

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 ·

- 中国构建统一大市场是稳定全球供应链的战略举措 黄奇帆 (5)
- 供应链再认识 丁俊发 (11)
- 发挥好外贸出口竞争优势 赢得国际竞争的主动 霍建国 (24)

· 国际经济 ·

- 共建“一带一路”对构建新发展格局的作用 倪红福 向迪 王文斌 (31)
- 新时期沿边省区经济高质量发展评价与路径研究 李光辉 孙浩骐 (41)
- 金融支持先进制造业发展的问题与对策研究
——基于国际比较的视角 杨白冰 纪晗 (52)
- RCEP 与东亚经济发展 潘雨晨 张蕴岭 (61)
- 立足国情 系统推进我国绿色金融高质量发展 刘 丹 廖振宇 (67)

· 对接 CPTPP 规则 ·

- 我国加入 CPTPP 面临的主要机遇和重大挑战 徐长春 侯胜东 (74)
- 我国劳工标准对接 CPTPP 规则的挑战与举措 刘小鸽 (85)
- 对接 CPTPP 完善中国竞争规则基础制度的建议 刘向东 (93)
- 我国外商投资政策与 CPTPP 投资规则的比较及对接建议
孙晓涛 (102)

· 区域经济 ·

唱好杭甬“双城记”的六个关键问题

黄 勇 潘毅刚 王 琳 柯 敏 (111)

· 名人观察 ·

建立全国统一电子病历制度的意见

毕井泉 (117)

· 新书推介 ·

坚持科技创新开放合作 提升技术创新和供给能力

江小涓 (118)

探讨数据要素重要作用 洞察数据业历史地位

——《第四产业，数据业的未来图景》书评

许宪春 (121)

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心 (124)

CONTENTS

Building a unified national market in China is a strategic measure to stabilize the
global supply chain *Huang Qifan* (005)

Re – understanding of supply chain *Ding Junfa* (011)

Give full play to the competitive advantage of foreign trade export and win the initiative
of international competition *Huo Jianguo* (024)

The role of co – construction of the “Belt and Road” in building a new development paradigm
Ni Hongfu, Xiang Di, Wang Wenbin (031)

Evaluation and path research on high – quality economic development of border provinces
in the new era *Li Guanghui, Sun Haoqi* (041)

Research on the problems and countermeasures of financial support for the development
of advanced manufacturing industry
——Based on the perspective of international comparison *Yang Baibing, Ji Han* (052)

RCEP and East Asian Economic Development *Pan Yuchen, Zhang Yunling* (061)

Based on the national conditions and system advance the high – quality development
of China’s green finance *Liu Dan, Liao Zhenyu* (067)

Major opportunities and major challenges facing China’s accession to CPTPP
Xu Changchun, Hou Shengdong (074)

Challenges and measures of China’s labor standards connecting with CPTPP rules
Liu Xiaoge (085)

Suggestions on improving the basic system of China’s competition rules by
connecting with CPTPP *Liu Xiangdong* (093)

Comparison and docking suggestions of China’s foreign investment policy and CPTPP
investment rules *Sun Xiaotao* (102)

Six key issues to promote Hangzhou – Ningbo’s “A Tale of Two Cities”
Huang Yong, Pan Yigang, Wang Lin, Ke Min (111)

Main Indicators of World Economy (124)

中国构建统一大市场 是稳定全球供应链的战略举措

黄奇帆

摘要：从市场规模和结构而言，超大规模单一市场是中国的突出优势。这一市场仍在持续发育形成过程中，需要持续深化改革，进一步把优势发挥出来，推动市场由大到强转变。本文认为，构建统一大市场的实质是要打通制约经济循环的关键堵点。主要是：地区间过度竞争产生的负面效应；城乡二元架构导致的市场分割；部分领域行政配置资源的色彩仍然浓厚；物流体系不够畅通以及物流费用居高不下；部分行业的人为限行、限购等政策性梗阻；技术标准滞后导致的需求抑制，产生了所谓的产能“过剩”；要素市场化改革亟须提速；国有经济内外循环需要加快畅通。中国市场是稳定全球供应链的基本盘。首先，跨国公司产地销和销地产是应对供应链不确定性的理性选择；其次，中国经济是稳定全球产业链供应链的关键力量。

关键词：统一大市场 经济循环 全球供应链

作者简介：黄奇帆，重庆市原市长、第十二届全国人大财经委副主任委员。

一、超大规模单一市场是中国的突出优势

就市场规模而言，中国人口有 14.11 亿人，占全球总人口的比例接近 20%。从这个意义上讲，如果某一类产品中国无法自给，要依靠进口，就会立刻在全球产生 20% 的市场需求；如果某一类产品中国可以自给自足，就相当于覆盖了全球 20% 的市场份额，再加上一部分产品出口海外，假设出口份额占到全球的 10%，就等于中国供给了全球市场的 30%。从这个意义上讲，西欧最发达的德国、法国、英国，人口都在 6 千万到 8 千多万人，仅占全球人口总量的 1% 左右，即使加上其他高收入国家，如日本的 1.26 亿人、美国的 3.3 亿人，整个高收入国家的总人口也就在 12.15 亿人左右，而中国一个国家的人口就有 14.11 亿人，对全球供需格局的影响比高收入国家整体还大。

就市场结构而言，中国是一个单一的大市场。单一市场是指法律体系统一、税务体系统一、商业规则统一、语言文化统一的市场。在中国这个典型的单一市场，遵守的是中华人民共和国的法律体系，汉族人口在中国人口民族结构中占主体地位，占中国总人口的 91.11%，各民族和谐、稳定、均衡发展，汉语作为官方语言，全国通用，商业规则和市场环境大体一致。中国的市场结构与印度、欧盟等国家和地区都不一样。例如，印度说起来是一个拥有 14 多亿人口的大国，但实际上可以说是一

个碎片化的“散装”市场。印度自称有 29 个邦和 7 个中央直辖区（包括中印边境印占区——所谓的“阿鲁纳恰尔邦”和查谟—克什米尔地区），^① 每个邦都拥有较大自治权，在宪法之外还有各自的法律体系和商业规则，各邦之间要素、商品的流动面临重重壁垒；印度有 100 多个生活习惯各不相同的民族，其中人数最多的印度斯坦族也仅占总人口的 46%；印度的宗教信仰种类繁多，包括印度教、伊斯兰教、基督教、锡克教、佛教等，各个宗教之间关系错综复杂；印度还通用多种语言，有 121 种语言的使用人口都在 1 万人以上，印地语为全国使用人数最多的语言（约 33% 的人口使用），英语系全国性通用语言（约 12% 的人口使用），另外，官方承认的地方性语言还多达 20 余种。此外，印度还残存着等级森严的种姓制度，将人分为五等，不同等级的人群之间也不是统一的市场。可以说，印度是由 30 多个大大小小的“散装”市场构成的。

正是中国具有超大规模的单一市场加上门类齐全的制造业体系，造就了中国工业独一无二的强大竞争力，会对全球供需格局造成巨大影响，进而带来原材料价格、全球分工、产业配套等一系列剧烈变化，最终体现在产品价格上，出现中国“买什么什么贵，做什么什么便宜”的现象。一国的竞争优势大致有以下几种：因技术领先形成的技术优势，因劳动力供给充足、成本低廉而形成的劳动力比较优势，因货币是全球货币而形成的金融优势，因某种资源禀赋优质而具备的资源优势，以及油电煤气运等各类要素成本上的比较优势，等等。而中国工业制造业最大的竞争力就在于其规模优势。

传统观念认为，中国制造业的核心竞争力源于劳动力成本。这固然有道理，但实际上劳动力成本在制造业总成本中的占比一般在 10% 左右，劳动力成本高一点或低一点只能影响总成本几个百分点。而一旦形成规模效应，就能够大幅摊薄制造业的各项成本：一是研发成本。随着产品产量的增加，均摊到每一件产品上的科研成本就会大幅下降，企业也就能投入更多资金进行原始创新、科研开发。二是固定投资成本。生产制造需要投入厂房、生产线、设备等固定成本，产量规模越大，单位成本就越低。三是物流成本。四是市场开发成本。五是原材料采购成本。而且，一旦形成规模效应，劳动力成本也会被摊薄。所以，从这个意义上讲，规模优势可以影响到整个制造业成本的 30% ~ 40%，一旦达到了充分的规模，就可以把价格压低 30% ~ 40%。一类产品只要中国能够生产，马上就能够大幅度压低同类产品售价，这是中国超大规模单一市场的威力所在。美国一些企业和政客很难理解为什么中国产品这么便宜，所以总是对中国企业展开所谓的反倾销调查。实际上，他们不理解中国市场的特征。倒是那些在中国投资的跨国公司尝到了甜头，一直看好中国市场，即使在新冠肺炎疫情冲击下，还加大对中国的投资。从这个意义上讲，那些鼓吹与中国“脱钩”的想法是短视的。

二、构建统一大市场的实质 是要打通制约经济循环的关键堵点，推动中国市场由大到强转变

中国超大规模单一市场不是天生就有的，而是仍在持续发育形成的过程中，需要继续深化改革，进一步把优势发挥出来。《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》从总体要求、市场基础制度规则、市场设施、要素和资源市场、商品和服务市场、市场监管、市场竞争和干预、组织实施保障等方面共提了 30 条意见。笔者认为，其核心意图是进一步打通制约经济循环的关键堵点，推动形成全国大致一致的市场环境，推动中国超大规模单一市场由大到强转变。从现实看，当下至少

^①商务部：《对外投资合作国别（地区）指南：印度》，2020 年版，第 4 页。

有八个方面的体制性、基础性问题，形成了国内市场大循环的堵点。

（一）地区间过度竞争产生的负面效应

在经济学界，地区间的相互竞争、比拼经济增速和规模被认为是中国经济持续高速增长的内在动力之一。这种地区竞争犹如市场竞争，是一个无形的指挥棒，驱动着地方政府加快基础设施建设、改善营商环境、出台优惠政策招商引资，等等，这些都是地区竞争带来的积极效应。但地区竞争也有负面效应，各地为了本地生产总值（GDP）和税收，拼命上项目，加上产业总体上处于低端环节，以致出现了较大范围的低水平重复建设。基于同样的逻辑，地方政府总是倾向于保护本地企业，甚至保护落后产能，阻碍了市场优胜劣汰功能的发挥，产能过剩此起彼伏。近年来，随着供给侧结构性改革的推进，这种现象有所减少，但仍然在一定范围内客观存在。

（二）城乡二元结构导致的市场分割

这表现在要素方面，劳动力在城乡间、区域间的流动仍受制于户籍制度的束缚，农村的建设用地像城市建设土地那样，实现同地同权同价的机制还在探索。在商品服务方面，受制于监管能力的差异，一些地方农村流通的商品与城市同类商品看上去很像，但质量标准差得很远，部分甚至就是假冒品牌、伪劣商品。在交通物流、市场设施和公共服务等方面，城乡之间差距比较显著，制约着商品、要素的自由流动，反过来加剧了发展的不平衡。

（三）部分领域行政配置资源的色彩仍然浓厚

中国的市场经济是由计划经济转型而来，尽管经过 40 多年的改革开放，社会主义市场经济体制日益完善，但有一些领域计划或行政色彩依然浓厚，制约着市场配置资源决定性作用的发挥。比如在能源领域，油气进出口仍然高度管制。中国是能源进口和消费大国，却在能源定价上缺乏话语权，这与我们的高度管制政策有关。再比如在电力领域，直到 2021 年出现大规模“电荒”了，煤电上网电价才逐步放开。此外，还有一些领域存在不同程度的“玻璃门”“弹簧门”现象，一些领域的市场准入，不同地方的政策各不相同，企业在一个地方能注册，但换个地方就不行。

（四）物流体系不够畅通，物流费用居高不下

2020 年中国社会物流总费用占 GDP 的 14.7%，显著高于全球平均水平。而美国的物流费用只有 GDP 的 7.4%，欧洲、日本的物流费用为 6%~7%，甚至连东南亚发展中国家也只有 10% 左右。中国物流成本偏高已是社会共识。总体而言，中国的物流业效率偏低，没有形成畅通的物流体系。其中的重要原因有：一是铁路运量比重低。中国铁路运量目前仅占总运量的 9.5%（美国铁路运量占总货运量的比重为 20%），公路、水路分别占 74.3%、16.2%。一般来说，铁路运输的成本是高速公路成本的 1/3，如果把铁路运量比重提高到 15%~20%，将有效降低物流成本。二是公路收费高。中国高速公路往往收费几十年了，已超过收费期限但仍在收费；而发达国家的高速公路一旦建设—经营—转让（BOT）收费特许权期满，就停止收费。三是缺少铁路、公路、水路多式联运，无缝衔接的基础设施软硬件运行条件。

（五）部分行业存在人为限行、限购等政策性梗阻

过去几年，持续推进的供给侧结构性改革在化解部分行业的过剩产能方面取得了显著进展，但仍有不少行业受到限购、限行、限牌照等简单的政策手段的限制，一些本来可以满足的需求得不到释放。比如汽车行业，根据中国汽车工业协会的数据，2019 年我国汽车产销分别完成 2572.1 万辆和

2576.9 万辆，尽管产销量继续蝉联世界第一，但同比分别下降了 7.5% 和 8.2%，有消费萎缩的迹象。根据世界银行的数据，2019 年每千人拥有汽车量美国为 837 辆、德国 589 辆、日本 591 辆，甚至一些亚洲国家，如马来西亚为 433 辆，而中国仅有 173 辆，应该说中国的市场前景十分广阔。但之所以出现汽车消费不振，一个重要原因在于中国有很多限制汽车消费的政策。在一些地方，老百姓明明有很强的购车需求，却因为限号、限牌政策而买不了车。如果放开汽车消费，使得中国每千人拥有汽车量能达到发达国家 50% 的水平，不仅可以满足市场消费需求，还可以倒逼城市改造交通设施、扩建立体停车库等。事实上，现在一些城市写字楼已经出现产能过剩，而楼房型的立体停车库几乎是空白，将部分过剩的写字楼改造成立体停车库，既可拉动消费，又可平衡市场。

（六）技术标准滞后抑制了需求，产生了所谓的产能“过剩”

以钢铁业为例，钢铁及其工业制造能力是一个国家重要的基础性工业能力。一方面，中国是当今世界钢铁装备生产线产能最大，却因产能过剩利用率最低的国家；另一方面，中国又是全球钢铁蓄积量不足，废钢炼钢循环经济比重偏低的国家。据工信部的数据，2019 年全国生铁、粗钢和钢材产能分别为 8.09 亿吨、9.96 亿吨和 12.05 亿吨，同比分别增长 5.3%、8.3% 和 9.8%，产能增长较快，已有再度“过剩”的迹象。注意到在生产端，经过上一轮“去产能”，污染的、技术落后的、规模较小的产能都已经去掉了，现存的产能在世界上都算是比较先进的。在消费端，尽管来自建筑业的钢材需求占比已超过 40%，但潜在的需求空间仍然较大：一是目前中国钢结构产量仅占国内钢产量的 7% ~ 8%，而欧美等国家（地区）这一比重约为 40%，提高各类建筑中的钢结构比重将显著扩大钢材需求。二是目前中国房地产用钢量为每平方米 40 ~ 50 公斤，而发达国家已达每平方米 150 公斤；中国每年新建 10 多亿平方米的房屋，如果能在建设标准中适度提高房屋用钢比重，甚至推广使用钢结构建筑，使每平方米建筑用钢达到 150 公斤，一年可以多使用 1 亿多吨钢材，有助于消纳这些先进的“过剩”产能。三是现在的钢筋混凝土房屋一般寿命为 30 年，钢结构房屋寿命可以长达 70 ~ 100 年，提高建筑用钢标准、推广使用钢结构，可以大幅提升房屋质量、延长房屋寿命，形成废钢炼钢的循环经济，也有利于抗震减灾，一举多得。

（七）要素市场化改革亟须提速

改革开放以来，我们不仅建立了极为丰富的消费品市场和生产资料市场，像土地、劳动力、资本、技术等生产要素市场也得以发育并茁壮成长。但由于种种原因，这些生产要素市场在运行过程中不同程度地存在行政干预过多、市场化运作不畅、资源配置效率不高等问题。尽管中央文件屡有提及，但受思想观念障碍和利益固化藩篱的羁绊，这些年来的改革进展缓慢。2020 年 3 月 30 日，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》发布。这份重磅文件提出了许多生财型、聚财型和资源优化配置型改革，既具有针对性和前瞻性，又具有极强的战略意义。比如，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，以及放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度等措施有利于提升要素流动性，有利于引导各类要素协同向先进生产力集聚。

（八）国有经济内外循环需要加快畅通

2019 年，中国企业国有资本权益总额为 64.9 万亿元，99% 的股权资本是工商产业型资本投资公司的资本，总资本回报率和全要素生产率都不高。要按照十八届三中全会提出的“组建国有资本投资、运营公司”要求，推动混合所有制经济发展，可从现有产业型国有资本投资公司总盘子中划转出

价值 10 万亿元左右的股权资产来组建若干个国有资本运营公司，让这些运营公司像新加坡淡马锡公司、美国巴菲特的投资公司或者像私募基金那样专注另类投资、股权投资，既可以参股民营、外资企业，也可以参股地方政府或地方国有企业，使国有资本在国民经济运行中发挥更大影响力、带动力和控制力。如果这 10 万亿元的投资能实现年化回报率 10%，每年就会有上万亿元左右的收益，可以为国家安全、公共服务等需要国有资本进入的领域提供持续稳定的资金来源。从而打通国有经济与民营经济的资金循环，有利于推动混合所有制改革，激活经济全局。

三、中国市场是稳定全球供应链的基本盘

（一）跨国公司“产地销”模式和“销地产”模式是应对供应链不确定性的理性选择

最近一段时期，关于经济全球化有各种观点，有人以新冠肺炎疫情冲击为由提出全球化该转向了，供应链要近岸化；有人以俄乌冲突为由认为全球化终结了，新冷战开始了；有人以个别国家搞的“逆全球化”为由表示全球化要倒退了。总之，无非是说，过去以水平分工为代表的全球化到头了，碎片化了，全球供应链要大调整。这些观点听起来挺吓人。对此，我们应该看看跨国公司是怎么安排供应链的，又是怎么应对供应链不确定性的。实际上，全球化从来就不是一帆风顺、直线发展的，总是在曲折中上升的，总是有各种不确定性。跨国公司应对种种不确定性基本上有两个确定性的策略。

一种是“产地销”模式，就是在一个地方生产产品后面向全球市场销售。在这种模式下，一般需要当地营商环境符合五个条件：一是当地产业链配套比较齐全，更容易形成各种产业集群；二是交通、物流、电力等基础设施条件优越；三是劳动力素质高、成本低，且足够充裕；四是开放条件好，企业进行进出口贸易非常便利；五是当地的教育、医疗、卫生、文化等公共服务配套齐全。企业在当地生产出产品后，一部分覆盖本地市场，一部分销往全球市场。比如，苹果手机有一半出自在中国郑州的富士康，2021 年出货将近 1 亿台手机，其中近 2000 万台在中国销售。这背后是围绕着富士康，郑州做了大量的产业配套，集聚了零部件供应商、运输企业、其他组装环节厂商等，甚至为富士康设立了综合保税区，形成了超千亿的电子信息产业群。

另一种是“销地产”模式，即在主要的销售市场组织生产，直接满足当地需求。这就需要当地市场足够大。与在别地生产后通过进口来满足当地市场的模式相比，“销地产”至少有四个优势：一是可以绕开进口保护关税的限制；二是由于在销售地组织生产，自然降低了物流成本；三是可以更加及时准确的掌握市场信息，根据客户需求调整产品设计，更加敏捷地满足客户需求；四是由于在当地组织生产，税收、利润和 GDP 都留在了当地，产生的就业也都是当地的，自然形成与当地政府的良性互动，也更容易减少各种非贸易壁垒。比如，2021 年美国通用汽车全球销售 600 万辆，在中国的工厂每年生产 300 万辆，销售 290 万辆，是典型的销地产。通用在中国设厂不仅可以规避中国对进口乘用车的高额关税和其他非关税壁垒，还可以通过占领中国市场，持续不断地研发适合中国消费者偏好的产品，使其得以更好地适应与其他车企在全球的竞争。当然，随着中国持续扩大开放，关税和非关税壁垒正逐步减少，而贴近中国消费者，以中国销售来为其高额研发“融资”，进而维系全球竞争力是很多跨国企业的首要考虑。

跨国公司选择上述两种模式是精心计算的结果，也是考虑了各种不确定性后的理性选择和最佳方案。因为这两种模式可以在很大程度上消弭各种不确定因素带来的冲击。比如“产地销”模式，苹果和富士康之所以选择郑州作为生产组装基地，是因为那里的劳动力资源丰富，物流和相关产业配套较好，政府的营商环境不错，是经过系统考察、精心计算后的决策，而绝不是随意的冲动投资。同样

的，通用之所以选择上海等地作为销地产的基地，也是因为可以近距离获得客户，而获得客户是应对一切不确定性的最大确定性。所以综合这两种模式，我们反过来思考全球化，未来只要人类社会各种消费需求在不断增长，跨国的贸易与投资就不会停滞，还会继续增长，只不过将会以更加集约、更加经济的方式来呈现。

（二）中国经济是稳定全球产业链供应链的关键力量

之所以说中国经济是稳定全球产业链供应链的关键力量，是因为中国是世界上独一无二的超大规模单一市场。“产地销”模式和“销地产”模式在中国都可以得到充分施展。事实上，与一些国家和地区的“碎片化”“散装化”市场不同，超大规模单一市场加上门类齐全的制造业体系，造就了中国独一无二的强大竞争力，进而造就了不会轻易被撼动的全球供应链和产业分工格局。加上中国政府一直不遗余力地扩大开放，对标高标准经贸规则，打造市场化法治化国际化营商环境。对跨国公司而言，在中国对中高端产品实行“销地产”“产地销”要比搬离中国划算得多，这也是为什么特斯拉在上海新冠肺炎疫情之下，仍然宣布扩大在华产能的重要原因。

同样值得一提的是，2021年1月1日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式生效。这是目前覆盖人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力的自由贸易协定。RCEP 15个成员国的人口总量、GDP总量、区域内贸易总额均占到全球总量的30%左右。作为全面、高标准、开放包容、平衡互惠的经贸协定，RCEP达成了关税减让、原产地规则、贸易便利化、服务市场准入、投资负面清单、电子商务规则、知识产权保护等多项重要成果。它的实施，将在更大范围内帮助跨国公司推广复制“产地销”“销地产”模式，进而扩大区域贸易投资规模，促进产业链供应链深度融合，助推区域内经济体包容均衡发展。从这个角度看，美国最近联合十几个国家推出的“印太经济框架”（IPEF），意图推动产业链供应链去中国化，是不得人心的、不会成功的。目前IPEF 14个成员国中，除了美国、印度和斐济外，其他11个国家都是RCEP成员国，而中国恰恰是这11个国家的最大贸易伙伴。中国与其他RCEP国家的产业链供应链联系只会更紧密，这绝不是中国自己的一厢情愿，而是与成员国家互利共赢的结果，也是跨国公司内在经济利益驱动的逻辑使然。美国现在临时拼凑这个小团伙，其实质是要撕裂这个大市场，服务于美国政府少数人的利益。企业家的国王是市场，不是政治家。因此，美国这个计划注定要落空。

最后，笔者想强调一点：最近三四十年，世界经济的重心开始东移，从欧美逐步移到亚洲。1980年时亚洲的GDP占世界的20%，2019年已达到36%。尽管目前亚洲还不是世界经济的中心，但是亚洲经济占全球的比重、份量不断地加重。未来一二十年，这个趋势不会改变。亚洲的抗灾复苏能力比欧美强，而俄乌冲突主要影响的是欧洲。新冠肺炎疫情后，笔者也相信包括中国在内的日本、韩国、新加坡等亚洲国家的经济也会率先复苏。从过去30年的周期看，除1998年亚洲金融危机前后的三年互有高低外，几乎每一年亚洲的GDP增长率都高于全球一个百分点以上，平均高出近两个百分点。预计到2030年时，亚洲GDP占世界经济的比重将进一步达到40%以上。所以，未来十年，如果全球供应链布局有什么调整的话，亚洲地区的供应链将更加完整、更具韧性。

责任编辑：郭 霞

供应链再认识

丁俊发

摘要：供应链可以极大地改变一个国家的经济发展方式、产业发展方式、城市发展方式和企业发展方式，对经济从粗放经营到集约经营的转变作出不可估量的贡献。在国内外复杂多变的严峻形势下，确保产业链供应链的畅通与安全，关系到企业的生存与发展，关系到国民经济全局。应利用信息网络等现代技术，推动生产、管理和营销模式变革，重塑产业链、供应链、价值链，从扩张性供应链到收缩性供应链、从经济性供应链到安全性供应链、从企业供应链到国家供应链、从传统供应链到数智供应链、从供应链大国到供应链强国。应提升产业链供应链的现代化水平，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链，使供应链成为落实新发展理念的重要举措、供给侧结构性改革的重要抓手、引领全球化提升竞争力的重要载体，实现降本、增效、提质的根本目的，真正成为 21 世纪的一座“金矿”。

关键词：物流 供应链 国家战略

作者简介：丁俊发，商务部现代供应链专家委员会成员、研究员、享受国务院政府特殊津贴。

受中美贸易战、新冠肺炎疫情、俄乌军事冲突影响，世界正加速演变，其演变的深度、广度、强度前所未有，力量对比、地缘政治、治理结构、发展动力都在发生变化，但和平与发展的总趋势、经济全球化、发展模式多元化永远不会改变。

站在历史的十字路口，必须闯很多关，其中就有供应链的“关卡”。有观点认为现在是“全球性供应链大战”，这说得一点也不过分，谁控制了供应链，谁就可以赢得世界。中国“十四五”规划提出，“坚持经济性和安全性相结合，补齐短板、锻造长板，分行业做好供应链战略设计和精准施策，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链”。2017 年国务院办公厅印发《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》指出，“推进供应链全球布局，加强与伙伴国家和地区之间的合作共赢，有利于中国企业更深更广融入全球供给体系，推进‘一带一路’建设落地，打造全球利益共同体和命运共同体。建立基于供应链的全球贸易新规则，有利于提高中国在全球经济治理中的话语权，保障中国资源能源安全和产业安全”。如果说“提升产业链供应链现代化水平”是中国的发展目标，那么确保全球产业链供应链的畅通与安全则是全世界各国，特别是发达国家的共同目标。在目前形势下，全球产业链供应链重组在所难免，就看谁能取得更多的话语权。

何为供应链，如何运作供应链，特别是在国内外形势复杂多变的环境下，如何正确认识和科学把控供应链，关系到企业生存与国民经济全局。

一、重新认识供应链

（一）供应链理论的提出与发展

供应链是西方经济学概念，是 20 世纪 80 年代许多专家对企业管理研究的最新理论成果。在 80 年代前，人们根据现代经济学鼻祖亚当·斯密的社会分工理论与现代管理学之父彼得·德鲁克的企业管理论，组织企业生产经营和推进全球化生产，开创了一个新时代。但人们发现，分工的深化大大降低了生产产品的转型成本，然而，随着分工的深化，经济活动中交易关系愈频繁，相互依赖关系愈加深，交易成本也就随之增加。诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯指出，到 20 世纪 70 年代末，美国国民收入中有近 50% 属于交易费用。企业家对“纵向一体化”管理模式以及“大而全，小而全”的企业战略进行反思，提出“横向一体化”的思维，认为只有同时整合企业外的资源，实现流程再造，才能取得竞争优势。80 年代初，迈克尔·波特在《竞争优势》中提出了“价值链”概念，强调企业与其战略相关的各个环节都是价值活动的整体，把供应商、生产商、销售商、服务商连成一个整体的商业运作模式，是一条供应链。90 年代初，英国经济学家马丁·克里斯多夫提出，“市场上只有供应链而没有企业”“真正的竞争不是企业与企业之间的竞争，而是供应链和供应链之间的竞争”。

全球性投资与贸易自由化的结果，必然出现全球供应链。一个产业不再拘泥于一国之中，而是横卧在各国之间，由此改变了产业的组织形式。产业链条上外包的大规模出现，使企业管理更加扁平化，全球供应链管理成为企业管理的重要内容，甚至是最重要的内容。美国经济学家史蒂文斯认为，“通过增值过程和分销渠道控制从供应商的供应商到用户的用户的流就是供应链，它开始于供应的源点，结束于消费的终点”。美国另一位经济学家伊文思认为，“供应链管理是通过前馈的信息流和反馈的物料流及信息流，将供应商、制造商、分销商、零售商，直到最终用户连成一个整体的模式”。知名经济学家吴敬琏指出，最近 30 多年来，全球制造业、流通业、农业发生了革命性的变化。这种变化的核心内容，是由于分工的高度和信息网络技术的迅猛发展，使企业之间的竞争演变为供应链之间的竞争，也使许多企业从单个企业生产和销售活动的组织者演变为链条的组织者和集成商。

1998 年美国物流管理协会将物流定义为供应链活动的一部分，成为物流管理向供应链管理发展的真正开端。美国麻省理工学院教授迈克尔·哈默提出：“供应链是 21 世纪最后一块未被开发的商业金矿！”供应链管理也在 2001 年被《财富》杂志定位为 21 世纪的四大战略资源之一。如果说 20 世纪 80 年代以前的供应链发展突出表现在全球分工下的协调管理，那么 80 年代以后的供应链更侧重于技术创新，全球供应链发展逐渐向数字化、智慧化、绿色化、低碳化和区块链技术应用发展，供应链创新技术得到飞速突破；如果说 80 年代以前的供应链主要是企业微观层面的话，那么 80 年代以后的供应链开始向产业与城市的中观和国家宏观战略升级，成为产业与国家竞争力的重要标志。

中国把供应链定义为，“供应链是以客户需求为导向，以提高质量和效率为目标，以整合资源为手段，实现产品设计、采购、生产、销售、服务等全过程高效协同的组织形态”。这里的“客户”不是特指企业，而是泛指不同层级的需求，这里的“组织形态”是泛指产业组织方式、商业运作模式和社会治理方式。农业生产从一家一户承包的生产方式转化为大农户、合作社、农场、农业公司的生产方式，工业从“大而全，小而全”的生产方式转化为分工协作社会化的生产方式，政府从“铁路警察各管一段”转化为集中办理与跨省通办，都属于供应链组织形态。

供应链要真正成为金矿，成为落实新发展理念的重要举措、供给侧结构性改革的重要抓手、引领全球化提升竞争力的重要载体，实现降本、增效、提质的目的，关键是要运作好供应链管理。“供应链

管理，即利用计算机网络技术，全面规划供应链的商流、物流、信息流、资金流等，并进行计划、组织、协调与控制。”供应链管理将经历四个发展阶段：1.0 阶段——内部资源整合，功能集成，流程优化，一体化管理；2.0 阶段——与外部资源整合，业务协同，缩短产品生命周期，更快地占领市场，更有效地利用资产，实现“双赢”或“多赢”；3.0 阶段——价值链协作，利用互联网、物联网、大数据、云计算、电子商务等技术，对上下游客户实施纵向与横向一体化的整合，实施协同设计与制造，构成一个价值链网络，追求系统最优化；4.0 阶段——智慧供应链，供应链与互联网深度融合，基于大数据的人工智能应用成为供应链的重要特征，供应链组织形态更加扁平，虚拟生产、云制造等应用更加普及，技术与管理有效结合，最终形成更加高效、智能、人性化的供应链生态圈。供应链将从点、到链、到网、再到生态。

（二）供应链与产业链、价值链是一个整体

习近平总书记提出，要在全球供应链、产业链、价值链中占据有利位置，提高综合竞争力。2019 年 11 月 5 日，在第二届上海进口博览会开幕式演讲中，习近平总书记又指出，“当今世界，全球价值链、供应链深入发展，你中有我、我中有你，各国经济融合是大势所趋”。这里的价值链、产业链、供应链是什么关系？

价值链这一概念，是迈克尔·波特于 1985 年提出的。他指出，“每一个企业都是在设计、生产、销售、发送和辅助其产品的过程中进行种种活动的集合体，所有这些活动可以用一个价值链来表明”。他把企业价值创造的活动分为基本活动和辅助活动两类：基本活动包括进向物流、生产运作、出向物流、市场与销售、服务等；辅助活动包括企业基础设施、人力资源管理、技术开发、采购等。企业内部各业务单元的联系构成了企业的价值链，上下游关联企业之间的联系构成了行业价值链，后来又扩大到整个国民经济的价值链。所以，价值链是从价值、从利润切入的，讲的是财富的创造，如国内生产总值（GDP）、人均 GDP、资产利润率、劳动生产率等。

产业链讲的是由于社会的分工形成不同的产业。亚当·斯密在其代表作《国富论》中，第一次将社会分工理论置于经济学的基础地位。他指出，国民经济的发展与人民生活水平的提高，依赖于技术的进步与创新，即劳动生产率的提高。而劳动生产率的提高靠什么？靠分工，分工是提高劳动生产力的源泉。在人类历史上，无论是从采集与狩猎中分离出农业，还是从农业、畜牧业中分离出手工业与工业，以及从农业、工业中分离出流通业，都是随着商品经济的发展与技术的进步而发生的演变。随着市场经济的发展与信息化技术的推进，这种分工，无论是社会分工或是企业内部的分工越来越细，社会化、专业化、市场化、国际化是一种必然趋势，是一种不以人的意志为转移的客观规律。产业链是产业之间基于一定的技术、经济关系，并依据特定的逻辑关系和时空布局，客观形成的链条式关联关系形态。产业链可以分为接通产业链与延伸产业链，产业链主要是从不同产业之间的关联度、影响度切入的，产业链可大可小，国民经济可以统分一产、二产、三产，但每个产业中又可加以细分。供应链如前所述，是对各产业如何运作的一种组织形态，是从市场的资源配置，流程优化，功能集约化运作切入的，追求降本、增效、提质。

产业链、供应链、价值链三者是什么关系？它们是既相互区别又相互联系的一体。产业链是基础，离开了产业链即实体经济，也就离开了生产，离开了劳动，离开了财富创造，也就不存在价值链与供应链。在这个世界上有四种生产，农业生产农产品，工业生产工业品，服务业生产服务产品，还有一种人本身的劳动力生产。产业链是供应链依附的载体，离开了产业链，供应链就是无源之水、无本之木；反过来，供应链可以促使产业升级，产业链得到新的发展。价值链是产业链与供应链的目的

和归宿，产业链与供应链的绩效要靠价值链来衡量；反过来，产业链与供应链的效率和效益，才能保证价值创造的实现和创造更多的价值。有了财富才能谈论国富民强，才能有国民收入的初次分配、再分配与第三次分配。所以我们经常讲发展与夯实产业链，优化与创新供应链，培育与提升价值链。

研究表明，随着产业链、供应链和价值链深度融合，正在创造经济与社会的一种新格局、新布局和新结局。产业链格局从集中式向分散式发展，纵向一体化产业链向横向一体化供应链演化，供应链成员凭借集聚的信息、资源和能力优势逐步提升价值链地位，从而持续集聚创新的能量。这也使制造业重构、重组制造逻辑与商业逻辑，从产品（需求驱动 + 敏捷制造）到“产品 + 服务”再到制造业服务化，智慧供应链融入数据、平台和体验等新型生产要素，需求侧与供给侧实现数字化、智能化、个性化和集成化，服务转型才能登上价值链高端地位。

（三）物流是供应链的一部分

美国物流协会曾更名两次，成为全球物流产业两次质的飞越的标志。1963年成立时，该协会的名字是“全美实物配送协会”。1985年更名为“美国物流管理协会”，是由于增加了越来越多运输和配送的内容，从狭义的运输和仓储，发展到更广的综合物流领域。进入21世纪，由于经济全球化的推进与互联网时代的发展，企业、产业对商业运作模式提出了新要求，必须冲破物流这一天花板，迈入更广阔的供应链领域，物流成了供应链的一部分。所以，2005年该协会更名为“供应链管理专业协会”，从实物配送到综合物流再到供应链管理，这是物流产业发展合乎逻辑的演进，标志着全球物流进入了供应链时代。2017年中国颁布《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》，标志着中国物流真正意义上进入全面供应链管理阶段。从这个意义上讲，供应链是物流管理在深度和广度方面的扩展。供应链管理是联系企业内部和企业之间主要功能及基本商业过程，将其转化成为有机的、高效的商业模式的管理集成。它包括了上述过程中的所有物流活动，也包括了商流、资金流、信息流等过程和活动的协调一致。简而言之，供应链是跨企业的商业活动和物流活动的集成。物流是供应链最重要的一部分，从物流到供应链，不仅是理论的发展，更是时代的变革。

供应链管理的理想模式是生产企业和物流企业形成长期、稳定的供应链伙伴关系，将物流企业作为生产企业能力的一部分。从原材料采购、生产制造、成本交付到维修回收，都采用一体化的供应链管理流程。标准的流程才可能降低总体供应链管理成本，提高资产回报率。

物流业是由包装、运输、搬运、装卸、仓储、货贷、流通加工、配送、信息处理等功能组成的复合型服务产业，主要是生产性服务业，也是生活性服务业，是国民经济的基础性、战略性产业。传统物流是分割的，效率很低。现代物流要求多功能一体化运作，经历了配送物流、综合物流、供应链物流，将向智慧物流进军。现代物流产业是由物流基础设施、物流装备与技术、物流服务商、物流行政管理所构成的一个完整体系。物流无处不在，无时不在，任何人、任何单位都离不开它。物流需要大量投入，比如铁路、公路、港口、航空港、物流园区、配送中心等，体现的是一种硬实力；但物流本身的运作模式也是一个供应链，又体现了它的软实力。物流现代化是一个国家的综合竞争力。而供应链作为经济与社会的一种组织形态，更多是体现一个企业、一个行业、一个城市、一个区域、一个国家的软实力。现在也可以这样说，供应链同样无处不在、无时不在，每个人、每个家庭、每个企业、每个产业、每个城市、每个农村、每个国家都离不开它。因为现在已不是自给自足的小农经济时代，不可能单打独斗，必然要有一个商业运作模式，即供应链。供应链更多地体现在资源的整合力、流程的优化力、功能的集约力、降本的贡献力、效率的提升力，是综合竞争力的体现。所以现代世界不仅有“货币战争”，同样出现了“供应链战争”。

（四）供应链有三个核心

供应链可以极大地改变一个国家的经济发展方式、产业发展方式、城市发展方式和企业发展方式，对经济从粗放经营到集约经营的转变作出不可估量的贡献。世界因互联网而变，而供应链也正在改变世界。供应链为什么有如此功能？主要体现在它有三个核心。

1. 资源整合度。供应链的纵向一体化或横向一体化，供应链金融或供应链平台，其本质就是资源整合。资源可分为产品资源与服务资源，也可分为物质资源与非物质资源。大家都重视物质资源整合，往往忽视或不注意非物质资源（如研发、金融、物流、标准、文化等）整合，物质资源财务上主要体现在采购成本，非物质资源则主要体现在管理成本。整合无边界，分为内部整合与外部整合，如果内部都整合不起来，何谈外部整合。例如，海尔集团成功的供应链变革走了三步，即供应链整合、供应链再造和供应链转型。首先，整合内部。海尔集团对采购、配送、销售等分散的业务流程进行调整，成立商流推进本部、物流推进本部、资金流推进本部，实行集团统一营销、采购、物流配送和全面预算，形成了直接面对市场的、完整的核心流程体系和 3R（研发、人力资源、客户管理）、3T（全面预算、全面设备管理、全面质量管理）等支持体系。其次，在此基础上优化外部整合，打造“一流三网”的同步模式，即以客户需求的订单信息流为中心，重点打造全球采购资源网络、全球配送资源网络和计算机信息网络平台，同步运作。最后，根据供应链数智化要求，探索端到端协同、端到端可视化、端到端响应速度三个方向实现供应链转型升级，建设互联网时代下开放的供应链生态圈，实现供应链成员价值的共同创造。谁的供应链总成本低、对市场响应速度快，谁就能赢得市场。一只手抓住用户需求，另一只手抓住可以满足用户需求的全球供应链，这就是海尔创造的核心竞争力。

2. 功能集约度。利用计算机网络技术，全面规划供应链的商流、物流、信息流、资金流等，并进行计划、组织、协调与控制，这就是供应链管理的全部功能。这是一个极其复杂的系统工程，不仅有商流、物流、信息流、资金流本身的问题，比如是否畅通，有无堵点；也有它们相互之间的协调与平衡问题，如自营与外包；还有执行的主体建设与治理结构问题，比如政府有关部门联合办公，企业设供应链总监，实施阿米巴经营模式等。

3. 产业融合度。据美国物流咨询公司研究，制造企业与物流企业以及供应链企业有三种结合方式：一是简单以第三方物流代替企业自营物流，借助第三方物流的规模效应和运营特点，可节约经营成本 5%；二是利用第三方物流网络优势进行资源整合，部分改进原有物流与生产流程，可节约经营成本 5%~10%；三是通过物流与供应链服务商根据需要对企业流程进行重组，延伸到整个供应链，两者深度融合，可节约经营成本 10%~20%。可以看出，生产与物流企业的融合度越高则降本增效的机率也越高。这给供需双方都提出了更高要求，如何融合需要不断创新。美国沃尔玛、亚马逊、戴尔、通用、微软、联邦快递，日本丰田，德国邮政，中国华为、海尔、利丰（冯氏集团）都有创造性的供应链模式。

衡量一个企业、一个国家供应链的强弱，有不同的指标体系，但笔者认为主要是看资源整合度、功能集约度与产业融合度的水准，这应该是供应链现代化的边界。

（五）供应链的四个运作层面

供应链的四个运作层面即企业供应链、产业供应链、城市与区域供应链、国家供应链，其中企业供应链是基础，产业供应链、城市与区域供应链是重点，国家供应链是根本。中国供应链起步相对较晚，要充分借鉴国外的经验，再中国化创新。

1. 企业供应链。供应链思维是从总结与创新企业管理延伸而来的，一开始集中于企业供应链，

企业作为国民经济的细胞，其供应链管理的普及及运作水平关乎全局，是物流总成本与 GDP 的比率以及行业物流总费用高低的决定性因素。1990 年，美国麻省理工学院鲁斯教授等人在总结日本丰田汽车生产方式的基础上，首次提出了精益生产这一概念，也叫精益供应链。精益生产把企业生产流程与市场需求有机整合，大大节约了物资、人力与时间成本。精益生产的核心内容是：第一，准时化生产。只在需要的时候，生产需要的产品，从“推动式”改变为“拉动式”生产。第二，看板管理。后道工序在需要时向前道工序去取所需要的品种和数量的零部件，而前道工序只生产后道工序需要取走的品种与数量。第三，零库存。把商品管理变成供应商管理，按订单采购，实施实时统一配送，优化库存管理。第四，柔性生产。充分利用现代科技，对市场做出灵敏反应，整合优化各种资源，满足顾客的多样化要求。第五，一体化运作。节约每个流程过程中不必要的储存、多余的时间、富余的人力，以达到最优化。实践证明，推进与优化企业供应链可以立杆见影。

世界 500 强企业无一不把全球供应链战略作为自己的核心战略，在经济全球化的今天，全球供应链战略已成为跨国公司的头号战略，优化供应链管理已成为成功企业的重要标志，实施与不断优化供应链管理已成为包括中国企业在内的必然选择。

2. 产业供应链。许多国家也把供应链作为产业发展战略的重点，即以全球地域为空间布局，打造某些优势产业的“微笑曲线”，建立从研发、战略资源、金融资本到制造生产，再到销售与服务市场的全产业链与价值链。就制造业来讲，从 19 世纪初的英国开始，先后有美国、日本、德国成为全球制造业中心。日本在二战后迅速崛起，依靠的就是全球产业供应链战略。德国提出“工业 4.0”，不仅预示着一场新的工业革命，也是其推出的产业供应链战略。这里的产业指的不仅仅是制造业，还包括工业、农业、流通业、建筑业与金融业等服务业。

3. 城市与区域供应链。在互联网时代，人们开始研究并打造智慧城市。实际上，一个城市的管理是“五流”即商流、物流、信息流、资金流、人流等各种资源的优化组合，以实现发展模式、产业结构、空间布局、技术手段、运作流程的最优化。波特曾提出，城市竞争力的发展有四个阶段，即生产要素导向阶段、投资导向阶段、创新导向阶段和富裕导向阶段。中国只走了一多半路程。城市的情况千差万别，城市供应链战略有共性，更有个性。正因如此，形成了不同的城市经济、社会结构与人文风貌。

每个国家都以中心城市或城市集群为经济带，以带动全国经济，包括“三农”发展，城市运作至关重要。城镇化过程中，交通、教育、医疗、住房、老龄化、就业、恩格尔系数、物价等都要统筹。这是一个全方位的供应链协同系统，不仅涉及经济发展，也涉及社会发展；不仅涉及城市内部资源整合，也涉及与外部城市以及城乡资源的整合。城市供应链体系，特别是城市群以及大湾区供应链体系，在国际上也缺少成功案例，都在起跑线上。深圳是中国第一个提出物流业是城市主要产业思想的，要想成为经济中心，必须先打造物流中心，他们的实践充分证明了这一点，也取得了实实在在的进步。

4. 国家供应链。2012 年美国颁发了《美国全球供应链国家安全战略》，2019 年发布了《供应链安全战略》与《国防战略》，2021 年发布了《2021 美国战略与竞争法》《美国供应链行政令》。研究历史上世界三次经济危机与三次产业革命，美国就凭其对“帝国木桶理论”中工业、科技、金融、军事、文化五大板块实施超强的全球供应链整合，始终走在世界的前列。美国始终把整合全球资源作为国家核心竞争力。美国全球供应链有两个核心，一是安全，二是效率。他们认为，任何国家都不可能单打独斗，要在全球范围内去发展产业链、供应链与价值链，以取得大国间的平衡与优势。

英国、德国的供应链政策着力于提升制造业竞争力，实际是一种国家层面的产业供应链政策。

2013 年英国政府发布《制造业的未来：英国面临的机遇与挑战》，2015 年又发布《加强英国制造业供应链政府和产业行动计划》，提出推进供应链创新、加强上下游企业协作、提供供应链融资渠道、推动供应链中小企业发展等政策举措。2013 年德国推出的《保障德国制造业的未来：德国工业 4.0 战略实施建议》指出，“工业 4.0 将通过信息物理系统使企业业务流程实现动态配置，推进供应链持续调整，工程流程和制造流程更加灵活、可塑”，构建柔性、智能、敏捷的供应链被作为德国工业 4.0 战略的重要内容。

日本政府的供应链政策主要关注重要物料供给安全风险对供应链的威胁。2012 年，日美两国共同发布《美日全球供应链联合声明》，提出更好地应对地震等自然灾害和恐怖袭击等人为灾害对经济繁荣与全球供应链安全造成的不利影响，加强供应链协作，构建更加强韧、富有弹性的全球供应链。

二、供应链对策

世界处于百年未有之大变局，要未雨绸缪，分析其主要矛盾，并找出解决办法。情况在变，战略与策略也要变，必须调整打法，才能适应新的比赛节奏。中央要求，利用信息网络等现代技术，推动生产、管理和营销模式变革，重塑产业链、供应链、价值链，改造提升传统动能，使之焕发新的生机和活力。

（一）从扩张性供应链到收缩性供应链

供应链是经济全球化的产物，经济全球化不可能改变，要改变的只是不合理的治理规则与运行模式。2019 年 11 月 5 日，习近平总书记在第二届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲指出，“经济全球化是历史潮流。长江、尼罗河、亚马逊河、多瑙河昼夜不息、奔腾向前，尽管会出现一些回头浪，尽管会遇到很多险滩暗礁，但大江大河奔腾向前的势头是谁也阻挡不了的”。

中美贸易磨擦、新冠病毒蔓延与俄乌军事冲突，使全球产业链、供应链、价值链受到严重冲击。一个共识是，产业链供应链的重组已经不可避免，重组的程度要看供应链中断的严重度和持续性，替代国家的技术能力以及是否会波及更多供应链上的成员。但可以明确的是，各国政府将会要求某些对国家安全至关重要的产业，将生产线移至国内或更近的地方，供应商多元化（增加备份供应商）、本地化（减少海外供应商占比）是企业打造弹性供应链的必然趋势，扩张性供应链转向收缩性供应链，但绝对不会重回闭关锁国的状态。

中国经过全球第二次产业转移，已成为“世界工厂”，是新的制造业中心、供应链枢纽。在全球供应链重组的冲击下，中国要如何应对？有几个因素决定中国的供应链不可能完全被取代：第一，中国有比他国更为完整的工业体系，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家；第二，在特定产业，中国所能提供的技术和劳工水平不是目前东南亚低工资国家能轻易取代的；第三，中国有很大的内需市场，谁也不想放弃，“留在中国，为中国生产”，也许会外移一部分，但不会伤筋动骨。2020 年麦肯锡选取了 20 个基础产业和制造业，分析在这些行业中，世界各国对中国的消费、生产和进出口的依存度。其结论是，“中国对世界经济的依存度在相对下降，世界对中国经济的依存度却在相对上升”。根据 2018 年日本外务省领事局的统计，日本海外企业 48% 在中国，等于日本在东盟十国的企业总数，其中汽车是龙头，由于汽车行业产业链太长，中国又是全球最大的汽车市场，汽车供应链很难在短时间有根本性改变。

在这样的趋势下，中国要下大力气实现产业升级、消费升级、供应链升级，从成本驱动型供应链

向效率驱动型、资本驱动型、市场驱动型供应链转变，提供更好的营商环境，使供应链更开放、更畅通、更安全，有更强的抗压能力。美国把中国作为头号竞争对手，从合作走向对抗，对华为、大疆等企业的制裁，对新疆棉花的无理打压，中国不能坐以待毙，必须奋力反制。中国自身供应链越强大，对国际资本的吸引力越大，对全球经济的辐射力也就越大，中国供应链枢纽地位越不可能改变。

（二）从经济性供应链到安全性供应链

供应链管理是手段，不是目的，其目的是降本、提质、增效，有非常明确的经济性，对供应链的绩效评价指标也都是经济指标，对供应链的经济性没有人会提出异议。现在的问题是，像美国等某些大国把供应链当作武器，制裁、脱钩、加税、断供，产生了严重的供应链安全问题。

供应链安全，有主观、客观或内部、外部两个方面的原因。内部安全风险来自：第一，企业缺少供应链能力，纵向与横向资源整合度低，环节多、周转慢、效率低、信用差、缺人才、成本高，随时可能被挤出供应链系统。第二，产业链不完备，缺少自主知识产权，缺少市场拓展能力，缺少战略资源与战略资本，产业集中度低。第三，对外依存度过高，特别是高技术、高附加值产品。第四，国内市场吸引力减弱。第五，国家政策调整。外部安全因素主要来自：第一，一些国家实施歧视性贸易、投资、技术、人才、信息管制政策。第二，用国内法代替国际法，使正常经济活动中断或受阻。第三，严重自然灾害以及突发性国际公共卫生事件。第四，网络攻击及恐怖袭击。第五，局部战争以及地缘政治改变。

供应链安全可分为物理安全与网络安全。物理安全指的是供应链基础设施、技术装备的安全，供应链上下游商品与生产要素自由流动的安全；网络安全指的是供应链网络中相关信息、数据的安全，包括软件与硬件安全。建设一个可控的、多元化的供应链安全体系才能实实在在地提升国家竞争力。

对于供应链安全，要建立评价评估体系，分析供应链不安全点在哪里，影响面有多大，采取何种对策。比如调整国内经济结构，强化军事实力，重新海外布局，强化应急管理，实施内部精准治理等，使不同层级的供应链在高度不确定性的未来长期处于不败之地。确保供应链安全，主要靠市场的力量，因为市场可以优化配置资源。但市场的治理规则又是人制定的，靠的是国家实力，因此一定的经济增长速度会提升国家在全球价值创造中的地位。增加本国货币进入国际经贸结算系统的比例，确保科技与创新原动力显得尤为重要。

（三）从企业供应链到国家供应链

小到家庭、企业，中到城市、产业，大到国家，甚至全球，都已被卷入供应链的系统中，谁离开供应链都将无法生存，谁的供应链落后就要付出更大代价，供应链从企业层面进入国家层面是 21 世纪的新景象、新特点。

1. 企业执行。在各行各业中选择一部分优秀企业列入国家供应链试点企业，以点带面，总结成功经验加以推扩，这是政府加大推动力度的国家行为，非常重要。但企业各不相同，要在国际通行的企业供应链流程标准指引下，去完善、创新，变成自觉行为。当前有生产型供应链模式、市场交易型供应链模式、服务型供应链模式、平台型供应链模式与生态型供应链模式。企业供应链推进速度，珠三角、长三角、环渤海地区快于中西部地区，外资与民营企业快于国有企业，制造业快于非制造业。目前，企业供应链的最大难点是物流企业与产业企业的融合度不足，无法形成全产业链供应链系统。

企业要加大供应链弹性建设。所谓供应链弹性，是指供应链在部分失效时，有一个能够承受意想不到的破坏并从中迅速恢复、具有弹性的系统。企业供应链涉及原材料采购、物流运输、生产制造等诸多环节，当外部环境变化并对链条中某一环节产生影响后，这种影响会迅速传导至整条供应链，造

成业务需求冲击、成本增加、供货延时等问题。此时，保持供应链弹性显得尤为重要，当正常供应链路径被阻断可以找到第二个路径，当一个供应商缺失可以找到备份的供应商，也可从一种资源整合方式调整到新的资源整合方式。

2. 产业执行。中央要求，分行业做好供应链战略设计和精准施策，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。由于中国在国际产业布局中处于产业链的末端，是中间的“生产车间”“世界工厂”，所以工业体系很完善，经济总量很大，许多产品产量都是世界第一；但产业供应链体系很不完善，比较弱小，与价值链创造不匹配。国际上产业供应链最成功的经验就是“微笑曲线”，即一个产业一定要有三部分构成，前端的研发、专利、标准、战略资源，中端的制造，以及后端的市场开拓、游戏规则制定、定价权。我们是中间强，两端弱，虽然现在加大了做强两端的力度，但总体格局还没有完全改变。

全球产业供应链的重点是制造业，中国也一样，在历年物流总值中，工业品物流总值一直在 90% 以上，欧美国家提出的“第二产业第三产业化”“制造业服务化”，就是用信息化与供应链模式改造传统制造业，中国工业化还没有完成，更要在在这方面加大推动力度。中国仍是农业大国，“三农”是国民经济的重中之重，农业涉及一产、二产与三产，如何打造适合中国特色的农业供应链是一大难题。流通业是国民经济基础性战略性产业，中国是全球第一大进出口贸易国，第二大消费国，流通业态多元化，流通业如何构建内外连通、城乡一体的商贸供应链任重道远。还有建筑业、金融业、再生资源利用业、环保业等，打造全产业覆盖的供应链体系是我们这一代人的历史责任。

3. 城市执行。“十四五”时期末，中国的城镇化率将达到 65% 左右，到 2035 年将超过 70%，届时将有超过 10 亿人生活在城市中。在后城镇化时期，提高城市生活质量、保障社会生产水平将成为城镇化面临的核心问题。全社会生产要素将进一步向中心城市集聚，城市群、都市圈和中心城市等重要经济增长极的引领作用将会更加强化。目前，中国正在建设 19 个重点城市群和 3 个重要都市圈，京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群都将形成巨大的生产和生活要素聚合中心，成为经济发展的重要引擎和重要的区域增长极。

全球人口超过 1000 万人的超级都市将会从 2016 年的 28 座增加至 2030 年的 41 座，到 2045 年，全世界 65% ~ 70% 的人口将会居住在城市里。大量的人口向城市流动将会给这些城市的基础设施建设，比如城际交通、食物和水源、电力能源、污水处理以及公共安全系统等带来极大的压力。在这一趋势下，城市如何发展、如何管理、如何创新，成为新课题。数字化是城市发展目标，数智化供应链将成为未来城市的组织方式，也将成为政府对社会的治理模式。城市、城市群、都市圈、自贸区、自贸港将成为供应链创新中心、集成中心。

4. 国家执行。供应链战略是国家战略。第一，理清思路，顶层设计。国家供应链战略是国家基于提升产业竞争力，保障经济安全、重要基础设施与通道安全，保障关键产业、企业、原材料供应，保护核心人才与知识产权，应对突发重大风险等目标而对本国供应链发展做出的总体谋划与部署。用 5 ~ 15 年时间，分 2025 年与 2035 年两个阶段，基本建成国家现代化的供应链战略体系、组织体系与运作体系。分别制订农业、制造业、流通业、建筑业、金融业、物流业、服务业、文教业以及平战结合的供应链实施计划，形成各有特色又相互连接的生产建设与人民生活两条战线的现代供应链体系。对重点产业链、重点地区、重点产业集聚区、重要战略通道等制定规划和布局，对重要基础设施、关键要素、原材料、部件的供应安全，对供应链硬实力与软实力建设，包括人才培养、信息化、供应链金融、标准化建设作出专项规划。

第二，加快重构军民一体的应急供应链体系。为了防范天灾人祸，完善应急供应链的智慧分级响

应机制和联防联控机制。优化关键物资生产能力与区域布局，从供给、需求、设施设备、信息、政策等方面建立平时服务、急时应急、战时应战、军民一体应急供应链服务体系，利用大数据和可视化技术，加快建设集应急物资生产储备、捐赠分配、交通运输、邮政快递、分发送配、应急需求等各方面信息的应急物流与供应链协同调度平台，确保应急资源可找、可取、可用、可控，关键时刻拿得出、调得快、用得上。

第三，成立跨部门、权威的国家供应链委员会，强化国家供应链战略意识，推进国家供应链顶层战略规划、治理模式创新和配套政策的系统性研究，支持国家供应链服务体系可持续发展。在国家供应链委员会下设立“国家供应链研究院”与“国家供应链专家委员会”。每年向国家安全委员会提交“国家供应链安全评估与发展趋势”报告。

第四，在企业、产业、城市与区域、国家四个层面全方位展开供应链布局。企业供应链是基础，产业与城市（区域）供应链是重点，国家供应链是根本。到 2035 年，四个层级的供应链战略体系、组织体系与运作体系全面建成，供应链新理念、新模式、新技术得到新提升，供应链韧性与弹性进一步增强，有几十家企业成为在国内外有一定影响力的供应链领先企业，重点产业的供应链竞争力进入世界前列，中国全球供应链枢纽地位进一步增强，成为全球供应链创新与应用的重要中心。

第五，进一步强化六大支撑体系。一是政府有效推动，形成合力，创造优良法制环境；二是培养人才，特别是应用人才；三是增加投入，发展供应链金融；四是加快 5G、大数据、物联网、人工智能、区块链等颠覆性技术在供应链中的应用，建立数智化供应链技术支撑；五是及时总结典型经验，以点带面；六是进一步扩大对外开放，深化交流，合作共赢。

第六，联合有关国家，倡议成立“全球供应链联盟”，构建超越国界的供应链安全合作机制，通过联合国、世贸组织、世界银行、巴黎气候协议、上合组织、金砖国家等国际组织，通过双边与多边自贸区建设，通过“一带一路”倡议与实施，通过贸易与投资以及人文交流，最大限度去整合全球资源，打造人类命运共同体。实施供应链全球布局，包括产业布局、物流布局、网络布局，实现供应链从点到线再到网络的演变，建立广泛的国际统一战线，提升国家综合竞争力，确保国家安全。

（四）从传统供应链到数智供应链

1. 供应链数字化。习近平总书记提出，数字经济正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量，发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择。数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，随着新一代信息技术与传统产业融合程度加深，产业边界正在消融，新兴业态的场景革命正在兴起，开放、共享、协同、去中心等特征使得资源配置效率更高，市场响应速度更短，将从根本上改变整个产业生态体系，为企业转型升级带来更多机遇。根据 IBM 数据显示，数字化供应链可使采购成本降低 20%，供应链开支节省 50%，收入增长 10%。2020 年中国数字经济规模为 39.2 万亿元，占 GDP 的 43.7%。《数字经济“十四五”发展规划》明确提出，大力发展智慧物流，涉及物流新基建、新技术、新模式、新业态等。但是，在转型过程中也出现了资本无序扩张、不正当竞争、行业垄断和权益保障等问题。中小企业仍然面临数字化鸿沟，存在“不敢转”“不会转”“不能转”等问题。数字化政务等公共服务还存在短板，数据治理、平台治理能力还有待提升，这制约了智慧物流、智慧供应链的健康发展。供应链可视化是供应链风险管理的基础，只有做到供应链可视，才能做到风险的可视，并最终实现可控。目前，条块式的供应链管理转向全链条的可视化管理，是企业供应链数字化建设的长期行动方向。要加强在数据管理范围、数据收集手段、数据分析及应用三方面的数字化供应链建设，实现以数据驱动推动数字化供应链。

2. 供应链智慧化。即供应链与互联网、物联网的深度融合。2010 年 IBM 发布的《智慧的未来供应链》报告中，提出了智慧供应链概念，通过采用物联网、大数据、云计算和人工智能等先进技术，使得整个供应链系统运作如同在人的大脑指挥下实时收集并处理信息，做出最优决策、实现最优布局，系统中各组成单元能实现高质量、高效率、低成本的分工和协同。智慧供应链一般具有感知、优化决策和智能反馈等功能，通过连接升级、数据升级、模式升级、体验升级、智能升级和绿色升级全面推进供应链升级，深刻影响社会生产和流通方式，并在降低服务成本、提高流通效率、减少资源能耗、开展增值服务等方面显现巨大优势。中国要在未来五年中，对影响供应链竞争力提升的 5G、物联网、人工智能、区块链、大数据、信息追溯等进行规划，安排一批重大研究与重点工程；扎实推进国家物流枢纽建设，形成综合运输体系，实现供应链硬件与软件的系统升级，接近国际先进水平。

3. 供应链绿色化。2018 年，中共中央、国务院印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》，提出到 2035 年，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现。这里的绿色生产生活方式指的就是供应链绿色化，因为社会生产与人民生活是由无数供应链网络所构成的，这里包括绿色商品、绿色生产、绿色物流、绿色金融、绿色回收、绿色消费、绿色生态等。

4. 供应链枢纽化。形成以国家物流枢纽为核心，多种运输方式为通道，国家骨干物流基地、示范物流园区、多式联运场站、城市配送中心、物流末端网点等为支撑的“枢纽 + 通道 + 网络”的物流与供应链运行体系。资源集聚逐步形成枢纽战略支点，枢纽经济将推动区域经济转型升级，打造区域新增长极。

（五）从供应链大国到供应链强国

1. 中国是供应链大国，但还不是供应链强国。改革开放 40 多年来，中国不断开放国内市场，坚持“引进来”和“走出去”并重，积极参与国际分工，融入全球供应链体系，中国制造业和服务业逐步成为全球供应链体系的重要组成部分。中国具有世界规模最大、门类最全、配套最完备的制造业体系，建立了涵盖 41 个大类、207 个中类、666 个小类的完整工业体系，成为全世界唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家。2010 年中国制造业增加值首次超越美国，截至目前已经连续多年稳居全球首位，220 多种工业产品产量居世界第一。在创新方面，中国研发投入占 GDP 的比重增长较快，已由 2012 年的 1.97% 提升到 2018 年的 2.13%。“中国制造”在电子通信及相关配件、家具及相关配件、机械和自动化生产设备、服装纺织、零部件制造与金属制品方面，都占全球市场份额 20% 以上，明显处于主导地位。这为中国参与国际竞争，提升在全球产业链、供应链、价值链的地位创造了有利条件。这充分说明，中国已是全球供应链的重要枢纽，中国经济的运行状况如何，影响着世界全局。但也要看到，长期以来，中国主要是通过合同制造、外包代工、外包组装、贴牌生产、跨国采购等方式嵌入全球供应链，中国企业主要处于全球价值链的中低端和低附加值环节。中国对制造业的高端环节仍缺乏控制力，与欧美相较，缺少跨国物流与供应链巨头企业，新冠肺炎病毒暴发凸显中国在国际货运供应链中的短板。许多企业对供应链缺乏整体意识，供应链上的产业融合度、资源整合度、功能敏捷度较低，运作模式、流程标准、评价体系跟不上发展步伐，商流、物流、资金流、信息流仍有不少堵点。供应链安全问题日益突显，受中美贸易磨擦、新冠肺炎疫情与俄乌冲突影响，全球供应链的需求侧、供给侧与物流端均受到很大挑战，供应链断裂风险加大，中国企业在全球资源配置难度增加。数字化、智能化变革是供应链发展的必然趋势，中国供应链模式与数字化、智能化技术融合程度不高，供应链横向集成、纵向集成、端到端集成程度较低，敏捷化、柔性化以及可视、可感、

可控的能力有待加强。

从数字看问题：第一，物流总成本与 GDP 的比率。2021 年，中国社会物流总额达 335.2 万亿元，是全球最大的物流市场；货物进出口贸易达到 39.1 万亿元，居全球第一；同时，中国还是全球最大的货运市场与港口集装箱吞吐市场。但全年物流总费用与 GDP 的比率为 14.6%，仍高于发达国家近一倍。这虽与经济结构有关，但主要还是物流粗放，供应链优化程度低的问题。第二，2007 年世界银行推出了全球物流与供应链绩效指数（LPI），指数由六个要素组成。即海关与边境管理清关的效率、贸易与运输基础设施的质量、安排具有竞争性价格货运的便利性、物流服务的竞争力与质量、追踪与追溯货物运输的能力、货物运输在既定或预期交付时间内的到货率。既有硬实力，也有软实力。实际上分为两类：一类是贸易和运输便利化；一类是供应链管理、运输和物流竞争力。2018 年的排名为德国第一，日本第五，新加坡第七，美国第十四，中国大陆第二十六。从 LPI 分析，中国在边境服务和流程效率落后于主要发达国家和高收入国家，主要优势在于物流基础设施。中国与德国、日本、新加坡相比，在海关方面的差距最为显著，其次是物流服务、物流追溯和物流及时性的差距。例如，2018 年据世界银行数据显示，德国、新加坡的进口周转时间为 2 天，日本为 3 天，而中国却需要 6 天。边境机构的服务水平和效率低也是中国与发达国家的主要差距。第三，由美国知名高德纳（Gartner）咨询公司每年公布的全球供应链 25 强企业中，2020 年中国只有阿里巴巴与联想两家上榜，美国公司占了 13 家。在供应链的战略与实施方面，中国与美国的国家供应链，德国、日本的产业供应链，新加坡的港口供应链相比，仍有很大差距。

2. 坚持物流与供应链强国战略。第一，从广度和深度上推进市场化改革，改善供应链生存环境。党的十八大以来，党中央坚持社会主义市场经济改革方向，从广度和深度上推进市场化改革，减少政府对资源的直接配置，减少政府对微观经济活动的直接干预，不断完善产权保护、市场准入、公平竞争等制度，推进价格改革和土地、资本、劳动力、技术、知识、数据等重要生产要素市场化改革，加强反垄断、反不正当竞争，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性，加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系。加上中国经济保持中高速增长，中国内需市场足够大，极大改善了中国供应链生存与发展环境，这是从供应链大国走向供应链强国的必要前提，

第二，坦然应对中美“供应链大战”。二战后，特别是苏联解体后，美国主导了经济全球化的推进。第一次工业革命被英国启动后，第二次、第三次工业革命皆由美国为首的发达国家引领。通过世界银行、联合国与关贸总协定等，全球治理体系初步建立。美国依靠强大的经济、军事、科技、美元、文化实力，妄想永远称霸世界。严格讲，二战后的几次世界产业布局调整，虽是市场经济规律下的资源优化配置，但都与美国有关。进入 21 世纪以来，美国的“帝国木桶”受到冲击，世界经济向多元化发展，其在工业、金融、军事、科技、文化领域的霸权地位受到挑战。特别是社会主义的中国和平崛起，成为世界第二大经济体，2021 年 GDP 已占美国的 70%，中国制造业增加值规模达 31.4 万亿元，占 GDP 比重达 27.4%。自 2010 年以来，中国制造业增加值已连续 12 年世界第一。美国政府不愿接受这一现实，所以在硬实力、软实力、巧实力上作出重大战略调整，集中力量打压中国。中美关系是当今世界最重要的双边关系，美国把中国列为头号战略竞争者，打的是一场涉及各方面持久的综合战争，是一场“供应链大战”。中国如何应对？美国是纸老虎，因为它不得人心，但也是真老虎，会吃人的。中国是一个和平的国家，我们不想取代美国当“世界霸主”，我们只想把中国发展得更好、人民过上更幸福的生活。但如果有人一定要扼制中国的发展，侵犯中国的主权，那中国也一定奉陪到底。所以，实施物流与供应链强国战略势在必行。经过十年的努力，即到 2030 年实现三个 10：一是

物流总成本与 GDP 的比率降到 10% 左右；二是全球物流与供应链绩效指数排名进入 10 名左右；三是有 10 家左右企业成为全球有影响力的物流与供应链企业，中国在物流与供应链上的综合国力有极大提升，从物流大国走向物流强国。

第三，推进新的经济全球化。世界是开放的，也是多元的，不同国家有极大的差异性，国家之间既互相竞争又互相依存。参与国际分工、促进商品与服务贸易、互相投资、开展文化交流等成了迫切要求，大家都加入国际经济体系，推进了各国经济发展和友好交往。虽然国际治理规则不尽合理，也产生了各种各样的矛盾，但一直在可控中运行，经济全球化成为不可逆转的世界潮流。习近平总书记指出，世界经济发展面临的难题，没有哪一个国家能独自解决。为此，他提出三点倡议。一是共建开放合作的世界经济。当今世界，全球价值链、供应链深入发展，你中有我、我中有你，各国经济融合是大势所趋。二是共建开放创新的世界经济。创新发展是引领世界经济持续发展的必然选择。三是共建开放共享的世界经济。推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

第四，举全国之力，解决好卡脖子技术难关。2018 年，《科技日报》曾经列出中国 35 项卡脖子技术，60 多项未完全掌握的核心技术，引起了国人的强烈反响。大国科技竞争将在三个纵深维度展开：基础研究、应用研发、尖端制造工艺。我们要敢于承认与发达国家的差距，也要相信我们可以凭借中国人的勤奋、聪明以及体制优势，一步一个脚印缩小同发达国家的差距。两弹一星、高铁、移动支付、新能源、无人机、集装箱等等已经有了先例。华为十年累计投入的研发费用超过 8456 亿元，2021 年华为从事研究与开发的人员约 10.7 万名，约占公司总人数的 54.8%，为的是让 5G 引领世界。中华民族有能力站立在世界之巅。

回顾 1978 年改革开放以来，中国的物流与供应链经历了引进吸收探索发展、加入世贸组织后快速发展与党的十八大以后转型发展三个阶段。从实物配送，经过综合物流转向供应链物流，物流与供应链市场主体、基础设施、技术与装备、政府监管与行业自律，都发生了翻天覆地的变化。但我们必须清醒地认识到，中国还不是一个物流与供应链强国，从大国到强国，还有很长一段路要走，这是我们这一代人的历史责任。当前，中国经济形势具有明显的复杂性、严峻性和不确定性，中央号召我们“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”“慎终如始，则无败事”，压力就是动力，越是挑战，越要自信，奋力前行。做好中国自己的事情，未来的中国，必定是一个更加强大繁盛的中国。

参考文献：

1. 丁俊发主编：《供应链国家战略》，中国铁道出版社，2017 年。
2. 丁俊发主编：《供应链理论前沿》，中国铁道出版社，2018 年。
3. 丁俊发：《构建供应链模式下的经济命运共同体》，《供应链管理》，2020 年第 1 期。
4. 丁俊发：《改革开放 40 年中国物流业的发展与展望》，《中国流通经济》，2018 年第 4 期。
5. 丁俊发：《如何应对全球供应链危机》，搜狐网，2020 年 4 月 23 日。
6. 丁俊发：《“一带一路”与全球供应链》，《全球化》，2016 年第 7 期。
7. 陈文玲：《变局》，中国经济出版社，2020 年。
8. 王国文：《中国供应链绩效管理实战》，人民邮电出版社，2021 年。

责任编辑：李 蕊

发挥好外贸出口竞争优势 赢得国际竞争的主动

霍建国

摘要：2022 年，中国外贸出口业面临外部市场多重不利因素，包括俄乌冲突破坏国际贸易环境、世界经济复苏势头受阻、全球产业链供应链紊乱、国际金融市场动荡、中美博弈变数众多等。要确保外贸实现稳增长目标，需要政府和企业共同努力。我们要充分认识新时期对外贸易的新作用及贡献，在国际竞争中处理好同相关贸易伙伴的关系，在处理世界政治经济事务中处于主动。外贸企业应努力做好以下几方面工作：加大市场调研力度，积极主动开拓市场；注重市场战略和产品战略的研究；优化企业内部资源配置，培育企业竞争的新优势；严格控制成本，努力提高业务发展的质量和效益；高度重视市场风险，提高企业风险防范能力。

关键词：国际贸易 外贸出口 竞争优势 稳外贸

作者简介：霍建国，中国世贸组织研究会副会长、研究员。

2022 年，中国外贸出口面临多重不利因素。不仅面临上年高基数的压力，同时还必须面对当前全球需求收缩，订单不足的挑战；不仅要继续承受大宗商品价格高企的压力，还将面对全球产业链供应链紊乱的局面；不仅要面对来自不同市场的矛盾，还要应对汇率波动带来的风险。所以要确保 2022 年外贸实现稳增长目标，需要政府和企业共同努力，不仅稳外贸的积极政策要落到实处，同时企业拓展市场的力度也要进一步加大，这就需要准确把握市场形势变化，高度重视对外贸易发展的战略地位，克服困难抓住机遇积极扩大出口，确保外贸增速能够实现高于国民经济的发展目标，继续为完成中国国民经济增长目标作出积极贡献。

一、2022 年外贸企业面临的外部市场主要变化因素

（一）受俄乌冲突影响，国际贸易环境遭到巨大破坏

自 2022 年 2 月 24 日俄乌冲突爆发以来，已持续多月，目前仍难以预测何时结束。这场冲突不仅对国际格局和全球秩序产生巨大冲击，而且对全球经济和贸易产生极大的负面影响，还存在触发一系列潜在危机的可能。其中，最具破坏性的是全球能源供给失衡。俄罗斯是全球最大的石油和天然气生产国之一，欧洲对俄罗斯能源的依赖比例极高。战争爆发导致全球能源价格高涨，石油价格一度上升

到 130 美元一桶，目前仍停留在 110 美元以上，欧盟的天然气价格几乎上涨了两倍以上，从而使全球能源市场进入深度调整阶段。其次是粮食和食品价格大幅上扬，乌克兰作为全球最大的粮仓因战争导致粮食生产大幅下降，其主要出口市场中东和北非地区粮食供给产生缺口。此外，对中俄和中乌贸易以及中东欧贸易将产生严重的冲击和影响。中俄贸易 2021 年达到创纪录的 1300 亿美元，中国同东欧贸易也超过了千亿美元，目前正常的贸易已无法进行，其对贸易的影响程度将取决于战争的破坏程度和战后的修复时间。

（二）世界经济的复苏势头遭到破坏，需求收缩订单减少

美国经济面临高通胀的压力和严重的债务压力。2022 年 3 月美国通胀率已达 8.5% 的高位，美联储不得不紧急加息 0.25%，4 月仍未见好转，美联储不得不在 5 月初又加息 0.5%，并声称要进一步加大缩表的力度，从而导致 10 年期美债利率迅速上升，美三大股指连续出现大跌，支撑其经济增长的消费将受到重创。估计 2022 年美国不仅通胀威胁难以消除，财政和贸易的双赤字也必然上升，一季度美国经济环比已呈现负增长，国际主要机构已大幅调低美国 2022 年经济增长率。经济增长下滑必然影响就业和消费，贸易订单将随之减少，从而对中国扩大对美出口将产生不利影响。与此同时，欧洲经济也面临一系列新的复苏矛盾。高通胀和难民潮将严重制约欧盟经济的增长，如果能源危机不能妥善解决，欧洲主要国家将面临能源价格高企的压力，居民正常消费将难以维持。估计 2022 年中国对欧洲出口前景也不容乐观。

（三）全球产业链、供应链紊乱对中国将产生不利影响

中美贸易摩擦期间，时任美国总统特朗普极力鼓动美国企业同中国经济脱钩，集中表现在对高科技产品的封锁和限制。贸易战加之新冠肺炎疫情冲击，全球产业链进入紊乱阶段，原材料的短缺与价格高企进一步破坏了产业链上游供给的稳定性，导致大多数制造企业面临成本上升的压力。由于美国对高科技产品特别是对芯片和半导体供给采取了严格的限制措施，致使汽车产业和电子产品受到的冲击最为明显。此外，疫情的不稳定性对全球物流和运输也带来较大的冲击，导致全球物流运输成本大幅上升。在全球产业链中，中国是最大的制造中心和出口提供国，同时也是中间品进口的主要国家。虽然中国可以通过自立自强，解决部分核心零部件的进口限制，但很多领域的自给仍是需要时间的。所以，从原材料到核心零部件，从制造到出口，以及正常的贸易和竞争环境的恶化都将对全球产业链和供应链带来不利影响，且修复需要更长的时间。这对中国部分相关产品的出口将产生不利影响。

（四）国际金融市场动荡、汇率波动的影响进一步加剧

2022 年 6 月 5 日美联储超常规加息 0.75%，随着美联储加息和缩表的进度加快，美元进入阶段性升值区间。按目前美联储公开的信息显示，年内至少要加息 2 至 3 次，按每次加息 0.5% 计，估计美元利率至少要加到 2.5% 以上。由于美国将于 2022 年 11 月进入中期选举阶段，其政策目标是要在三季度末迫使通胀出现明显回落，否则将影响民主党的选举成果。所以，美国正面临快速加息同经济增长下行的压力，同时也将面临美元汇率的上升同贸易逆差加剧的矛盾，美国必须在这两者之间做出平衡的选择。短期看美元指数已从 2022 年 3 月的 98 上升到 104 的高度，同期人民币兑美元汇率也从 6.38 贬值到 6.75 的位置。汇率下行从某种意义上讲对出口是有利的，但如果非美货币同时出现竞争性贬值的话，中国出口的优势将会被对冲掉；同时，出口企业还将面对汇率波动风险，进一步加大了出口竞争的复杂性和可能存在的汇兑风险。从进口的角度分析，美元升值将推高进口商品价格，包括原材料进口和中间品进口的价格都将上浮，从而加大了中国依赖进口原材料加工出口企业的成本。总之，汇率波动有利有弊，需要企业做好防范汇率风险的准备。

（五）中美博弈仍面临众多变数，中国面临的国际环境进一步复杂化

美国拜登政府执政以来，继续沿袭了特朗普时期对华打压政策，虽然方式方法有所变化，但其本质仍是同样的，即封锁限制中国的发展，拉帮结派，构筑大院土墙，企图压缩中国外部发展空间，其目的只有一个就是坚决遏制中国崛起。其一方面拉拢诱惑欧盟和北约，企图在国际事务中联手对付中国；另一方面加大了印太战略的排兵布阵，先后组建了美日印澳四方联盟和美英澳军事同盟，最近又串联印太 12 国共同发起构建印太经济框架协定的新部署，其目的就是要构建一个由美国主导的，将中国排斥在外的区域合作机制，以达到削弱“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）的作用，破坏中国同东南亚经贸合作的良好基础。这一切都将对中国形成新的发展威胁和挑战，当然其效果如何还有待于观察，需要我们认真应对，努力开创一个于中国有利的国际发展环境。

二、充分认识新时期对外贸易的新作用及贡献

在当今国际政治和国际经济的交往中，国际贸易的地位日益突出。尽管一国对外贸易的内涵并没有发生质的变化，但其外延显然已变得更加丰富，被赋予了更多的内容。了解和掌握这些变化，不仅可以有效地发展和扩大贸易，在国际竞争中处理好同相关贸易伙伴的关系，而且可以有助于一国在处理世界政治经济事务中处于主动。

（一）贸易开放度成为一国对外开放的基本标志

20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化的快速发展，对外开放已经成为世界各国特别是广大发展中国家经济发展的重要选项。人们已清醒地认识到随着科技水平的提高，特别是航空航天和通信技术的更新发展使世界日益成为一个联系紧密的整体，各国只有选择对外开放使本国经济跟上时代发展的步伐，通过对国内国外资源的有效利用，才能实现在全球优化配置资源的最佳发展效果。任何一个国家都不可能在贸易壁垒的条件下，通过扩大贸易而实现对经济增长的支撑。把对外贸易作为发展本国经济的积极推动力，通过发展出口而实现经济振兴，是战后许多新兴工业化国家的成功经验。各国政府都在通过各种灵活、有效的方式控制本国市场的开放力度。因此，把对外贸易作为一国对外开放的起点，为本国经济的全面开放打下一个良好的物质基础和有效的竞争环境，并通过发展对外贸易带动国内经济增长、产业升级，在本国经济发展到一定水平，能够承受外部经济的强大冲击之后，再进一步扩大市场开放，不失为一种安全而有效的开放措施。同时，随着各国对外开放的广泛深入，人们也更加深刻地认识到发展国际贸易不仅仅在于“互通有无”，也不仅仅着眼于通过交换获取静态的贸易利益、提高消费水平和增进国民福利。更重要的是，通过贸易的发展促进货物、技术、服务的融合发展，激发本国的创新体制和参与国际竞争的能力；通过深度融入世界经济循环，从而带动经济加快发展，以获取国际贸易的动态利益。对外贸易作为最古老的对外交换方式在当代被重新赋予了新的内涵。各国不仅高度重视国际多边贸易机制，而且积极参与区域贸易自由化进程，制定各自市场开放的时间表。对外贸易不仅作为一种纯粹的国家间的经济交往，而且是当今各国融入世界经济大循环的一条便捷的途径，成为对外开放发展经济的重要指标。

（二）国际贸易和国内贸易的协调发展是坚实基础

由于当代国际政治、经济环境已经发生了重大变化，许多国家都在重新认识对外贸易在本国经济中的现实作用，相继逐步放弃了“贸易立国”“出口导向”等重商主义的经济 development 思路，越来越重视对外贸易与本国经济发展在更大程度上的融合。

1997 年爆发的亚洲金融危机，表面看是一场金融危机，而究其根源，不难发现这些危机中的国家

和地区无一例外都是外向型发展战略的实施者。危机暴露出这些国家长期以出口导向战略或国际市场战略为核心的经济发展思路存在的弊端。由于对国际市场的过度依赖，从而使国内的经济、贸易更容易受到国际市场波动的冲击。一旦贸易伙伴国经济进入衰退，进口需求下降，这些以出口和利用外资为主的发展中国家经济就会受到冲击和影响。出口导向战略一般侧重比较利益的发挥，容易导致本国经济结构的发展不平衡，难以实现产业结构的持续升级并使经济增长缺乏后劲；“出口导向”的资源性产品出口是对资源的一种透支，从长期来看并不能解决一国经济的国际竞争力问题，而国内市场的发育发展更能保障经济的可持续增长。基于以上认识，东南亚各国重新定位“出口导向”战略，在注重对外贸易发展的同时，更加注重国内生产和消费的发展。韩国、新加坡等国都先后采取措施推进国内产业的升级；中国面对出口难度加大的困境，也提出了扩大内需的发展思路，通过加大国内投资力度带动经济增长。各国都已认识到对外贸易和对内生产相结合，是一国经济实现可持续发展的基本条件。

由于存在国家的大小和国内市场规模的差异、资源禀赋的不同、发展水平的差距，以及人为的贸易政策和实施战略的不尽相同，对外贸易对经济增长所起的促进作用的大小是不同的。即便是同一个国家，不同时期由于贸易政策和发展阶段所面临的环境不同，也会使对外贸易对经济增长的促进作用发生变化。因此，简单地将对外贸易视为经济增长的“发动机”是不恰当的。成功的发展经验需要我们选择一条可行的加速经济增长的途径，即充分利用对外贸易的“乘数效应”原理，依托广阔的国内市场，在有选择性的保护政策下进行进口替代生产；同时，大力发展国内贸易，扩大内需，维持企业在国内市场的竞争能力，促使进口替代行业迅速成长为具有国际优势的出口产业，以实现国内国际相互促进的新发展格局。

（三）经济外交成为当前国际关系发展中的突出特征

在国际局势动荡，大国竞争日益凸显的情况下，越来越多的国家把发展双边贸易和经济技术合作在对外关系中的重要性提高到前所未有的高度，并通过贸易促进、贸易限制和贸易制裁等方式来调节对外关系。两国相互开放市场，提供互利的贸易条件，可以为促进和扩大国家间的贸易投资往来提供一个新的发展机遇，也表达出一种双方相互谅解与接纳的包容性。而关税及非关税壁垒，特别是报复性贸易制裁，不仅阻隔了贸易双方的经济互利，同时更体现出一种敌对情绪，这种敌对行为往往是建立在社会制度的差异和意识形态对立的基础上。美国的做法是这方面的典型代表，特朗普政府执政期间就把对外贸易提到“美国安全的首要因素”的高度，改变了冷战时期“军事第一”的国家安全战略，常到处挥舞“贸易报复”“贸易制裁”的大棒，采取咄咄逼人的姿态，谋求所有贸易伙伴对美国更大地开放市场，并以此来调解和制约双边关系的其他方面。美国推行的印太战略，其目的不仅在于获得更多的经济利益，更在于谋求在亚太地区的经济主导地位。因此，当代国际贸易在观念上已经有了更为广泛的意义。“贸易外交”成为一种更为灵活而稳妥的外交手段。

从总体上看，各国对外贸易政策中单纯的关税保护和直接的非关税保护措施都在相对或绝对地在减少，其作用也在明显地减弱，但是各种间接的非关税措施却依然阻碍着贸易自由化发展的步伐。而且，各种新型的非关税措施层出不穷，并开始成为各国特别是发达国家对外贸易限制政策和措施的主体：2008 年金融危机以来，西方国家采用的新贸易保护措施日益翻新，如国家安全概念的泛化、强化对等的市场准入、知识产权及中性竞争政策，其中影响较大、运用较多的是劳工标准和环境保护。随着联合国环境与发展大会的召开，环保概念已成为各国关注的焦点问题。特别是发达国家以环境保护为由，限制进出口贸易的发展。环境保护逐渐成为一种服务于各国保护主义政策的新非关税壁垒、绿色贸易壁垒，而且成为在国际贸易上讨价还价的筹码。

（四）贸易政策趋向于同其他经济政策更大程度地融合

由于贸易与其他经济领域包括某些非经济领域联系日益增强，贸易政策的制定和实施越来越影响一国其他领域的政策制定和实施。目前，许多国家的贸易政策都同国内的产业政策保持高度的协调性并带有明显的综合性发展倾向。最典型的国家当数美国，美国历来强调经济政策是对外政策的中心。因此，美国的对外贸易政策充分体现了服务美国外交政策的整体经济战略和政治意图。特别是特朗普执政期间，美国更加全面走向贸易保护主义，通过打“贸易牌”维持自己的政治影响力和经济利益。随着世界政治经济格局的变化，以经济竞争为主的国际竞争越来越突出，一国的贸易政策往往体现了整个国家的经济战略和外交战略，各国越来越认识到依靠国际贸易来发展对外关系的重要性。因此，贸易政策的制定就体现了一国整体的经济政策和外交政策。

（五）传统贸易政策逐渐被竞争性贸易政策所取代

随着国际贸易理论的创新与发展，战略性贸易政策开始成为最受关注也最具影响力的一种国际贸易政策。所谓战略性贸易政策是指，在不完全竞争和规模经济条件下，政府可以凭借变相的生产补贴、关税或保护国内市场等政策手段，扶持本国战略性产业的成长，增强其在国际市场上的竞争力，从而通过该产业的扩大出口、牟取高额利润，并夺取他人市场份额的一种贸易政策。战略性贸易政策以“利润转移”理论和“外部经济”为理论依据。

“利润转移”理论认为，政府可以通过关税、配额等进口保护政策和出口补贴、研究与开发补贴等出口促进政策来增强本国企业的国际竞争力，扩大其产品在国际市场的销售份额，从而实现垄断利润由别国向本国转移，增加本国的国民净福利。“利润转移”可通过三种途径实现：第一，利用出口补贴，促使本国战略性企业夺取市场份额，从而获得更多的垄断利润。第二，在本国企业存在进入市场可能的前提下，用关税抽取外国寡头企业的垄断利润。第三，以进口保护促进出口，实现利润转移。一个受保护的国内市场，为具有规模经济特征的本国企业提供了一项相对于外国企业的规模价格优势，使其能增加在国内市场和没有保护的国外市场的份额，从而转移垄断利润，使本国福利增加。

三、中国稳外贸仍具有众多有利条件

面对国际局势的复杂变化及世纪疫情的冲击，世界各国经济发展都面临着增长冲击和破坏性影响。相较之下，中国的经济增长和抗疫成绩还是非常醒目的，中国的经济总量优势和制造业竞争力的优势也是有目共睹的。在困难面前，应该看到我们的发展潜力和增长韧性，坚定信心，扬长避短，力争取得较好的增长效果。这些优势包括以下几方面。

（一）中国经济仍具有充分潜力和韧性

中国的经济总量已稳居世界第二，人均收入已达 1.2 万美元，拥有 14 亿人口庞大的国内消费市场，具有经济增长潜在的内需优势，制造业规模和出口竞争力优势是任何国家都无法取代的，科技进步和产业结构的升级正处于加速阶段。虽然在疫情和百年未有之大变局的影响下，中国的经济增长和贸易发展遇到了一些阶段性的困难，但要看到中国的宏观调控手段仍具有充分的余地。相信在党中央、国务院的坚强领导下，通过发挥自身体制和制度优势，一定可以克服重重困难，实现经济稳定增长。

（二）RCEP 协定的生效有利于中国进一步扩大同协定成员国的贸易和投资

2022 年是该协定生效的第一年，2021 年中国同东盟十国的贸易已达到 8782 亿美元，保持了较快

增速，如果再包括日韩和澳新市场，其贸易规模接近 1.6 万亿美元，约占中国贸易总规模的 1/4 以上。鉴于目前亚太地区的经济增长总体平稳，经济总需求稳步上升，这对中国扩大出口提供了有利条件，只要出口企业能把握好不同市场的降税安排，抓住时机开拓市场，至少可以实现 5% 的增长空间。

（三）美元升值对企业扩大出口相对有利

美国经济目前正面临高通胀的压力，为了打压通胀，配合 11 月即将到来的中期选举，美联储不得不采取急速加息的进程。估计 2022 年三季度之前美国不会停止加息的进程，短时间内会导致美元急速升值，与此同时，非美货币会出现不同程度的贬值。这就需要我们把握市场信息，抓住出口的有利时机，积极扩大出口。虽然扩大对美出口是最为有利的，但也要看不同国家货币是否存在竞争性贬值的趋势，因为这种竞争性贬值的存在会相应抵消中国部分出口的竞争优势。特别要关注日本、韩国和越南的货币贬值动向。

（四）国际大宗商品价格有望见顶回落

美元升值对大宗商品价格上涨有一定的抑制作用，一般情况下，美元升值，以美元标价的大宗商品价格将面临一定的下行压力。但 2022 年的情况有些特殊，因为俄乌战争推高了能源和粮食的价格，估计短期内其价格的波动将主要取决于俄乌冲突的变化。不过随着主要大国的经济增长面临下行压力，从需求端看推高原材料价格上升的动力将有所减弱。估计除能源、粮食价格直接受战争影响外，有色金属的价格仍将面临一定的下行压力，这对中国部分依赖进口原材料加工出口企业将是有利的，企业应做好成本核算抓住有利时机做好备货。

（五）国内稳外贸政策的到位对缓解出口压力有积极作用

针对 2022 年进出口面临的困难，党中央、国务院高度重视，已采取一系列宏观调控政策。包括支持外贸出口的相关政策，重点加大了信贷、信保支持政策，出口退税保障政策，支持外贸新模式、新业态加快发展政策等。此外，还出台了一系列针对中小微企业的帮扶政策。外贸企业应关注这些政策的覆盖范围，特别是中小型外贸企业应尽量争取获得更多的支持，以缓解当前的困难。

四、稳外贸需要政府和企业共同努力

2022 年中国外贸企业面临的挑战和困难是前所未有的，稳外贸关系到中国经济的总体增长目标，需要政府和企业共同努力。从政府方面看，关键是把已出台的帮扶政策尽快落到实处。从企业方面看，需要积极克服困难，抓住机遇努力拓展市场，继续发挥外贸企业的韧性，在开拓市场的同时不断提高中国出口企业的竞争力，突出出口的质量和效益，以高质量发展赢得国际竞争的主动。企业应努力做好以下几方面工作。

（一）加大市场调研力度，积极主动开拓市场

中国继续扩大出口的外部市场空间还是有的。应该说东盟市场仍是首选，做深做细东盟市场关系到中国 2022 年出口大局，企业要深入了解 RCEP 市场的有关内容，掌握不同国家所承诺的分年度加税安排，积极努力扩大出口会取得较好的效果。对于美欧市场，我们更应该尽力巩固已有市场份额，尽管中美之间竞争博弈日趋激烈，但目前看除高科技领域外，民间的正常贸易仍在有序进行，并未受到明显干扰，所以现有的对美出口企业应继续稳定同客户的关系，利用美元升值的时间窗口，巩固和扩大对美市场的出口份额。欧洲市场也是同样的道理，企业目前至少还没有必要主动调减对美欧市场的出口。此外，建议企业加大对拉美市场的关注和研究，主动加大拓展力度仍不失为一个重要的选项。

（二）注重市场战略和产品战略的研究

面对当前复杂的国际市场环境，企业要学会制定科学的市场拓展规划和产品发展战略，做到心中有数，不盲目跟风，全面提高经营能力和市场开拓能力。要掌握主销市场的变化和新的目标市场动态，有针对性地培养自己的客户和代理商，形成合作共赢的发展模式，不断加大主销市场的销售力度。同时又要根据市场的变化，不断加强对新的目标市场的拓展。国际市场的空间是巨大的，关键在于我们的竞争力和市场拓展能力。要注意到部分新兴市场的发展活力，有条件的企业也可考虑在主销市场建立自己的海外营销网点，向产品价值链的下游拓展，最终形成由我主导的产品价值链和供应链。

（三）优化企业内部资源配置，培育企业竞争的新优势

中国外贸的发展长期靠产品竞争优势取胜获利，现代竞争优势更体现在资源的优化配置能力和企业研究市场及把握市场的能力。从国际趋势看，单纯的贸易公司已无法胜任激烈的市场竞争形势，企业必须考虑如何加强贸易与投资的结合、贸易与物流配送的结合以及线上线下业务的结合。从公司发展的角度看，更需要内部人力资源的优化配置，所以企业要有意识地培养和积累人才，为公司的扩张或提高竞争力作出全面的安排。

（四）严格控制成本，努力提高业务发展的质量和效益

当前，原材料成本和人力成本普遍居高不下，合理控制成本是企业永恒的主题，原材料成本是企业的大头，一定要深入研究原材料价格的波动规律。因为进货早了会产生资金占用，进货晚了可能会赶上价格上涨，所以做好进货成本预算和安排，把握有利的进货时机，是体现企业竞争优势的关键。这是一种能力的体现，特别是当前形势下，更需要统筹解决好这一问题。此外，还要努力防范汇兑损失，鉴于2022年汇率波动风险加大，要善于把握趋势，及时锁汇或做好远期风险对冲。掌握了这些本领，企业就可以较好地控制成本，并在市场竞争中不断胜出。

（五）高度重视市场风险，提高企业风险防范能力

2022年以来，国际形势加速动荡演变，市场波动风险上升，受疫情冲击、战争破坏和美联储加息扰动，国际贸易环境进一步恶化，企业必须做好市场分析和研判。除传统风险外，应充分考虑运输和物流的风险、汇率波动的风险及客户违约的风险，所以企业提高防风险能力十分必要。尽管有些风险是不可抗的，像政治冲突和战争有时是难以预料的，但对已知风险一定要加强研判，做好预案，特别是汇兑风险和客户违约风险，还是可以做出预防性安排的。关键在于我们的风险防范意识和能力。

总之，2022年企业不仅面临经营的困难，同时还面临各种风险的频发，所以提高企业的经营能力和防风险能力至关重要。希望我们的企业在竞争中能够不断地提高自身的能力和水平，实现出口规模和质量效益的全面提高。

参考文献：

- 1. 迟福林：《二次开放》，中国工人出版社，2017年。
- 2. 王绪林：《加入WTO十年后的中国》，中国发展出版社，2012年。
- 3. 韩立余：《世贸规则与产业保护》，北京大学出版社，2014年。

责任编辑：李蕊

共建“一带一路”对构建新发展格局的作用^{*}

倪红福 向迪 王文斌^①

摘要：“一带一路”建设要更好服务构建新发展格局。共建“一带一路”倡议自提出以来，取得了巨大成就，为构建新发展格局提供重要支撑。其一，共建“一带一路”有利于实现高水平对外开放。一方面为国内生产制造寻求资本、技术、资金、能源等要素，以满足多样化的需求市场；另一方面为国内生产出的制成品寻求广阔的市场，实现要素到产品到资本的循环。其二，中国与沿线国家基于各自的比较优势，加强产能合作，能够促使中国双向嵌入全球价值链，形成区域价值链，加速全球价值链重构。其三，“一带一路”多区域多元化合作，为构建新发展格局提供新平台和稳定的发展空间。在未来，要进一步发挥共建“一带一路”在联通内外市场，建设物流通道，强化产能合作等方面的优势，以政策沟通为前提，优化制度设计，加强中国与“一带一路”国家的互联互通和数字经济建设，促进要素和产品的循环流动，助力新发展格局构建，促进经济高质量发展。

关键词：一带一路 新发展格局 全球价值链

作者简介：倪红福，中国社会科学院经济研究所研究员；

向迪，中国社会科学院大学经济学院博士研究生；

王文斌，中国社会科学院大学经济学院硕士研究生。

引言

当前，世界处于百年未有之大变局，中国经济发展面临着复杂的内外形势。从内部来看，中国经济增长面临动力转换。一方面，改革开放后，中国利用劳动力等要素优势，形成了“两头在外”的出

^{*} 本研究得到国家自然科学基金专项项目（中国经济发展规律的基础理论与实证）《中国贸易投资开放发展：基本规律、宏观效应与“双循环”新发展格局构建》（72141309）、国家自然科学基金面上项目《中国产业迈向价值链中高端：理论内涵、测度和路径分析》（71873142）和国家自然科学基金面上项目《突发性公共卫生事件的全球价值链重构效应：基于生产网络结构一般均衡模型方法》（72073142）的资助。本文也是国家发展改革委委托课题《共建“一带一路”在构建新发展格局中的作用研究》和中国社会科学院国有经济研究智库课题《国有企业在构建新发展格局中的作用研究》的阶段性成果。

^①此作者为通讯作者。

口加工贸易模式，很长一段时间，加工贸易在进出口贸易中所占比重不断提升，成为经济增长的重要动力。而近年来，中国老龄化问题日渐突出，劳动力增速放缓，工资成本上升，这些因素使得中国在国际贸易中的传统比较优势渐渐丧失，部分外贸企业向东南亚转移。与此同时，为了振兴实体经济、走出经济危机困境，美欧发达国家重振制造业，尤其是在高端行业，纷纷实施优惠政策吸引跨国公司回流。中国面临着“高端回流，中低端分流”的不利局面，过去外贸拉动型的增长模式难以为继（江小娟、孟丽君，2021）。另一方面，经过多年的发展，中国成为世界第二大经济体，具有雄厚的物质基础和超大规模的市场，国内需求具有巨大的发展潜力，多年来的加工贸易也使得中国成为世界上唯一一个拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，为满足国内多样化产品和服务需求，依靠国内市场促发展提供了现实条件。从外部来看，新冠肺炎疫情持续影响着全球经济，单边主义和贸易保护主义盛行，国际贸易局势紧张，经济发展的外部环境充满不确定性。正是立足于这一现实形势，中央提出了“以国内大循环为主，国内国际双循环相互促进的新发展格局”，意味着中国经济发展将进入新的阶段。然而，新发展格局并不意味着封闭，而是意在通过提高开放水平，连接国内国外两个市场，打通要素流通和产品生产、交换、分配及消费的各个环节，从而推动经济的良性循环，为中国经济持续增长提供动力。

2021年11月19日，习近平主席在第三次“一带一路”建设座谈会上的讲话中指出，“一带一路”建设要更好服务构建新发展格局。要加快完善各具特色、互为补充、畅通安全的陆上通道，优化海上布局，为畅通国内国际双循环提供有力支撑。自2013年以来，“一带一路”建设提高了国内各区域开放水平，推动了制度型开放，在国际上得到越来越多国家的响应与支持，对构建中国全方位开放新格局，促进各国经济繁荣和区域经济合作，推动世界和平发展、互利共赢具有重大意义。构建新发展格局既是共建“一带一路”的新背景，也为共建“一带一路”的进一步发展带来了机遇。在新形势下，理解共建“一带一路”助力构建新发展格局的作用逻辑，发挥“一带一路”对构建“双循环”新发展格局的重要作用，明确当前形势下“一带一路”建设中存在的问题，分析新时代新发展阶段下如何深入推进“一带一路”建设，对中国深化供给侧结构性改革，实现经济高质量增长具有重要意义。

“一带一路”倡议自提出以来一直是各界专家学者关心的热点。以“一带一路”为对象的研究涵盖经济、政治、文化、外交等多个领域，包括“一带一路”的背景、内涵、影响、意义等多个方面，相关研究文献有黄群慧（2016）、陈虹（2020）等等。也有一部分专家开始探讨“一带一路”和“双循环新发展格局”的关系。例如，“一带一路”和“双循环”新发展格局同为新时期中国主动谋求变化，积极融入世界经济，推动全球化发展的重要举措。在实践意义上，“一带一路”是“双循环”的重点，将成为引领国际国内双循环新发展格局的重要实践路径（陈健，2021）。“双循环”新发展格局建设为高质量建设“一带一路”筑牢根基，二者呈现在发展中相互促进的关系（王义桅，2021）。然而，在实践意义上分析研究“一带一路”对构建“双循环”新发展格局作用的文献不多，更少有文献由经济循环的生产、分配、流通、消费四个环节对“一带一路”的经济影响进行展开分析。

因此，本研究从“一带一路”对我国发展格局下经济循环各环节的影响出发，分析“一带一路”在构建贸易格局、流通格局和需求格局等环节的作用路径，深入探讨“一带一路”对构建新发展格局的作用逻辑，进而得出发挥“一带一路”在构建“双循环”新发展格局中的重要作用的有关政策建议。

一、经济循环格局与“一带一路”

（一）贸易格局

自 2013 年共建“一带一路”倡议提出以来，中国与沿线国家货物贸易总额逐年上升，累计超过 9 万亿美元。2020 年，中国与沿线国家的货物贸易额达到 1.35 万亿美元，在中国货物贸易总额中占比近 30%。其中，货物出口额为 7838.6 亿美元，占货物出口总额的 30.26%；货物进口额为 5699.1 亿美元，占货物进口总额的 27.14%。中国与东盟双边贸易额达到 6846.0 亿美元，东盟已取代欧盟成为中国第一大贸易伙伴。在服务贸易方面，2015—2019 年，中国对“一带一路”沿线国家的服务贸易额由 748.4 亿美元增加至 1178.8 亿美元，占中国服务贸易总额的比例由 11.4% 提升至 15.02%。^① 中国与“一带一路”沿线国家在贸易方面的联系日益紧密。总体而言，中国与“一带一路”国家的贸易展现出较强活力，“一带一路”提升了中国进出口水平，客观上有利于实现国际国内双循环互相促进。

表 1 2013—2020 年中国对“一带一路”沿线国家货物贸易额及占中国货物贸易总额比例

单位：亿美元、%

年份		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
出口	金额	5691.9	6370.7	6146.1	5817.4	6563.1	7047.3	7606.5	7838.6
	占比	25.77	27.20	27.03	27.73	29.00	28.34	30.43	30.26
进口	金额	4713.6	4835.6	3883.6	3660.3	4535.9	5630.7	5817.0	5699.1
	占比	24.17	24.68	23.12	23.05	24.60	26.36	27.99	27.72
进出口	金额	10405.5	11206.3	10029.7	9477.7	11099.0	12678.0	13424	13537.7
	占比	25.02	26.05	25.37	25.72	27.02	27.43	29.32	29.14

数据来源：中国海关总署。

表 2 2015—2020 年中国对“一带一路”沿线国家服务贸易额及占中国服务贸易总额比例

单位：亿美元、%

年份		2015	2016	2017	2018	2019	2020
出口	金额	265.4	290.9	308.9	366.5	380.6	377.3
	占比	12.14	13.89	13.54	13.50	13.42	13.45
进口	金额	483	534.5	668.9	772.9	798.2	467.4
	占比	11.09	11.82	14.30	14.72	15.92	12.27
进出口	金额	748.4	825.4	977.8	1139.4	1178.8	844.7
	占比	11.44	12.48	14.05	14.31	15.02	12.77

数据来源：中国海关总署。

（二）流通格局

随着信息化与人工智能技术的发展，流通体系在技术、商业模式、基础设施等方面都发生着重大变革，朝着更加开放、高效、智能的方向发展，现代化程度不断提高。畅通高效的流通体系既能够在更大范围内联结生产和消费，推动实现进一步资源配置，也是经济循环各环节有效衔接的纽带与通道，有利于扩大市场交易范围、推动进一步分工、促进产业链和供应链升级以及提高国民经济总体运

^①受疫情影响 2020 年服务贸易额有所下降，为 844.7 亿美元，占中国服务贸易总额的 12.77 %。

行效率。

“一带一路”通过以现代化铁路网、高速公路网、自动化机场和港口为代表的互联互通建设项目扩大了相关商品要素的流通范围，并提高了资源配置效率，促进中国流通格局发展，贸易大通道作用更加凸显。中老铁路、中泰铁路、“中巴经济走廊”等一大批重大项目稳步推进，在促进要素人员流动的同时提升了当地经济社会发展水平。中国与“一带一路”沿线国家在基础设施互联互通方面取得了巨大的成就。2013—2020 年，中国在“一带一路”沿线国家承包工程新签合同额由 715.7 亿美元增至 1414.6 亿美元，年均增长率达到 10.2%，在中国对外承包工程新签合同中的比重由 41.7% 增加至 55.4%；完成营业额由 654 亿美元增至 911.2 亿美元，年均增长率达到 4.9%，占中国对外承包工程完成营业额总额的比重由 47.7% 提升至 58.4%。截至 2021 年 7 月，中欧班列累计开行超过 40000 列，国内已有 29 个省区市开行中欧班列，开行超过百列的国内城市达到 31 个，可通达欧洲 23 个国家 168 个城市，年运送货物总值达 560 亿美元，运输货物类型达到 5 万多种。^①

表 3 中国在“一带一路”沿线国家承包工程情况

单位：亿美元、%

承包工程/年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
新签合同额	715.7	862.3	926.4	1260.3	1443.2	1257.8	1548.9	1414.6
占比	41.7	45.0	44.1	51.6	54.4	52.0	59.5	55.4
完成营业额	654.0	643.5	692.6	759.7	855.3	893.3	979.8	911.2
占比	47.7	45.2	45	47.7	50.7	52.8	56.7	58.4

数据来源：中国商务部。

（三）投资需求格局

在投资方面，2013—2020 年，中国企业对“一带一路”沿线国家直接投资 1359.2 亿美元，年均增长达到 5.7%，超同期全国平均水平 2.7 个百分点。2020 年，受新冠肺炎疫情的影响，全球对外直接投资同比缩水，中国境内投资者在“一带一路”沿线的 58 个国家实现直接投资 186.1 亿美元，占同期总额的 14%，比上年提升了 0.3 个百分点，实现对外投资逆势上扬。“一带一路”建设同样有助于吸引沿线国家在华设立企业。2013—2020 年，新设立外商投资企业整体上也呈现持续上升趋势。外资企业占中国企业总数 2% 的比重，贡献了中国 1/10 的城镇就业、1/6 的税收、2/5 的进出口，已然成为推动中国经济发展的一股重要力量（见图 1）。

从投资角度看，吸收外资和对外投资都是构建新发展格局的重要手段。吸收外资是改革开放以来

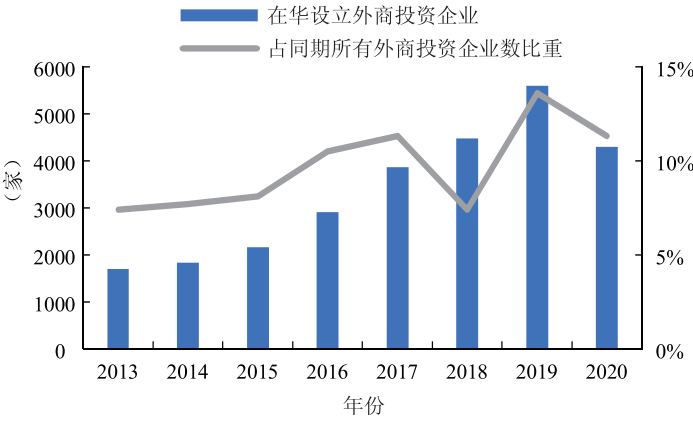


图 1 2013—2020 年“一带一路”沿线国家在华设立企业情况

数据来源：中国商务部。

注：含通过部分自由港转投资，不含银行、证券、保险领域数据。

^①数据来源：国家铁路局网站，2021 年 7 月 12 日，http://www.nra.gov.cn/xwzx/tpsp/tpxw/202107/t20210712_190194.shtml。

促进国内经济增长的重要经验，既能够补充中国长期以来的资金短缺，也为提升制造水平和能力引入了国外先进的生产技术。此外，吸收外资还给全球范围内的资金提供了新的投资地和获得高额收益的投资渠道。因此，一方面，对外投资能够推动中国企业“走出去”，实现中国从被动参与循环到主动引导循环的转变；另一方面，对外投资也为发展中国家提供了新的资金来源和相应技术，使得更多国家可以参与国际分工，共享中国经济发展成果，促进形成以中国为主导的发展中国家间的经济循环和价值链。

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
对外投资（亿美元）	126.3	136.6	189.3	153.4	201.7	178.9	186.9	186.1
占比（%）	11.7	11.1	13.0	7.8	12.7	12.5	13.7	14.0
吸引外资（亿美元）	89.2	68.3	84.6	69.9	55.6	64.5	84.2	82.7
占比（%）	7.6	5.7	6.7	5.6	4.2	4.8	6.1	5.7
在华设立外商（个）	1697	1830	2166	2905	3867	4479	5591	4294
占比（%）	7.4	7.7	8.1	10.5	11.3	7.4	13.6	11.3

数据来源：中国商务部。

二、共建“一带一路”对构建新发展格局的作用逻辑

（一）“一带一路”有利于实现高水平对外开放

构建新发展格局，实现内外循环相互促进就是要通过高水平开放，一方面为国内生产制造寻求资本、技术、资金、能源等要素来源，以满足多样化的需求市场，另一方面为国内生产出的制成品寻求广阔的市场，实现要素—产品—资本的循环。而高水平开放背后的涵义有两点：一是扩大对外开放区域，连接国内外市场；二是构建物流通道，实现要素和产品的跨境流动。共建“一带一路”将从这两个方面为构建新发展格局提供重要支撑。其一，共建“一带一路”有利于形成东西并重，海陆融通的对外开放格局。中国对外开放涉及的区域主要集中于东部沿海地区，而内陆的中部及西部地区的开放程度则长期处于封闭和落后状态，区域间发展不平衡。共建“一带一路”倡议提出后，中西部地区在对外开放中的不利地位得到改变。丝绸之路经济带从中国西部出发，深入欧亚大陆，西部省份由原来的对接东部转变为向西开放，成为“一带一路”建设的前沿阵地。这对加快西部地区发展，缩短区域间经济发展差异具有重要作用。其二，“一带一路”建立了互通互建、纵横交错的物流通道。国际物流禀赋优势是制约内陆地区对外开放和经济发展的直接因素之一（裴长洪、刘斌，2019），共建“一带一路”以基础设施建设为重要内容，通过建立现代化铁路网、高速公路网、自动化港口和机场等，形成了纵横交错的物流通道网络，降低了区域间商品交易、流动成本，促进资源的跨区域有序流动和优化配置，帮助中国充分利用两个市场、两种资源，推动实现高质量的国内大循环。

共建“一带一路”的核心内容之一是建设自由贸易区，自贸区有利于实现贸易和投资自由化，促进商品、服务等产品以及资本、技术、人员等要素在不同地区和市场间的自由流动。到 2020 年底，中国共与 26 个国家和地区签署了自由贸易协定或类似的贸易关系制度安排，其中与“一带一路”沿线国家和地区签署的自贸协定有 11 个。^① 这些自贸协定的签署，是“一带一路”建设的重要成果，

^①如无特别指出，“一带一路”各方面建设数据来源于商务部国际贸易经济合作研究院的《中国“一带一路”贸易投资发展报告 2021》，2021 年 8 月 11 日，<http://world.people.com.cn/n1/2021/0811/c1002-32189921.html>。

同时也是构建新发展格局的重要支柱。首先，自由贸易区促进了贸易自由化，降低了贸易成本，为产品的跨国流动提供了优质平台。其次，自由贸易区是“一带一路”的门户和枢纽，在畅通国际物流运输系统方面发挥着重要作用。最后，境外自由贸易区不仅自身具有重要效力，同时还能与国内的自由贸易区、自由贸易港对接，形成以中国为中心的自由贸易网络体系，并向外辐射，进一步推动新发展格局的形成。

（二）“一带一路”助力全球价值链重塑，培育产业链竞争新优势

共建“一带一路”有利于中国与沿线国家利用各自的比较优势，加强产能合作，促使中国双向嵌入全球价值链，形成区域价值链，加速全球价值链重构。一方面，在第三次全球化浪潮中，中国利用成本优势成功嵌入了发达国家主导的全球价值链，深度参与国际分工，奠定了中国“世界工厂”的地位。然而，在发达国家主导的价值链中，中国不具有资本和技术方面的优势，作为代工者只能出口技术水平低、附加值低的初级产品和资源型产品，进口技术含量高的高附加值产品，向上攀升的空间有限。且在关键技术方面的弱势也让中国长期受制于人，不利于中国的产业链和供应链安全。通过共建“一带一路”，中国可以利用国际市场将优质的富余产能转移至国外，为优化国内产业结构提供空间，有助于提高国内市场的生产制造能力和供给能力，推动中国深度嵌入发达国家全球价值链上游。另一方面，中国拥有雄厚的经济实力和完备的工业生产体系，加上以信息化、数字化、智能化为核心的第三次技术革命带来的发展机遇，为中国提升制造能力，利用制造优势，引领形成区域价值链提供了基础。借助“一带一路”平台，中国可以与沿线国基于各方面的禀赋差异广泛开展合作，整合产业链，塑造国际分工新体系。

（三）“一带一路”强调多区域多元化合作，为构建新发展格局提供新平台和稳定的发展空间

共建“一带一路”以合作共赢为理念，通过多元化机制加强区域合作，为构建新发展格局提供了广阔的平台和发展空间。首先，中国以经贸合作园区作为平台，鼓励企业高质量地“走出去”，疏解富余产能，推动产业升级，从而更好地参与国际经济循环，其背后的逻辑主要体现在三个方面：其一，以各国政府为依托建立境外经贸合作园区，有利于整合各方优质资源，降低投资风险，从而降低企业的信息搜寻成本、经营成本和交易成本，为中国企业“走出去”提供安全保障和创造优良的投资环境。其二，境外产业园区的建设涉及开发、入驻、维护等多个阶段，在不同的阶段可以有不同经营范围的企业参与，建设完成后也需要吸引大量的企业进驻，因而有利于中国企业从单一出走向集体出走转变，通过抱团形成强大规模效应和集群效应，以提高企业参与国际循环的水平和效率（刘洪愧，2021）。其三，中国与“一带一路”沿线国家在资源环境、要素禀赋、产业发展方面存在着广泛差异，而境外合作园区有利于中国和东道国利用各自的优势组织生产，推动产能合作和产业升级，拓宽产业链和供应链，促进形成以中国为主导的发展中国家价值链。

其次，以共建“一带一路”为平台，中国与沿线国家在技术、金融、能源等方面广泛合作，深度交流，为经济循环提供了有力支持。

技术方面，中国与共建“一带一路”国家通过共同建立联合实验室、科技园区，为创新创业合作搭建平台，为加强科技交流、提升科技创新能力、促进形成新发展格局而广泛合作。中国积极与“一带一路”沿线国家发展数字贸易，充分挖掘国内外市场的需求潜力，推动数字技术与金融、教育、医疗等各类专业服务深度融合，不断催生出新的数字消费产品和服务，从而增加国内市场的供给能力，满足多样化的产品和服务需求，为国内外经济循环提供源源不断的动力。

金融方面，共建“一带一路”通过加强中国与沿线国家的区域货币合作和经贸往来，推进资本项目的有序开放，完善金融市场，能够促进沿线各国人民币离岸中心的建立，从而扩大人民币的跨境结算和使用范围，提高人民币的周边化和区域化程度，推动人民币国际化。而人民币国际化对促进经济循环，构建新发展格局具有重要作用。一方面，人民币国际化水平提升有助于推动支付结算自由化，降低各国对外贸易成本和交易成本，促进跨国经贸合作。另一方面，人民币国际化还有助于稳定本国汇率，降低跨国投资风险，提高抗金融风险的能力和金融体系的稳定性，为经济外循环创造一个公正、稳定的国际货币环境。

能源方面，共建“一带一路”有利于中国加强与油气矿产资源更为丰富的中亚、西亚、俄罗斯等沿线地区的联系与合作，打破美国能源封锁，维护能源安全和产业链安全。与能源储量丰富的国家和地区优势互补，也有助于充分发挥双方的比较优势，优化产业结构，创造新的经济增长点。此外，中国还与“一带一路”沿线国家积极合作开发新能源，降低对不可再生能源的依赖程度，使用更清洁的能源也有利于降低环境污染，实现经济的可持续发展。

三、共建“一带一路”面临的挑战

（一）新冠肺炎疫情持续冲击全球经济，带来不确定性

当前，新冠肺炎疫情反复多变，持续影响着全球经济，加深了中国经济发展外部环境的不稳定性，同时也影响了中国与国外的交流合作，不利于新发展格局的构建。其一，疫情阻碍了中国与“一带一路”沿线国家的产能合作。为应对疫情，不少产能合作项目不得不暂停或者推迟，复工复产困难甚至遥遥无期。其二，疫情影响了要素和人员在国内外的自由流动。跨境出行和进出口贸易面临交通管制等多重限制，设备物资等要素运输受阻，采购成本和运输时长增加，中国与国外的贸易往来和生产合作受到严重影响。其三，疫情加重了国际经济环境的不稳定性。受疫情的影响，全球市场萎缩，生产停滞，贸易受阻。为应对冲击，维持自身经济发展和国际地位，逆全球化思潮涌动，增加了中国与国外市场沟通合作的难度，给中国经济外循环带来了风险。

（二）“一带一路”沿线国家差异大，容易导致政治、经济等方面的矛盾和风险

“一带一路”沿线国家众多，区域联系复杂，各国政治和经济发展水平各异，共建“一带一路”面临各种风险和矛盾。首先是政治风险。“一带一路”沿线有的国家内部动荡，叙利亚、阿富汗等国家甚至长期处于战乱状态。政治不稳定因素给中国的跨境合作带来了风险，中国企业在境外的安全难以得到有效保障，中国的对外投资项目也随时可能中断，给中国经济发展造成巨大损失。其次是经济风险。“一带一路”沿线国家多为发展中国家，经济基础较为薄弱，抗风险能力较差，基础设施建设落后，投资环境较差，缺乏对投资的安全保障。部分国家经济结构单一，经济发展主要依靠出口能源、矿产和原材料，制造水平低，对外依存度高，外债水平也较高，中国对外投资面临较高的外债风险。最后是地缘政治风险。一方面，基于各国家和地区自身的政治诉求，一些国家对“一带一路”倡议持怀疑态度，而西方媒体鼓吹的“中国威胁论”也加深了周边国家对中国的防范心理，给建立跨国合作造成阻碍。另一方面，“一带一路”国家所处区域形势复杂，自然资源丰富，容易引来各方势力，尤其是美国、日本等发达国家的封锁和打压，干扰或破坏共建“一带一路”的推进，遏制中国和新经济体的崛起，以防止对他们自身的经济发展及其在国际格局中的霸权地位造成威胁。

（三）境外投资分布较为集中，结构有待优化

共建“一带一路”倡议实施以来，境外投资初见成效，但因为仍处在发展阶段，在分布和结构上较为集中，有待进一步优化。从地区分布来看，境外投资分布主要集中在东南亚国家。2020年，中国对东南亚国家直接投资的流量和存量在对外直接投资总量中的占比分别达到了71.43%和63.06%，对其他地区的投资则相对较少。经贸合作区也主要分布在俄罗斯和东南亚国家，占比分别达到34.1%和31.9%。投资的高度集中会增加投资风险，同时也不利于拓展中国对“一带一路”其他国家的影响力。中国设立境外经贸合作区虽然涉及资源利用、加工制造、农业生产、商贸物流和科技研发等多个产业领域，但仍然以农业生产和加工为主，占园区总数的31.2%，经贸合作园区产业附加值较低。而入驻的企业也多是劳动密集型企业，园区竞争优势并不突出。因此，虽然共建“一带一路”促进了中外合作，推动了中国企业“走出去”，但是由于在地域和行业分布方面的结构问题，难以形成完整的产业链，因而无法发挥出产业优势和集群效应，降低了产能合作的效率，不利于跨国生产网络的形成。

四、推动“一带一路”建设 助力构建新发展格局的思路和举措

构建新发展格局，从内部看，要求提高国内的生产能力和供给能力，满足多样化的产品需求，挖掘经济增长潜力。从外部看，要求扩大开放水平，引入生产所需的要素资源。在未来，要进一步发挥“一带一路”在联通内外市场，建设物流通道，强化产能合作等方面的优势，以政策沟通为前提，优化制度设计，提高中国的自主生产能力，加强中国与“一带一路”国家的互联互通和数字经济建设，从而促进要素和产品在国内国外市场的循环流动，为中国经济增长提供动力。

（一）加强政策沟通，优化制度设计

推进“一带一路”建设，离不开各国政府的引导和支持，因此要加强中国与“一带一路”沿线国家的政策沟通及交流，优化制度设计，为实现高水平的开放，构建新发展格局提供良好的外部环境。一是要坚持平等包容的原则，让沿线国家看到中国加强区域协作的诚心与实力，从而打消沿线国家对“一带一路”建设的怀疑和顾虑，粉碎美国等发达国家期望通过宣扬“中国威胁论”来干预和破坏“一带一路”建设的阴谋。二是要加强合作机制建设。通过政策沟通，同参与国积极探索多元化的合作机制，商建更多的贸易、投资、技术等方面的合作项目，深入挖掘合作空间，为深化区域经贸合作提供平台。三是要积极维护市场秩序，规范管理程序。中国要积极同参与国国家政府及相关机构进行沟通交流，推动法律法规和标准的统一制定，降低境外投资的风险；降低投资门槛，简化投资手续，优化营商环境，以提高投资的便利化水平。四是要加强整体规划。中国与“一带一路”沿线国家的经贸合作涉及多个方面和领域，在布局境外投资和建设时，应加强整体规划，注重与东道国优势互补，将资金更多地投入到对促进经济循环流动效果作用显著的领域，提升境外投资的层次和结构，降低投资结构过于集中所带来的风险。在建设境外合作园区时，要注重突出主导产业，引导多层次的企业入驻，促进形成完整的产业链上下游协作生态，从而使境外合作园区发挥出更大的效率。

（二）提高科技创新能力，加强科技交流与合作

自主生产能力的提升是中国打破外界技术封锁，提高国内市场的制造能力和供给能力的核心，同

时也是与“一带一路”沿线国家实现产业垂直分工，引领形成区域价值链的关键。因此，要努力提升科技创新能力，推进科技供给侧结构性改革，增强自身的生产能力和技术水平，实现从要素驱动向创新驱动转变。首先，要增加科研投入，围绕重点技术和新兴技术，实施国家重大科技项目。一方面，要注重核心零部件的研发和制作，从而摆脱中国高端芯片、机器设备等方面被“卡脖子”的被动局势，维护产业链、供应链的安全。另一方面，要加快对工业机器人、自动驾驶汽车等领域的研发和生产，从而在未来国际贸易和国家竞争中占据有利地位。其次，要推动人力资源和教育市场的适应性改革。提升教育质量，注重实践能力和实际工作能力的培养，提升劳动力的知识应用能力和实践能力，为经济发展积累高质量的人力资本，实现从依靠“人口红利”到提升人力资本的转变。再其次，要为创新发展提供良好的环境。加强知识产权保护，提高知识产权治理能力和民众知识产权意识。注重培育研发创新型企业，采取降低税收、贷款优惠等措施对创新型企业提供支持，不断完善和健全促进科技成果转化生产力的体制机制。加大对科研人员的激励力度，对研发周期长、见效慢的基础科学和资金需求较大的项目，要充分发挥政府在提供公共品方面的作用，为尖端技术的进一步突破和发展打下基础。最后，要积极构建高水平的开放创新体系，与“一带一路”沿线国家加强科技交流平台建设，拓宽跨国界创新资源对接渠道。鼓励并支持更多的科技型企业“走出去”，利用“干中学”，促进技术融合。

（三）把握数字经济发展机遇，大力发展数字贸易

第四次工业革命和数字化浪潮使国际产能合作进入全新阶段，为重塑世界经贸格局带来了新的契机。中国与“一带一路”沿线国家要把握新科技革命开启的“机会窗口”（裴长洪，2020），在大数据、云计算、物联网、人工智能、5G 等领域广泛开展合作，积极推进数字经济建设，打造数字丝绸之路。在全球消费升级的背景下，要进一步推动跨境电商的发展，拓展丝路电商全球布局，建设“一带一路”电子商务大市场，为推动贸易发展和经济增长寻找新的着力点。在这个过程中，一是要为跨境电商的发展提供良好的环境，精简贸易进出流程和行政手续，鼓励企业加大海外建仓力度，突破物流瓶颈，打通物品流通环节，依托云计算和大数据等先进技术提高跨境物流的信息化及智能化水平，提高物流效率。二是要提升跨境支付结算的服务能力，满足企业及个人跨境支付需要，探索适合跨境电商发展的金融合作模式，为跨境电商提供金融支持和金融服务。三是要积极鼓励和引导多方市场主体参与跨境电商，尤其是要积极发展农村跨境电商。通过参与跨境电商，可以扩展国内产品的海外销售市场，有利于增加中国进出口在国际市场上的份额，联通商品的生产和销售环节，促进商品的流动和循环。四是要探索合理的监管审查制度，防范进出口贸易风险和金融风险，对进出关货物严格把控。推进电子商务领域规则谈判，构建电子商务国际规则体系。

（四）持续加强物流通道建设，推动要素和产品循环

物流通道建设是打通要素和产品流关节，实现经济循环的关键。因此，要积极发挥共建“一带一路”在互通互建方面的优势，持续加强物流通道建设，构建高质量基础设施互联互通体系，促进共建国家更好地融入全球价值链，实现联动发展。一方面，要完善现有的贸易物流网络和流通渠道，做好配套建设和加强管理，降低沿途税费，从而降低运输成本，促进通关一体化。加强对中欧班列的管理，提升其开行质量和运行效率。支持地方建设“一带一路”进出口商品集散中心，形成更大范围的辐射，提高物流网络的容量和服务能力（徐紫嫣等，2021）。另一方面，要积极建设新的物流通道，构建以中欧班列、陆海新通道等大通道和信息高速路为骨架，以铁路、港口、管网等为依托的互联互

通网络。积极发挥亚投行等政策性金融机构以及共建“一带一路”各类专项投资基金的作用，支持多边和各国金融机构，共同参与投融资，为推动沿线国家基础设施建设提供资金支持和保障。在项目选择、实施、管理过程中充分尊重各国国情和发展需要，坚持“高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及”的标准，数量和质量并重，鼓励多方参与，共同受益。加强基础设施建设规划、技术标准体系对接合作，扎实推进现有重大项目建设，积极开发有利于推动疫后经济社会发展的好项目。大力推进信息基础设施、融合基础设施、创新基础设施建设，提高物流通道的信息化、智能化水平，更好地实现互联互通的建设目标，促进产品和要素在国内外的循环流通。

（五）以“一带一路”为基础，深入挖掘合作空间

共建“一带一路”对构建新发展格局的作用不仅在于沿线国本身，还在于基于“一带一路”共建共治理念出发的不断向周边地区辐射，不断融合新的经济体和发展战略的生命力与发展潜力，为亚洲区域经济一体化提供了一种新的选择（李向阳，2018）。“一带一路”建设是中国加强区域协作的起点而不是终点，要善于利用“一带一路”作为平台，不断扩大中国与外界的合作深度和广度，为构建新发展格局寻求广阔的空间和发展机遇。其一，持续推进自贸区建设。自贸区是经贸合作的重要平台，也是“一带一路”建设的重点内容。在后续进程中，要继续推进自贸区的建立，同时加强境内外自贸区的链接和联动，形成强大的自由贸易网，并通过不断地向外辐射，提高贸易自由化水平，促进经济循环。其二，积极升级已有的贸易畅通平台。创新发展中国与各国的博览会、合作论坛等平台作用，打造多元化、多层次、多渠道合作平台，深化和沿线国家及地区的友好经贸关系。其三，积极主动寻求与第三方市场合作机会。依托新签署经贸协定加强与第三方市场的合作，扩展“一带一路”的辐射范围和增加深度。在合作过程中，充分利用各方在技术、商务、资源、资金、信息等方面的不同禀赋优势，通过产品服务、工程合作、投资合作、产融结合、战略合作等多种形式深入交流，推进国际产能合作，实现多方互利共赢。

参考文献：

1. 江小涓、孟丽君：《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》，《管理世界》，2021年第1期。

2. 黄群慧：《论中国工业的供给侧结构性改革》，《中国工业经济》，2016年第9期。

3. 陈虹、刘纪媛：《“一带一路”沿线国家基础设施建设对中国对外贸易的非线性影响——基于面板门槛模型的研究》，《国际商务》，2020年第4期。

4. 陈健：《“一带一路”高质量发展的理论逻辑与实践方案》，《财经问题研究》，2021年第7期。

5. 王义桅：《“一带一路”与“双循环”如何实现同频共振》，《中国远洋海运》，2021年第1期。

6. 裴长洪、刘斌：《中国对外贸易的动能转换与国际竞争新优势的形成》，《经济研究》，2019年第5期。

7. 刘洪愧：《“一带一路”境外经贸合作区赋能新发展格局的逻辑与思路》，《改革》，2021年第11期。

8. 裴长洪、刘斌：《中国开放型经济学：构建阐释中国开放成就的经济理论》，《中国社会科学》，2020年第2期。

9. 徐紫嫣、夏杰长、袁航：《中欧班列建设的成效、问题与对策建议》，《国际贸易》，2021年第9期。

10. 李向阳：《亚洲区域经济一体化的“缺位”与“一带一路”的发展导向》，《中国社会科学》，2018年第8期。

11. 李震、昌忠泽、戴伟：《双循环相互促进：理论逻辑、战略重点与政策取向》，《上海经济研究》，2021年第4期。

责任编辑：谷 岳

新时期沿边省区经济 高质量发展评价与路径研究

李光辉 孙浩骐

摘要：党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。这意味着，我国经济步入了提质增效的新发展时期。随着国家实施促进沿边经济发展的各项政策，沿边省区经济实现了较快发展，在我国经济中的地位也有了较大提高。但沿边省区仍面临着基础条件较差，经济发展相对落后等问题。研究发现，沿边省区创新驱动力仍然不足，人民生活条件仍相对落后，虽然拥有较为丰富的能源储备，但面临的环境污染压力较大，难以实现区域协调可持续发展。针对以上问题，本文认为，沿边省区要尽快构建成熟产业链，加快产业转型升级，实现可持续发展；要加快基础设施建设与平台建设，加大对沿边开发开放的政策支持力度；要加大创新投入，提高科技创新能力，加快人才体系建设。

关键词：沿边省区 经济高质量发展 创新驱动 协调发展

作者简介：李光辉，广西大学中国边疆经济研究院院长、博士生导师；
孙浩骐，广西大学经济学院硕士研究生。

我国经济过去主要依赖要素投入、外需拉动、投资驱动、规模扩张的粗放型增长模式，已不再适应未来经济持续健康发展和全面建设社会主义现代化国家的现实需求（马茹等，2019）。党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，标志着我国经济步入了提质增效的新时期。要进一步提高我国经济发展效率，实现全国经济高质量发展，沿边省区必须抓住机遇、补足短板，努力缩小与东部发达地区之间的差异。我国沿边省区面积辽阔，能源储量丰富，在贸易上有明显的地缘优势，同时又是国家脱贫攻坚、区域全面协调战略与“一带一路”建设的关键区域（李光辉，2020）。

21 世纪以来，在西部大开发战略和兴边富民行动的推动下，沿边省区的经济实现了较快发展，但与发达地区相比，仍处于科技创新较为落后、产业结构不够合理、内需动力相对不足的发展阶段，亟待转变发展模式，优化经济结构，转换增长动力。深入推动沿边经济发展需进行质量变革、效率变革、动力变革（高志刚、克彪，2020）。因此，进入新时期，我国再次出台一系列支持沿边省区经济发展的政策和规划，如《中共中央 国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发〔2015〕72 号）等，进一步推动我国沿边省区的经济发展。当前，随着“一带一路”倡议的深入推进和“双循环”新发展格局的初步形成，沿边省区不仅成为我国开放发展的前沿，也成为我国开放型经济高质量发展的新增长点。

一、文献综述

目前关于沿边省区经济高质量发展的文献主要集中在两个方面：一是关于高质量发展内涵的研究，二是关于沿边省区高质量发展评价的研究。

（一）关于高质量发展内涵的研究

从社会矛盾变化和新发展理念角度看，高质量发展必须体现出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，能够满足人民日益增长的美好生活需要（何立峰，2018）。在这种发展模式下，创新成为发展的第一动力，经济重大关系能够协调、循环顺畅，绿色发展成为常态，改革开放得到持续深化，发展成果得以共享（林兆木，2018）。从宏观和微观的角度看。微观角度，高质量发展意味着高效竞争力、质量保障和品牌效应。王一鸣（2018）认为，个体和企业成为了高质量研究的主要对象，其中产品和服务的质量成为要研究的重点。胡敏（2018）提出高质量发展主要指国民经济整体质量和效率，包括产业结构的优化程度，经济发展的内生动力，资源能耗的高效利用等，往往可以通过全要素生产率来衡量。从本质特征看，金碚（2018）认为，高质量的本质是系统性地创造发展优势，走符合实际和具有特色的道路，以各种有效和可持续方式满足人民不断增长的多方面需要。从供求的角度看，张立群（2017）认为，高质量发展阶段的供求关系已经从总体供不应求和普遍短缺，转为总体供大于求和相对过剩。从质与量的角度看，任保平（2018）认为，高质量发展不能单单强调发展速度 and 经济效益，而是要强调经济效益、社会效益和生态效益三者的结合，从中体现出人与经济社会相协调的一种包容性增长。

（二）关于沿边省区高质量发展评价的研究

现有文献对于高质量发展水平的测度主要是通过熵值法、层次分析法等构建高质量发展的评价指标体系，对沿边地区的高质量发展水平进行测度。蒙昱竹等（2021）选取2013—2018年沿边7省区的面板数据，采用客观的熵值法进行赋权，测算了整体高质量发展指数与高质量发展进步指数，发现沿边省区内部发展“短板”主要集中于绿色发展、社会和谐与绿色创新三个维度。高志刚、克魁（2020）从创新、协调、绿色、开放、共享五个维度，构建沿边省区高质量发展的评价体系，运用面板回归模型测算不同影响因素对沿边省区高质量发展的影响程度，分析发现，沿边省区高质量发展水平与其经济发展水平基本保持一致，整体水平偏低。鲁邦克等（2019）从经济增长、创新发展、生态文明和民生发展四个维度构建我国经济社会高质量发展的指标体系，发现各地区经济高质量水平呈现出空间聚集效应，形成“东高”“中平”“西低”的分布格局。魏敏等（2018）将经济社会的高质量发展水平测度体系概括为经济结构优化、创新驱动发展、资源配置高效、市场机制完善、经济增长稳定、区域协调共享、产品服务优质、基础设施完善、生态文明建设和经济成果惠民等10个方面，将全国30个省份划分为明星型、平庸型和落后型三种类型。

虽然在经济高质量发展的内涵和评价方面均有不少研究成果，但是大多数研究的评价对象是全国或某一个省份，对于沿边省区经济高质量发展的研究也处于初期阶段。本文尝试对沿边省区经济高质量发展进行评价，并提出沿边省区经济高质量发展的路径。

二、我国沿边省区经济发展面临的新形势

（一）沿边经济发展的现状

我国沿边省区包括广西、云南、西藏、新疆、内蒙古、甘肃、黑龙江、吉林、辽宁等 9 个省级行政区，总面积约占全国的 60%，与 14 个国家相邻，是内外连接的重要门户，也是“一带一路”六大经济走廊上的重要节点和枢纽，在共建“一带一路”过程中发挥着重要作用。21 世纪以来，沿边区域经济快速发展，取得了较大成绩。

1. 经济总量整体上升。随着兴边富民行动和西部大开发战略的实施，我国沿边省区经济发展进入快车道。2021 年，沿边九省区生产总值（GDP）达到 15.64 万亿元，较 2020 年同比增长 11.79%，是 2000 年的 8.89 倍（见图 1）。从人均 GDP 看，沿边省区人均 GDP 整体水平仍然较低，且省区之间差距较大。2020 年，仅内蒙古高于全国平均水平，达到 72062 元，甘肃仅为 35995 元，大致是全国平均水平的 1/2。从人均 GDP 增速看，2017—2020 年，除辽宁和新疆以外的沿边省区人均 GDP 年均增速均超过国家平均水平，排名前三位的分别是云南、黑龙江、西藏，分别为 7.7%、7.1%、6.7%（见表 1）。

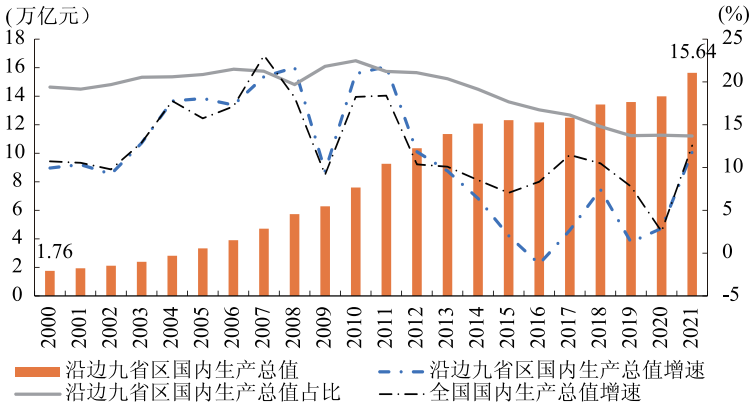


图 1 2000—2021 年我国沿边九省区 GDP 总额及增速

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》。

表 1 2017—2020 年我国沿边九省区人均 GDP 总额及增速

单位：亿元，%

指标	年份	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	广西	云南	西藏	甘肃	新疆	全国
人均 GDP 总额	2017	59017	49603	40077	32454	36595	38629	40408	28026	46089	59514
	2018	63772	53872	41516	33977	40012	43366	45476	30797	51950	65246
	2019	67852	57067	43475	36001	42964	47944	48902	32995	54280	70131
	2020	72062	58872	50800	42635	44309	51975	52345	35995	53593	71489
人均 GDP 增速	年均增速	5.12	4.38	6.11	7.06	4.90	7.70	6.68	6.46	3.84	4.69
	2017	7.66	6.54	5.44	3.83	9.38	12.24	12.73	5.68	13.84	11.21
	2018	8.06	8.61	3.59	4.69	9.34	12.26	12.54	9.89	12.72	9.63
	2019	6.40	5.93	4.72	5.96	7.38	10.56	7.53	7.14	4.49	7.49
	2020	6.21	3.16	16.85	18.43	3.13	8.41	7.04	9.09	-1.27	1.94

数据来源：国家统计局。

2. 外贸总体发展向好。2001 年，我国加入世界贸易组织，沿边省区开发开放进入快速发展阶段。2021 年，沿边九省区货物贸易进出口总额达 3663.2 亿美元，较 2000 年增加 9.96 倍，年均增长率为 12.1%，略低于全国 12.7% 的平均水平，沿边省区货物贸易总额占其 GDP 比重由 15.7% 上升至 26.5%（见图 2）。近年来，经济发展不均衡、要素成本上升、资源环境约束等问题逐渐显现，随着贸易单边主义、保护主义抬头，逆全球化浪潮兴起，外贸发展形势逐渐严峻。在此情况下，沿边省区外

贸仍然具有较大发展潜力，2021 年沿边省区货物贸易进出口总额同比增长 27.5%，高于全国 21.4% 的平均水平。

3. “一带一路”深度推进。“一带一路”倡议提出 8 年来，中国与“一带一路”沿线国家的贸易规模持续扩大，沿边省区与“一带一路”沿线国家货物贸易额从 2013 年的 1344.03 亿美元增至 2020 年的 1430.27 亿美元，年均增速 0.89%，占沿边省区贸易总额的比重由 46.2% 升至 49.8%（见图 3），“一带一路”建设促进了沿边省区对外贸易发展。新时期以来，由于贸易保护主义不断抬头以及新冠肺炎疫情的严重影响，沿边九省区与“一带一路”沿线国家贸易总额增速波动较大，呈现先降后升再下降的趋势，但随着疫情的逐渐稳定，未来贸易发展会趋于平稳。随着“一带一路”建设的快速推进，沿边省区区位优势逐渐显现。由于沿边省区外连周边国家，内接各省份，在“一带一路”建设中发挥着枢纽和支点作用，凭借天然的区位优势以及蓬勃发展的国际物流通道，与“一带一路”沿线国家的贸易也将继续呈现良好发展态势。

（二）沿边经济发展面临的挑战

1. 产业结构不合理，缺乏主导产业。产业是经济发展的基础，有了产业才能创造就业机会，才能集聚人口。2015—2020 年，沿边九省区第二、三产业持续增长，第三产业增速更快，逐渐取得主体地位，占 GDP 的比重由 44.1% 增至 51.6%，略低于 54.5% 的全国水平。从产业结构角度看，2000—2020 年全国第二产业、第三产业增加值的增幅分别为 7.41 倍、12.88 倍，而同期沿边省区第二产业、第三产业增加值的增幅仅为 4.84 倍、10.43 倍。^① 另外，受地理条件约束，沿边省区产业长期以自然资源为主，高科技、高附加值产品占比较低，对外贸易主要以边境小额贸易为主，导致产业结构调整缓慢，产业竞争力不足，没有形成依托口岸进出口商品的核心深加工产业链，创新链、产业链、价值链尚未形成有效“链接”，“闭门式发展”现象比较突出。近年来，东部沿海地区资源环境承载力下

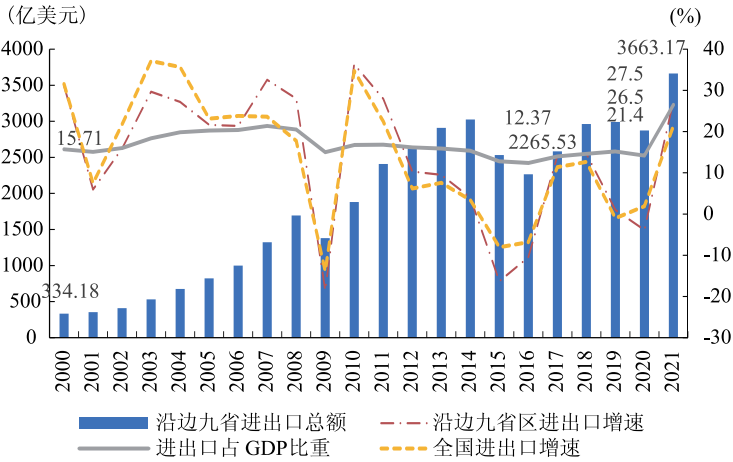


图 2 2000—2021 年我国沿边九省区进出口额及增速

数据来源：相关年份《中国统计年鉴》。

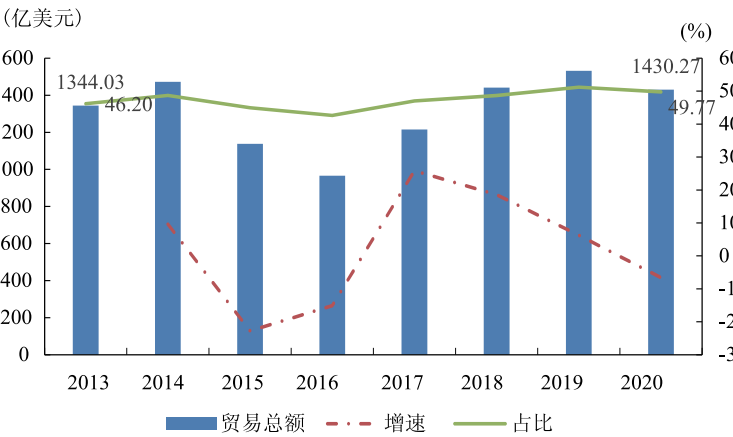


图 3 2013—2020 年我国沿边九省区与“一带一路”沿线国家贸易总额及增速

资料来源：作者根据全球统计数据/分析平台（EPS）数据库整理而得。

^①资料来源：作者根据 2015—2020 年沿边九省区各自的统计年鉴整理而得。

降，土地、劳动力等要素成本上涨，沿边省区有可能承接东部沿海地区制造业产业转移，并将其作为促进经济发展的重要举措。

2. 过度依赖边境贸易，商品同质化严重。随着“一带一路”建设的推进和我国全方位开放新格局的逐渐形成，沿边省区良好区位优势 and 对外贸易基础逐渐显现，2017 年边境小额贸易增速达到 14.4%，高出全国货物进出口贸易 4 个百分点。2020 年，受新冠肺炎疫情影响，沿边省区的边境小额贸易为 2466.53 亿元，同比下降 12.46%。^① 从目前沿边省区的开放现状看，沿边省区开放发展过度依赖边境贸易，进出口商品的落地加工规模不大、能力不足，与周边国家和地区毗邻的区位优势未能转化为经济发展优势。边境出口商品主要来自东中部省份，进口商品也多销往边境地区以外的省市，难以获得贸易商品的增值，对边境地区经济社会发展贡献减弱。同时，商品同质化严重，进一步制约了边境地区经济社会发展（石新波，2018）。

3. 基础设施落后，人才流失严重。自西部大开发战略以及兴边富民行动实施以来，沿边省区人民生活条件得到极大改善，但交通、水利、通信、电力等基础设施建设水平仍然较低。边境县市的高速公路、铁路覆盖率低，没有形成完善的交通网络，部分沿边公路等级不高，仅有极少边境县市通航，导致与口岸对接不通畅，严重影响沿边省区的互联互通水平，也难以满足沿边省区进一步开放的要求。由于沿边省区经济发展水平较低，基础设施薄弱，不仅吸引不到优秀人才，本地人才流失也很严重。另外，高水平教育科研基地缺乏，培养人才能力不足，科研水平较低等因素导致沿边难以吸引创新型企业投资，难以进行技术创新和承接高新技术项目。

4. 国际经济形势严峻，周边环境复杂多变。沿边省区对我国地缘安全具有举足轻重的影响。由于周边邻国众多，各国政治制度和经济发展水平各异，民族、宗教问题错综复杂，现实或潜在热点问题集中，这些都为沿边省区经济带来了挑战。近年来，一方面，我国与周边国家在领土、领海、岛屿等方面存在权益争议。另一方面，来自恐怖主义、环境、能源等非传统安全的威胁也在日益增加。

三、对沿边省区经济高质量发展的评价

虽然学术界对经济高质量发展的内涵界定不一，但综合前述观点则可以总结出三点共性：一是经济高质量发展的最终目的是为了满足不同人民对美好生活的需要，解决不平衡不充分发展的问题。二是经济高质量发展是“五大发展理念”的集中体现，创新、协调、绿色、开放、共享缺一不可。三是经济高质量发展是绝对和相对的统一，也是质量和数量的统一，在保证经济总体稳步增长的同时，提高效率，促进区域协调（高志刚、克魁，2020）。综合考虑当前沿边省区存在的实际问题，同时结合高质量发展的经济 and 统计内涵，本文从创新驱动、区域协调、绿色生态、对外开放、人民共享五个方面对沿边省区高质量发展进行评价。

（一）创新驱动

随着“人口红利”和“投资红利”的消失，传统依靠要素投入拉动经济增长的模式难以持续，转变发展方式刻不容缓，必须以创新驱动发展，将创新驱动型发展模式培育成经济高质量发展的主流模式（魏敏、李书昊，2018）。沿边省区多处于地形、地势、气候较为复杂的地区，基础设施较差，难以吸引和留住人才，创新平台较少，创新驱动不足。

^①作者根据沿边九省区各自的统计年鉴整理而得。

在创新投入方面，沿边九省区研究与试验发展（R&D）支出总和从2000年的99.19亿元增至2020年的1637.54亿元，占全国比重由11.1%下降至6.7%（见图4）。2020年，沿边九省区R&D经费投入及强度均处于全国中下游水平，且R&D经费投入均低于全国平均水平786.9亿元。其中，辽宁省的R&D经费投入在九省区中最多，为549.0亿元（见图5）。

在创新产出^①方面，沿边省区整体呈平稳上升趋势，西部地区与东部差距逐渐缩小，但绝对差距依然较大。从九省区总体看，2010—2020年的沿边九省区发明专利授权量由6072件增至26004件，增加了3.28倍，年均增长15.66%。^②从九省区内部看，有效专利的分布较为不均衡，^③2010—2020年，东北地区发明专利获得数占比由71.41%降至63.39%，与其余地区相比仍占有绝对优势。另外，西部地区呈现出西南和西北分化现象，西北、华北地区发明专利授权量占九省区比重增长幅度较小，西南滇桂地区增长幅度较大（见表2）。

（二）协调发展

当前，缩小城乡差距是我国实现区域协调发展的核心，也是高质量发展要解决的难点问题之一（樊杰等，2022）。本文借鉴以往研究，以城乡收入差距为测度指标^④（张超等，2020；张改素等，2021），利用泰尔指数分析法，^⑤测度了2000—2020年沿边九省区之间区域协调发展水平的相对差异程度。

①本文用省级层面发明专利授权量表示该省的创新产出水平。
②数据来源：作者根据中国数据研究服务平台（CNRDS）相关数据整理而得。
③有学者将沿边省区分为东北、西北、华北、西南四大区域。其中的西南区域，由于西藏特殊的自然环境、社会经济密度，又进一步细分为滇桂以及西藏两区域。本文借鉴这一划分方法，进行分析。参见：孙久文、蒋治，《沿边地区对外开放70年的回顾与展望》，《经济地理》，2019年第11期。
④本文采用城乡收入差距系数，即城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入之比作为衡量城乡收入差距的指标。
⑤泰尔指数计算公式： $T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \log \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)$ 。其中T为泰尔指数，n为沿边省区省域单元总数； y_i 为第i省区的城乡收入差距水平， $\bar{y}$ 表示全国城乡收入差距水平。泰尔指数越小，意味着相对差距越小。

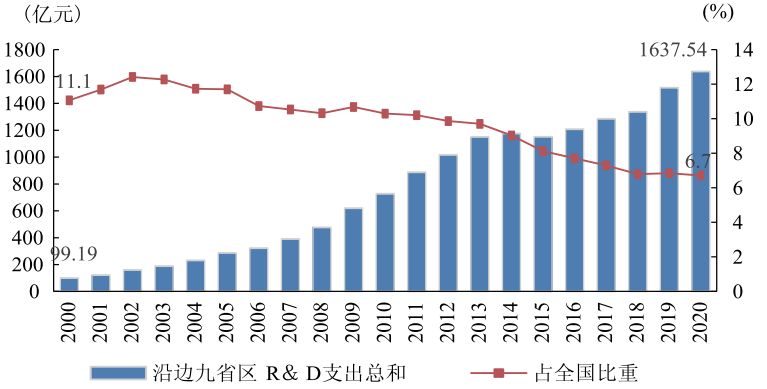


图4 2000—2020年我国沿边九省区R&D支出情况

资料来源：作者根据中国数据研究服务平台（CNRDS）相关数据整理而得。

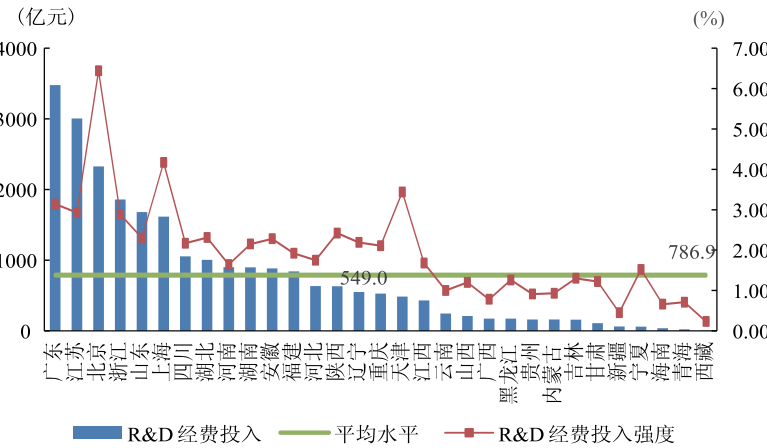


图5 2020年我国各省份R&D经费投入及强度

资料来源：2021年《中国科技统计年鉴》。

整体来看，2000—2020 年沿边九省区城乡收入差距的泰尔指数呈下降趋势（见图 6）。九省区中西藏城乡收入差距的泰尔指数下降最为明显、幅度最大，由 2000 年的 0.35 降至 2020 年的 0.13，下降了 62.9%。甘肃、云南、广西、内蒙古在 2004 年之前波动上升，整体呈现下降趋势。新疆城乡收入差距的泰尔指数在 2000—2004 年呈波动变化，之后稳步下降至 2020 年的 0.09。吉林、辽宁、黑龙江三省城乡收入差距整体较小且无明显波动，位列九省区后三位。此外，虽然沿边九省区城乡收入差距逐步缩小，但在 2014 年后泰尔指数均高于全国平均水平，2020 年全国城乡收入差距的泰尔指数仅为 0.01（见表 3）。

（三）绿色生态

高质量发展是绿色可持续的发展，良好的生态基础是经济可持续发展的前提。沿边省区是我国重要的生态屏障和能源基地。

如表 4 所示，从万元 GDP 能耗变化看，2020 年，内蒙古万元 GDP 能耗增速为 6.89%，增速居全国第一位。^① 内蒙古依靠丰富的煤炭资源带动地区经济增长，由于过度承接东部地区高耗能、高污染项目的产业转移，从长远看生态系统将受到影响，付出的环境代价较大。从能源消费总量变化看，沿边省区的经济增长对能源依赖较大，多处于能源驱动的发展模式。除黑龙江、吉林以及数据缺失的西藏之外，其他沿边省区能源消费平均增速均高于全国水平。从人均水资源量看，沿边省区整体较充足，除了甘肃、辽宁外，其他沿边省区均超出全国平均水平。沿边省区森林覆盖率较高，多处于全国领先地位，其中广西、云南、黑龙江的森林覆盖率在沿边省区中排名前三位，分别为 62.5%、62.4%、47.3%，远超全国 23.0% 的平均水平，甘肃、西藏、新疆由于多处于沙漠戈壁高原地区，森林覆盖率较少，未达到全国平均水平。颗粒物排放量方面分布不均衡，内蒙古、新疆、黑龙江分别为 71.4 万吨、55.0 万吨、38.7 万吨，远超全国 19.7 万吨的平均水平；西藏、广西、甘肃均未超过 15 万吨。

表 2 我国沿边各地区国内发明专利授权量占沿边九省区的比重
单位：%

年份	东北地区	西北地区	华北地区	西南地区		沿边九省区
				滇桂	西藏	
2010	71.41	8.05	3.84	16.52	0.18	8.85
2011	68.66	9.12	4.00	17.98	0.23	8.58
2012	67.31	9.63	4.51	18.19	0.36	8.82
2013	62.95	10.80	4.66	21.26	0.32	8.76
2014	60.15	10.63	3.46	25.46	0.29	8.34
2015	58.59	10.06	3.64	27.55	0.16	8.54
2016	56.83	9.49	3.58	29.95	0.14	8.10
2017	61.14	8.89	3.24	26.59	0.15	8.04
2018	59.32	9.10	3.54	27.78	0.26	7.13
2019	63.06	8.64	3.89	24.09	0.31	6.57
2020	63.39	8.85	4.45	22.96	0.35	6.01

资料来源：作者根据中国数据研究服务平台（CNRDS）相关数据整理而得。

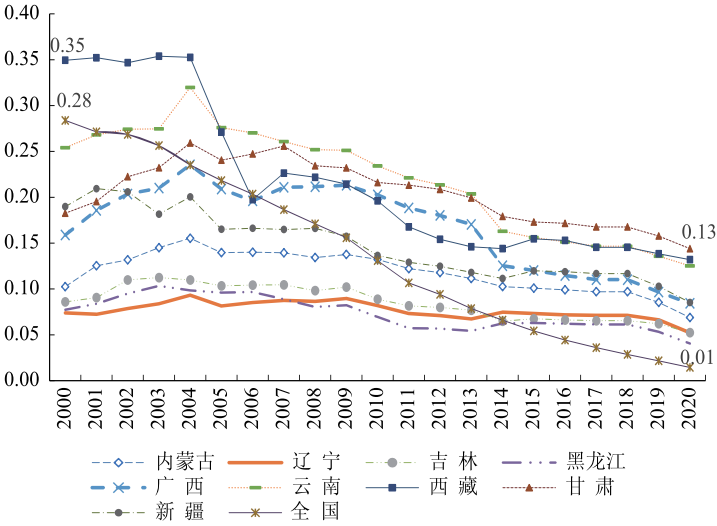


图 6 2000—2020 年沿边九省区区域协调发展的泰尔指数

资料来源：作者根据各省区相关年份统计年鉴计算而得。

经济增长对能源依赖较大，多处于能源驱动的发展模式。除黑龙江、吉林以及数据缺失的西藏之外，其他沿边省区能源消费平均增速均高于全国水平。从人均水资源量看，沿边省区整体较充足，除了甘肃、辽宁外，其他沿边省区均超出全国平均水平。沿边省区森林覆盖率较高，多处于全国领先地位，其中广西、云南、黑龙江的森林覆盖率在沿边省区中排名前三位，分别为 62.5%、62.4%、47.3%，远超全国 23.0% 的平均水平，甘肃、西藏、新疆由于多处于沙漠戈壁高原地区，森林覆盖率较少，未达到全国平均水平。颗粒物排放量方面分布不均衡，内蒙古、新疆、黑龙江分别为 71.4 万吨、55.0 万吨、38.7 万吨，远超全国 19.7 万吨的平均水平；西藏、广西、甘肃均未超过 15 万吨。

^①资料来源：国家统计局。

表 3 2000—2020 年沿边九省区区域协调发展的泰尔指数

年份	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	广西	云南	西藏	甘肃	新疆	全国
2000	0.10	0.07	0.09	0.08	0.16	0.25	0.35	0.18	0.19	0.28
2001	0.13	0.07	0.09	0.08	0.19	0.27	0.35	0.20	0.21	0.27
2002	0.13	0.08	0.11	0.09	0.20	0.27	0.35	0.22	0.21	0.27
2003	0.14	0.08	0.11	0.10	0.21	0.27	0.35	0.23	0.18	0.26
2004	0.16	0.09	0.11	0.10	0.24	0.32	0.35	0.26	0.20	0.24
2005	0.14	0.08	0.10	0.10	0.21	0.28	0.27	0.24	0.17	0.22
2006	0.14	0.09	0.10	0.10	0.20	0.27	0.20	0.25	0.17	0.20
2007	0.14	0.09	0.10	0.09	0.21	0.26	0.23	0.26	0.16	0.19
2008	0.13	0.09	0.10	0.08	0.21	0.25	0.22	0.23	0.17	0.17
2009	0.14	0.09	0.10	0.08	0.21	0.25	0.21	0.23	0.16	0.16
2010	0.13	0.08	0.09	0.07	0.20	0.23	0.20	0.22	0.14	0.13
2011	0.12	0.07	0.08	0.06	0.19	0.22	0.17	0.21	0.13	0.11
2012	0.12	0.07	0.08	0.06	0.18	0.21	0.15	0.21	0.12	0.09
2013	0.11	0.07	0.08	0.05	0.17	0.20	0.15	0.20	0.12	0.08
2014	0.10	0.07	0.06	0.06	0.13	0.16	0.14	0.18	0.11	0.07
2015	0.10	0.07	0.07	0.06	0.12	0.16	0.15	0.17	0.12	0.05
2016	0.10	0.07	0.07	0.06	0.11	0.15	0.15	0.17	0.12	0.04
2017	0.10	0.07	0.07	0.06	0.11	0.15	0.15	0.17	0.12	0.04
2018	0.10	0.07	0.07	0.06	0.11	0.15	0.15	0.17	0.12	0.03
2019	0.09	0.07	0.06	0.05	0.10	0.14	0.14	0.16	0.10	0.02
2020	0.07	0.05	0.05	0.04	0.08	0.13	0.13	0.14	0.09	0.01

资料来源：作者根据各省区相关年份统计年鉴计算而得

整体而言，沿边省区多承担着中国能源战略基地的特殊角色（高志刚、克赧，2020），能源价格和运输便利性相对于其他省份具有比较优势，使得沿边省区以往更倾向于高能耗的发展模式。但是随着沿边省区经济建设的环境成本也在不断加大，目前高耗能产业对于经济的带动能力也逐渐减弱，沿边省区要努力转变发展模式，提高其经济发展的可持续性。

（四）对外开放

对外开放是新时期实现高质量发展的重要前提。自“一带一路”倡议提出以来，全面提高沿边省区对外开放水平，成为构建人类命运共同体的关键一环。沿边九省区开发开放的大方向与“一带一路”建设相融合，地缘优势凸显，巨大潜力正在被释放。沿边省区应进一步扩大开放，带动省区经济发展。

表 4 2020 年沿边省区环境数据统计表

地区	万元 GDP 能耗变化（%）	能源消费总量增速（%）	人均水资源量（立方米/人）	森林覆盖率（%）	颗粒物排放量（万吨）
内蒙古	6.89	7.1	2091.74	23.0	71.4
辽宁	3.96	4.6	930.85	42.0	28.9
吉林	-1.57	0.8	2418.82	45.0	24.5
黑龙江	-1.7	-0.8	4419.23	47.3	38.7
广西	1.05	4.8	4229.18	62.5	11.0
云南	2.71	6.8	3813.48	62.4	29.6
西藏	/	/	126473.18	12.3	10.2
甘肃	-0.2	3.7	1628.74	11.33	14.9
新疆	-0.7	2.7	3111.28	4.9	55.0
全国平均	-0.1	2.2	2239.8	23.0	19.7

资料来源：2021 年《中国环境统计年鉴》。

进入 21 世纪以来, 沿边省区货物贸易进出口额大幅增长, 其中 2000—2008 年, 沿边省区货物贸易进出口总额年均增速 22.5%, 但受 2008 年国际金融危机影响, 2009—2015 年进出口增速逐渐下降, 2016—2021 年有所回升, 年均增速 10.1%,^① 发展势头整体较好。沿边省区在发展进出口贸易的同时, 还应积极创造有利的营商环境, 吸引外商投资, 内外联动, 为当地社会经济发展提供更充足的资金支持。

虽然沿边省区的进出口总额始终处于高速增长阶段, 但相对于东部沿海地区而言, 贸易总量小、产品档次低仍然是目前的主要问题。边贸出口商品结构单一, 以纺织、小机电、百货、农副等劳动密集型产品为主, 批量小、品种杂、经营分散; 进口则以资源类农、林、水产品为主, 这些产品附加值较低, 易受自然条件、交通运输等因素影响。而且边境地区出口的产品主要依靠外省供应, 进口货物往往直接销往内地, 没有在当地形成仓储、加工环节, 长此以往, 沿边省区就陷入了“通道经济”的泥潭中。沿边省区在高质量发展过程中, 要努力将区位优势转化为规模生产力, 丰富产品生产链条, 提高产品质量, 形成具有本地高附加值的产品, 才能为当地经济社会发展做出更多贡献。

(五) 人民共享

以人为本是高质量发展的重要目标, 在新时期必须要重视“共享”发展理念, 推进不同地区的人民公平共享高质量发展成果, 降低地区间收入差距和消费差距。本文借鉴魏敏(2018)对于区域共享水平的测量, 分别从地区收入共享水平^②和地区消费共享水平^③两个角度衡量沿边省区的共享水平。

从地区收入共享水平看, 沿边省区收入共享水平整体偏低。2016—2020 年, 仅有内蒙古超过全国平均水平。在其余沿边省区中, 西藏收入共享水平提升较大, 2016—2020 年, 收入共享水平由 0.65 提升至 0.73。分地区来看, 东北地区(黑龙江、吉林、辽宁)收入共享水平整体呈下降趋势, 但整体水平仍位于沿边省区前列。西南地区(西藏、云南、广西)收入共享水平整体呈上升态势。西北地区(新疆、甘肃)收入共享水平较为稳定, 无明显变化。从地区消费共享水平看, 2020 年, 沿边九省区消费共享水平均低于全国平均水平, 其中辽宁、内蒙古、吉林位列九省区前三位, 分别为 0.97、0.93 和 0.82, 但相较于 2016 年有所降低。相比之下, 广西、云南、西藏、甘肃消费共享水平均有所提高, 2020 年消费共享水平分别为 0.77、0.79、0.62、0.76。黑龙江与新疆始终处于沿边省区中间水平, 2020 年消费共享水平分别为 0.8 和 0.78 (见表 5)。

四、新时期加快沿边省区经济高质量发展的路径

(一) 构建成熟产业链, 坚持产业转型升级

产业是沿边经济发展的关键, 与内地沿海地区相比, 沿边地区缺乏主导产业, 没有形成完整成熟的产业链条。应提高沿边省区产业的支撑作用, 一是促进落地加工, 构建地方特色产业链。沿边省区应根据本省区的实际和特点, 通过大力落实两个市场、两种资源战略, 构建起具有本省区特色的产业链。应充分利用沿边的区位优势, 加快沿边省区能源资源的开发利用, 建立境内外上下游产业互通互动的周边能源资源合作机制。二是要促进制造业发展智能化, 大力提升沿边省区制造业发展质量。对于沿边相对发达省区, 应围绕其第二产业各自重点领域, 持续推进技术改造和数字化改造, 带动产业

①数据来源: 作者根据相关年份《中国统计年鉴》整理而得。

②地区收入水平共享 = 地区人均 GDP/全国人均 GDP。

③地区消费水平共享 = 地区居民人均消费支出/全国居民人均消费支出。

表 5 2016—2020 年沿边省区地区收入共享水平

	年份	内蒙古	辽宁	吉林	黑龙江	广西	云南	西藏	甘肃	新疆
地区收入 水平共享	2016	1.05	0.88	0.75	0.63	0.62	0.65	0.65	0.51	0.74
	2017	1.03	0.84	0.72	0.6	0.61	0.66	0.66	0.49	0.76
	2018	1.01	0.83	0.69	0.58	0.61	0.68	0.67	0.49	0.78
	2019	1.01	0.82	0.68	0.59	0.61	0.7	0.68	0.49	0.76
	2020	1.00	0.82	0.71	0.59	0.62	0.72	0.73	0.5	0.74
地区消费 共享水平	2016	1.06	1.16	0.86	0.84	0.72	0.69	0.54	0.72	0.82
	2017	1.03	1.12	0.85	0.85	0.73	0.69	0.56	0.72	0.82
	2018	0.99	1.08	0.87	0.86	0.75	0.72	0.58	0.74	0.82
	2019	0.96	1.03	0.84	0.84	0.76	0.73	0.6	0.74	0.81
	2020	0.93	0.97	0.82	0.8	0.77	0.79	0.62	0.76	0.78

数据来源：作者根据国家统计局与中国数据研究服务平台（CNRDS）相关数据整理而得。

链条各个环节的转型升级，加快提升传统动能，推动相关重点产业迈向全球价值链的中高端。

（二）加快基础设施建设，促进区域协调发展

加快推进基础设施建设，有助于沿边省区提高互联互通水平，吸引更多优质外资，缩小差距，促进区域协调发展。一是完善沿边省区交通运输网络。应进一步加大对西部和东北地区基础设施的投入力度，加快新藏、川藏、滇藏铁路公路规划建设，继续完善“一带一路”陆路国际运输通道和西部陆海新通道，统筹沿边省区交通枢纽规划建设，争取尽快实现沿边公路全覆盖。二是以信息化建设弥补区位优势。在信息化时代，传统地理距离已经不像过去那样成为阻碍经济往来的主要因素，沿边省区可以通过现代信息技术弥补区位优势，实现跨越式发展。国家可以通过财政拨款、减免税收、人才输送等措施为沿边省区的信息网络基础建设提供相应支持。三是注重“新基建”过程中的经济效益与空间协调。在保证经济效益的同时，应尽量采取均衡布局原则，同时考虑向沿边落后地区适度倾斜，避免布局失衡，导致全国经济水平差距进一步拉大。对经济基础条件较好，且发挥区域经济增长极作用的城市，应加大投资，以充分发挥其经济引领作用；对经济比较落后和广大农村地区，应结合地区信息化、智慧城市和数字乡村建设，缩小城乡“数字鸿沟”。

（三）推进平台建设，加大政策支持力度

一是提升边境经济合作区发展水平。边境经济合作区在促进边疆经济发展、扩大对外开放、稳边固边等方面起到了重要的作用（李光辉，2020）。二是以自贸区为引领创新合作模式。自贸试验区是我国的开放新高地，应以自贸试验区为引领整合现有的开放资源，加大自贸试验区的先行先试力度，探索沿边省区在新时期开放型经济发展路径，特别是深化与周边国家的经贸合作。应创新经济合作的发展模式，推动边境地区的产业园区、出口加工区与邻国的产业园区、物流园区、商贸物流园区等进行跨境合作，形成境内外产供销一体化。三是加大对沿边开发开放的政策支持力度。一方面沿边的地方政府应充分发挥地缘优势，构建东北、华北、西北以及西南沿边对外开放经济带。另一方面，我国虽然出台了很多支持政策，但没有形成体系，政策之间也缺乏统筹协调，使得一些政策无法真正落地。应完善支持沿边省区经济发展的政策体系，实现政策之间的统筹协调，使之可落地、可操作、能见效。

（四）提高科技创新能力，加快人才体系建设

科技创新和人才引进是沿边省区转换增长动力，提高发展效率，实现跨越式发展的重要因素。由于地处偏远，沿边省区不仅难以吸引到外部优秀人才，且本地人才流失也相当严重。对此，一是要加大对沿边省区高新科研基地的扶持力度。沿边省区高等教育水平较低，培养人才能力有限，科研水平较低等因素导致其难以吸引创新型企业的投资，沿边省区承接高新技术项目的机会较少。国家应加大对沿边省区重点开发试验区、金融改革试验区的扶持力度。二是加大力度落实人才培养与引进政策。在人才引进方面，应制定开放型人才引进培养政策，积极引进先进地区学者以及边疆领域研究专家，围绕产业布局形成沿边人才创新集聚地（李光辉，2020）。在人才培养方面，沿边省区高校可增设边疆经济专业，专门培养适应沿边省区经济发展和对外开放的国际型创新人才，并给予其相应的人才激励政策，构建并完善一整套人才培养、引进、流动、使用体系，形成人才流动良性循环。

参考文献：

1. 马茹、罗晖、王宏伟、王铁成：《中国区域经济高质量发展评价指标体系及测度研究》，《中国软科学》，2019 年第 7 期。
2. 李光辉、高丹：《新时代发展边疆经济的新思考》，《东北亚经济研究》，2020 年第 3 期。
3. 高志刚、克彪：《中国沿边省区经济高质量发展水平比较研究》，《经济纵横》，2020 年第 2 期。
4. 何立峰：《深入贯彻新发展理念 推动中国经济迈向高质量发展》，《宏观经济管理》，2018 年第 4 期。
5. 林兆木：《关于我国经济高质量发展的几点认识》，《人民日报》，2018 年第 1 期。
6. 王一鸣：《推动经济高质量发展 要坚持问题导向》，《智慧中国》，2018 年第 9 期。
7. 胡敏：《变压力为动力加快推动经济高质量发展》，《学习时报》，2018 年第 12 期。
8. 金碚：《关于“高质量发展”的经济学研究》，《中国工业经济》，2018 年第 4 期。
9. 张立群：《中国经济发展和民生改善进入高质量时代》，《人民论坛》，2017 年第 12 期。
10. 任保平、文丰安：《新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径》，《改革》，2018 年第 4 期。
11. 蒙昱竹、余梅、赵庆：《我国沿边省区发展质量评价与提升对策》，《华东经济管理》2022 年第 12 期。
12. 鲁邦克、邢茂源、杨青龙：《中国经济高质量发展水平的测度与时空差异分析》，《统计与决策》，2019 年第 11 期。
13. 魏敏、李书昊：《新时代中国经济高质量发展水平的测度研究》，《数量经济技术经济研究》，2018 年第 11 期，第 6 页。
14. 石新波：《构建新时代中国沿边开发开放新格局》，《国际经济合作》，2018 年第 3 期。
15. 樊杰、赵浩、郭锐：《我国区域发展差距变化的新趋势与应对策略》，《经济地理》，2022 年第 1 期。
16. 张超、钟昌标、蒋天颖、李兴远：《我国区域协调发展时空分异及其影响因素》，《经济地理》，2020 年第 9 期。
17. 张改素、王发曾、康珈瑜、杨慧、丁志伟：《长江经济带县域城乡收入差距的空间格局及其影响因素》，《经济地理》，2017 年第 4 期。
18. 安树伟、李瑞鹏：《黄河流域高质量发展的内涵与推进方略》，《改革》，2020 年第 1 期。
19. 陈军华、李心：《区域经济发展水平评价要素的测度》，《统计与决策》，2013 年第 10 期。
20. 孙久文、蒋治：《沿边地区对外开放 70 年的回顾与展望》，《经济地理》，2019 年第 11 期。

责任编辑：郭霞

金融支持先进制造业发展的问题与对策研究^{*}

——基于国际比较的视角

杨白冰 纪晗

摘要：本文运用上市公司数据比较了我国与美国、德国、日本三大制造业强国金融支持制造业的情况，发现我国先进制造业存在信贷融资难、融资成本高、融资期限短期化、融资渠道有限等问题，在一定程度上制约了先进制造业的发展。原因在于，要素投入结构与融资结构不匹配加大了融资难度，产业不断迭代升级与融资期限不匹配加剧了资金错配，企业数字化改造成本与金融体系结构不匹配增加了企业融资成本，利益主体多元化与金融工具不匹配导致融资渠道受限。为此，建议通过为先进制造业企业提供融资优惠便利、降低再贷款再贴现利率、加大政策性银行与先进制造业产业投资基金支持力度、创新发展供应链金融等方式，强化金融对先进制造业的精准支持力度。

关键词：先进制造业 融资成本 融资期限 融资渠道

作者简介：杨白冰，国家信息中心副研究员；
纪 晗，中国人民银行沈阳分行经济师。

制造业是实体经济的主体，也是立国之本、强国之基，从根本上决定着一个国家的综合实力和国际竞争力。作为制造业中最先进、最前沿、最具活力的领域，先进制造业是构建现代产业体系的核心理心，亦是制造业高质量发展的重要引擎。党的十九大报告明确提出，要促进我国产业迈向全球价值链中高端，培育若干世界级先进制造业集群。近年来，上海、广东、浙江、江苏、安徽等省市也在积极部署培育世界级先进制造业集群，在全球新冠肺炎疫情防控常态化背景下，培育世界级先进制造业集群成为当下我国经济转型升级、促进产业向中高端迈进、建设制造强国的重要抉择之一。

在新古典经济学的框架下，影响产业发展的因素有很多，主要包括储蓄、资本、劳动力、技术进步等，20 世纪 90 年代以来，学者们也侧重将金融因素作为产业发展与结构变迁的重要因素来研究，强调金融体系能够通过减少道德风险、逆向选择或者加以成本，将资本配置到最有效率的部分中去，进而推动资源有效配置、促进产业发展（Rajan, R. G., Zingales, L., 1998）。近年来，我国也日益重视制造业发展中的金融支持作用，认为我国以间接融资为主的金融体系对制造业高质量发展的支持

^{*} 本文为 2018 年国家社科项目《经济增长动能转换引致系统性金融风险机制研究》（18CJL010）部分成果。

存在严重不足，一定程度上制约了制造业高质量发展。习近平总书记在主持中共中央政治局第四十次集体学习中强调，金融是现代经济的核心，是资源配置和宏观调控的重要工具，是推动经济社会发展的重要力量。2019 年中央经济工作会议也特别提出，要深化金融供给侧结构性改革，疏通货币政策传导机制，增加制造业中长期融资，更好缓解民营和中小微企业融资难融资贵问题。如何按照中央精神，引导更多金融资源向先进制造业重点领域和薄弱环节积聚，为现代制造业发展提供更高质量、更有效率的金融服务，是实现新时代我国经济高质量发展面临的重大问题。

本文聚焦先进制造领域，运用上市公司数据对比了我国与美国、日本、德国三大制造业强国在先进制造业领域的投融资现状，通过系统总结提炼制约我国先进制造业发展的金融因素，提出相关政策建议。

一、先进制造业的内涵与分类

（一）先进制造业的内涵

先进制造业的提出最早源于德国，2010 年德国政府发布《德国 2020 高技术战略》，该战略以德国在汽车工业和自动化工程方面的优势为基础，涵盖了制造业、服务业和工业设计等多方面内容，旨在开发全新的商业模式，挖掘工业生产和物流模式的巨大潜力。^①在美国，为应对现代制造技术的公共和私人部分的复杂性，及其在技术生命周期内的路径变化和在制造业创新领域的贸易逆差，美国政府在 2012 年《美国先进制造业国家计划》（National Strategic Plan for Advanced Manufacturing）报告中将先进制造业视为一种新兴产业，其显著特点是生产过程不断改进、新产品不断产生，是未来经济增长的驱动力。^②2016 年日本政府出版的制造业白皮书提出，将基于机器人、物联网和工业价值链构建日本先进制造顶层体系，通过产品的制造促进价值的制造。从世界各国提出的战略看，对于先进制造业的理解是相对传统制造业而言的，重点强调将电子信息、计算机、新材料等现代科学技术和管理技术与传统制造产业相融合。

随着新一代信息技术的高速发展，信息革命、技术革命成果不断与生产方式融合发展。一些学者认为，对于先进制造业不但要有先进生产技术，还应有先进制造模式，主要包括敏捷制造、绿色制造、现代集成制造、大规模定制、精益生产等（黄烨菁，2010）。通过改进生产模式，能够提高制造业生产效率、改进产品质量，推动制造业高质量发展。近年来，围绕丰富的国际制造产品需求，制造业的转型发展不仅体现为生产过程的变迁，还表现为产品的不断高端化与创新化，主要包括依靠信息、新材料、新能源、生物技术等的创新和发展衍生出的产业，如光纤、计算机、生物、物联产业等（于波、李平华，2010），以及制造业与服务业融合、向服务端的延伸等等。

综合上述，本文认为先进制造业是指制造企业不断吸收电子信息、计算机、机械、材料以及现代管理技术等方面的高新技术成果，并将这些先进制造技术综合应用于制造业产品的研发设计、生产制造、在线检测、营销服务和管理的全过程，通过改进生产模式、提高生产效率，推动产品不断高端化与创新化的制造行业（李金华，2017）。先进制造业主要可被分为三大类：一是传统制造业吸纳、融入先进制造技术和其他高新技术，尤其是信息技术后，提升为先进制造业；二是在生产、管理等环节

^①资料来源：《英美德中四国先进制造业战略》，2018 年 10 月 17 日，http://www.xmrd.gov.cn/rdlz/tszs/201810/t20181017_5225128.htm。

^②工业和信息化部赛迪研究院译：《2012 美国先进制造业国家计划详解》，2012 年 4 月 16 日，<https://www.docin.com/p-2159841634.html>。

融入新技术的制造业，其在产业层次、技术、管理、模式等方面区别于传统制造业，其重要的特征是产业具备高端性、技术先进性、管理现代性和生产模式的创新性；三是新兴技术成果产业化后形成的新产业，其中的某些产业带有基础性和引领性。

（二）先进制造业的分类

根据美国权威智库布鲁金斯学会（Brookings Institution）发布的报告《美国的先进制造业》（America’s Advanced Industries），先进制造业拥有较高的研发支出以及高素质的人才。从量化的角度看，报告将平均到每个职员的研究支出口位列全行业前 20%，拥有科学、技术、工程和数学教育（STEM）学位的职员比例超过全美平均水平的制造行业视为先进制造业，并由此在产业分类体系（NAICS）中选取了 50 个 4 位代码细分行业，作为先进制造业的代表性行业。以此为选择依据，考虑到不同国家先进制造指标的可比性，本文以 Wind 行业分类标准为体系，选取 24 个 6 位代码细分行业，作为先进制造业的代表性行业，这 24 个

表 1 先进制造业细分行业选择

领域	行业名称	wind 代码
能源	能源设备与服务	101010
	石油、天然气与供消费用燃料	101020
材料	化工	151010
	金属、非金属与采矿	151040
装备制造	航空航天与国防	201010
	电气设备	201040
	机械	201060
	航运	203020
	海运	203030
	公路与铁路运输	203040
	交通基础设施	203050
汽车制造	汽车零配件	251010
	汽车	251020
医疗保健	医疗保健设备与用品	351010
	医疗保健技术	351030
	生物科技	352010
	制药	352020
	生命科学工具和服务	352030
信息	软件	451030
	通信设备	452010
	电脑与外围设备	452020
	电子设备、仪器和元件	452030
	办公电子设备	452040
	半导体产品与半导体设备	453010

数据来源：Wind 数据库。

行业分别属于能源、材料、装备制造、汽车制造、生物医药、信息 6 大领域，具体行业选择如表 1 所示。

下文将通过比较美国、日本、德国三大制造业强国先进制造业上市公司发展情况与投融资数据，分析我国金融支持先进制造业发展及在金融支持方面存在的问题。本文数据源于 Wind 数据库，这是因为上市公司各项财务指标相对完整，且覆盖不同行业的企业，有利于全面观察金融对制造业企业的影响。分别选取中国、美国、德国、日本四个国家主板与中小板的制造业上市企业作为分析样本，剔除“ST”或“*ST”的企业以及缺失值后，共剩余 7819 只股票，其中先进制造业上市企业共 4585 只。

二、金融支持先进制造业发展存在的问题分析

与美国、德国、日本三大制造业强国相比，当前我国先进制造业仍存在大而不强、创新能力弱、关键核心技术与高端装备对外依存度高等问题，从金融支持制造业发展的角度看，这与制造业融资难、融资贵、融资结构不合理、融资渠道单一等问题息息相关。

（一）融资难度较大

近年来，我国先进制造业的融资难问题进一步加剧，2014—2020 年资产负债率呈现出倒 V 型变化趋势，由 2014 年的 54.5% 上升到 2016 年的 59.2%，此后在一系列去杠杆政策下，先进制造业资产负债率不断下降至 2018 年的 51.3%，虽然 2019 年、2020 年有所提升，但仍低于制造业整体 56.2% 的平均水平。

与美国、日本、德国等发达国家相比，我国先进制造业融资难问题仍然较为突出。2020 年，我国先进制造业上市企业平均资产负债率为 52.1%，美国、日本、德国先进制造业上市企业平均资产负债率分别为 57.8%、54.9%、67.0%，我国先进制造业融资情况分别低于美国、日本、德国同类企业 5.7 个、2.8 个、14.9 个百分点。这意味着，国内先进制造业企业在获取传统信贷支持方面能力较差。

（二）融资期限短期化

从融资角度看，2020 年我国先进制造业上市公司流动负债占总负债比重高达 70.5%，美国、日本、德国同类公司短期负债占比分别为 43.5%、52.3%、39.5%，我国分别高于美国、日本、德国 27 个、18.2 个、31 个百分点。这一融资结构特征将对企业的资产配置产生影响。通常来说，技术等无形资产具有融资期限长、收益不确定性高的特征，需要风险承受能力较高的长期投资，但从当前我国先进制造业的融资情况看，资产、债务结构短期化趋势显著，这将不利于我国先进制造业核心技术的投入。

（三）融资成本仍然较高

从盈利能力看，美国、日本、德国先进制造业的盈利能力要明显好于我国。2019 年我国先进制造业上市公司净资产收益率（ROE）为 7.3%，低于制造业 8.5% 的平均水平，也低于美国同类公司 4.7 个百分点，低于德国同类公司 2.1 个百分点。2019 年我国先进制造业上市公司平均毛利率为 18.9%，而美国、日本、德国同类公司毛利率分别为 32%、36.9%、31.5%，均高于我国 10 个百分点以上。此外，美国、日本、德国先进制造业上市公司的净利率分别为 7%、6.1%、5.2%，而我国则仅为 0.5%，表明我国先进制造业的盈利能力仍然较差。

从企业融资角度看，先进制造业融资成本过高在一定程度上影响了企业的盈利能力。比较不同国

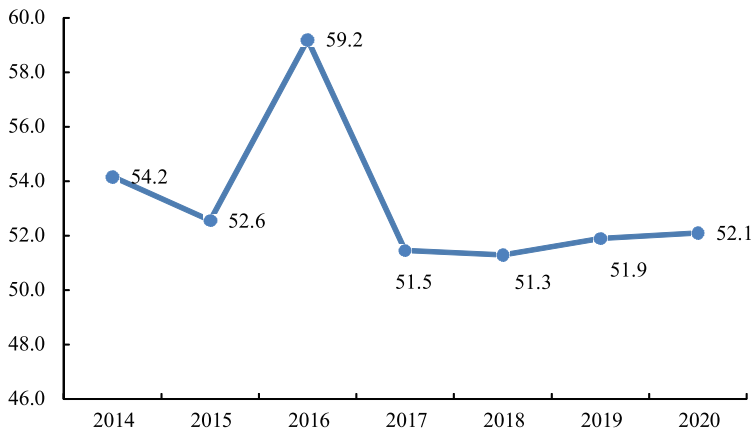


图 1 2014—2020 年先进制造业资产负债率变化情况 (%)

数据来源：Wind 数据库。

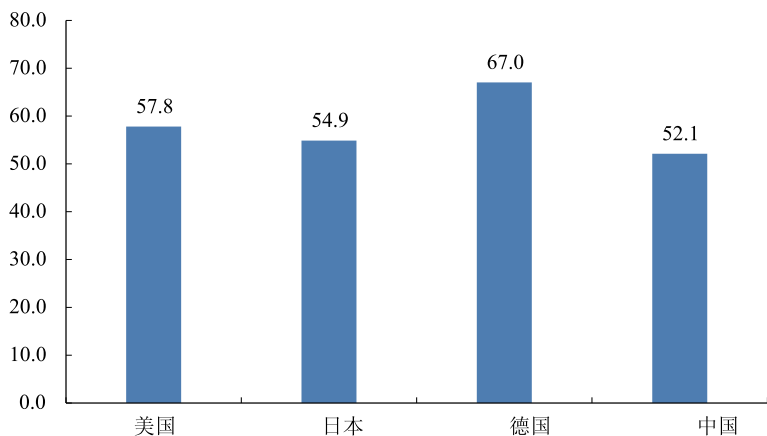


图 2 2020 年各国先进制造业资产负债率对比情况 (%)

数据来源：Wind 数据库。

家先进制造业上市企业的融资成本^①，2020 年我国先进制造业融资成本达到 1.4%，高于整个制造业 0.2 个百分点。美国、日本、德国融资成本分别为 1.2%、0.1%、0.9%，我国先进制造业成本分别高于美国、日本、德国同类企业 0.2 个、1.3 个、0.5 个百分点。区分不同性质企业，民营先进制造业上市企业的融资成本（1.5%）高于国有企业（1.1%）。这是因为大型企业，特别是具有国资背景的企业，通常可以获得财政支持，有政府做隐性担保，对银行来说具有较高信用资质，银行通常会给予高于其正常需求的信贷资源。相比之下，对于民营企业而言，由于规模小、抵押不充足、信用资质不高，即使愿意付出较高风险溢价，传统银行出于风控的考虑也不愿提供所需的信贷资源。部分不能直接从银行贷款的企业，经过中介公司的包装，加上层层中介费用（手续费、介绍费、咨询费、评估费、担保费等），企业的实际融资成本大幅抬高。同时，由于企业销售回款与偿债支出错配，许多民营企业需要通过小贷公司、民间融资等非正规金融渠道进行频繁倒贷，借入搭桥资金的费用较高。

（四）融资渠道有限

在我国先进制造业上市企业中，民营中小企业是主体，总市值与企业数量分别占全部先进制造业上市企业的 50.7% 与 75.4%。与发达国家相比，我国资本市场仍然较不发达、银行体系仍缺乏多元性，导致制造业企业，特别是中小企业仍以自有资金投

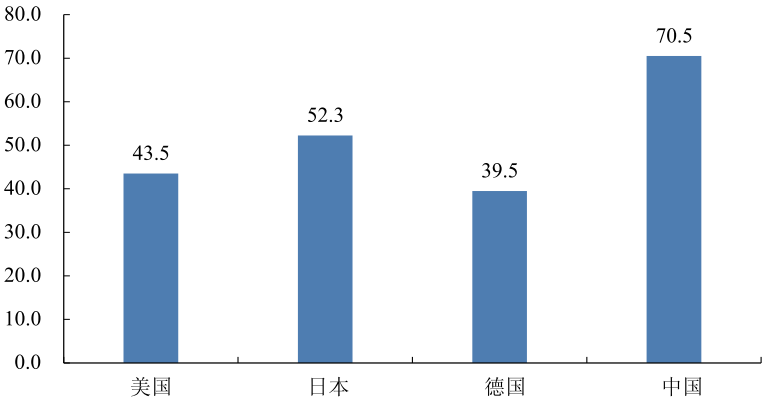


图3 2020 年各国流动负债率与流动资产占比对比情况 (%)

数据来源：Wind 数据库。

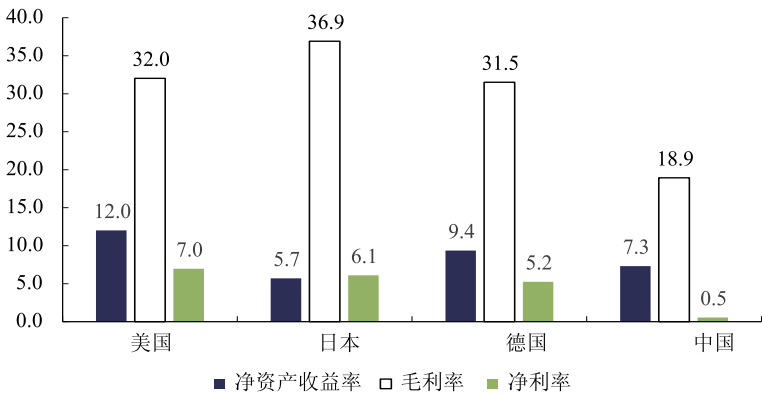


图4 2020 年各国先进制造业收益率对比情况 (%)

数据来源：Wind 数据库。

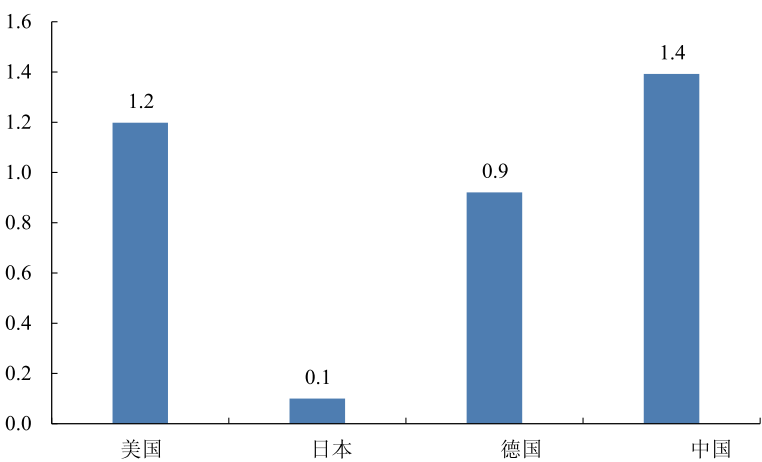


图5 2020 年各国融资成本对比情况 (%)

数据来源：Wind 数据库。

①根据数据可得性，这里以“财务费用/总负债”测度融资成本。

入为主，针对制造业企业特别是中小企业的融资渠道要明显少于美国、德国、日本等发达国家。

美国有着发达的资本市场，虽然近年来直接融资比重有所下降（祁斌、查向阳，2013），但始终高于 80%，2020 年美国直接融资比重占比高达 86.6%，^① 高度市场化的融资体系与金融创新为中小企业提供多种融资渠道满足其多样化的金融需求。日本是传统意义上的“银行主导型”国家，在 20 世纪 90 年代，其直接融资的比例在 40%~50%，近年来资本市场也取得了长足的发展，大量民间金融机构参与到资本市场中，信用担保与保险机制不断完善，金融结构不断趋近于“市场主导型”国家，直接融资比重呈现不断上升趋势，2020 年直接融资比重达到 76.7%。德国是以政府为主导的金融体系，但近年来也尤为重视发展直接融资市场，2020 年直接融资占比达到 61.0%，同时，为缓解中小企业融资压力，政府通过构建关系型融资与政策性银行相结合的银行体系为中小企业提供稳定的贷款来源。

相比之下，我国资本市场仍然较不发达、银行体系仍缺乏多元性，导致中小企业仍以自有资金投入为主，直接融资与银行渠道有限。近年来，我国直接融资占比呈现倒 V 型变化趋势，2020 年降低至 50.5%，低于美国、日本、德国 36.1 个、26.2 个、10.5 个百分点。此外，根据中国财政科学研究院降成本调查的数据，^② 一方面，中小板创业企业从首次公开募股（IPO）申请受理到企业上市平均期限达 3 年，90% 以上企业无法通过 IPO 融资；另一方面，由于中小企业大多以民营企业为主，资金薄弱，信誉不高，难以提供足额的担保物，我国国有银行体系对中小企业融资大多采取回避的态度，或者要求的担保物价值高，较难通过银行渠道融资。据国家统计局抽样调查的 3.8 万家小型微型工业企业经营状况显示，仅有 15.5% 的小型微型企业能够获得银行贷款（吕劲松，2015；刘航，2019）。

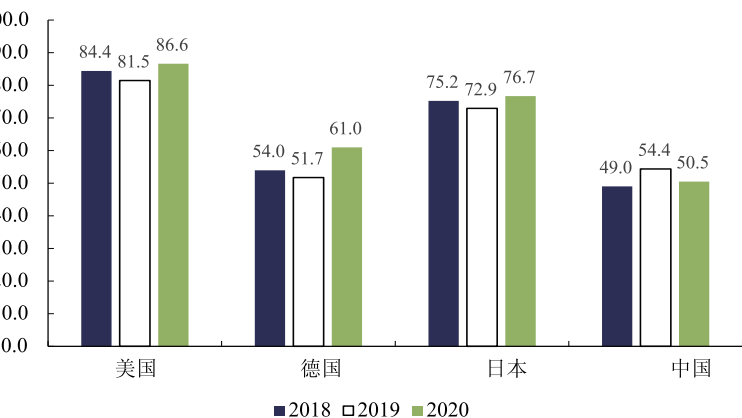


图 6 2018—2020 年各国直接融资占比对比情况（%）
数据来源：世界银行数据库、国际清算银行（BIS）数据库。

三、原因分析

（一）要素投入结构与融资结构不匹配加大了融资难度

相比于传统制造业，先进制造业以创新研发为核心，需要更多针对无形资产的投入，如知识产权、专利权、数字资产等。根据 Wind 数据的统计，研发投入在先进制造业中的占比达到 3.1%，而这一比例在传统制造业中的占比仅为 2.1%。由于创新研发产品具有研发周期长、不确定性高的特征，针对这一类型资产的估值与传统固定资产的估值也将有所不同，进而对融资结构的要求也有所不同。我国以银行等为主导的金融体系对于风险具有天然的厌恶，其资产端偏好的是收益回报较稳定、风险

^①参考祁斌等（2013）对直接融资的测度方式，本文采用存量法，以（股市市值 + 政府债券余额 + 非政府债券余额）/（银行贷款余额 + 股市市值 + 政府债券余额 + 非政府债券余额）测度直接融资占比，股市市值、银行贷款余额数据来源于世界银行数据库，政府债券余额与非政府债券余额数据源于国际清算银行（BIS）数据库。

^②中国财政科学研究院：《降成本：2019 年的调查与分析》，中国财政经济出版社，2019 年。

属性较低的资产，二者特征并不匹配，这增加了先进制造业从金融体系获取融资的难度（钟田丽、马娜、胡彦斌，2014）。

（二）产业不断迭代升级与融资期限不匹配加剧了资金错配

与传统制造业相比，先进制造业具有持续更新迭代的特征，随着技术不断创新、标准不断提升，衍生出新的内容和形式，产品也同时呈现出持续快速迭代升级的趋势，需要资金，特别是短期资金持续不断的支持。这一特征给我国当前以传统银行贷款为主导的间接投融资模式带来了挑战：一方面，银行出于风险考虑难以为企业提供各迭代周期所需的持续增量资金支持；另一方面，间接融资特别是银行在向中小企业贷款时，需要层层审批，手续繁多，难以灵活应对市场的快速变化，这些均导致金融对先进制造业企业的融资期限不匹配，难以为先进制造业提供有效支持。

（三）企业数字化改造成本与金融体系结构不匹配增加了企业融资成本

先进制造业更加注重提高生产效率和质量，注重将大数据、人工智能等新一代信息技术融入到生产过程中，通过引入智能机器人、推动企业“上云上平台”等方式，实现数据跨系统采集、传输、分析、应用，优化生产流程，提高生产自动化水平。智能化生产过程具有一次性投入大、回报周期长等特征。而在当前我国以大型银行为主导的银行体系下，大型银行总资产规模占65%，主要以贷款形式出现的对非金融性公司债权占63%，吸纳的储蓄存款更是占到78%以上；相比之下，面向中小企业的小型银行总资产占比仅为13%。金融体系的这一结构特征决定了其对先进制造业的信贷支持将主要以大型企业为主，而为避免风险将提高企业，特别是中小企业的融资成本。

（四）利益主体多元化与金融工具不匹配导致融资渠道受限

先进制造业更加注重提升产品附加值，通过与细分行业深度融合，不断延伸拓展上下游产业链，推动价值链由以制造为中心向以服务业为中心发展。例如，装备制造企业向系统集成和整体解决方案提供商转型，汽车由传统出行工具向智能移动空间升级等。两业融合的核心是要发挥产业链龙头企业、行业骨干企业、专精特新中小微企业、平台型企业和机构等多元主体的作用（江晶晶，2020）。与此相适应，也应根据不同细分行业 and 不同发展阶段的技术形态、资产特征、商业模式特征、风险和收益特性等，综合运用各类工具。然而，当前我国金融体系工具仍然较为缺乏、金融创新仍然不足，难以提供全方位、多层次的金融支持。

四、对策建议

金融是实体经济的血脉，是连接供给与需求的桥梁，在促进经济结构调整和新兴产业发展方面发挥着关键作用。目前，我国以间接融资为主的金融体系对先进制造业发展的支持仍存不足，一定程度上制约了先进制造业的发展。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，需进一步深化金融供给侧结构性改革，完善金融服务体系，引导金融资源向先进制造业领域积聚（刘锋、王恺，2019）。

（一）加强顶层设计，为金融支持先进制造业夯实制度基础

第一，明确针对先进制造业行业的界定研判。当前，“先进制造业”已常态化存在于经济社会的话语体系中，但尚未有对其明确的界定标准。制造业主管部门应出台详细具体的“先进制造业行业标准目录”，在政策层面上精准定位先进制造业具体行业及企业范畴，统一战略规划，打通金融助力先

进制造业发展的最后一公里，避免因相关项目识别模糊不清而导致“一窝蜂上”的情况出现。

第二，制定出台先进制造业发展指导性文件、规划、前瞻布局。建议金融监管部门联合出台推动金融支持先进制造业发展的相关举措，明确政策精准定位，完善制度设计，拓宽先进制造企业直接融资渠道，加大对先进制造企业上市融资的支持力度，发展适合先进制造业特点的创新债券融资服务，在上市、发债等直接融资工具方面为先进制造业企业提供真正的优惠便利。

（二）提高商业银行服务先进制造业效率，形成商业银行和政策性金融机构的有效配合

第一，加强银行融资支持力度。在商业银行作为我国金融体系的主体和企业获取金融服务的主渠道的大背景下，重点在于多渠道为先进制造业的高质量发展提供大力支持。一是在基础银行机构贷款方面，加大专项再贷款再贴现政策力度，促使商业银行给予先进制造业企业精准支持。二是在为中小先进制造业企业解决融资难问题方面，可以借鉴美国经验，通过政策层出台正式条例，降低小企业贷款申请门槛，提高政策性担保比例，鼓励商业银行自主发放中小企业贷款。三是在服务高科技制造业方面，扶植部分有条件、有区域优势的商业银行，向主要服务高技术中小企业的方向转型，在合理风控的前提下，鼓励银行与风险投资有效合作，开发股权投资与信用贷款相结合的投贷联动模式、认股期权贷款模式等创新服务，为科技企业提供服务。

第二，发挥政策性金融优势作用。政策性金融是产业政策调整的重要抓手，能够通过长期、大额的先导资金完成“市场孵化”，进而发挥规模效应和跨期效应吸引商业银行及社会资本进入。一是充分发挥开发性金融作用，鼓励国家开发银行等政策性银行提供低息贷款支持系统性重大核心项目落地。二是设立针对先进制造领域的国家产业投资基金与地方政府引导基金。针对前期规模大、投资回报周期长的领域，设立国家级产业投资基金，通过资本出资、股权投资、债权投资等多种投资方式支持先进制造业领域的统筹发展。三是针对区域内先进制造业企业，建立设立各级地方政府引导基金，通过股权债券等多种方式支持区域内先进制造业企业研发核心技术。四是搭建以商业银行为核心，政策性银行和政策性担保机构等协调配合的中小企业融资体系，针对发展前景好、竞争力较强的新兴中小企业，通过市场化与政策性的有机弹性结合，将金融资源配置到新经济、创新企业中。

（三）构建完善的先进制造业企业融资体系，加强金融服务中小企业个性化创新力度

第一，建立多层次资本市场体系。探索有利于制造业改造升级的多种融资方式，扩大先进制造业企业直接融资比例。一是鼓励私募股权基金、保险定向资金、各类资管计划等参与投资先进制造业项目，并对于相关资金备案建立绿色通道，在增值税、所得税方面给予一定优惠政策。完善风险投资退出机制，支持风险投资公司支持先进制造业开展自主创新；二是支持有条件的先进制造业上市公司发行公司债券，推动成长型、科技型、创新型企业发行短期融资债券和中长期企业债券等，鼓励符合条件的先进制造业中小企业发行中小企业集合债券、集合信托和集合票据等（符林，2019）。

第二，完善融资担保体系。加快建设全国性融资担保机构，合理整合与壮大地方性的政策性担保机构，改善当前担保机构普遍存在的代偿能力不足、代偿时效性弱等问题，有效保障银担合作的质量，促进银担合作的积极性。一是建立企业贷款担保工作联席会议制度，协调完善支持政策和扶持措施。支持企业成立企业信用担保联盟，扩大联保互保范围。二是提高融资担保服务机构设立的审批效率，继续加大政策性担保资金投入力度，完善绩效评估考核机制。三是研究建立再担保机构，积极发展中小企业贷款保证保险、信用保险业务。四是创新担保服务模式，积极探索建立网络联保贷款机制，扩大改善贷款担保信用服务环境，深化中小企业信用增级服务工作（汪小亚、李建强、王琰，2012）。

（四）大力推动相关金融产品创新，为先进制造业企业提供便捷的全周期融资支持

第一，进一步促进针对先进制造业的融资租赁行业发展。根据《2018 年全球租赁业报告》，我国融资租赁渗透率仅为 6%，远低于同期英国的 33.7%。下一步，应将融资租赁作为解决企业技术升级缺乏资金时的重要工具，为技术升级和设备更新提供融资支持，使其成为高新技术产业方面仅次于信贷融资的第二大金融工具。一是设立专门针对高科技产业的设备融资租赁公司，并予以适当税收优惠，为芯片行业等重资产、高技术行业提供技术升级和设备更新的资金；二是通过中央财政对具有相关资质的企业进行贴息，降低企业实际融资成本。

第二，推动供应链金融发展。有效克服单个中小企业信用信息问题，精准有效畅通产业循环，提升逆周期调节支持政策效能。在 2020 年 9 月中国人民银行等六部委联合发布的《关于规范发展供应链金融》相关意见基础上，切实将供应链金融发展提升到国家重点支持项目的地位。建议：一是搭建供应链金融平台，提供覆盖全产业链的线上金融服务，构筑产业链金融服务共享生态圈。二是着力开发供应链金融产品，推行应收账款保理服务、信用贷款和订单贷款等覆盖全产业链的线上金融服务。三是不断提升供应链融资效率，促进线上系统友好化，根据企业财务和交易信息，实时调整融资额度和利率等。进一步完善风险控制算法，识别优质贷款目标和加强贷后监管。

参考文献：

1. 黄烨菁：《何为“先进制造业”？——对一个模糊概念的学术梳理》，《学术月刊》，2010 年第 7 期。
2. 于波、李平华：《先进制造业的内涵分析》，《南京财经大学学报》，2010 年第 6 期。
3. 李金华：《中国先进制造业技术效率的测度及政策思考》，《中国地质大学学报（社会科学版）》，2017 年第 7 期。
4. 祁斌、查向阳：《直接融资和间接融资的国际比较》，《新金融评论》，2013 年第 6 期。
5. 吕劲松：《关于中小企业融资难、融资贵问题的思考》，《金融研究》，2015 年第 11 期。
6. 刘航：《中小企业融资问题的研究》，《财经界》，2019 年第 10 期。
7. 钟田丽、马娜、胡彦斌：《企业创新投入要素与融资结构选择——基于创业板上市公司的实证检验》，《会计研究》，2014 年第 4 期。
8. 江晶晶：《“两业融合”势在必行》，《经济日报》，2020 年 1 月 7 日。
9. 刘锋、王恺：《金融如何助力先进制造业高质量发展》，新浪财经，2019 年 10 月 11 日。
10. 符林：《金融支持制造业新旧动能转换》，《中国金融》，2019 年第 20 期。
11. 汪小亚、李建强、王琰：《金融支持制造业振兴》，《中国金融》，2012 年第 20 期。
12. Rajan, R. G., Zingales, L. Power in a Theory of the Firm. The Quarterly Journal of Economics, 1998, Vol. 113 (2).

责任编辑：李蕊

RCEP 与东亚经济发展*

潘雨晨 张蕴岭

摘要：东亚是全球最具经济活力和发展潜力的地区之一，但域内竞争和域外国家干扰等因素给东亚经济发展带来一定的阻碍。RCEP 的签署和生效不仅为东亚地区的经贸合作与产业链重构奠定了高质量的基础，也为后疫情时代东亚经济的发展提供了新动力。RCEP 具有高标准和包容性特征，其中高标准体现在为电子商务、对外投资、原产地原则等领域制定高标准规则；包容性体现在开放覆盖面宽，兼顾成员发展差异，以及促进形成中日韩自贸关系。在此基础之上，RCEP 通过调整产业分工，重构市场格局和优化产业结构，推动东亚经济发展。作为域内大国，中国在促进自身经济发展模式转变和经济增长的同时，应当与东亚经济的发展实现更紧密地结合，通过推动“双循环”发展落地，推动互联互通与接轨“一带一路”，推动绿色经济发展，发挥在东亚地区的大国引领作用。

关键词：RCEP 东亚 经济发展

作者简介：潘雨晨，山东大学国际问题研究院博士后；
张蕴岭，中国社会科学院学部委员、山东大学讲席教授。

2020 年 11 月 15 日，经过 31 轮正式谈判，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式签署，并于 2022 年 1 月 1 日正式生效。这一协定的生效标志着全球经贸规模最大、涵盖人口最多的自由贸易区开始运转。当前世界经济面临逆全球化浪潮和新冠肺炎疫情的双重压力，持续低迷。在这样的背景下，RCEP 不仅为区域和世界经济复苏提供了新动力，而且为区域产业链供应链的构建提供了良好平台。

一、RCEP 的来龙去脉

从经济维度来看，东亚地区是一个通过对外直接投资、货物和服务贸易、专业化分工、技术合作、自然人流动等方式将域内国家关联起来的经济合作网络，并逐渐发展成为具有经济活力的地区。20 世纪 70 年代，日本经济在第二次世界大战后经济恢复发展的基础上，开始向外进行产业转移。韩国、新加坡、中国台湾和中国香港地区成为首批承接者。随后马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚跟进，并形成由日本作为领头雁，一批国家和地区跟随的雁行模式，构建了东亚地区以制造业为中心的产业链，推动了东亚地区的经济增长。20 世纪 90 年代初，中国加大对外开放力度，大量吸引外来

* 本文为山东省社科基金青年项目“双循环下山东制造业全球产业链稳定性提升策略研究”（21DJJJ13）的阶段性成果。

投资，日本、韩国、美国等发达经济体的制造业开始向中国转移。中国成为新的加工制造业中心，日本的领头雁作用消减。基于此，东亚地区形成了新的产业链，大大推动了地区经济发展。与此相联系的是，在东亚地区，自东盟成立以来，一直积极推动其内部一体化进程，并于 1992 年成立“东盟自由贸易区”（钟海涛、袁波，2010）。但是，1997 年发端于泰国的金融危机对东盟国家经济造成了重大影响。为应对危机，推动经济恢复增长，东盟邀请中日韩进行对话，开展合作，开启了东亚以“10+3”为框架的区域合作。与此同时，东盟与不同国家也开展“10+1”对话与合作。2001 年，中国与东盟同意确定建立中国—东盟自贸区的目标，此举也带动了东盟与日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度分别构建了自贸区。尽管多个自贸区推动了东亚市场开放，但也导致了不同自贸区之间结构、规则差异所造成的“意大利面条碗”效应（沈铭辉，2011），即不同的规则相互缠绕，为东亚产业链的构建造成新的障碍。而“意大利面条碗”效应也进一步使得地区经贸合作存在一定的竞争性和排他性。因此，统合已有的多重自贸区，构建大范围的东亚自贸区就被提上议事日程。

2004 年，“10+3”领导人会议决定成立专家组，对构建东亚自贸区进行可行性研究，专家组由中国方面牵头，并于 2006 年提出报告，认为由东亚 13 个成员组成自贸区是可行的，并建议尽早启动谈判程序。^① 2005 年，由日本牵头的专家组提出了以“10+6”为基础，构建东亚自贸区的报告。^② 由于存在分歧，两个方案被搁置多年。直到 2011 年，面对美国领衔的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）的挑战，东盟决定推动构建以“10+6”为框架的 RCEP。2012 年，东盟推动构建 RCEP 的倡议得到各方的大力支持，正式的谈判进程随即开始。经过 8 年艰苦谈判，RCEP 的协议文本终于在 2020 年底完成。印度中途退出，RCEP 的成员减为 15 国。

RCEP 生效对东亚经济发展具有十分重要的意义。在贸易与投资保护主义盛行，以开放为特征的全球化受到严重冲击的情况下，RCEP 签署国能够保持团结，坚持开放与合作，这为地区和世界释放了一个积极信号。RCEP 提供了一个基于规则的开放市场框架，为东亚优化区域产业分工和供应链网络奠定了基础，为东亚后疫情经济恢复与升级，保持增长活力提供了保障。

二、RCEP 的基本特征

东亚各国在经济发展水平和治理方式等方面的差别较大，在这样的地区构建统一的大自贸区，具有相当大的难度。一方面，作为新时期的自贸区构建，必须坚持高标准；另一方面，作为一个大型自贸区，必须具有包容性。因此，从总体来看，RCEP 融高标准与包容性为一体，最终达到的目标符合高标准要求，也充分考虑不同成员国的国情和能力，采取差别化和渐进的进程安排。

（一）建立了高标准规则

从运行机制看，RCEP 为构建基于统一规则的东亚开放市场，进一步优化生产分工和供应链提供了条件。RCEP 所涵盖的领域不仅包括传统领域，如货物贸易、服务贸易、海关程序、原产地规则等，还包括了诸多新领域，如电子商务、竞争政策等。RCEP 在电子商务领域中制定了相应的规则，这是亚太地区首次就多边电子商务合作达成水平较高的规则。此外，在政府采购、竞争、经济技术合作等领域，RCEP 也针对性地做了规定。例如在投资领域，首次在东亚的农业、制造业、林业、渔业、采

^①佚名：《中日联合提案受欢迎 东亚自贸区建设有望提速》，中国政府网，2011 年 8 月 15 日，http://www.gov.cn/jrzq/2011-08/15/content_1925484.htm。

^②张蕴岭：《东亚合作之路该如何走？》，《外交评论》，2009 年第 2 期，第 4 页。

矿业等领域的投资中采用全面负面清单的模式。又如在服务贸易领域，虽然在协定生效之初，并非所有成员均使用负面清单方式，但在之后的 6 年中，使用正面清单的成员国会逐渐转变为负面清单，相比于以往“10+1”协定，RCEP 的各成员都做出了更高水平的承诺。RCEP 对反倾销、反补贴、保障措施作出详细规定，并首次在自贸协定中纳入“禁止归零”条款。^①此外，关于原产地原则，RCEP 不仅规定了简洁、灵活且限制性较低的原产地标准，还规定了适度宽松的 direct transport 规则，以及便利导向的原产地证明制度（刘瑛、夏天佑，2021）。

（二）展现了充分的包容性

首先，RCEP 开放的覆盖面宽。在货物贸易领域，最终零关税产品的覆盖率将超过 90%。在自然人移动领域，承诺的适用范围扩大至在协定下所有可能跨境流动的自然人，总体水平均基本超过各成员以往自贸协定中的承诺水平。不仅如此，在服务贸易领域，协定一方面增加了开放部门的数量，其中，中国就新增了研发、管理咨询、制造业相关服务、空运等 22 个部门，并提高了金融、法律、建筑等 37 个部门的承诺水平；另一方面还对金融、电信等领域作出了更全面和高水平的承诺，对专业资质互认作出了合作安排。^②

其次，东亚各国在经济发展水平、市场规模、经济体制、要素结构等方面都存在差异。RCEP 充分考虑了各成员国的异质性发展特征，并兼顾其发展需求。例如在竞争政策章节中，考虑到成员间的异质性发展水平，为文莱、柬埔寨、老挝、缅甸等国家进行国内立法和完善监管体系提供了过渡期。又如在知识产权章节中，过渡期和技术援助的相关规定，旨在弥合不同成员发展水平和能力差异，帮助有关成员更好地履行协定义务。^③

最后，RCEP 的签署使中国、日本和韩国建立了大框架下的自贸区关系。中日韩三国构建自贸区的谈判与 RCEP 的谈判同步，由于三国之间的经济结构性差别大，加上政治关系不稳定，谈判进展缓慢。RCEP 为三国提供了一个开放的自贸区框架，不仅有助于加深三国之间的经贸关系，有助于三国企业构建新的供应链，还为提升三国自贸区构建水平提供了支持。

三、RCEP 对东亚经济的作用

RCEP 的成员国主要为东亚国家，且 RCEP 下的经贸合作所依托的也是东亚生产网络。因此，RCEP 的签署和实施无疑会对东亚经济产生巨大影响。

随着贸易保护主义抬头以及新冠肺炎疫情爆发，东亚地区内和地区外的市场与生产分工格局面临严峻挑战。这也使得以往基于“东亚生产—美欧消费”的东亚产业链结构不再适应当前的国际政治经济环境。同时，由于中国经济规模进一步增大，东亚其他经济体的经济也在不断发展，域内经济体的角色以及经济体之间的关系也需要调整与重构。因此，新形势下的东亚经济发展方式必然要进行深刻调整，现行的产业链为此必须进行重构。RCEP 的生效适逢其时，为东亚产业链重构提供了一个良好平台，对重构进程能够发挥明显的推进和引导作用。

①商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之二》，中国政府网，2020 年 11 月 16 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/16/content_5561847.htm。

②同①。

③商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之三》，中国政府网，2020 年 11 月 17 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/17/content_5562033.htm。

（一）推动产业分工调整

东亚是与北美、欧盟并行的全球三大生产网络之一。通过对比可以发现，北美有《北美自由贸易协定》（NAFTA），后来更新为《美墨加协定》（USMCA）；欧盟的统一大市场不仅有欧洲共同体作为基础，多年来的发展也使其具有更高的经济一体化水平。反观东亚，虽然域内各经济体之间一直保持着较密切的分工合作关系，但一直缺少覆盖全域的一体化制度安排，这在一定程度上阻碍东亚产业链的整合与发展。

RCEP 为东亚地区内的贸易、投资和产业链分工合作提供了一套统一的制度安排，提供了更好的制度环境。在极大促进域内各经济体进一步开放的同时，也可以在整体层面协调各成员国的经济政策，在一定程度上抵消世界贸易组织（WTO）多边贸易制度效率降低而导致的影响。RCEP 的签署与实施为东亚产业链的分工调整提供了机遇。一方面，东亚各经济体在不同领域中展现出不同的竞争优势。在此基础上，RCEP 对东亚贸易环境和投资环境的优化以及对市场的整合，会促进东亚产业链形成多领域、多层次的分工模式，带动东亚共同发展。另一方面，基于知识产权相关条款，RCEP 会推动东亚各经济体深化技术与创新合作。随着产业集聚和市场内移，东亚产业链会增加地区经济发展的内生性动力，减少对外部市场的依赖。同时，产业分工的调整也有助于东亚地区突破“低端锁定”，助力产业链不断提升。

（二）推动市场格局重构

东亚地区各经济体发展水平和要素结构呈多元化状态，对不同类型的产品需求也不尽相同，形成了多层次的需求结构，从而为东亚产业链提供了多层次的分工机会和市场需求支持。同时，多元化的地区要素结构以及良好的制度环境，不仅提高了东亚产业链的安全性及稳定性，更好地发挥各经济体间的产业互补效应，也有利于域内企业依据动态比较优势，布局相应的生产环节，从而大幅提升东亚产业链的运行效率。此外，RCEP 为市场投资提供了更好的制度环境，在此基础上，各国都逐步实行负面清单政策，对投资的限制大幅度减少，有助于增加域内投资，拉动与投资有关的综合需求，推动地区经济增长中的内需拉动。

从目前产业分工和供应链运行的情况看，中国作为中间产品供应链中心和终端产品消费中心的作用都在不断增强。此外，从域内的贸易关系看，2020 年东盟首次超越欧盟，成为中国第一大贸易伙伴，这是一个非常重要的转变。可以预想的是，随着 RCEP 的逐步落实和不断深化，基于自贸区所形成的市场的重要性还会进一步增强。究其原因，提升东亚经济发展的内需驱动力是推动东亚地区经济发展的关键，而利用 RCEP 提供的开放与合作的区域市场框架，把改善域内发展环境放在重要位置，大力推动域内互联互通建设，则可以使得域内需求得到大幅度提升。不仅如此，RCEP 的实施会进一步提升东亚作为世界制造中心的地位。但这与提升域内需求动力并不矛盾，因为内需提升的主要动力来自于地区经济整体的发展。在外部政治经济环境尚不明朗的当下，只有在不断发展的基础上才可以纠正以往脆弱的“东亚生产—美欧消费”结构。可以说，RCEP 不是要打造一个封闭的东亚市场，而是要构建一个更加开放的市场。

（三）推动产业结构优化

由于 RCEP 在原产地规则方面采取了区域累积原则，使得无论产品来自哪个成员，其所包含的价值都会按照原产地进行累积，并根据累积的价值额度（即区域价值达到 40%）来确定是否可以享受优惠待遇。该原则相当于放宽了优惠限制，鼓励成员国企业在东亚产业链内进行分工合作，从而极大推动产业集聚，促进东亚产业链的集群化发展，提升东亚产业链的稳定性。在原产地规则的基础上，

RCEP 在贸易自由化、投资便利化、投资保护、投资促进、知识产权等方面做出了高水平承诺，这有利于降低企业进入其他成员市场的门槛，降低企业分工合作的成本，促进地区内的产业转移和分工布局，从而优化产业结构。

此外，RCEP 也为推动东亚地区电子商务的发展制定了规则。例如，首次在亚太区域内达成了范围全面、水平较高的诸边电子商务规则，^① 并制定了与电信服务贸易相关的规则框架。^② 这会有助于构建数字经济的互联互通，从而推动地区数字经济产业的发展。数字经济不仅仅体现在贸易数字化，还体现在数字产业化和产业数字化方面，这会改变现有各经济体产业和企业间的关联方式，进一步提升基于数字规则的产业关联水平，促进构建中日韩和中国—东盟数字产业链，推动传统产业链的转型升级。

四、中国与 RCEP 的实施

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，实施自由贸易区提升战略，构建面向全球的高标准自由贸易区网络，构筑互利共赢的产业链供应链合作体系，深化国际产能合作，扩大双向贸易和投资。可以看出，中国一方面重视对高标准自由贸易区的构建和参与，另一方面也重视对高质量生产分工体系的构建。此外，作为东亚经济的重心和东亚产业链的核心枢纽，中国应当发挥大国担当，在东亚地区经济发展和产业链调整与重构中发挥引领作用。

（一）推动“双循环”发展落地

RCEP 为中国提供了一个开放的东亚大市场。中国可以充分利用 RCEP 实施把东亚地区作为推动“双循环”发展战略落地的首选地。“双循环”的基本含义是构建内外市场链接的经济运行体系，一是打通内外通道，构建内外链接的产业链供应链；二是通过打通内外市场，构建内外需求链接的销售网络。近年来，中国在东亚产业链中的地位提升，由加工装配中心向制造和研发中心转变，在 RCEP 框架下，可采取双向分工策略，构建内外相通的产业分工运行的链条，为东亚产业链重构提供动力，带动产业链的“双向环流”运转。中国可借助现有比较完整的产业体系和技术水平，在越南、柬埔寨等国家进行产业链布局，积极推动产业转移和技术分享，并借助零关税或低关税，扩大对这些国家所生产产品的进口，加强与这些国家的产业关联。同时，中国可在重点产业通过推动建立小区域合作框架，建立海外园区，以及签署友好城市关系协定和产业合作协议等方式，促进基于产业链重构的集群化发展，进一步加强产业间的关联水平，促进东亚产业链重构。

此外，数字经济具有潜在的发展优势，也是 RCEP 的重点内容。因此，应当以数字新基建和云设备为抓手，在中国—东盟数字经济产业园等现有平台的基础上，开展模块化变电设施、云端智能家居、数字医疗设施等领域内的合作。同时，中国利用在大数据领域积累的经验和能力，积极推进“东亚大数据网络”的建设，提升东亚产业链中数字经济的发展水平。

（二）推动互联互通，接轨“一带一路”

互联互通有利于推动增长及经济社会发展、促进商品和服务贸易、带动投资、创造就业机会、增

①商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之三》，中国政府网，2020 年 11 月 17 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/17/content_5562033.htm。

②商务部：《商务部国际司解读〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）之二》，中国政府网，2020 年 11 月 16 日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/16/content_5561847.htm。

进人文交流，在开放、包容和透明的基础上推动构建全球互联互通伙伴关系将为各方带来机遇。^①虽然多年来东亚形成了巨大的生产能力和紧密的产业链，但是区域内各国经济发展仍不平衡，许多国家仍处在经济起飞阶段，这使得各国在基础设施网络建设、规制统合与管理、人员便利流动等方面存在较为明显的差异。RCEP 的实施在推动东亚市场开放和统合规制方面取得了重大进步，但就东亚地区整体的互联互通而言，仍需进一步努力。因此，需要在 RCEP 提供的开放环境的基础上，深化推动东亚地区互联互通的建设。

推进东亚地区互联互通的建设，要坚持因地制宜的基本原则。虽然东北亚地区和东盟都是东亚经济的中心和产业链的枢纽，但各自又表现出不同的特征。因此，需要根据各方特点的差异，以不同的方式推动互联互通建设。对于东北亚地区来说，未来要重点推动中日韩之间的“软联通”建设，即在加快三国自贸区谈判的同时，让规制统合先行，以利于贸易和投资的便利化和产业链的技术升级。对于东盟来说，目前东盟已经制定了互联互通计划，但限于自身能力，该项计划进展缓慢，特别是在基础设施建设方面，需要外部的大力支持。在这一领域中，中国是当下最具有产业和区位优势的国家，因此应积极通过项目承包等方式参与其中，加快“一带一路”与东盟互联互通计划的对接，改善东盟整体发展环境，通过优化发展环境，提升东亚地区内在的发展动力，构建可持续的东亚产业链。

（三）推动绿色经济发展

东亚的产业发展带具有很强的接替性特征，即后发国家会大量承接发达国家传统产业的转移。随着制造产业规模的扩大，污染对环境的影响将愈发凸显，对东亚地区社会经济发展的外部性负影响也将不断增大。因此，转变东亚地区经济发展方式，走绿色可持续的创新发展方式成为必然选择。

中国已经制定了向绿色、可持续发展方式转变的战略和实施政策。中国在经济结构转型过程中不会采用将落后产能向外转移的传统方式，并且有责任把自身的发展方式转变与东亚地区发展方式转变紧密联系起来，在推进绿色经济发展，创建东亚可持续发展新范式方面发挥中坚作用。具体来说，在新能源制造方面，中国可以在新能源汽车产业上有所作为，加速新能源电池制造、电机制造、充电桩建造、常规零部件制造、整车组装、新能源电池回收等相关环节在东亚地区的布局。同时，以新能源为中心，不断向其他产业延伸，从而促进东亚地区传统制造业转型。在碳中和方面，中国在推动低碳经济模式过程中，应将国内进程与地区进程相联系，以中国和东盟为中心，建立东亚碳汇交易中心，促进东亚地区在碳中和领域内的合作。此外，应加强绿色金融合作。中国可以推动在东亚地区设立东亚绿色投资基金，为域内绿色项目融资，也可以针对政府或企业的绿色项目，发行东亚绿色政府债券或东亚绿色公司债券，并且推进绿色金融合作机制建设，促进绿色债券在东亚自由流通。

参考文献：

1. 钟海涛、袁波：《东盟 FTA 战略的新进展及影响》，《国际贸易》，2010 年第 1 期。
2. 沈铭辉：《应对“意大利面条碗”效应——兼论东盟在东亚合作中的作用》，《亚太经济》，2011 年第 2 期。
3. 刘瑛、夏天佑：《RCEP 原产地特色规则：比较、挑战与应对》，《国际经贸探索》，2021 年第 6 期。
4. 王宏强：《产业链重构：概念、形式及其意义》，《山东社会科学》，2016 年第 5 期。

责任编辑：郭 霞

^①新华社：《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，《人民日报》，2019 年 4 月 28 日，第 002 版。

立足国情 系统推进 我国绿色金融高质量发展

刘 丹 廖振宇

摘要：“双碳”目标对我国绿色金融发展提出了更高要求。绿色金融发展离不开政策措施的引领和推动。“十三五”时期以来，我国绿色金融政策着力于：加强顶层设计，引领体系创新；鼓励地方探索，夯实体系基础；侧重转型升级，凸显体系作用。“十四五”开局以来，我国绿色金融体系建设加速推进，绿色金融市场规模不断扩大，绿色金融服务效率得到提升。但是还存在绿色金融产品体系不平衡，绿色金融发展生态有待优化，环境信息披露水平亟待改善等问题。本文提出，“十四五”期间，应立足国情，进一步发挥绿色金融在我国能源转型、消费升级、乡村振兴等方面的支持作用。在政策措施上，要加强上下联动，构建绿色金融发展的协同机制；要分类施策，充分发挥多层次绿色金融体系作用；要精准直达，加快绿色金融试验区经验总结与复制推广；要整合资源，完善绿色金融基础信息建设，系统推进我国绿色金融高质量发展。

关键词：绿色金融 高质量发展 双碳 绿色发展

作者简介：刘 丹，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所助理研究员；
廖振宇，中国社会科学院大学数量经济与技术经济系硕士研究生。

绿色金融是应对环境治理、生态保护、气候变化、减少污染物和二氧化碳排放控制、提高能效等而出现的金融活动。^①发展绿色金融已上升为我国重要的国家战略。2015 年 9 月，中共中央政治局召开会议，审议通过《生态文明体制改革总体方案》，提出建立绿色金融体系，自此我国绿色金融发展进入新阶段。2016 年 8 月，中国人民银行、财政部等七部委联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》，明确提出构建绿色金融体系的发展方向和主要任务。2020 年，“双碳”目标的确立对绿色金融的目标定位、功能作用等提出了更高要求。

一、文献综述

绿色金融的相关研究在不断深化，通过对现有文献的梳理与归纳，按照研究内容划分，可大致分

①尤毅：《对绿色金融的一些思考》，证券日报网，2022 年 3 月 5 日，<http://www.zqrb.cn/review/hongguanshiping/2022-03-05/A1646444193872.html>。

为绿色金融内涵、绿色金融政策对宏观经济发展的影响，以及绿色金融政策体系建设等3类。

第一类，关于绿色金融的内涵。学术界对绿色金融的定义和阐释众多，尚无统一定论。绿色金融内涵早期就相对丰富，涉及生态保护、资源节约、污染降低的金融活动都可以纳入绿色金融范畴。萨拉萨尔（Salazar，1998）认为，绿色金融是金融业和环境产业之间的纽带，为绿色产业发展提供资金支持，引导产业结构优化调整。随着对气候问题的关注增加，碳金融、气候金融被纳入绿色金融范畴。洪卫（2020）认为，要强化气候投融资的制度设计和政策引导，加快构建具有韧性的气候投融资体系。中国人民银行等七部委联合发布的《关于构建绿色金融体系的指导意见》（银发〔2016〕228号）^①指出，绿色金融是指为支持环境改善、应对气候变化和资源节约高效利用的经济活动，即对环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域项目的投融资、项目运营、风险管理等所提供的金融服务。虽然绿色金融的内涵随着经济发展而不断深化，但基本可以达成共识的是，绿色金融的核心是促进生态、资源、环境与经济相协调，实现经济高质量发展。

第二类，关于绿色金融政策对宏观经济发展的影响。很多文献从绿色金融的作用机制以及对社会各领域与行业的驱动效应等方面展开研究。从作用机制角度看，刘锡良和文书洋（2019）指出，金融错配是造成环境污染、产业结构失衡的重要原因。关于绿色金融在社会各个领域与行业的驱动效应，中国金融学会绿色金融专业委员会课题组（2021）认为，较为成熟的资本市场在发展绿色金融和可持续金融方面的工作主要有三个特点：一是通过强化可持续发展相关信息披露来提高市场透明度；二是推动绿色金融产品创新；三是强化机构投资者的绿色与可持续性偏好。在乡村振兴方面，左正龙（2022）指出，绿色金融可促进乡村产业兴旺，可强化有效治理和酝酿文明乡风，可造就乡村宜居生态，可引导乡村走向共同富裕。在产业结构方面，高锦杰和张伟伟（2021）研究发现，绿色金融对污染产业发展具有抑制作用，对环保产业发展具有促进作用，进而推动产业结构生态化转型，且其对东部地区的促进作用大于西部地区。综合相关内容可以发现，绿色金融在促进产业结构演进、企业竞争力提升与经济增长方面扮演着重要角色。

第三类，关于我国绿色金融政策体系建设。中国银保监会政策研究局课题组（2021）梳理了绿色信贷、绿色保险、绿色债券的政策沿革变迁，认为我国已建立起覆盖多领域的绿色金融政策体系。魏丽莉、杨颖（2020）从时间维度出发，结合政策的颁布和实践进程，将我国绿色金融发展划分为萌芽期、发展期、成熟期三个阶段，并对各阶段的内涵和主要特征进行分析比较。安国俊（2021）归纳总结我国绿色金融发展路径，从协调中央政府与地方政府关系、政府与市场关系角度出发，指出“自上而下”的顶层设计与“自下而上”的基层探索有机结合是我国绿色金融发展的重要特征。

本文在深入理解绿色金融内涵的基础上，结合对绿色金融相关政策的梳理，系统总结了“十三五”时期以来我国绿色金融发展取得的成效及存在的问题，重点探讨“十四五”时期绿色金融创新发展的新路径。

二、“十四五”开局绿色金融体系建设加速推进

2021年3月15日，习近平总书记在中央财经委员会第九次会议上强调，实现碳达峰、碳中和是

^①中国人民银行等七部委：《关于构建绿色金融体系的指导意见》，中华人民共和国生态环境部网站，2016年8月31日，https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/gwy/201611/t20161124_368163.htm。

一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。“双碳”目标提出后，中国人民银行明确提出，以促进实现碳达峰、碳中和为目标完善绿色金融体系，^① 相关部委和地方政府也密集出台支持绿色金融发展的政策措施，绿色金融体系建设呈现出中央规划、政府引导、各方参与的特征。

（一）“十三五”时期以来绿色金融体系建设的主要政策措施

据笔者不完全统计，截至 2021 年底，国务院、财政部、国家发展改革委、中国人民银行、银保监会等部门制定的有关绿色金融的规划方案、指导意见等有 20 多个。各地区也加快制定和实施地方性绿色金融政策，完善绿色金融政策体系。截至 2021 年底，我国 31 个省（自治区、直辖市）出台的“十四五”规划纲要中，都明确提出要大力发展绿色金融，部分省（区、市）还制定了专项的绿色金融规划或方案。我国绿色金融体系的政策措施夯实了发展基础，规范了发展途径，指明了绿色金融的发展方向，有力促进了绿色金融体系建设。

第一，加强顶层设计，引领绿色金融体系创新。坚持顶层设计、各方参与、协同推动的原则。金融部门构建“国内统一、国际接轨、清晰可执行”的绿色金融标准体系，完善再贷款、再贴现等结构性货币政策为主体的激励措施。财政部门通过综合运用财政补贴奖励、贴息、费用补贴、风险补偿等方式，鼓励将绿色领域建设项目纳入政府专项债券范围，设立绿色低碳类基金等突出财政政策引导。通过财政、金融、环保等部门协调推进，在标准制定、激励机制、环境信息披露、产品创新等领域取得全面进展，为经济绿色转型发挥了重要作用。

第二，鼓励地方探索，夯实绿色金融体系基础。经国务院批准，中国人民银行在全国六省（区）九地设立绿色金融改革创新试验区，^② 探索基层“自下而上”的绿色金融发展路径。各试验区结合当地经济发展水平、产业结构、资源禀赋以及自然环境承载能力等有所差异的特点，在实践中创新性地制定标准、监管、激励等领域政策，激发绿色金融市场主体活力。同时各地因地制宜，推出绿色金融创新产品和服务，满足不同融资项目的个性化融资需求。例如，广州市依托粤港澳大湾区绿色金融资源，首创碳排放权抵质押融资、林业碳汇生态补偿机制等金融产品。经过几年实践，各有侧重、各具特色的绿色金融改革创新试验区，在绿色金融政策体系、产品服务创新等领域取得了一系列可复制可推广的经验。绿色金融规模也不断扩大，根据中国人民银行的数据，2020 年底，六省（区）九地试验区绿色贷款余额达 2368.3 亿元，占全部贷款余额比重为 15.1%；绿色债券余额为 1350 亿元，同比增长 66%。^③

第三，侧重转型升级，凸显绿色金融体系作用。绿色金融通过投资导向、信息传导机制等方式，引导金融资源向绿色产业倾斜。一是通过减少产能过剩行业的金融资源供给，抑制其投资水平，从而引导更多的金融资源向清洁能源、绿色建筑、绿色交通运输等新兴绿色产业配置。二是通过完善信息披露机制，提高企业环境治理披露的强制性和针对性，倒逼企业提高能源利用效率，促进环保技术创新运用，加大污染防治力度。三是将转型金融作为重要补充，为高碳排放企业的低碳改造转型提供融资途径。一方面，促进风电、光电等新能源的发展；另一方面，为传统化石能源降碳改造提供资金支持。

①中国人民银行货币政策司：《中国人民银行货币政策委员会召开 2020 年第四季度例会》，中国人民银行网站，2020 年 12 月 29 日，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/3870933/3870936/4155352/index.html>。

②2017 年国务院批准在浙江（湖州市、衢州市）、江西赣江新区、广东广州市、贵州贵安新区和新疆（哈密市、昌吉、克拉玛依）五省（区）八地（市）建设绿色金融试验区；2019 年新增兰州新区。

③中国人民银行：《中国区域金融运行报告（2021）》，中国人民银行网站，2021 年 6 月 8 日，第 30 页，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4264899/2021060817515716035.pdf>。

（二）“十四五”开局以来绿色金融体系建设成果显著

随着各项重大政策措施落地生效，“十四五”开局以来，绿色金融体系建设加速推进，绿色金融市场规模不断扩大，绿色金融服务效率得到提升。目前，已初步形成由绿色贷款、绿色债券、绿色保险、绿色基金、绿色信托、碳金融产品等多层次绿色金融产品组成的市场体系。截至2021年末，我国本外币绿色贷款余额达15.9万亿元，存量规模居全球第一。截至2022年2月末，中国人民银行通过碳减排支持工具已支持金融机构发放符合要求的碳减排贷款2300亿元，带动年度碳减排4000多万吨二氧化碳当量。^①2021年我国境内绿色债券发行量超过6000亿元，同比增长180%，余额达1.1万亿元。^②2021年7月16日，全国碳排放权交易在上海环境能源交易所正式启动，2021年共运行114个交易日，碳排放配额累计成交量1.79亿吨，累计成交额76.61亿元。^③

2021年是“十四五”规划开局之年，也是正式推进“双碳”工作的第一年。在政策引导下，绿色贷款投放力度显著加大，同比增长33%，比上年末高12.7个百分点，高于各项贷款增速21.7个百分点，全年增加3.86万亿元。^④分用途看，绿色贷款主要投向基础设施绿色升级产业、清洁能源产业、节能环保产业，贷款余额分别为7.4万亿元、4.21万亿元、1.94万亿元，分别实现同比增长28.3%、31.7%、46.7%。^⑤三大产业贷款余额13.55万亿元，占全部绿色贷款余额的85.2%。值得关注的是，2021年，清洁能源产业获得的贷款支持力度显著增强，该产业绿色贷款增速高于同期各项贷款20.4个百分点，而2018—2020年，该产业绿色贷款增速与同期各项贷款增速相比，分别低0.2个百分点、低0.9个百分点、高0.9个百分点。^⑥分行业来看，2021年绿色贷款主要投向于电力、热力、燃气及水生产和供应业4.41万亿元，交通运输、仓储和邮政业4.13万亿元，^⑦两大行业合计贷款余额占全部绿色贷款余额的53.7%。其中，投放于电力、热力、燃气及水生产和供应业的绿色贷款同比增长25.7%，高于同期各项贷款增速14.4个百分点，而2018—2020年的贷款增速较同期各项贷款增速分别低0.4个百分点、低2.6个百分点、高3.8个百分点。^⑧可见，自2020年以来，在政策引导下，金融机构在信贷资源分配上，侧重于加大对电力、热力燃气等清洁能源项目的支持。

三、绿色金融高质量发展面临的问题与挑战

尽管近年来我国绿色金融政策不断完善，绿色金融体系获得了快速发展，但当前仍处于发展期，绿色金融高质量发展还面临着诸多问题和挑战。

①汪子旭、郭倩：《易纲：实施稳健的货币政策 稳妥应对外部环境冲击》，经济参考网，2022年4月22日，http://www.jiekb.cn/2022-04/22/c_1310569425.htm。

②中国人民银行研究局：《绿色金融助力碳达峰碳中和》，中国人民银行网站，2022年3月4日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4500507/index.html>。

③周卓傲：《全国碳交易市场首个履约期收官 累计成交额76.61亿元》，中国新闻网，2021年12月31日，<http://www.chinanews.com.cn/ny/2021/12-31/9642090.shtml>。

④中国人民银行：《2021年金融机构贷款投向统计报告》，中国人民银行网站，2022年1月30日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4464086/2022013010434016509.pdf>。

⑤同④。

⑥数据来源：作者根据中国人民银行《2018—2021年金融机构贷款投向统计报告》数据计算而得。

⑦中国人民银行：《2021年金融机构贷款投向统计报告》，中国人民银行网站，2022年1月30日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4464086/2022013010434016509.pdf>。

⑧同⑥。

（一）绿色金融产品体系发展不平衡

一是产品不平衡，无法满足企业、市场的多元化需求。绿色信贷和绿色债券起步较早，发展快，但是绿色信托、绿色基金等金融产品发展较慢。绿色贷款大部分投向清洁能源、交通升级等领域，其他领域获取资金难度较大。以绿色信贷和绿色债券为主体的绿色金融市场无法完全满足成熟度低，但具有潜力的绿色技术投融资需求。全国碳排放交易市场参与者少，流动性不足，交易活跃度低。二是区域不平衡。以贷款投放为例，从 2020 年各省市绿色信贷占全国比重看，北京、福建、上海、广东、江苏所占比重分别为 46.48%、21.38%、11.85%、3.25%、1.87%，其他地区所占总比重仅为 15.18%，^① 投放于东部沿海地区的绿色贷款等明显高于西部、东北等地区。从绿色金融改革创新试验区的数量看，六省九地试验区分布于东部 3 个、西部 5 个、中部 1 个，东北地区尚未设立。在陕西、山西、内蒙古等我国煤炭资源供应的主要省（区），存在大量能源转型需求，也还未设立绿色金融改革创新试验区。三是区域绿色金融的异质性仍待增强。目前除了 9 个国家绿色金融改革创新试验区，部分省区还根据自身金融发展需求，确定了地方自行建设的绿色金融试点。从目前出台的相关政策来看，部分地区发展思路趋同，缺乏地域独特性与针对性。由于绿色金融激励主体仍是当地财政部门 and 金融机构，受地域因素掣肘，跨地区绿色金融合作较少，在标准互认、信息互享、市场体系互联等方面仍待改善。

（二）绿色金融发展生态还有待优化

一是与绿色金融相配套的法制建设、市场建设、系统建设、信息披露等方面还有差距。例如，碳排放权等绿色权益交易的立法滞后于业务发展，资产交易市场活跃度不高，尚未建立起全国统一的绿色权益抵质押公示系统等，影响了绿色产权质押贷款等绿色信贷产品创新。二是绿色信贷业务的风险管控难度大。部分金融机构开展绿色金融业务的内生动力偏弱。目前，绿色信贷项目多属于创新型项目，具有较高的不确定性，投放贷款面临较高风险。监管政策还未对金融机构在定向降准、绿色信贷担保、不良贷款容忍度等方面给予差异化支持，在一定程度上制约了绿色信贷发展。一些绿色项目平均盈利水平较低，银行盈利空间较小，银行开展绿色信贷的主动意愿不强，绿色信贷的持续性也难以保障。三是缺乏专业化的人才队伍。掌握金融专业知识和环保法律知识的复合型专业人才较少，特别是一线金融从业人员对碳达峰、碳中和等专业知识和绿色信贷政策掌握不够，不能有效识别绿色产业项目。

（三）环境信息披露水平亟需改善

机构投资者对环境气候信息披露的诉求不断增强，但我国环境、社会和公司治理信息披露仍以自愿披露为主，缺少相关的绿色考核量化指标。同时绿色技术与产业生态化的认定标准主要表现为各级和各类专业技术标准及环境标准等，专业性较强，金融机构往往难以做出独立的准确评判。因信息不对称，不得不依赖于项目法人、第三方评估机构、地方政府相关部门等利益关联方的评估报告，难以保证投融资项目的生态环境效益。目前，我国大部分行业碳排放数据核算、报送、核查工作基础较差，碳排放透明度低。同时，小微企业也缺乏环境信息披露体制以及相应的绿色技术评价标准体系，难以实施相关评价，获取绿色金融资源的难度更大。

^①零壹智库：《双碳目标下的绿色金融发展报告（2021）》，2022 年 1 月 24 日，第 26 页。

四、系统推进绿色金融高质量发展的政策建议

“十四五”时期是碳达峰、碳中和的关键期、窗口期，我国的产业结构、能源结构、投资结构、生活方式等都将发生深刻转变，对绿色金融的需求持续扩大。绿色金融更应重质量、促发展，不仅要逐步加大绿色金融体系的广度，丰富产品和服务；更要发挥绿色金融体系的深度作用。立足国情，系统推进，通过政策创新、顶层设计与基层探索并举，增强绿色金融有效供给，优化绿色金融资源配置，为我国经济社会高质量发展注入强大动力。

（一）上下联动，构建绿色金融发展的协同机制

推进绿色信贷高质量发展，是实现碳达峰、碳中和，推动绿色发展，建设生态文明建设的重要保障。这不仅需要中国人民银行等金融监管机构的努力，也需要相关部门、企业乃至全社会的共同努力。为有效推动绿色金融发展的政策措施落实，需加强组织保障，建立联动机制。前期部分地市设立了绿色金融工作组织机构，建议在此基础上，设立统一的绿色金融发展工作小组，小组成员包括金融监管机构、金融机构以及地方政府的金融、发展改革、环保、信息等相关管理部门。一是加强信息交流，有利于各部门及时掌握绿色金融发展的相关政策，互通有无，绿色项目数据库信息实现共享。二是形成助推合力，深入了解市场需求，推动构建绿色金融与绿色产品、绿色项目、绿色园区、绿色供应链、绿色企业等要素组成的绿色发展生态。三是分担转型风险，加强金融机构与地方政府融资平台、担保公司、产业基金等各方的沟通合作，探索推广符合业务实际需要的风险补偿机制。

（二）分类施策，充分发挥多层次绿色金融体系作用

碳达峰、碳中和目标提出后，我国经济绿色低碳转型的要求更加迫切，绿色低碳领域的投资需求巨大。根据中金公司研究院的测算，为实现碳中和目标，中国的绿色投资需求约为 139 万亿元，平均每年中国绿色投资需求约占 GDP 的 2%。其中 2021—2030 年，为力争达到碳达峰，中国绿色投资年化需求约为 2.2 万亿元；2031—2060 年，为努力实现碳中和，中国绿色投资年化需求约为 3.9 万亿元。^① 在能源、钢铁、石化、交通、建材、有色金属等多个国民经济重要领域实施大规模的产业结构调整和技术创新等，都需要持续多年的大规模资金投入。因此，要在多层次绿色金融体系基本形成的基础上，着力发展多样化的金融工具。形成与绿色发展需求相适应的，覆盖产品及技术创新、产业升级改造、产业结构调整等全产业链绿色金融产品体系，提高绿色项目融资的便利性和可得性。一是继续加大绿色信贷。2021 年的绿色贷款增速虽显著提升，但其占全部贷款余额的比重仍不到 10%，要进一步促进绿色信贷支持实体经济发展，在煤炭清洁高效利用、钢铁行业节能减排、电力储能、消纳技术开发应用等方面还有很大投放空间。二是细化金融市场分工。对于处于初创期，规模较小的创新企业和产品，建议选择绿色基金、创业板上市的途径融资；对处于转型期，规模较大，资金需求量大，以及投入时间长的项目，建议政策性金融机构加大支持力度，充分发挥开发性金融优势，降低项目融资成本。三是形成具有绿色发展理念的多元化社会责任投资群体。鼓励社会资本、境外资本参与绿色金融体系建设，畅通资本引入和退出渠道。发挥绿色发展基金的引导作用，探索绿色基金与信贷资金投资联动，支持绿色产业的路径。四是促进绿色消费。将绿色消费纳入绿色金融支持范围，影响

^①中金公司研究部、中金研究院：《碳中和经济学：新约束下的宏观与行业趋势》，中信出版社，2021 年 8 月，第 91～92 页。

消费者偏好转变，形成崇尚绿色生活的社会氛围，以市场供求机制带动绿色产业发展。

（三）精准直达，加快绿色金融试验区经验总结与复制推广

在推动落实“双碳”目标和绿色转型的大背景下，将顶层设计和试点创新相结合。一方面，通过绿色金融试验区先行先试，总结经验，进行复制推广，推动顶层设计；另一方面，试验区出台的政策要突出异质性，充分利用各地区资源分布和产业分工差异，因势利导，发展各具特色的绿色金融体系。一是切实发挥试验区先行先试示范作用。或成立专家委员会，定期对试验区先行制度创新和政策体系进行总结和评估，对具有共性、成熟、有益的经验加快复制推广；对具有差异性的成功做法，要因地制宜，鼓励制定和选择与本地区相适应的绿色金融发展路径，推动区域产业结构绿色转型。二是稳步扩大试验区范围。可结合不同经济发展水平、产业结构、资源禀赋等情况，加强跨地区合作。例如，根据能源结构差异设立试验区，探索碳市场定价、交易、互联互通模式，从而促进各地优势互补、协同发展、降碳减排。又如，在能源转型需求巨大的地区设立试验区，从绿色低碳技术创新、设备改造升级、重组扩建等多方面探索发挥绿色金融作用。

（四）整合资源，完善绿色金融基础信息建设

绿色项目的识别和风险管控是绿色金融高质量发展的前提和基础。应利用金融科技手段，赋能绿色金融发展，重点解决绿色项目识别问题，绿色金融市场的信息不对称问题，扩大绿色金融服务的范围，提高精准性。一是进一步推动绿色项目库、绿色公司认证。根据经济形势变化，对标国际标准，进一步优化绿色项目库标准，对项目实行分层分类管理，定期开展项目遴选、认定和推荐工作。二是建立综合信息服务平台。将分散在不同领域的信息整合，促进征信、信用评级等金融数据与税务、用能、环境违法违规记录等政务数据信息共享、精准对接，缓解信息不对称难题，发挥数据信息对绿色金融发展的支撑作用。三是金融监管部门要及时调整和完善绿色金融业绩评价体系，激励金融机构积极拓展绿色金融业务。四是设立专家论证评估制度。对于一些节能降碳的新技术和新产品，在没有纳入绿色产品名录之前，可以通过专家论证评估，确定绿色金融支持的方式和力度。

参考文献：

1. 洪卫：《加快构建“有韧性”的气候投融资体系》，《当代金融家》，2020 年第 12 期。
2. 刘锡良、文书洋：《中国的金融机构应当承担环境责任吗？——基本事实、理论模型与实证检验》，《经济研究》，2019 年第 3 期。
3. 左正龙：《绿色低碳金融服务乡村振兴的机理、困境及路径选择——基于城乡融合发展视角》，《当代经济管理》，2022 年第 1 期。
4. 高锦杰、张伟伟：《绿色金融对我国产业结构生态化的影响研究——基于系统 GMM 模型的实证检验》，《经济纵横》，2021 年第 2 期。
5. 中国银保监会政策研究局课题组：《绿色金融理论与实践研究》，《金融监管研究》，2021 年第 3 期。
6. 魏丽莉、杨颖：《中国绿色金融政策的演进逻辑与环境效应研究》，《西北师大学报（社会科学版）》，2020 年第 4 期。
7. 安国俊：《碳中和目标下的绿色金融创新路径探讨》，《南方金融》，2021 年第 2 期。
8. Salazar, J. Environmental Finance: Linking Two World. In a Workshop on Financial Innovations for Biodiversity Bratislava, 1998, Vol. 1.

责任编辑：郭 霞

· 对接 CPTPP 规则 ·

我国加入 CPTPP 面临的主要机遇和重大挑战

徐长春 侯胜东

摘要：当前，我国已经正式启动申请加入 CPTPP 的程序。盘点清楚我国加入 CPTPP 所面临的主要机遇和重大挑战，以趋利避害，具有重大价值。综合考虑，当前我国加入 CPTPP 面临的机遇主要有五个。一是当前是加入门槛最低的时期；二是我国正处于对外开放承受力和创新力持续增强阶段；三是 RCEP 签署和生效营造了有利的国际经济合作氛围；四是英国加入程序启动造成了领跑效应；五是我国经济一枝独秀具有全球市场吸引力。当前，我国加入 CPTPP 面临的挑战主要有三个方面。一是规则与标准差异上的压力；二是日本的排斥心理；三是美国在竭尽全力打压挑战者。为尽快完成 CPTPP 的加入工作，我国要在以下三个方面加强工作。一是以 CPTPP 条款为参照系，深入推进制度型对外开放；二是以加快内外循环联动建设为抓手，进一步提升我国吸引力；三是以联合国为平台，处理好与主要相关方关系。

关键词：CPTPP 国际经济合作 对外开放

作者简介：徐长春，中国国际经济交流中心研究员；
侯胜东，国家发展改革委宏观经济研究院助理研究员。

我国已经正式启动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的工作。2020 年 11 月 20 日，在亚太经合组织（APEC）第 27 次领导人非正式会议上，习近平主席面向国际社会明确表示，我国将积极考虑加入 CPTPP。2021 年 9 月 16 日，我国商务部部长王文涛向 CPTPP 保存方新西兰贸易与出口增长部长奥康纳提交了我国正式申请加入 CPTPP 的书面信函。这意味着我国加入 CPTPP 的工作正式启动。盘点清楚我国加入 CPTPP 所面临的主要机遇和重大挑战，以趋利避害，具有重大价值。

一、判断加入 CPTPP 所面临机遇和挑战的标准

要弄清楚我国加入 CPTPP 面临的机遇和挑战，关键在于搞清楚区分的标准。所谓加入 CPTPP 的主要机遇和重大挑战，就是指有利于加入 CPTPP 的因素和不利于加入 CPTPP 的因素。要清晰区分出这两大类因素，关键是要找到区分标准。

这个标准就是 CPTPP 规定的加入条件和程序。由 CPTPP 有关加入的条款和程序^①可以看出，一国或独立关税区加入 CPTPP 的条件主要有两个。一是申请国给出的市场准入出价/不符措施清单（NC-Ms）（涉及货物、服务、金融服务、投资、商务人员临时入境、政府采购以及国有企业）等主要内容。满足了这一系列要求并达到标准后，还有第二个条件：必须得到 CPTPP 所有成员国的一致同意。

依据这个标准，有利于满足我国加入 CPTPP 的两个条件的因素就是我国加入 CPTPP 面临的主要机遇，反之则是重大挑战。

二、我国加入 CPTPP 面临的主要机遇

基于 CPTPP 对加入条件和程序的规定，考虑到当前中美博弈与各国合纵连横并存、新冠肺炎疫情肆虐、世界各国经济普遍下滑与民生问题突出等因素，我国加入 CPTPP 的机遇可以概括为以下五个方面。

（一）当前是加入 CPTPP 门槛最低的时期

在全球经济形势发生新变化背景下，当前 CPTPP 条款是加入门槛最低的时期。首先，当前的 CPTPP 条款较《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）更具包容性和民主性，是历史上门槛较低的时期。早期美国主导下的 TPP 规定，主权国家法律必须服从 TPP 协定精神；跨国公司如果与东道国发生贸易争端，不能由东道国司法机构审理，而要交给设在美国的“国际投资争端解决中心”仲裁，且为终局仲裁。也就是说，美国人要求，各国为进入美国市场，必须牺牲司法主权。更加令人担心的是投资者—国家争端解决机制（ISDS），跨国公司变成和国家一样的法律主体，拥有超国家主权权力和不对称优势，甚至各国立法也要征求其意见，从而限制了各国立法权。现在的 CPTPP 在日本的主导下，对 TPP 中体现美国强权的类似条款进行了删减和修改，包容性和民主性明显增强，针对我国的限制性约束明显减弱。可以说，没有美国参与的 CPTPP 成功签署说明，国际投资立法已经由 21 世纪初的美国主导向多元化路径发展（张生，2018），减少了歧视性攻击倾向，给我国加入创造了相对包容的低门槛。其次，通过日本主导的调整，CPTPP 内容基本恢复了世界贸易组织（WTO）所倡导的共同但有差别的原则，实际降低了加入门槛。在利益调节机制方面，相较于 TPP，CPTPP 通过对成员国之间附件的某些修改，使其互相之间的利益得到协调。例如越南对争端解决程序中有关劳动力承诺的适用性的担忧，通过附加的单边保证函与其他各国达成了协议；通过与 CPTPP 国家的双边信函，加拿大也解决了对支持“加拿大艺术表现和内容的推广、创造、分配和发展”的灵活适用性的担忧；加拿大还通过有关汽车标准承诺的单边保证函与日本达成一项协议，通过有关汽车原产地规则承诺的单边保证函与马来西亚达成协议。^② 美国退出后，在日本的推动下，CPTPP 成员国根据协定第 2 条的规定，通

①参阅海关律师网《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）中英对照文本》，2021 年 1 月 12 日，<https://www.customslawyer.cn/portal/fqk/detail/id/67083.html>。

②Comprehensive and Progressive Agreement for Trans - Pacific Partnership (CPTPP) - Side instruments involving Canada, source from <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-ccords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/text-texte/letters-lettres.aspx?lang=eng>, visited on 21 June, 2020.

过附件的形式中止了 TPP 某些条款的适用。^① 成员国通过这一手段，一方面使协定尽快达成，另一方面也将带有美国意志的、具有争议的条款暂时搁置，寻求共赢。归纳来看，中止涉及条款主要包括投资、知识产权及其他三个部分。相较于 TPP，CPTPP 增加了知识产权权利内容，延长了知识产权保护期限，加大了知识产权执法与司法力度；中止降低了知识产权所有者的保护水平。同时，对比《区域全面经济伙伴关系协定》（RECP）与 CPTPP 中的援助条款也可以发现，CPTPP 援助条款的涵盖范围更加广泛、参与主体更多、技术援助形式更加多样（韩永红、吴小瑶，2021）。总体而言，CPTPP 兼顾了所有者和使用者、个人利益和公共利益的平衡，降低了合作门槛，基本已在我国可以承受的压力范围之内。

另外，如果从美国未来是否加入的角度考虑，CPTPP 当前规则可能是门槛最低的时期。第一，如果美国加入，其势必以规则现代化的名义寻求已经删除的对美国有利条款回归，从而抬高加入门槛。根据美国国会研究服务部（CRS）发布的报告，在日欧签署《经济伙伴关系协定》以及日本接替美国主导 CPTPP 生效之后，美国出口商担心自己的商品将遭遇相对不利的出口环境，特别是农产品方面。重返 CPTPP，也一直是美国跨国公司、出口商寻求的目标。这也是美国国内抬高规则标准的力量。在 TPP 的 1000 多个条款中，CPTPP 暂时搁置了其中 22 个大多被视为对美国有利的条款。因此，若美国重返 CPTPP，除了恢复暂时被搁置的 22 个条款之外，必然还会要求重新谈判，以便引入能够体现民主党左翼激进派人士观点的条款。比如，纳入更严格的环保标准，以及确保这些规则能够得到执行的机制。拜登已承诺让工会和环保人士在制定未来贸易规则方面发挥更大作用，并表示若无法确保该方面规则能切实执行，美国将不会签署任何贸易协定。再如，满足因特朗普执政四年而被激发起的更高的拓展美国出口市场、保护美国国内产业和就业的经济民族主义需求，在很大程度上会使其向《美墨加三国协定》（USMCA）更靠近一步。而后者在金融服务市场准入、国有企业定义范围、有执行力的宏观经济政策与汇率条款、保障跨境数据自由流动、禁止计算设施本地化及转让源代码要求等方面的规定，较 CPTPP 有较大提升。第二，如果美国加入，会针对我国抬高加入门槛。拜登多次指责我国国有企业补贴和知识产权“盗窃”的结构性问题。因此，如果美国加入，这两个议题会成为美国寻求 CPTPP 规则进一步所谓现代化的重点，CPTPP 规则门槛可能会进一步提高。第三，未来自贸协定规则高标准化将成为大趋势。面向未来，在美欧日等经济体的推动下，国企、补贴、竞争中性和电子商务等许多规则会逐步成为 WTO 等国际贸易协定的内容，国际经贸规则高标准化是不可逆转的趋势。

综上所述，当前是 CPTPP 规则门槛最低的时期，是我国加入 CPTPP 的最好时机。因此，我国要抓住机遇，充分利用这一难得的时间窗口，在美国重返前尽早加入。

（二）我国正处于对外开放承受力和创新力持续增强阶段

经过加入 WTO 后的深入发展，我国对外开放承受力处于历史最好时期。首先，我国对外开放的承压能力显著增强。从经济贡献度来看，2021 年我国经济增长对世界经济增长的贡献率约为 25% 左右，^② 已经成为引领世界经济恢复的主要力量。当前，我国货物贸易额、外汇储备余额位居世界第一，

^①CPTPP suspensions explained, source from <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/ptpp/outcomes-documents/Pages/cptpp-suspensions-explained>, visited on 21 June, 2020.

^②数据来源：国家统计局。

服务贸易、对外投资、消费市场规模位居世界第二。同时，我国入世后持续深化改革开放，在知识产权及环境保护等方面取得极大进步，从而缩小了我国与 CPTPP 标准的差距，对高标准规则的接受能力日益增强。在知识产权方面，以“一带一路”国家为例，知识产权保护显著提升了我国对外直接投资（OFDI）的流入（蒋莎莎、孙本芝，2022）；在环境保护方面，2021 年我国政府工作报告提出扎实做好碳达峰、碳中和各项工作。所以，基于自身对外部冲击承受能力的提高，我国已经变成世界自由贸易的坚定支持者，积极推动自由贸易。

其次，我国具有加入 CPTPP 的较高承受力。在 CPTPP 的 11 个成员国中，8 个已经与我国签订了双边自贸协定。通过 RCEP，日本实际也已经与我国具有了双边自贸关系。现阶段，只有加拿大和墨西哥两国与我国没有建立自贸协定，但在多轮谈判下，加拿大未来与我国建立自贸协定具有积极预期。所以，墨西哥是唯一一个没有测算过市场开放压力的国家。但是，作为一个发展中国家，墨西哥经济发展程度还不如我国，不会对我国市场形成冲击。因此，可以说，对 CPTPP 所有成员开放，我国经济完全具有可以信赖的承受能力。

最后，加入 CPTPP 可以增强我国抗击外部冲击的能力。当年加入 WTO，我国改革开放事业被推向新的高度，成为我国经济腾飞的新起点。那么，加入 CPTPP 将给我国经济提供另一个深入发展的改革动力，推进产业升级，提高法治水平，实现更高质量的发展。而且，通过加入 CPTPP，我国综合国力还能取得更大提升。美国彼得森国际经济研究所的一项调查显示，如果我国不加入 CPTPP，其总收入将因 CPTPP 的贸易转移效应损失 100 亿美元；如果加入，则能获得 2980 亿美元的收益。因此，我国加入 CPTPP 能获得巨大经济效益。同时，CPTPP 贸易投资自由化措施和高水平对外开放要求还可以增强我国要素自由流动，释放贸易投资增长潜力。据统计，2011—2019 年，我国货物贸易累计进出口总额达 37 万亿美元，与 CPTPP 成员国累计进出口总额达 8 万亿美元，占比为 24.3%；我国直接投资累计存量为 12 万亿美元，与 CPTPP 成员国累计存量为 0.8 万亿美元，占比为 6.7%。^① 因此，我国加入 CPTPP 是个提升外部冲击承受力的过程，也有利于自身在参与 WTO 改革中增强自主性。如果说我国加入 WTO 是参与已有的多边贸易规则，那么加入 CPTPP 则是主动出击，主动参与多边贸易规则增量形成过程，将为我国带来更大收益。

总之，与 RCEP 相比，虽然 CPTPP 在很多方面要求更高，加入 CPTPP 意味着我国要在政府采购、补贴、国企运行等很多方面与国际通行规则接轨，要对目前一些不符合国际惯例的部分进行改革；加入 CPTPP 对我国来说依然是个需要通过一定努力才能拿到的果子。但加入 CPTPP 已经在我国的承受能力可以接受的范围之内，有利于我国对外承受力和竞争力的提升。

（三）RCEP 签署和生效营造了有利的国际经济合作氛围

RCEP 已经签署并于 2022 年 1 月 1 日生效，其营造的国际经济合作氛围有利于我国加入 CPTPP。首先，RCEP 所蕴含的巨大红利有利于提升 CPTPP 各方区域一体化合作热情，有利于我国加入 CPTPP。作为全球区域经济一体化的重要组成部分，RCEP 的正式签署和生效为处在不稳定和不确定环境中的全球经济注入了生机和活力，同时有力地提升了东亚贸易和投资自由化、便利化水平，为合作红利生产奠定了坚实基础。据联合国贸易和发展会议发布的报告预测，到 2025 年，RCEP 将给 15 国成

^①何迎新：《CPTPP 对我国外汇管理的影响及应对策略》，《开发性金融研究》，2021 年第 4 期，第 29～38 页。

员带来 10% 以上的出口增长。同时，美国彼得森国际经济研究所测算，到 2030 年，RCEP 成员国民收入合计将增长 1860 亿美元，年出口总额预计额外增长 5190 亿美元。^① RCEP 显而易见的区域经济一体化合作红利有明显的示范作用，有利于推动 CPTPP 扩围意愿，有利于我国加入 CPTPP。

其次，RCEP 的成功实践所维持和推进的国际合作氛围有利于我国加入 CPTPP。RCEP 的互利共赢特征有利于修复被新冠肺炎疫情破坏的供应链，加强成员间的供应链同步，巩固区域产业链、供应链、数据链和人才链，造福当地和世界各国人民。RCEP 的成功实践有利于维持和推进亚太地区国际经济合作氛围，维持 CPTPP 成员方不断扩围的热情。这有利于我国加入 CPTPP 的努力。

（四）英国加入程序启动造成了领跑效应

英国申请加入 CPTPP 工作已经启动，正式谈判已于 2021 年 6 月初开启。2021 年 2 月 1 日，英国正式申请加入 CPTPP。英国国际贸易大臣特拉斯说，加入 CPTPP 将会增加英国进入快速发展的市场和主要经济体的机会，降低英国食品、饮料、汽车等行业的关税，同时也为现代行业（如技术和服务）创造新机遇。据英国国际贸易部公布的数据，2020 年英国与 CPTPP 成员的贸易额达 1110 亿英镑（约合 1521 亿美元），自 2016 年来每年以 8% 的速度增长。^②

英国启动加入 CPTPP 进程，其领跑效应将有利于我国加入 CPTPP 工作的开展。首先，英国启动加入 CPTPP 有利于我国熟悉加入程序，减少一些不必要的成本。申请加入 CPTPP 者一方面要准备加入的出价清单，另一方面又要通过外交斡旋争取缔约方全部同意接纳自己。英国启动加入 CPTPP 进程，就形成了处理相似问题的先例，给我国加入提供了观察的样本，有利于我国熟悉程序，依例而行，降低加入成本，办好自己的事情。其次，作为领跑者，英国启动加入 CPTPP 必将积累很多经验教训，有利于我国借鉴经验、汲取教训，趋利避害，做好加入 CPTPP 的工作。

（五）我国经济一枝独秀具有全球市场吸引力

我国已经成为全球最大的资本流入市场。即便是在新冠肺炎疫情肆虐、全球投资低迷的 2020 年，我国实际利用外资逆势增长，成为全球最大外资流入国。联合国贸发会议 2021 年 1 月 24 日发布的最新一期《全球投资趋势监测报告》显示，受新冠肺炎疫情影响，全球 2020 年外国直接投资（FDI）总额约为 8590 亿美元，同比缩水 42%。我国 FDI 却逆势增长 4%，达 1630 亿美元，吸收外资的全球占比大幅提升，高达 19%，超过美国成为全球最大外资流入市场。^③ 2020 年，外资来华各类投资 5206 亿美元，较 2019 年增长 81%。商务部数据表明，2020 年我国实现引资总量、增长幅度、全球占比“三提升”。其中，实际利用外资总额 9999.8 亿元人民币，增长 6.2%；非金融领域实际使用外资增长 4.5%，全球第一；新设外资企业 3.9 万家。从项目来看，新设或增资合同外资 1 亿美元以上的大项目 938 个，数量增长 12.5%，宝马、戴姆勒、西门子等一批龙头企业在华增资扩产。^④ 2021 年，我国经济发展势头良好，人民币资产吸引力持续增强，外资来华各类投资 4428 亿美元，同比增长 1.7 倍。^⑤

①佚名：《RCEP 明年有望生效 助推开放和自由贸易》，国际在线，2021 年 4 月 28 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698276952868446684&wfr=spider&for=pc>。

②佚名：《CPTPP 成员国批准英国开启“加盟”进程，英国看上亚太庞大消费市场》，一财网，2021 年 6 月 2 日，http://k.sina.com.cn/article_1733360754_6750fc7202000wejs.html。

③凌馨：《联合国贸易和发展会议：2020 年中国成为全球最大外资流入国》，《人民日报》，2021 年 1 月 26 日，第 2 版。

④国家外汇管理局：《2020 年国际收支报告》，2021 年 3 月 26 日，<http://www.safe.gov.cn/2021/0326/18626.html>。

⑤国家外汇管理局：《2021 年上半年国际收支报告》，2021 年 9 月 30 日，<http://www.safe.gov.cn/2021/0930/19972.html>。

作为拥有 14 亿人口的大国，我国市场蕴含着无限活力和潜力，为世界各国企业提供了广阔发展机遇。2021 年 4 月 29 日，苹果公司发布的 2021 年第二季度财报显示，苹果当季净营收为 895.8 亿美元（约合人民币 5804 亿元），同比增长 54%。值得注意的是，二季度苹果在大中华地区净销售额为 177.28 亿美元（约合人民币 1148 亿元），同比增涨 87%，涨幅位列第一。^① 也就是说，苹果仅用 3 个月就从中国市场赚走了 1000 多亿元。我国市场为苹果公司贡献了大部分的营收。我国市场的掘金潜力吸引着各大巨头，德国安联集团、法国安盛集团、美国友邦集团这三大外资保险巨头动作频频，全面部署发力我国市场。在 2020 年 Daily Journal 股东大会上，96 岁的查理·芒格被问及关于中国的看法，他表示，“我对中国持乐观态度。没有哪一个国家能像他们那样迅速地使一个国家摆脱贫困。我非常钦佩那里发生的一切……想象一下，中国让 8 亿多人口脱贫，我钦佩中国取得的成就。我对中国的前景充满了信心，中国确实有很多的投资机会”。^②

我国对外资保持了持续吸引力有两方面原因。一方面有经济率先恢复增长的因素，另一方面更重要的是政府采取了有效的投资便利化措施。变化实实在在：全国外商投资准入负面清单从 2019 年的 40 条减至 2020 年的 33 条，自贸试验区版外商投资准入负面清单由 37 条减至 2020 年的 30 条，2020 年自由贸易港版外商投资准入负面清单压缩至 27 条；新设北京、湖南、安徽三个自贸试验区；营商环境更好，我国连续两年跻身全球营商环境改善最快的前 10 个经济体之列。另外，也是最主要的，我国经济的成长性是吸引力的基础。改革开放之后，我国建立起了完备的实体经济体系，锻造出了“世界工厂”。当前，内循环建设正在形成更加健康顺畅的国内市场。这将帮助我国打造更加完备的产业链、更加完善的制度环境和更加活跃的跨境合作，助力“世界工厂”转型升级，为全球产业链、供应链提供更好产品和服务。我国在形成国民经济良性循环过程中，需要打破行业垄断和地方保护，加大改革开放力度，这也给外资企业提供更多分享中国市场和参与建设的机会，增强我国市场的全球吸引力，更加密切同世界经济的联系与互动。

我国市场的巨大吸引力为我国通过加入 CPTPP 强化与缔约国的经济合作奠定了坚实的基础。对此，兰德公司发布的《美国与中国的说服力量对比：美国抑或中国在印太地区拥有更大的影响力？》报告，提供了有力的证据。研究人员在印太地区选取了 9 个国家（新加坡、菲律宾、印尼、马来西亚、泰国、越南、日本、澳大利亚、印度）进行细致分析，得出结论：美国的确比我国具有更大的外交和军事影响力，但我国对该地区的经济影响力更大。印太地区国家也并不愿意在美之间做出选择。如果被迫做出选择，它们则可能不会选择站在美国一边。伙伴和同盟关系可能是脆弱和不完整的。这一结论其实并不让人感觉意外。正如新加坡总理李显龙在外交事务专栏中所说，亚太地区国家不想在美之间做出选择。因此，除非美国提出可替代的，且更加具有吸引力的前景，仅凭威慑，难以让其盟友和伙伴放弃与我国合作的美好经济发展前景。^③ 可见，在印太地区，各国都愿意加强与我国的经济联系，我国加入 CPTPP 也是他们喜欢的选项之一。

我国强大的国内市场通过持续扩大开放已经成为全球最有吸引力的市场，形成了与包括 CPTPP 成

①石飞月：《苹果公司 2021 财季二季度净利润增长 110%》，《北京商报》，2021 年 4 月 29 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698365450279909241&wfr=spider&for=pc>。

②张一诺：《“中国市场”，巴菲特股东大会上绕不开的话题》，搜狐网，2021 年 5 月 1 日，https://www.sohu.com/a/464081576_313745。

③柯静：《中国考虑加入这个亚太最大贸易网络，日本态度积极，美国……》，《瞭望智库》，2020 年 11 月 30 日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/316840.html>。

员国企业在内深厚的利益联系。由于 CPTPP 成员国对我国市场的依赖较大，我国在 CPTPP 缔约国谈判时的砝码就较多，有利于我国加入 CPTPP 的谈判。我国市场在全球的巨大吸引力是我国加入 CPTPP 的重要机遇。

三、加入 CPTPP 面临的重大挑战

基于 CPTPP 对加入条件和程序的规定，综合当前守成大国和其认定的所谓挑战者的霸权博弈，以及 CPTPP 将对吸纳新成员持开放立场，我国能否加入，除了加入的规则差距之外，更多取决于 CPTPP 现有成员特别是日本，也包括美国等关键成员的立场。概括起来，我国加入 CPTPP 的重大挑战有以下三个方面。

（一）规则与标准差异上的压力

虽然通过改革开放，特别是加入 WTO 之后的努力，我国已经建设了中国特色社会主义市场经济体系，在与世界市场接轨方面取得了举世瞩目的成绩。但是，随着高标准市场开放新体制建设的推进，CPTPP 的规则标准无疑比较高，我国在市场规则 and 标准方面依然面临不小的压力，虽然这些规则 and 标准差距可以通过进一步的改革加以解决。截至目前，我国已签署的对外自贸协定，总体上更加偏重于扩大市场准入的传统功能，对于更高标准对外开放方面准备不足，压力较大。

首先，在边境后监管措施方面，我国在竞争政策规则标准上仍存在差距，存在较大压力。比如，国企竞争中立原则。国有企业作为一个独立的章节出现在 TPP 文本中，这是全球首个寻求全面规范国际贸易投资领域中与私人企业竞争的国有企业商业活动的自贸协定，而 CPTPP 完全承袭了这些规则。一方面，CPTPP 扩大了“国有企业”的定义，使之涵盖股权、投票权、任命权。另一方面，CPTPP 严格约束国有企业非商业援助行为，并将国有企业非商业援助与补贴纪律相结合，从而打破当前世贸组织《补贴与反补贴措施协议》（SCM 协议）（根据 SCM 协议，国有企业必须“拥有、行使或者被赋予政府职能”，属于该协定规定的“公共机构”，国有企业的资助行为才有可能被定性为补贴，接受补贴规则的约束）。关于国有企业必须符合“公共机构”定义的前提条件，可在自贸区内方便地对我国国有企业发起反补贴调查等国内贸易救济措施。此外，在发达经济体看来，TPP 解决了 SCM 协议只适用于货物贸易，而《服务贸易总协定》（GATS）却并未规定服务补贴纪律的缺陷，同时覆盖货物贸易、服务贸易和投资领域，基本涵盖国有企业从事的各种商业活动。为使规则能够切实得到遵守，CPTPP 规定了严格的透明度要求，以便及时获取缔约方国有企业以及指定政府垄断实体的相关信息。在 TPP 之前，从未有自贸协定对国有企业商业活动竞争行为做出如此要求。

其次，在知识产权政策和环境标准方面，我国主要体现为软性承诺，执行力仍有进一步提升的空间。CPTPP 在知识产权保护、劳工、环境、电子商务标准等方面存在较高的标准。比如，在电子商务方面，中国认为数字化传输内容和服务方面的规则过于敏感和复杂，将此界定为互联网平台所支持的跨境货物贸易及相关的支付和物流等服务，核心仍在于货物贸易，侧重于削减边界贸易壁垒。但在美国的积极推进和强势引领下，CPTPP + 数字贸易规则逐步形成，不断推高全球数字贸易规则水平。不断深化的跨境数据自由流动和禁止数据本地化等规则，将从网络安全、数据安全、个人信息保护、政府获取数据等方面对中国带来重大挑战（李墨丝，2020）。

最后，在国际贸易的新生领域——电子商务方面，我国与发达国家的倾向也存在较大差异。在电

子商务方面，CPTPP 更加看重贸易的数字性质，在合法公共政策目标得到保障的前提下，强调信息和数据在全球流动的自由，并未特意区分货物或服务贸易。同时，CPTPP 约定缔约方不得将计算设施本地化作为允许缔约方企业进入市场的前提条件，并禁止缔约方要求转让或获取源代码，视此为保护知识产权和创新的必然要求。而我国出于网络安全和国家安全考量，对跨境数据流动实行较严格控制，并将计算设施本地化等作为在中国从事相关运营的前提条件。

因此，我国加入 CPTPP 必将面临其高标准规则挑战，国内改革压力还比较大。

（二）日本的排斥心理

在满足 CPTPP 规则要求前提下，澳大利亚、新加坡、越南、加拿大等国对我国能否加入都很重要，都是不容忽视的关键国家。但相比较而言，作为 CPTPP 主导成员的日本才是横亘在我国加入 CPTPP 之路上的第一道关口。

作为原料和市场都严重依赖国际市场的国家，日本是真心支持经济一体化的，包括 CPTPP 扩容。2020 年 11 月 20 日，日本首相菅义伟在亚太经济合作组织（APEC）领导人非正式会议上发表讲话提出，作为 CPTPP 2021 年的轮值主席国，日本还将推动 CPTPP 的落实与扩大，以促进“亚太自贸区”的实现。从这一表态来看，日本当前对 CPTPP 的扩容表现出较为积极的态度，欢迎新成员加入 CPTPP。

但是，日本期望的是自己主导下的经济一体化，而非我国主导下的经济一体化。纵观东亚区域经济一体化的历史进程，中日争夺主导权的脉络十分清晰。正是由于大国争夺东亚区域经济一体化的主导权，结果最终导致东盟小国利用大国制衡的原理而主导了东亚区域经济一体化的进程。但是，虽然东亚区域经济一体化进程是由东盟小国主导的进程，但是大国争夺主导权的博弈一直未停止过。比如，10+3 演变成 10+6，虽然代表了各国看好东亚发展前景而加入的趋势，但透过表象也能看到日本为平衡我国影响力而努力的影子。所以，日本天然具有防范和排斥我国的潜在心理，我国加入 CPTPP 必然要直面日本这一潜在防范心理。

除了日本这个潜在排斥心理外，中日关系恶化周期的启动也是我国必须面对的现实。2019 年中，我国香港地区出现暴乱，日本非常明确地指责我国，公开支持“港独”。日本的这一态度意味着日本对华态度开始发生转变。但是，日本当时还没有做好心理上的准备。所以，日本前首相安倍晋三“因病辞职”，以观国际局势变化。

美国拜登政府的联合治华战略推动日本在反华道路上狂奔。日本认为，美国开始发起对我国的全面战略对抗，为此不惜插手台海问题；美国拜登政府更加依赖盟友，日本可以借此与美国进行政治利益交易。在这种背景下，日本把中日关系变成了与美国政治交易的筹码。于是，2021 年 4 月 16 日，美日联合声明粗暴干涉我国内政。^①这些都彻底暴露了日本在政治上、军事上对中国的意图和野心与过去已经有很大不同。这都是性质极其严重的立场变化。

针对局势的变化，我国也调整了对日本的立场。2021 年 4 月 30 日国防部新闻发言人吴谦就日本政府发表《外交蓝皮书》答问时对日本发出了明确而强烈警告。一是钓鱼岛及其附属岛屿是我国领土不可分割的一部分。我国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权。二是台湾问题纯属我国内

^①鞠峰、郭光昊：《美日联合声明重提台湾，倒退回 1969 年》，《观察者网》，2021 年 4 月 17 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697262906769594379&wfr=spider&for=pc>。

政，绝不容许任何国家以任何方式插手。^① 可见，如果说 2010 年之后几年的对立更多是政治上的，那么接下来如果日本不收手，中日之间的对立将由政治对立向军事对立延伸。当前，中日关系已经处在大幅倒退的轨道上，未来出现更加尖锐的对立也是可能的。

因此，日本已经成为我国加入 CPTPP 的重大挑战，阻挡我国加入是大概率事件。从日本的表现可以看出，面对美国战略转型提供的打压我国的契机，日本已经决意蹚这浑水，阻挡我国加入 CPTPP 是其重要工具选项。

（三）美国在竭尽全力打压挑战者

经济实力的对比变化导致美国必然打压我国。2020 年，按照现价统计，全球经济 GDP 总额为 84.71 万亿美元。其中，我国 GDP 总额 14.72 万亿美元；美国 GDP 总额 22.89 万亿美元。我国经济规模占全球经济规模的比重为 17.38%，美国经济规模占全球规模的比重为 27.02%；我国经济也就占到美国经济的 64.31%。^② 这实际触发了美国打压挑战者的警戒线，意味着美国将会竭尽全力打压我国。拜登明确强调，中国是美国最大竞争对手，确保在其任期内中国经济规模不能超过美国。作为美国认定的霸权挑战者，美国现在虽不是 CPTPP 的缔约国，我国肯定会面临来自美国的掣肘，美国阻挠我国加入 CPTPP 的可能性很大。能否成功应对美国的掣肘，是我国面临的又一重大挑战。

CPTPP 的前身 TPP 本来就是美国孤立我国的战略工具。美国前贸易代表迈克尔·弗罗曼（Michael Froman）曾经提到，“只有当中国能够达到 TPP 条款的要求时，TPP 才会欢迎中国的加入。美国并未将中国排斥在 TPP 之外，而中国也未能做好加入的准备”。^③ 虽然嘴上这么说，但事实是，成立之初，我国确实就被美国排除在谈判之外。

虽然美国退出了 TPP，而 TPP 也演化成了 CPTPP，美国总统也由特朗普换成了拜登，但是拜登政府并没有改变打压我国的国家战略。2020 年第 2 期的《外交事务》刊登了拜登的署名文章《为何美国必须再次领导世界》。文章指出：“错误的做法是把我们的头埋进沙子里，然后说不要再签订贸易协议。不管有无美国参与，这些国家都将进行贸易。问题是，谁来制定贸易的规则？……领导这一体系的应该是美国，而不是中国。”^④ 这段话透露出的战略意图与奥巴马时期推出 TPP 的意图如出一辙。因此，拜登政府当前在对我国打压问题上执行的是联合盟国围堵我国的政策，把我国排除在 CPTPP 之外当然也在政策之列。

就当前美国制约我国的态势来看，美国可能会对我国加入 CPTPP 的行为采取如下遏制措施。首先，如果我国后美国一步寻求加入 CPTPP，美国会通过提升加入门槛，甚至自己赤膊上阵直接采取否决的方式阻挡我国加入。其次，若我国先美国一步寻求加入 CPTPP，则会面临美国通过《美墨加贸易协定》（USMCA）缔约方加拿大和墨西哥阻挡我国加入的重大挑战。根据 USMCA 条款，我国申请加入 CPTPP，USMCA 的缔约方加拿大和墨西哥就需要解决该协定“毒丸条款”第 32 条“非市场经济条

①参阅：《日本外交蓝皮书渲染所谓“中国军事威胁”国防部回应》，2021 年 4 月 30 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698463712762214612&wfr=spider&for=pc>。

②数据来源：Wind 数据库。

③柯静：《中国考虑加入这个亚太最大贸易网络，日本对此态度积极，美国……》，《瞭望智库》，2020 年 11 月 30 日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/316840.html>。

④柯静：《中国考虑加入这个亚太最大贸易网络，日本对此态度积极，美国……》，《瞭望智库》，2020 年 11 月 30 日，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/316840.html>。

款”与我国加入 CPTPP 谈判的冲突问题。根据该条款，若美墨加三方中任何一方与非市场经济国家谈判自贸协定，要在开始谈判前 3 个月通知另外两方，并需要在签署前至少 30 天将拟签署文本提交给其他缔约方审阅，以评估该文本对 USMCA 的影响。其他缔约方有权在 6 个月的通知期限之内选择退出 USMCA 并形成新的双边协定。在这一情形下，美国有权退出 USMCA，并可选择与这两方形成新的双边协定。因此，美国的立场仍然十分关键，关乎加拿大和墨西哥是否同意我国加入 CPTPP。

另外，拜登政府推行外交联盟的国际战略，依靠盟友的力量制衡我国。美日印澳四方联盟（Quad）就是拜登政府在印太地区对我国全方位进行政治、经济、军事等领域制衡的抓手。也就是说，除了日本之外，美国也可以 CPTPP 的缔约方澳大利亚阻挡我国加入 CPTPP。可见，美国虽然不是 CPTPP 的缔约方，但可通过多种渠道影响 CPTPP 缔约方，依然构成我国加入的重大挑战。

总之，从加入条件和加入程序角度看，我国加入 CPTPP 既有机遇，也面临重大挑战，机遇与挑战并存。

四、推动我国加入 CPTPP 的对策

综合衡量我国加入 CPTPP 所面临的主要机遇和重大挑战，我国就要立足现实，扬长避短，特别是消除短板，满足 CPTPP 的加入条件，以求尽快加入。具体来讲，我国当前主要应做好以下三方面工作。

（一）以 CPTPP 条款为参照系，深入推进制度型对外开放

以申请加入 CPTPP 为契机，对接高标准国际经贸规则，加强基础性核心制度建设。第一，推动市场竞争中性原则纳入竞争法和竞争政策。市场竞争中性原则是世界公认的市场经济原则，是市场竞争公平公正的基础性原则。我国要在有利于社会主义市场经济发展的基础上进一步巩固市场竞争中性原则的基础地位，推动市场竞争中性原则纳入竞争法和竞争政策。第二，深化国有企业改革。探索实施国有企业分类管理，建立健全透明度审查机制，借助于国内自贸试验区推进国企改革试验，保障所有企业具有公平的市场竞争环境。第三，加大知识产权保护力度。推动知识产权保护制度与 CPTPP 规则对接，加大对各类侵权行为的惩治力度。第四，劳工制度改革。结合 CPTPP 条款和我国经济社会制度实际情况，研究我国劳动用工制度与 CPTPP 相关制度衔接的方式方法，通过改革的手段完成两者之间的对接。第五，加强全国统一的大市场建设，进一步优化营商环境。加快推进城市群和城乡经济一体化建设，通过内部体制机制改革，破解区域行政壁垒引致的市场分割局面，促进生产要素在区域内合理流动，优化营商环境，提高生产效率。

（二）以加快内外循环联动建设为抓手，进一步提升我国吸引力

发挥我国超大规模经济体优势，依托国内循环吸引全球商品和资源要素，强化我国新的国际合作和竞争优势。推动科技创新在畅通内外循环中的关键作用，吸引国外高技术企业，鼓励企业加大研发投入，强化区域经济增长点建设；加强与中日韩共建核心产业链，对“卡脖子”商品制定特殊规则，加大关键核心共性技术国际研发合作，内化关键零部件的生产，利用原产地累计规则在 RCEP 国家推进次区域产业链网络建设，维护产业链安全，提升供应链效率；大力推进“隐形冠军”企业发展，全面提升我国中小型企业竞争力，推进产业链高端布局；对接高标准国际经贸规则，大力推进市

场化体制机制改革，持续优化营商环境，促进市场主体活力迸发，吸引世界各国优秀企业和人才来华落地创业。

（三）以联合国为平台，处理好与主要相关方关系

在世界百年未有之大变局的背景下，联合国的作用受到一定程度的抑制。面对日益扁平的世界，一些大国为维护霸权地位减小了国际合作的力度，把自己一国之私放在前面。这导致大国通过国际合作应对全球挑战的难度加大，多边主义成了一些国家谋取私利的遮羞布。在当前国际大背景下，作为各主要大国协商协同推进全球事务的机构，联合国维护世界和平、增进各国友谊、促进国际合作的作用因大国扯皮而受到抑制，但还是各国沟通交流的主要平台。因此，我国要以联合国为平台，坚定维护联合国在国际体系中的中心地位，维护以国际法和国际关系基本准则为基础的国际秩序，加强与主要大国沟通交流，阐释清楚“一带一路”倡议与联合国宗旨和原则的关系，阐释清楚人类命运共同体理念与联合国宗旨和原则的关系，让各成员国了解我国行动意图，深化相互信任，促进与各主要大国国际合作，处理好与 CPTPP 主要相关方关系，扫除我国加入 CPTPP 的障碍。

参考文献：

1. 张生：《CPTPP 投资争端解决机制的演进与中国的对策》，《国际经贸探索》，2018 年第 12 期。
2. 韩永红、吴小瑶：《RCEP 与 CPTPP 协定下技术援助条款的比较分析》，《国际经济合作》，2021 年第 4 期。
3. 蒋莎莎、孙本芝：《知识产权保护对中国 OFDI 影响——基于“一带一路”沿线国家的实证分析》，《特区经济》，2022 年第 1 期。
4. 李墨丝：《CPTPP + 数字贸易规则、影响及对策》，《国际经贸探索》，2020 年第 12 期。
5. 王晓红：《加入 CPTPP：战略意义、现实差距与政策建议》，《开放导报》，2022 年第 1 期。
6. 王瀚：《中国为什么要加入 CPTPP?》，《当代工人》，2022 年第 3 期。
7. 苏庆义：《中国是否应该加入 CPTPP?》《国际经济评论》，2019 年第 4 期。
8. 中国法学会 WTO 法研究会 CPTPP 课题组：《加入 CPTPP，中国需要做什么》，《武大国际法评论》，2021 年第 5 期。
9. 霍建国：《中国加入 CPTPP，困难与机遇并存》，《环球时报》，2021 年 11 月 16 日。
10. 章玉贵、臧文佼：《中国加入 CPTPP 的障碍在哪》，《环球时报》，2021 年 11 月 11 日。
11. 袁波：《CPTPP 及其扩员影响前瞻》，《中国远洋海运》，2021 年第 11 期。
12. 陈晓倩：《中国加入 CPTPP 的挑战与策略》，《中国外资》，2021 年第 21 期。
13. 彭磊、姜悦：《中国加入 CPTPP 可行性及替代方案的实证研究》，《国际经贸探索》，2021 年第 8 期。

责任编辑：谷 岳

我国劳工标准对接 CPTPP 规则的 挑战与举措

刘小鸽

摘要：对于在自贸协定中是否纳入以及以何种形式纳入劳工标准，特别是在发生劳工争议时是否具有可诉性，是否适用争端解决机制以及相应的惩罚性贸易制裁措施，不同国家之间存在较大争议。CPTPP 关于劳工标准的规定延续了美国的惯常做法，将劳工问题条款纳入主协议，并以强制惩罚措施作为保障。我国以往签订的自贸协议正文中并未纳入劳工标准，与 CPTPP 要求相比，我国现行劳工标准还面临一系列挑战。主要表现在：我国的工会制度安排与 CPTPP 要求不一致，仍存在与劳动教养性质相关的法律内容，关于禁止歧视的立法方式缺乏弹性，职业安全与卫生方面仍存在差距等。对接 CPTPP 劳工标准，我国应加强对 CPTPP 劳工标准的分析研究，立足我国发展实际，按照分类施策、先行试点的方法开展对接工作，不断提高我国劳工权益保护水平。

关键词：CPTPP 劳工标准 劳工保护 贸易政策

作者简介：刘小鸽，国务院发展研究中心副研究员。

劳工标准是我国加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）谈判过程中面临较大挑战的领域之一。在全球贸易新趋势下，我国借鉴国际劳工标准有益经验，推动劳动法制建设，不断构建和完善劳工法律体系，劳工保护情况得到了很大程度的改善。然而，CPTPP 延续了美国主导《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）中关于劳工问题的规定，采用可强制执行的劳工标准规则，适用强制性争端解决机制（李西霞，2021）。虽然我国已经有了一些在自由贸易协定中纳入劳工条款的缔约实践，但多为在劳动就业与社会保障领域开展国际合作的促进性和宣誓性条款。CPTPP 将劳工问题条款纳入主协议，以强制性惩罚措施作为保障，给我国现行劳工制度带来了一定的挑战（田原，2021）。如何积极对接 CPTPP 劳工标准规则，妥善应对其可能对我国产生的影响，是一个重要而迫切的现实课题。

一、区域经贸合作中劳工标准的发展趋势

随着经济全球化的进一步深入，贸易与劳工领域的联系愈加密切，在制定贸易政策时同步制定劳工标准已成大势所趋（李西霞，2015）。国际贸易与劳工保护本是两个领域的问题，世界贸易组织（WTO）对劳工标准仅有原则性规定。在 2001 年多哈部长级会议上，劳工议题的谈判陷入僵局，以美国为代表的成员方转而通过双边或区域谈判的路径打造规则模板。1994 年签订的《北美自由贸易协

定》是全球第一个纳入劳工标准的自贸协定。截至 2019 年，全球已有 85 个自贸协定纳入了劳工标准 (International Labour Office, 2019)。

对于是否将劳工标准纳入贸易协定，发达国家与发展中国家之间存在较大争议 (陈志阳, 2014)。发达国家通常认为，劳工标准较低是发展中国家劳动密集型产品在发达国家市场上享有较大竞争优势的重要原因。发展中国家由于劳工标准宽松，工会力量薄弱，无法有效保护劳工的权利，产生了劳工低报酬的现象。进一步，劳动力价格的比较优势转化成出口竞争优势，产生了劳动力倾销。因此，一些发达国家执意在贸易协定中制定高标准劳工规则，以限制中国等发展中国家的劳动密集型产业发展。而发展中国家则多认为，统一的国际劳工标准是发达国家实施的一种贸易保护主义性质的“壁垒”，因此一般要求适用符合本国自身发展现状的劳工标准水平，防止发达国家借此削弱本国劳动力价格相对较低的比较优势，阻碍国际自由贸易，影响本国发展。

尽管已有不少国际贸易协议中写入了劳工议题，关于劳工的标准问题仍然存在较大争议，特别是在发生劳工争议时是否具有可诉性、是否适用争端解决机制以及相应的惩罚性贸易制裁措施，主要形成了美国主导的“强制模式”与欧盟国家主导的“促进模式”两种类型。

美国作为将劳工标准与贸易措施相衔接的主导国家，在所签订的贸易协定中要求缔约国在其国内法律和实践纳入可执行的劳工标准，主要有《美墨加协定》(USMCA)、TPP，以及美国与秘鲁、巴拿马、哥伦比亚、韩国签订的自由贸易协定。在美国模式中，劳工标准为必备条款，且以相应的制裁作为强制力来保障劳工标准的适用 (罗凯天, 2015)。自 1995 年《北美自由贸易协定》开始，美国对外经贸条约中的劳工条款就开始了争端解决的司法化和执行手段的强制化。到 2007 年之后，美国对外经贸条约无一例外使用仲裁程序来解决贸易争端，并允许使用贸易制裁来强制执行劳工条款。^①

虽然欧盟同样强调遵守国际劳工组织 (International Labor Organization) 1998 年通过的《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权力宣言及其后续措施》(以下简称《宣言》)^② 的原则，强调适用于劳工的争端解决机制，但其倾向采用更为柔和的方式来解决劳工争议问题。欧盟模式重视劳工标准提高和各国比较优势之间的平衡，不强制缔约方将劳工标准纳入其国内法，不以贸易制裁作为强制手段，而是通过较为温和的贸易鼓励来促进缔约方国内劳工标准的提升。例如，根据欧盟公布版本，在中欧投资协定中，我国明确表示“将致力于努力批准尚未批准的国际劳工组织核心公约，并对尚未批准的关于强迫劳动的两项公约做出具体承诺”。

二、CPTPP 劳工标准条款的内容与特征

CPTPP 源自由新西兰、新加坡、智利和文莱发起的 P4 (四国) 谈判。其中，关于劳工问题，P4 协议要求以劳工合作谅解备忘录的形式进行。此后随着美国加入，P4 谈判进入 TPP 谈判新阶段，其中劳工条款延续了美国将国际劳工标准纳入贸易协定的一贯做法。谈判历经 5 年，最终 12 国对劳工章节的内容达成共识，签订并承诺强制力保证的劳工标准实施义务，使得劳工标准在更大贸易范围内得以适用。相较美国此前所签贸易协定，该协议在劳工领域出现了一些新内容与功能，并保证协议对于劳工权利保护具备完全可执行性，以及通过贸易制裁措施支持缔约国遵守义务。尽管美国后来退出了 TPP 谈判，但其在确定劳工条款过程中起到了决定性作用。CPTPP 谈判过程虽将前者部分议题的规定

^①实际上，美国并没有积极动用这些程序和执行手段。在北美自由贸易协定框架之外，美国直到 2020 年 5 月仅启动了对 6 个国家的国内劳工政策审查程序，这些审查程序止于美国政府内部，美国基本没有启动在对外经贸条约下的争端解决程序。

^②在国际劳工组织 (ILO) 的发展史上，1998 年《宣言》具有里程碑意义，它是后冷战时代 ILO 确定的优先发展事项，其核心标准以基本劳工公约的形式得以体现和发展。无论是否批准这些基本劳工公约，所有成员国都有义务促进和实现宣言所载的核心标准。

中止适用，但劳工章节文本完全继承前者内容，其规制的高标准和强执行力并没有受到美国退出的影响。

CPTPP 主协议文本中针对劳工问题以专门章节（第 19 章）的形式予以规定，总计 15 条内容，可分为实质性承诺与要求以及程序性实施机制两大类。CPTPP 以“4 + 1”的形式规定了所保护的劳工基本权利范围，即在国际劳工组织 4 项核心劳工标准的基础上，纳入了关于最低工资、工作时间以及职业安全与健康的可接受的工作条件。其中，4 项核心劳工标准是指国际劳工组织 1998 年《宣言》中对工人基本权利的概括，为：（1）结社自由和有效承认集体谈判权利；（2）消除一切形式的强迫或强制劳动；（3）有效废除童工；（4）消除就业与职业歧视。这 4 个方面的内容体现在了 8 个联合国公约之中，见表 1。

对于 4 项劳工基本权利，虽然 CPTPP 强调了各缔约国以《宣言》中的核心劳工标准为权利范围，但并未要求实施统一的标准，为各缔约国留下了调整的空间，即允许各国根据其国家发展进程和有关劳工立法计划以公约规定的水平为底线进行调整；对于第 5 项权利，协议规定该项权利以缔约国自身可接受水平为限，因此实质上是以各缔约国法律为依据。

CPTPP 关于劳工问题的规定延续了美国主导的自由贸易协定中劳工相关条款的主要做法，也有一些新的特点。具体而言，其特征主要表现为如下。

第一，突破 4 项核心标准的范围。CPTPP 确定保护的基本劳工权利范围采用“4 + 1”的形式，超越了《宣言》所确定的 4 项核心标准的范围，首次将关于最低工资、工作时间以及职业安全与健康的可接受的工作条件的规定纳入基本劳工权利范畴，也突破了美国所签订自贸协定的一贯做法。CPTPP 根据国际劳工组织的解释和规定将其区分为核心劳工标准和优先标准，并明确了两者在适用上的差异，并首次提出将其转化为国内法的要求。

值得注意的是，即使 CPTPP 缔约国尚未批准通过国际劳工组织的全部核心劳工公约，也不会对加入 CPTPP 产生实质影响。《宣言》中仅明确了各成员国应当保护的核心劳工权利的范围，并未对成员国的义务做出要求。实际上，各成员国对于核心劳工标准公约的批准状况并不一致（刘文、蔡智超，2015），^① 可仅依据协议的规定而实施《宣言》明确的核心劳工标准（见表 2）。因此，即使我国目前仅加入了 4 项核心公约，但并不会对加入 CPTPP 造成实质性障碍。

第二，限制进口强迫或强制劳动生产的货物。CPTPP 要求缔约国承担消除强制劳动的义务，并将阻碍商品进口措施作为消除强迫劳动的具体手段，协议强调缔约国需要采取相关举措限制进口强迫或强制劳动生产的货物。不过，协议并没有限定强迫劳动生产的商品来源国范围。这意味着，CPTPP 不

表 1 八个联合国公约

1	第 29 号公约《1930 年强迫劳动公约》
2	第 87 号公约《1948 年结社自由与保护组织权公约》
3	第 98 号公约《1949 年组织权与集体谈判权公约》
4	第 100 号公约《1951 年男女工人同工同酬公约》
5	第 105 号公约《1957 年废除强迫劳动公约》
6	第 111 号公约《1958 年就业与职业歧视公约》
7	第 138 号公约《1973 年最低就业年龄公约》
8	第 182 号公约《1999 年禁止最恶劣形式童工劳动公约》

资料来源：作者根据相关资料整理而得。

① 欧盟成员国均接受了 ILO 的 8 个公约，而美国只接受了 2 个公约。这是因为美国国内法和联邦法在许多细节处与其他几个公约存在冲突。比如关于结社谈判自由公约，根据美国现行法律，联邦及各州雇员是没有相关权利的；美国法律强调“个人”在谈判、罢工中的权利，而公约强调工会的权利；公约要求限制雇主的言论自由，但美国《劳资关系法》规定雇主有反对工会的权利等等。之所以美国仅仅接受了 2 个公约，却可以承担 FTA 中高水平劳工条款所规定的义务，而且不需要修改国内法，原因或许在于，虽然在执行和落实的细节上，美国国内法与 6 个未接受的公约有冲突，但与 4 个基本原则并无根本性冲突。我国目前已经批准生效的 ILO 核心公约有 4 项，分别为《同工同酬公约》《最低年龄公约》《最恶劣形式童工公约》《（就业和职业）歧视公约》，而关于结社自由、集体谈判以及强迫劳动等方面的 4 项核心公约则尚未批准通过。

但督促缔约国消除国内强迫劳动现象，还将对非缔约国外贸造成直接影响，产生协议外溢效应。甚至可以说，CPTPP 在促进缔约方经济自由化和一体化的同时，却利用国际劳工标准形成贸易壁垒，阻碍非缔约方产品贸易。

表 2 我国与 CPTPP 缔约国批准的核心劳工公约比较

基本权利	核心劳工公约	中国	美国	日本	加拿大	澳大利亚	文莱	新加坡	智利	马来西亚	墨西哥	新西兰	秘鲁	越南
结社自由和集体谈判	87 号			√	√	√			√		√		√	
	98 号			√		√		√	√	√		√	√	
废除强迫或强制劳动	29 号			√	√	√		√	√	√	√	√	√	√
	105 号		√		√	√		-	√	-	√	√	√	
有效废除童工	138 号	√		√			√	√	√	√			√	√
	182 号	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
消除就业与职业歧视	100 号	√		√	√	√		√	√	√	√	√	√	√
	111 号	√			√	√			√		√	√	√	√

资料来源：刘文、蔡智超，《TPP 谈判中的劳工标准及中国的对策研究》，《山东社会科学》，2015 年第 2 期。
注：√表示已批准，-表示已失效。

第三，确立不减损规则在特殊贸易区适用。CPTPP 在协议中规定特殊贸易区域同样适用不减损规则，并且特殊贸易区域在不减损规则上涉及的所保护权利范围更广、要求更严格。对于特殊贸易或海关区域，CPTPP 在区分核心劳工标准和非核心标准的基础上，考虑其更高开放水平和更便利营商环境，不得减损的要求则覆盖了协议规定的全部基本劳工权利。第 19.4 条第 1 项规定的不减损要求限于 4 项核心标准，而在第 2 项关于特殊贸易或海关区域规定时，则强调的权利范围为包括可接受的工作条件在内的 5 项劳工标准。

第四，合作与对话机制程序完备。关于劳工合作机制，CPTPP 对此虽多为原则性条款或者建议性规定，但其内容丰富了机制运行所遵循的原则、方针与活动展开的具体要求。并且协议还规定为利益相关者提供机会，鼓励多边参与和合作，扩大了可开展合作的议题范围，并允许缔约国可以共同决定适当的合作领域。关于劳工对话机制，CPTPP 将其作为化解劳工分歧、减少劳工纠纷的重要手段。相对合作机制的原则性与建议性条款，CPTPP 则从对话机制的具体程序和步骤进行规定，使得该机制尽可能具有可行性和可操作性。

第五，劳工章节中磋商程序具体化。CPTPP 大幅度细化了磋商程序在解决劳工问题的特殊性规定，体现了劳工纠纷解决的个性化安排，实现了一般性和特殊性的有效统一。相较于美国其他自贸协定中的劳工磋商程序，CPTPP 对于具体的操作和步骤进行了极大程度的优化和细化，增加了答辩的期限、第三方请求参与磋商的期限、磋商正式启动以及理事会介入召集会议的期限，创造性纳入了有利害关系第三方请求参与磋商的规定，赋予认为与涉争劳工事项有重大利益影响的他方国家维护自身利益的机会，鼓励了公众对磋商当事国执行磋商结果进行有效监督，在特定的环节点上专门设置了有助于各方发表意见与调解的一系列安排。

第六，劳工争议适用硬性争端解决机制。CPTPP 允许缔约国将相应劳工事项同其他章节事项一致诉诸于协议项下争端解决机制，通过强制性手段促进劳工纠纷解决。争端解决机制的适用范围扩张至整个劳工章节的内容。并且为推动最终报告有效执行促进争议顺利解决，CPTPP 在争端解决程序章节

中规定违反协议义务的，将赔偿、中止福利待遇、货币评估等临时性制裁措施来保证协议的强制约束力。^①

三、我国对接 CPTPP 劳工标准面临的挑战

2020 年 11 月 20 日，习近平主席在亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议上表示，中国将积极考虑加入 CPTPP。这是我国坚定维护多边贸易体制、反对贸易保护主义和推动区域经济一体化的主动选择。不过，由于发展阶段、制度模式等方面的原因，我国对接 CPTPP 劳工标准还面临一系列的挑战。

（一）我国已签订的自贸协议正文中均未纳入劳工标准内容

目前，我国在自贸协定中处理劳工问题时多采取签署备忘录的形式。我国早期签订的自贸协定并不涉及劳工标准，但随着国际贸易的进一步发展，我国也开始探索在自贸协定中考虑劳工议题。中国—新西兰自贸协定是我国首次在自贸协定中对劳工标准进行规定，^② 这开启了我国自贸协定劳工标准的先河，后续我国自贸协定中的劳工标准规定均以中新自贸协定的相关内容为蓝本。截至目前，在我国已经缔结的 17 个自贸协定中有中国—新西兰、中国—智利、中国—冰岛、中国—秘鲁、中国—瑞士等 5 个协定对劳工标准进行了规定。^③ 这些自贸协定对于劳工标准采取的多为“合作意向”模式，通过合作的形式促进劳工标准提升。

不过，目前我国生效的自贸协定中劳工条款数量较少，大多只有两三条，且多为开展劳工合作的宣誓性条款。与 CPTPP 劳工标准相比，并未赋予双方实质性的权利义务，不具有强制执行力，缺乏可操作性，可以看作是一种“君子协定”或“无法律约束力的协议”。一是未就基本劳工权利的范围进行明确，而是强调缔约方实施各自劳动法律法规方面的主权，依据缔约国各自批准的国际劳工组织公约等法律文件进行保护。二是仅表明了对劳动领域展开合作的意愿，没有对劳动对话机制制作进一步的制度安排和程序规定，没有涉及劳工争端解决机制，没有将劳工问题与贸易争端解决程序、贸易制裁措施相关联。三是备忘录中的磋商程序所适用的问题仅限于对备忘录的解释与执行，因其具有独立性，不与自贸协议文本其他章节内容相关联。

（二）我国的工会制度安排与 CPTPP 要求不一致

我国宪法直接肯定了结社为公民的基本自由，《劳动法》《工会法》也明确了“劳动者有权依法参加和组织工会”。中华全国总工会作为我国唯一由工人构成的组织，起着维护工人利益、改善工人生活状况的重要作用。不过，当前我国的工会制度仍有不同于国际劳工组织公约所规定内容的地方：其一，中华全国总工会是我国唯一工会组织；其二，我国《工会法》规定设置工会组织须由上一级批准。目前我国尚未批准国际劳工组织关于结社权和集体谈判权的两项核心公约。^④ 虽然工会多元化未必比统一的工会更有利于工人和雇主的利益，国际劳工组织核心公约也无意使工会多样化成为成员国的一项义务，但确实要求各国保证这种多样化是可能的，而美欧等发达国家也多就此对我国提出异议。

①值得注意的是，由于越南国内劳工标准与 CPTPP 所要求的水准相差甚远，越南同其他 CPTPP 缔约国另行签订了附属文件，规定了争端解决程序有关制裁性措施的例外，这也为我国未来加入 CPTPP 争取缓和期提供一种可借鉴的方式。

②缔约方应当通过《劳动合作谅解备忘录》和《环境合作协定》，加强双方在劳动和环境问题上的交流与合作。

③我国签署的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）则并不包含劳动章节。

④例如，墨西哥为了能够签署 USMCA，于 2019 年 4 月修改了国内法新法给予劳工结社自由等权利。目前，墨西哥已经接受 ILO 的 8 个公约。

我国设立集体协商机制和集体合同制度，更多凸显工会的协商职能。根据国际劳工组织的解释，“结社自由保障的主要目标之一是使雇主和工人能够联合起来组成独立于政府当局，并且能够通过自由缔结的集体协议确定工资以及获得其他就业条件”，其确定了作为工人集体组织，工会代表雇工与资方、政府谈判，形成三方制约的谈判机制。集体协商与集体谈判的目的均在于通过集体行动的方式保护工人的权益，均符合参与民主的理念，但在表述强硬程度上有所差别。现实中，一些民营企业的工会组织存在“重合同、轻协商”的问题，工会在劳资谈判中的作用被弱化，集体合同的内容多依据现有法律规定形成而流于形式。此外，国外工会拥有罢工权，成为其在集体谈判中强势地位的保障。

（三）我国仍存在与劳动教养性质相关的法律内容

我国《刑法》《劳动法》《劳动合同法》以及《治安管理处罚法》都对强迫劳动的行为进行了规定，以特定方式被强迫劳动的劳动者可以随时解除劳动合同的权利，并追究民事赔偿责任，对强迫劳动者的责任人员追究相应行政责任和刑事责任。2013 年劳教制度的废除，为我国批准国际劳工组织两项关于强迫劳动的公约扫除了主要障碍。^① 2020 年 4 月《卖淫嫖娼人员收容教育办法》正式废止。^② 但目前我国一些法律文件中仍存在与劳动教养性质相关联的内容，如《禁毒法》^③ 中所规定的“劳动”和“生产劳动”措施。

此外，变相强迫、变相强制劳动等形式以及自然人强迫劳动等方面在我国还存在一定程度的不完善。一是关于变相强迫、变相强制劳动等形式难以得到限制。国际劳工组织核心公约将强迫或强制劳动定义为“非自愿地在任何惩罚的威胁下向任何人提供的所有工作或服务”，所要求废除的是“任何形式”强迫或强制劳动，强调任何劳动均需要建立在雇工本人的意愿基础之上，而不存在任何惩罚的威胁。目前我国《劳动法》所限制的强迫劳动是以列举的形式附加“暴力、威胁或者限制人身自由的方式”三种行为方式为认定的前提条件，这便意味着不包括以欺骗、滥用权力等其他方式进行的强迫劳动。而随着现代劳工工作方式的多样化，变相强迫、变相强制劳动也会出现新的行为表现形式，我国国内法律所规制事实关系的范围与国际劳工组织公约所规定范围的差距可能会随之逐渐拉大。二是自然人强迫劳动此类形式缺少国内法律依据。我国劳动法所规制的法律关系主体为用人单位和劳动者，不涵盖个人与个人之间的雇佣关系，那么因自然人之间雇佣关系而产生的强迫用工在民事诉讼层面存在法律空白。相关工人个体缺乏救济途径和有效法律保护，被强迫劳动者只有在出现人身损害的情况下在侵权法范围内寻求赔偿。

（四）我国关于禁止歧视的立法方式缺乏弹性

我国《劳动法》对就业中的歧视因素以列举的方式进行了明确，其中仅列明 4 项且未附加任何兜底性表述。然而，目前社会上普遍存在的歧视缘由并非仅此 4 项，并且随着社会环境的不断变化，形成实质歧视的情形也在不断变化，现有立法方式难以有效保护那些受到实质性歧视但相关因素尚未立法明确的就业人员，也难以涵盖未来可能出现的新的歧视形式。

此外，对于违反就业歧视的行为，相关法律规定并没有明确给出相关用人单位所应当承担的法律

^①2013 年全国人大通过《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》，标志着中国实施接近 60 年的劳动教养制度彻底终结。

^②2019 年 12 月 28 日，十三届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》，自 2019 年 12 月 29 日起施行。该决定废止了《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款、第四款，以及据此实行的收容教育制度。

^③《中华人民共和国禁毒法》第四十三条规定，“强制隔离戒毒场所应当根据戒毒人员吸食、注射毒品的种类及成瘾程度等，对戒毒人员进行有针对性的生理、心理治疗和身体康复训练。根据戒毒的需要，强制隔离戒毒场所可以组织戒毒人员参加必要的生产劳动，对戒毒人员进行职业技能培训。组织戒毒人员参加生产劳动的，应当支付劳动报酬”。

责任。目前我国《劳动法》对就业歧视作出禁止的原则性表述，但并未明确违反相应规定的法律责任，相应民事责任、行政责任如何承担均未明确，执行和操作上存在诸多不确定性。例如，现实中有很大部分就业歧视现象出现在劳动关系尚未建立时期，劳工群体所能寻求的民事诉讼救济途径并不明确，而且诉讼当事人承担的责任形式、适用的诉讼程序以及诉讼中的义务均存在模糊情形。一是未明确赔偿标准，尤其是对于尚未建立劳动关系的，不存在薪酬基准，难以进行计算。二是未明确企业和单位需承担何种形式的责任。若依据劳动法第 89 条进行警告、责令企业进行改正，因该条只针对于企业规则制度，并不能有效规制未形成书面形式的歧视行为，并且对于已构成歧视而未进入就业单位的人员，并不能对其获得工作机会的状况有实质性改善或帮助。

（五）职业安全与卫生方面存在差距

我国已初步建立起关于可接受工作条件的法律法规体系。1928 年日内瓦签署的《制定最低工资确定办法公约》已对我国生效，而且国内相关法律法规体系规定也比较全面。^① 关于工作时间，我国虽未批准相关国际公约，但我国法律相关内容实质上并未低于所涉劳工标准。^② 职工健康和卫生条件相关公约未对我国生效，但我国《劳动法》对此有专门规定，同时我国还颁布了《职业病防治法》以保护职工健康，《就业促进法》《基本医疗卫生和健康促进法》中也有一些相关规定。

在职业安全与卫生方面的制度安排与政策执行上，我国与相关国际公约的要求仍存在差距。目前我国相关规定多分散在不同的法律法规和规章之间，缺乏统一而分层次的法律体系，相关制度存在概念不清晰、覆盖范围不全面的问题。尽管立法层面加强了惩罚力度，但由于监管机制不健全、执法不完善，在实践中超时加班、无带薪年假、工作场所未达到安全和卫生条件等违法现象仍未得到有效遏制。2019 年国际劳工组织就曾要求我国就总工会与政府关于第 155 号公约适用情况的报告提供进一步的资料和说明。

此外，在禁止雇佣童工方面，我国劳工立法满足相关公约的要求，但在法律执行层面还需要进一步加强。在 4 项核心劳工标准中，我国国内立法对于该领域的立法处理水平目前是表现最好的。不过，在农村等经济不发达地区以及劳动密集型行业中还存在雇佣未成年人以及童工的现象。

四、我国对接 CPTPP 劳工标准的举措建议

对接 CPTPP 劳工标准，我国应立足国情、积极对接，按照分类施策、开展试点的原则，借鉴 CPTPP 劳工标准的相关内容，完善国内劳工保护立法，不断提高劳工保护水平。

（一）加强对 CPTPP 劳工标准的分析研究

要按照中央统一要求，积极主动，加强对 CPTPP 劳工标准条款的研究与对接。虽然国际劳工标准被排除在正式的 WTO 多边协议之外，但是随着欧美等发达国家的推行和主导，劳工标准逐渐在 WTO 有关自由贸易协定的例外机制中发展，并在立法实践中形成不同形式。尽管欠发达国家对此多持否定态度，但劳工标准进入自由贸易协定已是大势所趋，不涉及具体劳工标准的经贸协议势必会面临越来越多的挑战。我国正在不断推进高水平对外开放，有必要将劳工权益的国内保护与国际保护相衔接，加强我国在自贸协定制定过程中的话语权和主导权。同时，我国也已经具备了一定的在自贸协议中纳

^①我国《劳动法》中规定了最低工资保障制度，并确定了适当的调整机制以确保最低工资标准的合理性。《劳动合同法》中亦规定了用人单位违反上述标准支付工资的法律责任。《最低工资规定》重在维护劳动者有权获得可维持其基本生活的报酬的权利。

^②我国《劳动法》第 4 章中包括如 40 小时标准工时制度等在内的“有关工作时间和休息休假”的规定，与 ILO 相关公约的规定相契合。此外，《国务院关于职工工作时间的规定》《职工带薪年休假条例》等行政法规也保障了职工适当休息的权利。

入劳工条款的实践基础。目前我国所签定的谅解备忘录和合作协议，其内容已与国际上典型自贸协议相接近，劳工合作的相关制度安排也已经初步成形，可在此基础上探索试行将劳工条款内容纳入自贸协议。

（二）对接 CPTPP 劳工标准要立足我国发展实际

采用与本国国情不适应的劳工标准，可能会使劳工资源协调失衡、破坏国内稳定发展。各国的劳工标准受到本国政治、经济、历史、文化等多方面因素的影响，考虑到各国处于不同发展阶段、采取不同制度模式等现实因素，在国际范围内广泛适用统一的劳工标准并不现实。而且过早适用与本国经济水平不相适应的劳工标准，会过度增加劳工保护负担，提高国内用工成本，而企业可能会采取裁减企业员工、转移经营场所等措施，导致国内失业率上升、投资额减少等问题，反而会降低本国的劳工保护水平。国内发展实际决定了我国在国际层面采取的立法态度和规则设置的根本立场，因此借鉴 CPTPP 关于劳工标准的规则经验需要以我国发展实际为核心，拒绝完全照搬，应有所取舍，在坚持根本立场与关键原则的基础上对接 CPTPP 劳工标准。

（三）按照分类施策、先行试点的方法开展对接工作

对接 CPTPP 劳工标准，要针对具体条款进行具体分析研判，按照“立足国情、以我为主”的原则，分别选择“接受、调整、拒绝”的差异化谈判策略。例如，考虑到我国发展背景与历史因素，涉及结社自由、集体谈判等内容的谈判，宜持保留态度，争取国际上对我国工会形式的理解和认可，同时加强工会职能建设，提高工人权利保护水平。此外，我国可以依托自贸区、自贸港等国内开放高地，对 CPTPP 中劳工标准相关条款先行先试，不断积累经验。我国已形成自由贸易试验区、海南自由贸易港以及粤港澳大湾区等国内对外开放高地，具备较高的制度型开放的实践经验和现实条件。同时，CPTPP 劳工条款的规定对缔约国特殊贸易区内所保护权利范围更广，要求也更严格。

（四）不断提高我国劳工权益保护水平

要不断完善国内立法，加强劳工标准国内法与国际法的对接程度。根据我国社会经济发展和劳工环境对法律制度进行动态调整提升，在全国范围内通过符合已签订国际劳工条约要求的法律体系，完善和加强实施相应的配套制度，减少立法层面的空白与矛盾。合理界定强迫劳动的范围，在民法范围内为追究自然人强迫劳动的责任提供法律依据。在立法层面补充就业歧视行为的具体民事责任和行政责任，明确责任的形式，确定赔偿和处罚的标准。同时，以就业歧视、农民工、农村用工等领域为重点，加强惩戒力度，提高违法成本，破除监管不力的现象，加大劳工权益保护执法力度。

参考文献：

1. 李西霞：《论 CPTPP 有执行力劳工标准及中国的应对措施》，《中国劳动关系学院学报》，2021 年第 4 期。
2. 田原：《CPTPP 劳工标准条款及中国对外投资合作发展策略》，《中国外资》，2021 年第 13 期。
3. 李西霞：《自由贸易协定中劳工标准的发展态势》，《环球法律评论》，2015 年第 1 期。
4. 陈志阳：《多双边贸易协定中的国际核心劳工标准分析》，《国际贸易问题》，2014 年第 4 期。
5. 罗凯天：《TPP 劳工条款及其对中国的影响与应对研究》，《中国劳动关系学院学报》，2015 年第 3 期。
6. 刘文、蔡智超：《TPP 谈判中的劳工标准及中国的对策研究》，《山东社会科学》，2015 年第 02 期。
7. International Labour Office. Labour provisions in G7 trade agreements: A comparative perspective. Geneva: International Labour Office, 2019.

责任编辑：谷 岳

对接 CPTPP 完善中国竞争规则 基础制度的建议

刘向东

摘要：全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）的竞争政策、国有企业和指定垄断条款突出强调“非歧视待遇”理念和“竞争中立”原则，旨在营造更加公平竞争的市场环境。从实践看，中国现有政策与 CPTPP 竞争政策和国有企业规则要求尚有差距，表现在《反垄断法》等竞争法体系有待完善，竞争执法中尚未做到完全落实非歧视待遇和公平竞争审查，国有企业改革方向与“竞争中立”原则要求仍有一定差距，履行透明度或国有企业信息披露承诺义务难度较大。中国已提出申请加入 CPTPP，加快构建更高水平的公平竞争制度，各项政策制定和实施中更加强化竞争政策基础地位。应进一步完善《反垄断法》等竞争政策体系，严格落实公平竞争审查制度；深化国有企业分类治理改革，进一步鼓励扩大市场竞争；强化竞争执法透明度义务，保障申诉人合法权益；积极开展竞争政策国际协调，争取具体规则议定主动权。

关键词：CPTPP 竞争政策 国有企业 公平竞争 透明度

作者简介：刘向东，中国国际经济交流中心宏观经济研究部副部长、研究员。

竞争政策现已成为国际通行规则，市场经济依赖的基础性、根本性的制度。世界贸易组织（WTO）中许多规则都涉及竞争政策，很多贸易协定已把竞争政策列入协定内容并制定相应通用标准，体现了竞争政策已突破国境限制而适应经济全球化发展的需要。已有研究分析了贸易协定中竞争政策议题（OECD，2006；Francois - Charles Laprévotte, Sven Frisch, and Burcu Can, 2015；钟立国，2017），提出竞争政策已成为自贸协定规则体系的重要组成。其中，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）中把竞争政策议题摆在更突出位置，设置了较高标准的规则及成员义务。国内外对 TPP 竞争政策的文本条款分析并不算少，而且 TPP 还设置了国有企业和指定垄断条款，其强调的“竞争中立”宗旨也是竞争政策不能回避的核心议题之一。国内已有不少研究重点介绍了对 TPP 及全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）竞争政策相关条款、核心问题、潜在影响及其局限性（王先林，2015；葛顺奇、刘晨，2015；王晨竹，2016；李玫，2018；蒋奋、周威，2021），而且 TPP 的国企条款对中国经济及国企改革影响也得到关注（顾敏康、孟琪，2014；沈铭辉，2015；韩立余，2016；熊月圆，2016；邓亚辉，2016；蒋奋、周威，2021；秦佳萌、李红，2021）。从已有研究成果看，作为一项国内基础性经济制度，关于竞争政策的研究成果相当多，但对 TPP/CPTPP 竞争政策国际规制方面的研究并不多，相关研究大都停留在规则文本探析上，结合中国市场化改革和国企改革进展的研究分析还不够充分，有待进一步分析中国与 CPTPP 竞争相关规则的现实差距。从目前看，中国已提出申请加入 CPTPP，并

强调要强化竞争政策基础性地位，迫切需要深入研究 CPTPP 的竞争政策相关条款，为中国全面深化市场化改革提供借鉴启示。本文研究重点从这一角度出发，详细分析 CPTPP 竞争政策和国有企业指定垄断条款，以便找准中国营造公平竞争市场中的差距，提出今后通过深化改革接轨高标准竞争规则的具体举措。

一、CPTPP 竞争政策规则核心内容及主要特点

CPTPP 协定脱胎于 TPP 并继承了其竞争政策规则，保留的 30 个章节中有第 16 章竞争政策、第 17 章国有企业和指定垄断^①的完整条款内容。前者从竞争立法和设置主管机构、确保竞争执法中的程序公正、私人诉权、国际协调与技术合作、消费者保护政策和执法、透明度等方面做出约束规定。后者则从国有企业及商业考虑等的定义、非歧视待遇与商业考虑、民事诉讼管辖权、非商业援助及其不利影响和产业损害、透明度、技术合作、国有企业和指定垄断委员会及例外条款做出明确约定。

CPTPP 竞争规则的核心是强调确保所有市场主体商业行为的公平竞争，既要求所有缔约方都要围绕公平竞议题进行国内立法，并确保竞争执法的程序公正，特别要求保证国有企业遵循“竞争中立”原则，^② 确保其从事商业活动时遵循非歧视待遇与商业考虑原则，对其受到各种非商业援助情况做出明确约束规定，防止其商业行为扭曲市场，禁止其利用获得优势地位对其他市场主体造成实质性损害。2017 年以来，美欧日三方就共同关注的非市场导向政策与做法、国有企业和补贴规则、强制技术转让与知识产权保护、数字贸易电子商务和数据安全及 WTO 改革等问题进行多轮次磋商，其中就关于处理公共机构和国有企业扭曲市场行为进行了界定，特别是重点界定了公共机构和国有企业的额外义务和规则，包括补贴透明度、企业决策不受政府干预等具体规则。相比于 WTO、区域全面经济伙伴关系（RCEP）等贸易协定，CPTPP 竞争规则有其高标准之处，主要体现在以下方面。

（一）强调所有缔约方进行竞争立法并且设立相应主管机关确保竞争执法的程序公正

一是强化竞争政策的国内法规制度建设。首先，CPTPP 要求所有缔约方在确保国内市场公平竞争方面有法可依，使其以禁止限制竞争商业行为、提高经济效率和消费者福利为目标，从中长期制度建设上保证所有市场主体公平地参与市场竞争。现有成员国中只有文莱尚无有效的国内竞争法且未设立竞争主管机关，所以在附件给予其 10 年的宽限期。其次，要求严格执行国内竞争法，禁止对消费者产生潜在的伤害，禁止欺诈性和欺骗性的商业活动。CPTPP 的竞争政策章节只是强调消费者保护政策和执法的重要性，关于禁止限制竞争商业行为的执行机制基本没有具体说明，而是在国有企业和指定垄断章节对国有企业限制竞争行为进行了具体且明确的规定，即将禁止国有企业限制竞争行为规定为“非歧视待遇原则”和“禁止提供非商业援助原则”。二是强化执法机构及其程序公正。为确保程序公平和执法公正，CPTPP 的竞争政策还要求设立一个或多个负责实施其国内竞争法的主管机关，负责处理出现限制公平竞争的行为。三是明确竞争执法中的私人诉权。CPTPP 允许私人对涉嫌的不公平竞争裁决可以提起诉讼和抗辩，即允许有申诉和抗辩的机会。明确私人诉权的合理要求，即一旦发现违

^①在国有企业和指定垄断章节，对国有企业和指定垄断的概念范围做了全面的规定，认为政府对国有企业的支持和补贴是重点规制对象。特别是在对国有企业和指定垄断的定义上，也比 WTO 更加具体化。将“指定垄断”分为“私有指定垄断”和“政府指定垄断”。国有企业的定义是从事商业行为的成员方拥有 50% 以上的股份资本或 50% 以上投票权或拥有任命大多数董事会或其他同等管理机构成员的权力的企业，即扩大了“国有企业”的定义，使之涵盖股权、投票权、任命权。

^②按照经合组织（OECD）定义，竞争中立是指市场上所有商业经营者公平竞争，竞争中立原则就是公平竞争原则，即对所有商业企业都一视同仁，采取的政策不会对特定企业形成竞争优势。

反竞争法后，应允许为违反一方竞争法所造成的损害提供独立赔偿的请求权，或允许个人发起对其竞争机构启动调查的权利。

（二）强调竞争政策制定和执行中遵循透明度原则，并开展必要的信息沟通共享

一是明确有法可依和执法必严。CPTPP 竞争政策明确了依法实施竞争政策的程序公正内容，既要保证向社会公开颁布竞争法与竞争政策，也要求竞争机构执法过程符合透明度原则，同时确保监管中立，确保受强制执行的当事人，有由法院为其指定律师代理人的合理机会，可以根据所提供的证据为其辩护，支持各成员国建立有效和透明的竞争政策体系，确保监管行动基于客观和透明的标准，不歧视其他任何一个外国企业，提倡基于市场的竞争，并保护消费者不受垄断策略的影响。二是明确合作责任和通告义务。CPTPP 竞争政策条款的“合作和透明度原则”部分提出，各成员国在保证商业秘密信息受到保护的前提下，对各自的竞争政策和竞争法在执行领域开展合作，用通知、通告、磋商和信息交流的方式，确保公布裁定违反竞争法的最后决定。三是明确纠纷解决的方式方法。CPTPP 的争端解决机制处理范围从 WTO 只接受政府之间的诉讼，扩大到同样接受企业诉政府的案件。考虑到国有企业问题，CPTPP 协议文本在附录中对新加坡、越南、马来西亚国有企业的具体问题单独列明，提高制度公正性和可行性。

（三）对国有企业和指定垄断进行专章约定

为严格规范国有企业和指定垄断的商业行为，CPTPP 主要基于“竞争中立”的理念，即确保国有企业商业活动公司化和市场化，重点就商业考虑和非歧视待遇、豁免和公正规则、非商业援助、透明度原则、例外条款、争端解决机制等做出详细规定。可以说，此章节的引入意味着以“竞争中立”原则对缔约方国有企业行为进行明确的约束限定。总的看，CPTPP 对国有企业做出的约定，要求缔约方对所有类型企业从事商业活动时使用资源、监管待遇等方面都要保持一致，即通过可执行公平竞争规则，确保任何市场主体依据产品、服务质量和价格开展竞争，而不是基于歧视性的管制、补贴或偏袒。

一是确保遵照“竞争中立”原则开展任何形式的商业活动。CPTPP 要求完全符合“竞争中立”原则要求，确保国有企业、民营企业等所有类型的企业在使用资源、税收待遇等问题上要保持一致，国有企业不能有补贴或者特殊待遇，即保证不论企业所有权属于谁，都要依靠公平竞争原则进行商业活动，不能有任何歧视性的监管、补贴或袒护。CPTPP 专设国有企业和指定垄断一章的目的是预防和减少政府对国有企业过分支持，制止政府扶持政策延伸至国际市场，打破公平的竞争环境，损害其他经济主体和国家的利益。比如，“商业考虑和非歧视待遇”章节，要求缔约方国有企业除提供公共服务外，必须根据商业考虑进行采购和销售，必须保证其国有企业或指定垄断企业不歧视他国企业、产品和服务。本国国有企业通过对外投资进入他国市场时，其享受的优惠不能高于任一成员国的私营企业。“豁免和公正规则”要求缔约方规定其本国法院对外国国有企业商业活动具有管辖权，以便在成员国之间从事经营的国有企业，不能主张以主权豁免为由，从而逃避对其的法律诉讼。缔约方国内的行政机构公平对待国有企业、民营企业和外资企业，不滥用监管权力向其国企提供优惠待遇。与 CPTPP 类似，《中欧全面投资协定》要求“规范国有企业行为，包括要求国有企业依据商业考虑采取行动，在购买和销售产品或服务时不得歧视”，同时规定不得给予国有企业歧视待遇，以确保国有企业既不处于竞争优势地位，也不处于竞争劣势地位。二是政府及其他机构不能对国有企业实施“非商业援助”。CPTPP 的“非商业援助”条款要求各国政府不得对国有企业进行任何形式的“非商业援助”，即减少政府及其支持机构市场干预行为，以免其对其他缔约方利益造成不良影响。“国有企业与指定垄断”章节的透明度原则要求，各缔约方必须提供本国国有企业信息及其相关内容，提供国有企业清

单、有关政府所有权或控制权以及向国有企业提供的非商业援助的额外信息。比如，在对国企产品和服务的出口及在境外的经营提供补贴方面，制定了详细规则。CPTPP 国企相关“非商业援助”的范围更加宽泛，政府和国企都可能成为提供“非商业援助”的主体，超越了 WTO《补贴与反补贴协议》对补贴主体的规定，而且因果（不利影响）认定关系比较宽松，将对国企提供的、主要由国企使用的、通过裁量向国企倾斜的所有援助都列入“非商业援助”认定范畴，并以此相关条款规范成员国政府及其支持企业提供的“非商业援助”行为。三是涉及国有企业的争端解决机制适用非歧视原则。在国有企业争端解决机制中，扩大并加强了“非歧视”原则，适用于所有在区域内国有企业经营的商业活动，对因违反非歧视待遇义务、商业考虑义务及非商业援助义务而产生的争议，可通过本协定的争端解决机制处理，即通过国家之间争端解决方式，而不适用投资者与国家之间的争端解决方式来处理。

二、中国竞争政策实践与 CPTPP 竞争规则仍有些许差距

与多数发达国家相比，中国在竞争立法方面起步较晚，对竞争政策的基础性地位认识不足，竞争执法能力与 CPTPP 要求尚有差距。中国已签署生效的 RCEP 协定中也设有竞争一章，与 CPTPP 竞争政策规定有其相似之处，但在竞争执法中的程序公正、私人诉权、透明度等方面仍有不小标准差异。近年来，中国加快公平竞争领域的建章立制、审查执法等“放管服”改革等工作，推进以“竞争中性”原则为核心的市场制度改革，深入实施反垄断和公平竞争审查。2019 年《政府工作报告》明确提出，“按照竞争中性原则，在要素获取、准入许可、经营运行、政府采购和招投标等方面，对各类所有制企业平等对待”。2021 年 8 月中央全面深化改革委员会审议通过了《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，11 月成立国家反垄断局并启动实施《反垄断法》修订，12 月中央经济工作会议提出“深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断和反不正当竞争，以公正监管保障公平竞争”。同时，中国连续 5 年缩减全国和自贸试验区外资准入负面清单，尤其在自贸试验区内实现制造业条目清零，进一步明确境内外投资者统一适用《市场准入负面清单》。这些承诺和举措预示着中国强化竞争政策基础地位的方向是非常明确的，不断完善公平竞争政策法规体系。但对照 CPTPP 竞争政策和国有企业条款，中国仍需进一步深化体制机制改革和推进制度型开放。国有企业方面，RCEP 协定虽强调“所有制中立”，没有单列国有企业和指定垄断，此方面尚不能确保国有企业在获得信贷以及其他形式政府资助上存在不公平竞争优势，与 CPTPP 竞争政策条款要求有较大差距。今后，中国尚需深化国有企业改革、加强反垄断合规性审查及公平竞争审查，使中国国有企业的商业行为与 CPTPP 竞争规则要求相一致。

（一）《反垄断法》等竞争法体系有待完善

中国已制定《反垄断法》（2007 年颁布，2008 年实施）、《反不正当竞争法》（2017 年修订，2018 年实施），其中《反垄断法》没有完全实现表面上竞争中立，存在规定过于笼统抽象、处罚力度难界定等问题，反垄断和反不正当竞争执法方面也有一些漏洞，未能真正做到对所有企业一视同仁。例如，CPTPP 竞争规则要求对所有企业一视同仁，且竞争主管机关不能有国籍等方面歧视性行为。中国《反垄断法》未对国有经营者提出豁免，缺失对中央企业重组反垄断审查机制，即中央企业并购重组并未向反垄断执法机构申报经营者集中审查，如南车和北车合并、南船和北船合并等案例都未考虑对市场竞争及消费者福利的负面影响，反垄断合规性审查并不充分。反垄断立法体系仍有待进一步完善，至少确保实现制度表层的“竞争中立”。

（二）竞争执法中尚未做到完全落实非歧视待遇和公平竞争审查

美欧等发达国家纷纷指责中国竞争审查仍存在对外资的歧视行为，既有在铁路、电信、电力、石油、航空等部分领域仍存在限制市场准入和竞争行为现象，也有公平竞争审查执法中不能真正落实非歧视待遇等问题。现实操作运行中，中国尚未完全实现监管、债务、税收、财政补贴、政府采购等方面的竞争中性，特别是国有企业在行政垄断、融资方面仍拥有潜在的“超额竞争优势”（东艳等，2021）。中国竞争主管机关或其他执法机构往往针对外资企业或国外反垄断执法机构已经裁决的案件进行追罚，鲜有对电信、电力、石油、铁路等行业垄断国企采取实质性的反对滥用市场支配地位举措，也难以有效地禁止变相起价垄断协议的行为，特别是地方淘汰过剩产能时面临纠结，时常因税收、就业等压力而对“僵尸企业”行使地方保护之实。有不少外企反映，在国家重大项目招标过程中，中标者多为国有企业，而鲜有外资企业，给外资企业的印象就是存在暗箱操作的不公平竞争。近年来，中国对平台类具有市场支配地位的经营者滥用市场支配地位行为做出重要惩罚，但无论是从排除竞争者排他性行为出发，还是从损害消费者福利的压榨性行为入手，即便反垄断执法部门能做到表面“竞争中立”，但因存在结构性市场准入限制和竞争执法不力或不透明等问题，也难以做到深层次的“竞争中立”。

（三）国有企业改革方向与竞争中立原则要求仍有较大差距

美欧等国家指责中国对国有企业赋予太多“特权”，使其享有不对等的竞争优势，而让很多外国企业长期处于劣势地位，同时持续关注非市场导向的做法、国有企业和补贴规则及处理公共机构和国有企业扭曲市场行为（张久琴，2019）。近年来，中国在加快推动国有企业公司制改革、混合所有制改革和国有资本运营体制改革，进一步完善企业法人治理结构，推动国有企业公平参与市场竞争等，消除政府赋予国有企业的某些“特权”，但国有企业在某些地方和领域享受各级政府的显性或隐性优惠政策，仍与 CPTPP 的禁止非商业援助原则^①有相抵触的地方。国有企业享受非商业援助不一定来自政府，可能来自国有企业之间、金融机构或者上下游企业之间的股权转让、融资优待和联合担保等援助行为。一些国有企业仍在接受政府及其支持的相关机构的担保、贷款优待，甚至补贴等特殊优惠待遇，而且并不被要求与民营企业相同的投资回报率（Lardy，2019）。国际规则对国有企业界定的范围呈逐步扩大趋势，不仅在股权结构上进行认定，还拓展到其决策行为。持续深化“放管服”改革和释放市场主体活力是中国全面深化改革开放的重要经验之一。2018 年国家部委负责人相继提出中国将考虑以“竞争中性”原则对待国有企业，即采取竞争中立政策，对内资企业和外资企业、国有企业和民营企业、大企业和小企业一视同仁，主要解决中国经济发展中存在的所有制结构性歧视问题。在此改革方向指引下，中国有待进一步深化国企改革和分类治理，明确界定国有企业商业活动范围，使其与非商业活动有清晰的分离，不断减少政府对国有企业的直接干预，使其遵照商业考虑进行决策行动，完全符合“竞争中立”原则要求，确保国有企业和外资企业、民营企业实现实质性的公平竞争。

（四）履行 CPTPP 的透明度或国有企业信息披露承诺要求难度较大

CPTPP 对透明度提出明确要求，既要履行竞争政策措施、国有企业名录等常规透明度要求，还规定只要其他缔约方提出请求，就需要对所请求的信息披露做出回应。RCEP 规则中提出信息披露的承诺义务，但更强调了信息保密的重要性，并把内部操作程序排除在外。按照 CPTPP 对国有企业透明度

^①CPTPP 认定的商业考虑原则是以私营企业为参照的，即相关行业或产业的私营企业在决策中通常考虑的价格、质量、运输、销售的条款或条件及其他因素，不仅要求在国内市场运营时遵照这一原则，在国际贸易或海外投资中也要遵循该项原则，同时这意味着政府不能对企业经营行为进行干预或施加任何政治任务要求。

要求，原则适用于货物贸易、服务贸易、投资等多个议题，可采取主动披露和应请求披露相结合的方式，每年要披露所有国有企业名录及指定垄断信息，还要应请求披露国有企业或指定垄断公司股权结构、投标权比例、在董事会中任职政府官员职务、年收入信息，以及所获得非商业援助的详细信息。目前，中国满足 CPTPP 对国有企业透明度要求尚存在一定困难，国资监管部门和国有企业对外信息披露具体内容及披露方式都未做出明确详细规定。除上市公司外，很多国有企业对外信息发布仍是采取定向报告方式而不是强制性的公开披露制。中国面向公众的信息通报义务制度还不健全，企业“报喜不报忧”的现象广泛存在，即便在履行通报义务时往往也是有选择通报，并未完全按照协定约定事项对外通报。鉴于中国现有国有企业数量较多，已进行公益类和商业类划分，但很多国有企业在从事涉及重大国防和社会民生业务，在实施军民融合发展中并未做到“军民分线”业务隔离，容易在补贴、政府采购等方面受到外界诘难。目前看，CPTPP 在减让表中未列入涉及透明度要求的不符措施，除门槛金额外，例外条款中未列出豁免透明度要求。中国要完全遵循 CPTPP 透明度要求，强化国有企业信息披露义务仍有较大困难。

三、对标 CPTPP 竞争规则完善中国竞争政策体系

CPTPP 竞争政策和国有企业章节条款虽提出更高标准要求，在强化公平竞争方面设置很多限制性约束，但并非只是针对中国，而是所有缔约国都必须遵守的责任义务。越南、马来西亚、文莱等 CPTPP 的缔约国均有国有企业存在，也需遵循国有企业相关高标准规则，可见拥有国有企业和履行 CPTPP 的规则并不冲突。中国既已提出申请加入 CPTPP，表明中国愿以更加开放建设性心态，在竞争政策和国有企业领域加快推进与高标准规则对接。维护公平竞争已成为中国全面深化改革开放和推动经济高质量发展的战略必需。“十四五”规划及后续政策制定和执行过程中，更加突出强调竞争政策的基础地位，即以竞争政策为主导，减少政府对生产要素等各类资源配置的干预，减少在竞争性领域以实施产业政策为名的直接投入，抑制政府对企业经营行为的直接干预，更不能对企业施加政治任务要求，保证土地、资金、技术、数据等生产要素资源配置有公开透明的标准、竞争性获取的程序以及商业化配置规则，尽量把政策性资源配置领域缩小在具有公共品属性的局部环节或领域，为不同所有制行业企业健康发展营造更加公平的竞争环境（徐林，2021）。把竞争政策置于更为基础性的位置，意味着要打破行政垄断，防止市场垄断，鼓励扩大竞争，强化公平竞争审查，加强竞争执法，强化知识产权保护，维护公平公正透明的市场秩序，营造各类所有制企业竞相发展的良好环境。申请加入 CPTPP 就要做好相应准备，借鉴 CPTPP 竞争政策和国有企业条款，加快实现国内“竞争中立”和国际“所有制中立”^①（陈德铭等，2014），鼓励和支持扩大竞争，促进全要素生产率提高，更加关注和维护公平竞争，确保市场竞争的有效性。

（一）加快完善竞争政策体系，强化竞争政策基础地位

与 CPTPP 的规则接轨，要以社会公共利益和社会福利为基本出发点，以公平竞争理念为指导，加快建立与国际接轨的“竞争中立”政策体系。鼓励和扩大竞争意味着反垄断。打破行政垄断，主要是限制政府支持的企业或国有企业滥用行政权力排除和限制竞争。要逐步构建公平竞争投诉机制，建立

^①在一国国内，国有企业商业化运营部分与其他企业平等竞争，国有企业成为真正的市场竞争主体；国际上有关贸易、投资规则不以所有制作为区分标准，不歧视国有资本（参见陈德铭等：《经济危及与规则重构》，商务印书馆，2014 年 5 月版，第 503 ~ 504 页）。

对行政垄断行为的特别诉讼制度，谨防“竞争中立”规则被滥用。进一步鼓励和支持扩大竞争，要求各级政府及其支持企业均能遵循《反垄断法》等法规约束，在市场经济发展中做公平竞争市场的参与者和国内竞争规范的实践者。对照 CPTPP 竞争政策规则要求，要加快推动《反垄断法》修订，尽快公布垄断协议豁免制度、宽大制度，滥用知识产权的反垄断规制制度及对经营者垄断行为处罚制度等指南，进一步明确对垄断行为的判罚及执行标准。健全产权执法司法保护制度，深入推进公平竞争审查和反不正当竞争制度建设，对妨碍公平竞争的规章制度进行修订，提高市场经济规则的透明度并规范执行。加快推动完善平台企业垄断认定，加强平台经济、共享经济等新业态领域反垄断和反不正当竞争规制等行动，及时出台平台经济领域反垄断指南、网络交易监督管理办法，完善反垄断执法实施细则和反垄断调查程序。调整《禁止垄断协议暂行规定》中有关作为调查对象的当事人协助开展调查时必须提交书面确认并提交相关材料的规定，完全认可口头报告。CPTPP 严格约束国有企业非商业援助行为的规则，打破了 WTO《补贴与反补贴措施协议》（SCM 协议）关于国有企业必须符合“公共机构”定义的前提条件，而中国现有法律制度缺乏对国有企业的明确界定（国资委对国有企业的认定仅从出资身份上做出认定，并未从其商业行为上做出认定），会使中国企业开展国际业务面临身份认定风险。中国应加快完善国有企业垄断认定、非商业援助界定、消费者权益保护等方面规则，健全海外合规支持服务体系，加强中国企业特别是国有企业海外反垄断合规制度建设，使其“走出去”时及时预见和管控合规风险。

（二）严格落实公平竞争审查，营造公平竞争市场环境

强化公平竞争意味着反不正当竞争。强化竞争执法机构并实现执法常态化。健全外资准入负面清单管理制度，全面实施市场准入负面清单制度，加快改革生产许可制度，健全破产清算制度，确保在市场准入、市场竞争和产权保护等领域对所有企业公平对待，减少基于国籍或所有制性质的歧视行为。深入推进“放管服”改革，持续改善营商环境，特别是营造公平有序的市场竞争环境，加快推进要素市场化配置体制机制改革，创造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境。健全以公平为原则的产权保护制度，建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，加强企业商业秘密保护等。深入推动事前公平竞争审查，制止政府对市场竞争的不良干扰，对各级政府出台的政策文件开展实质性竞争审查。着力加大行政垄断的审查力度，查处滥用行政权力排除限制竞争的案件。加强企业并购审查、垄断协议、滥用市场支配地位等执法力度，保障竞争政策有效实施（郑文通、王雪佳，2020）。明确经营者集中免除申报义务的条件和范围，提高经营者集中审查透明性。加快修改相应法律或出台具体可预见性操作指南，进一步明确审批依据、附条件批准时依据规定、市场范围划定方法等经营者集中审查标准，尤其是“保持业务或资产独立性”这一限制条件的附加与解除的相关标准（中国日本商会，2021）。对欺诈或欺骗等商业活动严格依法执法，竞争执法中做到程序公正。加强消费者权益保护，强化竞争立法及执法对消费者权益的保障作用，探索建立集体诉讼制度，避免侵害消费者利益和形成新的市场不公平，强化竞争立法及执法对消费者权益的保障作用。强化市场主体契约精神，完善失信约束机制和信用修复管理制度，加强信用监管和联合惩戒对象名单管理，依法采取对合同违约惩戒措施，有效治理恶意拖欠账款和逃废债行为。

（三）深化国有企业分类改革，进一步鼓励扩大市场竞争

CPTPP 直接将国有企业非商业援助与补贴纪律结合起来，并且扩大和加强了非商业援助的范围和监管力度，借此可对他国国有企业发起反补贴调查等国内贸易救济措施。为了对接并符合这一规定要求，中国国有企业分类改革要以存量改革为主，综合考虑资源配置效率、战略重要敏感性、社会资本

进入意愿、公共社会属性、自然垄断属性、公平竞争的充分性、国际规则约束等多方面因素，进一步制定详细可操作性的国有经济和国有企业布局调整标准，深化垄断行业竞争性环节改革，进一步放宽垄断行业市场准入限制，或分拆垄断行业内现有国有企业，把国有企业竞争性环节和竞争性业务推向市场，鼓励更多民营企业、外资企业和其他市场主体进入竞争性行业，对民营企业实施非歧视的市场准入开放，在垄断行业内创造“新”的竞争，即实施结构性改革“创造”新的市场竞争结构。在垄断行业外“创造”新的市场竞争，要以增量改革为主，尽量减少国有企业在竞争市场的商业存在，保持国有资本的有效参与，培育发展新兴行业的新势力。在新兴行业内强化并实施符合 CPTPP 的高标准竞争政策，严格公平竞争执法，鼓励新行业、新势力对传统行业的渗透，适度开展混合所有制改革，在此基础上导入所有制“竞争中立”规则，逐步打破垄断行业的路径依赖。具体做法是，在把国有企业划分商业一类、商业二类和公益类的基础上，对国有企业开展分类治理，进一步放宽在电网、电信、铁路、石油、天然气等重点行业和领域市场准入限制，全面放开竞争性业务或分拆垄断行业，只保留网络环节自然垄断性业务，使其逐步从竞争二类转为公益类企业。对公益类国有企业，明确其提供公共服务中的特殊保障义务，遵照 CPTPP 透明度义务处理其接受非商业援助的例外豁免。对具有双重任务属性特定功能性企业，将其承担的公共属性和商业行为进行责任分离，分别进行预算和核算，仅对满足公共需求的非商业活动成本给予补偿，使其符合 CPTPP 商业考虑和非商业援助要求。鼓励国有企业不断完善企业治理结构，参照国际通行的现代企业治理结构，完善并明晰出资人、董事会、管理层之间关系，党委与董事会、管理层之间领导和被领导关系，协调国有资产管理监督和企业独立自主经营关系，增强企业内部激励机制的完备性和有效性，使其公平公正地非歧视地参与市场竞争。

（四）强化竞争执法透明度义务，保障申诉人的合法权益

对标 CPTPP 要求，推动竞争政策制定和执行的透明公开，使产业政策经得起公平竞争合规性审查，建立更加透明和更高质量的国有企业信息披露机制，对中央企业或地方国有企业重组进行实质意义上的反垄断审查。可由国家反垄断局等部委牵头，成立专门的公平竞争委员会，主持公平竞争审查、投诉及惩罚程序和机制建设等。增强竞争执法中的程序公正，并为当事人提供合理的机会进行抗辩。在执法过程中，适当延长陈述、申辩时限，以便给外资企业翻译后了解的机会，真正保护当事人陈述与申辩的权利。鉴于竞争法规属于国内法律，如出现涉外公平竞争监管执法问题，尚需参照缔约磋商确立的争端磋商解决机制，开展相关反垄断和反不正当竞争纠纷仲裁等处理工作。

（五）多策并举开展竞争政策国际协调，争取具体规则议定主动权

近年来，世界上已发生多起高科技信息通讯技术（ICT）企业滥用其市场主导地位的案件，面临跨国公司兼并涉及多个司法管辖区同时审查问题，也涉及知识产权机构及施政范围对市场竞争影响和国有企业的市场作用等争议。为应对贸易和保护主义、规制跨国垄断行为、处理好鼓励创新和保护竞争的关系，需要加强有关竞争政策国际协调合作，尤其解决反垄断执法的管辖权问题（吴振国，2017）。在中国反垄断实践中已发生许多跨国并购、垄断协议或滥用行为以及行政垄断等案件。例如，跨国企业考虑国际并购重组时，尚需获得多个国家反垄断审查，如拜耳收购孟山都案、高通公司收购恩智浦半导体公司股权案、陶氏化学与杜邦合并案等既需要美国和欧盟的反垄断审查，也需中国等重要市场的反垄断审查（李青等，2020）。涉及跨国企业的竞争执法监督更要加强国际合作，否则国内竞争政策也难以得到有效实施。当国内竞争政策与国际规则约束有一定分歧时，需依靠先期约定的规则开展国际协调。深化竞争政策国际合作，既要积极反映中国内发展诉求，也要引导国内相关规则改进，使其与 CPTPP 有关竞争政策规则要求相协调。CPTPP 竞争政策规定，在适用国内竞争政策情况

下，需共同商定国内竞争政策适用范围及发挥的效能，也包括进一步就具体事项再行磋商（第 16.8 条）。充分利用这一条款，中国积极推进竞争政策相关国际合作协商，以争取更多具体规则议定权。例如，借用 CPTPP 中竞争执法的争端解决机制尚未定型，可就此开展国际规则制定和修订方面的合作，就防范商业贿赂、国家安全审查等议题制定更加明确的实施细则，完善更符合发展中国家利益特别是中国竞争政策诉求的国际规则。在推进所有制中立、监管中立等方面，鼓励相关部门着实提升国际谈判能力，围绕竞争政策开展双边、区域、多边磋商协调，促使竞争政策和国有企业规则符合国际普适性，使其既能照顾发达经济体竞争规则诉求，还能反映发展中国家规则规制诉求，通过不同层面规则协商，使其更能体现包容、公平和基于发展权的国际通行竞争政策或规范国有企业行为的规则制度。

参考文献：

1. 陈德铭等：《经济危及与规则重构》，商务印书馆，2014 年。
2. 邓亚辉：《TPP 国企条款对我国企业的影响及对策》，《当代经济》，2016 年第 16 期。
3. 东艳、徐奇渊等著：《直面中美贸易冲突》，中国社会科学出版社，2021 年。
4. 顾敏康、孟琪：《TPP 国企条款对我国国企的影响及对策》，《中国政法大学学报》，2014 年第 6 期。
5. 韩立余：《TPP 国有企业规则及其影响》，《国家行政学院学报》，2016 年第 1 期。
6. 蒋奋、周威：《CPTPP 对国有企业的补贴规制与中国因应》，《浙江大学学报》（人文社会科学版），2021 年第 6 期。
7. 李玫：《CPTPP 中竞争政策规则及其对我国的借鉴研究》，江西财经大学硕士学位论文，2018 年。
8. 李青主编：《中国反垄断十二年：回顾与展望》，中信出版社，2020 年。
9. 秦佳萌、李红：《CPTPP 国有企业规则介绍与评析》，《国际工程与劳务》，2021 年第 5 期。
10. 商务部国际贸易经济合作研究院编译：《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）》，商务部国际贸易经济合作研究院网站，2019 年 8 月 30 日。
11. 沈铭辉：《“竞争中立”视角下的 TPP 国有企业条款分析》，《国际经济合作》，2015 年第 7 期。
12. 王先林：《国际贸易协定谈判中的竞争政策问题——以 WTO 和 TPP 谈判为例》，《竞争政策研究》，2015 年第 1 期。
13. 吴振国：《加强竞争政策国际协调 共同维护市场公平竞争》，《竞争政策研究》，2017 年第 5 期。
14. 熊月圆：《“竞争中立”视阈下的 TPP 国企规则评析》，《金融发展研究》，2016 年第 9 期。
15. 徐林：《从加入 WTO 到加入 CPTPP：中国产业政策的未来》，《比较》，2021 年第 116 辑。
16. 张久琴：《竞争政策与竞争中立规则的演变及中国对策》，《国际贸易》，2019 年第 10 期。
17. 郑文通、王雪佳：《中国竞争政策与结构性改革》，《比较》，2020 年第 5 辑。
18. 中国日本商会：《中国经济与日本企业 2020 年白皮书》，2020 年 9 月 16 日。
19. 钟立国：《从 NAFTA 到 TPP：自由贸易协定竞争政策议题的晚近发展及其对中国的启示》，《武大国际法评论》，2017 年第 6 期。
20. Francois – Charles Laprévote, Sven Frisch, and Burcu Can. Competition Policy within the Context of Free Trade Agreements, International Centre for Trade and Sustainable Development the E15 Group on Competition Policy and the Trade System, September 2015.
21. Nicholas R. Lardy. Achieving Competitive Neutrality in China, October 2019.
22. OECD. Competition Provisions in Regional Trade Agreements. OECD Trade Policy Working Paper No. 31. COM/DAF/TD (2005) 3/FINAL, 2006.

责任编辑：李蕊

我国外商投资政策与 CPTPP 投资规则的比较及对接建议

孙晓涛

摘要：投资章节是自由贸易协定文本的重要组成部分，CPTPP 投资章节继承了美国主导的 TPP 的高标准投资规则，投资的自由化要求和投资者保护程度都很高。目前，我国外商投资政策与 CPTPP 投资章节规则相较，差距主要体现在两个方面：以负面清单为代表的行业开放力度；以投资者—国家间争端解决为代表的投资者保护。同时，土地征收、国有企业、投资定义等条款也需要引起重视。另外，我国外商投资领域的安全保障还存在欠缺之处，包括外资安全审查经验不足，部分重点行业安全保障不足，外资市场准入的行业法规不完善等。目前，我国已经正式提出申请加入 CPTPP，接下来要通过制度型开放对接 CPTPP 投资规则，进一步扩大市场准入，建立对标 CPTPP 的负面清单体系，协调好投资者—国家间争端解决机制条款，完善事中事后监管体系，通过加强自身能力建设，提升 CPTPP 谈判主动性。

关键词：投资规则 CPTPP 自由贸易协定 制度型开放

作者简介：孙晓涛，中国国际经济交流中心宏观经济研究部副研究员。

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）是 2017 年 1 月美国正式退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）之后，日本、加拿大、澳大利亚、智利、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南、墨西哥和秘鲁等 11 个国家重新签署的自由贸易协定。2018 年 12 月 30 日，CPTPP 正式生效。2021 年 9 月，我国正式提出申请加入 CPTPP。作为自由贸易协定的传统组成部分，投资规则是缔约方就投资便利、投资安全、投资者利益保护等议题达成的一系列条款，CPTPP 专门设置了第 9 章“投资”。我国自 2002 年与东盟签署第一个自由贸易协定以来，已经达成了 19 个自由贸易协定，并在 2022 年初生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）中首次采取负面清单模式安排投资章节。但从目前情况来看，我国与 CPTPP 投资章节规则还存在一定差距。

一、文献综述

投资规则一直是双多边经贸规则研究的重点领域之一，现有主要研究包括：一是对投资规则发展历程及特点的分析。例如，李思奇和杨玉瑶（2021）梳理了我国对外签订投资规则的发展历程、法律框架、核心条款等，认为后疫情时代我国应对标国际高标准投资规则，实现投资规则升级。再如，聂平香（2014）分析了国际投资规则的演变，将其分为欧式双边投资协定为代表，美式双边投资协定为

代表,以及 2008 年全球金融危机之后的新发展三个阶段。二是对投资规则重点条款的分析。例如,张晓楠和李振宁(2019)从国际法、国内法等不同角度,对“负面清单”制度进行了较为详细的辨析,认为国际规则层面的“负面清单”制度可以为国内规则层面的“负面清单”制度设计和理念提供借鉴。“负面清单”内规定的限制措施应有相应的法律法规依据。再如,聂平香和戴丽华(2014)探讨了美国负面清单管理模式,并总结了包括完善国内法律体系,尤其是服务业法律法规,增加特别管理措施的可操作性和透明度,以及大量减少特别管理措施等我国可以借鉴的经验。

TPP 和 CPTPP 是近年来的研究热点,其中涉及投资规则的研究主要包括:许培源和刘雅芳(2017)分析了 TPP 投资规则与我国签署的自贸协定之间的差异,TPP 投资规则对我国的冲击,并提出为缓解 TPP 投资规则带来的冲击和影响,在加大国内投资改革力度的同时,还应在条件相对成熟的自贸区内,如中韩、中澳以及中国—东盟自贸区,着手实施“准入前国民待遇+负面清单”的投资管理制度以及积极探索和尝试与投资相关的新规则,并以此为契机参与国际投资规则的制定。王芳(2018)认为,CPTPP 投资规则对我国未来外资政策制定与完善的启示主要包括:积极参与和推动双边或多边高标准投资协定或自由贸易协定的谈判;切实推动国有企业改革;加快研究和推动外资政策和其他相关政策的立法;科学制定中国的外商投资负面清单。白洁和苏庆义(2019)基于文本分析的视角,对包括投资规则在内的 CPTPP 与 TPP 的文本全文进行了对比和解读,并从经济层面、战略层面和规则层面分析了 CPTPP 对世界和我国经济产生的影响,提出了积极完善国内相关规则制定、尽早实现与 CPTPP 规则的对接等政策建议。

我国已经正式提出申请加入 CPTPP,未来将进入谈判等具体环节,相关的研究工作也需要进一步下沉。本文的研究以前述研究为基础和参考,主要聚焦我国如何从政策层面对接 CPTPP 投资规则条款。

二、CPTPP 投资章节的主要内容与规则特点

从 20 世纪 80 年代开始,美国积极推动提高投资规则标准,1992 年签署的《北美自由贸易协定》(NAFTA)就包含了准入前国民待遇、高水平投资者保护等条款。2008 年全球金融危机之后,美国投资规则标准进一步提高,TPP 中的投资规则就是典型代表,后来的 CPTPP 则继承了 TPP 投资规则的高标准。CPTPP 投资规则主要集中在协定第 9 章“投资”中,与 TPP 的投资章节相比,继承了绝大部分条款,仅修改了 5 款,删除了 1 个附件和 10 个注脚,总体上充分保留 TPP 投资章节规则的原有特点。具体来看,CPTPP 投资章节大体上可以分为四个部分。

第一部分是投资章节正文主体。CPTPP 第 9 章 A 节是投资规则的主体部分,共 17 条 54 款,主要包括定义、范围、与其他章的关系、国民待遇、最惠国待遇、最低标准待遇、征收和补偿、转移、业绩要求、高级管理人员和董事会、不符措施、代位、拒绝给予利益等条款。在美国的引领和推动下,目前全球自由贸易协定的投资条款大体遵循统一模板,范本为美国 2012 年《双边投资协定范本》,在此基础上根据需要进行修改。

第二部分是投资者—国家间争端解决。投资者—国家间争端解决机制是当前国际投资规则改革的竞争焦点,美国 2012 年《双边投资协定范本》专门为此设置一节。TPP 协定延续了这一模式,将其作为第 9 章 B 节,包括 13 条 67 款。CPTPP 对 TPP 的修改主要集中于此,共修改了 5 款、1 个附件、3 个注脚,总体上仍然保留了 TPP 大部分内容。CPTPP 第 9 章 B 节共有 13 条 64 款,具体包括磋商和谈判、提交仲裁请求、仲裁员选择、仲裁程序的透明度、准据法、裁决等条款。CPTPP 投资者—国家间

争端解决条款主要体现了美国一直主张的仲裁模式和双边原则，强调加强对投资者的保护。

第三部分是投资章节附件。CPTPP 第 9 章“投资”共有 11 个附件，其中 7 个附件是国别例外，3 个附件是现有投资规则模板中通常包括的习惯国际法、征收和文件送达。较为特别的是附件 9 - G “公债”，它明确了缔约方发行的债务（也就是政府债务）的违约行为，在投资者—国家间争端解决仲裁中具有一定豁免权。

第四部分是各缔约方减让表。CPTPP 第 9 章第 12 条是不符措施条款，该条款涉及 CPTPP 文本的 2 个附件，即附件 I “不可变不符措施”和附件 II “可变不符措施”，列出了各国投资领域不符措施承诺表，也就是通常所说的“负面清单”。负面清单用于列出缔约方的例外条款，是“准入前国民待遇 + 负面清单”外资管理模式的核心。

CPTPP 是目前投资领域高标准国际规则的典型代表，其高标准主要体现在以下三个方面：一是覆盖领域广。CPTPP 不仅包括传统自贸协定投资规则涉及的领域，还在投资者—国家间争端解决等新议题上有大幅进展。CPTPP 对投资的定义，其覆盖范围不仅包括传统的企业、股权、建设项目，还包括金融资产、特许权、租赁、抵押、知识产权等。二是投资自由化程度高。CPTPP 全部缔约国都采用了投资与跨境服务贸易一张负面清单形式，我国在 RCEP 中仅非服务业投资采用负面清单，服务业投资和跨境服务贸易都为正面清单。CPTPP 禁止业绩要求条款涉及内容更多，特别是将传统领域禁止业绩要求项目推广至服务、技术等新领域，还强调东道国不得对外资施加或强制执行相关要求，也不得强制要求外资作出相关承诺或保证。三是投资者保护程度高。CPTPP 成功将投资者—国家间争端解决程序引入多国协议，推行争端解决程序标准化，加强投资者利益保护。支持投资者可以先在本国发起起诉，不满意后再申请国际仲裁，对仲裁机构和规则也有更多选择。

三、我国外商投资政策与 CPTPP 投资规则的比较

近年来，我国外商投资管理体制改革不断走向深入。2013 年，我国同意以负面清单模式为基础与美国进行双边投资协定谈判，并在自由贸易试验区率先试点外商投资负面清单管理模式。随后，负面清单管理模式逐步推广到全国，并逐年压缩清单范围，外商投资行业限制不断放宽。与此同时，我国还推动外商企业管理和外商投资项目管理减少审批及核准，扩大备案。2019 年，我国出台《外商投资法》和《外商投资法实施条例》，标志着与负面清单管理模式相适应的外资管理体制不断完善。我国所进行的改革为未来参与 CPTPP 谈判创造了有利条件。投资章节是自贸协定的传统章节，CPTPP 的投资章节正文条款与我国签署的 RCEP 等自贸协定中的相关内容差别不大。目前，我国与 CPTPP 投资规则相较，主要存在两点差距：一是在以负面清单为代表的行业开放力度，二是以投资者—国家间争端解决为代表的投资者保护。

（一）我国投资规则负面清单项目偏多、限制措施偏严

投资章节的“准入负面清单”类似于货物贸易章节的“关税承诺表”，是缔约方争取权益的主要渠道，也是谈判博弈的焦点和各方分歧最大、最难达成一致的文本。近年来，自贸协定缔约国积极推动压缩负面清单长度，放松措施限制程度，加大行业开放力度，达成高标准自贸协定，其中高标准的投资规则是重要组成部分。我国的准入负面清单与美国、日本等国家仍存在较大差距，目前还无法达到 CPTPP 成员国的期望，是我国未来参与 CPTPP 谈判的最主要难点之一。

从清单长度来看，我国发布的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》共有 31

项，包括农业 4 项、第二产业 4 项、服务业 23 项。我国进行自贸协定谈判时，会以最新发布的国内法层面的负面清单为基础，再添加必要项目。与美国、日本等国家相比，我国负面清单在农业、法律事务、医疗、社会调查、互联网信息服务、文化新闻出版等领域差距较大。这些都是外资迫切希望进入我国市场的领域，在未来 CPTPP 谈判中将成为对手要价的重点。

从措施限制程度看，我国限制措施均为禁止投资或合资要求，负面清单 31 项措施中，前者 21 项，后者 10 项，这类限制措施属于硬约束，政策回旋余地较小，谈判对手的接受度不高。对比来看，美国、日本等国家的表述更加灵活，包括针对外资的特别许可、要求外资母国对等开放、要求外资注册为特定类型的企业等。我国负面清单限制措施偏严的原因是，我国行业主管部门法律制度不是特别强调外资管理，普遍做法是在文件附则章节加入类似“外商投资行为，法律、行政法规另有规定的，从其规定”等托底条款，将外资准入管理权限更多交给外资主管部门。这种处理方式不仅影响对外自贸协定谈判，也造成我国目前外资准入进一步放开难以推进，更导致某些行业强制放开后缺少后续开放安全保障的跟进。

（二）我国尚未实现投资与跨境服务贸易一张清单

CPTPP 11 个缔约国都采用了投资与跨境服务贸易一张负面清单的形式，与之相比，我国在 RCEP 中仅对非服务业投资以负面清单形式作出承诺，《中欧全面投资协定》（EU - China Comprehensive Agreement on Investment，以下称为“中欧 CAI”）的标准有所提高，但也仅对服务业和非服务业投资以负面清单形式作出承诺，跨境服务贸易模式仍然通过正面清单作出承诺。从国内改革来看，2018 年 10 月，上海市人民政府印发了《中国（上海）自由贸易试验区跨境服务贸易负面清单管理模式实施办法》以及《中国（上海）自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2018 年）》，但之后没有再更新。2021 年 7 月 23 日，商务部正式发布《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》，这是我国国家层面跨境服务贸易第一张负面清单。未来，跨境服务贸易负面清单还计划向所有自贸试验区和全国进行推广。

实现投资与跨境服务贸易一张清单并非是投资负面清单与跨境服务贸易负面清单的简单加总，而是要通过深化外资管理制度的改革来完成。我国目前的外资管理模式是以外资管理部门的外资准入管理为主，行业主管部门的作用还未能得到充分发挥。当我国实现投资与跨境服务贸易一张清单后，禁止准入、股比限制、高管要求等硬约束将减少，当地存在的要求也将受到限制，非商业存在类不符措施将增加。此时，行业主管部门的重要性将会提升，外资监管职能将会增加，而传统上负责外资准入管理的外资管理部门，具体监管职能将会弱化，更多转向部门协调、信息收集、外资服务等方面。

（三）投资者—国家间争端解决机制改革方向存在分歧

投资者—国家间争端解决机制赋予投资者单项启动，直接对东道国提起仲裁的权力，是保护投资者利益的有力武器。根据 1965 年签署的《华盛顿公约》，世界银行成立了国际投资争端解决中心（ICSID），投资者—国家间争端解决机制成为被广泛接受的投资仲裁方式。目前，这种运行了 50 多年的投资仲裁方式已经无法适应跨境投资的发展和国际经贸规则的变化，承受着越来越多的质疑和批评。投资者—国家间争端解决机制改革迫在眉睫，但改革方向存在较大争议，主要经济体各有主张：欧盟主张多边投资法院方式；美国主张保持当前国际投资仲裁双边特点，加强投资者权利保障；我国等发展中国家主张延续投资仲裁方式，建立类似世界贸易组织（WTO）的上诉机制，解决仲裁庭一裁终局问题。对比来看，我国和欧盟主张多边主义和避免仲裁庭一裁终局，美国坚持双边和传统仲裁模式；我国和美国主张保留和改革投资仲裁方式，欧盟主张废除投资仲裁方式，改为司法方式。

当前，投资者—国家间争端解决机制改革已经成为国际投资规则的竞争焦点，主要经济体各有主张，处于胶着状态。我国在 RCEP 和中欧 CAI 等协定上都暂时搁置相关谈判。《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(TTIP) 谈判时，欧盟曾明确拒绝引入投资者—国家间争端解决机制。TPP 谈判时，澳大利亚等国家也曾明确反对引入投资者—国家间争端解决机制。因此，投资者—国家间争端解决机制引入多国协定，这本身就是 TPP 的巨大成功，增强了美国在投资者—国家间争端解决机制改革领域的话语权。未来，我国如果全盘接受 CPTPP 投资者—国家间争端解决机制条款，那么在后续投资者—国家间争端解决机制改革问题上将会处于被动。

CPTPP 投资者—国家间争端解决机制的主基调是向投资者倾斜，具体来看，比较重要的是以下几点：一是对仲裁庭一裁终局问题完全没有涉及。一裁终局被认为是目前投资者—国家间争端解决机制的主要缺陷，包括我国在内的广大发展中国家希望建立上诉机制。二是投资者在东道国国内使用行政或司法手段后，仍可以申请国际投资仲裁（请见 CPTPP 第 9.20 条和 9.21 条）。这对东道国司法权威构成严重挑战，使外资获得了超国民待遇。三是仲裁机构和规则有多种选择。按照 CPTPP 第 9.19 条第 4 款的规定，除了 ICSID 公约、ICSID 仲裁程序规则、ICSID 附加便利规则、联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）仲裁规则之外，还可以选用任何其他仲裁机构和仲裁规则。四是将投资者—国家间争端解决与国家间争端解决挂钩。CPTPP 第 9.29 条第 11 款规定，如果被申请人没有履行国际投资仲裁裁决，申请人所属缔约国可以根据 CPTPP 第 28 章“争端解决”的有关条款，寻求设立专家组和起草初步报告。

从我国的实践来看，1993 年加入《华盛顿公约》时，仅就征收和国有化补偿引发的争议，接受 ICISD 仲裁管辖；随后，2000 年左右签署的双边投资协定才逐渐承认更多的 ICISD 仲裁管辖权。随着我国对外投资规模的不断扩大，面临着资本输出和资本输入双重身份，出现了有效维护我国海外投资者利益需求，但是从总体上看，我国与美欧日等发达国家相比，还存在明显不同。尤其是近年来投资者—国家间争端解决的关注领域从征收或国有化扩展到包括人权、环境、法治等议题的公共政策，我国需要在国内维护国家利益和在海外维护“走出去”企业利益之间做好平衡。CPTPP 的投资者—国家间争端解决条款具有鲜明的投资者保护倾向，对我国是一个不可忽视的挑战：外资有权在国际层面对我国法律法规提出挑战，形成了超国民待遇；国际投资仲裁机构根植于发达国家法律文化，我国应诉面临明显弱势，同时国际投资仲裁还存在固有的缺乏透明度和程序公正性等问题；国际投资仲裁目前坚持仲裁庭一裁终局，我国面临着缺少进一步救济渠道问题。

（四）我国在土地征收、国有企业、投资定义等条款与 CPTPP 投资规则存在差距

虽然 CPTPP、RCEP、中欧 CAI 等的投资章节正文主体部分条款都基于同一模板，但在具体表述上还是体现出缔约国的意图。对照我国已经签署的自由贸易协定，CPTPP 一些条款需要引起重视。

一是土地征收补偿市场化定价。CPTPP 第 9.8 条“征收和补偿”中的第 2 款明确，补偿应等同于征收之日被征收投资的公平市场价值。这一表述是投资规则模板常用表述，本身并无不可，但对于我国则存在土地征收补偿中市场化定价问题。我国土地归国家或农民集体所有，企业仅有使用权，土地征收补偿价格由地方政府确定补偿标准决定，而非市场化定价。在我国已经签署的 RCEP 等自贸协定中都强调，任何与土地相关的征收措施应当由实行征收的缔约国现行的法律和法规界定，我国加入 CPTPP 时也需要在土地征收问题上寻求例外。

二是对国有企业行为的更多限制。传统自贸协定投资章节的义务仅针对政府部门，CPTPP 对此进行了扩充。CPTPP 第 9.2 条第 2 款规定缔约方履行义务的部门，不仅包括“缔约方的中央、地区或地

方政府或主管机关”，还增加了“授权行使任何政府权力的任何人，包括国有企业或任何其他机构”。同时，该条款下还包括一个注脚，“根据缔约方法律授予的政府职权包括通过立法授权或通过政府命令、指令或其他方式转移或授权行使的政府职权”。整体来看，这一条款指向国有企业意图明显，并通过托底表述将政府转授权的形式和范围过度放大，据此国有企业的采购、联合投资项目、工程委托等都可能受投资章节条款约束。

三是投资涵盖范围的扩大。CPTPP 第 9.1 条“定义”给出的投资定义非常宽泛，不仅包括企业、股权、建设项目，还包括金融资产、特许权、租赁、抵押、知识产权等。2019 年 3 月，我国出台《外商投资法》，这是我国外商投资领域的基础性法律，对投资定义为：外国自然人、企业等直接或者间接在中国境内进行的投资活动，包括设立企业、取得股权或财产份额等权益、投资新建项目等情形，以及其他投资的兜底条款。具体来看，我国采用列举加兜底的定义模式，列举的 3 项分别为单独投资、合资、再投资等 3 种形式，均为外商直接投资，是我国目前外资管理服务实践中广泛认可的形式，比较明显地体现出对“外资三法”的传承。虽然条文中提到了间接投资，但没有具体列举，2019 年 12 月出台的《外商投资法实施条例》也没有具体细化。与 CPTPP 中的投资定义相比，我国国内法体系中关于投资的定义范围明显偏窄。

目前，我国外资法律体系覆盖范围明显小于对外签署的经贸协定，需要引起重视。我国外资以前主要以绿地投资、利润再投资等方式为主，国内法中投资定义能够覆盖住。随着我国开放水平不断提升，来华外资形式更加多样化，会面临越来越多符合我国对外承诺的外资，面临国内无法可依的尴尬。一方面，不利于外资权利的保护。投资的定义是我国外资法律法规适用性的先决条件，是确定在华外商投资身份的基础。无法确定身份的外资，包括外商投资企业投诉工作机制等将难以发挥作用，随之而来可能引起国际层面投资争议解决上管辖权的问题。另一方面，无法确定外资身份也不利于我国外资管理工作，包括外资准入、投资项目核准、外资信息报送、外资统计等方面。

四、我国在外资开放安全方面存在的不足之处

扩大对外开放要以开放安全为前提。对接 CPTPP 投资规则，不仅要对接如何放的问题，也要对接如何管的问题。在外商投资领域的国内安全保障方面，与具有几十年相关经验的发达国家相比，我国的经验还不足。

（一）我国外资安全审查经验不足

根本安全（Essential Security）是一个托底条款，是美国双边投资协定 2012 年模板的标配，TPP 将其写入了第 29 章“例外和总则”中的第 29.2 条“安全例外”，CPTPP 继承了 TPP 这一条款。该条款明确，东道国为了基本安全利益，可以采取与其他条款相冲突的行为，也就是在此种情况下可以不遵守其他条款。美国充分利用根本安全条款，建立了严密的外商投资监管与审查体系，保证外商投资既要服务本国经济，又不能对国家安全构成威胁。美国 2018 年出台了《外国投资风险评估现代化法案》（FIRRMA），给予美国外国投资委员会（CFIUS）更大的管辖权，这是 CFIUS 自 1988 年成立以来的第三次重大改革。我国 2019 年出台的《外商投资法》明确建立外商投资安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的外商投资进行安全审查，2020 年 12 月，国家发展改革委和商务部联合发布《外商投资安全审查办法》。我国外商投资安全审查制度虽然在不断完善，但实施时间不长，还需要一个经验积累过程，与美国几十年的经验相比，还存在较大差距。

（二）我国部分重点行业安全保障不足

世界各国都或多或少存在保护本国特定行业的需要，外资准入负面清单就是各国争取利益的主要方式。从中美日三国外资准入负面清单主要领域对比来看，制造业等资金技术密集型行业限制较少，农业、采矿业等资源投入型行业，以及与社会生活和公共安全关系密切行业限制较多。我国虽然在文化、法律事务、社会调查、互联网信息服务、基因技术等领域限制较多，但在制造业、农业、采矿、能源、运输等领域与美日差距并不大，特别是采矿、运输等领域比美国和日本的限制更少。以采矿业为例，我国负面清单的限制主要集中在稀土矿、放射性矿产和钨矿，范围偏窄。美国和日本的负面清单针对所有采矿权，限制范围很宽，美国要求当地存在和对等开放，日本要求当地存在和特殊审批。另外，日本负面清单中明确要求航天、军工、炸药制造、药品生产、电力、燃气等领域需要特殊审批，而我国负面清单没有包括这些领域。

（三）我国外资市场准入的行业法规还不完善

发达国家很多行业和领域有透明度高、精心设计的法律法规，表面上开放水平较高，实际上会受到很多限制。以美国电信行业为例，《美国通讯法》第 214 节规定，在美国新建通信线路需要申请许可，被称为“214 牌照”。美国联邦通信委员会（FCC）是审核机构，如果外资直接持股超过 5%，或间接持股超过 25%，FCC 将移交电信小组（Team Telecom）提出意见。电信小组由美国联邦调查局、司法部、国防部、国土安全部的代表组成，具有实质上的决定权，但其并非一个法律机构，没有审批权，履行职责不受任何法律约束，也没有制定正式法规和公开流程。因此，美国电信行业审批具有非常大的自由裁量权。例如，2021 年 10 月 26 日，美国联邦通信委员会以国家安全考虑为由，投票决定吊销中国电信美洲子公司在美国的 214 牌照。再如，中国移动 2011 年 9 月 1 日申请 214 牌照，FCC 将申请转至电信小组后拖延至今，电信小组没有给出审查期限，也没有就审查未完成给出原因。在此期间，仍然有其他国家企业获批 214 牌照。与之相比，我国外资市场准入的行业法规还不完善，外资准入管理更多依赖外资主管部门的行业准入限制，行业主管部门的作用没有得到充分发挥。

五、我国对接 CPTPP 投资规则的政策建议

我国目前正式提出申请加入 CPTPP，接下来将面临具体对外谈判工作，这就需要国内改革的跟进和配合。未来，我国要以加入 CPTPP 为契机，通过制度型开放对接国际高标准经贸规则，通过改革加强自身能力建设，提升谈判主动性。

（一）进一步扩大外资市场准入

进一步压减外资准入负面清单，是我国参与 CPTPP 谈判的重要准备工作。我国未来的行业开放要坚持分类、分步原则，不能因为安全问题而拒绝开放，也不能为了开放而冒进。目前，我国外资准入负面清单主要集中在农业、采矿业、少量制造业、公共事业、交通邮政、信息调查、社科研究、教育、医疗、文化等领域。与美日两国的负面清单比较来看，在公共事业、公共服务、运输、通信等领域我国限制普遍较多；在农业、法律事务、社会调查等领域，美国竞争力强，限制较少，但日本限制较多。美日两国限制较少的领域，可以作为我国进一步扩大开放的关注重点，例如互联网信息服务、金融、法律事务、医疗、文化等领域。我国外资准入负面清单的分类太宽泛，一条措施往往对应多个细分行业，一次性完全放开难度较大。下一步，要对行业进行细分，列出每个细分领域的风险等级，推动风险等级较低的领域在自由贸易试验区和自由贸易港先行开放试点，再逐步推广。具体到外资准

入负面清单的措施表述上，现在已经有一些类似尝试，例如“增值电信业务的外资股比不超过 50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外）”，这就是在增值电信行业整体限制的情况下，对括号内的 4 个细分行业进行单独开放。未来，可以采用这种模式继续推动更多细分行业扩大开放。

针对外资准入负面清单中敏感度较高、压减难度较大的项目，需要开拓新思路，探索实施更加灵活、多样的管理措施，提升外资准入管理精细化水平。可以改变目前或者完全放开、或者严格禁止的做法，探索外资特定条件下准入模式。例如，变“禁止准入”为设置特别筛选程序，挑选技术先进、运行效率高、环保意识强的企业；允许外资设立特定的企业形式，通过专门法规进行特殊监管；先行向法律制度健全、监管体系成熟，与我国友好的国家的外资开放；将我国的行业开放作为谈判筹码，与对手国家作交换。无论采取哪一种灵活措施，重点是规则的制度化、精细化、透明化，既能保证措施的顺利实施，又能够在谈判中争取例外处理。

（二）建立对接 CPTPP 的负面清单体系

CPTPP 协约国都采用了投资和跨境服务贸易一体化负面清单，我国在 RCEP 中仍采用投资负面清单和服务贸易正面清单形式，与 CPTPP 的要求还存在差距。目前，我国已经在海南自贸港启动了跨境服务贸易负面清单制度；未来，要朝着投资和跨境服务贸易一体化负面清单方向努力。我国在服务类跨境投资负面清单方面已经有一定基础，下一步可以在压减清单方面下功夫。目前来看，我国跨境交付、境外消费、自然人移动等跨境服务贸易模式的开放难度较大，负面清单比较长，涉及法律事务、会计、专利、咨询、调查、测绘、统计、建筑设计、教育、医疗、公证、出版、广播、电视、互联网信息服务等多方面。对此，可以从开放商业存在模式做起，在实践中提升监管能力，再逐步向开放其他模式过渡。CPTPP 负面清单的每一项措施，都详细列明了法律来源和限制内容，而我国在 RCEP 投资准入负面清单中，部分措施的法律依据还是《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，不仅法律位阶低，对限制措施的内容描述也比较笼统。建议比照国际通行的投资和跨境服务贸易负面清单格式，在我国外资准入负面清单和跨境服务贸易负面清单的每项措施后列明法律来源，没有法律依据的措施，要尽快制定新法规或修订现有法规。

（三）处理好投资者—国家间争端解决机制条款

我国如果全盘接受 CPTPP 投资者—国家间争端解决机制条款，那么在未来投资者—国家间争端解决机制改革问题上就将面临非常被动的局面。因此，我国首先要做好与 CPTPP 成员国的沟通协调。在 CPTPP 搁置的 TPP 部分条款中，投资者—国家间争端解决机制条款占据较大比例，表明 CPTPP 成员与美国在此领域存在较大分歧。未来，在与 CPTPP 成员国接触和谈判过程中，要充分利用成员国对条款的不同态度，争取更多例外。其次，我国也要加强自身能力建设。加强国内外商投资保护工作，完善外商投资企业投诉工作机制，及时处理外资企业反映的问题，完善我国行政复议和行政诉讼制度，发挥好行业协会的作用，及时回应外资企业关切，努力将矛盾和问题化解在国内。加强我国仲裁机构建设，提升我国仲裁机构的国际影响力。

（四）积极参与国际经贸规则制定

积极参与国际投资领域的高标准经贸规则谈判，通过增加接触，及时了解各国关切和要价，准确把握国际投资规则发展趋势。升级重点双边投资协定，提升我国双边投资协定覆盖面。妥善处理好当前中欧之间分歧，推动中欧 CAI 尽早签署生效。积极推动中日韩自贸协定谈判，选择适当时机率先推

进中日自贸协定谈判。投资者—国家间争端解决是当前国际投资规则竞争焦点。我国主张的“延续投资仲裁方式，建立上述机制”可以获得很多国家特别是广大发展中国家的支持，要积极与各国沟通，寻求共识。积极参与 UNCITRAL 关于投资者—国家间争端解决的改革，寻求更多共识和话语权。目前，RCEP 和中欧 CAI 都搁置了投资者—国家间争端解决条款，限定了未来启动谈判的期限。要以此为契机，通过谈判，寻求各方共识，引领投资者—国家间争端解决改革朝着对我国有利的方向推进。

（五）完善事中事后监管体系

安全问题是我国行业开放推进困难的核心所在。从发达国家的经验来看，事中事后监管能力是实施宽松外资准入的强大后盾。发达国家的事中事后监管能力来源于完备的法律制度体系，强大的信息搜集能力，以及高效的行政执法，每个环节都体现出公平和透明，从而保证强监管不以损害营商环境为代价。下一步，我国要特别加强外资信息采集能力建设，确保准确识别外商投资行为。在商务、市场监管、外汇管理等部门现有信息共享制度基础上，重点加强各部门之间的监管协调，加强商务部门外资信息与外汇部门外商资金流的比对，联合出台外资统计标准，在制度层面明确外资、实际控制人、协议控制等概念的界定标准。要特别利用好反垄断、反不正当竞争、外资安全审查、信用体系建设等手段，在公平和透明的前提下，对公共服务、信息、通信、交通、金融等重点领域坚持内外资一致原则下的强监管，保障人民生活健康有序，维护公共安全和社会稳定。

参考文献：

1. 李思奇、杨玉瑶：《中国自贸协定投资规则的文本研究与前景展望》，《国际贸易》，2021 年第 6 期。
2. 聂平香：《国际投资规则的演变及趋势》，《国际经济合作》，2014 年第 7 期。
3. 张晓楠、李振宁：《投资准入“负面清单”制度辨析》，《商业研究》，2019 年第 3 期。
4. 聂平香、戴丽华：《美国负面清单管理模式探析及对我国的借鉴》，《国际贸易》，2014 年第 4 期。
5. 许培源、刘雅芳：《TPP 投资规则与我国 FTA 投资规则的差异及其影响分析》，《国际经贸探索》，2017 年第 12 期。
6. 王芳：《CPTPP 投资规则对中国外资政策的启示》，《区域与全球发展》，2018 年第 2 期。
7. 白洁、苏庆义：《CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析》，《国际经济评论》，2019 年第 1 期。
8. 郭成龙：《美国负面清单管理模式下的投资准入障碍研究——以中国企业对美投资为视角》，《现代法治研究》，2017 年第 1 期。
9. 刘政：《美国双边投资协定研究——以美国经济战略为视角》，东北财经大学博士学位论文，2019 年。
10. 孙晓涛：《对接 CPTPP 外资准入负面清单规则研究》，《中国经贸导刊》，2021 年 9 月中。
11. 孙晓涛：《海南跨境服务贸易负面清单助推我国制度型开放新突破》，《中国外汇》，2021 年第 17 期。
12. 王晓红：《以高水平对外开放促进开放型经济高质量发展——“十四五”时期推动高水平对外开放的主要思路》，《全球化》，2020 年第 4 期。

责任编辑：郭 霞

· 区域 经济 ·

唱好杭甬“双城记”的 六个关键问题*

黄 勇 潘毅刚 王 琳 柯 敏

摘要：唱好杭甬“双城记”是习近平总书记对浙江省和杭州、宁波两市提出的殷切期望。本文认为，唱好杭甬“双城记”需要把握六个关键问题：一是深化杭甬双城经济圈的定位研究，打造“具有国际数智化创新竞争力的全球门户区域”；二是协同推进宁波舟山港和杭州空港“双门户”建设；三是分工合作协力培育杭州全球数字经济创新中心和宁波国家智能制造创新中心；四是统筹建设杭绍甬产业创新带；五是创新完善宁波市计划单列体制；六是强化杭甬之间的人文交流，以增进两地文化认同。

关键词：杭甬“双城记” 经济圈 产业创新

作者简介：黄 勇，浙江省政府咨询委委员、城镇化部部长、研究员；

潘毅刚，浙江省政府咨询委特邀研究员，浙江省发展规划研究院党组成员、研究员；

王 琳，浙江省发展规划研究院高级工程师；

柯 敏，浙江省发展规划研究院高级工程师。

杭州市和宁波市（以下简称“杭甬”）是浙江省最具辐射带动力的两座城市，集聚了全省 33.1% 的常住人口，创造了全省 44.1% 的经济产出，集中了全省大部分科技创新资源，在全省参与全球竞争、落实重大国家战略中承担了核心引领作用，发挥着带动全省高质量发展的“双引擎”作用。自 2016 年二十国集团（G20）杭州峰会期间，习近平总书记勉励杭甬两市要错位发展、协同发展，共同唱好“双城记”以来，浙江省和杭甬两市建立“1+4”工作机制，编制出台《唱好杭州、宁波“双城记”五年行动计划》，明确“1+3”目标体系，部署了八大专项行动和十大标志性工程，各方面工作取得了积极进展。但是，由于认识和体制等因素交织影响，对于杭甬两大增长极如何互补互动、面向全球竞争发挥更大作用，如何进一步加快推动一体化进程，还存在一些问题需要研究解决。对此，笔者先后赴杭州市、宁波市、舟山市、绍兴市等地，通过与各地政府官员、企业家和专家学者面对面深入探讨交流，在以下六个问题上形成了主张看法和意见建议。

一、从国际视野、战略高度 进一步深化杭甬双城经济圈的总体定位

唱好杭甬“双城记”，是新形势下浙江省形成优势互补、高质量发展区域经济布局的重大战略支

* 本文为浙江省政府咨询委 2021 年度研究课题《如何唱好杭甬“双城记”》的阶段性研究成果。

撑，是参与构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重要抓手。尽管《唱好杭州、宁波“双城记”五年行动计划》中已提出构建杭甬双城经济圈，以及国家中心城市和海洋中心城市等目标要求，但从战略导向看，对杭甬双城经济圈在具体功能上的定位研究和谋划仍需深化强化。

从现实基础和发展潜力看，杭甬双城经济圈的特色优势比较明显，已经具备打造国际开放门户和产业创新高地的基本条件。观察世界级湾区城市发展规律，杭甬双城经济圈的总体定位可对标美国旧金山湾区和日本东京湾区，兼具两者鲜明特点。据此，建议杭甬双城经济圈的总体定位可概括为：具有国际数智化创新竞争力的全球门户区域。所谓国际数智化创新竞争力，是指杭甬双城经济圈具备领先全国的数字经济和制造实力，可凭借国内第一的海内外人才和互联网人才净流入率，结合国家人工智能创新发展试验区和国家人工智能创新应用先导区，去深度打造以数智引擎为标杆、智能制造为支撑的圈域共赢“金名片”，协同共建浙江省参与国际竞争的主引擎。所谓全球门户区域，一方面是指杭甬双城经济圈拥有联通全球的海港和空港枢纽，可凭借国际一流的海港集疏运能力和空港发展潜能，在全球范围内形成人流、物流、资金流、信息流、技术流等高效集聚、高效配置的国际化枢纽；另一方面强调，虽然门户功能主要体现在交通枢纽，但又不局限于此，应当提高杭甬双城经济圈的整体开放度，使其成为“门户型区域”，激活带动省域高水平参与双循环发展的窗口效应。

纵观国际经验，凡是一体化程度较高、影响力较大的区域，都有其共同定位，以及各地差异化定位，形成总定位引领分定位、分定位支撑总定位的区域错位发展、协同发展一体化格局。围绕总体定位，杭甬双城应依托各自特色优势，通过改革破障、功能重塑、结构重组，加快形成相互呼应、相互促进，面向全球、面向未来的“双门户”“双中心”一体化发展的新格局。所谓“双门户”，一是指以宁波市舟山港为枢纽的海上开放门户，二是指以杭州市萧山国际机场为枢纽的空中开放门户。重点是面向全球、连通腹地，通过提升高端航运服务水平、扩大航空网络覆盖面，促进省内海港、机场高度一体化衔接，共同打造辐射省域、带动长三角南翼的国际航运枢纽和航空枢纽，提升浙江省对国际高附加值要素的配置能力和服务能力，成为全球门户节点。所谓“双中心”，一是指杭州全球数字经济创新中心，二是指宁波国家智能制造创新中心。重点是发挥杭州数智强、宁波智造强的“龙头”优势，通过数字赋能、产业协同，带动绍兴市、舟山市、台州市及嘉兴市、湖州市等环杭州湾区域，在产业链、价值链、创新链、人才链、服务链上协同创新。共同打造一流的创新生态、产业生态，共同探索主导环杭州湾地区资源集聚、人才挖掘、服务共享、数据互通、产业协作的一体化创新合作模式，成为带动全省高质量发展的动能核心。

总的看，打造“具有国际数智化创新竞争力的全球门户区域”，是唱好杭甬“双城记”的战略方向；形成“双门户”“双中心”的区域分工格局，是杭甬实现错位发展、协同发展的必然选择。把握好这一定位，有利于在全省率先实现区域一体化建成高能级的双城经济圈，有利于率先突破“卡脖子”技术问题建成高效协同的产业创新带，有利于率先打破行政壁垒建成开放合作的共富示范带，进而引领全省迈向高质量的现代化发展。从功能角度理清总体定位，看似务虚，实则务实，这关乎浙江核心竞争力的形成，关乎浙江高质量发展的方向和路径，应以“咬定青山不放松”的定力和韧性，持之以恒，扎实推进。

二、实现杭甬“错位发展”的关键 是构建功能互补、面向全球的“双门户”

协同推进海港和空港“双门户”建设，对于提升杭甬双城经济圈在全球城市体系中的物资运输、人员往来和文化交流等枢纽地位具有重大意义。与世界一流强港相比，目前杭甬“双门户”的综合能

级仍不够高。宁波舟山港“大而不强”问题突出：港口服务腹地偏小，长江水道港口布局滞后，进港铁路及后方货运通道辐射能力有限；港口服务功能偏弱，主要集中在货物运输、货运代理等低附加值业务，2021 年国际航运中心测评指数仅居全球第 10 位，与货物和集装箱吞吐量排名前列的地位不相匹配。杭州空港国际化功能提升缓慢：2019 年游客吞吐量位列全球 56 位，在国际旅客量、跨境航线等国际通联能力指标上与北京首都机场、上海浦东机场、广州白云机场等差距甚远，支撑高科技人才和要素流动的保障能力有限，货运能力也还不能适应跨境电商等产业的快速发展。

因此，要加快增强杭甬“双门户”的枢纽功能，必须集聚杭甬两大中心城市的特色优势和流量资源，各有侧重，相互配合，着力拓展境内境外双向联系空间，提升服务功能，协同打造高水平开放的门户枢纽。建议：一是以深度推进国际油气全产业链互补衔接为重点，联手锻造宁波舟山港“硬核”力量。全面整合宁波市、舟山市油气等大宗商品资源，推动建立长三角港口群跨港区供油体系，加快建设舟山—宁波石化基地互联互通管道，共建长三角液化天然气（LNG）综合服务平台，共同研究六横岛整岛开发等甬舟一体化先行区块建设，打造绿色石化、新材料等现代临港产业集群。二是以拓展宁波舟山港陆向腹地为重点，加快建设“海铁+海河”多式联运大通道。加快部署海铁联运线网西延，谋划杭甬货运二通道、沪甬跨海通道、甬台温福高铁、甬金铁路高速通道等，加强海港揽货体系建设，丰富海铁联运班列路线；加快推进杭甬运河“四改三”和二通道前期工作，联动推进京杭运河等浙北高等级航道网建设，实现海河联动发展。三是以杭州萧山国际机场优先扩容升级为重点，开拓国际航线，加密国际航班，打造链接全球的亚太空港门户。加强高铁进机场、公路网衔接、城市轨道交通链接等集疏运体系建设，在杭甬双城区域中优先配置国际航线、航班时刻和国际航权。推动临空经济与机场枢纽紧密联动，加快会展新城、自贸新区、临空制造、总部片区融合发展。支持杭州萧山国际机场打造全国航空快件中心，形成以萧山国际机场为核心、宁波栎社机场为辅助的长三角南翼机场体系。四是以发展新型贸易和智慧物流为重点，协同提升“双门户”的全球货物集散和资源配置能力。叠加杭州“平台经济”与宁波“供应链经济”综合优势，探索建立“平台+贸易+物流+新技术”供应链新模式，大力发展进口贸易、转口贸易、服务贸易和数字贸易，推动新型贸易与传统贸易、线上贸易与线下贸易深度融合。加快建立统一的口岸智能化监管平台，探索自动化机场码头建设和运营，加快成为对外开放、互联全球的新型贸易枢纽中心。

三、推进杭甬“协同发展”应聚焦创新引领打造“双中心”

从主导产业分工看，杭州市数字服务优势明显、宁波市智能制造相对发达，推进数字之城与智造之城联动，可以产生“1+1>2”的放大效应，实现科技引领、孵化应用、价值转化等链式增值效益，带动全省发展。但目前杭甬双城产业创新特色竞争力仍显不足：一是代表“核高基”的制造业占比不高。2019 年，宁波市战略性新兴产业增加值占国内生产总值（GDP）比重不到 9.4%（未达到全国平均水平 11.2%），而同期北京市为 24.8%，深圳市达到 37%。2020 年，杭甬两市新认定高新技术企业个数分别为 2048 家和 1023 家，占长三角地区比重仅为 9.9%，明显低于苏州的 2700 家。^① 杭甬两市高新区分别位列全国高新区综合排名的第 10、第 15 位，竞争力还不强。二是引领发展的创新支撑力不足。从高校、国家实验室、大科学装置等创新源载体数量看，杭甬两市尤其是宁波市，明显落后于上海市、南京市、合肥市等城市，有些方面甚至落后于江苏省无锡市、扬州市和安徽省芜湖市等地。三是跨区域产业合作不够紧密。杭甬及沪杭、沪甬之间产业经济联系明显低于沿沪宁走廊地区，杭甬

^①数据来源：浙江省发展规划研究院“企业基础数据库”。

之间汽车制造、集成电路等领域同质竞争问题比较突出，还缺少精细化分工和产业深度合作平台。

没有特色，就难以成为中心。特色的形成是优势累积叠加的产物。从这一点看，杭甬如何在现有特色优势基础上，以杭州全球数字经济创新中心和宁波国家智能制造创新中心的“双中心”功能定位为突破口，优势叠加、双向赋能，筑强双核创新能级、引领带动更大区域范围，至关重要。建议：一是发力数字“硬核”科技，高起点创建综合性国家科学中心和综合性国家产业创新中心。突出数字化牵引，以集成电路、新一代通讯技术、人工智能等数字经济关键领域为突破口，加强对杭州基础研究布局 and 关键共性技术策源地建设，争取布局量子精密测量与传感等大科学装置，打造国家级重大科研基础设施集群。以科创服务“空间集聚、方向聚焦”为主向，搭建区域性共性技术供给平台，联合德清地理信息联合国知识与创新中心、乌镇互联网大会、富阳滨富产业合作区等平台载体，创建国家数据智能技术创新中心，统筹提升具有全球影响力的数字经济创新优势。二是发力制造“硬核”优势，率先打造“5G+工业互联网+智能化”的国家级制造标杆。支持宁波市协同舟山市、台州市深化石化、汽车等产业跨区域强链补链，做强具有国际竞争力的临港工业体系，加快形成一批具有国际影响力的关键基础件、智能家电、节能环保等隐形冠军和领军企业。大力推进智造核心技术攻关及融合应用，探索建立数字孪生制造应用体系。以“未来工厂”为标杆培育壮大新智造企业群体，加快 supOS 工业互联网平台建设，打造全国工业互联网产业创新中心，形成国际一流的制造创新优势。三是打好“优势成链”组合拳，搭建杭甬“产业大脑”典型应用场景。突出互相赋能、链式布局，推动杭甬“产业数字化+数字产业化”“工业互联网+场景应用”错位协同，联合打造面向未来的产业大脑和未来工厂协同应用体系。注重链接共建杭甬开放式中试基地，引导头部企业共建“技术攻关联合体”，推进头部基金开展数字与制造产业的链式整合，加快构建要素无障碍流通的未来产业创新体系。四是引导要素适配“双中心”建设，营造一流的产业生态。联合打造创新创业全链条服务体系，集中力量主攻杭甬数字赋能型项目、高附加值项目，创建杭甬跨区域金融服务综合平台，设置省级专项用地和财政支持通道，加大对产业链上下配套项目的保障支撑。

四、统筹推进杭绍甬产业创新带建设 是唱好杭甬“双城记”的“关键一子”

杭甬双城发展，离不开周边区域，北接上海市融入长三角需要联动嘉湖，东拓海洋和制造空间需要协同舟台，尤其绕不开处于杭甬中间区位的绍兴市。绍兴市既是杭甬两地一体化的重要联系节点，也是两地圈域式发展的重要拓展空间。把绍兴市摆进去，是唱好杭甬“双城记”的“关键一子”。可以说，杭绍甬区域凝聚了浙江省最有竞争力的产业基础、最为精致和谐的人文资源、最富山水特质的生态禀赋，是全省大湾区战略实施的重点区域，也是全域承接上海龙头辐射、全方面融入沪杭甬湾区经济创新区、打造长三角世界级产业集群的重要组成部分。

但当前杭绍甬一体化还没有发挥出应有的竞争力，仍存不少卡口、掣肘问题：一是交通互联程度不足。沿湾快速交通谋划建设仍相对滞后，往返铁路、公路客货流量和运行次数已接近饱和，基础设施尚难以支撑钱塘、滨海、前湾三大新区的发展。二是产业分工布局不足。人工智能、生物医药、新材料、新能源汽车、高端装备等均被列为各地重点发展产业，杭州市和绍兴市都拥有生物医药“万亩千亿”平台，绍兴市和宁波市都拥有集成电路“万亩千亿”平台，三市之间未形成有效的竞合关系。三是平台开发错位协作不足。三市各自拥有国家级临空经济示范区、国家跨境电商综合试验区、国家综合保税区等开放平台以及三大省级新区，但在人才互通、平台共建、资源共享等跨市合作上不够充分。

唱好杭甬“双城记”，就是要把杭绍甬作为“一盘棋”来通盘考虑，加快构建高度互协的沿湾经济网络，规划建设杭绍甬产业创新带，合力提升区域产业国际竞争力。建议：一是空间共绘。共建杭绍甬规划委员会，以规划先行突破行政壁垒，率先实现跨区域生产力一体化布局。要重视强化绍兴的中段支点连接作用，沿湾点轴联动共建创新策源带和制造产业群，推动三大省级新区、三大科创走廊、重大产业平台等空间协同发展。二是交通共联。加快谋划建设杭绍甬客货交通快线，积极布局杭州湾南岸铁路货运通道，预留远期杭甬城际超高速客运通道，探索实施三地铁路枢纽公交化运营，合力打造杭绍甬 1 小时通勤圈。三是资源共享。改“争夺”高端要素为“共享”，加快促成杭绍甬区域对国家创新资源要素的整合，合力打造创新合作联盟，协同共建之江、甬江等省实验室，共同谋划东海实验室，协力筹建东方理工大学，联合攻关跨市域重大科技项目，率先打造跨区域“人才特区”，促进三地在知识创新、技术创新、产业创新、服务创新和环境创新等各种创新能力上协作互动。四是产业共建。以“卡脖子”的重点产业链布局优化为突破口，组建跨区域的战略产业基金，启动汽车产业整零配套、集成电路“芯生态”共建、工业互联网场景共推等一批标志性产业协作工程，打造一批“灯塔工厂”，建设具有全球竞争力的产业创新带。

五、创新完善宁波市计划单列体制 有利于协同唱好杭甬“双城记”交响乐

实施计划单列体制是我国城市经济体制改革的重大举措。1987 年，宁波市与大连市、青岛市、厦门市和深圳市一起被列为计划单列市并一直保留至今。在 30 余年的发展中，宁波市相当于拥有省一级的计划决策权和经济管理权；在税收上享受二级财政待遇，免去了省级财政分成，地方财力相对充裕。同时，宁波市相较于省内其他地市拥有更多的央企直接对接机遇。可以说，计划单列市制度为宁波市的发展注入了强大的动力和支撑，有效提高了其在区域经济中的地位。

随着市场化改革深入，跨区域资源要素的流动需求更为迫切，但由于“一省两制”的特殊体制，区域统一市场格局难以形成，宁波市作为区域性中心城市地位未得到彰显。一方面，宁波市较难参与省内资源要素分享。受计划单列体制的影响，省级层面较难在资源调配、项目投资、专款拨付等环节给予宁波市相应的统筹协调。如在土地指标上，省级各类督查奖励事项用地指标仅 2020 年有近 2000 亩均不可能分解下达至宁波市。另一方面，宁波市在省域内的事权责任和支出责任不清晰。由于缺乏省级配套资金，一些省级分配的工作任务难以具体落实到宁波市，宁波市也因资金自筹困难等原因难以充分响应，不可避免地加大了工作中的摩擦冲突，也制约了宁波市在省域内发挥龙头作用。

制度设计关系区域要素配置和竞合基础。如何用好计划单列体制的好处，规避其不利影响，需要重点研究的是，在计划单列市体制大框架不变的条件下，调和行政体制与财政体制的矛盾，构建省市发展成果的共享机制，充分调动省市两方面的积极性，尽可能缓解体制分割带来的冲突，为唱好杭甬“双城记”破除体制障碍。建议：一是充分调动宁波市参与区域建设的积极性，设置宁波市对省级财政的增量贡献通道。在维持宁波市财政由中央直管、上缴总量比例不变的前提下，通过产业园区、重大项目落地等税源型事项的一事一议，建立浙江省和宁波市共同分享财政收入的机制。并可进一步联结杭州市，设立并扩大省和杭甬的税源“共享盘”，探索成立基金优化运作，增进省市利益分享联系。同时，研究提高宁波市对省定额上解的资金规模，丰富对口支援省内其他地区的通道方式，扩大宁波市与省内其他地区的经济联系。二是适度强化浙江省对宁波市统筹发展的力度，构建浙江省与宁波市的成果分享机制。将宁波市纳入省域“一盘棋”统筹考虑，结合对其专项考核，配套落实相应的资金、用地等奖励。如将每年计提省级统筹资金适当用于宁波市农业农村等专项领域发展，将各类督查

奖励的用地指标针对性予以落位等，逐步弱化浙江省和宁波市之间的利益制衡。三是探索下放部分管理权限。在确保重要事项省级备案前提下，探索将财税金融、物价、教育等管理权限适当下放到宁波市，如小额贷款试点审批、融资担保监管、高校设置等管理权限，从而增强省市互动支持，激发宁波计划单列市的发展活力。四是争取部分中央直属管理机构的体制改革。比如，对当年为支持宁波市扩大开放而提高管理层级的海关、海事等机构，进行恢复调整，理顺省域统一管理体制。

六、强化人文交流、增进文化认同 是促进杭甬一体化发展的诗外功夫

文化认同是区域关系中最深层次的问题。基于文化认同的城市关系更趋近于城市共同体，可以促进更高水准的内生性开放合作。旧金山、纽约、东京等世界级湾区发展历程都表明，多元包容文化的形成是其广纳天下英才，实现创新发展的一条重要经验。虽然杭甬两地人文特色鲜明，但客观而言，在较长一段时间中，杭州市与宁波市的人文交流并不紧密，互相认同度不高，这在一定程度上影响两地形成发展合力。宁波市因早期与上海市的商埠往来形成了更为浓厚的“亲缘关系”，解放前上海市约有 1/4 的民族企业由宁波人开办。相较来看，宁波市与杭州市的商贸互动较少，近百年经济合作相对疏离。改革开放以来，杭甬经济发展和开放地位的起伏变化，无形中又进一步凸现出以经济水平衡量文化地位的人文优越感，两地民众的疏离感又不同程度得到强化。从目前杭甬人口流动大数据（移动手机信令数据）看，杭州市与嘉兴市、绍兴市、湖州市的人口流动紧密性较高，与宁波市的人流互动仅占杭州市与全省人流联系的 7.2%，两地工作日日均流动约 4.3 万人，仅为杭州市与绍兴市日均人流量的 27%。从企业股权投资大数据看，“十三五”时期，杭甬企业股权投向对方城市的热度也在下降，如杭州市投向宁波市的股权投资额占其投向全省的比重从 2016 年的 39.4% 下降到 2019 年的 14.3%，宁波市投向杭州市的则从 2016 年的 55.6% 下降到 2019 年的 41.0%。

增进两地民众的文化认同是唱好杭甬“双城记”的一项基础性工作。以文化的影响力跨越行政边界，唤醒并强化基层的合作热情，进而形成共同发展的合力，更是唱响杭甬“双城记”交响乐的底层逻辑、诗外功夫。为此，建议从公共服务共享入手，来加强彼此人文互动交流，增强异地服务切换的“无感”体验，增进文化认同。一是加快推进杭甬“生活同城化”。加快建立杭甬重大公共服务专项合作机制，优先聚焦公共交通、就医结算“一卡通”功能实现，尽快形成两地居民城际流动的无障碍服务支撑。同时，创新养老保险关系无障碍转移，为异地就业群体及其家属建立更为方便快捷的服务保障，提高认同感和归属感。二是增强文化、旅游、体育、会展等交流互动的紧密性。围绕提炼共同文化精神、加强服务共享的“互动性”，共同谋划、轮流举办一些特色交流活动，建立统一互认的市场标准体系，加强对彼此城市软环境的认知度和认可度。三是完善两地干部任职交流和人员流动机制。通过加密交流、挂职等措施，加强杭甬两地政府、国企和事业单位人员的互动；破除各类企事业单位人才流动障碍，加快形成更为开放包容的交流体系，以人的流动促进文化交融，推动两地服务一体化、市场一体化、治理一体化走深、走实。

参考文献：

1. 中共中央、国务院：《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，中国政府网，2021 年 10 月 21 日。
2. 陈立平：《构建杭甬双城经济圈 浙江出台〈唱好杭州、宁波“双城记”五年行动计划〉》，《杭州日报》，2021 年 8 月 2 日。

责任编辑：李 蕊

· 名人观察 ·

建立全国统一电子病历制度的意见

毕井泉

习近平总书记高度重视大健康领域数字经济发展，多次提出推进“互联网+医疗”“区块链+医疗健康”，加快生命健康产业的发展。要进一步提高认识，统一思想，突破体制、机制障碍，加快推进全国统一电子病历制度建设。

第一，建立统一电子病历制度十分必要。现在，到医院看过病的人都有自己的病历，但分散在就诊过的各个医院；绝大部分医院也都有自己的信息化系统，在本院内实现了电子病历共享。问题是医院之间的信息互不联通，患者每到一个医院看病，医生要从头问起，浪费了医生时间，加剧了“看病难”的矛盾，导致了有很多的药品浪费和重复检查检验，既不方便患者，也浪费医疗资源。

第二，建立统一电子病历制度意义重大。统一的电子处方是电子病历的重要内容。建立了统一病历制度，也就建立起了统一电子处方制度。这项制度，不仅仅是方便患者，提高医疗资源利用效率，而且可以减少医生开处方的差错，对医生是很好的保护。对全社会来说，有利于加强对医疗机构和医生处方行为的监督，减轻医药费负担；有利于对各类疾病的精确统计，使药品研发与临床需求更加贴近；有利于提高基层医生的诊疗水平，缩小城乡之间、中小型医院与大型医院之间医疗水平的差距。

第三，建立统一电子病历制度有成熟的国际经验。香港 2006 年推出病历互联计划，2016 年升级为电子健康记录互通系统（简称“医健通”），实现病历、处方的数据共享。美国 2007 年开始推广电子处方，2014 年接近全员电子化，降低了约 17% 的高价药品使用，每年节约医药费 140 亿美元~240 亿美元。^①

第四，建立全国统一的居民电子病历制度有很好的工作基础。2009 年国务院印发的医改方案提出建立居民健康档案。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》，提出“推进全国电子健康档案和电子病历数据整合共享”。近年来，国家卫生健康委、国家医保局围绕居民统一电子病历制度建设做了大量工作。

第五，建议从理顺医疗服务价格入手推进全国统一的居民电子病历制度。建立全国统一的居民电子病历制度，我国的难点不在于技术上的困难，也不在于数据确权、交易、开发利用以及大家都关心的居民隐私保护，这些都是问题，但都可以解决，都有国际经验可以借鉴。我国的难点在于破除医疗机构以药养医的补偿机制，在于理顺医疗服务价格。一是我国公立医院人员工资性支出很大一部分来

(下转第 122 页)

^①Porterfield A., Engelbert K., & Coustasse A. Electronic Prescribing: Improving the Efficiency and Accuracy of Prescribing in the Ambulatory Care Setting. Perspect Health Inf. Manag. 2014 Apr. 1, Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24808808> – PMC – PubMed.

· 新 书 推 介 ·

坚持科技创新开放合作 提升技术创新和供给能力*

江小涓

过去 40 年，全球化的一个重要新趋势就是科技全球化。技术和技术创新能力大规模地跨国界转移已经形成，科技发展的相关要素在全球范围内进行优化配置，科技能力中愈来愈多的部分跨越国界成为全球性的系统。简言之，这是科技创新的全球合作。在科技全球化趋势中，能否有效利用全球科技资源，成为影响一个国家产业竞争力的重要因素。

过去 40 年，我国以全球产业链为主要载体，进入全球创新链中，既从中获得相应技术供给，也提升了自主创新能力，为全球创新链做出了贡献。我们被动入链、积极接链和主动布链三种状况并存，已成为全球多个重要创新网络中的重要部分。据世界知识产权组织统计，20 世纪最后 10 年，在全球创新网络中，中国只贡献了大约 1% 的专利，而在 2015—2017 年，中国就贡献了大约 15% 的专利。最近几年，针对中国高技术产业和企业的无端指责和无理打压增多。面对这种环境，如何判断科技全球化的未来趋势？是否还应该和能够参与全球创新合作？综合利用全球科技资源加快提升自身创新能力的空间是否还存在？这些都是国内各方面思考和关注的问题，也是《技术贸易：世界趋势与中国机遇》一书研究的主要问题。

今后，科技全球化还将快速推进，全球创新链将更加完善，更多科技资源在全球范围内组合集成。信息技术发展促进了新的科技合作和知识共享方式，能够将相距遥远的人才联系在一起，并用数字化方式实时共享研发进程。在错综复杂的国际环境中，我们不应该做极端化选择，要以最大努力参与到全球创新链中去，获得全球技术资源；同时以最大努力自主创新，从“市场换技术”向“技术换技术”延伸，形成“相持”“对赌”和“备胎”能力，增强应对断链事件、保持技术供给可持续发展的能力。

《技术贸易：世界趋势与中国机遇》一书主要包括以下内容。

第 1 章“科技全球化改变世界：趋势与特点”，在对科技全球化进行概念界定的基础上，聚焦外部技术来源在企业技术能力中的重要性、制造业领域的全球化和技术流动、推动科技全球化发展的因素、不同行业科技全球化的特点等四个方面。从宏观层面剖析了近 30 年科技全球化的发展趋势和特点。还对今后科技全球化发展趋势、中国技术能力提升对科技全球化的影响、新一代信息技术应用带来的新机遇等做了分析。

第 2 章“技术引进与我国产业发展、技术升级和竞争力提升”，主要分析了改革开放 40 年以来我

* 本文为《技术贸易：世界趋势与中国机遇》一书的前言。

国抓住科技全球化快速推进的机遇，通过大量引进吸纳先进技术设备、吸收技术先进的外资企业、推动人才双向培养和流动等措施，进而促进国内产业结构、技术水平、创新能力、国际竞争力不断提升的全过程。分析表明，国内企业已经从中低档加工制造为起点的参与国际竞争，正在逐步走向更高附加值、高技术含量的加工制造和技术开放能力延伸。我国在全球产业化和技术分工格局中的地位不断提高、自主创新能力不断提升。

第 3 章“国际技术贸易以及发展中国家面临的机遇和挑战”，主要聚焦于当前国际技术贸易发展的现状、前景，以及我国在国际技术贸易中的地位。该章梳理了当前国际技术贸易的主要形式和近年来新的发展趋势，并通过数据及典型案例阐述了发展中国家面临的机遇和挑战。在对一些国家主要技术贸易领域的数据和资料进行比较分析的基础上，考察了我国在这些领域的优势和不足。

第 4 章“科技创新要素全球配置与技术贸易实现机理”，分析了科技创新要素全球流动与配置的内在必然性，以及对技术贸易实现带来的深远影响。本章以翔实数据阐述了这些要素全球流动与配置的各种表现。本章提出：科技创新要素全球配置，首先是由这些要素本身的开放流动属性所决定的，同时也是经济全球化、科技全球化的必然结果；在知识经济时代，信息技术加快应用，技术经济范式、国际贸易范式发生变化，地区保护主义制约举措迭出的背景下，科技创新要素全球流动与配置呈现新的特点与趋势，引领技术贸易内涵与外延均发生变化，为此也提出新的公共政策应对挑战。

第 5 章“基于技术开源的开放型技术创新：趋势分析和若干案例”，通过趋势及案例分析提出，技术开源作为开放式创新的重要形式、一种新的产业组织形式以及跨国技术转移的一个新的有效方式，可作为推动我国整体技术进步的有效途径。本章从当前技术贸易形势出发，结合技术开源的历史演进，提出技术开源是跨国技术转移的一个新的有效方式。随后结合案例研究，分析技术开源的优势与风险，提出相关政策建议。最后从经济学理论出发，提出技术开源可作为一种新的产业组织形式，具有丰富经济学内涵，值得进一步推进相关方面的研究工作。

第 6 章“我国信息通信技术服务贸易发展与创新能力提升的研究”，以我国信息通信技术（ICT）服务贸易发展为例，研究了技术贸易对于技术创新的促进作用。本章系统分析了我国 ICT 服务贸易发展的四个阶段及主要特征，从 ICT 领域的发明专利、出口竞争力、RCA 指数等不同维度，论证了技术引进对于提升我国 ICT 产业自主创新能力和竞争力的重要作用，并基于课题组对于我国 160 家 ICT 服务贸易企业的问卷调查分析，印证了技术贸易对于 ICT 产业自主创新能力的促进作用。主要结论是：承接离岸服务外包是提高创新能力的重要途径，技术进口对创新能力同样具有促进作用。

第 7 章“平台型竞争催生技术交易新模式”，分析了合作研发组织（CRO）模式在医药行业迅速兴起的案例，印证了开放创新是保持竞争优势的必选项。本章认为，创新资源的全球化需要开放式创新，强调对创新资源的获取与重新分配，而不是对创新资源的拥有和控制。

第 8 章“全球分工极致范例的芯片产业”，从全球分工的视角，以芯片产业的发展为例，通过分析芯片行业的全球布局、兼并重组和技术转移等具体成长过程，剖析技术溢出、技术扩散等因素对于芯片行业发展的重要作用，指出未来芯片行业的发展中开放式创新将是其保持竞争优势的重要砝码。

第 9 章“技术贸易中的知识产权研究”，通过对技术贸易与知识产权的有关概念的辨析，明确了知识产权与技术贸易之间的关系，并对国际范围和主要国家技术贸易中的知识产权相关法律规定进行了梳理。本章通过大量的数据，说明了国际和我国在技术贸易领域中知识产权创造、保护及运用的现状，运用案例和数据阐述了知识产权在我国技术创新和技术贸易中的作用，并结合我国技术贸易中面临的知识产权机遇和挑战，分析了我国知识产权领域存在的问题，就如何发挥知识产权在技术贸易中的作用，促进我国技术贸易的良性发展提出建议。

第 10 章“技术引进与家电产业的创新与发展”，主要从技术引进与创新角度，以我国家电行业发展为案例，通过对洗衣机和电冰箱产业的相关专利数据分析，将家电行业自改革开放以来的发展历程划分为四个阶段，并分析了每个阶段的主要特征。从不同阶段的家电进出口份额、专利申报数据、技术投资比重等方面，论证了技术引进在我国家电行业从零基础成长为世界领先行业过程中发挥的关键作用。主要结论是：在家电行业发展中，技术引进与自主创新密不可分，需在重视技术引进的同时增强创新，实现科技大国向科技强国转变。

第 11 章“技术贸易是技术进步的主要途径”，借鉴国际技术溢出的经典计量模型，对比了 1991—2018 年间不同来源（国际直接投资、对外投资、国际贸易、自主研发）的技术溢出对我国全要素生产率提升发挥的作用，认为国际贸易（含技术贸易）和自主研发的作用最大。其中，国际贸易带来的技术溢出更容易快速推动技术进步和生产效率的提升。

第 12 章“我国技术贸易发展现状及前景”，着重研究了我国技术贸易的发展现状、前景及对提升自主创新的促进作用。本章总结了我国技术贸易发展的主要阶段，分析了“十三五”时期以来技术贸易快速发展及存在的主要问题。同时，选取 2017—2019 年我国技术进口前十大行业的发明专利数据，论证技术引进对提升自主创新能力的的作用；选取技术引进前十大行业中 8 类制造业的出口交货值及高新技术产品出口数据，分析技术引进对提升产品出口竞争力的作用。本章认为：我国技术贸易仍具有广阔前景；技术创新能力增强与产业升级将促进技术贸易量质齐升；“市场换技术”与“技术换技术”双轮驱动将扩大技术进口空间；开放合作创新将促进技术引进方式更趋多元化；科技全球化格局变化将促进技术市场来源更趋多元化；“一带一路”沿线国家将成为技术出口的新兴市场。

（作者为全国人大常委、中国行政管理学会会长）
责任编辑：郭 霞

（上接第 119 页）

自于药品耗材和检查检验收支的结余。实行电子病历实现数据共享后，由于重复检查检验、大处方减少，医保监督无处不在，医院这方面收入会大幅度减少，这是电子健康档案提出多年难有实质性推进的重要原因。二是 2009 年国务院印发的医改方案就已经明确逐步将公立医院补偿改为“服务收费和财政补助两个渠道”。2021 年 9 月，国家医保局等八部门联合印发《深化医疗服务价格改革试点方案》，推广福建省三明市实行医生年薪制改革的经验。中央确定的医疗服务价格改革方向是完全正确的。三是要坚持“总量控制、结构调整”的原则，在不增加社会医药费负担前提下，坚定不移地推进医疗服务价格改革，使医生的薪酬通过其医疗服务能够达到合理的收入水平，使医生的职业能够吸引社会最优秀的学生学医，毕业的临床专业学生能够留在医院从医。

只要医疗服务价格改革这个难点问题得到解决，全国统一的居民电子病历、电子处方制度就一定能够建立起来，习近平总书记提出的发展数字经济的目标，就一定能够在大健康领域实现。

（作者为中国国际经济交流中心常务副理事长、全国政协经济委员会副主任）
责任编辑：郭 霞

探讨数据要素重要作用 洞察数据业历史地位

——《第四产业，数据业的未来图景》书评

许宪春

2022 年 3 月，一位朋友邀请笔者为《第四产业，数据业的未来图景》（以下简称《第四产业》）一书撰写一篇评论文章，笔者欣然接受了这一邀请。这本书探讨的数据业是一个新的领域，理论性和技术性都很强，具有很大的挑战性。开始阅读本书时，笔者是准备带着一种耐心去“啃”的。但随着阅读的展开，笔者为这本书系统而精炼的理论阐述、丰富而扎实的实践知识积累、生动而形象的语言表述所吸引，带着愉快甚至兴奋读完此书。

随着互联网、物联网、云计算、人工智能等领域技术的迅速发展，人类的数据采集能力、存储能力、开发应用能力显著提升，数据呈爆发式增长，演变成为一种新的生产要素，正在深刻地改变人类社会的生产和生活方式，推动经济社会迅速发展。

与传统生产要素相比，数据生产要素具有许多新的特征。例如，数据具有非竞争性特征，这种特征决定了数据具有强大的利用效率和巨大的潜在价值；数据具有规模报酬递增特征，即数据规模越大、包含的信息越多，价值越高，这种特征决定了数据被各方面利用得越充分，所创造的经济价值越大；数据具有正外部特征，通过不断开拓新的使用维度或场景，数据价值被层层放大。

数据生产要素能够为劳动、资本、土地、技术、管理等传统生产要素赋能，提高它们各自的生产效率，而且能够推动这些传统生产要素的高效配置，因而成为驱动经济持续增长的关键因素。数据生产要素正在催生出一系列新产业、新业态、新模式，推动传统产业转型升级，已经并将在未来经济社会发展中发挥更加重要的作用。

美国、欧盟、英国等发达经济体非常重视发挥数据生产要素的作用，近 10 年来，这些国家和地区都制定了相应的战略规划。例如，2019 年 12 月，美国管理和预算办公室、商务部等部门联合发布了《联邦数据战略与 2020 年行动计划》，该战略的核心目标是将数据作为战略资源进行开发；2020 年 2 月，欧盟委员会公布了《欧洲数据战略》，概述了欧盟未来五年实现数字经济所需要的政策措施和投资策略；2013 年 10 月，英国政府发布了《英国数据能力发展战略规划》，从强化数据分析技术、加强国家基础设施建设、推动产研合作、确保数据被安全存取和共享等方面作出部署，旨在利用数据产生商业价值，提振经济增长。

在我国，党中央、国务院高度重视发挥数据生产要素的作用。2022 年 1 月，习近平总书记在《求是》杂志发表的《不断做强做优做大我国数字经济》的重要文章中指出，“面向未来，我们要站在统

筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的高度，统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，充分发挥海量数据和丰富应用场景优势，促进数字技术和实体经济深度融合，赋能传统产业转型升级，催生新产业新业态新模式，不断做强做优做大我国数字经济”。2022年3月，李克强总理在《政府工作报告》指出，“培育数据要素市场，释放数据要素潜力，提高应用能力，更好赋能经济发展、丰富人民生活”。

2019年10月，中国共产党第十九届四中全会提出“健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制”，明确了数据作为生产要素的地位。2021年3月，第十三届全国人民代表大会第四次会议通过的《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》，专门设立了一篇“加快数字化发展，建设数字中国”，要求“激活数据要素潜能，推进网络强国建设，加快建设数字经济、数字社会、数字政府，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”。2021年12月，国务院印发了《“十四五”数字经济发展规划》，部署了八个方面重点任务，其中第二个方面重点是，充分发挥数据要素作用，包括强化高质量数据要素供给，加快数据要素市场化流通，创新数据要素开发利用机制。

《第四产业》一书深入探讨了数据生产要素的重要特征和重要作用，提出了第四产业的划分标准，界定了数据业的范围和分类，初步研究了数据业增加值核算方法，揭示了数据生产要素对传统经济增长理论的挑战。

第一，探讨了数据生产要素的重要特征和重要作用。劳动、资本、土地、技术、管理等生产要素在人类经济发展历史上发挥了至关重要的作用。数据这种新的生产要素具有哪些重要特征？在经济发展中将发挥什么样的作用？《第四产业》一书对上述问题进行了深入探讨，论述了数据生产要素与传统生产要素相比所具有的重要特征，例如虚拟性、非竞争性、规模报酬递增、正外部性等特征；数据可以为劳动、资本、土地、技术、管理等生产要素赋能，提高每一种生产要素的生产效率，实现各种生产要素的价值倍增；数据可以提高传统生产要素的资源配置效率，从而成为驱动经济持续增长的关键因素；数据可以激发各种要素的创新能力，用更少的投入创造更高的价值。数据生产要素的这些重要特征和重要作用决定了它在今后经济发展中所能发挥的关键作用。

第二，提出了第四产业的划分标准。配第、克拉克、库兹涅茨等经济学家提出的三次产业划分理论，深刻地揭示出产业演进的规律，为产业升级和经济发展指明了方向，为不同产业的统计核算提供了操作规范，使产业结构演变可量化、可统计、可规划，也为国际经济交流合作提供了统一的口径。但是，数据生产要素的产生和迅速发展，使得三次产业划分理论暴露出时代的局限性，需要探讨新的产业划分理论，为数据时代产业发展和产业结构的变迁描绘出新蓝图，指明新方向。《第四产业》一书在这方面进行了非常有价值的尝试，提出了第四产业应具备的四条初步标准：一是递进性，即第四产业不仅自身是先进生产力的集中体现，同时也会大大提升已有的三次产业的生产力水平。二是引领性，即第四产业应代表技术革新新发展大趋势，占国内生产总值（GDP）的比重应随经济发展呈快速上升势头，并对现有的生产生活方式形成革命性、颠覆性的影响。三是可区分性，即第四产业应当与已有的三次产业存在系统性区别，特别是在资源投入产出的关键特征上可区分，从而确保产业的认定、核算、规划具备可操作性。四是产出无形性，即第四产业形成的最终产出应当是无形的，是“看不见、摸不着”的，从而在形态上与已有的三次产业形成鲜明区别。经过系统的论证，该书指出学术界曾经提出的可作为第四产业的信息产业、金融业或绿色产业都不完全符合上述四大标准，“只有数据业满足这些标准，是注定获得第四产业‘桂冠’的‘真命天子’”。笔者认为，该书提出的第四产业应具备的四条初步标准是经过对人类产业发展历史和产业划分逻辑进行系统回顾，对产业演进的内在

趋势进行深入研究基础上提出来的，是严肃认真的；对数据业满足四大标准的论证是严谨的。

第三，界定了数据业的范围和分类，初步研究了数据业增加值核算方法。科学地界定数据业的范围和分类，客观地测算数据业增加值是观察数据业的发展规模和结构，反映数据业对经济增长贡献的基础。《第四产业》一书通过回顾和借鉴传统行业的认定方法，提出了界定数据业范围的基本思路：关键在于把握数据业的生产方式，也就是搞清楚投入何种资源，采用何种生产技术过程，产出何种经济产品。在此基础上，给出了数据业的正式定义，明确了数据业的三个组成部分：数据价值化、数据产业化和产业数据化。根据国家统计局制定的《数字经济及其核心产业统计分类》，把其中的数字产品服务业、数据要素驱动业和数字化效率提升业 3 个大类中所属的部分行业全部或部分纳入数据业范围。随后，初步探讨了数据业三大领域，数据价值化、数据产业化和产业数据化增加值核算方法。在此基础上，面向长期产业变革趋势，对进一步优化现有核算体系进行了前瞻性思考。

第四，揭示了数据生产要素对传统经济增长理论的挑战。传统经济增长理论阐述了劳动、资本、土地、技术、管理等生产要素在经济增长中发挥的重要作用。数据生产要素的开发利用对传统经济增长理论带来哪些影响？这是数据时代经济增长理论必须回答的问题。《第四产业》一书系统地阐述了数据生产要素的开发利用呈现出的显著的规模收益递增性，对提高企业决策能力和创新能力、降低企业运营成本和交易成本、提升劳动生产率和资本回报率等方面的重要作用，揭示了数据生产要素引入生产函数后，从根本上改变了全要素生产率的底层逻辑，对传统经济增长理论带来严峻挑战。因此，该书对于深化数据生产要素在经济发展中重要作用的认识，对于促进经济增长理论的发展都具有非常重要的意义。

第五，语言生动活泼，可读性强。《第四产业》一书使用生动活泼、形象贴切的语言，把非常复杂的技术问题阐述得通俗易懂，具有很强的可读性。例如，该书在探讨数据业的界定时指出，“在实际的产业认定划分中，不太可能每年都开展大规模调查，对一个个‘基层单位’去‘贴牌’‘盖章’。因此从实践来看，还需要在传统的产业划分理论基础上，重新‘分地盘’‘画版图’，为数据业划分出一个合理的‘势力范围’”。又如，该书在对数据应用进行展望时，作出以下描述，“一个很明显的趋势是，数据对几乎所有的产业都进行着强渗透。它既是传统产业的助燃剂，又是新兴产业的催化剂，还是不同产业的黏合剂，更是未来产业的推进剂”。再如，该书对人工智能与大数据之间的关系作这样的阐述，“人工智能是如何变得更具威力？大数据是人工智能的‘食物’，人工智能技术在不断‘吃’数据，而且与人类的生长发育一样，人工智能吃进去的‘食物’越新鲜、越丰富，人工智能就越能茁壮健康”。这里的“贴牌”“盖章”“分地盘”“划版图”“势力范围”“助燃剂”“催化剂”“黏合剂”“推进剂”“食物”“吃”等表述，语言生动活泼、形象贴切，易于理解和接受。可见，作者具有扎实的理论功底和深厚的文字修养。

总之，《第四产业》一书深入探讨了数据生产要素在经济发展中的重要作用，洞察了数据业在未来产业发展中的重要历史地位，是一本非常有价值，值得认真阅读的好书。当然，《第四产业》一书还有一些需要进一步深入探讨的方面，例如，关于数据业增加值核算方法和数据资产价值估算方法的研究还比较初步，距离实际操作还有一定的差距，希望利用今后再版的机会予以完善。

（作者为北京大学国家发展研究院特约研究员）

责任编辑：李蕊

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	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 6 月)				
世 界	-3.3	5.7	2.9	3.0
发达国家	-4.6	5.1	2.6	2.2
发展中国家	-1.6	6.6	3.4	4.2
英国共识公司(Consensus Forecasts,2022 年 6 月)				
世 界	-3.2	5.9	2.9	2.8
美 国	-3.4	5.7	2.6	1.8
欧元区	-6.5	5.3	2.8	2.0
日 本	-4.7	1.7	1.7	1.9
印度	-7.3	8.7	7.2	6.0

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

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	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 4 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 6 月)				
世 界	1.9	3.6	6.9	3.8
美 国	1.2	4.7	7.7	3.6
欧元区	0.3	2.6	7.2	3.2
日 本	0.0	-0.2	1.9	1.2
印 度	6.2	5.5	6.7	5.0

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
	5 月	2.8	2.2	4.1
	6 月	2.9	2.2	4.0
	7 月	3.4	2.3	4.4
	8 月	3.8	2.5	4.9
	9 月	4.2	2.7	5.2
	10 月	4.5	3.5	5.7
	11 月	5.2	4.5	5.9
	12 月	5.6	4.8	6.4
2022 年	1 月	5.9	4.9	6.9
	2 月	6.6	5.6	7.1
	3 月	7.1	6.4	7.5
	4 月	7.7	7.0	8.9
	5 月	8.7	7.8	9.4

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			
	5 月	17.3	18.3	15.9	56.0	55.6	57.3
	6 月	11.9	11.8	12.0	55.5	54.4	55.7
	7 月	7.9	8.1	8.2	55.4	54.4	55.3
	8 月	6.6	5.2	7.6	54.1	51.8	53.6
	9 月	3.5	2.6	4.6	54.1	52.1	53.9
	10 月	3.5	2.3	4.4	54.3	51.5	53.7
	11 月	4.0	3.0	4.9	54.2	52.6	53.3
	12 月	4.0	3.1	5.3	54.3	53.3	53.4
2022 年	1 月	3.9	1.6	7.2	53.2	51.3	52.2
	2 月	5.1	4.0	7.1	53.7	52.2	53.7
	3 月	3.9	2.1	5.7	52.9	50.9	51.4
	4 月	0.6	2.0	-0.5	52.3	48.6	50.5
	5 月				52.4	49.7	50.9

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	6.8	-5.4	18.3

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	3.5	4.8	-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	12.9
	4 季度	4.4	4.9	9.6
2022 年				
	1 季度	2.9	4.2	11.8

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
	5 月			5.8	44.7
	6 月	3.2	2.2	5.9	55.7
	7 月			5.4	68.9
	8 月			5.2	51.7
	9 月	-3.9	-0.4	4.7	42.4
	10 月			4.6	67.7
	11 月			4.2	64.7
	12 月	6.3	1.9	3.9	58.8
2022 年					
	1 月			4.0	50.4
	2 月			3.8	71.4
	3 月	-7.3	-0.6	3.6	39.8
	4 月			3.6	43.6
	5 月			3.6	39.0

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
4 月	2076	0.1	37.7	2734	-0.8	34.7	-657
5 月	2103	1.3	43.8	2769	1.3	38.0	-666
6 月	2123	1.0	32.6	2837	2.5	35.6	-714
7 月	2141	0.9	24.4	2835	-0.1	22.7	-694
8 月	2158	0.8	22.5	2873	1.3	21.0	-714
9 月	2116	-2.0	16.7	2900	0.9	20.6	-783
10 月	2259	6.8	21.9	2941	1.4	18.8	-682
11 月	2281	1.0	21.1	3061	4.1	20.8	-780
12 月	2324	1.9	19.8	3113	1.7	21.3	-789
2022 年							
1 月	2278	-2.0	15.3	3158	1.4	20.8	-880
2 月	2327	2.2	20.3	3209	1.6	24.0	-881
3 月	2441	4.9	17.7	3518	9.6	27.7	-1077
4 月	2526	3.5	21.7	3397	-3.4	24.3	-871

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
2020 年		950	2045	-1094
	1 季度	166	157	9
	2 季度	131	1502	-1372
	3 季度	317	595	-278
	4 季度	337	-209	546
2021 年		3892	3500	392
	1 季度	737	890	-153
	2 季度	737	1408	-671
	3 季度	1219	599	620
	4 季度	1198	603	596
2022 年				
	1 季度	628	1069	-441

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		-6.3	-7.8	0.9
	1 季度	-3.5	-4.3	-0.2
	2 季度	-11.7	-12.7	-3.0
	3 季度	12.8	14.2	5.5
	4 季度	-0.4	-3.0	0.6
2021 年		5.4	3.7	4.0
	1 季度	-0.1	-2.2	-0.1
	2 季度	2.2	3.8	1.9
	3 季度	2.3	4.5	0.4
	4 季度	0.2	-0.3	0.4
2022 年				
	1 季度	0.6	-0.7	-0.3

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
2020 年		-6.9	-9.2	-9.1
	1 季度	-4.3	-3.9	-2.9
	2 季度	-19.3	-18.7	-20.2
	3 季度	13.7	16.8	11.8
	4 季度	2.5	4.3	4.6
2021 年		4.1	10.9	8.8
	1 季度	0.1	0.9	1.0
	2 季度	1.4	3.2	3.3
	3 季度	-0.9	1.9	1.4
	4 季度	3.1	2.7	4.7
2022 年				
	1 季度	0.1	0.4	-0.6

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

单位:%					
年份	月份	劳动生产率增长率		失业 率	失业人数 (万人)
		环比	同比		
2021 年		4.2		7.7	1261.6
	4 月			8.2	1335.6
	5 月			8.1	1315.8
	6 月	1.4	12.7	7.9	1288.5
	7 月			7.7	1256.4
	8 月			7.5	1233.6
	9 月	1.3	1.8	7.4	1207.0
	10 月			7.3	1193.6
	11 月			7.1	1170.0
	12 月	-0.2	2.3	7.0	1156.8
2022 年					
	1 月			6.9	1142.9
	2 月			6.8	1131.1
	3 月	0.0	2.5	6.8	1127.7
	4 月			6.8	1118.1

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		-6.3	-7.8	0.9
	1 季度	-3.1	-3.6	0.7
	2 季度	-14.7	-16.1	-2.5
	3 季度	-3.9	-4.4	2.4
	4 季度	-4.2	-7.4	2.8
2021 年		5.4	3.7	4.0
	1 季度	-0.9	-5.4	2.9
	2 季度	14.7	12.4	8.0
	3 季度	4.0	2.9	2.7
	4 季度	4.7	5.8	2.5
2022 年				
	1 季度	5.4	7.5	2.3

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
2020 年		-6.9	-9.2	-9.1
	1 季度	6.4	-3.1	2.6
	2 季度	-20.0	-21.3	-20.9
	3 季度	-3.8	-8.8	-9.5
	4 季度	-10.1	-4.8	-9.3
2021 年		4.1	10.9	8.8
	1 季度	-5.9	-0.1	-5.7
	2 季度	18.2	26.9	22.2
	3 季度	3.0	10.6	10.7
	4 季度	3.7	8.9	10.8
2022 年				
	1 季度	3.7	8.4	9.1

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 增长	同比 增长		环比 增长	同比 增长	出口额 减进 口额
月份	出口额	(%)	(%)	进口额	(%)	(%)	
2021 年	24353		14.1	23136		21.8	1217
	4 月	1976	-0.1	46.9	1832	2.0	38.5
	5 月	1994	0.9	35.0	1856	1.3	35.0
	6 月	1984	-0.5	24.0	1867	0.6	28.9
	7 月	2021	1.9	12.2	1890	1.2	18.2
	8 月	2034	0.6	19.6	1949	3.1	29.3
	9 月	2029	-0.2	10.2	1982	1.7	22.2
	10 月	2077	2.4	7.4	2083	5.1	25.4
	11 月	2147	3.4	14.7	2186	4.9	33.3
	12 月	2136	-0.5	14.1	2266	3.7	38.6
2022 年							
	1 月	2221	4.0	19.7	2312	2.1	45.3
	2 月	2241	0.9	17.2	2366	2.3	40.0
	3 月	2263	1.0	14.3	2442	3.2	35.6
	4 月	2297	1.5	12.6	2614	7.1	39.4

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
	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	501	546	- 45
	2 月	- 221	253	- 475
	3 月	- 103	- 132	30
	4 月	169	505	- 336

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

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2020 年		- 4. 6	- 11. 7	- 6. 9
	1 季度	1. 1	- 4. 7	- 4. 1
	2 季度	- 3. 9	- 17. 7	- 1. 3
	3 季度	- 0. 9	9. 5	- 6. 8
	4 季度	1. 1	10. 1	5. 8
2021 年		- 1. 6	11. 8	5. 1
	1 季度	0. 4	2. 6	1. 8
	2 季度	0. 5	2. 8	4. 3
	3 季度	- 2. 6	- 0. 3	- 0. 8
	4 季度	- 1. 1	0. 9	0. 3
2022 年				
	1 季度	- 1. 4	1. 1	3. 3

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2020 年		- 4. 5	- 5. 2	2. 3
	1 季度	- 1. 9	- 2. 3	1. 8
	2 季度	- 10. 2	- 10. 6	1. 3
	3 季度	- 5. 4	- 6. 7	2. 7
	4 季度	- 0. 8	- 1. 5	3. 5
2021 年		1. 7	1. 3	2. 1
	1 季度	- 1. 7	- 3. 0	2. 6
	2 季度	7. 3	6. 7	3. 0
	3 季度	1. 2	0. 3	2. 0
	4 季度	0. 4	1. 5	0. 9
2022 年				
	1 季度	0. 4	2. 0	2. 1

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
2020 年		- 4. 6	- 11. 7	- 6. 9
	1 季度	- 1. 9	- 5. 1	- 2. 6
	2 季度	- 6. 0	- 21. 9	- 4. 5
	3 季度	- 8. 4	- 14. 8	- 13. 6
	4 季度	- 2. 4	- 5. 4	- 6. 9
2021 年		- 1. 6	11. 8	5. 1
	1 季度	- 3. 3	1. 7	- 0. 8
	2 季度	1. 3	27. 2	5. 2
	3 季度	- 0. 5	15. 8	11. 4
	4 季度	- 3. 1	6. 0	5. 3
2022 年				
	1 季度	- 4. 6	4. 4	7. 2

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2021 年		4. 9	1. 13	2. 8
	4 月	13. 1	1. 09	2. 8
	5 月	13. 8	1. 10	2. 9
	6 月	15. 7	1. 13	2. 9
	7 月	7. 9	1. 14	2. 8
	8 月	5. 5	1. 15	2. 8
	9 月	- 1. 8	1. 15	2. 8
	10 月	- 2. 2	1. 16	2. 7
	11 月	4. 9	1. 17	2. 8
	12 月	0. 8	1. 17	2. 7
2022 年				
	1 月	- 0. 5	1. 20	2. 8
	2 月	1. 0	1. 21	2. 7
	3 月	0. 1	1. 22	2. 6
	4 月		1. 23	2. 5

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	-16694
5 月	68150	-0.4	49.6	68115	-0.3	28.1	35
6 月	69874	2.5	48.6	71222	4.6	32.7	-1348
7 月	69878	0.0	37.0	70231	-1.4	28.1	-353
8 月	70394	0.7	26.2	73560	4.7	44.7	-3167
9 月	68323	-2.9	13.0	74027	0.6	38.4	-5704
10 月	70504	3.2	9.4	74222	0.3	26.8	-3718
11 月	73661	4.5	20.5	78668	6.0	43.8	-5007
12 月	74162	0.7	17.5	78477	-0.2	41.2	-4314
2022 年							
1 月	74854	0.9	9.6	83482	6.4	38.8	-8628
2 月	74700	-0.2	19.1	85008	1.8	34.2	-10308
3 月	75892	1.6	14.7	85880	1.0	31.4	-9988
4 月	76909	1.3	12.5	92714	8.0	28.3	-15805
5 月	78736	2.4	15.8	98050	5.8	48.9	-19314

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
	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
	3 月	6464	7589	-1125
	4 月	2761	10826	-8065

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
2020 年		-5.2	-9.3	-6.4	-4.1	-7.3	-3.0
	1 季度	-0.6	-2.0	0.5	-0.1	2.8	1.4
	2 季度	-12.4	-21.1	-16.8	-10.7	-23.8	-7.8
	3 季度	-4.9	-7.7	-5.8	-3.7	-6.6	-3.5
	4 季度	-3.1	-6.3	-3.5	-0.9	0.7	-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	2.5	-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	3.2	6.6	1.7	1.6	5.4	5.0
2022 年							
	1 季度	2.9	8.7	3.0	1.7	4.1	3.5

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	5.4	4.4	-6.0	3.5
	4 季度	4.2	1.1	4.7	5.3	5.2	5.0
2022 年							
	1 季度	3.0	1.8	-4.0	3.1	5.0	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
	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	3.7	34.5	11.1	7.6	4.1
	4 月	5.2	3.8		10.5	7.8	4.0
	5 月	5.1					

表 30 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2021 年		3.7	4.1	5.5	4.0		
	5 月	3.8	4.0	6.0	4.2		
	6 月	3.7	4.0	5.4	4.8	2.6	
	7 月	3.3	4.4	4.9	4.4		
	8 月	2.8	4.3	4.6	4.1		
	9 月	3.0	4.2	4.4	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	4.0	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	3.0	5.0	3.7	2.5	5.8
	4 月	2.7	3.0	5.4	3.7		
	5 月	2.8		5.1	3.7		

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
4 月	397.7	409.0	-11.2	377.4	544.4	-167.1
5 月	421.1	426.2	-5.1	381.7	561.5	-179.8
6 月	449.1	436.1	13.0	382.4	630.5	-248.1
7 月	418.0	419.8	-1.7	370.6	586.6	-216.0
8 月	425.2	429.7	-4.4	331.9	546.7	-214.8
9 月	413.9	416.7	-2.7	393.2	621.3	-228.0
10 月	455.8	446.3	9.5	463.4	622.2	-158.8
11 月	466.5	449.9	16.7	402.7	652.1	-249.5
12 月	451.0	451.7	-0.7	456.8	622.8	-166.0
2022 年						
1 月	439.3	393.4	45.9	352.6	683.4	-330.9
2 月	433.1	411.0	22.1	389.4	651.3	-261.9
3 月	551.4	526.6	24.8	445.0	805.6	-360.7
4 月	502.9	501.6	1.4	391.1	676.2	-285.2

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
5 月	116.3	77.5	38.9	261.8	176.6	85.2
6 月	119.4	78.2	41.2	282.6	178.4	104.2
7 月	99.7	74.3	25.4	255.1	181.3	73.8
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	205.0	216.1	-11.1
12 月	98.1	79.3	18.7	244.3	204.2	40.1
2022 年						
1 月	84.0	81.8	2.3	197.5	198.2	-0.7
2 月	93.3	89.3	4.0	235.1	188.7	46.3
3 月	123.3	93.3	30.0	293.4	218.1	75.3
4 月	100.8	90.5	10.3	288.5	207.5	81.0
5 月				296.5	247.1	49.4

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
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			
4 月	401.9	603.0	-201.1			
5 月	389.4	632.2	-242.8			

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
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	477.1	471.0	6.1
2022 年						
1 月	553.2	602.1	-48.9	339.1	401.9	-62.8
2 月	539.1	530.7	8.4	462.4	449.5	12.9
3 月	634.8	636.2	-1.4	519.1	518.0	1.1
4 月	576.9	603.5	-26.6	474.8	493.6	-18.8
5 月	615.2	632.2	-17.0			

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
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	349.7	50.1
2 月	419.7	466.7	-46.9	374.5	316.3	58.2
3 月	502.4	549.2	-46.9	435.0	388.5	46.5
4 月	507.7	565.3	-57.6	414.6	365.5	49.1
5 月				420.8	396.8	24.1

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
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	182.1	9.5
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
4 月	333.2	324.7	8.5	273.2	197.6	75.6
5 月	304.8	322.1	-17.3	215.1	186.1	29.0

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27~表 36)。

六、三大经济体指标对比图

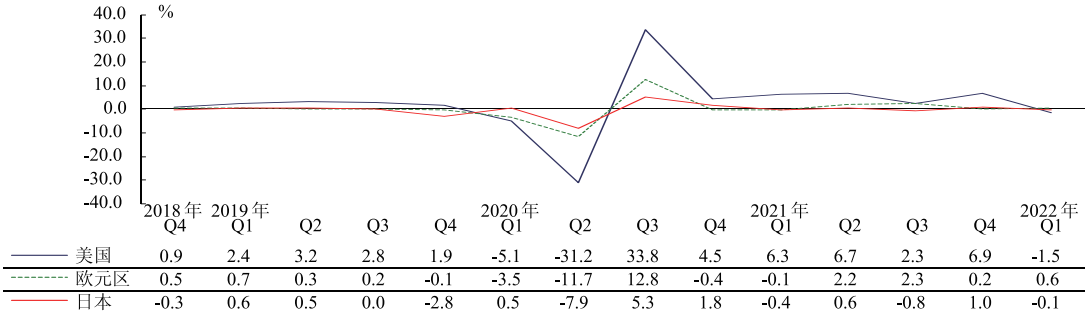


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

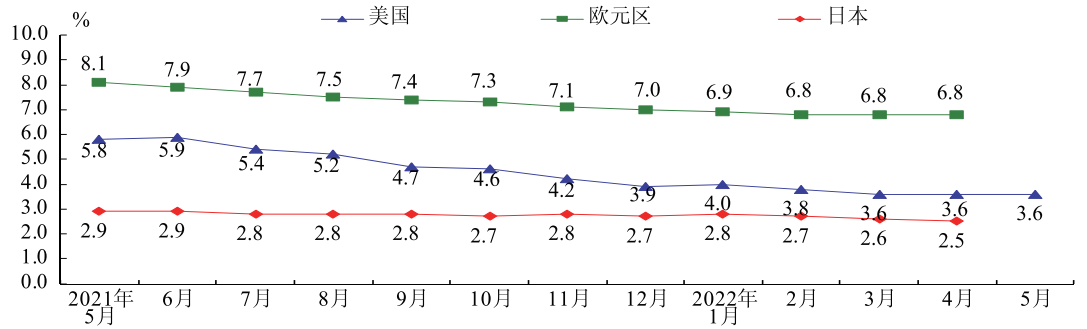


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

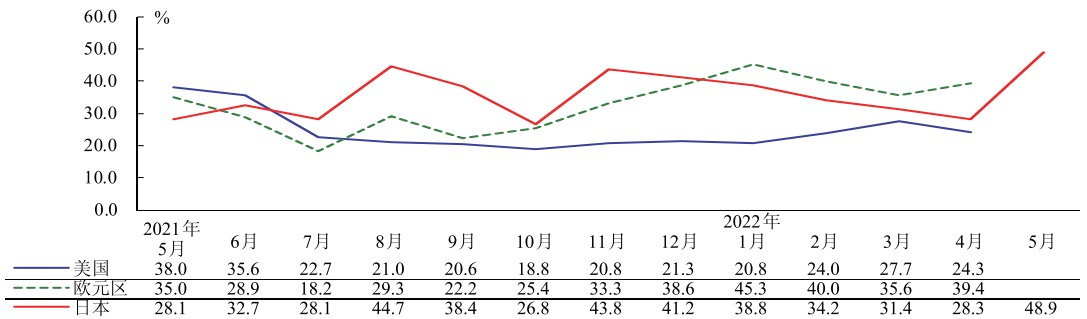


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

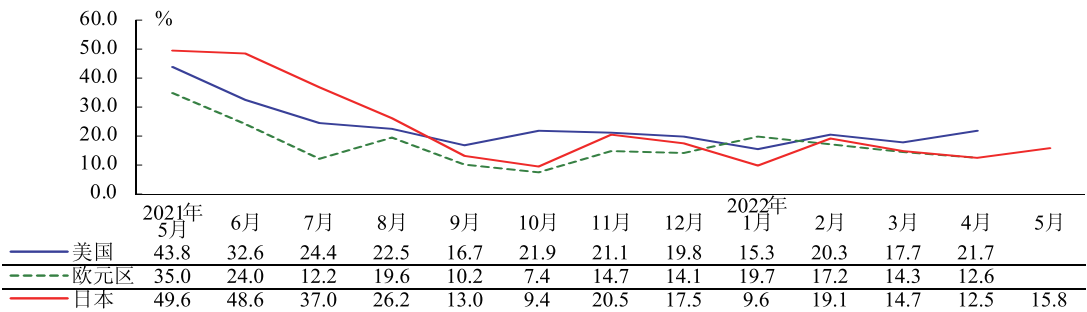


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图 1 ~ 图 4)。

ABSTRACTS

(1) Building a unified national market in China is a strategic measure to stabilize the global supply chain

Huang Qifan

In terms of market size and structure, the super – large single market is China’s outstanding advantage. This market is still in the process of continuous development and formation, and it is necessary to continue to deepen reforms, further make use of its advantages, and promote the transformation of the market from large to strong. This paper believes that the essence of building a unified national market is to break through the key blocking points that restrict the economic cycle, mainly: the negative effects of excessive competition between regions; market segmentation caused by the dual structure of urban and rural areas; The characteristic of administrative allocation resources in some fields is still strong; the logistics system is not unimpeded enough and the logistics cost remains high; policy obstructions such as artificial restrictions on travel and purchases in some industries; suppressed demand due to lagging technical standards, creating so – called “excess capacity”; the market – based of factors reform need to be accelerated; the internal and external circulation of the state – owned economy needs to be accelerated and unimpeded. The Chinese market is the basis for stabilizing the global supply chain. First, it is rational choices to deal with uncertain supply chain that multinational companies sale in production areas, and production in sales areas; second, the Chinese economy is a key force in stabilizing the global industrial chain and supply chain.

(2) Re – understanding of supply chain

Ding Junfa

Supply chain can greatly change a country’s economic development mode, industrial development mode, urban development mode and enterprise development mode, and make invaluable contributions to the transformation of the economy from extensive management to intensive management. Under the severe and complex situation in domestic and overseas, ensuring the unimpeded and safety of the industrial chain and supply chain is related to the survival and development of enterprises and the overall situation of the national economy. Modern technologies such as information networks should be used to promote the transformation of production, management and marketing models, and reshape the industrial chain, supply chain, and value chain, from expanding supply chains to contracting supply chains, from economical supply chain to security supply chain, from enterprise supply chain to national supply chain, from traditional supply chain to digital supply chain, from a large supply chain country to a strong supply chain country. The modernization level of the industrial chain supply chain should be improved to form a more innovative, higher value – added, safer and more reliable industrial chain supply chain, and make the supply chain an important measure to implement the new development concept, an important starting point for supply – side structural reform, and an important carrier to lead globalization and enhance competitiveness, to achieve the fundamental purpose of reducing costs, increasing efficiency and improving quality, it has truly become a “gold mine” in the 21st century.

(3) Give full play to the competitive advantage of foreign trade export and win the initiative of international competition

Huo Jianguo

In 2022, China’s foreign trade and export industry face multiple unfavorable factors in the external market, including the conflict between Russia and Ukraine destroying the international trade environment, the impediment of the recovery of the world economy, the disturbance of the global industrial chain and supply chain, the turmoil in the international financial market, and the many variables in the Sino – US game. To ensure that foreign trade achieves the goal of stable growth, it requires the joint efforts of the government and enterprises. It must fully understand the new role and contribution of foreign trade in the new era, properly handle the relationship with relevant trading partners in the international competition, and take the initiative in handling world political and economic affairs. Foreign trade enterprises should strive to do well in the following aspects: increase market research efforts and actively explore the market; focus on market strategy and product strategy research; optimize the allocation of internal resources of the enterprise and cultivate new advantages of enterprise competition; strictly control costs and strive to improve the quality and efficiency of business development; attach great importance to market risks and improve enterprise risk prevention capabilities.

(4) The role of co – construction of the “Belt and Road” in building a new development paradigm

Ni Hongfu , Xiang Di , Wang Wenbin

The construction of the “Belt and Road” should better serve the construction of a new development paradigm. Since the proposal of the “Belt and Road” initiative, great achievements have been made and it providing important support for building a new development paradigm. First, the joint construction of the “Belt and Road” is conducive to the realization of a high level of opening. On the one hand, it seeks capital, technology, fund, energy and other elements for domestic manufacturing to meet the diversified demand market; on the other hand, it seeks a broad market for domestically produced manufactured goods and realizes the cycle from factors to products to capital. Second, based on their respective comparative advantages, China and countries along the route can strengthen production capacity cooperation, which can promote China’s two – way embedding in the global value chain, form a regional value chain, and accelerate the reconstruction of the global value chain. Third, the “Belt and Road” multi – regional and diversified cooperation provides a new platform and stable development space for building a new development paradigm. In the future, it is necessary to further leverage the advantages of the joint construction of the “Belt and Road” in terms of connecting domestic and foreign markets, building logistics channels, strengthen production capacity cooperation and other advantages, and on the premise of policy communication, optimize the system design and strengthen the interconnection and digital economy construction between China and the “Belt and Road” countries, promote the circular flow of factors and products, help build a new development pattern, and promote high – quality economic development.

(5) Evaluation and path research on high – quality economic development of border provinces in the new era

Li Guanghui , Sun Haoqi

The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China pointed out that China’s economy has shifted from a stage of high – speed growth to a stage of high – quality development. With the implementation of various policies to promote the development of the border economy, the border provinces and regions have achieved rapid economic development and their status in China’s economy has also been greatly improved. However, the border provinces still face problems such as poor basic conditions and relatively backward economic development. The study found that the driving force for innovation in the border provinces is still insufficient, and the living conditions of the people are still relatively backward although they have relatively abundant energy reserves, they are faced with great pressure from environmental pollution, and it is difficult to achieve coordinated and sustainable regional development. For the above problems, this paper believes that the border provinces and regions should build a mature industrial chain as soon as possible, accelerate industrial transformation and upgrading, and achieve sustainable development; it is necessary to accelerate infrastructure construction and platform construction, and increase policy support for border development and opening up; and it is necessary to increase investment in innovation, improve scientific and technological innovation capabilities, and speed up the construction of the talent system.

(6) Research on the problems and countermeasures of financial support for the development of advanced manufacturing industry ——Based on the perspective of international comparison

Yang Baibing , Ji Han

This paper uses the data of listed companies to compare the financial support of the manufacturing industry in China and the three major manufacturing powers of the United States, Germany and Japan, and finds that China’s advanced manufacturing industry has problems such as difficulties in credit financing, high financing costs, short – term financing terms, and limited financing channels that restrict the development of advanced manufacturing to a certain extent. The reason is that the mismatch between the factor input structure and the financing structure increases the difficulty of financing, the continuous iterative upgrading of the industry and the mismatch of the financing term intensify the mismatch of funds, and the mismatch between the cost of digital transformation of enterprises and the structure of the financial system increases the cost of financing for enterprises and the mismatch between diversification and financial instruments results in limited financing channels. It is suggested to strengthen the precise financial support for advanced manufacturing by providing preferential facilities for advanced manufacturing enterprises, reducing re – lending and re – discount rates, increasing support for policy banks and advanced manufacturing industry investment funds, and innovating and developing supply chain finance.

(7) RCEP and East Asian economic development

Pan Yuchen , Zhang Yunling

East Asia is one of the regions with the most economic vitality and development potential in the world, however, factors such as intra – regional competition and extra – regional country interference have brought some obstacles to the economic development of East Asia. The signing and entry into force of RCEP not only laid a high – quality foundation for economic and trade cooperation

and industrial chain reconstruction in East Asia, but also provided new impetus for the economic development of East Asia in the post – epidemic era. RCEP has high standards and inclusiveness characteristics, among which high standards are embodied in the formulation of high – standard rules for e – commerce, foreign investment, origin principles and other fields; inclusiveness is reflected in the wide coverage of openness, taking into account the development differences of members, and promoting the formation of China – Japan – Korea free trade relations. On this basis, RCEP promotes the economic development of East Asia by adjusting the industrial division of labor, reconstructing the market structure and optimizing the industrial structure. As a major country in the region, while promoting the transformation of its own economic development model and economic growth, China should be more closely integrated with the economic development of East Asia, and by promoting the development of “dual circulation”, promoting interconnection and integration with the “Belt and Road”, promoting the development of green economy, and playing a leading role as a major country in East Asia.

(8) Based on the national conditions and system advance the high – quality development of China’s green finance

Liu Dan , Liao Zhenyu

carbon peaking and carbon neutrality goals puts forward higher requirements for the development of green finance in China. The development of green finance is inseparable from the guidance and promotion of policies and measures. Since the 13th Five – Year Plan, China’s green finance policy has focused on: strengthen top – level design and lead system innovation; encourage local exploration and consolidate the foundation of the system; focus on transformation and upgrading, highlighting the role of the system. Since the beginning of the “14th Five – Year Plan”, the construction of China’s green financial system has been accelerated, the scale of the green financial market has continued to expand, and the efficiency of green financial services has been improved. However, there are still problems such as the imbalance of the green financial product system, the development ecology of green finance needs to be optimized, and the urgent need to improve the level of environmental information disclosure. This paper proposes that during the “14th Five – Year Plan” period, based on the national conditions, green finance should further play a supporting role in China’s energy transformation, consumption upgrading, and rural revitalization. In terms of policy measures, it is necessary to strengthen the linkage between the upper and lower levels and build a coordinated mechanism for the development of green finance; it is necessary to implement classified policies and give full play to the role of the multi – level green financial system; it is necessary to be precise and direct, and to speed up the experience summarization, replication and promotion of green finance pilot zones; it is necessary to integrate resources, improve the basic information construction of green finance, and systematically promote the high – quality development of China’s green finance.

(9) Major opportunities and major challenges facing China’s accession to CPTPP

Xu Changchun , Hou Shengdong

At present, China has officially started the process of applying to join the CPTPP. It is of great value to take stock of the main opportunities and major challenges that China faces in joining the CPTPP, and to seek advantages and avoid disadvantages. Considering it comprehensively, there are currently five main opportunities for China to join the CPTPP. First, the current is the period with the lowest entry threshold; second, China is in a stage of continuous enhancement of its opening – up tolerance and innovation capability; third, the signing and entry into force of RCEP have created a favorable atmosphere for international economic cooperation; fourth, the initiation of the British accession procedure has resulted in a leading effect; fifth, China’s economy is thriving and attractive to the global market. At present, China’s accession to the CPTPP faces three main challenges. One is the pressure on the difference between rules and standards; the second is Japan’s psychological repulsion; third, the United States is doing its best to suppress the challenger. In order to complete the work of joining the CPTPP as soon as possible, China should strengthen the work in the following three aspects. First, take the CPTPP clauses as a frame of reference to further promote institutional opening to the outside world; the second is to accelerate the construction of internal and external circulation linkages as a starting point to further enhance China’s attractiveness; the third is to use the United Nations as a platform to properly handle relations with major stakeholders.

(10) Challenges and measures of China’s labor standards connecting with CPTPP rules

Liu Xiaoge

Regarding whether and in what form labor standards are included in free trade agreements, especially whether they are actionable in the event of labor disputes, whether dispute settlement mechanisms are applicable, and corresponding punitive trade sanctions, there is considerable controversy among different countries. The CPTPP’s provisions on labor standards continue the usual practice in the United States, incorporating labor issues clauses into the master agreement and guaranteeing mandatory punitive measures. Labor standards have not been included in the text of FTAs China has signed in the past, compared with the

CPTPP requirements, China's current labor standards still face a series of challenges, mainly in: China's labor union system arrangements are inconsistent with the CPTPP requirements, there are still legal contents related to the nature of reeducation through labor, legislation on the prohibition of discrimination is inflexible and there are still gaps in occupational safety and health. Connecting with CPTPP labor standards, China should strengthen the analysis and research on CPTPP labor standards; connecting the CPTPP labor standards, it must be based on the actual development of China, carry out connecting work in accordance with the method of implementing classified policies and pilot projects, and continuously improve the protection level of labor rights and interests in China.

(11) Suggestions on improving the basic system of China's competition rules by connecting with CPTPP

Liu Xiangdong

The competition policy, state-owned enterprises and designated monopoly clauses of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) emphasize the concept of "non-discriminatory treatment" and the principle of "competitive neutrality", aiming to create a more level playing field in the market environment. From a practical point of view, there is still a gap between China's existing policies and the CPTPP competition policy and the requirements of state-owned enterprise rules, this is reflected in the lack of improvement in competition law systems such as the Anti-Monopoly Law, and Non-discriminatory treatment and fair competition review have not been fully implemented in competition enforcement, there is still certain gap between the reform direction of state-owned enterprises and the requirements of the "competitive neutrality" principle, and it is difficult to fulfill the obligation of transparency or information disclosure of state-owned enterprises. China has applied to join the CPTPP, accelerating the establishment of a higher level of fair competition system, and strengthening the basic position of competition policy in the formulation and implementation of various policies. The competition policy system such as the Anti-Monopoly Law should be further improved, and the fair competition review system should be strictly implemented; deepen the reform of classified governance of state-owned enterprises, and further encourage the expansion of market competition; strengthen the obligation of transparency in competition law enforcement to protect the legitimate rights and interests of complainants; and actively carry out international coordination of competition policy, and strive for the initiative to negotiate specific rules.

(12) Comparison and docking suggestions of China's foreign investment policy and CPTPP investment rules

Sun Xiaotao

The investment chapter is an important part of the text of the free trade agreement, the CPTPP investment chapter inherits the high standard investment rules of the TPP led by the United States, and the liberalization requirements of investment and the degree of investor protection are high. At present, the gap between China's foreign investment policy and the CPTPP investment chapter rules is mainly reflected in two aspects: industry opening degree represented by the negative list; investor protection represented by investor-state dispute settlement. At the same time, it also need to pay attention to the provisions such as land expropriation, state-owned enterprises, and investment definitions. In addition, there are still deficiencies in the security protection in the field of foreign investment in China, including insufficient experience in foreign investment security review, insufficient security protection in some key industries, and imperfect industry regulations for foreign investment market access. At present, China has officially submitted an application to join the CPTPP, and next, it needs to connect the CPTPP investment rules through institutional openness, further expand market access, establish a negative list system that is comparable to the CPTPP, coordinate well the terms of the investor-state dispute settlement mechanism, and improve the operational and post-operational supervision system, enhance the CPTPP's initiative in external negotiation by strengthening its own capacity building.

(13) Six key issues to promote Hangzhou - Ningbo's "A Tale of Two Cities"

Huang Yong, Pan Yigang, Wang Lin, Ke Min

promoting Hangzhou - Ningbo's "A Tale of Two Cities" is the earnest expectation put forward by General Secretary Xi Jinping for Zhejiang Province, Hangzhou and Ningbo. This article believes that to promote Hangzhou - Ningbo's "A Tale of Two Cities" well, six key issues need to be grasped: the first is to deepen the research on the positioning of the Hangzhou - Ningbo Two Cities' economic circle, and create a "global gateway region with international digital and intelligent innovation competitiveness"; the second is to coordinate the construction of Ningbo Zhoushan Port and Hangzhou Airport "Dual Portal"; the third is to work together to cultivate Hangzhou Global Digital Economy Innovation Center and Ningbo National Intelligent Manufacturing Innovation Center; the fourth is to coordinate the construction of the Hangzhou - Shaoxing - Ningbo Industrial Innovation Belt; The fifth is to innovate and improve Ningbo's separate planning system; the sixth is to strengthen people-to-people exchanges between Hangzhou and Ningbo to enhance the cultural identity of the two places.

Editor: Yang Yuge

《全球化》杂志征稿启事

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管/主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际国内重大战略问题研究为导向的经济类理论期刊。刊物依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物重点关注国际经济、宏观经济、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要理论刊物。

2022 年重点选题包括：新形势下世界经济格局、全球经济治理体系研究；建设更高水平开放型经济新体制研究；新冠肺炎疫情与全球化发展走势相关问题研究；双循环新发展格局下的国际经济合作问题研究（中美、中欧、CPTTP、RCEP）；数字经济的影响与发展对策研究；供给侧结构性改革与需求侧管理研究；高标准社会主义市场经济体制的建设研究；现代产业体系和经济体系的优化研究等。

本刊已许可中国知网等合作平台以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。本刊支付的稿酬已包含中国知网等合作平台的著作权使用费，所有署名作者向本刊提交文章发表之行为视为同意上述声明。如有异议，请在投稿时说明，本刊将按作者说明处理。

稿件要求如下：

1. 来稿具有学术性和创新性。篇幅一般为 8000 ~ 12000 字，附有 300 ~ 400 字的摘要，3 ~ 5 个关键词，标题、摘要的英文翻译附在文后。

2. 来稿请注明作者的姓名、工作单位、职务、职称、研究方向和通讯地址、邮编、联系电话、电子邮箱。来稿如属基金项目成果，请按有关规定标注项目正式名称和编号。请将来稿（电子版论文）以 word 格式发送到编辑部投稿邮箱。

本刊联系方式：

地址：北京市西城区永定门内大街 5 号 235 室（邮编：100050）

投稿邮箱：qqh@cciee.org.cn

联系电话：010-83366113