

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 ·

- “十四五”期间我国农村信用社体制改革的研究 宋 海 张红地 (005)
- 推进全球治理变革 促进可持续发展及“双碳”目标实现 张大卫 (012)
- 日韩迈向高收入国家进程中推进农业现代化的经验与启示
马晓河 马建蕾 (018)

· 经济形势分析 ·

- 筑牢经济稳定回升向好发展的基础 韩永文 (031)
- 2022 年上半年经济形势分析与下半年展望
许宪春 唐 雅 王 洋 (040)

· 国际经济 ·

- 构建新发展格局下我国推动高水平国际经济合作的路径与方向
杨长湧 (054)
- 部门预算绩效管理的国际比较及启示 肖 鹏 胡一鸣 梁云凤 (061)
- 印度长期经济增长预测及与中国的比较：2021—2050 张延群 (071)
- 我国经济双循环关系演进、质量提升与未来取向
张铭慎 陆江源 曹玉瑾 (080)

乌克兰危机对“一带一路”的影响及中国的应对 颜少君（090）

CPTPP 的特点、影响及核心规则比较对接 王 婧（099）

· 数字经济 ·

抓住 RCEP 数字贸易发展的中国机遇 杜振华 何曼青（108）

中国参与全球数字经济规则制定的有关建议与对策研究 郑 懿（116）

· 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

How to Accelerate the Reform of China’s Rural Credit Cooperative System during the
“14th Five – Year Plan” Period *Song Hai, Zhang Hongdi* (005)

Promote global governance reform, advance sustainable development and the realization of the
“carbon peaking and carbon neutrality” goal *Zhang Dawei* (012)

Experience and enlightenment of advancing agricultural modernization in the process of Japan
and South Korea moving towards high – income countries *Ma Xiaohe, Ma Jianlei* (018)

Consolidate the foundation of stable economic recovery and sound development
Han Yongwen (031)

Analysis of the economic situation in the first half of 2022 and outlook for the second
half of the year *Xu Xianchun, Tang Ya, Wang Yang* (040)

The path and direction of China’s promotion of high – level international economic
cooperation under creating the new development paradigm *Yang Changyong* (054)

International Comparison and Enlightenment of Departmental Budget Performance Management
Xiao Peng, Hu Yiming, Liang Yunfeng (061)

India’s long – term economic growth forecast and comparison with China: 2021 – 2050
Zhang Yanqun (071)

Evolution, quality improvement and future orientation of China’s economic dual circulation
relationship *Zhang Mingshen, Lu Jiangyuan, Cao Yujin* (080)

The Impact of the Ukraine Crisis on the “Belt and Road” and China’s Response *Yan Shaojun* (090)

Comparison and adoption of the characteristics, influence and core rules of CPTPP
Wang Jing (099)

Seize China’s Opportunities in RCEP Digital Trade Development *Du Zhenhua, He Manqing* (108)

Research on relevant suggestions and countermeasures of China’s participation in the
formulation of global digital economy rules *Zheng Qi* (116)

Main Indicators of World Economy (124)

“十四五”期间 我国农村信用社体制改革的研究

宋 海 张红地

摘要：在我国经济转型升级的大背景下，作为我国规模最大的农村金融机构，农村信用社面临的挑战前所未有，其风险化解和转型升级亟需体制改革的强劲动力，同时，乡村振兴和共同富裕目标的实现，需要农村信用机构发挥重要作用。可以说，农村信用社改革问题已经成为决定我国农村金融业发展的关键。自从农村信用社成立以来，其主管机构多次变更，但以县级联社法人的组织体系仍然是目前主要的组成部分。省联社作为省级管理机构，身份和地位都存在较大问题。下一步应该怎样改革，如何理顺省联社与县联社的关系，已经成为影响未来农村金融发展的关键问题。在 2021 年中央 1 号文件精神的指导下，必须保持农村信用社、县级农商行法人地位的稳定。“十四五”期间，应进一步加快省联社的改革，强化省联社服务职能，缩减管理职能，促使县级信用社真正成为自主经营、自我约束、自我发展、自担风险的农村金融主体。

关键词：十四五 农村信用社 体制改革 农村金融

作者简介：宋 海，全国政协常委、教授；

张红地，北京语言大学经济研究院研究员。

2021 年 1 月 4 日，《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业现代化的意见》（以下简称中央 1 号文件）指出，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对新发展阶段优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出总体部署，为做好当前和今后一个时期“三农”工作指明了方向，特别是为较长时间陷入困境的农村信用社改革指明了方向，标志着沉寂多年的省联社改革再次被提上议事日程。

一、当前省联社体制面临的困境

农村是中国革命胜利的基础和根本。1949 年新中国成立后，党和政府非常重视对我国“三农”的领导和支持工作，始终把发展农业作为国民经济的中心任务。特别是在国民经济恢复时期和社会主义改造时期，从我国实际出发，通过组建农村信用合作组织，动员人民公社社员之间因地制宜地开展信用互助来解决生产生活中的融资需求。在建国初的国民经济恢复时期和实行人民公社管理体制时期，农村信用社在支持农业发展方面发挥了重大的作用，承担着主力军的角色。但是也要注意，改

革开放前，因认识的不同和政策的变化，我国农村信用社发展和管理权历经数次变更，甚至一度时间还归人民公社管理，不但自主经营的权利与成立之初发生较大变化，同时也偏离了原来合作金融的基本原则。值得庆幸的是，从1978年改革开放以来，在党和政府的领导下，我国农村信用社开始向真正服务“三农”回归。期间，农村信用社的主管机构几经变迁，特别是随着中国农业银行恢复，农村信用社作为其基层机构，在其领导下开展农村金融业务。虽然这一管理体制促进了农村信用社规模的扩大和业务的拓展，但农业银行对农村信用社业务和资产的侵占及剥夺也暴露了这种管理体制的深层次矛盾。所以，从1996年开始，为实现农业银行的商业化转型以及强化农村信用社的合作属性，在政府的主导下，农村信用社正式与农业银行脱钩，转为作为独立法人经营的金融机构，由人民银行直接承担对其监督管理的职能。虽然“脱钩”增强了农村信用社的经营独立性，但多年来积累的问题如经营风险、资不抵债、流动性短缺等集中出现，不断加剧和暴露了农村信用社的风险和短板。最主要表现为，农村信用社在与农业银行“脱钩”时被转嫁了较大的历史包袱。再加上20世纪90年代大量乡镇企业亏损、转制和“逃废债”，全国各地出现大量农村信用社经营不善和亏损的局面。在此背景下，开启了新一轮农村信用社改革，其中管理体制是此轮改革的重要内容。标志性的是2000年8月江苏省率先开展了农村信用社改革试点工作，并于2001年9月组建了全国第一家省联社——江苏省农村信用联合社。江苏省联社最初的定位是作为江苏全省农信机构的行业自律组织，对基层农信机构进行管理和提供服务，其中管理是指通过制定规章制度规范基层机构的经营行为。随后，农村信用社改革的试点逐步扩大，2003年国务院印发《深化农村信用社改革试点方案》，将改革试点扩大至全国8省市，明确提出要对农村信用社的管理体制进行改革，并将其管理权下放给地方政府。各试点地区可根据当地情况，通过成立省联社或其他形式的省级管理机构，在省级人民政府领导下，具体承担对辖区内信用社的管理、指导、协调和服务职能。2004年8月，试点扩大至全国。此后，除北京、上海、天津、重庆等直辖市外，全国大部分省份都采取组建省联社的方式对基层农村信用社进行管理。主要原因有：第一，农村信用社作为合作金融组织，其股东数量众多、股权结构分散，社员（股东）、社员（股东）大会对理事会和管理人员的控制很弱，通过省联社任命基层农村信用社的理事长和主任的方式能够在一定程度上缓解“内部人控制”问题。第二，脱钩后的农村信用社作为单个小法人的合作金融机构，由于经营规模小、内部治理不健全等问题，抵御风险的能力也相对较弱。根据德国、日本等发达国家合作金融的发展经验，基层合作金融组织要想做大做强，通常需要通过自下而上参股组建合作联合会的方式不断壮大合作金融体系。因此，按照发展合作金融的思路，县级农商银行共同出资组建省联社也符合合作金融的发展逻辑和规律。省联社组建后，一方面可以调剂基层农村信用社的资金，加强其应对流动性风险的能力；另一方面还可以为其提供清算、结算等服务，提高其经营效率。第三，作为致力于服务当地“三农”的地方金融机构，农村信用社经过很长时期的低效率、粗放式发展，积累了大量“地方性存量风险”，而化解这部分风险必须依靠地方政府协调各方力量。在2003年的这轮农村信用社改革中，国家将各地农村信用社管理权下放的同时，也将对农村信用社风险管控的责任转交给省政府。各省政府通过组建省联社在形式上体现了政企分离，在化解存量风险中发挥积极作用。

省联社管理体制带来了积极作用。主要表现为，自从成立以来，在组织和领导区域县联社消化历史包袱、处理不良资产、解决“内部人控制”问题等方面发挥了重要作用，促使基层农信机构的内部治理水平和可持续经营能力有了显著提高。截至2021年10月，农村金融机构资产规模已达到45.38万亿元，占全国银行业金融机构的比重为13.6%。农村商业银行不良贷款余额7228亿元、不良贷款率3.7%，高于全国银行业平均水平，但较2006年一季度末7%的水平已有明显下降。

随着农村信用社商业化改革的不断推进，农村金融机构自身经营能力已得到极大改善，在支持服

务实体经济中的作用也越来越重要。但是，近年以来，随着我国经济体制改革的不断深入和经济深层化发展，我国县域农村金融机构自身以及外部环境产生重大变化，现有的机制开始面临新的挑战。第一，省联社在管理体制上错位，领导和管理县联社难度不断加大。农村信用社商业化改革后，省联社管理体制与基层农信机构法人治理之间的不协调日益明显。根本原因在于，省联社与农村信用社之间自下而上的股权关系与自上而下的行政管理关系之间存在一定的扭曲，二者在法律关系上存在错位。具体表现为以下两方面：一方面，基层农信机构作为社员的权力未能体现。省联社最初由基层农信机构共同出资组建，按照公司治理的原则以及原银监会印发的《农村信用社省（自治区、直辖市）联合社管理暂行规定》，由社员、社代表组成的社员大会理应是其最高的权力机构，社员大会通过投票的方式选举省联社的理事并组成理事会，通过理事会选举省联社的理事长和主任。但是目前的情况是，省联社的理事长和主任均由省政府任命及委派。另一方面，部分省联社对于基层农信机构的微观管理干预过强，这也是目前争论最多的问题。一直以来，省联社对基层农信机构的人事权、经营权、财产权、费用支出等方面均有管辖，基层农信机构社员（股东）的独立性受到一定影响。在当下金融科技应用日益加快、市场竞争日趋白热化的背景下，过多的行政管理可能不利于基层机构长期的可持续发展。第二，省联社服务基层农村机构的能力不足。省联社成立之初就被赋予了为基层农信机构提供服务的职责，2012 年全国金融工作会议提出要强化省联社的服务职能。事实上，省联社在支付结算与清算、法律服务、信息交流等传统业务方面的确为基层农信机构提供了较多服务。但随着近年来互联网金融的兴起、金融科技的快速发展，在政府和监管部门普惠金融政策的引导下，国有大型银行和一些股份制商业银行普遍运用数字金融积极下沉服务，对传统农信机构的经营造成了巨大冲击。而省联社在金融科技运用、新产品研发等领域服务能力有待提高，针对基层行社在业务拓展和内部管理方面提出的金融科技需求，其响应能力和响应速度都相对有限。在数字化发展日益加快的背景下，金融科技投入和应用的滞后可能会严重制约农信机构竞争能力的提升，并影响其长远的市场发展空间。第三，农村信用社面临的市场竞争日趋激烈，省联社难以达到当前的市场竞争对县域农村信用社经营管理效率的更高要求。特别是随着经济结构调整和利率市场化不断推进，银行业净息差水平持续收窄，整体规模和利润增速均显著放缓。应该说，经营环境变化对所有类型的银行都会产生影响，但农村中小银行面临的挑战更加严峻。面对利率市场化和净息差的收窄，银行通常可以从两个方面入手来应对：一是多元化资产、负债结构，通过资产负债管理来应对利率市场化带来的利率风险；二是拓展非利息收入来源，从间接融资服务拓展到直接融资服务领域（即所谓的综合化经营），提高非息收入占比。但对中小银行而言，上述两个手段都很难利用。从资产负债结构来看，农村中小银行的资产负债结构普遍比较单一，负债端主要以居民储蓄存款为主。在整体利率上行的时期，以居民储蓄为主的负债结构有成本低、稳定性好的优势；但在整体利率下行的情况下，储蓄存款的成本下行幅度有限，会导致银行净息差更大幅度地下行。从银保监会公布的数据看，从 2018 年 12 月到 2021 年 1 季度，农村商业银行净息差从 3.02% 下降到 2.2%，短短两年时间收窄了 80 个基点（BP），而同期大型商业银行的净息差仅下降了 11 个 BP。省联社无法领导县联社适应日趋激励的市场竞争。

二、“十四五”期间农村信用社改革需要解决的主要问题

一是股东所有权与管理权相分离。省联社的改革必须基于县域农村信用社的基础，考虑县域农村信用社的发展和服务对象，而不是搞“高、大、上”的省级大银行。县域农村信用社成立之初，是以合作制经济的基本原则为基础，农户通过认缴股金进而成为社员，确立了入股农户是农村信用社所有者的地位。虽然农村信用社具有县域一级法人的地位，但因股改以后，信用社的股东已经不是农村农

户了，农村信用社现行的产权不清晰。目前管理主体和监管主体较多，管理层也由政府有关部门任命。实际上大股东与管理层共同享有农村信用社的实际占有权和控制权，而农户被排除在外。省联社的改革必须充分考虑和解决这个根本问题，否则任何改革都是不切实际的和违反初心的。

二是农村信用社的内部组织治理结构不完整。首先，社员代表、理事、监事和高层管理员的任免，多数是由上级部门、上级领导决定，“三会”职能没有得到真正发挥。在信用社重大决策上，缺乏农户公平合理的表决，“三会”徒有虚名。其次，目前大多数县域农村信用社的理事长和主任大都是由同一人担任，权力缺乏制衡，导致经营管理层对农户责任心不强，仅对干部管理机关负责。

三是农村信用社职能定位与商业经营矛盾突出。农村信用社的业务定位要以服务“三农”为主，但各地农村信用社被动地从事带有政策性业务。在县域内，每年为政府发放的惠农补贴在整个信贷业务中占有很大比重，政策性业务占用了农村信用社的运营资源，从而提高了其运营成本，降低了其竞争力。同时，农业生产周期长、效益低以及商业金融竞争加剧，造成农村信用社的经营状况每况愈下，并对未来自身的发展带来消极影响。

四是农村信用社的监管主体太多，导致县域农村信用社无所适从。目前，农村信用社的监管主体主要包括省联社、地方银保监局和央行基层机构，这些监管机构在利益博弈下政出多门，相互矛盾，给农村信用社带来了许多困扰，在一定程度上影响了农村信用社的健康发展。在实际操作中，使得县域农村信用社一放就乱、一管就死、无所适从。

三、以中央一号文件为指导，“十四五”期间加快省联社改革

近年来，国家多次提出对省联社的管理模式进行改革。其中，2016—2018年连续三年的中央一号文件先后提出“开展省联社改革试点”“抓紧研究制定省联社改革方案”“推动农村信用社省联社改革”。2019年初，银保监会、人民银行等五部委印发了《关于金融服务乡村振兴的指导意见》，提出要积极探索省联社的改革路径，理顺农村信用社的管理体制，并对基层农村信用社和省联社之间的关系进行了明确的界定，强调了农村信用社的独立法人地位、经营的独立性，淡化省联社在人事、财务、业务等方面的行政管理职能，突出专业化服务功能。2020年5月末，国务院金融稳定发展委员会办公室发布11条金融改革措施，其中提到要“制定《农村信用社深化改革实施意见》，保持县域法人地位总体稳定，强化正向激励，统筹做好改革和风险化解工作”。从未来看，考虑到各省经济社会发展水平不一，农信体系的发展也存在较大差异，省联社的改革仍需各省根据实际情况因地制宜选定省联社的具体改革路径。但是，无论采取何种路径，省联社改革都要保持与农信机构的改革方向相一致，即坚持市场化、法治化、企业化的改革方向，坚持农信机构服务“三农”、保证县域法人地位稳定这一原则。同时，要加大金融科技方面的投入和能力建设，全面提升农信机构的金融科技应用水平和竞争能力，实现数字经济大潮下农信机构健康、高效、可持续发展。

目前，各省联社都要求将管理机构的省联社组建为一级法人机构，将县联社作为省联社的分支机构并对其进行管理和运作的呼声极高。但是，2021年中央一号文件指出，“保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定，做好监督管理、风险化解、深化改革工作”。实际上已经否定了以合并为导向组建省级联社为一级法人机构的模式。可以说未来组建省联社为一级法人机构路径走不通，笔者认为主要原因有：

一是以行政方式将全省的县域联社合并起来并不现实。目前，农村县域信用社虽然由地方政府主导，但性质上也是农村合作金融组织。如果以省联社作为一级法人的组建必须吸收合并县级联社，县级联社均为独立的一级法人组织，合并后将改变和削弱农村合作金融的属性，不能反映农民的意愿，

依靠行政手段强行合并将对县域经济产生不利影响。特别是以省联社为一级法人模式组建省农村合作金融机构，将产生脱离县域经济和削弱为“三农”服务的意愿及能力的问题，也将背离“三农”的性质和定位。特别是与中央一号文件提出的“保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定”的原则相悖，实际上这一路径已经不具备政策支持，走不通。

二是省联社与基层联社目前存在公司治理机制“倒置关系”。省联社自成立以来，实际上承担着基层联社与农村合作（商业）银行的行政管理者角色，类似集团公司跟下属企业的关系。由于它是一个行政管理机关，与县联社独立法人的关系难以相容，公司治理结构与组织职能不匹配。按照正常的公司治理机制逻辑，省联社的高管应该由股东任命，但目前由省政府按干部体制任命考核，作为独立法人的县域农村信用社的高管又由不是法人的省联社任命，并由省联社考核、调动，这不符合公司治理机制的要求。另外，省联社虽然不是法人机构，但对县域法人机构农村信用社的人、财、物和信贷权利过度管理，干预县域农村信用社的合理经营和市场开拓，在一定程度上制约了县域金融的活力。

三是省联社组织性质定位的模糊因素。社员合作与组织自治是农村信用社的性质与内核，省联社是行政机构，不是农村信用合作组织，但它对基层联社的管控权利又非常强力，使得农村信用社又多了一层外壳即集团公司架构。省联社主体特征和职能定位应该是由县区级农村金融机构自愿入股组成省联社法人，经省政府授权，在省政府领导下负责行使对省内农村合作金融机构的各项服务和管理职能。但目前各地省联社基本都在同时扮演多重角色：地方政府主管部门、行业协会、经营性机构、民间合作组织。由于定位不清、职能过多，省联社在实际运行中一个角色都不能完全扮演好。

四是进一步完善省联社服务体系和框架，要突出省联社的服务职能。应该看到，农村信用社改革以来，作为省政府的县域农村金融管理机构，省联社在农村金融发展中的作用是不容忽视的。“十四五”期间，应考虑在尊重省联社历史地位的前提下，将省联社行政管理移交给地方监管机构，充分发挥省联社的公共服务职能。这样，可以改变目前县域农村信用社管理方面的多方利益博弈，进一步释放县域农村信用社的自主创新能力。同时，省联社主要代表县域农村信用社向政府、人民银行和银保监会等管理机构充分反映基层农村信用社的诉求。通过省联社由管理职能转为服务职能，弱化地方政府对农村信用社的干预。通过省联社服务职能的发挥，促进县域经济发展和县域金融发展，并且进一步促进县域农村信用社更好地为“三农”服务。

五是省联社要将推进金融科技应用作为主要服务职能。中央一号文件要求：“支持市县构建域内共享的涉农信用信息数据库，用 3 年时间基本建成比较完善的新型农业经营主体信用体系。”由于技术、人才与资源的先天不足，县域农村信用社很难提升金融科技的应用水平。金融科技是未来县域农村信用社壮大发展的核心动力和核心竞争力，但我国大部分农信机构金融科技实力弱小、发展水平低下，特别是数字化转型中的各种成本无法承受。因此，要求省联社要充分发挥其服务职能。按照中央一号文件的要求“支持市县构建域内共享的涉农信用数据库”，积极推进数字化平台建设，帮助辖内农信机构搭建信息数据库平台系统，提升农村信用社的数字化能力和征信能力。最重要的是帮助域内县级联社聚集金融科技人才，这是未来县域农村信用社提高竞争力的根本。帮助县域农村信用社加大金融科技应用力度，提升金融科技服务水平。按照中央一号文件的要求，省联社要在“十四五”期间负责搭建全省农村大数据平台和信用征信管理平台，将省内各种信息源统一调配综合使用，进一步减少农村信用社经营管理风险。通过构建和完善省联社服务县域农村信用社等金融机构省域网络的平台，强化省联社的服务能力。

六是需将省联社转型为行业自律组织。“十四五”期间，需通过改革与转型，将省联社转变为县域农村信用社服务的行业自律组织。为了促进县域农村信用社发展，首先，要做好全省农村信用社有关金融数据的统计汇总工作，为县域农村信用社开展业务提供数据支持。同时，将省内有关工农业以

及商业、服务业发展的有关数据建成完整数据包和数据平台，为农村信用社发展提供大数据支持。其次，要为全省农村信用社提供人才培训和新技术培训支持。发挥省联社人才素质较高以及联系较广的优势，帮助县域农村信用社提高业务水平核心技术的应用，通过培训提高竞争力。再次，省联社应通过行业自律机制，约束县域金融机构的业务行为，防止无序竞争以及违规行为的出现以及风险问题的解决。最后，可通过省联社自律机制，向监管部门以及政府有关部门集中反映县域农村联社在经营管理以及业务发展中遇到的突出问题和矛盾，并帮助协调解决。

四、“保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定”的基本条件成熟

从我国对农村信用社体制进行改革的进程看，目前已经具备中央一号文件所要求“保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定”的基本条件。第一，产权制度改革基本完成。实现以县（市）为单位统一法人，股权改造基本结束。坚持保持县域法人地位不变。第二，建立健全了“三会一层”的法人治理结构，初步形成了激励约束和相互制衡的决策机制，信息披露和社会监督得到加强，基本上解决了内部人员控制问题。第三，经营管理机制持续转换。推动建立现代农村金融企业制度。农村信用社精细化管理水平明显提升，农村金融主力军地位进一步巩固。人力资源结构有所改善。经过多年人才培养、引进和优化措施，员工整体素质不断提高。第四，系统性风险基本化解。信用社亏损面大幅缩减，高风险机构数量大幅缩减，历年亏损挂账大幅缩减，绝大多数省份全面消化了历年亏损挂账，不良贷款大幅缩减且符合监管指标，资本充足率大幅提升（达到监管指标），盈利状况大幅改善。第五，支农服务能力显著提升。县域服务覆盖范围最广，县域贷款投放最多。全国农村信用社涉农贷款余额占全国银行业总额的近1/3，是“三农”尤其是广大农民获得贷款支持的主渠道。发挥贴近“三农”的优势，探索创新推出了一大批低成本、可复制、易推广的金融产品和服务模式，农村贷款难、贷款贵和贷款不方便等问题得到一定缓解。第六，逐步实施了与商业银行统一的审慎监管制度、标准和方法。建立了主要监管指标分层监测预警制度，金融监管的针对性、前瞻性和有效性显著增强。在此基础上，按照中央一号文件的要求，完全可以做到保持农村信用合作社等县域农村金融机构法人地位和数量总体稳定。

五、以中央一号文件为指导，加速“十四五”期间县域农村信用社机制体制改革

一是继续完善现代县域农村信用社产权保护机制。一号文件明确指出“坚持为农服务宗旨，持续深化农村金融改革。完善涉农金融机构治理结构和内控机制”。建立产权保护机制，就是坚持为农服务宗旨的要求。建立新型县域农村金融机构产权保护体制，是完善农村金融体系的重要基础。县域农信机构产权改革的核心是县域农村信用社产权保护。今后不论各地是否建立农商银行等新型金融机构，都必须维护县域农村信用社产权所有者的合法权益，发挥“三农”所有者在法人治理中的核心作用。

二是完善农信机构的法人治理结构。按照中央一号文件“完善涉农机构治理结构和内控机制”的要求，进一步完善县域农村信用社相互制衡的公司治理结构。充分发挥股东代表大会、董事会、监事会各自不同的作用，建立完善内部组织制度，形成有效激励约束机制，进而提高农村信用社支农绩效和经营绩效。对于已经成功改制的农村商业银行，可以引入国有资本，在治理结构较为完善的基础上

再次升级。同时，运用大数据、人工智能等数字技术健全内部管理体制，保证农商银行能够稳定发展。

三是通过地方专项债补充农村中小银行资本。2020 年 7 月国务院常务会议提出，着眼增强金融服务中小微企业能力，允许地方政府专项债合理支持中小银行补充资本金。此后，广东、山西、浙江、辽宁等地纷纷发行专项债用于补充中小银行资本。专项债的发行体现了地方监管部门对多渠道补充中小银行资本做出的探索，有助于推动中小银行聚焦小微民营企业服务，提升服务实体经济能力。根据相关统计，截至 2021 年 9 月，中小银行专项债发行 2064 亿元，略高于 2000 亿元的计划额度。其中，用于支持农村信用社、农商银行、农村合作银行的项目 266 个，金额共计 1312.68 亿元。在农村中小银行资本补充压力增大、资本补充能力受限的背景下，通过政府专项债增强部分机构资本厚度，完善其资本结构和质量，提升中小银行支持实体经济能力及化解部分机构存量风险，有着非常积极的意义。

四是因地制宜，推动不同形式的县域农村信用社以不同组织形式发展。由于我国地区经济发展不平衡，各地金融发展水平也呈现显著差异，县域农信机构进行体制机制改革时，必须考虑本地区是否具有相应改革条件。按照一号文件“推动农村金融机构回归本源”的精神，在坚持农村金融机构回归为“三农”服务的本源基础上，可以多种组织形式发展。例如，在沿海发达地区和大中城市郊区，可以进行股份制改造，组建农村商业银行、农村合作银行等银行机构，在不偏离支农业务下，可以进行商业性信贷业务；而在中西部欠发达地区，要继续完善县级法人体制，全力支持当地农村经济发展。

五是进一步扩大县域农村信用社的创新自主权。以中央一号文件提出的“坚持为农服务宗旨，持续深化农村金融改革”“做好监督管理、风险化解、深化改革工作”为指导原则，监管部门以把握大方向和防止风险出现为主，监管制度措施应有利于提高金融中介的效率和有效性，增加农村金融服务供给。按照中央一号文件的要求，“加大对机构法人在县域、业务在县域的金融机构的支持力度，推动农村金融机构回归本源”，对县域农村信用社的功能定位监管是最为重要的，监管的重点是看其是否偏离了“三农”方向，是否增强了服务“三农”的能力。从监管措施看，一切措施都要看是否有利于增强县域农村金融机构抵御风险的能力，是否有利于农村金融市场的稳定运行，防止过度监管导致农村信用社过度竞争和逆向选择问题。监管部门对农信机构的创新与发展，即要有一些基本的标准，也要给当地经营主体留有一定空间，应根据当地农村金融发展的实际情况，给予基层农信机构充分的创新自主权。

六是不断提高人才素质，加大农村信用社金融科技应用和创新力度，打造新型农村金融机构。首先，尽快改进和提升农村信用社人才素质。未来提高农村信用社竞争力的根本在人才，必须减少“近亲”现象，招收大学生和研究生，引进急需的专门人才，促使人才水平进一步提高，人才结构进一步优化。其次，加快农村信用社金融科技的改造和应用，采取一切措施，使农村信用社金融科技水平与其他银行类金融机构拉平。特别是要推动农村信用社数字化转型，提升县域农村信用社的金融科技竞争力，提升农村信用社的数字化金融服务能力。

参考文献：

1. 曾刚：《农村信用社改革的逻辑与深化路径》，《银行家》，2020 年第 7 期。
2. 中国农村金融：《农村信用社改革发展大事记》，《中国农村金融》，2019 年第 10 期。
3. 王铸乐：《农村信用社改革发展问题探究》，《山西农经》，2021 年第 11 期。
4. 谢晶晶：《2022：“一省一策”加快推进农村信用社改革》，《金融时报》，2022 年 2 月 7 日。
5. 周萃：《因地制宜深化农村信用社改革》，《金融时报》，2022 年 1 月 6 日。

责任编辑：李 蕊

推进全球治理变革 促进可持续发展 及“双碳”目标实现

张大卫

摘要：全球治理的核心要素包括价值、规则、主体、对象和绩效，特别需要引起重视的是“价值”和“绩效”。除了这两大核心要素，可持续发展全球治理的一个重要进步，是形成了责任共识和可量化共识。中国有必要结合自己的实践经验，形成一套完整、可量化、可推广的评价体系。这也是为应对气候变化、实现“双碳”目标在评价体系方面做出的尝试。应对气候变化，全面推进碳减排实现碳达峰、碳中和，既是国际社会的共识，也是一项需要各国共同承担的艰巨任务。中国作为全球最大的发展中国家，应该在气候治理中把握主动权，用自己的积极作为，助力国际社会趋利避害，走上合作共赢的道路。要尽快形成并不断完善碳达峰、碳中和评价体系；要建立一种有利于传统产业转型发展的利益诱导机制；要加快、加强绿色金融体系建设；要建立起有利于碳减排的“微循环”体系和机制。

关键词：全球治理 可持续发展 碳达峰 碳中和

作者简介：张大卫，中国国际经济交流中心副理事长。

一、全球治理的核心要素

应对气候变化，全面推进碳减排实现碳达峰、碳中和，既是国际社会的共识，也是一项需要各国共同承担的艰巨任务。它对全球治理体系和治理能力也是一场严峻的考验。全球治理是通过具有约束力的国际规制和有效的国际合作，解决全球性政治、经济、生态和安全问题，以维持正常的国际政治经济秩序的行为。全球治理的核心要素包括五个方面，即价值、规则、主体、对象和绩效。这其中特别需要引起我们重视的是“价值”和“绩效”两个核心要素。

先谈谈关于“价值”。人们对于价值的追求，往往会通过确定明晰的目标来体现。全球治理首先需要确定的也是自己的价值目标，即如何超越国家、种族、宗教、意识形态和发展水平的局限，实现确保全人类长远利益和根本利益的发展。习近平总书记亲自倡导的“人类命运共同体”和“全人类共同的价值观（和平、发展、公平、正义、民主、自由）”就深刻体现了这一理念。二战后形成的全球经济和社会治理体系，主要基于各国对“未来发展目标”的共识，人们将这种共识称为共同的发展观。几十年来，随着认识的深化和面临的挑战与发展压力不断增多增大，人类的发展观经历了三次大的演进，即由以经济增长为核心转向“以人为本”，进而又转为“可持续发展”。可持续发展观倡导正确处理发展过程中人与自然的的关系，主张要在发展权益上维护“代际公平”，注重发展的全面、协

调和可持续性。可持续发展关乎全人类的福祉，是人类应共同坚守的价值追求。实现这一崇高而又艰难的追求，必须靠国际社会包括所有国家、地区和经济社会组织共同努力与合作。若干年来，国际社会在应对气候变化问题上的广泛合作及形成的共识，就是一个基本成功的案例。

再谈谈关于“绩效”。绩效的重要在于只有科学评价和准确衡量，才能维系全球治理的权威性、严肃性和有效性。以可持续发展全球治理的发展进程为例，它大体经历了以下四个阶段。第一阶段：初步形成共识阶段（1972—1992 年）。以 1972 年联合国召开的斯德哥尔摩人类环境会议通过的《宣言》、1980 年国际自然保护同盟等提出的《世界资源保护大纲》、1982 年联合国内罗毕会议公布的《宣言》、1987 年世界环境与发展委员会发布的《我们共同的未来》（《布伦特兰报告》）等一系列重要会议与文件为标志，孕育并形成了全球认同的可持续发展基本内涵和定义，即它是一种“既能满足当代需要，而同时又不损害后代满足其需要的发展模式”。它包括了经济、生态和社会可持续发展三方面的内容。第二阶段：21 世纪议程引领阶段（1992—2000 年）。以联合国里约环境会议通过的《宣言》和《21 世纪议程》为标志，确立了国际社会需共同遵守的可持续发展的行动目标和重要原则。如“公平性、持续性、共同性原则”，发达国家与发展中国家之间需承担“共同但有区别的责任”，人类社会需坚守的 27 项原则等。第三阶段：千年发展目标引领阶段（2000—2015 年）。这一阶段的重要标志是联合国在千年首脑会议上制定了由 8 个目标组成的可持续发展目标体系，使环境、减贫、医疗、教育、妇女、社会公平等关系人类福祉及发展的关键领域，成为可量化测度的多元目标体系。第四阶段：可持续发展目标引领新阶段（2015 年至今）。2015 年召开的联合国可持续发展峰会，在确定 2016 年开始的新里程时，将 8 项千年发展目标，调整为 17 项可持续发展目标，即消除贫困、消除饥饿、健康福祉、优质教育、性别平等、清洁饮水、清洁能源、体面工作、工业创新、社会平等、永续社区、永续供给、气候行动、海洋环境、陆地环境、机构正义和全球伙伴，并将其细化为 169 项分目标。这就为准确衡量可持续发展工作进程，科学评价可持续发展绩效提供了基础和保障。

二、可持续发展全球治理的量化评价

除了上述两大核心要素，可持续发展全球治理的一个重要进步是形成了两项重要共识。一是责任共识，即“共同但有区别的责任”。这一共识确认，在发达国家和发展中国家之间，各国有相同的义务，但因发展水平不同而担负的责任也各不相同，大国对小国应给予技术和资金的支持与援助。中国要“坚持共商共建共享的全球治理观”，即是对这一共同责任的最好诠释。二是可量化共识。可持续发展不再只是一个宽泛的概念，随着其目标逐渐细化为各个具体的指标，各国在可持续发展全球治理的量化标准上开始形成统一认识。在气候领域，2007 年的《巴厘行动计划》即明确提出了“可测量、可报告、可核实”（MRV）的国家减排原则，这是可持续发展全球治理和国际社会共同应对气候变化行动迈向可量化目标的关键一步。而 2015 年缔约的《巴黎协定》则进一步加强对各国履行 MRV 这一标准的要求。

中国的政治伦理和中国优秀文化传统主张行胜于言，强调言必信、行必果。在可持续发展问题上，中国作为一个发展中国家，几十年来一直致力于克服重重困难，认真解决好自己的问题。党的十八大以来，更是将生态文明建设、促进民生不断改善和推动可持续发展上升为国家意志，在推动经济转型发展、消除绝对贫困、促进社会公平、解决发展与环保矛盾、生物多样性保护方面取得了突出成绩，走出了具有中国特色的国家治理道路。与此同时，中国积极参与全球治理，以负责任大国的担当，全力推进全球治理体系改革，为增加国际社会共识、实现可持续发展目标作出了重大贡献。

当前，可持续发展目标的实施仍然进展缓慢，全球治理还面临着一些难题需要解决。其中包括：因战争、重大自然灾害、疾病等原因，使人们无法摆脱生存危机的阴影；因所处环境及发展水平差异很大，各国各地区对可持续发展需优先考虑的目标有不同的选择；发展中国家和地区面对畸高的转型发展成本，缺少充足的资金和必要的技术支持，等等。这次爆发的世纪疫情，更是为全球可持续发展和气候行动带来了巨大的新困难、新挑战。克服这些困难和挑战，除了各国自己应付出艰辛努力，还有赖于尽快形成共识，构建起能动员国际社会实行共商共建共享的全球治理协调机制。由于联合国可持续发展指标确定后，各指标尚无明确的定义并缺乏可量化、可测量的数据收集、统计手段，因而当前迫在眉睫的是建立起一套类似于国内生产总值（GDP）指标，可资各国各地区对标、对表的权威衡量尺度，建立起一套可获得全球公认的可持续发展系统监测和考评体系。

随着数字经济的快速发展以及互联网、大数据、云计算等现代信息技术在各领域的广泛应用，加之经济学、统计学、生态学、社会学等理论的创新，可持续发展目标量化及社会数据收集与统计的困难状况正在改变，这也提示我们要重新思考做这些事情所具有的现实意义。在此之前，国际上许多机构都围绕可持续发展指标的量化、统计及考评、监测问题，做了许多开拓性的研究和设计，提出了众多报告、指标和指数。如联合国开发计划署的人类发展指数（HDI），联合国可持续发展委员会“可持续发展指标”（ISD），以及美国一些知名高校和世界经济论坛的“环境绩效指数”（EPI）等。但这些指数大多只关注若干特定领域，一些关键指标有所缺失，覆盖不够全面，导致评价体系出现碎片化，也有些指标的选取仅限于发达国家和一些国际化都市，因此有着显著的局限性。

针对这些缺陷，有必要结合中国自己的实践经验，形成一套完整、可量化、可推广的评价体系。这个评价体系应具备三个层面的功效：一是支撑中国融入全球可持续发展和气候行动的进程，认真兑现承诺，并为中国更好参与全球治理提供决策依据。二是对中国宏观经济和区域发展的可持续程度及碳减排进行监测和评估，为国家制订宏观经济政策和战略规划提供支持。三是对幅员广阔的中国提供可资借鉴的国际范例，并根据各地通用的统计指标，对地方可持续发展状况及碳减排进行绩效考核。

在国家发展改革委、国家统计局、生态环境部等部门专家的指导下，中国国际经济交流中心与哥伦比亚大学、阿里研究院、飞利浦（中国）等智库、高校、企业展开国际化合作，力图设计出一套适用于中国发展模式的全国城市与省级可持续发展指标体系和评估框架，即中国可持续发展指标体系（CSDIS）。CSDIS 借鉴了国内外同类或相似体系的一些思路，并做了积极的创新。它的内容涉及经济、生态、环境、社会和制度等独立而又有紧密联系的五个方面，特别突出了关于绿色、生态、社会可持续发展三大主题。CSDIS 指标体系的设定，充分考虑了科技的发展和治理理念的进步，在城市指标上开始运用大数据分析结果；在环境保护和污染治理上，注重引导由排放标准控制渐次向排放总量控制、环境质量控制和最终实现容量控制的演进；在经济增长上，既要考量可持续生产，又要考虑可持续消费和民生福祉的改善；在社会管理上，则强调了公共服务的重要性。总体上看，它既体现了对人与自然和谐发展的追求，也体现了既立足当下又面向未来的要求。当然，这也是想为应对气候变化、实现“双碳”目标做些评价体系方面的尝试。

三、应对气候变化是全球治理的重要内容

“气候行动”位列联合国确定的 17 项可持续发展目标的第 13 项。近年来，为共同应对气候变化带来的挑战，世界各国相继在《巴黎协定》的框架下提出了各自的“碳达峰”“碳中和”目标，这是国际可持续发展事业及应对气候变化行动全球治理的重大成果。

从全球治理的角度看，在应对气候变化领域还有几个突出的短板：一是尚缺乏一个能支撑 MRV 的全球唯一的考评指标体系。二是一些重大技术还有待突破及实现共享，如储能技术、具有经济性的氢能和生物能源开发技术、碳捕捉和储存技术等。三是发达国家对欠发达国家的技术援助和资金援助还未落到实处。四是在如何发挥国际组织作用并形成强有力的全球协同机制方面，还有很长的路要走。

自进入新时代以来，中国大力推进生态文明建设，全面转变发展方式，积极开展可持续发展与气候行动的国际合作。在党的十九大会议上，习近平总书记提出了树立“全球治理观”的重要主张，再次表明了中国在国际事务中认真履行应尽义务和扮好负责任大国角色的决心与胸宇。近年来，中国顶住了国际上的重重压力，甚至是滔滔逆流，在推动全球应对气候变化的谈判和行动中，在推进形成全球气候变化治理新秩序的进程中，起到了中流砥柱的作用。在 2020 年 9 月 22 日的联合国大会上，习近平主席庄重宣布，中国将力争于 2030 年前实现碳排放达峰，并于 2060 年前实现碳中和。

中国还是一个发展中国家，城乡、区域间发展水平差距很大，人民群众的收入水平还不高。但我们果断地明确“双碳”战略目标应主要基于以下考虑：

一是我国党和政府已将“人类命运共同体”的愿景作为自己的神圣理念，在关乎人类的基本权益和重大福祉上，将坚守中国倡导的人类共同价值观。在实现可持续发展目标，应对气候变化等重大问题上，中国将认真履约践行。在做好自己的事的同时，也希望通过真诚的国际合作，促进全球治理体系变革，以营造人类命运的利益共同体、安全共同体、生态共同体、治理共同体。

二是当前中国经济社会发展已到了一个新的阶段，从能源消耗水平、粮食安全以及对环境影响的角度考虑，过去的增长模式已不再适合新时期发展需要，在继续提高人民生活水平的前提下，必须要走出一条新的可持续发展道路来。碳达峰、碳中和意味着颠覆性的能源革命、科技革命和经济转型，意味着消费结构的深刻变化，意味着建立绿色低碳的新增长模式。这是中国新发展格局下继续推进可持续发展，特别是绿色低碳发展的必然选择。

三是实现碳达峰、碳中和目标需要安全体系、经济发展、治理模式及生态环境等多方面变革。在这一背景下，发展中国家和发达国家的合作将不断深化，而博弈也将日趋激烈。因为发展水平、发展环境、文化结构等方面存在巨大差异，各国特别是发展中国家发展的优先选项以及在国际社会的话语权必须得到尊重，而在规则制定权上也应关注欠发达国家的诉求，这正是全球治理的题中应有之义。当前一些国家有在可持续发展及气候议题上搞小圈子和贵族俱乐部的倾向，意图通过环保议题设置政治、经济和贸易壁垒。如欧美正在加速推动碳关税（又称“碳边境税”）政策，以对一些国家和地区的出口商品征收二氧化碳排放税。此举作为其气候目标的一部分必然给其带来可观的关税收入。据测算，欧盟每年因此将获得 1080 亿元人民币的额外收入。同时，它也必然会引发国际社会一系列的新贸易争端，从而影响全球产业链、供应链稳定运行。有报道称，欧盟正在征求发达国家意见，以期在世界贸易组织（WTO）框架下制定环保领域规则，使不违反 WTO 规则的制度设计、碳排放计算、碳定价、碳关税征收等成为全球议题。美国也已将碳关税机制的建立列入了其贸易议题，并将其作为在减少温室气体排放领域与他国开展贸易竞争的手段。应该看到，欧美的“碳关税”制度一旦形成，将会对包括中国在内的一些发展中国家的进出口贸易造成不小冲击，并有可能成为“绿色贸易壁垒”。对此我们一定要有清醒的判断，要在引导国际社会趋利避害、走合作共赢道路上做出自己的努力。

四、坚定不移推进“双碳”目标实现

中国目前是全球最大的碳排放国，又是全球气候行动主要倡导者。因此，做好自己的事情，转变

经济发展方式，实现绿色低碳发展必然对全球发展中国家起到很强的示范效应。党中央、国务院反复强调：实现碳达峰、碳中和是推动高质量发展的内在要求，要坚定不移推进，不能毕其功于一役；要科学考核，创造条件，尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变；要加快形成减污降碳的激励约束机制。我们对此要深刻领会。

中国还处在工业化、城镇化的进程中，很多地方刚刚摆脱贫困，在发展还不充分不平衡的情况下，力争按时实现碳达峰、碳中和目标，任务相当繁重。实现“双碳”目标，中国要扎扎实实做好几件事：一是参与建立全球协调的技术标准、运用规则和考核评价体系及仲裁机制，形成引导全球绿色发展、低碳发展的激励和约束制度。二是大力发展绿色清洁能源，争取在储能、低成本制氢、碳捕捉等技术上有新突破，同时制定有利于替代传统能源的政策体系。三是培育绿色金融体系，充分发挥市场机制的作用，鼓励社会力量加大对低碳和绿色发展领域的投入。四是加快传统产业的绿色化、低碳化改造，推进产业的数字化转型，促进创新经济业态发展，深入推进低碳城市和城乡社区建设，倡导绿色低碳消费，争取在一些关键领域率先实现“碳达峰”目标。五是深化在绿色低碳领域的技术与国际经济合作，排除地缘政治、单边主义和所谓“价值观至上”等因素干扰，全面参与全球气候治理。

国家已经出台了碳达峰行动计划。这其中，改革能源获取和利用方式，大力发展新能源、绿色清洁能源，加快传统产业部门的绿色化、低碳化改造，推动其向数字化、智能化转型是重中之重，是能起到立竿见影效果的关键之举。但也要清醒看到，要打好碳达峰、碳中和这场持久战，要把碳减排真正纳入到经济社会高质量发展的轨道上来，还需要增强战略的韧性，真正做到习近平总书记要求的，尽快建立减污降碳的激励约束机制。对此，笔者还有四点看法。

第一，要尽快形成并不断完善碳达峰、碳中和评价体系。当前，国际社会关于减碳的目标还比较宏观、原则和概念化。中国幅员辽阔，产业分布和人口分布极不平衡，实现双碳目标的复杂性和艰巨性不可估量。我们虽有强大的制度和政治优势，但也需要有一个可以指挥这场雄浑交响乐的指挥棒。习近平总书记强调由现在的能耗“双控”向碳排放“双控”转变，也正是要求我们抓住这一战略的“机枢”。中国政府已制定了碳达峰行动计划，碳中和的行动规划也在进行深入研究。预计中央也会陆续出台指导地方消减碳排放总量和碳排放强度的有关约束性措施。当前，我们在考核上还缺乏碳排放总量、碳排放强度、碳汇等经济指标和准确数据，这就无法对全国各地区的环境容量做出准确判断，也无法对各地各部门的排放总量、强度控制情况进行科学安排与考量。另外，习近平总书记已于2021年4月在“领导人气候峰会”上表明，中国决定接受《〈蒙特利尔议定书〉基加利修正案》，关于控制氢氟碳化物等非温室气体排放的量化指标也应逐步建立起来。按照中央建立的激励约束机制的要求，我们还可以在指标设置上，尝试增加能进行横向、纵向比较的内容，比如碳排放总量和强度下降率、人均碳汇增长量（率）等。

第二，要建立一种有利于传统产业转型发展的利益诱导机制。党中央、国务院强调，调整政策和推进改革要把握好时、度、效，坚持先立后破。这一指导思想对用“一刀切”的办法解决产业低碳、绿色转型的做法，提出了重要的警示。将发展方式转变的愿景落实到产业部门，需要对特定技术、标准、工艺、参数、规范、流程、模式、设计等做一系列的修订，需要产业组织、供应链、产业生态系统的一系列重大调整。市场经济条件下，企业非常重视自己转型发展的效率和成本，这是它的生命线。各级政府也面临就业和税源稳定问题。因而，建立以激励为主、约束为辅的利益诱导机制，调动方方面面减污降碳的积极性非常重要。我们现在已经出台了一些财政、税收、信贷、碳交易政策，但力度还要更大些。当年我们在淘汰落后发电能力时，设计了一套“上大压小”的政策，运用发电上网节能调度、发电指标交易、电厂装机容量跨区域置换、就业跨企安置等一系列办法，调动了中央部

门、地方和不同所有制企业的积极性，高耗能小容量的落后电厂几年之内基本被淘汰。这种做法，对现在一些行业的低碳绿色转型仍有参考价值。如发展短流程炼钢、煤炭清洁高效利用、高耗能产业集群中区域绿色转型、分布式能源系统，若给其设计出有利于转换和发展的动力机制，就可能产生事半功倍之效。

第三，要加快、加强绿色金融体系建设。中国绿色金融发展的基础性制度体系日益完善，绿色金融体系建设、数字基础设施、绿色产品创新体系建设都在持续推进。根据中国人民银行数据，2020 年一季度中国本外币绿色贷款余额已达到 10.46 万亿元，居世界第 1 位。贴标绿色债券发行量 2019 年已达到 3862 亿元的规模，实现连年高速增长。这些都彰显了中国金融部门支持绿色发展的绩效。在国际舞台上，中国已成为许多绿色金融议题的倡导者和推动者。2022 年以来，央行加强了对市场主体实现绿色发展的支持，向金融机构发放了第一批碳减排支持工具，同时安排了支持煤炭清洁高效利用的专项贷款，重点支持可带来显著减排效应的行业启动绿色转型发展。这些措施，使市场很受鼓舞。笔者认为，在实施中，对看准的项目要早下决心，特别是中央提出的基于国内能源结构以煤为主的国情，对技术成熟、先进的煤炭清洁高效利用项目，要让其贷款上“解渴”，有关部门也要在产业、技术政策上给予指导。中央已提出原料用能不纳入能源消费总量控制，因而在配置指标上也要给予支持。另外，国际金融界有一个可持续性项目投融资的信贷准则，即“赤道原则”。它有助于量化绿色发展项目融资过程中的环境和社会标准。中国已有若干银行宣布采纳这一原则。金融部门自身也有绿色低碳转型问题，相信随着绿色低碳资产比重加大，会有更多银行活跃在这一“原则”体系之中。2021 年 9 月 21 日，习近平总书记已宣布不再新建境外煤电项目。中国金融部门应积极跟进，在“一带一路”项目建设和构建安全可靠的全球产业链供应链体系的进程中，把我们绿色金融的优势和国际影响力发挥出来。

第四，要建立起有利于碳减排的“微循环”体系和机制。我们的生态体系是由许多大循环系统和众多微循环单元构建起来的。绿色低碳转型，实际上就是要将长期形成的与自然生态环境对抗的生产和生活方式，逐步向生态环境友好型转变的过程。实现这一目标，既要抓大，也要抓小。我们生活所在的城市，除工业部门外，大量的城市基础设施、公共设施、城市交通系统、建筑物、居民生活区等都是碳排放的主要贡献者。如果这其中的每一个单元都能形成绿色低碳的微循环，我们碳达峰、碳中和的目标就比较容易实现了。现在国外有些城市在做“零碳城市”“零碳社区”的尝试，国内一些地方也在开展这方面的探索，这都应该引起重视。目前，中国很多城市都在建设“智慧城市”信息系统，也有一些城市在推进城市更新，更多的城市在搞老旧小区改造。有关部门应与社会各方面合作，尽快研究制定智慧城市、低碳城市、零碳小区的标准，创新城市设计、运营、管理，以动员和吸纳更多的城乡居民自觉融入到这一伟大的进程中来。如有人提出在社区改造时，建立分布式能源和碳汇系统；在老旧小区改造加装电梯时，设计出利用电梯下降势能发电；还有利用社区运动锻炼设施发电等创意。古人说，莫以善小而不为，亿万人从社区开始参加到低碳绿色行动中来，必然会深刻改变我们的生活。现在有一些低碳城市、矿山城市、循环经济园区、绿色低碳产业示范区等试点，国家可以继续给这些试点赋能并增加试验探索任务，调动其大胆改革、创新探索的积极性，用新微循环系统的构建，推动低碳、绿色大生态系统的形成。

责任编辑：李 蕊

日韩迈向高收入国家进程中推进农业现代化的经验与启示^{*}

马晓河 马建蕾

摘要：当前我国正处于跨越“中等收入陷阱”并向高收入国家迈进的关键时期，加快农业现代化是我们面临的重大课题。与我国农业资源禀赋相似的日韩在迈向高收入国家进程中曾出现粮食供应短缺、工农劳动生产率差距扩大、城乡居民收入差距较大等问题，并因此采取了强有力的措施推进农业现代化，如对农产品实行广泛的价格支持，加大财政金融支农力度，改善农业农村生产生活条件，调整优化乡村产业结构等。日韩支农惠农措施成功实现了增加粮食供给、提高农业劳动生产率、缩小城乡差别等目标，有效促进了农业现代化。我国与日韩同属东亚小规模农业，因此，日韩推进农业现代化的政策措施，特别是背后的政策理念和战略方向，对我国具有较大参考价值。建议借鉴日韩经验，加强对农业的支持，不断提高农业竞争力，努力缩小城乡收入差距。

关键词：日韩 高收入国家 农业现代化

作者简介：马晓河，国家发展改革委宏观经济研究院原副院长、研究员、博士生导师；
马建蕾，农业农村部农业贸易促进中心副研究员。

在向高收入国家迈进过程中，实现农业现代化是必由之路。除了少数城市型经济体外，世界上几乎所有的发达经济体都实现了农业现代化，即使是日韩这样拥有大量小农的经济体也不例外。当前我国正处于跨越“中等收入陷阱”并向高收入国家迈进的关键时期，加快农业现代化是我们面临的重大课题。我国和日韩同为东亚小规模农业，人多地少的资源禀赋共性决定了两国农业在经济发展过程中面临相似的问题，日韩在迈向高收入国家进程中实现农业现代化的经验对我国具有重要借鉴意义。

一、背景情况

世界银行从1987年开始将国家划分为“低收入、中低收入、中高收入、高收入”四种收入等级，并逐步提高各类别门槛。即使按照1987年的划分标准，即高收入国家为人均国民收入6000美元，中高收入国家为1941~6000美元，中低收入国家为481~1940美元（表1），日本已于1978年进入高收入国家（当年人均国民收入7450美元）行列（表2）。对比历年划分标准和韩国人均国民收入情况可

^{*} 本文得到清华大学中国农村研究院2021年研究课题“迈向高收入国家行列进程中的农业现代化研究”（课题编号：CIRS2021-1）的资助。

以发现，韩国于 1974 年进入中低收入国家行列（当年人均国民收入 550 美元，高于 1987 年中低收入国家门槛），1981 年进入中高收入国家行列（当年人均国民收入 2030 美元，高于 1987 年中高收入国家门槛），1993 年进入高收入国家行列（当年人均国民收入 9010 美元，高于 1993 年高收入国家门槛）。

表 1 1987—1994 年世界银行对各收入等级国家划分标准 单位：美元

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
低收入	≤480	≤545	≤580	≤610	≤635	≤675	≤695	≤725
中低收入	481 ~ 1940	546 ~ 2200	581 ~ 2335	611 ~ 2465	636 ~ 2555	676 ~ 2695	696 ~ 2785	726 ~ 2895
中高收入	1941 ~ 6000	2201 ~ 6000	2336 ~ 6000	2466 ~ 7620	2556 ~ 7910	2696 ~ 8355	2786 ~ 8625	2896 ~ 8955
高收入	> 6000	> 6000	> 6000	> 7620	> 7910	> 8355	> 8625	> 8955

数据来源：世界银行网站。

表 2 1974—1983 年日韩人均国民收入 单位：美元

年份	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
日本	4430	5150	5410	5950	7450	9450	10860	11120	10550	10270
韩国	550	660	810	970	1280	1680	1870	2030	2050	2170
年份	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
日本	10520	11480	13850	18180	24910	27000	27810	28590	30590	33430
韩国	2340	2480	2850	3530	4520	5380	6450	7570	8310	9010

数据来源：世界银行网站。

日本进入高收入国家前期，特别是 20 世纪 50 年代后期，日本经济增长进入快车道，工业等出口部门快速发展。这使日本国民经济中农业的地位相对下降，同时工业部门劳动生产率的迅速提高也使农业和工业部门之间收入差距扩大。与工业相比，日本农业生产停滞不前，表现为“三低一弱”：粮食供给能力低、小规模农业生产效率低、农民收入低，农产品国际竞争力弱（刘振伟，2018）。在此背景下，日本大力推进农业现代化，促进工农业协调发展。1961 年，日本制定了《农业基本法》，明确了日本农业政策的基本目标，即“通过提升农业的劳动生产率，缩小与非农业部门的生产率间的差距，增加农业劳动人口收入，实现与其他部门劳动者收入的平衡”。为了实现政策目标，《农业基本法》及后续的涉农法律法规出台了强有力的支农措施。韩国推进农业现代化的背景情况与日本相似。第一、二个经济开发五年计划的完成，使韩国经济高速增长。然而，由于推行“先工后农”的不均衡发展政策，偏重重工业和增加出口而相对忽略了对农业的投资，而且把通货膨胀压力以低粮价形式转嫁给农民，导致国民经济比例失调，农业相对萎缩，收入分配悬殊，城乡差别日益扩大。在此背景下，韩国政府认为应该给农民创造机会，摆脱传统的自给自足农业，发展商品农业，以增加农民收入，建立农工并举的基础，从而实现农村和农业现代化（李晋国等，2006）。

二、日韩推进农业现代化的主要做法

总体来看，日韩在迈向高收入国家前夕推进农业现代化的做法主要包括以下方面。

（一）对粮食等农产品实行广泛的价格支持

为解决二战后面临的粮食紧缺问题，以及提高种粮农民收益，日本于 1960 年后采用“生产费用

及收入补偿方式”计算政府收购米价，即核算大米生产成本时用城市职工日工资代替农业日工资，并据此设定足以覆盖成本的收购价，从而保证农民和工人消耗相等的劳动时间可以得到相同的劳动报酬。在该定价机制作用下，20 世纪 60 年代日本政府收购大米的价格不断得到提高。1961—1969 年，大米收购价格由每 60 公斤 4421 日元增至 8256 日元，8 年间几乎翻了一番，年均增长 8.1%（表 3）。除 60 年代末因大米生产过剩不得不在一定程度控制收购价之外，日本向高收入国家迈进时期大米价格持续提高。韩国的做法与日本相似。1964 年韩国政府采用“平衡定价”方式，即在决定农产品价格时既考虑其生产成本，又参照同期非农产品价格的变动因素，计算出“平衡价格”，然后再以适当高于此的价格收购农产品。1968 年又推出了“高米价政策”，连续 4 年大幅度提高大米收购价格，提高幅度分别为 17%、22.6%、35.9%、25%（徐永祥，2009）。

对大米之外的其他农产品，日韩也建立了较为完善的价格支持制度。日本价格支持政策覆盖约 70% 以上的农产品，主要通过三种制度来施行：一是稳定价格制度，如猪肉、牛肉等。政府规定价格浮动幅度，当某种农产品价格下降至规定的下限时，政府予以收购；当价格上涨超过规定的上限时，政府则抛售商品以稳定价格。二是最低价格保证制度，如马铃薯、甘薯和麦子等。政府规定最低市场价格，若市场价格低于最低价格，政府就按最低价格予以收购。三是差价补贴制度，主要是大豆、油菜籽、奶类、蔬菜和鸡蛋等农副产品。当这些副产品的市场价格低于政府规定的价格水平时，低于部分由政府财政和生产者的积累基金来进行弥补（管远红等，2011）。韩国对猪肉、牛肉、牛奶等也予以价格支持。

值得注意的是，日韩向高收入国家迈进时期，农业尚游离在多边贸易规则之外，它们可以通过进口数量限制等措施控制农产品进口，使得国内市场相对独立于国际市场，这为其实行价格支持政策特别是持续提高大米收购价格创造了外部条件。

（二）对农业予以强大的财政金融支持

随着日韩经济的发展，政府有能力也有意愿加大对农业的投资。中央政府每制订一项农业政策，都会配备相应的资金。

一是加大对农业的财政资金投入。1961—1978 年，日本农业预算由 1961 亿日元增加到 26624 亿日元，年均增长 16.6%；农业预算占农业总产出额的比重由 9.3% 提高到 25.7%。农林水产预算占国家预算总额的比重持续保持在 10% 左右，有些年份甚至达到 12%（表 4）。韩国新乡村运动中，政府对农村基础设施建设采取了中央财政和地方财政直接投资的措施，而且投资额也较大。据统计，从建设新乡村运动开始到 1980 年 4 月为止的 10 年间，政府对农村基础设施的财政投资达 27521 亿韩元（李晋国等，2006）。政府资金在乡村总投资额中所占比例一般在 20% 以上，最高年份达到 59.2%（杨玉霞，2014）。政府还设置了水利资金、扶持贫困农民自立事业资金、农村住宅资金、营农资金、农业开发资金等农村经济建设的专项资金和稳定农产品价格基金、促进农业机械化基金、营农后继者育成基金、农渔村地域开发基金等。

表 3 1961—1978 年日本大米收购价格

年份	收购价格 (日元/60kg)	年份	收购价格 (日元/60kg)
1961	4421	1970	8272
1962	4866	1971	8522
1963	5268	1972	8954
1964	5985	1973	10301
1965	6538	1974	13615
1966	7140	1975	15570
1967	7797	1976	16572
1968	8256	1977	17232
1969	8256	1978	17251

数据来源：张建，《二战后的日本农业政策与结构问题》，文汇出版社，2011 年 5 月，第 45 页。

表 4 1960—1980 年日本国家预算与农业预算金额变化 单位：亿日元

年份	国家预算	农林水产 相关预算	其中： 农业预算	农业总产 出额	农林水产预算/ 国家预算	农业预算/农业 总产出额
1960	17652	1669	1386	19148	9.5%	7.2%
1961	21074	2296	1961	21081	10.9%	9.3%
1962	25631	2502	2112	24381	9.8%	8.7%
1963	30568	2987	2537	25760	9.8%	9.8%
1964	33405	3485	2997	28761	10.4%	10.4%
1965	37447	4049	3459	31769	10.8%	10.9%
1966	44771	5551	4887	35718	12.4%	13.7%
1967	52034	6222	5454	41661	12.0%	13.1%
1968	59173	6853	6078	63846	11.6%	9.5%
1969	69309	8267	7371	46587	11.9%	15.8%
1970	82131	9921	8851	46643	12.1%	19.0%
1971	96590	11452	10083	45745	11.9%	22.0%
1972	121189	14056	12167	50794	11.6%	24.0%
1973	152726	18709	16448	61120	12.3%	26.9%
1974	191981	22499	20088	76438	11.7%	26.3%
1975	208372	22892	20000	90514	11.0%	22.1%
1976	246502	24919	21675	92946	10.1%	23.3%
1977	293466	27707	23213	101140	9.4%	23.0%
1978	344400	32259	26624	103476	9.4%	25.7%
1979	396676	36218	29577	105390	9.1%	28.1%
1980	436814	37765	31084	102625	8.6%	30.3%

数据来源：张建,《二战后的日本农业政策与结构问题》,文汇出版社,2011 年 5 月。

二是完善金融支农体系。为了保障农业农村发展资金需求，日本政府在 19 世纪 50 年代立法创建了政策性金融和合作性金融。1951 和 1952 年分别实施了《农林渔业资金融通法》《农林渔业金融公库法》。1953 年日本政府还全额投资成立了农林渔业金融公库这一政策性金融机构，其业务与政府施政目标紧密配合。向有助于农业结构调整、农产品加工流通等可改善农业生产条件和提高农业劳动生产效率的项目提供中长期高额贷款，贷款期限平均为 12.2 年，最长达 25 年，贷款金额可高达项目总额的 80%（曹斌，2018）。合作性金融是日本政府补贴的农协金融机构，主要提供借换型住宅贷款、农机仓储贷款、加工贷款、经营贷款、信用卡借贷、教育贷款等有针对性的产品。二者相互补充，较好满足农民的融资需求。韩国政府积极支持农协金融，使其行使农业政策性银行职能。政府为动员农协成员出资存款，规定农协金融的储蓄年息比一般银行要高出 2% ~ 3%，从而能吸收几乎所有农村地区闲散资金，用于满足农协成员必要资金需求（解安，2007）。农协还可以通过在金融市场上发行由政府担保的农业信贷债券来筹集资金。除此之外，农协中央会还可以通过向政府和中央银行借入优惠利率贷款，并且可以向其他金融机构贷款以满足资金需求。农协中央会的资金通过农协的信贷部门向农民社员提供，其贷款利息低、范围广、种类多，主要用于农民生产经营、购买土地和机械、农业资源开发、农业生产结构的调整、子女教育及与农业相关的工程项目等。此外，政府在农协中央会设置农林水产业者信用担保基金，专门为一些有困难的农林水产业者提供担保。

三是加大税收减免和贴息力度。日本国税、地税部门对于“振兴八法”规定区域内的中小企业给予提升固定资产税折旧抵扣比例、减免固定资产购置税和固定资产税等优惠。另外，1961 年，日本开

始施行《农业现代化资金助成法》，对“振兴八法”规定区域内满足一定条件的项目提供贴息扶持，一般中央财政承担贴息总额的40%~50%，地方财政承担20%~30%（曹斌，2018）。

（三）改善农村生产生活条件

一是加强基础设施建设。政府是日本农业基础设施建设的主要投资者。中央政府财政直接投资主要用于农田水利建设和农田改造，是土地改良区建设投资资金的主要来源。大型水利工程一般由国家直接投资建设，小型水利工程由地方政府承担建设，国家给予补贴，补贴额度高达80%~90%。具体来看，日本农业基本建设项目根据管辖权不同，主要分为两类：各级农政部门主导的项目（分为中央、都道府县、市町村三级）和个人、企业、社团主导的项目。农业基本建设项目投资构成与项目的管辖权直接相关，由国家层面负责的国营事业项目，其基本建设投资由国家100%解决；由都道府县负责的基本建设项目，中央政府投资占全部投资的50%，都道府县本级财政负责其余的50%；由市町村负责的基本建设项目，中央政府投资占全部投资的50%，都道府县和市町村分别承担全部投资的25%；由企业、个人等其他团体负责的基本建设项目，中央政府投资占全部投资的50%，都道府县承担全部投资的25%，市町村和项目单位共同承担剩余的25%；此外，项目单位自筹部分资金，还可以获得政策金融公库的长期低息贷款（毛世平等，2017）。20世纪70年代，韩国政府在农村发起了“新村运动”，号召农民利用农闲时间、依靠自己的力量来建设新农村，政府则派出大批官员下乡指导，并投入资金进行农村基础设施建设，如加强农村道路建设、改进农村的水利设施、大力改进农村电网等，使农村的生产和生活环境得到明显改善。

二是提升物质技术装备条件。1953年，日本颁布了《农业机械化促进法》，此后又进行了两次较大的修订。根据该法的规定，日本中央和地方农业部门要在农业机械研发、引进以及培训和指导等方面制定合理的规划。农户购置拖拉机、插秧机、联合收割机等可分别从中央政府、地方政府获得50%、25%的补贴。农户每建造一栋大棚或温室，可从中央和地方政府分别获得50%、30%的补助，农户只需出资20%即可拥有全部产权（管远红等，2011）。1972年，日本政府建立了“农业机械银行”，负责登记辖区内可租借的农机农具信息并对外发布，需要使用农机农具的农户向机具所有者支付租金。此类服务与小规模农业相适应，有助于减少农民固定资本的投入，提升闲置农机的使用效率。韩国自20世纪60年代开始大力推进农业机械化，通过提供补贴或贷款等方式鼓励农民购买农机，对喷雾器、水泵和自动耕耘机提供购买价格60%的补贴。20世纪60年代末期和70年代初期，农机补贴减少到40%，但提供25%~40%的贷款（李莉等，2017）。从1993年开始，实行由政府补贴的农业机械半价供给制度，政府补助的比例最高可达价格的50%。1996年后，政府取消了购机补贴，但加大了优惠贷款力度。在农业用油料供应上也制定了“无税价”的优惠政策，即农业机械农田作业用油只需支付无税基本价（约为油价的40%），而税收加价部分（约为油价的60%）则全部免除（王火明等，2006）。

三是加强对农民的培训。1968年，日本创立了“农民大学”，用于培养新型职业农民。农民大学设置有农业、园艺、畜牧、经营等专业，重点培养学生农业经营管理、农业技术和信息收集等实际操作能力。农民大学学生缴纳的学费较低，还可以申请奖学金和无息贷款等。韩国农业教育从20世纪60年代启动以来，已经形成了较完整的三个层次：即“4H”教育、农渔民后继者和专业农民教育。“4H”教育是引进美国、中国台湾地区的一种面向农村青少年的农民教育形式。教育目标是使农民具有聪明的头脑（Head），健全的心智（Heart），健康的身体（Health），较强的动手能力（Hand）。农民后继者教育是专门对农业后备劳动者的技术教育，培养和扶持大批年轻力壮的农民从事农业生产，以缓解韩国农业劳动者的老龄化给农业发展带来的压力，改善韩国农村劳动力的文化知识结构。专业

农民教育是在后继者教育基础上开展的更高层次的农民教育，重点培养和扶持具有较高产业化经营和管理水平，具备国际市场竞争实力的专业种植、养殖大户（李里特等，2001）。

四是鼓励土地流转及经营规模扩大。对于小规模农业而言，扩大农业经营规模是提高农业效益、增加农民收入的重要途径。在推进农业现代化过程中，日本一方面努力提高农业生产率，有意识地引导由于生产率提高而产生的农业剩余劳动力向工商业流动；另一方面积极鼓励土地流转、努力扩大农业经营规模。日本政府在 1962 年通过法律允许农协开展土地信托事务，初步赋予农协的土地流转中介机构的职能。随后，在 20 世纪 70 年代，日本政府又继续推进农地流转中介服务机构的建设工作，设立了更加专业、服务功能更加齐全的农地保有合理化法人来促进农地流转事业的发展。为解除农民的后顾之忧、促进土地流转，日本对农民建立了完善的养老保障体系。日本早在 1958 年就在农村建立了养老保险制度。1961 年，日本施行城乡一体的“国民年金制度”。1971 年，鉴于农业经营的特殊性，日本施行《农民年金基金法》，要求政府对每年从事农业生产 60 天以上且自愿投保的农民补贴 20%~50% 的保费，鼓励其加入社会养老保险。参保农民连续缴纳保费 20 年，年满 65 岁之后，可每月领到最多相当于大学应届毕业生月工资水平的养老金。另外，为鼓励农民离开土地，对于 65 岁之前已流转出农地的高龄农民，再额外给予补助（曹斌，2018）。

（四）调整优化乡村产业结构

为增加农民在家门口的非农就业机会、促进农村经济发展，1971 年日本实施《促进在农村地区工业发展法》，鼓励制造业、运输业、仓储业、包装业、批发业五类劳动密集型企业在农村投资建厂。该法允许地方政府适当放宽农地用途管制，对投资企业的设施用地适当给予倾斜；由政策性金融机构为投资企业提供 10 年期免息或贴息贷款以及债务担保；对于转让农地的失地农户给予所得税抵扣奖励，并且对其参加再就业培训期间提供生活补助，承担其求职活动的交通费、住宿费以及就职后必要的搬家费用；对于雇佣当地 65 岁以上高龄农民 1 年以上的中小企业给予 50 万日元/人/年奖励（曹斌，2018）。1984 年韩国政府推行了“农工地区”计划。该计划是指在 20 万人以下的郡、镇所属的农村，选定地址，由政府搞好基础设施，以便“民间”进入区内开办工厂企业。同时，以减免税收的优惠办法鼓励大城市的工厂、服务行业往“农工地区”迁移（卢荣善，2007）。1991 年，韩国政府宣布实施为期 10 年、总投资为 42 兆韩元的“农渔村结构改善计划”，将 85% 的预算用于农村产业结构调整，支持农产品加工业发展和改善市场设施条件（徐永祥，2009）。如此既可以使全国工农业的布局合理，也可以吸纳农村劳动力就地兼业。

从农业内部看，日本积极调整农业产业结构，有保有放。《农业基本法》中关于“有选择性的扩大生产”提到：扩大需求增长农产品的生产，缩小需求减少农产品的生产，对于与国外农产品处于竞争关系的农产品促进其生产合理化，以图农业生产有选择性地扩大。需求增长的农产品主要是牲畜养殖、水果类和高级蔬菜等当时被认为需求收入弹性较大的农产品。另一方面，粮谷类和薯类等由于收入弹性小而被判为需求减少的农产品。与国外农产品处于竞争关系的主要有小麦、大豆、油菜、饲料作物等。这类作物被认为需要降低生产成本或根据情况缩小生产规模。对于牲畜养殖、水果、蔬菜等鼓励扩大生产的产品，日本分别制定价格支持等政策，促进其生产发展。韩国政府从 1968 年开始实施了“增加农渔民收入特别事业”，帮助农民发展商品农业，生产经济作物和供出口的产品，从而迅速提高农民的收入。韩国政府动员各部委可使用的财源和行政力量，在全国各地建立 90 个生产基地生产 43 个品种的农作物。通过实施该项目，温室栽培、养蚕、蘑菇栽培、果树种植、近海养殖、饲养奶牛和菜牛、养兔、养殖鳟鱼等都取得很大成就。1971 年 41 万参加农户平均收入比一般农户高 13.2%（李晋国等，2006）。

三、日韩推进农业现代化的主要成效

日韩支农惠农措施有效促进了农业现代化。在进入高收入国家行列时，日韩提高农业劳动生产率、缩小工农收入差别、改善农村生产生活条件等目标已基本实现。

（一）粮食等重要农产品生产快速发展

在政府持续提高大米收购价格的情况下，农民种植积极性提高，播种面积有一定上升，加之水稻种植技术和品种的改良使得种植水稻的土地生产力大幅上升，日本大米大幅增产。产量由 20 世纪 60 年代初的 1200 万吨左右增至 60 年代末的 1400 多万吨（表 5）。与此同时，由于国内大米消费量不断减少，日本政府陈米库存急剧增加，进入了“稻米过剩”时代（张建，2011），日本农业部门不得不对本国最重要农作物的生产政策实施大转换，即实行减产。即便如此，日本大米自给率仍由 1961 年的 95% 左右增至 20 世纪 70 年代末期的 110% 左右。日本粮食不足问题得到解决，较好保障了迈向高收入国家行列过程中的粮食需求。

表 5 1961—1978 年日本大米生产情况

年份	产量 （千吨）	面积 （千公顷）	单产 （千克/公顷）	总消费量 （千吨）	陈米库存 （千吨）
1961	12419	3301	3762	13062	501
1962	13009	3285	3960	13315	95
1963	12812	3272	3916	13410	17
1964	12584	3260	3860	13361	14
1965	12409	3255	3812	12993	52
1966	12745	3254	3917	12503	205
1967	14453	3263	4429	12483	644
1968	14449	3280	4405	12251	2975
1969	14003	3274	4277	11965	5533
1970	12689	2923	4341	11948	7202
1971	10887	2695	4040	11859	5891
1972	11889	2640	4503	11948	3074
1973	12144	2620	4635	12078	1477
1974	12292	2724	4512	12033	615
1975	13165	2764	4763	11964	1142
1976	11772	2779	4236	11819	2641
1977	13095	2757	4750	11483	3675
1978	12589	2548	4941		5722

数据来源：日本农林水产省网站；日本 e-Stat 网站；张建，《二战后的日本农业政策与结构问题》，文汇出版社，2011 年 5 月，第 45 页。

（二）农业生产生活条件显著改善

日本加强农业基础设施建设，注重用先进技术手段提升农业的政策导向，促进了工业产品和机械设备迅速在农业生产领域的普及。农业生产中化学肥料、各种农药以及农业机械的使用数量迅速增加。农业生产集约化程度显著提升，每 10 公顷的农业固定资本额由 1961 年的 3.68 万日元增至 1978

年的 18.14 万日元，年均增长 9.84%（表 6）。20 世纪 70 年代初期，日本农业生产全面实现机械化、水利化和良种化，包括水稻在内的农业机械化程度达到 90% 以上，以机械化为中心的水利、良种和栽培技术达到较高水平（朱敏，2018）。韩国“新村运动”使农村的生产和生活环境得到明显改善。1971 至 1975 年间，全国农村共新架设了 65000 多座桥梁，修筑了宽 3.5 米的进村公路，基本构筑起了城乡畅通无阻的公路网；通过大力改进农村电网，到 20 世纪 90 年代全国已实现了电气化；通过采取“政府出大头、地方出中头、农民出小头”的建房政策，向农户贷款帮助其建房，改善了农村人居环境（韦廷柒等，2007）。韩国农民机械保有量快速增长，农业机械化得到全面发展（表 7）。到 20 世纪 90 年代，韩国主要粮食作物——水稻移植和收获机械技术得到大力发展，基本实现水稻生产全程机械化。

表 6 1961—1978 年日本农业集约度变化

年份	每 10 公顷的农业 劳动时间（小时）	每 10 公顷的农业固定 资本额（千日元）	年份	每 10 公顷的农业 劳动时间（小时）	每 10 公顷的农业固定 资本额（千日元）
1961	386	36.8	1970	245	108.0
1962	324	40.2	1971	232	108.3
1963	313	46.7	1972	223	109.7
1964	302	56.3	1973	213	115.3
1965	286	57.4	1974	204	120.3
1966	277	64.6	1975	198	133.6
1967	271	79.0	1976	195	149.4
1968	282	89.2	1977	188	164.3
1969	263	97.8	1978	181	181.4

数据来源：日本《农业经营动向统计》《农户经济分析指标历年统计》。

表 7 1982—1992 年韩国农用机械设备保有量

单位：台

年份	农用拖拉机	水稻插秧机	联合收割机	高速喷雾器	烘干机	播种机
1982	5575	19660	3509	929	2246	3053
1983	7649	24818	5689	1059	2816	3124
1984	9684	30893	8417	1316	3681	3466
1985	12389	42138	11667	3183	5437	3584
1986	16167	59580	15502	4748	6217	2584
1987	19863	76070	20305	5821	8899	3136
1988	24616	92067	25226	9732	10870	4312
1989	31328	111937	32882	12049	13813	4473
1990	41203	138405	43594	15330	17749	6492
1991	52973	167653	54079	22242	23553	8192
1992	64159	185172	61240	26675	27195	9251

数据来源：《韩国统计年鉴》。

（三）农业土地产出率和农业劳动生产率快速提高

生产条件的改善促进了农业土地产出率和劳动生产率的大幅提高。从 1961 到 1978 年，日本每 10 小时农业劳动创造的收入由 644 日元增至 5943 日元，增加了 8.2 倍，年均增长 14%。每 10 公顷耕地创造的收入由 2.49 万日元增至 10.75 万日元，增加了 3.3 倍，年均增长 9%（表 8）。以稻谷为例，其

单位面积投入的劳动时间 1960 年为 91 小时，1966 年减少为 74 小时，而在 1970 年进一步减少为 62 小时；大米单产由 1950 年的每公顷 3271 千克增至 1978 年的 4941 千克，增长了 51.1%。1983—1992 年，韩国农户平均每小时创造的农业增加值由 2042 韩元增至 6462 韩元，年均增长 13.7%；每 10 公亩创造的农业增加值由 353084 韩元增至 746082 韩元，年均增长 8.7%（表 9）。

表 8 1961—1978 年日本农业生产率变化情况

年份	每 10 小时农业劳动 创造的收入（日元）	每 10 公亩耕地创造 的收入（千日元）	年份	每 10 小时农业劳动 创造的收入（日元）	每 10 公亩耕地创造 的收入（千日元）
1961	644	24.9	1970	1980	48.5
1962	854	27.7	1971	1981	45.9
1963	942	29.5	1972	2515	56.1
1964	1060	32.0	1973	3290	70.0
1965	1263	36.1	1974	4175	85.1
1966	1458	40.4	1975	5251	104.2
1967	1792	48.6	1976	5352	104.4
1968	1783	50.2	1977	5638	105.8
1969	1923	50.5	1978	5943	107.5

数据来源：日本农林水产省网站。

表 9 1983—1992 年韩国农业生产率指标变化情况（户均）

年份	农业增加值 （韩元）	农业资本 （韩元）	耕地 （10 公亩）	农业劳动时间 （小时）	劳动生产率 （韩元/小时）	土地产出率 （韩元/10 公亩）
1983	3887451	5701499	11.01	1903.61	2042	353084
1984	4365253	6541108	11.10	1898.36	2299	393266
1985	4453678	6488409	11.38	1921.44	2318	391360
1986	4491680	6555090	11.50	1899.74	2364	390581
1987	4848441	6960475	11.54	1776.82	2729	420142
1988	5963355	8613551	11.78	1777.84	3354	506227
1989	6806845	9400422	12.06	1743.59	3904	564415
1990	7573699	10815339	12.12	1535.48	4932	624893
1991	8448862	11984416	12.03	1398.14	6043	702316
1992	8833615	13928434	11.84	1366.96	6462	746082

数据来源：《韩国统计年鉴》。

（四）农业产业结构得到优化

在农业生产快速发展的同时，日本农业产业结构不断优化，蔬菜、水果、肉牛、奶牛等符合消费升级方向的产业快速发展，在农业整体中所占比重持续提升。1961—1978 年，日本蔬菜产值由 2331 亿日元增至 15979 亿日元，占农业总产值的比重由 11.1% 增至 15.4%；水果产值由 1354 亿日元增至 8238 亿日元，占农业总产值的比重由 6.4% 增至 8%；肉牛产值由 460 亿日元增至 3166 亿日元，占农业总产值的比重由 2.2% 增至 3.1%；奶牛产值由 837 亿日元增至 7727 亿日元，占农业总产值的比重由 4% 增至 7.5%（表 10）。相应地，大米等传统作物占比下降，由 43.5% 下降至 37.2%，个别年份低至 34.2%。

表 10 1961—1978 年日本农业产业结构 单位：亿日元

年份	农业 总产值	其中： 种植业	大米	蔬菜	水果	畜牧业	肉牛	奶牛	猪	加工 农产品
1961	21081	16484	9167	2331	1354	4333	460	837	636	264
1962	24381	18909	10679	2742	1626	5191	520	1034	827	281
1963	25760	19535	11353	2905	1694	5960	576	1129	1068	265
1964	28761	22235	12700	3540	1797	6268	724	1289	1106	258
1965	31769	24161	13691	3744	2100	7355	754	1461	1412	253
1966	35713	27050	15346	4410	2432	8400	692	1714	1874	263
1967	41661	31834	18977	5140	2534	9578	702	2092	1884	249
1968	43846	33176	20097	5170	2674	10388	758	2428	2265	282
1969	46587	34870	19614	6504	3563	11396	883	2727	2502	321
1970	46643	34206	17662	7400	3966	12096	974	2834	2538	341
1971	45745	32167	15655	7233	4018	13171	1030	3105	3131	407
1972	50794	35975	17856	8228	4143	14417	1360	3289	3361	402
1973	61120	43550	21205	10858	4774	17059	1617	3929	3429	511
1974	76438	54853	28171	12733	5827	20990	1506	4835	4971	595
1975	90514	65012	34658	14673	6462	24867	2467	5655	7333	635
1976	92946	66719	33545	15360	7293	25638	2326	6414	6773	589
1977	101140	72524	39075	15264	7339	27907	2906	7010	7774	709
1978	103476	74417	38510	15979	8238	28330	3166	7727	7736	730

数据来源：日本农林水产省网站。

（五）城乡收入差别基本消除

在农业生产发展、政府支持补贴、非农就业机会增加等因素的共同作用下，日韩农民收入持续快速增长。日本农民纯收入由 1961 年的 46.59 万日元增至 1978 年的 442.13 万日元，年均增长 14.2%（表 11）；城乡收入比值由 1961 年的 1.51 降为 1978 年的 0.94。日本农民收入水平已赶上甚至略高于全国劳动者的平均水平（表 12）。1970—1993 年，韩国农民人均每月可支配收入由 3574.2 韩元增至 412645.2 韩元，年均增长 22.9%。在此背景下，韩国农民收入与城市居民收入差距不断缩小，甚至出现反超。1970 年城市居民收入是农民的 1.66 倍，1980 年下降到 1.21 倍，1990 年仅相当于农民收入的 82%（表 13）。

值得注意的是，城市化以及乡村非农产业的发展、非农就业机会的增加为日韩农民收入的增长做出了重大贡献。农村非农产业的发展以及交通设施的完善使农户不用离开农村就能就地兼业，同时农业生产技术的进步使得农户以兼业方式完全能够进行水稻等土地利用型农作物的生产，故大量日本农户采用了兼业方式，既通过从事工业、服务业获取农外收入，同时也未放弃农业生产。日本农外净收入占农民总收入的比重由 1961 年的 44.5% 增至 1978 年的 60.2%，而农业净收入占比由 47.3% 降至 23.8%（表 11）。

四、日韩推进农业现代化的经验启示

当前我国正处于跨越“中等收入陷阱”并向高收入国家迈进的关键时期，加快农业现代化是我们面临的重大课题。我国与日韩农情相似，且在推进农业现代化过程中面临保障粮食安全和重要农产品

表 11 1961—1978 年日本农户收入构成 单位：千日元

年份	农外 净收入	农业 净收入	养老金 及赠与收入	总收入	租税	纯收入
1961	222. 8	236. 7	41. 4	500. 9	35. 0	465. 9
1962	255. 6	269. 8	45. 9	571. 3	39. 4	531. 9
1963	296. 1	288. 8	56. 9	641. 8	44. 9	596. 9
1964	347. 8	318. 8	65. 5	732. 1	50. 9	681. 2
1965	395. 6	365. 2	74. 3	835. 1	60. 0	775. 1
1966	448. 1	413. 3	86. 7	948. 1	71. 9	876. 2
1967	519. 6	510. 1	105. 4	1135. 1	83. 6	1051. 5
1968	598. 7	527	122. 7	1248. 4	100. 4	1148
1969	720. 7	529. 3	148. 9	1398. 9	113. 2	1285. 7
1970	885. 2	508	198. 7	1591. 9	143. 1	1448. 8
1971	1068. 1	469. 6	237. 9	1775. 6	179. 1	1596. 5
1972	1267. 7	585. 2	292. 6	2145. 5	236. 5	1909
1973	1566. 7	742	376. 8	2685. 5	296. 8	2388. 7
1974	2022. 9	923	454. 4	3400. 3	349. 9	3050. 4
1975	2268. 4	1146	546. 3	3960. 7	389. 7	3571
1976	2506. 4	1155. 6	617. 4	4279. 4	448. 9	3830. 5
1977	2811. 6	1172. 9	686. 6	4671. 1	527. 9	4143. 2
1978	3024. 6	1196. 5	799. 1	5020. 2	598. 9	4421. 3

数据来源：日本统计局、农林水产省网站等。

表 12 1961—1978 年日本城乡收入比较

年份	城市家庭 人口 (人)	城市家庭 每月收入 (日元)	城市家庭 每月所得 税 (日元)	农村家庭 人口 (人)	农村家庭 年纯收入 (千日元)	农村家庭 人均每月纯 收入 (日元)	城市家庭人 均每月纯收 入 (日元)	城乡收 入比 *
1961	4. 22	45134	1341	5. 64	465. 9	6884	10377	1. 51
1962	4. 17	50817	1470	5. 53	531. 9	8015	11834	1. 48
1963	4. 19	53298	1508	5. 43	596. 9	9161	12360	1. 35
1964	4. 16	59704	1798	5. 38	681. 2	10551	13920	1. 32
1965	4. 13	65141	1959	5. 28	775. 1	12233	15298	1. 25
1966	4. 07	71347	2111	5. 17	876. 2	14123	17011	1. 20
1967	4. 04	78725	2127	5. 09	1051. 5	17215	18960	1. 10
1968	3. 96	87599	2249	5. 01	1148	19095	21553	1. 13
1969	3. 89	97667	2573	4. 92	1285. 7	21777	24446	1. 12
1970	3. 90	112949	2989	4. 84	1448. 8	24945	28195	1. 13
1971	3. 88	124562	3245	4. 74	1596. 5	28068	31267	1. 11
1972	3. 86	138580	3948	4. 66	1909	34138	34879	1. 02
1973	3. 85	165860	5437	4. 63	2388. 7	42993	41668	0. 97
1974	3. 83	205792	5464	4. 59	3050. 4	55381	52305	0. 94
1975	3. 82	236152	5633	4. 56	3571	65260	60345	0. 92
1976	3. 79	258237	7135	4. 52	3830. 5	70621	66254	0. 94
1977	3. 79	286039	8175	4. 49	4143. 2	76897	73315	0. 95
1978	3. 82	304562	9171	4. 48	4421. 3	82241	77327	0. 94

数据来源：日本统计局、农林水产省网站。

注：* 指农民收入与城市居民收入之比，农民收入为 1。

表 13 1970—1993 年韩国城乡收入差距变化情况

年份	城市工薪家庭收入			农户收入			城乡收入比（%）
	户均人口（人）	每月可支配收入（韩元）	每人每月收入（韩元）	全年可支配收入（韩元）	户均人口（人）	每人每月收入（韩元）	
1970	5.34	31770	5949.4	249084	5.81	3574.2	1.66
1971	5.28	37660	7132.6	349390	5.93	4911.1	1.45
1972	5.27	43120	8182.2	421725	5.99	5870.9	1.39
1973	5.25	45850	8733.3	470241	5.98	6556.6	1.33
1974	5.21	53710	10309.0	659859	5.65	9728.5	1.06
1975	5.15	71610	13904.9	852731	5.57	12764.9	1.09
1976	5.05	95980	19005.9	1127110	5.47	17159.9	1.11
1977	4.76	117090	24598.7	1386741	5.34	21630.5	1.14
1978	4.68	144510	30878.2	1825809	5.18	29352.0	1.05
1979	4.64	194749	41971.8	2147507	5.03	35547.4	1.18
1980	4.54	234080	51559.5	2579145	5.02	42781.7	1.21
1981	4.54	280953	61883.9	3541986	4.93	59915.6	1.03
1982	4.39	317052	72221.4	4294331	4.85	73719.2	0.98
1990	3.98	790966	198735.2	10965423	3.77	242397.6	0.82
1991	3.96	983447	248345.2	13035690	3.56	304737.8	0.81
1992	3.90	1136840	291497.4	14419387	3.48	345496.1	0.84
1993	3.82	1234805	323247.4	16812911	3.40	412645.2	0.78

数据来源：《韩国统计年鉴》、韩国国家统计局网站。

供给、缩小工农劳动生产率差距等日韩曾经历的问题。尽管我国推进农业现代化的具体环境条件与日韩有所差异，但日韩为解决相关问题采取的政策措施，特别是其背后的政策理念和战略方向，对我国仍具有一定启示，可结合我国国情农情予以借鉴。

（一）加强对农业的支持

从国际经验看，各国工业化、城镇化发展到一定程度后，农业比较优势下降，难以吸引资金流入，对于人均农业资源不足的国家而言尤为如此，这就需要政府积极发挥作用，通过加大对农业的支持推动农业现代化。与日韩迈向高收入国家时期农业尚游离在多边贸易体制之外的情形不同，当前我国农业已置于多边贸易体制之下，既需要通过加强农业支持弥补不利的农业资源条件导致的竞争劣势，又需要考虑农业支持政策的合规性。世贸组织规定了各成员“黄箱”补贴的上限，但对“绿箱”支持政策不作限制，可灵活运用规则。建议：一是用足“黄箱”。根据入世承诺，我国“黄箱”农业支持须保持在 8.5% 的微量许可水平之内，即对特定产品支持不超过该产品产值的 8.5%，对非特定产品支持不超过农业总产值的 8.5%。可充分利用该空间，提高稻谷、小麦最低收购价，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策，并逐步将肉类、奶类、果蔬等符合消费升级发展方向的产品纳入价格支持范围，同时加大非特定产品支持力度，提高农机购置补贴标准和范围。二是用好“绿箱”。加大政府对农业基础设施、农业科技等方面的投入，提高三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险覆盖范围。三是加强农业金融服务。针对农民“贷款难”问题，参照日韩经验成立专门的政策性农业金融机构，鼓励扶持农村合作金融发展。

（二）多措并举提高农业竞争力

与日韩迈向高收入时期农业发展环境尚较为封闭相比，当前我国农业高度开放，直接面对激烈竞争的国际环境，必须练好内功，不断提升竞争力。一是优化农业产业结构。在确保粮食安全前提下，深入推进农业供给侧结构性改革，积极发展顺应消费趋势，突出安全、绿色、营养、新鲜等特质，能够与进口产品错位竞争的优势特色产业。二是推进一二三产业融合发展。通过二三产业的引领带动，延长农业产业链，培育休闲农业、定制农业等新业态，促进产业链增值收益更多留在产地、留给农民。三是促进小农户与现代农业有机衔接。立足“大国小农”的基本国情农情，通过完善农业社会化服务，借助物联网、大数据等信息技术，促进小农户生产提质和与市场精准对接，使小农户融入现代农业产业链。四是引导农村土地经营权有序流转。借鉴日本鼓励土地流转的政策，成立土地流转服务机构，对出租土地经营权的农户进行补贴。

（三）努力缩小城乡收入差距

逐步缩小城乡收入差距不仅是扩大内需、畅通国内大循环的需要，而且是促进社会公平、实现共同富裕的需要。应借鉴日本做法，将缩小城乡收入差距作为迈向高收入国家进程中的重要政策目标。加强农民社会保障，统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动和职工基本养老保险等方面情况，逐步提高农民基础养老金标准。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权，允许农民的宅基地及附属建筑物在一定区域内进行跨社区流转交易，允许农村集体建设用地进入一级市场，以此增加农民财产收入。进一步消除农业剩余劳动力进入城市的障碍，增加农民非农就业收入。

参考文献：

1. 刘振伟：《日本涉农法律制度及政策调整》，《中国农村经济》，2018年第8期。
2. 李晋国、金瑛：《韩国建设新农村运动的成功经验》，《当代韩国》，2006年夏季号。
3. 徐永祥：《美日韩提高农民收入的政策措施》，《老区建设》，2009年第1期。
4. 管远红、赵旭庭、王健：《日本农业现代化的经验及对我国的启示》，《江苏农业科学》，2011年第39卷第6期。
5. 杨玉霞：《财政扶持农村发展的韩国经验分析》，《亚洲问题研究论丛》，辽宁大学出版社，2014年。
6. 曹斌：《乡村振兴的日本实践：背景、措施与启示》，《中国农村经济》，2018年第8期。
7. 解安：《韩国新农村运动经验及其借鉴》，《中国社会科学院研究生院学报》，2007年第4期。
8. 毛世平、龚雅婷：《日本农业基本建设投资体系的演变、特征及其启示》，《中国软科学》，2017年第10期。
9. 李莉、张宗毅：《韩国农业机械化扶持政策的历史及进展》，《世界农业》，2017年第5期。
10. 王火明、李群生、陈炼涛：《关于日本、韩国农业机械化的考察报告》，《湖北农机化》，2006年第2期。
11. 李里特、卢兆彤、吴金环：《韩国的农业与农业教育》，《中国农业教育》，2001年第6期。
12. 卢荣善：《国外“工业下移”的实践及其对我国新农村建设的启示》，2007年江苏省哲学社会科学界学术大会，2007年11月。
13. 张建：《二战后的日本农业政策与结构问题》，文汇出版社，2011年。
14. 朱敏：《发达国家现代化农业发展模式及对我国启示》，国家信息中心网站，2018年3月28日。
15. 韦廷柒、孙德江：《韩国新农村运动对我国统筹城乡发展的启示》，《探索》，2007年第5期。

责任编辑：谷 岳

筑牢经济稳定回升向好的发展基础

韩永文

摘要：2022 年以来，面对多重超预期挑战对经济发展的严重冲击，以习近平同志为核心的党中央冷静应对，奋力扭转经济发展困局。当前，我国经济恢复和回升态势正在延续，但向好发展的基础尚不稳固，仍面临一些困难和不确定性因素：疫情反复的不确定性与疫情防控的影响；市场预期减弱约束消费行为；国际市场需求减弱影响出口增长；就业结构性矛盾增大；市场价格上涨预期上升，拉动价格总水平上升的不确定性因素增多。接下来，我们要深入贯彻落实中央各项决策部署，进一步筑牢经济稳定回升向好的发展基础。具体政策包括：高效统筹、科学平衡疫情防控与推动经济发展的关系；千方百计稳定市场信心、提振消费能力；发挥好公共消费牵引市场消费的作用；继续发挥好有效投资经济增长稳定器的作用；高度关注市场价格走势变化，多措并举稳定市场价格；进一步加大对中小微企业发展的支持。

关键词：经济发展 消费 就业 价格 中小微企业

作者简介：韩永文，中国国际经济交流中心副理事长。

2022 年以来，面对新发突发、严峻复杂的国内国际环境和多重超预期挑战对经济发展的严重冲击，以习近平同志为核心的党中央冷静应对，毫不放松疫情防控、不懈努力促进经济稳定发展。进一步加大宏观政策实施力度、用好用足宏观政策冗余度，适时推出增量政策。全国上下付出艰辛努力，遏制住了经济深度下滑态势。疫情防控取得新成效，经济社会发展取得新成绩。

一、顶住各种超预期冲击，奋力扭转经济发展困局

2022 年以来，我国经济运行起伏波动经历了三个阶段，目前已经进入较快恢复和增长回升通道。1、2 月份，在 2021 年第四季度中央加大宏观经济政策实施力度，超前调度、释放稳定经济增长各项措施的作用下，经济发展态势积极向好。各项经济指标表现良好，经济恢复与发展明显好于预期，市场信心与预期明显增强。2 月下旬爆发的乌克兰危机以及由危机引发的全球石油、粮食等大宗商品价格大幅上涨，使国际市场供应链、物流运输等受到严重冲击，对我国经济发展造成不利影响。

3 月份，国内新冠肺炎疫情出现反弹多发，病毒变种隐匿性强、传播频率快、传染面和波及面广。特别是珠三角、长三角两大经济发展主动力区受疫情影响巨大。疫情外溢扩散以及各地防控措施层层“加码”，导致交通阻滞、物流淤塞，经济循环受阻、产业链供应链不畅，区域性生产经营活动秩序受到破坏，就业、消费、文化旅游、商贸流通、物流运输、对外贸易受到深度影响。尚未恢复元气的线下商业、餐饮、文化旅游等聚集性行业再度遭受重创，严重拖累经济持续向好、进一步恢复发展。4 月份，经济滑向低谷，增长下行压力明显加大。针对经济形势的突然变化，党中央适时加大宏观政策

施行力度，及时推出增量政策，高效统筹疫情防控和经济社会发展。

5 月份，国务院迅速推出包括进一步加大财政、金融支持，扩大内需，增加供给，稳定就业，以及救助中小微企业等六个方面 33 项措施的《扎实稳住经济的一揽子政策措施》。新增 1420 亿元留抵退税，全年退减税额将达 2.64 万亿元；新增 8000 亿元政策性银行贷款、3000 亿元基础设施投资基金，新增 1 万亿元国家融资担保基金再担保合作业务；增加 1500 亿元民航应急贷款，支持航空业发行 2000 亿元债券，支持发行 3000 亿元铁路建设债券等；放宽汽车限购，阶段性减征部分乘用车购置税 600 亿元；新开工一批大型引水灌溉等水利、交通、老旧小区改造、地下管廊建设等项目，启动新一轮农村公路建设改造等。在中央一系列政策措施作用下，地区间过度防控疫情所导致的物流阻断、产业链供应链不畅等问题得到较快纠正，经济深度下滑态势得到较快抑制。5 月下旬国民经济开始触底反弹，6 月份经济企稳回升，产业链供应链持续恢复。7、8 月份，主要生产与需求指标延续回升态势，规模以上工业、服务业、进出口、社会消费品零售额、固定资产投资总体上继续保持恢复和较快增长。受疫情冲击较大的地区经济出现积极变化、恢复发展的态势明显。我国经济顶住了各种压力、冲击，稳住了经济社会发展大盘，二季度实现了国内生产总值（GDP）0.4% 的增长，上半年 GDP 同比增长 2.5%。

（一）二、三产业增长回升，积极因素加快积累

规模以上工业增加值 3 月份增长回落，4 月份下降 2.9%，5 月份开始回升，同比增长 0.7%，6 月份增长 3.9%，7、8 月份分别增长 3.8%、4.2%；1—8 月份同比增长 3.6%。服务业生产指数 3 月份出现负增长，4 月份下降 6.1%，5 月份下降 5.1%，6 月份增长 1.3%，7、8 月份分别增长 0.6%、1.8%。经济增长态势边际变化改善，趋势向好的积极因素正在积累，工业企业效益开始改善。6 月份，规模以上工业企业利润由连续两个月下降转入正增长，同比增长 0.8%；制造业采购经理指数（PMI）回升到 50.2%，其中企业生产经营活动预期指数上升到 55.2%；制造业景气面扩大，在调查的 21 个行业中，有 13 个行业 PMI 位于扩张区，扭转连续三个月的收缩态势，行业利润增长面为 51.2%。服务业商务活动预期指数上升到 54.3%，较 5 月份提升 7.2 个百分点。其中，服务业业务活动预期指数为 61%，较 5 月份提升 5.8 个百分点。

（二）需求恢复提速，消费倾向出现积极变化

积极的财政政策和扩张性货币政策持续加力，对促进需求稳定发挥了重要作用。地方政府专项债快速发放、留抵退税从速加力实施，支持了基础设施投资和企业投资较快增长，促进了需求复苏、拉动了经济增长。上半年，完成全社会固定资产投资 27.14 万亿元，同比增长 6.1%。其中，制造业投资增长 10.4%，基础设施投资增长 7.1%。投资增长与经济增长的弹性值高达 2.44；投资增长对经济增长的贡献率为 32.1%。消费需求出现积极变化，对经济增长的贡献率为 32.1%。社会消费品零售额 3 月份下降 3.5%，4 月份下降 11.1%，5 月份降幅收窄至 6.7%，6 月份转为增长 3.1%，7、8 月份分别增长 2.1%、5.4%。服务消费开始复苏，市场活跃度明显上升。机票、旅游、宾馆住宿等线下服务消费价格开始回升，出行和文化旅游消费修复明显；服务业行业景气面明显扩大，道路运输、住宿、餐饮、生态保护及环境治理、文化体育娱乐等行业业务总量由降转升。

（三）出口增长保持较强弹性，一般贸易比重上升

上半年实现货物贸易进出口总值达 19.8 万亿元，同比增长 9.4%。3 月份出口同比增长 14.7%，4 月份急剧收缩至 3.9%。随着疫情收敛、物流改善、生产恢复，前期积压的出口订单集中释放，出口增长加速回升，5 月份为 16.9%，6 月份为 22%，上半年出口同比增长 13.2%。上半年货物与服务

净出口对经济增长的贡献率高达 35.8%。出口结构出现积极变化，电工器材、集成电路、汽车等机电产品出口分别增长 24.8%、16.4%、51.1%，显示出我国贸易发展韧性强、市场应变力强的特点。1—8 月份，进出口同比增长 10.1%。其中，出口增长 14.2%，进口增长 5.2%。一般贸易比重上升到 64.3%，同比提高 2.3 个百分点。民营企业进出口额比重上升 2%，达到 50.1%。进口产品结构变化反映出国内生产需求及产业结构调整的发展趋势。上半年，铜材、基本有机化学品、集成电路等中间产品进口分别增长 16.2%、7.9%、5.5%。

（四）就业形势边际改善，市场价格基本稳定

城镇调查失业率在逐月连续上升后，5 月份开始连续三个月下降，从 4 月份 6.1% 的高位降至 5 月份的 5.9%，6 月份为 5.5%、7 月份为 5.4%，8 月份为 5.3%。至 8 月底全国城镇新增就业 898 万人，为全年新增就业目标的 81% 左右。相比于欧美通货膨胀率持续大幅上升达到 40 年来新高，我国价格总水平基本保持了较低上涨。上半年居民消费价格同比上涨 1.7%，1—8 月份上涨 1.9%。这对抵消疫情多发冲击、就业和收入预期减弱带来居民实际生活水平下降起到了稳定器的作用。但也要看到，因疫情影响生产、流通，国际市场高通胀输入、渗透影响，消费品价格出现加快抬升的趋势。二季度居民消费价格指数（CPI）上涨 2.3%，并呈逐月升高之势，4、5 月份为 2.1%，6 月份为 2.5%，7 月份为 2.7%，8 月份为 2.5%。尤其是猪肉价格、工业消费品价格较快上涨对 CPI 形成较大拉升作用。二季度食品价格同比上涨 2.4%，拉动 CPI 上涨 1.9%，工业消费品价格上涨 4.1%。

（五）结构调整持续推进，产业升级、新动能成长趋势明显

从统计数据看，1—8 月份，第二产业投资增长 10.4%，其中制造业投资增长 10%；高技术产业投资同比增长 20.2%，其中高技术制造业和高技术服务业投资同比分别增长 23% 和 14.2%。新产业较快增长，规模以上高技术制造业发展较好，增加值同比增长 9.6%，高于规模以上工业增长 6.2 个百分点。绿色转型发展持续，增长速度快。新能源汽车、太阳能电池、移动通信基站设备产量高速增长，同比分别增长 117%、21.6%、25.7%。制造业增加值占 GDP 比重继续提升，上半年达到 28.8%。现代服务业补短板发展态势明显，投资增长较快。1—8 月份，科技成果转化服务业、研发设计服务业投资分别增长 20%、16.9%；社会领域投资增长 14.1%，其中卫生和教育投资分别增长 32.6% 和 8.3%。

二、经济发展仍面临困难和不确定性因素

当前，我国经济恢复和回升态势正在延续，但恢复向好发展的基础尚不稳固。“经济运行面临一些突出矛盾和问题”，最突出的矛盾是有效需求不足。7、8 月份，不少经济指标增长出现拉锯式变化。7 月份，全国规模以上工业增加值同比增长 3.8%，比 6 月份回落 0.1%，制造业 PMI 跌回到 49%，8 月份略有回升，但仍在荣枯线以下；8 月份，服务业商务活动指数为 51.9%，远低于 6 月份的 54.3%；1—7 月份，规模以上工业企业利润率同比下降 1.1%；1—8 月份，全社会固定资产投资同比增长 5.8%，比前 7 个月快 0.1 个百分点，但比前 6 个月慢 0.3 个百分点；8 月份，社会消费品零售额同比恢复加快，但环比下降 0.05 个百分点。这些边际性涨落变化说明市场预期与市场信心仍然不稳定，巩固经济恢复回升的基础仍须加强。应该看到，国务院发布的《扎实稳住经济的一揽子政策措施》从政策下达、落地实施、效果全部显现有一定的时滞过程，后续政策效果将会进一步增大。7 月 28 日，中共中央政治局会议对下半年经济工作作出了全面部署。8 月份，国务院接续出台了新的 19

项措施，并开展了稳定宏观经济大盘的督察工作。随着党中央“宏观政策要在扩大需求上积极作为”等一系列政策措施的贯彻落实，经济恢复回升的基础会得到加强。如果疫情不出现大面积、大幅度反弹。2022年后两季度经济增长的韧性会更强、回升基础会进一步增强。

但也要看到，影响经济持续恢复、较快增长的困难和挑战依然不少。其中，疫情变化仍然是影响经济的最大不确定因素。从国际国内环境看，我国经济发展仍然面临复杂、严峻和不确定性增多增大的国际环境，稳增长、稳就业、稳物价，扩大需求面临新挑战。

（一）疫情反复的不确定性与疫情防控影响

当前国际上疫情聚集性爆发的态势又有所抬头，许多国家确诊病例明显反弹。国内疫情仍然存在多点散发频发的情况，境外输入增多，8月份以来，海南、西藏、新疆等多地再次出现积聚性爆发。新的变异病毒传播力和隐匿性增强，对疫情防控仍不可轻视，对疫情扰动经济稳定恢复增长的风险不能掉以轻心。由于防控持续时间长、防控难度加大，社会上轻视疫情反复的苗头、放松防控意识和厌战情绪会增加。从总体上看，各地各部门出于本位职责所在，把防疫作为各项工作重中之重的方向是正确的，但在平衡疫情防控、稳定社会秩序、协调经济发展等方面仍存在一些不协调、不和谐现象，在贯彻中央统筹疫情防控和经济发展政策执行上仍存在“上有政策下有对策”“各自为政”“一刀切”等很多“淤塞”现象，基层防疫管控人员还存在机械化执法、任性作为的情况。此外，疫情防控核酸检测常态化、个例感染与极端化人群隔离举措等增加防疫成本，对经济正常运行产生负面溢出效应等情况也应引起高度重视。

（二）消费恢复意愿增强，但消费行为会受到市场预期减弱约束

疫情长时间的持续冲击，以及不确定性的点状频发和感染机率，使居民的承受耐力下降、家庭收入下降，悲观情绪增加、预防性储蓄增加、借贷消费减少，这些将对消费恢复产生不利影响。2022年1—8月份，居民储蓄增加额高达10.82万亿元，远高于2021年同期的5.22万亿元；1—5月份，居民贷款仅增加1.33万亿元，比2021年同期的3.7万亿元减少2.37万亿元，也远低于近5年3.05万亿元的平均水平。增加储蓄应对不确定性因素、节约消费、谨慎支出预期，对消费复苏增长进而拉动经济增长是不利的。央行一季度城镇储户问卷调查显示，“更多储蓄占比”创2002年有统计以来新高。第二季度的问卷调查显示，居民收入信心指数为45.7%，较一季度下降4.3个百分点；倾向于“更多储蓄”的居民占比58.3%，比一季度提高3.6个百分点。这些数据说明，市场预期低迷的趋势不仅没有收敛，而且还在进一步发散。

（三）全球经济大概率步入滞胀，国际市场需求减弱将影响我国出口增长

2022年以来，国际货币基金组织已经3次下调2022年全球经济增长预期：1月份由4.9%下调至4.4%；4月份下调为3.6%；7月份下调至3.2%。其中，美国、德国等发达国家的经济增长预期被进一步大幅调低。美国经济进入技术性衰退，全球经济增长持续下行叠加高通货膨胀率，发达国家经济陷入滞胀的趋势愈来愈明显。这将导致海外需求进一步降温，并拉低我国出口增长，进而拖累我国经济恢复和加快增长的步伐。8月份，我国的进出口数据已经开始显现出外需走弱的倾向，出口额同比增长7.1%，较7月份回落10.9个百分点；进口额同比增长0.3%，较7月份回落2个百分点，下行压力有所显现。

（四）就业结构性矛盾增大

尽管2022年上半年就业形势陆续好转，但社会就业感受指数下降。央行的调查显示，二季度社会就业感受指数为35.6%，较一季度下降6.9个百分点。结构性就业矛盾增大。一是新增高校毕业生

数量巨大，而新增高端就业渠道狭窄。二是结构性失业矛盾很大，青壮年劳动力就业状态不佳、失业率过高。8 月份，16~24 岁人口调查失业率接近 19%。特别是新毕业大学生、年轻人就业困难。这既不利于激发市场活力、增强消费拉动力，也不利于劳动生产率的有效提升，还将带来一系列社会矛盾。三是在疫情持续冲击下，作为吸纳就业“主力”行业的服务业恢复生产经营十分艰难。尤其作为吸纳就业主力军的中小企业，承受了近三年疫情反复冲击，产业链供应链循环不畅冲击，以及大宗商品和上游供应链价格持续高位上涨冲击，市场需求挤压营收和盈利空间，不仅难以提供新就业增长空间，而且停业、倒闭，减薪、裁员不断增加。4 月份以来，各互联网平台公司减薪、裁员现象明显增多。

（五）市场价格上涨预期上升，拉动价格总水平上升的不确定性因素增多

上半年我国市场价格总水平上涨幅度不高，但食品价格和工业消费品价格上涨较为明显。食品价格由一季度同比下降 3.1% 拉升到二季度同比上涨 2.4%，7 月份上涨 6.3%，8 月份上涨 6.1%。猪肉价格上涨是推高食品价格上涨的重要变量。6 月份以来猪肉价格出现较大幅度回升，6 月份涨幅为 12.5%，7、8 月份分别上涨 20.2%、22.4%。二季度末生猪存栏下降 1.9%，加上 5 月底能繁母猪存栏较 2021 年峰值下降 8.3%，后期出栏量将会减少，生猪供应量下降；9 月份之后猪肉消费进入旺季，供给下降、消费增长，生猪和猪肉价格都会继续上涨。据农业农村部 9 月 2 日的监测数据，全国农产品批发市场猪肉均价为 30.5 元/公斤，同比上涨 39%、环比上涨 2.5%。

此外，国内外玉米价格上涨推动了饲料价格上涨。2 月底至 6 月中旬全球玉米价格上涨 12.1%，国内上涨 6.3%；加上夏季以来全国大面积气候极端异常、高温持续，秋粮生产及收成将受到较大影响，都有可能形成“助推效应”，推动肉价继续上扬并影响价格总水平上升。尽管有关方面认为生猪和猪肉价格上涨不会大幅推动 CPI 上涨，但不能小觑价格上涨的突发性和连锁放大效应。还要看到，连续两年多的疫情冲击以及居民收入增长放慢、隐性失业增加，居民对市场价格上涨的边际承压能力和忍耐力下降。根据国家统计局的统计分析，超过 40% 家庭收入下降，结余减少，上半年居民人均消费支出同比仅增长 0.8%，比一季度回落 4.9 个百分点。关乎居民基本生活需求的价格水平出现超乎寻常的异动，可能带来市场情绪波动，进而对稳定宏观经济大盘形成不利影响。

乌克兰危机导致世界大宗商品价格急剧上升，全球通胀率不断攀升达到了 40 年以来的最高水平，6 月份美国通胀率由 5 月的 8.5% 进一步攀升至 9.1%。8 月份欧洲通胀率也由 7 月底的 8.6% 进一步攀升到 9.1%。欧洲能源危机一再扩大，随着冬季的到来，能源供给问题会更加突出，国际市场油气价格将会再次推高进而拉升通胀率。国际市场油气价格变化叠加人民币汇率贬值较大等因素，必然会给国内市场带来连锁反应，形成推升 CPI 的新力量。国内消费需求减弱衰减了输入性通胀和国内上游产品价格上涨的传导，但其渗透性传导一直存在，二季度工业消费品价格同比上涨 4.1%，比一季度扩大 1.1 个百分点就是一个例证；国内市场特别是中下游企业消化境外通胀输入压力已持续一年多，中下游企业特别是广大中小微企业承受上游产品价格持续上涨的脆弱性不断累积，释放通胀的敞口也在不断扩大。

三、深入贯彻落实中央各项决策部署， 筑牢经济稳定回升向好的发展基础

2022 年 7 月 28 日召开的中共中央政治局会议明确，做好下半年经济工作，要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念。加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，巩固经济回升向好趋势，着力稳就业稳物价，保持经

济运行在合理区间，力争实现最好结果。宏观政策要在扩大需求上积极作为，货币政策要保持流动性合理充裕，加大对企业的信贷支持，用好政策性银行新增信贷和基础设施建设投资基金。要提高产业链供应链稳定性和国际竞争力，畅通交通物流，优化国内产业链布局，支持中西部地区改善基础设施和营商环境。下半年，我们必须在深入贯彻落实中央决策部署上狠下功夫，进一步落实、用好用足原有的基础性政策，积极出台、落实、用好新的增量政策，有效放大政策实施效用，稳定市场预期，巩固经济回升向好的发展势头。

（一）高效统筹、科学平衡疫情防控与推动经济发展的关系

要认真总结近三年来协调、平衡防控疫情与推动经济发展的成功经验和不足，根据病毒变异的新特点，优化、创新防控新举措。增强高效统筹疫情防控和推动经济发展的协调性和科学性，处理好防住疫情稳住经济的辩证关系。认真贯彻习近平总书记“要提高科学精准防控水平”的要求，建立有效的协调机制，进一步加强卫生防疫部门与经济管理部门之间工作信息沟通及统筹协调，推动疫情防控与促进经济发展政策的一致性和协同性，避免公共卫生管理与经济管理之间出现政策合成谬误。疫情要防住，要高效有序防控；经济更要发展，更要持续有效有序发展。5月份以来，中央已经对各地偏激化、过度化防控疫情导致交通物流阻断，生产、流通、消费等经济循环不畅的问题进行纠正。但时至今日还有一些地方仍然存在过度化防控、偏激化控制局部疫情散发地区物流、非感染者人流入境，检验程序复杂、效率低下，造成淤塞现象，以及扩大化实施隔离措施等情况。省域间、地市间防疫健康码不能高效转化通用，人流、物流、时间效率损耗大。应该根据疫情变异和传播的新特点，加强大数据分析，用好数字技术，科学、高效统筹疫情防控和经济社会发展，协调平衡好防控疫情和稳住经济、促进经济恢复发展的关系。要加快建立全国统一的健康码识别制度，实行全国“一码通”。继续加强督察、督导，纠偏、矫正一些地方偏离中央决策部署的做法，进一步畅通交通物流主干道、微循环，继续解决一些地方交通物流通而不畅的问题。

（二）千方百计稳定市场信心、提振消费能力

要认真贯彻中央关于“宏观政策要在扩大需求上积极作为，财政货币政策要有效弥补社会需求不足”的部署。加大财政和货币政策对促进消费进一步回升的支持，特别是要积极支持恢复线下商品零售、餐饮、住宿、文化旅游等服务消费增长。疫情爆发以来持续遭受重创的是线下服务性行业，要在科学有效防控疫情的前提下，有序推进线下服务业恢复生产运营，以稳定市场主体，提振市场消费，稳定就业渠道。前一时期，许多地方通过发放消费券的方式推动消费恢复，支持服务企业复工复产，这是一种很好的形式，应该认真总结、积极推广，优化改善消费券发放和使用结构，使消费券更多地向中低收入群体特别是困难群体倾斜。

7月份，国家发展改革委部署开展涉企违规收费专项整治行动是一项很重要的举措。专项整治行动所列举的整治内容，例如落实降费减负政策不到位、借疫情防控违规设立收费项目、不按要求执行国家和地方已出台的惠企收费政策等行为，包括继续收取已明令取消的费用，强制捆绑销售，以及乱检查、乱罚款等问题，当前确实大量存在。同时也要看到，在财政增收十分困难的情况下，这些问题在一些地方还有加剧趋向。在市场预期与市场信心不稳的情况下，加强整肃不利于提振消费的各种违法行为，稳定恢复经济增长、提振市场信心、创造良好营商和投资环境、提升政府公信力尤为迫切。但只开展涉企收费专项整治还不够，还应开展消费市场环境专项整治行动，严肃治理批发、零售市场乱涨价格、价实不符、乱定服务价格等各种侵害、损害消费者利益的不法行为，为加快提振消费创造良好的市场环境与秩序。此外，应注意通过加强政府督察督导和市场检查，积极纠正政策实施中存在

的各种截留、扭曲行为，以及各种冲抵宏观政策实施效应的问题。例如，国务院减征部分乘用车车辆购置税政策推出后，一些汽车生产、销售企业取消原有让利促销的做法，变相冲抵国家减免汽车购置税促进扩大汽车消费的政策效应；一些地方的政府机构和事业单位隐瞒政策信息，不执行国有单位对服务型小微企业减免承租房屋租金的政策等问题。

（三）发挥好公共消费牵引市场消费的作用

目前政府消费占我国 GDP 的比重在 17% 左右，在经济正常发展情况下这一比重是偏高的。但在当前市场消费低迷的特殊时期，适当提高政府消费比重并通过转移支付使其转化为一定的市场消费能力又是必要的。面对市场预期继续转弱、有效需求不振、消费倾向低迷的特殊环境，稳定政府消费开支、扩大公共消费投入、增加政府购买服务，既可以增加公共服务就业岗位、扩大就业渠道、增加居民收入，还可以将大部分政府公共消费间接或直接地转化为社会消费，对拉动社会消费发挥积极推进作用。因此，适当扩大政府消费支出，有效扩大政府公共消费投入，发挥其牵引扩大居民个人消费和市场消费的“乘数效应”，也是“宏观政策要在扩大需求上积极作为，财政货币政策要有效弥补社会需求不足”的重要内容和杠杆。

（四）继续发挥好有效投资经济增长稳定器的作用

在有效需求不足、货币政策效用减弱的情况下，需要进一步加大积极财政政策的作用。一方面，进一步加大政府投资力度，稳定和适当提升项目建设资本金筹集能力，有效融合社会资本，加快推进基础设施和重大领域基本建设。另一方面，通过向市场让利，进一步降低企业成本负担，增强技术改造、科技研发，扩大有效供给再生产投入。保持投资较快增长不仅对稳定经济起到重要拉动作用，而且投资活动的前后端连带效应，还会带动相关制造业和服务业发展。更重要的是，固定资产投资中有相当部分的资金会通过劳动报酬、服务性支出等形式转化为社会消费活动。这是稳定和拉动需求特别是拉动消费需求的一个重要途径，这种融投资需求与消费需求于一体的双重性，还会通过一定的乘数效应进一步放大扩大内需的效应。而且打基础、利长远、惠民生的基础设施、公共设施建设迟早都要做，趁目前社会总需求不足而供给能力又较为充裕，加快推进基础设施特别是现代新型基础设施建设，既可以有效拉动需求，又可以为未来高质量发展打下坚实基础。

进一步发挥好有效投资拉动经济增长的作用，后续能否继续保持全社会固定资产投资较快增长，对稳定经济增长，形成有力支持非常重要。有五个问题需要高度重视。一是投资资金的保障。截至 6 月底，2022 年 3.65 万亿元地方政府专项债券额度用于项目建设部分已全部下达。下一步要避免投资建设过程中出现资金“断粮”和项目资本金不足等问题。关键是要贯彻好中央关于“用好地方政府专项债券资金，支持地方政府用足用好专项债务限额”“用好政策性银行新增信贷和基础设施建设投资基金”的决策部署，充实、扩大资本金使用范围。同时，可以根据形势发展需要，在保证“有效管控”债务风险、有效掌控地方债和专项债偿还能力、防范风险的前提下，适度增发部分地方政府专项债发行限额，超前使用 2023 年度新增专项债额度，带动专项债投资项目的配套融资，形成新的工作量。要发挥好基础设施公共设施项目建设政府投资、大型国有企业技术改造投资等对现代制造业、现代服务业领域投资的带动作用，更好发挥政府投资“四两拨千斤”的作用，引导、鼓励、支持全社会投资稳定增长。二是提高新开工项目供给保障。总体上看新开工项目和在建项目支撑有基础，但仍需进一步做好重大项目建设前期工作，“强化土地、用能、环评等保障”，积极创造开工条件，有条件尽早开工建设的，要尽早开工建设。这需要中央政府与地方政府、政府与市场、政府各部门之间形成更有效率的联动配合，集成发力，协调要素供给保障。三是有效调动社会投资积极性。扩大投资的大头

在社会投资，活力在民间投资和产业投资。要进一步调动民间投资、市场主体的投资积极性，积极支持制造业领域特别是高技术领域投资保持快速增长的态势。进一步优化投资环境和营商环境，稳定市场预期，支持、引导、鼓励民间投资和产业投资特别是高技术产业和装备制造业的投资。四是增强市场主体扩大有效投资的资本金筹集能力。通过长期贷款利率调整，引导金融机构扩大对市场主体有效投资活动的中长期贷款支持，激励市场主体扩大中长期贷款需求，进一步增强企业进行扩大再生产能力投资、创新能力建设投资，以及实施技术改造、提高供给质量能力建设投资等。五是合理调整房地产发展政策，支持各地从当地实际出发，完善支持刚性和改善性住房需求的政策。通过清理各线城市存量、空置房源，调整用于满足部分刚性需求和改善居住条件需求的供给。可考虑将政府用于满足刚需性住房建设的税收优惠政策和投资，用于对现有空置房源转向供给刚需和改善性住房需求购房者的补助。这样既有利于激发真正有住房需求者的购房支出，拉动投资和消费增长，又有利于节约政府土地投入，减少资源配置和环境破坏影响，更有利于盘活部分商品房长期闲置的资源，促进房地产市场平稳健康发展。

（五）高度关注市场价格走势变化，多措并举稳定市场价格

稳定市场价格是为了更好地稳定市场预期、稳定经济发展、稳定和扩大市场消费，增强市场消费需求对经济增长的拉动作用。要高度重视通货膨胀继续走高的趋势，严防输入型通货膨胀及其向市场下游传导渗透。贯彻好中央“重视通货膨胀态势，维护物价稳定”的方针。一是要采取措施稳住生猪和猪肉价格，适时启动投放商业储备、调节供给，减少流通环节、降低流通费用、提高流通效率，有序节制生猪和猪肉价格过快上涨。二是积极做好秋粮稳产、保收、归仓工作，努力增加饲料粮食进口，适时调度调剂库存轮动，高效调度粮食运输，抑制粮价和饲料价格上涨。三是做好能源保供稳价工作。有效释放煤炭先进产能，加大煤炭生产，落实好煤炭价格形成机制，稳定供煤价格、有效调度煤电供应，提升煤炭发电机组效率，增强电力安全出力，平衡好工业用电、服务业用电与居民用电的供应关系，鼓励支持用电企业实行错峰生产。加大国内石油天然气生产，积极扩大从俄罗斯和其他国家的石油天然气进口，有效保障民用气供给，合理调控油气价格。四是降低银行资金价格。2022年以来货币供给增长一直很快，流动性充裕。8月末，广义货币（M2）余额在6月末增长11.4%、7月末增长12%的基础上继续上升到增长12.2%。1—8月份，人民币贷款新增15.61万亿元，社会融资规模存量为337.21万亿元。但信贷需求不足、市场贷款意愿不强，大量流动性淤积在金融体系内。有经济学家分析认为，“目前突出的问题是货币空转，投放出去的货币难以进入生产领域，没有起到促进需求的作用”。此外，不少企业特别是一些中小微企业反映贷款利率仍然过高。尽管贷款利率有所下调，但市场平均贷款利率仍在4%及以上。今后几个月货币政策除了继续保持流动性合理充裕之外，应考虑进一步下调贷款利率，或者结构性下调中小微企业贷款利率，以有效缓解企业融资贵、不敢贷、不愿贷的问题，减轻市场主体特别是中小微企业经营成本持续增加，减轻成本上升引致商品服务价格上涨向市场终端传导的压力，引导资金更多地进入生产和商业经营领域，形成金融与实体经济发展契合性循环。

（六）进一步加大对中小微企业发展的支持

中小微企业是稳定和扩大市场就业的主战场，是稳定宏观经济大盘的重要基础。2022年《政府工作报告》在财政政策、货币金融政策、就业政策、产业政策、科技政策等方面都对支持小微企业纾困解忧、稳定中小微企业发展做出了统筹安排。5月份的国务院常务会议对稳定和支持中小微企业发展又做出了新的政策安排部署。下半年在贯彻政策实施上还应高度重视：

一是发挥好政策组合效应。中央有关部门和地方政府在扶助中小微企业发展中，要注意加强统筹协调，强化部门间的政策配套协同发力，避免出现合成谬误。财税政策的实施要增强纾困帮扶措施的系统性、协调性、针对性和操作性，防止因地方财政困难而拖延、拖欠、截留政策要素；货币政策的实施要把握好时机，适时适度加大降息、再贷款、再贴现、直达实体经济等货币政策力度。央行和银保监机构要加强对金融机构的窗口指导，用好激励、鼓励、惩戒等有效的经济、法律手段，促进金融机构和信贷资金直接下沉企业。产业政策实施要统筹考虑产业链供应链上下游联系，着力疏通市场堵点、畅通市场循环，及时纠正具有体量优势、市场主导优势的强势企业拖欠中小微企业应收货款、挤压中小微企业发展等问题。

二是推进政策执行落地。进一步落实中央对中小微企业纾困解难支持政策落实，扎实做好清理拖欠中小企业账款的工作。扩大国家支持中小微企业发展的产业基金规模和种类，吸引社会资本加入支持中小微企业发展。对吸纳就业强、科研创新能力强、市场开发能力强、产品服务质量高、市场信誉好的中小微企业给予必要倾斜支持。支持代表市场需求方向、创造供给的企业，以及产业链供应链前端实力较强的企业牵头组建市场拓展联合体。强化政府提供市场服务、政策协调引导、法律制度规范等工作力度，统筹协调帮助市场主体有效打通从高校、科研机构研发技术产品到企业孵化生产的渠道，提高研发转换率，促进科研成果加速向现实生产力转化。

三是创新发展金融支持中小微企业的路径和工具。“用好普惠小微贷款支持工具”“进一步推动解决实体经济特别是中小微企业融资难题”。既立足当前，又着眼长远，从制度安排层面推进改革，健全支持中小微企业的金融体系。可考虑由中央和地方政府共同出资，吸收社会资本参与，设立服务中小微企业发展的金融机构；运用政府基金、财政贴息、担保等机制，为中小微企业发展提供低成本的贷款支持；鼓励和支持中小型地方商业银行为中小微企业“量身定制”金融服务产品，实行国家政策利率和较大幅度低于市场利率的政策，或由中央和地方政府实行部分贴息政策等，建立长期稳定的信贷支持渠道；规范、引导、支持农村商业银行、农村信用社，加大对有地域特色、有市场需求、有经济活力、能够吸纳农村剩余劳动力就业的县域经济，以农副产品深加工为主业的农工商联合体的贷款支持，政府给予这类农村金融机构一定的政策奖补支持；支持推广发展供应链金融，依托中小企业与大企业、中小企业间产业链供应链上的经济联系，利用上游企业特别是大型企业拥有较强信用资源的优势，利用有效专利权质押、有效库存产品质押、供货和订货合同、应收账款质押等拓展中小微企业融资渠道，扩大中小微企业融资规模。

四是强化科技创新和产业链供应链韧性。进一步完善支持“专精特新”企业的配套政策体系。强化政府采购支持、运用符合市场经济发展规则的财政专项资金支持、技术创新支持、市场开拓扶持等政策，支持中小微企业特别是“专精特新”中小微企业发展。完善知识产权保护体系，创新中小微企业知识产权申请、保护工作机制，提高政府对知识产权申请、知识产权保护，提升政府帮助企业维护知识产权等方面的服务工作。更多地由政府担负起对中小微企业知识产权被侵权的调查、诉讼、追查的责任，将企业从经济实力不强、知识产权保护力量不足，以及力不从心地进行繁杂的侵权追踪、调查、取证、维权诉讼等烦琐事务中解放出来，使之心无旁骛地从事生产经营、市场开拓、技术创新等发展活动。

责任编辑：郭 霞

2022 年上半年经济形势分析与 下半年展望

许宪春 唐 雅 王 洋

摘要：2022 年 3 月份以来，国内疫情多发散发，远超预期，经济承受较大压力，上半年 GDP 增长 2.5%，其中二季度增长 0.4%。从生产角度看，第三产业及其中部分行业受疫情冲击严重，对 GDP 增长形成拖累；从需求角度看，消费需求和房地产开发投资表现较弱，对 GDP 增长起向下拉动作用；从收入角度看，全国居民人均可支配收入增速和规模以上工业企业利润增速均回落；从价格角度看，CPI 涨幅逐渐上升，PPI 涨幅回落；从新经济新动能角度看，新经济新动能相关行业无论是生产还是投资均表现较好，为经济增长提供了支撑。本文对 2022 年上半年经济表现进行梳理，对二季度经济实现正增长的支撑因素和增速弱于市场预期的原因进行分析，并对下半年经济发展进行展望。

关键词：经济形势 消费 投资 新经济 新动能

作者简介：许宪春，北京大学国家发展研究院特约研究员、经济学博士；

唐 雅，清华大学经济管理学院博士研究生；

王 洋，清华大学经济管理学院博士后。

一、2022 年上半年经济运行的若干特点

2022 年上半年，特别是 3 至 5 月份，国内疫情散发多发干扰了经济的正常运行。一季度在 1、2 月份的支撑下表现相对较好，二季度在 6 月份的支撑下实现了正增长。疫情冲击下第三产业及其中部分行业增加值增速回落、消费需求收缩、房地产市场走弱是上半年经济增长中的重要拖累项，新经济、新动能对经济增长起到了支撑作用。

（一）从生产角度看经济运行的特点

2022 年上半年 GDP 同比增长 2.5%，其中二季度增长 0.4%（见图 1），实现了国务院提出的“努力实现二季度 GDP 正增长”的目标。二季度国内国际形势严峻复杂，疫情多发散发，上海、北京等重要经济区域先后遭受疫情冲击，经济下行压力明显增大。在这样严峻复杂的形势下，二季度经济维持正增长实属不易，这与高效统筹疫情防控、加大宏观政策调节力度密切相关。

1. 第一产业受疫情影响较小，夏粮生产实现丰收。上半年，第一产业增加值同比增长 5.0%，其中二季度增长 4.4%（见图 1），比 2019 年同期高 1.1 个百分点，受影响相对较小。党中央、国务院

高度重视三农工作，在冬小麦晚播、农资价格上涨和疫情冲击等不利因素的制约下，持续加大对粮食生产的支持力度，因此夏粮生产克服不利影响实现丰收，畜牧业也实现稳定发展。

2. 第二产业生产情况与疫情发展密切相关，5、6 月份有所好转。上半年第二产业增加值同比增长 3.2%，其中二季度增长 0.9%（见图 1），比 GDP 增速高 0.5 个百分点。其中，4 月份受疫情影响工业生产表现较差，规模以上工业增加值同比下降 2.9%，是 2020 年 3 月份后首次下降；5、6 月份随着疫情逐步好转，规模以上工业增加值增速逐月回升，6 月份回升至 3.9%，实现了二季度的正增长。

3. 第三产业受疫情冲击严重，二季度对 GDP 增长起负向拉动作用。上半年，第三产业增加值同比增长 1.8%，其中二季度下降 0.4%（见图 1），是 2020 年一季度后首次出现负增长，在三次产业中表现最差。其中，二季度除信息传输、软件和信息技术服务业以及金融业增加值分别实现 7.6% 和 5.9% 的增长外，其他行业增加值均为负增长；尤其是房地产业、住宿和餐饮业以及租赁和商务服务业，增加值下降幅度较大，是第三产业表现较差的重要原因。^① 受疫情和政策等因素叠加影响，房地产业始终表现低迷，二季度疫情的反复加重了房地产业增加值的下滑趋势，其增加值下降 7.0%，降幅比一季度扩大 5.0 个百分点。二季度上海、北京等地区疫情相继加重，限制堂食、出行等政策相继出台，导致住宿和餐饮业、租赁和商务服务业增加值分别下降 5.3% 和 3.3%。值得注意的是 2021 年同期两者的两年平均增速分别为 -4.2%、0.1%，在低基数的基础上两者仍然出现负增长，受到的冲击比较严重。

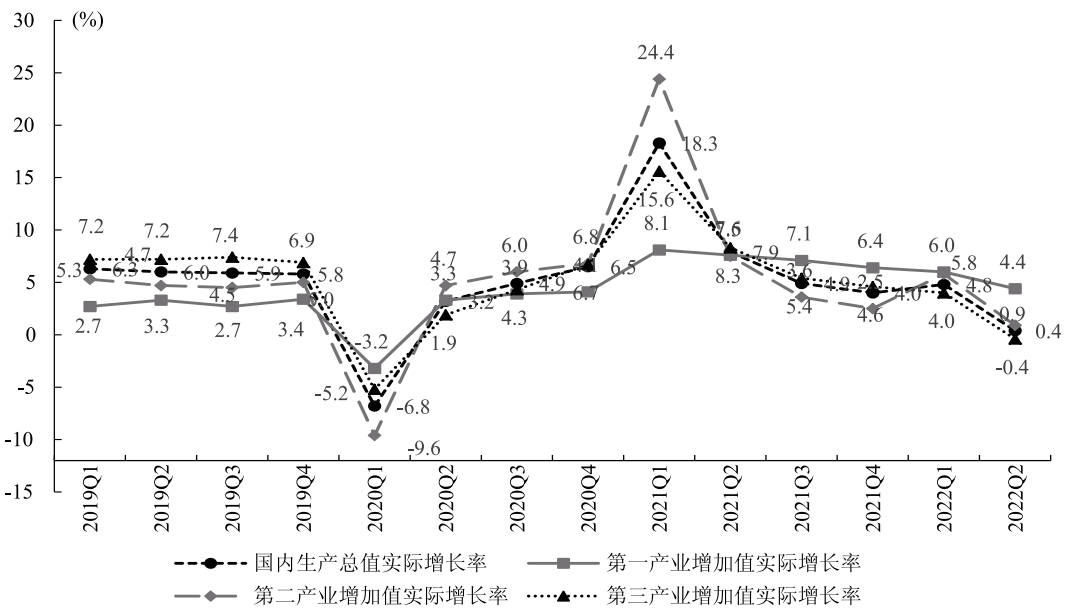


图 1 2019—2022 年二季度 GDP 和三次产业增加值实际增长率

数据来源：国家统计局网站。

（二）从需求角度看经济运行的特点

1. 消费需求受疫情冲击严重，二季度对经济增长起负向拉动作用。上半年，消费需求对经济增

^①虽然二季度交通运输、仓储和邮政业增加值下降 3.5%，但其增加值在 2021 年同期同比增长 12.7%，两年平均增长 7.2%。因此，交通运输、仓储和邮政业增加值的下降与较高的基数也有关系，三年平均增速为 3.5%，受到的冲击相对住宿和餐饮业以及租赁和商务服务业略小。

长的贡献率为 32.1%，拉动经济增长 0.8 个百分点，其中二季度向下拉动经济增速 0.9 个百分点，这是自 2020 年二季度以来第二次出现消费需求贡献为负的情况。二季度本土疫情多点散发，波及全国大多数省份，对消费市场形成了较大冲击，导致消费需求成为经济增长的拖累项。

上半年，全国居民人均消费支出同比名义增长 2.5%，实际增长 0.8%（见图 2），比一季度分别回落 4.4 和 4.9 个百分点，比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速低 2.9 和 2.4 个百分点，比 2019 年同期低 5.0 和 4.4 个百分点，居民消费支出增速跌至低点。分城乡看，城镇居民人均消费支出同比名义增长 0.8%，实际增长 -0.9%；农村居民人均消费支出名义增长 5.6%，实际增长 4.0%。城镇居民消费支出实际增速为负，对全部居民消费支出的增长形成拖累。分类别看，八大类消费支出增速均出现幅度不等的回落，尤其是教育文化娱乐支出和衣着支出，增速由正转负，是居民消费支出表现较差的重要原因。受疫情反复对娱乐和接触性服务的制约，上半年，教育文化娱乐支出和衣着支出增速分别为 -7.4% 和 -2.3%，分别比一季度回落 14.3 和 5.9 个百分点，比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速低 11.5 和 3.0 个百分点。封控、管控对提供娱乐性和接触性服务的场所经营影响较大，因此相关消费支出受到较大冲击。

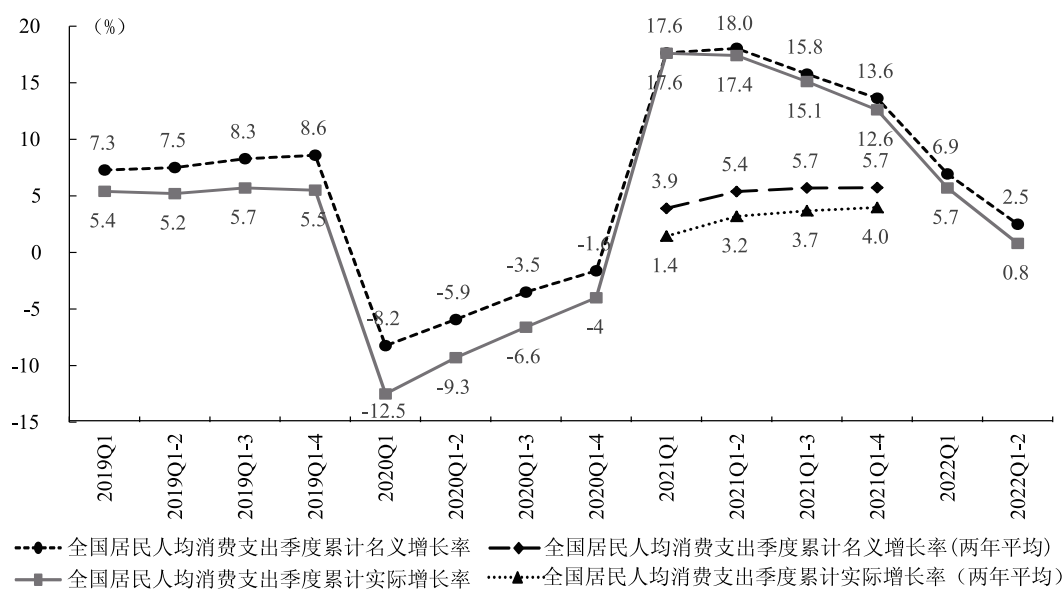


图 2 2019—2022 年二季度全国居民人均消费支出累计名义和实际增长率

数据来源：国家统计局网站。

上半年，全国一般公共预算支出同比增长 5.9%，增速比一季度回落 2.4 个百分点，二季度的月度累计增速一直维持在 5.9% 的增速水平（见图 3）。与政府消费支出相关的教育、医疗等支出保持增长。

2. 固定资产投资增速稳中趋降，房地产开发投资是主要拖累。上半年，投资需求对经济增长的贡献率为 32.1%，拉动经济增长 0.8 个百分点，其中二季度拉动经济增长 0.3 个百分点。

固定资产投资增速稳中趋降。上半年，固定资产投资（不含农户）同比增长 6.1%（见图 4），增速比一季度回落 3.2 个百分点。分三大领域看，制造业投资保持韧性，上半年制造业投资同比增长 10.4%，比一季度下降 5.2 个百分点，但比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速高 7.8 个百分点，对固定资产投资增长起主要拉动作用。房地产开发投资持续走弱，由一季度增长 0.7% 转为下降 5.4%，

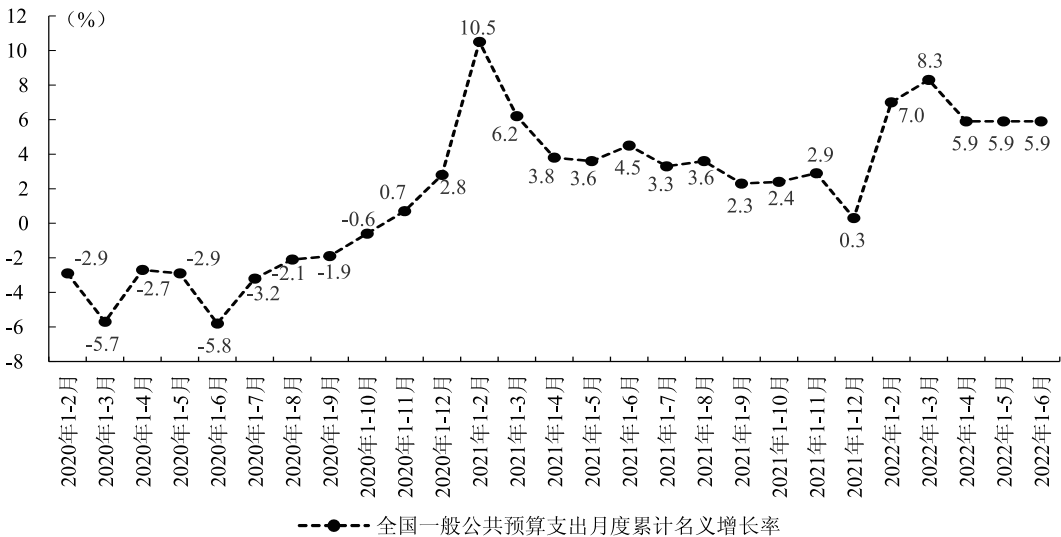


图 3 2020—2022 年二季度全国一般公共预算支出月度累计名义增长率

数据来源：财政部网站。

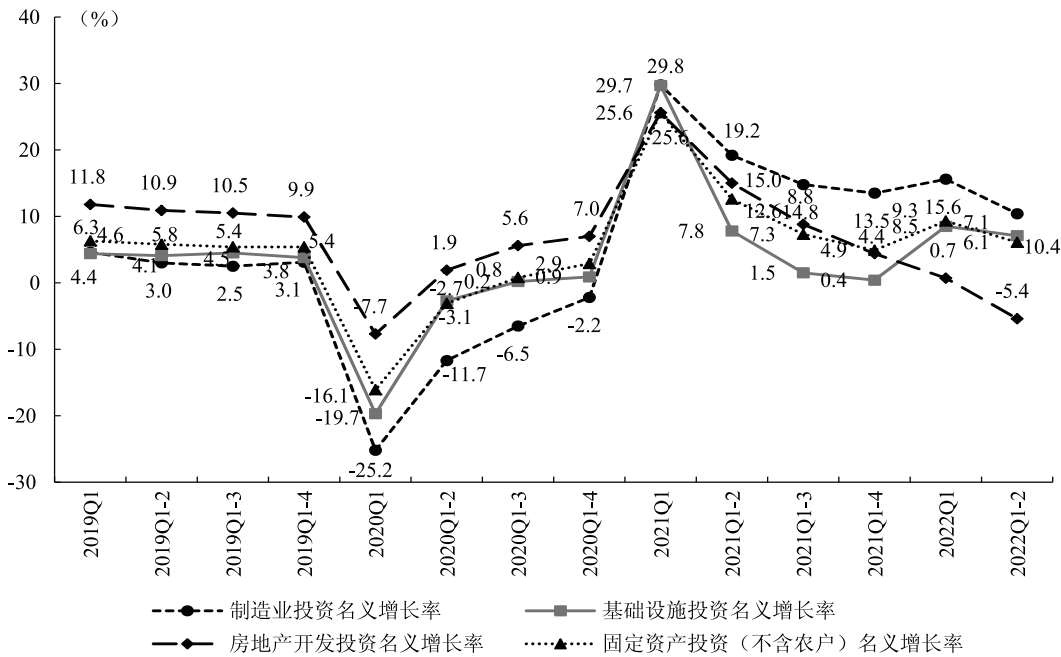


图 4 2019—2022 年二季度分行业固定资产投资累计名义增长率

数据来源：国家统计局网站。

是固定资产投资的主要拖累项。受专项债加速发行的带动，基础设施投资同比增长 7.1%，增速比一季度回落 1.4 个百分点，但比 1—5 月份加快 0.4 个百分点，增速连续两个月回升。其中，政策支持的水利、环境和公共设施管理业以及信息传输业投资增长强劲，上半年分别增长 10.7% 和 20.6%，较好支撑了基础设施投资的增长。

分投资主体看，国有控股投资增速高于民间投资，且增速差逐月扩大。上半年，国有控股投资同比增长 9.2%，民间投资同比增长 3.5%，两者累计增速差由 2 月份的 2.7 个百分点逐月扩大至 6 月份

的 5.7 个百分点。

上半年，规模以上工业企业产成品存货同比增长 18.9%，比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速提高 9.1 个百分点，比 2019 年同期增速提高 15.4 个百分点，保持较快增长。这与物流堵点带来的货物流通不畅、需求疲软有关。

3. 净出口需求拉动作用提升，成为经济增长的重要引擎。上半年，净出口需求对经济增长的贡献率为 35.8%，拉动经济增长 0.9 个百分点，其中二季度拉动经济增长 1.1 个百分点，在三大需求中拉动作用最强。根据中国海关总署统计，上半年货物贸易进出口总额同比增长 9.4%，其中出口增长 13.2%，进口增长 4.8%，外贸进出口展现出较强的韧性。

（三）从收入角度看经济运行的特点

1. 居民收入增速回落，居民收入差距扩大趋势持续改善。上半年，全国居民人均可支配收入同比名义增长 4.7%，实际增长 3.0%（见图 5），分别比一季度回落 1.7 和 2.1 个百分点，比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速低 2.7 和 2.1 个百分点，比 2019 年同期增速低 4.1 和 3.5 个百分点，居民收入增速回落，与疫情前增速水平差距较大。分城乡看，上半年，城镇居民人均可支配收入同比名义增长 3.6%，实际增长 1.9%，分别比一季度回落 1.8 和 2.3 个百分点，比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速低 2.7 和 2.3 个百分点，增速回落明显；农村居民人均可支配收入增速高于城镇居民，名义增长 5.8%，实际增长 4.2%，分别比一季度回落 1.2 和 2.1 个百分点。

分收入来源看，上半年，工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入同比名义增速分别为 4.7%、3.2%、5.2% 和 5.6%，分别比一季度回落 1.9、2.2、0.9 和 0.7 个百分点，其中经营净收入增速回落幅度最大，增速低于全国居民人均可支配收入增速，财产净收入和转移净收入增长相对较快。

居民收入差距扩大趋势持续改善。疫情发生以来，全国居民人均可支配收入平均数名义增速始终快于中位数名义增速。2022 年上半年，两者差值为 0.2 个百分点（见图 6），与一季度差值持平，相比 2020 年同期 1.9 个百分点的差值以及 2021 年同期 1.0 个百分点的差值均有较大程度缩减，收入差

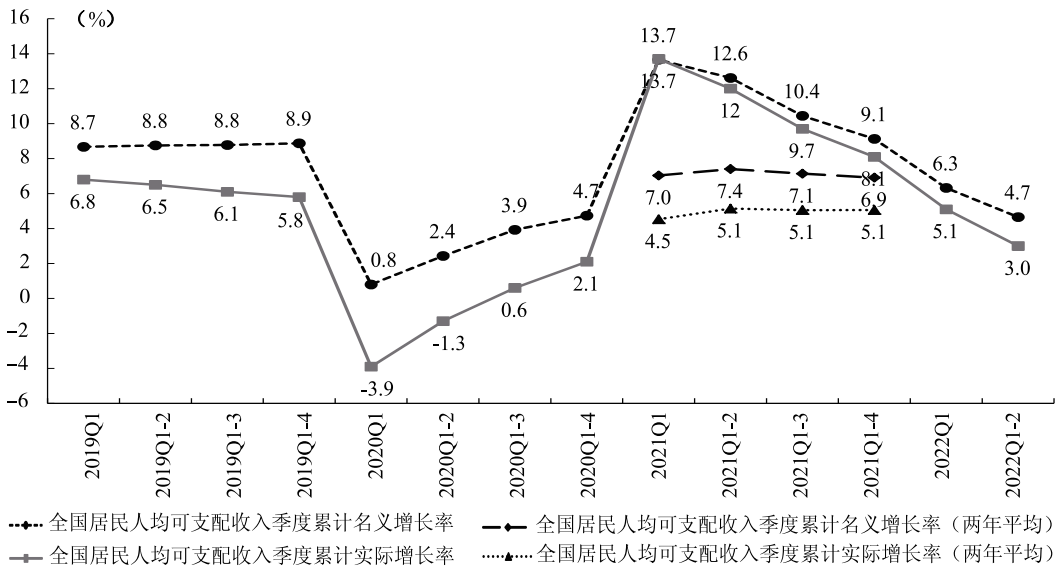


图 5 2019—2022 年二季度全国居民人均可支配收入累计名义和实际增长率

数据来源：国家统计局网站。

距扩大趋势持续改善。分城乡看，上半年，城镇居民人均可支配收入平均数增速低于中位数增速 0.2 个百分点，差值与一季度基本持平，城镇居民收入差距持续改善；农村居民人均可支配收入平均数增速高于中位数增速 0.1 个百分点，差值比一季度回落 0.7 个百分点，农村居民收入差距扩大趋势有所改善。可见，城镇和农村居民内部收入差距的变化共同决定了全部居民收入差距扩大趋势的持续改善。

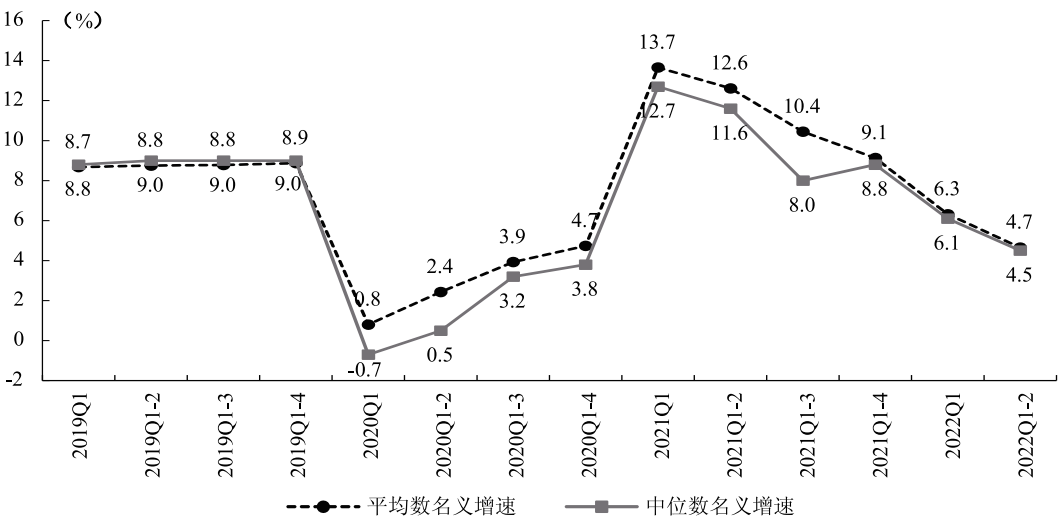


图 6 2019—2022 年二季度全国居民可支配收入平均数与中位数增速

数据来源：国家统计局网站。

2. 规模以上工业企业利润增速回落，结构性分化依然突出。上半年，规模以上工业企业利润同比增长 1.0%（见图 7），增速比 2020 年和 2021 年同期两年平均增速低 19.6 个百分点。4、5 月份，国内部分地区疫情散发多发，给工业企业生产经营造成较大冲击，工业企业利润出现下降。

企业利润结构性分化问题依然突出。一方面，国有控股工业企业利润增速高于私营工业企业，上半年，国有控股工业企业利润同比增长 10.2%，私营工业企业利润下降 3.3%。另一方面，上游原材料行业利润增速较快，中下游制造业相关行业成本压力较大，利润增长空间受限。受原油价格持续上涨、煤炭价格同比涨幅较高等因素推动，上游原材料行业利润增速较快，上半年石油天然气开采业和煤炭采选业利润同比分别增长 1.26 倍和 1.57 倍。而中下游相关行业，如石油、煤炭及其他燃料加工业下降 32.4%，化学纤维制造业下降 51.2%，黑色金属冶炼和压延加工业下降 68.7%，汽车制造业下降 25.5%，与上游行业利润大幅上涨相比明显偏低，甚至大幅下降。

3. 全国一般公共预算收入受增值税留抵退税政策影响大幅下降。上半年，全国一般公共预算收入同比下降 10.2%（见图 8），增速比一季度回落 18.8 个百分点。其中，全国税收收入下降 14.8%，增速比一季度回落 22.5 个百分点；非税收入增长 18.0%，增速比一季度提高 3.8 个百分点。由于中小微企业的存量留抵税款集中在二季度退还，因此二季度全国一般公共预算收入和税收收入受退税影响较大。扣除留抵退税因素后，上半年全国一般公共预算收入同比增长 3.3%，税收收入增长 0.9%，增速分别比一季度回落 5.3 和 6.8 个百分点。

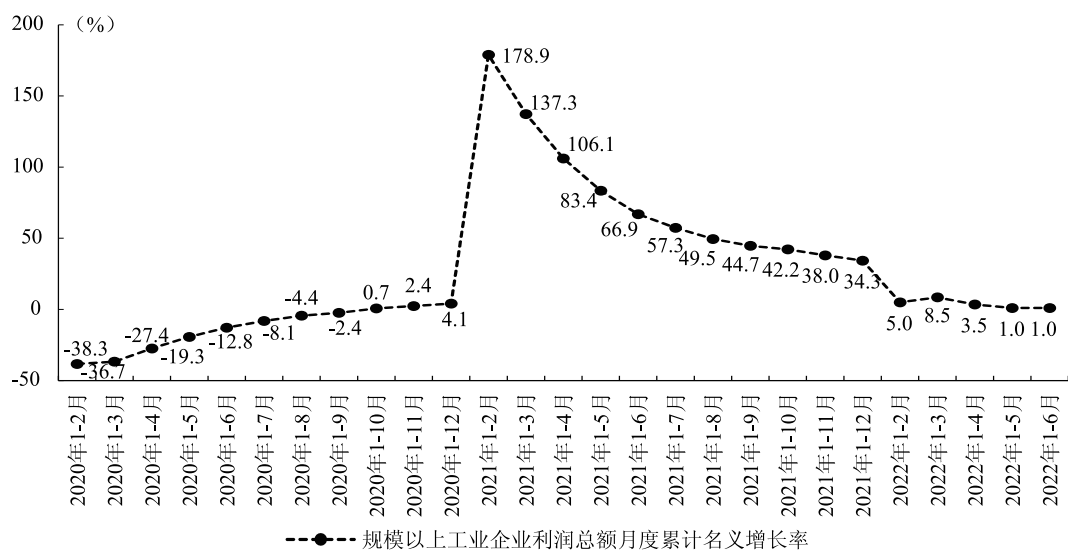


图7 2020—2022 年二季度规模以上工业企业利润总额月度累计名义增长率

数据来源：国家统计局网站。

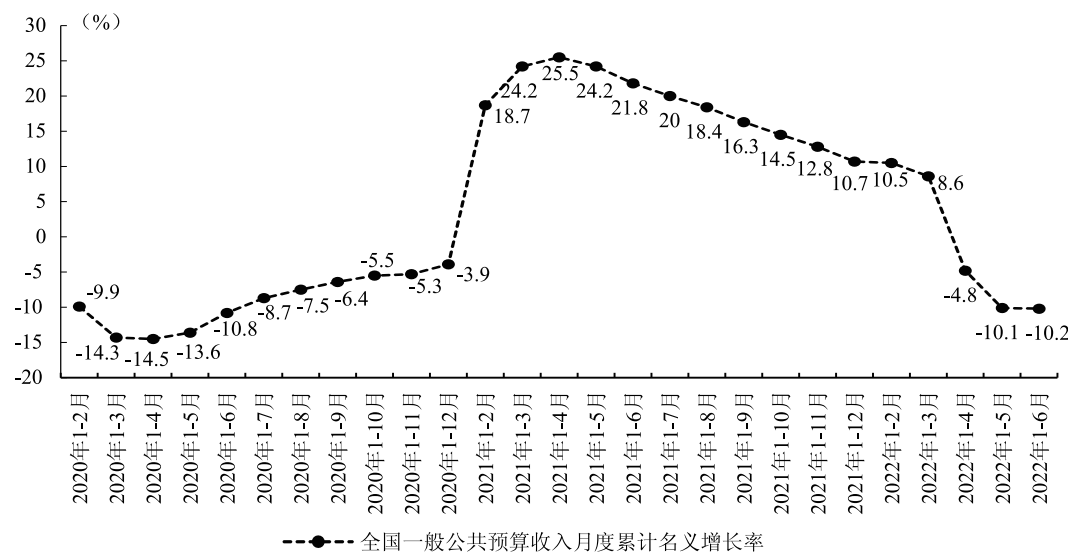


图8 2020—2022 年二季度全国一般公共预算收入月度累计名义增长率

数据来源：财政部网站。

（四）从价格角度看经济运行的特点

1. 消费领域价格逐渐上涨。上半年，居民消费价格指数（CPI）同比上涨 1.7%，其中二季度上涨 2.3%，涨幅比一季度高 1.2 个百分点（见图 9）。分月看，4 月份受疫情多点局部散发、国际能源价格持续高位等因素影响，CPI 环比上涨 0.4%，同比涨幅比 3 月份提高 0.6 个百分点达到 2.1%（见图 9）；5、6 月份随着疫情逐步好转，物流逐渐畅通，CPI 环比分别下降 0.2% 和持平，但由于 2021 年同期基数走低，5 月份同比涨幅仍保持在 2.1%，6 月份扩大至 2.5%（王有捐，2022），呈上涨走势。分类别看，食品价格由降转涨。上半年，食品价格下降 0.4%；二季度食品价格上涨 2.3%，涨幅比一季度回升 5.4 个百分点。其中，猪肉供给充足，上半年猪肉价格平均下降 33.2%，降幅比一季度收窄

8.6 个百分点；受疫情影响，囤货需求增加，鲜果、鲜菜和鸡蛋价格分别上涨 12.0%、8.0% 和 7.0%。受国际能源价格上涨影响，能源价格持续高位，上半年，能源价格上涨 14.0%，涨幅比一季度扩大 1.8 个百分点，影响 CPI 上涨约 0.98 个百分点，占 CPI 总涨幅近 60%（王有捐，2022）。能源价格上涨和囤货需求增加带来的鲜果鲜菜等价格的上涨对 CPI 上涨起到重要推动作用。服务价格涨幅回落。受疫情等因素影响，服务需求依然偏弱，二季度，服务价格同比上涨 0.8%，涨幅比一季度回落 0.5 个百分点，机票、旅游等价格涨幅均有所回落。

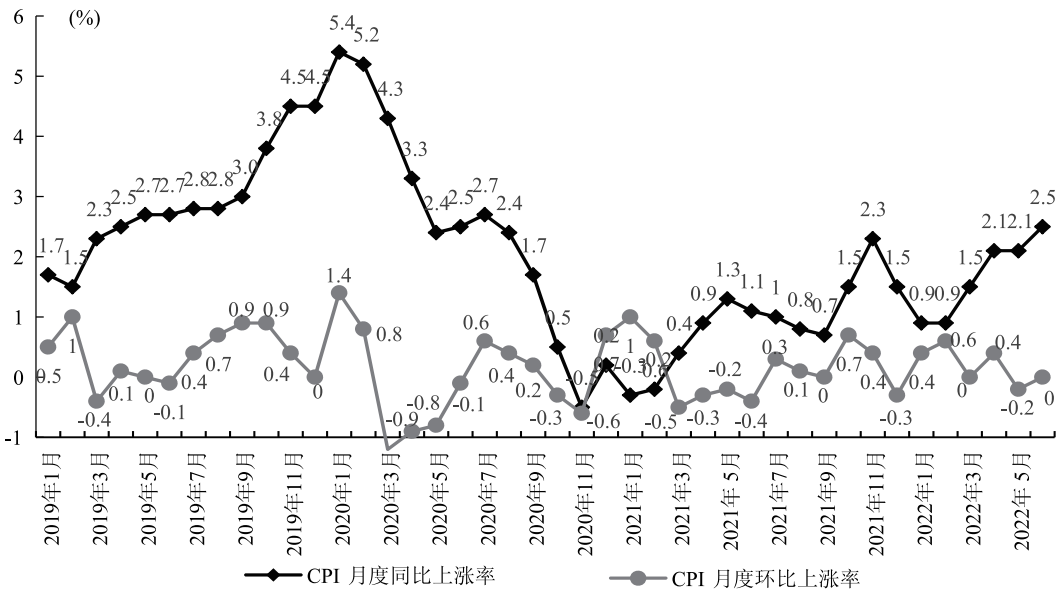


图 9 2019—2022 年二季度 CPI 月度同比和环比上涨率

数据来源：国家统计局网站。

2. 生产领域价格同比涨幅持续回落。上半年，全国工业生产者出厂价格指数（PPI）同比上涨 7.7%，其中二季度上涨 6.8%，涨幅比一季度回落 1.9 个百分点（见图 10）。分月看，PPI 环比和同比涨幅均持续回落，4、5、6 月份 PPI 同比分别上涨 8.0%、6.4%、6.1%，环比分别上涨 0.6%、0.1% 和持平（见图 10）。分类别看，生产资料价格同比涨幅较大，生活资料涨幅平缓，但生产资料价格涨幅呈回落走势而生活资料价格涨幅呈上升走势，价格传导有所显现。二季度，生产资料价格同比上涨 8.6%，涨幅比一季度回落 2.7 个百分点；生活资料价格同比上涨 1.3%，涨幅比一季度提高 0.4 个百分点，上游生产资料价格向下游生活资料的传导有所显现。

3. 输入性因素推动石油、天然气和有色金属行业价格涨幅较高，但保供稳价政策也促使煤炭及相关行业价格涨幅回落。2022 年初以来，受俄乌地缘政治冲突等因素影响，国际能源、金属等价格始终在高位波动，带动国内相关行业价格涨幅较高。例如，上半年，石油和天然气开采业价格上涨 46.7%，石油煤炭及其他燃料加工业价格上涨 33.5%。而我国立足以煤为主的本土情况，以稳煤价为核心多措并举保障市场供应，上半年保供稳价效果有所显现。国内煤炭开采和洗选业价格上涨 44.9%，涨幅比一季度回落 5.3 个百分点，一定程度缓解了下游企业的成本压力（王有捐，2022）。

4. 购进和出厂价格之差逐月缩小。2020 年 12 月以来，工业生产者购进价格涨幅高于工业生产者出厂价格涨幅，持续出现价格倒挂（见图 11）。2022 年二季度，工业生产者购进和出厂价格涨幅均回落，且两者之间的差值逐月缩小，企业成本压力有所缓解。

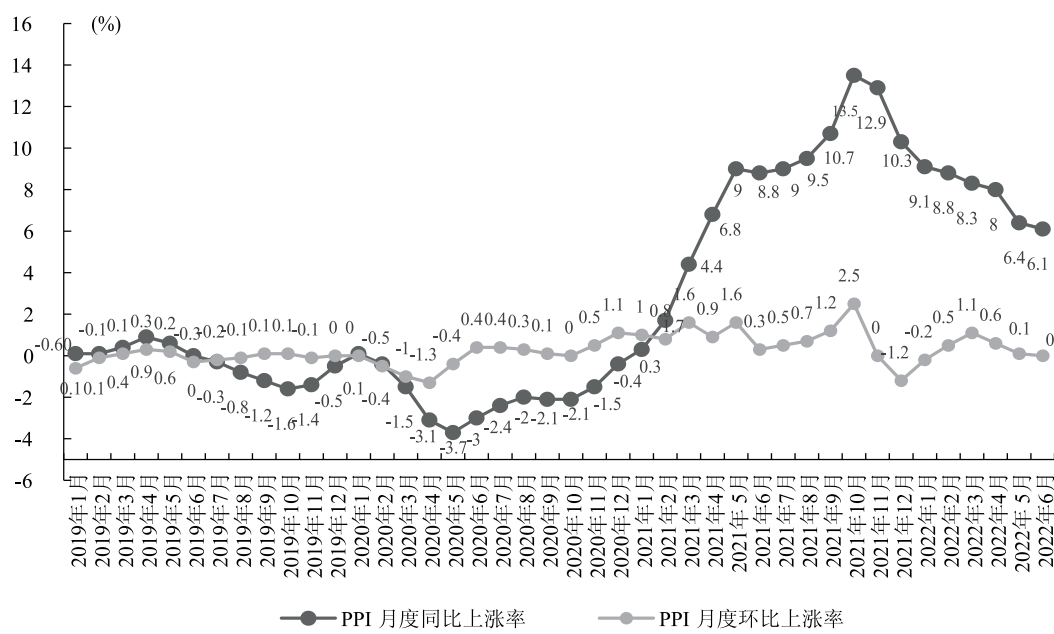


图 10 2019—2022 年二季度 PPI 月度同比与环比上涨率

数据来源：国家统计局网站。

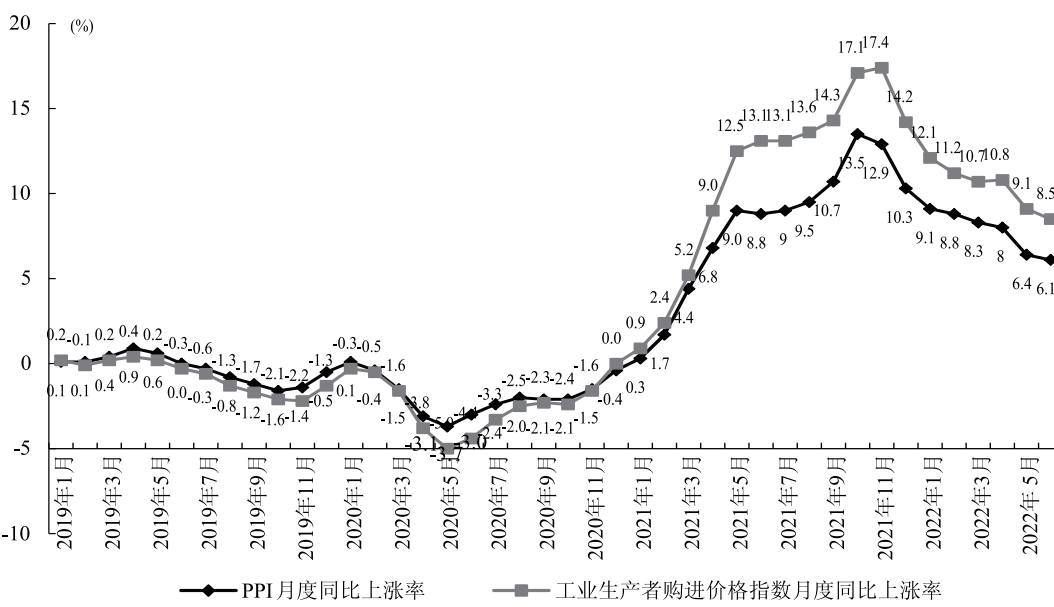


图 11 2019—2022 年二季度 PPI 与工业生产者购进价格指数月度同比上涨率

数据来源：国家统计局网站。

5. PPI 向 CPI 的传导并不显著。如图 12 所示，二季度，PPI 月度涨幅逐月回落而 CPI 月度涨幅逐渐回升，但应注意 CPI 的逐月回升与 2021 年同期基数较低有关。从两者环比增速来看，PPI 从 2022 年 3 月份以来环比增速开始由升转降，而 CPI 除了 4 月份受疫情带来的囤货需求增加影响出现 0.4% 的环比上涨外，其他月份环比涨幅均较低甚至为负（见图 13），并不存在环比涨幅系统性上升的走势，因此 PPI 向 CPI 的传导并不显著。

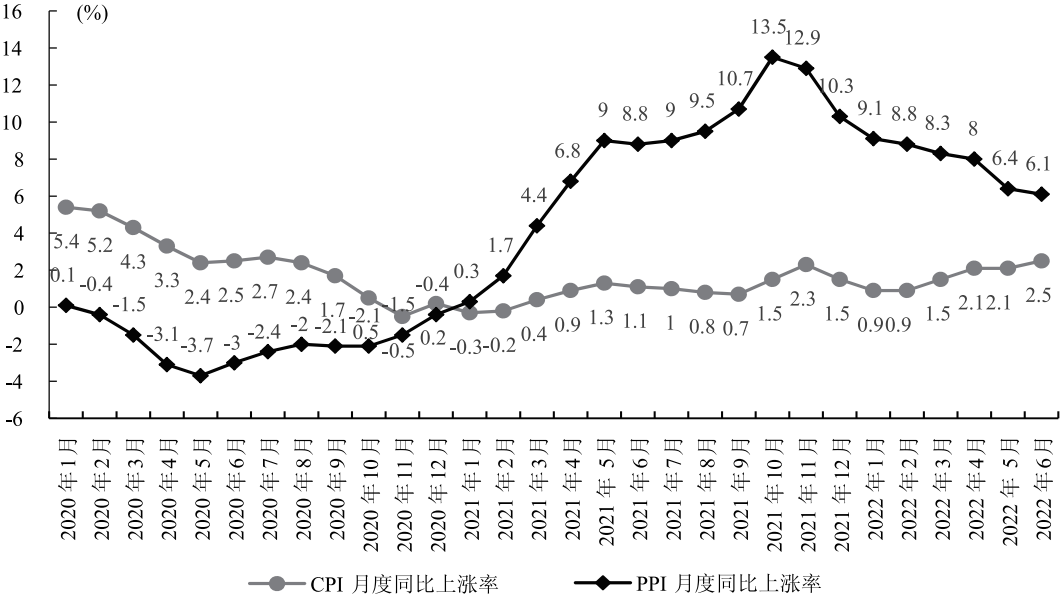


图 12 2020—2022 年二季度 PPI 与 CPI 月度同比上涨率

数据来源：国家统计局网站。

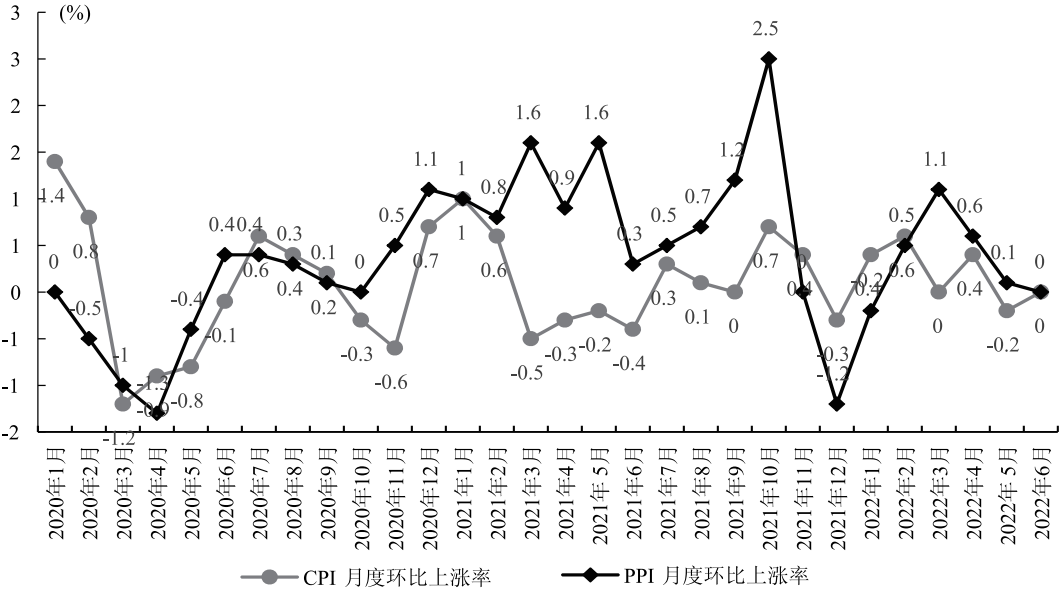


图 13 2020—2022 年二季度 PPI 与 CPI 月度环比上涨率

数据来源：国家统计局网站。

（五）从新经济新动能角度看经济运行的特点

二季度，上海、北京先后遭遇疫情严重冲击，全国经济艰难实现正增长，而新经济新动能相关行业再次实现逆势上扬，传统产业向数字化、网络化和智能化方向拓展，对经济增长起到了支撑作用。

从生产角度看，二季度，信息传输、软件和信息技术服务业增加值同比增长 7.6%，比 GDP 增速高出 7.2 个百分点，是各行业中增速最高的。高技术制造业增加值增长 5.7%，高于全部规模以上工业 5.0 个百分点；装备制造业增加值增长 1.0%，高出全部规模以上工业 0.3 个百分点（江源，

2022)。单晶硅、多晶硅、光伏电池等产品产量分别增长 61.3%、50.6%、30.4%，比一季度分别加快 37.3、13.0、6.1 个百分点（江源，2022）。1—5 月份，规模以上高技术服务业、科技服务业、战略性新兴产业服务企业营业收入分别增加 8.5%、7.1% 和 4.8%，分别比全部规模以上服务业企业快 3.9、2.5 和 0.2 个百分点。

从需求角度看，数字化、网络化、智能化场景也在不断延伸和发展，“直播+”和“智慧+”等新模式不断涌现。上半年，实物商品网上零售额增长 5.6%，占社会消费品零售总额的比重达到 25.9%，比 2021 年同期提高 2.2 个百分点。高技术产业投资增长 20.2%，比全部投资高 14.1 个百分点；其中，高技术制造业投资增长 23.8%，高技术服务业投资增长 12.6%。

二、如何看待 2022 年二季度经济增长数据

（一）二季度经济实现正增长的支撑因素

6 月份经济全方位的快速恢复对二季度经济实现正增长发挥了至关重要的作用。5 月份，主要经济指标增速回升或降幅收窄，6 月份各项指标增速明显回升，供给、需求和预期三个方面压力均有所缓解，为二季度经济实现正增长做出重要贡献。

从生产角度看，4 月份规模以上工业增加值同比下降 2.9%，但是 5、6 月份增速分别回升 3.6 和 3.2 个百分点达到 0.7% 和 3.9%，恢复较快，对二季度工业生产起到重要支撑。其中，汽车和出口相关行业表现突出，6 月份，汽车制造业增加值增长 16.2%，出口占比较高的计算机、通信和其他电子设备制造业以及电气机械和器材制造业增加值分别增长 11.0% 和 12.9%，在各行业中表现突出。随着一揽子经济政策加快落地，服务业生产指数逐步改善。4 月份受疫情冲击，服务业生产指数同比下降 6.1%；5 月份由于疫情有所好转，服务业生产指数降幅收窄 1.0 个百分点达到 -5.1%；而 6 月份服务业企业生产经营加快恢复，服务业生产指数由负转正实现 1.3% 的增长，增速回升 6.4 个百分点。

从需求角度看，3、4 月份社会消费品零售总额分别下降 3.5% 和 11.1%，5 月份降幅收窄 4.4 个百分点达到 -6.7%。随着国内疫情的统筹防控、各地区通过发放消费券和消费补贴等形式加快落实促消费政策，6 月份社会消费品零售总额同比增长 3.1%，在 5 月份环比降幅收窄基础上实现由降转升（董礼华，2022）。其中，汽车、家电等大宗消费增长带动作用明显，6 月份限额以上单位汽车类、家用电器和音像器材类商品零售同比分别增长 13.9% 和 3.2%，比 5 月份分别提升 29.9 和 13.8 个百分点。投资需求在二季度处于不断修复状态，对经济增长起到重要支撑。净出口需求对经济增长的支撑突出表现在 5、6 月份。从货物贸易进出口数据来看，5 月份外贸进出口同比增长 9.5%，增速比 4 月份加快了 9.4 个百分点，6 月份增速进一步提升为 14.3%。这主要是由于 4 月份受上海等地疫情影响，外贸企业的生产经营和物流受到较大冲击。随着国内疫情的统筹防控，外贸物流逐步改善，外贸企业生产恢复，前期积压外贸订单释放，货物进出口增速回升。其中，出口增速高于进口增速，5、6 月份的出口增速分别为 15.1% 和 22.0%。

从预期角度看，企业预期有所改善。制造业企业信心有所提升。4 月份制造业采购经理指数（PMI）大幅下降至 47.4%，而 5 月份回升 2.2 个百分点达到 49.6%，6 月份进一步回升 0.6 个百分点至 50.2%，重新回到临界点以上，开始恢复性扩张。制造业企业生产经营活动预期指数在 4 月份大幅下降后逐月回升至 6 月份的 55.2%，企业信心继续回升，其中食品及酒饮料精制茶、汽车、铁路船舶航空航天设备等行业生产经营活动预期指数甚至高于 60.0%。服务业企业景气也企稳向好。随着疫情防控总体趋势趋稳向好，复商复市逐步有序推进，服务业企业的市场预期也得以改善。6 月份服务业

活动预期指数也比 5 月份进一步回升 5.8 个百分点达到 61.0%，服务业企业信心持续恢复（李锁强，2022）。

（二）二季度增速为何不及市场预期

二季度经济增长 0.4%，低于市场预期。^① 这与疫情带来超预期冲击、房地产市场持续低迷、消费需求不振等因素密切相关。

第一，3 至 5 月份吉林、上海和北京先后遭受疫情严重冲击。由于本轮疫情主要由奥密克戎变异毒株导致，传染性更强，因此扑灭疫情需要的时间更长，这导致二季度上海、吉林、北京、海南和江苏 5 个省份 GDP 均出现负增长。^② 其中，二季度上海 GDP 同比下降 13.7%，上海在 4、5 月份经历了近两个月的全域静态管理，生产几乎停摆，二季度 GDP 增速比一季度回落 16.8 个百分点；而江苏因毗邻上海，产业链、物流和人流均受到上海疫情波及，二季度 GDP 下降 1.1%，增速比一季度回落 5.7 个百分点；北京从 4 月底起开始出现疫情，5 月份开始停止堂食、关停娱乐场所，居民基本居家办公，生产也受到一定影响，二季度 GDP 下降 2.9%，增速比一季度回落 7.7 个百分点；3 月份开始全域封控的吉林，经济恢复较慢，二季度 GDP 下降 4.5%，降幅比一季度收窄 3.4 个百分点，但是依然为负增长。北京、上海和江苏作为全国重要经济区域，二季度同时遭受疫情影响，这是 2022 年二季度全国经济增速偏低的主要原因。

第二，二季度疫情局部暴发叠加房地产前期低迷走势，加重了房地产市场发展面临的困难。近年来，房地产业增加值占 GDP 比重达到 7% 左右，是第三产业的重要组成部分。同时，无论对银行还是政府而言，房地产相关业务均为重要收入来源。具体而言，房贷是银行贷款的重要投向，拍卖土地收入则是地方财政重要收入来源。而过去对经济发展起到重要支撑的房地产行业在二季度增加值下降 7%，房地产开发投资下降 5.4% 的表现，无疑给经济发展增加了较大压力。

房地产业持续低迷主要由供给、需求和政策方面的因素共同导致。从供给端看，2020 年以来，随着“三道红线”等一系列监管政策的实施，房企开始从高周转、高杠杆的经营模式转型；同时，由于房企景气程度的迅速降低，其通过债券、融资等外部途径融资的能力也在下降，房企资金链条紧张，供给因此受到约束。从需求端看，一方面，“房住不炒”的基调深入人心；另一方面，受疫情和国际形势的影响，当前经济发展压力较大，居民对房地产的景气程度和房价上涨的预期恶化，购房意愿有所下降。从政策端看，2016 年以来，我国坚持“房住不炒”的定位，居民形成了地产难以全面放松的预期；2020 年以来，贷款集中度管理、“三条红线”等监管政策的落地，进一步加强了房地产市场的发展约束。近半年来，虽然许多城市放松地产调控，但是尚未出现全面放松的趋势，这也影响了居民和企业对房地市场景气程度的预期和信心。

第三，消费需求受到的严重冲击也对二季度经济增速表现较差产生重要影响。二季度，消费需求向下拉动经济增长 0.9 个百分点。从具体指标看，二季度全国居民人均消费支出累计增长 0.8%，比一季度回落 4.9 个百分点。

一方面，在疫情严重冲击下，二季度居民收入受到较大影响，加之经济下行压力大居民消费意愿不高，共同导致了居民消费支出增速回落。上半年，全国居民人均可支配收入实际增长 3.0%，比一季度回落 2.1 个百分点，收入增速的回落直接导致了居民消费支出增速的回落。同时，上半年人民币

^①2022 年二季度 GDP 增速的 Wind 一致预期为 1.1%。

^②这轮疫情，在 5 个省份中海南疫情相对较轻，但是二季度疫情波及全国多数省份，疫情防控限制人员流动对海南离岛免税消费和旅游消费均带来较大负面影响。

存款增加 18.82 万亿元，创近年来新高；^① 央行城镇储户问卷调查报告也显示，二季度倾向于“更多储蓄”的居民占 58.3%，比一季度提升 3.6 个百分点。这主要是由于疫情反复下，一些企业的生产时常受到影响，甚至难以为继，居民对未来收入和支出的不确定预期提高，居民的预防性储蓄也相应增加。

另一方面，疫情防控限制了餐饮、娱乐等接触型服务业的消费场景，这也直接导致居民消费支出增速回落。本轮疫情，上海和北京相继暂停堂食，文娱场所的经营也受到严格管制，这些消费场景的限制直接导致二季度教育文化娱乐支出和衣着支出分别下降 7.4% 和 2.3%，对居民消费支出增速的回落产生重要影响。

三、展望与政策建议

近期，疫情防控举措不断调整优化，国务院联防联控机制明确指出低风险地区人员流动的条件，要求跨区域外出不得采取隔离管控；同时，工信部在 2022 年 6 月 29 日、7 月 7 日先后公布取消通行行程卡“星号”标记，将查询时间缩短至 7 天。各地也灵活调整当地防控措施，整体来看，政府正在努力降低疫情防控对经济的影响。未来疫情对经济发展的限制很有可能会逐渐减少。

第一，从生产角度看。2022 年三、四季度，疫情发展并不确定，但是疫情防控对经济发展的限制可能逐渐减小，GDP 增速可能恢复至 5% ~ 6%。一季度 GDP 增长 4.8%，一季度 GDP 占全年比重一般为 20% 左右，因此对全年 GDP 增长贡献约为 1 个百分点左右；二季度 GDP 增长 0.4%，二季度 GDP 占全年比重一般为 25% 左右，因此对全年 GDP 增长贡献为 0.1 个百分点左右；即使三、四季度 GDP 增速均达到 6%，对全年 GDP 增长贡献仅为 3.3 个百分点左右，因此全年 GDP 增速可能在 4% ~ 4.5% 左右，实现 5.5% 的增长目标存在很大挑战。

分行业看，由于疫情防控措施变得更为灵活，三、四季度工业生产受疫情防控限制的可能性逐渐减少，加之我国完整产业链的优势，工业增加值有望保持恢复甚至强势发展。同时，各地因势因时调整防疫政策，出现疫情地区防疫政策及时升级，而暂无疫情或疫情有所缓解的地区降低常态化核酸检测频次甚至取消，未来如果对线下接触型服务业的限制也逐步减轻，那么住宿和餐饮业、商务和租赁服务业等二季度受到严重冲击的行业也有望逐渐恢复。随着房地产供需两端政策均延续放松，例如，优化公积金贷款、降低首付比、推出团购优惠房、降低土拍保证金比例等，房地产业增加值可能有所恢复。但是，放松房地产政策的多为三四线城市，房地产业的恢复可能较慢，三、四季度大幅回升的可能性较小。房地产对经济发展具有重要作用，当前房地产市场的低迷给经济带来了较大压力，而当前一系列地产政策的效果比较有限。未来应着重避免地产“硬着陆”，加强对房企的融资支持，优化对房企预售资金的监管，适当放宽一二线城市地产政策。信息传输、软件和信息技术服务业和金融业预计仍将保持较好增长势头，继续为经济增长提供支撑。

第二，从需求角度看。首先是消费需求。7 月份以来，各地继续部署落实促进汽车、餐饮消费，如山东新发 2 亿元乘用车消费券、北京新发 1 亿元餐饮消费券等。这些政策一方面可以提高居民的实际购买力，另一方面可以激发消费意愿，对于下半年消费的促进作用值得期待。同时，随着各地防疫政策渐趋灵活化，疫情散发对于线下消费场景的限制有望减弱，这对于消费市场的健康持续运行是重要的利好因素。提振消费对于稳增长意义重大，下半年，应继续强化促消费存量政策的落地，按需用

^①2021 年上半年住户存款增加 7.45 万亿元，2020 年上半年住户存款增加 8.33 万亿元，2019 年上半年住户存款增加 6.82 万亿元，2018 年上半年住户存款增加 4.26 万亿元。

署储备增量政策，为提振消费市场信心、促进居民有效消费保驾护航。同时，应继续贯彻落实灵活防疫政策，切忌“一刀切”，在保证疫情防控的同时为居民提供安全、健康的消费环境。

其次是投资需求。基础设施投资有政策利好和低基数支撑，但也面临财政资金缺口的不利因素。6月29日国务院常务会议提出运用政策性、开发性金融工具，通过发行金融债券等筹资3000亿元，用于补充重大项目资本金或为专项债项目资本金搭桥，释放了通过基建稳增长信号。7月份以来，中央和地方政府又陆续出台扩大有效投资的政策，这些都为投资的增长提供了利好条件。例如，7月1日，国家发展改革委印发《关于做好盘活存量资产扩大有效投资有关工作的通知》，从盘活存量角度对老旧厂房、文化体育场馆、老旧小区等尚有开发利用价值的资产改造升级；又如，7月份以来，各地基建持续加码，一方面各地在积极谋划和储备项目，另一方面各地加快推动现有项目开工建设，这为下半年基础设施投资的增长提供了政策支持。同时，2021年下半年基础设施投资基数较低，这也是2022年下半年基础设施投资增速的一个支撑因素。但2022年专项债发行节奏前置，基础设施投资在下半年也面临财政资金缺口的不利因素。制造业投资有增值税留抵退税政策利好，企业利润、投资预期对制造业投资的影响值得关注。6月2日，财政部表示将进一步加大增值税留抵退税政策力度，为进一步刺激制造业投资增长提供了空间。上半年，大宗商品价格上涨带来的上下游企业利润结构性分化，下游企业承压明显的情况对企业投资预期有一定影响。近期，大宗商品价格出现回落趋势，下半年下游企业利润能否有所改善值得关注，这对于改善企业投资预期从而带动制造业投资增长十分关键。

再次是净出口需求。从出口角度看，未来主要发达经济体的经济下行压力带来的外需动能走弱将抑制出口，出口增速可能会有所回落。从进口角度看，内需疲软和大宗商品价格回落会拖累进口增速。鉴于出口和进口端都存在不利因素，净出口的表现存在不确定性。

第三，从收入角度看。7月13日国务院常务会议部署加力稳岗拓岗的政策举措，从市场主体、就业渠道、重点就业群体、就业权利保障方面共同发力，确保就业大局稳定，为保障居民收入增长提供了政策支持。近期，大宗商品价格的回落可能会缓解上下游行业利润结构分化问题，有助于减轻下游企业的成本压力从而带来利润增长。

第四，从价格角度看。PPI涨幅在2021年10月见顶，2022年上半年涨幅呈逐月回落走势，预计未来PPI仍将保持回落趋势。这主要有两方面因素：一方面，近期大宗商品价格涨幅已经出现回落趋势，可能会导致国内PPI涨幅继续回落；另一方面，国家发展改革委一直对保供稳价保持高度重视，在5月份发布会上指出将以煤炭为“锚”继续做好保供稳价工作。CPI当前处于温和上涨趋势，后续可能有进一步上涨压力，但是通胀整体可控。5、6月份CPI同比涨幅的提升主要是低基数效应导致，环比分别下降0.2%和持平，涨势较温和。且CPI同比涨幅的上升也有一部分是由于疫情促使囤货需求增加，导致鲜果、鲜菜和鸡蛋价格上涨幅度较大，随着疫情管控措施的不断完善，囤货需求推动CPI涨幅上升的情况将有所减少。且当前需求端消费意愿偏低、消费需求不足的限制下，CPI系统性大幅上升的可能性较低。

参考文献：

1. 王有捐：《上半年CPI温和上涨，PPI同比涨幅持续回落》，国家统计局网站，2022年7月15日。
2. 江源：《稳经济大盘政策落地显效，工业经济稳步恢复》，国家统计局网站，2022年7月15日。
3. 董礼华：《上半年消费市场经受疫情冲击，6月市场销售加快恢复》，国家统计局网站，2022年7月15日。
4. 李锁强：《服务业承压趋稳，发展韧性显现》，国家统计局网站，2022年7月15日。

责任编辑：李蕊

构建新发展格局下我国推动 高水平国际经济合作的路径与方向

杨长湧

摘要：当前，国际循环深刻变革与我国加快构建新发展格局交织激荡，我国推动高水平国际经济合作面临新要求新任务，包括更大范围、更广领域、更深层次、更高质量、更趋平衡、更加主动、更为安全的开放合作。宜坚持联通内外、坚持系统观念、坚持更加主动、坚持衔接国际、坚持开放安全，将扩大进口和推动内外贸一体化作为高水平贸易合作的主要抓手，将大力发展服务贸易和创新合作作为高水平要素合作的主要抓手，将自贸试验区（港）建设作为高水平制度型开放合作的主要抓手，将共建“一带一路”作为高水平国际经济合作的重要载体，构建更高水平开放型经济新体制，以高水平国际经济合作助力构建新发展格局和开放型世界经济建设，推动构建人类命运共同体。

关键词：新发展格局 高水平开放 国际经济合作

作者简介：杨长湧，中国宏观经济研究院对外经济研究所研究员。

一、当前国际循环变革调整呈现鲜明的趋势性特征， 我国在国际循环中的位势也在发生深刻变化

当今世界正在经历百年未有之大变局，国际循环的变革调整是大变局的重要组成部分。从动因看，一是国际力量对比深刻变化，世界经济重心东移，特别是我国经济持续健康发展，推动共建“一带一路”，极大改变着全球消费和生产布局，这是国际循环变革调整的根本原因。二是新一轮科技革命和产业变革深入发展，推动新产业、新业态、新模式不断涌现，传统产业出现数字化、智能化、网络化的大规模颠覆性改造，技术和市场日益取代要素成本成为全球价值链布局的决定因素，过去国际循环的产业基础正在发生巨大变化。三是新冠肺炎疫情冲击下跨国公司加快调整供应链布局，服务贸易蓬勃兴起，对国际循环变革发生催化作用。在这三大动因作用下，国际循环的动力、模式和规则都将发生深刻的趋势性变化。

动力方面，我国成为推动国际循环畅通提质增效的主要力量。从需求看，当今世界最稀缺的资源是市场。世界经济长期疲弱带来的市场需求萎靡不振，是国际循环最大的堵点。我国已成长为全球第二大消费市场、第二大进口国，人均国民收入迈向高收入行列。“十四五”时期，随着我国深入实施扩大内需战略，向全球开放共享市场机遇，超大规模市场潜力将进一步释放，成为全球资源要素的强大引力场。从供给看，一些发达经济体鼓动制造业回流，在产业链供应链方面人为“筑墙”“脱钩”，从供给源头上给国际循环带来障碍。我国是全球第一大工业国，近年来涌现出一批具有较强国际竞争力和影响力的跨国公司。“十四五”时期，随着我国支持企业高水平走出去，深化与共建“一带一

路”国家产业链供应链合作，将为各国特别是发展中国家提供融入国际循环的更多机遇。

模式方面，三角循环格局仍将维持但愈加乏力，东亚、北美、欧洲三个区域循环体系渐趋成型。一方面，在新一轮科技革命和产业变革推动下，数字技术方兴未艾，智能制造、3D 打印等全新生产方式涌现，跨境电商、远程服务、共享平台等广泛运用，深刻改变着制造业的发展模式。另一方面，在新冠肺炎疫情冲击下，跨国公司普遍意识到，生产基地与消费市场过远，大规模长距离的资源和货物供应容易受到扰乱甚至阻断。同时，在中美欧等主要消费市场，模仿型排浪式消费阶段基本结束，个性化多样化消费渐成主流。伴随这些趋势，跨国公司有必要也有条件加快供应链布局调整，缩短生产与消费的空间距离，尽可能贴近市场实现快速回应。由此，以我国为主要消费市场的东亚、以美国为主要消费市场的北美和以西欧发达国家为主要消费市场的欧洲，各自内部或形成生产、贸易、消费相对完整的循环体系。区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）签署和美墨加协定达成，将为东亚和北美区域循环体系构建提供机制化的动能。

规则方面，美国等发达国家从“自由贸易”转向“公平贸易”，要求在劳工、国企、环保、补贴、知识产权等边境后规制领域实施向发达经济体看齐的标准，并力推这套规则进入世界贸易组织（WTO）多边贸易体制。这套规则虽然一定程度上反映了全球产业链供应链深入发展的要求，但更多的是少数发达经济体企图打造封闭排他的小圈子，在经贸规则方面给整个世界“带节奏”。我国坚持贸易和投资自由化便利化，坚持维护以 WTO 为核心的多边贸易体制，坚持真正的多边主义。同时，我国通过共建“一带一路”倡议，逐步探索形成“发展导向的互联互通”规则。这套规则以发展为导向，深化互联互通伙伴关系建设，加强基础设施“硬联通”、规则标准“软联通”以及与共建国家人民“心联通”，不强求边境后规制统一，更能灵活适应不同国家的国情和利益诉求，必将对国际循环的变革调整产生越来越强的影响力。

二、构建新发展格局对我国推动国际经济合作提出新要求

更大范围开放合作。包括两层含义。一是国内更大范围开放。我国已经形成沿海沿江内陆沿边全面开放格局，但内陆沿边开放仍是短板，需要加大力度。二是国际更大范围合作。过去我国开放的对象主要是发达经济体，今后需要依托共建“一带一路”，更多扩大面向新兴市场和发展中国家的开放。

更广领域开放合作。我国制造业开放合作已达到较高水平，但服务业开放合作相对滞后，是未来扩大开放领域的重点，需要依托海南自贸港、自贸试验区、服务业扩大开放综合示范区等平台大力推进。同时，顺应新一轮科技革命和产业变革趋势，吸引集聚科技、人才等创新要素也是更广领域开放的题中之义。

更深层次开放合作。核心是由商品和要素流动型开放，深入到规则、规制、管理、标准等制度型开放；由减少关税等边境上壁垒，深入到调整边境后规则。

更高质量开放合作。在国际市场萎缩和我国比较优势变化的条件下，过去那种市场和资源“两头在外”、大进大出的开放合作模式已经很难持续，应当转向优进优出、纵深挖掘潜力，更加注重提升质量和效益，使开放合作走深走实、做细做精，实现内涵式增长。比如，出口要更加依靠技术、品牌、质量、服务而不是价格来提升竞争力，利用外资要更加依靠改善营商环境和保护知识产权，“走出去”要更加注重绿色、合规和增强产业链供应链主导力，共建“一带一路”要更加重视民生工程，实现高标准、可持续、惠民生目标，等等。

更趋平衡开放合作。过去，对外开放长期存在一些不平衡问题，成为畅通双循环需要解决的重要问题。比如，进出口不平衡不仅给国民经济运行带来压力，也给一些国家制造经贸摩擦提供口实；制造业开放与服务业开放不平衡，服务业开放相对滞后，对产业整体竞争力提升和人民生活水平改善形成制约。新发展格局下，要求对外开放更趋平衡，包括进出口平衡、制造业开放与服务业开放平衡、

沿海开放与内陆沿边开放平衡、向发达经济体开放和向发展中国家开放平衡，等等。当然，这里的平衡并非绝对相等，而是要将差距控制在合理范围内，实现统筹协调，避免相互掣肘，共同服务于构建新发展格局。

更加主动开放合作。今后，我们可能要在较长时期面对经济全球化的逆流。在此形势下，需要实施更加积极主动的开放战略，主动向全球开放市场，吸引集聚商品、技术、资本、人才等资源；主动扩大朋友圈，团结一切愿意与我们开展合作的国家、地区和企业；主动适应国际经贸规则重构新趋势，深化改革完善投资贸易自由化便利化制度体系，对冲外部环境趋紧带来的影响，将发展主动权牢牢掌握在自己手中。

更为安全开放合作。新发展格局是更为安全的发展格局。在外部风险挑战明显增多的情形下，越是开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全这两件大事，这对我们自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力提出更高要求。需要逐步改变“一挡了之”“一关了之”等传统安全思维，加快形成以事中事后监管为主的风险防控体系，通过更加精细的制度、规则和程序设计，实现高水平开放和安全之间的平衡。

三、新发展格局下推动高水平国际经济合作应有五个坚持

坚持联通内外，促进双循环畅通无阻。应立足国内大循环，充分发挥超大规模市场优势和内需潜力，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，成为全球资源要素强大引力场，促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展。

坚持系统观念，完善全面开放新格局。应加强统筹协调，实现“引进来”与“走出去”、沿海开放与内陆沿边开放、制造业领域开放与服务业领域开放、向发达经济体开放与向发展中国家开放、多边开放与区域开放更好结合，增强对外开放的全面性系统性。

坚持更加主动，开拓合作共赢新局面。坚决反对保护主义、单边主义、霸权主义，实施更加积极主动的开放战略，加大海南自贸港、自贸试验区制度创新力度，推动共建“一带一路”高质量发展，构建面向全球的高标准自由贸易区网络，加快推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。

坚持衔接国际，稳步拓展制度型开放。应适应引领国际经贸规则变化趋势，构建与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式，以构建公平竞争的市场环境为导向，深化相关领域规则、管理和标准改革，推动对内改革和对外开放在更高层次更深度上的融合发展。

坚持开放安全，增强维护国家安全能力。应坚持总体国家安全观，把安全发展贯穿对外开放各领域和全过程，将构建开放安全保障机制作为高质量利用外资、高水平“走出去”、对外贸易高质量发展等方面制度建设的主要内容之一，创新思路加强国际供应链保障合作，防范和化解在扩大开放过程中可能影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。

四、将扩大进口和推动内外贸一体化作为 高水平贸易合作的主要抓手

完善扩大进口体系。扩大进口是新发展格局下高水平国际合作的重要特征。一方面，扩大先进技术装备、零部件以及优质消费品和服务等进口，有利于优化我国生产要素供给、推动供给侧结构性改革，也有利于满足人民日益增长的美好生活需要，促进国内供需更高层次平衡。另一方面，在世界经济长期疲弱的态势下，通过扩大进口向全世界分享我国经济增长和结构转型升级带来的机遇，有

利于为各国优质商品和服务提供有效市场需求，推动全球范围内的供需平衡。下一步，应着眼于满足居民消费升级，扩大优质消费品进口，充分发挥中国国际进口博览会、中国国际消费品博览会等高端平台功能，培育国际消费中心城市，打造优质进口消费品集散枢纽。着眼于深化供给侧结构性改革，扩大先进技术和零部件进口。着眼于提高市场保障能力，扩大农产品及各类资源性产品进口，可将共建“一带一路”国家作为重点开拓的进口来源地，加快与有关国家签订水产品、水果、肉类等农产品准入议定书，适度增加优质特色农产品进口。

推动内外贸一体化。过去，我国长期处于“两头在外、大进大出”的国际循环模式中，逐渐形成内外贸分割的管理体制和“重外轻内”的惯性，突出表现为外贸产品的质量、技术等标准比内贸更高。在构建新发展格局下，内外贸相互分割已不能适应国内国际双循环相互促进的要求，必须完善内外贸一体化调控体系，促进内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接，推进同线同标同质。一是应提升内外贸统一监管水平。推动建立内外贸统一的质量技术标准，推进产品检验、计量检定、资质认证等结果互认。推动建立统一的内外贸企业信用平台，使用标准社会信用代码，实现企业登记、产品质量监管等信用信息共享。以加工贸易转型升级为抓手，在加工贸易集聚城市深化内外贸监管一体化改革。二是推动内贸流通标准与国际对标。对农产品流通、药品流通、商贸物流、电子商务、重要产品追溯体系、绿色流通等领域的国际标准进行密切跟踪和评估，加强中外标准差异性和等效性研究。强化国内标准体系建设，完善标准管理制度和工作机制，增强流通标准化基础能力建设，推进流通标准与国际接轨、提升标准一致性水平，加强标准宣传贯彻和应用实施，提高我国流通业的国际竞争力。三是以共建“一带一路”为主要平台，通过对外贸易、服务贸易、对外投资合作、对外援助等工作，大力推动电子商务、商贸物流、餐饮等领域标准“走出去”，积极参与相关国际标准制定。

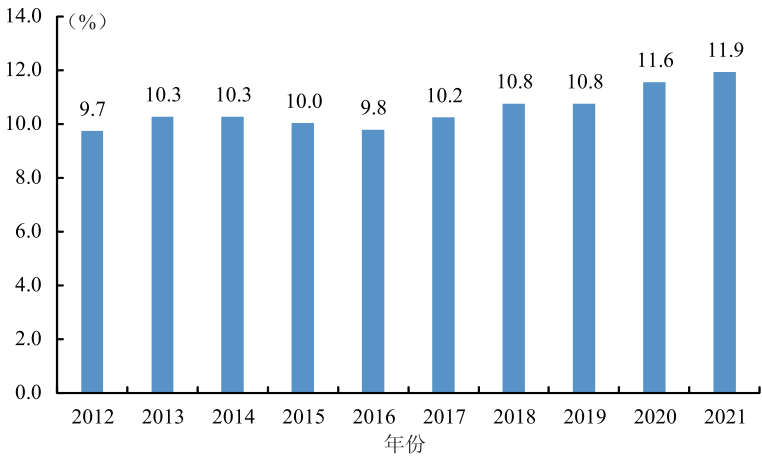


图 1 2012—2021 年我国进口全球占比

资料来源：作者根据 WTO 数据计算而得。

五、将大力发展服务贸易和创新合作 作为高水平要素合作的主要抓手

大力引进国际高端服务要素。近年来，在货物贸易疲弱不振的同时，跨境服务贸易快速增长，已成为国际贸易的新亮点和增长点。WTO 预测，服务贸易占全球贸易的份额将在 2030 年达到 25%。^①特别是在疫情全球大流行期间，远程医疗、在线教育、共享平台、协同办公、跨境电商等服务广泛应用，对促进各国经济稳定、推动抗疫国际合作发挥了重要作用。在疫情防控常态化趋势下，服务业开放合作正日益成为推动世界经济发展和畅通国际市场循环的重要力量。对我国而言，加快服务业开放步伐，大力发展服务贸易，是顺应产业结构和居民消费升级，推动国内供需更高层次平衡的必然要

^①数据来源：WTO《世界贸易报告 2018》。

求。一是积极扩大服务进口。适时调整《鼓励进口服务目录》，大力促进研发设计、节能环保、建筑设计、检验检测认证、商务咨询、商贸物流、品牌建设、环境服务等生产性服务进口，有效扩大自发达经济体的技术进口，推动制造业与服务业融合发展。有序推进电信、互联网、教育、文化、医疗等领域相关业务向外资开放，更大力度吸引和利用外资。二是完善境内外服务市场融合发展的政策体系。应积极推动清理与服务业开放方向不符的部门规章，促进内外资服务业市场准入平等，允许外资服务企业在政策支持方面与内资企业享有同等权利。应发挥好服务贸易创新发展引导基金作用，推动财税、金融、外汇、信保等加大对服务贸易的政策支持力度，鼓励服务贸易人民币结算，为重点服务和新兴服务出口创造良好的政策环境。三是拓展服务业扩大开放试验。推动北京市国家服务业扩大开放综合示范区建设取得新突破。探索建设国家服务贸易创新发展示范区，围绕服务贸易自由化便利化，完善配套的体制机制与政策体系，适时在自由贸易试验区、服务贸易创新发展试点复制推广相关制度创新经验。择机选择一批服务业发展基础较好的城市扩大试验范围，探索各具特色的服务业开放新路径。

顺应科技革命发展跨境电商新型贸易业态。在新一轮科技革命推动下，跨境电商等新型贸易业态快速成长，成为国际贸易发展的重要趋势。WTO 预计，到 2030 年物联网、区块链等数字技术可将全球贸易年均增速提高 1.8% 至 2%。^① 近年来，跨境电商等新型贸易业态成为我国外贸发展的亮点和特色，跨境电商进出口总额从 2017 年的 902.4 亿元增长到 2021 年的 1.98 万亿元，^② 对疫情冲击下我国稳外贸、调结构、推动国内国际市场循环发挥了重要作用。未来，应顺应新一轮科技革命下国际贸易发展新趋势，用足用好我国电子信息、互联网、物联网等领域新优势，大力推动“互联网+外贸”。支持企业更好地通过跨境电子商务扩大对外贸易，面向全国复制推广跨境电商综试区的制度创新经验，促进 B2B 业务发展，支持跨境电商企业与境外企业强强联合，创新海外仓、体验店、配送网店等境外零售模式，将跨境电商打造成为新发展格局下我国抢占国际贸易先机的主要优势领域。

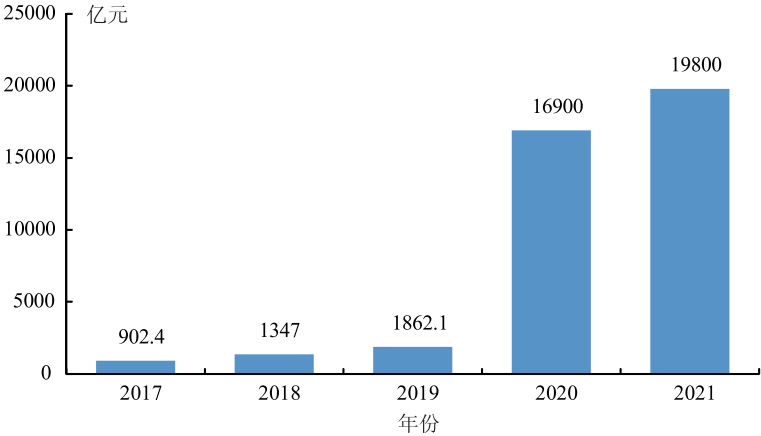


图 2 2017—2021 年我国跨境电商进出口规模

数据来源：中国海关总署。

探索科技创新国际合作新路径。美国对我国的科技遏制与打压表明，关键核心技术从来是要不来、买不来、讨不来的，必须增强自主创新能力，深入实施创新驱动发展战略。同时，自主创新不等于封闭创新，而要善于利用两个市场、两种资源，探索新形势下的国际科技合作新路径，建立开放的自主创新体系。这是我国科技进步的必然要求，也是新发展格局的题中之义。一是推动企业积极参与新型分工合作。如加强与全球龙头药企合作，开展新型药物临床试验；与境外人工智能研发机构在技术研发、标准制定、产品制造等领域开展合作，共同制定人工智能各领域的标准，建设人工智能互联网平台开展个性化定制，等等。二是通过“引智”实现“引技”。科学技术的载体是“人”。只要能聚天下英才为我所用，就能在科技创新国际合作方面继续深耕。比如，可在海南自贸港和自贸试验区实施更加便利的外国人来华签证和工作许可制度，为外国高端人才开辟“绿色通道”，放宽外籍专业

①数据来源：WTO《世界贸易报告 2018》。

②数据来源：中国海关总署。

技术技能人员停居留政策。在个人所得税、住房等领域加大对高层次人才的优惠力度，鼓励发展国际教育和涉外医疗，为境外高层次人才提供生活便利，等等。

六、将自贸试验区（港）建设作为高水平制度型开放合作的主要抓手

更大力度促进边境后规制衔接。将自贸试验区（港）作为我国重要边境后规制与国际高标准规则衔接的先行区，在各类所有制企业关系、知识产权保护、补贴政策、数字经济、产业链监管等领域进行制度创新，超越程序性技术性的细节改革，深化政府与企业、市场的权利义务关系调整，提升市场对资源配置的决定性作用，全方位打造媲美主要发达经济体的一流竞争环境。同时，深入探索边境后领域国际高标准规制与社会主义市场经济体制的交汇点与接榫部，释放规则摩擦压力与风险，探索完善风险防控体系。

更大力度建立健全公平竞争制度。公平竞争制度对促进要素高效配置具有重要意义，也是打通双循环“堵点”、推动国内国际市场深度融合的重要一招。自贸试验区（港）应强化竞争政策的基础性地位，确保各类所有制市场主体在要素获取、标准制定、准入许可、经营运营、优惠政策等方面享受平等待遇，政府采购对内外资企业一视同仁。加强和优化反垄断执法，打破行政性垄断，防止市场垄断，维护公平竞争市场秩序。

更大力度推动高端产业和新兴业态发展。经过近 9 年试验，自贸试验区（港）在一些大的制度创新方面已经取得重大突破并复制推广。未来，在继续以制度创新为核心的同时，可以增加“产业发展”这个关键词，将制度创新成果落实到产业发展层面，千方百计集聚高端优质要素，拉长产业链，形成产业集群，围绕国家有需要、各自贸试验区（港）有优势的高端产业和新型业态发展，推进系统性集成性制度创新，使自贸试验区（港）既成为改革开放新高地，也成为产业发展新高地。

七、将共建“一带一路”作为高水平国际经济合作的重点载体

促进高质量互联互通。当前，经济全球化遭遇逆流，一些发达经济体保护主义抬头，坚持开放发展、建设互联互通的世界更加重要也更加紧迫。应加强基础设施“硬联通”，加大对基础设施项目的资金投入和智力支持，聚焦关键通道、关键节点、关键项目，推动陆海天网四位一体联通，深化传统基础设施项目合作，推进新型基础设施项目合作，建设高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及的基础设施，擦亮中欧班列、“丝路海运”等品牌，积极稳妥推进货物“绿色通道”建设，维护区域产业链供应链安全畅通运转。深化规则标准“软联通”，与更多国家商签自由贸易协定、投资保护协定、避免双重征税协定等，推动共建“一带一路”国家商建电子商务合作机制、贸易救济合作机制等，加强融资、贸易、能源、数字信息、农业等领域规则对接合作。积极推进与共建国家人民“心联通”，深化各领域各层次人文社会交流，使共建“一带一路”成为文明互学互鉴的桥梁与纽带。

推动高质量经贸合作。经贸关系是国际关系的“压舱石”与“推进器”，应通过高质量经贸合作，打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、责任共同体、命运共同体。应以建设高水平国际运输通道为基础，以中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会（广交会）、中国国际服务贸易交易会（京交会）等高质量经贸合作平台为载体，以完善贸易投资自由化便利化机制为保障，以发展“丝路电商”等新业态新模式为特色，向共建“一带一路”国家的优质商品、技术和要素开放市场，着力推动我国与共建“一带一路”国家贸易往来继续扩大、双向投资继续深化、产业合作继续拓

展、多边合作继续迈进。在这个过程中，应坚持突出重点，针对不同合作伙伴、不同合作领域分类精准施策，引导各方面资源重点投向那些具有示范效应和标杆作用的建设项目，形成更多可视性成果。坚持共享发展，更好发挥贸易、投资、产业合作对于沿线国家和地区消除贫困、增加就业、改善民生的作用，为当地经济社会发展作出更大贡献。坚持国际标准，将“一带一路”贸易畅通与 WTO 规则更好地结合起来，加强贸易投资领域的经济技术合作和能力建设，全面均衡地促进经济、社会和环境可持续发展。

推动新兴领域高质量合作。一是推动健康丝绸之路建设。全球新冠肺炎疫情形势依然严峻，共建“一带一路”国家多数是发展中国家，与我国加强疫情防控和公共卫生合作的愿望强烈。应顺应各国人民保护生命安全和身体健康的期待，大力推动共建“一带一路”国家抗疫合作，增强疫苗、药物和医疗物资的可获得性、可及性和可负担性，改善卫生基础设施，提升沿线国家公共卫生能力，建设更紧密的卫生合作伙伴关系，推动构建人类卫生健康共同体。二是推动绿色丝绸之路建设。气候变化作为重要的非传统安全风险，对人类生产生活的影响也日益显著。随着全球 100 多个国家和地区发布碳中和目标，世界各国已经形成应对气候变化的国际共识。应以力争实现“双碳”目标为引领，将应对气候变化摆在绿色丝绸之路建设更加重要的位置，在加强自身生态文明建设的同时，主动承担应对气候变化的国际责任，推动共建“一带一路”国家在应对气候变化、海洋合作、野生动物保护、荒漠化防治等领域的国际交流合作，使共建“一带一路”成为构建人与自然生命共同体的重要实践平台。三是推动数字丝绸之路建设。当今世界，数字经济蓬勃兴起，我国在这个领域具有比较雄厚的发展基础，与共建“一带一路”国家合作前景广阔。可充分发挥我国在 5G 等新一代信息技术的优势，针对与我国科技和数字经济合作潜力较大的共建“一带一路”重点合作方，实施一批以数字基础设施为主、数字产业为支撑的重大项目，大力发展“丝路电商”，构建数字合作格局。实施好科技创新行动计划，加强知识产权保护国际合作，打造开放、公平、公正、非歧视的科技发展环境。

强化高质量安全保障。世界进入动荡变革期，各种不稳定性不确定性明显增加，在共建“一带一路”中统筹发展与安全、强化安全保障机制建设的必要性与紧迫性日益显著。应高度重视风险防范，将强化安全风险防范机制作为系统性工程来抓，全面提高安全保障和应对风险的能力。完善监测和预警机制，探索针对对外投资企业的分类分级风险提示制度。加快与共建“一带一路”国家商签投资保护协定，为有效防控投资风险提供保障。探索创设服务于共建“一带一路”的外汇交易产品体系，帮助企业规避在沿线国家投资的汇率风险。通过强化高质量安全保障，推动“一带一路”项目更好地建设和运营，保障企业和人员更加安全放心地“走出去”，在当地实现持久发展。同时，应推动沿线国家秉持共同、综合、合作、可持续的安全观，有效应对各类风险和挑战，打造安全共同体。

参考文献：

1. 中共中央宣传部、国家发展和改革委员会：《习近平经济思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社，2022 年 6 月。
2. 世界贸易组织：《世界贸易报告 2018》，世界贸易组织网站，2018 年。
3. 世界贸易组织：《世界贸易报告 2019》，世界贸易组织网站，2019 年。
4. 联合国贸发会议：《数字经济报告 2021》，联合国贸发会议网站，2021 年。
5. 王昌林：《新发展格局》，中信出版集团，2021 年 1 月。
6. 张燕生、裴长洪、毕吉耀、洪晓东、杨国华、宋泓：《中国与世界贸易组织：回顾与展望》，《国际经济评论》，2022 年第 1 期。
7. 李大伟：《“十四五”服务贸易加速 助力我国经济高质量发展》，《中国外汇》，2021 年第 24 期。
8. 李馥伊、杨长湧：《携手构建人类命运共同体的伟大实践——论高质量共建“一带一路”》，《经济日报》，2021 年 11 月 9 日。

责任编辑：李 蕊

部门预算绩效管理的国际比较及启示

肖 鹏 胡一鸣 梁云凤

摘要：部门预算绩效管理是“构建全方位预算绩效管理格局”中的重要一环，是优化财政资源配置的重要基础。本文系统梳理了英国、美国部门预算绩效管理的改革历程，从法律依据、管理框架和流程、管理内容三个纬度介绍了英国、美国部门整体预算绩效管理的实施现状，结合我国国情，提出对我国开展部门整体预算绩效管理改革的八大启示。包括：一是构建多层次法律体系，注重法制化建设；二是高层领导人的重视和大力推进；三是部门整体预算绩效改革与政府绩效改革的深度结合；四是改革的路线图上多采取循序渐进的模式；五是强化绩效责任，推动以部门为中心参与部门整体预算绩效管理改革；六是注重绩效信息数据库建设，充分运用绩效评价结果；七是完善绩效信息公开机制，拓展预算绩效管理结果运用方式；八是注重部门整体预算绩效管理的配套制度改革。

关键词：预算绩效管理 财政资源配置 政府治理

作者简介：肖 鹏，中央财经大学教授；
胡一鸣，北京理工大学博士；
梁云凤，中国国际经济交流中心研究员。

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署，是政府治理和预算管理的深刻变革。部门预算绩效管理是“构建全方位预算绩效管理格局”中的重要一环，是实现政府预算绩效管理和项目预算绩效管理的载体，有其必要性和特殊性。主要表现在：第一，部门整体预算绩效评价旨在回答预算绩效管理从哪里开始的问题，即部门预算绩效是核心，绩效评价需要重视部门结构；第二，如果仅以项目为区分依据进行预算绩效评价，那么项目中难免牵涉到部门，但是部门无法被完全分割出项目；第三，部门是有整体效应的，即部门整体预算绩效评价实质上是大于项目预算绩效评价。实践证明，以部门为基础进行部门整体预算绩效管理是一种正确的方向。评价的结果应用也有其必要性，需要得到结果，以更好地改进工作、提高治理水平，而不是盲目管理，设置无关或者偏离目标，为了完成任务而进行预算绩效管理。目前，我国部门整体预算绩效管理制度还处于研究探索阶段，本文梳理分析了英美部门预算绩效管理制度，为我国制定部门整体预算绩效管理制度获得有益启示。

一、英美预算绩效管理的引入历程

（一）英国

英国现代意义上的预算绩效管理改革始于撒切尔政府时期。为了解决政府面临的经济衰退、政府开支过大、人口老龄化等危机，改进政府管理，提高行政效率，提高公众对政府的信任度，撒切尔政府以新公共管理理论为指导，吸收私营企业绩效管理的成功经验，进行了大规模的政府绩效改革，主

要经历了效率评审阶段、绩效评估阶段和成熟完善阶段三个区间。各个阶段的具体做法参见表 1。

表 1 英国绩效预算改革路径

	时间	改革措施	主要内容
效率评审阶段	1979 年	雷纳评审	对中央政府各部门的运作情况开展全面调查研究和审视评价活动，拟定提高部门经济和行政效率的具体方案及措施
	1980 年	部长管理信息系统（MINIS）	一整套集目标管理和绩效考评为一体的信息收集与处理系统
	1982 年	财务管理新方案（FMI）	建立管理信息系统，目标陈述，绩效评估，分权与财力下放
绩效评估阶段	1988 年	下一步行动方案	设立“执行机构”承担执行和提供服务的职能；给予机构更大的灵活性和自主权；各部门首长与执行机构签订服务供给协议；对执行机构的绩效进行定期评审
	1991 年	服务承诺机制	要求公共服务部门用宪章形式把服务的内容、目标、标准、责任等公之于众，接受公众监督
	1991 年	竞争求质量运动	要求政府管理活动接受市场的检验，并通过市场进行考核和评估
成熟完善阶段	1997 年	综合支出审查法案	对各公共部门预算和支出进行全面评审，并在此基础上建立起以后连续三年的支出计划
	1997 年	公共服务协议（PSAS）	确定绩效目标，进行年度绩效评价，并向议会提交绩效评价报告
	1999 年	政府现代化运动	提出打造能使人民过上更好生活的政府
	2000 年	政府资源和账目法案	将绩效预算的衡量建立在全面资源核算的基础上
	2003 年	“综合绩效评估”体系	综合评价、资源使用评价、服务评价、发展方向评价
	2009 年	全面地区评价体系	引入战略使命、改进能力等绩效评价软指标，用于评价地方政府工作绩效和持续改进能力
	2010 年	“小政府、大社会”计划	减少公共机构，加大对政府履职状况的检查力度，引入更加严格的绩效问责机制

资料来源：作者根据相关资料归纳而得。

（二）美国

美国是预算绩效管理改革的先行者，部门整体预算绩效管理是预算绩效改革的重要一环。美国预算绩效管理改革可以分为克林顿政府、布什政府和奥巴马政府三个阶段。各个阶段的主要做法见表 2。

表 2 美国绩效预算发展主要阶段

阶段	内容
第一阶段 克林顿政府的绩效预算改革	通过《政府绩效和结果法案》（GPRA）将政府部门的绩效评价制度第一次以立法的形式确立下来，同时也使绩效预算获得前所未有的合法地位，被称为“新绩效预算改革”。这一阶段的绩效预算强调结果导向，重视长期规划和政府的整体效率，其核心举措是建立一套能够反映政府公共活动效能的指标体系、评价标准和量化方法，通过绩效目标、评价及结果公开，在赋予部门更大预算执行权的同时强化其责任
第二阶段 布什政府的绩效预算改革	通过《总统管理议程》，设置人力资本的战略投资、竞争性采购、改善财务绩效、电子政府、预算和绩效整合等五方面重点工作，并引入“红绿灯”评估系统代表对部门完成任务水平的不同评价，管理和预算局（OMB）分红、黄、绿三档按季度定期公布政府各机构各项实施管理项目的现状和进步，以提高联邦政府的管理水平和效率；其次，引入计划评估等级工具（PART），将绩效与预算决策正式统一起来，对每个联邦项目产生的结果进行分级

续表 2

阶段	内容
第三阶段 奥巴马政府的 绩效预算改革	致力于利用绩效信息帮助政府改进资源配置决策，及时向公众提供合理的绩效信息，提升政府财政透明度。一是采用高度优先的绩效目标，确定责任人，保证目标实现；二是联邦各机构设计的绩效指标必须界定明确、体现结果导向型特征，并且清晰地显示出政府正在如何实现绩效目标；三是成立绩效促进委员会（PIC），加强协调与信息沟通，推动绩效管理问题的解决

资料来源：作者根据相关资料归纳而得。

二、英美部门预算绩效管理的法律依据

（一）英国

英国推动预算绩效管理的改革中，先后出台《财政稳定法案》《支出综合审查法案》等法案，发布《公共服务协定》《政府现代化白皮书》报告，强调政府追求三个目标：确保政策的高度协调性和战略性，强调结果导向和公众的广泛参与；以公共服务的使用者为中心，确保公共服务更符合人民需要；确保公共服务具有高效率 and 高质量等。同时，在地方政府层面引入最佳评价制度，倡导通过最佳评价体系提高地方服务质量（参见表 3）。

表 3 英国部门预算绩效管理的法律演变

时间	法律	具体规定
1997 年	财政稳定法案（Code for Fiscal Stability）	宣示了以下三项政策目标：（1）确立财政管理原则与详述财政政策的目标；（2）设立年度报告资料；（3）采用最好的会计原则
1997 年	支出综合审查法案	要求各部门必须对本部门的预算和支出进行全面审查
1997 年	公共服务协定（Public Service Agreement, PSAs）	各部门被要求在其可支配的预算支出项目之下，建立可以具体衡量的政策指标，用来评判政策目标是否达成
1997 年	公共服务协议（Service Delivery Agreement）	首先明确部门的战略目标，然后根据战略目标确定绩效目标和指标；战略目标、绩效目标和具体的绩效指标在政府及各部门签订的公共服务协议中作了明确的规定；各部门的战略目标由财政部与各部门协商决定，其他内容主要由各部门负责制定，财政部对如何起草公共服务协议进行指导
1998 年	综合开支审查白皮书（Comprehensive Spending Review, CSR）	这是英国政府有史以来推出的第一个全面系统地针对政府各个部门所制定的目标体系的财政预算方案；而后，各部门根据 CSR 确定的政府整体战略目标制定绩效计划，开展各项工作
1999 年	政府现代化白皮书（Modernizing Government）	强调政府追求三个目标：确保政策的高度协调性和战略性，强调结果导向和公众的广泛参与；以公共服务的使用者为中心，确保公共服务更符合人民需要；确保公共服务具有高效率 and 高质量等。同时，在地方政府层面引入最佳评价制度，倡导通过最佳评价体系提高地方服务质量

资料来源：作者根据相关资料归纳而得。

（二）美国

美国被誉为预算绩效管理理论和实践的发源地。经过几个阶段的改革，美国形成了比较成熟的预算绩效管理框架。研究发现美国在不同的改革阶段均出台了相应的法律，主要有《首席财务官法案》《政府绩效与结果法法案》《政府绩效和结果现代化法案》，作为推动此项改革的法律支撑。各个阶段的主要法案及具体规定参见表 4。

表 4 美国部门预算绩效管理改革的法律演变

时间	法律	具体规定
1993 年	政府绩效与结果法案（Government Performance and Results Act, GRPA）	要求政府各部门每年向国会提交年度战略规划、绩效计划和绩效报告 战略规划：要求每个机构的负责人应当向 OMB 局长和国会递交项目活动的战略计划书，计划书应包括总体目标和目的以及描述目标和目的实现的方式，并要求战略计划的总目标与绩效计划的绩效目标相联系 绩效计划：要求每个机构编制年度绩效计划，并要求建立执行目标，将绩效目标水平表述为有形的、可衡量的目标，使之能与实际实现的业绩进行比较，还要建立用来衡量或评估每一项目活动的相关产出、服务水平和结果的业绩指标 项目绩效报告：要求每个机构的负责人编制并向总统和国会提交项目绩效报告，每份项目绩效报告应阐述业绩指标以及实际完成的业绩与财政年度计划中表述的执行目标的比较，此外，还需解释并说明哪些项目的执行目标没有实现，给出应对措施
2001 年	总统管理议程（President’s Management Agenda, PMA）	包括 5 项政府动议和 9 项特别动议，5 项动议分别是人力资本战略管理（Strategic Investment in Human Capital）、竞争性采购（Competitive Sourcing）、财务绩效（Improved Financial Performance）、电子政务（E – Government）及预算与绩效一体化（Budget and Performance Integration）；OMB 为这 5 项动议分别制定了“成功标准”和“管理记分卡”，并根据它们对各机构的各项管理议程现状采取“红绿灯”标志进行追踪评估，“绿灯”“黄灯”和“红灯”依次代表“成功”“一般”和“不成功”
2003 年	计划评估等级工具（Program Assessment Rating Tool, PART）	PART 由 OMB 引入，旨在对联邦政府行为和机构项目是否成功实现其最初制定的目标进行绩效评价。该工具以项目为分析单元，要求机构就“项目目标 and 设计”（检验项目的目标和设计是否清晰并可靠，占 20%）、“战略规划”（检验项目是否有长期有效的、年度的成效及目标，占 10%）、“项目管理”（评定项目的管理，包括财政分析和项目提高努力，占 20%）以及“项目结果”（基于目标和成效等上述内容的复审，评定程序的表现能力，占 50%）四个指标在线填写问卷，对项目绩效进行考评。评分以 100 分为满分，最终根据得分将项目分为四个等级：“有效”（100 ~ 85 分）、“基本有效”（84 ~ 70 分）、“一般”（69 ~ 50 分）和“无效”（49 ~ 0 分） 为了使 PART 所设计的问题与接受评估的计划之间具有更高的相关性，OMB 把联邦计划分为七种类型即直接联邦计划（Direct Federal Programs）、竞争性资助计划（Competitive Grants）、分类财政补贴计划（Block/Formula Grants）、调整型计划（Regulatory Programs）、资本资产与服务获取计划（Capital Assets and Service Acquisition Programs）、信用计划（Credit Programs）以及研发计划（R&D Programs），OMB 针对每类计划还额外设计了几问题
2004 年	项目评估与结果法案（2004）（Program Assessment and Results Act, PAR）	要求 OMB 每 5 年至少对所有政府项目进行一次评价，评价内容为项目的目的、涉及、策略规划、管理、结果等
2010 年	政府绩效与结果现代化法案（Government Performance and Results Modernization Act of 2010, GPRAM）	优先绩效目标工具被写入法案，成为奥巴马政府的核心绩效工具 机构优先绩效目标：GPRAM 法案要求《首席财务官法案》所涉及的 24 个美国联邦机构必须使用优先绩效目标工具，在每一财政年度设定优先绩效目标。优先绩效目标工具将绩效目标分为优先绩效目标与非优先绩效目标两个层次，任务优先性是该层次划分的依据。通过编制年度绩效计划书，对机构项目活动进行绩效规划，联邦机构的优先绩效目标必须在年度绩效计划书中得到确认 联邦优先绩效目标：联邦优先绩效目标分为跨机构优先绩效目标和优先管理绩效目标两种，由 OMB 制定并负责目标的实现。联邦机构在年度绩效计划中制定目标、设计方案时，需要保证联邦优先绩效目标的实现，但并不意味着联邦优先绩效目标的地位凌驾于机构优先绩效目标之上，机构优先绩效目标的完成始终是各个联邦机构最为核心的绩效任务

资料来源：作者根据相关资料归纳而得。

三、英美部门预算绩效管理的框架

（一）英国

为了加强对各政府部门的问责，自 1998 年起，英国开始进行综合支出审查。政府在设定三年部门支出限额时，同时设定一系列关于政府各项支出需要完成的多年期结果导向型目标的承诺（战略目标、绩效目标、绩效指标等）。这些指标被明确写入《公共服务协议》中，并与政府的三年支出计划一并公布。其中，战略目标由财政部与各部门协商确定，其他内容由部门根据绩效目标自行设定。经过 20 年的发展，英国的绩效管理已形成比较完善的流程，包括“签订《公共服务协议》、设定绩效目标—分配预算资金—监督绩效目标完成情况—提交绩效报告—审计绩效报告—应用绩效信息”几大环节（见图 1）。

（二）美国

美国部门整体预算绩效管理过程可以分为以下几个阶段：预算目标—预算规划（长期、中期、年度）—支出计划—预算及绩效目标—执行—评估—反馈（如图 2 所示）。

1. 美国部门整体预算绩效管理框架

1993 年，美国国会通过了 GPRA 法案，该法案要求：第一，所有联邦机构必须向 OMB 提交战略计划；第二，所有联邦政府机构必须在提交机构年度预算的同时提交机构年度绩效计划，设立明确的绩效目标，部门预算安排应与绩效目标相对应；第三，OMB 在汇总整理各部门年度绩效计划的基础上编制联邦总体年度绩效计划，作为总统预算的一部分，需提交国会审议；第四，财政年度后联邦政府机构须向总统和国会提交年度绩效报告，对实际绩效结果和年度绩效目标进行比较。在该法案的指导下，美国形成了一套完整的绩效目标管理流程。

虽然 2010 年通过了《政府绩效与结果现代化法案》，引入了优先绩效目标管理工具，也只是对该管理流程补充完善。目前，美国的绩效目标管理流程如下表（以 2018—2019 财年为例），该流程简单

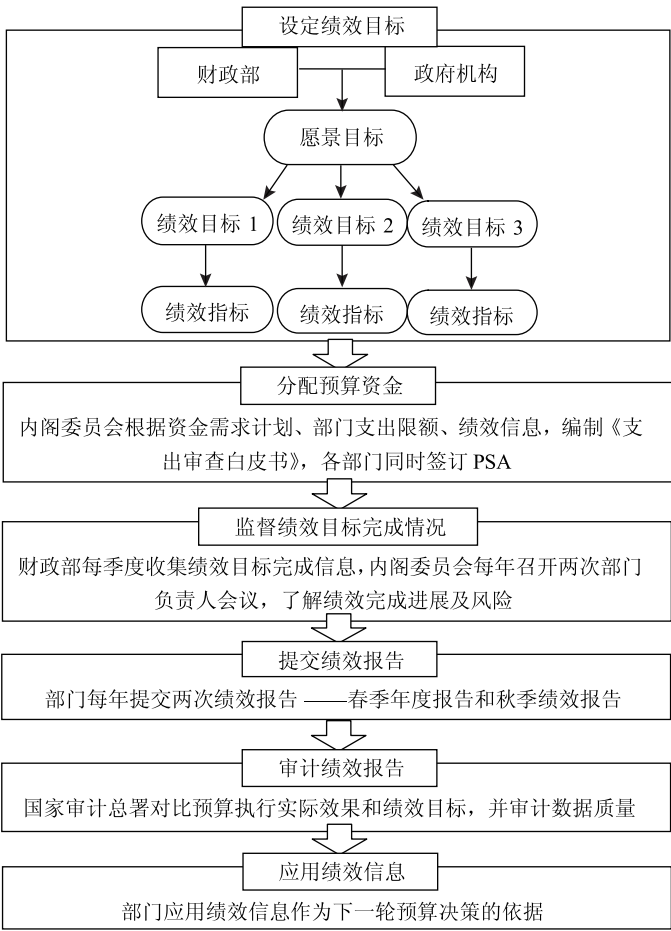


图 1 英国部门预算绩效管理流程图

资料来源：作者绘制而得。

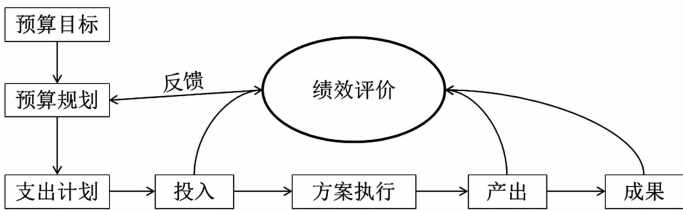


图 2 美国部门预算绩效管理流程图

资料来源：作者绘制而得。

概述为：编制机构战略计划书—编制年度绩效计划书—按照计划书围绕各类绩效目标开展工作—编订年度绩效报告并公开发布（参见表5）。

表 5 美国部门预算绩效管理流程

时间	预算程序
2017 年 3—5 月	各联邦机构提交 2016 年度绩效报告和 2018 年度绩效计划定稿
2017 年 5 月	联邦机构提交 2016—2017 财年第二季度 APGs 和 CAP 绩效目标更新
2017 年 6 月 2 日	联邦机构向 OMB 提交： ①基于 2017 年战略评估结果的战略目标总结 ②2018—2022 财年战略计划初始草案 ③2018—2019 财年机构优先目标草案
2017 年 8 月	联邦机构提交 2016—2017 财年第三季度 APGs 和 CAP 绩效目标更新
2017 年 9 月	联邦机构向 OMB 提交年度预算，同时提交： ①战略目标进度更新总结草案（作为 2017 年绩效报告的一部分） ②2018—2022 财年战略计划草案 ③2019 年度绩效计划草案 ④2018—2019 财年机构优先目标全面行动计划草案 ⑤2018—2019 财年机构非优先项目
2017 年 10 月	各联邦机构 2017 年度财务报告、绩效与责任报告
2017 年 11 月	联邦机构提交 2016—2017 财年第三季度 APGs 和 CAP 绩效目标更新
2017 年 12 月 22 日	联邦机构向 OMB 提交最终 2018—2022 财年战略计划书
2018 年 1 月	联邦机构提交 2018—2019 财年第一季度 APGs 和 CAP 绩效目标更新
2018 年 1 月 12 日	联邦机构向 OMB 提交： ①2019 年度绩效计划定稿 ②2018—2019 财年机构优先目标全面行动计划定稿
2018 年 3 月	发布战略目标进度更新
2018 年 5 月	联邦机构提交 2018—2019 财年第二季度 APGs 和 CAP 绩效目标更新

资料来源：作者根据 OMB Circular A - 11：section 200——Overview of the Federal Performance Framework 整理而得。

2. 美国部门整体绩效评价管理流程

美国联邦政府绩效评价的实施主体包括国会会计总署（GAO）、OMB 和各政府部门。联邦各政府部门的职责是向国会提交本部门的战略规划和年度计划。GAO 的职能是代表国会对联邦政府各部门进行年度绩效评价，接受国会委托对部门、计划、项目、专项工作的绩效进行评估，授权联邦各部门内部的绩效管理机构对本部门绩效进行评价。OMB 的职责是协助总统对预算的编制进行指导和监督，并对各政府部门的计划、政策及工作的有效性进行评价，保证预算支出的可行性。各联邦政府部门在每年 4 月中旬要向 OMB 上报来年预算年度计划，OMB 结合各部门春季绩效评价报告对来年预算年度计划进行评价后决定是否对预算进行调整。GPRA 法案对财政支出绩效评价实施方式有明确的要求，在各职能部门制定本部门长期战略规划（每三年修订一次）和年度计划的基础上，GAO 根据长期战略规划和年度计划对部门公共管理活动的过程及结果开展绩效考核，并向国会提交绩效评价报告。

四、英美部门预算绩效管理的内容

（一）英国

绩效评价是绩效管理的重要组成部分，是英国制定短期和长期战略目标的依据。英国是世界上实行政绩评价最早的国家，英国最早的绩效评价被称为“雷纳评审”，自“雷纳评审”之后英国政府又先后推出了十几种政府绩效的评价方式。在总结以前政府绩效评估方式的基础上，特别是“最优绩效价值评价指标”体系实践的基础上，推出的“综合绩效价值评价体系”，在经过十几年的不断完善后，逐渐成为英国政府绩效评价的主流手段。在英国，绩效评价的对象可以大体分为政府部门、基层单位、地方政府和具体项目。四个方向上的评价并不是独立进行的，它们在很多方面往往是相互交叉影响的。政府部门的绩效评价一般而言都建立在对单个基层单位评估的基础上，而部门的绩效评价反过来也推动了基层单位的评估。

在绩效评价方面，英国绩效评价重视投入指标和影响指标。投入指标是对政府及部门财政的效率性评价。影响指标则反映政府及部门运行的产出结果，是对政府的效果评价。政府整体报告是英国公共部门财务绩效情况的概述，是社会公众评估英国政府财务绩效的依据，投入指标提供其需要的收入、费用、成本等信息，与其他信息系统共同反映了英国政府的经济财政状况，而影响指标全面评估英国政府绩效的财务支撑，为英国政府财务绩效的具体指标计算提供数据基础。

（二）美国

1. 部门每五年编订战略计划书

GPRA 法案规定战略计划的内容包括：联邦机构工作职责和工作任务的综合性描述；总体工作目标的说明及实现目标的方式；如何使战略计划中总目标与年度绩效目标相联系；明确影响绩效总目标实现，但机构无法控制的主要外部因素；概述拟评价的项目，并制定评价时间表。战略计划的时间跨度为自下一财政年度起至少五年，但每隔三年必须更新或修订。战略计划要说明机构未来五年的目标，即机构及其项目存在的意义、项目所要完成的任务及其时间要求，机构长期的发展方向，以及实现目标和目的所需的资源。因此，战略计划是执行绩效法案各项规定和编制绩效计划的基础。战略计划的制定是对未来发展规划的全面综合型概述，在制定战略计划之前，部门、机构项目的发展方向及其安排要进行广泛的讨论，听取国会、其他相关部门或团体等各方面的意见。

2. 部门制定年度绩效计划

GPRA 法案规定年度绩效计划的内容包括五个方面：一是建立绩效执行目标。将定性的绩效目标表述为有形的、可衡量的目标，使之与实际实现的业绩具有可比性，包括将目标表述为量化的标准、价值或比率。二是设计绩效指标。除特殊规定的部分指标外，大部分应以客观、量化和可衡量绩效指标来描述产出和结果。三是说明部门或项目的工作流程、技巧、技术人力资源、信息和其他所必需的资源等。四是建立用来衡量或评估每一项目活动的相关产出、服务水平和结果的业绩指标。五是设定用于检验执行业绩的绩效衡量标准并进行详细描述。在年度绩效计划中选择目标和指标时，应遵循下列原则：一是项目管理者要用绩效目标和绩效指标来判断项目达到预期目标方面的成效；二是在部门负责人和利益相关者评论项目的完成情况时，要以系统的绩效评估结果为依据。

3. 计划评估等级工具

PART 是由 OMB 设计并使用，每年对联邦机构的计划进行绩效评估，从而将计划的绩效信息与预

算决策过程紧密联系起来的辅助工具。PART 是以 GPRA 为基础，起到对 GPRA 完善和补充的作用。它实际上是一套问卷系统，共分为四个部分：计划的目的和设计、战略规划、计划管理、结果和责任，各部分权重依次是 20%、10%、20% 和 50%，每部分问题的得分从 0 分到 100 分不等。把每组问题的得分与其权重相乘，就得出项目的综合得分，最后再把计划综合得分转换为相应等级。为了使 PART 所设计的问题与接受评估的计划之间具有更高的相关性，OMB 把联邦计划分为七种类型（见表 4）并针对每类计划还额外设计了几个问题。

4. 部门提交年度绩效报告

GPRA 法案要求，自 2000 年起联邦机构应于每年 3 月 31 日前向总统和国会提交上一财政年度的年度绩效报告。年度绩效报告应该包括以下四个方面的内容：一是对实际取得的绩效成绩和年度绩效计划中的绩效指标进行比较。二是对成功实现的目标和项目进行经验总结。如果没有达到绩效目标，要说明原因，以及将来完成绩效目标的计划和时间表；如果某个绩效目标是不实际或者不可行的，要说明具体原因及改进或终止的计划。三是对某个财政年度内已经完成的项目评估的概述。四是对为实现绩效目标，使用和评估关于豁免管理要求和控制的实施效果的说明。一个完整的评价周期包括：计划、实施、测定、评估。绩效管理的一个重要环节就是调整和修改上一年度报告中的相关信息，进而从实际出发调整下年度计划。

五、启示及对策建议

通过比较分析英国、美国的部门预算绩效管理制度，我们获得了有益启示，在我国构建部门整体预算绩效管理制度中可以借鉴的包括以下几方面。

（一）构建多层次法律体系，注重法制化建设

部门整体绩效评价改革的成功离不开权威性法律框架的支持，配套法律法规可依赖其权威性和稳定性保障绩效预算改革的推行力度。英美在部门整体绩效评价改革的历程中均采取了法律先行的推广路径，并在实践中依据改革的侧重点、公众需求不断调整、完善配套法律体系，为部门整体绩效评价改革提供强大的法理支持，有效排除改革的阻力。例如，美国 1993 年和 2000 年前后发布了 GPRA 和 GPRAMA 法案，后者在前者的基础上进一步优化了绩效管理工具，强化信息公开制度和绩效目标责任机制等。英国 1997 年的《综合支出审查法案》和《公共服务协议》建立了英国绩效预算制度的基本框架。

（二）高层领导人的重视和大力推进

各国政府绩效管理的实践中，政府高层领导对于绩效管理工作的大力倡导和有力推进对政府绩效管理和预算绩效管理方法的不断应用及完善起到了十分重要的作用。英国自撒切尔政府以来，不论是保守党还是工党执政，行政改革的主导理念和基本思路并没有发生大的变化，改革具有较强的延续性和系统性，因而绩效管理的方法得到较好的应用。美国总统历来对政府绩效和预算绩效的改进给予高度关注，从早期尼克松时期的国家生产力委员会和卡特时期的文官制度改革到克林顿政府的 GRPA、布什时期的 PART 以及奥巴马的绩效信息应用，无处不体现出政府总统对绩效工作的支持和影响。

（三）部门整体预算绩效改革与政府绩效改革的深度结合

西方国家对于公共管理领域“绩效”理念的重视最初来源于 20 世纪 70 年代，停滞不前的经济发

展形势、庞大的政府支出规模、低下的政府行政效率迫使各国政府转变原有的执政方式，开始关注政府行政效率和财政支出绩效。绩效预算改革作为政府绩效改革的重要组成部分，其改革的措施、技术工具的开发等均在政府绩效改革的框架下进行，与政府绩效改革进程相辅相成。美国、英国等西方发达国家的绩效预算改革取得成功的一大关键因素在于，政府绩效改革的大环境下，追求绩效的理念已深入人心，有效降低了绩效预算改革的阻力，政府绩效改革的经验、方法也为绩效预算改革提供了重要的参考作用。此外，政府绩效改革的连贯性也有利于巩固预算绩效管理改革的阶段性成果。

（四）改革的路线图上多采取循序渐进的模式

从部门整体预算绩效管理改革的推广过程中可以看出，即使已经具备了对应的法律基础，美国也并不追求一蹴而就的改革方式，而是采用了试点—总结经验—调整—全面推广的改革思路。在 1993 年《绩效法案》颁布后的第二年，美国政府先选取了 14 个联邦机构中的 70 个项目开展试点工作，通过试点结果总结成功经验，将结果好的项目作为范例进行推广学习；分析执行过程中出现的困难与问题，并由 OMB 给出对应的改进措施。此外，1993 年 GRPA 颁布时规定各联邦机构在 1997 年提交战略规划，1999 年前提交年度绩效计划，也给各预算单位预留了相对充足的过渡期完成搜集数据、积累资料、开展培训等准备工作，确保绩效预算推广的可行性。英国的部门整体预算绩效管理改革隶属于行政改革的一部分，其推广建立在全面政府绩效改革的基础上。政府绩效改革的全面实施培育了公共部门工作人员的绩效理念，减少了预算绩效管理改革的阻力。此外，政府绩效改革的经验、路径、工具也为预算绩效管理的实施提供了重要经验借鉴。

（五）强化绩效责任，推动以部门为中心参与部门整体预算绩效管理改革

严格的绩效责任制度可以有效保证预算绩效的执行结果。美国绩效预算责任制度的构建与配套的人事机构改革同步进行。2010 年颁布的 GPRAM 中专门制定首席运营官全面负责机构绩效预算执行工作，针对每个部门优先绩效目标设置目标领导者，每个联邦优先绩效目标设置政府首席长官，确保绩效目标的实现。此外，绩效责任制度要求各机构提供官员或机构预算绩效执行的结果信息，可以影响后续预算资金的决策过程，提高了预算与绩效一体化程度。英国在执行绩效预算过程中，绩效目标、绩效标准与评价指标均以部门制定为主，财政部门等预算管理机构进行指导，并在广泛征求绩效管理专家、民众、绩效管理者的基础上来最后确定。以部门为中心的绩效评价模式可以在执行绩效评价的过程中最大程度发挥信息优势，加强评价体系的科学性和合理性。

（六）注重绩效信息数据库建设，充分运用绩效评价结果

完备的绩效信息是推行部门整体绩效评价的重要前提，预算编制、预算监督执行、绩效测量、预算决策各个阶段均离不开相关数据信息的支持。美国的部门整体预算绩效改革要求在预算编制过程中应附绩效目标，而绩效目标的制定则需要在结合部门使命、战略规划的基础上，将所要取得的结果和成效分解成量化的各项指标。预算监督执行主要指将实际所取得的绩效数据与年度绩效计划中的绩效数据进行对比分析得出结论。绩效测量更是需要在实际中搜集绩效评价数据的基础上完成。预算决策则是以绩效目标、绩效结果为依据进行的。可以看出，部门整体绩效改革的每个过程均需要大量的绩效信息搜集、管理与应用工作。

（七）完善绩效信息公开机制，拓展预算绩效管理结果运用方式

绩效信息的透明和公开一直是相关国家政府预算绩效管理所坚持的原则，通过财政部门官网公布

各部门的绩效指标和相关数据并定期更新，以数据集的形式供公众查阅，以便公众及时掌握政府各部门的支出进度和资金使用效率。公开绩效评价信息本身也是一种绩效评价结果运用的方式，英国政府对绩效评价结果的运用也更多侧重通过公开绩效信息、分析绩效信息、运用绩效信息调整战略目标和行动策略，提升政府效能。这相当于政府各部门与公众签订了一份“责任状”，有助于公众的参与、监督和评价，也倒逼政府部门提升绩效目标和指标编制质量、自评信息的真实有效。

（八）注重部门整体预算绩效管理的配套制度改革

部门整体预算绩效改革不仅是预算管理方式的改变，其对预算管理过程提出了更加严格的要求，需要一系列配套制度的支持。西方发达国家在绩效预算改革过程中非常注重其配套制度建设，具体包括政府采购制度、国库单一账户和集中收付制度、权责发生制、绩效问责及绩效信息公开制度等，这些配套制度的完善为部门整体绩效评价的推广构建了良好的制度环境。英国、美国等西方发达国家的国库单一账户和集中收付制度实现了财政资金的统筹管理，该制度能够提供更为准确的全口径财政收支数据信息，为财政资金的高效配置奠定了良好的基础。为更加准确衡量政府各项活动的成本，新西兰、英国等国家均在预算过程中引入权责发生制的会计原则，提高了预算过程的透明度，实现有效的财政监督。

参考文献：

1. 王坤、宋卓展：《英国绩效预算的特点与借鉴》，《经济研究参考》，2018年第46期。
2. 预算评审和绩效评价课题组：《英国预算绩效管理特点及启示》，《中国财政》，2018年第22期。
3. 邹靖、梁永晋、王晓培：《美国政府绩效预算对我国预算绩效改革的启示》，《财政研究》，2015年第7期。
4. 安硕琳、刘平华、李丽霞等：《发达国家预算绩效管理改革经验对我国的启示》，《农业科研经济管理》，2016年第2期。
5. 邹靖：《美国政府绩效预算对我国预算绩效改革的启示》，《财政研究》，2015年第7期。
6. 肖鹏：《美国政府预算制度》，经济科学出版社，2014年。
7. 王淑杰：《英国政府预算制度》，经济科学出版社，2015年。
8. 陈凯、肖鹏：《预算绩效目标管理的国际比较与启示——基于目标设置理论的研究视角》，《经济研究参考》，2019年第6期。
9. 齐小乎：《美国英国绩效预算管理改革及启示》，《中国财经报》，2017年1月19日。
10. 卢梅花：《从政府目标管理走向绩效战略——以美国战略规划与绩效评价为例》，《行政论坛》，2013年第2期。
11. Audit commission. Comprehensive Area Assessment Fire and Rescue Service Framework. Millbank, London, February 2009.
12. Audit commission, Care Quality Commission et. al. Audit Commission CAA Framework document. Millbank, London, February 2009.
13. Audit commission, Care Quality Commission et. al. Inspection Revolution Watchdogs Unveil Blueprint for New Scrutiny of Local Public Services. Westminster SW1P 4HQ, London, February 2009.

责任编辑：李蕊

印度长期经济增长预测及 与中国的比较：2021—2050^{*}

张延群

摘要：印度经济在过去 30 年经历了快速增长，1992—2019 年 GDP 平均增长率达到 6.8%；但 2016 年之后增速出现下降趋势，从 2016 年的 8.3% 下降到 2019 年的 3.7%。受新冠肺炎疫情的严重冲击，2020 年印度 GDP 大幅下降 6.6%；2021 年印度经济增长开始恢复，GDP 增长率达 8.9%。国际研究机构普遍认为，从长期看印度经济正处于转折点，未来能否继续保持高速增长面临着很多不确定性。本文在对印度过去 30 年经济增长的驱动力进行分析，对未来增长的潜力以及面临的风险和不确定性进行研究的基础上，建立计量模型，对印度 2021—2050 年长期经济增长潜力进行分析和预测，对未来印度与中国经济总量的差距进行分析。结论是未来 30 年印度经济保持在 6% 以上较高增长速度的可能性很大，中国经济总量仍保持很明显的优势，但未来两国 GDP 的差距会呈现缩小的趋势。

关键词：印度经济 经济预测 增长潜力

作者简介：张延群，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员、博士生导师，中国社会科学院大学教授。

印度经济和社会发展在过去 30 年出现了快速增长和显著改善，1992—2019 年国内生产总值（GDP）平均增长率达到 6.8%，实际人均 GDP 增长了 3.6 倍。同时，印度在教育、卫生、减贫等方面也取得了突出成绩，成为这一时期经济和社会发展表现最好的发展中国家之一，进入“金砖五国”的行列。但是自 2008 年全球金融危机以来，印度经济增长出现放缓迹象，特别是 2016 年之后经济增长一直处于下降的趋势（图 1）。2020 年印度受到新冠肺炎疫情的沉重打击，经济增长大幅下降 6.6%；2021 年印度经济增长开始恢复，GDP 增长率达 8.9%，同时伴随较高的通胀，消费者价格指数（CPI）增长率为 5.1%。国际货币基金组织（IMF）、世界银行、麦肯锡全球研究所等著名国际机构的分析报告均指出，印度经济增长正处于一个转折点。一方面由于印度的经济改革和增长的劳动力市场，印度仍然有保持较高增长速度的潜力；另一方面，印度经济中的结构性矛盾已经显现，成为其进一步增长的障碍。印度作为中国的邻国和南亚大国，其未来经济的长期增长以及与中国经济实力的对比是一个需要深入研究的问题。

^{*} 本文得到国家社会科学基金一般项目《供给侧改革与需求侧调控关系——基于中国中长期宏观经济计量模型的量化研究》（17BJY027）、国家自然科学基金重大项目《宏观大数据建模和预测研究》（71991475）的资助。

本文对印度 2021—2050 年长期增长潜力进行分析和预测，通过构建计量经济学模型，以柯布—道格拉斯（CD）生产函数为理论基础，从全要素劳动生产率（TFP）、劳动投入、资本投入等三个方面对印度过去 30 年经济增长的驱动力进行量化分析，然后通过分析印度人口、教育、就业、投资、改革力度等，在对模型的外生变量进行合理假设的基础上，对 2021—2050 年印度长期经济增长进行预测，对印度未来经济增长的总体状况以及与中国经济的差距进行分析。

根据预测，印度在未来直到 2050 年仍会保持较高的增长速度，在基准方案的假设下，2021—2035 年有可能达到年均增长率为 6.9% 左右的较高水平，2036—2050 年将会略有下降，GDP 增速为 6.5% 左右。总体上看，印度经济在未来较长时期内有较大的可能保持在高于平均 6% 的较高增长水平。

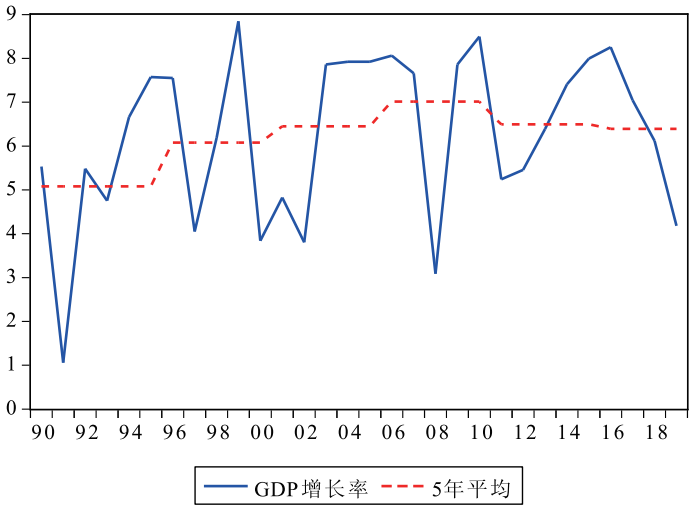


图 1 1991—2019 年印度实际 GDP 增长率以及 5 年平均增长率
数据来源：CEIC 数据库及作者计算而得。

一、印度近 30 年经济增长的概况、特征及结构性问题

为了更好地理解印度经济的发展状况以及增长的驱动力，本文首先对印度 1991 年实行改革以来 30 年的经济增长概况进行综述，对印度采取的主要改革政策进行梳理。在理解印度经济过去 30 年高速增长的特征、驱动力以及存在的结构性问题的基础上，对其未来经济增长的潜力，以及所面临的风险和不确定性进行分析。

（一）印度经济增长概况

1991 年 7 月，当时新上台的国大党拉奥政府在世界银行和 IMF 的帮助下，开始实施以自由化、市场化、全球化为方向的经济改革（陈利君，2012）。采取了一系列有利于竞争的改革措施，包括：废除过时的许可证规则，减少对工业经济的控制；取消对外国直接投资的限制，吸引外资和扩大开放，鼓励跨国公司来印度投资；推进国有企业改革，推动印度由国有部门为主导的混合经济体制向以私营经济为主体的混合经济体制转变，对电信和电力部门放松管制并进行私有化改革；进行税制改革，从 2017 年开始实行商品和服务税（GST），统一全国税制，降低税负，平均税率从 26.5% 下降到 18% 左右；2014 年启动“印度制造”计划；建设五条工业走廊，为制造业提供基础设施支持等。^①

过去 30 年，得益于印度的大规模经济改革、强劲的全球需求以及宽松的全球流动性，印度经济出现了快速增长，成为这一时期 GDP 增长最快的国家之一。同时，印度在教育、卫生、减贫等方面也取得了突出成绩。2018 年，约 95% 的家庭获得了电力，而 10 年前这一数字只有 72%；几乎所有人口

^①Rakesh Mohan and Muneesh Kapur. Pressing the Indian Growth Accelerator: Policy Imperatives. International Monetary Fund WP/15/53, 2015. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Pressing-the-Indian-Growth-Accelerator-Policy-Imperatives-42270>.

都获得了基本卫生设施。自 2011 年以来，在“普惠金融”政策的作用下，拥有至少一个银行账户的印度成年人所占比例翻了一倍多，在 2017 年达到 80%。^① 成人非文盲率从 1980 年的 45% 上升为 85%，平均预期寿命从 65 岁上升为 68.8 岁。^② 道路交通、电力等基础实施也得到较快发展。营商环境显著改善，在世界银行的营商环境排名中从 2015 年的 142 位上升至 2019 年的 77 位。

但是在 2016 年之后，印度经济增长呈现持续下降的走势。IMF、世界银行、麦肯锡全球研究所等著名机构的分析报告都指出，印度经济增长正处于一个转折点，迫切需要结构性改革，未来既有保持高速发展的有利条件，也存在着许多不确定性。根据麦肯锡全球研究所的一份研究报告，如果印度政府能够及时采取强有力的改革措施，减少以至消除目前阻碍提高劳动生产率的障碍，到 2030 年，印度经济还有潜力出现 7%~8% 的高速增长，否则印度经济增长速度将降低到 5% 左右；到 2030 年，印度将有 9000 万名工人寻找非农业就业岗位，需要每年 8.0%~8.5% 的 GDP 增长，才能创造 1200 万个有酬非农业就业岗位，而 2013—2018 财年期间每年仅创造出 400 万个非农就业岗位。^③ 如果不采取紧急措施刺激经济增长，未来直到 2030 年印度经济很可能只有年均 5% 左右的增长，这意味着经济增长不能为新增的劳动力提供有适当报酬的就业机会，整体经济将陷于低迷的状态，印度也将面临未来十年收入和生活质量停滞不前的风险。

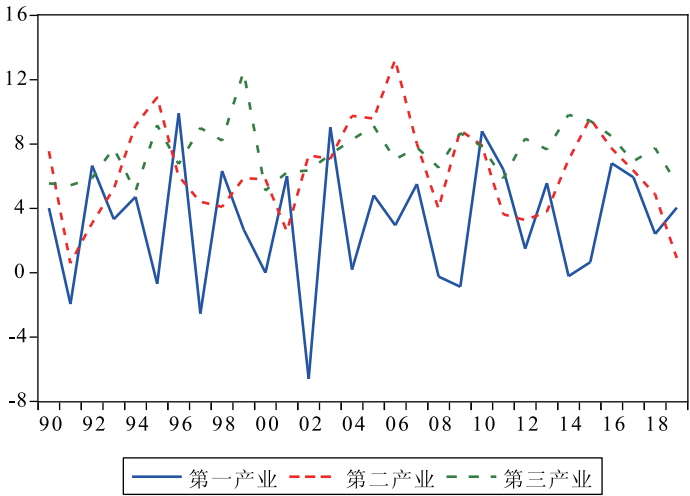


图 2 1991—2019 年印度三次产业增长率

数据来源：CEIC 数据库及作者计算而得。

（二）印度经济增长的特征

第一，从产业结构看，服务业起主要作用，工业发展相对滞后。印度第三产业一直保持较高的增长速度，在大部分年份增长速度高于第二产业（图 2），第三产业成为经济增长的重要驱动力，占 GDP 的比重从 1991 年的 40% 上升为 2019 年的 55%（图 3）。工业占 GDP 的比重保持在 25% 左右，仅雇用了 18% 的总劳动力。从 2016 年开始第二产业增速出现明显下降，反映出印度工业和制造业发展所面临的结构性障碍。印度服务业的快速发展在很大程度上得益于全球经济高速发展以及发达国家的服务外包，即印度成为了“世界的办公室”。未来世界经济发展变缓、去全球化趋势加深、贸易密度下降等因素将对印度承接服务外包产生负面影响，同时受到来自中国、菲律宾等国的竞争压力，服务业出口对 GDP 的拉动作用有可能弱化，未来经济增长更加需要通过工业和制造业来推动（文富德，2014）。

①Shirish Sankhe, Anu Madgavkar, Gautam Kumra, Jonathan Woetzel, Sven Smit, and Kanmani Chockalingam. India’s turning point: An economic agenda to spur growth and jobs, McKinsey Global Institute, 2020. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/india/indias-turning-point-an-economic-agenda-to-spur-growth-and-jobs>.

②数据来源：CEIC 数据库。

③Shirish Sankhe, Anu Madgavkar, Gautam Kumra, Jonathan Woetzel, Sven Smit, and Kanmani Chockalingam. India’s turning point: An economic agenda to spur growth and jobs, McKinsey Global Institute, 2020. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/india/indias-turning-point-an-economic-agenda-to-spur-growth-and-jobs>.

第二，从需求结构看，消费占主导，投资和净出口相对不足。消费、投资占 GDP 的比重保持在 70% 和 30% 左右，净出口所占比重很小，国内消费和投资是拉动经济增长的主要动力（图 4）。从 2016 年开始，印度经济增长率出现了持续的下滑，由 8.3% 下降到 2019 年的 4.2%，同时储蓄率、投资率、银行贷款增长率都出现了明显的下降趋势，银行不良贷款率明显上升，达到 9% 左右。在居民储蓄中，近几年金融资产所占比重有所下降，以黄金和购买土地为主的实物储蓄占比不断上升，用于生产性的资产投资受到了负面影响。受世界经济增长和全球贸易放缓的影响，印度出口增速也出现了明显下降，占 GDP 的比重从 2015 年的 25% 下降到 2019 年的 15%。

（三）印度经济发展中存在的结构性问题

在追赶阶段，工业特别是制造业对 TFP 的增长起到至关重要的作用。目前存在严重阻碍工业特别是制造业发展的制度性因素，将为印度经济增长带来很多不确定性。这些制度因素包括：

第一，印度的政治改革面临阻力，存在很大的不确定性。印度国大党政府总理曼·辛格在第二个任期中推出的改革措施如修改土地征用法，扩大外国投资领域，提高外国投资所占比例等，都由于反对党的

极力抵制而难以执行。另外，法制不健全和运行不透明，税收体系复杂和税制运行不透明，社会治安不稳定是目前阻碍制造业投资和发展的制度障碍（胡仕胜、王海霞，2016）。

第二，印度的电力、交通等基础设施仍比较落后，成为制造业发展的瓶颈。发展基础设施需要大量的资金投入，目前印度国内储蓄率为 33% 左右，低于中国等亚洲国家，政府财政赤字占 GDP 的比重处于较高水平，面临财政整顿的需要，投资基础设施的资金缺口仍然很大（刘小雪，2021）。

第三，印度的土地私有制度导致发展制造业的土地成本较高，征地困难。印度城市在传统上排斥在城市区域内建立工厂，因此难以有效利用城市中较高水平的劳动力资源。只有通过深入的土地制度改革，才能提供适合大规模制造业发展所需要的土地，清除阻碍制造业发展的障碍。印度土地制度改革面临来自各方的阻力，未来能否成功存在着很大的不确定性。

第四，印度的劳动法阻碍了灵活劳动力市场的形成。由于法规的限制，当企业跨过某个就业人数门槛时，就会产生高昂的合规成本，企业扩大规模的成本很高，造成企业规模偏小，劳动生产率低。印

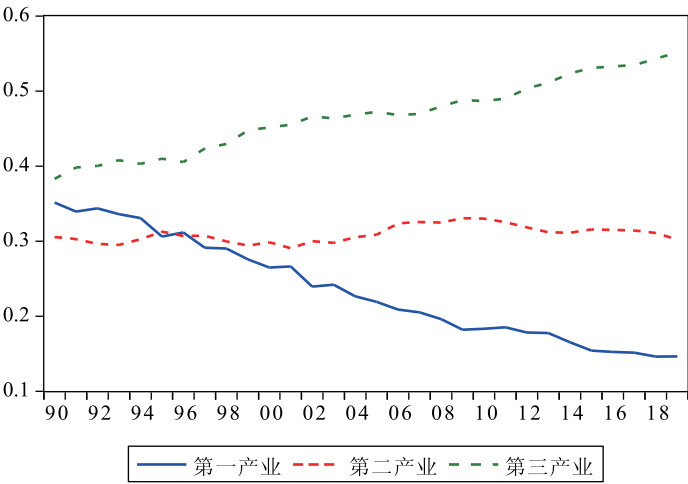


图 3 1991—2019 年印度三次产业占 GDP 的比重
数据来源：CEIC 数据库及作者计算而得。

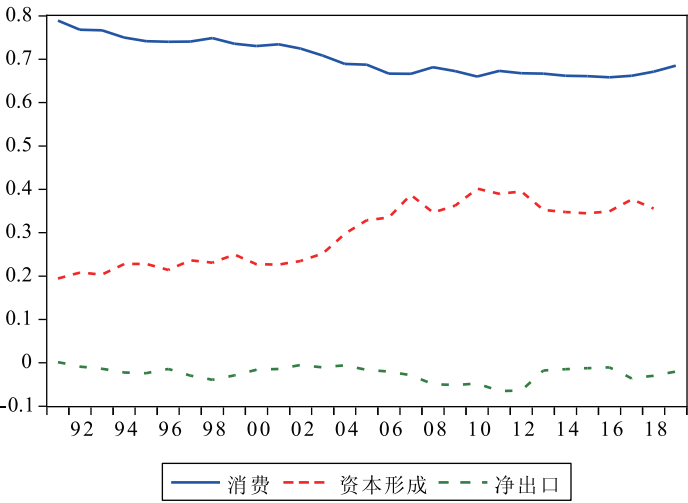


图 4 1991—2019 年印度消费、投资、净出口占 GDP 的比重
数据来源：CEIC 数据库及作者计算而得。

度工业企业中员工人数在 100 人以下的中小企业占 80% 以上，中小企业占比远远高于亚洲其他国家。

二、对印度经济增长潜力的预测

（一）计量模型、估计、假设和预测结果

在运用计量经济学模型进行预测时，首先需要按照经济学理论，选择与预测目标相关的重要经济变量，然后建立计量经济模型，刻画变量间的相互影响，最后在对模型中外生变量进行合理假设的基础上，对预测目标变量进行预测（张延群、姜峰，2009）。

本文对印度 GDP 的长期增长进行预测，根据经济学理论长期增长主要由劳动生产率、资本存量以及劳动投入来决定。因此基于 CD 生产函数理论，将劳动力供给、资本存量以及 TFP 作为决定长期经济增长的主要因素，通过建立一个小型联立方程组模型进行预测。邹至庄（2005）通过仅仅包含几个方程的模型系统对经济增长做出准确的预测，张延群和姜峰（2009）运用同样的分析方法对中国经济增长进行了长期预测，取得了满意的预测效果，说明运用这一方法进行长期预测的可行性。冯明（2020）的综述性文章中提到的一些研究也使用了类似的方法。

具体说，预测模型系统由以下方程（1） - （4）组成：

方程（1）为标准的 CD 生产函数，其中 t 为趋势变量， β 和 γ 分别表示资本和劳动对产出的弹性。假设生产函数满足规模报酬不变，即 $\beta + \gamma = 1$ 。参数 α 可以测度产出随时间而发生的指数变化率，也可以解释为 TFP 的增长率。

$$Y_t = Ae^{\alpha t} K_t^\beta L_t^\gamma \quad (1)$$

方程（2）描述资本增长，即：

$$K_t = (1 - \delta) K_{t-1} + I_t \quad (2)$$

K_t 表示 t 期的资本存量， I_t 表示 t 期的总投资， δ 为折旧率。

方程（3）描述劳动力的增长，即：

$$L_t = aL_{t-1} \quad (3)$$

这里 a 表示劳动力的增长率，是外生变量，预测时根据文献中的有关分析进行设定。

方程（4）描述投资的增长情况：

$$I_t = bY_{t-1} \quad (4)$$

I_t 为实际投资， Y_t 为实际增加值， b 为投资率。

首先通过回归分析确定生产函数（1）中的各个系数。在进行预测时，先验地给定未来劳动力的增长率 a ，投资率 b ，然后就可以在由方程（1） - （4）构成的模型系统中进行预测。

估计方程（1）和预测时所使用的原始数据为：

Y ：GDP，2011—2012 年不变价卢比，数据来自 CEIC 数据库。

I ：总资本形成，2011—2012 年不变价卢比，数据来自 CEIC 数据库。

L ：劳动者人数，数据来自 Penn World Table 9.1。

r ：资本产出比，等于资本存量与 GDP 的比值，数据来自 Penn World Table 9.1。

pop ：总人口数，数据来自 Penn World Table 9.1。

K ：资本存量，2011—2012 年不变价卢比，由以下永续盘存法计算得到：

$$K_t = I_t + (1 - \delta_t) K_{t-1}$$

其中 δ_t 为资本存量的折旧率，数据来自 Penn World Table 9.1（Feenstra, etc., 2015）。

估计方程（1）时所使用的实际数据为：

ly ：劳均 GDP，等于 Y/L ，取对数。
 lk ：劳均资本存量，等于 K/L ，取对数。

应用 1990—2019 年的年度数据，对方程（1）进行估计，估计结果为：

$$ly = 6.32 + 0.030t + 0.39lk + [AR(1) = 0.58]$$

(6.54)

(7.29)

(4.92)

(3.78)

(5)

$$R^2 = 0.998 \qquad DW = 1.55$$

估计系数下面括号中的数字为 t - 检验值。估计的结果可以解释为，在样本期，即 1991—2019 年，TFP 平均每年增长 3.0%，资本和劳动力对 GDP 的贡献率分别为 0.39 和 0.61。

利用方程（1） - （4）对 2021—2035 年和 2036—2050 年两个阶段按照中（基准）、高、低三个方案进行预测。预测时需要对外生变量进行合理的假设。

在中、高、低三个方案中都假设固定资产折旧率 δ 在 2021—2050 为 0.06，与 2018 年的水平相同。2021—2050 年人口变量的预测值选用法国世界经济研究所（CEPII）2012 年模型中的预测值，^① 与世界银行的预测值一致。

近 5 年印度的劳动力年均增长速度为 1.5% 左右，按照 CEPII 的预测，印度未来直到 2040 年，劳动力仍然是保持增长的，但是增长速度会逐渐放慢。因此在第一个阶段即 2021—2035 年，假设劳动力的年均增长率仍然为 1.5%，与 2016—2019 年的平均值相同；在第二个阶段，即 2036—2050 年，平均增长率比前一个阶段有所下降，为 1.2%。

对于预测所需要的未来投资率，在中、高、低方案中我们均假设为 0.33。

关于 TFP 的增长率，基准方案假设 2021—2035 年、2036—2040 年、2041—2050 年增长率分别为 3.2%、3.3%、3.2%。高方案假设 2021—2030 年、2031—2035 年、2036—2040 年、2041—2050 年增长率分别为 3.5%、3.6%、3.7%、3.7%。低方案假设 2021—2035 年、2036—2050 年增长率分别为 3.0%、2.99%。

模型估计和预测时使用的变量以 2011 年不变价卢比计价，在将预测值换算成美元时，需要首先假定未来卢比对美元的汇率，因为汇率很难准确预测，我们简单假设 2021—2050 年美元对卢比的汇率为 2019 年的值，即 75，在此基础上，计算出以美元计价的印度 GDP 以及人均 GDP 的预测值。

预测结果见表 1。基准方案的预测结果显示，2021—2035 年，以卢比不变价计算的 GDP 平均增长率为 6.92%；2036—2050 年增长率略有下降，为 6.53%；2021—2050 年平均增长率为 6.73%。

表 1 印度长期经济增长预测值（基准、低、高方案）

年份	GDP 增长率（%）			劳均 GDP 增长率（%）			劳均资本存量增长率（%）		
	基准	低	高	基准	低	高	基准	低	高
2021—2025 平均	6.81	6.60	7.10	5.23	5.02	5.51	4.91	4.84	5.00
2026—2030 平均	6.93	6.63	7.33	5.35	5.06	5.74	5.09	4.94	5.29
2031—2035 平均	7.03	6.65	7.47	5.45	5.08	5.89	5.23	5.00	5.54
2021—2035 平均	6.92	6.63	7.30	5.34	5.05	5.71	5.08	4.93	5.28
2036—2050 平均	6.53	6.04	7.00	5.27	4.78	5.73	5.48	5.09	5.88
2021—2050 平均	6.73	6.33	7.15	5.30	4.92	5.72	5.28	5.01	5.58

数据来源：根据模型预测而得。

^①Jean Fouré, Agnès Bénassy - Quééré, Lionel Fontagné. The Great Shift; Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon. CEPII Working paper 2012 -03. <http://www.cepii.fr/CEPII/en/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=4179>.

表 2 印度实际 GDP 预测值

年份	实际 GDP，卢比，10 亿			人均实际 GDP，卢比，千		
	基准	低	高	基准	低	高
2021	168682.3	167922	169705	120.76	120.22	121.50
2025	219639.1	216863.3	223435.8	151.50	149.58	154.11
2030	306983.6	298956.5	318245.1	203.48	198.16	210.94
2035	431201.4	412547.8	456334.3	276.63	264.66	292.75
2040	599659.3	559120	647540.5	374.84	349.50	404.77
2045	819124.7	747870.1	904100	501.97	458.30	554.04
2050	1113788	994078.9	1259275	672.77	600.47	760.66

数据来源：根据模型预测而得。

注：以印度卢比计价，2011 年不变价格。

（二）对预测所做假设的说明

从劳动力供给的角度看，虽然印度出生率和人口增长率从 1990 年代开始出现持续下降，从 2.4% 降低到 2020 年的 1.8%，但直到 2050 年，印度总人口仍然是持续增长的。根据《联合国人口展望报告 2019》的预测，^① 到 2030 年左右，印度人口将达到 15 亿人，超过中国。同时，印度劳动年龄人口占总人口的比重也是上升的，也就是说直到 2050 年，印度的人口结构将继续呈现年轻化的特征，具备明显的人口红利。

从劳动力的素质和劳动参与率看，印度以教育年限衡量的人力资本质量还处于较低水平，特别是在追赶阶段至关重要的中等教育的普及率仍然较低。同时，根据世界经济论坛发表的《2017 年全球性别差距报告》，^② 在 144 个国家中，印度的性别均等度排名靠后，仅为 108。印度的女性劳动参与率平均只有约 30%，而且近几年随着经济的增长还出现了明显的下降趋势，目前仅为 26% 左右，低于亚洲大多数国家的水平。较低的劳动力素质和女性劳动参与率低将在一定程度上降低劳动力的有效供给。

从 TFP 增长的角度看，根据 CEPII 文献研究，^③ 影响 TFP 增长的因素包括追赶效应、大学和中等教育的水平，以及追赶效应和教育水平的交叉项，即 TFP 增长是教育和追赶效应相结合的结果。高等教育水平在创新阶段起到更关键的作用，其水平的高低决定一个国家向技术前沿移动的能力，而在技术扩散阶段和以模仿阶段为主的追赶阶段，中等教育水平起到关键性作用。根据 CEPII 在 2012 年的预测，未来印度在中等教育方面的升级程度较低，导致 TFP 增长缓慢，直到 2050 年 TFP 水平仍然显著落后于美国，而同时中国的 TFP 水平与美国的差距将持续缩小。

对储蓄率的预测是长期预测的关键因素，因为投资率在很大程度上是由储蓄率决定的。根据 CEPII 基于全球 144 个国家的面板数据对储蓄率决定因素进行的量化研究，单纯的人口结构因素对储蓄率的影响不显著，人口结构因素只有与经济增长相结合才对储蓄率有显著的影响。人均 GDP 增长率，以及相对于美国的人均 GDP 对储蓄有显著的正向影响。综合各种因素，我们假设印度在未来直到 2050 年的投资率为 33%，基本与 2018 年水平持平。

从投资和固定资本形成的角度看，尽管有较快的增长，印度的投资率与亚洲其他主要经济体相比

^①United Nations. World Population Prospects 2019. <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.
^②World Economic Forum. The Global Gender Gap Report 2017, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf.
^③Jean Fouré, Agnès Bénassy-Quéré, Lionel Fontagné. The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon. CEPII Working paper 2012-03. <http://www.cepii.fr/CEPII/en/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=4179>.

相对较低。这与印度以服务业为驱动力的发展模式有关，与服务业相比，制造业的资本产出率较高。印度需要维持很高的投资率，来达到高速的增长，为此需要提高国内储蓄率并将储蓄投入生产性资产。

三、与中国的比较

印度和中国都是发展中大国，在过去 30 年都经历了高速增长，中国的发展经验对判断未来印度的发展趋势具有一定的启示性作用。中国在改革开放之后相当长的时期内制造业都保持了两位数的增长，为经济高速增长做出重要贡献。工业高速增长的一个重要原因是，中国在改革开放初期，成功借力了经济全球化所提供的难得历史机遇，大力发展制造业。经过 40 多年的发展，中国制造业已经嵌入全球供应链之中，形成了配套齐全的工业体系。而未来很长的时间，全球经济增长放缓以及去全球化将大概率成为国际经贸合作的主旋律，在这种国际大背景下，再考虑到印度在制度层面存在的种种障碍，印度的制造业要想取得中国已经取得的成绩将变得更加困难。

在分析了印度经济增长所具有的潜力以及各种不确定性之后，假设印度在土地制度和劳动用工制度等方面的改革能够取得实质性进展，在电力交通等基础设施建设方面持续进行投资，2021—2035 年印度 GDP 平均增长率将保持在 6.9% 左右的较高水平，2036—2050 年比前一个 15 年略有下降，达到 6.5% 左右，年度间增长速度可能会出现较大的波动，但是平均增长速度在未来较长时期将保持在 6% 以上。如果不考虑相对价格变化，印度 GDP 到 2035 和 2050 年将分别比 2021 年增长近 2.56 和 6.60 倍。

现有文献对中国未来长期经济增长的预测结果虽有所不同，但存在的基本共识是未来中国长期经济增长速度会呈现缓慢下降的趋势（冯明，2020）。主要原因在于，目前中国总体技术水平与前沿水平的差距在缩小，过去 30 年推动中国经济高速发展的追赶效应在减弱；随着劳动力成本的增长以及人口结构快速进入老龄化，中国劳动力成本较低的优势也快速减弱；中国将达到“碳中和”和“碳达峰”的双碳目标，环境和资源的约束也快速增强。总体看，中国经济已经从追赶型的高速发展进入以自主创新为主的高质量发展的经济新常态阶段，与过去 30 年经济高速发展阶段相比，中国经济增长未来会呈现逐渐减慢的走势。同时，由于中国总体 TFP 和人均资本水平等指标与经济发达国家相比还存在较大的差距，加上国内市场规模巨大，不同地区不同部门之间存在一定的差异性，总体上将表现出很强的韧性和惯性。基于以上分析，并结合已有文献中对中国经济的长期预测，在对未来印度和中国经济总量进行对比分析时，对中国 GDP 增长所做的假设是，平均增速在 2021—2035 年为 4%，2036—2050 年为 3%。

假设未来中印两国货币与美元的汇率保持在 2019 年的水平，在以上分析和假定下，在 2035 和 2050 年中国与印度以美元计价的 GDP 总量将从 2019 年的 5.03 倍下降为 3.62 和 2.19 倍，到 2050 年中印两国经济实力仍有较大差距，但是差距已经明显缩小。

四、结论

总体来看，印度存在有利于未来长期增长的因素，主要包括：年轻的人口结构和人口红利、潜在的庞大国内需求市场、积极推进的经济改革政策、目前较低发展水平和潜在的追赶效应等。如果能够通过大力投资来改善薄弱的基础实施，扩大企业规模，提高劳动生产率，在未来较长时期印度将有潜

力保持较高的经济增长速度，但是将较高增长速度的潜力变为现实还需要满足很多条件。印度目前正处于转折的关键时期：一方面，改革的诉求强烈，呼声很高；另一方面，改革在触碰到深层利益集团时会受到来自各方利益集团的阻力。因此，虽然继续改革是大的方向，但是会表现出较大的不确定性和波动性。

根据麦肯锡全球研究所的研究报告,^① 到 2030 年，印度如果要保持 8% 左右的增长速度，需要将投资从危机前的 33% 上升到至少 37%；加强教育投资，提高教育水平；将大型企业的数量增加 3 倍；放开土地市场供应，将土地成本降低 20% ~ 25%；为工业创造灵活的劳动力市场；降低 20% ~ 25% 的商业和工业关税；将大约 30 家最大的国有企业私有化，使其生产力有可能翻番；改善经营的便利性，降低经营成本，等等。可以看到，达成以上任何一个条件都是艰巨的任务，而同时满足这些前提条件，无疑充满了挑战 and 不确定性，各种不确定性的叠加将大大降低实现 8% 以上高增长的概率。因此，未来印度达到 8% 以上高速增长的可能性很小。

印度经济的发展给中国经济发展提供了机遇和挑战。印度快速的经济增长以及年轻的人口结构形成了庞大的消费市场，意味着印度是中国产品和服务出口的潜在市场。印度目前劳动力成本低、人口年龄结构年轻、制造业发展水平低、基础设施建设落后，未来加强公路、铁路、能源、电力等基础设施建设是印度工业发展的必经之路；中国人口年龄结构快速向老龄化人口结构转变，制造业劳动力成本不断上升，印度是一个潜在的中国制造业向外转移的目的地国家，中国强大的基础设施建设能力以及提供资金的能力与印度的潜在需求形成互补。同时，未来印度制造业的发展必然形成对中国相同层次制造业的竞争和冲击，中国应强化危机意识，未来应通过技术创新提高 TFP 来推动高质量经济增长。因此，对未来印度经济增长潜力进行分析和预测，对于中国制造业转移，开拓海外市场，对印度的经济政治的影响力进行预判，都具有政策含义。

参考文献：

1. 陈利君：《20 世纪 90 年代以来的印度经济改革与发展》，《印度蓝皮书：2012》，社科文献出版社，2012 年。
2. 文富德：《未来十年印度经济发展的趋势》，《南亚研究季刊》，2014 年第 2 期。
3. 胡仕胜、王海霞：《印度经济会超越中国吗》，《人民论坛》，2016 年第 6 期。
4. 刘小雪：《举步维艰的印度经济复苏》，《中国金融》，2021 年第 4 期。
5. 张廷群、姜峰：《中国经济中长期增长潜力分析与预测：2008—2020》，《数量经济技术经济研究》，2009 年第 12 期。
6. 邹至庄：《中国经济转型》，中国人民大学出版社，2005 年。
7. 冯明：《中国经济中长期潜在增长率研究：进展、共识和分歧》，《财经智库》，2020 年第 5 期。
8. 文富德：《莫迪上台后印度经济增长“新常态”》，《亚太经济》，2015 年第 2 期。
9. Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 2015, 105 (10).

责任编辑：李蕊

^①Shirish Sankhe, Anu Madgavkar, Gautam Kumra, Jonathan Woetzel, Sven Smit, and Kanmani Chockalingam. India's turning point: An economic agenda to spur growth and jobs, McKinsey Global Institute, 2020. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/india/indias-turning-point-an-economic-agenda-to-spur-growth-and-jobs>.

我国经济双循环关系演进、 质量提升与未来取向^{*}

张铭慎 陆江源 曹玉瑾

摘要：我国经济国内国际循环的关系演进，是理论逻辑、历史逻辑和现实逻辑的统一，是深入理解和着力构建新发展格局的重要切入点。本文立足我国国内国际循环历史演进的大背景，以经济发展阶段为分析框架，阐释了加入 WTO 前后我国经济国内国际循环关系不断变化的内在逻辑，即经济起飞为我国参与国际循环奠定了物质基础，加入 WTO 为降低贸易壁垒并加快本国经济转型升级创造了机会，从而有力推动我国深度参与全球经济，使国际循环成为牵引国内循环、助推经济发展的重要动力。加入 WTO 后，从比例、层次、稳健性和控制力四个维度看，我国国内国际循环比例结构经历了倒“U”型演变，内外经济循环层次大幅提升，稳健性和影响力显著增强。面对我国参与全球化“时”与“势”的新变化，需要着力增强国内循环的主体性，积极打造以“一带一路”为核心的区域循环体系，巩固提升中美、中欧循环基本盘，推动更高水平对外开放。

关键词：WTO 经济循环 质量提升 新发展格局

作者简介：张铭慎，中国宏观经济研究院经济研究所企业和创业研究室副主任、副研究员；
陆江源，中国宏观经济研究院经济研究所信用体系和信用环境研究室副研究员；
曹玉瑾，中国宏观经济研究院经济研究所信用体系和信用环境研究室副主任、副研究员。

引 言

2021 年 1 月，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上强调，进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，是由我国经济社会发展的理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑决定的。构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出加快构建新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央根据我国新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略决策，是习近平新时代中国特色社会主义思想的又一重大理论成果（刘鹤，2020）。一个国家的发展格局总是在一定的时代背景、内外部环境、发展条件等因素作用下形成的，又影响和塑造着国

^{*} 本文为 2021 年国家发展改革委宏观经济研究院重点课题“国内国际大循环的历史轨迹、国际经验和相关政策研究”（A2021011001）的阶段性成果。

家发展的总体态势（韩文秀，2021）。因此，深入理解和着力构建新发展格局，有必要从理论、历史和现实等不同维度深刻把握我国经济国内国际循环关系演进的内在逻辑。

经济活动本质是一个信息、资金和商品（含服务）在不同的部门与主体间流动循环的价值增值过程。魁奈的《经济表》，马克思关于生产决定消费、分配、交换的论述，以及熊彼特“创造性破坏”推动经济发展的理论，从部门、环节和机制等视角对国民经济循环进行了早期研究。随着经济全球化加快推进，经济的国内国际循环在全球价值链等框架下被给予广泛关注。已有研究认为，国内循环与内需以及满足内需过程中的国内价值创造有关，国际循环与外需以及满足外需过程中的国内价值创造有关（徐奇渊，2020；陆江源等，2022；张铭慎、陆江源，2022）。国内国际循环的演化存在着大量客观规律，比如，不同的经济循环模式依赖于技术结构、分配结构、需求结构和生产结构的相互配合（李帮喜，2021），全球价值链与国内价值链总体上存在互补性（盛斌，2020），创新既推动循环层次和范围上的优化，为更多依靠国内市场实现经济发展奠定了基础，又牵引了国际循环参与方式的变化，是一国提升其全球价值链位势的决定性因素（张铭慎，2021）。从国内国际循环关系的演进来理解新发展格局，实质上是“力促改变外向型经济主导的发展格局”（黄群慧，2021）和“内循环为主、外循环赋能”（江小涓、孟丽君，2021）。

但现有研究对于国内国际循环关系演进的规律研究仍然相对缺乏。部分研究虽然提出大国存在“大国综合优势”（欧阳峤等，2006），可以利用发展阶段优势和体制改革优势，继续扩大内需外需，促进两种需求协调发展（江小涓，2010），但未构建一般理论框架分析国内国际循环关系的演进特征以及我国的历史轨迹。20 世纪 80 年代初，我国学者就国民经济的良性循环进行了深入研究，认为良性循环是各环节相互促进、推动国民经济螺旋式上升的过程（刘国光、沈立人，1981；王忍之、桂世镛，1981），但对于如何对循环的绩效进行量化评价，一直缺乏比较具体的评价指标。当前，我国参与全球化的“时”与“势”都发生了巨大变化，党中央提出以构建新发展格局抵御外部新冲击、重塑竞争新优势，推动国内国际循环向更高水平跃升，实现更高质量发展，这为强化对国内国际循环的规律性认识，并构建面向新发展格局的量化评价体系提出了新要求。

加入世界贸易组织（WTO）是推动我国“两头在外”循环方式加速深化、国际循环牵引能力全面增强的重要事件。20 年来，我国利用比较优势参与国际分工，提升了国内制度水平、对外开放层次和经济循环控制力，关税总水平由 15.3% 下降至 7.5% 以下，^① 接近发达国家水平，成为全球最大商品贸易国、双向直接投资大国。本文以我国推进工业化进程和加入 WTO 为历史背景，以构建新发展格局为时代命题，基于发展阶段理论构建了国内国际循环演进的分析框架并分析了我国国内国际循环的演进脉络，提出了基于比例、层次、稳健性和控制力四个维度的评价体系，为把握国内国际循环演进规律和及时开展相关评价提供了参考。

一、入世前后我国经济双循环关系的演进逻辑

不同发展阶段的经济体拥有不同的经济增长动力机制、经济禀赋和竞争优势，为经济国内国际循环提供了相应物质基础。为了实现特定阶段的新发展目标，各国充分利用国内外有利条件，推动国内

①赵竹青：《商务部：中国进口关税总水平已降至 7.4%》，百家号，2021 年 12 月 9 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1718659689698785759&wfr=spider&for=pc>。

国际循环关系不断演进，形成了不同的发展格局。加入 WTO 前，我国经历了前工业化阶段、工业化初期阶段，并在工业化初期向工业化中期过渡阶段加入了 WTO。加入 WTO 后，我国又走完了工业化中期并进入工业化后期。国内国际循环关系大体经历了“低水平准封闭国内循环为主体——有限融入国际循环——国际循环主导并牵引国内循环——国内循环重要性再次上升——国内循环成为主体带动国内国际循环相互促进”的演变。

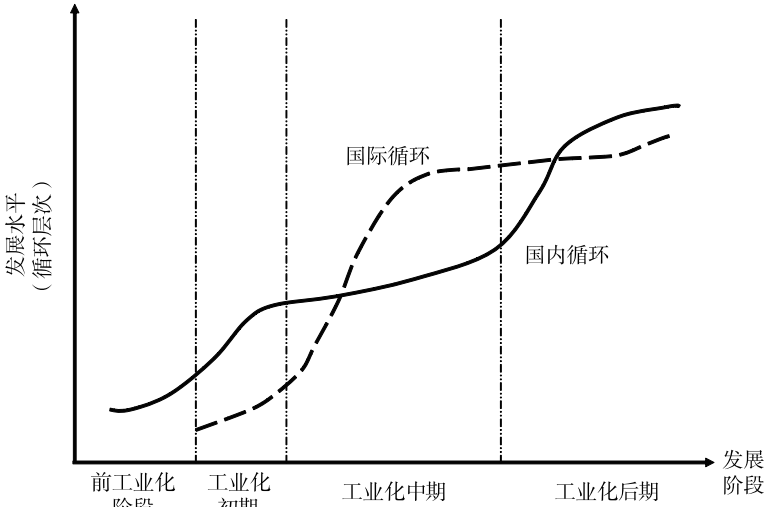


图 1 我国不同发展阶段国内国际循环关系演进示意

资料来源：作者绘制。

从发展阶段看，在经济发展初期（大体对应钱纳里工业化阶段理论的不发达经济阶段、罗斯托经济增长阶段论的传统社会阶段和准备起飞阶段），各国的现代国民经济体系尚未建立，要素驱动型增长特征显著，比较优势难以转化，经济结构比较初级和单一化，往往不具备参与国际循环的物质条件，自给自足特性比较明显，导致国内循环主导特征明显。我国建国初期，在自身基础薄弱、面临多方打压的情况下，经济主要依靠重化工业积累，以国内循环为主，国际循环程度较低。从国内循环来看，工业占国内生产总值（GDP）比重从 1952 年的 17.6% 快速上升至 1978 年的 43%，^① 但工农、城乡之间的循环被严重扭曲，国内循环具有很强的计划性，循环的层次和稳健性低，短缺和低效率问题突出。

进入工业化初期和中期，产业结构开始由以农业为主的传统结构逐步向以现代工业为主的工业化结构转变，劳动力在产业间加速转移，经济体开始步入起飞阶段。各国立足自身在资源、成本和效率上的比较优势，更容易形成特定的国际循环参与方式。改革开放后，市场经济体制改革极大释放生产力，我国通过引进国外的技术和设备并出口劳动密集型产品，形成“两头在外”的国际大循环。加工贸易占进出口总值的比重由 1981 年的 6% 增长到 1998 年的峰值 53.4%，外贸依存度从 1979 年的 11.1% 提高到 2001 年的峰值 38.1%。^② 但受制度条件、开放层次和分工地位的制约，国际循环的广度和深度都有待拓展，国际循环牵引国内循环的能力远未完全释放。

虽然起飞阶段积累了参与国际循环的物质基础，但它并不必然带来国际循环的参与深化，并促进国际循环有效牵引国内循环。历史表明，实现上述目标必须进一步降低贸易壁垒并加快本国经济转型升级。20 世纪 80 年代以来，跨国公司在全球范围内布局催生了全球价值链。为了开拓全球市场、降低贸易成本、融入全球分工，各国积极通过达成多边协定、形成单一市场等方式降低贸易壁垒，不仅推动了全球价值链加快发展，而且大幅深化了各国参与国际循环的程度，形成了北美、欧洲和亚洲三大全球价值链中心。例如，达成多边协定是驱动形成北美区域价值链的关键，美国也由此成为无可撼动的北美区域价值链中心。《北美自由贸易协定》于 1994 年生效后，北美自由贸易区成为当时世界上

①作者根据国家统计局数据计算而得。

②作者根据 Wind 数据计算而得。

最大的区域经济一体化组织，降低贸易壁垒使北美形成了高度一体化的区域生产网络。根据亚洲开发银行（ADB）国际投入产出表计算，2019 年，加拿大和墨西哥分别有 66.2% 和 77.1% 的出口增加值在美国实现，美国、墨西哥和加拿大三国制造业出口中来自东亚与欧盟 28 国的增加值占比不超过 10%。2018 年三国新签署《美墨加协定》，强调提升本区域内生产的比重、调高工人时薪并对向美国出口的汽车施加配额，这将进一步提升北美区域价值链的一体化水平，强化美国的主导优势。但如果只注重降低贸易壁垒而不强化转型升级，也可能使国际循环出现倒退。一个典型例子是，19 世纪末 20 世纪初，英国没有对棉纺、煤炭、钢铁和造船等劳动密集型工业进行及时调整，最终被德国和美国依靠新兴工业超越，导致其在国际循环中的主导地位被大幅削弱。

20 世纪 80 年代中期以来，是否参加以关贸总协定（GATT）和 WTO 为基石的多边贸易体制，成为衡量一国是否负责任地加入国际社会、该国经济是否与世界经济衔接的重要尺度。^① 为此，我国于 1986 年 7 月 10 日正式向 WTO 前身——GATT 递交复关申请，希望通过降低贸易壁垒更好融入国际经济体系。2001 年，我国经过 15 年的谈判正式加入 WTO，成为第 143 个成员国。当时，WTO 142 个成员间的贸易额占世界贸易总额的 95%，投资额占全球跨国投资总量的 80%，我国 GDP 仅 1.3 万亿美元，仅分别占美国和全球 GDP 的 12% 和 4% 左右。^②

已有关于工业化进程的综合评估认为，20 世纪末 21 世纪初中国工业化的进程进入经济发展的第三个时期——工业化中期阶段（郭克莎，2000；王岳平，2001；陈家贵、黄群慧，2005），2004 年我国处于工业化中期的前半阶段（陈家贵、黄群慧、钟宏武，2006）。这说明，加入 WTO 时正值我国工业化初期的后半阶段向工业化中期的前半阶段过渡。在具备参与国际循环物质基础的条件下，加入 WTO 进一步降低了贸易壁垒，为我国更深入参与国际循环创造了条件。加入 WTO 后，我国的外贸依存度、净出口占比、贸易投资额、贸易顺差等关键指标出现大幅增长，国际循环在国民经济中的地位越来越重要。2002 年我国进出口总额 6208 亿美元，比 2001 年增长 21.8%。其中，出口 3256 亿美元，增长 22.3%；进口 2952 亿美元，增长 21.2%，大大高于当年世界贸易 4% 的增幅。^③

加入 WTO 不仅意味着发达经济体愿意接纳我国进入全球经济体系，更代表着我国规则对接水平达到了新的高度。相关报告显示，自 1999 年底以来，国务院近 30 个部门共清理各种法律法规和部门规章 2300 多件；通过全国人大及其常委会制定修改的法律 14 件，国务院制定修改行政法规 38 件、废止 12 件，国务院有关部门制定修改及废止部门规章等 1000 多件；各地共清理 19 万多件地方性法规、地方政府规章和其他政策措施，并根据要求分别修改和废止。^④

我国还利用加入 WTO 的机会加快经济转型升级，推动国际循环层次不断提升，为国际循环更好牵引赋能国内循环创造了条件。通过完善制度条件、提升开放层次和优化分工地位，参与国际大循环不仅成为支撑经济增长的关键动力，也加速了国内工业化城镇化进程，提高了市场化水平。随着开放水平和综合国力提升，技术和市场“两头在外”的弊端也逐步显现。一方面，金融危机、贸易摩擦等给循环稳定性带来挑战；另一方面，被全球价值链“低端锁定”的风险加大，国际循环牢牢被发达经

① 龚雯：《让历史铭记——中国加入世贸组织谈判备忘录》，中央人民政府网，2005 年 10 月 31 日，http://www.gov.cn/ztzl/content_87675.htm。

② 同①。

③ 数据来源：国家统计局、联合国贸发会议。

④ 根据 2003 年 12 月 25 日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议有关部门提交的《关于我国加入世贸组织以来有关情况的报告》。

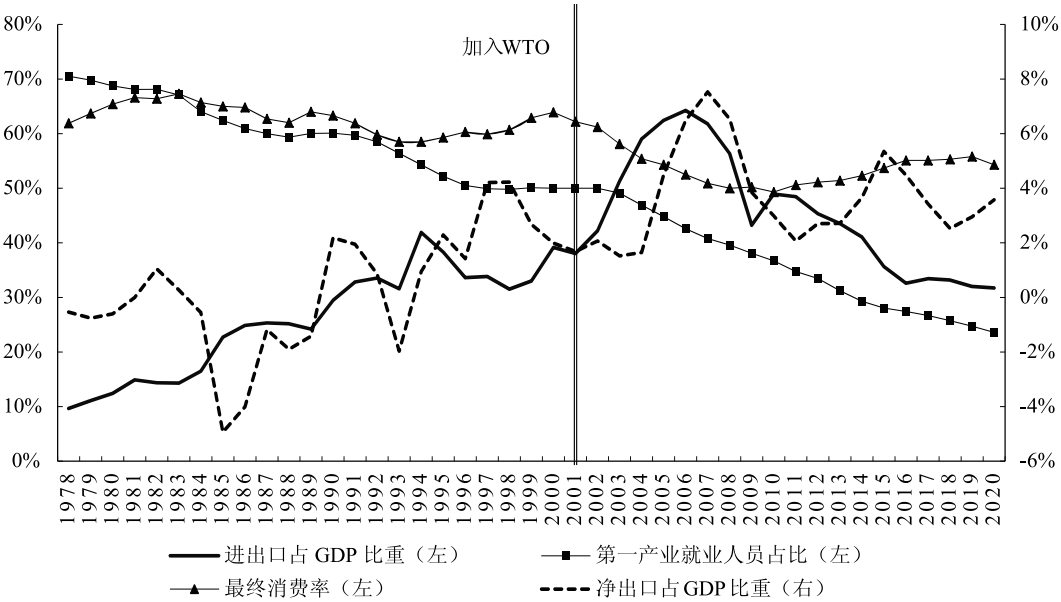


图2 改革开放以来我国净出口、外贸依存度、最终消费率和第一产业就业人员占比情况

数据来源：国家统计局。

济体掌控。总体来看，以加入 WTO 为重要机遇，我国顺利开启了国际循环优化升级、赋能牵引国内循环的序幕，推动国内国际循环层次和水平都迈上了新台阶。

当前，我国国内国际循环关系面临新一轮调整。一方面，进入工业化后期，经济体逐步走向成熟阶段，产业结构更趋高级化，要素稀缺性相对提升带动成本上涨，要素驱动和成本驱动加速转向创新驱动。需求升级、科技革命引发的“消费革命”和“技术进步”成为牵引产业升级、提高人均福利、优化国际收支的重要力量。尤其是当技术进步与国内市场扩大形成良性互动进而促进增长时，国内循环的主导作用将再次凸显。已有研究认为，我国于 2011 年进入工业化后期，2015 年我国正处于工业化后期后半阶段（黄群慧、李芳芳，2017）。另一方面，复杂多变的国际环境对我国的经济安全和循环稳定构成了冲击，WTO 改革的前景依旧不明，各方对于国际循环控制力的争夺更趋白热化，我国需要培育形成参与国际竞争的新优势。在内因和外因共同作用下，党中央提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。以畅通国内循环、建设强大市场为主，形成参与国际竞争新优势，这有利于进一步提升我国经济增长的韧性和对经济循环的控制力。

二、入世推动我国经济双循环关系优化与层次提升

经济国内国际循环的关系可以从循环比例、循环层次、循环稳健性、循环控制力四个维度来分析（见表 1）。入世以来，我国内外经济循环经历了比例结构倒“U”型演变、循环层次大幅提升、循环稳健性不断增强、循环控制力逐步提升的过程，内外经济循环关系不断优化。

一是国内国际循环比例结构经历了倒“U”型演变。考察国内和国际比例关系的指标较为常用的是外贸依存度和净出口占 GDP 比例。根据国家统计局数据计算，改革开放之初，我国外贸依存度为 10% 左右，2001 年外贸依存度已提升至 38%。入世后我国经济更深度地融入全球化进程，《中共中央关于制定“十五”计划的建议》提出，“在更大范围内和更深程度上参与国际经济合作与竞争……努

表 1 评价国内国际循环的四个维度及其指标

分析维度	主要指标	计算方法
循环比例	外贸依存度	货物贸易进出口占 GDP 比重
	净出口贡献	净出口占 GDP 比重
	国内循环	满足我国最终需求的本国增加值占 GDP 比重
	国际循环	满足外国最终需求的本国增加值占 GDP 比重
循环层次	经济规模	本国 GDP 占全球比重
	他国对我国依赖度	满足外国最终需求的中国增加值占外国 GDP 比重
	高技术产品	中技术到高技术制造业出口中的国内增加值占比；显示比较优势指数
循环稳健性	经济波动	经济增速方差
	初级产品依赖度	部分行业进口除以总投入
循环控制力	专利、标准制定权	专利合作条约（PCT）专利申请量占全球比重；参与国际标准化组织（ISO）中涉及标准必要专利委员会占比
	知识产权贸易	进口知识产权使用费占研发支出比重

资料来源：作者整理而得。

力提高我国的综合国力和国际竞争力”。此后国际牵引国内循环的特征更为明显，外贸依存度一度达到 2006 年 64% 的峰值，净出口占 GDP 的比例也一度达到 2007 年 8.7% 的峰值。2008 年全球金融危机后，我国国内循环的比例不断上升，对外经济的依赖度下降，经济自主性显著增强。2008—2020 年，我国外贸依存度下降到 32% 左右，净出口占 GDP 的比例也下降到 2% 左右。从贸易增加值的角度，根据经济合作与发展组织（OECD）和 ADB 的国际投入产出表计算，我国增加值通过国际循环创造的比例也经历了相同过程。2001 年我国增加值通过国际循环创造的比例为 19.5%，相应的国内循环比例为 80.5%，到 2007 年国际循环比例已经提升至 26.9%，国内循环比例下降到 73.1%。到 2020 年，国际循环比例又下降至 15.3%，国内循环比例回升至 84.7%（见图 3）。特别是 2020 年由于我国有效地防控了新冠肺炎疫情，复产复工有力推进，经济在经历短期冲击后迅速恢复，全球对我国的出口依赖反而增强，使得我国参与国际循环的比例有所提升。国内经济循环是大国经济的优势所在，2020 年美国 GDP 国内循环比例为 91.26%，日本为 86.81%，我国经济国内循环比例还有进一步提升的空间。

二是我国内外经济循环层次大幅提升。经济发展表现为经济循环的螺旋式上升，必然是从低端、低效、低附加值、高消耗向高端、高附加值、低消耗升级。入世以后，我国的国内循环和国际循环层次不断提升。首先，中国经济整体占全球经济的比重不断上升，从 2001 年的 3.93% 大幅提升至 2020 年的 17.39%。即便在新冠肺炎疫情的冲击之下，2020 年我国进出口总额仍高达 4.65 万亿美元，较

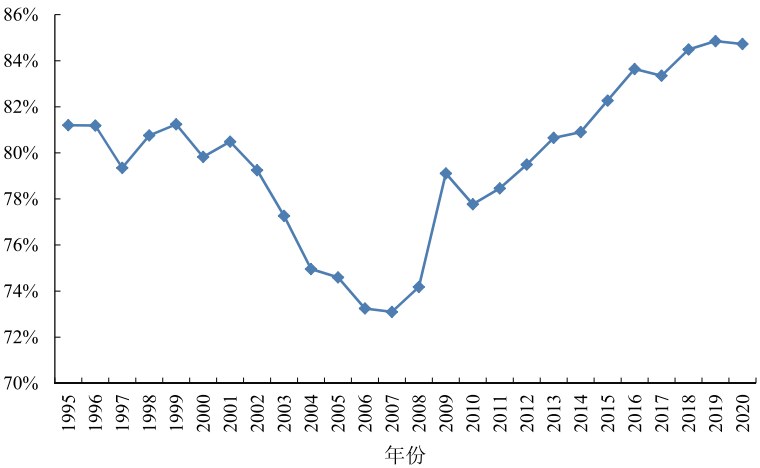


图 3 1995—2020 年中国 GDP 国内循环的比例

数据来源：作者根据 ADB 国际投入产出表计算而得。

2019 年增长 1.65%，出口占全世界的比例从 2019 年的 13.14% 大幅提升至 14.74%。^① 根据国际货币基金组织（IMF）提供的 2019 年全球对外直接投资存量矩阵，美国是全球最大的直接投资目的国，吸收了 12.25% 的直接投资，而我国是第二大直接投资目的国，吸收了 8.07%。其次，世界经济对我国依赖性不断增强。根据国际投入产出表计算，从最终需求中由我国生产满足的比例来看，全球（除我国外）2008 年有 2.08% 的最终需求由我国满足，这一比例在 2020 年大幅上升至 3.35%。就中美而言，尽管有中美经贸摩擦等不利影响，美国最终需求由我国生产满足的比例仍然从 2017 年的 1.78% 提高到 2020 年的 2.08%。考虑到美国国内循环的比例高达 91%，这意味着美国 1/5 以上的国际需求由我国生产满足。此外，欧盟和东盟对我国经济生产的依赖度也明显提高，表现出相互依赖型增强的态势。亚太经合组织（APEC）成员国对我国生产的依赖度从 2008 年的 2.47% 也大幅提高至 2020 年的 4.01%。^② 更重要的是，国内国际循环的结构均不断优化，国内的产业结构不断优化，单位 GDP 能耗从 2001 年 0.94 吨标准煤/万元下降到 2020 年的 0.57 吨标准煤/万元。^③ 而参与国际循环的模式也从低端的外贸加工逐渐转向参与全球高新价值链分工，出口中的高新技术和机电产品占比从 2000 年的 57.12% 大幅提高到 2020 年的 89.49%，出口中的一般贸易占比从 42.21% 大幅提升至 59.36%，^④ 加工贸易占比下降明显。此外，中技术到高技术制造业出口中的国内增加值占比从 2007 年的 70.8% 上升至 2020 年的 83.3%，使用增加值计算的显示性比较优势指数长期处于 1.2~1.4 的水平，甚至在部分年份超过部分发达经济体。^⑤

三是我国国内国际循环的稳健性显著增强。除了循环比例和循环层次，循环运行的稳健性更为重要。入世以来，在内外需双向驱动的牵引下，我国稳定的产业链供给能力和强大而稳定的市场需求逐渐形成，经济运行平稳性明显提升。根据国家统计局数据计算，入世前的 20 年（1981—2000 年）我国经济增速的方差为 10.34，而入世后的 20 年（2001—2020）我国经济增速方差仅为 6.83。如果不考虑较为特殊的 2020 年，2001—2019

年的方差仅为 4.74，可见入世后经济循环运行的平稳性明显提升。即便是面对全球金融危机和全球疫情流行等重大冲击，经济也能较快恢复平稳运行，体现了大国经济运行的韧性。但也应该看到，根据 153 个细分行业的投入产出表，从计算的进口依赖度（各行业的进口/总投入）来看，进口依赖度最高的四大行业为石油和天然气开采、黑色金属采选、有色金属采选、电子元器件，进口依赖度分别高达 58.3%、51.0%、39.4%、37.1%。

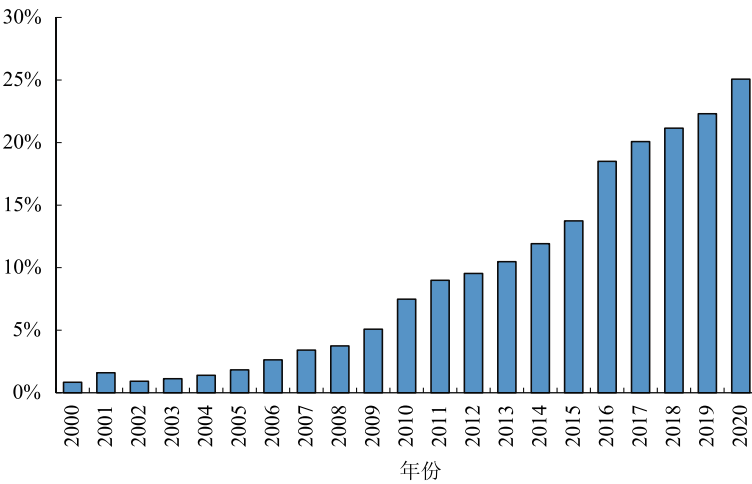


图 4 2000—2020 年我国 PCT 专利申请量占世界比重
数据来源：世界知识产权组织。

①作者根据世界银行、国家统计局相关数据计算而得。
②中国在各成员国进口中的占比。
③数据来源：国家统计局。
④同②。
⑤根据 ADB 提供的国际投入产出表计算。

能源和矿产等大宗商品以及芯片等细分产业已成为影响我经济运行稳健性的重要“卡脖子”环节。

四是国内国际循环的影响力稳步提升。发达经济体在完成工业化进程后，在全球化推动下积极向国际输送自身的标准体系、治理模式和技术规范，形成了更高层次的以国内循环为主导的国际循环。因此，循环的最高层次应体现为对循环的影响力和控制力，体现在对标准、治理和技术的掌控能力。但也应该认识到，循环的控制力是建立在强大的经济实力和安全性之上的，随着全球经济格局发生东升西降的历史性变化，全球治理格局也将发生深刻调整，全球经济循环的控制力和主导权也将发生一些变化。入世以后，我国进口知识产权使用费与国内 R&D 研发支出之比从 2002 年的 20% 左右至 2019 年的 10% 以下，^① 表明我国对国外技术的依赖度正在下降，对经济循环的自主掌控力有所上升。我国 PCT 专利申请量从 2001 年的 782 件大幅增长至 2020 年的 68909 件，占世界申请量的比例从 0.84% 提高至 25.07%（见图 4），尤其是在 2019 年和 2020 年连续两年超过美国，2020 年美国占世界申请量的比例为 21.27%。^② 我国的专利主要集中在数字通信领域，2020 年我国 PCT 专利申请中数字通信和计算机技术占比高达 25.0%，而美国在生物技术、高分子技术、化工、机械制造、土木工程等领域的专利申请量仍然要远远高于我国。也应该看到，我国在循环影响力掌控力方面仍然存在较大短板，目前 ISO 的 248 个技术委员会中，至少有 39 个技术委员会涉及标准必要专利，我国目前仅涉及 3 个技术委员会，在很多领域仍缺乏话语权。^③

三、多边规则重塑下我国实现双循环相互促进的建议

入世 20 多年为我国发展和全球经济都带来了重大利好。但不能回避的是，近年来，西方国家出现了明显的逆全球化倾向，以 WTO 为核心的全球多边贸易体系受到世界经济格局变化、部分国家单边主义和贸易保护主义抬头以及互联网和数字技术发展等因素的影响，已不能完全适应当前全球经贸运行的实际需求（沈铭辉，2021）。WTO 应具备的多边谈判、争端解决和政策监督功能被严重削弱，发达国家和发展中国家利益之争加剧 WTO 进一步改革迟滞。近期达成的促进服务贸易协议颇为难得，但难以扭转各类区域贸易协定替代 WTO 部分功能的大势。尤其是随着关税减让空间越来越小，边境后议题越来越多，公平、人本、低碳等内涵所占份量越来越重，价值观阵营化倾向越来越显著，国际经贸规则的演化对我国经济发展模式的挑战越来越大，我国再次走到以开放促改革、促发展的路口。

党的十九届六中全会决议提出，“贯彻新发展理念是关系我国发展全局的一场深刻变革”。开放作为新发展理念之一，是高质量发展的必由之路。未来，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，把强化国内循环主导、优化国际循环赋能作为优化国内国际循环的层次和关系的主线，在推动规则、规制、管理、标准等制度型开放方面迈出实质性步伐，形成更大范围、更宽领域、更深层次高水平对外开放，以构建新发展格局应对全球经济新变局。

一是增强国内循环的主体性，为更高水平参与国际循环奠定基础。以加速自立自强、提高供给韧性、健全内需体系、促进区域协调、优化要素配置、强化激励机制和安全体系建设为重点，推动政策体系从投资和出口导向型向消费促进型、绿色低碳型、人力资本要素报酬主导型转变，引导地方找准

①作者根据世界银行数据计算而得。

②作者根据世界知识产权组织数据计算而得。

③作者根据 ISO 相关资料整理而得。

服务和融入新发展格局的切入点，畅通供给需求循环、金融实体循环、区域经济循环，更好统筹发展与安全，提高国内循环的通畅性、稳健性和控制力，把大国经济循环对全球要素的强大吸引力、国际市场的强大竞争力和资源配置的强大推动力充分释放出来，塑造参与国际经济合作和竞争新优势。第一，加快科技自立自强，依托社会主义市场经济条件下新型举国体制优势，打造承载国家使命任务的战略科技力量，促进产业链创新链深度融合，深化科技体制改革和创新环境建设。第二，提高产业供给韧性，加强新兴产业培育，形成产业链的梯度补充，加快培育高新技术行业的配套产业链，形成完整产业闭环，改造提升产业链条优势，提升产业竞争力。第三，培育健全内需体系，优化分配结构释放需求潜力，推动需求结构转型升级，推动需求体系的低碳化转型。第四，优化区域布局和联动支撑，构建具有中国特色的组合型全球城市，打造有利于国内国际循环关系优化的区域布局，促进东中西板块、轴带与主体功能区协调协同发展。第五，强化激励机制和安全体系建设，强化激励容错机制建设，健全防范重大风险的政策和体制机制。

二是打造区域循环，优化国际循环赋能。第一，打造以“一带一路”为核心的区域循环体系，以人民币国际化、环保标准、资源标准等为重点加强制度型开放，将我国产业链延伸至“一带一路”沿线国家，形成以我国为主的区域循环体系。优化“一带一路”基础设施布局和产业链接，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。形成人民币回流的区域金融循环，将人民币国际化进程与区域、全球产业链重组有机结合，在国际上逐步形成人民币循环闭环。推动国内规则的区域认可，把国内所使用的乃至国际公认的相对先进的环保标准、资源标准通过“一带一路”倡议扩散出去，逐步成为国际广泛接受的标准。第二，积极主导 RCEP 地区产业链重塑，提升对区域产业链价值链的控制力。利用区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）对区域内生产环节进行优化布局，加速从“世界工厂”向“世界市场”，再向“世界创新中心”转变升级。深化政治互信，为我国营造稳定的外部环境。推动 RCEP 缔约国建立不同于欧盟或美国的国际数字治理新模式，形成统一、包容、现代、前瞻、兼顾信息保护与经贸便利的区域性数据监管制度。完善国内法规，在促进投资保护、知识产权保护、自然人移动等领域，积极与 RCEP 标准接轨。第三，顺应趋势积极加入和推动全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）。以国际经贸新规则推动国内体制改革，依托自贸试验区等开放平台，改革和优化涉外领域经济管理体制。积极关注 CPTPP 的进一步发展，加强与协定成员国的经贸合作，加快推动自由贸易区发展战略，预防 CPTPP 的生效对 RCEP、中日韩自贸区建设和协定扩容以及国际经贸新规则的实施和发展带来的挑战。

三是巩固提升中美、中欧循环基本盘，以开放促进结构性改革进一步深化。第一，维系中美国际循环的基本盘，拉紧产业链供应链相互依存关系，坚持在 WTO 等多边框架下解决国际争端，坚决反对单边主义制裁，争取扩大双方推动 WTO 改革的共识。深化和拓展中欧合作，合作铲除《中欧全面投资协定》面临的障碍，围绕创新、低碳主题推进中欧数字化转型、技术贸易及数据治理等方面的合作协调。第二，通过深化结构性改革，加强与国际规则的对接。在推进更高标准的政府采购、改善服务及其他特定领域市场准入、强化国有企业非商业资助方面制定改革方案，有序开启数字经济、服务贸易、网络安全等新兴领域衍生的交易行为监管、数据存储流动、技术标准兼容、争端解决机制等问题的讨论。在粤港澳大湾区、海南自由贸易港、长江经济带等开放高地率先推进结构性改革，及时将中欧投资协定达成的高水平条款和海南高水平开放先行举措在亚洲进行复制推广，更好统筹二十国集团（G20）、APEC 等多边框架下的结构性改革。第三，以低碳经济为突破口，推动中美欧战略合作。积极参与碳边境调整机制的国际规则制订工作，加强与美国、欧盟的协商协调，建立符合我国利益的

碳排放认定标准。与欧盟保持紧密磋商，争取构建双边互认的碳核算体系。推进中美欧三方碳定价机制，探索建立全球统一碳交易市场。

四是推动更高水平开放，从参与国际商品循环向参与国际高端要素循环迈进。第一，完善国际创新合作，积极参与全球科技治理。加强知识产权保护、伦理规范、公私合作、数据共享和监管协调方面的国际合作。继续完善服务贸易管理体制，加大知识技术密集型服务贸易的开放力度，推动降低知识产权贸易壁垒。第二，以加入数字经济伙伴关系协定（DEPA）、共建全球数据安全港、构建区域数据合作圈为主要抓手，抢抓以国际贸易数字化优化国际循环赋能的机遇。第三，推动金融双向开放，提升要素全球配置能力。全面落实准入前国民待遇加负面清单制度，吸引更多外资金融机构进入中国市场。稳步推进资本市场可兑换步伐，进一步完善跨境投资制度，推动各金融市场在岸和离岸协调发展。深度参与国际经济金融规则的完善与制定，推动全球经济金融治理机制变革。

参考文献：

1. 刘鹤：《加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局》，《人民日报》，2020 年 11 月 25 日。
2. 韩文秀：《加快构建新发展格局》，《人民日报》，2021 年 12 月 10 日。
3. 徐奇渊：《双循环新发展格局：如何理解和构建》，《金融论坛》，2020 年第 9 期。
4. 陆江源、相伟、谷宇辰：《“双循环”理论综合及其在我国的应用实践》，《财贸经济》，2022 年第 2 期。
5. 张铭慎、陆江源：《大国经济循环：轨迹特征、演进规律与政策启示》，《经济学家》，2022 年第 8 期。
6. 李帮喜、赵奕菡、冯志轩、赵峰：《价值循环、经济结构与新发展格局：一个政治经济学的理论框架与国际比较》，《经济研究》，2021 年第 5 期。
7. 盛斌等：《全球价值链、国内价值链与经济增长：替代还是互补》，《世界经济》，2020 年第 4 期。
8. 张铭慎：《强化创新对构建新发展格局的引领作用》，《中国发展观察》，2021 年第 16 期。
9. 黄群慧：《“双循环”新发展格局：深刻内涵、时代背景与形成建议》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2021 年第 1 期。
10. 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。
11. 欧阳晓等：《构建大国综合优势——中国经济竞争力的基础及框架分析》，《湖南商学院学报》，2006 年第 1 期。
12. 江小涓：《大国双引擎增长模式——中国经济增长中的内需和外需》，《管理世界》，2010 年第 6 期。
13. 刘国光、沈立人：《关于实现国民经济良性循环的几个问题》，《经济研究》，1981 年第 11 期。
14. 王忍之、桂世鏞：《实现国民经济良性循环若干问题的探讨》，《经济研究》，1981 年第 12 期。
15. 郭克莎：《中国工业化的进程、问题与出路》，《中国社会科学》，2000 年第 3 期。
16. 王岳平：《中国工业结构调整与升级：理论、实证与政策》，中国计划出版社，2001 年。
17. 陈家贵、黄群慧：《工业发展、国情变化与经济现代化战略》，《中国社会科学》，2005 年第 10 期。
18. 陈家贵、黄群慧、钟宏武：《中国地区工业化进程的综合评价和特征分析》，《经济研究》，2006 年第 6 期。
19. 黄群慧、李芳芳等：《中国工业化进程报告（1995—2015）》，社会科学文献出版社，2017 年。
20. 沈铭辉：《从多边规则接受者到全球贸易公共品提供者——中国入世 20 年的回顾与展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》，2021 年第 5 期。

责任编辑：郭 霞

乌克兰危机对“一带一路”的影响及中国的应对*

颜少君

摘要：俄乌两国均是丝绸之路经济带的重要参与国，乌克兰危机及西方对俄制裁对“一带一路”和中欧班列带来了巨大冲击。中欧班列过境或直达乌克兰线路出现“熔断”，经由俄、白两国入欧的陆路运输通道面临切断风险，中欧班列货源大幅萎缩，“次生风险”正在蔓延；中俄合作面临贸易短期受挫，贸易投资结算难和合作预期不确定等难题；中乌合作损失严重，经贸合作成本上升等诸多短期挑战。但从长远发展看，共建“一带一路”也面临重要发展机遇，中俄合作有望进一步扩大深化，与俄罗斯主导的欧亚经济联盟合作有望取得实质性进展，人民币国际化进程加快和中乌重建机遇等。因此，需要从国家顶层设计层面谋划“一带一路”框架下面向俄罗斯、中亚、西亚乃至欧洲等经贸合作与对外开放新格局，深化中俄经贸合作，支持地方探索深度融入“一带一路”建设试点，推动中欧班列高质量发展等多方面着手，推动新形势下共建“一带一路”行稳致远。

关键词：乌克兰危机 一带一路 中欧班列

作者简介：颜少君，中国国际经济交流中心世界经济研究部“一带一路”处处长、副研究员。

俄乌两国均是丝绸之路经济带的重要参与国，且由于两国居于欧亚大陆重要的地理位置，乌克兰危机对“一带一路”造成了重大冲击，中欧班列货源大幅下降，美西方对俄制裁带来诸多不确定性，致使“一带一路”在短期内面临巨大挑战。但共建“一带一路”具有较强的韧性，且已经积累了先发优势，长期发展看好。应更加积极主动作为，转危为机，从国家顶层设计着手调整优化“一带一路”相关布局，推动共建“一带一路”高质量发展和中欧班列正常运行。

一、乌克兰危机及美西方对俄制裁对“一带一路”造成了重大冲击

9年来，共建“一带一路”建设取得了实打实、沉甸甸的成就。从短期看，乌克兰危机及不断加码的对俄制裁给“一带一路”造成了巨大冲击，对此应予以高度关注和重视。

* 本文为中国国际经济交流中心 2022 年度基金课题《新时期下“一带一路”风险与应对》阶段性研究成果，课题负责人陈文玲对研究进行了悉心指导。

（一）中欧班列受到严重冲击

中欧班列是“一带一路”标志性工程。自中欧班列统一品牌以来，2016—2021 年，中欧班列年开行数量由 1702 列增加至 15183 列，年均增长 55%；年运输货值由 80 亿美元提升至 749 亿美元，在中欧贸易总额中的占比从 1.5% 增长至 8%，通达欧洲 23 个国家 180 个城市。^① 尤其是在全球新冠肺炎疫情反复、海运价格高企、空运运力不足、公路口岸不畅等背景下，中欧班列凭借运量大、通达国家（地区）多、安全稳定等优势实现了逆势上扬。2021 年，中欧班列开行和运送货物标箱数量，同比分别增长 22% 和 29%。^② 为保障国际产业链供应链稳定，推动共建“一带一路”高质量发展作出了积极贡献。由于俄罗斯、乌克兰两国在欧亚大陆重要的地理位置，俄罗斯更是新亚欧大陆桥的必经之地，承载着中欧班列的主要运输线路，乌克兰危机使中欧班列遭受严重冲击。

一是过境或直达乌克兰线路“熔断”。从中国前往东南欧国家，途经乌克兰是距离最短，也是最经济的选择。不过，近年来乌克兰局势持续动荡，中欧班列大部分均经白俄罗斯、俄罗斯前往欧洲，途经乌克兰的中欧班列仅占不到 3% 的中欧班列运力。乌克兰危机爆发后，过境或直达乌克兰的线路被迫全面暂停，中国新疆到匈牙利首都布达佩斯的中欧班列改道经白俄罗斯和波兰。据统计，危机后国内各中欧平台对过境乌克兰的中欧班列线路进行了调整：赣州国际陆港方面，2 月 18 日已经发运的赣州国际陆港—阿拉山口—扎霍尼（乌克兰南线）—布达佩斯班列临时改道阿拉山口—马拉舍维奇（白俄罗斯—波兰北线）—布达佩斯；3 月 4 日发运的赣州—布达佩斯班列临时调整发运线路为阿拉山口—马拉舍维奇（白俄罗斯—波兰北线）—布达佩斯。^③ 西安国际陆港方面，从西安出发，经由乌克兰城市乔普（Chop）直抵布达佩斯的“中东欧快线”已常态化稳定运营两年之久，西安陆港还计划将运营频次由每周两班增至每周三班。乌克兰危机爆发后，“中东欧快线”经乌克兰班列已全面暂停，临时改为经马拉舍维奇后分拨至布达佩斯，致使成本提高，运输时效至少会慢 3 至 5 天。^④

二是经由俄罗斯、白俄罗斯两国入欧的陆路经贸运输通道面临切断风险。乌克兰危机爆发后，美西方不断加码对俄罗斯的制裁，并以价值观和意识形态划线捆绑全球更多国家加入制裁俄罗斯阵营。4 月 8 日，欧盟正式通过了对俄罗斯的第五轮制裁方案，^⑤ 包括限制俄罗斯与白俄罗斯公路运输企业在欧盟进行运输，这直接影响中欧卡航陆路运输。因为危机爆发前市场上大多数中欧卡航都是从中国出境，然后到中国边境换挂俄罗斯或白俄罗斯本地的车头运输到欧洲各地。新制裁方案实施使从中国出境挂俄罗斯、白俄罗斯车头的中欧卡航运输全面陷入停顿。尽管当下途经俄罗斯的运输货物还不在于制裁之列，但俄罗斯国家铁路公司已被列入美国和欧盟的制裁名单，不少国际货运巨头和一些托运人担心，俄罗斯受到制裁将导致中欧班列无法过境，取消了中欧班列预订。美国宣布对俄制裁后，美国货运代理公司飞协博公司就立即停止了跨西伯利亚铁路服务的预订。丹麦得夫得斯国际货运公司宣布重新安排从亚洲到欧洲的货物列车线路。马士基也宣布自 3 月 1 日起，暂停海运、空运和洲际铁路往

①陆娅楠：《中欧班列累计开行超 5 万列》，百家号，2022 年 1 月 30 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1723324066019330440&wfr=spider&for=pc>。

②陈俊杰：《通达欧洲 23 国 180 城 中欧班列成国际物流“金字招牌”》，中国水运网，2022 年 8 月 19 日，<http://www.zgsyb.com/news.html?aid=633733>。

③佚名：《受乌克兰局势影响，赣州国际陆港班列改道》，网易号，2022 年 2 月 26 日，<https://www.163.com/dy/article/H1517A0K0535JD3V.html>。

④佚名：《乌克兰局势升级，部分中欧班列改道，直达线路仍在运行》，百家号，2022 年 2 月 24 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725655810638911140&wfr=spider&for=pc>。

⑤德永健：《欧盟宣布对俄罗斯实施第五轮制裁》，百家号，2022 年 4 月 8 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1729547918334695484&wfr=spider&for=pc>。

返俄罗斯的新预订。^① 如果欧盟对俄罗斯的制裁波及过境口岸，中欧班列铁路运输可能会受到全面影响。

三是中欧班列货源大幅萎缩。乌克兰危机极大影响市场主体对中欧班列的运营需求，致使中欧班列需求呈整体下降发展态势。笔者调研发现，受乌克兰危机影响，不断有客户取消订舱，作为西部对外贸易重要货源地和中欧班列开行数量最多的枢纽城市之一，成都中欧班列开行数量一度减少近50%；西安中欧班列长安号货运量也遭受重创，3月份90%的订单被中止或暂缓，企业处于没有物料、订单暂缓、无货可发的状态；中欧班列上海号原本每月稳定开行4列，因部分企业撤柜不得不重新集货，延迟出发；大连港中欧班列运行商也表示，乌克兰危机以来，中欧班列出口货量大幅减少，发运需求和意愿降低，运价波动较大。究其原因，主要是因为大企业货源大幅下降，博世和西门子等欧美大型企业全面主动放弃中欧班列运输，欧洲各大货代企业均暂停了过境俄罗斯的中欧班列业务；国内华为、美的、长城、吉利等大型企业出于被制裁的担忧，也相继暂缓铁路货物运输，部分中小企业因汇率结算风险等也一度提出退仓，对中欧班列需求观望较多。此外，面对乌克兰危机给贸易运输带来的重大不确定性，中信保等政策性银行趋于自利动机，不再增加新授信，进一步恶化了市场主体的政策环境，大幅度降低了对中欧班列的需求。

四是“次生风险”正在蔓延。中欧班列涉及中国、俄罗斯、欧洲等多方企业合作，美国可能以帮助俄罗斯逃避制裁为由，利用“长臂管辖”打压中国企业和中欧班列。同时，因中欧班列货源大幅减少，国内各中欧班列平台竞相揽货，恶性竞争再度出现，部分去程市场揽货价下降了50%，盈亏平衡整体局面再度面临亏损风险。此外，阻断风险正从陆运向海运蔓延，从经济合作领域向政治外交领域蔓延，“次生灾害”不容忽视。目前，马士基、地中海、达飞、赫伯罗特、网联等航运巨头已全面停止对俄海运业务。敖德萨港是乌克兰最大港口，也是黑海沿岸重要的货物中转港，该港口因遭俄罗斯袭击，港口所有活动已全部暂停，临近港口拥堵现象严重，各种费用上涨，严重影响中国与“一带一路”相关国家的海运贸易，打乱我国原有安排和布局。同时，乌克兰危机后，不少中东欧国家与俄罗斯关系恶化，在美西方拉拢影响下，被迫“选边站队”，给我们近年来致力打造的中国—中东欧合作机制增添许多不确定性。

（二）中俄合作面临诸多难题

俄罗斯是“一带一路”沿线重要国家。近年来，双方不断深化共建“一带一路”同欧亚经济联盟的对接合作，2021年中俄货物贸易额达1468.7亿美元，同比增长35.9%。^② 2022年1—7月的贸易额同比增长了29%，达到977亿美元。^③ 中俄贸易已经连续4年突破千亿美元，中国连续12年成为俄罗斯第一大贸易伙伴。乌克兰危机持续演变使中俄合作面临诸多难题，这主要表现在以下三个方面。

一是中俄贸易短期遭受重挫。笔者调研发现，乌克兰危机使中俄贸易量减少，中国对俄罗斯贸易曾一度下降到危机前的50%左右。特别是俄罗斯卢布大幅震荡，贬值导致贸易损失，俄罗斯企业履约能力明显降低，市场需求减少。除对俄罗斯、乌克兰贸易的直接冲击外，一些经由欧盟对俄罗斯的转口贸易也受到波及，义乌一些企业反映，其波兰、罗马尼亚等国的客户转口至俄罗斯的业务已经暂停

①佚名：《重磅！马士基、MSC、达飞等多家船公司宣布暂停往返俄罗斯的预订！》，搜狐网，2022年3月3日，http://news.sohu.com/a/526780184_99994729。

②佚名：《中俄贸易额1468亿美元，中乌190亿美元，我国分别进口什么商品？》，百家号，2022年4月20日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1729687331661155075&wfr=spider&for=pc>。

③晨曦：《俄中2022年前7个月贸易额增长29%》，俄罗斯龙报，2022年8月8日，http://www.dragonnewsru.com/static/content/home/headlines_home/2022-08-08/1006291910425718784.html。

发货，新订单量显著下降。此外，由于俄罗斯境内铁路线路要为军事行动服务，致使物流拥堵，时效大幅下降。

二是贸易投资出现资金结算难题。美西方对俄罗斯的金融制裁致使卢布汇率频繁波动，部分企业直接承压，特别是卢布被排除在环球银行金融电信协会（SWIFT）支付系统之外后，中俄双向贸易与运费结算无法正常开展。这主要是因为中俄贸易以卢布和美元结算为主，人民币国际化程度不高，人民币结算方式仅局限于政府交流，民间贸易使用少，且存在跨境人民币结算渠道不畅，银行账号开通难等问题。俄罗斯义乌商会、义乌赛尔集团等企业反映，俄罗斯国际储备中人民币份额不足以满足俄罗斯进口企业的兑换需求，俄罗斯长期灰色清关，不时导致一些国内企业款项冻结等问题迟迟难以解决，不从根本上改变这种局面，将是中俄经贸关系的一大隐患。

三是美西方对俄制裁持续影响中俄合作预期。当前局势造成了市场进一步不确定性的风险增大，随着美西方对俄罗斯制裁不断加码，国内大型企业担心“次级制裁”，基本已全部暂停合作，中小企业则因汇率波动及货款风险一度保持观望。目前，美国已公然威胁将考虑对中国相关企业实施“次级制裁”，中国在俄罗斯及与俄罗斯关系密切的周边地区的投资项目风险加大。

（三）中乌合作损失严重

乌克兰是最早响应“一带一路”倡议的国家之一，近年来中乌经贸往来不断加深，中国企业在乌投资不断增加。中国成为乌克兰最大贸易伙伴，乌克兰是中国最重要的农产品海外供应商之一。2021年，中国和乌克兰之间贸易总额为193.35亿美元；中国自乌克兰进口玉米823.4万吨，占中国进口总量的29%；进口大麦321.2万吨，占中国进口总量的26%。^①2021年1—11月，中资企业在乌克兰新签承包工程合同额达66.4亿美元，创历史新高，跃居同期中国与欧亚地区国家合同额首位。^②乌克兰危机爆发后，中乌贸易一度急剧下降接近停摆，中国企业在乌克兰的部分投资项目陷入停滞，债务风险显著上升。此外，中国以融资租赁形式在乌克兰投资建设的基辅地铁、乌克兰国际机场轨道交通线、马里乌波尔码头、哈尔科夫地铁、哈尔科夫中粮储油罐、尼古拉斯码头、敖德萨港口码头、卡尔霍夫水库水电工程、日托米尔风电项目和光电项目等遭受战争摧毁，直接损失高达数百亿美元。^③

（四）产业链供应链断裂致使经贸合作成本显著上升

乌克兰危机造成粮食、石油等大宗商品产业链供应链中断，推升了原材料和物流等直接贸易成本。笔者调研中，义乌以西西班牙橄榄油为主业的广沛贸易公司反映，乌克兰是全球最大的葵花籽生产国，危机爆发后乌克兰正常农业生产活动陷入困境，全球葵花籽油原材料价格持续上涨，叠加国际油价波动等因素，葵花籽油价格短期内上涨了近15%，其替代性产品橄榄油等品种价格也应声上涨，累计涨幅接近30%，进口产品在国内市场的价格优势被极大削减。为了应对国外生产和供应的不确定性，企业被迫大量从国际市场抢购库存，资金回笼周期加长，流动资金紧张。此外，据一些企业反映，乌克兰危机叠加新冠肺炎疫情造成国际航运准班率不足20%，缺箱缺柜导致的港口货物堆存量甚至高达90%，以西班牙航线为例，船期由正常的38天左右延长至45~60天。国际油价的持续飙升，

①佚名：《中俄贸易额1468亿美元，中乌190亿美元，我国分别进口什么商品？》，百家号，2022年4月10日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1729687331661155075&wfr=spider&for=pc>。

②佚名：《乌克兰和中国关系究竟咋样？看完中国在乌的投资瞬间了然》，百家号，2022年3月29日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1728563741083657476&wfr=spider&for=pc>。

③无相君：《中国企业在乌工厂被俄军炸烂，俄罗斯是故意的吗？》，网易号，2022年4月26日，<https://xw.qq.com/cmsid/20220426A05QZ300>。

除了导致海运运费大幅上涨外，国内物流成本也同步提高。义乌港联反映，目前，义乌—宁波拖车费用要上浮 150 ~ 200 元/柜，才能平衡油价上涨成本。

二、“一带一路”发展面临长期利好

尽管短期面临诸多挑战，但从长远发展看，经贸合作是国家生存发展的永恒主题，共建“一带一路”经贸合作发展前景可期。笔者的调研结果也印证了这一点，参与调研的企业和政府部门对未来与俄罗斯、乌克兰、欧洲的贸易仍保持乐观，认为乌克兰危机不会改变我国对该区域经贸合作长期增长势头，共建“一带一路”长期发展利好。

（一）中俄经贸合作有望进一步深化扩大

2022 年 2 月 4 日，中俄两国共同发表《关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》（以下简称《联合声明》）。2021 年中俄贸易额增长了逾 1/3，创造了历史最高纪录 1400 亿美元，2022 年一季度的贸易额增幅也达到近 30%。中俄原计划在 2024 年前将双边贸易额提升到 2000 亿美元的任务可能提前完成。^① 乌克兰危机爆发后，中国允许俄罗斯全境小麦进口，中俄在石油、天然气等能源和资源领域的合作将不断加深。同时，俄欧关系全面恶化，特别是随着美西方对俄制裁不断升级，欧美在俄罗斯高端消费品、能源、高端装备和工业制成品、物流、金融服务业等市场全面退出，中国相关行业有望扩大在俄罗斯的市场份额。笔者调研发现，以往义乌运往俄罗斯的商品主要供应俄罗斯中低端的批发市场，难以形成品牌效应，随着欧美等国家的商超以及欧美高档消费品从俄罗斯高端商场退出，市场主体对中俄合作前景普遍看好。同时，随着国际大型物流达飞海运、马士基和地中海航运不再接受任何（包括铁路在内的所有运输方式）前往俄罗斯的订单，中欧班列有望弥补相关空白，中远海运、俄罗斯远东船务公司有望扩大市场份额，逐步扩大“海参崴港口 + 西伯利亚铁路”多式联运业务。乌克兰危机后，中欧班列运输在短暂下降后出现回升。义乌义新欧班列 2022 年 3 月共计开行 166 列，其中去程 73 列，回程 93 列，首次实现回程超过去程，中俄、中亚班列更是实现了大幅增长。

（二）“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接合作有望取得实质性进展

自“一带一路”倡议提出以来，俄罗斯对“一带一路”的不了解、不理解逐渐减少，俄罗斯展示出基于平等而开展广泛合作的开放态度，但一直谨慎提防中国对欧亚大陆地缘政治取得主导权，更多致力于其自身主导的欧亚经济联盟内部的合作，对外则倡导构建更广阔的欧亚伙伴关系或“大欧亚”框架。中国的“一带一路”倡议和欧亚经济联盟、上合组织、东盟乃至欧盟一样，都只是俄罗斯主导的大欧亚框架的一部分。中俄《联合声明》明确提出，双方将积极推进共建“一带一路”与欧亚经济联盟对接合作，深化中国同欧亚经济联盟各领域务实合作。俄罗斯外交部独联体国家第一司司长米哈伊尔·叶夫多基莫夫在接受卫星通讯社采访时表示，欧亚经济联盟与中国“一带一路”倡议正在积极融合，近期的实际任务之一是最终制定和批准该联盟与中国之间的经贸合作发展“路线图”，重点是连接欧亚经济联盟和中国的运输及物流基础设施的数字化。^② 乌克兰危机背景下，俄罗斯对共

① 叶子：《俄经济脱欧入亚！中俄建成本币结算过渡设施，两国贸易额或提前达标》，百家号，2022 年 4 月 27 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731249928936386799&wfr=spider&for=pc>。

② 佚名：《俄外交官员：俄方已成功适应制裁！》，百家号，2022 年 4 月 14 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730066629894829361&wfr=spider&for=pc>。

建“一带一路”框架下中国与白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、亚美尼亚等国家的经贸合作疑虑下降，“一带一路”与俄罗斯倡导的欧亚经济联盟对接合作有望取得实质性进展。

（三）人民币国际化进程有望加快

乌克兰危机爆发后，美西方对俄罗斯采取了史无前例的金融制裁，SWIFT 剔除俄罗斯部分金融机构，致使中俄贸易面临严重支付结算瓶颈。但从长远看，一定程度上可以理解美元霸权瓦解的开始，有利于加快人民币国际化进程。近年来，中俄使用本币的结算份额显著增加，2021 年上半年达到了 25% 左右，^① 中俄两国政府之间已经签署了本币互换协议，已经建成向本币贸易过渡所需的所有基础设施。理论上，中国的人民币跨境支付系统（CIPS），俄罗斯央行金融信息传输系统（SPFS），可以绕开 SWIFT 开展结算，不过由于全球货物贸易用来计价结算的货币中，人民币比例仅占到 3.2%，致使当前和短期结算支付存在一定障碍。调研发现，当前俄罗斯人民币储备不足，俄罗斯企业换不到充足的人民币来支付货款。目前，中俄双方在能源交易方面达成了采取卢布—人民币方式的结算共识。面对美西方不断加码的金融经济制裁导致的支付瓶颈，俄罗斯市场主体主动求变，开立人民币账户需求大增，更多愿意使用人民币结算来稳定价格和市场。2022 年 3 月，俄罗斯远东地区最大的航运和物流公司远东船运宣布，所有客户都可以用人民币支付其服务费。基于中国与俄罗斯及中亚国家对降低 SWIFT 依赖的共同意愿，以及维护金融安全和独立性的共同利益，人民币国际化进程有望加快，在国际社会上的地位和影响力将会不断提高。

（四）战后中乌重建合作前景可期

乌克兰危机爆发以来，乌克兰众多城市基础设施受到严重损毁。4 月 22 日，乌克兰宣布成立乌克兰战后重建全国委员会，制定乌克兰战后重建和发展的行动计划，拟定改革方案以及相关法规草案等，^② 战后必将掀起新一轮基础设施修复与重建。近年来，共建“一带一路”框架下中国与沿线国家共建基础设施取得全球公认的成就。中乌之间拥有基础设施合作良好基础，2021 年 7 月，中乌两国签署《中国政府和乌克兰政府关于深化基础设施建设领域合作的协定》，鼓励两国企业和金融机构在道路、桥梁、轨道交通等领域积极开展合作，推动构建两国更加紧密的经济联系，并将为实施合作项目提供必要帮助和支持。^③

三、推动共建“一带一路”提质增效的政策举措

“一带一路”倡议提出 9 年来，共建“一带一路”以基础设施“硬联通”作为重要方向，搭建起了以中国为主，与共建国家之间的全球经贸合作基础框架，深化了中国与世界主要国家之间产业链供应链联系。作为“一带一路”标志性工程，中欧班列开辟了亚欧贸易新通道，特别是以中欧班列为载体的贸易集成商的出现，通过布局海外仓，以中国为主在当地建立直达终端的分销体系，将有望打破国际贸易流通渠道体系长期被国外海运、空运等巨头主导的局面，逐步构建起对中国有利的国际流

① 叶子：《俄经济脱欧入亚！中俄建成本币结算过渡设施，两国贸易额或提前达标》，百家号，2022 年 4 月 27 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731249928936386799&wfr=spider&for=pc>。

② 佚名：《泽连斯基宣布成立战后重建全国委员会 乌方接收伙伴国武器装备》，百家号，2022 年 4 月 23 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730882964749239212&wfr=spider&for=pc>。

③ 佚名：《中国与乌克兰签署政府间 深化基础设施建设领域合作协定》，商务部官网，2021 年 7 月 3 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwbldhd/202107/20210703172615.shtml>。

通渠道体系和国际贸易格局。为更好谋划“一带一路”和中欧班列高质量发展，提出如下建议。

（一）从国家顶层设计层面谋划“一带一路”框架下面向俄罗斯、中亚、西亚乃至欧洲等的经贸合作与对外开放新格局

在乌克兰危机持续以及美欧等国家对俄制裁不断升级加码的情况下，中俄贸易有望加强，俄罗斯用能源、农产品等资源性产品换取中国日用消费品、生产资料等，将成为中俄两国贸易的基石。应以深化中俄经贸合作为契机，打通联通国内国际物流通道的堵点，拓展对外经贸合作新空间，为应对全球产业链供应链重构和长时期中美大国博弈拓展战略空间。

一是加快推动中吉乌铁路建设。当前和今后一段时期，美欧等国家对俄制裁仍将持续，市场主体对中欧班列被连带制裁的担忧仍将存在，且现有中欧班列整体运力仍相对有限，每年1.2万列至1.5万列的开行数量已经达到或接近了目前运营模式下铁路运能的上限。中国—吉尔吉斯斯坦—乌兹别克斯坦铁路是中国货物运往欧洲的最短路线之一，运输时间可缩短一周以上。受俄罗斯影响，近年来吉尔吉斯斯坦态度多次出现反复，随着近期俄罗斯总统普京在中吉乌铁路问题上转变态度，已经规划了20多年，作为丝绸之路经济带重要组成部分的中吉乌铁路将于2023年开工建设。应加快推动中吉乌铁路建设，搭建新的中欧陆路运输新通道，缓解过境俄罗斯的西伯利亚铁路运输通道压力，拓展对欧合作新空间。

二是积极拓展完善中欧班列南线新线路。目前，一些地方正在积极开发、设计和评估避开俄罗斯的中欧“南线”备选新线路，即从国内新疆—哈萨克斯坦或土库曼斯坦—里海—阿塞拜疆—格鲁吉亚—黑海—保加利亚铁海联运线路。但该线路面临过境国家多、环节多、手续复杂、处理能力有限等瓶颈，存在仓储、物流等基础设施短板，经过3年测试，但因运行不稳定没有长期开行。受乌克兰危机影响，2022年3月至5月间，西安、苏州、重庆等地先后开行了上述路线的试运行。统计显示，2022年第一季度，包括中欧班列在内的跨里海通道集装箱运输量与2021年同期相比增加28%，达到1.95万标准箱。建议从国家顶层设计层面，以签署政府间协议的方式，统筹开发中欧班列南线线路，简化通关手续流程，搭建“两国双园”合作框架，设置办事处等协调机构，鼓励参与南线线路运营的企业在沿线设置海外仓等，利用多种方式和手段补齐沿线“软硬”基础设施建设短板，在确保原有中欧班列通道顺畅同时，开辟新的中欧班列线路。

三是构建面向中亚、西亚乃至欧洲等地区的经贸合作与对外开放新格局。中亚、西亚与中国陆地接壤，哈萨克斯坦、土库曼斯坦等中亚国家是世界瞩目的能源资源粮食富集区，均是传统属于苏联势力范围的国家，也是共建“一带一路”的重要沿线国家。“一带一路”倡议提出以来，中亚、西亚国家在中国—中亚—西亚经济走廊建设中开展铁路、公路、航空、能源、电力、信息等基础设施领域的合作，中国与中亚五国的贸易额从1992年的4.6亿美元增至2019年的463.4亿美元，增幅达到100倍。^①中哈原油管道、中国—中亚天然气管道和中俄天然气管道等保障了供应国、过境国、消费国的能源安全和经济发展，成为欧亚大陆的“资源血脉”。应充分利用乌克兰危机下，中俄战略互信增强，俄罗斯对中亚地区控制力减弱的有利时机，拓展中国与俄罗斯、中亚、西亚等国家和地区的经贸合作，打通新疆、内蒙古等地对外联通中亚、西亚、俄罗斯乃至欧洲的国际物流通道的堵点，构建以新疆为轴心，面向俄罗斯、中亚、西亚等地的贸易投资大通道，逐步搭建形成以中俄为主轴，与欧亚经济联盟对接为主线的跨国区域合作格局和产业链供应链体系，拓展中国在中美博弈中的战略回旋

^①孙秀文：《三十年，中国与中亚国家命运与共》，百家号，2022年1月24日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722792081602095747&wfr=spider&for=pc>。

空间。

（二）深化中俄经贸合作，拓展对外合作新空间

一是深化中俄能源合作。乌克兰危机引发了国际格局尤其是能源格局的重大变化。新疆地域辽阔，自然资源丰富，是国家确定的“三基地一通道”，肩负着保障国家能源安全的重要责任。建议从国家层面谋划以新疆作为“一带一路”建设的核心区的新定位，加快推动中俄西线能源天然气管道建设，补齐从俄罗斯经哈萨克斯坦进入中国的陆上能源通道短板，逐步形成以新疆各口岸连为一体的资源和能源生产、贸易、加工基地，构建新疆国家能源资源战略大通道和国家能源安全保障基本盘。

二是加大中俄金融领域合作。增加中资金融机构在俄罗斯网点，推动大额进口更多使用人民币结算方式，做大中俄货币互换规模，更大力度推动人民币国际化。加强 CIPS 与 SPFS 互联互通，支持双方国有银行以及一批中国对俄贸易规模较大地区的金融机构为试点，开展与俄罗斯金融领域合作，在条件成熟时，可考虑在国内外设立中俄合资银行，拓展人民币数字化应用场景，为中俄贸易提供稳定、可靠的跨境结算通道。

三是探索开展新型易货贸易。中俄资源互补性强，具有开展易货贸易的良好基础，针对俄罗斯等共建“一带一路”国家普遍存在的美元外汇不足问题，建议商务部推动探索搭建由国有企业牵头的中俄易货贸易平台，选取一批国内成熟的生产生活物资和市场区域为试点，与俄罗斯开展能源、大宗农产品等领域的易货贸易，开辟一条破解美元结算霸权的新路径。

四是加强与欧亚经济联盟的实质性对接。笔者调研发现，义乌前期已形成了一些国内经由欧盟对俄罗斯的转口贸易，以及其他国家经由中国出口到第三国的转口贸易。随着美西方对俄罗斯制裁持续加码，以及与俄罗斯关系密切欧亚经济联盟成员国“连带制裁”风险上升，应加强与欧亚经济联盟的实质性对接，搭建俄罗斯、中亚等国连接中国乃至全球的集进口、出口和转口为一体的全球贸易中心，使中国与中亚、俄罗斯等欧亚大陆周边国家成为我们经济稳定发展的“后花园”。

（三）支持地方探索深度融入“一带一路”建设试点

习近平总书记在第三次“一带一路”建设座谈会上指出，地方要找准参与共建“一带一路”定位。应以习近平总书记的重要讲话作为新时代推进“一带一路”建设的根本遵循，开展地方深度融入“一带一路”建设试点。

一是支持义乌建立面向“一带一路”的多层次开放平台。义乌是全球最大的小商品集散地，与全球 200 多个国家和地区建立了贸易关系。陆上开辟“义新欧”，共开行 17 条线路，联通亚欧 49 个国家和地区；海上贯通“义甬舟”，推动宁波舟山港与义乌国际陆港一体化，建立了 106 条覆盖全球 658 个城市的“门到门”国际物流专线；空中拓展“二环线”，开通大阪、澳门、马尼拉等航线，与杭州、郑州、广州等枢纽机场合作，形成“直达航线+合作航线”的航空货运新通道；网上共建数字贸易“枢纽站”，以市场化合作方式在阿联酋、埃塞俄比亚、卢旺达、德国等国家建设数字贸易枢纽和海外仓项目，配套数字化管理手段和通关、金融等服务，成为线上市场的海外节点。因此，建议进一步赋能义乌国际贸易综合改革试点，借鉴深圳模式予以综合授权，助力义乌全面推进国际贸易、投资、资金、物流、数据流动和人员往来等重点领域自由化便利化改革。支持义乌结合本地实际，开展全球优质资源配置试点，建设具有贸易中转、物流中枢功能的境外网络节点，建立国际贸易新通道，搭建对外开放新平台。支持义乌开展地方深度融入“一带一路”建设试点，推动企业在“一带一路”重点国家建立境外经贸产业园，吸引“一带一路”重点国家在义乌建立国际园区，探索“两国双园”“两国多园”合作模式。同时，适时将“义新欧”平台纳入第二批中欧班列枢纽节点城市集结中心示

范工程，开展中欧班列评价试点，破解补贴揽货问题。

二是支持新形势下新疆谋划“一带一路”发展新定位。习近平总书记指出，发展是新疆长治久安的重要基础。当前，百年未有之大变局、乌克兰危机与新冠肺炎世纪疫情叠加，“一带一路”面临重大风险挑战，新疆共建“一带一路”核心区地位更加凸显。因此，研究新形势下新疆作为“一带一路”核心区的发展定位尤为重要。应积极研究如何利用新疆区位优势，打通国内国际通道堵点，构建新疆面向俄罗斯、中亚、西亚等的国际能源资源加工制造基地和能源资源交易中心，搭建国际经贸物流通道，使新疆成为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能源资源枢纽和国际贸易中心，使新疆真正成为向西开放、对外开放的前沿。

（四）推动中欧班列高质量发展

一是高度重视中欧班列的运行效率和质量。中欧班列的运行效率和质量，直接关系到中欧班列和共建“一带一路”高质量发展全局。政策补贴对前期中欧班列通道建设和市场培育发挥了关键性推动作用，但各地竞相补贴以及由此引发的各种违背市场规律的问题，影响中欧班列的运行效率和质量。在笔者调研中，一些地方反映，乌克兰危机下的中欧班列货源减少，国内各平台竞相补贴低价厮杀卷土重来，这明显违背了《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》有关精神。因此，建议在逐步取消中欧班列补贴政策总原则基础上，建立补贴政策“天花板”，避免因地方政府补贴干预出现无序价格竞争，影响中欧班列可持续发展。

二是支持培育一批中欧班列试点企业。笔者在调研中发现，国内目前已经培育了一些重点企业，立足中欧班列运输，积极探索物流、贸易和服务等融合，成为贸易集成商，已与俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、乌兹别克斯坦、越南、老挝、缅甸、柬埔寨等 37 个“一带一路”共建国家的政府、商协会、企业开展多元化合作，初步创造了一套免补贴、可持续、惠民生的常态化运营模式，应积极开展有关试点，加大对这类企业的政策支持力度，特别是铁路运力支持，支持这类企业做大做强。

三是健全中欧班列政策支撑体系。应根据区域发运总量，开展有关中欧班列枢纽节点城市集结中心示范工程建设，开展有关中欧班列评价试点，破解相关恶性竞争难题，以点及面建立健全中欧班列国内政策支撑体系。同时，积极引导中信保等政策性保险银行在突发性事件中的独特作用，提高授信额度，增加承保中欧班列运输途中战争险、罢工险、一切险等新型险种，解决市场主体对中欧班列的后顾之忧。

参考文献：

1. 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》，学习出版社、人民出版社，2021 年。
2. 陈文玲、颜少君：《推动“一带一路”行稳致远》，《经济日报》，2021 年 7 月 24 日。
3. 中国国际经济交流中心课题组：《“一带一路”理论框架与实践研究》，中国经济出版社，2020 年。
4. 丛书编写组编：《推动共建“一带一路”高质量发展》，中国计划出版社、中国市场出版社，2020 年。
5. 蔡昉、马丁·雅克、王灵桂主编：《“一带一路”手册（2020）》，中国社会科学出版社，2021 年。

责任编辑：郭 霞

CPTPP 的特点、影响及 核心规则比较对接

王 婧

摘要：CPTPP 作为横跨太平洋的自贸区，其协议文本覆盖领域广、边界内议题多、开放程度高，内容与时俱进。协议生效三年多来，由于疫情因素影响，CPTPP 对全球经贸的影响力尚未完全显现，但其扩容势头强劲，可预见未来将会对全球经贸格局、经济增长和经贸规则体系产生深远影响。从规则方面看，在国有企业、服务贸易、投资、知识产权保护、劳工等核心领域，CPTPP 与欧日 EPA、USMCA、RCEP 等协议相比有诸多差异。目前中国加入 CPTPP 仍面临不少规则对接困难，我们应在涉及政治体制和意识形态方面坚守底线的前提下，抓紧做好国内改革、国际谈判等准备工作，可适当借鉴 USMCA、欧日 EPA 等高标准条款，将加入 CPTPP 谈判与推进 RCEP 落地、推动构建亚太自贸区、参与 WTO 改革等统筹考虑，为推进亚太经济一体化创造良好的规则制度环境。

关键词：CPTPP 核心规则 规则比较 规则对接

作者简介：王 婧，中国国际经济交流中心世界经济研究部助理研究员。

前 言

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）是当前最重要的区域自贸协定之一，它起源于《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），美国曾图谋将其发展为“重返亚太”战略的经济合作平台和重要抓手，来主导未来经贸规则的制定权。特朗普执政后，以其不利于美国本土制造业发展宣布退出该协定，之后日本接棒主导。作为横跨太平洋的自贸区，CPTPP 覆盖人口、经济和贸易总量分别约占全球的 6.6%、13.2% 和 15.8%，^① 是居于《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、欧盟、北美之后的全球第四大自由贸易区。

关于 CPTPP 的学术研究目前主要集中于以下三个方面。第一，文本规则的对比和解读。例如，李思奇、金铭（2019）通过对比分析《北美自由贸易协定》（NAFTA）、TPP、《美墨加协定》（USMCA）的国企条款，剖析美式国有企业规则的演进路径，指出中国应积极主动地参与国际国有企业规则的制定，推动国内国企分类改革，完善国企信息披露制度，来应对美式经贸规则的挑战；陈颖（2021）对比分析了 CPTPP、《欧日经济伙伴关系协定》（EU-JAPAN EPA，以下称为“欧日 EPA”）、USMCA 和

^①数据来源：作者根据国际货币基金组织（IMF）统计数据计算而得。

RCEP 中数字服务贸易条款的异同，归纳出当前数字服务贸易规则制定的共识和分歧；余森杰和蒋海威（2021）通过比较 CPTPP 与 RCEP 在贸易规则适用性、关税水平、市场准入、涵盖领域、服务行业开放等五方面的差异，总结出现阶段我国加入 CPTPP 面临国企改革、知识产权保护、劳工规则、环境保护、数据流动等五方面的挑战。第二，探讨 CPTPP 的影响力。例如，袁波（2018）具体分析了原产地规则对中国纺织和汽车产业的影响，得出如果加入 CPTPP，中国纺织产业将会加速向越南、马来西亚、墨西哥等 CPTPP 成员布局；而国有企业、劳工等规则也对中国海外投资与“一带一路”合作构成较大挑战；白洁、苏庆义（2019），孙秀娟、吴一鸣（2020）指出 CPTPP 对中国发展战略和国际经贸规则影响都很大。第三，探讨某国或地区为实现顺利加入 CPTPP 的改革路径。例如，张宇（2020）指出为应对 CPTPP 带来的挑战，中国应致力于打造双边和多边开放体系，深化体制改革；王思语、张开翼（2021）提出为加入 CPTPP，中国深化服务业制度开放的具体路径；Eugene K. B. Tan（2021）探讨了当前新冠肺炎疫情背景下，新加坡应继续推进国内改革、扩大对外开放来对标 CPTPP 的规则。

总体而言，首先，在做规则比较分析时，学术界主要集中于 CPTPP 某一领域规则研究，并在该方面与其他经贸协定中的规则进行对比；而本文采用更宏观的视角，比较了 CPTPP 与现有三大重要的经贸协定——欧日 EPA、USMCA、RCEP 在国企、关税减让、投资、服务贸易、知识产权、劳工等六大核心领域文本规则的异同，并进行了归纳总结。其次，分析 CPTPP 影响力时，本文不囿于某个产业，也不局限于一国一域，不仅探讨经贸影响，还从经济、战略、规则三方面分析 CPTPP 对全球的影响力。最后，本文针对上述六项核心议题，逐一提出中国加入 CPTPP 的改革建议。

一、CPTPP 的主要特征

通过将 CPTPP 文本与美国和亚太国家签署的双边自贸协定文本比较，可以发现，CPTPP 实际是在美国版自贸协定基础上进行扩展和深化；CPTPP 文本规则的广度与深度普遍超越现有亚太地区已签署的双边和区域的自贸协定。其文本有如下三个特点：

一是覆盖领域广。CPTPP 是面向 21 世纪的、全面的自贸协定。不仅覆盖传统自贸协定货物贸易、服务贸易、投资的全部议题，还包括环境、劳工等敏感领域，并附有《环境合作协议》和《劳工合作备忘录》两个独立文件；不仅纳入发展、中小企业、国有企业等横向议题，还包括食品安全、商业便利化、文化、科技等全新贸易议题。

二是边界内议题多。CPTPP 中约 70% 的议题都是边界内议题。在国有企业、劳工、环境、知识产权保护等章节的条款都涉及对缔约国国内法规或政策的制约或调整。例如：国有企业章节对非歧视待遇及商业考虑原则、非商业支持和透明度原则等都进行了详细规定，对边境内政策影响较大；劳工和环境章节则致力于影响缔约国商品服务贸易的生产端，来力促美国主导的公平贸易；知识产权章节则对互联网服务、制药等领域作出新规定，并同时规定了缔约国国内法律强有力的执行体系。可见，CPTPP 规制的问题已远远超出传统贸易协定涉及的关税减让、海关措施、争端解决等边界议题，旨在重塑全球贸易规则治理体系。

三是开放程度高。CPTPP 中专门设立接纳新成员条款，并规定详细的加入审核程序，感兴趣的国家或单独关税区均可申请加入。此外，CPTPP 缔约国普遍开放度较高，外贸发达，如智利、新加坡处于全球缔结《自由贸易协定》（FTA）的“轮轴国”地位；CPTPP 成员亦可互相利用他国的 FTA 网络，进一步开拓国际市场，也可有效缓解缔约国间缔结 FTA 的“意大利面条碗”效应，降低域内企业间的跨境交易成本。

二、CPTPP 的影响

CPTPP 的签署不仅直接影响缔约国的经贸合作，还会从多方面影响亚太经济一体化格局和国际经贸规则。尤其在当前百年变局加速演进，新冠肺炎疫情叠加俄乌战争，深刻改变全球生产链、供应链的安全布局，亚太经济合作组织（APEC）、世界贸易组织（WTO）等国际贸易组织面临改革等新形势下，CPTPP 的影响将会更加深远。

（一）CPTPP 生效前后缔约国经济、外贸、投资表现

新冠肺炎疫情对全球经贸合作造成重大冲击，世界经济陷入深度衰退。这一突发事件无疑会对考察 CPTPP 缔约国合约签署前后对贸易与投资的影响产生巨大干扰。但是，随着疫情逐步得到控制，全球经济渐次复苏，CPTPP 对缔约国贸易与投资的影响会逐渐显现。

1. 缔约国经济增长情况

新冠肺炎疫情发生前，缔约国中的发展中国家相较而言增长更强劲；疫情时期，缔约国中的拉美国家经济降幅较高；后疫情时期，发达国家的经济增长率相对更高。根据环亚经济数据有限公司（CEIC）全球经济数据库的数据，2019 年 11 个缔约国的国内生产总值（GDP）合计约为 11.33 万亿美元，同比增长 1.39%。其中，越南、文莱、墨西哥、秘鲁、马来西亚、日本、加拿大、新西兰等 8 个缔约国的 GDP 值同比增加，同比增长率分别为 7.91%、3.87%、3.64%、3.52%、2.29%、1.65%、1.47%、0.53%，越南是缔约国中经济增长最快的国家，以越南、文莱、墨西哥、秘鲁为代表的发展中国家的经济增长率明显高于日本、加拿大、新西兰等发达国家；澳大利亚、智利和新加坡的 GDP 值则同比下降。2020 年由于新冠肺炎疫情冲击，缔约国 GDP 总额约为 10.87 万亿美元，同比下跌 4.17%，下跌幅度高于世界经济总体 3.37% 的下跌水平，缔约国中只有越南和文莱两国 GDP 保持小幅上涨趋势，同比增长率分别为 4.48% 和 1.13%。2021 年伴随着全球经济缓慢复苏，缔约国中的绝大部分国家（包括新西兰、加拿大、马来西亚、澳大利亚、智利、秘鲁、墨西哥、新加坡等 8 个国家）的 GDP 增长率开始由负转正，其中，同比增长率排前三位的国家分别为智利（25.56%）、新西兰（22.7%）、加拿大（21.14%），而日本依然呈现下跌趋势（同比下跌 1.83%）（见图 1）。

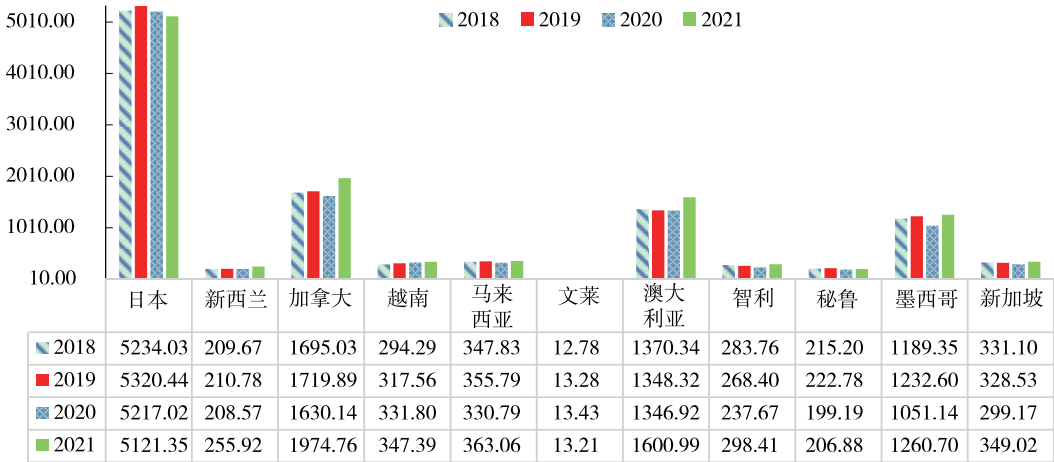


图 1 2018—2021 年 CPTPP 缔约国 GDP 值（十亿美元）

数据来源：CEIC 数据库。

2. 缔约国对外贸易情况

由于 CPTPP 生效时间尚短，生效后不久又遭遇百年疫情，缔约国对外贸易和相互间贸易的规律性趋势尚不明朗。根据 CEIC 数据库的数据，从进出口贸易总额看，2019 年进口方面除经济总量较小的文莱（同比增长 22.60%）和越南（同比增长 6.97%）外，其余各国相比 2018 年都有不同程度下跌；出口方面墨西哥、澳大利亚、越南、文莱等 4 个缔约国表现为同比增长，增长率分别为 2.19%、5.41%、8.44%、10.18%。2020 年由于新冠肺炎疫情冲击，进口方面依然只有文莱和越南表现为同比增长，增长率分别为 4.71% 和 3.67%，其余各国都有较大程度下跌；出口方面越南和智利表现为增长，同比增长率分别为 6.95% 和 7.70%，其余缔约国出现较大幅度下跌，跌幅最大的是秘鲁，同比下跌 13.48%。2021 年，所有缔约国的进出口贸易总额均呈现较大幅度的上涨。进口方面智利、文莱和墨西哥的同比增长率位列前三，分别为 55.72%、47.94% 和 39.29%；出口方面文莱、秘鲁和澳大利亚的同比增长率位列前三，分别为 67.02%、51.29% 和 37.46%（见表 1）。

表 1 2018—2021 年 CPTPP 缔约国对外贸易总额 单位：十亿美元

	日本	新西兰	加拿大	越南	马来西亚	文莱	澳大利亚	智利	秘鲁	墨西哥	新加坡
2018 年出口	677.56	39.67	447.67	243.70	248.87	6.58	257.10	74.84	47.88	450.71	411.76
2018 年进口	771.79	43.79	485.45	236.87	218.17	4.16	235.39	74.61	45.70	464.30	370.50
2019 年出口	650.21	39.52	446.10	264.27	240.31	7.25	271.01	68.79	44.80	460.60	390.34
2019 年进口	742.55	42.36	479.23	253.39	205.13	5.10	221.56	69.86	44.47	455.24	358.98
2020 年出口	573.14	38.92	390.14	282.63	234.21	6.61	250.82	74.09	38.76	417.00	357.95
2020 年进口	669.35	37.15	428.47	262.69	190.57	5.34	211.82	59.21	31.44	382.99	345.30
2021 年出口	707.53	44.76	501.74	335.93	299.04	11.04	344.77	94.68	58.64	494.22	406.04
2021 年进口	795.79	49.86	517.41	331.58	239.21	7.90	261.17	92.20	40.87	533.46	456.81

数据来源：CEIC 数据库。

从缔约国相互间贸易额看，2019 年进口方面除文莱（同比增长 18.25%）、墨西哥（同比增长 5.93%）、加拿大（同比增长 2.82%）、越南（同比增长 0.98%）外，其余缔约国均呈同比下跌态势；出口方面文莱、秘鲁、越南、澳大利亚等 4 个缔约国表现为同比增长，增长率分别为 24.94%、23.05%、7.02%、0.40%。2020 年由于疫情冲击，进口方面只有文莱同比增长 37.04%，其余缔约国均呈同比下跌态势，跌幅最大为智利，同比下跌 19.72%；出口方面 11 个缔约国均同比下跌，跌幅最大为墨西哥，同比下跌 18.52%。2021 年，缔约国间进出口额均呈现较大幅度上涨。进口方面涨幅前三位国家为智利、文莱和秘鲁，分别同比上涨 57.53%、41.44% 和 36.91%；出口方面涨幅前三位国家为文莱、秘鲁和澳大利亚，分别同比上涨 56.52%、52.80% 和 46.27%（见表 2）。综合表 1 和表 2 的结果，计算 2018 至 2021 年间，缔约国间进出口额占国家进出口总额比指标，可得前五位国家依次为文莱、新西兰、马来西亚、澳大利亚和新加坡，占比均值依次为 49.25%、26.89%、26.42%、22.11% 和 21.94%。

表 2 2018—2021 年 CPTPP 缔约国相互间贸易额 单位：十亿美元

	日本	新西兰	加拿大	越南	马来西亚	文莱	澳大利亚	智利	秘鲁	墨西哥	新加坡
2018 年出口	97.28	12.01	21.99	36.87	74.10	3.93	66.97	11.88	5.25	25.60	94.94
2018 年进口	128.24	12.56	56.39	37.71	54.21	1.37	50.51	8.46	6.31	47.21	79.20
2019 年出口	89.12	11.04	20.75	39.46	69.49	4.91	67.24	11.32	6.46	24.41	89.16
2019 年进口	125.34	11.82	57.98	38.08	50.07	1.62	44.61	7.86	6.26	50.01	76.91

续表 2

	日本	新西兰	加拿大	越南	马来西亚	文莱	澳大利亚	智利	秘鲁	墨西哥	新加坡
2020 年出口	78.59	10.45	19.06	38.70	66.90	4.14	56.63	10.35	5.89	19.89	77.47
2020 年进口	112.38	10.17	50.78	37.69	43.68	2.22	38.30	6.31	5.12	43.88	74.37
2021 年出口	94.84	10.03	24.23	45.67	86.7	6.48	82.83	12.42	9.00	23.69	94.63
2021 年进口	138.65	11.82	60.99	45.74	54.79	3.14	51.61	9.94	7.01	54.91	93.07

数据来源：作者根据 CEIC 数据库数据计算整理而得。

3. 缔约国对外投资情况

疫情发生前，缔约国对外投资和利用外资总额增长显著；疫情期间，缔约国整体投资下跌趋势显著；后疫情时期，由于投资的滞后性，跨境投资恢复仍较缓慢。根据 CEIC 数据库和万得数据库的数据，2019 年缔约国利用外资和对外投资（不含文莱）总额分别达到 1.17 万亿美元和 1.44 万亿美元，较 2018 年同比增长 8.23% 和 1.93%。2020 年由于新冠肺炎疫情冲击，利用外资和对外投资（不含文莱）总额分别为 0.99 万亿美元和 1.40 万亿美元，均呈同比下跌趋势，同比下跌率分别 16.02% 和 2.87%。2021 年，绝大部分缔约国对外投资和利用外资增加，利用外资和对外投资（不含文莱）总额分别为 1.23 万亿美元和 1.46 万亿美元，同比分别增长 24.62% 和 3.84%。由于 2020 年双向投资的下跌幅度较大，要恢复至疫情前的投资形势仍需一段时间（见表 3）。

表 3 2018—2021 年 CPTPP 缔约国国际投资总额 单位：十亿美元

	日本	新西兰	加拿大	越南	马来西亚	文莱	澳大利亚	智利	秘鲁	墨西哥	新加坡
2018 年利用外资	25.30	76.91	719.60	36.37	35.58	0.52	40.51	7.76	26.73	33.92	81.18
2018 年对外投资	160.27	17.40	1054.92	1.93	11.62	- -	-4.79	1.31	0.79	12.12	22.17
2019 年利用外资	39.96	77.76	791.01	38.95	36.98	0.38	3.45	12.59	26.81	34.24	111.50
2019 年对外投资	258.28	18.06	1090.54	2.04	11.84	- -	-9.14	9.34	0.43	5.97	55.62
2020 年利用外资	61.51	78.34	748.94	31.05	33.55	0.58	-106.28	8.53	26.81	27.79	74.76
2020 年对外投资	146.04	17.88	1109.65	2.00	6.08	- -	76.99	6.71	-1.63	6.02	31.76
2021 年利用外资	27.32	87.58	863.54	38.85	50.86	0.20	-21.71	15.25	29.23	31.66	105.49
2021 年对外投资	149.81	19.71	1240.95	1.98	9.75	- -	-27.84	14.45	-1.74	0.85	47.39

数据来源：CEIC 数据库、万得（Wind）数据库。

（二）对亚太经济一体化格局的影响

亚太地区经济体量占全球经济体量的一半以上，亚太区域经济一体化不仅关系到本地区经济的增长和繁荣，也会对世界经济格局演变产生深远影响。而 CPTPP 最初从文莱、智利、新西兰、新加坡四个小国起步，逐渐成为亚太地区实现贸投自由化尝试的最新篇章，伴随着其“朋友圈”的继续扩大，势必会对亚太区域经济一体化的演变趋势产生深远影响。

首先，CPTPP 的发展壮大将给 APEC 的发展带来新挑战。在规模上，CPTPP 有超越亚太地区现有的所有自贸协定的发展潜力，这会进一步削弱 APEC 在亚太地区经贸合作事物中的引领地位，并且 CPTPP 的扩容势头方兴未艾，伴随着更多的亚太成员国加入，势必会削弱 APEC 成员的凝聚力。其次，CPTPP 的发展也会对东亚一体化进程带来多方面影响。长期以来，东盟利用大国平衡战略和多种机制在东亚一体化进程中处于主导地位，伴随着越来越多的东盟国家加入 CPTPP，势必会对东亚一体化进程产生较大离心作用。最后，CPTPP 对亚太自由贸易区（FTAAP）的发展走势产生较大影响。新加坡、智利等国曾明确提出，FTAAP 应分两步走，而 TPP 的签署是第一步，这样来看，CPTPP 的生效

对 FTAAP 有较大正面价值，但如果 CPTPP 的进一步发展和亚太地区其他贸易集团形成强势竞争关系，则会对 FTAAP 形成较大阻力。正所谓“醉翁之意不在酒”，CPTPP 虽然只是经济领域区域合作协定，但背后却承载着大国亚太战略的博弈，影响着亚太区域经济一体化的方向。

（三）对国际经贸规则的影响

首先，CPTPP 继承了 TPP 的基本框架和 95% 的内容，代表了新一代区域贸易协定的最高标准，是美式贸易规则的标杆和典范。当时美国打造 TPP 规则体系旨在引领 21 世纪全球经贸规则的新秩序，其中很多规则可以作为国际经贸谈判的模板。其次，CPTPP 规则制定注重与缔约国国内法律的衔接，强调规则的约束力和可执行力，为缔约国国内相关法律法规的完善提供了参照。最后，CPTPP 规则中包括合作和能力建设、竞争力和商务便利化、发展等全新设立的议题，在区域协定经贸规则制定领域具有较高的创新价值，为区域中不同体量、不同发展阶段经济体制定经贸协定提供了较好的借鉴。

三、CPTPP 核心规则横向比较

除 CPTPP 外，当前欧日 EPA^①、USMCA^② 和 RCEP^③ 等都是影响未来世界经济秩序的重要区域性规则。比较它们在国企、关税减让、服务贸易、投资等重要议题上的异同，有利于把握这些高标准协定在自由度、执行力度以及争端解决机制等方面的差异，深刻领会 CPTPP 的核心规则内涵。

（一）国企议题

CPTPP 和 USMCA 中均限制政府对国企的特殊扶持，提倡“竞争中性”原则，但相较而言，USMCA 对国企的要求、约束更严格。主要体现在以下三方面：一是国企定义。CPTPP 以投票权、股权、任命权三种形式定义政府对国企的控制，而 USMCA 还增加了决策权的约束，使得规制国企的范围进一步扩大。二是透明度。CPTPP 和 USMCA 的要求相似，均要求定期公布国企名单，每年更新；及时披露指定垄断、扩大垄断和非商业援助情况；说明这些情况如何影响贸易或投资。但 USMCA 还要求披露股权注资情况，并对墨西哥国企的透明度提出特别要求。三是非商业援助规则。USMCA 与 CPTPP 的条款基本一致，均沿用 WTO《补贴与反补贴措施协定》中的补贴条款。但 USMCA 在非商业援助主体、援助范围、不利影响等方面放宽了补贴标准，使得国企补贴认定的范围更宽泛（李思奇、金铭，2019）。欧日 EPA 和 RCEP 中对国企议题则未设置专门章节。

（二）关税减让

CPTPP 和 USMCA 关税减让水平最高，基本实现了零关税，而欧日 EPA 货物零关税率可达 99%，这三项协定的关税减让水平平均高于 RCEP。经计算，CPTPP 各缔约国在协定生效第一年实现零关税产品的比重为 86.67%，十年后实现零关税产品的比重为 98.42%，其中工业品关税基本削减到零；欧日 EPA 中欧盟承诺取消约 99% 的对日商品关税，日本承诺取消约 94% 的对欧盟商品关税，并在未来几年内达到 99%；USMCA 规定美国从加拿大、墨西哥进口的乘用车、皮卡和汽车零件基本豁免关税；RCEP 的货物贸易零关税比例高于 90%，但在农业领域有保留，保有一定农产品配额。

①该协定主要包括关税减免、服务贸易、劳动力市场、政府采购、知识产权保护等方面的规范，被日本称为“基于自由、公正规则的高质量协定，是引导 21 世纪经济秩序的典范”。
②USMCA 与 CPTPP 的绝大多数文本相一致，主要包括市场准入、原产地规则、农业、贸易救济、投资、数字贸易、争端解决、知识产权等章节，还包括美墨、美加就部分问题达成的附加双边协议。
③RCEP 是迄今为止全球规模最大的自由贸易协定，协文本由序言、20 个章节、4 个市场准入承诺表附件组成。

（三）服务贸易

四项协定对于服务贸易准入均采用负面清单模式，RCEP 则对目前采用正面清单的国家设置过渡期。对于服务贸易的自由度和执行力，USMCA 最强，CPTPP 和欧日 EPA 次之，RCEP 最弱。CPTPP 对于服务贸易准入适用棘轮原则，^① 要求发展中国家与发达国家受同等约束；规定不得限制外资在金融、证券、法律服务等领域的控股比例和经营范围。欧日 EPA 也以负面清单方式作出服务贸易的开放承诺，并同意给予对方国民待遇和最惠国待遇。但双方承诺在服务业开放的同时，继续维持政府提供公共服务的政策空间和职责，不允许私有化或放弃对国家和地方公共服务的监管，并保留将任何私人提供的服务回归公共服务的权力。USMCA 条款结构与 CPTPP 基本一致，但执行力更强，将服务贸易承诺与缔约国的本地政策相结合，更加注重规则的落地实施。RCEP 服务贸易领域规则的自由度和执行力度均不及前三种协定，更具包容性，对于目前采用正面清单的缔约方设置了 6 年过渡期。

（四）投资议题

CPTPP 和 USMCA 的投资议题规范、系统、全面、自由度高，在争端解决机制上存在差异；RCEP 的投资议题范围则相对较窄，自由度较弱。CPTPP 投资章节较多参照《2012 年美国双边投资协定范本》，关于非歧视待遇的规定采取美国惯常主张的“市场准入前待遇加负面清单”模式，对于凡是未列入负面清单的措施，一律适用准入前非歧视待遇原则，极大地推动了投资自由化。文本内容主要涉及投资基本原则、实体内容、投资者—国家间争端解决机制等三方面。USMCA 与 CPTPP 投资章节的条款设置基本相同，但在投资争端解决机制方面与 CPTPP 有区别。USMCA 的投资争端解决机制设定依国别而不同，其中，加拿大采用完全放弃国际仲裁的路径，而美国与墨西哥遇到投资争端，虽然可通过投资者—东道国间争端解决机制进行国际仲裁，但限制很多，迫使其转向国内救济模式。RCEP 中投资议题基本也涉及以上三方面，对非歧视待遇采用负面清单模式，并适用棘轮机制，投资实体内容的规范没有 CPTPP 和 USMCA 全面。欧日 EPA 中关于投资的议题则未独立设章。

（五）知识产权保护

四项协定均重视知识产权保护，相较而言，USMCA 最严格，CPTPP 次之，RCEP 更具平衡性，欧日 EPA 主要侧重于食品类知识产权的保护措施规范。RCEP、CPTPP 和 USMCA 对知识产权保护均单独设章。CPTPP 允许声音、气味、地理标识注册商标，并对物品及组成部分给予工业品外观设计保护；规定版权保护期为 70 年，生物制剂保护期为 10 年；对侵害商业秘密行为、盗版软件、故意在影院偷拍等行为不考虑损失程度、是否具有商业规模等，一律适用刑法处罚。USMCA 知识产权条款和 CPTPP 基本相同，但某些条目比 CPTPP 更严格。如首次规定工业设计保护期为授予或注册日起至少 15 年；版权保护期为 75 年；扩大生物制药保护和可注册商标客体范围；规定全面的商业秘密保护规则等。RCEP 总体上不及 CPTPP 和 USMCA 的保护水平高，更具平衡性，对技术的模仿和引进较宽容。欧日 EPA 则主要承诺保护双方农林水产品和酒类产品的地理标识，其他方面未规定。

（六）劳工议题

USMCA 对劳工权利的维护力度最强，超过 CPTPP；RCEP 和欧日 EPA 协议对劳工议题均未单独成章。CPTPP 协定首次实现劳动标准在投资领域的体系性扩张，规定缔约方不得为了促进贸易或投资而减损对劳工权利的保护；还强调劳工规则在关税区同等适用，不得在新设或加设出口加工区、自贸园区等海关特殊监管区，通过降低劳动标准的实施水平或力度的方式刺激对外贸易和吸引外资；此外还

^①这里的棘轮原则是指任一成员国把某项服务贸易纳入负面清单后将被自动锁定，未来不得倒退，并且具有永久效力。

实现了劳动标准扩容，进一步规定了缔约方应保障国内工人的最低工资、工作时长、职业安全及与健康相关的可接受的工作条件等。USMCA 协定的劳工议题规定绝大部分与 CPTPP 相同，但相比 CPTPP 进一步完善了劳工领域的程序性规则，丰富了劳动法的执行与程序保证、劳工磋商、争端解决等条款，并签订两份附加协议，从程序上最大限度保证墨西哥能履行条款。

综上，USMCA 与 CPTPP 相比，绝大多数文本是一致的，但在国企、原产地标准、劳工、环境、知识产权保护等方面比 CPTPP 要求更高。同时，USMCA 协定进一步完善了议题的程序性规则，注重规则的落地实施；但该协议也处处体现单边主义倾向和“美国优先”的理念，淡化发展议题；CPTPP 协定虽然也体现以美国利益为主的理念，但却纳入“发展”议题，还成立发展委员会来帮助发展中成员最大化利用该协定创造的经济机会，体现出兼顾和平衡的理念。

欧日 EPA 与 CPTPP 相比，两者的提出背景类似，均是成员国为应对特朗普退出 TPP 后采取一系列贸易保护政策的举措。但欧日 EPA 规则针对性更强，规则标准更高，更适用于西方发达国家，适用范围相较 CPTPP 更狭窄，包容和兼容性较差，而日欧双方认为其体现了公平、公开、公正的原则，能有效提升双方的市场经济发展水平和经贸合作。

RCEP 与 CPTPP 相比，RCEP 虽在规则深度和广度方面都不及 CPTPP，但 RCEP 比 CPTPP 更具灵活性和包容性，更突出以“发展”为核心的特点（余森杰、蒋海威，2021）。如 RCEP 承诺对发展中经济体给予特殊待遇，给予柬埔寨和缅甸等欠发达国家在服务贸易、投资、关税减让等领域更长的规则过渡期等。RCEP 更好地照顾到了所有缔约国的实际情况和发展需求，实现了更广泛的经济增长、可持续发展和减少贫困的目标。

四、中国加入 CPTPP 的规则对接建议

综合前文分析，CPTPP 的规则标准高、要求严，代表了未来国际经贸规则制定的方向。不仅对缔约国的经贸合作有重大作用，对亚太一体化路径和全球经贸规则走向都有深刻影响。中国作为 APEC 的重要成员，与 CPTPP 现有缔约国的经贸往来非常密切，中国加入 CPTPP 不仅会为现有成员国带来巨大经济利益，也会进一步提升 CPTPP 的影响力，意义重大。但现阶段中国加入 CPTPP 还面临不少规则对接困难，我国国内的法规制度在国企、关税减让、服务贸易、投资、知识产权保护和劳工等领域与 CPTPP 的规则相比仍有不小差距，需在以下六个方面努力。

一是针对 CPTPP 要求全面实施国企竞争中立的规则，要加快国企分类改革的步伐，逐步取消国企的超国民待遇，确保国企的非商业活动不会成为其获取额外补贴的渠道，提高国有企业的透明度和会计要求，逐步完善国内国企管理的法律法规体系；要尝试利用区域或双边贸易谈判建立符合自身利益的国企规则，如在海外投资贸易协定谈判中加快确定国企的非差别待遇，利用好“投资者—国家间争端解决机制”来维护中国国企的海外权益等。

二是为应对 CPTPP 的“三零”关税减让标准，应在充分调研、听取相关部门意见的基础上，积极进行自贸区试点压力试验，根据测试结果，列出较详细的关税减让出价表和敏感商品目录名单，努力达到 CPTPP 的关税减让水平，如确有领域无法立即达到，可申请一定年限的过渡期。

三是对于 CPTPP 中服务贸易领域规则的高标准，首先，要积极进行自贸区试点的探索，根据试验结果有针对性地调整现行服务业的管理制度体系，为未来服务业新一轮对外开放创造更好的制度环境；其次，要加强服务贸易领域跨国型人才的培养，在金融、教育、医疗等行业积极完善相关配套体制机制，进一步加大对外合作的步伐；最后，要借鉴“一带一路”倡议下中国服务业企业“走出去”的实践经验和中国已签订的双边或多边 FTA 协议中服务贸易领域规则标准等，为下一步完善服务贸易

领域扩大对外开放的规则体系提供更多参照。

四是对于 CPTPP 投资领域规则，鉴于中国已经在新 FTA 中接受了准入前国民待遇、负面清单以及投资者—国家间争端解决机制等规则，应该可以接受 CPTPP 投资领域的主要条款；只要中国继续坚持改革外资管理体制，减少外资准入限制，对标 CPTPP 规则要求，确定关键行业投资领域的负面清单，接受难度会进一步降低。

五是针对 CPTPP 知识产权条款与中国相关条款的差距，一方面应在遵循知识产权保护国际条约所确立的最低保护标准前提下，结合中国实情，来完善现有知识产权保护法规体系，使其能够适合中国经济、文化发展现状；另一方面也要加强与现有 CPTPP 成员国在该领域的沟通交流，在国际上积极发声，提出中国在特定领域，如中医配方、针灸疗法等的知识产权保护诉求。

六是为对接 CPTPP 劳工领域规则，首先，要充分认清“发达国家已将劳工标准与区域或双边贸易挂钩”这一现实，在此基础上，处理对外贸易实践中的劳工关系问题；其次，建议选择适当时机，签署国际劳工组织的《强迫劳动公约》《废除强迫劳动公约》，表明中国在劳工保护领域的立场和态度；最后，在今后谈判中逐步纳入可持续发展章节的要求来处理劳工问题，坚决反对某些国家采用贸易制裁方式促进劳工权利保护的做法。

总之，目前中国正处于加入 CPTPP 的有利窗口期，应在涉及政治体制和意识形态方面坚守底线的前提下，抓紧做好国内改革、国际谈判等准备工作，适当借鉴 USMCA、欧日 EPA 等高标准条款，提高对外开放水平，同时积极推动 RCEP 相关规则落地生效，要将加入 CPTPP 谈判与推进 RCEP 落地、推动构建 FTAAP、参与 WTO 改革等统筹考虑，为推进亚太经济一体化创造良好的规则制度环境。

参考文献：

1. 李思奇、金铭：《美式国有企业规则分析及启示——以 NAFTA、TPP、USMCA 为例》，《国际贸易》，2019 年第 8 期。
2. 陈颖：《数字服务贸易国际规则研究——基于 CPTPP、EU-JAPAN EPA、USMCA 和 RCEP 的比较分析》，《全球化》，2021 年第 6 期。
3. 余森杰、蒋海威：《从 RCEP 到 CPTPP：差异、挑战及对策》，《国际经济评论》，2021 年第 2 期。
4. 袁波：《CPTPP 的主要特点、影响及对策建议》，《国际经济合作》，2018 年第 12 期。
5. 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。
6. 孙秀娟、吴一鸣：《CPTPP 的规则、影响及中国对策：基于和 TPP 对比的分析》，《法制与社会》，2020 年第 19 期。
7. 张宇：《CPTPP 的成效、前景与中国的对策》，《国际贸易》，2020 年第 5 期。
8. 王思语、张开翼：《RCEP 与 CPTPP 协定下中国服务业开放路径研究》，《亚太经济》，2021 年第 6 期。
9. 杜运苏、刘艳平、金山：《CPTPP 对全球制造业分工格局的影响——基于总值和增加值贸易双重视角》，《国际经贸探索》，2020 年第 11 期。
10. Eugene K. B. Tan. Singapore in 2020: The “Crisis of a Generation” – Challenges, Change and Consequences. Southeast Asian Affairs, 2021.
11. Peter A. Petri, & Michael G. Plummer. China Should Join the New Trans-Pacific Partnership. PHIE Publishing, 2019.

责任编辑：郭霞

抓住 RCEP 数字贸易发展的中国机遇^{*}

杜振华 何曼青

摘要：数字贸易是推动数字经济发展的强大力量，也是创新的重要源泉。RCEP 的实施，为中国数字贸易的发展带来了多重发展机遇：实现中国“十四五”规划中自贸区发展战略，为数字贸易规则的“中式模板”提供成长的土壤，从而实现中国数字贸易突破性发展，特别是对于推动中国的制度型开放，为数字规则“中式模板”的确立，进而形成与欧美模板三足鼎立之势提供了一个千载难逢的试验场；为中国数字贸易提供了产业发展基础，为中国数字产业主导区域产业链提供机会；提升企业数字营商环境，赋能数字企业加快发展，进一步扩展数字内容和云服务市场空间。如何抓住这些机遇，还需要从提供“中国方案”的国内自贸试验区与 RCEP 的对接中，以及完善数字贸易相关产业布局中找到抓手。

关键词：区域全面经济伙伴关系 数字贸易 自贸区战略 中国机遇

作者简介：杜振华，北京邮电大学经济管理学院教授、区域经济与产业发展研究中心副主任、硕士生导师；

何曼青，商务部国际贸易经济合作研究院主任、研究员、博士生导师。

引言

区域全面经济伙伴关系（RCEP）协定的签署与实施，为中国数字贸易发展带来了新的机遇。RCEP 首先于 2022 年 1 月 1 日在文莱、柬埔寨、老挝、新加坡、泰国、越南 6 个东盟成员国和中国、日本、新西兰、澳大利亚 4 个非东盟成员共 10 国开始生效，随后又在韩国和马来西亚生效，RCEP 生效成员国数量已达 12 个。这意味着首个由发达国家、发展中国家和欠发达国家共同构成的“超大型”多层次发展的自贸区形成，加速构建全球贸易发展的新格局，加快世界经济重心的东移。伴随着以人工智能、大数据、区块链、5G 等现代信息技术的发展，另有全球爆发的新冠肺炎疫情的倒逼，全球数字贸易发展已经成为改变国际贸易格局和重构全球价值链的关键力量。中国如何抓住 RCEP 给中国数字贸易带来的多重发展机遇，培育国际竞争与合作新优势，推动制度型开放的发展，在全球最大的自贸区中构筑中国数字贸易发展平台，在促进亚太区域经济发展的同时，更快地促进中国数字经济的发展与经济增长质量的提升，事关国家发展大局，也是中国当前数字贸易发展面临的重要和紧迫的现实问题。

数字贸易是推动数字经济发展的强大力量，是数字经济发展的关键环节。数字贸易通过重构全球

^{*} 本文为北京市社会科学基金决策咨询重点项目“促进北京数字经济发展的税收支持政策研究”（项目编号：21JCB080）的研究成果。

价值链体系，成为驱动经济增长的新动能。目前，全世界几乎各领域都在发生一场深刻的数字变革，推动数字化转型并向数字经济纵深发展。数字贸易被经济合作与发展组织（OECD）、世界贸易组织（WTO）、国际货币基金组织（IMF）定义为“所有通过数字订购和数字交付的贸易”。^① 并按照交易性质，将数字贸易分为数字订购贸易、数字交付贸易和数字中介平台赋能贸易三个组成部分，这也是最能体现数字贸易本质的定义。数字贸易与传统贸易的主要区别在于贸易方式数字化和贸易对象数字化。根据中国信息通信研究院的解释，贸易方式数字化是指数字技术与国际贸易开展过程深度融合，带来贸易中的数字对接、数字订购、数字支付、数字结算等变化。贸易对象数字化指以数据形式存在的要素、产品和服务成为重要的贸易标的，从而使国际分工从物理世界延伸到数字空间。数字贸易不仅包括基于信息通信技术开展的线上宣传、交易、结算等，还包括通过信息通讯网络传输的数字服务，如数据、数字产品、数字化服务等。数字贸易的发展正在加速全球资金、技术、人才、知识、数据、服务等要素的流动，如应用程序、软件、视频服务、人工智能（AI）、物联网（IoT）以及大数据等（如表 1），不断拓展服务可贸易的边界并扩大规模经济和范围经济效应。数字贸易通过数据流动，特别是跨国数据流动，实现创新，增强经济活力与发展动力，释放数据红利，促进经济增长和企业收益提高。

表 1 数字贸易主要方式和内容

贸易方式数字化（数字服务贸易）	贸易对象数字化（数字内容贸易）
数字对接、数字订购、数字支付、数字结算等	数字要素、数字内容、数字服务
保险服务、金融服务、知识产权使用费、其他商业服务（电子商务）	(1) 跨境数据流动：搜索引擎、社交媒体、通信、软件、数据处理服务（云计算）等 (2) 平台服务 (3) 电信、计算机、信息服务 (4) 数字传媒、数字娱乐、数字学习、数字出版等 (5) 卫星定位和其他信息服务

资料来源：作者根据相关资料整理而得。

中国虽然是世界上数字经济第二大国，但在数字贸易发展上却相对滞后。中国在数字贸易发展上还存在许多问题：如数字贸易综合竞争力较弱，数字要素价值潜力还没有充分释放；数据资源规模庞大，但可贸易的数字规模相对较小；数据确权、数据安全和数据开放等还没有全面厘清，数字经济治理体系需进一步完善；数字贸易规制发展滞后，潜在风险较大等。欧洲国际政治经济中心（ECIPE）2018 年 4 月发布的《数字贸易限制指数》报告，用“数字贸易限制指数”来衡量数字贸易开放度。在对全球 64 个国家和地区的评估中，中国数字贸易限制指数最高，得分为 0.7 分（0 分为完全开放，1 分为完全限制），远远超出第二名俄罗斯的 0.46 分，这一评估将中国的数字贸易推向了“风口浪尖”。

中国数字贸易被认为开放度最低，但又是第二大数字经济大国，由于 ECIPE 无法解释这一悖论，只好将中国归为“异类”（Outlier）。报告认为，中国在数字贸易的所有领域均实施了“彻底、严格”的监管措施，包括数字产品和服务、信息和通信技术（ICT）投资、数据流动、ICT 专业人员等（白丽芳等，2019）。ECIPE 被公认为是对欧盟贸易与经济政策有显著影响的智库，它对中国的评价尽管存在较多的偏见，未能做到中立客观，但其结论对中国在国际上的负面影响不可小觑。数字贸易加剧了信息流在世界各领域的流动，加快了创新的步伐，从而使全球价值分配进一步向微笑曲线两端的数字化产品和服务聚集。因此，中国加入 RCEP 尽管在数字贸易发展上面临一定的挑战，但抓住 RCEP

^①OECD, WTO and IMF. Handbook on Measuring Digital Trade. Version 1. March 2017.

数字贸易发展带给中国的机遇，突破在数字贸易发展中的瓶颈，促进传统贸易的数字化转型，建立健全数字贸易治理体系，则是一个重要难得的发展机遇。

一、RCEP 为中国数字贸易带来新的发展机遇

（一）实现“十四五”规划中自贸区发展战略

中国“十四五”规划提出，“要顺应服务贸易发展新趋势，大力发展数字贸易、推进服务外包数字化高端化、促进传统服务贸易数字化转型、建立健全数字贸易治理体系”。2019 年东盟取代美国成为中国第二大贸易伙伴，2020 年双方互为第一大贸易伙伴。根据海关总署发布的数据，2021 年中国对 RCEP 其他 14 个成员国进出口 12.07 万亿元，增长 18.1%，占中国外贸总值的 30.9%。RCEP 使成员国形成了经济利益共同体，对于遏制美国的反华同盟和扩大中国有效回旋空间提供了可能。^① 中国“十四五”规划准备在扩围、提质、增效三方面实施自贸区提升战略，构建面向全球的高标准自由贸易区网络。而 RCEP 的实施，是中国自贸区提升战略的一个新起点和里程碑。它使中国缔结的自贸协定总数达到 19 个，自贸协定伙伴扩展到 26 个。^② 同时，间接实现了中日韩自贸协定。

加快实施自贸区战略是中国实施制度型开放的一项重要内容。在疫情冲击和贸易战双重打压下，国际贸易链和世界产业链受到颠覆及中断，各种贸易保护主义和贸易壁垒纷纷抬头。在这种情况下，RCEP 数字贸易的实施对重建区域贸易秩序、重构贸易链和产业链，从而对中国未来的数字贸易发展将提供更好的外部条件和可能。数据只有在流动中才能实现自身的最大价值，而数字贸易正是通过市场机制，使数据流动到发挥最大价值和潜能的国家、企业和经济体手中。为了适应数字贸易引起的国际经贸新规则的变化，在国际经贸规则重构中争取主动，中国对外开放迫切需要顺势而为，从国内制度层面进行系统性改革和创新，大力推进制度型开放（崔卫杰，2020）。

（二）为数字贸易规则的“中式模板”提供成长的土壤

RCEP 正在重塑全球经贸规则和格局。数字经济时代通过数字化转型，数字赋能、赋值、赋智下的新业态、新应用、新模式，正在改变传统贸易形态和路径。随着数字技术与商品贸易和服务贸易的加速融合，数字贸易正日益成为经济高质量发展的新动能。在国际数字贸易领域的竞争中，数字贸易规则的“美式模板”“欧式模板”已经确立，能否使“中式模板”与之形成三足鼎立之势，还有待中国数字贸易规则在国际社会形成广泛影响。中国是世界上第二大数字经济国，把数据视为国家战略资产，对个人数据隐私、企业数据机密和国家数据安全的保护设定较高标准，监管全面而严格。RCEP 数字贸易规则的签署，在一定程度上弥补了中国在该领域国际谈判的不足，借助于高水平开放的 RCEP，推动中国数字贸易的发展。

在电子商务领域，RCEP 除规定电子认证和签名、在线消费者保护、在线个人信息保护、网络安全、跨境电子方式信息传输等条款，中国首次在自贸协定中纳入数据流动、信息存储等规定。RCEP 的实施，将进一步提升中国在区域内数字贸易治理领域中的影响力，为“中式模板”的确立和成长提供更肥沃的土壤，从而开花结果（白明，2020）。

^①佚名：《RCEP 能为各国经济、企业带来哪些利好？》，中新经纬，2021 年 3 月 25 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695181759002780655&wfr=spider&for=pc>。

^②财经文化评论：《15 国签 RCEP 如何影响经济和市场？对中国有三大重要影响》，今日头条，2020 年 11 月 16 日。

（三）实现中国数字贸易突破性发展

中美很多贸易摩擦和冲突都是围绕数字技术及数字产品展开的，亟需我们对数字经济背景下全球数字贸易的格局和特征进行研判，以指导中国参与全球竞争，提升在全球数字贸易治理中的地位（陈健等，2020）。数字技术、数字贸易、数字经济代表着未来产业的发展方向。2020 年，在全球货物贸易下降 7%、服务贸易下降 19.9% 的背景下，全球数字产品贸易逆势增长 4.3%（仇力等，2021）。因此，必须高度重视提升数字贸易的竞争力，以此提高中国在国际分工中的地位。

RCEP 在亚太区域内首次达成的范围全面、水平较高的诸边电子商务规则成果。主要包括电子商务领域合作的展开、贸易便利化措施的实施、线上消费者权益和个人信息的保护、电子关税免征等安排。当前，数字经济已成为拉动中国经济的主要力量。据统计，中国数字经济占 GDP 总额的比重接近 38%，数字贸易占服务贸易的比重接近 45%。2021 年服贸会聚焦数字经济和数字贸易，体现了未来经济发展的趋势性、政策制定的前瞻性和议题设置的引领性。RCEP 提供了共建数字经济生态系统和加快构建区域价值链的条件，也为中国从嵌入全球价值链到主导区域价值链提供了千载难逢的机遇。

二、RCEP 为中国数字贸易提供了产业发展基础

（一）为数字贸易总体发展提供了条件

RCEP 是一个新型的包容性较大的自贸协定。RCEP 除市场开放及相关规则外，还涉及到数字贸易、金融、电信、电子商务等新议题（如表 2）。RCEP 签署之前，《东盟跨境数据流动示范合同条款》《东盟数字数据治理框架》等官方文件先后出台。RCEP 专设第 12 章电子商务条款，明确强调限制各国政府实行管制范围，促进域内电子商务发展，并致力于营造透明、低合规负担的数字贸易法规环境，为数字内容贸易提供了更好的制度保障，统筹了各国有关信息通信的监管政策。中国在数字产业许多领域都具有一定的优势。RCEP 关于电子商务的规则将有助于中国电商平台企业拓展区域市场，推广电子支付技术和标准。在通信服务贸易领域，中国在 5G 技术的应用、专利等领域处于全球领先地位，未来随着区域内 5G 的普及和发展，将有助于国内通信产业发挥领先优势，推动 5G 技术和相关服务在海外获得更多市场份额。促进区域内产业创新融合，从而带动产业链、价值链的提升和重构。

表 2 RCEP 中与数字贸易相关的规定

金融服务	加强金融服务供应规则，包括金融信息的传输和处理、支付和清算等服务
电信服务	在所有现存的“东盟 10 +1 自由贸易协定”电信服务附件基础上，制定区域内电信服务接入和使用的规则框架，在移动电话号码的便携性、国际移动电话漫游费等议题上，做出开放性规定。加入监管法、国际海底电缆系统、网络元素非捆绑、电杆、管线和管网的接入，国际移动漫游、技术选择的灵活性等条款
跨境数据	制定跨境传输数据规则，减少成员国政府对数字贸易施加各种限制，包括数据本地化（存储）要求等
电子商务	鼓励成员国通过电子手段改善贸易管理和程序，规定了电子认证和签名、在线消费者保护、在线个人信息保护、网络安全、跨境电子方式信息传输等条款

资料来源：鼎韬观点，《RCEP 数字贸易机会研究》，2021 年 5 月 6 日。

（二）为数字经济赋能形成亚洲经济圈提供保障

RCEP 实行原产成分累积规则，来自缔约方的价值都被认可，将大大促进亚洲区域价值链向纵深

发展。目前，全球价值链形成了以德国为中心的欧盟区域价值链、以美国为中心的美洲区域价值链和以中国、日本为中心的亚洲区域价值链，构成三足鼎立的格局（张苑柯，2020）。

数字经济条件下，数字资源禀赋及数字技术使用的能力差异成为国际分工合作的新依据，为数字贸易提供坚实的产业基础。数字化转型起步较早、数字技术较为成熟、数字基础设施较为完善的国家会进一步强化其在技术和资本方面的比较优势，在内部形成更加稳定的分工体系（陈健等，2020）。根据 2020 年发布的全球竞争力指数中关于信息与通信技术的评分，2019 年东南亚整体平均得分为 52.68，位于世界中游，略低于中东地区，但已超过拉丁美洲。在 IT 硬件方面，除新加坡原本就有较为发达的基础外，印尼、菲律宾、泰国和越南也发展迅速。其中，泰国主要有来自欧洲、美国和日本的计算机硬件企业，是东南亚地区主要 IT 硬件设备生产基地，全球约 1/3 的硬盘存储器在泰国生产，计算机硬件的总产值约有 140 亿美元。这为中国数字企业在 RCEP 区域内快速拓展和进行数字贸易提供了好的数字环境。另据联合国贸发会议（UNCTAD）数据，亚洲地区计算机服务出口额占世界总量约 1/3，2019 年通信服务出口额为 258 亿美元，约占世界出口总额的 28.85%，出口增长率达到 11.03%。印度、中国、新加坡、日本、印度尼西亚、澳大利亚以及泰国在通信服务出口方面具有较好表现。此外，中国和东盟之间有政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通的系统性合作。随着 RCEP 的实施，中国的“一带一路”建设也将进一步巩固和拓展，逐渐形成亚洲经济圈，将进一步推动亚洲数字贸易的发展。博鳌亚洲论坛 2022 年度报告指出，亚洲数字服务贸易在全球的份额攀升至 25.5%，市值前十名企业占据六席。在亚洲内部，接近一半的数字服务贸易出口集中在东亚（46.7%），其次为东南亚（22.4%）、南亚（20.1%）和西亚（10.7%）。亚洲经济体的数字化转型战略将为数字贸易带来新的增长机遇。随着 RCEP 的正式生效，亚洲跨境电子商务市场将享受到巨大的制度红利和开放红利。

（三）为中国数字产业主导区域产业链提供机会

数字贸易推动全球供应链同时向区域化和全球化两个方向发展。由于逆经济全球化浪潮和新冠肺炎疫情的全世界肆虐，全球产业链和供应链出现断裂及破碎，构筑区域产业链和供应链成为各国寻找出路的新探索。数字技术创新促进全球供应链分工的深度和广度进一步延展，生产性服务业则更倾向于国际化。疫情加速了价值链上更多环节的数字化进程。在数字服务贸易方面，中国经验帮助东南亚国家尽快实现数字化，为转型中的中国提供更大的市场和发展空间。数字特性形成的独特的制造能力、创新能力和服务能力，为数字贸易发展提供新的动力和机会（李海龙等，2021）。

RCEP 降低了区域中数字贸易生态中的制度型交易成本。RCEP 较高水平电子商务和电信章节的签署，彰显了各国在加强数字贸易方面的开放，并积极带动与电子商务和货物贸易相关的仓储、运输、金融结算、保险、融资等服务贸易快速增长，带来贸易创造效应和贸易转移效应（白明，2020），这也为中国数字产业主导区域产业链提供了机会。

（四）为中国在 RCEP 区域内形成数字产业对接

在 RCEP 10 + 5 的格局中，除中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰数字基础设施较为完善，为数字贸易发展提供强大支撑外，东盟 10 国近年来数字经济快速发展，也为数字贸易发展提供了良好的基础，并着力促进数据跨境流动。2018 年，东盟批准了《东盟数字一体化框架》，作为东盟数字经济领域的综合指导性文件。紧接着，《东盟数字总体规划 2020》成为落实数字一体化框架的重要举措。2019 年制定了《〈东盟数字一体化框架〉行动计划 2019—2025》的数字合作文件，将东盟建设成一

个由安全和变革性的数字服务、技术和生态系统所驱动的领先数字社区和经济体。2021 年 1 月发布《东盟数字总体规划 2025》，提出“连接商业和促进跨境贸易的数字服务”，旨在指导数字服务在国际货物与服务贸易领域的应用。^①

此外，国家和市场规模是实现数字平台网络规模效应的重要门槛。东盟人口总数在 2019 年为 6.5 亿人，35 岁以下人口占比约 62%，人口年轻化有利于互联网科技的渗透和扩散。东盟地区跨越 PC 时代直接进入移动互联网时代。根据互联网世界统计（Internet World Stats）数据，目前东盟平均互联网普及率为 60.91%，超过全球平均互联网普及率 57.3%；2019 年互联网用户数量达到 3.6 亿户，人均日使用时长超过 4 小时，超过全球平均水平 1 小时。数字基础设施支持经济社会发展的相关数字服务，并形成与中国数字企业和数字化转型企业广泛而平滑的对接。数据跨境流动的通道越是顺畅，国际数字贸易就越能蓬勃发展。在此背景下，东盟自然成为中国 5G 技术的重要投资地，随着 5G 数字基础设施与应用的成熟落地，5G 相关服务有望像高铁一样走向国门。

三、RCEP 为中国企业数字贸易发展带来的机遇

（一）提升企业数字营商环境

RCEP 将给中国数字企业和数字化转型企业走向世界舞台提供更为广阔的平台。数字贸易将赋能新型数字企业，加快中国更多数字产品嵌入区域乃至全球供应链的步伐。新型信息通信技术的广泛应用显著降低贸易成本，促使供应链上不同环节间分工更加细化。一方面，传统外贸企业将会剥离或外包出更多服务和生产环节；另一方面，数字技术革新创造出更多新服务和新产品。在此背景下，数字贸易将吸引数量更多、范围更广的优秀数字企业加入其中，从而提供更多的高品质服务和产品融入亚太区域供应链之中（李海龙等，2021）。

随着 RCEP 的生效，企业在一个成员国申请的著作权、专利、商标、外观设计，在 RCEP 的其他国家也能得到保护。在电子商务领域的电子认证、签名认证、消费者保护、个人信息保护，RCEP 也做了规定。这使得企业从事电子商务方面获得稳定的互联互通环境，使企业经营成本、交易成本大大减少，给企业带来更大的发展机会。

（二）赋能数字企业加快发展

RCEP 对于中国企业开展的产业链供应链数字化升级行动，包括制定和推广供应链数字化管理标准，提升重点领域产业链供应链数字化水平，加快发展工业互联网等具有重要的市场意义。RCEP 将带动更多中小微企业的数字化转型发展。跨境电商高频度、小批量、直接化贸易的特质，赋予了众多中小微企业参与其中的机会和空间。跨境贸易的便利性、提供服务的可分性、企业目标的个性化等趋势驱使更多的中小微企业参与到数字贸易中来。中国在数字服务领域、电子商务领域和通信领域等具有比较优势的企业都将获得快速的发展，特别是当前中国对 5G 技术的应用，将有助于国内通信产业发挥领先优势，推动 5G 技术和相关产品在海外获得更多市场份额。

（三）进一步扩展数字内容和云服务市场空间

中国与 RCEP 国家间在网络信息通信基础设施建设和信息技术服务外包等都具有广泛合作空间。

^①董宏伟、王琪：《东盟：〈数字总体规划 2025〉解读》，《人民邮电报》，2021 年 4 月 1 日。

数字内容方面，RCEP 知识产权章节，将著作权、商标、地理标志、专利、工业设计、传统知识和民间文学艺术全部纳入保护范围，为发展数字内容贸易提供了制度保障。RCEP 知识产权保护水平高于 WTO 中的知识产权协定（TRIPS），是中国迄今为止已签署自贸协定所纳入的内容最全面的知识产权章节。对数字环境下的侵权行为适用民事和刑事处罚，有助于区域内高新技术和数字经济产业的发展。^① 东南亚地区也是中国移动支付、数字传媒、数字学习、数字动漫、数字出版等领域的主要出口市场。这也有助于中国企业把握中华优秀传统文化复兴的机遇，积极发展数字出版、数字影视、数字教育、数字医疗等，提升中国企业在 RCEP 成员国间的国际影响力（仇力等，2021）。

云服务领域，中国云提供商拥有亚太地区公共云市场 40% 的份额。在政策监管层面，东南亚各国都已逐步开放数字金融，几乎都有在线银行业务。新加坡、泰国、印尼、菲律宾等国已开放在线支付、在线保险、在线金融交易、在线贷款等数字金融服务，且都出台了明确的监管文件和牌照制度。

总之，在数字贸易领域，中国在新一轮数字变革中相对 RCEP 其他国家具备先行优势，未来数字服务（如大数据、云计算、人工智能、软件服务、数字影音、线上教育医疗等）出口或为最大亮点，有望使中国改变在国际贸易领域话语权较弱的局面。

四、抓住 RCEP 数字机遇的建议

（一）建构数字贸易规则的“中式模板”

数字贸易正成为推动传统贸易转型升级、国际贸易增长的核心力量和发展方向。中国要加快数字贸易基础理论研究，分析数字贸易规则重点议题，加快中国的制度型开放，建构数字贸易规则的“中式模板”。推动贸易规则向包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。尽快出台集跨境数据传输、市场进入、数据安全、数据治理、数据确权等重点议题为一体的数字贸易整体发展规划。主动构建中国的数字贸易“联盟”和开放灵活的制度体系与创新环境，继续参与并逐渐领导数字贸易全球标准的制定，助力中国企业把握数字贸易机遇。

目前，美国正试图重新找回在全球数字经济治理规则中的领导权，而亚太地区极有可能是美国实现整个数字贸易政策意图的切入点。据称美墨加（USMCA）和美日数字贸易协议涵盖了有史以来贸易谈判中最为全面和先进的数字贸易规则，并希望以此为模板，发挥其在数字贸易领域规则制定中的示范和外溢效应。“美日数字贸易协定”“新加坡—澳大利亚数字贸易协定”和“新加坡—新西兰—智利数字经济伙伴协议”等在数字贸易领域已经做出尝试，亚太地区走在了数字贸易规则实践的最前端。^② 因此，美国与中国在规则领域的竞争将贯穿中美博弈的始终，这将比以往的中美贸易战更加激烈而深刻。

国家提出支持北京等地开展国际高水平自由贸易协定规则对接先行先试，打造数字贸易示范区，将北京打造成中国数字贸易的标杆城市，为中国其他地区发展数字贸易提供“北京经验”，为全球数字贸易发展以及全球数字贸易规则的制定提供中国方案和“中国模板”。北京将为全国数字贸易创新、扩大开放提供更多可复制可推广的经验，数字贸易也将成为撬动北京乃至全国发展的重要杠杆和创新动力。RCEP 倒逼企业顺应数字化发展趋势，加快传统产业向数字化转型，有助于培育物联网、大数据、区块链等数字贸易新业态、新模式的发展（仇力等，2021），使北京成为 RCEP 区域的数字核心。

^①鼎韬观点：《RCEP 为中国服务贸易发展带来的机遇》，中国外包网，2021 年 3 月 12 日。

^②复旦发展研究院：《数字贸易协议：美国重拾亚太领导力的新思路》，中美友好互信合作计划，2021 年 8 月 10 日。

进而根据中国数字贸易开放水平与开放红线，在制度型开放的基础上，对标国际高标准数字贸易规则，制定并推广符合国际惯例的中国数字贸易规则。

（二）国内自贸试验区建设对接 RCEP

RCEP 促进区域产业链、供应链和价值链的融合，促进区域内生产要素自由流动，强化成员国间生产分工合作，拉动区域内消费市场扩容升级，推动区域内产业链、供应链进一步发展。RCEP 使用“正面引导 + 负面清单”的规定模式。日本等 7 个成员采用负面清单方式承诺；中国等 8 个成员采用正面清单承诺，将于协定生效后 6 年内转为负面清单。对此，中国应鼓励全国 21 个自由贸易试验区和海南自由贸易港对接 RCEP，率先实行服务贸易“负面清单”。尽快形成制度创新成果，在全国进行推广，扩大溢出效应。同时，加快数字贸易试验区等特殊平台建设，“探索开展行业数据分类分级保护”“试点开展数据出境安全评估”“支持数据确权，交易流通、收益分配等标准规范和制度体系实施落地”^①等。习近平主席在 2022 年 4 月博鳌亚洲论坛上提出积极推动亚洲合作，“中国将扎实推进自由贸易试验区、海南自由贸易港建设，对接国际高标准经贸规则，推动制度型开放”。通过数字贸易，形成数据流、技术流、资金流、人才流四流合一，促进资源配置的优化和全要素生产率的提升，进而积极稳妥推进与国际数字经济、数字贸易规则对接，引领和赋能国内数字经济发展。

（三）完善数字相关产业布局

中国需尽快完善数字相关产业的布局，加快数字技术与传统产业的深度融合，提升数字技术对实体经济的带动作用，实现贸易竞争力与产业竞争力相辅相成，相互推进。要鼓励有实力的企业搭建数字贸易的促进平台、发展平台、合作平台，紧紧抓住数据这一基础性、战略性资源，形成跨区域、跨国界的数字贸易生态圈，利用数字平台优势获得未来在全球贸易竞争中的主导权（陈健等，2020）。数字贸易正在推动全球价值创造要素的重组，帮助传统外贸企业实现转型升级，并成为外贸强劲增长点。中国应在“十四五”数字基础设施进一步完善基础上，充分释放数字贸易的发展潜力。

总之，机遇是可遇而不可求的，只有抓住加入 RCEP 数字贸易发展的契机，才能更好地将数字贸易变为驱动经济增长的新引擎，不断提高人民的福祉。

参考文献：

1. 白丽芳、左晓栋：《欧洲“数字贸易限制指数”分析》，《网络空间安全》，2019 年第 2 期。
2. 崔卫杰：《制度型开放的特点及推进策略》，澎湃政务网，2020 年 4 月 17 日。
3. 白明：《RCEP 背景下我国对外贸易形势及对相关产业的影响》，泛糖科技网，2020 年 12 月 19 日。
4. 仇力、张哲：《RCEP 生效在即，我国数字贸易迎发展机遇》，《进出口经理人》，2021 年第 12 期。
5. 张苑柯：《“超级经济圈”带来贸易新格局，企业将如何“乘风破浪”》，第一财经网，2020 年 12 月 7 日。
6. 陈健、陈志：《数字技术重塑全球贸易：我国的机遇与挑战》，《科技中国》，2020 年第 5 期。
7. 李海龙、马述忠：《借力 RCEP 推动我国数字贸易发展》，杭州网，2021 年 11 月 15 日。
8. 中国宏观经济论坛：《聚焦“RCEP 时代中国机遇与挑战”》，CMF 中国宏观经济专题报告，2021 年 3 月 11 日。
9. 张怀水：《强化产业链供应链，RCEP 形成“贸易创造”效应》，每日经济新闻网，2020 年 11 月 17 日。

责任编辑：谷 岳

^①商务部、中央网信办、工业和信息化部等十部门联合发布《关于支持国家数字服务出口基地创新发展若干措施的通知》，2021 年 11 月 18 日。

中国参与全球数字经济规则制定的有关建议与对策研究

郑 翊

摘要：全球数字治理迎来规则重构关键期，中国应当引领构建全球数字经济规则制定，推动形成数字经济全球治理新机制，为解决“治理赤字”贡献中国智慧、中国方案。中国引领构建全球数字经济规则制定具备良好基础条件，但与“欧洲模板”“美国模板”相比，中国方案竞争优势尤其是国际话语权优势不突出，存在与美国在数据流动规则的博弈中处于劣势、数字税推行缺乏可行性方案、数据隐私保护能力不强等难点、堵点。建议在国内规则层面，加强顶层设计，推进数据流动监管领域各类规则的制定与升级，探索适合中国数字服务税的建设方案；在国际规则层面，依托区域性规则谈判，力争数字贸易、跨境数据流动规则的主导权，加快搭建“国际数字经济特区”等平台，促进规则先行先试。

关键词：数字经济 规则制定 全球数字治理

作者简介：郑翊，国家发展改革委国际合作中心副研究员、北京大学政府管理学院博士研究生。

当前，数字经济成为全球经济发展中最具活力和潜力的领域。随着数字经济的重要性与日俱增，数字领域规则和合作框架制定也成为国际经贸合作与竞争的重要内容。数字经济治理成为全球治理的重要领域，并引发了新的全球治理竞争格局，各国围绕数据自由流动、跨境税收征管、隐私保护等展开激烈博弈。2021年10月30日，习近平主席在出席二十国集团（G20）罗马峰会发表重要讲话时宣布，中方已经决定申请加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），标志着我国积极开展多双边数字治理合作开启了新征程。面对全球经济治理新情况，中国应尽快在数字经济规则制定领域掌握主动权，并为全球数字治理领域建立公平公正的规则体系贡献中国智慧、中国力量。

一、数字经济国际规则制定的全球竞争新态势

（一）大国争夺主导权步入新领域

在全球数字贸易领域，以“美国模板”与“欧盟模板”为代表，美欧在贸易便利化、规则透明、非歧视待遇为主要内容的规则基础上，增加了以跨境数据自由流动、数字产品关税、知识产权保护为核心的规则，^①并通过世界贸易组织（WTO）、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）、国际服务贸易

^①中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书（2020）》，2020年12月。

协定（TISA）等多双边协定以及 G20、七国集团（G7）等场合积极扩大各自影响圈。欧盟依托较为成熟的个人信息制度逐渐成为全球个人信息保护和执法中心，美国则加快本国个人信息和隐私保护进程，试图推动自身成为跨境数据自由流动规则主导者。而中国正在积极参与数字技术、数据安全、数字贸易等国际规则制定。数字技术、数据流动、数字税、数字货币等议题成为博弈焦点，全球数字治理迎来规则重构关键期。

（二）全球数字治理机制建设与协调进入深水区

多边机制下的全球数字治理竞争日趋激烈，欧盟力图重塑规则影响力，继续强化新兴数字技术治理，积极创新数字规则领域的政策工具，以期率先实现全球示范效应；美国加大与盟友伙伴的政策协调，围绕关键技术领域成立全球性的技术和产业联盟，塑造联合一致的数字治理规则。亚洲太平洋经济合作组织（APEC）、WTO、经济合作与发展组织（OECD）等全球性多边治理机制通过新增议程等方式，主动参与全球数字经济规则塑造。但由于数字产业发展水平、监管机制的国别分歧巨大，全球性规则框架举步维艰。例如，随着议题领域的深入，APEC 各国同步实施改革难以实现，总体合作进程缓慢。WTO 主要参与方对电子商务有一定共识，但在源代码保护、电子传输免关税等核心问题上却存在较大分歧。

（三）区域性协定反映全球数字经济规则制定总趋势

双边、区域性协定成为当下各国进行政策协调的有效工具，持续创设全球数字经济规则。双边、区域性自贸协定越来越多地纳入了电子商务、数字贸易条款，务实推动了跨境数据安全有序流动、技术壁垒打通等方面的沟通合作。截至 2021 年 4 月，全球有 109 个区域或双边自贸协定包含专门的电子商务章节。^① 自由贸易协定在全球数字治理规则影响日益显著，其能够充分反映出主要经济体在数字领域的鲜明主张，树立一系列新的原则和标准，发挥着为全球数字治理规则的塑造探索新路径、实践新模式的作用。

（四）非政府部门在全球数字经济治理中的作用

国际组织等非政府部门通过制定国际规则和有效的国际合作，深入参与全球治理进程，正日益成为全球数字经济治理的重要力量。一是跨国数字平台参与塑造全球贸易和内容治理规则。如阿里巴巴推动世界电子贸易平台（eWTP）搭建，就数据安全、知识产权保护等问题设置创新性安排，补充跨境电商规则。二是非政府部门主导的标准化组织嵌入全球数字经济规则。如人工智能领域依靠电气与电子工程师协会（IEEE）、美国计算机协会（ACM）、人工智能促进协会（AAAI）等行业协会、产业联盟实现标准协调。三是政府与非政府部门合作形成“专家型治理”模式。全球网络空间稳定委员会（GCSC）、美国东西方研究所（EWI）等智库专家以政府、企业背后“代理人”身份参与国际数字规范制定，弱化政治色彩，形成一种结合了国家利益、专家共同体利益的治理形态。

二、数字经济国际规则制定中的全球博弈焦点

（一）数字技术领域的全球博弈

数字技术是推动数字经济发展的核心动力之一，率先把握核心技术是抢占数字化浪潮制高点的关键，数字技术大国博弈已进入白热化状态。2020 年 2 月，欧盟发布《人工智能白皮书：通往卓越与信

^①中国信息通信研究院：《全球数字治理白皮书（2021）》，2021 年 12 月。

任的欧洲之路》致力于推动 AI 科技创新，保持欧盟 AI 科技的领先地位。2020 年 5 月，美国颁布《无尽前沿法案》，拟在未来 5 年投入 1000 亿美元用于研发芯片、人工智能等关键技术。2020 年 7 月，日本发布《统合创新战略 2020》，指出必须运用人工智能、超算等新技术，加快推进数字化转型。2021 年，美国和欧盟成立“贸易和技术委员会”，旨在主导全球数字经济和技术标准。数字技术成为世界主要大国财政预算的优先事项，例如美国在《2021 财年联邦政府预算报告中》明确提出，计划大幅增加人工智能和量子信息科学等未来产业的研发投资，并且实施对教育和职业培训的投资。

（二）跨境数据流动的全球博弈

跨境数据流动作为全球数字贸易关键环节，越来越受到数据安全、隐私保护、地缘政治、市场准入等复杂因素影响，阻碍各国在短期内形成规则共识。围绕数据本地化政策，全球大致形成“美国反对、中国与欧盟中立、俄罗斯与印度提倡”三种态度。美国不遗余力倡导跨境自由流动，2019 年 3 月，美国在 WTO 数字贸易规则谈判上提交《电子商务倡议联合声明》草案，明确提出“数据跨境流动不应设限”。欧盟审慎对待跨境数据流动，采取境内数据自由流动、对外适当制造壁垒策略，依托“白名单制度”，强调在保护个人数据前提下允许跨境数据流动。中国态度相对中立，通过《网络安全法》《数据安全法》等明确提出数据本地化要求，并积极参加国际交流对话推动数据跨境流动。在数字经济大国角逐中处于相对劣势的俄罗斯和印度，采取更为严格的限制手段，俄政府自 2015 年起通过《第 242 - FZ 号联邦法》实施数据跨境流动管控，印度接连提出《个人数据保护法草案》和《印度电子商务国家政策框架草案》，明确将逐步采取措施推进数据储存本地化进程。

（三）跨境税收征管的全球博弈

跨国企业借助跨境数字交易的无边界性实行合法避税，对传统国际税收制度造成挑战。为应对挑战，欧盟部分成员国采取征收数字服务税的单边行动，引发美国不满。2019 年 7 月，法国批准向跨国互联网企业征收 3% 数字服务税法规，美国当月启动“301 条款”对法国进行调查，并对价值 13 亿美元的法国商品征收 25% 的报复性关税。截至 2021 年 3 月，已有 46 个国家开征或拟征直接数字税。^①虽然 2021 年 10 月 OECD 发布《关于应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案的声明》，数字税的分歧不断弥合，单边数字税征管“降温”。但各国单边数字税能否切实撤销，尚有赖于观察“双支柱”方案能否顺利落地。中国数字税尚处于研究和设计阶段，2020 年两会期间，全国政协委员、网易公司首席执行官丁磊提出“数字税”提案，目前仍在按国情进行制度研究和探讨。

（四）数字货币领域的全球博弈

作为数字经济的金融支持工具，从 2019 年开始，数字货币竞争日益激烈，全球主要央行加快研发主权数字货币以赢得数字货币体系竞争的主导权。据 2020 年国际清算中心对全球 66 个国家央行的调查问卷显示，超过 80% 的国家央行正在进行数字货币有关工作。^②2020 年中国央行数字货币进入封闭测试阶段。美国将区块链和金融的结合作为重点，拟以数字货币进一步巩固其全球金融霸权地位。美国私人部门在数字货币领域具有优势，2019 年美国脸书公司发布了天秤币（Libra），锚定的一篮子货币中，美元占比最大，而人民币并不在其中。未来美国很可能通过数字货币进一步强化美元地位。

^①周念利、王达：《数字税的影响、挑战和建议》，腾讯新闻，2021 年 3 月 31 日。

^②尤苗：《数字货币：全球货币竞争的新赛道》，《新华文摘》，2020 年第 20 期，第 38 ~ 39 页。

三、中国引领构建全球数字经济规则的优势条件

（一）中国数字经济整体发展处于全球领先水平

中国数字化发展取得较大进展，接近全球领先水平。《中国互联网发展报告 2021》显示，中国数字产业化规模达到 7.5 万亿元，新产业新业态新模式蓬勃发展，向全球高端产业链迈进；产业数字化进程持续加快，规模达到 31.7 万亿元，三次产业数字化水平不断提升。^① 据高德纳咨询公司调查报告显示（见图 1），中国企业在数字销售业绩方面领先全球趋势约两年。2020 年，中国企业平均 55% 的流程已通过数字化手段提高效率，高于世界领先行业的均值（银行业 40%）。^② 同时，中国企业平均 32% 的收入来自数字化业务，接近全球领先行业水平（33%）。^③ 2020 年，中国电子支付^④规模达 24965 亿美元，占全球市场 45.6%；美国和欧洲位列第二和第三，电子支付市场规模为 10354 亿美元和 9198 亿美元，占比仅为 18.92% 和 16.80%。^⑤ 过去十年，中国人工智能领域的专利申请量 38 万，位居世界第一，占全球总量的 74.7%，是排名第二的美国的 8.2 倍。^⑥ 中国数据中心占全球份额 8%，位居全球第二，与全球第一美国的 45% 份额虽然有较大差距，但发展速度快，预计未来国内数据中心行业将保持 30% 以上的年复合增长率。^⑦

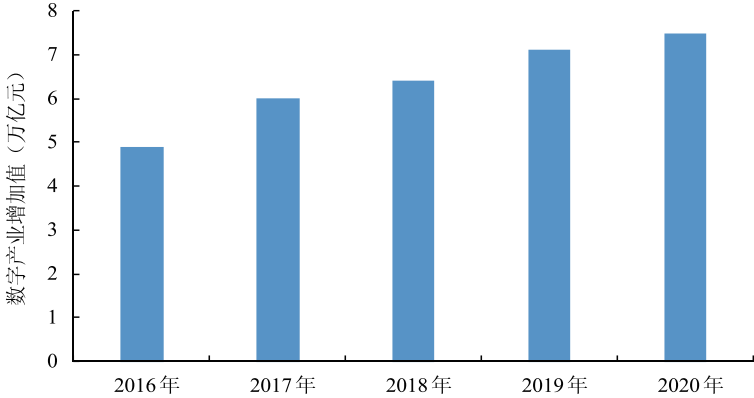


图 1 2016—2020 年中国数字产业规模

资料来源：作者根据《中国数字经济发展白皮书（2020 年）》《中国互联网发展报告 2021》及国家统计局资料整理而得。

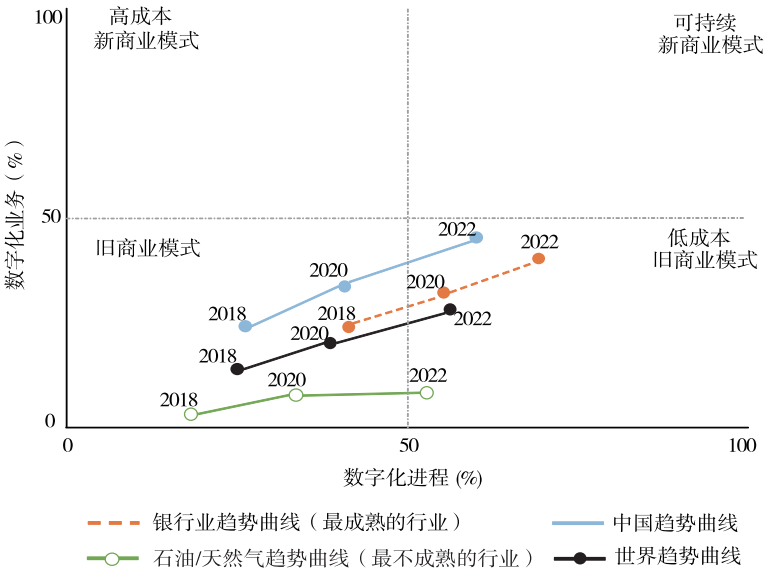


图 2 数字化进程图表

资料来源：作者根据《Gartner - 2021 年 CIO 议程：中国视角—把握机会推动数字化转型与创新》翻译整理而得。

①中国网络空间研究院：《中国互联网发展报告 2021》，电子工业出版社，2021 年。
②Owen Chen, 2021 CIO Agenda: A China Perspective, Stamford, Gartner, 2020.
③同②。
④根据定义，电子支付包括移动支付、网上支付、电话支付、销售点终端交易、自动柜员机交易和其他电子支付。
⑤Statista, FinTech Report 2021 - Digital Payments, Hamburg, Statista, 2021.
⑥赵岩：《人工智能发展报告（2020—2021）》，电子工业出版社，2021 年。
⑦中国信息通信研究院和开放数据中心委员会：《数据中心白皮书（2020 年）》，中国信通院 ICT + 深度观察报告会，2021 年。

（二）在部分数字技术领域掌握话语权

中国在 5G、物联网、区块链、人工智能等数字技术领域处于全球领先地位，并在全球数字技术标准制定上掌握一定话语权，中国标准成为国际标准数量日益增多。数字产业化方面，2020 年 7 月，中国主导的 NB-IoT 窄带物联网技术被正式接受为全球 5G 现行技术标准；2021 年 3 月，中国主导制定的全球首个物联网金融领域国际标准发布；2021 年 4 月，由中国信息通信研究院牵头的 3 项区块链国际标准在国际电信联盟（ITU）成功立项；目前正推动将《人工智能标准化白皮书》提出的约 20 种标准用于国际标准化组织（ISO）。中国区块链技术在全球范围内具有比较优势，《2020 上半年全球企业区块链发明专利排行榜》显示，排名前 10 的企业中，有 7 家中国公司；排名前 100 的企业中，接近一半是中国企业，占比达 46%，而美国企业仅占比 25%。

（三）不断完善数字经济制度体系和法律体系

2021 年 2 月出台的《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》，表明中国对平台反垄断进入到法制化、规范化阶段；6 月《数据安全法》颁布，旨在规范数据处理活动，保障数据安全，促进数据开发利用，保护个人、组织的合法权益，维护国家主权、安全和发展利益；8 月，十三届全国人大常委会第三十次会议通过《个人信息保护法》，旨在保护个人信息权益，规范个人信息处理活动，促进个人信息合理利用；同月，《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》由国家市场监督管理总局发布，旨在解决基于数字经济高速创新发展过程中出现的平台“二选一”、平台大数据杀熟、平台自我优待等垄断和不正当竞争行为。

（四）倡导推动构建全球性规制框架

中国通过国际多边治理平台，积极参与制定全球数字经济规则。目前，中国已倡导发起《G20 数字经济发展与合作倡议》，对数字经济提出了明确的定义。中国参与发表的汉堡峰会公报《塑造联动世界》，鼓励发展和使用基于开放、透明和共识原则的国际标准，促进数字经济发展和贸易增长。中国与老挝、沙特、塞尔维亚等国共同发起《“一带一路”数字经济国际合作倡议》，强调数字经济国际合作重在开放与共享。2020 年，中国提出《全球数据安全倡议》等，倡导共同构建和平、安全、开放、合作、有序的网络空间。2021 年 11 月，中国正式提出申请加入 DEPA，与各成员加强数字经济领域合作，促进创新和可持续发展。

四、中国引领构建全球数字经济规则面临的难点、堵点

（一）发达国家主导的“联盟化”趋势加剧

中美贸易摩擦以来，美国在数字领域建立同盟国的意图更加坚定，由美日欧等发达国家主导的数字联盟正稳步进行，这可能导致中国逐渐被排挤，遏制中国的发展空间。例如，在跨境数据流动这一议题上，美欧日都通过各自主导的专门框架和相互间的制度安排，构建起将中国排除在外的数据流动圈。欧盟通过《通用数据保护条例》（GDPR）的充分性认证与日本等 12 个国家构建跨境数据流动安排（陈红娜，2021）。《美日数字贸易协定》也已于 2020 年正式生效，针对人工智能等的算法，原则上禁止国家要求企业进行披露，这将打造掌握数据的企业能安心进入海外市场的环境。美国还通过《美墨加协议》实现了与部分贸易伙伴间的数据流动。此外，以美国为首的发达国家利用数字技术的优势，以数字援助构建数字霸权。美国发布《印太战略》，力图在印太地区推动数字经济、能源和基础设施领域的开发，以先进的数字技术加大对他国的影响。

（二）与美国在数据自由流动和储存本地化竞争中处于劣势

根据 OECD 统计，2020 年中国数字服务贸易限制指数为 0.51，远高于英美的 0.083 和日本的 0.104，甚至也高于印度、沙特和南非。^① 同时，国内不同程度的网络审查、内外网“防火墙”等措施成为备受美国指责的“数字贸易壁垒”。部分原因在于中国互联网数字底层技术匮乏且受制于人，对互联网的开放不可避免会涉及对国家安全的担忧。中国跨境数据流动制度也亟待完善，对内缺乏数据出境安全评估制度配套规定，对外未利用有利的国家关系形成以我为主的“跨境数据流动圈”。

（三）数字税推行缺乏可行性方案，暂时滞后于欧美

中国推行数字税还存在诸多困难。一是科学的税收规则难以确定。数据商用量化困难，“如何监管、向谁征收、应该征多少税”都尚难以界定。二是数据税无法避免成本转嫁问题。垄断地位带来定价权，意味着数字化企业可以通过人为抬高定价以转移收入，最终仍是用户承担税负。三是多边性质的协调方案始终难以得到实质性推进，单边层面数字税收征管任意性极大。随着“一带一路”稳步推进以及数字企业全球化经营，中国需要谨慎考虑和部署征收数字税的短期应对方案。

（四）数据隐私保护能力有待提升

现行规则体系无法反映数字经济新特点，包容创新和审慎监管的微妙平衡难以把握，未实现事前事中事后全链条监管。同时，中国通过行业自律规范实施数据隐私保护的总体水平较低，行业自律组织的独立性与欧美等国相比明显滞后，对隐私保护的 GB/T35273 现行技术标准距国际通行标准仍有一定差距。

（五）非政府部门参与国际规则制定的经验和影响力有限

国外智库深度参与国际规范制定，“代理人”特点突出。由互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）前董事会董事、法国前外交官 Bertrand de La Chapelle 发起的互联网与司法管辖权政策网络（I&J）依靠法德推动，其提出的司法管辖权系列报告成果被联合国互联网治理论坛、G20、G7、巴黎和平论坛等认可。而中国标准组织、研究机构、企业平台等非政府部门参与度、影响力都较弱。中国仅在全球人工智能、区块链等领域存在中国人工智能产业发展联盟、中国区块链技术和产业发展论坛等具有较大全球影响力的产业联盟，且多受政府管控，独立性被弱化。

五、发达国家经验借鉴

（一）美国：“美式模板”领导全球数字贸易

第一，数字贸易发展战略方面，美国作为数字贸易强国，其充分利用知识密集型数字产品及服务的比较优势，领导构建以数字知识产权保护、数字产品非歧视性待遇和与数字贸易相关的税收为重点的数字贸易规则（周念利、陈寰琦，2019）。例如《美日数字贸易协定》将“源代码开放禁令”扩展适用于“基础设施软件”，增列“保护算法和加密技术”的内容，对于“数字产品非歧视性待遇”条款剔除了“知识产权例外”与“广播例外”，同时主张对电子传输免关税，进一步强化了对源代码知识产权保护的力度，为美国的优势数字产业提供了便利。第二，数字贸易发展渠道方面，美国近年来以双边、多边贸易协议为主要渠道，将“美式模板”向全球推广，主导全球数据流动和数字服务贸易格局。在《美墨加协议》中，剔除了“跨境数据自由流动”条款中“考虑各方监管需求”的例外规

^①“数字服务贸易限制指数（STRI）”数据来源：OECD 数据库。 https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI_DIGITAL。

定，在“数据存储非强制本地化”条款中剔除“监管例外”和“公共安全例外”规定，为美国数字经济产业在全球发展保持优势开辟道路。中国可借鉴“美式模板”发展导向和发展方式，推动产业转型，发展以技术为核心的知识密集型数字产品及服务；积极参与双多边贸易谈判，推动形成数字贸易和数字经济治理共识。

（二）欧洲：巩固多双边协定，加强数据保护

一方面，欧洲高度重视数据隐私保护相关法律建设。欧洲个人隐私保护法案 GDPR，针对互联网公司在欧盟内的行为制定准则，标志着欧盟完成了在保护公民数据隐私安全、加强个人信息监管方面的法律建设，在加强国内规则框架方面提供了“欧洲模板”。在日本修订数据保护法以适应 GDPR 的基础上，欧盟与日本于 2019 年签署了双方互认数据保护法的协议。另一方面，欧洲积极巩固多双边协定，确保国际数据流通安全。2020 年，英国与日本在东京正式签署《英日全面经济伙伴关系协定》(EPA)，两国就先进数字标准达成共识，不强迫两国公司披露算法，交出用于保护专有公司技术和信息的加密密钥，也不要求两国公司在本国边界内建立服务器本地化存储数据，为建立保护知识产权和数据自由流通的国际框架铺平道路。同时，2021 年，英国和新加坡启动数字经济协议谈判 (UKS-DEA)，谈判的重点是数字商品和服务的出口规则、跨境数据流动和数据保护，目的是深化两国在金融科技方面的合作。中国可以借鉴欧洲数据保护方面的经验，加强数据安全相关法律建设，构建数据流动治理体系；充分发挥多双边协议作用，在数据跨境流动方面达成国际共识，构建跨境数据流动监管与信任体系。

（三）日本：推动美欧日联盟，力争亚太数字经济领导者

日本积极推动“美国—欧盟—日本”三方的数字经济规则框架，构建国际数字经济联盟，以抢占亚太地区数字经济领导地位。2018 年，日本经济产业大臣世耕弘成、美国贸易代表罗伯特·莱特希泽和欧盟贸易委员西西莉亚·玛姆斯托姆在纽约进行了第四次“日美欧三方会谈”。三方同意以合作促进数字贸易和数字经济的发展，并通过促进数据安全来改善商业环境。除三方合作以外，日本还另辟蹊径，与美国率先达成了双边性质的高标准且全面的《美日数字贸易协定》。2019 年在 WTO 数字贸易谈判中，日本以跨太平洋伙伴关系协定 (TPP) / 全面与进步跨太平洋伙伴关系协定 (CPTPP) 条款为基准，提出政府不得限制特定网站和互联网服务、不得违反正当程序要求企业披露数据和商业秘密等数字贸易领域的高标准。中国可以借鉴日本联盟经验，依托区域性规则谈判，重视与伙伴关系国家构建数字经济联盟，培育数字经济国际合作新优势。

六、对策建议

（一）推进制度顶层设计，加快构建跨境数据流动治理体系

在国家层面成立专门的数据保护监管机构和数据流动审核机制，完善相关法律法规，对涉及网络数据搜集、存储的企业，特别是涉及跨境数据流动的企业，加强审查、监督和管理，对企业和数据进行分级分类管理。对涉及国家安全的敏感数据及关键基础设施实行重点保护，对行业内重要数据或 BAT（指中国三大互联网公司百度、阿里巴巴、腾讯）等大型互联网公司进行风险评估。强调企业自律、构建诚信体系，建立起政府承担监管责任、企业承担主体责任的数据流动治理体系。完善隐私保护法律法规，加强互联网企业和平台使用用户隐私信息的监管力度，并加快发展区块链、隐私计算技术，从政策监管和技术层面共同加强隐私信息保护力度。在跨境数据流动国际合作中，借鉴欧盟模式建立“白名单制度”，对相关国家实施个人信息保护及跨境数据流动的对等措施。

（二）加强布局试点，探索适合中国数字服务税的建设方案

运用多边框架处理数字税征管问题，沟通双边解决方案，推动“一带一路”税收征管合作机制建设。研究提出数字经济友好型的数字税改中国方案，选取部分“一带一路”国家为税收协定谈判国，磋商形成数字税改革中国方案，循序渐进推广复制。跟踪研判美国应对数字税举措，从国家战略层面相机抉择，采取相应政策组合。借鉴美应对方式，妥善应对美国可能对中国互联网企业开展的数字税打压。

（三）依托区域性规则谈判，推动形成数字经济治理共识

密切关注全球数字经济规则制定，通过加强与他国政府、业界、学界之间的交流，增进了解重要贸易伙伴国对数字经济的诉求。在深入研究国际通行规则及其他区域和双边协议中有关数字经济文本的基础上，尝试在正在谈判的国际贸易投资协定、伙伴关系协定中增设数字经济有关内容。强化新一代跨境电商规则谈判，逐步形成符合 WTO 规则的标准体系，推动“一带一路”国家在数据跨境流动、个人隐私保护等新一代跨境电商规则制定上达成共识。重视与第三世界国家等伙伴关系国家构建数字经济联盟，巩固、拓展“丝路电商”行动成果，推进与“一带一路”沿线国家数字基础设施互联互通，重视与东盟等周边国家和地区在人工智能、大数据、网络安全、智慧城市等领域的合作，利用“新基建”培育国际合作新优势。

（四）搭建“国际数字经济特区”等平台，促进规则先行先试

探索设立数字自由贸易区、数字经济特区等平台，在特区内试点跨境数据流动、海外数据资产保护等政策；在海南自由贸易港、上海临港新片区等区域内探索设立数字自由贸易港，推动数字国际监管规则先行先试。谋划搭建上合组织跨境电商平台、跨境电商海外促进中心等，争取在跨境电商综试区内加快形成一套适应和引领全球跨境电商贸易发展的管理制度、规则体系。加快成立数字丝绸之路、网上丝绸之路国际产业联盟，推动沿线国家数字经济、人工智能和智慧城市建设，输出中国数字技术标准及规则体系。

（五）鼓励非政府部门作为“开路先锋”，加快国际技术标准制定

支持数字平台发展商务规则、加强内容审查，鼓励电子商务平台在数据安全、知识产权保护、金融服务担保等问题展开创新性制度探索，支持私营部门加强平台信息内容审查。支持中国信息通信研究院、中国电子技术标准化研究院等组织参与国际数字技术标准制定，提高在 5G、人工智能、物联网、区块链等领域国际技术标准影响力。构建政府与非政府部门协调合作治理机制，在网络安全、隐私保护、人工智能伦理等领域形成一批召集全球数字领域专家、企业家的治理机制，支持私营部门通过独立运营，提出数字治理原则、达成软性倡议。

参考文献：

1. 陈红娜：《国际数字贸易规则谈判前景与中国面临的挑战》，《新经济导刊》，2021 年第 1 期。
2. 周念利、陈宸琦：《基于〈美墨加协定〉分析数字贸易规则”美式模板“的深化及扩展》，《国际贸易问题》，2019 年第 9 期。
3. 周念利、吴希贤：《美式数字贸易规则的发展演进研究——基于〈美日数字贸易协定〉的视角》，《亚太经济》，2020 年第 2 期。

责任编辑：谷 岳

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 7 月)				
世 界	-3.1	6.1	3.2	2.9
发达国家	-4.5	5.2	2.5	1.4
美 国	-3.4	5.7	2.3	1.0
欧元区	-6.3	5.4	2.6	1.2
日 本	-4.5	1.7	1.7	1.7
发展中国家	-2.0	6.8	3.6	3.9
中 国	2.2	8.1	3.3	4.6
印 度	-6.6	8.7	7.4	6.1
俄罗斯	-2.7	4.7	-6.0	-3.5
巴 西	-3.9	4.6	1.7	1.1
南 非	-6.3	4.9	2.3	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
美 国	-3.4	5.7	2.5	2.4
欧元区	-6.4	5.4	2.5	1.9
日 本	-4.6	1.7	1.7	1.3
发展中国家	-1.6	6.6	3.4	4.2
中 国	2.2	8.1	4.3	5.2
印 度	-6.6	8.7	7.5	7.1
俄罗斯	-2.7	4.7	-8.9	-2.0
巴 西	-3.9	4.6	1.5	0.8
南 非	-6.4	4.9	2.1	1.5
英国共识公司(Consensus Forecasts,2022 年 8 月)				
世 界	-3.1	5.8	2.6	2.3
中 国	2.2	8.1	3.7	5.4
美 国	-3.4	5.7	1.7	0.7
欧元区	-6.5	5.3	2.8	0.9
日 本	-4.6	1.7	1.4	1.6
印 度	-6.6	8.7	7.2	6.0
俄罗斯	-2.7	4.7	-6.9	-2.6
巴 西	-3.9	4.6	1.8	0.8
南 非	-6.3	4.9	2.2	1.6

注:(1)国际货币基金组织按照购买力平价方法进行汇总,预测频率为季度。(2)世界银行按汇率法进行汇总,预测频率为半年度。(3)英国共识公司按汇率法进行汇总,预测频率为月度。(4)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	-7.9	10.1	4.1	3.2
发达国家	-8.8	9.1	5.3	3.2
发展中国家	-6.2	11.7	2.2	3.3

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2022 年 7 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 7 月)				
世 界	3.2	4.7	8.3	5.7
发达国家	0.7	3.1	6.6	3.3
发展中国家	5.2	5.9	9.5	7.3
英国共识公司(ConsensusForecasts,2022 年 8 月)				
世 界	1.9	3.6	7.3	4.3
美 国	1.2	4.7	8.1	3.8
欧元区	0.3	2.6	7.8	4.1
日 本	0.0	-0.2	2.0	1.4
印 度	6.2	5.5	6.9	5.1

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
	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	7.4	7.0	8.2
	5 月	8.0	7.7	9.2
	6 月	8.8	8.4	9.6
	7 月	9.5	9.1	10.0

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	10.5			
	7 月	7.9	7.8	8.1	55.4	54.4	55.3
	8 月	6.6	5.2	7.6	54.1	51.8	53.6
	9 月	3.5	2.4	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	4.8	54.2	52.6	53.3
	12 月	4.0	3.1	4.8	54.3	53.3	53.4
2022 年	1 月	4.5	1.5	6.8	53.2	51.3	52.2
	2 月	5.6	3.9	6.6	53.7	52.2	53.7
	3 月	3.9	2.0	5.2	52.9	50.9	51.4
	4 月	0.6	1.7	-0.4	52.3	48.6	50.5
	5 月	3.4	2.5	3.7	52.3	49.6	50.9
	6 月	3.4	2.6	4.2	52.2	52.4	50.1
	7 月				51.1	50.0	49.0

注 : (1) 工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。 (2) 采购经理人指数超过 50 预示着经济扩张期。
资料来源 : 世界银行和 Markit 公司。

二、美国经济

表 6 国内生产总值及其构成增长率 (环比)

单位 : %

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	2 季度	-31.2	-33.4	3.9
	3 季度	33.8	41.4	-2.1
	4 季度	4.5	3.4	-0.5
2021 年		5.7	7.9	0.5
	1 季度	6.3	11.4	4.2
	2 季度	6.7	12.0	-2.0
	3 季度	2.3	2.0	0.9
2022 年	4 季度	6.9	2.5	-2.6
	1 季度	-1.6	1.8	-2.9
	2 季度	-0.6	1.5	-1.8

表 7 国内生产总值及其构成增长率 (环比)

单位 : %

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2020 年		-2.7	-13.6	-8.9
	2 季度	-30.4	-59.9	-53.1
	3 季度	27.5	54.5	89.2
	4 季度	17.7	22.5	31.3
2021 年		7.8	4.5	14.0
	1 季度	13.0	-2.9	9.3
	2 季度	3.3	7.6	7.1
	3 季度	-0.9	-5.3	4.7
2022 年	4 季度	2.7	22.4	17.9
	1 季度	7.4	-4.8	18.9
	2 季度	-4.5	17.6	2.8

注 : 季度数据按季节因素调整、折年率计算 (表 6、表 7)。
资料来源 : 美国商务部经济分析局 (表 6、表 7)。

表 8 国内生产总值及其构成增长率 (同比)

单位 : %

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2020 年		-3.4	-3.8	2.5
	2 季度	-9.1	-10.2	3.2
	3 季度	-2.9	-2.8	2.1
	4 季度	-2.3	-2.4	1.2
2021 年		5.7	7.9	0.5
	1 季度	0.5	2.1	1.3
	2 季度	12.2	16.2	-0.1
	3 季度	4.9	7.1	0.6
2022 年	4 季度	5.5	6.9	0.1
	1 季度	3.5	4.5	-1.7
	2 季度	1.7	1.9	-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
	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
2022 年		4. 4	4. 9	9. 6
	1 季度	3. 1	4. 4	12. 0
	2 季度	1. 1	6. 7	10. 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
	7 月			5. 4	68. 9
	8 月			5. 2	51. 7
	9 月	- 3. 9	- 0. 4	4. 7	42. 4
2022 年	10 月			4. 6	67. 7
	11 月			4. 2	64. 7
	12 月	6. 3	1. 9	3. 9	58. 8
	1 月			4. 0	50. 4
	2 月			3. 8	71. 4
	3 月	- 7. 4	- 0. 6	3. 6	39. 8
	4 月			3. 6	36. 8
	5 月			3. 6	38. 6
	6 月	- 4. 6	2. 5	3. 6	39. 8
	7 月			3. 5	52. 8

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
2021 年	23075		4. 5	35919		14. 0	- 12843
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	2529	3. 6	21. 8	3395	- 3. 5	24. 2	- 867
5 月	2565	1. 5	22. 0	3414	0. 6	23. 3	- 849
6 月	2608	1. 7	22. 8	3404	- 0. 3	20. 0	- 796

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
2021 年	4 季度	337	- 209	546
		3892	3500	392
	1 季度	737	890	- 153
	2 季度	737	1408	- 671
2022 年	3 季度	1219	599	620
	4 季度	1198	603	596
	1 季度	628	1069	- 441

注: 流入和流出均为净值, 包括投资和撤资。

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
	2 季度	-11.7	-12.7	-2.8
	3 季度	12.8	14.2	5.2
	4 季度	-0.4	-3.0	0.6
2021 年		5.3	3.6	3.9
	1 季度	-0.1	-2.3	0.0
	2 季度	2.1	3.8	1.8
	3 季度	2.3	4.6	0.2
	4 季度	0.4	-0.2	0.3
2022 年				
	1 季度	0.5	-0.4	-0.2
	2 季度	0.6		

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		-6.4	-9.0	-8.6
	1 季度	-4.8	-3.8	-3.1
	2 季度	-19.3	-18.7	-20.1
	3 季度	15.4	17.0	12.6
	4 季度	3.5	4.7	5.7
2021 年		3.9	10.5	8.2
	1 季度	-1.8	0.3	-0.8
	2 季度	1.5	3.0	3.4
	3 季度	-0.7	2.1	1.5
	4 季度	3.6	2.7	4.8
2022 年				
	1 季度	-0.5	0.4	-0.5

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
	6 月	1.3	12.5	7.9	1288.2
	7 月			7.6	1255.1
	8 月			7.5	1232.0
	9 月	1.3	1.7	7.3	1205.0
	10 月			7.3	1191.1
	11 月			7.1	1167.8
	12 月	-0.1	2.4	7.0	1155.1
2022 年					
	1 月			6.9	1143.9
	2 月			6.8	1128.1
	3 月	-0.1	2.5	6.7	1114.9
	4 月			6.6	1097.4
	5 月			6.6	1090.0
	6 月	0.4		6.6	1092.5

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

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2020 年		-6.3	-7.8	0.9
	2 季度	-14.6	-16.1	-2.3
	3 季度	-4.0	-4.4	2.3
	4 季度	-4.3	-7.4	2.8
2021 年		5.3	3.6	3.9
	1 季度	-0.9	-5.5	2.9
	2 季度	14.6	12.4	7.8
	3 季度	3.9	2.9	2.7
	4 季度	4.8	5.9	2.4
2022 年				
	1 季度	5.4	7.9	2.1
	2 季度	3.9		

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		-6.4	-9.0	-8.6
	1 季度	5.8	-3.0	2.7
	2 季度	-20.2	-21.3	-21.0
	3 季度	-3.0	-8.6	-8.8
	4 季度	-8.2	-4.3	-7.9
2021 年		3.9	10.5	8.2
	1 季度	-5.3	-0.3	-5.7
	2 季度	19.0	26.4	22.1
	3 季度	2.3	10.3	10.1
	4 季度	2.4	8.3	9.1
2022 年				
	1 季度	3.8	8.4	9.4

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
2021 年	24355		14.1	23134		21.8	1221
	6 月	1976	-0.5	24.0	1860	0.6	28.9
	7 月	2017	2.1	12.2	1886	1.4	18.2
	8 月	2030	0.7	19.6	1947	3.2	29.4
	9 月	2027	-0.2	10.3	1981	1.8	22.2
	10 月	2078	2.5	7.5	2084	5.2	25.4
	11 月	2150	3.5	14.8	2188	5.0	33.3
	12 月	2139	-0.5	14.1	2268	3.6	38.4
2022 年							
	1 月	2227	4.1	19.9	2321	2.4	45.6
	2 月	2248	0.9	17.2	2372	2.2	40.0
	3 月	2273	1.1	14.5	2463	3.8	36.5
	4 月	2311	1.7	12.8	2635	7.0	40.0
	5 月	2421	4.7	28.7	2692	2.2	52.9
	6 月	2418	-0.1	20.1	2727	1.3	43.5

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		- 1431	1489	- 2920
	6 月	11	- 37	48
	7 月	- 105	323	- 428
	8 月	- 547	- 120	- 427
	9 月	28	242	- 213
	10 月	- 9	208	- 217
	11 月	510	546	- 37
	12 月	- 1187	- 914	- 273
2022 年	1 月	547	535	12
	2 月	- 177	137	- 315
	3 月	- 145	- 188	43
	4 月	187	485	- 298
	5 月	- 160	261	- 421
	6 月	- 172	- 193	22

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. 6	- 5. 2	2. 3
	2 季度	- 8. 0	- 8. 8	0. 5
	3 季度	5. 5	5. 5	2. 1
	4 季度	1. 6	1. 6	0. 8
2021 年		1. 7	1. 3	2. 1
	1 季度	- 0. 4	- 0. 6	- 0. 8
	2 季度	0. 5	0. 4	0. 9
	3 季度	- 0. 5	- 0. 9	1. 1
2022 年		1. 0	2. 4	- 0. 3
	1 季度	0. 0	0. 3	0. 4
	2 季度	0. 5	1. 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. 9	- 11. 6	- 6. 7
	2 季度	- 3. 7	- 17. 5	- 0. 9
	3 季度	- 1. 0	10. 0	- 7. 1
	4 季度	1. 0	9. 8	6. 0
2021 年		- 1. 4	11. 8	5. 1
	1 季度	0. 6	2. 3	1. 8
	2 季度	0. 4	3. 0	4. 4
	3 季度	- 2. 3	0. 0	- 1. 1
2022 年		- 0. 9	0. 6	0. 4
	1 季度	- 1. 1	0. 9	3. 5
	2 季度	0. 8	0. 9	0. 7

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. 6	- 5. 2	2. 3
	2 季度	- 10. 3	- 10. 6	1. 3
	3 季度	- 5. 4	- 6. 7	2. 7
	4 季度	- 0. 9	- 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. 8	3. 0
	3 季度	1. 2	0. 4	2. 0
2022 年		0. 5	1. 5	0. 9
	1 季度	0. 7	2. 0	2. 1
	2 季度	1. 1	3. 1	1. 7

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

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率同比增长率	新增就业与申请就业人数之比	失业率
2021 年		4. 9	1. 13	2. 8
	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	- 2. 2	1. 23	2. 5
	5 月	- 1. 2	1. 24	2. 6
	6 月	- 2. 9	1. 27	2. 6
	7 月		1. 29	2. 6

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
7 月	69586	-0.3	37.0	70018	-1.9	28.1	-432
8 月	70178	0.8	26.2	73287	4.7	44.7	-3109
9 月	68017	-3.1	13.0	73849	0.8	38.4	-5832
10 月	70296	3.4	9.4	74008	0.2	26.8	-3713
11 月	73599	4.7	20.5	78628	6.2	43.8	-5029
12 月	74075	0.6	17.5	78376	-0.3	41.2	-4300
2022 年							
1 月	74572	0.7	9.6	83594	6.7	38.8	-9022
2 月	74911	0.5	19.1	85106	1.8	34.2	-10195
3 月	76284	1.8	14.7	86075	1.1	31.4	-9791
4 月	77502	1.6	12.5	93093	8.2	28.4	-15591
5 月	79504	2.6	15.8	98520	5.8	49.0	-19016
6 月	82644	4.0	19.3	102144	3.7	46.1	-19500
7 月	84366	2.1	19.0	105699	3.5	47.2	-21333

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
	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	4944	7013	-2069
	2 月	2286	8202	-5916
	3 月	6448	8734	-2286
	4 月	2761	10826	-8065
	5 月	4153	10787	-6634
	6 月	-2062	14325	-16387

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
	2 季度	-12.4	-21.1	-16.8	-10.7	-23.8	-7.4
	3 季度	-4.9	-7.7	-5.8	-3.7	-6.6	-3.3
	4 季度	-3.1	-6.3	-3.5	-0.9	0.7	-1.3
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
	2 季度		2.9				-4.0

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。加拿大季度数据为年化增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2020 年		-0.9	-8.2	-6.5	3.4	2.9	-2.1
	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	-3.9	3.7	5.1	5.0
	2 季度	2.9	2.1	-1.3	3.1	7.7	5.4

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
	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	3.8		9.8		3.9
	6 月	4.9	3.8	33.9	9.3		3.9
	7 月	4.9					

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		
	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	3.3	5.1	3.7		
	6 月	2.9	3.3	4.7	3.7		
	7 月	2.9		4.3	3.8		

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
6 月	449.1	436.1	13.0	383.2	630.6	-247.4
7 月	418.0	419.8	-1.7	373.7	587.3	-213.6
8 月	425.2	429.7	-4.4	333.1	546.8	-213.6
9 月	413.9	416.7	-2.7	395.7	621.4	-225.7
10 月	455.8	446.3	9.5	466.2	622.3	-156.1
11 月	466.5	449.9	16.7	407.4	651.9	-244.5
12 月	451.0	451.7	-0.7	462.3	622.0	-159.7
2022 年						
1 月	439.5	393.4	46.1	355.5	682.4	-326.9
2 月	433.9	411.1	22.8	389.5	650.4	-260.9
3 月	552.1	528.0	24.2	449.9	804.7	-354.8
4 月	511.7	506.2	5.5	394.0	677.2	-283.2
5 月	559.0	505.5	53.5	453.9	665.9	-212.0
6 月	558.1	528.9	29.2	403.7	670.2	-266.5

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2021 年	1226	930	296	2806	2194	612
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	197.9	198.2	-0.3
2 月	93.3	89.3	4.0	235.1	188.7	46.3
3 月	123.3	93.3	30.0	294.5	218.1	76.4
4 月	100.8	90.5	10.3	288.5	207.5	81.0
5 月	112.7	94.9	17.8	296.5	247.1	49.4
6 月	116.4	101.4	15.0	326.8	238.6	88.2
7 月				299.5	245.1	54.4

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
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			
6 月	401.3	663.1	-261.8			
7 月	362.7	662.7	-300.0			

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
7 月	554.6	536.7	17.9	409.5	449.5	-40.0
8 月	531.7	515.9	15.8	404.7	442.2	-37.5
9 月	559.2	516.4	42.8	417.6	440.8	-23.2
10 月	556.6	538.4	18.2	418.6	446.6	-28.0
11 月	603.5	573.5	30.0	456.5	457.0	-0.5
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	500.1	522.2	-22.2
6 月	577.3	602.0	-24.7	512.3	551.9	-39.6
7 月	607.0	653.7	-46.7	465.0	524.6	-59.6

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
7 月	559.2	599.9	-40.8	379.5	320.3	59.2
8 月	579.0	612.1	-33.1	395.4	360.8	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	385.9	46.5
4 月	507.7	565.3	-57.6	414.6	365.5	49.1
5 月	514.5	579.5	-65.1	420.5	396.8	24.1
6 月	518.0	617.9	-99.8	422.0	375.6	46.4
7 月				433.2	382.9	50.3

表 36 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2021 年	3353	3306	46	2298	1960	338
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	309.2	326.2	-17.0	215.1	186.1	29.0
6 月	328.4	323.7	4.7	261.5	210.0	51.5
7 月	306.1	305.3	0.8	255.7	213.5	42.2

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

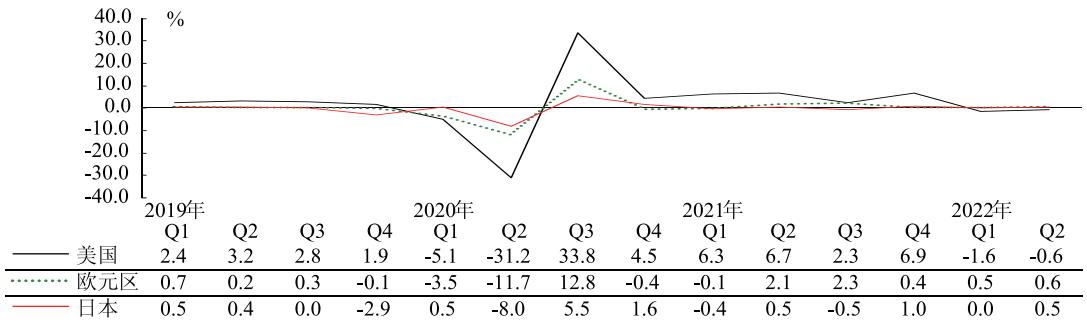


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

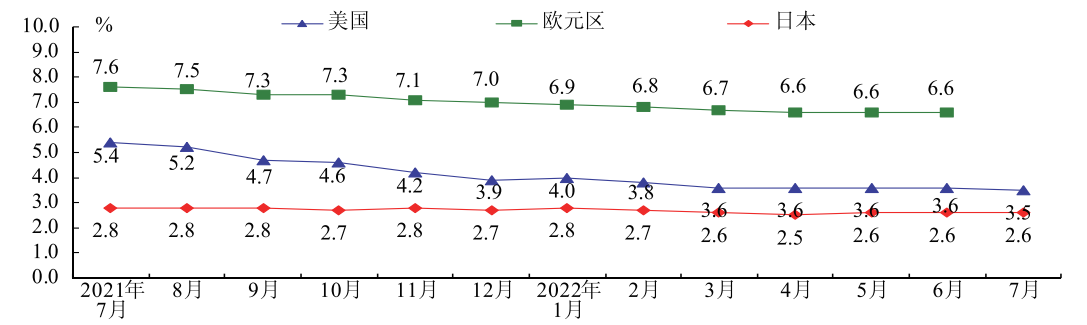


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

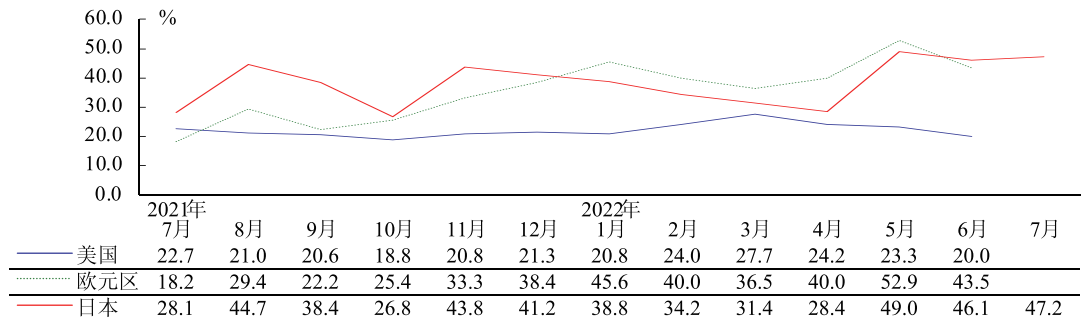


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

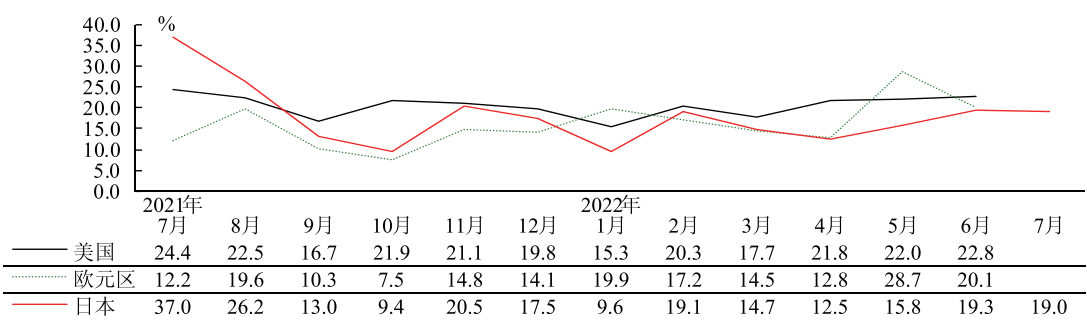


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站（图 1 ~ 图 4）。

ABSTRACTS

(1) Accelerate the reform of China’s Rural Credit Cooperative System during the “14th Five-Year Plan” Period

Song Hai , Zhang Hongdi

Under the background of China’s economic transformation and upgrading, as the largest rural financial institution in China, the challenges faced by rural credit cooperatives are unprecedented, and their risk mitigation and transformation and upgrading urgently need strong driving force for system reform, at the same time, the realization of the goal of rural revitalization and common prosperity requires rural credit institutions to play an important role. It can be said that the reform of rural credit cooperatives has become the key to determine the development of China’s rural financial industry. Since the establishment of rural credit cooperatives, their competent institutions have changed many times, but the organizational system of county-level cooperatives is still the main component at present. As a provincial-level management agency, the Provincial Associated Press has big problems with its identity and status. How to reform in the next step and how to straighten out the relationship between the provincial-level association and the county-level association have become the key issues affecting the future development of rural finance. Under the guidance of the spirit of the Central Document No. 1 in 2021, the legal person status of rural credit cooperatives and county-level rural commercial banks must be kept stable, during the “14th Five-Year Plan” period, the reform of provincial associations should be further accelerated and the service functions of provincial associations should be strengthened, reduce management functions, and promote county-level credit cooperatives to truly become rural financial entities that can self-operated, self-restraint, self-development, and at their own risk.

(2) Promote global governance reform, advance sustainable development and the realization of the “carbon peaking and carbon neutrality” goal

Zhang Dawei

The core elements of global governance include value, rule, subject, object and performance, the “value” and “performance” need to be paid special attention. In addition to these two core elements, an important progress in global governance of sustainable development is the formation of a consensus on responsibility and a quantifiable consensus. It is necessary for China to form a complete, quantifiable and propagable evaluation system based on its own practical experience. This is also an attempt to tackle climate change and achieve the “carbon peaking and carbon neutrality” goal in the evaluation system. Tackling climate change and comprehensively promoting carbon emission reduction to achieve carbon peaking and carbon neutrality is not only a consensus of the international community, but also an arduous task that needs to be undertaken by all countries. As the largest developing country in the world, China should take the initiative in global climate governance, use its own positive actions to help the international community seek benefits and avoid disadvantages, and embark on a path of win-win cooperation. It is necessary to form and continuously improve the carbon peak and carbon neutral evaluation system as soon as possible; it is necessary to establish an interest-inducing mechanism that is conducive to the transformation and development of traditional industries; it is necessary to speed up and strengthen the construction of green financial system; it is necessary to establish a “micro-circulation” system and mechanism that is conducive to carbon emission reduction.

(3) Experience and enlightenment of advancing agricultural modernization in the process of Japan and South Korea moving towards high-income countries

Ma Xiaohe , Ma Jianlei

At present, China is in a critical period of crossing the “middle-income trap” and moving towards a high-income country, and accelerating agricultural modernization is a major issue we face. Japan and South Korea, which have similar agricultural resource endowments to China, have encountered problems such as shortage of food supply, widening labor productivity gap between workers and farmers, and large income gap between urban and rural residents in the process of moving towards high-income countries, and therefore, strong measures have been taken to promote agricultural modernization, such as implementing extensive price support for

agricultural products, increasing fiscal and financial support for agriculture, improving agricultural and rural production and living conditions, and adjusting and optimizing the rural industrial structure. The measures taken by Japan and South Korea to support and benefit farmers have successfully achieved the goals of increasing food supply, improving agricultural labor productivity, and narrowing the gap between urban and rural areas, and effectively promoting agricultural modernization. China and Japan and South Korea belong to small-scale agriculture in East Asia, therefore, Japan and South Korea's policies and measures to promote agricultural modernization, especially the policy concepts and strategic directions behind them, have great reference value for China. It is suggested to learn from the experience of Japan and South Korea, strengthen support for agriculture, continuously improve the competitiveness of agriculture, and strive to narrow the income gap between urban and rural areas.

(4) Consolidate the foundation of stable economic recovery and sound development

Han Yongwen

Since 2022, in the face of unpredictable multiple pressures and challenges, under the calm response of the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core, the economic development trend has been improving, and the recovery trend has continued to accelerate. However, the basis for recovery is not yet stable, and economic operation still faces some difficulties and problems; the recurrence of the epidemic and the impact of epidemic prevention and control; market expectations weakened and restrained consumption behavior; weakening demand in the international market affects export growth; structural employment pressure is high; expectations of price increases have risen, and uncertainties that have driven the overall price level have increased. In the second half of the year, we will thoroughly implement the central government's decision-making and deployment, and further build a solid foundation for economic recovery, specific policies include: efficiently coordinate and scientifically balance the relationship between epidemic prevention and control and the promotion of economic development; do everything possible to boost market confidence and boost consumption; give full play to the role of government consumption in pulling and expanding market consumption; continue to play the role of investment as an economic stabilizer; attaches great importance to stabilizing market prices; further increase support for the development of medium, small and micro enterprises.

(5) Analysis of the economic situation in the first half of 2022 and outlook for the second half of the year

Xu Xianchun, Tang Ya, Wang Yang

Since March 2022, the domestic epidemic has spread frequently, far exceeding expectations, and the economy has been under great pressure. In the first half of the year, GDP increased by 2.5%, of which the second quarter increased by 0.4%. From the perspective of production, the tertiary industry and some of its industries have been severely impacted by the epidemic, which has dragged down GDP growth; from the perspective of demand, consumption demand and real estate development investment are weak, which have a downward pull on GDP growth; from the perspective of income, the growth rate of the national per capita disposable income and the profit growth rate of industrial enterprises above designated size have both declined; from the perspective of price, the increase of CPI has gradually increased, and the increase of PPI has fallen; from the perspective of the new economy and new kinetic energy, the industries related to the new economy and new kinetic energy have performed well in both production and investment, providing support for economic growth. This article sorts out the economic performance in the first half of 2022, analyzes the supporting factors for the positive economic growth in the second quarter and the reasons why the growth rate is weaker than market expectations, and forecasts the economic development in the second half of the year.

(6) The path and direction of China's promotion of high-level international economic cooperation under creating the new development paradigm

Yang Changyong

At present, the profound changes in the international cycle are intertwined and turbulent with the acceleration of the construction of a new development paradigm in China which is facing new requirements and new tasks in promoting high-level international economic cooperation, it includes open cooperation in a wider range, wider field, deeper level, higher quality, more balanced, more active and safer. It is advisable to adhere to connecting the inside and outside, adhere to the system concept, adhere to being more active, adhere to the international connection, adhere to openness and security, taking the expansion of imports and promoting the integration of domestic and foreign trade as the main starting point for high-level trade cooperation, vigorously develop service trade and innovation cooperation as the main starting point for high-level factor cooperation, taking the construction of a pilot free trade zone (port) as the main starting point for high-level institutional openness and cooperation, taking the joint construction of the "Belt and Road" as an important carrier of high-level international economic cooperation, build a new system of a higher-level open economy, use high-level international economic cooperation to help build a new development paradigm and an open world economy, and promote the building of a community with a shared future for mankind.

(7) International Comparison and Enlightenment of Departmental Budget Performance Management

Xiao Peng , Hu Yiming , Liang Yunfeng

Departmental budget performance management is an important part of “building a comprehensive budget performance management pattern” and an important basis for optimizing the allocation of financial resources. This paper systematically sorts out the reform process of departmental budget performance management in the United Kingdom and the United States, and introduces the implementation status of the overall budget performance management in the United Kingdom and the United States from three dimensions: legal basis, management framework and process, and management content, and combined with China’s national conditions, it puts forward eight inspirations for China to carry out the reform of departmental overall budget performance management. First, build a multi-level legal system and focus on legalization; the second is the attention and vigorous promotion of high-level leaders; the third is the deep integration of departmental overall budget performance reform and government performance reform; the fourth is to adopt a gradual model in the reform roadmap; fifth, strengthen performance responsibility and promote the department-centered overall budget performance management reform; sixth, pay attention to the construction of performance information database and make full use of performance evaluation results; seventh, improve the performance information disclosure mechanism and expand the application method of budget performance management results; the eighth is to focus on the reform of the supporting system for the management of the overall budget performance of the department.

(8) India’s long-term economic growth forecast and comparison with China: 2021 – 2050

Zhang Yanqun

The Indian economy has experienced rapid growth in the past 30 years, with an average GDP growth rate of 6.8% from 1992 to 2019; but after 2016, the growth rate showed a downward trend, from 8.3% in 2016 to 3.7% in 2019. Affected by the COVID-19, India’s GDP drops by 6.6% in 2020; and its economic growth begin to recover in 2021, with a GDP growth rate of 8.9%. International research institutions generally believe that in the long run, the Indian economy is at a turning point, and whether it can continue to maintain rapid growth in the future faces many uncertainties. This article analyzes the drivers force of India’s economic growth over the past 30 years, based on the research on the future growth potential and the risks and uncertainties faced, establish an econometric model to analyze and forecast the long-term economic growth potential of India from 2021 to 2050, and analyze the gap between India and China’s economic aggregates in the future. The conclusion is that in the next 30 years, India’s economy is likely to maintain a high growth rate of more than 6%, and China’s economic aggregate still maintains a clear advantage, but the gap between the two countries’ GDP will show a narrowing trend in the future.

(9) Evolution, quality improvement and future orientation of China’s economic dual circulation relationship

Zhang Mingshen , Lu Jiangyuan , Cao Yujin

The evolution of the relationship between the domestic and international cycles of China’s economy is the unity of theoretical logic, historical logic and realistic logic, and an important entry point for in-depth understanding and efforts to build a new development paradigm. Based on the background of the historical evolution of China’s domestic and international cycles, and taking the stages of economic development as the analytical framework, it explains the internal logic of the ever-changing domestic and international cycles of China’s economy before and after entry into the WTO, and joining the WTO has created opportunities for lowering trade barriers and speeding up the transformation and upgrading of the domestic economy, thereby effectively promoting China’s deep participation in the global economy, and making the international cycle an important driving force for domestic circulation and economic development. After joining the WTO, from the perspective of proportion, level, robustness and control, the proportion structure of China’s domestic and international cycles has undergone an inverted “U”-shaped evolution, the level of internal and external economic cycles has been greatly improved, and its robustness and influence have significantly increased. In the face of the new changes in the “time” and “situation” of China’s participation in globalization, it is necessary to strengthen the subjectivity of domestic circulation, actively build a regional circulation system centered on the “Belt and Road”, consolidate and improve the basic circle of China-US and China-Europe circulation, and promote a higher level of opening to the outside world.

(10) The Impact of the Ukraine Crisis on the “Belt and Road” and China’s Response

Yan Shaojun

Both Russia and Ukraine are important participants in the Silk Road Economic Belt, the Ukraine crisis and the Western sanctions against Russia have brought a huge impact on the “Belt and Road” and the China-Europe Railway Express. China-Europe Railway Express have “Circuit Breaker” in transit or direct routes to Ukraine, and the land transport corridors entering Europe via Russia and Belarus are at risk of being cut-off, the supply of China-Europe freight trains has shrunk significantly, and “secondary risks” are spreading; Sino-Russian cooperation is faced with short-term setbacks in trade, difficulties in trade and investment settlement, and uncertain cooperation expectations; there are many short-term challenges such as serious losses in Sino-

Uzbekistan cooperation and rising costs of economic and trade cooperation, but from a long-term perspective, the joint construction of the “Belt and Road” also faces important development opportunities, the Sino-Russian cooperation is expected to be further expanded and deepened, the cooperation with the Eurasian Economic Union led by Russia is expected to achieve substantial progress, the process of RMB internationalization will be accelerated, and China-Uzbekistan reconstruction opportunities, etc. Therefore, it is necessary to plan a new pattern of economic and trade cooperation and opening to the outside world such as Russia, Central Asia, West Asia and even Europe under the framework of the “Belt and Road” from the national top-level design level. deepen Sino-Russian economic and trade cooperation, support local exploration of deep integration into the “Belt and Road” construction pilot, promote the high-quality development of China-Europe Railway Express and other aspects, and promote the stable and long-term development of the joint construction of the “Belt and Road” under the new situation.

(11) Comparison and adoption of the characteristics, influence and core rules of CPTPP

Wang Jing

As a free trade area across the Pacific Ocean, CPTPP has a wide range of agreement texts, many issues within the border, a high degree of openness, and its content keeps pace with the times. More than three years after the agreement came into effect, due to the impact of the epidemic, the influence of CPTPP on global economy and trade has not yet fully manifested, but its expansion momentum is strong, it is foreseeable that the future will have a profound impact on the global economic and trade pattern, economic growth and the system of economic and trade rules. From the perspective of rules, there are many differences between CPTPP and EU-Japan EPA, USMCA, RCEP and other agreements in core areas such as state-owned enterprises, service trade, investment, intellectual property protection, and labor. At present, China’s accession to CPTPP still faces many difficulties in the connection of rules, on the premise of holding to the bottom line in terms of political system and ideology, it should make preparations for domestic reforms and international negotiations as soon as possible, and it can appropriately learn from high-standard clauses such as USMCA and EPA in Europe and Japan, it will take overall consideration of joining the CPTPP negotiation, promoting the implementation of RCEP, promoting the construction of the Asia-Pacific free trade area, and participating in the WTO reform, so as to create a good rule and system environment for promoting the integration of the Asia-Pacific economy.

(12) Seize China’s Opportunities in RCEP Digital Trade Development

Du Zhenhua, He Manqing

Digital trade is a powerful force driving the development of the digital economy and an important source of innovation. The implementation of RCEP has brought multiple development opportunities for the development of China’s digital trade; realizing the development strategy of free trade zones in China’s “14th Five-Year Plan”, providing the soil for the growth of the “Chinese-style template” of digital trade rules, so as to realize the breakthrough development of China’s digital trade, especially for promoting China’s institutional opening, it provides a golden testing ground for the establishment of the “Chinese template” of the digital rule and the formation of a tripartite confrontation with the European and American templates; provide an industrial development foundation for China’s digital trade, and provide opportunities for China’s digital industry to dominate the regional industrial chain; improve the digital business environment of enterprises, empower digital enterprises to accelerate their development, and further expand the market space for digital content and cloud services. How to seize these opportunities also needs to find a starting point from the docking of the domestic pilot free trade zones that provide “China solutions” with RCEP, and the improvement of the layout of digital trade-related industries.

(13) Research on relevant suggestions and countermeasures of China’s participation in the formulation of global digital economy rules

Zheng Qi

At present, global digital governance has greeted in a critical period of rule reconstruction. China should lead the formulation of global digital economy rules, promote the formation of a new global governance mechanism for the digital economy, and contribute Chinese wisdom and Chinese solutions to solving the “governance deficit”. China has good basic conditions to lead the formulation of global digital economy rules, but compared with the “European template” and “American template”, the competitive advantage of China’s plan, especially the advantage of international discourse power, is not prominent, and China’s plan faces difficulties and blocking points such as the disadvantage of the United States in the game of data flow rules, the lack of a feasible plan for the implementation of digital tax, and the weak data privacy protection ability. It is recommended to strengthen top-level design at the level of domestic rules, promote the formulation and upgrading of various rules in the field of data flow supervision, and explore a construction plan suitable for my country’s digital service tax; at the level of international rules, relying on regional rules negotiation, striving for the dominance of digital trade and cross-border data flow rules, accelerating the establishment of platforms such as “international digital special economic zones”, and promoting rules to be tested first.

Editor: Yang Yuge

欢迎订阅 《全球化》 杂志

《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，以国际经济、宏观经济、企业国际化经营为主要内容的经济类理论期刊（国内统一刊号：CN11-6008/F；国际标准刊号：ISSN2095-0675）。刊物按照曾培炎理事长的办刊宗旨，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。刊物致力于探讨全球化带来的机遇与挑战，积极反映国际社会特别是新兴经济体和广大发展中国家的诉求，研究如何改善全球经济治理，建立公正合理的国际经济新秩序；对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，关注宏观经济运行、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平台。

全国各地邮局均可订阅，国内邮发代号：82-572；也可填好“征订单回执”，直接汇款向我部订阅。地址：北京市西城区永定门内大街5号232室《全球化》编辑部；邮编：100050；电话：010-83362183/83366113。

本刊定价：每期人民币35元，美元20元，港币50元，单月25日出版（国内免费邮寄）。

2023 年《全球化》杂志（双月刊）征订单回执

订阅单位				订阅人姓名、 电话			
详细地址 (邮编)							
征订份数				210 元/年（6 期）		总计金额	