

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
编辑部主任 李 蕊

· 本刊专论 ·

- 百年未有之大变局与全球化之变动趋势 陈宗胜 李 瑞 (005)
- 战略与策略：怎样实现机遇超车向基础性趋势超车转变 黄志凌 (020)

· 国际经济 ·

- 乌克兰危机、通胀压力与美国释放战略石油储备 钟飞腾 (030)
- 美国、日本和德国双循环转型阶段货币金融政策调控的经验启示
盛雯雯 侯燕磊 (041)
- 全球生物经济发展现状与趋势研究 陈 曦 卞 靖 (049)
- 我国知识产权对接 CPTPP 规则差距比较及改革举措研究
徐 慧 朱志妍 孟雪凝 (058)
- 当前我国矿业海外投资的新进展、挑战与政策建议 张乃欣 (070)
- 新亚欧大陆桥经济走廊建设进展、挑战及应对 宁留甫 (078)
- 我国构建开放式区域协同创新体系的路径研究 连俊华 (090)

· 数字经济 ·

餐饮行业的数字化转型：内涵、价值与路径	刘佳昊（097）
非洲数字经济发展潜力与路径及中非合作对策	刘 诚（106）

· 区域经济 ·

海南自由贸易港销售税制度改革研究	彭 磊 蒋 震（117）
------------------	--------------

· 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（125）
----------	--------------------

CONTENTS

Profound changes unseen in a century and changing trends of globalization
Chen Zongsheng , Li Rui (005)

Strategies and tactics: how to realize the transformation from opportunity overtaking to
fundamental trend overtaking *Huang Zhiling (020)*

The Ukraine crisis, inflationary pressures and the release of the Strategic Petroleum
Reserve by the United States *Zhong Feiteng (030)*

The experience and enlightenment of monetary and financial policy regulation in the
dual – circulation transition stage of the United States, Japan and Germany
Sheng Wenwen , Hou Yanlei (041)

Research on the status quo and trend of global bioeconomic development *Chen Xi , Bian Jing (049)*

Comparison of gaps in CPTPP rules and research on reform measures for intellectual
property docking in China *Xu Hui , Zhu Zhiyan , Meng Xuening (058)*

At present , the new progress , challenges and policy suggestions of China ’ s overseas
mining investment *Zhang Naixin (070)*

Progress, challenges and responses to the construction of the New Eurasian Bridge
Economic Corridor *Ning Liufu (078)*

Research on the path of building an open regional collaborative innovation system in China
Lian Junhua (090)

Digital transformation in the catering industry – connotation, value and path *Liu Jiahao (097)*

The potential and path of Africa ’ s digital economy development and China – Africa
cooperation countermeasures *Liu Cheng (106)*

Research on the reform of sales tax system in Hainan Free Trade Port *Peng Lei , Jiang Zhen (117)*

Main Indicators of World Economy (125)

百年未有之大变局与 全球化之变动趋势^{*}

陈宗胜 李 瑞

摘要：近些年，世界“百年未有之大变局”加快演进，国际社会各种力量加速调整，世界经济复苏乏力，局部冲突动荡频发，逆全球化思潮日益抬头，人类社会面临前所未有的挑战。本文首先以马克思历史唯物主义观点，从经济、政治、文化及对外关系等多方面对百年变局的特征和内涵进行了分析，说明资本主义文明由盛转衰并逐步被新型文明所替代。这种以世纪为单位测量的体系性、系统性、全球性变化，才是影响整个世界秩序百年变局的实质。其次指出，正是在这样背景下产生了逆全球化或反全球化思潮，使贸易、投资、服务、金融及劳动力的全球化流动受到阻碍，其根源在于西方国家以资本利益导向推动的全球化，不可避免地导致其产业结构空心化、虚拟化以及加剧阶级分化和国际贸易及资本账户失衡，从而深刻揭示出逆全球化的更多特征及深层本质，并指出全球化的方向可能有所调整但其总体变动趋势是不可逆转的。最后，据此简约提示了中国特色社会主义在追求民族复兴过程中，应当继续扩大开放，促进国内外大循环，在推进自身中国式现代化战略的同时惠及全球发展的应对策略。

关键词：百年变局 全球化 命运共同体 人类文明 民族复兴

作者简介：陈宗胜，南开大学讲席教授、博士生导师，中国财富经济研究院创始院长；

李 瑞，河北师范大学马克思主义学院讲师、中国财富经济研究院特聘研究员。

纵观当今全球形势，世界“百年未有之大变局”^② 加快演进，国际社会各种力量加速调整，新一轮科技革命和产业变革深入发展，中国发展面临着新的战略机遇。同时，各种逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，世界经济复苏乏力，局部冲突和动荡频发，全球性风险和问题加剧。正如党的二十大报告所深刻指出的，“当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开”

^{*} 本文是河北师范大学人文社会科学研究基金项目“百年大变局下国际国内经济政策不确定性的收入分配效应研究”（编号：S22B010）的阶段性成果。

^② 2017 年 12 月，习近平总书记接见回国参加驻外使节工作会议的全体使节时指出，放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局。这是习近平总书记在公开场合首次提出世界百年未有之大变局的论断。此后，习近平总书记多次在重要会议、外交场合论述世界百年未有之大变局，深刻揭示大变局在人类历史变迁中的方位，阐明中国在受到大变局影响的同时对世界历史进程做出的重大贡献，具有极其重要的理论意义和现实意义。参见《学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 做好“十四五”规划编制和发展改革工作》系列丛书编写组编：《世界百年未有之大变局初析》，中国市场出版社，2020 年。

“人类社会面临前所未有的挑战。世界又一次站在历史的十字路口，何去何从取决于各国人民的抉择”。^① 自 2008 年金融危机开始，继而近几年蔓延全球的世纪疫情，全球经济进入艰难的再平衡调整期。从各主要经济体经济形势看，发达经济体增长动力有限，新兴和发展中经济体虽然长期潜力可期，但短期也都面临不同的调整压力。全球经济处于结构调整和产业转型期内，持续低迷的现状和仍不明朗的前景，激发了国际社会一些国家政界和学界对全球化前景的忧虑或质疑。

近代以来，资本主义大工业的诞生和世界市场的开辟，使各民族国家经济全球化成为历史的必然；资本的增殖逻辑与各民族国家制度体制变革之对立统一是世界历史发展的内在驱动。^② 逆全球化浪潮不可能是对经济全球化的根本性否定或摒弃而从此走向封闭，更可能是“美国霸权”体制基于竞争性现实需要而对“西方主导型全球化”的战略回归和系统性重建，是一个试图再造包含“软实力”“硬实力”“自然空间”及“共识”的系统性框架的过程（袁堂卫、张志泉，2019）。从本质上看，本轮反全球化的回潮不过是在百年变局的大背景下，一些社会经济议题在政治维度上的表达。其根本原因在于，经济全球化趋势下，各社会阶级阶层之间利益差异不断深化扩大，从而奠定了反全球化的社会基础，成为反全球化现象回潮的内在根源。因此，在世界呈现百年未有之大变局的背景下，分析探讨全球化的发展趋势及变动原因，对中国适应国际国内新形势，制定推进民族复兴与中国式现代化的应对战略具有重要意义。

一、百年变局的内涵与基础根源

近几年，国际国内社会各界就“百年未有之大变局”展开了广泛研究和讨论，形成了诸多不同角度的分析和解读，概括起来主要有以下一些观点：一是将个别现象或短期事件解读为“百年未有之大变局”。如有人认为大变局是指特朗普当选前任美国总统后带来的世界变化，或是蔓延全球的新冠疫情对世界经济社会带来的变化，或认为是近些年美国对全球控制权力的转移，或是美国统治世界由独霸到多元化的变化。^③ 二是认为大变局只涉及少数国家的升降变迁。如耶鲁大学保罗·肯尼迪（2006）在其名著《大国的兴衰》中认为，统霸世界 300 年的英美等国家正在走向衰落，而东方世界各国终将崛起；伊恩·莫里斯（2011）在其所著《西方的统治》（《西方将主宰多久》）一书中指出，西方崛起于 15 世纪，率先实现了地理大发现并从美洲获得了财富资源，但此后就从极端兴盛渐次转向衰落；而法国总统马克龙在 2019 年参加外交使节闭门会议时同样指出，统治世界近 300 年的“西方霸权正在走向终结”^④。以上各种研究观点从不同角度对世界百年未有之大变局进行了阐释，总体上是侧重个别重大现象、个别重要国家或短期重大现象。然而，本文研究认为，百年未有之大变局的深刻内涵需要运用马克思主义历史唯物论的观点进行分析。它绝不是近几年的变动或个别国家的变动，而应是一种可以用世纪为单位来测量的全局性变化、全球性变化，是跨越几百年的体系性变动、系统性转折，是影响整个世界全局秩序若干世纪的大变动。更进一步地讲，应当是人类文明的更替演进，

①习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民网，2022 年 10 月 26 日。

②马克思主义历史唯物论认为，正是社会生产力与生产关系的关系以及经济基础与上层建筑的关系，推动了人类社会及其文明形态的演进，从而演绎出资本主义主导的西式全球化，并即将产生出社会主义主导的中式全球化，这是前者最终被后者取代的两种截然不同的历史文明形态。

③吴正龙：《解读当今世界“百年未有之大变局”》，《马克思主义文摘》，2019 年第 2 期。

④马克龙：《西方世界霸权已近终结》，搜狐网，2019 年 11 月 17 日。

即人类文明发展的趋势或方向发生的大转变（陈宗胜，2021）。^① 具体地说，是人类历史上首次在经济上推行机器化大工业生产、政治上实行资本主义自由民主制、文化上发起资产阶级文艺复兴，以及在外部的关系上对其他文明推行殖民主义加帝国主义战争的资本主义工业文明，在引导和统治世界两三百年来，推动人类社会产生了飞跃式发展，促进人类文明上升到史上更先进发展阶段后，现在正由盛转衰逐步被新型文明所替代。

换言之，百年未有之大变局就是具有如此一些重大特征的历史性巨变（陈宗胜，2021）。这一历史巨变将不可避免地引发世界局势的多方面联动和激烈变革。其中之一，便是近些年反全球化浪潮的兴起及保护主义的抬头。然而，百年未有之大变局绝不会逆转经济全球化的滔滔大势，从此走向各经济体封闭，而可能的是改变全球化的某些呈现形式，冲击以往已经存在的一些不合理因素，使各种国际争端得到更加正确的处理，各方利益得到更加平衡的照顾，从而重塑全球秩序、理顺国际国内事务，并最终焕发出更强劲的势能，即跃升到更高水平的新型全球化。因此，需要认真而切实地研究百年未有之大变局的生发根源，厘清影响全球化变动的因素，科学揭示全球化变动的趋势，以马克思主义历史唯物史观为基点，从历史的高度、全球的视野，对人类社会经济发展的大变迁给予科学的解释，为世界经济把脉，并提供中国的应对之策。那么，百年未有之大变局的基础根源何在？马克思辩证唯物主义深刻指出，内因和外因是事物发展的原因和动力。内因即事物内部的矛盾性，是事物发展变化的内在原因和根本动力；外因是事物发展变化的外部条件或环境，亦即一事物与其他事物的相互联系和相互影响的关系。任何事物的变化发展都是内因和外因共同作用的结果（卢之超，1993）。按此道理不难理解，百年未有之大变局一定也有其变动的内因与外因，即如上文指出的，资本主义工业文明由盛转衰逐步被新型人类文明所替代的历史性巨变，同样可以从内因和外因两个方面予以剖析。

（一）资本主义工业文明由盛转衰的内部原因

按照马克思主义所揭示的历史唯物主义规律，任何人类社会的演变都是由其内在生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾变动所推动，当基本矛盾相互适应时社会就进步就发展，而当矛盾双方不相适应时社会就停滞甚至倒退。按此道理推论不难发现，当代资本主义工业文明由盛转衰的内部原因，正是资本主义经济制度中的财产占有、交换、分配等资本主义生产关系的基本构成部分，开始不适应甚至阻碍生产力的发展，即经济基础开始不稳、动摇甚至垮塌；而政治、文化、外交等资本主义上层建筑的基本构成部分，也与其变动的经济基础不相适应，甚至矛盾加剧；再加上其政党更替等资本主义政治制度的内部修复机制日渐失效，致使资本主义制度内部的演变机制及规则都整体地从极端化开始转向下降。所以，是事物发展的“极致规律”或者叫“物极必反”规律，即事物发展到极端状态后其内部自动生成的走向反面的机制，促使旧机制瘫痪并日益衰落。这是人类文明发展演变的规律，是马克思历史唯物主义和辩证唯物主义规律的具体体现，因而是资本主义文明走向终结的根本原因（陈宗胜，2021）。这可以从资本主义制度的经济、政治、文化和外交等主要方面的变动给出具体佐证。

在经济方面，资本主义文明从机器大工业创造出人类历史上前所未有的财富发端，20 世纪后期却一步步地走向“去工业化”进程，加深了经济的高度金融虚拟化。这使得经济危机的表现形式也从最

^① 本文认为文明的更替，总是旧的前文明从绝对优势转变为相对优势，甚至是劣势；而新的后文明从绝对弱势转变为相对弱势，甚至是相对及绝对优势，并最终完成文明阶段的过渡。另有学者提出类似的观点，认为大变局指近两三百年来形成的资本主义文明开始走向衰落、日益式微的一种变化（华生：《该怎样认识百年未有之大变局？》，搜狐网，2019 年 10 月 29 日）。

初的产品或生产能力过剩转向金融危机，如前若干年发生的涉及全球的次贷危机，且尤以美国国内的表现最甚。即便近些年美国意识到工业回归问题的迫切性并试图采取措施扭转，但事实表明其真实效果有限而不过是政客竞选时的虚假诺言。与此同时，还有经济结构失衡和阶级利益严重分化等等，导致劳动者收入份额持续下降，中产阶级比重缩小，收入分配格局由类似“橄榄型”塌陷回“金字塔形”（陈宗胜等，2018a），工人阶级绝对和相对贫困化或两极分化再次加剧，即资本主义文明的发展正由黄金期蜕变为衰退期（皮凯蒂，2014）。

在政治制度方面，以美英法等西方国家为代表推行的所谓自由民主制度，已经从起初凝聚社会大众民心的适当理念，转变为现代极端个人主义和极度自由主义，并最终导致社会分裂、治理失序，其所谓自由选举则集中表现为大资本阶层控制及角逐的游戏，既背离精英阶层本意又导致社会陷入严重混乱局面。如前几年热炒的英国脱欧闹剧、法国反政府“黄马甲”运动，既暴露了政党竞争许诺所导致的极端福利主义弊端，又不得不吞下由收买工会所推动的街头暴动恶果，而美国多年存在的两党恶斗日益加深，更导致政府多次停摆、议长选举连续半月近十多次投票无果的笑柄，两党政争、社会分裂可见一斑（Martin，2014）。这便是资本主义政治制度长期炫耀的所谓民主自由制度，发展到极端状态抛弃其合理内核后，所必然产生的结果。这几年的另一个极端表现是，西方资本主义国家在应对突如其来的新冠疫情冲击时，普遍表现得合理失序，并大大加剧了此起彼伏的反种族主义抗议游行。这些都充分暴露出其社会治理机制的重大缺陷，其中尤以“民主其表，专横其中”的美国社会制度的加速混乱和衰败为之最。美国政府在应对新冠疫情中对人民生命和基本人权的践踏，迫使耶鲁大学流行病学专家格雷格·贡萨尔维斯在美国《赫芬顿邮报》网站发出这行为“接近于默许的大屠杀”的呼吁；^①美国著名学者福山亦直言抗击疫情失败成为“美国政治腐朽的代价”，使美国政党间的争斗更加极端化，原本可能成为两党展现齐心团结的机会，却进一步极化为各政党争权夺利的契机，其结果是百多万普通民众付出了宝贵的生命代价^②。

相应地，在资本主义文明文化方面也发展到极端状态，文艺复兴鼎盛时期所倡导的“天赋人权”“个性解放”“自由、平等、博爱”精神已被践踏殆尽，而逐步流行的是所谓暴露主义、虚无主义、拜金主义、享乐主义、极端个人主义、白人至上和极端宗教主义等，体现在社会暴力、犯罪、颓废、堕落、绝望等等其他社会丑恶现象上，并不胜枚举。

在对外关系方面，资本主义文明则几乎从一开始就奉行对其他文明的殖民掠夺，施行帝国主义侵略恶行。资本主义原始积累就是在大量剥夺殖民地人民财富和血汗中完成的。发动战争、准备战争或发出战争威胁，是其以世界警察自居而进行全球治理的常态化看家本领，这在几百年来全球范围内爆发的地区性和世界性军事冲突中表现得淋漓尽致。正在恶性缠斗的乌克兰危机再一次暴露出美国、欧洲、北约的侵略本性和虚伪本质。

（二）资本主义工业文明由盛转衰的外部原因

从西方文明外部看，其优势地位下降与周围其他文明载体的奋起追赶密切相关，典型的国家如中国、印度等文明国度，在最近100年中都有较佳表现。以中国为例，我们选择的文明发展路径能够充分发挥自身优势，在政治、经济、文化、外交等多个方面取得突破，从而推动现代文明发展取得明显进步。

^①新华社：《漠视·歧视·无视——疫情放大镜下的“美式人权”》，新华网，2020年7月18日。

^②胡泽曦：《美国政治极化阻碍疫情应对》，人民网，2020年7月30日。

中国所继承的中华文明是世界文明史上唯一不曾中断的历史文明，其内涵丰富广阔、形式坚韧顽强，在几千年文明历史长河中形成了合和、包容、融合、勤劳、共同体、天下意识、家国情怀等特点，在传承和发扬中日益成为世界文化领域的中坚力量（陈宗胜，2021）。诚如党的二十大报告所高度概括的，“中华优秀传统文化源远流长、博大精深，是中华文明的智慧结晶，其中蕴含的天下为公、民为邦本、为政以德、革故鼎新、任人唯贤、天人合一、自强不息、厚德载物、讲信修睦、亲仁善邻等，是中国人民在长期生产生活中积累的宇宙观、天下观、社会观、道德观的重要体现，同科学社会主义价值观主张具有高度契合性”。中华文明对其他文明主张容合亲善，反对武力与战争，中国从没有侵略或以武力威胁其他国家，所提出的外交原则和相处之道为世界各国所接受，具有崇高的道德标准。

在政治制度方面，中国坚定地选择社会主义制度及相应的体制，通过批判地借鉴苏联集中体制，摒弃其过度集中僵化的糟粕，^①并结合自身特征进行优化改造，自中华人民共和国建立起就逐步形成了共产党领导下的民主集中制、集中力量办大事、民族自决和区域自治、多党派协商等等为特色的人民民主制度及“全过程民主”体制，形成了多方面的制度优势。这些优势保障和促进了中国经济社会的独立完整，并形成强大的国防、科技、工业、农业现代化的国民经济体系。

在经济制度方面，中国通过改革开放抛弃了原来“一大二公”的僵化单一公有制度，但始终坚持以公有制为主体（陈宗胜、高玉伟，2015），并吸收借鉴西方市场经济体制的优点，逐步形成并不断完善了社会主义市场经济体制（陈宗胜等，2018b），不仅保留了社会主义公有制经济的本质，而且充分利用了市场竞争、民营经济、市场配置资源、股份制、金融市场等机制，推动中国特色社会主义在几十年中取得高速增长，并在新时代顺利转向高质量发展，助力中国向民富国强、高度现代化的高收入经济体扎实前行（陈宗胜，2020）。其中，特别在代表人类社会进入“后工业化时代”的一些新时代经济特征方面，比如智能化网络化的经济特征方面，中国经济正表现出一些引领全球潮流的突飞猛进的发展。而智能化网络化所体现的公共、共同、联系、层级、多节点、统一等生产力特征，与中国社会在政治、经济、文化、外交等方面所呈现的民主集中、合和、共同体、包容等优势特征具有内在的高度一致性，从而可能成为逐步形成的新型人类文明的载体，形成“新的国际生产力重心”，形成不同于资本主义工业文明的社会主义新型文明体。因为人类文明更替发展史所遵循的规律表明，一种新型文明的产生、形成和成熟，必需依赖某种不同于前文明的特色经济的形成，尤其要形成经济方面全新特征的生产力。换句话说，新文明要替代前文明，绝不是直接在前文明的基础上超越其代表性经济体，而通常是通过一种新的生产力文明载体，形成超越前文明的新框架和新结构。^②这也是马克思历史唯物主义关于生产力最活跃并最终决定生产关系变革的基本原理，即新文明代替前文明的根本动力来自社会生产力的发展和创新。

综上所述，中国社会中形成的政治制度优势、经济优势，以及几千年历史形成的优秀文化和外交文明等优势，大大提高了中国国民经济工业化、中国式现代化的速度，经济发展已经取得举世瞩目的成就，^③使原本处于世界上绝对弱势的落后国家逐渐形成相对弱势地位，并冲击和改变了西方文明长期形成的绝对优势，使其转向相对下降或衰落。而当前中国成功应对世纪疫情并进一步坚定向全球开

①参见 20 世纪 50 年代毛泽东著《论十大关系》及 60 年代中国共产党发表的“九评苏共中央公开信”。

②因为前文明形成的基础框架和基本结构已经很完善，水平也处于顶端位势，在原有框架和结构上难以逾越。因此保罗·肯尼迪认为，大国兴衰转移取决于后来者能否形成“国际生产力重心的转移”。例如，原始石器文明被以铁器为主的农耕文明取代，而火药机器的工业文明正在被当代的智能网络文明等所取代。这类似“弯道超车”的道理。

③具体而言，中国经济总量上升到全球第二，对世界经济增长的贡献达到 30% 以上，成为第一大货物贸易国、第一大工业国和第一大外汇储备国等。

放的体制政策宣示，正使得中国成为抵制反全球化逆流的中流砥柱，由此更加推动中国所代表的社会主义新型文明转向相对优势（陈宗胜，2021）。

二、百年变局与全球化演变及日益显露的问题

资本主义工业文明由盛转衰所推进的百年未有之大变局，不可避免要对经济全球化的变动产生影响，因为全球化正是人类文明发展到一定阶段的表现。资本主义文明从自身优势特点出发，从一开始就追逐资本全球化。资本主义商业时代（1500—1800年），是从掠夺殖民地财富的资本原始积累时期开始的；资本主义大工业时代（1800—1990年），是其产业资本向外扩张寻找剩余产品输出市场的时代，继而是大量跨国公司对外寻找投资地，导致其母国制造业萎缩和“产业空心化”的时代；而资本主义金融垄断时代（1990年至今），剩余资本成为西方输出的核心实力，并进一步加剧实体经济空壳化，带来制造业生产全球化、商品和服务贸易全球化以及劳动力资源配置全球化等多个方面。正如《共产党宣言》通过分析生产关系和生产力辩证关系指出的，“资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都成为世界性的了”。^①然而资本主义工业文明的内在利益机制，也不可避免地产生一些阻碍全球化的因素，从而积累了一些比较深层次的问题（袁堂卫、张志泉，2019）。社会主义新型文明正是在克服已存问题的基础上发展起来的，但因为其发展还处于相对弱势阶段，因此全球化暴露的问题可能还会持续存在一定时期。

（一）经济全球化主体内容的演变

在资本主义文明演变过程中，在以掠夺殖民地财富为特征的商业资本主义原始积累时期之后，资本主义工业时代对全球化的推动是最具特点的，机器大工业发达国家首先凭借资本优势，进而依靠技术优势和国际经贸体制中的主导地位，推动世界经济体系由国际贸易网络向全球生产网络转变及向全球价值链体系的全球化方向演变。资本追逐利润的动机必然导致其将经济帝国主义的触角伸向全球，其基本的战略措施是通过掌控技术研发创新、关键部件生产和营销、供应链管理等高附加值环节，并构筑起知识产权等各种非关税壁垒，在全球化的价值链体系中占据高端位置。而广大发展中国家则多数是凭借自然资源、劳动力资源等要素禀赋的成本优势和规模经济，成为能源、原材料供应国，或承接劳动密集型产业转移的东道国，从而在全球化价值链中只能处于相对低端位置。经过多年全球化演变，世界经济大致形成了三大板块，即以国内“去工业化”为特征的美英法为主形成的金融控制和产品进口国，以中日韩等“东亚制造国”及德国等为主的产品生产和出口国，以俄罗斯、中东、拉美、非洲等国家和地区为代表的资源供给国，大致构成了全球化的控制—掠夺、生产贸易、资源供给的全球投资贸易循环的核心链条，处于链条不同环节的各类国家发挥自己的优势，争取在经济发展中取得最大利益。

在服务贸易特别是生产性服务贸易方面，资本主义发达国家依托其在经济结构调整上的先发优势和知识产权的长期积累，确立了在全球化服务贸易领域的主导地位，强化了对全球服务产业价值链的主导和控制。其中其依靠生产性服务外包需求合同，为全球化链条中的发展中经济体的服务贸易提供了机会，也加强了对这些经济体的控制。当然利用这些机会也使一些发展中国家尤其是印度、中国等等经济体，通过吸纳技术扩散和知识溢出而向价值链高端攀升，成为离岸服务外包第一、第二位的承

^①中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，2012年。

包国，从而带动了国内经济的大发展。

劳动力要素的全球化配置是全球化带动的劳动资源再平衡。经济全球化带来史无前例的大规模跨国人口迁徙。根据世界银行的统计，截至 2015 年全球移民总人数达到约 2.43 亿人，占全球总人数的 3.3%，其中国际移民占高收入国家人口比重高达 13.6%。发达国家由于已经完成城市化，使其国际移民受到严格限制，严格的移民壁垒在较长时间内将不会消除；而新兴和发展中经济体内部的城市化进程正在加速，从而成为全球范围内劳动要素优化配置的最主要力量。劳动力就业岗位的跨国配置引致东道国内部劳动力跨区域转移，并重塑国家内部的经济版图、产业布局和城市格局，起到优化资源配置、释放经济发展潜力的作用，从而推动经济增长与发展。然而，劳动力跨国自由流动也是最容易受到冲击的领域，实现或延续多年形成的趋势需要经受多种考验。总体看来，全球化带动了全球经济更快发展，为世界注入新的增长动力和发展方向。这也是后工业化时期生产力发展到现代阶段的必然趋势和要求，全球化实际上是全球生产关系及上层建筑有关方面，为生产力的全球化发展而进行的调整和变革。但是这样的调整与变革同各国利益的调整密切相关，因此也必然带来一些问题。

（二）资本主义工业文明暴露的问题

在经济全球化进程中，资本主义发达国家内部过去强大的制造业，通过资本输出致使低端技能工作岗位向海外发展中国家大规模转移，这不可避免带来其内部经济结构和产业结构发生严重变化，传统劳动密集型制造业占比下降（Autor, 2015），即出现所谓“去工业化”或“空心化”；而保留和保持的资本金融产业及技术密集型产业的比重，则相对和绝对地大幅提高，结果经济结构呈现服务化、信息化、金融化即所谓“虚拟化”趋势，并不断加深。这种就业极化和产业空心化现象，不可避免因结构变化而导致国内居民收入差距日益扩大化（胡立君等，2013）、阶层阶级利益严重极端分化的问题。

同时，全球化带来了规模巨大的跨国迁徙人口，移民和难民问题也相伴发生。根据美国皮尤研究中心（Pew Research Center）的数据，截至 2014 年，美国非法移民人数在 1100 万人左右，占到移民人口的 26% 和总人口的 3.5%。非法移民冲击了当地劳动力市场，挤占了公共资源，混杂文化、族群问题成为社会矛盾激化的直接诱因。难民问题涉及到更加复杂的政治伦理，使欧美资本主义发达国家在难民接受议题上进退失据，陷入义利之争的窠臼之中难以自拔。反映出欧美发达国家经济深层次的结构性问题：持续低迷的生育率、僵化的劳工体制（David, 2006），长期困扰经济发展势头，使其从低收入国家吸纳更低成本的劳动力具有内在的必要性，但其刚性的社会福利制度和移民政策，也降低了社会经济结构自我调整的能力，导致其面临外来冲击时更加脆弱和敏感及至排斥。

在全球化进程中，资本全球化和投资贸易全球化是经济全球化的两大引擎，因此必然涉及各国资本账户和经常账户的变动。在产业资本持续由发达国家向发展中国家流动的过程中，日本和亚洲新兴国家（包括中国）、主要石油输出国长期保持经常账户盈余，并伴随国际资本流入，形成庞大的外汇储备；美国等主要产品进口消费国经常账户赤字迅速增长，积累了巨大的外部债务。经常账户失衡成为全球进程中经济失衡的一个重要表现，且资本由收益率高的新兴经济体流入收益率相对较低的发达国家，形成资本账户失衡，即所谓“卢卡斯悖论（Lucas Paradox）”。^① 这都为反全球化埋下了隐患。

^①具体表现为在经历了 1997 年亚洲金融危机后，新兴经济体开始大量积累外汇储备，以防范资本跨境流动大幅波动带来的风险。同时，出于保值目的购买美债，产业资本从发达国家流入新兴经济体，而更大规模的金融资本由新兴经济体或其他资本盈余国回流美国。

换言之，贸易全球化和资本全球化在促进经济全球化过程中，带来了经常账户失衡和资本账户失衡，形成全球经济失衡的突出表现。资本由收益率高的新兴经济体流入收益率低的发达国家，发达国家储蓄率不断降低，新兴经济体储蓄率持续走高，全球总体储蓄率和利率水平长期下降。20 世纪 90 年代中期以来，以美国为主的产品进口消费国经常账户赤字迅速增长，积累了巨大的外部债务，这促使美国实行长年宽松货币政策和过度金融自由化，并催生了金融衍生品的过度创新导致金融资产过度供给；欧洲商业银行和美国金融市场间形成了“短贷长投”型的流动性错配的隐患（Brunnermeier, 2009），吸引“美—欧”流动性循环不断强化，直至流动性无法再支持资产价格上涨的预期，引发资产泡沫破裂的“明斯基时刻”（Minsky Moment）。21 世纪初以来由美国为主引发的金融危机及其他相关危机，正是在这样的背景和基础上发生的（Maria, 2013）。

由此可见，资本主义经济发展在经济全球化道路上载浮载沉，资本主义制度的基本矛盾不断地加深、扩展，并随着经济全球化的推进而走向终结（舒展，2019）。几百年资本逻辑关系的野蛮扩张，终至沦落到欧美资本主义自身社会结构都无法容忍的地步。然而，逆全球化只是对西式全球化形式上的否定，实际是以西方中心主义为旨归，以一些国家的空间回缩为表征，以政治民粹主义、贸易保护主义，甚至军事单边主义和生态孤立主义为主导的“帝国”利益单向构建，实质是意欲重建对西方有利的“有选择的全球化”（袁堂卫、张志泉，2019）。例如，当下以美元为主导的国际货币体系使美国在货币政策制定上，总是可能据势优先考虑本国利益，从而促使其在货币、汇率政策上以邻为壑，引发所谓一茬又一茬“收割他国羊毛”的道德风险。美国国际收支平衡和满足全球流动性需求之间，存在着难以兼顾的所谓“特里芬两难”矛盾。这一矛盾在不断削弱美元的信用基础，从而成为全球经济金融局势恶化与动荡的根源（王道平、范小云，2011）。然而，美国作为资本主义工业文明的领头羊，凭借其美元独一无二的全球主导货币地位，独享庞大的国际铸币税收益（陈雨露等，2005），进一步加剧经济全球化过程中各经济体间收益和风险的不对等性。

就是说，全球化导致的阶级阶层利益分化，与欧盟整体僵化的资本主义文明治理体系产生矛盾，便引发英国最终“脱欧”，并隐藏其他国家新一轮“脱欧”的危机。欧盟的僵化体制缺乏主权国家所具有的健全政治框架和坚实社会根基，成员国间经济发展水平差距大、社会经济结构异质性高，缺乏有效的治理能力（Tony, 2015）。加之“欧债危机”后欧盟协调机构对成员国的政治决策和经济干预空前加剧，不可避免地加重了与成员国间并不完善的民主政治的冲突，从而更加凸显其低下治理能力引发的功能合法性危机（金玲，2016）。英国“脱欧”的诉求，旨在摆脱共同财政转移支付的负担，排斥移民和难民问题的冲击，试图跳出欧盟框架而寻求更大的贸易自由度，纠正前期让渡部分经济主权导致的路径偏差。这些都是资本主义文明进入衰落阶段的证明，表明全球化进入了一个新的发展时期。总之，在诸多因素的作用下，个别前期推行全球化的发达国家掀起了反全球化的浪潮。经济全球化面临严重的不确定性，再加上近些年蔓延全球的世纪疫情和突发的乌克兰危机，都大大恶化了整个世界的秩序，和平与发展的总趋势受到严重干扰，阻滞了全球化推进的步伐。

三、全球化进一步深化的动力及发展趋势

从人类文明历史发展的长河看，在资本主义工业文明发生百年变局的过程中，全球化趋势发生变动甚至出现反全球化的浪潮是符合历史发展规律的。它表明资本主义工业文明的以往趋势碰到挫折，可能预示着新型文明的出现，比如社会主义新型文明正在茁壮成长；其中全球化的以往方向和重点也

可能需要调整及改革，需要向更加平衡更加包容的方向推进。因此，从这个意义上来看，近些年涌现的各种反全球化现象均属短期现象。因为每一阶段的危机和反全球化冲击，都可能在一定程度上纠正前期全球化进程中积累的矛盾和缺陷；且每一次危机都可能孕育或催生新的动力源泉，成为推进下一阶段全球化深化和前进的关键因素。就近期而言，代表新文明的新兴经济体正在崛起，其正在带动技术、资本、劳动力、制度等要素，在全球范围内通过流动而实现再配置、再整合，从而已经成为驱动全球化更加深化发展的动力源泉。

（一）全球化进一步深化的动力因素

21 世纪以来，以中国为代表的新兴市场大国深度融入并影响了经济全球化的走向，不断重塑世界经济版图，新兴经济体已经是全球经济增长的新引擎，成为驱动经济全球化的新动力。比较七国集团（G7）和金砖国家对世界经济增长的贡献可以发现，发达经济体和新兴经济体在经济实力上呈现此消彼长的变化趋势。^① 中国超越日本成为世界第二大经济体，印度超过英国成为世界第五大经济体，全球经济发展重心向亚洲，特别是向亚太地区转移的趋势日渐清晰。经济全球化进入动力源泉切换的新阶段，新兴经济体的群体性崛起将为全球经济增长和经济全球化深化发展提供新动能和新机遇。

在全球治理体系方面，新兴和发展中国家崛起的群像正在重塑全球政治经济版图，为稳定当前局势注入新力量，世界政治经济秩序将进一步呈现为美国、欧洲、新兴经济体三足鼎立的局面。二十国集团（G20）反映了新兴经济体日益上升的世界经济地位及在国际事务中逐步扩大的话语权，有利于促成更加公平合理的国际秩序格局。G20 杭州峰会上，中国作为轮值主席国以“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”为主题，设置了创新增长方式、更高效全球经济金融治理、强劲的国际贸易和投资、包容和联动式发展等四大议题，为推进全球化提供了全面的战略蓝图和行动纲领。新时期，全球化的深化离不开各国通过内外改革，引领经济全球化向更加包容普惠的方向发展。让经济全球化的成果惠及所有国家和所有群体将是下一阶段全球化的必然要求。

“一带一路”倡议提出的基础设施互联互通能够有力改善亚洲发展中国家基础设施落后的状况。其与亚洲基础设施投资银行一起为沿线国家提供资金、项目、基础设施为载体的区域性公共产品，满足沿线国家提高基础设施水平和实现工业化、现代化的迫切需求，将极大地促进亚洲发展中国家的城市化进程，为下一阶段经济全球化提供新的动能。在“一带一路”倡议中，中国以基础设施互联互通和产业投资合作为主轴，与沿线国家签订双边自贸协定（FTAs）和双边投资协定（BITs），倡导补充和整合沿线国家现有的多边、双边、区域和次区域合作机制。将一些因地缘、技术等方面不利因素而长期无缘全球化进程的欠发达国家和地区纳入了全球价值链，为经济全球化创造了一个十亿级的市场。

中国大规模承接全球产业转移的过程，同时也是大规模吸纳全球技术资源的过程。在此过程中，基础设施、工业体系的日趋完善和自主创新能力的提升改变了中国要素禀赋和比较优势的结构，并显著改变了中国货物贸易的出口结构。中国正由全球价值链的低端位置向高端位置跃迁。中国的崛起带动了国际贸易版图的重构和全球价值链区域化的兴起，并将东南亚国家吸入价值链体系，形成以中国

^①在经济总量上，2001 年 G7 占全球生产总值（GDP）比重高达 65.7%，2015 年降至 46.25%；中国在全球 GDP 中的比重跃升至 14.9%，引领了金砖国家的崛起，其他金砖国家在 15 年间也经历了不同程度的经济总量占比提升。在增量贡献上，2001 年至 2006 年 G7 比金砖国家对全球经济增长的贡献率更高，2007 年后中国成为抵抗全球经济负增长的中流砥柱。此后，金砖国家增量贡献基本高于 G7。参见陈宗胜和康健：《反全球化的逆流与经济全球化的深化》，《全球化》，2017 年第 6 期。

为核心的东亚价值链（鞠建东、余心玳，2016）。以中国为代表的后发国家，力图通过全面推动创新驱动发展战略，在全球产业转型期和产业革命爆发前实现“弯道超车”，持续加大对智能制造、物联网、新能源、人工智能等先进制造业和战略新兴产业的支持力度，并以《中国制造2025》为蓝图，力图实现由制造业大国向制造业强国跃升，由要素驱动向创新驱动转变。

进一步看，各个新兴发展中经济体内部的城市化进程，包括中国的城镇化，已经成为全球范围内劳动要素优化配置的最主要途径。伴随着产业资本的跨国迁移，劳动就业岗位的跨国配置会引致东道国内部劳动力跨区域转移，塑造国家内部的经济版图、产业分布和城市格局。主权国家内部人口迁徙政策具有较大的调整弹性和改革空间，能够起到优化资源配置、释放经济发展潜力的作用。另外，2016年人民币正式纳入特别提款权（SDR），迈出了人民币国际化的第一步。基于中国庞大的经济体量和较快的经济增长速度所能提供的强大偿付能力，人民币国际化对稳定国际货币体系具有不可替代的作用（范小云等，2014）。可以看到，所有上述因素，都在发挥着推动全球化深化的积极作用，是全球化深化的基本动力源。

（二）经济全球化的可能发展趋势

在资本主义工业文明走向下降甚至衰落的过程中，出现反全球化的现象也并非前所未有的新问题。实际上在推进经济全球化的历史进程中，每当全球经济进入周期性下行阶段都会出现反全球化的现象。当然本次反全球化浪潮似乎与以往有一些不同特点，其程度更深更强烈，影响也可能更广更持久。从而使各有关主要国家考虑经由广泛政治参与和法律程序的表达，直接影响国家最高政治决策和基本国策的制定，这便使其更可能裹挟其他政治议题，进一步向民粹主义、狭隘民族主义等极端思潮转变，从而恶化国际经济政治基本关系和基本格局（陈宗胜、康健，2017）。从本质上看，西方国家的就业分化、收入差距扩大等问题，实际都是资本主义文明及其相应制度的内在矛盾起作用的结果（陈宗胜、李瑞，2022），他们推行贸易保护等反全球化政策，不过是无法有效改变失业、消除贫富差距拉大等问题的反向反映。然而，反全球化浪潮可能给经济全球化带来挑战，导致经济全球化进程的不确定性加剧，但全球化不断深化的大方向不会改变，“全球化是人类社会发展的必然趋势”，^①是人类社会生产力发展的必然要求，因此经济全球化将在曲折中前进。

美英等国作为资本主义工业文明的代表，前期为满足资本扩张的需要，推行资本霸权和全球控制，极力推动资本及经济全球化的发展，但一旦全球化引起他们国内矛盾激化，其自身发展遇到难以解决的深层次问题，进而致使经济政治社会失序时，便从本身利益出发毫不犹豫地揭掉伪善的面纱，赤裸裸地否定由其主导制定的框架、协议甚至国际组织，摇身一变扮演起反全球化的小丑，祭起反全球化的大旗，掀起反全球化的浪潮。美国多年来就是这样施为的。而从特朗普当政时起，美国通过边境修墙、控制移民等措施设置障碍，甚至干脆毫不掩饰地“开战”，开始对中国大打贸易战，逐渐推动所谓“脱钩”之论；至拜登政府则愈演愈烈，以更加隐蔽的形式实施更加严厉的“筑墙设垒”“脱钩断链”，使“黑天鹅”事件频发。欧洲各国，从欧债危机到英国脱欧也是典型的例证。这些国家公然推行贸易保护主义（张端，2019）。《全球贸易预警》报告显示，2008年以来G20成员实施的贸易保护主义措施创历史新高，达到5560项之多。^②美国政策内顾的倾向尤其强烈，单方面宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、伊朗核协议、巴黎协定、联合国人权理事会、万国邮政联盟、联合国教科

^①参见习近平总书记出席2017年达沃斯世界经济论坛年会开幕式的主旨演讲。

^②徐秀军：《治理“赤字”助长分配不均》，《人民日报》，2017年4月14日。

文组织等。中国作为借助全球化而受益较多的经济体，一直是坚决反对并反击的。然而，随着新冠疫情蔓延及乌克兰危机的爆发，全球产业链、供应链已经空前脆弱。美国政府说一套、做一套，比如先后发布多项对华出口管制措施，不断升级对中国半导体行业的封锁和打压。这些无疑都会对全球产业链供应链的稳定和世界经济恢复发展造成严重冲击。^①

在人类文明发生百年变局的背景下，要通过推动全球化达成全球经济再平衡的目标，一定需要发达国家和新兴经济体的集体努力及合作，需要在认清各国间结构性差异的基础上，加强宏观经济政策的协调性，推进国际货币体系改革以及国内结构性改革（Jeffrey，1995）。换言之，在经济全球化深化进程中，各国政府应当立足于本国国情，选择正确的融入经济全球化的路径和节奏。经济全球化的深入表明，伴随着各经济体利益分化的加大，愈发突显出平等参与、充分协商的制度建设的重要性，全球治理体系亟待改革创新以适应当下的新变化。

比如在跨境资本流动越来越频繁地呈现大幅波动的情况下，提高全球金融治理的有效性，特别是提升新兴经济体在全球金融治理体系中的话语权，就具有更加重要的现实意义。另外，中国首倡的“一带一路”建设贯穿欧亚大陆，东连亚太经济圈，西接欧洲经济圈，涵盖 50 多个国家、44 亿人口，沿线国家绝大多数是新兴和发展中经济体并被互联互通模式紧密地联系在一起，为下一阶段经济全球化注入更加强劲的动力。在以中国为首的新兴经济体崛起的带动下，世界经济将加速复苏，经济全球化也将继续深化。作为经济危机的副产物，反全球化现象会随着全球经济的复苏而逐步消退，全球化将在对反全球化的包容和消解中不断深化与前进，其长期深化的历史大趋势不可阻挡。即，过去强调推行的以超级大国为主导的全球资本主义化可能走向终结，但作为生产力发展的自然历史过程，经济全球化并不排除世界各国政治和文化的多元化，经济全球化的未来发展具有多样的可能性。在 21 世纪的今天，伴随中国、印度、广大亚非拉国家的经济崛起，西方国家对世界体系的控制力大幅衰减（袁堂卫、张志泉，2019），进而探索社会主义主导的经济全球化，在理论上和实践上都具有可能性和可行性，即以人类命运共同体思想构建社会主义的经济全球化，是对马克思主义经济全球化思想的继承和发展，也是对资本主义经济全球化的历史性超越（舒展，2019）。

总体而言，在百年未有之大变局背景下，全球化变动趋势主要表现在：第一，当下及不远的未来，全球经济仍将继续处于深度调整阶段，但新技术、新行业、新市场孕育新机遇、新动能，全球范围内的结构性改革正在积聚新能量，新兴经济体正在成为世界经济发展的新引擎。第二，受资本主义工业文明下滑的影响，以美国为首在全球范围挑起的孤立主义、强行“脱钩”、单边主义的政策主张，英国“脱欧”事件带来的冲击，都将带来严重不确定性，但和平发展、合作共赢仍是当今时代的主流价值观，改革重构中的全球经济治理体系，也一定能够促成更加公平合理的国际秩序新格局。第三，百年变局带动世界进入全球化深化与反全球化的十字路口，但在中国等代表新文明的新兴经济体的崛起及引领之下，世界经济定能够在全球化深化中找到前进方向，并继续向前发展。

四、百年变局背景下中国推动全球化之应对策略

百年未有之大变局对中国的民族复兴之路可能产生重大影响。大变局正在推动社会主义制度新文明冲破 20 世纪末前后的低沉期，转而开始加速发展和上升，从而为中华民族伟大复兴提供了巨大的

^①蔡未名：《拒绝“脱钩”，坚持走市场经济之路》，财新网，2022 年 10 月 20 日。

机遇。中国在 21 世纪以来特别是近些年积极顺应人类历史巨变的潮流，以几千年历史积淀的“和合多赢”文明特质和传统文化，抑制并正在替代以美国为代表的资本主义文明中统治世界几百年的霸权、霸凌、霸道主义，推动形成和发展人类命运共同体的理念，积极而建设性地参与到人类共同事务和各种国际组织中。同时，正如党的二十大报告强调指出的，中国坚持运用马克思历史唯物主义世界观，“通过历史看现实、透过现象看本质，把握好全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系，不断提高战略思维、历史思维、辩证思维、系统思维、创新思维、法治思维、底线思维能力”，^① 以中国化、本土化的马克思主义和中国特色社会主义理论为指导，形成和创造各种制度优势，从而积极应对大变局不可避免地给中华民族伟大复兴带来的极大挑战，^② 实施“内外双循环”战略，以更加开放更加包容的姿态和战略，克服西方文明在颓势中对中国施加的各种限制、制约和攻击，在后疫情时代及今后长期发展中持之以恒地加速追赶、开拓、创新，从而一定能够在人类发展中继续提升以中国为代表的社会主义新文明的相对优势地位。

在这个过程中，作为旧的资本主义文明代表的美国，已经把中国视为唯一有能力在全球范围对其进行挑战的大国，因此中国的国际竞争环境由此发生了巨变。然而，变动的新形势既带来了挑战也蕴含并正在带来机遇，并且从社会主义新文明的角度观察，总体上还是机遇大于挑战。^③ 因此中国正在深入推进改革创新，坚定不移扩大开放，着力破解深层次体制机制障碍，不断彰显中国特色社会主义制度优势，不断强化社会主义现代化建设的动力和活力，把中国制度优势更好转化为国家治理效能。坚持更加开放的经济全球化正确方向，推动贸易和投资自由化便利化，推进双边、区域和多边合作，促进国际宏观经济政策协调，与世界各国共同营造有利于发展的国际环境，共同培育全球化发展的新动能。

第一，坚定不移扩大开放。近些年来，中国积极参与的全球最大的自贸协定区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）于 2022 年初已经生效，中国和东盟国家合作的潜力将进一步释放。2020 年底，中国与欧盟的中欧全面投资协定谈判宣告结束。目前欧洲经济因乌克兰危机受到巨大冲击，我们可以利用这个机会重启中欧投资协定。2021 年 9 月，中国正式申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），表明了中国进一步深化改革，推进与国际接轨的决心。经济全球化的推进过程证明，越是开放的经济体，其经济发展水平会越高，从而越能实现可持续发展。中国应继续推进高水平对外开放。依托国内超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场资源联动效应，提升贸易投资合作质量和水平。稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。推动货物贸易优化升级，创新服务贸易发展机制，发展数字贸易，加快建设贸易强国。有序推进人民币国际化，

①习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民网，2022 年 10 月 26 日。

②一方面，西方文明不可能心甘情愿地任其几百年统霸全球的地位从此走向衰落，以美国为首的西方文明，必然对中国等显示相对上升态势的后发国家的发展采取各种限制战略、威胁措施、打击手段，甚至不惜诉诸武力和战争威吓。另一方面，从我们自身制度文明内部看，由于前若干年的奋力拼搏和后发优势的发挥，中国距世界前沿先进水平的距离的确缩短了，可追赶的空间在缩小，从而不得不在没有可参照样本、没有前人可模仿的领域里探索，这势必大大增加困难程度，并进而可能减慢我们的发展速度，延缓中华民族伟大复兴的实现进程。

③首先，世界经济形势虽然总体低迷，但其中蕴含发达经济体和新兴经济体间经济实力此消彼长的变化脉络，世界经济的复苏离不开中国的引领，也需要中国在全球经济治理中发挥更大作用。其次，在反全球化逆流回潮、贸易保护主义抬头的当下，作为全球第二大经济体和新兴经济体的领军国家，中国理应高举维护和推动全球化的旗帜，在新一轮的经济全球化中发挥更大的主导作用。世界需要中国承担起提振经济、遏制反全球化的使命，这为中国对外开放，实施“一带一路”战略，参与并领导构建更加公平合理的国际秩序格局提供了全新的历史机遇。最后，虽然贸易保护主义政策短期内将加重中国经济下行的压力，但长期来看，中国经济未来趋势取决于自身的发展动力，并有赖于结构性改革的成效。

深度参与全球产业分工和合作，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系。相应地，中国在最近十多年来，在国内也进行了大量区域发展体制的改革、试验及创新。比如，中国到目前已经设立了一大批自由贸易试验区。今天，海南自由贸易港的建设正在如火如荼地进行。另外，加快构建能够促进国内国际双循环相互促进的新的城市发展群，尤其是珠三角、长三角等外向型经济为主的区域，本身便是从全球化、从外循环中成长发展起来的。未来发展中应当继续加大以外循环为主、以全球化为主的发展战略，并由其带动形成粤港澳大湾区、长三角、京津冀、成渝等经济带、城市群，引领中国参与下一波全球化浪潮（郑永年，2022）。

第二，进一步改革不合时宜的经济体制。在应对大变局的冲击并有效推进全球化的过程中，中国在体制和机制上需要进一步解放，要真正贯彻落实国家关于“两个毫不动摇”的大政方针，即如党的二十大反复重申的，“要坚持和完善社会主义基本经济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”。^① 因此，对于不同的市场主体应采用竞争中性的市场机制，用中性立场看待国有企业和民营企业。对政府而言，无论是国有资本还是民营资本都是经济体的有机构成，而不能从意识形态的角度来看待国企或者民企，即应秉持都是推动经济发展的主体的中立观点。从分工的角度看，国有资本应主导关键的经济领域，民营资本应布局大多数民生经济领域。在特定的领域，国有资本可以采用“官督商办”模式。即无论国有资本还是民营资本都应实现均衡的分工，按市场方式来运营，如此才能继续推动经济可持续增长，实现经济高质量发展。就目前的几个主要经济城市群来看，粤港澳大湾区中大多是民营企业与外资企业，其作为国内国际双循环战略的支点，完全可能在进一步开放中成为引领下一波全球化的先锋。长江三角洲地区国有企业和民营企业大致各占一半，京津冀则多以国有企业为主。在今后开放进程中，仍然要共同发挥国有企业与民营企业各自的优势。让民营企业成为通过贸易开放“走出去”的领头羊；而国有企业所从事的大规模基础设施建设，确实可以在“一带一路”建设过程中起到引导作用。

第三，畅通国内市场大循环。在加强对外循环的过程中，也必须着力国内大市场的畅通循环，需要建设全国统一大市场。党的二十大报告中再次提出，要优先推进区域协作，建立开放型区域市场，使市场在资源配置中起决定性作用，并且要更好发挥政府作用。这实际上就是要为企业塑造健康发展的环境，特别是要建立有效的金融体系和完善的金融工具。本文认为中国目前的经济环境及金融结构还大有进一步改进的必要，因为资金资本市场还不够完善，往往不能将资本有效地输送到真正需要者手中。中国金融业基本是国有银行为主体，主要服务对象是国有企业，尤其是大型国有企业，民营企业尤其是中小型民营企业很难获得迫切需要的金融服务（陈宗胜、李瑞，2021）。尽管各大国有银行也设置了为中小企业服务的机构，但动力不足，机制不全。当然，发展得好的大型民营企业也是国有银行的服务对象，但往往导致一些民营企业不自觉地走向政策寻租，从而弱化竞争力，直至最后被淘汰。因此，应该组建一批专门服务于中小企业的中小型银行（陈宗胜、李瑞，2021）。这方面可以借鉴美国的一些做法。2008 年国际金融危机后，使美国经济复苏的不是华尔街，也不是大型银行，而是社区型中小型银行。大型银行仅起到稳定作用，真正发挥经济复苏作用的是与民生经济真正相关的中小型银行。有三条调整路径，一是要推动专为中小微民营企业服务的民间金融发展。二是设立大量的中小型国有银行，专门服务于中小型和微型企业，而其考核和监管标准应当与大型国有银行不同。三

^①习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民网，2022 年 10 月 26 日。

是引导量化宽松资金进入这些与民生经济、创新创业有关的中小银行。近些年，国家反复要求银行把资金导向中小型和微型企业，但绝大部分银行还是千方百计地把资金提供给国企或者大型民营企业。这样的金融结构如果得不到调整，中国的中小型企业贷款紧缺问题就无法解决，也无从发展经济推动民族复兴（郑永年，2022）。

第四，积极推进中国式社会主义现代化。党的二十大的主题是“为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗”，号召全国继续坚持“以经济建设为中心”，推动经济高质量发展，提高自主创新能力和科技研发能力，通过推动中国式现代化，打造新的社会核心生产力，加速推进中国从相对劣势转向相对优势甚至是绝对优势，从而推进全球化向深化方向发展，将人类发展推进到一个崭新的阶段。应当清楚看到党的二十大的号召是以中国近些年来大发展为基础的。改革开放40多年来，我们始终坚持以经济建设为中心，不断做大经济蛋糕，为应对世界百年未有之大变局、实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的物质基础，经济建设取得新的巨大成就，人民生活水平大幅提高，全面建成小康社会，从而踏上了全面建设社会主义现代化国家的新征程。中国式现代化是以实现中华民族伟大复兴为目标的社会主义现代化，是以全体人民共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路等为内涵的中国特色现代化。换言之，中国式现代化是以马克思主义为指导，以“人民中心论”“本国国情论”“文明协调论”“和平发展论”为内核的现代化。因此，中国式现代化不同于西方霸权主导的现代化及全球化，不同于其通过霸权全球化而实现的现代化，亦即中国式现代化对世界现代化及全球化作出了原创性贡献，宣告了“历史终结论”的破产，超越了西方全球化发展理论中宣扬的发展中国家依附发达国家实现现代化的发展教条，从而必然对人类今后的现代化及全球化的发展带来新风尚。因此，中国在今后的发展中还应增强中华文明传播力影响力，构建中国话语和中国叙事体系，讲好传播好中国故事，形成同中国综合国力和国际地位相匹配的国际话语权。深化文明交流互鉴，推动中华文化更好走向世界，塑造全球化的主流。

最后，在百年大变局的背景下，中国应当坚定不移地在实现本国既定改革发展及民族复兴目标的同时，通过扩大开放继续积极参与全球化，并在参与中提倡中国特色的全球化，改造改革西式霸权式全球化的本质，扬弃资本逻辑的非理性内核，创新出以各国人民为中心的资本全球运作、全球流动，为人类提供经济全球化的社会主义范式，即新型的“包容性全球化”。作为全球治理的中国方案，中国倡导的“人类命运共同体”，能够为经济全球化的深度实现提供安全支持、发展支持和文化支持。具体而言，在国际安全维度，为经济全球化营造和平的国际环境；在全球经济维度，通过“一带一路”倡议引领构建公平、开放、全面、创新的发展观，为经济全球化提供健康的发展良方；在世界政治维度，通过建立新型国际关系，引领打造共商、共建、共享的全球治理观，为经济全球化提供明确的发展方向。

参考文献：

1. 袁堂卫、张志泉：《逆全球化、再全球化的马克思主义分析》，《马克思主义研究》，2019年第9期。
2. [美] 保罗·肯尼迪：《大国的兴衰：1500—2000年的经济变迁与军事冲突》，国际文化出版公司，2006年。
3. [美] 伊恩·莫里斯：《西方将主宰多久：从历史的发展模式看世界的未来》，中信出版社，2011年。
4. 陈宗胜：《百年未有之大变局与人类文明的更替演进——兼及新冠肺炎疫情全球蔓延加剧大变局进程》，《人民论坛·学术前沿》，2021年第14期。
5. 卢之超：《马克思主义大辞典》，中国和平出版社，1993年。
6. 陈宗胜等：《中国居民收入分配通论：由贫穷迈向共同富裕的中国道路与经验》，格致出版社，2018年。

7. 托马斯·皮凯蒂著、巴曙松等译：《21 世纪资本论》，中信出版社，2014 年。
8. 陈宗胜、高玉伟：《我国公有经济规模测度与深化混合经济改革潜力》，《经济社会体制比较》，2015 年第 1 期。
9. 陈宗胜、王晓云、周云波：《新时代中国特色社会主义市场经济体制逐步建成——中国经济体制改革四十年回顾与展望》，《经济社会体制比较》，2018 年第 4 期。
10. 陈宗胜：《试论从普遍贫穷迈向共同富裕的中国道路与经验——改革开放以来分配激励体制改革与收入差别轨迹及分配格局变动》，《南开经济研究》，2020 年第 6 期。
11. 胡立君、薛福根、王宇：《后工业化阶段的产业空心化机理及治理——以日本和美国为例》，《中国工业经济》，2013 年第 8 期。
12. 舒展：《〈共产党宣言〉中的经济全球化思想及其继承与发展》，《马克思主义研究》，2019 年第 5 期。
13. 王道平、范小云：《现行的国际货币体系是否是全球经济失衡和金融危机的原因》，《世界经济》，2011 年第 1 期。
14. 陈雨露、王芳、杨明：《作为国家竞争战略的货币国际化：美元的经验证据——兼论人民币的国际化问题》，《经济研究》，2005 年第 2 期。
15. 金玲：《英国脱欧：原因、影响及走向》，《国际问题研究》，2016 年第 4 期。
16. 鞠建东、余心玓：《“一体两翼、三足鼎立”：贸易新常态、治理新框架、开放新战略》，《清华金融评论》，2016 年第 11 期。
17. 范小云、陈雷、王道平：《人民币国际化与国际货币体系的稳定》，《世界经济》，2014 年第 9 期。
18. 陈宗胜、康健：《反全球化的逆流与经济全球化的深化》，《全球化》，2017 年第 6 期。
19. 陈宗胜、李瑞：《论数学方法在研究和发 展马克思主义政治经济学中的作用》，《西安交通大学学报（社会科学版）》，2022 年第 2 期。
20. 张端：《逆全球化的实质与中国的对策》，《马克思主义研究》，2019 年第 3 期。
21. 郑永年：《为什么说“对外开放”是中国的永恒国策？》，腾讯新闻，2022 年 9 月 17 日。
22. 陈宗胜、李瑞：《深化中国底层金融市场体系改革的影响因素研究——基于制度、环境、信用和文化多重视角的分析》，《河北学刊》，2021 年第 4 期。
23. Autor D H. Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation, *Journal of Economic Literature*, 2015, 29 (3).
24. Brunnermeier M. Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007 – 2008, *The Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23 (1).
25. David H A, Lawrence F K, Melissa S K. The Polarization of the U. S. Labor Market, NBER Working Paper, No. 11986, 2006.
26. Jeffrey D S, Andrew W. Economic Reform and the Process of Global Integration, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995 (1).
27. Martin G, Benjamin I P. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens, *Perspectives on Politics*, 2014, 12 (3).
28. Maria N I. Marx, Minsky, and the Great Recession, *Review of Radical Political Economics*, 2013, 45 (1).
29. Tony B. Europe’s Decline Is a Global Concern, *Financial Times*, 2015.

责任编辑：李蕊

战略与策略： 怎样实现机遇超车向基础性趋势超车转变

黄志凌

摘要：中国经济崛起与中美经济格局变化的内在驱动因素，既不是所谓“美国恩赐”或“美国战略遏制太晚”的产物，也不是中国“吃苦耐劳”的简单推断，根本性质应该是“中国抓住机遇的能力叠加主动培育的基础趋势”。未来中美经济格局变化趋势既取决于中国，也取决于美国。美国在 2008 年国际金融危机之后的对华经济战略已经全面转向，遏制中国经济增速和经济结构升级是其首要任务，中国很难再有像过去那样的宽松战略机遇期。本文认为，中国需要相应调整战略机遇思维，强化抢抓战略机遇意识，迅速提升捕捉隐蔽战略机遇、精准利用突发事件形成的特殊战略机遇的能力，以及想方设法创造机遇的能力。应充分考虑各种极端情景，做好自己的战略安排与相应的各种策略。

关键词：中美经济格局 战略机遇 机遇思维 策略选择

作者简介：黄志凌，中国国际经济交流中心理事、研究员。

一个时期以来，关于中国经济总量超越美国的时点有各种不同的估算，但普遍认为 2033 年前后中国经济总量超越美国是大概率事件。与此同时，一些智库专家进一步预测中国经济总量超越美国之后的走势，尤其是关注中国经济总量超过美国之后会不会又被反超的问题。受新冠疫情影响，中国经济增速放缓，更是引起一些人士担忧中国经济还有没有可能超越美国。笔者认为现在花费大量精力去测算超越的具体时点已经没有太大的价值，早几年与晚几年超越并不具有战略意义。对于步入国际经济新格局的中国而言，从国家长远战略研究与规划的角度来看，既然经济总量超越美国是大概率事件，我们的现实任务就是超越之后怎样延续超越势头？怎样避免超越之后被反超？为此，要客观估计有没有被反超这种可能？无论是有与没有，都必须认识我们超越的基础是什么，怎样实现机遇超车转变成基础性趋势超车。

一、中国经济总量超越美国的性质判断

中国经济总量超过美国的内在驱动因素到底是什么？这方面的分析比较多，笔者的看法肯定不是所谓“美国恩赐”或“美国战略遏制太晚”的产物，当然也不是中国“吃苦耐劳”的简单判断，根本性质应该是“抓住机遇的能力叠加主动培育的基础趋势”。

关于机遇，有几个背景不可忽视：一是冷战时期美国在与苏联的全球竞争中处于相对劣势地位，

中国作为美苏战略筹码的价值很大，特殊的国际环境反而有利于中国主动作为，中国早期的改革开放成效（尤其是加入世贸组织）正是这种抓住机遇主动作为的结果。二是 2007 年美国发生次贷危机并于 2008 年演化成国际金融危机，中国果断实施积极的宏观经济政策和互利的国际经济合作，实现连续的“机遇超车”，不仅是经济总量成效显著，经济结构也在快速升级。三是 2020 年初不期而遇的新冠疫情，中国果断采取迄今证明是最有效的应对措施，率先实现经济复苏，2020 年和 2021 年进一步缩小了与美国经济总量的差距，也拉大了与其他发达经济体的距离。2022 年中美经济增速比较虽然继续保持中国领先，但受美国通胀和美元升值因素的影响，中美经济总量差距反而拉大。随着中国防疫政策调整和美元激进加息负面效应的影响，一些国际经济组织预期 2023 年中美经济总量差距将重回缩小趋势。

关于基础趋势，有几个被人广泛认知的变化：一是基础设施建设，不仅提高了经济效率，而且积累了持续发展的后劲。尤其是基础设施建设能力，不仅支撑了中国经济发展，在国际市场上也形成了真正的核心竞争力。二是制造业大国、贸易大国地位成为中国经济迅速崛起的基础支撑。虽然还存在一些薄弱环节，但在主要经济体的国际比较中，中国是产业结构最完备、市场响应最快的经济体。三是市场容量迅速增大，不仅积累了所有经济体都不敢忽视的国际经济引力，更重要的是消费与内需已经成为经济增长的基础驱动力，运行模式开始逼近发达经济体。四是积蓄已久的全民崛起和复兴意识驱动着广泛学习借鉴与积极创新，上至国家宏观决策层面，下至各级地方政府中观层面和企业与个人微观层面，均是如此。这也是沿海（尤其是珠江三角洲和长江三角洲）地区经济奇迹的深层原因。

美国保持长达一百多年的全球经济总量第一的原因，也是机遇叠加基础性趋势，而且美国曾经始终把握住机遇，并有意识创造不可模仿的优势。无论是两次世界大战时期，还是冷战时期，美国政治家始终将战略竞争力的培养优于意识形态的坚持；与盟友和非敌对国家形成分工协作互利的国际经济关系，既可以在更大的市场配置资源，又可以形成牢固的地缘政治关系；强大的经济实力支撑美元不可替代的国际货币地位，在此基础上衍生出强大的金融基础设施，形成了控制与收割自如的金融体系；基于强化基础能力而非狭隘意识形态的开放政策，吸引全世界专业人才而不是难民；源源不断的各类人才支撑高质量的教育体系，全球领先的高等教育支撑全球科研与开发的领袖地位；借助于经济实力、金融实力和高科技基础，美军成为上述一切不被颠覆的坚强保证。然而，进入 21 世纪之后，这一切都在发生变化。美国被中国超越的原因很多，根本原因是苏联解体之后自身基因突变。我们看现在的美国与之前印象中的美国几乎“判若两人”。

二、中国经济总量超过美国之后被反超的可能性

国际上关于中国经济总量超越美国之后再被美国超越的逻辑是有许多前提条件的，所谓的时点估算也是依据这种逻辑建立的模型推演出来的。经归纳，大体有几个要点：一是现行经济增长模式很多，约束条件也各不相同，不同机构的经济预测结果往往大相径庭。二是中美在应对全球气候变暖的挑战方面达成积极共识，两国经济增长模式都将面临碳排放的基础约束，从而使得预测中美经济总量变化趋势更有条件。三是 2030 年之前中国经济增长具有传统优势，2030 年之后美国比中国具有更大优势，存在被反超的技术基础。这种逻辑或模型的前提是中国的技术水平与美国差距较大，在经济增长受技术约束程度较低的情况下，中国经济总量超越美国是不同增长模式的产物，而一旦中美经济增长在 2030 年以后都受到技术进步的强烈约束，考虑到技术水平差异短期内难以改变，美国经济总量在经过一段时间之后（尤其是 2060 年碳中和）反超中国似乎顺理成章，除非中国加大教育与研发投入，使得技术进步超预期。

未来是否会出现中国超越美国之后再被美国反超，既取决于中国，也取决于美国。要看到，过去中国曾经抓住的机遇，今后不会再简单重复出现，而新的机遇是什么，怎样捕捉和怎样利用等都存在不确定性。更重要的是，我们的基础趋势并不厚实，还无法确保在激烈的国际竞争和突发重大扰乱事件中经济趋势不被逆转。

中国经济总量超越美国之后，国际政治经济格局一定会发生相应的变化，这是美国不愿意看到的，也是美国极力避免的。一是美元相对衰落与人民币相对走强，将改变现有国际金融格局。二是由经济金融支撑的科技与军事单边格局，将朝着美中俄欧印等多边均衡格局变化。三是国际分工体系不可能恢复到新冠疫情之前的状态，再造新格局的进程将会明显加快，谁是最大受益者还没有定论。对于这种可以预见的趋势，美国已经表现出来的明显策略是利用自身优势打压中国经济增速和经济结构升级趋势。那么，打压战略能否成功？这是有先例的。但美国可能尚未认识到中国与之前的国家不一样。逻辑上，美国翻盘的唯一选择是做好自己来战胜别人，而非靠打垮别人来维持或凸显自己的地位。但未来美国有顺着目前这条道固执走下去的可能，这头“灰犀牛”不得不防。

在观察与推测美国未来战略走势时，有两种忧虑始终萦绕脑际：一是狭隘的政治家绑架美国民意与决策，世界将陷入分化甚至激烈冲突之中，虽然美国最终玩火自焚，但中国的复兴之路也将更加艰难曲折；二是美国自我修复能力很强，冷静的精英阶层深刻揭示美国社会经济的制度缺陷，说服政治家和民众由抱怨外部（甩锅）、两败俱伤的打压转向自我革命，重构更具有竞争力与国际号召力的美国社会经济体制，从而继续保持美国的国际优势。中国不仅要重视第一种情况并做好相应准备，也要重视第二种情况。美国学界发出的“竞争合作”“小院高墙”建议，降低了第一种情况发生的概率，由此增加了第二种情况出现的可能。

因此，在理论上存在被美国反超的可能，是否被反超，取决于中美双方各自的战略抉择。中国怎样才能避免被反超，虽然关键是做好自己的事情，但对于美国长期保持经济总量第一的经验应该研究，尤其是对于美国作为全球经济第一被不曾预期的中国超越，其教训更是值得认真研究借鉴的。一些媒体和智库对于美国经济存在的“内伤”进行了概括：整体国民的艰苦创业和积极进取的精神正在减弱；精英阶层营造的投机取巧和不劳而获的文化正在蔓延；工会组织正从维护工人权利的武器转变为维护特权和攫取垄断利润的工具。应该警惕的是，中国似乎也存在“未富先得富贵病”的前兆，党的十八大之后中央采取了一系列有力措施，大幅降低中国重蹈美国覆辙的概率。

观察西方近年来的政治焦虑，尤其是美国一些政客的反智行为，我们还发现流行的“政治正确”操弄，正在严重干扰正常的国际经济秩序，进而损伤自身的经济活力。美国政治家曾经的国家意识正在演化成“政治正确”操弄，政治家狭隘的“政治正确”正在制约美国自我更新能力。借鉴国际经验教训，我们必须区分“政治意识”与“政治正确”的本质差别，牢固树立“政治意识”，避免“政治正确”。中国的优势在于中国共产党人强烈的政治意识，但我们也要警惕在一些部门和一些地区，部分官员将本原意义上的“政治意识”庸俗化成美国目前流行的“政治正确”。

三、中国避免被反超的战略思维

中国前瞻性研究“超越之后是否会被反超”这一课题，本身就降低了被反超的概率。经过 70 多年的艰苦奋斗，特别是改革开放以来积累的经济基础，我们有条件应对外部不正当的国际竞争；经历了 2008 年国际金融危机洗礼、2018 年以来日趋激烈的中美贸易摩擦和前所未有新冠疫情冲击，中央驾驭宏观经济的经验日益成熟和丰富，中国也有能力保持经济总量超越之后的应有发展势头。

中国经济总量超越美国靠的是我们成功地抓住了战略机遇并叠加我们自身努力，形成了趋势性基

础。中国要在超越之后不被反超越，目前来看还是取决于这两个方面。保持超越时期的基础趋势动能不衰减，既要强化业已形成的优势，也要弥补短板，尤其是那些卡脖子的短板。应该说，只要我们认识到位并给予一定的机会，中国的战略规划与实施安排能力很强，保持国际竞争所必要的经济增长基础动能是有可能的。现在的问题是，美国在 2008 年国际金融危机之后已经感受到了来自中国的现实压力，无论是特朗普政府、拜登政府还是今后的其他当选总统组成的政府，遏制中国经济增速和经济结构升级都是其首要任务，中国很难再有像过去那样的宽松战略机遇期。为此，我们的战略机遇思维也要相应调整，既不能寄托历史会简单重复，也不能悲观焦虑，而应该强化抢抓战略机遇的意识，迅速提升捕捉隐蔽战略机遇的能力，精准利用突发事件形成的特殊战略机遇的能力，以及想方设法创造机遇的能力。

一是客观看待现有国际环境，利用好现有机遇期。美国政客的政治焦虑往往使其产生战略失误，对于中国来说既是压力也是机遇，我们要沉着冷静应对。既要有韬光养晦的谋略，缓解其焦虑；也要有顺水推舟之举，推动更多的双赢项目。在中美摩擦方面，不要认为该来的就让它早点到来，而是能推迟的尽量推迟，以延长我们的战略机遇期。二是亚欧碎片化隐藏着许多可以利用的战略机遇。欧洲自主意识不断觉醒、对于市场经济理念下国际经济秩序的偏好、对于中国市场前景的期待等，我们应该深刻理解，予以必要的尊重甚至配合，经济求同并行政治存异，会减轻中美博弈的国际环境压力。亚洲是全球经济增长最活跃的地区，也是中国地缘政治最敏感的地区。实现周边国家一定程度的政治互信与密切分工协作的一体化市场，有助于延续甚至拉长现有战略机遇期。三是捕捉具有战略意义的“黑天鹅”事件形成的特殊机遇。应该说，对于 2008 年的国际金融危机和 2020 年的新冠疫情，中国积极主动应对，成功地“化危为机”。我们无法预测未来还会发生什么影响全球的“黑天鹅”，也不知道什么时候发生，但培养并形成“化危为机”的意识至关重要。四是主动作为，积极创造有利于自己发展的国际环境，类似于上合组织、中非论坛、“一带一路”倡议、湄公河区域合作、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等，在主动创造新时代中国战略机遇期中都扮演着重要角色。今后仍然需要从全球战略的角度主动谋划，尽可能达到参与者经济密切与政治密切的合作互助效果。

四、当前相关工作应注意的策略

避免被反超不能将希望寄托在对手犯错误上，而应该充分考虑各种极端情景之后，做好自己的战略安排与相应的各种策略。国际战略博弈是不可避免的，但既定的战略传导与宣传应该内外有别，破解美国拉帮结派也应讲究策略。涉及核心层关于国际竞争的判断、战略安排以及相关策略，应以内部文件方式传达，统一思想和行动，不再通过媒体发布；我们自己的底牌不宜泄露，对手的内在缺陷不宜过多揭露（避免起到战略性提示效应）。对于美国的拉帮结派行为，既要看得清，也要破得巧。对于其核心“盟友”的反击必须抓住有利时机稳准狠地出手，但对于大部分出于意识形态或地缘政治考虑的国家，应该容忍他们不亲华的表态，但要透过积极的双边经贸关系使其与美国保持一定距离。

“黑天鹅”事件难以预测，但可以提前做好应对准备。应该组织智库部门开展各种极端预设情景的压力测试，并制定相应的应对预案。智库价值与预算不能仅以智库专家公开发表文章或参加论坛演讲多少、是否具有社会影响力为前提，更要以建言献策质量为基础，媒体应避免炒作涉及中国国家核心竞争优势及其准备预案的话题。决策层也应建立适当联系各类智库部门和有关智库专家的工作机制，使得研有所用，紧急时有充足的专家谋划方案提供决策支持。

要最大限度避免颠覆性事件发生。应该看到中国自身发展也面临一些影响全局的特殊问题，但最值得关注的“灰犀牛”是台海危机和金融危机问题。美国、日本是台海危机的主要驱动因素，并且有

引爆台海危机、逆转中国经济趋势的动机。对台策略应双管齐下，一方面是保持足够的军事压力，使美国、日本必须收敛；另一方面是加大对台独分子的经济制裁，而且对于国际敌对势力支持台独的行为也必须稳准狠地制裁。金融危机的隐患很深，危害极大。应对危机的核心是监管能力的提升。中国压实中央及地方在防范和化解金融危机中责任的思路是创新，实践证明这是非常正确的，今后的任务应是细化行动方案。管好银行业就可以稳住中国金融大盘，建议结合运用国际监管经验和中国共产党管干部的优势，夯实银行的基础，关键是选好管理层与优化公司治理；补齐金融市场监管的短板，用完善法制和成熟市场规则来管好金融市场，最大限度降低金融市场波动引发的系统性金融风险。适应微观经济需求的金融创新是保持中国经济活力的重要环境因素，但怎样防止“怕乱一管死”“不懂一乱管”“局部利益一放弃监管”的现象，这非常考验监管进步。笔者近几年的观察体会是，理解是前提，包容符合金融逻辑的创新，用金融逻辑规范非金融机构市场主体的金融创新行为，具体工作中必须落实中央金融监管和地方金融监管的相应责任。此外，还要关注在台海危机和金融危机之间的关联性风险，即美国可能会借台海危机对中国实施金融制裁，挑起我们不愿看到的“金融战”。我们已经看到了这头“灰犀牛”的存在，也感知到它一旦发作的危害程度。若想使这头“灰犀牛”不发作，目前有三点建议：一是尽快加强和完成必要的金融基础设施建设，并最大限度地用人民币国际化来对冲美元被作为金融战工具的风险；二是密切中美、中欧、中日之间的金融联系与合作，增加美国发动金融战的难度和代价；三是反复测试并设计国内金融安全底线，制定针对性很强的操作应对预案，并在内部演练完善，努力争取在不可避免的情况下守住金融安全底线。

坚持既定的经济战略不动摇，但实施策略应围绕战略初衷及时调整。除了已经明确的战略重点和相关政策措施以外，笔者还有几点相关的具体建议：一是兼顾经济增长速度与经济发展质量，两者有机兼顾是可能的、必须的，不仅事关我们在经济总量上超越美国的基础是否稳固，也关系到超越之后是否可持续。二是加强市场监管，规范资本行为，这是经济走向成熟的必由之路，也是避免相关市场风险积累演变成破坏性危机的重要举措。要注意的是政策制定的初衷必须清晰明确，政策出台的时机与实施的方式和力度要把握好。三是充分发挥地方政府的积极性，充分考虑中国经济区域不均衡的现实，慎重使用国家整体目标无差异化地考核国内不同区域，应该鼓励根据不同区域经济特点对标不同国家或经济体，密切特定经济区域（包括特定省区和大型城市）与国际对标经济体的内在联系。四是既要重视物质资本和金融资本的积累，更要重视人力资本的积累。中美过去与现实的差距不仅体现在物质资本和金融资本方面，更体现在人力资本方面。为了实现在经济总量超越美国之后不被反超，我们必须在人力资本积累方面最大限度缩小与美国的距离。研究中逐渐感觉到，不仅要看到人力资本积累对于经济增长的基础意义，更应该看到物质资本和金融资本本身具有波动性（经济危机和金融危机会引起这两类资本贬值）特征，而人力资本积累完成之后贬值风险很小，对于经济增长更具有长远意义。

五、制定国内经济政策应关注三个外部重要因素

随着经济体量的增大，不仅中国的经济走势和政策动向会在国际市场产生巨大影响，而且国内政策制定也越来越受到外部因素的掣肘。着眼于 2023 年，国内政策制定应重点关注以下三大至关重要的输入性风险因素：一是美联储政策走向；二是地缘政治走向；三是主要大国对包括大宗商品在内的战略资源的争夺对国际政治经济产生的影响。对上述三大问题，国际上一些重要智库和知名学者，2022 年以来有许多的研究成果和判断值得我们关注。

（一）关注美联储政策预期与强美元趋势的影响

随着经济体量的增大，不仅中国的经济走势和政策动向会在国际市场产生巨大影响，而且国内政策制定也越来越受到外部因素的掣肘，其中美联储政策走向是一个不容回避的重要因素。观察国际上一些重要智库和知名学者的研究成果和判断，有助于我们理性预期美联储政策走势。

耶鲁大学高级研究员、摩根士丹利亚洲区前主席斯蒂芬·罗奇 2022 年 8 月份撰文称，美联储和市场都低估了价格压力的扩散以及在此背景下重回 2% 目标通胀水平所需要的货币紧缩力度。美国通胀在 2022 年 3 月达到峰值，但 3 月之后的回落速度非常缓慢，只关注“通胀峰值”会使人们忽略这一关键问题。如果假设当前的通胀回落轨迹最终会比预计拉得更长，估计名义联邦基金利率或需升到 5%~6% 的区间才能达到目标。罗奇称，2022 年上半年，美国实际 GDP 连续两个季度出现下降，但截至目前为止依然是技术性衰退，并不代表美国经济一定会陷入大规模周期性衰退。不过，在政策利率达到限制性（restrictive）水平之前，美联储可能还要进行几次加息。在乌克兰危机引发的能源危机下，欧盟已经步入经济衰退。随着美元攀升，虽然其他国家货币贬值有助于其出口竞争力增强，但更主要的问题来自于债务偿还压力，尤其是已经债台高筑的国家。

美国企业研究所（AEI）高级研究员 Desmond Lachman 2022 年 9 月撰文《美联储是除美国以外所有国家的麻烦》（The Federal Reserve Is the Rest of the World's Problem）表示，美联储激进的加息进程或许有利于缓解国内通胀压力，但却给美国以外的所有经济体带来了巨大的损失。美联储政策导致美元走强，冲击全球金融市场，使全球经济承压。文章警告称，这不仅加剧了新兴市场债务违约风险，还会引发各国竞争性加息，并导致全球家庭部门财富大幅缩水。但他预测，只要这些外溢风险不反噬美国经济和金融市场，美联储并不会过多考虑其他国家付出的代价。

英国《金融时报》首席经济评论员马丁·沃尔夫 2022 年 9 月撰文《强势美元的影响》（Why the strength of the dollar matters）称，在任何动荡时期，美元都是全球经济的“避风港”和“顶梁柱”，哪怕动荡是美国引发的。然而强势美元下，包括其他高收入国家在内的全球经济体，尤其是新兴市场经济体都遭受了巨大的冲击。沃尔夫警告称，“在强美元、高利率、投资者避险的背景下，宏观经济政策尤其是财政政策方面的错误会格外危险”。他认为，除非通胀水平降到合意的水平，美联储将继续加息，而各国对由此带来的美元走强及全球经济与金融市场动荡几乎束手无策。

然而，笔者在观察中感觉到，此次美联储加息的直接原因表面上是为了控制通货膨胀，加息周期的长短取决于通货膨胀率回到 2% 以内的时间预期。但透过表象看实质，此次美联储加息的驱动因子绝非“控制通胀”那么简单，而是与重拾“强美元战略”有关。一是新冠疫情在全球爆发以后，美联储疯狂放水致使美元走弱，开始威胁其国际货币地位；而与此同时，其他非美元国际货币顺势而起，这是美国不愿看到的。二是乌克兰危机爆发以后，美国对俄罗斯采取了“无底线金融制裁”，一些超出市场预期的制裁措施使得美元国际信用严重受损，全球范围出现“去美元化”对美国全球战略构成极大威胁，以美元为核心的国际金融体系亟待修复。三是美国现实经济结构决定了“弱美元无益，强美元无损”的特殊机制。传统的汇率贬值有利于出口和经济增长、汇率升值阻碍出口与经济增长的逻辑已经不适合美国了。美国是能源大国和高科技产品大国，买方市场的特征决定了出口的汇率弹性很小，而美国的进口主要是消费品和一些资源型产品，美元贬值会推高国内的通胀率。四是重拾强势美元战略会增加国际地缘政治竞争的砝码。

因此，我们观察美联储政策走势不能拘泥于“技术化”，也不能理想化。美联储是美国的中央银行，不是全球的中央银行，它只会考虑美国的战略需求，既不会顾及伙伴经济体的困难，更不会顾及新兴经济体可能因此出现的危机。但美元又是全球最主要的储备货币、支付手段（在可以看到的未来十年是无可替代的），因而美联储的温和政策全球感觉不明显，一旦转入激进政策，全球金融市场就

会惊涛骇浪。欧洲央行、英格兰银行跟进美联储的政策，从本质上说是“非独立中央银行”行为。日本央行试图从日本利益出发来独立运作，在不影响美国根本利益的情况下会与其他发达经济体有完全不同的表现，一旦触及美国根本利益，美联储必然出手干预，日本央行也只好遵从美国意志。所以说发达经济体中央银行的政策，本质上是以美联储为核心的一体化政策体系。对此，我们要有清醒的认知。那些寄希望于美联储承担起世界中央银行责任，至少要承担起大国中央银行责任的经济学家也该清醒清醒了。

如果美国从全球战略利益的角度将强势美元的趋势保持下去，首先会对“人民币国际化”进程构成直接压力，怎样在“强美元”趋势下稳步推进人民币国际化是一个新的课题。与此同时，中国的国际储备结构也会有相应的调整要求，亟待研究评估。强美元趋势对中国进口的影响很大，对于推高通胀的压力也需要评估。加强国内资源勘探开采、高技术研发投入和高端消费品生产，适当提高进口替代比重就具有现实意义了。当然，强势美元趋势并不改变美国的消费品进口刚性态势，这将为我国沿海地区以美国为主要目标市场的中小企业带来新的机遇。无论如何，宏观上的财政金融政策要考虑这一因素，微观上的企业经营和银行信贷产品也要研究怎样适应新变化。

（二）关注影响全球经济走势的地缘政治冲突

地缘政治危机很难预测，但不同的地缘政治冲突对于金融市场的影响是完全不同的。大量的地缘政治冲突在国际金融市场只引起短暂的反应，只有那些影响全球经济走势的地缘政治冲突才会在金融市场产生颠覆性影响。乌克兰危机不仅影响全球能源与粮食市场，更重要的担忧是激进的政治家会使乌克兰危机演变成俄罗斯与北约之间的核冲突。未来的地缘政治冲突虽然不好预测，但我们还是有能力关注那些对于中国有直接影响的地缘政治危机，包括能够引发全球能源、粮食危机的地缘政治冲突，导致全球制造业供应链中断的地缘政治冲突（毕竟制造业是经济运行和市场稳定的基础），以及将军事大国拖入并有可能引发大规模高强度战争的地缘政治冲突。

《彭博商业周刊》2022年11月3日刊发题为《应找到一种能反映所有对国际经济冲击的分析方法》的文章。文章指出当前国际经济面临多重挑战，之前在分析时往往将经济以外的冲击归因于“民粹主义”和个别政治人物，但事实上，民粹主义并不能解释所有的政策失败。未来以中国为代表的国家将继续给国际经济体系带来挑战。传统的经济金融分析方法不能很好地分析和预测未来，必须加入地缘因素、政治因素。但地缘政治分析方法比经济分析方法更难掌握，不然我们就应该能预测到英国脱欧、中美贸易战、乌克兰危机等。

美国战略与国际问题研究中心（CSIS）2022年3月3日发布题目为《乌克兰与中国经济风险》的报告。作者为该中心研究员斯科特·肯尼迪。报告称乌克兰危机对中国经济的短期风险是比较直接的。中国与俄罗斯、乌克兰的贸易会受到战争本身以及随后制裁的影响。如在出口方面，中国向俄罗斯出口的主要是工业制成品，但其中不少产品会因为西方对俄罗斯的制裁受到牵连。小米、联想和中芯国际等中国公司的产品由于使用了美国技术将会受到制裁影响。在进口方面，虽然中国对俄罗斯的进口不会直接受制裁冲击，但也会受到波及。如小麦、化肥、铝、镍、天然气等的价格在未来可能出现大幅波动。报告认为，乌克兰危机对中国经济的短期冲击有限，但其影响主要在于长期。危机时间拖得越长，对中国经济的风险就会大幅增加。因为危机拖长以后，美西方对俄乌双方的制裁将全面启动，影响就会更大。届时风险将不光是纯粹的商业和金融风险，而是涉及到了政治和战略。中国肯定不会追随美西方的制裁，但如果完全不理睬，则可能会成为二级制裁的目标。

美国卡内基国际和平基金会2022年10月13日发布报告，题目为《新国家安全战略中的三个重要转变》。报告称，美国白宫刚刚发布的《国家安全战略报告》描述了一个新的安全战略，主旨是专注

于与中国竞争，同时遏制俄罗斯；实现的途径是加强国内投入、建立所谓“志同道合国家”的联盟、实现军事现代化。报告认为，从美国之前的政策和国际形势来看，这样的战略框架基本都在大家的预料之中。但是报告指出，美国新的国家安全战略出现了三个重要的变化：第一是意识形态的调门有所降低。拜登刚上台时这方面的调子非常高，曾把世界描述成民主和专制的斗争，这就完全无视了世界各种政治制度的多样性，而且凭白无故地加剧了美国和中俄之间的紧张关系，疏远了原本可能支持美国的非西方民主国家。所以在新安全战略中，美国虽然还是坚持了所谓民主与专制的两分法，但调门大大降低。报告的第二个重大转变是关于优先事项的。报告认为，美国新安全战略把中俄放在优先位置，这一点完全符合预期，但是它对中东的重视程度却出现了令人惊讶的下降。报告说，恐怖主义威胁的减少、美国的能源独立、全球能源转型都推动这一战略趋势，但真要这么做的话会很难，而且在政治上有风险。美国国内还有很多人仍然认为中东局势对美国的安全与繁荣至关重要，特别是现在全球油价上涨的形势下。报告的第三个重要转变是美国的产业政策。报告称，美国新的安全战略强调要加强自身优势，更好地与中国竞争。为此，美国要实施更加积极的产业政策，对基础设施、教育、培训、网络安全、绿色能源等方面加大投入。

美国布鲁金斯学会 2022 年 9 月发布题目为《管理美中战争风险：实施综合威慑战略》的报告。报告的执笔人是布鲁金斯学会外交政策项目的研究主任欧汉龙，此人在美国战略界走相对中庸的路线。这篇报告可以为我们判断美国下一步的对台政策提供参考。这篇报告开篇提出：当前美国国内对于台海可能发生的冲突有一些广为流行的看法，比如说可以通过军事优势来阻止大陆对台动武，在事态严重时甚至可以用核升级来进行威慑。但报告说，这些看法是错误的。为什么呢？因为当前美国国家安全和防务战略有两个最主要的目标：一是管理中美关系，使之保护或促进美国利益；二是当中美利益发生冲突时，要以将大规模战争风险最小化的方式来处理冲突。报告称，针对台海可能发生的冲突，美国应该采取一种综合性的战略，尤其要注意六个要点：第一点，要明确重申美国的“一个中国”政策，同时也要明确支持两岸的非战争现状，也就是支持所谓防御台湾。但是美国决不能承诺在大陆对台动武时无条件防卫台湾，无论从外交、政治还是军事的角度考虑，美国都不能这么做。第二点，美国要强化在西太平洋的常规作战能力，对中国大陆进行武力威慑。这一点美国人提了几十年了，不新鲜。报告的第三点属于比较新的观点，提出美国应该明确表示，如果大陆对台湾大规模动武，美国及其盟友将在经济上与中国脱钩，包括挤压中国获得能源、芯片和资金的机会。换句话说，美国要明确把“经济脱钩”作为一种威慑手段，而且在这个问题上要搞“战略清晰”，而不是“战略模糊”。报告提出的第四点是，减少美国自身的脆弱性。也就是说，美国如果真要把脱钩作为对付中国的一种威慑手段，那么就要保证这种手段不会把自己伤得太重。所以报告建议，美国要通过外国投资委员会、贸易代表、商务部和国防部工业基地办公室等机构，进一步清点美国对华依赖的情况，进一步降低在关键领域的依赖。第五点，美国要加强国内基础设施建设，防止中国发动网络攻击或其他不对称攻击。第六点，必须全力防止核升级。报告提出，美国对中国大陆的军事威慑必须是依靠非核手段，否则整个战局将会失去控制。

大西洋理事会地缘经济中心非常驻高级研究员 Carla Norrlof 发布报告《经济手段会威胁西方货币的主导地位吗？制裁、地缘政治与全球货币秩序》。报告讨论了西方货币主导地位的地缘政治驱动因素，以及将金融制裁作为国家安全政策基石对国际货币秩序的影响。他认为，尽管国际政治经济学家早已认识到地缘政治对国际货币体系的重要性，但地缘政治与货币霸权之间关系的研究仍然很有限。他指出，在冷战期间，地缘政治上志同道合的国家才会在经济上相互支持。地缘政治上的盟友相互提供援助，从直接援助到货币支持，再到遏制经济竞争。现在经济考虑再次让位于安全目标。各国正从市场需求驱动转向更多强调地缘政治考虑。如今，出于对国际环境的不确定性的担忧，世界各国保持

经济相互依存状态的意愿降低。虽然各国仍希望从开放的经济互动中获益，但对国家安全后果的考虑越来越多。在这种新背景下，国际经济关系可能会转向从属于地缘政治关系。

（三）战略资源争夺或将改变国际竞争与合作格局

“如何确保战略性资源的供应以确保国家经济安全”早已成为全球各主要经济体共同关注的焦点，世界各主要经济体对矿产资源，尤其是战略性新兴产业所需关键矿产的争夺日益加剧。

2022 年 2 月 22 日，美国总统拜登宣布，联邦政府和私营企业将采取行动，支持稀土和其他关键矿物的供应链，这些矿物用于从家用电器、电子产品到国防系统的技术。拜登毫不掩饰地称，这些举措和步骤将减少美国对这些元素的主要生产国中国的依赖。他指出：“中国控制着这些矿产的大部分全球市场。如果我们自己依赖中国为今天和明天的产品提供动力的材料，我们就无法建立美国制造的未来。”

欧盟委员会也认为战略性资源很重要，因为能源与非能源战略原材料与现阶段所有供应链阶段挂钩；现代技术进步和生活质量取决于获得越来越多的原材料，如一部智能手机可能含有多达 50 种不同的金属，所有这些都有助于其体积小、重量轻和功能性强；原材料还与清洁技术密切相关，它们在太阳能电池板、风力涡轮机、电动汽车和节能照明方面是不可替代的。

英国智库皇家国际事务研究院 2022 年 4 月出台了一篇将近 50 页的报告，题目为《乌克兰战争对粮食与能源安全的威胁：价格上涨与供应链中断的层叠风险》。这里的“层叠风险”是关键词，意思是一个风险点燃另一个风险，形成一种连锁反应。所以报告的主要观点就是，这次粮食危机实际上是一个“系统性”的结果，战争只是其中的一个关键环节。报告的主要内容是：开篇提出在乌克兰危机爆发之前世界的粮食市场就已经供不应求，价格接近 2010—2011 年的历史高点；和粮食紧密相关的另一种商品化肥的价格走势也完全一样，一路高涨。为什么会产生这种情况？报告解释，原因很多，包括气候变化导致部分地区农业歉收、新冠疫情冲击国际供应链断裂等。另外报告还提出，能源价格上涨的冲击也很突出，并重点以化肥为例进行分析。在战争爆发的前一年，也就是 2021 年，能源价格特别是天然气价格走高已经让欧洲的化肥厂商感觉吃力了，英国还有两家化肥厂因为能源价格高涨而被迫倒闭。因此，战争爆发之前，粮食问题就已经积累到一定高度，而且各种因素的关联复杂，实际属于一个系统性问题。

全球应对粮食危机网络 2022 年 5 月发布《2022 年全球粮食危机报告》。报告的主旨是对 2021 年的粮食危机进行总结，对 2022 年的情况进行预测。这里有两个结论很重要：第一个结论是，从 2016 年到 2021 年以来，世界处于第三级“危机”和更严重等级的人口一直在稳步增加。处于第三级“危机”等级的人口增加了 183%，处于第四级“紧急”等级的人口增加了 170%。显而易见，世界处于粮食危机，而人口数量却在不断膨胀。报告的第二个结论是，2022 年的情况将比 2021 年更加恶化。按报告的说法，2021 年在世界 53 个国家中，处于粮食危机第三等级，也就是“危机”级别，更严重等级的人口有 1.93 亿人。而 2022 年的预测数据更糟糕，在前面提到的 53 个国家中，已经提供相关预测数据的有 41 个国家，仅这些国家的人口规模就达到了 1.8 亿人。所以报告的核心观点是，全球性的粮食危机实际上已经到来了，国际社会必须加紧应对，防止出现更坏的结果。

瑞士信贷的投资策略师 Zoltan 撰文称，在传统的布雷顿森林体系中，美元依靠美国信用成为世界货币，一家独大地支撑全球经济循环。但这需要三个前提：商品价格稳定、金融稳定、地缘关系稳定。而现在，乌克兰危机让地缘关系变得不再稳定了。欧美制裁俄罗斯的行为等于把一部分大宗商品的产能挤出了原来的循环，但这些大宗商品仍然能在世界上找到接受它的需求，这就在原来那个美元主导的循环之外构建了一个类似的新循环。只不过在这个新循环里的主流货币不是美元了，而是类似

人民币的其他货币。那这种新货币是靠什么来获得信用的呢？靠的就是用大宗商品作为抵押品。Zoltan 认为，这个新循环跟旧循环并不是你死我活的关系，而是会并行共存。反映在真实世界里，就是以前的全球化开放贸易、低库存高周转、单一供应链都不在了，而是会演化成逆全球化、各国加大自己的商品储备、全球开始重复建设供应链，而且会增加军事开支来保护残存的海上贸易。Zoltan 在另一篇名叫《战争与产业政策》的研究报告中提出，战争可不仅仅是乌克兰危机，或者任何一种热战风险。他把金融战、贸易战以及在网络、太空和深海里的争夺都看作当下的战争形态，他认为这些战争都在推动世界发生深远的变化。简单来说，Zoltan 认为，当下的全球大通胀是因为各种战争和冲突正在瓦解全球供应链，也就瓦解了西方所习惯的低通胀、高增长的美好世界。美国需要遏制对手的发展速度，给自己争取时间来修复产业实力，这样才有机会克服现实困扰，重新回到主导全球秩序的位置上。

不仅如此，国际能源竞争格局的新变化也考验着全球“减碳”战略的合作前景。意大利国际政治研究所 2022 年 1 月发布报告《化石燃料尚未终结》。这篇报告实际上把全球能源转型的未来前景写得很清楚。文章称，下一步全球能源转型将越来越需要面对一种平衡，或者说是两难。一方面能源转型是有代价的，因为绿色能源并不便宜，所以加快转型进程很可能会压低经济增长，同时社会得承受更高的能源价格；另一方面，能源转型如果放慢速度，那可能会对未来产生更大的冲击，全球变暖意味着几亿甚至十几亿人背井离乡。在这种情况下，能源转型只能前进，不能后退，但在前进的形态上应该有变化。

英国经济学人智库 2022 年 9 月 7 日发布报告，题目为《亚洲的能源转型：艰难的平衡行动》。这篇报告认为，亚洲的能源转型会格外困难，因为未来 10 年中，亚洲将是世界上电力消费增长最快的地区，所以亚洲国家一方面要完成脱碳计划，另一方面又要满足电力需求的增长，只能艰难地在两者之间寻求平衡。更重要的是，目前在乌克兰危机的背景下，全球天然气供应不足、整体能源价格都在上涨，所以亚洲国家很可能进一步依赖相对便宜的煤炭发电。在这种情况下，要实现脱碳目标会具有更大的挑战。

意大利国际事务研究所 2022 年 9 月 8 日发布报告，题目是《俄罗斯气候行动与能源转型地缘政治》。报告的主要观点是，乌克兰危机对全球气候合作和能源转型构成了双重挑战。第一重挑战是，乌克兰危机使俄罗斯面临新的政治、贸易和金融环境，将损害俄罗斯的脱碳势头，从根本上改变俄罗斯应对气候变化和能源转型的政策和态度。换句话说，第四大温室气体排放国俄罗斯很可能不再参加气候合作。第二重挑战是，战争和制裁使传统的能源合作伙伴欧盟开始重新配置能源关系，其产生的地缘政治后果很可能进一步破坏能源转型方面的国际合作。

参考文献：

1. 黄志凌：《经济升级的大国思维》，人民出版社，2016 年 9 月。
2. 黄志凌：《基于全球视野的投资者市场忧虑辨识》，《财经智库》，2020 年第 4 期。
3. 黄志凌：《宏观政策分化的理解与中国经济政策取向》，《全球化》，2022 年第 1 期。
4. 陈文玲：《影响当前和今后一个时期全球格局演化的十大变量》，《全球化》，2022 年第 3 期。

责任编辑：谷 岳

乌克兰危机、通胀压力 与美国释放战略石油储备^{*}

钟飞腾

摘要：2021 年下半年至 2022 年上半年美国拜登政府三次释放战略石油储备。第一次释放的主要动因是遏制原油价格上涨。乌克兰危机爆发后，美国接连两次宣布释放战略石油储备，各界均认为地缘政治目标成为美国释放战略石油储备的重要动因，为降低俄罗斯进行军事行动的财政能力，需进一步制裁俄罗斯的能源出口。但是，加大能源制裁力度，不仅危及欧洲的能源消费，也将进一步加剧市场对能源供应中断的担忧，从而引发美国国内的汽油价格上涨。在美国国内原油产能不能迅速增加、国际原油生产者联合行动效果不佳以及国内汽油价格不断上升的形势下，拜登政府只能继续加大释放战略石油储备的力度。本文认为，与地缘政治目标相比，美国国内因汽油价格持续上升造成的通胀压力以及由此造成的对中期选举的担忧，是拜登政府释放战略石油储备时更为紧迫和重要的推动力。美国进行战略石油储备的最终目标还是要回到应对供应短缺问题。在能源制裁背景下，中美之间能源合作的逻辑也在发生大的变化，将与更多的议题联系在一起。

关键词：战略石油储备 乌克兰危机 石油价格 地缘政治 通胀压力

作者简介：钟飞腾，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、大国关系研究室主任，中国社会科学院大学教授。

2021 年 9 月，中国首次以轮换形式释放战略石油储备（SPR），这是史无前例的。^① 当年 11 月 16 日，国家主席习近平应约同美国总统拜登举行视频会晤时指出，中美在能源领域存在广泛共同利益，“中美应该倡导国际社会共同维护全球能源安全，加强天然气和新能源领域合作，同国际社会一道，维护全球产业链供应链安全稳定。”^② 在中美两国领导人视频会晤后不到一周，美国总统拜登指示美国能源部从战略石油储备中释放约 5000 万桶石油。外交部发言人在回答记者提问时表示，中国将与石油消费国和生产国保持密切沟通，希望通过沟通和协作，确保石油市场长期平稳运行。^③ 因此，中美

^{*} 本研究受到国家社科基金重大项目“百年变局下全球化进路与人类命运共同体构建研究”（21&ZD172）资助。

^① 国家粮食与物资储备局：《国家粮食和物资储备局组织投放国家储备原油》，国家粮食与物资储备局官网，2021 年 9 月 9 日，http://www.lswz.gov.cn/html/xinwen/2021-09/09/content_267472.shtml。

^② 杨依军：《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》，新华网，2021 年 11 月 16 日，http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128068890.htm。

^③ 外交部：《2021 年 11 月 24 日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，外交部官网，2021 年 11 月 24 日，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs_673025/202111/t20211124_10452621.shtml。

双方当时释放战略石油储备都主要是着眼于维护石油市场的供需平衡。

2022 年 2 月下旬，乌克兰危机爆发，美国政府分别在 3 月 1 日和 3 月 31 日宣布释放战略石油储备。特别是 3 月 31 日公布未来 6 个月的释放总量将达到 1.8 亿桶原油，就规模而言史无前例，这使得战略石油储备问题再度成为国际瞩目的焦点事件，而且诸多评论均认为美国此举是为了应对乌克兰危机造成的能源供应中断。随着乌克兰危机的持久化，对国际能源安全、粮食安全、地缘政治格局乃至国际思潮等产生了重大冲击。美国连同其盟友对俄罗斯实施经济制裁，其中包括多轮能源制裁。不过，中国学者对美国拜登政府动用战略石油储备缺乏关注。^① 这与 20 世纪 90 年代重视美国战略石油储备体制的研究形成了鲜明对比。事实上，中国建立战略石油储备的讨论曾不断受到美国动用战略石油储备的刺激。中国学术界普遍接受的观点是，设立战略石油储备主要用于应对供应中断造成的能源安全问题。^② 20 世纪 70 年代两次石油危机之后，美国率先建立战略石油储备，其目标是应对原油供应的突然中断，而非针对价格变化。过去十年，世界石油市场的一个重大变化是，美国成为全球最大的石油出口国之一，因而美国的原油供应中断问题并不突出。事实上，乌克兰危机也并未给美国原油供给造成可能中断的威胁。在乌克兰危机背景下，美国数次动用战略石油储备的国际和国内原因值得深入探究。本文的一项重要发现是，在推动拜登政府释放史无前例的大规模战略石油储备上，控制通胀的国内目标要比地缘政治更为重要和紧迫。由于美国能源安全的逻辑发生变化，中美之间的能源议题也受到很大影响。

一、美国战略石油储备：创设、演变阶段与目标

1971 年，时任美国加州大学经济系教授沃尔特·米德（Walter J. Mead）在《国防石油储备替代石油进口配额》一文中首次提出建立石油储备的建议，其主要背景是美国对进口石油的依赖日益加深，引发了对石油依赖脆弱性的担忧。^③ 当时美国的学术界和舆论正被相互依赖、依附等思潮所笼罩，在原油领域也不例外。1973 年 4 月，美国参议院通过了《石油储备和进口政策法案》。1975 年 1 月，福特总统要求建立一个高达 10 亿桶的战略石油储备，作为一揽子能源建议的一部分。随后，美国通过了《能源政策和节约法案》，要求建立 1.5 亿至 10 亿桶的特别储备，并规定战略石油储备足以替代 90 天的石油进口。按照当时美国的消费水平计算，90 天的进口消费量约为每年 5 亿桶石油。不过，当时美国政府内部对这一目标也充满争议。卡特总统的首席能源顾问、美国首位能源部长詹姆斯·施莱辛格（James Schlesinger）成功说服卡特总统，将战略石油储备的目标值设定为 10 亿桶。施莱辛格

①截至 2023 年 4 月初，“中国知网”数据库显示，以“乌克兰危机”为主题的文献中，2022 年 2 月份以来有关能源的媒体报道和相关学术文献约为 300 篇。但主要集中在，能源贸易格局、价格波动以及中国能源安全等话题，未见有学术文献分析美国动用战略石油储备的动因及其影响。相关代表性文献如，王一鸣、张译之：《乌克兰危机背景下全球液化天然气贸易格局重塑研究》，《国际经济合作》，2022 年第 6 期，第 34～43 页；张抗、张立勤：《乌克兰危机对世界油气贸易格局的影响及中国的对策》，《国际石油经济》，2022 年第 10 期，第 66～74 页；李晓依、许英明、肖新艳：《俄乌冲突背景下国际石油贸易格局演变趋势及中国应对》，《国际经济合作》，2022 年第 3 期，第 10～18 页；吴德堃：《俄乌冲突对国际能源格局的影响和启示》，《中国能源》，2022 年第 3 期，第 14～18 页；赵行姝：《地缘冲突下美西方对俄能源制裁的逻辑及影响》，《当代世界》，2023 年第 2 期，第 29～34 页。

②例如，1990 年 9 月 26 日美国释放 500 万桶战略石油储备以压抑因海湾危机而造成的油价上涨经验迅速引起中国学者关注，参考傅政骥：《美国的战略石油储备》，《世界石油经济》，1992 年第 4 期，第 30～33 页。在海湾战争爆发后，中国科学院、国家计划委员会自然资源综合考察委员会建议，中国应逐步压缩原油出口至完全不出口，并适当进口一部分原油，建立一定规模的战略储备。参考杨兴宪、何希吾：《海湾战后我国长期能源供给战略的思考》，《中国能源》，1992 年第 3 期，第 25～28 页。

③Walter J. Mead and Philip E. Sorenson, A National Defense Petroleum Reserve Alternative to Oil Import Quotas, Land Economics, vol. 47 (August 1971), pp. 211～224.

曾担任尼克松和福特政府的国防部长，这一背景极大影响了美国战略石油储备的设置逻辑，即不重视经济效益，却更突出国家安全获益。^①

如图 1 所示，美国战略石油储备的数量经历了五个大的阶段性变化。^② 第一个阶段是 20 世纪 70 年代末至冷战结束前期，战略石油储备量一直处于上升水平。1990 年 9 月达到第一个历史峰值 5.9 亿桶。第二阶段是进入 20 世纪 90 年代以后，是释放战略储备的时期，但总体而言美国不再大规模增加战略性石油储备。2003 年 1 月补充到近 6 亿桶水平，略超过 1990 年的储备水平。第三个阶段是迈入 21 世纪之后不久至 2010 年，总体上属于增加战略石油储备的时期。截至 2009 年 12 月末，美国战略石油储备达到了 7.3 亿桶，这是有史以来的最高库存。第四个阶段则是 2011 年至 2021 年末，美国多次释放战略石油储备。第五阶段从 2021 年 11 月的约 6.0 亿桶下跌至 2023 年 1 月的约 3.7 亿桶，共减少约 2.3 亿桶，平均每个月超过 1500 万桶，堪称史无前例的大释放。图 1 还表明，2022 年 12 月与 2023 年 1 月的储量基本平稳。截至 2023 年 1 月，美国战略石油储备水平不足 3.72 亿桶，仅相当于 1983 年 11 月的战略石油储备量，已不足最高峰时期的 52%。如此巨大规模而又快速的战略石油储备释放应当引起我们的足够重视。

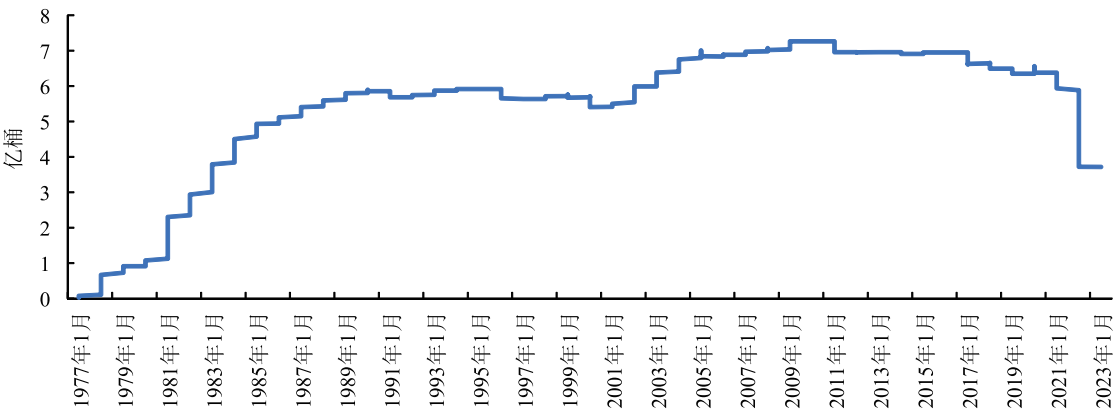


图 1 1977 年 10 月—2023 年 1 月美国战略石油储备量

资料来源：美国能源信息署。
注：数据发布日期为 2023 年 3 月 31 日。

过去 10 年美国大量释放战略石油储备，第一个比较明显的原因是美国能源政策的调整以及美国迅速成长为世界最大的石油出口国之一。2015 年 12 月，美国解禁长达 40 年的原油出口禁令，其直接原因是奥巴马政府为避免政府关门，与国会达成了一项协议。美国民主党人尽管并不完全同意国会共和党人要求取消已有数十年历史的石油出口禁令，但为了避免政府因缺乏资金而关门，同时推动风能和太阳能等可再生能源的税收抵免，不得不同意共和党人取消石油出口禁令的提议。美国政府解除石油出口禁令时，原油价格已经跌至 30 美元/桶。美国政府的一项重要考虑是通过增加对世界市场的供给，鼓励国内更多生产，挽救能源行业的就业机会。2019 年，美国年度能源出口总额首次超过能源进口总额。从战略石油储备设立的初衷来看，美国已不需要大规模进口原油，供应中断的可能性不大。

^①Hank C. Jenkins – Smith and David L. Weimer, Analysis as Retrograde Action: The Case of Strategic Petroleum Reserves, Public Administration Review, Vol. 45, No. 4 (July, 1985), pp. 485 ~ 494.
^②根据美国能源信息署 2023 年 3 月 31 日公布的最新数据，https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_stoc_typ_d_nus_sas_mbb1_m.htm。

同时以经济成本衡量，储存原油也并不保值。

第二个明显的原因是 2021 年下半年以来的全球油价上涨，至少表明供需出现了问题。在新冠疫情冲击下，世界经济陷入二战结束以来最低增速，国际旅行跌至冰点，直接影响了石油消费，油价曾一度跌至每桶 20 多美元。以国际上通用的基准油价——英国伦敦交易所公布的布伦特原油期货价格为例，^① 2021 年 1 月拜登宣誓就任总统时，油价已上升至每桶 55 美元，比 2020 年翻了一番多。2021 年 11 月，布伦特原油期货价格又进一步升至每桶 80 美元以上。11 月 23 日，拜登宣布释放 5000 万桶战略石油储备。当天美国白宫发布的声明显示，“在过去的几周里，随着有关这项工作的报道被公开，油价下跌了近 10%。”^② 从实际成效来看，在美国宣布这一行动之前的一个多月，布伦特原油期货价格曾突破 86 美元/桶，11 月 23 日当天布伦特原油期货价格为 82.3 美元/桶，因此美国释放信号的成效并不明显，市场继续持观望态度，油价的跌幅至少并未达到美国政府所宣称的“近 10%”。美国正式发布该声明之后，油价才迅速下跌至 11 月 26 日的 72.7 美元/桶，12 月 1 日进一步跌破 70 美元/桶的关口。因此，与以往相比，美国政府采取进一步行动的可信性是下降的，要等到美国政府明确采取措施之后，原油市场才选择相信。从价格下跌效应看，遏制国际原油价格上涨的确是拜登政府不断释放战略储备原油的重要原因。不过，世界形势的复杂性超出了美国政府的掌控力，原油价格在触底之后一路上扬，至 2022 年 1 月中旬又再度超过 86 美元/桶。

美国不断炒作乌克兰危机即将爆发，这种不确定性笼罩原油市场，导致价格不断攀升。2022 年 2 月乌克兰危机爆发后，拜登政府进行了两次史无前例地释放战略石油储备，但并未能像 2021 年 11 月声明那样，在一周时间内迅即扭转油价上升的势头。2022 年 3 月 1 日，拜登政府宣布第二次释放战略石油储备时，布伦特油价突破 100 美元/桶，甚至一度还突破 120 美元/桶，超过 2008 年国际金融危机时的油价，为有史以来第二峰值。油价在 2022 年 6 月中旬突破 120 美元/桶后掉头向下，至 9 月底跌破 90 美元/桶。这一价格低于乌克兰危机爆发之初的油价，但仍比拜登上台时高出 30 美元/桶。2022 年 10 月初至 11 月上旬，油价一度又回升至每桶 100 美元附近，此后油价继续下跌，但基本上在每桶 80 美元附近震荡。拜登政府将全球石油价格下跌归因于史无前例地释放战略石油储备。但实际上应是多种因素导致油价下跌，在美元连续加息背景下，不仅美国经济在事实上陷入技术性衰退，而且市场普遍预期全球经济可能陷入衰退，由此导致需求大幅度下降，原油市场的供需关系再度发生变化。

二、降低欧洲对俄罗斯的能源依赖与美国的地缘政治战略目标

美国拉拢盟友释放战略石油储备的目标是通过降低油价，削弱俄罗斯进行战争的财政能力。2022 年 3 月 1 日，美国能源部长珍妮弗·格兰霍姆（Jennifer M. Granholm）宣布，美国将会同国际能源署（IEA）的其余 30 个成员国向全球市场共同释放 6000 万桶战略石油储备，其中美国从战略石油储备中向全球释放 3000 万桶。^③ 美国能源部发表的声明指出，美国与国际能源署（IEA）成员的共同目标

①根据纳斯达克网站公布至 2022 年 10 月 4 日的布伦特原油（Brent Crude）历史数据，<https://www.nasdaq.com/market-activity/commodities/bz:nmx/historical>。

②The White House of the United States, President Biden Announces Release from the Strategic Petroleum Reserve As Part of Ongoing Efforts to Lower Prices and Address Lack of Supply Around the World, November 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/23/president-biden-announces-release-from-the-strategic-petroleum-reserve-as-part-of-ongoing-efforts-to-lower-prices-and-address-lack-of-supply-around-the-world/>。

③国际能源署目前共有 31 个成员国，除美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本和韩国外，其余均为欧洲国家。参见该机构的网站，<https://www.iea.org/about/membership>。

是，“解决与乌克兰危机有关的重大市场和供应中断问题”“加速欧洲远离俄罗斯的能源供应，确保世界免受普京将能源供应武器化的企图”。^① 美国及其盟友宣布这一消息之后，布伦特原油期货价格却呈现出“过山车”式上扬态势，这至少表明市场不认为 6000 万桶足以抵消俄罗斯原油出口的损失。

这一行动之所以未能很快获得市场认可的另一个重要原因是美国还从俄罗斯进口原油。2021 年美国每天从俄罗斯进口原油约 67 万桶，仅次于从加拿大的进口量。而且，2021 年美国每天从俄罗斯进口原油量分别比 2019 年和 2020 年高出 15 万桶和 13 万桶。^② 因此，国际市场的原油价格并未在美国宣布释放战略石油储备之后迅速下跌。面对这种形势，美国考虑制裁俄罗斯能源。3 月 2 日，美国白宫发布声明，将限制对俄罗斯出口石油和天然气开采设备，并且“将随着时间推移降低俄罗斯作为主要能源供应国的地位”。^③ 3 月 3 日，美国参议院能源和自然资源委员会主席、民主党参议员乔·曼钦（Joe Manchin）进一步呼吁，美国应全面禁止从俄罗斯进口能源。众议院议长南希·佩洛西（Nancy Pelosi）也表示，支持禁止从俄罗斯进口石油，并与推动能源独立的两党立法者保持一致。^④ 同一天，乔·曼钦在国会举行的审查天然气管道的听证会上扬言，“美国正处于战争时期，从许多方面看，这是一场能源战争。”^⑤

尽管美国已成为世界第一大石油生产国，但未能改变欧洲对俄罗斯能源的依赖。2020 年，欧盟的能源消费组成中，来自俄罗斯的能源进口占欧盟能源消费量的 24.4%。近年来，虽然欧盟能源进口的主要来源发生了变化，但是俄罗斯依然是欧盟天然气、石油和煤炭的主要供应国。天然气是欧盟电力生产和供暖的主要燃料，2020 年欧盟天然气进口量达到 4006 亿立方米。欧盟对俄罗斯天然气的依赖有所增加，2020 年来自俄罗斯的天然气占其总消费量的 41.1%，占其总进口量的 46.1%。欧盟进口的俄罗斯石油占其总进口量的 25.7%。欧盟硬煤（无烟煤和烟煤的统称）的 52.7% 来自俄罗斯，占其硬煤消费量的 30.3%。^⑥ 2021 年，欧盟从俄罗斯进口能源 1080 亿美元，2/5 的进口天然气和超过 1/4 的进口原油来自俄罗斯。^⑦ 这意味着，在新冠疫情冲击下，欧俄能源贸易的基本格局没有发生大的变化。

美国政府面临的悖论是，为了取信市场，需进一步制裁俄罗斯的能源出口，但如果加大制裁力度，那么不仅危及欧洲的能源消费，也将进一步加大市场对供应中断的担忧。由于对俄罗斯石油和石油产品全面禁运的前景担忧，油价还在继续上升。3 月 8 日，美国总统拜登签署行政令，禁止美国进口俄罗斯石油、液化天然气和煤炭，禁止美国公司对俄罗斯能源部门进行投资，禁止美国人为在俄罗

①U. S. Department of Energy, U. S. and 30 Countries Commit to Release 60 Million Barrels of Oil From Strategic Reserves to Stabilize Global Energy Markets, March 1, 2022, <https://www.energy.gov/articles/us-and-30-countries-commit-release-60-million-barrels-oil-strategic-reserves-stabilize>.

②Thomas Catenacci, How Biden's Energy Policies Enabled Putin's Aggression in Ukraine, March 2, 2022, <https://dailycaller.com/2022/03/02/joe-biden-energy-policies-crude-oil-natural-gas-russia/>.

③The White House of the United States, FACT SHEET: The United States Continues to Impose Costs on Russia and Belarus for Putin's War of Choice, March 2, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/02/fact-sheet-the-united-states-continues-to-impose-costs-on-russia-and-belarus-for-putins-war-of-choice/>.

④Thomas Catenacci, Nancy Pelosi Echoes Republicans' Calls for Russian Oil Import Ban, March 3, 2022, <https://dailycaller.com/2022/03/03/nancy-pelosi-russian-oil-import-ban/>.

⑤Full Committee Hearing to Review FERC's Recent Guidance On Natural Gas Pipelines, Thursday, March 3, 2022, <https://www.energy.senate.gov/services/files/32721CCD-9709-4CFC-8783-46090E189244>

⑥Eurostat, EU energy mix and import dependency, March 4, 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_energy_mix_and_import_dependency.

⑦Charlotte Edmond, How much energy does the EU import from Russia? March 17, 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/eu-energy-russia-oil-gas-import/>.

斯投资经营的外国公司提供资金或允许其生产能源。白宫声明表示，此举是美国在与世界各地的盟国和伙伴以及两党国会议员密切协商后做出的决定。美国政府认为，此举将进一步剥夺俄罗斯选择战争的经济资源。^① 在美国宣布全面禁止进口俄罗斯油气资源，并且扩大制裁范围至在俄罗斯的油气公司之后，油价应声下跌表明，这一行动让市场感觉是可信的。3 月 31 日，拜登再度指示美国能源部释放战略石油储备，未来六个月将投放总量高达 1.8 亿桶的战略石油储备，平均每天向市场增加 100 万桶石油。拜登强调，如果欧洲不必依赖俄罗斯的能源供应的话，局面将非常不同。与此同时，拜登也警告美国油气公司，不应该利用新冠疫情或俄罗斯对乌克兰的行动，以牺牲美国家庭为代价中饱私囊。拜登还强调，美国将与盟友协力对抗普京将“能源资源武器化”的行为。^②

虽然美国成功协调 IEA 成员国释放石油储备，但是美国在协调原油生产国组织方面却并不太成功，“欧佩克+”并未如美国希望的那样增加石油产出。2022 年 7 月中旬，拜登总统访问中东，其成果之一是说服沙特阿拉伯增加其石油产量。8 月 3 日，“欧佩克+”举行部长级视频会议却宣布，9 月份仅增加每天 10 万桶的生产量。^③ 这一增量仅相当于全球日均需求量的 0.1%，是 1982 年以来欧佩克组织实行配额制度以来的最小增幅之一，被市场人士视作是拜登中东外交的挫折。^④ 因而也可以理解，在协调生产者增加原油供给的前景黯淡时，美国也只能依赖于释放战略石油储备。

三、通胀压力、中期选举与美国释放战略石油储备的国内政治经济目标

在乌克兰危机爆发后，美国连续释放战略石油储备的目标中显著地增加了地缘政治在油气市场中的分量。但是，也有分析人士指出，IEA 成员对美国如此大规模地释放战略石油储备感到惊讶，不少成员担心美国政府利用战略石油储备达到美国的国内政治目的。^⑤ 因此，需要进一步研究的是，最近美国政府三次释放战略石油储备的目标是否都一致呢？或者说其国际目标和国内目标应该如何排序？这就涉及到美国国内的政治经济状态以及两党在 2022 年中期选举时的竞争。

第一个国内政治经济原因是能源价格上升引发的汽油价格暴涨。美国能源署数据显示，^⑥ 20 世纪 90 年代以来，美国出现过 2 次零售汽油价格急剧上升，并突破 4 美元/加仑的时期。第一次是 2008 年国际金融危机时期，第二次是本轮价格上升。20 世纪 90 年代美国经济增长良好时，汽油价格也很低。也可以说，汽油价格是观察美国政治经济状态的一种重要指标。2021 年 1 月 20 日，拜登正式入主白

①The White House of the United States, FACT SHEET: United States Bans Imports of Russian Oil, Liquefied Natural Gas, and Coal, March 8, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/08/fact-sheet-united-states-bans-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>.

②The White House of the United States, Remarks by President Biden on Actions to Lower Gas Prices at the Pump for American Families, March 31, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/31/remarks-by-president-biden-on-actions-to-lower-gas-prices-at-the-pump-for-american-families/>.

③OPEC, 31st OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting, August 3, 2022, https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/6984.htm.

④Reuters, OPEC + agrees tiny output rise in setback for Biden, August 4, 2022, <https://www.rappler.com/business/opec-allies-ministerial-meeting-august-2022-oil-output-policy/>.

⑤Charles Kennedy, Record U. S. Strategic Oil Release Surprised IEA Partners, May 9, 2022, <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Record-US-Strategic-Oil-Release-Surprised-IEA-Partners.html>.

⑥根据美国能源信息署 2023 年 4 月 10 日公布的数据, https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=EMM-EPMR_PTE_NUS-DPG&f=W.

官时，汽油的零售价格为 2.4 美元/加仑。2021 年 11 月中旬，拜登政府第一次释放战略石油储备时，汽油价格为 3.4 美元/加仑，此后经历短暂下跌之后又上升。第三次释放前夕汽油价格已超过 4.2 美元/加仑，处于当时的历史最高值。在拜登政府宣布每天投放 100 万桶储备油之后，美国国内汽油价格仍一路攀升至 2022 年 6 月中旬的 5 美元/加仑。6 月下旬开始，汽油价格快速下降，至 8 月第二周，已降至 4 美元/加仑，大体上接近于乌克兰危机爆发时的水平。9 月中旬下跌至最低点，但 9 月底至 10 月初又开始上升。当时舆论的判断是，如果价格继续上升，肯定不利于民主党在 11 月初中期选举的成绩。^① 总的来说，从每加仑 2 美元多暴增至 4 美元，本轮汽油零售价格上涨的用时要少于 2008 年国际金融危机时期，对选民的冲击更加强劲。

美国汽油价格暴涨深刻影响美国政治经济政策。众所周知，拜登总统上任以来，美国通货膨胀已持续加深。汽油价格上升导致美国家庭收支不平衡，立即引起了诸多议员的关注。通货膨胀严重，特别是汽油价格上升明显的各州，该州的参议员对拜登政府的批评声音也大。美国前五大消耗汽油的州，分别为得克萨斯州、加利福尼亚州、佛罗里达州、纽约州和俄亥俄州。2021 年 11 月来自纽约州的参议院民主党领袖查尔斯·舒默（Charles E. Schumer）呼吁，拜登政府应该利用美国的紧急石油储备来降低不断上涨的汽油价格。^② 不过，美国众议院多数党领袖、马里兰州民主党人斯泰尼·霍耶（Steny Hoyer）并不同意通过释放战略石油储备来降低油价。霍耶认为，战略石油储备不是为了应对价格上涨，而是为了在紧急情况下应对供应崩溃。^③

除了应对全球油价高涨之外，拜登政府首次宣布释放 5000 万桶战略石油储备时便声称此举将降低汽油价格。从美国释放战略石油储备的目标来看，这是首次用于控制价格，而不是解决供应中断。依照 1991 年、2005 年、2011 年三次释放战略石油储备的经验来看，短期内价格的确下跌，但如果不解决全球原油供需失衡，原油价格还会上升。^④ 虽然拜登此举并不能立即调低油价，但是从政治角度看有助于获得选民支持。因通胀问题成为 2022 年中期选举期间选民最为关注的问题，而选前民调也显示，拜登政府因成功降低了汽油价格而提升了支持率。^⑤ 此外，拜登政府的绿色能源转型计划，也将进一步削弱化石燃料的重要性，由此也会降低战略石油储备的重要性，这可能是拜登政府一而再，再而三释放战略石油储备的底气之一。

第二个争议的焦点在于为什么不扩大国内生产增加供给，而仅仅通过释放战略石油储备来增加供给。共和党人一再批评民主党的拜登总统释放战略石油储备的决策，认为解决能源供应短缺的最佳应对手段是增加美国国内的生产。甚至前总统特朗普也发表声明，批评拜登政府滥用在他手里积储起来的战略石油储备。特朗普强调，这些石油应该用于战争等紧急时刻。而参议院能源委员会委员、共和

①American Press Staff, Running on empty: Petroleum reserve hits low point, gas prices begin to rise again, September 29, 2022, <https://www.americanpress.com/2022/09/29/running-on-empty-petroleum-reserve-hits-low-point-gas-prices-begin-to-rise-again/>.

②Doina Chiacu, Biden must tap oil reserves to lower gasoline prices, Schumer says, November 14, 2021, <https://www.metro.us/biden-must-tap-oil/>; WRGB Staff, “Schumer calls on Biden administration to tap petroleum reserves, ease prices at the pump,” November 15 2021, <https://cbs6albany.com/news/local/schumer-calls-on-biden-administration-to-tap-petroleum-reserves-ease-prices-at-the-pump/>.

③Susan Cornwell and Kanishka Singh, U. S. House’s Hoyer Doesn’t Agree With Call to Tap Oil Reserve to Lower Gas Prices, November. 16, 2021, <https://www.usnews.com/news/us/articles/2021-11-16/us-houses-hoyer-doesnt-agree-with-schumers-call-to-tap-oil-reserve-to-lower-gas-prices>.

④Fisher Investments Editorial Staff, Why the Strategic Petroleum Reserve Release Isn’t a Game Changer, 11/23/2021, <https://www.fisherinvestments.com/en-us/marketminder/why-the-strategic-petroleum-reserve-release-isnt-a-game-changer/>.

⑤Josh Boak and Hannah Fingerhut, Biden approval rises sharply ahead of midterms: AP – NORC poll, September 15, 2022, <https://apnews.com/article/biden-approval-rating-poll-bf41fe8b0016bf8aaf144e7310c6539f>.

党参议员约翰·巴拉索 (John Barrasso) 甚至表示, 这是拜登政府和美国国会民主党人“对美国能源发动战争”。^① 2022 年 2 月, 众议院能源和商业委员会的共和党女议员凯茜·罗杰斯 (Cathy Rodgers) 指责拜登政府的能源政策, 认为其加剧了美国对俄罗斯油气资源的依赖。罗杰斯还强调, 能源安全就是国家安全和金融安全, 拜登政府应该恢复美国的能源主导地位,^② 这其实是罗杰斯的一贯论调。在 2021 年 11 月中旬举行的两院联合听证会上, 罗杰斯就主张追究拜登政府的“反美”能源议程, 应通过增加国内产出而减少对外依赖。^③ 2022 年 3 月, 罗杰斯致信美国能源部长格兰霍姆, 要求就汽油价格上涨举行听证会。罗杰斯认为, 作为美国能源部长, 必须要解释为什么拜登政府未能扭转其“反美”能源议程, 以至于无法解决不断上涨的汽油价格。而民主党人和白宫则强调, 美国高汽油价格应归咎于俄罗斯“入侵”乌克兰。^④ 在 11 月中期选举前, 佛罗里达州的参议员马尔科·鲁比奥 (Marco Rubio) 公开反对拜登总统决定从战略石油储备中再释放 1500 万桶石油。鲁比奥认为, 虽然拜登政府此举有助于降低汽油价格, 但是解决汽油价格上涨的根本出路是增加国内产出。^⑤ 尽管有共和党议员的呼吁以及高油价的巨大诱惑, 但是美国国内石油产量并未恢复到新冠疫情前的水平。

在国内汽油价格继续上升的压力下, 拜登政府于 2022 年 3 月 31 日宣布将继续释放战略石油储备。不过, 拜登政府在声明中却将汽油价格上升的原因归咎于俄罗斯“入侵”乌克兰所导致的能源供应中断, 回避了国内党派竞争和华尔街的干预。^⑥ 美国国内石油生产量增加却表明, 拜登政府继续扩大战略石油储备释放的原因不只是应对乌克兰危机这么简单。4 月下旬, 拜登政府承诺到年底实现国内日增产 100 万桶原油。至 8 月初, 美国国内原油日产量虽然已提高至 1220 万桶, 但是相比 4 月下旬以来只增加了 30 万桶。这表明, 美国国内石油公司面对国会压力, 正在缓慢地增加产能, 但华尔街的股东回报约束同样仍很强, 这些公司增产的积极性不够高。美国一些民主党的州长面对汽油价格上升的压力, 也纷纷出台各种退税、削减所得税、暂停收税等措施提供救济。

在美国政治生活中, 选民最有可能将面临的困难归咎于执政党, 如果拜登政府对汽油油价上涨无所作为的话, 那么选民在 2022 年 11 月的中期选举中用脚投票, 支持共和党是不可避免的。对于这个利害关系, 拜登本人心知肚明。2022 年 7 月 6 日, 拜登对外宣称美国汽油价格出现十年来的第二大单日跌幅, 表明他释放战略石油储备的计划正在发挥作用。^⑦ 7 月 26 日, 白宫发布新闻简报宣称, 释放战略石油储备不仅有效应对了乌克兰危机造成的能源市场混乱, 也使美国汽油价格每加仑降低了 40 美分。^⑧ 8 月 1

① Brooke Singman, Biden oil reserve release an “ineffectual band aid” that won’t replace domestic production, critics say, November 23, 2021, <https://www.foxbusiness.com/politics/biden-strategic-petroleum-reserve-release-criticism-domestic-production/>

② Thomas Catenacci, Democrats, Environmentalists Stay Silent on US Energy Independence Amid Ukraine Crisis, February 25, 2022, <https://dailycaller.com/2022/02/25/democrats-environmentalists-energy-independence-russia-ukraine/>.

③ McMorris Rodgers, Energy Security is National and Financial Security, November 16, 2021, <https://mcmorris.house.gov/posts/mcmorris-rodgers-energy-security-is-national-and-financial-security>.

④ Thomas Catenacci, GOP Leader Demands Biden Energy Secretary Testify On Rising Gas Prices, March 22, 2022, <https://dailycaller.com/2022/03/22/cathy-mcmorris-rodgers-house-energy-commerce-committee-jennifer-granholm-gas-prices/>.

⑤ Ronn Blitzer, Rubio: Releasing oil from strategic reserves is “dangerous”; not meant “to bail out the president’s party”, October 28, 2022, <https://www.foxnews.com/politics/rubio-releasing-oil-strategic-reserves-dangerous-meant-bail-presidents-party>.

⑥ The White House of the United States, Memorandum on Finding of a Severe Energy Supply Interruption, March 31, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/31/memorandum-on-finding-of-a-severe-energy-supply-interruption/>.

⑦ Gabe Ferris, Biden says falling gas prices show his “program is working”, July 9, 2022, <https://abcnews.go.com/Politics/biden-falling-gas-prices-show-program-working/>.

⑧ The White House of the United States, FACT SHEET: Department of Energy Releases New Notice of Sale as Gasoline Prices Continue to Fall, July 26, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/26/fact-sheet-department-of-energy-releases-new-notice-of-sale-as-gasoline-prices-continue-to-fall/>.

日，白宫发言人在新闻发布会上表示，由于拜登政府和国际合作伙伴史无前例地释放战略石油储备，美国零售汽油价格每加仑降低了 40 美分，是十多年来最快的速度下降。此外，美国有 19 个州的平均汽油价格已低于每加仑 3.99 美元。^①

2022 年 10 月初，美国汽油零售价格再度上升至 3.8 美元/加仑，略高于乌克兰危机爆发时的价格。这意味着拜登政府仍需进一步降低汽油价格。10 月 18 日，白宫发布简报，继续宣称美国汽油价格出现十多年来最快速的下跌，自 6 月达到峰值之后平均每加仑下跌约 1.15 美元，仅比乌克兰危机开始时高出约 30 美分。白宫同时宣布三项计划：一是让美国能源部继续发布战略石油储备的 1500 万桶销售通知，完成 3 月初宣布的 1.8 亿桶释放目标；二是宣布在国际原油价格达到每桶 67 ~ 76 美元区间时，政府将出资回购补充库存；三是呼吁美国能源企业以较低的能源成本为美国消费者提供能源。^② 10 月 28 日，拜登在纽约州帮助民主党参议员竞选时声称，每加仑汽油价格自 2022 年夏天的峰值以来下跌 1.25 美元，至 3.39 美元，低于他上任之初的价格。拜登此举遭到共和党参议员特德·克鲁兹（Ted Cruz）的嘲讽，被后者描述为“公然撒谎”，因拜登上任时美国汽油的中位数价格为每加仑 2.29 美元。^③ 尽管如此，美国中期选举结果却表明，拜登宣称降低汽油价格的这一策略起了作用。民主党虽然丢了众议院的多数席位，但至少保住了参议院，可以说是一次微小的失败。

四、美国战略石油储备释放与中国的能源安全

拜登政府下定决心释放战略石油储备的原因既有国际层面的，也有国内层面的。从国际层面看，主要是为了降低因乌克兰危机进一步加剧的能源供应安全。乌克兰危机爆发后，欧盟与俄罗斯的能源合作陷入困境，西方发动多轮对俄能源制裁，并转向其他地区寻求供应的替代者，对供应短缺的担忧导致油价大幅度上升。从供需关系的量级看，正如有学者指出的，“这是全球最大体量的能源生产者与消费者的博弈，是验证能源权力转移难逢的自然案例。^④”从国内层面看，拜登政府释放战略石油储备的直接目标是为了降低汽油价格，因为汽油价格上升加剧通货膨胀，很可能导致民主党在中期选举的溃败。从拜登政策的逻辑链条看，可以进一步分为两层，一是美联储反通胀的宏观经济政策赢得选民的支持，二是拜登政府无意增加国内能源生产。原因是拜登政府重视气候变化问题，主张美国要转向清洁能源，但这种政策也遭到共和党人的批评，共和党强烈质疑拜登政府动用战略石油储备的合法性和动机。美国能源部前部长里克·佩里（Rick Perry）甚至认为，拜登史无前例地释放战略石油储备，将制造美国下一次能源危机。^⑤ 从现有分析来看，多数文献重视拜登政府释放战略石油储备的国

①The White House of the United States, Press Briefing by Press Secretary Karine Jean - Pierre and National Security Council Coordinator for Strategic Communications John Kirby, August 1, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/08/01/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-and-national-security-council-coordinator-for-strategic-communications-john-kirby-2/>.

②The White House of the United States, FACT SHEET: President Biden to Announce New Actions to Strengthen U. S. Energy Security, Encourage Production, and Bring Down Costs, October 18, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/18/fact-sheet-president-biden-to-announce-new-actions-to-strengthen-u-s-energy-security-encourage-production-and-bring-down-costs/>.

③Daily Wire News, Biden Blasted for “Blatant Lie” About Gas Prices, October 28, 2022, <https://www.dailywire.com/news/biden-blasted-for-blatant-lie-about-gas-prices>.

④牛新春：《乌克兰危机是能源权力转移的实验室》，《世界知识》，2022 年第 6 期，第 73 页。

⑤Rick Perry, Strategic Petroleum Reserve is for emergencies, not Biden’s politics, October 24, 2022, <https://www.foxnews.com/opinion/strategic-petroleum-reserve-emergencies-bidens-politics>.

际目标，而对国内动因分析不足。事实上，本文的分析表明，传统上支撑美国加大战略石油储备的逻辑发生了重大变化，不是为了应对供应短缺，而是被拜登政府用于进行国内政治博弈的筹码。

拜登政府之所以这么做，除了迫在眉睫的国内政治需求之外，也与全球能源供应格局的变化相关。美国已经成为全球最主要的能源出口国之一。美国能源短缺并依赖中东供应的脆弱性局面不复存在，建立在这一逻辑上的能源安全思想就需要进行重大更新和调整，并改变对中美能源合作议题的看法。2020 年初达成的中美第一阶段经贸协议中，能源贸易约占了总协议金额的 1/4，中美能源合作已经从过去的技术合作转向了能源贸易，即中国从美国进口能源，将能源贸易作为经贸的重要内容，以此稳定中美关系。在乌克兰危机爆发后，能源安全问题成为国际社会广泛关注的重大议题，也是中美双方可能重新合作的议题。2022 年 11 月，习近平主席与拜登总统在印度尼西亚巴厘岛参加二十国集团领导人峰会期间会晤，其中谈及全球经济疫后复苏、应对气候变化、解决地区热点问题也离不开中美协调合作。两国元首还同意两国财金团队就宏观经济政策、经贸等问题开展对话协调。^① 从这一表述看，中美之间围绕能源问题的框架发生了大的变化，不是供应短缺这样的传统能源安全问题，而是与气候变化、宏观经济政策协调以及经贸等联系在一起，且这些议题之间本身并非完全协调一致。

拜登政府通过释放战略石油储备显著加强了和盟友之间的协调。从战略石油储备释放过程中的国际协调看，拜登政府依然可以获得石油消费国中盟友的支持，但无法获得欧佩克等石油生产国中盟友的支持。在美国对华关系上，学术界的一项共识是，拜登政府极为重视盟友资源，并且善于运用国际危机团结盟友。释放战略石油储备是显示拜登政府这一理念的重要案例，证明了危机可以进一步巩固西方联盟，但这类危机造成的西方政治上的团结，却无法改变稀缺资源的战略商品属性，拥有这类商品的欧佩克成员无意配合美国增加生产，表明这些国家更看重重经济利益，而不是地缘政治利益。因此，能源供应安全的基本逻辑还是由市场因素驱动，地缘政治的影响力总体上是下降的。拜登政府在半导体、人工智能以及高技术人才领域实施对华脱钩，根本目标是压制中国的发展，维持其霸权地位，但是这种地缘政治驱动的战略，如本文对战略石油储备的案例研究所表明的那样，也将面临市场力量的挑战。

更进一步看，市场人士普遍认为，美国汽油价格下跌，并非只是源于拜登政府所宣扬的释放战略石油储备，其最根本的原因是对全球经济衰退以及美国经济衰退的担忧。国际货币基金组织（IMF）2022 年 10 月发布的预测显示，2023 年美国经济增长只有 1.0%，世界经济增速将下降至 2.7%，低于 20 世纪 80 年代以来的平均值。在经济复苏乏力的前景下，汽油价格也将随之下降。IMF 还预测，全球通胀率从 2021 年的 4.7% 上升至 2022 年地 8.8%，为几十年来最高，但 2023 年将下跌至 6.5%，也就是相对缓和。^② 就此而言，拜登政府以国内政治博弈为由释放战略石油储备，要比以往基于国际供应短缺逻辑设立的释放目标，面临更大的不确定性。回归传统的供应短缺目标是战略石油储备存在的必然，这也是在中期选举结束后，拜登政府大力推进回购原油储备的原因所在。

五、结论

遏制国际原油价格上涨是拜登政府不断释放战略储备原油的重要原因。但这种目标与 20 世纪 70

①杜尚泽、王云松：《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》，《人民日报》，2022 年 11 月 15 日，第 01 版。

②参见 2022 年 10 月 IMF 发布的《世界经济展望》报告，<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>。

年代创设战略石油储备机制时有所不同，当年主要是为了应对美国石油供应中断的风险，且受到美国能源独立这一重大思潮的影响。随着美国成为世界最大的石油出口国之一，美国供应中断问题几乎可以说不存在了。因此，美国这一轮史无前例地释放战略石油储备，首当其冲的目标是地缘政治意义上的。美国政府的地缘政治逻辑是，通过释放史无前例规模的战略石油储备，压低油价，从而有效削弱俄罗斯进行特别军事行动的财政能力。

不过，美国政府制裁俄罗斯能源出口也面临另一个难题，加大制裁力度，不仅危及欧洲的能源供应，也将加剧国内市场的汽油价格上涨。本文考察表明，拜登政府三次释放战略石油储备的国际目标和国内目标各有侧重。并且，国内目标在后两次释放战略石油储备决策中的重要性是上升的。从其国内因素看，主要是为了遏制能源价格上升引发的汽油价格暴涨。汽油价格上升导致美国家庭收支失衡，加剧通胀压力，这已成为中期选举期间选民最为关注的议题。不仅如此，在释放战略石油储备过程中，美国共和党和民主党之间也发生激烈博弈，民主党试图将汽油价格上涨归咎于俄罗斯，而共和党则试图将此归因于拜登政府的反能源政策，导致国内石油生产受阻。

在国内产能无法迅速增加、国际生产者联合行动效果不佳以及国内汽油价格不断上升的形势面前，拜登政府的可选项就只能是继续释放战略石油储备。面对美国国内汽油价格继续上涨的压力，其政府释放战略石油储备更多是为了显示与通货膨胀抗争的政治决心，以便赢得 2022 年 11 月的中期选举。中期选举结果表明，拜登政府的策略发挥了作用。尽管拜登政府宣称释放战略石油储备导致汽油价格下跌，但是美国经济衰退以及油价高企导致汽油消费需求下降也是重要原因。因此，释放战略石油储备的效应受到其他因素的干扰，呈现出逐步递减的趋势。

拜登政府释放战略石油储备也表明美国在全球能源市场的地位发生了巨大变化，以往基于美国依赖中东能源供应去构建能源安全的传统思想过时了。今后，释放战略石油储备的基本逻辑仍将回归到应对供应短缺，但其国内政治博弈的权重也将较大幅度上升。同时，中美之间的能源合作也从过去的技术合作转向了能源贸易，并且与气候变化、宏观经济协调以及经贸更紧密地联系在一起。

参考文献：

1. 王一鸣、张译之：《乌克兰危机背景下全球液化天然气贸易格局重塑研究》，《国际经济合作》，2022 年第 6 期。
2. 张抗、张立勤：《乌克兰危机对世界油气贸易格局的影响及中国的对策》，《国际石油经济》，2022 年第 10 期。
3. 李晓依、许英明、肖新艳：《俄乌冲突背景下国际石油贸易格局演变趋势及中国应对》，《国际经济合作》，2022 年第 3 期。
4. 吴德堃：《俄乌冲突对国际能源格局的影响和启示》，《中国能源》，2022 年第 3 期。
5. 刘满平：《俄乌局势对能源市场的影响及对策建议》，《当代石油石化》，2022 年第 4 期。
6. 牛新春：《乌克兰危机是能源权力转移的实验室》，《世界知识》，2022 年第 6 期。
7. 杨兴宪、何希吾：《海湾战后我国长期能源供给战略的思考》，《中国能源》，1992 年第 3 期。
8. 赵行姝：《地缘冲突下美西方对俄能源制裁的逻辑及影响》，《当代世界》，2023 年第 2 期。
9. Mead, W. J. and Sorenson, P. E., A National Defense Petroleum Reserve Alternative to Oil Import Quotas, Land Economics, Vol. 47 (August 1971).
10. Jenkins – Smith, H. C. and Weimer, D. L., Analysis as Retrograde Action: The Case of Strategic Petroleum Reserves, Public Administration Review, Vol. 45, No. 4 (July 1985).

责任编辑：郭 霞

美国、日本和德国双循环转型阶段 货币金融政策调控的经验启示^{*}

盛雯雯 侯燕磊

摘要：在加快构建双循环新发展格局下，中国正面临从经济大国向深度融入国际全球经贸体系的综合性强国的关键转型。金融作为实体经济的血脉，在畅通国民经济循环、构建新发展格局中发挥着至关重要的作用。国际视角下，美国、日本和德国均是实现了以国内国际双循环互促引领经济大发展的典型国家。本文对美国、日本和德国的双循环发展历程进行了梳理，全面回顾了三国在双循环转型阶段货币金融政策调控的主要经验，总结提出了需要重点解决的优化调整国际收支、健全完善货币金融体系、妥善处理好金融与实体经济的关系、通过本币国际化和对外援助掌握双循环主动权等四大关键问题，并结合中国国情提出持续提高金融服务高质量供给、更好发挥货币政策的跨周期调节作用、健全完善开放条件下的金融风险防控体系、全面提升金融市场的全球要素配置能力、以人民币国际化促进国内国际双循环发展等五点政策建议。

关键词：双循环 货币政策 金融改革 货币国际化

作者简介：盛雯雯，国家发展改革委经济研究所货币金融研究室副主任、副研究员；
侯燕磊，国家发展改革委经济研究所助理研究员。

美国、日本和德国均是以国内国际双循环相互促进的典型国家。从历史上看，虽然各国在推进双循环的具体方式和阶段性成效上有所不同，但都在外部环境变化和市场力量的推动下，经历了国内金融市场改革、利率和汇率市场化、资本项目自由化、货币国际化等关键改革历程。由于三国在经济、金融实力以及金融体系的结构上存在差异，并且在金融开放的顺序、幅度以及路径上都有所差别，最终对双循环转型的结果产生了重要影响。

一、美国：从贸易到投资为主导的双循环模式转换

美国作为世界第一大经济强国，是以国内大循环为主体、国内国际双循环互促发展的典范。根据双循环相互促进的载体不同，美国双循环发展历程可分为两个阶段。

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目“跨境资本双向流动下中国金融外部脆弱性的风险评估与监管策略研究”（项目编号：17CJL038）、中国宏观经济研究院 2021 年度重点研究课题《国内国际大循环的历史轨迹、国际经验和相关政策研究》的部分成果。

第一阶段是二战后至 1973 年布雷顿森林体系瓦解前，此时美国主要采取自由贸易下的双循环互促模式。二战前较长时期中，美国一直是贸易净进口国。二战后，由于欧洲和日本的工业产能被严重摧毁，美国转而成为世界上占优势地位的出口经济体，自此进入对内实施凯恩斯主义强大“内循环”、对外推行自由贸易引领“外循环”的双循环互促阶段。20 世纪初期至中期，美国对内实行凯恩斯主义，加强保护政策和国家对经济的干预，在教育和基础科学上发力，持续扩大经济内循环的优势；国内先后出台《互惠贸易协定法》《1974 年贸易改革法》等自由贸易法案，对外主导国际贸易规则的制定，推动世界贸易组织（WTO）的前身“关税与贸易总协定”（GATT）的出台，通过推行互惠自由贸易，将内循环优势通过自由贸易输出，加上以美元为中心的“布雷顿森林体系”，不仅成功通过外循环引领全球经济的发展方向，也有利地带动了自身产业竞争力的加快提升。20 世纪 50 年代初期，美国的制造业产出约占全球产出的 60%，制造业出口额占全球出口总额的 30% 以上，国民生产总值（GNP）占经济合作与发展组织（OECD）所有成员国总和的 61%。此后，随着欧洲和日本经济逐步恢复，其他工业国家在制造业成本和技术上逐步赶上美国，美国在制造业产出和出口方面所占份额不断缩小。1953—1976 年，美国在全球制造业产品出口中的占比由 29.2% 下降至 13.2%。尽管该阶段美国的贸易优势逐步缩小，但除个别年份外始终保持着经常项目（外贸净出口）盈余格局，即以贸易方式深度参与国际大循环。

第二阶段是 20 世纪 70 年代至今，美国凭借在其金融业的竞争优势，通过大规模对外投资加深与世界经济的双循环联系，进一步加深了美国对世界经济的引领地位。20 世纪 50 年代前，尽管美国贸易出口优势明显，但国际投资规模非常有限。20 世纪 50—60 年代，欧洲和日本的经济恢复导致美国在汽车、钢铁等行业的绝对领先优势逐步弱化，国际收支压力逐渐显现。70 年代后，美国经常项目盈余开始由正变负。随着国内金融管控措施逐步废除，对外投资以及外国对美国投资显著增长，美国对外资产和负债以每年平均 9% 的增速水平快速增长，率先完成了金融资本的全球化布局，强有力地推动了国际金融霸权的形成。美国对外投资从发展之初就具有内循环与外循环相互促进的特点：一是对外投资主体由政府部门转为私人部门即跨国公司主导，1950—1977 年，私人投资占美国对外投资总额的比重由 62% 上升到 82%。跨国公司构建了以美国企业为中心的复杂供应链网络：在金融形态上输出美元信用，输入债务本息；在实物形态上输出资本密集型产品和技术，输入原材料、低端产品和中间产品。这极大地拓展了美国外循环的有效范围。二是无论对发达还是发展中国家，美国跨国公司对外投资的驱动力均逐步从资源导向型向制造业或其他行业的市场开拓型转变，在获取投资收益的同时带动了东道国当地的就业和税收，从而提升了其他国家配合参与美国主导外循环的积极性。三是直接投资、外国债券和股票投资等各类投资均衡增长，其中证券投资的增长主要通过欧洲美元离岸市场的业务创新实现。这种均衡的对外投资格局使贸易网络和金融网络相互捆绑并强化，大大提升了经贸伙伴对美国的依赖度，且使美国得以用资本项目顺差弥补了经常项目逆差，缓解了美国国际收支压力。四是地域分布集中度高，对外投资目的地主要以欧洲、加拿大、日本、拉美等战略盟友或地缘重要性强的区域为主，从而使经济利益和政治利益相结合，既降低了对外投资风险也提升了多边合作的话语权。

在由贸易向投资为主导调整的双循环转型进程中，美国货币金融政策取向也随之加以调整，为中国提供了许多经验启示。一是推进货币金融政策自由化是金融竞争力提升的必经之路。20 世纪 50—60 年代，面对不断增大的国际收支逆差和美元贬值压力，美国采取了一系列以对内平衡为目标的金融抑制政策，如长期维持利率上限管制的 Q 条例、利息平衡税等，并试图通过加强资本管制来减少资本

外流。然而，严格的金融管制催生了监管套利，以花旗银行为代表的美国商业银行对内不断开展金融创新以规避监管，对外积极拓展国际市场业务，占据了跨国银行业的领先优势，并促使欧洲美元离岸市场的形成与壮大。跨国银行的套利行为削弱了资本管制的有效性，迫使监管部门最终放松利率管制和资本管制，迈出金融自由化的步伐，以银团贷款为主要形式的金融资本输出对美国跨国公司国际生产网络的建立起到了重要支撑作用，以投资为主导的双循环发展模式逐步畅通。二是汇率干预可作为宏观调控的阶段性工具。美国为了实现本国利益最大化，无论是在金融自由化进程中，还是在完成金融自由化以后，一直通过多种政策组合干预汇率。20 世纪 50—70 年代，在以贸易为主导的双循环模式下，美国货币政策取向以维持币值稳定为中心，主导建立了“布雷顿森林体系”，在该框架下主要国家实行固定汇率制度，美元成为各国货币的“货币锚”。但是从 1973 年开始，随着美国出口竞争力逐步回落，美元贬值压力不断增大。为了维持美元的国际强势货币地位，美国开始实行有管理的浮动汇率制，并广泛通过资本管制、汇率稳定基金、货币互换等汇率干预手段维稳汇率。80 年代，面对日渐增大的贸易赤字压力，美国又通过“史密斯协定”“广场协定”等国际协调手段，联合干预日元和德国马克兑美元的大幅升值，短期内起到了促进出口的作用，但并未扭转经常项目逆差的根本格局。三是商业投资与对外援助可以起到相互促进的作用。二战后，美国相继推出了一系列适应受援国特点的对外援助战略，以企业跨国投资和金融合作为载体，强化了美国和美元在全球经济和国际货币中的地位。例如，在欧洲推动马歇尔援助计划即欧洲复兴计划，尽管对美国有歧视性影响，但仍支持欧洲经济一体化进程；对战后日本实行建设性政策，利用朝鲜战争中的物资需求为日本提供生产机会；鼓励从赶超期的国家进口，对面临美元短缺困难的国家实行有利的汇率政策，带动其他国家从技术转移中获益，为日本和德国等出口导向型国家创造有利的发展条件等。通过“慷慨大方”的经济外交政策，美国既输出了国内过剩产能，又保障了其海外投资的收益，还强化了其全球领导地位。

二、日本：从贸易主导到贸易、投资并重的双循环模式

长期以来，日本经济高度依赖对外贸易和对外投资，是以国际循环为主导的代表性国家。从历史演进看，日本双循环发展经历了以下两个阶段。

第一阶段是 20 世纪 50 年代至 70 年代，此时是日本的贸易高速增长期，与加入世界贸易组织（WTO）后的中国具有高度相似性。从对外贸易看，1955—1971 年，日本出口以平均每年 17% 的速度增长，达到同期产出增速的 1.5 倍以上。同期，日本在世界其他国家和地区的进口额中所占份额翻了一番，尤其是在美国商品进口总额中，日本供应商所占份额迅速扩大。1955—1973 年，日本经济保持了约 10% 的年均高速增长，跃居世界经济大国，贸易顺差下积累了大量的外汇储备。同时，至 20 世纪 60 年代末，日本的国民储蓄率已达到 40%，投资占 GNP 的比例达到 35%，与中国当前水平相当。在巨额贸易顺差的支持下，日本开始快速扩大对外投资规模，以边际产业扩张促进国际大循环。1965 年日本对外直接投资为 15.9 亿美元，至 1989 年急速上升到 675.4 亿美元。从日本对外投资的行业流向看，其行业转移路径基本遵循了边际产业转移理论，转出行业主要为国内已不具备比较优势的产业。

第二阶段是 20 世纪 70 年代后，日本开始转向贸易与投资并重的双循环模式。日本持久的经常账户顺差导致与贸易伙伴国尤其是美国之间的矛盾不断深化。为缓解国际压力，日本政府在 1987 年至 1991 年分三期实施了“黑字环流”计划。“黑字环流”的实质是政府发展援助（ODA）和政策性、商业性日元贷款相结合，通过推动贸易顺差形成的外汇储备盈余重新流回至发展中国家，从而达到缓解

国际收支顺差压力，促进日本对外投资并改善对外经贸合作关系的目 的。该计划的积极意义在于：一是通过支持日本企业“走出去”，鼓励国内资金大规模向海外流出，不仅输出部分产能还实现了国内产业升级；二是低成本的援助性贷款存在一系列附加条款，如贷款只能用于购买日本设备，或者只允许日本公司参与设备招标，从而排除欧美等国的竞争性企业，强化了自身的贸易竞争力；三是以廉价融资提高了日元贷款的吸引力，鼓励境外项目、境外企业大规模使用日元融资，加速了日元国际化。

20 世纪 70 年代双循环转型阶段以来，日本逐步推行金融自由化进程，但其改革顺序的安排却导致效果并不理想，甚至引发了随后的泡沫经济与“失去的十年”。一是国内金融市场改革滞后于金融对外开放。70 年代后，在美国压力下，日本逐步放松了一系列资本项目管制措施。首先是 70 年代开放了直接投资，其次是 80 年代放松了对特定类别的证券交易限制等。而日本国内关键的金融改革措施（利率市场化、证券市场“大爆炸”自由化改革、废弃主银行体制等）都发生在 90 年代泡沫经济爆发后。由于国内资本市场规模有限且缺乏深度，一方面导致国内投资者转向海外寻求高收益投资机会，另一方面也使外资流入短期化，并未起到支持国内产业发展的作用。二是未能正确应对汇率升值压力。日本经济对外部市场高度依赖，因此长期以来货币政策操作的首要目标是保持名义汇率稳定，通过低利率缓解日元升值压力，同时扩张财政以对冲外需收缩。其后果是增加了市场对日元的升值预期，反而加剧了实际有效汇率的波动，降低了日元在国际上的竞争力，同时宽松货币政策助长了资产泡沫，最终陷入“流动性陷阱”。三是错误制定了日元国际化的推进策略。80—90 年代的日元国际化参考了欧洲美元离岸市场经验，试图通过放开资本管制，鼓励金融机构参与和日元相关的金融资产交易，以金融渠道推动日元国际化。但是在其国内存在金融管制、资本项目率先放开的背景下，日元于在岸和离岸市场之间形成了“再贷款”套利循环。通过离在岸资金循环，日本投资者尤其是银行部门流出的日元再度回流至日本国内股票市场和房地产市场，而并未用于支持产业对外转移和全球布局。如表 1 所示，尽管日本和美国都是对外投资大国，但美国资本输出中产业链投资即直接投资占比较高，而日本对外金融投资占比更高，主要投向欧美证券市场。上述内外资金套利不仅制约了日元国际化进程，还成为日本产业空心化和长期经济停滞的重要原因。

表 1 1984 年和 1990 年日本与美国国际投资头寸的对外资产结构比较

单位：十亿美元

	日本		美国	
	1984	1990	1984	1990
直接投资	38（11%）	201（11%）	348（29%）	617（28%）
证券投资	88（26%）	596（32%）	89（7%）	342（16%）
其他投资	188（55%）	981（53%）	663（55%）	1045（48%）
储备资产	27（8%）	80（4%）	105（9%）	175（8%）
对外总资产	341	1858	1205	2179

资料来源：国际货币基金组织（IMF）数据库。

三、德国：坚持金融服务实体经济下的贸易主导双循环模式

与日本类似，德国由于国内市场规模有限，长期以来也是以国际大循环为主体的典型国家。不同于日本强调贸易与投资并重的战略取向，德国在参与国内国际双循环中始终坚持以实体经济为基础，

金融改革和对外投资均以促进产业发展与贸易出口为出发点。从历史进程看，德国的双循环模式紧紧围绕保持出口竞争优势、强化制造业强国地位，经历了三个阶段的政策调整。

第一阶段是 20 世纪初期的战后经济修复期，以恢复国内经济内循环为主。德国在战后遭到了美国、英国、法国等国家的经济制裁，经济复苏缓慢。进入 20 世纪后，在美国马歇尔计划的帮助下，德国实施了货币改革和价格自由化改革，以建立社会主义市场经济模式为主要目标，发挥并确立了市场机制在资源配置中的基础作用，成功恢复了国内经济循环运转。与日本相似，二战后德国经济在实现了从崩溃到领先的跨越后，贸易顺差规模不断扩大，如何保持国际竞争力成为德国经济发展面临的重要课题。

第二阶段是 20 世纪中期的经济增长换挡期，叠加石油危机和布雷顿森林体系的瓦解，德国经济陷入滞胀困境。在这一时期，随着重建工作的结束和对外经济关系的紧密，德国乃至西欧出现增长疲软、通胀抬头的迹象。从内部经济看，这一时期凯恩斯主义盛行，德国政府对市场经济的干预逐渐扩大，扩张性财政政策频出，财政赤字快速增长。从外部经济看，两次石油危机和布雷顿森林体系的瓦解使得德国马克不断受到国际投机资本的冲击，固定汇率导致货币政策进退失据，最终导致无法维持价格稳定，通胀率持续攀升，经济陷入滞胀困境。

第三阶段是 20 世纪末期的经济模式调整期，德国政府将社会主义经济政策与自由主义经济政策相结合，改善市场竞争环境，使得经济重新恢复活力。在这一阶段，德国政府从完善货币政策体系、整顿国家财政、推进市场主体民营化等角度对经济进行调整，将货币政策自主权交由央行，以维持价格稳定为货币政策首要目标；同时调整财政支出结构，改善社会保障体系并削减公共服务支出，以实现财政平衡；明确民营企业活动和私有产权的保障，降低个税和企业税，加大技术创新投资。加上人口结构的变化和外需的复苏，德国内外需恢复、市场活力重新释放，内外循环相互促进，经济恢复增长。

德国在推进双循环发展转型中，始终坚持“以我为主”，坚持货币金融政策为实体经济服务，保持实体经济的内循环优势后逐步转向内外循环并重是最核心的经验，期间采取的货币金融政策主要有以下四点经验可供中国借鉴。一是夯实产业基础，为制造业出口创造核心动能。德国经验充分说明了以创新、质量和产业升级为重点的供给侧改革对国际循环竞争力的重要性，这也是在实际汇率升值的同时扩大贸易盈余和提升贸易条件的有效手段。在其他发达国家纷纷兴起“去工业化”的浪潮下，德国一直坚持制造业强国战略，近 20 年来制造业占比保持在 20% 左右。货币金融政策方面，德国始终采取“温和的金融压抑”，通过金融市场化改革控制金融业回报率，降低金融行业的吸引力，避免了资本和人才过度涌入金融业，保证金融支持实体经济的功能得到充分发挥，中小企业能相对便利地获得融资，形成大量“隐形冠军”。最终较好地避免了过度金融化、经济脱实向虚问题，成功构建了极具竞争力、完整的现代工业体系。二是保持币值稳定，增加国际资本的吸引力。随着马克升值和劳动成本不断提高，德国依然能长期保持出口竞争力，不仅在于制造业强国战略下持续的技术进步，也在于宏观金融政策的稳定和克制。由于历史上曾经饱受通货膨胀之苦，德国在战后一直把保持国内物价稳定和维护金融安全放在首位，马克国际化放在次要的从属地位。1975—1989 年，马克汇率保持高度稳定，变动性仅为 1.0%，在西方工业化国家中最低。马克币值稳定的根本原因在于德国央行坚持独立性，将物价稳定作为唯一货币政策目标，在国际收支顺差对国内经济均衡造成较大冲击时，几次主动允许马克升值。物价稳定不仅为国内长期经济、金融稳定创造了良好的环境，也为币值对外稳定奠定了坚实的基础，为货币“水到渠成”国际化提供了有利支撑。三是完善金融体制，稳步推进金融市

场建设。20 世纪 50 年代以来，德国不断完善金融体制，稳步推进金融市场建设，在政策上先后经历了经常项目可兑换（1958 年）、放松证券交易限制（1980 年）、资本项目可兑换（1984 年）、放松国际债券发行限制（1985 年）等金融管制逐渐放松的过程，在市场建设方面也采取了放松证券交易管制、允许更多国内外金融机构参与到金融市场、成立德国期货交易所（DTB）等重大举措。在确保货币政策独立性的基础上，德国对资本项目开放采取的是稳健和有序的策略：对非居民部门在欧洲市场发行马克债券秉持谨慎、渐进的原则，在离岸市场和在岸市场两者之间，选择优先发展国内金融市场。四是借助区域经济一体化，获取国际货币体系主导权。不同于日元借助离岸市场的“金融型”货币国际化路径，德国始终将着眼点放在促进贸易投资便利化和欧洲经济货币一体化目标上。1978 年，德国联合法国等国提出了“去美元化”倡议并得到欧洲各国的响应，最终于 1979 年建立了欧洲货币体系，1992 年形成欧洲统一大市场，在此进程中马克已成为世界第二大储备货币。此后，德国进一步借助欧洲区域内贸易发展，促成欧洲统一货币欧元诞生。高度统一的欧盟市场为德国经济稳定发展提供了土壤，欧元的流通为德国货币升值提供了缓冲机制，有助于稳定外部环境。尽管德国一直存在较大程度的外部经济失衡情况，但其大部分失衡的国际收支可以在欧盟内部得到消化，从而降低了因经济失衡导致的外部摩擦风险。

四、双循环转型期货币金融政策需解决的关键问题

虽然美国、日本和德国的双循环发展模式不尽相同，但通过对比这三个国家在双循环转型关键阶段的货币金融政策，不难发现这些政策均旨在解决内外循环关系动态调整、协调互促中存在的几个关键问题。

一是国际收支平衡和结构的动态调整是双循环中的必经阶段。双循环转型的关键阶段一般伴随着资本输出、专利等服务输出取代产品输出的过程。历史经验表明，作为制造业和贸易大国，美国、日本和德国都曾经历过国际收支“强势顺差一再平衡”的过程。国际收支地位趋于平衡发展的过程，也是发力国内产业升级、更多参与国际垂直化分工中高附加值环节，从而提升国际分工地位、巩固在特定领域国际竞争力的过程。

二是健全完善国内货币金融体系是参与双循环的重要基础。国内金融改革是金融对外开放的重要前提。尽管德国和日本在战后都有着经济的快速崛起、资本项目逐步走向开放、货币国际地位提升的过程，但次序和效果存在差异。德国虽然在 20 世纪 50 年代末就初步实现了资本项目可兑换，但一直以国内经济目标为重，保持了一定的资本项目管制，直到 80 年代德国基本实现国内金融体系改革和货币国际化才彻底放开了资本自由流动。德国和日本金融开放的差异结果表明，国内金融改革应先于资本账户开放。

三是处理好金融与实体经济的关系是实现经济转型的关键目标。在双循环模式转型的关键时点，一国往往面临宏观经济对内和对外平衡的艰难选择。正因为对内和对外平衡的不同，在调整国内政策缓冲汇率升值的压力时，德国和日本提供了正反两方面的经验。例如，在面对贸易顺差下的美国贸易摩擦和汇率升值压力时，德国央行以对内平衡为主，为缓解通胀压力允许马克渐进式升值，因而采取相对紧缩的逆周期货币政策。缓慢的货币升值推动了德国国内的产业结构升级，其产业拥有了持续支撑马克国际地位的竞争力。日本却希望日元走弱助力出口，因此早期采取了更加激进的方式，通过快速降低利率水平来缓解日元升值压力，大幅增加政府投资以对冲外需收缩。“广场协议”之后，日元

的快速升值使得日本同时面临资本市场泡沫、外需的迅速回落和高昂的政府债务等问题。在差异化的货币政策操作下，20 世纪 80 年代，德国住房价格指数基本呈现平稳状态，而日本的地价和房价都在极短时间内翻倍，并最终导致 1990 年泡沫破灭引发“资产负债表衰退”以及“失去的十年”。

四是本币国际化和对外援助是掌握双循环主动权的有力工具。国力的崛起必然伴随着货币地位的提升。发达经济体在双循环转型阶段中均出现过利用对其他国家的投资援助输出本币资本，同时带动本国企业、产品和服务“走出去”，加速本币国际化的过程。国际经验表明，相较于日元“金融型”以离岸市场为载体的国际化路径，德国马克“工业型”以贸易结算为载体的国际化路径更为有效。不依赖于贸易计价结算真实需求的货币国际化必然会成为单纯的套利工具，不但不能国际化，还会对国内经济体造成冲击。

五、推动构建双循环新发展格局货币金融政策建议

构建双循环新发展格局是中国从经济大国转向深度融入国际全球经贸体系的综合性强国的必然要求。美国、日本和德国双循环转型阶段的货币金融政策调控经验表明，构建双循环新发展格局必须通过建设中国式现代化，形成金融转型发展新优势，以金融大发展畅通实体经济内外循环，全面提升金融体系与双循环新发展格局的适应性和协调性，实现金融体系和实体经济的良性互促发展。对此，本文具体提出以下政策建议。

一是持续提高金融服务高质量供给。完善多元化、国际化和规范化的金融市场建设，提高金融服务高质量供给，以供给引领需求，构建适应双循环新发展格局的现代金融体系。完善金融基础设施建设，健全支付、托管、清算、统计等基础设施，构建金融基础设施安全网。深化资本市场改革，增加风险资本供给，完善信息披露制度，打造规范、透明、开放、包容、与国际接轨的资本市场。探索发展房地产证券化市场，创新房地产公共金融体制，增加多样化养老金融产品供给，保障居民财富保值增值。改善银行业务结构，发展供应链金融，壮大风险投资及私募股权投资市场，引导资本市场加大对科技创新的支持力度。

二是更好发挥货币政策的跨周期调节作用。进一步优化货币政策“工具箱”和传导机制，持续推进利率市场化改革，完善政策利率体系，开展期限品种多样的公开市场操作，推进货币政策调控方式由数量型向价格型转变。持续推进人民币汇率形成机制改革，增强人民币汇率弹性，构建开放多元、功能健全、富有弹性、竞争力强的外汇市场体系，更好发挥汇率对宏观经济和国际收支的自动稳定器功能。实施灵活精准、结构优化的货币政策，发挥金融对实体经济的补短板作用，加大金融体系对高新技术制造业、民营企业和中小微企业的支持力度，助力形成统一的国内大市场。

三是健全完善开放条件下的金融风险防控体系。做好输入型风险防范准备预案，关注全球主要经济体金融风险、货币政策冲击的溢出效应，避免“黑天鹅”“灰犀牛”型金融风险威胁国内金融市场。完善“宏观审慎+微观监管”两位一体跨境资本流动资本管理框架，提升外汇市场和国际收支的逆周期调节能力，有效防范金融业开放过程中跨行业、跨地域、跨市场的风险传导。将防范化解重大金融风险摆在更突出的位置，完善金融监管体系现代化建设，构建权威、高效、专业的风险处置机制。健全宏观审慎政策框架和防范化解风险长效机制，加强对系统重要性金融机构和金融控股公司等金融集团的统筹监管，完善存款保险制度及高风险金融机构市场化、法治化退出机制，避免局部性、结构性风险演变成系统性风险。

四是全面提升金融市场的全球要素配置能力。建设更高水平开放型金融新体制，贯彻落实市场化、法治化、国际化原则，完善准入前国民待遇加负面清单制度建设，吸引高质量外资金融机构进入。持续推进金融服务业开放，引导国民财富在全球金融市场分散配置，吸收全球优质金融资产。积极推进资本市场可兑换，持续完善跨境投资制度，进一步优化外资参与商品期货和金融期货市场等境内市场的渠道和方式，推动金融在岸和离岸市场协调发展。提高在全球金融体系的话语权，积极推动全球经济金融治理机制变革，加大与国际金融机构的沟通合作力度，参与并引领国际经济金融规则的完善与制定，实现更大范围、更宽领域、更深层次、更加安全的金融市场对外开放。

五是以人民币国际化促进双循环转型发展。将人民币国际化战略与全球发展格局重塑、产业链重组等趋势结合起来，培育并扩大境外人民币需求，以人民币国际大循环、大流通机制强化国际大循环建设。坚持本币优先战略，以上海国际金融中心、粤港澳大湾区、海南自贸港、边贸地区等为突破口，以“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）等框架为发力点，加快签署、升级双多边本币结算协议，鼓励人民币跨境使用。利用移动支付优势，完善人民币结算基础设施建设，建设人民币境外流通使用闭环网络，在跨境贸易和投资、基础设施投融资、大宗商品计价和电子商务计价结算等方面提高人民币使用率。逐步提高人民币在特别提款权（SDR）货币篮子中的比重，持续推动 SDR 的增发和扩大使用范围。

参考文献：

1. 费尔德斯坦、马丁、彭家礼：《转变中的美国经济》，商务印书馆，1990 年。
2. 巴里·艾肯格林等：《全球失衡与布雷顿森林的教训》，东北财经大学出版社，2013 年。
3. 巴里·艾肯格林等：《货币变局：洞悉国际强势货币交替》，机械工业出版社，2019 年。
4. 巴里·艾肯格林：《资本全球化：国际货币体系史》，上海人民出版社，2009 年。
5. 殷剑峰：《人民币国际化：“贸易结算 + 离岸市场”，还是“资本输出 + 跨国企业”？——以日元国际化的教训为例》，《国际经济评论》，2011 年第 4 期。
6. 石淇玮：《人民币国际化的路径研究——基于美元、德国马克和日元国际化历史的经验分析》，《上海金融》，2013 年第 10 期。
7. 赵柯：《工业竞争力、资本账户开放与货币国际化——德国马克的国际化为什么比日元成功》，《世界经济与政治》，2013 年第 12 期。
8. 侯燕磊、盛雯雯：《我国金融循环的历史轨迹、典型特征及存在问题》，《北方金融》，2022 年第 7 期。
9. 曹远征：《大国模型下的金融开放及主权货币国际化的思考》，《国际经济评论》，2021 年第 1 期。

责任编辑：李蕊

全球生物经济发展现状与趋势研究

陈 曦 卞 靖

摘要：生物经济展现出巨大发展潜力，在推动经济社会转型与发展中发挥着越来越重要的作用，在技术创新、供给需求、资源保障、治理体系等领域均呈现出新特征。在技术创新方面，全球生物科技蓬勃发展，前沿技术、交叉融合技术、辅助技术不断突破；在供给方面，生物经济相关企业、产业快速发展，相关技术广泛用于提高经济社会发展的质量和可持续性，供给质量不断提升；在需求方面，市场导向的发展路径更加明确，支持手段更加多元，需求空间持续拓展；在资源保障方面，动植物资源、人类遗传资源等传统生物资源的保护和生物大数据等新资源的开发并举；在治理体系方面，顶层设计、监测和评估、监管和支持、法律法规和公众沟通等举措多管齐下。

关键词：生物经济 生物技术 生物资源

作者简介：陈 曦，中国宏观经济研究院副研究员；

卞 靖，中国宏观经济研究院研究员。

生物经济的兴起为经济社会绿色转型和高质量发展带来新的时代机遇。2022 年 5 月，国家发展改革委发布《“十四五”生物经济发展规划》（以下简称“规划”），这是我国首部生物经济五年规划。规划明确指出生物经济以生命科学和生物技术的发展进步为动力，以保护开发利用生物资源为基础，以广泛深度融合医药、健康、农业、林业、能源、环保、材料等产业为特征，并提出发展生物医药、生物育种、生物材料、生物能源等重点领域。近十年来，全球主要经济体均不断强化生物经济布局，密集发布生物经济相关战略规划和政策。在全球推进绿色低碳转型以及新冠疫情的反复的背景下，生物经济的重要地位越发凸显。

生物经济的概念早在 20 世纪 90 年代就被提及。21 世纪初，随着人类基因组第一份完整草图绘制完成，以遗传学和基因工程为核心的生物技术受到全球广泛关注，对生物经济及其发展趋势的研究陆续增多。相关研究主要基于全球生命科学与生物技术的进步，重点聚焦生物产业发展，认为生物科技的重大突破正在迅速孕育和催生新的产业革命，世界现代生物技术的发展已开始进入大规模产业化阶段（王昌林，2005），发达国家已不约而同地把生物产业作为主导产业来培育，生物经济即将成为国际竞争的主战场（刘清峰，2005）。当前，生物技术已经成为许多国家研发的重点，生物产业已经成为国际高科技竞争的焦点，生物安全将是国家安全关注的重点，生物经济正在成为继信息经济之后新的经济增长点（王宏广等，2018）。同时，对生物经济理解更加全面，比如，朱姝（2022）认为生物经

济是继农业经济、工业经济、数字经济之后的第四个经济形态，主要包括生物医药、生物农业、生物制造、生物能源、生物资源、生物安全、生态环境等多领域内容。邓心安等（2022）指出，生物经济虽然尚处于兴起与成长时期，但从概念的形成到战略的制定，再到行动计划与项目的实施，已在欧美形成基本共识，政策研究将进入定量、标准研究与产品认证阶段。李十中（2022）认为，生物经济发展趋向是构建生物食源产业与生物能源产业体系。也有学者分别聚焦于生物科技（丁陈君等，2020；刘冲、邓门佳，2020）、生物产业（白京羽等，2020）、生物资源（陈方等，2019）、生物安全（王小理，2020）等方面，对生物经济不同领域的发展趋势进行分析研判。综上所述，从全球趋势来看，生物经济已成为当前及未来大国科技经济战略核心内容之一（姜江，2022）。

一、技术创新：生物科技蓬勃发展，重点领域不断突破

（一）生物经济技术成为各国研发重点

全球各国近年发布的生物经济相关战略规划均将技术研发作为重点任务，力求从经费支持、人力资源、基础设施、国际合作等方面持续支撑生物经济相关技术的研究、开发和创新。在 2017—2021 年每年 12 月《科学》杂志公布的年度十大科学突破中，生命科学领域的技术突破占比达到 60%，2017 年、2018 年和 2021 年更是高达 70%。相关研究显示，21 世纪以来，部分国家将政府研发经费的 50%、风险投资的 30% 用于生物与医药领域研究，在这一领域发表了 60% 的论文，申请了 40% 的专利，贡献了 19% 的国内生产总值（GDP）。^① 值得注意的是，新冠疫情深刻影响了全球生物经济的布局方向，通用新冠疫苗研发成为各国科研攻关的重点。

从研发投入来看，全球主要国家生物技术领域的支出逐年增加，研发强度处于较高水平。根据经济合作与发展组织（OECD）的数据，2011 年以来，美国、法国、韩国等国家的企业对生物技术的研发投入持续上升，研发强度维持在较高水平（见表 1）。

表 1 2011—2019 年美国、法国、韩国生物技术研发投入情况 单位：百万美元

年度 国家	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	研发强度
美国	26138.0	26893.0	—	38565.3	39795.2	44793.0	51637.0	62862.0	77792.0	0.577
法国	3081.1	3434.2	3660.4	2912.5	3023.4	3660.3	3840.0	3.941.8	3977.9	0.209
韩国	1088.5	1178.9	1331.3	1434.4	1526.3	1636.8	1717.6	1960.7	2118.1	0.139

数据来源：OECD Key Biotech Indicators。

注：美国 2013 年的数据缺失。

从论文发表来看，2020 年在论文发表数量最多的 7 个研究领域中，美国、欧盟、中国、日本、印度、英国在健康科学、生物和生物医学科学领域的论文数量都位居第一位（见图 1）。

从专利情况来看，在全球十大专利申请国 2017—2019 年的公开专利申请中，包括生物技术、生物材料分析、医学技术、制药、有机精细化学以及食品化学在内的生物经济领域申请占比较大，其中美国、英国、瑞士、俄罗斯、荷兰均超过 20%，瑞士高达 34.5%（见表 2）。^②

①王宏广、朱姝、尹志欣、张俊祥、李文兰：《国际生物经济发展的趋势与特征》，《中国科技论坛》，2018 年第 5 期，第 159 页。

②数据来源：《世界知识产权指标 2021》。

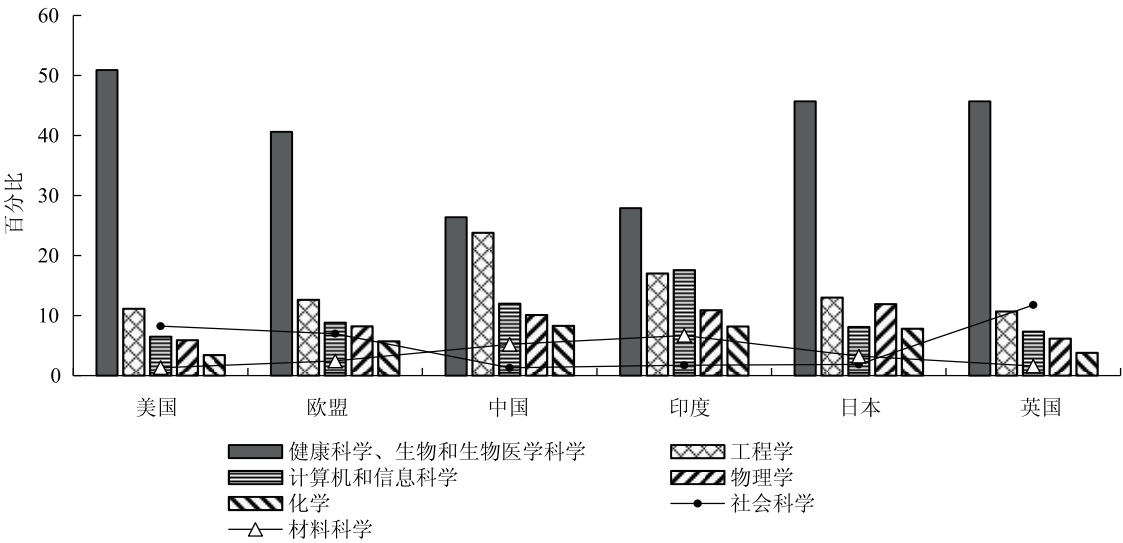


图 1 2020 年全球主要经济体 7 大科学领域论文发表占比

数据来源：美国国家科学委员会《美国科学与工程指标 2022》。

表 2 2017—2019 年全球十大专利申请国生物经济领域公开专利申请占比 单位：%

领域\国家	中国	美国	日本	韩国	德国	法国	英国	瑞士	俄罗斯	荷兰
生物技术	1.6	4.0	1.1	1.6	1.9	3.1	4.7	6.0	1.7	3.8
生物材料分析	0.5	0.9	0.4	0.5	0.6	0.9	1.1	1.2	2.2	0.7
医学技术	2.9	8.7	3.7	3.9	4.5	4.8	7.1	8.6	8.1	12.2
制药	2.5	5.9	1.3	2.1	2.5	4.2	7.5	9.7	4.3	3.5
有机精细化学	1.9	2.8	1.4	1.9	3.0	4.6	4.4	5.5	1.8	3.9
食品化学	3.2	1.2	0.8	2.1	0.4	0.9	0.9	3.5	8.0	3.5
合计	12.6	23.5	8.7	12.1	12.9	18.5	25.7	34.5	26.1	27.6

数据来源：《世界知识产权指标 2021》。

（二）生物经济前沿共性技术迅猛发展

基因组学、合成生物学、计算生物学等生物经济的前沿技术都是生物质相关产业的共性技术，可以作为平台技术支撑其他生物技术的发展和应用。全球主要国家均在不断布局前沿引领技术，增强颠覆性创新，积极抢占生物经济领域战略制高点。在基因技术方面，美国、英国、欧盟均制定了相应计划，预计 3 至 5 年在本地区开展 100 万 ~ 500 万人的基因测序，将基因组编辑作为生物经济相应战略规划中的重点技术之一。在合成生物技术方面，美国和英国均布局了合成生物学的应用项目，新加坡专项资助合成生物学研发计划，同时全球在合成生物学领域的出版物也呈现大幅增长趋势。

前沿生物技术频现突破，颠覆性成果不断涌现。在基因组学领域，相关技术在大数据和计算生物学的支撑下不断突破，引领基因组研究从“读取”进入到“编辑”和“编写”时代。基因组、转录组、表观基因组变异检测技术不断更新，已帮助研究人员获得了许多高质量的基因组图谱，如乌拉尔图小麦 A 基因组。在合成生物学领域，人工合成生物体、人工设计操纵生物功能不断取得突破。中国科学院天津工业生物技术研究所在实验室首次实现二氧化碳到淀粉的全合成。在干细胞领域，日本九州大学利用干细胞创建出可供卵子发育的体外卵泡结构。在脑科学领域，美国和西班牙开发出将信息直接发送到大脑视觉皮层的“人工视觉脑”，帮助盲人获得基本视觉。

（三）生物经济交叉融合技术发展引领未来

生物经济是新兴的综合经济形态，需要大量技术创新及系统集成。无论是生物技术本身，还是相关研究工具的开发，学科之间、科学与技术之间、不同技术之间的交叉融合趋势日益凸显。如，生物工程与互联网、高性能计算、人工智能和自动化技术交叉融合，实现高效模拟、预测基因表达和调控途径，辅助生物设计、筛选、定向进化和组装（陈方等，2018）。与此同时，技术的交叉融合发展加速孕育和催生了一批具有重大产业变革前景的颠覆性技术，例如人工生物分子、类脑人工智能技术、生物 3D 打印等。

各国均在大力发展生物科技与计算机技术、人工智能等的交叉融合。例如，美国出台的《2020 年生物经济研发法案》明确要推进生物、物理、化学、计算科学与工程等交叉领域的研究；德国发布的《国家生物经济战略》也明确提出，针对生物经济使用数字化、人工智能、机器人技术等的融合技术，并加强跨学科合作；英国的生物科技具体实施计划也涉及推动学科间交叉融合。

（四）生物经济的研究工具与技术功效持续提升

生物科技的发展离不开研究工具和方法的不断创新。该领域研发工具与技术平台的精度和效率不断提升，功能不断增强，技术通路、方法路径进一步扩展。发达经济体在生物传感器、生物成像技术，以及生物大数据基础设施建设方面部署了多个项目。生物成像技术向更清晰、更精确、实时、活体方向发展。例如，斯坦福大学开发的 CRISPR 多功能成像方法，可实时观测活细胞中基因组编辑的动态变化。脱氧核糖核酸（DNA）突变检测技术、蛋白质编辑等均取得关键性突破。例如，美国博德研究所研发出超精确基因编辑工具——先导编辑（Prime Editor），不依赖 DNA 模版即可实现单碱基自由转换和多碱基增删。生物催化技术更加高效、精准、可预测。例如，中国科学院与荷兰格罗宁根大学合作，建立了基于原子尺度的高精度生物催化计算平台。作为创新工具，研究人员可以借助计算机辅助设计工具，实现复杂遗传电路设计过程的自动化，从而解决了人工设计过程中出现的费时、费力、易错等问题。

二、供给：企业产业快速发展，供给质量持续提升

（一）生物经济相关企业发展迅速

各国越来越重视生物经济相关企业的培育和发展。例如，加拿大提出打造生物经济支柱企业，并在政策、方案、融资等方面予以支持；韩国明确构建领先企业与创业企业、风险企业的合作体系；日本将强化创业和投资环境作为《生物战略 2019》九大重点任务之一，并提出建立全球孵化系统，支持生物制造业企业由中小规模向大规模发展，提供长期稳定融资，以及促进工业和学术界合作等具体举措。

为更好地与市场进行供需匹配，各国纷纷出台政策，促进制造商、分销商等利益相关企业早期介入，从技术研发、产品生产到市场应用全流程参与逐渐成为主流。从研发阶段开始，确保相应技术和产品、服务的供给直接与市场应用需求对接，降低投资风险，加速技术转化，实现生物经济发展的全流程供需匹配。例如，美国在生物经济计划的实施框架中，推行在开发阶段即引入潜在新技术制造商和分销商，基于量化技术、财务和政策风险制定产业化策略；英国建立生物经济利益相关方参与平台，促成持续性对话；日本鼓励学术机构面向企业开展合作研究、共享尖端设备、人员交叉任职；韩国提出将生物医药等有需求的企业与研发企业组成联营企业。

（二）生物经济相关产品和服务供给大幅提升

随着人类对疾病认知水平不断提高，精准医疗、转化医学、基因编辑为疾病诊疗提供了全新方

向，生物经济相关行业市场前景广阔。据麦肯锡全球研究院预测，未来 10~20 年，生物科学在人类健康和性能，农业、水产养殖和食品，消费品和服务，材料、化学品和能源等领域的应用预计每年将产生 2 万亿~4 万亿美元的直接经济效益。^① 各国高度重视生物经济产业布局，加大投资力度，提出明确的经济目标。例如，《欧洲可持续发展生物经济》明确提出建立 1 亿欧元的循环生物经济专题投资平台；英国发布的《发展生物经济——改善民生及强化经济：至 2030 年国家生物经济战略》提出，到 2030 年生物经济规模较 2014 年翻一番，达到 4400 亿英镑。

生物经济产业链供应链价值链的构建也受到广泛关注和重视。例如，美国发布的《生物经济行动：实施框架》提出，全面整合产业链，联系生物、物理、气候、工程、运输、环境和经济模型，更全面了解供应链决策的选项和影响；英国明确成为国际公认的工业生物技术价值链主要参与者。值得注意的是，部分国家和地区也在积极搭建本地化全价值链。例如，欧盟提出要完成从基础研发—商业创建—消费者的全价值链搭建；意大利提出创造更长、更可持续和本地化的价值链。

同时，生物经济产业集群蓬勃发展。美国生物医药产业主要集中在旧金山、波士顿、纽约等九大城市圈，城市圈聚集了为生物医药发展提供科技、理论基础的高校和研发机构，也拥有世界知名风险投资公司，还引进了生物医药领军企业和新创企业。各企业互相促进，各环节共同作用，形成了良性循环的产业链。德国发展了诸如慕尼黑、海德堡、美因茨和柏林等地的产业集群，其《国家生物经济战略》指出，支持集群和示范区发展是保持生物经济领域领先创新基地的重要举措。世界知识产权组织发布的《全球创新指数 2020》显示，在全球前 100 的创新集群中，有 39 个优势科学领域与生物经济相关，分布在 20 个国家和地区，欧美发达地区分布数量占绝对优势。

（三）生物技术和产业化应用提升了经济社会发展质量

生物经济相关技术广泛用于农业、工业、健康医疗、环境保护、应对气候变化等各领域，以促进经济社会健康可持续发展、高质量发展。例如，美国利用工业生物技术促进可持续制造和新产品开发，在能源领域减少传统化石能源的使用，在环境生物技术领域促进生物修复、资源回收。

采用生物学方法生产的新材料将得到广泛应用，生物化学制造带来的经济影响会大大增加。其中，生物原料对化石原料的替代或将成为相关产业的发展重点。Bioeconomy Capital 曾于 2019 年预测，到 2030 年，大部分新的化学品供应将由生物技术提供；到 2040 年，生物化学品将在各竞争领域超越石化产品。^② 在相关产业布局上，各国也有积极动作。例如，德国政府通过了至 2024 年投入 36 亿欧元的生物经济行动计划，以帮助可持续资源取代日常产品中的化石原料；欧盟在《面向生物经济的欧洲化学工业路线图》中提出具体目标，在 2030 年，在有机化学品原材料和原料中，将生物基产品或可再生原料的替代份额增至 25%。

三、需求：明确市场导向的发展路径，持续拓展需求

（一）市场方向更加明确，标准制定与政府采购相结合

随着生物经济相关技术的逐渐成熟，商业化应用更加广泛，全球各国对重点市场或相关市场的发展方向更加明确。虽然侧重点各不相同，但是很多国家的时间表和路线图更加清晰，形成了具有较强

^①麦肯锡全球研究院：《生物革命：创新改变了经济、社会和生活》，2020 年 5 月。

^②Carlson, R., Seeing the End of Oil, October 4, 2019, <http://www.bioeconomycapital.com/posts/2019/9/23/seeing-the-end-of-oil>.

的可操作性任务目标。如，欧盟在《面向生物经济的欧洲化学工业路线图》中，明确了推动生物基市场增长的详细信息，涵盖了在日用化学品等 9 个产品类别中添加生物基化学品的机遇和挑战，并分别提出 2019 年至 2030 年的短期、中期和长期行动计划和参与方。日本《生物战略 2019》明确了 9 个重点市场领域，并提出要加强生物有关的实证工作，规划市场领域发展路线图。

通过政府采购和授权公共及私营部门使用生物基产品，结合生物经济相应标准的制定，可以有效支持相关产业发展。如，加拿大政府在率先使用生物塑料、第二代生物燃料、沼气、木质纤维素材料和生物材料的同时，对制定和传播生物经济产品的标准、方法、基准和评价标准上给予支持，为生物经济拓展空间。日本也在其生物经济发展战略中提出加强公共采购和标准执行。美国的生物基优先（BioPreferred）计划、欧盟的生态标签（EU Ecolabel）和绿色政府采购（EU Green Public Procurement）等，都体现了政府这一导向，并给出了可操作性较强的具体措施。

（二）提前布局海外市场，统一监管和标准

各国均高度重视生物经济领域的海外市场，在战略规划中均有提前布局和抢占全球市场份额的相关内容，且越来越强调国际合作的重要性。例如，美国强调要加强与国内和国际合作伙伴的联系。从不同区域看，欧美国家更侧重于从研发阶段就强调国际合作。亚洲国家则在布局中就将国际市场作为重点目标。例如，日本提出要利用政府援助项目，促进日本先进技术的海外市场扩展，实现海外市场所需的标准化，并协调国际监管。

为确保生物经济相关产品和服务能够顺利进入海外市场，各国均格外重视行业国际话语权的确立，力求引领标准或与国际保持一致。如，意大利提出要建立意大利生物经济商业模式和产品，促使其成为全球基准；加拿大提出要与合作经济体市场的监管要求保持一致，以保证本国生物技术产品的出口；韩国提出要与海外监管机构开展合作，同时推进全球水平的认可认证规范合理化；日本提出要在标准、数据等方面与国际协调同步，加强贸易政策合作，提高国际竞争力。

（三）积极培养市场需求，重视宣传引导等前期工作

生物经济领域的产品和服务尚属于新兴事物，一方面消费者了解不足，尚未形成对相关产品的消费习惯；另一方面成本相对较高，且在转基因食品、基因编辑等领域存在争议。如何提升公众对生物经济类产品的接受度，培养相应消费理念和习惯是拓展市场需求的关键一环。加强与公众的沟通，通过宣传活动引导消费倾向等前期工作越来越受到各国的重视。例如，英国研究与创新署支持企业和学术界以透明及负责任的方式运作，以增强公众信任，公开有效地宣传创新生物基产品，提升公众对新产品的认知；《意大利的生物经济：为了可持续意大利的新生物经济战略》提出，要从消费者的角度促进对生物基产品的需求，收集关于消费者在生物基产品方面的信息，开发创新性、包容性的商业解决方案。

四、资源保障：保护传统生物资源与开发生物新资源并举

（一）动植物资源保护形势严峻，保证生物资源可持续性更加紧迫

21 世纪以来，生物物种数量下降明显，生物多样性保护形势严峻。联合国 2019 年发布的《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》显示，近百万种物种可能在几十年内灭绝；同时，人们对自然资源的需求在过去 30 年间翻了一番。各国越来越意识到生物经济政策必须确保生物质以可持续的方式收集和使用，同时在动物资源、植物资源、微生物资源、标本资源和人类遗传资源等方面开展了多

方位的体系建设（见表 3）。美国每年投入大量研究经费，通过先进植物计划、特种植物研究计划、动物基因组研究蓝图、微生物组计划等，为生物资源的保护、研究和开发形成全方位、全链条的支撑与管理；日本建立了多家动物资源的保藏利用机构，在植物资源方面特别侧重农业及食物资源。

表 3 主要发达国家生物资源相关机构或项目

国家	主要相关机构或项目	
美国	实验动物	啮齿类实验动物资源中心、国家级非人灵长类实验动物中心、突变小鼠资源中心、加利福尼亚国家灵长类动物研究中心、国家海兔资源中心、斑马鱼国际资源中心、杰克森实验室（The Jackson Laboratory）、查尔斯河实验室（Charles River laboratories）等
	植物种质	区域性植物引种站、国家遗传资源计划、种质资源信息网络系统、国家植物种质资源系统等
	微生物	美国真菌遗传学信息中心、美国典型菌种保藏中心、美国农业研究菌种保藏中心等
英国	实验动物	Envigo 公司等
	植物种质	英国皇家植物园邱园、千年种子库项目等
	微生物	英国国家菌种保藏中心、英国食品工业与海洋细菌菌种保藏中心等
日本	动物资源	日本理化所生物资源中心、日本实验动物中央研究所、日本熊本大学生命资源开发与分析学院、筑波大学实验动物资源中心等
	植物种质	国家农业生物科学研究所、日本农业科学研究中心、国立渔业研究所等
	微生物	日本技术评价研究所生物资源中心等
德国	实验动物	中央实验动物研究所等
	植物种质	马克斯普朗克植物育种研究所等
	微生物	微生物菌种保藏中心等

资料来源：作者根据相关资料整理而得。

（二）人类遗传资源的收集和保护愈加重要

人类遗传资源是事关公众健康和生命安全的战略性、公益性、基础性国家资源，潜藏着巨大的经济和社会效益。随着对生命科学的不断探索以及生物技术在生命健康领域的深入应用，人类遗传资源的收集、保护和利用愈发重要。美国着重于相关立法和政策实践，建立了基因专利的立法和一些实践中的约定，如《基因专利的立法》《统一生物材料移转合约（UBMTA）》《美国细胞培养暨储存中心示范合同》等（陈方等，2019）。英国早在 2000 年就建立 DNA 银行网络，开始正式对人类遗传资源进行大规模的收集与利用，并针对一些大病和常见病重点收集储存。我国在中国科学院建有细胞库和干细胞库、中华民族永生细胞库、人类资源样本库、国家模式与特色实验细胞资源库等，为生命科学研究、生物技术创新及产业发展提供高质量生物遗传资源和高水平的专业技术服务。

（三）新技术支撑数据挖掘，生物大数据成为生物经济新资源

随着信息技术的发展，生物大数据已成为一种新型生物资源。与此同时，对于生物大数据的挖掘也是未来生物技术进步和产业发展的重要支撑。全球各国已逐步将生物大数据的采集和应用纳入日程。例如，日本的生物战略目标就包括生物与数字化的融合，最大限度利用生物数据促进相关研究与产业的发展，建设世界一流的利用生物大数据的国家；韩国提出构建“国家生物大数据”，作为新药研发、疾病治疗和产业发展的基础；欧盟提出建立生物经济数据中心。

结合信息科技和生物科技领域的前沿技术，在新资源的收集、保藏、分类、鉴定等方面也取得了许多成果。在生物资源保护和保藏方面，标本数字化将物理对象转换为高质量数字图像，用更科学和便捷的手段为生物资源研究和保护留存重要科技资料。在生物资源鉴定研究方面，基于序列分析的

DNA 条形码（DNA bar coding）技术极大节约了物种识别时间，提高了识别精度。

五、治理体系：顶层设计、制度建设和公众沟通多管齐下

（一）国家层面系统性布局更加明确

各国发展生物经济的路径更为详尽。从国际重大战略规划和政策措施来看，生物经济已成为全球各国未来经济发展比较认可的模式（丁陈君等，2020），通过积极谋划布局，不断探索适合本国的最佳路径。各国近三年密集发布的发展路线图更加清晰，推进的阶段性目标也更加明确，政策连贯性也受到特别关注。例如，加拿大基于 2019 年发布的《加拿大生物经济战略——利用优势实现可持续性未来》，2021 年 7 月又发布《国家生物制造和生命科学战略》。此外，人口增长、气候变化等问题使得全球粮食供应链面临巨大压力，新冠病毒持续变异已成为当前世界面临的重大风险之一，粮食安全、生物安全以及相关议题受到各国高度重视。创新生物技术建立现代化农业体系，强化全球生物安全治理和风险防御，可能将成为今后各国制定、调整、完善生物经济相关战略和政策的重点方向。

多部门多机构系统性协同推进成为主流。生物经济是跨越多个部门的经济活动，涵盖农林渔业、食品、生物医药与健康、工业制造业、环境保护与气候变化、能源、废物管理、贸易等，甚至涉及国家安全等领域。各国形成各部门协同机制，牵头不同领域，各司其职，系统性推进生物经济发展。例如，德国的《国家生物经济战略》提出，政府将任命一个独立的、成员广泛的咨询委员会机构，在多个相关团体的参与下针对多目标和实施计划提出具体建议；《欧盟部署生物经济：制定生物经济战略的框架方法》提出，应考虑建立各利益攸关方交流互动的正式参与平台，以确保持续参与生物经济战略和行动计划投入、监测和评估。

（二）生物资源和生物经济发展的监测和评估成为重要内容

在清晰界定生物经济概念的基础上建立监测系统和评估体系。一方面有利于监测生物资源，确保生物经济可持续发展；另一方面有利于评估生物经济发展情况，明确和改善战略规划和政策导向。在生物资源监测评估方面，美国能源部对生物质潜能测算，形成“十亿吨”报告，同时避免有机资源过度开发；加拿大将生物质价值化，用技术标准评估生物质和设施的质量与数量，证明其规模和检验生产数量与质量。在生物经济监测评估方面，欧盟将实施欧盟范围内的监测系统，追踪可持续和循环生物经济的进展；德国也提出强化生物经济发展监测与评估；美国在《保卫生物经济 2020》中提出，要明确界定美国生物经济的范围，扩大并加强与经济贡献相关的数据收集工作。

（三）监管环境更加适度、营商环境更加公平

生物经济具有跨领域性，涉及人类生命健康等关键领域，面对的政策环境较复杂，监管尤为慎重。以新药监管为例，从实验室到临床应用的药物研发，均面临着严格的市场监管和较长的审批周期，监管既要确保新药的安全有效，又要跟上科学快速发展的步伐。为此，欧美等生物医药发达国家纷纷出台特殊审批条款，以减少阻滞。例如，欧洲药品管理局发布优先药物计划（PRIME）；美国食品药品监督管理局执行优先评审、加速批准、快速通道、突破性疗法等四项特别审批程序。

从政策趋势上来看，各国正在致力于逐步建立宽严适度的监管框架和公平的竞争环境（王小理、周冬生，2019），以促进生物经济发展。例如，韩国提出指定特定区域为管制自由区，为因管制而无法立项的产品提供大规模实验的机会，并强化食品药品审核的快速处理和安全管理；美英两国发布《遗传性人类基因组编辑》报告，为科学治理与监督人类基因组编辑提供参考。

（四）法律法规体系和公众沟通手段更加完善

在生物经济前沿新兴技术快速发展的同时，其潜在的社会问题和安全风险也不容忽视。各国都在不断完善相应法律法规，以使相应技术和产业发展有法可依、有章可循。以转基因技术为例，欧洲法院曾于 2018 年裁定，包括基因编辑在内的基因诱变技术应被视为转基因技术，原则上应接受欧盟转基因相关法律的监管。

加强与公众沟通和宣传可提升相关产品和服务的社会接受度，降低社会消极影响。例如，美国在《生物经济计划：实施框架》中，将加大公众宣传力度作为加强生物经济发展四项举措中的第一项，通过出版物、信息发布平台、论坛等形式向大众宣传；日本提出建立生物优先思想，在充分考虑生物技术伦理、法律和社会问题的前提下，将生物优先思想深植入管理者、社会领导者及政府层面；英国将公众沟通作为实施生物战略的关键要素，使全社会充分了解并支持生物经济领域的研究和创新。

参考文献：

1. 王昌林：《实施生物经济强国战略的构想》，《中国创业投资与高科技》，2005 年第 10 期。
2. 刘清峰：《生物经济——未来国际竞争的主战场》，《经营与管理》，2005 年第 1 期。
3. 王宏广、朱姝、尹志欣、张俊祥、李文兰：《国际生物经济发展的趋势与特征》，《中国科技论坛》，2018 年第 5 期。
4. 朱姝：《生物经济时代正在加速来临》，《科技中国》，2022 年第 9 期。
5. 邓心安、万思捷、朱亚强：《国际生物经济战略政策格局、趋势与中国应对》，《经济纵横》，2022 年第 8 期。
6. 李十中：《生物经济发展趋向：构建生物食源产业与生物能源产业体系》，《人民论坛·学术前沿》，2022 年第 7 期（下）。
7. 丁陈君、陈方、郑颖、吴晓燕、宋琪：《全球生物科技发展态势及对我国的启示》，《世界科技研究与发展》，2020 年第 2 期。
8. 刘冲、邓门佳：《新兴生物技术的发展对大国竞争与全球治理的影响》，《现代国际关系》，2020 年第 6 期。
9. 白京羽、林晓锋、尹政清：《全球生物产业发展现状及政策启示》，《生物工程学报》，2020 年第 8 期。
10. 陈方、丁陈君、郑颖、宋琪、吴晓燕：《生物资源领域国际发展态势研究及启示》，《世界科技研究与发展》，2019 年第 6 期。
11. 王小理：《生物安全时代：新生物科技变革与国家安全治理》，《国际安全研究》，2020 年第 4 期。
12. 姜江：《全球生物经济演进规律和发展布局》，《人民论坛》，2022 年第 17 期。
13. 陈方、丁陈君、吴晓燕、陈云伟、郑颖：《生物科技领域国际进展与趋势分析》，《世界科技研究与发展》，2018 年第 1 期。
14. 王小理、周冬生：《面向 2035 年的国际生物安全形势》，《学习时报》，2019 年 12 月 20 日。
15. 谭天伟、陈必强、张会丽、崔子恒：《加快推进绿色生物制造 助力实现“碳中和”》，《化工进展》，2021 年第 3 期。
16. 郑斯齐、韩祺、陈艳萍、姜江：《近期国外生物经济战略综述及对我国的启示》，《中国生物工程杂志》，2020 年第 4 期。
17. 美国国家科学院：《保护生物经济（2020）》，2020 年 1 月。
18. 麦肯锡全球研究院：《生物革命：创新改变了经济、社会和生活》，2020 年 5 月。

责任编辑：郭霞

我国知识产权对接 CPTPP 规则 差距比较及改革举措研究

徐 慧 朱志妍 孟雪凝

摘要：CPTPP 作为一个高水平的自贸区协议，其知识产权条款代表了国际知识产权规则发展演变的新高度，与 TRIPs、RCEP 等比较，在原则、保护客体范围、立法、执法等方面提出了更高的保护要求。随着我国知识产权制度不断完善，如新《专利法》完善外观设计保护制度、建立专利权期限补偿制度、药品专利链接制度和药品专利纠纷早期解决机制等，体现出与 CPTPP 高标准知识产权保护水平逐步接轨的趋势。本文认为，对标 CPTPP 知识产权条款，我国现行知识产权制度在植物新品种、商标、著作权、专利权新颖性宽限期、互联网下的知识产权等存在权利保护范围和期限的差距；在权利救济途径上，我国与 CPTPP 的主要差距体现在边境措施、刑事制裁等方面。因此，我国申请加入 CPTPP，以 CPTPP 为标准继续完善相关知识产权法律制度与执法标准，要立足国内发展需求，以建设知识产权强国为目标，大力提升知识产权软硬实力，有效利用双边及多边机制，构建知识产权国际保护新秩序。

关键词：CPTPP RCEP TRIPs 知识产权 高标准

作者简介：徐 慧，国家知识产权局知识产权发展研究中心副研究员、经济学博士；
朱志妍，国家知识产权局知识产权发展研究中心助理研究员、经济学硕士；
孟雪凝，对外经济贸易大学国际经济研究院硕士研究生。

引 言

“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）作为高水平经贸协定，脱胎于“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）。TPP 协议是一个由美国主导的区域自由贸易协议，在劳工权利、知识产权和环境等方面提出了远超世界贸易组织（WTO）设定的标准，被认为是一个高水平的自贸区协议，体现了“高标准、高质量、高层次、面向 21 世纪”的特征。美国在 2017 年宣布退出 TPP 后，在日本的推动下，TPP 除美国外的 11 个成员国达成共识，于 2018 年 3 月完成 CPTPP 谈判，当年 12 月 30 日正式生效。CPTPP 冻结了原 TPP 部分条款（22 条），尤其是知识产权条款（11 条），但仍然保留了 TPP 95% 的条款。总体而言 CPTPP 仍不失为全球范围内最高标准的自贸协定。

国内学者针对 CPTPP 知识产权规则体系已开展了大量研究。经梳理发现，目前国内关于 CPTPP 知识产权规则的研究主要围绕以下三个层面。

一是与其他国际经贸协议下知识产权规则进行对比与解读,提出我国知识产权制度体系改革的方案建议。该类研究中,有学者将 CPTPP 与其前身 TPP 进行对比,梳理 CPTPP 相对于 TPP 条款中知识产权领域被搁置和被保留的条款,分析协议发生变动的原因,提出倡导中国参与知识产权国际保护合作的建议(石超,2019);也有学者沿用“贸易知识产权协定”(TRIPs)基本条款,研究后 TRIPs 时代知识产权制度的国际发展方向,如易继明和初萌(2020)梳理后 TRIPs 时代国际社会中的知识产权战略规划,落脚于 TPP 到 CPTPP 的知识产权规则演变进程,最终从制度供给、执法机制两方面对比国际条款,对我国知识产权制度进行适应性分析,谋划后 TRIPs 时代我国知识产权制度发展的国际战略;还有学者逐一对比我国相关条款对应 CPTPP 条款的差距,分析我国若加入所面临的阻力、优劣势以及可能性,并在此基础上提出中国加入 CPTPP 的可行性与路径选择(刘斌、于济民,2019;蔡明阳,2021)。这些研究更多是从国际知识产权制度演变方向、发展战略等宏观层面分析我国与 CPTPP 的差距,提出我国知识产权制度完善的方向。

二是对 CPTPP 知识产权具体条款的研究。比如对知识产权边境保护条款的研究,有学者以被保护客体——过境货物作为切入点,具体研究该项条款架构下的执行法则(韩秀丽、翟雨萌,2019);也有学者以我国知识产权边境保护标准作为切入点,对比研究该项条款下我国同 CPTPP 国际规则的差异,考量既存差异对我国发展的影响(朱秋沅,2018)。再如对 CPTPP 著作权保护规则解读,比较 TPP 相关条款,提出在现实定位基础上从不同维度进一步完善我国著作权法,加强著作权保护(刘宇,2019)。又如针对数字贸易领域知识产权保护条款的拓展研究,以 CPTPP 为中心展开数字贸易领域的知识产权规制研究,根据对数据、表演、录音、网络等具体知识产权条款的解读,将 CPTPP 中知识产权条款与数字贸易规则相结合,拓展分析 CPTPP 与数字贸易安全领域规则(李墨丝,2020;董静然,2019)。现有对于知识产权边境保护、著作权保护及数字贸易知识产权保护等知识产权具体条款的研究,对我国知识产权保护立法和执法标准提出了明确的完善目标。

三是针对 CPTPP 条款的影响分析。我国积极主动加入国际经贸协定,积极推动国际知识产权规则发展方向,对标 CPTPP 知识产权条款,完善国内知识产权法律法规,要充分体现国内发展对知识产权保护的需求,充分考量国际知识产权新规则对我国企业、产业发展的影响。如对包含知识产权在内的重要条款进行细分解读,分析对我国不同层面的影响(袁波,2018;白洁、苏庆义,2019);又如从会计角度分析 CPTPP 的核心条款及其对企业利益的影响,通过梳理我国知识产权规则体系的演变过程,倡议国家应为企业“走出去”营造更加公平的知识产权保护环境(冯巧根,2020)。

从目前的研究看,CPTPP 要求的很多内容与我国深化改革开放的基本方向相一致,因此我国政府表达了积极加入的态度。2020 年 11 月习近平主席在亚太经济合作组织(APEC)第 27 次领导人非正式会议上表示积极加入 CPTPP,2021 年 9 月我国正式提交申请。除了积极加入之外,在中央政策层面,更提出了要积极主动地在知识产权领域推动国际规则发展变化的要求。2020 年 11 月 30 日,中共中央政治局就加强我国知识产权保护工作举行第 25 次集体学习,习近平总书记在主持学习时明确强调,“推动完善知识产权及相关国际贸易、国际投资等国际规则和标准,推动全球知识产权治理体制向着更加公正合理方向发展”。

为了满足成为全球知识产权治理体系推动者的这一更高层次要求,迫切需要全面论证 CPTPP 知识产权条款的相关内容与我们知识产权制度之间的相适关系,准确分析对标 CPTPP 知识产权条款与我国现行知识产权制度的差距。因此,应全面掌握国际知识产权制度发展演变趋势,清晰认识 CPTPP 知识产权规则特点,对标 CPTPP 知识产权条款高标准,分析我国现行知识产权立法和执法标准的差距,并

基于我国现阶段创新经济、数字经济高质量发展需求，建设知识产权强国，提出对接 CPTPP 知识产权规则的改革措施。

一、CPTPP 知识产权规则的特点

（一）CPTPP 脱胎于 TPP，代表了全球领先的知识产权保护水平

CPTPP 保留了原来 TPP 协定的核心规则框架体系，为了更快地达成协定，条款内容也瘦身不少，与之前的 TPP 条款相比，搁置了 22 项条款。这 22 项条款更多地体现了美国意愿，是 TPP 谈判时成员国博弈的重点所在，也是争议、分歧的集中点。在 CPTPP 搁置的条款中，知识产权是重头戏，其中第 18 章即知识产权部分就搁置了 11 条，涉及国民待遇条款、专利保护条款、未披露数据条款、版权与相关权期限条款、技术保护措施条款、卫星和有线电视信号条款、互联网提供商安全港条款等。条款的搁置为发展中国家国内知识产权保护相关法律法规的完善赢得了过渡期。但搁置不等于不处理，如果未来美国重新加入 CPTPP，并要求恢复搁置的条款，将需要现有各方重新达成意见。

CPTPP 虽然较 TPP 已经被精简了，但知识产权规则仍然覆盖了 TPP 中绝大部分条款，并且知识产权条款的目的旨在竭尽所能地为成员国的知识产权保护提供规则支撑，最大程度地保护权利人（作者）利益，并对不利于知识产权保护的行为进行严厉的惩罚。可以说 CPTPP 知识产权条款代表了知识产权的强保护、大保护，是全球领先的知识产权保护高标准。

（二）CPTPP 总体框架未突破 TRIPs，但保护水平更高

CPTPP 规定了一些现有国际条约并未统一规范的知识产权保护高标准，特别是在 TRIPs 基础上进一步扩张，其保护水平远超 TRIPs 条款。CPTPP 第 18 章关于“知识产权”的规定有 11 节，总体上尚未突破 TRIPs 的框架，只是在原则、保护客体范围、立法、执法等方面提出了更高的要求。促进创新和便利知识的传播作为 TRIPs 知识产权保护的目标，而 CPTPP 则提出通过知识产权制度促进培育竞争、开放和有效率的市場，如规定政府机构侵权行为不适用豁免，限制了成员国基于国情而设置知识产权保护豁免或例外条款的权力，反映了 CPTPP 的市场主导观念。^①

相比 TRIPs，CPTPP 对缔约国加入知识产权领域国际公约要求更广泛；进一步扩大知识产权保护国民待遇的范围，如首次纳入模拟通信和免费无线广播对录音制品的二次使用的情况；要求更高程度的透明度，在公布方式、内容等方面提出了更加细致的要求；提倡成员国之间开展合作，如为分享和使用其他成员国的专利检索审查结果提供便利。对保护客体进行扩展，降低保护起点，将 TRIPs 协议未规定的域名、国名、气味商标和声音商标纳入保护范围，为农用化学物质未披露的实验或其他数据提供保护等。为权利人发现侵权行为、收集侵权证据提供便利和充分的救济，如规定药品专利链接制度，允许药品专利权人能够及时发现潜在的侵权主体，并及时获得救济；重视数字环境下的商标、版权侵权执法、将商标混淆或近似的商品纳入执法对象，规定海关可依职权启动边境措施，并适用于过境货物，降低知识产权侵权入罪的“商业规模”的认定标准，增加关于商业秘密刑事保护的规定。^②

可见，与 TRIPs 相比，CPTPP 呈现出全面、高标准的知识产权保护特点。CPTPP 知识产权条款仍

^①参见 CPTPP 第 18.4 条。

^②易继明、初萌：《后 TRIPS 时代知识产权国际保护的新发展及我国的应对》，《知识产权》，2020 年第 2 期。

旧延续了 TRIPs 的不平衡态势，主要体现出发达国家的利益，对于传统文化、遗传资源、民间文艺等保护尚未展开有益的尝试，也没有反映出发展中国家维护公众健康、保护生物多样性、促进技术转移和知识传播等合理诉求。这也意味着 CPTTP 仍具有很大的完善空间以促进贸易公平。^①

（三）CPTPP 与 RCEP 协议相比目标不同、知识产权条款涉及领域相当，但保护标准更高

“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）最突出的特点是以“发展”为协议的核心目标，集中体现发展中国家在全球经贸治理中的利益诉求。无论是 RCEP 参与国类型，还是协议达成的最终内容，都比 CPTPP 体现出更多的包容性、灵活性和发展性。^② RCEP 更加强调遵循以 WTO 为核心的多边贸易体制规则，侧重发展中国家的利益，注重“灵活性”和“高标准”之间的权衡。CPTPP 是一个全方位严格的贸易协定，CPTPP 相比 RCEP 具有更高的知识产权标准。从条款内容上，CPTPP 知识产权条款涉及领域与 RCEP 相当，并且详细规定了知识产权各个客体类型的保护标准，还考虑了数字环境下知识产权问题，包括知识产权的民事、刑事和行政执法内容。在保护标准上，RCEP 要低于 CPTPP，但 RCEP 关于数字版权的规则超出了 CPTPP 中的相关内容。

二者的差异体现在具体条款上：如对商标的保护，RCEP 增加了打击“恶意注册申请商标”的规定等；CPTPP 则是进一步扩大商标保护范围，要求缔约方对未注册的驰名商标给予跨类保护以及明确通用名称的认定规则等。关于专利权保护规定，RCEP 相对于 CPTPP 标准较低，如专利宽限期、专利电子申请制度等条款为宣誓性规定，没有明确具体要求。CPTPP 中关于专利领域农用化工品的相关数据的独占保护、药品专利链接等规定，在 RCEP 中都没有涉及；与 RCEP 相比较，CPTPP 关于著作权及相关权利部分规定更详细、全面。CPTPP 相对于 RCEP 执法力度更大，RCEP 中关于损害赔偿规定，以填平为主，未规定惩罚性赔偿；CPTPP 则规定在有关侵犯保护作品、录音制品或表演的版权或相关权和有关假冒商标的民事司法程序中，每一缔约方应建立或设立法定赔偿或额外赔偿的规定。CPTPP 对进出口、过境货物启动边境措施，RCEP 仅对进口涉嫌盗版货物或假冒商标货物的依职权中止放行做出强制规定，对于“出口”此类货物缔约方则可以自主选择是否设立相关程序采取边境措施。CPTPP 与 RCEP 相比较在刑事处罚的规定更为细致，并对“具有商业规模”作出具体认定规定；而 RCEP 则未对商业规模进行界定，但更强调对数字环境下侵权行为的重视，这是较 CPTPP 更进一步的地方。

二、知识产权仍是我国加入 CPTPP 遇到的主要挑战之一

由于美国的退出，我国目前面临一个加入 CPTPP 的窗口时期。我国如果加入 CPTPP，将成为目前亚太地区最大的自贸区成员国，获得其余 11 国的市场准入，为我国进一步深化改革扩大开放提供更多外部机遇和空间，在当下多边自贸区谈判中获得更高的站位。CPTPP 搁置了 11 条 TPP 的知识产权条款，这使我国知识产权保护标准具备了与 CPTPP 标准对接的可行性。但 CPTPP 依然是最高标准的自由贸易协定，无论是在立法还是执法层面，我国与知识产权国际最高标准对接仍会面临巨大的改革压力和挑战。

^①易继明、初萌：《后 TRIPs 时代知识产权国际保护的新发展及我国的应对》，《知识产权》，2020 年第 2 期。

^②RCEP 15 个成员国，既包括日本、澳大利亚等经济发达国家，也包括柬埔寨、老挝等欠发达国家。在 RCEP 第 11 章第 1 条明确了知识产权目标，通过有效和充分的创造、运用、保护和实施知识产权权利来深化经济一体化及合作，以减少对贸易及投资的扭曲和阻碍；CPTPP 的目标是知识产权的保护和实施应有助于促进技术创新，有助于技术转让和传播。

（一）我国知识产权制度不断完善，为接轨国际规则打下基础

我国《专利法》于 2021 年 6 月 1 日完成第四次修订并正式实施，新《专利法》在加强对专利权人合法权益的保护、促进专利实施和运用、完善专利授权制度等方面进行了一系列的修改，既适应经济发展和创新的需求，又结合国际发展趋势，也从以下方面体现出与 CPTPP 国际高标准知识产权保护水平逐步接轨的趋势。

1. 完善外观设计保护制度，给予局部外观设计专利保护

新《专利法》将第二条第四款修改为：“外观设计，是指对产品的整体或者局部的形状、图案或者其结合以及色彩与形状、图案的结合所作出的富有美感并适于工业应用的新设计。”从而达到 CPTPP 要求对局部外观设计授予专利权保护的标准。同时，还延长外观设计的保护期限到 15 年，增加外观设计专利申请享有 6 个月的国内优先权，进一步完善外观设计保护制度。

我国于 2022 年 2 月初加入《工业品外观设计国际注册海牙协定》。通过该协定，外观设计专利申请人向受理局提交一份单一的国际申请后，就可能在若干个缔约方获得工业品外观设计保护。可见，加入《海牙协定》有利于中国积极融入外观设计全球化体系，促进工业品外观设计创新能力提升，助力中国创意、中国设计、中国制造走向世界，而且有利于促进全球工业品外观设计领域发展。加入《海牙协定》对我国深度参与世界知识产权组织（WIPO）框架下的全球知识产权治理，也将起到有力的促进作用。

2. 建立专利权期限补偿制度，补偿审查专利延误和药品上市审批中耽搁的时间

新《专利法》第四十二条第二款规定了由于国务院专利行政部门审查延误可以给予一定的专利有效期补偿。该条款不仅针对药品专利，其他技术领域的发明专利也适用。第三款规定为补偿新药上市审评审批占用的时间，可以给予专利权期限补偿，补偿期限不超过 5 年。与 CPTPP 中要求调整专利期限以补偿不合理的授权延迟规定相一致，甚至还额外规定对于新药上市审评审批占用时间给予专利权期限补偿。

3. 建立药品专利链接制度和药品专利纠纷早期解决机制

新《专利法》还增加了第七十六条药品专利纠纷早期解决机制，即药品专利链接制度，以在相关药品上市前，尽早解决潜在的专利纠纷。2021 年 7 月 4 日国家药监局、国家知识产权局联合发布并实施《药品专利纠纷早期解决机制实施办法（试行）》，7 月 5 日国家知识产权局发布《药品专利纠纷早期解决机制行政裁决办法》。CPTPP 第 18 章第 53 条要求缔约方有相关制度对专利所有人在涉嫌侵权产品销售前寻求可获得的救济。我国不断完善的专利及相关制度，已经与 CPTPP 的高标准逐渐接轨。

我国《著作权法》也完成第三次修订，并于 2021 年 6 月 1 日实施，对于著作权的保护与 CPTPP 相关规定的衔接性也得到极大提高。国内《商标法》与 CPTPP 相关条款进行对比，也已基本达到其保护水平。另外，我国加入《海牙协定》后，在加入国际规则上与 CPTPP 的要求日益接近。

（二）CPTPP 知识产权条款与我国现行知识产权制度的比较与分析

随着我国知识产权法律制度的不断完善，总体看来，在保护客体、保护期限、侵权救济途径、权利限制规定等诸多方面，已基本符合 TRIPs 规定的保护标准，并逐渐向国际高标准知识产权规则靠近。CPTPP 第 18 章知识产权分 7 节，除了总则外，涉及商标、地理标志、专利及数据、工业品外观设计、版权和相关权、执法和互联网服务提供商等各类知识产权规则。进一步逐条对比 CPTPP 第 18 章知识产权条款与我国现行知识产权相关法律法规，目前我国加入 CPTPP 在知识产权立法和执法标准

上还存在以下差距。

1. 总则与合作：要求加入新的国际条约和扩大国民待遇领域，提升保护水平

在 CPTPP 知识产权总则中，第 18.7 条国际协定对国际知识产权公约进行了广泛纳入，如要求缔约国应批准或加入 UPOV1991，即《国际植物新品种保护公约》（1991 年文本），相对于我国已经加入的 1978 年文本，提高了对植物新品种的知识产权保护水平。^① CPTPP 对国民待遇的范围扩大到本协定相关条款之外，如扩大版权及相关权的国民待遇范围。^②

2. 商标：基本一致的保护水平，个别条款扩大保护范围

CPTPP 中关于商标的条款从 18.18 条到 18.28 条一共 11 条，涉及可注册商标类型，审查、异议注销程序，商标保护期，电子系统，集体商标和证明商标，驰名商标以及域名等内容。

国内《商标法》与其进行对比，已基本达到 CPTPP 相关条款规定，存在主要差异的条款仅有 3 条，如表 1 分析。

表 1 CPTPP 中关于商标的条款与国内商标法等条款比较

CPTPP 条款	国内商标法
第 18.18 条	《商标法》第八条、第九条~第十二条
第 18.22 条	《商标法》第十三条、第十四条、第五十八条
第 18.25 条	《商标法》中无明确规定，但在实践中已根据尼斯分类进行分组

（1）CPTPP 第 18.18 条：可注册商标客体范围扩大到气味，不过并没有作为必须完成条款；^③ 而 TRIPs 中允许缔约国要求所注册的商标是可感知的；我国《商标法》中，已将除气味之外的其他客体纳入注册范围，气味目前尚未纳入。可见，在 CPTPP 有关商标的规定条款中，保护客体范围更加具体和宽泛。

（2）CPTPP 第 18.22 条：对未注册驰名商标实施跨类保护，CPTPP 第 18.22 条第 2 款驰名商标规定，^④ 将各缔约方对驰名商标的特殊保护跨类至不相同或不相类似的商品或服务，并且认定驰名商标不是以是否注册为前提。我国《商标法》就不相同或不类似的商品或服务申请注册的商标与驰名商标相同或类似的，仅对在中国注册的驰名商标进行保护，对未注册的驰名商标跨类保护仍然不足。

（3）CPTPP 第 18.25 条：要求明确货物和服务的名称及分类，该条要求每一缔约方应规定，在注册和申请公告中标明货物和服务的名称，并根据尼斯分类所确定的类别进行分组。^⑤我国《商标法》

①《国际植物新品种保护公约》1961 年 12 月 2 日制定，经 1972、1978、1991 年日内瓦修订。我国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议决定，加入《国际植物新品种保护公约（1978 年文本）》，1998 年 8 月 29 日通过。1991 年文本相比 1978 年文本，保护标准提高，对植物新品种保护期延长，保护权力范围扩大，侵权不将“以商业销售为目的”作为前提条件等。

②CPTPP 第 18.8 条国民待遇第 1 款及脚注规定，对于 H 节（版权和相关权）未涵盖的版权和相关权，本协定中任何条款不限制一缔约方对这些权利采取在其他情况下允许的对国民待遇的减损。

③CPTPP Article 18.18: “Additionally, each Party shall make best efforts to register scent marks” “make best efforts to” 表达了并非成员国必须执行。

④CPTPP Article 18.22: “Article 6bis of the Paris Convention shall apply, mutatis mutandis, to goods or services that are not identical or similar to those identified by a well – known trademark, whether registered or not, …” 如对“香槟”气泡酒的商标保护，“香槟”没有在我国注册驰名商标，发现在非酒类商品，如香水等产品上使用“香槟”作为商标的行为，在中国这种未注册驰名商标的跨类使用，是不受《商标法》保护的，但按照 CPTPP 18.22 款规定应给与保护。

⑤CPTPP Article 18.25: “Each Party shall provide that: (a) registrations and the publications of applications indicate the goods and services by their names, grouped according to the classes established by the Nice Classification …”。

及《商标法实施条例》目前无有关条款规定。但实践中，商标公告文书有相关信息披露，如核定使用商品或服务项目中，包括类别分组及名称。

3. 地理标志：更关注于程序上的差异和具体概念上的界定

CPTPP 知识产权章节中关于地理标志的条款从 18.30 条到 18.36 条，一共 7 条，涵盖了地理标志的认定、异议、注销及程序规定，通用名称和复合名称的规定，保护日期及国际协定例外条款等。

国内关于地理标志的保护，除《商标法》《集体商标、证明商标注册和管理办法》规定外，还有《地理标志产品保护规定》《国外地理标志产品保护办法》《农产品地理标志管理办法》等相关规定。比较 CPTPP 与国内有关地理标志规定条款的差异主要体现在以下四条（如表 2），主要是概念界定、保护程序上的差异。

表 2 CPTPP 与国内有关地理标志法律法规比较

CPTPP 条款	国内相关地理标志保护规定
第 18.31 条	《地理标志产品保护规定》第 8、10 条，《国外地理标志产品保护办法》第 7、10 条，《农产品地理标志管理办法》第 8 条，《集体商标、证明商标注册和管理办法》第 6 条
第 18.32 条	《地理标志产品保护规定》第二十三条、《国外地理标志产品保护办法》第十五条、第三十三条
第 18.32 条 1 款（c） 注释，2 款注释	《集体商标、证明商标注册和管理办法》第十二条规定、第十六条，《商标法》第十六条
第 18.33 条	国内法规没有明确界定通用名称
第 18.34 条	国内法律法规没有复合名称部分为通用名称的规定

（1）保护和认定地理标志的行政程序差异，与 CPTPP 关于保护和认定地理标志的行政程序相比，国内相关规定更强调政府参与申请。如 CPTPP 第 18.31 条保护或承认地理标志的行政程序规定，该缔约方应接受申请或请求而不要求一缔约方代表其国民介入。^① 我国《国外地理标志产品保护办法》第七条，国外地理标志产品在华保护，由该产品所在原产国或地区地理标志保护的原申请人申请，经原产国或地区地理标志主管部门推荐，向国家知识产权局提出。

（2）同样关于地理标志异议和注销的规定，CPTPP 第 18.32 条也更加详细，明确了对地理标志保护或承认提出异议程序或撤销的理由；国内相关规定，相比 CPTPP 过于简单，缺乏对异议理由的具体规定。

（3）通用名称和复合名称的规定更明确，CPTPP 第 18.33、34 条在 TRIPs 之上，具体说明了如何确定一名称属通用语言中惯用名称，提出缔约方主管机关应有权考虑在该缔约方领土内消费者如何理解该名称，并补充了与消费者理解相关的要素。对于地理标志复合名称中部分组成属于通用名称的情况也做了异议和撤销的程序规定。而我国《商标法》及其《实施条例》等国内法律法规没有对通用名称做详细的界定，一般认为通用名称为国家标准、行业标准所规范或者约定俗成的商品名称。^② CPTPP 关于通用名称的规定更加详细，中美第一阶段经贸协议中对相关内容也有相同的要求。

^①CPTPP Article 18.31: “... that Party shall with respect to applications for that protection or petitions for that recognition: (a) accept those applications or petitions without requiring intercession by a Party on behalf of its nationals ...”.

^②在 2020 年《国家知识产权局关于加强地理标志保护的意見》中提出，判断通用名称时综合考虑消费者理解认知等因素。

4. 专利和未披露实验数据或其他数据：有限差异

CPTPP 知识产权章节中将专利和未披露试验数据或其他数据作为一节进行规定，将工业品外观设计单独作为一节进行规定。国内《专利法》所称的发明创造是指发明、实用新型和外观设计，即国内专利法包含了 CPTPP 中普通专利、部分与药品相关的措施以及工业品外观设计的内容，部分 CPTPP 中条款相关内容由国内其他相关法规作出规定。

将 CPTPP 中与国内《专利法》条款比较差异主要体现在 3 条：一是可授予专利对象扩大。如国内《专利法》规定对动植物品种的生产方法不授予专利权，而 CPTPP 第 18.37 条规定可以拒绝对除非生物和微生物学方法外的生产植物或动物的主要生物方法授予专利权。^① 二是宽限期的延长。如根据 CPTPP 第 18.38 条规定在判断发明的新颖性或包含创造性步骤时^② 12 个月的时限，而国内专利法规定判断新颖性宽限期为 6 个月，并且国内并没有对创造性的宽限期。三是专利公开信息更充分等。

涉及到数据的保护，差异也主要是保护期限，如根据 CPTPP 第 18.47 条^③对农用化学品未披露实验数据或其他数据的保护期为 10 年。而国内《农药管理条例》第十五条对相关内容的保护期是 6 年。

根据 CPTPP 第 18.52 条规定的新药品为国内未上市的药品，而我国规定的是国内外未上市的药品，即国内对新药品定义的范围更小。以及第 18.54 条对新药未披露试验数据等保护期与国内不同。具体条款内容对应情况如表 3。

表 3 CPTPP 有关专利和未披露实验数据条款与国内法相关条款对比

CPTPP 条款	国内专利法
第 18.37 条	《专利法》第五条、第二十五条
第 18.38 条	《专利法》第二十四条
第 18.45 条	《专利法》第二十一条、《专利法实施细则》第九十条
CPTPP 条款	其他法规
第 18.47 条	《农药管理条例》第十五条
第 18.52 条	《关于改革药品医疗器械审批制度的意见》（国发〔2015〕44 号）
第 18.54 条	《药品试验数据保护实施办法（暂行）》

5. 版权和相关权：复制权扩大保护内容

我国在完成《著作权法》第三次修改后，二者的衔接性得到极大提高，但在复制权方面尚存差距，即 CPTPP 第 18.58 条对其成员国新增了网络或电子版权的保护义务，即以电子方式的复制权，包括任何形式或方式的复制，永久的、临时的以及缓存复制，该条款扩大了版权人对于复制权的控制范围，打破了传统复制权“固定载体”的要求，逾越了 TRIPs 和国际条约中关于复制权的权利内容。我

①CPTPP Article 18.37: “3. A Party may also exclude from patentability (a) diagnostic, therapeutic and surgical methods for the treatment of humans or animals; (b) animals other than microorganisms, and essentially biological processes for the production of plants or animals, other than nonbiological and microbiological processes. 4. A Party may also exclude from patentability plants other than microorganisms. However, consistent with paragraph 1 and subject to paragraph 3, each Party confirms that patents are available at least for inventions that are derived from plants.”

②CPTPP Article 18.38: “Each Party shall disregard at least information contained in public disclosures used to determine if an invention is novel or has an inventive step, if the public disclosure: (a) was made by the patent applicant or by a person that obtained the information directly or indirectly from the patent applicant; and (b) occurred within 12 months prior to the date of the filing of the application in the territory of the Party.”

③CPTPP Article 18.47: “... that Party shall not permit ...”.

国新的《著作权法》明确将数字化复制方式作为复制的一种方式。但是关于临时复制，还存在不同意见。^①

表 4 CPTPP 有关版权和相关权条款与国内《著作权法》条款对比

CPTPP 条款	《著作权法》
第 18.58 条	第九条第五项

6. 执法：更加详细、更加严格的规定

CPTPP 中对于执法的规定从 18.71 条到 18.80 条，一共 10 条，包括执行程序的一般义务、权利归属的推定、民事程序与救济、临时措施、边境措施、刑事程序和处罚、商业秘密和载有加密节目的卫星和有线信号的保护、政府使用软件等。CPTPP 的知识产权执法、司法保护力度相较 TRIPs 加大，执法方面的相关规定涉及到国内除知识产权相关法律法规外的法律法规，如《刑法》《海关保护条例》等，我国的差距主要体现在以下 4 条，具体条款如表 5。

表 5 CPTPP 中与国内相关法律法规涉及执法条款比较

CPTPP 条款	国内法律法规
第 18.71 条第 2 款	缺乏相关国内法律规定
第 18.75 条第 1 款	《最高人民法院关于审查知识产权侵权纠纷行为保全案件适用法律若干问题的规定》第五条
第 18.76 条第 5 款	《中华人民共和国知识产权海关保护条例》第三条
第 18.77 条第 1 款	《刑法》第二百一十七条

（1）数字环境下侵权保护的相关规定，CPTPP 第 18.71 条一般义务第 2 款规定数字环境中的商标侵权以及版权或相关权侵权。我国商标立法已日渐成熟，商标权的保护和解决纠纷的法律依据已经比较完善，专门解决网络环境下商标侵权法律法规还非常少，网络环境下的商标侵权具有形式复杂多样化、隐蔽性强、地域性特征淡化的新特点，相关的法律体系建设还相对落后。

（2）临时措施规定，CPTPP 第 18.75 条第 1 款，每一缔约方的主管机关，对于涉及知识产权的救济请求，应不预先听取对方当事人的陈述即依照该缔约方的司法规则快速采取行动。与国内《最高人民法院关于审查知识产权侵权纠纷行为保全案件适用法律若干问题的规定》第五条，取消人民法院在裁定采取行为保全措施前，应询问申请人与被申请人的规定，不一致。

（3）边境措施规定，与 TRIPs 相比较，CPTPP 和我国国内边境保护措施都具有较高的保护水平，如 CPTPP 第 18.76 条第 5 款规定，启动边境措施范围包括进口、准备出口或过境货物且被怀疑属假冒商标货物或盗版货物。我国《知识产权海关保护条例》只包括了进口和出口的边境措施，未对“过境”做明确的规定。

（4）刑事程序及处罚的规定，CPTPP 第 18.77 条第 1 款从两个方面考量“具有商业规模”的界定，一是商业利益和经济收入为目的，二是非商业利益和经济收入为目的，但对权利人产生重大不利影响；我国相关法律中没有“具有商业规模”的表述，但《刑法》中第 217 条规定“以营利为目的”的侵权行为相关处罚，因此缺少 CPTPP 中非商业利益和经济收入为目的的相关刑事处罚规定。

^①CPTPP 知识产权章节中版权和相关权部分共有 14 条条款，其中有三条被搁置，分别是第 18.63 条、第 18.68 条、第 18.69 条。这三条搁置条款与国内现行知识产权制度仍存在一定差异，此处差异分析仅针对未搁置条款。

7. 互联网服务提供商：国内缺乏体系化的立法

随着互联网技术的发展，CPTPP 顺应时代潮流，在 TRIPs 有关网络规定基础之上，又专门增设互联网服务提供商一节，旨在明确缔约国之间相关定义，保证权利持有人可获得法律救济以处理本协定中所规定的版权侵权，为属互联网服务提供商的在线服务建立或设立适当的安全港。

（三）小结：我国加入 CPTPP 仍然存在法律制度上的差距

尽管有些条款 CPTPP 只是提出，并未对所有成员国做强制要求，或者已经被搁置，但我国加入 CPTPP 在知识产权保护方面仍存差距。

1. 权利保护范围和期限差距

第一，要求加入《保护植物新品种国际公约》1991 年版本。与 1978 年版本相比，1991 年版本赋予了育种者更大的保护范围，具体体现在废除了植物品种双重保护禁止条款、扩大了受保护植物品种范围和权利范围、保护期延长等。如加入该版本，将可能导致我国种业面临竞争压力增大、商业种子成本提高、某些植物领域为外国品种所控制等风险。第二，在保护客体方面，我国尚未将气味商标纳入保护范围，这主要与气味商标权利范围难以确定、留存样本困难、相同与近似的判断不易等因素有关；对未注册驰名商标提供跨类保护，扩大了商标保护客体范围；新药品定义的范围差异等。第三，在权利保护期方面，我国著作权权利保护期仍以 50 年而非 70 年为分界点（搁置条款规定）。第四，在程序方面，我国对地理标志的异议、撤销、无效等程序性规定尚有所欠缺，在侵权执法的信息统计制度方面也有待完善。第五，我国专利申请的新颖性宽限期时间较短、涵盖面较窄等。第六，加强在互联网领域的知识产权保护规定，为互联网服务提供商的在线服务提供保护，我国需要加快完善在互联网领域知识产权保护立法。

2. 权利救济途径差距

在权利救济途径上，我国与 CPTPP 的主要差距体现在边境措施、刑事制裁方面。第一，从适用范围来看，我国边境保护仅针对进出口货物展开，尚未囊括过境货物，影响我国出口货物在国外通关的便利度，同时也意味着在国际供应链的每一个环节，我国出口货物都面临边境执法风险。^① 第二，在刑事入罪条件上，CPTPP 要求成员国将任何具有商业目的，或者对版权人商业利益产生重大损害的盗版行为规定为犯罪行为，而我国仍然坚持将“违法所得数额较大”作为入罪标准之一（《刑法》第 217 条）。这种坚持以量定罪的做法与 CPTPP 对行为定性的强调相去甚远，不足以对侵权行为产生足够威慑。第三，至于我国在临时措施方面的规定是否满足 CPTPP 规定的标准还尚不明确，有待实践检验。

三、我国加入 CPTPP 知识产权规则的建议

根据对国内现行知识产权制度不断完善及与 CPTPP 高标准的知识产权规则比较分析，对进一步完善我国加入 CPTPP 的国内现行知识产权制度提出建议。

（一）立足国内发展需求探索知识产权保护高标准

创新驱动发展战略的不断深化，催生更多新业态、新模式、新产业发展，数字经济条件下我国互

^①朱秋沅：《中国视角下对 TPP/CPTPP 知识产权边境保护条款的考量及相应建议》，《电子知识产权》，2018 年第 3 期。

联网经济走在世界前列，平台经济、跨境电商发展迅速。据艾媒咨询（iiMedia Research）数据统计，2020 年中国跨境电商的市场交易规模估计达到 10.3 万亿元，基于互联网平台的知识产权侵权案件也与日俱增。北京、广州互联网法院 2018—2020 年裁判文书数据呈现快速攀升的趋势，北京互联网法院的裁判文书数量从 1310 件上升到 9927 件，广州互联网法院的裁判文书数量从 68 件上升到 4489 件。全面加强知识产权保护，不仅可以为我国互联网企业的创新发展营造良好的生存和发展环境，而且可以提升我国互联网企业在开拓国际市场时应对更为复杂、更为严苛知识产权保护的能力。CPTPP 关于数字经济贸易领域的规则超过了 WTO 范畴，我国此时加入 CPTPP 正是促进和规范数字经济条件下诸多新兴市场业态进一步扩大发展的契机，在数字经济下新模式新业态领先发展的实践也有利于我国参与国际数字治理规则制定和掌握规则国际话语权。

知识产权保护的水平应该与一国经济发展和创新能力相匹配，过高的保护也会挫伤大众创新的积极性，形成市场的垄断或不正当竞争。作为发展中国家，是否全盘接受 CPTPP 知识产权条款，应该根据本国的实情以及未来发展的需要，以加快推进我国经济社会数字化、智能化、绿色化发展为目标，对国内现有知识产权保护制度进行适当的调整和完善。分析研究各条款实施对我国科技创新、数字经济、生态可持续发展的影响，如边境措施中“过境货物”的执法对我国出口货物贸易的影响，我国对商标保护客体中纳入气味商标的需求，对植物新品种的保护例外需求，可专利客体范围的扩大，著作权保护期限的延长，数据产权的保护等。

（二）以 CPTPP 为标准完善相关知识产权法律制度与执法标准

TPP 是目前国际最高标准的经贸规则，尽管 CPTPP 暂时冻结了 TPP 中的 11 项知识产权条款内容，CPTPP 知识产权规则仍然是目前已经达成的国际知识产权最高标准。入世后我国持续深化改革开放，在知识产权方面取得极大进步，逐渐缩小了我国与 CPTPP 标准的差距，对高标准规则的接受能力日益增强。已经签署的 RCEP、中美第一阶段经贸协定中包含不少高水平的知识产权条款规则，同时我国《专利法》《商标法》及《著作权法》等经过新一轮的修订，已经相对完善，既符合当前创新发展的需求，又逐渐与国际规则接轨。但与当前最高标准的 CPTPP 规则相比，在知识产权立法和执法层面都有进一步完善的空间，如立法层面：著作权保护期限、专利申请新颖性宽限期限、新药品的定义、地理标志保护、互联网领域、数据资源等知识产权保护；执法层面：边境措施、刑事制裁依据或标准等。加入 CPTPP 为我国新一轮的深化改革和扩大开放提供压力和动力，应以 CPTPP 知识产权规则为标准，完善知识产权法律法规和执法标准，进一步提高我国知识产权保护水平，实现更高质量发展。

（三）以建设知识产权强国为目标，大力提升知识产权软硬实力

进入新的发展阶段，实施知识产权强国战略，是回应新技术、新经济、新形势对知识产权制度变革提出的挑战。提出知识产权强国建设发展目标，不仅要在 2025 年知识产权保护更加严格、知识产权市场价值更加凸显、相关产业国内生产总值（GDP）贡献比例更高，而且要在 2035 年要基本建成综合竞争力位于世界前列的中国特色、世界水平的知识产权强国。

我国正在从知识产权大国向知识产权强国发展，需要大力提升知识产权软硬实力，提高专利质量、打击恶意商标注册、创造更丰富文化影视作品等，提高知识产权保护意识，要不断完善知识产权法律体系，加快大数据、人工智能、基因技术等新领域新业态知识产权立法；适应科技进步和经济社会发展形势需要，依法及时推动知识产权法律法规立改废释，适时扩大保护客体范围，提高保护标

准；积极参与知识产权全球治理体系改革和建设，推动完善知识产权及相关国际贸易、国际投资等国际规则和标准。加入 CPTPP，实行高标准知识产权保护，全面提升知识产权软硬实力，符合我国大力发展知识产权强国战略目标。

（四）有效利用双边及多边机制，构建知识产权国际保护新秩序

我国目前已经与 CPTPP 中 11 国中的 8 国签署了双边自贸协定，只有日本、加拿大和墨西哥没有与我国签署自贸协定；还与东盟也签订了自贸协定，文莱、马来西亚和越南就在东盟之内；中日韩自贸协定也在谈判过程之中；RCEP 已落地实施，这些将为我国与上述国家开展 CPTPP 的谈判奠定坚实的基础。

我国要有效利用各种国际平台，积极推进与经贸相关的多双边知识产权对外谈判，从双边经贸协定到多边经贸协定，从 TRIPs 到 RCEP，积极参与国际知识产权规则制定，逐步有序地推进与 CPTPP 知识产权规则的对标，最终实现高标准的知识产权保护水平，并且实现对发展中国家具有比较优势的知识产权资源的保护，有效推动知识产权国际保护的均衡发展。

参考文献：

1. 石超：《从 TPP 到 CPTPP：知识产权条款的梳理、分析与启示——兼谈对中国开展知识产权国际保护合作的建议》，《石河子大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 4 期。
2. 易继明、初萌：《后 TRIPs 时代知识产权国际保护的新发展及我国的应对》，《知识产权》，2020 年第 2 期。
3. 刘斌、于济民：《中国加入 CPTPP 的可行性与路径选择》，《亚太经济》，2019 年第 5 期。
4. 蔡明阳：《中国加入 CPTPP 的可行性及策略路径》，《中国流通经济》，2021 年 3 月。
5. 韩秀丽、翟雨萌：《CPTPP 下过境货物知识产权的执法规则——法理解读及中国应对》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2020 年第 2 期。
6. 朱秋沅：《中国视角下对 TPP/CPTPP 知识产权边境保护条款的考量及相应建议》，《电子知识产权》，2018 年第 3 期。
7. 刘宇：《CPTPP 著作权最大化保护规则解析及启示》，《电子知识产权》，2019 年第 5 期。
8. 李墨丝：《CPTPP + 数字贸易规则、影响及对策》，《国际经贸探索》，2020 年第 12 期。
9. 董静然：《数字贸易的国际法规制探究》，《国际贸易论坛》，2019 年第 4 期。
10. 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。
11. 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。
12. 冯巧根：《CPTPP 的核心条款及其对企业利益的影响——会计角度的观察》，《财会通讯》，2020 年第 21 期。
13. 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 7 期。
14. 张丽霞：《CPTPP 知识产权规则与我国的应对研究》，江西财经大学硕士论文，2018 年。
15. 张乃根：《非多边经贸协定下的知识产权新规则》，《武大国际法评论》，2020 年第 1 期。

责任编辑：谷 岳

当前我国矿业海外投资的新进展、挑战与政策建议

张乃欣

摘要：矿产资源是国之重器，是当代经济活动的重要物质基础。特别是我国建设社会主义现代化强国，推动经济高质量发展，实现产业结构调整升级，构建国内大循环和畅通国内国际双循环，都需要矿产资源保供体系的强有力支撑。当前我国矿产资源供给总体面临“紧缺矿种依旧紧缺，优势矿种受到威胁”的问题。在世界百年变局加速演进，美西方对我国遏制、打压不断加码的条件下，我国矿产资源海外投资、矿业运营面临很多新情况，遭遇很多新挑战，已引起国内各界高度关注。本文在综合分析我国矿业海外投资新进展的基础上，对当前我国矿业海外投资面临的问题和挑战进行了系统梳理，并从产业政策、企业发展、资源保供等角度对进一步构建完善我国矿业海外投资政策体系提出对策建议。

关键词：优势矿种 紧缺矿种 海外投资 战略性矿产资源

作者简介：张乃欣，中国国际经济交流中心世界经济研究部副研究员。

矿产资源是人类所有加工、生产、劳动的物质对象之一，也是人类物质财富的“初级形态”，在现代工业生产体系中占据着无法撼动的基础地位。从资源禀赋和比较优势角度来看，矿产资源往往以两种状态存在，即根据储量的富集程度区分为优势矿种和紧缺矿种。因此在国际产业链和供应链上也存在两种极端情况，即要么凭借优势矿种获得可以“卡别人脖子”的优势地位，要么因自身紧缺矿种的缺陷而极易陷入“被别人卡脖子”的困境。这种主动与被动的动态博弈时刻发生在世界经济大循环的产业链和供应链的各个端口，因而也成为各国——特别是发达国家和类似我国这样的赶超型发展中国家格外重视的经济“命门”。

我国受制于资源禀赋限制，富矿少、贫矿多、共生矿多、开采难度大，而当前大规模经济建设和实现经济高质量发展对矿产资源的需求日益增加，造成国内供给与需求的长期失衡、部分关键矿种只能寻求从海外市场获取的现实困境。我国矿业海外投资机遇与挑战并存，适时研究海外矿产资源获取保供问题具有重大的现实意义。

一、研究综述

改革开放以来，矿业海外投资成为我国企业走出国门、走向世界、获得“两种资源”、开拓“两个市场”的窗口。随着近年来国际地缘政治格局下的资源博弈日益加剧以及大宗商品市场的巨幅波

动，国际社会对矿产资源的关注度日渐提高。同时，由于我国在资源获取上长期存在“资源外取”的显著特点，因此，国内学术界对该问题的研究也逐渐成为焦点。通过对近年来国内研究成果的查询和检索，可以发现，现有成果主要集中在高度关注矿业海外投资风险领域，并以风险评估、法律法规、绿地投融资等角度为视角，研究方法主要有计量经济学模型的建立与测度等实证类研究以及财务分析、规范分析等。例如，洪水峰等（2021 年）以结构性权力理论为基础，构建了矿业投资风险评价指标体系和风险评价模型，对海外投资金属矿产的风险开展了实证研究并对不同国家进行了风险分类。唐玉文（2019 年）认为，目前越来越多的国际金融机构都参与到海外绿色矿山投融资中，且国际绿色矿业投融资体系日益受到来自各国自身、各国际组织的监管，特别是国际多边、双边投资协定和区域一体化合作规则以及一些国际倡议对海外矿业绿色投融资活动正在产生深刻影响。作者指出，我国应进一步完善海外矿业绿色投融资促进与提升体系，深化标准规范、流程措施、政策法规、市场引导等体系建设。此外，陈星（2018 年）以财务分析为视角，通过对海外矿业投资项目构建财务风险评价模型的方法，对评价我国海外矿业投资项目的财务风险提供了非常有价值的参考依据。

在现有研究成果的基础上，为了系统梳理我国矿业海外投资现状，总结海外矿业投资得失，本文首先对当前我国矿业海外投资的新进展进行了归纳总结，并对我国当前矿业海外投资仍然面临的问题与挑战进行了梳理，以此为基础，提出打造矿业海外投资高质量发展的政策建议。

二、当前我国矿业海外投资新进展

改革开放以来，我国作为世界工厂的国际地位日益巩固，随之而来的是对各类矿产资源需求量不断提高。巨大的需求量和部分关键矿种储量不足的反差，使我国矿产资源保供问题成为经济建设中亟待解决的问题。而近些年来，我国矿企“走出去”的步伐不断加快，矿产资源海外投资进展显著，总体上我国矿产资源安全保障能力不断提升，资源保供实力明显增强。

（一）我国矿企海外投资项目已经遍布全球

矿业企业作为我国企业走出去的“排头兵”，用实际行动践行着担当与使命，经过多年探索和努力，在世界各地留下了我国“矿业人”的足迹。

从地区分布来看，标普全球市场情报统计数据显示，目前我国企业在海外拥有 425 个矿业项目，主要分布在澳大利亚、非洲、拉丁美洲及我国周边国家和地区。我国海外矿业投资已基本形成以澳大利亚为主的铁矿、煤矿供给地，以非洲几内亚、刚果（金）等国家为主的铝土矿、钴矿等来源区，以拉丁美洲巴西、智利等国家为主的铜、铁、铅锌矿等供应地，我国周边的印度尼西亚、菲律宾、马来西亚则是镍矿的主要来源地区。此外，新兴矿产方面，以阿根廷、玻利维亚和智利为核心的“锂三角”已成为我国矿企主要投资目的地。

从海外矿种数量来看，铜、钴、锂三种矿产的权益产量较为可观。其中，铜矿权益产量为 108 万吨，相当于全球产量的 6% 和我国产量的 64%；钴矿权益产量为 1.8 万吨，占全球产量的近 10%。锂矿方面，来自澳大利亚格林布什的锂辉石供应量占全球的 60% 以上，我国的天齐锂业是该公司的第一大股东。^①

^①汤文豪、陈丽萍、吴初国、陶伟等：《中国矿业对外直接投资趋势及机遇分析》，《中国矿业》，2019 年第 7 期，第 23 页。

（二）我国矿企海外投资开始进入收获期

矿业投资具有显著的高投入、长周期特点。改革开放以来，我国不同企业主体都在积极探索矿产资源海外投资的新路径和新策略，在“摸着石头过河”的同时也付出了巨大的成本和代价。在经历了风风雨雨的探索和“试错”阶段后，近年来我国矿业海外投资局面已打开，部分中资矿企已形成自己独特的矿种优势。例如，中国五矿集团海外铜矿保持稳定生产，领跑中资铜矿企业；中国中信集团在澳大利亚铁矿、铝土矿以及部分紧缺矿种上已形成投资优势，不仅积累了投资经验，而且部分项目已进入“收获期”。

除了大型央企，民营矿业企业的海外投资也进入回报期。洛阳钼业 2022 年半年报信息显示，公司 2016 年投入 25.1 亿美元收购的 Tenke Fungurume Mining 铜矿（TFM）是洛阳钼业铜、钴的最大产地。2022 年上半年公司铜钴板块产量大幅增加，TFM 铜产量达 12.5 万吨，同比增长 27.8%，TFM 钴产量 1.05 万吨，同比增长 49.3%。在铜和钴资源价格显著上涨的背景下，铜钴板块实现净利润 27.6 亿元，利润占比达 66.4%。

（三）我国矿企海外投资队伍不断壮大

无论是大型国有企业，还是位于行业龙头地位的重点民营企业，都是我国矿业海外投资的主力，且由于近年来国际政治博弈加剧，以民营企业为主、依托大型国有企业的实力，“抱团出海”的“中国式”矿业企业海外投资模式正在形成。中信集团、五矿集团、中国铝业、中国有色金属集团、洛阳钼业、紫金矿业等大型国企和骨干民营企业，成为我国矿业“出海”的“领航员”，带动我国矿业企业进军国际市场，为我国矿业企业的国际地位奠定了坚实基础。

（四）中国矿企海外运营管理新模式初步形成

“独木难成林”，我国矿业企业“走出去”还需“同舟风雨行”。近年来，随着我国矿企“走出去”步伐加快，面对复杂多变的国际局势和瞬息万变的世界经济态势，我国矿企在海外行业治理方面也探索形成一套新模式。在资源国组建当地的中矿协会，并设立理事会，负责协助处理我国矿业企业在当地的矿产资源投资事务，为中资矿企服务，进一步助力中资企业“抱团取暖”“形成合力”。例如刚果（金）是我国在海外的主要投资目的地，当地中资企业亟需能够统领此类企业的行业组织协调机构，以更好地推动海外矿业投资项目和驻地矿企的发展。在此背景下，2018 年 6 月，在刚果（金）当地成立了中资矿业企业协会。有 30 多家当地的中资矿企和矿山服务公司成为该协会会员。该协会的建立与正常运行不仅有利于中资矿企当地矿业开发活动的顺利开展，而且也从整体上提升了我国矿业企业海外经营的行业治理效能，是对中资企业海外投资能力的整体提升。

三、当前我国矿业企业海外投资面临的问题和挑战

（一）“保供”与“稳价”仍是当前最突出的问题

近年来，多因素扰动国际地缘政治格局，一方面大国博弈形势依旧严峻，另一方面俄乌局势持续恶化，对业已成熟的国际产业链分工和供应链体系造成严重冲击，特别是对战略性矿产资源而言，“保供”与“稳价”成为当前我国最突出且急迫的问题。

以美国为首的西方国家在战略性矿产资源供应链问题上打造所谓的“金属北约”，以图对我国的

矿产资源进口制造障碍，以达到对我国遏制的企图。例如，2022 年 6 月，美国国务院宣布与盟友建立“矿产安全伙伴关系”（MSP）。与美国建立这一伙伴关系的国家，包括加拿大和澳大利亚等矿产大国，关键矿产加工强国日本、韩国，以及德国等消费大国。2022 年 11 月，加拿大以所谓“国家安全”为由单方面要求中资企业撤出对加拿大关键矿产公司的投资。加拿大有媒体认为，逼迫中企撤资一事，说明加拿大愿意配合美国。^①

价格方面，经历了 2020 年价格巨幅上涨和 2021 年的高位震荡，各主要代表性矿种的价格在 2022 年整体上呈现出冲高后回落、后又反弹态势。其原因在于：一是各国经济复苏节奏不一致导致资源供需节奏不统一，引发全球矿产资源供需失衡；二是供给端储备调节是一个周期性过程，“补库存”也需要时间。与此同时，国际大宗矿产品市场价格巨幅波动也对产业链供应链稳定造成不利影响。上游原材料价格及供应节奏的频繁变动导致产业链供应链中下游企业出现被动跟随、频繁调试的连锁反应，“牵一发而动全身”。

（二）与跨国矿业巨头相比我国矿业海外投资主体规模明显偏小

从产业组织视角来看，我国是国际矿业市场的“后发进入者”。在当前国际矿业市场早已形成大型跨国矿业公司垄断的格局下，我国矿业“走出去”仍面临多重困难，需要解决的现实性问题仍然很多。

与必和必拓等大型国际矿业巨头对比显示，部分关键矿种已进入以跨国公司为主的寡头垄断时代，而我国才刚“起步”。第一，大型国际矿业巨头拥有覆盖矿种品类齐全、产品线“宽”的竞争优势，而我国矿企规模小、权益矿种少。第二，世界主要矿产资源产区均有大型跨国矿企集团的身影，足见其“势力范围”覆盖之广。第三，大型国际矿业巨头多元化经营特点突出，类似必和必拓等大型矿业集团，其本身既是铁矿的主要供给企业，也是其他多个矿种的主要供给者。必和必拓、力拓、淡水河谷、嘉能可、英美集团等公司在控制了世界大部分铁矿石产量的同时，对镍矿、铝土矿等关键矿种也形成控制优势。第四，国际矿业巨头不仅垄断了矿产资源的初级产品，而且凭借其多年积累的专业能力，产品线已覆盖产业链上下游多个环节（必和必拓活跃在原铝产业链中的每一个环节：铝矾土开采、氧化铝精炼和金属铝冶炼等），同时也掌控着相关资源的价值链。综上，在国际跨国矿业集团已形成垄断优势的现实情景下，我国矿业海外投资总体呈现出投资主体规模偏小、国际竞争能力不强、抗风险能力低、境外矿产资源投资开发速度缓慢等不足。

2020 年加拿大 Mining. com 公布的以公司总市值为标准的全球矿业 50 强名单显示，我国有 7 家公司上榜，但排名整体靠后，其中紫金矿业、山东黄金分别位列第 18 名和第 20 名，洛阳钼业（第 28 名）、江西铜业（第 30 名）、兖州煤业（第 35 名）、北方稀土（第 42 名）和天齐锂业（第 47 名）也位列榜单中。与名列前茅的必和必拓、力拓、淡水河谷、诺里尔斯克镍业、嘉能可等公司高达上千、数百亿美元的公司市值相比，我国矿业企业总体规模偏小，除紫金矿业、山东黄金市值位于 150 亿美元左右外，其余大部分位于 10 亿美元区间内。

（三）高企的资源进口依存度凸显了我国矿企的国际竞争力不足

分析深层次原因，我国矿产资源高企的对外依存度在一定程度上也是对大型国际矿业巨头雄厚供

①倪浩、昭东：《关键矿产资源成大国博弈新“战场”》，《环球时报》，2023 年 1 月 20 日，第 007 版。

应能力的依存度，而国际矿业巨头雄厚的供应能力来自于其雄厚的竞争实力，突出表现在定价权方面。对优势矿产资源的垄断成为国际矿业巨头价格操纵的筹码。以最典型的矿种铁矿石为例，全球铁矿石供应的资源高度集中在澳大利亚必和必拓、英国力拓、巴西淡水河谷等为数不多的几家矿业巨头公司手上。其中，从澳大利亚进口的铁矿石占我国进口铁矿石总量的 60% 以上。这些矿业巨头掌握着铁矿石供应的游戏规则和定价权。对我国这样的铁矿石进口大国而言，高企的进口依存度给澳大利亚提供了价格操纵空间。新冠疫情爆发以来，澳大利亚以我国对其铁矿石的进口依赖为“把柄”，赚取了丰厚利润。据 2021 财年年报显示，必和必拓集团、力拓集团（核心产能在澳大利亚）的全年净利润大幅增长，国际矿业市场呈现的短期利好使其盈利能力再次凸显。

除了定价权上的弱势，我国矿业海外投资的另一个突出弱点在于数量不足。以铬矿为例，我国铬资源量严重匮乏，最新查明资源量仅有 1141 万吨，且主要分布在西藏、新疆、青海、甘肃等地质条件复杂的地区。美国地质调查局数据显示，2018 年全球铬矿储量约 5.6 亿吨，其中南非占 36%，哈萨克斯坦占 41%，印度占 18%，其他国家仅占 5%。从产量来看，2018 年南非铬矿产量占比 44%，哈萨克斯坦占比 13%，印度占比 10%，其他国家占比 33%。南非铬矿资源开采较早，国际矿业巨头早已进驻。目前，瑞士嘉能可、荷兰国际矿产资源（IMR）等公司在全球铬矿产能方面名列前茅。这些公司拥有南非多座铬矿山的探矿权和采矿权，其控制的铬矿资源量相当可观。

世界主要铬业公司排名中来自英国、瑞士、土耳其的公司名列前茅。以上公司预计铬矿石产能占世界产能的 56.56%，排名世界前十位铬矿公司的铬合金产能在世界产能占比达 52%，而中钢集团持有的铬合金产能在世界十大铬矿公司中仅占比 4%。

与铬矿类似，世界铜原料行业同样已形成寡头垄断格局。国土资源部发布的《2015 年中国国土资源公报》显示，我国铜矿查明资源储量为 9689.6 万吨，仅占世界探明铜资源储量的 4.6%，可经济开采量占世界可经济开采量的 4%。2019 年我国铜精矿进口实物量 2199 万吨，同比增长 11.6%。我国也是精炼铜消费量最大的国家，铜消费量接近全球的 1/2。

澳大利亚的必和必拓、美国的自由港等矿业巨头控制着全球 70% 左右的铜产量。必和必拓是世界前三大铜生产商和世界前五大银、铅、锌生产商之一。必和必拓向欧洲、亚洲和南美洲冶炼厂提供高质量的金属精矿，并向黄铜和铜线生产商提供高质量的阴极铜板。中国铜业虽已形成江西铜业、铜陵有色、金川集团三足鼎立局面，但都以冶炼和加工为主，资源占有率微不足道，原料对外依存度较高。以上以铁、铜、铬矿资源为代表的进口依存度，一方面表明我国在矿产资源数量上的需求缺口较大，另一方面凸显出我国在国际矿产资源获取、控制方面话语权缺失、定价权不足、控制力偏弱等突出问题。

（四）多矿种投资格局仍未“打开”，寻找新的投资机会难度加大

进入 21 世纪以来，我国矿产企业“走出去”成效显著，在获得矿产资源的同时，积累了丰富的海外投资经验，培养造就出一批高素质的矿业人才队伍，带动提升了我国矿业企业参与国际竞争的能力，并从整体上改善了资源国矿业勘探开发基础水平，实现了多方共赢。

但更为重要的是，我国作为全球矿业市场的后进入者，不仅面对国际矿业市场的高度垄断，还面对全球主要矿产资源区矿权的高度垄断。从数量上来看，我国控制的矿权数量仍然较少。在当前全球矿业版图中，“优质易投”的项目难找，而“难啃的硬骨头”则较为常见。中资矿企只能在国际先进进入者业已成型的矿业版图中寻找新的投资机会，或是继续“啃剩下的骨头”，这种被“瓜分殆尽”

的国际矿业版图使中资矿企常常陷于极度被动地位。

再以澳大利亚的必和必拓、巴西的淡水河谷、英国的力拓为例。这三家公司不仅控制了世界近半数的铁矿石产量和过半的铁矿石贸易量，且在品种上也形成了丰富的产品线。而我国矿业海外投资的项目不仅在数量上明显少于美国、日本等发达国家，且多矿种投资格局仍未“打开”。从我国矿产资源海外投资的矿种投向上来看，金矿、铜矿、铁矿石、煤矿投资项目数居前四位，其后是铀矿、镍矿、铝土矿等。我国矿业投资过度集中在少数几个矿种，且对近年来引领产业发展方向的新兴矿种、稀缺矿种投资力度不够，投资结构不合理问题突出。

（五）中资矿企面临更复杂的国际竞争环境与审查阻力

日本、美国、英国、澳大利亚等经济体已成为国际矿业界跨国投资、跨国经营的典范，拥有众多著名大型矿业跨国公司，例如日本新日矿集团、美国自由港-麦克莫兰公司、英美资源集团、澳大利亚必和必拓等，这些矿业巨头不仅成为本国资源保供的主力军，而且获得了巨大的经济利益。

如前所述，在激烈的国际矿业投资竞争中，易于开发的矿业项目往往已被资源国本地公司和“先进入者”控制，而我国在业已形成的国际矿业市场生态环境下，要想进入该资源国，则只能被动接受既定的游戏规则，调整或改变现行不合理规则的难度较高。特别是在收购海外矿产资源方面，由于新冠疫情冲击，个别国家保护主义、资源民族主义抬头，我国企业在面对实力雄厚的跨国矿业集团，尤其是来自日本、韩国、印度等资源需求国竞争的同时，在开发投资和并购过程中，面临来自资源国政府、行业协会、本地企业、土著民众到媒体的各种压力，^① 导致项目收购流程更为复杂、更加繁琐，对我国矿企的海外并购活动造成现实阻力，使得资产出售方无法在规定时间内完成资产出售、矿场出售事宜，搁置甚至投资中止等情形也较为常见。

与以往很多资源国在审批矿场所有权转让时更看重经济利益不同的是，现在资源国还会兼顾环境保护、当地社区居民生活水准提升以及企业环境、社会和公司治理（ESG）责任，因此对我国企业收购前的尽职调查、战略规划、方案设计等前期工作的要求更加详尽和严格，如何能通过资源国的各种审查才是收购成功与否的关键。

四、推动我国矿业海外投资高质量发展的政策建议

（一）以打造世界一流矿业企业为目标，引领我国企业“走出去”

结合我国国情，学习国际跨国公司的成功经验，加快国有企业混合所有制改革，充分发挥民营企业“走出去”机动灵活的优势，培育一批具备国际竞争力的跨国矿业企业。由行业协会牵头，组织矿业企业“抱团出海”，企业也需将自身的发展战略与国家的资源战略密切结合，与国家“一带一路”倡议、基础设施建设互联互通密切结合，与金融企业、基础设施企业等合作开展一揽子投资，切实提高投资效率和效益。

在战略层面，要推进高水平对外开放，用好“两种资源、两个市场”。特别是在国际经贸规则日益“高标准化”“重构”背景下，我国政府及行业组织和代表性矿业企业应积极参与矿业市场国际经贸规则谈判，推动形成开放、多元、稳定的矿产资源国际供应体系，与其他国家建立战略性矿产资源

^①谢艳：《“一带一路”时期大型国有矿业资源型企业“走出去”经营战略的研究》，《资源与产业》，2016年第3期，第13页。

互利互惠的供应机制，为实现国内国际两个市场两种资源联动循环创造条件。

当今世界格局正处于地缘政治动荡、大国博弈加剧、经济复苏乏力的关键时期。西方国家对我国海外矿业资源投资长期存在“资源殖民”方面的指责和攻击，因此，在境外矿业投资、境外项目收购实施过程中，应尽可能采取联合多个国家，尤其是联合国大型矿业跨国公司的战略战术，形成多国别、多主体合作模式。采取与西方国家分担出资、分散股权等具体措施，加强与西方经济体合作，通过将双方股权及利益相互“捆绑”，在“利益一致”的基础上成为“一致行动人”，从而有利于规避国际政治博弈以及资源国的政治风险，在操作层面有利于带动我国公司融入国际矿业市场，为双方实现共同进入资源国、取得矿业权，并进一步进入国际资本市场，获得国际融资，实现商业化开发、国际化企业管理的目标。

（二）充分发挥行业组织的积极作用，培育壮大矿业第三方服务市场

首先，充分发挥行业协会作为非营利性民间组织的重要作用，在合理授权的基础上对相关行业协会“赋权”“放权”，从而充分发挥行业协会向政府、企业“上传下达”的沟通作用。当前，我国矿业企业“走出去”步伐加快，在投资项目的、抢占市场先机等方面时常出现中资企业“内部竞争”问题。因此，更需要建立以行业协会为引领的海外投资机制，从而进一步规范我国矿企海外投资行为，避免“恶性竞争”，降低中资企业的摩擦成本，提升海外投资效率和效益。通过制定并执行行规行约和各类标准，充分发挥行业协会在矿产资源行业企业之间的协调作用；以公平公正为准绳，抓紧建立并完善行业自律机制，对我国矿业经济活动中的竞争手段、经营作风进行严格监督，维护行业信誉，营造良好的行业发展生态环境。

其次，全方位培育壮大矿业第三方服务市场，构建强有力的矿产资源产业发展体系。建立完善技术支持、危机公关、财务管理、企业宣传、社会责任与合规管理体系等方面的专业服务体系，在全面提升行业“硬实力”的基础上，进一步塑造行业“软实力”。

（三）妥善处理好存量和新增矿业资本的关系

一方面，适时整合海外矿业投资，向存量投资要效益；另一方面，着力完善新增资本投入激励机制。近些年来，我国矿业企业在取得骄人业绩的同时，在国内及海外的矿业投资也出现一些自发性、无序性甚至恶性竞争现象。一些项目经济效益收效甚微，有些还陷入常年亏损状态，要防止出现“烂尾项目”，建议对此类项目适时整合。尤其是对运营不畅、投资效益不佳、投资停滞、投资亏损的项目予以整合。可通过资产重组、剥离、置换等多种股权、债权等方式，由项目业主、各投资方、当地政府、相关行业组织等结合项目实际情况具体制定。通过对存量投资进行整合优化，以达到资源高效配置、高效利用，并在总量上增加我国可控矿产资源的目的。

另一方面，着力完善新增社会资本投入海外勘查找矿的激励政策，除了发挥好国有矿业资本的重要作用外，还要充分调动多元化的市场主体以及“多方”资本参与海外找矿的积极性。当前，随着国家“走出去”战略的深化和“一带一路”倡议的走深走实，国家开发银行、中国进出口银行、丝路基金等政策性金融机构以及各大商业银行也纷纷为我国企业投资海外矿产资源开放了融资渠道。但是对于大多数进行矿业海外投资的企业和项目而言，这些融资渠道仍面临“头寸紧张”“门槛高企”等难题，因此，采用多种方式拓宽融资渠道仍然是解决矿业投资资金需求的主要问题。其中，以设立海外矿业投资基金的方式，集合多种渠道来源的资金，以期达到“众人拾柴火焰高”的效果。根据资金

的不同来源，可以既包括财政出资，也包括政府引导和支持的民间资本为主体的资金，可以将基金的交易架构设计为优先级、次级等分层式结构等模式，以保障优先级资金的安全，达到分散风险的效果。

（四）发展循环经济，加强紧缺矿种回收利用，形成梯度利用新机制

针对我国当前紧缺矿种，通过发展循环经济的思路，一方面节约利用，另一方面还要强化集约利用，特别是要加强资源回收利用，形成梯度利用新机制。在技术上加快推动资源回收再利用技术创新与突破，通过二次资源回收利用体系建设，以提升回收利用率为路径间接降低、缓解紧缺矿种保供压力。

参考文献：

1. 洪水峰、邓雅婷、李红丹：《基于结构性权力理论的海外矿业投资风险评价》，《中国矿业》，2021 年第 10 期。
2. 唐玉文：《中国矿业海外绿色投融资评价研究》，中国地质大学（北京）博士学位论文，2019 年。
3. 陈星：《海外矿业投资项目财务风险评估研究》，江西理工大学硕士学位论文，2018 年。
4. 王一鸣：《把稳增长放在更加突出的位置——读 2022 年〈政府工作报告〉》，《全球化》，2022 年第 2 期。
5. 王一鸣：《中国碳达峰碳中和目标下的绿色低碳转型：战略与路径》，《全球化》，2021 年第 6 期。
6. 彭忠益、高峰：《我国矿产资源管理政策范式变迁研究》，《北京行政学院学报》，2021 年第 2 期。
7. 谢艳：《“一带一路”时期大型国有矿业资源型企业“走出去”经营战略的研究》，《资源与产业》，2016 年第 3 期。
8. 武轶、李颖、陈其慎、张艳：《中国矿产资源海外供应安全形势浅析》，《中国矿业》，2016 年第 4 期。
9. 孙明浩、廖秋敏：《逆全球化背景下“一带一路”沿线国家矿产资源投资风险评价》，《资源与产业》，2022 年第 3 期。
10. 吕威：《我国战略金属矿产资源保障能力态势分析》，《世界有色金属》，2021 年第 4 期。
11. 余韵、杨建锋：《澳大利亚大宗矿产资源政策新动向及其影响》，《中国国土资源经济》，2020 年第 7 期。
12. 孙春强、赵仕玲、闫卫东、徐桂芬：《2020 年全球矿业政策与管理形势回顾》，《矿产勘查》，2022 年第 2 ~ 3 期。
13. 宁杰：《全球供应链重构下的我国矿业对外直接投资转型——基于投资模式和效率研究》，中国地质大学（北京）博士学位论文，2020 年。
14. 黄梅波、黄飞翔：《中国对非矿业领域投资及其效果分析》，《国际经济合作》，2013 年第 1 期。

责任编辑：郭 霞

新亚欧大陆桥经济走廊建设进展、挑战及应对^{*}

宁留甫

摘要：在“一带一路”六大经济走廊中，新亚欧大陆桥经济走廊是直接联系中国和欧洲的唯一一条走廊。近年来，新亚欧大陆桥经济走廊建设取得了突出成就，中国与俄罗斯和欧亚经济联盟的政策沟通程度不断提高，中欧班列在中欧贸易中的地位日益提高，中国与沿线国家在贸易、投资和产业领域的合作持续深化。但走廊建设也面临不容忽视的挑战：地缘政治挑战更趋严峻，制裁挑战笼罩中国与俄白两国贸易，经济挑战主要体现为滞涨和转型困境，债务挑战在沿线中低收入国家中表现突出。为更好推进走廊建设，我们需要与沿线国家深化政策沟通和人文交流合作，完善欧亚互联互通网络，扩大贸易投资规模，有针对性地开展产业和科技领域合作，完善金融合作机制，扩大人民币结算覆盖范围，加强全球治理协调，推动公共卫生、应对气候变化等领域的合作。

关键词：新亚欧大陆桥 经济走廊 一带一路 中东欧 中欧班列

作者简介：宁留甫，中国国际经济交流中心美欧研究部助理研究员。

亚欧大陆桥是横贯亚欧大陆的以铁路为主的陆路通道，目前包括第一亚欧大陆桥（也称西伯利亚大陆桥或西伯利亚大铁路，1904 年开通）和第二亚欧大陆桥（即新亚欧大陆桥，1990 年贯通，1992 年正式运营）。^① 新亚欧大陆桥的提法相对于更早开通的西伯利亚大陆桥而言，东起中国连云港，西至荷兰鹿特丹港。新亚欧大陆桥经济走廊的概念首次在官方出现，是在 2015 年国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中。该文件提出共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊。2017 年 5 月发布的《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》正式提出“六廊六路多国多港”是共建“一带一路”的主体框架。在上述文件中，新亚欧大陆桥经济走廊都排在首位。在“一带一路”六大经济走廊^②中，新亚欧大陆桥经济走廊的独特之处在于，它是唯一一条直接联通中国和欧洲、连接东亚经济圈与欧洲经济圈的走廊，是为数不多的（剩下五条走廊里仅有中蒙俄经济走廊）建立在已有的跨境铁路通道基础上的走廊，为构建高效畅通的欧亚大市场创造了可能。

^{*} 本文为国家社科基金“一带一路”战略研究专项“‘一带一路’六大经济走廊建设的总体框架、建设重点和实施路径研究”（17VDL014）部分研究成果。

①所谓第三亚欧大陆桥目前还只是设想，并不真正存在，不在本文的讨论范围。

②“六廊”是指新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅六大国际经济合作走廊。

一、文献综述

目前,学术界对于新亚欧大陆桥经济走廊的专门和深入研究基本上还处于空白状态,与“六大经济走廊”中的其他几条走廊如中巴经济走廊、中蒙俄经济走廊、孟中印缅经济走廊相比,存在十分明显的热度差别。综合不同角度和层面的研究,目前对新亚欧大陆桥经济走廊的研究基本可以分为以下三个类别。

第一大类着重研究中国与新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家的贸易投资关系,以量化和实证验证为主。陈继勇、杨格(2018)利用2002—2016年货物贸易数据研究中国与新亚欧大陆桥经济走廊沿线7国的贸易互补性及影响因素。结果表明,初级产品的贸易互补性最低,资本或技术密集型产品次之,劳动密集型产品的贸易互补性最高。郝晓莉、邓峰(2019)采用1996—2016年中国与新亚欧大陆桥沿线24个国家的面板数据,考察了影响中国与新亚欧大陆桥各国出口贸易的相关因素。文章认为,提高经济发展水平能明显促进中国与沿线各国进出口,欧盟成员国身份能对中国与该国的贸易合作产生积极作用。随着时间演变,中国与沿线国家的贸易重心逐步向东欧和中亚地区移动。文章将沿线国家分为贸易潜力巨大型国家、发掘型国家、发挥型国家和饱和型国家,建议把中亚及独联体国家作为推进新亚欧大陆桥经济走廊建设的首要区域,推进新亚欧大陆桥经济走廊建设中的“道路联通”,促进贸易增长。李翠萍(2021)利用2004—2018年中国对新亚欧大陆桥经济走廊沿线19个主要国家的出口数据,对“一带一路”背景下中国对外贸易的效率进行研究。结果显示,沿线国家的人均国内生产总值(GDP)对中国的出口贸易效率非常显著,地理距离也是双边贸易出口效率的影响因素。贸易非效率项因素中,政府廉洁指数、贸易自由度、劳动力规模、最终消费支出等显著促进中国对沿线国的出口效率。

第二大类从“一带一路”“丝绸之路经济带”和“六大经济走廊”整体出发进行研究,对新亚欧大陆桥经济走廊的研究包含其中,但并未进行专门研究。罗雨泽(2019)对六大经济走廊建设面临的挑战、存在的特点以及问题和困难进行了分析,指出新亚欧大陆桥经济走廊发展基础较好,进展也较快,合作重点在于国际贸易通道建设和海关运输便利化。他认为,该走廊需要优先考虑新亚欧大陆桥干线的优化及支线的开通,以及交通运输便利化制度的建设。经济走廊基础设施建设规划及物流网络设计在缺乏标准相互认可的情况下,达成共识的难度大,规划效率低,面临“软联通”障碍。他还指出,六大经济走廊的建设缺乏有效的协商机制,需要共同研究制定六大经济走廊发展规划,加强经济走廊合作机制建设,推进标准兼容对接,加强国内的统筹协调。

第三大类从中国—中东欧合作、中国—中亚合作、中哈合作、中俄合作等地区 and 国别的角度出发进行研究,或者从中欧班列这样的具体维度进行研究,研究的是新亚欧大陆桥经济走廊的一个部分或侧面。魏民(2022)指出,中国—中东欧国家合作从开始时主要受欧盟的牵制,到后来美国成为主要破坏力量,再到美欧联手干扰合作,所面临的外部环境从相对宽松期进入异常严峻期。中国发展与中东欧国家关系存在两大短板:从经济上看,中国同中东欧国家的经济合作远难替代欧盟市场;安全上,中东欧国家由于顾忌欧盟和北约的态度,同中国的安全合作仍停留在较低水平。但中国—中东欧国家合作的基本面并没有改变,中方应坚定信心,继续加大对中东欧国家的投入,多措并举增强双方合作的活力和吸引力,保持双方合作良好的发展势头。徐刚、杨博文(2022)认为,百年变局加速演进为中国—中东欧国家合作带来诸多不利因素。杨进、胡朝阳(2022)则指出,中哈关系堪称中国与周边国家关系的典范。但是,两国经济总量和经济结构差异较大,经贸合作存在不少标准方面的差

异，加上大国博弈和长期存在的“中国威胁论”的影响，在一定程度上阻碍了中哈战略对接合作的顺利进行。正视并积极克服这些消极因素，是促进中哈战略对接合作并构建中哈永久战略伙伴关系的关键。

本文尝试将新亚欧大陆桥经济走廊作为一个整体进行研究，对新亚欧大陆桥经济走廊建设近年来取得的整体进展、存在的问题、面临的挑战进行回顾和分析。在研究过程中，为了方便分析问题，区分了不同的地域和国别板块。在此基础上，以强化中国与走廊沿线国家贸易投资关系为侧重点，提出未来走廊建设的重点领域和建议。

二、新亚欧大陆桥经济走廊建设整体进展

近年来，在共建“一带一路”的整体框架下，新亚欧大陆桥经济走廊建设取得了如下方面的突出成就。

（一）政策沟通程度不断提高

随着国际形势的变化、共建“一带一路”和新亚欧大陆经济走廊建设的推进，中国与俄罗斯和欧亚经济联盟^①国家的政治互信持续加强。中俄关系发展成为中国与主要大国之间互信程度、协作水平、战略价值最高的大国关系，成为全球战略稳定的重要支撑。2015年，中俄签署《关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》，开启了“一带一路”建设与欧亚经济联盟对接合作之路，中国与欧亚经济联盟国家之间的政策沟通不断深入。2016年，中国与白俄罗斯建立相互信任、合作共赢的全面战略伙伴关系，中国与哈萨克斯坦签署《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》。2018年，中国与欧亚经济联盟签署经贸合作协定。2019年，中哈决定发展永久全面战略伙伴关系。2022年，中白关系提升为全天候全面战略伙伴关系。

在乌克兰危机的背景下，中俄战略协作程度进一步加深。2022年5月，俄罗斯首次做出不再反对中吉乌铁路建设的表态，吉尔吉斯斯坦领导人随即表示该铁路将于2023年正式开工。此前，中吉乌三国1997年就签署了修建中吉乌铁路的备忘录，但项目一直未能实质性推进。中吉乌铁路的建设，将有助于加快中国南疆地区发展，加深中亚与中国的联系，建立起中国与里海地区、西亚、高加索国家的铁路联系通道，为新亚欧大陆桥提供新的路径选择，具有十分重要的意义。

（二）中欧班列作为中欧贸易提供了安全便捷的全新选择

中欧班列主要通过新亚欧大陆桥运行，比海运时间更短，比空运运费更低，比公路运力更大。在新冠疫情严重冲击下，海运价格高企、空运运力不足、公路口岸不畅，中欧班列的优势充分显现，有力保障了沿线各国人民生命健康和全球产业链供应链稳定。自2020年5月至2023年1月，中欧班列已连续33个月单月开行千列以上。自2011年3月开通至2022年末，中欧班列累计开行突破6.5万列、运送货物超603.2万标箱、货值超3000亿美元，^②通达欧洲25个国家208个城市^③。2016年至2021年，年运输货值由80亿美元提升至749亿美元，增长了9倍，在中欧贸易总额中的占比从1.5%

^①成立于2015年，又称欧亚经济委员会，成员国包括俄罗斯、哈萨克斯坦、白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚。
^②推进“一带一路”建设工作领导小组办公室、中国国家铁路集团有限公司：《中欧班列发展报告（2021）》，国家发展改革委网站，2022年8月18日；刘文文：《国铁集团：2022年开行中欧班列1.6万列、发送160万标箱》，中国新闻网，2023年1月4日。
^③郑晨、陈梦竹：《跨越山海，服务共建“一带一路”高质量发展》，《人民铁道报》，2023年3月2日。

提高到 8%。^① 中欧班列运输货物品类从最初的信息技术（IT）产品，扩大到汽车配件及整车、化工、机电、粮食、木材等 53 个品类的 5 万余种。尤其值得关注的是，通过修订标准，中欧班列已成为新能源汽车出口的重要渠道。

（三）贸易规模持续扩大

新亚欧大陆桥经济走廊建设，大大促进了中国与沿线国家贸易的发展。中国与中东欧贸易方面，2014 年至 2022 年，中国和中东欧 17 国贸易额（以下均为货物贸易）从 648 亿美元增加到 1428 亿美元，增幅达 120.5%，为同期中国和欧盟贸易增幅（37.7%）的 3.2 倍，占中国和欧盟贸易的比重从 10.5% 增长到 16.9%。分国别来看，2014 年到 2022 年，中国与塞尔维亚的双边贸易增速达到 561%，与希腊和斯洛文尼亚的贸易额涨幅超过 200%，与波兰、北马其顿、罗马尼亚、捷克、克罗地亚、斯洛伐克、保加利亚的贸易额实现或接近实现翻番；^② 中俄贸易额从 953 亿美元增至 1903 亿美元，同比增长 99.7%，^③ 中国连续 13 年稳居俄罗斯第一大贸易伙伴国。

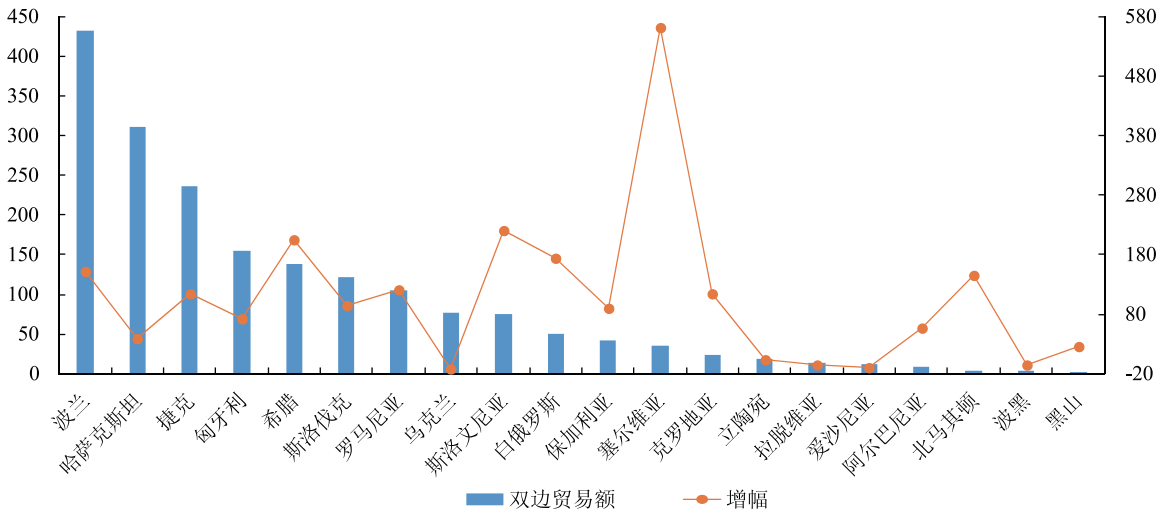


图 1 2022 年中国与中东欧大陆桥经济走廊沿线部分国家贸易额及 2014—2022 年增幅（亿美元、%）

数据来源：中国海关统计月报。

（四）投资和产业合作日益深化

中国对俄罗斯投资在 2009 年双方签署促进相互投资的协议后进入快速增长期，2013 年末中国在俄罗斯投资存量为 75.82 亿美元。^④ 2021 年末，中国在俄罗斯的投资存量为 106.4 亿美元，在全部“一带一路”沿线国家中位列第四。^⑤

中东欧在中国对外投资版图中的地位本不突出，2021 年末中国在中东欧 17 国的投资存量为 30.15 亿美元，占全部在欧投资的 2.2%。^⑥ 但随着新能源汽车产业的迅速发展，位于中东欧的匈牙利正成

①陆娅楠：《中欧班列累计开行超 5 万列》，《人民日报》，2022 年 1 月 30 日。
②数据来源：中国海关统计月报。
③魏宇晨：《2021 年中俄货物贸易额首破 1400 亿美元 中国连续 12 年稳居俄罗斯第一大贸易伙伴国》，国际在线，2022 年 1 月 27 日。
④商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2013 年中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，2014 年 9 月 9 日。
⑤商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2021 年中国对外直接投资统计公报》，商务部网站，2022 年 11 月 7 日。
⑥同④。

为中国企业投资的热点。2020 年，中资企业共有 10 个投资项目选择匈牙利。2021 年，中国恩捷集团在匈牙利投资建设锂电池隔膜生产基地。2022 年，亿纬锂能、蔚来汽车、宁德时代等企业先后宣布在匈牙利建厂。其中，宁德时代在匈牙利计划建设的电池工厂投资金额 73.4 亿欧元，是 10 年来欧洲五大“绿地投资”之一，也是匈牙利有史以来最大的一笔外国直接投资。

在工程承包领域，在新冠疫情背景下，中国对外承包工程领域受到严重影响。2020 年新签合同额按美元计同比下降 1.8%，同期中国在中东欧国家新签工程承包合同额达 54.1 亿美元，增长 34.6%。^① 2022 年，中国企业在中东欧国家签署工程承包合同达 93.6 亿美元，黑山南北高速公路优先段、克罗地亚佩列沙茨大桥先后通车，匈塞铁路稳步推进。中国在俄罗斯新签工程承包合同额已连续 3 年超过 50 亿美元，2021 年完成营业额 56 亿美元，创历史新高。^②

在产能合作领域，中哈、中白产能合作已成为中国与“一带一路”沿线国家开展产能合作的成功典范。哈萨克斯坦是第一个与中国达成产能合作协议的国家，目前已形成涵盖 52 个项目、总金额逾 212 亿美元的项目清单。^③ 中白工业园已建成为中国企业建设的规模最大的海外工业园区。^④ 中白工业园入园企业已达 107 家，涵盖机械制造、生物制药、电子商务、新材料、中医药、人工智能、5G 网络开发等多个领域，意向投资额超过 13 亿美元。^⑤

三、新亚欧大陆桥经济走廊建设存在的短板和不足

在取得上述进展的同时，新亚欧大陆桥经济走廊建设也存在不少问题，主要表现在如下方面。

（一）政策沟通和民心相通工作面临干扰

中国与中东欧国家在政府和民间层面的合作近年来取得了不少成绩，建立了种类多样的合作机制和平台，但随着形势的迅速转变，已经不能满足走廊建设的需要，无法跟上双方经贸关系发展的步伐。中东欧国家与中国在价值观和意识形态上差异较大。极少数中东欧国家退出了中国—中东欧合作，固然有地缘政治因素和少数政客与政党进行政治投机的因素，但也反映出中东欧国家对中国的认识还不够深入和全面，民间和社会层面的沟通交流程度有限。

中国—中东欧国家合作的初衷是合作共赢、共谋发展。然而，欧盟认为中国—中东欧合作的目的是要借机分裂欧洲，反对中国同中东欧国家的“长期化”与“机制化”合作。在美国加紧对中国全面遏制，欧盟对华遏制成分不断增加的背景下，中东欧部分国家为了迎合美国全面遏制中国的心理，在对华关系认识上出现严重误判。波罗的海三国相继退出“17+1”合作机制，立陶宛成为反华急先锋，还试图绑架整个欧盟的对华政策。捷克和罗马尼亚排除在核电领域与中国合作。捷克、波兰、爱沙尼亚、罗马尼亚、拉脱维亚等国家宣布在各自的 5G 网络中不会使用“不受信任的”供应商的产品。在乌克兰危机背景下，中东欧多数国家在对华关系认知上继续发生微妙的变化，越来越多出现与中国“脱钩”的声音，甚至呼吁制裁中国，中欧关系面临严峻局面。

①商务部：《2020 年度中国对外承包工程统计公报》，商务部网站，2021 年 9 月 9 日。

②倪铭媛：《商务部：中方在俄罗斯新签工程承包合同额连续三年超 50 亿美元》，中证新闻网，2021 年 1 月 27 日。

③习近平：《推动中哈关系在继往开来中实现更大发展》，中国新闻网，2022 年 9 月 13 日。

④数据来源：《驻白俄罗斯大使谢小用就中白建交 30 周年、两国各领域合作等接受白总统管理学院杂志〈管理问题〉专访》，外交部网站，2022 年 1 月 21 日。

⑤数据来源：《谢小用大使就中白关系和两国务实合作等问题接受〈今日白俄罗斯报〉专访》，中国驻白俄罗斯大使馆网站，2023 年 3 月 1 日。

（二）设施联通的潜力尚未充分挖掘

新亚欧大陆桥经济走廊沿线普遍存在建设资金短缺、建设能力不足的困境，很多国家基础设施老化严重，亟待更新。由于沿线国家铁路轨距不一致，中欧班列在中哈边境和白（俄罗斯）波（兰）边境需要经历两次十分耗时的换装。铁路沿线基础设施老化落后，关键铁路场站货物处理和转运能力严重不足。这些问题的存在对中欧班列的高质量发展形成极大制约。

尤为突出的是，中欧班列境外段的径路相对单一且多为单线铁路，个别国家和个别路段出现问题容易造成全线运行中断。从地理上看，从中国前往东南欧国家的铁路运输，过境乌克兰是距离最短的选择。如从国内前往匈牙利首都布达佩斯的中欧班列，在驶出哈萨克斯坦和俄罗斯后，理论上本可以直接从乌克兰到达匈牙利。从经济上看，经过乌克兰也是成本最低的。一个 40 尺集装箱通过乌克兰领土的运价仅为 0.36 欧元/公里，而经由白俄罗斯的运价为 0.58 ~ 0.7 欧元/公里，经由俄罗斯为 1.12 ~ 1.3 欧元/公里。^① 但由于乌克兰局势自 2014 年以来持续动荡，大部分班列只能绕道经过白俄罗斯、波兰、德国、捷克、斯洛伐克等国到达匈牙利，大大增加了班列运行时间和运输成本。

（三）贸易畅通面临政治因素带来的日益增加的梗阻

贸易畅通主要体现在贸易和投资两个方面。中国与走廊沿线国家在贸易方面的整体数据表现可谓突出，但也存在由于政治因素带来的日益明显的挑战。分国家看，与大多数中东欧国家不同的是，中国与波罗的海三国的贸易额在 2014 到 2022 年间基本保持在同一水平，甚至有所下降。更重要的是，随着欧盟对华政策变化，对经济利益的考虑和追求日益让位于安全考虑及价值观标准，中国与整个中东欧国家和欧盟的贸易将受到越来越大的冲击。欧盟 2017 年 12 月调整贸易救济规则后，中国成为欧盟实施贸易救济措施的最主要对象。同时，在欧中资企业已经越来越难以参与到欧盟公共采购项目当中。2021 年，欧盟成员国授予中国企业公共采购合同 15 份，同比减少 73.68%。在供应链方面，欧盟正在朝着“去中国化”的方向前进。随着欧盟《公司可持续发展报告指令》（CSRD）正式生效，未来非欧盟公司的欧盟子公司和位于欧盟企业供应链上游的中国企业都可能被要求进行环境、社会、公司治理（ESG）管理和披露。碳关税方面，欧盟碳边境调整机制（CBAM）将于 2023 年 10 月 1 日起进入过渡阶段，2026 年 1 月 1 日正式实施。考虑到中欧碳价存在的巨大差异，如果欧盟 CBAM 延伸至下游产品，未来将对中国出口造成沉重打击。

在投资方面，2017 年开始，欧盟各国和欧盟整体开始建立并收紧投资审查制度，对中国投资不断加大审查力度。欧盟强行将中欧全面投资协定（CAI）与新疆议题、中国立陶宛关系等无事生非的政治问题挂钩，从而将其束之高阁。近两年的情况显示，中国在中东欧国家的投资存量不断萎缩。2023 年 1 月 12 日，欧盟《外国补贴条例》（FSR）生效，填补了欧盟竞争政策的空白，对获得外国补贴的企业在欧并购、竞标及其他经济活动设置了新的监管机制。自此，中国企业在对欧投资中将面临反外国补贴、反垄断和外商直接投资审查三重审查监管机制。中国对俄罗斯投资本身具有很大潜力，但受美国等西方国家对俄罗斯制裁及俄罗斯国内因素的影响，投资难以大幅增加。

（四）资金融通的深度和广度有待进一步拓展

尽管中国与走廊沿线国家金融合作已经取得一系列显著成果，但合作的深度和广度仍然有待进一步拓展，仍存在一些问题阻碍其持续发展。一是融资渠道单一，过于依赖中国提供的银行信贷。目前，中国在走廊沿线国家的投资和工程承包项目，主要融资渠道仍是以银行信贷为主的间接融资，利

^①探索新丝路：《中欧班列经过乌克兰，行不通》，凤凰新闻，2019 年 6 月 5 日。

用资本市场开展的债券融资等直接融资方式很少采用。社会资本参与意愿较弱，参与度不高。二是中资金融机构融资成本较高，降低了中资企业的竞争力。中国的开发性金融、政策性金融价格虽相对较低，但融资规模有限、融资条件较为苛刻。中国的商业银行贷款利率普遍比外资银行高 1%~2%。高昂的资金成本使得政府和出资方在诸多项目的意向阶段无法达成一致，大大削弱了中资企业获取项目的竞争力。三是支付清算领域的合作有待拓展和深化。截至 2023 年 2 月末，人民币跨境支付系统（CIPS）的参与者数量为 1366 家（包括 79 家直接参与者和 1287 家间接参与者），仅相当于环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）系统的 1/10，而且 CIPS 系统涉及间接参与者的活动仍离不开 SWIFT 系统。在极端情况下，CIPS 系统的抗打击能力十分脆弱。

四、新亚欧大陆桥经济走廊建设面临的风险和挑战

（一）地缘政治动荡带来的挑战更趋严峻

新亚欧大陆桥沿线主要分为中东欧、俄罗斯和中亚三大板块，属于英国近代地理学家哈尔福德·麦金德的“陆权论”中“世界岛”的“心脏地带”，历来是大国博弈的焦点。

走廊西侧的中东欧国家，长期处于欧盟、美国、俄罗斯（包括苏联）之间大国博弈的夹缝中。由于历史原因，这些国家多数抱有反俄或恐俄情绪。冷战结束后，经过北约五次东扩，白俄罗斯和乌克兰成为北约和俄罗斯之间地缘争夺的最后堡垒，先后发生了乌克兰的“橙色革命”（2004 年）、“广场革命”（2013 年）和白俄罗斯的政治危机（2020 年）。乌克兰危机和北约与俄罗斯的制裁及反制裁之争，彻底改变和颠覆了欧洲自第二次世界大战结束以来的空间秩序、安全观念、力量平衡以及经贸和金融格局，美国对北约和欧洲的控制大大加强，俄罗斯与乌克兰的关系彻底闹翻。中国与中东欧国家的关系发展不仅受到欧盟和美国的杯葛，又被置于乌克兰危机下非黑即白、道德绑架的舆论环境之中，挑战十分突出。

在走廊东段，中亚五国一直处于美俄博弈的漩涡之中。美国和西方国家一直在中亚国家进行“颜色革命”的尝试，潜移默化推广美式民主和价值观。哈萨克斯坦国内共有近 4 万个美西方背景的非政府组织，其中比较活跃的组织约 1.6 万个。^① 2005 年，乌兹别克斯坦发生安集延骚乱；吉尔吉斯斯坦同年发生“郁金香革命”后，每逢选举就出现骚乱。2022 年初哈萨克斯坦发生未遂政变。这些骚乱的背后无一例外都存在美西方的影子。当前，美国积极推行“印太战略”以围堵中国，希望在中亚重建军事基地或中转基地，对中亚国家极力拉拢。俄罗斯一向将中亚视为自身“后院”和势力范围，不容他国染指。中亚五国中，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦两国是欧亚经济联盟的成员，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦三国是独联体集体安全条约组织的成员。但中亚国家并不甘于做大国的“提线木偶”。在乌克兰危机发生之后，哈萨克斯坦并未对俄罗斯亦步亦趋，而是试图在俄罗斯和西方之间“长袖善舞”。随着能源危机下美西方加大在能源储量丰富的中亚地区的介入力度，中亚国家面临的美俄大国博弈的挑战可能会愈加突出。

此外，新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家和地区还存在不同程度的领土与边界争端。在中东欧，科索沃和塞尔维亚之间的矛盾冲突已有上百年历史。经过 1999 年的科索沃战争和 2008 年的科索沃单方面宣布独立，科索沃问题仍不时搅动巴尔干半岛的安全稳定。在中亚，由于苏联时期的边界划定和人口迁移，各国内部和相互之间在边界、水资源利用、内部权力平衡等方面存在深刻而复杂的矛盾。

^①宗嘉禾：《哈萨克斯坦难逃“颜色革命”厄运？》，环球网，2022 年 1 月 16 日。

2022 年 7 月，占乌兹别克斯坦总领土 40% 的卡拉卡尔帕克斯坦自治共和国发生骚乱。乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦三国之间存在突出的边界与领土争端。塔乌两国有 250 多公里未勘定边界，占两国边界近 1/5；塔吉两国有 460 公里的边界归属尚未达成一致，占两国边界的接近 50%，争议地区存在 60 多处；吉乌两国有 217 公里的边界线未最终确定，占两国边界近 1/6。^① 三国为此经常爆发大大小小的边境冲突。上述因素的存在，对新亚欧大陆桥经济走廊的安全稳定和跨国合作构成威胁。

（二）中国与俄白两国贸易的次级制裁挑战

在新亚欧大陆桥经济走廊上，俄罗斯、白俄罗斯长期以来都是美西方的制裁对象。乌克兰危机爆发后，美西方对俄罗斯实施的制裁已经超过了 1 万项。前所未有的制裁不仅直接影响俄白两国，还以次级制裁的方式影响到第三国。从中国遭受美西方制裁的历史、中俄之间的经济关联程度以及俄罗斯遭受制裁后进一步倚重中国的前景来看，美西方对俄罗斯制裁很可能会引发对中国企业、机构和个人的次级制裁和长臂管辖。

具体而言，一是中国对俄白两国电子信息、通讯、导航等领域产品出口面临制裁威胁。2020 年俄罗斯 70% 的芯片、计算机和智能手机供应来自中国。中国（大陆）是俄罗斯最大的半导体进口来源地，2021 年占俄半导体进口的 32.8%。^② 在美国对俄罗斯实施全面出口管制的背景下，中国对俄白两国防务、航空航天、海事和高科技部门上述产品出口面临次级制裁风险。2022 年 6 月 28 日，5 个电子科技类中国（含香港）实体由于“继续履行与俄受制裁实体的供给合同”而被美国列入制裁实体清单。2023 年 2 月 24 日，美国以“涉嫌规避制裁和帮助俄罗斯军方或军工企业”为由将 5 家中国企业列入制裁实体清单。随着乌克兰危机的持续，美国以涉俄因素为由对中国企业的制裁可能越来越多。二是中国向俄罗斯出口油气开采设备和技术存在风险。国内广大油气钻采专业设备企业和油田技术服务企业尚未实现对美国技术的完全替代和剔除，油气田开采设备主要依赖进口的局面也并未根本改变。在对俄出口和项目合作过程中，稍有不慎就会遭到美国次级制裁。三是参与中俄经济往来的中国企业、机构和个人面临金融制裁风险。在美西方的制裁面前，中国与俄白两国受制裁金融机构的相关交易和业务往来面临巨大的制裁风险。未来随着事态演进，不排除美国可能采取以下方面的制裁手段：限制或者禁止与俄罗斯合作的中资企业在美国证券市场上市交易；对与俄罗斯开展业务的中资金融机构进行制裁；对参与中俄贸易的特定地区实施金融封锁，禁止美国和第三国的实体对特定地区提供投融资服务。

（三）部分国家的经济滞涨和转型挑战

新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家经济结构畸形单一的问题突出，极易受到外部经济动荡的影响，面临宏观经济发展不稳定、通货膨胀、国际收支失衡、汇率大幅波动等经济风险。其中，俄罗斯、哈萨克斯坦等国属于原料出口型经济体，经济结构和出口结构单一，燃料、矿物和金属出口占俄罗斯出口比重超过 50%，占哈萨克斯坦出口比重超过 3/4。因此，宏观经济对国际大宗商品市场行情敏感，经济增速常常大起大落：在国际局势较为稳定、大宗商品市场处于牛市的环境下，宏观经济增长表现往往超过世界平均水平；但在全球发生经济金融危机、大宗商品价格表现低迷的环境下，经济转圜的空间有限，常常显出颓势。受国际大宗商品价格持续低迷等因素的影响，2013 年到 2022 年，俄罗斯

①袁剑：《国家感与边疆性：中亚国家间的边界问题及其观念折射》，《北方民族大学学报（哲学社会科学版）》，2019 年第 3 期。

②数据来源：《美国：“期待”中芯国际制裁俄罗斯！苹果台积电等企业已行动！》，传感器专家网，2022 年 3 月 3 日。

经济增速除 2020 年外均低于全球经济。2015 年到 2021 年，哈萨克斯坦经常账户始终处于赤字状态，货币大幅贬值，通胀率也明显高出全球平均水平。当前，在乌克兰危机背景下，全球经济增长低迷，衰退风险加大，大宗商品价格涨势受限，而且俄罗斯受制裁影响导致油气出口渠道不断收窄。从更长远的角度而言，全球应对气候变化的行动将对油气资源的开发利用和俄罗斯、哈萨克斯坦等资源出口国的经济转型提出越来越大的挑战。

中东欧国家为开放型经济，出口导向型特征明显，高度依赖外部特别是欧盟的市场、资本和技术。许多国家经常账户常年逆差，抵御外部风险能力较差。2010—2021 年，走廊沿线的希腊、罗马尼亚、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、摩尔多瓦、波黑、北马其顿、黑山 8 国经常账户始终处于逆差状态；白俄罗斯和乌克兰有 9 年处于逆差。^① 在乌克兰危机的背景下，中东欧国家一方面出现能源供应受限，通胀高企。2023 年 1 月，中东欧有 14 个国家居民消费价格指数（CPI）涨幅超过 15%，同期欧盟为 10%。另一方面受到西欧自身能源危机和经济低迷的拖累，对西欧出口表现不佳。从年度数据看，乌克兰、俄罗斯和爱沙尼亚 2022 年已经陷入滞胀，而月度数据显示，摩尔多瓦、白俄罗斯、立陶宛、斯洛文尼亚、捷克、拉脱维亚、塞尔维亚、匈牙利、北马其顿和斯洛伐克 10 国已经站在滞胀边缘。

（四）沿线中低收入国家的外债挑战

从负债率、债务率、偿债率、短期外债占外汇储备比例四项关键外债安全性指标来看，新亚欧大

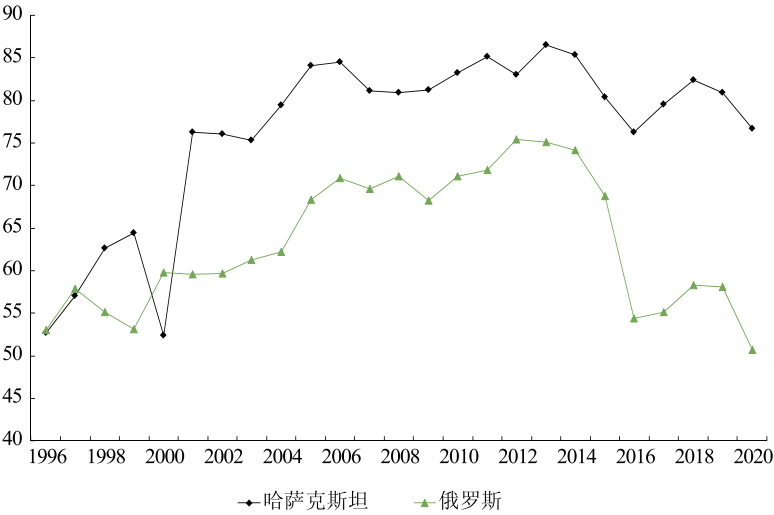


图 2 1996—2020 年俄、哈两国燃料、矿物和金属出口占商品出口的比例（%）

数据来源：世界银行数据库。

表 1 2021 年新亚欧大陆桥经济走廊沿线部分国家主要外债指标

	负债率 (%)	债务率 (%)	偿债率 (%)	短期外债占 外汇储备 (%)
国际安全标准	20	100	20	100
沿线中低收入国家	44	112	19	40
黑山	178	361	48	21
哈萨克斯坦	96	234	45	114
阿尔巴尼亚	62	182	15	18
波黑	58	123	14	29
乌克兰	70	142	15	73
塞尔维亚	68	120	16	12.5
北马其顿	82	117	16	44
摩尔多瓦	66	183	14	67
白俄罗斯	63	83	9	192
保加利亚	58	83	11	23
罗马尼亚	58	143	20	37.5
俄罗斯	28	76	16	17

数据来源：世界银行《国际债务报告》。

注：罗马尼亚为 2020 年数据。

^①数据来源：世界银行数据库。

陆桥经济走廊沿线中低收入国家在负债率和债务率两项指标的整体表现均超出国际公认的安全线，显示出不容忽视的债务风险。在世界银行确定的欧洲和中亚的 20 个中低收入经济体^①中，外债负债率（外债余额占国民总收入的比例）2017 年到 2021 年始终保持在 40% 以上，在全球所有中低收入国家板块中位于较高水平，2021 年为 44%，超出国际常用的 20% 安全线，较全球中低收入国家的整体水平高出 18 个百分点；债务率（外债余额占当年货物与服务贸易出口收入的比率）2017 年到 2021 年始终保持在 110% 以上，2021 年为 112%，超过国际常用的 100% 安全线；偿债率（外债本金和利息偿还金额与当年货物与服务贸易出口收入的比率）2017 年到 2020 年始终保持在国际常用的 20% 安全线以上，2021 年为 19%。

2020 年开始，受新冠疫情和经济下滑双重影响，走廊沿线中低收入国家外债情况迅速恶化。如黑山 2020 年受疫情影响，负债率从 2019 年的 150% 升至 201%，债务率从 302% 升至 621%，偿债率从 55% 升至 103%。哈萨克斯坦债务率从 2019 年的 232% 升至 2020 年的 303%。^② 2021 年，随着经济增速的回升，沿线国家的外债指标普遍出现好转。但仍有一些国家面临着比较严峻的债务挑战，如 2021 年黑山、哈萨克斯坦分别有 3 项和 4 项指标超出安全线，阿尔巴尼亚、波黑、乌克兰、塞尔维亚、北马其顿、摩尔多瓦、罗马尼亚都有 2 项指标超出安全线。在乌克兰危机的背景下，新亚欧大陆桥经济走廊沿线依赖资源进口的中低收入国家贸易条件恶化，外债偿还的挑战值得高度关注。

五、新形势下推进新亚欧大陆桥经济走廊建设的重点领域和建议

（一）深化政策沟通和人文交流合作，增进中国与沿线国家战略互信和民间友好

高水平的战略互信和深层次的人文交流，是防范及化解新亚欧大陆桥经济走廊建设地缘政治风险的必备前提。中国与沿线国家迫切需要加强领导人、政府、议会、政党、企业、智库和民众之间的沟通交流，通过对话增信释疑，打消顾虑，坚定合作方向和信心，避免走廊建设受到内外部各种阻力的干扰。

由于新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家众多，民族、宗教、语言构成复杂多元，国情和经济发展水平差异明显，利益诉求多元，且乌克兰危机导致沿线许多国家关系紧张，短期内仍然只能以化整为零的方式进行合作，通过与走廊沿线单个国家或某一区域国家合作来推动走廊建设。一是就中国—中东欧合作事宜加强与欧盟的政策沟通，更加注重合作实效和内容，进一步提高中国—中东欧合作的透明度和规范化，在与中东欧国家开展合作过程中坚持遵循国际规则和欧盟法律。吸引“老欧洲”国家在中东欧共同开展三方合作。二是要将中俄在战略和安全领域的高水平互信转化为在经济领域的高水平合作，抓住俄罗斯“向东看”的契机，借助上合组织等平台强化与欧亚经济联盟、中亚国家和走廊沿线国家的合作对接。三是加强走廊沿线国家人文交流机制建设，夯实人文交流合作的制度基础。坚持不懈开展对外传播和解疑释惑工作，不断消除境外某些势力和媒体歪曲、抹黑“一带一路”国际合作的负面影响。中长期而言，要在条件成熟时，建立起涵盖新亚欧大陆桥经济走廊所有国家的官方合作机制，整体协调和推进走廊建设。四是以鲁班工坊等海外办学品牌项目为依托，加强中国与走廊沿线国家职业教育方面的国际交流与合作，提高沿线国家的职业教育水平和技术人才培养能力，服务国际

^①包括哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、塞尔维亚、波黑、黑山、北马其顿、保加利亚、阿尔巴尼亚、科索沃、格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、土耳其。

^②数据来源：世界银行《国际债务统计报告》。

产能合作和“走出去”的中国企业，促进走廊沿线人文交流和民心相通。

（二）完善欧亚互联互通网络，优化中欧班列运行路网结构

在新亚欧大陆桥立体铁路网建设、铁路场站和口岸扩能改造、铁路复线和电气化改造等方面，迫切需要沿线国家加强合作。一要着力增强中欧班列设施保障能力。在做好中欧班列境内路段设施保障的同时，更加重视提升境外路段的通行能力。与走廊沿线相关国家一道，以瓶颈路段和拥堵口岸为重点，积极推动新亚欧大陆桥“卡脖子”路段升级改造，着力提升关键枢纽集结能力，持续提高通关效率。二要不断完善中欧班列开行方案，动态调整和优化开行线路，持续拓展境外路段的新运行路线，覆盖更加广阔的地理范围。积极推动中吉乌铁路如期开工建设，研究建设中国到伊朗铁路，形成中国与欧洲国家间更多的铁路通道，规避线路单一造成的运输中断风险，释放欧亚地区中转运输潜力。三要着力增强中欧班列持续发展动力。为中欧班列持续健康发展营造良好市场环境，加快中欧班列信息平台和智慧口岸建设。推进中欧班列与西部陆海新通道、丝路海运等联动发展。^①

（三）扩大贸易投资规模，有针对性地开展产业和科技领域合作

新亚欧大陆桥经济走廊沿线的哈萨克斯坦、俄罗斯等国，经济以能源、采矿、军工和农牧业等产业为主，加工工业和轻工业较为落后。中东欧国家制造业基础相对雄厚，部分国家在某些高科技领域具有全球竞争力，高科技人才成本较低，旅游资源丰富，农业生产基础条件良好，存在很强的工业化或者再工业化需求。这些都为中国与新亚欧大陆桥经济走廊沿线加强贸易和产业合作提供了机遇。一要扩大与中东欧国家的贸易规模。积极落实从中东欧国家扩大进口的计划，尤其是扩大中东欧国家优势特色农产品的进口，促进双边贸易均衡发展。扎实做好 CAI 落实的前期准备工作，加快对标欧盟高水平经贸规则，突破进入欧盟市场的规则壁垒。顺应服务贸易发展的趋势，加强与沿线国家的数字服务贸易。二要进一步加强与中东欧国家的科技合作。在农业、服务业、电子商务、汽车制造、生物技术、智慧城市、节能环保和可持续发展等领域，深化与中东欧国家的科技交流合作，打造科技创新共同体。积极搭建更多有效的科技平台，深入实施新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家青年科学家来华工作项目。三要为提升中俄贸易投资合作创造全方位条件。创造条件尽快启动中国与欧亚经济联盟自贸协定联合可行性研究，深化贸易救济领域对话，减少中国与欧亚经济联盟之间的贸易壁垒。大力改善连通中俄两国的铁路、公路、桥梁、管道、口岸和港口等基础设施。加快完善法律法规体系，统筹利用国内法律法规和国际规则防范及反制美国对中国实施的长臂管辖和次级制裁。

（四）完善金融合作机制，扩大人民币结算覆盖范围

一是在向沿线国家提供融资的过程中加强与亚洲基础设施投资银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧亚开发银行、新开发银行等国际多边金融机构的合作，大力推进第三方合作，通过公私合作（PPP）模式融资广泛吸引私人资本参与，构建长期稳定的融资支持体系。二是推动跨国贸易往来中的本币结算，有效规避美元汇率波动风险，降低跨境支付清算的成本与风险。在与新亚欧大陆桥经济走廊沿线国家贸易投资中提高使用人民币、欧元等非美元货币计价结算比例，尤其是增加使用人民币计价结算比例。推动中国商业银行、保险机构等金融机构在走廊沿线国家开设更多网点，拓宽沿线国家人民币投融资渠道，发行以人民币计价的理财和投资产品，增强沿线国家持有人民币的意愿。三

^①佚名：《推进“一带一路”建设工作领导小组办公室在京召开中欧班列统一品牌五周年工作座谈会》，《中国产经》，2021年第13期。

是扩大 CIPS 在走廊沿线国家的应用范围，推动沿线国家尽可能多的银行金融机构加入 CIPS 系统。在中俄之间建立和完善完全绕开 SWIFT 系统直接支付的独立通道。四是加强与沿线国家在数字货币标准和规则方面的合作，稳步有序向沿线国家推广数字人民币。五是建立走廊沿线国家债务风险实时监测和动态预警体系，结合出现风险的国家的不同特点和具体诉求，寻求着眼长远、有针对性的债务问题解决办法。

（五）加强全球治理协调，推动公共卫生、应对气候变化等领域合作

一是加强应对全球气候变化合作。新亚欧大陆桥经济走廊沿线地区生态系统承载能力低下，受到气候变化的严重威胁，绿色转型发展需求迫切。走廊沿线国家要在减少温室气体排放、提高能源利用效率、推动可再生能源发展、新能源汽车研发与生产、污水处理、零碳城市打造、发展绿色金融等方面加强合作。与此同时，欧盟计划自 2026 年起全面实施碳边境调节税，一旦实施将对各国对欧盟出口造成相当不利的影响。走廊沿线国家要与其他国家加紧展开协调，找到妥善应对之策。二是以新冠疫情防控为契机，加强疫苗、药物研发和生产合作，努力与走廊沿线国家构建卫生健康共同体。积极探索和推进与走廊沿线国家开展疫苗生产、技术转移和临床试验合作，力争在沿线国家打造更多区域疫苗生产和分配中心。积极推进中医药抗疫方剂以药品身份进入走廊沿线国家市场，借助中医药抗疫在走廊沿线国家设立传统医学中心、中医针灸中心、中药治疗室等，积极开展中医药文化宣介与推广。

参考文献：

1. 陈继勇、杨格：《中国与新亚欧大陆桥沿线七国贸易互补性测度及影响因素研究》，《亚太经济》，2018 年第 2 期。
2. 郝晓莉、邓峰：《中国与新亚欧大陆桥国家贸易潜力研究——基于“一带一路”背景下的时空演化分析》，《技术经济与管理研究》，2019 年第 2 期。
3. 李翠萍：《“一带一路”背景下中国对外贸易效率研究——基于新亚欧大陆桥 19 国的经验数据》，《技术经济与管理研究》，2021 年第 2 期。
4. 罗雨泽：《统筹推进六大经济走廊建设》，《开放导报》，2019 年第 1 期。
5. 魏民：《迈向第二个十年的中国—中东欧国家合作》，《当代世界》，2022 年第 11 期。
6. 徐刚、杨博文：《中国—中东欧国家合作 10 年：评估与思考》，《欧亚经济》，2022 年第 5 期。
7. 杨进、胡朝阳：《中哈战略对接合作三十年：回顾与展望》，《俄罗斯学刊》，2022 年第 5 期。
8. 曹风军：《哈·麦金德陆权理论的发展与实践》，《军事历史》，2013 年第 4 期。
9. 唐廷凤、范琳琳、杨攻研：《“一带一路”背景下中国与中东欧投资合作的典型特征、风险及对策》，《欧亚经济》，2021 年第 3 期。
10. 忻华：《欧盟对华政策在摇摆中酝酿新变化》，《环球时报》，2021 年 4 月 9 日。
11. 韩萌：《新形势下深化中国—中东欧国家贸易合作的政策选择》，《欧亚经济》，2020 年第 6 期。
12. 杨久成、李小鹿、汪洋：《白俄罗斯政治危机的轨迹、缘由与走向》，《国际研究参考》，2021 年第 1 期。
13. 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局》，上海人民出版社，2007 年。
14. 赵会荣：《比较视野下欧亚地区国家政治经济的特点及影响因素》，《欧亚经济》，2021 年第 4 期。
15. 孔田平：《中东欧经济转轨 30 年：制度变迁与转轨实绩》，《欧亚经济》，2019 年第 3 期。
16. 郭晓琼：《中俄金融合作的最新进展及存在的问题》，《欧亚经济》，2017 年第 4 期。
17. 郭晓琼、蔡真：《新时代中俄金融合作：问题与对策——基于虚拟经济过度膨胀的风控视角》，《银行家》，2021 年第 5 期。
18. 胡洁：《构建有效金融支持体系 助推“一带一路”高质量发展》，《中国经济时报》，2022 年 5 月 18 日。

责任编辑：李蕊

我国构建开放式区域协同创新体系的路径研究

连俊华

摘要：“十四五”时期，我国区域创新体系建设的重点方向是致力于开放式区域协同创新体系。本文梳理了当前我国主要区域协同创新体系的建设现状：粤港澳大湾区拥有开放程度高、联通三地的优势，以“世界工厂”链接全球创新资源；长三角城市群具备相对完整的产业体系，具有完善区域间协同创新体系的体制机制；京津冀城市群的创新资源比较集中于北京，城市间创新协同互动不紧密；成渝城市群的两地相关部门积极推动双城经济圈建设，以新技术推动新经济发展。在此基础上，本文提出了构建我国开放式区域协同创新体系的实施路径：一是深化国际科技创新合作，积极融入全球创新网络；二是有为政府和有效市场相结合，促进产业链与创新链协同升级；三是建设具有各地区特色的开放式区域协同创新体系，推动国家层面设计协同创新机制。

关键词：高质量发展 区域创新体系 开放式协同创新

作者简介：连俊华，中国社会科学院马克思主义研究院助理研究员。

引言

“十四五”时期，我国发展面临的一个紧迫任务是加快从要素驱动转向创新驱动。党的二十大报告明确指出，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。在知识经济时代，创新作为当前全球经济增长的重要驱动力之一，在区域高质量发展中发挥着重要作用。随着以美国为首的部分西方发达国家对我国关键核心技术进行“卡脖子”，国家创新体系和区域创新体系建设变得更加重要。其中，区域创新体系是国家创新体系延伸于区域层面的关键组成部分，与国家区域发展战略密切关联。

英国加的夫大学库克教授最早提出区域创新体系，指出区域创新体系是由在某一特定地理区域内相互分工与关联的生产企业、研究机构 and 高等教育机构等构成的区域性组织体系，这种体系支持并产生创新（Cooke, 1992）。我国区域创新体系建设虽然已取得阶段性成效，但与发达国家相比，在运行协调机制、资源整合、知识吸收等方面仍存在不小差距。随着全球产业链价值链不断细化，以线性和

链式为主的传统技术创新模式不再适应发展需求，逐渐转为以多元创新主体合作为基础的协同技术创新模式。此时，区域创新更要突破传统地域界限限制，获取全球创新要素和资源。其中，跨区域协同创新的主要动因是获取外部资源，提高各参与方自身绩效，以及成本共担和风险共享。

协同创新作为一种高效的创新方式，需要不同主体间要素和资源无障碍流动、整合，而这又亟需一个更“开放”的环境；如果环境不够“开放”，协同创新将很难实现。开放式协同创新最初主要用于企业层面，将外部创新资源进行有效链接和整合，各主体能一起承担创新成本及风险，以有效解决封闭创新模式的不足（Bingham and Spradlin, 2011）。开放式协同创新后来逐渐延伸应用于区域层面。首先，是一个基于网络联系和高度开放的学习创新型组织，具有弹性边界；其次，必须要同时具有创新能力的累积性和路径转换性；最后，应当具有较强韧性。

一、文献综述

区域协同创新体系被视为传统产学研合作的二次升华和创新范式的高级形态，强调打破传统的行业、领域、地域壁垒，进行立体式、开放式的区域创新。针对各区域创新要素的组织与协调方式，白俊红、蒋伏心（2015）指出，一种是创新主体间的协同创新；另外一种为区域创新系统间的要素流动，形成创新活动的空间关联。吴和成、胡双钰（2020）指出，跨区域协同创新通过区域之间创新要素的自由流动，提升了整体创新绩效，实现整体利益大于各部分利益之和的效果。

跨区域开展协同创新的前提是区域之间实施开放式创新（毛磊，2014）。魏政福等（2013）分析了区域创新体系存在的问题，包括创新资源投入不足、企业主体地位不明显、创新环境有待改善以及科技中介服务机构作用不明显，并提出我国构建区域开放式协同创新体系的对策。魏江（2010）认为，开放式区域创新体系理论建构应从三个方面来解析：一是从创新活动参与者分析（网络要素）；二是从创新活动参与者相互关系分析（网络结构）；三是从创新体系的治理机制分析（制度规范）。中国社会科学院工业经济研究所课题组（2020）认为，“十四五”时期我国区域创新体系建设的总体方向是要建设一种高水平开放式区域协同创新体系。我国高水平的开放式区域协同创新体系应具有三大基本属性，即网络根植性和高度开放性，创新能力的累积性和路径转换性，以及较强的韧性；应具有五大基本功能，即促进不同类型知识交流、学习以及向能力转化的功能，促进基础研究与应用研究协同发展的功能，跨区整合创新资源的功能，推动区域产业动态发展的功能以及创新政策的孕育功能。

一些学者选择部分地区进行案例研究，分析开放式区域协同创新体系的建设实践。白晰、王璐（2017）梳理了东北亚跨国区域开放协同创新研究的战略意义、主要目标、主要内容、考核指标、制度设计以及预期成效。张新萍等（2021）在分析四川区域协同创新体系建设现状、现存问题的基础上，探讨了四川省建设全域开放区域协同创新体系的重点合作区域及整体框架。李诗林、肖星（2022）总结了开放式区域创新系统的分析框架与主要特征，并以深圳市为例，运用开放式区域创新系统理论，研究深圳建立区域创新系统的主要成功经验、薄弱环节与短板。综上所述，现有开放式区域协同创新体系的研究文献数量并不多，尤其是缺乏基于近年来我国城市群开放式区域协同创新体系建设的研究。

二、我国主要城市群协同创新体系建设现状

城市群区域是城市发展到较为成熟阶段的空间组织形式，是国家参与全球竞争与协作的新地域单元。当前，全球不少国家以创新型城市群的形式积极参与科技创新以及新兴产业竞争。创新型城市群逐步形成区域创新一体化，各城市围绕着产业链创新链高度分工协同。当我国经济发展进入新发展阶段，区域协同创新体系建设直接影响城市群有效配置创新资源，实现一体化协调，进而提升一体化进程和国际竞争力。本文研究选择的城市群是目前我国国家战略的重中之重，人口规模、经济总量以及科技水平等方面位居全国前列，包括粤港澳大湾区、长三角城市群、京津冀城市群以及成渝城市群。

（一）粤港澳大湾区：开放程度高，以“世界工厂”链接全球创新资源

粤港澳大湾区是我国区域协同创新体系建设的典型范本区域，由香港特别行政区、澳门特别行政区和珠三角城市群的多个城市组成，具有强大的经济活力和开放程度，有望成为国际一流湾区。2017—2021 年粤港澳大湾区的发明专利公开总量 176.90 万件，年复合增长率达 14.46%。^① 粤港澳大湾区跨城协同创新发展成效显著。如果以跨城市发明专利合作率为衡量标准，探究粤港澳大湾区不同城市创新主体间协同创新发展的成效：香港与深圳跨城专利合作率最高，为 68.03‰；澳门与香港跨城市专利合作率最高，为 22.71‰；广州与东莞跨城市专利合作率最高，为 6.43‰；深圳与东莞跨城市专利合作率最高，为 3.17‰。^②

第一，积极发挥三地各自禀赋优势，将“世界工厂”与全球创新资源链接。粤港澳三地的“一二三四”格局（一个国家、两种制度、三个关税区、四个核心城市）是其最大特点和优势。香港作为一座高度繁荣自由港和国际大都市，一直是连接中国内地与世界各国的门户，聚集了一大批金融和科技公司，可充分发挥国际金融中心的投融资平台作用；同时香港拥有一大批原始创新能力强的高校与科研机构。澳门是中国人均国内生产总值（GDP）最高的城市，拥有独特的历史和文化底蕴，是全球重要旅游目的地之一，也是连接中国内地与葡语国家的重要门户。中国改革开放为珠三角城市发展注入了活力，与港澳进行商贸合作，积极引进资本，嵌入到全球生产网络中，发展成为享誉全球的“世界工厂”；珠三角城市群有着丰富的人才资源，特别是在制造业方面，具有强大技术支持和创新能力。

第二，中央层面高度重视粤港澳大湾区的协同创新发展，积极制定相关规划纲要政策。我国 2019 年发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》将粤港澳大湾区建设提升为国家战略，并且明确将协同创新环境更加优化作为粤港澳大湾区新阶段发展目标之一。在这一规划纲要之中，粤港澳大湾区被定位为具有全球影响力的国际科技创新中心，提出构建开放型区域协同创新共同体。为实现这一目标，粤港澳大湾区推动协同创新，促进三地在科技创新领域的合作与交流，加强基础研究和应用研究的创新能力，打造集科研、技术开发、人才培养和产业转化于一体的世界级科技创新中心。

第三，市场发挥积极调节作用，弥补三地合作可能存在的障碍。粤港澳大湾区区域协同创新体系建设受政治体制差异、经济发展不均衡、文化认同差异等多重因素影响，存在一些不足。随着时间推移，港澳与珠三角的产业合作已经从早期简单的垂直分工发展到垂直和水平分工的合作与竞争并存阶

① 广州日报数据和数字化研究院（GDI 智库）：《粤港澳大湾区协同创新发展报告（2022）》，2023 年，第 2 页。

② 广州日报数据和数字化研究院（GDI 智库）：《粤港澳大湾区协同创新发展报告（2022）》，2023 年，第 5 页。

段。三地间存在一些问题，如产业同质化竞争、权利不对等，以及局部利益与全局利益、短期利益与长期利益之间的矛盾等。这些问题如果要得到解决，三地要保持平衡竞争和合作，确保各方利益得到平衡，确保实现长远利益，实现共同繁荣。同时，为了实现粤港澳三地产业和科技创新的优势互补及错位发展，政府应发挥协调作用，市场应发挥调节作用，促进三地产业和创新功能的协同发展。

（二）长三角城市群：产业体系相对完备，拥有完善的区域创新协同机制

长三角城市群涵盖范围广，是我国经济发展水平位居前列的城市群，包括三省一市（浙江省、江苏省、安徽省、上海市）。长三角城市群最有望在我国率先建成世界级创新型城市群，无论是整体创新水平，还是区域内各个城市的创新均衡度，都处于国内领先地位。2020 年，长三角地区研发投入强度高达 2.84%，财政科技拨款占政府支出的比重为 4.84%。^① 长三角城市群采取区域创新体系协同共建模式，促进资金、技术及人才等创新要素在城市群范围内跨区域流动，增强了协同创新力度。2011—2020 年，长三角区域国际科技论文合作数量持续增长，从 2011 年的 3817 篇增至 2020 年的 22575 篇，10 年间增长近 5 倍；且长三角地区 41 个地级以上城市全部参与到科技论文合作网络中，以科技论文为纽带的长三角区域科研合作网络实现全覆盖。^② 2020 年，长三角专利转移数量达到 17741 件，合作发明专利 3010 件，较 2011 年分别增长了 16 倍和 6 倍。^③

第一，长三角城市群产业体系相对完备，配套能力也比较强，形成了生物医药、汽车、高端装备制造、新材料、集成电路、信息产业等战略性新兴产业集群。这些产业集群为长三角区域协同创新体系建设提供产业基础和创新支撑。同时，三省一市可充分利用自身市场优势和科创资源实现科技创新的合理分工。上海市依托出众的科创资源，争创国际科创中心，发挥区域创新的辐射和示范作用；浙江省的民营经济十分活跃，顺势承接上海市的创新成果，培育企业创业基地，孵化新创企业；江苏省的制造业基础较好，搭建完善的产业转化基地，为新创企业提供良好的发展平台；安徽省扮演着产业承接基地角色，在保障其他省市新型产业发展空间需求的同时，也为自身产业发展注入活力。这种分工协作的方式使得长三角地区整体区域创新能力不断提升。

第二，长三角城市群涵盖我国主要经济发达地区的三省一市，拥有完善的区域创新协同机制。三省一市这些年积极探索，尝试建立区域协同创新体系建设联席会议制度，签署区域协同创新合作框架协议与建设计划，持续深入推进科技领域创新合作。在合作机制总体架构方面，长三角区域协同创新体系的框架大致可分为三层：决策层是由长三角区域主要领导座谈会组成，为区域科技创新合作提供决策支持；协调层则由长三角区域合作与发展联合会议组成，为区域科技创新合作做好协调保障；执行层是在联席会议下面设立办公室和重点合作专题组，负责科技创新合作的具体实践工作。在具体实践方面，三省一市科技部门签署了《长三角地区加快构建区域创新共同体战略合作协议》，在科技咨询服务、科技评估、科技人才培养与交流等方面加强合作，共同打造国家科技成果转移转化高地。长三角地区四地通过科技设施“通联”、创新政策“通兑”、成果转化“通用”等措施，推进“长三角区域大型科学仪器协作共用网”的覆盖；举办浦江创新论坛和长三角国际创新挑战赛等多项创新活

^①浙江省科技信息研究院、上海市科学学研究所、江苏省科技情报研究所、安徽省科技情报研究所：《长三角区域协同创新指数 2021》，2022 年，第 3 页。

^②浙江省科技信息研究院、上海市科学学研究所、江苏省科技情报研究所、安徽省科技情报研究所：《长三角区域协同创新指数 2021》，2022 年，第 5 页。

^③浙江省科技信息研究院、上海市科学学研究所、江苏省科技情报研究所、安徽省科技情报研究所：《长三角区域协同创新指数 2021》，2022 年，第 6 页。

动；建设长三角 G60 科创走廊和宁波甬江科创大走廊等多个创新平台。

（三）京津冀城市群：创新资源较集中于北京，城市间创新协同互动仍需完善

京津冀城市群以北京市为核心，还包括天津市和河北省全域的多个城市。2014 年，京津冀协同发展上升为国家战略，旨在实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、推动北方腹地发展。2015 年，《京津冀协同发展规划纲要》提出推动形成京津冀协同创新共同体的总体要求。2018 年，《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》出台，鼓励加强城市群内部城市间的紧密合作，推动城市间产业分工、基础设施、公共服务、环境治理、对外开放、改革创新等协调联动。京津冀城市群是我国科技资源较丰富的区域之一，但是创新资源分布不均匀，主要集中于北京市和天津市，且城市间创新协同程度互动不够。2013—2019 年，北京与天津、河北的技术交易项目数及成交额均快速增长，京冀技术交易项目数从 2564 项上升为 3880 项、技术交易额从 34.91 亿元上升为 251.34 亿元，分别增长了 51.3% 和 620.0%。^①

第一，北京在京津冀地区乃至全国创新资源最为集中、丰富，同时京津冀三地创新极不平衡。北京和天津两市在科创基础方面优势表现为人才资源、产业优势、政策支持等多个方面，推动两地科技创新发展。具体来说：在人才资源方面，两市拥有众多优秀的高等院校和科研机构，提供了丰富的人才资源；在产业优势方面，两市拥有雄厚产业基础，其产业领域涵盖了信息技术、生物医药、新材料等多个方向；在政策支持方面，两地都建立了完善的政策支持体系，为科技创新提供有力支持，例如加大科技投入、支持科技企业、建设科技创新中心等政策措施。但是，科技创新的资源载体更多地集中于北京和天津两市内，而河北省内资源相对较少，呈现出极不平衡状态。

第二，京津冀三地致力于高效配置区域创新体系，促进创新主体互动、创新要素流动等，不过创新要素分布不均、产业结构失衡导致创新资源区际共享、创新主体协同存在障碍。首先，京津冀地区涉及科技创新领域的跨部门协作府际联席会议尚少，政府之间还没有形成较为稳定的专题协作机制，部门之间的壁垒尚未被突破，因而科技协同创新的效果会大打折扣。政策缺乏有效衔接、市场一体化进程缓慢等原因限制了区域协同创新体系发展，使得京津冀城市群在创新分工和优势互补方面尚未形成健康、平衡的区域协同创新体系。其次，京津冀三地在构建区域创新体系的过程中，存在创新要素流动、空间组合方式和效率等方面的差异性。此外，各主体间的信任度和合作稳定性也会影响区域协同创新体系的紧密程度。最后，京津冀三地尚未形成基于主导产业及其产业链的顶层设计，导致各城市产业定位表现出较为相似趋势，产业协作创新模式和有序分工协作尚未形成。

（四）成渝城市群：两地积极推动双城经济圈建设，新技术推动新经济发展

成渝城市群是国家在“十三五”期间重点建设和培育的“第四增长极”，用以提升我国内陆开放水平，加快西部发展速度。作为新一轮西部大开发核心引擎，成渝城市群是我国战略大后方的核心区域，可以促进开创西部新格局，有利于“一带一路”建设。2021 年，中共中央、国务院印发的《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》强调，共建成渝地区双城经济圈需提高协同创新发展的能力，致力于共建具有全国有影响力的科技创新中心。2022 年，四川省人民政府印发的《增强协同创新发展能力行动方案》指出，成渝城市群区域协同创新体系有望到 2025 年基本建成。

^①北京大学首都发展研究院：《京津冀协同创新指数 2021》，2022 年，第 4 页。

第一，成渝两地相关部门积极推动双城经济圈建设，打造具有全国影响力的科技创新中心。相关部门推动印发《成渝地区建设具有全国影响力的科技创新中心总体方案》，区域协同创新工作正在扎实推进。成渝两地拥有一流的科研资源，例如拥有两江新区和天府新区两个国家级新区；10 所“双一流”建设高校和 22 个国家重点实验室。^①此外，成渝两地还建成了科技资源共享服务平台，整合了两地大型仪器设备 1.21 万台（套），价值约 127 亿元。^②为加快成渝科技成果转化和产业化，两地正在全面推进职务科技成果权属改革。成立成渝地区技术转移联盟、大学科技园协同创新联盟。

第二，成都市在全国率先推动新经济、新治理的探索。2017 年设立了成都市新经济发展委员会。该委员会作为政府的组成部门，与传统产业部门在功能上有区别，主要职责是研究城市新技术、新经济组织形态的发展，整合规划部署，以及统筹协调新经济与传统经济之间的发展。成都市在成立该机构后，建立了一套监测体系，专门监测整个城市的新技术、新组织、新形态和新业态；构建了一套组织推动体系，以推动新经济发展。成都市采用应用场景理论，围绕新技术、新业态、新模式、市场需求和城市治理，规划和培育实体经济、智慧城市、双创平台、人力资源协同、消费提档升级、绿色低碳和现代供应链等七大应用场景。成都市通过这些场景为企业提供机会，而不是仅仅给予优惠政策。

三、我国构建开放式区域协同创新体系的实施路径

（一）深化国际科技创新合作，积极融入全球创新网络

构建开放式区域协同创新体系不仅要侧重于国内层面的开放式协同，还应扩展国际层面的开放式协同。与本地化知识学习过程相比，全球知识寻求过程更加规范化，从全球和开放视野来审视、考察区域创新体系，打破只考虑区域层面的封闭性壁垒。我国构建新发展格局强调的国内国际双循环的意义就在于此。我国面临着产业链供应链稳定安全威胁、“卡脖子”难题。在我国开放式区域协同创新体系的建设过程中，需要充分利用国内和国际的双重创新资源与市场。

开放促进了创新融合。从国际经验来看，世界科技创新中心往往是国际创新资源集聚和学术交流活跃之地。为全方位加强国际科技创新合作，应以全球视野规划和推动科技创新，积极融入全球科技创新网络。国际科技创新合作可实现各个创新主体有效收益的提高，例如促进国际科技创新资源的共享与互补，整合全球科技创新资源和要素，充分发挥各国的比较优势。这种合作有助于降低科技创新成本和风险，提高创新效率和水平。为了更好对接国际创新资源和融入全球创新网络，还需进一步完善科技创新体制机制，营造良好科研环境，让中国的科技创新展现更浓郁的“国际范儿”。

（二）有为政府与有效市场相结合，促进产业链与创新链协同升级

从国内外区域协同创新体系建设的经验可以看出，不管是哪条路径，政府都要发挥重要作用。坚持规划引领，打造高水平区域开放式协同创新体系。充分发挥政府在其中的组织者和领导者作用，才能通过优化创新环境、集聚创新要素，努力构建健全的科技创新体系。产学研要相互结合，政府发挥引导作用，企业是主体，市场是导向。开放式区域协同创新体系的建设离不开市场机制发挥作用。特

^①徐莉莎：《携手并进 共建具有全国影响力的科技创新中心》，百家号，2022 年 1 月 6 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721215064357489833&wfr=spider&for=pc>。

^②边雪：《交出亮眼“成绩单”川渝协同创新专项工作组召开第五次会议部署 2023 年重点工作》，百家号，2022 年 12 月 30 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1753631113418893275&wfr=spider&for=pc>。

别是区域协同创新体系建设过程中,如果存在区域分割、部门分割、市场分割等行为,可能会影响创新资源和要素有效流动。只有积极建设全国统一大市场,破除地方保护和区域壁垒,才能实现以市场需求为导向,引导创新资源有效配置,促进创新要素有序流动和合理配置。

开放式区域协同创新体系必须是一种能促进产业链和创新链协同发展的体系。在开放式区域协同创新体系建设中,为了适应新技术变革需要,要强化多元学科交叉共存,夯实区域创新的新型知识基础,培育一批前沿性交叉学科;要支持发展新型研发机构,以带动更多不同类型的创新主体积极参与创新活动;要鼓励各地利用支柱产业优势,着力解决好关键技术“卡脖子”问题;要吸引技术人才和企业家共同参与,培育出一批世界级产业集群。

（三）建设地方特色开放式区域协同创新体系，推动国家层面协同创新机制设计

我国是一个幅员辽阔、区域发展不均衡的国家,要探索符合各地区特点的开放式协同创新体系。具体而言,粤港澳大湾区具有开放程度高、联通三地的优势,应充分发挥其作为“世界工厂”的基础,连接全球范围的创新资源。长三角城市群具有相对完备的产业体系,拥有城市间创新水平比较均衡,区域创新协同机制比较完善等方面的优势,可实现区域整体创新能力的提升。京津冀城市群的创新资源比较集中于北京,城市间创新协同互动不紧密,亟需三地突破现有协同障碍,实现一体化发展。成渝城市群应继续坚持双城经济圈建设,充分发挥战略大后方核心区域的区位优势,以新技术推动新经济发展。

加强区域创新协同是直面未来全球科技与产业竞争,提升国家创新体系整体效能的关键举措。在国家层面,建立跨国、跨区域和跨部门的协同创新机制是推动创新发展的重要举措。这一机制可帮助不同区域创新体系之间相互连接、支持和资源共享,促进创新成果的传播和应用,加快经济发展步伐。国家通过建立包括财税支持、专项资金支持、知识产权保护等政策支持措施,鼓励企业、科研机构 and 高校开展协同创新活动。同时,强化政策协调机制设计,力求形成政策支持的整体效应。

参考文献：

- 1. 白俊红、蒋伏心：《协同创新、空间关联与区域创新绩效》，《经济研究》，2015 年第 7 期。
- 2. 吴和成、胡双钰：《跨区域协同创新研究综述与展望》，《管理现代化》，2020 年第 1 期。
- 3. 毛磊：《开放式理论下跨区域协同交互式创新研究》，《科技进步与对策》，2014 年第 24 期。
- 4. 魏政福、高璐、翟子瑜：《区域开放式协同创新体系存在问题与构建策略》，《商业时代》，2013 年第 31 期。
- 5. 魏江：《多层次开放式区域创新体系建构研究》，《管理工程学报》，2010 年第 S1 期。
- 6. 中国社会科学院工业经济研究所课题组：《“十四五”时期我国区域创新体系建设的重点任务和政策思路》，《经济管理》，2020 年第 8 期。
- 7. 白晰、王璐：《东北亚区域开放协同创新研究的体制机制构建》，《经济研究参考》，2017 年第 58 期。
- 8. 张新萍、欧幸妍、徐霞、魏奇锋：《四川构建全域开放区域协同创新体系研究》，《决策咨询》，2021 年第 1 期。
- 9. 李诗林、肖星：《开放式区域创新系统——以深圳为例》，《西南金融》，2022 年第 6 期。
- 10. Cooke, P. , Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe, Geoforum, 1992, 23 (3).
- 11. Bingham, A. and Spradlin D. , The Open Innovation Marketplace: Creating Value in the Challenge Driven Enterprise, FT Press, 2011.

责任编辑：郭 霞

餐饮行业的数字化转型： 内涵、价值与路径

刘佳昊

摘要：餐饮行业是关系着我国经济发展和民生消费的重要产业，提质增效是当前餐饮行业高质量发展的关键。近年来，数字技术愈发显现出其广泛赋能的通用性价值，数字化转型发挥了扩大供给范围、促进创新应用、提高经营效率、提升行业标准化水平等重要作用，有力地促进着餐饮业发展。但是长期以来，餐饮市场主体尤其是中小商户仍存在着科学经营意识缺乏、学习渠道狭窄、资金技术短缺等问题，想要完全依靠自身实现数字化转型较为困难。因此，本文认为在数字化转型中可更多发挥平台带动效应，依托其数据、技术和规模优势，借助平台在打通供需环节、降低学习成本、产生示范效应、提供普惠产品等方面的作用，可以成为广大中小商户克服困难实现渐进式转型的可选道路。基于此，应当引导商户正确认识并选择数字化模式，加大数字化人才培养和引进力度，从而促进餐饮行业整体的数字转型深化和高质量发展。

关键词：餐饮行业 数字化转型 平台驱动 高质量发展

作者简介：刘佳昊，美团研究院研究员。

引言

近年来，随着数字技术与经济深度融合，数字经济成为全球经济增长的重要源泉。与此同时，我国进入服务经济时代，服务业现代产业体系逐步建成，服务业对经济增长的贡献率不断提高，并在“六稳”“六保”中发挥了关键作用。数字经济和服务经济的融合发展，有助于利用技术创新克服服务业低效率、高成本、标准化难等短板，促进服务业创新升级和经济社会高质量发展。因此服务业的数字化转型也成为近年来理论研究和商业实践的关注热点。餐饮行业是生活服务业的重要组成部分，与我国经济社会发展和居民生产生活紧密相关，餐饮业当前还存在着产业结构分散、商户竞争力弱、经营绩效差等现象，大量中小市场主体仍采用劳动力密集型的传统生产经营方式。因此，加快数字技术的渗透应用以提升行业经营水平很有必要。受到认知水平、学习能力和资金条件等因素制约，餐饮中小商户的数字化意愿和数字化能力往往较弱，缓滞了数字技术的扩散，甚至和大型餐饮企业之间产生数字鸿沟，导致竞争优势进一步减弱。本文认为，提升数字化水平是餐饮行业整体转型升级的重要路径，在此过程中，互联网平台企业所具有的规模、技术、数据和人才优势将发挥重要作用，尤其对于广大中小市场主体，相较于企业自研自建，“平台驱动型”数字化转型能使其以更快捷、更全面、更低成本的方式参与到数字时代的餐饮行业竞争中。

一、餐饮行业数字化转型的含义与特征

近年来，数字化及数字化转型的概念被广泛使用，但在不同的行业中、场景下，数字化和数字化转型的概念也具有不同的内涵。从信息技术的基础层面看，数字化指的是用“比特”来表示计算机中所有信息对象及计算机指令的关键技术，是计算机和网络技术发展的前提，也是第三次技术革命的基础性革新之一。从产业层面看，肖旭、戚聿东（2019）认为产业数字化是传统产业利用数字技术对业务进行升级，进而提升生产的数量以及效率的过程。何伟等（2020）认为数字化转型的主要内容是实现要素、过程和产品的数字化。国务院发展研究中心课题组（2018）将数字化转型定义为：利用新一代信息技术，构建数据的采集、传输、存储、处理和反馈的闭环，打通不同层级与不同行业间的数据壁垒，提高行业整体的运行效率，构建全新的数字经济体系。全国工商联和腾讯研究院（2022）发布报告认为，企业数字化转型是指企业通过互联网、云计算、大数据、人工智能、物联网等新兴数字技术，将实时数据与企业的业务流程、商业模式、管理运营相连接，以数据挖掘深化客户、产品和运营洞察，改进产品、流程和业务决策。中国信通院与美团研究院（2020）分析指出，生活服务业数字化是以数据为关键生产要素，通过数字技术与生活服务业深度融合，推动生活服务业结构优化和效率提升，培育新产品、新模式、新业态，不断提升服务品质和个性化、多样化服务能力过程。

对应于差异化的内涵，数字化转型概念的外延也较为广泛，包含着不同的阶段、维度和环节。如中国连锁经营协会和麦肯锡（2022）将零售企业的数字化进程分为四个阶段，分别为侧重于信息技术（IT）基础设施升级改造的“信息化”阶段（数字化 1.0），实现全渠道运营的“线上化”阶段（数字化 2.0），大数据支持经营决策和自动化的“数智化”阶段（数字化 3.0）和以数字技术整合价值链的“平台化/生态化”阶段（数字化 4.0）。艾瑞咨询（2018）根据不同年代餐厅使用的信息管理系统类型，将餐饮数字化转型过程梳理为依托于单机 IT 系统的“信息化”，连锁商户基于浏览器和服务器的架构模式的“网络化”，基于软件即服务（SaaS）架构的“智能化”和当前个体商户与互联网平台打通的“线上线下一体化”。也有研究从生产、分配、交换、消费的社会化生产过程来理解数字化在各个环节的应用。

综合以上理论分析与实践调研，本文认为餐饮行业的数字化转型的内涵是推动数据作为核心生产要素加入到餐饮生产、消费等各环节的过程，带动餐饮行业生产力、生产工具和生产空间的转变，其目的是通过数字技术带动餐饮行业边际效率改善、服务体验升级和全要素生产率提升。餐饮数字化转型的外延丰富，但从应用场景和面向对象来看，可以主要划分为两大类别，一是面向消费者的营销数字化，二是商户内部的经营数字化。

营销数字化是餐饮商户营销渠道从线下物理世界向线上网络空间的延伸，也可以一般性地理解为营销行为的线上化。在网络数字时代，消费者形成动机、信息搜寻、商品选择、购买、使用等消费过程可以部分或全部地转移到线上，如在线预订外卖、线上预约排队、在线点单、在线评价等，商户也通过互联网平台或自建线上交易渠道，来满足消费者的各环节需求（见图 1）。渠道数字化体现出了交易空间的延展性，即通过扩展商户服务的地理区域与用户数量，延展商户的“交易可能性边界”，并通过“更多客户—更多数据资源—更强服务能力—更多客户”的链路实现数字化规模效应。

除面向消费者外，餐饮商户也在企业运营全流程中实现数字化转型。与一般制造业企业不同，餐饮业具有典型的生产消费同步、产品不可储存等服务业特征，其商品生产、流通、销售等过程往往交叉融合，并在同一空间中进行。经营数字化主要介入这些经营管理环节当中，并可以根据数据技术的

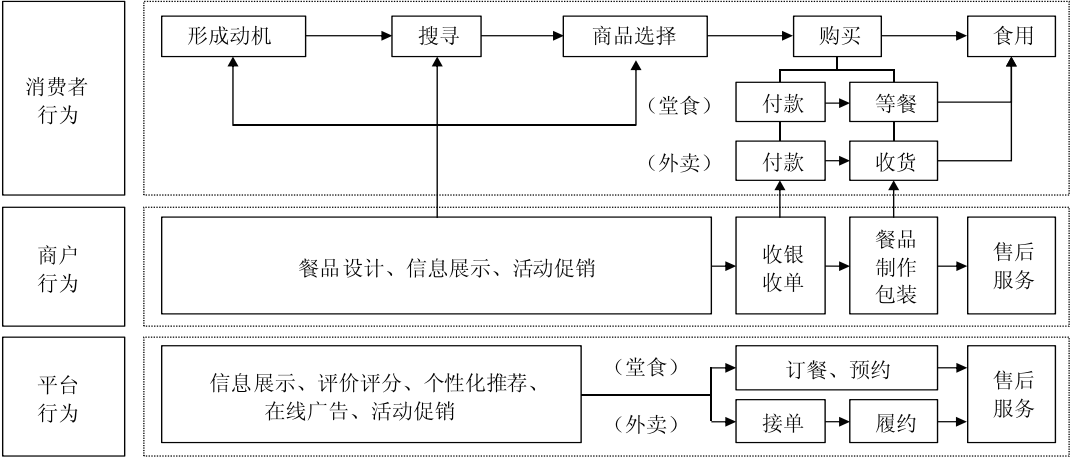


图 1 营销数字化中各市场主体的行为示意图

表 1 餐饮数字化的多重外延

一级维度	二级维度	基本含义	应用案例
营销数字化 (拓展交易可能性边界)	线上化	消费者部分或全部消费过程转移到线上	在线预订、线上营销、外 卖点单
经营数字化 (拓展生产可能性边界)	信息化 (可视化/数据化)	记录分析经营数据并提供可视化结果	财务、人事管理系统，在 线办公
	自动化	将人的基础劳动过程转化为按预定程序运行的自动过程	收银点单、开票、叫号， 进销存管理
	智能化	部分或完全取代人工高级劳动或智力决策过程	智能选址、销量预测

介入程度细分为以下几种类型：一是信息化（或可视化、数据化），即数字工具仅记录或分析各经营环节的数据，为数字化的服务对象（包括餐厅管理者、服务人员、顾客等）输出可视化的结果，如供应链、用户运营、人事及财务等方面的数字管理系统和办公软件，主要功能是辅助决策；二是自动化，即利用现代数字技术和智能设施，将人工控制的经营管理活动，尤其是固定化和重复性的环节转化为按预定程序运行的过程，包括面向前厅的收银点单、开票、叫号系统，面向后厨、采购的分单系统和智慧进销存管理系统等，主要功能是基础劳动替代；三是智能化，即数字或人工智能（AI）技术已经部分或完全替代了人的体力劳动或智力决策过程，尤其是能在部分场景自行分析、行动、决策，相机应对外部变化，主要功能是高级劳动替代，当然实际应用中很少有工具能实现决策行为的完全替代，但相关产品的开发仍具有很强的发展潜力。对餐饮商户而言，数据要素和数字技术革新了餐饮业的生产力和生产工具，拓展了商户的“生产可能性边界”，提升了生产效率和服务质量。

以上各种数字化转型过程也存在多种联系和差异。从技术发展阶段和应用深度看，餐饮企业从经营数字化向全方位数字化扩展，从个人电脑（PC）推广，到移动互联网发展，再到大数据、云计算、人工智能等技术的成熟，企业经历了从依托 PC 的信息化向营销数字化、自动化和智能化的过渡。从转型难度看，营销数字化比较容易实现，加入互联网平台或自建线上获客工具的成本较低，固定投入小、技能要求不高，“干中学”效应强，可以在经营实践中积累转型经验；运营数字化的各环节均需要一定的资金和技术，且从信息化过渡到自动化、智能化，对软硬件的投入及数字化人才的专业水平

要求也梯度上升，具有一定难度；随着企业经营规模的扩大，自动化、智能化等转型对经营者的学习能力和企业组织结构都有更高的要求。从投资回报看，营销数字化的效果最为明显，线上推广是否带来了客流增长和营收提升可以较为直观地呈现给经营者，其投入程度也可控可预期；运营数字化不同阶段的投资回报均存在不确定性，这体现为数字化贡献难以度量，固定投入高回报周期长，中小企业无法负担系统购买成本，大型连锁数字化转型盈利模式不清晰等。餐饮企业的数字化转型，应当在充分考虑上述因素的基础上灵活选择，稳步推进。

二、数字化转型对餐饮行业提质增效具有重要价值

数字化作为一种经营解决方案及转型升级趋势，能从多个维度帮助餐饮企业降本增效，促进行业高质量发展。

（一）扩展交易空间，增加经营收入

数字化能够帮助餐饮行业进一步拓展交易场景，不断突破餐饮消费的时空限制，帮助行业扩大有效供给，提升商户收入。首先，营销数字化通过满足餐饮消费者便利性、即时性的需求而扩大了餐饮市场的总体规模。国家信息中心数据显示，2021 年餐饮在线外卖收入占比提升至 21.4%，同比增长 4.5 个百分点。^① 由城镇化引发的职住分离、通勤时间延长等现象提高了消费者的单位时间成本，再加上家庭小型化、女性工作参与率提升等因素共同促进了餐饮活动由家庭生产转向社会提供，催生了餐饮即时配送服务的同时也创造生产产值和居民消费的增量。其次，实现了数字化转型的商户有能力获得更多用户、扩大经营范围、进行精准营销。相关研究表明，到家模式的网络零售能够显著提升总消费，对实体商户有比较明显的溢出效应。外卖新业态也延展了商户的服务半径和经营时长。传统中小餐饮门店的服务半径一般为 500 米左右，而线上外卖的平均配送距离为 987 米，扩大了近一倍。^② 另有数据表明，2021 年，北京市联合外卖平台推动近 6 万家商户开展餐饮业数字化升级，前 10% 的商户单周交易额增长了近 25%。^③

（二）加强技术创新，提高行业效率

餐饮行业中小商户占比多，从业者普遍依靠劳动投入和资本自然积累，技术进步缓慢，行业整体生产效率不高。数据要素以及数字技术在生产流通过程中的广泛应用能够有效地提升行业全要素生产率，也能提升餐饮业的末端配送流通效率。首先，数字化转型帮助提升了人力要素的生产率。大量数字系统在餐饮服务过程中的应用，能够显著地降低餐饮服务人员精力损耗，有效提高劳动生产率与服务水平。如外卖接单系统、智能分单系统能将顾客线上或线下单后的信息分类传送到不同的备餐区（如凉菜、热炒、主食等），有效减少服务人员报单导致的延迟和失误，提高出餐效率；餐饮销售终端（POS）机、智能开票系统减少了收银收单与开票过程中所需人力，降低了点单错误率；手机/智能终端点餐系统减少了服务人员看台难度，大幅避免了逃单、投诉等行为；智能 3D 机器人也辅助餐厅更好地服务消费者；进销存系统帮助餐厅采购人员更科学、高效地管理餐厅库存，智能决策系统帮助管理人员低成本地获取餐厅经营数据，快速做出决策。综上，数字化工具在餐饮服务业中最突出的价值

^①国家信息中心：《2021 年在线外卖收入占全国餐饮业收入约 21.4%》，腾讯网，2022 年 2 月 24 日。

^②美团研究院：《2020 年中国餐饮外卖中小商户发展报告》，2021 年 6 月。

^③北京市商务局生活服务业处：《上半年本市餐饮业数字化升级成效明显》，北京市商务局网站，2021 年 7 月 21 日。

之一是帮助提高人力资本效率，降低了餐饮经营的人力成本。其次，数字化转型帮助提升了土地要素的生产率。一方面，线上获客范围的增加让部分商户减少了对地理位置的依赖。一些专注于线上外卖渠道的餐饮商户不再选择核心商圈、黄金地段，这样可以比较大幅度地降低房租和装修成本。以近几年快速发展的某米粉连锁品牌为例，为了优化租金成本，该品牌加盟门店选择租赁非黄金地段、缩小堂食面积、入驻美食城等方式，通过线上渠道获客以弥补线下客流的不足，有效降低了店租与装修支出。另一方面，点单、收银等数字化系统的应用减少了商户对大面积收银柜台的需求，可以增大堂食营业空间，显著提升了餐饮行业的空间生产效率。通过二维码进行线上点单收银的餐厅可节省约 2 平米的收银区面积，并用此空间增加一个就餐台位，带来收入的提升。

（三）促成行业标准，降低交易和生产成本

标准化是生活服务业高质量发展的技术支撑，也是餐饮业基础制度的重要方面。我国地大物博，菜系菜品多种多样，餐饮行业区域性差异较大，在传统经营模式下，行业的标准化水平难以提升。营销数字化有利于餐饮业在信息展示方式、交易方式、服务评价标准等方面实现规范化、标准化发展，从而降低行业在信息搜寻、售前匹配、评级评价、履约配送、售后服务等过程中的信息摩擦，有效地降低了交易成本。如在信息展示方面，国家标准《外卖餐品信息描述规范》对网络平台上外卖餐品基本信息描述的术语、定义和要求等进行了规定，让外卖信息更加透明，避免消费者在线上购物时不了解食物原料而造成的误食、纠纷，也有效减少了食品浪费现象。而在履约配送方面，平台企业通过海量线上交易的数据积累，能更有效地形成标准化的服务流程指引。线上点评网站的建设，也使餐饮行业这一典型的“不可标准化”服务业具有了相对统一的评价系统，提高了消费者的满意水平。运营数字化则进一步提升了前厅服务、运营过程，后厨餐品设计、生产流程以及采购、人事、财务管理等环节的标准化水平，更有利于餐饮企业向规模化、连锁化、品牌化发展。

三、餐饮行业数字化转型面临的困难及制约

如上文所述，尽管数字化转型对餐饮商户的降本增效作用是显著且多元的，但是数字化转型的能力却不是匀质的。原本就具有较强经营能力的餐饮商户对待数字化的态度更为积极，也更有能力实现数字化转型。在大型餐饮商户和中小餐饮商户之间存在着“数字鸿沟”和“马太效应”，数字化转型能力和商户经营能力存在双向影响。笔者经访谈和实地调研发现，中小餐饮商户数字化转型主要在以下几方面存在障碍。

（一）经营模式传统，缺乏数字转型意识

餐饮业的进入门槛较低，“开餐厅”是许多初次创业者的首选，这也导致部分商户对餐饮经营缺乏规划性、科学性、长期性。笔者在调研访谈中发现，部分经营者既对餐厅选址、价位、特色菜等缺乏系统规划，也没有对餐厅的经营指标进行精确计算和思考，更没有利用数字化手段降本增效、引流获客的观念。如北京某烧烤店店主是个餐饮业“新人”，开业 3 个月以来，店铺堂食和外卖销量均不理想，店铺网上评分也不高，但他没有进行系统化的改进，也未采取数字化营销措施。访谈中，老板表示店铺还没有经营计划，也从未计算过客单价或者毛利率，“餐饮的账很难算，短时间算不清楚的”，^① 还认为“餐饮就是那么回事，控制好成本，找个好厨师就会有顾客光临进店”。数字化转型需

^①本部分双引号内的内容为笔者进行商户访谈时的反馈原文，下同。

要经营者保持创新的精神和学习的意识，而部分有过经营经验的餐饮“老人”，往往会因循守旧、思维固化，对线上营销模式不认可，对门店数据分析等新方法也不采用，长期保持传统运营方式，错过数字化转型的机遇。如某老字号酱肉店近年来营收状况不佳，门店新客较少，基本靠着老客户在维持，但是店长也没有主动想过如何去改善现在停滞不前的经营状况，认为只要“帮老板守好门店，不出错就行”。

（二）专业人才匮乏，缺乏转型学习渠道

数字化转型需要经营者具备一定的数字素养和部分专业能力，而专业人才不足、学习提升渠道匮乏也是中小餐饮商户数字化转型的制约条件之一。有研究显示，高达 54% 的企业认为数字化人才短缺是企业难以实现数字化转型的重要因素。调研发现，部分餐饮经营者自身可能具有转型意愿，但由于精力不足和水平有限，只能通过上线外卖、点评平台、开通店铺公众号、短视频平台账号等方式初步涉足线上化，还处于数字化的初级阶段。如某咖啡厅的负责人表示“之前是由大老板管理大众点评的账号，团队里没人了解数字化运营理念，也没人真正操作过平台账号运营维护工作……最近才关注到大众点评的差评，会在实际经营中提出改进方案，但并不知道线上平台应该如何解决，平时团队里也没人研究数据曝光流量”。还有一些经营者依靠自学和同行帮助了解了数字化转型的初步方法，但是缺乏精通的途径，如某小吃店加盟商表示“开店后通过咨询隔壁店家找到了业务对接人，没有得到新手开店足够的指导，靠着咨询左邻右里的商家自学上线”。对于当前的一些餐饮经营培训课程，该经营者也表示“对于基础较差的小店店主来说，较难理解和吸收”。

（三）自身实力不足，缺乏数字转型能力

餐饮行业整体的连锁化和集中化程度比较低，行业小、散、弱的特征明显。广大的中小商户无力自建数字化运营管理系统，也难以支付大企业普遍使用的先进企业资源计划（ERP）、客户关系管理（CRM）、自动化办公（OA）、人力资源（HR）等系统费用，甚至不愿意承担基础版餐饮 SaaS 系统几千元的成本。中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究调查显示，^①线上点单、广告推广、店铺装修等侧重营销数字化的产品因为成本低、易上手，应用率也更高，而偏向于生产过程和后台运营的运营数字化产品使用率较低（见图 2）。

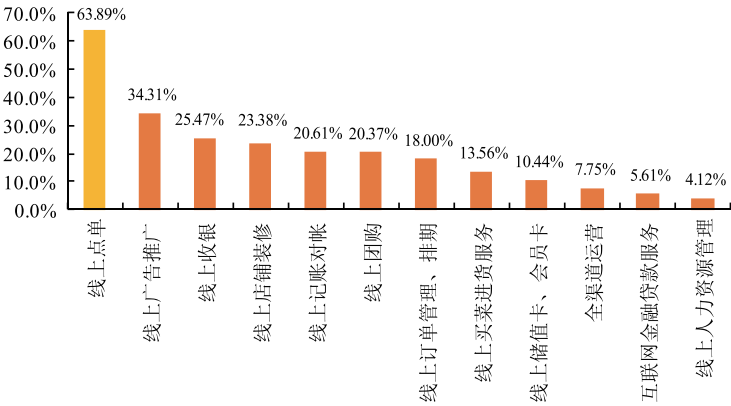


图 2 餐饮商户的数字化产品使用情况

资料来源：餐饮商户问卷调查（N=9132）。

某家已经具有一定经营规模的国内知名连锁烧烤品牌的运营负责人指出，“餐饮企业很少自研 SaaS 系统，基本都是使用的第三方软件，因为（自研）负担太重”。一家多年使用数字化餐饮系统的火锅商户表示“一个（餐饮数字化）系统需要很多系统的配置，包括所有的网线、网络设置，电线、

^①中国社会科学院数量经济与技术经济研究所 2020 年开展研究，以入驻美团平台的商户作为调查对象，就日常餐饮经营、数字化转型等问题设计了一份调查问卷，并于 2020 年 12 月和 2021 年 1 月，分两个批次借助问卷平台发放，通过对问卷数据的清洗和可行性分析，本次调查共获得 279 个城市的有效问卷 9132 份。

装修等，都不少花钱”。在此背景下，对于很多中小商户而言，能够首先通过轻量级甚至免费的产品迈过数字化的“门槛”，以较短的时间和较低的成本掌握数字化经营的一般概念和基本模式，逐渐弭平和大型企业的“数字鸿沟”，可能是更实用、更优化的选择。

四、平台驱动式转型是餐饮行业实现数字化的有效路径

相关调研表明，有半数的中小企业将“采用市场上标准化的应用工具”作为主要的数字化转型路径。^① 相较于企业自建系统或购买第三方的定制化数字工具，中小商户由于存在一系列困难和短板，通过加入平台生态系统，成为生态参与者，利用平台赋能可以加快数字化进程。平台企业利用自身的数据、技术等优势，帮助中小企业实现低成本的数字化转型，并形成互利共荣的一体化生态系统，也能产生示范效应和规模效应，从而促进整个餐饮行业向更高质量的数字化迈进。本文研究发现，相较于其他模式，平台驱动式数字化转型具有以下几方面优势。

（一）促进供需链接，使数字化转型生效更迅速明显

对于餐饮中小商户，营销数字化和运营数字化的协同推进有助于更好地打通产销环节，帮助其更高效地实现转型。相较于单纯使用中后端的生产经营数字管理系统，借助互联网平台，率先通过线上化营销与消费者进行广泛链接，能让餐饮商户更直观、更显著地观察到数字化的效果。在线点单、线上营销等渠道数字化的效果能得到即时体现，即使没有产生预想的效果，也提供了一种改进的方向。而单一的生产经营领域的数字化效果不明显，往往需要细致的数据分析，生产和服务效率的改进程度也很难直接体现。餐饮商户数字化转型的最终目标是能实现营收增长和利润提升，平台帮助商户与线上大量消费者进行链接，能将成本降低和效率改进的效果快速体现为客流及利润的增加。这种打通生产与消费，直接显著呈现效果的数字化转型方式，能有效避免中小商户的数字化“冷启动”困境。

（二）降低学习成本，打通商户数字化学习渠道

数字化转型是实践的过程，更为强调“干中学”，理论经验需要在实际的经营过程中被领会和应用。调研发现，中小餐饮商户经常需要借助邻居商户、行业前辈等群体的帮助，以完成数字化转型从“0”到“1”的过程。因此，相较于自行摸索，大型平台企业的专业服务人员可以更有针对性地为商户提供咨询与辅助，引导商户逐步了解数字化的含义，基础数字运营工具的使用方法。在这些团队的帮助下，商户的数字化转型学习渠道被打通、拓宽，经营者的数字化素养也得到快速提升。如北京某著名小吃快餐连锁品牌，在数字化转型过程中获得了美团平台商务拓展经理的多方面帮助，平台服务人员不仅帮助商户制定营销方略、优化菜单搭配，还帮助其优化了运营组织架构，提升了门店出餐效率，使其经营水平得到全方位的提升。

（三）产生规模效应，形成数字化转型良好示范

依托平台的数字化转型能产生更明显的规模效应和示范效应。一方面，平台具有典型的双边网络效应，这不仅体现在交易过程中，也体现为餐饮商户数字化转型知识的外溢效应。对大多数中小微商户，最基本的要求是在数字经济时代不落后，能够满足多元化的消费需求，提升一般经营流程的效

^①数据来源：全国工商联经济部、腾讯研究院在 2022 年 7 月发布《中国民营企业数字化转型调研报告》显示，在针对中小企业的“进行数字化转型采用主要模式”调研中，选择“采用市场上标准化的应用工具”的占比为 45.49%，选择“外包给第三方定制解决方案”的占比为 24.27%，选择“自建系统及应用”的占比为 29.44%。

率，在具有一定能力和经验后，可再探索独特的经营模式。因此，当一些先行的商户探索出优秀的数字化转型方式和案例，会对其他商户产生正外部性，降低后发商户的转型成本。在实践中，在如何设置线上营销页面、设计活动文案、搭配套餐菜品、采购何种数字化系统软件等方面，成功商户的经验均会给其他中小商户带来帮助。另一方面，平台中实现了成功转型的优秀商户会具有较好的示范效应，能够降低其他处于创业初期的经营者的认知难度和心理负担，以更好的心态接纳并学习数字化转型方法，从而对整个行业的高质量发展产生推动作用。

（四）设计普惠产品，减少中小商户资金压力

依托平台的数字化转型，能更好地兼顾大众与小众，普惠及个性。一方面，互联网平台服务的商户数量巨大，数字转型工具和软硬件系统能在一定程度上发挥规模效应，降低企业的研发和后续运营维护成本，因此也降低了产品的整体价格。平台企业通过降低资产专用性，将之转换为通用性资产，可以极大地降低交易和复制成本。与大型餐饮企业动辄几万元甚至十几万元的复杂数字系统相比，以中小微商户为目标的标准数字化产品可以不到千元，让缺乏资金与技术的普通商户也能共享数字化福利。此外，较低的产品价格也意味着较低的固定成本支出，中小餐饮商户在支付较高的房租、人力等初始固定成本之后，往往缺乏数字化改造升级的闲置资金。使用入门级的普惠性产品，经营者可以较为灵活地参与到数字化转型过程中，在具备一定的资金基础和经验积累后，再更深度地介入到转型过程中，这也减轻了中小商户的压力。

（五）推进转型深化，渐进引导商户提高数字化水平

值得注意的是，中小商户依托互联网平台实现数字化转型的过程不代表商户应对平台单向“依赖”，而是应当形成一种互融、共生、自主的“依附式”升级过程。平台既提供了从浅至深的多维度数字化服务和系统解决方案，也给商户提供了提升自我认知水平及运营能力，从而不断实现数字深化的渐进发展机会。从初期的依托平台完成线上引流和营销转化，到中期可视化、自动化节省经营成本，提高经营效率，到成熟期的数字化餐饮生态系统的构建，餐饮商户可以充分利用平台的数字化资源，加快加深经营流程的数字化渗透，从依靠外部消费者流量转变成成为依靠数据要素融入生产经营过程实现内生增长，从适应需求到创新供给拉动需求，将数字化重心从吸引顾客转变为做强自身，在整体流程上实现从分散模块的初级数字化到全链路高级数字化的转型。

五、促进餐饮行业数字化转型的政策建议

（一）引导商户选择适合的转型与经营模式

正确的数字化转型效益显著，然而有不少餐饮商户由于获客不足、新冠疫情影响等原因急于实现数字化，却因为忽视实际需求，盲目跟风、模仿同行构建不适配的数字化系统，过度追求超出公司实际能力的数字化服务，而导致转型效果不好。因此应加大社会宣传和政策引导，鼓励行业协会、平台企业提供数字化转型的指导咨询，提供数字化转型的优秀范例，帮助中小商户明确自我定位及发展方向，开发或采购适用于自身发展阶段的数字化转型工具。另外，建议政府有关部门、行业协会在连锁经营这一关键领域逐步完善法规标准、连锁品牌评价和信用评价体系，引导外卖行业连锁化、标准化、品牌化发展，以集约化降低餐饮商户的数字化转型难度。

（二）支持线上线下融合构建安全便利履约体系

餐饮行业的数字化转型离不开线上线下一体化融合发展。高效的在线营销、交易和服务体系也与线下便利化、智能化的履约体系紧密相关，这有助于形成线上线下生产、流通、消费多环节协调发展的循环体系。因此，建议国家有关部门出台支持智能配送发展的政策、标准和法规，把智能配送设施纳入新基建的范围予以大力支持，重点支持发展自动车配送、无人机配送、外卖柜等智能配送方式，打通餐饮业数字化发展的最后一公里。同时建议提升社区、商圈等区域的精细化、柔性化管理水平，进一步改善社区、商圈、写字楼、医院等区域的出入管理，让外卖服务真正到家。

（三）加大数字化人才的招聘和培养力度

餐饮行业从业者数字素养的提升有助于行业整体的转型。对于有条件的企业，可以通过人才引进、内部培养的方式提升团队数字化能力，建设数字化人才梯队，探索总部培训、区域轮岗等方式培养数字化运营人才。对于部分中小商户，可以通过线上学习、课程培训等方式提升个人数字化基本认知和技能水平，还可委托第三方专业数字化运营团队，帮助提升经营效益，降低固定资本投入。此外，鼓励校企合作，解决餐饮行业人才培养与就业需求不一致、信息不对称的问题。引导餐饮企业积极与高职院校合作，参与到数字化人才培养目标制定、课程体系设置和实践教学等环节。还可依托电商平台、专业培训机构等开展多渠道、多形式的餐饮数字化技能培训，积极推动平台企业与餐饮商户、院校等共建“产教融合”培训模式，带动餐饮人才队伍提质升级。建议有关部门支持外卖平台、数字化服务企业通过提供外卖线上运营服务、开展培训等方式提高中小餐饮商户的数字化水平。

参考文献：

1. 肖旭、戚聿东：《产业数字化转型的价值维度与理论逻辑》，《改革》，2019 年第 8 期。
2. 何伟、张伟东、王超贤：《面向数字化转型的“互联网+”战略升级研究》，《中国工程科学》，2020 年第 4 期。
3. 国务院发展研究中心课题组：《传统产业数字化转型的模式和路径》，2018 年 3 月。
4. 全国工商联经济服务部、腾讯研究院：《中国民营企业数字化转型调研报告》，数据观，2022 年 7 月。
5. 中国信通院、美团研究院：《中国生活服务业数字化发展报告（2020）》，中国信通院网站，2020 年 5 月。
6. 中国连锁经营协会、麦肯锡：《2022 年中国零售数字化白皮书》，中国连锁经营协会网站，2022 年 9 月 1 日。
7. 艾瑞咨询：《中国智慧餐饮行业研究报告》，艾瑞网，2018 年 3 月 26 日。
8. 夏杰长、刘诚：《迈向 2035 年：世界经济格局变化和中国经济展望》，《全球化》，2022 年第 1 期。
9. 蔡曙山：《论数字化》，《中国社会科学》，2001 年第 4 期。
10. 李飞：《全渠道零售的含义、成因及对策——再论迎接中国多渠道零售革命风暴》，《北京工商大学学报（社会科学版）》，2013 年第 2 期。
11. 刘向东、张舒：《网络销售到家模式与实体零售：挤出或溢出？》，《消费经济》，2019 年第 5 期。
12. 江小涓：《服务业增长：真实含义、多重影响和发展趋势》，《经济研究》，2011 年第 4 期。
13. 钟雨龙、陈璋：《防疫常态化背景下我国中小企业数字化转型的发展研究》，《商业经济研究》，2021 年第 10 期。
14. 陈威如、王节祥：《依附式升级：平台生态系统中参与者的数字化转型战略》，《管理世界》，2021 年第 10 期。
15. Li, L., Su, F., Zhang, W. & Mao, J. Y., Digital Transformation by SME Entrepreneurs: A Capability Perspective, Information Systems Journal, 2018. 28 (6), pp. 1129 ~ 1157.

责任编辑：李蕊

非洲数字经济发展潜力与路径及 中非合作对策^{*}

刘 诚

摘要：非洲数字经济虽处于较低水平，但发展速度较快。经济增长速度较快，人口多、增长快且年轻化，数字基础设施建设空间大，这些有利因素构成了非洲数字经济长期发展潜力。本文通过对发展路径的探讨发现，非洲在制定战略发展规划、使用最先进技术、应用于最广泛场景、采纳最前沿监管规则上呈现出弯道超车的迹象。同时，非洲也存在政治社会不稳定因素上升、电力和地理定位系统等配套设施不足、数字设施和产品使用率较低、债务较高等可能影响数字经济发展的问題。中国不断帮助非洲建设数字关键设施、参与非洲数字全产业链经济活动、助力非洲提升数字技术和全球价值链，在非洲的影响力超过美国和欧洲。中非数字经济合作前景广阔，本文给出了若干具体合作建议。

关键词：非洲 数字经济 数字转型 中非合作

作者简介：刘诚，中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

数字技术和数字经济是第四次产业革命的核心领域，是全球经济的主要增长点，也是中非经济发展的重要方向，自然成为中非投资合作增长最快、潜力最大的领域。与此同时，中非合作也面临非洲内部动荡、债务较高等多重挑战。因此，需要在深刻剖析非洲数字经济发展潜力、问题和路径基础上，为加快中非数字经济合作提供合理对策建议。

一、非洲数字经济潜力巨大

非洲数字经济正处于高速发展期，其经济增长、人口和数字基建三个方面的有利因素形成了较大的长期发展潜力。

（一）快速的经济增长不断扩大数字经济市场规模

国际经验表明，一国或地区经济体量增长对数字经济规模扩大有正向作用。一方面，经济体量大

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“从制造向服务转型过程中二三产业统筹协调发展的重大问题研究”（20&ZD087）的阶段性成果。

的国家或地区的数字经济规模往往较大。根据中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书（2021 年）》，全球前四大经济体美国、中国、日本、德国在 2020 年的数字经济规模同样居全球前四，且四国数字经济规模总和达 24 万亿美元，占全球 47 个主要国家或地区的数字经济总规模的 73.5%。^①从非洲内部来看，肯尼亚、尼日利亚、南非和埃及作为非洲数字经济“四小龙”（张泰伦等，2022），恰恰是东非、西非、南非和北非各区域的国内生产总值（GDP）头号强国，也都是非洲大陆前十大经济体。另一方面，非洲经济增长的同时，数字经济或将取得更快发展，即数字经济占 GDP 比重将持续上升。长期以来，受到经济发展阶段的限制，非洲数字经济规模滞后于其经济体量。非洲 54 个经济体在 2021 年的 GDP 总量约为 2.7 万亿美元，与全球第七大经济体法国的经济规模相当，但其数字经济规模仅为 1150 亿美元，^② 仅为法国 11870 亿美元^③的 1/10。今后，考虑到非洲经济形态从农业社会转向工业社会和数字社会的大背景，非洲在提升自身经济体量过程中不仅可以自然而然地带动数字经济发展，还会不断提升数字经济相关产业增加值占 GDP 的比重。以经济体量较大、发展水平较高的南非为例，其 2020 年的数字经济规模已达 576 亿美元，占 GDP 比重为 19.1%，^④ 而非洲整体在 2021 年数字经济占 GDP 比重仅为 4.3%。据预测，非洲数字经济规模到 2025 年将达到 1800 亿美元，占 GDP 的 5.2%。^⑤

较高的经济增速潜藏巨大的产业数字化转型机遇。自 2000 年以来，撒哈拉以南非洲国家的 GDP 平均每年增长 5%，^⑥ 直到 2020 年新冠疫情的暴发暂时中断了非洲长达 25 年的增长进程，但 2021 年又强劲反弹增长 6.9%。^⑦ 非洲较快的发展速度为打破低水平稳态提供了可能，为数字经济新业态新模式的孕育和成长提供了机遇。欧洲和日本的经验表明，较低的经济增速和过于安稳的经济生态限制了数字经济发展速度。比如便捷的银行卡服务限制了网络支付的使用率，再比如数十年停滞不前的人均收入抑制了人们对新消费的热情，尽管其数字经济处于较高水平，但实际增长缓慢，正逐渐被中国和印度等新兴经济体所追赶和超越。非洲则与之不同，经济发展阶段较为初级但增速较快、后发优势明显，各行各业都在经济发展大潮之下经历结构变迁和技术升级，各类数字技术和数字化应用恰逢其时，将不断“见缝插针”式地渗透到人们的生产和生活之中。

非洲数字市场的扩大还体现在区域统一市场的构建上。近年来，非洲一体化发展加快推进。2020 年，非盟提出《非洲数字化转型战略（2020—2030）》，计划到 2030 年将非洲建成一个安全的数字单一市场。2021 年，非洲大陆自由贸易协定（AfCFTA）正式启动，其中纳入了数字贸易和电子商务谈判内容，并设立数字贸易委员会。^⑧ 2022 年 7 月，非盟宣布启动非洲大陆自贸区数字贸易走廊。^⑨ 今后，非洲大陆碎片化的市场将逐渐整合为统一大市场，并形成一定的超大市场优势，从而使互联网跨

①中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2021 年）》，中国信息通信研究院网站，2021 年 9 月。

②Tospino：《非洲大陆发展中的国家在扶持电子商务行业》，知乎网，2021 年 7 月 28 日，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/394061515>。

③同①。

④同①。

⑤张泰伦、陈晓涵、叶勇：《非洲数字经济驶入“快车道”》，《世界知识》，2022 年第 5 期。

⑥王颖：《非洲或许是全球经济增长的绿洲》，《社会科学报》，2020 年 3 月 12 日。

⑦中国商务部：《非洲开发银行认为 2021 年非洲经济增速达 6.9%》，中国商务部网站，2022 年 5 月 31 日，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202205/20220503315373.shtml>。

⑧中国商务部：《非洲大陆自贸区数字贸易议定书有关进展情况》，中国商务部网站，2021 年 12 月 20 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwxw/zwxwxf/202112/20211203230110.shtml>。

⑨中国商务部：《2022 年非洲博马（Boma）节宣布启动非洲大陆自贸区数字贸易走廊》，中国商务部网站，2022 年 7 月 11 日，<http://africanunion.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202207/2022070332689.shtml>。

国公司可以更好地利用规模经济和网络效应来发展区域价值链，推动数字经济增长和数字贸易扩大二者之间形成良性循环（Fofack，2022）。

（二）数量多且年轻化的人口正在提升数字产品消费数量和层次

人口是数字产品和服务的主要消费者。从全球人口趋势演变来看，美国、欧洲、日本以及中国的本土新生人口数量已经下滑，非洲是全球人口增长的主要来源地。根据联合国《世界人口展望 2022》，截至 2022 年 7 月 1 日，非洲人口为 14.27 亿人，已经超过中国（14.26 亿人），且预计到 2050 年非洲人口相当于中国人口的 1.9 倍。^① 更重要的是，大量非洲人口还没有接触数字产品或服务，消费潜力巨大。正因为此，西方社会经常把非洲称之为数字经济“最后十亿人”（last billion）的大市场。预计到 2025 年，撒哈拉以南非洲将有 6.15 亿移动通信用户，渗透率达 50%，智能手机流量也将显著增加。^② 也即，未被满足的十亿人以及不断增长的人口将陆续释放出数字消费需求，提高数字产品和服务的消费数量。而且，随着非洲人均收入的提高，对数字产品和服务的需求层次也不断提升，如智能手机逐渐取代非智能手机成为主要通讯工具。

年轻人口不断普及数字技能可以提升非洲数字产品和服务层次。非洲常被称为“最年轻的大陆”，大约 60% 的人口年龄在 25 岁以下，超过 1/3 的人口年龄在 15~34 岁之间，^③ 人口年龄的中位数仅为 20 岁。^④ 2022 年 8 月，英国经济学人智库发表的一份报告认为，非洲年轻人将是全球尤其是亚洲的重要劳动力来源和消费品市场。^⑤ 由于年轻人对手机、电脑等终端设备以及网络流量的消费能力较低，当前这些具有较大上网需求的人群上网率却不高，15~24 岁人群上网率仅为 39.6%。^⑥ 一旦数字设备安装阶段的固定成本（如铺设线路和建造信号塔的费用）被用户逐渐分摊，人们上网的边际成本将大幅降低甚至接近于零，大量潜在的青少年用户将被充分释放。而且，年轻人对数字技术新事物接受较快，随着他们不断追求新业态、新模式和新应用，将驱动数字产品和服务的消费升级，从而推动全球前沿数字技术在非洲得以较快采用和普及。

（三）数字基础设施投资潜力大

非洲数字基础设施建设正加速推进，投资需求大。近年来，非洲在跨境光缆、高速列车网络、电子商务、非洲护照、金融科技、在线教育、远程医疗等领域进行了大量投资。据非盟驻华大使 2022 年 3 月的介绍，非洲基础设施发展规划（PIDA）在非洲大陆的主要项目有 409 个，其中信息和通信技术领域的项目多达 114 个，占项目总数的 28%。^⑦ 据世界银行估计，仅实现宽带普及一项就需要在非

①何亚福：《2022 年非洲人口已经超过中国人口》，腾讯网，2022 年 7 月 16 日，<https://new.qq.com/rain/a/20220716A04PBL00>。

②张泰伦、陈晓涵、叶勇：《非洲数字经济驶入“快车道”》，《世界知识》，2022 年第 5 期。

③译言：《在国内无法施展拳脚，非洲年轻人都想移居国外？》，新浪网，2022 年 6 月 15 日，http://k.sina.com.cn/article_1642294753_61e36de10270152qh.html。

④powerBL：《全球主要国家人口年龄数据》，知乎网，2021 年 10 月 6 日，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/417623948>。

⑤佚名：《英国智库报告：贸易将成为中非深化关系“助推器”》，参考消息网，2022 年 8 月 5 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20220805/2487326.shtml>。

⑥同②。

⑦PIDA 是由非盟、非洲发展新伙伴计划（NEPAD）和非洲开发银行于 2010 年发起的一项倡议，旨在帮助推进非洲的能源、运输、信息和通信技术以及跨境水资源等领域的基建项目。资料来源：<https://chinaglobalsouth.com/analysis/qa-the-african-union-ambassador-to-china-reflects-on-the-outcomes-of-focac-and-whats-next/>。

洲投资 1000 亿美元。^①

非洲在数字基建投资需求总体较大的同时，建设工业互联网和消除数字鸿沟两方面的投资更加紧迫，潜力突显。今后，随着全球数字经济逐渐从消费端向产业端延伸，从发达国家转向广大发展中国家，从城市拓展至农村，非洲数字基础设施建设潜力将逐步释放。

一方面，非洲工业互联网短板突出，数字基建潜力大。根据联合国工业发展组织发布的《2020 年工业发展报告》，^② 美国、日本、德国、中国等 10 大经济体占全球数字化制造技术专利的 91%、产品出口份额的 70%，非洲工业互联网仍处于起步阶段，技术专利和产品出口占比极小。未来，为迎合全球经济发展趋势，非洲在工业化过程中势必更快嵌入数字化，把工业化和数字化两步并作一步来实施，在数字矿山、工业机器人、物联网和智能制造等领域加大传统企业的数字化转型，其相应项目的投资金额也将大于电商、外卖等消费互联网建设投资。

另一方面，非洲整体与全球相比、非洲农村与非洲城市相比，弥补数字鸿沟所需投资巨大。全球 47 个最不发达国家有 33 个在非洲，“贫富鸿沟”加剧“数字鸿沟”，如图 1 所示。2020 年，世界范围内城市地区互联网使用人数比重为 76%，非洲仅为 50%，低于全球平均水平 26 个百分点；非洲农村地区的互联网使用人数比重仅为 15%，低于全球平均水平 24 个百分点。非洲城乡之间的数字鸿沟也较大，城市互联网使用人数比重是农村的 3.3 倍。粗略估算不难发现，要消除或缩小非洲与欧美、非洲与全球、非洲农村与城市之间的数字鸿沟，至少要把非洲城市的数字基建增加 50%，把农村的数字基建扩建 4 倍，这隐含了数以万亿计的投资潜力。仅从数据中心建设来看，根据研究机构 Global United Research 的数据，2021 年非洲数据中心建设市场规模为 22 亿美元，预计到 2026 年底将达到 32 亿美元，2021—2026 年复合年均增长率将达 6.68%。^③

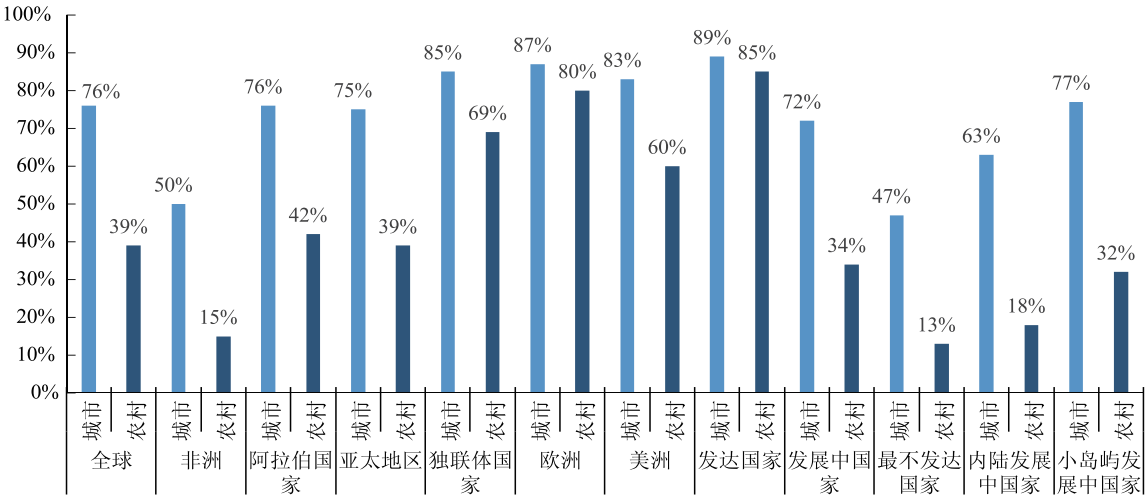


图 1 2020 年全球各地区城乡互联网使用人数比重

数据来源：ITU，Measuring Digital Development；Facts and Figures 2021. December 2021。

①中国商务部：《非洲实现高质量互联网连接任重道远》，中国商务部网站，2019 年 10 月 30 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201910/20191002908892.shtml>。

②中国商务部：《联合国工业发展组织发布 2020 年度报告》，中国商务部网站，2021 年 4 月 16 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwxw/zwxwz/202104/20210403053187.shtml>。

③中非民间商会：《非洲数据中心建设市场预计到 2026 年底将达 32 亿美元》，腾讯网，2022 年 8 月 10 日，<https://new.qq.com/rain/a/20220810A05CCY00>。

二、非洲数字经济发展路径

面对较大发展潜力，非洲应采取什么样的发展路径？能不能实现弯道超车？纵观非洲数字经济的实际表现，已在制定战略发展规划、使用最先进的技术、应用于最广泛的场景、采纳最前沿的监管规则四个方面呈现出弯道超车迹象。

（一）制定战略发展规划

非盟及主要国家出台数字战略。数据现在是世界上最大、最重要的商品，是 21 世纪的“石油”，任何社会都不能忽视它的潜力。非洲正为数字经济开展建设，而不仅是挖矿和钻探石油。非盟《2063 年议程》包含建设泛非电子网络、非洲在线大学等多个数字经济相关旗舰项目，《非洲数字化转型战略（2020—2030）》规划非洲数字化发展目标和方案。尼日利亚在其《2021—2025 年国家发展计划：第一卷》中对数字经济发展作出规划，指出到 2025 年将把数字经济对 GDP 贡献率从 10.7% 提高到 12.5%。南非成立“第四次工业革命总统委员会”，为数字经济发展提供政策建议和战略规划，还出台《国家数据和云政策草案》，拟将大部分政府数据上网上云，提升公共服务能力，建立国家数字基础设施公司。埃及出台《2030 年信息通信技术战略》《数字埃及》等重要规划以推动数字转型、数字创新、数字基础设施和数字治理。此外，肯尼亚、摩洛哥、加纳、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、乌干达等国均出台数字经济发展政策。

非洲积极利用国际舞台显示“用市场换技术”政策信号。非洲政策制定者正采取若干步骤来引导全球数字经济对话，利用非洲较大且极具潜力的市场吸引国际社会关注、引进技术和资本。2019 年，南非主办了非洲问题世界经济论坛，希望拥抱第四次工业革命的经济潜力。2022 年 5 月，阿尔及利亚举办“数字非洲峰会”，其主题是“让阿尔及尔成为非洲创新创业之都”。2022 年 6 月，第八届世界电信发展大会在卢旺达首都基加利开幕，这是该国际大会首次在非洲举办，与会代表呼吁国际社会加强协调，共同努力缩小全球数字鸿沟。

（二）使用最先进技术

“跨越式发展”的概念经常被用于非洲。有人说，非洲直接进入了技术驱动型经济模式，越过了曾推动日本、韩国和中国快速增长的劳动密集型制造业阶段。其中，移动和数字技术的普及被视为跨越式发展的关键。

当新技术或新范式涌现时，各国或地区都在同一起跑线上，所以后来者不会落后太多。经历约 20 年快速发展，非洲成功跨越 PC 互联网时代，进入移动互联网时代，取得较大成就。一是非洲光纤骨干网络发展迅速。2020 年 6 月，非洲光纤网络达到约 107 万公里，是 2010 年的 3.2 倍。二是移动宽带覆盖持续扩大，5G 已起步。撒哈拉以南非洲 2014 年移动宽带覆盖率为 49%，2020 年达 81%，网速提高 2.3 倍。三是互联网用户迅速增加。2021 年，非洲有 9.08 亿手机用户，为 2011 年的两倍；有 4.48 亿移动宽带订户，为 2011 年的 19.5 倍；有 3.6 亿互联网用户，为 2011 年的 5.6 倍。^①

（三）应用于最广泛场景

数字包容性将更多非洲民众纳入现代经济体系。基于移动钱包平台，储蓄、贷款、保险、投资等

^①ITU, Measuring Digital Development: Facts and Figures 2021. ITU Publications, December 2021.

在线金融服务蓬勃发展，将广大非洲民众纳入现代经济和金融体系，俨然形成基于数字技术和非洲实际特点的普惠金融体系。以肯尼亚为例，移动钱包出现前，该国金融市场的不完善导致金融服务稀缺，银行网点只有 2000 多个，且主要为少数高端群体服务。^① 运营商 Safaricom 于 2007 年推出移动钱包 M-Pesa，迅速获得肯尼亚民众广泛接受，还拓展到坦桑尼亚、莫桑比克等非洲国家，截至 2021 年 M-Pesa 月活跃用户数已超过 5000 万个。^② 而且，南非、尼日利亚和加纳等非洲国家正在进行央行数字货币试点（CBDC），将 CBDC 用于银行间转账、电商平台以及零售支付等金融活动和消费场景。特别地，2020 年以来，数字经济成为非洲防控新冠疫情、推动经济复苏“新引擎”，例如 Jumia 等平台在推动非接触购物、医疗物资分发、抗疫资讯传播方面发挥了积极作用。

数字经济促进了非洲的创业和就业。除电信运营商等少数大企业外，非洲数字产业由大量中小企业与创新创业公司组成。在国际资本深度参与和部分本土投资推动下，非洲数字创新创业企业迅速成长，已诞生一批独角兽企业，成为非洲数字经济“生力军”。2021 年，非洲数字创新创业共融资 49 亿美元，超过 2019 年和 2020 年融资额总和，其中 62% 投资于金融科技领域，医疗、物流、教育、清洁技术、农业各获 8%、7%、5%、5%、4% 投资。^③ 2021 年非洲共有 564 家初创公司筹集了超过 20 亿美元的资金，这一数字较 2020 年增长了两倍，初创公司数量增加了 42.1%。^④ Hjort 和 Poulsen (2019) 研究表明，伴随非洲互联网快速落地，个人就业的概率大幅提高，且互联地区的就业增长并不是因为非互联地区的就业岗位被取代；人们受雇于技能型职业岗位的概率大幅增加，维持非技术工作的概率没有受到显著的负面冲击，这表明互联网的使用改善了非洲就业结构。

（四）采纳最前沿监管规则

在数字规则方面，非洲也在一定程度上实现弯道超车，在数字服务税、数据跨境流动、数字货币、反垄断等方面先行先试。例如，肯尼亚、坦桑尼亚、尼日利亚、卢旺达等非洲国家已出台或计划出台数字服务税，主要面向亚马逊、脸书等互联网跨国公司，以扩大当地的税基，增加收入、缩小赤字和遏制过度借贷。2022 年 3 月，南非竞争委员会（SANC）表示，已将脸书和 WhatsApp 的所有者 Meta Platforms 以涉嫌滥用市场主导地位为由起诉至法庭。这一做法与欧美及中国最新的数字反垄断趋势高度契合。

三、非洲数字经济发展存在的问题

尽管非洲数字经济发展较快且呈现弯道超车迹象，但非洲本身仍存在一些深刻问题，或将限制其数字经济的稳健发展。

（一）部分地区政治社会不稳定

部分非洲国家的政治经济体制不稳定，产权保护制度不完善，政权动荡和占有私人投资的事情仍

①张泰伦、陈晓涵、叶勇：《非洲数字经济驶入“快车道”》，《世界知识》，2022 年第 5 期。

②佚名：《非洲金融科技平台 M-Pesa 月活跃用户数已超 5000 万》，腾讯网，2021 年 9 月 8 日，<https://new.qq.com/rain/a/20210908A068R900>。

③非程创新：《2021 年非洲创投市场回顾：Fintech 一骑绝尘》，商业新知，2022 年 1 月 13 日，<https://www.shangyexinzhi.com/article/4522279.html>。

④王传宝：《阿尔及利亚举办“数字非洲峰会”》，人民网，2022 年 5 月 31 日，<http://world.people.com.cn/n1/2022/0531/c1002-32435230.html>。

时有发生。^①而且，近年来部分地区社会安全问题凸显，人们的生命和财产安全受到一定的威胁。根据武装冲突地点和事件数据库项目（Armed Conflict Location and Event Data Project, ACLED）的统计结果，2020 年非洲与冲突有关的死亡人数比 10 年前增加了近 10 倍，达 2 万多人（Fofack, 2022）。特别是索马里、萨赫勒地区的恐怖主义活动猖獗，已成为全球恐怖主义最严重的地区，2021 年该地区因恐袭死亡人数占全球的 35%，而 2007 年仅为 1%，仅尼日尔、马里、布基纳法索三国死亡人数就达到 2000 人。^②

这些不稳定因素放大了人们对非洲风险的认知，提高了资金成本，破坏了宏观经济稳定形势和经济增长进程，降低了国际投资安全性，尤其是阻碍了那些推动产业数字化转型所需的耐心资本和长期投资。

（二）电力、地理定位系统等配套设施不足

非洲电力等基础设施供给不足。近年来，非洲电力生产获得较大发展，电力对人口的覆盖率由 2015 年的 42% 升至 2021 年的 56%，但依然难以满足非洲用电需求。^③2022 年 6 月，IEA 发布《2022 年非洲能源展望》显示，受新冠疫情大流行和全球能源价格高企的影响，非洲电力紧张问题加剧，有 6 亿人口过着无电可用的生活。^④而且，非洲的地址系统落后，缺乏精准地理定位能力。根据联合国 2012 年的数据，因为地址系统不完善，在非洲有 4.4 亿人口无可登记在册的家庭住址，拥有个人家庭邮寄地址的比例只有 36%。^⑤

配套设施的不足在客观上降低了数字产品应用效益，阻碍了数字经济投资和消费。不稳定的电力供应直接影响了数字基础设施的效能，在停电状态下几乎所有数字设施、产品和服务均不能正常工作，只能束之高阁。较差的地址系统推高了非洲最后一公里物流成本，据联合国贸发会议 2019 年的估计，全球最后一公里的平均成本约为产品成本的 28%，而非洲高达 35%~55%。^⑥而且，由于身份识别和认证系统的不足，截至 2021 年非洲地区仍有 30% 的成年人没有移动货币账户，对数字金融的发展形成了一定的阻碍。^⑦

（三）数字设施、数字产品及服务的使用率较低

尽管非洲人口基数大、产业潜在产值大，但人均消费水平较低，对数字产品和服务的有效需求依然不高，导致使用率较低。考虑到地域广袤，单位面积的消费密度更低，而成本却因运输距离而提高，导致收益很难覆盖成本。以农业数字化为例，尽管为牛羊安装定位系统可以提升农产品安全认证水平并有助于培育非洲地理标识的肉类品牌，但由于农户较分散、相关设施成本较高，实际使用此类数字化、智能化设备的农户较少。而且，供给端的人才缺失，智慧城市的建设人员、畜牧人员、工人

①例如，刚果（金）于 2018 年颁布了新矿业法，提高矿产的特许使用费，并将政府无偿占有的股份从 5% 上涨到 10%。

②Global Terrorism Index 2022, Measuring the Impact of Terrorism. March 2022.

③中国商务部：《非洲近年电力生产获得长足发展》，中国商务部网站，2022 年 5 月 30 日，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202205/20220503315112.shtml>。

④佚名：《非洲无电可用人口增加 2500 万 能源供应能力减弱引担忧》，参考消息，2022 年 6 月 26 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20220626/2483815.shtml>。

⑤UPU, Addressing the World: An Address for Everyone. January 2012. <https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/white-PaperAddressingTheWorldEn.pdf>.

⑥UNCTAD, eTrade for all Initiative, Logistics Update Africa: Getting Past the Hurdles to the Last Mile. May 2019. <https://etradeforall.org/news/logistics-update-africa-getting-past-the-hurdles-to-the-last-mile/>.

⑦世界银行：《新冠疫情推动全球数字支付迅猛发展》，世界银行微博帐号，2022 年 6 月 30 日，<https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=230940478601217711194>。

实际操作数字设备、处理和使用数据的水平有限，也限制了数字设施的实际使用。

较低的使用率拉低了数字经济的规模效益和网络效应，并导致相关投资的回报率较低、资本回收周期较长，从而增加了资本方的顾虑，降低了实际投资水平。而且，非洲本土的人才和数据等要素供给跟不上数字经济发展需求，不少非洲企业不得不转向域外寻求产业要素。

（四）债务率较高

长期以来，债台高筑一直是困扰非洲发展的重要因素（黄梅波等，2020），如表 1 所示。新冠疫情大流行以来，该状况进一步加剧。疫情冲击以及相关防控和社会救助措施开支，加剧了非洲国家政府财政紧张状况，偿债能力进一步下降。国际社会虽出台了包括非洲在内的发展中国家的减债和缓债措施，但仍有超半数的非洲低收入国家已陷入债务困境或者处于债务高风险之中。从债务来源看，常以多边金融机构和商业债权人形象出现的西方资本是非洲国家的最大债主，根据 2022 年世界银行国际债务统计，多边金融机构债务占非洲整体外债 28.8%，商业债权人债务占 41.8%。^①

较高的债务率使人担忧非洲偿债能力，导致一些国际投资者望而却步。在非洲，缓债、减债、免债成为处理债务问题的重要举措，出于援助和人道主义考量，这是国际社会可接受的常见做法。但从商业资本的盈利性而言，这无疑增加了企业的投资成本。

表 1 国际货币基金组织对非洲国家的债务可持续性评估结果

债务违约风险	2014 年	2017 年	2019 年
陷入债务危机	0 个	2 个：乍得、冈比亚	7 个：刚果（布）、冈比亚、莫桑比克、圣多美和普林西比、南苏丹、苏丹、津巴布韦
高债务风险	5 个：布隆迪、乍得、科摩罗、刚果（金）、圣多美和普林西比	6 个：布隆迪、喀麦隆、中非、加纳、毛里塔尼亚、圣多美和普林西比	11 个：布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非、乍得、吉布提、埃塞俄比亚、加纳、毛里塔尼亚、塞拉利昂、赞比亚
中债务风险	14 个：布基纳法索、中非、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、塞拉利昂、多哥	18 个：贝宁、布基纳法索、科摩罗、刚果（布）、刚果（金）、科特迪瓦、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔、塞拉利昂、多哥、赞比亚	14 个：贝宁、布基纳法索、科摩罗、刚果（金）、科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马拉维、尼日尔、马里、多哥
低债务风险	11 个：贝宁、喀麦隆、刚果（布）、埃塞俄比亚、利比里亚、马达加斯加、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚	4 个：卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达	5 个：马达加斯加、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达

资料来源：IMF《非洲经济报告 2019》。

^①中国外交部：《驻肯尼亚大使周平剑在肯媒体发表署名文章〈所谓“债务陷阱”纯属虚假信息〉》，中国外交部网站，2022 年 7 月 4 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/zwbd_674895/202207/t20220704_10715199.shtml。

四、中非合作促进非洲数字经济快速发展

中国在非洲影响力持续上升。根据“非洲晴雨表”2021年调查数据，中国成为非洲正面影响力最大的国家。南非伊奇科维茨家庭基金会2022年开展的一项调查也发现，76%的受访者认为中国是对非洲最具积极影响力的国家。近年来，尽管美国通过了《非洲增长与机遇法案》，欧盟通过了《科托努协定》，以期加强对非合作，但其相关战略调整尚未完成，中国仍处于对非合作的战略窗口期。其中，数字经济是中非合作的重要战略领域。长期以来，中非数字经济合作是真心实意地致力于提升非洲国家的自主创新和可持续发展能力，助力非洲弯道超车。

（一）中国帮助非洲建设数字关键设施

一些非洲国家为实现数字独立纷纷转向中国，希望依靠中国改善其互联网建设。如今欧洲越来越频繁地“缺席”非洲大型基础设施建设，而中国正在非洲未来的关键领域牢牢扎根。例如，2021年6月，中方参与建设的塞内加尔国家数据中心正式启用。2022年3月，海信与埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴市政府正式签约智能公交建设项目。

中国从非洲经济社会需求出发，着力突破重点领域，帮助非洲消除“数字鸿沟”。中国移动国际公司参投的“2Africa”国际海缆，华为海洋公司投资建设的“PEACE”国际海缆，由中兴和华为等中企参与建设的信息基础设施在非洲遍地开花。例如，2022年5月，埃塞俄比亚电信公司（Ethio Telecom）启动5G网络商用服务前测试，计划在首都亚的斯亚贝巴6个区域启动5G网络服务，其设备供应商是中国的华为公司。

（二）中国参与非洲数字全产业链建设

中国各种规模和行业的数字企业正在把资本投资、管理技能和创业活力带到非洲大陆的每一个角落。中国电信运营商、通信设备制造商、手机厂商、互联网企业和创业公司积极参与对非合作，形成以货物（数字设备）贸易为主、投资和运营为辅的合作模式，加速了非洲数字产业链的深化发展。

非洲当地借助中国数字企业的投资、技术和管理，通过合资等形式实现自身企业发展。例如，以Kilimall、Kikuu、Amanbo和Tospino为代表的跨境电商，正在成为中非合作的“数字名片”，展现中非数字生产力供需对接的巨大潜力。而且，中国还助力非洲传统产业链的数字化转型升级。例如，在尼日利亚经济中心拉各斯州的莱基自贸区内，隆力奇工厂实现了智能生产，提高了生产效率，提升了产品质量和价格。

（三）中国助力非洲提升数字技术和全球价值链

中非数字技术合作引领非洲数字产业价值链攀升。客观地说，非洲国家数字技术自主研发能力相对有限，数字产业基本存在于应用层面，关键技术、设备、平台较依赖域外国家。中国则迎合了非洲数字技术创新发展的需要，通过广泛深入、平等互利的国际合作来提升非洲数字技术水平，着重在非洲推介5G、金融科技、电商等中国的优势数字产业，将前沿技术在非洲落地生根。近年来，随着智能手机进入全球市场并在非洲普及，非洲依仗着庞大的国内市场（或区域内市场），加上安卓系统等开源技术的自主创新应用，加之中国的5G等技术和设备，在全球价值链上实现了一个明显的攀升。例如，以传音和小米等为代表的中国品牌手机，以TikTok、Booplay等为代表的移动互联网应用，逐渐成为非洲主流的移动通讯和应用工具。

与欧美争夺非洲的矿产等初级资源不同，中国致力于应用数字创新链促进非洲传统产业的数字化转型（许志成、张宇，2021）。中国不仅在矿产地就地设厂，还进行研发实验和生产，采用物联网、人工智能和区块链等先进技术以及工业互联网和金融科技等数字平台。譬如，中国在赞比亚建设的“数字矿山”项目，可以远程遥控矿车，实时监控井下采矿设备运行状况，大大提高了环保和安全标准。非洲借助中国数字技术，实现自身要素禀赋结构的提升，进而推动以产业链发展为基础的投资、价值延伸，并最终实现中非多层次、高附加值的合作。

五、深化中非数字经济合作的政策建议

本文根据非洲数字经济的发展情况、发展潜力以及中非数字经济合作现状，为中非数字经济领域的深化合作提出建议供政策参考。

（一）加快落实“一带一路”框架下的数字基建合作

推动共建“一带一路”倡议同非盟《2063 年议程》对接。把非洲作为中国数字技术走向全球、提高全球价值链水平、拓展全球市场份额的重要突破口，以非洲为支点推进“一带一路”建设。提高现有的道路、桥梁、电力等传统基建项目的数字化水平，加快推动管理方式的数字化、设备本身的数字化（如声控温控路灯、道路底下铺设电缆）、资金运营的数字化。

加快推进“数字丝绸之路”建设。中非携手拓展“丝路电商”合作，共同制定中非电商普惠发展计划，举办非洲网购节和旅游电商推广活动，并针对减贫分享电商使用经验。加快设立中非自贸协定，并在协定框架下通过制度便利降低创新成本，解决数字产品使用率较低、债务较高等问题。通过制度设计和合作协议，为非洲在欧美及全球市场上谋求正当利益，并藉此保障中方投资的长期利益。

（二）拓展应用场景合作

推动非洲数字创新和数字政府建设。加快制定并实施“中非数字创新伙伴计划”，积极探讨和促进云计算、大数据、人工智能、物联网、移动互联网等新技术应用领域合作。中方加强同非洲各国政府、“智慧非洲”组织等在数字领域的沟通交流，引领非洲数字技术和中非数字合作创新发展。数字人民币的跨境使用结算可在非洲试点，并帮助非洲国家推行当地本国的数字货币。

着眼推动数字经济和传统产业的结合创新。基于非洲游牧经济占比较高的现实，加大北斗定位系统在非洲的使用，加强牛羊肉进口检验检疫的全流程追踪数字监控场景建设，倒逼农产品供应链各环节提升食品质量和安全。针对年轻人购物和娱乐习惯，开拓海外购、抖音、游戏等市场。加大对信息咨询和教育培训市场的覆盖，增强对中国的认同感。

（三）加强技术合作

加大对非洲的技术溢出效应。稳步落实《中非合作 2035 年愿景》提出的数字创新工程。鼓励中国数字企业走出国门，走进非洲市场，在非洲投资设厂甚至设立数字产业园区。拓展全产业链的高强度合作，包括技术密集型和研发密集型的环节。在提高当地数字应用程度的同时，鼓励企业将数字技术研发、中试、云计算、数据存储等环节在非洲落地生根。完善中非技术转移和创新合作网络，举办中非创新合作与发展论坛。

加强对非洲的数字技能培训。充足的数字人才，对加强互联互通、促进数字技术应用以及为当地居民创造更多更好就业岗位至关重要。中国可在中国高校、实验室和车间以及非洲当地，为非洲留学

生、工人和妇女儿童提供多元化的数字技能培训，旨在弥合数字技能缺口，提升数字经济包容性。

（四）提升合作的国际标准

数字项目建设加强绿色、可持续、企业社会责任等国际规则。采用国际通行准则，强化透明度、绿色环保减排、招投标程序，并扩大招聘当地员工。加大数字经济在社会领域的合作，如远程医疗、在线教育等，赢得国际声誉。研究欧美对非合作经验，适度借鉴欧美对非合作中的线上线下运营、收购和投资等模式。

加强数据治理、知识产权等方面的合作。加强在国际电信联盟、世界无线电通信大会等国际组织中的合作。探索绿色数字能源合作。与欧美在非洲共同开展“第三方合作”，共同开发非洲数字市场，促进非洲数字经济繁荣。鼓励三方企业在信息通信基础设施等领域开展合作。例如，在国家数据中心、算力中心等重大数字基建方面，可以尝试由英国提供融资、美国提供技术、中国提供数字基建的合作模式，投入共担、收益共享。

（五）处理好债务及地缘政治风险

控制债务规模，及时对外公布大项目的债务结构和风险等级。中国与非洲国家的债务协议应更加公开透明，并藉此促进非洲政府的债务透明性。用事实驳斥西方所谓的“债务陷阱论”，维护中国在非洲投资的声誉。

拓展与国际组织及地方政府合作，降低地缘政治风险。与当地的国际组织加强经济合作，签订中长期合作协议，并共同建立国别风险应对机制。鼓励中国地方政府与非洲国家及其省市进行投资合作，如以设立友好城市、地方官员互访等形式加大数字科技、教育、文化等方面的交流合作。鼓励非洲驻华使领馆、商会在中国举办招商引资推介会，让企业了解和参与非洲政府采购、基建等项目。加强与当地有较大影响力的企业、社会组织和名流合作，推动合作项目落地。

参考文献：

1. 张泰伦、陈晓涵、叶勇：《非洲数字经济驶入“快车道”》，《世界知识》，2022年第5期。
2. 黄梅波、张晓倩、邓昆：《非洲国家的债务可持续性及其对策分析》，《国际经济评论》，2020年第4期。
3. 许志成、张宇：《点亮非洲：中国援助对非洲经济发展的贡献》，《经济学（季刊）》，2021年第5期。
4. 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书（2021年）》，2021年9月。
5. Fofack, H. , Dawn of a Second Cold War and the “Scramble for Africa”, Africa Growth Initiative at BROOKINGS, May 2022.
6. Hjort, J. and Poulsen, J. , The Arrival of Fast Internet and Employment in Africa, American Economic Review, 2019, 109 (3).
7. Global Terrorism Index 2022, Measuring the Impact of Terrorism. March 2022.
8. ITU, Measuring Digital Development: Facts and Figures 2021. December 2021.

责任编辑：谷 岳

· 区域 经济 ·

海南自由贸易港销售税制度改革研究^{*}

彭 磊 蒋 震

摘要：海南自由贸易港将于 2025 年封关运作，目前各项改革任务已进入攻坚克难的关键时期。其中，销售税改革是一项具有全局性、制度性意义的改革任务，存在较大不确定性风险。本文通过调研发现，在相当长一段时期内，海南自由贸易港建设将伴随着财政“紧平衡”局面，销售税制度改革将面临三大主要矛盾：税赋竞争力和财政健康可持续的矛盾；海南单独税区与全国统一大市场的矛盾；海南销售税制度设计与构建海南经济岛内小循环的矛盾。为克服这些主要矛盾，顺利推进销售税改革，本文从中央层面和地方层面提出了相关建议：中央政府应着手研究支持海南自由贸易港建设中央转移支付动态调节机制，考虑采取“挂账”形式处理“二线”增值税“退”“征”问题，并制定《中国海南自贸港进出口税则》，明确海关监管责任；海南省应着手建立海南销售税改革稳定基金，力争 2023 年底前开展销售税改革空转记账试验，同时着手研究适应销售税制的省市财税体制配套改革。

关键词：销售税改革 空转记账试验 稳定基金 海关特殊关税监管区

作者简介：彭 磊，中国社会科学院经济研究所副研究员；
蒋 震，中国社会科学院大学商学院副研究员。

《海南建设自由贸易港建设总体方案》提出，全岛封关运作时，将增值税、消费税、车辆购置税、城市维护建设税及教育费附加等税费进行简并，在货物和服务零售环节征收销售税。目前，离 2025 年封关运作时间紧迫，销售税简税制改革任务繁重艰巨，很多技术细节仍处在摸索阶段。2022 年秋，海南省财政厅提出了销售税改革的初步方案。总体而言，销售税改革的整体框架已经有雏形轮廓，税制改革总体指导思想和税制设计基本原则等明确了海南自贸港建设税制改革的功能定位，并对税制要素、税收征管、与内地税制衔接等技术性细节进行了初步设计。笔者持续跟踪销售税设计方案涉及的一些重点问题，特别是就销售税改革对中央与海南省财政关系、海南省级与市县财政关系以及海南本岛企业与新税制对接问题等进行了追踪研究，^① 从销售税改革影响的共性分析中，评估销售税制度设计方案需要重点关注解决的矛盾问题。

^{*} 本文系海南省委政策研究室委托课题《海南销售税制度设计方案跟踪评估（第一阶段）》的研究成果，课题组长为海南省自由贸易港建设咨询委员会专家裴长洪研究员。

^① 课题组将海南省各市县分为三类：第一类是生产型企业较集中地区，如儋州市（洋浦经济开发区）、澄迈县，直观认为是销售税改革后税收减少地区。第二类是生活服务业较发达的地区，如三亚市，直观认为是销售税改革后税收增加地区。第三类是制造业与服务业均不发达的地区，如文昌市，直观认为销售税改革对其税收影响不明显地区。

一、从海南省财政职能及财政“紧平衡”状况看 销售税制度改革的主要矛盾

海南省财政职能作用主要在于服务海南自贸港建设中心大局。海南省通过强化财政资源统筹，既要支持自贸港建设高质量发展，打造协调发展新格局；又要着力兜牢民生底线，夯实新发展理念基础。但海南省受产业结构影响，尚未培育形成稳定税源，财政抗风险能力较弱；项目谋划及管理水平不高，预算刚性约束不够，财政资金使用效益不高，财政资金撬动作用还有待提高，海南省财政“紧平衡”状况短期内无法得到改善。2021年，海南全省地方一般公共预算收入921.2亿元，增长12.9%。^①分结构看，税收收入742.9亿元，增长32.7%；非税收入178.3亿元，下降30.4%。分层级看，省本级收入332.7亿元，增长15%；市县级收入588.5亿元，增长11.7%。全省一般公共预算支出1982.8亿元，增长0.5%。其中，省本级支出645.9亿元，增长23.1%；市县支出1336.9亿元，下降7.6%。2021年海南全省地方一般公共预算收入与支出差额为赤字1061.6亿元。其中，省本级赤字313.2亿元；市县级赤字748.4亿元。为了平衡海南省财政预算，2021年，中央给予海南省转移支付1013.2亿元，同比增长6.9%。其中，返还性收入95.1亿元；一般性转移支付收入713.9亿元，同口径增长3.0%；专项转移支付204.2亿元，同比增长28.3%。省级补助市县843.5亿元，同口径增长2.7%。其中，返还性补助50.7亿元；一般性转移支付713.4亿元，同口径增长4.3%；专项转移支付79.4亿元，下降8.2%。

2022年，受统筹疫情防控和经济社会发展影响，海南全省地方一般公共预算收入832.4亿元，仅达到预算的82.2%，下降9.6%。全省地方一般公共预算支出2095.5亿元，为预算的92.4%，增长6.3%。全省地方一般公共预算收入支出赤字1263.1亿元，同比增长18.9%。通过债务收入、中央转移支付补贴收入、动用预算稳定调节基金等获得收入1837.9亿元，其中中央转移支付补助资金1098.5亿元；在弥补一般公共预算赤字以及到期债务还本支出、安排预算稳定调节基金等支出417.3亿元后，收支相抵，年终结余结转157.5亿元。其中，省本级地方一般公共预算收入290.9亿元，下降12.6%；省本级地方一般公共预算支出588.1亿元，下降8.9%；省本级一般公共预算收入支出赤字297.2亿元，市县级赤字965.9亿元。2022年省对市县一般公共预算转移支付补助资金986.2亿元，其中，税收返还补助50.7亿元，一般性转移支付808.5亿元，专项转移支付127亿元。

从上述2021年、2022年海南省财政收支基本情况可以看出，海南省财政自给循环能力仍有待提高，中央对海南省每年约1100亿元转移补助是维持海南省经济社会平稳运转的关键。其中，省本级一般公共预算赤字维持在300亿元左右，而市县级一般公共预算赤字从2021年748.4亿元上升到2022年965.9亿元，表明海南省各市县受疫情以及政策调整的影响较大，对省级转移支付补助资金的依赖较大，是销售税制度改革的主要矛盾点。海南省委省政府对此已经高度重视，2022年，海南省首次编印了省对市县转移支付预算，省对市县转移支付提前下达比例提高到95%，大幅提高市县预算编制完整性。为进一步理顺省与市县财政收入划分关系，出台了《省对市县财政体制改革方案》，从2023年1月1日起至2025年12月31日将更多税收让利给市县，提高县财政自给率。2023—2025年是海南自贸港封关运作的关键阶段，总体而言，海南自贸港建设将在相当长一段时期内伴随着海南省

^①数据来源：本文所有数据均为调研期间海南省各地政府政研室提供。

财政“紧平衡”局面。在这种情况下，海南自贸港销售税制度改革面临着三个主要矛盾。

一是税赋竞争力和财政健康可持续的矛盾。海南自贸港的税负是否越低越好？税负低对市场主体是利好，但是税负过低，海南省财政健康可持续将成为最大困难。目前，海南全省财政收入 50% 以上来自中央转移支付和发债，自贸港建设的财力主要依靠中央。销售税改革后，现有税收收入结构中的一大部分没有了，如果销售税不能有效填补，对海南省经济社会正常运转将构成较大风险。二是海南单独税区与全国统一大市场的矛盾。当前，除了石化和制药企业外，海南省制造业底子薄，大量消费品依赖内地，海南省不能脱离全国统一大市场。但实行简税制后，海南单独税区由于取消增值税，改征销售税，造成海南省与内地间货物服务流通可能由于税制不同而出现梗阻的风险。三是海南自贸港销售税制度改革与构建海南省经济岛内小循环的矛盾。海南省在货物服务零售环节征收销售税，对标的是新加坡与中国香港这样的城市经济，其没有发展制造业，生活必需品不用本地生产。而海南本岛地域广阔，还有广大的农村农民，不可能完全照搬新加坡和香港的城市经济模式，要求有一定程度和部分生产行业的自给性和独立性。因此，海南省经济必然要具备一定水平的岛内小循环功能。在这种背景下，简税制制度设计对谁最友好、对哪些产业最有利，没有现成范例。简税制是一把利器，但如何用好这个利器，需要深入思考。

二、海南自贸港销售税制度设计的基本原则

第一，坚持维护全国统一大市场。海南省简税制改革与销售税制度设计既要向内开放，也要向外开放；既要实现海南省和全球市场交易顺畅，又要确保海南省与内地市场交易无障碍，降低制度性交易成本，避免割裂全国统一大市场。在税制设计方面，必须要正确处理全国统一增值税体系与海南省销售税的关系，防范因税制衔接而扭曲全国统一大市场资源配置的空间分工格局，这是核心原则，事关统筹发展安全大局。税制设计要充分考虑与海南省产业链、供应链发展相适应，正确处理本岛小循环、国家内循环及全球外循环关系。

第二，坚持充分筹集收入。筹集收入是税制的基本功能，选择合适的税基、征税环节、税率等要素，要依赖于对海南省功能定位和不同发展阶段产业发展状况的综合判断。《中华人民共和国海南自由贸易港法》规定：“国家支持海南自由贸易港建设开放型生态型服务型产业体系，积极发展旅游业、现代服务业、高新技术产业以及热带特色高效农业等重点产业。”这决定了海南省在税基选择上需要考虑：一是上述产业的资本劳动比相对较低，资本形成（投资）可能无法长时间、持续成为充分稳定税收收入来源，只能作为补充税源。二是海南自贸港将作为全国甚至全球的消费目的地，消费增长成为可以期待的税收收入增长点。同时，与消费有关的财产课税也可能成为税收收入增长点。三是所得税的筹集收入功能发挥依赖于整体产业发展状况，从短期来看，无论是企业所得税还是个人所得税，其税负都无法有显著提高的趋势，只能够作为一个弹性手段。

第三，坚持便利税收征管及纳税遵从。海南省推进销售税改革，目的是优化营商环境。改革税种体系、适度简并税种，要功能分布清晰、功能搭配顺畅，便于税收征管和纳税遵从，不断降低征管遵从成本，简化征管流程，提高征管便利水平。按照全国统一大市场的要求，要充分考虑到跨区经营企业在海南省的分支机构与内地总机构的征管协调，降低协调成本，更加正确发挥中央和地方两个积极性。

第四，坚持税负分配公平正义。一是岛内居民的分配公平。税制设计时，要充分考虑到岛内居民

的基本民生保障问题，对生活必需品实行低税负甚至无税。二是所得税的分配要与价值创造相适应。特别是跨区经营企业在海南省设立的分支机构，与内地及相关国家的分工链条不同环节的税收分配要进行科学合理的分配。三是积极解决数字经济发展带来的税源转移问题，合理分配地区之间的销售税权益，优化区域分配结构。

三、销售税改革对海南省主要市县财政的影响分析

销售税改革后，由于征收环节对象的变化以及市县的产业结构不同，海南省各市县的税收收入情况将会发生变化。儋州市、澄迈县和三亚市三地各具有自己的产业特色，并且在海南省属于财政情况较好的市县，预计受销售税改革影响较大。笔者此次针对儋州市、澄迈县、三亚市三地进行走访调研，发现了一些共性问题。

（一）儋州市财政受销售税改革影响分析

2022 年，儋州市地方一般公共预算收入完成 60.16 亿元。其中，税收收入 41.67 亿元，非税收入 18.49 亿元；一般公共预算支出 163.14 亿元，一般公共预算收入支出赤字 102.98 亿元。2022 年，除一般公共预算收入外，儋州市的省级补助收入 89.16 亿元，动用预算稳定调节基金 16.87 亿元，地方政府债券转贷收入 19.59 亿元，调入资金 3.12 亿元以及上年结余收入 20.73 亿元，收入合计 149.47 亿元。支出方面，除一般公共预算支出外，2022 年债务还本支出 14.06 亿元、上解省级财政支出 4.83 亿元、调出资金 1.8 亿元以及安排预算稳定调节基金 15.88 亿元，支出合计 36.57 亿元。收支相抵，年终结转 9.92 亿元。可以看出，儋州市利用省级转移补助收入是弥补一般公共预算赤字的主要资金来源，而其中大部分属于财力性补助。2022 年，儋州市的省级转移支付收入 91.88 亿元（一般公共预算转移 89.16 亿元，政府性基金转移 2.72 亿元）。其中，一般性转移支付收入 82.1 亿元（财力性转移支付收入 55.89 亿元，共同事权转移支付收入 26.21 亿元），专项转移支付 9.78 亿元。一般性转移支付中 55.89 亿元财力性转移支付统筹用于“三保”，上解、债务还本付息等法定支出以及疫情防控支出。2022 年，受到新冠疫情影响，房地产业低迷，土地出让收入锐减。儋州全市地方政府性基金收入 8.84 亿元，仅为预算的 20%。随着海南自贸港建设的深入，土地出让收入会有所恢复，但不能作为平衡财政收支的手段加以依赖。

2022 年，儋州市增值税、城市维护建设税和教育费附加合计完成税收 18 亿元，占儋州市财政收入 30%。制造业市级税收收入占比 26.4%，也是贡献“四税一费”的主要行业；房地产业、交通运输业、住宿和餐饮业基础薄弱，税收占比分别仅为 7.8%、8.6%、0.4%。可以预见，儋州市以大宗商品贸易业与制造业为主，实施销售税改革后，增值税等相关税种取消，仅在零售环节征税，极大可能导致税收收入大幅下降。短期内，儋州市不可能在货物和服务零售环节增加更多税源，税收收入预计将大幅下降，估计资金缺口 30 亿元左右。但从长远看，由于增值税取消，有利于儋州市制造业进一步聚集发展，企业所得税等其他税源将持续增加，有助于儋州市财政收支逐步实现平衡。

（二）澄迈县财政受销售税改革影响分析

2022 年，澄迈县一般公共预算收入 64.2 亿元。其中，税收收入 40.2 亿元，非税收入 13.7 亿元；一般公共预算支出 126.7 亿元，一般公共预算收入支出赤字 62.5 亿元。2022 年，除一般公共预算收入外，省级补助收入 52.8 亿元（其中，返还性收入 2.4 亿元，一般性转移支付 47.4 亿元，专项转移

支付 2.9 亿元)，调入资金收入 7.9 亿元，债券转贷收入 3.5 亿元，上年结余结转收入 3.1 亿元，安排预算稳定调节基金 31.2 亿元，收入合计 98.5 亿元。支出方面，除一般公共预算支出外，债务还本支出 3.5 亿元，上解省级财政支出 1.1 亿元，调出资金 0.1 亿元以及安排预算稳定调节基金 28.3 亿元，支出合计 33 亿元。收支相抵，年底结余 3.48 亿元。可以看出，澄迈县公共财政收入状况表现较好情况下，仍然存在财政缺口，依然需要省级财政补助收入来平衡收支。

2022 年，澄迈县增值税收入 20 亿元，城市维护建设税和教育费附加合计完成税收 2.4 亿元，共计 22.4 亿元，占澄迈县财政收入 34.9%。澄迈县近年来在软件及电子商务、物流及油气勘探生产形成一定的竞争力，因此制造业、物流业、软件业成为贡献“四税一费”的主要行业，房地产业、商贸服务业、住宿和餐饮业等行业基础薄弱。澄迈县在销售税改革后财政资金缺口估计在 20 亿元左右，需要通过增加省级转移支付或安排专项资金加以弥补。从长远看，销售税改革后有利于澄迈县进一步吸引制造业、物流业及软件业企业聚集，有利于培育企业所得税税源，并且带动商贸服务业、房地产业及住宿餐饮业的发展，如果给予一定的过渡期扶持，澄迈县财政自给能力将进一步提升。

（三）三亚市财政受销售税改革影响分析

2022 年，三亚市一般公共预算收入 98 亿元。其中，税收收入 59.7 亿元，非税收入 38.3 亿元；一般公共预算支出完成 229 亿元，一般公共预算收入支出赤字 131 亿元。2022 年，海南省对三亚市转移支付 125.8 亿元，如果剔除疫情补助资金 14 亿元以及留抵退税补助资金 7.8 亿元，实际同比下降 1.8%。从补助资金性质看，一般公共预算转移支付收入 113.1 亿元，政府性基金预算转移支付收入 12.7 亿元。可以看出，三亚市一般公共预算平衡仍然依赖于省级财政的转移支付。2022 年，三亚市税收收入前三位的是企业所得税 13.7 亿元、土地增值税 12.4 亿元、增值税 8.6 亿元，房地产业相关税收占地方税收比重 53.1%。三亚市经济基础薄弱，产业结构单一，现代服务业、高新技术产业等行业培育需要较长周期，招商引资及重点园区对三亚市税收收入贡献规模仍然较小。有直观看法认为，三亚市因旅客流量丰富，以消费为主，销售税改革后可能导致税收收入增长。但具体分析一下三亚市作为销售税课税基础的社会消费品零售总额，这种直观看法有待商榷。三亚市 2021 年、2020 年、2019 年社会消费品零售总额分别为 545.2 亿元、381 亿元、340 亿元，但如果扣除这三年免税商品销售额，分别为 381 亿元、235 亿元、106 亿元，剩余三亚市本地课税税基并不高，为 150 亿~200 亿元，如果按照 5%~10% 的销售税率计算，除能够弥补目前增值税、城市维护建设税和教育费附加税收份额，税收贡献并不明显。从长远看，销售税改革将进一步促进三亚市旅游业、现代服务业、高新技术产业进入快速发展期，经济发展将呈现新的活力，三亚市财政收入将逐步消化各类减收影响，完成筑底过程，税基将相应扩大，实现财政收入稳定增长。综合来看，销售税改革后，三亚市财政收入会呈现先低速增长，然后增速逐步提高，最终实现稳定增长的态势。根据三亚市财政局财政收入预测，实行销售税初期，预计一般公共预算收入年均增速将低于 9%，但随着销售税改革逐渐完善，有望呈现两位数增长。实现销售税后初期，预计一般公共预算支出年增长 10% 左右。

通过对上述三地调研，笔者发现即使是海南省财政情况较好的市县，也严重依赖省级财政转移支付以达到财政收支基本平衡。自 2021 年开始，海南省进一步完善省与市县财力分配格局，适度增强省级财政事权和支出责任，将一些需要全省统筹推进的项目、适宜由省级承担的支出责任交由省级部门承担，相应提高省级财力和财政支出比重。2022 年印发的《省对市县财政体制改革方案》提出，海南省将更多税收留给市县，优化转移支付结构。同时，强化全岛封关运作、跨市县重大基础设施规划建设、重点区域（流域）生态环境保护与治理、教育等方面的省级财政事权。综合来看，在中央财

政转移支付规模不变的情况下，预计省级将减少对市县转移支付规模。销售税改革过渡期和实施初期，如果中央对海南省转移支付规模不增加的话，全省及各市县财政收支矛盾可能更加突出。实行销售税改革初期，全省及各市县财政收入将难以实现预期性增长，与此同时，自贸港建设资金需求巨大，海南全省及市县财政收支运行将处于更为突出的“紧平衡”状态。因此，在 2023—2025 年销售税改革过渡期以及实行销售税初期，中央财政及海南省财政均需要认真对待拓宽海南省销售税改革可利用资金多元来源的问题。

四、从销售税改革对海南省制造企业影响 看中央与海南自贸港税制衔接问题

笔者就销售税改革对海南本岛制造业企业的影响，在海南逸盛石化有限公司展开调研。销售税改革后，制造业企业不再缴纳增值税，理论上是对企业的重大利好。但根据企业反映的问题，销售税改革如果不能解决政策衔接问题，反而会大大增加企业经营性成本，销售税改革政策外溢效益很难达到。

海南逸盛石化有限公司成立于 2010 年 5 月，注册资本 45.8 亿元，位于海南洋浦经济开发区。公司拥有年产 210 万吨精对苯二甲酸（PTA）、200 多万吨多功能片材（PET）能力及配套的货运码头。PTA—聚酯产业是与百姓衣食住行高度相关的国计民生基础产业。PTA 是“工业大米和小麦”，PET 是世界上第一个实现工业化和得到广泛应用的聚酯产品，也是目前世界上产量最高、用量最大、用途最广泛的高分子合成材料。聚酯切片 PET 中，约有 20% 瓶级切片 PET 用于饮料包装生产；约有 5% 薄膜级切片 PET 用于包装、胶片机磁带生产；约 75% 纤维级切片 PET 中 45% 用于服装生产，25% 用于家纺、医用防护服生产，5% 用于汽车、道路桥梁等其他产业。目前，该公司原辅料和机配件进口占比 40%，其中主要原料对二甲苯（PX）、乙二醇（EG）进口占 45%。公司生产 PTA 主要内销福建省、广东省等聚酯厂商；PET 产品 70% 内销给国内知名品牌快销品企业，如农夫山泉、康师傅、统一、今麦郎、福临门、海天酱油等，30% 出口国际知名客户，如可口可乐、百事可乐、达能、雀巢等。

2025 年销售税改革后，基于消费地课税原则，货物从海南自贸港进入内地，由内地课税；货物由内地进入海南自贸港，由海南自贸港课税。对于生产环节的交易，货物从海南自贸港进入内地时，海南自贸港不征收销售税，内地依法征收增值税以及某些产品需补缴“关税”或差额；货物从内地进入海南自贸港时，由于增值税链条在“二线”处断裂，需要在内地办理增值税退税。海南逸盛石化有限公司根据业务实际提出：首先，公司产业链是 PX→PTA→PET→服装、包装等产业客户，公司产品 PTA、PET 属于工业原料，不直接面向终端消费者。而公司 70% 产品销售内地，内地客户需要依法缴纳增值税以及补缴“关税”或差额。由此一来，内地客户增值税进项抵扣的便利度下降。该公司担心，在市场竞争激烈的情况下，内地客户会放弃采购其产品，直接导致公司市场竞争力减弱，影响其生产经营。这个担忧不无道理，销售税制度改革将不可避免导致企业财务成本变化，必然导致海南自贸港内外关联企业供应链重组，这是对岛内企业最大的一项挑战。其次，该公司 30% 产品出口，由于洋浦港不在国际主航道上，考虑到海上运输的便利，其中通过洋浦港以外的港口（深圳市、上海市等）报关的数量占全部出口量的 47%。该公司还担心封关运作后，产品通过深圳市、上海市等地港口报关出口，产品从一线到二线不同于销售给内地，区别于内销产品的监管，监管机制不同将可能影响

到产品的正常出口。

从该公司对销售税改革后的担忧可以看出，海南自贸港建设实践从关税的角度看，定位仍然很模糊，是“独立关税区”还是“海关特殊关税监管区”仍没有明确。因此，封关运作后的税制与内地如何衔接、进口征税商品目录使用范围等政策尚未明晰。特别是“二线”进入内地货物、行李货物、邮快件等涉及的税收衔接问题也就无法确定。因此，目前最为紧要的任务是明确货物在“二线”进出内地涉及的税制衔接问题。这不仅涉及企业经营预期问题，也涉及中央增值税退税财政资金安排问题。根据 2022 年数据，内地入岛货值额约 15854 亿元，岛内输出内地货值额约 15306 亿元。海南省财政厅估计，按照目前增值税退税额度，中央大约每年需要安排 1600 亿元退税资金，输往内地货值也大约需要缴纳 1600 亿元的增值税，“退”“征”大体相抵。如何设计“二线”增值税“退”“征”制度衔接，应以增加企业交易的便利性、稳定企业供应链、增强企业的竞争力为原则目标。此外，货物由岛内输出内地增值税征税政策还要与海南自贸港进口加工增值税政策相衔接，避免双重征税。

五、对海南自贸港销售税制度改革的几点建议

（一）中央政府应着手研究支持海南自贸港建设中央转移支付动态调节机制

据海南省财政厅反映，从海南自贸港建设以来，中央财政全力支持自贸港建设，逐年加大对海南省转移支付力度，目前达到 1100 亿元左右规模。但从海南省实际财政情况看，目前中央对海南省转移支付最终用途大多用于省级及市县财力性补助以及法定支出，额外用于自贸港综合发展建设的资金仍然捉襟见肘。2023—2025 年过渡期是封关运作的关键期，建议中央政府认真研究海南自贸港建设财政资金需求规模和风险，把握力度和节奏，逐年适度扩大对海南省转移支付力度，并针对销售税实施后短、中、长期建立转移支付动态调整机制（退坡机制）。过渡期和短期内，考虑到海南省小循环能力和财政自给能力偏弱，为了降低制度创新带来的风险，中央政府应密切关注新税制方案可能带来的财政收入波动风险，建议中央政府对海南省转移支付力度逐步提高到 2000 亿元规模。同时，中长期应根据海南省产业链、供应链发展状况，税源涵养情况及时调整税制设计，在防范财政风险的前提下，逐步减少转移支付规模，保持制度张力。

（二）采取“挂账”形式处理“二线”增值税“退”“征”问题

销售税改革后，中央财政要安排额外资金处理入岛货物退税，会增加中央财政负担。考虑到海南入岛货值与出岛货值差额不大，为保障增值税退税及时，可以考虑采取“挂账”形式处理“二线”增值税“退”“征”难题，以 3 个月为周期，中央与海南地方进行差额结算。同时，对在海南岛内与内地均有机构，且公司内部贸易往来频繁和上规模的企业，允许其开立企业账户，一并差额结算。此外，为照顾以零售经营为目的小微企业或个体工商户的小额贸易，给予其免征免退的备案登记管理。

（三）制定《中国海南自贸港进出口税则》，明确海关监管责任

根据《海南自由贸易港建设总体方案》，全岛封关运作前，海南自贸港对企业进口自用的生产设备、营运用交通工具及游艇、原辅料、岛内居民消费的进境商品免征进口关税、进口环节增值税和消费税，也就是“一负三正”4 张零关税清单。从总体方案的规定看，应明确海南自贸港依然是“海关特殊关税监管区”定位。因此，可以根据海南自贸港建设实际需要，着手制定《中国海南自贸港进出口税则》，单独罗列海南自贸港进出口商品关税税则，可根据自贸港建设进程动态予以调整，同时对

照《中华人民共和国进出口税则》，标明零关税产品或税率差。明确了《海南自贸港进出口税则》以及海关监管职责，海南本岛企业借由深圳市、上海市等地港口报关进出口就有据可依，监管方式可参照“转口”贸易方式，验单放行，简化税制改革后的监管流程，便利化岛内企业开展对外贸易。

（四）海南省应着手建立销售税改革稳定基金

销售税改革是一项根本性制度变革，可谓“牵一发而动全省”。即使设计方案考虑万般周全，也不可能完全避免实施后可能出现的风险，为应对税制改革中的突发应急事件，建议海南省着手建立销售税改革稳定基金。多渠道筹集稳定基金来源，可以由海南省政府发起设立，通过中央、海南省财政资金注入，发行稳定基金专项债，向财政盈余东部发达省、市、县政府定向募集等方式多方筹集资金，力争在 2025 年底封关运作前筹集 2000 亿元规模资金。着手建立海南销售税改革稳定基金章程，明确动用基金的条件、事项以及规模等，完善风险化解机制。

（五）2023 年底前开始实施销售税改革空转记账试验

建议海南省根据销售税改革设计方案在 2023 年底前开始空转记账试验，并同时选取三类地区作为试验地区，第一类如儋州市、澄迈县；第二类如三亚市；第三类如文昌市。可以针对销售方作为纳税人以及购买方作为纳税人销售方代扣代缴两种方案同时试验，比对两种方案优劣。要伴随试验过程，逐步建立完善税务部门征税系统，完善征税机制流程，确保试验所得数据真实可靠。并在对 2024—2025 年有关数据的分析基础上，对销售税方案进行逐渐修改完善。同时，要对海南省各市县财政进行压力测试，在对各市县财政收入与支出数据比对基础上，省财政做好各种应急预案。

（六）海南省应着手研究适应销售税制的省市财税体制配套改革

2022 年，海南省财政厅出台了《省对市县财政体制改革方案》，方案从 2023 年 1 月 1 日起实施至 2025 年 12 月 31 日止，调整了省市县事权和财权，保障了过渡期内海南省财政运行体制平稳。建议海南省要着手研究销售税实施后省市财税体制配套改革方案，重点是进一步理顺省市县事权，优化税收结构以及税收分担比例，动态调整省级转移支付，逐步提高市县财政平衡自给能力。特别是要根据海南自贸港建设实际情况，不断优化税收结构。短期内，对部分生活必需品（比如油料、供电、供水）实行梯度税率，在免征额之内实行低税或无税。将高档消费品和生活性服务业的高档服务全面纳入征税范围。充分考虑自住需求，研究对住房及相关土地资源消费（或占用）进行适度课税，作为部分或全部替代土地财政的方式，更好地调控土地资源占用行为。中期内，构建以销售课税为主、财产课税（房地产税）为重要补充、所得课税（企业所得税和个人所得税）和其他税种为重要辅助的税制结构。循序渐进拓宽企业所得税和个人所得税税基，优化税负结构，适度提升所得税对全部税收收入的贡献度。长期内，构建以销售课税和财产课税为双主体、所得课税为重要补充、其他税种为重要辅助的税制结构。

参考文献：

- 1. 中共中央、国务院：《海南自由贸易港建设总体方案》，人民出版社，2020 年 6 月。
- 2. 海南省财政厅：《省对市县财政体制改革方案》，2022 年 8 月。

责任编辑：李 蕊

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年 = 100)

单位: %				
	2021 年	2022 年 估计值	2023 年 预测值	2024 年 预测值
国际货币基金组织 (IMF, 2023 年 4 月)				
世 界	6.3	3.4	2.8	3.0
发达国家	5.4	2.7	1.3	1.4
美 国	5.9	2.1	1.6	1.1
欧元区	5.4	3.5	0.8	1.4
日 本	2.1	1.1	1.3	1.0
发展中国家	6.9	4.0	3.9	4.2
中 国	8.5	3.0	5.2	4.5
印 度	9.1	6.8	5.9	6.3
俄罗斯	5.6	-2.1	0.7	1.3
巴 西	5.0	2.9	0.9	1.5
南 非	4.9	2.0	0.1	1.8
世界银行 (WB, 2023 年 1 月)				
世 界	5.9	2.9	1.7	2.7
发达国家	5.3	2.5	0.5	1.6
美 国	5.9	1.9	0.5	1.6
欧元区	5.3	3.3	0.0	1.6
日 本	2.2	1.2	1.0	0.7
发展中国家	6.7	3.4	3.4	4.1
中 国	8.1	2.7	4.3	5.0
印 度	8.7	6.9	6.6	6.1
俄罗斯	4.8	-3.5	-3.3	1.6
巴 西	5.0	3.0	0.8	2.0
南 非	4.9	1.9	1.4	1.8
英国共识公司 (Consensus Forecasts, 2023 年 4 月)				
世 界	5.9	3.0	2.1	2.3
中 国	8.1	3.0	5.5	5.1
美 国	5.9	2.1	1.1	0.7
欧元区	5.3	3.5	0.7	1.0
日 本	2.2	1.0	1.1	1.1
印 度	9.1	6.9	5.8	6.3
俄罗斯	4.7	-2.1	-0.9	1.3
巴 西	5.0	2.9	1.0	1.7
南 非	4.9	2.1	0.5	1.9

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: %				
	2021 年	2022 年 估计值	2023 年 预测值	2024 年 预测值
世 界	10.6	5.1	2.4	3.5
发达国家				
进口	10.0	6.6	1.8	2.7
出口	9.5	5.2	3.0	3.1
发展中国家				
进口	11.7	3.5	3.3	5.1
出口	12.5	4.1	1.6	4.3

注: 包括货物贸易和服务贸易。
资料来源: 国际货币基金组织 2023 年 4 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年 = 100)

单位: %				
	2021 年	2022 年 估计值	2023 年 预测值	2024 年 预测值
国际货币基金组织 (IMF, 2023 年 4 月)				
世 界	4.7	8.7	7.0	4.9
发达国家	3.1	7.3	4.7	2.6
发展中国家	5.9	9.8	8.6	6.5
英国共识公司 (ConsensusForecasts, 2023 年 4 月)				
世 界	3.6	7.3	5.4	3.5
美 国	4.7	8.0	4.3	2.6
欧元区	2.6	8.4	5.5	2.4
日 本	-0.2	2.5	2.5	1.4
印 度	5.5	6.7	5.2	4.9

注: 印度数据指财政年度。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位：%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2022 年		8.3	7.9	8.8
	3 月	7.0	6.3	7.6
	4 月	7.7	7.0	8.5
	5 月	8.0	7.7	9.1
	6 月	8.8	8.7	9.6
	7 月	9.2	8.7	9.8
	8 月	9.0	8.7	9.5
	9 月	9.2	8.9	9.3
	10 月	9.1	9.0	9.4
	11 月	8.9	8.9	9.1
	12 月	8.8	8.3	9.0
2023 年	1 月	8.7	7.7	9.4
	2 月	8.7	7.7	9.2
	3 月	7.4	6.6	8.6

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
2022 年		2.8	1.9	3.4			
	2 月	5.1	3.9	5.9	53.7	52.2	53.7
	3 月	3.9	2.1	5.3	52.9	50.9	51.4
	4 月	0.6	1.6	-0.5	52.3	48.6	50.5
	5 月	2.8	2.1	3.0	52.3	49.6	50.9
	6 月	3.4	2.4	3.7	52.2	52.4	50.1
	7 月	2.8	1.1	4.2	51.1	50.0	48.9
	8 月	3.4	3.1	3.9	50.3	49.4	48.2
	9 月	4.5	4.4	4.6	49.8	48.7	47.7
	10 月	3.4	2.0	3.7	49.4	48.7	46.9
	11 月	1.7	0.6	2.2	48.8	47.8	46.7
	12 月	0.0	-1.1	1.0	48.7	48.5	46.4
2023 年	1 月	0.5	-0.8	1.0	49.1	48.9	47.7
	2 月	0.5	-0.6	1.9	49.9	50.7	49.3
	3 月				49.6	50.6	49.5

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
2021 年		5.9	8.3	0.6
	1 季度	6.3	10.8	6.5
	2 季度	7.0	12.1	-3.0
	3 季度	2.7	3.0	-0.2
2022 年	4 季度	7.0	3.1	-1.0
		2.1	2.7	-0.6
	1 季度	-1.6	1.3	-2.3
	2 季度	-0.6	2.0	-1.6
2023 年	3 季度	3.2	2.3	3.7
	4 季度	2.6	1.0	3.8
	1 季度	1.1	3.7	4.7

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位：%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2021 年		7.4	6.1	14.1
	1 季度	9.7	0.4	7.6
	2 季度	5.8	4.9	7.9
	3 季度	-1.1	-1.1	6.6
2022 年	4 季度	0.6	23.5	18.6
		-0.2	7.1	8.1
	1 季度	4.8	-4.6	18.4
	2 季度	-5.0	13.8	2.2
2023 年	3 季度	-3.5	14.6	-7.3
	4 季度	-3.8	-3.7	-5.5
	1 季度	-0.4	4.8	2.9

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
2021 年		5.9	8.3	0.6
	1 季度	1.2	2.8	1.8
	2 季度	12.5	16.6	-0.7
	3 季度	5.0	7.4	0.7
2022 年	4 季度	5.7	7.2	0.5
		2.1	2.7	-0.6
	1 季度	3.7	4.8	-1.6
	2 季度	1.8	2.4	-1.3
2023 年	3 季度	1.9	2.2	-0.3
	4 季度	0.9	1.7	0.9
	1 季度	1.6	2.3	2.6

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
2021 年		7.4	6.1	14.1
	1 季度	4.1	-6.1	5.7
	2 季度	15.0	20.2	30.5
	3 季度	7.6	6.6	13.3
	4 季度	3.7	6.5	10.1
2022 年		-0.2	7.1	8.1
	1 季度	2.5	5.2	12.7
	2 季度	-0.2	7.3	11.2
	3 季度	-0.9	11.3	7.4
	4 季度	-2.0	4.6	1.5
2023 年				
	1 季度	-3.2	7.1	-2.0

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		
2022 年		-1.3		3.6	479.3
	3 月	-5.9	-0.4	3.6	41.4
	4 月			3.6	25.4
	5 月			3.6	36.4
	6 月	-4.1	-2.1	3.6	37.0
	7 月			3.5	56.8
	8 月			3.7	35.2
	9 月	1.4	-1.1	3.5	35.0
	10 月			3.7	32.4
	11 月			3.6	29.0
	12 月	3.0	-1.5	3.5	23.9
2023 年					
	1 月			3.4	47.2
	2 月			3.6	32.6
	3 月			3.5	23.6

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。
资料来源:美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位:亿美元

年份		环比 增长 (%)	同比 增长 (%)		环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份	出口额			进口额			
2022 年	25378		7.2	38944		8.2	-13566
2 月	2323	2.2	20.1	3196	1.5	23.5	-873
3 月	2439	5.0	17.6	3504	9.6	27.2	-1064
4 月	2528	3.6	21.7	3387	-3.3	23.9	-860
5 月	2555	1.1	21.5	3409	0.7	23.1	-854
6 月	2596	1.6	22.3	3404	-0.2	20.0	-808
7 月	2613	0.6	22.0	3310	-2.8	16.8	-698
8 月	2623	0.4	21.5	3269	-1.3	13.8	-646
9 月	2591	-1.2	22.5	3318	1.5	14.4	-726
10 月	2567	-1.0	13.6	3338	0.6	13.5	-772
11 月	2520	-1.8	10.5	3127	-6.3	2.1	-606
12 月	2490	-1.2	7.1	3162	1.1	1.6	-672
2023 年							
1 月	2580	3.6	13.5	3267	3.3	3.8	-687
2 月	2512	-2.7	8.1	3217	-1.5	0.7	-705

注:包括货物和服务贸易。月度数据为季节调整后的名义值,年度数据为实际值,因此月度累加不等于年度数。
资料来源:美国商务部普查局和美国经济分析局。

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
	4 季度	337	-209	546
2021 年		3892	3500	392
	1 季度	737	890	-153
	2 季度	737	1408	-671
	3 季度	1219	599	620
	4 季度	1198	603	596
2022 年		3019	3730	-711
	1 季度	701	993	-292
	2 季度	721	1162	-441
	3 季度	947	721	226
	4 季度	649	854	-205

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
2021 年		5.3	3.7	4.3
	1 季度	0.0	-2.0	-0.3
	2 季度	2.0	3.3	2.2
	3 季度	2.3	4.4	0.5
	4 季度	0.6	0.3	0.3
2022 年		3.5	4.3	1.1
	1 季度	0.6	0.1	0.1
	2 季度	0.9	1.1	-0.1
	3 季度	0.4	0.9	-0.2
	4 季度	-0.1	-0.9	0.7
2023 年				
	1 季度	0.1		

表 14 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2020 年		-6.2	-8.9	-8.5
	4 季度	3.5	4.6	6.2
2021 年		3.8	10.6	8.4
	1 季度	-2.3	1.2	-0.7
	2 季度	1.9	2.6	2.9
	3 季度	-0.6	1.7	1.7
	4 季度	3.4	2.6	5.3
2022 年		3.7	7.0	7.9
	1 季度	-0.7	1.4	-0.6
	2 季度	0.9	1.7	1.9
	3 季度	3.9	1.7	4.2
	4 季度	-3.6	0.1	-1.9

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		
2022 年			1.2	6.7	1128.5
	3 月	0.0	2.5	6.8	1137.5
	4 月			6.7	1129.7
	5 月			6.7	1123.7
	6 月	0.5	1.7	6.7	1124.3
	7 月			6.7	1121.2
	8 月			6.7	1126.1
	9 月	0.1	0.7	6.7	1124.6
	10 月			6.7	1119.8
	11 月			6.7	1125.7
	12 月	-0.3	0.0	6.7	1124.6
2023 年					
	1 月			6.6	1117.6
	2 月			6.6	1113.1
	3 月			6.5	1101.0

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;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
2021 年		5.3	3.7	4.3
	1 季度	-0.8	-5.2	3.2
	2 季度	14.2	12.2	8.8
	3 季度	4.0	2.8	2.9
	4 季度	4.8	6.0	2.7
2022 年		3.5	4.3	1.1
	1 季度	5.5	8.2	3.0
	2 季度	4.4	5.9	0.8
	3 季度	2.5	2.3	0.1
	4 季度	1.8	1.2	0.5
2023 年				
	1 季度	1.3		

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2020 年		-6.2	-8.9	-8.5
	4 季度	-7.8	-4.2	-7.6
2021 年		3.8	10.6	8.4
	1 季度	-5.3	-0.1	-5.5
	2 季度	19.1	26.2	22.2
	3 季度	2.3	10.5	10.2
	4 季度	2.2	8.3	9.3
2022 年		3.7	7.0	7.9
	1 季度	4.0	8.6	9.4
	2 季度	3.0	7.7	8.4
	3 季度	7.7	7.6	11.1
	4 季度	0.5	5.0	3.5

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
2022 年	28690		18.0	32016		37.7	-3326
	2 月	2263	1.7	2408	2.3	39.6	-145
	3 月	2275	0.5	2501	3.9	37.2	-226
	4 月	2326	2.2	2662	6.4	40.2	-337
	5 月	2427	4.4	2707	1.7	52.6	-280
	6 月	2415	-0.5	2737	1.1	43.8	-322
	7 月	2357	-2.4	2770	1.2	43.7	-413
	8 月	2465	4.6	2926	5.6	54.0	-461
	9 月	2497	1.3	2853	-2.5	45.3	-355
	10 月	2465	-1.3	2750	-3.6	31.4	-285
	11 月	2512	1.9	2656	-3.4	20.9	-145
	12 月	2440	-2.9	2571	-3.2	9.1	-131
2023 年							
	1 月	2410	-1.2	2526	-1.8	10.0	-116
	2 月	2439	1.2	2439	-3.4	1.1	-1

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
2022 年		-3166	-1903	-1263
	2 月	-89	173	-262
	3 月	-77	-36	-41
	4 月	93	126	-32
	5 月	-174	964	-1138
	6 月	-391	-449	58
	7 月	353	221	132
	8 月	747	446	301
	9 月	-233	13	-246
	10 月	-1209	-1225	16
	11 月	45	74	-29
	12 月	-2823	-2628	-195
2023 年	1 月	162	-12	173
	2 月	71	414	-343

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		-4.3	-4.7	2.4
	4 季度	1.9	1.9	0.9
2021 年		2.1	0.4	3.5
	1 季度	-0.2	-1.6	-0.2
	2 季度	0.3	0.2	1.9
	3 季度	-0.4	-1.1	1.3
2022 年	4 季度	1.1	3.0	-1.0
		1.0	2.1	1.5
	1 季度	-0.5	-0.9	0.5
	2 季度	1.2	1.6	0.8
	3 季度	-0.3	0.0	0.1
	4 季度	0.0	0.3	0.3

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2020 年		-3.6	-11.6	-6.8
	4 季度	1.3	9.6	6.0
2021 年		-0.1	11.7	5.0
	1 季度	1.2	2.5	2.1
	2 季度	0.7	3.1	4.4
	3 季度	-2.1	-0.4	-1.5
2022 年	4 季度	-0.5	0.4	0.3
		-1.1	4.9	7.9
	1 季度	-1.1	1.1	3.8
	2 季度	1.2	1.5	0.9
	3 季度	1.1	2.5	5.5
	4 季度	-0.4	1.5	-0.4

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2020 年		-4.3	-4.7	2.4
	4 季度	-0.5	-0.9	3.3
2021 年		2.1	0.4	3.5
	1 季度	-1.1	-3.2	3.0
	2 季度	7.7	5.6	5.1
	3 季度	1.8	-0.7	4.0
2022 年	4 季度	0.8	0.3	2.0
		1.0	2.1	1.5
	1 季度	0.5	1.0	2.7
	2 季度	1.7	2.6	1.6
	3 季度	1.5	3.6	0.3
	4 季度	0.4	1.1	1.5

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		-3.6	-11.6	-6.8
	4 季度	-1.0	-5.1	-6.6
2021 年		-0.1	11.7	5.0
	1 季度	-2.2	2.0	-0.5
	2 季度	2.5	27.2	5.0
	3 季度	1.1	15.5	11.3
2022 年	4 季度	-1.1	5.7	5.0
		-1.1	4.9	7.9
	1 季度	-3.1	4.3	7.1
	2 季度	-2.2	2.8	3.4
	3 季度	0.7	5.8	11.0
	4 季度	0.5	6.6	10.1

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2022 年		0.4	1.28	2.6
	3 月	0.1	1.23	2.6
	4 月	-2.2	1.24	2.6
	5 月	-1.2	1.25	2.6
	6 月	-2.9	1.27	2.6
	7 月	-0.7	1.28	2.6
	8 月	3.6	1.31	2.5
	9 月	7.7	1.32	2.6
	10 月	3.3	1.34	2.6
	11 月	-0.6	1.35	2.5
	12 月	-1.6	1.36	2.5
2023 年	1 月	-1.1	1.35	2.4
	2 月	-2.0	1.34	2.6
	3 月		1.32	2.8

注:(1)劳动生产率为 5 人及以上规模制造业企业。(2)求人倍率为实际就业岗位与申请就业人数之比。

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
月份							
2022 年	992265		15.5	1209550		32.2	-217285
3 月	77450	2.7	14.7	87311	1.6	31.9	-9861
4 月	78332	1.1	12.5	92774	6.3	28.3	-14442
5 月	80379	2.6	15.8	98601	6.3	48.5	-18222
6 月	83216	3.5	19.2	102116	3.6	45.6	-18901
7 月	84628	1.7	19.0	105864	3.7	46.9	-21236
8 月	83739	-1.0	22.0	106603	0.7	49.3	-22864
9 月	86087	2.8	28.9	106452	-0.1	45.8	-20365
10 月	87147	1.2	25.3	110103	3.4	53.6	-22956
11 月	85675	-1.7	20.0	103960	-5.6	30.3	-18284
12 月	82848	-3.3	11.5	100946	-2.9	20.8	-18098
2023 年							
1 月	77810	-6.1	3.5	95853	-5.0	17.6	-18043
2 月	80678	3.7	6.5	93208	-2.8	8.3	-12530
3 月	80024	-0.8	4.3	92123	-1.2	7.3	-12099

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
2022 年		62442	232024	-169582
	2 月	3684	15064	-11380
	3 月	7815	16657	-8842
	4 月	3980	15978	-11998
	5 月	5035	17997	-12962
	6 月	-1197	21516	-22713
	7 月	5375	16994	-11619
	8 月	3622	18732	-15110
	9 月	7200	24386	-17186
	10 月	3097	17383	-14286
	11 月	3938	22643	-18705
	12 月	14114	31050	-16936
2023 年				
	1 月	-6722	12980	-19702
	2 月	129	17443	-17314

注:流入和流出均为净值,包括投资和撤资。

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		-5.1	-11.0	-6.3	-3.9	-6.6	-2.7
	4 季度	-2.9	-9.2	-3.5	-0.4	0.7	-1.3
2021 年		5.0	7.6	4.9	4.6	8.7	4.7
	1 季度	0.5	-7.7	-2.4	1.7	2.5	-0.3
	2 季度	12.1	24.4	19.5	12.4	21.6	10.5
	3 季度	4.3	8.5	3.0	4.4	9.1	4.0
	4 季度	3.9	8.9	1.7	2.1	5.2	5.0
2022 年		3.4	4.1	2.0	2.9	7.0	-2.1
	1 季度	3.2	10.6	2.8	2.4	4.1	3.0
	2 季度	4.7	3.8	0.3	3.7	13.2	-4.5
	3 季度	3.8	2.0	4.2	3.6	6.3	-3.5
	4 季度	2.1	0.6	0.9	1.9	4.4	-2.7

注: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
2021 年		4.0	5.0	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		2.6	3.1	-3.5	2.5	8.0	5.3
	1 季度	3.0	1.9	-3.9	3.9	5.1	5.0
	2 季度	2.9	2.4	-1.2	3.0	7.8	5.5
	3 季度	3.1	4.4	-4.6	3.6	13.7	5.7
	4 季度	1.3	3.6	-4.2	-0.4	5.9	5.0
2023 年							
	1 季度					3.3	

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
2022 年		5.3	3.7			7.6	3.9
	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	7.1	3.9
	6 月	4.9	3.8	33.9	9.3	7.8	3.9
	7 月	4.9	3.6		9.1	6.8	3.9
	8 月	5.4	3.5		8.9	8.3	3.8
	9 月	5.2	3.6	32.9	8.7	6.4	3.9
	10 月	5.2	3.7		8.3	7.9	3.9
	11 月	5.1	3.7		8.1	8.0	3.7
	12 月	5.0	3.7	32.7	7.9	8.3	3.7
2023 年							
	1 月	5.0	3.7		8.4	7.1	3.6
	2 月	5.0	3.8		8.6	7.5	3.5
	3 月	5.0				7.8	

注:(1)英国月度数据为截至当月的3个月移动平均。(2)加拿大、英国数据经季节调整。(3)南非为季度数据。

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
2022 年		2.9	3.3	4.3	3.7	2.3	5.8
	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	2.3	
	7 月	2.9	3.4	4.3	3.7		
	8 月	2.5	3.5	4.1	3.7		
	9 月	2.8	3.3	3.9	3.6	2.3	5.9
	10 月	2.8	3.3	3.8	3.6		
	11 月	2.9	2.8	3.7	3.6		
	12 月	3.1	2.8	3.5	3.6	2.3	
2023 年							
	1 月	2.9	3.0	3.4	3.6		
	2 月	2.6	2.7	3.3	3.6		
	3 月	2.7				2.3	

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
2022 年	5990	5815	175	5293	8239	-2945
1 月	439.7	393.6	46.1	355.8	695.8	-340.0
2 月	436.9	411.2	25.7	400.3	677.4	-277.1
3 月	552.2	530.0	22.1	451.2	819.5	-368.4
4 月	512.5	506.5	6.0	394.5	687.0	-292.5
5 月	558.5	507.0	51.5	454.0	674.6	-220.5
6 月	562.4	533.7	28.7	407.0	679.3	-272.3
7 月	506.6	490.7	16.0	445.2	674.4	-229.2
8 月	503.9	529.7	-25.9	458.2	669.5	-211.3
9 月	487.5	497.7	-10.3	479.2	632.4	-153.2
10 月	485.3	491.6	-6.3	470.0	637.4	-167.4
11 月	475.3	478.2	-3.0	490.9	689.2	-198.3
12 月	469.2	445.4	23.8	486.9	702.0	-215.1
2023 年						
1 月	484.8	444.8	40.0	368.2	667.2	-299.1

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
2022 年	1229	1116	113	3350	2727	623
3 月	123.3	93.3	30.0	294.0	218.1	75.9
4 月	100.8	90.5	10.3	289.5	207.6	81.9
5 月	112.7	94.9	17.8	296.5	246.9	49.6
6 月	116.4	101.4	15.0	327.7	238.6	89.1
7 月	104.9	90.3	14.6	298.5	244.9	53.6
8 月	104.7	100.7	4.0	307.7	266.7	41.0
9 月	108.4	97.6	10.8	286.2	249.3	36.9
10 月	88.1	90.5	-2.4	269.4	234.4	35.0
11 月	98.2	94.1	4.1	281.6	214.9	66.7
12 月	94.2	91.2	3.1	266.5	218.7	47.8
2023 年						
1 月	81.3	94.9	-13.6	230.3	204.2	26.1
2 月				205.6	177.2	28.4
3 月				330.6	221.0	109.6

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
2022 年	4350	7185	-2835	5881	2786	3095
3 月	422.2	607.4	-185.2	559.6	192.5	367.2
4 月	401.9	603.0	-201.1	484.1	174.8	309.4
5 月	389.4	632.2	-242.8	498.0	185.4	312.5
6 月	401.3	663.1	-261.8	540.5	208.9	331.6
7 月	362.7	662.7	-300.0	458.9	214.9	243.9
8 月	339.2	619.0	-279.8	489.5	233.1	256.4
9 月	354.5	611.6	-257.1	459.4	234.6	224.8
10 月	297.8	566.9	-269.1	437.1	248.5	188.6
11 月	319.9	558.8	-238.9	440.5	262.7	177.8
12 月	344.8	582.4	-237.6	539.6	306.0	233.6
2023 年						
1 月	329.1	506.6	-177.5	323.1	231.7	91.4
2 月	338.8	513.1	-174.3	295.2	220.1	75.1
3 月	383.8	581.1	-197.3			

表 34 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2022 年	6839	7312	-472	5782	6046	-264
3 月	638.0	637.9	0.1	519.1	518.0	1.1
4 月	578.5	602.0	-23.5	474.8	493.6	-18.8
5 月	615.9	631.2	-15.3	500.1	522.2	-22.2
6 月	576.8	601.3	-24.5	512.3	551.9	-39.6
7 月	602.6	653.1	-50.5	465.0	524.6	-59.6
8 月	566.5	660.4	-93.9	506.7	561.7	-55.0
9 月	571.9	610.2	-38.3	523.4	532.3	-8.9
10 月	524.4	591.6	-67.3	492.8	512.9	-20.1
11 月	518.9	588.8	-69.9	493.1	494.1	-1.0
12 月	549.9	596.8	-46.9	493.2	483.4	9.8
2023 年						
1 月	462.7	589.6	-126.9	425.9	467.2	-41.3
2 月	501.0	554.0	-53.0	449.3	467.8	-18.5
3 月	551.2	597.5	-46.3			

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
2022 年	6099	6676	-576	4795	4280	514
3 月	502.4	549.2	-46.9	434.9	387.7	47.3
4 月	507.7	565.3	-57.6	414.6	366.5	48.1
5 月	514.5	579.5	-65.1	420.4	399.2	21.2
6 月	518.0	617.9	-99.8	421.8	376.2	45.7
7 月	523.6	556.2	-32.6	432.3	382.3	50.0
8 月	521.8	548.1	-26.3	403.0	373.1	30.0
9 月	537.5	597.3	-59.8	375.2	324.2	51.0
10 月	492.5	526.6	-34.2	399.2	369.4	29.8
11 月	474.4	515.7	-41.3	361.2	325.0	36.2
12 月	476.4	546.2	-69.8	357.5	309.4	48.1
2023 年						
1 月	389.3	438.8	-49.5	315.0	291.6	23.4
2 月				310.5	287.0	23.5
3 月				352.0	309.8	42.2

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
2022 年	3705	3585	119	2920	2375	545
3 月	347.1	326.6	20.5	265.0	219.6	45.4
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	255.6	213.5	42.1
8 月	349.2	310.6	38.6	278.6	221.5	57.1
9 月	298.2	283.9	14.3	247.8	198.1	49.9
10 月	303.7	279.0	24.7	247.3	191.4	56.7
11 月	290.3	284.0	6.3	240.9	189.6	51.3
12 月	296.6	272.9	23.7	238.3	199.4	38.9
2023 年						
1 月	235.6	230.4	5.2	223.2	184.4	38.8
2 月	260.5	232.5	28.0	213.8	159.2	54.6
3 月	295.7	289.2	6.5	235.0	205.9	29.1

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

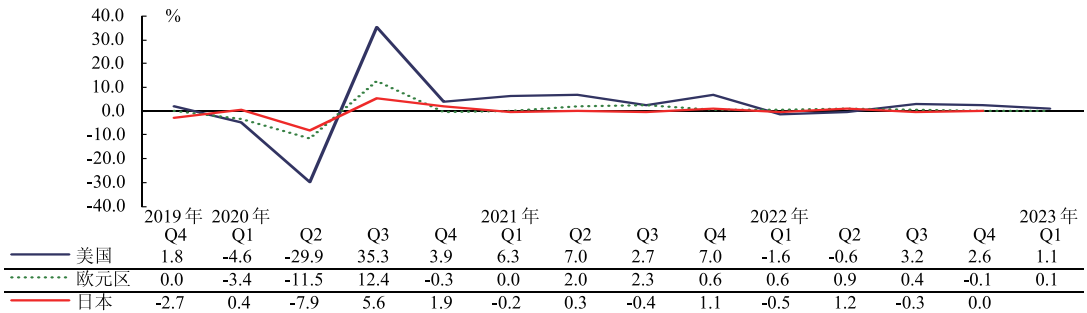


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

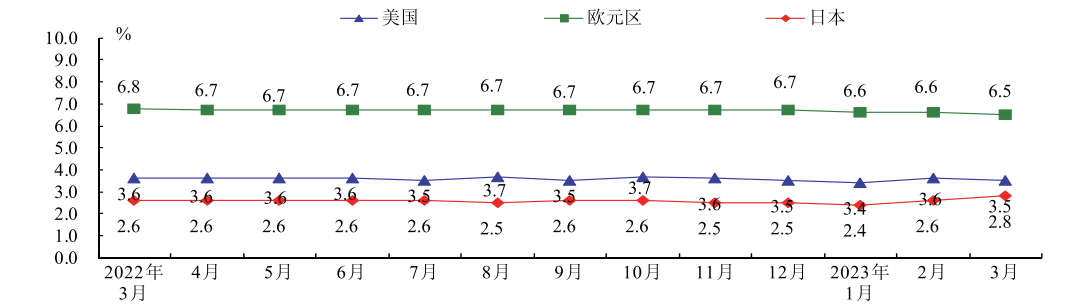


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

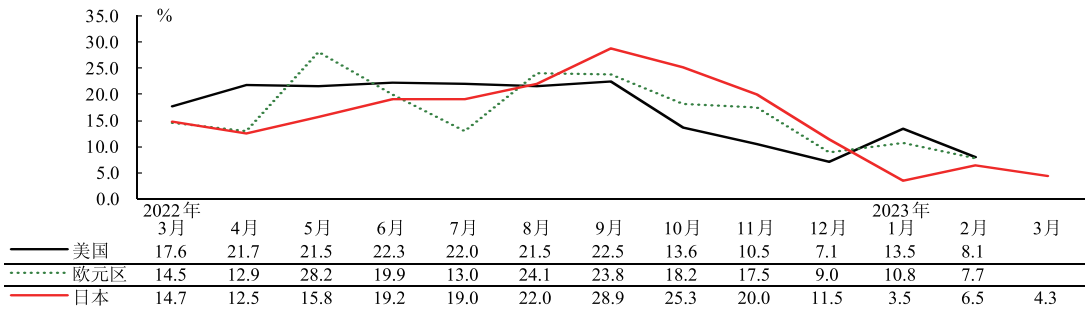


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

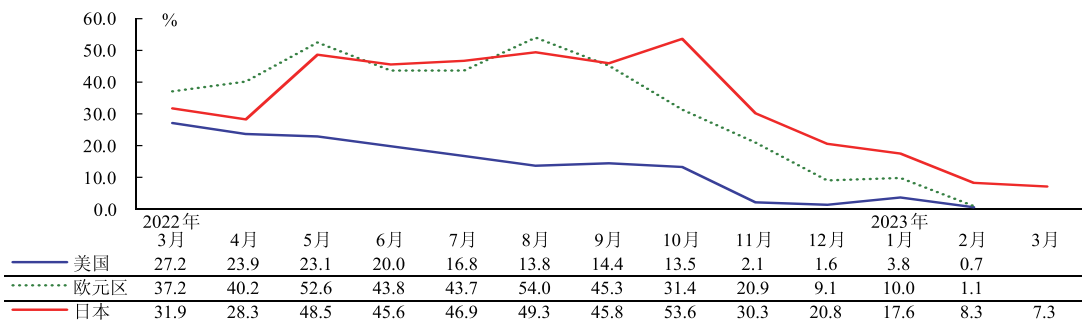


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站（图 1 ~ 图 4）。

ABSTRACTS

(1) Profound changes unseen in a century and changing trends of globalization

Chen Zongsheng, Li Rui

In recent years, the world's "Profound changes unseen in a century" have accelerated the evolution, the adjustment of various forces in the international community has accelerated, the recovery of the world economy has been weak, local conflicts and turbulence have occurred frequently, the trend of anti-globalization thinking has been increasingly rising, and human society has faced unprecedented challenges. This paper first analyzes the characteristics and connotations of the century-old changes from the aspects of economy, politics, culture and foreign relations based on the viewpoint of Marxist historical materialism, explaining that capitalist civilization has turned from prosperity to decline and gradually replaced by a new type of civilization, and this systematic, systematicness and global change measured in centuries is the essence of the century-old changes affecting the entire world order. Secondly, it is precisely in this context that anti-globalization or anti-globalization thought has emerged, which hindered the global flow of trade, investment, services, finance and labor, and its root cause lies in the globalization promoted by Western countries guided by capital interests, which inevitably leads to the hollowing out and virtualization of its industrial structure, and aggravates class differentiation and international trade and capital account imbalances, thus profoundly revealing more characteristics and deep essence of anti-globalization. It was also noted that the direction of globalization might be adjusted, but that the overall trend of change was irreversible. Finally, it briefly suggests that socialism with Chinese characteristics should continue to expand opening up in the process of pursuing national rejuvenation, promote domestic and foreign circulation, and benefit global development while promoting its own Chinese path to modernization strategy.

(2) Strategies and tactics: how to realize the transformation from opportunity overtaking to fundamental trend overtaking

Huang Zhiling

The intrinsic driving factors of China's economic rise and the changes in the Sino-US economic pattern are neither the product of the so-called "American gift" or "the US strategic containment is too late", nor is it a simple inference of China's "hard-working", but the fundamental nature should be "China's ability to seize opportunities superimposed on the basic trend of active cultivation". The future trend of China-US economic changes depends on both China and the United States. The United States' economic strategy towards China after the 2008 international financial crisis has been comprehensively turned, no matter who is elected president's government, curbing China's economic growth and economic structural upgrading is its top priority, it is difficult for China to have a loose period of strategic opportunities as in the past, it is necessary to adjust the thinking of strategic opportunities accordingly, strengthen the awareness of seizing strategic opportunities, and rapidly improve the ability to seize hidden strategic opportunities, accurately use special strategic opportunities formed by emergencies, and find ways to create opportunities. It cannot pin our hopes on opponents making mistakes, but should fully consider various extreme scenarios and make our own strategic arrangements and corresponding strategies.

(3) The Ukraine crisis, inflationary pressures and the release of the Strategic Petroleum Reserve by the United States

Zhong Feiteng

From the second half of 2021 to the first half of 2022, the Biden administration in the United States released the Strategic Petroleum Reserve three times. The main motivation for the first release was to curb the rise in crude oil prices. After the outbreak of the Ukraine crisis, the United States announced the release of the Strategic Petroleum Reserve twice in succession, and all walks of life believe that geopolitical goals have become an important motive for the release of the Strategic Petroleum Reserve by the United States. To reduce Russia's financial capacity to conduct military operations, further sanctions are needed on Russian energy exports. However, increasing energy sanctions will not only endanger energy consumption in Europe, but also further exacerbate

concerns about energy supply disruptions, triggering gasoline prices in the United States. Under the situation that the domestic crude oil production capacity of the United States cannot increase rapidly, the joint action of international crude oil producers is not effective, and the domestic gasoline price is rising, the Biden administration can only continue to increase the release of strategic oil reserves. This article argues that, compared with geopolitical goals, domestic inflationary pressures in the United States due to rising gasoline prices and the resulting concerns about the midterm elections are a more urgent and important driving force for the Biden administration to release the strategic petroleum reserve. The ultimate goal of the United States in the strategic petroleum reserve is to return to dealing with supply shortages. In the context of energy sanctions, the logic of energy cooperation between China and the United States is also undergoing major changes, which will be linked to more topics.

(4) The experience and enlightenment of monetary and financial policy regulation in the dual – circulation transition stage of the United States, Japan and Germany

Sheng Wenwen , Hou Yanlei

Under the acceleration of the construction of a new development paradigm of dual circulation, China is facing the key transformation from an economic power to a comprehensive power deeply integrated into the international global economic and trade system. As the bloodline of the real economy, finance plays a vital role in smoothing the national economic cycle and building a new development paradigm. From an international perspective, the United States, Japan and Germany are typical countries that have achieved domestic and international dual circulation and mutual promotion to lead economic development. This paper sorts out the development process of the dual circulation of the United States, Japan and Germany, comprehensively reviews the main experience of monetary and financial policy regulation and control in the stage of dual circulation transformation of the three countries, summarizes and puts forward four key issues that need to be solved, such as optimizing and adjusting the balance of payments, improving the monetary and financial system, properly handling the relationship between finance and the real economy, and grasping the initiative of the dual circulation through the internationalization of the local currency and foreign aid, and combined with China’s national conditions, it puts forward five policy recommendations, including continuously improving the high – quality supply of financial services, better playing the cross – cycle adjustment role of monetary policy, improving the financial risk prevention and control system under open conditions, comprehensively improving the global factor allocation capacity of the financial market, and promoting the development of domestic and international dual circulation with the internationalization of RMB.

(5) Research on the status quo and trend of global bioeconomic development

Chen Xi , Bian Jing

The bioeconomy shows great development potential, plays an increasingly important role in promoting economic and social transformation and development, and presents new characteristics in the fields of technological innovation, supply and demand, resource security, and governance system. In terms of technological innovation, global biotechnology is booming, and cutting – edge technology, cross – fusion technology, and assistive technology continue to make breakthroughs; on the supply side, bioeconomy – related enterprises and industries have developed rapidly, and related technologies have been widely used to improve the quality and sustainability of economic and social development, and the quality of supply has been continuously improved; in terms of demand, the market – oriented development path is clearer, the support means are more diversified, and the demand space continues to expand; in terms of resource security, the protection of traditional biological resources such as animal and plant resources and human genetic resources and the development of new resources such as biological big data should be carried out simultaneously; in terms of governance systems, top – level design, monitoring and evaluation, regulation and support, laws and regulations, and public communication are multi – pronged.

(6) Comparison of gaps in CPTPP rules and research on reform measures for intellectual property docking in China

Xu Hui , Zhu Zhiyan , Meng Xuening

As a high – level free trade area agreement, the intellectual property provisions of CPTPP represent a new height in the development and evolution of international intellectual property rules, and compared with TRIPs and RCEP, it puts forward higher protection requirements in terms of principles, scope of protection objects, legislation and law enforcement. With the continuous improvement of China’s intellectual property system, such as the new Patent Law to improve the design protection system, establish a patent right term compensation system, a drug patent linkage system and an early resolution mechanism for pharmaceutical patent disputes, etc. , reflecting the trend of gradually integrating with the CPTPP’s high standard of intellectual property protection. In

line with the CPTPP intellectual property clauses, there is a gap in the scope and duration of rights protection in China's current intellectual property system in terms of new plant varieties, trademarks, copyrights, patent novelty grace periods, and intellectual property rights under the Internet; in terms of rights remedies, the main gap between China and the CPTPP is reflected in border measures and criminal sanctions. China applied to join the CPTPP, continued to improve the relevant intellectual property legal system and enforcement standards with the CPTPP as the standard, based on the needs of domestic development, with the goal of building an intellectual property power, vigorously enhance the soft and hard power of intellectual property, effectively use bilateral and multilateral mechanisms, and build a new order for international protection of intellectual property.

(7) At present, the new progress, challenges and policy suggestions of China's overseas mining investment

Zhang Naixin

Mineral resources are the important weapon of the country and an important material basis for contemporary economic activities. In particular, China's construction of a great modern socialist country, the promotion of high-quality economic development, the realization of industrial structure adjustment and upgrading, the construction of a domestic circulation and the smooth domestic and international dual circulation all require strong support from the mineral resources supply system. At present, China's mineral resources supply is generally facing the problem of "shortage of mineral species is still in short supply, and dominant mineral species are threatened". Under the conditions of accelerating the evolution of the world's changes in a century and the continuous increase in the containment and suppression of China by the United States and the West, China's overseas investment in mineral resources and mining operations are facing many new situations and encountering many new challenges, which have attracted great attention from all walks of life in China. Based on the comprehensive analysis of the new progress of China's mining overseas investment, this paper systematically sorts out the current problems and challenges faced by China's mining overseas investment, and puts forward countermeasures and suggestions for further building and improving China's mining overseas investment policy system from the perspectives of industrial policy, enterprise development and resource supply.

(8) Progress, challenges and responses to the construction of the New Eurasian Bridge Economic Corridor

Ning Liufu

Among the six major economic corridors of the "Belt and Road", the New Eurasian Bridge Economic Corridor is the only corridor that directly connects China and Europe. In recent years, outstanding achievements have been made in the construction of the New Eurasian Bridge Economic Corridor, the degree of policy communication between China and Russia and the Eurasian Economic Union has been continuously improved, the status of Chins Railway Express in China-EU trade has been increasing, and cooperation between China and countries along the route in the fields of trade, investment and industry has continued to deepen. However, the corridor construction also faces challenges that cannot be ignored: geopolitical challenges run through the entire route, sanctions challenges envelop China's trade with Russia and Belarus, economic challenges are mainly reflected in stagflation and transition difficulties, and debt challenges are prominent among low and middle income countries along the route. In order to better promote the construction of the corridor, we need to deepen policy communication and people-to-people exchanges and cooperation with countries along the route, improve the Eurasian connectivity network, expand the scale of trade and investment, carry out targeted cooperation in the fields of industry and science and technology, improve the financial cooperation mechanism, expand the coverage of RMB settlement, strengthen global governance coordination, and promote cooperation in public health and climate change.

(9) Research on the path of building an open regional collaborative innovation system in China

Lian Junhua

During the 14th Five-Year Plan period, the key direction of China's regional innovation system construction is to commit to an open regional collaborative innovation system. This paper sorts out the current status of the construction of China's major regional collaborative innovation systems: the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has the advantages of high openness and connectivity between the three places, and links global innovation resources with the "world factory"; Yangtze River Delta Urban Agglomerations has a relatively complete industrial system and an institutional mechanism to improve the interregional collaborative innovation system; the innovation resources of the Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration are relatively concentrated in Beijing, and the innovation synergy and interaction between cities are not close. the relevant departments of the two places in the Chengdu-Chongqing City Group actively promote the construction of the twin-city economic circle and promote the development of the new economy with new technologies. This paper puts forward the implementation path of building China's open regional collaborative innovation system: first, deepen international cooperation in science and technology innovation and actively

integrate into the global innovation network; the second is to combine the government with an effective market to promote the coordinated upgrading of the industrial chain and the innovation chain; the third is to build an open regional collaborative innovation system with the characteristics of each region, and promote the design of collaborative innovation mechanisms at the national level.

(10) Digital transformation in the catering industry – connotation, value and path

Liu Jiahao

The catering industry is an important industry related to China’s economic development and people’s livelihood consumption, and improving quality and efficiency is the key to the high – quality development of the current catering industry. In recent years, digital technology has increasingly highlighted its widely empowered universal value, and digital transformation has played an important role in expanding the scope of supply, promoting innovative applications, improving operational efficiency, and improving the level of industry standardization, effectively promoting the development of the catering industry. However, for a long time, catering market entities, especially small and medium – sized merchants, still have problems such as lack of scientific management awareness, narrow learning channels, and shortage of capital and technology, and it is actually more difficult to achieve digital transformation on their own. Therefore, this paper believes that in digital transformation, it can give more play to the platform – driven effect, relying on its data, technology and scale advantages, and relying on its role in opening up supply and demand links, reducing learning costs, generating demonstration effects, and providing inclusive products, etc. , it can become an optional path for small and medium – sized merchants to overcome difficulties and achieve gradual transformation. Based on this, merchants should be guided to correctly understand and choose digital models, and increase the training and introduction of digital talents, so as to promote the deepening and high – quality development of the overall digital transformation of the catering industry.

(11) The potential and path of Africa’s digital economy development and China – Africa cooperation countermeasures

Liu Cheng

Although Africa’s digital economy is still at a low level, it is developing rapidly. Africa’s rapid economic growth, large population, rapid growth and youth, and large space for digital infrastructure construction constitute Africa’s long – term digital development potential. Through the discussion of the development path, it is found that Africa shows signs of overtaking in formulating strategic development plans, using the most advanced technology, applying them to the widest range of scenarios, and adopting the most cutting – edge regulatory rules. At the same time, Africa also has problems that may affect the development of the digital economy, such as rising political and social instability, insufficient supporting facilities such as electricity and geolocation systems, low utilization rate of digital facilities and products, and high debt. China continues to help Africa build key digital facilities, participate in economic activities in the entire African digital industry chain, and help Africa upgrade its digital technology and global value chain, with more influence in Africa than the United States and Europe. China – Africa digital economy cooperation has broad prospects, and this paper gives some specific cooperation suggestions.

(12) Research on the reform of sales tax system in Hainan Free Trade Port

Peng Lei , Jiang Zhen

Hainan Free Trade Port will be closed for management in 2025, and various reform tasks have entered a critical period of overcoming difficulties. Among them, sales tax reform is a reform task with overall and institutional significance, and there is a great risk of uncertainty. Through investigation, this paper finds that for a long period of time, the construction of Hainan Free Trade Port will be accompanied by a situation of fiscal “tight balance”, and the reform of the sales tax system will face three major contradictions; the contradiction between tax competitiveness and fiscal health and sustainability; the contradiction between Hainan’s separate tax area and the national unified market; the contradiction between the design of Hainan’s sales tax system and the construction of a small circulation in Hainan economic island. In order to overcome these major contradictions and smoothly promote the sales tax reform, this paper puts forward relevant suggestions from the central and local levels; the central government should begin to study and support the construction of the Hainan Free Trade Port in the construction of a dynamic adjustment mechanism for central transfer payments, consider adopting the form of “buyer buying on credit” to deal with the “refund” and “collection” of “second – front” value – added tax, and formulate the Import and Export Tariff Rules of China Hainan Free Trade Port to clarify customs supervision responsibilities; Hainan Province should begin to establish a Hainan Sales Tax Reform Stabilization Fund, strive to carry out sales tax reform idle bookkeeping experiments by the end of 2023, and at the same time start to study the supporting reforms of provincial and municipal fiscal and taxation systems that adapt to the sales tax system.

Editor:Yang Yuge