

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

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
编辑部主任 李 蕊

· 本刊专论 ·

城市赋能乡村振兴调研报告

——以川滇两省为例

中国经济社会理事会调研组 (005)

正确认识和处理涉及区域协调发展的重大关系

范恒山 (011)

从生态扶贫生态脱贫走向生态振兴：历程、挑战与路径

——基于山西省吕梁山片区生态建设实践的调研

北京师范大学课题组 (022)

· 国际经济 ·

经济全球化：内在运行规律及中国角色

黎 峰 (030)

打造我国国际健康旅游目的地的关键点和路径思考

张 瑾 吴 珂 (041)

我国海外进口矿产定价影响因素及对策研究

王成仁 (050)

加快提升我国服务贸易竞争力的国际经验借鉴

赵 静 (062)

“一带一路”背景下高质量构建中非跨境电商合作体系

陈 瑶 肖 宇 (071)

全球半导体产业“去中国化”背景下中日韩合作前景研究

韩燕妮 (080)

· 宏观经济 ·

人口与发展环境双重变化下实现高质量发展研究 费太安 (092)

防范和化解我国地方政府性债务风险

夏友仁 李 达 蔡芷菁 冯伟波 (103)

粮食安全背景下现代育种产业变革及发展对策

黄写勤 梅永红 徐冠华 (114)

· 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

Research report on urban enabling rural revitalization——Taking Sichuan and Yunnan
provinces as an example *China economic and social council research group* (005)

Correctly recognizing and dealing with major relationships involving coordinated
regional development *Fan Hengshan* (011)

From ecological poverty alleviation and ecological poverty eradication to ecological revitalization:
History, Challenges and Paths——Research on ecological construction practices
in the Lvliang mountain area of Shanxi province
*Research group on “From Ecological Poverty Alleviation and Ecological Poverty Eradication
to Ecological Revitalization” of Beijing Normal University* (022)

Economic globalization: inner workings and China’s role *Li Feng* (030)

Thinking on the key points and paths of building China’s international health tourism destination
Zhang Jin, Wu Ke (041)

Research on the influencing factors and countermeasures of the pricing of China’s
overseas imported minerals *Wang Chengren* (050)

Reference from international experience on accelerating the improvement of China’s
competitiveness in trade in services *Zhao Jing* (062)

High – quality construction of China – Africa cross – border e – commerce cooperation system
in the context of “Belt and Road” *Chen Yao, Xiao Yu* (071)

In the context of the “de – Chinaization” of the global semiconductor industry, the prospect
of cooperation between China, Japan and South Korea *Han Yanni* (080)

Research on achieving high – quality development under the dual changes of population
and development environment *Fei Taian* (092)

Prevent and resolve the risk of local government debt in China
Xia Youren, Li Da, Cai Zhijing, Feng Weibo (103)

The transformation and development countermeasures of modern breeding industry under
the background of food security *Huang Xieqin, Mei Yonghong, Xu Guanhua* (114)

Main Indicators of World Economy (125)

城市赋能乡村振兴调研报告*

——以川滇两省为例

中国经济社会理事会调研组^①

摘要：有效推进乡村振兴，必须走城乡融合发展道路。我国城乡关系的演进已进入新的历史阶段，当下的乡村振兴，是城乡融合发展大背景下的乡村振兴，为乡村发展带来前所未有的机遇。推进城乡融合发展，各地已涌现出许多好做法好经验，应认真总结并上升到规律性认识。实践存在的问题和矛盾，需要通过深化改革去解决。本文以川滇两省调研为基础，概括了城市赋能乡村振兴有效促进城乡融合高质量发展的六种典型类型及做法，并结合全国各地城市赋能乡村振兴的实践及我国城乡关系的历史演进，提炼了五点认识，最后针对当前存在的突出问题提出了优化体制机制、加强要素保障、提升内生动力的具体政策措施和对策建议。以期更好地把握城乡融合发展的规律，因地制宜分类施策，有效破除城市赋能乡村振兴过程中的障碍。

关键词：城乡融合 乡村振兴 深化改革 要素重组

习近平总书记强调，“要把乡村振兴战略这篇大文章做好，必须走城乡融合发展之路”（习近平，2019）。城乡融合发展，既是乡村振兴的带动力量，也是推进乡村振兴的有效途径。2023 年 10—11 月，中国经济社会理事会课题组就此赴四川省、云南省实地调研，深入到 5 个地市、9 个县（市、区），考察了 15 个项目点，并与基层干部群众、企业和合作社负责人、科研人员广泛座谈交流。笔者总的看法是，实践已涌现出许多很好的典型和经验，需要认真总结并上升到规律性认识；同时，城乡融合发展还存在不少结构性、体制性障碍，需要通过深化改革加以解决，以促进城乡融合高质量发展。

一、城市赋能乡村振兴的主要类型及做法

笔者在川滇农村考察的各个项目点发现，尽管产业类型及做法不同，但都可以看到城市赋能乡村振兴的重要作用。

（一）组织创新引领粮食产能提升

要把粮食生产搞上去，必须走创新农业经营体系、发展多种形式规模经营之路。这离不开现代经

* 本文为中国经济社会理事会“城市赋能乡村振兴”课题研究成果。

① 执笔人：朱小丹、杜鹰、张红宇、曾艳、程华、梁腾坚。

营理念的引入、城市要素下乡和强有力的政策支持。成都市崇州市扎实推进更高水平“天府粮仓”建设，在全国率先探索建立“土地股份合作社+农业职业经理人+农业综合服务”的“农业共营制”。全市组建土地股份合作社265个，入社土地面积31.6万亩，占全市耕地的54.5%。通过专业技能培训、政策扶持等方式，建立包括资格、等级、准入、考核、退出在内的农业职业经理人制度，累计培育“有知识、懂技术、善经营、会管理”的农业职业经理人2805人，其中一多半来自城市下乡或返乡人员。市县财政实施每亩200元的规模化生产奖励，全市粮食规模化经营率达到90%，社会化服务覆盖率达到95%，推广应用先进适用技术，有效解决了“谁来种地”“谁来经营”“谁来服务”问题。成都市邛崃市把农业生产性服务组织集中在一个平台，打造“全程机械化+综合农事”服务中心，与省农科院、四川农大合作，组建专家服务团队，为全市种粮户提供“耕、种、管、防、收、储”生产全过程一站式服务，仅四泓农事服务中心一家就具备2万亩的现代化育秧能力、1万吨的粮食储存能力、2000吨的冷链仓储能力，带动周边农户实现粮食销售收入2000多万元，纯收入达200多万元。

（二）科技创新助力特色农业发展

川滇两省积极发展特色农业，科技在其中发挥了关键作用。云南省素有“野生菌王国”的美誉，省野生菌保护发展协会将罗平县大山环绕中的花红村确定为最佳培植野生菌基地，专门提供包括太空菌在内的优良菌种，派出专家团队驻地指导，帮助刚刚脱贫的花红村发展林下经济，不仅使花红村填补了项目空白，而且带动了周边11个村庄共同发展。位于四川省雅安市名山区的牛碾坪万亩观光茶园，拥有西南地区最大的茶树基因库，保存着国家级和省级良种200多个、野生茶树资源1200多份，是全国著名的茶产业科研高地。该园区选育的蒙山系、名山系、川茶系、天府系等优良品种和先进技术辐射省内外，成果转化效果十分显著，茶叶类专利全部转化为产品应用，特别是中国农业科学院陈宗懋院士团队研发的生物防治技术，深受广大茶农欢迎。

（三）农产品加工带动三产融合发展

农产品加工业是农业的中间需求，也是“连一接三”的关键环节。通过发展农产品加工业并采取“公司+基地+农户”的方式延伸产业链，可以形成“从田头到餐桌”的完整产业链条，使农业摆脱仅仅提供原料的地位，提高农业的整体效益和“第一车间”的生产水平。从事辣椒制品研发生产的四川省广汉市翠宏食品有限公司，在贵州省、河南省、新疆维吾尔自治区等地布局建设20多万亩的辣椒基地，开发了160余个产品品项，产品行销全国各地和20多个国家，年产值过亿，带动基地数万农民增收。又如，云南省曲靖市罗平县富锌农业公司投资2.84亿元，引进先进的油脂加工技术和功能油脂研发技术，从事高端油菜籽加工，在建设公司原料基地的同时，与当地农户签订油菜籽收购协议，以高于市场的价格优先收购；该县蜡峰蜂业公司和鼎泰食品公司分别加工蜂蜜和小黄姜，采取“公司+基地+农户”的产业化模式，带动了上千农户脱贫致富，实现农民增收、企业增效、财政增税。

（四）瞄准城市需求开发乡村产业

主要做法是面向国内外城市高端需求，深挖本地特色资源潜力，依托新型农业经营主体，打造现代化的农业食品供应链，生产优质安全高效的特色农产品。曲靖市陆良县是云南省最大的蔬菜产销基地，该县沃坤农业公司瞄准粤港澳高端蔬菜市场，利用当地冷凉气候资源，流转土地7000余亩，高效利用水资源，精心打造高端蔬菜标准化种植示范区，产品通过冷链物流体系直供大湾区市场，公司和基地农户双双获得可观收益。雅安市天全县润兆鲟业有限公司，瞄准俄罗斯及欧美市场，利用当地

高山冰雪融水独特条件养殖鲟鱼，实现技术突破，年产高端鱼子酱 50 吨，占全球总产的 12%，带动了周边农户致富和全县冷水鱼产业的发展。

（五）城乡互动促进农文旅融合发展

乡村具有提供农产品、生态产品和传承农耕文明等多种功能。促进农文旅融合发展，就是要重新发现和深度挖掘乡村资源的价值，通过城乡互动实现乡村功能的最大化。曲靖市罗平县以百万亩油菜花海著称，该县板桥镇的云上、维古、小龙潭三个脱贫村地处百万亩油菜花海腹地。2021 年，罗平县邀请中国农业大学李小云教授团队到三个村蹲点指导农文旅开发，打造了以“花间赏、维古养、龙潭忆、云上住”为主题的“云上花乡”乡村振兴示范园。该园区复合开发多种业态，面向全国招聘乡村职业经理人（乡村 CEO）运营，2022 年吸引游客 5 万余人次，累计营业额 1000 多万元，村集体经济收入突破 40 万元，800 余社员共分红 8 万余元，3 个村 200 余人在家门口上班，月收入 2000 ~ 4000 元。毗邻昆明市的宜良县耿家营彝族苗族乡河湾村、马蹄湾村，引入浙江大学和云南农业大学的彩色水稻，打造创意农业示范园，利用全球定位系统（GPS）精确控制水稻颜色与栽种位置，每年将不同主题的图案“画”到稻田里，吸引了上万名游客观光，使“两湾”成为网红村，入选国家首届中国农民丰收节 100 个特色村和全国首批重点乡村旅游示范村。绵竹市孝德镇射箭台村是全国四大年画村之一，该村以年画生产为形、文化传播为魂，嵌入年画体验、年画研学等元素，打造“年俗·年舍”精品民宿，成功实现闲置资源盘活、集体资产变现，带动农文旅融合发展，2022 年成功入选全国乡村特色产业收入超亿元村。

（六）开发新业态赋能乡村振兴

最典型的就电子商务赋能乡村振兴。绵竹市在实施农村流通体系数智化转型升级过程中，不断健全农村电商公共服务体系，采取市场化方式整合村屯物流站点布局，构建农产品进城和工业品下乡双向流通格局，推动更多农民成为网商。通过“引流进村，消费变现”，推进了电商与产业振兴深度融合。该市九龙镇“80 后”返乡研究生夫妻创办的贵菲家庭农场即为服务站点之一，流转 80 亩土地种植大棚猕猴桃，通过线上线下销售，产品远销全国各地，连续 3 年营业额在 110 万元以上，同时带动当地 20 余个农户每户猕猴桃销售 10 万元以上。

二、关于城市赋能乡村振兴的几点认识及启示

通过实地考察调研，联系到全国各地城市赋能乡村振兴的实践，再延伸到我国城乡关系的历史演进，可以得到以下几点认识和启示。

（一）我国正处在城乡融合发展的关键时期

纵观中国近现代史，从乡土中国→城乡隔绝→城乡隔绝被打破→城乡融合发展→城乡一体化发展，清晰刻画了我国城乡关系演进的不同阶段和历史轨迹。现代以前的中国是以农为本、以地为生、以村而治的“乡土中国”，城市的功能并没有完全独立于农业文明，更无力带动乡村的发展（刘守英、王一鸽，2018）。新中国成立以后，由于实行重工业优先发展战略，为了从农村提取积累，客观上形成了城乡隔绝的二元经济结构和体系，城乡之间的生产要素不能自由流动，众多的乡村人口被排除在工业化、城镇化进程之外。改革开放以来，我国城乡关系发生历史性的深刻变化。一方面，城乡隔绝被打破；另一方面，随着快速工业化和城镇化进程，乡村生产要素大量流失，又面临着衰败的风险。

21 世纪以来，特别是党的十八大以来，城乡关系又演进到融合发展的新阶段。一方面，国家确定了“以工补农、以城带乡”的战略方针和乡村振兴战略，后工业化城镇化时期城市已经有能力反哺乡村；另一方面，乡村资源的价值和机会被重新发现，城乡互动愈加频繁和活跃，城乡融合发展已成大势所趋，并朝着一体化的最终目标迈进（杜鹰，2021）。历史的逻辑充分说明，当下的乡村振兴是在城乡融合发展大背景下的乡村振兴，为乡村发展带来了前所未有的机遇。主动把握好、利用好这个机遇，就可以更加有效地推进乡村振兴。

（二）乡村资源再开发、价值再发现是生产要素下乡的基础

城市赋能乡村产业振兴，面临两个方面的问题：一是城市要素愿不愿意下乡、能不能下乡，这主要取决于要素回报，要看资金、人才、技术等要素在乡村有没有盈利空间和用武之地。二是乡村有没有能力承接、有没有条件留住城市要素。除了乡村的组织动员能力以外，这主要取决于它能不能创造和提供投资兴业的机会。从大量实践案例看，这往往是一个问题的两个方面，而后者又是矛盾的主要方面，即如何实现乡村价值和多功能的再发现、再开发，重塑乡村产业链、价值链，是实现要素下乡、城乡要素优化组合的关键。众所周知，乡村具有区别于城市特有的三大功能：提供农产品有效供给、提供生态公共产品和传承传统农耕文明，前者提供的是物质产品，后两者提供的是服务产品。随着农产品加工业、流通业的兴起，乡村文旅价值的再发现，电子商务、数字农业新技术的引进，乡村分工分业长足进展，新业态不断涌现。乡村的资源还是那些，但是被重新优化组合的机会大大增加。成功的实践表明，只要城市助力乡村积极拓展农业农村多功能，改变传统的资源利用方式，乡村资源和价值的再发现、再开发是大有潜力和广阔前景的。这就需要努力做好重塑乡村产业链这篇大文章。

（三）培养经营型人才对乡村产业开发至关重要

人才是第一资源。乡村振兴对人才的需求是多方面的，相对于技能型人才，当前乡村振兴中最需要也最紧缺的是懂市场、会经营、善管理的经营型人才。改变乡村资源传统利用方式，重塑产业链、开发新业态，仅仅靠技能型人才是不够的，必须要有在市场经济条件下具有创新意识和要素重组能力的经营管理人才。实践中，经营管理人才的来源是多渠道的，既包括下乡返乡人员，也包括农村“能人”。当下的核心问题是，怎样去更多更好地发现、培养、使用和激励乡村经营型人才？诸多的成功实践案例表明有两个关键点：一是与正规教育和技能培训培养的技能型人才不同，经营型人才是在市场竞争中历练和产生的，为此要在更好地打造市场条件和营商环境上下功夫；二是乡村经营型人才的成长不可能一蹴而就，需要建立“陪伴式成长”机制，打造有利于人才辈出的良好制度，才能更好地发现、使用和留住人才（吴一凡等，2023）。

（四）地方政府和基层组织发挥着不可或缺的重要作用

乡村振兴的本质是资源要素重组、结构性升级的过程，市场机制在其中起着重要的甚至是决定性的作用，但也存在市场失灵的时候。比如，下乡置业要大面积流转土地建立基地，企业家很难去与一家一户打交道，这就需要地方政府和基层组织出面组织和协调；再比如，旧村改造、闲置宅基地的重新利用涉及各家各户，没有村集体甚至地方政府的组织和协调，下乡资本的交易成本会很高；又比如，涉农项目往往具有初始投资大、回报周期长的特点，这就需要政府在公共基础设施和配套设施的建设上搭一把手，提供必要的公共服务，打造良好的营商环境。从各地探索实践看，成功打造乡村新业态，离不开政府的支持、村集体组织的协调和村民的参与，否则会挫伤城市要素下乡的积极性，乡村资源的再开发和高效利用也将无从谈起。

（五）利益分配机制决定乡村产业运营的可持续发展

城市工商资本、人才、技术等要素下乡带动乡村产业的发展，必定要与乡村原有的要素结合重组，必定要涉及同农户、村集体、地方政府、外聘乡村 CEO，以及本社区与其他社区等各方面的利益关系。能否处理好这些关系，决定着乡村产业开发的成败。从实践经验看，一要理顺“公司+基地+农户”的利益联结方式，可以采取“订单收购”“保底收购”等方式，有条件的地方，鼓励双方建立“利益均沾、风险共担”的股份合作制。二要明确界定村集体与农户的产权和利益分配关系，为此要积极推进农村集体产权制度改革，尤其是与外来资本合作的情况下，这项改革更是必不可少。三要厘清政府投资与村集体和农民的关系，政府投资应及时转变为村集体资产，进一步量化为村民股份，鼓励村民积极维护和参与到乡村产业的发展中。四要平衡项目核心社区与项目附带社区之间的关系，最好也采取股份合作的方式。五要处理好项目区集体经济组织与所聘外来经营型、技能型人才的关系，两者为委托代理关系，后者虽不参与决策，但分配上应予从优。

三、城市赋能乡村振兴存在的问题与对策建议

由于城乡发展的不平衡、不充分及城乡二元经济体制尚未根本破除，城市赋能乡村振兴还存在不少结构性、体制性和机制性障碍。主要表现在四个方面：一是以工促农、以城带乡的方针还没有完全落实，政策体系还不健全，实施力度还不够有力；二是乡村基础设施和公共服务能力薄弱，乡村产业发展普遍面临人才、技术、资金、土地等要素短缺的瓶颈制约，不少项目因“木桶效应”而难以起步；三是城乡要素平等交换和双向流动的良性循环机制尚未建立起来，突出表现为城市要素引不来、留不住、用不活；四是乡村振兴的内在活力还没有充分激发出来，资源变资产的通道尚未打通，要素供给不足与乡村资源大量闲置及低效利用并存。

当前，我国正处于城乡关系演变与乡村历史性转型的关键时期，乡村发展亟需通过城乡融合发展来带动并注入新的活力。在城市赋能乡村振兴的发展过程中，矛盾的主要方面在于提升乡村对城市要素的吸引力和承接力，关键是建立健全有利于城乡要素自由流动的体制机制。为此，提出以下建议。

第一，健全城乡融合发展体制机制。一是更好发挥政府作用。促进城乡融合发展，既要靠市场机制，也要靠政府引导。在乡村振兴的初始阶段，为破除二元结构，应更加强调政府在补齐乡村要素短板、乡村资本形成和培育乡村发展新动能上的主导及引导作用。二是切实把县域作为城乡融合发展的切入点。赋予县级更多资源整合使用自主权，强化县级政府在人才、资金、土地上的统筹能力，加强县域基础设施、公共服务体系建设，增强以城带乡能力（陈锡文，2024）。三是完善城乡一体化服务机制。在县城城乡之间同步推进数字技术应用，建立城乡一体的政务服务网络和农事服务中心，为城乡各类人才和企业提供无差别服务，满足城市要素下乡需求。公共政策应更多地向乡村倾斜，让城市人才下乡可以享受到与城市相对均衡的公共服务水平。

第二，完善乡村人才支持政策体系。一是强化鼓励人才下乡创业政策支持，在信贷、税收以及医疗、住房、子女教育等方面制定更具吸引力的扶持政策。建立县域人才统筹使用制度，实行人才“引育留用”链条化管理。加大柔性引才力度，探索特殊人才下乡成为集体经济组织新成员的路径和办法。二是充分发挥乡村现有人才作用。加强和完善农村各类人才的教育培育体系，增强培训的针对性和效果评估。提高乡村专业人才待遇，确保收入不低于本地公务员水平。解决乡村一线专业技术人员混岗混编问题，增加职称评定职数。三是建立全国性乡村 CEO 培训体系。针对乡村最缺乏经营型人才的实际，建议将国家农业职业经理人培训体系拓展为乡村 CEO 培训体系，满足乡村产业振兴的需要。

第三，强化科技支农、兴农、强农。一是健全与城乡融合发展相适应的科技体制。把创新驱动乡村振兴作为国家高水平科技自立自强的主战场之一，深化科技体制改革，破除体制机制障碍，促进各类科技要素更加便捷高效流向乡村，加快乡村振兴发展动能转换。二是发展壮大现代农业科技服务体系。加快构建高校和科研院所、农技推广机构、企业等多元协同的农业科技社会化服务体系。完善激励和支持政策，充分调动各类服务主体的积极性。发挥县域科技服务资源综合集成作用，引导各类科技服务主体深入基层。三是加快科研成果转化应用。打造紧密型产学研合作平台，落实职务科研成果市场化转化政策，鼓励开展增值服务并合理取酬，推进科技小院、专家大院、院地共建、科技特派员等创新服务模式，打通科技进村入户“最后一公里”。

第四，构建资金下乡长效机制。一是加大涉农财政资金支持力度。确保财政支农支出增幅高于一般公共预算支出平均增幅，推动土地出让收益用于农业农村比例逐步达到 50% 以上。解决乡村振兴接续资金“打酱油的钱不能买醋”问题，抓紧研究制定过渡期结束后的长期投入政策。二是强化信贷资金对乡村的定向支持，采取定向降准、涉农贷款增量奖励、风险补偿分担等措施，引导金融机构扩大对乡村产业发展的信贷投放。鼓励采取供应链信贷模式，拓宽乡村信贷担保途径。三是为社会资本下乡营造良好环境。稳步发展农村产权交易市场，培育城乡一体化的资本市场。进一步规范政府行为、企业行为，引导规范农民行为，打造良好营商环境。避免地方政策频繁变动，坚定市场主体投资信心。

第五，落实乡村产业用地政策。一是加强乡村特别是村庄规划，为合理高效利用农村土地提供制度性前提。二是重点盘活农村存量建设用地。深化农村宅基地“三权分置”改革，盘活闲置宅基地，探索延长非农居民利用闲置农房使用权的租赁期限。稳步扩大集体经营性建设用地入市试点范围，实现与国有土地同价同权。三是完善农业设施用地制度。调研中，涉农企业和合作社反映农业用地明显不足，区分细化不够。建议增加农业设施用地供给，解决农机具停放、粮食晾晒等农业设施用地难问题。

第六，激发乡村振兴内在动力。一是深化农村集体产权制度改革，将过去集体资产说不清的“共同共有”改为村民的“按份共有”，杜绝少数干部说了算现象，增强村民对集体经济的向心力，发展壮大集体经济，实现农村集体经济与市场经济的有效对接。二是改革后的集体经济要借鉴“三变改革”经验，变资源为资产、变资金为股金、变农民为股东，把闲置和低效资源开发起来、流转起来、高效利用起来。三是建立城乡共享型利益联结机制。下乡资本与村集体共同开发新业态，要树立以农民为主体的发展理念，建立合理的利益分配机制。这不仅有利于增强农民的参与感、获得感，也有利于企业的长远发展。

参考文献：

1. 习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》，2019 年第 11 期。
2. 刘守英、王一鸽：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，《管理世界》，2018 年第 10 期。
3. 杜鹰：《关于统筹城乡发展的几个问题》，《杜鹰农村经济研究文集》，经济科学出版社，2021 年。
4. 吴一凡、徐进、李小云：《城乡人才要素流动：对接现代性的浪漫想象——“乡村 CEO”的理论分析与现实困境》，《贵州社会科学》，2023 年第 1 期。
5. 陈锡文：《当前推进乡村振兴应注意的几个关键问题》，《农业经济问题》，2024 年第 1 期。

责任编辑：李蕊

正确认识和处理 涉及区域协调发展的重大关系

范恒山

摘要：我国已步入全面建设社会主义现代化国家的新征程，推动经济高质量发展和社会的繁荣稳定，对区域协调发展提出了更高要求，必须把握其本质要求和逻辑联系。基于战略层面促进区域协调发展，要致力于处理好政府与市场、中央与地方、行政区与经济区、发达地区与欠发达地区、城市与乡村、经济发展与社会发展、发展与保护、发展与改革、发展与开放这九个方面的关系。基于策略层面促进区域协调发展，则要致力于处理好分类指导和一体联动、单个区域战略实施和各战略互动融合、维护市场竞争公平性和强化对特殊地区支持、制定实施跨区域发展战略和着力缩小区域政策空间单元、统筹区域空间布局 and 建立区际利益平衡机制、解决当前突出问题和构建长效机制这六个方面的关系。

关键词：区域协调发展 城乡融合 新发展格局

作者简介：范恒山，国家发展改革委原副秘书长。

区域协调发展关系到我国经济高质量发展和社会的繁荣稳定，应高度重视、持续推动。区域协调发展内联庞大而复杂的经济社会运行系统，外涉具体而实在的工作路径与操作方式。要不断开拓新局面，推向新高度，必须把握其本质要求和逻辑联系，从战略和策略上正确认识 and 科学处理一系列重要的关系。

一、在战略层面需把握的若干重大关系

基于战略层面或总体角度，促进区域协调发展要致力于处理好九个方面的关系。

（一）政府与市场的关系

我国实行社会主义市场经济体制，本质含义包括两个方面：市场在配置中起决定性作用；政府实施有效的宏观管理和经济调节。从资源配置效率的角度看，市场和政府都具有不完善性，即存在“市场失灵”和“政府失当”缺陷。实践表明，完全的政府行政指令主导容易割断区域、产业及要素之间的内在联系，抑制区域经济发展的活力。这就是“政府失当”问题。而纯粹的盲目追求利益最大化的市场调节容易导致“外部不经济”的情况，如造成环境污染加剧、空间开发混乱、产业无序布局等现象。这就是“市场失灵”问题。对促进区域协调发展而言，仅靠市场机制作用，很难缩小地区两极差距；仅靠政府作用，又很难实现区域发展效率的持续提升。必须正确处理好政府与市场的关系，把有

为政府和有效市场有机结合起来。政府与市场可以在区域发展的不同领域发挥作用，以实现整个社会的经济效益最大化。政府可以在“市场失灵”的方面发挥作用，以社会管理者的身份组织和实现公共物品及时且公平的供给，并对其进行监管，还可提供社会保障援助等对收入进行再分配，从宏观上把握和指导区域经济发展。市场则能在“政府失灵”的地方发挥作用，通过“看不见的手”对区域经济活动进行调节，使资源流向经济效益更高的地方，提高区域发展效率。

立足于区域协调发展，处理好政府和市场的关系，关键是要对两者进行科学定位与合理搭配。一是要充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用，打破地区封锁，建立全国统一大市场，实现生产要素在地区间的自由流动和产业转移。二是要充分发挥政府的管理、协调、服务职能，发挥政府作为促进区域协调发展的主体作用，不断缩小区域间的发展差距，保护好生态环境，促进区域间基本公共服务均等化、基础设施通达程度基本均衡、人民基本生活保障水平大体相当。

（二）中央与地方的关系

实现区域协调发展需要同时发挥中央和地方两方面的积极性。中央与地方相对一致的步调对实现区域协调发展目标至关重要。因此，需要在各级政府之间确定科学得当的制度安排，以保证既能赋予地方政府引导地区经济增长的动力，又能保证中央政府有能力平衡全局发展。

改革开放以来，我国中央与地方之间的关系，基本上是遵循着分权轨迹展开的。地方政府改变了上传下达的中转机构地位，逐渐成为本地区经济利益的代表、独立的投资主体和地域范围内从事社会经济管理的公共权力机构。由于发展经济的自主性提高，各地方发展经济的热情空前高涨，我国区域发展的总体实力明显增强。但与此同时，一些有悖于区域协调发展的现象亦随之出现，如区域间无序竞争、重复建设、产业同构，区际经济、社会发展差距不断扩大，公共产品供给不均衡以及日益严峻的生态环境问题等。从国际经验看，在促进区域协调发展中，通过科学的制度安排、适时的制度调整，引导中央与地方政府的利益趋于一致，是解决区域问题的重要手段。从我国的实际情况看，促进区域协调发展需要国家的统筹和支持，中央政府应健全法治、确定发展战略、编制发展规划、制定区域政策，进一步发挥主导性作用。同时，要通过国家层面的财政转移支付和公共投资，平衡地区间的社会发展差距和重大基础设施布局，改善地方经济发展的大环境，使不同地区的居民能够共享基本社会服务，增强各地经济发展的后劲。

然而，国家通过转移支付，仅仅有可能缩小地区间在公共服务供给和个人收入水平方面的差距，而难以直接惠及“地区差距”这一概念所包含的所有内容。换句话说，尽管财政转移支付、公共投资手段具有缩小地区差别的作用，但这种作用仍只是局部的、间接的，因而也是有限的，不可能凭借这一办法促进各地区完全实现经济与社会的快速、协调发展。当前区域问题的解决，更多地取决于地方政府落实国家区域发展战略、执行国家相关规划、响应国家有关政策的执行意志和能力。因此，各地区政府应在国家区域发展战略框架指导下，从本地实际出发，落实好区域发展相关政策，借助外部市场资源和国家政策的支持，着力发挥比较优势，深化体制改革，调整经济结构，推进自主创新，增强参与区域竞争的能力和高质量发展动力。

（三）行政区与经济区的关系

行政区是行政区划的空间表现形式，是一个国家为了实施有效管理和控制，根据一定的原则和标准对领土进行划分，并设置地方国家权力机关和行政机关进行分区和分级管理的地域范围。行政区是相对固定的，合理的行政区域范围能够防止有限财力、物力和政府精力使用的分散化，从而有利于区域经济的发展。但是，由于明晰的行政隶属关系和对自身经济社会发展指标的追求，又很容易导致行

政区的自我封闭和垄断。经济区是由经济内在联系，以及自然与人文地理等因素影响而产生的具有一定市场容量和空间分工的地域范围，是客观存在的区域化经济活动的结果。既不是单纯的自然地理区域，也不是单纯的行政区域，其形成和扩大决定于经济增长极或经济增长点的形成和扩大。经济区是可以交错的，一个经济区往往包含若干个不同层次的行政区。经济区范围的拓展不会损害各个行政区的独立性和自我发展能动性，同时也有利于各行政区的要素在更大范围内流动。它不仅使各个行政区域的优势得到充分发挥，而且能够有效地解决产业同构、低水平重复建设等问题，也能解决从各自利益出发导致的地区封锁、市场分割和恶性竞争等问题。因此，行政区的发展是经济区发展的基础，经济区发展是实现行政区更快、更好发展的条件。在促进区域协调发展进程中，行政区和经济区承担着各自不同而又相互补充的职能。行政区是促进区域发展的基础单元，是实施区域发展战略的操作主体，行政区的经济发展重点和方式将在不同层次上影响着区域协调发展的方向。经济区是在市场机制作用下形成的，是推进实施区域发展战略的主导力量，经济区的发展规模和质量将直接影响区域发展的总体水平和资源配置效率。

要正确处理好在行政区和经济区的关系，必须明确两者之间有机协调的目标，在保持行政区良性发展的前提下，着力消除制约经济区发展的体制机制束缚。一是建立行政区与经济区动态协调机制。通过相对稳定的协调机构，在发展战略、重大基础设施建设、重要产业政策等方面，进行区域间高层次的衔接，围绕经济区发展的目标形成协同配合的良好机制。二是在经济区内大力推进区域联合与合作，促进区域一体化，充分发挥经济区内资源、产业、市场优势，加快发展自己，实现各地区的共同发展。三是各行政区要勇于开放市场，打破各种形式的垄断和封锁，尊重市场经济规律，着力推动区域市场一体化，加快实现资源要素在更大范围内的优化配置。

改革开放以来，我国的经济体制由传统的计划经济向有特色的社会主义市场经济体制过渡，市场化改革的进程不断推进，从行政区经济开始向经济区经济拓展。在行政区经济发展的初期和中期，地方政府作为独立的利益主体，激活了当地政治、经济、文化资源，带来了地方经济的快速发展。但随着经济体制改革的不断推进，市场经济的深入发展，行政区经济的弊端日渐显现，导致了地区保护主义和市场分割，造成了地方重复建设和产业同构。党的十八大以来，在推动市场配置资源的决定性作用不断加强的同时，促使政府更好发挥作用，区域间开放合作持续走向深入。特别是中心城市引领都市圈同城化、都市圈带动城市群一体化，城市群辐射经济区的区域发展格局加快形成，各地结合实际探索具有特色的发展道路和运行模式，显著提升了区域的竞争力。面向现代化建设新征程，加快构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，对妥善处理好在行政区和经济区的关系提出了新的更高要求，必须按照构建新发展格局的要求，进一步突破行政区划界限，健全市场机制，促进生产要素跨区域合理流动和高效配置，建立全国统一大市场，以行政区与经济区的高水平动态协调推进区域经济的协调发展。

（四）发达地区与欠发达地区的关系

改革开放以来，我国东西部地区之间的发展差距仍然较大。近年来，南北分化问题又日趋明显，区域问题日趋复杂化，增加了我国区域协调发展前景的不确定性。这不仅成为国内各界思考的焦点，也引起了一些重要国际组织的关注。世界银行在其发表的有关报告中认为，改善欠发达地区经济增长的条件应作为我国改革政策措施需注意的问题之一。

改革开放之初，邓小平同志提出“两个大局”的战略思想。思想上需要清醒的是，让一部分人先富起来，让一部分地区先发达起来，仅是一个实现整体协调发展过程中的手段和第一个步骤；带动落后地区发展，实现第二个大局的战略安排，才是“两个大局”战略构想的最终目的。促进区域协调发展应立足于更好处理发达地区与欠发达地区的关系。发达地区能够实现率先发展，得益于“第一个大

局”战略设计的顺利推进，得益于国家的政策倾斜，得益于欠发达地区能源、资源和生产要素的支持。发达地区的率先发展，是实现区域协调发展的重要物质基础。当前，在一些地区实现率先发展的背景下，带动落后地区发展条件已经具备。按照“两个大局”战略设计的整体构想，发达地区应进一步加大支持欠发达地区发展的力度。这是一种义务和责任，也是一种回馈与反哺。事实上，发达地区的进一步发展也要以欠发达地区自身状况的改进为前置条件。如果欠发达地区长期停留在贫穷落后的状态，发达地区再上新高阶段的国内市场基础就会弱化，整个社会的长治久安也会受到影响。从这个意义讲，带动、促进欠发达地区加快发展，是盘活全局的关键举措，是实现国家繁荣稳定的现实选择。欠发达地区要实现快速发展，必须有自己的产业体系作支撑。从国家政策引导的层面考虑，应为欠发达地区自身工业体系的培育创设路径。当前，我国一些发达地区已进入转型阶段，某些传统的低端、中端产业已不适于在这类地区发展布局，国家应适时出台优惠财税政策，引导其向欠发达地区转移。推动东部发达地区产业有序向欠发达的中西部转移，既是促进欠发达地区工业做大做强的重要环节，也是均衡国家重大生产力布局的重要环节。

要处理好发达地区和欠发达地区的关系。一方面，要强调发达地区对欠发达地区的促进和带动作用，应以共同发展、互惠共赢为主线，不应以削弱发达地区进一步发展的基础为代价。发达地区是从人力、物力、财力和技术上支撑国民经济全局极为重要的力量。国家在促进欠发达地区加快发展的进程中，要积极加快发达地区的优势产业升级进程，保护好发达地区的发展活力。另一方面，欠发达地区也要明确，指望发达地区的“行政指令性帮扶”不符合市场经济规律，完全依赖国家的资金支持也不现实，更重要的是坚持不懈地走制度创新之路，通过深入挖掘自身的比较优势，加强与发达地区互利共赢的“交融式”合作，积极培育内生发展动能。

（五）城市与乡村的关系

城市和乡村作为区域经济发展的两大空间载体，以各自的功能和作用共同推动着社会的进步与繁荣。它们之间既有相互促进、共同发展、共同提高的一面，也有相互排斥、相互摩擦和相互矛盾的一面。因此，只有正确处理城乡关系，才能统筹城乡区域发展，实现经济效益和社会效益的有机统一。

总体上说，新中国成立以来，城市一直居于城乡关系的主导地位。在计划经济体制下，国民收入分配格局是围绕着如何有利于工业资本积累而进行的，通过“剪刀差”使广大农村为新中国工业化和城镇化作出了巨大贡献。改革开放后，以市场化为导向的改革不断深入，城市的发展优势更加明显，城乡差距进一步拉大。尽管近年来城乡收入差距有所缩小，但城镇化仍然是推动经济社会发展的基本动力之一，城市发展带来的聚集效益和规模效益仍有较大潜力空间，农村要素更多向城市流动仍是主流。在这种背景下，单靠市场的作用和农村自身的力量，很难实现农村的发展和进步。城乡差距已成为制约我国实现全体人民共同富裕的现代化的关键结构性矛盾之一。

近年来，中共中央、国务院提出城乡融合发展的决策，为各级政府部门处理新时期的城乡关系提供了总纲。在实践中，应注意把握如下几个问题。一是树立城乡并举意识。不能因为城乡差距存在就人为压制城市发展，而将城乡发展对立起来；也不能片面强调城镇化在推动经济社会发展中的重要作用，而忽视农村发展滞后、农业基础不牢这一发展短板，对城乡差距视而不见。二是政府各职能部门要确立构建良性城乡关系的工作原则。必须从社会发展的整体角度考虑城市和农村的利益分配与再分配，在国民待遇上根本改变城市和农村的不平等状况。三是在城乡发生互动作用的领域引入公平交易、利益共享，尤其是责任共担的机制。四是积极探索构建城乡融合发展机制。重点是改革城乡分割的户籍制度、社会保障制度和教育体制等，建立统筹城乡的文化教育事业、基础设施建设、产业布局、劳动就业、社会保障新机制。

（六）经济发展与社会发展的关系

实现经济发展与社会进步的良性互动是区域协调发展的主要目标。长期以来，各地区在发展中比较重视和强调经济实力的提高，而对于人口、资源、环境的协调发展以及基本公共服务领域的发展没有给予足够重视，导致经济发展和社会进步之间的失衡。比如，社会结构调整滞后于经济结构调整，社会事业发展滞后于经济增长等。从区域协调发展的总体要求看，经济发展是手段，社会进步是目的。因此，在全面推进区域发展的进程中，要把加快发展社会事业作为实现区域协调发展的重要举措，强化政府责任和投入，鼓励社会积极参与，继续以加强农村、基层社会事业为重点，加快覆盖城乡居民的基本公共服务体系和制度建设，推进基本公共服务均等化。一是要把经济发展与坚持以人民为中心的发展理念结合起来。在坚持加快经济发展的同时，切实解决群众切身利益问题和民生问题，加快建设覆盖城乡居民的基本公共服务体系，增加公共财政投入，切实加强义务教育、公共医疗卫生、公共文化、社会救助等基本公共服务体系建设。二是把经济发展与坚持公平公正结合起来。在坚持加快经济发展的同时，重点加强农村和基层社会事业建设。切实维护困难群众和弱势群体的基本权益，扩大公共财政和各种社会资源向农村和欠发达地区倾斜，努力缩小城乡和地区之间社会事业发展的差距，促进基本公共服务均等化。三是把经济发展与坚持社会事业统筹规划结合起来。坚持规划先行，重视推进社会事业专项规划的实施，保障基本公共服务和最薄弱环节优先发展，发挥规划在优化资源配置、统筹社会事业发展中的科学、规范、导向作用。四是把推动经济发展与深化社会体制改革结合起来。在加快经济发展的同时，坚持政府主导与发挥市场机制相结合的原则，努力推进社会事业领域的体制机制创新。强化政府在市场经济条件下的社会管理和公共服务职能，坚持基本公共服务由政府主导，强化公益性性质，逐步理顺各级政府之间的事权关系，进一步明确相应的责权。同时，积极发挥市场机制的作用，大力发展社会服务产业，创新公共服务体制，积极探索公共服务提供方式，促进公共服务可持续长效机制的建立。

（七）发展与保护的关系

实现人与自然和谐共生，是中国式现代化的本质要求。区域经济发展和生态环境保护不是矛盾对立的，而是辩证统一、相辅相成的关系。一方面，发展经济不能对资源和生态环境竭泽而渔，不注重生态环境保护的发展是不可持续的发展，也必然会使资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等生态环境方面的欠账越积越多。另一方面，生态环境保护也不是舍弃经济发展而缘木求鱼，生态环境保护的成败归根到底取决于经济结构和经济发展方式的转变是否成功。实践充分证明，要在发展中保护、在保护中发展，实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调，才能使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益。

新时代促进区域协调发展，要统筹环境保护和经济发展，兼顾双碳目标和保障民生。通过城镇“点”上的高质量发展带动区域“面”上的高水平保护，在发展中保护、在保护中发展，实现经济社会发展与人口、资源、环境相协调。“点”上经济的高质量发展就是要集集聚约发展，引导人口经济与资源环境的合理配置。经济发展客观规律表明，产业和人口向优势区域集中，形成以城市群为主要形态的增长动力源，有利于提升经济总体效率，以点带面促进高质量发展。同时，通过集约高效地开发利用城镇空间，有利于为农业和生态功能区腾挪保障空间，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，形成生产、生活、生态空间的合理结构。“面”上生态环境的高水平保护就是要践行“绿水青山就是金山银山”理念，探索生态保护补偿机制和生态产品价值实现机制。这一理念生动诠释了经济发展与环境保护之间的辩证统一关系。践行这个发展理念，就是要摒弃以牺牲生态环境为代价、换取一时一地经济增长的做法，保护好森林、草原、湿地、湖泊、海洋等生态空间。

生态优势地区，特别是承担生态功能的欠发达地区，要树立绿色财富观，积极挖掘生态产品潜力，多途径促进生态产品价值转化。

（八）发展与改革的关系

改革开放 40 多年来的实践表明，处理好发展与改革的关系，是推动我国政治、经济、社会、文化建设的根本性问题，也是促进区域协调发展的重大主题。改革开放之初，我国东部沿海地区率先迈出推进改革和对外开放的步伐，为经济持续快速发展注入了强劲动力，为进一步深化改革和提升开放水平积累了宝贵经验。而我国中西部和东北地区发展相对缓慢，与区位优势禀赋有一定联系，但更与体制改革相对滞后、体制包袱相对沉重密切相关。同时，当前我国的财税、行政管理等领域的体制机制，还存在较多影响区域协调发展的因素。因此，要解决影响区域协调发展的重大问题，关键是要通过深化改革，不断消除体制性机制性障碍。要改革影响区域协调发展的体制机制，又必须通过加快发展增强经济实力，为改革创造基础条件。

当前，我国进入全面建设社会主义现代化国家新征程，促进区域协调发展，实现经济高质量发展，必须做到两手抓。即一方面要靠有效的区域政策促进经济社会的更快发展。要转变经济发展方式，实现完整、准确、全面贯彻新发展理念的高质量发展，提高经济发展的质量和效益，为深化改革赢得更多的回旋余地和宽松环境。另一方面要靠全面深化改革建立一个稳定发展的制度基础。要不失时机地推进重点领域和关键环节的改革，形成更加有效的区域协调发展新机制。要增强改革措施的科学性和协调性，为经济社会和区域协调发展持续注入新动力，保持全国又好又快发展的良好局面。要加快深化收入分配制度改革，加快财税金融改革，加快要素市场体系建设，加快推进行政管理体制改革。同时，要针对不同区域确立各自的改革重点，促进区域协调发展目标的实现。东部地区要继续发挥改革开放和自主创新的示范作用，在推进发展和深化改革两个方面创造出新的发展模式。中部地区要加快推进城市管理、行政管理等改革，通过体制机制创新提高发展的动力。西部地区要全面加快改革开放步伐，着力增强自我发展能力。东北地区要加快推进国有企业改革和经济对外开放，加快实现产业结构的优化升级。加快推进资源税费等改革，细化制定与国土空间体系相配套的政策体系。各地可以从自身实际出发，开展多层次、多类型的改革试点，积极探索促进区域协调发展的新机制。

（九）发展与开放的关系

统筹国内发展和对外开放是构建新发展格局的必由路径，也是深入实施区域发展战略的必然要求。我国的经济发展既要有效利用国际资本、技术和市场，又要关注国际经济形势和全球资源配置格局的变化，这就需要高度重视国内发展和对外开放的协调问题。

立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，必须继续毫不动摇地实施对外开放的基本国策。坚持用全球战略眼光观察和谋划国内发展与对外开放，努力实现我国经济社会高质量发展。要适应全球化发展新态势和我国改革发展新形势，积极参与国际经济技术合作和竞争，全面提高对外开放水平。要在充分发挥我国比较优势的同时，扩大高新技术产品出口，扩大具有自主知识产权、自主品牌的产品和服务出口，扩大附加值高的产品出口，提高加工贸易的产业层次并增强国内配套能力。要把引进外资同促进国内产业结构调整结合起来，通过利用外部资源促进国内技术水平和产业竞争力的提升。要把积极推进国际区域合作与国内区域合作结合起来，积极参与国际区域经济合作机制，加强对话与协商，深化双边、多边经贸合作关系。与此同时，要不断优化区域开放格局，提高各区域整体对外竞争力和发展活力。引导西南地区充分利用中国—东盟合作平台，将广东省、广西壮族自治区、云南省打造成我国面向东南亚南亚合作的核心区。支持西北地区加强与中亚、西亚国家合作，建

设好新疆丝绸之路核心区，将西北地区的发展与向西开放紧密结合起来。支持东北地区加强面向东北亚区域合作。支持东部沿海地区继续率先开放发展和创新转型，加快 21 世纪海上丝绸之路建设，建设好福建 21 世纪海上丝绸之路核心区，走出一条更多依靠创新和转型实现区域经济发展的模式。

二、在策略层面需把握的若干重要关系

基于策略层面或政策角度，促进区域协调发展还需要处理好以下六个方面的关系。

（一）分类指导和一体联动的关系

分类指导和一体联动，是推进区域协调发展的两种有效手段。要坚持分类指导，提高区域政策针对性有效性，消除地区发展瓶颈制约，增强区域核心竞争力。同时，要促进一体联动，实现资源要素取长补短、优化配置，克服不良竞争，实现错位、协调发展。

分类指导是促进区域协调发展最重要的思路与原则。我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然、经济、社会发展条件差异显著，推进区域发展必须因地制宜、分类指导，以充分发挥各地区的比较优势，形成合理分工基础上的有序发展，增强区域核心竞争力，推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局。分类指导在空间指向上必然要突出重点，从各区域板块的实际出发制定相对独立的区域政策和区域规划。但这些区域规划和政策文件的制定又不是彼此孤立和相互隔绝的，而是根据国家战略方向，依据国民经济和社会发展规划制定的，是国家整体意志在局部的体现和落实，是推进“全国一盘棋”战略的有效途径、重要载体和具体步骤。也就是说，分类指导的区域政策与宏观政策是相互衔接、互为补充的，不存在所谓“碎片化”问题。不仅如此，它还有效解决了在实施一盘棋战略中容易出现“一刀切”问题。近年来，我国东中西部区域增长格局发生历史性转变，一大批区域增长极陆续涌现，区域经济发展呈现出前所未有的活力与创造力，在实践上证明了分类指导的区域政策的科学性。未来应继续把分类指导作为制定区域政策的核心要求和基本出发点，在把握国家战略方向的基础上，坚持从各地实际出发，设定不同发展目标，提出不同任务要求，采取不同政策措施。

一体联动是促进区域协调发展的重要路径和有效手段，能够克服各自地域和条件的局限，在更大范围内利用和配置资源要素，实现资源要素的取长补短、优化配置，并有效拓展发展的空间；能够促进各个地区实现合理分工，避免造成资源重复配置和市场恶性竞争，实现错位发展、协调发展，做强做大比较优势，提高整体竞争力和综合发展能力；还能够将先进地区的思想理念、管理方式、先进技术、优秀人才以及高水平的公共服务等，通过适当形式传输到同一区域里相对落后的地区，提升这些地区追赶的速度和质量。简言之，对于发展较好的地区来说，一体联动可以拓展更大的发展空间，而对于相对落后的地区来说，不仅可以借力外部资源、技术，对接先进体制、规则，还能够把强有力的竞争对手转变为紧密的合作伙伴，从而加快自身发展。

实践中，处理好分类指导和一体联动的关系，要在两方面下好功夫：一是实施好一些重大的一体联动协同发展战略；二是推动各个地方深入开展各种形式的开放合作。近些年来，各地基于优势互补各种形式的合作由浅入深逐渐拓展，取得明显成效和丰富经验。应认真总结和运用已有的好经验及做法，深入开展各种形式的合作，从资源要素有序流动、产业体系协作共兴、科技创新协同发展、基础设施互联互通、生态环境联防联控、公共服务共建共享、制度创新衔接推广等方面入手，促进全方位、多层次、多领域的合作联动，并以此为基础推进区域一体化进程。各地区要全面放下思想包袱、转换思维模式，做到真心实意“联”、积极主动“融”和丝丝入扣“合”。

（二）单个区域战略实施和各战略互动融合的关系

制定实施区域重大战略的目的是实现国家战略目标和提升对区域发展的引领带动能力，每一项区域重大战略的制定都是依据特定区域的自然环境、当前基础、主要矛盾和国家全局对该区域的需求等因素制定的。因此，它们的基本目标、战略定位、主要任务和基本政策安排都各不相同，这种不同是“因区制宜”的必然选择，也是体现战略实施目标的必然要求。但如果囿于实施单个战略，而不注重区域重大战略间的互动融合，就会造成战略分割和政策极差，进而带来新的区域发展不平衡甚至加剧地区分化。

党的十八大以来，中共中央推动实施了一系列区域重大战略。2014年提出京津冀协同发展战略，重点在于疏解北京“非首都”功能，打破行政区划分割壁垒，推动要素有序流动和资源合理配置，探索经济和人口密集地区优化发展的路径及模式。2016年提出了长江经济带发展战略，明确了共抓大保护、不搞大开发的战略导向和生态优先、绿色发展的战略定位，全面推动长江经济带高质量发展。2018年提出了粤港澳大湾区建设战略，旨在让香港和澳门在更好融入国家发展大局中获得更广阔的发展空间，进一步提升粤港澳大湾区在国家经济发展和对外开放中的支持引领作用。2018年还提出了长江三角洲区域一体化发展战略，重点围绕高质量发展和一体化，加强不同层级地区、行业和领域间全方位协同互动，积累推广区域一体化和同城化发展的先进经验。2019年提出了黄河流域生态保护和高质量发展战略，旨在加强黄河流域生态环境保护，保障黄河安澜，推进水资源节约集约利用，推动高质量发展，将黄河打造成为造福人民的幸福河。2020年提出成渝地区双城经济圈建设战略，旨在推动都市圈城市群协同联动和城乡融合发展，打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。区域重大战略充分考虑了我国国土空间类型多样、区域经济社会发展差别巨大的客观实际，明确了不同区域的差异化战略目标和发展导向，战略指导性和问题针对性强，战略实施体系和保障机制健全，对于促进不同战略区域高质量发展，扎实推动中国式现代化建设具有重大支撑作用。

但是，有着明确区域指向的单个区域战略，也为各战略间的相互隔断提供了潜在条件。如果对其简单封闭实施有可能造成各自为战或各司其政的问题。前者会使一些地区囿于圈中陷入自我循环境地，并在相互独立运作中使战略差别演变成为“战略分割”；后一种情况则阻碍了相关政策在地区间的融通和灵活运用，形成了地区间的“政策极差”。“战略分割”将导致生产要素自由流动直接受到限制，一些基于先行先试所形成的经验与做法得不到及时扩展，而规则、规制、管理标准等制度性要素开放也面临障碍等后果；而“政策极差”必然带来地区发展环境的差异、所得红利的悬殊，造成各地区发展机会的不均等和发展权利的不平等。也就是说，两者都可能给区域发展带来新的不平衡，也可能带来不合理的地区分化。促进各区域重大战略间的融合互动、融通补充，形成战略合力，有利于实现区域高质量发展与高水平平衡的有机统一，不仅能够更充分地激发每一个重大战略的潜能，助力各相关地区发展进程，而且有利于解决各自为战形成的诸多问题，促进区域协调发展和全面提升。

推进区域重大战略互动融合，要把握好三个关键。一是在总体上要确立战略间的开放性和贯通性，在区分一般原则和特殊规定、总体要求和定向指导、普遍赋予和特别授权的前提下，所有区域重大战略所体现的思路和要求都应向其他地区开放，包括向尚无区域重大战略覆盖的地区开放，允许甚至鼓励各个地区对体现市场经济本质要求与经济发展规律的制度、规则等自主吸收借鉴和移植复制。二是应最大限度保障战略间政策利好的平衡性，避免通过战略规划及其实施方案赋予经济发达地区直接的政策优惠或明确的财政金融等支持，同时应把对发达地区赋予的改革开放先行先试的权利主要集中于风险很大、成本较高、前景不明的事项上，切忌泛化。一旦探索成功，就应该允许全国各地自主运用或自由复制，以此最大限度地控制由政策极差形成的马太效应。三是推动并实现国家区域重大战略的互动融合，需要强有力的组织机构推动和长效机制保障。当前不少区域已经形成了卓有成效的

区域合作机制，这种机制同样可用于推动区域之间各重大战略的联动，不需要另起炉灶、从头做起。考虑到区域战略对一个地区的特别重要性，合作交流机构应该以实施这些战略为抓手，统领整个区域的合作交流工作。在吃透各区域重大战略精神实质的基础上，对建设目标、定位、任务、举措等各方面进行精心梳理，形成操作清单，以适当的机制促进各战略在地区间的融合互动，让所有的地区都能享有区域重大战略所带来的利好。

（三）维护市场竞争公平性和强化对特殊地区支持的关系

追求公平正义是社会主义制度的核心要求，也是市场经济的本质规定。推进区域协调发展，必须恪守公平公正原则，把其作为制定各项政策的出发点。但与此同时，要继续强化对特殊地区的支持。社会主义制度是追求公平正义的制度，建设市场经济也必须维护市场竞争的公平性。保障市场公平、公正和有序运行，这是毋庸置疑的，但据此质疑甚至否定区域战略中对一些特殊地区的支持，却是不正确的。一种比较有代表性的观点认为，目前国家对一些区域实施的支持性优惠政策，妨碍了市场竞争，破坏了统一市场规则，应予以废止。实际上这是一种误解。

从过去的实践看，在区域战略层面实施支持性优惠政策大体有两种情况。一种是对欠发达地区，特别是“老少边穷”地区实行的所得税优惠等政策。比如对西部地区实行 15% 的所得税优惠政策，对赣闽粤原中央苏区所采取的相关优惠政策等。对这些地区加以支持，既是改变其贫困落后面貌的需要，又是推进基本公共服务均等化的需要。从一个方面来说，这些地方基础差、底子薄、发展相对滞后，单靠自身努力很难改变其生产生活状况落后于全国平均水平的状态，必须依靠国家政策支持，加快缩小其与发达地区的发展差距，争取与全国其他地区同步基本实现现代化。从另一个方面来说，加大对欠发达地区的支持力度，恰恰是为了体现平等公正的原则。市场公平性的核心内容是机会均等、发展权利均等。长期以来，为了支持工业的发展、支持城市的发展、支持沿海地区率先发展，农村、中西部地区作出了重要贡献，如农产品的低价销售、土地和劳动力等生产要素的廉价供应等。大部分农村、中西部地区仍然是欠发达地区，对这些地区的发展给予积极的、适当的支持，实际上是一种有限的补偿。也就是说，在基本公共服务的提供上，区域间存在着严重的不平等，政府对农村、中西部地区所提供的公共服务远逊于城市、东部地区。因此，对欠发达地区的支持，特别是在提供基本公共服务方面的支持，其实是一种必要的“还账”，是体现社会主义市场经济公平公正原则的必然要求。而且，在已经存在较大地区差距的情况下，仅靠市场机制是难以实现缩小区域差距、促进区域协调发展的。必须发挥政府的作用，通过必要的政策支持等手段来加快解决地区差距过大的问题。这种做法不仅不违背市场的公正性，而恰恰是追求公正性和保证发展权利均等化的体现。实践表明，正是通过强有力的区域政策，扭转了长期以来经济增长速度东高西低的状况和地区差距不断扩大的趋势，为促进区域协调发展奠定了坚实的基础。还要强调的是，包括欠发达地区在内的特殊类型地区等需求潜力巨大，蕴藏的发展潜力也十分巨大，以适度的优惠政策激发这种需求、激活这种潜力，进而发挥这些地区的“后发优势”，对于促进经济稳定增长、实现社会大局的持续稳定，是十分重要和必要的。另一种情况是对一些发展改革实验区和示范区实行的某些优惠政策。比如对横琴的粤港澳合作示范区、前海深港现代服务业合作区、平潭综合实验区实行了一些税收优惠政策。这些实验区和示范区是探索发展改革，特别是优化区域协调发展路径与方式的实验平台。在政策设计上，既考虑了实验主题的需要，也考虑了周边环境、国际通行做法和改革探索的要求。这类实验区和示范区的一部分设立在条件较好的经济发达地区，但这与对发达地区全面实行优惠政策完全不同。这种优惠政策实际上是一种先行先试政策，其目的在于改革创新、积累经验、摸索道路、提供示范。

因此，在制定实施区域发展战略过程中，必须坚持从实际出发，始终注重维护市场的公平性，保证各地区和全体劳动者能够享有平等的发展机会，获得均等化的基本公共服务；同时，必须坚持分类

指导，对处于不同发展阶段的地区给予差异化的政策支持，并基于试验示范的要求给予相关试验平台以特殊的政策安排。

（四）制定实施跨区域发展战略和着力缩小区域政策空间单元的关系

由国家主导制定区域发展战略规划，是推进区域协调发展的一个重要特色和手段。近年来，国家主导制定区域规划的重点放到跨省区、跨大区域层面，加强对西部、东北、中部、东部四大板块发展的统筹协调，推动沿大江大河沿边沿海和沿重要交通干线的经济带建设。第一，从事权看，编制跨省区、跨大区域的区域发展规划，是地方政府包括省级政府难以推动的，应由国家承担。但我国地域辽阔、区情复杂、行政层级众多、区域板块大小交错，国家很难包办所有层级和区块的区域规划制定。第二，从现实基础看，这些年国家组织制定了一系列各种类型的区域规划，不仅基本覆盖了各个省区和重点地区，而且为进一步细化区域规划的制定打下了基础、提供了示范。随着京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重要战略的推出，国家重点组织跨省区、跨大区域层面区域规划制定的特点和成效都已得到明显体现。

但如果据此认为国家只能制定跨省区、跨大区域的区域规划，就不那么正确了。各个地区自然、经济、社会发展条件差异显著，这种基本国情决定了必须细化区域规划和区域政策单元。从理论上说，区域板块越细分，区域规划的指导性、针对性就越强，也越能精准发挥各个地区的比较优势，解决其所面临的瓶颈制约。所以必须进一步细化区域规划的空间板块，进一步缩小区域政策单元。从这个意义上讲，仍然要根据各自具体情况组织编制各省域内的区域规划。一般逻辑是，国家重点组织编制跨省区、跨大区域的区域规划，省级政府重点组织编制跨地市行政区的区域规划，以此类推，一直细化到最必要的空间板块的规划编制，形成多级联动、各负其责、一体贯通的区域规划研究制定工作局面。必须指出的是，一些关乎改革发展大局的重要功能区和试验区的规划及方案，尽管地处省级行政区内，但仍需国家组织制定或指导制定，是属于国家的事权和职责。一是因为这些功能区和试验区承担着重大的改革发展使命，关乎全局，涉及长远；二是因为这些功能区和试验区的许多突破性的先行先试政策需要国家相关部门研究并赋权；三是这些功能区和试验区的探索极具创新性，也极具风险性，需要国家统筹协调和指导推动。

（五）统筹区域空间布局和建立区际利益平衡机制的关系

各地区的水土环境、地质状况、资源禀赋等差别很大，应当把握各自的区情，最大限度地发挥自身比较优势。国家也应基于各地的具体情况，统筹进行区域空间布局，特别是产业布局。这体现了全国一盘棋的需要，有利于国家的发展和长治久安。从静态看，地方的发展格局和国家的空间布局是一致的，或者说地方意志和国家意志是统一的。但从动态看，一些地区的发展需求难免会与国家统筹区域空间布局的要求产生矛盾，在变化发展的外部环境和日趋激烈的竞争状态下，原有的地区比较优势可能会转换成比较劣势，从而产生适应外部条件构筑新的比较优势的需求。例如，粮食问题关乎民族生存和国家安全，为确保粮食安全，国家统筹布局，以区域资源禀赋为基础划定了一批粮食主产区。但粮食附加值低，主产区光靠种粮难以实现跨越式发展。为了加快实现现代化，粮食主产区必然要求“退农进工”，转向发展非农产业特别是附加值较高的产业。这种想法或做法，从局部看无可非议，但从全局看，国家粮食安全将得不到保障，国家长治久安也将面临威胁。这就提出了一个重大问题，如何既维护国家的统一空间布局，又使各地的发展水平不至于形成过大差距。对此，有必要采取合理方式对因承担全局职责而付出代价的地方进行补偿，也有必要采取有效措施支持这些地区加快发展。一方面，各相关地区应在不影响国家统一空间布局前提下，充分挖掘自身潜力和有效利用外部条件，努力提升产业发展水平和经济效益。比如，粮食主产区要探索在不牺牲农业和粮食生产的前提下，走工

业化、城镇化和农业现代化协调发展的路子。另一方面，国家要推动建立区际利益平衡机制，对那些按照国家统一空间布局发展附加值相对较低产业的地区，给予合理的补偿和必要的支持。

对于促进区域协调发展而言，建立区际利益平衡机制已刻不容缓。从现实基础出发，要着力在两个方面进行探索。一是建立健全稀缺资源、重要农产品的价格形成和补偿机制，有效平衡输出地和输入地的利益关系。价格决定应以市场为基础，综合考虑国际国内水平、地区发展需要和社会承受能力。补偿机制可以是纵向财政专项转移的方式，也可以是横向对接的区域补贴方式，还可以把两者结合起来。二是探索市场化的生态补偿机制，促进毗邻地区和重点流域上下游地区建立环境保护与经济发展相协调的制度体系。在此基础上，还可以推动建立跨地区投资、产业转移等重大事项的利益分享机制，促进区域间在基础设施建设、产业升级等方面的良性互动。

（六）解决当前突出问题和构建长效机制的关系

换个角度看，促进区域协调发展的进程，其实就是处理和化解一个又一个矛盾与问题的过程。党的十八大以来，我国加大了促进区域协调发展的力度，创新实施区域重大战略，进一步完善支持西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的政策体系，推动我国区域协调发展取得了显著成效。但也要看到，当前区域发展中仍然存在不少矛盾与问题，包括城乡区域发展和收入分配差距仍然较大，基本公共服务地区、人群均等化程度不高，部分地区发展陷入“泥淖”境地，一些脱贫地区巩固拓展已有成果的基础不牢等。有些问题又一定程度影响到国家整体经济发展、人民生活改善及社会和谐稳定，必须采取有力的措施予以化解或停缓。

需要明白的是，有些区域问题是长期存在的“顽症”，有些看似新生的问题实际上是老旧问题的变异形态，或有着深层的体制根基。因此，单靠一些应激性举措是难以有效消除或治理的，需要用制度和机制建设的方法来预防及化解。促进区域协调发展要不断取得实质性进展，从根本上说依赖于构建一套科学的制度体系。换言之，促进区域协调发展必须着力构建长效机制。通过它持续稳定化解区域发展出现的突出矛盾，遏制区域差距的拉大。这些年，立足于促进区域协调发展，国家从不同层面对构建长效机制作了一些探索，取得了初步成效。实践证明，相关体制机制较为健全的地方，制约区域协调发展的突出矛盾和问题就解决得比较好，区域发展的协调性就能持续增强。但长效机制建设难度较大，从实践看，这方面的工作仍比较薄弱。区域间一些基本利益关系还没有理顺，区域间利益协调机制还不健全，区域发展的法治建设还比较滞后，区域规划和政策文件的实施缺乏必要的法律保障，实质性的区域一体化进展缓慢。

面向社会主义现代化建设新征程，必须立足于解决当前紧迫问题和推动形成协调发展长期态势有机结合，强化体制机制建设，着力构建促进区域协调发展的坚实制度基础。应认真总结近些年制度建设方面的有益经验和成熟做法，积极加以完善推广。继续围绕促进区域协调发展的一些重大问题进行理论研究和实践探索，特别应加强促进区域协调发展的立法探索，逐步形成一套完整的区域发展法律法规体系。通过不断健全区域协调发展体制机制，不断完善促进区域协调发展的各项举措，加快形成统筹有力、竞争有序、绿色协调、共享共赢的区域协调发展新机制。

参考文献：

1. 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2017 年 10 月 27 日。

2. 范恒山：《促进区域协调发展的任务重点》，《区域经济评论》，2022 年第 3 期。

责任编辑：李蕊

从生态扶贫生态脱贫走向生态振兴： 历程、挑战与路径

——基于山西省吕梁山片区生态建设实践的调研

北京师范大学课题组*

摘要：本文围绕山西省吕梁山片区脱贫攻坚期的“购买式造林”生态建设实践，总结了其发展历程、成效和创新性。认为“购买式造林”通过制度、组织形式、利益联结机制诸方面的创新，成功实现了在一个战场同时打赢脱贫攻坚和生态建设两场攻坚战的目标，是我国在脱贫攻坚期生态扶贫生态脱贫的一项创举。进入巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接时期，在客观因素和主观因素都发生变化的新形势下，“购买式造林”生态建设面临诸多问题和挑战。为此，首先应当推进合作社转型发展和制度建设，完善农户持续增收机制，引导社会资本进入生态振兴领域，推动脱贫地区生态振兴；其次是探索生态资源资产化制度，促进脱贫地区生态产品价值实现；最后是大力发展生态产业，以生态与产业融合助力乡村振兴，要把生态建设与经济发展、农户增收融合在一起，实现生态建设产业化、产业发展生态化，大力发展生态产业，构建生态与产业融合发展的产业体系。

关键词：生态振兴 生态脱贫 生态扶贫 生态建设实践

引言

乡村振兴的总要求是：产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。其目标是走中国特色社会主义的乡村振兴道路，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。国家提出通过“五大振兴”（即产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴）实现乡村振兴，强调良好生态环境是农村最大优势和宝贵财富，要推动乡村自然资本加快增值，实现百姓富、生态美的统一。^①生态振兴立足于习近平生态文明思想中人与自然和谐共生的理念，以保护农村生态环境、发展有机农业、践行绿色经济为动力，在产业生态化、生态产业化上下功夫。生态振兴的根本任务是深入发掘农业与农村的生态涵养、休闲观光、健康养老、碳汇等多重价值

*《从生态扶贫生态脱贫走向生态振兴研究》课题组长：北京师范大学地理科学学部刘学敏、李强；课题组成员：中共中央党校（国家行政学院）文史部张伟，山西省临汾市政协王金龙，国家统计局统计科学研究所黄煌，山西大学经济与管理学院田新豹、宋婧玮、刘兵兵，北京师范大学经济与资源管理研究院刘琨，北京师范大学地理科学学部李永玲、陈子诺。

①《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，中国政府网，2018年2月4日，https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm。

功能，在建设美丽乡村的同时，促进农民稳定增收，最终推动农村经济社会可持续发展和城乡协调发展。

生态振兴应立足各地的生态禀赋和生态建设基础，因地制宜。对于欠发达地区，脱贫攻坚期（2016—2020 年）的生态扶贫生态脱贫实践为生态振兴奠定了良好基础。许多地区通过生态扶贫既改善了生态环境，又促进了农户增收脱贫，实现了生态建设和脱贫攻坚的“双赢”。在全面推进乡村振兴的新机遇下，脱贫地区面临新目标和新任务，即如何巩固拓展脱贫攻坚成果，实现从生态扶贫生态脱贫向生态振兴的迈进。基于对山西省吕梁山片区典型脱贫县的实地调研和资料分析，本文围绕该区域脱贫攻坚期的“购买式造林”生态建设实践，总结其发展历程、成效和创新性，分析该区域实现生态振兴面临的诸多挑战，并从农户持续增收、生态产品价值实现、生态产业发展的综合视角，探讨脱贫地区生态振兴的实现路径。

一、“一个战场打赢两场战役”是生态扶贫生态脱贫的创举

吕梁山片区地处黄土高原中东部、黄河中游，是典型的黄土丘陵沟壑区，属于原国家 14 个集中连片特困区域之一，包括山西省和陕西省的 20 个县区。一方面，这里荒山荒坡绵延起伏，土壤贫瘠，水土流失严重，生态环境承载力低。另一方面，群众为谋生存而盲目开垦、过度放牧、滥采乱伐。脆弱的生态环境与巨大的生计压力相互交织、互为因果，形成区域贫困的恶性循环（丛建辉等，2023）。自脱贫攻坚以来，山西省吕梁山片区探索了政府主导与市场配置资源相结合的“购买式造林”模式，成功地在“一个战场”同时打赢了脱贫攻坚与生态治理“两场战役”（刘学敏，2023），成为解决贫困与生态难题的创新之举。

（一）“购买式造林”的发展历程

“购买式造林”是政府购买造林服务、实现市场化造林的一项探索，在脱贫攻坚期有效发挥了益贫带贫作用。“购买式造林”是在国家造林预期计划内，由县级林业部门规划设计，以议标方式，择优选择扶贫攻坚造林专业合作社、村股份经济合作社或其联合社、造林大户等各类造林主体自主投资投劳实施造林任务，后期由政府对于造林实施主体投入的资金、技术、劳动力等综合成本及合理利润进行购买的造林组织方式。具体做法是：当年造林成活率经验收合格后付款 30%，三年后苗木保存率经验收合格再付款 70%。在这种模式下，树随地走，不改变固有的林地及林权属性。

从脱贫攻坚期到巩固衔接期，“购买式造林”循序渐进，以问题为导向，经历了三个发展阶段（见图 1）。^① 第一阶段：初期探索——以国有林业管理局职工为主体的“购买式造林”。最早由山西省黑茶山国有林管理局（以下简称黑茶林局）于 2013 年在魏家滩国有林场内部试点（以市场化造林为开端，后山西省林业厅规范称为“购买式造林”），前后经历两个探索过程。2013—2015 年，“购买式造林”仅限于林局内部职工在国有林场宜林地上造林，由林局统一规划设计，职工自愿申报，经竞价确定造林主体和造林购买价格（在黑茶林局城庄沟林场曾有向下竞价 95 元/亩的实践），之后由职工全额出资造林，当年验收合格后支付合同价款的 30%，三年验收合格后按标准收购并支付余款。2015 年以后，开始向林农和社会试点推进“购买式造林”。林农参与方式是，由村集体或林农提供造林地，林场职工提供技术、苗木和资金，双方根据实际情况采用职工独资、职工与林农对半投资、林农全额投资三种合作模式。三年到期后由林场收购，所造林木林场控股 51%，村集体或农户占股 49%，若集

^①高奇英：《创新生态扶贫方式 实现增绿增收双赢》，岚县人民政府网，2018 年 1 月 17 日，http://www.lanxian.gov.cn/news/dongtai/202108/t20210805_1531453.shtml。

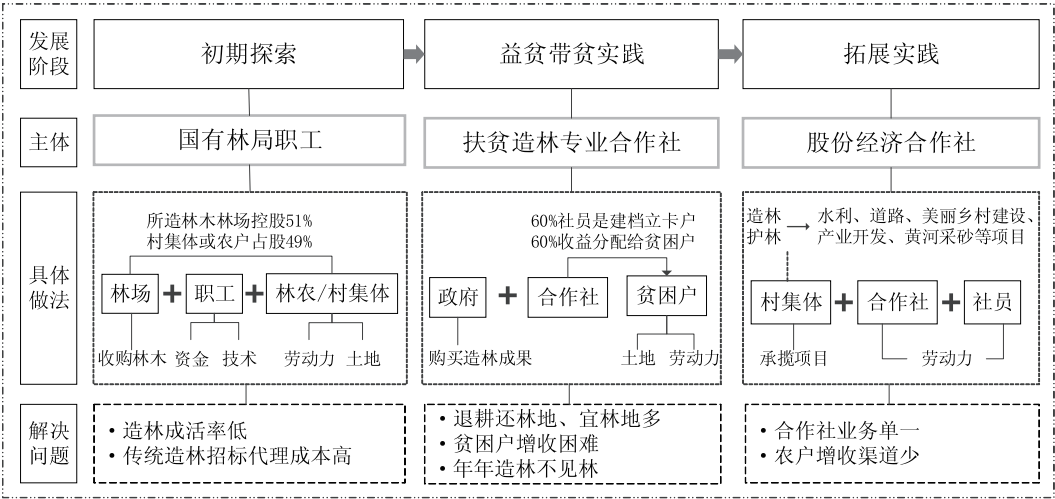


图1 “购买式造林”的发展历程

体林地或者林农所有林地存在占地补偿，则全额归村集体或者林农所有。

初期的这种造林模式通过调整生产关系解放了生产力，也解决了以往招投标造林方式导致代理成本过高的问题；而且通过有机整合造林任务和贫困县的土地资源，解决了国有林局有造林计划、技术、苗木，却没有造林地的难题，也彻底改变了“年年造林不见林”的局面。

第二阶段：益贫带贫实践——以扶贫攻坚造林专业合作社为主体的“购买式造林”。在黑茶林局试点的基础上，山西省林业厅出台《关于积极稳妥推行购买式造林促进林业发展提质增效的指导意见》（晋林造发〔2015〕1号），在全省推行“购买式造林”。2018年，山西省人民政府办公厅出台《关于创新机制加快国土绿化步伐的实施意见》（晋政办发〔2018〕107号），明确贫困县的造林工程可以交由扶贫攻坚造林专业合作社通过购买方式承接。在脱贫攻坚期，为解决贫困群众缺乏增收途径的现实难题，山西省吕梁山片区的贫困县以扶贫攻坚造林专业合作社积极推行“购买式造林”。合作社由造林大户或能人牵头组建，吸纳有劳动能力的农户参与，其中60%以上应是建档立卡贫困户。造林工程所获利润的60%必须作为合作社红利分配到贫困户，确保入社贫困户有劳务收入和分红收入，真正受益。合作社根据林业部门的规划设计，先行垫资造林，经当年验收和三年后验收合格后由政府购买造林结果；若新造林地占用贫困户的土地，则林地林木所有权归贫困户所有，形成林木资产。此外，林地管护也借鉴“购买式造林”做法，在造林工程实施完毕后，仍由建档立卡贫困户对林木进行长期管护，获得相应的劳务报酬。

“购买式造林”是生态扶贫生态脱贫的生动实践。造林工程与贫困户的收益直接挂钩，不仅为贫困户提供了增收渠道和潜在的林业资产，使他们能够摆脱贫困，而且激发了贫困户“我要造林、我要护林”的责任意识，有利于改善区域生态环境，巩固生态建设成效。

第三阶段：更多领域的拓展实践——基于“购买式造林”思路的股份经济合作社。随着森林覆盖率的增加，造林专业合作社承接的造林任务日渐减少，迫切需要拓宽能够确保农户增收的业务领域。同时，由造林大户或能人牵头的合作社也面临大量垫付资金的困难。在此背景下，吕梁山片区的一些贫困县根据集体产权制度改革精神，开启了新的探索。首先，以村党支部为核心，以资产为纽带，组建新型集体经济组织——股份经济合作社。群众自愿加入，通过身份确认、清产核资、折股量化等程序而成为社员。其次，按照“购买式造林”的思路，县政府拓展更多购买服务的项目。如大宁县按照山西省“一县一策”的攻坚深度贫困政策，探索通过议标的形式，把投资400万元以下的道路、水

利、美丽乡村建设等基础设施建设项目承揽给股份经济合作社，由合作社组织社员实施工程任务，从而获得劳务收入和项目收益。此外，大宁县还组建了乡镇股份经济联合社、县股份经济联合总社，在更广阔领域如有机农业生产、花卉产业、黄河采砂、生产供销信用“三位一体”综合合作等，深入推进购买式服务，取得了激发群众内生动力、激活乡村活力的效果，实现了村集体、合作社、全体社员三方共赢的目标。

以股份经济合作社及其联合社、总社的集体组织形式承接乡村基础设施和农业生产项目，是“购买式造林”思路的延伸和拓展，它有效破解了初期造林专业合作社发展后劲不足的难题，在一定程度上解决了脱贫攻坚期后期以及巩固衔接期合作社业务有限、农户持续增收无法保障的问题，也为后续生态振兴奠定了基础。

（二）“购买式造林”的主要成效

作为生态扶贫生态脱贫的创新举措，“购买式造林”在山西省吕梁山片区的脱贫攻坚中发挥了重要作用，取得了助力生态建设和农户脱贫的双重成效。农户增收脱贫方面，吕梁山片区的 13 个贫困县（其中有 3 个深度贫困县）于 2019 年底全部脱贫摘帽，生态扶贫作出巨大贡献。以大宁县和岚县为例，“购买式造林”在 2017—2019 年累计带动大宁县 1.59 万贫困人口实现脱贫，年人均增收 4500 元左右；2016—2019 年累计带动岚县约 6000 贫困人口实现脱贫，年人均增收 6500 元左右（见表 1、表 2）。生态建设成效方面，区域累计造林 430 余万亩，实施新造林和未成林管护 700 余万亩，森林抚育 200 余万亩。使得宜林荒山绿化率达到 62%，森林覆盖率提升到 26.5%，有效改善了吕梁山片区的生态环境。此外，“购买式造林”还存在溢出效应，这就是“党建 + 合作社”模式提升了基层组织的治理能力。

（三）“购买式造林”的创新之处

首先，制度创新是根本。针对传统造林采取“招标制”而引发代理成本过高的问题，以及“年年造林不见林”的情况，从政府出资购买服务的理念出发，以“议标制”将造林任务委托给造林专业合作社，并通过变“计划派分”为“结果购买”的制度设计，从根本上实现了“要我造林”向“我要造林”的主体意识改变，强化了造林者“造活林、护好林”的责任，从而在确保造林成活率的同时，让造林者获得实实在在的收益。其次，利益联结机制创新是关键。在脱贫攻坚期，“购买式造林”规定扶贫造林专业合作社中建档立卡贫困人口占比须在 60% 以上，贫困社员的劳务收入应占合作社全部劳务收入的 60% 以上。把合作社的造林成效与社员的切身利益直接挂钩，这样的利益联结机制是充分发挥合作社带贫益贫作用、确保贫困户增收的关键。最后，组织形式创新是保障。无论是初期的造林

表 1 大宁县 2017—2021 年“购买式造林”成效

时期	年份	造林和管护面积（万亩）	农户收入（万元）	带动脱贫人数（人）
脱贫攻坚期	2017	5.31	2134.6	4699
	2018	8.16	2181.4	6264
	2019	8.20	2257.0	4920
巩固衔接期	2020	5.70	2052.0	4446
	2021	1.00	594.0	322

数据来源：大宁县乡村振兴局。

表 2 岚县 2016—2023 年“购买式造林”成效

时期	年份	造林面积（万亩）	农户收入（万元）	带动脱贫人数（人）
脱贫攻坚期	2016	3.44	860	69
	2017	9.27	2540	1800
	2018	11.28	5500	2835
	2019	7.54	2820	1280
固衔接期	2020	1.70	480	110
	2021	2.50	300	240
	2022	5.18	650	495
	2023	5.31	1100	510

数据来源：岚县乡村振兴局。

专业合作社，还是后期的股份经济合作社，以村级党支部牵头的组织形式能够充分发挥基层党组织带头想、带头干的作用，解决了农户参与生态建设的平台缺失问题，同时将党组织的政治优势和组织优势转化为脱贫攻坚的强大动力和根本保障。总体上，吕梁山片区基于“购买式造林”的生态扶贫生态脱贫实践既保障了林木成活率，又促进了农户增收，蹚出了一条在“荒山石山”变为“绿水青山”过程中确保生态与生计良性互促、协同提升的新路。

二、新时期生态振兴面临的挑战

随着脱贫攻坚任务的结束，巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接便成为新时期的重要任务。此时，虽然“购买式造林”的实施主体已经由造林专业合作社过渡到股份经济合作社，运用“购买式”的领域也得到一定拓展，但面向生态振兴的新目标和新任务，吕梁山片区仍然面临着新问题及新挑战，这就需要进一步创新生态建设模式，确保农户持续增收和生态建设的成果。

（一）合作社转型发展的挑战

第一，合作社带贫益贫效果明显减弱。从客观因素看，在吕梁山片区的林木覆盖率达到一定程度后，造林任务逐渐减少；即使还有一些造林任务，因宜林地逐渐减少，造林难度不断增大，整地、苗木运输、栽植费用等造林成本大幅增加。以大宁县为例，易造林地块已在“十三五”期间全部用完，而在裸岩、石砾和急坡、险坡等地块造林，则每亩投资约 2500~3000 元，远高于每亩 900 元的现行造林投资标准。^① 岚县的造林面积已从 2018 年的 11.28 万亩下降至 2022 年的 5.18 万亩；参与农户获得的劳务收入从 2835 万元下降至 495 万元。^② 从主观因素看，造林专业合作社在脱贫攻坚期主要吸纳无法外出务工的半劳动力与弱劳动力，随着这些社员年龄的增大，其劳动能力与劳动时长也在递减，因而所获得的劳务收入明显下降。如岚县某造林专业合作社，近些年的社员平均劳动时长和劳务收入均降低 10~20%。^③

第二，合作社业务拓展面临困境。在合作社单一造林业务的带贫益贫效果明显减弱的形势下，合作社迫切需要拓展新的业务领域。一方面，造林专业合作社在主营造林的基础上，拓展到林地管护、林木抚育、苗木培育等方面，增加生态脱贫渠道。另一方面，成立股份经济合作社，承接造林之外的农村水利和道路修建等工程项目，通过多样化的收入来源提升社员的持续增收能力。如，在岚县着力发展沙棘特色产业，大宁县试点推动高质量果业以及连翘、酸枣等林下经济发展，各地都在积极探索生态建设与产业发展有效结合的路径。然而，合作社的业务拓展面临诸多困境。一是林地管护和林木抚育资金缺乏。近几年，国家对于新造林投入的管护资金很少，导致后期管护无法带动农户增收。以大宁县为例，2016 年以来造林面积达 37.7198 万亩，国家下达的管护和抚育任务与资金无法满足实际需求。^④ 二是合作社业务拓展渠道有限。现有业务拓展大多仍然在林业内部，或者是农村小型基础设施（水利、道路等）建设，尚未覆盖乡村环境整治、“厕所革命”、河道治理、生态修复等更多乡村振兴领域，一定程度上制约了合作社的可持续发展。三是生态产业发展制约条件多。林下经济品种选择、经济林提质增效和特色林产业增收等需要资金投入及技术支撑，但这些条件都无法满足。

第三，合作社缺乏社会资金支持。对于合作社自身而言，支撑发展的财力十分有限。得益于脱贫

①数据来源：大宁县林业局。

②数据来源：岚县林业局。

③数据来源：笔者调研所得。

④数据来源：大宁县林业局。

攻坚期“生态补偿脱贫一批”政策，合作社的收入几乎全部源于政府出资购买造林服务，缺乏社会资本支持。由于初期的造林合作社定位于带贫益贫，资金的垫付主要来源于牵头的造林大户或能人，一般农户和贫困户只是通过参与劳动获得收入。后期的股份经济合作社虽然以资产为纽带，群众自愿加入，但刚刚脱贫的农户普遍缺乏多余的资金折股量化。而且，政府购买的具体支付方式变化也对合作社的发展带来一定影响。初期的“购买式造林”采取“第一年付款 30%，第三年验收购买后支付剩余 70% 造林款”的支付方式，而目前的政策要求“合作社先垫付当年 360 元/亩的造林劳务收入，造林两年后支付全部工程款”。^① 新的支付方式有违苗木一般要栽植三年以上才能成活的自然生长规律，增加了合作社造林达标难度，也增加了合作社筹措垫付资金的难度。

（二）林业资产收益提升的挑战

第一，林业资产直接收益受限。“购买式造林”主要以生态林为主，根据国家《森林法》的相关规定，生态公益林只能进行抚育、更新和低质低效林改造性采伐，再加上生态林的林木生长量不高，并不能带来多少直接经济效益。例如，岚县 40 万亩的造林面积中，经济林只有 10 万余亩，且以沙棘为主。尽管种植沙棘能够带来一定的收益，但目前仍然是规模小、产量低、产品单一。此外，根据实地调研，大宁县和岚县的林下经济规模也较小，以农户个体经营为主，且在种养和经营品种选择上存在一定的盲目性，收益并不理想。

第二，生态林补偿收益标准偏低。我国在 2004 年建立森林生态效益补偿制度，山西省 2016 年出台《永久性生态公益林保护条例》，截至 2023 年，永久性生态公益林的经济补偿标准仍然为 16 元/亩。^② 对比发达地区，这个标准较低，如浙江省生态公益林的补偿标准在 2015 年已经提高至 30 元/亩，^③ 北京市在 2016 年由 40 元/亩调整为 70 元/亩^④。在发放形式上，补偿资金目前只按认定的林地面积以统一的标准发放，没有全面考虑区位、林木类型、林分质量等因素，这在一定程度上也影响生态林的收益。由此看来，山西省现行的生态公益林补偿标准既不能满足近年来新造未成林地的实际管护需求，也难以调动农户造林、护林的积极性，不利于巩固生态建设成果。

第三，林业资产转化收益途径缺失。森林生态系统是重要的碳汇，巩固现有森林的固碳作用、持续增加森林面积和蓄积量、提升生态系统碳汇增量能力是实现我国“双碳”战略目标的重要路径之一（朱建华等，2023）。但目前因山西林业碳汇尚未进入碳市场，农户所有、以复利增长的林业资产无法真正成为家庭财产的一部分，“绿水青山”无法转化为“金山银山”。根据实地调研，大宁县曾经尝试与香港企业进行碳汇交易，却最终因相关政策调整未能实现。

（三）生态产业提质增效的挑战

第一，生态产业提质增效的技术支持不足，林下经济扶持力度不够。调研中发现，吕梁山片区在生态产业发展实践中注重品种选育与品质改良，但相关技术支持不足，优质品种推广应用力度不够。以岚县的沙棘产业为例，近年来虽然从内蒙古、新疆等地引进多个品种并进行试种，但外来品种的本地化改良尚处在不断探索阶段。如，岚县王狮乡“别样红合作社”建立了沙棘科技小院蛤蟆神基地，

①资料来源：大宁县林业局。

②国家林业与草原局办公室：《“关于提高公益林生态效益和天然商品林停伐保护补偿标准的建议”复文（2021 年第 2111 号）》，国家林业与草原局官网，2021 年 11 月 22 日，<https://www.forestry.gov.cn/main/4861/20211122/120859683519148.html>。

③江南：《浙江生态公益林补偿标准提至每亩 30 元为全国省级最高，1300 万余林农受益》，《人民日报》，2015 年 5 月 8 日。

④北京市园林绿化局、北京市财政局：《关于调整山区生态公益林生态效益促进发展机制的通知》（京绿造发〔2016〕15 号），北京市园林绿化局（首都绿化委员会办公室）官网，2022 年 3 月 25 日，https://yllhj.beijing.gov.cn/zwgk/fgwj/qtwj/201911/t20191130_766672.shtml。

着力于良种优化与培育，但目前具有大规模推广价值的突破性品种还较少。再以大宁县的苹果产业为例，尽管新品种“宁脆”苹果的品质优、售价高，很受市场欢迎，但因老品种苹果规模大、正处于盛果期，农户即使有嫁接良种的意愿，但嫁接3年后才可挂果，会严重影响农户收入。从主观上看，各地林下经济发展思路也不是很清晰，缺乏推动林下经济标准化、规模化、集约化发展的规划，且资金、政策等扶持力度较小，使得林下经济的潜力尚未充分发挥出来。

第二，生态产业发展受自然因素影响大，管护成本高。如，岚县野生和人工种植的沙棘每年都会受到寒潮、霜冻等灾害性天气以及病虫害的影响，最近四年里两年曾出现霜冻灾害，最为严重的一年，沙棘苗木受损比例高达40%，后期需要补种大量苗木。又如，大宁县的苹果同样易受大风、暴雨等灾害性天气以及病虫害的影响。此外，对于新种植的苗木，在生长初期易受牛羊等牲畜及野兔、中华鼯鼠等的啃食，需要投入大量管护人力以保证成活率。

第三，龙头企业对生态产业的支撑作用有限。龙头企业对于生态产业发展具有重要作用，但因脱贫县的二三产业基础薄弱，加上地理位置偏僻、交通条件有限，依托一些小规模的企业难以支撑生态产业的大规模发展和提升生态产品的市场竞争力。例如在调研中某公司介绍说，该公司投资1000万元于标准化沙棘产品生产项目，建设标准化生产线6条，生产原浆、饮料、果油、茶叶、籽油、无糖口嚼糖等，但由于沙棘产量规模较小，无法支撑企业长期运行，加工厂全年仅能正常运行2~3个月，其余时间则大多处于闲置状态。生产成本的增加必然导致产品定价居高不下，进而失去市场竞争力。

三、从生态扶贫生态脱贫走向生态振兴的可行路径

面对吕梁山片区合作社转型发展、林业资产收益和生态产业提质增效等挑战，如何创新生态建设模式，统筹实现农户持续增收和生态有效治理目标，是推动生态扶贫生态脱贫顺利迈向生态振兴的关键一步。基于此，本文从推进合作社转型发展和制度建设、探索生态资源资产化制度、大力发展生态产业三方面提出对策建议。

（一）推进合作社转型发展和制度建设，完善农户持续增收机制

首先，针对不少合作社内部运行不规范，人情大于制度，普遍存在经营不善、财务不清、拖欠资金等问题，需要加强地方政府对于合作社的引导。在机构设置、制度管理、财务收支、运行模式、社会信用等方面强化组织建设，规范合作社的经营行为，推进合作社转型发展。其次，基于目前造林专业合作社、股份经济合作社面临各种困难和挑战，有必要对现有的合作社进行整合。保留技术成熟、管理有序、运行高效，以造林和管护为主的合作社，助力经过整合的合作社适当扩大规模，面向乡村振兴各类项目的需要进行专业集成和领域拓展，推进建设有利于承接乡村振兴更多项目的合作社体系，并根据造林难度提高政府购买服务标准。同时，加大培养高素质合作社带头人和业务骨干的力度，切实落实各类懂技术、懂市场、懂经营管理人才的引进政策，加强对社员的专业培训，提高其专业技能水平。再次，通过内部的制度设计来完善农户持续增收机制，通过拓展业务领域增强合作社实力，在巩固生态建设和脱贫攻坚成果、更好适宜生态振兴的需求中发挥更大作用。最后，还有一个关键的问题，就是要把合作社建设成为一个市场化的集体经济组织，便于吸收更多社会资金，如农村外部资金、集体资金、农户直接投资等进入生态振兴领域，以解决合作社的资金短缺问题，推动脱贫地区生态振兴。

（二）探索生态资源资产化制度，促进脱贫地区生态产品价值实现

通过脱贫攻坚期大力实施“生态补偿脱贫一批”政策，各地都形成了大量的生态产品和生态资

源，这是脱贫地区实现生态振兴的重要基础，其中蕴含的直接和间接经济价值是构建农户增收长效机制的关键内容。首先，需要对这些生态资源进行确权登记及评估定价，将其变成有主体、有价格且可转让（交易）、可抵押、可分配、可资本化、可进入“资产负债表”的资产（轩辕铭昊，2023），明晰产权，以便进行市场交易。其次，要解放思想，推动森林资源证券化及自然资源价值化，探索通过货币化与资本市场实现“生态资本深化”。吕梁山片区在生态产权交易市场方面曾有过一些尝试性探索，虽然交易项目最后没有成功，但毕竟积累了一些经验。随着国家生态产品价值实现机制的不断完善以及碳交易市场的日渐成熟，尤其是中国核证自愿减排量（CCER）项目刚刚重启，相关地区都应当重视生态产权交易市场的建设。通过制定核定森林植被生长量及生物量、森林土壤碳储量、新造林面积等多元化指标，为生态产品价值变现做好充分准备。再次，地方政府可设立专项碳汇发展基金，引导企业和社会力量多方参与，逐步将脱贫攻坚期发展起来的生态资源碳汇交易纳入规划项目，实现生态产品的价值（李浩源等，2023）。最后，在国家层面上，要高度重视生态林抚育工程对“双碳目标”实现的战略意义，引导组建符合森林经营要求的家庭林场、股份制林场或者托管林场，科学编制和制定森林抚育作业设计及相关措施，实现科学营林。并且应考虑巩固衔接阶段劳务工资上涨、林木抚育成本上升、脱贫地区基础设施相对落后等因素，适当提高抚育补贴标准，激发基层林农的营林积极性，增加其经济收入，最终提升生态与经济的双重效益。

（三）大力发展生态产业，以生态与产业融合助力乡村振兴

产业振兴是乡村振兴的根基，能够为乡村全面振兴注入强劲动能，是巩固拓展脱贫攻坚成果的根本之策。对于广大脱贫地区来说，产业发展的核心和落脚点是解决农民的增收问题，应把生态建设与经济发展、农户增收融合在一起，实现生态建设产业化、产业发展生态化，大力发展生态产业，构建生态与产业融合发展的产业体系。这是衔接脱贫攻坚和乡村振兴的有效途径，也是吸引广大农民投身生态保护和生态建设的重要抓手。为此，首先要立足生态优势，拓宽生态产业发展的路径，延伸并强化生态产业链条，通过“互联网+”“农业+”等思路，有序发展“+电商”“+康养”“+体育”“+文化”等乡村生态产业；其次要积极推动碳汇经济、绿色发展银行、生态金融等新型生态产业业态的发展，促进生态资本增值，激活乡村生态资本，实现生态振兴。当通过资本、技术等大量集聚而形成生态产业集群时，就会沿着产业链条的上下游产生前瞻效应、回顾效应和旁侧效应等多重效应，进而促进相关产业发展。在生态振兴过程中，各种研学基地、生态旅游产业的发展可以进一步助推相关文化传播与文化振兴，实现生态产业与生态文化的深度融合，进一步助力乡村振兴的全面实现。

参考文献：

1. 丛建辉、宋婧玮等：《中国生态扶贫政策、实践与展望》，人民出版社，2023 年。
2. 刘学敏：《从生态贫困到生态扶贫生态脱贫的逻辑——中国生态扶贫生态脱贫的实践探索与理论解读》，《黑龙江社会科学》，2023 年第 3 期。
3. 姚卜成、高永伟：《生态扶贫的山西实践：购买式造林》，《中国扶贫》，2017 年第 21 期。
4. 杜小燕：《幸福的笑容绽放在绿水青山里——吕梁改革创新生态扶贫机制综述》，《吕梁日报》，2019 年 2 月 16 日。
5. 朱建华、田宇、李奇等：《中国森林生态系统碳汇现状与潜力》，《生态学报》，2023 年第 9 期。
6. 轩辕铭昊：《何谓“生态资本”？怎么推进“生态资本（深）化”？》，知乎专栏，2023 年 2 月 28 日。
7. 李浩源、史宏军、苏子龙等：《生态产品价值如何实现？来看宁夏内蒙古河南的实践与思考》，i 自然全媒体，2023 年 8 月 5 日。

责任编辑：郭 霞

· 国际经济 ·

经济全球化：内在运行规律及中国角色^{*}

黎 峰

摘要：从历次经济全球化发展规律来看，科技进步及贸易投资一体化政策是经济全球化的动力源泉。通过扩大市场边界、优化资源配置、推动要素流动、促进技术传播，经济全球化能释放巨大红利。与此同时，商品、要素的跨境自由流动以及按要素稀缺性进行分配的国际专业化分工产生了明显的收入极化效应。而经济全球化运行所要求的规制融合和主权让渡，又使得各国政府面对国内收入差距和矛盾激化时显得力不从心，由此引发一波波逆全球化浪潮。改革开放以来，中国积极融入国际分工并成为经济全球化的直接受益者、多边贸易体制的坚定拥护者、新型全球化的积极倡导者。面对发达国家掀起的一波逆全球化浪潮及其巨大冲击，中国应加快区域经济合作战略调整，在促进贸易投资市场多元化的同时，重塑对外开放的区位布局；以国内自由贸易试验区建设为抓手，在推进国内制度建设的同时，加快制度型开放；主动参与全球经济治理，在维护发展中国家利益及诉求的同时，积极倡导新型全球化；加快构建新发展格局，在增强内生发展能力的同时，积极扩大对国外供应链及市场渠道等资源的有效整合。

关键词：经济全球化 逆全球化 制度型开放 新发展格局

作者简介：黎峰，江苏省社会科学院世界经济研究所研究员。

第一次工业革命以来的 200 多年间，人类经历了两波经济全球化，同时也见证了三轮逆全球化浪潮。^① 改革开放尤其是 20 世纪 90 年代以来，正是借助了一波以全球价值链分工为主要特征的经济全球化，中国成功实现了经济起飞和快速赶超。值得思考的是，经济全球化潮起潮落的背后，存在着怎样一般性的内在规律？中国开放型经济何以取得重大成功，其发展模式与经济全球化存在怎样的逻辑关联？逆全球化对中国经济发展而言意味着什么，存在哪些直接与潜在的影响？中国应如何有效应对？基于以上问题，本文首先基于比较研究方法，分析经济全球化条件下中国开放型经济发展的内在逻辑。在此基础上，探讨逆全球化浪潮对中国经济的影响以及中国的应对思路。

一、经济全球化运行的内在运行规律

工业革命以来的 200 多年里，人类历史经历了前所未有的重大变革：世界经济的形成、新技术的全球蔓延、国际专业化的深入、新兴经济力量的增长以及全球人口的飙升。如果没有全球贸易投资的

^{*} 本文为国家社科基金项目“国内价值链助推中国制造全球价值链攀升研究”（22BJL100）的阶段性成果。
^① 通常认为，第一波经济全球化始于 19 世纪 70 年代，第一轮逆全球化浪潮萌生于第一次世界大战前后，并于“大萧条”期间达到顶峰。20 世纪 50 年代起，人类迎来了第二波经济全球化。然而，在两次全球经济危机之后，先后爆发了两次逆全球化浪潮。其中，一次发生在 1998 年东南亚金融危机后，另一次则成为 2008 年国际金融危机的“后遗症”。

扩张，这些都不可能发生。同时，工业化的传播——从欧洲到美国，再到亚洲、非洲和其他地方，进一步推动了国际贸易投资的扩张和国际市场的整合。透过经济全球化及逆全球化的更替，可以从经济全球化的动力源泉，经济全球化对经济增长的贡献，以及逆全球化的根源三个方面总结出经济全球化运行的若干内在规律。

（一）经济全球化的动力源泉

从表现形式来看，经济全球化意味着国际分工取代国内生产、进出口贸易代替国内自给自足，此外还包括人口大规模跨境流动。因而，经济全球化的开展及深入很大程度上决定于商品要素及人口的流动成本，而这些又有赖于交通及通信领域的技术进步。以第一波经济全球化为例，蒸汽机、汽船、铁路、电报等新技术革命彻底改变了国际运输和通信方式，显著降低了要素流动成本。如 1869 年开通的苏伊士运河将英国伦敦到印度孟买的距离缩短了 41%，到印度马德拉斯的距离缩短了 35%，到印度加尔各答的距离缩短了 32%，到中国香港的距离缩短了 26%（麦迪森，2003）。第一个横跨大西洋的电报在 1858 年成功发送，将欧洲到美国的通信时间从 10 天减少到几分钟。在此推动下，国际贸易和资本流动激增，大量人口在各国间和大陆间流动，^① 世界上大多数国家经历了前所未有的经济融合。^②

除了技术和结构性力量是经济全球化背后的主要驱动力外，各国政策也发挥着核心作用。如第二次世界大战使得欧洲大陆沦为一片废墟，依托“超级大国”及美元霸权的强势地位，^③ 美国主导建立的布雷顿森林体系及关税与贸易总协定、国际货币基金组织、世界银行三大国际组织，提供了以外汇自由化、资本自由化和贸易自由化为特征的多边主义制度框架。其中，关税与贸易总协定致力于减少关税和其他贸易壁垒，取消歧视待遇，构建多边贸易体制；国际货币基金组织旨在促进各国金融与货币合作、维护国际间的汇率秩序；世界银行则为经济落后国家（地区）的经济重建和工业发展提供贷款。相对于第一波经济全球化，规范各国贸易投资行为的国际经贸规则，以及依托超国家组织机构的全球经济治理在第二波经济全球化进程中显得更为重要。

在以上因素推动下，以欧洲一体化、亚太经济合作、北美自由贸易区为代表的区域经济一体化及贸易投资自由化加速发展，尤其是随着 20 世纪 90 年代以来全球范围内垂直专业化分工的深入开展，国际贸易和国际资本流动达到空前规模，^④ 第二波经济全球化进入高潮。

（二）经济全球化的经济增长效应

1. 第一波经济全球化红利。19 世纪 70 年代以来，伴随着经济全球化的深入推进，世界经济出现了一波快速增长。相对于 1700—1820 年 0.07% 的年均增长率，1820—1870 年世界人均生产总值的年

①1820—1913 年，英国人口的净流出量大约是 1200 万人（移民中的一半来自爱尔兰），从欧洲其他国家流出的人口大约为 1400 万人。印度人口的净流出量也超过了 500 万人，其中 450 万人迁移到缅甸、马来西亚和斯里兰卡，30 多万人迁移到非洲，还有 30 多万人迁移到加勒比地区（Davis，1951）。

②统计数据表明，在贸易和金融全球化方面，相关指标最近才超过了 1913 年的水平，而在劳动力全球化方面，甚至还没有赶上当时的程度（罗德里克，2011）。

③正如英国在全球范围内推行自由贸易并主导建立国际金本位制，由此成为第一波经济全球化的重要支柱，大国霸权在推动各国市场开放、建立统一国际规则方面往往卓有成效。

④1950—1973 年，国际贸易年均增长率高达 8.2%，尽管 1974—2007 年的年均增长率回落至 5%，但仍显著高于 1850—1913 年 3.8% 的水平（世界贸易组织，2008）。在国际投资方面，从事外国直接投资的跨国公司在 1945 年前非常少见，1969 年全球仅有 7000 家跨国公司，1990 年增长至 24000 家，到 2009 年全世界有 82000 家跨国公司在运作，控制着全球超过 810000 家子公司，国际贸易的 2/3 发生在跨国公司或它们的供应商之间（UNCTAD，2010）。

均增长率为 0.5%，1870—1913 年的增长速度迅速增长至 1.3%（麦迪森，2003）。经济全球化对世界经济增长的影响渠道主要包括四个方面。

首先，商品和资本的跨境流动扩大了市场分工的边界，生产专业化分工在促进技术进步的同时，极大提升了资源配置效率。图 1 显示了 1870—1913 年主要资本主义国家劳动生产率情况，可见资本主义列强的劳动生产率均大幅提升，其中增长速度最快的为加拿大、美国、日本等新兴资本主义国家。到 1913 年，美国的劳动生产率已经达到 5.12 国际元/小时，明显超出

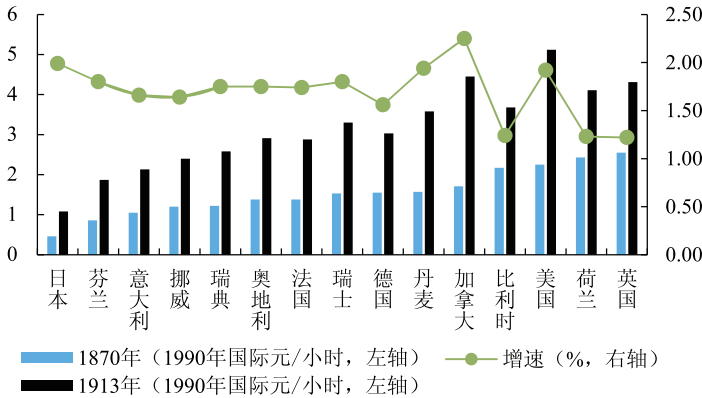


图 1 1870—1913 年间主要资本主义国家劳动生产率水平

资料来源：[英] 麦迪森，《世界经济千年史》，北京大学出版社，2003 年，第 348 页。

英国，位居资本主义世界第一。其次，全球范围内的经济合作及要素流动，客观上加速了新技术新工艺在各国传播。以冷冻技术为例，1879 年，第一船冻肉从澳大利亚运抵英格兰。1882 年，新西兰的冻肉也运抵英格兰；同年，在大洋彼岸的阿根廷，世界上第一家冷冻厂在布宜诺斯艾利斯建成，其目的就是将冻肉运到英格兰（麦迪森，2003）。再次，西方资本主义国家通过海外殖民完成了对全世界的“瓜分”，广大殖民地“取之不尽”的自然资源及廉价劳动力，成为宗主国财富增加的重要来源。以号称“日不落帝国”的英国为例，1820—1913 年，英国的人均收入增长大约为 1700—1820 年期间的 3 倍。除了技术进步的原因外，海外殖民也是其财富增长的重要因素。如从 1868 年到 20 世纪 30 年代，从印度流入英国的资源大约占其国民收入的 0.9%~1.3%，相当于约 20% 的净储蓄被转移到英国（麦迪森，2003）。最后，来自西欧的移民在加快北美洲、拉丁美洲和澳大利亚等地自然资源开发的同时，其收入水平也不断提升，移民寄回的汇款帮助了其祖国的经济发展。此外，人口的迁出减少了贫困农村的多余劳动力，从而一定程度上加快了落后地区（如爱尔兰、印度、中国）的人均收入增长（O’Rourke and Williamson，1999）。

2. 第二波经济全球化红利。始于 20 世纪 70 年代的第二波经济全球化，成功推动了世界经济的持续快速发展，集中表现为以下几点。

首先，经济全球化促进了先进技术的扩散和传播。第二次世界大战后，以半导体技术、电子信息技术、航空航天技术等为代表的新一代科技发展突飞猛进，国际贸易投资有效推动了先进技术在全球范围内的传播。如以技术软件和高新技术产品为主体的国际技术贸易迅速发展，1964—1970 年，世界技术贸易额年均增长 16.5%，20 世纪 70 年代仍保持了 12% 的年均增长速度（宋则行、樊亢，1998）。日本便是依靠技术引进消化吸收再创新而实现技术赶超的典型。进入全球价值链分工时代，规模巨大的中间品贸易也成为技术溢出的主要渠道。此外，随着国际直接投资发展步伐加快，技术人员及专业知识的流动性日益增加，技术创新的溢出效应及其地理半径不断扩大。尤其是跨国公司技术研发机构的全球布局极大推动了研发国际化，^①从而将广大发展中国家纳入知识创造及传播网络（联合国贸易

①据联合国贸易与发展会议（2006）对若干经济体国外研发支出占比的统计，到 2003 年，商业性研发支出中外国分支机构占比最高的为爱尔兰，达到 72.1%，紧随其后是匈牙利和新加坡，分别为 62.5% 和 59.8%。发达国家中，英国、加拿大和意大利的外国分支机构研发支出比重较高，分别达到 45%、34.8% 和 33%，荷兰、德国的比重也超过了 20%。

与发展会议，2006)。

其次，一批发展中国家和地区借助经济全球化实现了经济起飞和工业化。第二次世界大战后，多数发展中国家取得了政治独立，在发展经济上坚持独立自主的方针，有选择和有限制地引进跨国公司的资金和技术。外商直接投资的流入有效弥补了发展中国家经济建设资金的不足，在促进当地资源能源充分开发和利用的同时，增加了东道国的就业机会。先进技术和生产设备的引入推动了发展中国家技术进步，促进了新兴工业部门的成长。此外，跨国公司在制造业的投资多数集中于出口加工部门，有利于当地企业提高经营管理水平，增强出口创汇能力。^① 出口规模尤其是制成品出口能力的提升，有效推动了国内生产要素由传统农业部门向制造部门流动，加速了发展中国家的经济起飞和工业化进程，以韩国、中国台湾、阿根廷、巴西为代表的一批发展中国家和地区成功转型为新兴工业经济体。值得一提的是，20 世纪 90 年代以来，中国凭借要素成本优势及优惠政策积极承接跨国公司产业梯度转移，大力发展外商直接投资企业为主导、加工贸易为主要形式的出口导向型经济，一举发展成为世界第一大出口国、第二大进口国、第一大外汇储备国、第二大吸收外资国、第二大经济体、第三大对外投资国，取得了举世瞩目的发展成就。

最后，发达国家利用国际生产分工体系实现了持续快速增长。第二次世界大战结束以来，以原子能、电子计算机、人工合成材料、航空航天技术、生物工程技术及海洋工程为重点的科学技术革命在发达国家取得重大突破。科技革命催生了一系列新一代消费品的出现：半导体收音机、电视机、电冰箱、录音机、录像机、洗衣机、除尘器、空调器、家用轿车等。发达国家迫切需要更为广阔的市场空间实现规模经济，由此降低生产成本，而大批量生产势必引致对资源原材料等初级产品的巨大需求。随着广大殖民地国家取得政治独立和经济发展，尤其是发达国家推崇的市场开放及自由贸易理念成为统一的国际经贸规则，发展中国家和地区被纳入跨国公司主导的国际分工体系，成为其产品销售市场和原料产地。尤其是在全球价值链分工条件下，为进一步降低生产成本，跨国公司以对外直接投资或生产外包的形式，逐步将劳动力密集的零部件生产及加工装配环节转移到发展中国家和地区，本土则集中高级生产要素专注于研发及市场营销环节。通过主导国际生产分工体系，发达国家不仅赚取了超额贸易分工收益，促进了国内经济增长和充分就业。更难得的是，来自发展中国家的廉价中间品及最终产品平抑了发达国家的物价水平，发达国家迎来了一段“高增长低通胀”时代。^②

图 2 显示了 20 世纪 60 年代以来经济全球化发展及世界经济增长态势，可见无论以国际贸易^③或国际直接投资增长率来衡量经济全球化发展，其与世界经济增长趋势均保持高度一致。具体而言，20 世纪 60 年代以来，经济全球化有四段高速发展时期。其一为整个 20 世纪 70 年代，国际贸易和国际直接投资增长率分别在 1974 年和 1973 年达到 46.71% 和 20.06% 的峰值，世界经济也在 1973 年增长了 6.43%；其二是 20 世纪 80 年代中期，国际贸易和国际直接投资分别在 1987 年和 1986 年实现了 17.87% 和 81.95% 的高增长，世界经济增长率也在随后的 1988 年达到 4.66% 的高点；其三是 20 世纪 90 年代中后期，国际贸易增长率在 1995 年达到了 19.31%，国际直接投资在 1998 年和 1999 年连续实现了 50% 左右的高增长，在此带动下，世界经济在 2000 年增长了 4.49%；其四为 2004—2007 年，该

①1970 年，发展中国家的出口贸易总额只有 550 亿美元，到 1980 年增加到 5540 亿美元。发展中国家在世界出口贸易中所占比重从 1970 年的 17.9% 上升到 1980 年的 28.1%（宋则行、樊亢，1998）。

②以美国为例，1991 年 4 月到 2000 年 12 月，美国经济运行实现了 117 个月的增长，是美国 1854 年开始有经济周期记录以来持续时间最长的一次扩张。通货膨胀率和失业率一直保持在较低水平，1995 年至 1999 年间的平均通货膨胀率为 1.6%，2000 年有所上升，消费物价指数为 3.4%，但相比 20 世纪 60 年代经济繁荣时期 6% 的水平还是较低的；失业率则从 1992 年的 7.5% 开始逐年下降，到 2000 年仅为 4%（陈继勇、彭斯达，2003）。

③此处采用货物贸易口径。

阶段国际贸易和国际直接投资分别保持了 16.63% 和 43.76% 的年均增幅，世界经济的平均增长速度也达到了 4.37%。

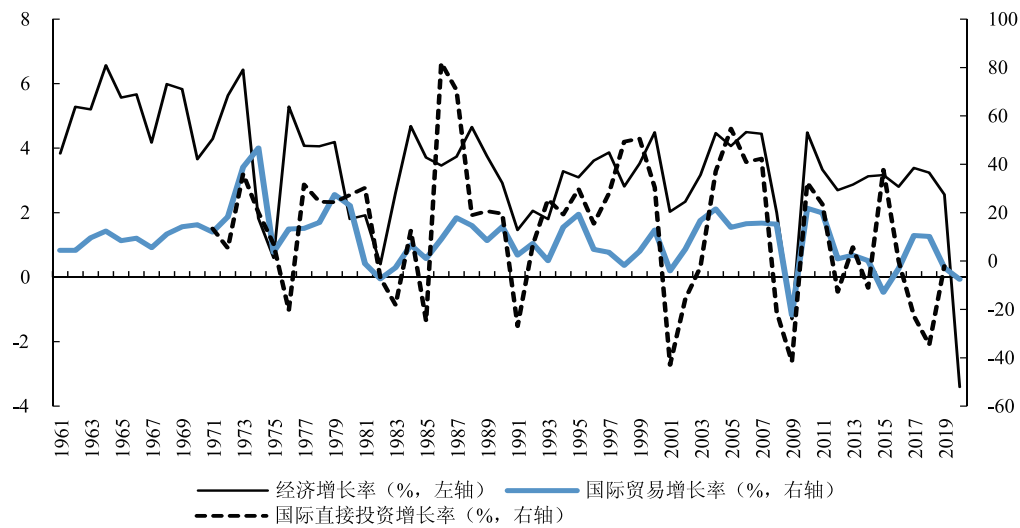


图 2 20 世纪 60 年代以来经济全球化发展及世界经济增长态势

资料来源：作者根据世界银行世界发展指标（WDI）数据库整理而得。

（三）逆全球化浪潮的根源

第一次工业革命以来的 200 年间，人类经历了两波经济全球化浪潮，同时也见证了三轮逆全球化浪潮。值得思考的是，究竟是什么力量能阻挡浩浩荡荡的经济全球化浪潮，其本质是什么？

1. 经济全球化的收入极化效应。在产生巨大经济增长红利的同时，经济全球化不可避免地产生了明显的收入极化效应，进而成为利益受损者口诛笔伐的对象。一旦收入极化效应占据了主导并引发各国国内不同收入阶层矛盾激化，经济全球化往往被扣上各种罪名，成为各种政治势力转嫁国内矛盾的“替罪羊”。

（1）第一波经济全球化的收入极化效应。首先，随着美国等新大陆国家及乌克兰的廉价农产品大量涌入，欧洲农产品价格大幅下滑。根据 Woodruff（1971）的估算，欧洲大陆小麦价格由 1871 年的每蒲式耳 1.5 美元下降到 1885 年的 86 美分，1894 年进一步下滑至 70 美分。农产品价格下跌直接降低了欧洲土地所有者及农民的收入水平。由于农业部门雇佣了超过一半的劳动力，农民收入的减少造成工业消费品和投资品需求的大幅缩水，因而欧洲国家资本家和工人阶层也成为利益受损者。其次，来自英国的廉价优质工业制成品对新大陆国家尤其是美国的幼稚工业造成严重冲击。通过南北战争实现国家统一，美国经济得以快速发展。然而，当时美国具有国际竞争力的比较优势产业为依托丰富自然资源的农业部门，制造业虽然在内战期间获得一些发展，但由于国内的劳动力价格偏高、生产效率低下、生产技术落后等原因，美国的工业产品还无法与欧洲工业强国特别是英国的产品进行竞争。在自由贸易条件下，英国廉价工业产品势必占领美国潜力巨大的国内市场，美国刚刚获得发展的制造业面临着破产的危险。最后，欧洲劳动者大规模向新大陆国家移民，在推动移民流出国与流入国的工资差距收敛的同时，^① 拉大了移民流入国的收入分配差距。以美国为例，19 世纪末美国土地密集型和资本

^①1870—1910 年，国际移民对欧洲及美国、澳大利亚等新大陆国家（地区）劳动报酬及资本收益差距收敛的解释力分别达到 69% 和 50%（O'Rourke and Williamson, 1999）。

密集型部门发展迅速且需要大量熟练技术工人。尽管欧洲移民的大规模进入显著扩大了美国的劳动者供给，但由于欧洲移民的技能水平相对较低，绝大部分进入了成长性较慢的劳动密集型行业，对美国低技能劳动者产生了明显的“挤出效应”，在明显降低工人阶层实际工资水平的同时，^① 进一步拉大了工人阶层与土地所有者、资本家的收入差距（O'Rourke and Williamson, 1999）。

（2）第二波经济全球化的收入极化效应。首先，以自动化、数字化、智能化为特征的科技革命日新月异，经济全球化很大程度上加速了新技术的传播和扩散，推动了全球范围内的生产方式变革。科技创新通常意味着劳动节约及对技能劳动需求的不断增长，其结果必然是低技能劳动者面临失业和工资下降，而中高技能劳动者收入不断上升。其次，发达国家主导的国际分工体系具有一定程度的“中心—外围”特征。由于初级产品的收入需求弹性显著低于工业制成品，发展中国家产能扩张的同时遭遇到市场需求及国际价格下降问题，容易陷入产量和出口上升而国民收入降低的“贫困化增长”。据世界银行统计，1980—1982 年，发展中国家出口的食品价格下跌 30%，非食品农产品价格下跌 24%，金属和矿产品价格下跌 17%。如果把发展中国家进口的工业制成品价格上涨考虑在内，其贸易条件就更加严酷了（宋则行、樊亢，1998）。^② 即使在产品接续生产、按增值贡献分配的全球价值链分工体系下，也存在着国际分工收益分配的不均。^③ 再次，部分发展中国家借助出口增长和国际竞争激活国内闲置要素，积极利用外资以吸引国际生产供应链的集聚，有效带动了国内技术进步和产业升级，由此导致发展中国家阵营也出现明显分化。图 3 反映了 20 世纪 60 年代以来二十国集团（G20）中的新兴经济体、^④ 最不发达国家和其他发展中经济体人均国内生产总值的发展态势，可见大多数发展中国家自 20 世纪 60 年代起开始了经济起飞，尽管 20 世纪 80 年代的拉美债务危机重挫了墨西哥、巴西、

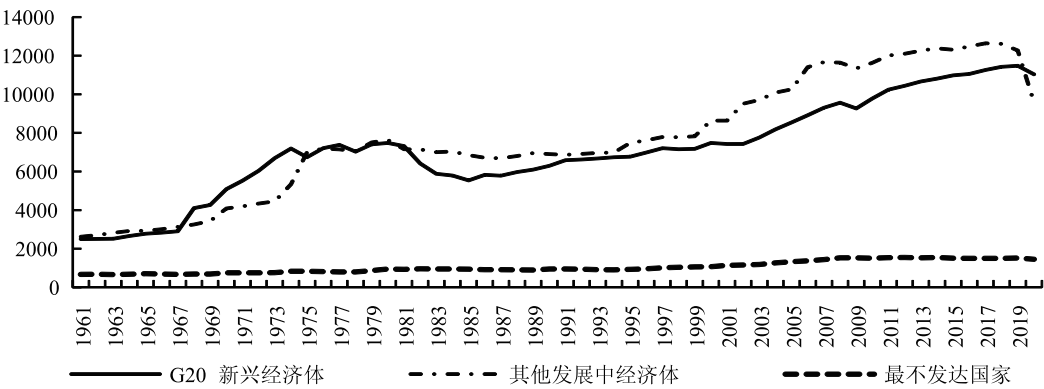


图 3 20 世纪 60 年代以来发展中经济体人均国内生产总值情况（美元）

资料来源：作者根据 WDI 数据库计算而得。

注：各类发展中经济体人均国内生产总值以各国（地区）人均国内生产总值的平均数表示，各国（地区）国内生产总值统一折算为 2010 年不变价美元。其中 G20 新兴经济体、最不发达国家、其他发展中经济体的分类参照世界贸易组织（2014）的标准。

①Goldin（1994）的估算表明，1890—1915 年，进入美国的外国移民每增加 1 个百分点，将直接导致当地低技能劳动者工资下降 1.5 个百分点。

②以坦桑尼亚为例，1973 年该国进口一辆拖拉机需要出口 5 吨茶叶，到了 1981 年，需要出口 17 吨茶叶才能换回一辆进口拖拉机（宋则行、樊亢，1998）。

③例如服装行业价值链中超过 95% 的劳动力在流水线上就业，并且绝大部分在发展中国家，但他们只得到了不到产品价值 10% 的报酬（ILO，2005）。

④包括阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其 11 个国家。

阿根廷等拉美国家，导致 G20 新兴经济体出现一波经济下滑。20 世纪 90 年代以来，随着以全球价值链分工为特征的经济全球化深入开展，G20 新兴经济体和其他发展中经济体进入持续快速增长时期，人均国内生产总值水平大幅提升，到 2011 年，大多数发展中经济体的人均国内生产总值突破了 1 万美元。反观最不发达的 49 个国家，自 20 世纪 60 年代以来的人均国内生产总值始终处于低水平区间内，即使在科技水平日新月异、经济全球化快速发展的时代，其人均国内生产总值的峰值也仅仅超过 1500 美元，与其他发展中经济体的收入差距日益扩大。最后，在商品、服务、资本加快跨境流动的同时，大批自然人频繁跨境流动和迁徙。联合国发布的《2020 年国际移民报告》指出，1990 年全球国际移民数量为 1.53 亿人，这一数字在 2019 年增至 2.72 亿人，占世界人口的 3.5%。大多数国际移民属于劳务移民。据统计，2017 年全球劳务移民规模达到 1.64 亿人，约占当年国际移民总量的 64%。此外，还包括各种为逃避国际军事冲突和国内政局不稳的难民。截至 2018 年底，全球共有 2590 万难民，且有 550 万人已在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记。另外，有 280 万人正寻求国际保护并等待难民身份认定结果，而这些人被统称为寻求庇护者。由于外来移民、难民与迁入国人民在种族、宗教及文化等方面格格不入，往往难以融入当地社会并时常引发国内矛盾，因而也容易遭受迁入国政府的限制。

2. 经济全球化的运行“失灵”。经济全球化改善了资源配置效率，促进了先进技术传播，推动了世界经济增长。但另一方面，经济全球化加剧了一系列国内矛盾和冲突。首先，贸易投资壁垒的减少拉大了易流动生产要素与不易流动生产要素之间的收入差距。前者如资本、技术、高技能劳动力和各种专业人才。通过跨境自由流动和优化配置，易流动生产要素能获得充分的收入溢价（Income Premium）。后者则主要指中低技能劳动力。贸易投资自由化显著增强了低技术产品的可替代性，意味着市场对中低技能劳动力需求更加富有弹性，由此直接导致中低技能劳动力收入缩水乃至失业。易流动生产要素与不易流动生产要素收入差距的拉大必将导致各国不同社会阶层间的矛盾激化。其次，经济全球化进一步加大了国家间的社会制度冲突，因“规制融合”要求而加快的国内改革进程，势必触动利益相关者而激发国内矛盾。随着各国关税及非关税壁垒的逐步降低以及生产要素加速跨国流动，要素禀赋结构优势的重要性有所下降，而诸如知识产权保护、劳工标准、环保标准、竞争政策、腐败等决定产品生产成本的制度因素变得更加重要。^① 为避免各种“制度套利”行为，发达国家主导制定了以边境内措施为特征的新一代国际经贸规则。发展中国家以接轨高标准国际经贸规则为目标的国内制度改革，不可避免地将触动多方利益，成为激化国内矛盾和冲突的导火索。可见，随着经济全球化的深入开展，各国普遍面临着国内社会阶层矛盾和冲突升级的风险，从而给国家治理尤其是社会保障政策带来极大考验。然而，令人遗憾的是，经济全球化在推动贸易投资自由化及市场一体化的同时，很大程度上削弱了各国政府对国内资源的支配和调控能力，^② 使其往往难以控制国内贫富差距扩大及社会阶层固化的发展态势。

总而言之，经济全球化造成了一种两难困境，即经济全球化的收入极化效应需要一个强大的政府，通过收入分配政策和社会保障政策缓和国内矛盾与冲突，而经济全球化的深入开展很大程度上又是以各国政府让渡部分国家主权为前提的。经济全球化的运行“失灵”决定了其难以平息广大利益受损者的不满，进而无法从根本上避免一波波逆全球化浪潮的来袭。

①在 market rules 及监管力度不一致情况下，在知识产权保护、环境保护、劳工保护等方面采用较低标准的国家往往能获得额外的生产成本优势，因而在某些发展中国家会出现所谓的“逐底竞争”（race to the bottom）现象。

②例如，当一国政府打算提高国内企业所得税税率，以此增加国内转移支付力度以降低国内贫富差距，在资本自由流动的经济全球化条件下，跨国公司完全可以采用内部交易、转移利润等方式进行避税。

二、经济全球化中的中国角色

（一）经济全球化的直接受益者

20 世纪 90 年代以来，中国主动承接发达国家产业梯度转移，加快融入跨国公司主导的全球价值链分工。总体而言，经济全球化对中国经济增长的传导机制可以概括为以下几条。

第一，国外高级生产要素集聚。外资集聚在显著优化国内要素禀赋结构的同时，推动了国内闲置生产要素的释放，极大促进了中国制造和出口能力。更为重要的是，外资企业进入加速形成了中国东部沿海地区的制造产业集群，内资企业围绕外资龙头企业的外向配套及国内垂直专业化分工，明显促进了内资企业规模扩大及技术升级。

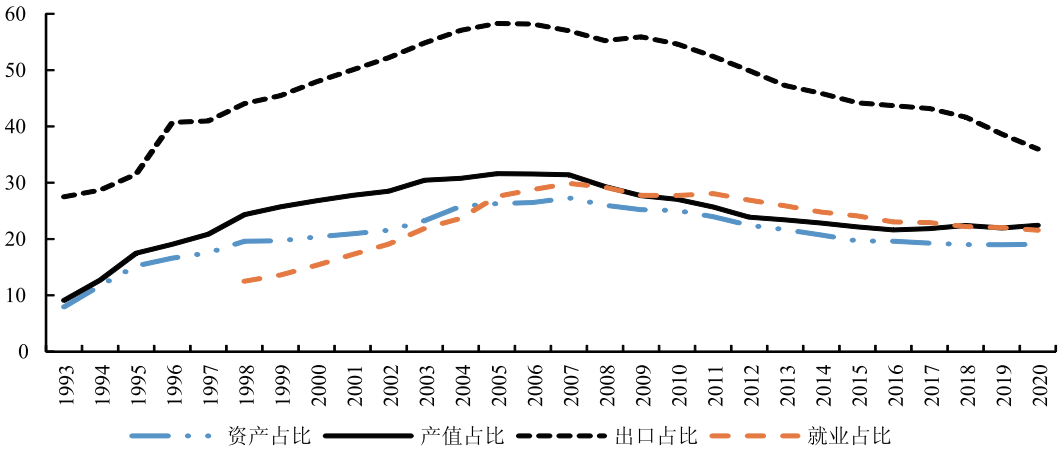


图 4 20 世纪 90 年代以来外资工业企业的经济社会贡献 (%)

资料来源：作者根据相关年份《中国统计年鉴》整理而得。

注：以上指标均为外资工业企业占规模以上工业企业比重情况。

图 4 显示了 20 世纪 90 年代以来外资工业企业的经济社会贡献情况，可见外商直接投资及其引致的高级生产要素集聚对中国资本形成、生产能力、出口规模及就业水平的贡献呈现出前升后降的倒 U 型发展态势。即 20 世纪 90 年代中期以来，外商直接投资加快进入中国，有效解决了国内工业积累中的资本短缺问题，显著提升了国内工业体量和出口能力，同时也创造了大量的国内就业。具体而言：外商直接投资对中国资本形成及劳动就业的贡献在 2007 年达到峰值，分别为 27.3% 和 29.88%；2005 年，外资企业对工业产能及出口的拉动作用达到 31.61% 和 58.3% 的顶点。随着中国逐渐降低对外商直接投资的政策优惠力度，以及扶持内资企业尤其是民营企业的加快成长，外商直接投资对中国经济社会发展的拉动作用有所降低，但仍保持着较高水平。如 2020 年，外商直接投资实现了近 20% 的工业资本形成总额，拉动了超过 20% 的工业产值和国内就业，贡献了超过 1/3 的货物出口。在外商直接投资推动的高级生产要素集聚作用下，中国的生产和出口规模不断扩大，继 2009 年超越德国成为世界第一大货物出口国后，2010 年，中国国内生产总值超过日本并一举取代其全球第二大经济体地位。

第二，高技术含量中间品进口。通过大规模获取国内无法提供的高质量中间品，中国制造及出口能力大幅提升的同时，产业结构也成功实现了转型升级。基于企业微观层面，可以发现 2013 年中国进口中间品企业共 88888 家，其中规模以上企业 26103 家，创造总产值 171.64 万亿元，分别占规模以上企业总数及总产值的 7.56% 和 17.01%。进一步从行业分布来看，如图 5 所示，对进口中间品依赖

程度最高的为计算机及电子光学行业，其近 60% 产值来源于中间品进口企业；其次为交通运输设备制造行业，中间品进口企业创造了该部门近 40% 的产值；随后是电气机械及器材、机械设备、化学原料及制品、纺织服装皮革等部门。可见，中国制造及出口对进口中间品存在较高依赖。

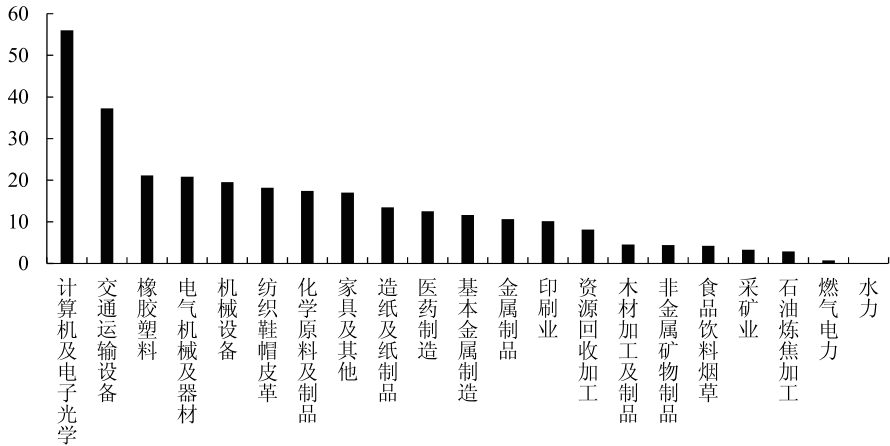


图 5 2013 年中国各制造部门中间品进口企业（规模以上）创造的产值占比（%）

数据来源：作者根据 2013 年中国工业企业数据库数据计算而得。

第三，对接国际经贸规则。加入世界贸易组织（WTO）有效推动了国内体制机制改革，加速了国内制度与国际经贸规则接轨。以“入世”为重要契机，中国对国内立法及法规、地方法规、部门条例及管理措施的透明度、一致性、非歧视性进行全面评估和审查，废除或停止了现存法律、地方法规、政府条例和其他规章中与 WTO 国民待遇原则不一致的规定。根据 WTO 统计，1999—2003 年中国共计修订 17 项法律，签发、修订、废除 63 项中央行政法规，废止 34 项国务院法令（WTO，2006），大大推动了国内体制机制与国际经贸规则接轨。

（二）多边贸易体制的坚定拥护者

2008 年国际金融危机以来，发达国家掀起新一轮逆全球化思潮，在国际经济领域突出表现为美国对华发起大规模贸易摩擦及技术封锁，试图打击中国的高新技术产业发展；发达国家积极推动突出“边境内措施”的高标准国际经贸规则，企图在国际生产分工体系中排挤中国。对此，中国坚决维护多边贸易体制，强调维护多边贸易体制在全球贸易投资自由化中的主渠道地位，坚持均衡、普惠、共赢原则，反对贸易投资保护主义。首先，以高质量推进“一带一路”建设为抓手扩大“向西开放”，全力开拓对外开放新空间。截至 2022 年 2 月，已经有 154 个国家和 32 个国际组织与中国签署了共建“一带一路”合作文件，^①“一带一路”已经突破了传统地理概念的局限，几乎扩展到整个发展中国家和地区。其次，以谈判并签署各类高标准国际经贸协定为重点，继续巩固“向东开放”。在高质量推进“一带一路”建设，加强与亚非拉发展中国家经济贸易合作的同时，中国积极主动与欧美发达国家及亚太新兴经济体开展区域经贸谈判，主要形式包括各类双边贸易投资谈判以及多边区域性经贸合作谈判。以双边自由贸易协定（FTA）为例，截至 2024 年 7 月，中国签署并生效的自由贸易协定共 20 个，其中与欧美发达国家及亚太地区签订的双边自由贸易协定有 8 个。^②

^①数据来源：中国一带一路网。
^②数据来源：中国自由贸易区服务网。

（三）新型全球化的积极倡导者

针对当前经济全球化运行存在的收入极化效应及其运行机制的“失灵”，中国依托联合国、WTO、国际货币基金组织、世界银行等国际组织，以及 G20 峰会等平台，与发达国家积极开展对话及合作，积极参与全球经济治理体系改革，推动完善更加公平合理的国际经济治理体系。对于经济全球化运行及治理机制的内在矛盾，中国积极倡导开放、包容、普惠、平衡、共赢的新型经济全球化。强调应在尊重各国发展政策自主权基础上加强宏观政策协调。与美国主导的推崇市场化、自由化和私有化模式，附加政治标准及西方价值观的全球治理理念相区别，中国的全球经济治理观强调维护自主选择的政治、经济与社会基本制度，强调包括跨越中等收入陷阱、化解发展瓶颈、实现包容平等与普惠共享以及维护社会公共利益的发展目标；强调发展中国家应更多地参与国际公共事务，在全球经济治理体系中扮演更加重要的角色，反映广大发展中国家的诉求和愿望，符合全球经济治理体系的未来发展方向。

三、逆全球化浪潮对中国经济的影响及应对思路

2008 年国际金融危机以来，随着发达国家收入分配问题日益突出，民粹主义右翼势力利用民族不满情绪乘势掀起新一轮逆全球化思潮，在国际政治领域主要体现为英国“脱欧”，美国右翼民粹主义代表特朗普上台，并接连促使美国退出联合国教科文组织、联合国人权理事会、跨太平洋伙伴关系协定（TPP）等一系列国际组织与协定。此外，欧洲大陆右翼势力抬头，鼓吹反对移民和贸易保护主义。受此影响，20 世纪 90 年代以来兴起的全球价值链分工面临着前所未有的“断链”风险。逆全球化思潮对中国经济的影响主要三个方面。

首先，中美贸易摩擦与国内宏观经济风险。与以往贸易争端相区别的是，本轮美国对华发起的关税战覆盖了大半个制造领域，其重点打击的是中国高新技术产品出口，意在遏制中国国内技术创新能力的快速成长。从短期来看，中美贸易摩擦对中国工业企业经营绩效以及劳动就业形成了巨大冲击。其次，全球产业布局调整与国内供应链安全。逆全球化浪潮条件下，跨国公司正加快将其制造供应链由中国迁往东盟国家，或者重新布局在发达国家及其周边，中国在全球供应链体系的中心地位正经受着前所未有的考验，供应链安全问题日益突出。最后，国际经贸规则重构与制度冲突。面对新兴经济体的快速崛起，发达国家积极推动国际经贸规则由边境措施向边境内措施的转变。新一代国际经贸规则更加突出公平竞争政策、国际投资规则、服务贸易规则、知识产权保护、政府采购规则和数字贸易规则等。对于中国而言，强调规制融合的高标准国际经贸规则与国内体制机制仍存在一定的矛盾和冲突。

面临来势汹汹的逆全球化浪潮，中国应从调整区域经济合作战略、加快制度型开放、参与全球经济治理，以及构建新发展格局等方面加以应对。第一，加快区域经济合作战略调整，在促进贸易投资市场多元化的同时，重塑对外开放的区位布局。为此，一方面应继续以“五通”为重点，高质量推进“一带一路”建设，努力“向西”发展，扩大与中亚、西亚、南亚、东欧、中欧等非传统市场区域的经贸合作。另一方面，主动推进与欧美发达国家及亚太地区的高标准区域经贸谈判，以谈判并签署各类双边自由贸易协定、双边投资协定、区域经贸协定为抓手，继续发展与传统贸易伙伴的经贸往来，稳定和巩固传统市场。第二，以自由贸易试验区建设为抓手，在推进国内制度建设的同时，加快制度型开放。为此，应以签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），以及申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）为契机，在贸易投资自由化便利化、服务业开放、投资者权益保障、公平竞

争、知识产权、信息公开、跨境电商、环境标准、中小企业、人员入境、争端解决等领域有针对性地加快国内体制机制创新，形成可复制可推广的成功经验和案例，进而在更大范围推广实施，以此进一步推动国内体制机制与国际经贸规则接轨。第三，主动参与全球经济治理，在维护发展中国家利益及诉求的同时，积极倡导新型全球化。为此，应坚决捍卫多边贸易体制，打造高标准的自由贸易区网络；依托联合国、G20 等平台，推动完善更加公平合理的国际经济治理体系；高质量共建“一带一路”，推动开放、包容、普惠、平衡、共赢的新型全球化；坚持独立自主的渐进式对外开放道路，提供对外开放与国内治理统筹的中国方案。第四，加快构建新发展格局，在增强内生发展能力的同时，积极扩大对国外供应链及市场渠道等资源的有效整合。为此，应加快构建国内统一大市场体系，通过区域市场的充分整合提升国内市场容量，将国内市场潜力转变为超级购买力优势。与此同时，应逐渐降低对进口中间品的依赖，通过科技自主创新及海外资源整合实现中国制造供应链的自主可控。在内生增长能力提升的基础上，中国应更为积极地推动全方位高水平对外开放，以国内产业链及市场整合优势更高水平地参与国际循环，稳步提升中国在国际循环中的地位及收益水平；对外部资源和国外市场整合能力的增强，又将有助于国家内生增长能力进一步升级。

参考文献：

1. [英] 安格斯·麦迪森，伍晓鹰等译：《世界经济千年史》，北京大学出版社，2003 年。
2. [美] 丹尼·罗德里克，廖丽华译：《全球化的悖论》，中国人民大学出版社，2011 年。
3. 世界贸易组织，中国世界贸易组织研究会、对外经济贸易大学中国 WTO 研究院译：《世界贸易报告 2007——多边贸易合作 60 年》，中国商务出版社，2008 年。
4. 宋则行、樊亢：《世界经济史（修订版）》（下卷），经济科学出版社，1998 年。
5. 联合国贸易和发展会议，洗国明译：《世界投资报告 2005：跨国公司和研发国际化》，中国财政经济出版社，2006 年。
6. 陈继勇、彭斯达：《新经济条件下美国经济周期的演变趋势》，《国际经济评论》，2003 年第 6 期。
7. 世界贸易组织，中国世界贸易组织研究会、对外经济贸易大学中国 WTO 研究院译：《世界贸易报告 2014——贸易和发展：趋势和 WTO 的角色》，中国商务出版社，2015 年。
8. Davis, K., The population of India and Pakistan, Princeton, 1951.
9. United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report, 2010.
10. O'Rourke, K. H., and Williamson J. G., Globalization and History, MIT Press, 1999.
11. Woodruff W., The Emergence of an iInternational Economy, 1700 – 1914, in Cipolla (eds), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 4, 1971.
12. Goldin C., The U – Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History, NBER Working Papers, No. 4707, 1994.
13. International Labor Office, Promotion Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post – MFA Environment, 2005.
14. World Trade Organization, Trade Policy Review Report 2006: China, 2006.

责任编辑：郭 霞

打造我国国际健康旅游目的地的 关键点和路径思考

张 瑾 吴 珂

摘要：习近平总书记指出，改革开放特别是党的十八大以来，我国旅游发展步入快车道，形成全球最大的国内旅游市场，成为国际旅游最大的客源国和主要目的地，旅游业从小到大、由弱渐强，日益成为新兴的战略性支柱产业和具有显著时代特征的民生产业、幸福产业。国际健康旅游是健康服务和国际旅游融合发展的新业态。目前我国多地开展了打造国际健康旅游目的地的探索，中医药旅游满足了海外患者慢病调养的需求，医疗技术先进地区积极开展国际健康旅游业务，中西医结合疗法吸引了国际医疗旅游的患者。打造国际健康旅游目的地有六个关键点：公立医院要兼顾基本公共服务和国际健康旅游服务，民营医院要发挥重要作用，需改善服务理念以满足国际健康旅游高端需求，旅游产品定位要清晰，市场监管要加强，医疗与旅游部门需形成紧密的协作关系。可从目标定位、核心竞争力、能力建设、基础条件、获客渠道和政策支持等方面探索打造国际健康旅游目的地的路径。

关键词：国际健康旅游 国际医疗旅游 健康服务 消费新形态

作者简介：张瑾，习近平经济思想研究中心研究员；

吴珂，习近平经济思想研究中心博士。

习近平总书记指出，人人享有健康是全人类共同的愿景，也是共建人类命运共同体的重要组成部分。旅游业日益成为我国新兴的战略性支柱产业和具有显著时代特征的民生产业、幸福产业。世界旅游组织将国际健康旅游定义为“以医疗护理、疾病与健康、康复与休养为主题的旅游服务”，是健康服务和国际旅游融合发展的新业态。旅游者根据自己的病情、医生的建议，选择合适的旅游区，在旅游的同时享受体检、医疗和观光等健康服务。目前全球已有 100 多个国家和地区开展国际健康旅游，带火了韩国和瑞士的医疗美容、德国的抗衰老服务、日本的血液清理和美国的肝癌手术等服务项目。随着经济社会发展和居民收入水平的提高，在消费需求升级、科技创新支撑和商业模式创新等因素驱动下，国际健康旅游作为消费新形态得到越来越多的重视，对各国经济增长的拉动作用凸显。因此，打造国际健康旅游目的地具有重要意义。

一、健康旅游研究综述

随着全球人口老龄化的加速发展及大众健康意识的提高，健康旅游业作为新时代产业发展的新趋势和新业态，受到各界的广泛关注，学界开展了积极的研究。

健康旅游业日益得到消费者关注。人们对健康状况和自身体态的重视促进了医疗旅游产业的发展，健康旅游已成为全球增长最快的一种新型旅游产业（侯胜田、蓝韶清，2023）。随着公众对安全卫生、公共健康给予越来越多的关注和重视，人们的旅游需求和消费心理也发生了诸多变化，健康旅游的理念得以广泛传播，健康旅游产品和服务也日益丰富（朱笑笑等，2019）。

健康旅游促进供给端产业提质升级。健康旅游是一个快速发展的领域，具有广阔的市场需求和投资潜力（罗洋，2020），医疗与旅游结合能提高医疗服务质量，为患者提供更好医疗服务体验（邱如梅等，2024）。医疗与旅游结合能促进医疗行业的国际化，吸引更多国际游客（刘永生、刘庭芳，2016）。医疗条件、旅游资源和旅游需求与医疗旅游发展各指标关联度最大，是影响当前我国医疗旅游发展的主要因素，可作为实现产业高质量发展的重要抓手（严荣等，2022）。

中医药健康旅游是拉动消费的重要领域。在中医药传统文化和旅游产业深度融合的基础上形成了中医药旅游服务模式。“中医药+健康旅游”作为中医药行业与旅游行业融合发展的重要载体，拥有巨大的市场规模和良好的发展前景（赵坊芳、庄敏，2023）。在大力实施扩大内需的国家战略措施下，中医药健康旅游满足了人们对中医药养生保健、医疗康复、休闲旅游的精神文化和物质文化的消费需求（包彩燕等，2024）。

国际医疗旅游制度和产业发达国家的经验研究。跨境医疗旅游具有高附加值的特点，通过数字化手段为医疗旅游产业赋能。借鉴国际经验，深化医疗旅游产业供给侧改革，将全面提升中国医疗旅游产业竞争力（刘岚、孟林平，2022）。我国在国际医疗旅游准入制度、服务运营与流程的构建方面做了积极探索，不断完善相关制度（马行舒、刘庭芳，2016；薛国峰、刘庭芳，2016）。泰国等国际医疗旅游产业发达的国家在实施特色品牌战略、重视打造产业形象、明确相关营销机构、注重境外宣传营销等方面积累了丰富的经验（周义龙等，2023）。韩国政府将医疗旅游定位为新成长动力产业和创造经济的先导产业，成功打造品牌形象后，致力于开发综合医疗项目，已形成以整形美容等西医为主，以天然药物治疗、针灸等传统韩医为特色，以历史古迹、自然风光、美食购物、民俗体验等文化旅游为辅的医疗旅游体系（梁江川、潘玲，2019）。

目前学界对国际健康旅游产业发展的研究较多。对我国国际健康旅游产业发展的研究，主要是从产业发展的重要性、新特征和发展路径、服务运营和流程构建、影响因素关联度分析、营销策略和相关宏观政策等方面展开；对国外健康旅游产业发展的研究，集中在对泰国、韩国、欧美等国际医疗旅游业发达国家和地区的实践与经验的分析。以打造国际健康旅游目的地为对象的研究较少，本研究以理论与实践融合应用研究为导向，通过大量的调研，从理论层面总结出了打造国际健康旅游目的地的六个关键点，从目标定位、核心竞争力、能力建设、基础条件、获客渠道和政策支持等方面，构建了打造国际健康旅游目的地的路径模型，具可操作性，对于有效指导实践具有一定实际意义。

二、我国在打造国际健康旅游目的地方面的积极探索

国际健康旅游目的地可以是国家、示范园区，也可以是医疗机构。国家政策的支持和倡导为发展国际健康旅游创造良好环境。各地依托具有自然、人文、生态、区位等特色资源的重要旅游目的地，以医疗机构、健康管理机构、康复护理机构和休闲疗养机构等为载体，重点开发高端医疗、特色专科、中医保健、康复疗养、医养结合等系列产品，在打造健康旅游产业链方面开展了积极探索。

（一）中医药国际健康旅游业务满足海外患者慢病调养的需求

大力开发中医药观光旅游、中医药文化体验旅游、中医药特色医疗旅游、中医药疗养康复旅游等旅游产品，推进中医药健康旅游产品和项目的特色化、品牌化，发挥中医药的特色优势。2017 年 5 月 30 日，北京市中医管理局批准首批中医药国际医疗旅游项目，包括头痛针灸和失眠中医综合治疗等 30 项。首都医科大学附属北京中医医院、中国中医科学院广安门医院等 15 家被指定为服务包单位，^①并在各医院的国际医疗部设置了针刺、艾灸、推拿、中医体质辨识、熏蒸、药浴、刮痧、名老中医门诊、保健茶体验、传统饮片调剂等旅游体验服务。包括魅力与健康之旅—减肥与降脂中医养治、唤醒活力之旅—亚健康状态中医养治，达到改善症状和恢复活力等疗效。中医药在治疗糖尿病、心脑血管病、恶性肿瘤等慢性疾病、疑难病及西药不能治疗或疗效不理想的情况下，具有不可替代的优势。比如，2023 年 6 月 22 日，《柳叶刀》发表的全球疾病负担研究成果显示，到 2050 年，全球预计有 13.1 亿糖尿病患者。2021 年 12 月 6 日，国际糖尿病联盟发布《2021 年全球糖尿病地图》显示，2021 年全球糖尿病医疗开支 9660 亿美元，占总医疗卫生支出的 9%，相比过去的 15 年上涨了约 316%。贵州省的医疗机构和大型药企投入巨资挖掘民间苗族中医药秘方，研制的药品对糖尿病并发症的细胞修护和降糖效果良好，得到了国际患者的好评，许多日本、新加坡、香港和东南亚的患者到贵州的糖尿病医院住院调理。

（二）医疗技术先进地区积极开展国际高端健康旅游业务

在医疗资源丰富、公共基础设施较好的大城市，积极提供以体检和疾病治疗为主的国际先进医疗服务，打造集医疗、预防保健、养生康复为一体的现代化国际健康服务园区。我国国际健康旅游服务相对集中在北京市、上海市、广州市等地。中日友好医院、暨南大学附属复大肿瘤医院、北京语言大学等多家机构都开展了国际医疗旅游服务项目。比如，北京中日友好医院国际部，主要面向各国驻华使馆、领事馆官员及家属、外资及合资企业的企业家及家属、来华学习工作的外国专家及家属、观光旅游的外宾、国际医疗保险客户、国内商业健康保险客户的保健、门诊及住院医疗。有 87 个驻华大使馆工作人员，包括俄罗斯、日本、澳大利亚、巴基斯坦、乌克兰、尼泊尔、蒙古国等驻华大使均在国际部就诊。该医院还开展了商保客户及日本国际学校、美国使馆等高端消费群体的查体项目，还被北京市交通管理局指定为为外籍驾驶员定点体检的单位。2018 年 10 月，该医院通过了 ISO9001 认证，建立了风险识别与防范机制，保障了医疗服务质量和患者的合法利益，近 4 年各类医疗指标快速增长、患者满意度提升，业务量和业务收入增幅显著。还有大量患者是专程从国外前往中日友好医院寻求医疗服务，患者来自 153 个国家和地区，占门诊量的 20%。

民营医院因其全科的专业化医疗背景、外籍医师、市场化运作及与国际保险公司合作更灵活等优势吸引了一批外籍患者。一些具有知名度、美誉度的民营医院技术达到世界一流水平。比如，暨南大学附属复大肿瘤医院建立了多学科肿瘤治疗体系，在传统手术、放疗、化疗基础上开展特色治疗技术：冷冻治疗、肿瘤消融治疗、介入治疗、疑难肿瘤手术治疗、光动力治疗术、经皮化学消融疗法、中医药疗法等，以减轻肿瘤患者的痛苦，费用不及发达国家的 1/3，取得较好的疗效和口碑，吸引了来自美国、英国、日本等 110 多个国家和地区的患者，以及“一带一路”沿线国家的皇族成员、王子、部长、将军和富商等高端消费群，上述外籍患者约占总住院病人的 50%。

^①林苗苗、王化娟：《北京发布首批 30 个中医药国际医疗旅游服务包项目》，新华社，2017 年 5 月 30 日。

（三）世界领先水平的中西医结合疗法吸引国际健康旅游患者

我国的中西医分工协作治疗方式具有国际领先水平，中西医结合的多学科联合诊疗形成门诊、急诊与病房一体化的高端医疗服务保障体系，能够吸引国际友人就诊。我国在一些领域的治疗水平达到了国际一流，而治疗价格比欧美等发达国家更具竞争力，性价比很高，对外国患者极具吸引力。比如，肿瘤微创消融手术技术和中西医结合肿瘤微创诊疗整体解决方案处于国际领先水平，肝肿瘤精准微创消融及中心型肺癌和纵隔肿瘤精准微创消融术，已获得优于传统治疗的效果。微创消融手术可以使肿瘤治疗成为日间诊疗技术，减少了手术时间，费用低、创伤极小，更大程度地保留了人体组织器官、生理功能和免疫功能。同时配合中医对患者实施全面调理方案，可以帮助患者提升免疫力，治疗效果得到了海外患者的高度评价和认可。

（四）国际医疗旅游先行区开展各具特色的实践探索

相关研究显示，目前全球医疗旅游市场规模为 5000 亿元人民币。我国医疗旅游产业正在蓬勃兴起，国内多省市开展了建设国际医疗旅游先行区的探索。2013 年 2 月，国务院正式批复海南设立博鳌乐城国际医疗旅游先行区，给予特殊审批等九项支持政策。2018 年 4 月，国务院发文在海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区暂停实施《医疗器械监督管理条例》等有关规定，支持海南省试点发展国际医疗旅游相关产业。2015 年 1 月，江苏省政府批复同意设立常州国际医疗旅游先行区，规划建设高端体检中心、第三方生物医学检验中心、康复疗养中心、特色专科诊疗中心和国际医疗旅游中心、养老保健中心等。2016 年，江西省政府批复设立上饶国际医疗旅游先行区，借鉴美国梅奥医学中心的成功经验和发展模式，打造干细胞再生医学“产、学、研、医、美、养”为一体的综合发展平台、国际合作交流平台、干细胞再生医学人才培养基地、科学研究基地。

三、打造我国国际健康旅游目的地的六个关键点

打造国际健康旅游目的地需要充分发挥公立医院和民营医院的作用。公立医院需要兼顾基本公共服务和国际健康旅游服务，民营医院需要在国际健康旅游服务中发挥重要作用，满足国际健康旅游的高端需求需要改善医疗服务理念，有竞争力的国际健康旅游产品需要定位清晰，为保障国际健康旅游消费秩序需要强有力的市场监管，医疗与旅游管理部门需要形成紧密协作关系。这六个方面是打造国际健康旅游目的地的关键点。

（一）公立医院需要兼顾基本公共服务和国际健康旅游服务

《关于促进健康旅游发展的指导意见》鼓励促进健康服务与旅游深度融合。国际健康旅游主要面向国外高端市场，提供特需医疗服务。我国 90% 的优质医疗资源集聚在公立医院，具有人才、技术和品牌优势，有能力提供高品质的医疗服务。公立医院在政策范围内有序开展特需医疗，能更好发挥技术服务引领作用。特需医疗给医务人员提供更加合理阳光的收入渠道，体现技术劳务价值。国务院办公厅《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》，要求“公立医院在有效保障基本医疗的前提下开展国际特需医疗，提供特需服务的比例低于全部医疗服务的 10%”。这使得医生提供高端医疗服务被约束，因此要进一步完善相关政策，处理好大力发展医疗康健旅游和公立医院特需服务数量限制的关系，在提供好基本公共服务的同时，拓展国际健康旅游的服务空间。

（二）在国际健康旅游服务中需要民营医院发挥重要作用

各级各地政府都积极鼓励公立和民营医疗机构开展国际医疗旅游服务。2015 年国务院印发《关于促进旅游业改革发展的若干意见》，鼓励形成一批健康旅游服务产品。2020 年 9 月，上海市卫生健康委发布首批 10 家国际医疗旅游试点机构名单。2021 年四川省卫健委出台文件，鼓励公立、民营医疗机构合作开展国际高端医疗服务。国际医疗客户更喜欢便捷的服务流程和舒适的服务环境，但我国民营医疗机构在品牌信誉、患者体验、经营管理、人才技术、质量安全、学科建设等方面整体提升缓慢。根据国家卫健委发布的《2022 年中国卫生健康事业发展统计公报》数据显示，截至 2022 年底，民办医院占比 68.27%，民营医院卫生工作人员占比 23.73%，民营医院提供的就诊服务比重仅占 16.6%。民营医疗机构需加大对顶级医疗技术人才的招引力度，走差异化发展道路，弥补公立医院服务体验的短板和市场空缺，向国际化、高端化、专业化和特色化发展。

（三）需要改善医疗服务理念以满足国际健康旅游高端需求

国际医疗旅游患者具有较强的经济能力，有着不同的语言需求、民族信仰和社会角色，服务要求高。在就医、体检、接受健康管理时，更期望差异化的医疗服务，更好的就医体验。医疗机构高端服务包括优质就医服务、高品质医疗技术和高度安全服务三部分。国际医疗旅游患者首先看重的是疗效，同时对就医时间、流程、环境等需求有个性化的特点。他们为了享受更优质、更便捷的医疗服务，愿意支付相关费用。一些医疗机构存在“三长一短一差”现象，即检查预约时间长、候诊时间长、排队时间长，医生沟通时间短，服务态度差等，无法满足国际医疗旅游服务的需求。这些都需要在打造国际健康旅游目的地时给予重点关注并予以改善。

（四）有竞争力的国际健康旅游产品需要定位清晰

我国已形成多类型多特色的健康旅游产品，但还需要进一步突出特点，形成品牌优势。国际医疗旅游典型国家都具备医疗服务定位清晰、品牌特色突出的特征。比如，泰国是医疗旅游强国，医疗旅游每年给泰国带来将近 1200 亿泰铢的收入，并常年保持两位数增长。《世界经理人》杂志将健康照护基础设施、专业能力、医疗费用、合格药品取得便利性等指标做了统计排名，泰国以 67.99 分的排名位列全球第六。泰国的很多医院通过了国际医疗卫生机构认证联合委员会（JCI）的国际认证，医生大都获得了欧美执业的执照，在慢性肾病、肿瘤、试管婴儿、心脏病等领域的医疗水平与欧美持平，每年 300 多万名外国患者到泰国就诊。印度大力发展国际健康旅游业，大量印度医生到美国留学，学成后回到印度执业，在整容和牙科、神经和脊柱外科、心脏和矫形术等专科领域具备优势。目前我国医疗旅游项目特色定位需更加清晰，各地医疗旅游先行区强调引入国际先进医疗机构，提供的医疗服务规模大、业务全面，但业务能力还需提升。中医药旅游主要采用特色中成药购买、养生知识讲座、中医药参观、康复疗养等模式，同质化程度高，核心竞争力还需进一步打造。

（五）需要强有力的市场监管以保障国际健康旅游消费秩序

医疗旅游业因涉及“健康”因素，会产生较高消费，在医疗旅游过程中容易产生经济纠纷，需要严格完善的行业准入制度、产业监督管理和专业人才培养，全面保障消费者权益。这方面需要进一步规范国内跨境医疗服务机构在对接海外医疗资源、收费水平、患者服务等环节的服务，应出台吸引和保障国际医疗旅游消费者权益的具体法规，设立医疗签证、翻译助理及医疗纠纷调解员以保障游客权益，并由权威机构对医疗旅游项目进行推荐和评价。

（一）具备核心竞争力

医疗技术是国际医疗旅游的核心竞争力，医疗旅游客户群最关注疗效和体验。疗效包括良好的疼痛管理、提高手术成功率、加速预后康复和延长生存期等多个方面，优秀顶尖的医疗团队和服务团队是必备条件。应充分立足资源条件和客户群特点，分析细分市场需求，深入打造具有竞争力的核心特色医疗产品。在我国，辅助生殖、产科、医疗美容科、口腔科、减肥塑形占据国际特需医疗的大头，泌尿外科、神经内科、消化内科、肾内科紧随其后。应以中医为特色“入口”，走中西医一体兼容模式，打造中医特色慢病防治综合诊疗项目，培育达到国际一流水平又具价格优势的中西医结合型诊疗项目，比如培育肿瘤类治疗、生殖辅助和复杂疾病治疗等方面达到世界一流领先水平的诊疗项目。市场拓展的方向优先在“一带一路”国家推广，重点面向对中医药立法的国家推广，重点提升香港、澳门、台湾市场，拓展欧洲、美国、澳大利亚市场，稳定东南亚市场，巩固俄罗斯、韩国、日本市场，开发中东和西亚等市场。

（二）提供两类优质服务

第一，个性化就诊服务。量身定制的医疗服务更能体现高端医疗服务的价值所在。改善医院预约流程，提供便捷快速就医通道，对国际医疗旅游患者做到信息透明、简捷；优化院内就诊流程，做到“零排队”；改善诊室病房环境；做好与医保商保对接，提供便捷支付，试点“先就诊后支付”。第二，全面人性化服务。人性化全程陪护，注重隐私保护，让客户享受到管家式服务。配备较高的床护比，培训并提供国际化高品质的服务；围绕患者及家属的需求，建设软硬件设施，改善就医体验；建立及时听取患者反馈并改进的机制。在选择服务机构时，跨境医疗患者会重点考虑可否提供后续治疗方案的因素，可以采用院外延伸+院内闭环，院前预约、院中照护、院后随访延伸，建立由专人负责的全程一对一陪诊服务。

（三）提升三项管理能力

第一，组织管控。通过多种途径调动高水平医生积极性，能够吸引到顶尖医生，留住人才；具备国际化水平的专职护理和管理团队，进行职业素养、职业技能、形象设计和礼仪等培训督导；建立跨职能部门的合作机制和文化，快速满足国际医疗旅游消费需求；机构或者部门通过权威的国际认证，保障医疗服务的国际化水平；引入质量管理体系，为就诊者提供流畅、舒适、高效、安全的就医体验。第二，信息系统。依托 5G 网络、大数据、人工智能等新一代信息技术的支持，扩大数字贸易、远程医疗服务能力，提高信息化管理水平。以远程视频会诊方式，为患者节约就医成本，及时给患者提供确诊和相关诊疗意见。推广电子病历，实现无纸化办公；建立国际健康旅游消费者的个人健康档案，与国际机构互认检验结果；支持医疗质量、财务和流程管控，通过大数据追踪保障服务质量；保险直营直付信息化。第三，创新合作。与国际医院合作改进流程服务；与保险、互联网企业、旅游机构合作打造新模式；与媒体合作提高宣传力度，扩大影响力；借助外部专家持续推动医疗技术和服务改进；与海外健康领域的相关产业开展跨界合作，获得海外高端用户的关注。与国际医疗中介服务机构合作，降低患者病症的复杂性以及语言不通所增加的沟通难度，提高跨境医疗的便利性，提升医患供需匹配度，对接专业性较高的中介机构为患者精准推荐和匹配国内的专家与医院。

（四）拥有四个基础条件

第一，地段选址。地段、产品、服务非常重要，地段不好拼产品、产品同质拼服务。根据客户集

聚情况来分析，选址在国际游客人口密集区可提供常见病治疗，接受大医院的医生和病源外溢。如果是远离闹市区，需要提供的是专病服务，要有医院自己的优秀专家团队。第二，交通条件。基础设施的通达便捷性是决定项目盈利能力的关键，包括高铁、飞机等基础性旅游要素需要具备，方便国际健康旅游的消费者快捷到达和回程。需要为国家设立的国际医疗旅游目的地拓展国际航线，破解发展入境医疗旅游的空中交通“瓶颈”。第三，资源禀赋。需要选择自然资源和人文条件优越的地区，比如水、空气、山海林湖及文化资源、历史资源等旅游要素较为丰富的区域，会有利于患者身心灵的康复以及相互间文化的交流。第四，功能配套。扩大衍生消费价值领域会产生现金流，包括旅居度假型消费、康复疗养消费、文化艺术价值消费、商业购物消费、商务会务消费、衍生旅游服务消费，以及其他健康服务消费等，需要有各项功能的配套设施。

（五）打造六种获客渠道

第一，拓展大客户网络。与跨国公司等大型机构建立高管健康服务合作；参加使馆宣传国际医疗的活动；接待驻华使馆及外资企业参观洽谈，提供使馆区的家庭医生服务。重点为皇族成员、王子、部长、将军和富商等高端消费群体提供健康管理服务。第二，借助学术交流平台。在海外开展学术讲座交流、举办科普活动、组织海外义诊活动、出版专著让海外患者感知先进医术、利用学术成果发布会宣讲，通过学术交流获得患者需求信息。第三，搭建数字化媒体平台。建立国际业务挂号 APP 平台，优化国际医疗微信公众号，组办外语健康宣教精品课程，与商保公司、旅游部门合作宣传特色国际医疗旅游项目。第四，增加线下客户触点。制作特色专科和专家宣传片，面向海外对特色专科和知名专家进行推广及介绍，开展各种健康讲座和义诊。对海外患者进行愈后回访，开展个性化随访，进行日常健康恢复、保持或改善指导，完善其健康档案。提供“家庭医疗旅游”套餐，满足全方位、多层次的健康需求。第五，依托体验后的口碑宣传。对在我国境内的使馆工作人员和家属、留学生、国外工作人员，保障常见病、多发病、慢性病的诊治，让他们体验我国的医疗服务，产生信任的口碑，有利于通过他们向其所属国扩大宣传。第六，构建国际转诊网络。与海外知名高端医疗机构建立绿色转诊通道，对在海外接受治疗回国休养康复的高端客户群体提供健康服务；与商保公司建立国际医疗转诊、会诊通道；与国际医联体建立转诊通道。

（六）给予六项政策支持

第一，加大对公立和民营医疗机构的支持力度。公立医院具备医疗技术和专家资源优势，是高端客户和大型保险公司的首选，可在保障提供基本医疗服务的前提下，对服务于国际高端医疗占比的限制适当放宽。把民营医院培育成为国际健康旅游的供应主体，对有能力提供国际医疗服务的民营医院在政策上给予扶持，在购买医疗设备时适当减免税收，为民营医院提供土地和水电优惠，激励其提高医疗质量。第二，规范运营流程。国际医疗旅游服务是一项较为复杂的、涉外的高端服务过程，包括医疗机构基本服务和运营流程，还包括国际化服务和非医疗服务。建立健全国际医疗服务指南和服务标准等相关制度，并依据制度规范指导医疗机构开展国际医疗服务。国家文旅部和卫健委应共同建立合作机制，共同推动国际健康旅游业务的开展，明确旅游部门和医疗机构的分成机制，建立健康医疗产业和旅游产业科学互补的体系。第三，建立评价体系。制定我国的国际医疗机构评价体系，开展国内外多元化评价与认证，实行第三方评价认证制度，依托国家认证领域相关法律、法规和强大的专家团队，站在公正的立场，以科学的手段、严谨的态度，建立高质量的认证评价体系，开展国内提

供国际健康旅游服务机构的认证服务。培育中国的第三方评价认证机构，并与国际标准接轨。第四，健全准入制度。研究不同类型健康旅游服务机构标准，明确市场主体准入制度和条件，规范医疗机构审批程序和基本标准，加强服务指导和开办支持，统一医疗机构的准入管理。第五，完善监管体系。完善健全健康旅游相关法律法规，重点解决医疗行业监管和责任划分等问题。依法规范健康旅游服务机构及医护人员从业行为，强化市场日常监管和服务质量监管，严肃查处无证行医等违法经营行为，保障消费者生命安全和健康权益，营造公平竞争的环境。第六，出台便利化制度。发放国际健康旅游签证，提高境外患者和陪护人员医疗签证办理效率，不断完善国际医疗旅游签证制度，在国家层面开辟多种渠道帮助我国医疗机构与国际市场建立广泛联系，助推我国医疗旅游走向国际市场。旅游组织和卫生医疗机构合作建立官方旅游网站，为国际消费者提供价格比较、医疗水平优势、旅游路线推荐等权威数据，为境外游客提供多语言翻译服务。

参考文献：

1. 侯胜田、蓝韶清：《中国康养旅居发展报告（2023）》，中国商业出版社，2023 年。
2. 朱笑笑、钱爱兵、刘军军：《中国健康旅游发展现状及国际竞争力分析》，《产业与科技论坛》，2019 年第 24 期。
3. 罗洋：《推进国际高端医疗服务工作的调研与思考》，《基层医学论坛》，2020 年第 7 期。
4. 邱如梅、张煜、李晶晶：《基于 CiteSpace 的康养旅游研究热点与前沿趋势分析》，《安阳工学院学报》，2024 年第 1 期。
5. 刘永生、刘庭芳：《中国国际医疗旅游服务相关宏观政策研究》，《中国医院》，2016 年第 5 期。
6. 严荣、耿松涛、唐洁：《中国医疗旅游发展影响因素关联度分析》，《江西社会科学》，2022 年第 9 期。
7. 赵坊芳、庄敏：《中医药健康旅游营销策略研究》，《今日财富》，2023 年第 19 期。
8. 包彩燕、项爱青、任伟伟、胡伟华：《扩大内需时期中医药与旅游产业深度融合发展探讨》，《中医药管理杂志》，2024 年第 3 期。
9. 刘岚、孟林平：《后疫情时代中国医疗旅游新特征及发展路径》，《经济研究导刊》，2022 年第 29 期。
10. 马行舒、刘庭芳：《中国国际医疗旅游准入制度构建研究》，《中国医院》2016 年第 5 期。
11. 薛国峰、刘庭芳：《中国国际医疗旅游服务运营与流程构建研究》，《中国医院》，2016 年第 5 期。
12. 周义龙、王国琼、刘晓蓉：《国际医疗旅游营销的国外实践与经验启示》，《辽宁行政学院学报》，2023 年第 1 期。
13. 梁江川、潘玲：《韩国国际医疗旅游发展：现状、问题与经验启示》，《韩国研究论丛》，2019 年第 2 期。
14. 国家卫生和计划生育委员会、国家发展改革委、财政部、国家旅游局、国家中医药局：《关于促进健康旅游发展的指导意见》，中国政府网，2017 年 5 月 17 日。
15. 国家卫生健康委员会：《2022 年我国卫生健康事业发展统计公报》，国家卫生健康委员会网站，2023 年 10 月 12 日。

责任编辑：谷 岳

我国海外进口矿产定价 影响因素及对策研究^{*}

王成仁

摘要：党的二十大报告强调，要确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全。确保我国供应链上游原料，特别是海外进口矿产安全至关重要。随着铁矿石等大宗商品金融化趋势日益明显，亟需对海外进口矿产定价机制进行深入分析，以期获得与我国消费规模相匹配的定价话语权。海外进口矿产定价主要包括协议定价、指数定价、期货定价等模式，期货及其衍生品市场对大宗商品价格影响力日渐增长。其背后是矿产供需、金融市场、技术进步等因素的影响，特别是在跨国资源集团、国际金融机构等操控下，金融权力操控矿产集团，与金融交易所、知识传播方等结成利益捆绑关系，形成对海外矿产品的控制，进而影响一国经济社会发展。因此，需切实提升我国金融市场发展水平，加强需求侧管理，增强矿产需求大国话语权，拓宽海外资源供给渠道，以技术创新引领矿产开发和使用，保障我国产业链供应链安全 and 高质量发展。

关键词：大宗商品 定价机制 进口矿产 新兴矿产

作者简介：王成仁，中国国际经济交流中心科研信息部副研究员。

党的二十大报告强调，国家安全要以经济安全为基础，要确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全。保障产业链供应链安全，构建现代化产业体系是实现高质量发展，建设中国特色社会主义现代化国家的重要支撑。在美国联合盟友对我国打压遏制日趋常态化的背景下，确保供应链上游原料、特别是海外进口矿产安全尤为重要。亟需对我国海外进口矿产定价机制进行深入系统梳理，对症下药，谋求与我国矿产消费大国相匹配的定价权益，更好服务于国家发展大局。

一、文献综述

大宗商品多涉及初级产品和原料供应，对一国经济社会发展具有基础性、长远性影响，大宗商品价格直接影响国民经济发展。对石油、农产品、铁矿石等大宗商品定价机制的研究较多，主要包括对定价机制模式、演变规律、影响因素、定价权等问题的研究，以及大国博弈对大宗商品价格影响等方面的研究。

一是对大宗商品定价机制模式、演变规律及其影响因素的研究。任秀峰（2023）从内部因素和外

^{*} 本文为中国国际经济交流中心 2022 年度重大课题“我国战略性矿产资源保供稳价研究”部分成果。

部因素角度分析大宗商品价格影响因素。前者包括世界经济再平衡、发达经济体货币政策、世界贸易组织（WTO）制度性约束等因素；后者包括供求关系、政策体系、贸易规则等因素。在铁矿石定价机制由长期协定价转变为短期定价背景下，有学者研究了铁矿石指数定价机制下期货与现货市场对价格的影响。如洪水峰等（2017）认为，铁矿石期货市场发展放大了价格波动风险，也带来更多衍生品需求，金融属性更为突出，进而影响市场预期，带动现货市场价格波动。尤喆等（2020）使用断点回归模型分析铁矿石定价机制转型对其价格波动的影响，认为铁矿石定价机制由长协定价转变为短期定价机制能够显著抑制我国铁矿石进口价格的波动。由于我国铁矿石进口比重高，国内铁矿石期货价格受进口现货价格影响较大（肖明等，2014）。

二是围绕大宗商品定价权问题进行的研究。我国虽然是铁矿石进口和消费大国，但仍然缺失定价权。其原因主要在于铁矿石进口依存度高，国内期货市场发育不完善，以及钢铁企业组织结构松散等问题（谢璐，2011）。在以往发展中对铁矿石定价缺少预防意识，铁矿石需求猛增而自产产品品位低、产量不足等因素也加剧定价权缺失问题（邢世伟，2010）。赵兰兵（2019）提出，我国稀土供应规模全球最大，但定价权缺失，原因在于国内稀土产能过剩出现恶性竞争、过度开发，且缺少信息共享沟通协调机制，稀土期货市场也未建立。薛燕（2016）认为，铁矿石等大宗商品整体规划不健全，缺少有针对性的大宗商品联盟，还有对进口资源利用效率有待提高等原因。针对定价权缺失问题，有学者提出，可通过整合需求侧，提高集中度，增大价格话语权（徐唯燊，2015）。

三是大宗商品定价金融化方面的研究。自“石油美元”体系确立以来，大宗商品金融化更为突出，范围更广。王金强（2019）认为，在以美元为核心的国际金融体系下，大宗商品多以美元计价，决定了其定价机制必然受美元霸权影响。方先明、高元（2023）认为，全球化背景下的大宗商品更多表现出金融化特点，受国际金融市场波动等因素左右，金融期货市场变化反过来影响现货市场。付亦重（2017）认为，大宗商品金融化趋势渐强，商品供需双方、金融机构等运用金融衍生工具规避风险，寻求收益，导致大宗商品价格逐渐脱离传统供需等因素影响。郑尊信等（2018）认为，与美国商品市场相比，我国商品市场也存在金融化现象，但指数化商品投资生态仍没有形成。

四是从国际政治经济学视角进行的研究。有学者通过研究国际石油市场定价机制，认为美元霸权对石油市场控制力强（张建新，2006）。石油除经济属性外，还具有政治属性，石油价格波动是利益相关方利益分配的结果（李纪建、管清友，2007）。彭颖、陈其慎（2014）认为，大型国际金融机构通过对海外矿产资源进行权益性投资，成为大宗商品供给的实际控制者，且金融机构还掌控着商品期货交易，两相结合形成对大宗商品价格的操纵，获取超额利润。朱清等（2023）提出，大宗商品定价机制体现了国际政治经济结构的历史变化，也反映了生产商、贸易商和消费商的博弈过程。

综上所述，大宗商品不仅是谋取超额利益的方式，也成为发达国家影响和控制一国经济的重要手段，对其定价模式的分析应以更宽视角展开。本文在梳理铁矿石等大宗商品定价模式演变规律基础上，剖析新兴矿产定价模式走势，从供需、金融、技术以及结构性权力视角，解读海外进口矿产定价机制及作用机理，并提出针对性建议。

二、海外进口矿产的主要定价模式

国际矿产资源定价模式主要有两类：一是对于铁矿石等期货产品不够成熟的商品，其价格主要由买卖双方协商决定，随着商品贸易愈加频繁，其定价机制逐渐短期化、指数化，演变为指数定价。二是对于铜、铝、锌等期货品种较成熟、市场较发达的商品，其价格主要由期货交易价格决定，定价模

式为期货定价。国际矿产资源主要经历了协议定价、指数定价、期货定价等模式，且价格受金融因素影响越来越大。随着新能源产业蓬勃发展，锂等新兴矿产需求空前增大，推动新兴矿产定价模式加快演变。

（一）协议定价模式

协议定价产生于 20 世纪铁矿石国际贸易。因商品贸易格局变化和场外衍生品市场发展，协议定价模式随之改变，从原本的长协定价向短期协定价转变。20 世纪 60 年代之前，铁矿石海运贸易极少。随着日本经济高速增长，钢铁需求大幅增加，而日本严重缺乏铁矿石资源，需大量进口，同时澳大利亚皮尔巴拉地区铁矿石资源丰富。由此，双方开展合作，由日本出资开发矿山，澳大利亚将铁矿石出口日本。双方签订 15 年到 20 年的长期合同，最初的 5 年至 7 年铁矿石价格不变。日本钢企与澳大利亚矿商在长期合作过程中，逐渐形成成熟的交易规则，即长协定价机制。其价格成为国际市场公开价或年度基准价，由钢企与矿商进行年度谈判，确定下一年的交易价格。由于地理位置不同导致的海运费差异，最终产生了亚洲价格和欧洲价格。

长协定价有四个特点：一是年度长协价机制。每年第四季度开始下一矿石年度的谈判，由全球最具影响力的卖家和买家进行谈判，确定下一年度的国际贸易价格，矿石年度起止时间为当年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日。价格一经确定，全年贸易均按照该价格进行交易，不受下一年现货价格波动影响。二是“首发一跟风”机制。即以第一场谈判达成一致的首发价格作为全年定价标准，后来的各方谈判均需接受此价格，买方不得提价购买，卖方不得降价销售。三是同品种同涨幅。同品种产品的价格一经商定，适用同一涨跌幅，在全球范围内通用，不因产地或厂商不同而改变，且不考虑同品种矿石品质的差异。四是谈判确定的价格为离岸价格，不包括海运费、损耗等费用。这种方式下运输费用和风险由买方承担，在供给垄断格局下增加了需求方的成本，对贸易活动产生了直接影响。

（二）指数定价模式

随着铁矿石供应逐渐集中到澳大利亚必和必拓、力拓和巴西淡水河谷三大国际矿商手中，铁矿石垄断供应性质显现，铁矿石价格由全球钢铁厂商与三大矿商进行谈判确定。2010 年，三大矿商一致主张废除长协定价模式，以中国现货市场价格指数为基准进行季度定价，将原来买卖双方博弈的定价机制转变为卖家单方面决定，将定价依据改为易受外在因素干预的指数衍生品。在此基础上，买卖双方根据商品质量差异确定一定数额的升贴水，最终确定商品价格。

国际主流定价指数有三个：普氏能源资讯（Platts）的普氏指数（Platts Iron Ore Index）、环球钢讯（Steel Business Briefing, SBB）的 TSI 指数（The Steel Index）以及英国金属导报（Metal Bulletin）的 MBIO 指数（MB Iron Ore Index）。2011 年，Platts 收购了 SBB。普氏指数采集的价格为中国主要港口的铁矿石到岸现货价格，其数据样本多为参与现货交易的小规模钢企和贸易商，且价格编制方式也不透明。Platts 的母公司为麦格劳—希尔金融公司，是提供全球资本和商品市场评级、价格与分析的机构，标准普尔也是其主要产品。其股东中，美国先锋集团、贝莱德等金融机构持有众多能源、矿产巨头公司的股份。在三大矿商中，力拓、必和必拓排名前几位的股东均有汇丰、摩根大通、花旗银行等大型金融机构。巴西淡水河谷由巴西国有资本 Valepar 公司控制，其前 10 大股东中的美国先锋集团、道富公司、贝莱德机构信托公司等 3 家股东均持有麦格劳—希尔金融公司的股份。

指数定价模式将传统协议定价模式与金融化产品相结合，时间区间较短，垄断性更强。主要特点有：一是期限短。长协定价期限一般在 3~5 年，甚至 15~20 年，最短也有 1 年；而指数定价一般在 1 年以下，现在发展成季度定价、月度定价，甚至每日定价，给了卖方随意提价获取暴利的机会。二

是金融属性强。指数定价期限短，客观上难以通过频繁的双方谈判来确定价格，而是通过场外衍生品市场来确定，将指数、掉期等产品价格作为基准价格，再由产品品质来决定升贴水，形成产品价格。这种价格机制将铁矿石价格建立在大金属衍生品价格基础上，金融属性更强，且易被操纵。三是海运费计入产品价格。与长协定价谈判确定的离岸价格不同，指数定价模式下，产品价格是主要港口到岸价格，海运费被计入短期协议价格中。

在指数定价模式下，铁矿石市场主导力量变成金融资本，金融巨头不仅向矿商提供实际的资本支持，其控制的投行还通过信用分析等方式，为矿商融资提供支持，引导市场预期。国际金融资本借由矿商牢牢掌握铁矿石定价权，攫取利益，实现多元目的。

（三）期货定价模式

指数定价虽然引入了指数等金融产品，但是仍基于现货市场的定价模式，而现货价格波动较大。为平抑价格波动风险，矿产交易逐步出现远期交易合约，产生掉期等产品，进而形成标准化合约，也就是期货交易，期货定价逐渐成为金属矿产的主要定价模式。铁矿石掉期清算服务由交易所提供，由经纪商管理掉期交易数据，而经纪商大多是瑞银、摩根大通、汇丰等金融机构，其背后仍是新加坡、美国等资本管理公司。2011 年 1 月，印度商品交易所（ICEX）和印度多种商品交易所（MCX）联合推出首个铁矿石期货。2013 年 4 月，新加坡交易所（SGX）推出首个以中国天津港口 62% 品位的铁矿石价格为参照指数的期货合约。2013 年 10 月，大连商品交易所推出铁矿石期货。

期货定价模式依赖于发达的期货市场，有如下三个特点：一是对资本市场成熟度要求高。期货价格对现货市场具有较强的引导作用，体现交易双方对市场的判断，也加入了金融、保险等非交易方，综合体现市场预期。二是交易便利。期货市场不仅涵盖传统的商品交易双方，还增加了个人、机构等投资者，交易便利性大大提升。三是操纵风险加大。期货市场作为衍生品市场的重要力量，汇聚了各方投资和交易主体，在增加便利性的同时，也极大增加了不确定性。只要拥有巨量资本，利用市场机制漏洞，甚至合规操作，都可能操纵期货价格，获取超额利益。

（四）新兴关键矿种定价情况

随着新能源汽车、风电、光伏等新兴产业快速发展，特别是“双碳”目标背景下，我国绿色低碳转型压力大，对新兴产业相关矿产资源需求快速增加。以新能源汽车为例，我国新能源汽车渗透率快速提升，带动锂电产品产量快速增加，拉动锂资源价格大幅上涨。根据华商光电科技研究（CINNO Research）的统计数据，2023 年中国新能源乘用车批发销量约 886 万辆，同比增长 36%，渗透率达到 34.7%。中汽数研数据显示，2023 年 1—12 月，我国动力电池累计装机量 387.7 吉瓦时（GWh），累计同比增长 31.6%。韩国市场研究公司 SNE Research 统计数据显示，2023 年全球动力电池总使用量约为 705.5GWh，同比增长 38.6%。同时期，锂资源价格显著上升。万得（Wind）数据显示，2022 年 11 月中旬的碳酸锂价格涨至 56.7 万元/吨的高点，较 2021 年初的 5.3 万元/吨上涨 9.7 倍。2023 年碳酸锂价格持续回调，到 2024 年 3 月初，价格回落到 10 万元/吨左右。

全球锂资源贸易以长协定价模式为主，包销协议成为锂资源企业与锂盐冶炼企业的选择，近年来期货和拍卖模式逐渐兴起。长协定价基于生产成本及锂盐价格产生，以季度或年为单位进行调整。美国的雅宝（ALB），智利的化学矿业公司（SQM），中国的天齐锂业、赣锋锂业，澳大利亚的 Altura 矿业公司、矿业资源有限公司（MRL）、皮尔巴拉（PLS）等国际锂业巨头主导长协定价权。2020 年，上述 7 家锂业全球企业市场份额占比约 80%。2020 年 12 月，PLS 收购 Altura 的全部资产并重新整合，打造澳大利亚第二大锂矿供应商。包销协议方面，澳洲第一大锂矿泰利森被中国天齐锂业和美国 ALB

包销，MRL 旗下 MT Marion 矿山锂精矿被中国江西赣锋锂业包销，PLS 和银河资源（Galaxy Resources）的产能由致远锂业、瑞福锂业、赣锋锂业、容汇锂业、长城汽车等多家下游企业以长协定价方式包销。

长协定价机制存在价格形成机制不透明、调价机制不灵活、长单和散单价格不一等问题。在锂价飞涨的背景下，锂资源企业积极谋求定价模式变革，2021 年出现了期货定价和拍卖定价模式。拍卖定价模式实时反映了现货市场供需变化，表现为短期内价格大幅调整。2021 年 7 月到 2022 年 7 月，PLS 公司先后进行了 7 次拍卖。2021 年 7 月 30 日，第一次拍卖 1 万吨 5.5% 品位锂精矿，离岸成交价达到 1250 美元/吨，当时的锂精矿到岸价为 740 美元/吨。2022 年 7 月 13 日，PLS 公司第 7 次拍卖成交价为 6188 美元/吨，虽较第 6 次拍卖价格降低 2.55%，但较第一次拍卖价格上涨近 4 倍。虽然 PLS 公司每次拍卖的锂精矿规模不大，从 5 千吨到 1 万吨不等，但获得了足够多的溢价空间，对推高全球锂矿资源价格起到了重要作用。

随着锂期货定价模式逐步推进，金融属性逐渐增强。美国等西方国家率先推出锂期货，对锂资源价格影响逐渐显现。2021 年 5 月，芝加哥商品交易所正式推出锂期货，是全球首次推出锂期货，采用现金交割方式，定价基于 Fastmarkets 公司发布的对中日韩三国氢氧化锂成本、保险费和运费价所做的评估（每周一次）结果进行结算。英国伦敦金属交易所（LME）2021 年 7 月也上线了锂期货合约，该合约也采用 Fastmarkets 公司公布的氢氧化锂价格进行现金结算。目前，锂期货产品推出时间较短，交割规模仍较小。

随着战略性新兴矿产需求大幅增加，矿产供应方开始寻求结成联盟以控制产量和价格。2022 年 10 月，合计拥有全球过半锂资源的阿根廷、玻利维亚和智利三国效仿石油输出国组织（欧佩克），着手推动建立“锂佩克”，以便在市场波动时达成价格协议。而新能源电池用量较大的镍矿、钴矿出产国印度尼西亚，也在研究组建电池原料版的欧佩克——电池金属卡特尔，以管理对能源转型至关重要的金属的供应。这两大供给联盟若成立，将对我国等消费大国造成较大影响。而且供给垄断会带来相关产业布局调整，形成新的优势产业集群，使资源富集国家拥有更多发展机会与话语权。这类供给联盟如果结成，初始状态表现为供需数量控制和价格协议，随着金融产品的介入，期货及衍生品价格将对新兴矿产价格走势产生更大影响，而拥有金融控制权力的发达国家将弱化资源国的话语权。对于需求大国来说，要想办法摆脱价格接受者地位，掌握主动权。

三、海外进口矿产价格影响因素

从价格影响因素看，供需因素是基本盘，对价格长期走向发挥主导作用。在短期和中期，经济周期、政策、金融、技术等因素都对价格产生一定影响，而且这些因素对价格的影响并非独立存在。有学者从结构性权力视角对矿产资源价格影响机制进行了分析，值得深入研讨。

（一）供需因素

一是供给端。国际金属资源多由少数矿业巨头垄断供给，且产能调整具有延迟性，供需变化对产品价格的反应并不及时，有时严重滞后。在长期视角下，金属资源供需仍是决定金属价格波动的基本因素，产量、进出口量、消费量和库存等是反映供需基本面的关键指标。以铁矿石为例，世界最大的四家铁矿石供应商是淡水河谷、力拓、必和必拓和福特斯克金属集团。在供给刚性约束下，供应商在铁矿石价格协定中掌握绝对话语权。

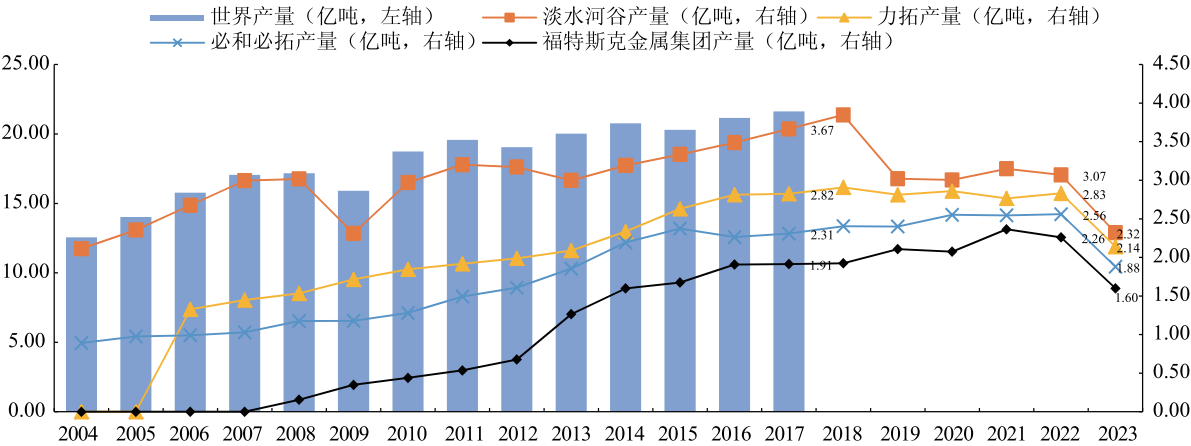


图 1 2004—2023 年世界铁矿石产量及各大矿商产量

数据来源：国际钢铁协会，各大公司年报。

注：2023 年数据截至三季度，世界产量数据自 2018 年至今已暂停发布。

铁矿石供应呈现明显的垄断特征。由图 1 数据可知，2017 年淡水河谷、力拓、必和必拓、福特斯克金属集团铁矿石产量占全球比例分别为 17%、13%、10.7% 和 8.8%，四家合计占比为 49.5%。从产量上看，淡水河谷、力拓、必和必拓是传统三大矿商，2022 年产量分别达到 3.07 亿吨、2.83 亿吨、2.56 亿吨；2023 年前三季度分别为 2.32 亿吨、2.14 亿吨和 1.88 亿吨。福特斯克金属集团为澳大利亚第三大铁矿石商，2022 年产量达到 2.26 亿吨，排名全球第四，2023 年前三季度为 1.6 亿吨。福特斯克金属集团为后起之秀，产量规模增长迅速，很快将成为可与三大矿商相提并论的国际企业。

二是需求端。经济增长是推动金属需求上升的重要原因。全球金属需求与国内生产总值（GDP）增长趋势基本保持一致。包括我国在内的新兴工业国家，金属需求将持续增长并长期保持在高位，带动国际金属价格不断走高。人均消费量不断增加是当今金属资源需求方面的重要特点。朱学红（2019）的研究表明，20 世纪 90 年代以来，美国矿产品及金属产品需求的主要驱动力来自人口增长，美国矿产品消费增速快于人口增长速度。同时，需求国的产业结构决定了对金属资源的需求结构，偏重发展传统重工业的国家对铁等矿产需求较大，循环经济、新能源产业发展较快的国家对锂、稀土等新兴矿产需求更多。

经济运行周期、财政货币政策、产业政策等宏观经济因素，通过影响矿产需求，进而影响国际矿产价格。当宏观经济出现周期性变化时，将带动对金属资源的需求变化，从下游消费端不断向上游供给端传导。从表现上看，矿产资源价格的反应会落后于整体经济形势，但存在短期内随宏观经济形势变化而变化的特征。拉长视角看，矿产资源价格还存在 10~15 年的长波动周期，这是由于金属资源刚性供给随需求缓慢调整所致。除经济运行周期影响外，宽松的货币政策会释放大量流动性，巨额资金进入大宗商品市场将推高金属价格。同时，这种推动力量因金融衍生品杠杆率的提高而增强，表现为金属价格的剧烈波动。此外，一国产业政策动向将从供需两端影响矿产资源价格。如出台金属行业促进和保护政策，将有效促进一国优势金属产业发展，在国际贸易中处于更有利位置；产业结构调整优化、降低高耗能产业比重等措施，将增加新兴矿产需求，减少传统矿产需求，进而带动传统矿产价格向下波动。

三是需求因素中的“中国因素”。“中国因素”对矿产资源总需求具有显著的影响。在我国工业化、城镇化和数字化快速推进的过程中，对金属资源的需求显著增加，对国际金属价格产生不小影

响。从总量分析看，我国金属需求规模逐年增加，与金属现、期货价格趋势成同向变化。以铅、锡、锌、镍为例，根据《中国金属通报》《中国有色金属工业年鉴》有关数据，我国四种金属消费量占全球消费量的比重分别由 2005 年的 25.4%、30.4%、27.9% 和 13.5% 上升到 2017 年的 41.9%、44.5%、47.6% 和 56.7%，对全球需求拉动明显。同时，我国金属应用多为粗加工中间品，利润不高，原料和终端产品“两头在外”。随着需求上升，原料端易受垄断供给约束，终端产品高附加值加工环节也挤压中间品利润空间，两头受挤，又背负金属消耗大国的名头。

以铁矿石为例，自加入 WTO 以来，我国铁矿石进口规模从 2001 年的 9239.3 万吨增加到 2023 年的 11.8 亿吨（见图 2），增长 11.8 倍。1990—2017 年，我国铁矿石进口量占亚洲、全球进口量的比重分别从 7.91%、3.5%，增长到 80.11% 和 68.15%（见图 3）。从表观消费量与价格趋势对比看，我国铁矿石月消费量将近 2 亿吨，累计消费量逐年上升，对铁矿石现货、期货价格形成向上推力。如图 4 所示，自 2019 年初开始，期货价格振荡上扬，现货价格随之上涨，在 2021 年 6—7 月价格触顶后下降，2022 年 3 月再度高涨。现货价格明显滞后于期货价格变化，体现了期货市场对市场预期和现货价格走势的影响。

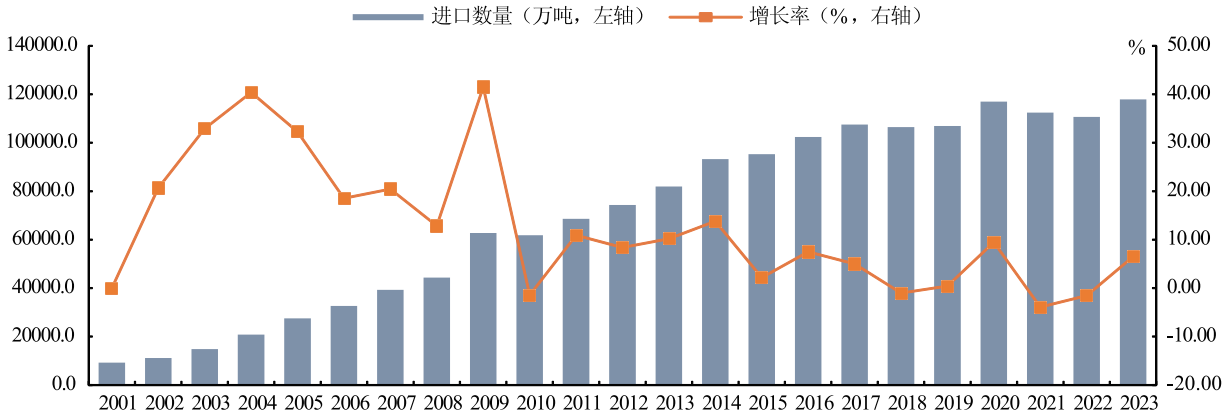


图 2 2001—2023 年我国进口铁矿石规模及增长率

数据来源：中国海关总署。

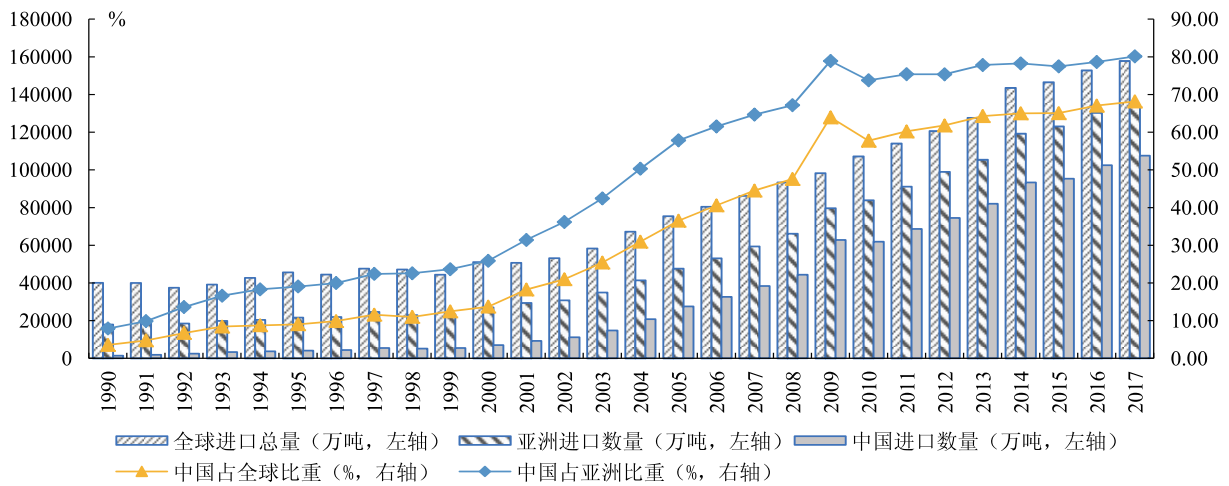


图 3 1990—2017 年我国进口铁矿石规模及占亚洲进口、全球进口比重情况

数据来源：国际钢铁协会。

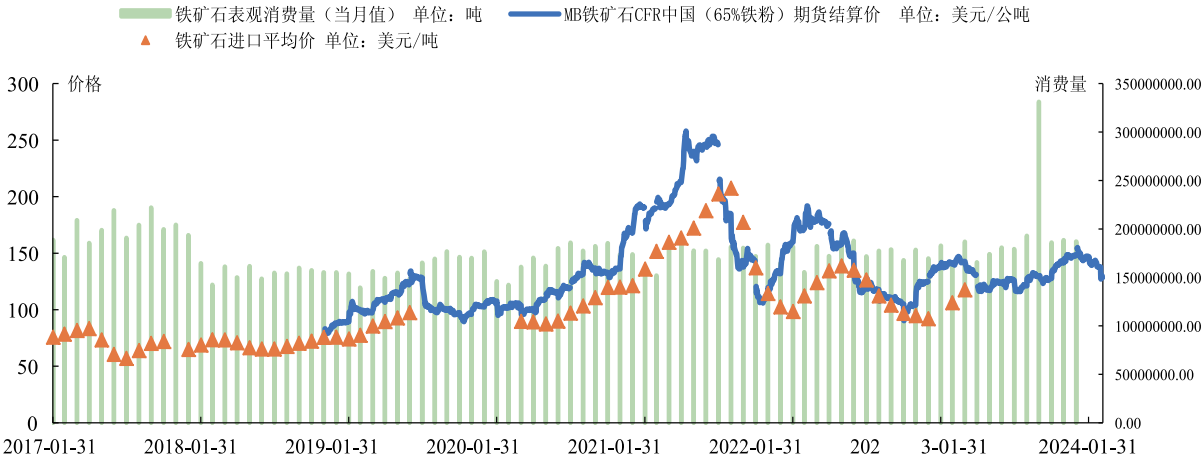


图 4 我国铁矿石表观消费量与进口价、国际期货价对照图

数据来源：铁矿石表观消费量数据来自于“百川盈孚”；期货结算价数据来自新加坡交易所；进口铁矿石平均价来自“西本新干线”。

从结构分析看。我国金属资源进口来源较为集中、对外依存度较高、进口产品结构单一。一是进口集中度较高。以铁矿石为例，2006—2023 年，我国进口铁矿石最多的四个国家为澳大利亚、巴西、印度和南非，进口量占比分别从 38.9%、23.4%、22.9% 和 3.8%，变为 62.5%、21.1%、3.1% 和 3.0%。2023 年自澳大利亚和巴西两国进口铁矿石占比之和达到 83.6%（见图 5）。二是对外依存度较高。2016—2023 年，我国铁矿石进口量占消费量比重从 44.1% 上升到 2020 年的 57.4% 高点，2023 年稳步下降到 50.9%（见图 6）。对国际金属资源的过度依赖使我国相关产业发展更易受到国际金属矿产出口方制约，虽然我国进口规模及份额较大，但缺少与之匹配的定价话语权。三是进口产品结构单一。进口种类单一削弱了进口议价能力。以铜为例，2000—2008 年，我国铜废碎料进口量占铜总进口量比例保持在 47.6% 左右，铜矿砂及其精矿占比为 36.9%。2009 年及以后，铜废碎料的进口占比下降至 27.2%，铜矿砂及其精矿占比上升为 52.1%。铝矿产资源进口结构单一问题更为严重，铝矿砂及

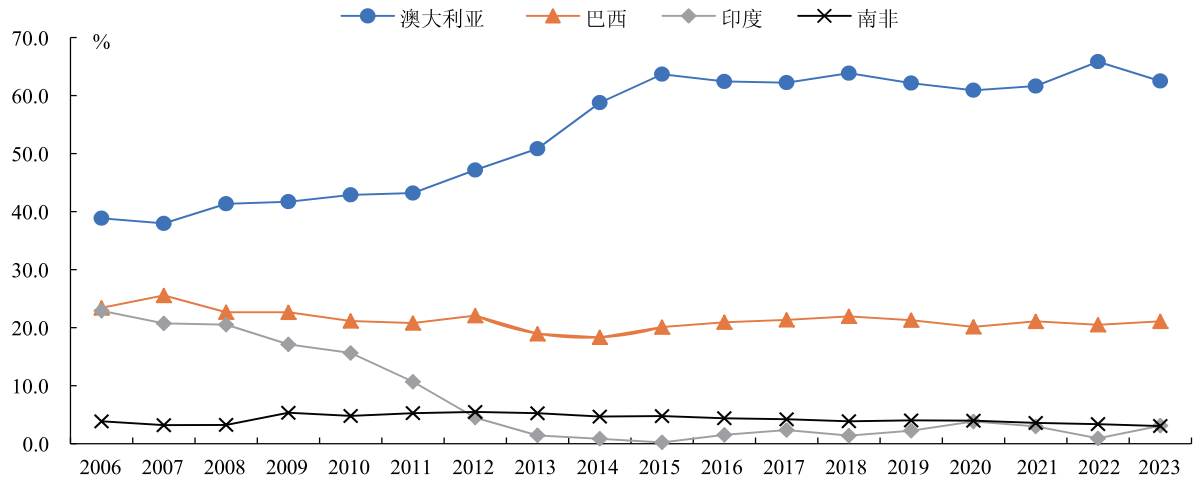


图 5 2006—2023 年我国进口铁矿石分国别占比情况（%）

数据来源：中国海关总署。

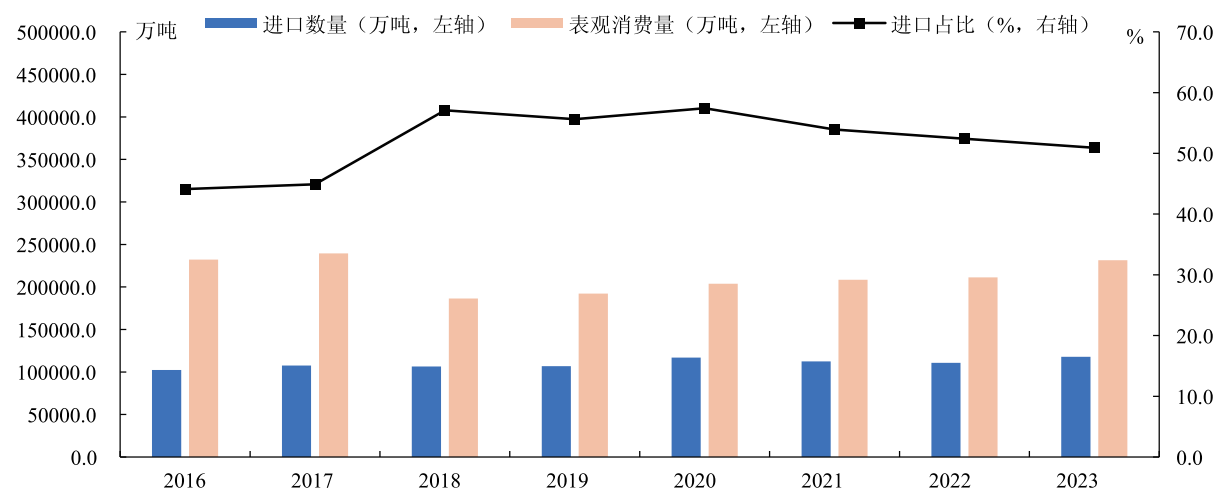


图6 2016—2023年我国铁矿石进口数量及与消费量比值情况

数据来源：中国海关总署、百川盈孚。

其精矿的进口量占铝总进口量的 88.25%。^① 进口品种单一，表明国内加工产业不够完善，在产业链不同产品间缺乏迂回余地，难以通过多元化进口来减轻进口价格压力，削弱了价格谈判能力。

（二）金融因素

一是金融市场的影响。期货定价模式下形成种类繁多的衍生品交易价格，且衍生品交易频繁、价格波动大、机制更为复杂，往往脱离了金属现货交易本身，自成循环，成为优势主体谋取利益的工具。随着金属交易金融化的不断推进，国际资本逐步向铜、铝等金属期货市场转移，过度投资行为导致大宗商品期货价格大幅波动。同时，大宗商品金融化使其价格更易受到投资和投机行为影响，众多机构投资者出于避险、套期保值、资产配置等考虑，大量涌入期货市场，导致商品名义价格严重偏离内在价值，变化频繁。此外，国际资本加强股市等与商品市场的联动操作，影响商品价格。2006 年 4 月至 2008 年 9 月，在全球通货膨胀预期明显和股市低迷时期，铜期货市场成为股市替代性投资产品，导致对铜金属等商品的超额需求，推动期铜交割价格上涨。金融市场背后是各大矿业公司与资本市场的联合控制。美国洲际交易所（ICE）主要股东就是壳牌、埃克森美孚等石油公司，同时这些公司又是交易所的最大交易方。矿业公司投资开发资源，投资银行为矿业公司行为做保并提供资金，矿业公司和投资银行共同注资交易所，成为其主要股东，通过掌控交易所来操控资源价格，对不同品种金属产品实施不同策略，在价格波动中获利。

二是计价货币的影响。美元是国际大宗商品的主要计价货币，美国借助美元优势，直接影响绝大多数大宗商品的价格。截至 2015 年末，在联合国贸易和发展会议（UNCTAD）发布的 88 种大宗商品价格序列中，有 53 种大宗商品以美元定价，所占份额超过 60%。如果按交易量来测算，在大宗商品的全球交易中使用美元计价和结算的比例已超过 90%。除 LME 的期铜外，世界大宗商品定价权几乎都被美国垄断。^② 金属矿产价格与美元存在较强负相关性，2000—2015 年，美元保持贬值趋势，金属资源国际市场价格总体保持上涨趋势。近年来，部分国家开始放弃使用美元计价和结算，形成了多元化的石油贸易计价货币体系，如“石油欧元”“石油卢布”等。

^①朱学红等著：《金属矿产资源国际市场价格操纵问题与我国定价权研究》，中国社会科学出版社，2019 年，第 156 页。
^②同①，第 201 页。

三是汇率的影响。国际金属交易中大量使用外汇，汇率变化及外汇储备规模等因素对大宗商品价格产生直接影响。根据朱学红（2019）的研究，汇率变动在短期内会对期铜价格产生反向冲击。但从长期看，汇率冲击对期铜价格的反向作用会明显减退。外汇储备对于期铜价格在短期内具有正向引导作用，在长期内的刺激作用会逐渐减弱。比较而言，外汇储备变动对金属价格影响更为明显。与积极因素相比，负面因素更容易造成金属价格的波动。

四是货币供给量的影响。货币供给量变化会带来大宗商品市场资金规模的变化，进而影响商品价值。货币宽松时，大量货币进入大宗商品市场，将推高价格；反之将引起价格下降。近年来国际市场上流动性增强是大宗商品国际价格持续上涨的重要原因之一。

（三）技术因素

一是金属采选技术。随着本国采选技术的增强，产出矿产品质量更高，更多满足国内需要，将降低进口量。如果本国采选技术水平不高，将会形成反向影响，导致进口量不断上升且难以替代。如我国铁矿石储量并不小，但由于品位低、开采成本高于国外，导致大量进口。

二是金属应用技术。应用技术进步对金属用量的影响与金属自产能力、技术进步幅度和终端产品消费量等因素有关。一方面，金属深加工技术进步有助于减少金属使用量，降低进口需求。短期内金属延压加工效率提高导致需要更多的金属矿产，而国内产能不能完全满足需求，需通过进口来解决。长期来看，金属深加工技术提高将促进国内产业结构升级，金属需求会降低，进口量下降。另一方面，技术进步会提高金属原料利用附加值和金属产品价格，带动下游消费需求上升，扩大金属资源的整体需求。若国内产能满足不了，进口规模将增加。从产业链控制力角度看，金属深加工应用技术进步有助于提高国内金属加工产业话语权，若拥有垄断地位，则可有效牵制金属资源供给方，在价格谈判中获得优势地位。

（四）结构性权力视角

国际政治经济学的创始人之一苏珊·斯特兰奇所创立的结构性权力说，可用于解释全球大宗商品定价机制的产生。结构性权力是形成和决定全球各种政治经济机构的权力，是决定办事办法的权力，是构造国家之间关系的权力，是决定政府与人民、国家与市场之间相互关系框架的权力。掌握了结构性权力，就能掌握大宗商品定价权。^① 结构性权力是分散和隐含的，由安全、生产、金融和知识等四种结构组成。一是生产结构。生产结构指决定生产什么、由谁生产、为谁生产、用什么方法生产和按什么条件生产等各种安排的总和。四大矿商的铁矿石定价权源于其供给垄断，即掌握了铁矿石的生产结构。二是金融结构。金融结构是支配信贷可获得性的各种安排与决定各国货币之间交换条件的所有要素之总和。国际金融机构掌握了大量金融资本，可便利支配信贷资金资源。铁矿石矿商的大股东均是国际金融资本，掌控着全球金融结构。力拓与必和必拓前四大股东均是汇丰银行、摩根、澳大利亚投资基金和花旗银行，在前 20 大股东中，多是全球主要金融机构，且“两拓”股东 70% 以上是重合的。三是知识结构。知识结构是包含了信仰（以及由这些信仰衍生的道德观和道德标准）、知识和理念，以及信仰、观念、知识的传送渠道。大宗商品定价机制依赖的核心知识是西方经济学理论，国际认知同样依赖西方主流媒体对于观念、知识的传播。西方经济知识决定了期货市场建立、运行、价格形成、信用评级、争议处理、仲裁等一系列规则，后来者只能在其规则框架内，按其规则行事。四是

①樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社，2006 年，第 115 页；转引自黄河、谢玮、任翔：《全球大宗商品定价机制及其对中国的影响：结构性权力的视角——以铁矿石定价机制为例》，《外交评论》，2013 年第 2 期，第 20 页。

安全结构。安全结构指由于某些人为另一些人提供安全防务而形成的一种权力框架。提供安全的人获得某种权力，可以决定甚至限制其他人面临的选择范围。铁矿石的定价须依靠铁矿石的安全生产、安全运输，澳大利亚作为一个铁矿石的安全供给者，借助安全权力获取利益。

上述四种结构性权力来源相互依赖、密不可分，是行为者通过正式和非正式的制度对其他主体产生间接影响和控制的能力。掌握了结构性权力就掌握了国际贸易定价规则、基准价格和国际贸易市场格局等，进而掌握绝对的定价权。

四、我国更好应对进口矿产定价机制的建议

（一）做强金融产品，健全金融手段和工具

一是抓紧形成有国际影响力的金属期货指数产品。尽快建立以我国为主的本土期货价格指数，增加金属产品期货市场交易品种，逐步提升国际市场影响力。妥善解决现货与期货市场在国家宏观管理中相互割裂的问题，一体化发展现货、远期、期货等市场，便利机构投资者、非金属供需方等主体进入，做活市场，做大交易规模。二是加大期货市场监管力度。深入研究国际期货市场运行规则，建立严密的监管体系。强化事前、事后监管，增强监管主体的独立性，强化执法强制力。三是推动人民币作为国际金属贸易计价货币。提升人民币在国际贸易中的份额，扩大人民币跨境支付系统业务范围，逐步扩大人民币国际影响力。加快构建以人民币为计价和交易货币的国际金属交易平台，建立面向国际交易者的大宗商品现货、期货交易市场，增强国内、国际市场联通性，为国际资本提供投资、交易、避险等服务。

（二）优化需求管理，提高下游产业集中度

一是建立金属进口企业联盟，提高议价能力。借鉴日本经验，由国内代表性企业组建进口企业联盟，形成统一声音，与垄断矿商进行谈判，争取有利价格。二是调整进口产品和来源地结构。依托“一带一路”战略实施，在更大范围加强与资源国合作，进一步扩大进口来源，构建多元化海外供给渠道。优化进口产品结构，引导市场需求加大不同产业链环节的原料、中间品等贸易，避免同质化竞争。三是促进进口原料替代。通过技术进步、产品升级、工艺升级、效率提升、循环利用等方式，最大限度降低进口需求。促进金属回收再利用产业规模化发展，采用新式材料替代传统金属材料。四是引导国际社会正确认识“中国需求”。建立客观的中国话语体系，以积极、建设性的实践和理性分析赢得世界认可，避免外媒恶意炒作“中国需求”。

（三）强化供给保障，增强海外权益资源供应

一是加强对外投资，增加权益矿产比例。创新合作开发模式，积极参股国际性矿业公司，利用发达国家经营管理优势，提高金属资源国际事务参与度，获取一手信息，扩大权益资源规模。二是加大对已有海外项目回运保障。逐步提高国际海运环节参与度，通过股权投资、项目合作、人员交流等方式，加强与海运企业联系。帮助国内海外矿产投资企业打通资源国政府管理等障碍，适时提供资金和人力支持。与航线周边国家建立良好合作关系，防范海盗、台风等各种风险，确保海外资源得以顺利回运。三是强化海外资源安全保障。实行资源外交战略，支持我国企业“走出去”，在海外开矿设厂，保护企业在海外投资的生产经营安全，帮助其抵御资源国的政治安全风险，维护海外投资权益。

（四）提升技术水平，促进矿产高质量开发与应用

一是加强勘探和采选技术研发，提高矿产资源自给率。提升勘探和采选技术水平，尽可能地扩大自产铁矿规模，一定程度上缓解进口压力。允许部分技术先进的小矿正常生产，对外发布价格引导市场预期，对国际高价也能起到一定的平抑作用。二是进一步提高金属矿产应用技术水平。加大产学研合作力度，集中攻关一批高端复合材料的深加工及应用技术等难题，增强金属原料深加工和应用能力，转变以往进口原料再粗加工转出口的模式。大力发展功能性材料产业，提高产品附加价值。引导国内企业专业化、精细化发展，降低简单加工产业比重。

参考文献：

1. 任秀峰：《大宗商品国际贸易价格作用机制与应对措施——基于中国对外贸易高质量发展背景》，《价格月刊》，2023 年第 10 期。
2. 洪水峰、孙园园、杨雅心：《铁矿石期货与现货价格波动特征研究——基于铁矿石指数定价机制下的分析》，《价格理论与实践》，2017 年第 6 期。
3. 尤喆、成金华、吴桐、王然：《定价机制转型对铁矿石价格波动的影响》，《资源科学》，2020 年第 8 期。
4. 肖明、崔超、郑珩：《我国铁矿石期货价格与现货价格的波动分析》，《价格理论与实践》，2014 年第 9 期。
5. 谢璐：《当前国际铁矿石定价机制现状分析》，《中小企业管理与科技》，2011 年第 11 期。
6. 邢世伟：《国际大宗商品的定价机制和我国定价权缺失问题研究——以铁矿石为例》，《河北金融》，2010 年第 10 期。
7. 赵兰兵：《国际贸易大宗商品定价案例研究》，《青海金融》，2019 年第 12 期。
8. 薛燕：《我国大宗商品定价权缺失的原因及其对策》，《改革与战略》，2016 年第 2 期。
9. 徐唯燊：《全球铁矿石定价机制的演变历程和博弈分析》，《价格月刊》，2015 年第 6 期。
10. 王金强：《大宗商品定价中的美元霸权分析》，《社会科学》，2019 年第 5 期。
11. 方先明、高元：《地缘冲突风险、大宗商品金融化与农产品期货价格波动》，《经济问题》，2023 年第 6 期。
12. 付亦重：《全球大宗商品市场价格波动因素分析及对策思考》，《国际贸易》，2017 年第 12 期。
13. 郑尊信、倪英照、朱福敏、徐晓光：《货币冲击、贸易融资套利与中国商品金融化》，《管理世界》，2018 年第 6 期。
14. 张建新：《美国霸权与国际石油政治》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2006 年第 2 期。
15. 李纪建、管清友：《石油双重属性与国际油价波动分析——一个国际政治经济的视角》，《国际石油经济》，2007 年第 1 期。
16. 彭颖、陈其慎：《全球矿产品定价机制下的利益分配格局分析》，《中国矿业》，2014 年第 11 期。
17. 朱清、温鹏飞、邹谢华：《国际矿产品定价机制的发展逻辑及启示》，《价格理论与实践》，2023 年第 9 期。
18. 朱学红等：《金属矿产资源国际市场价格操纵问题与我国定价权研究》，中国社会科学出版社，2019 年。
19. 黄河、谢玮、任翔：《全球大宗商品定价机制及其对中国的影响：结构性权力的视角——以铁矿石定价机制为例》，《外交评论》，2013 年第 2 期。
20. 陈玉财、李姝：《我国大宗商品定价权的现实思考与策略选择》，《价格理论与实践》，2009 年第 4 期。
21. 冯玉林、汤珂、康文津：《中国大宗商品期货市场定价机制研究》，《金融研究》，2022 年第 12 期。
22. 欧阳旭、舒先林：《石油贸易计价货币的国际政治经济博弈》，《中外能源》，2010 年第 7 期。
23. 邢凯、朱清、任军平等：《全球锂资源特征及市场发展态势分析》，《地质通报》，2023 年第 8 期。
24. 邢凯、朱清、邹谢华等：《新能源背景下锂资源产业链发展研究》，《中国地质》，2023 年第 2 期。
25. 郑尊信、倪英照、朱福敏：《商品金融化背景下商品期货定价》，《系统管理学报》，2019 年第 4 期。

责任编辑：郭 霞

加快提升我国服务贸易竞争力的国际经验借鉴

赵 静

摘要：服务贸易作为贸易高质量发展的重要标志，既是推动贸易增长的新引擎，也是推动产业迈向全球价值链中高端的关键环节。当前，随着世界百年未有之大变局加速演进，大国博弈和地缘冲突加剧，世界各国参与国际竞争的焦点逐渐从货物贸易拓展到服务贸易领域。提升服务贸易竞争力，一方面是我国加快从贸易大国迈向贸易强国、参与全球价值链的重要引擎；另一方面，是应对百年未有之大变局、提高国际规则话语权的必然要求。我国虽然抓住了加入 WTO 的历史机遇，深度融入全球经济，实现了服务贸易的持续快速增长，已连续 11 年稳居全球第二服务贸易大国地位，但服务贸易发展不平衡不协调、生产要素保障不足、开放水平有待提升等问题仍较为突出，制约我国服务贸易国际竞争力提升。当前，亟需借鉴美国、日本、德国等世界服务贸易强国发展经验，加快提升我国服务贸易国际竞争力，在新一轮国际贸易竞争格局中抢占制高点。

关键词：服务贸易 国际经贸规则 扩大开放 要素禀赋

作者简介：赵静，国家发展改革委国际合作中心副处长、副研究员。

引 言

服务贸易作为贸易高质量发展的重要标志，既是推动贸易增长的新引擎，也是推动产业迈向全球价值链中高端的关键环节。从全球看，服务贸易规模快速增长，在全球经贸体系中的地位稳步提升，各国参与国际竞争的焦点逐渐从货物贸易拓展到服务贸易（刘斌，2021）。我国也抓住了加入世贸组织（WTO）的历史机遇，深度融入全球经济，实现了服务贸易的持续快速增长。商务部数据显示，2001—2023 年，我国服务贸易以超过 10% 的年均增速高速发展，进出口额从 726 亿美元增长到 9331 亿美元，连续 11 年稳居全球第二服务贸易大国地位。同时，知识密集型服务贸易占比进一步提高，服务贸易逆差稳步下降，服务业利用外资稳步扩大。但我国服务贸易发展不平衡不协调、生产要素保障不足、开放水平有待提升等问题仍较为突出，成为制约我国服务贸易国际竞争力提升的主要因素。提升服务贸易竞争力，一方面是我国加快从贸易大国迈向贸易强国、参与全球价值链的重要引擎（蒙英华，2021）。全球价值链贸易和数字贸易的快速发展推动国际生产网络和国际贸易模式变革，制造业服务化、服务业数字化明显加速。面对全球服务贸易发展的新趋势和推动经济高质量发展的新要

求，进一步加快服务贸易发展，不仅可促进我国经济结构调整、贸易结构优化，也是有效提升制造业国际竞争力的重要措施，对我国迈向贸易强国、持续提升在全球价值链中的地位具有重要作用。另一方面，提升服务贸易竞争力，是应对百年未有之大变局、提高国际规则话语权的必然要求（李嘉珊，2021）。当前世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深刻改变国家竞争优势，大国博弈和地缘冲突加剧，现行国际体系和国际秩序亟待重塑，全球贸易规则的重点正加快从货物贸易向服务贸易转变，服务贸易已成为贸易规则竞争、贸易利益竞争的核心，也是重塑未来全球贸易新版图的关键因素。商务部数据显示，在 2007 年前签订的区域双边自由贸易协定中，涉及服务贸易内容的仅 56 个，占同期区域贸易协定数量的 33.9%。但截至 2022 年 9 月末，已有 355 个区域贸易协定生效，其中服务贸易协定 195 个，占比提高至 55%。同时，随着各种单边主义、保护主义等“逆全球化”持续抬头，全球经贸投资合作壁垒不断提高，WTO 等多边贸易谈判进程缓慢，各种双边或区域性协定使得全球贸易体系日益走向碎片化、区域化（朱福林，2022、2021；金钢，2022），极大阻碍了全球经济增长的步伐。提升服务贸易竞争力是参与新一轮国际经贸规则制定、提升参与国际经济合作和竞争新优势，以及应对世界贸易新格局的必然要求。

美国、日本、德国作为服务贸易强国，在发展服务贸易方面积累了丰富经验。一是高度重视政府引导，从国家层面将服务贸易发展纳入战略规划；二是基于自身资源禀赋，明确服务贸易发展方向；三是稳固传统服务贸易发展，拓展新兴服务贸易发展空间；四是注重服务贸易领域规则制定，积极抢占规则制高点。当前，我们亟需借鉴世界主要国家服务贸易发展经验，加快提升我国服务贸易的国际竞争力。

一、全球服务贸易发展的新趋势、新特征

在全球经济一体化浪潮中，服务贸易作为国际贸易的重要组成部分，正展现出前所未有的发展活力和新趋势。全球服务贸易主要呈现出以下四方面新趋势、新特征。

（一）服务贸易对全球贸易发展的贡献度逐年上升

根据联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade Database）的数据，2022 年全球服务贸易额增至 11.7 万亿美元，占全球贸易总额的比重已达 22%，预计 2040 年将进一步提高至 50%。2012—2022 年，全球服务贸易进出口年均增速约 3.5%，而同期货物贸易年均增速为 2.68%，国内生产总值（GDP）年均增速为 2.85%（见图 1）。受新冠疫情影响，2020 年全球服务贸易同比出现较大降幅，但仍达到 9.67 万亿美元，占比降为 21.8%。2022 年，全球服务贸易明显复苏，增至 13.73 万亿美元，占比创新高，升至 26.1%。

（二）发展中经济体在全球服务贸易发展中的重要性持续提升

据 WTO 统计，2022 年全球服务贸易总额为 11.7 万亿美元，主要集中在欧洲、亚洲和北美洲，三者服务贸易规模分别为 5.1 万亿美元、3.7 万亿美元和 1 万亿美元，占比分别为 43.6%、31.6% 和 8.55%，全球服务贸易市场集中度仍然较高。我国服务贸易增长较快，2014 年超越德国成为世界第二大服务贸易进出口国，2022 年占全球份额达到 7.98%；印度服务贸易额占全球份额保持在 3% 以上。

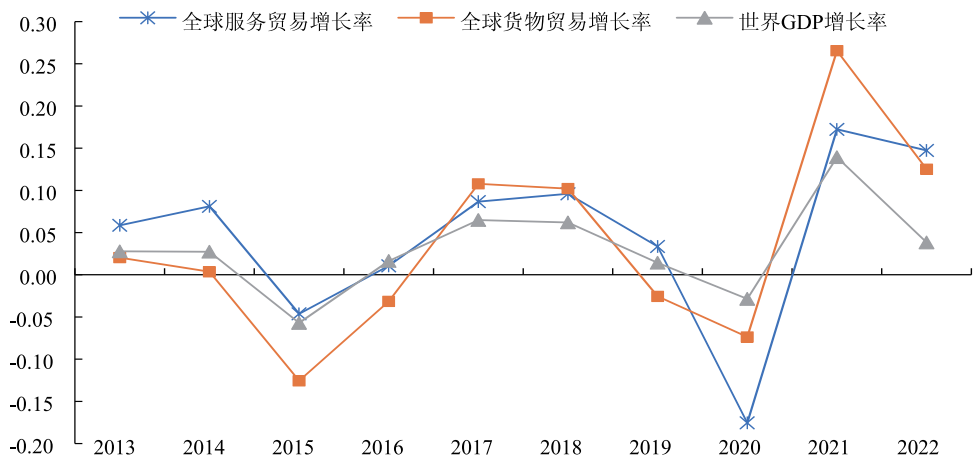


图 1 2012—2022 年全球服务贸易、GDP 总额增长率 (%)

数据来源：作者根据 UN Comtrade Database 数据整理而得。

（三）数字贸易不断拓展服务贸易发展新空间

全球已进入数字时代，大数据、云计算、物联网、区块链等新一代信息技术的广泛应用为服务贸易创新提供了无限可能，国际贸易呈现出高度数字化的特征。随着新一轮科技革命和数字经济的发展，数字服务贸易成本降低，服务可贸易性大幅提升，服务贸易数字化应用场景日益多元，远程医疗、在线教育、视频会议、网络游戏、服务外包、流媒体等各种服务贸易新业态不断涌现（彭磊、姜悦，2022）。数字技术迭代更新下，服务贸易释放出巨大的发展潜力。根据联合国贸发会议（UNCTAD）统计，全球数字服务贸易占服务贸易的比重已由 2011 年的 48% 增长至 2022 年的 63.5%，2022 年全球跨境数字服务贸易规模超过 3.8 万亿美元，同比增长 14.5 %。

（四）数字贸易规则成为国际竞争焦点

近年来，服务贸易成为全球贸易规则重构的重点，全球数字贸易规则博弈明显加强，已成为世界主要国家争夺数字经济竞争优势和维护国家安全的主要手段。目前，WTO 框架下尚未形成具有全球约束力的数字贸易规则框架，全球主要经济体力争巩固服务贸易国际竞争制高点地位，通过区域贸易协定、WTO 多边框架等积极推动规则体系的制定和完善，欧美等发达经济体凭借自身数字经济领先优势，形成了“美式模板”和“欧式模板”两大体系。美国凭借其在全球数字经济的领先优势，从战略目标、组织推动、议题关切、规则输出等方面不断加大对数字贸易规则的主导力度，利用双边或多边机制向外输出“美式”规则模板，不断拉拢利益相关国家构筑规则同盟（夏杰长、李鑫溟，2022）。同时，美国将数字贸易及相关规则制定作为打压我国的手段之一，借助数据跨境流动、数字知识产权保护、市场准入等相关议题对我国形成“数字规则围堵”。随着《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等贸易协定的陆续签署，发展中国家纷纷加大支持服务贸易力度，努力迈向国际服务业分工中高端。亚洲也逐步形成具有区域特色的、更具包容性的国际数字贸易规则。

二、全球主要国家服务贸易发展经验借鉴

在全球服务贸易快速发展的背景下，各国纷纷探索适合自身国情的服务贸易发展路径，以谋求在国际服务贸易领域的竞争优势。美国、日本、德国等世界服务贸易强国积累了发展服务贸易的经验值得借鉴，可以为我国服务贸易的未来发展提供启示。

（一）高度重视政府引导，从国家层面将服务贸易发展纳入战略规划

美国在 1994 年《国家出口战略》中提出“服务先行”，从制度保障、资金支持、平台搭建等方面对服务贸易发展给予支持。一方面，美国政府通过立法、设立专门法律机构等措施，建立起完善的服务贸易法律法规体系和管理机制。除 1974 年的《贸易法》、1988 年的《综合贸易法》等综合性法案外，在通信业、航空运输业、海运业、金融服务业等各领域均有专门的行业性法律法规保驾护航。另一方面，从提供补贴和协调贸易融资两方面给予充足资金支持。在补贴上，美国利用有关规定对自其他国家进口的服务征收反补贴税，同时也对出口到其他国家的服务给予高额补贴。在融资上，美国政府统一协调进出口银行、贸易发展署以及小企业管理局等相关机构，对服务出口项目提供保障，争取“跨国开发银行”融资支持。日本通过“贸易立国”“科学立国”“观光立国”“投资立国”等战略，确定不同时期重点支持产业，并针对高端产业、中低端产业实施不同的管理手段，以此增强对关键核心技术的掌控。同时，日本对相关高端技术核心产品和服务采取严格的知识产权保护，甚至禁止出口，为保护核心技术提供制度保障（麦肯锡全球研究院，2019）。

（二）基于自身资源禀赋，明确服务贸易发展方向

美国确定培育的重点服务产业并注重维持和增强其在服务贸易价值链顶端的核心优势。在信息技术领域，加大教育投入，完善人才引进机制，通过链接国家和区域之间的网络，创造全球性的信息市场；在金融和保险服务领域，有步骤地进驻贸易壁垒较高的国家；在交通服务领域，着力拓展国际空运业务；在旅游出口方面，重视基建及科研投入，构建先进的服务配套设施。德国着力发挥工业强国优势，引导中小企业聚焦行业细分领域，开展个性化、专业化服务，通过产品和服务的升级，推动“隐形冠军”力量壮大。德国中小企业在测量、自动控制等制造业智能化、数字化技术研发方面的参与度高达 59% ~ 79%，成为先进工业生产技术的重要供应者，对本国知识密集型服务贡献度达 34.3%。^① 印度基于本国人力资源优势，聚焦电信、计算机和信息服务，在班加罗尔、新德里、孟买等多个城市形成特色产业集群，增强全球影响力。

（三）稳固传统服务贸易发展，拓展新兴服务贸易发展空间

德国在“工业 4.0”基础上加快推进制造智能化，在保持运输、建筑等传统产业优势的同时，持续推动工业数字化、智能化转型，并通过完善企业税收环境、加大重点科研领域资金投入等方式，着力提高研发体系效率、加快成果转化，保持企业的国际竞争力，以高新技术为核心、以技术进步为基础日渐成为德国服务业发展的显著特征（中国信息通信研究院，2021）。美国聚焦人工智能、数字技术，特别是基于其大型跨国公司优势，将技术标准、质量规范等软实力与产品产能结合，着力发展产

^①数据来源：世界银行。

业带动力强、技术水平高、市场竞争力优、附加价值大的新兴高端服务产品，持续提升产品国际竞争力。日本聚焦高端工业产业，大力推动国内信息技术应用，特别是与制造业关系密切的计算机服务、电信服务等科技型生产性服务业，推动知识密集型服务成为主导。2021 年，日本计算机服务出口达到 95 亿美元，较新冠疫情前增长 74.1%。^①

（四）注重服务贸易领域规则制定，积极抢占规则制高点

近年来，美欧等经济体利用自身在服务贸易和数字贸易领域的竞争优势和较完善的国内法律法规，在国际规则制定中积极抢占制高点，形成“美式模板”和“欧式模板”两大体系。以数字贸易为例，该领域国际规则主要体现在美欧等发达经济体引领制定的区域贸易协定中。在 WTO 公布的涉及数字贸易的 40 多个区域协定中，32 个协定将数字贸易（电子商务）单独设章，其中美国主导 13 个，欧盟主导 7 个，其他协定也基本上由已与美欧签署协定后的国家或地区之间互相签署。尤其是近年来，美国大力推动数据跨境自由流动，意图主导未来数字贸易规则，在《关键和新兴技术国家战略》提出的 20 项技术清单中有 9 项与数字经济相关，并倡导用“美式”数字贸易规则制定印太经济框架数字规则，主导数字技术规则和标准制定，增强美国科技巨头的影响力。美国在《美墨加协定》《美日数字贸易协定》《七国集团数字贸易规则》等方面也大力推行“美国模式”。

三、我国服务贸易发展存在的主要问题

总体看，我国服务贸易国际竞争力不强，问题较为突出。从服务贸易的显示性比较优势指数（RCA）^② 来看，2010—2022 年，我国 RCA 指数得分一直小于 0.5，2022 年 RCA 得分为 0.47，低于美国（1.39）、德国（0.64）、英国（2.15）、法国（2.64）、日本（0.82）、印度（1.83）；从贸易竞争优势指数（TC）^③ 得分来看，2001—2022 年，我国的得分均为负值。以上两个指数均反映出我国服务贸易国际竞争力不强。具体来看，以下三方面问题成为制约我国服务贸易竞争力提升的主要原因。

（一）发展不平衡不协调问题突出，服务贸易结构亟需优化

一是内部结构不平衡。体现国家竞争优势的知识密集型服务贸易增速较快，但规模较小、占比低。从规模看，2022 年，我国知识密集型服务进出口为 25068.5 亿元，美国为我国的 3 倍。^④ 尤其是金融服务贸易规模，美国、英国约为我国的 20 倍。从占比看，2022 年，我国知识密集型服务贸易占服务贸易比重为 41.9%，相较 2021 年下降 2 个百分点，比美国、英国分别低 22.4、34.3 个百分点。2024 年 1—5 月，我国知识密集型服务进出口 11227.8 亿元，占我国服贸总额比重为 43.1%，仍低于全球 50% 的平均比重。特别是金融服务贸易，2022 年占我国服务贸易总额仅为 0.99%，占全球金融服务贸易总额的比重不足 1%，与美国 19.5%、英国 24.1% 的市场份额相差较远。二是进出口不平

①数据来源：UN Comtrade Database。
②RCA 指某产品出口额在该国所有产品总出口额中的占比与全球该产品出口额在全球所有产品总出口中占比的比例。数值越大，比较优势越大。
③TC 指一国某产品进出口贸易的差额占该产品进出口贸易总额的比例。TC 指数取值范围为 $[-1, 1]$ ，当 $TC > 0$ ，表明该产品具有竞争优势，TC 指数越靠近 1，说明该产品国际竞争力越强；反之，若 $TC < 0$ ，说明该产品处于竞争劣势，TC 指数越靠近 -1，该产品的国际竞争力越弱。
④数据来源：商务部。

衡。近年来，我国服务贸易逆差有所下降，但 2022 年逆差仍达 2757.1 亿元（见图 2）。2024 年 1—5 月，服务贸易逆差值高达 4091 亿元。^① 而美国、印度等国家常年保持服务贸易顺差。三是与数字技术协同度不够。2021 年，我国可数字化交付的服务贸易额为 3596.9 亿美元，占比为 44.1%，低于印度（64.7%）、日本（55.2%）、美国（56.4%）以及世界总体水平（50.2%）。四是与货物贸易发展不协调。2022 年，我国服务贸易占我国外贸总额比重为 12.4%，低于世界服务贸易 21.44% 的占比水平。2022 年，全球服务贸易总额达 70000 亿美元，我国服务贸易总额为 6617.17 亿美元，占比 13.14%；而同期，我国货物贸易在全球货物贸易占比约 26%。五是生产性服务业对制造业境外投资的支持作用不够。近年来，我国企业“走出去”开展国际产能合作步伐加快，但会计、法律、金融、保险等配套生产性服务跟进不足。以金融业为例，我国金融保险机构涉足国际业务周期较短，并以信贷业务为主，且服务对象主要为中资企业。中国银行作为我国国际化程度最高的银行，仅在 60 多个国家和地区设立了分支机构（中国人民银行南京分行经常项目管理处课题组，2023）。以保险服务业为例，我国除中信保、中国太平等少数保险公司外，多数保险公司的境外保费占比达不到保险企业国际化标准 10% 的水平，^② 与海外大型保险集团境外保费收入占比普遍超过 30% 有显著差距。六是区域发展不平衡。沿海地区的知识密集型服务贸易发展水平明显高于内陆地区。以软件出口为例，中国软件出口排名前十位的省市主要集中在沿海地区，排名前五的江苏省、山东省、上海市、浙江省、广东省占全国软件出口的比重超过 70%。其中，江苏省无论是接包合同数量还是合同签约金额均处于全国第一位，2020 年接包合同数量为 17514 份，合同执行金额为 147.8 亿美元，占全国软件出口的 31.4%。^③

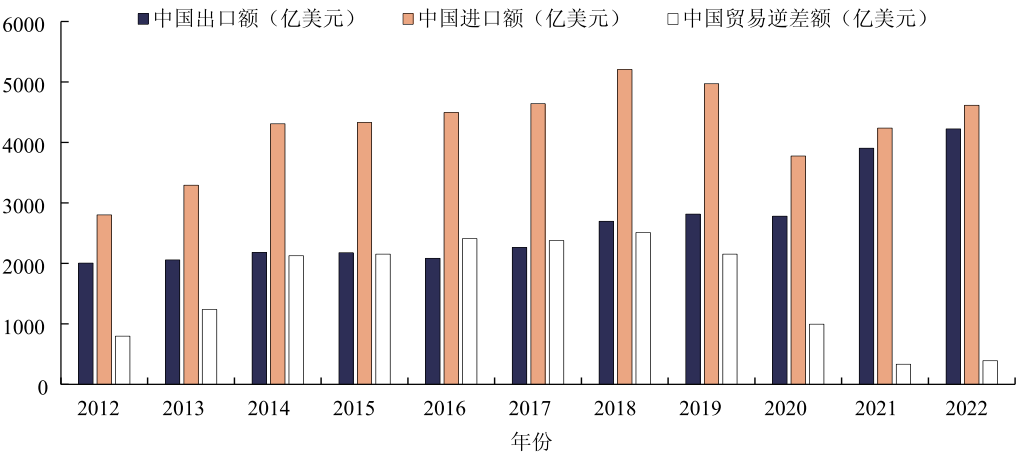


图 2 2012—2022 年中国服务贸易进出口规模

数据来源：国家统计局。

（二）要素保障不足，服务贸易发展基础不牢

一是知识密集型服务人才短缺。从科学研究与技术服务业、信息技术服务业等知识密集型服务业从业人员总和占服务业从业人员比重来看，我国约为 35%，而美英等国家普遍在 50% 以上。当前我国

①数据来源：商务部。
②保险企业国际化经营的一个基本标志是境外保费占比达到 10%。
③数据来源：商务部。

数字化人才缺口超过 1000 万人，既懂信息技术、应用软件开发，又有平台运营经验的复合型人才缺口较大。尤其是高端金融人才和金融科技型复合人才较为短缺。国际金融大都市伦敦、纽约的金融人才占就业人口比例分别为 25%、10%，新加坡也超过 5%，而我国金融业相对发达的上海市、北京市，该比例仅为 3% 左右。从研发（R&D）人员（每千人）指标看，2020 年我国分值为 6.97，美国为 9.95，新加坡为 11.82，韩国为 16.60，日本为 10.11。^① 二是研发投入强度有待提升。2022 年，我国研发投入强度为 2.55，而美国、日本、韩国、德国研发投入强度分别为 3.46、3.3、4.93、3.13。^② 我国仅相当于 1960 年的美国、1989 年日本的研究投入强度。特别是我国平台企业的研发投入不足问题较为明显。从总量看，2021 年，我国头部平台科技公司总研发费用约为 250 亿美元，^③ 仅为美国头部平台科技公司的 1/6；^④ 从占比看，2021 年，我国头部平台企业的平均研发投入占比不到美国头部平台企业研发投入占比的 50%。三是服务基础设施短板明显。以金融服务基础设施为例，据国际清算银行（BIS）统计，中国证券登记结算公司只有 2 家支持的交易系统，交易货币仅有 3 种；而欧洲期货交易所所有 14 家支持的交易系统，交易货币有 14 种。人民币跨境支付系统（CIPS）的便利性、可获得性、跨境业务的熟悉程度与环球银行金融通信协会（SWIFT）系统和纽约清算所银行间同业支付系统（CHIPS）仍有较大差距。

（三）开放水平尚有提升空间，外资准入和竞争壁垒两个要素的限制最为突出

随着《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》发布和跨境服务贸易负面清单的推进，我国服务业外资限制进一步放宽。但总体看，电信、金融、保险等领域的对外开放仍相对谨慎，与我国经济体量和国际影响力存在一定程度的不匹配。一是服务业整体开放程度尚有提高空间。根据经济合作与发展组织（OECD）发布的 2022 年《服务贸易限制指数（STRI）》^⑤ 报告，目前我国对服务贸易的限制处于全球较高水平，得分为 0.27，在 50 个主要经济体中排名第 42 位，较 2021 年下降 6 位，OECD 均值仅为 0.2。二是制度型开放相对不足，市场准入限制加码。教育领域，2021 年版“负面清单”限制外资投资非义务教育阶段教育机构，禁止投资义务教育阶段教育机构和宗教教育机构，“双减政策”新增禁止外资利用任何形式控股或参股学科类培训机构。电信领域，外资股权比例限制较为严格。据我国外商投资法有关规定，外商投资企业投资增值电信业务的股比不应超过 50%。而在多数 OECD 国家，都允许外商独资投资电信业务，OECD 国家允许的最大外资股比平均为 95.8%（WTO，2020），远高于我国当前水平。而且，我国对外商投资电信企业的法律形态设有限制，除在特定区域经营特定增值电信业务外，规定外资要以合资企业的形式从事经营活动，而 OECD 国家无此限制（WTO，2020；UNCTAD，2020）。同时，境外电信服务主体在华可经营业务范围极其有限。目前在华外商投资企业持有相应许可的业务主要集中在第二类增值电信业务（信息服务业务、在线数据处理与交易处理等），在电信开放中针对涉及基础设施类的第一类增值电信业务（互联网数据中心、内网分发网络业务等）开放力度较小，目前只面向港澳资本开放 50%。金融服务领域，我国对外资金融机构在国内设立分支

①数据来源：世界银行。
②数据来源：世界银行。
③包括阿里、腾讯、百度、京东、美团、拼多多，数据由作者计算而得。
④根据亚马逊、苹果、微软、谷歌、脸书 5 家美国头部平台科技公司发布的研发投入数据，由作者计算而得。
⑤样本国家为 38 个 OECD 成员国和 12 个新兴市场国家。数据越大，限制越多。

机构和拓展经营范围限制较多，导致我国外资银行比重较低。据国家外汇管理局的数据，2021 年，全球外资银行占所在国银行总资产的比重平均为 13%，OECD 国家比重平均为 12%，而我国该比重不足 2%。虽然技术上允许外商独资银行建立地方子公司或开设分行，但因外资企业在存贷款比率、单一贷款集中度限制、贷款限额以及获取资本市场牌照等方面需要遵循更加严格的标准，实际中落地存在梗阻。STRI 数据显示，2022 年我国银行业、保险业、计算机 STRI 分别为 0.338、0.368、0.332，比 OECD 平均水平分别高 0.101、0.149、0.121，开放水平在 50 个样本国家中排名第 43、45、48 位；银行业、保险业、计算机外资准入限制分别为 0.197、0.246、0.185，比 OECD 平均水平高 0.058、0.089、0.090，在样本国家中排名第 42 位、第 44 位、第 50 位；银行业、保险业竞争壁垒分别为 0.087 和 0.076，比平均水平高 0.047 和 0.052，在 50 个样本国家中分别排名第 49 位、第 47 位。三是我国对数据跨境流动的限制较为严格。2022 年，我国数字 STRI 得分为 0.308，在样本国家中排名第 45 位，限制水平仅低于哈萨克斯坦、老挝、阿根廷、柬埔寨、波黑。

四、提升我国服务贸易竞争力的政策建议

在全球服务贸易竞争日益激烈的背景下，提升我国服务贸易竞争力已成为当务之急。针对当前服务贸易发展的新形势、新挑战，建议加快补齐我服务贸易短板弱项，加快提升我国服务贸易国际竞争力，在新一轮国际贸易竞争格局中抢占制高点。

（一）进一步提高服务贸易国际化水平，巩固并提升在全球价值链地位

借助云计算、大数据、人工智能等新技术，提升住宿和餐饮业、水路运输、旅游等传统服务贸易获利能力，巩固提升传统优势服务业。支持国内金融、保险、电信等机构建立健全境外分支机构和服务网络，积极拓展海外业务。支持我国企业积极参与海外基建项目和产业园区建设，带动金融、保险、研发设计、知识产权等服务输出。充分利用中欧投资协定、RCEP 等区域贸易协定，支持企业加大与欧盟、日本等发达经济体开展金融、保险等知识密集型服务业合作，扩大与东盟、非洲、拉美等地区开展研发设计、通信合作，加强海峡两岸在金融、电子商务、文化创意等领域合作。

（二）强化发展要素支撑，夯实服务贸易发展基础

加快科技研发与创新，支持服务贸易企业聚焦集成电路、基础软件、生物医药、高端装备等重点领域，加快关键核心技术攻关。通过科技银行等形式，加大科技成果向市场实用转化，支持企业开展知识产权质押融资，通过相关政策鼓励新技术应用。加大知识密集型人才培养力度，加大对信息技术、银行、保险等领域人才的教育培训，鼓励产学研一体化建设，提升知识产权输出竞争力。推动与发达国家在金融、保险、知识产权领域职业资质认证，促进高技能人才跨境自由流动。加大对 5G、大数据、人工智能等新基建的投入力度，探索利用区块链和数字货币等新技术建设新型跨境信息系统和交易数据库，推动人民币跨境支付系统（CIPS）功能升级完善。

（三）继续优化营商环境，提高对外开放水平

在确保国家安全和公共利益的基础上，审慎研究并进一步扩大保险、增值电信、金融、研发设计等关键服务业的开放，吸引更多的外资流入，促进市场竞争和技术创新，为我国企业带来更多与国际接轨的机会，提升服务质量和效率。积极支持外资企业在华设立研发中心和数据中心，引入先进的技

术和管理经验，为我国培养更多高素质人才，为推动产业升级和转型升级提供高素质人才支撑。鼓励在部分自贸港和自贸区深入推进数据跨境传输安全管理试点，在确保数据安全和隐私保护的前提下，探索建立数据跨境传输的监管机制和管理模式，为数据的自由流动提供制度保障。支持数据安全有序流动的区域改革试验走深、走实，在“先行先试”中进一步完善数字规则制定。

（四）主动参与服务贸易国际规则标准制定，尽快提出“中国方案”

组建包括法律、贸易、技术、数字经济等跨学科、跨领域的数字贸易专家团队和专项工作组，制订数字贸易规则“中国方案”的工作计划、实现路径和完成时限。对标对表 CPTPP、DEPA、RCEP 等主要经贸协定，围绕数据本地化、隐私安全、数字知识产权保护等数字贸易重点议题，对其发展趋势特征、立场分歧以及路径选择进行全方位研究，提出在多双边经贸框架下符合我国利益诉求的数字贸易国际谈判立场、策略、路径的“中国方案”及规则框架。深化与发达国家数字经济开放合作，向高标准规则靠拢。加强与欧盟、英国、日本、韩国等发达经济体在数字经济领域政策协调及合作，培育支持若干个具有示范性、引领性和标志性的数字经济国际合作项目。加强与联合国、二十国集团（G20）和金砖国家等平台的数字经济多边机制、论坛的对接。加速推进 DEPA 谈判进程。在自贸协定升级谈判和商谈新的自贸协定中，强化对电子商务章节的制度安排，重点推动跨境电商多边贸易规则，在内容广度和约束力度上向高标准规则靠拢。

参考文献：

1. 刘斌：《关于服务贸易高质量发展的几点思考》，《中国外汇》，2021 年第 19 期。
2. 蒙英华：《新冠肺炎疫情冲击对我国服务贸易的影响研究》，《上海财经大学学报》，2021 年第 3 期。
3. 李嘉珊：《国际服务贸易评论：疫情防控常态化下全球服务贸易发展研究》，社会科学文献出版社，2021 年。
4. 朱福林：《全球服务贸易基本图景与中国服务贸易高质量发展》，《管理学报》，2022 年第 1 期。
5. 朱福林：《中国数字服务贸易高质量发展的制约因素和推进路径》，《学术论坛》，2021 年第 3 期。
6. 金钢：《中国服务贸易现状、问题和高质量发展对策研究》，《价格月刊》，2022 年第 10 期。
7. 彭磊、姜悦：《数字贸易规则本质与中国数字贸易规则体系构建研究》，《国际贸易》，2022 年第 9 期。
8. 夏杰长、李奎溟：《我国服务贸易发展成就、现实挑战与政策建议》，《价格理论与实践》，2022 年第 5 期。
9. 麦肯锡全球研究院：《变革中的全球化：贸易与价值链的未来图景》，新浪财经，2019 年 4 月 17 日。
10. 中国信息通信研究院：《全球数字经济白皮书——疫情冲击下的复苏新曙光》，中国信息通信研究院网站，2021 年 8 月 2 日。
11. 中国人民银行南京分行经常项目管理处课题组：《全球服务贸易发展的趋势、特征与启示》，《金融纵横》，2023 年第 1 期。
12. WTO, Service Trade Growth Weakens as COVID – 19 Crisis Hits Global Economy, 2020.
13. WTO, Services Trade Barometer; Services Trade Growth Weakens as COVID – 19 Crisis Hits Global Economy, 2020.
14. UNCTAD, Impact of the COVID – 19 Pandemic on Global FDI and GVCs, 2020.
15. Benz, S. and Rozensteine, I. , Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Measuring Services Liberalisation and Commitments in the GATS and RTAs. , OECD Trade Policy Papers, 2021, No. 250.

责任编辑：郭 霞

“一带一路”背景下高质量构建中非跨境电商合作体系*

陈 瑶 肖 宇

摘要：随着全球化进程的不断推进，跨境电商已成为国际贸易的重要形式，为各国经济发展提供了新的机遇。中非跨境电商展现出巨大的市场潜力与发展空间。推进中非跨境电商合作对于促进中非贸易便利化、提升贸易效率、增强两地消费者福祉具有重要意义。由于中非跨境电商对数字经济基础设施、跨境支付结算、商贸流通的要求较高，中非跨境电商的发展仍然存在挑战与瓶颈，还没有建成覆盖非洲全域的高质量合作体系。本文从现实需求角度阐述“一带一路”倡议支撑中非跨境电商合作的战略意义，总结中非跨境电商发展的现状与成效，包括贸易规模扩大、电商平台广泛覆盖、海外仓逐渐落地、政策与监管不断优化等，陈述了当前中非跨境电商面临新型基础设施不足、用户基础薄弱和跨境支付系统不完善等方面的障碍，并从加强政策对接与规划指导、加大中非数字化合作技术、创新和加大跨境风险控制与完善合规性等方面，提出高质量构建中非跨境电商合作体系的路径选择。

关键词：一带一路 中非跨境电商 数字经济 中非合作

作者简介：陈瑶，中国社会科学院生态文明研究所助理研究员、博士；
肖宇，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员、博士。

随着全球经济一体化和信息技术的飞速发展，跨境电商已经成为国际贸易的重要形式。跨境电商作为一种新兴的贸易方式，有助于降低贸易壁垒，提高贸易效率，进一步促进中非之间的贸易往来。习近平总书记提出的“一带一路”倡议将中非合作提到了新高度。在“一带一路”背景下，我国积极参与全球治理，推动国际秩序朝着更加公正、合理的方向发展。结合“一带一路”倡议和非洲联盟《2063 年议程》目标，中非跨境电商合作体系的建设成为中非合作的新方向。高质量构建中非跨境电商合作体系，有助于深化双方在经贸、科技、文化等领域的合作，推动中非全面战略合作伙伴关系不断迈向更高水平；有助于展示我国支持非洲发展、促进全球贸易便利化的决心，提升我国在国际舞台上的影响力，拓展我国对外贸易的新渠道，提高我国企业在国际市场的竞争力，助推我国企业更好地融入全球价值链，实现互利共赢。

* 本文为中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（DF2023ZD21）部分研究成果。

一、文献综述

学术界对中非跨境电商问题的研究主要聚焦在两个方面。一是对跨境电商的发展现状和存在问题进行总结。“一带一路”倡议为我国拓展了海外市场，为中非产能合作提供契机，也有助于满足非洲巨大的市场需求（姚桂梅、许蔓，2015）。目前中非跨境电商合作尚处在起步阶段，面临着产业发展、支付结算、物流配送、市场接受度等多重挑战（孙蕾、王芳，2015），用户基础薄弱、文化理解误差与沟通障碍是尤为突出的问题（许小平、秦杰，2018）。非洲国家金融支付系统的相对落后以及大额资金跨境支付存在的制度障碍，成为制约中非跨境电商发展的关键因素（郑远芳、林晨威，2017）。二是关于中非跨境电商的人才需求问题。“一带一路”倡议与数字经济为跨境电商带来了新机遇，中非跨境电商需要知识面广泛、市场营销与商务知识丰富、跨境流程熟悉且懂贸易国语言的综合型人才（黄梅波、段秋韵，2021）。跨境电商人才培养应结合“数字丝路”背景下中非合作对人才的目标需求，实现职业教育与跨境电商人才创新培养，提升职业教育的适应性（杨小凤、肖晓，2023）。应基于市场需求与人才技能特征，构建产教融合的教育培养体系（朱峰，2022），积极探索跨境电商创新创业人才培养模式，提升从业人员对中非消费者文化差异和消费需求的了解程度，提升语言表达和分析能力（朱晓婷，2022），最关键的要解决当前跨境电商本土化人才缺乏的问题（杜鹃，2021）。

当前关于中非跨境电商的研究已取得一定成果。然而，鲜有研究关注到中非跨境电商面临的跨境支付、物流优化、文化差异等现实问题。考虑到该领域的复杂性和发展速度，仍需不断深化理论研究，为此，本文就“一带一路”背景下构建中非跨境电商合作体系的意义、发展现状以及未来路径等问题展开深入分析与讨论，以期丰富我国跨境电商、国际经贸合作等方面的理论体系，为中非跨境电商合作提供更加坚实的理论基础和实践指导。

二 “一带一路” 倡议支撑中非跨境电商合作的战略意义

（一）“一带一路” 倡议引领中非拉近地缘政治关系与经济关系

随着全球化进程加快，地缘政治与经济关系在国际合作中的地位日益凸显。作为世界上最大的发展中国家和发展中国家最集中的大陆，中非之间的地缘政治与经济关系对于双方发展具有重要意义。2013 年，我国提出“一带一路”倡议，旨在加强国际合作，实现共同繁荣。该倡议的实施对中非地缘政治与经济关系的拉近起到了积极作用，为中非跨境电商合作提供了有力支撑。从历史维度看，中国与非洲的友好交往源远流长，围绕着经济贸易、政治安全等多领域展开深层次合作。当前，在“一带一路”框架下，中非关系正经历转型升级，融入跨境电商这一新兴合作领域，展现出独特的合作模式与新的合作机遇。中非跨境电商合作在经济合作中的地位逐渐提升，不仅推动了双方贸易增长，也有助于提升双方在全球供应链中的地位，对于整个“一带一路”倡议而言，跨境电商构成了重要的经济纽带和战略支点。随着合作的不断深入，相关的基础设施建设、支付及物流系统的完善也在逐步推进，进一步夯实了中非跨境电商合作的基石（王文娟，2023）。中国在改善非洲互联网基础设施、提供电商培训支持等方面不断发力，助推非洲经济数字化转型及提高当地就业，同时中国的产品和服务也借助电商平台深入非洲市场。基于文化背景与贸易体系的差异，中非经贸合作不可避免的存在摩擦。“一带一路”倡议强调共商、共建、共享的原则，在“一带一路”倡议的引领下，中非双方能够共同维护发展中国家利益，推动国际秩序朝着更加公正、合理的方向发展。“一带一路”倡议还强调

区域一体化，发展中非跨境电商符合中非双方的区域发展目标。

（二）“一带一路”倡议指导下中非构建高质量跨境贸易体系

构建高质量的中非跨境电子商务合作体系，不仅有助于消除贸易障碍，优化供应链管理，还能为两地的消费者提供更丰富、价格更优的商品选择，增加非洲多元化出口，推动当地经济发展与就业创造。面对疫情带来的全球经济冲击，中非电商合作进一步深化将为两地经济复苏提供新动能。首先，电子商务在降低交易成本、缩短交易时间等方面具有不可比拟的优势。通过电商平台，中非贸易可绕过中间环节，直接连接生产者与消费者，有效降低交易环节的成本和风险，加速资金流和物资流的效率，提升整个贸易生态的活力。其次，通过精准的数据分析与用户画像，电商平台可以为中非贸易提供个性化的市场匹配服务，推动新型消费。这种精准营销在提高用户体验的同时，也为商家提供了更加精确的市场定位和产品策略。最后，加强中非电商合作有助于推动非洲数字经济的发展。发展电子商务倒逼互联网基础设施改善，加速非洲数字化转型。此外，电商平台能拉动支付、物流、数据服务等相关产业的发展，促使非洲经济结构的优化升级。因此，高质量构建中非跨境电商合作体系对促进中非贸易便利化、提高双方贸易效率、拓宽消费者选择具有重要的战略意义。当前中非跨境电商合作存在巨大潜力和成长空间，在数字化转型和全球电子商务高速发展的趋势下，建立中非跨境电商合作体系将是实现互利共赢、提升两地经济发展质量的关键途径。

（三）“一带一路”倡议助推解决中非跨境贸易制度障碍与现实问题

“一带一路”倡议承载着我国对外开放的愿景，中非跨境电商有助于搭建亚欧非宽广的经济合作新桥梁。“一带一路”倡议的核心在于通过基础设施建设、贸易畅通、资本融合和民心相通，提高参与国互联互通和经济一体化水平。特别是在电子商务领域，这一框架为中非经济合作开拓了新领域，打造跨境电商合作体系对于提升贸易便利性和经济增长具有里程碑意义。中非跨境电商合作体系涉及复杂的技术、物流、支付、法律等多方面因素，需通过协调一致的政策推动投资和创新，强化法律保障。主要难点聚焦在支付结算、跨境物流、市场准入和监管方面。其一，支付和结算系统的构建是中非电商合作体系的核心，需要适应不同国家的货币政策和法律法规，以及解决跨币种结算的安全与效率问题。其二，物流服务的便捷化及效率化需着手提升仓储物流基础设施的互联互通，简化跨境货物通关流程，确保物流配送的时效性和准确性。其三，要针对中非不同国家间的商业环境和消费习惯，制定具有地域适应性的营销策略，促进优质商品和服务的流通。其四，需要双边政府进行紧密的政策对接，互相开放市场，加强知识产权、电子签名和个人信息保护等电商相关法律法规的协调一致性，优化监管政策。总体而言，中非跨境电商合作体系的建设必须贴合数字化转型的需求，以数据和技术为驱动，促进电子商务流程的高效和透明，实现真正意义上的互联互通和贸易畅通。

（四）“一带一路”倡议赋能中非跨境电商形成新发展格局

我国已成为非洲第一大贸易伙伴国，涉及基础设施建设、能源资源开采、农业发展等多个领域，极大促进了双方的经济发展和技术交流。中非经贸合作成效显著，非洲成为我国企业“走出去”的重要目的地，为实现中非共同繁荣创造了坚实基础。首先，跨境电商有助于推动中非贸易便利化。在传统的贸易模式中，中非之间的贸易往往受到物流、关税、信用等多种因素的限制。而跨境电商通过网络实现商品的直接交易，不仅增加了中非之间的贸易量，也有助于深化中非经贸合作。其次，跨境电商有助于中非企业实现产业链整合。在跨境电商平台上，中非企业直接进行商品交易与更深层次的合作，有助于中非企业实现产业链整合，提高产业链整体竞争力。最后，跨境电商有助于中非企业拓展

市场。在“一带一路”倡议下，中非企业可以通过跨境电商平台，将商品销售到更广阔的市场，有助于提高企业的盈利能力。在跨境电商平台上，中非企业可以进行商品交易与文化产品交流，增进中非之间的了解和友谊，促进中非文化交流。“一带一路”倡议为中非产业链、供应链深度融合指导新方向，加快了货物与服务的跨境流动，助推提高全球贸易的效率和活力，为中非贸易长期增长提供新动能。

三、中非跨境电商发展现状与成效

跨境电商作为国际贸易的新业态，在中非经济合作中扮演了越来越重要的角色。中非跨境电商的发展不仅有助于推动双边贸易平衡，提升双边经贸合作水平，而且对于深化中非经贸关系，促进非洲国家经济发展和对外贸易具有重要意义。从中非电商合作现状来看，尽管非洲跨境电商市场仍处于起步阶段，但其增速却远超传统贸易领域。此外，随着非洲地区通信技术的快速发展及智能手机的普及，网络基础设施、移动支付系统等方面出现了较大进步，提高了非洲大众对于互联网的接受度与应用能力，为跨境电商带来新的增长点。

（一）中非跨境电商市场呈现快速增长的趋势

2020 年 2 月，非盟通过了《非洲数字化转型战略（2020—2030）》，实现这一目标的主要手段就是数字化转型。近年来，非洲各国政府不断加大对电信网络的投入，努力提高互联网的普及率，并且积极鼓励数字技术与传统产业的深度融合。这些措施成效显著，产业数字化呈蓬勃发展趋势，不仅为非洲的经济发展注入了新活力，也为跨境电商的发展创造了巨大机遇。根据非洲联盟发布的数据，2020 年非洲互联网用户已达 1.2 亿个，预计 2025 年将增至 2 亿个。撒哈拉以南的非洲地区互联网渗透率超过 35%，拥有超 4 亿个电子商务客户（谭颖、唐红涛，2020）。在政策和互联网技术的支持下，越来越多的非洲消费者开始通过跨境电商平台购买我国商品。我国的电子产品、服装、家居用品等因其质量可靠、价格实惠受到非洲消费者的青睐。同时，非洲的农产品、手工艺品等特色产品也通过跨境电商平台进入我国市场，实现了商品双向流通。面对新冠疫情的冲击，中非贸易仍表现出充分的韧性。2022 年中非贸易规模进一步扩大，达到 2820 亿美元，同比增长 10.9%。2021 年 8 月，我国宣布“中非数字创新伙伴计划”。2022 年 4 月，中非合作论坛举办“非洲好物网购节”，成功推介非洲 23 个国家的商品在华销售。山东省还建成了集线下交易、展览展示、通关、仓储物流、跨境电商、金融服务“一站式办理”的境内外综合服务体系。

（二）中非跨境移动支付合作不断升级

非洲大陆正在迅速发展数字经济，各地区形成了自己的数字产业中心，并且这些中心正对周边国家产生辐射效应。肯尼亚、尼日利亚、南非和埃及被视为引领非洲数字经济的“四小龙”（张泰伦等，2022）。肯尼亚在东部非洲占据领先地位，其产业聚集区以首都内罗毕为中心，被誉为“非洲硅谷”，在移动支付和数据中心领域表现突出。埃塞俄比亚、刚果（金）、乌干达、卢旺达、摩洛哥、加纳、阿尔及利亚、坦桑尼亚和津巴布韦等国家，在电信市场、移动支付、电子商务、光纤骨干网和无人机等领域都有显著的发展。在数字基础设施的支撑下，跨境电商支付体系逐渐完善，跨境消费市场快速扩大（智宇琛，2018）。2016 年，腾讯在南非布局微信支付业务，标志着我国互联网企业成功打开非洲市场。次年支付宝与南非移动支付科技公司展开合作，随后华为也与非洲企业进行合作，开发了与之高度匹配的移动支付解决方案。2017 年，中非网在非洲建立了第一家企业对企业（B2B）跨境电子

商务一站式服务平台（许小平、秦杰，2018）。2018 年，中国银联为推动中非跨境支付发展，与南非标准银行达成共识，特定卡种可在中国银联合作的互联网支付平台上使用快捷支付功能（谢朝阳，2021）。Opera 信息资讯在尼日利亚培育出 OPay 移动支付服务，成为尼日利亚最大的移动支付网络之一。截至 2021 年底，已有超过 15 个非洲国家的 17 个城市，以及 1500 多家企业选择与我国企业合作，共同推进数字化转型。湖南省积极开展对非洲小币种跨境业务试点，打通中非之间资金流通闭环，已开通对南非、尼日利亚、加纳、肯尼亚、博茨瓦纳、赞比亚 6 个国家的对公即期结售汇业务，完成全国首笔肯尼亚先令汇至我国并兑换成人民币的业务等。^①

（三）电商平台广泛覆盖为跨境贸易提供支撑载体

电商平台是跨境电商的交易载体。阿里巴巴、京东等我国大型电商平台在非洲市场的布局，为非洲消费者提供了更多样化的购物选择。此外，一些专注于中非贸易的电商平台，如 Konga、Jumia 等，在当地政府的鼓励和支持下迅速崛起，为非洲本地商家和我国卖家提供了交易平台。抖音、快手、淘宝、天猫等各大电商平台逐渐打开了非洲市场，举办了多场大使直播、中非供需对接会、非洲产品首发首秀、非洲好物馆等形式多样的电商活动。非洲国家广泛使用的 Jumia 平台搭建了一个包容性强、操作简便的购物平台，吸引了众多我国商家入驻并开拓广阔的非洲消费市场，在加纳和南非等电商潜力巨大的市场拥有显著效益。TospinoMall 作为我国企业进军非洲市场的重要渠道，已经成为加纳共和国跨境交易平台的巨头，形成了中非完善成熟的跨境贸易产业链。中埃·泰达苏伊士经贸合作区实现了商品存储与快速分发的一体化服务，减少了跨境贸易的风险和成本。借助跨境电子商务平台，中国电商企业及其非洲合作伙伴都能在更大范围内发挥各自的比较优势，实现资源互补与经济共赢。

（四）形成以海外仓为代表的跨境电商物流模式

跨境电商的发展离不开高效的物流配送体系。目前，我国至非洲的物流渠道已经形成一定规模，包括空运、海运以及陆运的多种联运方式。物流公司如顺丰速运、中国邮政等，已经能够提供相对稳定和快速的物流服务。但由于非洲基础设施相对落后，我国与非洲国家的距离较远，中非互运的经济成本和时间成本非常高，降低了跨境电商的优势。为解决这一问题，我国企业在非洲国家加速开展海外仓建设，这一趋势与中非跨境电商产业链的完善同步进行，使得海外仓在商品储存和流通方面的优势更加突出。我国企业通过多种运输方式，将商品迅速运抵非洲，并储存于当地仓库。通过构建第三方海外仓，有效降低了跨境物流的风险，提高了商品流转的速度。这些措施显著提升了跨境电商的服务质量，并为中非贸易合作提供了坚实的物流基础。湖南省和山东省在非洲的海外仓已经形成一定规模。湖南省大力推进新通道建设，加速建设“海陆空”立体化对非洲国际物流大通道，快速推进“海外仓+市场采购+风险补偿”试点。山东省的企业在非洲建设了各类国际营销服务网点，建设公共海外仓 23 个。山东省制定了《山东省对非洲经贸合作行动计划（2022—2024）》，先后组织认定了 13 家省级非洲海外仓。海外仓带来的物流便利促进了中非跨境电商交易效率和质量进一步提高。

（五）政策与监管的完善进一步激活中非经贸发展动力

中非政府均在推动跨境电商发展方面出台了一系列政策措施。例如，简化海关流程、提供税收优惠、加强知识产权保护等。同时，监管机构不断完善跨境电商的法律法规，以确保贸易活动健康有序进行。我国与非洲在金融监管领域的合作不断加强。到 2022 年，中国金融监督管理总局已经与埃及、

^①刘志华：《商务部研究院发布〈中国与非洲经贸关系报告（2023）〉》，中国日报网，2023 年 7 月 3 日。

加纳、毛里求斯、摩洛哥、南非、尼日利亚、突尼斯和赞比亚等 8 个非洲国家的金融监管机构签署了 9 份监管合作谅解备忘录。旨在促进监管合作，不断提高跨境金融监管水平，以应对日益复杂的跨境金融活动。中国证券监督管理委员会与埃及、南非和尼日利亚三国的证券期货监管机构签署了 3 份监管合作谅解备忘录，加强了在证券期货领域的双边监管。我国地方政府是探索中非合作发展新路径的重要支撑，是落实中非合作“九项工程”的重要载体，是推进形成高水平对外开放新体制的重要主题。湖南省依托两大国家级平台支撑，以机制创新打造地方对非洲经贸合作新高地，创新性开展对非洲小币种跨境业务试点。湖南省 2022 年对非洲贸易在全国排位第 8，在中西部排位第 1。山东省 2021 年对非洲贸易额净增 80 亿美元，增长 37.7%。湖北省积极推进境外经贸合作区建设，2022 年组织认定一批省级境外经贸合作区，以电商打通农产品产销渠道。

四、中非跨境电商面临的问题与挑战

在“一带一路”倡议的助推下，中非跨境电商合作日益加深。这不仅对中非贸易现代化进程具有深远影响，也为双方带来了新的挑战与机遇。然而受到基础设施不健全、支付系统不完善及电商法律法规滞后等因素的影响，中非跨境电商合作模式亟需优化提升。

（一）非洲国家交通和电力等基础设施落后，数字基础设施严重不足

在“一带一路”倡议指导下，高质量构建中非跨境电商合作体系面临的重要挑战是非洲国家的交通和电力等基础设施落后，数字化新型基础设施严重不足。这不仅制约了非洲国家经济的发展，也影响了中非跨境电商合作的深入进行。首先，非洲国家的交通基础设施落后。非洲大陆地形复杂，交通网络建设困难重重。虽然近年来一些国家在道路、铁路、航空等交通基础设施建设方面取得了一定进展，但交通基础设施整体滞后，加上严重的交通堵塞问题，导致物流时间为我国电商物流的 2 到 3 倍，物流成本占商品零售价格的 50% ~ 75%，成为阻碍电子商务在非洲发展的主要障碍。其次，电力基础设施落后。大部分国家电力供应不足，电网覆盖率低，电力质量不稳定，直接影响了跨境电商的运营效率和成本控制。在电力短缺的情况下，跨境电商的仓储、物流等环节都可能受到严重影响。此外，非洲国家的数字化新型基础设施也严重不足。互联网普及率低，网络速度慢，数据中心的建设和运营水平不高。这导致了跨境电商在数据存储、处理和传输方面面临诸多问题。数字化基础设施的不足也限制了非洲国家在跨境电商领域的技术创新和人才培养，降低中非跨境电商合作的质量。要深化中非跨境电商合作，必须从当前挑战中寻求新的机遇，比如通过科技赋能、金融创新等方式解决支付结算的瓶颈；通过建设物流枢纽、完善配送网络等方式提升物流服务质量与效率。

（二）用户基础薄弱，存在文化理解误差与沟通障碍

中非跨境电商发展面临用户基础薄弱、文化理解误差与沟通障碍等问题。一是用户群基础薄弱。由于经济发展水平、互联网普及率、支付习惯等方面的差异，中非双边的中小企业对于跨境电商的认知和接受程度存在局限性。我国虽然拥有庞大的互联网用户规模，但跨境电商的用户基础相对薄弱。一方面，我国消费者对于跨境电商的认知度不高，存在疑虑和担忧；另一方面，跨境电商平台在用户体验、售后服务等方面仍有待提升，难以吸引更多用户。此外，非洲国家的消费者对于产品质量、价格等方面的要求不断提高，但对于跨境电商的信任度较低，影响了用户基础的扩大。二是文化理解误差易造成交易摩擦。中非双边文化背景、消费习惯、价值观念等方面的差异导致在跨境电商过程中存在文化理解误差。跨境电商平台的商品描述、图片、说明书等信息，往往无法完全准确地传达商品的

实际信息，容易导致消费者误解。由于文化理解误差，跨境电商平台在售后服务、投诉处理等方面也面临诸多挑战。三是非洲国家语言体系多元，中非语言差异较大，跨境电商平台在沟通方面存在障碍。虽然部分平台提供多语言服务，但仍然难以满足所有用户的需求。此外，语言不通也可能导致消费者在购物过程中产生误解和纠纷。跨境电商平台的客服体系存在沟通障碍。由于时差、地域等原因，消费者在咨询、投诉等方面往往难以得到及时、有效的回应。这不仅影响了消费者的购物体验，也降低了跨境电商平台的信誉度。

（三）非洲国家金融支付系统相对落后，大额资金跨境支付存在制度障碍

跨境支付成为中非跨境电商面临的关键障碍。一是多数非洲国家的支付系统尚未成熟，缺乏广泛接受的支付工具和渠道。信用卡和借记卡的普及率相对较低，许多消费者仅依赖移动货币和银行转账等支付方式。这种基础设施的不足导致跨境电商在非洲国家面临支付渠道不畅、结算效率低下等问题。特别是偏远地区，支付设施的缺乏使消费者难以完成在线支付，影响了跨境电商的订单转化率。二是大额资金跨境支付存在制度障碍。由于国际反洗钱和反恐融资的监管要求，银行和金融机构在处理大额资金跨境支付时需要遵循严格的审查程序。这些程序不仅增加了跨境电商的运营成本，还可能因为审查延误导致交易失败。此外，部分非洲国家对于跨境支付存在限制和监管，进一步加大了大额资金跨境支付的难度。三是中非双方支付习惯和偏好差异。在我国，移动支付和在线支付方式因其便捷性而广受欢迎。但在非洲，虽然移动货币使用较为普遍，但在线支付和移动支付的接受程度却相对较低，支付平台需要兼顾双方的支付习惯，提供多元化的支付方式。四是跨境支付流程复杂且耗时。由于涉及不同国家的金融系统，跨境支付往往需要经过多次兑换，每次兑换都会产生一定的手续费。监管政策和税收问题可能导致支付流程变得更加复杂，法律法规及合规要求差异也可能导致跨境电商在支付过程中面临法律风险。此外，金融服务和产品不足。我国开发性金融机构、政策性银行和国有大型商业银行在非洲仅设立 15 家分支机构（见表 1），不能充分为中非跨境电商提供有力支持。贷款和信用服务限制可能影响跨境电商的运营和发展。保险和风险管理产品的缺乏可能导致跨境电商在面临风险时缺乏有效的应对措施。

五、高质量构建中非跨境电商合作体系的路径与措施

（一）优化中非跨境电商的合作模式

为深入融入非洲市场，促进双边贸易，我国企业必须与非洲本土企业紧密合作，共同进行市场开发和品牌推广。通过对接非洲的电子支付平台和物流网络，进一步提升跨境交易的便捷性和效率。首先需要加强双方在电子商务立法和监管制度方面的合作，打造公正、透明的网络交易环境。中非双方可通过合作设立跨境电商法律顾问团，共同研讨制定符合双方利益的电子商务法规，为企业和消费者提供全面的法律保障。其次是推动金融支付体系的互联互通，降低交易成本，缩短支付周期。金融机构应利用最新的区块链技术，建立稳定可靠的跨境支付平台，实现资金的快速流转，减少货币兑换损耗，优化资金利用率。再次是完善供应链管理，提高物流效率。依托我国在供应链管理方面的先进经验，联合非洲的本地物流企业，摸索构建适应非洲特殊地理和社会环境的物流配送体系。通过智能仓储、大数据分析、全球定位系统（GPS）追踪等技术手段，优化存货管理，提高货物通过海关的速度，降低物流成本。最后是建立健全售后服务体系。中非跨境电商不仅仅是商品交易，更是文化和服务的交流。我国电商企业应深入了解非洲消费者需求，为其提供个性化服务，如本土语言客服、当地

表 1 中国金融机构在非设立情况

机构名称	国家	分支机构与设立时间
中国国家开发银行	埃及	中国国家开发银行开罗代表处
中国进出口银行	南非	中国进出口银行东南非代表处（1999 年）
	摩洛哥	中国进出口银行西北非代表处（2015 年）
中国工商银行	南非	中国工商银行非洲代表处（2011 年）
中国农业银行	刚果（布）	中刚非洲银行（2015 年）
中国银行	南非	中国银行约翰内斯堡分行（2000 年）
	赞比亚	赞比亚中国银行（1997 年）
	肯尼亚	中国银行内罗毕代表处（2012 年）
	安哥拉	中国银行罗安达分行（2017 年）
	摩洛哥	中国银行摩洛哥代表处（2015 年）
	毛里求斯	中国银行（毛里求斯）有限公司（2016 年）
	坦桑尼亚	中国银行坦桑尼亚代表处（2016 年）
	吉布提	中国银行（吉布提）有限公司（2019 年）
中国建设银行	南非	中国建设银行约翰内斯堡分行（2000 年）
中国交通银行	南非	中国交通银行约翰内斯堡分行（2020 年）

资料来源：《中国与非洲经贸关系报告（2023）》。

节假日促销等，以此增加用户黏性；应通过与非洲国家的贸易协会合作，合理利用我国在电子商务领域的成熟经验，同时尊重并借鉴非洲的本地需求和特色，力求实现中非双方的互利共赢。

（二）加强政策对接与规划指导

在政策环境优化路径方面，应重视推动政策的沟通与协调。通过双边谈判，明确发展跨境电商的政策导向，同时提出具体行动计划和执行步骤，确保各项政策得到有效实施。关键是要深化通关流程的改革，缩短商品跨境交易时间，简化出口入口程序，降低企业成本，优化商业环境，增强中非贸易的市场竞争力。为此，必须考虑包括电子支付、海关数据互换、税收优惠等多项跨境电商环节的政策支持，确保双方合作能够在平等、公平的基础上纵深延展。应重点加强中非电子支付系统的互联互通，提升支付结算的效率和安全性。同时通过大数据、云计算等信息技术手段，实现海关监管数据的共享与透明，为跨境货物提供高效的监管服务。中非双方还需要合力制定统一的电商标准和规范，以消除因标准不一而带来的交易壁垒，提升产品和服务的互认互信，进一步激发跨境电商的活力与创新能力。针对税收优惠政策，中非双方应协同研究适应跨境电商特点的税收征管模式，为企业提供有力的税收支持，降低跨境交易成本。中非双方要将战略合作规划与实操性政策措施相结合，在“一带一路”的政策引领下，构建起适应新时代要求的高质量跨境电商合作体系。

（三）加大中非数字化合作技术与创新

随着中非跨境电商合作持续深化，技术创新成为推动合作体系升级的关键驱动力。技术与创新促进路径着眼于构建可持续、高效的电商生态环境，包括跨境电商平台技术支持、大数据分析能力的提升，以及在金融科技等领域应用的深化。中非双方需致力于信息技术基础设施的完善，利用 5G、云计算、物联网等现代信息技术，强化整个供应链中的信息共享与数据整合，提高交易效率与安全性。此外，利用区块链和人工智能技术，进一步强化产品追溯系统，保障商品质量与交易的透明度，提升消费者信心。加强大数据分析创新，实现对市场需求的精准把握。依据消费者行为分析数据为非洲商

户提供定制化的营销策略，加速推进非洲地区经济数字化转型。金融科技的创新重在解决支付结算的便捷性和普遍性问题，支持数字货币支付、提供多元化金融服务，以降低跨境交易成本，牢固确立贸易联结作用。对于我国电商企业而言，应构建开放式创新平台，与非洲本土企业形成深度合作关系。进一步鼓励跨境电商创新实践，充分应用虚拟现实（VR）和增强现实（AR）在商品展示、体验中的应用，驱动消费者需求。要深化技术创新，打造集成化、智能化的中非跨境电商服务体系，推动双方经贸关系的提质增效与稳步发展。

（四）加大跨境风险控制与完善合规性

在中非跨境电子商务合作体系建设过程中，风险控制和合规性提升是保障体系稳健运行的重要环节。对跨境电商平台的第三方支付系统实施严格的安全监管措施是降低交易风险、提高合规性的关键。应对支付资金流进行全链条监控、加强数据加密技术的应用、实施动态认证和风险评估机制，以及建立多层次、多维度的风险预警系统。物流服务风险是跨境电商发展过程中必须面对的又一重要领域。通过建立高效的逆向物流体系、实施严密的物品追踪技术，以及采用先进的信息监管追踪技术，能够有效地缩短物流时间，降低物品损坏风险，确保跨境电商物流体系的高效运转。通过构建全面的企业征信系统，整合全网交易记录，不仅能支持合规性管理，还有利于构建公平公正的市场环境，从根本上提升跨境电商平台的信誉以及用户的信任度。在这一过程中，跨境电商平台需要与政府主导的信用评分体系相结合，共同打造一个透明、高效的跨境电商市场。完善跨境电商相关的法律体系，形成与国际标准接轨的法规制度，在复杂多变的国际市场中保障企业和消费者的合法权益。通过实施以上风控策略和合规提升措施，促进中非双方在新型全球贸易格局中共同发展。

参考文献：

1. 姚桂梅、许蔓：《中非合作与“一带一路”建设战略对接：现状与前景》，《国际经济合作》，2019 年第 3 期。
2. 孙蕾、王芳：《中国跨境电子商务发展现状及对策》，《中国流通经济》，2015 年第 3 期。
3. 许小平、秦杰：《中非跨境电商的动力和阻碍探析》，《对外经贸实务》，2018 年第 12 期。
4. 郑远芳、林晨威：《重庆跨境电子商务发展现状及对策》，《商业经济研究》，2017 年第 23 期。
5. 黄梅波、段秋韵：《“数字丝路”背景下的中非电子商务合作》，《西亚非洲》，2021 年第 1 期。
6. 杨小凤、肖晓：《“数字丝路”背景下职业院校中非跨境电商人才培养创新研究》，《长沙民政职业技术学院学报》，2023 年第 3 期。
7. 朱峰：《产教融合背景下的跨境电商人才培养模式探索》，《产业与科技论坛》，2022 年第 11 期。
8. 朱晓婷：《“互联网+”背景下跨境电商专业创新创业人才培养模式探析》，《商场现代化》，2022 年第 1 期。
9. 杜鹃：《“一带一路”背景下中国与非洲电子商务合作的现状、挑战及对策》，《对外经贸实务》，2021 年第 4 期。
10. 王文娟：《中国跨境电子商务发展现状及对策》，《营销界》，2023 年第 8 期。
11. 谭颖、唐红涛：《中非“湘约”：跨境电商广义虚拟经济促进湖南经贸高质量发展的新动能研究》，《广义虚拟经济研究》，2020 年第 11 期。
12. 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。
13. 智宇琛：《中非合作四大领域投资机遇》，《中国投资》，2018 年第 20 期。
14. 谢朝阳：《基于“一带一路”背景的中非跨境电商发展思考》，《中国管理信息化》，2021 年第 16 期。

责任编辑：谷 岳

全球半导体产业“去中国化”背景下 中日韩合作前景研究^{*}

韩燕妮

摘要：一直以来，中日韩半导体产业优势互补，并在国际半导体产业链分工格局中建立了牢固的合作关系。但随着全球科技竞争和战略博弈不断加剧，尤其是美国试图联合日韩等盟友对中国半导体产业遏制打压，阻碍中国先进芯片及以此为基础的人工智能产业发展，中国与日韩半导体产业合作面临重大挑战。本文通过文献和调查研究判断，美国未来仍将进一步拉拢日韩加大对中国半导体产业的制裁力度，中国芯片产业海外发展也将受阻。面对国际国内两个循环体系的压力，要积极作为，利用原材料和市场优势与日韩形成战略合作，建设高标准营商环境，进一步落实日韩企业优惠政策，加强与日韩半导体领域多种形式的研究与合作。

关键词：半导体产业 中日韩合作 科技竞争

作者简介：韩燕妮，中国国际经济交流中心助理研究员。

在新一轮科技革命与产业变革背景下，国际政治正从地缘政治时代进入技术政治时代，技术正在深刻改变国际权力结构。高技术供应链、数字基础设施、技术标准竞争、技术规则等正在成为一些西方国家所谓经济安全的支柱（唐新华，2021、2024）。美国秉持“关键和新兴技术是美国现代外交政策的重要组成部分”的理念，不断加强与跨大西洋伙伴、亚太盟友的技术合作关系，采取精准脱钩的“小院高墙”战略遏制中国高技术发展（胡雯、鲍悦华，2024）。其目标在于打破现有战略平衡关系，塑造非对称战略环境；其基石是依托联盟伙伴关系，重点是控制高技术供应链体系，建立关键供应链枢纽国家（唐新华，2024）。

全球高技术制造业呈现出协同研发、协同设计、协同生产、协同服务和协同发展的趋势（穆荣平等，2022）。中日韩三国本质上是相互依存、互利共赢的关系，各自在半导体产业链上发挥了重要作用。当前形势下，有必要加强与日韩半导体产业的合作，深入探索合作模式，推动中日韩向更大力度和更高水平开放合作的方向发展，提升中国半导体产业竞争力，对抗逆全球化和地缘政治风险。同时，加强与日韩半导体产业合作，也是在当前逆全球化的国际形势下，对中国式开放包容的国际科技合作模式的重要探索。

^{*} 本文为2023年度中国国际经济交流中心基金重点课题“新形势下中日韩经贸关系发展研究”的部分研究成果。

一、文献综述

半导体产业是当今全世界关键核心技术之一，是数字经济发展的底层支撑，关系数字经济的国际竞争力。已有文献主要从以下几个方面开展研究。

一是中日韩半导体合作的历史悠久、优势互补，共同构筑了东亚半导体产业竞争力。早在 1991 年，日本电气公司通过技术转让先后在北京市、天津市、武汉市、上海市设立分公司，开展集成电路制造销售、移动通信系统服务业务（徐博、庞德良，2022）。1997 年，日本 NEC 与中国华虹微电子有限公司合资成立了在中国电子信息产业历史上有里程碑意义的“909”工程项目，为中国半导体产业发展发挥了重要奠基作用，也为中国培养了众多的芯片业人才（史颖波，1997；冯昭奎，2022）。2005 年，海力士—意法半导体有限公司在无锡投资 20 亿美元建设 12 英寸晶圆厂项目，并迅速投入生产。2012 年，韩国三星在西安投资建设了全球领先的半导体存储芯片工厂，至今保持着改革开放以来中国电子信息行业最大的外商投资项目记录。中日韩地理距离的临近为三国的技术扩散和技术合作提供了更加便捷的机会（黄宁等，2020）。市场的相邻与港口运输的优势，促进了半导体产业关键材料、设备的进出口流通和人才的交流往来（卢鑫婷等，2023）。据统计，2018 年，中国、韩国、日本及中国台湾相互贸易额共 12367 亿美元，其中集成电路贸易占了 24%。集成电路是马来西亚对华出口的最主要的产品，是越南和菲律宾对华出口的第二个主要产品。集成电路贸易已成为凝聚中日韩和东南亚国际分工的主要纽带之一（丸川知雄，2020）。

二是随着产业发展格局的不断变化，中日韩半导体产业从早期的技术转移、合作共赢，到形成当前各司其职、各有特色，在互补合作的同时兼具竞争（李浩东，2023）。许圣茂（2022）通过研究发现，随着韩国半导体企业在中国申请专利不断增加，中韩两国半导体技术差距越来越小，韩国企业激发了中国本土企业和其他外资企业的竞争效应。随着中国半导体产业竞争力不断提升，在半导体贸易领域首次出现韩方逆差的情况。根据韩国海关统计，2022 年 5 月韩国对中国出口总额为 134 亿美元，进口总额为 149 亿美元，主要原因在于中国中低端半导体对韩出口激增。此外，中国在新兴传感器、人工智能芯片等方面也正在实现非对称赶超（崔明旭、崔莹佳，2023）。

三是当前国际形势给中日韩电子信息产业，尤其是半导体产业的合作研究带来了新的热点。在美国的影响下，中日韩半导体产业链面临“脱钩断链”的风险。近些年美国不断推进“印太战略”，拉拢日韩成立“芯片联盟”，与日韩共同发布《戴维营精神》的联合声明等，不断加大对中国半导体产业的制裁，美日韩关键产业链、供应链“去中国化”愈加明显，以半导体产业为代表的中日韩高技术产业合作前景不甚明朗（杨延龙、张蕴岭，2023）。丸川知雄（2020）认为，美国想要遏制的对象不仅是中国半导体产业，而是它背后的中国高科技产业或者中国经济本身。美国试图通过攻击中国产业最脆弱的环节，从而遏制中国高科技的发展。朱海燕（2023）认为，日本积极追随美国，推动将隶属低位政治的对华经贸问题提升至国家安全战略范畴。徐博和庞德良（2022）认为，日本政府以立法形式强化本国经济安保，提高外资引进标准，强化行政审查制度的市场扭曲行为对中日电子信息产业深度合作带来一定的阻碍。马文秀等（2023）通过量化模型分析得出，中日出口管制对两国的国内生产总值（GDP）以及社会福利均会造成损害，两国经济增长放缓、居民福利下降，而世界其他国家和地区则“坐收渔翁之利”，表现出不同程度的经济增长和福利改善。崔明旭和崔莹佳（2023）认为，韩

国在半导体生产设备和生产技术等要素上高度依赖美国；在半导体原材料来源及半导体销售市场方面，韩国半导体企业对中国依赖度较高，完全实现对华“脱钩”难度极大。

上述文献虽然在三国合作历史及现状方面都做了较为详尽的论述，但是对未来中日韩半导体合作趋势的判断较少。同时，已有文献在宏观和理论上给予了中国对日韩合作的相关建议，但在一定程度上还缺乏对微观企业诉求的反映，政策建议欠缺可执行和落地性。本文将在以上方面加以完善，并结合实际调研情况强化政策建议的精准性。

二、中日韩在半导体产业链上各有优势并相互依赖

半导体产业链主要分为上游原材料、中游设计和下游制造。全球半导体产业链经过几十年的合作分工，目前已形成美欧占据芯片设计、知识产权输出环节；日本和美国提供主要半导体设备和材料；韩国和中国台湾地区专攻制造；中国大陆是全球重要的原材料出口国及最大的消费市场，产供应链密不可分，相互依赖。中日韩也各自依靠自身优势形成了较为稳定、互惠互利的产业体系。

（一）日本在全球半导体设备和重要材料市场中占主要份额

日本在制造、封装、测试设备以及芯片前道和后道材料等方面拥有先进技术和产品，在涂敷设备、化学气相沉积（CVD）设备、刻蚀设备、硅晶圆、抗蚀剂、密封材料等领域占全球市场主要份额。据日本《半导体和数字产业战略》显示，日本涂敷设备占全球市场 90%，清洗设备占 70%，刻蚀设备和薄膜沉积设备也均占 30% 以上。半导体材料方面，据调研与市场公司（Research And Markets）数据，2021 年日本合成橡胶、东京应化、杜邦、信越化学、住友化学等五大厂商垄断近 85% 的市场份额，且日本厂商超过 70%。中国在中高端光刻胶领域仍主要依赖进口。^① 2021 年日本企业 Toppan、DNP 在全球第三方半导体掩膜版市场上占有率为 54%，信越化学和胜高在全球硅晶圆市场上占有 50% 以上份额。^② 中国对日本设备和材料依赖程度较高，据中国海关数据，2022 年从日本进口占中国半导体设备全部进口额的 30.9%。根据韩国国际贸易协会的数据，韩国高度依赖日本的半导体原料，2019 年韩国从日本企业进口的氟化氢占 44%，光刻胶更是高达 92%。

表 1 日本部分设备材料全球市场份额

品类	日本所占份额	品类	日本所占份额
涂敷设备	约 90%	硅晶圆	约 60%
薄膜沉积 CVD 设备	约 30%	抗蚀剂	约 70%
刻蚀设备	约 30%	密封材料	约 80%
清洗设备	约 70%	光刻胶	约 70%

资料来源：作者根据日本经产省半导体战略相关数据整理而得。

（二）韩国半导体集中高端芯片制造，高度依赖中国市场和日本供应链

韩国半导体产业的优势在于高端芯片制造，其原材料和市场依赖海外。韩国企业三星电子是仅次于台积电的全球第二大晶圆制造商。麦肯锡调查显示，全球 10 纳米（nm）制程以下半导体产能韩国

①华金证券：《KrF、ArF 光刻胶将为兵家必争之地，中高端光刻胶国产替代任重道远》，新浪财经，2023 年 7 月 18 日。

②平安证券：《半导体材料系列报告（二）：掩膜版、半导体硅片篇》，凯迪网，2022 年 9 月 25 日。

占 37%，10~40nm 制程的产能韩国占 27%~29%。^① 据市场研究公司集邦咨询（TrendForce）统计，三星电子和 SK 海力士是全球主要的存储芯片供应商，2023 年第三季度，两家公司在 NAND 闪存芯片领域占全球市场的 51.6%，^② DRAM 内存芯片占全球市场的 73.2%。^③ 随着人工智能、大数据等应用对高性能计算的需求不断增加，高带宽存储器（HBM）需求激增。2022 年全球 HBM 市场中，SK 海力士占 50%，三星电子占 40%，韩国两家企业供应了高性能计算所需 HBM 的 90%。^④

（三）中国既是重要的原材料生产大国和终端需求市场，也在新兴领域不断形成“非对称优势”

韩国产业通商资源部调查资料显示，2022 年上半年韩国进口超 1000 万美元的品目中，从特定国家进口超过 75% 的产品共有 636 项，来自中国的进口品目达 351 项，占比为 55.2%。^⑤ 半导体产业链上硅晶片、氟化氢、氨、氮和氩五种半导体主要原材料从中国进口。据联合国国际贸易中心（ITC）统计，日本 2022 年向中国本土出口的半导体制造封装设备达到约 979.9 万美元，占其出口全世界设备总额的 31.5%，占中国半导体设备全部进口的 28%。^⑥ 中国也是韩国企业最大的市场和海外投资基地。据调查，三星西安闪存芯片工厂是三星电子唯一布局海外的存储晶圆制造基地，约占三星闪存芯片产能的 35%，一期、二期投资共 260 亿美元。SK 海力士在华投资已超过 200 亿美元。根据大韩商工会议所 2022 年 8 月发布的数据，过去 20 年中，韩国对华半导体出口量占总出口的比重从 2000 年的 3.2% 增长至 2021 年的 39.7%，增长约 12.4 倍，中国大陆市场占韩国半导体企业销售额的 50%~60%。^⑦ 此外，在芯片制造的后端，中国也是全球半导体制造后端的封装测试基地。同时，随着中国半导体产业的进步，成熟制程芯片产能不断攀升。据 TrendForce 的预测，到 2027 年，中国将会拥有全球 39% 的成熟制程芯片生产能力。中国在 5G 芯片、人工智能等新兴领域也不断形成更多自主知识产权和新的竞争优势。

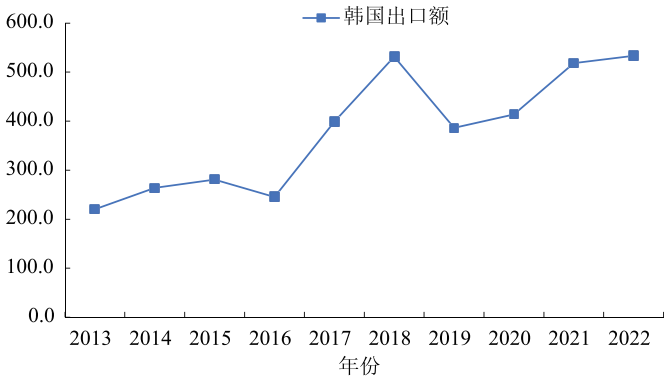


图 1 韩国对华半导体出口情况（亿美元）

资料来源：韩国海关、CEIC 数据库。

三、美日韩半导体联盟对中国形成巨大挑战

美国开启全面对华战略竞争后，不断推动日韩两国紧密跟随其战略部署。拜登政府对三边合作的

①Barlett K. et al., Semiconductor fabs: Construction challenges in the United States, McKinsey & Company, 2023.
②集邦咨询：《2023 年第三季度 NANDFlash 产业营收环比增长 2.9%，预估第四季度成长将逾两成》，集邦咨询官网，2023 年 12 月 5 日。
③集邦咨询：《第三季度合约价格落底，促使买方重启备货动能，DRAM 营收季增近两成》，集邦咨询官网，2023 年 12 月 4 日。
④TrendForce. HBM Supply Leader SK Hynix's Market Share to Exceed 50% in 2023 Due to Demand for AI Servers, TrendForce, 2023.
⑤韩联社：《韩 600 多项品目高度依赖进口，超过半数来自中国》，韩联社官网，2022 年 8 月 29 日。
⑥ITC Trade Map 中根据 HS848 项下查询。
⑦大韩商工会议所：《各产业对中国出口依存度变化及影响报告书》，观察者网，2022 年 8 月 21 日。

机制化构建进一步拉紧了美国与日韩之间的纽带，将日韩与美国的遏华战略深度捆绑，对中日韩合作产生很大影响（杨延龙、张蕴岭，2023）。受美国“芯片联盟”以及对半导体供应链干扰的影响，日韩面临供应链“去中国化”的艰难抉择。日本已出台相应半导体设备出口管制措施，韩国则从美国制裁中国初期的“骑墙”姿态逐渐走向“选边”美国。日韩也不断加大了供应链安全保障，在科研、产业布局等方面加强了与美国、欧盟和中国台湾地区的战略合作。

（一）日本对中国半导体供应链实施出口管制

继美国不断以商务部实体清单、财政部制裁名单（其中包含“特别指定国民名单”“综合制裁名单”“额外制裁名单”等）、总统法令等手段打压中国半导体企业，日本也对中国推出半导体生产设备出口管制和技术封锁。2022 年，日本出台《经济安全保障推进法案》，将半导体纳入“外资限制对象”，将强化供应链韧性、加强关键基础设施审查、敏感专利非公开化、官民协作以强化尖端技术研发构成该法案的四大支柱。2023 年 1 月，美国、荷兰和日本三国高层在美国华盛顿就共同限制向中国出口半导体设备达成共识。2023 年 3 月，日本宣布将加强尖端半导体领域的出口管制，其中包含了 3 项清洗设备、11 项薄膜沉积设备、1 项热处理设备、4 项光刻/曝光设备、3 项刻蚀设备以及 1 项测试设备在内的共 23 项设备。此次出口管制是日本在半导体领域最严格、最全面的一次，突破了原有的出口管制框架（马文秀等，2023）。

（二）韩国半导体龙头企业在华投资经营受美国约束

美国对华半导体出口管制政策将损害三星和 SK 海力士韩国芯片制造商的中国业务。在美国政府的高压下，韩国企业被迫采取适当的多元化投资战略，将在中国的芯片生产业务及投资转移至美国或其他国家与地区，三星电子、SK 海力士等韩国半导体巨头在中国市场所占份额开始急剧流失（崔明旭、崔莹佳，2023）。2023 年 3 月，美国拜登政府对申请《芯片与科学法案》配套补贴的半导体制造商提出严格限制，即申请补贴的芯片企业在中国大陆的先进制程产能扩大不能超过 5%，投资不得超过 10 万美元，同时成熟制程的产能扩大不得超过 10%，符合上述条件才能取得补贴。三星、SK 海力士、台积电等在中国扩产增资和技术升级面临两难困境。2023 年 10 月，韩国总统办公室通报称，美国政府已经同意三星和 SK 海力士在华半导体工厂指定为“经验证最终用户”（VEU），即在华工厂进口美国半导体设备无需其他许可，无限期延长了韩国三星和 SK 海力士此前的“一年豁免期”，韩国企业在华经营和投资的不稳定性大幅缓解。

（三）美日韩加强技术和供应链合作，正在形成新的半导体产业联盟

2022 年以来，美国不断提出美国半导体联盟（SIAC）、芯片四方联盟（Chip4）等，将半导体产业链上的主要企业和国家纳入美方阵营。这些国家和企业通过交叉投资、技术定制、优先供应等方式来强化产业链中的关键环节控制，形成了以垄断性和边界性为显著特征的半导体空间组织模式（任亚文等，2023）。日韩也加大了与美国半导体产业及科研的合作。2023 年 5 月，日美两国政府发表了关于半导体与尖端重要技术等合作的联合声明，共同制定了下一代半导体开发路线图，确定了美国国家半导体技术中心与日本政府 2023 年设立的技术研究组合最尖端半导体技术中心（LSTC）的合作关系。同时，日本经产省提供 700 亿日元补贴，资助索尼、铠侠等八大行业巨头共同成立高端半导体公司 Rapidus，目前已向美国 IBM 派遣 100 名技术人员，以学习掌握 2nm 时代所需的全环绕栅极（GAA）

技术。^① 美国和韩国也将在半导体产业基础上，更广泛地扩大经济合作。美国亚洲研究局（NBR）在报告中建议国会要尽快通过《与韩国合作法案》，进一步扩大两国在半导体产业、人才等方面的合作。日韩也正在加强同盟关系，打造新的东亚半导体供应链。2023 年 3 月，韩日双方领导人会见，同意恢复“穿梭外交”，将加强两国间政治、经济、文化等领域的广泛交流。主要表现在，双方解除了半导体材料的出口管制以及在世界贸易组织（WTO）的诉讼。同时，韩国企业将进一步加大在日本的投资力度。韩国三星电子宣布将投资约 300 亿日元，在日本横滨市设立新的半导体开发基地，其中将新设生产尖端半导体试制品的“测试生产线”。

（四）日韩均加大了本土化部署或海外投资，逐渐减少对中国市场的依赖

半导体产业的高度国际分工加剧了其被工具化、武器化的风险。近些年，美国、欧盟、日本、韩国等均加大了产业链、供应链本土化的进程。2019 年日本对韩国实施了包括氟聚酰亚胺、光刻胶、氟化氢的半导体材料禁运，韩国政府投入 6 万亿韩元，鼓励韩国的材料企业加快研发进度。三星集团投资了数十家韩国本土半导体设备和材料厂商，从化学材料供应商，到陶瓷材料供应商，再到前驱体材料供应商，全力突破日本企业的垄断，并已在部分产品实现不对日本依赖。^② 2021 年以来，日本相继鼓励台积电、美光等芯片制造厂商在日本建厂。据公开资料显示，日本政府补贴美光约 15 亿美元，在日本广岛建设下一代内存芯片厂；补贴台积电约 28 亿美元在熊本建设晶圆厂。日本通过不断填补芯片制造的空缺，维持芯片的稳定供应。此外，日本近些年通过供应链调整补助金方式支援在华日企向本国与东南亚转移也取得一定效果，例如半导体制造设备零部件生产商富士金株式会社已将其部分在华产能转移到了越南。^③ 2023 年 11 月，日本内阁批准了 2 兆日元（折合约 130 亿美元）的财政预算，用于支持芯片产业发展。韩国政府近些年不断推出《半导体超级强国战略》《国家尖端产业发展战略》等，加速提升本国半导体产业竞争力。如《半导体超级强国战略》中提出，到 2030 年国内采购率达到 50%。韩国大型半导体企业也在积极扩大韩国本土的投资，在韩升级技术工艺，并推进国产化，同时扩大对日本、美国等国家的海外投资，逐渐减少对中国市场的依赖。

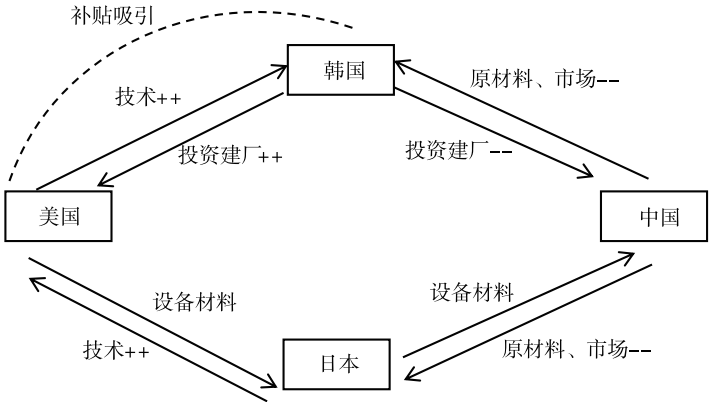


图 2 中日韩与美日韩半导体产业合作态势

数据来源：作者自制。

（五）日韩不断加强原材料可替代性供应，减少对中国的依赖

地缘政治的不确定性使得各国均高度重视半导体供应链的重要性，日韩也加强了重点原材料的替代步伐。韩国产业通商资源部 2023 年 2 月公布了一项核心矿物保障战略，计划在 2030 年之前将核心

①陈益彤：《日尖端半导体国产化前途莫测》，《经济日报》，2023 年 4 月 29 日。
②许子皓：《高纯度氟化氢突围记》，《中国电子报》，2023 年 6 月 9 日。
③彭博社：《日本企業のサプライチェーン再構築、中国離れの恩恵は東南アジア》，彭博社日本官网，2020 年 8 月 7 日。

矿物对中国的依赖度降至 50%，实施针对海外资源开发投资项目的税收抵免优惠制度，与 30 个矿产资源国进一步加强供应链合作。如 2023 年 2 月韩国与蒙古国签署稀有金属供应链合作谅解备忘录，商定今后每年举行一次例会，讨论提升稀土等稀有金属供应链稳定性的方案。韩国政府在半导体、蓄电池等国家尖端产业所需矿物中选定 33 种，并将其中 10 种指定为“十大战略关键矿物”，予以重点管理。2023 年，日本密集加强了与主要国家的半导体产业合作，如与发达国家在七国集团（G7）峰会上公开声明计划摆脱对中国半导体的依赖，日欧联合宣布强化半导体合作，美日韩在戴维营峰会宣布加强半导体供应链合作等等。

表 2 美日韩联盟对中国半导体产业形成的四大挑战

挑战	做法
减少对中国原材料依赖	日韩积极寻找原材料替代来源，与矿产资源国签订合作备忘录，以及加强与美欧印澳等国的供应链合作
减少对中国市场依赖	加强在美国近岸及友岸市场投资布局，减少对中国投资
加强对中国设备出口管制	日本已于 2023 年出台半导体设备出口管制措施，未来可能会扩大管制范围
加强对中国的技术孤立	日韩加强了与美欧等国的技术合作，加强下一代技术研发

资料来源：作者自制。

四、中日韩半导体产业合作走势预判

中日韩半导体产业合作的最大阻力仍来自于中美科技战略竞争。在美国坚持对华战略不变，不断推行半导体产业“去中国化”、阻扰日韩与中国半导体产业合作的情况下，日韩配合并执行美国对中国“小院高墙”及“精准打击”策略日益明晰。但由于半导体产业全球分工合作的特性，以及中国超大规模的市场和原材料等吸引力，日韩主动与我国“脱钩”意愿不强。同时，中国半导体自立自强速度、美国及其盟友合作的有效度、东亚地区安全形势等因素将对“中日韩”半导体产业合作走势产生重要影响，能够改变中日韩合作关系。此外，中国半导体市场发展、营商环境建设等其他因素也会对合作起到积极的作用。因此，中日韩半导体产业合作将会是多种力量博弈的结果，未来仍有一定的合作空间。

（一）美国联合日韩可能进一步对中国采取的限制措施

商业竞争中领先者通常在保持相对优势的前提下，可以对竞争者进行一定程度的开放或合作，以获取更多利润。因此，未来美国联合盟友对中国半导体的限制程度可能会随着双边技术力量对比和形势变化上下浮动。如可能会适时开放性能更优的产品，以打压同级别的中国创新产品。同时，美国将不断加强与日韩等盟友的合作，进一步完善对中国半导体产业的限制措施，出台新的制裁工具。日本的对华战略极大概率会保持与美国的一致性。2024 年 4 月，日美同盟对话进一步加强了双方在对华战略的一致性。^① 但日本对华市场和原材料依赖程度较高，在对华限制方面未来或倾向于多边、间接手段（王厚双、齐朝顺，2015）。韩国在半导体产业链上对华的依赖以及在华已有大额投资，不会主动

^①熊超然：《美日同盟迎来“新时代”和“最重要升级”》，观察者网，2024 年 4 月 11 日。

采取实质性行动，但韩国始终面临“安全优先和经济优先”的矛盾，随着美国的施压很可能会迫于压力对中国实施出口管制等措施。

表 3 美日韩对中国半导体产业打压遏制的影响因素

影响因素	影响力度	中国主动性	现状
中美关系走势与美国打压中国半导体产业的决心	极强	中	美国内部形成统一对华战略竞争态度，年轻一代官员更为极端，科技是未来中美博弈的焦点，估计美国对华遏制态势长期不会改变
中国半导体自立自强速度	强	较强但需要时间	难度较大，如与日韩脱钩则难度更大。但若资源集中、建立有效发展模式，能够争取实现本土产业自立自强
美国及其盟友合作强度	强	弱	日本、荷兰已配合美国形成对中国半导体设备出口管制计划，但存在合作空间
东亚地区安全形势	中	较强	当前安全问题遭到炒作，中美安全对话对东亚地区安全稳定起到压舱石作用
中国半导体市场发展	中	强	中国半导体市场年均增长率达 11.8%，占全球半导体市场的 35%，市场增长态势良好
中国国内营商环境	弱	强	日韩企业对中国国内营商环境感到悲观，营商环境提升存在国内竞争加剧、劳工成本上升以及地方财政短缺等内源性压力

资料来源：作者根据调研信息整理而得。

1. 美国联合日韩进一步限制半导体产业链相关材料 and 设备零部件出口。据调查，目前中国国内主流芯片代工厂日常运营过程中应用的零部件（包括维保更换和失效更换的零部件）达到 2000 种以上，高端零部件市场主要被美国、日本、欧洲供应商垄断；中低端主要由韩国、中国台湾供应商提供。随着中国成熟制程芯片产能的进一步扩张，以及不断向先进制程芯片制造攀升，美国会进一步联合日韩对中国实施限制。如美国商务部 2024 年 1 月已实施关键基础设施及供应链的成熟制程芯片的采购调查，未来美国有可能加大对成熟制程半导体设备和相关零部件的出口管制，而日本可能对中国加强限制出口高端光刻胶、高端靶材、大硅片和高端掩模版等半导体材料。但由于日本对中国原材料依赖程度很大，如果日本在半导体上游原材料方面寻找到相应替代来源，日本对中国断供高端半导体材料发生的可能性非常大。此外，韩国企业对华半导体设备出口也面临来自美国的压力。美国已经注意到韩国相关企业，并将韩国对华半导体设备出口视作漏洞，美国商务部和韩国产业通商资源部已就此问题展开了协商。

2. 美国联合日韩可能对中国形成人才阻断。美国商务部 2022 年 10 月宣布的出口管制新规规定：“美国人”不能未经许可在某些位于中国的半导体制造“设施”基础上开发或生产集成电路。日本发布的《综合创新战略 2020》，明确提出防止本国尖端技术外流的相关举措，如要求大学、研究机构、企业采取实际举措切实防止技术信息外流，强化出入境管理和签证发放审查，加强对留学生、研究者等相关审查等。2021 年 1 月，日本拟定科技创新的“六五计划”（“第六期科技创新基本计划”的要点草案），其中同样明确要采取有效措施防止技术外流，提出开展新的科技外交（邓美薇、张季风，2022）。未来美国可能施压日韩出台“日本人”“韩国人”不能参与中国半导体研究的合作，或全面禁止半导体相关学科的“中国留学生”学习及“华裔科研人员”接触关键技术等。这将使得中国产业发展的海外智力支撑严重不足。

3. 美国联合日韩可能对中国成熟制程芯片出海进行阻扰。成熟制程芯片占全球芯片出货量的70%，主要用于汽车、飞机、家用电器、宽带设备、电子消费产品、工厂自动化系统、军事系统和医疗设备生产等。根据 TrendForce 的预测，到 2027 年，中国将拥有全球 39% 成熟制程芯片的生产能力。2024 年 1 月，美国商务部宣称对直接或间接支持美国国家安全和关键基础设施供应链中的成熟节点芯片进行调查，尤其要调查来自中国的成熟制程芯片，以减少国家安全风险，为下一步政策制定提供信息支撑。在 4 月召开的欧盟—美国贸易和技术理事会（TTC）第六次部长级会议上，美国与欧盟宣布将合作应对芯片产业中的干预延长三年，特别是在“传统芯片”领域，双方将共同应对中国的主导地位。美国极有可能进一步联合日韩对中国成熟制程芯片出口以加征关税或“出于国家安全考虑”禁止采购等手段竖起贸易保护壁垒。

表 4 其他可能对中国半导体产业的限制手段

国家	制裁手段	可能扩大制裁范围	直接结果
美日韩	进一步的出口管制	半导体设备、材料、零部件断供；开源软件、架构断供；加强对中国企业的次级制裁等	美日共同断供半导体材料和相关设备；基于开源架构的云计算、CPU 等无法继续使用
	禁止外商投资扩建	迫使三星、SK 海力士企业不再增加对华投资	世界头部企业在华经营落后多代，产线供中国市场，或资产甩卖；中国被排除在世界半导体产业链和产业体系之外
	市场禁入	对中国企业海外经营实施打压制裁	华为、阿里巴巴、腾讯等数字经济龙头企业，将不再享有主流海外市场发展机会
	标准制定排除	芯片、人工智能、6G 通讯等产业	中国大陆企业将不能够参与集成电路及相关数字技术的国际标准制定
	人才限制	日韩、欧洲部分国家，以及中国台湾等地区限制半导体产业人才与中国大陆企业合作	阻断中国未来发展的基石

资料来源：作者自制。

（二）可能对中国半导体产业的影响

1. 中国半导体产业未来恐面临国内外两个循环的境况。当前，无论芯片代工厂，还是设备厂商，均面临供应链如配套设备的零部件、材料等进一步断供的风险。光刻机整机约有 20 万个零部件，有些零部件全球市场集中度高，可替代性低，一旦断供短时间内很难实现替代。同时，国际半导体部分供应链“去中国化”的趋势也愈加明显。例如惠普、戴尔等美国终端企业正加速推动其芯片代工转出中国；苹果公司公开表示不考虑在中国境外销售的手机中使用长江存储的芯片；韩国三星也启动了供应链外移至非中国区进行生产制造的计划，并对芯片供应链发出新的要求。美国如果联合日韩进一步加大对中国的制裁，半导体产业链供应链未来很可能会形成国内、国际两个循环。国内将形成以中国企业和部分外国供应商共存的芯片供应体系，以“非美化”“定制化”技术体系为主，多采用“自采—自产—自销”的内循环模式。美国及日韩等盟友之间将建立国际先进芯片供应体系，并在中国设备、制造等环节突破的情况下，向中国放开销售同级别产品。

2. 日韩主要跨国公司将以合规为前提维持在中国的业务。目前，韩国龙头企业通过获取“永久

性豁免”方式继续保持在中国的投资运营，但其工艺升级和产品更新换代仍然受到高端光刻机禁运，以及美国《芯片法案》中“中国护栏”条款的影响。如果产品与国际水平代差拉大，韩国企业在华资产恐面临艰难取舍。日本企业在美国及日本本国的管制下，也不断加强“非美化”定制，以适应中国市场。但随着中国相应领域龙头企业的不断突破，材料、设备等厂商竞争力不断提升，中国半导体产业与日韩的竞争趋势也不可避免。韩国政府所属智库的对外经济政策研究院（KIEP）2023 年 11 月 6 日发布的报告《美国扩大半导体出口管制措施的影响和启示》称，虽然美国出口管制措施不会对韩国半导体企业在华生产活动产生重大影响，但在该措施的“倒逼”之下，中国在半导体制造设备的国产化进展速度可能也会威胁到韩国企业。

3. 中国以芯片为支撑的高技术和数字经济产业发展速度减缓。受美国及其盟友的制约，中国芯片产业以及芯片支撑的高技术产业发展将减缓。如美国 2022 年 10 月 7 日出口管制新规规定，对用于先进计算集成电路和超级计算机的芯片、含有这些芯片的计算机商品以及相关软件和技术，以及半导体制造设备、相关软件和技术均列入管控清单，致使美国先进的人工智能芯片无法向中国出口。2023 年 10 月 17 日，美国进一步缩小对华人工智能芯片出口的范围，将“性能密度（算力除以面积）”作为限制指标。人工智能芯片直接影响数字经济时代的核心竞争力算力，而中国人工智能大模型在算力不足的情况下很难实现对美国的赶超，以先进制程芯片为支撑的数字经济产业发展也受到一定的遏制。

五、加强与日韩半导体产业合作的措施

在美国联合日韩等国试图与中国半导体产业“脱钩断链”的情况下，中国必须要争取实现产业的自立自强，形成对日韩半导体产业合作的战略定位，充分利用中国原材料和市场优势与其形成深度捆绑，加大力度吸引日韩企业在华投资扩建，最大限度与日韩等国家开展科技和产业合作，积极消除政治隔阂，推动东亚地区和平稳定，维护区域产业合作，助力中国形成产业突围，为中国半导体产业和其他高技术产业争取最好的发展预期。

（一）建立新形势下与日韩半导体产业的合作关系

一是积极发挥民间力量，扩大对日合作。要充分认识到日本跟随美国制裁中国的基本态势已经形成，而日本设备和材料在相当长一段时间内是不可替代的。因此，一方面要加强对日本企业的民间交流合作，以企业间、区域间交流合作带动中日的产业链供应链深度合作。另一方面可利用日本对中国原材料的依赖所形成的牵制，在日本向中国采取相关制裁措施时，可以限制相关原材料对日本出口，作为对等制裁的手段和措施。二是与韩国形成基于顶层战略的合作关系。韩国与中国半导体产业链紧密互补，且尤其依赖中国原材料和大市场。中韩在经贸合作和朝核问题上拥有共同利益，韩国仍很可能保持对华的务实外交政策。首先，充分发挥中国大市场优势，加强与三星在先进工艺领域的合作，与韩国政府和企业形成底层合作动力。其次，开拓韩国半导体设备和材料企业与中国供应链的合作空间。三星、SK 海力士旗下的韩国半导体设备和材料企业多为应对日本制裁所培养起来的，与他们合作可显著降低中国制造、封测等环节对美日半导体设备、材料的依赖，能对中国制造产线的设备材料供应起到补充作用。

（二）发挥中国原材料和市场优势，加强中日韩产供应链韧性

中国拥有煤化工、磷化工等完备的粗原料、制品及零部件配套体系，能够为半导体材料提供生产原料。中国可以积极利用原材料出口审查或优先供应等方式，鼓励、引导日本企业加强本土化建设和本土化合作，与日企建立深度合作关系。加大对中日合资企业的原料供应保障力度，放宽对高纯精细化学品出口审查，给予在华日企半导体产品出口退税等政策支持，推动日本企业在华扩产。对国内本土能够批量供应芯片制造产线的半导体材料产品，适当提高进口关税壁垒。同时，中国丰富的数字化应用场景能够为中日韩人工智能技术领域提供合作空间，可加强与日韩企业在人工智能领域的合作，适当对日韩企业开放相关应用场景，助力在华日韩企业或研发机构更好把握市场需求和产业发展趋势，增强其对中国市场经营的信心，促进其更好更长远地深耕中国市场。

（三）鼓励日韩企业在中国投资，落实日韩企业优惠政策

一是保持甚至加强对三星、SK 海力士在华工厂的支持力度。对三星、海力士及其供应链配套企业相关审批流程开通绿色通道，在各类政策上切实做到一视同仁。实施组织高级别的参观、交流、访问等活动，积极释放中国政府大力支持韩企在华发展的明确信号。二是要明确国产化定义，助推日韩设备材料企业在中国市场的布局。要积极引导日韩设备、材料企业在中国建厂，对采用一定比例本土零部件、专利的技术或产品，予以国产化认证，增强其市场发展空间和进一步扩产的信心。三是针对关键日韩企业要进行重点攻关。日本部分设备、材料企业对于中国的半导体供应链来说，短时间内完全不可替代，如生产光刻胶的富士胶卷、三菱化学、信越化学等企业。要对这类很难替代的日韩企业进行重点攻关，一对一的服务，确保其在合规的情况下继续与中国企业合作。四是持续改善营商环境。近些年部分地方政府对外资企业的支持力度减弱，外资优惠政策不落地、不兑现，加之疫情对产业链供应链的影响，中国急需持续推进高水平法治化营商环境建设，加强政策的稳定性、透明性和一致性，持续增强外国投资者对中国市场的信心。

（四）加强与日韩在下一代半导体技术和基础研究领域的合作

日韩均加强了下一代半导体技术的研究开发。例如，2023 年 12 月，韩国产业通商资源部发布“国际技术合作综合战略”，计划联合国内外研究机构，推动研发韩国难以独立进行的 80 项跨越式关键技术和 100 项产业基础技术的研究。日本也开展了 1~2nm 半导体制造技术的研发。加强与日韩合作，一是要探索与日韩在宽禁带半导体、光电融合、后摩尔技术等领域开展协同创新。如 2022 年日本经产省提出了“开发下一代绿色功率半导体和数据中心”计划，提出开发可应用于电动汽车、工业设备、可再生能源发电等领域的功率半导体，到 2030 年将下一代功率半导体的转换器功率损耗降低 50% 以上。^① 可加大此类技术领域的官方或非官方合作，推动中日韩创新科技形成技术捆绑或专利交叉许可等。二是要更大力度开放中国国际科技合作，以开放创新、包容创新理念，吸引全球创新资源集聚。可探索财政支持的科研项目向重点日韩企业开放，积极吸引日韩企业与中国企业、科研机构开展研究合作，形成多方共有的科研成果等。建立更加宽松包容的科研氛围，吸引日韩人才在中国研究与工作。三是破除相关制度性障碍，推动人才等创新要素在三国畅通流动。进一步推动中日韩优秀创新科技项目成果对接转化，形成中日韩三国科学、技术、工程、数学的高标准创新型开放环境。

^①日本经济产业省：《次世代グリーンパワー 半導体とデータセンター の開発》，日本经产省官网，2021 年 11 月 25 日。

（五）积极消除政治隔阂，深度推进与日韩多双边的战略互信

一方面通过缓解中美关系，从根本上缓解美日韩及美国其他盟友可能对中国的限制。要积极把握美国可能出现缓和中美关系的时间窗口，为推动改善中美关系争取时间，最大程度不再恶化中美关系，争取对中国产业的打压不再进一步加码。另一方面积极与日韩开展对话，缓解政治遗留问题。如考虑与日本深入探讨、切实解决两国核心关切的钓鱼岛问题，在维护双方共同利益下，尽可能缓解区域紧张态势。要积极维护区域安全稳定，为东亚地区合作共赢创造良好的条件。

参考文献：

1. 唐新华：《技术政治时代的权力与战略》，《国际政治科学》，2021 年第 2 期。
2. 唐新华：《美西方加紧打造以技术权力竞争为核心的经济安全框架》，《世界知识》，2024 年第 1 期。
3. 胡雯、鲍悦华：《技术政治时代下中美国际科技合作的战略转向比较研究》，《中国科技论坛》，2024 年第 2 期。
4. 穆荣平、郭京京、康瑾等：《制造业开放创新趋势、问题和政策建议》，《中国科学院院刊》，2022 年第 7 期。
5. 徐博、庞德良：《中日建交 50 年电子信息产业合作：回顾与展望》，《现代日本经济》，2022 年第 6 期。
6. 史颖波：《中日半导体业跨世纪合作“909”鸣锣》，《每周电脑报》，1997 年第 17 期。
7. 冯昭奎：《中日高科技发展的比较与思考——以半导体芯片制造技术为案例》，《日本研究》，2022 年第 3 期。
8. 黄宁、吕越、王革：《“逆全球化”形势下我国构建中日韩创新合作网络的必要性及策略建议》，《全球科技经济瞭望》，2020 年第 12 期。
9. 卢鑫婷、张渊硕、徐跃杰等：《构建中日韩 ICT 产业链：动力与阻碍》，《中国外资》，2023 年第 20 期。
10. 丸川知雄：《中美贸易摩擦下的中日韩集成电路产业生态》，《人民论坛·学术前沿》，2020 年第 18 期。
11. 李浩东：《中日韩半导体产业链合作重点、趋势及策略》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》，2023 年第 4 期。
12. 许圣茂：《中韩建交 30 年来双边经贸关系与半导体产业合作》，《日本研究》，2022 年第 2 期。
13. 崔明旭、崔莹佳：《中美博弈背景下中韩半导体产业合作路径研究》，《东北亚经济研究》，2023 年第 4 期。
14. 杨延龙、张蕴岭：《美日韩三边合作机制的建立及影响》，《国际问题研究》，2023 年第 6 期。
15. 朱海燕：《中美战略竞争背景下日本对华政策新态势》，《现代国际关系》，2023 年第 10 期。
16. 马文秀、喻琦、闫雅茜：《日本对华半导体出口管制的经济效应研究》，《日本研究》，2023 年第 4 期。
17. 任亚文、杨宇、王云等：《全球半导体贸易结构演化及其依赖关系》，《地理学报》，2023 年第 2 期。
18. 王厚双、齐朝顺：《中韩 FTA 的经济政治影响分析》，《东北亚研究论丛》，2015 年第 1 期。
19. 邓美薇、张季风：《中日科技合作：演进历程、新挑战与破解路径》，《现代日本经济》，2022 年第 1 期。

责任编辑：谷 岳

· 宏观经济 ·

人口与发展环境双重变化下 实现高质量发展研究

费太安

摘要：人口新形势叠加发展环境新变化，是建设中国式现代化需要面对和解决的新课题。本文将我国人口变化新趋势，与对外经贸关系新变化、发展的不平衡不充分问题、数字经济和人工智能发展等，置于同一个框架下研究优化未来人口与生产要素的匹配。同时，借鉴发达国家在类似人口发展阶段，优化产业结构、对外投资、城镇格局等方面的经验。立足新形势，本文提出最大化发挥人力资源作用，优化人口与生产要素匹配，促进经济高质量发展；以人民为中心，适时调整城镇化发展方向，提高人民生活品质；加快社会政策改革，完善公共支出制度，增强可持续性。本文研究展现了人口形势与经济社会发展环境双重变化对经济社会高质量发展的深远影响，揭示了以人口与生产要素更有效匹配，促进中国式现代化的经济、社会和人口政策思路。

关键词：人口形势 数字经济 人工智能 城镇格局

作者简介：费太安，国家信息中心研究员。

引言

当前，一方面我国人口形势出现深刻变化，另一方面经济社会等客观环境也发生重要变化。在推进人口规模巨大的中国式现代化建设新征程中，既需要深入分析人口形势变化对经济社会产生的影响，也需要综合研究发展环境变化对生产要素匹配带来的影响。

我国人口目前呈现总人口规模、劳动年龄人口、生育率都下降，人口老龄化水平大幅上升，农村人口结构失衡加剧，区域人口规模增减分化等特点。2022年后我国人口将长期负增长，2035年总人口降至14.01亿人，2050年为13.17亿人，2079年降至10亿人以下，2100年降为7.71亿人。^① 16~59岁劳动年龄人口规模在2011年达到峰值9.25亿人后持续减少，2022年为8.7亿人，预计2035年保持在8亿人左右，2050年将减少至7亿人。^② 生育率快速下降，2022年总和生育率下降到1.07的超低水平。人口老龄化呈快速和阶段性加深，农村人口结构失衡加剧。2020年60岁以上人口2.64亿人，其中农村1.21亿人、镇0.53亿人、城市0.89亿人。^③ 城乡人力资源差异悬殊。2020年，城市

①费太安：《我国人口与经济匹配的匹配性研究》，《全球化》，2024年第2期。

②联合国：《世界人口展望2022》，2022年7月11日。

③同①。

15~49 岁年龄段人口占城市总人口比重为 54.38%，农村同年龄段人口只占农村总人口的 39.28%。^①人口持续向经济发达地区集聚的同时，省内人口流动大幅增长，未来省内流动为主的就地就近城镇化或将成为城镇化发展的重要趋势之一。不同等级城市人口规模分化明显，近两次全国人口普查显示人口向大城市集聚加强，中西部地区不少城市人口大量流失，众多中小城市人口规模显著缩小。我国人口形势变化将对经济增长、城镇格局和公共支出风险等产生直接影响。生产消费改变、创新群体变化、转型升级压力加大，将不利于经济增长；养老负担加重、人口流动减弱、家庭功能弱化，将降低城镇化动力；养老基金缺口扩大、教育医疗需求变化、公共服务负担加重，将增加公共支出风险。

在新的人口形势下，需要重新审视及思考基于传统理念和发展模式的人口理论与政策选择。需要对未来占主导地位的经济形态、发展不平衡不充分问题，以及面临的外部发展环境做综合分析研究，实现人口与生产要素更有效匹配，从而提高经济潜在增长率、改善生活品质、降低公共支出风险，实现经济社会高质量发展。

一、世情、国情、数情的新变化

外部发展环境的变化，需要我国顺应经济全球化，实行更加积极主动的开放战略，从而赢得发展优势、主动和未来（穆虹，2024）。发展不平衡不充分问题，是人口新形势下实现高质量发展和共同富裕所亟需解决的问题。数字经济和人工智能的发展，对经济发展和就业形态影响重大且深远。

（一）对外贸易与投资形势的新变化

对外贸易是推动我国经济高速增长的重要力量，但随着国际形势的变化以及我国经济体量的增长，传统的对外贸易方式需要调整。

1. 经济全球化曲折前行，对外贸易面临更多挑战

全球化从国际经济关系看，世界百年未有之大变局持续深化，新一轮科技与产业革命加速拓展，再加之全球新冠疫情大流行的影响，国际形势的不稳定性不确定性明显增加。从国际政治关系看，民粹主义、排外主义抬头，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。国际经济、政治、科技、文化、安全等格局都在发生深刻复杂变化。近年全球产业链供应链已经呈现出本地化、区域化、分散化，各国都从供应链安全角度进行产业链调整，逆全球化趋势更趋明显。国际形势的深刻变化，客观上决定了传统的对外贸易方式难以为继，需要在对外投资、对外经济合作、对外开放上加速创新。

2. 大型经济体日益成长，五外合作方式需要创新

一是我国经济规模庞大。我国是世界第二大经济体，2022 年我国国内生产总值（GDP）达 121 万亿元，占世界经济比重约为 18%，已经形成了超大规模的大国经济基础。^②二是国内消费对经济增长起主要作用。2021 年最终消费支出、资本形成总额、货物和服务净出口对经济增长的贡献率分别为 65.4%、13.7%、20.9%。^③三是国内市场规模大且产业体系齐全。我国产业门类齐全，拥有 41 个工业大类、207 个工业中类、666 个工业小类，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家。随着居民收入水平持续提高，经济体量和市场规模增大，国内生产的产品更多用于满足国内需

^①费太安：《我国人口与经济发展的匹配性研究》，《全球化》，2024 年第 2 期。

^②数据来源：国家统计局。

^③宁吉喆：《国民经济量增质升“十四五”实现良好开局》，《求是》，2022 年第 3 期。

要。四是产业结构转型升级。随着产业结构变化，第三产业在 GDP 中的占比会越来越大，而第三产业中很多“商品”是不可贸易的。五是大型经济体对外贸易占比相对下降。国际经验表明大型经济体满足国内需求是发展经济的主要方面。从世界各国经济史看，不同规模经济体对外经济贸易有较大差异，大型经济体国内消费和投资占 GDP 的比重会更高，进出口贸易占 GDP 的比重会低于小型经济体。

3. 对外投资迅速成长，五大矛盾需要解决

截至 2022 年底，我国 2.9 万家境内投资者在国（境）外共设立对外直接投资企业 4.66 万家，分布在全球 190 个国家（地区），年末境外企业资产总额 8.4 万亿美元。2022 年我国对外直接投资分别占全球当年流量和存量的 10.9% 和 6.9%，流量列全球国家（地区）排名的第二位，存量列第三位。^①同时，我国对外投资存在以下矛盾亟需研究解决：投资准入与投资风险的矛盾，投资领域与投资收益的矛盾，国际产能合作与需求对接的矛盾，对外产业转移与对内产业升级的矛盾，对外投资与资本增值及收益返回的矛盾。对外开放与改革、创新，都是推动我国经济社会发展的重要动力。新形势下，需要建设更高水平开放型经济新体制，这是顺应国际发展环境复杂深刻变化作出的战略选择，更是完善社会主义市场经济体制、打造国际经济合作和竞争新优势的内在要求（中共国家发展改革委党组，2024）。

（二）发展不平衡不充分问题迫切需要面对

我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。发展的不平衡不充分问题，制约了整体国民经济发展，扩大了不同人群收入差异，是中国式现代化建设过程中必需面对和解决的问题。

1. 区域发展不平衡突出

东部地区显著领先，2022 年广东省、江苏省、山东省、浙江省、福建省、上海市 6 省市 GDP 合计 51.5 万亿元，财政收入合计 4.86 万亿元，6 省市以 42.5% 的 GDP 贡献了全国 44.7% 的财政收入。与此相对的是，区域差距较大。GDP 最高省份是最低省份的 60 多倍，中西部地区经济总量层层递减，除上述 6 省市财政有盈余，其他 25 个省份都依靠中央财政转移支付提供基本公共服务。近年东北地区经济下降明显，2022 年东北三省 GDP 合计占全国 4.8%，比 2010 年的 9.1% 几乎下降了 50%。从人均经济规模看，全国人均 GDP 超过 10 万元的省份有 7 个，处在 6 万~9 万元级的有 17 个，处在 4 万~5 万元级的有 7 个。^②

2. 中西部县域发展滞后

县域占全国国土面积约 90%，总人口和 GDP 比重分别为 52.5% 和 38.1%，人口与经济规模明显不匹配。县域发展差距巨大，东部地区县域发展较好，2022 年江苏省昆山市 GDP 突破 5000 亿元，超过西藏自治区、青海省和宁夏回族自治区 3 个省区合计。千亿 GDP 县域分布高度集中在东部地区和重点城市群地区。与此同时，1471 个县域（占比接近 80%）的经济规模低于 300 亿元，还存在 70 个左右经济规模低于 10 亿元的“微型”县域。^③

3. 区域发展差异有政策因素

区域间以及不同规模城市间经济差距的形成，既有地理区位、资源禀赋等初始条件的影响，更有发展战略、相关政策、体制机制等后天因素的促成。一是改革开放后从制度安排上鼓励东部地区率先

①联合国贸发会议：《2023 年世界投资报告》，中国国际投资促进会网站，2023 年 8 月 3 日。
②数据来源：相关年份《中国统计年鉴》。
③壹城经济咨询中心：《中国县域（市辖区）高质量发展报告 2023》，中国社会科学出版社，2023 年 12 月。

发展。二是近年多地集全省之力提升省会城市首位度。三是部分政策体系客观上鼓励城市做大。通过撤县设区、撤市设区，合并周边地市，做大中心城区人口规模成为不少省份的选择。

（三）数字经济和人工智能推动生产方式发生变化

当前，对经济发展和就业形态影响最大的就是数字经济和人工智能的发展。数字经济发展对优化就业结构与提升就业质量有显著作用（戚聿东等，2020）。数字经济创新发展的重要战略抓手是人工智能。生成式人工智能能够生成人类创造的产出，以及打破人机之间的沟通障碍，具有产生巨大宏观经济影响的潜力（张文，2019）。数字经济与人工智能的发展，带来产业技术路线和商业模式创新变化，深刻改变生产组织方式以及劳动力与生产要素的组合方式。

1. 主要特点

生产集约化。数字经济和人工智能正加速向各产业渗透，推动重构生产方式、节约成本、加速创新。一是要素重组升级。数字经济改变了资本与劳动要素的互补和替代形式，扩展了资本与劳动的技术边界。二是降低交易成本。数字经济具有海量数据、便捷化查询、零成本复制、低成本信息搜寻、不确定性明显改善等特点。三是加速社会创新。数字技术使创新主体之间的知识分享与合作更高效。从知识积累、研究到应用，各阶段相互作用，创新过程由线性传递到融为一体，也更有助于科技成果转化利用。

产业数字化。数据和人工智能将深度嵌入产业链的各个领域与环节。一是企业内部。企业全域生产过程数字化，包括人工智能的推广应用，企业管理治理的数字化等。二是上下游产业链。在产业链中嵌入新的数字化服务，并为链上企业提供数据采集和分析服务。三是服务平台。利益相关者服务平台增多，有助于匹配生产要素需求、对外供给产品、外部治理等。

组织分散化。多层次系统化的平台体系将与产业发展结合在一起。一是平台共享化。区块链、大数据等技术应用强化产业间的网络效应，网络平台进一步形成了产品与组织的松耦合系统，为不同产业发展、创业就业提供了融合发展的机会。二是个别需求累积化。知识快速扩散和长尾市场的发展成为可能，个性的、小众的需求被跨地域累积统计，从而形成新的丰富多样的规模市场。三是时空距离淡化。通过数字技术进行经济活动和交流，打破了过去的物理隔阂及地理限制。

治理扁平化。数字经济助推市场和政府在治理中呈现扁平、多元、开放和系统的治理结构。一是企业。传统企业中的金字塔纵向结构，向横向、互动、扁平的结构过渡，有助于企业治理成本降低和治理效能提高。二是社会共同治理。以数字治理为纽带形成社会治理共同体，实现跨层级、跨地域、跨部门、跨系统、跨业务的数据共享与协同。三是政府集约化治理。实现跨部门的数据共享、组织重构、流程再造、业务联动、窗口建设等。这不仅关系到社会组织和政府治理结构的改革，也关系到国家治理体系特别是政府层级、行政区划调整等。

2. 对就业的影响

一是就业替代效应。数字化和人工智能大大提高劳动生产率，减少单位产品对劳动力的需求。研究表明美国约有 1/4 的现有工作任务可以由人工智能自动化替代，特别是行政（46%）和法律（44%）职业。全球大约有 18% 的工作可能被人工智能所取代。^①二是创造新就业机会。过去两个多世纪的历史经验表明，没有证据显示技术进步导致总量失业率上升。在过去 80 年中超过 85% 的就业增长是由新技术驱动创造。数字经济爆发式增长能够衍生出多种新产业，从而为劳动力提供大量新岗

^①高盛：《人工智能对经济增长的潜在影响》，《全球科创观察》，2023 年第 16 期。

位（龚六堂，2021）。数字技术以及平台经济、共享经济等新行业促进了服务业发展，提升了服务业就业容量（杨伟国，2021）。三是改变就业结构。数字经济本质上不会表现出对资本或劳动的绝对替代，而是根据配置效率决定对资本或劳动的相对替代（Agrawal et al.，2019），通过甄选劳动者技能实现有区别就业。数字技术进步对不同的技能工作者进行筛选，高技能者的需求会显著增加、中技能者扩大了就业范围，但低技能者更容易被替代或需求明显减少，就业结构呈现两极分化趋势。

总之，数字经济和人工智能的发展，一是在对传统就业岗位形成冲击的同时，又创造出了许多新的就业形态；二是对劳动力素质要求会有明显不同；三是就业创造的地区分布也有差异，相比过去主要集中在发达地区和沿海城市，新形势下中小城市会有更多机遇。

二、国际经验借鉴：产业升级、城镇格局与公共支出

人口负增长和老龄化是不少发达国家经历或面临的共同问题。选取与我国人口特征具有共性的代表性国家，具体分析他们为顺应人口形势变化，在发展经济、提高生活品质、降低公共支出风险等方面的经验教训，作为我国相关改革的参考借鉴。

（一）产业发展与人力资源特点的匹配

1990 年的日本和 2020 年的中国，在人口结构静态比例和动态方向上都高度相似，同样面临着人口老龄化的长期挑战。根据日本总务省 2023 年 9 月 17 日公布的人口统计数据，日本 65 岁以上老年人在总人口中所占比例达到 29.1%，预计到 2065 年上升至 34.8%。

1. 产业结构与劳动力就业

从日本的产业结构与劳动力就业关系看，日本三次产业从业人员构成比重和名义 GDP 构成比重的变化保持高度一致。1955 年日本三大产业占 GDP 比重分别为 19.2%、33.7% 和 47.0%，同年三大产业从业人员占比分别为 41.3%、24.9%、33.8%；1990 年三大产业占 GDP 比重分别为 2.6%、43.5%、53.9%，三大产业从业人员占比分别为 7.1%、33.3%、59%；2012 年三大产业占 GDP 比重分别为 1.4%、29%、69.9%，三大产业从业人员占比分别为 3.8%、24.5%、70.6%。^① 日本产业结构变迁有两个主要方面：一是产业结构高级化，即第二和第三产业产出比重逐步提高；二是投入与产出合理化，指各产业投入和产出之间的耦合质量提高（关雪凌、丁振辉，2012）。在经济高速增长期，产业结构高级化对日本经济增长的影响较大。随着经济发展，20 世纪 90 年代之后，产业结构高级化对经济增长的影响由正变负，产业结构合理化成为影响经济增长的主要因素。

日本产业结构的转变，对就业结构和人才结构提出不同需求。为适应产业发展需要，日本政府不断调整和完善高等教育层次、科类和结构，形成与产业发展相互匹配的人才培养体系。

2. 老龄化与对外投资

自 20 世纪 80 年代以来，日本已连续 30 多年成为全球最大的净债权国。2021 年日本对外净资产余额增至 411.2 万亿日元，相当于日本名义 GDP 规模的 76%。其中，直接投资净余额为 188.3 万亿日元，约占对外净资产余额的 45.8%。^② 在老龄化的不同阶段，日本对外投资和产业转移的侧重点各有不同。1970—1980 年老龄化初期（65 岁以上人口占比达 7% 及以上），人均 GDP 不到 1 万美元，劳动力成本优势减弱，此时更加重视技术优势培育，对外产业转移以劳动密集型或资源密集型行业为主。

^①数据来源：《二战后日本的经济发展经历了哪五个重要时期？》，《豆蔻财经》，2022 年 4 月 28 日。
^②蒋冬英、郭于玮、鲁政委：《“投资立国”：应对人口老龄化的一剂良药》，搜狐网，2022 年 12 月 26 日。

1981—1995 年深度老龄化阶段（65 岁以上人口占比达 14% 及以上），人均 GDP 大致在 1 万~4 万美元，劳动力成本继续提高，但技术优势已出现，对外直接投资以电气、运输设备为代表的资本密集型产业为主，同时，加大了非制造业尤其是房地产业的对外直接投资力度。1996 年以来超老龄化阶段（65 岁以上人口占比达 20% 及以上），人均 GDP 超过 4 万美元，此时技术密集型行业以及与之相配套的金融和保险业也开始大量“走出去”。

日本利用海外市场和资源反哺国内，有效缓解了人口老龄化带来的不利影响。一是避免劳动力成本高企。在迈入人口老龄化前期，日本工资水平同比涨幅由 1955 年的 1.8% 上涨到 1974 年的 26%。^① 对外投资避免了国内劳动力供给不足和劳动力市场僵化带来的企业成本上升及生产率下降。二是有效助力国内产业结构升级。通过对外有区别的产业转移，日本在深度老龄化阶段完成了制造业高技术化转型。日本将本国技术含量低且劳动密集型的产业或生产环节向外转出，为本国制造业升级腾挪空间。同时，日本企业将海外收益大部分汇回国内，且回流资金多用于研发和设备投资支出，企业研发对海外收益的依赖度不断上升。三是进一步融入并占据全球价值链分工上游。在经济发展早期，承接国际产业转移，依靠低要素成本融入全球价值链分工体系；在自身发展条件改善后，逐步通过产业升级改变在全球价值链的分工地位。四是有效增加国内居民收入。在全球主要对外直接投资经济体中，日本对外直接投资收益率名列前茅，日本海外投资收益占 GDP 近 10%，对外投资收益显著增加了国内居民收入。^②

3. 发达国家共性特征

产业结构与劳动力就业匹配，积极发展对外投资和进行产业转移，是发达国家经历的共性特征。不仅日本如此，发达国家产业结构与劳动力匹配都有着相似历程，都表明了“劳动生产率”相匹配的理论思想，在对外投资和产业转移方面也都根据国内的产业人口状况适时调整。以美国为例，在国内进行产业结构调整的同时，美国在全球范围内寻找最佳原料产地、生产基地和销售市场，进行全球化的产业结构调整升级。20 世纪美国在全球进行了四次大规模的产业转移，从而不断占据比较优势地位，最终凭借新产品和新技术的核心优势，从事高附加值和高技术含量产品的生产，并影响全球生产格局和利益分配格局。

（二）城镇人口格局与经济社会发展的匹配

实现高质量发展，不仅需要一定的经济增速，更需要不同区域人力资源与生产要素的有效匹配。高质量发展要求区域间协调发展，最终体现在不同区域人民生活品质的普遍提高上。城镇化是实施扩大内需战略和深化供给侧结构性改革的黄金结合点，有利于促进实现更高水平的供需良性循环和动态平衡，为构建新发展格局、推动高质量发展提供有力支撑（杨荫凯，2023）。以下从正反两个方面，分析城镇人口格局与生活品质的内在关系。

1. 城镇人口相对均衡有利于提高生活品质

德国是城镇人口相对均衡发展的代表性国家。德国在欧盟中人口最多、人口密度最高，德国的人口城市化率高达 88%。德国城镇人口格局最显著的特征是大部分人生活在中小城镇。2023 年德国总人口 8319.6 万人，最大城市柏林只有 300 多万人。^③ 人口超百万的城市共 4 座，占全国城市总人口比重在 10% 左右。14 个人口超过 50 万的大城市共有 1339 万人，占全国总人口的比重也只有 16.4%。

①蒋冬英、郭于玮、鲁政委：《“投资立国”：应对人口老龄化的一剂良药》，搜狐网，2022 年 12 月 26 日。

②资料来源：《日本海外投资收益占 GDP 近一成》，《日本经济新闻》，2022 年 12 月 18 日。

③数据来源：世界银行。

德国大约 40% 人口居住在不到 2 万人的小城镇，30% 人口居住在超过 10 万人的城市。^① 传统观点认为，只有人口规模庞大的城市才能形成规模经济和集聚效应。然而，德国的城市人口规模格局并没有影响其经济发展。德国是欧盟中最强大的经济实体和欧洲经济增长引擎，德国 GDP 与制造业产值全球排名都高居第 4 位。在全球幸福指数排名中，德国位列第 15 名左右，^② 这在人口规模比较大的国家中是名列前茅的。拥有发达的重工业，却没有形成规模庞大的城市，原因在于德国的历史渊源、法律约束、组织体制、经济基础及相应的体制机制。

发达国家人口向中小城市流动现象较为普遍。20 世纪 70 年代后，美国人口大量从大城市向中小城市或郊区流动。在全美城市人口中，中心城市人口比重由 1950 年的 58.6% 降至 1970 年的 45.8%，1980 年进一步减少到 40%，^③ 都市区人口分布重心转向中小城市和郊区。二战后法国特大城市巴黎占全国总人口的比重也有所下降，一批 10 万人口左右的中等城市发展迅速，如格勒诺布尔、蒙彼利埃等人口获得了大量增长，一些大城市及 2 万人以下的小城市人口所占比重则趋于上升，法国城市人口分布重心也有所下移。

2. 城镇化过快和人口过于集中导致低生育率过低

韩国在经历了时间和空间“压缩型”城市化后（杨明，2013），生育率创全球最低。韩国仅用了 30 年就基本实现了城市化，并且人口高密度集中，约 50% 人口集中在西北部的首都周边，近 30% 集中在东南部的釜山周围。城市化过快，人口过于集中，不仅土地价格暴涨、经济成本过快抬升，也给人们身心带来巨大负担，这是造成韩国生育率极低的根本原因。韩国现在是世界上总和生育率最低的国家，也是唯一低于 1 的国家。据预测，2024 年韩国总和生育率将下降到 0.7。^④ 由于不堪高房价等生活成本重负，近年首尔人口呈下降趋势，2012 年首尔人口为 1019.5 万人，2022 年跌至 942.8 万人，10 年下降了 7.5%。^⑤

纵观世界城镇化历程，在 19 世纪中期到 20 世纪中期的 100 年里，发达国家城镇化率提高了 40 个百分点，平均每年提升的速度是 0.4 个百分点（厉以宁等，2014）。欧洲依托发达工业和在世界经济体系中的优势，用了 50 年的时间将城市人口从 40% 提高到 60%。实际上发达国家的城镇化时间跨度都比较长，一般需要 70~100 年以上。从就业结构演变来说也是如此，例如美国 1920 年第一产业就业人口比重为 28.8%，2004 年降到 1.6%，第一产业就业人口比重从 25% 降到 10%，大约需要 20 年，降到 2% 以下大约需要 70 年^⑥。在我国人口数量、结构与质量发生深刻变化的背景下，需要重新审视城镇化发展方式，时间上放缓节奏、空间上相对均衡、人口上因人而异。

（三）公共支出与人口结构的匹配

养老金制度是老龄化社会公共支出领域面临的代表性问题。分析发达国家在养老金领域的改革措施，可为我国改革完善养老金制度体系等公共支出政策提供借鉴。国际上对养老金制度通常使用 3 个评价指标：充足性、完整性和财政可持续性。近 30 年来，随着老龄化的加深，财政可持续性成为不少发达国家养老金制度面临的主要问题。为此，发达国家主要从财政可持续性和养老金公平性两方面进行改革。

①石忆邵：《德国均衡城镇化模式与中国小城镇发展的体制瓶颈》，《经济地理》，2015 年第 11 期。
②联合国：《2022 年世界幸福报告》，2022 年 3 月。
③李仲生：《发达国家的人口变动与经济发展》，清华大学出版社，2011 年。
④韩国统计厅：《2022 年韩国总和生育率创历史新低》，中国新闻网，2023 年 2 月 22 日。
⑤张静：《受房价持续上涨影响韩国首都首尔的人口减幅在全国各城市中排在首位》，《环球时报》，2023 年 7 月 18 日。
⑥同③。

1. 改善财政可持续性

一是减支。英国、法国、意大利等国家将曾长期施行的养老金待遇与工资挂钩，或与工资和物价中增速较快的一个挂钩，改为只与物价挂钩，以减缓养老金支出涨幅。二是增收。提高缴费率与扩大缴费人数。促进女性、青年就业，引入青壮年移民劳动力，遏制提前退休，激励老年人口再就业等。三是综合改革。延长法定退休年龄是减支和增收并举的措施，成为各国普遍研究采用的方式。为减少改革阻力，相关国家一般采取渐进、弹性的方式，以“月”“季度”等单位逐步延长，同时配套以正向和反向的激励措施，如延后退休增加养老金，提前退休减扣养老金。为保障公平性，分劳动者类型、工作时间、公私部门等，灵活实施延迟退休政策。

2. 提高养老金制度公平性

一是简化养老金制度。养老金改革是一个随着经济社会和人口结构变化而不断动态调整的过程。英国建立养老金制度历史较长，但随着时间推移，养老金身上打的“补丁”也越来越多，以至于养老金制度变得非常复杂且欠公平。为此，英国取消原来的多项养老金相关制度，建立了适用于所有就业人口的“新国家养老金计划”，分3个支柱，即第一支柱新国家养老金、第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金。第一支柱仅提供最基础的养老金保障功能，第二支柱至少维持参保者生活水平相较于退休前不下降，第三支柱主要发挥补充、丰富养老金的作用。二是明确保基本定位。政府将第一支柱养老金明确为“保基本”。为了增强养老金制度的可持续性，始终将第一支柱的待遇水平控制在最低收入水平。三是注重利益协调。为减少改革阻力，通过渐进式改革的办法来促进多方利益的协调。同时充分发挥市场作用，鼓励创建职业年金、个人养老保险等，为不同群体提供多样化选择。

三、改革完善相关制度体系的政策建议

应对人口与发展环境双重变化，必须适应中国式现代化要求，紧扣高质量发展与共同富裕目标，以人口与生产要素更有效匹配为抓手，改革完善经济、社会和人口政策。

（一）优化人力资源与经济发展格局的匹配，推动经济社会高质量发展

最大化发挥人力资源作用，优化人力资源与生产要素匹配，促进经济高质量发展，是经济社会健康可持续发展的根基，也是提高生活品质以及应对公共财政风险的基础。

1. 增强国内国际两个市场两种资源的联动效应

一是转变发展方式。坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少人为因素对市场配置资源的影响。坚持保障和改善民生，更加着重在生产布局、初次分配中增加居民收入。坚持需求驱动，以丰富品种、过硬质量、优良服务满足国内消费需求。二是提高对外经济合作效益。加快对外投资价值链地位跃升，将投资目的国上下游产业链需求与国内研发相互结合，促进对外投资向全球价值链的高端环节不断跃迁。创新产能合作，将传统产能与新兴产能均融入包容性产能合作。注重对外投资价值创造，建设更高水平开放型经济新体制，实现对外投资收益不断回归国内。三是实现内外产业相互促进发展。将本土产业发展、技术研发、境外投资收益三者有机结合互相促进。利用对外投资收益反哺国内产业研发，降低人力资源成本，促进产业升级。以国内产业发展和人力资本提升为依托，进一步促进对外投资向产业链高端迈进。

2. 加快产业数字化智能化转型升级

一是推进制造业数字化转型。提前做好对劳动替代的政策储备和技术研发，有效应对劳动力减

少、老龄化和制造业招工难等问题。二是推动服务业数字化改造。以数据要素为依托，加快云计算、物联网、大数据和人工智能等新技术，在服务业特别是现代服务业上的应用融合。三是加快智慧农业建设。同步推进数字育种推广、智能农机装备应用、智慧大田农场建设、畜禽养殖和渔业养殖等数字化与规模化，积极扶持乡村数字经济新业态新模式。四是完善数据制度和基础设施建设。在基础设施建设、人才培养、公共服务等方面适度超前谋篇布局。

3. 完善适应数字经济时代的劳动力市场制度

一是建立更加灵活的就业市场。更加注重改革开放以来市场在劳动力配置中作用不断加强的历史经验，给予劳动力市场更大弹性和灵活性。二是制定数字经济时代的非标准劳动关系体系。建立多元化劳动标准制度，支持劳动者通过新就业形态实现多元化就业。三是健全适应新就业形态特点的社会保障政策和公共就业服务体系。充分发挥平台数据和技术优势，创新劳动者保险保障的机制和模式，为灵活就业、新就业形态人员提供社会保障服务。四是提高人力资源供需匹配效率。完善人力资源积累、就业和待业等大数据平台体系和服务功能，改善劳动力市场供需结构。

4. 培育与数字经济相匹配的人力资源

一是教育体制上，建立面向新一轮信息革命的教育体系，构建以高等教育和职业教育为主体、继续教育为补充的数字化专业人才培养体系。二是教育机制上，调动社会和相关人力资源平台对劳动者转岗就业等提供技能培训，缓解结构性就业矛盾。三是教育理念上，重视通用能力培养，树立终身学习理念，加强职业技能培训，提高劳动者在新技术变革环境下的适应性就业能力。

（二）适时调整城镇化发展方向，提高人民群众生活品质

人口的空间分布不仅关系到人力资源与生产要素的匹配和使用效率，更关系到区域协调发展、收入分配，进而决定生活品质。我国正处于中等收入向高收入迈进的关键阶段，面对人口新形势，应以人民为中心，更好发挥新型城镇化对现代化建设的关键作用。

1. 人口按特点分类城镇化

根据城乡经济状况和人口结构特征分类推进城镇化。农村户籍人口分三类：城镇常住人口、农村有潜力城镇化人口、老年及创收能力较弱的人口。一是加快户籍、土地、财税、住房、教育、社会保障等诸多体制、政策、利益调整，将有能力在城镇稳定就业和生活的城镇常住人口加快实现城镇化。二是对于有潜力城镇化人口，既要降低定居成本、强化权益保障、减少收入不确定风险，又要畅通进城农民处置农村资产权益的通道，让农民带资产进城以便老有所依。三是对老年及创收能力较弱的人口，通过乡村振兴、以城带乡等多种措施促进就地就业增收。

2. 城镇按类型分类发展

一是分门别类区别对待大城市周边、专业功能区、农产品主产区、重点生态功能区、人口流失城镇等的发展方向。二是将人力资源特点、区域特征与产业优势、城镇功能定位相结合，走差异化发展道路。三是对于缺乏发展潜力且人口流失严重的城镇，要坚持维持运转和疏解人口两手抓，既要做好民生保障又要控制新增投资，兼顾生活品质与资源浪费。

3. 增强县域内生发展能力

行政等级高的城市，拥有更多的行政和社会资源，更容易获得先发优势。一是从机制上逐步削弱行政等级对资源配置的影响，可在省市县管理体制上探索更有利于县乡发展的体制机制，减少政府在区域内人为堆积资源做大城市。二是未来的政策、制度、机制改革试点等方面，优先选择中西部地区开展先行先试。三是更加基于市场规律，在政府投资基金设置和招商引资等方面加大县域基金规模，

引导和鼓励企业、社会资本等向中低等级的城镇流动。四是加快实现区域间城乡间要素的平等交换、双向流动，畅通全国统一大市场。

4. 提高县域产业体系协同性

借鉴沿海发达地区县市在特色经济、产业协作、区域协同等方面的政策措施。一是加快推进县域特色、产业特色经济发展，精准实施“一县一策”。二是加快构建区域产业协同体系，推动经济强市、大企业与薄弱县区“一对一”“多对一”结对合作。三是统筹县域经济向都市区经济转型，围绕都市区构建区域性产业组织网络，促进区域分工，获取协同效应和规模效应，在更大地域尺度上实现要素资源优化配置，为区域协调发展提供更大动能。

5. 加强东中西部市县级领导干部交流调配

区域发展差距表面是物的因素，根子在人的思想理念特别是市场经济思维上（费太安，2009）。推动领导干部异地交流制度，总体上对经济增长有相当正面的促进作用（张军、高远，2007）。一是从发达地区选派基层优秀领导干部，到中西部市县担任党委和政府主要负责人。二是将中西部大量优秀年轻领导干部或准备提任党政部门主要负责人的后备干部，选派到东部地区重要领导岗位任职。三是从中央部委选派优秀干部到地方行政机构任职。四是任职时间上有一定限制，以利于熟悉情况，以及开展中长期规划发展。

6. 注重优质公共服务机构均衡布局

反向加强对薄弱地区人才培养和公共服务支持，培育县域发展内生后劲。一是优化高等院校特别是一流院校配置，对中西部人口规模大且缺乏双一流高校的地区，应采取倾斜性政策，加大扶持力度。二是提升县中学办学质量，每个县至少有一所中学在办学经费等方面获得超过省会城市中学的支持标准。三是提升中西部县域医疗质量。以医联体建设为契机，着重推动基层医疗机构与知名医院在人才、技术、信息等方面交流、共建、共享。

（三）加快社会政策改革，完善公共支出制度

顺应人口变化大趋势，需要及时调整优化养老金、教育、医疗和行政管理等方面的制度体系，降低公共支出风险、提高财政可持续性、增进人民福祉，为实现高质量发展和共同富裕做好基础保障。

1. 由近期到远期综合施策完善养老制度体系

一是继续扩大基本养老金中央调剂的比例和规模。扩充财政补充社保基金的来源，解决当期各地基金不平衡和缺口问题。二是降低缴费制度门槛。让更多灵活就业群体参加城镇职工基本养老保险，减轻制度赡养负担。三是定期评估测算最低缴费年限。坚持年度或定期动态精算，测算最低缴费年限和缴费额并及时调整实施。四是大幅度提高城乡居民养老金待遇水平。目前城乡居民养老金待遇水平过低，通过政策引导缴费、提供与城镇职工养老保险相同的个人账户记账利率等方式，不断提高城乡居民养老金待遇水平，以及弥合城乡居民与城镇职工在养老金待遇水平上的鸿沟。五是研究细化分类推进延迟退休方案。根据工作性质并结合劳动者人力资本储备、身体情况和个人意愿，分类推进延迟退休方案。优化老年劳动者再就业的社会基础与匹配性。六是建立双层养老金制度。采取政府主导的基本养老金加政策支持的补充养老金架构，坚持政府保基本，同时发挥市场在丰富完善养老支持体系上的积极作用。对于目前并存的三个甚至更多层次养老金，通过改革简化为每个人拥有一份政府主导的基本养老金，以及一份或者多份政策支持的补充养老金。七是建立激励相容的政策和管理体系。养老金缺口问题的根源在于人口结构失衡和现收现付养老金制度的矛盾。未来借由养老保险的全国统筹，借鉴基金积累制方式，逐步建立起以全国平均工资水平为基准，以各省发展水平为调节的养老金

收缴和支出制度。

2. 改革义务教育和高等教育学制

根据人口特征与未来社会需求，完善教育结构和资源配置。一是前延义务教育。将4~6岁的幼儿园阶段纳入准义务教育，享受义务教育相关政策。二是后延义务教育。逐步将高中阶段纳入义务教育。压缩小学教育年限，形成从小学到高中的一贯制10年正式义务教育。三是分类发展大学。一部分大学转为职业教育，一部分纳入高水平大学建设范围。

3. 推动医疗卫生服务提质增效

人口形势的变化与经济社会发展，需要医疗卫生服务供给由数量向质量转变。一是调整医疗卫生资源供给数量。及时推动优质医疗卫生资源下沉，改进卫生资源结构，提高医疗卫生服务质量。二是调整医疗卫生服务结构。重点提高县域医疗科技和医师技术水平，加大对老年护理等的服务供给。三是鼓励开办社区养老托幼服务结构。支持社会机构在一老一小上有所作为，财政可以给予适度补贴。

4. 调整优化行政区划和管理机构

精简机构优化支出，减轻财政供养压力，把有限的财力更多用于保障和改善民生。一是撤。对部分人口稀少、经济薄弱的小县，应撤销行政区划。二是并。积极推进人口小县机构编制改革，适当合并机构设置、减少数量、优化政务服务。三是调。对于人口大量迁出的小城市和集镇，要适当调整土地规划、财政投资规模等，避免投资惯性造成资源浪费。

参考文献：

1. 穆虹：《深入学习领会习近平总书记关于全面深化改革的重要论述》，《求是》，2024年第10期。

2. 中共国家发展改革委员会：《进一步全面深化改革经济体制改革 以高质量发展推进中国式现代化》，《求是》，2024年第10期。

3. 戚聿东、刘翠花、丁述磊：《数字经济发展、就业结构优化与就业质量提升》，《经济学动态》，2020年第11期。

4. 张文：《既要积极推进 又要防范风险 促进新一代人工智能健康发展》，《人民日报》，2019年6月14日。

5. 龚六堂：《数字经济就业的特征、影响及应对策略》，《国家治理》，2021年第23期。

6. 杨伟国：《从工业化就业到数字化工作：新工作范式转型与政策框架》，《行政管理改革》，2021年第4期。

7. 关雪凌、丁振辉：《日本产业结构变迁与经济增长》，《世界经济研究》，2012年第7期。

8. 杨荫凯：《推进以人为核心的新型城镇化》，《习近平经济思想研究》，2023年第4期。

9. 杨明：《韩国的“压缩型”城镇化之路》，《经济日报》，2013年10月5日。

10. 厉以宁、艾丰、石军：《中国新型城镇化概论》，中国工人出版社，2014年。

11. 费太安：《转型发展中的制度变迁主体类型及其结构性耦合机理分析——中国区域发展水平差距之“谜”的经济学解读》，《经济体制改革》，2009年第3期。

12. 张军、高远：《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》，《经济研究》，2007年第11期。

13. Agrawal, A., J. S. Gans, and A. Goldfarb. Economic Policy for Artificial Intelligence, Innovation Policy and the Economy, 2019, 19.

责任编辑：李蕊

防范和化解我国地方政府性债务风险

夏友仁 李 达 蔡芷菁 冯伟波

摘要：改革开放以来，我国地方政府通过债务融资方式支持基础设施建设等投资，在促进经济增长和推进城镇化方面发挥着巨大作用。但地方政府性债务规模持续增加也使风险不断累积。近年来，中美贸易摩擦、新冠疫情、乌克兰危机接踵而来，我国经济增速放缓，金融体系脆弱性加剧，地方政府性债务风险成为经济中的“灰犀牛”。本文通过分析地方政府性债务的理论、历史、现状、风险传导链条和形成原因，指出我国地方政府性债务问题本质上是一种体制现象，提出防范和化解地方政府性债务风险应在化解地方政府流动性风险的基础上，改革以财政体制为核心的体制机制，推进地方政府事权与财权相匹配，充分尊重市场机制，加强地方政府财政约束的原则和措施。

关键词：金融风险 地方政府性债务 隐性债务 财政体制改革

作者简介：夏友仁，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部副研究员；

李 达，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部经济师；

蔡芷菁，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部研究实习员；

冯伟波，中国国际经济交流中心区域和产业经济研究部助理研究员。

近年来，我国防范化解重大金融风险攻坚战取得重要阶段性成果，有效防范应对重点领域潜在风险，守住了不发生系统性风险的底线。但受新冠疫情冲击、国际局势复杂多变等影响，金融体系脆弱性持续累积。其中，地方政府性债务风险尤为突出，成为影响经济高质量发展的重大隐患。从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度，研究提出防范和化解地方政府性债务风险的制度框架，是需要系统解决的重大问题。

一、文献综述

政府债务长期被各国及其地方政府作为跨期资源配置的工具。地方政府债务是一把双刃剑，既是地方经济增长的推手，其“失控”又将造成严重后果。我国地方政府债务问题既有普遍性，也有特定发展阶段下的特殊性。

（一）地方政府债务相关理论与实践

20 世纪 30 年代以来，有关地方政府债务的理论发展较快，代表性成果为传统的财政联邦理论，

解释了为何由地方政府提供公共品和配置资源比中央政府更有效等问题。Tiebout（1956）提出了“用脚投票”的理论模型，说明地方政府比中央政府更了解所在地区公民的效用和偏好，因此在民主制条件下，地方政府能够更有效地配置资源。Musgrave（1959）认为，既然地方政府能够更好地了解民众偏好，地方和中央财政就应当分开，地方政府拥有相对独立的事权和财权，与此对应的分税制就是“财政联邦主义”。

地方政府债务也是一把双刃剑。无论在德国、意大利、西班牙等联邦制国家抑或日本等单一制国家，地方政府债务问题都不时扰乱正常财政秩序，倒逼中央政府兜底救助（Singh and Plekhanov, 2006）。在财政制度不够透明完善、财政纪律不够严肃的发展中国家，中央政府无法作出可信的事后不救助承诺，软约束问题更为严重，地方政府选择以策略性举债而不是涵养税基的方式来支撑财政运行（Kornai et al., 2003）。有学者发现，在经济转型的国家中，央地财政分权导致地方政府赤字增加，“财政机会主义”行为增多，即将财政活动转移到预算外，产生大量地方政府或有债务，危及国家财政安全（Polackova, 1998）。Talvi 和 Carlos（2005）的研究证实，发展中国家的预算报表不能全部反映地方政府的全部举债规模，有大量财政赤字作为隐性负债被排除在监管体系覆盖范围之外。巴西、阿根廷、墨西哥、印度等发展中国家都经历过地方政府债务失控问题，一些地区甚至反复发生同样问题（Adam and Bevan, 2005）。

（二）我国地方政府性债务的形成与影响

许多研究指出，我国的地方政府性债务具有正面作用。我国作为发展中大国，改革开放多年来，地方政府通过债务融资方式支持基础设施建设投资，激发了巨大经济活力。发展初期的基础设施投资耗费巨大，相关投资正外部性明显，私人资本投资激励不强。在此阶段，政府用债务资金为基础设施建设融资，有利于长期经济增长和政府财政状况改善（贾俊雪、郭庆旺，2011；胡翠、许召元，2011）。但地方政府的举债行为也产生了明显负面影响。一是地方政府官员在晋升动机趋势下举债投资“政绩工程”，地方政府有了过度负债的冲动，投资效率下降（龚强等，2011）。二是即期过度举债可能会导致未来地方税费上升，致使营商环境恶化，公共服务质量下降，扭曲投资和消费结构（刘煜辉，2010）。三是利用土地财政作为主要还款来源，推高了本地地价和房价，影响了居民整体的福利。当土地财政枯竭时，政府会被倒逼回借新还旧的老路（李光辉，2003）。四是过多占用了流动性，导致资金无法进入实体经济（吕健，2015）。五是出于中国地方债市场的收益率价差不能完全反映地方层面的信息，严重扭曲了金融体系的定价效率和资源配置，降低了金融市场的效率（王永钦等，2016）。

关于地方政府性债务的风险和形成机制，从政治激励看，“晋升考评”的干部选拔制度激励地方官员以抵押土地收益的形式进行表外债务融资，通过预算外融资“搞建设、谋发展”；从财政激励看，中央政府的隐性信用背书导致各主体形成地方债务救助预期，降低了地方政府债务融资风险溢价，地方政府与金融机构之间存在的“隐性契约”强化了金融机构的授信意愿（周黎安，2004；刘荆荆，2011；周飞舟，2012；郭玉清等，2016；郭玉清等，2020）。还有研究者指出，我国的金融体制具有显性金融集权和隐性金融分权的特点（洪正、胡勇锋，2017），金融机构的准入、监管和风险救助具有集权性，而实际经营与资源使用具有分权性（何德旭、苗文龙，2016）。由于地方政府和地方金融机构存在利益关联，地方政府可以对本地金融机构的资源配置进行干预，通过隐形金融分权对冲财政分权导致的融资压力，使地方债务风险的市场约束机制较为松弛（周世愚，2021）。由此，地方政府

逐步累积了大量“或有隐性负债”。^①

有研究者就地方政府债务对经济增长的影响进行了测算，认为债务和经济增长之间存在倒 U 型关系（刘洪钟等，2014；郭步超、王博，2014；程宇丹、龚六堂，2014）。吕健（2015）通过测算省级债务数据发现，只有地方债规模合理时，即当年新增债务占国内生产总值（GDP）的比重小于 6% 时，才能有效服务于地方经济增长。低债务省份的地方债无论长期还是短期，都能对经济增长产生正向影响，而高债务省份的债务短期内对经济增长具有不确定性，长期只会拖累经济增长。黄春元和毛捷（2018）认为，地方政府债务规模膨胀在中西部和东北地区更容易对经济增长产生负面效应。韩健和程宇丹（2019）的测算则指出，东部地区省份的地方政府性债务对私人投资已出现显著的挤出效应，即负向而非倒 U 型影响，而西部省份还存在一定的地方政府举债空间，这一发现与陈诗一、汪莉（2016）的研究结果基本一致。

总体看，现行制度体系下的地方政府性债务扩张和风险符合激励相容原理。地方政府性债务对促进经济增长发挥了巨大作用，但管理不规范、市场化程度不高的地方债务存在扭曲市场机制、降低市场效率、积累金融风险的负面影响。本文的主要创新之处在于，指出地方政府性债务风险与财政和金融风险交织及其体制机制原因；分析影响金融体系稳定的具体传导路径；提出近期要以适当形式为房地产业和地方债等重点领域提供流动性，远期要以财政体制改革为核心，健全地方政府性债务风险管理体系的政策建议。

二、我国地方政府性债务风险形势严峻

地方政府性债务即地方债，指预算法规定的设立地方预算的地方政府负有一定偿还责任的债务。改革开放以来，我国地方债经历了从无到有，从“野蛮生长”到规范发展的过程。当前地方财政收支矛盾凸显，地方政府性债务风险脆弱性上升。2020 年以后，地方政府收支缺口明显扩大，地方本级财政收入、政府性基金和一般公共预算收入大幅下滑，而财政支出较为刚性，新冠疫情支出扩大，收支压力持续增加。同时，由于经济周期性下行和新冠疫情冲击，企业税费减少，加之政府实施大规模留抵退税，一般预算被动减收，地方财政压力缓解面临困难。

（一）当前地方政府显性债务处于中高位置

根据国际共识，判定宏观主体的债务安全性主要考虑负债率、债务率两个指标。其中，负债率为债务余额/GDP，债务率为债务余额/综合财力。负债率的临界值参考马斯特里赫特条约中的参数，即政府债务余额占 GDP 比重为 60%，低于这个指标通常认为是安全的。债务率的临界值参考国际货币基金组织（IMF）的控制标准，即参考值为 90% ~ 150%。2023 年末，我国地方政府负债率（财政口径）为 32.3%，加上中央政府国债之后，政府负债率合计 56.1%，虽然低于国际警戒值，但处于较高位置。从总体数据估算，地方政府显性债务率为 137.9%，^② 尚处于 IMF 标准下的可控范围区间

①世界银行专家 Brixi 在 1998 年和 2002 年与合作者的研究中提出并完善了“债务风险矩阵”概念，按照“政府是否具有法定偿还责任或合同义务”将政府债务分为显性或隐性债务，又依据“债务发生的可能性”将债务分为直接债务、或有债务。Brixi 对政府隐性债务的定义在学术界具有较强共识性。

②根据间接数据计算，2023 年的计算为：40.74 万亿（地方政府债务余额）/ [11.72 万亿（地方一般公共预算本级收入）+ 11.19 万亿（中央对地方税收返还和转移支付收入）+ 6.63 万亿（地方政府性基金相关收入）]

内。相对于经济增长情况，地方政府显性债务风险总体可控。2023 年末，财政部口径的地方政府债务额为 40.74 万亿元，比 2013 年 6 月审计公布的 17.89 万亿元增加了 22.85 万亿元，增长 127.72%。同期，2023 年的 GDP 规模为 126.06 万亿元，比 2013 年的 56.88 万亿元增长 121.62%。

(二) 部分地区地方政府性债务偿付风险突出

地方政府债务进入偿债高峰期，债务压力普遍较大，部分省市债务率已突破国际警戒线。以债务余额/综合财力指标估算，2022 年末全国 31 个省市自治区平均债务率为 140.95%，^① 同比上升 27 个百分点，突破了财政部采用的 100% 的国际警戒线。其中，只有 4 个省区（西藏自治区、上海市、江苏省和山西省）债务率低于 100%，分别是 23.75%、67.52%、90.57% 和 99.12%。11 个省市债务率为 100%~140%，15 个省市债务率为 140%~200%，天津市的债务率最高，达到 306.29%。从还债期限看，2023 年地方政府债和城投债进入偿债高峰，债务到期额是近十年最高峰。根据中证鹏远估算，2023 年，分别到期 3.65 万亿元和 5.7 万亿元，借新还旧压力较大。

(三) 地方政府隐性债务风险亟待治理

以城投公司债务为主体的地方政府隐性债务不断无序扩张，风险亟待治理。一方面，违法违规举债问题时有发生，形成新的债务风险隐患。国务院相关审计工作报告指出，在重点审计的 54 个地区中，2022 年有 49 个地区通过承诺兜底回购、国企违规垫资建设等方式，违规新增隐性债务 415.16 亿元。^② 另一方面，城投公司是隐性债务举债的最大主体，其债务风险也最为突出。地方政府借助城投公司，扩大债务负担，推升隐性债务风险。2021 年以来，出现城投公司托底土地拍卖市场，大举拿地的现象。根据广发证券统计，在 2022 年住宅用地中，城投公司拿地 2.25 万亿元，占比约为 54%。其中，江苏省、湖南省、湖北省、重庆市、四川省、江西省和安徽省的城投拿地占比较高。国家审计署指出，2022 年，重点审计地区中有 70 个地区通过“自卖自买”国有资产、虚构土地交易等方式虚增财政收入 861.3 亿元，其中 67.5% 发生在县级。还有 55 个地区违规或变相返还税收或土地出让金等 225.08 亿元。

(四) 地方政府财政收支缺口持续扩大

土地出让收入超预期下滑，地方财政出现大面积困难。土地出让收入是不少地方财政的命脉。无论是地方政府的专项债务，还是城投公司举借的隐性债务，最终的偿还都与土地出让金存在密切关

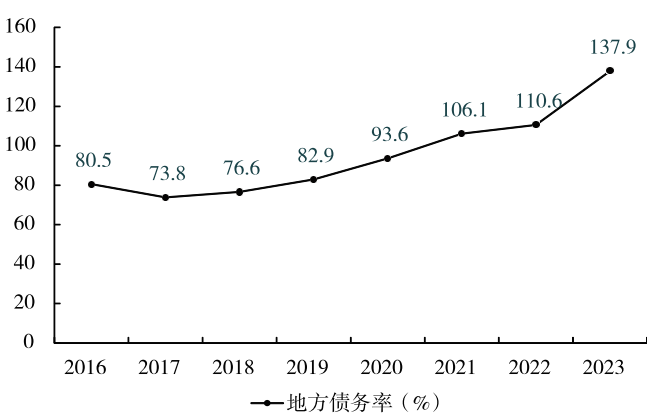


图1 2016—2023 年我国地方政府债务率变化情况
数据来源：作者根据财政部公布的中央和地方年度预算执行情况相关数据整理而得。

^① 债务率的计算口径为：地方政府债务余额/综合财力。其中，综合财力包括一般公共预算收入 + 政府性基金收入 + 上级补助。上级补助指标一般在次年 8 月各省财政决算报告中公布，这里用 2021 年数据替代。
^② 《国务院关于 2022 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，国家审计署网站，2023 年 12 月 27 日，<https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10338025/content.html>。

系。2022 年，国有土地使用权出让收入为 6.69 万亿元，同比下降 23.3%，减少约 2 万亿元。2023 年，国有土地出让收入为 5.80 万亿元，同比下降 13.2%，连续两年下滑。2023 年相比最高点的 2021 年，已减少 2.9 万亿元，大幅拖累了财政收入，地方政府财政收支缺口呈继续扩大趋势。^①

（五）地方政府面临财务整顿压力

随着专项债发行规模扩大，政府性基金收入降低，可能触发财政整顿。2016 年，国务院出台的《地方政府性债务风险应急处置的预案》指出，如果专项债付息支出占政府性基金预算支出超过 10%，就要进行财政整顿，地方政府就要削减支出，或者增加税收，或者出售政府资产。一方面，已发行的专项债可能会面临偿付风险。专项债主要投资于棚户区改造、基础设施等领域，投资回报不高。由于前期地方政府测算偿债资金时，采用当时的经济情景假设，没有考虑到土地出让、房产去化、经济活动疲软的下行风险，可能会出现实际偿债资金回款不足，偿付困难的问题。另一方面，土地出让金下滑，将会提高专项债付息支出占政府性基金预算支出比例，一旦超过国务院制定的 10% 的警戒线，可能会导致多个地区的地方政府财政整顿。

三、地方政府性债务风险具有较强传导性

地方政府性债务与城投公司、区域性中小银行高度关联，地方债风险与财政风险、金融风险交织，风险容易传染溢出，影响金融体系稳定，干扰经济增长，甚至触发系统性风险。近年来房地产市场下行，导致高度依赖土地出让收入的地方政府财政状况恶化，并将风险溢出到地方城投公司和中小银行，形成系统性风险的可能性上升。

（一）房地产市场下行加速部分地方财政状况恶化

近 20 年来，我国房地产市场快速发展，土地出让收入占地方政府财政收入的比重持续上升，成为地方财政的重要组成部分。但近几年，供需状况决定了房地产市场进入转折性阶段。从供给侧看，目前库存率已至高位。截至 2023 年末，我国商品房待售面积 6.7 亿平方米，^② 同比增长 19%，处于 2019 年以来的阶段性高位。上海易居研究院的数据显示，全国 100 个城市新建商品住宅去化周期为 22.4 个月，其中 54 个城市去化周期超过 2 年。从需求侧看，第七次全国人口普查数据表明，我国家庭户人均住房面积已经达到 41.76 平米，趋于饱和；近年来房价趋于下行，人们对房产的投资需求正在萎缩。在此背景下，房地产市场面临深度调整。2023 年，全国房地产开发投资额为 11 万亿元，同比下降 9.6%；商品房销售面积 11.2 亿平方米，同比下降 8.5%。

虽然房地产市场进入拐点，但受各利益相关方的影响，房价仍保持相对稳定，未出现大幅下跌。无论是开发商、业主，还是地方政府，都不希望房价下跌，房价向下波动的动能不大。但大规模法拍房可能打破这一局面。如果开发商大面积停摆、项目大面积停工而销售未见好转，这些项目的银行贷款无法偿还，银行会诉诸法律程序将开发商已建成但尚未销售的楼盘查封拍卖，通常司法拍卖的

^①财政部：《2023 年财政收支情况》，财政部网站，2024 年 2 月 5 日，https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202402/t20240201_3928009.htm。
^②国家统计局：《2023 年全国房地产市场基本情况》，国家统计局网站，2024 年 1 月 7 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946623.html。

起拍点设定为现价的 70% 左右。如果进入法拍程序的房产增加，将打破现有房价相对稳定的脆弱平衡，房价下行节奏可能加快。据中国指数研究院统计，2023 年全国法拍房共挂拍 79.6 万套，同比增长 36.7%。^① 其中，住宅挂拍套数 38.9 万套，同比增长 43%，增幅较大。

（二）一些地区的城投公司违约暴露地方债风险高企

房地产市场疲软，土地出让收入下降，多个地区土地拍卖市场冷淡。为防止土地流拍，2021 年以来，城投公司普遍进场拿地。根据财政部的数据，2022 年住宅用地中，城投拿地 2.25 万亿元，占比约为 54%。2022 年 10 月，财政部发文严禁举债储备土地后，城投公司拿地有所收敛。但城投公司开发能力不强，拿地后开工率不足。克尔瑞地产统计，2021—2023 年，城投公司拿地项目开工率仅为 25.23%。^② 城投公司项目收益偏弱，偿债能力不足，自身债务又较高，拿地形成的资产无法产生足够现金流，甚至没有流动性资金去支持偿还短期债务。一些地区出现城投公司爆雷现象。从发债主体非标违约次数看，2023 年达到 240 次，创历史新高，比 2022 年多 1 倍，2023 年出现非标风险提示 134 次。重点地区风险更为突出，山东省、贵州省、云南省、河南省、湖北省、辽宁省、陕西省和四川省均涉及非标违约事件。根据中诚信国际的测算，2020—2022 年，天津市、黑龙江省、青海省、辽宁省、内蒙古自治区、吉林省、云南省、贵州省和甘肃省 9 个省（区、市），城投债净融资额表现较差，债务滚续风险更大。2023 年，多数省份城投债还本付息额增长，偿债压力增加。如果还款来源没有明显改善，城投公司拿地形成的资产没有收益，无法产生现金流滚动融资，城投爆雷将逐渐扩大。而存量近 50 万亿元的隐性债务即使按年利率 4% 的水平来计算，对应的债务利息也高达 2 万亿元，借新还旧、滚动融资的模式难以为继。

（三）地方债风险影响到中小银行资本充足率

地方政府性债务资金大部分来自商业银行，城投公司爆雷对区域性中小银行影响更大。截至 2023 年底，银行业金融机构本外币资产总额为 417.3 万亿元，^③ 地方政府债余额为 40.7 万亿元，^④ 占银行总资产的 9.8%。其中，商业银行持有地方政府债余额为 33.2 万亿元，占总量的 82%。^⑤ 地方政府普遍作为城市商业银行的大股东，存在以地方融资平台贷款为途径，将银行资金用于公共项目建设的现象。尤其是城投公司拿地后，多半会向银行抵押土地获得贷款，政府作为大股东的城商行不得不听从安排，与城投公司深度绑定。一旦地方政府性债务大面积出险，风险会通过银行信贷、影子银行、担保等渠道与中小银行经营风险形成反馈循环。2023 年末，城商行总资产约为 49.89 万亿元，资本充足率为 12.61%。^⑥ 根据笔者估算，城投公司拿地形成的资产约为 3.1 万亿元，形成贷款 2.3 万亿元，占

①资料来源：《79.6 万套！2023 年全国法拍房数据出炉》，新浪网，2024 年 1 月 22 日，<https://finance.sina.com.cn/wm/2024-01-22/doc-inaemchx4534956.shtml>。

②资料来源：《拿地/开工率不足 26%，城投们近三年猛拿地极少开发》，房天下网站，2024 年 2 月 19 日，<https://news.fang.com/open/49461012.html>。

③国家金融监督管理总局：《2023 年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，国家金融监督管理总局网站，2024 年 2 月 21 日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1152858&itemId=915>。

④财政部：《关于 2023 年中央和地方预算执行情况与 2024 年中央和地方预算草案的报告》，中国政府网，2024 年 3 月 13 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939289.htm。

⑤财政部政府债务研究和评估中心：《地方政府债券市场报告》，财政部网站，2024 年 3 月 4 日，https://kjhx.mof.gov.cn/yjbg/202403/t0240304_3929888.htm。

⑥中国银行业协会：《城市商业银行发展报告（2023）》，中国银行业协会网站，2024 年 1 月 5 日，<https://www.china-cba.net/Index/showw/catid/200/id/42945>。

城商行资产的 4.6%。地方政府债务大面积出险极易击穿城商行资本充足率 10.5% 的监管要求。

（四）可能引发系统性风险

金融体系内存在业务联动性和风险传染性，一旦中小银行大量出险，风险将向整个金融系统进行跨部门、跨机构和跨区域传染，严重抑制银行信用扩张能力，动摇经济增长，甚至可能形成系统性风险。我国货币政策的传导路径主要通过银行资产负债表进行，人民币贷款占社会融资规模的 60% 以上。^① 当区域性中小银行发生风险，该区域银行不良贷款增加，资本充足率下降，就会压缩给实体经济提供资金的能力。而一旦企业和居民看到风险暴露，一方面会挤兑银行，另一方面还会对经济下行形成一致预期，不再扩大消费、投资再生产，经济将陷入信用收缩、通货紧缩的负向循环。这也是日本 20 世纪 90 年代后期以来，经济陷入“失落的 30 年”的教训所在。

四、地方政府性债务风险源自深层次体制机制矛盾

我国地方政府性债务既受制于中央与地方的财权与事权分配，又关联到房地产市场与金融管理体制；既涉及市场与政府的关系，又关系到国有企业改革。所以，地方政府性债务风险主要来源于深层次的体制机制矛盾。

（一）分税制财政体制仍需进一步完善

我国财政管理体制属于分税制，中央财政事权有限但财力相对集中，地方财政事权较多但收入有限，中央和地方政府之间存在财力与事权不匹配、支出与责任划分不清晰等问题。不尽合理的央地财政关系引发了诸多经济社会问题，也是导致地方公共债务规模持续增长的主要原因。随着经济发展，地方政府公共支出和公共服务需求持续增加，市县一级承担的事权增多而财权较少，地方政府的财力不能支持和满足当地经济增长的需求，不得不举债发展，激发了地方债务的扩张。党的十八届三中全会后，财政事权和支出责任划分逐步清晰，事权与支出责任相适应的制度基本建立。但仍存在地方政府更多聚焦促进区域经济金融发展，对风险防范和处置主动性积极性不够的问题。

（二）隐性金融分权导致财政风险金融化

首先，在隐性的金融分权下，地方政府可以通过股权关系等渠道直接干预金融机构运行。地方政府通过地方金融机构这一媒介，在区域金融市场施加影响力，从而影响金融市场。其次，地方政府也可以利用自身的资源调动能力间接影响金融机构运营。地方性金融机构与地方政府的利益关联度较深，这使得金融无论在股权上是否受地方政府控制，都具备强烈的动机为地方政府提供各类融资。因此，当地方政府债务风险逐渐扩大时，所涉及到的相关金融机构即商业银行将面临严重的经营风险。一旦这种情况在金融机构之间扩散，微观金融风险的累积也就势必会导致更加严重的宏观金融风险，最终影响整个金融体系的安全。政府的担保行为使得金融机构往往会低估地方融资平台以及地方财政风险问题，进而加大金融风险发生的可能性。一旦地方融资平台的资金链断裂，财政风险就会扩散到上级地方政府，甚至是金融市场层面。

^①中国人民银行：《2023 年社会融资规模存量统计数据报告》，人民银行网站，2024 年 1 月 12 日，<http://www.pbc.gov.cn/diaochaotongjisi/116219/116225/5202052/index.html>。

（三）地方债透明度不够

从当前来看，我国地方政府债务信息公开仍有诸多不完善之处。一方面，相当一部分债务以城投平台债务、国有企业债务、政府和社会资本合作（PPP）等隐性债务形式存在，信息高度不透明，很容易触发财政风险，甚至可能构成金融风险隐患。另一方面，当前我国地方政府债务口径不统一问题依然存在，对地方政府隐性债务的测算结果差异较大。有关部门及地方政府也没有按一定的时间频次、可比的统计口径持续进行债务信息公开，无法合理引导和稳定各方预期。

（四）城投公司治理问题较为突出

城投公司作为微观市场主体，存在功能不清晰，债务不透明，以及管理不规范等问题。一是功能定位不清。长期以来，城投公司一直作为地方政府的融资平台，主要从事地方政府指定的传统项目，投资大、回报低、周期长、融资成本高，本身难以产生足够的现金流，主要依靠借新还旧存续。二是资产底数不清。多数城投公司主要通过地方政府划拨资产来扩大规模。部分城投公司账面存在大量公益性资产，一些资产在入账时存在会计核算不规范的问题，未计或者少计折旧、减值等，导致财务报表数据底数不清。三是公司治理不佳。城投公司具有官办企业特征，管理层由地方政府委派，在日常管理中往往沿用行政管理思维。一些公司内部管理机制和监督机制不健全，普遍存在层级多、效率低、职责交叉重叠等问题。四是腐败现象多发。部分城投公司管理不规范，监管不到位，容易成为滋生腐败的温床。特别是在重大项目投融资决策、招投标、资金使用等方面权力集中，监督制约较少，导致一些人频繁逾越红线，进行利益输送，造成国有资产流失。

五、以体制机制改革为核心
健全地方政府性债务风险管理体系

随着我国经济增长转为高质量发展模式，原有的扩大基础设施建设、以投资“刺激”经济的模式效率逐渐减弱，地方政府机械加杠杆的投资空间也越来越小。防范和化解地方政府性债务风险，核心是从制度层面解决体制性机制性问题，要建立地方政府收支平衡、促进高质量发展的新机制。在短期内，通过债务转移、资产处置和重组、压缩存量债务规模以及降低债务负担，解决存量债务流动性风险。从长期看，要建立防范化解风险的长效机制，做好顶层设计和改革，加强宏观、财政和金融等政策的协调，建立健全促进地方政府财政良性循环的制度体系。提高债务资金使用效率，用债务推动经济高质量发展，用发展逐步化解债务风险。

（一）基本原则

第一，坚持中央不救助原则。发挥市场在配置资源中的决定性作用，避免道德风险，充分尊重市场经济规律，尊重产权，增强法治精神，恢复市场主体信心，提升资源配置效率。第二，更好发挥政府作用。逐步转变依赖土地转让收入填补地方政府预算缺口的局面，遵循公共财政基本原则，继续推进分税制改革，使中央和地方的财权与事权相匹配，促进地方政府收支平衡。对城投平台经营性债务实施分类管控，完善审核监管制度，严格防范高债务风险平台规模的增长，严守隐性债务红线。对地方政府主要领导实行财政约束，建立干部离任审计等约束机制，审查任职期间债务增长情况。第三，稳中求进，以时间换空间。对于贷款或债券融资困难的地区，债务压缩不能操之过急，否则将直接阻

断融资渠道，进而引发信用风险。避免化解风险过程中收缩政策叠加，降杠杆过快引发流动性风险。因地制宜，解决区域再融资分化的问题，从区域信用恢复、挖掘还款资源以及实施授之以渔的救助等方面，帮助地方政府换取空间。第四，增强造血能力。重塑政企关系，突出平台公司的市场主体作用与政府资源的杠杆支点作用相结合，平台公司的深化改革、创新发展要与区域经济产业的转型升级相结合，推动地方政府融资平台深度融入区域经济社会发展，强化自身盈利能力。

（二）在短期内，在稳杠杆下化解地方政府债务流动性风险

短期内，地方政府偿债流动性不足的风险较为突出。一方面，存量隐性债务的利息支出高达 2 万亿元。事实上，这些债务对应的资产多数是基础设施等打基础、利长远的有效资产，本身因其经济外部性和收益跨周期的特征应由中央和地方政府背起来，但由于地方政府财力与事权不匹配，不得已通过城投公司举债投资而成。另一方面，这两年城投公司进场拿地形成的资产收益性不足，因房地产市场下行难以形成有效现金流，容易拖累地方商业银行。考虑到政府杠杆率总体可控，中央政府尚有加杠杆空间。建议通过杠杆转移化解短期风险，将部分地方政府债务转移给中央政府，适当增加中央政府杠杆率，遏制地方债务风险蔓延。可以吸收处置四大商业银行不良资产的有益经验，由中央政府发行长期国债提供资金，去收购地方政府的基础设施等资产。这不是中央给予救助，也不是直接给地方政府兜底资金。核心是引入市场机制，以价格作为调节手段，采取公开、透明的方式，确保资产买卖过程的公平公正，避免道德风险。地方政府可以自愿按照市场价格，对应卖出资产，获得偿债资金。

具体方式可以由财政出资，设立资产管理公司或从现有资产管理公司中选出符合条件的机构，由财政给每家注资，并赋予低息授信。这些资金主要用于收购城投公司持有的基础设施资产和近两年进场高价拿地的土地资产。可按市场价或这些土地抵押给银行的抵押率对应的价格去收购。目前由于市场价格下跌，城投公司拿地的土地资产已经形成了账面亏损，无法按现行市场价与其他非国有市场主体合作开发。这种方式可以激发资产管理公司市场主体责任，以市场价格使得地方政府受到“惩戒”。其形成资产可以成为保障性住房、人才公寓等，以落实中央政治局会议关于“加快发展租赁住房”的要求，也可以持有至经济上行期再退出，以时间换空间。稳定市场预期，撬动经济循环。

（三）从长期看，应疏堵结合综合施策推进体制改革

根本性解决地方政府性债务风险，应疏堵结合、综合施策，推进体制改革。从管理机制、激励机制、收支来源等角度入手，强化市场约束，推动地方政府资金运作的公开、透明，逐步推进地方政府显性和隐性债务并表管理，进一步推进财税体制改革，完善地方政府性债务管理体制机制。

一是开源节流，缓解地方政府财政收支不平衡。从资金来源方面，鼓励地方政府处置盘活闲置国有资产，增加财政收入。持续推进分税制改革，完善地方债务管理制度。借鉴国际经验，妥善调整中央和地方的债务融资格局，适当稳定地方政府债务规模，相应增加中央政府债务规模，并以转移支付充实地方政府财力。从支出方面，严控一般性支出，加强“三公”经费管理，坚持政府过紧日子。

二是完善地方政府债务管理制度。继续贯彻落实预算法中地方政府依法适度举债，以及化解地方隐性债务“开前门、堵后门”的原则。对于存量隐性债务，稳步推进各地、各级地方政府隐性债务公开，激励地方政府化解隐性债务，推动地方隐性债转显性债。明确全国范围内地方政府隐性债务清零最后期限，并逐级下达分地区地方政府隐性债务清零期限，层层压实责任。特别要压实省级政府防范化解隐性债务的主体责任，坚决贯彻中央政府不救助原则。制定可实施的隐性债务清零路线图，通过

分类处置、正常偿还、借新还旧、债务置换、破产重组等方式，实现隐性债务清零，与显性债务并表。对于新增债务，加强监督检查，严禁新增隐性债务，健全地方债务风险管理长效机制。进一步完善地方政府债务评估、预警、化解和应急处置机制。

三是加强激励机制设计，严格财政纪律。对新增隐性债务、隐性债务化解不实和城投公司违法违规拿地的典型案例，监督其整改、问责，并将处理结果予以公开通报。完善考核激励机制，将地方政府债务管理纳入干部考核机制。考虑建立地方主要领导人到任和离任债务审计与责任划分制度，特别是把隐性债务问题纳入干部离任审计范畴。

四是加强市场意识，引入市场收益成本调节，提升地方政府资金使用效率。进行资金投向的政策性引导，鼓励发展公益性项目，支持培育战略性新兴产业，限制其房地产和经营性项目，控制增量、优化存量、调整结构，逐步化解风险。对于公益性项目，自上而下建立机制，在信息公开的环境下，鼓励对接长期限、低利率的专项债、地方政府债、国债等资金。

五是推进城投公司规范发展，实现内部管理向硬约束与强激励方面提升。完善法人治理，使用规范化的企业会计制度，提升管理水平。依法优化治理章程，建立董事会、监事会、职工代表大会等职能部门，并明确各自的职责，发挥职能效应。突破地方政府股东干扰，提升监管层级。国有资产监管部门加强对城投公司对国有资产保值增值、经营预算管理及其执行情况的监管；自然资源管理部门关注非房地产企业参与土地竞拍情况，对违规行为依法处理；国家金融监督管理局牵头，加强地方金融机构规范合规经营监管，严格城投公司及其关联机构的放贷审批管理，落实审批责任。

六是厘清投融资平台公司与地方政府的责权利关系，稳步推进城投公司转型定型。明确定位、分类管理，将城投公司分为公益性城投公司、政策性城投公司、商业性城投公司三类。公益性城投公司相当于地方的“公益性国有企业”，经营范围限于在本地提供“公共产品与准公共产品”，即交通、水务、绿化、环卫环保等基础设施建设等，禁止跨地区经营；除建设保障房以外，禁止涉足土地二级开发。政策性城投公司主要开展本地区项目，前期投资具有公益性，后期随着项目盈利更偏商业性，因而无法从一开始就明确区分公益性和商业性的业务（如土地开发、工业园区建设、城市新区开发建设等）。商业性城投公司承担处于充分竞争的行业与领域、市场导向的盈利项目，如房地产开发、文旅项目投资运营等项目。商业性城投公司既可以持续经营，也可以作为一种城投公司退出商业性业务的过渡状态。对公益性城投公司，政府需公开透明补贴，配套相应的专项债、地方政府债、国债等额度。政策性城投公司除了国家配套相应额度，还需要按上市公司标准公开财务报表。商业性城投公司完全市场化经营，政府不予任何财政资助。城投公司债务一并纳入地方债统计口径。

参考文献：

1. 贾俊雪、郭庆旺：《财政规则、经济增长与政府债务规模》，《世界经济》，2011年第1期。
2. 胡翠、许召元：《对外负债与经济增长》，《经济研究》，2011年第2期。
3. 龚强、王俊、贾坤：《财政分权视角下的地方政府债务研究：一个综述》，《经济研究》，2011年第7期。
4. 刘煜辉：《高度关注地方投融资平台的“宏观风险”》，《中国金融》，2010年第5期。
5. 李光辉：《我国地方政府债务融资制度创新的若干问题》，《中共中央党校学报》，2003年第1期。
6. 吕健：《地方债务对经济增长的影响分析——基于流动性的视角》，《中国工业经济》，2015年第11期。
7. 王永钦、陈映辉、杜巨澜：《软预算约束与中国地方政府债务违约风险：来自金融市场的证据》，《经济研究》，2016年第11期。

8. 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》，2004 年第 6 期。
9. 刘琨琨：《地方政府债务融资及其风险管理》，《经济研究参考》，2010 年第 46 期。
10. 周飞舟：《以利为利 财政关系与地方政府行为》，《山西财税》，2018 年第 1 期。
11. 郭玉清、何杨、李龙：《救助预期、公共池激励与地方政府举债融资的大国治理》，《经济研究》，2016 年第 3 期。
12. 郭玉清、薛琪琪、姜磊：《地方政府债务治理的演进逻辑与转型路径——兼论中国地方政府债务融资之谜》，《经济社会体制比较》，2020 年第 1 期。
13. 洪正、胡勇锋：《中国式金融分权》，《经济学（季刊）》，2017 年第 2 期。
14. 何德旭、苗文龙：《财政分权是否影响金融分权——基于省际分权数据空间效应的比较分析》，《经济研究》，2016 年第 2 期。
15. 周世愚：《地方政府债务风险：理论分析与经验事实》，《管理世界》，2021 年第 10 期。
16. 刘洪钟、杨攻研、尹雷：《政府债务、经济增长与非线性效应》，《统计研究》，2014 年第 4 期。
17. 郭步超、王博：《政府债务与经济增长：基于资本回报率的门槛效应分析》，《世界经济》，2014 年第 9 期。
18. 程宇丹、龚六堂：《政府债务对经济增长的影响及作用渠道》，《数量经济技术经济研究》，2014 年第 12 期。
19. 黄春元、毛捷：《财政状况与地方债务规模——基于转移支付视角的新发现》，《财贸经济》，2015 年第 6 期。
20. 韩健、程宇丹：《地方政府性债务影响经济增长路径的区域异质性分析》，《统计研究》，2019 年第 3 期。
21. 陈诗一、汪莉：《中国地方债务与区域经济增长》，《学术月刊》，2016 年第 6 期。
22. Polackova, H., Bixi, H. and Schick, A., Government at risk: Contingent liabilities and fiscal risk. 2002.
23. Tiebout, C. M., A pure theory of local expenditures. Journal of political economy, 1956, 64 (5).
24. Musgrave, R. A., The theory of public finance; a study in public economy. Kogakusha Co., 1959.
25. Plekhanov, A. and Singh, R., How should subnational government borrowing be regulated? Some cross - country empirical evidence. IMF Staff Papers, 2006, 53 (3).
26. Kornai, J., Maskin, E. and Roland, G., Understanding the soft budget constraint. Journal of economic literature, 2003, 41 (4).
27. Polackova, H., Contingent government liabilities: A hidden risk for fiscal stability. World Bank Publications, 1998.
28. Talvi, E. and Vegh, C. A., Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. Journal of Development economics, 2005, 78 (1).
29. Adam, C. S. and Bevan, D. L., Fiscal deficits and growth in developing countries. Journal of public economics, 2005, 89 (4).

责任编辑：郭 霞

粮食安全背景下 现代育种产业变革及发展对策^{*}

黄写勤 梅永红 徐冠华

摘要：现代农业的持续发展面临着粮食安全的重大挑战。在生命科学时代，粮食安全问题在很大程度上取决于现代育种技术和其产业化进展。近年来，生物技术迅速发展，育种技术已经从传统育种逐步跨入现代育种时代。如今，转基因、基因编辑、合成生物等技术为世界粮食安全带来了新的希望。尽管现代育种技术取得了显著进步，但其在全球范围内的产业化进程仍存在一些挑战。首先，传统育种技术在面对农作物产量、品质、抗病虫性等问题时已难有突破。其次，在转基因育种、基因编辑、合成生物技术等领域，新技术如何与产业化相结合，提升农业生产的产量与效益，也是值得探讨的问题。本文系统介绍转基因、基因编辑、合成生物等主流育种技术，并对这些作物的优势、前景以及对农业格局的影响做概括性介绍，进而分析当前中国的优势和差距；结合国内外的典型案例，通过大量统计数据综合介绍中国的应用现状，并对未来的发展提出对策建议。

关键词：粮食安全 现代育种技术 转基因作物 基因编辑 合成生物学

作者简介：黄写勤，中山大学测绘科学与技术学院教师；

梅永红，华谷研究院理事长；

徐冠华，中国科学院院士。

在生命科学时代，粮食安全问题在很大程度上将取决于现代育种技术和产业化的突破。当前，全球的农作物育种技术已由原始育种、传统育种，逐步跨入了大分子育种时期（林敏，2021）。转基因、基因编辑、合成生物等现代育种技术正在给世界粮食安全问题带来新希望。

一、现代育种技术概述

李家祥等认为，诱变、杂交、分子标记辅助以及转基因都是生物育种技术的第二代或第三代，基因编辑是当前全球育种最高水平技术，是第四代（见图1）。而全合成生物工程技术被视为是影响未来的十项颠覆性科技之一，将带来第三次生物科学革命（林敏，2021）。

^{*} 本文受中国科学院咨询评议项目“转基因与粮食安全战略”（2020-ZW02-A-012）资助。通讯作者为徐冠华。

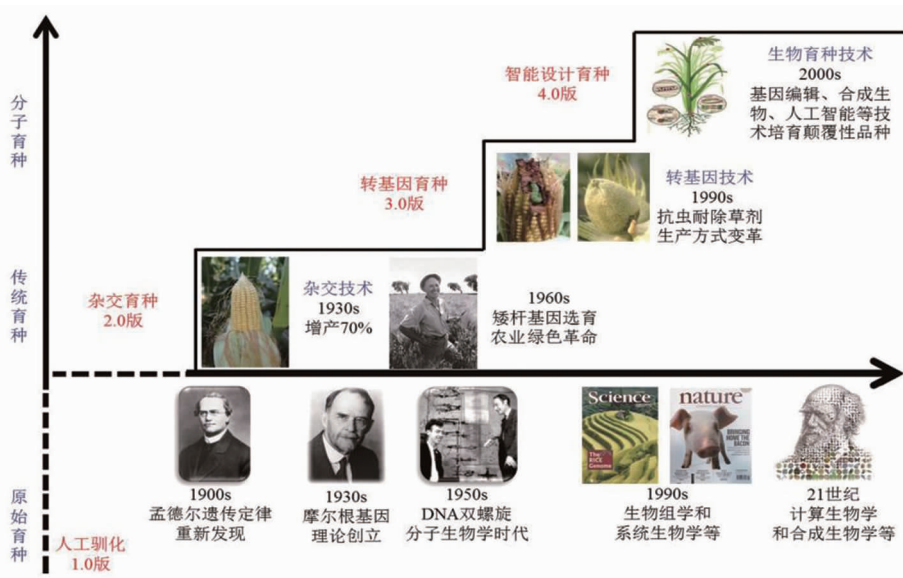


图 1 世界农业育种技术发展趋势

资料来源：林敏，《农业生物育种技术的发展历程及产业化对策》，《生物技术进展》，2021 年第 4 期。

（一）转基因技术

在 20 世纪 70 年代，科学家斯坦利·科恩（Stanley Cohen）进行了一项开创性的研究，他在实验室中将抗青霉素基因转入大肠杆菌体内，这一成就不仅为转基因技术的发展奠定了基础，而且为后续的生物技术研究开辟了广阔的道路。这项技术的核心在于将一个生物体中原本不存在的基因，通过科学手段转移到该生物体中，从而赋予生物体新的遗传特性和功能（徐冠华等，2020）。

转基因技术可以分为自然转基因和人工转基因两大类。自然转基因是一种自然界普遍存在的现象，它包括基因的水平转移和基因的漂移。在自然界中，基因的水平转移是物种间基因交换的一种方式。例如，某些细菌可以通过质粒交换基因，而病毒也可以通过感染宿主细胞将自身的基因组整合到宿主的基因组中。据研究，大约有 8% 的人类基因来源于病毒基因的转移。这种自然的基因转移过程是生物多样性的重要来源之一，它促进了生物种群的适应性和进化。与自然转基因相对的是人工转基因，也称为“转基因技术”或“基因工程”。这是一种通过人为手段将特定的目标基因分离出来，并对其进行必要的修饰，然后将这些基因导入到另一个生物体中，使得宿主生物体获得新的遗传特性。

（二）基因编辑技术

基因编辑是一项能对目标基因进行定点“编辑”的工程技术。2013 年 CRISPR/Cas9 作为第三代基因编辑技术的标志，突破常规育种天花板，成为主流技术。2020 年该技术开发者仅用 8 年就获得诺贝尔奖，可见其革命性影响。概括来看（见图 2），基因编辑技术主要有锌指核酸酶（ZFN）技术、转录激活样效应因子核酸酶（TALEN）技术、CRISPR/Cas 技术及其衍生技术、核糖核酸（RNA）编辑技术等，这些技术有迭代进化关系又有各自应用场景。另外，最新进展还有基因驱动技术和 Prime editing 技术。基因驱动技术因可实现对野生种群的遗传基因控制，比传统 CRISPR/Cas9 技术更加精确灵活。基因编辑可以更快、更精准培育出农作物新性状，节约数年育种时间；又因其最终产品不含外源脱氧核糖核酸（DNA）片段，可有效规避转基因成分潜在的安全风险，成为安全性强、精准性高、更易实现推广的应用技术。

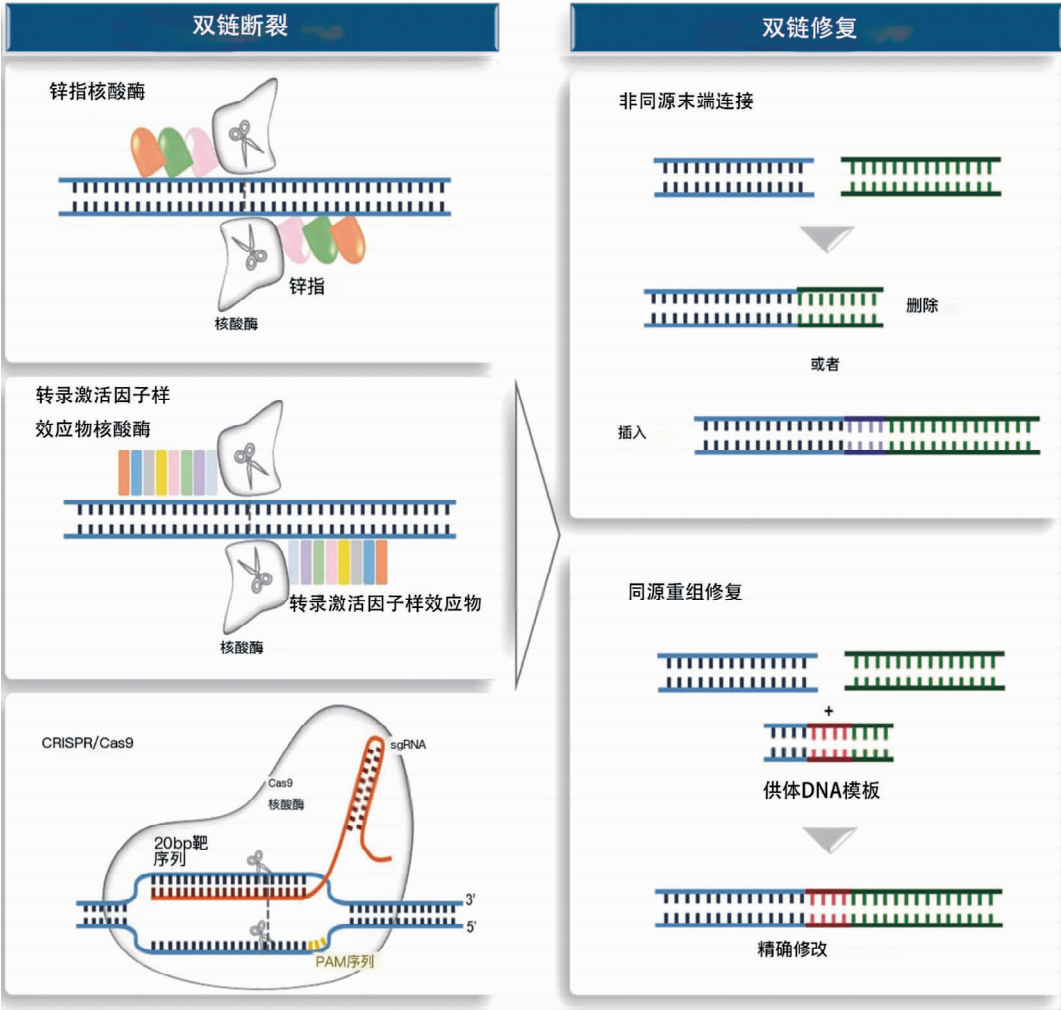


图2 基因编辑平台及通过内源 DNA 进行双链断裂损伤（DSB）修复的机制

资料来源：Li H, et al. Applications of genome editing technology in the targeted therapy of human diseases: mechanisms, advances and prospects. Signal transduction and targeted therapy, 2020, 5 (1): 1.

（三）合成生物技术

合成生物学的发展可以追溯到 20 世纪中期，当时一系列分子生物学的重大突破为该领域的理论和技术基础奠定了坚实的基石。其中，DNA 双螺旋结构的发现揭示了遗传信息存储的物理形式，遗传密码的破译则为理解生物体如何解读和利用这些信息提供了关键线索。此外，限制性内切酶的发现使得科学家能够精确地切割和操作 DNA 分子，而聚合酶链式反应（PCR）技术则极大地提高了 DNA 扩增的效率和准确性。这些技术的发展不仅推动了基因工程技术的进步，也为合成生物学的诞生和成长提供了必要的工具及方法。

1980 年，随着这些技术的成熟和应用，学界开始使用“合成生物学”概念来描述这一新兴领域。合成生物学是一门高度交叉的学科，融合了生物学、基因组学、工程学、信息学等多个学科的理论与技术。通过对基因组和生化分子的合成，合成生物学家能够设计和构建新的生物系统，这些系统不仅能够模拟自然界中的生命现象，还能够创造出具有全新功能和特性的生物实体。

合成生物学的应用前景非常广阔。在医药领域，合成生物学技术被用于开发新型药物和疫苗，以

及设计能够生产有用化合物的微生物。例如，通过合成生物学方法，科学家可以构建能够生产抗癌药物或罕见酶的微生物，从而为患者提供更为有效和安全的治疗手段。在能源领域，合成生物学家正在尝试设计能够高效转化太阳能或将二氧化碳转化为有用燃料的微生物，这将有助于解决能源危机和减少温室气体排放。此外，合成生物学还在环境科学、农业、材料科学等领域展现出巨大的潜力。通过设计能够降解塑料或重金属污染的微生物，合成生物学有望为环境保护提供新的解决方案。在农业上，合成生物学技术可以用于培育抗病虫害、耐旱涝、营养丰富的转基因作物，从而提高农业生产力和食品安全。在材料科学中，合成生物学家也在尝试通过合成生物系统来生产生物降解材料和高性能生物材料，以替代传统的石油化工产品（见图 3）。

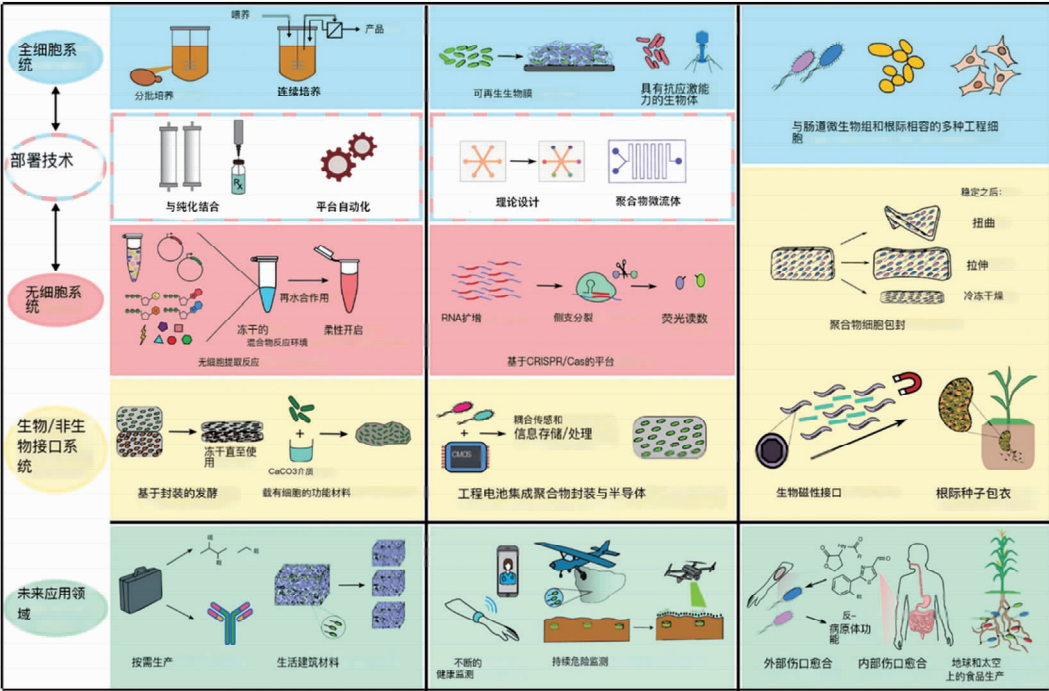


图 3 合成生物学系统的实验室外部部署策略设计

资料来源：Brooks, S. M., Alper, H. S. Applications, challenges, and needs for employing synthetic biology beyond the lab. Nat Commun 12, 1390 (2021)。

二、全球农业育种产业现状及趋势

随着科技的不断进步，现代育种技术正在给世界农业带来革命性变化。

（一）转基因产业化正在蓬勃发展

当今大规模商业种植的转基因作物主要是第一代耐除草剂、抗虫、抗病毒和抗旱等转基因产品。目前正在研发的转基因作物目标性状不断扩展。近年来，利用基因沉默技术培育的直接食用转基因产品产业化正在加速，美国已批准上市快速生长三文鱼等转基因产品（林敏，2021）。全球转基因作物商业化正在加速，1994—2015 年，共计 40 个国家或地区（39 国 + 欧盟）的监管机构通过了 26 种转基因作物、363 个转基因事件的审批。1985—2017 年，美国农业部批准了 19070 项田间试验许可和公告，涉及 229 种生物，几乎涉及所有的主要农作物。2022 年美国农业统计服务局（NASS）发布玉米、

大豆、棉花的转基因品种普及率分别为 93%、95% 和 95%，油菜、甜菜几乎达 100%；2022 年美国累计种植转基因作物 7480 万平方米以上，接近全球转基因作物种植面积的 40%。

近 20 多年来，中国在玉米、大豆、水稻、小麦、棉花、油菜、番茄、土豆等重要作物中，开展了大量转基因关键技术开发、优异基因挖掘与功能验证、转基因效果评价工作，创制了一系列高产、优质、高抗、耐逆、高效的新品种或材料。如隆平高科参股的杭州瑞丰转基因玉米瑞丰 125，融合两个 Bt 抗虫基因，所含抗除草剂基因就是具有中国自主知识产权的创新型基因，不仅能有效控制玉米田的主要鳞翅目害虫，对目前入侵中国西南地区、黄淮海地区的草地贪夜蛾也具有一定抗性；大北农集团研发的转基因大豆转化事件 DBN-09004-6，在 2019 年获得阿根廷政府颁发的正式种植许可，这是大北农转基因大豆产品在国际市场取得的重要进展。中国在产业化方面，转基因研发领域的全部投入仅抗虫棉一个转基因产品产生的经济价值就全部覆盖，产业潜力巨大。

（二）基因编辑产业化引领农业新发展

近年来，随着研究不断深入，基因编辑在提高作物的产量、品质、抗性等方面作用更加凸显。

1. 提高农作物产量。这是育种主要目标之一，目前科学家已经通过该技术实现作物增收。以水稻为例，水稻是全球 30 亿人的主要粮食，朱健康院士团队已通过编辑 ABA 受体基因，提高水稻产量；有科学家利用 CRISPER 技术获得株高降低且有增产潜力的水稻材料（Wang et al., 2017）；有学者通过敲除水稻中 OsPAO5 基因，使得水稻籽粒显著增多，产量提高（Lv et al., 2021）。在小麦增产方面，已有科学家利用基因编辑技术创造出一种高产、耐旱、耐盐碱的小麦品种，这种小麦品种可以在干旱和盐碱地区生长，而且产量比普通小麦高出 40% 以上。2022 年华中农业大学和中国农业大学科研团队历经近 20 年的研究，发现一个玉米和水稻都存在的关键基因，通过编辑改良该基因，将玉米产量提高约 10%，水稻提高约 8%（韩晓玲等，2022）。

2. 增强抗逆能力。植物病虫害等生物胁迫以及干旱、重金属污染等非生物胁迫严重影响作物生长发育（李琳等，2022），增强农作物耐受性是涉农科学家的主攻方向之一。生物胁迫上，科研人员通过敲除调控稻瘟病菌的相关抗性基因，培育出抗稻瘟病的纯合突变株系等（王福军，2016）；非生物胁迫上，镉超标大米已经成为危害人类健康的重要来源，针对此问题，国内外已有不同团队（Clemens et al., 2013）通过基因编辑镉转运相关蛋白，筛选出耐镉的水稻品种。

3. 延长作物寿命并提高品质。已有科学家为了延长番茄保质期，利用 CRISPER 技术使番茄后熟相关基因默化；通过敲除蘑菇其中一个多酚氧化酶基因的功能，达到推迟蘑菇褐化速度；在改善品质上，有科学家通过靶向调控 Wx 基因培育出口感优良水稻品种（Zeng et al., 2020）；有学者通过编辑 OsBADH2 基因（香味和口感调节基因），实现增强米饭香味（Ashokkumars et al., 2020）。

4. 创造抗除草、抗真菌和抗病性农作物。基因编辑技术可以创造出抗草、抗病、抗虫的农作物，实现减少对农药的依赖和对环境的污染。在抗草方面，有科学家通过基因枪编辑法与农杆菌编辑法成功获得抗双草醚的水稻植株。在抗真菌方面，OsERF922 基因突变会使水稻抗稻热病的相关基因表现量提高，进而不易感染稻热病菌；有科学家（Dickinson et al., 2013）利用此特点，成功以 RNAi 技术默化该基因，显著提高水稻对稻热病的抗病性。在抗病方面，有科学家创造出抗病毒番茄，有效抵御十分普遍的番茄花叶病毒等。

目前，全世界有 500 多种产品正在使用基因编辑技术进行开发，私营部门对总产品开发的贡献率为 43%。世界各国政府对采用基因编辑农业产品持开放态度，美国、巴西、阿根廷等农业强国将其认同为传统育种技术。美国农业部 2018 年就发表声明，表示不会对使用新技术育种农作物进行监管，

2020 年底已批准 70 种基因组编辑农作物（包括水稻，生菜等）上市（Melody，2020）。总的来说，基因编辑技术兼具创新性和实用性，正在为全球解决粮食安全、疾病治疗和环境保护等重要问题提供全新的思路 and 工具，已经成为世界生物技术的热流。

（三）合成生物开创生物科技新纪元

目前合成生物技术应用较多的领域包括：从头开始合成（人工合成）基因组 DNA；人工创建全新的生物系统乃至生命体（见图 4）。比如，利用合成生物学可对作物产量及营养品质等性状进行精准改良和优化，或者从基因层面改造工程菌，生产优质生物农药来高效防治虫害等。如果说转基因技术是对农作物本身的改造，那么合成生物技术则是“无中生有”的设计育种。



图 4 合成生物学的应用领域

资料来源：徐彦芹、杨锡智、罗若诗等，《合成生物学在生物基塑料制造中的应用》，《化工学报》，2020 年第 10 期。

1. 马铃薯杂交种的基因组分析与筛选。中国农科院基因组研究所基于基因组大数据进行马铃薯的分析、设计和筛选，最终选择了基因组互补性比较高的自交系进行杂交，获得了优势显著的杂交种，并成功掩盖杂交种中有害突变效应。

2. 提高作物光合作用效率。光合作用是作物的能量来源。光合作用是植物通过叶绿体将光能转化为化学能，进而合成有机物的过程，是作物生长和产量形成的基础。科学家们为了提高作物的光合效率，提出了一种创新的改造策略，即通过生物技术手段寻找和引入更高效的光合系统中的酶，以替代原有的酶，从而提高作物的光合作用效率和产量。在一项具有里程碑意义的研究中，科学家们发现了一种存在于普通小麦野生近缘种中的 Rubisco，其具有更高的二氧化碳亲和力和更低的氧气反应性。通过基因工程技术，科学家们将这种高效的 Rubisco 引入到农用小麦中，实验结果显示，改造后的小麦品种的碳吸收率可以提高约 20%。这一发现对于提高小麦等重要粮食作物的产量具有重大意义，同时也为其他作物的光合系统改造提供了新的思路和方法。

3. 改进生物固氮途径。生物固氮是指某些微生物将大气中的氮气转化为可被植物利用的氮源，这一过程对于农业生产具有极其重要的意义。传统的农业依赖于化学肥料来提供作物生长所需的氮素，但长期过量使用化肥会导致土壤退化、水体污染和温室气体排放等环境问题。因此，改进生物固氮途径，使其更加高效和环境友好，成为合成生物学在农业中应用的一个重要领域。科学家们在探索异源固氮基因的设计和表达方面取得了显著进展。异源固氮是指将固氮基因从一个生物体转移到另一个生物体中，使其在新的宿主中表达并进行固氮作用。这一策略的目的是通过合成生物学工具，将固氮基因重新设计和优化，以提高其在非固氮生物中的表达和活性。在这一领域的研究中，固氮基因 nifH 受到了特别的关注。nifH 是固氮酶复合体中的关键基因，它编码的蛋白质参与了氮气分子的还原过程。科学家们通过合成生物学的方法，对 nifH 基因进行了重新设计，并通过基因编辑技术将其引入到烟草的叶绿体中。在叶绿体中，nifH 基因得到了有效表达，并成功实现了固氮作用。这一成果不仅展示了合成生物学在农业中的潜力，也为未来开发新的固氮作物提供了可能。通过将固氮基因引入作物中，可以使作物在不依赖化学氮肥的情况下生长，从而减少化肥的使用，降低农业生产对环境的影响。

响。此外，这也有助于提高作物的氮利用效率，增强作物的抗逆性，提升作物产量和品质。

4. 替代传统的化学合成。合成生物技术可以替代传统的化学合成，可以减少工业过程中对于能源和资源的消耗，减少空气、水和土壤的污染及生产成本。比如，有关研究发现除草剂草甘膦的前体氨基甲基膦酸酯（AMP）的生物合成途径，较原始菌株提高了 500 倍。2020 年，《自然通讯》提出三种已面向市场并正在改变世界的高科技产品：人造肉汉堡、高效固氮工程菌肥和基因编辑高油酸大豆（Voigt, 2020）。合成生物市场规模预计 2025 年将突破 200 亿美元，市场增速将达到 60% 以上；预计未来 15 年内 22% 的全球食用蛋白市场份额将被替代蛋白产品占据。麦肯锡预测，未来合成生物产业经济价值至少达到 4 万亿美元（林敏、姚斌，2022）。

合成生物技术已经成为大国科技必争之地。比如，美国政府 2022 年底明确提出，在 5 年内设计植物和调节植物微生物群，生产耐旱的饮料，将氮和磷的利用效率提高 20% 以上；开发通过生物原料、废弃物和二氧化碳生产供食品级蛋白质方式，降低成本并将温室气体排放量减少 50%。中国政府也高度重视，在“十四五”规划中将其列为重点发展方向，通过平台建设、重点专项、产业生态、资金投入、人才培养等加快部署。目前国内一批企业正在快速发展，形成了许多独特优势，可以说与发达国家基本处在相同或相近起跑线上。

三、中国现代育种技术应用典型案例

中国农业转基因技术经过几十年发展，在水稻、玉米等领域有着重要的积累，为后续发展奠定了重要基础。

（一）转基因水稻

水稻是世界一半以上人口的主食，是最重要的粮食作物之一。自 20 世纪 90 年代开始，水稻单产就已难有新突破，生产面临巨大压力。主要原因是栽培品种的遗传多样性变窄、日益严重的病虫害（据统计，国内有记载的水稻害虫有 385 种，其中约 20 种为主要害虫）（洪晓月、丁锦华，2007）、水资源短缺和频繁发生的旱灾等，同时过量的农药、化肥导致环境污染和生态破坏。在这个背景下，以张启发院士为代表的一批农业科学家提出重点改良水稻抗病虫害、抗旱、营养高效利用、优质、高产五大性状。在杂交育种技术之外，通过植物基因组分析、重要基因的分离克隆等技术进行水稻改良（张启发等，2016），进而实现水稻生产“少打农药、少施化肥、节水抗旱、优质高产”，引领新的“绿色革命”。

水稻是由中国科学家（华大基因）主导完成的全球第一个全基因组测序的作物，是功能基因组研究的模式植物。张启发院士团队以此培育出以“华恢 1 号”与“Bt 汕优 63”为代表的系列抗虫、抗病、抗逆及高产优质的转基因水稻新品系。近期，又有国内研究团队成功将玉米 GLK（GOLDEN2-LIKE）基因转入水稻，植株较野生型穗长增加 10% ~ 26%，穗粒数增加 20% ~ 122%，产量提升 30% ~ 40%，碳水化合物含量大大提高（Luo, W et al., 2023）。另外，2011 年中国科学院、工程院的中国转基因农作物产业化可持续发展战略研究显示，在农药用量上，非转基因水稻平均每季要打 8 ~ 10 次高毒和剧毒的农药，而转基因水稻只打 1 ~ 2 次，只有常规水稻的 20%；如果全国有 50% 稻田种植转基因抗虫水稻，将减少 25 万吨农药用量。应该说，转基因水稻有十分显著的前景，但转基因水稻产业化在中国始终未能实现。2018 年“华恢 1 号”通过美国食品药品监督管理局（FDA）和环境保护局（EPA）安全性审查，可以出口美国。但由于不能合法生产，已经在中国获得

的安全证书和在美国获得的销售资格都成了一纸空文。致使历时十余年，投资 100 多亿元的国家转基因生物新品种培育重大科技专项面临重大损失（张启发，2020）。

近几年，CELL、NATURE、SCIENCE 和 PNAS 等高质量期刊，有 40% 水稻基因文章来自于中国大陆，证明中国在水稻基因组学方面已经有重大成果（张启发，2017）。但是中国在转基因水稻商品化方面依旧寸步难行，原因是多方面的，其中主要原因之一，就是作为主粮，人们对安全性有重要考量。追求一个并不存在的“绝对安全”，使得中国已经走到世界前列的转基因技术长期束之高阁。

（二）转基因玉米

全球转基因抗虫玉米技术研发大致经历萌芽期、快速发展期和平稳期三个发展阶段，目前已基本趋于成熟（贾倩等，2023）。转基因抗虫玉米技术研发主要来自美国（专利量 4801 件）和中国（专利量 520 件）。全球十大转基因抗虫玉米专利申请人中，中国占 2 家，分别是第四先正达和第十大北农。与美国（总量 8589 件）比较，中国（1010 件）在抗虫基因、表达载体、转化方法、检测方法四个方面的专利申请量总和约为美国的 12%（贾倩等，2023）。美国研究重点领域是表达载体构建，中国是在抗虫基因领域。美国是玉米种植单产最高的国家，高出世界平均值 1 倍，其贡献率 60% 来自遗传改良，40% 是栽培管理技术改进。

近些年，中国加快技术研发步伐，并购先正达为转基因抗虫玉米技术产业化发展提供助力，同时政府主管部门积极改进对转基因玉米的审批，被动局面有所改观。2022 年，共审批了 11 个抗虫、耐除草剂转基因玉米生产应用安全证书（其中大北农 4 个，杭州瑞丰 3 个，先正达旗下的中国种子集团有限公司 3 个）。大北农可以说已经是国内转基因玉米的龙头企业之一，其转基因玉米性状得到国内主流制种公司的认可。无论是在技术储备还是实践方面，大北农都具备良好的后发优势。据大北农预计，3~5 年后公司转基因玉米市场占有率将达 40% 左右（张兆宜，2023）。

（三）转基因大豆

转基因作物的种植在全球范围内已经取得了显著的发展。据统计，全球转基因大豆的种植面积已接近 1 亿公顷，这一数字占据了全球转基因作物总面积的 50% 以上。这一成就得益于转基因技术所带来的诸多优势，如提高作物产量、降低病虫害损失、减少农药使用等，这些优势使得转基因作物成为农业生产的重要选择。转基因大豆作为世界上最早的商用转基因作物之一，在多个国家得到了广泛的种植和应用。在美国、巴西和阿根廷等国家，转基因大豆的种植面积占比已经达到 90% 以上（孙亚男等，2022）。这些国家通过采用转基因技术，不仅提高了大豆的产量和品质，还增强了其在国际市场上的竞争力，从而迅速占领了世界市场的重要份额。

中国在大豆转基因技术方面也取得了一定的进步。近年来，国内科研机构和企业通过自主研发，已经拥有了一些具有知识产权和生产价值的功能基因，如 *g2epsp* 等。这些功能性基因的开发和应用，对于提高中国大豆的抗逆境能力和产量具有重要意义。然而，从目前的现状来看，这类功能性基因的数量仍然较少，截至 2022 年，很多功能性基因仍处于试验、中试等安全评价的初级阶段，尚未实现大规模的商业化应用（杨树果、何秀荣，2021）。最近，中国农业农村部正式批准了第一批转基因玉米和转基因大豆品种的生产经营许可证，这对于中国农业的发展具有里程碑式的意义。这一政策的实施，意味着中国农民可以合法种植效益更高的转基因品种，将有助于提升中国农业的整体竞争力和可持续发展能力。通过种植转基因作物，农民可以减少对农药的依赖，降低生产成本，同时提高作物的产量和品质，从而增加农民的收入和农业的经济效益。

（四）基因编辑

2022 年，中国农业农村部印发了《农业用基因编辑植物安全评价指南（试行）》，标志着中国在推动农业基因编辑技术产业化进程方面迈出了重要一步。该指南为基因编辑植物的研发、评价和应用提供了明确的指导及规范，有助于确保基因编辑植物的安全性和有效性，同时也为相关研究和产业的发展提供了政策支持。

在定向改良农作物方面，CRISPR/Cas 系统作为一项革命性的基因编辑技术，已经成为中国科研人员不可或缺的重要工具。中国科学家在基因定点敲除、单碱基编辑和引导编辑等多项技术体系方面取得了显著成就，成功应用于水稻、小麦、玉米等主要农作物的改良，显著提升了作物的产量、抗病性、抗逆性等重要农艺性状（闫磊等，2022）。这些研究成果不仅在国际学术界产生了广泛影响，也为中国农业的可持续发展提供了强有力的技术支撑。在这一领域，朱健康院士和高彩霞研究员等一批中国科学家的突出贡献值得特别关注。2013 年，中国科学家发表了全球第一篇关于 CRISPR 基因编辑植物的研究论文，这标志着中国在植物基因编辑领域的研究已经走在了世界前列。朱健康院士在 2022 年进一步开发出无需组织培养的植物遗传转化技术，这一创新性成果极大地简化了基因编辑植物的制备过程，降低了技术门槛，为基因编辑技术的广泛应用奠定了基础。2023 年，中国农业农村部下发了中国首个植物基因编辑安全证书给舜丰生物，这是中国在植物基因编辑产业化道路上的又一重要进展。

尽管中国在农业基因编辑领域取得了积极的进展，但仍面临一些挑战和问题。其中一个值得关注的问题是，中国在基因编辑关键技术领域的原创性和专利数量远不如美国等发达国家。目前，基因编辑技术的核心专利主要由外国企业和研究机构持有，这对中国在该领域的长远发展构成了一定的制约。因此，中国需要加强自主创新能力，积极推动基因编辑技术的研发和专利布局，以减少对外部技术的依赖。此外，农业基因编辑技术的发展不能仅仅停留在发表论文和实验室研究阶段，还需要尽快将研究成果转化为实际的产业应用。这需要政府、科研机构和企业之间的紧密合作，共同推动基因编辑技术在农业生产中的广泛应用，以实现技术的商业化和社会化。通过加强产学研用结合，推动基因编辑技术在提高作物产量、改善品质、增强抗逆性等方面的应用，可以为中国乃至全球的农业可持续发展作出更大的贡献。

四、推动现代育种产业发展的对策建议

面对现代育种技术在世界范围内的蓬勃发展，中国必须顺势而上，争夺现代育种科学、技术和产业化高地，为国家粮食安全奠定一个坚实、可持续的基础。

（一）非主粮先行

和美国的农业竞争力相比，中国不仅主粮差距很大，非主粮也同样如此。比如，中国农产品价格比国际市场平均高出 30% ~ 50%，仅牛羊肉一项就高出 70% ~ 80%（陈锡文，2017）。美国大豆运到中国，到岸价 3300 元/吨，比国产大豆（3700 元/吨）还要便宜。如果放开市场准入，中国大部分农产品将毫无竞争优势可言，非主粮的种植面积远远落后于先进国家。目前中国对主粮转基因争论较大，但是对非主粮转基因产品的上市，社会没有太多异议。建议搁置争议，让非主粮转基因技术先行一步，从而为更多转基因技术的产业化应用提供先行示范，奠定更好的社会和市场基础。

（二）基因编辑放开

国外已成功上市百余种植物基因编辑产品。中国的基因编辑技术研发与西方基本同步，相关研究论文数量全球第一，而且也已经储备了大量成熟可行的技术（偶春等，2022）。2022 年农业农村部制定指南，建议进一步把不含外源基因的基因编辑作物按传统育种作物管理，加快产业化步伐。机遇难得，机不可失，主管部门需加大落实力度，加大放开力度。

（三）大力发展合成生物

在农业领域，合成生物技术正在打开人工设计与合成生物品种新奥秘，有望解决光合作用、生物固氮、抗逆、催化等农业难题，同时通过创制高产、优质、高效新品种和培育细胞农业、低碳农业等，创造农业新业态。建议主管部门要制定专门的计划，加大政府政策倾斜和采购的力度，大力扶持一批合成生物企业的发展，培养一批专业的人才。

（四）强化知识产权保护

转基因植物专利权的确立有利于保持技术领先（任静等，2019）。只有维护转基因农作物育种者和研发公司的合法权益，才能确保中国研发人员和企业的应有权利得到保障，中国才能在国际竞争中取得先机。

（五）补齐科普短板

一是要加大对基因科学知识和成果的正面宣传。通过各种形式，向公众普及“获得批准的转基因生物对人类的消费以及环境是安全的”这一国际共识（杨树果、何秀荣，2021）。二是加强科学传播体系建设。转基因农作物知识的科学传播需要根据不同受众的需求，分层次、多渠道、分类别通过互联网、微博、微信等新媒体对其展开科学教育。在博物馆等科教活动场所，建立更多“转基因农作物”的主题项目，打造全方位、宽领域的转基因科学传播体系。

（六）完善配套政策与监管

在大幅度放开转基因产品商业化的同时，仍要加强行政监管，加强配套政策的制定，划清红线和边界。对行业也要加快建立起自律机制，恪守科学伦理，防止技术滥用。只要措施得当，不仅不会形成不必要的制约，而且有助于消除消费者的顾虑，有利于整体行业的良性发展。

现代育种技术 4.0 时代已经到来。形势逼人，时不我待，我们只有抓紧抢占生物育种技术和产业的制高点，才能牢牢把中国人的饭碗端在自己手里，才能让子孙后代温饱无忧，让国家长治久安。

参考文献：

1. 林敏：《农业生物育种技术的发展历程及产业化对策》，《生物技术进展》，2021 年第 4 期。
2. 徐冠华、刘琦岩、罗晖等：《人类 21 世纪备忘录》，《中国软科学》，2020 年第 9 期。
3. 韩晓玲、杨宁、蒋朝常：《我国科学家 18 年研究发现一个关键基因》，《湖北日报》，2022 年 3 月 26 日。
4. 李琳、朱学明、鲍坚东等：《基因编辑的“前世今生”》，《浙江农业学报》，2022 年第 5 期。
5. 王福军：《利用 TALENs 和 CRISPR/Cas9 基因编辑技术改良水稻稻瘟病抗性》，广西大学硕士学位论文，2016 年。
6. 林敏、姚斌：《加强合成生物技术创新，引领现代农业跨越发展》，《生物技术进展》，2022 年第 3 期。
7. 洪晓月、丁锦华：《农业昆虫学（第 2 版）》，中国农业出版社，2007 年。
8. 张启发：《华中农大张启发院士 PNAS 发表水稻研究重要成果》，生物通，2016 年 8 月 19 日。

9. 张启发:《中国转基因水稻之殇》, BioArt 植物, 2020 年。

10. 张启发:《水稻育种的研究、思考以及变革》, 知识分子, 2017 年 5 月 16 日。

11. 贾倩、郑怀国、赵静娟:《全球转基因抗虫玉米专利布局及对我国的发展建议》, 《世界科技研究与发展》, 2023 年第 5 期。

12. 张兆宜:《转基因种子商业化 大北农春风得意马蹄疾》, 《21 世纪经济报道》, 2023 年 2 月 27 日。

13. 孙亚男、张维耀、王金星等:《转基因作物研究进展及我国转基因大豆的现状与未来》, 《中国种业》, 2022 年第 5 期。

14. 杨树果、何秀荣:《转基因作物的争论、监管与启示》, 《农业经济》, 2021 年第 8 期。

15. 闫磊、张金山、朱健康等:《基因编辑技术及其在农作物中的应用进展》, 《中国农业科技导报》, 2022 年第 12 期。

16. 陈锡文:《深入推进农业供给侧结构性改革》, 澎湃新闻, 2017 年 9 月 26 日。

17. 偶春、张敏、丁霖等:《CRISPR/Cas9 基因编辑技术在植物中的应用与政策监管》, 《浙江农业学报》, 2022 年第 8 期。

18. 任静、邹婉依、宋敏:《跨国种业公司并购形成的国际种业竞争新格局变化趋势研究——以知识产权为例》, 《中国生物工程杂志》, 2019 年第 7 期。

19. Wang Y, Geng LZ, Yuan ML, et al, Deletion of a target gene in Indica rice via CRISPR/Cas9, Plant Cell Reports, 2017, 36 (8).

20. Lv YS, Shao GN, Jiao GA, et al, Targeted mutagenesis of POLYAMINE OXIDASE 5 that negatively regulates mesocotyl elongation enables the generation of direct – seeding rice with improved grain yield, Molecular Plant, 2021, 14 (2).

21. Clemens S, Aarts MGM, Thomine S, et al, Plant science: the key to preventing slow cadmium poisoning, Trends in Plant Science, 2013, 18 (2).

22. Zeng DC, Liu TL, Ma XL, et al, Quantitative regulation of Waxy expression by CRISPR/Cas9 – based promoter and 5' UTR – intron editing improves grain quality in rice, Plant Biotechnology Journal, 2020, 18 (12).

23. Ashokkumars, Jaganathan D, Ramanathan V, et al, Creation of novel alleles of fragrance gene OsBADH2 in rice through CRISPR/Cas9 mediated gene editing, PLoS One, 2020, 15 (8).

24. Dickinson DJ, Ward JD, Reiner DJ, et al, Engineering the Caenorhabditis elegans genome using Cas9 – triggered homologous recombination, Nature Methods, 2013, 10 (10).

25. Melody Bomgardner, Gene – edited crops approved by USDA jumps from 7 to 70 between 2019 and 2020, Chemical and Engineering News, 2020.

26. Luo, W. , Tan, J. , Li, T. , et al. Over expression of maize GOLDEN2 in rice and maize calli improves regeneration by activating chloroplast development. 2023, 66 (2).

27. Voigt CA, Synthetic biology 2020 – 2030: six commercially available products that are changing our world, Nat. Commun. , 2020, 11 (1).

28. Wei S, et al, A transcriptional regulator that boosts grain yields and shortens the growth duration of rice, Science, 2022, 377.

29. Kang, J. K. and Kim, J. M. The Geography of Block Acquisitions. Journal of Finance, 2008, 63 (6).

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: %				
	2022 年	2023 年 估计值	2024 年 预测值	2025 年 预测值
国际货币基金组织 (IMF, 2024 年 4 月)				
世 界	3.5	3.2	3.2	3.2
发达国家	2.6	1.6	1.7	1.8
美 国	1.9	2.5	2.7	1.9
欧元区	3.4	0.4	0.8	1.5
日 本	1.0	1.9	0.9	1.0
发展中国家	4.1	4.3	4.2	4.2
中 国	3.0	5.2	4.6	4.1
印 度	7.0	7.8	6.8	6.5
俄罗斯	-1.2	3.6	3.2	1.8
巴 西	3.0	2.9	2.2	2.1
南 非	1.9	0.6	0.9	1.2
世界银行 (WB, 2024 年 6 月)				
世 界	3.0	2.6	2.6	2.7
发达国家	2.6	1.5	1.5	1.7
美 国	1.9	2.5	2.5	1.8
欧元区	3.4	0.5	0.7	1.4
日 本	1.0	1.9	0.7	1.0
发展中国家	3.7	4.2	4.0	4.0
中 国	3.0	5.2	4.8	4.1
印 度	7.0	8.2	6.6	6.7
俄罗斯	-1.2	3.6	2.9	1.4
巴 西	3.0	2.9	2.0	2.2
南 非	1.9	0.6	1.2	1.3
英国共识公司 (Consensus Forecasts, 2024 年 6 月)				
世 界	2.9	2.7	2.5	2.6
中 国	3.0	5.2	5.0	4.4
美 国	1.9	2.5	2.3	1.7
欧元区	3.4	0.5	0.7	1.4
日 本	1.0	1.9	0.3	1.2
印 度	7.0	8.2	6.8	6.6
俄罗斯	-1.2	3.6	3.1	1.7
巴 西	3.0	2.9	2.0	2.0
南 非	1.9	0.7	1.1	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: %				
	2022 年	2023 年 估计值	2024 年 预测值	2025 年 预测值
世 界	5.6	0.3	3.0	3.3
发达国家				
进口	7.1	-1.0	2.0	2.8
出口	5.6	0.9	2.5	2.9
发展中国家				
进口	3.9	2.0	4.9	4.1
出口	4.7	-0.1	3.7	3.9

注: 包括货物贸易和服务贸易。
资料来源: 国际货币基金组织 2024 年 4 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年 = 100)

单位: %				
	2022 年	2023 年 估计值	2024 年 预测值	2025 年 预测值
国际货币基金组织 (IMF, 2024 年 4 月)				
世 界	8.7	6.8	5.9	4.5
发达国家	7.3	4.6	2.6	2.0
发展中国家	9.8	8.3	8.3	6.2
英国共识公司 (ConsensusForecasts, 2024 年 6 月)				
世 界	7.4	5.6	4.1	2.9
美 国	8.0	4.1	3.2	2.4
欧元区	8.4	5.4	2.4	2.0
日 本	2.5	3.3	2.6	2.0
印 度	6.7	5.4	4.6	4.6

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
2023 年		5.9	4.9	6.1
	2 月	8.5	7.6	9.2
	3 月	7.3	6.7	7.7
	4 月	6.6	5.8	7.5
	5 月	6.2	5.7	6.5
	6 月	5.5	5.4	5.5
	7 月	4.7	4.6	4.8
	8 月	4.8	4.2	5.1
	9 月	4.6	4.0	5.1
	10 月	4.3	3.7	4.5
	11 月	3.9	3.2	4.7
	12 月	3.8	3.6	4.3
2024 年	1 月	3.4	3.2	4.0
	2 月	3.6	3.1	9.9

资料来源：世界银行。

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
2023 年		0.9	-1.2	3.3			
	5 月	2.2	-0.9	4.0	49.6	51.4	49.3
	6 月	1.1	-1.2	4.0	48.7	49.3	48.0
	7 月	1.1	-1.6	3.0	48.6	48.9	47.6
	8 月	1.1	-2.4	5.0	49.0	49.4	48.1
	9 月	1.1	-2.4	3.9	49.2	49.8	48.4
	10 月	1.1	-1.8	3.9	48.8	48.9	48.5
	11 月	2.2	-1.5	4.9	49.3	49.9	48.9
	12 月	3.3	0.9	4.9	49.0	49.4	48.6
2024 年	1 月				50.0	50.3	49.8
	2 月				50.3	51.2	50.4
	3 月				50.6	51.9	50.9
	4 月				50.3	51.4	50.4
	5 月				50.9	52.6	51.0

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

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 支出	政府消费 支出和投资
2022 年		1.9	2.5	-0.9
	1 季度	-2.0	0.0	-2.9
	2 季度	-0.6	2.0	-1.9
	3 季度	2.7	1.6	2.9
2023 年	4 季度	2.6	1.2	5.3
		2.5	2.2	4.1
	1 季度	2.2	3.8	4.8
	2 季度	2.1	0.8	3.3
2024 年	3 季度	4.9	3.1	5.8
	4 季度	3.4	3.3	4.6
	1 季度	1.4	1.5	1.8

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位：%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2022 年		1.3	7.0	8.6
	1 季度	7.2	-4.6	14.7
	2 季度	-0.2	10.6	4.1
	3 季度	-4.3	16.2	-4.8
2023 年	4 季度	-5.4	-3.5	-4.3
		0.6	2.6	-1.7
	1 季度	3.1	6.8	1.3
	2 季度	5.2	-9.3	-7.6
2024 年	3 季度	2.6	5.4	4.2
	4 季度	3.5	5.1	2.2
	1 季度	7.0	1.6	6.1

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
2022 年		1.9	2.5	-0.9
	1 季度	3.6	5.0	-2.3
	2 季度	1.9	2.2	-1.6
	3 季度	1.7	1.9	-0.6
2023 年	4 季度	0.7	1.2	0.8
		2.5	2.2	4.1
	1 季度	1.7	2.1	2.7
	2 季度	2.4	1.8	4.1
2024 年	3 季度	2.9	2.2	4.8
	4 季度	3.1	2.7	4.6
	1 季度	2.9	2.2	3.9

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
2022 年		1.3	7.0	8.6
	1 季度	3.3	5.2	12.7
	2 季度	1.8	7.4	11.8
	3 季度	1.1	11.1	8.2
	4 季度	-0.8	4.3	2.1
2023 年		0.6	2.6	-1.7
	1 季度	-1.8	7.3	-1.0
	2 季度	-0.5	2.1	-3.9
	3 季度	1.3	-0.4	-1.7
	4 季度	3.6	1.8	-0.1
2024 年				
	1 季度	4.6	0.5	1.1

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		
2023 年		1.5		3.6	301.3
	5 月			3.7	30.3
	6 月	3.3	1.3	3.6	24.0
	7 月			3.5	18.4
	8 月			3.8	21.0
	9 月	4.6	2.4	3.8	24.6
	10 月			3.8	16.5
	11 月			3.7	18.2
	12 月	3.5	2.7	3.7	29.0
2024 年					
	1 月			3.7	25.6
	2 月			3.9	23.6
	3 月	0.2	2.9	3.8	31.0
	4 月			3.9	16.5
	5 月			4.0	27.2

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度数据。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位:亿美元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2023 年	25039		2.6	34320		-1.7	-9281
4 月	2510	-2.3	-1.3	3237	2.0	-4.7	-728
5 月	2509	0.0	-2.4	3169	-2.1	-7.1	-661
6 月	2511	0.1	-4.0	3159	-0.3	-7.8	-648
7 月	2539	1.1	-3.3	3185	0.8	-4.5	-646
8 月	2585	1.8	-1.8	3181	-0.1	-4.1	-596
9 月	2616	1.2	0.5	3239	1.8	-2.3	-622
10 月	2608	-0.3	0.8	3251	0.4	-2.6	-643
11 月	2565	-1.6	0.4	3213	-1.2	1.0	-648
12 月	2599	1.3	2.9	3248	1.1	0.5	-649
2024 年							
1 月	2593	-0.2	0.6	3263	0.5	-0.5	-669
2 月	2662	2.7	5.3	3352	2.7	3.7	-690
3 月	2616	-1.7	1.8	3302	-1.5	4.1	-686
4 月	2637	0.8	5.1	3382	2.4	4.5	-746

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
2022 年		3358	3022	336
	1 季度	820	1012	-192
	2 季度	891	1128	-237
	3 季度	1200	444	755
	4 季度	447	437	10
2023 年		2712	3631	-919
	1 季度	1004	1053	-49
	2 季度	623	486	137
	3 季度	584	1203	-619
	4 季度	501	889	-389
2024 年				
	1 季度	716	1235	-519

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
2022 年		3.4	4.2	1.6
	1 季度	0.6	0.0	0.4
	2 季度	0.8	0.8	-0.1
	3 季度	0.5	1.3	-0.1
	4 季度	0.0	-0.8	0.7
2023 年		0.5	0.5	0.9
	1 季度	0.1	0.0	-0.2
	2 季度	0.1	0.1	0.3
	3 季度	0.0	0.4	0.7
	4 季度	-0.1	0.2	0.6
2024 年				
	1 季度	0.3	0.2	0.0

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
2022 年		2.5	7.1	7.8
	1 季度	-0.5	1.1	0.1
	2 季度	0.3	2.1	1.8
	3 季度	1.1	1.3	2.3
	4 季度	-0.1	0.0	-1.0
2023 年		1.2	-0.8	-1.4
	1 季度	0.5	-0.4	-1.2
	2 季度	0.2	-1.0	-0.2
	3 季度	0.1	-1.3	-1.6
	4 季度	0.8	0.2	0.6
2024 年				
	1 季度	-1.5	1.4	-0.3

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		
2023 年		-1.0		6.6	1117.1
	4 月			6.5	1109.9
	5 月			6.5	1106.8
	6 月	0.0	-1.1	6.5	1105.8
	7 月			6.6	1116.5
	8 月			6.5	1111.7
	9 月	-0.2	-1.5	6.6	1118.6
	10 月			6.6	1120.8
	11 月			6.5	1115.5
	12 月	-0.3	-1.2	6.5	1113.4
2024 年					
	1 月			6.5	1118.2
	2 月			6.5	1120.3
	3 月	0.0	-0.9	6.5	1109.8
	4 月			6.4	1099.8

注:劳动生产率增长率为该月所在季度数据。

资料来源:欧盟统计局和欧洲央行。

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
2022 年		3.4	4.2	1.6
	1 季度	5.5	8.4	3.4
	2 季度	4.1	5.3	1.6
	3 季度	2.5	2.2	0.6
	4 季度	1.9	1.2	0.8
2023 年		0.5	0.5	0.9
	1 季度	1.3	1.3	0.2
	2 季度	0.6	0.6	0.7
	3 季度	0.2	-0.3	1.5
	4 季度	0.2	0.7	1.4
2024 年				
	1 季度	0.4	0.8	1.6

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
2022 年		2.5	7.1	7.8
	1 季度	3.6	8.8	9.9
	2 季度	1.9	8.2	9.0
	3 季度	4.3	7.8	10.2
	4 季度	0.8	4.6	3.2
2023 年		1.2	-0.8	-1.4
	1 季度	1.9	3.1	1.9
	2 季度	1.7	0.0	-0.1
	3 季度	0.7	-2.7	-4.0
	4 季度	1.6	-2.5	-2.4
2024 年				
	1 季度	-0.5	-0.8	-1.5

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
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
2023 年	28489		-0.8	27824		-13.2	665
	4 月	2340	-3.4	2402	2.7	-11.9	-63
	5 月	2389	2.1	2382	-0.8	-12.6	7
	6 月	2370	-0.8	2285	-4.1	-16.0	85
	7 月	2333	-1.6	2288	0.1	-18.0	45
	8 月	2366	1.4	2247	-1.8	-24.2	119
	9 月	2342	-1.0	2243	-0.2	-23.8	99
	10 月	2361	0.8	2261	0.8	-15.3	100
	11 月	2371	0.4	2221	-1.8	-16.2	149
	12 月	2353	-0.7	2211	-0.5	-18.6	142
2024 年							
	1 月	2380	1.1	2116	-4.3	-16.2	264
	2 月	2379	-0.1	2208	4.3	-8.2	170
	3 月	2380	0.1	2208	0.0	-11.9	172
2024 年							
	4 月	2453	3.1	2259	2.3	1.8	194

注:仅指货物贸易,不包括欧元区 20 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
2023 年		-3906	-3647	-260
	4 月	-150	-470	321
	5 月	49	-533	582
	6 月	-869	-40	-829
	7 月	255	21	234
	8 月	93	172	-78
	9 月	-353	-109	-244
	10 月	-1214	-1198	-15
	11 月	-570	-546	-23
	12 月	-1332	-1470	138
2024 年	1 月	-83	-53	-30
	2 月	22	340	-318
	3 月	197	298	-101
	4 月	-82	270	-351

注:(1)指欧元区 20 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
2022 年		1.2	2.2	1.7
	1 季度	-0.6	-1.2	0.7
	2 季度	1.2	2.0	0.8
	3 季度	-0.2	0.1	0.1
2023 年	4 季度	0.4	0.1	0.6
		1.8	0.6	0.5
	1 季度	1.2	0.7	0.1
	2 季度	0.9	-0.7	-0.4
2024 年	3 季度	-1.0	-0.3	0.2
	4 季度	0.0	-0.4	-0.1
	1 季度	-0.7	-0.7	0.2

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
2022 年		-0.6	5.5	7.9
	1 季度	-0.8	2.9	4.5
	2 季度	0.3	2.1	1.4
	3 季度	1.6	1.7	4.8
2023 年	4 季度	-0.6	0.7	-1.0
		1.9	3.2	-1.3
	1 季度	2.2	-2.4	-1.5
	2 季度	-0.7	3.8	-3.6
2024 年	3 季度	-0.6	0.3	0.9
	4 季度	0.6	2.8	1.8
	1 季度	-1.0	-5.1	-3.3

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2022 年		1.2	2.2	1.7
	1 季度	0.7	1.1	2.6
	2 季度	1.7	2.8	1.6
	3 季度	1.7	3.9	0.4
2023 年	4 季度	0.7	1.0	2.1
		1.8	0.6	0.5
	1 季度	2.6	3.1	1.6
	2 季度	2.2	0.2	0.4
2024 年	3 季度	1.5	-0.2	0.4
	4 季度	1.0	-0.6	-0.3
	1 季度	-0.7	-1.9	-0.2

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
2022 年		-0.6	5.5	7.9
	1 季度	-1.7	4.3	7.5
	2 季度	-1.7	3.3	3.2
	3 季度	0.8	6.3	10.8
2023 年	4 季度	0.3	7.8	10.1
		1.9	3.2	-1.3
	1 季度	3.5	2.0	3.8
	2 季度	2.5	3.6	-1.6
2024 年	3 季度	0.1	2.7	-5.0
	4 季度	1.5	4.3	-2.1
	1 季度	-1.7	1.3	-4.1

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
2023 年		-1.7	1.31	2.6
	4 月	-0.6	1.32	2.6
	5 月	0.7	1.31	2.6
	6 月	-1.0	1.30	2.5
	7 月	-1.6	1.29	2.6
	8 月	-4.3	1.29	2.6
	9 月	-4.7	1.29	2.6
	10 月	-0.5	1.30	2.5
	11 月	-2.3	1.28	2.5
	12 月	-1.2	1.27	2.5
2024 年	1 月	-1.4	1.27	2.4
	2 月	-4.1	1.26	2.6
	3 月	-4.6	1.28	2.6
	4 月	-0.5	1.26	2.6
	5 月		1.24	2.6

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。

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
2023 年	1008738		2.8	1101956		-7.0	-93218
5 月	80062	-3.1	0.6	88177	-5.0	-10.2	-8115
6 月	82924	3.6	1.5	88207	0.0	-13.1	-5283
7 月	84694	2.1	-0.3	89806	1.8	-14.1	-5112
8 月	83410	-1.5	-0.8	88341	-1.6	-17.7	-4931
9 月	88707	6.4	4.3	92672	4.9	-16.5	-3965
10 月	87635	-1.2	1.6	91406	-1.4	-12.4	-3771
11 月	86083	-1.8	-0.2	89683	-1.9	-11.8	-3600
12 月	90949	5.7	9.7	96029	7.1	-6.8	-5081
2024 年							
1 月	86981	-4.4	11.9	87425	-9.0	-9.7	-445
2 月	85473	-1.7	7.8	91177	4.3	0.6	-5704
3 月	87775	2.7	7.3	94729	3.9	-5.1	-6953
4 月	88536	0.9	8.3	94350	-0.4	8.4	-5813
5 月	89574	1.2	13.5	95756	1.5	9.5	-6182

注:仅指货物贸易。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: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
2023 年		28820	257243	-228423
	4 月	-7799	14043	-21842
	5 月	159	22025	-21866
	6 月	6496	22546	-16050
	7 月	-1996	33075	-35071
	8 月	-1283	30631	-31914
	9 月	16150	21665	-5515
	10 月	-1514	14410	-15924
	11 月	5971	21664	-15693
	12 月	8171	30689	-22518
2024 年				
	1 月	-20020	13870	-33890
	2 月	-2272	13283	-15555
	3 月	13931	30131	-16200
	4 月	596	19727	-19131

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
2022 年		3.8	4.3	1.9	3.0	7.0	-1.2
	1 季度	3.9	11.4	3.0	1.5	4.5	3.7
	2 季度	5.2	3.9	0.2	3.5	12.8	-3.5
	3 季度	4.0	2.1	4.1	4.3	5.5	-2.8
	4 季度	2.2	0.6	0.9	2.7	4.3	-1.8
2023 年		1.1	0.1	0.6	2.9	8.2	3.6
	1 季度	2.0	0.3	0.2	4.2	6.2	-1.6
	2 季度	1.3	0.2	1.6	3.5	8.2	5.1
	3 季度	0.7	0.2	-0.7	2.0	8.1	5.7
	4 季度	1.0	-0.2	1.2	2.1	8.6	4.9
2024 年							
	1 季度	0.5	0.2	0.5	2.5	7.8	5.4

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
2022 年		2.7	3.9	-3.7	2.6	8.0	5.3
	1 季度	3.5	3.2	-4.0	3.8	5.1	5.0
	2 季度	3.0	3.3	-1.5	3.5	7.8	5.5
	3 季度	3.4	4.8	-4.9	4.0	13.7	5.7
	4 季度	1.1	4.5	-4.3	-0.7	5.9	5.0
2023 年		1.4	3.2	3.2	1.3	5.1	5.1
	1 季度	1.1	3.6	2.8	-3.5	3.4	5.0
	2 季度	1.0	3.4	1.6	1.4	4.3	5.2
	3 季度	1.4	3.5	4.2	2.2	5.5	4.9
	4 季度	2.1	2.5	4.3	4.8	6.7	5.0
2024 年							
	1 季度	3.3	1.6	2.7	6.6	5.7	5.1

资料来源:各经济体官方网站(表 27~表 28)。
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
2023 年		5.4	4.0	32.4	8.0	8.1	3.2
	5 月	5.2	4.0		8.3	7.6	3.2
	6 月	5.4	4.2	32.6	8.0	8.5	3.1
	7 月	5.5	4.3		7.9	7.9	3.0
	8 月	5.5	4.2		7.8	8.1	3.0
	9 月	5.5	4.1	31.9	7.7	7.3	3.0
	10 月	5.7	4.0		7.6	9.4	2.9
	11 月	5.8	3.9		7.5	8.9	2.9
	12 月	5.8	3.8	32.1	7.4	8.7	3.0
2024 年							
	1 月	5.7	4.0		7.6	7.4	2.9
	2 月	5.8	4.2		7.8	8.1	2.8
	3 月	6.1	4.3	32.9	7.9	7.4	2.7
	4 月	6.1	4.4		7.5	8.1	2.6
	5 月	6.2				7.0	

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。
资料来源:印度数据来自印度经济监测中心,其他来自各经济体官方网站。

表 30 劳动力市场失业率(续)

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
2023 年		2.7	2.8	3.0	3.5	2.3	5.4
	5 月	2.6	2.9	3.0	3.5		
	6 月	2.6	2.7	2.9	3.5	2.3	
	7 月	2.8	3.1	2.8	3.4		
	8 月	2.5	3.0	2.8	3.4		
	9 月	2.6	2.9	2.8	3.4	2.3	5.3
	10 月	2.5	2.8	2.9	3.4		
	11 月	2.8	2.7	2.9	3.4		
	12 月	3.2	2.6	2.9	3.4	2.3	
2024 年							
	1 月	3.0	2.9	2.9	3.4		
	2 月	2.6	2.5	2.9	3.4		
	3 月	2.8	2.3	3.0	3.4	2.2	4.8
	4 月	2.8	2.6	3.0	3.4		
	5 月	2.8	2.6	3.0	3.4		

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。
资料来源:各经济体官方网站。

表 31 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2023 年	5693	5704	-12	5207	7913	-2706
3 月	499.8	496.4	3.5	462.4	703.8	-241.4
4 月	463.4	458.4	5.0	403.0	628.0	-225.1
5 月	485.5	505.6	-20.1	469.4	695.6	-226.2
6 月	469.6	512.1	-42.5	435.6	664.8	-229.2
7 月	451.3	461.4	-10.2	445.7	679.8	-234.1
8 月	483.5	504.2	-20.7	430.6	617.0	-186.4
9 月	483.6	484.4	-0.8	436.7	602.5	-165.8
10 月	499.6	483.4	16.2	503.0	684.9	-181.9
11 月	478.5	474.4	4.1	460.9	697.5	-236.6
12 月	459.7	446.7	13.0	368.4	636.8	-268.4
2024 年						
1 月	448.9	428.6	20.3	444.2	636.5	-192.3
2 月	457.0	453.2	3.8	429.1	597.4	-168.3
3 月	483.1	489.3	-6.2	433.7	645.8	-212.1

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

资料来源:世界贸易组织。

表 32 进出口贸易(续 1)

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
2023 年	1109	1307	-199	3397	2408	989
5 月	96.7	91.4	5.3	326.7	216.9	109.8
6 月	89.2	91.2	-2.0	296.0	195.2	100.8
7 月	95.7	87.1	8.7	283.0	201.2	81.8
8 月	96.4	89.4	7.0	311.0	214.7	96.3
9 月	91.9	85.1	6.8	287.1	195.3	91.8
10 月	89.3	96.1	-6.8	296.8	205.0	91.8
11 月	99.9	88.9	11.0	278.9	191.0	87.9
12 月	87.2	80.4	6.8	287.9	194.6	93.2
2024 年						
1 月	76.6	81.6	-5.0	267.1	205.1	62.0
2 月	85.0	77.6	7.3	234.6	182.2	52.4
3 月	86.7	83.1	3.6	277.2	204.9	72.3
4 月				305.8	218.9	86.9
5 月				303.4	218.0	85.3

资料来源:南非数据来自世界贸易组织,巴西数据来自巴西发展、工业和外贸部。

表 33 进出口贸易(续 2)

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
2023 年	4315	6741	-2426	4242	3033	1209
5 月	349.5	574.8	-225.3	373.6	269.4	104.2
6 月	343.2	535.1	-191.9	344.7	254.5	90.1
7 月	344.9	534.9	-190.0	316.6	254.9	61.7
8 月	383.0	623.0	-240.0	371.4	254.5	116.9
9 月	344.1	544.8	-200.7	402.9	248.5	154.4
10 月	334.3	634.4	-300.1	342.5	234.6	107.9
11 月	337.6	544.9	-207.3	337.4	243.3	94.0
12 月	383.9	564.6	-180.7	386.5	278.6	107.9
2024 年						
1 月	373.2	533.5	-160.2	286.0	212.5	73.5
2 月	414.1	601.1	-187.1	314.4	229.2	85.2
3 月	417.0	572.8	-155.7	414.7	225.8	188.9
4 月	349.9	540.9	-191.0	331.7	225.1	106.6
5 月	381.3	619.1	-237.8			

资料来源:印度数据来自印度商业和工业部,俄罗斯数据来自俄罗斯央行。

表 34 进出口贸易(续 3)

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
2023 年	6322	6426	-104	5930	5985	-55
5 月	520.5	542.5	-22.0	528.4	529.3	-1.0
6 月	543.0	530.6	12.4	518.2	517.6	0.6
7 月	504.6	487.4	17.2	477.9	484.3	-6.4
8 月	519.9	510.1	9.8	524.6	537.4	-12.8
9 月	546.5	509.7	36.8	496.4	511.4	-15.0
10 月	549.9	534.4	15.5	518.6	522.3	-3.7
11 月	555.6	520.0	35.6	501.8	496.2	5.6
12 月	575.7	531.2	44.5	492.7	450.1	42.6
2024 年						
1 月	547.6	543.7	3.9	421.4	462.7	-41.3
2 月	521.9	480.8	41.1	507.4	513.1	-5.6
3 月	565.7	522.7	42.9	506.5	486.5	19.9
4 月	561.8	547.2	14.5	513.2	550.7	-37.5
5 月	580.4	531.9	48.6	556.7	536.8	19.9

资料来源:韩国数据来自韩国海关,墨西哥数据来自墨西哥国家统计局和地理研究所。

表 35 进出口贸易(续 4)

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
2023 年	5739	6537	-798	4324	3514	810
5 月	459.0	495.1	-36.1	361.1	311.3	49.8
6 月	462.7	541.6	-78.9	323.2	263.0	60.2
7 月	464.6	513.3	-48.8	387.2	302.1	85.1
8 月	492.7	536.8	-44.1	373.5	287.5	86.0
9 月	515.7	624.9	-109.2	388.0	284.8	103.2
10 月	502.4	575.5	-73.2	380.9	323.3	57.6
11 月	530.6	583.7	-53.1	374.6	276.3	98.2
12 月	539.2	654.5	-115.3	399.3	287.5	111.8
2024 年						
1 月	613.8	633.9	-20.2	370.8	346.9	23.9
2 月	396.9	472.2	-75.3	314.3	235.3	79.0
3 月	543.0	610.0	-67.0	418.0	331.4	86.6
4 月				374.8	310.2	64.6
5 月				373.6	313.1	60.5

资料来源:中国香港数据来自世界贸易组织,中国台湾数据来自台湾财政部。

表 36 进出口贸易(续 5)

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
2023 年	3555	3275	280	2588	2219	369
5 月	290.5	268.1	22.4	217.1	212.8	4.3
6 月	293.0	267.1	25.9	206.0	171.5	34.5
7 月	296.8	275.3	21.5	208.6	195.7	12.9
8 月	323.7	285.5	38.2	220.0	188.8	31.2
9 月	314.1	291.2	22.9	207.5	173.4	34.0
10 月	323.1	293.1	30.0	221.5	186.7	34.7
11 月	310.8	298.0	12.8	220.0	195.9	24.1
12 月	329.1	306.3	22.8	223.9	191.1	32.9
2024 年						
1 月	335.7	306.5	29.2	204.9	184.9	20.0
2 月	248.2	237.2	11.0	192.7	184.4	8.3
3 月	340.1	310.8	29.3	225.4	179.6	45.8
4 月	309.4	302.6	6.8	196.2	169.0	27.2
5 月	328.1	338.1	-10.0	223.3	194.0	29.3

资料来源:印尼数据来自印尼中央统计局,越南数据来自越南统计局。

六、三大经济体指标对比图

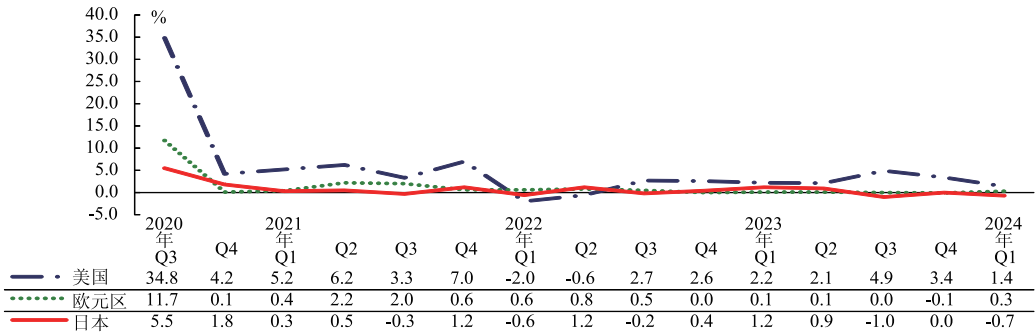


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率(%)

注:美国为环比折年率增长率。

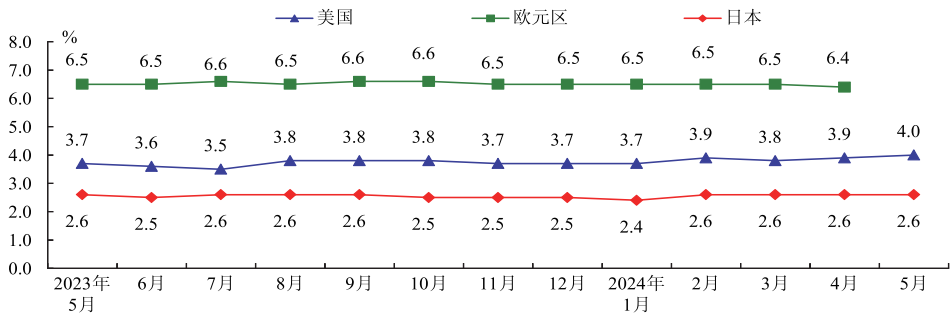


图 2 三大经济体失业率变动(%)

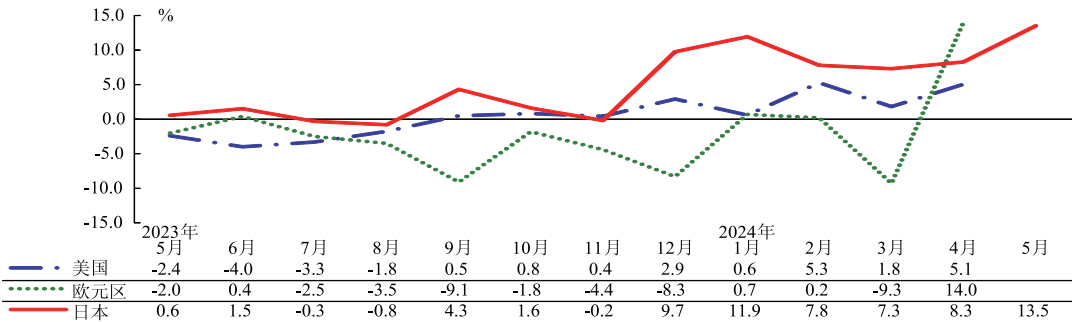


图 3 三大经济体出口额同比增长率(%)

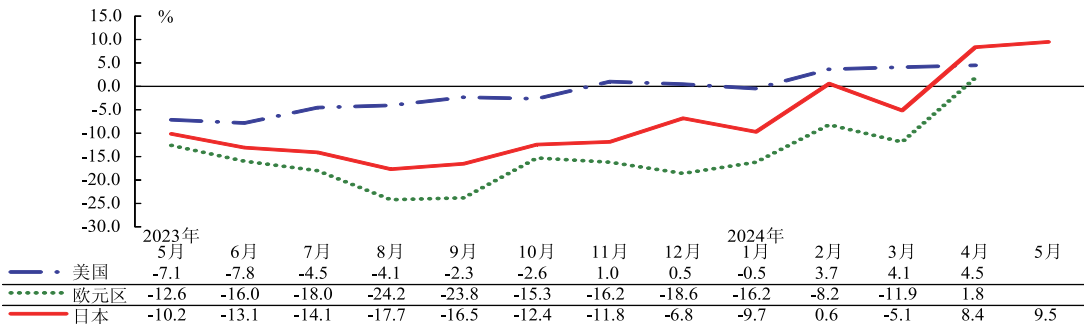


图 4 三大经济体进口额同比增长率(%)

数据来源:各经济体官方网站(图1~图4)。

ABSTRACTS

(1) **Research report on urban enabling rural revitalization——Taking Sichuan and Yunnan provinces as an example**

China economic and social council research group

To effectively promote rural revitalization, it is necessary to follow the path of integrated urban – rural development. The evolution of China’s urban – rural relations has entered a new historical stage, and the current rural revitalization is rural revitalization in the context of urban – rural integration and development, which brings unprecedented opportunities for rural development. To promote the integrated development of urban and rural areas, many good practices and experiences have emerged across the country, which should be seriously summarized and elevated to a regular understanding of the problems and contradictions existing in practice, which need to be resolved by deepening reforms. Based on the research of Sichuan and Yunnan provinces, this paper summarizes six models of urban empowerment and rural revitalization to effectively promote the high – quality development of urban – rural integration, and combines the practice of urban empowerment and rural revitalization across the country and the historical evolution of urban – rural relations in China, refines five understandings, and finally puts forward specific policy measures and countermeasures to optimize the institutional mechanism, strengthen the factor guarantee, and enhance the endogenous power for the current outstanding problems. In order to better grasp the laws of urban – rural integration and development, classify and apply policies according to local conditions, and effectively break down the obstacles in the process of urban empowerment for rural revitalization.

(2) **Correctly recognizing and dealing with major relationships involving coordinated regional development**

Fan Hengshan

China has entered a new journey of building a modern socialist country in an all – round manner, and the promotion of high – quality development of the national economy and the prosperity and stability of the society has put forward higher requirements for coordinated regional development, which must be grasped in terms of its essential requirements and logical links. To promote coordinated regional development based on the strategic level, efforts should be made to deal with the relationship between the government and the market, the central and local governments, the administrative regions and the economic zones, the developed and underdeveloped regions, the cities and the villages, the economic and social development, the development and the protection, the development and the reform, and the development and the opening up of the region in the nine aspects. To promote regional coordinated development based on the strategic level, it is necessary to deal with the relationship between six aspects: classification guidance and integrated linkage, the implementation of a single regional strategy and the interaction and integration of various strategies, maintaining the fairness of market competition and strengthening support for special regions, formulating and implementing cross – regional development strategies and focusing on narrowing the spatial unit of regional policies, coordinating regional spatial layout and establishing an inter – regional interest balance mechanism, solving current outstanding problems and building a long – term mechanism.

(3) **From ecological poverty alleviation and ecological poverty eradication to ecological revitalization: History, Challenges and Paths——Research on ecological construction practices in the Lvliang mountain area of Shanxi province**

Research group on “From Ecological Poverty Alleviation and Ecological Poverty Eradication to Ecological Revitalization” of Beijing Normal University

This paper summarizes the development process, effectiveness and innovation of “purchasing afforestation” ecological construction in the poverty alleviation period of Lvliang Mountain area of Shanxi Province. It is believed that “purchased afforestation”, through innovations in systems, organizational forms and benefit linkage mechanisms, has succeeded in achieving the goal of winning the two battles of poverty eradication and ecological construction in a single battlefield at the same time, and is a pioneering initiative in China’s ecological poverty alleviation and ecological poverty alleviation efforts during the period of poverty alleviation and poverty alleviation. Entering the period of consolidating the results of poverty eradication and rural revitalization, the “purchased afforestation” ecological construction is facing many problems and challenges under the new situation where both

objective and subjective factors have changed. To this end, it is necessary to promote the transformation and development of cooperatives and the construction of institutions, improve the mechanism for increasing the continuous income of rural households, guide social capital to enter the field of ecological revitalization, and promote the ecological revitalization of poverty alleviation areas, and the second is to explore the system of ecological resource capitalization to promote the realization of the value of ecological products in poverty alleviation areas; and finally, it is necessary to vigorously develop the ecological industry, help rural revitalization with the integration of ecology and industry, integrate ecological construction with economic development and farmers' income increase, realize the industrialization of ecological construction and industrial development, vigorously develop the ecological industry, and build an industrial system of integrated development of ecology and industry.

(4) Economic globalization: inner workings and China's role

Li Feng

Judging from the law of the development of economic globalization in the past, the policy of scientific and technological progress and the integration of trade and investment is the source of power for economic globalization. By expanding market boundaries, optimizing resource allocation, promoting the flow of factors, and promoting the spread of technology, economic globalization can unleash huge dividends. At the same time, the free flow of goods and factors across borders, as well as the international specialization of distribution according to factor scarcity, have produced a clear income polarization effect. In addition, the regulatory integration and transfer of sovereignty required by the operation of economic globalization have made governments unable to cope with domestic income disparities and intensifying contradictions, thus triggering waves of anti-globalization. Since the reform and opening up, China has actively integrated into the international division of labor and has become a direct beneficiary of economic globalization, a staunch supporter of the multilateral trading system, and an active advocate of a new type of globalization. In the face of the wave of anti-globalization set off by developed countries and its huge impact, China should accelerate the strategic adjustment of regional economic cooperation, promote the diversification of trade and investment markets, and reshape the geographical layout of opening up; with the construction of domestic pilot free trade zones as the starting point, while promoting the construction of domestic institutions, we will accelerate institutional opening-up; actively participate in global economic governance, and actively advocate a new type of globalization while safeguarding the interests and aspirations of developing countries; accelerate the construction of a new development pattern, while enhancing endogenous development capabilities, and actively expand the effective integration of foreign supply chains and market channels and other resources.

(5) Thinking on the key points and paths of building China's international health tourism destination

Zhang Jin, Wu Ke

General Secretary Xi Jinping pointed out that since the 18th CPC National Congress, China's tourism development has stepped into the fast lane, formed the world's largest domestic tourism market, and become the largest source country and main destination for international tourism; tourism has grown from small to large and from weak to strong, and has increasingly become an emerging strategic pillar industry and an industry of people's livelihood and well-being with significant characteristics of the times. International health tourism is a new form of integrated development of health services and international tourism. At present, many places in China have carried out the exploration of creating international health tourism destinations, Chinese medicine tourism meets the demand of overseas patients for chronic disease recuperation, areas with advanced medical technology are actively developing international health tourism business, and the combination of traditional Chinese and Western medicine therapies attracts patients for international medical tourism. There are six key points in creating an international health tourism destination: public hospitals need to balance basic public services and international health tourism services, private hospitals need to play an important role, service concepts need to be improved in order to meet the high-end needs of international health tourism, the positioning of tourism products needs to be clearly defined, market regulation needs to be strengthened, and a close collaborative relationship needs to be formed between the medical and tourism sectors. The path to creating an international health tourism destination can be explored in terms of target positioning, core competitiveness, capacity building, basic conditions, customer acquisition channels and policy support.

(6) Research on the influencing factors and countermeasures of the pricing of China's overseas imported minerals

Wang Chengren

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China emphasized the need to ensure the security of food, energy resources, and important industrial and supply chains. It is very important to ensure the safety of raw materials in the upstream of China's supply chain, especially imported minerals from overseas. With the increasing trend of financialization of bulk commodities such as iron ore, it is urgent to conduct an in-depth analysis of the pricing mechanism of overseas imported minerals, in order to obtain the pricing voice that matches the scale of China's consumption. The pricing of overseas imported minerals mainly includes agreement pricing, index pricing, futures pricing and other modes, and the futures and derivatives market has an

increasing influence on commodity prices. Behind it is the influence of mineral supply and demand, financial market, technological progress and other factors, especially under the control of multinational resource groups, international financial institutions, etc., financial power manipulates mineral groups, and forms a relationship of interest binding with financial exchanges and knowledge disseminators, forming control over overseas mineral products, and then affecting the economic and social development of a country. Therefore, it is necessary to effectively improve the development level of China's financial market, strengthen demand-side management, enhance the voice of major countries with mineral demand, broaden the supply channels of overseas resources, lead the development and use of minerals with technological innovation, and ensure the safety and high-quality development of China's industrial chain and supply chain.

(7) Reference from international experience on accelerating the improvement of China's competitiveness in trade in services

Zhao Jing

As an important symbol of high-quality trade development, trade in services is not only a new engine to promote trade growth, but also a key link to promote the industry to move towards the middle and high end of the global value chain. At present, with the acceleration of the evolution of the world's profound changes unseen in a century, the great power game and geopolitical conflicts are intensifying, and the focus of international competition in all countries has gradually expanded from trade in goods to trade in services. To enhance the competitiveness of service trade, on the one hand, it is an important engine for China to accelerate its transformation from a trading country to a trading power and participate in the global value chain; on the other hand, it is an inevitable requirement to cope with the profound changes unseen in a century and improve the discourse power of international rules. Although China has seized the historical opportunity of joining the WTO, deeply integrated into the global economy, achieved sustained and rapid growth in service trade, and has been ranked as the world's second largest country in service trade for 11 consecutive years, the unbalanced and uncoordinated development of service trade, insufficient guarantee of production factors, and the need to improve the level of openness are still relatively prominent, restricting the improvement of the international competitiveness of China's service trade. It is urgent to learn from the development experience of the United States, Japan, Germany and other world service trade powers, accelerate the improvement of China's international competitiveness in service trade, and seize the commanding heights in the new round of international trade competition.

(8) High-quality construction of China-Africa cross-border e-commerce cooperation system in the context of "Belt and Road"

Chen Yao, Xiao Yu

With the continuous advancement of globalization, cross-border e-commerce has become an important form of international trade, providing new opportunities for the economic development of various countries. China-Africa cross-border e-commerce shows huge market potential and development space. Promoting China-Africa cross-border e-commerce cooperation is of great significance to promoting China-Africa trade facilitation, improving trade efficiency, and enhancing the well-being of consumers in both places. Due to the high requirements of China-Africa cross-border e-commerce for digital economy infrastructure, cross-border payment and settlement, and commercial and trade circulation, there are still challenges and bottlenecks in the development of China-Africa cross-border e-commerce, and a high-quality cooperation system covering the whole of Africa has not yet been built. This paper expounds the strategic significance of the Belt and Road Initiative in supporting China-Africa cross-border e-commerce cooperation from the perspective of strategic significance and practical needs, and summarizes the current situation and effectiveness of the development of China-Africa cross-border e-commerce, including the expansion of trade scale, the extensive coverage of e-commerce platforms, the gradual implementation of overseas warehouses, and the continuous optimization of policies and regulations, and it describes the current obstacles faced by China-Africa cross-border e-commerce in terms of insufficient new infrastructure, weak user base and imperfect cross-border payment system, and puts forward the path selection of high-quality construction of China-Africa cross-border e-commerce cooperation system from the aspects of strengthening policy docking and planning guidance, increasing China-Africa digital cooperation technology, innovation, and increasing cross-border risk control and improving compliance.

(9) In the context of the "de-Chinaization" of the global semiconductor industry, the prospect of cooperation between China, Japan and South Korea

Han Yanni

For a long time, China, Japan and South Korea have complemented each other's semiconductor industries, and have established a solid cooperative relationship in the division of labor in the international semiconductor industry chain. However, with the intensification of global technology competition and strategic games, especially the United States' attempt to unite allies such as Japan and South Korea to contain and suppress China's semiconductor industry, hindering the development of China's advanced chips and artificial intelligence industry based on them, China's semiconductor industry cooperation with Japan and South Korea is

facing major challenges. Through literature and research, this paper judges that the United States will further attract Japan and South Korea to increase sanctions on China's semiconductor industry in the future, and the overseas development of China's chip industry will also be hindered. In the face of the pressure of the international and domestic circulation systems, it must actively take action, use raw materials and market advantages to form strategic cooperation with Japan and South Korea, build a high – standard business environment, further implement the preferential policies of Japanese and South Korean enterprises, and strengthen various forms of research and cooperation with Japan and South Korea in the field of semiconductors.

(10) Research on achieving high – quality development under the dual changes of population and development environment

Fei Taian

The new population situation and the new changes in the development environment are new issues that need to be faced and solved in the construction of Chinese path to modernization. This paper puts the new trend of demographic change in China, the new changes in foreign economic and trade relations, the problem of unbalanced and insufficient development, the development of digital economy and artificial intelligence, etc. , under the same framework to study and optimize the matching of future population and production factors. At the same time, we should learn from the experience of developed countries in optimizing the industrial structure, foreign investment, and urban pattern at similar population development stages. Based on the new situation, this paper proposes to maximize the role of human resources, optimize the matching of population and production factors, and promote high – quality economic development; take the people as the center, adjust the direction of urbanization development in a timely manner, and improve the quality of people's lives; accelerate social policy reforms, improve public spending systems, and enhance sustainability. This paper shows the far – reaching impact of the dual changes in the population situation and the economic and social development environment on the high – quality economic and social development, and reveals the economic, social and demographic policy ideas to promote Chinese path to modernization through more effective matching of population and production factors.

(11) Prevent and resolve the risk of local government debt in China

Xia Youren , Li Da , Cai Zhijing , Feng Weibo

Since the reform and opening up, local governments in China have played a huge role in promoting economic growth and promoting urbanization by supporting infrastructure construction and other investments through debt financing. However, the continuous increase in the scale of local government debt has also caused risks to accumulate. In recent years, Sino – US trade frictions, the COVID – 19, and the Ukraine crisis have followed, China's economic growth has slowed down, the fragility of the financial system has intensified, and local government debt risks have become the “Gray Rhino” in the economy. By analyzing the theory, history, current situation, risk transmission chain and formation reasons of local government debt, this paper points out that the problem of local government debt in China is essentially a systemic phenomenon, and proposes that the prevention and resolution of local government debt risk should be based on the resolution of local government liquidity risk, reform the institutional mechanism with the financial system as the core, promote the matching of local government power and financial power, fully respect the market mechanism, and strengthen the principles and measures of local government financial constraints.

(12) The transformation and development countermeasures of modern breeding industry under the background of food security

Huang Xieqin , Mei Yonghong , Xu Guanhua

The sustainable development of modern agriculture faces major challenges to food security. In the era of life sciences, the issue of food security depends to a large extent on modern breeding technology and the progress of its industrialization. In recent years, biotechnology has developed rapidly, and breeding technology has gradually entered the era of modern breeding from traditional breeding. Today, technologies such as genetically modified organisms, gene editing, and synthetic biology have brought new hope for world food security. Despite the remarkable progress of modern breeding technology, there are still some challenges in its industrialization process on a global scale. First of all, it is difficult to make breakthroughs in traditional breeding techniques in the face of crop yield, quality, disease and insect resistance. Secondly, in the fields of transgenic breeding, gene editing, and synthetic biotechnology, how to combine new technologies with industrialization to improve the yield and efficiency of agricultural production is also worth exploring. In this paper, we systematically introduce the mainstream breeding technologies such as transgenic, gene editing, and synthetic biology, and give a general introduction to the advantages, prospects, and impacts of these crops on the agricultural landscape, and then analyze the current advantages and gaps in China; combined with typical cases at home and abroad, this paper comprehensively introduces the application status of China through a large number of statistical data, and puts forward countermeasures and suggestions for future development.

Editor: Yang Yuge