

顾问委员会

总顾问 曾培炎
顾 问 董建华 周小川 陈 元 张 平

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

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

国际专家

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

编委会

主 任 王一鸣
副主任 王晓红

编委（按姓氏笔画排序）

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

主 编 王一鸣
副主编 王晓红
编辑部副主任 李 蕊

· 本刊专论 ·

- | | |
|------------------------|-----------|
| 2022 年我国经济社会发展的目标与任务 | 杨伟民 (005) |
| 2022 年中美宏观政策不同步的长期影响 | 张燕生 (014) |
| 影响当前和今后一个时期全球格局演化的十大变量 | 陈文玲 (034) |

· 国际经济 ·

- | | |
|------------------------------------|-----------|
| 《数字经济伙伴关系协定》的内涵、特征与中国参与国际数字治理的政策建议 | 王金波 (052) |
| 中国产业补贴现状及对接 CPTPP 规则的问题与改革举措 | 张秀青 (062) |
| 2035 年进入创新型国家前列待解决问题及建议 | 王成仁 (074) |
| 海外中国商会参与共建“一带一路”的现状与展望 | 刘 乐 (090) |
| 上合组织区域经济合作：驱动力、阻碍因素与路径选择 | 高焱迅 (098) |

· 宏观经济 ·

- | | |
|---------------------|---------------|
| 政府治理视域下营商环境优化动能机制研究 | 朱海华 陈柳钦 (106) |
|---------------------|---------------|

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

· 智库言论 ·

新时期我国新型高端智库建设的使命与创新发 展建议

马健瑞 曹建海（114）

· 新书推介 ·

坚持改革开放 实现中华民族伟大复兴

——《推动新时期高水平对外开放研究》序

余永定（122）

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心（126）

CONTENTS

The goals and tasks of China’s economic and social development in 2022
Yang Weimin (005)

The long – term impact of China – US macro policy desynchronize in 2022
Zhang Yansheng (014)

Ten variables affecting the evolution of the global pattern at present and in the future
Chen Wenling (034)

The connotation and characteristics of the DEPA and the policy recommendations for
China’s participation in international digital governance
Wang Jinbo (052)

The current situation of industrial subsidies in China and the problems and reform
measures in connection with the CPTPP rules
Zhang Xiuqing (062)

The problems to be solved and suggestions before entering the forefront of
innovative countries in 2035
Wang Chengren (074)

The status quo and prospects of Overseas Chinese Chambers of Commerce’s
participation in the joint construction of the “Belt and Road”
Liu Le (090)

SCO Regional Economic Cooperation; Driving Forces, Obstructing Factors and
Path Choices
Gao Hanxun (098)

Research on optimizing kinetic energy mechanism of Business environment from
the perspective of government governance
Zhu Haihua, Chen Liuqin (106)

Mission and innovative development suggestions for the construction of China’s
new high – end think tanks in the new era
Ma Jianrui, Cao Jianhai (114)

Main Indicators of World Economy (126)

· 本刊专论 ·

2022 年我国经济社会发展的 目标与任务^{*}

杨伟民

摘要：2021 年，我国经济发展实现“十四五”良好开局，在制造业、出口、民营企业、数字经济等方面显示出强大韧性。但是，经济发展也面临着需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力。实现 2022 年经济社会发展目标，要按照中央经济工作会议精神，加大财政、货币、就业等政策力度，并需要更加科学精准控制疫情。2022 年经济工作的主要任务包括九个方面：一是稳定经济大盘；二是稳市场主体保就业；三是坚定不移深化改革；四是深入实施创新驱动发展战略；五是坚定实施扩大内需战略；六是大力抓好农业生产；七是扩大高水平开放；八是持续改善生态环境；九是切实保障和改善民生。

关键词：经济形势 经济社会发展 政策取向 发展目标

作者简介：杨伟民，全国政协经济委员会副主任、中国国际经济交流中心副理事长。

笔者拟从三个方面进行分析：一是 2021 年经济形势；二是 2022 年经济社会发展主要目标；三是 2022 年经济工作的主要任务。

一、2021 年我国经济形势

（一）我国经济发展实现了“十四五”良好开局

2021 年是中国共产党成立 100 周年，是“十四五”规划开局之年，也是全面建成小康社会，进而开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年。在这样具有里程碑意义的一年，我国“十四五”规划的实施和现代化建设实现了良好开局。2022 年国务院政府工作报告概括为七个方面的成效：一是经济保持恢复发展；二是创新能力进一步增强；三是经济结构和区域布局继续优化；四是改革开放不断深化；五是生态文明建设持续推进；六是人民生活水平稳步提高；七是疫情防控成果持续巩固。

2021 年我国经济发展保持全球领先地位。从经济增长看，2021 年是我国经济发展史上增量最多的一年（见图 1），国内生产总值（GDP）比上年增长 8.1%，虽然同过去相比速度并不快，但是增量幅度相当大，净增 13 万亿元，相当于 2003 年全年的经济总量。由于增量大会，2021 年我国 GDP 已相当于美国的 77% 左右，比上年的 70% 大幅提升 7 个百分点，我国经济总量与美国的差距大大缩小。2021

^{*} 本文为作者 2022 年 3 月 14 日在中国国际经济交流中心举办的第 150 期“经济每月谈”上的发言。

年我国人均 GDP 突破 1.2 万美元，已接近世界高收入国家的门槛。此外，其他总量指标也大幅跃升，社会消费品零售总额达到 44 万亿元，全社会固定资产投资 54 万亿元，货物进出口总额 39 万亿元。

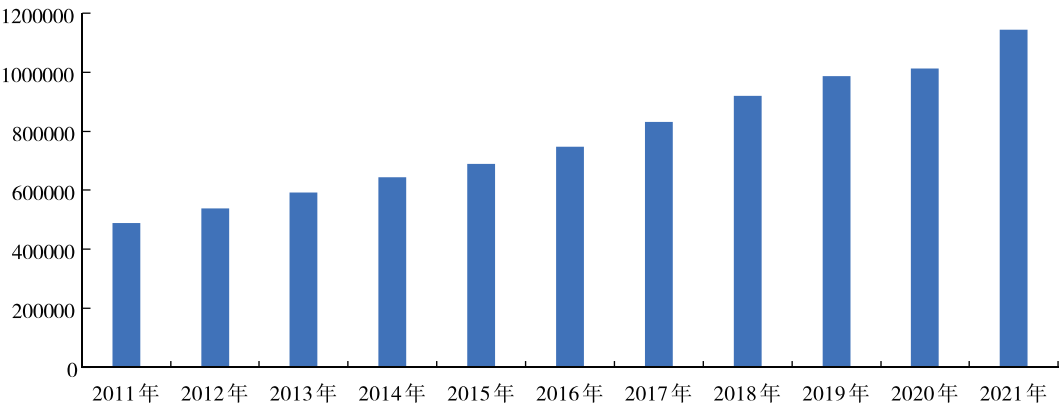


图 1 2011—2021 年的我国国内生产总值（亿元）

数据来源：国家统计局。

在全球新冠肺炎疫情蔓延，国内疫情多点、多时段散发，国际环境复杂多变，全球和国内大宗商品价格大幅度上扬，国内长期积累的结构性矛盾显露的情况下，取得这样的成就十分不易。这是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是全党全国各族人民戮力同心、艰苦奋斗的结果，也是 1.5 亿户市场主体克服困难、奋力前行的结果。

（二）我国经济彰显了强劲韧性

2021 年我国经济之所以能够较好地恢复发展，主要是因为比较好地控制了疫情，使之没有大规模蔓延，更是因为我国经济本身强大韧性的支撑。经济韧性，就是在遭遇外在冲击情况下，经济自我修复，甚至逆势而上、发展壮大的能力。我国经济的韧性主要体现在四个方面。

一是制造业。我国制造业能力强大，产业门类齐全，竞争优势明显。我国工业拥有 41 个大类、207 个中类、666 个小类，是世界上工业体系最健全的国家。在 500 种主要工业产品中，有 40% 以上产品的产量居世界第一。^① 2021 年，在新冠肺炎疫情的冲击下，我国制造业仍增长了 9.8%，快于 8.1% 的经济增长。2021 年第三季度，我国制造业占全世界的比重提高到 27.6%，比北美地区高出 8.2 个百分点，比欧洲地区高 5.4 个百分点。2011 年以来，我国制造业增加值 GDP 比重大幅下行，2020 年已经降至 26.18%。2021 年我国制造业增加值占 GDP 比重达到 27.4%，同比提高 1.1 个百分点，是近十年制造业比重连续下降后的首次回升。

二是出口。美国对我国发起贸易摩擦加征关税甚至全面遏制，旨在遏制我国的出口以及经济增长。在美国遏制和新冠肺炎疫情的双重冲击下，2021 年我国进出口总额仍创下历史新高，达到 6 万亿美元，较 2019 年的 4.6 万亿美元，接连跨越 5 万亿美元和 6 万亿美元两大台阶。其中出口同比增长 29.9%，出口增长的背后是我国强大的制造能力，特别是制造业当中与数字产业相关的行业。另外，我国经济之所以能够有这么快的增长，也是出口结构不断优化的结果。我国已经由低附加值的劳动密集型产品出口为主向机械设备的出口为主转变，工业制成品占出口总额的比重达到 95%，其中机械类

^①黄鑫：《中国制造业何以稳居世界第一》，中国政府网，2021 年 9 月 26 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638605.htm。

占 44%。

三是民营企业。民营企业在制造业和出口中的韧性更强。2021 年制造业中的民营工业企业增长 10.2%，快于国有企业和其他类型的企业。民营企业出口总额达到 1.9 万亿美元，占我国出口总额的比重达到 56%，且仍处于继续提升态势，改变了多年前外资企业出口占据半壁江山的局面。在信息技术服务及信息技术和电子设备制造业中，民营企业也占有主要地位。我国民营企业在工业、制造业、出口中的份额都在提升，日益成为我国经济韧性的重要基石。

四是数字经济。随着经济日益数字化，数字产业成为增长最快的领域，其中两大产业是核心：一个是服务业中的信息传输、软件和信息技术服务业，2021 年我国该产业增长 17.2%，大大快于整个服务业增长 8.2% 的水平；另外一个制造业中的计算机、通信和电子设备制造业，2021 年增长 15.7%，大大快于整个工业增长 9.6% 的水平，彰显了我国数字经济的强大韧性。

（三）我国经济发展面临三重压力

2021 年中央经济工作会议指出，我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，这既是对 2021 年经济发展面临问题的总体判断，也是对 2022 年经济发展面临问题的预判。

需求收缩，主要是居民消费和投资恢复迟缓。消费主要受到新冠肺炎疫情的冲击，交通运输、住宿餐饮、批发零售等与消费密切相关的产业增长回落。投资疲弱主要是房地产和基建投资增长回落较大。

供给冲击，主要是出现多年少见的结构性供给短缺，短期的有缺煤、缺电、缺柜（集装箱），可能延续较长时间的有缺芯（片）、缺工。缺煤、缺电主要是 2021 年 9 月。2021 年 10 月份以后，党中央、国务院要求加大煤电保障力度，缺煤缺电导致的制造业增长速度下滑局面已经基本消除。缺柜主要是国际疫情蔓延。缺芯问题既取决于国际上疫情的变化，也取决于我国在芯片创新能力方面的进展。缺工主要是制造业招工难，是我国就业结构的长期矛盾，也是中长期要面对的问题。

预期转弱，主要是企业和投资者随着经济形势的变化，对经济前景担忧，加之对一些重大问题的认识不清、极端舆论、监管叠加，以及监管“时度效”把握不当导致预期转弱。

图 2 显示，2021 年三季度，国民经济 12 个大类行业的增长普遍是三季度不如二季度，四季度不如三季度。回落幅度较大的主要是三个方面：一是与疫情多点散发和防控力度加大相关的交通运输、

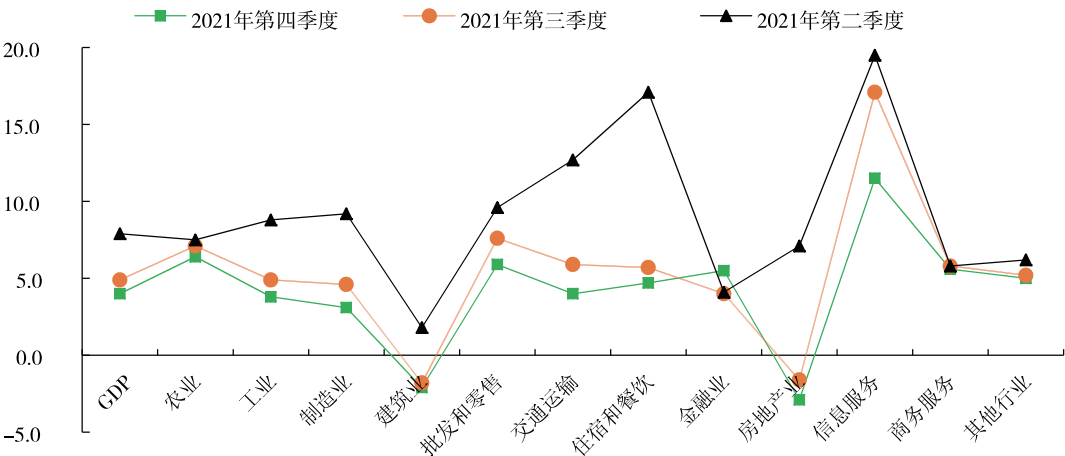


图 2 2021 年第二、第三、第四季度我国 GDP 及各大类行业增长率（%）

数据来源：国家统计局。

住宿餐饮、批发零售；二是房地产业及其密切相关的建筑业三、四季度出现罕见的负增长；三是制造业因一度出现的缺煤、缺电和主动限电，在三季度出现大幅度回落。

需求收缩首先表现为社会消费品零售总额增速的持续下滑，2021 年 12 月份已经降到了 1.7%，这个增幅只有疫情前 2019 年同期的 20%（见图 3）。

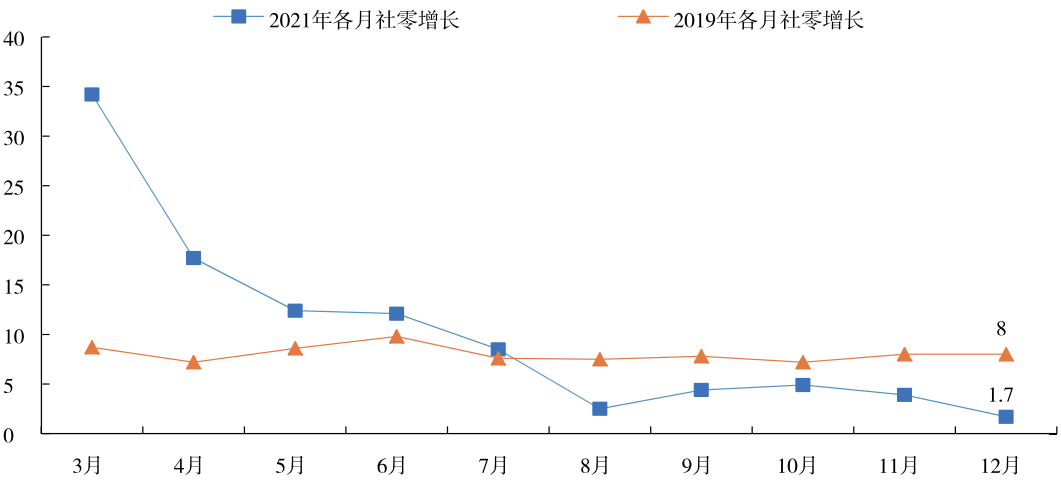


图 3 2019 和 2021 年 3—12 月我国社会消费品零售总额增长情况（%）

数据来源：国家统计局。

需求收缩也表现为投资特别是房地产投资疲弱。2021 年累计增幅逐月下滑，其中房地产新开工施工面积 7 月后转负，12 月已经降到负 11.4%（见图 4）。

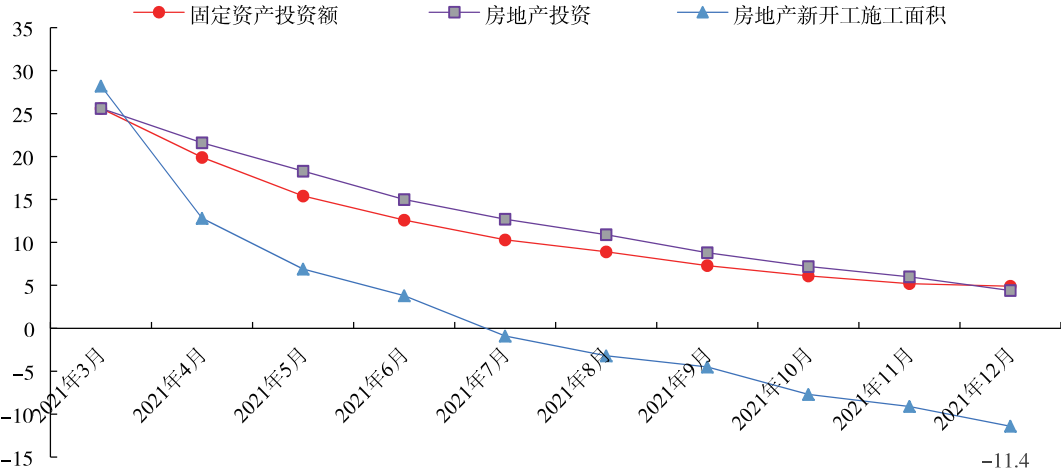


图 4 2021 年 3—12 月我国投资总额和房地产投资增长情况（%）

数据来源：国家统计局。

从供给看，首先是工业增幅回落。2021 年 8 月以后工业增长逐月回落，9 月为谷底 3.1%，比 8 月回落 2.2 个百分点。10 月以后加大了煤电保障力度，增速开始企稳回升，仍远未恢复到 8 月的增幅（见图 5）。三季度后工业和制造业增幅回落，9 月 41 个工业行业和 43 种主要工业产品的增幅，均比 8 月大幅度下滑。三季度制造业增幅仅为第二季度的 1/2，四季度较三季度继续下滑（见图 6）。

其次是服务业增长放缓。3 月服务业生产指数同比增速达到最高点的 25.3%（主要是基数因素，2020 年同期为 -9.1%），之后逐月下滑，12 月为 3%，比 2019 年同期低 3.8 个百分点（见图 7）。

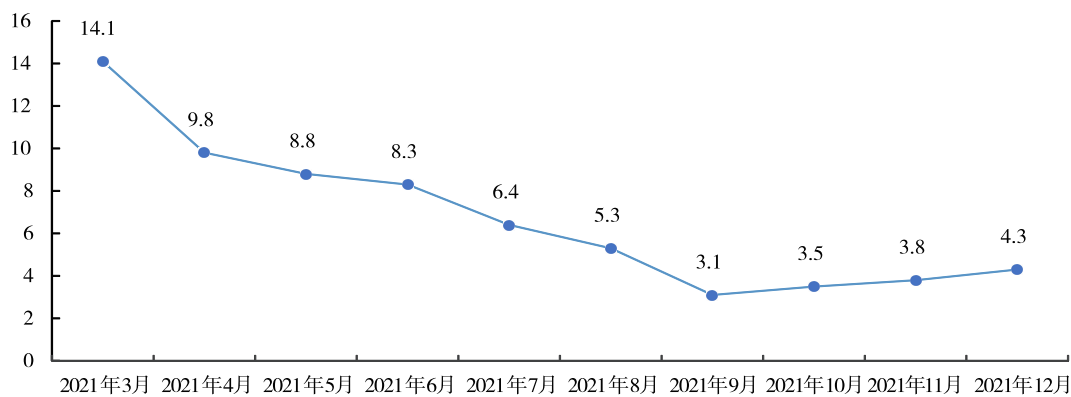


图 5 2021 年 3—12 月我国工业增加值同比增长（%）

数据来源：国家统计局。

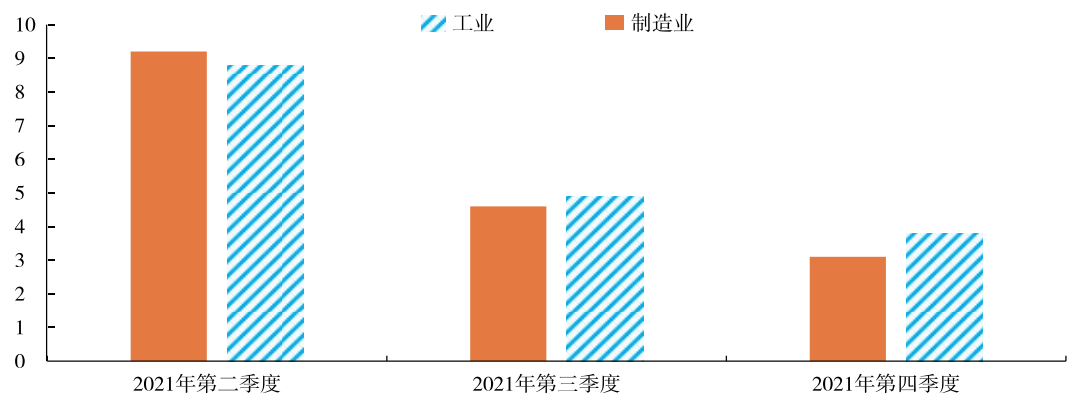


图 6 2021 年第二、三、四季度我国工业和制造业增长率（%）

数据来源：国家统计局。

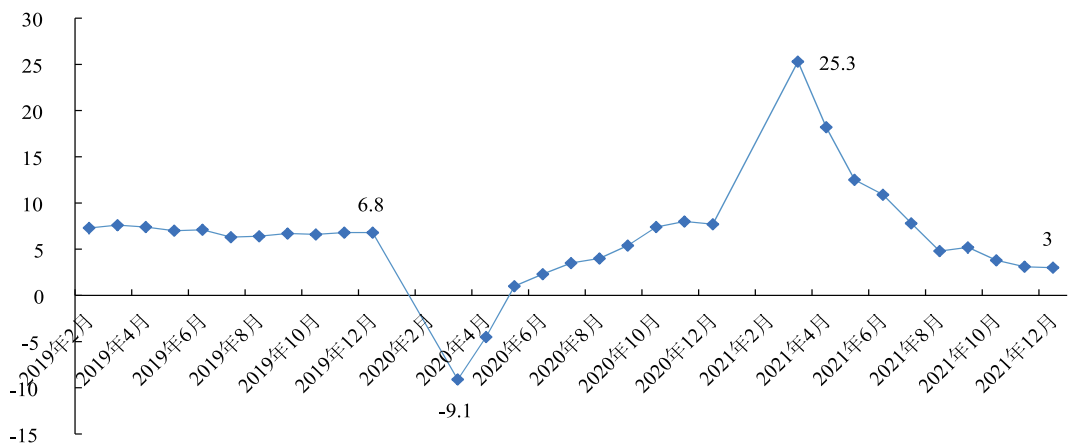


图 7 2019 年 2 月—2021 年 12 月我国服务业月度生产指数同比增速（%）

数据来源：国家统计局。

此外，大宗商品价格特别是能源价格大幅上涨给供需两端都带来一定影响。我国初级产品高度依赖全球市场，国际上大宗商品价格上涨，再加之内缺煤、缺电导致部分原材料产量增幅下降，也助推了工业产品价格上涨。工业产品购进价格涨幅高于出厂价格，使下游企业成本增加。工业生产者购进和出厂价格指数在 11 月以后有所下降，但是仍处于高位（见图 8）。

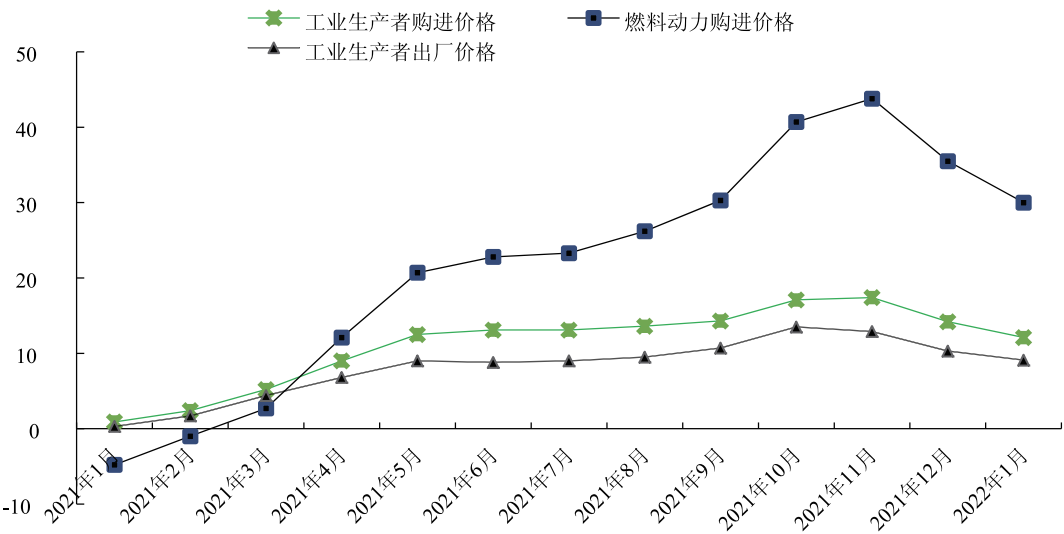


图 8 2021 年 1 月—2022 年 1 月我国生产资料价格指数（%）

数据来源：国家统计局。

二、2022 年我国经济社会发展主要目标

（一）2022 年经济社会发展主要目标

2022 年国务院政府工作报告确定的 6 个主要指标，与 2021 年相比是“三变三不变”。三个变化的指标首先是经济增长速度，由 2021 年的 6% 以上调至 5.5% 左右；再就是失业率，由 2021 年的 5.5% 左右微调至 2022 年的 5.5% 以内，从容忍比 5.5% 多一点到控制在 5.5% 以内，表明了就业形势的严峻，希望加大力度保就业；最后是能耗强度，2021 年为降低 3% 左右，2022 年不再作为年度指标，改为在“十四五”规划期内统筹考核，并留有适当弹性，新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制。其他三个指标，城镇新增就业、居民消费价格、粮食产量同 2021 年保持不变。

表 1 2021、2022 年我国经济工作主要指标

指标	2021 年	2022 年
经济增长	6% 以上	5.5% 左右
城镇新增就业	1100 万人以上	1100 万人以上
城镇调查失业率	5.5% 左右	5.5% 以内
居民消费价格	3% 左右	3% 左右
粮食产量	1.3 万亿斤以上	1.3 万亿斤以上

续表 1

指标	2021 年	2022 年
能耗强度	3% 左右	“十四五” 规划期内统筹考核

数据来源：作者根据 2021 年和 2022 年国务院政府工作报告整理。

2022 年的经济增长目标充分考虑了与“十四五”规划目标的衔接，同时，反映了年度经济形势变化，既实事求是，又积极进取；既不冒进，也不保守。确定 5.5% 的指标主要基于近两年 5.1% 的平均增速，相对于 2021 年 8.1% 的经济增长是低的，但相对于 2020 年和 2021 年两年的平均值，又是比较高的。实现这一目标不是轻轻松松的，在有效控制疫情的情况下，也是需要“跳一跳”“蹦一蹦”才能摘到的。

（二）实现 2022 年经济社会发展主要目标的政策取向

实现 2022 年经济社会发展目标任务的基本政策包括三个方面：一是 2021 年中央经济工作会议强调的七项政策部署，即宏观政策要稳健有效、微观政策要持续激发市场主体活力、结构政策要着力畅通国民经济循环、科技政策要扎实落地、改革开放政策要激活发展动力、区域政策要增强发展的平衡性协调性、社会政策要兜住兜牢民生底线。二是财政、货币、就业政策要加大力度。积极的财政政策要提升效能，更加注重精准、可持续。稳健的货币政策要灵活适度，保持流动性合理充裕。就业优先政策要提质加力。政策发力适当靠前，及时动用储备政策工具，确保经济平稳运行。三是常态化疫情防控要更加科学精准。实现 5.5% 的经济增长目标，可能最大的不确定性还在于疫情是否控制得住。

（三）实现 2022 年经济社会发展主要目标要把握的原则

一是把稳增长放在更加突出的位置。各地区各部门要切实担负起稳定经济的责任，积极推出有利于经济稳定的政策。二是统筹协调，处理好稳增长、调结构、推改革之间的关系，把握多目标的动态平衡，这是下一步宏观调控特别是宏观经济治理要把握好的重大原则。三是立足初级阶段基本国情，尊重规律，因地制宜。四是更多用改革创新的办法，激发活力和创造力，把各方面干事创业的积极性充分调动起来，最主要的是激发市场主体的活力和创造力。五是坚持以人民为中心的发展思想，依靠全体人民共同奋斗，扎实推进共同富裕。上述五个原则同习近平总书记在中央经济工作会议上强调的“四个认识”，即党中央集中统一领导，以经济建设为中心，调整政策和推动改革要把握好时度效，坚持系统观念的四个规律性认识的精神是一致的。

三、2022 年我国经济工作的主要任务

（一）2022 年经济工作的主要任务

第一，稳定经济大盘。财政政策加大力度。赤字率按 2.8% 安排，虽然看起来赤字率比 2021 年的 3.2% 下降了 0.4 个百分点，但是支出的力度扩大了。2022 年财政支出扩大到 26 万亿元，比 2021 年增加 2 万亿元。拓展财政支出来源，将特定国有金融机构和专营机构依法上缴近年结存的利润、调入预算稳定调节基金等纳入财政支出，这是一种特殊的财政政策安排。中央对地方转移支付增加约 1.5 万亿元，规模近 9.8 万亿元，增长 18%，为多年来最大增幅，占总支出的 36%，主要是用于市县落实减税政策和保民生、保工资、保运转。拟安排地方政府专项债券 3.65 万亿元，同 2021 年相同。货币

政策要发挥总量和结构双重功能。货币政策不搞大水漫灌，广义货币供应量（M2）和社融规模与名义经济增速保持相匹配，保持宏观杠杆率基本稳定。要积极推动金融机构降低贷款利率，2022 年仍然还有降息空间，同时要减少收费。2022 年就业问题比较突出，财政和金融政策要围绕扩大就业精准发力。要保障粮食等重要农产品供应，继续做好能源、重要原材料保供稳价工作。要坚持稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹的方针，做好经济金融领域风险防范和处置工作，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

第二，稳市场主体保就业。财政货币政策既要发挥宏观上的稳增长作用，也要发挥微观上的保市场主体的作用。保市场主体是稳增长的基础，保市场主体就是保就业，保就业就是保收入、保民生。保市场主体要采取组合式的税费政策，阶段性和制度性相结合、减税与退税并举。减税是特殊时期的特殊财政政策安排，阶段性的减税规模仍然是 1 万亿元，与 2021 年相同。制度性的安排是增值税留抵退税，规模为 1.5 万亿元。同时，金融业要发挥保市场主体的作用，加强金融对实体经济的有效支持，增加支农支小再贷款，推动普惠小微贷款明显增长、信用贷款和首贷户比重继续提升。金融机构继续对受疫情影响严重的行业企业给予融资支持，防止限贷、抽贷、断贷。保市场主体，还要帮助降低企业生产经营成本，包括对特殊困难行业用电实行阶段性优惠政策、引导大型平台企业降低收费、清理规范行业协会商会和中介机构等收费、查处乱收费乱罚款乱摊派，以及加大拖欠中小企业账款清理力度，规范商业承兑汇票使用等。

第三，坚定不移深化改革。一是加快转变政府职能，积极推进放管服改革，完善市场准入、行政许可事项清单管理，完善重点领域、新兴领域、涉外领域监管规则，创新监管方法，提升监管精准性和有效性。二是支持促进多种所有制经济共同发展，支持和引导资本规范健康发展。依法平等保护企业产权、自主经营权和企业家合法权益，涉企政策要多听市场主体意见。三是推进财税金融领域改革，包括预算绩效管理、省以下财政体制、税收征管制度、金融监管、中小银行股权结构和公司治理、民营企业债券融资支持机制、股票发行注册制等。

第四，深入实施创新驱动发展战略。一是提高国家创新能力，重点是实施好基础研究十年规划和科技体制改革三年攻坚方案。二是加大对企业创新激励力度，强化企业创新主体地位，科技型中小企业加计扣除比例从 75% 提高到 100%，对企业投入基础研究实行税收优惠。三是增强制造业的核心竞争力，加强原材料、关键零部件等供给，增加制造业中长期贷款，实施好产业基础再造工程，国家战略性新兴产业集群工程，培育“专精特新”企业。四是促进数字经济进一步发展，包括建设数字基础设施、5G 规模化应用、工业互联网、集成电路、人工智能等领域。完善数字经济治理，释放数据要素潜力。

第五，坚定实施扩大内需战略。一是推动消费持续恢复。主要措施包括，推动线上线下消费融合，发展生活服务消费，培育消费新业态，鼓励新能源汽车发展，鼓励绿色智能家电下乡和以旧换新，加强社区养老托幼等设施建设。二是积极扩大有效投资。重点是水利工程、综合立体交通网、重要能源基地和设施、城市燃气管道等管网更新改造，防洪排涝设施、地下综合管廊建设。三是增强区域发展平衡性协调性。经济大省要增强对全国发展的带动作用，同时经济困难地区要用好国家支持政策。四是提升新型城镇化质量。包括城市更新，市政设施和防灾减灾，城镇老旧小区改造，无障碍环境建设和适老化改造等。

第六，大力抓好农业生产。一是粮食供给，加强粮食等重要农产品稳产保供，提高稻谷、小麦最低收购价，再次发放农资补贴，守住 18 亿亩耕地红线，新建 1 亿亩高标准农田，新建改造大中型灌区，推进种业振兴，加强生猪产能调控。二是乡村振兴，全面巩固拓展脱贫攻坚成果，脱贫地区发展

特色产业，加强劳务协作、职业技能培训，国家乡村振兴重点帮扶县帮扶措施。三是农村改革，开展好第二轮土地承包到期后再延长 30 年整县试点，深化供销社、集体产权、集体林权、国有林区林场、农垦等改革。

第七，扩大高水平开放。一是要多措并举稳外贸。二是积极利用外资，深入实施外资准入负面清单，支持外资加大中高端制造、研发、现代服务等领域和中西部、东北地区投资。推进自贸试验区、海南自由贸易港建设，增设服务业扩大开放综合试点。三是高质量共建“一带一路”，稳步拓展合作新领域，推进西部陆海新通道建设。四是深化多双边经贸合作，用好优惠关税、原产地认定等规则，扩大贸易和投资合作，推动与更多国家和地区商签高标准自贸协定。

第八，持续改善生态环境。在加强生态环境综合治理的同时，重点做好碳达峰碳中和工作。要立足资源禀赋，坚持先立后破、通盘谋划，推进能源低碳转型。加强煤炭清洁高效利用，有序减量替代，推动煤电节能降碳改造、灵活性改造、供热改造。推进大型风光电基地及其配套调节性电源规划建设，提升电网对可再生能源发电的消纳能力。推进钢铁、有色、石化、化工、建材等行业节能降碳。坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目发展。推动能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。

第九，切实保障和改善民生。促进教育公平与质量提升，提高医疗卫生服务能力，加强社会保障和服务，丰富人民群众精神文化生活，推进社会治理共建共治共享。住房方面要继续保障好群众住房需求，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，探索新的发展模式，坚持租购并举，加快发展长租房市场，推进保障性住房建设，支持商品房市场更好满足购房者的合理住房需求，稳地价、稳房价、稳预期，因城施策促进房地产业良性循环和健康发展。

（二）2022 年经济工作的方法

2021 年中央经济工作会议专门强调了工作方法和策略，2022 年国务院政府工作报告据此对各级政府及其工作人员提出了具体的要求。必须恪尽职守、勤政为民，凝心聚力抓发展、保民生，坚持发展是第一要务，反对敷衍应付、推诿扯皮，坚决纠治任性用权、工作方法简单粗暴，察实情、办实事、求实效，及时回应民生关切，充分发挥中央和地方两个积极性，防止政策执行“一刀切”、层层加码，支持广大干部敢担当、善作为。

责任编辑：郭 霞

2022 年中美宏观政策不同步的长期影响

张燕生

摘要：当前，新冠肺炎疫情、供应链中断、大宗商品价格飙升、供求失衡等因素导致世界主要国家通胀率显著上升。在未来的一个发展阶段，我们将进入与通货膨胀长期结伴的新阶段。本文认为，2022 年中国稳增长、美国反通胀的宏观经济政策不同步将产生长期影响，将出现中美宏观经济政策长期不同步、中美经济周期不同步、中美为世界提供公共产品和安全资产的作用不同步的新变化，将带来全球债务结构、国际货币体系、本国劳工市场的重大持续转变，从而引发国际格局和世界体系渐进的变局。无论世界如何风雨变幻，做好自己的事情始终是最重要的。我们需把握中华民族伟大复兴和建设人类命运共同体的机遇，开创新局面；把握中美经济不同步机遇为世界提供安全资产；把握中美科技不同步机遇促进全方位国际科技合作；把握金融发展不同步机遇，坚持金融为实体经济服务大方向；把握人口质量红利发展机遇化解老龄化挑战。

关键词：世界经济 中美关系 宏观政策 人类命运共同体

作者简介：张燕生，中国国际经济交流中心首席研究员。

2022 年对世界经济和中国经济而言，将是一个不可预见事件频发的多事之秋，也是一个可能载入世界经济史册的大转折大分化大动荡之年。新冠肺炎疫情、俄乌冲突、中美博弈，无疑将深刻改变世界百年未有之大变局的基本态势，重塑国际格局、世界秩序和全球治理架构，对中华民族伟大复兴和构建人类命运共同体的前景将产生重大而又深远的影响。2022 年，中国稳增长、美国反通胀的宏观经济政策不同步将产生长期影响，将出现中美宏观经济政策长期不同步、中美经济周期不同步、中美为世界提供公共产品和安全资产的作用不同步的新变化。这将为全球经济提供一个对冲风险、两面下注、差异化投资组合的多样性选择，从而为中华民族伟大复兴和构建人类命运共同体带来新的机遇和挑战。2022 年是中国双循环战略的起步之年。在中美战略能力竞争的大背景下，统筹短期稳是大局、中期结构性改革为主线、长期高质量转型为主题，要求推进全面深化改革和政府职能的根本转变，要求提升产业国际竞争力、综合国力和全方位国际合作能力，要求推动更高水平的市场开放、更高标准的制度开放、更高层次的创新开放，在新形势下开启社会主义现代化建设的新征程。

一、中国发展的国际环境正在发生重大变化

（一）全球消失了 30 多年的通货膨胀回来了

当前，对全球通货膨胀前景的看法国内外都存在着很大分歧。新冠肺炎疫情、供应链中断、大宗商品价格飙升、供求失衡等因素导致世界主要国家通胀率显著上升。这种通胀现象是暂时性的或阶段

性的，还是长期性的？如果是长期持续性的通胀趋势，这是否意味着 1979 年以来全球严格反通胀的时代结束了，我们将进入一个与通货膨胀长期结伴的发展新阶段呢？这个判断对中国“十四五”时期的宏观调控政策将产生重大影响。^①

首先要回答的问题是，过去 30 多年全球通胀为什么消失了。图 1 数据显示，20 世纪 80 年代以来，世界主要国家的通胀率都得到有效控制，通胀率在长期波动中逐步趋于零。图 2 数据显示，从 1979 年以来世界主要国家采取了严格反通胀的宏观政策组合，如时任美联储主席的沃克尔将货币政策目标从控制利率转向控制货币供应量的政策组合，英美等世界主要国家政府减少了对经济和货币的直接干预，从源头控制住了通胀的货币信用来源，从而形成了经济实际通缩的压力，最终为走出“滞胀”的经济困境提供了政策保证。从图 2 可以看到，世界主要国家政策基准利率逐步趋近于零。经济学家弗里德曼指出“通货膨胀无论何时何地都是货币现象”。为什么过去的 30 多年，世界主要国家货币政策一轮又一轮地推动货币扩张、量化宽松（QE）、无限量（QE）直至进入负利率时代，而通胀率始终低于美联储 2% 的通胀目标。

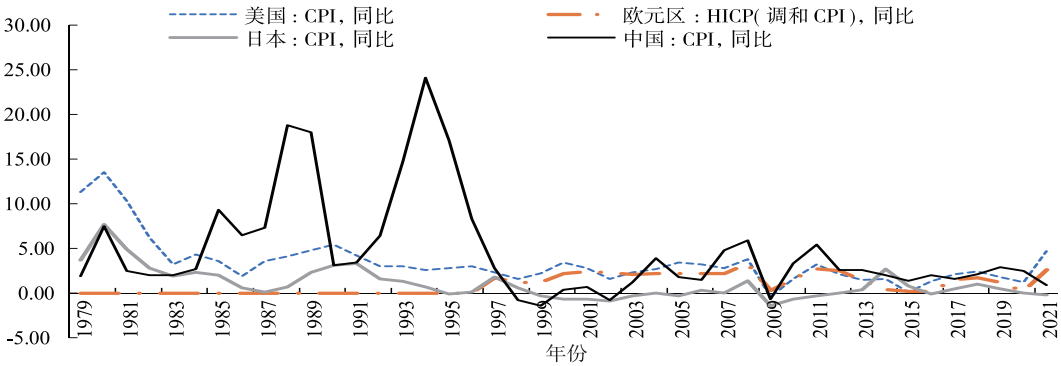


图 1 1979 年以来世界主要国家通胀率长期走势趋于零（%）

数据来源：Wind 资讯。

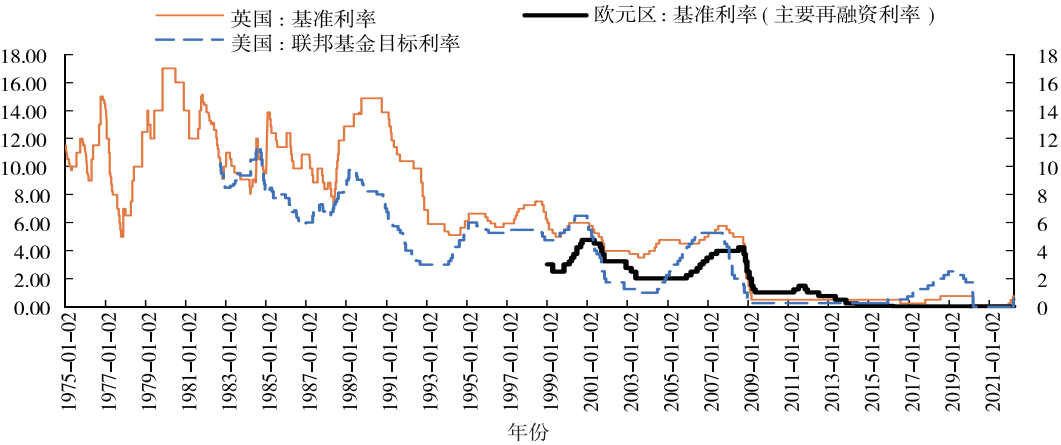


图 2 1979 年以来世界主要国家实施严格反通胀政策基准利率趋于零（%）

数据来源：Wind 资讯。

①“十四五”规划纲要提出，“健全以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策紧密配合，目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系”。

首先，全球通胀率消失之谜。最重要的原因是贸易、金融、生产全球化和全球新科技革命吸收了全球通货膨胀压力。一是贸易全球化吸收了全球通胀压力。如中国改革开放有 2.9 亿农村剩余劳动力外出务工，参与了国际大循环分工体系。在 2007 年《新劳动合同法》出台以前，中国农村剩余劳动力外出务工人员的收益和权益长期被跨国资本严重压低，中国成为全球低成本、大规模、低价格生产基地。这种情况后来同样发生在中东欧、印度、孟加拉、越南、墨西哥等地，释放了巨量劳动力参与国际工序分工体系。表 1 数据显示，1993 至 2008 年，中国加工贸易出口额大于一般贸易出口额，加工贸易顺差远大于总贸易顺差。而加工贸易供应链的控制主体是美日欧全球性企业以及为它们代工贴牌的台港澳企业。二是金融全球化吸收了全球通胀压力。金融全球化动员了全球金融资源进入全球金融市场体系，但没有将全球巨量金融资源流动性配置到知识经济、科技进步和实体经济领域，而是投入金融和房地产领域。在全球金融大鳄的运作下，全球巨量金融资源流动性推高了全球资产价格，全球主要股市、债市、期市、汇市及不动产市场价格持续走高，平抑了全球商品和服务的一般价格水平。同时，资产泡沫通过危机出清严重打击了高杠杆率的发达经济体，造成了全球化的净损失国家和群体，成为推动逆全球化、贸易保护主义的主力军。三是全球新科技革命和生产全球化吸收了全球通胀压力。它创造了一个越来越平的全球经济网络，形成了国际大三角分工体系。发达国家的全球性公司处于全球工序分工的头部位置，掌控着全球金融、贸易、投资以及全球生产体系的市场、技术、关键零部件生产和话语权定价权规则制定权；中国和东亚经济体为世界提供劳动力和加工组装环节；中东、俄罗斯和其他发展中经济体为世界提供能源和资源。形成了全球性低成本要素、低价格商品、规模化生产参与国际分工和全球化生产体系，平抑了全球通胀率。四是新科技革命推动了全球通讯和运输技术革命，形成了全球综合物流体系和供应链管理网络，创造了零库存、及时供货的国际工序分工体系。这个体系有效吸收了金融部门创造的流动性，为虚拟部门蓬勃发展奠定了坚实的实体经济基础。五是中美等大国合作完善全球经济治理架构，有效控制了全球通胀率上升。最显著的案例就是 2008 年国际金融危机爆发，经济全球化逆转、大宗商品价格飙升、量化宽松货币政策并没有带来全球通胀的重要因素。

表 1 改革开放以来中国贸易方式变化 单位：亿美元，%

年份	一般贸易出口	一般贸易差额	加工贸易出口	加工贸易差额	其他贸易出口	其他贸易差额	加工贸易出口/一般贸易出口
1981	208.00	4.34	11.31	-3.73	0.79	-0.71	5.44
1985	237.30	-135.42	33.16	-9.58	3.04	-4.00	13.97
1993	432.00	51.35	442.36	81.76	43.04	-252.52	102.40
1999	791.35	120.95	1108.82	373.04	49.14	-201.67	140.12
2003	1820.34	-56.66	2418.49	789.14	143.45	-477.77	132.86
2008	6628.62	907.69	6751.14	2967.37	927.17	-893.75	101.83
2012	9878.99	-344.89	8626.77	3814.02	1981.38	-1166.05	87.32
2015	12147.92	2923.90	7975.30	3509.20	2611.47	-494.06	66.65

资料来源：中国海关总署相关年份统计数据。

其次，全球通货膨胀回归之谜。过去 30 多年全球化、新科技革命、严格反通胀的宏观政策组合，

共同创造了全球持续通缩而不是通胀的发展环境。然而，这个阶段以 2008 年 9 月国际金融危机爆发为标志而告一段落。为了应对国际金融危机，中美曾合作打造二十国集团（G20）作为全球治理平台，同舟共济推动了全球经济走出衰退走向复苏，大大延缓了全球通货膨胀回归的速度和进程。如 2009 年，中国国内生产总值（GDP）占世界的比重仅 8.64%，而拉动世界经济增长的贡献率高达 50%。2009 至 2019 年期间，中国 GDP 占世界的比重升到 16.59%，拉动世界经济增长的贡献率年均 30% 以上，显著高于美国对拉动世界经济增长的贡献率。美欧等量化宽松货币政策对全球注入了大量流动性，没有带来全球通货膨胀扶摇上涨的一个重要原因是中国等国家承担了拉动全球经济复苏的重任，相当大程度上吸收了全球的流动性。中国的代价是宏观杠杆率从 2008 年底的 142% 上升到后来的 290% 左右。当前，全球经济治理平台从 G20 再次回到七国集团（G7），全球宏观政策协调转向各自为政或小集团协同等，抑制全球通胀率上涨的制度结构性因素发生了重大变化，全球化倒退、全球供应链收缩、全球贸易减速、全球新科技革命转型等环境因素也发生了重大变化。同时增加了新通胀因素，如全球老龄化进程加快、中美博弈从合作走向全面系统性竞争和对抗、俄乌冲突等，意味着一个长期通货膨胀持续的新时代正在到来。

最后，美国等主要国家的宏观经济政策将发生重大转变，推升全球长期通胀率。如美国财政部长耶伦正式提出“现代供给侧经济学”。其政策含义将优先考虑劳动力供应、人力资本、公共基础设施、研发和可持续发展的环境投资。既着眼于经济增长，又要解决长期的结构性问题，特别是不平等问题。这在拜登政府提出的《基础设施投资和就业法案》《重建更好未来法案》中得到充分体现，这需要实施超大规模的财政刺激计划。耶伦说，我们已习惯美国作为世界头号经济强国地位。问题不是这些投资是否有风险，而是如果不投资的代价是什么？她考虑更多的是地缘政治和中美博弈。为了达到目的，美国需要更大力度的经济刺激，更强有力的政府干预，更有保障的供应链安全，更进取的中美战略能力博弈，因此，需要实施对通货膨胀和财政赤字更高包容度的宏观政策组合。^①

（二）经济全球化倒退是一个基本事实

经济全球化倒退，全球贸易投资减速、全球供应链产业链收缩、全球数字技术革命分化是基本事实。这是否意味着世界经济贸易增长的黄金时代结束了，将进入一个类似 20 世纪 20、30 年代的世界经济政治动荡期。

自 20 世纪 90 年代以来，世界进入了现代经济全球化和信息技术（IT）为重点的新科技革命时代。现代经济全球化发展有三个重要的驱动力，即开放驱动、市场化驱动、创新驱动。全球化发展不仅形成了你中有我、我中有你、相互依存的“地球村”，而且创造了巨大的全球化红利，使全球化时代成为世界经济贸易增长的黄金时期。图 3 数据显示，1990 至 2007 年全球人均 GDP 的增速达到 1.64%，显著高于国际金融危机以后 2008 至 2019 年的 1.31%。从历史看，凡是把握住全球化机遇的国家和地区，都会进入发展的快车道。如美国崛起就是把握了 1870 至 1913 年全球化和第二次工业革命的重要战略机遇期。同样，中国改革开放也是把握住 20 世纪 80 年代后期以来的现代经济全球化和 IT 革命的重要战略机遇期。

现代经济全球化的主要推动力。首先是开放推动全球化前行。在关贸总协定/世界贸易组织（WTO）等多边经贸体系推动下，全球贸易投资自由化便利化获得快速发展。尤其是东亚外向型经济模式取得的显著增长实绩，带动了中国、印度等大型新兴经济体加快对外开放步伐。中印巨量低成本

^①国际货币基金组织指出，历史上导致通胀预期脱锚的主要是名义有效汇率的剧烈贬值、经常账户赤字和财政赤字的扩大以及中短期通胀预期的上升。其研究成果也显示，需求端因素导致通胀脱锚的可能性较小。实际情况会怎样变化，笔者后面将进一步讨论。

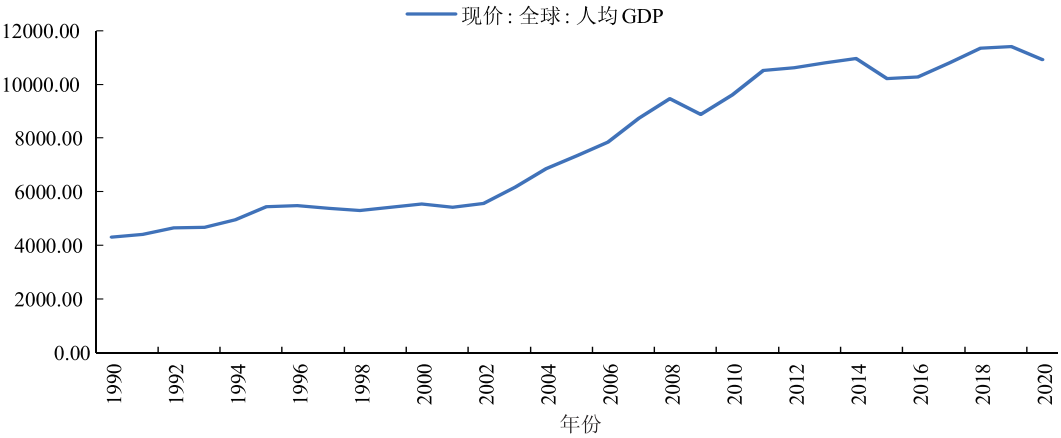


图 3 1990—2020 年世界人均 GDP 增长情况（美元）

数据来源：Wind 资讯。

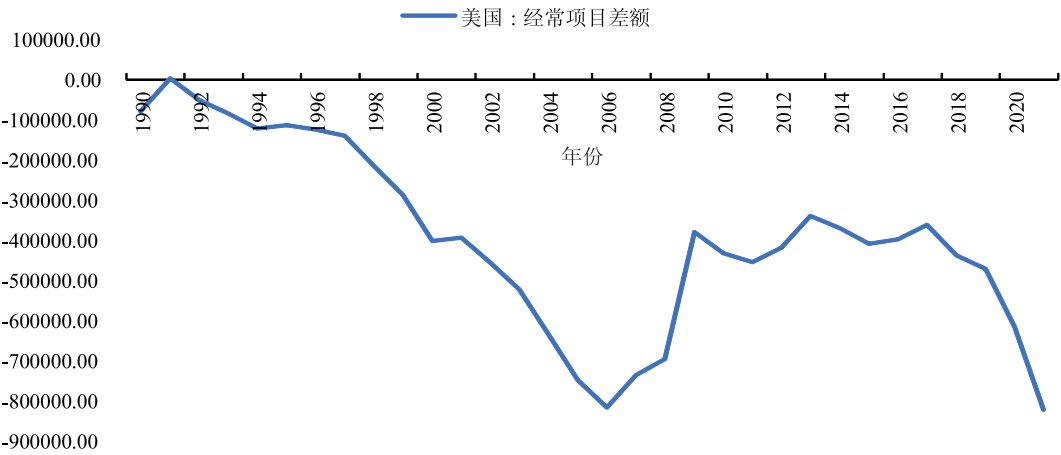


图 4 1990—2020 年美国经常项目差额曲线（百万美元）

数据来源：美国经济分析局、Wind 资讯。

劳动力及其他生产要素深度参与国际大循环和国际工序分工体系，造就了相互依存的全球化经济体系。然而，无论历史还是现实都存在一个“全球化悖论”，即全球化的主要推手往往会在全球化进程中成为逆全球化的主要推手，^① 从而导致全球化的停滞和倒退。其次是市场化推动全球化前行。20 世纪 80 年代以来，美英等主要发达国家、中国等发展中国家和前苏东转型中国家先后推动了市场化改革，逐步形成全球范围内市场配置资源的新局面，增进了全球经济福利。最后是科技创新推动全球化前行。20 世纪 90 年代以来兴起的 IT 革命等助力世界经济进入了低通胀、低利率、高增长、不平衡的黄金时期。

然而，经济全球化前行始终面对着三个无法解决的矛盾。一是全球化缺少解决全球失衡和再平衡的协调机制。图 4 数据显示，1990 年以来，美国经常项目逆差在 1996 年为 1200 亿美元，2001 年超过 4000 亿美元，2007 年超过 8000 亿美元，造成了全球失衡日趋严重、全球非理性繁荣、全球化失控的

^①1870 至 1913 年的经济全球化的主要推手是英国。由于忽视第二次工业革命的机遇，忙于海外殖民地扩张，在 1890 年前后英国从推动自由贸易转向保护贸易。同样，1990 至 2007 年的经济全球化的主要推手是美国。由于推动了 20 世纪 90 年代的科技泡沫和 21 世纪 00 年代的金融和房地产泡沫，美国经济空心化日趋严重，危机后也转向贸易保护主义。

局面。其主因是美国 20 世纪 90 年代制造了科技泡沫，21 世纪 00 年代制造了房地产和金融泡沫，美国经济和产业日益空心化，最终引发国际金融危机。其代价是现代全球化倒退。^①二是全球化缺少解决全球化损益和公平发展的协调机制。全球化会在发达经济体和发展中经济体之间以及内部造成受益者和受损者群体，如何协调两者之间的利益和矛盾，是全球治理困境的一个重要问题。如率先脱离欧洲一体化进程的是英国，率先转向区域化^②和贸易保护主义的是美国。三是全球化缺少解决地缘政治冲突和大国对抗的协调机制。表 2 数据显示，1990 至 2019 年，日本 GDP 占美国的比重下降了 30 个百分点，中国则上升了 60 个百分点。全球化失控导致美国“吃亏”中国“占便宜”、中国出口导向战略加剧全球失衡，都成为美国挑起贸易战，推动贸易保护主义和逆全球化的所谓理由。图 5 数据显示，2005 年中国经常项目顺差才 1324 亿美元，其来源主要是代工贴牌的加工贸易顺差；在全球非理性繁荣的带动下，2008 年经常项目顺差才 4206 亿美元（张明，2022）。^③

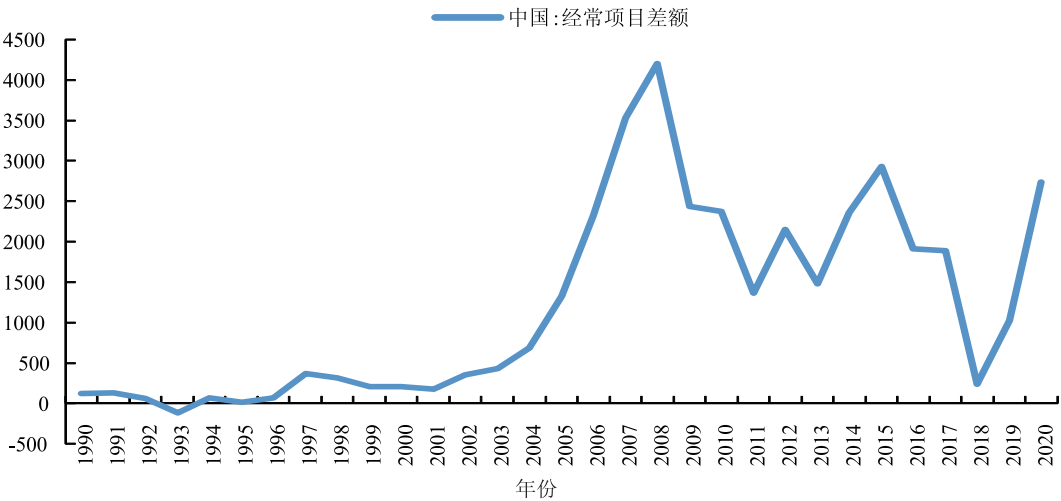


图 5 1990—2020 年中国经常项目差额曲线（亿美元）

数据来源：Wind 资讯。

表 2 1990 年以来中国、日本、美国的发展实绩 单位：10 万美元

年份	世界 GDP	中国 GDP	美国 GDP	日本 GDP	中国 GDP 占世界比重	美国 GDP 占世界比重	日本 GDP 占世界比重	中国占美国比重	日本占美国比重
1990	225487.2	3965.9	59631.3	31965.6	1.8%	26.4%	14.2%	6.7%	53.6%
2001	327015.9	13336.5	105819.3	43747.1	4.1%	32.4%	13.4%	12.6%	41.3%
2019	873907.9	143406.0	213726.0	51359.0	16.4%	24.5%	5.9%	67.1%	24.0%

数据来源：IMF、中国统计局、美国经济分析局、Wind 资讯。

①IMF 数据显示，21 世纪后的第一个十年，全球平均增长 3.5%，第二个十年增长 3.12%，第三个十年增长 2.54%。
②如奥巴马任总统期间，将推动世贸组织多哈回合谈判，转向推动 TPP、TTIP、TISA 等区域自贸协定和诸边开放议题谈判。
③金融危机爆发以来，中国经常账户顺差占 GDP 比率从 2007 年近 10%，降至近年来低于 1%~2%。外汇储备存量在 2014 年 6 月达到接近 4 万亿美元，2021 年末为 3.25 万亿美元。在 2001 至 2020 年的 20 年间，除 2016 年外，直接投资在 19 年内都是净流入，累计顺差 19813 亿美元。20 年间，证券投资有 15 年是净流入，累计顺差 3964 亿美元。其他投资在 20 年间仅有 9 年是净流入，累计逆差 15019 亿美元。如用非储备性质金融账户余额和误差与遗漏项余额之和，从 2014 至 2020 年间，中国有持续 7 年的跨境资本流出。

（三）大国博弈下主要国家政府加强了对经济的直接干预

现阶段，世界主要国家普遍加强了对经济的直接干预。这是否意味着全球新自由主义的时代结束了，我们将进入政府推动中美博弈、新旧基础设施建设竞赛和战略能力竞争的新时代。尤其发生了俄乌冲突，无论什么结局，世界会进一步向北约、美西方、民主同盟的集团化方向迈进。中国不可能倒向这个集团，必须坚持走自己的道路。俄乌冲突可能带来的一个后果，即中国发展的国际环境越来越像 20 世纪 20、30 年代。习近平主席在 2019 年 6 月日本大阪举办的 G20 峰会上指出，“避免因一时短视而犯下不可挽回的历史性错误”“避免落入冲突对抗的陷阱”。对中国而言，这相当于是一次大国冲突的压力测试和情景预演。对此，我们必须做最坏情景的假设，争取为实现中华民族伟大复兴和构建人类命运共同体赢得最好的结果。

首先，未来国际格局的演变将发生哪些新变化？是继续推动形成中美欧三足鼎立的国际大格局，出现中美欧结构相对平衡、利益相互纠缠的三大生产网络体系；还是出现中国与美西方阵营分明、相互对立的两个平行世界之间的选择性对抗、竞争与合作，极端情景会形成系统性激烈对抗的冲突情景；或形成中美之间科技、产业、金融三大领域之间脱钩与挂钩、对抗与合作、制裁与反制之间的战略缠斗。其他国家和地区有些会选边站，有些不选边站，中美战略能力竞争的重点是争取第三方的理解、支持、接受。

其次，未来的世界秩序的演变将发生哪些新变化？是延续二次大战后建立的多边经贸秩序继续前行，^① 推动多边规则体系的与时俱进、现代化多样性包容发展；还是在基于规则的自由贸易秩序、基于对等的公平贸易秩序、基于共享的包容贸易秩序^②之间的大国博弈中，搭建能够争取中国与美西方合作、多数经济体参与建设的自由公平包容的合作之桥；或俄乌冲突类似事件为导火索引发世界秩序更加失序。探索基于人类命运共同体的世界新秩序最佳实践是突破口。

最后，未来全球治理的演变将发生哪些新变化？是延续国际金融危机时中美合作推动过的 G20 全球治理平台；还是再次回归 G7 的小集团和推动导致全球进一步分裂的所谓的民主联盟；或发展区域化、诸边协商、碎片化的全球治理组织，如何避免因一时短视而最终落入冲突对抗的陷阱。国际格局、世界秩序、全球治理都是相当需要历史耐心的慢变量，中国如何为世界提供公共产品、安全资产和协调机制，是中国未来担负全球治理的稳定锚角色转变的本质要求。

在俄乌冲突中，中国既不会支持美欧对俄制裁，也不会支持战争。制裁在实质上是制裁人民，休战实质上是帮助人民，中国将提供人道主义援助。中国与俄美欧等都是国际事务中的利益攸关方，不会选边站。目前，中美之间出现科技、产业、金融各种脱钩的风险在显著上升。但近来中国美国商会、中国德国商会发布的调查报告显示，83% 的美资企业和 96% 的德资企业持续看好中国市场，66% 的美资企业和 71% 的德资企业计划增加在华投资。2022 年前两个月，美国、德国实际对华投资分别增长 36.4% 和 109.1%。

二、中美宏观政策不同步的长期影响

（一）2022 年中国稳增长、美国反通胀的宏观政策不同步

2022 年，中美仍是拉动世界经济增长的两大引擎。美国采取了超大规模的财政刺激政策，其首要

①习近平主席指出，“世界只有一个体系，就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序，就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则，就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则”。

②自由贸易的本质是开放，公平贸易的本质是改革，包容贸易的本质是发展，三者之间寻求合作而不是对抗。然而，目前大国之间在 WTO 等多边经贸体系的分歧和冲突正在扩大。

目标不仅是经济恢复，更着眼于中美博弈。国际货币基金组织（IMF）预计 2022 与 2023 两年美国经济增长率分别为 4% 和 2.6%。美国 2022 年 2 月的通胀率高达 7.9%，^① 控制通货膨胀将成为美国 2022 年宏观政策的头等大事。3 月美联储进入加息周期将引发宏观名义总量的相应调整，3 月 16 日美联储将 2022 年美国经济增长率从 4.0% 下调至 2.8%。美国宏观政策调整的外溢效应将直接影响到世界各国经济。中国应对世纪新冠肺炎疫情冲击的政策基调保持战略定力，保持宏观杠杆率的基本稳定，2 月通胀率 0.9%，^② 稳增长成为宏观政策的主基调。但 2021 年的主要宏观政策实际效应偏紧，教培双减、反垄断、共同富裕、能耗双控等重大举措推进过程偏急，消费投资、生活服务和生产服务业、中小微企业和个体工商户等领域复苏势头偏弱。稳字当头，七大政策组合发力，将 2022 年中国经济增长率预期调高至 5.5% 左右。

表 3 2022 年全球和中美经济增长率预测

	2021 年		2022 年		2023 年
	2021 年 10 月预测	2022 年 1 月预测	2021 年 10 月预测	2022 年 1 月预测	2022 年 1 月预测
世界产出	5.9%	5.9%	4.9%	4.4%	3.8%
中国	8	8.1	5.6	4.8	5.2
美国	6	5.6	5.2	4	2.6

资料来源：2021 年 10 月和 2022 年 1 月 IMF《世界经济展望》报告。

中国稳增长、美国反通胀，是否会成为长期趋势？这对全球经济和中美经济会产生重大影响。在未来的一个发展阶段，通货膨胀将成为一种长期现象。花旗集团经济意外指数显示，美国、新兴经济体和发展中经济体以及全球经济分别从 2020 年 9 月、2021 年 3 月和 2022 年 2 月开始出现超乎预期的通胀率上升。根据欧盟统计局数据，2022 年 2 月欧元区通胀率按年率计算达 5.8%，能源价格按年率计算上涨 31.7%。其中，德国 2 月通胀率为 5.5%，法国为 4.1%，意大利为 6.2%，西班牙为 7.5%。俄罗斯预估制裁后的经济走势，通胀率升至 16.8%，GDP 下降 4.5%；而印度尼西亚和日本 2 月通货膨胀率仅 2.1% 和 0.8%。

英国学者查尔斯·古德哈特（2021）认为，中国的崛起及其人口带来的“甜头”强力影响过去 40 年全球通胀、利率的变化走向。现在，中国人口增长率减缓正值世界“反全球化”兴起之际。不仅是中国，欧美发达国家也一同身处这一人口大“逆转”的最前沿，这将从根本上改变世界经济。他预计西方未来几十年的通胀压力在每年 3% 到 4% 之间，这是劳动力短缺造成的。对此，中国将长期坚持稳增长的宏观政策组合，坚持短期稳是大局、中期结构性改革为主线、长期高质量发展为主题的政策衔接和持续，坚持保持战略定力和宏观杠杆率的基本稳定，顺利度过从人口规模红利到人口质量红利的转变。从美国方面看，它不仅为摆脱新冠肺炎疫情造成的严重经济衰退而采取了超大规模的财

① 哈佛大学教授劳伦斯·萨默斯在《华盛顿邮报》撰文指出，美国面临巨大的通胀压力，包括能源价格上涨、俄乌冲突导致的粮食价格上涨以及新冠肺炎疫情反弹引发的供应链中断加剧等，上述因素或在年内将美国通胀率推高 3 个百分点。

② 发达经济体作为消费中心、中国等新兴经济体作为生产中心，前者通胀率拉高后者成本驱动，其他大宗商品出口国拉高输入型通胀。以居民消费价格指数（CPI）衡量的通胀率，美国等发达国家要高于中国等新兴和发展中国家。而以生产价格指数（PPI）衡量的通胀率，美国等发达国家最高，中国仅次于美国，其他发展中国家最低。

政经济刺激,^① 而且为了中美战略能力竞争而继续采取扩张性宏观政策, 通货膨胀将成为长期现象。

(二) 美国关于通货膨胀前景的争论

美联储推出了“平均通货膨胀目标制”, 希望通过提升对通货膨胀的容忍度为经济复苏赢得更加充分的时间。直至 2021 年底, 美联储主席鲍威尔还一直坚持本轮通货膨胀是暂时性的政策判断。^②

美国学者大卫·雷夫施耐德和大卫·威尔科克斯(2022)认为, 2021 年美国的高通胀主要是特殊因素产生的结果, 其中许多因素可能会在 2022 年和 2023 年消退, 通胀的长期预期已经保持稳定。因此, 他们得出的结论是, 在适当的警告下, 大部分高通胀将自行消失, 美联储不必过于猛烈地踩刹车。它只需要使政策利率接近中性利率, 着陆很可能是顺利的。他们认为在大流行之前的 25 年里, 通胀冲击几乎没有持续存在, 而且通胀总是很快回到美联储 2% 的通胀目标附近。美国个人消费支出平减指数(PCE)将在未来两年左右平稳下降至美联储 2% 的目标。

然而, 曾做过 IMF 首席经济学家的奥利维尔·布兰查德(2022)对当前美国通胀形势提出不同看法。他发现, 现在美国通胀形势更像 1975 至 1983 年(参阅图 6)。美联储当时的政策严重滞后于通胀形势, 1975 年核心通胀率 and 政策实际利率相差 17 个百分点, 现在相差 12 个百分点, 当年美联储用了 8 年时间才将通胀率控制在 4%。代价是实际利率上升了近 13 个百分点, 失业率从 20 世纪 70 年代初到最高点上升了 6 个百分点。^③ 他认为, 2021 年美国的通胀飙升与过去 40 年来的任何情况都不同。约瑟夫·E·加格农在彼得森国际经济研究所的政策讨论上提出, 如果到 2023 年底 PCE 通胀率稳定在远高于 2% 的水平, 那么问题是美联储是否需要进一步放缓经济, 冒着衰退的风险, 才能一路回到 2%。^④

关于美国通胀率前景的争论, 焦点是根据过去 40 年通胀率长期稳定趋势观察美国通胀率的未来, 还是基于趋势变化观察美国通胀率的未来。前者坚守菲利普斯曲线变平了, 给定的失业率变动, 通货膨胀的变动幅度很小; 单位劳动力成本的变动, 对价格通胀的影响有限。因此, 得出来大卫·雷夫施耐德和大卫·威尔科克斯的实证判断, 即美联储不必过于猛烈地踩刹车, 美国 PCE 将在未来两年左右平稳下降至美联储 2% 的目标。后者则认为菲利普斯曲线变陡峭了, 即劳动力市场过热或供需失衡都会转变为通胀现象。如果影响价格高于工资的各种因素发挥推高通货膨胀的作用, 如果菲利普斯曲线的斜率不再平坦而是变陡峭了, 这将进一步助长通胀持续下去。

图 6 可以讨论三种不同的通胀场景。

①特朗普任内实施了 3.1 万亿美元(2020 年 3 月和 2021 年 1 月), 拜登上台不到一年也实施了 3.1 万亿美(2021 年 3 月签署 1.9 万亿美元纾困法案、11 月签署 1.2 万亿美元的基础设施投资和就业法案)。

②主要发达国家扩张性的财政政策和货币政策是全球通胀的需求端原因之一。实施了“无限制量化宽松”政策, 创造了空前宽松的信贷环境。更重要的是, 2020 年 8 月美联储主席鲍威尔宣布美联储将实施新型货币政策框架——“平均通胀目标制”(Average - inflation Targeting)。在新框架下, 货币政策的追求是在一段时间内实现 2% 的平均通胀率。如果之前一段时期的通胀率低于目标, 那么美联储将在之后的时期允许通胀“超调”。

③奥利维尔·布兰查德认为, 美联储近 40 年来一直保持着低通胀记录, 因此有理由获得信用, 而 20 世纪 70 年代的美联储却没有这种记录。在 20 世纪 70 年代, 两次主要的能源价格冲击使情况变得复杂。但今天, 我们可能会有类似的经历: 2019 年爆发的新冠肺炎疫情已经大幅提高了油价, 而近期的乌克兰战争可能导致油价进一步大幅上涨。然而, 今天能源在生产 and 消费中所起的作用比那时要小, 这是个好消息。

④约瑟夫·E·加格农(Joseph E. Gagnon)在美国彼得森国际经济研究所政策简报中估计, 当失业差距为负时, 失业率下降 1 个百分点会使通货膨胀(其他条件相同)增加 0.6%, 大约是 Reifschneider 和 Wilcox 估计的系数的 8 倍。根据这一估计, -2% 的失业率差距可能会增加 1.2% 的通货膨胀。 $\Delta p = \Delta p(-1) - a(u - u^*) + x$, $\Delta p_e = p_e - p(-1)$, 其中 $p(-1)$ 是上一期价格水平的对数, p_e 是本期预期价格水平的对数, 所以 Δp_e 是本期预期价格通胀; u 是失业率, u^* 是自然失业率, 所以 $(u - u^*)$ 是失业差距。 x 是影响价格高于工资的所有因素。

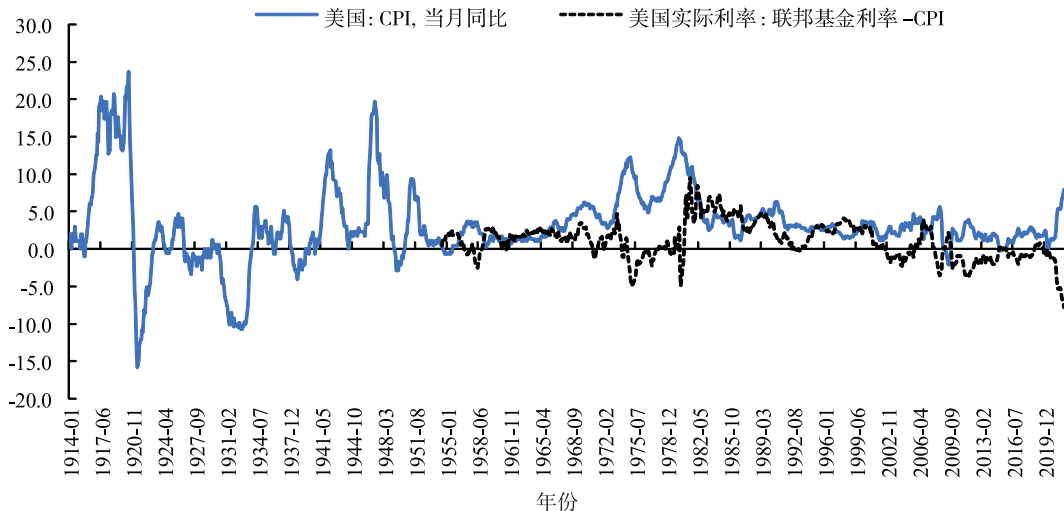


图 6 1914—2019 年美国长周期通胀率与政策实际利率的走势（%）

数据来源：Wind 资讯。

一是新冠肺炎疫情的爆发造成供应链中断、各国生产能力恢复不同步成为全球通胀高企的主要推手。其中包括对通胀预期的供给冲击（如供应链中断、供给短缺等）、需求冲击（财政刺激、消费增加等）。关键分歧是未来通胀走势是与过去 40 年来的任何情况都不同（布兰查德，2022），还是 2023 年通胀着陆很可能是顺利的（雷夫施耐德、威尔科克斯，2022）。另一个问题是未来通胀率的主要推动力是什么？美国未来是否会推动基建投资、改善民生、科技创新等大规模的财政支出计划，从而推高需求拉动的通胀；俄乌冲突是否会持续推高大宗商品价格，从而带来成本驱动的通胀；中美博弈等地缘冲突是否可能造成两个平行世界的不确定性冲击，从而带来通胀预期持续走高。^① 总之，我们要做好准备进入一个与通胀长期伴随的新时代。

二是通胀率的未来走势是否更像 20 世纪 70 年代。布兰查德认为，首先，1975 年核心通胀率 and 政策实际利率相差 17 个百分点，美联储用了 8 年时间直到 1983 年才将通胀率控制在 4%。其代价是实际利率上升了近 13 个百分点，失业率从 70 年代初到最高点上升了 6 个百分点。现在核心通胀率 and 政策实际利率相差 12 个百分点，控制通胀所需要的时间和代价可能是巨大的。其次，发达国家劳动力市场是否会重现 70 年代“工资—通胀”双循环推动。80 年代后期，产业转移和国际工序分工体系瓦解了工会力量和集体谈判制度。下一步是否会出现经典经济学规律回归的现象呢？尽管周期性的劳动成本—通胀压力较小，但美国劳动力成本在近几年确实存在持续上升的趋势，尤其是出现逆全球化趋势以及俄乌冲突以来，劳动力成本—通胀的趋势性变化更值得关注。最后，新冠肺炎疫情的爆发造成的供应链中断的通胀压力是暂时性的还是中长期的。现阶段全球供应链收缩和综合物流体系解体是通胀压力释放的因素之一。Davarzani（2022）研究了 1970—2014 年全球大宗商品价格冲击对国内通胀的影响，发现全球大宗商品价格冲击可以解释一国 26% 到 38% 的通货膨胀波动。总之，1975 至 1983 年是美国从扩张性宏观政策到严格反通胀的宏观政策转变的重要转折点，现在美国是否进入从严格反

^①Ahn & Luciani（2021）将通胀分解为纯通胀、相对价格通胀和特殊通胀。发现纯通胀决定了通胀的趋势性，相对价格通胀和特殊通胀则决定了通胀的波动性。更进一步发现了纯通胀主要由劳动力市场疲软和通胀预期驱动，而石油价格或汇率变化等供给冲击对纯通胀没有影响，而是解释了相对价格通胀的变化。如果存在导致纯通胀的趋势性因素——劳动力市场疲软和通胀预期驱动，那么很有可能这次新冠肺炎疫情引起的全球通胀将在中长期持续，而不只是能源价格推动的短期波动。

通胀的宏观政策转向扩张性宏观政策的重要转折点。因此，美国现阶段通胀形势仍处于持续波动前行的一个长时期的初始阶段。

三是美国未来通胀率是否更像 20 世纪 20、30 年代至 70 年代的综合混合体（见图 6）。现阶段涉及通胀的经济理论和政策实践可能回归经济学经典的时期。菲利普斯曲线从更加平坦转向更加陡峭就是一个证明。Beckmann 等（2021）认为，导致当前的通胀延续至中期通胀的因素包括原材料大宗商品超级循环产生的持久价格上涨压力，持续性的供应瓶颈，新冠肺炎疫情导致的私人部分储蓄率上升产生额外需求，大规模的财政刺激以及紧张的劳动力市场等。尽管这些因素多为暂时性的，但可能导致比过去十年更持续的价格上涨压力。此外，1979 年以来的全球宏观经济有哪些因素近年来发生了新变化。实际工资追赶通胀的动态趋势变了，通胀率由长期稳定开始快速上升；通胀预期的锚定效应变了，如果预期越失锚，则 2021 年通胀越会影响 2022 年的通胀形势；菲利普斯曲线变平了，意味着对于给定的失业率变动，通货膨胀的变动幅度较小，如果菲利普斯曲线变陡峭了，劳动力市场过热就可能对工资通胀造成巨大压力；人口老龄化也会加剧产出下降和通胀上升这样两个相反趋势。现在的问题是，过去的趋势不再继续，通胀形势将发生转折性变化（奥利维尔·布兰查德，2022）。IMF 前首席经济学家 Maurice Obstfeld 说，这段冲击持续的时间越长，各经济体遭受“类似于 20 世纪 70 年代经历”的可能性就越大。经济增长放缓甚至衰退可能是战胜通货膨胀的代价，新兴经济体尤其脆弱。^①穆迪分析首席经济学家 Mark Zandi 认为，部分是因为像美联储这样的央行已经从 20 世纪 70 年代的长期通胀中吸取了教训——足以不再走上这条“黑暗道路”“他们宁愿让我们更早地陷入衰退，而不是陷入停滞型通货膨胀和之后更严重的衰退”。然而，问题是，未来美国通胀率的变化轨迹是越来越像 20 世纪 70 年代走出滞涨时的场景，还是越来越像 20、30 年代走出百年变局时的场景？^②从目前的形势看，俄乌冲突、新冠肺炎疫情、中美博弈以及未来还会不断出现更不可预见的激烈冲突对抗，有推动全球格局走向 20 世纪 20、30 年代局面的趋势。中国怎么办？适应全球未来长期通胀率变化的新形势，要始终坚持短期稳是大局、中期结构性改革为主线、长期高质量转型为主题的宏观政策取向。即便是全球通胀形势有失控的风险，仍要保持战略定力，推动国内经济稳定增长。

（三）中美宏观政策不同步的长期影响

如果中美博弈出现宏观政策取向不同步的长期趋势，将带来全球债务结构、国际货币体系、本国劳工市场的重大持续转变，从而引发国际格局和世界体系渐进的变局。其中隐含的重大机遇和严峻挑战是需要我们认真研究和对待的。其中，美国宏观政策转向的长期影响值得重视。目前，美国面对高油价、高通胀、高债券收益率上行压力。2020 年 3 月 29 日，美国 2 年期国债收益率自 2019 年 8 月以来首次高于 10 年期国债收益率，即出现了长短期国债收益率倒挂。美国经济预期将陷入衰退的风险在上升。美国宏观政策选择面对困境：为了防止经济衰退，而采取新一轮扩张性宏观政策；还是为了防止通货膨胀，而付出经济衰退的代价？笔者相信，有更多经济学家希望美联储能够延续过去 40 年的严格反通胀模式，即使付出严重的经济衰退。但在中美博弈、俄乌冲突、新冠肺炎疫情面前，拜登政府及美联储大概率会最终选择经济扩张与通胀同行。其中，中美博弈的地缘政治因素在起决定性作用。

1. 美国债台高筑将成为长期趋势

^①佚名：《世界经济可以避免 1970 年代的停滞型通货膨胀重演 但不是没有代价》，新浪财经，2022 年 3 月 10 日。
^②20 世纪 70 年代走出滞涨时的场景，更多是执行严格反通胀的宏观政策组合；20、30 年代走出百年变局时的场景，更多依靠扩张性宏观政策和对通胀更包容的政策取向。

美国财政部公布的数据显示，美国联邦政府债务规模已突破 30 万亿美元，比美国 2021 年 GDP 高出约 7 万亿美元。新冠肺炎疫情暴发以来，美国债务增长近 7 万亿美元。^① 同时，按照美国证券业和金融市场协会的数据显示，截至 2021 年 9 月底，美国企业的公司债券发行余额达到 10 万亿美元，较上次美国的加息周期（2015 年底）多出约 30%。^② 其中，债务违约风险更高的低评级债券占比约 20%。又据 2022 年 2 月美国纽约联邦储备银行发布的报告，2021 年美国家庭债务总额增加了 1.02 万亿美元，达到 15.58 万亿美元，创金融危机以来的最大增幅。美联储加息不仅会增加美国各类债务成本及债务风险（见图 7），还可能增加新兴市场和发展中经济体偿还美元债务的成本，从而推高全球债务违约风险（见图 8）。

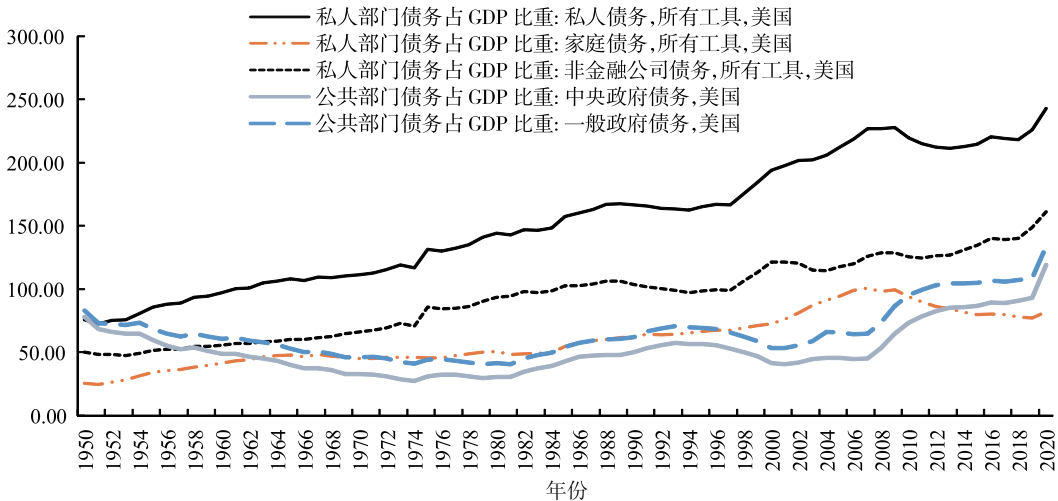


图 7 1950—2020 年美国各类债务占 GDP 的比重 (%)

数据来源：IMF，Wind 资讯。

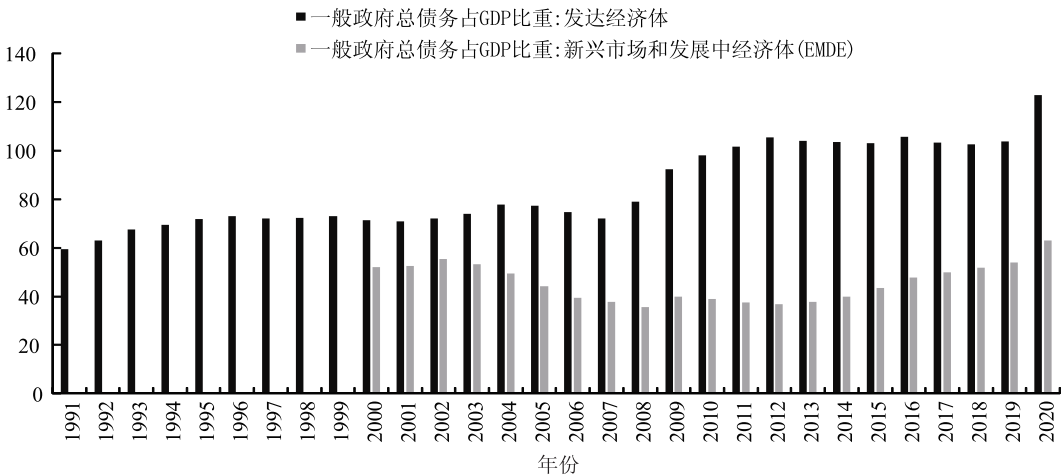


图 8 1991—2020 年发达国家和发展中国家一般政府债务占 GDP 比重 (%)

数据来源：IMF，Wind 资讯。

①2021 年，美国在世界 GDP 中占比 24.4%，美元在国际外汇储备中占比 60%，总债务占美国 GDP 的 130.65%。
②日本案例中，企业降低杠杆，公共债务和私人债务总量上升，最终对企业和经济发展带来不利影响。

要重新评价美国的债务负担。美国财长耶伦上任后，一是强调美国国会要迅速提高联邦政府债务上限，将联邦债务上限从目前的 28.9 万亿美元提高到 31.4 万亿美元。她警告称，美国政府债务违约很可能引发一场“历史性的金融危机”。二是强调债券的利息支付占 GDP 之比/债务占 GDP 之比小于 1，则债务就是可持续的，即在低利率的环境中承担更高债务负担仍是可持续的。她的这两项财政政策的诉求，为美国下一步不断推高债务上限，随加息周期而不断推高利息支出铺平了道路。其目的是通过实施扩张性财政政策，为中美战略能力博弈取胜提供充足的可持续财力支撑。她表示，“从长远来看，大规模刺激经济的好处将远远大于成本”。至于美国财政政策取向是否会引发通胀并对全球开征通胀税的外溢代价，她并不真正在乎。

2. 新兴市场和发展中国家债务风险显著上升

国际金融协会（IIF）最新发布的《全球债务监测》报告显示，2021 年全球债务总额首次突破 300 万亿美元，达到 303 万亿美元。新增债务超过 80% 来自新兴市场，其债务比上年增加 8.5 万亿美元，超过了 95 万亿美元。自 2021 年 9 月以来，发展中国家的债券收益率一直在上升，这是金融状况收紧的一个明显信号。自俄乌冲突以来，发展中国家债券收益率平均又增加了 36 个基点。预计 2022 年发展中国家需要 3100 亿美元来满足外部公共债务的偿付要求，这相当于 2020 年底外部公共债务未偿存量的 9.2%。IMF 预测，从疫情前 2019 年至 2021 年底，全球债务率将由 83.6% 上升至 97.8%，发达国家的负债率将从 103.8% 升至 121.6%，新兴市场的债务率将从 54.7% 升至 64.3%。

为此，IMF 总裁格奥尔基耶娃建议，一是确保各国安全度过货币政策紧缩周期。主要国家采取减债、加息、缩表等紧缩政策，新兴市场和发展中国家必须为由此带来的国际资本流动逆转做好准备。如在条件有利时延长债务偿还期限，同时避免进一步增加外币债务。二是要关注财政可持续性，帮助低收入国家解决债务问题。IMF 预计约 60% 的低收入国家已处于债务困境，需要更多国内收入、赠款、优惠融资等，以便快速解决债务问题。^①

3. 公共产品短缺是当前主要的全球治理困境

作为负责任大国的重要职能是为全球提供公共产品。导致全球化倒退的主因是公共产品短缺的困境。如本文第一部分讨论的全球化三个短板：一是缺少全球失衡和再平衡调节机制；二是缺少全球化损益和公平调节机制；三是缺少地缘政治和大国冲突的仲裁调解机制。由于缺少全球性政府和央行，缺少有效的全球经济治理机制和金融货币体系，缺少足够负责任的大国承担提供公共产品和安全资产的责任，这些问题在相当长时期内很难有解。这就很容易落入“金德尔伯格陷阱”，即缺少全球公共品提供者所导致的全球经济失序，最终会陷入冲突对抗的陷阱。要防止这种情形发生，中国就要有意识地承担为全球提供力所能及的公共产品和安全资产的历史责任。中国承担公共产品供给责任的案例很多，其中有两个经典案例：一是应对 1997 年亚洲金融危机，中国承诺人民币不贬值，保证了地区货币稳定。代价是 1998 至 2005 年人民币汇率长期稳定，导致经常项目盈余和外汇储备资产的大幅积累。二是应对 2008 年国际金融危机，中美携手利用 G20 作为全球治理平台稳定了全球经济。代价是中国宏观杠杆率从 142% 的低点上升到 290% 的高点。这是 2008 年世界主要国家实施量化宽松货币政策并未引发严重的通货膨胀的一个重要原因。今后中国承担公共产品和安全资产供给责任，就是在世界百年变局中提供相对稳定的宏观政策、宏观经济和现代产业体系以及可以充当稳定锚功能的人民

^①2021 年 8 月，IMF 发行了历史上规模最大的 6500 亿美元的特别提款权，然而，其分配是与 IMF 的国家配额相联系的。这意味着大部分增加的资金将归于高收入国家，而只有 8% 将被输送到具有高度债务脆弱性的国家。一些高收入国家可能愿意将其增加的特别提款权份额“捐赠”给贫困国家；但这不如将特别提款权的分配与发展水平挂钩，从而使贫困国家在这种增加中直接获得更大的份额。

币、人民币资产和人民币市场体系，为世界和中国提供一个可以两面下注对冲风险的系统性选择。

当前，美国仍是全球最重要的安全资产供给者。以美国财政可持续性和国家信用为基础，美元、美债、政府支持的机构证券、金融机构债务等都被视为安全资产。然而，如果美国采取扩张性宏观政策，通胀率居高不下，那么，美元贬值就等价于全球减免美国债务，是全球共同承担美元作为公共产品的代价。美国只有创造更多的美债，才能吸收泛滥的美元流动性；只有创造更多的美元，才能满足联邦政府发债融资的需求。自 21 世纪头十年中期以来，美元近 30% 的升值，以及美国债券收益率约 3/4 的下降，在很大程度上可以归因于中国的影响。金德尔伯格在解释大萧条形成原因时认为，根源在于英国没有能力，美国又不愿意承担责任以稳固国际经济体系：第一，为跌价商品保持比较开放的市场。美国在 1930 年通过的《斯穆特—霍利关税法案》，引起全球贸易战。第二，提供反经济周期的长期贷款。第三，在危机时期实行贴现，全球缺乏“最后贷款人”（邵宇、陈达飞，2022）。对此，中国从构建人类命运共同体的角度出发，要避免落入“金德尔伯格陷阱”，就要补位承担力所能及的安全资产和公共产品供给的责任。

瑞士信贷银行短期利率策略主管佐尔坦·波扎尔最新发表《布雷顿森林Ⅲ》（Bretton Woods Ⅲ）的报告。^①他指出商品危机正在发生，这将大大动摇现在以美元为基础的经济体系，引入世界货币新秩序。他预言的布雷顿森林体系 3.0，其支撑是“Outside Money”外部货币，即黄金和其他大宗商品。也就是说，美国欧盟发行的货币和债券将不受信任，^②黄金和资源才具备更底层的信用。这将导致西方世界的高利率和高通胀。他还认为，“从以黄金为支撑的布雷顿森林时代，到以主权债券为基础的布雷顿森林体系Ⅱ，未来我们将转向以黄金和其他原材料为支撑的布雷顿森林体系Ⅲ”。^③沙特阿拉伯正在考虑以人民币定价其对中国的部分石油销售，在国营石油公司 Aramco 的计价模式中接受人民币计价的期货合约。^④世界黄金协会数据显示，俄罗斯目前拥有 2300 吨左右的黄金。2020 年 3 月 23 日，俄罗斯总统普京宣布，凡是与俄罗斯进行石油天然气贸易等大宗交易，必须使用俄罗斯法定货币卢布进行结算。将大宗能源商品变为卢布最大的信用支持。3 月 24 日彭博全球债券综合指数（政府和企业债务总回报率衡量基准）已从 2021 年 1 月的高点下跌 11%，创有记录以来的最大回撤，超过 2008 年金融危机期间 10.8% 的跌幅。从市值来看，缩水幅度接近 2.6 万亿美元，同样高于 2008 年的 2 万亿美元。

美国财政部长耶伦近来表示，美元并没有真正的竞争对手，中国和俄罗斯都没有接近找到替代美元交易的货币。她相信，“美联储能够在不引发经济衰退的情况下控制住通胀”。美元不会因为对俄罗斯制裁而失去其作为世界主要储备货币的地位。她认为，“目前美元没有任何威胁性竞争，而且在很长一段时期内不太可能出现”。虽然高盛和瑞信都暗示美元霸主地位面临威胁，但要找到与之匹敌的替代者极具挑战。然而，对于投资者而言，通胀的上升意味着持有市场债券乃至政府债券的吸引力都正在减弱，因为这些债券的久期很高，即估值对利率的变化非常敏感。Winson Phoon 表示：“当把久期风险纳入考虑当中，那么美债的避险属性就被削弱了。”

①资料来源：《瑞士信贷银行报告认为：21 世纪“布雷顿森林体系”正形成》，参考消息网，2022 年 3 月 18 日。

②IMF 第一副总裁 Gita Gopinath 发出警告称，西方对俄罗斯实行的某些制裁，具体说就是冻结或没收俄罗斯央行持有的美元和欧元储备，将使其他外国央行不再愿意持有巨额美元和欧元。

③维克托·布兰科·莫罗：《21 世纪的“布雷顿森林”，基于原材料的新货币秩序》，西班牙《经济学家报》网站，2022 年 3 月 13 日。

④佚名：《高盛：“石油人民币”是头等大事，对美元的未来做出不祥的预测》，金融见闻录，2022 年 3 月 22 日。

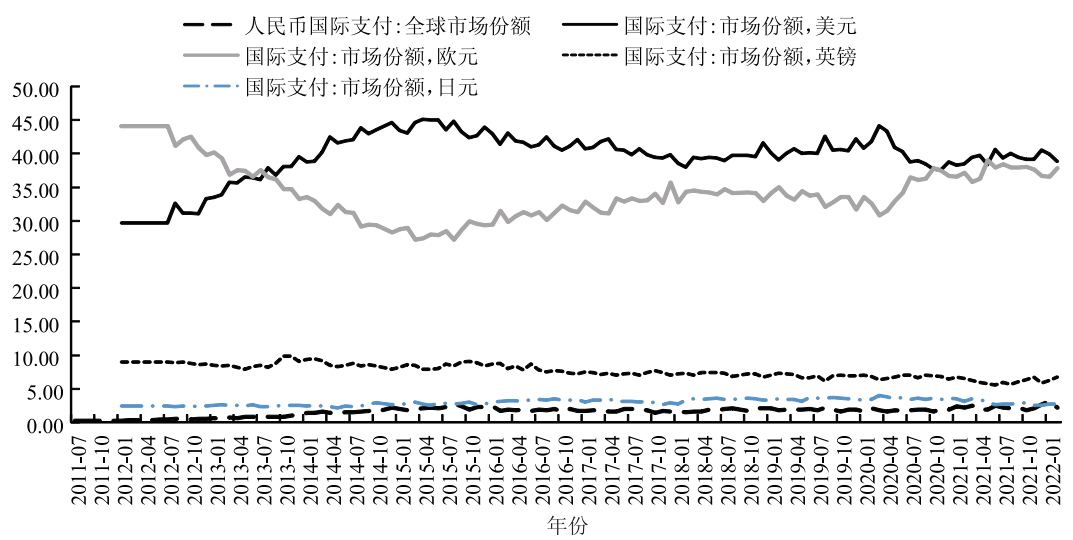


图 9 2011—2022 年主要货币国际支付市场份额 (%)

数据来源：IMF，Wind 资讯。

三、新形势下把握中华复兴和建设人类命运共同体的机遇

2022 年是在俄乌冲突、新冠疫情、中美博弈背景下开局的。这是需要战略谋划中华复兴和建设人类命运共同体发展路向的重要一年。无论世界如何风雨变幻，保持历史耐心、战略定力和求真务实的精神，化危为机，转危为安，做好自己的事情始终是最重要的。

（一）把握中华复兴和建设人类命运共同体的机遇，开创新局面

世界再也不是过去的世界。新冠疫情、俄乌冲突、中美博弈等重大事件，正在改变世界前行的轨迹和方向。对于实现中华复兴和构建人类命运共同体的目标而言，防止经济全球化进一步倒退和推动新型全球化继续前行；防止中美脱钩和推动中美科技、产业、金融继续紧密挂钩；防止落入对抗冲突陷阱和推动全方位国际合作是中华复兴的战略全局。在国际格局层面，无论是三足鼎立还是两个平行世界，都是大国均势的游戏。制裁最终受害的是人民，休战最终帮助的是人民，坚持以人民为中心是中国和世界发展的公平正义。在实体经济层面，全球经济重心东移将带来东亚生产方式转型、东亚生产网络提升。在金融经济层面，数字货币、云计算、大数据、人工智能等将改变传统金融货币业态。如区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）就有名列世界前茅的香港、上海、新加坡、东京、悉尼五大金融中心。香港、上海在其中将扮演综合创新金融枢纽功能，逐步形成英美金融体系、欧洲大陆金融体系、伊斯兰金融体系等模式相混合的亚洲新金融体系。

中美再也不是过去的中美。^① 中美战略能力竞争将是一场超长的马拉松比赛。美国有全球一流的科技、产业、金融优势，中国有全球一流的历史耐心、战略定力、自立自强优势。中美之间始终面对

^① 萨缪尔森（2004）。第一种情形是贸易的一方在原本具备比较优势的领域，大幅度提高生产率，带来双赢；第二种情形是一方在原本不具备比较优势的领域提升了生产率，会损害对方利益。美日在半导体领域的竞争，中美在 5G 和人工智能等领域的竞争，都符合第二种情形。

脱钩与挂钩、对抗与合作、制裁与反制之间的战略博弈。在未来的一个时期，美国高通胀、中国稳增长将成为长期趋势。即使美国宏观政策部门愿意付出一场严重衰退做代价转向严格反通胀的目标组合，地缘政治竞争也使之难以持续下去。全球安全形势及美国国内迫切需要的基建更新、产业更新、民生更新等都需要巨额财政资源投入。在这种形势下，全球投资人将比以往更重视人民币和中国债券，他们也更期待中国进一步改善预期管理和宏观管理，学会与全球投资人沟通对话，形成世界对中国未来的良好预期。我们要通过市场驱动、企业驱动、民间驱动的方式促进中美之间的科技合作、产业合作、金融合作。中国国债被相继纳入摩根大通和彭博巴克莱的债券指数，香港推出明晟指数（MSCI）中国 A50 互联互通指数期货、不断扩大沪深港通投资标的，引入新的特殊目的收购公司作为海外借壳上市的一种（SPAC）上市机制等，挂钩仍然是中美之间的主流趋势。

中国再也不是过去的中国。2022 年冬奥会的主题是“我们”，构建人类命运共同体。中国的社会主义现代化建设新征程要给世界带来机遇而不是威胁。在全球经济治理层面，在基于规则的自由贸易、基于对等的公平贸易、基于共享的包容贸易之间要搭建合作之桥而不是对抗之桥。在国内双循环战略层面，推动零关税、零壁垒、便利化、服务业市场准入负面清单的高水平市场开放；^① 推动规则、规制、管理、标准等高标准制度型开放，与国际高标准制度规则相衔接；推动人才、技术、资金双向流动的高层次创新开放。在公平竞争层面，从中美产业链垂直—互补、水平—竞争的基础上，探索中美基于产业水平分工、合作、互补的错位竞争、差异发展的新模式。我们不搞赢者通吃，不搞零和博弈、不搞以强凌弱，与发达成员之间寻求强强互补型合作，与发展中成员之间寻求共享型发展合作。在发展与安全层面，在强调创新是第一动力、人才是第一资源、发展是第一要务的基础上，增强技术安全、产业安全、供应链安全的综合保障能力。

（二）把握中美经济不同步机遇，为世界提供安全资产

一是把握未来中美经济周期不同步的机遇。这将给全球投资人提供货币、资产、物业等两面下注，对冲系统性风险的投资选择，从而有利于提升人民币的国际比重，有利于提升人民币资产的全球配置效率，有利于提升供应链的韧性和多样性选择。这将提高我国向全球提供安全资产的国家能力，推动人民币、金融市场和工具、汇率和价格机制、实体经济“走出去”的市场化、法治化、国际化进程。由于中美在科技、产业、金融的全球位势仍存在相当大差异，持续缩小中美全球位势差异，不断完善我国向世界提供信用和市场风险低、市场流动性高、通货膨胀和汇率风险可控、资本项目开放的安全基础设施，逐步提升人民币和人民币资产的避险能力及全球配置受益非常重要。

二是把握经济全球化变局的机遇。当前，贸易全球化、生产全球化、金融全球化出现不同程度倒退，美西方要把“非市场经济导向”的帽子扣到我们头上，WTO 等多边经贸体系改革陷入困境，出现了区域化、集团化、碎片化发展趋势。对此，中国全面深化改革，扩大对外开放，推动高质量转型，从周边地区做起，从共建“一带一路”做起，从开放第三方合作做起，积极推动数字全球化、绿色全球化、服务全球化的前行。这将有利于提升人民币的国际比重，创造条件激励全球消费者愿意使用人民币来购买中国货物和服务，激励全球生产者愿意使用人民币来购买中国技术、零部件和设备，激励全球投资者愿意使用人民币进行交易、结算和存储价值。^②

^①正式生效的 RCEP 协定中，我国承诺 90% 左右货物贸易最终实现零关税，我国正式申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）协议中，零关税比重有可能达到 99.5%。

^②特里芬困境是人民币国际化不得不面对的问题。即通过贸易或经常项目逆差为全球提供人民币作为国际交易、结算和储备货币，同时要保持人民币币值稳定。

三是把握中美博弈百年变局的机遇。中美之间将展开越来越激烈的脱钩与挂钩、对抗与合作、制裁与反制的战略博弈，世界各国都面对如何选边站的难题。为此，积极创造条件促进中美工商界、学术界和社会各界之间挂钩不脱钩，改善促进中美合作的政策环境、舆论环境、社会环境。同时，大力推动 RCEP、CPTPP、数字经济伙伴关系协定（DEPA）、亚太自由贸易区（FTAAP）、中欧全面投资协定（CAI）等区域一体化合作进程。如 2022 年正式生效的 RCEP 重点是构建东盟、日韩、澳新三大人民币合作区，形成中国初级产品、中间产品和资本品进口的重点地区。积极沟通协调推进 CPTPP 成员谈判进程，作为推动规则、规制、管理、标准等制度型开放与国际高标准规则衔接的样本。积极推动与新加坡、新西兰、智利等关于中国加入 DEPA 的谈判，推动数字规则与国际对接。适时推动亚太经济合作组织（APEC）层面的 FTAAP 建设，其意义在于，中美都曾表达过推动 FTAAP 的意愿，其中更容易推动中美商业存在的合作。

四是把握中国实施双循环战略的机遇。预计 2035 年中国将成为世界第一大消费市场，其规模有可能接近美国欧盟的总和。在高质量发展基础上深耕东亚及东南亚、深耕“一带一路”、深耕美欧第三方合作。打通国内大循环、国内国际双循环、培育新优势的通路和关键环节，建设好粤港澳大湾区、京津冀协同发展、长三角区域一体化等国家战略；建设好海南中国特色自贸港、成渝地区双城经济圈、长江中游城市群；建设好 21 个自由贸易试验区，尤其是拓展香港与内地资本市场对接、金融互联互通、金融为实体经济服务的国际融资新格局。

五是把握国家扩大进口实现国际收支基本平衡的机遇。更加重视进口和贸易平衡，就要充分利用中国市场应用场景潜力大、韧性足、空间大的综合优势，推动研发外包、技术外包、设计外包、资讯外包、专业服务外包等新进口方式，把全球工商界、科学界、社会各界精英紧紧团结在我们周围。在全球大宗商品价格飙升、地缘政治冲突加剧的背景下，完善中国对外依存度较高的粮食、能源、资源等初级产品供给安全保障体系。在全球供应链出现短链化、区域化、意识形态化的背景下，主动“走出去”推动中国供应链合作方式的转型升级。同时，积极推动越来越多贸易伙伴转为中国的逆差方，有利于推动人民币的国际结算、交易和储备功能，持续提升人民币的国际比重。

（三）把握中美科技不同步机遇，促进全方位国际科技合作

中美科技战略、科技产业和人才的能力竞争同样会出现不同步的走势。美国会继续推动中美科技的选择性脱钩，中国也会继续推动中美科技合作，两者之间存在着“去中国化”与“去美国化”的系统性对抗风险，进一步发展很容易落入科技冲突对抗的陷阱。当年的“斯普特尼克”时刻，美国为了消除科技面对竞争的威胁和挑战，依靠盟国体系，建立了“巴统”对苏实施科技封锁，启动“长臂管辖”系统打压苏联科技，迫使苏联走上了关门搞科技的道路，最终逐渐落后于欧美。这个教训要铭记在心，绝不落入科技冲突对抗的陷阱。要建立科技挂钩不脱钩的战略纠缠机制，推动科技合作，规避各类科技脱钩陷阱。

把握中国科技创新攻坚克难的关键环节。现阶段我们的主攻方向是指向性基础研究或应用基础研究，还是关键共性技术、基础共性技术、产业共性技术研发平台，还是开发试验研究和科技成果转化？二次世界大战结束后，美国曾引发过“科学是无尽的前沿”，还是“消失的前沿”^①的广泛讨论。1945 年，时任美国总统科学顾问范内瓦·布什提交了《科学无尽的前沿》报告，认为基础研究是经

^①1986 年，D. Sharpley 和 R. Roy 出版了题为《迷失在前沿：美国科学和技术政策的偏离》的著作，认为美国联邦科技政策遵循布什报告，强调自主的基础研究只是一部分内容，而应用研究、工程、技术、科学教育以及基础与应用之间的相互联结被忽略了。他们认为，这每一部分都是重要的，应该平等对待。他们进一步提出了基础研究不仅仅是没有指向的，还有目标导向的基础研究。

济增长的最终源泉。这个思想被美国政府所接受，建立专门资助基础研究的国家科学基金会（NSF），与国防部、原子能委员会、农业部、国立卫生院形成支持科学技术发展的多元化机制，由此奠定了战后 70 多年美国科学发现和基础研究发展的黄金时代。同样的讨论也出现在中国。国家支持原创性引领性科技攻关，实施了基础研究十年规划；强化国家战略科技力量，推动科技体制改革三年攻坚方案（2021—2023 年）。

科技创新能力差异大是我国的一项综合优势。按照 2020 年全社会研发强度划分，区域科技创新能力可以分为三大板块：一是科技创新驱动高质量发展的排头兵。包括北京、上海、天津、广东、江苏、浙江，其研发强度已超过 2.88%，显著高于经济合作与发展组织（OECD）平均 2.47% 的研发水平。二是投资驱动向科技创新动能转换过渡。有 12 个省市研发强度位于 1.64% 至 2.42%。三是资源驱动数字经济赋能动能转换。有 13 个省市自治区研发强度处于 0.23% 至 1.52%。按科技创新能力划分，我国有科技创新的发达地区、新兴市场、发展中地区三大板块，需要实施差异化科技创新能力提升战略、强强科技竞合分工战略、科技全方位国际合作战略等。其中构建科技人才、创新链、现代金融的开放共享生态最关键。

科技创新驱动现代产业体系建设是一项重要课题。第一，在中美博弈的新形势下，建立基于高质量发展的自立自强科技创新体系和现代产业体系。第二，重构关键共性技术、基础共性技术、行业共性技术的国家共性技术服务平台和网络。建立类似台湾工业研究院、德国 Fraunhofer 协会、华中科技大学东莞工业技术研究院等类型的共性技术研发服务机构。第三，加强国家战略科技力量。发展国家大科学装置和国家实验室等新型科研机构，推动科技创新、管理创新和商业模式创新。第四，牢牢把握发展实体经济这个坚实基础不动摇。建设以现代农业、现代工业、现代建筑业、现代生产性服务业为重点的现代实体经济体系，发展一流科技创新体系、一流现代金融和多层次资本市场体系、一流人力资本体系。第五，充分发挥我国超大规模市场应用场景的独特优势，推动科技创新的全方位国际合作。从简单模仿到创造性模仿，从追随创新到并跑创新，从中国大脑到世界大脑，推进科学、技术、工程、数学的全方位国际合作。

（四）把握金融发展不同步机遇，坚持金融为实体经济服务大方向

这次俄乌冲突可能带来的一个后果，即中国发展的国际环境越来越像 20 世纪 20、30 年代。对中国而言，这相当是大国冲突的一次压力测试和情景预演。对此，我们必须做最坏情景的假设，争取为实现中华复兴和构建人类命运共同体赢得最好的结果。目前，中美之间出现科技、产业、金融各种脱钩的风险在显著上升。美国和欧盟先后采取了制裁俄央行、财政部和主要金融机构，限制其在国际市场上融资；禁止 7 家俄罗斯主要银行使用国际结算系统（SWIFT），限制俄央行使用其外汇储备；IMF、世界银行、亚投行（AIIB）、金砖国家新开发银行（NDB）等宣布暂停对俄罗斯的贷款业务等举措。对此，我们要丢掉幻想、做好发生最坏情景的充分准备。现阶段需要加强宏观审慎监管，加快资本账户开放，加快人民币清算支付体系的建设，加快包括衍生品在内的国内金融市场的建设和开放，继续推进人民币汇率制度的改革扩大其弹性，加强国际金融治理合作（张礼卿，2021）。

金融改革涉及建设高标准社会主义市场经济体系和开放型经济新体制的高端部分，要充分发挥好香港国际金融中心与国际金融体系挂钩的作用。一是香港与内地合作推动金融高质量发展，重点是全面深化金融改革、开放和创新发展，培育市场化、法治化、国际化金融环境。二是香港和内地合作防范化解重大金融安全风险。中美金融博弈也可能发生重大金融冲突对抗风险，要利用香港金融基础设施构建有效的防火墙缓冲机制。三是香港与内地合作推动风险管理市场工具。外汇和商品衍生产品市

场交易仍是内地监管之痛，非居民参与本地衍生产品市场有很多限制。香港内地合作增强金融监管能力。四是香港和内地合作推动国家资本项目开放，稳妥加快资本流出自由化的改革步伐。五是两地金融监管部门可以协同推动开放和扩大人民币指数基金（ETF），促进以人民币计价的中国债券 ETF、引入 ETF 互挂、人民币房地产投资信托基金（REIT）等创新品种上市。

（五）把握人口质量红利发展机遇，化解老龄化挑战

要高度关注老龄化与通货膨胀之间的关系。过去 30 年，为积极参与经济全球化做出重大贡献的中国农村剩余劳动力已进入少子老龄化发展阶段。英国学者古德哈特和普拉丹（2021）认为，老龄化会提高通货膨胀。曾经担任过日本银行行长的白川正明把日本老龄化影响分为三个阶段，第一阶段是需求侧产生通缩压力，需要反向货币政策应对；第二阶段是供给侧产生通胀压力，需要解决劳动力减少和生产能力下降的问题；第三阶段是中性或通胀失控，取决于财政可持续性。他认为日本处于第二个阶段，每年劳动年龄人口减少 1 百万人（见图 10），虽然随着妇女、老人工作劳动参与率有所增加，但总工作时间趋于减少。

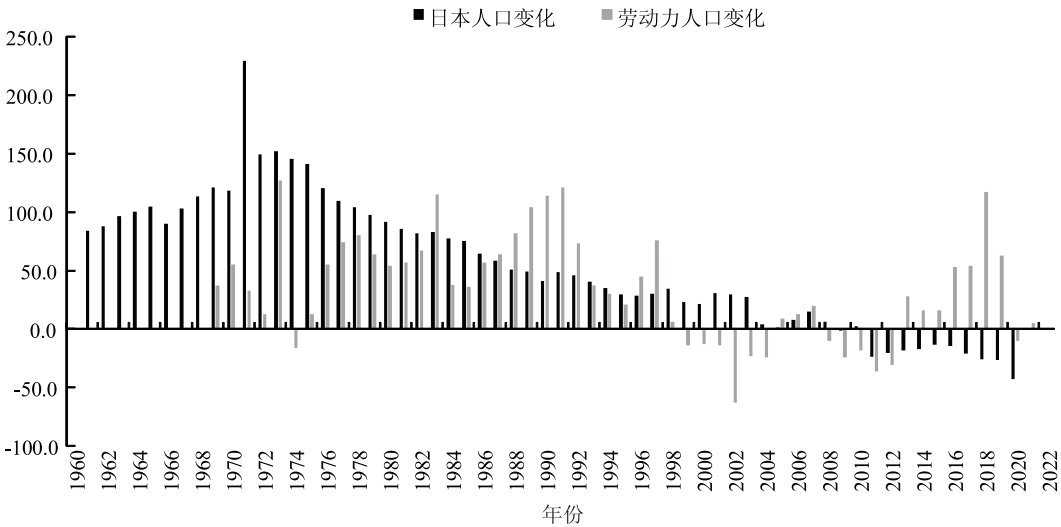


图 10 1960—2022 年日本人口与劳动力变化情况（单位：万人）

资料来源：白川正明对《人口统计数据将扭转几十年来的三个全球趋势》的评论，国际清算银行（BIS），2016 年。

从图 10 显示的数据可以看出，白川正明先生的分析是对 2013 年以前形势的预判：日本老龄化阶段劳动年龄人口每年减少一百万。但从 2013 年以后（除了 2020 年），日本劳动年龄人口每年都有所增加。其中一个主要原因是，2012 年底再次担任首相的安倍晋三为刺激日本经济推出了“三支箭”战略。2013 年 4 月，安倍晋三的“三支箭”战略进入启动阶段，其中的重要一环是将女性视为“最未被充分利用的人力资源”，并将“女性经济学”纳入其增长政策的“核心之核心”，提出了“构建所有女性绽放光彩社会”，并于 2015 年制定《推进女性活跃法》，因此被称为安倍的“女性经济学”。从 2013 年开始，日本女性就业大幅度增加。根据日本总务省统计数据，2013 年至 2019 年，日本新就业女性数量超过 280 万人；截至 2019 年 6 月底，日本女性就业人数时隔 66 年再次突破 3000 万人，女性就业率较 10 年前提升 11.3%，达 71.3%；实行男性陪产假的企业数量增加 2.5 倍。2013 年以后，日本女性、老人进入劳动大军后，日本劳动参与率提高了，劳动年龄人口出现程度不同的上升（见图

10)。①

中国应当是处于日本从第一阶段向第二阶段过渡的时期。2011 年中国劳动年龄人口已达到峰值，人口抚养比开始上升。2021 年人口增长率 0.34‰，接近零增长，2029 年人口将达到峰值，预计 2050 年减少到 13.64 亿人。② 在这种形势下，学习借鉴日本应对老龄化社会的举措，充分挖掘现有妇女就业和老人就业潜力，充分挖掘现有劳动年龄人口就业潜力，充分挖掘人力资源全方位国际合作潜力，对推动经济高质量发展至关重要。另外，创造培育一流专业人才、合格员工、企业家和管理者、各类人力资源，从人口规模红利转变为人力资本质量红利就变得非常重要。这需要通过大力发展公共教育体系，尤其是人力资源有效开发的职业教育和技术培训，发展城乡统筹的公共医疗健康供给，发展以人民为中心、满足人民对美好生活需要为根本目的的高质量人口发展模式，形成人力资本质量驱动劳动生产率提升，驱动中国现代化建设新征程所必需的新旧动能转换机制和环境。

参考文献：

1. 查尔斯·古德哈特、马诺吉·普拉丹：《人口大逆转》，中信出版集团，2021 年。
2. 大卫·雷夫施耐德、大卫·威尔科克斯：《美国通胀前景谨慎乐观的理由》，彼得森国际经济研究所政策简报，2022 年 3 月 24 日。
3. 奥利维尔·布兰查德：《为什么我担心通货膨胀、利率和失业》，美国彼得森国际经济研究所政策简报，2022 年 3 月 14 日。
4. 邵宇、陈达飞：《霸权解体危机：一个理解俄乌冲突和世界秩序重建的框架》，一瓣网，2022 年 2 月 26 日。
5. 范内瓦·布什：《科学：无尽的前沿》，中信出版集团，2021 年。
6. 张礼卿：《我国资本账户的开放——回顾、经验和前瞻》，中财大国际金融研究中心报告，2021 年 8 月 7 日。
7. 张燕生：《转换增长动力是现代化新征程的关键一环》，《全球化》，2018 年第 1 期。
8. 张明：《跨境资本流动新特征与资本账户开放》，《财经智库》，2022 年第 1 期。
9. 中国社会科学院人口与劳动经济研究所：《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告 No. 19》，社会科学文献出版社，2019 年。
10. Farzaneh Davarzani. Empirical Essays in Natural Resources, Commodity Prices, and Applied Macroeconomics, Ottawa, Canada, 2022.
11. Beckmann, J., Gern, K. -J., Hauber, P., Jannsen, N. and Stolzenburg, U.. Rising Inflation: Transitory or Cause for Concern? Publication for the committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2021.

责任编辑：谷 岳

①在笔者访日调研期间，曾多次请教一位日本财务省高级官员有关日本老人参与劳动的情况。2014 年左右的调研中，他告诉笔者日本很多机构延长就业到 70 至 75 岁；2019 年左右的调研问同一个问题，他回答说，很多机构最长延长到 80 岁。

②中国社会科学院人口与劳动经济研究所：《人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告 No. 19》，社会科学文献出版社，2019 年。

影响当前和今后一个时期 全球格局演化的十大变量

陈文玲

摘要：在当前国际形势风云变幻、世界不确定性显著增多的背景下，我们要从林林总总的表象中把握整体、全局和本质，发现那些影响世界格局演化的变量：俄乌战争是影响当前世界格局的重大变量；新冠肺炎疫情仍然肆虐影响世界经济复苏；世界经济复苏基础脆弱极可能再次陷入衰退；高通胀会持续推高一些国家生产生活成本；金融风险加剧有可能爆发全球性金融危机；全球性债务高企增加实施财政政策难度；全球供应链断链与供应链重构的风险巨大；全球灾害频发与生态环境恶化对人类生存造成重大挑战；政治动荡与地缘格局深刻调整及演化影响国际社会稳定；影响世界格局最大的变量仍是中美关系，两国合作将推动世界经济发展，两国对抗则会对世界经济产生巨大冲击。

关键词：全球格局 俄乌战争 新冠肺炎疫情 中美关系

作者简介：陈文玲，中国国际经济交流中心总经济师。

世界百年未有之大变局是习近平总书记站在人类历史进程的高度，清醒把脉人类历史发展方向和世界发展大势，以大国领袖的担当，对世界发展大势做出的重大战略判断，是指视野更为宏大、内涵更为丰富的人类社会演化的趋势和呈现的总体状态。在当前国际形势风云变幻、世界不确定性显著增多的背景下，我们要端起洞悉当今世界的显微镜和纵观历史的望远镜冷静观察，从林林总总的表象中把握整体、全局和本质，发现那些影响世界格局演化的重要变量，不仅从当前还要从中长期把脉人类历史发展大势，从而把握世界格局演进规律，在错综复杂的形势下保持战略定力，在变幻莫测的世界中赢得战略主动。

2021年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程。2022年是非常特殊的年份，是百年未有之大变局的序幕年，将奠定未来5~10年的重要基础。世界原来可能在5~10年逐步发生的事件，将在2022和2023年集中爆发或者产生。联合国秘书长古特雷斯指出：“我们正处于万丈深渊的边缘，而且朝着错误的方向前进，我们的世界受到的威胁和分歧从来没有如此之大，我们在有生之年面临着最严重的一系列危机。”这样的判断绝不是危言耸听。世纪疫情、俄乌冲突、大国博弈、气候变暖、环境恶化、治理失序与科技革命加速，一批发展中国家和中小国等崛起叠加交集，将大大加速百年未有之大变局。

一、俄乌战争是影响当前世界格局的重大变量

习近平总书记前几年就指出，我们正面临百年未有之大变局，从 2020 年开始作了微妙调整，“我们正处于百年未有之大变局”。2020 年出现了延续至今的世纪疫情，2022 年俄乌战争风云骤起，百年未有之大变局的序幕已拉开，第一幕剧情就相当复杂曲折激烈，过去两年全球抗击疫情，大家都很难，但各国基本向着一个目标与病毒打仗。2022 年初剧情转换，集中在欧洲大陆上演。未来 5~10 年可能要发生的一些变化，在这一两年集中爆发，举目世界，惊心动魄。

俄乌战争不断升级，实际上这场战争已经不是俄罗斯和乌克兰的问题，而是关系到整个欧洲、美国乃至整个世界格局演化的转折性事件。它既是二战后东西方对抗对峙冷战的延续，也是当今正处于百年未有之大变局中的重大变量；既是大国关系竞争、博弈、调整、演化以战争形式的集中爆发，也是中美俄欧印等多方乃至所有卷入战争或者面对战争选择的真实态度；既是国际上主要大国的比拼和较量，也是人类两种命运、世界两种前途的殊死斗争。战场虽然在乌克兰，但战线在全世界，背后的美国、北约以及盟友国家无不摩拳擦掌，配合战场在全球上演舆论战、信息战、金融战、能源战，对俄罗斯进行史无前例的最严厉、最猛烈的全方位制裁。全世界的人民都希望战争尽快结束，使那些无辜的受战乱影响的难民和灾民早日摆脱战争的苦难。很多人从内心又希望能够打出一个胜负，在正义与非正义的各种力量比拼中，正义战胜邪恶，建设有利于长治久安的、和平发展的、更加公平的世界秩序与规则。世界从来没有像今天这样纠结。这场战争可能没有赢家，参战的两个国家，在战争中都可能是输家，但必须要深究战争的起源，谴责那些导致战争和鼓动战争的真正“邪恶轴心”。

世界上一战、二战都是在欧洲爆发，1945 年重建国际秩序，美国主导推动了联合国、世界银行、国际货币基金组织（IMF）三大机构的建立，从此奠定了战后 76 年以和平发展为主基调的国际治理框架、国际秩序、国际规则。虽然是以美国为主导，以西方为主体，有利于当时的国际分工和交易，形成对美国等西方发达国家整体利益的维护，但是这种国际秩序延续了 76 年，也保证了世界和平发展的大势。从 70 多年看，世界上发生的战争只是局部的、片段的，发生在少数国家和地区；和平是主流，是主导，是总体上的国际外部环境。2002 年，基于此大背景，党的十六大作出了一个非常重要的判断，未来 20 年是中国发展的重要战略机遇期。

二战以后的国际秩序、国际治理、国际规则、国际标准，总体上对整个人类发展有利，对维护世界和平秩序有利，对发达国家通过在发展中国家攫取利益积累财富有利，对构建全球产业链、供应链、服务链、价值链形成全球新的经济布局、产业布局有利，对形成全球新的、比较稳定的地缘政治、经济、外交格局有利，二战后稳定的国际新秩序是对世界和人类最大的贡献。正因为如此，战后 76 年才是世界经济、世界贸易、世界制造业发展最快的时期。自 20 世纪后半世纪以来，一大批国家脱离殖民地，从受宗主国压迫地位成为独立的国家，尽管它们大都是中小国家、贫困国家、发展中国家，但通过比较稳定的战后秩序，不断进行经济重构、产业链重构，都不同程度获得了发展。中国 1949 年建国，印度 1947 年建国，一大批陆陆续续建国的独立国家，实际上都是战后国际秩序建立和稳定的受益者。而现在破坏并企图摧毁它的正是当初建立稳定国际秩序的主导者与维护者，美国作为冷战结束后最大的世界一极，正在不断创造破坏国际秩序新的“业绩”。

以俄乌战争为例，美国利用各种方式挤压、激怒俄罗斯，逼迫俄罗斯绝地反击，目的是“一石四鸟”：一是发战争财。美国有 4000 多个军工复合体，美国在历史上只有 16 年没有战争，其他 230 多年都在打仗，众多军火供应商需要不断发生的战争创造需求。同时制造能源危机，切断俄罗斯和欧洲的

能源供给关系，抢夺欧洲的能源市场。二是企图在欧洲挑起第三次世界大战，用乌克兰做棋子，用北约的整体力量围剿俄罗斯，并且配合美国货币政策，使全球资本加快向美国回流，转嫁美国的债务风险和通胀风险，这和当年希特勒发动二战的背景有点类似。三是重创俄罗斯，对冲中俄已经形成的战略互信和在此基础上对世界产生的根本性影响，进行各个击破。四是切断俄欧之间的关系，使双方彻底决裂。正如美国总统拜登所说，要让俄罗斯成为世界的弃儿，世界的孤儿。他们认为，如果欧洲板块切断了与俄罗斯的联系，加上美国及其盟友体系以空前严厉的手段全面制裁和围堵，并逼迫其他国家选边站队，共同谴责和制裁俄罗斯，俄罗斯就真的会成为世界上的弃儿。

北约5次东扩也好，挑起俄乌战争也好，背后的始作俑者都是美国。特别是这次美国策划并挑起战争，战争爆发后用各种方式支持乌克兰与俄罗斯对打，一旦双方谈判取得进展，美国、北约就在背后拱火浇油。2021年底以来，在俄乌矛盾加速恶化之际，美国非但没有缓和紧张局势，反而抓紧向乌克兰提供军火援助，培训乌克兰军队，向波兰等周边国家增兵。俄罗斯提出的安全保障建议继续遭到美国和北约忽视，新明斯克协议迟迟未能有效执行。2022年4月初，美国拜登政府向国会提出2023年军费预算上升至8133亿美元，美国军费连续5年都在7000亿美元以上。美国要加快美元的回流，转嫁通胀危机、债务危机，还有面临的国内分裂危机等一系列其自身难以解决的问题。以前通过美元、美债等经济手段可以转嫁矛盾和问题的经济武器正在逐步失灵，正在被世界各国识破，难以大规模转嫁，最后转嫁的唯一通道就是战争。不管是台海，还是俄乌，美国都一定会继续挑动战争升级或者发动新的战争。

表 1 2020 年军费排名前 20 位国家 单位：十亿美元

排名	国家	金额	排名	国家	金额
1	美国	778.00	11	意大利	28.90
2	中国	252.00	12	澳大利亚	27.50
3	印度	72.89	13	加拿大	22.75
4	俄罗斯	61.70	14	以色列	21.70
5	英国	59.20	15	巴西	19.70
6	沙特阿拉伯	57.50	16	土耳其	17.70
7	德国	52.76	17	西班牙	17.40
8	法国	52.75	18	伊朗	15.80
9	日本	49.10	19	波兰	13.00
10	韩国	45.70	20	荷兰	12.58

数据来源：作者根据相关资料整理而得。

但战争改变了欧洲甚至整个世界的战略态势和走向。从战略大变局、大格局看，包括乌克兰、俄罗斯、美国、北约、欧盟等卷入乌克兰危机和对俄罗斯进行制裁的相关各方，以及世界经济特别是欧洲经济，都将跌入战争陷阱——“乌克兰陷阱”。

二、新冠肺炎疫情仍然肆虐影响世界经济复苏

世纪疫情给世界经济和人类生存及交流带来了重大影响，全球疫情依然在高位运行，奥密克戎毒株的高传染性和隐蔽性提升了防控难度，一些地区的死亡人数再现高峰。新一波疫情对多国经济社会生活造成严重冲击，人类仍未完全了解新冠病毒，无法预测这种病毒将如何进化。

新冠病毒仍在变异，更多新变异毒株如 XE、XL、BA. 4/5 都已悄然出现。目前全球 95% 确诊的人感染的都是奥密克戎。根据 Worldometer 实时统计数据，截至 2022 年 5 月 4 日，全球累计确诊新冠肺炎病例达 5.13 亿例，累计死亡病例达到 625.06 万人，死亡率 1.2%；全球单日新增确诊病例 47.81 万例，新增死亡病例 1673 人。德国、美国、韩国、澳大利亚、日本是新增确诊病例数最多的 5 个国家；俄罗斯、韩国、泰国、意大利、希腊是新增死亡病例数最多的 5 个国家。美国累计确诊和死亡病例最多，累计确诊超 8324.01 万例，死亡超 102.15 万人，分别占全球约 16.22% 和 16.34%，确诊死亡率为 1.2%。其后是印度和巴西，累计确诊分别超 4308.84 万例和 3048.24 万例，死亡分别超 52.39 万人和 66.37 万人。这三个国家合计确诊和死亡病例数占比均达到全球的 1/3 以上。虽然全球范围内新冠肺炎疫情的死亡率下降了，但是确诊病例急剧上升，一些国家和地区非常严重。4 月初，世卫组织（WHO）提醒所有人，感染奥密克戎后还是有很大的风险，在其变异毒株带来的最新一波全球大流行后，下一个变异毒株是什么，是否会增加传染性，对疫苗和自然感染的免疫逃避能力以及是否有更强的致病性，均无法预测。目前，占领全球主导地位的是奥密克戎的子变体 BA. 2，占全部基因测序的 94%，这种变异病毒是最初的阿尔法和贝塔毒株的变种，传染性是最初毒株的 4 倍，逃避抗体的能力是最初毒株的 40 倍。WHO 特别提醒，须谨慎解读其疫情周报反映出的趋势，因为一些国家逐步改变检测策略，统计数字比实际情况低。其评估：尽管奥密克戎毒株致病性降低，但确诊病例大幅增加导致大量患者住院，让医疗系统进一步承压。“在有些国家，死亡数字与之前的峰值相似或更高”。英国 innews 发表文章，在 2021 年 11 月时，英国政府提出了新冠肺炎疫情大流行结束的三种可能情景。乐观情景：2022—2023 年结束，这被认为是恢复新常态的最早时间框架；中间情景：2023—2024 年结束，这被认为是最有可能的；悲观情景：持续到 2026 年，这将是人类面临最困难的情况。

因此，疫情当前状况和未来走势也是一个影响世界格局的大变量，到底是采取欧美国家的方式放开管控任其发展，还是中国式的动态清零，这两种选择对世界各国的经济、政治、外交和人员往来等各个方面的影响将非常之大。笔者认为，从疫情开始，欧美还有其他一些国家并不是不想动态清零，而是没有这样的体制、机制、能力、执行力和人民群众的配合度，不可能实现中国式的动态清零。在不少国家，战胜疫情并非出现拐点。以美国为例，虽然拜登总统宣布美国疫情已经结束，并且取消口罩令、关闭新冠监测点，4 月份美国多州新冠确诊病例数攀升，成为新增死亡病例数最多的国家之一，每日新增死亡病例在 500 人左右。韩国放宽防控政策与措施后，多日新增确诊病例数超过 10 万例，确诊感染学生数量成倍增加，除学生和儿童外，“躺平”政策对老人、有基础疾病者和免疫受损人群等群体造成了极大风险。目前，韩国医疗系统承压严重，各行各业都被疫情波及。据韩联社报道，截至 4 月 8 日，韩国累计确诊病例 1498.3 万例。据德国联邦疾控机构罗伯特·科赫研究所发布的最新统计数据，德国累计新冠肺炎确诊病例达 2244.1 万例，4 月 8 日新增 17.5 万例确诊病例。法国公共卫生部门公布的数据显示，法国 4 月 8 日新增 14.3 万例确诊病例，累计确诊病例逾 2669 万例。2 月末宣布实施“与新冠共存”计划的英国，其医疗系统正承受前所未有的压力，英国统计局 4 月发布数据显示，约有 170 万人（占英国人口的 2.7%）患有新冠长期后遗症。尽管如此，据中国网报道，进入

2 月份以来，全球超过 60% 的国家和地区开放或者计划放宽出境游，75% 以上的地方都放开了入境限制。

在这种情况下，中国如何应对和选择，稳妥论证恢复经济和加强国际交往的实际步骤及尺度，同时防止疫情反弹，这对我们将是重大考验。当前大部分国家采取了“躺平”抗疫模式，假如中国采取这样的方式，较之动态清零的方式，人们肯定更难以接受这样高的患病人数和死亡人数。两者之间权衡，在难以确定医疗手段和医疗资源能否支撑救治需求和病毒不断变异快速传染之间，不得不在一定时段选择现有抗疫方式，尽管这肯定会影响到经济增长和人们的正常生活。

过去两年，中国的硬核防疫政策和抗疫成果令世界惊叹，成功抗疫保住了国家的财富。中国防疫直接成本约占国内生产总值（GDP）总量的 0.4%，大幅低于“躺平”国家。国际货币基金组织评估结果显示，中国支出和收入损失占 GDP 比例为 4.8%，而美国、英国的支出和收入损失占比分别为 25.5%、19.3%，远超中国。这是中国在抗疫中积累的宝贵经验和重大竞争优势，和中国相邻的东南亚各国大多借鉴了中国的防疫政策，使亚太地区成了全世界疫情控制得最好的地区。在新形势新变化下，中国能否把既有优势转化为新的增量优势，这不仅是当前大国竞争博弈中至关重要的筹码，也是能否保持世界经济增长引擎动力不减的关键。4 月 29 日习近平总书记主持中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作。会议强调，疫情要防住、经济要稳住、发展要安全，这是党中央的明确要求。必须根据病毒变异和传播的新特点，高效统筹疫情防控和经济社会发展，坚定不移坚持人民至上、生命至上，坚持外防输入、内防反弹，坚持动态清零，最大程度保护人民生命安全和身体健康，最大限度减少疫情对经济社会发展的影响。

在全球普遍采取放开抗疫管控措施之前，一方面，中国国内防反弹、动态清零的政策必须更加精准，避免出现抗击疫情中的由于一些地方的形式主义等造成的次生灾害，避免市场失灵叠加政府失灵，讲求速战速决，用好中医药这种几千年创造出战胜瘟疫的特效医药，中西医结合，最大程度减少对经济和正常生活的影响。另一方面，应对疫情产生的影响和疫情防控手段，特别是有效的疫苗、药物使用后降低死亡率和患病症状，及时进行科学评估。在风险可控的前提下，做好后疫情时代放开的准备工作。加快推出更快更准的检测技术，加速推出广谱疫苗和口服特效药，为恢复正常的生产生活秩序和国际交往做好准备。在有效管控的同时，积极创造条件，有序推动经济社会秩序恢复常态，尽早恢复国际交往，避免在全球放开的大环境下形成战略被动，失去中国在抗击疫情斗争中积累的先发优势，适时调整策略，赢得和创造新的优势，保持世界经济增长稳定之锚的基本盘。

三、世界经济复苏基础脆弱极可能再次陷入衰退

原本 2022 年世界经济已经进入复苏之势，尽管复苏基础还极其脆弱。根据世界银行、IMF 年初预测，2022 年所有发达经济体的产出都将全面复苏。世界银行 2022 年 1 月 11 日发布《全球经济展望》数据，2022 年全球经济增长将从 2021 年的 5.5% 下调至 4.1%，2023 年进一步下调至 3.2%。联合国 1 月 13 日发布《2022 年世界经济形势与展望》报告预测，全球经济 2022 和 2023 年将分别增长 4% 和 3.5%。世界银行预测，2022 年印度、伊拉克、孟加拉国、菲律宾、马来西亚、越南、印度尼西亚、沙特阿拉伯、卡塔尔、阿联酋、泰国、巴基斯坦、伊朗和土耳其将分别增长 8.7%、7.3%、6.4%、5.9%、5.8%、5.5%、5.2%、4.9%、4.8%、4.6%、3.9%、3.4%、2.4%、2%；中国将增长 5.1%，处于中位水平。两个机构都预测，世界经济将在 2021 年基础上有所下降。新兴市场和发展中经济体的增长率，预计将从 2021 年的 6.3% 下降到 2022 年的 4.6% 和 2023 年的 4.4%，虽然仍高于发

达经济体，但产出仍将比疫情爆发前低 4%。发达经济体的增长率预计将从 2021 年的 5% 下降到 2022 年的 3.8% 和 2023 年的 2.3%。

俄乌冲突发生后，主要国际组织、著名智库和经济学家进一步调低了对世界经济增长的预期。联合国贸发会议率先调低了世界经济增长速度，该组织在 2022 年 3 月 24 日发布报告预计，2022 年全球经济增长前景恶化，将全球经济增长预测从 3.6% 下调至 2.6%。4 月 12 日，世界贸易组织（WTO）将对 2022 年全球经济增长的预测从 4.1% 下调至 2.8%。4 月 18 日，世界银行将对 2022 年全球经济增长预测从 4.1% 下调至 3.2%。4 月 19 日，IMF 发布《世界经济展望报告》预计，2022 年全球经济将增长 3.6%，较 1 月预测值下调 0.8 个百分点。其中，发达经济体 2022 年预计将增长 3.3%，较此前预测值下调 0.6 个百分点；2023 年预计将增长 2.4%，较此前预测值下调 0.2 个百分点。新兴市场和发展中经济体 2022 年预计将增长 3.8%，较此前预测值下调 1 个百分点；2023 年预计将增长 4.4%，较此前预测值下调 0.3 个百分点。2022 年和 2023 年，美国经济预计将分别增长 3.7% 和 2.3%；欧元区经济将分别增长 2.8% 和 2.3%；中国经济将分别增长 4.4% 和 5.1%。

表 2 《世界经济展望》增速预测（实际 GDP） 单位：%

	2021 年	2022 年（预测值）	2023 年（预测值）
世界产出	6.1	3.6	3.6
发达经济体	5.2	3.3	2.4
美国	5.7	3.7	2.3
欧元区	5.3	2.8	2.3
德国	2.8	2.1	2.7
法国	7.0	2.9	1.4
意大利	6.6	2.3	1.7
西班牙	5.1	4.8	3.3
日本	1.6	2.4	2.3
英国	7.4	3.7	1.2
加拿大	4.6	3.9	2.8
其他发达经济体	5.0	3.1	3.0
新兴市场和发展中经济体	6.8	3.8	4.4
亚洲新兴市场和发展中经济体	7.3	5.4	5.6
中国	8.1	4.4	5.1
印度	8.9	8.2	6.9
东盟五国	3.4	5.3	5.9
欧洲新兴市场和发展中经济体	6.7	-2.9	1.3
俄罗斯	4.7	-8.5	-2.3
拉丁美洲和加勒比	6.8	2.5	2.5

续表 2

	2021 年	2022 年（预测值）	2023 年（预测值）
巴西	4.6	0.8	1.4
墨西哥	4.8	2.0	2.5
中东和中亚	5.7	4.6	3.7
沙特阿拉伯	3.2	7.6	3.6
撒哈拉以南非洲	4.5	3.8	4.0
尼日利亚	3.6	3.4	3.1
南非	4.9	1.9	1.4
新兴市场和中等收入经济体	7.0	3.8	1.4
低收入发展中国家	4.0	4.6	5.4

数据来源：IMF，《世界经济展望》，2022 年 4 月。

注：印度的数据和预测值是按财年列示的，财年 2021—2022 从 2021 年 4 月开始。在 2022 年 4 月《世界经济展望》中，基于日历年，印度 2022 年的经济增速预测值为 8.9%，2023 年为 5.2%。

总体看，2022 年全球经济增长呈现 K 字型的分化趋势。经济增长仍然非常脆弱，充满不确定性，如果战争进一步升级和美国等国家俄罗斯制裁加剧，不排除全球经济会出现比 2020 年衰退程度更深的状况，有可能世界经济进入新一轮低增长或负增长的衰退周期。IMF 预测，2022 年俄罗斯 GDP 将下降 8.5%，2023 年将下降 2.3%；乌克兰 GDP 预计将收缩 35%。

如果战争进一步升级，俄罗斯所受制裁和反制裁进一步升级，将对俄罗斯、乌克兰、欧盟、英国和对俄乌能源粮食等依赖程度高的国家的经济形成持续性打击。俄罗斯央行 2022 年 3 月初宏观经济调查显示，2022 年俄罗斯通胀率将上升到 20%，到 2023 年可能将降至 8%；俄罗斯经济部预测，2022 年俄罗斯国内 GDP 将萎缩 8.8%。目前美欧等国家对俄罗斯制裁累计已经超过 9000 多项，其中从 2 月 24 日至 4 月 20 日就增加了 6000 多项。较为悲观的预测是，2022 年俄罗斯经济将下降 12.4%。美国总统拜登 4 月 6 日在华盛顿北美建筑工会全国立法会议上表示，制裁可抹去俄罗斯 15 年经济增长的成果。同时，欧盟 2021 年 41% 的天然气来自俄罗斯，对俄罗斯制裁升级也会增加欧元区内部“伴随通胀大幅上升而出现经济衰退的可能性”。欧盟对俄罗斯能源依赖较强的主要国家，很难达到年初预测的 4% 增长速度，且整个欧洲都可能出现能源危机、粮食危机和难民危机。由表 2 可知，2022、2023 年德国、法国、意大利、西班牙 GDP 增速预测值都大大低于年初预期。美国商务部 4 月 28 日数据显示，美国 2022 年第一季度 GDP 折合成年率下降 1.4%，这也是 2020 年疫情之后美国经济首次出现负增长；中国第一季度 GDP 增速为 4.8%，但面临着需求收缩、供给冲击、疫情反弹和预期减弱的四重压力。

2022 年 2 月 21 日 WTO 发布的数据显示，继 2021 年货物贸易量强劲反弹之后，2022 年初全球货物贸易额增长势头减弱，全球商品贸易量将增长 3.0%，低于之前预测的 4.7%。俄乌战争和战争制裁引发的连锁效应将逐步发酵，会整体拖累世界经济增长，全球不排除回到 2020 年负增长的水平，经济增长跌落的幅度也许会更深。一些受疫情和战情影响严重的国家，经济则可能陷入大衰退。

四、高通胀会持续推高一些国家生产生活成本

无论是从全球还是从发达经济体来看，通胀率都处于 2008 年以来的最高水平。新兴市场和发展中经济体的通胀率达到 2011 年以来的最高水平。本来随着美元加息和美联储资产负债表缩表，大宗商品价格有可能缓慢回落，但全球大部分国家高通胀从生产价格指数（PPI）转移到消费价格指数（CPI）的时滞期刚刚到来，会呈现 PPI 下降与 CPI 上升的交叉局面，尽管通胀风险短期内不会完全结束，CPI 上涨预测将会持续到 2023 年，但还可以控制在一定水平。俄乌战争叠加美国上一轮疯狂“撒钱”，全球性通胀将“高烧不退”。

重要经济体创几十年来最高通胀水平。2022 年 2 月，美国、德国、英国、俄罗斯、印度、意大利、加拿大、西班牙、土耳其、荷兰、阿根廷、南非等近百个国家通胀率都创下历史新高，超过 5%。美国 3 月通胀率高达 8.5%，创 1982 年以来的历史新高，全年通胀率可能高达 10%；欧盟一季度通胀率达到 7.5%，创二战以后的历史新高；德国 3 月通胀率达到 7.3%，创 40 年以来的新高；土耳其、阿根廷 2 月通胀率超过 50%。德国 2 月 PPI 高达 25.9%，法国增幅达到 22.2%，印度超过 13%，英国为 10.1%，美国为 10%。通胀率持续飙升的国家居民生活成本大幅上升，底层民众叫苦不迭，根据穆迪公司最新报告，通货膨胀使美国家庭每月多支出 300 美元，一年多支出 3600 美元。欧盟统计局公布的数据显示，2 月欧元区能源价格按年率计算上涨 44.7%，是推升当月通胀的主因。3 月 3—9 日，德国、法国、英国等主要西欧国家的电力现货市场，均价在 400 欧元/兆瓦时至 500 欧元/兆瓦时附近高位波动，是上年同期的 8 到 10 倍。日本企业商品物价指数涨幅创约 41 年来最高，企业间进行交易的商品价格正在上涨。日本银行（央行）3 月 10 日发布的数据显示，2 月企业商品物价指数比上年同月上涨 9.3%，涨幅创自石油危机产生影响的 1980 年 12 月（涨 10.4%）以来的最高水平。

全球大宗商品价格持续上涨。2021 年，22 种有色大宗商品环比年均涨幅为 62.64%，其中 10 种有色商品高于平均涨幅。镁、氧化镨、镨钕氧化物、镨钕合金这 4 种商品 2021 年涨幅超过 100%。能源价格涨幅更加离谱，同期，美国西德克萨斯轻质中间基原油（WTI）价格上涨 430%；布伦特原油价格上涨 350%；天然气价格上涨了 307%。衡量全球主要大宗商品强弱的彭博大宗商品指数同期上涨了 108.7%。世界银行 4 月 26 日发布大宗商品市场展望报告称，过去两年能源价格的上涨是 1973 年石油危机以来最大涨幅，食品价格的跳涨是 2008 年以来最大上涨，预计 2022 年食品价格将继续飙升 22.9%，小麦价格可能上涨 40%。受俄乌战争影响，以及西方国家对俄罗斯制裁的扩大升级，全球市场反应剧烈，避险情绪加重，黄金、石油、天然气、农产品等价格一路飙升，运输价格暴涨。截至 2022 年 3 月 15 日，波罗的海原油运价指数（BDTI）和波罗的海成品油运价指数（BCTI）分别升至 1279 点和 1032 点，自冲突爆发后分别上涨 375 点和 336 点，涨幅 41.5% 和 48.3%，同比增长 75.9% 和 82.3%。新加坡大华银行预测，2022 年二季度黄金价格为 2100 美元/盎司，三季度为 2150 美元/盎司，四季度将达到 2200 美元/盎司。叠加战争、疫情、供应链断链和一些国家“躺平”等因素，石油天然气价格达到了历史天花板。2022 年一季度布伦特原油价格上涨 39.6%，油价曾在 3 月 7 日达到每桶 139.13 美元；天然气价格比上年翻了 10 倍还多，最高时涨至 3500 欧元/千立方米。2022 年，世界石油需求达到 10045 万桶/日，增长约 300 万桶/日，美西方国家政府准备未来 6 个月内释放 2.4 亿桶战略石油储备，但杯水车薪，仅能满足全球不到 3 天的需求量。因此，美国一方面要求欧洲严厉制裁俄罗斯，使欧洲来自美国的天然气占比不断提高；另一方面增加从俄罗斯进口的油气资源，3 月底至 4 月初，美国从俄罗斯购买石油量增加了 43%，日进口俄罗斯石油达到 10 万桶，而俄乌冲突前美国平

均从俄罗斯进口 6 万 ~ 7 万桶。

欧洲是受俄乌冲突影响能源价格和粮食价格上涨最快的地区。根据调查国际数据供应商路孚特数据，欧洲已连续 4 个月成为美国液化天然气（LNG）最大的出口目的地，其中 1 月份 725 吨、2 月份 640 吨、3 月份 743 吨，约占美国出口量的 65%，超过俄罗斯管道气 5 倍，价格则是俄罗斯管道气的 3 倍，导致欧洲天然气价格暴涨近 8 倍。美国 LNG 预计 2022 年产能约 1 亿吨，同比增长 20% 左右，出口量成为世界第一位，汽油平均价格在 3 月初的一周内上涨超过了 10%，飙升至 2008 年以来的新高。美国 2021 年能源价格同比上涨 25.6%，汽油价格同比上涨 38%。美国劳工部的数据显示，通胀正在从商品到服务各个领域蔓延。美国 2022 年 2 月食品价格，环比上涨 1%，是自 2020 年 4 月以来的最大环比涨幅；同比上涨 7.9%，是 1981 年以来最大同比涨幅。此外，住房成本环比上涨 0.5%，同比上涨 4.7%；运输服务环比上涨 1.4%，同比上涨 6.6%。

与此同时，粮食食品价格居高不下。国际粮食署数据显示，从 2020 年新冠肺炎疫情暴发至 2022 年 3 月，全球谷物价格指数涨幅超过 65%。其中，小麦期货价格自 2020 年初上涨了 125%；玉米期货价格上涨了 150%。2021 年国际粮价上涨了 28%，达到近 10 年以来的最高水平。2022 年 2 月，联合国粮农组织全球食品价格指数已突破 2011 年高位，奶类、谷物、植物油油脂等食品价格持续走高。俄乌冲突加剧，全球粮食食品价格一路飙升。全球 19% 的大麦、14% 的小麦和 4% 的玉米产自俄罗斯与乌克兰，两国小麦出口量占全球出口量 1/3，玉米出口量占 20%。目前全球粮食价格在 2021 年基数上快速提升，小麦价格已上涨 90% 以上。俄罗斯还是全球最大的化肥出口国，占全球市场供应量的 13%，氮磷钾三种化肥出口贸易值均位居世界前三位，目前全球化肥价格已经上涨 300%。据联合国统计，在俄乌冲突爆发之前全球已有 9.28 亿人陷于严重粮食短缺，比上年增加 1.48 亿人，占据全球人口的 10%。俄乌冲突使粮食价格上涨，粮食供应受严重冲击。联合国粮食计划署宣布，人类或将面临“二战后最大的粮食危机”，全球饥饿人口从 2.76 亿人将增加 1 亿人或 1.5 亿人，甚至 3.5 亿人，未来将有超过 10 亿人陷入粮食危机，超过 2011 年的大饥荒，成为二战之后全球饥荒之最。世界正进入一个没有足够食物供应的时代。

IMF 在 4 月 19 日发布的报告中预测，由于俄乌冲突导致大宗商品价格上涨、价格压力不断扩大，2022 年，发达经济体的通胀率预计为 5.7%，新兴市场和发展中经济体的通胀率预计为 8.7%，二者较 1 月的预测值分别高出 1.8 和 2.8 个百分点。随着美元加息、美联储资产缩表、俄乌战势变化、美国等国家俄罗斯全面严厉制裁等进一步发展，全球石油天然气和大宗商品价格还会出现跌宕起伏，或是在高通胀基础上变本加厉再创新高，或是急剧下降使市场一地鸡毛。

五、金融风险加剧有可能爆发全球性金融危机

美国货币政策急转弯和外溢效应给全球带来极大金融风险，不排除爆发金融危机的可能性。美国面临 40 年以来最高的通胀率，按照美联储公布的加息预期，2022 年至少会加息 4 次，3 月已经加息 25 个基点，5 月 4 日美联储议息会议决定加息 50 个基点，并且预计在未来 2 次加息会议上依然会每次加息 50 个基点。同时，美联储准备从 6 月开始，每个月缩表 475 亿美元，直到 9 月可能会再加大到每月 950 亿美元。美联储鹰派人物预测，2022 年如果控制不了通胀，会持续加息 7 次，且不排除特别加息。

更为重要的是，现在美联储资产的负债表已达到 8.9 万亿美元，美债现在已超过了 31 万亿美元，债务风险推高了金融风险。美国目前收紧的货币政策，不但解决不了其高负债问题，还会对全球资本

流动产生非常大的影响，美国十年期国债已经突破了 2% 的防线，与短期国债形成预期转差的倒挂，并首次出现与中国十年期国债收益率的倒挂。



图 1 2022 年美联储加息概率的预期（%）

资料来源：Wind、中泰证券研究所。

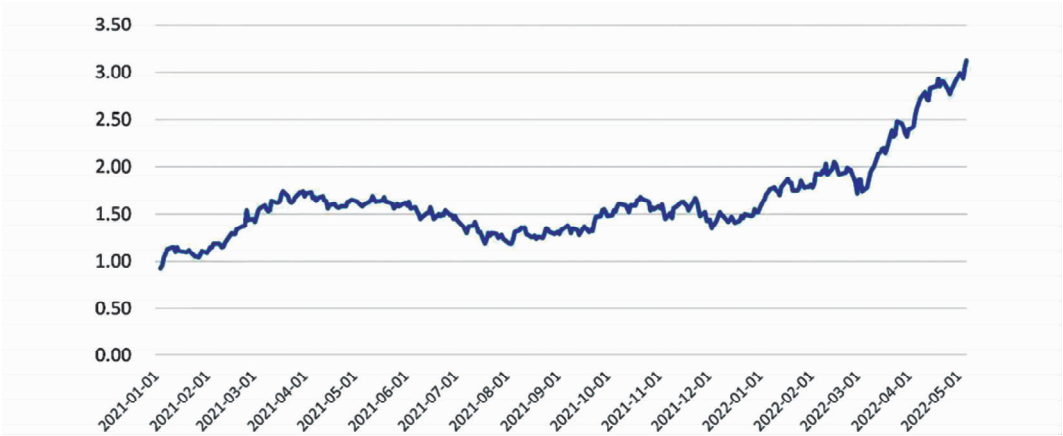


图 2 2021—2022 年美国 10 年期国债利率走势（%）

数据来源：Bloomberg、CEIC、万得。

美国用各种办法包括战争来转嫁危机，使美元向美国市场回流。世界将出现流动性泛滥和流动性紧缩同时溢出的全球性货币风险，加大了全球金融危机爆发的可能性。全球大部分国家都会锚定美元的加息政策，加入加息的队伍。英国开启了加速加息的进程，欧盟也开始了加息进程，日本则继续坚持宽松货币政策。在全球流动性紧缩冲击下，4 月以来日元汇率连续下跌，短短一个多月日元兑美元的汇率已经下跌近 30%，创下过去 22 年新低。与此同时，美国仍然在继续举债，债务上限从 2021 年至今第四次提高，确定为 31.4 万亿美元，再延期两年，一方面收紧资产负债表，一方面继续举债印钞。

值得重视的是，美国货币政策还出现一个新的信号，2022 年 2 月 10 日美国顶级对冲基金的一份报告称，美国财政部有可能禁止私人持有实物黄金，黄金将货币化，已有 5 个州出台了相关立法。这意味着美国正在作新的准备，一方面加快推进数字货币，一方面准备美元、美债危机到来时，有可能实行黄金货币化，使美国未来在失去石油绑定的情况下可再次绑定黄金。美国现在仍然有 8300 多吨黄金储量，占世界上黄金储量比重在 40% 以上。经过中美贸易战、俄乌战争、美国退出阿富汗以及扣

押阿富汗 70 亿美元等一系列重大事件，随着美国信用的崩溃，美元信用大打折扣，作为收割世界财富的经济武器锋芒锐减，再次利用黄金优势重拾美元颓势，将是美元崩盘之前的再一次努力。

表 3 2019 年 3 月—2021 年 9 月各国央行政策利率 单位：%

日期	俄罗斯	墨西哥	欧元区	巴西	美国	智利	韩国	日本	土耳其
2019 年 3 月	7.75	8.25	0.00	6.50	2.375	3.00	1.75	-0.10	24.00
2019 年 6 月	7.50	8.25	0.00	6.50	2.375	2.50	1.75	-0.10	24.00
2019 年 9 月	7.00	7.75	0.00	5.50	1.875	2.00	1.50	-0.10	16.50
2019 年 12 月	6.25	7.25	0.00	4.50	1.625	1.75	1.25	-0.10	12.00
2020 年 3 月	6.00	6.50	0.00	3.75	0.125	1.00	0.75	-0.10	9.75
2020 年 6 月	4.50	5.00	0.00	2.25	0.125	0.50	0.50	-0.10	8.25
2020 年 9 月	4.25	4.25	0.00	2.00	0.125	0.50	0.50	-0.10	10.25
2020 年 12 月	4.25	4.25	0.00	2.00	0.125	0.50	0.50	-0.10	17.00
2021 年 3 月	4.50	4.00	0.00	2.75	0.125	0.50	0.50	-0.10	19.00
2021 年 6 月	5.50	4.25	0.00	4.25	0.125	0.50	0.50	-0.10	19.00
2021 年 9 月	6.75	4.50	0.00	6.25	0.125	1.50	0.75	-0.10	18.00

资料来源：国际清算银行。

俄罗斯被踢出“环球同业银行金融电讯协会”（SWIFT），也是推动金融风险加剧的要因。俄罗斯在 SWIFT 所拥有的会员数仅次于美国，多达 300 多家，在全球范围所进行的外汇交易规模约为 460 亿美元，其中 80% 以上以美元进行交易。这导致俄罗斯无法通过 SWIFT 系统为进口产品支付价款，也无法通过这一系统收取其出口产品（如石油、天然气、钢铁、农产品等）的价款。这将限制规模居全球第四位的俄罗斯 6300 亿美元外汇储备的使用，阻止其以外汇储备支持本国货币卢布，从而引发卢布贬值、通货膨胀和资本外逃，也将使进口商无法获得俄罗斯上述出口产品。3 月 31 日普京签署与不友好国家和地区进行天然气贸易结算的总统令，要求不友好国家购买俄罗斯天然气须在俄罗斯的银行开设卢布账户结算，4 月 3 日扩大到粮食用卢布结算，卢布已经回升到俄乌冲突爆发前汇率水平。继天然气、粮食之后，俄罗斯还将以卢布结算商品扩大至原油、金属、化肥、煤炭和木材。

目前，SWIFT 受十国集团（G10，包括美国、英国、德国、法国、意大利、日本、加拿大、荷兰、瑞典、瑞士）央行、欧盟央行和比利时央行监管，根据比利时法律运作，同时必须遵守欧盟的规定，包括制裁行为。近年来，欧美数次通过禁用 SWIFT 手段对部分国家和地区进行金融制裁，导致被制裁国家的经济贸易活动受到极大影响。俄罗斯央行发布的年度报告显示，2020 年俄罗斯替代 SWIFT 系统的本土银行结算系统 SPFS 的使用量相比上年提升 1 倍，在其境内的使用比例达到 20.6%。欧洲也已经建立了绕开美元的结算体系。人民币跨境支付系统（CIPS）也在加快构建中，截至 2020 年末，共有境内外 1092 家机构通过直接或间接方式接入 CIPS。CIPS 实际业务可触达全球 171 个国家和地区的 3300 多家法人银行机构，2021 年发展了 613 家国际银行会员。

战争往往会成为国际性货币转变的重要节点，俄罗斯外汇储备调用不得，向所有国家发出了讯号：一旦形势紧张，它们无法指望自己的资金能够为己所用，国际储备管理者为保安全而持有美元的

理由会越来越少，因为美元储备有可能在最需要的时候被夺走。哈佛大学经济学教授 Kenneth Rogoff 指出，将美元“武器化”或将在 20 年内结束其主导地位。IMF 第一副总裁 Gita Gopinath 警告，西方国家对俄罗斯的金融制裁可能逐步削弱美元在全球的地位，导致国际货币体系更加四分五裂。所以，在可以预见的未来，国际金融体系，特别是货币体系，将经历阵痛或剧痛，“去美元”潮虽然短期内难以动摇美元主导地位，但在最近两三年内增加了爆发金融危机的几率。而且二十国集团（G20）多数经济体的实际利率仍为负值，美国等主要发达经济体收紧货币政策将引发全球金融环境突然收紧，新兴市场和发展中国家可能将迎来国际资本流动的逆转，出现美元荒或者货币贬值，从而引发局部或者全球性金融危机。

六、全球性债务高企增加实施财政政策难度

2020 年新冠肺炎疫情大流行引起世界经济收缩，全球债务水平飙升，债务风险、债务危机陡然增加。国际金融协会（IIF）2022 年 2 月 23 日发布《全球债务监测》报告显示，2021 年全球债务总额首次突破 300 万亿美元，达到 303 万亿美元，创历史新高。2021 年全球债务比 2020 年增加 10 万亿美元，全球债务与 GDP 之比达到 350% 左右，而 2020 年曾达到创纪录的 360%。2022 年和今后一个时期，全球债务水平仍会保持在高位，一些国家极有可能遭遇债务塌陷。

发达国家政府负债飙升。作为全球最大债务国，美国近年债务规模加速膨胀，2017 年至今增长约 10 万亿美元，其中新冠肺炎疫情暴发以来的两年间增长近 7 万亿美元。美国财政部数据显示，美国联邦政府债务规模首次突破 30 万亿美元大关，较上年 GDP（约 23 万亿美元）高出 7 万亿美元，美国政府债务上限已上升到 31.4 万亿美元，每个美国人平均负债接近 10 万美元。突破债务上限是美国联邦政府债务扩张的主要合法路径，从 2013 年 5 月至 2021 年 12 月，已连续 7 次提高了政府财政债务的上限，政府债务与 GDP 之比已超过 100%，政府债务总量控制难度显著增加。据 2022 年 2 月 9 日《华尔街日报》报道，2021 年美国家庭负债超过历史最高水平，消费者债务高达 15.63 万亿美元。

表 4 G20 成员国家的债务水平

国别	政府债务	非金融企业债务	家庭债务
加拿大	< 90%	117%	101%
美国	99%	< 90%	< 90%
法国	97%	129%	< 90%
意大利	133%	< 90%	< 90%
澳大利亚	< 90%	< 90%	123%
中国	< 90%	166%	< 90%
日本	201%	96%	< 90%
韩国	< 90%	100%	93%

资料来源：国际清算银行、科尼尔分析。

欧盟及其成员国为应对疫情冲击、推动经济复苏，采用财政手段托底，财政赤字及债务水平大幅攀升。据欧盟委员会经济预测报告，2021 年欧元区财政赤字占 GDP 的比重为 7.1%，公共债务占 GDP

的比重为 100%，欧盟资产负债表从 2020 年 4.65 万亿欧元上升到 2021 年底的 7 万亿欧元，目前仍在继续上升。其中，法国负债率达到 97%，意大利达到 133%。日本继续实行宽松的货币政策，已释放货币 34 万亿日元，2022 年再释放 40 万亿日元。日本政府每年卖出 170 万亿日元国债用于偿还到期国债和付息，再卖出 40 万亿~50 万亿新国债用于弥补当年预算缺口，历年预算总额的 50% 是卖出国债的收益。日本政府每年合计卖出国债达 220 万亿日元，相当于 GDP 的 50%，到目前为止，累积国债已达 1200 万亿日元，占 GDP 的 240%。

新兴市场国家债务连续 10 年升高。2021 年新兴市场国家债务比 2020 年增加 8.5 万亿美元，超过了 95 万亿美元，债务占 GDP 比重约为 248%，比疫情前增加了 20% 以上，全球新增债务超过 80% 来自新兴市场国家。近 60% 最贫困国家已经或有很大风险陷入债务困境，中等国家偿债负担之重为 30 年以来之最。2021 年中国宏观杠杆率为 272.5%。2017 年以来中国宏观杠杆率年均增长约 4.8 个百分点，增幅总体稳定，预计 2022 年和今后一个时期，增幅保持基本稳定。其中，政府部门杠杆率为 46.6%，两年平均增长 4 个百分点，尚没有突破政府债务的警戒线。截至 2021 年 12 月末，全国地方政府债务余额 30.47 万亿元，控制在全国人大批准的限额之内。为未来实施更加有效的财政政策和金融政策，继续加大对实体经济的支持，创造了政策空间。住户部门杠杆率由 2012 年的 33.8% 上升至 2021 年的 72.2%，年均增幅为 4.3 个百分点。一部分企业负债率非常高，特别是一部分行业的头部企业，例如房地产行业。贝壳研究院数据显示，2020 年房企偿债规模约 9154 亿元，同比增长 28.7%；2021 年房企到期债务规模 12448 亿元，同比增长 36%。

七、全球供应链断链与供应链重构的风险巨大

科技进步以及冷战后基本稳定的国际秩序，共同推动了国际产业转移与要素重组，造就了过去几十年国际产业链、供应链的分工格局。随着国际格局的演化和国际竞争的加剧，特别是受自然灾害、新冠肺炎疫情、俄乌冲突升级、局部战争动乱的影响，全球供应链风险的溢出效应凸显。全球供应链断链与产业链供应链重构同步出现，直接影响目前世界经济和产业结构的稳定性，并由此打破大国博弈中斗而不破的局面。世界经济和全球产业链供应链建立在多元、多层、多样、多维度相互嵌套、相互依赖和相互支撑的基础上：西方特别是欧洲对俄罗斯的能源依赖，西方对中国的市场依赖，中俄对西方的科技及高端设备依赖；国际贸易从以最终产品为主转向以中间品为主，中间品既是连接产业链、供应链的客观需要，是全球产业布局相互嵌套的必然结果，也是当今世界冲突中弹性或投鼠忌器的硬约束。

近年来，推动产业链、供应链断链或重构，是逆全球化运动中最具标志性的浪潮。三大因素正在发酵：一是疫情因素，疫情严重的国家生产流通尚未完全恢复或者反弹，产业链、供应链受阻；二是美国以及欧洲一些国家，正在持续推动缩短供应链和供应链的重构，现在已进入实质性的实施阶段；三是俄乌战争和战争结束后留下的“战争后遗症”，对正常的生产生活造成了严重冲击。美国政客带头，一些国家紧跟，以各种方式切断和重构产业链、供应链，力图争夺在产业链供应链方面的全球领导力。

2021 年，美国拜登总统签署了关于其供应链的 14017 号行政命令；2022 年 2 月 24 日，白宫发布《拜登和哈里斯政府计划在 2022 年振兴美国制造业和确保关键供应链安全》，主要内容是加强美国供应链的弹性、安全性和可持续性，确保美国仍然是世界上最具生产力和创新性的国家。美国将根据《购买美国法案》进行新改革，加强其关键商品制造，白宫管理和预算办公室将发布一项新的“购买美国货”规则，创建一个符合提高价格偏好条件的关键产品的新类别，允许联邦政府为对政府供应链

弹性战略至关重要的关键国产产品和组件支付额外溢价。美国国会在《美国创新与竞争法案》和《竞争法》的基础上，将通过全面竞争力立法的最终版本，除了供应链中断工作组（SCDTF）统筹和协调机构间合作，以应对供应链中断外，联邦政府正式将供应链复原力制度化。美国能源部 2 月 24 日发布《保护供应链以实现清洁能源转型战略》，包括增加本国原材料供应扩大本国制造能力；增加清洁能源部署；吸引熟练的美国清洁能源劳动力；增强供应链信息和决策能力等。拜登总统亲自在白宫召开了几次全球供应链头部企业会议，动员这些企业到美国投资，台积电已答应在美国建设 6 个工厂，英特尔准备投资 1000 亿美元在美国建造半导体工厂。美国商务部则直接要求处于半导体产业链高端的头部企业，45 天内向美国提交全部客户信息。以美国为首的一些国家切断产业链并且“去中国化”，已经进入实操阶段。3 月 20 日，美国参议院通过了《2022 年美国竞争法案》，将斥资 520 亿美元对半导体产业进行补贴，同时投资 450 亿美元强化高科技产品供应链。3 月 28 日，美国政府推出了一项代号为 Chip 4 的新计划，提议成立一个由美国、韩国、日本、中国台湾地区组成的“芯片四方联盟”，参与的企业包括美国的应用材料、美光、英特尔、博通、高通，韩国的三星、SK 海力士等，日本的东芝、瑞萨、东京电子等，中国台湾地区的联发科、台积电、日月光等。美国正在集合一切可以集合的力量，力图重构并巩固在全球半导体产业的地位，补上制造短板，一举将中国大陆逐出全球半导体产业链。美国还将通过美墨高级别经济对话，制定一份参与跨境供应链关键部门的联合清单和程序，以便在发生危机时保持供应链的连续性。美国—墨西哥—加拿大协议的竞争力委员会还将确定供应链的基本行业 and 有效方法，包括通过信息共享活动提供意见和建议，确定优先项目和政策。

此外，欧盟 2022 年 2 月 8 日发布了《芯片法案》，计划投资 430 亿欧元建立欧洲芯片产业的优势。日本把推动半导体行业的发展作为国家重大战略，出台《经济安保法案》，加速构建不依赖中国的供应链，确保半导体电池等重要物资的稳定供应，对于重要技术设施设备实施事先审查尖端技术研发、专利非公开等四大支柱内容，事前审查制度将涵盖电气、铁路、金融等 14 个行业。全球重构产业链、供应链成本巨大，据美国半导体行业协会研究数据，美国要重构完整的半导体产业链，至少需要投资 4000 亿至 5000 亿美元。与此同时，由于成本驱动、疫情反弹等原因，一些产业链供应链在加快向东南亚地区转移。2022 年一季度，越南货物出口额为 891 亿美元，同比增长 13%；3 月越南货物贸易出口 340 亿美元，增长 46%，已超过深圳的 240 亿美元，正在追赶广东全省 580 亿美元的出口额。

疫情中全球集运供应链始终处于紧绷状态，俄乌冲突又加剧了这一紧张局面，特别是加剧了国际物流风险。这一地区国际航运受到极大冲击，黑海和乌克兰港口的作业停滞，大宗商品特别是粮食和工业产品的集装箱运输停止，严重影响港口正常运作和地区经济发展。由于俄乌冲突和西方国家制裁抑制了特定地区的经济活动和俄乌地区大宗商品贸易及散货、原油运输，海运保险已将部分临近海域排除在战争险之外。2022 年 3 月 1 日，全球前两大集装箱航运公司荷兰马士基和意大利地中海航运同时宣布，除食品、医疗和人道主义用品外，暂停其他所有进出俄罗斯的货物预订服务。德国赫伯罗特、法国达飞轮船和日本海洋网联船务，暂停俄罗斯货物的预订服务，以应对美国和欧洲对俄罗斯的制裁。根据 Alphaliner 的数据，这 5 家运营商总运力占全球市场的近 60%。油轮行业的许多公司拒绝装载俄罗斯石油货物，尽管制裁并未要求他们这样做。从集装箱、油轮到干散货和天然气运输，暂停对俄罗斯业务的公司将影响到所有航运部门，为应对局部战争风险，后续班轮公司或将优化贸易航线，增加比雷埃夫斯港或西北欧港口相关的替代性航线。乌克兰和俄罗斯的黑海和亚速海水域已被添加到高风险区域，而该水域的港口是粮食和煤炭的主要贸易枢纽。由于俄罗斯、乌克兰在全球金属生产中处于重要地位，在很大程度上参与了全球基本原材料的出口和制造，如镍、钛、钽等重要的制造业用金属，受其影响的行业包括半导体、汽车、航空等。例如，波音、空客等飞机和航空发动机制造

商需要钛，而钪则用于汽车排气系统、电极和电子产品，镍可被用于制造不锈钢和电动汽车电池。

八、全球灾害频发与生态环境恶化

生态与环境继续恶化，带来的问题日渐突出，人口爆炸、资源枯竭、能源匮乏、环境污染、生态失衡等成为日益严重的全球性问题，人类社会和自然环境的关系失调，已经成为重要的社会政治经济问题。20 世纪 50 年代以来，由于人类的过度开发，全球森林资源已失去了一大半，荒漠化程度增加，土地退化等一系列问题加剧，自然界破坏严重，生态系统功能减弱，影响人类生存。据联合国粮农组织统计，地球上每分钟有 2500 平方米森林被毁掉。近 30 年来，每年森林被砍伐的面积为 800 万公顷，全球森林正在以平均每年 4000 平方公里的速度消失。全球大气污染加剧，悬浮颗粒物、一氧化碳、臭氧、二氧化碳、氮氧化物、铅等污染物质增加。人类过度消耗各种矿产资源，按照传统的消耗量计算，世界石油仅够维持 50 年，煤、天然气仅够开采 200 ~ 300 年。近年来，全球极端气候灾害频发，2022 年和今后数年，全人类或将面临更大的生态灾难，包括极寒天气、极热天气，一些国家频发水灾、火灾、旱灾、风灾、雪灾、蝗灾，气候问题以及新冠肺炎疫情已成为国际社会为之困扰的两大难题。

气候环境恶化导致极端灾害。近期，中科院发布全球首份 2021 年全球海洋变暖报告：2021 年全球海洋温度普遍升高且南大洋、地中海等海域均创下历史记录，这些现象都将引发更大的灾难。海洋变暖后将直接影响地球南北极的冰川融化，且还会迎来海平面的上升以及雨水天气。2022 年拉尼娜现象已经形成，中东太平洋沿岸的海水温度在下降，湿气流北上，气候降温幅度很大。汤加国 2022 年初火山爆发，超过了 1991 年菲律宾火山大爆发的规模，火山岩冲高到太空 2 万米，覆盖近几万平方米的海平面，造成的海啸影响非常巨大。距离此地 500 公里外的斐济岛，出现了高 1.5 米的海啸，即便是在遥远的美国西岸海水也上涨了 0.3 米。国际有关组织发布的 2022 年风险报告预计：未来十年，人类将迎来频繁不断的极端天气、多种生物濒临灭绝且生态系统面临崩溃。

日本的福岛核污染与后续处理，将继续对整个世界经济、政治和人类生存环境产生重大影响。2011 年 3 月 11 日，日本福岛县附近海域发生 9.0 级特大地震，地震引发的巨大海啸袭击了福岛第一核电站，造成核电站 1 至 3 号机组堆芯熔毁，这是自苏联切尔诺贝利核事故之后最严重的核事故。到 2022 年，日本 3·11 大地震已经过去了 11 年，但福岛核事故的影响仍在持续，核电站内的储罐总共可容纳 137 万吨核污染水，已使用了 95% 的储存空间，预计 2023 年将全部装满。据日本国际核退役研究所推测，在核事故中熔化的燃料棒和压力容器内的其他物质混合起来的核残渣，总重达 880 吨。福岛第一核电站计划 2023 年春季开始，将向海水中排放核污染水，核污染水含有铯、锶、氚等多种放射性物质。按照日本政府和东电给出的排海方案，核污染水排放将持续 30 ~ 40 年。

面对生态环境对人类生存条件的挑战，大多数风险尚没有形成国际共识与行动方案，但在减碳方面取得了难得的进展。世界上越来越多的国家将碳中和作为重要的战略目标，绿色低碳发展已成为全球共识，主要国家和地区先后签署了《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等旨在控制气候变化的协定。据能源与气候智库（ECIU）统计，全球 132 个国家及地区提出碳中和目标。2020 年，中国向世界作出庄严承诺，力争 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和。根据英国非盈利机构“能源与气候智能小组”（The Energy and Climate Intelligence Unit）的统计，目前国际上有 126 个国家和欧盟以立法、法律提案、政策文件等不同形式提出或承诺碳中和目标，其中苏里南、不丹两个国家由于低工业碳排放与高森林覆盖率符合要求，已实现了碳中和目标。

九、政治动荡与地缘格局深刻调整及演化

2022—2023 年，20% 的国家会产生政权更迭交替，是全球政治周期更替密集的时期。特别是 2020 年疫情爆发以来，多国/地区贫富差距分化加大，供应链断裂造成就业失衡等问题，使选民们对于政治改革的诉求十分强烈。政权的交替，对一国政治经济的发展起到决定性作用，而一个经济大国、政治大国因政权交替引发的政策调整，不仅影响本国经济，还影响着相关国家的政策走势和经济发展，甚至是国际社会的稳定。

一些主要国家政权更迭和局部调整，对世界秩序会带来新的挑战。美国将进行中期国会选举，目前民主党在众议院领先 11 票，在参议院两党票数相等，如果在本次参议院选举中，共和党落败，执政的民主党将控制参、众两院，拜登在后两年估计会发布更多的法案。如果民主党失败，拜登后两年的执政将受共和党掣肘，这将为 2024 年美国总统大选埋下伏笔。作为欧盟三强的法国、意大利和德国全部换届。法国现任总统马克龙胜选，成为 20 年来首位连任的法国总统，但他将面临一个“分裂”的国家和脆弱的欧盟，以及在 6 月国会选举中保持多数席位的战斗。他的竞争对手是参加过上届总统竞选的勒庞，她明确主张一旦当选就退出北约，与俄罗斯交好，虽然没有当选，但也成为搅动欧洲乃至西方世界的一股力量。韩国总统选举和日本上议院选举，印度总统选举和澳大利亚的上下院选举，都会使地缘关系发生调整。政权更迭影响比较大的国家是德国、法国、韩国、菲律宾、埃塞俄比亚、伊朗等。其中，韩国新任总统尹锡悦执政后将重建韩美同盟，强化全方位的战略同盟关系，同时“发展相互尊重的韩中关系，打造面向未来的韩日关系”“把大韩民国打造成在国际社会中有作为，尽责且受人尊敬的国家”，将把韩日两国的共同利益和两国未来一代青年的追求作为重点。一些国家政治动荡，如阿富汗、缅甸、乌克兰等，也会对世界格局特别是世界经济造成影响。

地缘格局将继续加快调整。由于美国的利己主义和小团体主义，加大重构盟友体系步伐，力推西方中心论、白人至上、美国第一、美国再次伟大等价值观，全球再次出现政治极化的趋势。世界秩序的形成和选择，几百年来从没有摆脱西方主导的世界秩序调整与演化，从“罗马治下的和平”到“大英治下的和平”，再到“美国治下的和平”，沿着“新罗马”、新帝国、新霸权的冷战思维轨迹，不断在不同的国度进行霸权转移。一些霸权国家绝不会轻易退出历史舞台，其越走向衰落就越表现出恐惧、恐怖与疯狂，甚至不惜推翻他们曾经构建的体制机制规则和秩序。比如近年美国主导构建的美日印澳四方机制、美英澳三方安全联盟、五眼联盟、蓝点网络计划、美印以阿“新四方安全对话”机制等，比如美国主导的北约 5 次东扩，比如美国发动的历次战争。可以说目前处于霸权地位的美国，是破坏世界秩序的动乱之源、战争之源、灾难之源。

近些年来，西方价值观和西方所谓民主政治以及西方政治体制式微，世界必须回归正常的国际秩序，开创面向未来的公平、公正、公开、合理、透明、可预期、可持续的世界秩序，与西方主导的所谓“普世价值”“文明价值”“民主”等价值观进行博弈将是一种新常态。地缘格局的变化，要么是以美国为中心的地缘政治、经济、外交关系的重构，要么是一批发展中国家和中小国家崛起，对世界格局变化起到重大推动作用。当然，也包括处于中间地带的中等强国，目前也在加快构建各种类型的盟友体系，例如土耳其、墨西哥、印度尼西亚、韩国、澳大利亚等国家，都在寻求展现国家力量上有所行动。

过去几十年，是经济全球化高歌猛进的时期。在这个过程中，蕴育的矛盾问题与发展动力都在不断发酵，以疫情为契机，以俄乌战争为转折点，全球化的钟摆开始摆向另外的一端。必须看到，全球化在向前推进的时候，固然充满矛盾和冲突，但全球化的退潮将会带来更大的风险。

十、影响世界格局最大的变量仍是中美关系

美国是世界上排在第一位的发达国家，中国是世界上排在第一位的发展中国家，美国和中国是世界上第一大经济体和第二大经济体。中美两国的 GDP 占全球的 40%，制造业产值占 40%，作为世界货币两国总计占 IMF 一篮子储备货币特别提款权（SDR）比重为全球的 55.66%。近 10 年以来，世界经济增量中的 80% 是来自美国和中国。2021 年，中国占世界经济增量的 30% 左右，美国占世界经济绝对量的 24%。美国 2021 年 GDP 总量为 23.04 万亿美元，同比经济增速为 5.6%，预计 2022 年将下降至的 3.7%。2008 年以来，中国是世界增量中的火车头，是世界经济稳定之锚，在疫情中尤其如此。与此同时，中国经济总量占美国经济总量的比重从 1978 年 6.3% 上升到 2021 年的 77%，中国占世界 GDP 的比重已经达到 18%，到 2025 年将上升到 20% 以上，到 2035 年将超越美国，成为世界经济总量最大的国家。美国仍是世界上经济强国、科技强国、网络强国、军事强国，如果美国能够妥善地处理好大国之间的关系，特别是中美关系，同时如果能够很好地解决其国内的矛盾和问题，美国的强国周期将会继续延续。可惜的是，美国正坚定不移地走在相反的道路上。

表 5 中国、美国 GDP 占世界比重（以购买力平价计算）单位：%

年份	中国	美国	世界其他国家
2005 年	10	19	71
2015 年	16	16	68
2025 年	20	15	65

数据来源：世界银行。

随着中国的快速发展与国际影响力日益提高，从经济实力、科技实力、军事实力到文化影响力，越来越得到国际社会的认同。在世界的东方，中国这个拥有 14 亿多人口的文明古国，正在现代化道路上阔步前行。中国以自己的行动多次向世界昭示，中国始终不渝走和平发展道路，在坚持自己和平发展的同时，致力于维护世界和平，积极促进各国共同发展繁荣。中国领导人提出“构建人类命运共同体”理念，提出和平共处 5 项原则与共商共建共享的“一带 一路”重大倡议，在中国实现现代化和富民强国、为世界文明进步作出更大贡献的同时，展现出中国道路、中国制度、中国文化、中国理论的力量与魅力。一个 14 亿人口的大国，在办好自己国家事情的同时，以更宽广的胸襟、和平发展的方式、造福世界各国人民的行动，展现了不同于历史上任何一个霸权国家的风采。这理应得到各国及广大人民群众的理解、赞美和支持，但却被霸权国家怀疑、恐惧和疯狂打压。美国的战略重点逐渐转移到亚太和“印太”地区，把中国作为最大和唯一的战略竞争对手。尽管中国一让再让，以维持大国间斗而不破的局面，不使中美关系走向对抗甚至冷战。而美国却步步紧逼，对华遏制不断升级，从奥巴马到特朗普再到如今拜登政府，在美国的地区大国遏制政策中，中国上升为首要的遏制对象，俄罗斯则退居其次。

美国拜登政府继承和发展了特朗普的战略与政策，不仅继承特朗普对华贸易战的政治负资产，而且迅速延伸到科技战、供应链之战、冬奥会之战、意识形态之战、地缘政治经济外交格局之战，更深度地干预中国内政，力图挑起中国内部裂隙。美国布局重构全球盟友体系，重构基于意识形态的产业链供应链体系，最近推出了印太经济框架并付诸行动，矛头直指中国。美国正在推动其他国家和地区

与中国的经济割裂，特别是俄乌冲突之后，美国借机逼压中国参与制裁俄罗斯，谋划对中国开展次级制裁，必然把高度关联的整个世界撕裂。如果世界形成两套体系、两个阵营，相当于毁掉了全球 70 多年形成的格局，世界将开启新的冷战状态，经济全球化将因为两个大国的对抗对峙遭到肢解。

根据美国财政部公布的数据，在过去 20 年中，美国实施的制裁数量增长了 10 倍。特朗普任期内实施的制裁高达 3800 项，相当于平均每天 3 次挥舞“制裁大棒”。近几年受制裁最多的国家是中国，俄乌战争后，俄罗斯成为受制裁领域最多、程度最深、力度最大的国家。实际上美国的这种经济武器，本质上是维护美国霸权利益的国内法律，并不是国际通行的法律规则，具有极大的非理性、非法性和非正义性。

中美建交几十年来，两国经济已经深度交织和相互嵌套，形成了你中有我、我中有你的紧密联系，产业链、供应链、价值链深度链接，目前在华美资企业已达 7 万家之多，年销售额高达 8000 多亿美元，比中美贸易总额还高出 1000 多亿美元，尤其是美国企业需要中国的产业配套能力和巨大的人力资本市场。根据中国美国商会和普华永道发布的《2022 年中国商业环境调查》数据显示，约 60% 的美国在华企业 2021 年在中国实现盈利，2/3 的公司计划 2022 年增加在华投资，近 2/3 的公司把中国列为世界第一或前三名的投资目的地。美国和中国生活在共同的星球上，都是拥有核武器的超级大国，也将温室气体排放到同一个受限的生物圈中，更是产业链供应链高度嵌套、相互依赖的国家，其中任何一个国家都可以靠自己的力量毁灭对方、毁灭世界，但要建设更加和平美好的世界，就需要两国相向而行。处理中美关系的底线是：无论相互竞争多么激烈，甚至相互多么充满敌意，但最终结局是扼杀对方就等于杀死自己。必须珍视中美建交后几十年发展的经济联系与人民之间的往来，其中一个国家想要实现自身的国家利益，哪怕迫不得已也要向对方寻求共存之道。这就是中美关系面对的现状，这也决定了中美间的竞争关系决不能走向冷战。冷战是一道经济的“铁幕”，是一道国家之间和平相处的“铁幕”，是一道推动世界走向分裂的“铁幕”。

中美两个大国都是联合国常任理事国和核大国，都是在世界舞台上举足轻重的国家。美国是全球最大的发达国家，中国是全球最大的发展中国家。中美关系已经超过了双边的意义，具有全球性的溢出效应，对世界经济、世界和平发展、人类前途命运都会产生重大影响。中美关系的处理与走势，对于世界格局演化是最大的变量，如果两国合作对世界经济乃至全球格局会产生正向推动作用，而两国对抗则将对世界经济会产生巨大冲击。假如美国非要继续沿着错误的道路，逼迫盟友和世界其他国家在中美之间选边站队，同时用尽一切办法挑战中国底线刺激中国，假如在中国周边爆发了类似俄乌战争的台海战争或者其他战争，最终的结局不是美国说了算，而是中国和世界正义的力量说了算。不仅将加快美国的真正衰落，而且必将使美国跌入万劫不复的深渊，绝不会是简单地再现“西贡时刻”“阿富汗时刻”，而是将全面崩盘，将曾经的一个世界强国和大国变成北美一个二流甚至三流国家，也不排除美国的解体、美元的解体、北约的解体、美国盟友体系的解体。

中国始终在历史的正确一边，寻求和平发展的道路没有错；中国为本国和世界绝大多数人民服务，使人民脱离贫困的道路没有错；中国通过共建“一带一路”为更多的国家寻求和创造发展机遇没有错；中国在抗击疫情中人民利益至上、生命至上的做法没有错！世界人民可以看到，中国在修桥架路，推动世界互联互通，推动各国之间相互尊重和平共处；而美国在挑动战争，发动颜色革命，干预一个又一个国家的内政，打击或摧毁一个又一个与美国利益有冲突的国家。天下苦美久矣！美国应该有明智的政治家、明智的战略家和明智的人民，拉住由昏庸政客驾驭的战车，减缓美国走向衰退的进程，使美国回归国际社会大家庭，重新成为受人尊敬的伟大国家，而不是世界的弃儿和历史潮流的弃儿。

责任编辑：李 蕊

《数字经济伙伴关系协定》的内涵、特征与中国参与国际数字治理的政策建议

王金波

摘要：《数字经济伙伴关系协定》为中国参与区域和全球数字治理带来了新的路径、模式和机遇。与《美墨加协定》《美日数字贸易协定》为代表的美式数字贸易模版和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等区域贸易协定电子商务章节相比，DEPA 更具开放和包容性。着眼于国际最新规则和全球数字治理的发展趋势，中国有必要以申请加入 DEPA 为契机，在妥善处理数字主权、国家安全和跨境数据自由流动关系的同时，对数字产品的非歧视待遇、源代码和算法、交互式计算机服务、计算设施和金融服务设施的位置、公开政府数据、数字服务税、知识产权与数字资产保护、数字贸易争端解决机制等新议题、新条款和人工智能、金融科技等新技术领域的规则适应问题作出通盘考虑、整体设计，为后续中国参与更大规模、更高水平的区域贸易协定、数字贸易协定谈判和全球数字治理创造有利条件。

关键词：DEPA 数字贸易协定 数字治理

作者简介：王金波，中国社会科学院亚太与全球战略研究院经济外交研究室主任、副研究员。

2021 年 10 月 30 日，国家主席习近平在出席二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议发表重要讲话时强调，中国已经决定申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）。^① 2021 年 11 月 1 日，中国向 DEPA 交存方新西兰正式提出申请加入 DEPA。作为世界第二数字经济大国、^② 全球第一货物贸易和第二服务贸易大国，^③ 中国的加入将为亚太国家间数字经济合作的深化注入新的活力，也将为中国参与推动区域和全球数字治理带来新的路径、模式和机遇。

一、DEPA 的内涵与特征

DEPA 是由新加坡、新西兰和智利三国于 2020 年 6 月签署的一个数字贸易协定。协定文本由初始

①新华社：《习近平主席在二十国集团领导人第十六次峰会第一阶段会议上的重要讲话要点速览》，新华网，2021 年 10 月 30 日，http://www.xinhuanet.com/2021-10/30/c_1128013856.htm。

②据中国信息通信研究院发布的报告，2020 年中国数字经济规模达 5.4 万亿美元，约占全球数字经济规模（32.6 万亿美元）的 16.6%，居世界第二位。数据来源：《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202108/P020210913403798893557.pdf>。

③据商务部发布的报告，2020 年中国服务进出口总额达 6617.2 亿美元，连续七年居全球第二位。数据来源：《中国服务贸易发展报告 2020》，<http://images.mofcom.gov.cn/fms/202109/20210914144408338.pdf>。

条款和一般定义、商业和贸易便利化、数字产品待遇及相关问题、数据问题、更广泛的信任环境、商业和消费者信任、数字身份认证、新兴趋势和技术、创新与数字经济、中小企业合作、数字包容性、联合委员会和联络点、透明度、争端解决、例外和最后条款等 16 个模块构成（见表 1）。^① DEPA 具有三个显著特征：一是所涉议题范围广；二是开放、包容；三是更具灵活性和前沿性。

表 1 DEPA 协定的具体条款与内容

模块	具体条款	具体内容
1	初始条款和一般定义	协定适用范围、与其他协定的关系、一般定义
2	商业和贸易便利化	定义、无纸贸易、国内电子交易框架、物流、电子发票、快运货物、电子支付
3	数字产品的待遇及相关问题	定义、关税、数字产品的非歧视待遇、使用密码的信息和通信技术产品
4	数据问题	定义、个人信息保护、通过电子方式跨境传输信息、计算机设施的位置
5	更广泛的信任环境	网络安全合作、网上安全和保障
6	商业和消费者信任	定义、非应邀商业电子信息、线上消费者保护、接入和使用互联网的原则
7	数字身份认证	数字身份的相互认证
8	新兴趋势和技术	金融科技合作、人工智能、政府采购、竞争政策合作
9	创新与数字经济	定义、目标、公有领域、数据创新、开放政府数据
10	中小企业合作	一般原则、增强中小企业在数字经济中贸易和投资机会的合作、信息共享、数字中小企业对话
11	数字包容性	数字包容性
12	联合委员会和联络点	联合委员会的设立、职能、决策、议事规则、协定的合作与实施、联络点
13	透明度	定义、法律法规的公布、行政程序、审查和上诉、通知和提供信息
14	争端解决	定义、目标、范围、争端解决的方式（斡旋和调解、调停、仲裁）、场所的选择
15	例外	一般例外、安全例外、《怀唐伊条约》、审慎例外和货币与汇率政策例外、税收例外、国际收支保障措施
16	最后条款	交存方、生效、修订、加入、退出、信息披露、机密性、附件和脚注、电子签名

资料来源：作者根据 DEPA 协定文本整理而得。

其一，在数字贸易和贸易便利化领域，模块 2 的“商业和贸易便利化”就无纸贸易、电子发票、电子支付和海关程序的简化做出了具体承诺，要求各方及时公布与电子支付相关的法规，考虑国际公认的电子支付标准；模块 3 的“数字产品的待遇及相关问题”则要求缔约各方不得对电子传输及电子传输的内容征收关税，不得对来自任何一方的任何数字产品（广播除外）给予优于另一方的待遇。

其二，在数据问题方面，模块 4 在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）（新加坡、新

^①Digital Economy Partnership Agreement, <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Microsites/DEAs/Digital-Economy-Partnership-Agreement/Digital-Economy-Partnership-Agreement.pdf>.

西兰、智利三国均为 CPTPP 成员）的基础上，要求任何缔约方不得将数据本地化要求（限制数据的收集、处理和/或存储）作为一方在另一方境内开展业务的前提/条件，确保跨境数据的自由流动；模块 9“创新与数字经济”还要求缔约方应努力确保以开放数据方式向公众提供政府信息。

其三，在数据和网络安全领域，模块 5“更广泛的信任环境”要求缔约方加强网络安全合作、网上安全和保障；模块 6“商业和消费者信任”则要求缔约方加强线上消费者保护和消费者个人信息保护，要求对非应邀商业电子信息采取或维持措施，并向不遵守该条款的非应邀商业电子信息的提供者行使追索权。

其四，在新兴技术领域，模块 8“新兴趋势和技术”要求缔约方在金融科技、人工智能（AI）等领域加强合作，推动人工智能治理框架的构建和在各各国司法管辖区内 AI 技术的合理采用与使用；模块 9“创新与数字经济”则要求缔约方应在数据共享机制（如可信的数据共享框架和开放许可协议）、数据沙盒等领域加强合作，促进数据驱动创新。

其五，在数字包容性方面，模块 10“中小企业合作”鼓励各方在海关程序、与数据流动和数据隐私相关的法规、数据沙盒、与数字贸易有关的技术法规标准或合格评估程序、数字贸易促进方案、政府采购机会、针对中小企业的融资方案、数字中小企业对话等领域加强合作，以增强中小企业在数字经济中的贸易和投资机会；模块 11 的“数字包容性”则鼓励各方消除数字鸿沟，以确保所有人和企业拥有参与数字经济、为其做出贡献并从中受益的机会和条件。

最后，在其他领域，模块 12 就联合委员会的设立、职能、决策与议事规则，模块 13 就透明度的定义、与协定相关的法律法规的公布和相关行政诉讼程序，模块 14 则就争端解决的定义、目标、范围、斡旋和调解、调停、仲裁程序与例外等作出了详细规定。

二、DEPA 与亚太地区主要数字贸易协定的比较分析

据世界贸易组织（WTO）统计，截至 2020 年 6 月，全球共有 185 个区域贸易协定（RTA）含有数字贸易条款，其中 110 个含有“特定的电子商务条款”、80 个含有电子商务（数字贸易）章节。^①而在亚太地区，以《美墨加协定》（USMCA）、CPTPP、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和《美日数字贸易协定》（UJDTA）、DEPA 为代表的贸易协定数字贸易（电子商务）章节或数字贸易协定正在成为新一轮区域或全球数字治理的重要载体。不过，与以 USMCA 为代表的美式数字贸易模版和 CPTPP、RCEP 等区域贸易协定数字贸易章节相比，DEPA 无论是协定覆盖范围、协定深度，还是文本相似度，均存在一定差异，与同为数字贸易协定的 UJDTA 也存在一定差异（见表 2）。

表 2 DEPA 与主要区域贸易协定数字贸易规则比较分析

条款内容	USMCA	CPTPP	RCEP	UJDTA	DEPA
数字产品的非歧视待遇	√	√		√	√
国民待遇		√		√	√
最惠国待遇	√	√		√	√
国内电子交易框架	√	√	√	√	√

①WTO. Regional Trade Agreements Database, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

续表 2

条款内容	USMCA	CPTPP	RCEP	UJDTA	DEPA
电子认证和电子签名	√	√	√	√	
电子发票					√
电子支付					√
线上消费者保护	√	√	√	√	√
线上个人信息保护	√	√	√	√	√
个人信息保护关键原则条款	√				√
是否承认 APEC 和 OECD 等个人信息保护准则	√	√	√		
无纸贸易	√	√	√		√
数字贸易访问和使用互联网的原则	√	√			√
电子信息跨境传输（跨境数据自由流动）	√	√	√	√	√
计算机设施的位置	√	√	√	√	√
金融服务跨境数据流动和计算设施的位置				√	
非应邀商业电子信息	√	√	√	√	√
网络安全	√	√	√	√	√
禁止源代码披露	√	√		√	
禁止源代码算法披露	√			√	
交互式计算机服务	√			√	
使用密码的信息和通信技术产品				√	√
公开政府数据	√			√	√
关税	√	√	√	√	√
数字税	√	√		√	√
一般例外	√	√	√	√	√
国家安全例外	√	√	√	√	√
审慎例外及货币和汇率政策例外				√	√
政府采购					
互联网互联费用分担		√			
争端解决	√	√			√
中小企业合作	√		√	√	√
与电子商务相关的计算机服务	√		√		
与电子商务相关的电信服务	√	√	√		

续表 2

条款内容	USMCA	CPTPP	RCEP	UJDTA	DEPA
与电子商务相关的金融服务	√	√	√		
透明度	√		√		√
鼓励私营部门电子商务自我监管	√				
协调电子商务与知识产权的规定				√	
数字平台免责条款	√	√			
数字产品不包括金融工具的数字化表示	√				
对电子商务的不符措施		√	√		
对电子商务的保留			√		
协定条款数量	19	18	17	22	65
协定英文文本字数	3206	2706	2986	5346	10887

资料来源：作者根据各协定官方文本整理而得。

（一）协定覆盖范围

在协定覆盖范围方面，DEPA 与 USMCA 和 CPTPP 等亚太主要区域贸易协定数字贸易/电子商务章节存在一定差异。从条款数来看，DEPA 的 65 条要多于 UJDTA 的 22 条、USMCA 的 19 条、CPTPP 的 18 条和 RCEP 的 17 条；从协定文本字数来看，DEPA 的 10887 字也多于 USMCA、CPTPP、RCEP 和 UJDTA。与 USMCA 相比，DEPA 协定未涵盖 UCMCA 禁止源代码和算法的披露与转让、交互式计算机服务、数字平台豁免权（数字平台不对第三方发布的内容负责、数字平台可自由删除第三方发布的内容）、禁止征收数字服务税等美式数字贸易协定核心条款；与 USMCA 相比，DEPA 新增了电子发票、电子支付、使用密码技术的信息和通信技术产品、金融科技合作、人工智能、数据沙盒等新兴前沿技术条款和审慎例外及货币、汇率政策例外等条款，将协定范围由数字贸易扩大至数字经济领域。

（二）协定深度

在协定深度方面，DEPA 的约束性、条款的可预测性和可执行性要低于 USMCA、UJDTA 等美式数字贸易模版。DEPA 在 CPTPP 数字产品非歧视待遇、跨境数据自由流动、禁止计算设施的本地化、禁止征收关税等核心条款基础上，进一步细化了消费者保护、消费者个人信息保护和争端解决等条款，进一步提高了与数字贸易相关法律、法规、条款的透明度。但 DEPA 并未将 CPTPP 禁止源代码转让条款（第 14.17 条第 1 款）纳入协定之中，也未对 USMCA 数字平台免责条款、禁止征收数字服务税、交互式计算机服务、电子认证和电子签名、与电子商务相关的电信服务、与电子商务相关的金融服务、金融工具的数字化表示等作出任何承诺，未就 UJDTA 金融服务跨境数据流动和金融服务计算设施的位置作出任何安排，从而削弱了 DEPA 在标准与规则方面与美式数字贸易模版的可比性。以 USMCA 为基准的 Python 文本相似度分析也发现，DEPA 与 USMCA 的文本相似度只有 16.27%，低于 CPTPP 的 60.63% 和 UJDTA 的 46.22%，一定程度上也反映了 DEPA 与美式数字模版的差异。

（三）文本相似度

在文本相似度方面，DEPA 与 UJDTA 的相似度最高，而 CPTPP 电子商务章节与 USMCA 数字贸易章节重合度最高（见表 3）。基于 Python 的文本分析发现，亚太地区主要区域贸易协定或数字贸易协定中，UJDTA（41.21%）、RCEP（32.49%）与 DEPA 的文本相似度要高于 CPTPP（28.97%）、USMCA（25.37%）与 DEPA 的文本相似度；CPTPP（60.63%）、UJDTA（46.22%）与 USMCA 的文本相似度要高于 RCEP（22.68%）、DEPA（16.27%）与 USMCA 的文本相似度。

而在中国已经签署的含有电子商务章节的自由贸易协定中，升级版中国—新西兰 FTA 与 DEPA、USMCA 和 RCEP 的文本相似度较高，分别达 31.65%、15.68% 和 49.65%。中韩 FTA（43.10%）、升级版中国—智利 FTA（41.10%）与 USMCA 的数字贸易章节相似度最高，升级版中国—智利 FTA（52.23%）、中韩 FTA（50.32%）与 CPTPP 的电子商务章节文本相似度最高。由于韩国、智利均与美国签有 FTA，中韩、升级版中国—智利 FTA 与 USMCA 的文本相似度较高，一定程度上也反映了美式数字贸易模版、规则与规范在亚太地区的扩散和渗透。

表 3 亚太地区主要区域贸易协定数字条款文本相似度 单位：%

协定	USMCA	CPTPP	UJDTA	RCEP	DEPA
USMCA	100.00	63.21	48.74	25.11	25.37
CPTPP	60.63	100.00	29.80	34.22	28.97
UJDTA	46.22	28.03	100.00	24.49	41.21
RCEP	22.68	32.17	24.77	100.00	32.49
DEPA	16.27	19.10	30.54	24.21	100.00
中澳 FTA	8.33	10.76	1.17	4.57	3.44
中韩 FTA	43.10	50.32	6.18	9.77	8.50
中国—新西兰 FTA	15.68	14.69	15.28	49.65	31.65
中国—新加坡 FTA	4.00	5.80	4.15	23.47	9.64
中智 FTA	41.10	52.23	5.79	12.29	10.64

资料来源：作者根据各协定官方英文文本通过 Python 计算而得。

（四）例外条款

DEPA、USMCA、CPTPP 和 RCEP 均以“国家安全”“公共政策”等为由设置了大量例外条款。就其共同特征而言：一是国家安全例外条款高于电子商务章节或数字贸易协定其他承诺；二是《服务贸易总协定》（GATS）第 14 条规定的例外情况可以优先于电子商务章节或数字贸易协定条款规定；三是政府采购均不在电子商务章节或数字贸易协定条款承诺之列；四是在条款存在冲突的情况下，与投资、服务贸易和金融服务相关的条款优先于数字条款承诺。以 DEPA 为例，模块 15 就一般例外、国家安全例外、《怀唐伊条约》、审慎例外和货币与汇率政策例外、税收措施、保障国际收支的限制措施等作出了一系列规定。模块 14 的争端解决也将数字产品的非歧视待遇（第 3.3 条）、使用密码技术的信息和通信产品（第 3.4 条）、电子信息的跨境传输（第 4.3 条）和计算设施的位置（第 4.4 条）等

核心条款排除在外，在大幅限制争端解决适用范围的同时，也削弱了争端解决机制的法律效力。

三、中国已签署自由贸易协定数字条款与 DEPA 的比较分析

其一，中国与 DEPA 成员签署的自由贸易协定（含升级版）均含有电子商务章节、数字贸易条款。目前，在中国已签署（含升级版）的 19 个自由贸易协定中，有 8 个（中韩、中澳、中国—毛里求斯、中国—柬埔寨、RCEP、升级版中国—新加坡、升级版中国—新西兰、升级版中国—智利 FTA）含有电子商务章节；^① 其中，同日生效的中韩、中澳自贸协定是中国最早含有电子商务章节的自由贸易协定。DEPA 成员中，中国与新西兰、新加坡、智利的自由贸易协定（含升级版）均含有电子商务章节；与正在申请加入 DEPA 的韩国也已签有包含电子商务章节的自由贸易协定。

其二，DEPA 的覆盖范围要高于中国已签署的自由贸易协定电子商务章节。与 DEPA 相比，RCEP、中韩、中澳、中国—新加坡、中国—新西兰、中国—智利 FTA 均未就电子发票、电子支付、数字产品的非歧视待遇、使用密码技术的信息和通信技术产品、数字贸易访问和使用互联网的原则、数字身份、金融科技合作、人工智能、数字领域竞争政策合作、数字公共领域、数据创新、政府数据公开、审慎例外及货币和汇率政策例外、税收措施、国际收支例外等议题作出具体承诺，均将电子商务章节排除在争端解决之外（见表 4）。相比而言，在中国已经签署的含有电子商务章节的自由贸易协定中，RCEP 的覆盖范围要高于其他中国已签署的自由贸易协定——对电子信息的跨境传输、计算设施的位置、网络安全、非应邀商业电子信息、安全例外等 DEPA 覆盖条款作出了具体承诺。RCEP 也是迄今为止中国第一个就计算设施的位置（数据本地化要求）作出具体承诺的自由贸易协定。

表 4 中国已签署自由贸易协定电子商务规则与 DEPA 的比较分析

条款内容	DEPA	RCEP	中韩 FTA	中澳 FTA	中新（新加坡）FTA	中新（新西兰）FTA	中智 FTA
无纸贸易	√	√	√	√	√	√	√
国内电子交易框架	√	√		√	√	√	√
物流	√						
电子发票	√						
运货物	√						
电子支付	√						
关税	√	√	√	√	√	√	√
数字产品的非歧视待遇	√						
使用密码的信息和通信技术产品	√						
线上个人信息保护	√	√	√	√	√	√	√
线上消费者保护	√	√	√	√	√	√	√

^①数据来源：中国自由贸易区服务网，<http://fta.mofcom.gov.cn>。

续表 4

条款内容	DEPA	RCEP	中韩 FTA	中澳 FTA	中新 (新加坡) FTA	中新 (新西兰) FTA	中智 FTA
电子信息跨境传输	√	√					
计算设施的位置	√	√					
网络安全	√	√				√	
非应邀商业电子信息	√	√				√	
数字贸易访问和使用互联网的原则	√						
数字身份	√						
金融科技合作	√						
人工智能	√						
竞争政策合作	√						
数据创新（数据沙盒）	√						
公开政府数据	√						
（中小企业）合作	√	√	√	√	√	√	√
数字包容性	√						
透明度	√	√		√	√	√	
争端解决	√						
安全例外	√	√					
审慎例外及货币和汇率政策例外	√						
税收措施	√						
国际收支保障措施	√						
电子认证和电子签名		√	√	√	√	√	√

资料来源：作者根据相关协定官方文本整理而得。

其三，在中国已签署的含有电子商务章节的自由贸易协定中，RCEP 和升级版中国—新西兰 FTA 与 DEPA 的重合度最高。以 DEPA 为基准的 Python 文本相似度分析发现，RCEP、升级版中国—新西兰 FTA 与 DEPA 的文本相似度要明显高于升级版中国—智利、升级版中国—新加坡、中韩、中澳 FTA，也高于 CPTPP、USMCA 与 DEPA 的文本相似度（见图 1）。以 USMCA 为基准的文本相似度分析则发现，中韩 FTA、中智 FTA、RCEP 与 USMCA 的文本相似度要比中国—新西兰、中国—新加坡、中澳 FTA 与 USMCA 的文本相似度高，也高于 DEPA 与 USMCA 的文本相似度。客观而言，中国已签署的含有电子商务章节的自由贸易协定与以 DEPA 为代表的数字贸易协定和以 USMCA 为代表的美式数字贸易模版均存在较大差异。

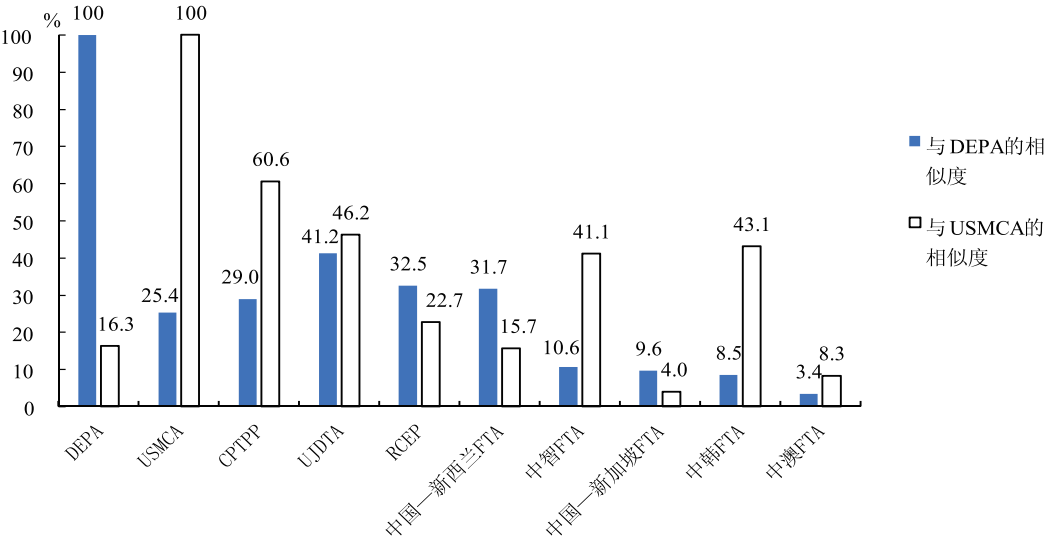


图 1 主要区域贸易协定数字条款与 DEPA 和 USMCA 的文本相似度

资料来源：作者根据各协定官方英文文本通过 Python 计算而得。

四、中国参与国际数字治理的政策建议

一是尽快启动 DEPA 谈判进程，避免出现从 P4（TPP 的前身）到 TPP，美国意图主导亚太区域合作进程并将中国排除在 TPP 之外的被动局面。目前，除了中国、韩国已经正式提交加入申请之外，美国和加拿大也有意加入 DEPA，有意主导亚太地区数字经济合作与数字规则制定进程。由于 DEPA 的现有三个成员均为 P4 发起国、CPTPP 成员，且 DEPA 与 CPTPP 电子商务章节有着直接联系，如果中国能在美国申请加入之前启动 DEPA 谈判进程，不仅可以有效避免从 P4 到 TPP 的被动局面，有效降低 DEPA 谈判的难度和成本，还可以缓解数字规则之争，为中国加入 CPTPP 创造更加有利的条件。

二是以申请加入 DEPA、CPTPP 为契机，以 RCEP 为基础，在妥善处理数字主权、国家安全与跨境数据自由流动关系的同时，尽快完成更高标准的自贸区战略布局、更加平衡包容的数字治理格局。着眼于全球数字经济、数字规则的最新发展趋势，中国有必要对数字产品的非歧视待遇、源代码和算法、交互式计算机服务与平台免责、政府数据的公开、数字服务税、知识产权与数字资产保护、数字贸易争端解决等新议题和新条款，以及人工智能、金融科技等新技术的规则适应问题，作出通盘考虑、整体设计，为后续参与更大规模、更高水平的区域贸易协定、数字贸易协定谈判和全球数字治理奠定基础、创造条件。

三是以 RCEP、中韩 FTA 和中澳 FTA 为基础，以 DEPA、CPTPP 为模版，参考 USMCA、UJDTA、欧盟—日本 EPA 等“美式”或“欧式”（数字）贸易协定，尽快制定、公开符合中国未来发展趋势的统一的区域贸易协定、数字贸易协定模版及范本，在有效提高中国的区域贸易协定、数字贸易谈判效率和透明度的同时，主动塑造、有效提高相关国家对中国长期、稳定的政策预期。

四是在继续加大自贸港区先行先试力度、深化国内改革的基础上，尽快摸清中国与国际最新规则尤其是数字贸易规则的差异、差距。在加大反垄断、反不正当竞争、国家安全、网络安全、关键基础设施和个人信息保护、数据知识产权保护力度的同时，继续深化改革、继续扩大对外开放。即便中国在短期内加入不了 DEPA 或 CPTPP，只要改革开放不停步，中国完全可以实现与国际最新标准及规则

的同步甚至超越，“内化”而非“颠覆”现有国际规则与规范，“融入”而非“加入”DEPA、CPT-PP，也可以实现中国深化改革、扩大开放的战略目标。

五是在加快“数字丝绸之路”建设的同时，加快构建更高水平的自贸区网络、数字贸易网络布局。鉴于 DEPA、CPTPP 成员中有许多国家已与中国签有“一带一路”合作文件或第三方市场合作文件，“一带一路”框架下的贸易自由化、投资便利化进程，同样也会对中国和“一带一路”相关国家间产业链、供应链和区域生产网络的完善与重构、贸易和数字要素的自由流动起到积极的促进作用。而“数字丝绸之路”框架下中国与相关国家在数字经济、数字贸易、数字基础设施、人工智能、大数据、云计算等领域的合作，与 DEPA 等数字贸易协定一起，也会对“数字鸿沟”的弥合、全球数字治理体系的完善起到值得期待的正向作用。

最后，要正确认识中美两国在全球数字经济、数字科技领域竞争的复杂性和在全球数字规则制定领域的分歧。全球数字经济初步形成了中美领先、中美欧三方竞争格局。中美在跨境数据自由流动（数据本地化要求）、源代码和算法的披露、交互式计算机服务（平台免责）、数字知识产权保护等美式数字贸易模版关键核心条款方面的分歧和在 WTO 电子商务谈判中的博弈，不仅会对中国参与全球数字治理的路径、模式产生系列影响，还会对全球数字治理体系的完善和多边框架的形成产生深刻影响。

参考文献：

1. 陈维涛、朱柿颖：《数字贸易理论与规则研究进展》，《经济学动态》，2019 年第 9 期。
2. 陈颖：《数字服务贸易国际规则研究——基于 CPTPP、EU-JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的比较分析》，《全球化》，2021 年第 6 期。
3. 韩剑、蔡继伟、许亚云：《数字贸易谈判与规则竞争——基于区域贸易协定文本量化的研究》，《中国工业经济》，2019 年第 11 期。
4. 洪俊杰、陈明：《巨型自由贸易协定框架下数字贸易规则对中国的挑战及对策》，《国际贸易》，2021 年第 5 期。
5. 彭羽、杨碧舟、沈玉良：《RTA 数字贸易规则如何影响数字服务出口——基于协定条款异质性视角》，《国际贸易问题》，2021 年第 4 期。
6. 邵军、杨丹辉：《全球数字服务税的演进动态与中国的应对策略》，《国际经济评论》，2021 年第 3 期。
7. 王晓红、夏友仁、梅冠群、梁鹏、郭霞、李蕊：《基于全链路跨境电商的数字化新外贸研究——以阿里巴巴国际站为例》，《全球化》，2021 年第 3 期。
8. 王中美：《跨境数据流动的治理框架：分歧与妥协》，《国际经贸探索》，2021 年第 4 期。
9. 翟崑：《数字全球化的战略博弈态势及中国应对》，《人民论坛》，2021 年第 17 期。
10. 张茉楠、周念利：《数字贸易对全球多边贸易规则体系的挑战、趋势及中国对策》，《全球化》，2019 年第 6 期。
11. 赵暘昀、彭德雷：《全球数字经贸规则的最新发展与比较——基于对〈数字经济伙伴关系协定〉的考察》，《亚太经济》，2020 年第 4 期。
12. 周念利、王千：《美式数字贸易规则对亚洲经济体参与 RTAs 的渗透水平研究》，《亚太经济》，2019 年第 4 期。
13. 周念利、陈寰琦：《基于〈美墨加协定〉分析数字贸易规则“美式模版”的深化及扩展》，《国际贸易问题》，2019 年第 9 期。
14. Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan. Digital Agreements: What's Covered, What's Possible, Policy Brief 21-22, October 2021.

责任编辑：郭霞

中国产业补贴现状及对接 CPTPP 规则的问题与改革举措^{*}

张秀青

摘要：中国通过产业补贴政策推进了工业化进程。但时过境迁，随着国际经贸规则的标准更高、范围更广、约束性更强，中国产业补贴政策必须调整并与之适应。2021 年 9 月，中国正式申请加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP），产业补贴问题是其焦点之一。中国产业补贴呈现出补贴覆盖面宽且增长快、补贴方式多种多样、行业和企业集中度较高等特点。为了对标 CPTPP 规则，本文梳理了 CPTPP 中有关产业补贴改革的核心内容并总结了主要特点，包括突出国有企业问题、扩大了补贴适用范围、降低了损害认定门槛、提高了透明度要求等。在此基础上，研究了中国产业补贴与 CPTPP 不衔接之处及其形成原因，最后就如何对接 CPTPP 规则提出了补贴改革的主要举措。

关键词：CPTPP 产业补贴 国际规则 改革举措

作者简介：张秀青，中国国际经济交流中心高级经济师。

新中国成立 70 多年来，中国通过产业补贴推进了工业化进程，实现了由落后的农业大国向门类齐全、体系完整的制造业大国的转变。近年来，产业补贴问题越来越成为国际经贸规则重塑中的焦点问题。2017 年 11 月，“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）在美国退出之后更名为“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）继续推进。2017 年 12 月，美国另起炉灶，联合欧盟和日本先后发布 7 个“联合声明”，就强化对非市场导向的政策与做法、国有企业和补贴规则等问题进行了深入探讨，特别是在如何制定有效规则解决国有企业扭曲市场的行为和对抗特别有害的补贴实践方面做了应对准备。2021 年下半年以来，美国《华尔街日报》、路透社、彭博社等媒体报道，拜登政府正考虑对中国政府补贴及其对美国造成的伤害发起新的“301 调查”，试图确定中国提供的全部补贴数额，特别是那些违反美国法律和世贸组织（WTO）规则的补贴，将其作为对中国施压的方式。发达经济体之间已经形成共识，非市场经济国家产业补贴和国有企业带来的不公平竞争问题将是国际规则重塑的关键。2021 年 9 月 16 日，中国向 CPTPP 保存方新西兰提交了中国正式申请加入 CPTPP 的书面信函，开启了中国申请加入 CPTPP 的征途。但是，由于国内外环境的发展变化以及国际经贸规则的高标准演进趋势，中国的产业补贴政策显现出一些不能与之适应的方面，饱受诟病。应以加入 CPTPP 为契机，结合

^{*} 在研究过程中，本文得到了中国国际经济交流中心宏观经济研究部部长杨绪珍和信息与科研管理部副部长王晓红的悉心指导，张学彪、崔璨、梁滕坚、谢笑梅、马瑞洁等同事参与了数据整理，特此致谢。

国内实际，对中国产业补贴进行全面梳理和系统性改革。

一、中国产业补贴现状

中国产业补贴规模到底有多大，补贴给了谁，怎么补的？没有清晰完整的明细账，缺少公开可查的全口径补贴数据。本文尝试使用经济金融研究数据库（CSMAR）中沪市和深市的 4675 个上市公司在 2003—2020 年披露的政府补助数据，对中国产业补贴现状进行汇总介绍。需要说明的是，中国《企业会计准则第 16 号——政府补助》中定义的政府补贴比国际会计准则规定的范围小，比 CPTPP 中的非商业援助口径更小。虽然这里的数据不能覆盖中国全部产业补贴，但是上市公司是中国企业的代表，本文“以少见多”，仍具有较好的参考意义。

（一）补贴覆盖面宽、增长快

根据 CSMAR 数据，2020 年沪市和深市共有 4220 家企业获政府补助 2946.8 亿元，占上市企业总数的 90.3%。与之相比，2003 年上市企业仅获得政府补贴 4.4 亿元，18 年来年均增幅 42.7%。18 年间，政府给上市公司的补助共计约 1.94 万亿元（见图 1）。

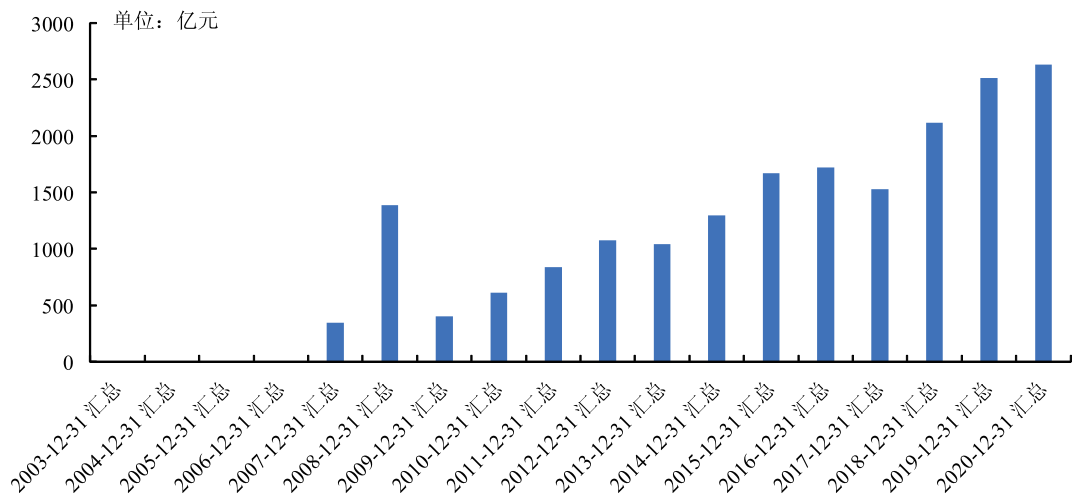


图 1 2003—2020 年上市公司政府补助情况

数据来源：CSMAR 数据库。

（二）补贴方式多种多样

2020 年，沪市和深市 A 股上市公司共计获得各类政府补贴 58336 项。从资金来源看，中央资金 428.4 亿元，占比 14.54%；地方资金 116.2 亿元，占比 3.94%；其他资金来源分辨不清（见表 1）。

从资金类型看，上市公司所获政府补贴的资金类型大致分为 12 类（见表 2），分别是政府补助（54.21%）、直接补贴（10.87%）、退返摊销（10.82%）、项目费（3.91%）、专项资金（3.81%）、奖励（3.56%）、拨款（0.91%）、优惠（0.46%）、贴息（0.1%）、转化资金（0.1%）、引导资金（0.08%）和其他（11.16%）。

从补贴涉及的行业领域看，社会保障类财政补助占比最高达到 1758.5 亿元，占比 59.67%；其次为税费退返及摊销达到 489.1 亿元，占比 16.6%（见表 3）。

表 1 2020 年上市公司所获得产业补贴的资金来源

序号	资金来源	项数（项）	资金数（亿元）	资金占比（%）
1	中央	7760	428.4	14.54
2	地方	16441	116.2	3.94
3	无法区分	34135	2402.2	81.52
合计	58336	2946.8	100.00	

数据来源：作者根据 CSMAR 数据整理而得。

表 2 2020 年上市公司所获得产业补贴的资金类型

序号	名称	项数（项）	项数占比（%）	资金数（亿元）	资金占比（%）
1	政府补助	15792	27.07	1597.60	54.21
2	直接补贴	9503	16.29	320.40	10.87
3	退返摊销	3505	6.01	318.70	10.82
4	项目费	7529	12.91	115.30	3.91
5	专项资金	6341	10.87	112.30	3.81
6	奖励	7201	12.34	104.80	3.56
7	拨款	296	0.51	26.70	0.91
8	优惠	202	0.35	13.70	0.46
9	贴息	377	0.65	3.00	0.10
10	转化资金	242	0.41	3.00	0.10
11	引导资金	232	0.40	2.30	0.08
12	其他	7116	12.20	329.00	11.16
合计	58336	100.00	2946.80	100.00	

数据来源：笔者根据 CSMAR 数据整理而得。

注：“名称”是根据补贴项目备注进行的粗略归类。

表 3 2020 年上市公司所获产业补贴的行业领域

序号	名称	项数（项）	资金数（亿元）	资金占比（%）
1	社会保障类财政补助（电费、安全生产、生育津贴等）	12495	1758.5	59.67
2	税收返还/减免/加计递减	7369	489.1	16.60
3	高技术培育、转化	7508	112.6	3.82
4	新兴产业扶持	2711	88.8	3.01

续表 3

序号	名称	项数（项）	资金数（亿元）	资金占比（%）
5	技术创新引导	4805	81.4	2.76
6	金融（资本市场、保险、信贷等）	1746	74.9	2.54
7	就业培训、稳岗补贴等	3994	63.4	2.15
8	研发	3477	57.5	1.95
9	土地税减免/返还/厂房租赁等	611	45.6	1.55
10	外贸及进出口促进	792	45	1.53
11	技术改造	2381	44.8	1.52
12	高质量发展（转型升级、产业升级、产业链提升、股改等）	2322	24.5	0.83
13	市场营销拓展	978	23.3	0.79
14	防疫补贴	974	11.6	0.39
15	环境保护/环境专项整治	1124	10.5	0.36
16	人才引进及培养	1347	4.6	0.16
17	涉农项目补贴	457	3.7	0.13
18	知识产权（专利、商标、版权等）	2628	3.8	0.13
19	中小企业补助	431	2.3	0.08
20	外商投资奖励	44	0.7	0.02
21	会展/参展补贴	142	0.3	0.01
合 计	58336	2946.8	100.00	

数据来源：笔者根据 CSMAR 数据整理而得。
注：“名称”是根据补贴项目备注进行的粗略归类。

（三）补贴规模、企业性质和行业分布的集中度较高

经过汇总分析，A 股上市公司获得政府补助的集中度相对较高。从补贴规模来看，在 4220 家获得补贴的公司中，前 20 名的公司，即 0.47% 的公司所获金额占政府补贴总金额的比重为 27.6%；前 100 名的公司，即 2.37% 的公司获得了 47.8% 的政府补贴金额；前 2000 名的公司，即 47.39% 的公司获得了 94% 的政府补贴金额（见图 2）。

从企业性质看，2020 年获得补贴的 4220 家企业中，央企有 400 家，占比 9.5%；地方国企有 818 家，占比 19.4%；民营企业有 2566 家，占比 60.8%；公众企业有 229 家，占比 5.4%；外资企业有 148 家，占比 3.5%；集体企业有 24 家，占比 0.6%；其他企业有 35 家，占比 0.8%。

自上市以来获政府补助排名前 50 名的公司中，央企有 24 家，占比 48%；地方国企有 12 家，占比 24%；民营企业有 8 家，占比 16%；公众企业有 5 家，占比 10%；集体企业有 1 家，占比 2%（见表 4）。

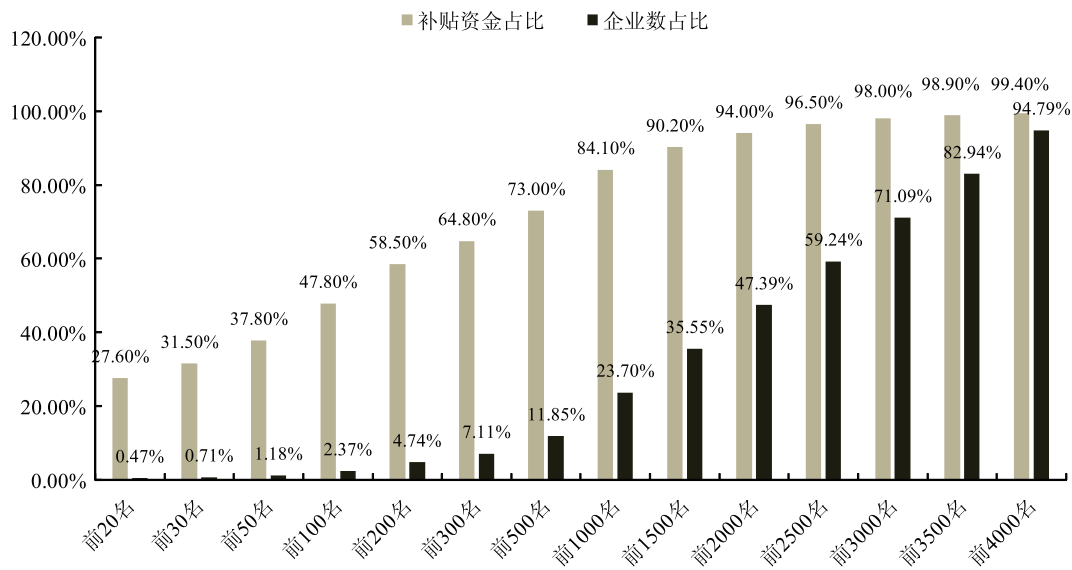


图2 自上市以来公司所获政府补助的排名及金额占比情况

数据来源：笔者根据 CSMAR 数据整理而得。

表4 自上市以来获政府补助排名前 50 名的公司情况

序号	股票代码	公司简称	公司性质	上市以来所获得补贴的数额（亿元）	占总补贴额的比例（%）
1	600028.SH	中国石化	中央国有企业	1189.00	6.1226
2	601857.SH	中国石油	中央国有企业	1178.47	6.0683
3	600115.SH	中国东航	中央国有企业	387.26	1.9941
4	600029.SH	南方航空	中央国有企业	277.65	1.4297
5	600104.SH	上汽集团	地方国有企业	264.70	1.3630
6	600900.SH	长江电力	中央国有企业	198.28	1.0210
7	000725.SZ	京东方 A	地方国有企业	185.17	0.9535
8	601288.SH	农业银行	中央国有企业	162.50	0.8368
9	601766.SH	中国中车	中央国有企业	156.26	0.8047
10	601111.SH	中国国航	中央国有企业	148.71	0.7657
11	000100.SZ	TCL 科技	公众企业	143.58	0.7394
12	000063.SZ	中兴通讯	公众企业	143.26	0.7377
13	601919.SH	中远海控	中央国有企业	133.26	0.6862
14	000651.SZ	格力电器	公众企业	131.92	0.6793
15	002415.SZ	海康威视	中央国有企业	127.31	0.6556
16	600418.SH	江淮汽车	地方国有企业	117.73	0.6062

续表 4

序号	股票代码	公司简称	公司性质	上市以来所获得补 贴的数额（亿元）	占总补贴额 的比例（%）
17	600585. SH	海螺水泥	地方国有企业	116. 93	0. 6021
18	002594. SZ	比亚迪	民营企业	106. 29	0. 5473
19	000333. SZ	美的集团	民营企业	95. 08	0. 4896
20	000625. SZ	长安汽车	中央国有企业	93. 73	0. 4826
21	601727. SH	上海电气	地方国有企业	83. 32	0. 4290
22	601985. SH	中国核电	中央国有企业	82. 28	0. 4237
23	600011. SH	华能国际	中央国有企业	80. 82	0. 4162
24	601992. SH	金隅集团	地方国有企业	77. 86	0. 4009
25	600221. SH	* ST 海航	民营企业	76. 41	0. 3935
26	600050. SH	中国联通	中央国有企业	76. 33	0. 3931
27	601021. SH	春秋航空	民营企业	73. 78	0. 3799
28	601618. SH	中国中冶	中央国有企业	73. 69	0. 3795
29	000037. SZ	深南电 A	公众企业	73. 61	0. 3790
30	000930. SZ	中粮科技	中央国有企业	72. 53	0. 3735
31	601390. SH	中国中铁	中央国有企业	70. 22	0. 3616
32	600887. SH	伊利股份	公众企业	69. 05	0. 3556
33	600690. SH	海尔智家	集体企业	68. 61	0. 3533
34	601238. SH	广汽集团	地方国有企业	67. 38	0. 3470
35	601989. SH	中国重工	中央国有企业	66. 57	0. 3428
36	600688. SH	上海石化	中央国有企业	63. 99	0. 3295
37	600166. SH	福田汽车	地方国有企业	62. 92	0. 3240
38	600018. SH	上港集团	地方国有企业	62. 59	0. 3223
39	601600. SH	中国铝业	中央国有企业	62. 57	0. 3222
40	600703. SH	三安光电	民营企业	61. 32	0. 3158
41	600019. SH	宝钢股份	中央国有企业	61. 09	0. 3146
42	002010. SZ	传化智联	民营企业	59. 87	0. 3083
43	601991. SH	大唐发电	中央国有企业	58. 28	0. 3001
44	601186. SH	中国铁建	中央国有企业	57. 56	0. 2964
45	600031. SH	三一重工	民营企业	54. 05	0. 2783

续表 4

序号	股票代码	公司简称	公司性质	上市以来所获得补贴的数额（亿元）	占总补贴额的比例（%）
46	600600. SH	青岛啤酒	地方国有企业	53. 65	0. 2763
47	000027. SZ	深圳能源	地方国有企业	53. 51	0. 2756
48	002236. SZ	大华股份	民营企业	53. 18	0. 2739
49	600309. SH	万华化学	地方国有企业	52. 92	0. 2725
50	601088. SH	中国神华	中央国有企业	52. 08	0. 2682

数据来源：笔者根据 CSMAR 数据整理而得。

二、CPTPP 补贴改革的核心内容及主要特点

（一）CPTPP 补贴改革的核心内容

CPTPP 协定中涉及补贴的内容主要集中在货物贸易、跨境服务贸易、国有企业和指定垄断以及环境章节中，具体包括以下内容。

1. 货物贸易中的农业出口补贴及出口国营贸易企业透明度问题

CPTPP 中的“农产品出口补贴”延续了《农业协定》第 1 条（e）款中术语所指含义，即视出口实绩而给予的补贴。CPTPP 要求各缔约方多边取消农产品出口补贴，并阻止其以任何方式被重新采用；建议在 WTO 中共同努力，制定管辖出口信贷、出口信用担保和保险计划提供的多边纪律，以防止通过使用金融工具替代补贴促进出口；对于农业出口国营贸易企业，应秉承竞争中立原则，取消给予其在出口授权、出口份额等方面的特别优惠待遇，提高其在经营和维持方面的透明度。

2. 跨境服务贸易中的快递服务营收交叉补贴

“跨境服务贸易”中附件 10－B“快递服务”中规定，任何缔约方不得允许邮政垄断所涵盖的服务提供者用其通过邮政垄断服务获得的营业收入，交叉补贴自己的快递服务或任何其他竞争提供者的快递服务提供。其中，越南申请了例外条款，协定生效之日后 3 年内不得对其适用。CPTPP 要求缔约方避免通过垄断邮政服务的收入来交叉补贴快递服务，需要确保其邮政垄断者在提供快递服务时不滥用其垄断地位。同时，还要求缔约方监管机构所作出的决定和实施的程序是公正、非歧视和透明的，允许企业向电信监管机构上诉或申诉，要求启动复议的程序，这使得企业在其利益因政府裁决受损时，可向政府要求重新审议决定，从而增强了对电信企业的保护力度。

3. 国有企业和指定垄断中的非商业援助

近年来，国有企业补贴问题越来越受到关注。CPTPP 第 17 章“国有企业与指定垄断”侧重于对国有企业商业行为的监管，采取政府所有和控制主义界定国有企业，规定应当按照商业要素和非歧视性原则从事商业活动等（毛真真，2017）。这里，“国有企业”认定需满足两个条件：一是主要从事商业活动。商业活动指以营利为目的，向消费者出售商品、提供服务的活动。二是由国家所有或控制，即国家直接拥有 50% 以上股权，或通过所有者权益控制 50% 以上的投票权，或拥有任命董事会或任何其他相同管理决策机构过半数成员的权利。因此，只要企业满足股权、控制权、任命权三个维度之一即可被认定为国有企业。

“指定垄断”指 CPTPP 生效日之后指定的私营垄断者，以及缔约方指定或者已经指定的政府垄断者。CPTPP 国有企业规则的主旨是缔约方应公平对待国有企业及其他市场主体，国有企业不能因“国有”而获得不公平竞争优势。规则的核心内容可以概括为“3+2”，即三类基本义务（非歧视待遇和商业考虑、非商业援助的规制、透明度要求）和两项豁免义务（例外条款和减让表）的途径。其中，非商业援助是 CPTPP 国有企业规则的根本性变革，排除了之前 WTO《补贴与反补贴措施协定》（简称《SCM 协定》）中认定国有企业提供补贴、采取救济措施的困难（陈汉、彭岳，2018）。“非商业援助”中的“援助”包括资金的直接转移、潜在的资金或债务的直接转移，如赠款、债务减免、获得非商业可得的优惠贷款、担保或其他融资、权益资本、优惠条件的货物或服务。“非商业援助”的实施范围扩大，即指依据是否“国有”或“国控”对国有企业提供援助，包括政府或国有企业对国有企业及其境外分支机构或子公司提供的援助。

4. 环境中的海洋捕捞渔业补贴

CPTPP 第 20 章“环境”中第 20.16 条“海洋捕捞渔业”表明，为了防止过度捕捞及捕捞能力过剩，以及促进被过度捕捞物种恢复，缔约方必须包括控制、减少和最终消除所有造成过度捕捞及捕捞能力过剩的补贴，包括向对处于过度捕捞状况的鱼类种群造成消极影响的捕捞所提供的补贴以及对 IUU 捕捞船只提供的补贴（廖凡，2017）。这些补贴是指属《SCM 协定》第 1 条第 1 款范围内且具有该协定第 2 条范围内专向性的补贴，各缔约方应尽力避免新引入此类补贴，现行补贴只能削弱，不能强化。可见，渔业补贴的规制是为了保护渔业资源，而不是其他补贴所考察的对贸易和价格的影响。

（二）CPTPP 补贴改革的主要特点

CPTPP 补贴规则标准高、议题新、重点突出，主要呈现出四大特点。

1. 突出了国有企业问题

美国当年推出 TPP，其意图就在于在国有企业、知识产权等领域建立高标准的国际规则，并最终迫使中国接受这些规则，而不是让中国来制定规则。CPTPP 延续了 TPP 在国有企业的规则架构和体系，将国有企业补贴问题独立成章，制定专门的、更具针对性的规则体系。

2. 扩充了补贴适用范围

与《SCM 协定》相比，CPTPP 中，实施产业补贴的主体由政府扩大至国有企业、国有商业银行，将接受补贴的主体由国有企业扩大至国有企业在境外投资设立的分支机构或子公司。这样一来，实施产业补贴的主体向其下游企业提供货物或服务、向其他企业提供贷款或参股的行为，都将构成补贴，这无疑扩大了补贴的边界（姚曦，2019）。非商业援助规则覆盖范围是全方位的，而且认定过程简化，从而在操作上扩大了补贴在国有企业规则的适用范围。

3. 降低了损害认定门槛

在《SCM 协定》中，当判断“不利影响”与“损害”时，会涉及同类产品、同一市场、市场份额变化、价格削低等极其复杂的技术问题，虽然以大量篇幅对相关问题进行了规定，但仍无法解决实践中的各类问题。而 CPTPP 补贴在扩大适用范围的情况下，只对技术问题作出了粗略的原则性规定，自由裁量空间有所扩大。

4. 提高了透明度的要求

CPTPP 对国有企业信息披露的要求很高，要求公开的信息包括国有企业内部的重要信息，非商业援助的形式、提供和接受双方的名称、法律依据和政策目标，非商业援助货物或服务的单位金额、总金额或年度预算金额等诸多评估产业补贴所需数据（余莹，2020）。对此，只要其他缔约方提出书面

请求，就需提供有关信息。此外，各缔约方在减让表中均未列入涉及透明度要求的不符措施，豁免透明度要求的难度较高。目前仅有越南以条款脚注的形式将部分金融机构提供的融资排除在信息披露范围外。

三、中国产业补贴对接 CPTPP 规则的主要问题及原因分析

（一）主要问题

中国要加入 CPTPP，国内产业补贴政策必须与之对标。综合来看，中国产业补贴与 CPTPP 要求仍有较大差距，主要表现在如下四个方面。

1. 专向性补贴大量存在

按照《SCM 协议》的规定，补贴分为禁止性补贴（包括出口补贴和进口替代补贴）、可诉性补贴和不可诉补贴。禁止性补贴直接构成违反义务；可诉性补贴是指那些具有专向性，并对其他成员的利益造成不利影响的补贴；不可诉补贴条款已自 2000 年 1 月 1 日起丧失效力。因此，实质上只有前两类补贴构成违反义务。从 WTO 补贴规则的角度来看，中国产业补贴政策广泛存在专向性问题。专向性补贴实质上是指那些仅提供给“有限范围的企业和/或产业”的补贴。专向性补贴并不当然违反义务，只有在专向性补贴对其他缔约方造成不利影响时才违反义务。中国专向性补贴广泛存在，具有潜在的法律风险。据 CSMAR 统计，2010 年，27 家上市公司获得政府的战略新兴产业补贴 2123.9 万元，是 2009 年的 3.9 倍；2016 年 353 家上市公司获得 4.5 亿元，到 2019 年降至 195 家上市公司获得 2.3 亿元。受 WTO 规范，这种法律专向性补贴呈下降趋势。但是，还有一些没有明文规定的补贴，如使国有企业在资源、资金等方面获得优惠的措施。

2. 补贴支持倾向扶持国有企业

长期以来，中国政府给予国有企业大量的财政补贴（包括融资、准入等方面的优惠）。根据 CSMAR 数据，在所获政府补助排名前 50 名的公司中，国有企业有 39 家，获得了 86.8% 的政府补助；民营企业有 10 家，获得了 12.3% 的政府补助；集体企业只有 1 家，仅获得 0.9% 的政府补助。另外，据 CPTPP 条款，除了政府直接给国有企业提供补贴、无偿拨款外，政府补贴国有企业的基本方式还包括低成本地给国有企业提供资金、土地等生产要素，从而导致要素价格扭曲。国有企业之间的援助（例如贷款优惠、提供担保等）、上下游企业之间的援助均可被认定为非商业援助。而这些情况在中国经济运行中还大量存在。

3. 仍然大量存在禁止性补贴

禁止性补贴包括出口补贴和进口替代补贴，前者指“在法律或事实上视出口实绩为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”，后者指“视使用国产货物而非进口货物的情况为唯一条件或多种其他条件之一而给予的补贴”。《中国加入议定书》第 10 条第 3 款明文规定中国应自加入时起取消所有禁止性补贴。但在实践中，中国还是大量存在一些禁止性补贴。根据 CSMAR 数据，2020 年，沪深 A 股企业所获政府补助 4.8 亿元，较 2003 年大幅上升，较 2013 年的 5.9 亿元下降 11.1%。2020 年的出口促进政策中依然存在涉及出口奖励、补贴以及相关补助等政策（见图 3）。这些政府补助都属于禁止性补贴，对他国、对本土生产的同类产品均产生了不当竞争。

4. 信息披露和透明度还有待提高

根据 WTO 规定，中国应每年向 WTO 通知如下有关补贴：在中国领土内给予或维持的、按专向产品编排的、属于《SCM 协议》第 1 条含义上的任何补贴，包括《SCM 协议》第 3 条界定的补贴。这

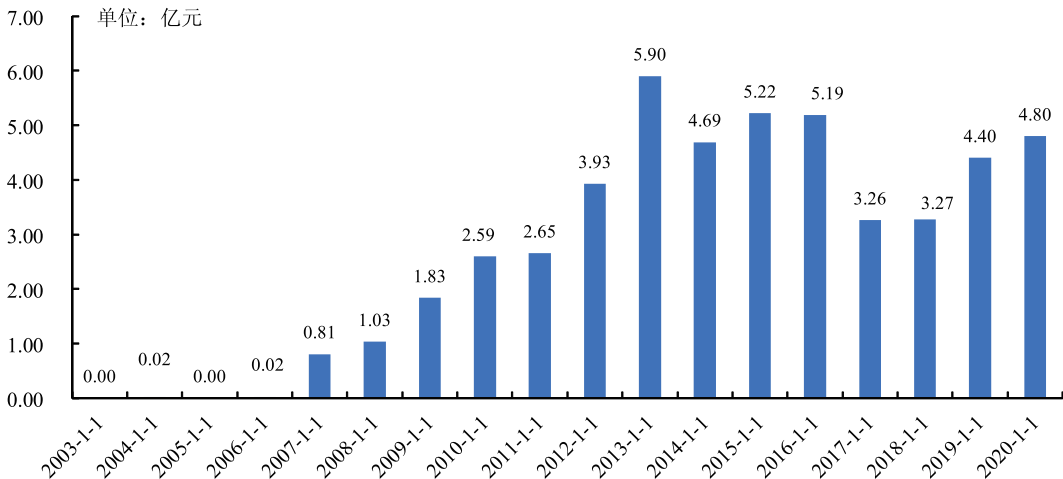


图 3 2003—2020 年上市公司所获政府出口促进补助的变化情况

数据来源：作者根据 CSMAR 数据整理而得。

要求中国以产品类别为基础对所有专向性补贴（包括禁止性补贴）进行编制和提供信息，而且所提供的信息应尽可能具体详细，并遵循《SCM 协议》第 25 条规定，相关政策最迟应在此类措施生效后 90 天内公布。CPTPP 中，信息披露条款更明确，有些还涉及国有企业内部的重要信息。但是，迄今为止中国虽然已经按 WTO 规定，通知了相当多的补贴计划，但在披露内容和及时性上尚未能达到披露要求。中国在 WTO 的最后一次通知义务履行为 2019 年 7 月，提交了 2017—2018 年中央和地方补贴政策详情。另外，中国产业补贴披露完备性有待加强，没有体现某些种类的补贴。例如，2018 年，中国沪市和深市 A 股上市公司共计获得各类政府补助近 7 万项，而中国向 WTO 提交的 2017—2018 年中央和地方补贴政策中仅提供了 637 项。

（二）形成的原因

中国的补贴问题相当复杂，多是原来计划经济体制下遗留下来的，难以简单厘清。形成原因主要包括六个方面。

1. 政府管理经济方式的惯性

新中国成立以来，中国长期实行计划经济体制，形成了“大政府、小市场”的治理格局。改革开放以来，市场力量逐步得到释放，政府对于经济生活的控制和干预逐渐减少，但政府管理经济传统方式的惯性是巨大的，政府仍在经济发展的众多领域积极“引导”，其具体表现之一就是补贴政策的广泛运用。补贴增强了收益企业竞争优势，但也易导致产能无效扩张，使一些长期亏损、甚至濒临破产的僵尸企业仍能继续生存，扭曲了市场供求，降低了资源配置效率。同时，偏重利用财政补贴手段，而对留利于企业（包括减免税、减免国有资本收益金等）的做法重视不够。这种“先征后补”，既形成了较高的操作运行成本，又容易造成寻租等。

2. 传统补贴方式操作便利、见效快

对于政府而言，专向性补贴好用、操作方便，政府什么时候愿意向哪一产业提供补贴，现时就可制定一个相应的补贴计划，政府官员也更容易“设租”。相反，制定非专向性的补贴计划则要事先全面考虑，统筹规划，并明确补贴条件，政府使用起来远不如专向性补贴那么方便。就禁止性补贴而言，无论是出口补贴还是进口替代补贴往往效果明显，容易达到政策目的，因此为政府所偏爱。

3. 地方发展冲动推动了补贴竞赛

从补贴现状看，中央政府提供的补贴不少，而地方政府的补贴更是名目繁多。地方政府向本地企业提供补贴，常见的动机是招商引资，或试图提高当地的生产总值（GDP），或维持较高的就业率，或提高本地企业的竞争地位。这些动机本来无可厚非，但地方政府为了追求政绩，往往不计成本或在缺乏经济合理性的情况下使用补贴，有时对于那些连年亏损、明显没有竞争力、没有发展前途、应该淘汰的企业或产业（俗称“僵尸企业”）及产能已然过剩的产业仍然提供补贴。

4. 部门利益至上、部门间沟通协调失效

中央层面和地方层面都有不同的补贴政策，而且缺少协调，许多项目往往既享受中央财政资助，又从地方政府获得补贴。相较于中央补贴，地方补贴更为散乱，缺乏必要的规范和章法，违背了市场化原则，造成公共资源浪费。在制定法律法规和政策时，有的部门把固化和扩大手中掌握的财政补贴规模作为优先考虑，认为自己管理的领域是短板，国家利益部门化、部门利益法制化的现象日趋严重。而且，部门制定政策时往往各自为政，缺乏沟通协调，政策“打架”、补贴“叠罗汉”现象常见。尤其需要指出的是，各级财政部门作为公共资金管理机构，直接决定和分配大量补贴，集“会计”与“出纳”于一身，既当“裁判员”，又是“运动员”。非专业部门干专业活，是造成补贴不当的原因之一。

5. 补贴设计不科学，政策实施不规范

中国现行对产业的补贴主要针对产业链中间的生产制造环节，对两端的设计研发和市场培育投入较低，政策外溢效应不强。对公共研发平台、社会组织、金融机构等第三方力量利用不够，部门包揽过多，一些补贴标准和条件设置不合理，不适应行业发展规律。在政策落实上，一些行业和企业把精力主要用在如何争取补贴上，补贴政策的实施操作不规范，不能严格依法实施。重补贴发放，轻评估监管，忽视补贴对象是否具备资格、补贴资金使用是否合规等。前几年，新能源汽车厂商大量增加，注册的机器人公司翻了一番，很多就是为了获取财政补贴，一些补贴政策长期固定不变，趋于僵化，与市场发展脱节。

6. 国际上相当多的国家不履行透明度原则

在 WTO 的实践中，透明度履行情况并不理想，补贴的自愿通知制度没有发挥作用，许多国家完全忽视或拖延提供所需的补贴通知。WTO 秘书处编写的一份背景说明指出，1995—2017 年，未提交通知的成员数量急剧上升（余莹，2020）。

四、中国补贴改革的主要举措

中国政府大范围、多种类的补贴，在一定程度上促进了中国产业发展，但同时也因政府过多干预竞争而损失了市场公平。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“使市场在资源配置中起决定性作用”，要“大幅度减少政府对资源的直接配置”。因此，现行补贴政策，特别是工业领域补贴，亟需全方位改革。这是建设更加完善的社会主义市场经济体制和实现高质量发展的内在要求，也是与国际惯例衔接和有效参与经济全球化的现实选择。

第一，规范政策制定、加强信息披露。统筹财政补贴政策的制定和实施，尽快建立补贴“正面清单”，确定补贴领域、条件、内容、期限、方式等，及时公开并定期披露政策执行情况。在发放和使用过程中，对发放主体、发放对象、发放金额及调整、使用金额、使用方向、留存余额、生产效率等信息进行披露，并动态监督。应当通过财务会计报告、专项报告等，定期向政府、社会公众汇报财政

补贴的使用情况，减少不合理的地方财政补贴政策。

第二，严格避免采用新的禁止性补贴。严禁地方政府给予企业出口补贴和进口替代补贴。中央政府应该严明纪律，严格各级政府相关负责人的行政责任。政府应创新激励方式，逐步退出现有的禁止性补贴。

第三，完善第三方评估体系。建立健全财政补贴政策的第三方评估机制，让财政补贴阳光透明，切实发挥对产业发展的激励和支持作用。在政策制定过程中，要注重事前评估、事中跟踪和评估以及事后评估，对评估不过关的补贴主体督促其整改。根据评估任务的差异，合理选择评估机构，保证评估工作的独立性。

第四，建立财政补贴退出机制。以加入 CPTPP 为契机，全面梳理国有企业现有各类补贴及支持措施，应退出的尽快退出，已承诺但尚未兑现的要列出退出时间表，逐步形成规范化体系。财政补贴退出要遵循一定的程序，在政府发放财政补贴之前，必须履行告知义务，即何种条件下启动财政补贴退出机制。政府在收到发起补贴退出机制的申请后，应当先判断该项“补贴”是否属于行政补贴，是否扭曲了市场竞争。根据财政补贴对于市场扭曲的程度，判断财政补贴的返还比例，以保证实质公平。

第五，加快国有企业改革步伐。统筹推进加入 CPTPP 磋商与深化国有企业改革，做好内外两方面工作。按照“坚持政企分开、政资分开、经营权与所有权分开”原则深化国有企业改革，推进国有资本经营预算体制改革，调整政府实施产业政策等管理方式，建立健全符合国际惯例的补贴体系。完善补贴方式，减少国有资本收益上交财政比例，更多留存于国有资本投资或运营公司等机构；建立第三方补贴机制，通过支持公共技术研发平台，间接提升合作企业竞争力。

第六，多双边并举积极推进国际经贸规则体系改革。积极参与、推动 WTO 规则体系的改革；将中国现有补贴政策与 WTO、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、CPTPP 的补贴条款进行比照对标，明晰中国自身情况及与国际高标准经贸规则的差距，倒逼国内改革，提质增效。另外，中国要积极推动各类国际协定谈判，加强国内补贴的梳理以及国际协定中补贴规则议题的研究与合作，努力让 CPTPP 保留方更多理解和支持中国立场。

参考文献：

1. 毛真真：《国有企业补贴国际规则对比研究——从传统补贴规则到非商业支持规则》，《河北法学》，2017 年第 5 期。
2. 陈汉、彭岳：《TPP 关于国有企业的规则研究》，《北京化工大学学报（社会科学版）》，2018 年第 1 期。
3. 廖凡：《政府补贴的法律规制：国际规则与中国应对》，《政治与法律》，2017 年第 12 期。
4. 姚曦：《国际补贴规则的新动向及中国改革建议》，《东北师范大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 6 期。
5. 余莹：《大国产业竞争视阈下美欧推动的国际产业补贴新规则——中国的立场与对策》，《中国流通经济》，2020 年第 1 期。

责任编辑：李 蕊

2035 年进入创新型国家前列 待解决问题及建议^{*}

王成仁

摘要：2006 年，时任国家主席胡锦涛在全国科技大会上提出建设创新型国家，此后一系列国家战略规划均将创新型国家建设作为重要内容。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出了到 2035 年进入创新型国家前列的目标。近年来，我国创新型国家建设取得积极成效，但仍面临基础科研不强、创新链条不畅、创新环境不优、创新人才不足、创新活力不够、标准规则滞后等瓶颈制约。在国际政治经济格局深度调整，美国对我国战略遏制常态化，科技创新源头由外转内，技术竞争、产业链竞争、标准规则竞争加剧的大背景下，实现进入创新型国家前列目标，须转变创新发展模式，补好基础科研短板，建立市场应用导向的研发促进机制，构建分层协作的企业创新主体格局，打造有效激励、思想活跃的科研环境，开展高水平国际合作创新，为高质量发展和现代化国家建设奠定坚实基础。

关键词：创新型国家 科技创新 创新发展

作者简介：王成仁，中国国际经济交流中心科研管理和信息服务部副研究员。

当今世界正值百年未有之大变局，我国建设创新型国家面临的外部环境深刻变化。国际政治经济格局深度调整，美国对我国战略遏制日益加重且将常态化，日欧等国对我国合作竞争态势明显，科技创新源头由外向内转移，技术竞争、产业链竞争、标准规则竞争加剧。须把握基础和根本环节，系统提升创新发展能力，统筹推进创新型国家建设，为现代化国家建设和实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

一、我国创新型国家建设取得积极成效

2006 年，时任国家主席胡锦涛在全国科技大会上提出建设创新型国家，此后一系列国家战略规划均将创新型国家建设作为重要内容。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出了到 2035 年进入创新型国家前列的目标。近年来，我国全面建设创新型国家取得了显著成效。

^{*} 本文部分内容为中国国际经济交流中心 2021 年重大课题《2035 年基本实现现代化经济社会政策体系研究》专题研究成果。感谢中国国际经济交流中心副理事长、课题负责人王一鸣，中心副总经济师、课题组组长张永军对本文的指导。

（一）科技投入产出规模不断扩大

一方面，科技研发经费与人员投入大幅增加。2011—2021 年，我国研发经费支出由 8687 亿元提高到 27864 亿元，增长 200.8%；研发投入强度从 1.84%（当年国内生产总值为 48.79 万亿元人民币）提高到 2.44%（当年国内生产总值为 113.35 万亿元人民币）（见图 1）。研发人员全时当量从 2011 年的 288.3 万人年增加到 2020 年的 523.45 万人年，增长 81.6%。充分体现出科技创新在我国经济发展中的地位更加突出。

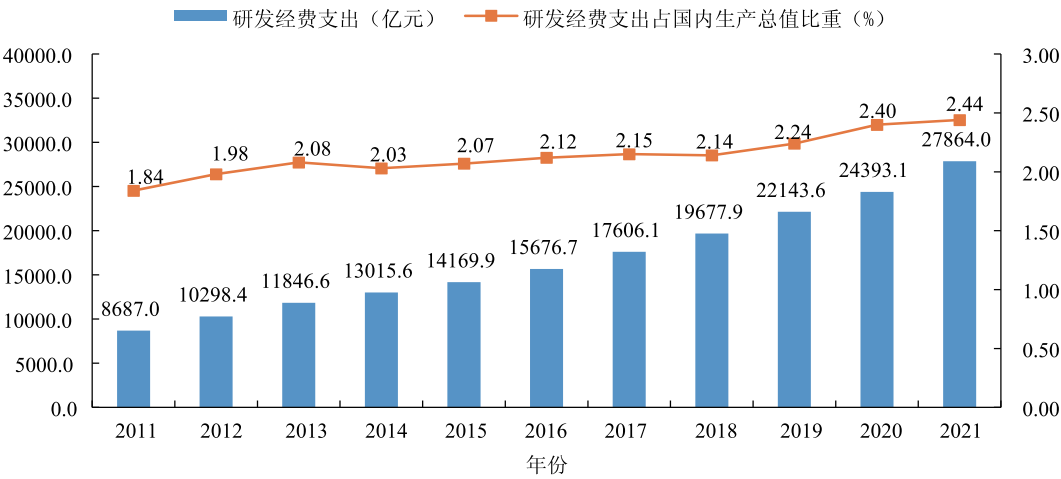


图 1 2011—2021 年我国研发经费支出及占国内生产总值比重

数据来源：国家统计局。

另一方面，科技产出成果不断丰富，质量和水平明显提升。2011—2020 年，我国专利申请量从 163.3 万项提高到 519.4 万项，增长 2.18 倍；专利授权量从 96.1 万项提高到 363.9 万项，增长 2.79 倍（见图 2）；专利授权量占专利申请量的比重从 58.8% 上升到 70.1%。从科技成果看，2020 年我国发表科技论文 195.17 万篇，较 2011 年的 150 万篇增加 30.1%；2020 年科技成果登记 76521 项，较 2011 年的 44208 项增加 73.1%。

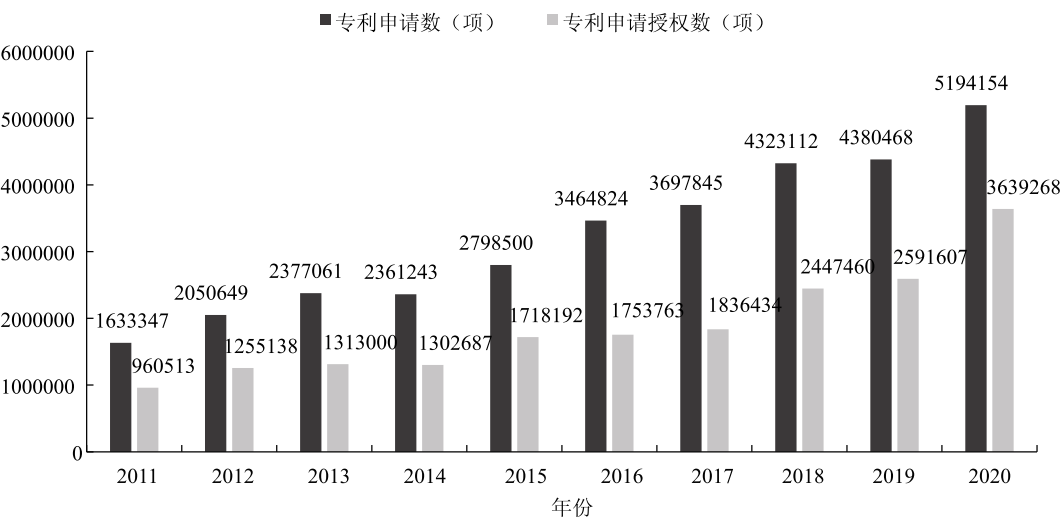


图 2 2011—2020 年我国专利申请及授权数量

数据来源：国家统计局。

与此同时，我国科技成果产出在国际上的位置不断提升。2011—2020 年，我国通过世界知识产权组织《专利合作条约》（PCT）提交的国际专利申请量由 16396 件上升到 68764 件，排名全球第 1 位（见图 3）。

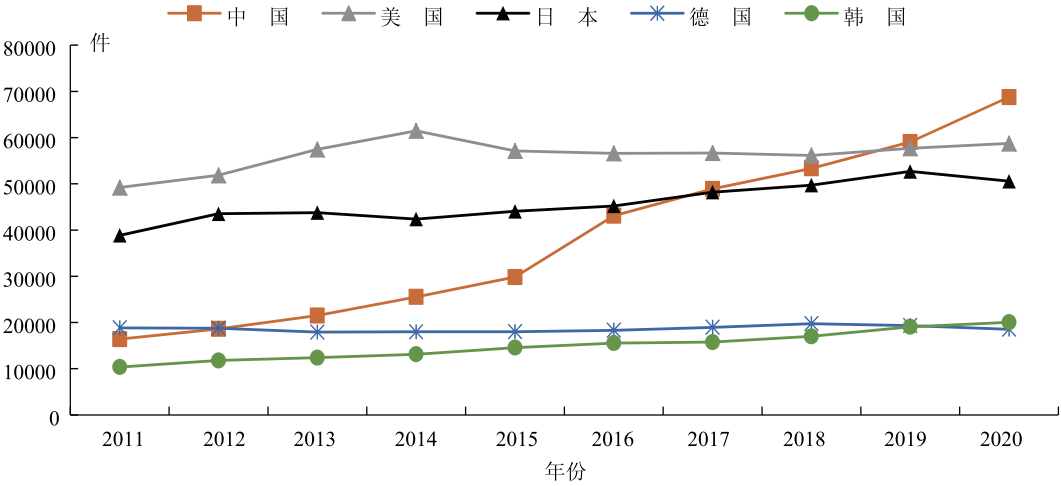


图 3 2011—2020 年国际 PCT 专利申请量比较

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

根据《中国科技统计年鉴 2021》数据，2019 年国外主要检索工具“科学引文索引”（SCI）和“工程索引”（EI）分别收录我国论文 45.02 万篇和 27.12 万篇，在世界上排名分别为第 2 位和第 1 位。表明我国科技产出质量稳步提升，国际影响力不断增强。

（二）企业创新能力不断增强

随着创新型国家建设渐趋深入，我国企业创新主体地位不断夯实，创新能力不断提升，涌现出一大批创新型大企业。我国企业研发经费支出由 2011 年的 6420.64 亿元，增加到 2020 年的 18895.03 亿元，增长 1.94 倍。同时期，企业研发经费支出占全社会研发经费支出的比重从 73.9% 提高到 76.3%（见图 4）。

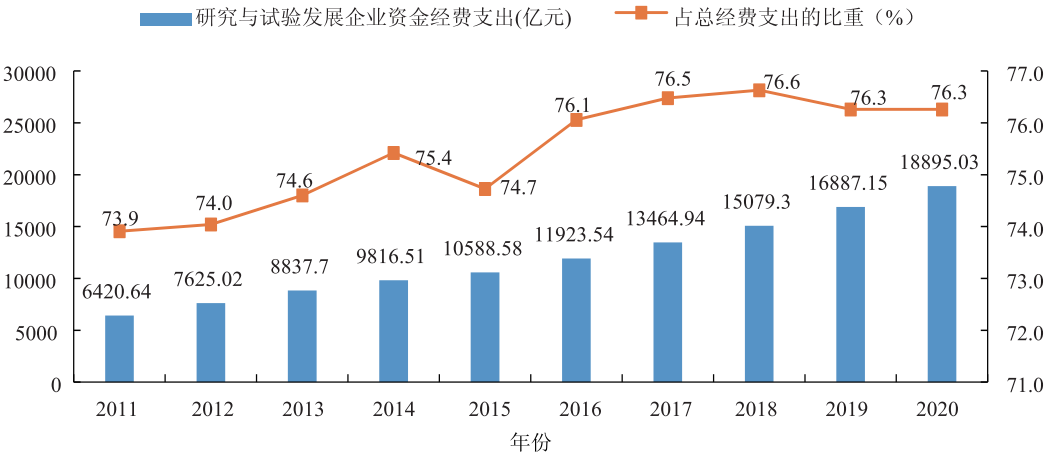


图 4 2011—2020 年我国企业研发经费支出及占总经费比重

数据来源：国家统计局。

2020 年，我国有研发活动的规上工业企业数量为 14.67 万户，较 2011 年增加 10.92 万户，增长 2.92 倍。同时，有研发活动规上工业企业占规上工业企业的比重由 2011 年的 11.5% 提高到 2020 年的 36.7%（见图 5），企业对科技创新重视程度日益提高。

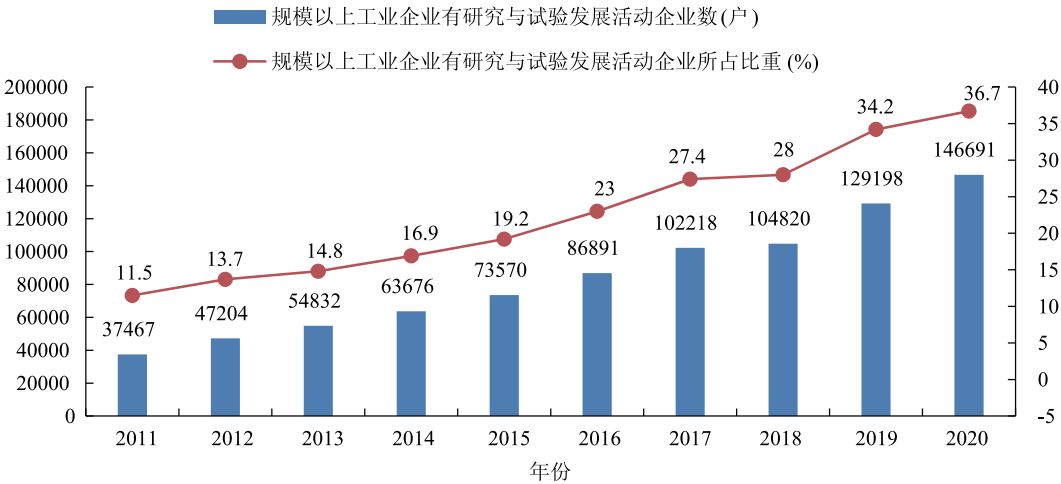


图 5 2011—2020 年有研发活动的规上工业企业数量及占比情况

数据来源：国家统计局。

经费投入方面，2011—2020 年规上工业企业研发经费支出由 5993.81 亿元增加到 15271.3 亿元，增长 154.8%。规上工业企业研发投入强度由 2011 年的 0.7% 提高到 2018 年的 1.3%（见图 6）。

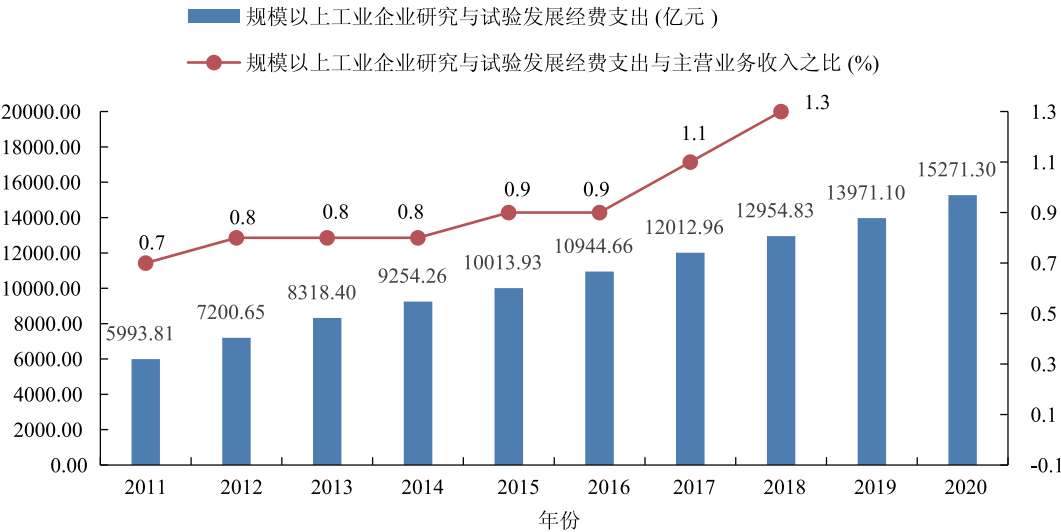


图 6 规上工业企业研发经费支出及研发投入强度情况

数据来源：国家统计局。

注：研发投入强度数据仅统计到 2018 年。

机构和人员投入方面，2020 年我国规上工业企业办研究与试验发展机构 10.51 万个，较 2011 年的 3.13 万个增长 235.8%。规上工业企业研发机构人员由 2011 年的 181.65 万人增加到 2020 年 371.33 万人，增长 104.4%。

（三）创新人才队伍不断壮大

我国创新人才队伍建设不断加强，人才结构持续优化。各地不断加强本土人才培养，实施青年人才培养计划等，优化人才评价机制。同时，加大海外高层次人才和专家引进力度，积极引入海外研发团队，便利海外人才入境工作和居留，促进形成多元化、高水平创新人才队伍。2020 年，我国普通本专科毕业生数达到 797.2 万人，研究生毕业生数达到 72.86 万人，分别较 2011 年增加了 189 万人和 29.86 万人，为创新人才队伍建设提供坚实基础（见图 7）。

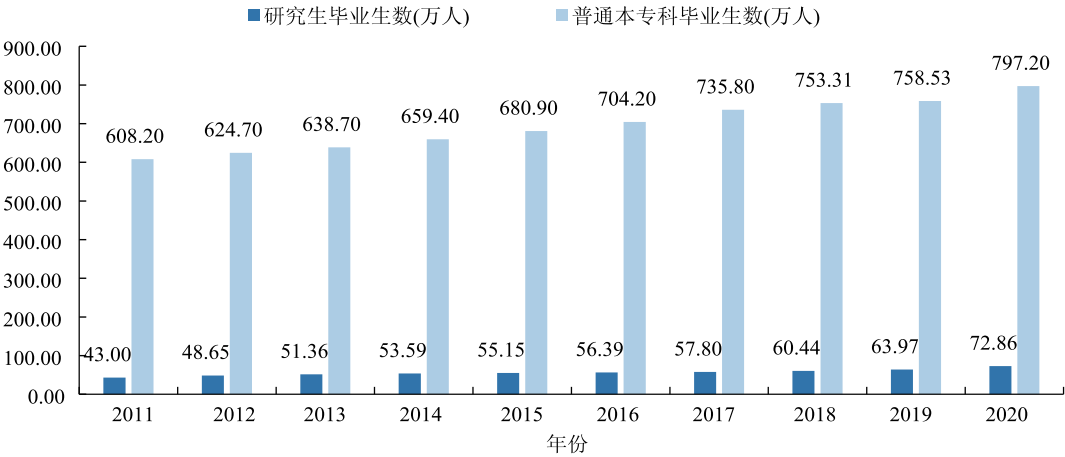


图 7 2011—2020 年我国普通本专科和研究生毕业人数

数据来源：国家统计局。

从研发人员规模看，我国科研和开发机构研发人员由 2011 年的 36.21 万人增加到 2020 年的 51.94 万人；高校研发人员同期由 63.17 万人增加到 127.39 万人（见图 8），特别是 2019 年高校研发人员大幅增加约 25 万人，同比增长 25.3%。

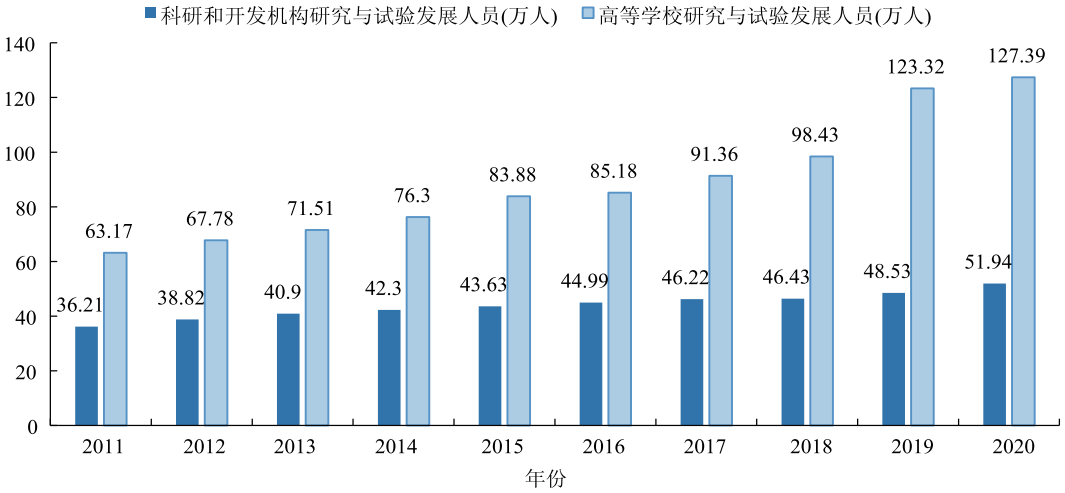


图 8 2011—2020 年科研机构 and 高校研发人员情况

数据来源：国家统计局。

（四）科研体制机制持续优化

近年来，我国加快推进科技体制改革，优化创新生态。围绕关键核心技术攻关构建新型举国体制

取得积极进展，国家重大科技平台、国家实验室建设稳步推进，不断夯实国家创新体系建设。积极推进产学研合作，打通科技研发到产业化的通道，激发企业创新活力。健全科研评价机制，破除“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”等倾向，真正给科研人员减负，使科研人员心无旁骛从事研究活动，提高科研人员在成果转化中的收益分配比例，为建设创新型国家奠定了坚实的制度基础。2020 年，我国技术市场成交额达到 28252 亿元，较 2011 年的 4763.56 亿元增长了近 5 倍（见图 9），体现科技体制改革有效释放了创新活力，促进科技创新活动进入快车道。

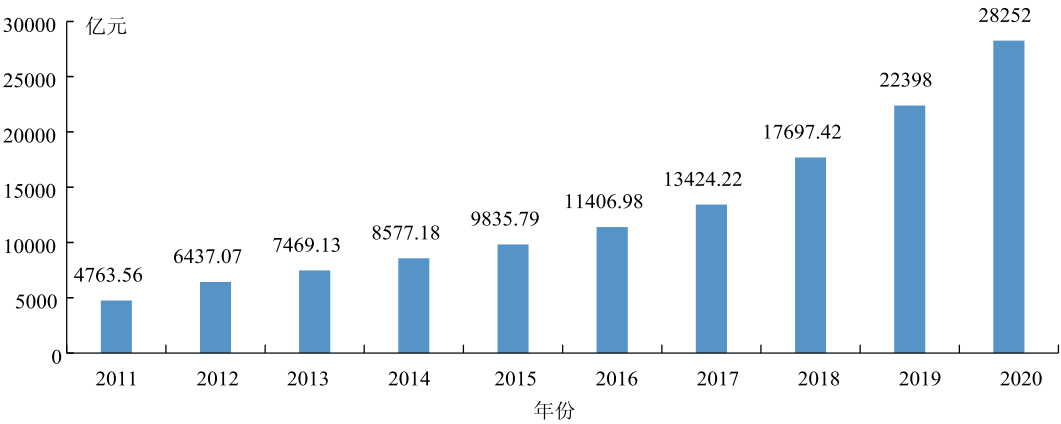


图 9 2011—2020 年全国技术市场成交额

数据来源：国家统计局。

（五）科技创新国际合作日益加强

在新一轮科技革命大背景下，加强科技创新国际合作是科技发展的必然要求，也是建设创新型国家、进入创新型国家前列的重要支撑。我国科技创新开放合作水平不断提升，积极融合全球创新网络，开展政府间对话，实施科技合作伙伴计划，形成了全方位多层次广领域的科技开放合作格局。2011—2020 年，我国高技术产品进出口额从 10120 亿美元增加到 14583.56 亿美元，高技术产品进口额从 4632 亿美元提高到 6821.01 亿美元，分别增长了 44.1% 和 47.3%（见图 10）；高技术产品进口额占进出口额的比重从 45.8% 提高到 46.8%。

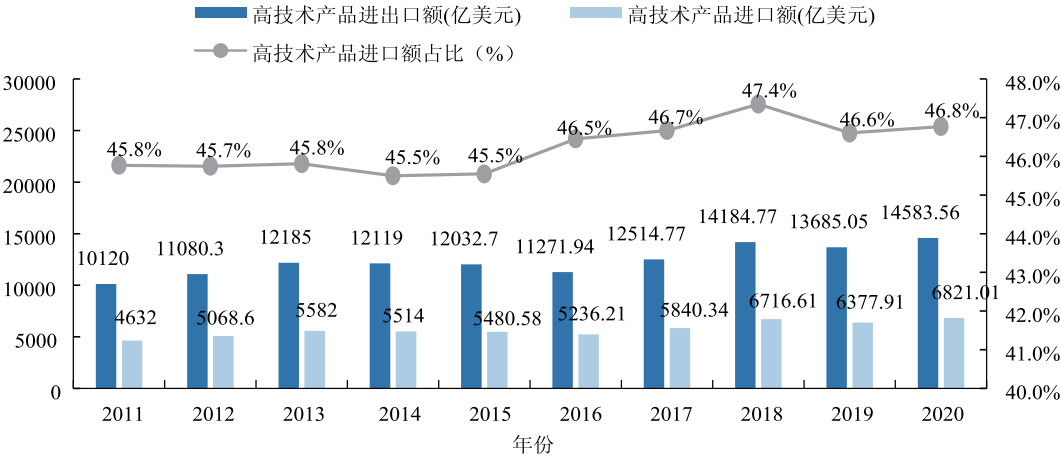


图 10 2011—2020 年我国高技术产品进出口情况

数据来源：国家统计局。

二、我国进入创新型国家前列的制约因素

（一）基础科研不强，创新发展模式亟待转变

长期以来，我国创新发展主要以集成创新和消化吸收再创新为主，尤以后者为重。经过多年发展，可由市场解决的产品创新、功能创新、模式创新空间有限，依赖“跟跑”、靠“多走一步”赚取市场的后发优势逐渐消失，已触及上游基础科研瓶颈，突出表现为关键技术和材料“卡脖子”。

1. 国内原始创新能力较弱

我国具有最完备的工业生产体系，产品和功能创新实力较强，电子信息、平板显示、数控操作系统等行业进步明显。但创新改进多基于国外原理或样机，关键核心技术、零部件和生产装备仍严重依赖进口。如大规模集成电路迭代较快，但高端光刻机、蚀刻机、薄膜沉积设备等关键生产设备和光刻胶等核心材料严重依赖国外。汽车行业多数零部件生产、整车组装、外观设计等较有实力，但发动机、变速箱等仍受制于人。在装备制造领域，高档数控机床、高档装备仪器、运载火箭、大飞机、航空发动机、汽车等关键件精加工生产线上，逾 95% 的制造及检测设备依赖进口。在国外源头创新供给中断背景下，国内基础科研弱的问题愈加凸显。

2. 基础研究投入占比低

与美欧等发达国家相比，我国现代科学体系建立时间较短，且偏重工程研究，研发经费中用于基础研究和应用研究的资金比例明显偏低，重大原创性成果匮乏。据统计，2020 年，我国基础研究、应用研究和试验发展经费所占比重分别为 6.0%、11.3% 和 82.7%，前两者相加仅 17.3%（见图 11）。

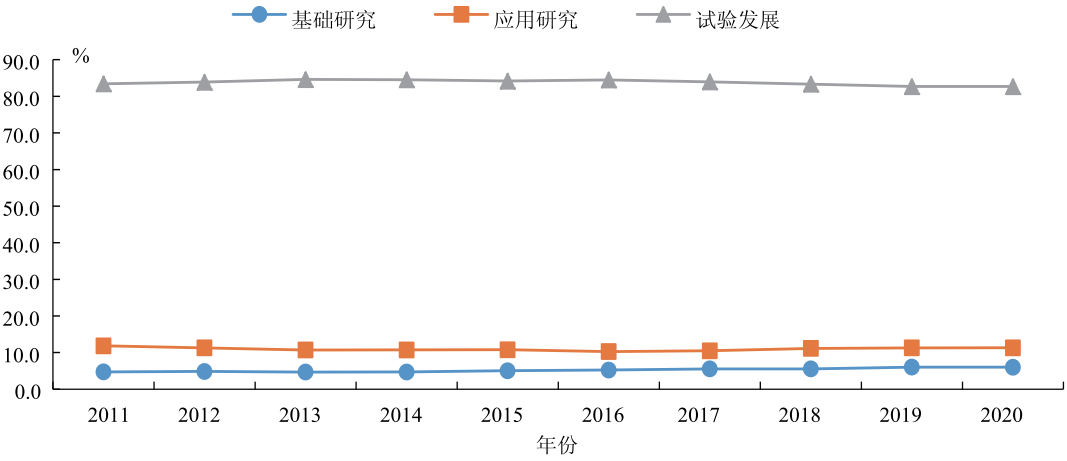


图 11 2012—2020 年我国研发投入结构（按研发活动类型）

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

相比之下，发达国家用于基础研究、应用研究的经费比例各占 20% ~ 30%，两者相加比例在 50% 左右，远超我国。美国（2019 年）、英国（2018 年）、法国（2018 年）、瑞士（2017 年）、日本（2019 年）、韩国（2019 年）用于基础研究的比例分别为 16.4%、18.3%、22.7%、41.7%、13.0% 和 14.7%，用于应用研究的比例分别为 19.0%、42.1%、41.3%、32.2%、19.4% 和 22.5%。两者相加比例最高的瑞士和法国分别达到 73.9% 和 64.0%（见图 12）。

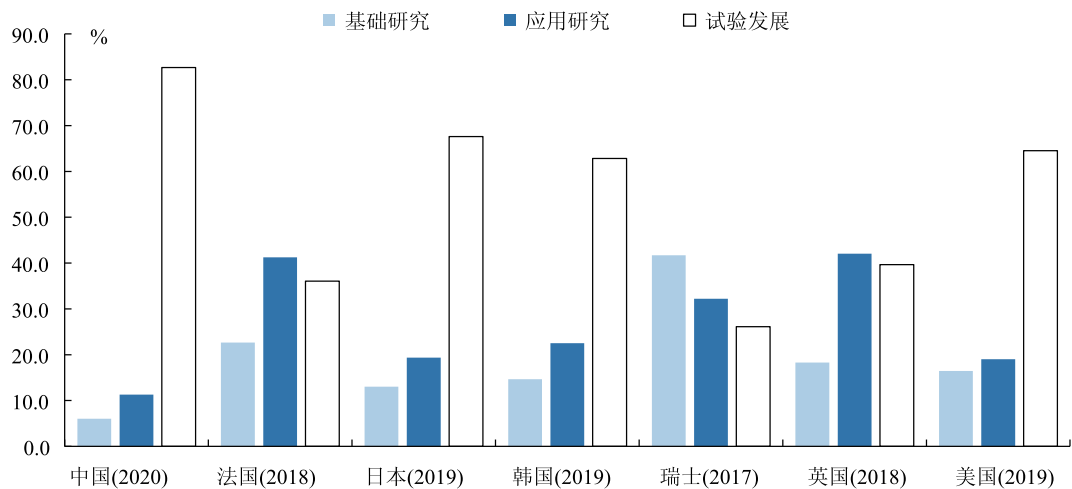


图 12 有关国家研发资金结构（按活动类型分）

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

3. 政府研发投入累积规模小

基础研究和应用研究风险大、周期长、成本高，主要依靠政府投入。但我国政府研发投入比例较低，累积规模较小。据统计，2004 年以来，我国研发投入中，政府资金占比从 26.6% 下降到 2020 年的 19.78%，特别是 2011 年以来维持在 20% 左右的水平；同时期企业研发投入占比从 2011 年的 73.91% 上升到 2020 年的 77.46%（见图 13）。这一方面体现了我国企业创新主体地位不断增强，在研发经费结构中地位不断提升；另一方面也表明政府投入仍有较大增长空间，且海外资金占比过低（2020 年占比为 0.37%）。

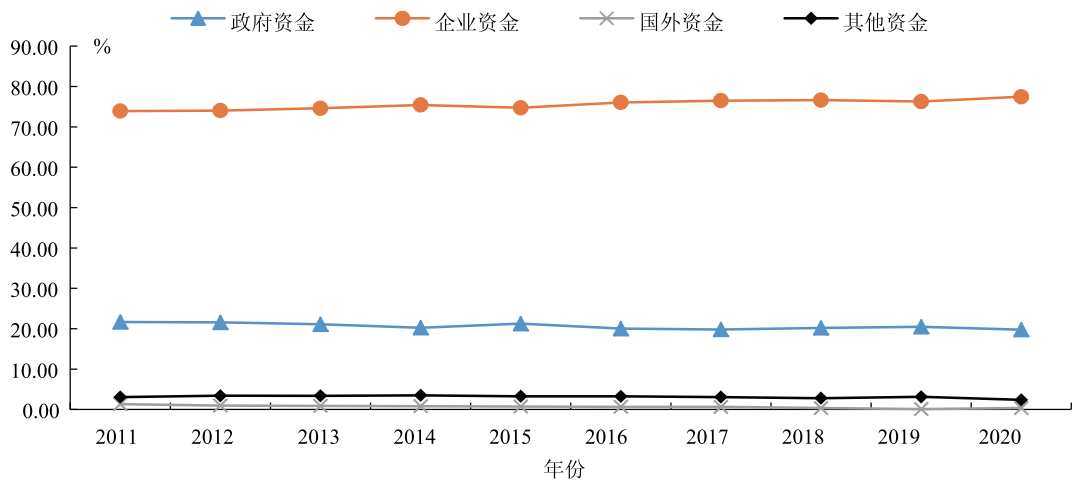


图 13 2011—2020 年我国研发投入结构（按资金来源）

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

美国研发投入中，政府来源资金比例在 1957 年达到 62.8%，2019 年为 25.9%；法国在 1983 年达到 53.9%，到 2019 年仍然达到 32.5%。充分表明在产业革命和技术变革的大背景下，两国在加速创新发展的阶段，均大幅增加基础研发投入，即便在研发基础较为强大后，政府资金仍保持相对较高的比重。英国（2018 年）、瑞典（2017 年）、瑞士（2017 年）的这一比例分别为 25.9%、25.0%、

26.5%（见图 14）。

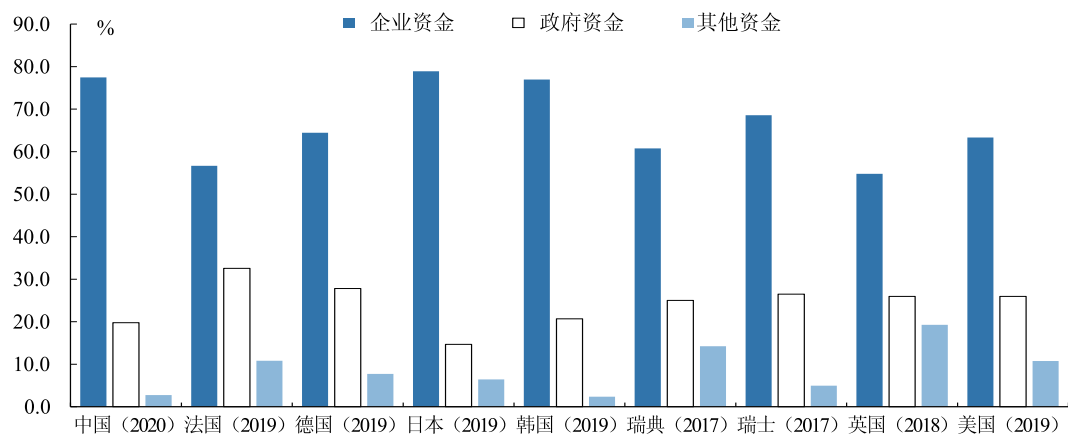


图 14 有关国家研发资金结构（按资金来源）

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

政府资金占比低，直接影响基础研究经费规模，也导致我国自然科学、材料科学、动力科学、生物科学等领域研发相对落后，原发性、颠覆性创新难以出现。

（二）创新链条不畅，创新核心地位有待加强

1. 创新链条不通畅，共性应用技术供给不足

创新链条包括从科学到技术、再从技术到产品两个重要环节。我国情况是，从技术到产品转化相对畅通，但从科学到技术，即应用技术转化环节缺失。很多具有市场潜力的成果并没有得到二次开发，应用技术有效供给不足。企业虽对应用技术需求大，但苦于没有有效供给，只能自己向上游延伸，面临高昂成本和巨大风险。一些大型企业虽然加大对前瞻性、关键性技术研发，但更多是为自己服务，难以提供行业性、共性应用技术产品。

2. 创新成果质量水平不高

我国每年产生的科技专利很多，但含金量不高，发明专利占比不高，能够满足企业和市场需要的先进适用技术较少，一些代表行业水平和竞争力的共性关键技术没有突破。2020 年，我国国内三类专利结构中，发明专利在申请、授权、有效数量中的比例分别为 26.8%、12.5%、20.3%；而实用新型专利占比最高，分别为 58.2%、67.3%和 61.4%（见图 15）。

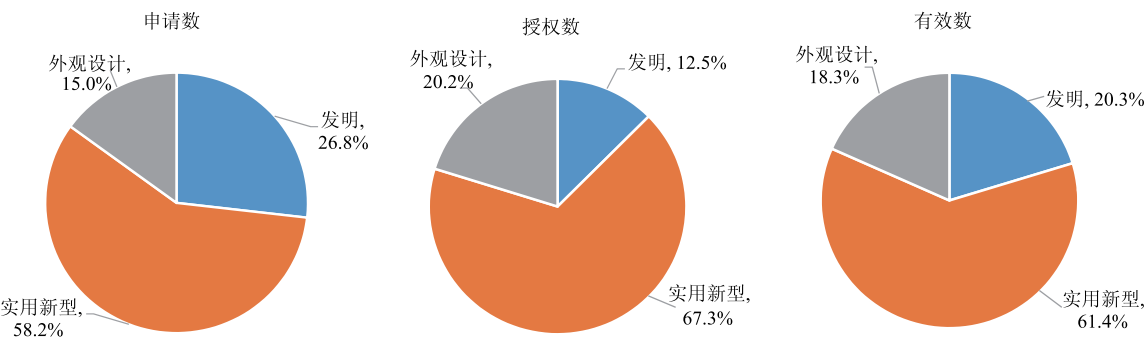


图 15 2020 年我国国内三种专利结构

数据来源：作者根据《中国科技统计年鉴 2021》相关数据计算而得。

从论文数量及被引用情况看，2011 年 1 月至 2021 年 9 月 9 日，我国基本科学指标数据库（ESI）论文数量排名世界第二位，仅次于美国。但我国 ESI 论文引用率仅为 13.16 次/篇，远低于美国、英国、德国、法国、意大利、荷兰、瑞士、瑞典等国家 20 次/篇左右的水平，在排名前 20 的国家中仅高于印度（11.21 次/篇）、巴西（10.85 次/篇）等 6 个国家（见表 1）。

表 1 按 ESI 论文数量排序的前 20 个国家和地区

位 次	国家（地区）	论文数量（篇）	被引用次数（次）	论文引用率（次/篇）
1	美国	4379730	87553897	19.99
2	中国	3465661	45591820	13.16
3	英国	1396742	29822342	21.35
4	德国	1186919	22824920	19.23
5	日本	875069	12290608	14.05
6	法国	802799	15205668	18.94
7	意大利	758293	13434758	17.72
8	加拿大	751647	14517245	19.31
9	印度	725360	8132863	11.21
10	澳大利亚	690031	13270891	19.23
11	西班牙	652443	11229911	17.21
12	韩国	628139	8434778	13.43
13	巴西	502647	5453146	10.85
14	荷兰	444028	10393486	23.41
15	俄罗斯	378296	3223790	8.52
16	伊朗	364717	3925991	10.76
17	瑞士	334901	8209522	24.51
18	土耳其	322857	2886922	8.94
19	波兰	304531	3458178	11.36
20	瑞典	302024	6303610	20.87

数据来源：ESI，年限跨度从 2011 年 1 月至 2021 年 9 月 9 日。

3. 创新成果转化率不高

我国高校虽然每年取得 6000 ~ 8000 项科技成果，但真正实现成果转化和产业化的还不到 10%。2018 年 6 月，审计署曾抽查 4 个高校 2016 年 4614 项专利授权发现，平均转化率不足 7%。这与发达国家差距较大。

2013—2020 年，我国技术市场成交合同中，技术转让类合同仅占不到 5% 的比例，而且呈现缓慢降低趋势。同时期，技术开发合同的比例从 52.2% 下降到 39.6%，技术服务合同的占比从 32.8% 提高到 49.6%（见图 16）。这也体现了国内在新技术、新产品、新工艺、新材料、新系统开发上的活力有所降低。

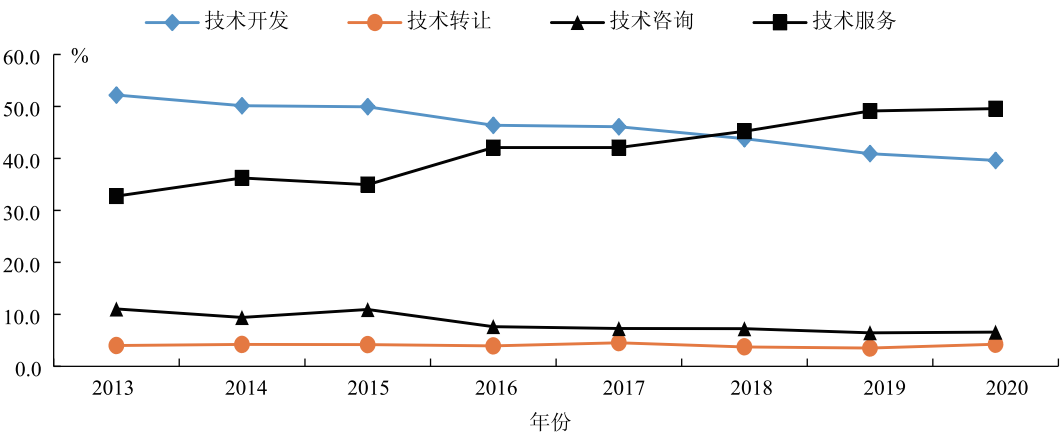


图 16 2013—2020 年全国技术市场成交合同数占比情况（按合同类别）

数据来源：作者根据《中国科技统计年鉴 2021》相关数据计算而得。

4. 引进技术消化效果不佳

引进消化吸收再创新是落后国家实现科技立国和创新发展的的重要途径。日本、韩国均通过此种方式，逐渐掌握光学设备和材料、电子信息、汽车等产业的技术主动权。日韩引进技术与消化吸收的比例在 1:3，甚至达到 1:8，而我国以引进技术为主，且技术来源较为集中，消化明显不足。2020 年，我国共引进国外技术合同数量达到 6172 项，合同金额达到 318.38 亿美元。其中，日本、美国、德国是我国引进国外技术项数最高的三个国家，合同数量占比分别为 22.2%、17.6% 和 10.6%，合计达到 50.4%；排名前十的国家占比达到 82.1%（见表 2）。

表 2 2020 年国外技术引进合同数及金额（按国别或地区分）

序号	国别或地区	合同数（项）	占总合同数比重（%）	合同金额（亿美元）	占总金额比重（%）
1	日本	1370	22.2	55.17	17.3
2	美国	1088	17.6	130.66	41.0
3	德国	654	10.6	30.46	9.6
4	中国台湾	452	7.3	5.93	1.9
5	中国香港	413	6.7	5.19	1.6
6	韩国	389	6.3	11.58	3.6
7	新加坡	244	4.0	1.62	0.5
8	英国	190	3.1	5.67	1.8
9	法国	136	2.2	4.38	1.4
10	奥地利	130	2.1	1.81	0.6
11	荷兰	126	2.0	3.76	1.2
12	意大利	117	1.9	2.04	0.6
13	加拿大	97	1.6	1.19	0.4
14	瑞典	88	1.4	17.90	5.6

续表 2

序号	国别或地区	合同数（项）	占总合同数比重（%）	合同金额（亿美元）	占总金额比重（%）
15	澳大利亚	84	1.4	1.13	0.4
16	瑞士	80	1.3	6.90	2.2

数据来源：作者根据《中国科技统计年鉴 2021》相关数据计算而得。

从引进技术消化吸收的效果来看，2012 年，我国规上工业企业引进国外技术经费支出为 393.9 亿元，消化吸收经费支出为 156.8 亿元，二者之比为 2.51:1；2020 年，两类经费支出分别为 460.0 亿元和 75.6 亿元，二者之比为 6.08:1（见图 17）。企业引进技术消化吸收投入大幅降低，再创新能力走弱。

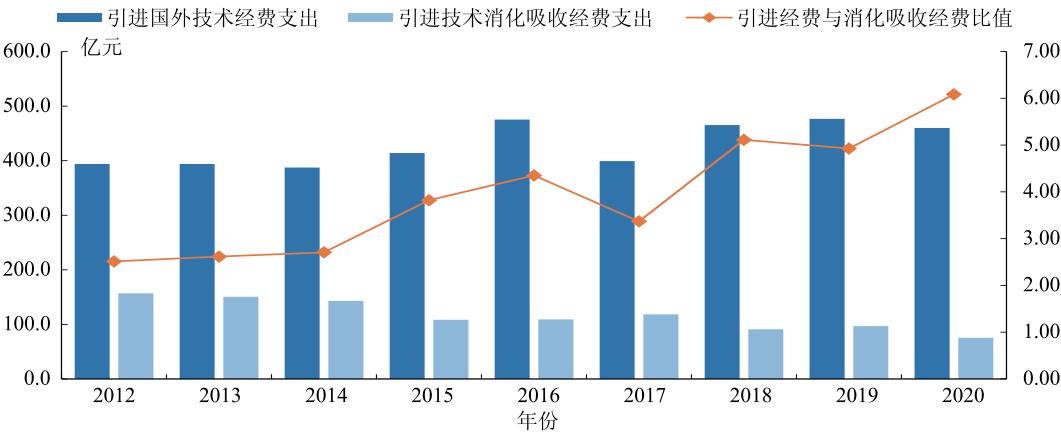


图 17 2012—2020 年规上工业企业引进国外技术经费情况

数据来源：《中国科技统计年鉴 2021》。

（三）创新环境不优，企业主体作用发挥不够

1. 大型企业创新引领性作用不突出

一方面，大型企业研发投入强度较低，原创性、引领性创新能力不足。目前，我国企业研发经费支出占全社会研发经费支出比例已达到 76% 以上，投入规模逐年增加。但企业研发投入强度分化严重，特别是大型企业研发投入强度不高。根据国家统计局数据，2018 年，我国规上工业企业研发投入强度仅为 1.3%，明显低于全国企业平均水平。与国际水平差距更为明显，德国“隐形冠军”企业研发强度平均达到 7%，日本“利基”企业平均达到 3.5%。另一方面，大型央企、国企创新平台和创新链的作用仍待发挥。大型央企和国企在创新要素获取、项目支持、税费优惠等方面拥有先天优势，但在创新活动中，带动广大中小企业创新发展、提供行业共性技术和要素支撑等作用发挥不够。

2. 中小企业创新面临巨大压力

中小企业是最具创新活力的企业群体，但创新投入大、时间长、风险高，企业创新面临资金紧张、人才难留、技术来源有限、知识产权保护维权难等问题。企业筹措研发资金以债务融资为主，上市门槛高，风险资本不够活跃，直接融资难。与大企业相比，中小企业在市场空间、资金实力、平台竞争力、晋升空间、职称评定等方面均有明显劣势，难以获得高素质的研发人员，招人难、留人难现象普遍。同时，企业获得技术渠道有限，行业共性技术提供主体严重缺乏，产学研合作市场导向不

够，合作成果大多不及时、不能用，且难以满足产品跨学科、跨领域、跨行业的需求。此外，国内知识产权保护制度仍待完善，企业维权成本较高。

3. 大中小企业融合创新效果不佳

国家高度重视大中小企业融通发展，推动实施专项行动和重点举措，但大中小企业融合创新效果有待提升。一方面，大企业缺乏向中小企业提供共享技术、检验检测设备、人才等创新资源的激励；另一方面，中小企业自身存在创新管理制度不健全、不规范、持续专注创新能力不足等缺陷，在大中小企业协作创新中的地位并不对等。据工信部中小企业发展促进中心对 475 家企业的调查，仅有 14.3% 的中小企业与大企业进行过技术合作或投资入股，51.4% 的中小企业与大企业没有合作交流。

（四）创新人才不足，国际水准高端人才严重缺乏

我国科技人力资源数量大，但高端人才供需缺口明显，特别是有国际影响力的顶尖人才缺乏。数据显示，我国人才资源总量达 1.75 亿人，人才资源规模、科技人力资源以及研发人员数量等指标居全球首位。第七次人口普查数据显示，具有大学文化程度的人口为 2.18 亿人。与 2010 年相比，每 10 万人中具有大学文化程度的由 8930 人上升为 15467 人。2020 年毕业大学本科生 847 万人，毕业研究生 72.9 万人。同时，我国科技人才计划种类繁多，有孔雀人才、鸿雁人才、黄鹤英才以及杰青、拔尖等上百种，头戴多顶“帽子”的人才不断增加，但具有较强研究实力特别是国际顶尖科学家的数量十分有限。

以获诺贝尔奖数量为例，1901—2019 年，排名获奖数量前 30 名的大学中，美国有 21 所大学，共获诺奖 1259 人次；英国有 4 所，获奖 252 人次；德国有 4 所，获奖 171 人次。而我国获诺奖人数有限，且领域狭窄，与上述国家差距明显。2020 年 11 月，科睿唯安发布了 2020 年“高被引科学家”名单，全球 60 多个国家的 6167 位来自各领域的高被引科学家入榜。美国共有 2650 人次入选，占名单总数 41.5%。中国内地入选科学家从 2019 年的 636 人次（占比 10.2%）上升到 2020 年的 770 人次（占比 12.1%），排名世界第二，进步明显，但与美国相比仍有不小的差距（见表 3）。

表 3 科睿唯安 2020 年度“高被引科学家”国别分布

排名	高被引科学家所在国家或地区	高被引科学家人次	入榜“高被引科学家”名单占比（%）
1	美国	2650	41.5
2	中国内地	770	12.1
3	英国	514	8.0
4	德国	345	5.4
5	澳大利亚	305	4.8
6	加拿大	195	3.1
7	荷兰	181	2.8
8	法国	160	2.5
9	瑞士	154	2.4
10	西班牙	103	1.6

数据来源：科睿唯安（Clarivate）《Highly Cited Researchers 2020》，2020 年 11 月。

（五）创新活力不够，科研体制机制仍待优化

一是现有体制下科研资源“自循环”，缺乏市场导向。科研领域出现“重研究、轻市场”“重论文、轻应用”现象，科研人员热衷于搞课题、要项目，研究成果发表论文，以便职称评定、申请科研奖项。但所立课题项目多不来源于市场，也不服务于产业。科研经费从立项、下拨、使用到结项，仅在科研系统的“小圈子”里打转，不能对产业发展形成支撑。二是创新人才激励机制亟待优化。我国高校、科研单位及国企的人事薪酬制度较为传统和保守，导致激励不足。以国企为例，国企是创新成果创造的重要主体。但受限薪政策影响，压力层层传递，企业较难根据经营效益、创新贡献自主决定创新人才的分配政策。企业面临来自互联网、通讯等行业的人才竞争，可提供的收入待遇差距较大，人才流失严重。三是科研经费管理体制有待完善。我国对科研经费使用、人员经费比例等政策已大幅放开，但科研单位出于财务、审计等考虑，不敢踩红线，按照审计规定逐条规范经费使用，要求使用人背书、负责人签字，流程繁复、条件苛刻，科研人员“有钱不能用、有钱没法用”，政策效果大打折扣。四是鼓励创新的政策落地效果有待提升。有的政策缺乏足够明确的细则或标准，政策出台后难以有效落地。如不少企业反映，研发费用加计扣除政策的费用认定标准尚不够清晰，实际认定权由税务部门掌握，存在自由裁量空间，不少企业不好用、用不好。

（六）标准规则滞后，国际科技竞争话语权不足

未来科技竞争是一系列前沿科学技术、新产品、新业态、新标准的竞争。标准规则被作为国际科技竞争中的有效手段，以达到获取政治竞争优势的目的。发达国家和大型跨国企业凭借其拥有的知识产权，形成专利地图，并将标准规则与知识产权糅合在一起，利用对国际标准和规则的把控，左右科技竞争格局，持续占据关键领域优势地位。我国拥有全球最大的消费市场规模，但在国际竞争中缺失价格话语权，在参与制定国际标准和规则方面仍明显落后，缺乏国际科技标准和规则的制定权及参与权。调研中发现，国内许多产品可自主生产，但产品性能、功能认证需要发往美国，由其标准认定机构进行认证才能走向国际市场。同时，与产品性能检验检测有关的设备、仪表仪器也均需从国外进口，制约国内检测能力提升，也难以开展国际标准认定等活动。

三、进入创新型国家前列的政策建议

进入创新型国家前列首先要转变原有以集成创新为主的发展模式，构建以原始创新为主的创新发展新格局，真正做到“补源头、抓应用、育企业、造生态、链国际”，确保目标实现。

（一）有效提升源头创新能力

一是培育有国际竞争力和影响力的大学。大学是提高基础科研水平，增强源头创新实力的根本，是确保进入创新型国家前列的重要支撑。美国之所以创新实力强，与其拥有一大批国际领先的大学直接相关。因此，须抓紧培育一批有国际竞争力和影响力的大学。切实做到“去行政化、去帽子化、去论文化”，让大学教师、学生专心搞研究，营造自由开放的科研环境。力争到 2035 年，在世界大学排名前 20 位中，有 3~5 所中国大学，培养 2~3 名诺贝尔奖获得者。

二是提高基础研究、政府资金在科研经费中的比重，分情况对资金使用效果进行考核。提高基础研究经费在科研经费中的比例，至少到 10% 以上。加大政府资金对基础研发的投入，提高政府资金比重，每年要达到 30% 以上。分层次对政府资金使用效果加以评价。第一层次政府资金不计回报，小额、大量支持高校院所科研人员开展基础研发、应用技术研发、小试和中试等活动；第二层次大规

模、不考核资金，成为高校院所科研人员主要经费支持，鼓励思想性创新活动，不设考核指标要求；第三层次以应用为导向财政资金，通过悬赏、揭榜等项目制方式，全社会招标科研力量参与研发。

三是实体化新型举国体制。党中央、国务院提出建立新型举国体制，对我国攻克核心关键技术具有重要意义。各级政府均提出要建立这一体制，但没有相应的机构来统筹协调，导致新型体制并不新，仍是原有产学研合作模式，达不到短期内攻克关键技术难题的效果。建议在国家层面明确新型举国体制的牵头单位，鼓励各地创新方式实体化新型举国体制，建立联席机制或会商机制，明确牵头部门或成立相应机构，配齐功能架构，在资金拨付使用、人员任用、知识产权归属、收益分配等方面给予充分的自由裁量权。

（二）建立应用导向的新型研发促进机制

一是用新模式建立应用技术研发促进机构，打通从基础研发到市场化技术之间的通道。新型应用技术研发机构不以盈利为目的，主要解决应用技术有效供给问题，既包括前瞻性、原创性应用技术以及共性关键技术的研发，也包括近期就可见效的应用技术研发。新型研发机构可由政府财政资金支持，但在运作上保持相对独立，以市场化的运营来体现政策意图。新型研发机构充分肯定研究人员在创新活动中的核心地位，肯定研发活动在利益分配当中占绝对优势地位，对研究人员直接激励。创新成果产权归属创新团队或个人所有，包括研发机构在内的其他创新活动参与者可以适当形式从转移转化收入中获得一定补偿，可根据参与程度参与股权分配。

二是建立或改造一批大学科技园。对标美国硅谷、英国剑桥等科技工业园，以高质量大学科研成果为转移转化和创新之基，以高校教师、学生创业活动为主，以初创企业、小而精企业为主要群体，建设大学科技园。建立专门促进高校技术转移转化的平台或机构，优化师生、学院、学校之间利益分配机制，鼓励教师学生凭创新成果创业成立公司。减少行政干预，发挥市场化机制作用，高效集聚风险资本、技术服务、中介服务等资源。可对国内现有大学科技园、高新技术园区、经济技术开发区、工业园区等进行梳理和资源整合，选择有大学源头创新基础、创新型企业集聚、市场化机制灵活的园区进行改造，促进形成一批国内领先、有国际影响力的大学科技园。

（三）构建分层协作的企业创新主体格局

一是国有企业承担促进基础研发向应用技术转化的任务。国有企业拥有获得资金、人才、技术等资源便利，在国民经济发展中承担基础性作用。新时期要赋予国有企业新角色，即承担基础研发向应用技术转化的任务。一头与高校院所加强联系，以资金支持高校师生、科研人员开展应用导向的共性技术研发；另一头带动广大中小企业，将共性技术导向中小企业，支持企业开展适应性、个性化创新活动，打通从基础科学到应用科学到商业化的渠道。国有企业要发挥其财政预算软约束、资金获取容易且成本低、平台吸引力强等优势，承担基础研发向应用研发转化的风险和沉没成本。同时，改革国企绩效考核制度，扣减因承担基础研发转化任务产生的支出，不作盈利性考核要求，不追究相关人员责任。

二是系统优化中小企业创新成长环境。首先，彻底改变对中小企业和民营经济的歧视性态度，杜绝旋转门、弹簧门、玻璃门等“三重门”现象。在政府招标、项目申报等政府性项目操作中，不设隐性门槛，不搞关系企业，不限定国资背景。改变银行融资不良贷款追责考核到人的做法，实施容错机制。支持中小企业独立申报国家科技创新专项，通过“悬赏”“揭榜”等方式，择优支持。其次，解决企业技术来源问题。搭建全国性专利交易平台和技术合作平台，建立国有企业、政府性研究机构技术扩散机制，加大行业共性应用技术供给力度。再次，加大技术改造支持，将中小企业装备设备纳入

物联网。部署工业互联网平台和物联网工业软件，通过政府采购支持小微企业免费使用。同时，建立中小企业和民营经济高层次人才对接平台，加大政策扶持力度，解决引进人才后顾之忧。鼓励发展新型融资模式，建立健全社会化、市场化信用信息评价机制。加大政策性稳定、低息资金支持。引导风险资本加大对创新型企业投入。

三是优化大中小企业融通发展、协同创新机制。发挥行业龙头企业优势，开放企业资源，与上下游中小企业在设计研发、知识产权、品牌建设等领域深度融合。引导大型企业搭建创新平台，支持中小企业业务系统向云端迁移，加快转型升级。要松绑大型企业，促进大型企业资金、人才、技术、设备等科研资源更多向中小微企业倾斜。畅通大、中、小企业间的信息沟通渠道，建立供需对接、资源共享、成果转化等机制，加快要素流转。

（四）打造有效激励、思想活跃的科研生态

一是突破科研人才评价机制限制。改革当前科研人才评价机制，引入国际同行专家，评价重点从研究成果数量转向研究质量、原创价值和实际贡献。同时，适当加入对成果转化应用的考核指标，成果转化应用好的，在原有资金基础上给予奖励；反之，则酌情减少经费支持。在科研项目中增加对市场急需课题的立项。引导研究人员重视与之研究相关的市场应用技术发展与需求，针对市场急需攻克的应用技术难题立项，使成果直接支撑产业发展。

二是探索突破国有资产创新成果产权限制。对于国有企业或政府性科研机构的创新成果，不涉及国家秘密或国家安全的，探索将成果产权赋予研究团队或个人，国有资金、设备、实验室等可按贡献程度获得相应成果转化收益。

三是突破科研经费使用限制。在国家层面细化科研经费使用规则，提高人员经费占比，明确经费可使用方向。确定科研单位承担审计责任的边界，规定例外事项。简化经费报销手续，使科研人员全身心投入研究活动。

四是加大知识产权保护。降低知识产权检索、维权成本，健全知识产权维权服务机制和多元化纠纷解决机制，完善知识产权维权网络和涉外维权预警机制。杜绝利用垄断优势地位挤占创业企业、创业团队成长空间的行为，打击不正当竞争。

五是形成科研人员可以轻松交流的小环境。在各类园区、楼宇、场馆等设施中，设置科研人员自由交流场所，鼓励思想碰撞和创意交流。

（五）多元化、差异化开展国际合作创新

一是加强与主要引进技术国的产业链、创新链合作。提升与美国、日本、德国等发达国家产业契合度、关联度，以市场规模优势带动上游研发到下游产品的全产业链合作，形成捆绑利益，共享科研资源。加强与美国及其盟友国家的技术和产业合作，与跨国公司共建产业配套体系，共同转化技术、生产中间产品，曲线获取技术资源，提升我国创新实力。

二是加强与瑞士、瑞典、荷兰等欧洲国家技术合作。瑞士、瑞典、荷兰是创新成果非常丰富的国家，但我国引进瑞典、荷兰、瑞士技术合同数量占总引进数量的比重合计仅 5.1%。应鼓励国内企业与这些国家跨国公司合作成立研发中心，吸纳当地研发团队和专家资源，反哺国内。鼓励国内企业并购这些国家高技术企业或研究机构。强化引进技术消化吸收，增强国产化替代能力，减轻对美国、日本、德国等国的技术依赖。

（下转第 121 页）

海外中国商会参与 共建“一带一路”的现状与展望^{*}

刘 乐

摘要：在“一带一路”的多元共建格局中，中国驻外人员和海外华侨华人社团是可兹挖掘的重要社会资源。目前，作为中国驻外人员和海外华侨华人社团的一股重要力量，海外中国商会立足自身特点和优势，在参与建设“一带一路”过程中发挥着信息枢纽、集体代表、合作平台和形象大使的重要作用。未来，可以从促进各海外中国商会之间的沟通协调，深化海外中国商会与其他海外华侨华人社团的相互支持，加强海外中国商会与相关国家的海外商会、多国成员的跨国商会以及国际商会等其他各类商会之间的交流联系，优化海外中国商会与东道国政府、企业和社会之间的多重关系，以及统筹建立对接海外中国商会的多方协作机制等方面着手开展相关工作，以提升海外中国商会配合我国经济外交的水平和能力，并与之合力推动共建“一带一路”高质量发展。

关键词：海外中国商会 一带一路 高质量发展 中企国际化

作者简介：刘乐，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

“一带一路”建设秉持共商共建共享的原则，旨在调动各方力量共同参与。^①对此，中国政府提出，推进“一带一路”建设，要形成政府、市场、社会有机结合的合作模式，构建政府引导、企业主体、民间促进的立体格局。^②为此，共建“一带一路”除了要发挥政府和企业的作用，还要积极动员社会力量广泛参与和深度融入。其中，中国驻外人员和海外华侨华人社团是共建“一带一路”可兹挖掘的重要社会资源。当前，作为中国驻外人员和海外华侨华人社团的重要组成部分，^③海外中国商会在“一带一路”建设中能够并正在发挥重要作用。^④鉴于此，本文将以世界各地的中国商会为研究对

^{*} 本文为中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“‘一带一路’建设若干重大问题研究”（2019ZDGH009）的阶段性成果。

^① 例如，在《第一届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》中，与会代表一致表示，“一带一路”倡议鼓励政府、国际和地区组织、私营部门、民间社会和广大民众的共同参与。资料来源：《习近平“一带一路”国际合作高峰论坛重要讲话》，外文出版社，2017年，第54页。

^② 习近平：《习近平谈“一带一路”》，中央文献出版社，2018年，第105页。

^③ 鉴于海外中国商会多元的人员构成，本文将之定性为中国驻外人员和海外华侨华人社团。

^④ 狭义上，海外中国商会是指境外中资企业商（协）会；广义上，海外中国商会还包括海外华侨华人成立的华商业缘组织。在本文中，如无特别说明，海外中国商会即指境外中资企业商（协）会。

象，分析其参与“一带一路”建设的主要方式，并在此基础上进一步讨论如何推动海外中国商会高质量共建“一带一路”。

一、海外中国商会基本情况概览

近代以来，随着交通运输的日益便利，中国人进一步扩大了海外活动的范围、规模和频率，并逐渐形成了分布在世界各地的中国驻外人员和海外华侨华人群体及其社会网络。其中，伴随中国商人和中国企业的海外业务拓展以及走向国际化经营，^① 中国驻外人员和海外华侨华人商会类社团蓬勃发展。^② 据商务部发布的《对外投资合作国别（地区）指南》（2020 年版），官方提及的中国驻外人员和海外华侨华人社团共有 272 个。其中，分布在世界各地的中国商会数量达 193 个（见表 1），成为中国驻外人员和海外华侨华人社团中的一股重要力量。

表 1 海外中国商会的全球分布情况

地区	当地中国商会数量	占比（%）
亚洲	45	88.23
欧洲	43	65.15
非洲	60	74.07
美洲	35	57.38
大洋洲	10	76.92
全球	193	70.96

资料来源：商务部国际贸易经济合作研究院、中国各驻外大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司，《对外投资合作国别（地区）指南》（2020 年版），2021 年。

注：占比情况是指该国（地区）的中国商会数量占官方提及的当地中国驻外人员和海外华侨华人社团数量的比例。其中，本表海外中国商会的统计范围是在广义上的，即包括境外中资企业商（协）会和海外华侨华人成立的华商业缘组织。

海外中国商会的发展主要体现为分布广、分量重和官方认可度高等三方面的特征。首先是分布广。世界各地的海外中国商会遍布五大洲，几乎覆盖了全球所有国家。其次是分量重。如表 1 所示，海外中国商会数量占官方提及的中国驻外人员和海外华侨华人社团总数的比重为 70.96%。最后是官方认可度高。在《对外投资合作国别（地区）指南》（2020 年版）中，商务部对海外中国商会的定位是，能够为中国企业提供投资合作咨询的机构，在很多国家还是唯一被官方提及的中国驻外人员和海

①截至 2020 年年底，中国 2.8 万家境外投资者在国（境）外共设立对外直接投资企业 4.5 万家（指境内投资者拥有或控制 10% 或以上股权、投票权或其他等价利益的境外企业），分布在全球 189 个国家和地区（按境内投资者投资的首个目的地进行统计），年末境外企业资产总额 7.9 万亿美元。资料来源：中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局编，《2020 年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2021 年，第 4 页。

②2013 年 8 月 19 日，中国商务部印发了《境外中资企业商（协）会建设指引》，为海外中国商会的建设发展进一步提供了政策支持 and 制度保障。2021 年 6 月 30 日，中国商务部在其印发的《“十四五”商务发展规划》中进一步提出，支持境外商会提升服务水平，推动境外中资企业商（协）会专业化建设，强化服务功能，维护中资企业合法权益，引导中资企业积极履行社会责任。

海外侨华人社团。基于上述三方面的主要特征，海外中国商会无疑具备积极助益“一带一路”建设的组织基础和重要优势。

二、海外中国商会参与“一带一路”建设的主要方式

“一带一路”倡议为中国企业提升自身的国际化经营水平提供了重要机遇。鉴于海外中国商会蓬勃发展的良好势头和海外华商对于祖国各项事业一直以来的热切关注，以及“一带一路”建设的现实需要，可以充分动员、积极协助和着力提升海外中国商会立足自身特点和优势共建“一带一路”。具体来说，目前海外中国商会参与“一带一路”建设的主要方式可大致分为信息枢纽、集体代表、合作平台和形象大使等四方面。

（一）发挥信息枢纽优势，提供决策咨询服务

作为海外中资企业的最大社团组织，海外中国商会是我国驻外机构、企业和人员进行各类信息传播、交流的重要枢纽。在垂直维度，海外中国商会是我国驻外使领馆与当地中资企业开展政商联系工作的重要节点；在水平维度，海外中国商会是当地中资企业进行商业信息交流的重要节点。综合来看，海外中资企业以海外中国商会为信息中转站，既能够拓宽信息渠道和丰富信息内容，又可以降低信息成本和提升信息实效。

就此而言，海外中国商会可以充分发挥自身信息枢纽的重要优势，积极参与“一带一路”建设。一方面，在日常工作中，海外中国商会可以聚焦经营实务和政策动态，组织专业人士向会员单位提供主题研讨、专题培训、知识讲座等信息服务。^① 进一步，海外中国商会可以广泛汇集会员单位关于东道国及所在地区政治、安全、经济、社会等不同领域的相关信息及自身看法，并在汇总整合之后，上报给中国驻外使领馆和下发给各会员企业。例如，2019年3月30日，柬埔寨中国商会发布《柬埔寨中国商会商务指南》，以帮助中资企业在柬更好发展和促进中柬经贸合作。^② 在此基础上，海外中国商会还可以与有关部门、咨询公司、会计师事务所、律师事务所、资信评级机构以及学术科研单位开展合作，联合编写和发布所在国家及地区营商环境、形势政策、风险评估的年度报告或专题报告，并提供与之配套的海外投资咨询服务。例如，埃及中国商会固定于每年年初发布《埃及经济与市场分析报告》，为在埃中资企业投资经营提供参考。^③ 更进一步，海外中国商会可以与这些组织建立合作机制和成立合作机构。例如，2020年10月14日，欧盟中国商会与中国银行、北京大学联合成立了“欧盟经

①信息服务的内容包括税收政策、领事保护、合规经营、公共关系、商务前沿、疫情防控等。例如：《韩国中国商会成功举办税务知识线上讲座》，韩国中国商会官网，2021年1月7日，<http://www.chinachamber.kr/board/index.html?id=notice&page=4&no=129>；《越南中国商会领事保护和安、警务事务讲座成功举行》，越南中国商会官网，2016年3月26日，<http://www.vietchina.org/shhd/2016/0328/4813.html>；《西班牙中国商会携会员单位忠诚保险成功举办GDPR专题讲座》，西班牙中国商会官网，2019年6月27日，<http://www.ccince.com/eventosrecientes-20190627gdpr.html>；《欧盟公关机制研讨会圆满落幕》，欧盟中国商会官网，2019年6月25日，http://www.cceeu.eu/2019-06/25/c_657.htm；《法国中国工商会举办数字货币讲座》，法国中国工商会官网，2020年9月30日，http://www.aecf-france.org/activite_2020_9_28.pdf；《全巴基斯坦中资企业协会组织召开中资企业疫情防控视频会》，全巴基斯坦中资企业协会官网，2020年10月29日，<https://www.apcea.com.cn/1/1-2/2020-10-30/478.html>。

②毛鹏飞、高炳南：《〈柬埔寨中国商会商务指南〉在金边发布》，《人民日报》，2019年4月1日，第16版。

③佚名：《埃及中国商会：发挥桥梁作用，服务合作大局》，《国际商报》，2021年5月31日，第6版。

济与战略研究中心”。^① 另一方面，在应急情况下，海外中国商会可以汇总和整合会员单位所掌握的关于突发事件的最新情况，形成动态资讯，以帮助相关方面进行决策和危机管理。海外中国商会还可以为提高行动效率提供必要的信息支持和组织协调。^②

（二）履行集体代表职责，维护中资企业正当合法权益

作为海外中资企业的联合社团组织，海外中国商会是当地中资企业的集体代表。一方面，海外中国商会对外代表当地中资企业，向相关机构和各利益攸关方发出中企声音和传递中企诉求；另一方面，海外中国商会对外代表当地中资企业与当地政府、企业、社会组织、媒体和民众进行交涉，以坚决捍卫当地中资企业的正当合法权益。此外，海外中国商会对内以集体代表的中立身份在会员单位间进行中介和穿梭，以协调和化解在地中企矛盾，从而维护和增进中企团结，引导各方良性竞争。^③

就此而言，海外中国商会可以有效履行自身作为集体代表的重要职责，积极促进“一带一路”建设。一方面，为了营造共建“一带一路”的良好营商环境，海外中国商会可以作为中资企业的集体代表，在广泛征求会员单位以及当地友商意见的基础上，向有关部门反映相关问题并提出政策建议。例如，2021 年 7 月 23 日，代表近千家在欧中资企业的欧盟中国商会通报，已就欧盟外国补贴条例草案向欧盟委员会提交反馈意见，表达在欧中资企业重大关切，包括条例草案缺乏法律确定性、可能对在欧外国企业造成歧视性待遇等问题。^④ 又如，2021 年 10 月 19 日，欧盟中国商会与罗兰贝格国际管理咨询公司（Roland Berger）联合发布《深化互利合作，共塑中欧未来——欧盟中国商会中国企业 2021 年在欧盟发展报告》，系统阐述了中国企业在欧盟的发展态势及其所面临的机遇与挑战。为实现欧盟营商环境有所改善且长期向好的目标，该报告在十大领域向欧盟方面提出了近 70 项建议。^⑤ 另一方面，海外中国商会可以作为中资企业的集体代表，积极参与“一带一路”国际商事争端的预防和解决，并以提供法律援助等方式推动涉中资企业商事纠纷得到公正高效的调解或仲裁。例如，在俄中资企业因客观原因涉嫌违反当地防疫隔离措施而面临相关处罚，俄罗斯中国总商会法律行业分会积极应诉，并由商会秘书处致函俄相关机构和法庭争取谅解。又如，针对在科威特某中资企业保函被当地某公司恶意兑付事件，科威特中资企业协会主动约谈警告该公司，并与国内相关部门沟通，协助恢复该中资企业信用等级。^⑥

（三）发挥合作平台作用，推动各方务实合作

作为海外中资企业的核心社团组织，海外中国商会是当地中资企业寻求、开展和提升合作的重要平台。其一，海外中国商会为海外中资企业提供了驻地国内、驻地国间以及各地区间机制性的联络平

①佚名：《中国银行与北京大学、欧盟中国商会联合成立“欧盟经济与战略研究中心”》，新华网，2020 年 10 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/money/2020-10/15/c_1126616364.htm。

②例如，在 2015 年的也门撤侨行动中，吉布提中国商会在得知相关情况后，积极组织会员企业配合中国驻吉布提大使馆向在吉中转的中国同胞提供了在地协助和志愿服务。资料来源：《祖国就在我们身后——也门撤侨亲历者回忆录》，《光明日报》，2017 年 10 月 9 日，第 12 版。

③资料来源：笔者 2019 年 12 月 13 日在孟加拉国首都达卡的调研。

④德永健：《欧盟中国商会就欧盟外国补贴条例草案表达重大关切》，中国新闻网，2021 年 7 月 23 日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/07-23/9527112.shtml>。

⑤欧盟中国商会、Roland Berger：《深化互利合作，共塑中欧未来——欧盟中国商会中国企业 2021 年在欧盟发展报告》，2021 年 10 月，第 98~118 页。

⑥境外中资企业商（协）会联席会议：《境外中资企业商（协）会联席会议工作通讯》，2020 年第 4 期，第 37、41 页，<http://www.fdiip.cn/gb/JCCOCC/2020/2020-4/2020-04.html>。

台，有助于海内外中资企业密织关系网络，孵化行业内和行业间经济合作。其二，海外中国商会为海外中资企业与东道国企业以及其他外资企业之间的商务交流与商业合作提供了半官方的互动平台，有利于推动海外中资企业与当地政府、企业和商（协）会有效对接，促进实现“政府引领+商会搭台+企业参与”的多方共赢。

就此而言，海外中国商会可以充分发挥自身作为合作平台的重要作用，积极推动“一带一路”建设。一方面，海外中国商会可以为当地企业和赴外中资企业参与所在国家及地区的“一带一路”项目提供组织与宣传平台，并以中介人身份为合作双方牵线搭桥。例如，由英国中国商会主办的中英经济贸易论坛（China - UK Economic and Trade Forum）已成为中英两国工商界人士交流思想、对接需求、畅谈合作、共促发展的重要平台。^① 另一方面，海外中国商会可以与其他国家的海外商会以及国际商会联合举办相关活动，从而为中资企业与外资企业在东道国的第三方市场合作创造更多商业机会和合作空间。

（四）践行形象大使使命，助力丝路民心相通

作为海外中资企业的品牌社团组织，海外中国商会在中国国家形象和中国企业形象的国际构建过程中发挥着重要的建设性作用。其一，海外中国商会通过组织、协调和推动会员单位积极履行企业社会责任，将企业经营活动与当地公共事业有机结合，以提升中国企业在当地社会的整体形象。例如，新冠肺炎疫情在巴西爆发后，巴西中国商会组织成员单位为当地公共组织多次捐资捐款，还组织中国医疗专家与巴西医疗机构进行多次远程会议，共享医疗救治经验。^② 其二，针对一些组织和个人对于中资企业以及中国政府的攻击、抹黑和造谣，海外中国商会也在通过其商业网络和社会网络开展澄清事实、还原真相、增信释疑的相关工作，以促进当地社会对于真实中国形象的正确认知、及时认知和稳定认知，并消减大众舆论对于中国人和中国资本的负面评价及刻板印象。例如，2017年10月10日，美国中国总商会会长徐辰在华盛顿出席美国对华“301调查”听证会时表示，中资企业在海外并购过程中，对技术和知识产权的购买同对其他类型资产的购买一样，都经过第三方服务机构的资产评估和尽职调查，是在企业双方同意、款项透明的前提下以市场价格进行的公平交易。^③

就此而言，海外中国商会可以充分践行自身作为形象大使的重要使命，积极助力“一带一路”建设。一方面，海外中国商会可以督促会员单位合规经营和履行社会责任，做好守法诚信和安全管理工作的，积极实践商会成员联合自律，重视境外利益融合，^④ 切实践行正确义利观，树立中资企业在当地的好名声、好口碑。另一方面，海外中国商会可以发挥自身的桥梁和纽带作用，组织调动会员单位与当地要员、政府官员、工商界人士、传媒机构、社群组织以及民众开展形式多样、内容丰富、特色鲜明的交流活动，以增进相互了解和厚植中外友谊。

综上所述，海外中国商会在参与建设“一带一路”的过程中，发挥着信息枢纽、集体代表、合作

①刘晓明：《继往开来，携手奋进，筑牢中英合作共赢之路——在“庆祝中华人民共和国成立70周年暨第二届中英经贸论坛”上的主旨演讲》，中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆官网，2019年6月27日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceuk/chn/dssghd/t1676041.htm>。

②陈威华、赵焱：《通讯：以“侨”为“桥”——记巴西中国商会积极推动中巴交流与合作》，新华丝路网，2020年8月24日，<https://www.imsilkroad.com/news/p/424072.html>。

③高攀：《中国商会和律所代表反对美对华启动“301调查”》，中国新闻网，2017年10月11日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2017/10-11/8350269.shtml>。

④钟山：《深化经贸务实合作 推动共建“一带一路”高质量发展》，《求是》，2018年第19期，第22页。

平台和形象大使的重要作用。对于中国而言，这也有利于将推动中国企业从“走出去”（开拓国际市场）向“走进来”（融入当地社会）、“走上去”（提升自身影响）、“走长远”（实现永续发展）的转变与共建“一带一路”有机结合起来和实现协同增效。

三、推动海外中国商会高质量共建“一带一路”

为了充分发挥海外中国商会在“一带一路”建设过程中的重要作用，并进一步推动海外中国商会高质量共建“一带一路”，可以从以下五个方面着手开展相关工作。

（一）促进各海外中国商会之间的沟通协调

目前，根据地理覆盖范围，海外中国商会大致可以分为地区、国别和省市三个层级。2019 年 9 月，世界各地的海外中国商会成立了境外中资企业商（协）会联席会议的组织框架，^① 为各海外中国商会的能力建设和共同发展提供了重要平台。^② 但是，各海外中国商会在地区间和国家间的沟通协调目前还是比较有限，^③ 在满足中资企业跨国、跨地区的协助需求方面仍有一定的提升空间。^④ 对此，可以试点建立“地区总会—国别分会—省市支会”的海外中国商会组织体系，由各国分会会长（主席）和秘书长（干事长）轮流担任地区总会会长和秘书长并配备专职工作人员，以促进地区内各国中国商会之间的沟通协调，同时注重与国内以及地区内行业协会和地域性商会的功能性往来。此外，在条件成熟时，各海外中国商会还可适时建立专业委员会（如基建委员会、金融委员会、科技委员会、能源委员会、运输委员会、安全委员会等）和服务中心（如法律服务中心、签证服务中心、税务服务中心），并加强各地行业分会之间的业务联系和工作配合。依托这一理顺后的组织体系，海外中国商会将为中国企业参与包括“一带一路”项目在内的海外项目提供更为充分有效的咨询服务和组织协调支持。

（二）深化海外中国商会与其他海外华侨华人社团的相互支持

目前，中国驻外人员和海外华侨华人社团以海外中国商会、海外华侨华人联合会和海外华侨华人中国和平统一促进会等三类团体规模最大。但是，这些团体各有圈子，^⑤ 彼此之间的互动关系仍待进

①截至 2021 年 12 月 12 日，该组织框架共有 116 家成员单位。资料来源：《境外中资企业商（协）会联席会议成员概览》，境外中资企业商（协）会联席会议官网，<http://fdi.mofcom.gov.cn/jccoc/32227736621273172.html>。

②2020 年 8 月，在境外中资企业商（协）会联席会议办公室（设在中国商务部投资促进事务局对外投资合作部）的倡导下，在俄罗斯、新加坡、德国、尼日利亚、日本的五家中资企业商（协）会作为首批试点单位，开始编撰所在国家（地区）的《中国企业发展报告》，旨在系统介绍所在国家（地区）与投资合作有关的基本信息及当地营商环境，展示中资企业对所在国的积极贡献和良好形象，传递中资企业利益诉求，为中资企业对外投资提供重要参考。

③当然，也有部分的海外中国商会正在积极开展一些地区层面的交流联系工作。例如，2021 年 4 月 28 日，中亚五国（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦）的海外中国商会通过线上方式举办了“中亚五国中企商会合作研讨会”。资料来源：《哈萨克斯坦中国总商会参加“中亚五国中企商会合作研讨会”》，中国国际贸易促进委员会驻哈萨克斯坦代表处官网，2021 年 4 月 29 日，http://www.cepit.org/Contents/Channel_4335/2021/0429/1339603/content_1339603.htm。

④资料来源：笔者 2019 年 12 月 13 日在孟加拉国首都达卡的调研。

⑤例如，越南中资民营中小企业很少加入越南中国商会。在他们看来，商会是国企的“俱乐部”。资料来源：邓应文，《东南亚地区的中国商会研究——以越南、柬埔寨及印尼中国商会为例》，《东南亚研究》，2014 年第 6 期，第 82 页。另据一份调查数据显示，只有 16% 的受访民营企业（样本数为 677 家）是所在国中国商会的会员。资料来源：中华全国工商业联合会、中国商务部国际贸易经济合作研究院、联合国开发计划署驻华代表处，《2019 中国民营企业“一带一路”可持续发展报告》，2019 年 4 月，第 52 页。

一步发展。^① 对此，海外中国商会与其他海外华侨华人社团之间可以牢固维系血缘和文化纽带，密切人际往来和情感联系，并在此基础上积极发挥各自优势专长，进一步深化彼此之间的相互支持，从而共同捍卫中国驻外人员和海外华侨华人的正当权益，合力助益“一带一路”建设。^②

（三）加强海外中国商会与其他各类商会之间的交流联系

作为企业之间自发的社团组织，商会发挥着重要的商业功能和社会功能。相应地，海外中国商会应加强自身与相关国家的海外商会（特别是在共同东道国的外国商会和在华外国商会^③）、多国成员的跨国商会（譬如马来西亚“一带一路”总商会、丝绸之路国际总商会及其海外分会）以及国际商会等其他各类商会之间的交流联系，积极实现将商业资源发展为社会资源，将社会资源转化为商业资源，以及两者之间的正向反馈和良性循环，从而在此过程中进一步提升中国企业的国际交往能力和跨国经营能力。其中，鉴于“一带一路”倡议正在引起国际商界的广泛关注和浓厚兴趣，海外中国商会可以借此契机以及相关平台（譬如“一带一路”国际商协会大会、“一带一路”企业家大会），与其他国家的海外商会以及国际商会就此以及由此所延伸出的相关议题加强商业联系和商务交流。

（四）优化海外中国商会与东道国政府、企业和社会之间的多重关系

作为在东道国注册成立的合法机构，世界各地的中国商会要妥善处理和不断优化与东道国政府、企业和社会之间的多重关系。具体来说，这种关系优化可以分为三个方面。其一，海外中国商会既要做好将祖国国内企业向东道国的推介，也要积极引介东道国政府要员、企业人士和社会团体赴华交流合作。其二，海外中国商会既要促进当地中资企业与东道国政府、企业和社会开展各领域的交流合作，如举办论坛、展销会、推介会、洽谈会等，也要捍卫中资企业权益和中国国家利益，尤其是在中资企业难以独自应对或者中国政府及其驻外使领馆不便不宜出面的时候、场合和领域。其三，海外中国商会要充当在地中资企业与东道国政府、企业与社会之间的双向渠道。也就是说，海外中国商会不仅要为一方向另一方切实反映问题，更要为双方矛盾冲突的务实解决发挥实质作用。例如，2019年8月30日，柬埔寨中国商会与柬埔寨税务总局建立税务定期协调沟通机制，并成立联合税务工作组，以解决中资企业在柬经营中遇到的税务问题，保护中资企业纳税人的合法权益。^④

（五）统筹建立对接海外中国商会的多方协作机制

鉴于海外中国商会在服务中国海外利益和共建“一带一路”方面的重要优势、地位和作用，需要加强中国驻外使领馆商务参赞和侨务领事与其的工作联系，^⑤ 并可研究建立与之对接的联席工作机制，具体涉及公安部、商务部、统战部、外交部等党政部门及其职能司局和驻外机构。同时，可以尝试建立与国内相关人民团体和社会组织（如中华全国工商业联合会、中国国际贸易促进委员会、中国对外

^①资料来源：笔者2019年12月14日在孟加拉国首都达卡的调研。

^②例如，2021年3月2日，马来西亚中资企业总商会与马来西亚中华总商会联合举办视频交流会，并决定成立联合委员会以携手实现共同发展。资料来源：《马来西亚中资企业总商会—马来西亚中华总商会视频交流会》，马来西亚中资企业总商会官网，2021年3月4日，<https://ceccm.com.my/zh/2021/03/>。

^③据笔者统计，截至2021年12月12日，在中国民政部进行登记的在华外国商会一共有18个，其所属国家（地区）分别是：澳大利亚、比利时、丹麦、德国、法国、菲律宾、韩国、马来西亚、美国、欧盟、日本、瑞典、瑞士、泰国、西班牙、新加坡、意大利、英国。数据来源：全国社会组织信用信息公示平台，中国民政部官网，<https://datasearch.chinanpo.gov.cn/gsxt/newList>。

^④毛鹏飞：《柬埔寨中国商会与税务总局建立税务协调机制》，新华丝路网，2019年8月30日，<https://www.imsilkroad.com/news/p/383087.html>。

^⑤资料来源：笔者2021年4月2日在广东省江门市的调研。

承包工程商会和中国六大行业进出口商会^①）及其外派机构的联络沟通机制，以便捷对口业务往来和促进商务交流合作。还可以探索建立由中国使领馆、东道国相关部门和海外中国商会等有关各方共同参与的联席会议机制，以就共同关心的问题加强沟通和进行协调。^② 以此为基础，各方力量可以进一步共同构建一张以海外中资企业为点，以海外中国商会为节点，以信息流、商流和社会关系流为轴线的全球信息网络、商业网络和社会网络。

综上所述，作为中国驻外人员和海外华侨华人社团的一股重要力量，世界各地的中国商会目前主要以信息枢纽、集体代表、合作平台和形象大使四种方式参与共建“一带一路”。未来，可以进一步提升海外中国商会配合中国经济外交的水平和能力，并为之合力推动共建“一带一路”沿着高质量方向发展前进。

参考文献：

1. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，人民出版社，2021 年。
2. 陈东晓、赵克斌主编：《上海服务“一带一路”建设发展报告（2021）》，社会科学文献出版社，2021 年。
3. 李向阳：《“一带一路”的经济学分析》，中国社会科学出版社，2020 年。
4. 全国工商联经济部：《2020 中国民营企业 500 强调研分析报告》，2020 年 9 月。
5. 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，外文出版社，2017 年。
6. 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望》，外文出版社，2019 年。
7. 习近平：《习近平谈治国理政》（第三卷），外文出版社，2020 年。
8. 学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，做好“十四五”规划编制和发展改革工作系列丛书编写组：《推动共建“一带一路”高质量发展》，中国计划出版社、中国市场出版社，2020 年。
9. 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》，中央文献出版社，2017 年。
10. 中共中央宣传部、中华人民共和国外交部：《习近平外交思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社，2021 年。
11. 中国对外承包工程商会：《中国对外承包工程企业参与第三方市场合作报告》，2019 年 12 月。
12. 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，人民出版社，2015 年。

责任编辑：郭 霞

^①即中国纺织品进出口商会、中国机电产品进出口商会、中国轻工工艺品进出口商会、中国食品土畜进出口商会、中国五矿化工进出口商会、中国医药保健品进出口商会。

^②例如，在 2020 年 12 月 14 日举行的中英经贸联委会投资促进组第三次会议上，中国商务部相关司局、英国驻华使馆、广东省商务厅、中国驻英国使馆经商处、英国中国商会、中国英国商会等分别通过视频连线参会。资料来源：《中英举行投资促进工作组第三次会议》，中国商务部官网，2020 年 12 月 15 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202012/20201203023251.shtml>。

上合组织区域经济合作：驱动力、阻碍因素与路径选择^{*}

高焱迅

摘要：上合组织成立 20 多年来，在国情、国力、资源禀赋、经济结构等差异明显的成员国之间实现了和谐相处、互利共赢，互联互通稳步推进、经贸合作提质升级。其驱动因素是成员国对维护地区繁荣稳定的共同诉求，区域经济合作制度化安排的日臻完善，以及创始大国的共同引领。同时，因优先合作方向不明、机制设计不足、与其他国际经济合作机制重叠等因素，上合组织经济合作也面临重视程度不高、规制标准不统一、便利化水平较低等突出问题。本文分析认为，价值认知、制度化和地缘政治是影响上合组织经济合作的重要变量。展望未来，上合组织加强经济合作需要明确经济合作的基本定位，确立优先发展方向和目标，构建符合共同利益的制度安排，强化中俄“双引擎”作用。

关键词：上合组织 上海精神 区域经济合作 规制对接

作者简介：高焱迅，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

上海合作组织（以下简称“上合组织”）是在“上海五国”元首会晤机制基础上建立起来的。1996 年，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等五国为解决边界问题设立了“上海五国”元首会晤机制。在 1998 年的阿拉木图“上海五国”元首会议上，议题首次突破安全合作框架，增设了交通运输和经济领域合作。^① 2001 年 6 月，上合组织正式成立，“利用各成员国之间在经贸领域互利合作的巨大潜力和广泛机遇，努力促进各成员国之间双边和多边合作的进一步发展以及合作的多元化”被写入《上海合作组织成立宣言》中。^② 在 2018 年的上合青岛峰会上，习近平主席提出，要提倡创新、协调、绿色、开放、共享的发展观，实现各国经济社会协同进步；要秉持开放、融通、互利、共赢的合作观，构建开放型世界经济。^③ 2021 年是上合组织成立 20 周年，在平等、公平竞争、相互尊重和互利原则基础上发展经贸合作、创造有利的贸易和投资条件被成员国视为一项首要

^{*} 本文为国家社科基金重大项目《上海合作组织命运共同体构建研究》（19ZDA130）的部分研究成果。

^① 中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心：《上海合作组织——新安全观与新机制》，时事出版社，2002 年，第 272～274 页。

^② 资料来源：《“上海合作组织”成立宣言》，中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60959.htm。

^③ 资料来源：《习近平在上合组织青岛峰会上的讲话（全文）》，新华社，2018 年 6 月 10 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602863017224681550&wfr=spider&for=pc>。

任务。^①

国内外学者对上合组织经济合作的研究大致从功能、制度和执行三个层面展开。在功能层面，上合组织业已成为各成员国国家发展战略对接平台，在助推本国经济发展的同时，也给区域经济合作带来活力（韩璐，2019）。上合组织是新兴经济体的代表，印度和巴基斯坦的加入有望改变当前上合组织经济合作迟缓的局面。作为与国际经贸规则接轨较好的国家，印巴的加入有助于上合组织采取国际多边贸易规则，推动上合组织自贸区建设（李自国，2021 年）。上合组织作为“一带一路”与欧亚经济联盟对接的重要平台，本身就希望为各国搭建一个开放合作的平台，遵循创新发展、平等互利、开放包容原则，促进各国发展规划对接，为各国乃至区域经济发展创造新机遇（庞大鹏，2018 年）。

在制度层面，上合组织涉及经贸合作的条约可分为三类：基础性条约，即建立经贸合作关系的指导性条约；专门性条约，即经贸合作中涉及某项专门制度的条约；实施性条约，即为落实基础性条约中的相关条款和专门性条约而签署，涉及某个或某些具体规则或措施的条约和具有条约性质的文件（秦鹏、王青松，2020 年）。上合组织成员国总理会议是区域经济合作最重要的政府间合作机制，随着区域经济合作的发展，各领域相继建立了部长级会议机制，形成了全面而又完善的区域经济合作机制体系（刘华芹、于佳卉，2021 年）。

在执行层面，上合组织域内存在多个安全“雷区”，与其说欧亚经济联盟与上合组织经济合作存在竞争，不如说上合组织经济合作更需要集安组织的保驾护航（Лузянин，2014 年）。上合组织成立后出台多个促进域内经济合作的重要文件，但具有多边意义上的经济合作成效不佳。而且，上合组织成员国在海关程序、标准一致化、商务流动和监管环境等领域依然面临诸多壁垒（龚新蜀、刘庆岩，2009 年），成员国贸易便利化水平的提高仍然有很大的上升空间（韩星，2019 年）。对上合组织未来发展来说，很重要的一点是加强法律基础建设，商签一系列重要领域开展多边合作的政府间协议，可以和双边协议相配合。多边协定的谈判周期长，达成一致的难度比较大，可以选择各方争议较小的领域，也可以对现有双边协定进行扩展（孙壮志，2020 年）。

现有研究成果对上合组织经济合作的发展历程、指导思想、合作领域等描述性研究较多，归纳其发展驱动力和阻碍因素的研究较少。本文将综合现有研究成果，着重探讨上合组织经济合作的驱动力和阻碍因素，尝试对当前上合组织经济合作面临的突出问题提出具有针对性和可行性的政策建议。

一、上合组织区域经济合作的现状与发展动因

在“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”指引下，上合组织成员国共同探寻出一种新型的区域经济合作模式。其中，既有规则、标准对接的制度性安排，也有多层次、分阶段的差异性合作。

（一）上合组织区域经济合作的现状

首先，经济合作是“上海精神”的重要实践。经济合作遵循协商一致决策原则，即实力相差悬殊的大小国在组织内都拥有了否决权。上合组织的基本活动几乎都围绕中亚地区开展。^②中俄均践行“上海精神”，始终强调构建公平、民主的多极化世界秩序，坚持奉行平等、尊重、互利的多边主义，

^①资料来源：《上海合作组织二十周年杜尚别宣言》，上海合作组织秘书处官网，2021 年 9 月 17 日，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

^②赵华胜：《上海合作组织评析与展望》，时事出版社，2012 年，第 17 页。

没有以“贡献大小”换取现实利益；没有以“实力强弱”影响制度和决策。^① 上合组织框架内经济合作摒弃“歧视性”条款，不以附加任何政治社会改革条款为合作的前提条件，自始至终贯穿“自由贸易”“共同获益”原则。^② 这一谋求共同发展、实现互利共赢的发展模式，为发展中国家开展经济合作提供了借鉴。

其次，经贸合作日趋活跃。上合组织成立 20 多年以来，成员国间经贸合作稳步增长，能源资源型国家与加工制造业国家优势互补，助力各国实现产品升级和新工业化发展，相互间经济依存和发展周期协同性愈发显著，有效带动了区域经贸合作规模扩大。据世界贸易组织统计，2020 年，8 个成员国的贸易总额为 6.1 万亿美元，相对于 2001 年的 0.69 万亿美元增长 8.8 倍，其中 6 个创始成员国的贸易总额增长 7.8 倍，合作成效异常突出。^③ 目前，中国是俄罗斯、乌兹别克斯坦和巴基斯坦的第一大贸易伙伴国，哈萨克斯坦的第二大贸易伙伴国，成员国之间的贸易联系日益密切。^④ 从贸易主体上看，2020 年中国民营企业对上合成员国进出口额为 1397.3 亿美元，是 2003 年的 20.7 倍，年均增长 19.5%，比同期中国对上合成员国年均增速高 3.5 个百分点。^⑤ 从合作方式上看，跨境电子商务平台成为传统经贸合作的有机补充。其中，中俄、中国—中亚电商市场增势明显，阿里巴巴全球速卖通被各成员国普遍接受，并成为优质产品的热销平台，有助于创造更多利益契合点和合作增长点。

最后，互联互通稳步推进。既包括公路、铁路、管道、电网等设施建设的“硬联通”，也包括法律法规、制度标准、信息交流对接的“软联通”。以“硬联通”为例，在铁路方面，有中欧班列、同江中俄铁路大桥、安格连—帕普铁路卡姆奇克隧道等；在公路方面，有中俄黑龙江大桥、中吉乌公路、中塔公路等；油气管道项目包括中俄、中哈原油管道，中俄东线天然气管道，中国—中亚天然气管道（A、B、C、D 线路）等；在电力网络方面，有中国—中亚、中巴和中蒙俄输电项目等。这些项目为地区互联互通基础设施建设提供了重要支撑。《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》为各成员国提供了法律保障。在新冠肺炎疫情背景下，2021 年中国铁路全年开行中欧班列 1.5 万列、发送 146 万标箱，同比分别增长 22%、29%。^⑥

（二）上合组织区域经济合作的发展动因

成员国对“上海精神”的价值观认同，以及对地区繁荣稳定的内在需求，推动上合组织区域经济合作不断向前发展。同时，中俄全面战略协作不仅是合作的源动力，还引领着合作的方向。

第一，构建区域经济合作的共同价值理念。在区域经济合作的发展过程中，相对统一的价值理念不可或缺。上合组织与多个国际经济合作机制重叠，例如“欧亚经济联盟”“中亚经济合作组织”“欧亚运输走廊计划”“中亚经济专门计划”等。与这些经济合作机制相比，上合组织的优势在于能通过平等对话找到解决最复杂问题的方法。^⑦ 通过内部协商，用共同声音一致对外，增强谈判地位和

①资料来源：《上海合作组织二十周年杜尚别宣言》，上海合作组织官网，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

②张宇燕、李增刚：《国际关系的新政治经济学》，中国社会科学出版社，2015 年，第 185 页。

③刘华芹：《卓有成效的上海合作组织区域经济合作》，新华网，2021 年 8 月 27 日，<http://home.xinhua-news.com/rss/newsdetailink/c83781445e72814368f5cbff68a3a7e8/1630059206227>。

④同③。

⑤佚名：《商务部召开例行新闻发布会》，中国商务部官网，2021 年 9 月 16 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20210916.shtml>。

⑥新华社：《新华每日电讯：时光列车，“跑”出中国铁路新跨越》，中国铁路网，2022 年 1 月 5 日，http://www.china-railway.com.cn/xwzx/mtjj/xhs/xinhuanet/202201/t20220105_119305.html。

⑦佚名：《阿利莫夫：上合的优势在于用平等对话解决最复杂的问题》，新华网，2017 年 6 月 29 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2017-06/29/c_129643959.htm。

综合实力，避免被边缘化，成为成员国积极推动上合组织区域经济合作的主要动力。

第二，维护地区繁荣稳定的共同诉求。强烈的预期收益是推动区域经济一体化的动力，其中既有具体的经济收益，也有抽象的安全收益。上合组织成员国在资源禀赋、消费需求上的差异和相互毗邻的地理区位，是开展区域经济合作的前提。经济体量、产业结构、科技水平、经济发展阶段等方面的不同，为成员国优势互补、互利合作提供了发展空间。上合组织区域经济合作还对成员国消除边远地区的贫困和愚昧，根除“三股势力”滋生的民间土壤，纾解域内非传统安全困境具有重要意义，成为上合组织安全合作的有机补充。^①

第三，推动可持续发展的制度化安排。上合组织成立以来，出台的经济合作文件大致可分为三类。一是原则性法律文件，以《上海合作组织成员国政府间关于开展区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》为代表，确立了平等互利、兼顾各方利益，遵循国际通行的市场经济规则，完善合作项目的执行和监督机制，多双边并行发展等四项基本原则。^② 二是以《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》为代表的框架性法律文件，制定了“三步走”规划。即：短期内积极推动贸易投资便利化进程；中期共同制定规划方案、确立优先发展方向；长期以实现商品、人员、技术和资本自由流动为目标。2019 年通过的新版《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》草案，强调经济数字化和高科技合作等重点领域的合作。三是以《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》为代表的专门性法律文件，精简了经济合作的流程。此外，为落实成员国元首峰会和政府首脑（总理）会议达成的共识，上合组织建立起系统性的决策和执行机制，逐步完善了经贸部长会议、财长和央行行长会议、交通部长会议、农业部长会议、科技部长会议等 30 多个机制和 7 个专业工作组，确立了 13 个领域的基本目标和优先方向，^③ 局部消除了成员国过境通关、检验检疫、物流运输、标准认证等壁垒和限制，逐步提高成员国间贸易投资便利化水平。^④

第四，创始大国发挥的协同引领作用。大国引领是开展区域经济合作的基本要素。^⑤ 进入 2000 年以来，随着中国经济的快速发展和综合国力的增强，中国参与区域经济合作积极性愈发提升。在战略认知上，中俄两国元首签署的《关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》指出，双方将秉持透明、相互尊重、平等、各种一体化机制相互补充、向亚洲和欧洲各有关方开放等原则，通过双边和多边机制，特别是上海合作组织平台开展合作。^⑥ 在行动目标上，2021 年《中俄总理第二十六次定期会晤联合公报》指出，双方重申落实两国元首关于并行不悖、协调发展“一带一路”倡议和大欧亚伙伴关系的共识，深入推进“一带一路”建设与欧亚经济联盟对接；双方将秉持多边主义精神，坚持建设可持续的开放型世界经济；俄方支持中方作为东道国主办上海合作组织成员国

①А. Ф. Клименко. Возможные шаги России во взаимодействии с Китаем по обеспечению безопасности на пространстве ШОС. Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск № 20/ том 20/ 2015.

②邢广程、孙壮志主编：《上海合作组织研究》，长春出版社，2007 年，第 97 页。

③徐惠喜：《上合组织各成员国深挖潜力推进区域务实合作》，中国新闻网，2018 年 6 月 8 日，<https://www.chinanews.com/gn/2018/06-08/8533214.shtml>。

④刘华芹、于佳卉：《上海合作组织区域经济合作 20 年回顾与展望》，《欧亚经济》，2021 年第 1 期；刘华芹：《深化上海合作组织区域经济合作构想》，《俄罗斯东欧中亚研究》，2014 年第 1 期。

⑤Walter Mattli. The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond, Cambridge University Press, 2001, p. 60, 转引自王玉主：《东盟区域合作的动力（1967~1992）——基于利益交换的分析》，《当代亚太》，2006 年第 1 期，第 40 页。

⑥资料来源：《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明（全文）》，新华网，2015 年 5 月 9 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780866.htm。

政府首脑（总理）理事会第二十一次会议，促进区域经济可持续发展。^①正如上合组织前秘书长阿利莫夫所说，实践证明，中国和俄罗斯是中亚最稳定和可靠的伙伴。^②

二、上合组织区域经济合作的突出问题与阻碍因素

虽然上合组织区域经济合作稳步向前，但是也需客观认识存在的问题。其中，规制标准不一、经济结构不合理、便利化水平仍未达到预期是上合组织区域经济合作的突出问题，也显露出上合组织区域经济合作的基本定位、利益协调、目标选择等深层次阻碍因素。

（一）上合组织区域经济合作的突出问题

第一，区域经济合作缺乏统一的规制标准。上合组织出台的多项经济合作文件均设定了相应的目标和任务，但尚未形成有较强约束力的规制标准，导致部分既定目标实现难度较大。例如，20 世纪 90 年代就规划设计的中国—吉尔吉斯斯坦—乌兹别克斯坦铁路迟迟无法落实。^③ 根据 2019 年达沃斯经济论坛报告，中俄在道路质量、电力供应质量、供水可靠性等方面均缺乏统一标准。^④ 同时，上合组织的大型基建项目资金主要来自中石油、中石化等中国大型企业的贷款项目和中国进出口银行等政策类银行提供的无息或低息类贷款，缺乏多元融资工具及配套的项目监督机制。

第二，经济合作方式和结构亟待优化。上合组织经济合作类文件较少，较难形成统一共识。截至 2019 年 6 月，上合组织通过了约 1400 份文件，其中近一半涉及安全领域的合作，涉及多边经济合作的文件仅占 7%。^⑤ 而为数不多的经济合作文件又以指导性、倡议性为主，涉及具体操作内容，且具有一定执行效力的文件较少，使多边经济合作缺乏行动依据。目前，上合组织框架下的经济合作项目主要在双边层面进行，成员国共同参与的多边项目较少，这与上合组织覆盖区域和人口市场规模极不相称。在合作项目结构上，成员国间资源领域的合作项目明显多于非资源型行业，教育、医疗等涉及民生服务的项目较少，经济合作的潜力没有充分释放。

第三，贸易投资便利化水平不高。贸易投资便利化是降低交易成本、提升区域经济合作效率、优化成员国营商环境的国际成功经验。上合组织贸易投资便利化的成绩主要集中在海关合作方面，仍存在较大提升空间。根据世界银行发布的全球 2012—2018 年综合物流绩效指数（Aggregated LPI 2012 – 2018），对海关、基础设施、国际运输、物流能力、跟踪与追踪服务、时效性在内多个项目的跟踪调查显示，上合组织成员国仅中国和印度进入世界前 50 名，其余成员国排名较靠后，国际运输和物流质量是亟待提升的合作领域。贸易投资便利化程度不高还暴露出上合组织与欧亚经济联盟对接的问题。在具体实践中，部分成员国对外资的准入仍存在不同程度的限制，劳务签证也是较为突出的麻烦，不仅耗时较长，而且“一国一策”，严重阻滞了成员国间的经济合作和技术交流。

①资料来源：《中俄总理第二十六次定期会晤联合公报（全文）》，中国政府网，2021 年 12 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/01/content_5655155.htm。

②阿利莫夫：《中亚：大崛起而非大博弈》，人民网，2019 年 11 月 12 日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1112/c1002-31450444.html>。

③孙壮志：《上海合作组织命运共同体：时代内涵与路径选择》，《欧亚经济》，2021 年第 1 期，第 7 页。

④马相东：《新时代中俄自贸区构建的制约因素与推进路径》，《中国流通经济》，2019 年第 12 期，第 70 页。

⑤佚名：《俄媒：上合比什凯克峰会重点关注经济》，参考消息网，2019 年 6 月 14 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20190614/2382842.shtml>。

（二）上合组织区域经济合作的阻碍因素

成员国经济规模、发展水平和开放程度各异，域内其他制度化安排导致的经济功能重叠，以及组织决策与执行机制相对乏力是上合组织经济合作的主要阻碍因素。

第一，成员国间经济实力差距导致的利益认知分歧。上合组织存在超十万亿美元和不足百亿美元等不同体量的经济体，成员国的贸易规模、投资能力、市场容量、开放水平差距悬殊，参与多边经济合作的价值定位和目标考量存在分歧。中国主张推动贸易投资便利化，强化多边机制建设和区域一体化制度安排。俄罗斯致力于整合后苏联空间的传统经济联系，推进其主导的欧亚经济联盟，上合组织区域经济合作居于次要位置。印度期望通过上合组织强化与中亚国家的交通和能源管道联通。哈萨克斯坦主张发展多边项目，借此推动区域经济合作制度化。乌兹别克斯坦重视发展与中亚周边国家合作，将交通运输、旅游、农业等领域视为优先发展方向。吉尔吉斯斯坦希望强化经贸、交通运输以及投资领域的合作。塔吉克斯坦主张深化地区能源合作，特别是水电项目合作。这些差异成为上合组织区域经济合作确立优先方向和寻求“最大公约数”的首要障碍。

实力差距导致经济合作的弱势方心态复杂。以中国与中亚国家经济合作为例。中亚国家虽都是中国的战略合作伙伴，具有高水平的政治互信基础，在经济合作中却存在一定疑虑。中国经济体量巨大、开放程度较高，对外贸易以工业制造业商品为主，物美价廉具有较强的竞争力；中亚国家实力相对弱小，对外商品以油气、矿产、农产品等附加值较低的资源型产品为主。中亚国家渴望吸引来自中国的投资，又担心中国资本、商品、人员进入会对其脆弱的民族产业造成冲击，在中亚国家个别媒体上，甚至不时出现“中国威胁论”的论调。

第二，域内其他制度化安排导致的经济功能重叠。上合组织域内存在多种国际经济合作机制，围绕该地区规则制定权的博弈日趋激烈。以欧盟和乌兹别克斯坦达成的超普惠制待遇（GSP+）为例，从 2020 年 6 月乌兹别克斯坦递交申请，到当年 11 月欧盟通过，欧盟效率之高、速度之快超乎常规。据此，乌兹别克斯坦可对欧盟出口免税商品增至 6200 种，较此前增加一倍。^① 但根据欧盟要求，超普惠制受惠国必须批准和执行 27 个国际公约，其中 16 个是关于人权和劳工权利保护，11 个涉及环保、禁毒和反腐等“软强制”内容。即使从组织内部看，中俄对上合组织经济合作的定位也存在一定差异。2016 年，商务部副部长钱克明指出，应共同谋划和推进上海合作组织区域经济合作的未来发展，尽快确立上合组织自由贸易区长远的发展目标。^② 由俄罗斯倡导的欧亚经济联盟已基本完成对外贸易和投资的制度化建设，但至今没有出台具有较强针对性、明确与上合组织间关系的法律文件，特别是与上合组织成员国在经济合作实践中必然涉及的相关法律、规则、标准等方面，尚未作出明确规范。^③

第三，决策与执行机制设计不足掣肘多边合作。决策层面的协商一致原则导致经济合作久议不决，这在“上合组织自贸区”“上合组织能源俱乐部”等互利合作倡议上都有所体现。在上合组织影响力、号召力增强的背景下，若成员国数量继续增多，利益诉求将更趋于多元，协调各成员国达成统一共识难度增大。在执行层面，融资渠道、合作项目监督机制设计不足。成员国在能源、基础设施建设等领域合作意愿和投资需求强烈，但因缺乏有约束力的法律文件和项目监督机制为保障，致使许多有意向、有实力的企业望洋兴叹。随着成员国对上合组织经济合作预期的提升，资金瓶颈和参与主体

①中国驻乌兹别克斯坦共和国大使馆经济商务处编译：《乌与欧盟贸易超普惠制待遇 4 月 10 日起正式生效》，商务部官网，2021 年 4 月 12 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202104/20210403051498.shtml>。

②王优玲：《商务部：尽快确立上合组织自由贸易区长远的发展目标》，中国政府网，2016 年 10 月 20 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/20/content_5122396.htm。

③易小准：《中国参与区域经济合作的抉择与作为》，《中国对外贸易》，2007 年第 7 期，第 80 页。

的问题也愈发明显，上合组织框架下实业家委员会和银联体难以对大型项目合作融资，民营即中小企业对多边合作项目参与度不高。

三、推动深化上合组织区域经济合作的路径

推动深化上合组织经济合作，应大力弘扬“上海精神”，优化经济合作的制度化安排，提升组织经济功能建设，深挖地缘经济合作潜力。

（一）弘扬“上海精神”，明确区域经济合作的发展定位

“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”是构建新型国际关系、新型区域经济合作模式的重大创新。20多年的发展实践表明，“上海精神”赋予了上合组织持久、旺盛的生命力，是各成员国认同的情感纽带和合作准则。

从世界历史发展进程来看，国际行为体在不同历史阶段的主要任务存在明显不同。上合组织成立之初，正逢俄罗斯和中亚国家政治经济转型关键期，打击“三股势力”、维护地区安全稳定是当时的优先合作领域。经历20多年的发展，上合组织安全合作成为组织各领域合作中最突出、最亮眼的领域。与此同时，在以大数据、云储存为代表的新一轮科技革命的助推下，区域经济一体化展现出强劲活力，成员国参与区域经济合作的意愿愈发强烈。因此，应提升成员国经济合作水平、丰富组织经济合作内容，使经济合作成为与安全合作协同并驱的优势领域。

（二）设计适宜的制度性安排，实现区域经济优势互补

以可持续发展为导向，激发区域经济合作潜力。由于上合组织成员国尚处于工业化、城市化发展阶段，应立足于各国自身发展需求，开发经济合作的潜力，将合作领域由能源矿产资源、基础设施领域向农业、制造业、服务业和高新技术方面拓展，着力在农业、服务业、跨境电商等领域打造区域优势产业链，增强成员国经济竞争力和发展能力，提升区域整体经济实力与水平。

制度设计是经济合作的长远大计，目的是释放合作潜力，实现资源合理配置。推动贸易投资便利化则为现阶段优先发展目标。应将签署《上海合作组织贸易便利化协定》提上议事日程，逐步形成区域经济合作的制度性安排，实现域内投资便利化水平提质升级。以效率为导向，健全组织决策与执行机制。由于成员国经济利益诉求不同，使得上合组织经济合作的方式、内容和载体不同于政治和安全合作，因此决策层面的协商一致原则可酌情修正。依据上合组织宪章第十六条规定，^①可避免因少数国家否决而导致多国共同利益受损的情况发生。在执行层面，鉴于上合组织融资瓶颈是多边项目难以落地的主要原因，可在上合组织银联体的基础上，强化本币结算业务，联合亚投行、金砖国家新开发银行等融资伙伴，建立与之配套的项目监管机制，共商多种融资方式，满足多样化融资需求。

（三）强化成员国国家战略对接，聚集各国利益的“最大公约数”

科技创新带动经济发展是上合组织成员国的普遍共识，在各国的国家发展战略中，科技创新均被寄予厚望。各成员国虽然经济体量、资源禀赋、科技水平不同，发展侧重存在差异，但科技战略目标相近，即以科技升级推动经济增长、改善民生福祉，实现可持续发展，而且路径也较为相似，即通过

^①具体内容为：如某个成员国或几个成员国对其他成员国感兴趣的某些合作项目的实施不感兴趣，他们不参与并不妨碍有关成员国实施这些合作项目，同时也不妨碍上述国家在将来加入到这些项目中来。《上海合作组织宪章》英文版本可参见中国日报海外版网站，http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/12/content_614628.htm。

基建建设、数字化转型、人才交流培养，实现科技创新发展。

在新冠肺炎疫情背景下，缓解成员国愈发严重的社会就业压力，突出经济合作的为民本质，是确保成员国国家战略平稳开局的关键。可采取先易后难的策略，即由防疫物资供应转化为卫生健康产能升级改造，增强成员国的防疫物资的自给能力。通过阶段性防疫卫生合作，推动医疗健康、住房交通、教育培训等方面合作，为开展战略项目合作提供民意保障和人才支持。此外，开展医疗卫生、民生保障类合作还需注重新老产能结合，例如，通过普及通信设备使民众了解上合组织成员国加强数字基础设施建设、推动跨境光缆、国际通信基站等互联互通基建项目的为民本质，扩大社会层面对上合组织及组织框架内经济合作的认知。

（四）深挖合作潜力，发挥中俄“双引擎”作用

作为上合组织发展的“双引擎”，中俄全面战略协作不仅对上合组织各领域发展起到关键作用，还将对包括印度、巴基斯坦、哈萨克斯坦等在内的发展中国家开展平等互利合作，深挖区域经济合作潜力，产生示范效果。应充分挖掘中俄地方合作潜力，扩大“中俄（地方）+”合作模式，广泛吸引其他成员国加入。中俄已形成“东北—远东及贝加尔”和“长江—伏尔加河”两个政府间地区合作机制，可在此基础上拓展“京津冀—中央联邦区”和“长江中下游—西北联邦区”地区间合作，推动中俄经济核心区之间的合作联系。此外，中俄已缔结 139 对友好省州城市关系。^① 两国友好省州城市根据《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划（2018—2024 年）》要求，^② 可率先开展优势项目合作，强化政策供给，助力中俄经济合作全面提质升级。

参考文献：

1. 韩璐：《上海合作组织与“一带一路”的协同发展》，《国际问题研究》，2019 年第 2 期。
2. 李自国：《上海合作组织的扩员与命运共同体建设》，《俄罗斯东欧中亚研究》，2021 年第 4 期。
3. 庞大鹏：《欧亚经济伙伴关系的构建及其对上海合作组织发展的影响》，《当代世界》，2018 年第 6 期。
4. 秦鹏、王青松：《上海合作组织经贸合作条约评析》，《新疆社会科学》，2020 年第 2 期。
5. 刘华芹、于佳卉：《上海合作组织区域经济合作 20 年回顾与展望》，《欧亚经济》，2021 年第 1 期。
6. 龚新蜀、刘庆岩：《上海合作组织框架下经济合作制约因素及原因分析》，《云南财经大学学报（社会科学版）》，2009 年第 5 期。
7. 韩星：《上海合作组织贸易便利化的经济影响——基于 GTAP 模型的模拟研究》，《财经问题研究》，2019 年第 3 期。
8. 孙壮志：《上合组织务实合作方向选择》，《中国投资》，2020 年 12 月号第 23、24 期合刊。

责任编辑：郭 霞

①佚名：《中国人民对外友好协会：中俄缔结友好省州城市 139 对》，俄罗斯卫星网，2018 年 6 月 16 日，http://sputniknews.cn/russia_china_relations/201806161025668936/。

②资料来源：《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划（2018—2024 年）》，商务部官网，2018 年 11 月 15 日，<http://images.mofcom.gov.cn/www/201811/20181115164728217.pdf>

· 宏观经济 ·

政府治理视域下营商环境 优化动能机制研究

朱海华 陈柳钦

摘要：营商环境是实现经济高质量发展的内在要求，是实现经济社会有序发展的关键突破口。营商环境是治理体系现代化的显著标志，也是政府治理能力的重要体现。在对营商环境发展历程进行阐述后，本文对营商环境优化中的政府治理逻辑进行整理，提出营商环境优化中的“宏观动能”与“微观机制”。宏观动能主要是从中央政府与地方政府的互动出发，强调“央地”博弈机制是推动营商环境优化的重要力量。微观机制着眼于政府推动营商环境优化中具体机理，是指政府通过加强公共治理体系建设，坚持公共利益第一的治理目标，打造“政府—市场—社会”和谐共生的良好生态格局，助推营商环境优化。“宏观动能”与“微观机制”的二维组合，意味着政府作为治理主体，在宏观制度设计的驱动下，在具体的治理实践中通过打造多元治理机制，优化多元主体良性互动格局，从而为建设优质营商环境提供充足的优化动能。

关键词：营商环境 政府治理 治理现代化

作者简介：朱海华，钦点智库数字经济研究中心研究员；
陈柳钦，钦点智库创始人兼理事长、北京中宣文化研究院院长、研究员。

引 言

21 世纪以来，经济全球化带来的地区发展失衡，各地区内部贫富差距扩大以及金融泡沫化等问题严重程度不断加深，中美贸易摩擦叠加新冠肺炎疫情冲击，使得中国经济社会发展面临着更多的不确定性。要走出全球化低谷阶段，中国作为自由贸易的坚定捍卫者，必须深化国内政治经济体制改革，加快推动制度变革，加大创新支持力度，提升市场运行效率，充分释放市场活力。因此，建设良好的营商环境就成为首要任务，成为各级政府推动地方经济社会发展的重中之重。党的十九届四中全会《决定》明确指出，深化行政审批制度改革，改善营商环境，激发各类市场主体活力。2021 年 9 月 8 日召开的国务院常务会议指出，坚持把优化营商环境作为激发市场主体活力和社会创造力、推动高质量发展的重要抓手，稳定市场预期，保持经济平稳运行。

在推动营商环境建设的过程中，政府发挥着重要作用。改革开放以来，中国逐渐向市场经济模式转变，中国政府也将经济增长作为政绩考核的核心指标。在这种大变革的背景下，政府在营商环境的建设过程中发挥了十分重要的作用。从初期的管理者模式到新时代的服务者模式，这一模式变迁的背后意味着政府和营商环境建设之间存在不可切割的联系。营商环境已经成为国家综合治理能力的标

志，也是政府治理水平的体现。本文通过对相关文献进行梳理，归纳政府在营商环境优化过程中的逻辑。针对政府治理逻辑这一问题的探讨，有利于更好地发挥政府作用，进一步推进营商环境优化进程，实现经济社会稳定发展。

一、营商环境与政府治理的文献述评

（一）营商环境的内涵与作用

自 20 世纪 70 年代末开启改革开放以来，中国社会在各方面的发展均取得了巨大成就。上起中央，下至地方，各级政府纷纷加入“国内生产总值（GDP）锦标赛”，各地区将招商引资作为地区发展首要任务。最开始出现的概念是“招商环境”，这一指标成为衡量与评价各地区经济社会发展合适程度的重要指标。随着社会主义市场经济体制不断发展，各地经济社会环境大为优化。自 21 世纪初开始，营商环境取代招商环境成为各地谋划地区发展的重要经济社会发展指标。

营商环境与政治、经济、社会等方面的诸多要素息息相关，因此有必要将营商环境视为一个生态系统。这一系统与政治体系、经济体系、社会体系紧密相连，具有系统性的特征。营商环境是企业从事创业、创新、融资、投资等活动时所面临的外部环境的综合性生态系统，包括企业在整个生命周期内所面临的资源条件和环境状况，如资金、人才、技术、政策等，具体包括政府服务效率、公共服务、金融信贷服务、人力资源、创新环境和市场环境六大项。

营商环境对经济社会诸多方面产生着重要影响。良好的营商环境对经济增长具有正向的驱动作用，如激发企业家经营动力，提高经营效率（董志强、魏下海、汤灿晴，2012）；直接促进物流业的发展，间接推动制造业进步（张季平、骆温平、刘永亮，2017）；提高服务业在 GDP 中的比重，促进服务业发展（江静，2017）；消除市场寻租，激发市场创新活力（夏后学、谭清美，2019）；通过技术进步效应与成本较低效应激发市场活力，提高市场运行效率（张语恒，2020）；整合区域发展因素，推动区域经济社会协调发展（于晴晴、张德森，2021），等等。

（二）政府治理在营商环境优化中的作用

营商环境是国家治理体系的重要板块，是影响社会治理水平的重要因素，也是政府治理水平高低的重要标志。营商环境优化与国家治理体系建设就其隐性逻辑来看，具有高度契合的特点。营造优质营商环境是提高国家治理水平的有效途径，是完善国家治理体系的必由之路（张景华、林伟明，2020）。营商环境与基层社会治理息息相关，打造高效合理的社会治理体系离不开优质的营商环境，通过优化营商环境来丰富社会治理内涵，提高社会治理效率。社会治理水平的提升也会反向推动营商环境的优化（文丰安，2020）。政府也可以通过推进“放管服”改革，激发市场主体活力，推动经济结构升级，从而实现优化营商环境与治理体系现代化的目标（廖福崇，2020^a）。

政府治理与营商环境具有趋同性的特点，二者相辅相成，互相促进。提升政府治理水平可以推动营商环境的优化，营商环境的优化也会带动政府治理水平的提高（唐天伟，2021）。政府通过加强“放管服”改革，缩短企业审批流程，降低制度成本，为市场主体以及社会主体提供良好的制度环境和优质的公共服务（廖福崇，2020^b；李成顺，2020）。在推进政府体制改革的过程中，健康和谐的政商关系也会推动改革走向纵深发展，从而推动和谐政府与市场关系的构建，打造良好的营商环境（毕思斌、张劲松，2020）。正是基于趋同性这一互动机制的特征，可以发现政府在营商环境优化中的价值所在。政府以经济的嵌入程度为依据进行精细化治理，精准施策。既要尊重市场主体的地位，保障

市场主体的正当权益，充分发挥市场机制作用；又要赋权社会组织，借助公私协作机制，发挥诸多社会主体在经济发展中的作用。政府通过构建“政府—市场—社会”三元协作机制，打造多元有效衔接、互为补充的均衡治理体系，从而充分发挥政府作为治理主体的引导作用，推动营商环境优化进程（姜孝贤，2020）。

此外，政府推动营商环境优化也具有其内在逻辑。郭燕芬、柏维春（2019）认为政府在营商环境建设中负有主要责任，并对政府在营商环境建设中的内在逻辑进行了归纳。他们认为从中央到地方以及从地方到中央的纵向实践逻辑，以及地区间对标的横向实践逻辑，是政府推动营商环境优化的重要机制。苟学珍（2020）认为营商环境法治化的内在逻辑在于，中央层面的纵向激励与约束规则、地方层面的“自我技术”以及市场主体层面的“用脚投票”三种机制之间的相互配合。郎玫、权一章（2020）指出，中央制定的财政分权机制以及府际间的竞争压力是地方政府加强营商环境建设的重要驱动力。廖福崇（2020^b）通过对相关文献进行梳理，将营商环境建设的逻辑归结为简政放权的权力边界逻辑、放管结合的制度建设逻辑，以及优化服务的政策助推逻辑。曾宪聚、严江兵、周南（2019）等人总结了深圳市营商环境优化的逻辑，他们认为深圳市正是通过融贯的制度框架约束三元主体的互动，然后发挥政府的引导性作用、市场配置资源的基础性作用以及社会力量的支撑性作用，从而得以营造出优质的营商环境。

（三）文献评述

现代治理对政府职能进行了全新定位，强调全面推进和深化“放管服”改革，完善行政审批制度及服务体系，使政府面向企业的行政审批能够满足“一站式”服务的需求，切实简化行政审批流程及内容，塑造服务型政府的形象，促进营商环境的优化和地方竞争力的形成。通过梳理相关文献，可以发现营商环境与政府治理息息相关。从最初的招商环境、投资环境，再到现在的营商环境，体现出营商环境优化的演变逻辑。政府在营商环境优化中，应坚持公共导向，营造多元协同、平等相处的营商环境。营商环境与政府治理紧密相连，主要由两个方面决定。第一个是营商环境的特征。营商环境是由经济、政治、文化等诸多要素通过有机组合形成的，包括软环境与硬环境在内的完整的制度环境，营商环境优化是各种要素配置不断优化过程。而优化因素配置首先需要相应的制度规则，围绕营商环境这一核心建立规制以优化营商环境。政府作为建章立制的行政主体，扮演着营商环境优化过程中的核心角色。政府利用政策制定等方式优化营商环境时形成的制度环境即为营商环境。因而，营商环境是一种公共性质的制度类产品，具有非排他性、非竞争性，以及社会需求刚性。第二个则是由市场经济的本质决定了政府在营商环境优化中的重要性。市场机制可以有效配置资源，但也需要重视市场机制的不足之处。完善社会主义市场经济体制，就必须解决政府监管不到位、市场体系不完善等问题。而要发挥市场的作用，就必须保护及扩大市场主体的权利，激发市场主体生产与投资的积极性，增强消费者创新和消费选择能力。换言之，就是要政府营造良好的营商环境。营商环境与政府治理能力的关系，呈现出相辅相成的特点。提高政府治理水平可以推动营商环境优化进程，优化营商环境也会反哺政府治理体系优化，提高政府治理能力。

本文将政府推动营商环境优化的治理逻辑总结为宏观的“中央—地方”机制以及微观的“治理”机制。“央地”机制主要是从“中央—地方”体制得到启发，主要阐述中央政府与地方政府的博弈对营商环境优化的作用机理。中央政府的顶层设计是地方政府进行营商环境建设的政治动力与政策依据。地方政府的实践反馈是中央政府进行顶层设计的重要依据与优化指南。微观机制主要是指地方政府在政策执行过程中的具体运作机理，阐述政府通过加强公共治理，打造多元协作的治理格局，从而

推动营商环境优化。从宏微观的两重视角为中国营商环境优化研究提供一个新的思路。只有理顺政府在营商环境优化中的内在逻辑,明晰政府在营商环境优化中的作用与运行机制,才能更好地处理营商环境优化中出现的问题,从而提出改进策略,改善营商环境。

二、营商环境优化的发展历程

优化营商环境,政府必须完善政策执行方式。根据政府在营商环境优化中的作用可以将营商环境的发展历程分为起步、探索+整合、高质量发展三个阶段。

(一) 起步阶段

1978年,党的十一届三中全会召开后,中国社会进入改革开放的新阶段,着力于经济发展,提高人民生活水平。在这一阶段,发展经济成为各级政府的首要任务,改变各地区的贫困与落后面貌成为当务之急。地方政府出台各项政策以刺激地区经济快速增长,从而推动了政府与市场的分化。在这一阶段,地方政府主要是出台各项政策,吸引外商投资,支持和鼓励私营经济的发展。

以GDP为中心的政绩考核机制具有强大的制度驱动力,地方政府围绕GDP考核机制的各项指标,在税收、土地供给和经营扶持等方面给予政策支持,同时加强经济开发区建设,以增加招商引资吸引力,促进地区发展。这一时期的营商环境建设还处于起步阶段,各级政府还在探索招商引资的政策设计与制定。中央政府通过开设经济特区,地方通过建设经济开发区的方式推动地方经济社会发展。起步阶段中的各级政府主要以粗放型履责手段来提高各地区的招商吸引力。

在这时期,中国以“开源引流”为工作重点,陆续出台了诸多鼓励私营企业、外资企业发展的政策,如1979年颁布《中华人民共和国中外合资经营企业法》,1986年颁布《中华人民共和国外资企业法》,1988年颁布《中华人民共和国中外合作经营企业法》,为依法保护外商投资及其合法权益提供了法律保障。

(二) 探索+整合阶段

随着改革开放的深入,中国逐渐迈过市场经济的门槛。1992年召开的党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的目标。2001年,中国正式加入世界贸易组织(WTO),全面融入全球经济体系。在全球市场的推动下,中国经济发展取得了长足的进步。原有的招商引资机制已经难以适应中国经济社会快速发展的形势。因此,这一阶段关于营商环境优化的工作重点逐渐从单纯出台粗放的优惠政策向以经济、社会以及政治领域的体制化改革转变。而这一时期的参与全球贸易所带来的外部推动力也倒逼地方政府加强营商环境优化,推动行政体制改革,以打造良好的营商环境。

这一阶段的重点可以总结为“健全制度规范,加强国际交流”,主要是通过深化行政审批制度改革、加强国内外企业接轨与交流以及出台鼓励私营经济发展的政策等方式优化营商环境。消除私营经济的发展障碍,促进私营经济发展;缩短行政审批流程,突破体制性障碍,建立多种所有制经济共同竞争、公平竞争的市场环境,成为此阶段的工作重点。在这个阶段,大量的经济园区在全国各地广泛出现,地方政府从招商战略、引资政策等多方面发力,推动中国招商引资的发展。这一时期,中国相继推出了《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国对外贸易法》《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》等诸多关键性法律及政策,有效约束政府权力,保障了各种所有制经济的正当权益,拓宽了不同所有制经济的发展空间。

（三）高质量发展阶段

党的十九大指出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”和“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。经过前面三个阶段的积累，这一时期的营商环境优化的工作重点发生了许多变化。一是要持续推进营商环境便利化改革，约束政府对市场的干预行为，降低企业经营的制度成本；二是完善市场化营商环境，充分发挥市场机制的作用，优化市场资源配置，激发企业等市场主体的活力。打造法治化、国际化、便利化以及规范化的优质营商环境成为吸引投资和留住企业的核心因素，政府也逐渐从直接参与招商引资的管理型模式向提供公共服务的治理型模式转变，着重于经济社会整体发展，从全局角度营造良好的营商环境。

在这一时期，如何激发市场活力与社会创造力成为营商环境的核心发展目标，“完善治理体系，实现高质量治理”成为政府推动营商环境优化的工作重点。为此，中国相继推出修订版《中华人民共和国公司法》《注册资本登记制度改革方案》《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》《优化营商环境条例》等关键法律文件与政策，为优化中国营商环境保驾护航。

总得来看，在营商环境政策变迁和建设的过程中，政府始终担负着主导责任。中国各级政府根据时代条件与地方发展需要，因地因时制定相应的政策，以推动营商环境建设与优化。

三、营商环境优化的宏观动能

宏观动能主要是强调“中央—地方”互动机制，是优化营商环境的制度力量。中央政府与地方政府的博弈为营商环境优化注入了强大的政治驱动力，有效推动了中国营商环境优化进程。目前营商环境优化的宏观制度动能可以总结为“央地”机制，中央政府主要通过官员晋升机制、财政分权机制这两种方式来激励地方政府深化改革，加快“放管服”改革进程，推动营商环境优化。地方政府在晋升锦标赛以及府际竞争的压力下，通过制定政策，调配财政资源等方式加大优化力度，推动地方营商环境优化以及经济社会的发展。在长期的央地关系演变过程中，逐渐形成了“中央指导与设计—地方执行与反馈”的良性局面。

中国在过去40年里所取得的经济成就，与具有中国特色的“政府主导型”经济模式密切相关。作为中国特色社会主义制度和党政高度一致的发展型政府，是中国经济社会发展的制度基石，是推动中国营商环境优化进程的重要制度力量。在新中国建立后的第一个30年里，中国政府建立了以公有制为基础的社会主义经济体系。党的十一届三中全会的召开，标志着中国进入改革开放的新阶段。随着改革的深入，建立完善的、符合中国经济社会发展实际的社会主义市场经济体制逐渐成为各界共识。在这一阶段中，中央在国家治理体系中依然居于核心的主导地位，具有进行顶层设计的治理能力。中央政府根据国内外形势，以及中国实际需要，不断出台各项优化营商环境的政策。而层级化与集权化的政治体制特征决定了中央政府具有对地方政府的绝对权威与巨大影响力，在中央政府的要求下，各地区政府也积极参与到推动本地营商环境优化的进程之中。

由于各个地区在地理位置、历史传统以及社会结构等方面存在较大差异。因此中央政府一般是制定政策框架，然后地方政府根据中央相关政策进行调整，探索符合地区实际的制度设计。地方政府以中央政府相关政策为根本，结合本地发展需要，逐渐形成了各自的营商环境政策。由于府际间存在锦标赛竞争机制，兼之财政分权和晋升机制的双重驱动，各地方政府为了加快本地区发展会使出浑身解数。现代社会里信息流动便利，信息传播便捷。一个地区的营商环境优化的相关信息很容易为其他地区的政府机构获取，优质政策由此形成扩散效应，激发各地区政府的活力，从而形成营商环境政策不

断更新的良好局面。府际间的激烈竞争，使得政府间的竞争所传导的变革动能成为地方政府不断推动营商环境的制度动力。在经过一定周期的实践后，地方政府将各自营商环境优化的实践情况通过各种方式反馈回中央政府，以完善中央相关政策设计。此外，中央政府还通过顶层设计，建立了一套纵向激励机制和约束机制，以规范和引领地方政府在营商环境建设过程中的行为，在激活地方执行活力的同时降低地方政府行政负面效应，推动地方营商环境法治化进程。在推动营商环境优化的过程中，中央政府与地方政府亦是在此框架下分工合作，中央政府负责制度设计，地方政府在双重驱动的基础上充分挖掘地方资源，大力优化地方营商环境，从而为优化营商环境提供了制度动能。

以近两年营商环境优化过程为例对宏观动能机制进行探讨。营商环境属于特殊公共产品，需要明确政府的职能边界，以制度变革提升政府的审批效率、监管能力和服务水平。2019 年 10 月 22 日，国务院发布《优化营商环境条例》，从市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等五个方面对营商环境建设提出了基本要求，自 2020 年 1 月 1 日起施行。地方政府围绕本地区发展急需解决的问题，纷纷推出各自的优化营商环境的政策。东部发达地区的北京、上海、广东等地区地理位置好，财政实力雄厚，故而这些发达地区的营商环境优化重点主要在于通过“放管服”改革，激发市场主体活力，保持良好营商环境。北京市对标国际与国内最好水平，着力于“互联网+政务服务”、综合窗口建设等 7 个方面。上海市致力于对标国际最高标准、最高水平，持续打造国际一流营商环境。广东省的优化工作重点则在于打造各类市场主体公平竞争的营商环境。中西部地区由于财政资源优势以及地理区位优势不明显，中西部省份则大刀阔斧进行改革，在“放管服”改革、电子政务建设和政商关系优化等方面发力，也建设出良好的营商环境。安徽省开展创优营商环境提升行动，让民营企业家“挺直腰杆子”做生意。重庆市依托自由贸易试验区进行了行政审批体制改革，出台了一系列优化营商环境的举措，“智慧重庆”的建设已经成为直辖市政府改革的重点方向。

为了掌握地方落实优化条例的具体情况，国务院发展研究中心对各省落实情况进行了调研与评估。根据调研结果显示，条例落实情况较好，取得了积极成效，行政审批领域的改革便利了各类市场主体的经营活动，满足了市场主体的发展需求。同时，调查也对企业反映的问题进行了汇总，指出目前企业经营的外部环境仍然存在着融资难、招投标程序不透明等问题。此外，省际间与省内各地区间的发展差异也导致了优化条例的进展不平衡，区域差异明显。

“央地”机制是中国政府推动营商环境优化的制度动能，中央政府与地方政府之间的互动机制成为优化营商环境的重要推动力。中央政府的顶层设计，是地方政府进行营商环境优化的政治动力与政策依据；地方政府的实践反馈是中央政府进行顶层设计的重要依据与优化指南。

四、营商环境优化的微观机制

微观机制主要强调政府在落实营商环境优化时的具体治理机理，强调政府应坚持营商环境优化的公共性导向，应当担负起治理主体的责任，打造“政府—市场—社会”和谐共生的有机生态格局，从而营造良好营商环境，推动经济社会发展。

首先，政府履行治理主体职责，在优化营商环境过程中发挥主导作用。“有为政府”应当积极施政，以地方发展重大问题与市场发展所面临的困难为导向，政府可以通过制定顶层战略、法律法规等政策与措施，在基础设施、公共服务、市场监管以及产权保护等方面发挥积极作用。解决好地方经济社会发展所面临的诸多问题，更好地发挥“有为政府”对优化营商环境的引导作用。政府主要通过简政放权、放管结合、优化服务等三个方面发挥主导作用。简政放权重在理清权力的边界，划定政府的

责任范围与权力边界，保障市场主体的经营权益与发展空间，激发市场主体活力。政府通过商事制度改革与“放管服”改革，促进各类市场主体创业兴业，提高市场机制运行效率，降低制度成本。营商环境是政府治理能力的重要体现，实现治理现代化需要政府推动行政体制改革，这也是政府近年来的施政重点。放管结合重在打造良好的政商关系，划清政商边界。通过商事制度改革与“放管服”改革，强化制度的规范性，降低私人社会关系对政府行为的影响力，降低制度性交易成本。在政企互动的过程中，政商关系的优化是营商环境建设的关键内涵。为了取得政府对企业经营活动的认可与支持，企业需要与政府保持良好的关系，要在自身能力建设和政治关联经营中保持平衡。优化服务重在通过削减行政程序，提升各类市场主体的办事体验，减少市场主体在经营过程中的制度性交易成本，从而推动优化营商环境。这一逻辑的重要表现就是政府近年来推动“互联网+政务服务”的平台建设，使得各类市场主体的诸多事项可以在线上办理，减少了信息搜寻成本与执行成本。优化服务的政策助推逻辑运用互联网与大数据等新兴科技，有利于提升政府机构办事效率，减少市场主体经营障碍，从而起到了推动营商环境优化的作用。政府通过这三种方式加强治理能力，为营造优质营商环境提供坚实的制度保障。

其次，政府加强与市场主体、社会主体的有机协作，推动有机共生格局建设。政府除了深化行政体制改革，还需要动员市场与社会组织的力量，构建“有为政府”“有效市场”以及“活力社会”三位一体的良好格局。在优化营商环境的具体实践中，政府应当根据地区经济发展的实际情况，精准施策，进行精细化治理。一方面，政府要约束政治权力对市场的干预行为，将更多的经济权力还给各类市场主体，为市场主体经营活动提供更广阔的发展空间，做到政府权力不越位。市场经济可以激发市场主体、创新主体的活力，促进生产要素配置效率的提高。企业作为市场主体与创新主体，可以通过市场交换与竞争来参与市场交易，获得正常利润。“有效市场”能够激发市场主体的积极性与主动性，企业因之也会有更大的动力去寻找市场机会。“有效市场”具有能动效应和乘数效应，可以增强企业经营动力，激发企业创新活力，更充分地发挥市场作用。另一方面，政府应充分赋权给社会主体，充分发挥各类社会组织与机构在营商环境优化中的作用。社会组织作为社会行动的主体，对于降低企业交易成本具有重要作用，有利于约束政府行为，维护市场运行秩序，推动构建高质量的营商环境。政府通过激发市场机制与社会组织的活力，构建一个市场、社会与政府各方力量逐层递进、互为补充、有机衔接的均衡治理体系，推动建设“有为政府、有效市场与活力社会”的三元均衡格局，实现经济社会健康可持续发展。

最后，政府坚持治理目标的公共导向，打造良好营商环境。营商环境的优化以公共利益为导向，是政府与市场主体、社会主体通过协作的方式共同推动营商环境优化的公共治理过程。优质营商环境为多方主体所共享，能够满足多方的利益诉求。营商环境优化是通过改善制度环境激发市场主体、社会主体的活力，提高市场运行效率，提升社会生产力水平，也是实现充分的均衡的高质量发展目标的必经之路。

政府在营商环境优化中扮演着治理主体的角色，政府通过加强治理能力，打造“政府—市场—社会”的有机生态格局以及坚持营商环境优化的公共导向，从而使得政府治理与营商环境优化的内在逻辑呈现出高度契合的特征。政府治理能力助力于营商环境的优化，而营商环境在优化过程中也有利于政府治理能力的加强，为政府治理体系现代化发挥了重要作用。政府通过行政体制改革，划定政府权力边界，激发市场机制与社会组织的活力，构建一个市场、社会与政府等各方力量和谐共生的均衡治理体系，推动建设“有为政府、有效市场与活力社会”的三元均衡格局，是实现营商环境优化的有效方式。

参考文献：

- 董志强、魏下海、汤灿晴：《制度软环境与经济发展——基于 30 个大城市营商环境的经验研究》，《管理世界》，2012 年第 4 期。
- 张季平、骆温平、刘永亮：《营商环境对制造业与物流业联动发展影响研究》，《管理学报》，2017 年第 30 期。
- 江静：《制度、营商环境与服务发展——来自世界银行〈全球营商环境报告〉的证据》，《学海》，2017 年第 1 期。
- 夏后学、谭清美、白俊红：《营商环境、企业寻租与市场创新——来自中国企业营商环境调查的经验证据》，《经济研究》，2019 年第 54 期。
- 张语恒：《营商环境优化与区域商贸流通业高质量发展：理论与实证》，《商业经济研究》，2020 年第 24 期。
- 于晴晴、张德森：《京津冀营商环境协调机制的建构》，《河北学刊》，2021 年第 4 期。
- 张景华、林伟明：《治理视角下的税收营商环境优化研究》，《税务研究》，2020 年第 9 期。
- 文丰安：《优化营商环境视域下我国基层社会治理的实践历程及提升路径》，《经济体制改革》，2020 年第 6 期。
- 廖福崇：《治理现代化视阈下的“放管服”改革与营商环境建设——基于 A 县改革进程的案例研究》，《治理现代化研究》，2020 年第 36 期。
- 唐天伟：《我国政府效率与营商环境的趋同性及作用机理》，《中国高校社会科学》，2021 年第 1 期。
- 廖福崇：《治理现代化、审批改革与营商环境：改革成效与政策启示》，《经济体制改革》，2020 年第 1 期。
- 李成顺：《充分发挥政府在优化营商环境中的重要作用》，《技术经济》，2020 年第 4 期。
- 毕思斌、张劲松：《论政商关系互动的演变过程与路径重塑——兼评“放管服”改革对政商关系的影响》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》，2020 年第 3 期。
- 姜孝贤：《营商环境结构化治理：理念、逻辑与进路》，《黑龙江社会科学》，2020 年第 2 期。
- 郭燕芬、柏维春：《营商环境建设中的政府责任：历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑》，《重庆社会科学》，2019 年第 2 期。
- 苟学珍：《地方法治竞争：营商环境法治化的地方经验》，《甘肃行政学院学报》，2020 年第 4 期。
- 郎玫、权一章：《财政竞争与债务幻觉：双重张力下营商环境的建设逻辑》，《中国行政管理》，2020 年第 9 期。
- 曾宪聚、严江兵、周南：《深圳优化营商环境的实践经验和理论启示：制度逻辑与制度融贯性的视角》，《经济体制改革》，2019 年第 2 期。
- 姜成武、张国勇：《治理视阈下的营商环境：内在逻辑与构建思路》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》，2018 年第 2 期。
- 李志军、张世国、李逸飞、单珊：《中国城市营商环境评价及有关建议》，《江苏社会科学》，2019 年第 2 期。
- 魏下海、董志强、张永璟：《营商制度环境为何如此重要？——来自民营企业“家”“内治外攘”的经验证据》，《经济科学》，2015 年第 2 期。
- 周超、刘夏、辜转：《营商环境与中国对外直接投资——基于投资动机的视角》，《国际贸易问题》，2017 年第 10 期。
- 张卫东、夏蕾：《营商环境对大众创业的影响效应——来自商事制度改革的证据》，《改革》，2020 年第 9 期。
- 廖福崇：《营商环境建设何以成功？——基于制度性交易成本的组态比较》，《经济社会体制比较》，2021 年第 2 期。
- 倪外：《有为政府、有效市场与营商环境优化研究——以上海为例》，《上海经济研究》，2019 年第 10 期。
- 朱春奎、廖福崇：《机关事务治理现代化的上海样本：成效、挑战与对策》，《中国行政管理》，2019 年第 3 期。
- 马相东、王跃生：《新时代吸引外资新方略：从招商政策优惠到营商环境优化》，《中共中央党校学报》，2018 年第 22 期。

责任编辑：谷 岳

· 智 库 言 论 ·

新时期我国新型高端智库建设的使命与创新发展的建议

马健瑞 曹建海

摘要：当今世界正在经历复杂而深刻的变化，智库作为国家软实力的重要组成部分和思想的源泉，也在随着经济社会的发展、新兴技术的涌现和产业的变革而不断革新。新时期，我国新型高端智库建设要把握全面建设社会主义现代化进入新征程的趋势性特征，要适应高质量发展、数字化转型、跨界融合和公共外交等方面的新要求，用全面、辩证、长远的眼光准确分析把握国内外形势，把自身的工作融入党和国家事业大棋局，担负起为党和政府科学决策咨政建言，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供智力支撑，为进一步增强国家软实力凝心聚智的使命。为了更好地完成使命，新型高端智库要坚守初心使命、适应时代要求、充分交流协商、同步现代化建设，不断深耕，砥砺前行，争当“心系国之大者”的决策咨询机构，为开启社会主义现代化建设新篇章贡献更大的智慧与力量。

关键词：新型高端智库 国之大者 现代化 十四五

作者简介：马健瑞，国研智库副总裁、助理研究员，中国社会科学院研究生院工业经济系博士研究生；

曹建海，中国社会科学院工业经济研究所研究员、博士生导师。

善弈者，谋势；善谋者，顾全局。君子谋国，先忧天下。近年来，习近平总书记多次在不同场合提及“国之大者”，强调“对国之大者要心中有数，关注党中央在关心什么、强调什么，深刻领会什么是党和国家最重要的利益、什么是最需要坚定维护的立场”。^① 心系“国之大者”，就是要对大局、大势和大事看得清、辨得明，多询时务，多求理道。世界正在经历“百年未有之大变局”，我国正在“进行具有许多新的历史特点的伟大斗争”，^② 也在“日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献”^③。我国智库要适应和把握全面建设社会主义现代化进入新征程的趋势性特征，要用全面、辩证、长远的眼光准确分析把握国内外形势，把自身的工作融入党和国家事业大棋局，身体力行“四个意识”“四个自信”“两个维护”，做到既为一域争光、更为全局添彩，努力在危机中育新机、于变局中开新局，明确新定位、新模式与新发展机制，开展国际、国内前沿领域研究，持续推出高水平研究成果。

①徐文秀：《心系“国之大者”》，《人民日报》，2020年6月30日第5版。

②资料来源：《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》人民网，2012年11月18日。

③资料来源：《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017年10月28日。

果，建设适应时代发展与需求的新型高端智库。

一、新时期推进新型高端智库建设的重要意义

无论是参与解决全球性事务，还是增强自身国际话语权和科学决策能力，大力推进智库特别是高端智库建设已经成为全球各国的共识，同样也成为我国新型高端智库建设的重要出发点。

第一，为解决全球性议题提供重要助力。当前，世界多极化、经济全球化深入发展，叠加新冠肺炎疫情造成的长期影响，全球经济进入低增长、高波动时期，一些深层次结构性矛盾愈加凸显。在大发展大调整大变革之中，新的全球性议题层出不穷，产业、科技、文化、疫情防控等众多领域出现了新的变化，需要以智库为核心的智力平台凝聚世界各国智慧，对全球经济发展过程中根本性、全局性、长期性重大理论、政策等问题提供决策咨询，提出解决问题的方法、理念、机制与秩序。从战略的高度、全球的视野、长远的角度，认真思考当前矛盾产生的原因以及未来世界经济的发展方向，实现世界经济全面复苏和健康发展，为拉动世界经济复苏提供智力支撑，是新型智库的历史使命。

第二，为全球化时期国际交往提供重要方式。智库作为一个国家软实力的重要载体，在与其他地区或国家交往中发挥着不可替代的作用。随着全球经济格局多极化趋势日益明显，智库交流已经成为国家外交事务中的一个重要组成部分，日益成为国家间人文交流合作的重要组成部分和新渠道。智库间国际交流可以与官方外交相互补充，并且能够经常发挥官方渠道难以达到的效果。在对外开放的过程中，智库参与国际交流不仅能够做好政府的参谋和助手，而且能够加强与其他国家的文化联通，在理念传播、政策解读、民意通达上做好桥梁和纽带。面对日益激烈的国际竞争，借助于智库向外展示和传播新时期真实状况，依托智库交流来强化国际形象，推动本国文化和思想走出去，成为世界各国不断增强国际影响力和国际话语权的重要方式。国家新型高端智库在国际话题研究与合作的前沿领域拥有更高水平的研究成果与更大影响力，能够为新时期国际交往提供有效助力。

第三，为大国博弈提供重要竞争力来源。随着全球化进入深度调整期，新兴经济体的经济实力与影响力不断上升，新兴大国与守成大国之间的博弈进入白热化阶段，全球的制度规则体系也进入新的变革期，对全球话语权的争夺与重新分配日益激烈，由此也将国家软实力的代表——智库推到了国际竞争的最前沿。首先，新时期全球各国的竞争归根到底是人才与智力的竞争，作为一国智力资源与创新资源的重要聚集地，智库对于增强国家软实力、提高国家核心竞争力至关重要。其次，智库产生的社会影响力对于形成国家品牌、国家形象具有重要意义。国家形象是国家最重要的软实力与最大的国际竞争力，国家形象对外传播需要战略思维，需要不断创新创意。智库创造思想品和智慧创意的累积效能，是政府形象塑造与国际传播的重要支撑。新时期，面对日益激烈的国际竞争，通过新型高端智库建设，开展前瞻性、战略性、可行性研究，增强战略政策储备，对于国家参与全球竞争、把握全球发展趋势具有重要作用。在未来的世界竞争格局中，新型高端智库将成为我国参与大国博弈的重要竞争力来源。

第四，为推动我国全面深化改革提供重要动力。新时期，智库已经融入国家决策体系中，成为国家政策决策体制的一部分。当前，我国正处于全面深化改革的攻坚期和深水区，改革将进一步触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革，改革的复杂性、敏感性、艰巨性更加突出，经济社会矛盾的复杂性对政策制定的科学性、精准性和前瞻性的要求更高，因而对于问题研究的深度和广度都比以前更甚。面对日益庞杂的新情况、新问题，政府决策对外部智力的需求越来越大，为国内智库的发展提供了难得的参政议政的机会。研究战略问题和公共政策、服务党和政府科学民主依法决策以及推进国

家治理能力和治理体系现代化是中国特色新型智库的重要使命，百年未有之大变局给新型高端智库建设提出了新的使命与要求。

二、当前我国新型高端智库建设发展的基本现状

近年来，我国新型高端智库建设取得了明显成效，但同时新型高端智库建设与发展仍然存在诸多问题需要进一步解决。

第一，我国智库发展总体上进入从“量”变到“质”变的阶段，但智库总体水平仍然不够高，新型高端智库数量仍然较少。近年来，我国智库数量呈快速增长趋势，总体规模不断扩大、类型不断丰富。《全球智库报告 2020》显示，2020 年，我国智库达 1413 家，比 2019 年增长 906 家，智库机构总数位居全球第二，但全球顶级智库综合榜单前十名中，我国未有智库上榜，而美国有 5 家智库上榜。^①当前，与发达国家相比，我国智库总体呈现“有量缺质”的状态，新型高端智库的建设仍相对滞后，总体而言实力不强、良莠不齐。自 2015 年国家高端智库建设启动以来，我国高端智库建设取得较大进步，各类型智库不断涌现，在国内国际的影响力逐渐提升。但总体而言，新型高端智库建设仍处于探索阶段，其良性发展的环境还未充分完善，智库成果质量、传播能力和政策影响力与国际高端智库相比仍然存在明显差距。

第二，我国智库初步形成了多元化发展的格局，但各类智库之间缺乏统筹安排，新型高端智库与各类智库之间难以形成有机整体。《全球智库报告 2020 年》显示，国务院发展研究中心，北京大学国际战略研究院，环境、能源与资源政策中心，生态环境部环境规划院等多家新型高端智库入选了全球最佳国家安全、国际经济、国内经济、教育、能源与资源、环境、外交、科技等不同研究领域榜单，不仅说明我国新型高端智库在世界范围的影响力逐步增强，而且初步形成了共生共荣、协同发展的中国特色新型智库体系，进一步丰富了智库的内涵和外延。但同时，一方面，各类智库之间相对独立、结构分散的整体状况仍然没有得到根本性改变，新型高端智库合作仍然处于浅层次合作，最直接和明显的结果是研究资源难以形成合力。如，各智库为抢占话语权、争夺研究资源往往只关注热点问题进行“扎堆研究”，同质化研究问题突出，限制总体竞争力提升。另一方面，从智库性质看，新型高端智库建设中，官方、高校智库一直占据主导地位，受到政府以及社会的高度重视，也相对容易集聚人才等各类资源。根据中国智库索引（CTTI）收录数据，2020 年，我国党政部门、社会科学院、党校行政学院等官方和准官方智库占比为 18.6%，高校智库占比 70.5%，社会智库占比仅为 5%。^②相对而言，近年来社会智库虽然有了长足发展，但绝大多数非官方智库仍然难以进入政策研究的核心圈，决策部门和决策者对非官方智库也没有给予充分重视和足够的信任，造成社会智库力量薄弱。

第三，我国顶级智库的国际影响力稳步增强，但国际竞争力和影响力与我国硬实力水平尚不相匹配。我国新型高端智库在全球治理和多边外交中发挥着越来越重要的作用，在国际舞台上来自我国新型高端智库的声音越来越多。国务院发展研究中心、中国现代国际关系研究院、中国社会科学院等多家新型高端智库连续几年入选全球百强智库榜单。但与此同时，长期以来，国内大部分智库主要关注国内问题，根据上海社会科学院智库研究中心 2020 年 5 月发布的《2019 年中国智库报告》，2019 年

^①资料来源：美国宾夕法尼亚大学“智库研究项目”（TTCSP）于 2021 年 1 月 28 日发布的《全球智库报告 2020》。

^②南京大学中国智库研究与评价中心、光明日报智库研究与发布中心联合课题组：《“数”说成长为中国智库画张像——以中国智库索引 CTTI 来源智库为样本》，《光明日报》，2020 年 12 月 28 日 16 版。

中国智库研究选题热点主要集中于“新中国成立 70 周年”、区域协调发展、“一带一路”、新经济、新农村、新金融等国家重大战略和议题，对国际经济复苏与振兴、国际制度改革、地区冲突研究等全球性和国际性问题的关注度不够，在前沿议题设置、思想引领力、政策策源前瞻性等方面与国际一流智库，尤其是顶尖智库相比仍有较大差距。近年来，随着国内新型高端智库在国际交往中愈加活跃，逐渐提出并主导了一些国际社会的重要议题与热点问题，如国际生物安全、全球治理等，但总体上我国新型高端智库之间尚未有效形成发展合力，在国际上的话语权和影响力与我国硬实力水平尚不匹配。

第四，智库体制改革取得显著成效，但行业发展的体制机制对新型高端智库发展的约束效应仍然明显。近年来，我国新型高端智库建设呈现蓬勃发展态势，一些新的智库形态与发展模式持续涌现，传统智库借助新技术、新业态不断突破原有发展界线和藩篱，但仍面临许多制约新型高端智库自身建设和外部发展环境的体制机制问题，如在人事制度、薪酬制度、财务制度、预算制度、外事制度等方面均存在不少制约智库建设与发展的突出问题。以人事制度为例，欧美智库与政府部门之间的“旋转门”制度比较成熟，通过这一制度实现了智库研究人员与政府官员之间的身份转换，同时也让智库研究与政策实践之间建立了桥梁。然而，目前我国智库“旋转门”制度严重不畅，人才缺乏上下的流动性，而且主要是少量退休政府官员流动到智库体系，但智库研究人员进入政府机构任职还很少，难以真正做到“学而优则仕”。行业总体发展的体制机制约束对新型高端智库建设与发展还存在一定的制约性。

三、新形势下我国新型高端智库建设面临的新要求与新趋势

当前，伴随着智库发展格局的转变、新一代信息技术的蓬勃发展、社会系统的演变和国际关系深刻调整等外部环境的变化，新型高端智库发展面临着高质量发展、数字化转型、跨界融合和公共外交等方面的新要求。

（一）我国智库发展的新趋势

一是信息化成为智库发展的必然方向。信息经济时代，产品服务都在快速迭代，对颠覆式创新提出了更高的要求。传统智库的优势正在逐渐消失，难以满足经济快速发展需求。而基于大数据、云计算等新一代信息技术的解决方案，已经呈现出更快、更直观、更客观、更高效精准等诸多优势，存在着巨大的市场发展空间。在移动互联网、人工智能、大数据、云计算等新兴技术应用日新月异的市场环境下，掌握新技术、新工具，实现信息化发展是智库未来发展的必然方向。

二是智库专业化发展局面将逐渐形成。当前，国际上知名智库，如兰德公司、德勤等仍然是以综合化发展为主要特征，智库研究的领域大而全。但在当前经济社会发展矛盾不断复杂，研究议题不断丰富背景下，面对科学决策对精准化要求的逐渐提升，每个专业领域的研究都需要投入大量资源，“大而全”“大而强”的智库越来越难以发展。因此，未来智库的研究领域将更加趋于专业化和特色化，专注于某一个行业、某一个领域的纵深研究，并通过开展跨学科研究的方式，从多视角把握该领域的全局态势，提出更具针对性与建设性的政策建议，更好地发挥专业智库的优势。

三是市场化机制成为智库发展的重要动力。我国智库自发展以来主要以官方智库为主，主要分布在各级党委、政府部门或事业单位，运营经费主要来自于财政拨款，服务对象也主要集中在各级政府。但是随着我国市场经济的发展，市场主体对智库服务的需求越来越强烈，需要更多体制机制更加灵活且具有解决市场问题能力的智库来为其提供服务。在新一轮改革开放的浪潮中，市场化机制的智库将成为智库发展的一支主要力量。

四是融合化将成为智库发展新趋势。新技术革命引发产业边界逐步模糊，跨产业、跨地域融合已经成为新一轮产业升级的新趋势。对于智库未来发展方向，一是智库产业本身产业链的融合。新时期，国内环境、国际环境、产业环境的诸多变化，带来了市场对智库行业更大的需求，智库行业发展也必将遵循产业发展规律，由过去单一、零散的独立发展局面逐步向全产业链发展转型，与政府机构、科研机构、学校、企业之间形成更加紧密的联系，以保持智库产业健康、可持续的发展。二是在智库产业引领下智库产业与关联产业之间的融合。作为以知识、创新为核心的行业，面对技术发展与知识的快速更迭，智库将与各行各业产生越来越多、越来越强的关联性，形成智库引领下的新型产业集群。

五是国际化合作将成为智库发展的重要方向。随着全球化深入发展，智库作为重要的决策支撑机构与重要的国际交流平台，对解决诸如贫困、失业、生态环境等人类发展面临的共同问题，以及各国之间合作面临的主要矛盾问题等，将发挥越来越重要的作用，成为解决全球性问题和加强国际交流与合作的重要支撑及平台。

（二）我国新型高端智库建设面临的新要求

一是智库发展格局由量向质转变，要求新型高端智库重视高质量发展。近年来，新兴经济体的智库数量爆发式增长，推动全球智库数量整体稳步增长。伴随全球智库数量的调整，全球智库体系出现了从“量”变到“质”变的发展态势，智库结构与服务功能的突破成为当前智库行业产业化发展的重要特点。一方面，一些大型智库通过综合化发展，成为智库领跑者；另一方面，新兴智库通过专业化、特色化的发展，以跨学科合作的方式，不断提升行业影响力和竞争力。智库行业在综合性智库和专业性智库的共同推动下，逐步形成了多层次、立体化、全覆盖的智库行业体系。自2013年习近平总书记对建设中国特色智库作出重要批示以来，我国智库经过八年多的优化布局和快速建设，整体发展有了显著提升，在咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务、公共外交等领域发挥着重要功能。新时期，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，我国新型高端智库建设应由“增量”向“提质”转变，更加重视智库特色的挖掘和分工的明确，为“十四五”时期我国经济社会高质量发展提供更务实、更有效的智力支持。

二是新一代信息技术蓬勃发展，要求新型高端智库加强数字化探索。随着新一代信息技术蓬勃发展，以大数据、人工智能、区块链、云计算等为技术支撑的产业发展新模式不断涌现。国际一流智库紧随时代发展潮流，适应时代发展要求，着力探索数字化变革。如利用大数据算法建立分析和预测模型，实现对智库研究对象和议题的精准、科学、全时、全样本的数字化挖掘和实证性分析，为科学决策提供大数据精准支撑以及多层面、高水平和综合性的智库服务。在新一代信息技术快速发展与国际一流智库数字化转型的浪潮下，我国新型高端智库需要加快转型，充分抓住新兴技术优势，构建信息化、数字化、智能化的智库服务体系，提升决策咨询的科学性、精准性和效率性。

三是社会系统演变日益复杂，要求新型高端智库推动跨界融合。作为生产思想和对策的研究机构，新型高端智库需要不断提升思想创新力与传播力，强化对研究成果的解读与应用，提升对社会高质量发展的推动作用。以往智库主要通过自身的单向发声和传播，引导公众趋向主流价值观。在融媒体时代，面对信息大爆炸和思想井喷，智库成果的单向传播方式已经滞后于时代发展的要求。智库单向传播向多维互动传播转变的趋势愈加明显，多元跨界融合已成为新的发展主线。国内外智库均主办了一些公开发行人期刊，积极推进智库与媒体的融合，通过开设微信公众号，发表智库研究、观点类文章，传播智库声音。在新发展阶段，要求新型高端智库进一步发挥“上通下达”作用，加强与政府、企业、高校、媒体等的跨界合作，充分发挥各主体优势，使分散的信息资源系统化，强化新型高端智

库与受众之间的联系和互动，使研究成果更加科学有效，推动政策制定真正问计于民。

四是国际关系进一步深度调整，要求新型高端智库强化公共外交。当今世界正经历百年未有之大变局，国际格局加速调整，国际秩序持续变革，国际治理体系加快重塑。伴随国际关系的复杂多变与深度调整，国际竞争的战场也更加聚焦于国家软实力方面。智库是国家软实力的重要载体，新的发展环境要求智库加强公共外交的水平与能力，通过开辟第二外交通道，提升我国国际话语权。一方面要求新型高端智库积极与国际组织和各国智库对话，加强国际议题的设置、主持和参与能力，围绕疫后经济复苏、能源与环境、经济合作与贸易摩擦、贫富分化与区域不平衡等问题积极开展多元化务实合作，增强我国国际话语权。另一方面要求新型高端智库创新公共外交方式，如积极组织国际研讨会、高端论坛等，就国际社会热点难点问题、国际合作项目进行研讨，有效管控分歧，助力国际合作项目落地，助力政府平衡各方利益，构建新型国际关系，推动我国在复杂的国际环境下稳步发展。

四、“十四五”时期我国新型高端智库发展的重要使命

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，为我国中长期高质量发展规划了崭新的宏伟蓝图，为我国开启现代化新征程提供了行动指南。从目前来看，当前和今后一个时期，我国依然处于发展的重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。从国际环境来看，世界百年未有之大变局正在加速演进，国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整，全球新冠肺炎疫情防控进入攻坚阶段，产业链供应链加速重构。从国内发展来看，经济社会发展不平衡不充分的问题依然严峻，重点领域关键环节改革任务繁重，经济结构调整与产业转型压力增加，如期顺利完成“2035 年基本实现现代化”的远景目标任重道远。新时期，我国新型高端智库应该肩负起三个重要使命。

第一，为党和政府科学决策咨政建言。决策支持能力是新型高端智库建设的重中之重，服务党和政府决策是我国新型高端智库的宗旨和使命。在社会主义现代化建设新征程中，我国经济社会发展所面临的新情况和新问题将会持续涌现，改革的复杂性、敏感性和艰巨性将更加突出，对政策制定的长期性、系统性和精准性的要求不断提高。在复杂变化的国内外环境下，科学决策的重要性日益上升，这就要求新型高端智库要充分发挥智力优势和制度优势，深刻领会党中央精神，准确把握发展大势，务实开展重大理论与现实问题研究，加强与决策部门互动，实现广泛协商和决策联动，更好地担负起为党和政府科学决策、咨政建言的使命。

第二，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供智力支撑。国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。在社会主义现代化建设新征程中，为适应社会主要矛盾变化，不断满足人民对美好生活多样化、多层次、多方面的向往，必须在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化上做更多的努力、下更大的功夫。智库是国家治理体系中不可或缺的重要组成部分，智库的能力和水平是国家治理能力的重要体现。当前，我国面临百年未有之大变局，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程，需要新型高端智库按照中央要求，紧密结合工作实际，不断增强战略谋划和综合研判能力，为破解实现国家治理体系和治理能力现代化进程中的重大难题积极建言献策，为服务中央科学决策做出新贡献。

第三，为进一步增强国家软实力凝心聚智。2015 年 1 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出，中国特色新型智库是国家软实力的重要组成部分。党的十九大报告再次提出要建设中国特色新型智库。习近平总书记明确指示，要从推动科学决

策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色社会主义智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。当前，国际格局正经历深度调整，我国在国际社会中的地位日益上升，与各国在国际竞争中的利益交汇点和矛盾冲突点将不断增多，对国际性议题的参与度和影响力也在持续扩大。我国智库在此过程中逐渐走向世界舆论中心，这就要求我国新型高端智库积极承担国际交流的重要职责，在国际舆论场中发挥协商、交流和传播的重要作用，凝聚最广泛的国际共识，成为中国智慧的提供者、国家形象的维护者和中华文化的传播者。

五、对新时期我国新型高端智库建设的几点建议

2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年。在全面建设社会主义现代化的新征程中，新型高端智库要坚守初心使命、适应时代要求、充分交流协商、同步现代化建设，不断深耕，砥砺前行，为社会主义现代化建设行稳致远贡献更大的智慧与力量。

第一，坚守初心使命，把握正确方向。一是将政治属性放在首要位置。把握正确方向，增强能力、履行使命，建设符合中国特色社会主义现代化建设要求的高水平智库，必须旗帜鲜明地坚持和加强党的全面领导，毫不动摇地坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强新型高端智库自身的党建工作，为实现中华民族伟大复兴中国梦凝神聚力，确保党的路线方针政策落到实处。二是坚持以人民为中心。新型高端智库应坚持从全民利益、国家利益和长远利益出发，不断提高政治判断力、政治领悟力和政治执行力，坚定不移地推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化，增强国家软实力，对涉及党和国家工作大局的根本性、全局性、长远性问题，加强战略性、系统性、前瞻性研究谋划，使新型高端智库工作更好地服务于社会主义现代化建设。

第二，适应时代要求，提升咨政能力。一是深刻领会中央精神。要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话科学内涵、中央各项会议精神与要求，发挥新型高端智库作为“思想库”的作用，深入开展新时代中国特色社会主义理论研究，系统研究新发展阶段、新发展理念、新发展格局等的内涵与深义，并将其贯穿于咨询研究各环节，实现咨询研究工作与中央精神的有效贯通与密切融合，形成更具时代特色、更具时效、更高水平的咨询研究成果。二是准确把握发展大势。要坚持决策需求导向，聚焦中央关注的重点问题，加强与决策部门沟通交流，准确把握决策的目标方向，充分发挥新型高端智库优势，提出兼具理论高度和实践价值的政策建议，并积极推动有关政策的形成与实施。围绕“十四五”规划和二〇三五远景目标的关键问题及重点任务，做好重大重点课题研究，加强战略谋划、科学研判与风险预判，及时提出科学合理的对策建议，使研究成果更好服务中央和政府决策。三是深入实际问题。要开展深度系统的调查研究，既要到经济发达地区总结先进经验，也要深入国内偏远困难地区摸清弱项短板，寻找破题之道。要着重提高专业素养与研究能力，加强研究方法创新、组织方式优化和专业工具支撑，主动应用新一代信息技术，提高对策研究的前瞻性与精准性。

第三，充分交流协商，平衡各方分歧。一是发挥政策评估与信息反馈的功能。新型高端智库需要广泛调查研究政策在社会各界中的实施情况，客观实际反映各方信息和意见。同时，相关部门要探索建立并持续优化对各类智库机构咨询意见的回应和反馈机制。二是发挥政策解读功能。搭设沟通对话平台，既要向社会公众阐述政策内涵，为政策实施打好舆论基础，又要把公众诉求真实地向相关部门进行反馈，让决策者了解真实信息。三是发挥国际交流与合作功能。智库作为公共政策研究机构，在国际关系和外交政策的研究与实践中发挥着日益重要的作用。着眼未来，新型高端智库要持续发挥自身公共外交的功能作用，通过“立形象、交朋友”增强国家软实力，扩大传播力与影响力，打造我国

新型高端智库对外交往的合作平台，深化国际学术文化交流，在国际社会上讲好中国故事、传播好中国声音。

第四，同步现代化建设，优化体制机制。一是建立健全管理运行机制。以推进国家治理体系和治理能力现代化为指导，探索构建适应现代化智库发展要求的运行机制，推进与各类智库协调发展，助力构建具有鲜明特色、布局合理的现代化智库体系。二是建立健全竞争与合作机制。探索建立并逐步健全考核制度，充分借助新一轮技术革命赋能，拓展服务的新技术、新内容、新场景，提高决策咨询服务现代化水平。三是建立健全人才激励机制。习近平总书记指出，发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力。新时期，新型高端智库建设要坚持能力导向，积极打破体制束缚，创新人才引进、评估、激励机制，根据自身发展特点和团队建设需要，构建人才柔性流动机制，按需吸引和集聚国内外高端人才，以差异化的人才队伍推进特色化、专业化发展。

参考文献：

1. 朱书缘：《习近平谈建设新型智库：改革发展任务越重越需要智力支持》，中国共产党新闻网，2015 年 1 月 21 日。
2. 燕雁：《习近平参加广东代表团审议时强调——发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力》，新华网，2018 年 3 月 8 日。
3. 徐文秀：《心系“国之大者”》，《人民日报》，2020 年 6 月 30 日。
4. 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，新华网，2020 年 11 月 3 日。
5. 上海社会科学院智库研究中心：《2019 中国智库报告》，2020 年 5 月。
6. 景春梅：《中国特色新型智库建设的七大难题与八项建议》，《光明日报》，2015 年 10 月 21 日。

责任编辑：李 蕊

(上接第 89 页)

三是构建开放型研发体系，探索以合作研发、共建共享的方式，开放国内大科学装置和工程项目，吸引国外顶尖科研团队或专家入驻国内。鼓励外资在国内设立研发机构或分支机构，提供税收、人才等政策优惠。

四是提高参与国际科技标准和规则制定的水平。熟悉掌握国际科技标准制定的流程和模式，剖析国际标准制定、认证机构的运行机制，主动参与国际标准委员会工作。以国内市场规模领先、技术较为前沿的重点领域为突破口，争取建立自己的、有国际水准和竞争力的标准委员会和认证机构，获得国际认可，逐步提升国际标准和规则制定话语权。

参考文献：

1. 王成仁：《我国参与国际产业链分工存在的问题及建议》，《中国经贸导刊》，2018 年第 25 期。
2. 国家统计局社会科技和文化产业统计司、科学技术部战略规划司：《中国科技统计年鉴 2021》，中国统计出版社，2021 年。
3. 赵永新：《我国科技创新量质齐升（权威发布）》，《人民日报》，2020 年 10 月 22 日。
4. 王蓓蓓：《大中小企业融通发展步入加速期》，《经济参考报》，2019 年 4 月 3 日。

责任编辑：李 蕊

· 新 书 推 介 ·

坚持改革开放 实现中华民族伟大复兴

——《推动新时期高水平对外开放研究》序

余永定

《推动新时期高水平对外开放研究》（下文简称《对外开放》）是在由王晓红教授领衔的团队承担国家发展改革委外资司委托课题“‘十四五’时期推动高水平对外开放的思路”“建设更高水平开放型经济新体制重大问题研究”基础上形成的研究成果。事实证明，只有实施高水平对外开放，才能推动我国经济发展的动力变革、效率变革、质量变革。不仅如此，对外开放是中国特色社会主义市场经济体制的重要组成部分。

回顾改革开放的历史，我们打开国门搞建设，不仅组合了全球资源要素，而且还学习借鉴了发达国家的市场经济体制，为我国由传统计划经济走向市场经济提供了有益参考。“十四五”时期，我国对外开放的内外部环境发生重大变化，世界处于“百年未有之大变局”，我国处于“两个一百年”目标的历史交汇期。一方面，新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，新兴经济体和发展中国家群体性崛起，中国综合实力不断增强。另一方面，中国所面临的挑战更加严峻：中美贸易战爆发、新冠肺炎疫情大流行、保护主义和单边主义盛行，世界经济发展前景的不确定性大大增加。目前，我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，体制障碍仍是制约经济高质量发展的重要因素。这些重大挑战都要求我们不断完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，推进更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。

具体来说，我国应该通过对接高水平国际经贸规则进一步深化体制改革，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，以建立更高水平的开放型经济体系，并以此推动中国高标准市场经济体系建设，促进国家治理体系和治理能力的现代化。总之，我们必须统筹百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的战略全局，推动新时期高水平对外开放。唯其如此，我们才能为2035年基本实现社会主义现代化的战略目标打下坚实基础。

《对外开放》提出，实施高水平对外开放要坚持和完善中国特色社会主义制度，坚持国际国内市场深度融合，对外开放与对内开放相互促进；坚持“引进来”与“走出去”双轮驱动，坚持扩大开放与总体安全有机统筹；坚持构建人类命运共同体，坚持共商共建共享的全球治理观。《对外开放》还提出，实施高水平对外开放要以促进经济高质量发展为核心，以“一带一路”建设为统领，以深化供给侧结构性改革为主线，以制度型开放为重点，以区域协同开放与协调发展互为支撑。

《对外开放》提出的“十四五”推动高水平开放的主要建议包括：推动国际贸易高质量发展，促进货物贸易提质增效和平衡发展，推动服务贸易创新发展；提高利用外资质量和综合效益，大力吸引

外资进入知识密集型服务业、先进制造业和现代农业，推动创新能力开放合作，进一步优化外商投资环境，完善外资国家安全审查制度和事中事后监管体系；以“一带一路”为引领拓展对外投资新空间，不断完善我国的全球生产、服务和创新体系，建立国家油气、矿产、粮食等战略资源海外供给保障体系；大力提升技术、标准、品牌、质量、服务等核心竞争力，构建面向国际、合作共赢的产业链、供应链、价值链体系，推动国际分工迈向全球价值链中高端；统筹推进第三方市场合作，完善“走出去”的服务保障和政策促进体系；构建安全高效的金融开放体系，提升金融服务实体企业“走出去”的能力，稳步推进人民币国际化，健全金融风险预警监测防控体系，加强国际金融合作；促进区域对外开放平衡协调发展，以京津冀、长三角、珠三角城市群为主导引领东部开放型经济发展，推动中西部从开放洼地走向开放高地，提高区域间的产业协同开放水平，提升东部开放基础设施向中西部的辐射能力；推动开放平台成为高水平开放型经济新体制的先行示范区，鼓励自贸试验区在制度创新上大胆试、大胆闯，将海南自由贸易港建成开放水平最高的特殊经济功能区，加快国家级开发区、边境经济合作区、跨境经济合作区、沿边重点开发开放试验区转型升级；积极参与全球经济治理体系改革和建设，构建面向全球的高标准自由贸易区网络。

《对外开放》判断，到 2025 年，我国更高水平开放型经济新体制基本定型，产业、技术、规则、标准、营商环境等国际竞争新优势基本形成，参与全球价值链的分工能力进一步增强，继续促进内需与外需、进口与出口、货物贸易与服务贸易、利用外资与对外投资更加协调发展，以“一带一路”为重点的国际市场新空间不断拓展，全面开放新格局基本形成，对外贸易、利用外资、对外投资竞争力显著增强，区域对外开放布局进一步优化，安全高效的金融开放体系不断完善，共建“一带一路”取得高质量发展，法治化、市场化、国际化的营商环境持续优化，参与全球经济治理能力明显增强，高效安全的风险防控体系日趋完善。

应该说《对外开放》对“十三五”以来我国开放型经济取得的发展成就的总结是非常系统的；对“十四五”时期我国对外开放内外部环境面临的新变化和新特征的研判是合乎实际的；对新一轮经济全球化的新趋势和中国经济高质量发展新内涵的阐述是准确的。

基于“十四五”时期推动我国高水平对外开放的指导思想、基本原则和总体目标，《对外开放》提出了一系列比较具体的政策建议。这些建议包括：形成与高标准国际经贸规则相适应的高水平开放型经济新体制、推动利用外资高质量发展、推动企业“走出去”拓展海外发展空间、推进实施贸易高质量发展战略、统筹区域开放协调发展、构建安全高效的金融开放体系、推动各类开放平台创新发展等。这些政策建议是富有建设性、合乎中国国情的。《对外开放》的研究框架系统完整，具有前瞻性和战略性，对于推动“十四五”时期建设更高水平开放型经济新体制具有重要参考价值。

在对《对外开放》一书予以充分肯定的同时，笔者也想以《对外开放》的“专题七：构建安全高效的金融开放体系”（以下简称“专题七”）为例，对该书做一些更为具体的评议，供作者和读者参考。

“专题七”有三个小节，分别讨论了金融开放的成绩、存在的问题、机遇和挑战以及对“十四五”金融开放的建议。毛泽东在《反对党八股》一文中指出：“一篇文章或一篇演说，如果是重要的带指导性质的，总得要提出一个什么问题，接着加以分析，然后综合起来，指明问题的性质，给以解决的办法。”^①在金融开放领域中，中国到底存在哪些需要解决的问题呢？《对外开放》列举了四个问

^①毛泽东：《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社 1991 年版，第 839 页。

题。它们分别是：人民币国际化仍有不少障碍；金融机构“走出去”水平需要进一步提升；在国际金融体系中话语权较弱；跨境资本流动管理体制机制有待继续完善。当然，这些确实是我们日常生活中所理解的“问题”一词的词义上的问题。但毛泽东告诉我们：“问题就是事物的矛盾。哪里有没有解决的矛盾，哪里就有问题。”^①《对外开放》所列出的四个问题是“什么事物的什么矛盾”呢？专题七的题目是“构建安全高效的金融开放体系”，安全与高效这两个词的使用说明，《对外开放》已抓住了金融开放问题中的主要矛盾，即金融安全与金融效率之间的矛盾。

毛泽东还告诉我们：“提出问题也要用分析，不然，对着模糊杂乱的一大堆事物的现象，你就不能知道问题即矛盾的所在。”^②可见，提出问题和发现主要矛盾是一个互动、互为因果的过程。首先，通过调查研究发现问题。但此时的问题还是不准确、不清晰的。然后，利用已有的概念、原理和技术手段找到问题所隐含的矛盾。最后，在已知“矛盾的所在”的基础上，对问题重新认识、重新界定，并最终提出解决问题，即解决矛盾的政策建议。

笔者认为，在金融开放领域，我国面临两个十分突出的问题。其一，海外资产下落不明。根据国际收支平衡表和净国际投资头寸表，对于给定的观察期，存在一个简单恒等式：累积的经常项目顺差 = 海外净资产增加。自 2011 年一季度至 2016 年三季度，我国的经常项目顺差累积额为 1.28 万亿美元。按理说，在这段时间内，我国的海外净资产（民间海外资产 + 外汇储备）增加额应同这段时间内经常项目累积额大体相等。但统计数字告诉我们，在这段时间里我国的海外净资产不但没有增加，反倒减少了 124 亿美元。时至 2018 年 7 月我国海外净资产为 1.99 万亿美元。自 2018 年第二季度到 2021 年第二季度，我国累积的经常项目顺差是 6262 亿美元，但到 2021 年第二季度，我国的海外净资产依然只有 1.99 万亿美元。这 6262 万亿美元到底哪里去了？与此相关，2018 年第二季度到 2021 年第二季度，我国误差与遗漏项目中有 5800 亿美元净流出。国际收支平衡表上的巨额、单向误差与遗漏和国际投资头寸表上净资产的消失，显然是难以用汇率变动和资产价格重估加以解释的。那么，到底发生了什么事情？

其二，投资收入长期逆差。尽管我国拥有近两万亿美元左右的海外净资产，但十几年来我国一直保持投资收入逆差。你在银行存了 2 万美元，肯定要取得利息。如果在银行利息率是 1%，你会预期每年有 200 美元的利息收入。假设海外投资的收益率为 2%，我国拥有的 2 万亿美元海外净资产每年应该带来 400 亿美元的投资收入。但实际情况却是：在过去十几年，我国的投资收入除个别年份外，基本上是负的。出现这种情况的直接原因很简单：由于我国海外资产主要是中央银行作为外汇储备所购买的美国国库券，收益率极低；另一方面我国的负债主要是对外直接投资（FDI），负债的成本比资产的收益率要高得多。但是，我国这种海外资产负债结构为何长期不能改变呢？造成这种现象的背后原因是什么呢？^③

大量海外投资消失于无形和巨额净资产但投资收益为负这种状况对于我国实现“百年目标”会产生越来越大的不利影响。一个国家随着人口老化，不可能维持很高的贸易顺差。随着人口的老化，我国出现贸易逆差可能会变成常态。如果投资收入不转变成顺差，不大于贸易逆差，我国就会成为一个

①毛泽东：《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社 1991 年版，第 839 页。

②同①。

③当然，我国海外净资产收益率为负也可能是我国引入 FDI 必须支付的代价。FDI 对中国技术进步和产业升级的贡献不仅使我国提高了经济增速，而且使我国产品获得更强的海外竞争力。因而，不能排除这样一种可能性：我国的海外资产 - 负债结构对我国国民福利的贡献是正的；我国的贸易顺差也不一定会因人口老龄化等因素而明显减少。但这种可能性仅仅是一种猜想，需要认真求证。

经常项目逆差国。以日本为例，日本长期维持贸易项目和投资收入项目顺差；2005 年后日本投资收入顺差开始大于贸易顺差，2011 年到 2019 年日本基本是贸易逆差，但由于投资收入始终是正，而且越来越大，日本维持了经常项目顺差。日本的投资收入保证了老龄化的日本可以“食利”，而不是付息，从而减轻了老龄化对日本国民福利的不利影响。

比照日本，不难设想，如果我国不能及早解决不断在海外投资但本金却不见增长，拥有庞大海外净资产但投资收入为负这种状况，老龄化的中国不但不能“食利”而且还要“付息”；我国就不得不在生活水平下降和陷入债务陷阱之间作出选择。当然，更大的可能性是降低生活水平，因为届时无人会愿意把钱借给你。大规模海外资产下落不明和投资收入长期逆差这两个问题长期以来被学界无视，可惜的是，在《对外开放》中这两个问题也未得到反映。

《对外开放》把涉及国际金融问题的专题七的题目定为“构建安全高效的金融开放体系”是合适的。如果笔者前面所谈的“海外资产下落不明”和“净资产带来负收益”两个问题可归类于中国国际金融活动的效率问题的话，金融安全问题则包括：热钱流入导致资产泡沫化、资本外逃导致货币危机和金融危机、外汇储备积累产生的美元陷阱（美元指数贬值、美国通胀、美联储货币超发），以及美国扣押我国的美元资产等。

我国持有大量美元资产特别是美国国债，美元贬值或美元资产违约会给我国海外资产造成严重损失。全球金融危机爆发后，为了应对危机的冲击，美国政府执行了极度扩张性的财政货币政策。2009 年 3 月 13 日时任总理温家宝在回答美国《华尔街日报》记者提问时曾表示：“我们把巨额资金借给美国，当然关心我们资产的安全。说句老实话，我确实有些担心。因而我想通过你再次重申要求美国保持信用，信守承诺，保证中国资产的安全。”美国宏观经济政策是会通过作为国际储备货币的美元汇率的变化而传到全球各个角落的。我国推动人民币国际化的初衷就是为了减少美元贬值所导致的海外资产的损失。

中美地缘政治冲突更是大幅度提高了我国美元资产的风险。早在 2013 年底，英国《金融时报》副主编及首席评论员马丁·沃尔夫就警告说，如果中美发生冲突，美国有可能会扣押中国相当部分的流动资产。2018 年 4 月 16 日，美国商务部宣布对中兴通讯施加严厉制裁，引发社会的广泛关注和热议。事实上，在此之前美国就对我国金融机构实行过制裁和罚款。我们也不能排除美国继续以制裁相要挟，对我国企业进行敲诈勒索的可能性。

《对外开放》在“专题七”第三节中专辟一小节讨论“中美经贸摩擦升级将对我国金融体系稳定和安全产生影响”是完全必要的。笔者认为，在现有国际金融体系安排和中美地缘政治冲突背景下，对于在推行“金融开放”过程中我国所面临的金融风险，《对外开放》还可以做更为全面、深入和细致的讨论。

“潮平两岸阔，风正一帆悬。”中国应该坚定不移奉行开放合作、包容互鉴、互利共赢的对外开放战略。改革开放是立国之本、强国之路。只要坚持改革开放这一基本国策不动摇，中华民族就一定能够实现伟大复兴之梦。

（作者为中国社会科学院学部委员）

责任编辑：郭 霞

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:%				
	2020 年	2021 年 估计值	2022 年 预测值	2023 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2022 年 4 月)				
世 界	-3.1	6.1	3.6	3.6
发达国家	-4.5	5.2	3.3	2.4
美 国	-3.4	5.7	3.7	2.3
欧元区	-6.4	5.3	2.8	2.3
日 本	-4.5	1.6	2.4	2.3
发展中国家	-2.0	6.8	3.8	4.4
印 度	-7.3	8.9	8.2	6.9
俄罗斯	-2.7	4.7	-8.5	-2.3
巴 西	-3.9	4.6	0.8	1.4
世界银行(WB,2022 年 1 月)				
世 界	-3.4	5.5	4.1	3.2
发达国家	-4.6	5.0	3.8	2.3
发展中国家	-1.7	6.3	4.6	4.4
英国共识公司(Consensus Forecasts,2022 年 4 月)				
世 界	-3.2	5.8	3.3	3.0
美 国	-3.4	5.7	3.2	2.2
欧元区	-6.5	5.3	2.8	2.3
日 本	-4.7	1.7	2.8	1.8
印度	-7.3	8.7	7.5	6.2

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:%				
	2020 年	2021 年 估计值	2022 年 预测值	2023 年 预测值
世 界	-8.2	10.1	5.0	4.4
进 口				
发达国家	-9.0	9.5	6.1	4.5
发展中国家	-8.0	11.8	3.9	4.8
出 口				
发达国家	-9.4	8.6	5.0	4.7
发展中国家	-5.2	12.3	4.1	3.6

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2022 年 1 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2020 年	2021 年 估计值	2022 年 预测值	2023 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2022 年 4 月)				
世 界				
发达国家	0.7	3.1	5.7	2.5
发展中国家	5.1	5.9	8.7	6.5
英国共识公司(ConsensusForecasts,2022 年 4 月)				
世 界	1.9	3.6	6.1	3.3
美 国	1.2	4.7	7.0	3.2
欧元区	0.3	2.6	6.5	2.4
日 本	0.0	-0.2	1.6	1.0
印 度	6.2	5.5	5.8	4.8

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
2021 年		3.3	2.4	4.3
	3 月	1.9	1.2	3.0
	4 月	2.5	1.9	3.8
	5 月	2.8	2.2	4.0
	6 月	2.9	2.2	4.0
	7 月	3.4	2.3	4.3
	8 月	3.8	2.5	4.8
	9 月	4.2	2.7	5.1
	10 月	4.5	3.5	5.7
	11 月	5.1	4.5	5.8
	12 月	5.5	4.8	6.3
2022 年	1 月	5.9	4.9	6.9
	2 月	6.6	5.6	7.2
	3 月	7.1	6.6	7.4

资料来源 : 世界银行数据库。

表 5 工业生产

年份	月份	工业生产指数 同比增长率 (%)			JP 摩根全球制造业 采购经理人指数		
		世界	发达 国家	发展中 国家	全球 PMI	产出 指数	新订单 指数
2021 年		8.6	6.1	10.4			
	3 月	9.1	5.2	12.0	55.0	55.0	55.8
	4 月	22.6	22.7	22.0	55.9	55.8	56.8
	5 月	17.3	18.3	15.8	56.0	55.6	57.3
	6 月	11.9	12.0	12.0	55.5	54.4	55.7
	7 月	7.9	7.9	8.2	55.4	54.4	55.3
	8 月	6.6	5.3	7.6	54.1	51.8	53.6
	9 月	3.5	2.7	4.5	54.1	52.1	53.9
	10 月	3.5	2.3	4.5	54.3	51.5	53.7
	11 月	4.0	3.0	4.9	54.2	52.6	53.3
	12 月	4.6	3.0	5.5	54.3	53.3	53.4
2022 年	1 月	4.5	1.5	7.0	53.2	51.3	52.2
	2 月	5.6	4.0	7.1	53.6	51.9	53.5
	3 月				53.0	51.0	51.4

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
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	1 季度	-5.1	-6.9	3.7
	2 季度	-31.2	-33.4	3.9
	3 季度	33.8	41.4	-2.1
2021 年	4 季度	4.5	3.4	-0.5
		5.7	7.9	0.5
	1 季度	6.3	11.4	4.2
	2 季度	6.7	12.0	-2.0
2022 年	3 季度	2.3	2.0	0.9
	4 季度	6.9	2.5	-2.6
	1 季度	-1.4	2.7	-2.7

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
2020 年		-2.7	-13.6	-8.9
	1 季度	-2.3	-16.3	-13.1
	2 季度	-30.4	-59.9	-53.1
	3 季度	27.5	54.5	89.2
2021 年	4 季度	17.7	22.5	31.3
		7.8	4.5	14.0
	1 季度	13.0	-2.9	9.3
	2 季度	3.3	7.6	7.1
2022 年	3 季度	-0.9	-5.3	4.7
	4 季度	2.7	22.4	17.9
	1 季度	7.3	-5.9	17.7

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
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	1 季度	0.6	0.3	3.4
	2 季度	-9.1	-10.2	3.2
	3 季度	-2.9	-2.8	2.1
2021 年	4 季度	-2.3	-2.4	1.2
		5.7	7.9	0.5
	1 季度	0.5	2.1	1.3
	2 季度	12.2	16.2	-0.1
2022 年	3 季度	4.9	7.1	0.6
	4 季度	5.5	6.9	0.1
	1 季度	3.6	4.7	-1.6

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2020 年		-2.7	-13.6	-8.9
	1 季度	1.4	-4.8	-5.4
	2 季度	-8.8	-23.8	-22.1
	3 季度	-3.8	-14.9	-8.3
	4 季度	0.5	-10.7	0.3
2021 年		7.8	4.5	14.0
	1 季度	4.2	-7.4	6.2
	2 季度	15.0	18.6	30.6
	3 季度	8.0	4.9	12.6
	4 季度	4.4	4.9	9.6
2022 年				
	1 季度	3.1	4.1	11.7

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		
2021 年			1.9	5.4	674.3
	3 月	4.3	4.1	6.0	70.4
	4 月			6.0	26.3
	5 月			5.8	44.7
	6 月	2.4	1.9	5.9	55.7
	7 月			5.4	68.9
	8 月			5.2	51.7
	9 月	-5.0	-0.5	4.7	42.4
	10 月			4.6	67.7
	11 月			4.2	64.7
	12 月	6.6	2.0	3.9	58.8
2022 年					
	1 月			4.0	50.4
	2 月			3.8	75.0
	3 月			3.6	43.1

注: 除年度数据以外, 劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源: 美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位: 亿美元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2021 年	23090		4.6	35913		14.0	-12822
2 月	1906	-2.0	-6.9	2582	-0.6	4.8	-675
3 月	2054	7.7	9.5	2768	7.2	17.9	-714
4 月	2077	1.2	38.4	2732	-1.3	34.5	-654
5 月	2097	1.0	43.5	2770	1.4	37.8	-673
6 月	2109	0.6	32.8	2832	2.2	35.2	-722
7 月	2134	1.2	24.9	2831	0.0	22.2	-697
8 月	2145	0.5	23.1	2870	1.4	20.6	-725
9 月	2080	-3.0	16.8	2892	0.8	20.1	-812
10 月	2248	8.1	23.0	2917	0.9	18.4	-669
11 月	2251	0.1	21.5	3051	4.6	20.9	-801
12 月	2283	1.5	19.6	3103	1.7	20.9	-820
2022 年							
1 月	2245	-1.7	15.4	3137	1.1	20.8	-892
2 月	2286	1.8	19.9	3178	1.3	23.1	-892

注: 包括货物和服务贸易。因季节调整, 各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源: 美国商务部普查局。

表 12 外国直接投资

单位: 亿美元

年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2019 年		2251	286	1965
	4 季度	553	320	232
2020 年		1508	2349	-841
	1 季度	229	93	136
	2 季度	198	1396	-1197
	3 季度	373	519	-146
	4 季度	709	342	367
2021 年		3674	4031	-357
	1 季度	703	933	-231
	2 季度	538	1374	-836
	3 季度	1246	562	684
	4 季度	1187	1162	26

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
2020 年		- 6. 4	- 7. 9	1. 1
	1 季度	- 3. 5	- 4. 3	- 0. 2
	2 季度	- 11. 6	- 12. 7	- 2. 8
	3 季度	12. 6	14. 1	5. 5
	4 季度	- 0. 3	- 3. 0	0. 6
2021 年		5. 4	3. 5	3. 9
	1 季度	- 0. 1	- 2. 3	- 0. 4
	2 季度	2. 2	3. 9	2. 1
	3 季度	2. 2	4. 4	0. 3
	4 季度	0. 3	- 0. 3	0. 5
2022 年				
	1 季度	0. 2		

表 14 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		6. 8	2. 7	4. 7
	4 季度	9. 6	- 0. 1	4. 4
2020 年		- 7. 0	- 9. 1	- 9. 0
	1 季度	- 4. 4	- 3. 6	- 2. 8
	2 季度	- 19. 6	- 18. 7	- 20. 1
	3 季度	14. 1	16. 4	11. 7
	4 季度	2. 5	4. 4	4. 5
2021 年		4. 2	11. 0	8. 8
	1 季度	0. 0	1. 3	1. 2
	2 季度	1. 5	2. 8	3. 2
	3 季度	- 1. 1	1. 8	1. 5
	4 季度	3. 4	2. 8	4. 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		失业 率	失业人数 (万人)
		环比	同比		
2021 年		4. 2		7. 7	1261. 6
	2 月			8. 2	1330. 5
	3 月	0. 0	0. 8	8. 2	1320. 9
	4 月			8. 2	1339. 1
	5 月			8. 1	1319. 9
	6 月	1. 4	12. 7	7. 9	1289. 2
	7 月			7. 6	1253. 7
	8 月			7. 5	1232. 4
	9 月	1. 2	1. 9	7. 3	1203. 4
	10 月			7. 2	1188. 6
	11 月			7. 1	1168. 5
	12 月	- 0. 2	2. 3	7. 0	1153. 0
2022 年					
	1 月			6. 9	1133. 6
	2 月			6. 8	1115. 5

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

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2020 年		- 6. 4	- 7. 9	1. 1
	1 季度	- 3. 2	- 3. 6	0. 8
	2 季度	- 14. 6	- 16. 1	- 2. 3
	3 季度	- 4. 0	- 4. 6	2. 6
	4 季度	- 4. 3	- 7. 5	3. 0
2021 年		5. 4	3. 5	3. 9
	1 季度	- 0. 9	- 5. 6	2. 8
	2 季度	14. 6	12. 3	8. 0
	3 季度	4. 1	2. 8	2. 6
	4 季度	4. 7	5. 6	2. 5
2022 年				
	1 季度	5. 0		

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2019 年		6. 8	2. 7	4. 7
	4 季度	8. 9	1. 9	5. 2
2020 年		- 7. 0	- 9. 1	- 9. 0
	1 季度	6. 4	- 3. 0	2. 8
	2 季度	- 20. 3	- 21. 1	- 20. 7
	3 季度	- 3. 9	- 8. 8	- 9. 4
	4 季度	- 10. 1	- 4. 7	- 9. 3
2021 年		4. 2	11. 0	8. 8
	1 季度	- 6. 0	0. 2	- 5. 6
	2 季度	18. 7	26. 7	21. 9
	3 季度	3. 0	10. 8	10. 7
	4 季度	3. 9	9. 1	10. 8

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元

年份		环比	同比		环比	同比	出口额
	出口额	增长	增长	进口额	增长	增长	减进
月份		(%)	(%)		(%)	(%)	口额
2021 年	24350		14. 1	23128		21. 7	1222
2 月	1917	0. 5	- 2. 2	1682	3. 2	- 2. 7	235
3 月	1976	3. 1	12. 7	1799	6. 9	19. 2	177
4 月	1982	0. 3	46. 9	1851	2. 9	38. 5	131
5 月	1996	0. 7	35. 0	1863	0. 6	35. 0	133
6 月	1985	- 0. 5	24. 0	1872	0. 5	28. 9	113
7 月	2021	1. 8	12. 1	1894	1. 2	18. 2	127
8 月	2032	0. 6	19. 5	1950	3. 0	29. 3	83
9 月	2028	- 0. 2	10. 2	1979	1. 5	22. 2	49
10 月	2076	2. 4	7. 4	2078	5. 0	25. 3	- 2
11 月	2145	3. 3	14. 7	2179	4. 8	33. 2	- 34
12 月	2132	- 0. 6	14. 0	2251	3. 3	38. 3	- 119
2022 年							
1 月	2219	4. 1	19. 7	2296	2. 0	45. 1	- 77
2 月	2236	0. 8	17. 0	2331	1. 5	38. 8	- 94

注:仅指货物贸易,不包括欧元区 19 国之间的贸易额。月度数据为经季节调整的名义值,年度数据为实际值,因此月度累加不等于年度数。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 外国直接投资

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2021 年		- 1420	1487	- 2906
	2 月	- 40	451	- 491
	3 月	- 136	242	- 378
	4 月	43	51	- 8
	5 月	- 179	- 2	- 177
	6 月	78	- 53	131
	7 月	- 103	327	- 430
	8 月	- 543	- 116	- 427
	9 月	33	246	- 213
	10 月	8	163	- 154
	11 月	528	521	8
	12 月	- 1251	- 924	- 326
2022 年	1 月	500	548	- 47
	2 月	- 167	318	- 485

注:(1)指欧元区 19 个成员国,不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。(2)流入和流出均为净值,包括投资和撤资。
资料来源:欧洲央行。

四、日本经济

表 20 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终消费支出	政府最终消费支出
2019 年		- 0. 2	- 0. 5	1. 9
	4 季度	- 2. 7	- 3. 6	0. 0
2020 年		- 4. 5	- 5. 2	2. 3
	1 季度	0. 4	0. 8	0. 1
	2 季度	- 7. 9	- 8. 6	0. 4
	3 季度	5. 3	5. 3	2. 1
2021 年	4 季度	1. 9	1. 6	0. 7
		1. 6	1. 3	2. 1
	1 季度	- 0. 5	- 0. 8	- 0. 6
	2 季度	0. 6	0. 7	0. 7
	3 季度	- 0. 7	- 1. 0	1. 1
	4 季度	1. 1	2. 4	- 0. 4

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2019 年		1. 0	- 1. 5	1. 0
	4 季度	- 4. 7	- 0. 6	- 2. 2
2020 年		- 4. 6	- 11. 8	- 7. 2
	1 季度	0. 8	- 4. 6	- 3. 6
	2 季度	- 3. 7	- 17. 8	- 1. 6
	3 季度	- 0. 7	8. 7	- 7. 1
2021 年	4 季度	1. 2	10. 7	5. 6
		- 1. 5	11. 6	5. 2
	1 季度	0. 0	2. 2	3. 0
	2 季度	0. 6	3. 1	3. 8
	3 季度	- 2. 4	- 0. 3	- 1. 0
	4 季度	- 0. 8	0. 9	- 0. 4

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终消费支出	政府最终消费支出
2019 年		- 0. 2	- 0. 5	1. 9
	4 季度	- 1. 7	- 2. 6	2. 2
2020 年		- 4. 5	- 5. 2	2. 3
	1 季度	- 1. 8	- 2. 3	1. 8
	2 季度	- 10. 1	- 10. 6	1. 3
	3 季度	- 5. 4	- 6. 7	2. 7
2021 年	4 季度	- 0. 8	- 1. 5	3. 5
		1. 6	1. 3	2. 1
	1 季度	- 1. 8	- 3. 0	2. 6
	2 季度	7. 3	6. 8	3. 0
	3 季度	1. 2	0. 5	2. 0
	4 季度	0. 4	1. 5	0. 9

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2019 年		1. 0	- 1. 5	1. 0
	4 季度	- 1. 5	- 1. 9	- 2. 7
2020 年		- 4. 6	- 11. 8	- 7. 2
	1 季度	- 1. 9	- 4. 8	- 2. 8
	2 季度	- 6. 0	- 21. 8	- 4. 7
	3 季度	- 8. 4	- 15. 3	- 13. 9
2021 年	4 季度	- 2. 4	- 5. 6	- 7. 2
		- 1. 5	11. 6	5. 2
	1 季度	- 3. 2	1. 0	- 0. 8
	2 季度	1. 3	27. 0	5. 2
	3 季度	- 0. 6	16. 3	11. 8
	4 季度	- 3. 0	5. 9	5. 1

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率同比增长率	新增就业与申请就业人数之比	失业率
2021 年		5. 1	1. 13	2. 8
	2 月	3. 2	1. 09	2. 9
	3 月	4. 7	1. 10	2. 6
	4 月	13. 5	1. 09	2. 8
	5 月	13. 7	1. 09	3. 0
	6 月	16. 1	1. 13	2. 9
	7 月	8. 3	1. 15	2. 8
	8 月	5. 9	1. 14	2. 8
	9 月	- 1. 5	1. 16	2. 8
	10 月	- 2. 1	1. 15	2. 7
	11 月	5. 3	1. 15	2. 8
	12 月		1. 16	2. 7
2022 年	1 月	- 0. 2	1. 2	2. 8
	2 月		1. 21	2. 7

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
2021 年	830914		21.5	847607		24.6	-16693
3 月	66629	6.6	16.1	63999	0.7	6.4	2630
4 月	67999	2.1	38.0	68684	7.3	13.1	-685
5 月	68680	1.0	49.6	68739	0.1	28.1	-59
6 月	69957	1.9	48.6	71702	4.3	32.7	-1745
7 月	70131	0.2	37.0	70525	-1.6	28.1	-394
8 月	70674	0.8	26.2	73758	4.6	44.7	-3083
9 月	68299	-3.4	13.0	73941	0.2	38.4	-5642
10 月	70514	3.2	9.4	74297	0.5	26.8	-3783
11 月	73722	4.5	20.5	78411	5.5	43.8	-4689
12 月	74017	0.4	17.5	78121	-0.4	41.2	-4105
2022 年							
1 月	74715	0.9	9.6	82636	5.8	38.8	-7921
2 月	74423	-0.4	19.1	85090	3.0	34.1	-10666
3 月	75702	1.7	14.7	84701	-0.5	31.2	-8998

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
2021 年		29640	163684	-134044
	2 月	810	10730	-9920
	3 月	5745	19426	-13681
	4 月	-10588	11247	-21835
	5 月	163	9850	-9687
	6 月	6992	4874	2118
	7 月	-1603	16684	-18287
	8 月	3213	18825	-15612
	9 月	6958	7970	-1012
	10 月	1763	4704	-2941
	11 月	2793	13840	-11047
	12 月	2713	18229	-15516
2022 年				
	1 月	4765	6908	-2143
	2 月	2604	7613	-5009

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2019 年		1.9	1.7	0.1	1.4	4.0	2.0
	4 季度	1.7	1.2	-0.6	1.4	3.3	2.1
2020 年		-5.2	-9.3	-6.4	-4.1	-7.3	-3.0
	1 季度	-0.4	-2.0	0.5	-0.1	3.0	1.4
	2 季度	-12.6	-21.1	-16.8	-10.7	-24.4	-7.8
	3 季度	-5.1	-7.7	-5.8	-3.7	-7.4	-3.5
	4 季度	-3.1	-6.3	-3.5	-0.9	0.5	-1.8
2021 年		4.6	7.4	4.9	4.6	8.3	4.7
	1 季度	0.2	-5.0	-2.6	1.3	1.6	-0.3
	2 季度	11.7	24.5	19.1	12.3	20.1	10.5
	3 季度	3.8	6.9	2.9	4.0	8.4	4.0
	4 季度	3.3	6.6	1.7	1.6	5.4	5.0

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。加拿大季度数据为年化增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2020 年		-0.9	-8.2	-6.5	3.4	2.9	-2.1
	1 季度	1.5	-1.0	-9.3	3.0	3.7	3.0
	2 季度	-2.6	-18.7	-9.4	0.6	0.4	-5.3
	3 季度	-1.0	-8.5	-4.1	4.3	2.7	-3.5
	4 季度	-1.1	-4.4	-3.4	5.3	4.5	-2.2
2021 年		4.0	4.8	6.4	6.5	2.6	3.7
	1 季度	1.9	-3.8	8.0	9.2	4.7	-0.7
	2 季度	6.0	19.9	7.6	7.8	6.7	7.1
	3 季度	4.0	4.5	5.5	3.4	-6.0	3.5
	4 季度	4.2	1.1	4.8	4.9	5.2	5.0
2022 年							
	1 季度	3.1				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
2021 年		7.5	4.6	34.3	13.4	7.8	4.8
	3 月	7.5	4.9	32.6	14.7	6.5	5.4
	4 月	8.1	4.8		14.7	8.0	5.2
	5 月	8.2	4.8		14.6	11.9	4.9
	6 月	7.8	4.7	34.4	14.2	9.2	4.8
	7 月	7.5	4.6		13.7	7.0	4.5
	8 月	7.1	4.5		13.1	8.3	4.4
	9 月	6.9	4.3	34.9	12.6	6.9	4.3
	10 月	6.7	4.2		12.1	7.7	4.3
	11 月	6.0	4.1		11.6	7.0	4.3
	12 月	6.0	4.1	35.3	11.1	7.9	4.3
2022 年							
	1 月	6.5	3.9		11.2	6.6	4.4
	2 月	5.5	3.8		11.2	8.1	4.1
	3 月	5.3					

表 30 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2021 年		3.7	4.1	5.5	4.0		
	3 月	3.9	3.9	6.8	3.7	2.4	6.3
	4 月	3.7	4.7	6.4	3.7		
	5 月	3.8	4.0	6.0	4.2		
	6 月	3.7	4.0	5.5	4.8	2.6	
	7 月	3.3	4.4	5.0	4.4		
	8 月	2.8	4.3	4.7	4.1		
	9 月	3.0	4.2	4.5	3.9	4.0	6.5
	10 月	3.2	3.9	4.3	3.8		
	11 月	3.1	3.7	4.1	3.7		
	12 月	3.8	3.5	3.9	3.7	3.6	
2022 年							
	1 月	3.6	3.7	3.9	3.7		
	2 月	2.7	3.7	4.5	3.7		
	3 月	2.7		5.0	3.7	2.5	

注:(1)中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均。(2)韩国、中国香港数据经季节调整。(3)越南为季度数据,印尼为半年度数据。

表 31 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2021 年	5034	4992	42	4680	6944	-2263
1 月	383.2	356.3	26.9	274.2	483.3	-209.2
2 月	363.0	352.1	11.0	365.9	486.6	-120.7
3 月	431.4	446.0	-14.6	482.9	583.0	-100.1
4 月	397.1	408.7	-11.6	378.5	544.0	-165.6
5 月	421.1	426.0	-4.9	381.7	562.2	-180.5
6 月	449.1	435.9	13.2	382.3	632.5	-250.1
7 月	418.0	419.4	-1.4	370.5	586.3	-215.8
8 月	425.2	429.4	-4.3	331.9	548.0	-216.1
9 月	413.9	416.6	-2.7	393.3	623.1	-229.9
10 月	455.3	446.2	9.1	463.4	622.3	-158.9
11 月	466.3	449.6	16.7	402.8	655.7	-253.0
12 月	451.9	450.6	1.3	456.9	627.5	-170.6
2022 年						
1 月	434.1	392.2	42.0	350.7	690.7	-340.0

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
2021 年	1226	930	296	2806	2194	612
3 月	112.3	77.1	35.2	243.3	178.6	64.7
4 月	111.8	76.5	35.4	260.1	161.0	99.1
5 月	116.3	77.5	38.9	261.8	176.6	85.2
6 月	119.4	78.2	41.2	282.4	178.4	104.0
7 月	99.7	74.3	25.4	255.2	181.3	73.9
8 月	107.5	78.9	28.6	272.2	195.6	76.6
9 月	107.3	92.3	15.0	243.8	199.8	44.0
10 月	99.6	86.3	13.3	226.0	205.4	20.6
11 月	104.7	81.7	23.1	204.7	216.1	-11.4
12 月	98.1	79.3	18.7	243.6	204.2	39.4
2022 年						
1 月	84.0	81.8	2.3	196.3	198.5	-2.2
2 月				229.1	188.6	40.5
3 月				290.9	217.0	73.9

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
2021 年	3912	5747	-1835	4944	3039	1905
3 月	344.5	483.8	-139.3	361.9	258.5	103.3
4 月	306.3	457.2	-150.9	368.6	262.8	105.9
5 月	322.7	385.5	-62.8	349.3	246.0	103.3
6 月	324.6	418.6	-94.0	435.1	252.9	182.2
7 月	354.3	464.0	-109.7	447.1	262.9	184.2
8 月	332.8	470.9	-138.1	429.7	260.2	169.6
9 月	337.9	563.9	-226.0	453.3	255.0	198.2
10 月	356.5	553.7	-197.2	465.8	268.0	197.8
11 月	300.4	529.4	-229.0	489.6	279.0	210.6
12 月	378.1	594.8	-216.7	574.0	306.8	267.2
2022 年						
1 月	345.0	519.3	-174.3	459.3	247.5	211.7
2 月	345.7	554.5	-208.8			
3 月	422.2	607.4	-185.2			

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
2021 年	6444	6149	296	4942	5037	-95
3 月	537.0	497.4	39.6	430.2	459.7	-29.5
4 月	512.2	508.9	3.3	407.7	392.7	15.0
5 月	507.3	479.0	28.3	408.0	404.6	3.4
6 月	547.8	504.2	43.6	426.7	419.1	7.6
7 月	554.6	536.7	17.9	408.9	449.5	-40.6
8 月	531.7	515.9	15.8	403.1	442.2	-39.0
9 月	559.2	516.4	42.8	416.8	440.8	-24.0
10 月	556.6	538.4	18.2	419.6	446.6	-27.0
11 月	603.5	573.5	30.0	455.9	457.0	-1.1
12 月	607.3	611.8	-4.5	476.9	471.0	5.9
2022 年						
1 月	553.2	602.1	-48.9	339.0	401.9	-62.9
2 月	539.1	530.7	8.4	462.5	449.5	13.0
3 月	634.8	636.2	-1.4			

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
2021 年	6699	7124	-425	4465	3812	653
3 月	546.6	584.7	-38.0	358.8	322.2	36.6
4 月	530.9	567.3	-36.3	349.1	287.6	61.5
5 月	526.7	566.9	-40.1	374.1	312.4	61.7
6 月	556.1	606.5	-50.4	366.5	315.0	51.5
7 月	559.2	599.9	-40.8	379.5	320.3	59.2
8 月	579.0	612.1	-33.1	395.4	360.5	34.9
9 月	599.3	644.1	-44.8	396.3	331.9	64.4
10 月	575.0	616.8	-41.8	401.2	340.1	61.1
11 月	643.7	651.8	-8.2	415.7	357.2	58.5
12 月	651.4	698.9	-47.5	406.9	349.2	57.7
2022 年						
1 月	610.9	606.9	4.0	399.8	350.6	49.2
2 月				374.5	316.4	58.1
3 月				435.0	358.7	76.3

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
2021 年	3353	3306	46	2298	1960	338
3 月	291.3	283.3	8.0	183.5	167.9	15.7
4 月	265.5	277.7	-12.2	184.9	162.0	22.9
5 月	261.9	282.7	-20.8	169.3	142.3	27.0
6 月	272.0	276.6	-4.6	185.4	172.2	13.2
7 月	278.6	291.1	-12.5	177.1	151.1	26.0
8 月	272.3	273.4	-1.1	214.3	166.8	47.5
9 月	270.3	266.7	3.6	206.1	162.3	43.8
10 月	288.7	261.3	27.4	220.3	162.9	57.3
11 月	318.7	306.1	12.6	228.4	193.3	35.1
12 月	345.9	316.2	29.7	223.6	213.5	10.1
2022 年						
1 月	308.4	294.5	13.9	191.6	182.3	9.3
2 月	234.2	253.8	-19.6	204.7	166.4	38.3
3 月	347.1	326.6	20.5	265.0	219.7	45.3

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27~表 36)。

六、三大经济体指标对比图

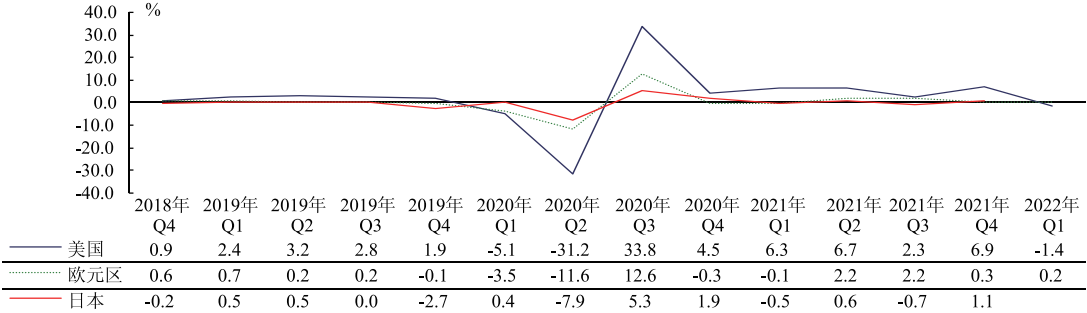


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

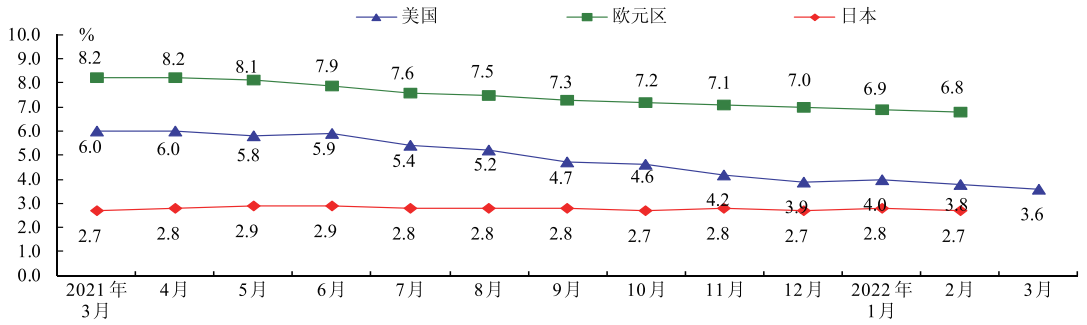


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

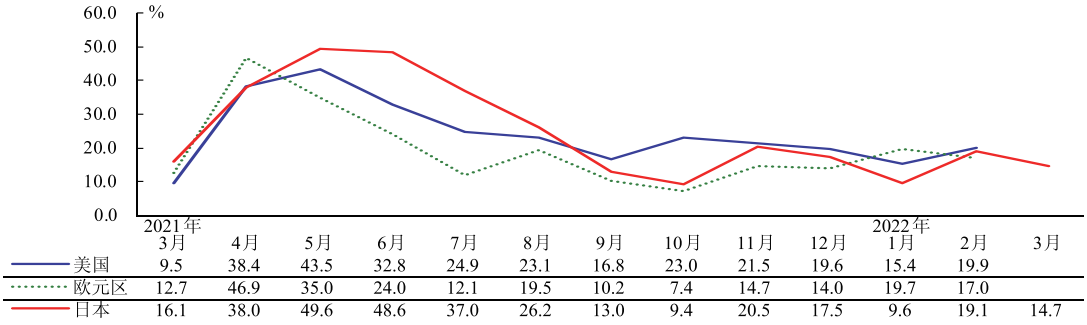


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

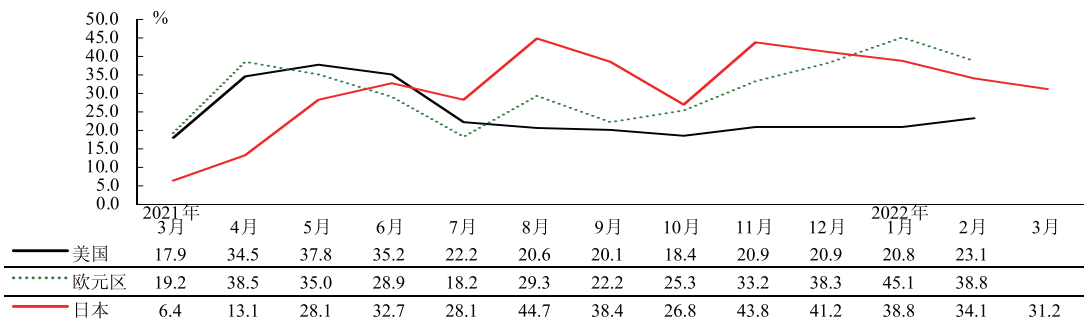


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1) The goals and tasks of China’s economic and social development in 2022

Yang Weimin

In 2021, China’s economic development achieved a good start in the “14th Five – Year Plan”, showing strong resilience in manufacturing, exports, private enterprises, and the digital economy. However, economic development is also facing “threefold pressure” of contraction in demand, supply shocks and weak expectations. To achieve the economic and social development goals in 2022, it must follow the spirit of the Central Economic Work Conference, promote fiscal, monetary, employment and other policies, and more scientifically and accurately control the epidemic. The main tasks of economic work in 2022 include nine areas: first is to stabilize macroeconomic performance; second is to stabilize market entities and ensure employment; third is to continue to deepen reform; fourth, in – depth implementation of the innovation – driven development strategy; fifth, firmly implement the strategy of expanding domestic demand; sixth, vigorously grasp agricultural production; seventh is to expand high – level opening up; eighth, continue to improve the ecological environment; ninth is to effectively protect and improve people’s livelihood.

(2) The long – term impact of China – US macro policy desynchronize in 2022

Zhang Yansheng

At present, factors such as the COVID – 19 epidemic, supply chain disruptions, soaring commodity prices, and supply and demand imbalances have led to a significant rise in inflation rates in the world’s major countries. In a stage of development in the future, it will enter a new stage of long – term association with inflation. This article believes that in 2022, China’s stable growth and the US anti – inflation macroeconomic policies will have a long – term impact, and there will be new changes in which the macroeconomic policies of China and the United States are not synchronized for a long time, the economic cycles of China and the United States are not synchronized, and the roles of China and the United States in providing public goods and safe assets to the world are not synchronized, therefore, it will bring about major and continuous changes in the global debt structure, the international monetary system, and the domestic labor market, thereby triggering gradual changes in the international structure and the world system. No matter how the world changes, doing own thing is always the most important thing. It needs to grasp the opportunity of China’s rejuvenation and building a community of shared future for mankind, and create a new situation; grasp the opportunity of the asynchrony between the Chinese and American economies to provide safe assets to the world; grasp the opportunities of China and America technology asynchronous to promote all – round international scientific and technological cooperation; grasp the opportunities of asynchronous financial development, and adhere to the general direction of finance serving the substantial economy; grasp the development opportunity of population quality dividend to resolve the challenge of aging.

(3) Ten variables affecting the evolution of the global pattern at present and in the future

Chen Wenling

In the context of the current changing international situation and the significant increase in the uncertainty of the world, it must grasp the whole, the overall situation and the essence from the various appearances and find those variables that affect the evolution of the world pattern; The Russian – Ukrainian war is a major variable affecting the current world pattern; the “sequela” of the COVID – 19 continues to affect the recovery of the world economy; the weak foundation of the world economic recovery is very likely to fall into recession again; high inflation will continue to push up the cost of production and living in some countries; increased financial risks may lead to a global financial crisis; high global debt increases the difficulty of implementing fiscal policy; the risks of global supply chain disruption and supply chain reconstruction are huge; the frequent occurrence of global disasters and the deterioration of the ecological environment pose a major challenge to human survival; political turmoil and profound adjustment and evolution of the geopolitical pattern affect the stability of the international society; The biggest variable affecting the world pattern is still the relationship between China and the United States. The cooperation between the two countries will promote the development of the world economy, while the confrontation between the two countries will have a huge impact on the world economy.

(4) The connotation and characteristics of the DEPA and the policy recommendations for China’s participation in international digital governance

Wang Jinbo

The Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) brings new paths, models and opportunities for China to participate in

regional and global digital governance. Compared with the US – style digital trade template represented by the USMCA, the US – Japan Digital Trade Agreement, and the e – commerce chapters of regional trade agreements such as the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans – Pacific Partnership, DEPA is more open and inclusive. Focusing on the latest international rules and the development trend of global digital governance, it is necessary for China to apply for DEPA as an opportunity to properly handle the relationship between digital sovereignty, national security and the free flow of cross – border data, and at the same time, and it should make overall consideration and overall design for rules adaptation issues in new technology fields such as non – discriminatory treatment of digital products, sources of Code and algorithms, interactive computer services, location of computing facilities and financial service facilities, open government data, digital services tax, intellectual property and digital asset protection, digital trade dispute settlement mechanisms, new topics, new provisions, artificial intelligence and fintech, which can create favorable conditions for China’s subsequent participation in larger – scale and higher – level regional trade agreements, digital trade agreement negotiations, and global digital governance.

(5) The current situation of industrial subsidies in China and the problems and reform measures in connection with the CPTPP rules

Zhang Xiuqing

China has promoted the process of industrialization through the industrial subsidy policy. However, with the passage of time, as the international economic and trade rules have higher standards, wider scope and stronger constraints, China’s industrial subsidy policy must be adjusted to adapt to it. In September 2021, China formally applied to join the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans – Pacific Partnership (CPTPP), and the issue of industrial subsidies is one of its focuses. China’s industrial subsidies have the characteristics of wide subsidy coverage and rapid growth, various subsidy methods, and high concentration of industries and enterprises. In order to benchmark CPTPP rules, this paper sorts out the core contents of CPTPP related to industrial subsidy reform and summarizes the main features, including highlighting the problems of state – owned enterprises, expanding the scope of subsidy application, lowering the threshold for damage determination, and improving transparency requirements. On this basis, this paper studies the inconsistency between China’s industrial subsidies and CPTPP and the reasons for their formation, and finally puts forward the main measures for subsidy reform on how to connect with the CPTPP rules.

(6) The problems to be solved and suggestions before entering the forefront of innovative countries in 2035

Wang Chengren

In 2006, the then Chairman Hu Jintao proposed to build an innovative country at the National Science and Technology Conference, and then, a series of national strategic plans have taken the construction of an innovative country as an important content. The “14th Five – Year Plan” and the outline of the 2035 long – term goals put forward the goal of entering the forefront of innovative countries by 2035. In recent years, my country’s construction of an innovative country has achieved positive results, but it still faces bottlenecks such as weak basic scientific research, poor innovation chain, poor innovation environment, insufficient innovative talents, insufficient innovation vitality, and lagging standards and rules. In the deep adjustment of the international political and economic structure, the United States has normalized its strategic containment of China, and the source of scientific and technological innovation has shifted from oversea to domestic, and in the context of intensified competition in technology, industrial chain, and standards and rules, to achieve the goal of entering the forefront of an innovative country, it is necessary to transform the innovative development model, make up for the shortcomings of basic scientific research, and establish a market application – oriented R&D promotion mechanism, build a layered and collaborative enterprise innovation subject structure, create a scientific research environment with effective incentives and active thinking, carry out high – level international cooperation and innovation, and lay a solid foundation for high – quality development and the construction of a modern country.

(7) The status quo and prospects of Overseas Chinese Chambers of Commerce’s participation in the joint construction of the “Belt and Road”

Liu Le

In the multi – co – construction pattern of the “Belt and Road”, Chinese personnel stationed abroad and overseas Chinese associations are important social resources that can be tapped. At present, as an important force of Chinese personnel stationed abroad and overseas Chinese associations, the Overseas Chinese Chamber of Commerce, based on its own characteristics and advantages, plays the important role of information hub, collective representative, cooperation platform and image ambassador in the process of participating in the construction of the “Belt and Road”. In the future, it can promote communication and coordination between overseas Chinese chambers of commerce and deepen mutual support between overseas Chinese chambers of commerce and other overseas Chinese associations, strengthen the exchanges between overseas Chinese chambers of commerce and overseas chambers of commerce in related countries, multinational chambers of commerce with multinational members, and other types of chambers of commerce such as the International Chamber of Commerce, optimizing the multiple relationships between

overseas Chinese chambers of commerce and the host country government, enterprises and society, as well as coordinating the establishment of a multi – party cooperation mechanism to connect with overseas Chinese chambers of commerce and other aspects to carry out related work , in order to improve the level and ability of overseas Chinese chambers of commerce to cooperate with China ’ s economic diplomacy , and jointly promote the high – quality development of the “ Belt and Road ” .

(8)SCO Regional Economic Cooperation : Driving Forces, Obstructing Factors and Path Choices
Gao Hanxun

Over the past 20 years since SCO establishment, member States with obvious differences in national conditions, national strength, resource endowments, and economic structures has achieved harmonious coexistence, mutual benefit and win – win, and connectivity has been steadily advanced, economic and trade cooperation has been improved and upgraded, the driving factors are the common aspirations of member states to maintain regional prosperity and stability, the improvement of institutional arrangements for regional economic cooperation, and the joint leadership of the founding powers. At the same time, due to factors such as unclear priority cooperation direction, insufficient mechanism design, and overlapping with other international economic cooperation mechanisms, the SCO economic cooperation also faces prominent problems such as low attention, inconsistent regulatory standards, and low level of facilitation. This paper analyzes and believes that value cognition, institutionalization and geopolitics are important variables that affect the SCO economic cooperation, looking into the future, the SCO ’ s strengthening of economic cooperation needs to clarify the basic positioning of economic cooperation, establish priority development directions and goals, build institutional arrangements that conform to common interests, and strengthen the role of China – Russia “ twin engines ” .

(9)Research on optimizing kinetic energy mechanism of Business environment from the perspective of government governance
Zhu Haihua , Chen Liuqin

The business environment is an inherent requirement for achieving high – quality economic development and a key breakthrough for achieving orderly economic and social development. The business environment is a notable sign of the modernization of the governance system and an important manifestation of the government ’ s governance capabilities. After expounding the development process of the business environment, this paper sorts out the government governance logic in the optimization of the business environment, and proposes the “ macro kinetic energy ” and “ micro mechanism ” in the optimization of the business environment. The macro kinetic energy is mainly based on the interaction between the central government and local governments, emphasizing that the “ central and local ” game mechanism is an important force in promoting the optimization of the business environment. The micro – mechanism focuses on the specific mechanism of the government ’ s promotion of the optimization of the business environment, it means that the government strengthens the construction of the public governance system, adheres to the governance goal of putting public interests first, and creates a good ecological pattern of “ government – market – society ” harmonious coexistence, boosting the business environment optimization. The two – dimensional combination of “ macro kinetic energy ” and “ micro mechanism ” means that the government, as the main body of governance, under the drive of macro system design, optimizes the benign interaction pattern of multi – subjects by creating multiple governance mechanisms in specific governance practices, so as to provide building a high – quality business environment provides sufficient optimization momentum.

(10) Mission and innovative development suggestions for the construction of China ’ s new high – end think tanks in the new era
Ma Jianrui , Cao Jianhai

Today ’ s world is undergoing complex and profound changes. As an important part of a country ’ s soft power and a source of ideas, think tanks are constantly innovating with the development of the economy and society, the emergence of emerging technologies and the transformation of industries. In the new era, the construction of new high – end think tanks in China must grasp the trend characteristics of comprehensive socialist modernization entering a new journey, and adapt to the new requirements of high – quality development, digital transformation, cross – border integration and public diplomacy, etc. and use a comprehensive, dialectical, and long – term perspective to accurately analyze and grasp the domestic and foreign situations, and integrate own work into the party and the country ’ s great cause and undertakes the mission of advising the party and the government on scientific decision – making, providing intellectual support for the realization of the modernization of the national governance system and governance capacity, and gathering wisdom to further enhance the country ’ s soft power. In order to better fulfill its mission, the new high – end think tank must adhere to its original mission, adapt to the requirements of the times, fully communicate and negotiate, synchronize modernization construction, continue to tap potential, fight harder, and strive to be a decision – making and consulting agency for “ the one who cares about the country ” , and contribute greater wisdom and strength to opening a new chapter of socialist modernization.

Editor : Yang Yuge