商品缺乏国际话语权

能矿要素市场化配置的主要问题是定价机制不完善。资源性产品价格定价不合理，价格形成没有反映资源破坏和污染治理的成本。上下游价格调整联动机制不完善，同种资源不同用户、不同地区之间存在交叉补贴。国内与国际市场价格未实现充分接轨，部分国际大宗资源性产品价格定价权缺乏话语权。

### 4. 劳动力要素价格扭曲，部门和区域市场分割

高技能、中技能和低技能的劳动力价格扭曲明显。一是同等技能劳动力在不同行业收入差距大。在石油、金融等垄断性的行业利润较高，员工收入普遍较高；在制造业等竞争性行业，税负较高，利润较低，其员工收入普遍较低。而在美国、法国、日本等发达国家，同等技能的人才在不同行业工资收入的差距很小。表 1 显示各国不同技能的劳动力工资方差，方差越小意味着各行业工资差异越小，我国同等技能劳动力的行业工资差异远远高于发达国家。二是科研单位的高技能人才收入低。科研企事业单位和金融机构都聚集了大批高学历和高技能的优秀人才，但二者收入相比差距很大。科研成果没有市场化分享机制，例如老科学家倾其毕生精力研究出的对国家有重大贡献的科研成果所获奖金，没有金融企业高管一年的薪酬高。三是我国高技能和低技能劳动力薪酬差距没有拉开。据测算，我国高技能劳动力平均工资是低技能劳动力的 1.73 倍，中等技能是低技能劳动力的 1.21 倍，而美国分别是 2.47 和 1.41（表 2）。高技能劳动力收入不高，没有按照市场化机制分配，使许多科研优秀人才往往先在体制内积累资源，然后跳出到体制外进行人力资本的变现和套利。四是农民工普遍拥挤在低收入行业。我国 2.88 亿名农民工因文化水平和劳动技能低，普遍聚集在低技能的工厂、作坊、建筑队、餐饮、快递等低收入行业，这个阶层长期固化，增大了社会各阶层的分化。五是户籍制度仍然是劳动力流动的主要体制性障碍。国家发展改革委 2019 年 4 月发布《2019 年新型城镇化建设重

点任务》，城区常住人口 100 万~300 万人的 II 型大城市要全面取消落户限制，但农民工主要集中在 300 万人以上的大城市，因此多数人的问题仍未解决。户籍制度使农民工的生活处于漂泊之中，如果不能安定下来，将成为社会动荡的潜在因素。

表 1 技能劳动力工资方差的行业差距

	高技能	中等技能	低技能
中国	1.57	2.25	2.96
美国	0.11	0.16	0.25
日本	0.47	0.69	0.94
法国	0.09	0.09	0.11

数据来源：WIOD-SEA。

表 2 技能劳动力工资比值

	中国	美国
高技能/低技能	1.73	2.47
中等技能/低技能	1.21	1.41

数据来源：WIOD-SEA。

### 5. 技术要素市场化程度低，创新机制和评估机制不完善

市场导向的技术创新机制尚未建立。企业对外技术依存度过高，自我研发能力差。我国研发占比较低（图 6），2016 年高校研发经费中来自企业资金的比例为 29%，科研机构研发经费中的企业资金占比仅 4%，研发缺乏具有市场价值的科技成果。对知识产权保护不够，科技成果公开交易意愿不高，多选择私下磋商、地下转化。

技术市场处于初级阶段，技术市场管理体系不完善。技术市场实行“自由上市，自由传播，自由开价，自由交易”的粗放式管理，技术交易网络没有形成。各地区以条块、部门建立的技术中介机构垄断着信息资源，信息不对称严重，增加了技术交易的人力物力消耗、交易时间和交易成本。技术要素供需不匹配，技术转化率低，每年新涌现的专利成果超过 100 万项，申请的国际专利也迅速增加（图 7），但真正形成产业规模的不多。中试熟化环节不完善，科技成果难以跨越从实验室产品到产业化之间的“死亡之谷”。我国 50% 以上的科研院所和高校缺乏中试设备和中试资金，成果转化的关键环节缺乏保障。技术价格形成机制不完善，缺乏技术价格评估机构，技术市场价格“由当事人约定”，没有形成技术价格的参考体系，评估理论和数学模型不完善制约了技术商品价格机制的形成，无法通过议价竞价方式实现对科技资源的优化配置。

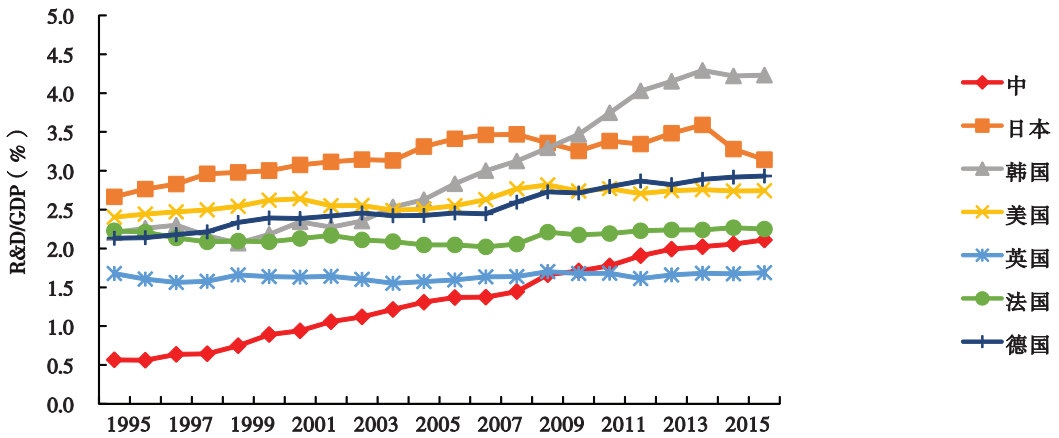


图 6 1995—2016 年部分国家研发强度 (R&D 支出/GDP) 比较

数据来源：《中国科技统计年鉴 2018》。

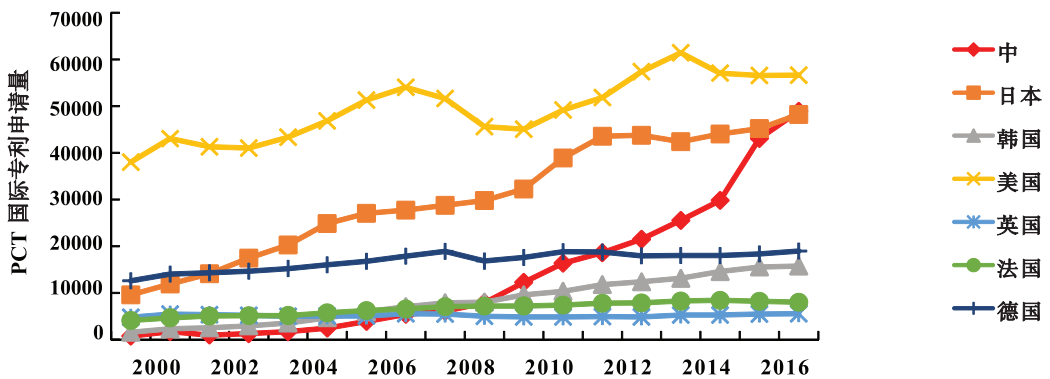


图 7 2000—2016 年部分国家 PCT 国际专利申请情况比较

数据来源：《中国科技统计年鉴 2018》。

注：PCT 为专利合作条约 (Patent Cooperation Treaty) 缩写。

### 6. 数据信息要素市场体系建设滞后，产权界定不清晰

数据市场体系建设滞后。一是数据信息要素市场交易机制尚未建立，世界多数国家对于数据信息实施全面法律保护，而我国则尚未实行。目前对于数据保护对数据产权、数据市场流转、交易规则、技术规范、平台功能、企业信用等缺乏共识，对交易法律风险认识不一，缺乏高效可行的交易模式，削弱了数据信息要素交易主体进行市场交易的意愿。二是数据信息要素资产估值和定价困难。目前，数据交易主体对于多源数据汇集、非结构化处理、数据清洗、数据建模等技术和工具亟待突破和提升。三是数字信息基础设施建设不均衡，造成城乡之间、地区之间、行业之间仍存在“数字鸿沟”，不利于统一开放、竞争有序的数据信息要素大市场建设。四是监管治理体系不完善。海量的数据在收集、存储、流转和利用过程中，数据泄密、违规使用、滥用等问题比较严重。发达国

家多加入了国家数据开放行动，我国尚未加入，在治理规则方面缺乏可操作细则，缺乏统筹推进数据信息资源管理的机制和统筹协调的管理机构。

### 三、深化要素市场化配置改革， 建立由市场起决定性作用的要素市场体系

#### （一）要素市场化配置改革的基本思路及目标

党的十九大提出我国经济体制改革的重点之一是要素市场化配置改革，深化要素市场化改革一定要坚持社会主义市场经济和全面深化改革相结合的总方向。要素市场化改革既不是去政府化，也不是全面私有化，而是在坚持社会主义市场经济的基础上，坚持市场化改革方向。一是坚持创新导向与问题导向相结合，要用创新的思想、体制和方法解决现行要素市场化配置中存在的各种问题；社会主义市场经济没有现成的经验和模式可循，必须敢于创新勇于实践，学习和借鉴西方发达国家的先进经验和理论，从我国实际出发，总结新经验，研究新理论，指导新实践。二是各项制度改革要坚持重点突破与统筹推进相结合，重点突破要素配置结构失衡、效率低下、流动不畅的体制障碍，统筹推进产权制度、土地制度、户籍制度、价格机制、财税体制、社保体制等制度改革。三是国家要用经济手段引导和调控要素市场，仍需要控制自然垄断型资源、控制关系国计民生的行业，要控股经营战略性要素资源的大型国有企业。如果国家从这些领域全面退出，就等于放弃了社会主义的基本经济因素，就会犯下不可挽回的颠覆性错误。因此，深化要素市场化配置改革的目的是要发挥市场在要素配置中的决定性作用，破除市场壁垒和体制性障碍，调整要素配置结构，提高要素配置效率，厘清政府和市场的边界，建立统一开放、竞争有序的社会主义市场经济体制。尊重市场决定资源配置的基本规律，减少政府对生产要素的直接配置和行政干预，按照市场价格、市场竞争、市场规则配置要素资源，切实转变经济发展方式。到2025年，实现产权明晰、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、收益分配合理、效率最优并兼顾公平的要素市场体系。

#### （二）改革产权制度，促进要素市场发展

目前资本、土地、能矿、劳动力、技术、信息六大要素中大部分产权是明晰的，只有技术和数据信息的产权以及部分土地的使用权需要确认。一是国家司法部门应尽快对数据信息收集者/持有者（包括政府、企业、个人）收集和交易涉及公民个人信息的数据的产权归属做出法律规定，在保护个人隐私权的前提下，确认数据信息所有权，允许合法数据信息入市交易和租赁，促进数据信息业健康发展。二是农村集体建设用地和宅基

地在所有权与使用权分离的前提下，农村集体建设用地使用权改变先征用后入市的做法，允许其直接入市，与城市建设用地实行同价同权；宅基地使用权在转让前要先转为农村集体建设用地，然后才能入市交易。农村集体建设用地转让所得收入归集体和国家所有，分配比例协商解决；宅基地转让所得收入应归农民个人所有，保护农民合法权益。三是完善知识产权制度，修改知识产权保护法。改进知识产权许可使用、转让、质押等制度，让知识产权成为随时可以变现的高价值资产。鉴于国内外保护知识产权的强烈要求，严厉打击盗窃和侵害知识产权的违法行为。

### （三）构建由市场主导的要素价格形成机制

改革资本要素定价机制，逐步放开银行存贷款利率。资本要素定价要逐步改变由人民银行确定商业银行存贷款基准利率的做法。第一步先放开贷款基准利率，由商业银行自主确定，通过商业银行间的竞争，降低贷款利率水平，缓解企业“融资贵”的问题。第二步，适时放开存款基准利率，由商业银行自主确定，促使商业银行开展全方位竞争。第三步，人民银行在放开存贷款利率后，可以用以利率债为抵押的反映银行流动性的市场利率，如 7 天质押式回购利率（DR007），或隔夜贷款回购利率作为存款基准利率。同时，人民币汇率要逐步实现汇率自由浮动。一是减少政府干预，逆周期调节因子应在调节过大的升贬值压力后及时退出；二是增强市场主导作用，增加收盘价在汇率形成机制中的权重；三是增强汇率波动弹性，将日波动区间调整为年波动区间，允许年波动幅度 10%~15%，央行保留必要时调节外汇供给的权利，防范汇率波动过大。

确定城市用地基准价格，农村征地费用按市场价格补偿。城市用地应在城市土地分级的基础上，确定土地基准价格，建立科学的土地使用权价格评估制度，公平、公正地核定不同时期的土地市场价格。农村建设用地和宅基地直接进入土地市场，土地补偿费用应按照土地的市场价格确定，既要考虑土地的现有用途，也要考虑土地的区位特点，既包含有绝对地租，也体现级差地租。

劳动力实行“基准价格+浮动市场价格”的定价机制。坚持最低工资标准制度，保障工人基本权益。企业工会要保障工人利益不受侵害，建立企业主与工会的工资协商制度。国企工资应向高科技人才倾斜，科技人员的工资可以比高管人员的工资高，要用高薪留住科技人才。应提高教师的工资水平，尤其是应提高农村教师的工资水平，使教师得到应有的尊严。

改革能矿要素定价机制，放开竞争性环节的要素价格。放开垄断领域中具有竞争性生产要素的价格，例如将发电、电力设备生产、供电服务等环节作为竞争性环节交给市

场定价。

数据信息要以完善产权制度和活跃平台交易为主线，促进技术和数据信息要素形成有效的市场交易和市场价格。

#### （四）厘清政府与市场的边界，发挥政府调节作用

要素市场化配置改革是对政府与市场关系的重新调整。政府应继续履行宏观调控职能，及时发现和适时调节生产要素市场配置结构失衡及整体要素配置效率下降等宏观经济问题。政府应运用税收杠杆引导资本要素流入实体经济。为实现制造业 2025 振兴目标，政府应减轻制造业的税收负担，将增值税由 16% 降为 6%，增强其对抗市场冲击的能力。国家为控制房地产价格继续上涨，应将房地产业的增值税从 11% 提高到 16%~20%，压缩其利润空间。同时将金融业增值税从 6% 提高到 16%，加大其对国家税收的贡献。

政府应制定要素市场规则，实行市场监管。国内企业也应实行市场准入负面清单制度，享受与外资企业同等待遇，以利于国内外企业展开公平竞争。建议修改《反垄断法》，国家对长期垄断市场并妨害其他企业进入市场的企业要进行拆分，清理和废除妨碍市场公平竞争的各项规定。

政府应运用社会保障杠杆调节要素配置结构，继续加大将大型国有企业的股权划转国家社保基金的力度，凡是盈利百亿元以上的大型国企都应对社会保障做出贡献。国家每年至少应将 3000 亿元以上的国企利润划转给社保基金，以弥补社保基金缺口，调节要素收益分配结构。

国家要控制战略性要素资源，守住社会主义市场经济的底线。一是国家应控制自然垄断性生产要素资源，例如土地、能源、矿山、水、稀土等。二是国家应绝对控股关系国计民生的大型国有企业，例如全国性商业银行、国家电网、能源类、通讯类、航天飞机类等大型国有企业。三是对于国有企业要完善现代企业制度，进行市场化经营管理，国家要减少干预，消除补贴，让国有企业与民营企业参与公平竞争。

#### （五）深化重点要素市场改革，完善要素市场制度

##### 1. 加强资本要素市场化配置改革

一是引导银行资金进入实体经济。银行资金作为最主要的资本要素载体应该支持最需要资金的中小企业。银行不愿意向中小企业贷款的主要原因是其效益差、还款能力弱、没有抵押担保。因此要想让银行向中小企业贷款必须解决贷款的桥梁即担保问题。建议中央财政拿出 3000 亿元，地方财政拿出 2000 亿元，构成 5000 亿元的中小企业贷款担保基金，按照担保法可以贷款 5 万亿元，用于经过精心筛选的有较强生命力的中小企业，培

育要素生产的基础，度过经济“寒冬”。二是振兴股票和债券市场以发展直接融资为主的金融体系建设。振兴的前提是重振市场信心，要整顿市场秩序，严厉打击市场操纵等违法违规行为，保持市场的平稳发展。股市要改变上市审批制度，尝试注册制，提高上市透明度，让真正符合条件的企业上市；实行强制的信息披露制度和股权分红制度。债市要改变人民银行、国家发展改革委、财政部等“五龙”治水的局面，债券发行也尝试注册制，发债机构按照注册条件评估企业能否发债，发债信息必须透明，让投资人充分了解发债企业的状况，由投资人自担风险。股市和债市发展的目标是：融资增量用三到五年的时间达到同期银行新增贷款的水平。

## 2. 土地要素市场化配置改革

一是推进宅基地改革。对于违法违规占用宅基地的，收取罚款或有偿使用费，收取的费用返还给农民。积极探索农民住房财产权抵押、担保、转让办法。二是集体建设用地的收益由国家、集体、个人参与分配，分配比例由三方协商决定。在放开农村集体建设用地进入市场的同时，应考虑对农村经营性建设用地征收契税、印花税及土地增值税等。三是农村土地制度改革是一项复杂的系统工程，国家应就重大原则和有社会共识的事项做出规定，规定不宜过细，避免对社会争议较大的事项勉强规定。增强法律的适应性和权威性，为以后的调整留下空间。

## 3. 劳动力要素市场化配置改革

一是加快建设统一的社会保障体系，不同所有制的人员享受同等的社保待遇。国家机关的退休人员加入社会保障体系，彻底解决“双轨制”带来的退休金发放混乱、单位负担不平衡等问题。二是地方政府要保障农民工享受与当地市民同等的教育、医疗及子女入学等待遇，保证享有“五险一金”。各级政府都要精简人员，避免占有过多的社会资源。每个城市都要成立职工培训基金，对低技能劳动力进行培训，其费用由政府、企业及公益慈善机构捐款共同负担。三是进一步放宽户籍制度，在 300 万以下人口的城市放开两年以后，尝试放开 1000 万以下人口的城市，为农民工创造能充分流动的市场环境。

## 4. 加强技术创新和技术转化

一是企业要成为技术创新的主体，用积累资金研发高新科技产品。政府对国企要建立技术创新考核指标，并作为核心考核指标之一。政府要建立研发转化基金。对研发高新技术的企业给予种子资金或中试资金，投资作为政府股权，帮助企业跨越“死亡之谷”。待企业高新技术转化成功后，企业要将所获收益按股权比例分红给政府的转化基金。

二是政府对于创新企业要给予减税鼓励。鼓励生产企业采购新技术、新产品，给予

增值税的先征后返；将部分创新产品补贴调整为对采购企业的税收激励或补贴。在政府采购中采用更有利于创新的标准，推动企业采用创新技术和创新产品。

三是强化技术评估，各大中城市都要建立技术评估机构，进行技术评估或价格评估，评估人员要具备较高素质，通过政府科技部门考核选用，颁发证书。加强技术监管，政府要评估技术市场，保障技术的真实性，保证技术在市场交易中不被盗窃和侵权。搭建技术信息供求网络平台，及时发布供需信息，让供需方直接见面。最大限度保护包括知识产权及技术交易当事人的合法权益，保障交易安全、降低交易风险。完善技术市场法律法规和政策体系，加快制定我国的《技术市场法》及《技术市场管理条例》。

### 5. 建立全国数据信息市场

政府要利用现代网络技术，建立全国数据信息市场，根据市场需求向全国发布数据信息；全国各大城市也要建立各自的数据信息市场，向本区域和全国发布数据信息；企业可以建立具有特色的行业和企业信息网，政府和企业对非公益信息可以收费。政府要加强对数据信息的管理，建立和健全数据交易法规，加强数据保护和监管，推动数据交易体系和数据信息价格市场化的形成。

#### 参考文献：

1. 蔡昉：《全要素生产率怎么提高？》，《商讯》2018年第7期。
2. 陈锡文：《农村集体土地入市要慎重》，《观察家》2016年第2期。
3. 党国英：《农民土地权益不能因进城落户而受损》，《农村工作通讯》2016年第10期。
4. 郭树清：《多方面推进金融供给侧结构性改革》，《中国金融家》2019年第3期。
5. 王小鲁、樊纲、胡李鹏：《中国分省份市场化指数报告》，中国社会科学出版社2018年版。
6. 徐匡迪：《经济转型发展与创新驱动》，《全球化》2014年第11期。
7. 易纲：《谈利率市场化、人民币汇率、债券市场机制建设》，中债指数专家指导委员会第十五次会议，2019年5月18日。
8. 周小川：《深化金融体制改革》，《中国金融》2015年11期。

责任编辑：谷 岳

# 新中国 70 年科学技术进步与 创新发展研究

李 娣 任 宇

**摘要：**新中国 70 年来，我国科学技术进步与创新大体上经历基础理论研究和重大技术突破、科技事业发展壮大、攻克科技制高点和开启建设科技强国等重要的三个发展阶段，取得了辉煌的成就，积累了必须坚持党对科技创新工作的全面领导、正确处理好政府与市场关系、坚持科技是第一生产力的重要思想、坚持人才是第一资源的战略思想等极为宝贵的经验。新时代加快建设创新型国家和世界科技强国，助推国家现代化和实现中华民族伟大复兴的中国梦，应加强我国应对新时代科学技术进步与创新的重点任务和重要举措研究。

**关键词：**新中国 70 年 科学技术 进步与创新发展

**作者简介：**李娣，中国国际经济交流中心经济部副研究员、博士后；  
任宇，赛迪研究院副处长、中国国际经济交流中心博士后。

新中国 70 年来，我国科学技术与创新发展不断迈上新台阶，科学技术进步极大地解放和发展了生产力，有力地支撑和推动了国民经济持续健康发展。站在新的历史起点上，回顾新中国成立以来科学技术进步与创新发展的伟大历程，总结历史创造的辉煌成就和经验，对加快建设创新型国家和世界科技强国，助推国家现代化和实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要意义。

## 一、新中国 70 年科学技术进步与创新的回顾和成就

新中国 70 年来，在中国共产党的正确领导下，一代又一代科技工作者艰苦奋斗、不

懈努力，中国科技实力伴随着经济发展同步壮大，实现了从追踪跟跑到并跑乃至少数领域领跑的历史性跨越。我国科学技术进步与创新大体上经历了基础理论研究和重大技术突破、深化科技体制改革和技术引进模仿、攻克科技制高点和自主创新等三个发展阶段，并在不断探索中砥砺前行。

### （一）基础理论研究和重大技术突破（1949—1978年）

新中国的科技事业几乎从零开始起步。新中国成立后，党和国家十分重视科技在建设事业中的重要作用，1949年11月着手成立了中国科学院，为一批卓有成效的科学家从事科学研究提供了基础条件。同时，确定了科研方向，着手培养科研人员，发展高等学校和产业部门的科研机构，逐步形成比较完整的科研体系。这支力量为中国科学事业从近代落伍逐步走向振兴打下了初步基础。“一五”计划确定的集中力量发展重工业，建立国家工业化和国防现代化初步基础的指导方针，为知识分子施展才华提供了广阔的天地。以钱学森、邓稼先等为代表的海外专家学者陆续回归祖国效力，在科学技术的各领域发挥重要作用，为新中国科技事业作出了杰出贡献。1956年召开的全国知识分子会议上发出了“向科学进军”的号召，在“重点发展，迎头赶上”方针和“以任务为经、以科学为纬”原则的指引下，发布了首个科技发展长远规划——《1956—1967年全国科学技术发展远景规划》，编制了12年哲学社会发展远景规划，标志着我国科学技术事业进入了一个有计划的蓬勃发展阶段。尽管条件极为艰苦，这一时期随着科技体系的逐步完整，我国研发出了一批追赶世界水平的重大科技成果。包括成功试制电子管计算机，创立并发展“陆相生油”理论，发现反西格玛负超子，在世界上首次人工合成牛胰岛素，证明了哥德巴赫猜想中的“1+2”等重要成就，并成功研制了“两弹一星”，抵御了帝国主义的武力威胁和大国的核讹诈与垄断，为我国国防工业、经济社会发展打下了坚实的基础。我国因此成为了在世界上有影响力的国家，科技事业进入起步阶段。

随着基础理论的创新，我国加快了科技在经济社会的推广应用。到1957年底，第一批国产汽车出厂，第一架国产飞机试飞，武汉长江大桥建成通车，第一个原子反应堆投入运转。1958—1965年，在粮食大幅减产、财力有限的情况下，我国完成基建投资938亿元，建成大中型项目531个；包兰铁路、鹰厦铁路、兰新铁路先后建成通车；我国第一艘万吨货轮下水。1968年南京长江铁路大桥建成通车。1970年建成成昆铁路。1973年，我国从国外进口一批技术先进的成套设备和单机。1971—1975年，2579个大中型项目开工建设。湘黔铁路、襄渝铁路先后建成。当时全国最大的水电站刘家峡水电站建成，大庆油田在1975年底年产达4625.9万吨。高产量的籼型杂交水稻实验成功并在南方13

省推广。随着科学技术的发展，我国加快推进国内工业体系建设，科技广泛地应用于工农业生产。据统计，1957—1980 年，我国工业企业由 17 万个发展到 37.7 万个，工业产值在工农业产值中的比重从约 56% 增加到 75%。电力广泛应用于工农业生产。机器制造、汽车、造船、飞机、电子、石化、化纤、合成橡胶等工业已经建立。电子计算机、自动控制、原子能、激光等科技技术已在一些部门使用。机器、电力、化肥等已经广泛应用于农业。粮食产量从 1949 年的 2264 亿斤上升到 1978 年的 6095 亿斤。

## （二）深化科技体制改革，科技事业发展壮大（1979—2012 年）

1978 年召开的全国科技大会上，邓小平同志提出了“科学技术是第一生产力”的重要论断，会议通过了《1978—1985 年全国科学技术发展规划纲要（草案）》，为“向科学技术现代化进军”指明了方向。1982 年编制完成的《1986—2000 年全国科学技术发展规划纲要》，促进了技术成果在生产建设中的应用。1985 年，党中央作出《关于科学技术体制改革的决定》，激发了广大科学工作者的积极性，开启了科技体制改革大幕。1986 年，设立国家自然科学基金坚持支持基础研究，相继出台实施“863”计划、火炬计划、星火计划，有力地推动了我国科技事业的发展。20 世纪 80 年代中后期，我国“银行”计算机系统、第一座高能加速器、同步辐射实验室、多种运载火箭和卫星等相继诞生。

1992 年，国家研究制定了《国家中长期科学技术发展纲要》。1993 年，颁布了新中国成立以来第一部关于科学技术的法律——《中华人民共和国科学技术进步法》。1995 年 5 月，党和国家正式提出实施科教兴国的战略，把发展科学技术提高到国家战略层面进行部署。伴随一系列科技发展规划陆续出台实施，又相继出台了 973 计划、攀登计划、科技型中小企业技术创新基金等一系列科技计划。各项计划顺利实施，为贯彻落实科技发展规划，推动科技事业的不断进步提供了重要保障。

2006 年，国家发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，在原国家科技攻关计划的基础上，设立国家科技攻关（支撑）计划。党的十七大报告把“自主创新能力显著提高，科技进步对经济增长的贡献率大幅上升，进入创新型国家行列”作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求。这些重大战略决策和部署，标志着我国科技事业发展进入创新发展的新阶段。

随着一系列科技规划、科技计划的实施及与社会主义市场经济体制相适应的科技体制改革的持续推进，我国科技对经济社会发展的贡献也大幅提升，为经济建设提供了重要支撑。我国重大产品、重大技术装备和重大科学设备的自主开发能力以及系统成套水平明显提高，各领域科技能力持续增强，有力地支撑了三峡工程、青藏铁路、西气东输、

南水北调等重大工程建设。据统计，2010年以来我国制造业增加值稳居世界第一，“中国制造”开始走遍世界。我国农业科技水平不断提升，粮食产量快速增长，全国粮食总产量从1978年的6000多亿斤，持续上升到2018年的13158亿斤；水果蔬菜种植、家禽家畜养殖快速发展，有效丰富了老百姓的菜篮子，人民衣食住行不断改善，生活实现小康。此外，科技在应对和处置传染病疫情、地质灾害、环境污染、国防安全等重大问题方面发挥了重要的支撑保障作用。

### （三） 攻克科技制高点和开启建设科技强国，我国科技创新进入飞跃发展阶段（2013年至今）

以党的十八大为标志，以习近平同志为核心的党中央对科技创新进行了全局谋划和系统部署，创新成为引领发展的第一动力，实施“大众创业、万众创新”战略，提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，创新被摆在国家发展全局的核心位置。习近平总书记在全国科技创新大会上，向全党全国发出建设世界科技强国的号召，建设创新型国家写入党的十九大报告。随着一系列重大部署的贯彻执行，我国重大创新成果竞相涌现，创新主体活力和能力持续增强，国家创新体系效能大幅提升，开放合作不断拓展新空间，在全球科技创新版图中的地位不断提升，我国踏上了从科技大国迈向世界科技强国的新征程。

经过一系列的科技体制改革，我国科技研发人员队伍不断发展壮大。按折合全时工作量计算的全国研发人员总量从1991年的228.6万人年上升到2018年的419万人年（见图1），中国从事科学、技术、工程和教学工作的劳动者已占全世界同类劳动者总数的1/4。我国研发经费投入、研发强度持续快速增长。2018年达19657亿元，是1991年的138倍（图2），2018年研发经费投入强度上升至2.18%，超过欧盟15国平均水平。其中，企业研发支出正以每年20%的速度增长。

2018年，我国国际科技论文数量连续第9年排在世界第2位；发明专利申请量、注册商标申请量已连续多年居世界首位，我国已成为世界知识产权产出大国。量子科学、暗物质粒子探测卫星、铁基超导等基础研究领域取得重大突破。神舟飞船、北斗导航卫星、海斗号无人潜水器不断取得重大进步；第四代隐形战斗机和大型水面舰艇相继服役。“当今世界上最具挑战性的工程”港珠澳大桥正式通车运行。成功发射了悟空、墨子、慧眼等系列科学实验卫星，超超临界燃煤发电、特高压输变电、移动通信、语音识别、掘进装备、国产大飞机、高速铁路、三代核电、杂交水稻等跻身世界前列。500米口径球面射电望远镜、散裂中子源、核聚变装置等重大科研基础设施为我国开展世界级科学研究

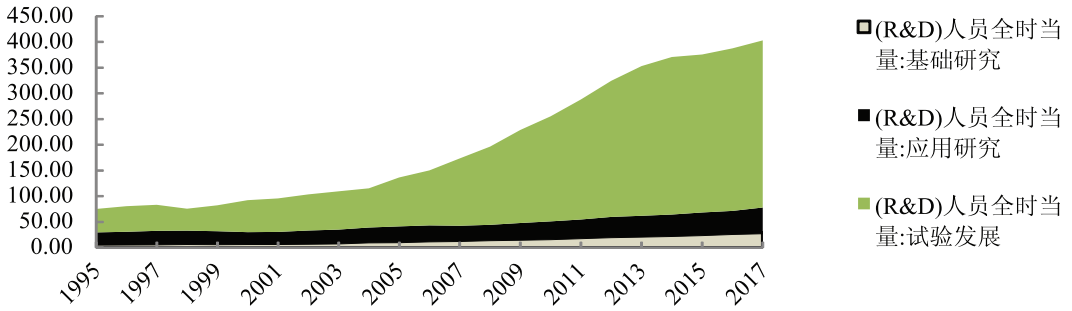


图 1 1995—2017 年我国研究与试验发展 (R&D) 折合全时人员 (万人年)

数据来源: wind.

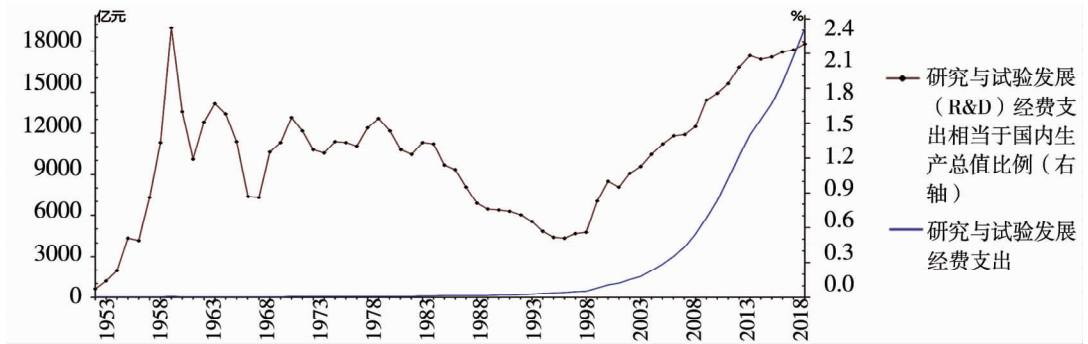


图 2 1958—2018 年我国研究与试验发展经费支出及其占 GDP 比重

数据来源: wind.

奠定了重要的物质技术基础。同时,国家重点实验室、国家工程研究中心和国家工程实验室等国家科技资源共享服务平台实现规范管理。“大众创业、万众创新”极大激发了全社会的创业创新热情,各类市场主体蓬勃发展。截至 2018 年底,全国各类市场主体已达 1.1 亿户。2017 年,我国研发经费中企业资金占全社会研发经费支出的 76.5% (见图 3)。高新区数量已由 1990 年的 27 个发展到 2018 年的 168 个;全国技术市场成交合同 41.2 万项,成交额达 1.77 万亿 (见图 4);经国家备案的众创空间、各类科技孵化器、加速器磅礴发展。

科技对经济社会发展的贡献率持续提升。2017 年,规模以上高技术制造业实现主营业务收入 15.9 万亿元 (见图 5),比 2012 年增长 55.8%。我国高技术产品占制成品出口比重从 1992 年的 6.4% 上升到 2017 年的 23.8% (图 6),呈现出大幅度上升。我国高技术产品的进出口额逐步接近平衡 (见图 7)。“中国制造”正升级为“中国智造”。大数据、云计算应用不断深化,以 5G 为代表的新一代信息技术走向实用,据测算,2018 年底,我国数字经济规模达到了 31 万亿元,占 GDP 的 1/3。随着电子政务、信息惠民、共享经济、

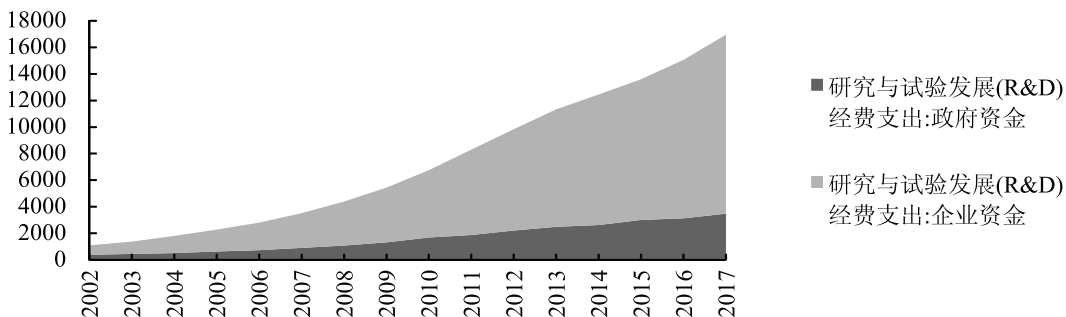


图3 2002—2017年政府与企业的研究与试验发展（R&D）经费支出（单位：亿元）

数据来源：wind.

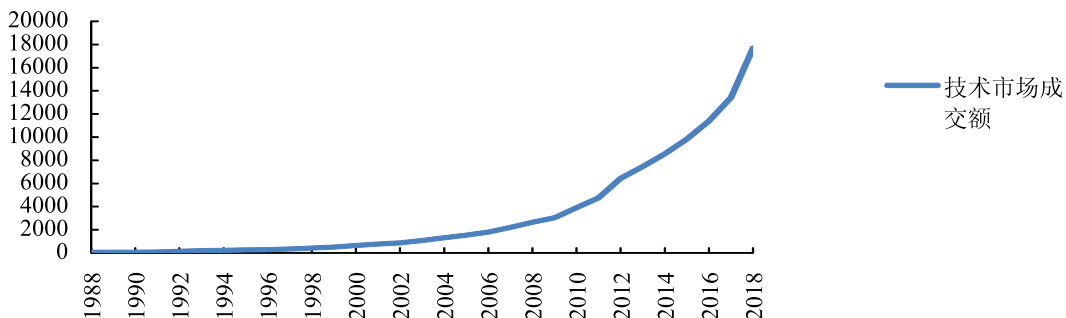


图4 1988—2018年我国技术市场成交额（单位：亿元）

数据来源：wind.

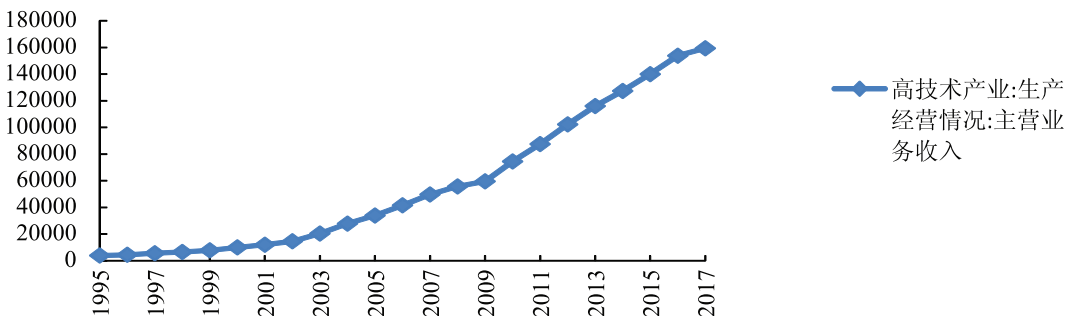


图5 1995—2017年我国高技术产业主营业务收入（单位：亿元）

数据来源：wind.

平台经济的快速发展，我国政府治理水平和民众获得感得到了极大的提高。

但也要看到，我国 R&D 经费投入强度与美国（2.79%）、日本（3.21%）等世界科技强国相比仍有较大差距，我国研发经费投入结构上还存在一定的不合理性。多年来，我国基础研究占研发经费比重处于 5% 左右（见图 8），2018 年才首次突破千亿元大关，占 R&D 经费比重为 5.5%。我国基础研究仍然相对落后，关键核心技术、“卡脖子”问题的

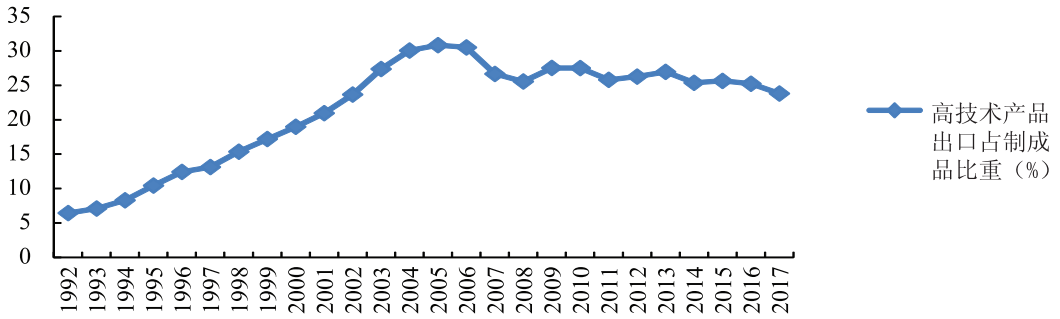


图 6 1992—2017 年我国高技术产品出口占制成品比重 (%)

数据来源：wind.

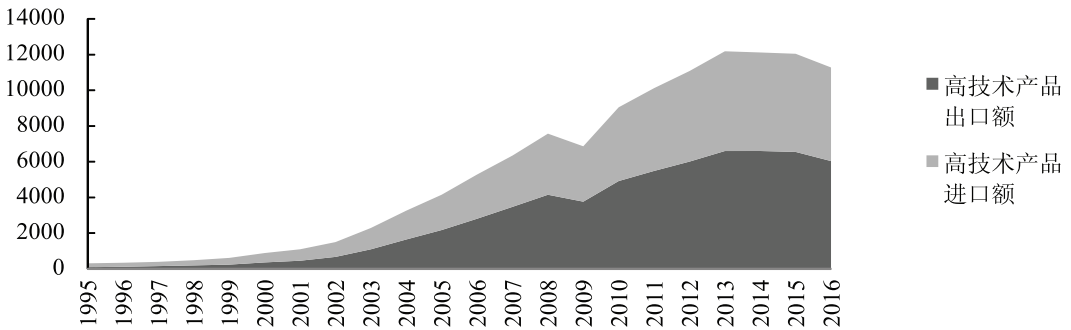


图 7 1995—2016 年我国高技术产品进出口额 (单位：亿美元)

数据来源：wind.

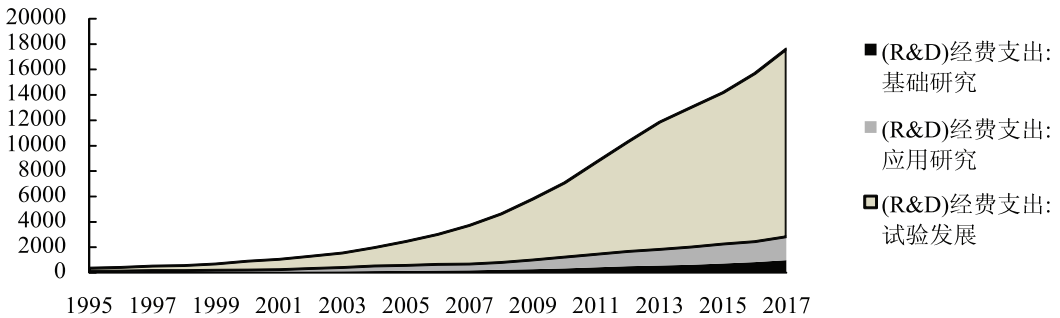


图 8 1995—2017 年我国 R&D 经费支出结构 (单位：亿元)

数据来源：wind.

重要科技成果仍不足，投入效率有待进一步提高。在本轮中美贸易战中，全国人民都看到了华为多年持续的研发投入以及长期的研发战略布局所带来的收益和规避风险的能力，这将会更加激励我国企业加大研发投入，实现科学研究与市场接轨，推动形成良好的科技创新生态体系。

---

## 二、新中国 70 年科学技术进步与创新的经验启示

### （一）必须坚持党对科技创新工作的全面领导

坚持和加强党的全面领导是新中国成立 70 年来我国科技事业发展最根本的经验总结。习近平总书记指出：“中国共产党领导是中国特色科技创新事业不断前进的根本政治保证。我们要坚持和加强党对科技事业的领导，坚持正确政治方向，动员全党全社会万众一心为实现建设世界科技强国的目标而努力奋斗。”适应新一轮世界科技革命和产业变革的形势，建设科技强国，必须把坚持和加强党对科技工作的全面领导贯穿科技改革发展的全过程，紧紧抓住重大战略机遇，满足经济高质量发展的重大需求，强化关键核心技术攻关，加快重大创新突破和科技成果转化应用，继续深化科技体制改革，营造协同高效、充满活力的创新生态，推动我国不断向创新型国家和世界科技强国迈进。

### （二）必须正确处理好政府与市场关系

中共十八届三中全会提出，科技体制改革的主要目标和任务是“发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用”。习总书记指出，科技创新一方面要加强规划和重点支持，在关系国计民生和产业命脉的领域，政府要积极作为，加强支持和协调，总体确定技术方向和路线，用好国家科技重大专项和重大工程等抓手，集中力量抢占制高点。另一方面着力推动科技创新与经济社会发展紧密结合，深化科技体制改革，健全激励机制、完善政策环境，健全和完善创新体系。改革开放以来特别是党的十八大以来，我国政府持续加大对科研技术的投入。据统计，2017 年国家财政科技拨款为 8383.6 亿元，是 1980 年的 130 倍；国家财政科学技术支出达到 9518.2 亿元，占国家财政支出的 4.31%。2018 年在规模（限额）以上企业中，企业研发费用加计扣除减免税政策和高新技术企业减免税政策的惠及面分别达到 56.1% 和 50.1%，对鼓励和引导企业开展研发创新起到了积极作用。随着近年来“双创”的蓬勃发展，一大批充满活力、具有高成长性的初创企业和中小企业脱颖而出，成为冲锋在新科技革命和产业变革前沿的生力军，<sup>①</sup>这是充分发挥市场在创新资源配置中起决定性作用的结果。而我国高铁技术的巨大成功表明科技创新必须正确处理好政府和市场的关系。在高铁技术创新上，我国始终“坚持支撑国家重大战略需求”“坚持产学研用相结合”“坚持动员和集成全国优势科研及产业资源”“坚持培育与形成自主知识产权体系”，通过充分发挥强大的国内市场优势，调动各方面的创新资源，实现了我国高铁技术获得全球领先优势。

---

<sup>①</sup>冯华：《加快创新型国家建设步伐——访科技部部长万钢》，《人民日报》2018 年 1 月 31 日。

面向未来，我国必须深化科技体制改革，处理好政府和市场的关系，以改革释放创新活力，加快建立健全国家创新体系，让一切创新源泉充分涌流。

### （三）必须坚持科技是第一生产力的指导思想

科学技术是第一生产力、创新是引领发展的第一动力等论断，体现了马克思主义的生产力理论和科学观，也是我国探索建设社会主义现代化国家进程中积累的重要经验。新中国成立初期，我国通过举国体制，发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，大力推进自主创新，突破了西方发达国家对我国的技术封锁，不仅实现了基础领域的科技创新，更是推动了科学技术广泛地应用于工农业生产，极大地提高了工农业生产效率。改革开放以来，采取群众性技术革新运动、技术成果商品化、扩大研究机构自主权、鼓励科研人员办企业、成立各类高新技术开发区、开展大众创业万众创新活动等重大改革措施，并在法律制度、体制机制、激励措施等方面围绕这一思想进行了贯彻和落实，极大地释放了科技创新的源头活力，使经济社会发展的动力正在由依靠生产要素驱动和投资规模驱动为主向以创新发展驱动为主转变。事实证明，新中国成立以来尤其是改革开放以来，我们坚持科技是第一生产力、创新是引领发展的第一动力的指导思想，促进了科技与经济社会的紧密结合，使科技创新越来越成为推动我国经济社会持续健康发展的动力源泉。

### （四）必须坚持人才是第一资源的战略思想

高度重视做好知识分子工作是我们党的优良传统和政治优势。新中国成立以来，一代代科技工作者不仅是科技事业接续发展的见证者，更是中国特色社会主义事业和改革开放事业的重要推动者。从改革开放前“知识分子是工人阶级中的一部分”到改革开放后“知识分子是先进生产力的开拓者”再到新时代“人才资源是第一资源”。20 世纪 90 年代以来，我国实施了科教兴国战略、人才强国战略，建设创新型国家，推进我国经济社会健康发展。党的十八大以来，习近平总书记多次强调人才资源是第一资源的观点，并提出了一系列强国战略，其中，人才强国战略是实现国家强盛的第一战略。这些重要论述的变化和重大战略的实施都反映了我们党对人才工作规律的不断深化。

### （五）必须坚持独立自主、自力更生、艰苦奋斗

我们党在领导革命、建设、改革长期实践中，历来坚持独立自主、自力更生、艰苦奋斗开拓前进道路。这是我们党全部理论和实践的立足点，也是党和人民事业不断从胜利走向胜利的根本保证，体现了中华民族自强不息、不屈不挠的民族精神。新中国成立初期，我国面临一穷二白的局面，毛泽东同志号召全党、全国人民“独立自主、自力更

生、艰苦奋斗”，这才使我国拥有自己的原子弹、战略导弹、人造卫星、核潜艇、银河计算机等一大批为国立威的技术。但同时也要看到，我国自主研发能力不强、科技实力同发达国家还有很大差距，关键核心技术对外依存度很高，科技成果到现实生产力转化较低。在新的历史条件下，建设社会主义科技强国是一项长期艰巨的历史任务。只有继续坚持走独立自主的道路，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，砥砺前行，才能在世界百年未有之大变局中，争取主动，更好推进社会主义科技强国乃至现代化强国建设，才能脚踏实地实现中华民族伟大复兴。

#### （六）必须坚持统筹安排当前重点和长远布局

新中国70年来，我国科技发展战略的制定始终发挥了既考虑当前，又照顾长远，坚持统筹安排，与时俱进，不断优化科技发展的战略布局，这是推动我国科学技术进步和创新发展的经验。一方面注重直接面向当前经济建设的重点，集中力量做好“卡脖子”的攻关科技项目规划；另一方面又十分重视把握世界科技发展趋势，在关系国家战略的基础前沿领域和交叉学科超前规划布局。这使得我国科技发展在基础研究和应用研究、知识创新和技术创新等方面保持着均衡可持续发展态势。在新时代推进创新发展中，要善于做好创新驱动的顶层设计，既要考虑当前科技发展实际，又要为未来创新发展提前谋划。

### 三、新时代科学技术进步与创新发展的重点任务

新中国70年来，在党中央的坚强领导下，我国科技创新从基础差、底子薄、起点低，一步一个脚印稳步发展起来，实现了从跟跑到并跑以及少数领域领跑的转变。但我们也要清醒看到，西方大国对我国科技领域的打压和遏制绝不是短期的，必将伴随中国崛起的整个历史过程，我国在一些关键领域、关键环节、核心技术等仍然存在较多短板和不足。但同时，以人工智能、大数据、物联网、太空技术、生物技术、量子科技为代表的新一轮科技革命正在全面酝酿，全球处在进入第四次工业革命的关键时期。与历史不同的是，中国等发展中国家同西方发达国家基本站到了同一起跑线上。我国已经开启建设世界科技强国、全面建设社会主义现代化强国的新征程。我们既要看到困难也要看到希望，要有强烈的危机意识和充分的战略准备。必须认识到，在新的历史条件下建设世界科技强国、全面建设社会主义现代化强大国家，是一项长期艰巨的历史任务，必须始终保持清醒头脑，深入贯彻落实创新驱动发展战略和建设科技强国等战略部署。经初步研究认为，新时代我国科学技术进步与创新发展的重点任务。

### （一）要加快构建我国面向未来发展的科技创新战略布局，实现高质量科技供给

为在新一轮全球竞争中赢得战略主动，顺应把握创新趋势，必须坚持走中国特色自主创新道路。按照中央作出的顶层设计和重大战略部署，加快构建我国面向未来发展的科技战略布局。一是应加快做好《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》的评估工作；面向未来，要进一步做好新时代《国家中长期科学和技术发展规划纲要》，超前部署前沿技术和基础研究，提高持续创新能力。二是要发挥好重大科技专项的支撑和牵引作用，强化重大基础前沿和战略必争领域研究，以及加强前瞻布局新兴产业前沿技术研发，发展引领产业变革的颠覆性技术，加快未来产业布局。三是要立足于我国国情和需求，全面梳理我国被“卡脖子”的领域，将其确定为重点领域，突破“卡脖子”领域重大关键技术，全面提升科技支撑能力，着力解决当前乃至未来一定时期经济社会发展的科技“短板”问题。四是要加快产业技术创新扶持力度，探索建立新型举国体制，推动传统产业技术改造，实施产品换代、生产换线、智能制造、绿色制造等，推动一大批重大创新成果取得突破。五是要在我国加快布局一批高端创新平台，打造一批攻坚克难、引领发展的战略科技力量，为实现高质量科技供给提供支撑。

### （二）深化科技创新领域体制机制改革，推进产学研用紧密结合

一是加强科研为主的体制创新。政府强化战略导向和目标引导，将科技创新纳入政府考核指标体系。二是进一步明晰政府与市场支持科技创新的功能定位，科学合理确定政府科技投入的边界和方式，调动社会各方面力量参与的积极性和主动性，形成推进科技创新的强大合力。三是进一步厘清科技领域中央与地方财政事权和支出责任。推动抓紧形成完整规范、分工合理、高效协同的科技领域财政事权和支出责任划分模式。四是加强和完善科技创新管理。通过财政补贴，税收优惠和贷款优惠等经济资助政策，及委托式、联合式和重点资助式等组织协调政策，引导企业与科研机构开展集中、联合攻关，推动原创产品首先依靠国内市场支撑持续创新。设置有效的不动产税和企业、个人研发投入可抵免的累进所得税，引导更多资金流向技术投资。减少对科研主体研发经费使用的干预，赋予科研主体更多的研发自主权，加快科研成果评价体系改革，激发创新活力。

### （三）大力优化科技创新生态，为科技创新创造良好制度环境

一是打通技术创新的供需通道。坚持科技要面向经济社会发展，引导企业与科研机构沟通合作，建设全国性研发成果大数据库，向企业开放专利信息资源和科研基地，打破科研与市场之间“信息孤岛”。二是提升企业家科学素养，发挥企业家在推动科技成果转化中的重要作用，吸收更多企业家参与科技创新政策、规划、标准制定和立项评估等

工作。探索投资者投资科技研发，共享研发成果知识产权的投资机制，完善风险投资机制，探索建立创业保险、担保和风险分担制度，发展健康稳定的多层次资本市场，推动科技创新成果及时转化为生产力。三是推动企业成为技术创新主体。强化建设创新型国家的国家意志，积极引导企业、个人形成全面创新意识，为企业成为技术创新主体营造公平竞争的制度环境。四是进一步转变政府职能、改变传统的管理体制和监管模式，坚持简政放权、放管结合、优化服务，更多地为各类创新主体松绑减负、清障搭台。

#### **（四）进一步加强知识产权保护，着力提升企业自主创新能力**

一是协同推进科技体制改革与其他方面改革，完善现代企业、知识产权保护、担保、信用、中介以及各种规格标准等制度，发挥市场在知识产权交易中的决定性作用。二是加强全社会知识产权规则意识的培养。强化中国企业“走出去”进程中的知识产权保护、合规和维权意识。三是降低维权成本，大幅度增加侵权成本，健全知识产权司法审判体系。四是要提高知识产权保护的执法效率。五是加强与世界知识产权组织、世界贸易组织、国际植物新品种保护联盟等国际组织合作，密切与各国知识产权管理部门沟通合作。

#### **（五）大力创新人才管理制度，加强创新复合型人才培养力度**

一是加快改革科技、教育领域评价标准体系和方法。二是建立健全适应“二元”育人职业教育的体制机制，打造现代职业教育体系。三是建立竞争机制、开放机制、激励机制，释放创新活力。

#### **（六）大力培育创新文化，提升全民科技创新素养**

要坚持以人为本的出发点，充分尊重个人的创新主体地位和主人翁意识，尊重不同人的个性和特点，尊重自由的探索和首创精神，促进个性发展、鼓励个人冒尖。鼓励各类人才树立远大理想和崇高目标，面向未来，不断追求卓越，增强创新的内在动力。自觉继承和发扬我国长期以来形成的无私奉献、自力更生、艰苦奋斗、勇于登攀的“两弹一星”“北斗”精神，努力营造勇于创新、宽容失败，敢于承担创新的风险和责任的良好氛围。鼓励科学工作者始终保持大胆设想、小心求证、严谨求实、勇于创新的科学精神，不畏艰险、勇攀高峰的探索精神，团结协作、淡泊名利的团队精神，万众一心地为加快建设创新型国家建功立业。鼓励怀疑精神和批判精神，特别是在建设创新型国家的过程中，要坚持从基本国情、创新发展的基本规律出发，不断总结规律、应用好规律，成功地探索出符合我国实际的创新发展之路。

### (七) 加强科技创新领域国际合作，全面提升我国在全球创新格局中的优势

要积极主动布局和利用国际创新资源，努力构建合作共赢的伙伴关系，共同应对未来发展、粮食安全、能源安全、人类健康、气候变化等人类共同挑战，在实现自身发展的同时惠及其他更多国家和人民，推动全球范围平衡发展。必须坚持以全球视野谋划和推动科技创新，全方位加强国际科技创新合作，积极主动融入全球科技创新网络，提高国家科技计划对外开放水平，积极参与和主导国际大科学计划和工程，鼓励我国科学家发起和组织国际科技合作计划。积极把“一带一路”建成创新之路，合作建设面向沿线国家的科技创新联盟和科技创新基地，为各国共同发展创造机遇和平台。要最大限度用好全球创新资源，为国际科技交流合作搭建良好平台，营造良好环境，促进创新资源合理流动，全面提升我国在全球创新格局中的位势，提高我国在全球科技治理中的影响力和规则制定能力。

#### 参考文献：

1. 毛明芳：《营造崇尚创新的浓厚文化氛围》，《中国社会科学报》2019 年 1 月 22 日。
2. 陈晓：《大力推进创新文化建设》，《学习时报》2018 年 3 月 21 日。
3. 李洁琼：《新华网评：自主创新要聚四海之气、借八方之力》，新华网，2018 年 5 月 30 日。
4. 龚友国：《全国人大代表耿福能：强化战略创新布局构建现代创新体系》，《中国企业报》2019 年 3 月 8 日。
5. 潘教峰：《新时代我国科技创新发展战略思考和建议》（摘自《中国创新战略与政策研究 2019》），科学出版社 2019 年版。
6. 侯波：《新中国 70 年科技发展改革的历程和经验》，《毛泽东邓小平理论研究》2019 年第 4 期。
7. 国家统计局：《农业生产跃上新台阶 现代农业擘画新蓝图——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之十二》，国家统计局网站，2019 年 8 月 5 日。
8. 国家统计局：《科技发展大跨越 创新引领谱新篇——新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之七》，国家统计局网站，2019 年 7 月 23 日。

责任编辑：谷 岳

---

# 国家储备市场预期管理研究

何晓伟 郭 红 张 晶

---

**摘要：**预期管理是近期西方主要国家经济调控理论研究的重要方向。通过分析美国石油储备释放机理、石油库存对价格影响机理等得出国家储备主要作用是战略威慑的初步结论，并以 2017 年国家储备稀土收储为例分析储备收储对稀土市场发展影响和价格波动、市场预期对国家收储行为及收储政策的影响，指出国家储备预期管理尚处在初级探索阶段的主要结论。指出国家储备市场预期管理存在信息发布机制不健全、风险隐患研判不足、新技术应用较迟缓、储备资产防风险效用未完全释放等问题，并通过铜、铝、锌三个品种收储消息公示对下月、下下月价格预期的可控性检验，得出供需决定价格、多种因素相关共同影响的验证性结论，提出加强收储投放轮换政策预期管理，尊重信息传播规律，完善预期引导机制，运用大数据、新媒体等技术工具，理顺储备与市场关系等政策建议，以期促进储备工作和保障国家金融安全。

**关键词：**国家储备 市场预期管理 期货价格 可控性检验

**作者简介：**何晓伟，国家粮食和物资储备局储备安全与应急物资保障中心高级工程师、高级物流师；

郭 红，国家粮食和物资储备局储备安全与应急物资保障中心经济师；

张 晶，国家粮食和物资储备局储备安全与应急物资保障中心助理研究员。

---

## 引 言

预期管理，指通过实施一系列预期管理政策与工具，有效引导、协调和稳定社会预期，在追求宏观经济调控政策效果最大化的同时，最大限度地减少对经济影响负作用的管理过程。随着中国市场预期管理的逐步发展，从初期引进资本市场预期理论到目前运

用这些理论验证中国资本市场的预期作用和影响，再将各种预期理论应用于与资本市场预期相关的宏观调控、大宗商品等问题研究上都取得了重大成果，为切实发挥预期管理对中国经济发展起到了积极推动作用。

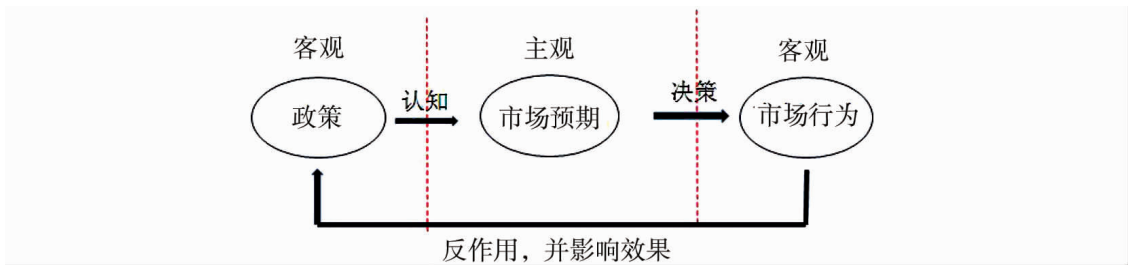


图 1 政策、市场预期和市场的关系

2015 年以来，我国股票市场、汇率市场和信贷市场都出现了较大幅度波动，金融市场较大风险对实体经济发展造成了巨大影响。实际上，习近平总书记在党的十九大报告就已经把“防范重大金融风险”列入全面建成小康社会必须坚决打好的攻坚战，并明确提出要“守住不发生系统性金融风险的底线”。为此，2018 年中央经济工作会议提出更加注重防范重大金融风险，有效控制杠杆率。说明中央决策层对防范系统性金融风险有了更高的要求，更准确的聚焦，从防范区域性风险、行业性风险等具体风险转为防范系统性风险。

当前形势下，美国利率调整周期进入拐点，中美贸易摩擦不断，霍尔木兹海峡等局部军事冲突风险增高，厄尔尼诺等极端天气和地质灾害频发，人民币贬值预期再度升温，金融外溢性风险凸显，我国金融安全虽总体态势平稳、局部风险可控，但系统性风险不断加大，迫切需要加大金融风险防范力度。粮食、战略物资、救灾和应急物资是国家财政资金的实物形态，作为“积极财政+稳健货币”政策组合重要工具之一，利用实物和其衍生品工具有效管理市场预期，提升国家储备防风险效用，是有效维护国家粮食安全、能源安全乃至金融安全目标的重要途径。

## 一、美国石油储备市场预期管理

### (一) 石油库存对价格影响机理

对于国际油价变化，影响因素主要包括能源消费量、产量、库存、剩余产能、替代产品供给以及地缘政治风险等基本因素。就当前市场情况来看，这些因素仍然是影响原油价格的最根本要素。此外，期货市场交易活动、大宗商品投资和股票、债券市场等因素，也将影响原油价格变化的评估与判断。图 2 描述了影响原油市场的六个主要因素。

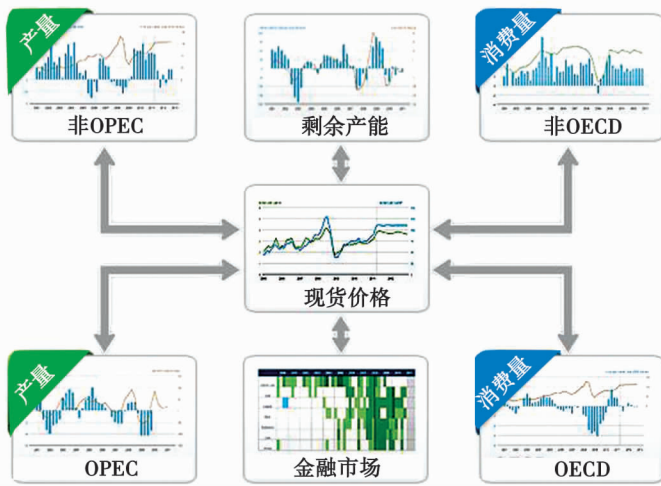


图2 原油价格的影响因素

在2008年底至2009年初的经济衰退期间，库存在平衡供需方面发挥着重要作用，全球原油需求的意外下降，导致经合组织（OECD）成员国破纪录的增加原油储备。相反，当消费量超过现有产量时，库存可用于补充供给以满足需求。鉴于供应不确定性，石油库存常被用作一种风险预防的措施。除商业性质石油库存外，美国和其他国家还有战略石油储备，美国能源部管辖的美国石油储备，根据截至2019年5月31日的6.49亿桶石油储备量计算，足以满足美国40天的净进口需求。

### （二）美国石油储备释放机理

美国是最早建立石油储备的国家之一，石油储备规模为全球各国类似机制中规模最大的，由来自油轮和地下深层储油岩库的储备组成，目前美国石油储备总量约6.49亿桶，为全球最大的应急石油储备。美国石油储备站有4个，均位于墨西哥湾附近，且靠近大型石化基地。历史数据显示，美国石油储备的释放时间和补仓时机把握得都很好，充分发挥了石油储备保障国家石油供应安全、稳定国际原油价格的预期管理作用。

### （三）美国石油储备释放情况

美国石油储备的释放有着严格的法律程序，需要总统授权才能生效。自1977年10月美国首次补充石油储备以来，大规模的石油储备释放总计有6次，主要是针对武装冲突、金融危机、突发自然灾害等严重影响石油供需和价格的事件。

第一次释放是1990年10月至1991年4月，在海湾战争期间，美国政府紧急释放2114.1万桶，目的是为补充美军石油供应短缺。第二次释放是1995年10月至1998年11月，为减少财政预算赤字，美国政府采取高抛策略，非紧急出售2825.7万桶，以降低储

备成本。第三次释放是2000年9月至2001年3月，为缓解美国东北部冬季取暖油的需求，建立取暖油储备，同时更换储备库中陈年原油，美国政府采用协议交换的方式释放2907.4万桶原油。第四次释放是2005年9月至2006年1月，为缓解飓风卡特里娜造成的石油供应短缺，美国政府紧急释放1620.0万桶石油储备。第五次释放是2008年8月至2008年12月，美国次贷危机引发全球金融危机导致油价暴跌，美国政府再一次采用“高抛低吸”策略，出售539.1万桶石油储备，降低储备成本。第六次释放是2017年9月，为应对飓风哈维对美国墨西哥湾沿岸炼油厂造成的重大损失，释放石油储备保证原油供应，平抑汽油价格的快速上涨。

#### （四）美国石油储备策略对我国石油储备预期管理的启示

国家石油储备最主要的作用是战略威慑，而不是平抑油价。从确保国内能源供应安全和降低储备成本的角度来看，仅有一次是为了平抑国际原油价格进行的释放，虽说这是国际能源署要求各成员国建立石油储备的初衷。目前，全球经济稳步增长和石油需求提升刺激国际原油价格稳步回升，而当前我国石油等稀缺关键资源进口受制于人的状况亦没有根本改观，境外资源来源地相对集中，运输通道单一，潜在风险大。2018年我国石油表观消费量为6.48亿吨，与此同时，我国原油产量跌破1.89亿吨，原油对外依存度超过70%。这就要求既要应对单一品类的风险，也要防控产业传导，引发系统性风险。

根据我国建设计划，2020年三期石油储备项目全部完成，总投资额约为1000亿元，国家石油储备能力增加至约8500万吨，相当于90天的石油净进口量，这也是国际能源署规定的石油储备能力“达标线”。与美国、日本、欧洲等发达国家相比，我国国内石油基础设施建设尚不完善；与此相对，中国的炼油能力和消费能力迅速赶超美国、日本、欧洲的水平。因此，在实行积极的财政政策背景下，有规划的开展石油储备基地建设，逐步加大公共投资力度，多渠道拓展石油储备基地发展战略，指导各种非常规石油资源的选择，并在对环境和气候影响最小的条件下有效满足自身的石油需求，符合我国能源安全的长远利益。

## 二、物资储备市场预期管理——以2017年稀土收储为例

2019年5月20日，习近平总书记在江西赣州考察时实地调研相关稀土企业，并就推动稀土产业绿色可持续发展做出重要指示。业内人士认为，稀土产业将会有进一步的政策推动，环保检查、指标核查和战略收储等一系列政策会密集发布。我们以2017年储备收储过程中稀土产业的情况及预期管理情况进行分析。

## （一）稀土产业发展现状及面临的困境

稀土是重要的不可再生战略资源，随着世界科技革命和产业变革的不断深化，稀土在国民经济和社会发展中的应用价值迅速提升。例如：新能源汽车、风力发电机组、新型计算机硬件、节能照明与显示、新一代移动产品、智能导弹、航天航空等。国际上将上述产业运用的新技术称为“稀土依赖性技术”，即这些技术的创新与运用必须依靠稀土材料。据统计，2015年，中国稀土冶炼分离产品产量为10.5万吨，占全球总产量约88.2%，而稀土价格持续低迷，产业良性持续发展面临极大困境。

表1 2012—2015年世界主要国家稀土矿产量、储量

国家	稀土矿产量（REO万吨）				储量（2015） 万吨
	2012	2013	2014	2015	
美国	0.7	0.4	0.7	0.4	1300
澳大利亚	0.4	0.2	0.25	1	320
巴西	0.03	0.014	—	—	2200
中国	9.5	10	9.5	10.5	5500
俄罗斯	0.24	0.24	0.25	0.25	K
印度	0.28	0.29	0.3	NA	310
马来西亚	0.035	0.01	0.02	0.02	3
越南	0.022	0.022	0.02	NA	NA
泰国	NA	0.08	0.13	0.2	NA
其他国家	NA	NA	NA	NA	410
总计（取整）	11	11	11	12	13000

资料来源：美国统计网。

注：NA表示没有产量，K表示产量较小，可忽略。

## （二）稀土收储对稀土市场发展的影响

为保护我国稀土资源，促进稀土产业健康发展，2011年5月国务院发布《关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》（国发〔2011〕12号），同年9月国土资源部印发《关于开展矿产地储备试点工作的意见》（国土资发〔2011〕128号）文件，明确要求建立稀土储备体系，分阶段、分目标落实稀土储备任务，并重点提出把稀土作为储备试点矿类。建立稀土储备既是解决当前我国稀土资源消耗过快的迫切要求，又是维护国家资源安全的必然选择，同时也是确保我国稀土资源跨期分配的重要保障。

自上述文件发布以来，国家储备多次开展稀土收储工作，在保护资源、稳定市场方

面发挥了重要作用。从历次稀土收储效果来看，稀土储备确实在发挥提振稀土市场价格方面发挥了一定作用，但其影响的持续时间较短，市场价格在迅速上涨的同时也会随着稀土收储工作的完成而回落。其原因主要有以下两方面，一方面，国家稀土收储量与企业的产量相比较少，因此稀土收储对整个市场的供需关系影响较小，因为稀土收储反而成为企业炒作预期的机会。另一方面，在世贸组织（WTO）败诉后，中国稀土出口门槛降低，之前国外企业积压的市场需求集中释放，在国内市场需求疲弱的情况下，稀土企业更倾向于出口市场，叠加国家稀土收储价格较低，企业捂盘惜售，交储意愿较低。

### （三）稀土市场波动对国家收储的影响

毫无疑问，国家稀土收储对稀土市场有一定传导作用，与此同时，稀土市场波动也会对国家稀土收储的落实产生影响。以 2017 年国家稀土收储为例。在 2011 年暴涨过后低迷了近 6 年后，稀土价格在 2017 年迎来了持续时间超长的一次回暖。据上海有色金属网数据显示，2017 年年初至 2019 年 5 月初，标志性稀土产品氧化镨和氧化钕价格累计分别上涨 73.5% 和 75.3%。

从国家稀土收储情况来看，以往国家收储稀土都是一次性解决，收储价格一次性传导到稀土市场，在收储完成后稀土价格迅速恢复低点。自 2016 年下半年以来，国家收储采取“少量多次”策略，隔月收储一次，减少对市场价格的影响和冲击。当前，国家稀土收储价格不高，企业交储意愿低，且行业“打黑”范围扩大、市场需求“虚高”等因素造成的稀土市场价格涨幅过高过快，成为完成稀土收储工作主要障碍。

### （四）稀土价格市场预期对收储政策的影响

2017 年稀土收储受市场价格过高影响，未全部完成，但从稀土收储政策的变化来看，当前国家稀土储备正朝着稳定市场的初衷迈进。其具体表现为两个方面。

首先，为防止市场剧烈波动，国家稀土收储的策略由“一次性解决”转变为“少量多次”“小步快走”。一次性收储传导到稀土市场的影响，就是价格在收储前快速上涨，在收储完成后迅速恢复低点。自 2016 年下半年以来，国家收储采取“少量多次”策略，并且隔月收储一次。其目的非常明显，即降低稀土收储对稀土市场价格的脉冲式影响。从 2017 年上半年稀土市场价格增长的幅度来看，稳定市场这一目标显然已经达到，这从侧面反映出市场价格快涨快跌的预期对稀土收储政策的影响。

其次，在市场温度过高时，暂缓稀土收储对调节市场状态具有稳定剂的作用。2017 年下半年以来，主要品种稀土价格上涨迅速，由于稀土收储计划尚未完成，因此市场纷纷预测国家仍会启动稀土收储工作。受市场预期影响，叠加行业整顿等因素，稀土市场

价格进一步升高。在此背景下，国家果断出台政策，暂缓稀土收储，这在一定程度上起到了稳定市场、调节供需的作用。

### 三、国家储备政策对重要商品期货价格影响检验

#### (一) 可控性检验方法—— $\varphi$ 相关系数检验法

本部分对大宗商品价格预期的可控性进行实证分析，检验收储投放政策是否对价格预期具有良好的引导效果。检验的思路是考察收储投放政策公布的日期是否对大宗商品的价格预期变化产生影响。假设政府采取紧缩性的投放政策来降低价格水平，在政策公布的日期，大宗商品的价格预期显著降低，则可认为储备部门对大宗商品价格的预期具有很好的引导效果。否则，如果价格预期没有因为紧缩性政策的发布和实行有所降低而是反而提高，则认为储备部门对价格预期的引导效果不理想；反之同理。

依据这种检验思路，检验方法如下：①首先选取收储投放政策公示的时间，依据收储投放政策的性质，如果属于扩张性的收储政策，则赋值为 1，属于紧缩性的投放政策，则赋值为 -1。将收储投放政策操作公示日期转化为 1 和 -1 二分变量的时间序列。②在收储投放政策公示后，计算价格预期变量下期和下下期的变化量，如果价格预期下期比前一期提高了，则赋值为 1，如果是下降了，则赋值为 -1（如果预期变量不变，把此样本剔除）。通过这种赋值方法，将价格预期的变化序列转化为 1 和 -1 的二分变量时间序列。③计算政策操作二分序列变量和价格预期变化二分变量序列的  $\varphi$  相关系数，如果  $\varphi$  相关系数越大于 0，则说明收储投放政策引导价格预期的效果越好；如果  $\varphi$  相关系数越小于 0，则说明收储投放政策引导价格预期越差，如表 2 所示。

表 2  $\varphi$  相关系数 2 \* 2 列联表

	Y1	Y2	$\Sigma$
X1	A	b	a + b
X2	C	d	c + d
$\Sigma$	a + c	b + d	

通过计算公式：

$$r_{\varphi} = \frac{ad - bc}{\sqrt{(a + b)(a + c)(c + d)(b + d)}}$$

计算得出相关系数。 $\varphi$  相关系数越大，说明 (X1, Y1) 和 (X2, Y2) 的一致性程度越大。

(二) 政策公示对月度期货价格的可控性检验

本节检验收储投放政策公示对月度价格预期的引导效果。目前，国家收储投放政策不进行公示，我们根据媒体、行业协会及原国家物资储备局网站上企业招标竞价公告等公开信息，设定召开招标采购会的日期作为政策的公示日期。由于商品期货价格是人们对某一商品远期价格的估计，因此可用来当作月度价格预期的代理变量。我们梳理了 2005—2013 年可搜集到市场公开运作的物资收储投放行为共 30 次，其中，收储 15 次，投放 15 次，涉及的品种有色金属、纸浆、天然橡胶、稀土 4 大类。选取 2005—2013 年收储投放规模较大且期货市场中交易较为活跃的铜、铝、锌三个期货品种进行考察，使用这三个期货品种主力合约的期货收盘价的日均价作为月度价格预期数据，全部数据来源于 Wind 资讯，期间这三个品种共收储 9 次，投放 7 次。依据政策公布或实行的日期，分别选取下月和下下月的期货价格数据。

表 3 收储投放政策公示与期货品种预期价格的  $\varphi$  相关检验

期货品种	月份	(-1, -1)	(1, 1)	(-1, 1)	(1, -1)	$\varphi$ 相关系数
铜	下月	0	1	4	0	0
	下下月	0	1	4	0	0
铝	下月	2	2	0	2	0.5
	下下月	0	2	2	2	-0.5
锌	下月	1	2	0	2	0.41
	下下月	0	3	1	1	-0.25

数据来源：Wind 资讯。

注：(-1, -1) 代表 (紧缩, 下跌)，(1, 1) 代表 (扩张, 上涨)，(-1, 1) 代表 (紧缩, 上涨)，(1, -1) 代表 (扩张, 下跌)

由表 3 的检验结果可看出，2005—2013 年物资储备部门对铜、铝、锌三个期货品种实行了 7 次紧缩性减少政府购买的投放政策，其中从本月到下月有 3 次的价格预期下跌，有 4 次价格预期上涨，从下月到下下月 7 次价格预期全部为上涨，表明紧缩性的投放政策对价格预期有一定的引导作用，但是影响时间短，也有相当多的次数没有起到降低价格引导作用。实行扩张性增加政府购买的收储政策的次数有 9 次，其中从本月到下月有 5 次价格预期上涨，有 4 次价格预期下跌。从下月到下下月有 6 次价格预期上涨，有 3 次价格预期下跌，表明扩张性的收储政策对期货品种价格预期有一定的引导作用，特别是对下下月的价格预期引导效果较为明显。计算的铜的相关系数  $\varphi$  为 0，说明铜的收储投放政策对下月和下下月的月度价格预期的可控性非常小，预期引导效果均不明显。铝和锌的相

关系数 $\varphi$ 均是下月为正，下下月为负值，说明收储投放政策对铝和锌下月价格预期引导效果较好，对下下月价格预期的引导作用较弱。

由于储备部门实行的收储投放政策大都具有逆周期的审慎调节性质，在经济过热时紧缩，在经济过冷时扩张，受当时经济过热或过冷形势的影响，公众的价格预期一般是跟收储投放政策的操作方向相反的，所以出现政策操作方向与价格预期变化相反的现象并不奇怪。只有当收储投放政策对价格预期具有很强的引导力时，才能改变人们顺周期的价格预期变化。

## 四、存在问题

习近平总书记在党的十九大报告中对我国市场经济发展给出了准确的预期，当前，中国经济稳中有进、稳中向好的态势不断巩固。他强调，准确判断风险隐患是保障金融安全的前提，对存在的金融风险点，一定要胸中有数，增强风险防范意识，未雨绸缪，密切监测，准确预判，有效防范。国家储备在预期管理工作中虽有意或无意进行了尝试，但总体来看，还存在以下问题。

### （一）别人替我发声普遍，储备信息发布机制不健全

在收储投放信息尤其是突发事件面前，新闻媒体要及时、准确、客观、公正地进行报道，应当避免失语、失真、失度、失衡。在较早期新闻发布中，存在遇到涉及储备收储投放工作的问询，不接电话、不接受采访，集体失声的现象。事实证明，在政策发布、突发事件甚至在所有新闻宣传面前，主动发声缺位，小道消息就会到位；自身联系媒体失语，小道消息就会泛滥；真媒体不到，假媒体就到；国内媒体不到位、国外媒体一定跟进。因此，对收储投放信息以及突发事件，国家储备自身媒体及经常联系的主流媒体不但不能失语，而且要及时语、准确语、客观语。

### （二）风险隐患研判不足，政策仿真欠缺

当前，我国面临各种风险的几率不断增加，防控风险首先要发现风险，找准风险发生的原因和衍变形式。在风险监测预警以及发现潜在风险方面，监管部门的动作往往滞后于市场发展的步伐，常常在负面影响暴露后才介入监管，凸显风险研判能力不足。

### （三）新技术应用较迟缓

当前，互联网+、大数据分析、机器学习、自动舆情监控等新技术应用推广极为迅速，利用最新的技术发挥储备预期管理、建立高效运行体系极为迫切。目前，储备预期

管理对新技术的应用几乎为零，未来可采用大数据分析等多种手段对涉及国家储备的收储投放信息、数据、舆情进行有效甄别和分析，充分分析世界和我国各类资源品种的储量、生产、运输、消费、储备以及技术研发等领域的基础数据，为市场预期管理分析模型提供数据支撑，提高储备系统社会影响力和储备政策效果评估水平。

#### （四）储备资产防风险效用未完全释放

我国的对外金融资产主要集中在政府部门，以外汇储备为主。中国人民银行近日公布的数据显示，2019 年 6 月末，我国外汇储备规模为 3.11 万亿美元，终结了此前连续数月环比下降势头。从对外资产的结构来看，截至 2018 年末，外汇储备占我国对外资产的近一半（48%）。目前，我国外汇储备规模较大，积聚了汇率风险，同时，储备资产防风险效用未完全释放。在经济新常态的背景下，为确保资产的可获得性，对冲价格波动风险，应在外汇储备池中加入商品资产，提高在国际商品市场中的配置规模，加大物资储备力度，获得资产分散化收益，同时获得与股票类似的风险溢价。国家进行储备物资资产配置，不仅考虑物资的商品属性，还考虑它的金融属性。考虑基于风险收益的配置，充分利用储备物资的金融属性，对冲人民币贬值、通货膨胀风险。

### 五、政策建议

2013 年 10 月 31 日，李克强总理在主持召开的三季度经济形势座谈会上强调，在坚持发展优先、创新宏观调控方式中引入“预期管理”。2016 年 11 月，李克强总理在国务院常务会议上，再次着重强调了预期管理的重要性。探讨运用国家粮食和物资储备加强市场预期管理、防范风险，就是突破过往常规逻辑，为防范系统性风险提供可选方案。

#### （一）落实锤，加强收储投放轮换政策预期管理

非理性预期本质上往往是对一些简单事实的过度放大，因此，与市场的博弈需要更有策略，既尊重现实，又不曲解现实。对于国家粮食和物资储备而言，以政务信息公开为切入点，应积极发挥门户网站、微信、微博、客户端等媒体矩阵在宣传政府信息公开工作中的主阵地作用，同时发挥报纸、广播、电视等主流媒体的导向作用和短视频、增强现实（AR）、H5 等 5G 环境下快捷、高效、生动传播优势，要落实锤，切实加强收储投放轮换政策并及时公布，给市场稳定预期。

#### （二）建机制，尊重市场信息传播规律，完善预期引导机制

从被动应对到理性预期管理，“管信息”与“管预期”并重。传统预期理论主要基于

理性人假设，强调预期在收储投放政策决定、传导中的基础性作用。在实践中，完全的理性预期和完美的信息对称在现实中很难存在。在预期形成过程中，应以信息占有为前提，如果政府能对信息进行必要的管理控制，则能对预期的形成产生直接或间接的影响，从而达到管理预期的目的。正如李克强总理所说，“在市场经济条件下，一些决策如果出台前与市场沟通不够，就可能扰乱市场预期，后续就需要大量工作去弥补”。实现有效预期管理的第一点，就是要让市场更清晰地理解政策。运用市场语言加强储备政策解读，将有助于消除误解。除了解读政策，我们还需要让数据更全面地反映现实。加强物资储备的数据体系、标准体系建设，增加数据层次的厚度，定期公布储备指数，满足机构市场的需要，将有助于有效提升物资储备预期的引导效用，进而影响市场预期。

### （三）运用大数据、新媒体等技术手段和工具，提升国家储备预期管理水平

利用互联网、大数据、云计算等现代科技手段，构建储备热点事件新闻监测体系，适时启动预期管理工作机制。一是搭建舆情信息监测和舆情动态发布的平台。参照商务部舆情监测的做法，24小时365天不间断开展储备舆情监测工作，广泛收集国内外各种媒体对于储备的新闻信息，定期对储备新闻动态进行归纳，提炼媒体关注的储备重点问题和主要观点，精选主要储备新闻目录，分析判断，制作《舆情快报》移动设备分发，供领导参考。二是形成定期新闻发布机制。选取具有典型意义的储备新闻向媒体发布通稿，或者有针对性地向部分媒体发专稿。三是根据新时期国家储备战略性、应急性、调节性功能，完善舆论引导应对机制。面对这三个层面的功能作用，预期管理时应各有侧重。如在应对突发事件时或者国家储备本身面临一些突发事件时，储备自身应主动发声，通过自身媒体和主流媒体及时、客观、准确地对事件进行报道，避免小道消息泛滥，影响储备形象。在进行宏观调节时，通过有效收储重要品种物资、投放市场平抑价格预期，对经济发展运行发挥重要作用。在实现此种功能作用时，应该采取适当的机制、合适的发布渠道，在确保储备物资安全保密的情况下，保障相关产业的健康发展，避免收储或者投放引起商品价格剧烈波动，影响储备政策效果的有效发挥。在战略性维护国家安全方面，国家储备除了发挥自身掌控的物资战略性效用之外，还应顺应新时期的需要，有效地实现军民融合。目前，军队已与部分地方储备管理部门建立了联动机制，在地方应急物资管理方面取得了较好的效果，在实现此种功能时，处理好新闻宣传和涉密的关系，把握好度。通过结构的不断调整优化，真实数据的预期体现，提升预期引导的能力。

### （四）理顺储备与市场的关系，做好预期管理维护国家安全

深入系统研究储备市场预期管理对市场主体、市场规律的中长期影响。市场预期管

理对于粮食和物资储备是一把双刃剑，或许能影响市场短期的供需关系和价格水平，但不能改变市场长期规律。宏观调控方面，要进一步加强对宏观经济、行业经济的分析预测能力，将重点放在制定符合市场经济规律的政策法规上，让市场经济规律发挥作用。慎用国家储备物资对价格直接调节，对需要收储和轮换的物资，应根据种植的季节性、供需淡旺季、储存时限要求等制定收储和轮库规划，定期发布储备库存信息，合理引导市场预期，尽量减轻对市场的冲击和产业自身发展的影响，保障粮食和物资安全。构建国家储备融入金融风险防范、协调联动的宏观调控体系，形成全国一盘棋的金融风险防控格局；完善储备预期管理行为，促进国家储备与区域经济融合发展，保障国家能源资源安全，应当作为维护金融安全的重点可选工具之一，对提高行业竞争力、抗风险能力、可持续发展提供重要决策选项，确保守住不发生系统性金融风险底线，共同筑牢国家粮食安全、资源能源安全乃至金融安全的“防火墙”。

#### 参考文献：

1. 新华社电：《习近平在中共中央政治局第四十次集体学习时强调：金融活经济活金融稳经济稳做好金融工作维护金融安全》，2018 年 4 月 25 日。
2. 新华社电：《习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话》，2019 年 1 月 21 日。
3. 陈建青、王擎、许韶辉：《金融行业间的系统性金融风险溢出效应研究》，《数量经济技术经济研究》2015 年第 9 期。
4. 李灵舒：《金融风险的国际传递》，《时代金融》2017 年第 3 期。
5. 张晶、杨子健：《当前我国稀土储备工作的问题及建议》，《宏观经济管理》2016 年第 10 期。
6. 苏立维：《中国金融安全的风险影响因素研究》，暨南大学硕士学位论文，2010 年。
7. 郑俊峰：《开放经济下国家物资储备调控机制研究》，厦门大学博士学位论文，2009 年。
8. 张红力：《金融安全与国家利益》，《金融论坛》2015 年第 3 期。
9. 江世银：《西方经济学者对资本市场预期理论研究的启示和意义》，《甘肃理论学刊》2005 年第 4 期。
10. 贾康：《新供给经济学：理论创新与建言》，中国经济出版社 2015 年版。

责任编辑：沈家文

# 加快建设创新型国家 积极推动数字经济发展

张晓强

党的十九大报告提出，加快建设创新型国家，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。深化科技体制改革，建立以企业为主体，市场为导向，产学研深度融合的技术创新体系，加强对中小企业创新的支持，促进科技成果转化。科学技术是第一生产力，创新驱动是世界大势所趋。近年来，以新一代信息技术、生命科技等为代表的全球新一轮科技革命、产业革命加速发展，正在引领国际产业发展，重塑世界竞争格局。

改革开放以来，特别是进入 21 世纪以来，我国增强自主创新能力，建设创新型国家取得了显著成绩。2018 年中国研究与试验发展（R&D）支出占国内生产总值（GDP）比重为 2.19%，总量约 3700 亿美元，居世界第二位；占全球研发支出的比重达 16.6%。在能源、交通运输、信息通讯等领域已具有一定优势。中国的高速铁路、高效清洁煤电、特高压输变电、可再生能源、电子商务和移动支付等领域已居世界先进行列。据世界知识产权组织（WIPO）2019 年 10 月 15 日发布的报告，2018 年全球 330 万件专利申请中，中国有 154 万件，占比高达 46.7%，是居第二位美国的 2.58 倍（59.7 万件）。当年，中国专利合作协定（PCT）专利申请量已超过日本，居世界第二。包括华为、京东方、腾讯、大疆无人机等 8 家中国企业进入前 50 名。我国科技发展已从改革开放初中期的以“跟跑”为主，进入跟跑、并跑和少数领域领跑并存的新阶段，并将向创新型强国迈进。我国的科技创新有自己的特点。近年来，一大批企业重视科技创新的重要作用，重视研发投入。例如，2018 年华为公司的研发支出相当于营业额的 15%，超过 1000 亿元。2018 年全国科技经费 1.97 万亿元中，企业支出达 1.52 万亿元，占比达 77.4%，远高于一些西方发达国家。万众创新迅猛发展，中小企业占全部技术创新的 70%（对中小企业有“5、6、7、8”之说：50%税收、60%GDP、70%技术创新、80%城镇就业）。而在有些地区，中小企业在这方面的作用就更为突出。例如，广州市黄埔区的中小企业就拥有全区 80% 以上的授权发

明专利。企业家们对市场需求了解最直接，所以在需求导向、问题导向之下的技术创新一般能直接关注经济与社会发展中不同领域的重点和热点，聚焦准、见效快。这也是我国高度重视国家创新体系中，要加快构建以企业为主体的技术创新体系的重要原因。当然，从另一个角度分析，企业是高度关注财务效益的，希望在技术进步上能投入少、见效快，不太能承担长期大额的重大技术研发，对应用基础研究乃至基础研究就更不愿投入了。这种状况，形成了我国科技研发经费中技术研发经费占比高达 83.3%，而基础研发经费占比仅为 5.5%，远低于美国、日本 12% 的水平。这是造成我国重大原创性科技成果缺乏的重要原因之一。在近几年保护主义、单边主义增强的新形势下，我国在信息等领域关键核心技术能力的短板暴露的比较突出。2018 年 4 月美国宣布制裁中兴通讯、禁售芯片，使一个销售收入占全球通信系统设备第 4 位、有 8 万员工的企业马上陷入了要停工乃至破产的境地。正因如此，习近平主席 2018 年以来多次强调，关键核心技术是要不来、买不了、讨不来的，只有掌握在自己手中，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。今后一个时期，必须下大力气提高我国关键核心技术创新能力，把科技发展主动权牢牢掌握在自己手中，为我国发展提供有力的科技支撑。我想在此强调的是，实施创新驱动发展战略，科技创新是核心，同时也必须与制度创新、管理创新、商业模式创新和文化创新相结合。要发挥好政府的作用，也要发挥企业家的重要作用，激发全社会的创新活力。

谈到科技创新，这两年大家高度关注的是新一代信息技术、数字技术，包括互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能、5G 及区块链等。这些技术正在快速发展并加速向各领域广泛渗透，与传统产业深度融合，提高了资源利用效率，不断开辟出广阔的发展空间，成为推动发展的重要力量。2019 年工信部正式发放了 4 张 5G 商业牌照，5G 系统设备、手机等全产业链都在积极行动。车联网、工业互联网、数字高清视频、智慧医疗等一大批相关行业纷纷跟进。中国信通院的研究报告预测，2020—2025 年，中国 5G 商用直接和间接拉动的经济产出超过 35 万亿元；其中直接带动的经济产出达 10.6 万亿元，经济增加值 3.3 万亿元。例如，浙江喜临门家具公司已开始将生产车间的设备连上 5G 网络，使企业数据采集监控系统（SCADA）更加高效可靠，大幅度降低了因控制信号中断导致设备损坏、生产事故的概率。此前，车间是采用有线局域网通信，转用 5G 后，单台机床布线成本从 3000 元左右降低到 1000 元以下，设备综合效率提升超过 20%，产品质量合格率提高 11%。

党的十九大报告提出，推动互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合，在中高端消费、绿色经济、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点，形成新动能。由此就提出了关于数字经济，向数字经济转型等。在某种程度上，数字经济正在成为继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，正在开启一次重大的时代转型，

带动人类社会生产和生活方式的变革。现在大家普遍认为数据资源与商品、资金、劳动力等都是重要的生产要素，通过现代信息网络这一重要载体，与信息通信技术融合应用，逐步成为推动经济包容性增长与可持续发展的新路径。工信部2019年10月在乌镇第六届世界互联网大会发布的报告，表明2018年我国数字经济的规模达31.3万亿元，相当于2018年我国GDP的34.8%（美国约11万亿美元，相当于GDP约53%）；数字经济领域就业岗位达1.91亿个，占就业总数约24.6%，成为经济增长的新引擎。今后一个时期，促进我国数字经济发展有许多重要的工作。在政府层面要及时出台指导性文件与规划，加快推动以高速、移动、安全、泛在为特征的新一代信息基础设施建设，加强对基础研究、关键核心技术攻关的支持，完善数字经济、数字化治理的监管体系，拓展数字化公共服务。比如加大公共数据资源开放力度，打造新型智慧城市等。在企业层面，像阿里、腾讯、百度及一批互联网公司，本身就是以信息技术为基础成长起来的，数字创意公司也相同。这类企业要进一步升级发展，在生产性服务业、服务贸易、跨境电商、文化旅游等方面开拓进取。同时，注重与实体经济，特别是工业的深度融合，在制造业、交通运输业等方面开辟更广阔的发展空间。比如阿里宣布要研发人工智能（AI）芯片就是一例。当然，对目前仍占大多数的二、三产业企业，最重要的是顺应数字经济发展的大潮，推进向数字化的转型。像海尔等公司，近几年已在家电生产的数字化发展方面取得了成效。三一重工的全球监控中心，通过数字技术的应用，不仅实时了解本企业在全球范围内设备的状况，做好服务；而且逐步形成了独特的“挖掘机指数”，以此来研究分析重要国别、地区乃至世界经济的走势，得到国务院领导的肯定。还有很多企业家在这方面也已做出了不少努力，希望今后能取得更大的成绩。

谈到数字经济、互联网等等，开展全球数字经济交流合作，共建网络空间及数字经济治理体系是必不可缺的。要在联合国框架下推动建立各方面普遍能接受的规则，加强政府间与非政府间的合作，向着多边、民主、透明、安全、高效的国际体系前进。在跨境电商、市场准入、数据流动等国际贸易和投资方面的新规则制定，已经成为世界贸易组织（WTO）改革的重点。我们应主动推出相关的中国方案，贡献中国智慧。

就科技创新的国际合作而言。我们坚持增强自主创新能力，掌握核心关键技术，同时也全方位加强国际科技创新合作，积极主动融入全球科技创新网络。应对气候变化、大规模传染性疾病，保障粮食、能源安全等全球性挑战，需要国际社会共同努力，携手并进，反对在科技创新方面的保护主义。这样，才能够在合作与竞争中充分发挥各国的比较优势，提高效率，趋利避害，互利共赢；使创新为造福各国人民，实现世界的可持续发展发挥更大的积极作用。

（作者为中国国际经济交流中心常务副理事长、执行局主任）

责任编辑：谷岳

· 智库言论 ·

## 雁栖湖畔论创新

——2019 “创新经济论坛” 全体会议观点辑要

徐占忱

当今世界处于百年未有之大变局，保护主义、民粹主义抬头，全球发展面临不确定性，科技创新加剧大国关系、全球产业竞争格局深度调整，科技“双刃剑”效应及社会影响日趋复杂，中美两国需要深入对话，其他发达国家和广大发展中国家也希望能发出自己的声音。中国国际经济交流中心（国经中心）与美国彭博有限合伙企业紧密合作，于2019年11月21—22日在北京雁栖湖共同举办了2019“创新经济论坛”。“创新经济论坛”旨在打破现实对话壁垒，通过对话形成全球多元化同道群体，共同探讨寻找全球问题的解决方案。

本次论坛既是一次高层级、开放性、前沿性和广泛性的重要国际会议，也是一次具有民间性质的“主场外交”。论坛就全球贸易、科技发展、全球治理、金融和资本市场、气候变化、城市化、包容性等议题深入研讨，分为全体会议、闭门分组会议以及小范围特别对话会多种形式，全体会议面向全球实时直播。本次论坛设有大小各类会议60多场，与会代表直抒胸臆多有思想交锋，体现了对当前世界所面临重大问题的深度思考。来自全球45个国家的570多位现任政府高官、前政要、商界和学界领袖参加了此次论坛，美国前国务卿基辛格、前财长保尔森、微软公司创始人比尔·盖茨、澳大利亚前总理陆克文等国际知名人士参加了会议。

论坛期间，习近平主席会见基辛格等美方代表，明确提出“中国梦不是‘霸权梦’”“创新成果不应成为埋在山洞里的宝藏”“扩大开放越有阻力，越要迎难而上”等观点，一时形成全球舆论热点。王岐山副主席在演讲中从历史纵深讲到人类发展大势，全面清晰地表达中国立场，提出“惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜”。中华文明崇尚守正创新和而不同，中国人民清楚自己有什么、要什么、准备付出什么。中国人民对实

现民族伟大复兴的宏伟目标有信心、有耐心、更有决心。刘鹤副总理在会见中外方重要参会代表时，就中国经济形势与宏观调控政策、中美经贸关系等深入沟通情况，表达我方立场。中央领导人对中美关系、国际形势和创新发展作出权威、全面、清晰、有说明力的阐释，对论坛成功举办起到了重要的把向定调作用。现将此次论坛全体会议代表发言主要观点整理如下。

## 一、中美关系前景成为不可回避的重大问题，几位中美关系开创者、亲历者、参与者的看法一时成为全球关注点

美国前国务卿基辛格为中美两国关系正常化做出过历史贡献，本次论坛“对话：基辛格博士”专场受到高度关注。基辛格简要回顾了1971年打开中美关系大门时的一些想法。当时美国认为中国一定会成为国际体系中不可忽视的重要力量，推进美国密切与中国关系对当时的美国来说是战略性甚至近乎机械性的理念。

基辛格表示，20世纪的冷战实际上是苏联发起，随后美国应对危机形成的。今天美中不同于当时的美苏，当时苏联不是经济大国。现在美中两国经济体量巨大且有着紧密的经济联系，双方难免会有“相互踩脚”的情况。历史不会像过去一样简单重复，但如果美中变得非常敌对，各自在全球层面寻求支持，其结果将无法想象。如果考虑到今天的技术进步、武器发展以及自动化程度，这将使世界变得异常复杂，美中当前不会自动升级到热战状态。

基辛格认为，40年来中美交往总体上是正向积极的，“中国威胁论”只不过是过去十年才开始出现的，美中之间存在差异与分歧，但没有一个差异足以引起军事冲突。历史上美国国会对华鹰派立场实际是国内的一种“机制”，当然它没有很好地遵循和考虑中美关系的重要“细节”。对于中国的正常发展，美国也担忧会削弱其对世界的主导地位。这需要双方通过谈判来解决。新形势下中美双方对两国关系都应有新的诠释，贸易谈判只是中美之间更大规模对话的开端，希望今后双方开展更多深层次的政治对话。

美国前财长保尔森表示，同2018年在新加坡举办首次创新经济论坛时相比，当前中美之间脱钩压力更大。保尔森对2019年10月美国副总统彭斯提出不把与中国脱钩作为战略目标表示欢迎。他认为，中美脱钩不仅不利于全球面临的核扩散、气候变化、全球流行病等共同问题的解决，同时还会威胁到美国全球金融领导地位和纽约的世界金融中心地位。如果中美继续脱钩，若再遭遇2008年那样的金融危机，由于第一第二大经济体制缺乏充分协调，其结果必使我们后悔不已。

中国国际经济交流中心理事长曾培炎表示，创新与应用无国界，信息化时代创新大多是系统迭代和多学科集成，创新成果只有通过流动和交换才能形成全球产业链、价值

链，实现自身价值，科技“脱钩”和人为设限不符合数字经济的发展方向。美国微软公司创始人比尔·盖茨认为，经济全球化时代相互依赖会让彼此受益，总想着谁要领先于谁很愚蠢。会议前一天，他考察清华大学对面的微软实验室，并表示每年那里所产生的很多成果很难分清究竟是中国的还是美国的。现在很多美国公司的产品在中国销售，基本上每篇人工智能文献上都会有中国人的名字，美国的科技发展在于研发和开放程度，美国制药公司、软件技术公司的发展都得益于此。

## 二、中国经济改革及创新政策受到高度关注， 中美贸易、科技等摩擦背后两国不同制度的竞争浮现

未来 10 年中国经济发展如何，中国正在推进的改革是否会带来中西合作新时期，以及社会主义市场经济与自由市场经济两种经济模式关系未来会如何，是本次论坛讨论的一个重要议题。美国前贸易谈判代表巴尔舍夫斯基表示，重商主义、大规模补贴、保护主义以及对知识产权的窃取使中国给世界的感觉越来越差了，中国解释说这是为了维护国家安全和经济发展的需要，其实没有必然性。中国市场有巨大吸引力无可否认，但“一带一路”倡议进一步放大中国经济模式的影响力，由于西方国家全球领导地位后退，欧洲以及其他国家无法缓解“一带一路”带来的挑战，中国的做法和雄心值得警惕。澳大利亚前总理、美国亚洲协会政策研究院院长陆克文 1984 年开始来中国，他表示今天讨论的中国市场经济与政府作用的关系问题，其影响已不限于中国自身，随着中国企业大规模“走出去”，中国国有企业获得不一样的竞争力自然会引起争议。

阿联酋穆巴达拉公司首席执行官哈勒敦·穆巴达拉高度评价中国近年来的发展，他本人以前 2 年来一次中国，现在平均每 6 周就要来一次。过去他的公司主要投资西方国家，现在中国是其重要投资目的地。他表示中国成为全球最大经济体只是时间问题。中国改革开放催生了阿里、腾讯等一大批伟大的企业，产生了一批有才华和创新精神的企业家，过去 10 年中国营商环境有了很大提升，中国已成为全球成功的典范。

国家发展改革委副主任宁吉喆表示，中华人民共和国成立 70 年特别是改革开放 40 年来，经历了从农业国到新兴工业国、从传统计划经济向市场经济、从低收入国家向中等收入国家的转变。中国现在市场定价的商品达到 98%，第四次经济普查数据显示，中国各类市场主体超过 1 亿户，中国市场上国企、民企、外企充分竞争，企业的优胜劣汰都是正常的事情。中国社会科学院院长谢伏瞻表示，中国市场上国企、民企、外资是平等发展而不是对立的关系，不存在“谁进谁退、谁死谁活”的问题。

红杉资本全球合作人、红杉资本中国基金创始及执行合伙人沈南鹏认为，近年中国创新孵化、风险投资、种子投资和中小企业快速发展，互联网、大数据、云计算和人工

智能推动创新向国际化、高端化方向发展。过去中国的大学毕业生最好的选择是去世界500强企业工作，现在很多人则直接选择创业。中国资本市场看重的是发展好、有希望的企业，过去30年有些企业被淘汰不是坏事，中国市场富有宽度和深度，未来健康、教育等行业都将获得快速发展。腾讯公司总裁刘炽平、滴滴出行总裁柳青从个人归国发展经历，介绍了现代科技发展给中国带来的巨大创业机会，大批互联网企业快速发展显示中国社会充满创新活力，中国正成为全球科技发展的先锋和创业沃土。

美国桥水投资公司总裁瑞·达里奥表示，美国特朗普上台、英国脱欧和法国的“黄马甲运动”表明全球需要新的资本主义，资本主义本身有短周期和长周期，当前资本主义国家面临不断扩大的贫富差距、机遇缺失和价值差异，加之面临像中国崛起这样的外部环境变化，现在和1944年情况有些类似，实际上在孕育着一个新的国际秩序。威力特顾问有限公司董事长兼首席执行官史蒂夫·巴勒姆认为，资本主义没有好的政府政策引导很难实现良性运转，与其说是资本主义失败，不如说是政府失败。19世纪晚期技术发展和垄断的出现造成了类似于今天的社会紧张，后来通过建立社会福利制度和消费者保护法很好地解决了问题。今天为了改革，资本主义必须加强政府政策引导。爱德曼国际公关公司总裁兼首席执行官理查德·爱德曼表示，资本主义企业考虑股东利益多，考虑社会责任少，大企业追逐利润导致少数人占有大量财富，中低收入家庭收入相对下降，很多民众处在对未来生活的恐惧中。

### 三、全球创新成为大国竞争的新领域，中美科技竞争可能形成的新“硅幕”及其后续影响令各方担忧

论坛以“硅幕”为议题，对中美之间的技术竞争展开讨论。与会专家表示，技术将最终改变人类社会，当代以互联网为基础的科技发展其本质要求是链接与分享，今天我们需要的是“开窗”而不是“建墙”。美国智库“新美国”网络安全专家萨姆·萨克斯指出，当前中国的“技术民族主义”和美国对中国科技发展的偏执及担心，造成双方从30年前的充分合作开始大幅后退，今天的数字领域竞争很像冷战时的“铁幕”。

国经中心副理事长张晓强表示，数字信息技术以及数字经济的发展意味着网络空间和数字经济治理体系不可或缺，如何在联合国框架下建立各方普遍接受的规则，向着多边、民主、透明、安全、高效的国际体系前进日益重要。对于中美之间信任度下降，雅虎联合创始人、AME Cloud Venture 创始合伙人杨致远提出，今天的技术变革可能是我们一生中最大的转折点，2018年人类社会第一次出现机器生成的数据比人生成的数据更多，技术促进农业、交通、医疗、教育等各行业转型，未来几十年会创造数十万亿的商业机会，而这只有通过跨国创新合作才能实现，中美之间可以先从较小的领域开始合作

并不断累积互信。人为禁止技术交流将造成全球创新生态系统分崩离析，势必阻碍大量可能改变世界的基础研究，破坏将各个经济体联系在一起并成为全球增长最强劲引擎的供应链。

技术战不同于贸易战，网络世界条件下云计算、区块链等很难人为分开。春华资本集团创始人兼董事长胡祖六认为，目前中美头上都有乌云，中国虽然技术上取得很大进步，但美国依然是全球科技领军者，华盛顿的偏执做法会对中国产生不利影响。同时，中国是美国芯片、软件等的主要进口国，中美科技脱钩一定会对美国半导体行业产生不利影响。

5G 使发达国家和发展中国家在竞争上更加公平，华为率先推进的 5G 受到美国遏制，全球技术革命是否会重新定义竞争与合作的含义？5G 竞争是否会形成新的数字鸿沟？与会专家都认为 5G 技术将推进新一轮科技变革，会使很多产业出现颠覆性变化，但现在出现的 5G 政治化令人担心。美国美光科技有限公司首席执行官桑贾伊·梅赫罗特拉表示，5G 的连接性很强，它不仅涉及移动技术、通讯技术和人工智能（AI）领导权，还会对智能工厂、智能城市、智能治理、智能防务产生巨大影响，这对每个国家来说都是大事。美光有 4 万多个技术专利，中国企业是美光的主要客户，美光希望全球能以公平方式支持创新在公平环境中竞争。

印度 Infosys 有限公司首席董事长南丹·尼勒卡尼表示，5G 速度更快、带宽更宽，对数据中心、自动化、汽车等将产生颠覆性影响。在 2019 年 2 月的全球移动大会上，5G 手机可以实现不同屏幕层叠、全景式使用手机视频流，将在市场上非常受欢迎。对于中美之间的 5G 竞争，国际上一些企业会从中美两边选择产品，决定选择的首要因素还是技术和成本。印度电信业还要一段时间才能用上 5G，现在首先要解决的是本国行业高税收等问题。中兴通讯股份有限公司董事长李自学表示，5G 对中国人来说是一项新的信息技术，中国人应以开放、合作、共赢的心态来迎接这场技术变革。

#### 四、创新推进全球经济出现一系列 新变化，贸易保护主义、供应链区域化以及 可能发生的新一轮危机等给全球发展带来长期影响

当前，全球经济面临前所未有的挑战和机遇。一些人认为，贸易、技术正带来地缘政治分裂，美国、日本、印度等正在试图建立新的同盟，中国作为全球第一贸易大国，远比当时苏联力量大得多，不可能被排除在全球体系之外，而小国则面临选边站队问题。

目前全球贸易投资增长乏力，美国等西方国家债务高企，已无太大利率下调空间。美国高盛首席执行官苏德巍表示，美国自上次危机以来经济已扩张 11 年，美国有 25% 的

---

可能会出现衰退。比欧洲国家好一点的是，美国货币政策还有一定空间。第十二届全国政协副主席、中国人民银行原行长周小川回顾 2008 年金融危机后表示，防范危机首先是要避免把泡沫吹大，要为货币政策创造空间，国际货币基金组织（IMF）可以发挥一定作用。新加坡国务资政兼社会政策统筹部长尚达曼表示，不管是金融危机还是其他类型的衰退，如果下一次危机出现，中国都可以发挥更加重要的领导作用。从长期来说，解决危机的根本方式是管理好中美战略竞争关系。美洲开发银行行长路易斯·莫雷诺表示，对于未来可能出现的危机，拉丁美洲国家比 10 年前更脆弱，巴西、阿根廷、委内瑞拉等基本上是零增长或衰退。瑞士信贷集团全球首席执行官谭天忠认为，对于未来可能出现的危机，解决方案不在于货币和财政资金注入，更根本的是信心和创新，全球应对气候变化和基础设施再投资有着巨大空间。

墨西哥 Mexichem 首席执行官丹尼尔·马丁内兹－威勒用自己企业的供应链实例说明，尽管企业总部在墨西哥，但其供应链遍布全球，贸易减少意味着增长机会减少，经济繁荣自然受到影响，对此企业必须着手建立高效、安全、可持续的供应链。美国 3M 集团是 1984 年进入中国的外资全资企业，其董事会主席兼首席执行官麦克·罗蒙表示，近年来全球货物流动和金融流动都在下滑，但技术流动加快，新技术可以使企业供应链更加灵活。现在越来越多的企业将亚洲作为全球供应链中枢，中国的生产能力和物流能力非常强大，有着巨大的消费市场，在全球供应链中的地位一时难以撼动。

尼日利亚丹格特集团总裁兼首席执行官阿里科·丹格特表示，非洲不以意识形态立国，在中美之间非洲不存在非此即彼的选择，中美贸易战对非洲影响不大。过去 3 年中国是对非洲投资最多的国家，2018 年习近平主席在中非论坛上的对非承诺都已付诸实施。亚洲基础设施投资银行（AIIB）行长金立群表示，AIIB 和世行、亚开行等都有很好的合作，AIIB 鼓励美国制造商、供应商参与国际招标，AIIB 员工也有很多美国人，我们不能把注意力只放在中美两国贸易争端上，而应该超越贸易争端看大局。瑞银集团首席执行官安思杰认为，国际企业决策主要是基于人的福祉和经济利益而不是意识形态，因此要谨慎谈论地缘政治问题，不要把本来简单的问题复杂化。

中美经贸冲突和技术变革正在加速给全球供应链带来深刻影响。靠近需求市场和为本地创造就业税收，成为全球供应链区域化的动因，与会人士表示，全球供应链区域化是一种长期和根本的变化，企业的关键是要适应这一长期趋势并对短期变化快速做出反应。几位与会者都表示，现在东方是世界财富的创造地，不要让意识形态主宰全球经济，不要把什么都看成地缘政治，让贸易摩擦遮住眼睛。

## 五、全球气候变化等人类面临的 共同挑战需要通过创新来解决，大国能否 实现通力合作形成有效治理机制成为问题关键

全球气候变化与气候行动是论坛的重要议题。美国麻省理工学院斯隆管理学院系统动力学研究组主任约翰·施特曼现场展示了涉及煤炭、石油、天然气、生物能、可再生能源、核能、新技术、碳价、能源效率、污染、森林碳汇等多要素对全球温度变化动态模拟模型。如果任由现在的情况发展，到 2100 年全球气温将上升  $4.1^{\circ}\text{C}$ ，这对人类将是灾难。即使全球气温上升  $3^{\circ}\text{C}$ ，上海、深圳以及意大利威尼斯、荷兰等都将被淹没。减缓温度上升需要减少煤炭使用，布隆伯格正在推动美国到 2025 年实现零煤炭发电。根据麻省理工学院的研究结果，核能对应对气温上升作用不大，即使核聚变技术取得突破，其实现商业可行性和大规模推广都需要时间，更主要的是核能开发会对风能、太阳能、地热能等形成强大的替代和挤出效应。

巴西百威英博公司首席执行官薄睿拓以啤酒行业为例，认为通过农业微观生产环境监测、对农民进行生产培训可以实现农业低碳生产。美国 Geo Intelligence 公司创始人莎拉·蒙克是埃塞俄比亚人，他表示现在肯尼亚年人均肉食消费 10 公斤，中国大概为 60 公斤，美国是 125 公斤。在埃塞俄比亚等非洲国家，请人吃饭一定要上肉菜的。现在非洲饲养 1 头牛温室气体排放量比美国、澳大利亚高 4~5 倍，提高其他国家人均肉食消费的同时，如何减少温室气体排放这个问题要解决好。

中国气候变化特别代表解振华指出，中国利用体制优势把应对气候变化同经济、社会、环境、健康以及国家安全统筹考虑，从 2005 年到 2018 年中国可再生能源占比由 7.2% 上升到 14.5%，在此期间中国节能量占全球的 58%，中国所确定的 2020 年碳强度下降 45% 的目标提前两年实现。在此期间，中国 GDP 增长了 3 倍，有 2.7 亿人脱贫，形成了一个 3 万亿元产值的节能环保产业。中美两国元首就《巴黎协定》发表了 4 份联合声明，中国对于推进《巴黎协定》签署作出了历史性贡献。中国认为在应对气候变化问题上，只要尊重各自核心关切，坚持多边主义，其他问题都可以解决。有人估计实现《巴黎协定》确定的  $2^{\circ}\text{C}$  目标，2050 年前将需要 90 亿美元，中国要实现 2030 年目标需要 41 万亿美元的投入。政府除了制定政策外，通过经济手段建立应对气候变化治理体系十分重要。

通用电气国际业务总裁兼首席执行官段小缨认为，中国的能源构成变化最为显著，2000 年煤炭占到 70% 多，可再生能源占比几乎为零，现在可再生能源在发电当中的占比已超过 22%。通用作为全球重要的大型基础设施建设支撑企业，在可再生能源方面有包括

涡轮技术在内的许多新材料、新设计创新。现在全球可再生能源占比是 9.5%，到 2050 年这一比例将达到 30%。目前，全球还有 10 多亿人没有获得稳定的能源供应，这也是应对气候变化要解决的问题。中国华电集团董事长温枢刚表示，可再生能源是未来发展的主流，水电、风电、光伏等合计已占到中国电力装机的 39%，通过技术提升和规模化应用将大幅降低可再生能源门槛。

## 六、创新对全球城市化、就业、医疗健康等社会领域的影响广泛且深远，发挥创新正效应，消除可能的负面影响有赖于政府社会充分合作

与会人士围绕城市化能否加强和引领新经济，减少而不是加剧社会贫富差距展开讨论。国经中心副理事长、重庆市原市长黄奇帆表示，中国城市化进程主要是与改革开放带来的农民工进城、土地批租和大规模基础设施建设连在一起的。40 年来，中国土地批租收入达 33 万亿元，房地产开发商投资 60 多万亿元，我们用这 100 万亿元整体提升了中国城市基础设施建设水平。现在城市规模越来越大，城市中的市政、小区、公交、治安等都可以由智能城市建设解决。埃及旅游部长拉尼娅·阿勒穆沙塔表示，数据化和城市智能管理非常重要，目前埃及在开罗之外建设副中心，积极借鉴智慧城市做法，引入数据支付、共享单车等，希望变成新的旅游目的地。美国万事达卡副董事长兼总裁迈克尔·弗罗曼表示，埃及新首都采用的数据支付系统增强了当地妇女的社会参与，值得赞赏，城市建设不能单纯追求 GDP 而把人排除在外。万科企业股份有限公司董事会主席郁亮表示，城市人口聚集降低了教育成本、丰富了商业业态、提高了商业效率，但也带来了居住和房价问题。日本东京提高土地开发率和公共交通出行分担率，实行轨道交通沿线综合开发的经验值得借鉴。

创新特别是人工智能对就业的影响备受关注，麦肯锡发布报告认为未来 10 年全球将有 2 亿工作岗位被人工智能取代。美团点评公司首席执行官王兴认为，未来创造的就业机会可能会比摧毁的更多。他以美团为例说明人工智能可能创造新的就业，美团作为全球最大的外卖公司，每天有 70 万“送餐骑士”完成 1300 万份订单，同时也为本地商户带来大量就业，这完全由公司派单中心人工智能系统统一调度完成。印度塔塔咨询服务公司首席执行官兼董事总经理拉杰什·哥比纳丹表示，非洲和印度等地因为制造业不发达，一些工作岗位原本就不存在，人工智能可以创造出全新的工作岗位，其潜力更大。

创新工场创始人、董事长兼首席执行官李开复认为，人工智能推进社会向终身学习型社会转变，人们获得新知识、新技能方式的变化使互联网变成了全球性大学。政府在教育培训等方面的投入非常重要，政府要打破教育体制障碍，通过教育公平化来实现收

人的公平化，这需要体制机制改革和治理模式创新。美国万事达卡法律总顾问蒂姆·穆菲表示，企业要在新科技环境中创造就业，留住人才最重要的是提升忠诚度，人心的温度远比机器的温度更重要。

博鳌亚洲论坛全球健康论坛大会主席、世界卫生组织荣誉总干事陈冯富珍表示，随着医疗技术进步未来很多疾病都将得到有效治疗。老龄化是个全球性问题，老龄化和少子化并存将使问题更为严重。英国保诚集团首席执行官迈克·威尔斯表示，现在世界超过 100 岁老人已经达到 350 万人，医疗水平进步会使更多的人活到 100 岁，现在医疗费用增速是经济增速的 2 倍，很多国家将面临社保资金不足的问题。现在很多国家女性退休年龄早于男性，考虑到男性平均寿命小于女性且很多男性老年期慢性疾病比女性多，应该研究调整女性退休年龄。国经中心副理事长张大卫表示，目前中国老年消费有着巨大需求缺口，老龄产业面临巨大机遇，需要社会共同探索拿出智能解决方案。与会人士还讨论了情感智能问题，人工智能不仅带来工作改变，也可能使部分人缺少社会参与感和人生意义，现在全球老龄化加剧，80 岁以上的人需要的照顾比 60~80 岁之间的老人多 4 倍。从现在日本的经验看，这也是人工智能的重要应用领域。

本次论坛上，来自美国、欧洲和广大发展中国家的一些代表批评当前美国政府单边主义、保护主义、大搞科技冷战等做法，表达了对新中国 70 年来取得伟大成就的赞赏和对未来中国市场开放和发展前景的信心，认同中国提出的“一带一路”倡议，希望更多地到中国投资或中国到对方国家投资，有力地展现出国际社会的正能量和积极声音。彭博是拥有全球影响力的财经媒体，截至 2019 年 12 月 1 日中外媒体发布原创性稿件超过 700 篇，转载报道超过 5000 篇，形成了巨大的传播效应。

通过此次论坛，我们也看到，国内智库在全球性倡议和创新性思想方面存在相当大的差距，在对人类未来关注、重大问题全方位设计、信息量和头脑风暴、总体思考深度上仍很欠缺。智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，目前国际经济形势错综复杂，国内经济下行压力较大、不确定性强，我们要认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，切实提高工作站位，增强分析研判能力。深刻把握“变”中之“不变”，明辨大局增强定力；密切跟踪“不变”中之“变”，增强斗争意识，提高斗争本领。国家高端智库要增强同国外高水平智库在全球重大问题上“抢滩占地”意识，为提高国家话语权服务。切实增强工作主动性和预见性，推动在更高水平上服务国家发展大局和总体战略目标实现。

（作者为中国国际经济交流中心战略研究部部长）

责任编辑：李 蕊、郭 霞

# 国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2019年11月中旬以来，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）世界银行呼吁新兴经济体强化防御冲击的能力

世界银行2019年11月20日发布《全球衰退十年后》报告，指出新兴经济体相比10年前金融危机所面临的更大挑战。世行警告，新兴经济体应对全球经济增速急剧下滑所做的准备不及国际金融危机爆发前水平，迫切需要强化防御冲击的能力。

一方面，新兴经济体在外部冲击下更显脆弱。不利因素包括债务增加、全球大宗商品出口需求减弱、国内增长步伐放缓等。世行官员杰伊拉·帕扎尔巴舍奥卢认为，不少新兴经济体依赖出口，而今后出口需求可能比10年前更疲软，加之长期经济增长前景不乐观，可能令新兴经济体难以有力应对下一次全球经济滑坡。另一方面，全球贸易摩擦加剧削弱新兴经济体关键增长引擎，且不少国家财政状况恶化，应对经济放缓的政策空间受限。新兴经济体提升经济韧性的“机会窗口”正在变小，迫切需要强化防御冲击的能力，建议充实外汇储备，提前制定应对系统性风险的财政和货币政策。

世行认为，受贸易和工业活动普遍疲弱的影响，2019年全球经济实际增速可能进一步低于先前预期，世行2019年6月预测2019年全球增速为2.6%。

### （二）国际能源署：全球能源需求每年以1%的速度增长

国际能源署2019年11月13日在巴黎总部发布《世界能源展望2019》，展望了到2040年的全球能源发展前景。报告预测，综合多重因素，在2040年前全球能源需求将以每年1%的速度增长，远低于2018年2.3%的增长水平。由于普及能效更高的汽车和电动汽车，全球原油需求将在21世纪30年代触顶。在可持续发展前提下，全球天然气需求在

2030 年之前将持续增加，然后出现回落；低碳能源需求上升；煤炭消耗量显著减少。到 2040 年，石油日需求量为 6700 万桶，相当于 20 世纪 90 年代初的水平。

从国别看，中国仍是世界最大能源消费国，印度的能源需求将增长最快。中国石油需求的增长量预计在 21 世纪 30 年代初达到顶峰，同时美国的石油消费量稳步下降，中国在 2040 年之前将成为世界最大的石油消费国。国际能源署首席能源分析师、能源需求展望部门主管劳拉·科齐表示，长期以来，中国对全球能源转型做出积极贡献，比如在降低光伏成本方面对中国和世界都有益。此外，中国还在发展陆上和海上风力发电等清洁能源技术、推广电动汽车等方面发挥积极作用。

### （三）瑞银集团：世界经济增长将在 2019 年四季度和 2020 年一季度触底

国际资产管理机构瑞银集团 2019 年 11 月 19 日发布的 2020 年展望报告预计，世界经济增长将在 2019 年第四季度和 2020 年第一季度触及 3% 的低点后回升。2019 年世界经济增速预计为 3.1%，低于 2018 年底预测的 3.6%。2020 年全球经济增速为 3%，2021 年将回升至 3.6%。2020 年，美国经济增速预计将从 2019 年的 2.2% 降至 1.1%；中国经济增速预计从 6.1% 降至 5.7%；日本经济增速预计从 2019 年的 1% 减缓至 0.4%；欧元区经济增速从 1.1% 降至 0.8%。同时，巴西、俄罗斯和印度经济增速预计将在 2020 年有显著加快。

对于 2020 年的股市投资策略，瑞银集团建议投资于高质量和高分红的股票，在全球布局的同时，选择业务集中于国内市场和消费的企业。美国股票吸引力要好于欧元区股票，中国股票在新兴市场吸引力较高。美元近年来作为相对高收益货币和避险天堂货币的独有地位将难以复制，日元和瑞士法郎将受益于避险需求，印度卢比和印度尼西亚卢比（印尼盾）预计将在新兴市场货币中有较好表现。对于大宗商品，瑞银集团建议投资于贵金属而非周期性大宗商品，预计黄金价格仍将走高，若制造业和投资未实现广泛复苏，工业金属和石油倾向于出现供应过剩。

### （四）亚行调降亚洲发展中国家经济增速

亚洲开发银行（亚行）2019 年 12 月 11 日下调了 2019 年和 2020 年亚洲发展中国家的经济增长预期，并提示贸易局势紧张和食品价格上涨，可能引发经济下行和通胀风险。在亚行的最新年度展望报告中，将 2019 年和 2020 年亚洲发展中经济体增长预期下调至 5.2%，此前的预期分别为 5.4% 和 5.5%。亚行首席经济学家泽田康幸表示：“虽然亚洲发展中经济体的增长仍然稳健，但持续的贸易紧张局势对该地区造成了影响，成为长期经济增长前景的最大风险。”

亚行将印度 2019 财年和 2020 财年经济增长预期分别从此前的 6.5% 和 7.2% 下调至 5.1% 和 6.5%。对东南亚新加坡、泰国等经济体也稍微下调了经济增长预期。此次亚行的调降动作与之前国际货币基金组织（IMF）的动作相吻合。

## （五）普华永道：未来 10 年亚洲粮食自足压力加大

普华永道会计师事务所、荷兰合作银行集团和新加坡淡马锡控股日前发布的《亚洲粮食挑战报告》认为，未来 10 年亚洲粮食自足的压力将进一步加大，粮食短缺问题将随着人口不断增加和气候变化等因素变得更加突出。根据联合国粮食与农业组织的统计数据，进入 21 世纪以来，亚洲粮食进口数量不断攀升，目前每年的粮食净进口量约为 2.2 亿吨，比 20 世纪增加了 3 倍。亚洲粮食进口量虽然屡创新高，但仍有约 4.68 亿人处于营养不足的饮食状况。

联合国公布的数据显示，目前约 47 亿人生活在亚洲，约占全球人口的 61%，到 2030 年，亚洲人口预计达到 50 亿人。届时，在全球最大的 25 座城市中，亚洲将有 17 座，并且世界上人口超过 3000 万人的 3 个城市都将出现在亚洲。报告认为，随着亚洲人口的快速增长，人们的消费能力也将显著提升。未来 10 年，世界 65% 的中等收入以上人口将集中在亚洲，人们在食物上的花费将从现在的 4 万亿美元增加到 8 万多亿美元，粮食短缺问题也将更加突出。

## （六）德银：2020 年世界经济有望回暖

德意志银行（德银）2019 年 11 月 25 日发布的资本市场展望报告显示，预计 2020 年世界经济增长 3.2%，增速较 2019 年有所回升。贸易冲突持续缓和是 2020 年世界经济重拾增长动力的关键前提。同时，英国“脱欧”等政治风险依然存在。德银研究部首席经济学家 Stefan Schneider 认为，美国大选可能是 2020 年影响世界经济和资本市场的最主要事件。根据德银预测，2020 年欧元区经济预计增长 0.8%，德国预计增长 1% 左右，美国和新兴市场预计分别增长 1.6% 和 4.4%。

德银认为，财政政策将决定 2020 年世界经济增长步伐，因为许多经济体已将货币政策用到极限。Schneider 表示，对欧元区来说，财政政策的作用尤为重要，意大利、法国已开始实施略微扩张的财政政策，德国大联合政府 2020 年的财政支出也保持扩张。然而，Schneider 认为“尽管其他国家反复要求，但德国没有理由实施刺激计划”。欧洲大规模经济刺激计划将在德国、北欧国家以及荷兰、爱尔兰等地遇到阻力。

## 二、对中国经济形势的主要观点

### （一）IMF 总裁：中国经济稳健发展利好世界

IMF 总裁格克里斯塔利娜·奥尔基耶娃 2019 年 11 月 24 日在北京接受记者专访时表示，在全球经济减速的大环境下，中国经济增长依然保持在合理区间，作为全球经济增长的重要源泉，中国经济稳健发展对世界至关重要。

IMF 2019 年 10 月将 2019 年全球经济增速预期降至 3%，为 10 年来最低点。在此背

景下，中国经济增速虽然有所下滑，但依然位于目标区间内。格奥尔基耶娃对近一年来中国政府减税降费、利率调节等财政和货币政策措施给予充分肯定，对中国坚持推进供给侧结构性改革表示赞赏，认为改革“不仅有利于当下的经济增长，也有利于提升长期竞争力”。她表示：“中国经济一直以来都是全球增长的重要动力，对世界经济增长的贡献率约为 1/3，因此中国经济的稳定和健康对世界至关重要。中国经济将逐渐从以制造业为主的增长模式向消费和服务业驱动转型。”

## （二）瑞银：2020 年中国 GDP 增长 5.7%

瑞银财富管理亚太区投资总监、首席中国经济学家胡一帆 2019 年 11 月 28 日在 2020 年全球及中国市场展望与投资策略媒体会上表示，2020 年中国经济增速将回落至 5.7%。如果中美贸易谈判进展顺利，第一阶段协议能够签署，2020 年会有第二阶段、第三阶段谈判的话，这一增速预测可能会上调。中美能达成第一阶段协议，美国不会对华加征新的关税，但由于中美之间存在短期内难以调和的分歧，难以达成全面协议，中美贸易摩擦仍将是持久战。2020 年中国进出口增速或接近零，甚至同比下降。

在她看来，经济下行的内部压力首先来自投资。在房住不炒已成今后政策趋势、房企融资收紧的背景下，2020 年房地产投资将继续缓慢下行，延续软着陆态势。受全球经济周期下行、中美贸易摩擦等因素影响，制造业投资表现也难言乐观。消费方面，汽车是 2019 年消费增速的主要拖累，必选消费仍有韧性，2020 年消费增速或有一定好转，但难以显著反弹。

她预计，2020 年财政政策将更加积极，除了继续支持基建投资，预计减税、促消费政策也会陆续推出。货币政策方面，2020 年底前或再降准 100~200 个基点。企业信贷意愿不强、融资成本居高不下是当前货币政策面临的较大挑战。虽然货币政策边际放松，但企业出于对成本和收益的担忧，借贷意愿低；同时，由于风险溢价上升，中小企业借贷成本仍难以降低。

## （三）高盛：预计 2020 年中国经济增长 6%左右

高盛投资策略组亚洲区联席主管王胜祖 2019 年 12 月 10 日表示，中国正处于从高速增长向高质量发展的转型期，既不希望经济过于失速，也不希望经济增长得太快过热，预计 2020 年增长 6%左右，刺激内需的政策将保持温和。

“中国经济的下行压力，其实不完全是由中美贸易战引起的。”王胜祖在媒体见面会上表示，当前中国经济下行压力源于结构性调整和周期性因素。近年来供给侧结构性改革调结构、去库存、去产能，对一些行业的生产和融资产生一定限制，对经济增速产生一定副作用。

对 2020 年的经济走势，王胜祖指出，受全球经济放缓以及中美贸易摩擦影响，中国

出口增速仍面临挑战。国内工业领域仍处在主动去库存阶段，企业补库存动力有限；汽车市场相对饱和，汽车销售仍是拖累整体消费的主要因素，而房地产销售平淡、房地产调控政策依旧从严，2019年表现亮眼的房地产投资增速或将呈现放缓态势。

他表示，一旦经济增速过度下行，中国仍有一定的政策空间来应对。当前世界主要经济体中，仅有中国人民银行和美联储还保有一定的货币政策空间，可以用以对冲经济下行压力。未来一段时间，中国货币政策将通过降准等工具保持流动性合理充裕。财政政策会保持相对宽松，积极的财政政策将包括继续减税降费、增加地方政府转移支付、增加对社会保障体系和救助体系的支出力度，以及增加土地转让等措施。

#### **（四）巴黎银行：2020年首季中国经济跌入低谷，下半年温和反弹**

法国巴黎银行最新发表报告称，即使中国与美国能达成首阶段贸易协议，但贸易不确定性仍可能持续。2020年中国经济主要下行压力将来自房地产，预期2020年首季中国经济增长将会跌入低谷，但2020年下半年将温和反弹。预测中国2019年经济增长6.1%，2020年将放慢至5.7%，2021年增长5.8%。

报告预期，2020年中国财政政策将保持明显扩张，这可能包括扩大预算赤字及增加特别地方政府债券的发行。在人民币汇价方面，假设2020年中美贸易战中关税没有进一步上升，预期人民币将会有所升值，原因是美元整体将温和走软、中美息差扩大及持续的资本流入。不过，随着贸易谈判的进展及美国的总统大选，人民币有可能出现波动。

#### **（五）澳洲智库：中国大陆首超美国拥有全球最大外交网络**

澳大利亚智库洛伊国际政策研究所2019年11月27日发布两年一度的“全球外交指数”显示，中国大陆在全球外交网络中的排名首次超过美国。由于在先前承认中国台湾的国家开设了驻外机构，中国大陆在全球外交网络中的排名迅速上升。中国在全球拥有的驻外机构首次超过美国，达到276个，比美国多3个。中国台湾的驻外机构数量从2016年的22个减少到如今的15个，直接导致中国大陆超过美国。

该项目首席研究员邦尼·布雷认为，中国大陆积累了庞大的全球外交足迹，但这“对中国只是一个象征性胜利”。他表示：“外交影响力当然不单单是由某个国家的驻外机构的数量决定的。但外交基础设施是衡量一国的雄心及其为该雄心投入资源的意愿的指标。”他还指出，美国仍然是各国派遣外交官的最重要地点，这一地位显然没有受到挑战。美国是61个国家的342个使馆和领事馆的所在地，数量远多于位居第二的中国（256个）。

责任编辑：李蕊、郭霞

· 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:%				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2019 年 11 月)				
世界	3.8	3.6	3.0	3.4
发达国家	2.5	2.3	1.7	1.7
美国	2.4	2.9	2.4	2.1
欧元区	2.5	1.9	1.2	1.4
日本	1.9	0.8	0.9	0.5
发展中国家	4.8	4.5	3.9	4.6
印度	7.2	6.8	6.1	7.0
俄罗斯	1.6	2.3	1.1	1.9
巴西	1.1	1.1	0.9	2.0
世界银行(WB,2019 年 6 月)				
世界	3.1	3.0	2.6	2.7
发达国家	2.3	2.1	1.7	1.5
发展中国家	4.5	4.3	4.0	4.6
英国共识公司(Consensus Forecasts,2019 年 12 月)				
世界	3.2	3.1	2.5	2.5
美国	2.4	2.9	2.3	1.8
欧元区	2.7	1.9	1.2	1.0
日本	2.2	0.3	1.0	0.3
印度	7.2	6.8	5.2	6.1

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:%				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
世界	5.7	3.6	1.1	3.2
出口				
发达国家	4.7	3.1	0.9	2.5
发展中国家	7.3	3.9	1.9	4.1
进口				
发达国家	4.7	3.0	1.2	2.7
发展中国家	7.5	5.1	0.7	4.3

注:包括货物贸易和服务贸易。

资料来源:国际货币基金组织 2019 年 11 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年 = 100)

单位:%				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2019 年 11 月)				
世界	3.2	3.6	3.4	3.6
发达国家	1.7	2.0	1.5	1.8
发展中国家	4.3	4.8	4.7	4.8
英国共识公司(ConsensusForecasts,2019 年 12 月)				
世界	2.5	2.9	2.7	2.6
美国	2.1	2.4	1.8	2.0
欧元区	1.5	1.8	1.2	1.2
日本	0.5	1.0	0.6	0.6
印度	3.6	3.4	3.8	3.9

注:印度数据指财政年度。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位:%

年份	月份	世界	发达国家	发展中国家
2018年		2.5	1.7	3.0
	11月	2.2	2.0	2.5
	12月	2.0	1.6	2.2
2019年				
	1月	2.0	1.5	2.2
	2月	2.0	1.5	2.4
	3月	2.2	1.7	2.7
	4月	2.1	1.8	2.6
	5月	2.3	1.7	2.6
	6月	2.0	1.6	2.4
	7月	2.1	1.5	2.7
	8月	2.0	1.4	2.6
	9月	1.9	1.2	2.3
	10月	1.8	1.1	2.4
	11月	1.9	1.1	2.9

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
2018年		3.6	2.1	5.3			
	11月	2.4	0.7	3.9	51.9	51.8	51.8
	12月	1.8	0.1	3.4	51.4	51.9	51.2
2019年							
	1月	1.8	1.1	3.3	50.7	50.8	50.1
	2月	1.8	0.5	3.2	50.6	50.6	50.0
	3月	2.4	0.0	5.3	50.5	50.3	49.9
	4月	1.8	-0.2	3.4	50.4	50.6	50.1
	5月	2.4	0.2	3.6	49.8	50.1	49.5
	6月	1.2	-1.1	3.5	49.4	49.5	49.0
	7月	1.2	-0.7	3.2	49.3	49.4	49.2
	8月	0.6	-1.3	2.4	49.5	50.0	49.0
	9月	1.2	-0.7	3.2	49.7	50.1	49.4
	10月	0.0	-2.6	2.5	49.8	50.3	50.0
	11月				50.3	50.9	50.4

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
2017年		2.4	2.6	0.7
	4季度	3.5	4.6	2.4
2018年		2.9	3.0	1.7
	1季度	2.5	1.7	1.9
	2季度	3.5	4.0	2.6
	3季度	2.9	3.5	2.1
	4季度	1.1	1.4	-0.4
2019年				
	1季度	3.1	1.1	2.9
	2季度	2.0	4.6	4.8
	3季度	2.1	3.2	1.7

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
2017年		4.2	3.5	4.7
	4季度	8.7	10.1	14.0
2018年		4.6	3.0	4.4
	1季度	5.5	0.8	0.6
	2季度	5.2	5.8	0.3
	3季度	0.7	-6.2	8.6
	4季度	2.7	1.5	3.5
2019年				
	1季度	3.2	4.1	-1.5
	2季度	-1.4	-5.7	0.0
	3季度	-0.8	1.0	1.8

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表6、表7)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表6、表7)。

表 8 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2017年		2.4	2.6	0.7
	4季度	2.8	2.9	0.8
2018年		2.9	3.0	1.7
	1季度	2.9	2.8	1.4
	2季度	3.2	3.2	1.7
	3季度	3.1	3.4	2.2
	4季度	2.5	2.6	1.5
2019年				
	1季度	2.7	2.5	1.8
	2季度	2.3	2.6	2.3
	3季度	2.1	2.6	2.2

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
2017 年		4.8	3.5	4.7
	4 季度	5.1	5.5	5.6
2018 年		4.6	3.0	4.4
	1 季度	4.6	4.1	4.7
	2 季度	5.2	5.2	3.9
	3 季度	5.0	2.4	5.7
	4 季度	3.5	0.4	3.2
2019 年				
	1 季度	2.9	1.2	2.6
	2 季度	1.3	-1.7	2.6
	3 季度	0.9	0.2	0.9

注:季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 劳动力市场

单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		失业率	非农雇员人数环比增加(万人)
		环比折年率	同比		
2018 年		1.3		3.9	267.9
	11 月			3.7	19.6
	12 月	0.1	1.0	3.9	22.7
2019 年					
	1 月			4.0	31.2
	2 月			3.8	5.6
	3 月	3.5	1.7	3.8	15.3
	4 月			3.6	21.6
	5 月			3.6	6.2
	6 月	2.3	1.8	3.7	17.8
	7 月			3.7	16.6
	8 月			3.7	21.9
	9 月	-0.3	1.4	3.5	19.3
	10 月			3.6	15.6
	11 月			3.5	26.6

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
			(%)	(%)		(%)	(%)	
2018 年		25329		3.0	34530		4.5	-9200
	10 月	2101	0.2	5.4	2668	0.4	9.0	-567
	11 月	2080	-1.0	2.5	2616	-1.9	3.8	-536
	12 月	2057	-1.1	-0.5	2665	1.9	3.7	-608
2019 年								
	1 月	2070	0.7	2.2	2602	-2.4	2.2	-531
	2 月	2091	1.0	1.7	2598	-0.1	0.1	-507
	3 月	2109	0.9	0.4	2635	1.4	2.5	-526
	4 月	2069	-1.9	-1.0	2579	-2.1	0.3	-510
	5 月	2120	2.5	-0.7	2663	3.3	3.4	-544
	6 月	2081	-1.8	-1.3	2618	-1.7	1.3	-537
	7 月	2089	0.4	0.1	2616	-0.1	0.2	-527
	8 月	2093	0.2	0.8	2629	0.5	0.1	-535
	9 月	2076	-0.9	-1.0	2587	-1.6	-2.7	-511
	10 月	2071	-0.2	-1.4	2543	-1.7	-4.7	-472

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
2017 年		2773	3004	-231
	4 季度	374	608	-234
2018 年		2536	-906	3442
	1 季度	528	-481	1009
	2 季度	6	-1209	1215
	3 季度	1239	560	679
	4 季度	763	224	539
2019 年				
	1 季度	817	-156	972
	2 季度	726	968	-242
	3 季度	343	360	-17

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
2017年		2.5	1.6	1.5
	4季度	0.8	0.4	0.2
2018年		1.9	1.4	1.1
	1季度	0.3	0.4	0.1
	2季度	0.3	0.2	0.4
	3季度	0.2	0.2	0.1
	4季度	0.3	0.4	0.4
2019年				
	1季度	0.4	0.4	0.4
	2季度	0.2	0.2	0.5
	3季度	0.2	0.5	0.4

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
2017年		3.5	5.5	5.0
	4季度	1.0	2.3	1.8
2018年		2.3	3.3	2.7
	1季度	0.4	-0.5	-0.3
	2季度	1.2	0.9	1.2
	3季度	0.9	0.3	1.0
	4季度	1.6	0.9	1.2
2019年				
	1季度	0.4	0.9	0.3
	2季度	5.7	0.2	2.8
	3季度	0.3	0.4	0.6

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		
2018年		0.4		8.2	1338.7
	10月			8.0	1309.5
	11月			7.9	1293.9
	12月	0.0	0.0	7.8	1283.3
2019年					
	1月			7.8	1278.2
	2月			7.8	1270.1
	3月	0.1	-0.1	7.7	1255.0
	4月			7.6	1248.3
	5月			7.6	1241.2
	6月	0.0	-0.1	7.5	1236.1
	7月			7.6	1240.4
	8月			7.5	1233.0
	9月	0.1	0.6	7.6	1236.5
	10月			7.5	1233.4

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;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
2017年		2.5	1.7	1.3
	4季度	3.0	1.7	1.3
2018年		1.9	1.4	1.1
	1季度	2.6	1.7	1.3
	2季度	2.2	1.5	1.3
	3季度	1.6	1.1	0.9
	4季度	1.2	1.1	1.1
2019年				
	1季度	1.4	1.1	1.4
	2季度	1.2	1.1	1.5
	3季度	1.2	1.5	1.7

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出口	进口
2017年		3.5	5.5	5.0
	4季度	2.2	6.9	4.4
2018年		2.3	3.3	2.7
	1季度	4.1	4.5	3.5
	2季度	-2.0	4.1	0.5
	3季度	3.5	3.0	3.7
	4季度	4.1	1.7	3.1
2019年				
	1季度	4.1	3.0	3.6
	2季度	8.8	2.3	5.3
	3季度	8.1	2.4	5.0

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
			(%)	(%)		(%)	(%)	进口额
2018年		22829		4.0	20878		6.9	1951
	10月	1932	0.8	11.2	1820	2.5	15.4	112
	11月	1923	-0.4	2.3	1781	-2.1	5.8	142
	12月	1935	0.6	-1.8	1784	0.1	3.4	151
2019年								
	1月	1954	1.0	2.2	1787	0.2	3.9	167
	2月	1946	-0.4	5.9	1752	-2.0	5.9	195
	3月	1958	0.6	2.9	1791	2.3	6.4	167
	4月	1928	-1.6	5.4	1775	-0.9	6.7	153
	5月	1953	1.3	7.0	1768	-0.4	5.2	185
	6月	1938	-0.8	-5.3	1761	-0.4	-4.2	177
	7月	1936	-0.1	6.0	1766	0.3	2.7	170
	8月	1944	0.4	-2.6	1747	-1.1	-4.0	197
	9月	1959	0.8	5.3	1772	1.4	2.2	187
	10月	2001	2.1	4.1	1756	-0.9	-3.2	245

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
2018 年		-2780	-2568	-211
	10 月	27	139	-112
	11 月	-399	-740	340
	12 月	-1578	-2438	860
2019 年				
	1 月	604	676	-72
	2 月	-11	199	-210
	3 月	-237	31	-268
	4 月	490	214	276
	5 月	161	90	71
	6 月	-531	-777	246
	7 月	14	-167	182
	8 月	-249	-202	-46
	9 月	154	154	14
	10 月	-648	-14	-633

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
2017 年		2.2	1.3	0.2
	4 季度	0.3	0.4	0.1
2018 年		0.3	0.0	0.9
	1 季度	-0.5	-0.3	0.5
	2 季度	0.5	0.3	0.1
	3 季度	-0.6	-0.2	0.2
	4 季度	0.3	0.2	0.6
2019 年				
	1 季度	0.6	0.2	-0.3
	2 季度	0.5	0.6	1.6
	3 季度	0.4	0.5	0.7

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
2017 年		3.0	6.8	3.4
	4 季度	0.2	2.0	2.6
2018 年		0.6	3.4	3.4
	1 季度	-0.4	0.8	0.6
	2 季度	1.9	0.7	0.8
	3 季度	-2.7	-1.8	-1.3
	4 季度	1.9	1.2	3.8
2019 年				
	1 季度	0.4	-2.1	-4.1
	2 季度	1.0	0.5	2.1
	3 季度	1.6	-0.6	0.3

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
2017 年		2.2	1.3	0.2
	4 季度	2.5	1.4	0.4
2018 年		0.3	0.0	0.9
	1 季度	0.8	0.1	0.4
	2 季度	1.0	-0.3	0.8
	3 季度	-0.3	0.2	0.9
	4 季度	-0.2	0.0	1.3
2019 年				
	1 季度	0.8	0.4	0.6
	2 季度	0.9	0.7	2.1
	3 季度	1.7	1.4	2.6

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
2017 年		3.0	6.8	3.4
	4 季度	2.8	6.7	5.1
2018 年		0.6	3.4	3.4
	1 季度	1.1	5.2	3.6
	2 季度	1.8	5.9	2.9
	3 季度	-1.2	1.7	2.8
	4 季度	0.7	1.1	4.1
2019 年				
	1 季度	1.2	-2.1	-1.2
	2 季度	0.8	-2.1	0.4
	3 季度	4.9	-1.1	2.1

资料来源:日本内閣府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位:%

年度	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2018 年		0.7	1.61	2.4
	10 月	3.9	1.62	2.4
	11 月	-0.7	1.63	2.5
	12 月	-0.6	1.63	2.4
2019 年				
	1 月	2.0	1.63	2.5
	2 月	-2.0	1.63	2.3
	3 月	-3.2	1.63	2.5
	4 月	-0.5	1.63	2.4
	5 月	0.6	1.62	2.4
	6 月	-1.4	1.61	2.3
	7 月	0.6	1.59	2.2
	8 月	-3.8	1.59	2.2
	9 月	1.7	1.57	2.4
	10 月	-5.9	1.57	2.4

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2018年	814788		4.1	827033		9.7	-12245
11月	67918	-3.0	0.1	72206	-2.5	12.5	-4287
12月	66887	-1.5	-3.9	68844	-4.7	1.9	-1957
2019年							
1月	62433	-6.7	-8.4	65598	-4.7	-0.8	-3165
2月	66477	6.5	-1.2	66147	0.8	-6.5	330
3月	65687	-1.2	-2.4	67618	2.2	1.2	-1931
4月	65768	0.1	-2.4	67381	-0.4	6.5	-1612
5月	62378	-5.2	-7.8	67529	0.2	-1.4	-5151
6月	65474	5.0	-6.6	65413	-3.1	-5.2	62
7月	65215	-0.4	-1.5	66562	1.8	-1.1	-1347
8月	63393	-2.8	-8.2	64404	-3.2	-11.9	-1012
9月	64197	1.3	-5.2	64711	0.5	-1.5	-514
10月	63054	-1.8	-9.2	63535	-1.8	-14.8	-482
11月	62842	-0.3	-7.9	63451	-0.1	-15.7	-608

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
2018年		28590	175788	-147198
	10月	428	8197	-7769
	11月	4223	27158	-22935
	12月	1277	11285	-10008
2019年				
	1月	1078	71933	-70855
	2月	2506	12932	-10426
	3月	12726	27056	-14330
	4月	3811	21532	-17721
	5月	3840	19795	-15955
	6月	111	15801	-15690
	7月	2354	14715	-12361
	8月	3385	23599	-20214
	9月	1913	8156	-6243
	10月	-1418	9042	-10460

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
2017年		3.0	1.9	1.4	1.1	7.2	1.6
	4季度	2.9	1.6	1.4	2.4	7.7	0.9
2018年		1.9	1.4	0.8	1.3	7.0	2.3
	1季度	2.2	1.1	0.7	1.5	7.7	1.9
	2季度	1.8	1.3	0.1	1.1	8.0	2.2
	3季度	2.0	1.6	1.3	1.5	7.0	2.2
	4季度	1.6	1.4	1.1	1.2	6.6	2.7
2019年							
	1季度	1.4	2.0	0.0	0.6	5.8	0.5
	2季度	1.6	1.2	0.9	1.1	5.0	0.9
	3季度		1.1	0.1	1.2	4.5	1.7

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
2017年		3.1	2.0	3.8	3.1	5.9	5.1
	4季度	2.8	1.6	3.5	3.7	5.7	5.2
2018年		2.7	2.0	3.0	2.8	4.7	5.2
	1季度	2.8	1.6	4.6	3.2	5.3	5.1
	2季度	2.9	3.0	3.6	3.4	4.5	5.3
	3季度	2.1	2.5	2.8	2.5	4.4	5.2
	4季度	2.9	1.4	1.2	2.0	4.7	5.2
2019年							
	1季度	1.7	1.2	0.6	1.8	4.5	5.1
	2季度	2.0	-0.9	0.4	2.6	4.9	5.1
	3季度	2.0	-0.3	-2.9	3.0	4.4	5.0

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
2018年		5.8	4.1	27.1	12.3	4.1	4.8
	11月	5.6	4.0		11.6		4.8
	12月	5.6	4.0	27.1	11.6	3.5	4.8
2019年							
	1月	5.8	3.9		12.0		4.9
	2月	5.8	3.9		12.4		4.9
	3月	5.8	3.8	27.6	12.7	3.5	4.7
	4月	5.7	3.8		12.5		4.7
	5月	5.4	3.8		12.3		4.5
	6月	5.5	3.9	29.0	12.0		4.4
	7月	5.7	3.8		11.8		4.5
	8月	5.7	3.9		11.8		4.3
	9月	5.5	3.8	29.1	11.8		4.5
	10月	5.5	3.8		11.6		4.6
	11月	5.9					4.6

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
2018年		3.9	3.3	2.8	3.7	3.3	5.2
	11月	3.8	3.3	2.8	3.7	3.3	
	12月	3.8	3.4	2.8	3.7	3.3	5.3
2019年							
	1月	4.4	3.6	2.8	3.7	3.3	
	2月	3.7	3.3	2.8	3.7	3.3	
	3月	3.8	3.2	2.8	3.7	3.4	5.0
	4月	4.1	3.5	2.8	3.7	3.4	
	5月	4.0	3.5	2.8	3.8	3.3	
	6月	4.0	3.6	2.8	3.7	3.3	
	7月	4.0	3.7	2.9	3.7	3.3	
	8月	3.1	3.7	2.9	3.7	3.3	
	9月	3.4	3.8	2.9	3.7	3.3	5.3
	10月	3.5	3.6	3.1	3.7	3.2	
	11月	3.6		3.2	3.7		

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
2018 年	4504	4705	-201	4866	6737	-1871
10 月	397.3	406.2	-8.9	432.5	606.2	-173.7
11 月	372.7	382.7	-10.1	395.3	599.1	-203.8
12 月	348.5	356.1	-7.6	334.1	507.2	-173.1
2019 年						
1 月	343.0	369.0	-26.0	371.5	596.0	-224.5
2 月	324.4	358.4	-34.0	380.9	565.3	-184.4
3 月	393.2	414.2	-21.0	447.2	638.1	-190.9
4 月	372.5	397.4	-24.8	389.1	523.7	-134.6
5 月	414.7	414.0	0.8	403.7	522.8	-119.0
6 月	384.1	390.3	-6.2	379.4	506.7	-127.4
7 月	373.3	389.8	-16.5	373.4	596.2	-222.8
8 月	371.5	399.7	-28.2	336.2	575.5	-239.3
9 月	371.0	381.7	-10.7	382.5	617.1	-234.7
10 月	388.4	399.1	-10.8			

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口额	进口额	出口减进口	出口额	进口额	出口减进口
2018 年	940	933	6	2393	1886	507
11 月	84.1	81.8	2.3	209.4	174.8	34.6
12 月	71.6	60.0	11.6	193.5	134.8	58.7
2019 年						
1 月	64.0	73.6	-9.5	180.9	169.8	11.0
2 月	70.9	68.1	2.8	158.9	131.6	27.4
3 月	76.1	72.6	3.5	177.0	136.7	40.4
4 月	73.2	75.7	-2.5	194.4	141.8	52.6
5 月	79.0	77.9	1.1	206.4	149.7	56.8
6 月	74.0	71.1	2.9	180.8	130.3	50.5
7 月	80.3	82.5	-2.2	199.0	177.6	21.4
8 月	80.3	76.0	4.4	187.2	155.7	31.5
9 月	74.4	70.9	4.4	187.4	164.9	22.5
10 月	82.4	80.6	4.4	182.3	170.3	12.1
11 月				176.0	141.7	34.3

表 33 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口额	进口额	出口减进口	出口额	进口额	出口减进口
2018 年	3248	5145	-1897	4431	2487	1944
11 月	265.0	431.7	-166.7	402.5	212.7	189.8
12 月	279.3	410.1	-130.8	408.4	224.1	184.3
2019 年						
1 月	263.6	410.9	-147.3	308.1	164.3	143.8
2 月	266.7	362.6	-95.9	347.0	182.5	164.5
3 月	325.5	434.4	-108.9	369.9	209.7	160.2
4 月	260.7	414.0	-153.3	366.9	221.3	145.6
5 月	299.9	453.5	-153.6	322.1	199.5	122.6
6 月	250.1	402.9	-152.8	327.6	200.4	127.2
7 月	263.3	397.6	-134.3	330.4	222.5	107.9
8 月	261.3	395.8	-134.5	338.4	218.3	120.1
9 月	260.3	368.9	-108.6	350.4	208.9	141.5
10 月	263.8	373.9	-110.1	361.0	236.8	124.2
11 月	259.8	381.1	-121.3			

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
2018 年	6052	5350	697	4507	4766	-259
11 月	514.8	468.1	46.7	386.1	409.3	-23.2
12 月	482.1	440.3	41.8	375.5	356.9	18.6
2019 年						
1 月	461.8	451.1	10.7	326.2	372.6	-46.4
2 月	394.8	366.2	28.6	364.1	350.7	13.4
3 月	470.1	419.9	50.2	390.2	375.3	14.9
4 月	488.1	449.9	38.2	394.5	380.8	13.7
5 月	457.1	436.7	20.5	418.3	408.0	10.3
6 月	440.4	401.1	39.2	379.5	353.9	25.6
7 月	460.8	437.4	23.5	393.0	404.2	-11.2
8 月	440.8	424.7	16.1	404.3	396.6	7.8
9 月	447.2	387.4	59.8	372.2	373.4	-1.2
10 月	467.4	413.9	53.5	407.3	414.6	-7.3
11 月	441.2	407.2	33.9			

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
2018 年	5685	6266	-582	3359	2863	496
11 月	498.5	542.2	-43.8	276.8	229.8	47.0
12 月	455.5	508.5	-52.9	283.7	237.0	46.7
2019 年						
1 月	474.9	472.3	2.6	271.2	262.5	8.7
2 月	314.2	360.5	-46.3	203.2	152.8	50.4
3 月	467.3	526.5	-59.2	284.8	254.4	30.4
4 月	440.6	474.3	-33.8	255.7	229.1	26.6
5 月	455.5	499.7	-44.2	275.6	230.9	44.7
6 月	408.6	473.3	-64.7	282.2	243.4	38.8
7 月	443.6	487.3	-43.7	281.2	244.6	36.5
8 月	462.4	494.9	-32.5	288.1	228.2	59.9
9 月	461.5	491.8	-30.3	281.0	249.7	31.3
10 月	465.5	490.9	-25.3	289.9	250.4	39.5
11 月				285.8	243.0	42.8

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
2018 年	2475	2176	299	1802	1887	-85
11 月	202.9	184.1	18.8	148.5	169.0	-20.5
12 月	199.8	174.7	25.0	142.9	153.7	-10.8
2019 年						
1 月	207.5	179.5	28.0	139.3	149.9	-10.6
2 月	163.4	136.3	27.1	125.6	122.3	3.3
3 月	206.2	171.0	35.3	141.2	134.5	6.7
4 月	207.1	180.8	26.3	131.1	154.0	-22.9
5 月	204.6	182.5	22.1	148.3	146.1	2.2
6 月	183.0	157.8	25.3	117.9	115.0	3.0
7 月	213.4	178.7	34.6	154.5	155.2	-0.7
8 月	194.3	168.2	26.1	142.8	141.7	0.9
9 月	185.7	165.7	26.1	141.0	142.6	-1.6
10 月				149.3	147.6	1.8
11 月				140.1	153.4	-13.3

资料来源:各经济体官方网站(表 27~表 36)。

## 六、三大经济体指标对比图

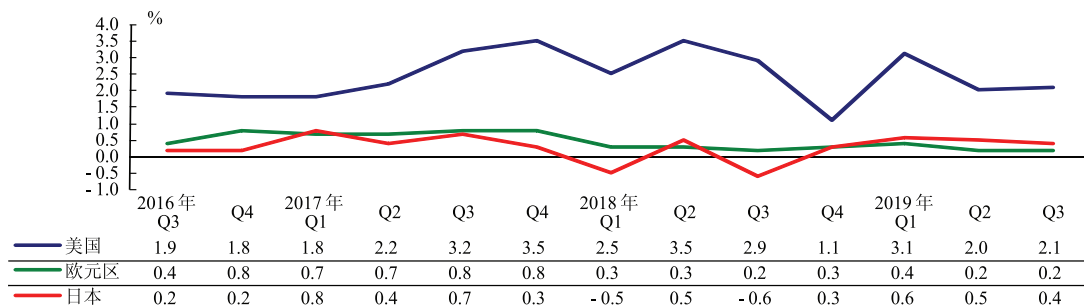


图1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

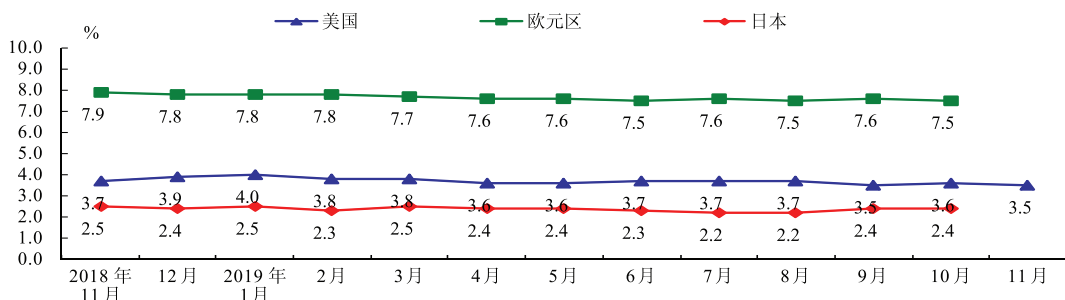


图2 三大经济体失业率变动 (%)

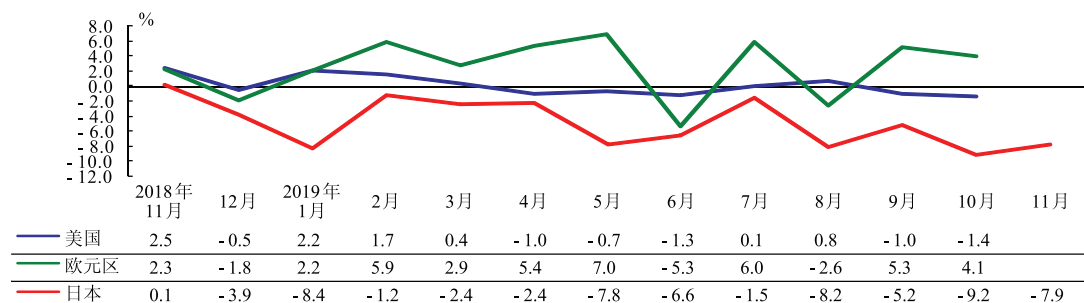


图3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

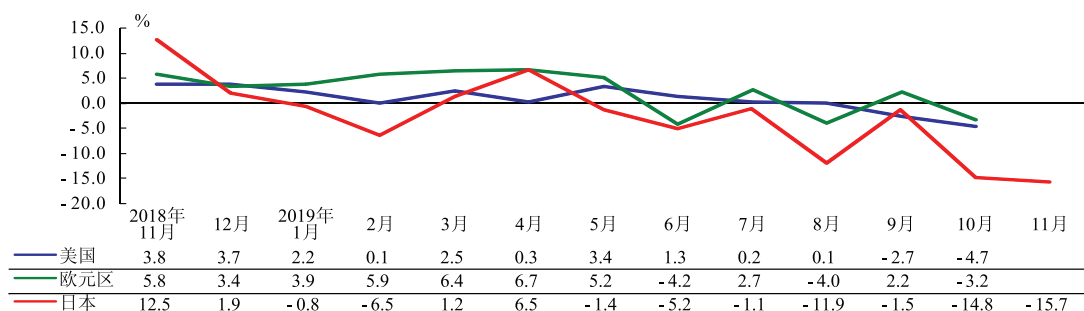


图4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图1~图4)。

---

---

## ABSTRACTS

### **(1) Strengthening China-EU Cooperation to Handle the Uncertainty Risk of the World Economy**

*Zeng Peiyan*

Currently, the process of globalization meets resistance, unilateralism and protectionism are rising, and there are many multiple challenges, such as geopolitical conflicts, uncertainty in world economic development is increasing. In the background, China and the EU should comprehensively strengthen cooperation on various multilateral international systems and platform; The first way is to comprehensively consolidate partnerships. Secondly, to steadily advance economic and trade investment cooperation. Thirdly, to more firmly support the basic position of the multilateral system. Although the national condition and social systems are different between China and the EU, the goals of peace and development are the same. Based on this, China and the EU ought to respect with each other, learn from each other, help each other, and develop together. In the future, China's huge and high-quality domestic demand market and increasingly open and standardized business environment will provide new development opportunities for China-EU cooperation. In the vast Asia-Europe market, the potential for mutually beneficial cooperation between China and Europe will be huge and the prospects will be bright.

### **(2) Opportunities and Challenges Brought by the Opening-up of the Service Industry to China's Urban CBD**

*Tan Hongbo, Xia Jiechang, Chen Linlin*

The opening-up of the service industry has brought opportunities and challenges to the development of China's urban CBD, and faced to these challenges, corresponding measures should be taken. The strategy of expanding the opening-up of the service industry will help the CBD to obtain sustainable development momentum, accelerate the optimization and adjustment of the industrial structure, force the service industry to open internally, and promote the further optimization of the business environment. For the challenges under the opening strategy, such as the convergence of industrial structure, rising uncertainty in the international environment, insufficient openness, and the lack of various international organizations and top talents, China should focus on defects and continue to fully optimize the business environment. To strengthen the coordination between different CBDs and give full play to the role of market regulation. Continue to expand the openness of service industry to the outside and inside world, and coordinating the relationship between opening up to the outside and inside world, and actively attract and cultivate various international organizations and high-end international talents.

### **(3) A Study of Trump Administration's Northeast Asia Policy from the Perspective of Historical Evolution**

*Piao Guangji, Li Fang, Wang Lihe*

Since the Second World War, the United States has always maintained its policy investment to the Northeast Asia. During the Cold War, the United States' Northeast Asian policy focused

---

on containing the Soviet Union, for achieve the goal, the United States took China and Japan as the main forces to balance the Soviet Union. After the Cold War, the main target of US Northeast Asian policy turned to contain China, and it continued to strengthen US alliances and suppress Russia and North Korea. Since taking office, Trump has strengthened his policy on Northeast Asia based on the goal of “making the United States great again,” disrupting peace and development in Northeast Asia from multiple areas, including economics, politics, and security. Under the influence of Trump’s policies, the economic integration process of Northeast Asia regional cooperation has accelerated and expanded to non-economic areas, however, security interests have become more complicated and pressure for peace has increased. To cope with the adverse effects of the Trump administration’s policies, China should maintain a peaceful development environment in Northeast Asia in a number of ways, including promoting sub-regional cooperation, stabilizing the domestic economy, strengthening China-Russia strategic cooperation, and strengthening China-US dialogue.

#### **(4) To Promote Macro-Policy Coordination by International Multilateral Platform Mechanisms**

*Chen Chao*

With the improvement of China’s comprehensive national strength and the rise of unilateralism in the world, how to use multilateral platforms to promote macro-policy coordination has become an important issue. This article analyzes the achievements and challenges of the major economic multilateral platform mechanisms, the pressure of the interaction between international rules and domestic policies on the reform of state-owned enterprises and the experience and lessons of China’s initiative to build a multilateral platform. Considering that in the short term, it is necessary to carefully summarize the experience and lessons and embrace and supplement the existing rules. In the medium term, we have to correctly recognize changes in the situation and focus on domestic development and reform. In the long-term, it is necessary to earnestly strengthen the “matters of confidence” and solidly promote the construction of talents.

#### **(5) The Forty Years of Reform in China’s Foreign Trade Management System: Review, Analysis and Prospect**

*Zhu Fulin*

The reform of the foreign trade management system is an important part of China’s economic system reform. In the 40 years since the Reform and Opening-up, the reform of the foreign trade system has greatly promoted the development of foreign trade and has become an important force leading China’s economic miracle. Based on the institutional theory and new trade theory, this article defines and elaborates the turning point in the reform of the foreign trade management system since China’s reform and opening-up, from the unique perspective of growth, market system, micro-enterprise and human emancipation, the indirect and indirect effects of China’s foreign trade management system reform are evaluated, and finally, the outlook for future China’s foreign trade system reform is prospected.

#### **(6) Research on the Reform of the Allocation of Factor Marketization**

*Liu Xiangfeng, Wang Lei, Rong Chen, Guo Jin, Hu Fei*

In the past 40 years of China’s Reform and Opening-up, it has created an unprecedented economic miracle. Its main driving engine for development comes from market-oriented reforms. At present, the product market has basically realized that product prices are determined by the relationship between supply and demand. Factor marketization reforms have also made great progress in market system construction, factor participation allocation, and factor price formation, but factor marketization reforms are far from complete. The imbalance in the

allocation structure of factor markets has become increasingly apparent, which has brought about an increase in the imbalance in economic and industrial structures. There are also major institutional shortcomings in terms of property rights protection, price formation, administrative and market monopoly, and market rules. The factor market is highly differentiated and the market development is uneven, only by deeply analyzing its structural contradictions and deep-seated system drawbacks, and removing the institutional obstacles that restrict economic and social development. Only in this way we can comprehensively promote the reform of the economic system, focusing on the reform of the allocation of market elements. It has laid an important foundation for the high-quality development of our economy and the improvement of the modern economic system.

### **(7) Research on Science and Technology Progress and Innovation Development of New China in the past 70 years**

*Li Di, Ren Yu*

In the past 70 years since the founding of New China, China's scientific and technological progress and innovation have generally experienced basic theoretical research and major technological breakthroughs, the development of science and technology, the capture of high ground in science and technology, and the start of building a strong country in science and technology. It has achieved brilliant achievements, accumulated great valued that must adhere to the Party's overall leadership of scientific and technological innovation, correctly handle the relationship between the government and the market, adhere to the guiding ideology that science and technology are the primary productive force, adhere to the strategic thinking that talent is the first resource is extremely valuable experience. In the new era, we will speed up the construction of an innovative country and a strong country in science and technology in the world, and we should strengthen our country's research on key tasks and important measures to respond to scientific and technological progress and innovation in the new era.

### **(8) Research on Expected Management of National Reserve Market**

*He Xiaowei, Guo Hong, Zhang Jing*

Anticipatory management is an important research direction in the economic control theory of major western countries. By analyzing the release mechanism of U.S. petroleum reserves, the effect of oil inventories on prices, etc. It can be said that the preliminary conclusion that the main role of national reserves is strategic deterrence, and take the 2017 national reserve rare earth purchase and storage as an example to analyze the impact of reserve purchase and storage on the development of rare earth market and price fluctuations, in advance, the impact of market expectations on national collection and storage behavior and storage and purchase policies, the article points out that the main conclusion is the expected management of national reserves is still in the preliminary exploration stage. Pointing out the problems of the imperfect information release mechanism of the national reserve market, inadequate research and judgment of risk hazards, the slow application of new technologies, and the incomplete release of risk prevention effects of reserve assets, and through the copper, aluminum, zinc purchase and storage news publicity of the next month, the next month's price expectations of the controllability test, to determine the supply and demand to determine prices, a variety of factors related to the common impact of the conclusion. Policy suggestions for strengthening the prospective management of the rotation policy of collection and storage, respecting the rule of information dissemination, improving the expectation guidance mechanism, and using technological tools such as big data and new media to rationalize the relationship between the reserve and the market, with a view to promoting reserve work and ensuring national financial security.

Editor: Zhao Ze