

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

约翰·奈斯比特/John Naisbitt

杰弗里·萨克斯/Jeffrey Sachs

马克·乌赞/Marc Uzan

傅强恩/John Frisbie

欧伦斯/Stephen A. Orlins

约翰·桑顿/John Thornton

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 ·

RCEP：亚洲经济一体化的新引擎 迟福林 (005)

· 国际经济 ·

全球央行迎来紧缩性货币政策的换挡期
谷源洋 (015)

数字经济驱动中国出口跨境电商高质量发展研究

——以 SHEIN 一体化赋能品牌出海为例

李勇坚 陈 婷 蔡 曦 (024)

新时期我国服务业高水平利用外资相关问题探析

谢兰兰 迟浩朴 张云和月 (034)

中欧低碳合作的基础、挑战及前景 曹 慧 张小溪 (044)

我国对外直接投资高质量发展：现状、动力、挑战及路径 郭 霞 (052)

· 宏观经济 ·

生态综合补偿制度框架与实施路径设计

——以北京市为例 李 忠 刘峥延 党丽娟 (062)

以新型能源体系建设推动经济社会全面绿色转型的路径 陈 妍 (073)

“十三五”以来我国新旧动能转换成效、存在问题及对策研究

王云平 程 都 (081)

因地制宜发展新质生产力

刘浩杰 魏琪嘉 (091)

· 企业发展 ·

完善中国特色现代国有企业制度研究

刘 方 (099)

科技领军企业促进新质生产力发展的作用机理与路径

陈 曦 (107)

· 区域经济 ·

“一带一路”背景下边疆中心城市建设研究

——以喀什市为例

赵 彪 (117)

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心 (125)

CONTENTS

RCEP: The new engine of economic integration in Asia *Chi Fulin* (005)

Global central banks ushered in a period of tightening monetary policy *Gu Yuanyang* (015)

Research on the high – quality development of China’s export cross – border e – commerce
driven by the digital economy
——Take SHEIN’s integrated empowerment brand to go overseas as an example
Li Yongjian, Chen Ting, Cai Xi (024)

Analysis of issues related to the high – level utilization of foreign capital in China’s service
industry in the new era *Xie Lanlan, Chi Haopu, ZhangyunHeyue* (034)

The foundations, challenges and prospects of China – EU low – carbon cooperation
Cao Hui, Zhang Xiaoxi (044)

High – quality development of China’s outward direct investment: current situation,
driving force, challenges and path *Guo Xia* (052)

Institutional framework and implementation path design of comprehensive ecological compensation
——Take Beijing as an example *Li Zhong, Liu Zhengyan, Dang Lijuan* (062)

The key path to promote the green transformation of the economy and society through the
construction of a new energy system *Chen Yan* (073)

Research on the effectiveness, existing problems and countermeasures of China’s new and
old kinetic energy conversion since the “13th Five – Year Plan”
Wang Yunping, Cheng Du (081)

Developing new qualitative productivity based on local conditions *Liu Haojie, Wei Qijia* (091)

Research on improving modern state – owned enterprise system with Chinese characteristics
Liu Fang (099)

The mechanism and path of science and technology leading enterprises to promote the
development of new quality productivity *Chen Xi* (107)

Research on the construction of border central cities under the background of the “Belt and Road”
——Take Kashgar as an example *Zhao Biao* (117)

Main Indicators of World Economy (125)

RCEP：亚洲经济一体化的新引擎

迟福林

摘要：面对全球地缘经济与地缘政治格局正在发生深刻复杂变化的新趋势、新挑战，作为全球最大自由贸易区的 RCEP 全面实施及其红利初步释放，促进了区域经济一体化进程。展望未来，依托亚洲发展的活力与动力，RCEP 蕴藏巨大的潜在红利。从实践看，RCEP 原产地规则利用率均偏低，这既有生效时间不长等因素，更有某些结构性因素。为此，RCEP 要着眼于亚洲经济一体化的目标与远景，加快推进区域内市场的开放程度，推动已经正式生效的条款落到实处，加快建立强有力的 RCEP 协调机制，推动 RCEP 扩容机制化建设，加大 RCEP 能力培训，以有效释放 RCEP 巨大的潜在红利。本文分析了 RCEP 正在重塑亚洲经贸合作新格局的进展，评估了 RCEP 原产地规则利用率，展望了 RCEP 实施前景，并提出了推进 RCEP 全面实施的行动建议。

关键词：RCEP 亚洲经济一体化 规则利用率

作者简介：迟福林，中国（海南）改革发展研究院院长。

面对全球地缘经济与地缘政治格局正在发生深刻复杂变化的新趋势、新挑战，作为全球最大自由贸易区（人口最多、经贸规模最大、最具发展潜力）的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）已经全面实施，并初步释放了红利。两年多的实践初步证明，RCEP 促进了区域经济一体化进程。其主要特点包括：一是新目标，以发展为导向，突出自由贸易，强调广泛经济合作与平衡发展；二是新主体，与欧洲、北美等区域经济一体化主要以大型经济体为主体推动不同，RCEP 以东盟为主体，形成了以发展中经济体为中心的区域自贸安排；三是新路径，与美国、日本等倡导的建立内向开放的区域大市场不同，RCEP 以包容为特点，坚持开放的地区主义原则，秉持渐进主义和灵活性。

一、RCEP：正在重塑亚洲经贸合作新格局

RCEP 生效实施及其红利的持续释放，将深刻改变亚太乃至全球经贸格局，也将为中国参与全球经济治理、形成国内国际双循环相互促进的新发展格局提供动力。

（一）RCEP：正在整合亚洲经贸合作机制并释放区域大市场红利

第一，RCEP 成为区域合作机制的“整合器”。一方面，截至 2020 年 6 月，与亚洲经济体有关的自贸协定数量超过全球总量的 50%，其中区域内生效的自贸协定就多达 51 个^①，相互重叠与竞争矛盾日益突出，并成为亚洲经济一体化的现实阻碍因素。RCEP 形成了包含亚洲主要经济体的相对单一

^①于津平、印梅：《RCEP 时代亚太经贸格局重构与中国的战略选择》，《华南师范大学学报（社会科学版）》，2021 年第 4 期。

的市场与规则。RCEP 整合了亚洲原有 27 个自贸协定和 44 个投资协定，首次将中日韩等亚洲主要经济体纳入单一市场规则安排之中。另一方面，整合效应释放出增长效应。RCEP 正式生效后的 2022—2023 年，有 8 个成员国经济增速高于生效前，并高于世界经济平均增速。布鲁金斯学会 2022 年的一项研究提出，RCEP 将每年为全球增加 2090 亿美元收入，并在 2030 年前增加 5000 亿美元的全球贸易额。^①

第二，RCEP 降低区域内经贸制度性成本，促进区域内贸易投资增长。一是关税减让等措施释放区域内贸易增长潜力。2023 年，中国对 RCEP 其他 14 个成员国合计进出口额为 12.6 万亿元，比 2021 年 RCEP 生效前增长 5.3%。^② 二是贸易便利化措施大幅降低区域内贸易成本。比如山东省荣成市的一家海鲜食品加工企业，RCEP 实施前从韩国进口活赤贝的通关时间需要 12 个小时，RCEP 实施后通关时间缩短至 3 个多小时。韩国清晨打捞的赤贝当天上午就可以运到荣成市工厂，不仅赤贝的成活率更高，企业周转效率也提升了 40% 以上。三是投资负面清单与棘轮机制的结合优化区域内投资环境。2022 年，中国对 RCEP 其他成员国的非金融直接投资同比增长了 18.9%，吸引来自 RCEP 成员国的直接投资同比增长了 23.1%。2023 年，中国对 RCEP 其他成员国非金融类直接投资同比增长了 26.0%，高于中国对全球直接投资增速 14 个百分点。^③

第三，RCEP 促进中国与东盟两个最具活力经济体的融合发展。一方面，促进中国与东盟经济增长潜力的有效释放。2000—2021 年，按 2015 年不变价美元计算，亚洲国家国内生产总值（GDP）年均增长 5.0%，是世界平均增速的 1.8 倍；其中，68.9% 的增量是由中国和东盟贡献的。^④ 中国与东盟已连续四年互为最大贸易伙伴。另一方面，促进东盟最不发达国家的经济增长。2022 年，老挝、缅甸、柬埔寨对 RCEP 其他成员国贸易同比增长分别达到 28.13%、13.68%、3.42%；^⑤ 三国 GDP 增速分别达到 2.7%、4.0%、5.4%，^⑥ 均超过全球经济平均增速。

（二）RCEP：正在重塑亚洲分工合作格局

第一，重塑亚洲产业链供应链。首先，原产地累积规则降低了区域内中间品流动成本，促进区域内产业链供应链价值链融合发展。RCEP 各成员国可依托区域内发展中国家资源要素、中间品生产基础及发达经济体技术优势，充分利用区域内原产地累积规则，形成区域内产业链供应链价值链的闭环。世界银行的研究显示，RCEP 统一原产地累积规则的突破将使关税减让对经济增长的拉动效应提升 1 倍以上。其次，区域产业链供应链韧性进一步增强。RCEP 区域内中间品贸易占贸易总额比重由 2021 年的约 64.5% 上升至 2022 年的约 65%。在 2023 年全球贸易普遍下降的背景下，RCEP 区域中间品贸易占比反升至约 66%，展示出较高的稳定性。^⑦ 此外，正负服务贸易清单相结合推动了区域产业链供应链价值链稳定发展。服务贸易开放政策效应的释放，不仅将促进亚洲区域服务贸易快速增长，也将推动形成“日韩技术 + 中国制造 + 东盟组装 + 澳新资源”的内部高度依赖的产业链供应链新格局。

第二，提升亚洲在全球产业格局中的地位。RCEP 区域是全球价值链融合程度最高的区域。突出

①黄文炜、辛斌、达乔：《RCEP 新年启航，美前贸易副代表：美国却在朝着另一个方向走》，《环球时报》，2022 年 1 月 4 日。
②马欣然、汪奥娜、贾稀荃：《全面生效一周年：RCEP 重实效惠全球》，新华社，2024 年 6 月 22 日。
③商务部国际贸易经济合作研究院、新华社中国经济信息社：《RCEP 区域合作发展报告 2024》，2024 年 6 月。
④迟福林：《RCEP：亚洲经济一体化的新引擎》，《经济参考报》，2024 年 8 月 14 日。
⑤数据来源：全球贸易观察数据库。
⑥数据来源：世界银行全球发展数据库。
⑦数据来源：作者根据联合国贸发会议数据计算而得。

的亮点是中国作为产业链供应链中心地位明显强化。2023 年，中国对该区域的中间品贸易额为 8.2 万亿元，约占对该区域贸易总额的 65%，占对全球中间品贸易总额的 33.2%。^① 2024 年前 4 个月的海关数据显示，中国与 RCEP 其他成员国中间品贸易额达到 2.9 万亿元，同比增长 5.5%。尽管受到全球地缘政治和脱钩断链的干扰，RCEP 各国仍然在寻求合作共赢，着力打造本地区稳定和有韧性的产业链供应链。

第三，部分抵消因地缘政治造成的脱钩效应。一是释放中日韩贸易发展潜力。中日韩秘书处数据库数据显示，2022 年中日韩三国贸易规模达到 8000 亿美元。在货物贸易上，中国与日韩的集成电路、机动车零附件、电话机等中间品贸易往来密切，体现了中日韩在电子、汽车等领域紧密的产业链供应链合作关系。在服务贸易上，2021 年中日、中韩、日韩双边贸易中，服务贸易占比分别为 7.8%、8.22% 和 11.06%。随着 RCEP 服务贸易开放政策效应的释放，中日韩服务领域的互补性将进一步提升，由此形成中日韩服务贸易在区域内一体化发展的重要动力。二是增强建设中日韩自贸区的信心。第九次中日韩领导人会议明确 RCEP 得到透明、顺畅、有效落实作为中日韩自贸协定基础的重要性，将继续就加快中日韩自贸协定谈判进行讨论。

（三）RCEP：不断强化东盟在区域经贸合作中的主体作用

第一，RCEP 以东盟为主体显示其生命力和吸引力。一是强化东盟的主体作用。RCEP 是由东盟提出的、最具雄心的自由贸易协定，它增强了东盟在区域框架中的中心地位。^② 二是发展导向符合亚洲区域实际。预计到 2035 年，亚洲 GDP 占世界的比重将由 2021 年的 39.1% 提升至 45% ~ 50%；从增量看，中国与东盟贡献率仍将保持在 60% 以上。^③ 三是“开放的地区主义”强化东盟在区域经济合作中的主导性。东盟主导的 RCEP 承认发展的差异性，兼具原则性与灵活性，突出以共识为基础的区域合作模式，使以协商为基调的“东盟方式”（the ASEAN way）在促进区域经济一体化中的作用和优势更加突出。

第二，发展导向的包容性规则促进最不发达国家享受区域经贸合作的红利。其主要特点是设立特殊和差别待遇条款，并给予东盟最不发达国家过渡期安排。RCEP 囊括了世界上经济发展水平差异最大的国家，成员国人均 GDP 最高与最低之比为 42:1，远高于《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）的 5.3:1。其中最不发达国家获益更大，2022 年，老挝和缅甸的区域内贸易总额同比分别增长 28.13% 和 13.68%。^④ 预计到 2035 年，RCEP 将使得老挝、缅甸等国家的进出口增幅达 10% 以上。^⑤

第三，RCEP 成为东盟成长为全球第四大经济体的重要动力。东盟正处于经济快速增长期。2023 年东盟峰会明确提出打造“增长中心”的设想。从实际看，2021 年东盟人均 GDP 达到 5395 美元，正处于经济快速增长期。预计到 2030 年前后，东盟 GDP 将达到 6.6 万亿美元左右，成为仅次于美国、中国、欧盟的世界第四大经济体。^⑥

①数据来源：全球贸易观察数据库。

②资料来源：《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）领导人联合声明》，商务部 WTO/FTA 咨询网，2020 年 11 月 16 日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/s/202011/20201103016241.shtml>。

③数据来源：作者根据 UNCTAD 数据计算，并根据过去 10 年占比的提升测算而得。

④数据来源：全球贸易观察数据库。

⑤商务部国际贸易经济合作研究院：《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）对区域经济影响评估报告》，商务部国际贸易经济合作研究院网站，2021 年 11 月。

⑥迟福林：《RCEP：亚洲经济一体化的新引擎》，《经济参考报》，2024 年 8 月 14 日。

（四）RCEP：中国开放布局优化的战略举措

第一，中国开放布局的最大抓手。2023 年，中国与 RCEP 其他经济体贸易额占中国外贸总额的比重较 2021 年提升 1.1 个百分点；其中，中国与东盟贸易额占比较 2021 年提升近 4 个百分点。此外，2023 年，中国对东盟投资增幅高达 44.6%，双向累计投资超过 3800 亿美元。^①

第二，中国高水平开放助力亚洲经济格局再平衡。一是中国市场开放成为亚洲经济一体化的重大利好。例如，到 2030 年，中国服务型消费占比有望达到 50% 以上，由此带来十万亿级的新增服务市场，带来对亚洲其他经济体服务供给的更大需求。二是中国市场效应释放推动“亚洲生产、全球消费”分工格局的调整，逐步形成“亚洲生产、亚洲消费”的新格局。例如，推动构建“中国研发 + 东盟组装 + 中国市场”“东盟资源 + 中国智造 + 中国市场”等分工合作模式。

第三，中国将成为新经济全球化的引领者。一是以更高水平开放促进全球自由贸易进程。市场是全球经济最稀缺的资源。2024—2028 年，中国货物贸易、服务贸易进出口额有望累计分别超过 32 万亿美元、5 万亿美元。^② 这个规模相当于 2023 年全球货物与服务进出口总额的 54%。二是引领普惠包容的新经济全球化进程。中国以发展为最大目标，以主动开放、单边开放为重要举措，在自身经济增长中持续为包括欠发达经济体在内的世界各国分享增长红利。预计未来 5 到 10 年，中国对世界经济增长贡献率仍有可能保持在 30% 左右。^③ 三是提供全球经济治理的重要平台。RCEP 的成功实践将为推进以世贸组织为核心的多边贸易体制改革提供重要案例。中国以 RCEP 为平台促进亚洲经济一体化进程，也将使得相关实践有可能上升为“中国方案”。

二、突出矛盾：RCEP 原产地规则利用率偏低

RCEP 正式生效实施两年多以来，虽然在促进区域经济一体化进程中发挥了重要作用，但是也面临多方面的挑战。这些挑战主要体现为原产地规则利用率不高。这既有生效时间不长等因素，更有某些结构性因素。

（一）规则利用率低成为 RCEP 潜力释放的主要束缚

第一，东盟成员国原产地规则利用率偏低。例如，根据越南工商会数据，2022 年，越南对 RCEP 其他成员国的出口额为 1465.02 亿美元，享惠出口额为 9.8 亿美元，RCEP 出口规则利用率为 0.67%。这一水平低于 2022 年越南对自贸协定的平均出口利用率（33.6%）。^④ 2022 年，泰国在 RCEP 项下的享惠出口额为 9.95 亿美元，出口规则利用率为 1.9%。2023 年，泰国在 RCEP 项下的享惠出口额扩大至 14.04 亿美元，同比增加 41.2%，其出口利用率上升至 2.7%。^⑤ 根据马来西亚投资、贸易及工业部调查统计，自 2022 年 4 月至 2024 年 2 月，该部核发 3307 张总货值为 11 亿令吉（约为 2.3 亿美元）的原产地证书，享惠出口货值仅占其对 RCEP 市场总出口的 0.07%。2022 年下半年，马来西亚制造商联合会的企业调查显示，只有 9% 的受访制造业企业利用了 RCEP 规则。

①外交部：《王毅介绍中国东盟合作丰硕成果》，外交部网站，2024 年 7 月 26 日。
②习近平：《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，新华社，2023 年 10 月 18 日。
③国家统计局党组：《我国经济回升向好，长期向好的基本趋势没有改变》，《求是》，2024 年第 3 期。
④Center for WTO and International Trade, Vietnam Chamber of Commerce and Industry, Utilization of tariff preferences under Vietnam’s FTAs in 2022, <https://wtocenter.vn/thong-ke/21922-utilization-of-tariff-preferences-under-vietnams-ftas-in-2022>.
⑤タイの2023年のFTA利用輸出額、前年比2.5%減の816億ドル, Jetro, 2024 年 4 月 8 日, <https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/04/e2ad68022150141b.html>.

第二，中国原产地规则利用率不高。根据中国海关公布的数据，2022 年，中国出口企业享惠出口货值达到 2353 亿元，享惠进口货值达到 653 亿元；2023 年，中国企业 RCEP 享惠出口货值为 2700.7 亿元，享惠进口货值为 905.2 亿元。

初步测算，如表 1 所示，2022 年中国企业出口规则利用率为 3.56%，进口规则利用率为 1.03%，2023 年分别上升至 4.21% 和 1.46%。

表 1 2022—2023 年中国企业 RCEP 规则利用率

年份	项目	金 额（亿元）	利用率
2022 年	出 口		
	RCEP 优惠性原产地证书项下出口货值	2353	3. 56%
	中国对其他 RCEP 成员总出口额	6. 61 万	
	进 口		
	享惠进口货值	653	1. 03%
	中国对其他 RCEP 成员总进口额	6. 33 万	
2023 年	出 口		
	RCEP 优惠性原产地证书项下出口货值	2700. 7	4. 21%
	中国对其他 RCEP 成员总出口额	6. 41 万	
	进 口		
	享惠进口货值	905. 2	1. 46%
	中国对其他 RCEP 成员总进口额	6. 19 万	

数据来源：作者根据公开数据计算而得。

第三，原产地规则利用率总体偏低制约 RCEP 红利释放。尽管中日韩贸易对 RCEP 的利用水平较高，但其与东盟贸易的规则利用水平不高。若 RCEP 原产地规则的利用率明显提升，将深化区域经贸合作，进一步推动 RCEP 红利的释放。此外，亚洲区域经济具有错综复杂、相互交织的结构体系，“亚洲面碗”特征明显。RCEP 的初衷就是整合亚洲区域现行的不同自贸规则。RCEP 规则利用率不高，客观上也影响了其在亚洲区域内自贸规定“融合器”作用的有效发挥。

（二）规则利用率低掣肘中日韩巨大合作潜力的释放

第一，中日韩是推进 RCEP 全面实施的重要推动力。中日韩 GDP、制造业增加值占 RCEP 区域的 80% 以上，进出口额占 RCEP 区域的 50% 以上，是推进 RCEP 全面实施的重要动力。2012—2021 年，中日韩货物贸易占全球比重从 17.73% 稳步提升到 19.64%。^①

第二，中日韩经贸合作面临域外因素的严重干扰。从这几年的经贸发展情况看，日韩趋向迎合美国脱钩断链和排他性“小圈子”的做法，无疑将增大区域经贸合作的成本，抑制区域经济增长潜力的释放。以中间品贸易为例：中韩的中间品贸易规模从 2022 年的 1.87 万亿元下降到 2023 年的 1.66 万亿元；中日的中间品贸易规模从 2022 年的 1.27 万亿元下降到 2023 年的 1.17 万亿元。^②

第三，利用 RCEP 协定才能有效促进中日韩三国市场的互联互通。2022 年，日本在 RCEP 项下的享惠进口货值接近日本在 CPTPP、日欧自贸协定、日美自贸协定下的总和，其中 88.5% 的享惠进口来自中国。2022 年日本自中国进口的 RCEP 规则利用率和 2023 年韩国对日本出口的 RCEP 规则利用率分

①数据来源：中日韩合作秘书处数据库。

②数据来源：全球贸易观察数据库。

别达 57.0%^①和 68.1%^②的高水平。再以服务贸易为例，2021 年中日韩服务贸易与 GDP 的比值仅为 5.74%，低于全球同期 11.80% 的水平。^③ 静态估计，如果中日韩服务贸易比重翻 1 倍，接近全球平均水平，将带来 1.4 万亿美元的新增市场。

（三）规则利用率低反映了市场主体面临的深刻挑战

第一，企业对 RCEP 的知晓率不高。马来西亚制造商联合会 2022 年下半年的企业调查显示，妨碍马来西亚企业使用 RCEP 的主要原因是“不知从何入手”。^④ 江苏省的一项调查表明，部分企业对 RCEP 的认识还停留在关税减免层面，对 RCEP 项下的投资自由化便利化、救济措施、争端解决等内容关注度不高。^⑤

第二，企业利用 RCEP 原产地规则的成本还比较高。中国（海南）改革发展研究院课题组在东盟调研时了解到，除非实施、利用这些协议带来的好处能够超过 5%，即超过实施这些规则的成本，利用率才会有明显提高，才更容易被企业使用。目前中小微企业利用 RCEP 规则的成本还比较高。

第三，企业利用 RCEP 规则的能力不强。比如，企业对 RCEP 降税安排、原产地规则和程序性要求了解较多，但对“原产地累积”“经核准的出口商”“背对背原产地证明”“技术性贸易措施”等创新规则的认知则相对较少，专业人才短缺，使用能力不强。

（四）规则利用率低凸显综合推动机制的缺位

第一，秘书处尚未成立。RCEP 正式生效已超过两年半，但尚未正式成立秘书处，只在东盟秘书处内部成立了一个特别单位，承担 RCEP 临时秘书处的职能。这使得 RCEP 全面实施政策协调与政策沟通的平台、渠道与机制化安排缺乏。

第二，政策实施协调明显不足。目前，RCEP 实施中的许多重大事项无法及时进行决策与协调。包括 RCEP 相关条款升级问题、RCEP 扩容问题等，均难以有效推进。

第三，中长期发展谋划的智力支持不足。RCEP 未来 5 到 10 年处于十分关键的历史阶段。目前，由于综合推进机制尚未建立，RCEP 未来 10 年发展的总体谋划和总体部署缺失。

三、展望未来：RCEP 引领亚洲经济一体化

依托亚洲发展的活力与动力，RCEP 蕴藏着巨大的潜在红利。RCEP 全面实施要着眼于亚洲经济一体化的目标与远景，加快推进区域内市场的开放程度，推动已经正式生效的条款落到实处等。

（一）RCEP 为区域合作发展提供重要确定性

第一，未来 5 到 10 年，百年未有之大变局将加速演进。一是地缘经济与地缘政治格局将发生重大调整和变化。面对新趋势、新挑战，亚洲如何赢得战略主动，如何在全球经济格局与秩序演进中扮演重要角色，以及如何在地缘政治与地缘经济格局日益紧张的特定背景下发出亚洲声音、增进亚洲共

①三菱日联金融集团：《日本利用 RCEP 的进口现状——主要进口中国、韩国的纺织品和化学品》，2022 年 12 月 22 日。
②数据来源：韩国关税厅，2023 年第四季度自贸协定利用地图一览。
③数据来源：中日韩合作秘书处数据库。
④Federation of Malaysian Manufacturers. FMM says 77% of M’sian manufacturers not utilising RCEP, CPTPP agreements yet, https://www.fmm.org.my/FMM_In_The_News-@-FMM_says_77-p-_of_M’sian_manufacturers_not_utilising_RCEP,_CPTPP_agreements_yet.aspx.
⑤宋晓华、丁茜茜、田墨池：《RCEP 是把“双刃剑”？看到机遇也要看到挑战》，《新华日报》，2022 年 1 月 6 日。

识，是需要深入思考的大问题。二是发展与冲突成为全球的突出矛盾。以亚洲为代表的东方，“发展”大于“冲突”。亚洲的“发展”不仅对亚洲，而且对全球都将带来重大的影响。三是人工智能（AI）对世界秩序与世界治理带来重大影响。以 AI 为代表的新一轮科技革命正在兴起，将促进世界治理新秩序、新格局的形成，并将对全球秩序带来重大冲击。与此同时，AI 在极大改变人类生产生活方式的同时，也带来了深刻的挑战。由此，全球不安全、不确定因素将明显增大，在这个特定环境中，RCEP 的战略性、重要性日益增强。

第二，为区域发展注入重要的确定性。据国际货币基金组织预测，2023—2029 年，RCEP 区域的 GDP 将增长 10.9 万亿美元，分别是美国、欧盟 GDP 同期增量的约 1.4 倍、2.6 倍。^① 亚洲开发银行的研究表明，若 RCEP 充分实施，则 2030 年各经济体的收入将较现有水平增加 0.6%，为 RCEP 创造 2450 亿美元收入和 280 万个就业岗位。^② RCEP 将拉动东盟最不发达国家增长。预计到 2035 年，东盟 GDP 累计增长率将因 RCEP 增加 4.5 个百分点；其中，柬埔寨、菲律宾、泰国、越南等经济体将增加 6 个百分点以上。

第三，为增强区域经济凝聚力注入重要动力。一方面，RCEP 深化了中国—东盟经贸合作。2022 年，在东盟从中国进出口的货物中，有 63% 和 70% 的货物为中间消耗品；供国内生产和出口所用的组件、材料和资本设备占比超 80%。东盟对中国进出口额最大的产品是电机、电气设备及其零件，占比分别达 31.7% 和 30.7%。如果各成员国对 RCEP 的累积规则善加利用，则可明显增加区域内价值成分比例，扩大区域内贸易规模。另一方面，RCEP 框架下推进中日韩自贸进程空间巨大。有研究表明，到 2030 年，RCEP 协定将使全球实际收入增长 1860 亿美元。预计 RCEP 的大部分收入增长（约为 1640 亿美元）将来自亚洲，其中中日韩三国的收入有望增长 1560 亿美元。^③

（二）RCEP 是重塑经济全球化的重要力量

第一，推动重塑全球经济格局。亚洲开发银行发布的《2023 年亚洲经济一体化报告》显示，2021 年亚洲地区内部中间品出口与进口分别占总额的 57% 与 70%。RCEP 正式实施，为进一步推动区域合作、建设亚太自贸区、实现区域经济一体化筑牢基础，也为推进中日韩 FTA 谈判创造重要条件。

第二，推动重构国际经贸规则。这是与 CPTPP 等具有较强排他性的自贸协定不同之处。RCEP 没有一味追求高标准，而是从区域发展的现实需求出发，兼顾发展中国家与最不发达国家发展诉求。柬埔寨商务部估计，RCEP 将助力柬埔寨在 2028 年从最不发达国家行列“毕业”。

第三，引领和重塑经济全球化进程。一是贸易潜力巨大。按照美国彼得森国际经济研究所 2020 年的测算，到 2030 年，RCEP 有望带动成员国出口净增加 5190 亿美元。^④ 中国商务部国际贸易经济合作研究院预测，到 2035 年 RCEP 出口和进口累计增量规模将分别达到 8571 亿美元和 9837 亿美元，进出口累计达到 1.84 万亿美元。二是投资潜力巨大。有研究预测，到 2035 年 RCEP 将使区域投资累计增长 1.47%。柬埔寨全面履行 RCEP 承诺推动贸易投资便利化，可使投资增长 11.5%。^⑤ 三是规则利用率提升带来的潜在红利巨大。初步测算显示，在现有贸易规模基础上，若中国进出口的 RCEP 规则

①数据来源：作者根据国际货币基金、世界经济展望 2024 年 4 月数据计算而得。

②Cyn – Young Park, Peter A. Petri, and Michael G. Plummer, Economic Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership for Asia and the Pacific, ADB Economics Working Paper Series.

③Peter A. Petri and Michael G. Plummer, East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID – 19, and East Asia’s New Trade Blocs, PIIE Working Paper, June 2020.

④同③。

⑤Shandre Thangave lu, Vutha Hing, EaHai Khov, Bunroth Khong, and Seychanly Tith, Potential Impac to RCEP and Structural Transformation on Cambodia, RCEP: Implications, Challenges, and Future Growth of East Asia and ASEAN, 2022.

表 2 中国 RCEP 规则利用率提升效应模拟

出口			
	按中国现有 利用率	若达韩国对日本出口 利用率的 50%	若达韩国对日本 出口利用率
出口利用率	4. 21%	34. 05%	68. 10%
享惠出口货值（亿元）	2700. 7	2. 18 万	4. 37 万
关税减免额（亿元）	40. 5	327	655
进口			
	按中国现有 利用率	若达日本对中国进口 利用率的 50%	若达日本对中国 进口利用率
出口利用率	1. 46%	28. 50%	57. 00%
享惠进口货值（亿元）	905. 2	1. 76 万	3. 53 万
关税减免额（亿元）	23. 6	459	920

数据来源：作者根据公开数据计算而得。

利用率能达到目前日韩水平的 50%，享惠进出口总货值将达 3.94 万亿元，关税减免额达 790 亿元左右，分别较现有水平提升 9.9 倍和 11.3 倍；若中国的 RCEP 规则利用率能够完全达到目前日韩水平，享惠进出口总货值将达 7.9 万亿元，关税减免额将达 1575 亿元，分别较现有水平提升 20.9 倍和 23.6 倍。

（三）RCEP 有望发展成为全球重要跨区域自贸组织

第一，RCEP 高举包容发展、共享发展的旗帜，已吸引更多域内外经济体申请加入。目前，中国香港、斯里兰卡、智利已经提出加入申请；孟加拉提出加入 RCEP 的考虑。2022 年 1 月 RCEP 刚生效，香港特区政府就致函 RCEP 东盟秘书长办公室，正式提出加入申请。香港加入 RCEP，在区域货物贸易自由化水平提升和海关便利化等措施的刺激下，GDP 将提升 0.87%，贸易条件改善 0.26%，社会总体福利增加 34.40 亿美元，进口增长 0.78%，加入 RCEP 对香港宏观经济的正面效应明显。^①2023 年 8 月，斯里兰卡确认已经提交加入 RCEP 的申请。斯里兰卡认识到包括中国、日本和韩国等主要经济体在内的这个大型贸易区的潜能。2024 年 6 月 14 日，智利正式提交加入 RCEP 的申请信函。智利认为，21 世纪是“亚洲世纪”，自由贸易在亚洲仍是主流，拉美迫切需要与亚太这个全球最具活力和增长潜力的地区深化联系。

第二，RCEP 将增加跨区域成员。在 RCEP 原有成员架构的基础上，适时推进 RCEP 扩容。只要有意愿加入且能遵守规则的经济体或集团，都可视为潜在的扩员对象。

第三，RCEP 将助力经济全球化进程。一是成员越多，RCEP 原产地累积规则的红利就越大。随着 RCEP 的不断扩员，覆盖人口、经济总量、贸易总量的比重越大，累积规则的红利就会越明显，企业享惠程度就越大。二是成员越多，RCEP 维护自由贸易的能力就越强。在单边主义、保护主义抬头的形势下，由 15 国组成的 RCEP，如果实现扩员的有效突破，不仅彰显了亚太国家支持多边自由贸易的决心，有助于提振人们对未来的信心，而且将增强 RCEP 维护自由贸易的能力。

（四）中国高水平开放将释放区域合作的巨大潜力

第一，中国高水平开放将加快推进 RCEP 实施进程。一是中国市场开放蕴藏区域经济的巨大潜

^①尹文渊、林志刚、刘艺卓：《香港加入 RCEP 的经济效应及对策分析》，《亚太经济》，2022 年第 2 期。

力。例如，中国服务型消费占比 2023 年为 45.21%，到 2030 年有望达到 50% 以上，^① 由此将带来十万亿级的新增服务市场。2021 年中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上，习近平主席提出在未来 5 年力争从东盟进口 1500 亿美元优质农产品。截至 2023 年年中，已累计进口超过 550 亿美元，超出预计进度。^② 二是中国高水平开放成为推动区域增长的重要动力。14 亿人大市场的高水平开放，将“让中国市场成为世界的市场、共享的市场、大家的市场”，^③ 将对构建亚洲统一大市场、促进区域经济增长注入重要的推动力。仅以单边免签为例，国家移民管理局的数据显示，2024 年上半年，全国各口岸入境外国人 1463.5 万人次，同比增长 152.7%。其中通过免签入境 854.2 万人次，占比 52%，同比增长 190.1%。

第二，中国向东盟单边开放是一项“大国策”。单边开放与对等开放、互惠开放、条约开放相对应，是指无论对方是否对自己开放，一国或经济体都单方面、主动向对方扩大开放，因而具有不寻求对应开放、基本不受协议约束、不违反现行规则的特点。^④ 一是大国单边开放，是发挥自己市场优势，主动向特定经济体开放特定领域市场准入的举措。这不是对现有规则的实施，而是引领国际经贸规则的重要举措。二是单边开放是有条件的主动开放。单边开放的举措，是部分领域、有条件的开放（比如贸易、人文、特定产业等）；单边开放的举措不是长期的、固定的，不适用“棘轮规则”；由于单边开放的领域性、非长期性、非固定性，单边开放的举措没有义务向其他贸易伙伴延伸，没有义务按最惠国条款自动扩大和实施。三是中国向东盟单边开放是适应大局、大势的一项重大战略安排。适应大势，抓住机遇，向东盟单边开放是中国高水平开放的战略选择、务实选择，对推动亚洲经济一体化、新的经济全球化都将产生重大影响。

第三，尽快实现向东盟高水平市场开放的重要突破。中国向东盟的主动高水平开放，将带来重要的杠杆效应。增强 RCEP 活力，需要尽快实现重大突破。一是向东盟开放中国最终消费者市场。美国在东亚的经济优势在于其拥有东亚区域消费品市场高达 24% 的份额。2021 年，中国自东亚地区进口的消费品额不足美国从东亚地区进口额的 1/3。通过向东盟单边开放，争取到 2030 年，使中国成为东盟最大的消费品市场。二是推进向东盟的服务贸易与投资开放。在争取全面实施 RCEP 跨境服务贸易负面清单管理制度基础上，逐步扩大对东盟服务贸易开放。三是加快培育面向东盟的多元化供应链产业链网络。依托巨大的买方市场，在初级产品加工领域，加大在东盟投资布局；引导国内企业重点开展研发设计、相关咨询、第三方认证、金融、保险、物流、采购等配套服务。

四、行动建议：推进 RCEP 全面实施的重要举措

21 世纪是亚洲世纪。在世界充满了不确定性的今天，务实推进 RCEP 全面实施进程，充分释放 RCEP 红利，将形成亚洲经济一体化新格局。

（一）建立强有力的 RCEP 协调机制

第一，以尽快成立秘书处为重点强化总体协调。RCEP 全面实施涉及到诸多重大事项需要统筹协调，需要沟通协商。建议尽快完成 RCEP 秘书处设置安排并实质性运行，以有效向媒体和公众发布信

①中国（海南）改革发展研究院课题组：《释放服务型消费的巨大潜能——2024 年中国消费研究报告》，《中国经济报告》，2024 年第 3 期。

②李强：《在第 26 次中国—东盟领导人会议上的讲话》，中国政府网，2023 年 9 月 7 日。

③习近平：《在第三届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》（2020 年 11 月 4 日），人民出版社，2020 年。

④本书编写组：《党的二十届三中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社，2024 年。

息，监测和分析区域贸易发展状况；为实施协定以及相关合作项目提供便利服务；增进 RCEP 各经济体间合作关系等。

第二，委托相关智库研究提出 RCEP 未来 10 年的发展规划。明确“打造全球最大自由贸易区、促进亚洲经济一体化”的目标；明确提出实施的阶段目标、主要任务、重大举措等；鼓励各国出台 RCEP 中长期实施规则。

第三，加强实施协调，推动 RCEP 在各国落地实施。加大与国内政策的联动。加快进度，推动国内相关政策调整，避免国内政策阻碍 RCEP 政策的落地。加快完善 RCEP 实施的基础保障。比如，各国统一公布原产地规则的相关数据，以有效客观评估 RCEP 规则利用率。

（二）推动 RCEP 扩容机制化建设

第一，完善扩容机制。在 RCEP 第二十章第九条基础上，尽快制定并出台 RCEP 扩容的制度安排与详细流程，增强各方对 RCEP 的预期。

第二，支持中国香港尽快加入 RCEP。香港是全球重要的自由贸易港，是全球经贸活动的“超级联系人”，也是“超级增值人”。香港加入 RCEP，依托其国际金融中心、国际贸易中心与国际仲裁中心的重要角色，在 RECP 实施中将起到独特的重要作用。需要尽快支持香港加入 RCEP，实现 RCEP 扩容“破冰”。同时，通过斯里兰卡、智利的加入申请，使 RCEP 成为跨区域的自贸组织。

第三，努力使印度重返 RCEP。美国彼得森国际经济研究所的研究指出，印度如果重新加入 RCEP，其国民总收入每年将增长 600 亿美元。^① RCEP 协调机构要加大对印度关切问题的研究与沟通，积极动员和吸引印度重返 RCEP。

（三）加大 RCEP 能力培训

第一，提升企业利用 RCEP 规则的能力。中国与东盟原产地规则利用率偏低的重要原因是政府与企业的相关能力不相适应。RCEP 能力培训的主要对象是企业，尤其是针对中小微企业开发原产地证书申领程序、业务流程等公共培训项目。

第二，提升 RCEP 政府官员能力建设。强化 RCEP 各经济体的政府官员能力建设，提高对 RCEP 相关政策落地实施的理解和利用能力，特别是提升 RCEP 欠发达经济体政府官员使用经贸规则的能力。

参考文献：

1. 张洁、秦川义、毛海涛：《RCEP、全球价值链与异质性消费者贸易利益》，《经济研究》，2022 年第 3 期。
2. 全毅：《CPTPP 与 RCEP 服务贸易规则比较及中国服务业开放策略》，《世界经济研究》，2021 第 12 期。
3. 商务部国际贸易经济合作研究院：《〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）对区域经济影响评估报告》，商务部国际贸易经济合作研究院网站，2021 年 11 月。
4. Cyn - Young Park, Peter A. Petri, and Michael G. Plummer, Economic Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership for Asia and the Pacific, ADB Economics Working Paper Series, October 2021.

责任编辑：郭 霞

^①Peter A. Petri and Michael G. Plummer, East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID - 19, and East Asia’s New Trade Blocs, PIIE Working Paper Series, June 2020.

全球央行迎来紧缩性货币政策的换挡期

谷源洋

摘要：在高利率政策抑制下，通货膨胀下挫、就业力度减弱、消费需求疲软、经济景气低迷，叠加政府债务和家庭债务持续增高，偿债负担愈益加重，降息逐渐成为全球央行后续货币政策变化的主流趋势。各国宏观经济形势不尽相同，央行选择降息的时间节点有先有后，共同点是依据数据变化，降息温和、谨慎、渐进，但美联储首次降息为 50 个基点。发达经济体央行先后降息，驱动全球迎来紧缩性货币政策调整的拐点，然而其路漫漫。降息溢出效应具有滞后性，各国货币政策分化仍在加剧，最终利率水平不会像以往降息周期那么低，难以再现零利率和负利率。降息对各国经济乃至世界经济有激发作用，但当下利好经济因素趋减，遏制因素趋多，不易高估降息的效果。必须牢记，不管西方央行的货币政策是紧缩抑或宽松，其外溢效应都会对“全球南方”产生相关联的负面影响，不能放松应有警惕。

关键词：经济减速 通胀降温 失业上扬 紧缩性货币政策

作者简介：谷源洋，中国社会科学院荣誉学部委员、世界经济与政治研究所原所长。

美联储、欧洲央行等为抗通胀，自 2022 年 3 月起先后开启加息周期。周期大体呈现“温和加息（25 个基点）—激进加息（50 或 75 个基点）—暂停加息—维持高利率—有控制降息”的路径。然而，路径变化并非直线，出现了波动与反复。^① 值得关注的是，从 2023 年 7 月开始，美联储等主要央行纷纷停止加息，长期处在维持高利率阶段。国际清算银行公布的全球约 40 个国家和地区政策利率走势的调查报告显示，在一直坚持加息的央行中，有 70% 的央行要么停止上调短期政策利率，要么削减了加息幅度。越来越多的央行已不再需要继续加息，纷纷按下加息停止键。尽管有的国家和地区依然存在加息的条件和空间，但已无碍于全球加息周期逐渐走向终结。然而，现实状况是复杂多变的。进入 2024 年 6 月，降息逐渐成为全球央行后续货币政策变化的主流趋势。

一、加拿大央行和欧洲央行降息迎来全球紧缩货币的拐点

继一些新兴市场国家及瑞士央行、瑞典央行等陆续降息后，主要西方国家央行开始步入降息周期。加拿大央行和欧洲央行率先打响了降息的枪声，助推了全球降息的浪潮。首先是加拿大央行。从 2022 年 3 月开始实施紧缩性货币政策以来，加拿大央行连续加息 10 次，2023 年 7 月宣布停止加息，此后长时间维持 5% 的高利率不变。2024 年 4 月以来，加拿大的居民消费价格指数（CPI）降至

^①谷源洋：《全球通胀治理及其效果浅析》，《全球化》，2024 年第 1 期。

2.7%，正朝向其追求的2%目标区滑落；受此前通胀上升影响，加拿大实体经济表现疲软，2024年首季度国内生产总值（GDP）增长率为1.7%，低于普遍预期的2.2%；4月失业率窜高至6.1%。面对上述变化，加拿大央行行长麦克勒姆表示，管理委员会依据通胀、就业及经济数字变化作出判定，该行货币政策不再需要像以前那样具有限制性。6月5日，加拿大央行宣布将其政策利率从5%降至4.75%。这是其2024年首次降息。如果通胀继续缓和，经济下行，加拿大央行将再度降息，以刺激经济好转。与此同时，加拿大央行表示并不希望过速降低利率危及之前取得的抗通胀成果。因此，年内加拿大央行降息温和，市场初步判断降息次数约为3次。7月24日，其再次降息25个基点，政策利率下调至4.5%，依据是6月的CPI放缓至2.7%，年度GDP增长率从1.5%下调至1.2%。加拿大央行称连续第二次降息是合适的选择，降息将延续下去。8月4日，其第三次降息25个基点。在G7中，加拿大央行是6月率先降息，又是9月首个降息的央行，其引领作用受到市场关注，降息次数可能超出市场预期。

更加具有影响作用的变化是，继加拿大央行降息后，欧洲央行行长拉加德表示，通胀压力正在放缓，金融紧缩措施改善了通胀预期，缓慢退出紧缩节奏是必要的和恰当的。在加拿大央行2024年首次降息的第二天，欧洲央行果断决定将三大关键利率各自下调25个基点，即存款便利利率从4%下调至3.75%，主要再融资利率从4.5%下调至4.25%，边际贷款利率从4.75%下调至4.5%。这两家央行同步降息，不是巧合而是默契，其目的是在通胀持续放缓之际，把货币政策的着重点转向刺激经济恢复。这是它们走向降息道路的国内因素，国际因素则是敦促美联储尽早迈入降息周期，推动全球紧缩性货币政策转向宽松，减轻加元和欧元贬值压力及输入性通货膨胀风险。欧洲央行的主要职能是稳定币值，为抗通胀，欧洲央行曾10次加息，截至2024年8月，欧元区CPI下降到2.2%，但核心通胀率没有像预期那样迅速下降，基本处于停滞不前的状态。年初核心通胀率为2.9%左右，此后多个月，核心通胀率仍为2.9%。在降息的同时，欧洲央行调整了通胀预期以及经济增长预期。与此前的预测值相比，欧洲央行稍微调高了2024—2025年通胀率，预计2024年CPI为2.5%，而3月的预测值为2.3%，2025年的CPI为2.2%，高于3月预计的2.0%；预测2024年欧元区GDP增长率为0.9%，高于3月预期的0.6%，并把2025年欧元区GDP增长率从3月的1.5%调降至1.4%。

拉加德早在2023年4月就曾表示过，欧洲央行降息的时间表取决于数据，而不是美联储。由于欧元区通胀水平和经济形势与美国差距日益扩大。欧洲央行只好先于美联储降息。截至2024年6月，欧元区CPI连续3个月保持在3%以内，7月下降至2.6%，8月仅为2.2%。世界银行于6月11日发布的《全球经济展望》报告称，2023年欧元区GDP增长率为0.4%，2024年为0.7%，较欧洲央行预期值少了0.2个百分点。实际上，欧元区经济复苏并不明显，一直徘徊在零增长和衰退边缘，经济逆风挥之不去。近两年来，其制造业经理人指数（PMI）一直处于50的荣枯线下方。相反，美国经济表现略胜于欧盟，经济总量持续超出欧盟各国经济总和。从财政角度看，2024年第一季度欧元区各国政府债务总和占GDP的88.7%。在高债务压力和欧盟财政约束加强的形势下，欧洲央行不得不改变紧缩性货币政策，以缓解财政压力，扭转经济颓势。然而，欧洲劳工工资涨幅偏高，服务业CPI从4月的3.7%反弹至4.1%，给整体通胀前景增添了新压力。美国的高利率一直在吸引国际资金源源不断地流入美国，削弱了欧元等非美元货币并推高输入型通货膨胀。欧洲央行虽先走一步降息，但并不想同美联储过于“错位”。7月18日，欧洲央行在首次降息后又宣布维持三大关键利率不变，仍在等待与美联储保持基本同步降息。8月欧元区的CPI又进一步下跌，从7月的2.6%收缩到2.2%，接近欧洲央行2.0%的目标。由于欧洲经济正面临逆风，9月12日，欧洲央行决定将关键存款利率下调25个基点至3.50%。多数经济学家认为在通胀不再逆转的条件下，欧洲央行年内还有降息窗口。未来欧美的货币政策大体上保持同步而行。如果货币政策调整顺利的话，到2025年底，欧洲央行的政策利率或许

会降至 2.5% 上下。

加拿大及欧洲等央行的降息举动，驱动全球迎来了紧缩性货币政策的拐点。然而，美国、英国、澳大利亚以及巴西、土耳其、印度、印尼等央行依然按兵不动。印度受消费和投资的刺激，2024 至 2025 财年，其经济有望连续第 4 年达到或超过 7% 的增长，进而带动物价上涨，CPI 为 5%。印度央行面临的问题不是降息而是需上调利率，以遏制上扬的通胀。英国经济学人周刊网站 8 月 11 日载文称，2024 年俄罗斯经济实际增速超出 3%，失业率接近历史低点，CPI 远高于央行预期的 4%；为应对倍增的通胀，俄罗斯央行把利率从 7.5% 提高至 18%，人们的收入增多。世界银行称俄罗斯从中等偏上收入国家跻身高收入国家行列，购买力增强，卢布升值，进口商品价格下挫，抑制了通胀，财政预算赤字为 GDP 的 2%。然而，最为抢眼的事件是美联储在连续 11 次加息后，将其利率抬高到 23 年以来的最高水平。美联储在 6 月议息会议上仍旧再次宣布保持 5.25% 至 5.5% 的利率区间不变，继续停留在高利率阶段，成为维持高利率时间最长、次数最多的央行。强势美元导致其他货币纷纷持续走贬。

二、四大因素联动驱使美联储货币政策进入换挡期

全球高度关注美国高利率还能维持多久？这个问题的答案归结为“四个取决于”。

第一，取决于美国 CPI 能否确实朝着 2% 方向滑落。2024 年第一季度美国通胀率上升，二季度后则呈现连续下跌的趋势，3 月 CPI 为 3.5%，8 月降至 2.5%。美联储对核心通胀率仍处于高位而感到忧虑，将 2024 年核心通胀率预期从 2.6% 调升至 2.8%，2025 年从 2.2% 上调到 2.3%。美联储主席鲍威尔提醒，高利率政策必须持续更长时间，才能使通胀消退。通胀连续降温是美联储抗通胀的结果，但高利率所产生的经济成本对家庭和企业造成的负面影响并未消除，还会持续一段时间。7 月 31 日，美联储依然宣布继续维持利率 5.25% ~ 5.5% 不变。美国经济主流趋势是通胀回落更加明显。通胀虽然温和下降，但降速比预期缓慢，鲍威尔声称降息刺激经济不必等到通胀率降至 2%。从发展趋向看，美国核心通胀率正在朝 2% 的目标区靠近，具备了启动降息的基本条件。

第二，取决于就业市场的变化。由于美国 CPI 连续小幅下降，通胀风险和压力减轻，就业市场疲软风险增加，就业成为美联储降息的关键因素。鲍威尔称，通胀上行风险已经减弱，但劳动力市场下行风险增高。总体看，美国劳动力市场放缓的时间比人们最初的预期要早得多、迅速得多。受拜登政府振兴制造业项目有 40% 被推迟或无限期暂停，以及高利率增加企业投资成本和企业扩大再生产的意愿减弱等多种因素影响，新增就业岗位减少。2024 年 7 月 5 日美国劳工部公布的数据显示，已将非农就业数据向下作了修正，4 月非农就业人数从 17.5 万人调整为 10.8 万人，5 月从 27.2 万人修整至 21.8 万人，这两个月新增就业岗位比最初报告的减少了 12.1 万人；1—5 月修正值比初步预测值减少了 25 万人。6 月美国新增非农就业人数为 20.6 万人，略高于市场预期的 19 万人，但低于 5 月，导致失业率上升至 4.1%，申请失业救济金人数超出预期。7 月就业市场持续恶化，失业率升至 4.3%，为 2021 年 11 月以来的最高值，8 月微降至 4.2%。裁员涉及的行业和领域越来越多，临时裁员变成永久裁员，增强了企业选择劳动力和降低工薪的议价能力。美国劳动力成本增长指数，从第一季度的 1.2% 跌至第二季度的 0.9%，企业工资增长速度为近 3 年多以来的最低水平。这一趋势性变化虽然有利于企业生产，却抑制了家庭消费需求。美国 70% 的 GDP 来自消费支出，7 月消费支出同比减少了 0.4%，连续两个月呈现负增长。不仅商品消费下降，服务消费亦随之缩减。劳动力市场疲软通常是经济走向衰退的迹象。近年来，学者们频频使用“萨姆规则”。所谓萨姆规则，即美联储前经济学家克劳迪娅·萨姆提出的一个经济指标，如果 3 个月失业率的移动平均值（失业率平均值）比 12 个月内的最低失业率高 0.5%，就意味着经济衰退要降临了。就业降温是美联储步入降息初始阶段不可或

缺的前提条件。

第三，取决于经济景气的强弱。美联储一直以经济“热”而不降息，试图实现通胀受到遏制、经济又能保持温和增长的软着陆状态。但现实状况却是衡量经济景气的重要指标业已显露疲态，就业市场的降温直接引发了人们对经济前景的担忧；净投资占 GDP 的比例下降，使劳动生产率多年来一直低于 1%；制造业 PMI 指数在荣枯线边缘上下波动；美国的汽车销售量已连续数月下降，仅 7 月就下降了 2.4%，造成库存量激增。美国新屋开工量从 4 月的 135 万套下降到 5 月的 128 万套，为 4 年来的最低水平；截至 6 月底，美国房屋销售量降幅超过预期，住房总库存为 130 万套，同比增长 23.4%。更为严峻的是房屋销售量陷入谷低，而购房价格则屡创新高。有人认为美国楼市已由卖方市场开始转向买方市场。由于抵押贷款利率处于高位，购房者的出价低于卖方报价。系列因素涌现，短期内难以改善，促使美国 GDP 增长率从 2023 年第三季度 4.9% 的高点，降至 2024 年首季的 1.4%，低于此前普遍预期的 1.6%。虽然得益于通胀下降、政府消费和投资短期增加等因素，减轻了住宅销售和投资下降的负面影响，使第二季度 GDP 环比增长了 2.8%，超出此前 2.1% 的预期，给美联储降息增加了新压力。然而，众多投资机构指出政府和家庭负债愈益沉重，削弱了消费能力，第二季度的个人消费支出价格指数年增速仅为 2.9%，远低于前季度的 3.7%，因而依旧不看好美国经济，甚至认为下半年美国经济可能再次超出趋势增长水平的概率下降，其经济增长正从高于趋势阶段进入了低于趋势增长时期。即便是美联储于 9 月启动降息周期，恐怕为时已晚，2024 年 GDP 增长率难以实现国际货币基金组织（IMF）所预测的 2.6% 的目标。

近两年来，人们对美国经济形势看法分歧较大，有软着陆、硬着陆、不着陆等多种表述。美国政府和美联储对其经济表现偏于乐观。所谓的美国经济有些“韧性”是由特殊时期和特殊因素所致，包括美国政府为应对新冠疫情，财政支出高达 5.5 万亿美元，美联储实施量化宽松政策，在市场上购买债券，向经济注入 4.9 万亿美元，企业、民众等获得了数额巨大的各种补贴，增添了后续消费需求能力，拉动了新冠疫情时期及之后的经济反弹。然而，现实状况正在发生转变，消费越多储蓄越少，再加上高通胀侵蚀了民众拥有的财富，抵销了存款利率增加的作用。美联储降息后，民众的财政性收入进一步萎缩，家庭消费需求越来越难以再支撑经济增长。有国际金融机构表示，美国已调升的中性利率势必抑制其经济增长，先后把美国 2025 年经济增长率下调至潜在增长以下。盖洛普咨询公司调查报告显示，经济问题是当今美国面临的最重要的问题，经济信心正在下挫。系列数据表明美国经济正在降温减速。摩根士丹利指出美国经济硬着陆或许并不遥远。澳大利亚金融评论报发文称“萨姆规则”预示美国经济濒临衰退。自 20 世纪 80 年代以来，美联储经历了 7 次加息周期，美国经济都出现过不同程度的衰退。短期而言，2024 年美国经济或许尚不至于陷入负增长。但货币政策对实体经济影响存在滞后性，伴随紧缩性货币政策抑制作用的日趋彰显，美国经济面临的现实风险和潜在风险日益增多，经济疲软态势愈发明显。2023 年就有经济学家提出过美国经济“衰退向后推延论”。2024 年 7 月 17 日美联储褐皮书亦显示，在 12 个地区中，有 5 个地区的经济活动持平或下降，比 5 月多了 3 个，并指出随着经济疲软、通胀降温、降息预期升温，美债收益率及美元指数将进入下跌周期。8 月的褐皮书表明美国经济活动状况变得更差了。IMF 在 7 月 16 日发布的《世界经济展望》更新报告已将 2025 年美国经济增长率下调至 1.9%，低于 2% 的潜在增长率。美国经济疲软已成大概率事件，迫使美联储不能不降息，以阻止经济进一步恶化。

第四，取决于美国政府能否取消对其他国家征收高关税政策。世界各国都期待美国政府能早日抛弃高关税贸易保护主义政策，但实践表明，美国政府不仅不会改变和消除，反而在美国大选后会进一步加剧，将推动美国通胀再度攀升，构成“二次通胀”。摩根士丹利前首席经济学家斯蒂芬·罗奇指出，美国征收高关税的行为像是“偏执狂”，使美国消费者购买进口商品价格更加昂贵，这不是一种

对消费者友好的降低通胀的手段。IMF 发布的更新报告警告称，新一轮的关税浪潮和其他贸易壁垒可能驱使全球通胀死灰复燃。这是美联储深感忧虑的事。其实加征关税解决不了美国经济问题，且使失业率和消费成本上升，并导致国际贸易萎缩。西班牙国家报载文称，关税战将让世界经济进入“凛冬”。

当下，美国政府开支暂时支撑着美国经济增长。然而，美国国会年年都要上调政府债务上限，债务与赤字给美国经济和全球经济带来的风险越来越高。2024 年 7 月 29 日美国政府的债务总额已突破 35 万亿美元大关，赤字连续多年超出 6%，偿债负担越来越重。美国国会预算办公室预计，2024 财年前 10 个月支付债务利息额高达 9560 亿美元，较 2023 财年同期增长 32%，10 年后将升至 1.7 万亿美元。家庭消费是美国经济增长的重要引擎，但家庭负债也已达到历史最高水平。人均负债已达 10.3 万美元，这势必持续弱化未来家庭消费能力。美联储不得不改变实施已久的高利率政策，并削减财政赤字，以避免爆发债务危机，造成经济上的更大伤害。

概括地说，2024 年，美国有些因素给美联储降息加了分数，但这些因素并不太稳定；有些因素却仍在阻碍降息。因此，美联储货币政策预期总是跟随经济数据反复摇摆，市场也在“紧缩交易”和“宽松交易”间反复切换，^①因而美联储一次又一次向后推延降息时间点及降息次数。美联储 6 月发布的利率点阵图预计年内仅降息一次，比其早先预测频率相差甚远，以支撑美元指数保持高位，吸引非美经济体资本流入美国。当下，美联储忧心重重，面临多重两难选择，不敢过早或过晚降息，为避免重犯认知判断错误，总是在等待更多趋于稳定的数据出现。然而，把握平衡点和时机谈何容易。市场认为该利率点阵图有些保守，年内三次降息才是最为适合的举动。实际上，降息条件业已形成，包括制造业和服务业收缩、失业率上升、工资增长放缓，都已经预示着美国经济正在失去动力，为开启降息周期提供了较为充分的依据。8 月 21 日，美联储公布的 7 月货币政策会议纪要，释放出了清晰的降息信号，绝大多数联储委员倾向于降息。鲍威尔在 8 月 23 日全球央行会议上终于松口说“降息时机已来临”，为降息做了最后的铺垫。9 月 18 日，美联储决定激进降息 50 基点，基准利率降至 4.75%~5.0%，打开了降息的窗口。首次降息 50 个基点，超出许多人士和机构的预期。激进降息不是鲍威尔所说的“预防性降息”，而是表明美国经济并不像拜登政府和美联储常常说的那么美好，相反，美国经济形势更加严峻了。

实际上，人们关心的问题已经不是降息，而是降息频率和幅度。是否能准确把握降息节奏和幅度，正在考验美联储的决策能力。通胀降温背后暗藏隐忧，降息路径悬念重重。因此，即便是美联储以激进降息打头阵开启了降息周期，但降息强度较过往降息周期可能都显得弱些。利率掉期市场对美联储年内降息幅度定为 106 个基点，并预测 2025 年底前，美联储将累计降息 214 个基点。美联储发布的报告则指出，假设政策利率每年降低 1 个百分点，那么到 2026 年底政策利率将会达到 3% 左右。这些判断都只是一种预测、预期或假设而已，利率下降走势的最终点仍取决于美国宏观经济的表现。在整个降息周期内，不能排除美联储实施激进降息的可能，也不能排除“预防性加息”的可能。^②年底前，美联储还有降息机会。如果说首次激进降息有弥补未能及时降息的失误，那么二次降息幅度将由激进降息 50 个基点转为传统降息 25 个基点。美国经济虽然疲软，但不会陷入负增长或零增长的极端困境。因此，美联储难以持续激进降息路径，谨慎、渐进依然是降息的主要方向。2025 年美联储降息步伐将有所加快，会激发经济渐有起色。这是其货币政策调整的必然回归。在当前和今后可预见的时间内，美国依然是世界经济强国。2023 年美国 GDP 总量占全球 GDP 的 25.95%，中国占 16.76%，德

①吴斌：《美联储降息预期重燃，引发连锁反应》，《21 世纪经济报道》，2024 年 5 月 8 日。

②谷源洋：《全球通胀治理及其效果浅析》，《全球化》，2024 年第 1 期。

国占 4.23%，日本占 3.99%。^① 中国稳居全球第二经济大国，让美国政府感到“战略焦虑”，千方百计打压中国。然而，世界经济实力对比格局发生变化是不可避免的事件，过去是这样，未来也是如此。

三、英国央行在多重困境中以微弱多数启动降息

2024 年 6 月 19 日，英国国家统计局公布的数据显示，5 月 CPI 同比涨幅从 4 月的 2.3% 缩小到 2.0%，核心通胀率从 4 月的 3.9% 降至 3.5%，服务业 CPI 从 5.9% 下跌至 5.7%。由于核心通胀率和服务业 CPI 仍处于较高水平，因此，英国央行如同美联储一样，亦宣布暂不降息，将基准利率继续定位在 5.25%。这已是英国央行连续第 7 次“按兵不动”，让货币政策继续停留在高利率阶段，然而，其降息概率在不断上升。英国的核心通胀率及服务业 CPI 虽略为偏上，但 CPI 毕竟已从 2022 年底 11.1% 的峰值向 2% 的目标靠近，因而难以阻止和改变通胀下行轨迹。加上英国劳动力市场紧张状况趋缓，4 月失业率高于 4.4%，一季度劳动参与率从 2023 年同期的 75.9% 下降至 74.3%，导致劳动者收入减少，消费需求下降，为年内英国央行降息提供了条件和空间。新任首相斯塔默承诺工党将“重建”英国，因而不能不重视选民复苏经济和抑制通胀的迫切诉求，通过加强同欧盟的经贸往来，压抑国内通胀。值得关注的是，8 月 1 日英国央行终于迈开了降息的步伐，以微弱多数通过将基准利率从 5.25% 降至 5%，成为 G7 中第三个降息的成员国。英国央行选择降息的主要原因是，英国摆脱了超高通胀的困扰，CPI 降至 2%；就业增长呈现疲软态势，工资增长开始放慢。商品价格回落和失业率上升，使英国央行更加关心经济状况，而降息有助于激励经济恢复。英国央行将 2024 年 GDP 增长率从 5 月预期增长 0.5% 提升到 1.25%。鉴于服务业 CPI 仍高于市场预期，英国央行行长强调后续货币政策需要确保通胀率处于低位，并注意控制降息不要过快和过多。然而，8 月英国 CPI 不仅没有下降反而升高了。英国国家统计局 9 月 18 日公布的数据显示，8 月 CPI 同比上涨 2.2%，核心通胀率同比上涨 3.6%，服务业 CPI 升至 5.6%。因此，美联储首次激进降息后，英国央行未能立马跟进，维持 5% 基准利率不变，降息次数与强度不及欧洲央行与美联储，但年内存在再降息的空间。

四、日本央行背道而驰告别超宽松货币政策

日本央行长期实施负利率政策，与美联储等央行的利差日益扩大，诱导投资者借入低息日元并兑换成美元，投资海外高收益债券以获取高额利差回报，而后等待日元汇率进一步下跌，使其握有的外币资金能兑换到更多的日元。这种套利交易导致日元长期贬值，股市波动，经济无大起色，经济总量从全球第三位滑落到第四位。因此，早在 2022 年 12 月，日本央行行长黑田东彦就推出放宽债券收益率曲线控制（YCC）的目标区设想，其后任者植田和男表示，将继续实施量化、质化的货币宽松政策（QQY）和 YCC 措施，继续实现价格稳定的目标。2023 年 10 月 31 日在金融政策决定委员会上，日本央行再次修正了国债 YCC 政策上限，将其 10 年期国债收益率目标从此前的 0.5%、0.7% 提升到 1%。日本央行宣称，此举提升了现有货币政策的灵活性。所谓灵活地调整 YCC 政策，实际上已为央行退出超宽松货币政策创造了条件。在 2024 年 3 月 19 日，日本央行历史性地告别了负利率时代，将其政策利率从 -0.1% 提高到 0% ~ 0.1%。基于日本经济的脆弱性，公共债务和私营部门债务占 GDP 比重远高于美欧，日本政府和央行并不敢持续大幅加息，其货币政策不像西方央行那样从高利率向低利率下

^①徐长春：《以人民币国际化支撑服务贸易高质量发展》，《21 世纪经济报道》，2024 年 9 月 4 日。

调，而是从超低利率小步向上微调，从超宽松转向有限宽松。美联储维持高利率政策导致日本等亚洲国家货币普遍贬值，给日本消费者造成极大伤害。日本央行不得不干预汇率市场，4 月和 5 月两次买入日元、抛售美元，拉动日元小幅回升。然而，6 月 14 日，日本央行决定削减长期国债购入规模，此举再次让日元汇率大幅下跌。日元持续大幅贬值削弱了日本国力，抑制了消费需求，使日本经济尚未完全摆脱通缩又迎来了滞胀状态。^① 日本政府于 7 月 1 日宣布下调实际 GDP 增长率，按年率计算，将 2024 年一季度环比增幅从 -1.8% 大幅下调到 -2.9%，导致 2024 财年的 GDP 增长率从 0.8% 跌至 0.6%，并加剧日元贬值速度，日元对美元汇率一度下探至 162 日元兑 1 美元。2024 年 1—7 月，日元兑美元贬值幅度高达 11%，6 月和 7 月 CPI 同比上涨 2.9% 和 2.7%，高于日本央行既定的 2% 的通胀目标。自 20 世纪 90 年代末以来，日本政府一直努力创造“需求拉动型”通胀，但实际得到的却是“成本推动型”通胀，削弱了家庭购买力，破坏了商业信心。日本央行不得不以加息遏制成本推动型通胀。7 月 11 日，日本央行第三次干预外汇市场，促其加息预期升温。截至 8 月 5 日，日元兑美元汇率升至 1 美元兑 142 日元，创下 1 月以来的高位。从理论层面考量，美联储货币政策换挡后，日美利差缩小，日元势必会再度升值。当下的问题是，日本央行既想要避免日元过度贬值，又想要避免利率过度上升。日元回归合适的均衡汇率尚需时日，不会一帆风顺，日元汇率仍存在涨跌起伏的攻防战。

值得关注和研究的问题是，日本经济在经历了长期停滞和萎缩以后，日本政府及经济界人士在理论认知上出现了某些“新变化”或者说“新突破”，使日本经济迎来了“代际更迭”。^② 具体表现为，日本大型企业领导层正在摒弃过去不提高工资和维持低通胀的既定政策，开启了工资和物价双上涨的“良性循环”。日本专家认为，过去日本经济萎靡不振乃至衰退，主要是因长期工资收入下跌、商品消费支出下降所致，所以工资增长成为经济复苏和发展的关键因素。日本主要企业认为央行调整超宽松货币政策，会激发股票市场重新振作，并让民众看到重启经济的前景。2024 年日本实现了工资增长 5.28% 的目标，这是近几十年以来工资涨幅最大的一次。与此同时，在过去 20 多年里，日本央行一直把物价指数维持在零的水平上，其实并未能从根本上扭转经济通缩局面。日本企业和经济学家指出，今后央行不应再过于担心工资上涨、消费需求旺盛而引发的通货膨胀。如果日本央行不提高利率，日元可能持续疲软。7 月 31 日，日本央行将政策利率提高至 0.25%，恢复到 1998 年 9 月 9 日的利率水准，并宣布加大缩表力度，把国债购买规模从当前的每月 6 万亿日元缩减至 3 万亿日元，逐步推动货币政策正常化进程。然而，加息有利也有弊。一方面，从家庭开支看，存款多于借贷，央行提高利率，增加了家庭财政性收入，利于提高消费需求。另一方面，央行提高利率，必然增加企业融资负担和政府借贷成本，使公共财政变得更加不可持续。鉴于此，日本央行对上调利率小心谨慎，不易采取太大的加息动作遏制日元贬值。日本央行 9 月 20 日召开的金融决策会议，决定将政策利率维持在 0.25%。后续“加息 + 缩表”走势，既取决于日本经济基本面的修复和通胀数据改善程度，又取决于美联储降息次数、幅度以及美国政府对外加大征税等对日本经济产生的负面影响。

五、全球紧缩性货币政策转向宽松，其路漫漫

总体看，伴随通胀在波动中趋于走低或稳定，越来越多的国家依据自身通胀水平、经济表现、就业状况、消费需求以及国际金融环境等数据变化，调整或改变各自的货币政策。从理论和实践层面评

①尼古拉斯·戈登：《日本经济可能通缩却陷入滞胀》，美国财富杂志网站，2024 年 5 月 16 日。

②阿尔瓦罗·莫雷诺·维克托·布兰科·莫罗：《日本进入新经济时代：工资革命、美联储和日元的共同作用打破三十年的魔咒》，西班牙经济学家报网站，2024 年 7 月 10 日。

估，美国、欧洲、英国等央行长期维持高利率，伤害了各自经济及人民生活，因而先后推出降息的措施，且降息路径大体相同。降息可以减轻借贷成本，激励企业和个人投资与消费，驱动经济复苏，阻止经济持续下行乃至陷入衰退。降息还可以改善全球流动性，推动股市、债市等金融价格上涨，加速资本向新兴市场转移进程。但降息的溢出效应不会一蹴而就，而且各国面临的现实情况存在差异，各央行货币政策分化仍在加剧，因而不宜过高估计 2024 年全球降息总态势及其效益。实际上，年内各主要央行，不管是已经降息的还是尚未降息的，都没有给出确定的后续货币政策的前瞻性指引。抗通胀虽取得了可见的效果，但这场斗争尚未结束。多数央行不敢贸然加大降息力度，其路径是依赖数据，走一步看下一步，降息谨慎、温和、渐进。从趋势潮流看，紧缩性货币政策转向宽松性货币政策是大势所趋，但其路漫漫。最终能否形成全球降息大潮，关键是西方主要央行通过高强度治理，能否驯服住通胀这头灰犀牛，促使全球紧缩性货币政策发生根本性转换。在转换过程中，美国、欧洲、英国等央行的参与和推动显得尤为重要，只有这些央行启动降息周期，方能有望带动全球迈向降息的拐点。美联储 2024 年 9 月加入降息行列，会让更多的央行，特别是亚洲国家央行更加有信心启动宽松货币政策。然而，未来各国央行降息终点会高于此轮加息周期之前，难以再现零利率与负利率的货币政策。世界银行 6 月 11 日发布的《全球经济展望》报告指出，2024 年全球通胀将放缓至 3.5%，2025 年降至 2.9%，但下降速度比 6 个月前的预测要显得迟缓。该行预测全球利率在 2025—2026 年的平均值为 4%，大约是 2000—2019 年平均利率水准的 2 倍，因而年内美元指数难有大幅下跌，美元借贷债务压力亦不会有大的缓解。截至 2024 年 3 月末，各国政府债务总额合计达 91.4 万亿美元，同比增长 5.8%，加剧全球金融市场波动。当下，通胀已不是世界面临的唯一风险，而是多种风险制约世界经济恢复和增长，包括全球地缘政治持续紧张、国际贸易增速低于世界经济增长、全要素生产率下降引发创新不足，以及美国政府对所有进口商品征收高关税，既抑制他国经济增长，又造成美国经济减速。高盛集团经济学家估计，美国对所有进口商品征收 10% 的关税，将使欧元区的经济增长减少 1%，美国经济增长下降 0.5%。

抬高利率抗通胀必然导致世界经济下行减速。IMF 于 2024 年 4 月发布的《世界经济展望报告》以及 7 月发布的更新报告均预测，2024 年世界经济增长率为 3.2%，略低于 2023 年的 3.3%。有学者以 IMF 的预测为依据，声称 2024 年世界经济能实现软着陆，用硬着陆或软着陆衡量世界经济表现并不科学和恰当。世界经济衰退不同于国家经济体和地区经济体衰退，其衡量标准有所不同。一般而言，当一个经济体连续两个季度为负增长，即陷入“技术性衰退”，这虽然并不意味全年就是负增长，但半年时间里经济都处在衰退之中，全年经济景气也好不了多少。然而，世界各国和地区经济发展总是不平衡的、分化的，不可能世界各国和地区同步陷入负增长。那么衡量世界经济是否陷入衰退的标准是什么？按 IMF 过去的衡量标准，如果世界经济增长率在 2.5% 以下，就意味着陷入衰退了。以 IMF 等的预测，2023 年和 2024 年，世界经济增长率都高于 3%，未陷入衰退。问题是 IMF 等机构的预测值是否基本准确？现实是各个国际经济和金融机构对世界经济预测值有所差别，谁的预测较为可靠、更符合现实，没有定论。各国政府和研究单位只能跟着国际机构发布的数据分析，数据变了，分析随之改变。中国作为大国，政府部门及研究机构似应根据自己了解和把握的现实，做出发展方向性的判断。

本文认为把 2024 年世界经济增长率定为 3.2% 的预期有些高了。一是主要西方国家央行自 2023 年 7 月以来，大部分时间一直维持高利率，虽然 2024 年 6 月前后开始启动降息周期，发挥了降息的多重作用，但年内降息次数和幅度有限。美联储首次超预期降息后，南非和海湾等央行随之跟进，11、12 月还会有央行陆续降息，但激发世界经济增长的能量依然不足。二是世界经济发展出现了更大的分化，多数发达经济体都呈现疲软态势，经济增速在 1% 上下徘徊，甚至像德国、法国这样的大国，经

济衰退速度加快，拖累了整体欧元区发展。德国经济形势尤其显得不景气，基尔世界经济研究所指出，2023 年德国 GDP 下降 0.3%，2024 年将收缩 0.1%。发达经济体对世界经济拉动力度明显减弱。发展中国家的经济发展亦存在分化状态，由于新兴市场国家群体仍在发展壮大，南北经济差距持续缩小。特别是中国缔造的增长奇迹，正在推动全球南方“再度崛起”，对世界经济增长的贡献率依然高于发达经济体。如果没有中国等的经济景气，世界经济就不单是减速问题，而是处于衰退之中的大事件。三是国际地缘政治关系紧张加剧及国际地缘经济竞争碎片化，引来全球商品贸易锐减。拜登政府实施的《通胀削减法》等，又进一步加剧了 2024 年国际贸易摩擦，商品贸易增速下挫。世界贸易组织（WTO）在 2024 年 4 月发布的报告指出，2023 年全球商品贸易量下降 1.2%，预计 2024 年增长 2.6%，但随后这种乐观情绪逐渐消退，2.6% 的增长或许被 1.6% 所替代。全球贸易正在失去活力，成为世界经济疲软的组成部分。根据牛津经济研究院的最新评估，现在全球 GDP 每增长 1%，只能带来全球货物贸易 0.8%~0.9% 的增长，而在 2008 年金融危机之前能带来的增幅接近 2%。^① 这一研究成果从理论上解释了国际贸易增长低于世界经济增长的原因所在。好消息是服务贸易增长加快。依据 WTO 预测，到 2024 年底，服务贸易在国际贸易中所占比重将超出 33%，弥补了商品贸易增长的下降。四是国际直接投资趋势没有多大改善。全球需求不振、长期高利率及世界经济增长放慢，国际跨境直接投资大幅降低。尽管高利率政策有所松动，但年内难以扭转全球投资颓势。五是国际经济金融机构均把美国经济表现作为拉动世界经济增长的关键因素。但关键因素遭到质疑，芝加哥大学等认为 2024 年美国经济增长率为 2.3%。六是欧佩克于 2024 年 8 月 12 日罕见下调了 2024—2025 年全球原油需求增长预期，预计 2024 年全球原油需求将增长 211 万桶/日，低于上月预期增长 225 万桶/日。欧佩克不得不减产的原因多种多样，最直接的因素是世界经济放缓和总需求不足。总体看，抑制世界经济增长的因素数不胜数。相反，驱动全球经济增长的积极因素却寥寥无几。依据上述粗浅分析，2024 年世界经济在减速和下行，增长率不及 3%。全球经济仍主要由消费和投资驱动。世界银行 6 月发布的《全球经济展望》报告预计，2024 年全球经济增长率为 2.6%。

从理论层面考量，货币政策是经济和政治等多种因素综合作用的结果。中国人民银行发布的报告指出，“若利率持续偏高，会导致社会融资成本高企，形成供给缺口和需求萎缩，不利于经济发展。若利率长期过低，又会带来产能过剩、通货膨胀、资产价格泡沫、资金空转等问题”。^② 美联储主席鲍威尔亦提出长期维持高利率和低利率的各种弊端。问题是在高利率和低利率之间寻找到平衡点，确定一个合理的均衡的中性利率并非易事。货币政策对我国经济发展和对外开放，发挥着越来越重要的作用。我们应密切关注全球货币政策调整进展，特别需要重视和研究三大央行货币政策调整与变化，即美联储货币政策变化的历史沿革及正反溢出效应、日本央行长期实施超宽松货币政策的利弊及当下货币政策转型的教训、俄罗斯央行的货币政策与经济增长带来的启迪。

历史经验反复表明，当西方国家央行加息时，资金从发展中国家流出，而进入降息周期时，资金又会流入发展中国家。资金重返发展中国家，无疑有利于激励投资，缓解货币贬值压力。但如果管理不当，资金自由流出与流入，极易造成金融市场的动荡或危机。当下，不能以为一降息，一切都光明了。必须牢记，不管西方国家央行的货币政策是紧缩还是宽松，都是考虑自身利益诉求，而外溢效应则是对新兴市场国家与发展中国家的货币政策和经济产生不同的负面影响。对此绝不能掉以轻心，全面加强金融监管，有效防范化解金融风险 and 防止“金融颜色革命”应成为发展中国家的共识和目标。

责任编辑：李蕊

①资料来源：《世界贸易正在失去活力》，法国回声报网站，2024 年 8 月 26 日。

②中国人民银行：《2023 年一季度中国货币政策执行报告》，中国人民银行网站，2023 年 5 月 15 日。

数字经济驱动中国出口跨境电商 高质量发展研究^{*}

——以 SHEIN 一体化赋能品牌出海为例

李勇坚 陈 婷 蔡 曦

摘要：数字经济是全球经济增长的重要驱动力，催生了跨境电商新业态发展，成为中国外贸发展的新动能、转型升级的新渠道和高质量发展的新抓手。数字经济时代背景下，中国出口跨境电商发展呈现市场规模从高速增长回归平稳增长、本土电商平台崛起加速海外布局、逐步向品牌化高附加值的产品迈进、以欧美为主要市场的品牌出海半径持续扩大等主要现状。同时，中国出口跨境电商面临着从传统电商到社交电商，直接面向消费者与独立站模式快速兴起，人工智能赋能提升用户体验，全球普遍开展从免税到征税，从美欧合作到“孤立中国”等发展趋势。本文以 SHEIN 一体化赋能品牌出海为例，分析其经历初始布局阶段、品牌化阶段、平台化阶段及爆发增长阶段四个重要的品牌出海发展阶段，探讨数字经济驱动出口跨境电商企业品牌出海的关键因素，总结归纳数字经济驱动出口跨境电商高质量发展的作用机理，并提出针对性对策与建议，旨在为中国出口跨境电商高质量发展培育外贸新动能提供重要启示。

关键词：数字经济 出口跨境电商 高质量发展 品牌出海

作者简介：李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院研究员、博士生导师；

陈 婷，浙江金融职业学院电子商务与新消费研究院助理研究员；

蔡 曦，中国社会科学院财经战略研究院博士后。

中国外贸出口经过十几年发展，跨境电商已从最早的外贸新业态发展到今天的外贸新常态。与传统外贸方式相比，出口跨境电子商务具备中间环节少、成本低、效率高、门槛低、数据及时透明等优势，逐渐成为驱动外贸高质量发展的新动能（李蕊，2024）。近年来，中国出口跨境电商行业虽然保持着较快增长态势，但增速并未如预期超常增长。从出口跨境电商发展特点来看，社交电商、人工智能和独立站使得中国出口跨境电商成为不同于传统出口贸易的创新商业模式，跨境电商产业已经成为中国重要的贸易新业态新模式，这与中国数字经济快速发展有着密切的联系（孟涛等，2022）。从出口跨境电商主流平台来看，中国各大电商平台在平台出海方面均有所建树，正在实现从白牌出海向品牌平台出海的转型，从商品输出发展为商业模式输出，以希音（SHEIN）、抖音海外版（TikTok）、全

^{*} 本文为杭州市社科规划课题基地项目“新质生产力视角下杭州新电商高质量发展对策研究”（课题编号：24JD034）部分研究成果。

球速卖通（Ali Express）和拼多多海外版（Temu）为代表的“跨境电商 B2C 四小龙”的迅速崛起，形成了中国出口跨境电商的新平台方阵。鉴于此，数字经济如何驱动中国出口跨境电商高质量发展？本文通过梳理相关文献，分析数字经济时代中国出口跨境电商发展现状及趋势，以 SHEIN 一体化赋能品牌出海为例，探讨和回答上述问题，并为数字经济驱动中国出口跨境电商高质量发展提供有益参考。

一、数字经济时代背景下中国出口跨境电商的发展现状及趋势

（一）中国出口跨境电商的发展现状

1. 市场规模从高速增长回归平稳增长

近年来，中国跨境电商维持着较快增长速度，但并未呈现超常增长态势，而是呈现从高速增长向平稳增长过渡的态势，其中出口跨境电商的规模和增速均要高于进口跨境电商。据中国海关总署统计，中国跨境电商进出口总额增长迅速，到 2023 年规模已达到 2.38 万亿元。自 2020 年海关开始较为全面统计跨境电商数据以来，^① 跨境电商占全部贸易出口的比重保持稳定增长态势，2023 年跨境电商出口占全部出口的 7.7%。受到新冠疫情、政府政策^②等诸多方面的影响，跨境电商进口占进口总额的比重出现了轻微下降。疫情后的新常态对全球消费者的消费行为带来极大颠覆、对全球零售格局带来深远影响，同时也加速了全球产业分化、供应链重构。从商品品类看，中国跨境电商出口品类近年来发展趋势表现为品类多样化、传统品类占比下降以及新兴品类崛起等特点。从各大平台实地调研看，服饰时尚、家居园艺、美妆以及计算机类、通信类和消费类电子（3C）产品是中国出口跨境电商的几条重要赛道。从区域发展看，中国跨境电商的时空分布也发生了重要变化（王志盼等，2022）。

表 1 2020—2023 年中国跨境电商进出口额

年份	进出口总额 （万亿元）	增速 （%）	进口额 （万亿元）	增速 （%）	出口额 （万亿元）	增速 （%）
2020	1.69	31.10	0.57	16.50	1.12	40.10
2021	1.92	18.60	0.53	-0.90	1.39	28.30
2022	2.11	9.80	0.56	4.90	1.55	11.70
2023	2.38	15.60	0.55	3.90	1.83	19.60

资料来源：2020—2022 年数据来自中国商务部发布的相关年份《中国电子商务报告》，2023 年数据为作者根据中国海关总署数据测算而得。

2. 本土电商平台崛起加速海外市场布局

随着发展中国家电子商务市场的兴起，这些国家中的本土化平台也正在崛起（李勇坚，2020）。以 SHEIN、TikTok、AliExpress 和 Temu 为代表的“跨境电商 B2C 四小龙”构成了中国出口跨境电商的新平台方阵。据应用跟踪公司 App Annie 和 Sensor Tower 数据显示，中国本土电商平台 SHEIN 已成为美国苹果移动操作系统（iOS）和安卓操作系统（Android）平台下载量最多的购物应用，2023 年其净

^①2020 年之前的数据由于统计口径存在差异并未进行汇报，2020 年前海关只公布跨境电商零售进出口额的统计数据，即海关代码 1210 和 9610。2020 年后公布的数据，包括海关监管代码 1210（保税跨境贸易电子商务）、9610（跨境贸易电子商务，即 B2C 直接进出口）、9710（跨境电商 B2B 直接出口）、9810（跨境电子商务出口海外仓，相当于跨境电商 B2B2C 出口）、1239（保税跨境贸易电子商务 A，适用于非电商综合试点区域）、1039（市场采购贸易方式）。

^②中国目前对跨境电商零售进口采取正面清单制度，这对跨境电商进口有一定的制约作用。

销售额达到 81 亿美元，成为美国第三大在线时尚零售商。^① SHEIN 通过与全球时尚趋势和用户需求保持同步，通过快速推出符合潮流风格的产品为消费者提供更时尚和潮流的商品风格，从而为消费者提供更多个性和表达。与此同时，其发挥了中国高度灵活敏捷柔性供应链的优势，以“小单快反”的模式在跨境电商市场中占据了一席之地。TikTok 全球用户数已经突破 20 亿个，全球用户数及时长持续高增。根据 Statista 发布的报告显示，截至 2024 年 4 月，TikTok 全球下载量已达 49.2 亿次，在全球拥有 15.6 亿个月活跃用户，仅次于脸书（Facebook）、油管（YouTube）、照片墙（Instagram）和瓦次艾普（WhatsApp），在全球最受欢迎的社交媒体平台中排名第五。^② 另外，用户平均每天在 TikTok 平台上花费约 82 分钟，每月打开应用约 100 次，这意味着 TikTok 有更多的机会将用户的注意力转化为购买行为，同时也有更多的机会进行用户的复购和留存。2021 年，TikTok 宣布推出跨境电商业务并正式上线 TikTok Shop，逐步覆盖全球多个国家。据统计，2023 年 TikTok Shop 在东南亚市场中的商品交易总额排名第二，达到 163 亿美元，相比 2021 年增长了超 27 倍，是东南亚增长速度最快的电商平台。^③ 阿里巴巴是中国电商平台中出海布局最早、模式最丰富、覆盖范围最广的，自建面向海外卖家的阿里巴巴国际站和直接面向 C 端消费者的 Ali Express，通过投资和收购的方式控股 Lazada 和 Trendyol、Daraz，并在欧洲推出了快时尚电商品牌 allyLikes，以及定位较为高端的跨境电商平台 Miravia（西班牙），对欧美的成熟电商市场及拉丁美洲、东南亚、土耳其等新兴电商市场均有布局。目前，Ali Express 已覆盖全球超 200 个国家，海外买家数量超 1.5 亿个，在俄罗斯、西班牙、法国、波兰等国市场份额领先，已成为世界上最活跃的跨境电子商务平台之一。^④ 2022 年 Temu 正式上线。据 SimilarWeb 数据，截至 2023 年底，Temu 的独立访客数量达 4.67 亿个，社交媒体流量占比 21.5%，持续在谷歌（Google）、苹果应用商店（App Store）、Meta 和各社交媒体投放广告，流量飙升带动单量爆发，其中 Facebook 是最大的流量来源，占比高达 69.06%。^⑤ Temu 的核心竞争力在于利用拼多多上的成熟供应链直接向海外供货，能够保持极致性价比，而其直接面向消费者的模式，被雅虎财经称之为下一代制造（Next-Gen Manufacturing）。

3. 品牌出海半径持续扩大，欧美仍为主要市场

数字经济赋能新兴出口跨境电商快速扩张，数字技术推动了全球电商渗透率的提升，亚马逊等头部跨境电商平台下沉市场份额承压，以 SHEIN、TikTok、Ali Express 和 Temu 为代表的中国本土出口跨境电商平台差异化竞争并得到迅速崛起，品牌出海半径持续扩大。目前，美国为中国出口跨境电商发展的第一大市场，欧美仍为中国出口跨境电商企业的主要目标国家（地区）。相比于较为饱和的欧美市场，东南亚市场正在逐步崛起。2022 年“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）正式生效后，东

表 2 2020—2023 年中国跨境电商进出口额占全部进出口额的比重

年份	进出口总额占比 (%)	进口总额占比 (%)	出口总额占比 (%)
2020	5.24	3.99	6.25
2021	5.06	3.11	6.63
2022	5.02	3.09	6.47
2023	5.70	3.06	7.70

资料来源：作者根据政府公开数据整理而得。

①资料来源：《ECDB 数据：SHEIN 成美国第三大在线时尚零售商，仅次于亚马逊沃尔玛》，电商报网站，2024 年 5 月 8 日，<https://www.dsb.cn/244505.html>。
②资料来源：《TikTok 全球用户数量突破 20 亿》，电商报网站，2024 年 5 月 8 日，<https://www.dsb.cn/244476.html>。
③刘峰：《2023 年 TikTok 东南亚电商 GMV 增长至 163 亿美元》，电商报网站，2024 年 7 月 17 日，<https://www.dsb.cn/p/01j2wsxp1mfkq21xf5jaf2pvg>。
④资料来源：Ali Express 网站。
⑤刘峰：《Temu 月独立访客数 4.67 亿居全球电商第二》，电商报网站，2024 年 1 月 10 日，<https://www.dsb.cn/236930.html>。

表 3 中国“跨境电商 B2C 四小龙”综合竞争力

跨境电商平台	物流	供应链	入驻门槛	内容	流量	规模
SHEIN	海外运营仓和海外中转仓	SHEIN X 项目	根据销售额收取，最高 1 万元	依靠其他平台广告和用户原创内容（UGC）	2.14 亿月访问量	450 亿美元
TikTok	无	无	美国 500 美元，英国 400 ~ 4000 英镑	短视频 + 直播	20 亿注册用户	美国站点 16.7 亿美元；全球超过 200 亿美元
Ali Express	全球第一的跨境电商物流公司菜鸟	无	1 万 ~ 3 万元保证金	无	超 1.5 亿买家	600 亿美元
Temu	国内外仓储、跨境物流	依靠拼多多供应链	无	依靠其他平台广告	4.67 亿全球用户	190 亿美元

资料来源：作者根据公开信息整理而得。

南亚等新兴市场已逐步成为中国出口跨境电商企业新一轮的“掘金点”，中国出口跨境电商企业的贸易伙伴趋于多元化。根据 eMarketer 数据，2023 年全球零售电商市场增速排名中，东南亚以 18.6% 的速度高居第一位。而从国家层面来看，全球电商增长最快的国家前十位中有一半是东南亚国家：菲律宾、印尼、马来西亚、泰国、越南。^① 此外，2023 年中国正式发布《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动共建——共建“一带一路”未来十年发展展望》，鼓励着更多出口跨境电商企业深入参与共建“一带一路”。“一带一路”市场必将是中国出口跨境电商的蓝海和必争之地，为中国跨境出口电商提供了新的增长机遇。

4. 逐步向品牌化、高附加值的产品迈进

中国数字经济的快速崛起为出口跨境电商注入了新动力。随着出口技术含量的不断提升，中国在全球价值链中的竞争力和参与度日益增强，出口产业链正在由传统制造向微笑曲线的两端延伸，即从技术含量低的劳动密集型生产加工向技术含量高的研发设计及品牌打造等高附加值环节拓展。在平台规则和产业成熟度等多重因素影响下，中国出口跨境电商从早年以白牌、低附加值产品为主，逐步向品牌化、高附加值的产品迈进（赵爱玲，2024）。《“一带一路”中国出海品牌影响力 TOP100 报告》中指出，消费电子类品牌占据最大比例，而中国是全球最大的消费电子类产品制造国，约 1/3 以上的产品来源于中国生产。在很多领域，中国企业储备了在全球具有竞争力的技术优势。同时，中国企业在供应链上有决定性优势，中国企业加速迈出了海外建厂、建店、建设服务体系、开辟全新营销模式的全产业链出海步伐。随着中国出口跨境品牌商不断强化数字化能力，加速整合供应链，筑高品牌壁垒，持续推动自主品牌建设与可持续发展，从传统“大品牌”到新锐“小品牌”发展，预计 2025 年中国出口跨境 B2C 电商品牌化率将达到 20% ~ 30%，全力迈向品牌出海“精耕期”。

（二）中国出口跨境电商的发展趋势

1. 从传统电商到社交电商：行业变革引领跨境电商新发展

社交电商在全球范围内成为一种现象级的新模式。据 The Future of Commerce 报道，2022 年社交

^①资料来源：《东南亚跨境电商市场，有哪些掘金机会？》，虎嗅网，2024 年 4 月 22 日，<https://www.huxiu.com/article/2937309.html>。

媒体平台的全球销售额估计为 9920 亿美元，预计到 2026 年社交电商销售额将达到约 2.9 万亿美元。年复合增长率将超过 20%，是整体电商增长率的 3 倍以上。从营销的角度来看，社交电商中短视频和直播具有病毒式传播（The Viral Viewing）的特点，美国的一项研究称，48% 的消费者现在倾向于直接从 TikTok 购买。根据雨果跨境数据，美国 30% 的线上用户已习惯在社媒平台上直接购物，东南亚地区约 20% 的订单通过社媒平台完成支付，增速超过 20%。中国出口跨境电商平台企业对于多渠道布局的关注度显著上升，线上线下与新兴社交媒体结合也将成为重点关注和计划拓展的核心渠道。

2. DTC 与独立站崛起：跨境电商的新趋势

数字技术使直接面向消费者（DTC）模式快速发展。根据 Smart Insights 数据，2020 年 DTC 电子商务市场增长显著，达到 1115.4 亿美元，预计到 2030 年将突破 5000 亿美元。美国的 DTC 快速增长，2023 年数字原生品牌的销售额估计达到 44 亿美元，而成熟的 DTC 品牌的销售额达到 138 亿美元。^①此外，独立电子商务网站在跨境电商中越来越重要，全球约有 2500 万个独立站，其中美国约有 900 万个，占比 36%。消费者对独立站的偏好越来越明显，预计将来有更多的商品通过独立站进行跨境销售。从近几年的趋势来看，独立站或者品牌官网的销售占比越来越高。《中国跨境电商独立站研究》报告数据显示，2016 年独立站仅占中国宽口径跨境电商 B2C 市场份额 9.8%，到 2020 年就增长到了 25%，预计到 2025 年独立站的市场份额将大幅提升到 50% 左右。^②

3. 新技术应用：人工智能赋能提升用户体验

新技术、新模式与新外贸的深度融合展现出中国出口跨境电商新亮点。中国出口跨境电商行业经历了从构建信息平台、发展交易服务、完善服务链条到生态化发展的演变进程。跨境电商领域将广泛应用人工智能，服务质量是跨境电商未来的竞争重点，包括产品服务以及供应链外贸综合服务向海外延伸和本土化。聊天机器人能够提供 24 小时的多语种客服支持，随时回答客户的问题或协助处理与订单相关的查询，这将是人工智能在跨境电商领域应用的一个重要方面。区块链等技术也将在跨境电子商务中得到应用。根据德勤的“商家采用数字货币支付调查”，近 75% 的零售商表示他们计划在未来两年内接受加密货币或稳定币支付。

4. 从免税到征税：提高豁免门槛和壁垒

从整体看，全球范围内对出口跨境电商征税正在成为一种趋势。美国针对跨境电商曾经的“小额豁免”政策发生了显著变化，对跨境电商行业产生了深远影响。据美国《华尔街日报》报道，美国正加强对电商巨头所青睐的“小额豁免”进口方式^③的打击力度。该报道认为这一免税政策造成的税收损失高达约 670 亿美元，因此近年来美国立法者一直在寻求改革这一规定。根据美国海关的统计数据，走“小额豁免”渠道进境的商品总量从 2018 年的 4.1 亿件上升到了 2021 年的 7.7 亿件，中国（内地和香港）加起来占了 62.3%（4.8 亿件）；到 2023 年，此类包裹总数超过了 10 亿个。这帮助中国出口跨境电商企业节省了大量关税。例如，美国通常对服装鞋袜征收可达 32% 的关税，或者对中国出口商品征收 25% 的附加关税，但“小额豁免”渠道的存在使得低价商品涌入美国无需征税。2024 年 4 月，美国众议院筹款委员会批准了《结束中国滥用“小额豁免”规则法案》，对审核中国商品“小额豁免”入境的规则进行了调整，提高了豁免门槛和壁垒，并建立了新的违规惩罚措施。而且，

^①Geri Mileva. 16 Direct – to – Consumer (DTC) Trends to Watch for in 2024, influencermarketinghub, May 15th, 2024. <https://influencermarketinghub.com/direct-to-consumer-trends/>.

^②浙江省电子商务促进会：《中国跨境电商独立站研究》，2022 年 3 月，<https://mp.weixin.qq.com/s/sOT8ZaCtn8Ux25XNQjP5jA>。

^③即价值低于 800 美元的包裹在以往无需缴纳关税且美国海关不会对其进行严格审查。

美国海关机构也加强对“小额豁免”渠道包裹的核查力度，尤其是对代理报关的企业进行针对性检查。

5. 从美欧合作到“孤立中国”：“数据孤立主义”迹象明显

在全球数字化浪潮的推动下，中国出口跨境电商行业迎来了新的发展机遇，但同时也面临着日益严峻的数据和隐私保护挑战。随着消费者对个人信息安全意识的提升以及各国政府对数据保护法规的加强，数据和隐私保护政策已成为影响出口跨境电商发展的重要因素。自 2022 年来，美国与欧盟在数据问题上从斗争走向合作，并在各类合作中排斥中国。从欧盟来看，欧盟的《通用数据保护条例》号称在全球建立了个人数据保护的典范，在数据跨境流动方面，欧盟通过充分性认定（Adequacy Decision）在寻找自己的盟友，从而形成数据流动的小圈子。2023 年 7 月，“欧盟—美国数据隐私框架的充分性决定”生效，意味着美欧在数据隐私保护方面走向合作。而美国也一直在构建关于数据自由流动的围墙花园，其代表是 2020 年生效的“美墨加协定”（USMCA），该协定体现了美国在数字领域的绝对优势地位，在北美地区（美国、墨西哥、加拿大）建立了一个数据自由流动的框架。然而，从整体上看，数据隐私保护美欧合流，但都将中国排斥在外，“数据孤立主义”迹象明显，这对中国出口跨境电商企业非常不利。

二、SHEIN：一体化赋能跨境电商品牌出海案例研究

（一）SHEIN 概况

SHEIN 是一家全球领先的时尚和生活方式在线零售商，通过按需生产的模式赋能供应商共同打造敏捷柔性供应链，从而减少浪费，并向全球消费者提供丰富且具有性价比的产品。SHEIN 直接服务全球超过 150 个国家和地区的消费者，^①一跃成为美国前五大在线时尚零售商中唯一的中国企业，位列亚马逊和沃尔玛之后，排在传统零售巨头梅西百货和耐克之前。在美国权威咨询公司 Morning Consult 发布的“2023 年全美十大增长最快品牌”中，SHEIN 与 Facebook、ChatGPT、开放人工智能（OpenAI）、可口可乐（CocaCola）等国际头部品牌入选，成为榜单中唯一的中国品牌。以 SHEIN 为代表的来自中国的全球性品牌跨境电商企业示范效应逐步显现，本文选取其作为案例研究对象，探讨数字经济驱动中国出口跨境电商高质量发展的关键因素，以期总结具有启发作用的普适性理论。

（二）SHEIN 一体化赋能品牌出海

1. 初始布局阶段：数字技术赋能品牌建设

SHEIN 在其发展初期是独立站出海的代表（刘红梅等，2023）。然而，近年来，凭借其数字化平台，以及广泛的产品线、高效的物流系统和个性化的消费体验，SHEIN 成功进入全球市场，迅速成长为全球年轻人关注的快时尚品牌（杜雨轩、胡左浩，2024）。首先，运用数字技术精准定位目标市场。通过大数据准确把握全球市场的消费趋势和潜在需求，通过与行业巨头 ZARA 等的营销策略比较，精准锁定欧美市场及 Z 世代消费群体，从而确定了产品设计和营销策略。其次，开展数字营销策略。充分发挥社交媒体及平台的推广价值，在 DTC 营销中运用社交媒体、线下及平台多样性相结合，即主要采用社媒运营、红人营销、独立站运营、广告投放、活动营销等方式，打通线上线下、互相引流造势，打造强大而精细的品牌运营模式。根据 SimilarWeb 数据，SHEIN 官网的流量中，至少 50% 以上都

^①资料来源：SHEIN 官网。

是自然流量，直接访问流量达 37.24%，使其流量成本相对较低。此外，SHEIN 在内容运营方面注重策略，已深入 150 多个国家和地区市场，在社交媒体上为不同地区国家都设置了针对性的主页，各主页内容都具有极强针对性和深度本地化，有利于迅速扩大品牌在全球范围内的知名度和影响力。最后，加强数字化管理和智能决策战略打造核心竞争力。通过数字化技术预测时尚趋势，快速响应市场变化，把握时尚潮流元素，每日推出新款可达 200 余件，加速实现产品迭代，始终保持在时尚前沿，从设计完成到制作成衣的时间控制在两周以内；通过虚拟试穿等技术提供更丰富、更真实的购物体验，增强消费者黏性，实现精准营销，满足目标消费者群体的体验需求；通过区块链等技术可以实现商品防伪、供应链管理、支付结算、用户数据管理等，从而驱动出口跨境电商更高质量的发展。

2. 品牌化阶段：“小单快反”柔性供应链模式

数字经济引领出口跨境电商探索适合自身发展的供应链模式。SHEIN 在品牌化阶段重视产品设计和仓储物流，采用“小单快反”的柔性供应链模式使其在快时尚服装行业脱颖而出。数字技术渗入产业链、供应链的各个环节，从生产端贯穿流通端到最终消费端，既创新了商业模式，降低了交易成本，也突破了地理时空因素对全球产业链、供应链分工协作的限制（杨继军等，2022）。出口跨境电商企业根据不同的竞争战略、产品特性、发展阶段时期，采取了不同的适合自身发展的数字化供应链模式。“小单快反”的柔性供应链模式使 SHEIN 能够迅速响应市场变化，实现快速生产、上市和补货。据统计，SHEIN 从收到订单到产品出厂/库存周转天数只需 5/30 天，生产及周转效率明显高于 Zara、H&M，而生产成本仅为 Zara 的 30%~50%。与 SHEIN 建立合作的供应商已超过 1000 家，其中稳定合作的约有 300 家。另外，SHEIN 的柔性供应链体系不仅向合作供应商免费提供数字化技术工具，还帮助供应商采取涉及企业建设、经营管理、人员素质提升等企业数字化转型的重要举措。SHEIN 在广州建设了 6 万余平方米的“服装制造创新研究中心”，持续探索数智化的标准工厂建设，开展制造工艺、设备、面料等的创新研究，研发成果全部向其供应商输出和开放。据统计，截至 2023 年底，SHEIN 已帮助超 130 家供应商工厂 43 万平方米厂房扩建与改造，受益人数达 2.2 万人；举办超过 600 场供应商赋能培训，其聚星光等公益基金支持了 400 余个供应商员工家庭。^① SHEIN 在品牌化阶段数实融合一体化赋能品牌出海，创新柔性供应链模式，带动更多产业带数字化升级与提质增效，并且实现了从品牌平台渠道商向专业数字化技术平台的转变。

3. 平台化阶段：“自主品牌+平台”双引擎发展

平台模式持续扩张一体化赋能助力更多商家和品牌高质量出海。SHEIN 基于自主品牌建设为基础，不断拓展平台化模式引入第三方卖家与品牌，助力更多优质产品、品牌的跨境出口与国际化发展，以代运营赋能和自主运营多种合作形式为企业以及品牌的第三方商家提供出海“菜单式”选择，助力跨境电商品牌出海高质量发展。^② 价值链重塑理论认为企业需要根据技术革新、市场需求变化、全球竞争格局调整等外部环境的变化，对原有价值链进行优化、调整或重构，以实现更高的效率、创新和成本效益，创造和维持竞争优势（王磊，2024）。中国出口跨境电商企业需要积极探索新的品牌价值创造模式，通过构建开放、共享的价值创造体系，吸引更多出口跨境电商企业合作伙伴共同参与价值创造过程，实现价值的共同增长。目前 SHEIN 旗下已有十余个品牌，包括高端服装品牌 MOTF、内衣品牌 Luvlette、彩妆品牌 SHEGLAM 等，随着 SHEIN 全品类多模式的持续扩张，更多不同类型的

^①资料来源：《加快赋能供应商数字化智能化升级 SHEIN 持续构建品牌生态出海》，中国新闻网，2024 年 1 月 16 日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/01-16/10147137.shtml>。

^②资料来源：《出海新质生产力和品牌力 SHEIN 成美国第三大在线时尚零售商》，新浪财经，2024 年 5 月 8 日，<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2024-05-08/doc-inaupecm7273776.shtml>。

中国卖家和品牌有望借助该平台更为便捷地实现全球化发展与品牌出海。一方面，SHEIN 推出一体化赋能措施助力卖家高质量出海，为卖家提供了包括全流程培训体系、运营与工具赋能、一站式履约支持、订单与结款支持、低投入成本、综合竞争力提升等在内的一系列成长赋能，并持续加码强化“新优商”扶持力度，推出了“希有引力”百万卖家计划及全国 500 城产业带出海计划，助力更多中国制造与中国品牌高质量出海。另一方面，为了更灵活地适应商家决策，SHEIN 通过不断提升数字化技术水平和企业管理水平，在欧洲和墨西哥等多国平台站点全面开放“自主运营模式”，并在美国首站推出“半托管模式”。这远远降低了商家品牌出海难度，提升了供应链响应速度和品牌出海运营效率，为品牌出海打通全链路跨境通道。显然，SHEIN 平台化阶段已经从一个基于数字技术的平台，成功转型为数字生态一体化平台，其中不仅包括数字化的技术和解决方案，还包括一个完整的、与外部环境相连接的、能够实现多方共赢的数字化生态系统，这种转型为 SHEIN 在全球市场的快速发展和持续竞争力提供了强有力的支撑（杜雨轩、胡左浩，2024）。

4. 爆发增长阶段：ESG 纳入品牌出海长期发展战略

环境、社会和公司治理（ESG）理念起源于欧美市场，逐步演变为全球范围内的主流趋势。由于不同国家和地区在经济发展水平、文化历史背景、资源禀赋以及环境政策制度等方面存在差异，因此对 ESG 的关注点和侧重面也各有不同。掌握 ESG 不仅是出口跨境电商企业品牌出海的关键，更决定了企业能否进入对方供应链体系，特别是针对可再生电池、汽车、消费品等领域。品牌出海将更多关注环境保护与社会责任，推动绿色物流、循环经济的发展，如使用环保包装材料、优化运输路线以降低碳排放、开展可持续的产品设计及生产活动。据 Adyen《2023 海外零售报告》数据显示，全球愿意为碳中和产品支付额外费用的消费者占比 73%，越来越多的消费者开始关注消费对环境带来的影响。因此，积极响应 ESG 倡议并践行 ESG 理念的出海品牌将更容易获得消费者信赖，中国出口跨境电商企业逐渐将 ESG 纳入品牌出海长期发展战略。SHEIN 自主品牌在全流程中贯穿绿色与可持续发展理念，始终坚持将可持续理念植入价值链的各个环节，除以数字化技术改变传统服装制造、在源头减少浪费，SHEIN 采用冷转印牛仔工艺技术生产的环保牛仔面料获得国际权威机构 Bureau Veritas 认证。相比传统的牛仔面料生产方法，SHEIN 能够节省高达 70.5% 的用水量。从 2021 年逐步采用冷转印牛仔技术至今，SHEIN 在牛仔面料的生产上已节省近 9000 吨用水，相当于约 1800 万瓶瓶装水。^① 这对于牛仔生产是一次绿色变革，更是 SHEIN 立足时尚产业高质量和可持续发展的重要探索。此外，SHEIN 品牌还在推进使用更多环保可持续面料，不断探索和应用数码工艺减少能耗，采用更多再生材料包装，上线二手交易平台促进时尚可持续循环等产品全生命周期和全流程推进可持续战略。2023 年 SHEIN 携手美国可持续时尚企业 Queen of Raw，通过采购其他服装品牌的过剩且符合采购标准的库存面料进行再利用，避免产业积压库存面料成为纺织废料，并采用技术手段让被丢弃的“边角料”焕发新的生命力。SHEIN 持续增加应用更多环保面料，推出了 Evolu SHEIN by Design 可持续产品计划，测试应用更多的创新环保材料、技术和生产方式，为服装纺织业的可持续发展提供更创新的途径，助力碳减排，将绿色发展深植生产运营各个环节。这也成为了 SHEIN 引领全球可持续时尚发展的“隐形法宝”。

（三）SHEIN 成功出海的经验与启示

从 2008 年初创成立以来，SHEIN 经历初始布局阶段、品牌化阶段、平台化阶段及爆发增长阶段

^①资料来源：《创新牛仔生产技术，SHEIN 可持续时尚行动再进一步》，新浪财经，2024 年 3 月 11 日，<https://finance.sina.com.cn/tech/roll/2024-03-11/doc-inamxpas3951874.shtml>。

四个重要发展阶段，凭借创新的模式以及牢牢掌握的技术、品牌、营销等优势，打破了过去国际时尚品牌和企业被欧美市场垄断的局面，其行业领先的创新柔性按需模式、不断提升的产品力与品牌力是国内时尚产业不断向微笑曲线两端的品牌和技术、研发上升的体现，也是中国时尚产业在全球影响力不断提升的缩影。^① 结合上文 SHEIN 一体化赋能品牌出海分析，研究发现可归纳数字经济驱动出口跨境电商高质量发展机理的四个方面：一是数字经济构建一体化生态链。充分发挥数字技术的网络效应、平台效应和赋能效应，形成产品力、供应链、技术力和渠道力“四位一体”，打造出口跨境电商企业全球产业链、供应链及价值链一体化生态链。二是数字经济助力全球品牌建设。利用社交媒体及电商平台建立稳固的品牌忠诚度和市场影响力，专注于创新和变革，提升数字化能力，生产差异化产品，满足全球用户需求，创造自身品牌价值，提升全球品牌力。三是数字经济促进数实融合发展。“数字+传统产业”从过去的单一增值点延展到价值增值面，通过数字化整合产业链上下游资源，打通跨境电商的产品、流通与支付等全链条体系，为出口跨境电商创造了价值增值空间，催生整体规模经济，实现出口跨境电商高质量发展。四是数字经济推动可持续发展。由于全球海外市场政策法规等差异化，对中国出口跨境电商企业的合规化经营提出更高的要求，数字经济的发展将重塑企业可持续发展的认知，树立企业品牌 ESG 理念，激励企业研发创新、采用绿色环保技术，规避品牌出海风险，提高品牌出海竞争力。

三、数字经济驱动跨境电商高质量发展的对策建议

出口跨境电商的高质量发展是指，通过优化贸易结构、提升服务效能、强化技术创新及完善监管制度等方式，提高跨境电商平台和企业的生产效率与经济效益，使得跨境电商行业在保持高速增长的同时，实现更为健康可持续的发展趋势（王磊，2024）。中国出口跨境电商行业经历了多个发展阶段，从最初的信息平台构建到交易服务的兴起，再到服务链条的逐步完善，最终迈向了生态化发展的全新阶段。这一演变进程不仅反映了行业对市场需求和技术进步的快速响应，也揭示了行业整体向更高质量、更有效率的发展路径转型的决心。^② 结合当前中国出口跨境电商的现状与趋势，以及 SHEIN 一体化赋能品牌出海的经验与启示，建议从政府与平台两个角度来推动中国出口跨境电商高质量发展。

（一）政府是推动数字经济驱动出口跨境电商高质量发展的关键力量

一是完善出口跨境电商标准体系建设。政府相关部门应主动参与国际电子商务规则的制定及谈判，努力推动构建良好的国际贸易环境，加强与其他国家和地区在跨境电商领域的合作交流，共享全球市场机遇，为出口跨境电商企业创造良好的品牌出海环境。二是完善数字基础设施建设和鼓励新兴数字技术研发。政府相关部门积极发展网络通信技术，推动构建服务于出口跨境电商仓储、物流、支付服务的数字基础设施体系，不断完善中国出口跨境电商服务生态，积极出台相关政策支持出口跨境电商企业增加对人工智能、大数据处理、云计算、区块链等数字技术的研发投入，积极利用数字化实现高效率提升。三是重构现代物流网络运行体系。政府相关部门根据“一带一路”倡议等政策要求，搭建基于海外仓的全球物流运输体系和服务一体化的数字系统，有效利用干线运输，沿线建设物流园

^①资料来源：《出海新质生产力和品牌力 SHEIN 成美国第三大在线时尚零售商》，新浪财经，2024 年 5 月 8 日，<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2024-05-08/doc-inaupecm7273776.shtml>。

^②艾瑞咨询：《2023 年中国跨境出口电商行业研究报告》，网易，2023 年 9 月 12 日，<https://www.163.com/dy/article/IEERU-DI00511B3FV.html>。

区，以创造稳定的跨境供应链。四是创新发展数字化金融。政府相关部门加快实现数字化投融资，提供高效快捷的融资渠道，为出口跨境电商企业经营国际化、投资国际化、融资国际化提供专业化、多元化、综合化金融服务。五是加强数字智慧云平台场景的应用。政府相关部门加强出口跨境电商各环节的协同发展，实现信息数据的共享，激发出口跨境电商发展潜能，进一步提升出口跨境电商整体竞争实力。六是加强与高等院校、研究机构的合作。政府相关部门应为出口跨境电商的高质量发展提供坚实的人才与技术支持，积极实践“国际化人才助力中国企业出海”发展模式。七是完善出口跨境电商相关的法律法规。政府相关部门应明确出口跨境电商平台企业的权利和义务，保护消费者的合法权益，同时加强对出口跨境电商的监管力度，确保中国出口跨境电商行业健康、有序发展壮大。

(二) 出口跨境电商平台企业是数字经济驱动出口跨境电商高质量发展的主要力量

一是加大技术研发投入和应用部署。出口跨境电商平台企业应加快数字化转型，形成智能化客服、智能选品、智能仓储、智能物流等将进一步提高出口效率，降低品牌出海成本，优化用户体验。二是积极适应国际数据隐私保护标准。企业应建立健全内部数据管理制度，采用加密技术、匿名化处理等手段确保用户数据的安全性和隐私性，确保合规经营。三是培养出口跨境电商的复合型人才。企业应大力引育跨境电商领域熟悉国际规则、掌握前沿技术的专业人才。四是培养“品牌出海”全球化的价值理念。企业应制定全球化的发展战略，提升跨文化管理能力，深度理解不同地区、民族、宗教的文化差异，建立国际化企业文化价值。五是创新发展“社交电商”新模式。企业应重视社交媒体对品牌出海的影响力，重视流量拓展和内容推广，加强本地化服务，更好地理解海外用户，满足用户需求，实现品牌与海外用户的深度连接。六是实施企业 ESG 长期发展战略，深入了解当地的市场环境、法规标准、行业基准等方面的情况，多渠道布局以分散风险，注重本土化改造和创新，更好地满足当地社会的需求和期望，吸引更多的投资者和合作伙伴，促进出口跨境电商企业可持续高质量发展。

参考文献：

1. 李蕊：《数字经济时代中国跨境电商高质量发展路径研究》，《全国流通经济》，2024 年第 12 期。

2. 孟涛、王春娟、范鹏辉：《数字经济视域下跨境电商高质量发展对策研究》，《国际贸易》，2022 年第 10 期。

3. 王志盼、张清凌、宋小青、胡仁林：《基于位置大数据的中国跨境电商时空格局变化及其影响机制》，《经济地理》，2022 年第 1 期。

4. 李勇坚：《全球零售电子商务发展现状、格局变化及未来趋势》，《全球化》，2020 年第 2 期。

5. 赵爱玲：《跨境电商行业正从产品“出海”到品牌“出海”》，《中国对外贸易》，2024 年第 2 期。

6. 刘红梅、孟钰、王茜、陈璐瑶：《中国跨境电商独立站经营策略研究——以 SHEIN 为例》，《时代经贸》，2023 年第 12 期。

7. 杜雨轩、胡左浩：《数字化驱动加速国际化之道：以 SHEIN 为例》，《清华管理评论》，2024 年第 Z1 期。

8. 杨继军、艾玮玮、范兆娟：《数字经济赋能全球产业链供应链分工的场景、治理与应对》，《经济学家》，2022 年第 9 期。

9. 王磊：《新质生产力赋能跨境电商高质量发展研究——基于价值链重塑视角》，《湖北经济学院学报》，2024 年第 5 期。

责任编辑：李蕊

新时期我国服务业高水平利用外资 相关问题探析

谢兰兰 迟浩朴 张云和月

摘要：服务业是新时期我国制度型开放的重点领域，利用外资是服务业开放最重要的内容之一。当前，我国服务业部分领域对外资开放进程相对滞后，特别是在制造业服务化和产业数字化变革中，对外资开放空间有限，边境内措施适配性不足，已经无法满足产业发展现实需求和国家高水平制度型开放的总体要求。“十五五”时期，国内国际发展环境不可预期性增强，服务业引资也面临着更大的内外部压力和阻力。必须找准服务业开放的堵点、卡点和痛点，从边境开放和边境后开放两方面共同发力，稳存量、扩增量、提质量，大力推进服务业在规则、规制、管理和标准等领域的自主性开放步伐，以服务业为突破口助推形成更大范围、更宽领域、更深层次的高水平开放格局，助力我国经济高质量发展。

关键词：服务业开放 制度型开放 利用外资

作者简介：谢兰兰，中国国际经济交流中心世界经济研究部副研究员。

迟浩朴，美国南加州大学硕士；

张云和月，英国谢菲尔德大学硕士。

一、相关研究现状

党的十八大以来，我国制度型开放的广度和深度不断拓展，成效显著。随着制造业对外资全面开放，服务业引资及进一步开放成为国内学术界和政策研究中关注的重点问题。相关研究视角多元，重要研究方向包括如下几方面。

一是关于服务业进一步开放的部门和领域探讨。例如，提升跨境资源配置效率（江小涓等，2023），促进数字贸易高质量发展（张大卫，2023），推动银行、保险等金融业高水平开放（展凯，2024），降低金融数据跨境流动障碍（杜川，2023），以及探索生物医药全产业链开放（赵语涵、袁璐，2023）等问题。

二是关于服务业引资和开放的绩效评价。一些学者通过对服务业引资和开放的实证研究，论证服务业开放对我国经济和产业高质量发展的效应。盖新哲（2015）认为，服务业各部门协同开放，特别是商务服务和金融部门开放对全球价值地位提升的效果最显著。毛其淋、谢汇丰（2023）认为，服务业开放能有效提升制造业产能利用率。高运胜等（2023）进一步证明，服务业开放可显著提升制造业全球价值链的嵌入位置。盛斌等（2024）研究发现，服务业开放可通过提高企业成本加成率和国内中间品相对价格下降的作用机制促进企业出口国内附加值率提升。齐俊妍、向柑霖（2020）实证研究结

论表明，金融业外资准入水平对制造业出口技术复杂度的提升作用最大。另外，一些学者证实了服务业开放在优化环境效应和企业环境绩效（苏丹妮、盛斌，2021）、促进就业（齐文浩等，2023）、提高出口产品质量（王欢、黄胜强，2024），以及推动制造业绿色和高质量发展与制造业服务化（赵春明等，2024）等方面的机制和作用。

三是关于服务业引资及高质量开放的思路和路径举措。余斌（2023）认为，改革的重点方向是完善负面清单管理制度，以及健全准入后国民待遇和市场化、法治化、国际化营商环境。罗珊珊（2023）提出，下一步服务业开放要聚焦金融、电信、数字贸易三个关键领域。王素云、刘一然（2023）认为，应瞄准相关制约因素，营造开放型营商环境、发挥自贸试验区“试验田”功能，提升制度供给水平、构建全方位国际合作机制。顾阳（2023）认为，要素型开放和制度型开放是服务业扩大开放的着力点。要分类放宽准入，兑现落实对外承诺，推动电信、互联网、教育等领域的开放举措落地。除上述开放思路外，还有学者提出，加强服务业开放的顶层设计，加强部门间的协调沟通，形成各部门开放合力（李俊，2023），同时也要调动地方政府自主性，给与适度创新容错空间（王娟、耿琳，2023）。

此外，一些学者全面梳理了我国服务业利用外资和对外开放的进展脉络，对后续研究提供了极大便利。相关研究如夏杰长、姚战琪（2018）和朱福林（2023）等。

综上，国内学者关于服务业利用外资和开放的研究视角多元、层次丰富，其结论指向大多证明利用外资对我国服务业和国民经济高质量发展的紧迫性、必要性及重要性。本文将在此基础上，全面结合已有重要研究成果，特别是基于笔者在多年政策研究中积累的大量一手调研资料，对今后一段时期我国服务业利用外资和扩大开放的重点问题进行剖析，提出新的思考和观点。

二、我国服务业利用外资新进展

服务业是我国最大的外资流入领域。随着国家产业结构优化调整，制造业服务化和产业数字化深入发展以及产业政策引导，服务业利用外资量质齐升，结构不断高端化，高水平服务业开放平台载体建设成效显著，为新时期服务业引资营造了良好的产业发展环境和营商环境。

（一）外资向服务业集中的态势持续加强

近年来，受产业结构升级、制造业服务化加速、数实融合发展等因素影响，服务业在我国利用外资中占比稳步提高，自 2010 年开始成为我国第一大利用外资领域。党的十八大以来，我国服务业实际利用外资额由 2013 年的 662.17 亿美元提高至 2022 年的 1386.34 亿美元，年均增速达 8.56%，远高于农业和制造业，占全国实际利用外资额的比重从 53.44% 上升至 73.3%，远高于 2022 年服务业占国内生产总值（GDP）的比重（52.8%）。

从服务业外资企业数量看。截至 2022 年底，在我国注册登记的服务业外资企业共 531137 家，是制造业外资企业数量的 4.4 倍，占外资企业总数的 78.79%。2013—2022 年，服务业外资企业数量增长了 1 倍；同期，制造业外资企业数量则下降了 26.94%。再从各产业外资项目数量看，服务业同样占据绝对主导地位。2013—2022 年，我国服务业利用外资项目由 15085 项增至 33451 项，增幅达 121.75%；同期制造业利用外资项目则下降了 45.11%。此外，服务业与制造业外资项目规模变化态势也有显著不同。2013—2022 年，我国制造业利用外资平均项目金额从 700.42 万美元升至 1391.99 万美元，重资产、大项目带动特征明显；同期，服务业利用外资的平均项目规模则呈下降态势，从

438.96 万美元降至 414.44 万美元，轻资产、高效益特征显著。在制造业利用外资不断下降的背景下，服务业外资成为稳定我国外资基本盘的中坚力量。

（二）外资区域集中度趋于下降

从区域结构看，我国服务业利用外资主要集中于东部沿海地区，与全国利用外资的总体态势一致。2022 年，排名前 6 位的省市分别为上海市、广东省、江苏省、北京市、浙江省和山东省。这 6 个省市服务业实际利用外资额占我国服务业利用外资额的比重分别为 16.64%、14.27%、12.55%、12.18%、9.71% 和 8.16%，合计占我国服务业利用外资总额的 73.51%。

在全国层面上，与 2013 年 89.25% 的占比相比较，服务业利用外资的区域集中度有了较大程度下降。这是因为随着国家开放力度加大和产业政策引导，中西部和东北地区产业发展环境及营商环境持续改善，引资能力大幅提升，特别是在制造业向中西部梯度转移的影响下，部分配套的外资生产性服务业也必然同步跟进转移。例如，陕西省虽然地理位置相较东部沿海地区不占优势，但拥有大量高水平教育和研究资源，省内 有 8 所国家双一流大学，理工科教育水平和科研能力全国排名前列。近年来，陕西省服务业越发受到外资的青睐，2023 年高技术服务业新设外资企业数量增长 61.3%，实际使用外资增长 52.0%。^① 目前，大部分中西部地区的服务业引资仍然存在绝对短板，各地因地制宜，形成了加大制造业引资完善产业链，逐步带动服务业外资转移的发展路径。如，2022 年版《中西部地区外商投资优势产业目录》中，山西省的 43 个优势产业中包括 9 个服务业部门，内蒙古自治区的 37 个优势产业中包括 10 个服务业部门，广西壮族自治区的 50 个优势产业中包括 15 个服务业部门。

表 1 2013 年和 2022 年我国服务业利用外资主要区域构成 单位：亿美元，%

地区	2022 年			2013 年		
	服务业实际 利用外资额	在本省利用 外资中占比	在全国服务业 利用外资中占比	服务业实际 利用外资额	在本省利用 外资中占比	在全国服务业 利用外资中占比
上海市	230.72	96.31	16.64	135.67	80.85	20.49
广东省	197.88	73.17	14.27	112.56	45.11	17.00
江苏省	173.97	57.04	12.55	139.63	43.28	21.09
北京市	168.83	96.98	12.18	56.39	82.42	8.52
浙江省	134.67	69.78	9.71	78.77	55.63	11.90
山东省	113.09	49.44	8.16	67.95	48.35	10.26
总计	1019.16	—	73.51	590.97	—	89.25

数据来源：各省市相关年份统计年鉴。其中广东省美元数据根据 2022 年人民币兑美元中间价 6.7261 折算。

与制造业和农业相比，服务业对高素质劳动力、数字化基础设施条件、完善的产业集群和良好的营商环境等综合要素和保障基础的要求更高，这是服务业外资在发达东部沿海地区高度聚集的主要原因。另一方面，虽然与 2013 年相比，上述 6 个省市服务业利用外资占比都出现了大幅提升，但是由于不同区域发展定位和产业基础不同，服务业重点引资方向差异性很大。广东省是制造业大省，电子信息产业规模已经连续 32 年居全国第一、家电制造业营收规模占全国比重超 40%，制造业高质量发展要求发达的高水平生产性服务业与之配套。2022 年，广东省引资规模最大的服务业部门分别是租赁和商务服务业（34.41%），信息传输、软件和信息技术服务业（18.87%），科学研究和技术服务业

^①陕西省统计局：《2023 年陕西外贸、外资运行情况分析》，陕西省人民政府网站，2024 年 2 月 18 日，http://www.shaanxi.gov.cn/sj/zxfb/202403/t20240325_2324053_wap.html。

(16.29%)。北京市近年来致力于疏解非首都功能，制造业大规模外迁，服务业已经成为绝对主导产业部门和引资部门，主要打造跨国公司总部经济，2022 年服务业引资占比高达 96.98%，以招引研发、信息技术等现代服务业和高端生产性服务业为主。引资规模最大的服务业部门分别是：科学研究和技术服务业（41.36%），信息传输、软件和信息技术服务业（23.36%），租赁和商务服务业（21.86%）。上海市致力发展外资总部经济，跨国公司地区总部和外资研发中心数量分别达 891 个和 531 个。

（三）外资行业结构呈现高端化、专业化趋势

党的十八大以来，我国加快服务业开放，不断压缩服务业外资负面清单，服务业准入领域持续放宽。与此同时，随着制造业服务化和产业数字化深入发展，服务业利用外资的结构不断高端化、专业化。几个显著特征如下：第一，房地产业吸收外资占比大幅下降。从 2013 年的 43.49% 降至 2022 年的 10.21%，不再是外资最热衷的投资领域。第二，外资对服务业的投资结构集中度下降。2013—2022 年，外商投资最大的 6 个服务业部门集中度从 91.39% 下降至 87.39%（见表 2）。第三，生产性服务业成为外资进入的重点领域。服务业外资很多是跨国公司为中高端制造业的配套服务，特别是在研发、法律、咨询、技术服务等专业领域，跨国公司不断加大投入力度。2022 年，租赁和商务服务业已经成为我国第一大引资服务部门，占比由 2013 年的 15.65% 提高至 23.85%；科学研究、技术服务和地质勘查业的占比由 4.15% 提高至 21.77%；信息传输、计算机服务和软件业占比由 4.35% 提高至 17.22%。第四，高技术服务业占服务业引资比重不断提高。近年来，我国大力推进科技创新和发展高技术产业，高技术服务业实际利用外资规模呈现快速增长态势。据商务部数据，2022 年，我国高技术服务业^①占服务业引资比重为 26.5%，比 2012 年提升 16.3 个百分点。

表 2 2013、2017 和 2022 年我国服务业利用外资行业结构变化

序号	2022 年		2017 年		2013 年	
	行业	占比（%）	行业	占比（%）	行业	占比（%）
1	租赁和商务服务业	23.85	信息传输、计算机服务和软件业	23.50	房地产业	43.49
2	科学研究、技术服务和地质勘查业	21.77	房地产业	18.94	批发和零售业	17.38
3	信息传输、计算机服务和软件业	17.22	租赁和商务服务业	18.80	租赁和商务服务业	15.65
4	批发和零售业	10.50	批发和零售业	12.90	交通运输、仓储和邮政业	6.37
5	房地产业	10.21	金融业	8.90	信息传输、计算机服务和软件业	4.35
6	交通运输、仓储和邮政业	3.84	科学研究、技术服务和地质勘查业	7.69	科学研究、技术服务和地质勘查业	4.15
合计占比（%）	87.39		90.73		91.39	

数据来源：作者根据国家统计局数据计算整理而得。

①根据国家统计局《高技术产业（服务业）分类（2018）》，高技术服务业主要包括信息服务、电子商务服务、检验检测服务、专业技术服务业的高技术服务，科技成果转化服务、环境监测及治理服务和其他高技术服务。

（四）我国服务业开放的制度型探索深入推进

1. 多轮压减外资准入负面清单，持续放宽服务业市场准入限制。2013 年以来，我国先后发布了自贸试验区版、全国版和海南自贸港版等三版外资准入负面清单。经过多轮修订，负面清单中服务业条款大幅缩减，至今，自贸试验区内服务业准入限制由 53 个条目^①减少至 22 个条目。其中，金融业与房地产业，以及水利、环境和公共设施管理业已经清零，其他未完全开放的部门，如交通运输、电信、互联网、教育、科学研究、商务服务业等领域，也根据对外资开放的风险度评估，采取了股比、高管、业绩等有限准入方式渐次开放。《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》将提升服务业发展质量、促进服务业和制造业融合发展作为修订重点，鼓励外资投向研发设计、商务服务、现代物流、信息服务等现代服务业。各地方政府在此基础上，根据产业发展实际，出台税收减免、要素保障、财政补贴、公共服务等倾斜性政策，提高对外资的吸引力。

2. 多层次服务业开放平台载体持续强化制度创新赋能。我国对服务业外资开放采取点、线、面渐次开放的方式，以自贸试验区（港）、粤港澳大湾区等开放高地制度创新为核心内容，构建多层次国内开放平台，积极探索自主开放。目前，全国共有 22 个自贸试验区、1 个自贸港、11 个服务业扩大开放综合试点、37 个服务外包示范城市和 28 个服务贸易创新发展试点城市。^② 这些高水平开放平台承担了国家在放宽服务业外资市场准入方面先行先试的压力测试任务，建设成效凸显。2015 年开始，我国专门针对服务业开放进行先行先试探索，分 3 批次设立了 11 个服务业扩大开放综合试点。各试点聚焦重点领域，对标高标准国际经贸规则，自主探索包括外资准入在内的服务业高水平开放路径。在产业开放方面，按照服务业领域市场竞争的特点，设置充分竞争、有限竞争、自然垄断领域竞争性业务、特定领域服务业 4 个类别，将科技、金融、教育等 12 类重点服务行业分别纳入并分类施策。鼓励各试点根据地区发展特点，差异化探索。如，2019 年北京市调整《外商投资电信企业管理规定》中经营增值电信业务^③外商投资比例不得超过 50% 的规定，在北京市服务业扩大开放综合试点示范区和示范园区，取消互联网接入服务业务^④等增值电信业务外资股比不超过 50% 的限制；上海市在《新一轮服务业扩大开放若干措施》中，提出包括允许和争取允许外商投资音像制品制作、文物拍卖、人体干细胞、基因诊断治疗领域等 8 项放宽服务业外资准入限制的重点举措^⑤等。2023 年《上海市加大吸引和利用外资若干措施》提出，推进虹桥国际中央商务区在数字贸易、金融服务、信息服务、会展服务等领域探索扩大开放措施，并在便利跨境投融资和促进外籍人士往来便利等方面加大对外资发展要素支持。

3. 对标对表高标准国际经贸规则，提升双向开放效能。党的十八大以来，我国商签和升级多双边自贸协定步伐加快。截至 2024 年 11 月，我国已与 29 个国家和地区签署了 22 个自贸协定，还有正在谈判中的自贸区 12 个，正在研究中的 7 个。自贸区网络开放标准不断提高。如，在与尼加拉瓜的

^①2013 年按当时分类中类统计，与 2021 年版不能完全对应。

^②数据来源：商务部网站。

^③包括基础电信业务中的无线寻呼业务。

^④仅限为用户提供互联网接入服务。

^⑤8 项举措具体包括：进一步放宽外商在沪设立投资性公司的申请条件，降低对外国投资者资产总额的要求，取消对外国投资者已设立企业的数量要求；探索允许设立外商独资演出经纪机构，并在全中国范围内提供服务；探索允许外商独资旅行社试点经营中国公民出境旅游业务（赴台除外）；探索在特定园区及自贸试验区保税区内，允许外商投资音像制品制作业务；探索允许自贸试验区内外资文物拍卖企业拍卖符合相关条件的艺术品；争取允许外商投资人体干细胞、基因诊断与治疗技术；对跨国公司地区总部中的连锁企业，试点实施全市范围内的“一照多址”；切实保障外商投资企业依法享有国民待遇，外商投资企业的许可证及相关资质申请审核与内资一致等。

自贸协定和新加坡的自贸协定升级中，首次按照负面清单模式作出高水平跨境服务贸易和相互投资开放承诺。此外，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的相关对接及谈判工作正在稳步推进中。2023 年，国务院先后发布《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》，率先在具备条件的自贸试验区和海南自贸港试点对接国际高标准经贸规则，加大制度型开放力度，提升投资吸引力。

4. 市场化、法治化、国际化营商环境建设取得新进展。在放宽服务业外资准入的同时，为吸引高质量外资，高度关注外资诉求，自主提高国内规制、管理、标准水平。2020 年《外商投资法》及其实施条例先后出台，统一了近 40 年的三资法并立局面，确立了我国外商投资法律制度的基本框架，明确我国对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度以及内外资一致的管理原则，为外资提供了更透明、更便利、更可控的规则。针对外资知识产权保护，除致力于为外资提供与国内企业同样的快速协同保护服务外，还相继出台了系列专门的外资知识产权保护和政策支持政策措施。如，2017 年出台《外商投资企业知识产权保护行动方案》，在全国范围集中打击侵犯外商投资企业知识产权的违法犯罪行为。2023 年印发《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》，加大对外商投资在华设立研发中心、开展科技研发创新活动的支持力度。截至 2024 年 1 月，国外在华发明专利授权量累计达到 107.3 万件，发明专利有效量达到 90.2 万件。^①

三、当前我国服务业高水平利用外资的关键问题

当前，我国面临的国内国际发展环境不可预期增强，影响全球格局演化的变量合力作用走向不明朗，服务业自主开放改革进入深水区，面临着开放进程放缓、国内规制制约因素多、综合制度优势尚未完全形成和释放等困境，必须全面系统梳理清晰面临的主要问题和根源，找准新时期服务业高水平利用外资的突破口。

（一）服务业对外资开放进程缓慢

无论从自身角度还是全球横向比较，我国服务业对外资开放进展都较为缓慢。

1. 推动进一步放开市场准入的难度和压力加大。自 2013 年我国在上海自贸试验区推出第一张外资准入负面清单以来，先后出台了全国版、自贸试验区版和自贸港版 3 张清单，目前已经历了 8 轮清单修订。^② 最新的 3 版负面清单中，服务业条目比重最高。其中，全国版负面清单的 31 条未开放条目中，服务业达 26 条，其中禁止类条目高达 16 条。自贸试验区版负面清单和自贸港版负面清单的 27 条未开放领域中，服务业均为 22 条，禁止类条目均达 14 条。此外，当前版本的外资准入负面清单内容是经过 10 年的开放试验和反复论证、斟酌、协调、平衡的结果，未来进一步缩减负面清单中服务业条目，推动相关行业开放的空间缩小，难度和压力加大。相比 2021 年，2024 年全国版负面清单中服务业领域没有继续扩大准入。

2. 我国在全球属于服务业高准入限制国家。尽管近年来我国致力于通过主动改革和对标对表国际高标准经贸规则，大力改善服务业边境准入和边境内规制。但目前在全球层面上，我国对服务业的限制程度依然相对较高。经合组织（OECD）发布的 2022 年全球 50 个经济体 22 个相关服务业部门的

^①数据来源：国家知识产权局。
^②2024 版外商投资负面清单目前只发布了全国版。

限制性指数显示，我国开放度较高的行业部门分别是交通、物流和分销相关领域，包括海运、公路运输、空运、分销和装卸等服务。其他领域，如商务服务业、金融保险业、视听服务、计算机服务、电信和快递领域限制程度均较高。与 2021 年版外资负面清单相比对不难发现，上述行业多是我国对外资采取禁入限制的领域。进一步与 OECD 纳入对比的其他国家限制性水平做横向比较，以我国限制程度最高的快递业务（0.756）为例，即便与全球开放程度最低的国家印度（0.523）相比仍然存在极大差距。此外，在 OECD 纳入统计的 85 个国家的数字服务贸易限制指数排名中，我国高居第 15 位。

表 3 2022 年我国服务贸易限制性指数全球位次

行业	全球排名	行业	全球排名	行业	全球排名
海运	16	建筑服务	36	计算机服务	48
公路运输	16	货运代理	36	电信	49
空运	18	报关服务	36	快递服务	50
分销	22	仓储服务	37	电影	50
物流装卸	23	法律	38	广播	50
工程	32	商业银行	43	音像	50
铁路运输	33	保险	45		
设计	35	会计	47		

资料来源：OECD，2022 年服务贸易限制性指数（STRI），<https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=063bee63-475f-427c-8b50-c19bffa7392d>。

（二）边境后规制障碍多

边境措施对应准入型开放，边境后规则牵涉了国内各领域法律法规适配以及内外资待遇一致性等公平、透明、可预期的营商环境建设，必然要进行更高水平的自主制度型开放，我国在此领域还有较大差距。

1. 各类开放平台载体先行先试作用发挥有待进一步加强。自贸试验区（港）作为国家制度型开放的主要载体和系统集成平台没有充分发挥先行先试作用，总体看，在重大领域开放中赋予权限小、原则性方案多、实质性举措少，制约了改革探索进程（陈文玲等，2024）。目前，仅有上海自贸试验区、北京市服务业扩大开放综合试点、海南自贸港、粤港澳大湾区等少数区域被赋予较大开放权限，并取得了突破性进展。其他区域探索同质化问题较严重，制度创新效能较低，真正的引领性创新成果少。而一些落后地区政府执行层对高层级改革任务和政策精准理解及把握能力不足，无法充分实现改革突破、发挥政策效能。如，有的产业园区虽然被赋予了先行先试改革权限，但只能中规中矩地模仿借鉴其他地区做法，无法进行突破性开放探索。

2. 部分行业领域还未形成对外资的公平竞争市场环境。政府采购、标准制定、产业政策等领域“非禁即准、非限即可”的准入后国民待遇原则落实不到位，外资无法公平参与市场竞争且依据不明。如，外资在医疗、信息技术等领域参与政府采购的空间较小；再如，虽然外资医疗机构具有强烈对接本土市场的业务拓展需求，但是国内规则对其业务限制性依然很大。如，外资医院被排除在医院评级体系外，医师缺少为社会认可的晋级通道；再如，限制外资医院外籍医生和医务人员比例，现行国内制度将医师职称、课题招标、各类资格认定等与公立医院捆绑，医师多点执业政策细则不明确，客观上限制了国内医疗人员流动，对外资医疗机构业务拓展制约性极大（谢兰兰等，2023）。外资医疗机构从业具有商业性质，在我国的目标市场是本土高端人群和外籍来华人员，以机构数量和服务量衡量，对国内医疗体系的冲击基本可以忽略。根据国家卫健委数据，截至 2021 年，我国外资医疗机构共有 302 个，而 2023 年全国医疗卫生机构达 107.1 万家，规模根本不在同一量级。

3. 制度透明度、政策执行方面有待完善。一是决策过程透明度欠缺，法治化水平有待加强。虽然政策对外公开，但一事一议、一事一策等隐形规制赋予决策部门的自由裁量权较大，导致政府承诺与外资企业预期落差较大，对政府公信力产生负面影响。二是全国统一大市场尚未形成，地区和行业分割、保护依然广泛存在。调研中看到，各地方政府为稳定投资发展经济，在政府采购、产业补贴、税收优惠、财政支持以及行政便利等环节或明或暗具有一定排他性。如，欧盟商会认为，《加快建设全国统一大市场的意见》（2022 年）“只是将中国已提出但未落实的诸项工作进行整合……不足以满足外国投资者的需求”。^①

4. 与高水平开放匹配的国家安全保障体系不完善。为守牢国家安全底线，相关主管部门对放开外资准入，特别是在新兴行业普遍持谨慎态度，这是服务业开放进程缓慢的一个重要原因。如果从底层梳理一些行业的风险点会发现，很多领域开放风险是可控的。如，我国对广播电视节目制作和电影制作有完善的前置审批制度，并采取节目制作播出分离、电影制作发行分离的方式，无须限制制作环节外资准入，控制住播出、发行环节可以达到有效把控风险的目的。再如，广播电视节目制作、电影制作、文艺表演属文艺创作，风险本质是潜在的文化渗透，意识形态敏感性相对较低，禁止准入同时也限制了正常的文化交流互鉴，并不是最佳风险防控手段，风险管控关键应放在内容监管上。通过完善法律法规和内容监管机制使外资在国内经营合规化，同样可以达到防范风险的目的。在对高等教育开放问题上，一刀切的方式并不合适。理科、工科、农学、医科、商科等学科意识形态特征较弱，外资独资办学风险较低，经过长期中外合作办学压力测试，外资高等教育并未对国内高等教育系统形成冲击和压力。且我国已有探索先例，2023 年 4 月，教育部、海南省人民政府联合印发的《境外高等教育机构在海南自由贸易港办学暂行规定》明确，允许境外高水平大学、职业院校在海南自贸港独资设立理工农医商类学校或校区。

四、推动服务业高水平利用外资的建议

相较农业和制造业，服务业部门多，在开放过程中要考量的因素多，稳定和扩大服务业利用外资，既要加快放开边境限制，也要配合完善的边境内措施。

（一）稳存量，进一步优化营商环境

外资服务业企业总体上对在华经营持积极态度。要高度关注及时回应外资企业在华投资经营中的相关诉求。

一是做好周全的国内法律法规适配准备工作。外资负面清单并非一成不变的规则体系，对外资行业准入限制增减既关系到国家产业政策的调整，又是外资进入国内市场的主要依据，其背后反映的是国家的法治化程度。因此，负面清单务必配合上位法、部门法律法规的及时调整适配，以免出现冲突打架，减损法律权威性或负面清单的效力。

二是参照 CPTPP 等高标准经贸规则的普遍做法，对外资准营领域一般不再施加股比、数量、绩效等限制。对商业化机构，如外资医疗机构、外资教育机构参照内资民营企业的规范和监管方式，切实做到内外资一致化管理。特别是对外资企业要切实落实国民待遇，在政府采购、行业标准制定修订、产业政策修订调整过程中，为外资企业保留充分的话语权，形成内外资平等竞争的良好市场环境。

^①中国欧盟商会：《中国欧盟商会商业信心调查 2023》，中国欧盟商会网站，2023 年 6 月 21 日。

三是对准入的外资服务企业在国内市场营销所需要素流动同步松绑。如，医疗领域可以从以下几方面着手：推动跨境远程诊疗便利化、提高外资医疗机构的国民待遇水平、简化外资医疗机构在投资审批和设备购置程序、放开对外资医院开设分支机构的人员和资源限制等。教育领域应扩大高等教育学历学位互认，畅通与国外先进教育国家的跨境远程教育合作渠道。继续推动与其他国家和地区的高等教育学历学位互认，特别是加强与美国、日本、新加坡及欧盟部分未互认国家间的合作。

（二）扩增量：提速缩减服务业外资准入限制、完善边境内监管

加快放开服务业外资准入是今后我国高水平对外开放的主要抓手，不断扩大外资准入释放的积极信号，既可以有效对冲外部对华投资遏制，也能够有效稳定外资对华投资信心。

一是对标锚定国际高标准经贸规则，参照借鉴发达经济体成熟经验的做法。对外加强交流，更好对接国际规则。对内加强试点和试验，认真梳理已有压力测试、承压能力较好、风险较低的行业领域，拓展进一步探索开放的区域空间，能开则开，宜早不宜迟，争取高水平制度型开放的战略主动。

二是各行业主管部门要加速形成外资管理模式由事前管理向事中事后管理转变。外资有序发展不能仅靠准入限制，重点应放在适度、合理的边境内监管上。应按照行业特性，完善事中事后监管的方式有序开放，系统性评估各领域开放风险，从产业冲击风险、生物安全风险、信息安全风险、意识形态风险等维度切实找准行业开放的风险点位，以风险量级高低和自贸区已有探索经验为依据，再筛选出一批可开放领域。同时，要设计好与开放程度相对应的行业安全审查机制、罚则条款和行政管理容错机制，加强风险预警监测和风险处置能力。

三是对确需“一事一议”“一事一策”管理的行业，要增加透明度。对已经在负面清单中取消，但不宜过激开放的行业，应提前对外资企业公布，使企业能够在投资决策前有充分知情权，避免决策失误造成损失。要建立有效的政策传导和反馈机制，保证相关政策能够在企业和地方政府间形成高效传导，设立适当反馈机制接受外资企业意见和建议，并及时回应其关切。

（三）提质量：提升高水平开放平台先行先试效能

要实现开放和安全的平衡，自贸试验区仍然要首当其冲承担起先行先试的探索任务，并加速向全国推广成熟经验，最终实现服务业高水平开放目标。

一是自贸试验区版清单要与全国版清单形成更显著的梯度，赋予自贸试验区更大的先行先试权限。目前，自贸区版清单只比全国版清单多删减了1条服务业条目，并在几个条目上略有放松。有必要在新版负面清单修订过程中，进一步拉开自贸试验区与全国的开放梯度，赋予自贸试验区更大的自主探索权限，并强化各类开放载体的系统性和协同性，将其他载体的探索内容和成功经验率先同步至自贸试验区，将之打造为我国服务业开放的系统集成平台。真正体现自贸试验区大胆闯、大胆试的探索定位，更精准快速地为服务业开放积累有益经验，提振外商投资信心。

二是加快自贸试验区服务业负面清单缩减速度。首先，要厘清各服务业部门开放的红线和底线。目前自贸试验区版清单中80%以上条目涉及服务业，这些服务领域不开放绝大部分都与国家安全相关，如意识形态安全、信息网络安全、生命健康安全等。对于这些涉及安全风险点的部门，要进一步剖析其不开放和可开放的底层逻辑。如，一些与意识形态相关的增值电信、文化、电影制作等领域，其风险核心是内容输出，就可以在自贸试验区“打开大门，管好小门”，通过内容审查来规避风险，或从禁止投资向合资转变渐进式放开准入限制。再如，高等教育领域中商科和工科等学科专业，意识形态影响相对较弱，风险不高，可率先放开独资限制。这样既能够吸收发达国家的先进理念、技术和管理，提升我国整体学科建设水平，也可以降低我国教育服务贸易逆差。

三是提速欠发达地区自贸试验区扩围。我国的自贸试验区区域格局呈梯次雁阵行排列。有 10 个沿海自贸试验区，8 个内陆自贸试验区和 4 个沿边自贸试验区。从总体区域布局看，中东部地区明显偏重。4 个沿边自贸试验区分别位于广西壮族自治区、云南省、黑龙江省和新疆维吾尔自治区，与南亚、东南亚、中亚等地区国家及俄罗斯接壤，是我国沿边开放和对接“一带一路”倡议的开放前沿。应更多照顾这些欠发达沿边地区的现实，提速在上述区域的服务业开放，在国内经济最薄弱地区做好面向特定国家和地区服务业开放、全面缩减负面清单的压力测试。早日形成连点成线、连线成面，东西双向互济的区域布局。

参考文献：

1. 江小涓、孟丽君、魏必：《以高水平分工和制度型开放提升跨境资源配置效率》，《经济研究》，2023 年第 8 期。
2. 张大卫：《扩大制度型开放 促进数字贸易高质量发展》，《全球化》，2023 年第 5 期。
3. 展凯：《扩大保险服务业高水平开放的方向》，《开放导报》，2024 年第 1 期。
4. 杜川：《关于金融数据出境，高水平制度型开放又迈一步》，《第一财经日报》，2023 年 12 月 12 日。
5. 赵语涵、袁璐：《生物医药 探索全产业链开放》，《北京日报》，2023 年 12 月 19 日。
6. 盖新哲：《服务业开放与中国全球价值链地位提升》，对外经济贸易大学博士学位论文，2015 年。
7. 毛其淋、谢汇丰：《服务业开放对我国制造业企业产能利用率的影响研究》，《财贸经济》，2023 年第 11 期。
8. 高运胜、刘慧慧、杨晨：《服务业开放如何提升制造业全球价值链嵌入位置？：基于跨国面板数据的实证考察》，《世界经济研究》，2023 年第 11 期。
9. 盛斌、朱鹏洲、吕美静：《服务业开放如何促进企业出口国内附加值率提升——两业融合的视角》，《国际经贸探索》，2024 年第 2 期。
10. 齐俊妍、向柑霖：《金融业开放、外部金融依赖与制造业出口技术复杂度——基于服务贸易限制指数不同政策领域的实证分析》，《国际商务》，2020 年第 6 期。
11. 苏丹妮、盛斌：《服务业外资开放如何影响企业环境绩效——来自中国的经验》，《中国工业经济》，2021 年第 6 期。
12. 齐文浩、李颢、邱阳：《服务业开放阻碍制造业就业了吗：基于行业异质性的视角》，《中国软科学》，2023 年第 12 期。
13. 王欢、黄胜强：《服务业外资管制放松、营商环境与出口产品质量》，《上海对外经贸大学学报》，2024 年第 2 期。
14. 赵春明、刘珊珊、李震：《生产性服务业开放与制造业企业绿色发展》，《当代财经》，2024 年第 3 期。
15. 余斌：《进一步深化改革 扩大服务业制度型开放》，《中国发展观察》，2023 年 Z1 期。
16. 罗珊珊：《推进高水平制度型开放》，《人民日报》，2023 年 12 月 9 日。
17. 王素云、刘一然：《先行先试扩大制度型开放》，《经济日报》，2023 年 12 月 26 日。
18. 顾阳：《找准服务业扩大开放着力点》，《经济日报》，2023 年 12 月 1 日。
19. 李俊：《探索服务业高水平制度型开放的现实路径》，《人民论坛》，2023 年第 19 期。
20. 王娟、耿琳：《中国服务业对外开放水平与提升路径研究》，《中国物价》，2023 年第 11 期。
21. 夏杰长、姚战琪：《中国服务业开放 40 年——渐进历程、开放度评估和经验总结》，《财经问题研究》，2018 年第 4 期。
22. 朱福林：《中国服务业利用外资基本脉络、重大挑战与高质量战略——改革开放 45 周年回顾与展望》，《当代经济研究》，2023 年第 11 期。
23. 陈文玲、颜少君、谢兰兰：《新时期我国推进制度型开放的关键举措研究》，《全球化》，2024 年第 3 期。
24. 谢兰兰、张玉静、杨娜：《我国服务业开放对接 CPTPP 规则研究——以教育、文化和医疗服务业为例》，《全球化》，2023 年第 2 期。

责任编辑：郭 霞

中欧低碳合作的基础、挑战及前景^{*}

曹 慧 张小溪

摘要：面对气候变化的紧迫挑战，构建公平合理、合作共赢的低碳发展体系显得尤为关键。中国和欧盟作为世界两大经济体，在低碳领域的合作不仅有助于全球气候治理和绿色转型，还能促进双方的经济可持续发展。中欧在推动低碳发展方面理念相通，具有广泛共识，合作基础坚实，双方在低碳发展领域互补性强，合作前景广阔。尽管当下存在地缘政治化、欧美联盟、碳关税等诸多挑战和“杂音”，且中欧在减排与去碳化的道路上选择了不同的模式和路径，但中欧之间具备合作的现实基础和战略意义，双方合作效益远大于竞争对抗。通过技术交流、气候融资与投资合作、政策对话与协调以及碳市场链接等途径，中欧可以在绿色发展上实现“弯道超车”，共同推动全球绿色治理新格局。

关键词：中欧合作 低碳发展 全球绿色治理 应对气候变化

作者简介：曹 慧，中国社会科学院欧洲研究所副研究员；

张小溪，中国社会科学院经济研究所经济增长研究室副主任、研究员。

自《联合国气候变化框架公约》签订以来，发展低碳战略逐渐成为全球共识，特别是在经济全球化和区域一体化的大背景下，低碳发展不仅为中国和欧盟这两大经济体带来了难得的合作机遇，也使双方面临前所未有的挑战。一方面体现在通过绿色技术的交流与合作，共同推动全球气候治理进程；另一方面则在于二者在低碳产业领域内的竞争态势，以及在相关规则制定上的话语权争夺。低碳“阳谋”在中国与欧盟间涌动，呈现出合作与竞争相互交融的复杂局面。如何平衡这种复杂关系，将决定着未来全球低碳发展的格局。对中国和欧盟而言，深化低碳发展实践，将其融入可持续发展战略，对于提升各自气候治理能力，构建清洁美丽世界具有重要的现实意义和深远的历史价值。

一、低碳发展的研究进展

随着全球环境问题的日益严重和气候变化的加剧，人们开始认识到牺牲资源环境换取增长的道路难以为继，必须探索一条与经济发展和社会进步相容的可持续道路。可持续发展理念为低碳发展提供了理论基础。罗马俱乐部在1972年的《增长的极限》中将资源约束纳入增长框架，率先提出了“可

^{*} 本文为国家社科基金重大项目“基于中国实践的经济增长理论创新研究”（项目编号：22&ZD053）、中国社会科学院创新工程项目“低碳转型与绿色增长研究”“中欧数字、绿色伙伴关系研究”的阶段性成果。

持续发展问题”。^① 世界环境与发展委员会 1987 年发布《我们共同的未来》报告，首次给出了关于可持续发展的定义，“既满足当代人需求，又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”。^② 2015 年“千年发展目标”收官之际，联合国通过了《2030 年可持续发展议程》，发布了 17 项可持续发展目标，旨在通过具体化目标实现可持续发展。这也成为当前各国政府推进可持续发展的指导性文件。

越来越多的科学家发出全球气候变暖的警告，低碳发展成为解决气候变化问题的必然选择。政府间气候变化专门委员会发布的多份气候变化报告中，详细阐述了气候变化的影响及应对策略。《气候变化 2022：影响、适应和脆弱性》评估了气候变化对生态系统、生物多样性和人类社会的影响，以及适应气候变化的能力和脆弱性；^③《气候变化 2022：减缓气候变化》提供了关于气候变化减缓进展和承诺的全球评估，并检查了全球排放源；^④《气候变化 2023》提供了关于气候变化、其影响和风险以及减缓和适应措施的综合视角。^⑤《气候变化的斯特恩回顾》强调了低碳发展的重要性，并讨论了国际合作的重要性，包括建立碳的价格信号和市场，刺激科技研究、发展和应用，以及推广适应措施，特别是对发展中国家的支持。^⑥

低碳发展并非仅靠市场的自我调节就能达成，而是需要全面的转型实践。现有研究指出，这一转型有赖于政府基于绿色共识设计相应的机制，政府通过调整价格机制，借助市场激励手段，推动整个体制的转变。其中，最为经典的研究是阿西莫格鲁等（2016）关于高碳排放部门和清洁能源部门在低碳发展中的结构性讨论。他们指出，政府通过限制碳排放量和提升碳排放成本，抑制高碳排放部门的发展。同时，政府通过财政补贴、碳排放权交易、绿色金融等多元化措施，激励低碳排放部门成长，并逐步实现对高碳产业的替代，从而推动低碳发展。

二、全球低碳发展的新特征

随着全球对气候变化问题的重视，低碳发展已成为国际社会共同追求的目标。在履约《巴黎协定》的压力下，大多数国家加快了低碳发展的步伐。然而，新冠疫情的冲击叠加国际地缘冲突的影响，世界经济增长整体复苏乏力，这使得全球低碳发展呈现出新的时代特征。

（一）去碳化进程受能源危机拖累

2021 年 10 月以来，世界各地持续性的能源危机在一定程度上抑制着全球的去碳化进程，使全球摆脱煤电的道路更加艰难。欧美在低碳发展中采取的普遍路径是用天然气和风光等可再生能源逐步取代煤炭。然而随着能源价格飙升，燃气发电变得越来越贵，导致价格更加低廉的煤电受到“青睐”，欧洲多国重启燃煤电厂应对“电荒”。

^①Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W., The Limits to Growth. New York: Universe Books, 1972.
^②World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987.
^③IPCC. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022.
^④IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022.
^⑤IPCC. Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023.
^⑥Stern, N. The economics of climate change: the stern review, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

更令人担忧的是，发达国家并未起到模范作用，其兑现力度是全球去碳化现实中的阻力。如七国集团（G7）在化石燃料领域的投资仍高于对清洁能源的投入。据加拿大和英国智库联合发布的报告显示，在2020年1月至2021年3月期间，G7国家在煤炭、石油、天然气等化石燃料行业的投资规模仍高达1890亿美元，而对清洁能源领域的投资仅为1470亿美元。^①

（二）“南北”差异加剧

气候融资成为影响发展中国家采取有效减排措施的主要障碍。国际能源署统计数据显示，2015—2050年，为实现低碳、减排目标，全球能源行业每年需额外投入约1.2万亿美元。^② 联合国《世界投资报告2014：向可持续发展目标投资——行动计划》报告预测，2015—2030年，全球实现可持续发展目标所需的投资规模约为每年5万亿~8万亿美元。其中，发展中国家所需的资金规模约为每年3.9万亿美元。^③ 然而，发达国家并未兑现到2020年每年向低收入国家提供1000亿美元气候援助资金的承诺。

与此相反，发达国家在通过各种方式保证经济重回正轨的同时，加快绿色转型。为实现2030年减排、2050年碳中和等目标，欧盟要在2021—2027年的多年财政框架中将30%的资金用于与气候变化相关的活动。^④ 此外，欧盟委员会（欧委会）承诺，将规模为7500亿欧元的“后疫情复苏基金”中的37%用于与气候变化相关的项目。^⑤ 在法国，政府启动“复兴计划”，将“生态转型”列为首要关键领域，拟投入300亿欧元财政资金用于生态转型项目。为实现“2038年停止煤电”的目标，德国政府计划向受能源转型影响较大的地区支付总计400亿欧元的财政资金。^⑥ 在美国，拜登政府计划投入2万亿美元，用于落实气候政策和能源转型。^⑦

（三）“去碳”手段贸易化

以碳关税为主的贸易方式搅动全球低碳发展和气候治理的现有秩序。自《巴黎协定》以来，“共同但有区别责任”原则正在遭到背弃，西方国家以防止“碳泄漏”风险为借口，试图通过征收碳关税这种贸易手段，达到“倒逼”其他国家加大减排措施的目的。其中，欧盟单边性地推出碳边境调节机制便是一例。2023年5月，碳关税完成立法程序正式生效，并将于2026年1月1日起开始征收。英国、美国、加拿大、日本等国纷纷效仿或将采取类似措施。

碳关税正在加剧发达国家与发展中国家之间的立场分化。由于经济和技术制约，发展中国家很难达到发达国家的低碳标准，被迫成为碳关税的主要被征收对象，不符合发达国家排放标准的产品可以

①Lucile Dufour, Tom Moerenhout, Angela Picciariello, and Estan Beedell. Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery? The International Institute for Sustainable Development (IISD) and Overseas Development Institute (ODI), 2021, Executive Summary, p. III.

②International Energy Agency. World Energy Outlook 2014, 2014.

③United Nations Conference on Trade and Development. World Investment Report 2014: Investing in the SDGs — An Action Plan, United Nations, 2014. p. 140.

④European Council. Conclusions: Special meeting of the European Council, 21 July 2020, EUCO 10/20, p. 6.

⑤European Council. EU recovery package: Council adopts Recovery and Resilience Facility, Press release, 11 February 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/11/eu-recovery-package-council-adopts-recovery-and-resilience-facility/>.

⑥Florence Schulz. Germany begins allocating 40 billion euro to coal regions to start phase-out, EURACTIV. com, 31 August 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/germany-begins-allocating-e40-billion-to-coal-regions-to-start-phase-out/>.

⑦Biden propose \$2 trillion investment in US economy, EURACTIV. com, 1 April 2021, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/biden-propose-2-trillion-investment-in-us-economy/>.

在“环境保护”前提下被征收额外关税。对于正处在工业化进程中的发展中国家而言，碳关税的实施将提高其出口成本，降低其在国际市场上的竞争力，从而影响其经济发展。碳关税正演变为发达国家在国际竞争中保障本国利益和提高全球竞争力的新手段，通过碳关税，发达国家将应承担的减排责任和成本转嫁给发展中国家，收割经济利益。因此，发展中国家将碳关税视为“绿色保护主义”，担忧其对经济发展的不利影响，从而产生抵触情绪。

三、中欧开展低碳合作的现实基础

长期来看，中欧合作不仅符合双方的利益，在全球气候危机加剧、世界经济低迷的背景下更加凸显其战略性，具有世界性意义。中欧低碳合作有可能成为中欧全面战略伙伴关系以及中欧合作的新亮点、新支柱、新引擎。中欧在推动绿色低碳发展方面理念相通，具有广泛共识，合作基础扎实，且双方在低碳发展领域互补性强，合作前景广阔。

（一）中欧合作符合双方发展的共同愿景

全球气候危机是中欧双方均高度关注的问题。联合国世界气象组织发布的《2023 年欧洲气候状况》报告揭示了一个令人担忧的趋势，欧洲正以全球平均水平 2 倍的速度变暖，导致极端天气频发，仅在 2023 年就造成了约 134 亿欧元的经济损失。中国也未能幸免于难，同样遭受着日益严峻的气候变化冲击。国内气候显著变暖，极端天气事件不仅频繁发生，而且强度有所增加。随着气候变化带来的影响愈发明显，中欧都认识到加强合作，共同推动创新解决方案的紧迫性。

在推动全球气候治理方面，中欧双方展现出强烈的合作意愿。当前中欧均致力于实现《巴黎协定》和 2030 年可持续发展议程设定的目标。这两个重要文件为全球的绿色低碳转型提供了框架，而中欧在此方面的共识为双方在绿色发展、气候适应措施以及能源结构转型等领域的合作开辟了广阔的道路。通过合作，中欧可以共同推动全球气候治理的多边进程，并促进经济绿色复苏。

合作还有利于实现中欧各自的减排目标。目前中国和欧盟都作出了碳中和的承诺，中国的“双碳”目标与欧盟的绿色新政及碳中和计划在时间上和目标上高度契合。通过合作，双方可以相互借鉴和推广先进的减排技术及经验，加快各自的能源和产业转型。如前所述，国际能源市场的动荡以及乌克兰危机带来的能源供应问题，使欧洲不得不暂时增加对煤炭的依赖。而中国尽管也在优化能源结构，但煤电依然在保障能源安全战略中占有重要地位。在这种背景下，中欧合作探索可持续的清洁能源解决方案显得尤为迫切。

（二）气候治理和绿色转型扩大中欧合作空间

中欧间基于政府层面自上而下和企业自下而上的合作模式正在形成。中欧政府间的低碳合作多层次、多领域、全方位地展开，通过政策对接、技术合作、碳市场建设等多种方式，共同应对全球气候危机，推动双方经济向绿色、低碳、可持续方向转型。在环境政策对接方面，中欧通过高层对话与合作机制，不断加强环境与气候政策的对接，建立长期合作框架。中国提出的“双碳”目标与欧洲碳排放交易体系（EU - ETS）的三阶段实施计划相互补充，旨在统一双方的环保标准和减排目标，确保在应对气候变化方面的步调一致。在绿色低碳技术合作方面，中欧致力于推动绿色技术创新，提高产业和经济的全球竞争力。中国政府大力发展可再生能源，在沙漠、戈壁、荒漠地区规划建设大型风电光伏基地项目，而欧盟则在推动其成员国采取类似的绿色能源措施。在碳排放交易体系建设方面，中欧互相借鉴和学习对方的成功经验。欧盟自 2005 年启动的 EU - ETS，为全球碳交易市场树立了榜样。

双方在碳市场建设上的互动，有助于推动全球温室气体排放的减少和经济的绿色转型。

中欧企业间的低碳合作涵盖了能源绿色转型、节能降碳增效、绿色低碳科技创新和循环经济发展等多个领域，通过技术共享、市场开发和政策协调，共同推动低碳经济的全面发展。例如，2017 年，中国国家电力投资集团与马耳他能源公司开展能源合作，实现了马耳他从重油到天然气发电的变革，当地用户电价下降 25%，同时在黑山、匈牙利等国家开展新能源项目，推动欧洲能源转型。2019 年，国家能源集团与法电集团新能源公司共同投资建设的 500 兆瓦海上风电项目，开创了中外合资在华建设海上风电的先河，推动海上风电场向深远海发展。2023 年，东方锅炉与道达尔能源围绕化学链燃烧过程碳捕集的共性关键技术展开联合攻关，成功取得技术突破，促进绿色低碳技术共同进步。

（三）中国特色气候方案助力中欧合作

具有中国特色的全球气候治理方案日益受到国际社会的高度认同，这为中欧气候合作提供契机。在理念上，习近平主席从提出“构建人类命运共同体”到“共同构建人与自然命运共同体”，为全球气候治理提出了越来越具象的“中国方案”。2016 年 5 月，联合国环境规划署专门发布《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告，充分认可中国生态文明建设的举措和成果。2018 年 5 月，中国、印度、南非和巴西四国在第 26 次“基础四国”气候变化部长级会议上发表联合声明，首次将“构建人类命运共同体”理念体现在应对气候变化领域的多边国际文件中，强调“在低碳和气候适应型发展领域构建人类命运共同体”。2020 年 9 月，中国提出“双碳”目标。2021 年 4 月，习近平主席在领导人气候峰会上提出“共同构建人与自然生命共同体”。2021 年 10 月，《应对气候变化的政策与行动》白皮书发布，通过创新理念、国家战略和具体行动，为全球气候治理提供了中国方案。

（四）中国气候治理“硬实力”提升奠定合作基础

中国参与全球气候治理的能力大幅提高，加大了低碳减排的国际承诺和国内力度。这主要体现在以下三方面。一是将应对“双碳目标”纳入国家战略。在生态文明建设被纳入中国特色社会主义事业总体布局之后，在 2018 年 5 月召开的全国生态安全会议上，习近平总书记将生态安全和应对气候变化列入国家战略。2020 年 12 月，习近平主席在联合国气候雄心峰会上宣布，到 2030 年，中国单位国内生产总值（GDP）二氧化碳排放将比 2005 年下降 65% 以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25% 左右，森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上。

二是将减排纳入国民经济发展规划，加快碳市场建设，发展绿色金融。《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将“2025 年单位 GDP 二氧化碳排放较 2020 年降低 18%”作为约束性指标。在碳市场建设上，从 2021 年 2 月 1 日起，《碳排放权交易管理办法（试行）》正式实施，全国碳排放交易市场建设进入快车道，为实现“碳达峰”“碳中和”目标提供与国际接轨的制度性工具。此外，中国通过发展绿色金融来促进低碳转型方面的潜力，助推实现“双碳”目标。“十三五”期间，中国绿色金融从无到有，迅速壮大，成为绿色、低碳发展的重要助推器。绿色金融的快速发展，提升了中国金融业的适应性、竞争力和普惠性，为支持绿色低碳转型、推动经济高质量发展发挥了积极作用，成为中国参与全球经济金融治理的重要领域和亮点之一。2021 年以来，伴随着全国碳排放权交易市场上线交易，市场参与主体对价格、期限转换、风险管理等需求更加强烈，中国的绿色金融发展步入新的高度。

三是在多边框架下开展低碳合作。作为坚定的多边主义捍卫者，欧盟和中国存在更多合作机遇。尤其是近年来，中国在中多边框架下，将“绿色‘一带一路’”“清洁美丽世界”等倡议结合起来，开

展国际合作项目。例如，通过设立南南合作援助基金、气候变化南南合作基金、中国—联合国和平与发展基金、亚洲基础设施投资银行等多边机制和多边性金融开发机构，从南南合作实践出发，逐渐摸索出一套具有中国特色的低碳发展与合作模式。2021 年 7 月，中国发布《对外投资合作绿色发展工作指引》，鼓励中资将绿色发展融入对外投资进程，并通过共建“一带一路”予以落实。

四、当前中欧低碳合作面临的挑战

在经历改革开放 40 多年的经济持续增长之际，中国也正遭遇前所未有的生态资源枯竭、环境恶化、空气污染等问题，迫切需要加大国际间在低碳领域的交流与合作，尤其是来自欧盟的实践经验。不过，中欧在低碳领域的合作仍面临一些严峻挑战。

（一）地缘政治化增加中欧合作的难度

自冯德莱恩担任欧委会主席以来，明确将欧委会定位为“地缘政治委员会”。在《欧洲绿色协议》中，欧盟将绿色、数字化转型描绘成“民主国家联盟处理包括气候治理等全球议题的必经之路”。美国在特朗普执政时期，中美贸易摩擦加剧，大多数欧盟成员国“选边”站队，将敏感的政治议题上交到联盟层面，使欧委会的“地缘政治”色彩更加浓厚。尤其是在新冠疫情暴发后，欧盟将“叙述方式”、人权等议题高度地缘政治化，不仅弱化全球治理的理性与合作一面，而且严重损害了中欧间的政治互信，不利于中欧开展低碳领域的合作。

在战略自主理念的引导下，欧盟希望进一步扩大全球领导力。以氢能为例，欧洲憧憬着创建一个综合性的欧洲氢能经济，在全世界 228 个绿色氢能项目中，有 126 个位于欧洲。欧盟希望通过制定以欧元计价的交易体系、基于欧盟标准的国际氢市场，不仅可以成为新兴能源市场的标准制定者，还可加强欧元在能源贸易中的作用。此外，欧盟已将全球气候和能源治理推向更高的战略高度，旨在通过提速内部立法进程和国际谈判，推动国际政治议程。地缘政治和大国竞争、欧盟内部的分歧和对气候议程的日益关注，促使欧盟转向战略自主。最终，从内到外，欧盟正逐步形成一个高度地缘政治化的“气候大战略”。

欧盟对全球领导力的诉求加剧了中欧在低碳领域的竞争。全球气候治理的碎片化和低碳发展的复杂性使发展中国家阵营遭到进一步分化。从《京都议定书》《巴厘路线图》《哥本哈根协定》《巴黎协定》到《卡托维茨实施细则》，以欧盟为代表的发达国家已逐步放弃“共同但有区别的责任”原则，向以美国为代表的国家阵营靠拢。“基于市场规则”的碳价、碳边境协调机制等贸易手段正成为发达国家应对气候变化、防止所谓“碳泄漏”风险的主要工具。

（二）欧美联盟全面提升对华的竞争和对抗态势

2019 年欧盟将中国重新定位为“谈判和经济伙伴”“竞争者”和“制度性对手”，这昭示了中欧关系进入新的竞合时代，新形势下的中欧关系面临更多不确定性。加上美国对华的全面遏制立场，欧美联手阻挠中国参与全球气候治理的方式、手段和力度不断升级。在方式上，欧美欲联手巩固它们在全球治理中的领导地位，制约中国在气候议题上的国际影响。2020 年 12 月，欧盟发布的《全球变局下的欧美新议程》表示：在气候外交方面，欧盟应积极利用 G7、二十国集团（G20）、世界贸易组织（WTO）等多边机制开展气候外交；在贸易方面，欧盟推出碳关税，提出与人权、环境挂钩的 WTO 规则修订方案，推进建立以欧标为模板的国际碳交易市场。

在手段上，欧盟欲通过贸易、环境与劳工标准等新工具，围堵中国参与全球治理。在贸易工具方

面，欧盟碳关税机制便是其欲尝试“长臂管辖”、强迫他国加大减排措施的一个例子。欧盟碳关税引发的议题已远远超出气候变化、能源领域。为使碳关税合法化，欧盟“积极”试图通过国际组织，如WTO、国际劳工组织、联合国等，将贸易与环境、劳工标准挂钩。^①

在力度上，欧美国家加大在技术规则、标准制定上与中国展开竞争和对抗。这主要体现在双方欲建立一个不包含中国在内的所谓“民主技术同盟”，将意识形态延伸至全球治理层面。欧盟在新议程文件中提议，欧美应联合起来成立“跨大西洋贸易与技术理事会”，为新技术制定标准，加强技术治理，将中国挤出全球技术贸易市场。应对气候变化、实施市场机制的绿色协议已成为欧盟内政、外交的核心。欧盟希望通过“绿色新政”，将减排规定、技术标准输出到周边国家，其中包括与投资、贸易、生产相关的环境与社会评估、排放标准、EU-ETS体系等。

（三）碳市场与碳关税推动欧美规制导向

以“碳市场—碳关税”为核心的全球气候治理新秩序正在形成，有利于欧美“基于规制”的国际秩序的建构。自《巴黎协定》签署以来，以欧盟为代表的发达国家正在逐步背弃“共同但有区别的责任”原则，推行“谁污染、谁付费”理念，实施以碳市场为核心的碳关税机制，通过贸易手段，强迫其他国家，尤其是新兴排放大国加大减排措施。

欧盟碳关税将对中国贸易造成直接影响。据欧委会预测，碳关税将每年为欧盟带来40亿~150亿欧元的“额外收入”，且在一定时期内会逐年增长。作为欧盟最大的贸易国之一，中国的钢铁、化工、轻工等行业将受到直接影响。与“反倾销、反补贴”指控相比，在碳关税的“刺激”下，欧盟内部打压中国产品的“调门”更高、更猛烈。欧盟钢铁协会认为，中国产品造成的损害已危及整个产业的价值链，而保持和发展价值链是欧洲钢铁产业生存及可持续发展的关键。欧盟钢铁协会总干事阿克塞尔·埃格特（Axel Eggert）宣称，“（中国产品造成的）全球钢铁贸易扭曲危及整个欧盟价值链和欧洲数十万个就业岗位”。因此，他建议，欧盟应将碳关税设得“足够高”，惩罚来自国外的高能耗产品，迫使其向低碳、可持续的生产方式转型。^②

五、中欧低碳合作的未来展望

构建公平合理、合作共赢的低碳发展体系无疑是一项长期且艰巨的任务。在这一过程中，中欧两大经济体的合作具有举足轻重的影响，不仅有利于推进全球气候治理，还能显著促进绿色转型的整体效果。尽管在合作过程中会遇到各种“杂音”和障碍，但中欧在低碳领域的合作所带来的效益明显大于因竞争对抗而产生的成本。

中欧在减排与去碳化的道路上选择了不同的模式和路径。这些差异主要由双方所处的不同历史发展阶段以及政体性质的差异所决定。特别是在应对气候变化的策略上，欧盟正逐步放弃联合国气候框架公约下强调的“共同但有区别责任”原则，转而采用更为市场化、贸易化的手段，如碳市场和碳关税机制，以加速其低碳转型和实现净零排放的目标。对中国而言，实现“双碳”目标即“碳达峰”与“碳中和”，是一场涉及经济社会深层次系统性变革的重大挑战。中国计划在30年内完成这一目标，这比发达国家平均所需的45~70年要短得多。因此，中国需要以极大的决心和力度，从实际出

①曹慧：《欧盟碳边境调节机制：合法性争议及影响》，《欧洲研究》，2022年第6期，第75~94页。
②Frederic Simon, EU Steelmakers Call for "Green Deal" to Counter Chinese Dumping, EURATIV. com, 24 November 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/steelmakers-call-for-green-deal-to-counter-chinese-dumping>.

发，制定全面的战略计划，并通过加强与欧洲在低碳领域的合作，寻求在绿色发展上实现“弯道超车”。中欧可以在低碳发展领域实现更深层次的合作，共同推动全球绿色治理新格局的形成。双方未来的合作重点包括以下几个方面。

第一，清洁能源技术合作。中欧双方在清洁能源技术领域的合作潜力巨大。中国在可再生能源装机和制造方面处于领先地位，而欧洲在可再生能源整合方面拥有专业知识。双方可以在太阳能、风能、氢能的发电及储能，以及新能源汽车供应链上下游环节等领域深化合作。此外，中欧可以共同推进可持续金融分类授权法，加强银行的环境、社会和企业治理（ESG）风险监管，并在绿色金融和投资领域加快制定统一的市场标准。

第二，绿色金融合作。中欧在绿色金融领域的合作已经取得了丰硕的成果，包括共同发布《G20 可持续金融路线图》和《可持续金融共同分类目录》等政策文件。未来，双方可以进一步推动标准互认，促进绿色金融市场互联互通，坚持“引进来”和“走出去”并举，促进绿色金融市场双向开放。此外，中欧可借助各类国际平台拓宽合作渠道，加强绿色金融的第三方市场合作。

第三，政策对话与协调。在重大国际气候谈判和政策制定过程中，中欧可增强沟通和协调，共同推动全球气候行动。双方可以利用现有的合作机制，如中欧环境与气候高层对话，加强在环境政策、碳市场、气候投融资等方面的沟通协调，共同推动全球气候治理的多边进程。

第四，碳市场链接机制。欧盟在碳市场建设方面拥有丰富经验，中国可以借鉴欧盟的经验和做法，加快自身碳市场的建设和完善。双方可以在碳市场配额分配、试点过渡、信息披露等方面进行深入合作。

第五，气候变化适应措施合作。除了减排，适应气候变化也是低碳发展的重要组成部分。中欧可以共享在适应气候变化方面的经验和技術，帮助对方更好地应对极端天气事件和气候变化带来的影响。双方可以加强在气候风险评估、韧性提升等方面的合作，共同提高应对气候变化的能力。

参考文献：

1. 曹慧：《欧盟碳边境调节机制：合法性争议及影响》，《欧洲研究》，2021 年第 6 期。
2. 金玲：《中欧气候变化伙伴关系十年：走向全方位务实合作》，《国际问题研究》，2015 年第 5 期。
3. 江思羽：《碳中和目标下的欧盟能源气候政策与中欧合作》，《国际经济评论》，2022 年第 1 期。
4. 曲如晓、李婧、杨修：《绿色合作伙伴建设下中欧绿色贸易的机遇与挑战》，《国际贸易》，2021 年第 5 期。
5. 田慧芳：《碳中和背景下中欧气候合作的潜力与挑战》，《欧亚经济》，2022 年第 5 期。
6. 张小溪：《“双碳”目标下中国经济增长的内涵、挑战及应对》，《发展研究》，2022 年第 3 期。
7. Daron Acemoglu, Ufuk Akcigit, Douglas Hanley, William Revill Kerr. Transition to Clean Technology, Journal of Political Economy, Vol. 124, No. 1, 2016.
8. Stern, Nicholas. Stern Review: The Economics of Climate Change. HM Treasury, 2006.
9. World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

责任编辑：李 蕊

我国对外直接投资高质量发展： 现状、动力、挑战及路径

郭 霞

摘要：随着经济进入高质量发展阶段，我国政府适时总结以往对外直接投资存在的问题与风险，出台了一系列政策措施，推动对外直接投资规范理性发展。“十三五”以来，对外直接投资总体保持稳定增长，投资结构持续优化，成为投资高质量发展的坚实基础。实现对外直接投资高质量发展的动力与挑战并存。数字经济和绿色经济快速发展引致全球投资需求剧增，形成高质量外循环是推动构建新发展格局的必然要求，共建“一带一路”高质量发展持续推进驱动我国对外直接投资高质量发展。当前，地缘政治环境异常复杂和严峻，美国对华战略竞争升级导致对美投资大幅降低，以及全球对外投资缩减、国家安全审查泛化构成对外投资高质量发展的挑战。为此，本文提出我国对外直接投资高质量发展的主要路径：明确对外投资的战略目标和定位，鼓励我国企业投资新技术、新兴产业领域，以及推动境外经贸合作区扩容升级。

关键词：对外直接投资 高质量发展 一带一路

作者简介：郭霞，中国国际经济交流中心副研究员。

以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局，鼓励利用国内国际两个市场、两种资源，建设更高水平开放型经济新体制。对外直接投资高质量发展是更高水平开放型经济新体制的重要内容。我国自 21 世纪初实施“走出去”战略以来，对外直接投资规模逐渐扩大，2015 年首次超过利用外资规模。2017 年随着我国经济转向高质量发展阶段，对外直接投资面临新的国内国际环境，投资的安全性、可持续性等方面亟待完善与提升，要求对外直接投资由规模粗放增长阶段转向高质量发展阶段。

一、文献综述

高质量发展源于 2017 年习近平总书记在党的十九大报告中提出的新论断，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。^① 此后，他多次强调高质量发展的重要性、必要性。关于对外投资高质量发展的研究主要分为必要性与可行性两个领域，发展路径属于可行性领域的研究，可归纳为 3 种类型。

第一，以对外直接投资的理论为基础，论证高质量发展的路径（赵瑾，2021）。以深入学习贯彻党的十八大以来习近平总书记关于对外投资的重要论述为理论基础，提出了“十四五”时期我国“走

^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》，人民出版社，2017 年，第 30 页。

出去”并实现其高质量发展的政策着力点：加快建立“走出去”高质量发展的指标体系、政策体系、评价体系；全面贯彻新发展理念，创新合作方式、坚持绿色投资、协调经济利益与社会利益、统筹“走出去”与“引进来”的双向开放、实现互利共赢；尽快建立有利于实现质量第一、效率优先的政策体系和制度框架。

第二，以对外直接投资存在的问题、面临的机遇以及挑战为基础，论证高质量发展的路径。刘洪愧（2020）认为，我国对外直接投资存在较大高估，以及占我国海外总资产比重较低等问题，同时面临发达国家趋严的投资审查和中美贸易摩擦的挑战。在“十四五”时期，要全面总结以往经验教训，明确战略目标和定位，因地制宜推动对外投资，充分发挥海外经济园区作用，并加大积极作用的宣传。白明（2017）通过分析我国企业 2016 年和 2017 年对外直接投资的变化，提出未来要加快境外投资管理体制改革的建议，并提及未来我国强调的高水平走出去主要体现在扩大市场、优化资源配置、形成产业链、提高话语权、保证经济安全等方面。

第三，以对外直接投资的现状和问题，以及对高质量发展内涵的界定为基础，论证高质量发展的主要路径。范鹏辉等（2020）分析了 2016—2019 年我国对外投资的发展状况以及面临挑战，从有利于对外投资自身竞争力提升，有利于更好地服务国民经济发展，有利于形成更加规范的对外投资管理体系，以及有利于提高对外投资规则话语权主动性四个方面，概括对外投资高质量发展的内涵，进而从顶层设计、投资主体、投资结构等方面提出高质量发展的主要路径。徐杰（2023）考察了我国的对外投资环境，评估了对外直接投资能力。从投资主体、投资理念、投资目的国三方面界定对外投资高质量发展，认为应强化政府和企业合作，形成合力，并分别从政府和企业层面提出了建议。

现有研究从不同角度论证了我国对外直接投资高质量发展的路径，为本文的研究提供了有益参考。本文试图从我国“十三五”时期对外投资政策调整入手，考察“十三五”以来相对较长时间段内我国对外投资的现状，并分析其高质量发展的动力及面临的挑战，进而提出促进对外直接投资高质量发展路径的建议。

二、“十三五”以来我国对外直接投资发展现状

“十三五”以来，我国对外直接投资总体保持平稳增长。政府的对外投资政策对于对外投资的健康有序发展发挥了重要作用。我国对外直接投资逐渐回归理性规范发展轨道，而且结构持续优化，投资领域、区域、方式等出现了新变化。

（一）对外投资管理政策的适度调整

我国对外投资的驱动因素，除了市场、资源、效率和技术寻求因素外，还有政府战略驱动、制度完善和治理保障组成自上而下的制度，以及在此指导下的对外投资引导、规范、监管、财税政策和行政推进体系。如“走出去”战略、“一带一路”倡议、国际产能合作等（李俊，2020）。

随着对外直接投资规模增长，我国政府适时调整对外投资管理政策，在鼓励、促进对外直接投资发展的同时，也加强对境外投资健康有序发展的监管。2016 年，我国对外直接投资达到 1961.5 亿美元的历史新高，^①但出现了不理性、不规范性甚至虚假投资等问题。例如，2016 年的房地产、住宿和餐饮业等投资增速接近或超过 100%。对此，我国总结以往对外直接投资存在的问题与风险，出台了

^①数据来源：商务部。本文数据除非另有说明，均来自商务部。

一系列政策措施。从 2016 年底开始加强对境外投资真实性、合规性、合理性的审核，引导投资企业增强风险意识、规范投资方向、进行审慎决策，并防范打击虚假投资行为。同时，加强事中事后监管，促进对外直接投资高质量发展。

2017 年是对外投资监管政策密集出台的一年（见表 1）。2017 年 5 月，中央全面深化改革领导小组通过了《关于规范企业海外经营行为的若干意见》，旨在从制度层面规范企业对外投资行为。2017 年 8 月，国家发展改革委等 4 部门发布了《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》（国办发〔2017〕74 号），引入“鼓励发展+负面清单”的境外投资管理模式，明确将对外投资项目分为鼓励类、限制类、禁止类三种类型。

表 1 2017 年我国对外投资主要监管政策

时间	发布部门	文件	主要内容
2017 年 1 月 7 日	国资委	《中央企业境外投资监督管理办法》（国资委令 35 号）	强化境外投资聚焦主业，强调风险防控
2017 年 1 月 25 日	银监会	《关于规范银行业服务企业走出去加强风险防控的指导意见》（银监发〔2017〕1 号）	“一带一路”境外投资审核
2017 年 4 月 27 日	国家外汇管理局	《关于进一步推进外汇管理改革完善真实合规性审核的通知》（汇发〔2017〕3 号）	防止资本外流
2017 年 5 月 23 日	中央全面深化改革领导小组	《关于规范企业海外经营行为的若干意见》	加强企业海外经营行为合规制度建设
2017 年 6 月 12 日	财政部	《国有企业境外投资财务管理办法》（财资〔2017〕24 号）	加强国有企业境外投资财务管理，防范境外投资财务风险，提高投资效益
2017 年 8 月 4 日	国家发展改革委等 4 部门	《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》（国办发〔2017〕74 号）	“鼓励发展+负面清单”模式引导和规范企业境外投资方向，明确了鼓励、限制、禁止三类境外投资活动类型
2017 年 10 月 26 日	商务部	《关于印发〈对外投资合作“双随机一公开”监管工作细则（试行）〉的通知》（商办合函〔2017〕426 号）	规范对外投资合作事中事后监管行为，引导企业健康有序开展对外投资合作，全面推行“双随机一公开”工作
2017 年 10 月 31 日	国家发展改革委	《关于加强对外经济合作领域信用体系建设的指导意见》（发改外资〔2017〕1893 号）	建立健全对外经济合作领域信用信息采集、共享规则
2017 年 10 月 31 日	国家发展改革委	《关于印发〈关于对对外经济合作领域严重失信主体开展联合惩戒的合作备忘录〉的通知》（发改外资〔2017〕1894 号）。	建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制
2017 年 12 月 7 日	国家外汇管理局	《关于完善银行内保外贷外汇管理的通知》（汇综发〔2017〕108 号）	禁止内保外贷形式资金出海
2017 年 12 月 18 日	国家发展改革委	《民营企业境外投资经营行为规范》（发改外资〔2017〕2050 号）	完善经营管理体系，依法合规诚信经营，切实履行社会责任，注重资源环境保护，以及加强境外风险防控
2017 年 12 月 26 日	国家发展改革委	《企业境外投资管理办法》（发改委〔2017〕11 号）	加强境外投资宏观指导，优化境外投资综合服务，完善境外投资全程监管，促进境外投资持续健康发展

资料来源：王碧珺，《国际直接投资形势回顾与展望》，载《世界经济黄皮书：2019 年世界经济形势分析与预测》；商务部，《2018 年中国对外投资发展报告》。

受一系列政策措施以及国际环境变化的影响，2017 年我国对外直接投资出现了自有统计记录以来的首度下降，同比降幅达 19.3%，而且在随后的 2018—2019 年也呈现下降态势。但更应该看到，我国对外直接投资的流量和存量仍居于全球前 3 位（见表 2），投资的结构更趋优化、质量更高，整体保持平稳健康发展。新政策措施有助于更好掌握企业对外投资的真实流向，有利于更好引导与监管，从而促使企业对外投资更具经济合理性、盈利性和可持续性（刘洪愧，2020）。2017 年以来，我国调整对外投资管理制度，引导对外直接投资规范理性化发展，奠定了高质量发展的坚实基础。

表 2 2002—2023 年我国对外直接投资流量和存量 单位：亿美元

年度	流量			存量	
	金额	同比增长（%）	全球排名	金额	全球排名
2002	27	—	26	299.0	25
2003	28.5	5.6	21	332.0	25
2004	55	93.0	20	448.0	27
2005	122.6	122.9	17	572.0	24
2006	211.6	43.8	13	906.3	23
2007	265.1	25.3	17	1179.1	22
2008	559.1	110.9	12	1839.7	18
2009	565.3	1.1	5	2457.5	16
2010	688.1	21.7	5	3172.1	17
2011	746.5	8.5	6	4247.8	13
2012	878.0	17.6	3	5319.4	13
2013	1078.4	22.8	3	6604.8	11
2014	1231.2	14.2	3	8826.4	8
2015	1456.7	18.3	2	10978.6	8
2016	1961.5	34.7	2	13573.9	6
2017	1582.9	−19.3	3	18090.4	2
2018	1430.4	−9.6	2	19822.7	3
2019	1369.1	−4.3	2	21988.8	3
2020	1537.1	12.3	1	25806.6	3
2021	1788.2	16.3	2	27851.5	3
2022	1631.2	−8.8	2	27548.1	3
2023	1772.9	8.7	3	29554.0	3

数据来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局，《2023 年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2024 年，第 6 页。

（二）对外直接投资发展现状

“十三五”以来，在国内对外投资管理政策调整以及国际环境的影响下，我国对外直接投资规模总体保持平稳增长，投资流量和存量占全球比重处于领先地位，投资领域主要集中于传统投资领域，新兴领域的投资崭露头角，投资区域以亚洲为主，对“一带一路”沿线国家和地区的投资稳步提升。

从对外投资规模上看，新时期以来，我国对外投资规模总体呈平稳增长态势，2017—2019 年受国家规范投资政策和国际环境变化因素影响，以及 2022 年受世界经济复苏显著放缓的拖累，对外投资增速出现同比下降。但是，我国对外投资流量全球占比始终稳居世界前 3 位，存量全球占比由 2013 年的第 11 位提升至 2018 年的第 3 位，至今一直稳定在这一排名位置（见表 2）。

从对外投资领域上看，传统投资领域集中度略有下降，新兴领域逐渐兴起。2023 年，在我国对外投资存量上千亿美元的行业中，租赁和商务服务业、批发和零售业、金融业、制造业、采矿业，以及交通运输、仓储和邮政业 6 个传统投资领域占我国对外投资存量的 84.9%，较 2016 年末的 82.8% 下降了 2.1 个百分点。同时，信息传输、软件和信息技术服务业，科学研究和技术服务业，以及文化、体育和服务业等现代服务业领域的投资存量占比由 2016 年 6.8% 增至 2023 年的 12.2%，提高了 5.4 个百分点。

从对外投资区域上看，对北美洲、欧洲的投资缩减，转向亚洲的中国香港和东盟国家，对“一带一路”沿线的投资稳步增长。2016 年我国对北美洲、欧洲的投资额分别为 203.5 亿美元、106.9 亿美元，2023 年则分别降为 77.8 亿美元、99.7 亿美元。2016 年我国对亚洲的投资流量占比为 69.4%。2023 年这一比例升至 79.9%；其中，对中国香港投资占对亚洲投资流量的比重为 76.8%，东盟 10 国占比为 17.7%。“一带一路”沿线国家和地区成为我国对外投资的新区域，在我国对外投资流量中的占比持续上升（见图 1），由 2016 年的 8.5% 增至 2023 年的 24.4%。

境外经贸合作区成为促进我国对外直接投资发展的重要载体。截至 2022 年底，我国境外经贸合作区共有 125 家，其中 112 家位于共建“一带一路”国家，占比近 90%。^① 根据商务部的数据，截至 2023 年末，我国在“一带一路”共建国家建设的境外经贸合作区累计投资近 730 亿美元，为当地创造 53 万个就业岗位。^②

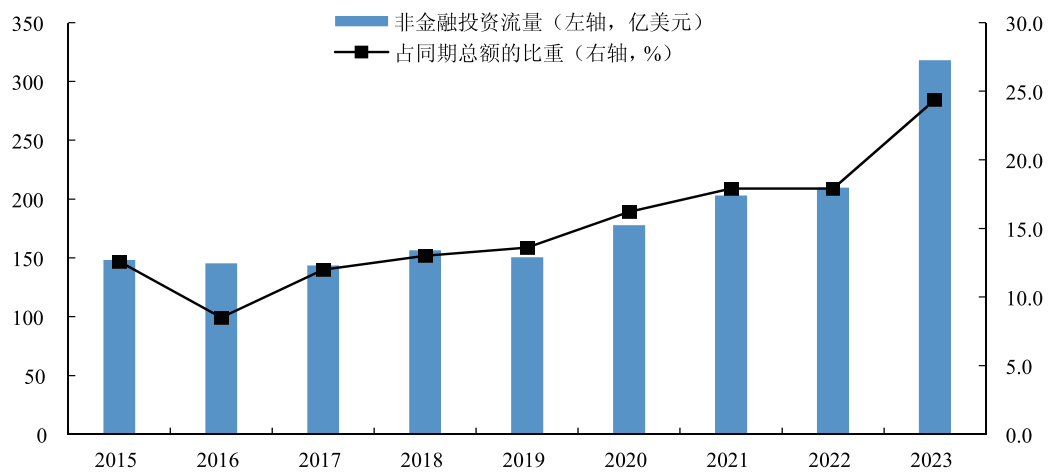


图 1 2015—2023 年我国对“一带一路”沿线非金融类投资额及占比

数据来源：商务部。
注：我国非金融流量数据采用商务部当年快报数据，与年度对外直接投资统计公报中的数据差异主要为收益再投资部分。

从对外直接投资方式上看，“十三五”以来，一方面，我国对外直接投资并购交易持续下降（见图 2）。2016 年的并购交易最活跃，交易总额达到 1353.3 亿美元，占对外直接投资的比重为 44.1%；

^①中国国际工程咨询有限公司：《境外经济贸易合作区高质量发展报告 2023》，中国国际工程咨询有限公司网站，2023 年 10 月 20 日，第 12 页，<https://www.ciecc.com.cn/module/download/downloadfile.jsp?classid=0&filename=f74a5e2e1e2c41fc802ecd9fe8daa8dc.pdf>。
^②商务部：《商务部召开〈2023 年度中国对外直接投资统计公报〉专题新闻发布会》，商务部网站，2024 年 9 月 25 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbzt/2024/swbzk2023nzgdwzjtztjgzbtxwfbhfb/index.html>。

2023 年的并购交易额减至 205.7 亿美元，占对外直接投资的比重降至 9.5%。“十三五”之前的 10 多年与“十三五”以来的 8 年进行比较，前者并购交易所占比重的均值为 37.7%，后者为 17.6%。另一方面，国外贸易壁垒增加、供应链多样化，以及我国在汽车等新兴领域的竞争力增强，我国新能源汽车等资本密集型行业的绿地外国直接投资大幅增加。自 2022 年以来，绿地投资额占总投资额比重达到 80%。与 10 年前相比，绿地投资将成为我国对外投资更重要的驱动力（Hanemann, et al., 2024）。

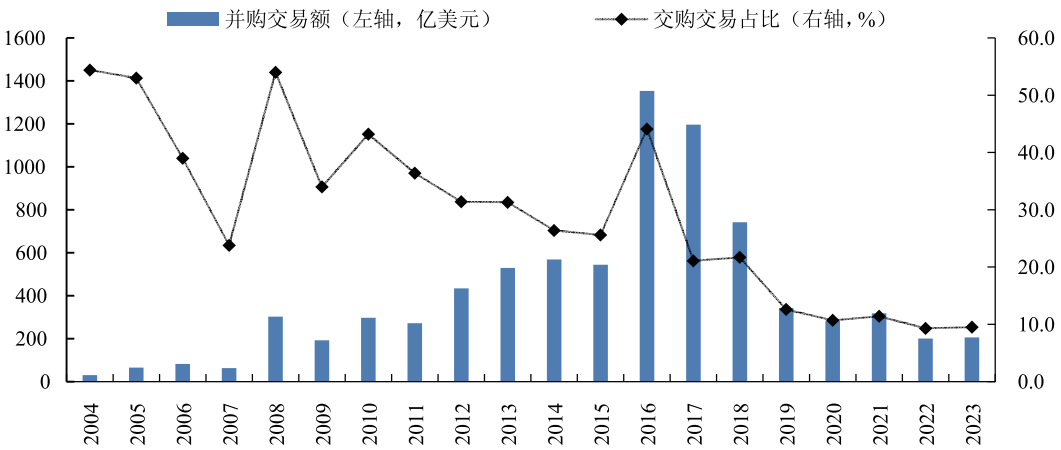


图 2 2004—2023 年我国对外直接投资并购交易情况

数据来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局，《2023 年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2024 年，第 9 页。

三、我国对外直接投资高质量发展的主要动力

当前，科技和产业革命推动数字经济、绿色经济快速发展，全球投资需求剧增。自我国经济进入高质量发展阶段，形成高质量外循环是推动构建新发展格局的必然要求。共建“一带一路”高质量发展持续推进，不断为我国投资高质量发展开辟新空间。

（一）数字经济和绿色经济领域的全球投资需求剧增

当前，在新一轮科技和产业革命推动下，数字经济和绿色经济发展驶入快车道，给国际分工组织形式和全球投资方式带来深刻变化，引发全球价值链供应链的重构。在数字经济领域，各国政策调整步伐加速，围绕科技创新、数字产业链、数字基础设施进行战略布局。跨国企业也面临着数字化转型需求。数字经济的发展产生了大量的新业态、新模式，丰富了供给端，也带来数字消费需求端的持续扩大，从而有效带动投资需求增长。而我国人工智能等数字关键核心技术不断突破，在数字技术应用场景等方面具有明显优势。

在绿色经济领域，自《巴黎协定》签署以来，全球大部分国家和地区陆续提出未来碳中和或净零排放目标，加速进行绿色转型，对绿色发展的需求加大，为我国新能源产业对外投资提供了广阔市场。根据《2024 年世界能源投资报告》的数据，全球能源投资将在 2024 年首次超过 3 万亿美元，其中 2 万亿美元将用于清洁能源技术和基础设施。自 2020 年以来清洁能源投资加速，可再生能源、电网

和储能的投资额高于石油、天然气和煤炭之和。^① 能源发展面临推动经济增长和应对气候变化的双重任务，稳健的政策支持、更廉价的可持续金融、电网接入、灵活的电网和数字技术将是支持可再生能源发展的关键因素（安永，2023）。我国已经成为全球可再生能源最大的生产国和消费国，可再生能源累计装机容量、设备制造、绿色投资和市场发展等方面在全球处于领先地位，尤其在境外投资中具备丰富的实践经验。而且，我国新能源汽车产业已经利用其技术和规模优势，通过对外直接投资开拓海外市场份额。

（二）形成高质量外循环是推动构建新发展格局的必然要求

“十四五”规划提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是在我国经济由高速发展进入高质量发展新阶段，面对国内国际新形势作出的战略选择。进入新发展阶段，我国参与国际经济合作的比较优势发生变化，由劳动力低成本优势向资本、产业体系及配套能力以及技术等优势转变。2018 年，我国劳动力占全球的比重降至 20%，而投资能力持续快速增长。我国资本形成总额占全球资本形成总额的比重已经高达 26%，研发投入紧跟其后达到 21.2%，两者的比重都超过了劳动力的占比（江小涓，2021）。对外直接投资通过资本输出，在全球范围集成、组合各种生产要素，在这一过程中培育新的优势，形成新的竞争力。

构建新发展格局，绝不是封闭的国内单循环，而是开放的、相互促进的国内国际双循环。^② 这就要求形成高质量的国内国际循环，以加快推进全国统一大市场建设，畅通国内大循环为支撑，利用全球要素和市场资源，更好联通国内和国际市场。^③ 高质量对外直接投资除了保持合理的规模之外，更体现在质量上：高质、高效利用全球资源要素和市场空间，积极参与国际分工与合作，融入全球产业链供应链价值链，推动产业竞争力的提升，培育参与国际竞争与合作的新优势，促进形成高质量外循环，更好助力国内大循环。

（三）共建“一带一路”高质量发展持续推进

2018 年，习近平总书记在推进“一带一路”建设工作五周年座谈会上的讲话首次提出，推动共建“一带一路”向高质量发展转变。2021 年在第三次“一带一路”建设座谈会上他再次强调，以高标准可持续惠民生为目标，继续推动共建“一带一路”高质量发展。2023 年在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式主旨演讲中，习近平总书记宣布中国支持高质量共建“一带一路”的八项行动，推动高质量共建“一带一路”迈上新起点。

共建“一带一路”高质量发展持续推进，为我国高质量对外直接投资增加了新动力，拓展了新空间。国务院新闻办公室发布的《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》白皮书显示，截至 2023 年 6 月底，我国与 150 多个国家、30 多个国际组织签署 200 多份共建“一带一路”合作文件，形成一大批标志性项目和惠民生的“小而美”项目。一是投资合作稳步发展。2023 年末，我国在“一带一路”共建国家设立境外企业 1.7 万家，直接投资存量 3348.4 亿美元，占我国对外直接投资存量的 11.3%。二是贸易投资自由化便利化水平不断提升。截至 2023 年 8 月底，80 多个国家和国际组织参与了《“一带一路”贸易畅通合作倡议》。我国与 112 个国家和地区签署避免双重征税协定；

^①IEA, World Energy Investment 2024, p. 8.
^②习近平：《构建新发展格局 实现互利共赢——在亚太经合组织工商领导人对话会上的主旨演讲》，人民网，2020 年 11 月 20 日。
^③魏玉坤：《加快建设全国统一大市场，促进经济循环畅通》，中国政府网，2022 年 4 月 12 日，https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/12/content_5684623.htm。

与 57 个共建“一带一路”国家签署知识产权合作协议；与 35 个共建国家实现“经认证的经营者”互认；与 14 个国家签署第三方市场合作文件。三是产能合作深入推进。截至 2023 年 6 月底，我国与 40 多个国家签署产能合作文件，共建海外产业园 70 余个。四是在绿色低碳、数字化等新领域取得积极进展。我国借助在上述新领域具备的技术、生产等优势，促进与“一带一路”共建国家的合作，加快东道国的发展步伐，提升其能力建设，从而为区域合作向纵深化发展提供动力。

四、我国对外直接投资高质量发展面对的主要挑战

我国对外直接投资高质量发展具备发展动力的同时，也面临地缘政治环境异常复杂和严峻，美国对华战略竞争升级导致的对美投资大幅降低，以及全球对外投资缩减、外资国家安全审查泛化等方面的挑战。

（一）我国面对的地缘政治环境异常复杂和严峻

地缘政治是目前全球投资面临的巨大挑战。乌克兰危机已经持续近 3 年，影响“丝绸之路经济带”建设，中俄乌等国家之间的投资合作首当其冲受到冲击。2023 年爆发的新一轮巴以冲突的波及范围不断扩大，外溢效应日益显现，加剧了全球地缘政治环境的复杂性和动荡性，对我国造成严峻的投资安全挑战。俄乌和中东地区局势持续恶化导致大宗商品价格大幅波动，破坏对外投资标的估值标准的稳定性。同时，冲突导致的各国立场分歧加剧政治分歧，给资本流动带来障碍（徐杰，2023）。

美国及其部分盟友对我国倡导的“一带一路”建设采取单边遏制和制度竞争等手段，阻碍我国在“一带一路”沿线地区的投资合作。从特朗普政府到拜登政府，美国一直采取对抗“一带一路”的政策。特朗普政府联合日本和澳大利亚提出“蓝点网络”计划，推动所谓的高质量、可信赖基础设施建设标准。拜登政府先后提出“重建更美好世界”（B3W）、“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）。欧盟推出“全球门户”（Global Gateway）计划，试图与“一带一路”倡议进行制度竞争和替代。拜登政府推出的印太经济框架，则企图在 21 世纪海上丝绸之路建设上对我国添堵点。过去 10 年来，全球产业链供应链向短链化和布局的本地化或区域化转变。在这一过程中，美国及其部分盟友也在阻碍中国企业取得控制权。此外，个别西方国家还通过操控舆论，诋毁我国企业的海外形象，破坏我国的海外投资环境。将经济问题政治化的所谓“中国威胁论”“中国债务陷阱论”一直没有停歇过。例如，无端指责我国通过“一带一路”倡议，向发展中国家提供巨额贷款，导致这些国家陷入债务陷阱。

（二）美国对华经济安全战略升级导致对美投资难度剧增

美国对华经济安全战略升级，涉华经济议题呈“泛安全化”态势，且往往能达成跨党共识。美国强化了外资安全审查这一政策工具，对我国进行防范和打压，还通过供应链安全政策、制裁名单、出口管制和产业政策，限制我国企业的美国市场准入和在当地开展的研发活动。以“近岸化”“友岸化”重构全球产业链供应链价值链。拜登政府不断推进在供应链的高科技领域和战略性原材料领域对华“脱钩”。在印太经济框架的四大支柱中，供应链安全或有韧性的供应链被置于最优先的地位。构建“小院高墙”科技发展保护体系，以“去风险”之名，实施“去中国化”之实。美国的一系列政策大幅增加了我国企业对美投资的难度，使得对美投资政策环境不稳定性剧增。

根据美国经济分析局的数据，过去 5 年间，我国对美直接投资下降了 27.7%，2023 年我国在美国利用外资中的占比不足 1%。不仅投资放缓，而且我国企业在美国的资产、收入和就业人数都在下降。我国对美直接投资已经远低于新加坡、韩国、西班牙等中小型经济体。特别是在清洁技术、电信设备

或半导体等与国家经济安全相关的高科技领域。在拜登政府出台的《通胀削减法案》等相关法规推动下，美国成为外资的热门国家，但是拜登政府通过单边歧视性设限将我国投资者排除在外。美国还干预我国对第三方国家的投资。例如，美国施压墨西哥“疏远”中资企业，特别是新能源汽车企业。而且，鉴于美国在全球的超然地位，其政策范式容易形成模仿效应，从而使得其他经济体跟随美国对我国境外投资设限。欧盟、英国追随美国，加强对外资的严格审查。

（三）全球对外投资缩减，国家安全审查泛化

尽管 2023 年世界经济增长疲软有所改善，但经济的不确定性尚未得到根本缓解，全球对外投资继续缩减。根据联合国贸发会议发布的《世界投资报告 2024》，2023 年全球外国直接投资为 1.33 万亿美元，较 2022 年下降 2%。国际融资项目减少了 23%，跨境并购缩减了 46%。通过引入或收紧国家安全监管措施，影响战略性新兴产业跨国直接投资的态势仍在持续且不断扩展。发达国家普遍加强对外商投资的审查力度，且这一趋势仍在继续。2023 年全球以国家安全为由进行投资审查的国家达到 41 个，较 2014 年的 17 个，增加了 141%。2024 年 3 月，保加利亚和新加坡的审查制度生效，爱尔兰也将于年底前正式实施，欧盟也提出了加强事前审查、扩展审查范围等旨在修订现行框架的改革建议。

对外国投资的国家安全审查机制正在逐渐从国家安全的最后一道防线向服务国家战略的政策工具转变。审查重点由传统的军事领域扩展到半导体、人工智能等战略性新兴产业，且关注关键基础设施、核心技术和其他敏感国内资产的外国所有权所引致的国家安全，集中体现在扩大审查范围，降低触发审查机制的门槛条件，增加披露责任，延长审查时间，以及引入民事、刑事或行政处罚等方面。我国对外投资并购项目在美欧等经济体加强国家安全审查的影响下，已经大幅缩减。针对目前我国对外投资绿地项目大幅增加的情况，美国及其部分盟友可能将考虑新的国家安全审查政策（Hanemann, et al., 2024）。

五、我国对外直接投资高质量发展的主要路径

对外直接投资高质量发展在推动构建新发展格局、建设更高水平开放型经济新体制中具有重要作用。随着我国对外直接投资由规模增长转向高质量发展，需要基于对外投资的基本状况，以及对外投资高质量发展的动力与挑战，提出我国对外直接投资高质量发展的主要路径。

（一）谋篇布局，明确我国对外投资高质量发展的目标与定位

首先，建立健全优化相关法律法规。我国还没有制定单独的对外投资法律，处于上位法缺失状态，相关规范、引导政策主要通过部委制定规章等文件。应尽快制定我国的《对外投资法》，确立对外投资促进、保护、管理等方面的基本制度框架和规则。以此项基本法统揽全局，进一步完善、优化我国对外投资法律体系，如外汇、保险、税收、财政等领域与对外直接投资相关的法律条款，完善促进和保障对外投资体制机制，保障企业在对外直接投资以及海外经营活动中的合法性与安全性。其次，谋划制定我国对外直接投资高质量发展的总体战略。通过政府战略驱动，鼓励促进企业对外投资，有效引导企业投资与国家发展战略协同并进。从而使得对外投资对国内产业结构的调整与升级、经济发展方式的转变、缓解贸易失衡与贸易摩擦等方面发挥积极作用。最后，优化对外投资服务保障体系。建立完善的信息服务体系，定期提供各国经济发展、法律制度等与投资相关的参考数据和信息。组织对外直接投资洽谈会、论坛、研讨会、赴海外投资考察团，为企业寻找对外投资机会。为中小企业在项目前期提供技术援助。针对东道国政治经济环境变化，为对外投资企业提供风险提

示。通过行业协会等相关机构，为企业对外直接投资提供信息和咨询服务，使其减少融入海外市场的成本和时间。

（二）顺势而为，鼓励我国企业投资新技术、新兴产业领域

首先，抓住新一轮科技和产业革命的机遇，利用我国在战略新兴产业具备的优势地位，鼓励、促进企业在境外投资数字经济、绿色产业、高新技术等领域，推动创新优势在海外市场突围。鼓励企业拓宽合作方式，灵活应对东道国政府外资政策变化，除并购、绿地投资之外，可探索参股国外创新型企 业、技术授权、合作研发等投资合作方式，提升投资效率。其次，支持企业进行技术创新网络全球化布局，提升我国企业在全 球配置、集成创新资源的能力。鼓励企业建立海外技术研发中心，支持企业 与境外企业、科研机构开展开放式合作创新。最后，推动我国先进技术标准“走出去”。支持我国 优势技术和装备“走出去”，参与或主持国际标准制定，推动我国先进技术标准成为国际标准。

（三）内外联动，推动境外经济园区扩容升级

首先，鼓励具有实力的大型企业发挥龙头作用，“走出去”建立境外经济园区。作为投资母国政府，与东道国政府建立有效的沟通和协调机制，争取东道国当地政府的支持，形成政府与企业的合力，保障我国企业在东道国的合法经营权益，也为东道国创造就业机会和利益。其次，引导企业将园区建设为跨境产业链供应链价值链的中心节点。支持企业集成全球技术、人才、资本等创新要素，实现技术、生产和供应链体系的协同发展，形成国际国内双循环，助力国内产业转型升级。再次，鼓励企业推动园区的数字化、绿色化发展。在园区建设、运营和维护过程中，加大数字技术应用，探索数字化运营园区，采用云上服务新模式，打造数字园区、智慧园区（张凡等，2022）。履行环境友好、社会责任以及公司治理（ESG）理念，利用绿色技术和可持续发展模式保障环境的可持续性。最后，指导企业提升园区的服务水平，既要保证基础设施、水电等公用工程等硬件的质量，也要保障物流、法律等软件的服务水平，特别要重视为园区的企业和员工提供职业培训机会。

参考文献：

- 赵瑾：《习近平关于中国对外投资的重要论述研究——兼论“十四五”我国“走出去”的政策着力点》，《经济学家》，2021 年第 11 期。
- 刘洪愧：《新时期中国对外直接投资高质量发展的实践基础、前景及建议》，《经济学家》，2020 年第 6 期。
- 白明：《对外投资要大规模高水平》，《中国金融》，2017 年第 11 期。
- 范鹏辉、张威、崔卫杰：《新时期我国对外投资高质量发展的内涵和路径》，《国际贸易》，2020 年第 8 期。
- 徐杰：《推动我国对外直接投资高质量发展若干问题研究》，《理论视野》，2023 年第 1 期。
- 李俊：《我国对外直接投资相关税收政策演进分析和优化路径》，《国际税收》，2020 年第 11 期。
- 安永：《共建绿色丝绸之路进展、形势与展望》，2023 年 10 月。
- 江小涓、孟丽君：《更高水平外循环：中国与世界新纽带》，《经济导刊》，2021 年第 3 期。
- 张凡、刘国民、王曼、王紫烨、马晓玥：《海外园区发展十大案例》，《中国贸易报》，2022 年 6 月 7 日。
- 王启洋：《以对外直接投资促进我国对外贸易平衡发展的机制及政策研究》，上海交通大学 2015 年博士学位论文。
- Hanemann, T., Meyer, A., & Goh, D., The Next Generation of China's Outbound Investment, China Cross-Border Monitor, Rhodium Group.
- UNCTAD, World Investment Report 2024, 2024.

责任编辑：谷 岳

· 宏观经济 ·

生态综合补偿制度框架与 实施路径设计

——以北京市为例

李 忠 刘峥延 党丽娟

摘要：推动实施生态综合补偿是党中央对深化生态文明体制改革作出的重要部署。本文在系统梳理我国生态补偿和生态综合补偿政策发展演进基础上，提出生态综合补偿具有资金和政策的统筹、保护与发展的统筹、纵向补偿与横向补偿的统筹、考核与激励的统筹等重要特征；将我国生态综合补偿实践提炼为福建省的整合资金奖励模式、江西省的多方筹措资金模式、青海省的部门整合管理模式、浙江省的奖惩结合考核模式等。本文充分吸收已有实践模式经验，结合北京市生态补偿政策实际，提出了北京市生态综合补偿制度框架，并对生态补偿政策统筹整合、考核指标体系和奖惩机制的具体实施路径进行设计，为北京市和其他地区开展生态综合补偿提供支撑。

关键词：生态综合补偿 生态文明 实施路径 北京生态涵养区

作者简介：李 忠，国家发展和改革委员会能源研究所副所长、研究员；

刘峥延，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所室副主任、副研究员；

党丽娟，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所室副主任、助理研究员。

党的二十届三中全会强调，推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制，统筹推进生态环境损害赔偿。我国已建成覆盖范围最广、受益人口最多、投入力度最大的生态保护补偿制度体系，充分彰显了中国共产党“天下为公”的理想追求和价值指引，彰显了社会主义国家的制度优势（童章舜，2022）。在生态补偿领域我国已从跟随者转变为引领者，为全球生态文明建设贡献中国方案和中国路径。随着生态补偿的领域不断拓展、资金规模不断提升，生态补偿政策正从一项环境治理的重要政策工具向推动区域协调发展的综合性政策转变，生态综合补偿逐步在增强生态区域发展能力、推动生态富民和共同富裕等方面发挥重要作用。北京市高度重视生态补偿工作，建立了以重要生态资源为保护对象、以专项财政投入为主要形式的补偿体系，具备推动生态综合补偿的政策基础、资金基础。下一步应从政策资金统筹整合、资金分配、奖惩激励机制等三方面加强改革创新，推动建立生态综合补偿机制。

一、生态综合补偿的政策演进与相关研究进展

生态补偿逐步从单一生态要素补偿向多维度、多领域协调发展演进，不仅涵盖了水资源、森林、湿地、草原等多种生态资源的保护，还涉及资金筹措、产业补偿、政策扶持等多种形式，探索形成生态综合补偿模式。生态综合补偿机制的内涵日趋丰富，促进我国高水平生态保护的创新实践和制度探索不断完善。

（一）生态补偿政策发展历程

生态补偿政策的发展历程可以分为探索期、试点期、深化期和全面推进期四个阶段，逐步形成了财政纵向补偿、地区间横向补偿、市场机制补偿等相互补充的生态保护补偿体系。

1. 探索期（20 世纪 90 年代—2000 年初）

我国的生态补偿政策萌芽始于 20 世纪 90 年代。早期的生态补偿政策主要集中在林业领域，1992 年原林业部提出必须尽快建立我国森林生态补偿机制，《森林法》明确规定将建立森林生态效益补偿基金。1997 年《关于加强生态保护工作的意见》出台，提出要按照“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿”的方针积极探索生态环境补偿机制。1998 年我国启动了“天然林资源保护工程”，并通过“退耕还林工程”向农民提供经济补偿。

2. 试点期（2000—2012 年）

2001 年起，我国在 11 个省区开展生态补偿试点示范工作，对湿地、水资源、森林、矿产等资源开发和电力建设等领域开展了生态环境补偿费的有益尝试。2005 年《关于加快建立生态补偿机制的意见》出台，标志着我国生态补偿政策的初步形成。随后《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》提出，要在自然保护区、重要生态功能区、矿产开发和流域水环境等四个领域建立生态补偿机制；2008 年开始实施的《中华人民共和国水污染防治法》，首次以法律形式提出了水环境生态补偿的内容；2009 出台了《国家重点生态功能区转移支付办法》，探索将国家财政转移支付与地方生态保护责任挂钩。此外，南水北调工程、三峡工程等重大水利工程也引入了生态补偿机制，通过资金补偿保护水源地，保障工程的可持续运行。

3. 深化期（2012—2018 年）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态补偿机制作为落实生态文明战略的重要举措，作出了一系列重大部署和安排。2012 年，党的十八大报告提出“建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”。2015 年，中共中央、国务院先后印发《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》，明确提出要把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展评价体系。2016 年，“国家建立、健全生态保护补偿制度”正式写入《中华人民共和国环境保护法》《关于健全生态保护补偿机制的意见》，进一步促进生态保护补偿实现法制化和制度化。同时，中央对地方重点生态功能区转移支付领域扩展到了国家重点生态功能区、河流流域保护区、国家森林公园和自然保护区等。

4. 全面推进期（2018 年至今）

2018 年以后，生态补偿机制进入全面推进期，《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》《关于建立健全长江经济带生态补偿与保护长效机制的指导意见》《生态综合补偿试点方案》《关于加快推进生态文明建设的意见》等重要政策文件陆续发布，明确提出要“完善生态补偿制度，建立

健全国家生态保护红线制度”。2024 年颁布并实施了《生态保护补偿条例》。该条例作为世界上首个专门针对生态保护补偿的法规，为完善纵向生态保护补偿机制、健全横向生态保护补偿机制、建立市场化生态保护补偿机制，提供了法律依据和行为规范。

纵观生态补偿发展历程，我国已基本建成世界上覆盖范围最广、受益人口最多、投入力度最大的生态保护补偿机制，覆盖包括森林、草原、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地和水生生物资源、陆生野生动植物资源等生态环境要素在内的多个领域。同时，跨区域流域横向生态补偿取得积极进展，市场化多元化补偿机制得以不断探索，在生态保护方面取得了显著成效。

（二）生态综合补偿政策演进与特征

2015 年 1 月，习近平总书记在云南考察工作时强调，“在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账”。2015 年 10 月 16 日，他在减贫与发展高层论坛上首次提出包括“生态补偿脱贫一批”在内的“五个一批”的脱贫措施，通过增加生态环境保护领域转移支付，设置生态公益工作岗位，提升政策的综合效益，增强贫困地区绿色发展内生动力。2016 年 5 月，国务院办公厅印发的《关于健全生态保护补偿机制的意见》，提出“统筹各类补偿资金，探索综合性补偿办法”。2019 年 11 月，国家发展改革委发布的《生态综合补偿试点方案》，提出“提高资金使用的整体效益”，在江西省、福建省等 10 个省选取 50 个县级行政区域开展生态综合补偿试点。2021 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，提出到 2025 年以提升公共服务保障能力为基本取向的综合补偿制度不断完善。2024 年 6 月 1 日起施行的《生态保护补偿条例》明确提出“坚持政府主导、社会参与、市场调节相结合，坚持激励与约束并重，坚持统筹协调推进，坚持生态效益与经济效益、社会效益相统一”的要求。2024 年，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制，统筹推进生态环境损害赔偿。

从国家政策要求来看，生态综合补偿的统筹体现在应用层面上，引导生态地区实现绿色发展转型是生态综合保护补偿的根本要义。从地方探索实践来看，生态综合补偿的统筹体现在资金来源层面上。将不同层面、不同渠道的资金整合后统筹分类使用，统一资金拨付渠道，提高生态补偿的综合效益，增强补偿资金的使用效率。

传统意义上的生态补偿机制，是围绕重点生态功能区、流域和生态要素展开的专项补偿，由于生态补偿主体、对象产权不够明晰，使生态补偿机制难以落到实处；同时，在制度设计上单纯强调“补偿”，而没有从发展机会、考核指标、收入分配等方面予以综合考虑。与专项补偿不同，生态综合补偿具有以下特征。一是资金和政策的统筹。生态综合补偿通过各项资金与其他生态政策相配合，整合源头资金和政策，为地方政府因地制宜谋划生态建设蓝图和扶贫提供财力支持，缓解贫困地区政府承担资金配套的巨大压力，最大限度地发挥出政策和资金合力，调动地方政府的积极性，实现资金使用效益的最大化。二是保护与发展的统筹。生态资源分布集中地区往往与贫困问题相互交织。实施生态综合保护补偿，促进资源开发者、生态破坏者转变为生态建设者、生态保护者，引导当地有劳动能力的部分人口转化为生态保护人员，拓宽增收渠道，推动形成绿色发展方式和生活方式。三是纵向补偿与横向补偿的统筹。综合补偿是建立在纵向补偿为主、横向补偿为辅的补偿机制基础之上，充分利用激励机制，引导社会资金成为生态补偿资金的来源，弥补政府补偿方式的不足，丰富和完善生态补偿制度。四是考核与激励的统筹。生态综合补偿通过建立奖惩并重的激励机制，构建环境保护和经济发展质量与数量并重的考核指标体系，调整政府绩效考核目标，对环境质量达标和改善情况分别进

行奖惩，从而加快激励发展，增强自主发展、绿色发展的内生动力。

（三）生态综合补偿相关研究进展

生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐发展为目的，根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本，运用政府和市场手段，调节生态保护利益相关者之间利益关系的制度安排（刘桂环、文一惠，2018）。生态补偿机制作为我国生态文明制度建设的关键一环，近年来受到学者们的重点关注。已有文献主要总结我国生态补偿政策特征规律、演进发展、成效挑战、改革方向等（刘桂环等，2021），并围绕流域、海洋、公益林、草原等不同细分领域生态保护补偿机制实施过程中存在的具体问题开展研究，包括运用定性和定量方法评估地区生态保护补偿机制绩效、工具及模式的有效性，分析利益相关主体积极性及其影响因素等（俞敏、刘帅，2022）。

而生态综合补偿作为生态保护补偿政策新的着力点和改革趋势，目前学界研究相对较少。生态综合补偿模式是我国生态补偿制度提质增效的最新探索，通过创新森林生态效益补偿制度、推进建立流域上下游生态补偿制度、发展生态优势特色产业、推动生态保护补偿工作制度化等多项任务，推动我国生态补偿实现保护与发展更加协同的补偿目标，吸纳更加多元的补偿主体，建立更加高效的补偿路径（刘桂环等，2021）。有学者研究生态补偿与脱贫地区生态振兴的关系，生态扶贫生态脱贫政策使原来的贫困人口通过参与生态建设获得劳务报酬、参加生态公益岗获得工资收入、发展生态产业获得经营性和财产性收入，以及通过生态补偿获得转移性收入，保证了贫困农户收入来源的多样性和稳定性（李永玲等，2023）。有学者从生态红线区生态补偿对象、补偿范围、资金来源渠道、补偿方式、补偿内容和考核监督方案几个方面，提出建立生态红线区域的综合性生态补偿机制（彭娇婷，2016）。有学者剖析福建省综合性生态补偿实践，提出要加强对不同类型、领域补偿金的统筹整合，补偿资金来源方面不仅可以依靠政府财政拨款，还可以充分利用市场金融工具及碳汇交易（徐瑞蓉，2020）。有学者提出完善生态综合补偿机制要以地级市或县（市、区）为单位整合生态补偿资金，提高资金使用效率。通过整合资金形成合力，建立项目库以实现资金的环境效益最大化，探索区域间的新合作模式，实现经济、环境协调发展（郝春旭等，2022）。

二、生态综合补偿实践案例分析

近年来，各地区在生态综合补偿机制建设方面取得了显著的进展，探索出了多种创新模式，不仅推动了生态环境的改善，还为其他地区提供了可借鉴的经验。

（一）福建省：整合资金奖励模式

福建省作为我国生态环境保护的先行者，于 2018 年率先出台了《综合性生态保护补偿试行方案》。该方案的核心在于通过整合多个省级部门的专项资金，设立统一的生态保护补偿资金池，并依据生态指标的考核结果进行奖惩。福建省的创新点在于，将原本分散的环保资金通过绩效考核的结果整合到一起，使资金能够更加高效地发挥效力。

具体而言，福建省通过“先预拨、后清算”的资金管理模式，加强对纳入补偿范围县（市）的生态保护补偿。资金整合方面，采取按比例分步统筹、逐年加大的思路，每年分别统筹 5%、8%、10%，统筹资金由财政部门根据绩效考核结果下达，其余专项资金仍按原渠道下达，采取因素法向实施县进行倾斜分配，赋予实施县统筹安排项目和资金的自主权。绩效考核方面，通过设立森林、空气、水质、污水垃圾处理、能耗等 11 个考核指标体系。完成生态保护考核指标的可全额获得补助总

额；如得到提升，还可以根据提升程度获得不同档次的提升奖励，奖励金额将根据资金规模的加大而增加；如未完成，则按一定比例相应扣减专项资金。这一机制不仅鼓励地方政府积极履行生态保护职责，还促使生态环境改善成为经济发展的内在动力。

（二）江西省：多方筹措资金模式

江西省提出了以政府为主导，实行各级政府共同出资，社会、市场募集资金等综合统筹资金的方式，创造了中央财政争取一块、省财政安排一块、整合各方面资金一块、设区市与县（市、区）财政筹集一块、社会与市场募集一块的“五个一块”方式，筹措流域生态补偿资金，整合了国家重点生态功能区转移支付资金和省级专项资金，设立全省流域生态补偿专项资金。“五个一块”的资金筹措模式，打破了传统单一财政资金支持的局限，利用市场化机制调动了多方力量参与生态保护工作。

在资金分配上，江西省通过对重点生态区域进行差异化补偿，确保生态核心区（如鄱阳湖区及东江源头地区）的补偿标准高于一般地区。为此，江西省创新性地设计了综合补偿系数作为动态调整机制的核心，根据“五河一湖”及东江源头保护区划定范围、主体功能区区划及贫困县名单的生态重要性等级，设定不同综合补偿系数。这种创新的补偿模式，不仅保障了生态敏感区的高效治理，还有效缓解了地方政府的财政压力，吸引了社会资本进入生态保护领域。

（三）青海省：部门整合管理模式

青海省地处三江源，是中国最重要的生态功能区之一。为了有效管理这片生态宝地，青海省推行了“大部门制”改革，成立了三江源国家公园管理局，将原本分散在多个部门的生态保护职能进行集中统一管理。这一创新模式将国家公园范围内的各类保护地进行责权清晰、统一高效的管理，实现体制机制的重大突破，不仅解决了长期以来的“九龙治水”问题，还大幅提升了生态治理的效率。

部门的整合能够带动政策、资金和监督考核的整合。青海省以部门内部整合为主，将各部门分管资金进行归并，结合行业发展情况，区分轻重缓急，分类分批安排落实资金项目。在此基础上，逐步实现行业部门之间同类项目的大范围资金整合。在资金管理方面，青海省也通过集中调度和使用项目资金，确保了生态保护与修复项目的长期持续进行。该模式不仅提升了地方治理能力，也为其他生态敏感区提供了有价值的管理经验。

（四）浙江省：奖惩结合考核模式

浙江省综合补偿模式是以“污染物排放收费+省财政转移支付”为主，统筹整合各类环境治理项目财力，通过考核“绿色发展指数”与生态环保财政转移支付资金相挂钩，强调“奖惩结合”和“以结果为导向”的绩效管理新模式，以实现“补、奖、罚”。这种模式确保了生态环境治理的责任落实到位，并激励各地在环境保护方面持续加大投入。

浙江省还通过设立“两山建设”财政激励资金，推动了绿色发展的理念落地。激励资金根据需要进行补偿的县（市、区）的短板特点分成补民生和补生态两类。其中“两山建设一类”以三年促进区域发展补短板为导向，以提升农村常住居民和低收入农户人均可支配收入水平、公共服务有效供给水平为核心目标，采取竞争性分配方式对生态保护重点地区进行补偿；“两山建设二类”以生态文明及成果转化目标为导向，择优补偿，推动生态环境质量持续改善。两类专项资金的使用在三年后进行考核，结果达不到预期目标的，相应扣回专项激励资金。从绿色发展财政奖补机制实施的效果来看，地区环境治理成果与地方经济利益完全挂钩，生态环境质量正向激励与反向倒扣双重约束，有效促进了地方政府主动加大环境保护的力度。

综上所述，福建省的做法更注重资金统筹与绩效考核的结合，通过正向激励推动地方政府积极开展生态保护；江西省则通过灵活的补偿系数和多方筹资模式，解决了资金来源和分配的难题；青海省通过“大部门制”改革，实现了生态保护项目的统一管理和资源整合；而浙江省则通过“奖惩结合”的财政激励模式，强化了地方政府在绿色发展中的责任意识。四类综合补偿模式各有侧重点，可为推动发挥生态保护补偿资金综合效益、拓展生态综合补偿路径提供思路。

三、北京市生态保护补偿政策进展与成效

北京市高度重视生态保护和生态补偿，经过不断探索实践，初步建立了以重要生态资源为保护对象、以专项财政投入为主要形式的补偿体系。

（一）北京市生态补偿政策总体情况

北京市生态保护补偿始于 2004 年山区集体生态林补偿。生态保护补偿政策主要包括 2010 年建立的山区生态公益林生态效益促进发展机制等为代表的森林领域补偿政策，2014 年建立的水环境区域补偿办法为代表的水流领域补偿政策，以基本菜田补贴和耕地地力保护补贴为代表的耕地领域补偿制度，国家重点生态功能区转移支付和 2018 年初新建立的生态涵养区生态保护补偿转移支付引导政策为代表的重点区域的生态补偿政策等。在横向生态保护补偿机制上，制定了《北京市南水北调对口协作工作方案》，协助受援地区有效推动生态环境持续改善和调水水质稳定达标，经济社会可持续发展；与河北省张承地区生态环境领域合作，支持张承两市开展生态清洁小流域建设、生态水源林建设等；建立了京冀密云水库上游流域水源涵养区生态保护补偿机制。北京市生态补偿政策可分为重点区域（重点生态功能区、生态涵养区等）政策、重点领域（森林、湿地、耕地、水流等）政策、跨地区政策 3 类共 15 项，每年涉及资金约 120 亿元。

北京市生态保护补偿政策覆盖面较广，对于森林、水流等重点领域和生态涵养区等重点区域的补偿力度较大，生态补偿积累了成功的经验。但仍然存在领域、区域和新老政策交叉重叠，补偿对象、方式和资金来源相对单一，考核与激励机制不健全，资金效益有待提升，以及政策效果未达到首都定位要求和民众期望等问题。

（二）北京市生态补偿政策实施成效

北京市生态涵养区包括门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆区的全域，以及昌平、房山区的山区部分，面积为 11119.1 平方公里，占全市面积的 67.8%；2020 年末常住人口约 262.3 万人，占全市的 12%。生态涵养区是首都重要的生态屏障和水源保护地，拥有全市 80% 左右的林木资源、60% 的水资源和 65% 的湿地、95% 的生态保护红线划定区域，承担着保障首都生态安全的重要任务。北京市在全国较早地划定了生态涵养区，并开展了生态涵养区补偿工作。生态保护补偿政策有力提升生态涵养区生态产品供给能力和水平，为生态涵养区绿色发展提供重要支撑。特别是 2018 年生态涵养区生态保护补偿转移支付引导政策实施后，生态保护补偿资金使用绩效得到提升，对生态涵养区落实功能定位、加快绿色发展发挥了较强的支撑作用。

一是支撑生态涵养区发挥生态功能。生态涵养区浅山荒山造林成效显著，绿色生态屏障不断加固。2018—2021 年，生态涵养区森林覆盖率由 59.2% 提升到 66%，比全市平均水平高出 21.4 个百分点。统筹推进水污染防治与水生态建设，主要河流跨界断面全部达标。密云水库、怀柔水库水质稳定达到Ⅱ类标准；密云水库蓄水量创历史新高，达到了 35.79 亿立方米；潮白河北京段 158 公里河道 22

年来首次实现全线有水；2021 年底生态涵养区平均地下水埋深比 2015 年同期回升近 15 米。

二是促进生态涵养区绿色发展。2017—2021 年，生态涵养区生产总值（GDP）由 1243.4 亿元提高到 1625.7 亿元，年均增长率为 6.95%。不符合功能定位的工业产业逐步淘汰，产业结构不断优化，2021 年生态涵养区第三产业占比 69.05%，比 2017 年提升 12.4 个百分点，规模以上工业总产值占全市比重由 2018 年的 6.23% 下降到 2021 年的 4.82%。2017—2021 年，生态涵养区人均 GDP 由 62075 元增长至 75021 元，年均增长率 4.8%，与全市人均 GDP 的比值由 0.406 上升为 0.408。

三是保障生态涵养区生态惠民。生态涵养区通过将生态优势转化为发展优势，实现了生态富民、生态惠民，积极发展集产业、观光和旅游休闲为一体的都市现代农业和乡村旅游，加快培养新型经营主体和高素质职业农民。2017—2021 年，生态涵养区人均可支配收入由 35004 元增长至 46034 元，年均增长率 7.1%，高于北京市年均增长率（7.0%）；生态涵养区人均消费支出由 23318 元增长至 29181 元，年均增长率 5.8%，高于北京市年均增长率（3.9%），有力促进了首都共同富裕进程。

四、北京市生态综合补偿政策实施路径设计

生态综合补偿制度应按照“以整合生态补偿政策资金为核心，提高生态补偿资金使用效率；以平衡保护与发展为主要方向，增强生态补偿和绿色发展双向互动；以政府补偿为主导，推进单项补偿向综合性补偿转变；以提高公众满意度为目标，优化生态补偿绩效评估机制”的基本思路，加快完善生态补偿制度框架。2018 年，北京市政府办公厅印发的《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》提出，“综合考虑市级财力水平及各区功能定位，进一步完善市对区转移支付制度，加强生态保护补偿政策、资金在市级层面的统筹，提高资金使用绩效”，为推动北京市生态综合补偿奠定了政策基础。

（一）生态综合补偿政策基本框架

生态综合补偿政策的实施路径主要包括三个关键环节：一是政策资金统筹整合，二是资金分配，三是奖惩激励机制。政策资金的统筹整合是生态综合补偿政策实施的基础，整合哪些政策以及如何整合，直接决定了生态综合补偿的实施范围、方式；资金分配是科学制定补偿标准，将统筹整合后的资金合理分配给各生态涵养区，补偿标准既要兼顾生态涵养区在生态功能方面的客观贡献，又要体现其在生态环境保护方面主观做出的努力和成绩；考核奖惩机制是实施路径的调控机制，充分利用考核结果进行奖优罚劣以提升生态补偿的积极性，提升生态补偿的效果，发挥生态综合补偿政策的综合效益。其中，考核奖惩机制可以与资金分配相结合，将考核结果作为资金分配的重要依据。

（二）生态补偿政策资金统筹整合路径

为遵循“山水林田湖草沙是一个生命共同体”的理念，“集中力量办大事”，优化生态补偿资金的“作用点”，需要对生态补偿政策和资金进行统筹整合，更好发挥政策和资金的综合效益。

1. 统筹整合范围

北京市生态补偿资金政策统筹整合按照“能统尽统”的原则，将生态补偿与生态涵养区协调发展相结合，将所有带有生态补偿性质的财政资金全部统筹整合起来支持生态涵养区绿色发展。生态保护补偿政策及资金的统筹整合应以不损害人民群众收入和生态环境保护效果为前提，并从可操作性角度出发推进实施。通过对北京市现有生态补偿政策的梳理，以下四类生态补偿政策不建议纳入综合补偿统筹整合范围。一是中央财政下发的专项生态保护补偿资金。这类资金一般均有较为详细和严格的资金使用考核办法，现阶段对其开展统筹整合在应对国家资金审计和考核方面具有一定难度，不建议纳

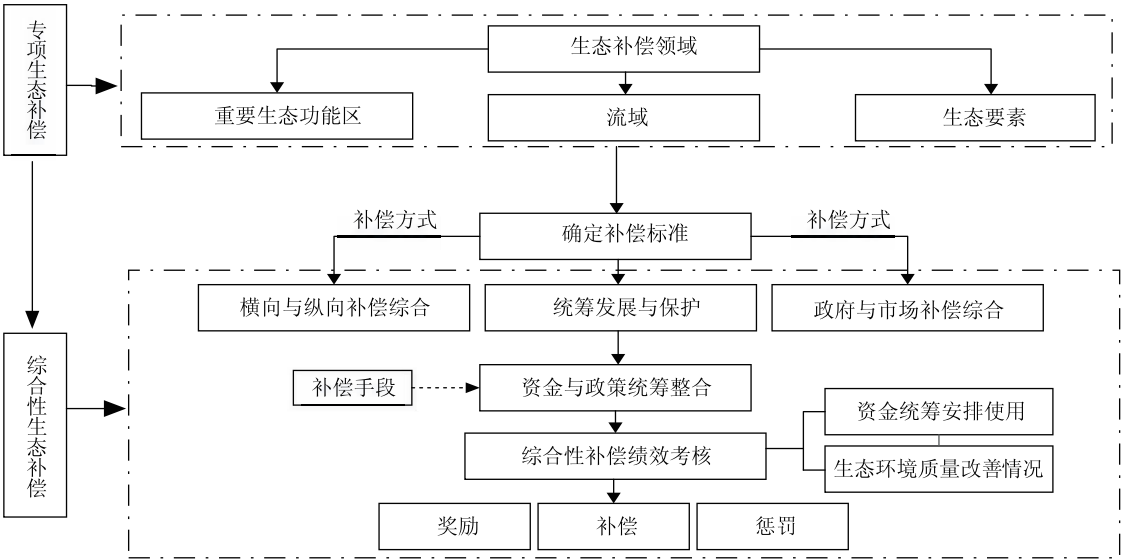


图 1 生态综合补偿制度框架图

资料来源：作者自绘。

入整合范围。二是大部分区级财政负担的生态保护补偿资金。本次生态保护补偿政策的统筹整合强调市级层面的整合，由区级财政负担的生态补偿资金暂不纳入整合范围。三是市域外的区域间横向生态补偿政策和资金。区域间的横向生态补偿政策和资金一般由市财政及有关部门与市域外的各地区直接开展合作，暂不纳入整合范围。四是临时性或即将到期的生态补偿政策和资金。由于生态补偿政策统筹整合长期性的需要，对临时性或即将到期的生态补偿政策没有必要进行统筹整合。

建议纳入整合范围的北京市现行生态保护补偿政策主要有：山区生态公益林生态效益促进发展机制、平原地区造林工程养护、基本菜田补贴、水环境区域补偿、大中型水库农转非移民培训补贴、市级地下水源地水资源保护支持机制、生态保护补偿转移支付引导政策、国家重点生态功能区转移支付 8 项生态保护补偿政策，涉及资金约 83 亿元。

2. 统筹整合方式

根据各地开展生态综合补偿以及农口开展资金整合的经验，为充分发挥区级政府的自主权，结合地方具体情况，灵活运用资金，生态补偿资金的统筹整合方式建议选择“市级大整合”模式。市一级将纳入整合范围的一般性和专项转移支付资金全部统筹起来，以一般性转移支付的形式发放到区一级，由区一级自行安排项目和资金使用。市一级部门只负责考核生态保护成效，不干涉项目安排和资金使用，采取先预拨付后清算的办法，根据绩效考核结果进行奖优罚劣。

具体统筹整合形式为：一是整合现有生态保护补偿政策和资金。以生态涵养区生态保护补偿转移支付引导政策、国家重点生态功能区转移支付等非具体领域的生态补偿政策为统筹整合的重点和基础，同时将具体领域带有具体政策指向的生态保护政策进行整合，如直补到人或者户的政策、平原造林管护等有具体生态保护任务的政策等。严格保障整合后人或者户获得的补偿资金与整合前相比不减少，生态保护任务要求不降低。可以考虑在市级财政专门设立一类生态综合保护补偿（一般性转移支付），统筹对这类生态保护补偿政策实施监督管理。

二是统筹新制定的生态补偿政策。对于未来新制定的生态保护补偿政策，除填补现有政策空白以外，原则上均应采取调整优化指标体系、增加资金规模等方式纳入现有生态综合保护补偿政策框架内

统筹考虑解决，避免生态保护补偿政策产生新的“碎片化”趋势。原则上由相关职能部门（如农、林、水、国土、环保等）研究制定新的生态补偿政策，市发展改革委与财政局统筹汇总后，研究如何纳入现有的生态综合补偿政策体系，并由财政局颁布相应政策。

三是规范资金的分配与使用。涉及到农、林、水、国土、环保等部门具体领域的生态补偿政策，仍由相关部门按照现有政策要求测算资金规模，并汇总至市级财政部门，与生态涵养区生态保护补偿转移支付引导政策等区域性或一般性的生态补偿政策一道，按照一般性转移支付的方式对区一级下发资金。市级政府负责资金下达、制度完善和监督考核，区级政府部门将转移支付的生态保护补偿资金用于保护生态环境和改善民生，可自行安排项目和资金使用，但不得用于楼堂馆所及形象工程建设和竞争性领域，且保障具体生态保护项目的质量及人民群众的收入水平不降低。鼓励区一级政府部门将整合资金与本级资金捆绑使用，针对当地生态环境的重点环节、重点领域和重点问题，集中投入、综合治理。区级政府在使用资金时应理清资金的具体投向，明确各资金所涉及的具体工程和建设内容，制定实施细则，明确资金的流向和使用规模，使资金的使用达到有迹可循、有理可依、有的放矢的目的。

（三）绩效考核指标体系设计

北京市生态综合补偿政策的考核指标体系在生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核体系、绿色发展指标体系，以及生态文明建设考核目标体系这三个指标体系的基础上，参考北京市《生态涵养区区政府绩效考评指标体系》以及《生态保护补偿转移支付引导政策》，结合北京市的现实条件和资源禀赋情况，对指标进行选择性地增减。

按照北京市《生态保护补偿转移支付引导政策》的指标体系，将生态环境质量分为山林生态保护、水生态保护、土地生态保护以及综合性生态保护四大类。考虑到北京市对大气环境质量重视程度较高，增加大气环境保护这一类别，并根据《北京市大气污染防治专项转移支付资金管理暂行办法》，确定相应考核指标。整合范围内各项资金和政策所对应的考核指标也应纳入到所构建的指标体系中，依据《北京市水环境区域补偿办法（试行）》文件，将跨界断面水质浓度指标和污水治理年度任务指标纳入本指标体系。按照国家对生态综合补偿的政策要求，增设“民生改善程度”这一指标类别，通过考核生态补偿政策实施后农户收入及就业等情况，评估生态综合补偿对于民生改善、脱贫致富的政策效果。沿用绿色发展指数的考核指标体系中新增的“公众满意程度”这一指标，确保生态环境改善的方向和程度被公众所理解及接受，也通过绩效考核提升公众对生态环境质量的幸福感。

根据上述的原则与指标选取依据，构建指标体系（见表1）。指标选取重点考虑生态环境质量的保持和提升，体现正向激励作用。考核办法主要有以下两种方式：一是采用综合评分法，基础分值为100分，再按照不同指标的评价标准对各评价指标进行评分，最后汇总计算生态综合保护补偿考核总分数。考核结果分数为100分，视为完成生态保护指标；分数少于100分，视为未完成生态保护目标；超过100分视为环境质量得到提升。指标考核之外，实施区考核期间发生重特大突发环境事件、造成恶劣社会影响的其他环境污染责任事件、严重生态破坏责任事件的，每发生一起，由主管部门按严重程度扣1~3分。二是采用综合排名法。根据基准年各区的资源禀赋进行基础排名，再按照不同指标的权重和评价标准对各项指标进行计算，最后加权汇总计算得到生态综合补偿指数。根据这一指数进行排名，再通过对比基础排名，得到各区的生态环境改善程度的排名变化情况。考核结果为排名的变幅，变幅又可分为正向和反向，排名提前的为正向，排名落后的为反向。再按照不同变化程度进行分类，正向变幅视为环境质量得到改善，反向变幅视为环境质量没有改善或变差。

表 1 生态综合补偿考核指标体系

序号	一级指标	二级指标	
一	山林生态保护	1	林地面积
		2	森林覆盖率
二	水生态环境保护	3	水域湿地覆盖率
		4	河道长度
		5	水库蓄水量
		6	污水处理率
		7	地表水考核断面水质综合达标率
		8	小流域达到或好于Ⅲ类水质比例
三	土地生态保护	9	耕地面积
		10	湿地面积
		11	自然保护区面积
		12	新增矿山恢复治理面积
		13	新增水土流失治理面积
四	大气环境保护	14	主要污染物减排强度
		15	区级空气质量优良天数比率
		16	年度细颗粒物（PM _{2.5} ）下降率
五	民生改善	17	低收入农户数量
		18	低收入农户人均可支配收入增速
		19	新增山区生态林管护员岗位数量
		20	促进城乡就业人数
六	公众满意程度	21	公众对生态环境质量满意程度
		22	地区重特大突发环境事件、造成恶劣社会影响的其他环境污染责任事件、严重生态破坏责任事件

（四）奖惩激励机制构建路径

1. 奖惩激励机制设计依据

一是围绕生态环境质量动态变化量进行奖惩。奖惩激励的核心指标是转移支付资金使用效果，该指标采用地区生态环境质量的动态变化量进行评估，即“淡化基数，注重变化”。通过计算基准年与目标年生态环境质量综合评价指数的变化量，进行变化等级划分，作为转移支付资金调节的依据。二是通过月度考核和年度考核进行阶梯式奖惩。此类考核机制能够及时反映政府的生态保护行为，阶梯式奖惩根据不同指标的变化程度分等级类别进行补偿。三是针对保持和提升分档次奖惩。保持性补偿以年度纳入整合范围的各项专项资金的补助总额为基数。如完成生态保护考核指标可全额获得补助总额；如未完成，则按一定比例相应扣减专项资金。保持性补偿资金由各部门按现行渠道下达。提升性补偿是当生态环境质量得到提升后，根据提升程度，从统筹的专项资金中给予不同档次提升性补偿，奖励金额将根据转型资金规模的加大而增加。

2. 奖惩激励机制的方案选择

一是分数制/排名制奖惩机制方案。设立基准年，根据考核指标的各项指标情况进行打分/排名，并进行汇总得到综合评价结果。通过计算基准年与目标年分数/排名的变化量，并进行变化幅度分级，作为奖惩的依据。如果目标年与基准年相比，变化幅度为正数且超过特定数值，表示生态环境质量有所好转；如果变化量为负数且小于特定数值，表示生态环境质量在退化；如果变化量介于特定数值之

间，表示生态环境质量未出现变化，处于稳定状态。生态环境质量有所好转的，按照好转程度给予不同程度的奖励；生态环境质量有所退化的，按照退化程度施予一定程度的惩罚；生态环境未变化的，不奖不罚。二是综合补偿指数奖惩机制方案。将统筹后的资金按照因素分配法进行资金分配。秉持“当年生态环境治理和保护任务压力越大的地区，给予的转移支付支持资金越多”的原则，分别在综合层面和分指标层面进行考核与奖惩。综合层面上，以综合补偿指数为评判依据，综合补偿指数低于全市平均水平的地区拿出一定惩罚性资金，由市政府统筹安排，补偿给好于全市平均水平的地区。分指标层面上，对某单项指标实行阶梯式奖惩激励方法，单项指标值变差即惩罚，并根据指标变差程度和速度，追加惩罚资金。三是将生态补偿分为基础性补偿和提升性补偿两类。统筹后的资金拿出一部分比例作为基础性补偿资金，剩余的资金作为提升性补偿资金。根据考核指标体系，各个区针对指标体系设定年度考核目标。完成考核基本目标的区，足额发放基础性补偿资金；对未达到考核基本目标的区，按照排名扣减一部分基础性补偿资金，并将扣减资金纳入提升性补偿资金池；对考核超过基本目标的区，按照排名发放不同数额的提升性补偿资金。

在考核过程中，也可以根据政策实施情况，逐步加强奖惩力度。针对重点领域的生态保护补偿政策，仍按照原资金下发渠道进行考核和财政绩效奖惩调节。针对生态涵养区纳入到整合范围内资金和政策，可以考虑将统筹后的资金拿出 50% 作为基础性补偿资金，剩余 50% 作为奖惩资金。北京市可根据资金整合的情况，以及各类指标考核的方法，因地制宜、因时制宜地选择奖惩激励机制方案，确保生态补偿资金高效利用。区级及以下政府的生态保护责任得到强化，更好地调动地方保护生态环境的积极性，改善生态涵养区民生，达到生态综合补偿的目的。

参考文献：

1. 童章舜：《大力推动生态保护补偿机制建设迈上新台阶》，《宏观经济管理》，2022 年第 9 期。
2. 刘桂环、文一惠：《新时代中国生态环境补偿政策：改革与创新》，《环境保护》，2018 年第 24 期。
3. 刘桂环、王夏晖、文一惠、谢婧、张逸凡、华妍妍、朱媛媛、郝春旭：《近 20 年我国生态补偿研究进展与实践模式》，《中国环境管理》，2021 年第 5 期。
4. 俞敏、刘帅：《我国生态保护补偿机制的实践进展、问题及建议》，《重庆理工大学学报（社会科学）》，2022 年第 1 期。
5. 李永玲、刘学敏、丛建辉：《中国脱贫地区精准化靶向化生态振兴研究》，《全球化》，2023 年第 6 期。
6. 彭娇婷：《生态红线区综合性生态补偿机制探索》，《山东林业科技》，2016 年第 6 期。
7. 徐瑞蓉：《综合性生态补偿制度设计与实践进路——以福建省为例》，《福建论坛（人文社会科学版）》，2020 年第 6 期。
8. 郝春旭、董战峰、璩爱玉、赵元浩、彭忱：《“十四五”时期生态补偿制度改革研究》，《环境保护》，2022 年第 10 期。
9. 侯鹏、高吉喜、陈妍、翟俊、肖如林、张文国、孙晨曦、王永财、侯静：《中国生态保护政策发展历程及其演进特征》，《生态学报》，2021 年第 4 期。
10. 张慧、武萍：《三江源国家公园生态补偿综合效益评价研究》，《生态经济》，2022 年第 12 期。
11. 徐丽媛：《贫困地区生态综合补偿转移支付法制研究》，《中国环境管理》，2020 年第 6 期。

责任编辑：谷 岳

以新型能源体系建设 推动经济社会全面绿色转型的路径

陈 妍

摘要：构建新型能源体系是新时代我国统筹发展与安全，推动经济社会全面绿色转型的主要路径。建设新型能源体系，应强化化石能源减量替代和清洁高效利用，强化供给和储备体系建设，推动安全转型；优化新能源开发利用布局，科学推进“沙戈荒”风光基地建设，加快分布式可再生能源发展；建设新型电力系统，统筹推进智能电网体系建设、发电侧灵活性提升、需求侧响应管理和新型储能有序发展；推动能源消费侧改革，保持能源消费增长合理适度，提高能源利用效率；加强对源头减碳类、过程降碳类技术识别，推动绿色低碳先进技术研发应用和创新突破；完善保障新型能源体系建设的治理体系和治理机制，构建国家碳排放统计核算体制，积极参与引领绿色转型国际治理规则。

关键词：新型能源体系 绿色低碳转型 新型电力系统 能源安全

作者简介：陈妍，中国国际经济交流中心科研信息部副部长、研究员。

自党的二十大提出规划建设新型能源体系的目标任务后，新型能源体系建设已成为推动实现“双碳”目标的重要路径，也是我国经济社会全面绿色转型和推进高质量发展的重要抓手。经过多年探索实践，对于如何建设新型能源体系的认识更加全面。国家能源局提出新型能源体系的四个重要特点，分别是能源结构更“绿”、供应韧性更“强”、产业体系更“新”、治理基础更“实”。^① 本文探讨了以新型能源体系建设推动经济社会全面绿色转型的主要路径。

一、以化石能源减量替代筑牢转型基础

化石能源仍是新型能源体系的重要组成部分，是实现安全转型的基础。要通过加强化石能源清洁高效利用和供给储备体系建设，提升供应保障能力，筑牢新型能源体系建设基础。

（一）科学推动煤炭减量替代和高效利用

煤炭消费在我国能源消费中的占比虽然持续下降，但 2023 年占比仍达到 55.3%，^② 是我国主体能源，确保其稳定充足供应，对于保障能源系统安全十分重要。新型能源体系建设中需充分认识煤炭的

^①国家能源局局长章建华在 2024 年 6 月 20 日国务院新闻办公室举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上作出的阐释。

^②国家统计局：《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站，2024 年 2 月 29 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t0240228_1947915.html。

基础性保障和压舱石作用，把握好减量替代节奏。同时，为确保如期实现碳达峰目标，必须控制好煤炭消费，持续加强煤炭清洁高效利用，加快推动煤炭由燃料属性向燃料、原料属性并重的方向转变。

推动燃料煤炭减量替代。首先，应谨慎新增煤电项目。现阶段应推进煤电尽快进入“控容减量”阶段，不再新建单纯以发电为目的的煤电项目。应通过完善跨省电力调度机制和省间互济机制，保障电力供应紧张地区电量及时调入和电力系统安全；通过存量机组延寿等多种方式，降低对新建煤电需求，提高存量机组全生命周期经济性。如有新增，应优先在集中式的风电光伏基地周边布局，兼顾电网重要节点、重要负荷中心，明确以促进新能源消纳为目标实施建设。避免电力供应偏紧地区新建煤电机组仅为保障本地较短时间高峰负荷，导致利用率过低，造成巨大的沉没成本。其次，煤炭应与新能源融合发展。一方面，立足煤炭作为我国主体能源定位，可发挥煤电对电力系统稳定的基础保障作用，与可再生能源发电优化组合，推进煤电在电源结构调整中，由主力电源逐步向系统调节性电源转变。加大对煤电作为灵活性电源的补偿力度，为煤电定位转变提供政策保障。加强对存量煤电机组的“三改联动”，即推动煤电节能降耗改造、供热改造和灵活性改造，降低启停成本，提升电力调频调峰效率，以更高效发挥煤电的系统调节性作用，提高存量机组全生命周期经济性。另一方面，对于以煤炭燃烧提供热源的方式，应加强替代规模和力度，通过天然气替代以及天然气掺混绿氢或绿氨替代等多种方式，降低煤炭作为热源的比重。

推动原料煤炭高效利用。现代煤化工产业的高质量发展对于保障能源安全有重要战略意义，应在合理控制规模的基础上，进一步提质增效。坚持以现代煤化工先进技术为引领，围绕煤直接液化、煤间接液化、煤制化学品等主要方向开展重大项目，推动煤化工产业补链、延链、强链，加大产业协同效应和高端化、多元化发展，做强做优现代煤化工基地。推动煤制化学品大规模发展，开展煤炭分质利用工业化示范，加强技术积累。

（二）强化油气供给保障和储备体系建设

我国油气对外依存度高是影响能源安全的主要因素，也是新型能源体系建设不可忽视的重要问题。预计到 2025 年我国石油消费水平将接近峰值，但对外依存度仍将在高位持续较长一段时间，因此强化供应保障和供应安全始终是首要任务。一方面，持续加大油气资源勘探开发力度，确保自产油气能力不下降或有所提升，提升探明油气储量。推动非常规油气勘探开采领域技术突破，鼓励设置非常规油气资源勘探开采基金。推动油气上游领域形成多元化主体开发模式。同时，可增强煤制油气战略替代能力建设。煤制油气技术一直被作为我国能源安全的战略技术储备，可在关键环节发挥重要作用。2022 年，国家发展改革委、国家能源局印发《“十四五”现代能源体系规划》，提出“做好煤制油气战略基地规划布局和管控”“建立产能和技术储备”以及“煤制油气战略基地建设”等，应落实好相关工作，筑牢安全底线。另一方面，加强海外油气资源供应保障。持续优化油气进口来源，不断拓展合作空间，降低对部分国家较高的进口依赖。充分利用国际资源扩大我国海外权益资产。可加大我国炼化业务境外布局，既缓解国内炼化能力过剩，避免特殊情况下对产业链的过度冲击，也可在全球产业链重构大环境下，积极参与全球资源配置，分散风险，拓展产业发展新空间。

储备体系也是油气供给体系的重要部分。我国始终高度重视并持续推进原油战略储备能力建设，但提升储备能力仍需要建立更加灵活的机制，充分调动市场主体积极性。一是多种方式增加储备能力。应支持民营企业参与国家储备，投资运营政府储备设施，盘活改造闲置仓储设施，利用好海上浮仓等多种形式的储油设施。二是尽快建立政府储备轮动机制。政府原油储备对各国财政来说都是较重

的负担，建立灵活的运营机制，兼顾储备经济性和保障能源安全双重目标是必要的。推动现有政府储备由静态储备向动态管理转变，建立“以油养油”灵活轮动机制，既可降低财政负担，也可增加各主体参与储备的积极性，有助于尽快提升总体储备规模。三是探索第三方储备。加强与主要产油国在石油储备方面的密切合作，支持产油国在我国境内储备石油，双方约定我国的优先购买权，丰富我国战略储备的形态，提升应急保障能力。另外，考虑到我国天然气对外依存度比石油低很多，且天然气利用的可替代性强，可适当加强储备体系建设，特别是鼓励建设地下储气库，保障应急供应和市场稳定。

二、以优化新能源开发利用布局提升转型效率

新能源开发利用布局是新型能源体系建设和新能源发展的关键问题。国家层面应结合经济社会绿色转型要求，在集中式与分布式开发相结合的基础上，坚持就近开发优先原则；各地区应统筹自身资源条件和经济社会发展的能源需求，坚持多能互补、就近平衡的开发布局和能源供需格局。

（一）科学推进“沙戈荒”风光基地建设

根据国家能源局公布的数据，截至 2024 年 6 月底，我国风电光伏合计装机达到 11.8 亿千瓦，已超过煤电装机，提前多年完成了 2030 年总装机达到 12 亿千瓦以上的目标。^① 2022 年，国家发展改革委、国家能源局发布的《以沙漠、戈壁、荒漠地区为重点的大型风电光伏基地规划布局方案》中，已规划了建设大型风光基地的目标和任务。这种集中式大规模的风电光伏基地建设，对于提升可再生能源发电占比目标十分关键，但同时也要充分考虑消纳等现实问题。

第一，大基地建设要坚持科学布局，加强综合统筹。应依据大基地所在地产业情况及承接产业转移规划等，统筹好外送电量与本地消纳电量比例，适度超前建设特高压输电线路、支撑性调节设施，以实现对大基地电力外送的有效支撑。应严格按照国家战略规划，在沙漠、戈壁、荒漠化等地区规划建设大型风光基地，充分发挥新能源大基地在新型能源体系中的核心作用，建立起“以大规模风光基地为基础、以其周边清洁高效的煤电为支撑、以稳定可靠的特高压输变电线路为载体”的新能源供给消纳体系。

第二，加大对大基地电力外送的有效支撑。适度超前规划建设外送通道、储能设施、煤电灵活性资源等，提高外送能力、特高压输电通道利用率、可再生能源电量占比。而对于大基地配套电化学储能调峰设施，需科学论证，完善储能激励机制，提高储能设施利用率，避免投资浪费。积极探索“绿电—绿氢—储氢”等形式的电—氢融合发展路径，发挥氢能大规模、长周期、跨季节储能特点，平滑风光电站出力，降低新能源电力波动，推进源网荷储一体化发展、风光水氢多能互补等能源体系新模式。

第三，提高就地消纳比重。风光大基地建设应把握节奏，统筹考虑当地资源条件和消纳条件，逐步提升大基地新能源就近就地消纳比重。基地建设与产业布局应同步推进，支持符合要求的高载能行业向大基地周边集中，提升产业集中度，提高大基地新能源利用效率，降低远距离输送压力和成本。发挥大型风光基地低成本规模化绿氢制取优势，推进绿电就地制绿氢，通过“绿电—绿氢—绿色化工

^①国家能源局：《国家能源局举行新闻发布会发布上半年可再生能源并网运行情况》，国家能源局网站，2024 年 7 月 31 日，http://www.nea.gov.cn/2024-07/31/c_1310783334.htm。

品”的路径，实现绿电大规模就地利用。以氢能为载体实现可再生能源就近利用，是新型能源体系的有效形态之一，也可将大基地的可再生能源资源优势转变为能源和产业转型优势。

（二）有效推进分布式可再生能源发展

根据国家能源局发布的信息，我国分布式光伏新增装机在 2021 年首次超过集中式光伏，在 2022 年分布式发展成为风电光伏发展的主要方式。其中，分布式光伏 2022 年新增装机 5111 万千瓦，占光伏新增装机的 58% 以上。^① 我国分布式可再生能源发电装机占比仍有很大提升空间，应加强在负荷中心及周边地区建设分散式风电和分布式光伏的力度，坚持可再生能源就地就近开发利用。一是发挥分布式可再生能源对电力系统稳定性的作用。提高分布式可再生能源装机占比，提升东中部地区“电从身边来”的比重，加强对电力系统稳定的贡献。推动分布式可再生能源与用能负荷结合，实现就近消纳和双向传输，在一定区域范围内开展电力电量自平衡试点，构建新型能源生产消费方式。加大农村屋顶分布式光伏发电，探索广大农村地区主要依靠自身资源实现电力自平衡的路径。二是提升分布式新能源可控可调水平。与分布式发电相结合推进智能配电网建设，构建源网荷储一体化、多能互补的能源体系，支撑分布式可再生能源规模化发展。三是为分布式能源提供同等的市场交易环境，积极推进分布式发电市场化交易，完善价格机制和 market 规则。

三、以新型电力系统建设加快能源结构调整

国家能源局数据显示，2024 年上半年，我国风电太阳能发电量合计达 9007 亿千瓦时，约占全部发电量的 20%。^② 以风光为主体的非化石能源发电具有间歇性、波动性特征，大规模、高比例接入电网将给电网安全稳定运行带来挑战。一般认为，当新能源电量的渗透率超过 15%，即会引发系统成本的大幅上升。因此，随着新能源占比持续提升，更具适应性的电力系统成为建设新型能源体系的核心关键，应在保障运行安全高效基础上，为新能源发展提供全方位保障。

（一）建设智能电网体系

新型电力系统下，大电网的安全稳定和配电网建设同等重要，应提升运行控制和灵活性，从而在总体上提高电力系统承载能力。一方面，应以提升可再生能源电力消纳为目标，科学规划加快推进输电网络建设，优化整体运行，提升主动适应大规模集中式可再生能源电力和量大面广的分布式可再生能源电力接入电网需求，优化全国范围内电力资源配置；加强区域和地方电网互联互通能力建设，加强省际、区域间电网互联互通，提高科学高效调度能力。另一方面，建设源网荷储一体化的配电网，作为支撑高比例可再生能源接入的主战场，发挥保障系统平衡和安全的责任，同时发挥配电网可作为分布式电源的作用，参与反向调峰。推动智能配电网、主动配电网建设，提升承载能力和灵活性，为可再生能源就近开发利用提供有效支撑。

同时，数字电网将是智能电网体系的重要支撑。通过数字化将配电资产深度链接，可形成基于传统电网物理架构之上的数字电网。开展基于数字电网的试点示范，探索基于物理网络的市场交易和商

^①国家能源局：《国家能源局 2023 年一季度新闻发布会文字实录》，国家能源局网站，2023 年 2 月 13 日，http://www.nea.gov.cn/2023-02/13/c_1310697149.htm。
^②国家能源局：《国家能源局 2024 年上半年新闻发布会文字实录》，国家能源局网站，2024 年 7 月 31 日，http://www.nea.gov.cn/2024-07/31/c_1310783380.htm。

业模式创新的平台，通过数字电网实现网络进一步的互联互通，改变当前电力供应基本格局。在调度控制领域利用人工智能技术，加强智能调度能力，实现调度枢纽顺畅，保障调度高效稳定运行。利用信息物联手段，实现对用户用电特性分析，开展用户用电规划、智能用电、优化用电、需求响应、可再生能源配额等数据型售电增值服务，降低用户用能成本。

（二）提升发电侧灵活性

应对可再生能源发电占比提升给电源侧带来的稳定性适应性挑战，需用好数字化智能化技术。一是基于数据分析挖掘、数字化管理和人工智能算法等，构建优化决策模型，指导火电机组进行灵活性深度改造，实现在改造成本投入较小的情况下深度调峰。二是对于新能源基地，通过建立精度较高的预测模型，构建新能源电力智慧运营平台，满足电力系统发电调度要求，提升新能源并网能力。三是基于风光水火储等多能互补体系建设，开展数字化技术赋能示范，解决多能互补系统的协调优化控制、优化运行、多元用户用能特征提取，以及多能互补系统能量管理等众多关键环节的数字技术应用问题，推动提升整体能源利用效率。

（三）加强需求侧响应管理

拓展和挖掘用户侧可调节资源，提升响应能力。一是发挥用户侧对电力供需平衡及系统安全的作用，用好大工业用户、电动汽车、空调采暖、数据中心、制氢项目等需求侧响应资源，加强分布式可再生能源与需求侧的紧密配合，打造需求响应平台，积极参与电力系统调度运行。二是提升工业、交通、建筑等领域电气化水平，加快实现电能替代，以数字化、智能化技术应用优化用户侧用能模式，释放用户侧消纳和调节潜力。三是建立需求侧响应补偿机制，形成动态的需求响应资源库，提升需求侧管理能力。

（四）加快发展新型储能

新型储能布局应坚持科学高效原则，深化与电力系统各环节的融合，推动电源侧、电网侧和用户侧储能充分发挥作用。一是充分挖掘抽水蓄能潜力，探索开发中小型抽水蓄能电站，推行梯级水电储能。二是支持不同技术路线新型储能发展。集中突破钠离子电池、固态锂离子电池等新一代电化学储能技术，提升能量密度。支持开展大容量、中长周期储能技术示范，开展压缩空气、液流电池以及氢储能、氨储能等中长周期大容量储能技术，满足不同时间尺度调节需求。三是明确新型储能独立市场地位，确立合理的成本分摊和疏导机制，丰富新型储能参与的交易品种，支持共享储能、云储能、储能聚合等不同商业模式，推动新型储能有序发展。

四、以能源消费侧改革形成转型合力

新型能源体系建设中，需要供给侧和消费侧改革形成合力，协同推进安全低碳转型。特别是应基于未来一段时期我国用能结构及特点变化，加强能源消费侧改革，通过科学合理用能以及提高能源利用效率，实现安全保障和绿色转型目标。

（一）坚持能源消费增长合理适度

我国能源消费增长还将持续较长时间，但在“双碳”目标约束下，须坚持推进能源消费增长保持在合理适度的范围内。一方面，严格控制高耗能高排放行业新增产能。推动钢铁、化工、水泥、有色

金属等高耗能产业持续加大技术改造和技术攻关力度，优化调整碳排放总量控制目标和行动方案。发展先进制造业，推动粗放发展的行业向精细化转型，规范行业标准，逐步提升产业竞争力，推动我国由制造业大国向强国转变。加大淘汰落后产能、化解过剩产能、优化存量产能的力度，通过兼并重组等方式提升产业集中度。完善落后产能界定标准，发挥市场作用，建立有利于落后产能退出的市场环境长效机制。同时，应坚持以能定产优化我国区域产业布局，推动产业结构调整，这也是提升我国整体能源利用效率的关键。在“双碳”目标要求下，产业布局应与能源资源空间布局相吻合，坚持以能定产、区域合理分工，支持高载能行业向清洁能源资源优势地区转移，提升产业集中度，总体提高能源利用效率和经济发展质量效益。

（二）加大重点领域节能降碳力度

新型能源体系建设中仍需重视节能减碳的保障作用，不断挖掘节能增效潜力，持续拓展和深化工业、交通、建筑等重点领域节能降碳的重点路径，探索更高效的转型路径和方式。在交通领域持续提升电气化水平。当前我国新能源汽车快速发展，产业竞争力持续提升，为交通领域电气化水平提升奠定了坚实基础。应进一步推进更高功率动力电池技术攻关，满足中重型货车和船舶等对大功率动力电池的需求。在建筑领域持续提升能效水平。提高新建建筑节能标准，鼓励有条件的地区实施更高水平的绿色建筑标准。加强建筑的绿色设计，推广装配化建造方式。支持光伏建筑实行“自发自用、余电上网”，实现商业化运营。

（三）强化能源消费侧改革的制度保障

加强能耗数据统计核定。随着能耗“双控”政策向碳排放“双控”转变，落实新增原料用能、可再生能源消费不纳入能源消费总量和强度的要求，需进一步加强能源消费数据的统计工作，为推进政策落实提供基础数据支撑。加强节能标准更新与完善。进一步完善工业、能源、交通运输、公共建筑等主要领域能效及节能评价标准等，持续提升更新重点用能行业的能耗限额要求。加强市场机制作用。建立市场化节能降碳机制，处理好用能权和碳排放权交易市场的关系。发挥用能权交易市场对于提升能耗“双控”制度灵活性、赋予地方更多自主权方面的重要作用，鼓励地方先行先试，积累用能权交易市场建设经验，探索与碳市场协同发展的模式。

五、以绿色低碳先进技术支撑系统转型

经济社会绿色转型要依靠科技创新和先进技术支持，要从构建新型能源体系要求以及关键领域减碳对技术突破的需求入手，识别能源绿色低碳先进技术，推动核心先进技术研发应用和创新突破。

（一）源头减碳技术识别

电力行业低碳转型是其他行业减碳脱碳的基础，电力相关技术是实现源头减碳技术的核心支撑。未来电力技术创新应服务于大幅提升可再生能源发电占比。

从发电技术看，智能高效的风能、太阳能发电技术是核心。未来，大叶轮、高效率、电网友好型风机技术，更高效率的晶体硅电池技术、钙钛矿电池等新型太阳能电池技术，以及深远海风电技术，将极大提升风能、太阳能发电效率。同时要加强新能源功率预测等技术攻关，提升风光电对电网的适应性，保障电力系统安全稳定。

从电网技术看，智能电网是关键性支撑技术。大规模高比例接入给电网稳定性带来极大挑战，智能电网技术对于提升电力系统整体灵活性十分重要，包括柔性直流输配电、电网稳定运行控制、电力系统仿真和调度运行等技术，是未来建设智能电网的重要技术保障。同时，需加强配电网运行控制和灵活性，加强需求侧响应与虚拟电厂技术示范，通过数字电网技术发挥需求侧作用，确保电网整体安全稳定。

从储能技术看，长周期大容量储能技术突破是转型过程中最为迫切的技术需求。应对大规模高比例接入必须依靠先进储能技术。电化学储能是当前最主要的储能方式，对于平抑短时电力波动至关重要，需进一步提升其技术水平，包括加快大容量电化学储能技术、大型储能电站技术研发应用等。同时，中长周期储能技术对于平抑长时间电量波动不可或缺，需进一步提升压缩空气储能、液流电池、氢储能等储能技术攻关。

（二）过程降碳类技术识别

工业深度脱碳对于绿色转型至关重要。实现工业生产环节减碳脱碳，需要无碳燃料和原料替代技术的支撑。以地热能、生物质能和氢能等无碳能源作为高品位热源，目前已具有技术可行性，需进一步加强技术示范应用，加快降低替代成本。无碳原料替代化石能源作为原料进入工业生产流程，也是工业减碳技术的重要方向。比如，钢铁行业需实现利用氢气或生物能代替焦炭作为高炉炼钢还原剂的技术突破；化工行业中，合成氨、合成甲醇、石油化工加氢裂解工艺中，可通过可再生能源发电制氢技术替代化石能源制氢，实现原料无碳化替代。交通领域减碳的关键技术是先进电池技术。电动汽车快速发展，进一步明确了交通领域减碳的技术路线，需进一步加强新型锂离子电池技术攻关，安全性和能量密度更高的固态锂电池技术是未来前沿技术。

六、以推进治理体系建设保障转型成效

新型能源体系建设离不开制度改革的保障。党的二十届三中全会对于推进绿色低碳转型的改革有明确的战略部署，要推进一些关键环节的改革，完善保障新型能源体系建设的治理体系和治理机制。

（一）系统构建国家碳排放统计核算机制

尽快构建完善我国碳排放核算的科学方法和明确标准。一是建立完备的碳排放统计核算制度。国家及省级层面碳排放核算方法应尽快统一，加强基础数据统计，科学测定排放因子，为碳排放总量核算提供法定规范，支撑绿色转型工作高效开展。二是加快完善行业企业碳排放核算制度。以重点行业碳排放权交易全覆盖为目标，建立各自的碳排放核算方法、范围及标准，加强监督核查能力建设。三是建立重点产品碳排放核算方法。在行业企业碳排放核算工作基础上，围绕重点的高耗能产品开展碳排放核算，力争与国际标准接轨，形成可核查可比较的核算标准。四是强化基础数据支撑。完善重点行业、产品能耗统计监测和计量体系，优化相应的排放因子体系，强化碳排放核算的数据基础。

（二）加快完善全国碳排放权交易市场

我国碳市场经过多年发展，正逐步形成多层次的市场格局。一是在行业企业碳排放核算制度的基础上，应加快重点行业逐步纳入强制性碳减排市场的进程，科学核定各重点行业碳排放配额，建立配额分配机制。同时，作为强制性碳市场的有益补充，发挥温室气体自愿减排市场（CCER）作用，建

立全国统一的自愿减排登记和交易系统，完善交易规则，丰富产品类型，吸引更多交易主体。条件成熟时，逐步扩大交易主体范围，支持银行、基金等金融机构参与全国碳市场，提升市场流动性；适时允许个人投资者和境外合格投资者参与碳市场交易。二是完善交易系统和机制建设。加强我国碳排放权交易系统标准化，加强与国际碳市场系统衔接，与金融市场基础设施互联互通，为未来更加丰富的市场交易和联动奠定基础。完善碳排放监测、报告与核查（MRV）机制，完善法律法规建设，积极开展相关方碳核查能力建设。鼓励地方性市场先行探索建立碳市场发展基金，调节应对交易市场风险。

（三）促进绿证市场与碳市场有效衔接

绿证是我国可再生能源电量环境属性的唯一证明，已实现了可再生能源发电项目绿证核发全覆盖。绿电绿证政策落实需加强与全国碳排放权交易机制、温室气体自愿减排交易机制的衔接协调。一是对于碳市场扩容后纳入配额交易的行业，需进一步明确其取得绿证的外购电力部分间接碳排放认定问题，完善碳排放核定与绿电消费的有效衔接。二是绿证交易场所拓展至全国碳市场，将绿证作为碳减排量核算认证的重要依据。落实绿证是唯一证明的要求，为避免对可再生能源项目减碳的重复认定，在 CCER 中可仅纳入尚不可交易的自发自用电量以及可再生能源非电利用项目，加强 CCER 与绿证项目的信息衔接。

（四）积极参与引领绿色转型国际治理规则

当前围绕应对气候变化的国际治理规则以欧盟碳边境调节机制（CBAM）为代表，为避免其演变为以西方国家为核心的“碳关税俱乐部”形式，应给予积极关注和战略准备。在碳减排相关国际治理中仍需坚持多边治理原则，主张在相关标准规则制定过程中，充分尊重发展中国家的发展权，以及碳减排涉及的国际贸易规则应符合世界贸易组织（WTO）条款等。加强与欧盟在 CBAM 问题上的沟通，加强 MRV 具体实施细则的国际互认，加强我国绿色低碳转型制度与欧盟规则的衔接。推动构建绿色低碳产品和技术相关国际贸易规则制定，反对对有益于绿色低碳转型的产品设置贸易壁垒。加强我国绿证核发、计量、交易等规则与国际绿证规则衔接，强化我国在绿色电力消费和交易领域的国际话语权。

参考文献：

1. 中共中央：《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，人民出版社，2024 年。
2. 中共国家能源局党组：《加快建设新型能源体系 提高能源资源安全保障能力》，《求是》，2024 年第 11 期。
3. 谢克昌：《新型能源体系发展思考与建议》，《中国工程科学》，2024 年第 4 期。
4. 蒙禹诺、郭焦锋：《建设新型能源体系要坚持规划先行》，《学习时报》，2024 年 10 月 7 日。
5. 朱晔、徐石明、丁孝华等：《新型能源体系建设的背景形势、策略建议和未来展望》，《中国科学院院刊》，2023 年第 8 期。
6. 陈妍：《抓好节能增效 推动“双碳”目标实现》，《中国电力报》，2023 年 1 月 1 日。
7. 王一鸣：《中国碳达峰碳中和目标下的绿色低碳转型：战略与路径》，《全球化》，2021 年第 6 期。
8. 景春梅、陈妍、梁鹏：《“双碳”目标下需重视的十大技术方向》，《中国高新技术产业导报》，2021 年 12 月 27 日。

责任编辑：李 蕊

“十三五”以来我国新旧动能转换成效、存在问题及对策研究

王云平 程 都

摘要：本文通过对“十三五”以来我国产业发展情况进行系统性梳理，从低端和过剩产能化解、传统产业改造升级、新兴产业和“三新经济”发展、产业组织形态优化等视角，归纳得出我国在新旧动能转换方面取得的一系列成就。同时，也从新动能规模、区域结构、支撑体系等方面分析出我国新旧动能转化过程中还存在传统动能量大质弱，新动能体量小后劲不足，动能转换过程中存在要素错配，相关政策的精准度和效力不足等问题。本文建议在“十五五”期间加强政策顶层设计，以打造新质生产力为思想统领，制定统一清晰的动能转换路线图；创新政策供给，加强知识产权保护，促进创新竞争；强化产业链协同和整体提升，优化产业发展生态；完善要素培育模式，增强要素支撑体系的适配性。

关键词：新旧动能转换 高质量发展 供给侧结构性改革

作者简介：王云平，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究员；

程 都，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副研究员。①

2015 年，习近平总书记在接受路透社采访时指出，“中国经济发展进入新常态，正经历新旧动能转换的阵痛，但中国经济稳定发展的基本面没有改变”。^②这是习近平总书记首次提出“新旧动能转换”的概念。2017 年 1 月，国务院办公厅印发《关于创新管理优化服务培育壮大经济发展新动能加快新旧动能接续转换的意见》；2018 年 1 月，国务院批复同意《山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案》，新旧动能转换从中央到地方梯次深入推进。促进新旧动能转换成为落实新发展理念长期实践（裴长洪、倪江飞，2020）。为了更好地研究新时期我国新旧动能转换历程，本文以“十三五”前后为起点，客观总结和评价我国推进新旧动能转换取得的成效，深入分析推动新旧动能转换存在的问题和制约因素，以期为“十五五”时期加快新动能培育，推动新旧动能转换提供参考。

一、“十三五”以来我国新旧动能转换的成效

“十三五”以来，面对传统产业动能弱化，经济增速趋缓态势，国家坚持深化改革，破立并举，逐步化解低端和过剩产能，推动传统产业改造升级，大力发展新兴产业和“三新”经济，不断优化调

①程都为本文通讯作者。

②王敬东：《习近平接受路透社采访》，新华网，2015 年 10 月 18 日。

整产业组织形态，新旧动能转换取得积极成效。

（一）供给侧结构性改革持续推进，低端和过剩产能逐步化解

“十三五”之前，我国部分传统产业供过于求的矛盾就已经凸显。2012年，我国钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶产能利用率分别仅为72%、73.7%、71.9%、73.1%和75%，低于国际一般水平，^① 平板玻璃制造业全年利润总额下降幅度超过60%，水泥制造业全年利润总额同比下降32.8%^②。2013年，电解铝全行业亏损，钢铁行业86家重点企业负债超过3万亿元，行业利润率仅为2.16%。^③ 2015年有色金属工业规模以上企业主营业务收入零增长，利润总额同比下降13.2%。^④

2015年11月，中央提出“供给侧结构性改革”，其首要任务就是化解产业低端和过剩产能。中共中央、国务院先后发布《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于营造良好市场环境促进有色金属工业调结构促转型增效益的指导意见》《关于深化国有企业改革的指导意见》等一系列政策文件。财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、环境保护部、人民银行、税务总局等部门专门为钢铁、煤炭行业过剩产能消减研究制定了奖补资金、财税支持、金融支持、职工安置、国土、环保、质量、安全8个专项配套政策文件。建立了国家发展改革委、工业和信息化部、财政部等25个成员单位组成的化解过剩产能和脱困发展工作部际联席会议制度，就化解过剩产能工作加强综合协调。国家发展改革委组织开展了淘汰落后、违法违规建设项目清理、联合执法三个专项行动，“破立并举”坚决退出技术落后、环保标准不达标的产能，清退“僵尸企业”，提高行业准入标准，实施产能置换，推进企业兼并重组，积极做好职工安置和债务处置工作。从2016年到2020年，累计压减钢铁产能1.7亿吨，取缔“地条钢”1.4亿吨以上，^⑤ 压减煤炭产能5亿吨，淘汰停建缓建煤电产能6500万千瓦以上^⑥。化解过剩产能改善了市场供求关系，企业和行业的效益得到提升。煤炭产能利用率从2016年初的不到60%大幅提升到2018年的70%以上，^⑦ 行业总体利润在2015年时只有441亿元，2018年增长到近2888.5亿元，^⑧ 2021年实现利润总额7023亿元，^⑨ 达到历史高点。重点大中型钢铁企业在2021年的营业收入达到6.93万亿元，实现利润总额3524亿元，^⑩ 过剩和落后产能基本稳妥化解。

（二）传统产业加快改造升级，传统动能焕发新活力

在供给侧结构性改革推动下，传统产业在淘汰落后产能基础上，加快技术改造，更新先进生产装备，加快与互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等前沿技术融合，促进产业技术水平不断提升。“十三五”以来，我国持续实施重大技术改造升级工程推动产业转型升级，技术改造投资占工业投资比重持续稳定在40%以上。^⑪ 分行业看，黑色金属冶炼和压延加工业、化学原料和化学制品

①钟春平：《正确认识“产能过剩”问题》，《光明日报》，2014年7月16日。

②资料来源：《水泥、平板玻璃产能严重过剩的危害性认识和成因》，《中国建材报》，2013年11月25日。

③张向东、王赛：《86家钢企负债超3万亿 疯狂扩张走到穷途末路》，《经济观察报》，2013年8月23日。

④国家发展改革委产业协调司：《〈国务院办公厅关于营造良好市场环境促进有色金属工业调结构促转型增效益的指导意见〉解读》，国家发展改革委网站，2016年6月24日。

⑤罗忠河、张鹰、李江梅等：《这十年，我们这样走过》，《中国冶金报》，2022年10月18日。

⑥孔令喆：《宁吉喆：五年来，淘汰停建、缓建煤电产能6500万千瓦，提前超额完成任务》，中国青年网，2018年3月6日。

⑦于学华：《我国煤炭产能利用率从2016年的59.5%提升至2018年的70.6%》，《中国电力报》，2019年5月27日。

⑧何雨欣、姜琳：《去年我国煤炭行业效益持续好转》，新华网，2019年3月1日。

⑨朱妍：《煤炭企业2021年利润总额超7000亿元》，《中国能源报》，2022年4月7日。

⑩工业和信息化部原材料司：《2021年钢铁行业运行情况》，工业和信息化部网站，2022年1月30日。

⑪张辛欣等：《钢筋壮骨 铸就发展新优势——我国推进新型工业化综述》，光明网，2023年9月22日。

制造业技术改造支出经费占规模以上工业行业技术改造支出经费比重多年保持在 10% 以上，电气机械和器材制造业技术改造支出经费也一直占据较高比重。我国先后推进“两化融合”“互联网+”等行动，促进制造业企业利用云计算加快数字化、网络化转型，原材料工业关键工序数控化率在 2023 年达到 74.6%，^① 矿山开采、钢铁冶炼、纺织服装、电力、石化等多个传统行业企业“上云”率逐年提升。立足不同产业特点和差异化需求，行业主管部门通过典型示范、建立行业标准体系，组织关键技术揭榜挂帅攻关等方式推动人工智能、大数据、云计算、5G、物联网等信息技术与制造全过程、全要素深度融合。中国船舶旗下沪东造船厂通过数字化建模和智能制造结合，在全球首次实现无纸化造船。长安汽车两江工厂通过智能化改造，作业自动化率提高 10 倍，人均产出效率提升 2.2 倍，自动纠错防错能力提高 10 倍，企业运营成本、不良品率、能耗等明显下降。^②

新技术的融入为传统行业拓展了新商业模式，重塑了产业发展路径，带来了新增长空间。以服装行业为例，大量企业利用云计算对门店进行数字化改造，打通线上线下销售，随时跟踪各种尺码、款式产品的销售情况，将门店销售的动态实时数据与工厂对接，用数据优化供应链，实现快速跟踪市场变化、以销定产。大型女性服装企业希音公司通过数字化技术，联合大批中小供应商建立协同关系，主导建立了品牌柔性供应链，通过对供应链整体质量标准的有效控制，供应链企业从生产制造到工艺到质量管控能力全面提升，品牌供应链竞争力大大加强。

（三）创新战略深入实施，新兴产业和“三新”经济成为我国经济增长新动能

“十三五”以来，我国科技研发投入不断加码，企业作为科技创新主体地位不断增强。科技要素市场日益健全，推动大量科技成果向产业领域广泛渗透。2015 年全国研发经费支出为 1.42 万亿元，2023 年达到 3.33 万亿元，与国内生产总值（GDP）之比从 2.07% 提高到 2.64%，高于经合组织（OECD）国家平均水平。2023 年我国授权发明专利 92.1 万件，每万人口高价值发明专利拥有量为 11.8 件，比 2015 年增加 5.5 件。2023 年全国登记技术合同共计 945946 项，成交金额达到 61475.66 亿元，分别是 2015 年的 3.08 倍和 6.25 倍。^③

新科技革命孕育的人工智能、物联网、新能源、生命科学等核心技术持续突破，并与现实经济深度融合，推动新兴产业快速发展。截至 2022 年，依托新一代信息技术，我国累计建成 5G 基站 284 万个，人工智能核心产业规模达到 5000 亿元，企业数量近 4000 家。^④ 光伏组件、风力发电机等清洁能源装备关键零部件占全球市场份额达到 70%。新能源汽车年销量达到 680 万辆以上，超过汽车新车总销量的 1/4。^⑤ 电子商务全球拓展，跨境电商市场规模达 15.7 万亿元，B2B 交易占比达到 75.6%。^⑥ 2023 年，新能源汽车、工业机器人、太阳能电池、集成电路产量分别比 2015 年增长 28.8 倍、12.2 倍、9.2 倍和 3.2 倍（见表 1）。现代服务业与产业转型、消费升级、科技创新加速融合，在服务业中占比逐步提升。2023 年，信息传输软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业增加值占服务业增加值比重分别比 2015 年提高 2.7 和 1.2 个百分点。

2015 年，我国“三新”经济增加值 101957 亿元，占 GDP 比重为 14.8%，到 2022 年“三新”经

①张楠：《中国 2026 年原材料工业数字化转型将取得重要进展》，《中国工业报》，2024 年 2 月 7 日。
②王欣悦：《智能制造，让传统产业焕新机》，《人民日报》，2023 年 1 月 31 日。
③数据来源：相关年份《国民经济和社会发展统计公报》、火炬中心网站、国家知识产权局。
④王政：《战略性新兴产业增加值占国内生产总值比重超 13% 国家级先进制造业集群产值超 20 万亿元》，《人民日报》，2023 年 7 月 7 日。
⑤杨曦等：《巩固延伸优势产业 打造“中国智造”新名片》，光明网，2023 年 8 月 2 日。
⑥李在山：《2022 年跨境电商市场规模 15.7 万亿元 同比增长 10.56%》，证券时报网，2023 年 5 月 4 日。

济增加值为 210084 亿元，占 GDP 比重达到 17.36%，比 2015 年提高 2.56 个百分点（见图 1）。^① 分产业看，第一产业中“三新”经济增加值为 8457 亿元，占“三新”经济比重仅为 4%；第二产业中“三新”经济增加值为 92813 亿元，占“三新”经济增加值比重达到 44.2%；第三产业中“三新”经济增加值为 108815 亿元，占比达到 51.8%，占比最高。^② “三新”经济增加值虽然目前比重较低，但发展势头旺盛，在多个年份增长速度超过 10%，对经济平稳运行发挥了重要作用。从经济发展新动能指数看，从 2015 年到 2022 年，各年指数分别为 119.6、146.9、191.2、257.9、325.5、440.3、598.8 和 766.8，^③ 保持了较快增长势头。其中，经济活力、创新驱动、网络经济、转型升级和知识能力这 5 个分类指数都实现了不同程度的提高。

（四）产业组织形态优化提质，新旧动能主体发展能级提升

“十三五”以来，国家发展改革委、工业和信息化部、国务院国资委等部门出台多项政策，通过混合所有制改革、完善中国特色现代企业制度、调整考核机制、推动专业化整合等多种方式，积极推动国有、民营大型企业进一步做大做强。通过创业帮扶、孵化指导、中小企业服务平台建设、深化产业链合作等方式，梯次培育专精特新中小企业、高新技术企业和“小巨人”企业，并推动大型企业与中小企业良性互动，互促发展，使我国优质企业数量增多，竞争力显著增强。截至 2024 年 6 月，我国累计培育专精特新中小企业超过 14 万家，其中专精特新“小巨人”企业达到 1.2 万家。^④ 2022 年有 678 家企业入围全球研发投入 2500 强。^⑤ 2023 年，我国入围《财富》世界 500 强企业的工业企业达到 108 家，^⑥ 大量的“专精特新”中小企业长期专注于某个细分市场，

表 1 2015 年以来我国重要产品产量数据

产品 年份	新能源 汽车产量 (万辆)	工业机器 人产量 (万套)	太阳能 电池产量 (万千瓦)	集成电路 产量 (亿块)
2015 年	32.8	3.3	5863.0	1087.2
2016 年	51.7	7.2	7681.0	1318.0
2017 年	69.0	13.0	—	1564.6
2018 年	127.0	14.8	9605.3	1739.5
2019 年	124.2	17.7	—	2018.2
2020 年	136.6	23.7	15728.6	2614.7
2021 年	367.7	36.3	23405.4	3594.3
2022 年	700.3	44.3	34000.0	3241.9
2023 年	944.3	43.0	54000.0	3514.4

资料来源：相关年份《国民经济与社会发展统计公报》及统计局网站相关数据。

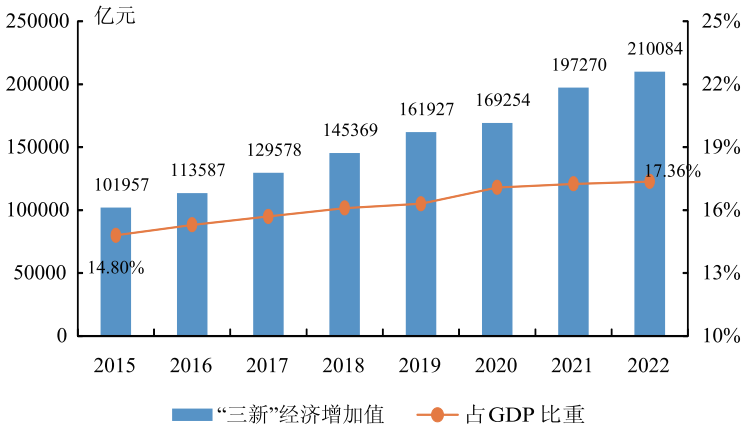


图 1 2015—2022 年我国“三新”经济增加值及占 GDP 比重

资料来源：相关年份《国民经济与社会发展统计公报》。

①“三新”经济统计数据从 2015 年开始。
②三次产业中“三新”经济分项数据之和与总计数据不相等，是由于数值修约误差所致。
③数据来源：国家统计局。
④数据来源：2024 年 7 月 5 日，国务院新闻办公室举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上，工业和信息化部部长金壮龙对促进中小企业“专精特新”发展问题的发言。
⑤作者根据《2023 年欧盟工业研发投入记分牌》的信息统计而得。
⑥作者根据《财富》杂志世界 500 强企业公开信息统计而得。

主导产品市场占有率高，且具有较强创新研发实力和配套能力，为大企业、大项目和产业链提供零部件、元器件、配套产品和配套服务，对补齐产业链条、弥补关键环节短板具有重要支撑作用，有效增强了我国产业链供应链韧性。

“十三五”以来，国家发展改革委、工业和信息化部、农业农村部和科技部等多部委出台推进产业集群建设相关政策，各地产业集群化发展趋势明显。纺织服装、建材、冶金等传统行业基本形成了以产业集群为主要产能聚集地的发展态势。截至 2022 年年底，全国已经打造了 66 个国家级战略性新兴产业集群和 45 个国家级先进制造业产业集群。^① 通过集群化发展，各类产业改变了散、弱、独的发展模式，聚链成群，促进了产业资源快速流动，放大了产业协作效应，形成了良好的集群生态，将企业数量优势转化为规模经济和范围经济，推动企业在竞合共生中进化发展，推动各产业链整体提升。

二、新旧动能转换面临的问题和制约因素

“十三五”以来，我国新旧动能转换取得了成效，为下一步深入推进打下良好基础。但也要看到，在既往动能转换推进过程中，新动能规模小、质量不高，区域间产业生态差异导致不同地区新动能发展参差不齐，产业生产要素支撑体系不健全，相关政策精准性和有效性不足等问题对新旧动能转换形成了制约，值得高度重视。

（一）传统动能“量大质不高”

劳动密集型产业和重化工业是当前我国传统产业的主体，这些产业体量庞大，在制造业中占比超过 80%，^② 已经进入产业生命周期的成熟发展阶段，达到了物理峰值，市场增长空间有限。从国际需求来看，国际地缘政治斗争日益复杂、国际金融环境动荡、美欧主要发达经济体终端需求走弱、顽固性通胀等风险因素带动全球经济增速大幅放缓。纺织服装、钢铁、冶金等行业产品出口量在 2018 年前后达到峰值后逐步下滑。国内市场上，传统消费品普及率已经达到较高水平，也造成传统行业需求萎缩，营业收入逐年降低。（见表 2、表 3）

表 2 2015—2022 年我国部分制造业行业营业收入 单位：亿元

行业 年份	轻工纺织	化工	电子信息	机械	冶金
2015	250031.6	151104.8	91606.6	120170.7	114368.6
2016	262938.3	157814.9	99629.5	119532.0	115379.8
2017	239499.5	130137.1	106221.7	117398.3	118662.9
2018	200034.4	152635.4	107685.4	102604.0	119470.9
2019	194829.5	123984.1	111872.9	106261.0	124345.3
2020	189593.9	113777.5	123808.0	114054.6	127284.7
2021	214622.3	149958.9	147051.9	136417.2	166949.1
2022	195428.6	163268.8	154606.6	130004.9	158378.9

资料来源：作者根据相关年份《中国经济统计年鉴》，结合行业协会对产业分类目录汇总而得。

①作者根据国家发展改革委及工业和信息化部的网站信息整理而得。

②作者根据工业和信息化部网站公布的信息整理而得。

表 3 2015—2023 年全国居民平均每百户年末主要耐用品消费品种拥有量

商品\年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
汽车（辆）	22.7	27.7	29.7	33.0	35.3	37.1	41.8	43.5	49.7
洗衣机（台）	86.4	89.8	91.7	93.8	96.0	96.7	98.7	99.0	98.2
电冰箱（台）	89.0	93.5	95.3	98.8	100.9	101.8	103.9	104.2	103.4
微波炉（台）	36.9	38.4	40.0	39.2	40.1	41.0	41.5	42.2	—
彩色电视机（台）	119.9	120.8	122.2	119.3	120.6	120.8	118.7	118.9	107.8
空调（台）	81.5	90.9	96.1	109.3	115.6	117.7	131.2	133.9	145.9
热水器（台）	71.2	76.2	78.6	85.0	86.9	90.4	89.6	89.9	—
移动电话（部）	224.8	235.4	240.0	249.1	253.2	253.8	259.1	259.4	251.9
计算机（台）	55.5	57.5	58.7	53.4	53.2	54.2	47.0	47.5	44.5

资料来源：相关年份《国民经济与社会发展统计公报》。

从企业的产品、品牌 and 标准^①三个维度来分析，可以发现这些产业动能质量偏低。一是从国际分工来看，我国企业在全球价值链分工地位偏低。改革开放之初，我国产业从低端的生产加工装配环节入手嵌入全球价值链，而其他较高端的技术密集、高附加值的制造组装工序，如精密加工、系统集成，以及最高端的产品创新和品牌经营则都为国外企业所掌控。通过指标测算，经过 40 多年，我国产业价值链的国际分工地位有所提升，但在全球价值链分工的中低端地位没有根本性改变（王云平，2023）。二是我国企业的品牌建设滞后，与世界第二大经济体的地位很不匹配。品牌竞争是国际贸易和全球价值链竞争的关键环节。根据世界品牌实验室（World Brand Lab）的统计结果，^② 从入选品牌数量和增长趋势看，我国过去几年入选《世界品牌 500 强》的品牌数量增长趋势处于世界品牌的第二梯队，相对缺少世界顶级品牌。在 2023 年入选《世界品牌 500 强》榜单的 36 个中国品牌中，有 16 家企业处于前 200 名、20 家企业处于 201 ~ 500 名，总体排名仍然处于中等偏下水平（见表 4）。而且，我国入选《世界品牌 500 强》的品牌数量仅是入选“世界 500 强”的企业数量的 1/3 左右，即我国仍有许多企业表现为“大而不强”特征（王永贵，2023）。三是我国在关键核心技术和标准建设方面受制于发达国家。以精密仪器设备为例，我国精密仪器设备的生产标准制定仍部分停留在翻译国外标准阶段，采用国际标准和国外先进标准进行生产的企业数量很少，与国际企业差距较大（宇岩等，2023）。而精密仪器设备产品的制造能力弱，不仅影响仪器仪表行业本身的发展，也对整个工业体系的质量造成了严重制约。

（二）新动能“量小后劲不足”

新动能中的“三新”经济、高技术产业、战略性新兴产业，以及各行业的中高端产品近年来保持快速增长，但是这些产业和产品在经济总体中的比重还比较低，对经济的带动性较弱。例如，“三新”经济增加值虽然持续增长，但一直到 2022 年，在 GDP 中的比重也仅为 17.36%。我国中高技术制造业增加值占全部制造业增加值比重近 10 年来一直维持在 41.45% 左右，没有进一步提升，在全球制造业排名前五的国家中处于最低水平。而日本、德国、韩国中高技术制造业增加值占制造业增加值的比

①“一流企业做标准，二流企业做品牌，三流企业做产品”是当前国内外学术界和实业界对企业品质的概括。
②世界品牌实验室是一家国际化、专业性的品牌研究机构，其编制的《世界品牌 500 强》《中国 500 最具价值品牌》等，为分析世界品牌和中国品牌提供了重要参考。世界品牌实验室依据品牌影响力（Brand Influence）对世界品牌进行评价，其使用的三项关键指标分别是市场占有率（Share of Market）、品牌忠诚度（Brand Loyalty）和全球领导力（Global Leadership）。

表 4 2023 年《世界品牌 500 强》排行榜中的 36 个中国品牌

500 强排名	品牌中文名	所属行业	500 强排名	品牌中文名	所属行业
20	国家电网	能源	225	茅台	食品与饮料
34	腾讯	互联网	227	五粮液	食品与饮料
35	海尔	物联网生态	229	中国南方电网	能源
36	中国工商银行	银行	240	中国电信	电信
55	华为	计算机与通讯	283	中国国航	航空服务
61	中央电视台	传媒	285	长虹	电子电气
62	华润	多元化	366	恒力	石化、纺织
86	中国移动	电信	379	友邦保险	保险
89	中国人寿	多元金融	382	徐工	工业设备
99	台积电	计算机与通讯	383	盛虹	石化、纺织
120	阿里巴巴	互联网	392	小米	计算机与通讯
124	中国石油	能源	396	国贸控股	多元化
126	联想	计算机与通讯	390	中国华电	能源
133	中国石化	能源	399	北大荒	农业
143	中国平安	多元金融	422	魏桥	纺织
193	中粮	多元化	439	通威	农业、新能源
205	中国建设银行	银行	446	中国航油	能源
206	中国银行	银行	462	波司登	服装服饰

资料来源：世界品牌实验室。

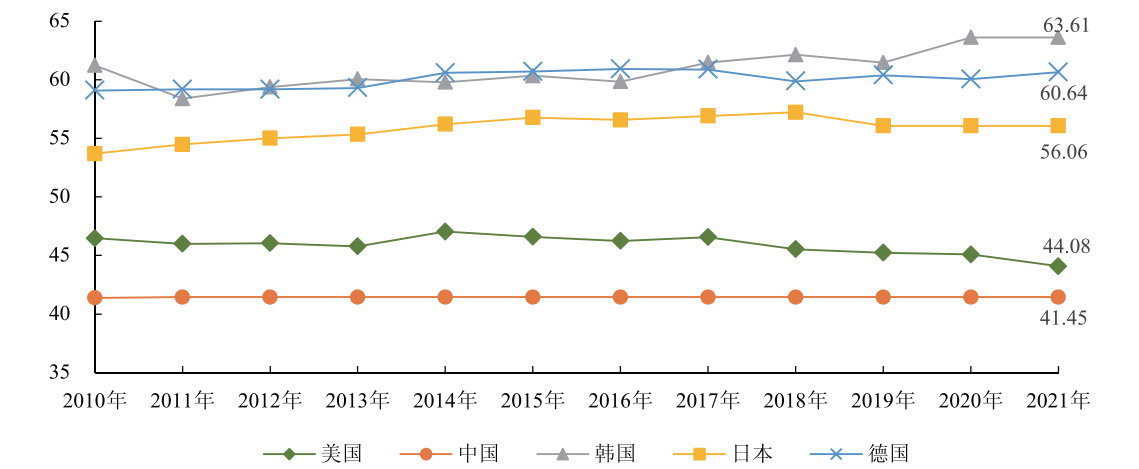


图 2 2010—2022 年主要国家中高技术制造业占制造业比重（%）

资料来源：世界银行数据库。

重分别达到 56.06%、60.64% 和 63.61%，即使制造业流失严重的美国也保持在 44.08% 的水平。^①

新冠疫情期间新兴产业的外部需求激增引致国内制造业投资激烈扩张，与近年来内需受多重因素制约整体偏弱态势相对照，形成了“供强需弱”的格局。部分新兴产业出现产能利用率偏低，产业增

①数据来源：世界银行数据库。

长后劲不足的隐忧。据统计，当前我国光伏产业产能利用率不足 60%，新能源汽车行业实现盈利的企业寥寥无几，工业机器人国产化率和行业亏损面同步扩大；部分成熟和传统芯片前期产能扩张过快，导致后续芯片需求增长赶不上供给扩张，2024 年我国成熟制程晶圆代工厂的产能利用率已下降到接近 60% 的水平。^①

（三）动能转换的产业生态存在区域结构性失衡

产业生态的区域间差异过大已成为影响我国动能转换的重要问题。在重点产业方面，东部地区重点发展的是加工工业、高科技产业和服务业，中西部地区重点发展的则是能源、原材料、一般机械工业和农副产品加工业。在经营主体方面，东部地区依托的是以民营经济和外商直接投资企业为主体、以全球价值链嵌入为指向的产业集群和大型公司，中西部地区主要依托的是大中型国有骨干企业。市场结构方面，东部地区处于产业链下游的加工工业是竞争性市场结构，而中西部地区处于产业链上游的能源产业则是高度垄断的市场结构。受基础条件、资源禀赋、产业基础等多方面影响，东部沿海大部分地区和中部一些省份新动能培育取得了显著成效，但是中西部多数地区仍然依靠传统动能支撑经济发展，旧的路径依赖尚未彻底打破。例如，贵州省曾经立足于气候、电力和地形地貌等优势，谋划依托数字经济发展和“东数西算”国家战略，以大数据产业发展为突破口，塑造当地增长新动能。但是到目前为止，贵州省的大数据产业仍主要停留在数据存储层面，尚未形成高附加值产业链。近年来，受财力紧张和人才缺乏等因素影响，产业规模增速持续下降，盈利微薄，前期大量的资金投入给当地政府形成了巨大的债务压力。2022 年，青海省、甘肃省、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、山西省、陕西省、贵州省、云南省 8 个省（自治区）六大高耗能产业产值占工业比重超过 35%。^② 相关测算表明，从 2015 年以来，虽然西部地区的产业结构由资源密集型产业向资本与技术密集型产业转变的趋势在增强，但西部地区技术密集型产业规模较小，产业发展仍旧依赖当地资源优势（吴茜等，2023）。

（四）新旧动能转换与生产要素支撑体系存在错配

实现新旧动能转换需要产业要素支撑体系率先转型，但我国当前产业要素支撑体系不够健全，要素流转不充分，与新动能发展存在错配现象，不能满足新动能发展的要素需求。

我国技术供给体系一直存在缺失。一是关键核心技术体系对外依赖度高。从高精度机床、光刻机等高端装备到高压阀门、光学射线仪器、光栅尺、自动变速箱等中间产品再到特种材料、高档数控系统、工业软件等前端产品都高度依赖进口。缺乏关键核心技术的产业不能有效支撑产业新动能形成。二是国内工艺技术研发及其工程化相对滞后，如建材行业技术改造缺乏符合国家节能减排标准的设备，企业无法直接从市场上获得适用的技术装备，只能靠自己研制。三是创新平台建设落后。近年来，国家和地方政府大力推进各类创新平台建设，以国家级科技创新平台为例，包括国家重大科技基础设施、国家重点实验室、国家工程技术研究中心、国家工程实验室、国家工程研究中心等。但总体而言，我国创新平台缺乏相应的考核机制、激励机制和竞争机制，平台服务不能满足市场需求（许世鹏，2024）。

在人才支撑体系方面，一是人才培育的区域差异不能支撑产业转换。基于历史原因，我国人才培养的科研院所集中在大中城市，而传统产业中多数企业并不在一、二线城市，所在城市对高素质人才的吸引力较弱，人才缺乏与传统产能改造意愿形成了一定反差。二是当前我国新动能人才培养供需错

①李志强：《晶圆产能过剩预警，A 股芯片产业链来年静待花开》，证券时报网，2023 年 11 月 15 日。

②作者根据各省《2023 年统计年鉴》计算而得。

配。据统计，我国半导体领域在 2022 年存在 25 万的人才缺口。^① 我国高等教育体系的半导体专业设置多年，但大多数半导体专业学生主要学习通信芯片设计，在市场上供大于求，而工艺工程专业的学生极度匮乏。三是企业内部的人才储备不足。企业转型升级对技术研发型人才、复合型人才需求量大，而多数企业人才集中于传统专业和业务领域，信息技术、通信技术、物联网等专业人才缺乏储备。

（五）新旧动能转换缺乏精准和高效力的政策保障

当前的新旧动能转换政策“贴牌”情况较多，对动能转换定位模糊。国内对“动能”一词还没有给出明确清晰界定，许多政策文件都贴上“动能转换”标签，内容庞杂，方向性不强。从国家层面来看，除了对培育新产业新动能出台专门文件和批复山东省新旧动能转换综合改革试点方案外，对如何在传统产业中打造新动能缺乏指向性政策文件。从地方来看，各地方往往基于本地发展需要来理解新旧动能，仍然存在严重的“路径依赖”，把“新旧动能转换”标签化，为了追求 GDP、财政收入和短期政绩，把本地以前没有的产业项目等同于“新动能”，或者把产业链延伸作为“新动能”，造成重复性建设和一般性产能扩张。

部分地区促进新动能发展的政策模式陈旧。新动能大多数处于探索发展期，发展韧性较弱，政策敏感度高。因此，针对新动能的产业政策应当比一般性产业政策更为宽松。但从当前有关政策来看，除了已经明确的战略性新兴产业外，对其他新动能引导政策仍然套用传统的产业发展政策模式，科学性、合理性有待提升。例如，对新一代网络技术、低空经济、无人机物流等领域管制严格，对可能存在的安全风险缺少体系化评估，采用监管急刹车、一刀切的禁入方式，会导致新产业创新空间不够，影响新动能成长。

三、加快推动我国新旧动能转换的对策建议

“十五五”时期是我国社会主义现代化建设的重要推进期，为加快我国经济高质量发展和新型工业化建设，加速构建现代化经济体系，建议从政策设计与协同、创新政策供给、优化发展生态、强化要素保障等多个方面发力，推动我国新旧动能转换的顺利进行。

（一）加强顶层设计，确保动能转换政策统一协调

推进新旧动能转换需要做好政策顶层设计。必须坚持新发展理念，发挥打造新质生产力的思想引领作用，通过顶层设计把新发展理念和打造新质生产力的要求落实到新旧动能转换的各项部署上来。从国家或区域层面确立新旧动能转换的总体要求，促进不同区域根据规划并结合经济发展的实际情况，制定出具体的实施方案，避免新旧动能转化过程中产业无序发展。具体而言，要进一步明确动能转换的内涵边界，加快建立动能转换的评价指标体系，制定更加清晰的动能转换路线图，为经营主体提供明确的政策方向和预期。各级政策综合部门要强化动能主管部门制定政策的汇总和审核，加强政策的统一和协调性，还应建立政策执行监督机制，防止政策实施过程中的相互掣肘。

（二）创新政策供给，为新动能提供更有力的政策支持

基于新动能培育与传统的追赶型产业发展模式有本质不同，应强化公平竞争和知识产权保护，促进企业竞争由传统的产能竞争向创新竞争转变。减少对资金、土地等生产要素的干预和补贴，转而通

^①毛正：《电子行业：芯片人才供不应求 产业结构仍需升级》，新浪财经，2022 年 8 月 14 日。

过加强研究型大学和国家实验室的基础研究能力、教学型大学的人才供给质量、共性技术研发机构的竞争前技术供给水平，降低企业开展创新活动的成本。同时，充分利用社会公共需求为企业的突破性创新提供领先市场。进一步完善知识产权保护，维护商业规则施行，保证公平竞争的市场秩序，完善科技成果转化机制，推动创业投资和风险投资进一步发展，营造开放协同高效的创新环境。通过全新的政策供给最大程度地激励企业内化其创新成本和收益，充分激发市场的创新活力和风险分担功能。

（三）优化发展生态，打造新旧动能转换的良好环境

培育壮大特色优势产业集群，积极引导产业链“链主”企业联动上下游企业开展协同式改造，推动大中小企业融通发展。加强优质企业梯度培育，形成覆盖创新型中小企业、专精特新中小企业、专精特新“小巨人”企业、制造业单项冠军企业的培育体系。以国家先进制造业集群为引领，推动产业集群和园区载体数字化转型。促进资源在线化、产能柔性化和产业链协同化。探索平台化、网络化等组织形式，发展跨物理边界虚拟园区和集群，构建虚实结合的产业数字化新生态。加强品牌和标准建设，鼓励企业实施国际品牌战略，拓展国际市场，积极参与品牌相关的国际规则制定。强化与发达国家标准对接，在重点领域开展全方位合作，提高在国际标准体系建设中的话语权。

（四）强化要素保障，构建适配新旧动能转换的新要素体系

开展大规模继续教育，壮大高水平工程师和高技能人才队伍，培养一批创新型领军人才和大国工匠，形成“复合型”工程师红利。实施产学研合作协同育人项目，大规模建设产教融合实训基地，探索中国特色学徒制。实施“制造业人才支持计划”，推进新工科建设，布局建设一批未来技术学院、现代产业学院、专业特色学院和“国家卓越工程师实践基地”。建设产业人才大数据平台和公共服务平台，强化制造业人工成本监测和人才供需对接。推动产业链创新链资金链人才链深度融合发展。支持企业与科研院所、高等院校等本土创新链机构开展创新合作。引导新兴优势产业领域科技型骨干企业建设高水平研发机构和平台，超前布局产业前沿技术和颠覆性技术。强化企业创新主体地位，建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。建立校企协同育人机制，形成具有新兴产业特色的人才培养模式，促进校企深度协同。疏通资金进入实体经济的渠道。引导金融机构积极支持先进制造业发展壮大，服务传统制造业改造升级，推动制造业高端化智能化绿色化发展，为新技术、新产业、新业态提供更高效率的金融服务支持，将更多金融资源配置到科技自立自强战略的关键环节，实现“科技—产业—资本”的良性循环。

参考文献：

1. 裴长洪、倪江飞：《习近平新旧动能转换重要论述的若干经济学分析》，《经济学动态》，2020年第5期。
2. 王云平：《高质量建设现代化产业体系：统筹发展和安全政策研究》，中国言实出版社，2023年。
3. 王永贵：《中国品牌建设的现状、逻辑与政策》，《北京行政学院学报》，2023年第5期。
4. 宇岩、王春明、汤正午、刘桂雄、邱丹逸：《精密仪器设备产业“卡脖子”技术及标准现状与策略研究》，《中国标准化》，2023年第7期。
5. 吴茜、陈强强、赵荣芳：《西部产业升级路径依赖抑或路径突破研判》，《地域研究与开发》，2023年第1期。
6. 许世鹏：《新能源技术创新平台建设问题》，《中阿科技论坛》，2024年第3期。

责任编辑：郭霞

因地制宜发展新质生产力

刘浩杰 魏琪嘉

摘要：发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，因地制宜发展新质生产力则蕴含着习近平新时代中国特色社会主义思想的立场观点方法，是促进生产力跃升的科学方法论。“因地制宜”不仅强调发展的特殊性、自主性，也强调发展的灵活性、差异性。实践中，根据地方资源禀赋、产业基础及科研条件等实际情况，采取因地制宜的策略发展新质生产力，是实现地区高质量发展的重要举措。本文从理论、历史、实践、价值四个维度阐述因地制宜发展新质生产力的内在逻辑，分析了当前各地发展新质生产力过程中面临的现实问题，其中包括忽视地区资源禀赋差异、忽视产业转型升级、忽视创新成果落地应用、忽视协同创新与开放创新及忽视生产关系调整等问题，并从探索差异化发展模式、促进新旧产业融合发展、加快技术成果转移转化、推动资源共享和优势互补、调整优化生产关系等方面，提出因地制宜发展新质生产力的政策建议。

关键词：因地制宜 新质生产力 地区高质量发展 要素禀赋

作者简介：刘浩杰，国家信息中心经济预测部助理研究员；

魏琪嘉，国家信息中心经济预测部产业经济研究室主任、研究员。

“新质生产力”概念的提出，是对马克思主义生产力理论的继承和发展，具有重大理论和实践意义。从国内视角看，新质生产力能够带来质量、效率和动力变革，实现经济高质量发展。从国际视角看，新质生产力将在很大程度上影响我国在全球经济格局中的地位以及国际竞争力。因此，发展新质生产力既是我国应对外部风险挑战、构筑国家竞争新优势的战略选择，也是推动产业转型升级、实现高质量发展的重要路径。

从生产力发展的一般规律看，因地制宜是发展新质生产力的科学方法论。2024 年 3 月，习近平总书记提出“因地制宜发展新质生产力”。^① 这一重要论述为各地结合实际发展新质生产力指明了方向、提供了遵循。“因地制宜”四个字，蕴含着尊重差异、扬长避短的方法论，不仅强调发展的特殊性、自主性，也强调发展的灵活性、差异性。当前，一些地方在发展新质生产力过程中，忽视自身资源禀赋、产业基础以及科研条件等实际情况，不顾一切地追“新”弃“旧”、求“新”忽“质”，不仅导致了资源的极大浪费，还制约了新质生产力的健康发展。为此，本文重点从理论、历史、实践、价值四个维度深入探讨因地制宜发展新质生产力的内在逻辑，分析当前各地在发展新质生产力过程中面临

^①新华社：《习近平在参加江苏代表团审议时强调：因地制宜发展新质生产力》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936752.htm。

的现实问题，并探索未来可行的实现路径，旨在为各地区在因地制宜推进新质生产力发展的过程中提供有益的参考和借鉴，从而推动地区经济高质量发展。

一、文献综述

学术界对新质生产力发展的研究主要聚焦在四个方面。一是梳理总结新质生产力的内涵与特征。从马克思政治经济学的视角看，生产力由劳动者、劳动资料、劳动对象三要素构成。新质生产力与传统生产力不同，本质上虽然仍是生产力，但是具有新的特征，既是对传统生产力的一种超越，也是对马克思主义生产力理论的发展和创新。具体来看，新质生产力有如下特征：更高素质的劳动者、更高技术含量的劳动资料、更广范围的劳动对象，以及各类生产要素高效组合和畅通流动（周文、许凌云，2023）。二是分析新质生产力发展的影响因素。在新质生产力的形成过程中，多种因素相互叠加，共同发挥作用推动新质生产力的形成和发展，其中包括科技创新（李晓华，2023）、数字技术（崔云，2023）、创新人才（姜朝晖、金紫薇，2024）、金融支持（魏琪嘉等，2024）、高水平开放等因素（佟家栋、于博，2024）。三是研究新质生产力的影响效应。现有研究对新质生产力的影响效应主要集中在宏观、中观、微观三个层面。在宏观层面，新质生产力有助于推动经济高质量发展（任保平、王子月，2024）；在中观层面，新质生产力有助于推动产业结构升级（黄群慧、盛方富，2024）；在微观层面，新质生产力有助于提升企业竞争力（王煜昊、马野青，2024）。四是探究因地制宜发展新质生产力的路径。现有研究主要集中在深化体制机制改革、调整优化生产关系等方面（曹立，2024）。

综上所述，当前关于新质生产力的研究已取得了一定成果。然而，鲜有研究关注到因地制宜发展新质生产力所蕴含的内在逻辑，以及梳理总结当前各地因地制宜发展新质生产力过程中面临的现实问题。考虑到新质生产力的重要性和发展速度，持续深化该领域的理论研究显得尤为重要。为此，本文就因地制宜发展新质生产力的内在逻辑、现状问题以及实现路径展开深入分析，以期丰富新质生产力发展的理论体系，为因地制宜发展新质生产力提供坚实的理论基础和实践指导。

二、因地制宜发展新质生产力的“四重”内在逻辑

（一）理论逻辑：因地制宜发展新质生产力是对马克思主义生产力理论的继承和发展

生产力理论作为马克思主义理论架构的基石，是马克思主义政治经济学的核心组成部分。依据历史唯物主义的观点，生产力的发展水平是衡量社会进步的标准。早在《共产党宣言》中，马克思恩格斯就提出“尽可能快地增加生产力的总量”，^①认为社会生产力高度发展是实现共产主义的重要物质条件之一。面对新一轮科技革命和产业变革，习近平总书记基于我国经济发展内在规律，将马克思主义基本原理同中国经济实践紧密结合，创造性地提出“新质生产力”，并系统阐述了新质生产力的形成条件与内生动力、基本特征与主要表现、理论价值与实践指向等。这是习近平经济思想的又一重大理论成果，是对马克思主义生产力理论的继承和发展，标志着我国进入了以科技创新驱动高质量发展的新阶段。

关于如何发展新质生产力，习近平总书记提出“因地制宜发展新质生产力”。“因地制宜”是发

^①〔德〕卡尔·马克思、弗里德里希·恩格斯，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，2012年，第293页。

展新质生产力的重要原则，也是马克思主义生产力理论的继承和发展。马克思主义辩证唯物论认为，一切事物的存在和发展都是有条件的，必须坚持具体问题具体分析。同样，新质生产力的发展也是有条件的，各地区发展新质生产力不能只搞一种模式。习近平总书记强调，“各地要坚持从实际出发，先立后破、因地制宜、分类指导，根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展”。^① 因此，发展新质生产力，客观上要求必须立足各地区具体实际，因地制宜。这既能适应各地区发展要求，应对不同的发展环境变化，又能有效发挥各地区比较优势，实现生产力的精准化发展、精进式变革。

（二）历史逻辑：因地制宜是各国抓住科技革命机遇推动生产力发展的客观规律

科技革命往往伴随着新技术的涌现和产业的转型升级，是推动生产力跃升的重要途径。然而，技术变革在不同国家或地区的推广和应用速度并不相同，如何根据本地实际情况，因地制宜采取行动，是成功抓住科技革命机遇、有效推动生产力发展的关键。从历次科技革命看，各国基于自身资源禀赋、经济基础和社会条件，在科技革命迭代的过程中抓住了不同的机遇。

在以蒸汽机技术为突破的第一次工业革命引发的产业体系变革中，英国凭借其丰富的煤炭资源和铁矿资源，大力发展纺织、煤炭、钢铁等产业，迅速崛起为世界工厂，实现了生产力的飞跃。在以电气技术为突破的第二次工业革命引发的产业体系变革中，美国凭借其丰富自然资源和先进的技术优势，积极发展电力、汽车等新兴产业，助力美国成为电气化时代的领导者。与此同时，德国依托其强大的科研实力，在化学工业、电机制造等领域取得显著成就。在以计算机应用为特征的第三次科技革命引发的产业体系变革中，美国凭借其卓越的科研实力、强大的创新能力以及丰富的科技资源，成为推动信息技术飞速发展的核心力量，并孕育出众多具有全球影响力的高科技企业。其他国家也根据自身独特的资源禀赋和产业基础，选择了各具特色的发展方向。例如，日本在半导体制造、机器人技术等领域取得了重要突破，韩国在电子产业和通信技术方面实现了快速发展，成为全球电子产品制造和出口的重要基地。历史充分证明，因地制宜是各国成功把握科技革命机遇、推动生产力发展的客观规律。各国应根据自身的资源禀赋、经济基础和社会条件，制定符合自身特点的发展策略，以最大限度发挥科技革命对生产力的推动作用。

（三）实践逻辑：因地制宜是立足本地特色优势资源发展新质生产力的必然选择

我国幅员辽阔、人口众多、地理形态多样，各地在资源禀赋、产业基础和科研条件等方面存在显著差异，面临的重点难点也各不相同。因此，在发展新质生产力的过程中，各地需充分尊重不同地区的特殊性、差异性、多样性，利用自身的资源禀赋、产业基础和科研条件等优势，根据地区实际情况，有选择地制定符合自身特点的发展策略，推动新质生产力快速发展。

从资源禀赋的空间差异性看，每个地区都有其独特的自然条件和资源分布，这些差异为发展新质生产力提供了不同的基础条件。例如，青海的盐湖资源、海南的气候纬度、内蒙古的清洁能源等，只有充分利用好各地的资源禀赋，发挥优势特长，才能实现新质生产力的快速发展。从产业基础的空间差异性看，不同地区的产业结构各具特色。例如，黑龙江农业基础较好，是全国重要的粮食生产基地；山东石化产业基础较好，是全国石油化工的生产聚集地。这种产业结构的多样性，直接决定了各地区在新质生产力发展上的起点各异，以及所采取的发展路径的不同。立足本地特色优势产业培育和

^①新华社：《习近平在参加江苏代表团审议时强调：因地制宜发展新质生产力》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6936752.htm。

发展新质生产力，能够实现“事半功倍”的效果。从科研条件的空间差异性看，不同地区的科研资源、科研能力和科研环境也存在显著差异。东部地区拥有高水平的科研机构 and 人才队伍，具备强大的科研创新能力；而西部地区则面临科研资源匮乏、创新能力不足等问题。因此，在发展新质生产力的过程中，各地区应充分考虑自身的科研条件，通过区域协同创新，实现优势互补、协同发展，共同推动新质生产力的发展。

（四）价值逻辑：因地制宜发展新质生产力是推动区域经济高质量发展的重要路径

党的二十大报告提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。高质量发展需要新的生产力理论来指导。新质生产力作为创新驱动的集中体现，不仅代表了先进的生产方式和高效的生产效率，更是摆脱了传统的经济增长方式和生产力发展路径，在推动经济高质量发展的实践中展现出巨大的支撑力。

一方面，发展新质生产力是促进地区经济高质量发展的关键。新质生产力以其高科技含量、高效能产出和高质量效益，成为推动区域经济转型升级的重要引擎。它不仅能够提升传统产业的竞争力，还能催生出新兴产业，为区域经济注入新的活力。通过发展新质生产力，地区可以形成创新驱动的经济发展模式，实现经济的持续、健康、稳定增长。在实践中，许多地区已经通过发展新质生产力取得了显著成效。例如，被誉为“新能源之都”的常州，始终聚焦新能源技术创新，推动了汽车制造等新能源产业发展，不仅带动了就业和税收的增长，还提升了地区经济的整体竞争力。另一方面，因地制宜发展新质生产力是发挥地区比较优势、打造特色竞争力的关键。我国地域辽阔，各地资源禀赋、产业基础等存在显著差异，这为各地区带来了各具特色的比较优势，同时也对发展新质生产力提出了不同的要求。在发展新质生产力的过程中，必须充分考虑地区的实际情况和产业优势，因地制宜制定发展策略，形成具有区域特色的产业集群和产业链，推动地区经济的差异化、特色化发展。

三、当前各地发展新质生产力过程中存在的现实问题

新质生产力自提出以来，各地区各部门积极响应，纷纷谋划布局，力求加快形成和发展新质生产力，推动高质量发展向“新”而行。然而，发展新质生产力是一项系统工程，一些地区在发展新质生产力的实践中，也面临着一些现实问题和挑战。这在一定程度上制约了各地发展新质生产力的成效。

（一）一哄而上，忽视地区资源禀赋差异

因地制宜是发展新质生产力的科学方法论。因地制宜强调的是各地应根据地区的资源禀赋有选择性地推动新产业、新模式和新动能的发展。然而，在发展新质生产力的过程中，部分地区过于注重规模 and 速度，忽视了质量和效益，出现了“一哄而上”的现象，没有充分考虑地区的实际情况 and 资源禀赋，只是简单地照搬其他地区的成功经验 or 盲目追求热门项目，导致新质生产力的发展与当地实际情况脱节。具体来看：一是忽视地区发展差异，盲目跟风缺乏科学规划。每个地区都有其独特的资源禀赋。然而，一些地区在推动新质生产力发展时，未充分考虑自身的经济实力、财政承受能力及特色资源禀赋，一哄而上，盲目跟风发展不适合本地特色的产业，结果造成了资源的浪费 and 环境的破坏。例如，一些水资源匮乏的地区却大力发展高耗水的高科技产业，一些矿产资源丰富的地区却忽视了对矿产资源的深加工 and 综合利用。这种“跟风式”的发展模式，不仅导致了资源的浪费 and 环境的破坏，还可能因为缺乏足够的产业支撑 and 市场需求，使得新质生产力的发展受到阻碍。二是忽视地区科研条件，盲目推进高技术研发项目。高技术研发是推动新质生产力发展的重要动力，但并非所有地区都具

备开展高技术研发的条件。一些地区在推动新质生产力发展时，并未充分考虑自身科研实力、人才储备及创新能力，盲目启动高技术研发项目。这些项目往往占用大量科研资金，但由于科研条件不足而进展缓慢，未能有效推动新质生产力的发展，同时还对其他孕育新质生产力的研发项目产生了“挤出效应”，进一步阻碍新质生产力发展。

（二）一味求新，忽视本地传统产业转型升级

新质生产力是技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级等多种因素共同作用的结果。新质生产力的孕育并不局限于“高精尖”产业，也包括传统产业高端化、智能化、绿色化、融合化发展等内容。传统产业应用新技术进行改造升级，同样也能形成新质生产力。然而，各地在发展新质生产力的过程中，一味求新，忽视了本地传统产业转型升级。一方面，将“传统”产业等同于“低端、落后”产业盲目淘汰。一些地区在推动经济转型升级的过程中，错误地认为只有发展新兴产业和未来产业才能孕育新质生产力。实际上，这种做法忽视了传统产业在地方经济中的基础地位和重要作用，也忽略了传统产业通过技术创新和产业升级实现转型升级的可能性。许多传统产业通过技术创新和产业升级，同样也能催生新产业新模式新动能。另一方面，忽视本地特色优势产业，盲目追求“高精尖”产业。新质生产力的发展是一个长期持续的过程，需要坚持稳中求进、循序渐进，遵循产业发展规律选择适合本地特色的产业。在实践中，一些地区却违背这一原则，盲目追求“高精尖”产业，而忽视了本地特色优势产业进一步做大做强做优。由于“高精尖”产业对技术、人才和资本的门槛较高，而这些地区缺乏相应的支撑条件，最终导致“高精尖”产业发展受阻，阻碍新质生产力发展速度。

（三）舍本逐末，忽视创新成果落地应用

新质生产力，核心是“新”，关键在“质”，根本在于“生产力”。其中，创新成果转移转化是新质生产力发挥实效、实现价值的关键环节。然而，当前各地在发展新质生产力过程中出现一种舍本逐末的现象，部分地区过于追求理论创新和技术突破，却忽视了创新成果的实际落地和应用推广，使得新质生产力的发展陷入空谈和理论化的困境。具体来看：一是简单把新质生产力等同于新发明和新技术。新发明、新技术仅仅是催生新质生产力的一个起始环节，关键在于这些新发明、新技术能否被有效转化并融入实际的生产过程，形成现实的生产力。然而部分地区将新质生产力简化为单一的技术创新，认为只要发展新技术就是发展新质生产力，从而忽视了技术创新与市场需求、产业需求的有效对接，由此导致创新成果虽然技术先进，但缺乏实际应用场景和市场需求，难以顺利转化为现实的生产力。二是缺乏有效的科技成果转化平台。区域科技成果转化平台是连接科技创新与市场需求的重要桥梁。一方面，部分地区科技成果转化平台数量不足。现实中，一些地区由于资源、资金、人才等方面的限制，导致科技成果转化平台的数量严重不足，使得大量的科技成果无法得到及时有效地评估和转化，不仅造成了创新资源的浪费，还削弱了科技创新对当地经济发展的驱动作用，阻碍了新质生产力的发展。另一方面，科技成果转化平台功能不完善，难以满足科技成果转化的多样化需求，成为制约新质生产力发展的重要影响因素。

（四）闭关自守，忽视协同创新与开放创新

开放性是新质生产力的重要特征，新质生产力的发展离不开协同创新和开放创新的持续推动。然而，当前在各地发展新质生产力的实践中，部分地区过分强调独立自主，却忽视了协同创新和开放创新的关键作用，阻碍了创新资源的优化配置和高效利用。具体来看：一是区域内产业间协同不足。在

区域内，产业间的协同发展对于提升整个区域的经济竞争力和创新能力至关重要。然而，当前部分地区产业间缺乏明确的分工与合作机制，导致资源重复配置和浪费。一些地区为追求短期经济利益，发展相同或相似的产业，产业结构同质化严重。同时，区域内各企业和产业之间的信息共享机制尚不完善，“信息孤岛”问题突出，使得资源无法得到有效整合和利用，进而制约了新质生产力的发展。二是区域间缺乏合作机制，创新资源流动不畅。目前，尽管各地已初步建立了多种形式的合作协商机制，但这些机制大多是临时性的，缺乏相应的制度保障，导致人才、技术、资金等创新要素在区域间的流动受到制约，进而影响了区域间的协同创新进程。三是过度强调自力更生，忽视开放创新的重要作用。事实上，自主创新和开放创新是发展新质生产力不可或缺的两大支柱。发展新质生产力不仅需要具备自主研发能力，更要积极融入全球创新网络，充分利用国际国内两种科技资源，实现优势互补、协同发展。

（五）墨守成规，忽视与新质生产力相适应的生产关系的调整

马克思主义认为，生产力决定生产关系，生产关系反作用于生产力，生产关系必须与生产力发展要求相适应。然而，当前保障新质生产力发展的体制机制尚存在不足，这已成为制约新质生产力进一步发展的重要因素。党的二十届三中全会提出，要健全因地制宜发展新质生产力的体制机制。但在各地区发展新质生产力过程中，仍存在以下主要问题：一是地方政策制定和执行缺乏灵活性与针对性。为推动新质生产力的发展，各地出台了一系列支持政策，但部分政策未能紧密结合本地实际情况及新质生产力发展需求，使得政策效果并未充分显现。以新能源产业为例，部分地区在设定新能源项目补贴标准时，采用了“一刀切”的做法，未能充分考虑不同项目在技术路径、市场前景等方面的差异，致使一些具备高度创新性和良好市场潜力的新能源项目难以获得应有的支持。二是“科技—产业—金融”循环存在堵点。顺畅的“科技—产业—金融”循环是金融支持科技创新、加速新质生产力发展的关键。在金融体系方面，金融机构追求盈利的“确定性”与创新活动所面临的“不确定性”之间存在冲突。创新研究往往具有高投入、高风险、长周期等特点，而金融机构出于资金安全性和收益稳定性的考量，往往倾向投资于技术成熟、市场前景明朗的项目，而对于处于初创阶段或技术突破阶段的创新项目支持不足。这种矛盾直接导致了创新研究难以从金融机构获得足够的资金支持，从而制约了新质生产力的发展。三是地方创新人才与新质生产力发展需求之间存在错配。在生产力构成要素中，人才是具有主导作用的关键要素。新质生产力的核心是创新驱动，创新驱动的本质是人才驱动。然而，在因地制宜发展新质生产力过程中，各地面临的一个突出问题是，能够引领和支撑新质生产力发展的创新型人才在数量与质量上难以满足新质生产力发展的实际需求，这种地方创新人才与生产力发展需求之间的不匹配，在一定程度上成为制约各地新质生产力快速发展的重要因素。

四、因地制宜发展新质生产力的政策建议

（一）发挥地区比较优势，探索差异化的新质生产力发展模式

一是加强调查研究，精准识别本地的发展优势和潜力。加大资源禀赋普查力度，组织专业团队深入基层，全面了解本地的自然资源、人力资源、技术资源等核心要素的实际情况，明确本地区发展的比较优势。在此基础上，结合现有市场需求动态和产业竞争格局，科学研判产业发展趋势，筛选出具有显著发展潜力和独特竞争优势的特色优势产业，作为后续制定针对性发展策略的依据。二是发挥本地比较优势，实施差异化的新质生产力发展模式。深入剖析区位和产业优势，根据自身优势，制定差

异化的发展策略，确保各类资源得到优化配置和高效利用。优化地区创新资源配置，加大对地区重点产业、关键技术的研发投入，培育一批具有国际竞争力的创新型企业。三是立足本地产业基础，做大做强做优特色优势产业。加强规划引领，基于本地资源禀赋、产业基础 and 市场需求，制定具有前瞻性和可操作性的本地特色优势产业发展规划，明确产业定位、发展目标、重点任务和保障措施，为特色优势产业发展指明方向。加大政策支持力度，出台一系列针对性强、操作性强的政策措施，推动形成优势互补、资源共享的产业发展格局，做大做强做优特色优势产业。

（二）坚持科技创新引领，促进新旧产业融合发展

一是加强前沿技术研发与应用，促进区域内传统产业转型升级。加快数字技术创新，推动人工智能、大数据等技术在传统产业中的应用，推动传统产业转型升级。加快绿色科技创新和先进绿色技术在传统产业中的推广应用，推进传统产业绿色转型，培育绿色发展新动能。聚焦消费升级趋势，鼓励企业加大研发投入，提升产品的技术含量和竞争力，推动传统产业高端化发展。二是加大前沿技术投入支持力度，夯实未来产业发展的技术积累。因地制宜设立未来产业专项资金，鼓励区域内企业围绕未来材料、未来能源等重点方向，加大关键核心技术攻关。切实发挥地方财政资金的杠杆效应和引导作用，通过税收优惠等方式，带动更多社会资本投早、投小、投长期、投硬科技。引导社会短期资本向长期资本、耐心资本转化，重点投向处于概念验证和中试等早期阶段的未来产业。三是以科技创新推动产业创新，提升产业融合创新能力。聚焦区域内产业共性技术需求，支持地区龙头企业牵头建立行业性创新研发平台，统筹布局关键共性技术攻关。搭建产业协作平台，强化共性技术在现代服务业和先进制造业中的应用，推动现代服务业同先进制造业融合发展。完善数字产业化和产业数字化政策体系，通过高水平政策供给，促进数字技术和实体经济深度融合，推进数字产业化、产业数字化。

（三）推动产学研深度融合，加快科技成果转移转化

一是强化企业科技创新主体地位。支持区域内科技领军企业联合高校、科研院所等组建创新联合体，支持企业牵头或参与承担国家、地区重大技术攻关任务，促进各类创新要素向企业集聚。加大区域内高新技术企业的税收优惠力度，培育更多科技型创新企业、“专精特新”中小企业和具备较强研发能力的科技龙头企业。二是建立健全成果转化平台服务机制，打通产学研“最后一公里”。利用现代信息技术，构建线上线下相结合的科技成果转化平台，提供科技成果展示、交易撮合、咨询服务等功能，实现科技成果供需双方的有效对接，促进科技成果的高效转化。加快构建现代化中试平台体系，布局一批概念验证中心，推动科技成果规模验证，加速科技成果向现实生产力的转化。三是完善科技成果评价体系。改革现有科技评价体系，强调质量和绩效导向，更加注重科技成果的创新性、实用性以及对经济社会发展的实际贡献，引导科研人员契合实际应用和市场需求，开展具有实际应用价值的研究，并将科技成果转化能力作为评价科研机构和个人绩效的重要指标。健全科技成果分类评价机制，从多维度、多层次、差异化三个方面，针对不同类型和阶段的科技成果，制定科学合理的评价标准和方法，确保评价的准确性和公平性。

（四）加强协同创新，推动地区资源共享和优势互补

一是推动形成大中小企业协同高效的创新格局。聚焦重点行业重点领域，围绕供应链整合、创新能力共享、数据应用等关键环节，探索建立资源共用、风险共担、利益共享的大中小企业协同创新机制。引导区域内大企业发挥龙头作用，利用其规模优势和市场影响力，整合上下游供应链资源，形成协同、高效的创新生态。鼓励大企业向中小企业开放科研基础设施及大型科研仪器，提高资源利用效

率，降低中小企业创新成本。二是进一步深化东西部科技创新合作。发挥东部地区科技与经济基础等优势，加大力度推进原始创新和集成创新；发挥西部地区在能源、土地等要素方面的独特优势，加快推进“东数西算”工程，强化东西部在数字经济领域的科技创新合作。不断完善重大科研基础设施布局，支持西部地区在特色优势领域建设一批与东部地区相匹配的中试和应用基地，为东部地区的科技创新成果提供试验、验证和应用的平台。三是积极拓展国际技术合作与交流。鼓励地方科研院所、高校、企业等主体积极参与国际技术合作与交流，吸引和利用国外创新资源。鼓励外资企业在境内建设创新“飞地”，促进外资企业与境内科研机构和企业深度合作，共同研发新技术、新产品。

（五）深化体制机制改革，调整优化生产关系

一是深化科技体制改革，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力的领域顺畅流动。建立更加开放和灵活的科研管理机制，鼓励跨学科、跨领域、跨行业的合作与交流，打破壁垒，促进知识、技术和人才的深度融合与共享。加大地方对知识产权的保护力度，营造良好创新环境，激发科研人员的创新活力。优化重大科技创新组织机制，建立更加科学合理的资源配置机制，确保优质资源能够向重点领域、关键环节和优势项目倾斜。二是深化金融体制改革，加强金融对“硬科技”项目的资金支持。引导区域内金融机构根据科技型企业经营特点、项目建设周期等，改进授信审批流程，合理设置贷款期限和额度，积极创设适配金融产品。支持符合新质生产力发展方向的区域内制造业企业，通过首发、增发等方式，在多层次资本市场进行融资。支持并引导长期资本、耐心资本、民间资本参与设立创业投资基金和股权投资基金，引导创投基金更多投向制造业领域。三是深化人才体制改革，畅通教育、科技、人才的良性循环。畅通创新人才流动渠道，破除人才流动中的体制壁垒和机制障碍，推动科技创新人才跨区域、跨体制、跨领域流动。深化产教融合，完善校企联合培养机制，强化企业在产教融合中的话语权，培养一批创新型、应用型、技能型人才。

参考文献：

1. 周文、许凌云：《论新质生产力：内涵特征与重要着力点》，《改革》，2023年第10期。
2. 李晓华：《新质生产力的主要特征与形成机制》，《人民论坛》，2023年第21期。
3. 崔云：《数字技术促进新质生产力发展探析》，《世界社会主义研究》，2023年第12期。
4. 姜朝晖、金紫薇：《教育赋能新质生产力：理论逻辑与实践路径》，《重庆高教研究》，2024年第1期。
5. 魏琪嘉、刘浩杰、徐斯：《金融支持培育新质生产力的路径》，《中国金融》，2024年第13期。
6. 佟家栋、于博：《新质生产力与高水平对外开放：必要性、一致性与实现路径》，《国际经济合作》，2024年第4期。
7. 任保平、王子月：《新质生产力推进中国式现代化的战略重点、任务与路径》，《西安财经大学学报》，2024年第1期。
8. 黄群慧、盛方富：《新质生产力系统：要素特质、结构承载与功能取向》，《改革》，2024年第2期。
9. 王煜昊、马野青：《新质生产力、企业创新与供应链韧性：来自中国上市公司的微观证据》，《新疆社会科学》，2024年第3期。
10. 曹立：《健全因地制宜发展新质生产力体制机制》，《中国党政干部论坛》，2024年第8期。

责任编辑：郭 霞

完善中国特色现代国有企业制度研究

刘 方

摘要：完善中国特色现代国有企业制度是我国国企改革发展的方向，也是推进中国式现代化的重要基础。中国特色的“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构之中。近年来，国有企业全面落实“两个一以贯之”，始终把建设中国特色现代企业制度作为一项牵引性、根本性、全局性改革任务来抓，企业治理效能有所提升。但是，目前国企在完善中国特色现代公司治理制度方面仍存在诸多问题，部分国有企业党委前置研究的界限不够清晰，治理主体权责不清问题仍在一定范围内存在，部分企业董事会成员构成不够科学，部分国企市场化经营机制改革不到位。本文提出相关政策建议：加快完善中国特色国有企业现代公司治理，加强和改进党对企业的领导；有效发挥不同治理主体的功能作用，持续完善权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制；健全更加精准灵活、规范高效的市场化经营机制，激发国有企业活力。

关键词：中国特色现代企业制度 国有企业 公司治理 国企改革 世界一流企业

作者简介：刘方，中国宏观经济研究院市场与价格研究所研究员。

一、深刻把握完善中国特色现代国有企业制度的重要意义

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，加快建设世界一流企业”，^①为我国企业改革发展指明了方向和目标。完善中国特色现代国有企业制度是加快建设世界一流企业的重要制度基础。世界一流企业是国家经济实力、科技实力和国际竞争力的重要体现，是引领全球产业发展和技术创新的关键力量。加快建设具有全球竞争力的世界一流企业，必须有与之相适应的企业制度作为基础和保障。

（一）完善中国特色现代国有企业制度是我国企业改革发展的重要方向

1993 年 11 月，党的十四届三中全会把建立现代企业制度确立为国有企业改革的方向。^②党的十八大以来，习近平总书记高度重视国有企业改革发展工作。2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过

①习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，新华网，2022 年 10 月 16 日。

②党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》，第一次把现代企业制度的基本特征概括为“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”16 个字，并将“建立现代企业制度作为企业改革的重要方向”和社会主义市场经济体制的“微观基础”。

的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，再次强调“推动国有企业完善现代企业制度”。习近平总书记始终高度重视国有企业公司治理，2016年10月在全国国有企业党的建设工作会议上，开创性地提出了建设中国特色现代国有企业制度的重大命题，强调坚持党的领导是重大政治原则，必须一以贯之；建立现代企业制度是国有企业改革的方向，也必须一以贯之。中国特色现代国有企业制度，“特”就特在党的领导，必须把党的领导融入公司治理各环节，做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格。这种制度安排是对现代企业制度的重大创新。党的二十大报告再次强调，完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，加快建设世界一流企业等。

中国特色现代国有企业制度是社会主义市场经济体制的重要内容，是习近平总书记基于马克思主义基本原理、立足我国基本国情，做出的极具思想性、原创性、战略性的科学论断和重大部署，是改革开放以来我国建设现代企业制度的实践结晶。中国特色现代国有企业制度汲取了现代企业制度的核心内涵，将党的领导有机融入公司治理各环节，制度体系更加稳健，治理结构更加有效制衡，监督手段更加多元，在新时代国有企业改革发展中具有基础性、全局性、牵引性的关键作用。

（二）完善中国特色现代国有企业制度有助于加快建设世界一流企业

加快建设具有全球竞争力的世界一流企业，必须有与之相适应的企业制度作为基础和保障。全面落实“两个一以贯之”，把党的领导贯穿到公司治理全过程，分层分类落实董事会职权，强化外部董事规范管理和履职支撑，有利于充分发挥企业党委（党组）把方向、管大局、保落实的领导作用，积极发挥董事会定战略、作决策、防风险作用，更有利于落实经理层“谋经营、抓落实、强管理”的作用，促使企业真正按照市场化机制运营，不断提高企业治理能力。持续稳妥加快混合所有制改革，通过增资扩股、股权置换等方式合理选择和引入具有市场化特性，与企业主营业务具有强协同效应，与企业所处产业链上下高度关联的产业投资者，并且合理设置股权比例，确保积极股东在公司治理中享有举足轻重的话语权，有利于提升企业治理能力。不断完善中国特色现代国有企业制度，促使企业形成有效制衡的现代企业治理机制、灵活高效的现代企业经营机制，建立激励相容的现代企业激励机制、监督适宜的现代企业监管机制等制度体系，有助于保障和实现我国国有企业向世界一流企业迈进。

（三）完善中国特色现代国有企业制度是推进中国式现代化的重要基础

一方面，推进中国式现代化需要彰显中国特色社会主义制度优势的企业作为基础保障和坚强支撑。应对世界百年未有之大变局的风险挑战，解决错综复杂的深层次矛盾问题，抢抓新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，必须有一批能够体现国家实力和国际竞争力、引领全球科技和行业产业发展、彰显中国特色社会主义制度优势的世界一流企业作为基础保障和坚强支撑。另一方面，把党组织的领导核心和政治核心作用转化为企业的领导力，对完善中国特色现代企业制度进行重要补充，能够确保国家经济基础稳固和中国式现代化稳妥推进。通过切实加强党对国有企业的全面领导，从组织上、制度上、机制上确保国有企业党组织的领导地位与作用，使国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量，成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量，成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生、实现碳达峰碳中和目标、实施“一带一路”建设等重大目标的重要力量，成为我们党夺取伟大斗争新胜利的最大底气（郝鹏，2022）。

二、中国特色现代国有企业制度更加成熟与定型

（一）中国特色现代国有企业公司治理机制逐步完善

近年来，通过积极探索扎根中国土壤、彰显中国智慧、体现中国风格的国有企业治理机制，中国特色现代国有企业公司治理制度建设取得进展，为国有企业高质量发展提供坚实保障。

一是推动党的领导融入公司治理各环节，实现制度化、规范化、程序化。国资国企全面贯彻落实“两个一以贯之”，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，坚持权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制，党委（党组）尊重和支持董事会、经理层依法行使职权。主要表现为：持续在制度落实上下功夫。中央企业认真学习贯彻《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》，修订完善相关制度，明确集团公司党委在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，同时完善“三重一大”决策制度和明确其权责划分要求。各地也积极参照《关于中央企业在完善公司治理中加强党的领导的意见》，研究制定落实举措。“党建进章程”实现全覆盖。全部中央企业全面落实“党建入章”，明确了党建工作总体要求，将党组织的机构设置、职责分工、工作任务等纳入企业的管理体制、管理制度、工作规范；明确了党组织在公司治理结构中的法定地位，对企业重大经营管理事项具有参与决策的职责。党委（党组）书记、董事长“一肩挑”全面实现。国企全部实现了“一肩挑”，从“职务合一”到“职责合一”的转变确保了抓党建和抓发展相互促进。同时，确保了专职副书记应配尽配并进入董事会，实现党组织、董事会、经理层成员相互交叉任职，从领导体制上有效保障了党的领导作用与决策层、执行层、监督层的深度融合。“前置清单”全面制定并落地见效。国有企业集团公司和重要子企业以“四个是否”作为研究讨论判断标准，结合不同层级、不同类型企业功能定位，制订了有针对性、可操作的党委（党组）对重大经营管理事项前置把关的制度机制和事项清单，较好地厘清了各治理主体权责边界。

二是董事会应建尽建、配齐建强，外部董事实现占多数。推动形成系统、务实、管用的中国特色董事会建设制度体系。根据国务院国资委制定的《中央企业董事会工作规则（试行）》《关于中央企业加强子企业董事会建设有关事项的通知》，出台了董事会工作规则、董事会和董事评价、董事会报告重大情况、外部董事选聘管理及报告异常情况等一系列制度办法。当前，各级国有企业基本实现董事会应建尽建、配齐建强。中央企业重要子企业一般都设立了战略与投资委员会、审计与风险委员会，实行经理层成员任期制和契约化管理的董事会还设立了薪酬与考核委员会、提名委员会，同时配备董事会秘书并设立董事会办公室，为董事会履职服务提供保障。外部董事机制有效解决了企业法人治理结构不健全、内部监督机制不完善的问题。国务院国资委成立了中央企业专职外部董事党委，全面推行外部董事召集人制度，建立外部董事人才库，促进企业科学决策水平和国资监管效能得到有效提升。国有企业集团公司和重要子企业均不断健全外部董事选聘和管理制度，多地出台外部董事管理办法和履职指引，拓宽外部董事来源渠道，选聘了一批现职国有企业负责人及专业人才任专职外部董事，构建了一支素质优良、专兼互补、结构合理的外部董事队伍。

三是重要子企业加强制度建设，全面落实董事会职权。全部中央企业集团公司制定了落实子企业董事会职权的工作方案，明确了落实职权的重要子企业名单、授权内容、进度安排、督导考核等要求。同时，在集团公司或地方国资委的指导下，中央企业重要子企业和二级重要子企业也积极制定相关实施方案、配套制度，并落实董事会职权。大部分董事会按照职权和规定程序决策，积极发挥定战略、作决策、防风险作用。决策主体地位得以实现并提高了决策效率，提高了规范、科学、高效运转

水平。如，中国五矿集团根据国资委“落实董事会职权的子企业”评定标准，结合实际将直管企业、境内上市公司、改革示范工程、内部改革试点等 29 户子企业确定为率先落实董事会职权的改革重要子企业。截至目前均形成了落实职权的实施方案、履行完各决策程序，稳步推动落实了董事会职权。

四是推动董事会向经理层授权的管理制度，经理层实现依法行权履职。以增强活力、提高效率为目标，中央企业集团及子企业积极建立董事会向经理层授权的管理制度，依法明确董事会向经理层的授权原则、管理机制、事项范围、权限条件等内容，支持经理层“谋经营、抓落实、强管理”，真正让“听得见炮声的人指挥战斗”，有效激发了经理层作为执行主体的凝聚力、战斗力、创造力和执行力。同时，严格落实总经理对董事会负责、向董事会报告的工作机制。如，中国建筑建立全集团统一的董事会授权管理办法，指导子企业结合实际确定差异化董事会授权决策方案，推动授权事项更加科学合理。并且，中国建筑积极落实经理层向董事会报告机制，定期报告对董事会授权的行权情况。

总而言之，国资国企全面贯彻落实“两个一以贯之”，把加强党的领导和完善公司治理统一起来，坚持权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制，党委（党组）尊重和支持董事会、经理层依法行使职权。出台董事会工作规则、董事会和董事评价、董事会报告重大情况等制度。中央企业及其重要子企业、地方一级企业及其重要子企业全部制定前置研究清单，各级国有企业基本实现董事会应建尽建、配齐建强，外部董事占多数，逐步更好发挥了董事会定战略、作决策、防风险和经理层谋经营、抓落实、强管理的重要作用，切实把中国特色现代企业制度优势更好转化为治理效能。

（二）中国特色国有企业新型经营责任制初步成型

长期困扰国企的“三项制度”改革实现大范围破冰破局，中国特色国有企业新型经营责任制初步成型，主要表现为以下方面。

一是经理层任期制和契约化全面实施，干部“能上能下”成为常态。长期以来，劳动、人事、分配三项制度改革一直是国企改革的重要内容，也是激发企业活力、健全市场经营机制攻坚克难的关键环节。其中，推行经理层成员任期制和契约化管理是三项制度改革的核心。2021 年 3 月 26 日，国务院国有企业改革领导小组办公室印发《关于加大力度推行经理层成员任期制和契约化管理有关事项的通知》。2022 年 5 月 16 日，国务院国有企业改革领导小组办公室印发《经理层成员任期制和契约化管理契约文本操作要点》，对契约文本提出了 11 条要求。管理人员能上能下有序推进，开展任期制和契约化管理的中央企业和地方各级子企业的比例由 2020 年底的 23.5%、23.2% 均提升到目前的 99% 以上；截至 2022 年底，中央企业各级企业末等调整和不胜任退出的管理人员达到了 3.8 万人，占比约 6.9%（国务院国资委党委，2023）。

二是市场化用工全面推进，职工“能进能出”约束增强。精准科学定员，为用工市场化奠定基础。按照“以事定岗、以岗定人、精简高效”的原则，各企业在总结多年管理经验的基础上，根据行业类型、经营特点、技术难度、企业自身情况等多种因素，制定了适合本企业的内设机构和定员管理等制度办法，科学核准机构和定员，为全面推进用工市场化奠定了良好的基础。统分结合招聘，促进用工市场化广泛实施。针对人才引进难、留住人才难等难题，各企业创新人才招聘引进模式，想办法广纳天下英才、选贤用能。注重人才培养，打造用工市场化长效机制。人才不仅要招得来，还要留得住。各地企业通过持续开展内部培训、外派培养等多种方式，通过导师制、师徒制等“传帮带”机制的建立和完善，使企业内部形成人才梯队，从而为企业的后备干部蓄积了雄厚的力量。全员绩效考核全面推开，工资“能增能减”释放活力。以全员绩效考核为抓手，通过全员绩效考核，使企业内部形

成激励竞争机制，工作效率和服务质量显著提升。例如，中国交通建设集团把“位子”交给市场，把“薪酬”交给业绩，所属各级子企业管理人员末等调整及不胜任退出比例达 8.89%，不同单位领导人员薪酬差距最高达 3 倍。

三是中长期激励机制大范围破冰，个人与企业的利益共同体“绑定”。在《关于积极有序开展企业中长期激励工作有关事项的通知》《“双百企业”和“科改示范企业”超额利润分享机制操作指引》等政策规范的指引下，央企各子企业积极开展中长期激励。享有激励待遇的对象主要为上市公司董事、高级经理人员（以下简称高管人员）、国有科技型企业技术骨干人员，以及对上市公司整体业绩及持续发展有直接影响的核心技术骨干和管理人才、混合所有制企业员工持股等。从享有激励机制对象主体来看，国有企业引入中长期激励机制后，各项政策均对激励对象进行了明确限定，严禁全员持股、全员分红，旨在有限的资源用于激励少数核心骨干人员。截至 2022 年底，已开展中长期激励的中央企业子企业为 5750 户，占具备条件子企业的比例约为 94.8%（翁杰明，2023）。

综上所述，经理层成员任期制和契约化管理全面推开，成为牵引本轮市场化经营机制深化改革的“牛鼻子”。用工市场化全面推进，公开招聘、竞争上岗、末等调整和不胜任退出等“硬制度”正重塑国企生态。薪酬分配和中长期激励机制进一步完善，国企追求“价值创造”的经营导向全面确立。目前，中央企业和地方国有企业末等调整和不胜任退出的管理人员比例有所提高，94% 具备条件的中央企业和 88.8% 具备条件的地方国有企业子企业开展中长期激励（翁杰明，2023）。

四、高度关注建立中国特色现代国有企业制度存在的五大问题

（一）部分国有企业党委前置研究的界限不够清晰

有的国有企业特别是子企业存在党建与公司治理两张皮的问题，尚未清晰界定各治理主体的权责边界；有的国有企业只注重党委（党组）前置研究的内容和程序的合规性，企业党委（党组）决策的质量和效率不够高；有的国有企业前置研究清单不够结合实际，甚至出现重大经营管理问题事项决策前置泛化，将董事会、经理层所有决策、决定事项全部预先经过党委会研究讨论，将“前置”变成“代替”。

（二）治理主体权责不清晰问题仍在一定范围内存在

有的国有企业董事会职权被虚化，董事会成了党委会和经理层之间的“夹心层”。如，有的董事会会对经理层难以行使实质性的人事权、薪酬管理权、业绩考核权，对经理人员的约束力度十分有限。有的董事会会对经理层授权不科学，存在将董事会法定职权授予经理层决策或董事会授权不足的情况。有的党委会和董事会的角色混同，担任董事的党委会委员在党委会上仍然扮演董事角色。此外，有的专业委员会并不“专业”，只是开会履行程序。

（三）部分国有企业董事会成员构成不够科学

目前，部分国有股权董事管理机制不健全，有的国企董事会以内部执行董事为主，本级经理层兼任所属企业董事会成员，尚未实现外部董事占多数。部分央企二三级子公司外部董事来源渠道比较单一，履职能力有待进一步提升。外部董事多以兼职为主，投入的时间、精力不够，造成有的企业外部董事并不“独立”，或者不“懂事”、不了解实际情况，或者虽深知企业内情但不敢议事、不愿议事，成为“花瓶董事”（黄群慧等，2022）。另外，有的国企董事会服务支撑力量不足，对外部董事的履职保障不到位，信息传递不及时、沟通不充分，组织外部董事开展调研较少，影响了外部董事作用的发

挥。此外，部分国企的职工董事往往是由国有企业高管（如副总经理）出任，对普通职工的代表性并不强。

（四）部分国有企业市场化选人用人机制改革不到位

一方面，部分国企经理层选聘考核市场化程度有待提升。调研发现，尽管主管部门和企业自身均有相当的意愿推动经理人的市场化配置，但国有企业高管兼具企业家和政府官员双重身份的客观事实，却使得实际操作困难重重。尽管三年行动提出“优先支持商业类子企业按照市场化选聘、契约化管理、差异化薪酬、市场化退出原则，加快推动职业经理人制度”，但央企集团建立针对商业类子企业职业经理人相关制度的子企业比重仍然较低。当前管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出比例仍较低。另一方面，部分企业经理层契约管理质量有待提高。部分企业推行经理层成员任期制和契约化管理时，契约管理质量不高，契约内容不规范、指标设置不科学，考核结果与薪酬挂钩的规则不明确等问题仍然存在，契约的严肃性和约束性不够。^① 另外，部分国有企业员工晋升、流动和退出机制不健全，缺乏员工市场化退出的标准和渠道。

（五）部分国有企业激励机制的使用有待强化

一方面，部分国有企业薪酬激励方式还有待提升。经理层薪酬激励机制的市场化程度还有待提升，研究发现国有股份比例越高，其高管薪酬激励相对于企业绩效来说就越低，国有控股上市公司的高管薪酬指数均值远低于总体均值。当前薪酬倒挂问题普遍存在，即组织部门任命的“干部”与企业其他经理层成员及以下人员之间存在薪酬倒挂。实施限薪等薪酬管制政策，固然有助于防止拉大高管团队和员工的内部薪酬差距，但也容易打击经理人员的积极性。另一方面，部分国有企业中长期激励工具应用有待提质。部分企业对于中长期激励工具包的政策解读存在偏差，中长期激励政策的覆盖面、灵活性和匹配度不足，相关政策要求过高，激励主体行权难度大。例如，由于政策覆盖面不广，导致中央企业控股境内外上市公司只有不到 30% 实施了股权激励；部分企业在实施超额利润分享时，由于市场环境变化快、实施周期相对较长、经营效益难以预测，科学设置合理的利润考核目标仍存在一定困难。

五、加快完善中国特色现代国有企业制度的政策建议

（一）全面落实“两个一以贯之”，加强和改进党对企业的领导

加强党对国有企业的政治领导。分层分类、动态优化细化国有企业党委（党组）前置研究讨论重大经营管理事项清单（黄群慧等，2022）。全面加强混改企业党的建设，强化分类指导，探索创新适合混改企业的党建工作方式。创新国有资本控股的混合所有制企业党的领导融入公司治理的实践路径，国有资本控股的混合所有制企业应具体明确列入前置研究讨论的重大经营事项的范围，党委（党组）前置研究讨论重大经营事项要把关到位。积极发挥党组织在不再控股的混合所有制企业中的战斗堡垒作用，国有资本参股的企业，国有股东党组织可以通过选派政治素质好、工作能力强的党组织书记，不断加强党建工作力量，宣传贯彻党的路线方针政策，引导和监督企业合法经营、规范管理。

^①比如部分企业考核目标值的设置仅依据过去三年业绩平均值计算得出，考核指标单一，业绩目标不具有挑战性，存在“简单化”现象。部分企业绩效考核制度或考核采取个人总结、民主测评等较为主观的方式实施，一定程度上影响了通过绩效考核达到“刚性”退出的改革效果。

（二）有效发挥不同治理主体的功能作用，持续完善权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制

完善“双向进入、交叉任职”领导体制，逐步提高各级领导班子双向进入、交叉任职比例。明确公司党组织与董事会在公司决策体系中的功能定位，强调党委会前置研究讨论不等同于前置决定，不是替代董事会决策。分层分类落实董事会战略制定、投资决策、经理层选聘、业绩考核、薪酬管理、激励机制等重大事项职权。健全董事会履职评价制度，完善职工董事制度，及时调整履职不合格的董事（刘方，2024）。鼓励董事会设立战略与投资、薪酬与考核、审计与风险等专门委员会。加强外部董事队伍建设，支持中央企业、地方国资监管机构建立外部董事人才库。完善外部董事评价和激励机制，提升外部董事素质和履职能力（黄群慧等，2022）。完善董事会向经理层授权管理、动态跟踪、监督评价机制，同步健全经理层对董事会负责、向董事会报告的工作机制。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度。

（三）健全更加精准灵活、规范高效的市场化经营机制，激发国有企业活力

深化市场化选人用人。在充分坚持党管干部党管人才原则下，充分发挥市场化选人用人机制。建议缩小党管干部的范围，只将国企董事长（党委书记）、副书记、纪委书记列为组织管理的干部，其薪酬由出资人机构确定。畅通委任制、聘任制、选任制人员的转换渠道。加快建立更加符合市场经济规律和企业家成长规律的国有企业家培养、选拔、考核、评价、任用机制。建立国有企业领导人员梯度培养机制。建立形成企业内部人才市场，实现人力资源整体价值最大化。更大力度推行管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出相关制度，分类明确并优化员工市场化退出的标准和渠道（刘方，2024）。

完善市场化新型经营责任制。全面推行职业经理人制度，完善职业经理人市场，畅通现有管理者 and 职业经理人的转换渠道。持续提升经理层成员任期制和契约化管理质量。推进契约化管理从经理层向职能部门负责人等其他管理人员拓展延伸，进一步细化薪酬兑现规则、刚性退出条款等硬性标准，实现任期制和契约化管理的强激励硬约束效果。

健全更加精准灵活、规范高效的薪酬分配机制。坚持按劳分配、绩优多得的导向。完善具有市场竞争优势的核心关键人才薪酬制度，加大收入分配向基层关键岗位、生产一线岗位和高技能人才倾斜力度，对企业核心研发、技术团队及骨干人员薪酬实施特殊工资管理政策，对国有资本控股的科技型混合所有制企业、规模较小的科技型企业探索更具灵活的工资总额决定和增长机制。

推动中长期激励政策更大范围、更大力度规范实施。支持国有企业结合实际探索创新更多灵活的激励方式。构建符合企业经营实际的多元化、系统性、多层次的中长期激励约束体系，充分利用好骨干员工持股、上市公司股权期权激励、科技型企业股权和分红激励、超额利润分享等多种中长期激励工具。如，更大范围推行管理层和员工持股制度，选择规模较小的科技型企业，继续放大单一员工持股比例。

（四）健全国有企业科学管理体系，提高管理水平

增强国有企业战略管理能力。引导国有企业科学制定发展战略，加强发展战略研判和论证，完善战略实施、评价和调整机制，推进战略与时俱进，推动战略规划纵向贯通、横向协同、层层衔接。建立健全国有企业跨部门信息流通共享机制，避免不同业务间战略举措冲突。引导国有企业按照发展战略稳健经营，集中精力做强做优做大主业，提升核心竞争力。强化国有企业服务国家战略的使命功能，探索把服务国家战略列入企业“三重一大”决策事项清单（黄群慧等，2022）。

提升国有企业经营管理水平。推动国有企业持续优化组织架构，深入实施扁平化管理，缩短管理链条。鼓励国有企业持续完善管理标准、制度体系，优化业务管理流程和过程管控。推动国有企业将精益管理运用到研发设计、生产制造、供应链管理、营销服务等全流程。鼓励国有企业动态评估、优化、调整相应管理流程，及时纠偏，推动管理效率持续提升。推动国有企业加强财务管理，实行全面预算管理，严控债务杠杆率。建立健全董事、高级管理人员的培训与惩戒机制（项安波，2022）。鼓励支持国有企业加强管理创新，争取形成可复制可推广的企业管理模式。

健全国有企业跨国经营和国际化管理。推动国有企业树立与国际接轨的经营理念，增强国有企业在国际化经营中的文化包容性。引导国企聚焦重点领域、重点国家和重点项目，加强互联互通、产能和装备制造等领域国际合作，持续扩大海外优质资源权益和基础设施控制力，带动中国装备、服务、技术、品牌和标准“走出去”。推动国有企业按照东道国环境法律法规要求，加强对环境、社会和公司治理（ESG）信息的主动披露，树立负责人的企业形象。推动国有企业完善境外子公司、联营公司、分支机构的管理制度。健全国有企业境外投资全流程管理制度，强化国有企业做好对投资对象国和投资项目的评价，加强境外投资风险监测、评估、预警和应对。健全国有企业境外投资项目后评价机制，加强投资后的管理（黄群慧等，2022）。

建立完善碳排放管理机制。提升碳排放管理能力，建立健全碳排放统计、监测、核查、报告、披露等体系。建立健全碳足迹评估体系，强化产品全生命周期碳排放精细化管理。提升碳交易管理能力，加快建立完善碳交易管理机制，严格落实碳排放权交易有关会计处理规定，加强对购入碳排放配额的资产管理。有条件的国有企业应设立专业碳交易管理机构，建立企业碳交易管理信息系统，强化碳市场分析、碳配额管理、排放报告编制、碳交易运作等工作。鼓励国有企业参加全国和区域碳排放权交易，严格执行碳排放权交易有关管理规定，按要求开展碳排放权交易及配额清缴。

参考文献：

1. 郝鹏：《以习近平经济思想为指导新时代国有企业改革取得历史性成就》，《习近平经济思想研究》，2022年第10期。
2. 国务院国资委党委：《国企改革三年行动的经验总结与未来展望》，《人民论坛》，2023年3月16日。
3. 翁杰明：《国企改革三年行动推动国资国企领域发生深刻变化》，《学习时报》，2023年2月10日。
4. 黄群慧、张弛等：《新发展格局下的国有企业使命》，中国社会科学出版社，2022年。
5. 刘方：《当前建设中国特色现代新国企的主要做法及未来深化路径》，《企业改革与发展》，2024年第1期。
6. 项安波：《国企改革理论、政策与实践》，中国发展出版社，2019年。
7. 张玉卓：《推动国有企业在建设现代产业体系、构建新发展格局中发挥更大作用》，《人民日报》，2023年9月20日。

责任编辑：谷 岳

科技领军企业促进 新质生产力发展的作用机理与路径

陈 曦

摘要：企业是科技创新的主体。发展新质生产力也是企业运用新要素、进行新组合、形成新产业的过程。其中，具有科技创新能力强、产业引领能力强、产业链创新链整合能力强、国际竞争能力强四大特征的科技领军企业，对于牵引发展新质生产力的作用和意义尤为关键。总体来看，我国科技领军企业呈现良好发展态势，但与加快推动新质生产力发展的要求相比，仍存在数量偏少、体量偏小、创新能力偏弱的问题。此外，科技领军企业后备力量接续不足，发挥引领作用的体制机制仍待完善，面临国际封锁打压加剧等挑战也需高度关注。本文认为，应围绕“强化顶层设计、促进要素聚集、打造良好生态”的总体思路，通过不断强化科技领军企业在国家科技决策和任务中的参与度、加大研发投入财税支持力度、持续加强知识产权保护等切实举措，大力支持科技领军企业，切实促进新质生产力发展。

关键词：科技领军企业 新质生产力 科技创新

作者简介：陈曦，中国宏观经济研究院副研究员。

企业是科技创新的主体，是现代化产业体系建设的基本单元，更是国家创新体系的微观基石。作为国家战略科技力量重要组成部分的科技领军企业，具有市场需求、集成创新、组织平台的综合优势，是将科技创新和经济发展紧密结合的重要载体，是牵引现代化产业体系迈向全球价值链高端的创新主体，是实现高水平科技自立自强的先锋队，是打通从科技强到企业强、产业强、经济强通道的关键力量，更是促进新质生产力加快发展的先导力量和重要主体。

一、科技领军企业是发展新质生产力的重要主体

科技领军企业是国家战略科技力量的四大组成部分之一，肩负着国家科技创新的重要使命，具有科技创新能力强、产业引领能力强、产业链创新链整合能力强、国际竞争能力强的突出特征，在关键技术突破、要素优化配置、产业转型升级等方面发挥着重要的主体引领作用，为加快发展新质生产力提供着有力支撑。

（一）科技领军企业肩负科技创新使命

科技领军企业既不同于一般的龙头企业、大型企业，也不同于通常的世界一流企业，而是担负着

科技创新使命、依靠技术创新获取市场竞争优势的创新型企业。作为国家战略科技力量的重要组成部分，科技领军企业承担着支撑国家科技自立自强、国家创新体系效能提升、科技强国建设的重要使命，立足中国、面向全球，在关键核心技术攻关、以科技创新引领产业创新、全球科技和产业制高点竞争方面发挥重要作用。特别是作为劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合跃升的重要载体，科技领军企业能够实现生产要素的创新性配置，能够聚焦国家战略、产业发展重大需求和科技前沿实现技术革命性突破，促进科技创新成果在具体产业和产业链的及时应用并实现产业深度转型升级，从而为加快发展新质生产力提供有力支撑。

（二）科技领军企业具有显著的“四强能力”特征

一是科技创新能力强。科技领军企业具有高强度的科技投入和完善的创新组织体系，持续开展自主创新和引领创新，在关键共性技术、前沿引领技术和颠覆性技术等方面拥有代表性的硬科技产出，并以此形成核心竞争力。二是产业引领能力强。科技领军企业处于产业链主导位置，拥有对产业链上下游和产业生态的一定控制力和影响力，能够有效整合和利用外部资源，有效促进上下游协同发展，进而引领带动全产业链乃至关联产业实现迭代升级（陈健、陈志，2021）。三是产业链创新链整合能力强。科技领军企业是科技和经济的最紧密结合点，有意愿面向市场需求开展应用导向的基础研究和创新活动，有能力组织产学研融合创新和促进科技成果在产业链上下游高效转化，有实力整合各方创新资源开展集成创新和关键核心技术攻关。四是国际竞争能力强。面对全球范围内的市场竞争，科技领军企业在行业标准制定、发明专利掌控等方面位居世界同行前列或领先地位，其研发方向代表了所在产业的未来发展趋势，科技领军企业的竞争力在一定程度上代表了国家科技创新在所在领域的全球竞争力。

（三）发挥科技领军企业引领作用是新质生产力发展的应有之义

近年来，科技领军企业作为科技创新主体地位的引领作用进一步彰显，已经成为研发投入、科技成果产出等方面的重要力量，是发展新质生产力的重要主体。2023 年，华为、京东方、宁德时代、OPPO 等科技领军企业的《专利合作条约》（PCT）专利申请量位居全球前十。腾讯、蚂蚁集团、瑞声科技等 5 家企业入选科睿唯安 2024 年度“全球百强创新机构”。2023 年，以上汽、海思、中芯国际等为代表的上海“百强高企”，贡献了当地 35.80% 的研发投入。^① 同时，科技领军企业的后备力量也蓄势待发。我国估值在 10 亿美元以上的独角兽企业超过 300 家，数量位居全球第二。^② 2022 年，我国科技型中小企业达到约 45 万家，高新技术企业达到 40 万家，是 2012 年的约 8.2 倍。^③ 高新技术企业贡献了全国企业 68% 的研发投入，^④ 发明专利产业化率达 57.6%，比非高新技术企业高出 19.5 个百分点。^⑤

二、科技领军企业促进新质生产力发展的作用机理

科技领军企业在科技创新中发挥引领性主体作用，可集聚新质生产力发展的核心要素。科技领军企业是统筹推进传统产业优化升级、新兴产业发展壮大、未来产业布局培育的关键主体，是建设现代

^①杨博：《培育发展壮大科技领军企业》，《解放日报》，2024 年 6 月 11 日。
^②胡润研究院：《2024 全球独角兽榜》，胡润百富中国网站，2024 年 4 月。
^③资料来源：《全国科技工作会议在京召开》，科技部网站，2022 年 12 月 30 日。
^④袁小康：《科技部：2022 年企业研发投入占全社会研发投入已超过 75%》，新华社客户端，2023 年 2 月 25 日。
^⑤国家知识产权局：《2023 年中国专利调查报告》，国家知识产权局网站，2024 年 3 月。

化产业体系、推动新质生产力加快发展的有力支撑。由科技领军企业牵头，积极探索科技创新和产业发展的新模式，可助力构建同新质生产力更相适应的生产关系。

（一）以科技领军企业为主体引领科技创新，集聚新质生产力发展的核心要素

科技创新是发展新质生产力的核心要素。企业是科技创新的主体，企业技术创新系统具有较强的自组织性，且有利于技术创新开发与外部技术合作（吴滨，2012）。科技领军企业更是在研发投入、科研组织、创新决策、成果转化等各个环节发挥着重要引领作用。在技术创新决策方面，科技领军企业掌握前沿的产业技术，同时拥有较高的市场敏锐度，通过参与国家重大攻关项目和重大科技决策，可有效提高技术创新决策的针对性、有效性，并高效迅速响应市场需求。在研发投入方面，科技领军企业是最重要的研发资金来源之一，特别是其面向应用的基础研究和新技术研发，对发展新质生产力尤为重要。在 2023 年欧盟发布的全球研发投入额最多的 2500 家企业名单中，中国大陆上榜企业达到 679 家，其平均研发投入经费达到 3.27 亿欧元。^① 在科研组织方面，科技领军企业通过带动高校、科研院所、产业链上下游企业开展联合攻关等项目组织机制，高效完成高水平目标导向的研发活动，可有效提升科技创新效率且精准匹配经济需求。在科技创新中，特别需要发挥领军企业在关键核心技术攻关中的牵头作用。在成果转化方面，科技领军企业是科技创新成果实现从科学到技术、从技术到经济落地应用的主体，通过其主导的产学研深度融合，能够迅速将最新科技创新成果转化为新质生产力（王天友，2023）。

培育发展新质生产力的新动能，必须加强原创性、颠覆性科技创新，打好关键核心技术攻坚战，加快实现高水平科技自立自强。科技领军企业承担着支撑高水平科技自立自强的重要使命，也面临着全球产业激烈竞争的直接冲击，通过其牵头整合创新资源，与国家实验室、国家科研机构和高水平研究型大学等国家战略科技力量，共同组成高效能、高级别的创新联合体，能够聚焦国家战略和产业发展重大需求开展关键核心技术攻关，积极摆脱技术路径依赖和“卡脖子”的技术限制。我国科技创新处于由量变到质变、从点的突破向系统提升的重要阶段，作为重大科技方向的提出者和科技成果的应用者，科技领军企业是新技术新动能的重要策源地，在应用基础研究和前沿技术开拓中发挥创新引领作用，有动力、有能力解决高难度和长周期的原创性、颠覆性技术研发问题，是推动科技创新实现阶段转变和跃升的主力军及关键力量。

（二）以科技领军企业为主体完善现代化产业体系，支撑新质生产力发展的重点任务

发展新质生产力，需要及时将创新成果转化应用到具体产业和产业链上，加快完善现代化产业体系。由此，统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育，是发展新质生产力和现代化产业体系建设的战略选择和重点任务。科技领军企业是将科技创新和产业创新深度融合、促进科技成果向现实生产力转化的关键主体，是现代化产业体系建设的引领性微观主体，是科技创新和产业现代化的最大交集。一方面，加快传统产业转型升级，需要广泛应用数智技术、绿色技术等新技术，积极促进产业高端化、智能化、绿色化。科技领军企业在产业链融通创新中具有引领作用，通过牵头整合集聚创新资源，组织产学研、大中小企业等各类创新主体深度融合融通，加快突破产业共性技术，并通过产业链的传导赋能上下游企业，带动全产业链研发创新，最终引领行业整体提质升级。另一方面，战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础且知识技术密集的产业，未来产业则是由前沿技术驱动，呈现引领性、战略性、颠覆性、不确定性的前瞻性新兴产业（工业和信息化部科技司，

^①数据来自欧盟委员会发布的《2023 年欧盟工业研发投入记分牌》，其中企业平均研发投入经作者计算而得。

2023)。科技领军企业自主创新能力强，掌握行业内前沿技术和未来发展方向，能够带动科技型中小企业形成跨领域、大协作、高强度的一体化攻关机制，共同探索前沿科技、发展新兴产业、抢占未来产业制高点。通过科技领军企业的引领，能够形成自下而上的产业创新动能，实现从传统优势产业到战略性新兴产业再到未来产业的依次递进，加快建立支撑新质生产力发展的现代化产业体系。

发展新质生产力，应围绕其布局产业链，加快提升产业链供应链韧性和安全水平，确保产业体系自主可控、安全可靠。现代化产业体系也需要满足完整性、先进性、安全性的要求。科技领军企业的科技创新使命明确，其成长和发展受到国家战略和重大需求的影响较大，也是直面国际化挑战和抢占全球产业制高点的竞争主体。科技领军企业掌握的产业关键技术和前沿技术是国家实现高水平科技自立自强的关键之一，其主导的各类创新主体融通创新可聚焦弥补技术空白和解决瓶颈制约，加快突破关键核心技术、“卡脖子”技术，是保障产业链安全、掌握发展主动、提升供应链水平的重要途径之一。同时，科技领军企业的重大原始创新成果，依托其自身的规模经济与范围经济，通过科技成果转化及产业化、科技资源共享服务、技术领域的基础设施建设以及人才、资金的一体化配置，叠加关键核心技术攻关对产业链整体跃迁的促进，不但能够支撑高端产业的发展和突破，还可对所在地区和产业产生辐射作用，促进产业聚集和产业升级，有效提升我国产业基础能力和产业链现代化水平。

（三）以科技领军企业为主体构建新模式，探索同新质生产力更相适应的生产关系

发展新质生产力，必须通过全面深化改革，加快形成与之更相适应的生产关系。特别是要打通束缚新质生产力发展的各种堵点卡点，让各类先进质优生产要素向发展新质生产力顺畅流动。其中，建立围绕企业特别是科技领军企业配置创新资源的体制机制，对于促进新质生产力发展尤为重要。科技领军企业不仅是新质生产力的供给者，还能够以新技术、新组织模式等助力加快形成同新质生产力更相适应的生产关系。

在科技体制方面，重点就是要形成以企业为主体的科技创新体制机制，特别是要充分发挥科技领军企业的引领作用。科技领军企业充分发挥其研发投入大、技术水平高、人才储备足的综合优势，通过参与重大科技专项决策和攻关，参与重大应用场景和重大科学基础设施建设等，牵引完善创新链、汇聚整合创新资源、充分激发要素活力、打造创新良好生态、提升创新体系综合效能（郑胜华、陈海洁，2023），能够推动关键核心技术、产业共性技术加快突破，推进自主创新、开放创新、集成创新一体布局，促进创新链产业链资金链人才链深度融合，不断提高科技成果转化和产业化水平。使科技领军型企业真正成为科技创新的“出题人”“答题人”“阅卷人”和重大创新场景建设者，有助于让科技创新资源充分涌流，促进各类主体迸发创新活力，提升国家创新体系整体效能，加快赋能新质生产力发展。

在经济体制方面，充分发挥科技领军企业作用，有利于提升市场配置资源效率，为各类先进质优生产要素向发展新质生产力顺畅流动提供渠道和载体。在资源集聚、创新孵化和生态构建等方面，科技领军企业的引领作用更为明显，既是构建企业牵引、高校科研院所支撑、各类创新主体协同的高能级创新联合体的主导力量（王巍等，2022），有效链接“有为政府”和“有效市场”，全面提升产学研协同创新效率；又可为产业链内创新型中小企业提供重要的应用场景和产业化平台，促进大中小企业融通创新，牵引各类企业围绕新质生产力发展的新要求完成新任务、布局新场景，为新质生产力发展提供由点到线及面的系统性的微观主体支撑。在社会主义市场经济条件下，以科技领军企业为主体，可利用市场内在的供求机制、价格机制、竞争机制等作用，促进各类先进质优生产要素向最有效率的部门和地区流动聚集，实现最佳组合和效益提升。以创业投资为例，科技领军企业比之传统投资

方更加了解和关注“专精特新”等创新型企业的长期发展，能够通过市场机制进行企业筛选，而且除资金以外，可以为企业提供更多产业资源和平台支持，更有利于科创企业和创新型中小企业的持续发展。中国电科投资扶植了 13 家“专精特新”小巨人企业，华为等一些龙头企业投资的“专精特新”中小企业占其投资案例的比重已超过 20%（李毅中，2022）。

在对外开放方面，作为开放创新的主体，科技领军企业通过参与全球市场和高水平的国际合作，有助于为发展新质生产力营造良好的国际环境。包括制度型开放在内的高水平开放是助推新质生产力发展的重要动力（马相东，2024）。纵观世界科技领军企业，大部分是通过跨国经营、重组整合、上市融资等方式，并经过市场竞争检验逐步形成的。结合科技领军企业自身发展，通过跨国并购、海外上市、建立境外研发机构、与国外高校科研机构联合研究等形式，可有效促进形成开放包容、互惠互利的国际科技创新交流合作生态，为发展新质生产力营造良好国际环境。

三、科技领军企业面临的主要问题和挑战

近年来，我国科技领军企业发展较快，支持政策也有很多有益探索。但是，仍然存在科技领军企业数量少、体量相对小且创新能力偏弱、后备力量接续不足等问题。发挥科技领军企业引领作用的体制机制仍待加强，面临国际竞争的封锁打压也日益严峻，给科技领军企业发展带来一定挑战。

（一）科技领军企业数量偏少、体量偏小、创新能力偏弱

科技领军企业数量少、体量相对小。我国拥有关键核心技术、能够开展颠覆性创新的科技领军企业较少且未完全形成集群优势，除了华为等少数企业以外，也缺少具有广泛国际影响力的自主品牌。在 2024 年《财富》世界 500 强榜单中，我国企业达到 133 家，但科技型企业相对较少，特别是对全球产业链供应链有较强影响力的科技领军企业更少。在波士顿咨询公司（BCG）发布的 2023 年全球前 50 家最具创新力公司榜单中，我国的华为、比亚迪等 5 家企业上榜，而美国则有 25 家，占据了榜单的半壁江山。从市值看，对比中美两国在软件和计算机服务领域的前四大科技企业，我国的腾讯、阿里巴巴、百度、网易^①的总市值为 7.1 千亿欧元；美国的字母表（Alphabet）、Meta、微软（Microsoft）、苹果（Apple）的总市值则为 51.5 千亿欧元，是我国的近 7.3 倍，且两国头部企业的差距有逐渐扩大趋势。

在创新活动方面，我国企业整体研发强度仍然较低，2023 年全国规模以上工业企业研发投入占营业收入的比重不足 1.6%，远低于发达国家 2.5%~4% 的水平，有研发（R&D）活动的企业比重不足 40%。具体到科技领军企业，在 2022 年全球研发投入最多的 2500 家企业中，我国大陆上榜企业平均研发投入经费为全部企业平均值的 65.4%，是美国上榜企业的 51.3%，且只有华为一家的研发投入超过全部上榜企业均值。^②从研发强度看，我国排名前十的企业平均研发强度为 7.8%，低于所有企业 16.7% 的强度，也低于美国前十位企业 16.3% 的平均水平。^③我国科技领军企业在研发投入规模和强度上，距离世界领先水平仍有一定差距。此外，在开展研发活动的企业中，许多仍处于模仿创新、消化吸收再创新的阶段，自主创新、原始创新不足。主要表现为在我国企业研发经费内部支出结构中，

①华为未上市，无市值数据。
②作者根据《2023 年欧盟工业研发投入记分牌》数据计算而得。
③同②。

基础研究、应用研究、试验发展的投入比重差别巨大，2022 年分别为 0.73%、3.34% 和 95.93%。^①其中，基础研究占比虽呈现持续增长趋势，但整体占比不足 1%，应用研究占比在 3% 左右小幅波动，试验发展的比重有下降态势但仍然维持在 95% 以上，呈小幅轻微回落态势（见表 1）。规上企业的基础研究支出占全部企业基础研究的 62.3%，应用研究占比为 71.3%，但在规上企业的全部研发支出中，基础研究和应用研究的占比仍然较低，仅分别为 0.56% 和 2.9%，低于全部企业平均水平。^②基础研究、应用研究是原创性、颠覆性科技创新的源泉，特别是市场导向的应用基础研究应成为科技领军企业的研发重点，进而形成从科技创新到产业创新的闭环。基础研究、应用研究的投入不足，不利于持续培育发展新质生产力的新动能。

表 1 2012—2022 年我国企业研发投入内部经费支出分析 单位：亿元，%

年份	R&D 经费内部支出		基础研究			应用研究			试验发展		
	金额	占全国比重	金额	占全国比重	占企业内部支出比重	金额	占全国比重	占企业内部支出比重	金额	占全国比重	占企业内部支出比重
2012	7842.24	76.15	7.09	1.42	0.09	238.86	20.56	3.05	7596.29	87.94	96.86
2013	9075.85	76.61	8.61	1.55	0.09	249.20	19.64	2.75	8818.04	87.98	97.16
2014	10060.64	77.30	10.00	1.63	0.10	315.16	22.54	3.13	9735.48	88.48	96.77
2015	10881.35	76.79	11.40	1.59	0.10	329.31	21.54	3.03	10540.65	88.39	96.87
2016	12143.96	77.46	26.08	3.17	0.21	368.57	22.89	3.04	11749.31	88.72	96.75
2017	13660.23	77.59	28.94	2.97	0.21	438.26	23.70	3.21	13193.02	89.25	96.58
2018	15233.72	77.42	33.49	3.07	0.22	578.23	26.39	3.80	14622.01	89.18	95.98
2019	16921.79	76.42	50.77	3.80	0.30	560.71	22.44	3.31	16310.31	89.08	96.39
2020	18673.75	76.55	95.61	6.52	0.51	565.18	20.50	3.03	18012.96	89.31	96.46
2021	21504.06	76.92	166.79	9.18	0.78	706.19	22.45	3.28	20631.08	89.72	95.94
2022	23878.57	77.57	174.92	8.64	0.73	797.17	22.89	3.34	22906.49	90.62	95.93

数据来源：作者根据相关年份《中国科技统计年鉴》数据计算而得。

（二）科技领军企业后备力量接续不足问题凸显

“专精特新”企业是在相关领域深耕多年、掌握产业链供应链部分关键技术和核心零部件供应的主体，独角兽企业则对引领科技变革、产业变革、社会变革具有重大意义。此类创新型中小企业既是建设现代化产业体系、发展新质生产力的重要支撑，也是科技领军企业的关键后备力量，需加大梯次培育力度，不断壮大创新型企业队伍。但是，目前我国创新型中小企业数量不足、实力不强问题较为突出。在《2024 年全球独角兽企业榜单》中，我国以 340 家企业的数量排名第二，但与位于第一的美国的 703 家相比，总量不足其 50%。我国独角兽企业的全球占比也由 2019 年的 41.7% 下降到 2024 年的 23.4%（见图 1）。

此外，创业投资是创新活力的重要体现，其资金流向代表了未来具有潜在商机的新兴领域，同时为新技术和产品进入市场提供外部资金支持，对创新型中小企业特别是初创企业的发展具有重要支撑作用。但是，近年来我国创业投资呈下降趋势。创新投资占全球的比重在 2016 年达到约 38.9% 的峰

①作者根据《中国科技统计年鉴》数据计算而得。

②同①。

值，随后几年逐步下降，2022 年降至 16.3%。^①

（三）发挥科技领军企业引领作用的体制机制仍待加强

科技项目组织实施机制有待完善。目前，国家科技项目实施主体多为高校和科研机构，企业获取国家重大科技项目的信息来源渠道有限，承担国家重大项目的途径也较少。但是，高校、科研院所与企业技术需求缺乏衔接，科研成果向企业转化的机制尚不完善，导致相关科研工作的国家需求导向和产业化方向不明确，科技投入产出效益不高。2022 年我国有效发明专利产业化率为 36.7%，但高校发明专利产业化率仅为 3.9%（孙冰，2023）。从研发经费来看，财政科技经费配置也以高校和科研机构为主，对企业支持不够。企业研发长期主要依靠自筹经费，2022 年占比高达近 97.4%，来自政府资金、国外资金所占的比重都较小（见表 2）。

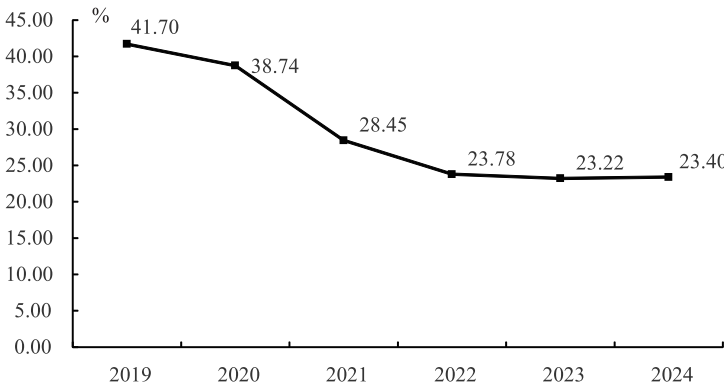


图 1 2019—2024 年我国独角兽企业全球占比

数据来源：作者根据《2024 全球独角兽榜》数据计算而得。

表 2 2012—2022 年我国企业研发资金来源分布				单位：%
年份	政府资金占比	企业资金占比	国外资金占比	其他资金占比
2012	4.63	93.02	1.13	1.21
2013	4.51	93.23	1.04	1.23
2014	4.20	93.72	0.92	1.16
2015	4.26	93.72	0.87	1.15
2016	3.70	94.68	0.76	0.86
2017	3.44	95.04	0.75	0.77
2018	3.23	95.58	0.39	0.80
2019	3.83	96.07	0.07	0.02
2020	2.81	96.61	0.43	0.15
2021	2.90	96.80	0.22	0.08
2022	2.40	97.38	0.16	0.06

数据来源：作者根据相关年份《中国科技统计年鉴》数据计算而得。

金融支持企业创新力度有待加强。尽管资本市场全面注册制改革已正式实行，但是仍然存在国内创业板和科创板的上市门槛相对较高、审核程序相对复杂、审核时间相对较长等问题。特别是对于一些轻资产、研发投入为主要支出、盈利能力尚在积蓄的企业，还未形成完全匹配新质生产力发展的评价标准，一定程度上影响了金融市场对创新型企业的支持效果。此外，我国创业投资市场起步较晚，投资早期的理念仍不够普及，募资难问题仍在制约大部分创投机构，不附带附加诉求且有“耐心”的长期资金仍然稀缺。

创新生态仍需完善。目前仍存在对知识产权保护法律意识不强的现象，一些企业习惯于通过“仿

^①美国国家科学基金会：《2024 年美国科学与工程指标》，美国国家科学基金会网站，2024 年 3 月。

造”“挖人”等方式跟风发展、同质化竞争。知识产权案件审理存在技术难度大、事实认定难、跨行政区域跨行业领域难等困难，知识产权纠纷“判赔率”有待提高，新兴领域知识产权保护规则亟需加快推进，海外知识产权维权支持能力有待提高。我国高等院校毕业生特别是优秀人才到企业就业的意愿相对不强，导致企业特别是创新型企业面临人才短缺问题。2023 年，55.2% 的企业专利权人反映出缺少高端专业人才是制约专利产业化的最大困难和障碍，尽管这一比例较 2022 年提高了 6.5 个百分点。^①

（四）面临国际竞争的封锁打压日益严峻

当前，少数发达国家推行逆全球化，通过技术管制和“友岸外包”“小院高墙”等方式，联合盟友全力打压我国具有相对技术领先优势的产业，破坏产业生态，遏制产业向上攀升，且封锁打压不断升级。科技领军企业首当其冲，面临着外部的全产业链精准化打压，存在创新进程被迫减缓、创新带动力被削弱的风险。如，美国已对我国电子信息产业形成从芯片产品、设计软件、生产设备、零部件、技术到人才的全方位遏制，除对相关科技领军企业直接打击以外，还延伸到其上下游产业链的关联方和合作方，导致我国相关高技术制造业企业面临前所未有的严峻形势。

从新技术新产品获取渠道看，相关国家的出口限制和投资审查日益趋紧。通过扩大出口管制范围、使用“长臂管辖”手段等方式，对高技术产品进行出口封锁。通过建立或调整所谓的国家安全审查制度，设置更加复杂的审查机制、更加有针对性的界定标准，收紧甚至禁止我国企业开展跨境并购交易。目前，被美国列入“实体清单”“特别指定清单”等各类“清单”的国内相关企业和机构超过 1000 家，其中不乏科技领军企业。

从市场准入和产业布局看，一方面，以所谓的国家安全为由禁止我国企业和产品进入市场，不断扩大对我国科技领军企业的封锁范围。另一方面，推动产业链供应链重新布局。通过加征关税，支持在华跨国企业转移，以及建立新规则新供应链体系等举措，推动高技术行业产业链“去中国化”。

从人才、投资等科技创新要素流动看，以美国为例，近年对中国籍的留学生、访问学者和科研人员以及两国科技合作项目的约束趋紧，其国内企业和机构对中国投资的各种限制也更多。人员交流和科技合作不畅，导致高层次科技人才和科技前沿信息的国际交流受阻，部分国内科技企业主要依靠引进海外技术人才支撑研发的方式恐难持续。

四、促进我国科技领军企业高质量发展的建议

围绕“强化顶层设计、促进要素聚集、打造良好生态”的总体思路，通过不断强化科技领军企业在国家科技决策和任务中的参与度、加大研发投入财税支持力度、持续加强知识产权保护等切实举措，大力支持科技领军企业，以企业的蓬勃成长促进新质生产力快速发展。

（一）强化促进科技领军企业高质量发展的顶层设计

一是建立科技领军企业常态化参与国家科技决策和任务的机制。围绕科技创新政策、重大科技项目等事项，定期与科技领军企业开展研讨交流，提高项目设立和评审中科技领军企业专家的比例，引导科技领军企业围绕国家重大战略开展研发。在国家科技计划年度指南编制中，针对重点产业领域技术方向，征求科技领军企业的需求和意见，增加国家科技专家库中科技领军企业专家的数量。强化国

^①国家知识产权局：《2023 年中国专利调查报告》，国家知识产权局网站，2024 年 3 月。

家科技计划项目的需求导向，对于产业技术类的重大战略科技任务，可考虑采取“业主制”模式直接委托给科技领军企业或通过“揭榜挂帅”机制，由科技领军企业牵头、科研院所参与、政府支持进行联合攻关。

二是完善科技领军企业梯度培育体系。以科技领军企业为龙头，积极推进相关企业和科研机构开展战略性合作，支持其牵头组建产业创新联盟，加大对其布局创新平台、技术创新中心、重大科研基础设施、重大科研项目等的支持力度，促进大中小企业间的业务协作、资源共享和系统集成，形成良好的产业创新生态。摸清重点产业的龙头企业底数，重点分析其创新能力和全球产业链位置，引导有条件企业加快向科技领军企业转型。结合重点产业、新兴产业、未来产业发展，围绕产业链供应链关键环节“锻长板”“补短板”，筛选一批技术基础好、品牌和产品竞争力强、发展潜力大的中小企业，在技术开发、高端化智能化绿色化改造升级、成果转化、市场开拓等方面给予大力支持，并引导企业长期专注且深耕于产业链的关键环节和关键产品，积极培育科技领军企业后备力量。

三是构建科技领军企业主导型的科技创新模式。建立科技领军企业与国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学的对接机制，促进各类国家战略科技力量紧密协作，特别是在市场导向的应用性基础研究上，形成科技领军企业出题、答题、阅卷，其他力量配合完成的研发机制。支持由科技领军企业牵头，联合高校科研院所、产业链上下游企业以及各创新主体，打造高效协同、优势互补的高能级创新联合体，牵头建设跨行业、跨领域、科技资源共享、科技成果转化及产业化商业化协同推进的创新基地、创新平台和孵化器，形成关键核心技术、产业共性技术和原创性、颠覆性技术持续突破的技术供给体系。引导高校、科研院所围绕科技领军企业提出的产业重大和关键共性问题开展科研活动，完善专利交易制度，加强技术经理人和中介服务体系建设，推动高校、科研院所形成以“向企业转移”为导向的成果转化体系，切实提升产学研合作整体效能。

（二）促进创新要素向科技领军企业集聚

一是加大对科技领军企业研发投入的财税支持力度。对研发投入强度高且技术成果突出的企业，考虑加大企业研发费用税前加计扣除比重，加大对基础研究投入较多企业的支持力度。对于完成质量较好、攻关效果明显的科技攻关工程项目承担方，予以适当奖励。加强政府采购政策支持，针对关键核心技术、重大创新产品和服务加大采购力度，加快推进装备首台套、材料首批次、软件首版次等的示范应用。通过财政补贴、担保等方式，建立新技术新产品使用保险机制，促进市场应用推广。在全社会广泛提倡消费自主创新产品，以市场机制促使科技成果产业化。

二是拓展多元化研发投入渠道。建立中央与地方财政科技投入共担机制，中央与地方共同投入国家科技重大任务、重大工程、重大基础设施和战略科技力量建设。采取政府与社会合作、技术由政府采购等方式，建立面向关键核心技术的国家重大科技项目多元化投入新机制。鼓励地方政府利用不以盈利为目的的国有资金，建立引导性基金，带动企业投入基础前沿研究和技术攻关孵化（九三学社中央，2023）。鼓励地方政府设立面向企业的技术发展专项基金，围绕卡脖子技术、社会公益性技术、行业大数据中心、前沿产业技术标准等联合开展基础前沿研究和技术攻关孵化。

三是优化对企业创新的金融支持。畅通和扩大创新型企业在本资本市场的直接融资渠道，完善创新型企业上市制度，优化资本市场对创新型企业的科创属性评价机制和上市认定条件，对承担重大攻关任务的科技企业进行重点支持。适当延长政府投资基金存续期，完善国有企业支持创投发展的体制机制，加强长期资本对创业投资的支持。

四是大力支持科技领军企业科技人才队伍建设。探索建立科技人才跨地区、跨部门、跨行业流动

机制，完善校企、院企科研人员交流机制，支持科技人才到企业挂职锻炼，吸引企业家到高校担任兼职导师，加强创业导师队伍建设，畅通高校、科研院所和企业间人才流动渠道。将高校科研院所科研人员入企服务成效纳入个人职称评审和绩效考核，健全企业科研人才职称评价制度，推动企业项目纳入科技人才评价体系。加大人才引进政策支持力度，鼓励科技领军企业面向全球招才聚才。

（三）打造有利于科技领军企业发展的创新生态

一是持续强化知识产权保护。统筹推进知识产权相关法律法规的修改完善，探索建立知识产权侵权快速反应机制，严格打击知识产权侵权行为，不断完善知识产权侵权惩罚性赔偿制度。围绕新兴领域和特定领域知识产权保护问题，构建更加合理的规则体系，密切对接国际前沿领域技术演进最新情况，研究制定相关知识产权保护条例。推动建立健全知识产权行政保护与司法保护紧密衔接、标准统一的工作协调机制，培育和发展知识产权调解组织、仲裁机构、公证机构。

二是优化企业创新市场环境。加快建设产业技术基础公共服务平台，营造公平竞争的环境。适时适当加大部分重点领域的开放程度，允许和鼓励民间资本进入。完善战略型企业家参与科技创新相关重大政策、规划和项目筛选的工作机制。培育和弘扬企业家精神，建立包容企业家创新的制度体系。定期开展优秀企业家评选表彰和宣传报道，营造尊重企业家价值、鼓励企业家创新的良好舆论氛围。健全常态化沟通交流机制，切实倾听诉求，在标准制定、专利布局等方面帮助企业解决实际问题。

三是加强与全球创新体系联系。发挥我国市场规模大、应用场景多、产业链配套完整、人力人才资源丰富等优势，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，打造具有全球竞争力的开放创新高地。吸引世界科技领军企业和跨国公司在华投资及扩大生产，支持国外先进技术和优秀团队到华产业化。依托现有国际多边合作平台和机制，加强与其他经济体的技术经济合作，为国内企业有效应对外部打压封锁创造条件和空间。

参考文献：

1. 陈健、陈志：《如何支持“链主”企业主导全产业链创新？——以美国太空探索技术公司（SpaceX）为例》，《科技中国》，2021年第8期。
2. 吴滨：《企业技术创新系统的自组织性分析——基于龙能公司案例》，《宁夏党校学报》，2012年第9期。
3. 王天友：《以高质量科技成果转化推进高水平科技自立自强》，《红旗文稿》，2023年第23期。
4. 工业和信息化部科技司：《开辟发展新领域新赛道塑造发展新动能新优势》，《中国电子报》，2023年9月19日。
5. 郑胜华、陈海洁：《科技领军企业引领国家战略科技力量建设研究》，《浙江工业大学学报（社会科学版）》，2023年第1期。
6. 王巍、陈劲、尹西明等：《高水平研究型大学驱动创新联合体建设的探索：以中国西部科技创新港为例》，《科学与科学技术管理》，2022年第4期。
7. 李毅中：《培育壮大专精特新企业 构建融通创新的现代产业体系》，《人民政协报》，2022年6月1日。
8. 马相东：《以高水平开放助推新质生产力发展》，《宁夏党校学报》，2024年第4期。
9. 孙冰：《激活专利：从象牙塔到大市场》，《中国经济周刊》，2023年第23期。
10. 九三学社中央：《关于发挥科技领军企业创新引领作用的提案》，《中国建设信息化》，2023年第6期。

责任编辑：郭 霞

“一带一路”背景下 边疆中心城市建设研究

——以喀什市为例

赵 彪

摘要：边疆地区是“双循环”发展的关键区域，边疆治理是国家治理的重要组成部分，边疆与内地发展不平衡已成为影响“一带一路”建设的重要问题。本文认为中心城市集聚能力弱是边疆发展滞后的核心症结，推进“一带一路”建设，应高度重视关键增长极的培育问题，变“短板”为“跳板”，化“阻点”为“支点”，推动全面开放新格局的形成。在此基础上，本文以喀什为例，对边疆地区中心城市建设问题进行了分析，认为喀什市是南疆的中心城市，增长极缺失加剧了南疆发展滞后的问题，南疆高质量发展和长治久安亟需激活喀什市这个“增长极”和“动力源”。喀什中心城市建设是破解南疆发展困局的根本出路，应逐步将喀什市培育成为城区常住人口在 50 万人甚至 100 万人以上的大中城市，成为事实上的南疆中心城市；应高度关注喀什行政区划和行政体制改革问题，构建大格局、培育大产业和推动大开放需统筹推进，以新型生产关系的构建推动新质生产力的培育。

关键词：向西开放 边疆发展 中心城市 行政区划

作者简介：赵彪，中国社会科学院中国边疆研究所助理研究员。

党的二十届三中全会指出，必须自觉把改革摆在更加突出位置，紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。在构建新发展格局的过程中，边疆地区（仅指陆地边疆，下同）已成为国内大循环（核心—边疆）和国际大循环（核心—边疆—国际）“双循环”发展的关键区域，边疆发展在国家发展中的地位和作用日益凸显。新阶段下，中国积极推进“一带一路”建设，为边疆高质量发展创造了良好条件，对加快解决边疆与内地发展不平衡问题，推进中国式现代化具有重要意义。作为祖国最西部的边陲城市，喀什市地处古丝绸之路南北道“汇合点”和世界四大文明“交汇地”，是中国内陆联通中亚、南亚、西亚乃至欧洲的国际大通道，具有“五口通八国、一路连欧亚”的独特区位优势，东亚经济圈、欧亚大陆经济圈、阿拉伯经济圈“三圈叠加”的效应尤为明显（杨刚勇、杨友国，2016），是中国向西开放的桥头堡。然而，受自然环境、历史沿革、地缘政治等多重因素的影响，喀什市虽然被自治区确立为南疆区域中心城市，但经济规模小、城镇化水平低、辐射带动能力弱等问题依然突出，对新疆高质量发展和长治久安造成了诸多影响，亟需深入分析，加快推动南疆中心城市建设步伐。

一、边疆内地发展不平衡对“一带一路”建设的影响

长期以来,中国经济快速增长与出口导向型发展模式密切相关,但与此同时,也导致了发展不平衡不充分的问题,“东西失衡”与“南北分化”相互叠加,既抬高了“核心”地区的发展成本,又加剧了“边疆”地区的发展难度。“一带一路”倡议的提出,是中国经济由出口导向型向内需拉动型、由商品输出向资本输出、由高速增长向高质量发展转型的客观要求,也是践行人类命运共同体理念和推动世界经济复苏的重大实践。对中国而言,“一带一路”建设有助于突破“核心—边缘”结构体系,通过在外围地区培育新增长极,既可以提升“边疆”地区城市的要素集聚水平,改善边疆内地发展不平衡的问题,又可以提高“核心”地区城市能级和综合承载力,促进产业链向外转移,降低生产生活成本,为产业转型升级拓展更大的内外需空间。对沿线国家而言,共建“一带一路”将为其带来宝贵的资本、技术、商品市场等供给,更有效地弥补自身发展短板,推进各国实现共同繁荣发展,重塑世界经济地理与文明秩序版图。然而,在“一带一路”建设推进的过程中,由于中国边疆地区发展相对滞后,“核心区”难以有效辐射带动周边国家,中国与周边国家之间的“梯度差距”尚未充分转化为“经济势能”,对“一带一路”高质量发展造成了诸多不利影响。

一是陆海并重的开放格局难以形成,“一带”发展长期滞后于“一路”。改革开放以来,中国充分利用沿海地区的土地、劳动力以及区位优势,大力引进外资、技术等要素“补短板”,逐渐形成了“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”多层次对外开放格局。在此过程中,大量“开发区”“高新区”“新区”“自贸区”等各类功能区相继设立,形成了有中国特色的出口导向型发展模式。然而,这种发展模式在向边疆地区推广的过程中,却出现了一定程度上“政策失灵”的问题,即国家给予边疆地区大量的政策支持,但发展效果相对一般。这导致中国经济较为发达的省份多集中在东部沿海地区,沿海地区“经济比重高、资源要素少”与边疆地区“资源要素多、经济比重低”并存,中心与腹地相互割离的特征日渐明显。对沿海地区而言,由于边疆地区距离较远,与海上运输相比,能源原材料等资源的陆地运输成本相对较高,随着开采强度提高,对沿海地区经济发展的支撑作用也在逐渐减弱;对边疆地区而言,由于缺乏增长极且受沿海城市的辐射作用有限,造成边疆城市发展面临“需求不足、供给有限”的困境。总之,由于边疆地区发展滞后,使中国东西不平衡与南北不平衡的差距长期难以改变,“丝绸之路经济带”的发展明显滞后于“21世纪海上丝绸之路”,直接影响着“陆海内外联动、东西双向互济”开放格局的构建。

二是通道经济难以转化为枢纽经济,对“一带一路”的支撑作用不足。与内地城市相比,受特殊自然环境等因素的影响,边疆城市多存在着资源环境和基础设施综合承载能力弱、产业布局和城市功能空间配置效率低等问题,难以产生集聚经济、规模经济和外部经济,更容易产生拥挤效应、挤出效应和负外部效应,进而影响专业化分工水平的提升,致使边疆城市普遍存在着“通道作用”大于“枢纽作用”,难以推动共建“一带一路”高质量发展走深走实。以甘肃省兰州市为例,在开放通道建设方面,兰州市与周边城市联系的主干道日益完善,但枢纽节点“微循环”水平仍有待进一步提升,兰州市内及其到周边市县的通行成本仍然偏高。具体而言,兰州市中心城区内通勤时间长,存在着“城际半小时、城区一小时”的困境;与周边市县之间多依赖高速公路联系,通勤费用较高;公共交通不发达,站点规划、线路设计等方面仍存在较多问题等。据调研,兰州市最大的客运枢纽兰州站尚不能发送宝兰方向高铁列车,也就是说,180万人需要横向穿过兰州城区最大的瓶颈到兰州西站乘坐高铁。

这造成生产性要素（包括人才、科技、金融）以及物流资源难以向核心枢纽进一步集聚，不利于专业化生产和资源配置效率的提升，进而导致兰州科技文教、区位优势得不到充分发挥，区域枢纽核心的产业经济实力较弱，对“一带一路”建设的支撑保障作用相对有限。

三是边疆内地一体化程度难以提升，对沿线国家的辐射带动作用有限。由于边疆发展相对滞后，与内地一体化程度相对较低，“边缘”对“核心”更多是依赖关系，边疆区依靠核心区提供的资金、技术、人才等要素推动自身经济发展，而核心区对边疆区的依赖性相对较低，更多是能源原材料的需求，且这部分需求也能通过对外贸易弥补。又因边疆区城市规模普遍较小，能为核心区提供的消费市场规模相对有限，边疆内部生产的农副产品和旅游产品也因本地市场容量相对较小，难以带动产业转型升级。一方面，这导致第一产业主要是初级加工为主，难以形成规模效应，表现在缺少龙头企业、农产品精加工不足、产品附加值不高等方面，与周边国家普遍存在同质化竞争等问题；另一方面，第三产业仍然以餐饮、旅游等传统服务业为主，“旅长游短”的瓶颈问题仍然突出，缺少能够满足群众食、住、行、游、购、娱等综合性需求的商业场所，现有场所普遍存在功能不完备、商品不齐全以及消费不景气的现象，对境内外游客的吸引力有待提升。总之，边疆区发展依赖核心区的支持，仍存在内生动力不足问题，对周边国家的辐射带动作用就更加有限，这也直接影响着中国与东北亚、中亚、东南亚等国家之间经济联系水平的提升。加快边疆发展，有助于将边疆与内地之间的“单向依赖”关系转为“双向支撑”关系，两者互为消费市场，形成科学合理的产业地域分工格局。这对降低财政压力，开创稳边固边兴边新局面，以及进一步提升“一带一路”倡议的国际影响力都具有重要意义。

二、中心城市集聚能力弱是边疆发展滞后的核心症结

中心城市是边疆地区的增长极，对边疆经济发展起着“蓄水池”“拦水坝”和“防火墙”的作用。一方面，边疆中心城市是边疆发展的核心“引擎”，可以有效“留住”可能外溢的人口和产业，给予其更好的公共服务支持和政策保障，也有助于吸引内地和境外投资集聚，起着“蓄水池”和“拦水坝”的作用，在发展到一定阶段后，可以“灌溉”周边地区及次中心城市，有效增强边疆地区发展的内在驱动力。另一方面，针对边疆地区“小、散、边”的城市格局导致市场规模较小和运输成本较高，民营企业规模发育不足导致就业机会较少，生态环境压力较大导致生活品质难以保障等问题，积极培育发展边疆中心城市，既能有效提升人民群众的幸福感和获得感，又可以提升经济运行效率，降低县（市）过多抬高的行政成本，对境内外敌对势力也将形成强有力的震慑，起着“防火墙”的作用。然而，与内地相比，边疆中心城市更难产生集聚经济和规模经济，主要原因有以下三方面。

一是制度资源供给不足抬高了边疆中心城市的发展成本。边疆地区存在行政区与功能区等多重叠加，河谷型城市、资源型城市、口岸型城市较多，增加了边疆城市发展的难度，加之改革开放以来中国的行政区划调整存在着从沿海到边疆渐次推进的过程（赵彪，2024），边疆行政区划调整仍然相对滞后，导致边疆中心城市制度资源供给不足问题日益突出。国家相关政策更多是从资金、项目、政策等方面对边疆地区给予支持，制度性资源供给相对不足。随着基础设施的不断完善，制度供给不足的问题正在成为制约边疆中心城市发展的“天花板”，而边疆地区消除体制障碍的唯一途径就是增加制度资源的有效供给。

二是资源要素保障短板制约了边疆中心城市发展质量的提升。受自然地理条件的制约，边疆城市资源要素保障能力相对较弱，边疆中心城市多位于盆地或沿河呈条带状狭长分布，难以形成环形放射

状的道路体系，容易造成中心城市集聚能力有限、生产生活成本高等诸多问题，难以有效吸引人才、资金等要素。由于中心城市集聚能力较弱，使得边疆中心城市对周边地区的辐射带动作用不强，抑制了城镇体系的正常发展，容易产生人口跨区域流动等问题。

三是本地市场容量不足抑制了边疆中心城市的规模效应。生活成本高难以留住人口，生产成本高难以吸引企业，人口和产业规模较小难以产生集聚效应和规模效应，难以形成推动经济增长极，这是影响边疆中心城市发展的重要因素。边疆中心城市人口规模偏小影响规模报酬递增机制的产生，导致土地、劳动力、资本等生产要素都相对不足，本地市场容量也相对有限，难以产生规模经济，不易吸引相关厂商集聚，不利于产业链延伸和产业集群发展，影响边疆中心城市比较优势有效发挥。

综上所述，边疆地区中心城市集聚能力较弱是边疆发展滞后的核心症结，加快边疆中心城市发展，将加速形成集聚效应、规模效应和外部效应，激活经济发展的内生动力，也将为高质量共建“一带一路”提供有力支撑，变“短板”为“跳板”，化“阻点”为“支点”，推动构建新发展格局。

三、喀什中心城市建设对南疆高质量发展的影响

习近平总书记指出，“做好新疆工作是全党全国的大事，必须从战略全局高度，谋长远之策，行固本之举，建久安之势，成长治之业”，^① 并明确表示“发展仍是解决新疆一切问题的关键，必须切实抓好”^②。南疆大多是集边境地区、民族地区、高原荒漠地区、贫困地区于一体的集中连片特殊困难地区，是新疆发展的“短板”。喀什市（指喀什地区行政公署驻地县，是县级市）及其周边地处阿克苏地区、克州、和田地区之间，具有“五口通八国”的区位优势以及自贸区等多重政策优势，是南疆吸引产业和人口集聚的最佳区域，应重点支持喀什市发展成为更具国际影响力的南疆中心城市。然而，当前喀什市明显存在着“增长极”缺失的问题，对南疆高质量发展和治理现代化产生了深刻影响。

（一）喀什市增长极缺失加剧了南疆发展滞后问题

喀什市是丝绸之路经济带核心区的南疆支点和国家向西开放的重要窗口，是促进南疆高质量发展和长治久安的“关键区域”，为国家“双循环”发展提供现代化的物流基础支撑、陆基战略支点和门户平台，已成为畅通国内国际大循环的关键节点。喀什市扼守着出入“五口”“八国”的枢纽区域，然而由于受交通基础设施及自然地理特征等因素的影响，其核心枢纽作用并未充分发挥，已成为影响“双循环”发展的堵点之一，喀什中心城市增长极缺失对南疆发展产生了深远影响。

由于喀什中心城市辐射带动作用不足，导致南疆发展缺少增长极和动力源，中心城市对城镇体系组织、引领、驱动的“提纲挈领”作用难以发挥，进而造成以“地区”“县”为主体的南疆城镇缺少凝聚力、辐射力和竞争力，加剧了南疆发展滞后问题。又由于南疆发展缺少核心引擎的驱动，加之距离内地大市场较远等因素的影响，导致南疆城镇化、工业化发展面临着内需不足等问题。虽然产业发展需要制造业的支撑，但由于本地市场有限，不得不从中东部地区输入，抬高了企业生产和群众生活成本。因此，南疆就不可避免地存在“制造业空心化”等问题。以县为主体（包括驻地县和普通

^①资料来源：《习近平在第二次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话》，新华网，2015年9月24日。

^②资料来源：《把祖国的新疆建设得越来越美好——习近平总书记新疆考察纪实》，人民网，2014年5月4日。

县)的南疆城镇,县与县之间较为相似的资源禀赋,导致农产品加工等产业也出现了“同质竞争”问题,难以培育出龙头企业和知名品牌。地区(自治州)驻地县、普通县都面临着自身发展难以克服的“天花板”,加剧了南疆发展滞后问题的产生,进而增加了解决南北疆发展不平衡问题的难度。

具体而言,南疆发展滞后主要体现在以下方面:从人均地区生产总值来看,2022 年,新疆人均地区生产总值为 6.86 万元,南疆四地州中,除阿克苏地区为 6.38 万元(位于全自治区倒数第六位),仅略高于阿勒泰地区和伊犁州之外,克州、喀什地区、和田地区人均指标均低于新疆其他地市州,分别为 3.48 万元、2.87 万元和 1.96 万元,处于全自治区末三位。^①从三次产业结构看,2022 年,新疆三次产业结构比例为 44.9:41.0:14.1,南疆四地州分别为克州 12.3:35.8:51.9、阿克苏地区 24.3:35.7:40.0、喀什地区 30.9:20.7:48.4、和田地区 21.9:16.6:61.5。由此可以看出,南疆地区普遍存在二产占比较低的问题,其中,喀什地区、和田地区的二产占比均处全自治区倒数后三位。与自治区相比,南疆地州对第三产业的依赖程度更高,但这并不意味着南疆产业发展已进入较高阶段,而是与工业经济基础较为薄弱、产业总体发展水平偏低密切相关。从一般公共预算收入自给能力看,2022 年,新疆各地州市一般公共预算收入对其支出的覆盖程度总体较弱,除克拉玛依市、乌鲁木齐市、昌吉州、哈密市和吐鲁番市的自给能力相对较高外,其余地州市的自给率均低于 40%。其中,喀什地区、克州、和田地区的一般公共预算自给率甚至低于 20%,高度依赖上级财政的转移支付。从驻地县常住人口规模来看,明显高于自治区县级政区平均水平,从高到低依次为喀什市(78.27 万人)、阿克苏市(71.53 万人)、和田市(50.10 万人)、克州阿图什市(29.09 万人)。^②2010—2020 年,上述 4 个驻地县的常住人口分别增长 27.60 万人、17.97 万人、17.87 万人和 5.06 万人。仅从人口规模来看,喀什市等县级市似乎具备发展成为经济增长极的潜在可能。但若仅考虑城镇人口规模,这 4 个驻地县的城镇常住人口总量都在 50 万人以下,即南疆四地州均为 50 万人以下的小城市。

综上,南疆四地州发展水平明显滞后,2020 年,千万人口规模的区域城镇化率却仅有 33.70%,比全国平均水平低 30.19%,且由于均为地区或自治州的行政建制,表明这 1000 多万的人口均分布在 33 个县级行政区域内(包括 5 个县级市、27 个县、1 个自治县),平均每个县级政区人口规模仅有 31.13 万人。这容易导致产业转型升级难度大、公共服务供给成本高、跨部门区域协调难等一系列复杂问题,难以发挥“增长极”和“动力源”作用,进而造成南疆发展明显滞后于其他地区,这与喀什中心城市的引领带动作用发挥不足密切相关。

(二) 南疆发展亟需推动喀什中心城市建设

1. 南疆城镇化率低且增长缓慢,区域发展不平衡加剧,亟需喀什集聚核心的引领

2020 年,南疆城镇化率仅为 33.70%,各地州之间也存在明显差异,城镇化率从高到低依次为阿克苏地区(43.77%)>克州(31.55%)>喀什地区(31.54%)>和田地区(27.03%),由此可以看出南疆城镇化水平明显偏低。^③从县级政区来看,南疆四地州共 33 个县(含县级市、自治县),城镇化率大于 35% 的县仅有 7 个,其中有 4 个都位于阿克苏地区,4/5 以上的县级政区城镇化率低于南

①数据来源:各地州统计年鉴及相关政府统计公报,后文如无特殊说明皆同。
②国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编:《2020 中国人口普查分县资料》,中国统计出版社,2022 年。
③同②。

疆平均水平。2010—2020 年，南疆城镇化率增长 11.89%，明显慢于新疆（13.52%）和全国（13.94%），南疆与新疆的城镇化率差距由 21.20% 增至 22.83%，与全国的差距则由 28.14% 扩大至 30.19%，城镇化率较低且增长缓慢的特征明显。^① 南疆地区城镇化滞后的问题，与其缺乏较大能级的中心城市存在密切关联。据统计，南疆四地州驻地县的城镇化水平普遍偏高，由高到低依次为：阿克苏市（65.79%）>和田市（58.49%）>喀什市（50.18%）>阿图什市（36.38%），均为所在地州城镇化率最高的县。然而，由于驻地县城镇人口总量均在 50 万人以下，自身能级有限，集聚效应和规模效应难以充分发挥，无法提供足够的就业机会和相应的公共服务，进而抑制了人口的进一步集中和城镇化水平的快速提升。无论从区位条件、自然环境、历史文脉，还是从人口规模、政策优势、产业基础，喀什市及周边地区都是无可争议的南疆中心区域，理应承担起提升南疆城镇化水平的重任，以喀什市为突破口，推动南疆城镇化高质量发展。事实证明，与其他县市相比，喀什市是南疆最有吸引力的城市，2010—2020 年，喀什市总人口净增加 27.60 万人，是南疆人口增长最多的县级政区。然而，与此同时，受基础设施相对滞后、老城区人口密度偏高等因素的影响，喀什市新增人口多非城镇人口，产生了南疆唯一的城镇化率不增反降的现象。综上可知，南疆城镇化率明显滞后于其他区域，这与其缺乏大中规模的中心城市引领带动有密切关系。历史与实践均表明，喀什市最合适且最有可能发展成为中心城市，然而受多种因素的影响，喀什市在城镇化发展的过程中遇到了诸多瓶颈，难以发挥集聚核心的引领带动作用。

2. 南疆制造业空心化与同质化，产业发展不充分加剧，亟需喀什枢纽载体的支撑

2022 年，南疆地区三次产业结构占比为 25.68:27.87:46.45，第二产业经济规模仅约 1000 亿元。考虑到南疆 1000 万人以上的常住人口和 55.73 万平方公里的广阔区域，可以看出第二产业的规模和比重明显偏低，即南疆“三二一”的产业结构并非是工业化程度较高的表现，而是工业发展不足、制造业空心化的体现。分地州来看，第二产业发展明显存在“一家独大”的特征，阿克苏地区的二产规模就占南疆二产总量的 58.45%，喀什地区、和田地区等地的工业发展严重滞后。除“滞后化、空心化、分散化”特征外，南疆产业发展还存在“同质化、低端化、单一化”的问题，多以农业、旅游、物流等为支柱产业，缺少大企业、大品牌和大项目的支撑，深加工能力差、产品附加值低、服务体验不佳等困境难以突破，部分行业低水平重复竞争的问题日益突显。南疆均为 50 万人以下的小城市，小城市难以产生集聚经济和规模经济，不易发展大工业和现代服务业，产业转型升级难度较大，容易出现产业低水平重复竞争等问题。因此，南疆产业发展亟需一个具有一定规模的中心城市的引领，推动产业发展整体提质升级。通过喀什中心城市建设，将有效推动农产品深加工、先进制造业以及现代物流、金融商务等生产性服务业发展，围绕做活南疆“棋眼”破题南疆高质量发展。

3. 南疆小城镇大农村特征明显，城乡发展不协调加剧，亟需喀什桥梁纽带的带动

南疆各地州多呈现出以驻地县为核心的“单中心”发展特征，驻地县均为各地州内城镇化率最高的县，且除了阿克苏市、和田市和喀什市外，其余均为城镇化率低于 50% 的县市，半数以上的县市城镇化率低于 30%，农村人口大幅高于城镇人口，“小城镇大农村”的特征十分明显。与此同时，阿克苏市、和田市、喀什市三个县级市也都是城镇人口在 50 万人以下的小城市，对人口的吸纳能力有限。

^①国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编：《中国 2010 年人口普查分县资料》，中国统计出版社，2012 年；国务院第七次全国人口普查领导小组办公室编：《2020 中国人口普查分县资料》，中国统计出版社，2022 年。

2010—2020 年，三市新增城镇人口 44.13 万人，仅为南疆新增城镇人口的 28.96%。^① 这表明南疆区域性中心城市在城镇化的过程中吸引力十分有限。“驻地县吸引力有限”且“非驻地县城镇化率低”，导致南疆城镇化“出口”不畅，农村居民难以转化为市民，相应的就业劳动、公共服务、社会交往等需求就更难得到有效满足。城镇化“出口”不畅导致人口难以向城镇流动，然而，人口向疆外或疆内其他地区流动的渠道也存在着语言等诸多障碍，进而产生了农村人口规模较大、比重较高的特征，加剧了城乡发展不平衡的问题。喀什市的自然环境、区位条件、产业基础都相对较好，具备发展成为大中城市的基础，它也是南疆群众自发选择出来的中心城市。2010—2020 年，喀什市新增常住人口 27.6 万人，是南疆新增人口最多的县级行政区，要比第二位的阿克苏市多 10 万人左右。推动喀什市城镇化高质量发展，也是在为南疆地区城镇化探索“出口”，有利于构建中心城市引领、大中小城市协调发展的科学合理的城镇化格局。

四、关于加快推进喀什中心城市建设的建议

喀什市是南疆高质量发展和长治久安的“增长极”和“动力源”。应逐步将其培育成为城区常住人口在 50 万人甚至 100 万人以上的大中城市，成为事实上的南疆中心城市。

喀什中心城市建设具有高度的科学性。具体而言：一是加快推进中国式现代化建设进程，有利于共同富裕战略目标的实现。喀什的区位优势和资源优势的充分发挥，将有效提升自身造血能力，既可以为中东部的地区产业转型升级提供有效支撑，又能大幅减少中东部地区提供的转移支付，进而深刻影响着国家现代化产业体系的建设进程，应高度关注喀什中心城市培育问题。二是推进铸牢中华民族共同体意识进程，有利于国家安全和社会稳定的维护。南疆自古以来就是多民族聚居之地，也是东西方文化的交流、融合与共生的区域，是世界三大文明（华夏文明、古印度文明、古希腊文明）、三大宗教（佛教、基督教、伊斯兰教）、三大语系（汉藏语系、阿尔泰语系、印欧语系）等多元文化的交汇交融之地，称为“多民族交融的十字路口”（罗清和、尹华杰，2012）。喀什中心城市建设有利于铸牢中华民族共同体意识，也将有效降低维护新疆社会稳定和长治久安的难度及成本。三是推进高水平对外开放进程，有利于新发展格局的构建。因地处陆上丝绸之路的核心枢纽地带，喀什是中国与中亚、南亚乃至欧洲合作的承接地与辐射源，具有发展开放型经济的巨大潜力，喀什中心城市建设对于促进新发展格局构建具有重要意义。

喀什中心城市建设还具有高度的可行性。具体而言：一是拥有深厚的人文底蕴支撑。2100 多年以来，喀什都是南疆的第一大城，是古代丝绸之路北、中、南线的西端总交汇处，是中西交通枢纽和商品集散地。二是拥有丰富的自然生态资源支撑。喀什区域内山区冰雪融水给绿洲开发创造了条件，形成喀什和叶尔羌河两大绿洲，是南疆基本连片的最大绿洲群，面积有 3.6 万平方公里，为喀什中心城市发展奠定了坚实的资源环境基础。三是拥有多项国家级政策的支持。喀什市发展潜力较大，综合竞争力优势明显，已初步成为南疆农产品、旅游业等集散中心，拥有自贸区等多项国家级政策支持，是南疆地区对人口和产业最具吸引力的区域之一。

当前，新疆维吾尔自治区明显存在南北疆发展不平衡的问题。南疆地区与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度 6 国接壤，少数民族占比高达 86.58%，比自治区平均

^①同①。

水平高 28.82%，加之 1027.43 万人的人口规模，以及昆仑山、喀喇昆仑山、兴都库什山和天山等巨型山脉交汇于境内的帕米尔高原，造成了南疆发展难度大、发展水平滞后等困境。南疆地区明显是新疆高质量发展与长治久安的“短板弱项”和“重点难点”，喀什市做大做强是具有全局性意义的重要战略，将深刻影响“一带一路”的发展格局。推动喀什中心城市建设应着重做好以下工作。

一是构筑大格局，优化空间结构，提高中心城市带动力。尽快开展喀什市行政区划改革相关工作，整合现有功能区设置，推进行政区与功能区融合发展，探索边疆地区行政区划改革，适度扩大边疆城市管理权限，将功能区的部分权限赋予行政区，减少管理主体，避免盲目照搬东部发展经验。更加重视南疆高质量发展问题，以高质量发展和长治久安为导向，推动喀什市行政区划和行政体制改革，以喀什中心城市培育为突破口，推动南疆治理体系和治理能力现代化改革。

二是培育大产业，发挥比较优势，增强集聚资源要素能力。主要包括：以推动产业高质量发展为目标，深入发掘深圳与喀什产业互补优势，激发民营经济发展潜能，促进科技与经济紧密结合，创新成果与产业发展密切对接，大力发展壮大现代产业体系；以建设西部消费中心城市为目标，培育喀什市新的中心商务区，完善大商贸、大流通、大市场的发展格局；以建设国家级综合交通枢纽为目标，加快推进物流产业发展，建成服务于全国和国家向西开放的重要枢纽及战略平台。

三是推动大开放，加强联动互融，构建开放合作新格局。提升开放型经济发展水平，强化喀什对外开放门户功能，从产业、创新、开放等层面着手，与中亚、南亚等周边国家和城市建立多层次合作交流机制，支持南疆各城市组团参加各类国家级、国际性经贸交流活动，鼓励龙头企业合作开拓国际市场。推进重大基础设施对接，做好物流企业服务及信息平台建设，线上延伸，面上拓展，在加强中西亚和东南亚互联互通等方面发挥积极作用，建设面向欧亚的合作枢纽，打造向西开放核心城市。

参考文献：

1. 杨刚勇、杨友国：《新疆喀什发展转型战略研究》，《理论视野》，2016 年第 4 期。
2. 赵彪：《中国县收缩的时空演化特征及其影响因素》，《世界地理研究》，2024 年第 1 期。
3. 庞峰、相玥悦、王倩楠等：《喀什历史老城区高密度人口对城市发展的影响及控制措施》，《规划师》，2018 年第 10 期。
4. 罗清和、尹华杰：《基于地缘政治视角的喀什经济开发区研究》，《新疆财经》，2012 年第 4 期。
5. 李景峰：《中国喀什对巴基斯坦开放研究》，《战略决策研究》，2014 年第 3 期。
6. 赵儒煜、王媛玉：《东北经济频发衰退的原因探析——从“产业缺位”到“体制固化”的嬗变》，《社会科学战线》，2017 年第 2 期。
7. 冯彦明：《东北振兴的中国经济学视角及其产业选择》，《区域经济评论》，2022 年第 2 期。

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 10 月)				
世 界	3.6	3.3	3.2	3.2
发达国家	2.9	1.7	1.8	1.8
美 国	2.5	2.9	2.8	2.2
欧元区	3.3	0.4	0.8	1.2
日 本	1.2	1.7	0.3	1.1
发展中国家	4.0	4.4	4.2	4.2
中 国	3.0	5.2	4.8	4.5
印 度	7.0	8.2	7.0	6.5
俄罗斯	-1.2	3.6	3.6	1.3
巴 西	3.0	2.9	3.0	2.2
南 非	1.9	0.7	1.1	1.5

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 10 月)

世 界	2.9	2.8	2.6	2.5
中 国	3.0	5.2	4.8	4.4
美 国	2.5	2.9	2.6	1.8
欧元区	3.3	0.4	0.7	1.2
日 本	1.2	1.7	0.0	1.2
印 度	7.0	8.2	6.8	6.6
俄罗斯	-1.2	3.6	3.5	1.6
巴 西	3.0	2.9	2.9	2.0
南 非	1.9	0.6	1.0	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	5.7	0.8	3.1	3.4
进口				
发达国家	7.2	-0.7	2.1	2.4
发展中国家	4.2	3.0	4.6	4.9
出口				
发达国家	5.7	1.0	2.5	2.7
发展中国家	4.6	0.6	4.6	4.6

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2024 年 7 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 10 月)				
世 界	8.6	6.7	5.8	4.3
发达国家	7.3	4.6	2.6	2.0
发展中国家	9.6	8.1	7.9	5.9
英国共识公司(ConsensusForecasts,2024 年 10 月)				
世 界	7.4	5.6	3.9	2.8
美 国	8.0	4.1	2.9	2.2
欧元区	8.4	5.4	2.3	1.9
日 本	2.5	3.3	2.6	2.1
印 度	6.7	5.4	4.5	4.4

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			
	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				51.0	52.8	51.2
	6 月				50.8	52.3	50.7
	7 月				49.7	50.2	48.8
	8 月				49.6	50.0	48.9
	9 月				48.8	49.4	47.3

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		2.5	3.0	-1.1
	3 季度	2.7	1.5	1.6
	4 季度	3.4	1.2	5.4
2023 年		2.9	2.5	3.9
	1 季度	2.8	4.9	5.1
	2 季度	2.4	1.0	2.9
	3 季度	4.4	2.5	5.7
2024 年	4 季度	3.2	3.5	3.6
	1 季度	1.6	1.9	1.8
	2 季度	3.0	2.8	3.1
	3 季度	2.8	3.7	5.0

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		2.7	7.5	8.6
	3 季度	-1.8	14.5	-5.4
	4 季度	-1.9	-1.1	-4.5
2023 年		2.4	2.8	-1.2
	1 季度	3.1	2.0	-0.8
	2 季度	8.6	-4.8	-3.1
	3 季度	2.6	4.9	4.7
2024 年	4 季度	3.5	6.2	4.2
	1 季度	6.5	1.9	6.1
	2 季度	2.3	1.0	7.6
	3 季度	1.3	8.9	11.2

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		2.5	3.0	-1.1
	3 季度	2.3	2.4	-0.9
	4 季度	1.3	1.6	0.5
2023 年		2.9	2.5	3.9
	1 季度	2.3	2.6	2.6
	2 季度	2.8	2.2	3.7
	3 季度	3.2	2.4	4.8
2024 年	4 季度	3.2	3.0	4.3
	1 季度	2.9	2.2	3.5
	2 季度	3.0	2.7	3.5
	3 季度	2.7	3.0	3.4

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		2. 7	7. 5	8. 6
	3 季度	2. 8	11. 5	8. 2
	4 季度	1. 6	5. 0	2. 0
2023 年		2. 4	2. 8	-1. 2
	1 季度	0. 3	6. 8	-1. 3
	2 季度	1. 9	2. 4	-3. 5
	3 季度	3. 0	0. 2	-1. 0
	4 季度	4. 4	2. 0	1. 2
2024 年				
	1 季度	5. 3	2. 0	2. 9
	2 季度	3. 7	3. 5	5. 6
	3 季度	3. 4	4. 5	7. 2

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
	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. 4	2. 9	3. 8	31. 0
	4 月			3. 9	10. 8
	5 月			4. 0	21. 6
	6 月	2. 5	2. 7	4. 1	11. 8
	7 月			4. 3	14. 4
	8 月			4. 2	7. 8
	9 月			4. 1	22. 3
	10 月			4. 1	1. 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
2023 年	25238		2. 8	34566		-1. 2	-9328
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	2591	-0. 3	0. 5	3255	0. 2	-0. 7	-664
2 月	2656	2. 5	5. 0	3345	2. 8	3. 4	-689
3 月	2607	-1. 9	1. 5	3287	-1. 7	3. 6	-680
4 月	2623	0. 6	4. 5	3372	2. 6	4. 2	-749
5 月	2608	-0. 6	4. 0	3361	-0. 3	6. 0	-753
6 月	2653	1. 7	5. 7	3383	0. 7	7. 1	-730
7 月	2665	0. 5	4. 9	3454	2. 1	8. 4	-789
8 月	2718	2. 0	5. 1	3422	-0. 9	7. 6	-704

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
	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	610	1166	-556
	2 季度	834	426	408

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		3.5	4.9	1.1
	3 季度	0.6	1.0	-0.4
	4 季度	-0.1	-1.0	0.7
		0.4	0.6	1.6
2023 年		0.0	0.2	0.3
	1 季度	0.1	0.5	0.4
	2 季度	0.0	0.2	0.8
	3 季度	0.1	0.0	0.6
2024 年		0.3	0.3	0.2
	1 季度	0.2	0.1	0.9
	2 季度			
	3 季度	0.4		

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		2.0	7.2	8.2
	2 季度	0.4	2.0	2.0
	3 季度	1.0	1.6	2.0
	4 季度	0.0	0.2	-0.5
2023 年		1.6	-0.7	-1.3
	1 季度	1.1	-0.7	-1.4
	2 季度	-0.3	-1.0	-0.2
	3 季度	0.0	-1.1	-1.5
2024 年		1.4	0.3	0.1
	1 季度	-2.2	0.9	-0.7
	2 季度	-2.5	1.5	0.8

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	1117.9
	9 月	-0.2	-1.6	6.6	1121.4
	10 月			6.6	1122.8
	11 月			6.5	1115.9
	12 月	-0.2	-1.2	6.5	1113.0
2024 年				6.5	1119.2
	1 月			6.5	1121.7
	2 月			6.5	1112.5
	3 月	0.1	-0.8	6.4	1107.5
	4 月			6.5	1110.1
	5 月			6.4	1108.1
	6 月	0.0	-0.2	6.4	1097.2
	7 月			6.3	1087.1
	8 月			6.3	1088.4

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		3.5	4.9	1.1
	3 季度	2.8	2.9	-0.1
	4 季度	1.9	1.7	0.5
		0.4	0.6	1.6
2023 年		1.4	1.4	0.6
	1 季度	0.5	0.7	1.1
	2 季度	0.0	-0.1	2.3
	3 季度	0.1	0.9	2.2
2024 年		0.5	1.0	2.0
	1 季度	0.6	0.6	2.5
	2 季度			
	3 季度	0.9		

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2022 年		2.0	7.2	8.2
	2 季度	1.5	8.2	9.7
	3 季度	3.7	8.1	10.1
	4 季度	0.3	5.0	3.8
2023 年		1.6	-0.7	-1.3
	1 季度	2.5	3.1	2.1
	2 季度	1.8	0.0	-0.1
	3 季度	0.9	-2.6	-3.6
2024 年		2.2	-2.5	-3.0
	1 季度	-1.2	-0.9	-2.2
	2 季度	-3.3	1.6	-1.3

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 (%)	同比 (%)	进口额	环比 (%)	同比 (%)	减进 口额
2023 年	28516		-0.7	27902		-13.0	614
8 月	2363	0.9	-3.6	2255	-2.4	-23.9	108
9 月	2346	-0.7	-9.0	2247	-0.3	-23.8	98
10 月	2360	0.6	-1.7	2264	0.7	-15.2	96
11 月	2373	0.5	-4.7	2226	-1.7	-16.1	147
12 月	2354	-0.8	-8.3	2215	-0.5	-18.3	139
2024 年							
1 月	2387	1.4	1.1	2121	-4.3	-16.1	266
2 月	2375	-0.5	0.2	2217	4.5	-7.9	158
3 月	2381	0.3	-8.8	2219	0.1	-11.3	163
4 月	2439	2.4	13.7	2257	1.7	1.8	182
5 月	2367	-3.0	-1.1	2253	-0.2	-6.4	114
6 月	2369	0.1	-6.6	2209	-1.9	-8.9	160
7 月	2382	0.5	9.4	2245	1.6	3.6	137
8 月	2379	-0.1	-2.4	2268	1.0	-2.3	110

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		-3679	-3242	-438
	8 月	-4	70	-74
	9 月	-42	97	-139
	10 月	-940	-1000	59
	11 月	-450	-372	-78
	12 月	-1621	-1869	248
2024 年				
	1 月	126	93	33
	2 月	-32	526	-557
	3 月	427	810	-383
	4 月	-290	-29	-262
	5 月	-394	-312	-82
	6 月	-478	-152	-326
	7 月	7	211	-204
	8 月	112	38	74

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
	2 季度	1.1	2.0	0.9
	3 季度	-0.3	0.1	0.0
	4 季度	0.4	0.2	0.6
2023 年		1.7	0.6	0.0
	1 季度	1.3	0.7	0.0
	2 季度	0.7	-0.8	-1.2
	3 季度	-1.1	-0.3	0.6
2024 年		0.1	-0.3	-0.1
	1 季度	-0.6	-0.6	0.3
	2 季度	0.7	0.9	0.1

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		-0.5	5.5	8.2
	2 季度	0.2	1.8	1.4
	3 季度	1.6	1.6	5.2
	4 季度	-0.5	0.9	-0.9
2023 年		1.8	3.0	-1.4
	1 季度	2.2	-2.2	-1.6
	2 季度	-0.9	3.2	-4.1
	3 季度	-0.7	0.1	1.3
2024 年		0.9	3.0	2.0
	1 季度	-0.9	-4.6	-2.5
	2 季度	1.5	1.5	1.7

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	个人最终 消费支出	政府最终 消费支出
2022 年		1.2	2.2	1.7
	2 季度	1.7	2.8	1.6
	3 季度	1.6	3.9	0.4
	4 季度	0.6	1.0	2.1
2023 年		1.7	0.6	0.0
	1 季度	2.6	3.1	1.6
	2 季度	2.0	0.2	-0.7
	3 季度	1.3	-0.2	0.0
2024 年		0.9	-0.6	-0.7
	1 季度	-0.9	-1.8	-0.4
	2 季度	-1.0	-0.3	0.8

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		-0.5	5.5	8.2
	2 季度	-1.7	3.4	3.6
	3 季度	0.9	6.4	11.3
	4 季度	0.3	7.8	10.4
2023 年		1.8	3.0	-1.4
	1 季度	3.4	1.8	3.9
	2 季度	2.5	3.4	-1.8
	3 季度	0.0	2.5	-5.2
2024 年		1.4	4.0	-2.3
	1 季度	-1.7	1.2	-3.3
	2 季度	1.0	-0.3	2.5

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
	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	-1.1	1.24	2.6
	6 月	-6.1	1.23	2.5
	7 月	2.3	1.24	2.7
	8 月	-4.6	1.23	2.5
	9 月		1.24	2.4

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	1008738		2.8	1101956		-7.0	-93218
9 月	88428	5.0	4.3	93190	5.8	-16.5	-4763
10 月	87555	-1.0	1.6	91683	-1.6	-12.4	-4128
11 月	85869	-1.9	-0.2	90246	-1.6	-11.8	-4377
12 月	90847	5.8	9.7	96636	7.1	-6.8	-5789
2024 年							
1 月	87007	-4.2	11.9	87876	-9.1	-9.7	-869
2 月	85914	-1.3	7.8	92038	4.7	0.6	-6125
3 月	87828	2.2	7.3	95021	3.2	-5.1	-7193
4 月	88726	1.0	8.3	94429	-0.6	8.4	-5702
5 月	89746	1.1	13.5	95369	1.0	9.5	-5623
6 月	89337	-0.5	5.4	96423	1.1	3.3	-7086
7 月	90978	1.8	10.2	97172	0.8	16.6	-6194
8 月	87820	-3.5	5.5	92540	-4.8	2.3	-4720
9 月	89563	2.0	-1.7	91435	-1.2	2.1	-1872

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:亿美元

年份	月份	流 入	流 出	流入减流出
2023 年		28820	257243	-228423
	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	-19880	15556	-35436
	2 月	-2112	14567	-16679
	3 月	14557	29315	-14758
	4 月	2278	22155	-19877
	5 月	1256	36194	-34938
	6 月	11939	27183	-15244
	7 月	-1463	28139	-29602
	8 月	-6890	23875	-30765

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	4.8	1.9	3.0	7.0	-1.2
	2 季度	5.2	4.3	0.2	3.5	12.8	-3.5
	3 季度	4.0	2.7	4.1	4.3	5.5	-2.8
	4 季度	2.2	1.5	0.9	2.7	4.3	-1.8
2023 年		1.2	0.3	0.6	2.9	8.2	3.6
	1 季度	2.0	0.9	0.2	4.2	6.2	-1.6
	2 季度	1.3	0.5	1.6	3.5	8.2	5.1
	3 季度	0.7	0.3	-0.7	2.0	8.1	5.7
	4 季度	1.0	-0.3	1.2	2.1	8.6	4.9
2024 年							
	1 季度	0.6	0.3	0.5	2.5	7.8	5.4
	2 季度	0.9	0.7	0.3	3.3	6.7	4.1

注:(1)加拿大季度数据为年化增长率。(2)印度年度数据指财政年度。

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	3.7	-3.7	2.6	8.0	5.3
	3 季度	3.4	4.7	-4.9	4.0	13.7	5.7
	4 季度	1.1	4.4	-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	3.5	1.6	1.4	4.3	5.2
	3 季度	1.4	3.4	4.2	2.2	5.5	4.9
	4 季度	2.1	2.3	4.3	4.8	6.7	5.0
2024 年							
	1 季度	3.3	1.5	2.8	6.6	5.9	5.1
	2 季度	2.3	2.1	3.3	5.1	7.1	5.1
	3 季度	1.5	1.5	1.8	4.0	7.4	

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
	9 月	5.5	4.1	31.9	7.7	7.1	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	4.4		7.1	7.0	2.6
	6 月	6.4	4.2	33.5	6.9	9.2	2.4
	7 月	6.4	4.1		6.8	7.9	2.4
	8 月	6.6	4.0		6.6	8.5	2.4
	9 月	6.5			6.4	7.8	2.4

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
	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		
	6 月	2.8	2.8	3.0	3.3	2.3	
	7 月	2.5	2.9	3.0	3.3		
	8 月	2.4	3.0	3.0	3.4		
	9 月	2.5	2.9	3.0	3.4	2.2	

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	5689	5705	-15	5210	7915	-2705
8 月	483.5	504.2	-20.7	432.8	617.0	-184.2
9 月	483.6	484.4	-0.8	437.7	602.5	-164.8
10 月	499.6	483.4	16.2	505.5	684.9	-179.4
11 月	478.5	474.4	4.1	461.0	697.6	-236.6
12 月	459.7	446.7	13.0	368.4	636.8	-268.4
2024 年						
1 月	449.1	428.5	20.6	444.8	636.7	-191.9
2 月	457.0	450.9	6.2	429.4	597.6	-168.2
3 月	484.0	488.8	-4.8	434.6	645.5	-210.9
4 月	474.7	490.3	-15.7	406.5	666.6	-260.1
5 月	479.9	491.9	-12.0	405.5	636.3	-230.8
6 月	490.3	483.8	6.5	394.0	713.0	-318.9
7 月	472.3	476.3	-4.0	376.3	695.3	-319.0
8 月	463.2	494.8	-31.7	398.6	662.0	-263.5

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
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	267.0	205.1	61.9
2 月	85.0	77.6	7.3	233.8	182.2	51.6
3 月	86.7	83.1	3.6	276.5	204.9	71.6
4 月	89.6	84.2	5.5	303.2	218.9	84.3
5 月	96.2	85.8	10.4	302.0	218.9	83.1
6 月	93.1	80.1	13.0	287.6	224.0	63.6
7 月	95.8	86.2	9.6	309.1	232.8	76.3
8 月	91.7	88.6	3.1	287.5	242.3	45.2
9 月				287.9	234.3	53.6

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	4314	6720	-2406	4245	3029	1216
9 月	344.7	538.4	-193.7	402.9	248.2	154.7
10 月	335.7	650.3	-314.6	343.3	234.0	109.3
11 月	339.0	544.8	-205.8	338.2	242.7	95.5
12 月	384.5	582.5	-198.0	387.3	278.0	109.3
2024 年						
1 月	369.2	544.1	-174.9	284.8	212.6	72.3
2 月	414.0	601.1	-187.1	315.6	226.6	89.0
3 月	416.8	572.8	-156.0	413.8	225.8	188.1
4 月	349.9	540.9	-191.0	340.7	220.0	120.7
5 月	381.3	619.1	-237.8	364.2	242.8	121.4
6 月	352.0	561.8	-209.8	352.3	236.1	116.2
7 月	339.8	574.8	-235.0	351.4	250.8	100.6
8 月	347.1	643.6	-296.5	345.2	251.9	93.3
9 月	345.8	553.6	-207.8			

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	-103	5930	5985	-55
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	544.4	3.2	421.4	462.7	-41.3
2 月	521.1	481.5	39.7	507.4	513.1	-5.6
3 月	565.2	523.3	41.9	506.5	486.5	19.9
4 月	561.5	547.5	14.0	513.2	550.7	-37.5
5 月	580.1	531.4	48.7	556.7	536.8	19.9
6 月	573.5	490.6	82.9	488.7	499.1	-10.4
7 月	572.6	538.5	34.1	547.9	548.6	-0.7
8 月	577.3	540.7	36.6	519.2	567.8	-48.7
9 月	587.7	521.2	66.6	496.3	502.0	-5.8

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	3516	808
9 月	515.7	624.9	-109.2	388.1	285.1	103.0
10 月	502.4	575.5	-73.2	380.9	323.2	57.7
11 月	530.6	583.7	-53.1	374.6	276.8	97.8
12 月	539.2	654.5	-115.3	399.2	287.7	111.5
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	525.1	538.9	-13.8	374.7	310.2	64.4
5 月	520.0	547.6	-27.7	373.3	313.1	60.2
6 月	517.0	593.0	-76.0	398.9	351.9	47.0
7 月	542.0	571.3	-29.3	399.3	350.7	48.6
8 月	527.4	584.1	-56.7	436.4	321.4	114.9
9 月				405.7	334.5	71.2

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门。

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	3530	3263	267	2588	2219	369
9 月	306.8	284.8	22.0	207.5	173.4	34.0
10 月	322.5	295.2	27.3	221.5	186.7	34.7
11 月	311.2	295.8	15.4	220.0	195.9	24.1
12 月	314.7	294.0	20.7	223.9	191.1	32.9
2024 年						
1 月	345.3	309.0	36.3	204.9	184.9	20.0
2 月	246.9	233.0	13.9	192.7	184.4	8.3
3 月	340.1	310.8	29.3	225.4	179.6	45.8
4 月	311.0	299.9	11.1	196.1	169.0	27.2
5 月	322.7	327.2	-4.5	223.3	194.0	29.3
6 月	336.6	304.6	32.0	208.5	184.5	23.9
7 月	362.4	338.8	23.6	222.4	217.4	5.0
8 月	377.9	337.4	40.5	234.4	206.7	27.8
9 月	340.5	317.6	22.9	220.8	188.2	32.6

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

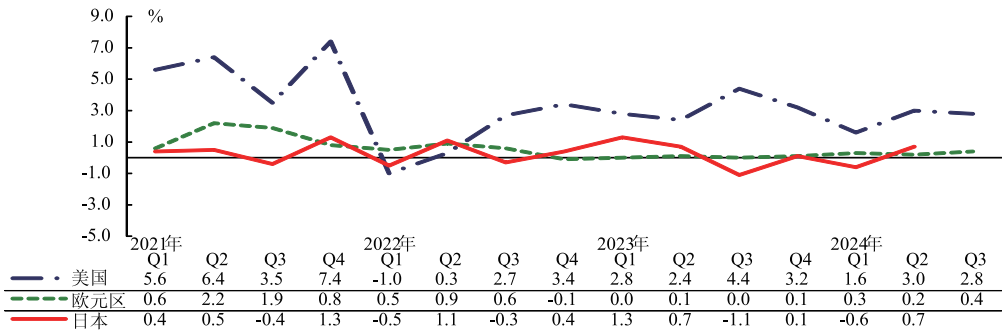


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

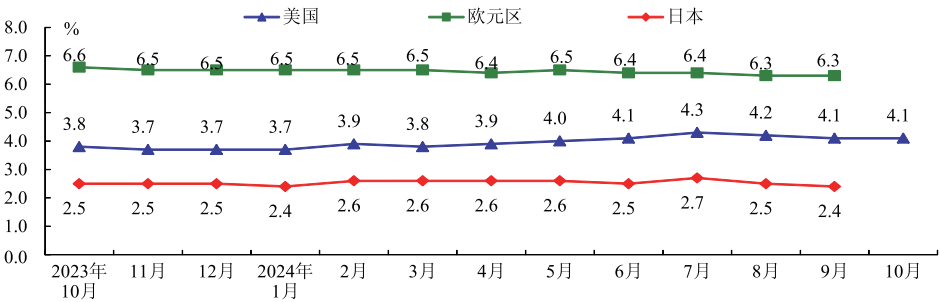


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

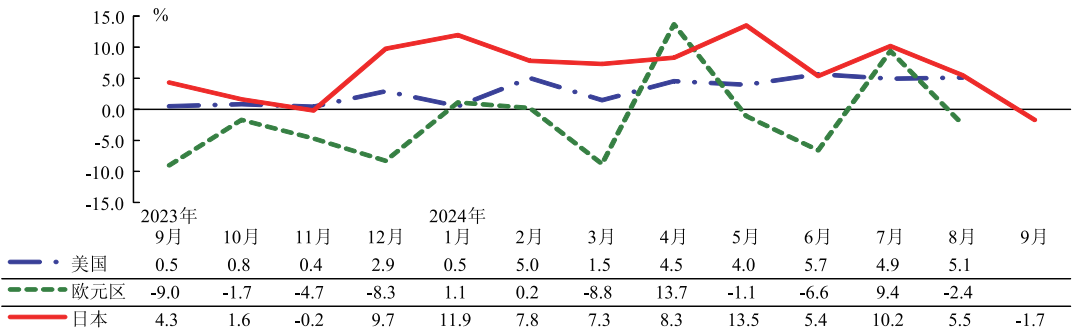


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

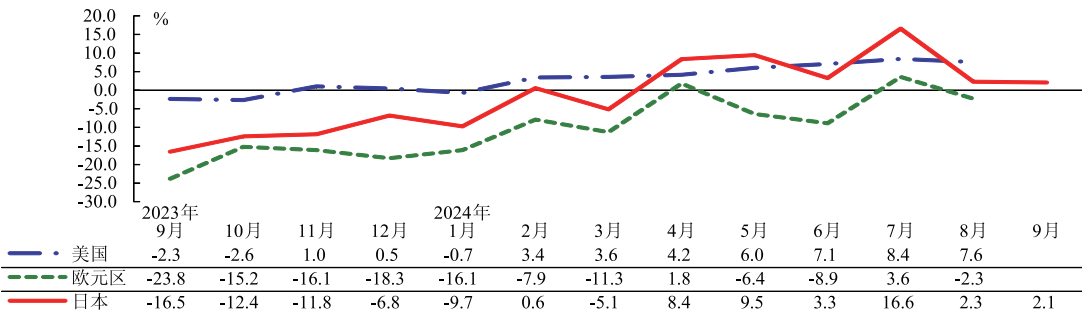


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方网站(图1~图4)。

ABSTRACTS

(1) RCEP: The new engine of economic integration in Asia

Chi Fulin

In the face of the new trends and challenges of profound and complex changes in the global geoeconomic and geopolitical landscape, the full implementation of RCEP, as the world's largest free trade zone, and the initial release of dividends, have promoted the process of regional economic integration. Looking to the future, relying on the vitality and momentum of Asia's development, RCEP has huge potential dividends. From a practical point of view, RCEP faces the challenge of low utilization of rules of origin. Whether it is some ASEAN member states or China, the utilization rate of rules of origin is low. This is due to factors such as the short period of time it has been in force, as well as some structural factors. To this end, the full implementation of RCEP should focus on the goals and prospects of Asian economic integration and accelerate the opening of regional markets; and promote the implementation of provisions that have already entered into force; and it is necessary to accelerate the establishment of a strong RCEP coordination mechanism, promote the construction of RCEP expansion mechanism, and increase RCEP capacity training to promote the full implementation of RCEP, so as to effectively release the huge potential dividends of RCEP. This paper analyzes the progress of RCEP in reshaping the new pattern of economic and trade cooperation in Asia, evaluates the utilization rate of RCEP rules of origin, looks forward to the prospects of RCEP implementation, and puts forward suggestions for actions to promote the full implementation of RCEP.

(2) The biggest highlight of the world economy: global central banks ushered in a period of tightening monetary policy

Gu Yuanyang

Under the suppression of high interest rate policies, inflation has fallen, employment has weakened, consumer demand has weakened, economic downturn has been sluggish, and government debt and household debt have continued to rise, and the debt service burden has become increasingly aggravated, and interest rate cuts have gradually become the mainstream trend of subsequent monetary policy changes of global central banks. The macroeconomic situation of various countries is different, and the central bank chooses to cut interest rates at different times, and the common point is that according to the changes in data, interest rate cuts are moderate, cautious and gradual, but the Fed cut interest rates by 50 basis points for the first time. Central banks in advanced economies have cut interest rates one after another, driving the world to usher in an inflection point of tightening monetary policy adjustment, but there is still a long way to go. The spillover effect of interest rate cuts is lagging behind, and the divergence of monetary policies in various countries is still intensifying, and the final interest rate level will not be as low as in previous interest rate cut cycles, and it is difficult to reproduce zero and negative interest rates. Interest rate cuts have a stimulating effect on the economies of various countries and even the world economy, but at present, the favorable economic factors tend to decrease, and there are more containment factors, so it is not easy to overestimate the effect of interest rate cuts. It is important to keep in mind that regardless of whether the monetary policy of Western central banks is tight or moderately, its spillover effects will have a negative impact on the "Global South", it must not relax vigilance.

(3) Research on the high-quality development of China's export cross-border e-commerce driven by the digital economy—Take SHEIN's integrated empowerment brand to go overseas as an example

Li Yongjian, Chen Ting, Cai Xi

The digital economy is an important driving force for global economic growth, giving birth to the development of new forms of cross-border e-commerce, and becoming a new driving force for China's foreign trade development, a new channel for transformation and upgrading, and a new starting point for high-quality development. In the context of the digital economy, the development of China's export cross-border e-commerce has shown that the market scale has returned from high-speed growth to steady growth, the rise of local e-commerce platforms has accelerated its overseas layout, and it has gradually moved towards branded high value-added products, and the overseas radius of brands with Europe and the United States as the main markets has continued to expand. At the same time, China's export cross-border e-commerce is facing the rapid rise of the direct-to-consumer and independent station model from traditional e-commerce to social e-commerce, artificial intelligence empowerment to improve user experience, and the global development trend from tax exemption to taxation, from US-EU cooperation to "isolated China". This paper takes SHEIN's integrated empowerment brand going overseas as an example, analyzes its four important development stages of brand going overseas, including the initial layout stage, the branding stage, the platform stage and the explosive growth stage, discusses the key factors of the digital economy driving the brand of export cross-border e-commerce

enterprises to go overseas, summarizes the mechanism of the digital economy driving the high – quality development of export cross – border e – commerce, and puts forward targeted countermeasures and suggestions, aiming to provide important enlightenment for the high – quality development of China’s export cross – border e – commerce and cultivate new momentum for foreign trade.

(4) Analysis of issues related to the high – level utilization of foreign capital in China’s service industry in the new era

Xie Lanlan , Chi Haopu , ZhangyunHeyue

The service industry is a key area of China’s institutional opening up in the new era, and the use of foreign capital is one of the most important contents of the opening up of the service industry. At present, the process of opening up to foreign investment in some areas of China’s service industry is relatively lagging behind, especially in the transformation of manufacturing servitization and industrial digitalization, the opening space for foreign investment is limited, and the adaptability of measures within the border is insufficient, which can no longer meet the practical needs of industrial development and the overall requirements of the country’s high – level institutional opening – up. During the “15th Five – Year Plan” period, the unpredictability of the domestic and international development environment has increased, and the service industry is also facing greater internal and external pressure and resistance. It is necessary to identify the blockages, stuck points and pain points of the opening up of the service industry, make joint efforts from the two aspects of border opening and post – border opening, stabilize the stock, expand the quantity, and improve the quality, vigorously promote the independent opening up of the service industry in the fields of rules, regulations, management and standards, and use the service industry as a breakthrough to promote the formation of a larger, wider and deeper high – level opening pattern, so as to help the high – quality development of China’s economy.

(5) The foundations, challenges and prospects of China – EU low – carbon cooperation

Cao Hui , Zhang Xiaoxi

In the face of the urgent challenge of climate change, it is particularly important to build a fair, reasonable, and win – win cooperation low – carbon development system. As the world’s two largest economies, China and the EU will not only contribute to global climate governance and green transformation, but also promote sustainable economic development of both sides. China and the EU share common ideas and broad consensus on promoting low – carbon development, the foundation of cooperation is solid, and the two sides are highly complementary in the field of low – carbon development, and the cooperation prospects are broad. Despite the challenges and “noises” of geopolitics, the EU – US alliance, and carbon tariffs, China and the EU have chosen different models and paths on the path of emission reduction and decarbonization. However, China and the EU have a practical basis and strategic significance for cooperation, and the benefits of cooperation between the two sides far outweigh competition and confrontation. Through technical exchanges, climate finance and investment cooperation, policy dialogue and coordination, and carbon market linkage, China and the EU can achieve “overtaking” in green development and jointly promote a new pattern of global green governance.

(6) High – quality development of China’s outward direct investment: current situation, driving force, challenges and path

Guo Xia

As China’s economy enters a stage of high – quality development, the Chinese government has timely summarized the problems and risks existing in the past and introduced a series of policies and measures to promote the standardized and rational development of Outward Foreign Direct Investment. Since the “13th Five – Year Plan”, China’s outward direct investment has maintained stable growth and the investment structure has been continuously optimized, which has become a solid foundation for the high – quality development of Outward Foreign Direct Investment. The impetus for achieving high – quality development of Outward Foreign Direct Investment coexists with challenges. The rapid development of the digital economy and the green economy has led to a surge in global investment demand, and the formation of high – quality external circulation is an inevitable requirement to promote the new development pattern, and the continuous promotion of the high – quality development of the “Belt and Road” has become the driving force for the high – quality development of China’s Outward Foreign Direct Investment. The geopolitical environment is extremely complex and severe, and the escalation of U. S. strategic competition with China has led to a significant decline in investment in the United States, as well as a reduction in global outbound investment, and the generalization of foreign investment security review has posed a challenge to the high – quality development of outbound investment. To this end, this paper proposes the main path for the high – quality development of China’s Outward Foreign Direct Investment: the strategic objectives and positioning of Outward Foreign Direct Investment should be clarified at the macro level, Chinese enterprises should be encouraged to invest in new technologies and emerging industries, and the expansion and upgrading of overseas economic parks should be promoted.

(7) Institutional framework and implementation path design of comprehensive ecological compensation——Take Beijing as an example

Li Zhong , Liu Zhengyan , Dang Lijuan

Promoting the implementation of comprehensive ecological compensation is an important deployment made by the CPC Central Committee to deepen the reform of the ecological civilization system. Based on the systematic review of the development and evolution of ecological compensation and comprehensive ecological compensation policies in China, this paper proposes that

comprehensive ecological compensation has important characteristics such as the coordination of funds and policies, the coordination of protection and development, the coordination of vertical compensation and horizontal compensation, and the coordination of assessment and incentives; the practice of comprehensive ecological compensation in China is refined into the integrated fund reward model of Fujian Province, the multi-party fund-raising model of Jiangxi Province, the departmental integrated management model of Qinghai Province, and the combined assessment model of reward and punishment in Zhejiang Province. This paper fully absorbs the experience of the existing practice model and combines the actual ecological compensation policy in Beijing, proposes the framework of the comprehensive ecological compensation system in Beijing, and designs the overall integration of the ecological compensation policy, the assessment index system and the specific implementation path of the reward and punishment mechanism, so as to provide support for the development of comprehensive ecological compensation in Beijing and other regions.

(8) The key path to promote the green transformation of the economy and society through the construction of a new energy system

Chen Yan

Building a new energy system is the main path for China to coordinate development and security in the new era and promote the comprehensive green transformation of the economy and society. To build a new energy system, it is necessary to strengthen the reduction and substitution of fossil energy and the clean and efficient use of fossil energy, strengthen the construction of supply and reserve systems, and promote the safe transformation; optimize the layout of new energy development and utilization, scientifically promote the construction of "Deserts, Gobi and deserts" wind and solar bases, and accelerate the development of distributed renewable energy; build a new power system, and coordinate and promote the construction of a intelligrid system, the improvement of power generation flexibility, demand-side response management and the orderly development of new energy storage; promote the reform of the energy consumption side, maintain a reasonable and moderate growth in energy consumption, and improve energy efficiency; strengthen the identification of carbon reduction technologies at the source and in the process, and promote the R&D, application and innovation breakthroughs of green and low-carbon advanced technologies; improve the governance system and governance mechanism to ensure the construction of a new energy system, build a national carbon emission statistical accounting system, and actively participate in leading the international governance rules for green transformation.

(9) Research on the effectiveness, existing problems and countermeasures of China's new and old kinetic energy conversion since the "13th Five-Year Plan"

Wang Yunping, Cheng Du

This paper systematically sorts out the industrial development of China since the "13th Five-Year Plan", and summarizes a series of achievements in the transformation of new and old kinetic energy from the perspectives of low-end and excess capacity resolution, transformation and upgrading of traditional industries, development of emerging industries and "three new economies", and optimization of industrial organization forms. At the same time, from the aspects of the scale, regional structure and support system of new kinetic energy, it is also analyzed that there are still problems in the transformation process of new and old kinetic energy in China, such as the large quality and weak quality of traditional kinetic energy, the small volume of new kinetic energy, the lack of stamina, the mismatch of factors in the process of kinetic energy conversion, and the lack of accuracy and effectiveness of relevant policies. This paper suggests that during the "15th Five-Year" Plan period, the top-level design of policies should be strengthened, and a unified and clear roadmap for kinetic energy conversion should be formulated under the ideological guidance of building new quality productivity; the supply of innovation policies, strengthen the protection of intellectual property rights, and promote innovation competition; strengthen the coordination and overall improvement of the industrial chain, and optimize the industrial development ecology; improve the factor cultivation model and enhance the adaptability of the factor support system.

(10) Developing new qualitative productivity based on local conditions

Liu Haojie, Wei Qijia

Developing new-quality productive forces is an intrinsic requirement and an important focus point for promoting high-quality development, and developing new-quality productive forces in accordance with local conditions embodies the position and viewpoints of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, which is a scientific methodology for promoting productivity leapfrogging. "Adapting measures to local conditions" emphasizes not only the specificity and autonomy of development, but also its flexibility and differences. In practice, according to the actual situation of local resource endowment, industrial foundation and scientific research conditions, adopting locally adapted strategies to develop new quality productive forces is an important measure to realize the high-quality development of the region. This paper expounds the internal logic of developing new quality productivity according to local conditions from the four dimensions of theory, history, practice and value, and analyzes the practical problems faced in the process of developing new quality productivity in various places, including ignoring the differences in regional resource endowments, ignoring the transformation and upgrading of traditional industries, ignoring the application of innovation achievements, ignoring collaborative innovation and open innovation, and ignoring the adjustment of production relations, and in addition, from the aspects of exploring differentiated development models, promoting the integrated development of new and old industries, accelerating the transfer and transformation of technological achievements, promoting resource sharing and complementary advantages, and adjusting and optimizing production relations, the policy suggestions for the development of new quality productivity according to local conditions are put forward.

(11) Research on improving modern state – owned enterprise system with Chinese characteristics

Liu Fang

Improving the modern state – owned enterprise system with Chinese characteristics is an important direction for the reform and development of China’s state – owned enterprises, as well as an important foundation for promoting Chinese path to modernization. The “special” feature of Chinese characteristics lies in the integration of the Party’s leadership into all aspects of corporate governance and the embedding of the Party’s organization into the corporate governance structure. In recent years, state – owned enterprises have fully implemented the “two consistent” principle, and have always taken the construction of a modern enterprise system with Chinese characteristics as a traction, fundamental and overall reform task, and the effectiveness of corporate governance has been improved. However, at present, there are still many problems in the state – owned enterprises in improving the modern corporate governance system with Chinese characteristics, part of the state – owned enterprises in front of the party committee to study the boundaries are not clear enough, the problem of unclear powers and responsibilities of the main body of governance still exists to a certain extent, the composition of the board of directors of some enterprises is not scientific enough, and part of the state – owned enterprises are not in place in the reform of the market – oriented operating mechanism. This paper puts forward relevant policy recommendations to accelerate the improvement of modern corporate governance of state – owned enterprises with Chinese characteristics, strengthen and improve the Party’s leadership of enterprises; effectively play the functional roles of different governance subjects, and continuously improve the corporate governance mechanism with legal rights and responsibilities, transparency of rights and responsibilities, coordinated operation, and effective checks and balances; improve a more precise, flexible, standardized and efficient market – oriented business mechanism, and stimulate the vitality of state – owned enterprises.

(12) The mechanism and path of science and technology leading enterprises to promote the development of new quality productivity

Chen Xi

The micro – process of developing new productive forces is also the process by which enterprises utilize new factors, make new combinations, and form new industries. Among them, the role and significance of science and technology leading enterprises with the four characteristics of strong scientific and technological innovation capability, strong industry leading capability, strong integration capability of the industrial chain innovation chain, and strong international competition capability are especially crucial for the development of new quality productivity. On the whole, China’s leading science and technology enterprises show a good development trend, but compared with the requirements of accelerating the development of new quality productivity, there are still problems of small number, small volume and weak innovation ability. In addition, the reserve force of science and technology leading enterprises is insufficient, the institutional mechanism to play a leading role still needs to be improved, and the challenges such as the intensification of international blockade and suppression also need to be paid close attention. This paper argues that it should focus on the general idea of “strengthening the top – level design, promoting the gathering of elements, and creating a good ecology”, and strongly support leading science and technology enterprises by continuously strengthening their participation in national scientific and technological decision – making and tasks, increasing financial and tax support for R&D inputs, and continuously strengthening the protection of intellectual property rights, etc. , in order to effectively Promote the development of new productivity.

(13) Research on the construction of border central cities under the background of the “Belt and Road”. ——Take Kashgar as an example

Zhao Biao

Borderland areas are key areas for the development of the “dual circulation”, borderland governance is an important component of national governance, and the imbalance between the development of the borderlands and the interior has become an important issue affecting the construction of the “Belt and Road”. This paper argues that the weak gathering capacity of the central city is the core of the lagging development of the frontier, and that to promote the construction of the “Belt and Road”, the cultivation of key growth poles should be highly emphasized, so as to turn the “short board” into the “springboard” and the “obstruction point” into the “pivot point”, and to promote the formation of a new pattern of comprehensive opening up. On this basis, this paper takes Kashgar as an example to analyze the construction of central cities in the border areas, and argues that Kashgar is the central city of southern Xinjiang, and the lack of growth poles has exacerbated the problem of lagging development in southern Xinjiang, and the high – quality development and long – term stability of southern Xinjiang urgently need to activate Kashgar as a “growth pole” and “power source”. The construction of the central city of Kashgar is the fundamental way out of the development dilemma in the southern border, and Kashgar should be gradually cultivated into a large and medium – sized city with a resident population of 500,000 or even more than 1,000,000 people in the urban area, and become the de facto central city of the southern border; great attention should be paid to the reform of the administrative division and system of Kashgar, and the construction of a large pattern, the cultivation of large industries and the promotion of large openness should be promoted in an integrated manner, so as to promote the cultivation of new productive forces with the construction of new production relations.

Editor: Yang Yuge