全球化
GLOBALIZATION

全球化（双月刊）
GLOBALIZATION

刊名题字　曾培炎

全球化 2025 年第 4 期（总第 135 期）

·本刊专论·

推动“科技—产业—金融”良性循环的理论逻辑、实践要求和对策建议

王一鸣（005）

以提振消费为重点扩大国内需求　增强经济持续协调健康发展的支撑能力

韩永文（014）

中国发展新质生产力的大历史背景与战略根基　陈文玲（023）

·宏观经济·

推动地方公共领域投融资模式转型　防范化解政府债务风险　吴亚平（038）

经济循环与平衡的内在机理探析

——基于数字经济背景下实体经济与虚拟经济关系的视角

郭迎锋（046）

重大基础设施促进经济与人口协调发展研究　费太安（061）

我国期货市场助力大宗商品保供稳价研究　刘　方（068）

推动创新链产业链资金链人才链深度融合

李　锋　马晓玲　韩燕妮（078）

·国际经济·

中国农业国际合作的若干问题研究　胡冰川（088）

日本灵活就业政策的演变及启示　李　健　崔　璨（100）

·产业发展·

我国粮食主产区的由来的背景及发展态势

——对粮食主产区划定20余年的回顾与思考　程　华（111）

·国际统计数据·

世界经济主要指标　国家统计局国际统计信息中心（124）

CONTENTS

The theoretical logic, main paths and countermeasures and suggestions to promote the virtuous circle of "science and technology – industry – finance" *Wang Yiming* (005)

Focus on boosting consumption, expand domestic demand, and enhance the support capacity for sustained, coordinated and healthy economic development *Han Yongwen* (014)

The historical background and strategic foundation of China's development of new quality productive forces *Chen Wenling* (023)

Promote the transformation of public sector investment and financing models to prevent and resolve government debt risks *Wu Yaping* (038)

Analysis of the internal mechanism of economic cycle and balance——Based on the perspective of the relationship between the real economy and the virtual economy in the context of the digital economy *Guo Yingfeng* (046)

Research on major infrastructure to promote coordinated economic and population development *Fei Taian* (061)

China's futures market helps the research on ensuring supply and price stability of commodities *Liu Fang* (068)

Promote the deep integration of innovation chain, industrial chain, capital chain, and talent chain *Li Feng*, *Ma Xiaoling*, *Han Yanni* (078)

Research on several issues of China's International Agricultural Cooperation *Hu Bingchuan* (088)

The evolution and enlightenment of Japan's flexible employment policy *Li Jie*, *Cui Can* (100)

The origin and development trend of China's main grain producing areas——Review and reflection on the delineation of the main grain producing areas for more than 20 years *Cheng Hua* (111)

Main Indicators of World Economy (124)

·本刊专论·

推动“科技—产业—金融”良性循环的理论逻辑、实践要求和对策建议

王一鸣

摘要：推动“科技—产业—金融”良性循环，是加快建设科技强国、实现高水平科技自立自强的重要途径，也是推动高质量发展、助力中国式现代化的战略选择。本文讨论了推动“科技—产业—金融”良性循环的理论逻辑，强调科技、产业、金融是三个独立运行又相互联系的领域，能够形成互为牵引、双向作用的循环模式，并内嵌于所处的经济体系和发展范式之中。基于此，阐明了“科技—产业—金融”良性循环的实践要求，分析了我国“科技—产业—金融”循环面临的堵点和卡点，进而提出“科技—产业—金融”良性循环的思路和主要路径。强调以加强科技创新为“科技—产业—金融”循环注入源头活水，以科技创新和产业创新的深度融合增强“科技—产业—金融”循环的内生动力，以金融供给体系的适应性调整为“科技—产业—金融”循环提供强大支撑，以体制机制创新为“科技—产业—金融”循环提供保障，并聚焦补齐金融服务科技创新和产业创新的短板提出对策建议。

关键词：“科技—产业—金融”良性循环　科技创新　产业创新　金融服务

作者简介：王一鸣，中国国际经济交流中心副理事长、研究员。

推动“科技—产业—金融”良性循环，是加快建设科技强国、实现高水平科技自立自强的重要途径，也是推动高质量发展、助力中国式现代化的战略选择。2021 年中央全面深化改革委员会第二十二次会议强调，“要优化科技力量结构，发挥企业在科技创新中的主体作用，推动形成科技、产业、金融良性循环，加速推进科技成果转化应用”。2022 年 12 月，习近平总书记在中央经济工作会议上强调，要推动“科技—产业—金融”良性循环。2023 年 10 月，中央金融工作会议提出，要把更多资源用于科技创新等领域，大力实施创新驱动发展战略，做好科技金融等五篇大文章。党的二十届三中全会通过的《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》进一步强调，“构建同科技创新相适应的科技金融体制”。本文讨论了推动“科技—产业—金融”良性循环的理论逻辑和实践要求，针对“科技—产业—金融”循环的堵点和卡点，提出促进科技、产业、金融良性循环的思路和主要路径，并聚焦补齐金融服务科技创新和产业创新的短板，提出对策建议。

一、推动“科技—产业—金融”良性循环的理论逻辑

（一）科技、产业、金融具有相互依存、相互促进的内在联系

科技、产业、金融是三个独立运行又相互联系的领域，虽然有各自的运行范式、评价体系和发展

规律，但同时又有相互依存、相互促进的内在联系，形成互为牵引、双向作用的循环模式，并内嵌于所处的经济体系和发展范式之中（见图 1）。

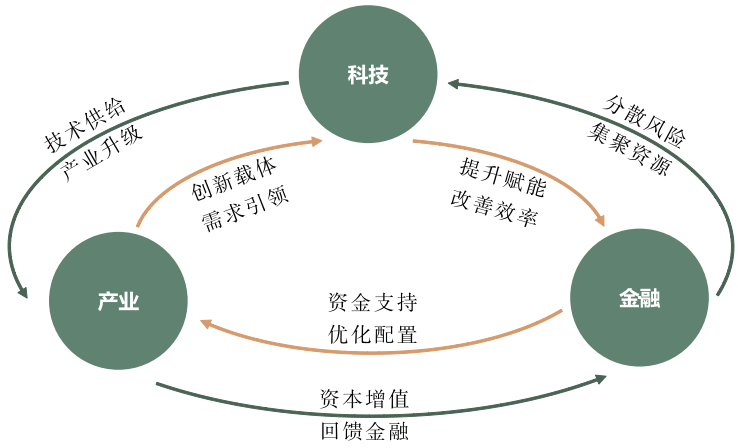


图 1　“科技—产业—金融”良性循环示意图

科技创新是“科技—产业—金融”良性循环中的源头，发挥关键引领作用。科技创新为产业发展提供新技术新产品，是产业发展和产业创新的动力源泉；科技创新提升金融服务功能，催生新兴金融业态，推动金融创新和金融体系高质量发展。产业是科技创新成果转化和规模化应用的载体，产业创新难以脱离科技创新而自主实现；产业转型升级为科技创新指引方向，为金融资本带来增值效应。金融资本是支撑高水平科技自立自强的重要力量，发展科技金融是促进科技创新和产业创新深度融合的必由之路。科技创新和产业发展都离不开现代金融尤其是资本市场的支持。科技创新活动具有资金需求大、风险高、信息不对称、主体分散的特征，而金融市场有动员资金、风险管理、激励约束和优化资源配置的功能，可在加大创新投入、降低创新风险、提高创新效率等方面发挥重要支撑作用。金融还能够加速前沿创新成果的产业化，促进资源向优势领域集聚，形成金融支持科技，科技助推产业，产业反哺金融的良性循环。

“科技—产业—金融”循环范式和互动关系是动态演进的。每一次科技革命都会带来新一轮产业变革，也会催生新的金融革命。第一次科技革命，带来蒸汽机、焦炉冶铁技术的发明和广泛应用，随之兴起的以现代商业银行为特征的第一次金融革命，为工业化提供了资金支持。第二次科技革命带来电力、内燃机等的发明，催生一批新兴产业和大规模基础设施建设，推动以现代投资银行崛起为标志的第二次金融革命，满足大规模工业化的融资需求。第三次科技革命带来信息技术、互联网和生物技术的兴起，天使投资、创业投资、股权投资等直接融资方式成为第三次金融革命的重要推动力量，以满足对科技型初创企业的早期投资需求。当前，以人工智能为核心的新一轮科技革命和产业变革深入发展，深刻改变产业和金融发展生态。加强科技创新，推动科技成果转化为现实生产力，构建与科技创新相适应的科技金融体系，对于建设科技强国、实现高水平科技自立自强和发展新质生产力都具有重大战略意义。

（二）从科学发现到技术研发再到大规模产业化需要经历多次“惊险的一跃”

科技创新是产业技术进步和经济增长的源泉。科技创新往往始于科学发现和技术发明，这一过程并不容易，但科技成果转化为现实生产力更为困难。从初始研究与开发阶段到实验室生产阶段、产品生产阶段和大规模产业化阶段，整个过程充满不确定性，不同阶段之间的转化都伴随着不同程度的失败风险。首先面临的是科研成果成功走出实验室，由样品转化为实用产品的挑战，即“0 到 1”的跨越，这被称为跨越“死亡之谷”。随后，当产品小批量生产并向市场销售，产品被客户接受并试用，这个向商业化转化的过程又将跨越“死亡之谷”。而当产品逐步成熟，并且通过产业化大规模向市场推广，形成商业模式，有效降低生产成本、提升产品稳定性和质量，这个过程还将跨越“死亡之谷”。可见，从科技创新到大规模产业化需要经历多次“惊险的一跃”。

科技创新活动具有高度不确定性，从初创期的研发到成长期的扩张，直至成熟期的技术升级和产业转型等，金融通过提供多样化的融资工具，为科技创新全生命周期提供稳定且可持续的支持。创新主体往往难以独自承担创新活动中的全部风险，需要通过风险分散和转移机制，实现风险在各参与主体间的合理分担。而金融系统的一个重要功能就是分散和配置风险，通过多元化投资、拉长投资久期等进行风险管理，利用跨期资源配置工具、优化资产组合等方式降低和转移风险，实现各创新主体之间的风险分散和共担机制，加速创新进程和提升创新效率，引导科技创新成功进入产业化阶段，为从科学发现、产品研发到大规模产业化的全过程保驾护航。

（三）科技创新活动的复杂性和主体多元性需要与之匹配的金融服务和金融创新

科技创新到产业化的周期长，资金需求量大，风险和不确定性高，而金融恰恰可以发挥跨越时空聚集资本、配置资源、发现价值和管理风险的功能，并且在支持科技创新和产业化过程中获得长期回报。按照企业生命周期理论，科技创新过程可分为种子期、初创期、成长期、成熟期、衰退期，金融服务在不同阶段表现出差异性。概括来说，种子期、初创期需要的资金规模相对有限，但要求资金有比较高的风险容忍度，以匹配科学研究天然存在的巨大不确定性。随着进入成长期、成熟期，科技创新不断走向现实生产力，对应的融资需求规模不断增加，同时投资回报的确定性也在增加，而对资金风险容忍度的要求则趋于下降（见图 2）。

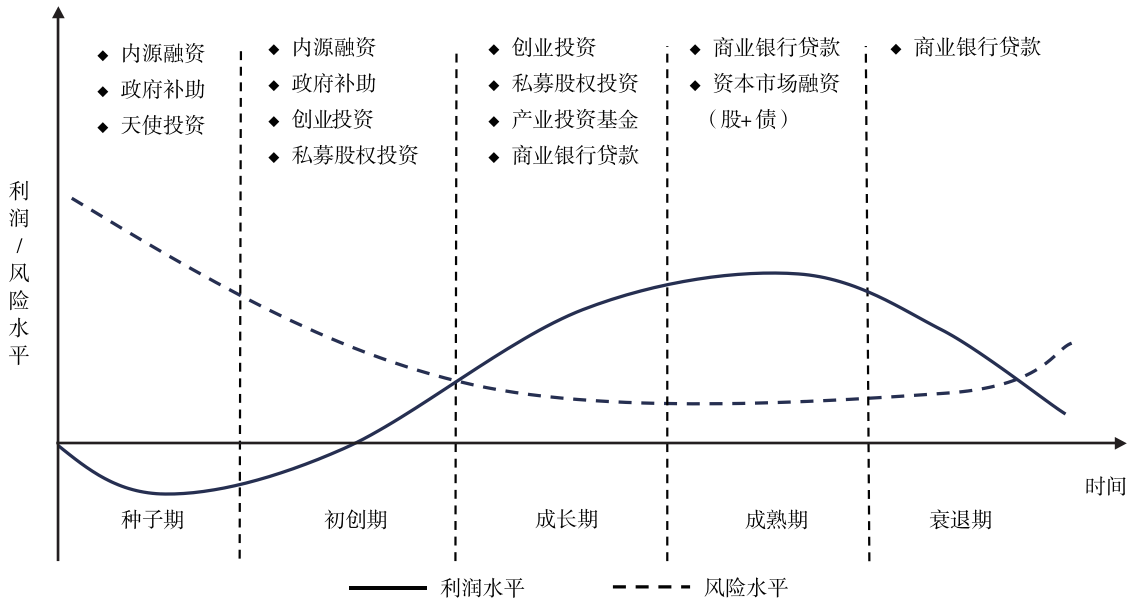


图 2　基于企业生命周期的金融支持方式

科技创新活动包括基础研究、应用技术开发、科技成果转化、产业化等不同阶段。各类主体、各类活动融资需求差异比较大，需要推动金融创新，形成与之匹配的金融服务。种子期的企业尚处于新技术开发和新产品研制试制阶段，前期的研发投入还不能产生经营现金流，而且存在较大的技术风险，这一时期的企业主要依靠自有资金、政府财政资金、天使投资。当企业跨过种子期进入初创期，前期的研发成果已经转化为新的产品，但此时尚未大规模量产，即产品的变现能力比较差，此时企业发展的主要风险不再是技术风险，而是市场风险和财务风险。由于企业缺少有形的抵押物，仍然很难从商业银行获取抵押贷款，此时融资来源主要是天使投资、创业投资、私募股权投资等。当企业研发

出的产品可量产销售并产生经营现金流后，成长期的科技型企业风险主要来自经营管理和融资成本风险，此时企业融资渠道得以拓宽，融资渠道包括创业投资基金、股权投资基金、产业投资基金，以及商业银行信贷等。当企业走向成熟期后，拥有稳定的盈利能力和充裕的现金流，要防范的主要是市场竞争风险，该阶段企业的融资能力较强，既可以直接上市进行股权融资，也可以推动员工持股、资产证券化等方式筹集资金，还可以增加自商业银行等金融机构的信贷融资。进入衰退期的企业融资方式主要以商业银行信贷融资为主。

二、推动“科技—产业—金融”良性循环的实践要求

（一）推动“科技—产业—金融”良性循环是迎接新一轮科技革命的紧迫要求

新一轮科技革命呈现以人工智能为主导，与量子科技和生命科学等领域交叉融合、多点突破的发展态势。全球围绕科技制高点的竞争更趋激烈，科技创新成为大国战略博弈的主战场。美国视我国为最大的战略竞争对手，推行“小院高墙”，联合盟友加大对我国的科技封锁，并在人工智能为核心的高技术领域对我国进行降维式打击，以确保自身在关键核心技术领域绝对优势地位。从一定意义上说，科技创新对我国不仅仅是发展问题，更是生存问题。

面向未来，我国要在日趋激烈的国际竞争中赢得主动，必须把科技创新摆在现代化建设全局的核心地位，努力在原始创新上取得新突破，在重要科技领域实现跨越式发展，推动关键核心技术自主可控，实现高水平科技自立自强。这就要求创新金融服务模式和产品，加强对基础研究和关键核心技术攻关的金融支持，激励企业加大研发投入，促进科技成果转化，为科技创新和产业化提供多元化接力式融资服务，为实施创新驱动发展战略、加快实现高水平科技自立自强提供有力支撑，为以科技现代化助力中国式现代化奠定坚实基础。

（二）推动“科技—产业—金融”良性循环是推动高质量发展的内在要求

我国经济已转向高质量发展阶段，资本、劳动等要素条件和边际产出发生改变，也就是生产函数发生变化，同时资源环境的硬约束持续强化，已经不可能像高速增长阶段那样主要依靠要素投入驱动经济增长，必须转向更多依靠科技创新和生产率的提高。也就是要转变高速增长阶段的“房地产—土地财政—金融”循环的债务驱动增长模式，转向“科技—产业—金融”良性循环的创新驱动发展模式。推动高质量发展，从根本上说是要提高全要素生产率。从国际比较看，我国全要素生产率与发达国家相比仍有较大差距。如果要赶上发达国家水平，全要素生产率就要以比发达国家更快的速度提升；而提升科技创新能力、加快科技成果转化是提高全要素生产率的重要途径。

创新是高质量发展的第一动力。原始创新能力不足、重大原创成果偏少，是我国科技创新的短板；而科技成果转化渠道不畅、转化率低，也是我国科技创新的弱项。我们既要有“从 0 到 1”的基础研究创新和“从 1 到 10”的技术研发突破，也要有“从 10 到 100”的科技成果转化和“从 100 到 N”的大规模产业化，实现从概念设计、技术研发，到中试，再到大规模产品生产的全链条创新。金融是科技创新和产业创新的纽带及桥梁，也是科技成果转化为现实生产力的助推器和催化剂。提高金融服务科技创新的能力和效率，推动科技成果转化为现实生产力，以金融与科技深度融合促进现代化产业体系建设，是推动高质量发展的重要途径。

（三）推动“科技—产业—金融”良性循环是建设现代化金融体系的必然要求

近年来，我国金融改革稳步推进，金融体系不断完善，金融市场分层日益精细，金融产品种类愈

加丰富，对科技创新的支持力度有较大提升。但仍要看到，我国的金融体系以间接融资为主，近年来受多方面因素影响，间接融资占比仍在进一步提高。这种商业银行主导的金融体系，更适合于高速增长时期大规模工业化和基础设施建设的资金配置需求，对工业化城镇化高速扩张发挥了重要作用。随着我国经济转向高质量发展阶段，经济增长由要素驱动转向创新驱动，现有金融体系面临的问题日益暴露。金融体系的资金供给不适应科技创新的资金需求，商业银行因收益和风险不匹配难以满足科技创新的资金需求，股票市场和债券市场支持科技创新的作用有限，保险、融资租赁、担保等撬动科技创新信贷投放的作用不足。总之，金融在推动科技成果产业化、实现科技与产业良性循环上的巨大潜能尚未有效发挥。

推动“科技—产业—金融”良性循环，迫切要求调整优化金融体系，优化融资结构和金融机构体系、市场体系、产品体系，激发资本要素和资本市场活力，为科技创新提供有力支持。世界各国经验表明，直接融资与科技创新在周期和风险上可以更好匹配。与银行贷款相比，以股权、股票为主的直接融资模式更有利于科技与资本的结合，也是国际上金融支持科技创新的主流模式。对标以直接融资为主的金融支持科技创新体系，我国仍有较大提升空间。适应我国经济发展由“房地产—土地财政—金融”循环的债务驱动发展模式，转向“科技—产业—金融”良性循环的创新驱动发展模式，需要推动以债务为主的金融支持科技创新体系逐步转向以股权为主的金融市场体系，需要优化融资结构，更好发挥资本市场枢纽功能，发展多元化股权融资，促进债券市场高质量发展，建设现代化金融体系。

三、我国“科技—产业—金融”循环面临的主要问题

（一）原始创新能力不足，科技创新对产业创新的支撑力不强

近年来，我国科技创新取得重大进展。2024 年，我国研究与试验发展（R&D）经费支出 3.6 万亿元，投入强度为 2.68%，人工智能、量子技术等前沿领域创新成果不断涌现。① 我国在全球创新版图中的位势迅速提升，世界知识产权组织（WIPO）发布的 2024 年全球创新指数显示，我国综合排名上升至第 11 位，是前 30 位中唯一的中等收入经济体。但与建设科技强国和推动高质量发展的要求相比，我国科技创新还存在短板弱项：一是基础研究投入不足，原始创新能力不强，“从 0 到 1”的原创性成果偏少。2024 年基础研究经费 2497 亿元，② 占研究与试验发展经费的 6.91%，占比远低于经合组织（OECD）国家 15% ~25% 水平。二是科技成果转化率偏低。技术要素市场化改革相对滞后，科技成果产权归属和转移转化，特别是知识产权评估和交易流转机制仍需探索完善，科技成果转化效率仍有较大提升空间，优质创新项目相对稀缺，制约金融资源配置效率。三是科技领军人才偏少。我国科技人员总量居世界首位，但顶尖科学家和战略性领军人才依然偏少。

（二）关键核心技术受制于人，产业反哺金融能力不强

改革开放后，我国通过“引进、消化、吸收、再创新”方式，即通过国外公司的技术授权、合作合资、逆向工程等多种方式，学习国外先进技术，并对其进行适应性改造和再创新，消化吸收国外先进技术，推动装备生产国产化和产业技术进步。这种模式迅速缩小了我国产业技术与国际先进水平的差距。近年来，我国在核电、水轮机、高铁、工程机械、通信设备等终端产品领域逐步形成国际竞争

①数据来源：国家统计局。

②同①。

力，实现了对国外成套设备出口，但关键零部件、元器件、基础材料、工业软件等产业基础能力仍是短板。由于基础研究投入不足，源头技术储备缺乏，一些关键核心技术特别是高端芯片、航空发动机、机器人核心部件、储能技术、高端医疗设备等受制于人的局面尚未根本改变。产业体系大而不强、全而不精、宽而不深，低水平重复建设，总体上处于价值链中低端，盈利水平不高，对金融的反哺能力不强。

（三）金融产品供给与科技型企业融资需求不匹配，资本市场发育不足

我国以间接融资为主的金融体系形成的金融产品供给与科技型企业的融资需求不匹配。比如，科技创新和成果转化存在不确定性，而商业银行追求收益确定性；科技创新到产业化长周期需要用“长钱”，而商业银行倾向于给“短钱”；科技型企业早期需要用“小钱”，而商业银行习惯于给“大钱”；科技型企业“重研发、轻资产”，而商业银行以抵押品价值确定贷款额度。由于商业银行的收益和风险不平衡，银行只能从科技型企业的贷款中获得有限利息收入，收益与所承担的风险不匹配，使得银行对发放科技型企业贷款缺乏动力。又如，科技型企业与金融机构间的信息不对称性问题突出。科技创新项目特别是前沿技术，专业性强，金融从业人员很难准确了解企业科技含量，更难对技术和市场前景作出判断。再如，直接融资市场发育不足。证券市场准入门槛偏高，新三板流动性较差且转板难度大，区域性股权市场存在权属不清晰、交易模式受限等问题，债券市场现有工具和发行标准不利于中小科技型企业融资等。创业投资和私募股权投资对于种子期、初创期科技型企业的覆盖还不够，退出渠道受限，投早投小投硬科技还有较大提升空间。

（四）“科技—产业—金融”循环不畅，存在堵点和卡点

“科技—产业—金融”循环面临的堵点和卡点，主要体现在跨部门协调、配套政策和科技型企业评价等。一是跨部门统筹协调难。科技、产业、金融业务涉及发展改革委、科技部、工业和信息化部、人民银行、银保监会、证监会等多个部门，分属于不同领域，具有不同的组织模式、运行轨道、监管要求和目标约束，实现跨系统、跨部门的统筹协调，操作难度较大。二是配套政策措施不健全。比如，信息不对称、风险收益不匹配等问题制约金融服务的质效，需要在科技公共信息共享、政府性融资担保和风险补偿方面采取更加有力的措施。三是科技型企业评价难。传统报表难以完整呈现科技型企业真实情况，技术研发、品牌效应、人才储备等无形资产无法得到充分体现，更深层次的创新价值难以量化评价，金融机构单纯依靠报表和现有评价机制难以作出融资决策。

四、推动“科技—产业—金融”良性循环的主要路径

（一）以加强科技创新为“科技—产业—金融”良性循环注入源头活水

增强科技创新对“科技—产业—金融”良性循环的引领作用，需要在创新战略、路径和政策选择上进行优化调整。一是在创新战略上要从技术追赶转向构建局部领先优势。随着国际环境变化，依靠跟随先进国家的追赶模式已经难以持续，必须增强自主创新能力，实现关键核心技术自主可控。在有较好科技基础且符合未来科技发展方向的战略性、前沿性领域，培育和形成局部领先优势，增强非对称反制能力和在国际科技竞争中的主动权。二是在创新路径上要从终端产品创新转向中间品创新。我国在发电设备、核电设备、高速铁路、工程机械、通信设备等终端产品领域已经形成国际竞争力，但承载关键核心技术的高端芯片、关键零部件、元器件、基础材料、工业软件等中间品仍是短板。这就要求以市场需求为导向，强化中间品创新，增强产业基础能力。三是在创新政策上要从鼓励集成创新

转向鼓励原始创新。无论是构筑局部领先优势，还是突破关键核心技术，都需要加强前瞻性基础研究，增强原始创新能力，持续支持一批基础研究创新基地、优势团队和重点方向，从源头和底层解决关键核心技术问题，实现更多“从 0 到 1”的突破，为实现高水平科技自立自强夯实基础。

（二）以科技创新和产业创新的深度融合增强“科技—产业—金融”良性循环的内生动力

推动科技创新和产业创新的深度融合，才能以科技创新推动现代化产业体系建设。一是畅通科技创新成果转化通道。我国拥有超大规模市场优势、产业体系完备优势、应用场景丰富优势和综合生产成本优势，具有把科技成果转化为现实生产力的有利条件。要建设一批产业技术创新平台，布局一批中试和应用验证平台，让更多科技成果尽快转化为现实生产力。二是强化企业的科技创新主体地位。企业作为科技创新主体，能够直接将科技创新和产业创新融为一体。要构建龙头企业牵头、高校院所支撑、各创新主体协同的创新联合体，形成高效的共性技术供给体系，提高科技成果转移转化成效。三是统筹推进传统产业升级、新兴产业和未来产业培育。传统制造业规模大、行业全，是我国实体经济的基本盘，要加快推动传统产业数字化转型、智能化改造，推进人工智能等在研发设计、生产制造、营销网络、经营管理等全链条应用。新兴产业是培育发展新动能的关键，要加快前沿技术创新应用，促进新兴产业集群化发展并成为经济增长新引擎。未来产业是决定产业未来版图的关键变量，要以应用场景为牵引，鼓励多条技术路线并行探索、同台竞争，开辟产业发展新赛道，塑造未来竞争新优势。

（三）以金融供给体系的适应性调整为“科技—产业—金融”良性循环提供强大支撑

我国现有金融供给体系对传统产业有成熟的融资模式，但在对科技创新和产业化支持方面，仍面临以间接融资为主的融资模式与科技型企业融资需求不匹配的问题。为此，要围绕创新链、产业链完善资金链，为科技创新和产业化提供全过程、多层次、可持续的金融服务。一是探索信贷融资支持科技创新的新模式，消除制约商业银行支持科技创新的制度约束，拓展银行直接参与股权投资支持科技创新的空间，释放银行体系支持科技创新的潜能。二是大力发展多层次资本市场，鼓励更多社会资本参与创业投资、股权投资和天使投资基金，满足处于不同生命周期科技企业的资金需求，为科技创新、产业创新提供精准服务。三是提高金融支持科技创新的水平，运用区块链、大数据和人工智能等技术，推动金融机构数字化与产品线上化，降低金融服务科技企业的隐性成本和风险。总之，要提高金融支持科技创新和产业化的力度、广度和深度，形成与发展新质生产力相适应的金融供给体系和融资模式。

（四）以体制机制创新为“科技—产业—金融”良性循环提供保障

区别于传统的“房地产—土地财政—金融”循环模式，构建“科技—产业—金融”良性循环体系需要加强体制机制创新。一是加强顶层设计，推动体制机制创新，打通“科技—产业—金融”循环的堵点和卡点，推进科技、产业、金融等主管部门和政策协同发力。二是鼓励高校及科研院所、科技型企业、地方政府、金融机构等相关主体深化体制改革，整合科技、产业、金融资源，形成多方合作和共赢的发展机制。三是选取一批基础条件较好的高新区试点，秉持包容审慎原则，量身定制“监管沙盒”，利用增量改革理顺利益关系，带动存量改革取得突破，降低和缓解现有体制机制的调整成本。

五、加强金融对科技创新和产业化支持的对策建议

面对建设科技强国和实现高水平科技自立自强的紧迫要求，我国金融供给体系需要进行适应性调整，核心是在完善间接融资模式、拓展银行体系支持科技创新空间的基础上，大力发展多层次资本市场，更多通过以股权融资为主的直接融资方式，满足科技型企业在不同发展阶段的融资需求。推动金融机构和金融市场全面提升科技金融服务能力，综合运用贷款、债券、股权、保险等手段，为处于不同发展阶段的各类创新主体和科技项目提供全生命周期的多元化、接力式金融服务。

（一）拓展银行业金融机构支持科技创新的空间

在我国金融体系中，银行业金融机构处于主导地位。科技金融离不开银行业金融机构参与。要鼓励银行业金融机构创新金融服务模式，为科技型企业提供多元化金融服务。一是提高银行业金融机构支持科技创新的适配性。鼓励银行业金融机构设立创新金融事业部，为高新技术企业、“专精特新”中小企业提供金融服务，支持开展信用贷款、知识产权和股权质押贷款等业务。加强与风险投资机构等金融机构合作，对投资机构通过尽职调查、意向投资的科创型企业和“专精特新”企业提供贷款。鼓励银行业金融机构在科技资源集聚的地区设立科技分（支）行，适当下放授信审批和产品创新权限。支持大型银行发挥平台资源优势，在依法合规、风险隔离前提下，强化与内外部投资、证券、保险等机构合作，为科技型企业提供“天使投资—创业投资—私募股权投资—银行贷款—资本市场融资”等多元化、接力式金融服务。二是优化投贷联动模式。鼓励银行业金融机构在风险可控前提下与外部投资机构深化合作，探索“贷款 + 外部直投”等业务新模式，为初创期科技企业提供金融服务。利用科技型中小微企业与上下游企业紧密合作的特点，探索开展保单质押融资、供应链融资等融资业务。改善科技金融的风险收益结构，实现风险与收益的跨期平衡。三是积极发挥开发性、政策性金融的作用。鼓励开发性金融机构在依法合规、风险可控的前提下，加大对国家重大科技计划和科技项目的支持力度，为符合条件的基础研究和前沿技术研发、国家科技创新平台提供融资支持。四是提升金融风险识别及处置能力。支持银行业金融机构与科技型企业合作，利用大数据、人工智能等技术，建立符合科技型企业特征的风险防控模型，为提高金融监管有效性提供技术支撑。五是健全适应科技型企业的考核机制。从长期收益覆盖长期风险的角度，在客户准入、授信审批、风险容忍、利率定价、考核激励、人员队伍等方面建立不同于传统信贷模式的机制，改善久期管理和跨期配置。

（二）强化多层次资本市场支持科技创新的功能

健全和完善以股权融资为主的多层次资本市场体系，完善资本市场支持科技创新的体制机制，助推科技创新、成果转化和产业升级。一是扩大科技型企业债券融资规模。支持科技型企业发行企业债、公司债、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据、中小企业集合债券、小微企业增信集合债券、中小企业私募债等进行融资，探索发行科技型企业高收益债、非上市科技型企业可转债等科创主题债券品种。加大对科技型企业、股权投资机构和金融机构等发行科技创新债券的支持力度，为科技创新募集长周期、低利率、易使用的债券资金。二是鼓励发展创业投资行业。完善创业投资的募、投、管、退各个环节，提高直接融资比例，让创新资本总量和风险资本活性得到释放。支持保险资金、企业年金、养老金等按照商业化原则投资创投基金。完善商业保险资金、企业年金等中长期资本参与股权投资机制。适当调整银行、保险等金融机构绩效评价标准和风险计提资金比例，对出资科技型企业适当延长考评周期，提升长期资本投入创投基金和私募股权投资基金的比例。培育和壮大天使

投资人群体，营造良好的天使投资氛围。完善政府引导基金和国资基金的尽职免责机制，引导国资基金更多投向创新型企业早期阶段。引入更多长期资金，优化社保基金、企业年金、养老保险、各类养老金等长期资金参与机制，丰富支持科技创新的长期资金来源。三是畅通创投基金退出渠道。深入推进全面注册制改革，保持首次公开募股（IPO）和再融资常态化，给创投基金退出以稳定预期。大力发展并购市场，鼓励设立市场化并购母基金，扩大科创领域并购贷款投放，发展私募股权投资基金份额交易市场和私募股权二级市场基金（S 基金），促进创业投资良性循环。健全政府引导基金的运行机制和绩效评价机制。四是增强股票市场支持科技创新功能。优化科技创新企业甄别筛选机制，制定契合科技创新企业特点的差异化定价标准。进一步提升科创板、创业板、北交所等服务创新型企业的水平。发挥区域性股权市场支持创新的积极作用，为创新型企业提供更加有效的融资服务。深化退市制度改革，简化退市程序，完善退市标准，推动形成市场化、常态化退出机制。五是积极开展国际合作。扩大合格境外有限合伙人（QFLP）和合格境内投资企业（QDIE）试点，吸引专注投早投小的外币基金投资国内科技型企业，拓宽科技型企业融资渠道。

（三）优化金融支持科技创新的制度和政策环境

加强配套制度和机制建设，为金融支持科技创新提供高效服务，提升金融服务科技创新的积极性、有效性和可持续性。一是加强相关基础设施建设。加强科技创新评价标准、知识产权交易、信用信息系统等基础设施建设。建立科技型企业信贷、债券、股权等融资统计口径，开展科技金融统计监测分析。推动各类金融业态标准化、精准化支持科技型企业发展。二是加强公共信息共享。制定科技公共数据目录，在依法合规的前提下，向金融机构提供科技型企业基本信息，以及企业研发、知识产权和技术交易数据。提高公共信息整合利用效率，构建市场化的数据开发利用机制。三是加强信息智能技术支撑。充分利用新一代信息技术推进数据归集、共享、分析等，实现大数据、人工智能赋能科技型企业信用体系建设，为科技型企业特别是中小微企业增信。构建守信激励和失信惩戒机制。四是健全科技型企业融资风险分担和补偿机制。完善科技型企业融资担保业务模式，落实银行和担保机构的风险机制。完善再保险服务体系功能，为科技保险有效分散风险。继续完善首台（套）重大技术装备的保险补偿机制试点。鼓励地方政府通过保费补贴和风险补偿等方式支持科技保险的风险分担补偿。探索政府对科创企业增信和风险补偿机制。五是加强金融风险防范。鼓励金融机构统筹支持创新发展和防范金融风险，形成可持续盈利模式。积极运用大数据、人工智能等科技手段加强风险识别和风险管理体系建设。健全权责一致、激励约束相容的风险处置责任机制。提高金融监管的有效性，严守不发生系统性金融风险的底线。

参考文献：

1. 尚福林：《发展科创金融　构建科技产业金融良性循环》，《中国银行业》，2023 年第 8 期。

2. 陈道富：《推动金融与科技、产业良性循环》，《清华金融评论》，2024 年第 4 期。

3. 杜月：《加快发展科技金融：进展、问题与对策建议》，《经济纵横》，2024 年第 6 期。

4. 庄芹芹、王颖、王起健：《“科技—产业—金融”良性循环：理论逻辑、现实问题与对策建议》，《经济纵横》，2024 年第 8 期。

5. 上海浦东发展银行杭州分行课题组：《商业银行如何助力构建“科技—产业—金融”良性循环》，《浙江金融》，2024 年第 3 期。

6. 王一鸣：《新形势下的科技创新战略和以科技创新引领现代化产业体系建设的路径》，《全球化》，2024 年第 1 期。

责任编辑：李　蕊

以提振消费为重点扩大国内需求 增强经济持续协调健康发展的支撑能力

韩永文

摘要：近年来，国内外形势深刻变化对我国的经济发展形成巨大冲击。受多重因素影响，内需不足成为当前我国经济发展的突出矛盾之一。把握好经济发展的阶段性特征，将坚持扩大内需为主作为经济发展的战略支点，要注重提振社会消费、促进消费转型升级、推动投资有效需求合理增长。有效扩大内需总量、着力挖掘结构性消费需求潜力需要抓好以下工作：增强市场对经济景气的“信心”，引导形成良好的市场预期；强化市场需求信息发布，引导供给结构积极跟从需求结构变化适时调整优化，增强生产与消费的适配性；积极落实多渠道促进居民增收、推动中低收入群体增收减负、完善劳动者工资正常增长机制等举措；重视保障劳动者合法权益，依法保障劳动者的法定作息时间与休假，让消费者有时间消费。

关键词：提振消费　扩大内需　社会消费　收入分配

作者简介：韩永文，湖南省人大常委会原副主任。

内需是我国经济发展的基本动力，也是一个大国经济发展的市场根基。我国作为一个拥有巨大人口规模、超大规模市场和多元化市场结构的大型经济体，经济发展更应该以满足国内市场需求为基本动力。只有将经济发展建立在以满足国内市场需求为主体，以满足居民最终消费需求为出发点和落脚点，国民经济才能形成有效畅通、内在和谐的良性循环。这是我国进入新发展阶段，推动高质量发展，构建新发展新格局，加快中国式现代化建设的战略性要求，也是中国共产党坚持以人民为中心发展经济的宗旨要求。习近平总书记指出：“构建新发展格局，要坚持扩大内需这个战略基点，使生产、分配、流通、消费更多依托国内市场，形成国民经济良性循环。”贯彻党的二十大的战略部署，应对日益复杂多变的国际环境，稳步推进中国式现代化，2024 年中央经济工作会议将“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”作为 2025 年经济工作的重点任务加以部署。这是以习近平同志为核心的党中央科学把握国内外复杂形势变化作出的重大战略选择，也是贯彻党的以人民为中心的发展思想的战略举措；不仅是当前稳定经济增长的重大战略，也是我国保持经济持续、协调、健康发展的长期战略。

一、内需不足是当前我国经济发展的突出矛盾之一

经济发展是供给和需求相互作用、互为统一的辩证发展进程。一方面，社会生产的目的是为了满足人类生存与发展的物质和文化消费需求。因此，社会生产活动必然要围绕满足市场最终需求来创造

供给。一切经济活动最终都是为了满足人的需求。需求主导供给，没有需求供给就无从实现。另一方面，供给可以通过创新生产出新的商品与服务，创造出新的需求，进而引领新的消费进步、培育新的消费领域和消费倾向。供给与需求的动态性适配，以及两者集合起来的总量、产生的动态性结构均衡，构成社会总供给与总需求的平衡关系。习近平总书记在 2024 年经济工作会议上强调，总供给和总需求的动态平衡是经济实现平稳健康发展的基本要求，是实现整个经济循环畅通运转的基本条件；“必须统筹好总供给和总需求的关系，畅通国民经济循环”，这是新时代我们党做好经济工作的一个规律性认识。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国坚定实施扩大内需战略，加快培育完整内需体系，把扩大内需作为加快构建新发展格局的关键着力点，使内需对经济发展的支撑作用明显增强。近年来，国内外形势深刻变化对我国的经济发展形成巨大冲击。3 年多的新冠疫情的冲击与破坏，导致世界经济遭受重创、恢复乏力；外需收缩对我国贸易发展形成较大影响；国内企业经营困难增加、盈利水平下降、投资意愿减弱，居民就业空间收缩、收入增长出现困难，导致内需增长乏力。面对这一系列不利因素的冲击，我国顶住各种压力，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，千方百计稳定经济增长、稳定就业、稳定市场和企业，经济取得了比预想要好的成绩。但也要看到，我国经济发展面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱等多重压力尚未得到真正缓解。经济发展中有效需求不足，特别是消费需求不振的矛盾日渐突出。

根据国家统计局的数据，2024 年，我国社会消费品零售总额同比增长 3.5%，比 2023 年回落 3.7 个百分点，增速大大低于新冠疫情前 8% 以上的增长水平；内需对经济增长贡献率为 69.7%，其中最终消费支出的贡献率为 44.5%，较 21 世纪初期的水平有明显下降，较新冠疫情之前的水平也有较大下降。投资增长对经济增长的拉动作用也明显减弱。近几年，由于房地产过度发展，供给结构性过剩比较严重，房地产投资增长速度持续下降，降幅连续几年均为 10% 左右，拖累全社会固定资产投资的增长。2020—2023 年，全社会固定资产投资年均增长约 3.7%，远低于“十二五”和“十三五”时期 11.6% 和 6% 的平均增长水平。2024 年全社会固定资产投资增长 3.2%，其中民间投资同比下降 0.1%。内需不足，供给能力结构性过剩，导致一些领域和一些行业出现供求失衡、“内卷式竞争”、生产者价格指数（PPI）持续下降、消费价格指数（CPI）持续低迷等问题。这些问题已经影响了企业发展、居民就业和政府税收增长，导致国内大循环动力不足、经济循环不畅。

出现这种状况，原因是多方面的。从客观角度看，由于房地产供求关系、人口总量和人口结构等发生重大变化，住房消费、房地产投资以及人口自然增长率下降，消费需求动力与意愿减弱、支撑经济增长的动力不足。我国低收入群体过大，这部分群体的消费意愿，特别是提高消费水平、提升消费质量、改善消费结构的意愿很强，但消费能力不足。近 20 年来，我国居民最终消费率不足 40%，不仅远低于高收入经济体 70% 左右的水平，也低于 56% 左右的世界平均水平。从主观角度看，由于财税体制不完善，地方政府财源、财力不足，财政与事权不匹配，过度依赖土地财政等因素，导致房地产市场在较长时期内无序发展，过度挤压、长期挤占居民其他方面的消费开支；过大的购房贷款还大量预支了居民尤其是青年人的未来消费支出倾向，形成投资与消费结构性失衡。从政策层面看，国家支持教育、医疗、养老以及发展文化、体育、旅游等消费的体制机制和政策环境还不尽完善，一些领域的法律法规建设滞后，法治实施不严、执法力度不足，支撑消费升级的新供给与有效供给出现结构不协调、居民消费潜力有效释放不足。从体制因素看，我国收入分配制度亟须深化改革。收入分配格局还不合理，居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重仍然偏低；不同所有制、行业和产业间的就业人员还存在很不合理的收入差距；再分配制度对收入差距的调节效果不强，社会保障体系还不完善；第三次分配调节收入差距的作用十分有限。

当前，我国经济运行存在的矛盾，既有需求侧的问题，也有供给侧的问题。在需求侧，从消费需求看，有相当部分的人群有消费意愿但支付能力不强；一部分人群有相当的支付能力，但因公共服务和保障水平不足而使得预防性储蓄动机强烈，潜在消费需求难以有效释放。从投资需求看，投资积累率较高，但间接投资比重过大、直接投资不足，投资收益预期低；缺乏较好的投资项目，大量资金进不了实体经济领域；与此同时，还存在着大量的重复建设、同质化布局、盲目进行形象化城镇建设改造以及内卷式竞争等现象。这些低效甚至是无效投资不仅造成资源配置浪费，还大量挤占各级政府本可用于支持消费、扩大公共服务开支的公共财政资源。在供给侧，区域性无序化产能配置与内卷式竞争导致一般性、低端化产能与产品供给过剩；原创性、颠覆性、较高科技含量的科技创新成果以及高效率的成果转化应用短缺。科技创新活动中存在着专利成果不少，但发明创造成果少且高技术含量的发明成果不足；一般性的外观设计、实用新型专利数量居多；科研成果转化为现实生产力、形成优质和先进生产力供给还面临许多困境。高品质、高性价比的产品和现代化、细分化、专业化的生产性服务业发展，一直是我国作为先进制造业大国的发展短板。在民生领域，由于区域发展不平衡，地区发展差异比较大，区域间居民享受基本公共服务的供给均衡性和普惠性还存在很大的差距；一些领域基本公共服务供给不足，供给创造需求的能力不强。解决这些问题，还须坚持将深化供给侧结构性改革与扩大内需有效结合起来，继续抓好供给侧结构性改革，着力增强供给侧创新能力，加快补上内需特别是消费需求短板，显著增强消费需求对经济增长的持久拉动作用，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态均衡。

二、把握好经济发展的阶段性特征，将坚持扩大内需为主作为经济发展的战略支点

进入21世纪以来，特别是最近这十几年来，我国经济发展进入了加快转型升级期。大力推进供给侧结构性改革、强化产出与社会最终消费需求的适配性、追求高质量发展，是党对这一时期经济发展的基本要求。根据党中央的战略部署，我国发展进入全面深化改革，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局，积极培植新质生产力、建设现代化产业体系，加快推进中国式现代化，大力提振消费、提升投资效益，全方位扩大国内需求，奋力推进高质量发展的新历史阶段。我们需要认识高质量发展阶段经济发展的新形势、新特点。

（一）扩大内需要更加重视提振社会消费

改革开放使我国的社会生产力得到极大解放，社会主义市场经济体制的建立极大地调动了发展社会生产力的积极性。为尽快扭转长期的短缺经济状态，有效增加供给能力、增强综合国力，尽快扭转轻纺工业供给能力严重不足和基础设施、基础工业供给落后等局面，我国经济曾经在较长时期里形成了依靠高投资率拉动增长的发展模式。这对加速推进工业化、城镇化，快速提升综合经济实力、提高人民生活水平发挥了巨大作用。国家统计局数据显示，1978—2012年的35年里，我国国内生产总值（GDP）年均增长9.6%，全社会固定资产投资年均增长19.5%，投资的增长速度远远高于经济增长速度；高积累下的高速投资增长推动工业特别是重化工业快速发展，我国大多数轻重工业产品的产量居于全球首位；全国居民人均可支配收入按可比价格计算，年均增长8.6%。经过40多年高强度、大规模的开发建设，我国大规模投资阶段已经基本完成。近年来投资增长速度逐渐放缓，由2013年的增长16.9%逐步下降到2023年的2.8%、2024年的3.2%。同时，投资效益下降趋势明显，国有土地使用权出让收入大幅下降，依靠投资稳增长的空间在减小、难度在加大。

投资是内需的重要组成部分，但投资活动是以间接需求为主，直接转换为最终消费的比重较低。从短期看，投资增长可以扩大需求，也能拉动一部分消费，但从中长期来看投资主要是增加供给。现阶段，如果把握不好结构性投资需求，简单地追求增加投资拉动经济增长，不仅会进一步降低投资效益，加剧重复投资、低效投资、低效率配置资源的矛盾，还会进一步累积供给能力结构性过剩的矛盾，挤压政府公共开支用于公共消费与居民消费需求的增长空间。从现行的投资增长模式来看，无论是政府投资还是市场投资，绝大部分是依赖发行债券和银行贷款来实现的。投资的扩大基本上是伴随着债务的增加。在地方政府债务负担越来越高、企业效益总体不佳、居民消费被住房消费（投资）过度挤压的大背景下，再继续依靠较大投资拉动经济增长已经不现实，而且与经济发展规律相悖。继续提高投资率，将会加剧总供求失衡、供求结构不匹配、产能过剩等矛盾，走出价格持续低迷会更加困难。

许多国家特别是东亚一些国家的发展经验表明，当一个国家进入工业化、城镇化发展的中后期，大规模的投资增长将结束，投资率下降是必然趋势。此时，经济发展就必然要更多地转向以内需特别是消费需求支撑经济增长的阶段。当然，在这个阶段上由于投资增长与消费增长出现持续性均衡，经济增长速度会进入常规性增长。这种态势将逼迫经济发展从追求增长速度、追求规模效益进入追求质量效益、追求各部门增长均衡协调、追求人与环境友好和谐共生。从总体上看，我国经济发展已经进入这个发展阶段，到了必须更加重视投资与消费需求均衡性增长，降低投资率、提高消费率，发展与环境保护并重，以扩大消费需求为主体，更加注重增强消费对拉动经济发展的基础性作用。但也要认识到，中国式现代化建设是长期战略，推进现代化进程的建设任务仍然很重。特别是现代科学技术层出不穷及其迭代性快速发展，使国家和企业在促进科学进步及推动科技研发、成果转化、技术革新、生产设备更新改造等方面的建设与投入仍然需要保持动态性持续跟进，才能在激烈的国际竞争与市场竞争中不断增强实力，不被淘汰。保持合理有效、有潜在发展收益的投资增长，推进有需求、有市场前景以及为未来发展打基础的建设仍然十分重要；强化推进科技创新、不断释放市场竞争活力、培育发展新质生产力的政府与市场投资更为重要。这些都需要我们在发展经济的指导思想上更加重视“完整准确全面贯彻新发展理念”，更好地处理投资与消费之间的关系，更加重视发展与保护生态环境的关系，保持合理适度的投资率，合理有效提高最终消费率，补上现阶段消费严重不足的短板，努力把消费打造成推动经济持续稳定健康增长的主动力。

（二）消费转型升级是我国从小康社会向富裕型社会转变、实现中国式现代化的重要特征

2020 年底，我国完成了全党、全国奋战几十年特别是 10 多年来推进的脱贫攻坚任务，832 个贫困县全部摘帽、9899 万农村贫困人口全部脱贫。① 同时，我国还实现了全面建成小康社会的战略任务。随着这两大目标的完成，我国经济发展进入了全面建设中国式现代化、实现高质量发展的历史新阶段。人民的生活水平和生活质量也开始由小康社会向富裕型社会转变。富裕型社会条件下的居民消费需求，应具有更高质量、更高品味、更高文化素养的多元化的物质文化消费特性，是享乐型、发展型和更加便利、更加高效、更加全面、更优质量的社会化服务等消费需求，是更好的教育、医疗、环境、卫生、社会保障等公共服务，是更高质量的文化、旅游、体育、康养等多元化消费需求以及与之相适应的供给能力和供给质量。

提振与扩大消费需要瞄准建设富裕型社会的消费需求特征，紧密结合现代技术、现代文化艺术和现代经济发展趋势，以及现代化社会生活的特质和居民消费转型升级需求变化的特性，既要在扩大市

①习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，新华社，2021 年 2 月 25 日。

场消费总量上着力，更要在适应不同阶层群体不同消费需求结构变化的多元性、多样性、多层次性和个性化特征上下功夫。随着我国经济发展从小康社会向富裕型社会转变，居民消费需求也将不断转型升级、丰富多彩，市场消费愿景及巨大的消费需求潜力也将不断释放，进而形成推动经济高质量发展不竭动力与活力。

一是基础性消费在总量上仍有较大发展空间，并会跟随现代化发展的变化形成消费品迭代性升级需求。人们的基本生存与发展性生存永远是第一位的，吃穿住行等基础性消费永远存在，而且会跟随现代化进步对消费品迭代升级不断产生新的需求。我国中低收入群体较大，基础性消费尚未得到完全满足，既存在存量扩张的空间，也存在质量水平提升的空间。从汽车消费的家庭普及情况看，统计数据显示，2024 年我国民用汽车保有量为 3.53 亿辆，其中私人汽车保有量为 3.10 亿辆，每千人私人汽车拥有量不足 250 辆。我国汽车进入家庭较晚，起步于“九五”时期，但发展很快。乘用轿车由 2000 年的生产 60.7 万辆增至 2024 年的 1106.2 万辆，年均增长 13.4%。但无论是总体保有量，还是人均拥有量，与主要发达国家相比都还有较大差距。目前，发达国家每千人拥有汽车 400～800 辆，相比之下我们的差距还非常大，也说明我国的生产与消费增长潜力巨大。在缩小这些差距的同时，人们对续航能力强、电池性能好的电动汽车，及拥有自动驾驶、更加安全舒适智能化技术的迭代升级产品等新的消费需求偏好不断增加与拓展。从居民住房需求看，目前我国城镇居民人均居住面积虽然已近 40 平方米，① 但许多住房建筑质量不高、住房布局结构不合理，改善居住结构、提高居住质量、美化居住环境的需求不断升级。当前，仍有许多家庭居住条件和环境现代化程度不高，需要解决加装电梯、停车、充电、燃气、供热以及上下水管道改造等难题的老破旧小区还有很多。住房条件改善性需求、年轻人刚性住房需求，以及城市更新与智慧城市改造建设等等，仍然有着巨大的需求空间。

二是服务性消费特别是社会化的服务消费需求进入快速增长期。在我国居民与社会消费中，受制于以往的节俭型消费与家庭自我服务传统的影响，社会化的服务消费一直是短板。2024 年，我国居民人均服务性消费支出占总消费支出的比重约为 46.1%；② 而发达国家在人均 GDP 超过 1 万美元之后，其居民的服务性消费支出比重普遍在 50% 以上，许多发达国家目前为 70% 左右。随着我国富裕型社会建设步伐加快，家庭生活社会化服务程度提高的需求会迅速扩张，不同阶层的消费群体都希望能更多地从家庭劳动中解放出来，以增加有闲时间与空间享受更多的文化、娱乐、旅游观光、康养健身及接受再教育等发展性消费。人民群众对高品味、高质量、多样化的生活社会化服务，对高素养、高品质、多元化的教育公共服务、医疗健康服务、文化娱乐活动和旅游度假等方面的需求将快速增长。

三是“一老一小”等特殊性生活消费与服务消费的发展潜力和空间巨大。我国人口老龄化程度持续加深，目前已经进入中度老龄化社会。国家统计局的数据显示，截至 2024 年底，我国 60 岁及以上老年人口占总人口的比例已经高达 22%，未来 10 年将进入重度老龄化阶段，老年人口比例将超过 30%。与此同时，与日本、韩国等先发展起来的国家相似，我国也出现了生育率下降、少子化加剧的趋势。近些年来，我国人口出生率持续下降，由 2019 年的 1.086‰降至 2024 年的 0.677‰，人口自然增长率已经连续 3 年为负值。在人口红利明显收缩的同时，高效率、高品质、高投入和较高支出水平的养老、托幼、提升青少年综合素质教育，以及改革高等教育和职业教育结构、适应现代化社会进步、增强学科设置与提升就业率适配性的需求红利也相伴而生。党中央和国务院高度重视这方面的需求与发展需要，先后出台了一系列重要政策性文件，分别就推进养老服务业发展、促进婴幼儿照护服务发展、统筹养老托育服务发展，加快健全“老有所养、幼有所育”的政策体系、服务供给体系、发

①国家统计局：《中国人口普查年鉴（2020）》，国家统计局网站，2022 年 8 月 10 日。

②国家统计局：《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站，2025 年 2 月 28 日。

展环境体系和监督服务体系等，作出了一系列制度建设、政策安排以及整体解决方案。这些举措将为新型消费经济的扩大进而活跃经济发展带来新的发展机遇、创造新的发展空间、形成新的发展领域，衍生出新的消费产品与服务。

四是新型消费不断涌现，不断拓展新的消费空间。近年来，以智能家电、新能源汽车、低空经济、人工智能、绿色能源、直播电商、即时零售等为代表的新型消费产品、方式和业态快速发展，以及数字消费、绿色消费、低碳消费和由消费结构升级带来的服务消费，为消费经济特别是新型消费增长不断注入新动力与活力。低空经济、人工智能、绿色能源、生物医药、商业航天、普及性的家政服务、智能化的养老服务等新生经济领域快速崛起和深度发展，将会深刻改变人们的生活方式，引领人们的现代化生活与消费方式变革的潮流，不断创造出新的社会需求。

（三）投资需求作为内需的重要组成部分，兼有投资与消费需求的双重属性，推动投资有效需求合理增长仍然是经济工作的重要抓手

推进新型工业化、新型城镇化、农业现代化和国防现代化，是提振和扩大居民消费需求、实现人民群众对美好生活向往的中间载体和必要条件。为了满足人民群众对美好生活的最终需要，通过新型工业化、新型城镇化、农业现代化和国防现代化建设等各种活动，为广大居民提供就业、增加收入、社会保障、国家安全保障，为广大居民实现现代化美好生活愿望所需要的现代化城市生活、现代化农村生活提供条件与环境，为实现现代化工业消费品、现代化农副产品供给与现代化服务消费提供各类社会再生产活动。新型工业化、新型城镇化、农业现代化和国防现代化的建设与发展离不开投资活动。中国式现代化建设是动态性的历史过程，投资与消费活动将伴随现代化建设与社会进步的全过程。人类的消费与投资活动永无止境，是一个永续发展进步的过程。因为不竭的需求进步与发展，投资在任何时候都有发展空间与潜力。相对于内卷式竞争与重复性、低效率、浪费资源性的投资活动而言，当前及今后一个时期的建设与投资活动将进入到优化投资方向、提高投资效益、为增强未来战略性发展潜力打基础的阶段。这些方面的建设需求依然很大。

在基础设施建设方面。经过长期发展，我国建成了较为完善和超大规模的基础设施网络，但要与现代化进程不断推进的要求相适应，基础设施建设还有较大差距，仍存在区域性、结构性、功能性短板。需加大对水利、防灾减灾、城市地下管网等基础设施的建设；在缩小城乡差距，加强城乡结合部、省级等大区域间基础设施联通顺畅，平衡区域间的发展，以及为数字化、智能化快速发展而进行大规模的数字基础设施建设等方面，仍需要大量投资。

在推进科技强国战略，加强制造业强国建设方面。培育发展壮大新质生产力，推进经济结构与产业结构转型升级等，需要不断加大对关键核心技术攻关、产业发展数字化和绿色化转型等方面的投资。仅从强化绿色转型发展要求看，根据清华大学气候变化与可持续发展研究院和国家发展改革委相关机构的研究估算，为实现中央确定的“双碳”目标，今后 30 多年里每年需要投资 3 万亿元以上，总计将超过 100 万亿元。

在城镇化建设方面。统计数据显示，2023 年我国常住人口城镇化率为 66.2%，户籍人口城镇化率为 48.3%，但与发达国家相比还有不小差距，继续推进城镇化发展还有很大空间。此外，我国的城镇化发展总体上已经进入继续提升增量，以及规模增量建设、存量提质改造与增量结构调整并重的发展阶段。科技进步、现代化建设与居民消费升级需求，推动城市更新改造、建设宜居智慧城市等，使城市改造提升的潜力与投资需求具有很大空间。国际经验表明，在城镇化率达到 60% ~70% 的阶段，城镇化率每提升 1 个百分点，将带动人均资本存量增加 3.5 个百分点。

在民生领域建设方面。当前，我国公共服务能力、服务质量与区域均衡性等方面仍存在很多短

板。城乡教育资源分布不均；中心城市与基层的医疗机构及医疗资源配置不协调、不均衡，医疗服务能力与水平存在严重的结构性短缺；养老服务体系尚不完善，公共养老服务供给不足，普惠型、商业化养老服务质量有待提高，社区养老服务设施存在空白。财政部数据显示，2023 年我国财政在教育、社保、就业、卫生健康、住房保障等领域的支出占总支出的比重超过 40%，但仍低于发达国家的平均水平。未来还需切实加大对基本公共服务、保障性住房、生育服务的支持，增加在高等教育、医疗服务、养老服务、婴幼儿托育及幼教的优质资源供给等方面的投入。同时，要加大文化基础设施建设，支持图书馆、博物馆、美术馆、文化馆等公共性基础设施建设与提档升级，以满足人民群众不断升级的物质文化发展需求。

三、有效扩大内需总量，着力挖掘结构性消费需求潜力

根据 2024 年中央经济工作会议的部署与要求，2025 年政府工作报告将“大力提振消费、提高投资效益，全方位扩大国内需求”列为经济工作的中心任务，提出“促进消费和投资更好结合，加快补上内需特别是消费短板，使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚”的工作重心。2025 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《提振消费专项行动方案》，提出“以增收减负提升消费能力，以高质量供给创造有效需求，以优化消费环境增强消费意愿，针对性解决制约消费的突出矛盾问题”8 个方面 30 项重点工作举措。稳定总需求、积极扩大国内需求、有效增强消费增长对经济增长的支撑，在经济工作中需要着力抓好以下工作。

（一）增强市场对经济景气的“信心”，引导形成良好的市场预期

我国有效需求不足、消费不振的一个重要原因是市场预期不稳、生产者与消费者信心不足。目前，消费者信心指数仍然偏低，由于消费群体对经济景气状况缺乏信心、市场预期不看好，对就业与收入前景缺乏信心，中低收入群体不敢花钱、不愿花钱、少花钱、降级消费的倾向较为突出。这些现象既有社会群体对经济发展前景缺乏信心的影响，也反映出国内外各种大变局给我国经济发展带来诸多困难，影响社会就业与收入增长。新冠疫情冲击、世界经济萎缩、国内部分行业生产能力结构性过剩比较严重，导致经济增长放缓、经济效益下降，政府、企业、个人收入增长受到较大影响，再生产过程中非良性循环的情况较多。近几年，在企业利润下降、政府财政收入收窄、员工收入压缩、价格水平下降的情况下，居民储蓄还有较大幅度增长，说明市场预期与消费信心不足、储备性心理增强。解决市场预期与信心不足的问题，一方面要继续加大积极有为宏观政策的实施力度，“着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期”，其中的核心问题是稳住企业、稳定市场。要坚持宏观政策稳定性和持续性，筑牢经济内在协调发展底盘，增强经营主体的市场信心，提升就业和收入预期。另一方面要继续通过国家战略指引和宏观政策牵引，积极推进经济结构转型升级，将经济工作的着力点放在产业结构优化与区域经济结构调整上，扬长线、补短板、做强优势产业，增强优质产品与服务供给，在促进产需衔接、供给与消费适配性上下功夫。

要进一步强化贯彻落实中央决策部署的政策统筹、政策施行步调的协同性、一致性。政府各部门应在政策制定与实施中进一步强化步调一致性与协调性，坚持同向发力、协同发力，坚决纠正政策损耗、措施对冲、同步不同力的问题。2025 年全国两会之后，在加力贯彻实施“大力提振消费”的大政策背景下，一些金融机构却提升了“消费信贷利率”。这种做法是值得思考与商榷的。尽管银行方面有防范信贷风险的考虑，但这种简单化的一刀切，缺乏细化的有保有压、结构性的政策实施，既有可能对中央政策实施形成对冲的影响，也会在一定程度上影响市场信心，影响消费潜力有效释放。

（二）强化市场需求信息发布，引导供给结构积极跟从需求结构变化适时调整优化，增强生产与消费的适配性

消费需求不足在不同收入水平群体之间是有着不同表现和不同成因的，需要辩证地分析研判，因情施策、对症下药，将政策措施做细，增强政策精准性。目前，我国低收入群体仍占较大比重，这部分群体不仅希望能够更好满足基本生存与发展的消费需求，也有着提升消费品质、改善生活水平的向往和意愿。制约这部分群体消费扩张的主要原因，是缺乏稳定的就业和较高的收入；我国中等收入群体比重约为 30%，这部分群体对进一步提升消费品质、更好享受现代化生活条件与环境的愿望更强烈，但住房、子女教育、赡养老人、医疗以及社会保障费用等方面的支出负担以及就业与工作压力过重，使其不敢加大消费；对于中高收入群体而言，制约这部分群体消费的主要因素则可能是适合这一群体消费需求的供给不足，以及与其消费结构有关的制约因素较多等。还要看到，在不同消费群体之间也有共性的问题，那就是商家的市场诚信、消费品的安全与质量、令人放心的消费环境等。在这方面，我国还存在市场信用、经营者诚信建设不健全，市场监管乏力、运动式执法检查与惩戒法度不严等问题。这些对有效实现消费需求以及有效释放消费潜力形成不利影响。针对这些问题，《提振消费专项行动方案》提出了“以高质量供给创造有效需求，以优化消费环境增强消费意愿，针对性解决制约消费的突出矛盾问题”的具体实施方案。这是解决不同层次需求矛盾的具体行动方案，应在抓落实上下功夫。各方面需持之以恒地、制度化地、抓铁有痕地抓落实，不能采取运动化、一阵风式地抓落实。要推行严格的市场诚信制度建设、强化法治监管，推行群众监督和举报制度，强化对失信者的惩治。

（三）积极落实多渠道促进居民增收、推动中低收入群体增收减负、完善劳动者工资正常增长机制等举措

2025 年政府工作报告提出，通过多渠道促进居民增收、推动中低收入群体增收减负、完善劳动者工资正常增长机制等举措，增强居民对收入增长的确定性预期、降低储蓄倾向、提升消费意愿。

从短期看，当前极为重要的是要坚定地稳住经济增长。在美国极端化关税政策、国际市场和西方国家多方挤压我国企业发展，对我国贸易增长产生不利影响的情况下，有效扩大内需成为稳住经济增长的关键。尽管中美关税谈判取得阶段性有效成果，但我国对美国出口的关税依然过高，特朗普首任时期对我国增加的关税没有任何削减，还有所加重。关税增加加重了我国外贸出口成本和企业负担、不利于稳定经济增长的可见因素已是事实，未来不确定性、不可预见的因素仍然很多。我们要坚定地把发展经济的着眼点放在扩大内需上，放在提高人民生活水平与质量上。提振消费，重要的是要千方百计稳定和扩大就业，稳定和增加居民收入、企业收入和国家财政收入。要进一步加大企业稳岗力度。在就业增长面临诸多困难的情况下，应合理控制智能机器人替代劳动用工；在促进青年人就业方面，要加大扶持吸纳就业能力较强的专精特新中小企业的发展，努力增加就业空间；要千方百计保障大学毕业生尤其是职业技术院校毕业生的就业，这是现代化建设高素质劳动力的重要来源；要大力发展服务业，支持新业态新模式发展，不断创造新的就业岗位。

稳定增长重要的是要追求高效率、高质量发展。发展与经营活动必须讲求效率和效益，讲求合理的盈利与收益率，讲求边际效益和边际收益。唯有如此才能在日常的经济活动中形成企业有收益而且收益有增长，员工有收入而且收入有增长，国家有税收、财政收入有增长，从而形成有效的社会再生产循环。此外，扩大和增加居民收入，还要通过稳定资本市场和财产性收入渠道的多元化，增强居民对财富保值增值的信心，提升中低收入群体的消费能力。另外，稳定资本市场、稳定股市也格外重要。

在现行财政体制下，政府的公共支出有一部分是用于公共性居民消费支出的。从这个角度看，增

加政府公共支出也是扩大居民消费的重要渠道。要进一步优化政府公共支出结构，严格控制行政支出，强化并规范中央财政对欠发达地区的一般性转移支付，增强提升公共支出的供给能力和供给质量，降低普通居民的教育、育儿等刚性支出压力，释放居民家庭可支配收入用于其他消费，增强居民对未来消费能力的乐观预期。《提振消费专项行动方案》针对不同收入群体差异化提振消费能力、释放消费潜力，提出了不同的举措。比如，“提高城乡居民基础养老金和城乡居民基本医疗保险财政补助标准”“全面实施个人养老金制度”等举措，就是进一步完善社会保障体系，减少居民对医疗、养老支出的不确定性担忧，提升中等收入群体的消费意愿，缓解“有钱不敢花”焦虑。再如，从供给侧提质、消费体验场景升级、基础设施完善等方面施策，推进高端消费供给结构优化、增强高端消费供给与需求的适配性，调整一些过时的制约性措施，激发中高收入群体的消费活力等。鼓励支持通过品质化、国际化、科技化的供给创新，匹配相对应的消费群体对差异化、体验式消费的需求，以基础设施的完善释放消费潜力，推动消费经济良性循环发展。

（四）重视保障劳动者合法权益，依法保障劳动者的法定作息时间与休假，让消费者有时间消费

除了收入这一影响居民消费行为的关键因素外，还有一个需要高度重视和有效解决的问题，即保障消费者法定“闲暇时间”，使其有能力也有时间去实现主动性消费。“有消费意愿、有消费能力，还要有消费时间”，这已经成为当前社会上一个被经常讨论的话题。客观来看，各种类型的消费活动不仅受消费者收入水平的影响，同时也受消费者“业余时间”和“闲暇时间”的多寡等因素影响。现实生活中，许多消费者特别是一些年轻消费群体的“闲暇时间”，被过多的加班加点工作挤占的情况不少。过多的加班加点工作对各类群体一些本应发生的消费行为形成了挤出效应，使许多消费活动无法有效实现。不可否认，我国经济发展在相当长时期内有较高的效率、较强的竞争力，吃苦耐劳和“加班文化”是个重要因素。当前很多企业、事业单位，甚至一些政府机关占用劳动者法定“闲暇时间”进行加班的现象不在少数。而且市场上的“内卷式竞争”还在进一步加重这种现象。过度化甚至是常态化的加班加点，是有违相关法律规定的，也存在违背劳动者合法权益的问题。现在到了依法依规合理解决社会上加班加点过多过泛问题的时候了。中央和有关方面已经关注并要求有效解决这个问题。《提振消费专项行动方案》关于“严格落实带薪年休假制度”“鼓励带薪年休假与小长假连休”“实现弹性错峰休假”等保障休息休假权益措施，既是解决这个问题的一部分措施，也是消除制约消费能力释放因素的重要举措，需要督促各方抓好落实，形成实效。强调落实带薪休假制度、减少企事业单位加班的问题，中央政策提了很多年，但在具体落实上总体效果不明显，还需要进一步认真解决，依法推行。对如何合理解决过多过泛加班的问题，或者有弹性地解决好加班过多的现象，社会各方面还缺乏应有的认知和有效的规范与制约措施。当下，应根据形势的发展变化，尽早修订完善劳动法等有关法规，强化法制与法治的约束力。需要运用严格法律约束、强化执法监察、重视运用经济手段、严格加班经济补偿等办法，约束企事业单位的不合理加班行为。政府及其有关部门应高度关注和合理有效解决加班加点过多过泛、法定作息时间得不到有效保障的问题，使上班族特别是年轻人有更多的闲暇时间、腾出应有的精力用于改善生活、增加文化旅游活动，扩大消费。

参考文献：

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅：《提振消费专项行动方案》，中国政府网，2025 年 3 月 16 日。
2. 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，新华社，2021 年 2 月 25 日。
3. 中国国际经济交流中心课题组：《我国消费领域面临的障碍与应对》，《全球化》，2024 年第 2 期。

责任编辑：李　蕊

中国发展新质生产力的大历史背景与战略根基

陈文玲

摘要：在百年未有之大变局下，中国提出培育和发展新质生产力，旨在推动高质量发展并提升国际竞争力。新质生产力以科技创新为核心，具备高科技、高效能、高质量特征，是中国建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的关键战略选择。中国在近现代历史中，曾因生产力落后而陷入被动，但新中国的建立和改革开放，使中国通过制度优势、市场规模与科技创新的结合，逐步补齐了发展中的短板。面对国际竞争与内部挑战，培育和发展新质生产力，中国需要平衡新质生产力与新型生产关系的关系、实体经济与虚拟经济的关系、未来产业与传统产业的关系、市场机制与政府作用的关系、自主创新与开放创新的关系。尽管外部环境复杂，但中国凭借历史积淀的战略根基与持续的创新动能，有望在全球科技革命中实现从“跟随者”向“引领者”的跨越，为高质量发展注入持久动力。

关键词：新质生产力　和平发展　科技革命　产业变革

作者简介：陈文玲，中国国际经济交流中心原总经济师。

世界正处于百年未有之大变局，也处于百年未有之大乱局，世界政治格局、经济格局、外交格局和地缘关系都在发生深刻调整和演化。这对中国提出了异常严峻的挑战，也提供了千载难逢的机遇。中国作为一个从站起来、富起来到强起来的大国，国际地位和国际影响力日益提升，叠加美国把中国从假想敌变成所谓的头号战略竞争对手，中国理所当然地走近了世界舞台中央，而且越来越成为具有决定性作用的力量。中国不仅是拥有 5000 年辉煌文明的国家，是世界四大古文明唯一没有干涸和中断的国家，也是把传统文明与现代文明结合起来推动中国式现代化进程的国家。作为影响当代世界和未来世界的最大变量——中国的和平发展，代表了 21 世纪人类新文明开始昌盛。在世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有方式展开的大背景下，习近平总书记深刻把握国内外形势复杂变化，着眼于实现中国共产党的两个一百年目标、实现中华民族伟大复兴的强国梦，提出培育和发展新质生产力，这成为当前和今后一个时期中国高质量发展、可持续发展、跃升式发展的一个重大战略抉择。

一、中国的和平发展、快速发展和不可阻挡的发展，是中国培育和发展新质生产力的大历史背景

中国为什么要在百年未有之大变局中发展新质生产力，推进中国式现代化建设进程？这既是历史发展的必然选择，也是人类历史、中国历史的伟大回归。

（一）必须认识中国在近几百年历史中强大国度的缺位和失落，生产力水平大大落后于近现代发达国家，要抢抓时间加快“补课”

中国作为一个人口大国和历史上曾经创造盛世的强大国度，在近几百年的历史交替中，在世界格局和体系的不断重构中，一度成为了落伍者。除了西方列强通过工业优势进行殖民扩张和武装侵略（如鸦片战争、甲午战争），迫使中国签订不平等条约，加剧资源流失和国家贫困外，18 世纪末至 19 世纪初，西方完成工业革命带来社会生产力水平特别是科学技术飞跃式发展，而中国仍依赖传统农业和手工业，生产力发展水平落后也是其中重要原因。欧洲通过大航海时代建立了全球贸易网络，而中国当时因闭关锁国政策失去与世界同步发展的机会。同时，资本主义国家通过生产力发展获得技术优势，科技创新积累了资本，资本支撑了军事力量，形成了对中国经济剥削压迫和军事侵略的绝对优势。

17—19 世纪，荷兰、英国、法国、俄国等国家逐渐崛起，大航海开启了海洋时代，构建了欧洲中心主义，欧洲成为当时历史的主角。第一次工业革命、第一次产业革命、第一次科技革命，欧洲都位于世界舞台的中心。英国蒸汽机革命走在世界前列，当时它的殖民地在全球达到了 78 个，控制着 3300 万平方公里的领土，从太阳升起的地方一直到太阳降落的地方，到处都有其殖民地，因此被称为日不落帝国。欧洲统治者和学者为自己立论，称为世界依附论、欧洲文明论，或者叫蔚蓝色的海洋文明论。实质上，欧洲兴起是由于科技革命叠加海上贸易与通道优势，拥有了最先进的生产力。

从 15 世纪开始，世界差不多每 100 年更换一个领导者。1450—1530 年，霸权国家是葡萄牙，当时恰是大航海时代，谁的生产力发展水平高，并在海上拥有了强大实力，谁就是强者，就是霸权国家；1530—1640 年，西班牙在海上纵横捭阖，霸权国家从葡萄牙变成了西班牙；1640—1720 年，霸权国家又变成了海上力量强大、金融发达的荷兰；1720—1815 年，法国成了经济力量、科技力量最强的国家，替代荷兰成为霸主；1815—1919 年，英国崛起成为科技、工业、贸易和金融强国。从 1944 年一直到现在，霸权国家是美国，已延续了近百年。美国发明了电，推动了电气革命，在 1894 年国内生产总值（GDP）超过英国，从 1944 年确定美元作为世界货币的布雷顿森林体系开始，美元替代了英镑，霸权国家从英国真正转移到了美国。

近几百年，世界每更换一个霸权国家或者说领导者，一般都会发生一两个世界级的标志性事件，其中最重要的是生产力革命或者颠覆性突发事件。英国取代法国的重要原因是 1815 年开始的蒸汽机革命，加上滑铁卢战役。拿破仑当时打遍天下无敌手，且法国制造业在世界上也具有很大的优势，没有这两个事件催化，英国不可能取代法国。美国替代英国不仅因为美国是电的发明者，是电气革命的先导者，更重要的是 1944 年布雷顿森林体系的建立，使它超过英国成为最大霸权国家，冷战结束后成为单极霸权国家。在美国形成单极霸权国家之前，美苏两国争霸，全球进入冷战时期。二战结束后，这两个超级大国分别代表两个阵营、两种意识形态、两种政治制度，形成东西方对峙。从近 500 年的大国兴替看，主要还是霸权的交替。随着西方国家的现代化成功，特别是在 20 世纪 50 年代以后，在二战后成立了联合国、世界银行、国际货币基金组织（IMF），成立了关贸总协定，1995 年改为世界贸易组织（WTO），全球秩序、全球规则与全球治理体系基本确立，形成以西方国家主导的国际治理体系和基于此的国际秩序。

20 世纪 30 年代，全世界有 150 多个国家是列强的殖民地。当时的日本在中国东三省建立了满洲国，首府设在吉林省长春市；1937 年 7 月 7 日，日本发动全面侵华战争，又占领了大半个中国。因此，在新中国成立之前，旧中国是半殖民地半封建国家，头顶上有三座大山，帝国主义、封建主义、官僚资本主义。新中国的成立，推翻了压在中国人民头上的三座大山，彻底结束了半殖民地半封建国

家的历史，实现了民族独立与人民解放，开启了社会主义革命和建设的新纪元，使中国人民成为国家主人，为中国改革开放、经济发展、科技革命、军事力量奠定了基础，并深刻改变了世界政治经济格局。1978 年之后，中国实行改革开放的基本国策，融入了由美西方国家主导的世界市场体系，接受了虽然尚不公平但却有矩可循的国际规则、国际标准、国际秩序，从计划经济体制转向市场经济体制。在中国共产党领导下，中国人民进行了艰苦卓绝的努力和奋斗，中国发生了深刻的制度变革与体制创新，经济社会取得快速发展。中国正在加快补上生产力发展的短板，加快实现社会生产力的跨越，加快创造支撑一个大国成为世界强国的物质基础和技术能力，加快实现作为强国的历史回归与辉煌。

（二）必须认识当前和今后一个时期，世界正在发生翻天覆地的动荡和演化，世界话语权不可能是霸权国家间的永续转移，必然在生产力发展水平最高的国家之间更替

近几百年的霸权交替中，美国替代英国不是通过战争，而是通过制造业、经济规模、科技能力、美元地位和在全球治理地位的全面超越，实现了其对英国的和平替代。此外就是冷战期间，第三次科技革命、工业革命蓬勃发展，代表先进生产力的科学逐渐占据了主导地位，美国、苏联、欧洲乃至全球其他地区也成为了科技发展的重要发源地。在苏联内部深层次矛盾不断积累的情况下，美国通过和平演变战胜了苏联，使其自愿放弃原来的社会制度和国家形态，解体为 15 个独立国家。更为重要的是，两个超级大国冷战，通过科技竞争、局部代理战争以及外交、经济等手段进行隐秘对抗，在太空科技领域的竞赛尤为激烈。虽然苏联已经具备了相当强的工业能力、科技能力和军事能力，但当时苏联的领导人不仅自愿放弃了自己的政治制度和国家权力，还与美国等国家一起动员乌克兰放弃核武器，美国彻底搞垮了苏联。除了这两次，其他历次转移都是通过战争实现，谁是战胜者，谁就是下一任霸主。

当前和未来一个时期，大国之间的竞争会非常激烈，特别是一些曾经强盛过的国家强烈地想再创辉煌。俄罗斯前身是苏联，再溯前是沙俄帝国，沙俄帝国鼎盛时期的领土面积达到 2288 万平方公里，是一个横跨亚洲、欧洲和北美洲的大帝国。现在俄罗斯有 1700 万平方公里，仍是世界上国土面积最大的国家。土耳其的前身是奥斯曼帝国，鼎盛时期控制的领土面积达 550 万平方公里。奥斯曼帝国后来分裂成了几十个国家，留下来最大的主体就是土耳其，面积 78 万平方公里。在地缘政治上，土耳其认为自己是全球地缘政治变革的主要参与者，在乌克兰危机、加沙战争、以伊战争中频频出手；在经济上，土耳其利用控制博斯普鲁斯海峡和达达尼尔海峡的优势，作为东西方的交通大通道、物流大枢纽；在科技发展上，土耳其虽整体仍处于全球中上游水平，但近年来其在国防、航空航天、量子计算等领域取得了显著进展。印度在 1947 年建国之前是殖民地国家，曾被英国、法国、葡萄牙、荷兰和丹麦等国家殖民。经过多年发展，印度致力于与主要大国及不同地区建立牢固关系，目的是在“多极世界”中占据最佳位置。莫迪已经三次担任印度总理，他一直致力于提升印度世界大国的地位，除了对联合国安全理事会常任理事国怀有极高的向往外，还提出了印度发展愿景，2047 年成为发达国家，经济体量达到 30 万亿美元。① IMF 在 2025 年 4 月发布的《世界经济展望》中预测，2025 年印度将成为世界第四大经济体，仅次于美国、中国、德国，且预计将在未来 3 年内超越德国，成为世界第三大经济体。②

美国保持了近百年霸权国家地位，现在既要保卫存量霸权，又要创造增量霸权。特朗普在八年两

①张菁娟：《大选前，莫迪向选民打包票：2047 年印度成为发达国家》，观察者网，2024 年 4 月 15 日。

②宫宏宇：《IMF 预测 2025 年印度将超日本成世界第四大经济体》，中国新闻网，2025 年 5 月 27 日。

任美国总统之中，实现了从政治素人和边缘人到共和党绝对领袖和政治强人的转换，他提出的“让美国再次伟大”，已被称作“特朗普主义”。特朗普在第一任期时，就把美国的主要战略威胁方向调整为中国和俄罗斯，拜登执政四年进一步固化了特朗普确定的战略方向，形成了对华遏制战略的整体框架。尽管打法不同，但是目标一致。特朗普第二任期内，在对华战略目标绝无改变的情况下，对中国全面开始了贸易战、科技战、金融战，且希望通过调停乌克兰危机拉住俄罗斯。所以，并不是中国想挑战美国、超越美国、替代美国，想成为世界霸主。而是美国政界、战略界从布什、奥巴马时期开始，就在不断讨论中国的潜在战略威胁和现实战略威胁，对华强硬逐渐成为一种政治正确，成为共和党与民主党的共识。

由于中国、美国、印度、俄罗斯、日本、韩国等国家超越欧洲，世界重心从大西洋转向太平洋，亚太地区已经成为世界经济的重心。从 15—17 世纪中叶开始，英国、法国、西班牙、葡萄牙、荷兰等国家科技率先发展，掌握先进的航海技术和造船技术，作为世界上主要的宗主国，在海上抢劫财富、垄断通道，在陆地扩张领土、殖民掠夺。工业革命又使西方列强的经济实力和科技水平飞速提升，拥有了更大的发展和掠夺能力。但由于战争，特别是一战、二战使欧洲中心主义瓦解，现在乌克兰危机、巴以冲突、印巴冲突、伊以冲突等终结了欧洲中心主义。欧洲曾经是世界科技创新中心、制造业中心、贸易中心和产业链供应链中心，但现在欧洲中心地位大大弱化。美国实施贸易战、促进北约大幅度增加军费、推行《通胀削减法案》等不断虹吸欧洲企业，以及俄欧关系短期内难以恢复，导致欧洲国际地位与影响力不复从前。美国虽然还保留着庞大的经济规模和军事力量，仍然处于世界领先地位，但由于选择了错误的战略方向，使其提前从发展的巅峰迈向历史的转折，北美区域国家将整体受累。

二战后，亚洲整体保持了和平发展之势，世界经济发展最快的国家 70% 以上在亚洲。亚洲拥有全球 60% 的人口；按购买力平价计算，亚洲 GDP 占世界经济总量比重 2024 年为 48.1%，2025 年预计为 48.6%；亚洲制造业产值占全球 45% 左右，是全球产业链供应链最密集的地区；全球外资对亚洲经济体的依赖程度在波动中上升，近年来达 60% 左右，中国和东盟仍是对外资最有吸引力的亚洲经济体；亚洲贸易占全球 30% 左右。① 未来，亚洲将进一步提升在全球经济中的地位，亚洲经济将是世界经济的稳定之锚。亚洲经济一体化的进程主要是“一体两翼”：一体是中国这一庞大经济体高质量发展进程。一个侧翼是 RCEP，是全球价值链融合程度最高的区域。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%。预计到 2035 年，亚洲 GDP 占世界的比重将由 2021 年的 39.1% 提升到 45% ~50%。② 另一个侧翼是正在推进的中日韩自贸区，中日韩自贸区构想始于 2002 年中日韩领导人会议，2012 年正式启动谈判至 2019 年完成 16 轮磋商。2025 年 3 月中日韩外长会议重启中断 5 年的谈判机制，5 月领导人会议明确将加速推进协定签署。

（三）必须认识全球南方的整体崛起，把培育和发展新质生产力作为加快中国式现代化建设进程的硬核举措，为南方国家自立、自强、自主发展创造新的方向与愿景

“全球南方”并非单纯的地理概念或经济概念，而是新兴市场国家和发展中国家基于相似历史境

①博鳌亚洲论坛：《亚洲经济前景及一体化进程 2025 年度报告》，博鳌亚洲论坛，2025 年 3 月 25 日；季晓莉：《亚洲仍将成为世界经济主要引擎》，中国发展网，2025 年 3 月 28 日；汤森路透：《亚洲地区的全球贸易现状报告》，汤森路透网，2024 年 2 月 8 日。

②新华社：《RCEP：亚洲经济一体化的新引擎》，中国自由贸易区服务网，2024 年 8 月 15 日。

遇、现实发展阶段、共同发展目标、相同政治诉求而形成的身份认同。“全球南方”最初泛指没有进入工业化社会的国家。冷战结束后，以金砖国家为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，成为“全球南方”兴起的集中体现，包括非洲、拉丁美洲、加勒比地区、太平洋岛屿以及亚洲的大部分国家，代表国际秩序变革中的关键力量。全球南方承载着世界85%的人口，贡献了世界超过40%的经济总量。① 全球南方的主体国家，大部分是殖民时代那些被殖民的国家。20 世纪 60 年代，随着世界殖民体系的陆续瓦解，民族解放运动风起云涌，大部分殖民地国家变成了独立的国家。1974 年 2 月 22 日，毛泽东同志会见赞比亚时任总统卡翁达，阐述了三个世界划分的理论。他认为亚洲、非洲、拉丁美洲的广大发展中国家属于第三世界，且明确中国属于第三世界，为中国在当今的世界格局重塑和演化的战略方位奠定了基础。

当今世界上绝大部分国家不再是殖民地，已成为独立自主的国家。但这些独立的国家还分几种情况。第一种情况是完全意义上的独立国家，有政权、军权、铸币权和税收权。第二种情况是一部分国家有的领域还依附原来的宗主国或者现在的霸权国家。比如，南太平洋的一些岛国，尚不具备铸造和运营货币的能力，至今没有本国的货币，使用美元做结算货币；非洲一些国家原来是法国的殖民地，法国已加入欧盟并使用欧元，但非洲部分原殖民地国家仍然使用非洲法郎。这些国家虽然获得了独立，但是还没有铸币权。第三种情况是一些国家在军事上没有独立或者没有完全独立。比如，欧洲曾经创造了科技革命和工业革命的辉煌历史，但是经历了两次世界大战之后，除了英国、法国拥有独立军队，欧盟其他国家主要依靠北约保护。北约是一个由欧洲和北美国家为实现防卫合作而建立的国际军事集团组织，实际领导者是美国。再比如，二战结束以后，美国在日本有大量驻军基地。美国可以对它们“带节奏”，很大程度上是因为这些国家没有完整的军权。第四种情况是一部分国家没有完整的国民经济体系，如单一的农业国、单一的旅游国、单一的宗教国。具有完整意义制造业、农业、服务业全部国民经济大类的国家，特别是制造业体系完备的国家，全世界只有不到 30 个。

二战以后打破了殖民体系，但是世界经济秩序和世界格局重塑的基础还带有殖民时代的痕迹与遗留的问题。在这样的基础上，南方国家不断觉醒，越来越快地成为影响世界的重要力量，世界格局仍在不断变革与演化。总体来说，二战以后，世界保持了 80 年和平发展大势，形成了投资全球化、贸易全球化、金融全球化、产业链供应链全球化，以及基于此的全球治理体系。或者说，经济全球化形成了一种历史发展的大势。南方国家目前经济总量在全球的占比超过 40%，对世界经济增长的贡献率达到 80%，② 已成为世界经济增长的主要驱动力。全球南方国家的经济快速增长是 21 世纪最具标志性的变化之一。备受瞩目的“全球南方”正崛起为科技创新的新引擎和新高地，在科技领域展现出蓬勃活力，预示着未来科技发展的新方向。从新兴市场到创新实验室，从科技初创企业到全球科技巨头，“全球南方”正成为科技创新的重要力量。作为其中一员，中国提出“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，为建立国际公平正义体系赋予了更具时代要求的全球政治内涵；提出独立自主是“全球南方”的政治底色，发展振兴是“全球南方”的历史使命，公道正义是“全球南方”的共同主张。中国成为“全球南方”发展经验、发展资源和技术的积极共享者，引领并维护“金砖 +”合作模式，使金砖国家合作的影响超越成员国和地区范畴；积极开展共同关注领域的南南合作，维护发展中国家的发言权和发展权，积极与其他国际组织协作，坚定维护以联合国为核心的全球治理体系；推进中国式现代化进程，培育新质生产力，提高科技发展水平，为南方国家加快发

①管克江：《凝聚全球南方力量　共谋团结发展合作》，人民网，2025 年 6 月 23 日。

②数据来源：IMF。

展不断进行开创性探索。

二、加快培育和发展新质生产力，抢占科技革命和产业变革的先机，成为关乎国家前途命运的核心战略和生死攸关的博弈焦点，中国已经形成了坚实的战略根基

在科技革命与产业变革深度重塑全球经济的大格局下，发展新质生产力愈发凸显其战略价值。高质量发展是新时代的硬道理，培育新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点，中国发展新质生产力已经形成了战略根基。习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时指出："概括地说，新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先进生产力质态。它由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生，以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。"全球围绕科技创新和创造新质生产力的竞争，将深刻塑造 21 世纪的世界秩序。中国已经在发展新质生产力方面迈出坚实步伐，推动经济发展尽快实现质量变革、效率变革、动力变革，以科技创新为主导，摆脱传统增长路径，实现全要素生产率大幅提升，建立在举国体制、颠覆性技术（如人工智能、量子技术、生物医药、新能源、新材料）、高端人才、创新生态、数据要素等基础上，重塑国家综合国力基础、竞争规则、博弈焦点和未来格局，使新质生产力发展成为决定中国未来国际地位和影响力的关键变量。

（一）构建多维度、综合性、集成化的制度体系，奠定了培育新质生产力的重要制度基础

中国把集中力量办大事的制度优势、超大规模的市场优势，同发挥市场在资源配置中的决定性作用结合起来，强化了国家战略科技力量，推动科技自立自强不断取得新进展。2023 年，组建中央科技委员会，加强党中央对科技工作的集中统一领导，重新组建科学技术部，深入推进科技计划管理改革。制定中长期发展规划或谋略是中国发挥举国体制的独特创举。比如，两个百年奋斗目标，几个阶段"三步走"计划不断调整，但始终朝着既定方向努力奋斗；《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》和《国家中长期科学和技术发展规划（2021—2035）》，围绕国家发展整体战略和科技发展战略，提出面向未来经济社会发展需求的基础研究问题和发展方向，明确重点领域与优先主题，规划重大专项和前沿技术；面向 2030 年的《新一代人工智能发展规划》，把开源开放作为四大原则之一，倡导开源共享理念，积极参与人工智能全球研发和治理，在全球范围内优化配置创新资源；《交通领域科技创新中长期发展规划纲要（2021—2035 年）》《新时代交通强国铁路先行规划纲要》，明确了中国铁路 2035 年及 2050 年的发展目标和主要任务，以"八纵八横"为主通道的高铁网和普速铁路网进一步优化。再比如，2024 年中国科学院、国家航天局、中国载人航天工程办公室联合发布了《国家空间科学中长期发展规划（2024—2050 年）》，提出了有望取得突破的五大科学主题（极端宇宙、时空涟漪、日地全景、宜居行星、太空格物）和 17 个优先发展方向，明确了到 2027 年、2028—2035 年、2036—2050 年三个阶段的科学任务，形成我国空间科学中长期发展路线图。从 20 世纪 50 年代初起，中国开始实行五年计划，从"十一五"时期开始修改为五年规划，这是中国共产党治国理政的鲜明特色和重要抓手，充满了治国理政的大智慧，推动了中国经济社会稳步实现可持续发展。

（二）“大国重器”和全国性、长周期、大跨度、高难度的重大项目，奠定了培育新质生产力的重要基础框架

国家作为重大科技创新组织者发挥了独特作用，支持周期长、难度高、前景好的战略性科学规划和科学工程，系统部署资源、组织跨界力量，形成整体创新优势，在众多领域实现了突破，打造了一批“大国重器”。“一五”和“二五”时期我们完成了 156 个重大项目。① 当时，东北重工业占全国比重达 70%，是大国重器的核心研发与制造基地，承担了从航空航天、海洋工程到高端装备制造等众多国之重器的研发任务，像长春一汽、鞍山钢铁、中车长客、中国一重、沈鼓集团、沈阳飞机、沈阳机床等，其工业体系覆盖联合国划分的 41 个工业大类中的 40 个，几乎每项重大工程都有东北制造的基因。新中国成立近 80 年来，先后实现了两弹一星、载人航天、探月工程、中国天眼、深海探测、三峡工程、量子技术、超级风洞、航天发动机、航母技术、北斗导航、稳态强磁场装置、世界首个空间太阳能电站地面验证系统等重大技术突破，建设了一批“大国重器”。笔者在安徽省合肥市调研期间，目睹了紧凑型聚变能实验装置（BEST）项目正在加紧施工，作为全超导托卡马克核聚变实验装置（EAST）的后续项目，将在第一代 EAST 装置的基础上，首次演示聚变能发电，有望率先建成世界首个 BEST，2035 年进入商业化运作，届时发电量初步估算将相当于 5 个三峡工程的发电量。中国还进行了大跨度、长周期难以想象的历史性工程，大部分由国家直接组织或者由国有企业承担，南水北调、西气东输、西电东送、北粮南运、东桑西移、东数西算等重大工程，都成为支撑中国生产力跃升的重要基础设施。例如，南水北调工程进行了 12 年，累计投资 3000 亿元，支撑北方地区 16 万亿元 GDP 增长，惠及 45 座城市和 1.85 亿居民。现在北京人喝的水，每 10 杯中有 8 杯就来自丹江口。② 再如，中国高铁 2004 年引进国外技术；2008 年首条设计时速 350 公里的京津城际铁路开通；2011 年京沪高铁通车运营；2017 年自主研发的复兴号投入运营；截至 2024 年底，中国高铁通车总里程已经达到 4.8 万公里，③ 位居世界第一。中国高铁已经具备了成套技术和完整的知识产权，造福世界更多的国家。截至 2025 年 6 月，中国承建或参与建设的主要海外高铁项目包括土耳其安伊高铁、沙特麦麦高铁、印尼雅万高铁、匈塞铁路、中老铁路等，覆盖亚洲、欧洲、非洲等多个地区。

（三）构成完整的国家创新体系，为全国培育新质生产力奠定了科技创新和研发的公共资源框架

国家构建了科技创新三大体系或称实验室体系。一是国家实验室，覆盖基础科学、前沿技术、战略安全等领域，代表了我国在相关学科的最高研究水平，主要任务是进行体现国家意志、国家使命、代表国家水平的战略性科技创新研究，构建突破性、引领性、平台型的大型综合性研究基地。二是全国重点实验室（原国家重点实验室），这是国家科技创新体系的核心组成部分，是科学与工程研究类国家科技创新基地，面向前沿科学、基础科学、工程科学等，开展基础研究、应用基础研究，推动学科发展，促进技术进步，发挥原始创新能力的引领带动作用。当前首要目标是解决卡脖子的技术问题，做单项冠军，创造独门绝技。2025 年 1 月，科技部宣布 2024 年度完成了全国重点实验室重组工作，从国家重点实验室到全国重点实验室，将整合多方资源，联合高校、企业和科研院所共建。三是综合性国家科学中心，分别是北京怀柔、上海张江、安徽合肥、粤港澳大湾区和陕西西安五大综合性国家科学中心。这是国家科技领域竞争的重要平台，是国家创新体系建设的基础平台，汇聚世界一流

①中共甘肃省委党史研究室：《回望“一五”：开启陇原工业新篇章》，中共中央党史和文献研究院网站，2025 年 4 月 17 日。
②陈溯：《水利部：南水北调支撑北方地区超 16 万亿元 GDP 增长》，中国新闻网，2024 年 12 月 12 日。
③数据来源：交通运输部。

科学家，突破一批重大科学难题和前沿科技瓶颈，显著提升中国基础研究水平，强化原始创新能力。近年来，由于国家创新体系高度重视基础研究，大科学装置和重大科技基础设施建设取得重要进展，在量子科技、生命科学、物质科学、空间科学等领域取得一批重大原创成果。

（四）研发投入强度不断提升，多元化研发投入奠定了形成科技创新整体能力的资本支持

中国逐年加大了对科技研发的投入。据国家统计局数据，中国全社会研发投入从2012年的1.03万亿元增长到2024年3.6万亿元，研究与试验发展（R&D）经费投入强度达到2.68%。从国际比较看，我国R&D经费投入强度在世界主要国家中排名已经上升到第12位，超过了欧盟国家平均水平（2.11%），接近经合组织国家均值（2.73%），在全球创新指数排名升至第11位，为近10年提升最快的经济体之一。2024年，我国基础研究经费支出为2497亿元，比上年增长10.5%，占R&D经费支出比重为6.91%，延续上升势头。企业成为研发投入的主体，中国上市公司协会数据显示，2024年上市公司R&D经费投入为1.88万亿元，占全国R&D经费的51.96%。我国已有570多家工业企业入围全球研发投入2500强。据公开报道，2022—2024年，华为R&D经费投入分别占营收的25.1%、23.4%、20.8%，近10年累计投入的研发费用超过12490亿元。根据欧盟委员会发布的《2024年欧盟工业研发投资记分牌》，华为以199.39亿欧元的研发投入位居2023年中国企业研发投入榜首，全球排名第6位，继续巩固其在信息通信技术（ICT）基础设施、终端业务等领域的领先地位；腾讯研发投入81.18亿欧元，全球排名第19位，重点布局人工智能、云计算等领域；阿里巴巴研发投入66.20亿欧元，全球排名第30位，聚焦人工智能基础模型及原生应用开发等方向；中国建筑近3年研发投入达470.59亿元（约64亿美元），贡献了行业近88%的营业收入和95%的净利润；中国中铁、中国交建、中国铁建等“中字头”企业研发投入总额超过2000亿元，占行业研发投入的80%以上。

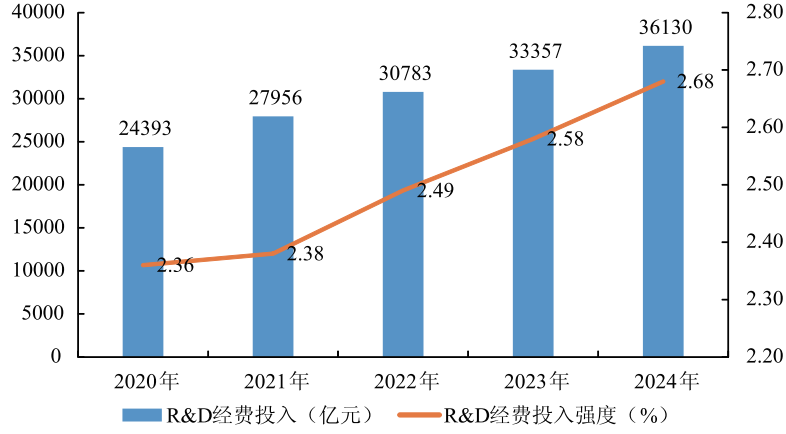


图1　2020—2024年我国全社会R&D经费及投入强度情况

数据来源：国家统计局。

（五）数字化基础设施已处世界领先地位，为新质生产力发展奠定了数字化基础设施高质量发展基石

中国的数字化基础设施发展迅速，算力短板也已迅速补上，不仅布局了全国一体化的算力体系，还建设了比较完善的算力生态。2023年工业和信息化部等6个部门发布了《算力基础设施高质量发展行动计划》，总体目标和主要任务是，到2025年，算力规模将超过300EFLOPS，智能算力占比将达到35%；国家枢纽节点数据中心集群间将基本实现不高于理论时延1.5倍的直连网络传输，光传送网覆盖率将达到80%，互联网协议第6版（IPv6）等新技术使用占比将达到40%。目前，中国的算力规模和美国基本上相当，东数西算已经建设了8个国际算力枢纽、10个国家数据中心集群。2014年11月，工信部等12个部门联合印发了《5G规模化应用“扬帆”行动升级方案》，明确了下一步应用发展的

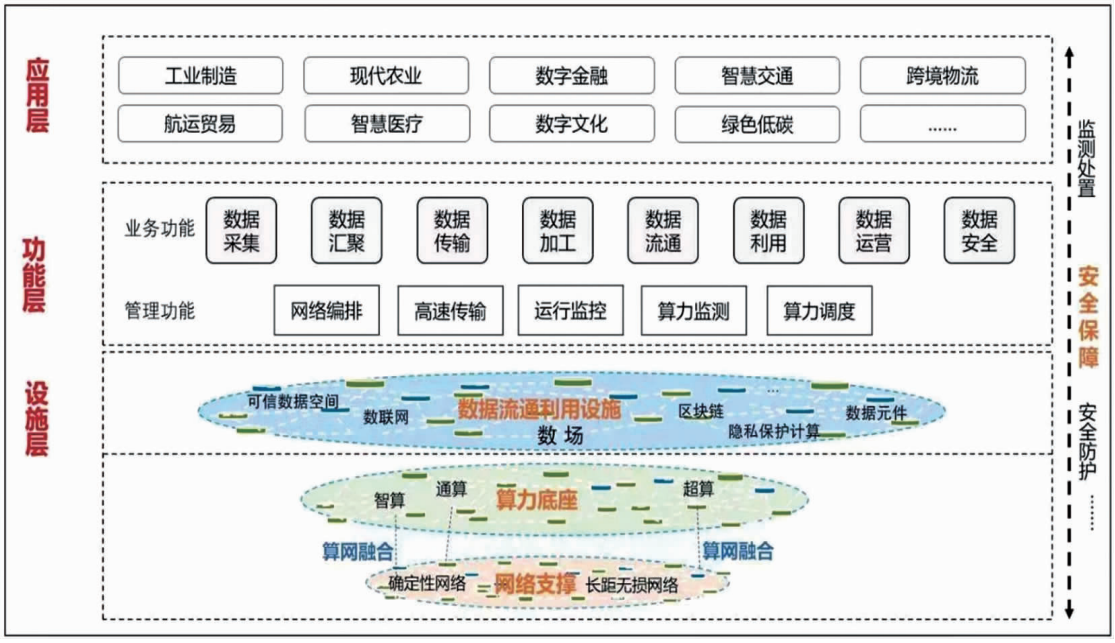


图 2　中国数据基础设施及网络、算力设施总体架构图

目标。到 2027 年底，每万人拥有 5G 的基站数达到 38 个，个人普及率达到 85%，接入量占比超过 75%，大中型工业企业应用渗透率达到 45%，建成 7 万个 5G 行业的虚拟专网，带动 5000 个边缘计算节点建设，构筑“通感算智”深度融合的新型数字底座（“通”是万物皆通，“感”是万物遥感，“算”是算力体系，“智”是人工智能）。截至 2025 年 5 月，工业和信息化部发布数据显示，中国 5G 基站总数达 448.6 万个，占全球的 65% ~70%；5G 移动电话用户突破 10.98 亿户，占移动电话用户的 60.8%；千兆宽带用户达 2.23 亿户，电信业务总量同比增长 8.6%。5G 对国民经济 97 个大类渗透的领域已达到 86 个。可以看到，5G 在中国已经深度覆盖，包括喜马拉雅山的高峰、广袤的沙漠、遥远的边境和无数个村落。中国还要建设一批 5G－A 应用规模的发展城市，未来要实现全国地级及以上城市 5G－A 超宽带全覆盖。同时，世界主要经济体正在加快推动 6G 研发。中国在 2019 年启动了 6G 研究，2024 年是 6G 技术遴选的关键窗口期，启动了 6G 技术标准研究；计划 2027 年上半年启动 6G 标准制定，2029 年完成 6G 基础版本标准。目前中国 6G 的专利技术在全球占比约为 40%，美国约为 35%，日本约为 10%。① 中国数字化基础设施走在世界前列的还有北斗卫星导航系统（世界上还有美国 GPS、俄罗斯 GLONASS、欧盟 GALILEO 三大卫星系统）。北斗卫星导航系统精度优于 9 米，测速精度优于 0.2 米/秒，授时精度优于 20 纳秒，与全球 137 个国家签署了合作协议。② 2024 年发布的《北斗卫星导航系统 2035 年前发展规划》提出：2025 年完成下一代北斗系统关键技术攻关；2029 年左右开始发射下一代北斗系统组网卫星；2035 年完成下一代北斗系统建设，中国将开启高精度定位导航新时代。

①温婧、种天仪：《融合“通感智算”能力 6G 离我们的生活还有多远?》，《北京青年报》，2024 年 4 月 29 日。

②国务院新闻办：《新时代的中国北斗》，国务院新闻办网站，2022 年 11 月 4 日。

（六）多年持续积累形成了巨量人力资本，为培育新质生产力中最重要的人力资本要素奠定了人才队伍基础

人力资本成为中国发展新质生产力的独特优势，全国已累计有 2.4 亿人接受过高等教育。按照人力资本与劳动经济研究中心发布的《中国人力资本报告 2024》数据，1985—2022 年，中国人力资本总量增长了 14.4 倍；2022 年，全国劳动力人口平均年龄是 39.72 岁，平均受教育年限是 10.88 年，大学受教育程度人口占比为 12.27%。体力劳动力红利在下降，但人力资本的红利在上升。教育部数据显示，2023 年，全国普通本科毕业生 489.74 万人，硕士生 92.76 万人，博士生 8.71 万人，在校的研究生接近 400 万人。毫无疑问，中国人力资本在全球是最丰厚的。2024 年，中科院的院士一共有 861 人；① 2024 年美国斯坦福大学发布全球前 2% 顶尖科学家榜单，中国有 10687 位学者入选；按折合全时工作量计算，2023 年中国科研人员数量达到 724 万人年，② 连续 11 年居世界首位。根据中国科学技术信息研究所《中国科技论文统计报告 2024》，2023 年中国论文数量、高水平国际期刊论文数量以及被引用数量在世界都排在第一位。在基础研究领域，我国学者近年来在顶级学术会议上的论文发表量持续领先。2024 年国际顶级人工智能学术会议（AAAI）收录的论文中，中国机构贡献占比达 34%，连续 5 年保持首位。特别是在多模态大模型、类脑计算、量子机器学习等前沿方向，中科院自动化所、清华大学等团队相继取得突破性进展。根据中科院发布的《2024 研究前沿》和《2024 研究前沿热度指数》报告，美国在 125 个前沿科技领域中占据 71 项，居世界首位，中国以 39 项列世界第二位；国家知识产权局数据显示，截至 2024 年，中国有效发明专利数量达到 475.6 万件，企业有效发明专利占 73.7%，企业创新主体地位不断增强。国家自然科学基金项目中，80% 的项目由 45 岁以下青年人承担；国家重点研发计划项目有 1100 多项是由 40 岁以下的青年科学家领军，像北斗导航、探月工程、天眼工程等，科研团队平均年龄刚刚超过 30 岁。③ 生产力的第一要素是人，现在中国人才队伍稳居全球前列。近年来，越来越多的海外科学家选择回国任职，中国高校和科研机构涌现一股世界顶尖科学家的加盟潮。我们要制定更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，进一步把中国的人力资本盘活，使其成为创造新质生产力的第一动力。

（七）全球规模最大、产业配套能力最强的制造业体系，为培育新质生产力奠定了产业基础。

中国发展新质生产力非常重要的优势是制造业。据经合组织数据，2023 年中国制造业产值占全球的 35%，约为美国、日本两国之和的两倍。工业和信息化部数据显示，中国自 2010 年起已连续 15 年保持世界第一制造业大国的地位，2024 年工业增加值达 40.5 万亿元；在联合国工业分类的全部 41 个工业大类、207 个中类、666 个小类中都有布局，是全世界唯一拥有如此完整工业体系的国家。在 500 种主要工业品中，中国有 220 种产量位居全球首位。制造业不断转型升级，中国制造 2025 战略实施以来，已建成 2100 多个高水平数字化车间和智能工厂，生产效率平均提升 45%，产品研制周期缩短 35%。2024 年，高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重为 16.3%，比 2012 年提高 6.9 个百分点；装备制造业增加值占比为 34.6%，比 2012 年提高 6.4 个百分点。数字经济赋能中国制造业发展，成为发展新质生产力的重要基础。《中国数字经济发展指数报告（2024）》显示，2023 年数字经济占 GDP 的比重已达到了 42.8%，对 GDP 的贡献达到 66.45%，数字经济的渗透率不断提高；根据

①数据来源：中国科学院。

②数据来源：国家统计局。

③数据来源：《科技部：在国家自然科学基金项目中 80% 由 45 岁以下青年人员承担》，《中国青年报》，2024 年 3 月 5 日。

工业和信息化部数据，工业互联网已覆盖到了 49 个国民经济大类，5G + 工业互联网重大项目已完成 14000 个，全国关键工序的数字化率已经超过 60%，创造了智能制造的新场景与新形态。中国拥有全球最多的百强科技创新集群（连续两年第一），制造业不仅是大国博弈最大的底气，更是发展新质生产力的产业基础。2025 年，“大国智造”国家平台启动，作为国家级系统性工程统筹推进制造体系重塑，分三阶段实施：2025—2027 年，完成全国制造产业资源归集，建立 100 多个示范基地；2027—2030 年，实现产业链龙头企业突围，核心环节国产化突破 50%；2030—2035 年，推动中国制造标准与东南亚、非洲、中东等国家与地区共享，带动共建“一带一路”国家制造业发展，同时构建中国制造新生态。

表 1　2024 年制造业全球占比前十国家

排名	国家	制造业占全球比重（%）
1	中国	31.6
2	美国	15.9
3	日本	6.5
4	德国	4.8
5	印度	2.9
6	韩国	2.7
7	俄罗斯	1.8
8	意大利	1.8
9	墨西哥	1.7
10	法国	1.6

数据来源：德国数据统计公司 Statista。

（八）人工智能和机器人发展迅速上升为世界第一梯队，为“互联网 +”“人工智能 +”“机器人 +”赋能新质生产力奠定了技术支撑

人工智能是通用型或者共性技术，在算力、算法和数据上展现出高链接性、强渗透性，并与云计算、大数据等技术相互加持，推动制造业、农业、服务业乃至国家治理现代化，赋能一些国际化、市场化、智能化、数字化复杂分工的产业。仅芯片制造这一环节，生产线涉及 50 多个细分行业、2000 ~ 5000 道工序，如果人工智能赋能形成全球合作新框架将大幅度减少成本，如人为脱钩断链也将付出高昂的成本。中国人工智能正以惊人的速度发展，在多领域实现技术突破与产业落地。中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《生成式人工智能应用发展报告（2024）》显示，截至 2024 年 6 月，中国人工智能核心产业规模已接近 6000 亿元，相关企业超过 4500 家，产业链覆盖芯片、算法、数据、平台、应用等上下游关键环节，在量子通信、计算机视觉、自然语言处理、智能语音等关键技术领域已超过或接近世界先进水平。截至 2025 年 3 月 31 日，共有 346 款生成式人工智能服务在国家网信办完成备案；对于通过应用程序编程接口（API）或其他方式直接调用已备案模型能力的生成式人工智能应用或功能，共有 159 款生成式人工智能应用或功能在地方网信办完成登记。① 与实体经济深度融合，打造“人工智能 +”千行百业的产业新格局。据赛迪研究院的《中国人工智能区域竞争力研究报告》，我国现存在业、存续状态的人工智能相关企业超 424.3 万家，其中，2025 年以来新增注册约 28.6 万余家。以深度求索（DeepSeek）为代表，推动中国人工智能领域跳跃式发展，以“低成本 + 高性能 + 开源”模式，一定程度上对西方大语言模型实现“弯道超车”，推动世界人工智能技术快速进步。中国机器人也在全球机器人领域占据了主导地位，连续 11 年成为全球最大工业机器人市场，截至 2024 年 7 月，中国持有的机器人相关有效专利约占全球的2/3。② 摩根士丹利发布报告称，2024 年中国在全球机器人市场所占份额约 40%，中国机器人市场规模预计以每年 23% 的增幅增长，将从

①国家互联网信息办公室：《关于发布生成式人工智能服务已备案信息的公告（2025 年 1 月至 3 月）》，中国网信网，2025 年 4 月 8 日。

②吕少威、刘育英：《中国持有机器人相关有效专利数占全球约 2/3》，人民网，2024 年 8 月 22 日。

2024 年的 470 亿美元增至 2028 年的 1080 亿美元。在摩根士丹利发布的全球人形机器人领域百强上市公司中，中国企业占比超 1/3。

（九）具有创造力的企业主体和战略型企业家，奠定了培育新质生产力的重要载体

中国国有企业是中国特色社会主义经济的“顶梁柱”，在科技创新、产业引领和安全支撑方面发挥着重要作用。根据国务院国资委数据，2024 年，243 家央企总资产超过 90 万亿元；国有企业利润总额 2.6 万亿元，全员劳动生产率 81.2 万元/人；全年研发经费投入 1.1 万亿元，连续 3 年超过万亿元；完成固定资产投资 5.3 万亿元；战略性新兴产业完成投资 2.7 万亿元，增长 21.8%。国有企业是大国重器与重大战略项目的主力军，国家电网、中国航天、中国船舶、中国商飞、中国中铁、中国长城、中车轨道、中国核工业、振华重工、中国移动、中兴通讯、中国石油、中国石化等企业，都积极布局战略性新兴产业和未来产业，建设现代化产业体系，打造现代产业链“链长”，力争在全球产业竞争中掌握战略主动。改革开放后，迎来了中国民营经济快速发展，在培育新质生产力中发挥了难以替代的作用。据中国个体劳动者协会统计，1978 年全国个体经营者仅 14 万人，1989 年私营企业的登记总数 9.05 万户；据市场监管总局统计，截至 2024 年 9 月民营企业数量突破 5500 万户，截至 2024 年 11 月全国实有登记注册经营主体达到 1.89 亿户。2024 年《财富》世界 500 强榜单中，有 133 家中国企业。中国独角兽企业从 2016 年的 131 家增加到 2024 年的 510 家，占全球 27.3%；其中，超过 70% 拥有发明专利，前沿科技领域独角兽企业占比超过 70%。① 2024 年，胡润研究院发布《2024 全球独角兽榜》，前 10 名独角兽企业有 4 家来自中国，字节跳动以 1.56 万亿元的价值蝉联 3 年榜首。中国还涌现了一批战略型的企业家，懂战略、懂科技、懂市场、懂金融，心怀国之大者，带领企业应对国际风云变幻，实现领跑世界。此外，根据商务部数据，在华外资企业贡献了 7% 的就业、1/7 的税收、1/3 的进出口、1/2 的机电产品和高技术产品出口。截至 2024 年底，外商累计在华投资设立企业超 123.9 万家，实际使用外资 20.6 万亿元。外商投资不仅是推进高水平对外开放的重要内容，还为发展新质生产力和实现中国式现代化发挥着重要作用。

表 2　2024 年全球独角兽企业排名（前 20 名）

排名	企业名称	所属国家/地区	估值（亿元）
1	字节跳动	中国	15600
2	SpaceX	美国	12800
3	OpenAI	美国	7100
4	蚂蚁集团	中国	5700
5	希音	中国	4600
6	Stripe	美国	4300
7	Databricks	美国	3050
8	Canva	澳大利亚	2800
9	币安	马耳他	2400
10	微众银行	中国	2350
11	Telegram	阿联酋	2100
12	米哈游	中国	1600
13	Citadel Securities	美国	1550
14	Chime	美国	1500
15	Northvolt	瑞典	1430
16	Oppo	中国	1430
17	蓝色起源	美国	1430
18	Vivo	中国	1400
19	滴滴	中国	1350
20	JDT 京东科技	中国	1350

资料来源：胡润研究院。

①睿兽分析：《2024 全球独角兽企业观察报告》，搜狐网，2025 年 1 月 14 日。

（十）具有国际竞争力的经济大省、大市和特殊经济功能区，奠定了培育新质生产力的若干战略高地和大容量平台

中国发展新质生产力有很多重要的平台载体，已经形成了一批具有竞争力的经济大省和城市。2024 年，GDP 规模超过 10 万亿元的省份有 2 个，分别是广东省和江苏省，山东省则有望在 2025 年成为第三个突破 10 万亿元的经济大省；GDP 已经超过万亿元的城市有 27 个，其中，上海市超过 5 万亿元、北京市超过 4 万亿元。在国家规划中，有 3 个战略定位为世界级城市群的区域，分别是长三角、粤港澳大湾区、京津冀，这也是培育和发展新质生产力的战略高地。中国还有各种特殊功能区，包括 7 个国家级特区，19 个国家级新区，229 个国家级经济技术开发区，178 个国家高新技术产业开发区，167 个综合保税区，国家级自贸区 22 个省的 57 个区片，165 个跨境电商的试点城市，172 个海关特殊监管区。海南自贸港将在 2025 年底封关运作，为培育新质生产力探索更为开放的制度高地。共建“一带一路”、京津冀协同发展、粤港澳大湾区、长三角一体化、长江经济带、黄河流域生态保护和高质量发展等，都把发展新质生产力作为重大任务和主攻方向。中国已经形成了区域联动、区域协同、区域携手发展新质生产力，推进中国式现代化的大格局。

三、利用好大历史赋予的重大战略机遇，把来之不易的新质生产力战略根基，转化为大国竞争博弈取胜的集成优势

当今世界，主要国家都在大力发展新兴产业和未来产业，力图抢占新一轮科技革命和产业变革制高点，这实际上就是新质生产力的竞争。能否把自己的事情做好，就是能否创造更为先进的生产力，使自己的国家强大、富强、先进、开放、有活力，从而给人民带来福祉，给国家带来荣光。适应新一轮科技革命和产业变革趋势、赢得发展新质生产力的主动权，不仅是在当前复杂国际形势下具有紧迫性，更是实现中华民族伟大复兴的内在要求。在全球科技创新进入空前密集活跃的时期，从农业革命到工业革命，从工业革命到信息革命，从信息革命到生态革命与智能革命，人类文明不断演进，技术范式持续跃迁。通过重构和重组生产力，创造更为先进的生产力，始终是大历史前进与演化的一条主线。中国培育和发展新质生产力，虽然是大历史背景下的正确选择，且通过不懈努力已经奠定了比较坚实的战略根基，但若不能加快推进改革，构建同新质生产力更相适应的生产关系，不仅新质生产力的进一步发展会受阻，在愈益激烈的大国竞争博弈中，也会囿于困境。例如，当前发生的内卷式竞争，并非是落后生产力与先进生产力之间的竞争，而是代表新质生产力发展水平的战略性新兴产业和优势产能内部的无序竞争；社会投资意愿下降，并非是社会资本减少或者枯竭导致，“远洋捕捞”式执法等非经济因素造成了较大影响；阻碍创新要素流动起来的行政、制度、机制、流程等壁垒，造成的堵点痛点难点还没有完全解决，等等。

当前和今后一个时期，围绕加快形成同发展新质生产力更相适应的生产关系，要全面准确把握发展新质生产力的政策要求。既要有历史耐心，持之以恒地推进，又要有时不我待的紧迫感，争分夺秒地推进；既要系统谋划、协同推进，又要方法得当、防止走偏。因此，必须处理好以下五对关系。

一是处理好新质生产力与新型生产关系的关系。以新质生产力推动中国高质量发展，意味着不断解放和发展生产力，必须正确处理生产力和生产关系的关系。必须把改革重点放在推动生产关系变革上，加速形成与新质生产力相匹配的生产关系，使新型生产关系的构建成为发展新质生产力的制度保障，推动高质量发展的重要保障和活力释放源。只有加快改革与新的生产力发展要求不相适应的旧的

生产关系，通过体制机制创新打通束缚新质生产力发展的堵点卡点痛点，才能不断增强微观主体创造新质生产力的内在动力。必须辩证地看，新质生产力发展必然会作用于新型生产关系，要求生产关系及时快速作出与之相适应的调整；先进的新型生产关系又必然反作用于新质生产力，进一步解放和发展新质生产力，推动新质生产力从培育、催生到全面突破、跨越式发展。

二是处理好实体经济与虚拟经济的关系。虚拟经济为实体经济提供融资支持与资源配置效率，实体经济发展则为虚拟经济创造价值基础。关键在于构建两者协调发展的动态平衡机制，坚持以实体经济为根基，引导虚拟经济服务实体需求，防范资本脱实向虚引发的系统性风险。实体经济和虚拟经济共同构成了世界经济新的现代形态，也是一个国家不可缺失、不可分离、相互支撑、相互融合的整体经济。培育和发展新质生产力，既需要发展健康的虚拟经济，也需要发展坚实的实体经济。虚拟经济不仅反映实体经济的运行，更是实体经济的放大器和催化剂。要把实体经济整体转化为新质生产力和高质量发展的基本盘，依靠科技赋能创造崭新的形态和超强的国际竞争力，为中国成为社会主义现代化强国奠定基础，这是国之本、国之基和国之要。追求实体经济和虚拟经济相对平衡，使二者形成良性循环和互动，才能使中国经济运行平稳、健康、可持续。如果两者严重失衡甚至处于恶性循环，对经济会产生巨大破坏作用。国内外历史上发生过的经济泡沫破裂、银行破产、股市坍塌、经济倒退甚至战争等事件，很多情况下就源于实体经济与虚拟经济的严重失衡。在培育和发展新质生产力，推进中国式现代化建设的进程中，需要把握实体经济与虚拟经济相对平衡的关系，创造中国式平衡框架。

三是处理好未来产业与传统产业的关系。既重视战略性新兴产业和未来产业的发展，也不能忽视或放弃传统产业。新质生产力强调的是生产力的质态，而非简单的形态、业态和状态。发展新质生产力，不能把传统产业当作“低端产业”“过时产业”简单退出，要通过科技赋能推动传统产业转型升级，孕育新兴产业、形成新质生产力。这种循序渐进且有基础的传统产业升级成为新质生产力，与未来产业的爆发性发展相结合，才能使中国经济保持连续性、稳定性。要统筹处理好新兴产业、未来产业与传统产业的关系，通过传统产业转型升级，改变传统产业多新兴产业少、低端产业多高端产业少、资源型产业多高附加值产业少、劳动密集型产业多资本科技密集型产业少的状况，构建不断升级、不断创新、不断重塑、多极支撑的具有新质生产力质态的现代化产业体系。

四是处理好市场机制与政府作用的关系。发展新质生产力，需要有为政府和有效市场“两只手”共同发力，核心是实现市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的有机统一，形成“有效市场”与“有为政府”动态平衡。通过深化改革，特别是上层建筑的改革，适应经济及经济基础的发展，推动两者协同发力。政府不能越位也不能缺位，杭州市等地政府对企业无事不扰、有求必应的做法，值得在各级政府推广。政府要把重心放在推动生产要素畅通流动、释放市场潜力上，进一步完善要素市场制度和规则，畅通生产要素流通渠道，培育全国一体化技术和数据市场，完善主要由市场供求关系决定要素价格机制，提高资源和要素配置效率，充分释放各类市场潜力，激活经济发展新动能。应在科学布局、政策引导、规则制定、财税支持、鼓励创新、允许试错、宽容失败等方面发挥更大作用，要因地制宜，不能一哄而上，避免盲目投资，重复建设。中国各地情况复杂多样、发展不平衡，实践中发展什么产业，必须充分考虑不同区域、不同产业的实际情况，根据本地的发展阶段、功能定位、资源禀赋、产业基础、科研条件等，把握好发展新质生产力的方向、路径，有选择、有先后、有重点地发展。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，强化企业科技创新主体地位，使各类企业成为发展新质生产力的主力军。

五是处理自主创新与开放创新的关系。自主创新和开放创新的目标是一致的。自主创新是发展新

质生产力的出发点和落脚点，是我们必须坚持的底线和保持战略能力的基础保障；开放创新是建立在自主创新基础上的必要发展、必由之路。既不能只强调自主创新而排斥开放创新，也不能只强调开放创新而忽视自主创新。在外部环境恶化、美西方国家对华进行科技遏制的当口，很多关键核心技术要不来、买不来、讨不来、等不来，如果不依靠自主创新，只能永远追随他国的脚步或成为科技附庸。这迫使我们坚持自主创新，突破发展新质生产力的瓶颈，把加快实现高水平科技自立自强摆在更加突出的位置，努力取得基础性、战略性、原创性的重大成果，实现更多零的突破，破解更多“卡脖子”难题。但在经济全球化深入发展的大背景下，创新资源在世界范围内加快流动，各国经济和科技联系更加紧密，新一轮科技革命加速发展，一些重大科学问题的原创性突破正在开辟新前沿、新方向、新场景，一些重大颠覆性技术创新正在创造新产业、新业态。中国必须与全世界科技工作者相互学习、彼此互鉴、接力传递，共同创造新的未来。因此，必须加快构建开放创新生态，在开放环境下大力推进自主创新，用好全球创新资源，加快建设具有全球竞争力和新质生产力高地的开放创新生态。

培育新质生产力是一场革命，核心是生产关系必须适应生产力的变革，上层建筑必须适应经济基础的进步，其涉及经济发展方式、社会组织管理、现代国家治理、人才制度变革、思维方式创新、生产生活乃至生命存在状态的重构，绝不能一蹴而就、手到擒来。当前，经济全球化遭遇逆流，美国等一些西方国家对中国经济发展特别是新质生产力的发展，已经从疑虑、焦虑，到不遗余力进行打压遏制甚至封堵。时间在中国和大多数发展中国家一边，在历史正确的一边，在具有道德道义制高点且具备与之相匹配的生产力水平的国家一边。我们要从大历史、大宏观、大格局的高度，认识抓住这一轮科技革命和产业变革带来生产力跃升机遇的极端重要性、紧迫性，推动中国科技和产业发展由“跟随者”向“引领者”的重大转变，有力支撑全面建设社会主义现代化强国和中华民族伟大复兴的宏伟事业。

参考文献：

1. 习近平：《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》，《求是》，2024 年第 11 期。

2. 傅正：《西方殖民帝国的崛起（1492—1914）》，东方出版中心，2024 年。

3. ［英］安格斯·麦迪森：《世界经济千年史》，北京大学出版社，2003 年。

4. 世界知识产权组织：《2024 年世界知识产权组织报告》，世界知识产权组织网站，2024 年。

5. 陈文玲：《变局——中国智库专家的视角（上、下）》，中国经济出版社，2020 年。

6. 陈文玲：《中国式现代化在理论与实践上的创新突破》，《全球化》，2023 年第 2 期。

7. 陈文玲：《中国与世界——以中国视角解析国际问题（上、下）》，中国经济出版社，2016 年。

8. 陈文玲：《透视中国——中国国家战略研究报告（上、下）》，中国经济出版社，2016 年。

9. 陈文玲：《世界经济大变局与中国的大战略》，《世界大势：把握新时代变化的脉搏》，中共中央党校出版社，2021 年。

10. 陈文玲：《影响当前和今后一个时期全球格局演化的十大变量》，《全球化》，2022 年第 3 期。

11. 陈文玲：《世界地缘格局重塑与世界经济发展的趋势性特征》，《人民论坛·学术前沿》，2024 年第 20 期。

责任编辑：李　蕊

·宏观经济·

推动地方公共领域投融资模式转型 防范化解政府债务风险

吴亚平

摘要：长期以来，地方公共领域高度依赖政府投资和政府信用支持，不仅增加了地方债务负担，不利于防范化解地方债务风险，而且“挤出”了社会资本特别是民间资本的投资机会。地方公共领域投融资模式转型是公共领域市场化、产业化改革的必然要求，也是理顺地方政府、企业和金融资本三者责权利关系的必由之路。推动地方公共领域投融资模式转型要从高度依赖地方政府信用的模式走向政府信用与企业/项目信用相结合的“双轮驱动”模式，从而不仅减轻地方债务负担和降低潜在债务风险，也为社会资本提供更多的投资机会。推动公共领域投融资模式转型的主要任务和工作重点包括，科学确定地方政府投资边界、合理划分公共领域三类项目及其投融资模式、大力推动地方政府投融资平台市场化转型和积极审慎引入特许经营/PPP 模式等。

关键词：公共领域　政府信用　融资平台　市场化转型　特许经营

作者简介：吴亚平，国家发展改革委投资研究所研究员、博士生导师。

地方基础设施和公共服务等公共领域投融资模式转型是公共领域市场化改革、产业化发展的必然要求，在很大程度上也是公共领域治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。长期以来，地方公共领域投融资高度依赖政府信用甚至存在违法违规现象，不仅给地方政府造成了很大的投资压力和潜在的政府债务风险，而且“挤出”了社会资本特别是民间资本的投资机会。推动地方公共领域投融资模式转型，要从高度依赖地方政府信用的单一模式走向政府信用与企业/项目信用相结合的“双轮驱动”模式，既减轻地方政府投资“负担”，又创造条件为社会资本提供更多的投资机会。

一、地方公共领域投融资模式转型总体思路

加快改革地方公共领域的供给责任，特别是投融资事权主要依靠政府主体“大包大揽“的现状，有效降低对地方政府信用的高度依赖，充分发挥有为政府和有效市场的合力，推动投融资平台公司市场化转型，支持引导社会资本投资参与公共领域，扩大投融资来源，提高服务能力和服务效率。

（一）转型指导思想

基础设施和公共服务等公共领域的重要经济属性是非排他性和非竞争性，往往导致所谓的“市场

失灵”问题，即市场导向、以营利为主要目的的社会投资者不愿意生产提供。提供基础设施和公共服务虽然是各级政府的重要职责，但随着基础设施和公共服务等公共领域市场化、企业化、产业化改革，包括收费/价格体制改革的不断深化，部分基础设施和公共服务特别是高端公共服务的非排他性和非竞争性的特点大大降低，很多甚至呈现出部分私人产品或俱乐部产品的特点。此外，近年来信息技术、数字技术在公共领域运用越来越多，甚至很多新型基础设施和高端公共服务以及新业态新模式本身就是信息技术、数字技术催生发展的。然而地方政府及地方国有企事业单位在人才储备、专业技术能力以及项目经验等方面，越来越难以把握产业数字化发展的新形势新要求以及新的投资机会。因而，地方各级政府不一定要对公共领域的投融资事权“大包大揽”，引入专业化的社会资本包括民间资本和外商等各类经营主体投资参与势在必行。实践中大量公共项目，包括政府和社会资本合作（PPP）存量项目的债务还本付息乃至投资回报，主要依靠地方政府付费或运营补贴资金支持。考虑到这种支付方式的“寅吃卯粮”性质和刚性支出特点，难免蕴含着潜在的地方政府（隐性）债务风险，无论这种未来的政府付费和运营补贴支出责任是否形式上记入地方政府显性或隐性债务。

鉴于上述地方政府在公共领域投融资中“大包大揽”存在的突出问题和潜在风险，推动地方公共领域投融资模式转型的指导思想是：坚持目标导向和问题导向相结合，坚持系统观念，合理确定政府投资边界范围，大力促进公共领域投融资主体多元化，发挥有为政府和有效市场的合力，拓宽投融资渠道，完善投融资方式，促进公共领域投融资模式从高度依赖政府信用转向政府信用和项目/企业信用相结合的“双轮驱动”，更好发挥地方政府债券特别是专项债券的重要作用，大力推进政府融资平台公司市场化转型和规范发展，有效提高平台公司的投融资能力，按照 PPP 新机制要求规范审慎运用实施特许经营/PPP 模式，鼓励支持专业化的投资运营企业实施自主投资模式并自担风险，有效防范地方政府债务风险，扩大服务供给能力，提高服务效率，促进公共领域可持续融资和高质量发展。

（二）转型目标和要求

充分发挥市场机制对配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，理顺地方政府、企业和金融资本的责权利关系，构建新型地方公共领域投融资模式。总体目标模式是“政府投资 + 社会资本投资 + 长期债券资金”，即充分发挥政府投资的主导作用，有效调动社会资本特别是民间资本的投资积极性，更多地利用长期债券资金。具体而言，要努力降低公共领域对政府投资的高度依赖，更多地引入社会资本包括民间资本的投资，更多地通过政府债券、企业债券等直接融资方式筹集建设资金，努力降低公共领域对间接融资主要是银行贷款的高度依赖。

从投融资主体看，公共领域主要包括三类主体：一是政府投资主体，主要包括政府部门和公益性事业单位；二是政府授权投资主体，主要包括按照规定转型和剥离了政府非经营性项目融资职能的投融资平台公司，如城投公司、交通建设投资公司、产业园区开发投资公司等，以及地方市政公用事业领域的行业性国有企业或公共服务类国有企业，如公交公司、水务公司、燃气公司、热力公司等；三是社会投资主体，主要包括央企、省企和异地国有企业以及民营企业和外资投资企业等。从公共领域需求多元化和多层次的新形势新要求看，政府投资无疑应当发挥公共领域补短板、强弱项的主导作用，这也是地方政府的职责所在。但公共领域投融资模式转型的主攻方向应当是推进投融资主体多元化，重点是更多地支持引导第二类和第三类投资主体参与项目投资运营。

从投融资来源和融资方式看，公共领域投融资模式下，地方公共项目现阶段的融资仍然主要来源于银行体系，且主要采取间接融资方式。鉴于直接融资方式相对于间接融资具有决策主体多元、规范透明运作、债务风险相对分散和便于债务监管等优势特点，作为公共领域投融资模式转型发展改革的目标和努力方向，直接融资方式尤其是债券融资包括基于地方政府自身信用的政府债券融资、基于项

目/企业信用的企业债券融资，以及基于存量优质项目资产的资产证券化包括债权类资产支持证券（ABS）和权益型公募不动产投资信托基金（REITs），未来融资规模和地位应稳步提高。

促进地方公共领域投融资模式转型、构建新型的地方公共领域投融资模式，是一个系统性工程，属于投融资体制改革的重要组成部分，也涉及财政体制和金融体制改革。为实现地方公共领域可持续融资，以及达到发展、促进地方公共领域投融资模式转型的基本要求，应当主要从以下四个方面着手。

第一，提高公共领域融资的可获得性。总体上我国目前仍处于基础设施和公共服务领域投资高强度时期，潜在投资需求很大。但政府投资负担很重，市场化融资供给相对不足，特别是直接融资比重仍然较低。促进地方公共领域投融资模式转型，首先要努力扩大公共领域投融资特别是市场化融资的来源，有效弥补现阶段公共领域潜在巨大的投融资需求和供给之间的缺口，促进公共领域尤其是短板和瓶颈领域加快发展乃至适度超前发展。

第二，降低公共领域融资成本。公共领域投资具有投资回报水平较低、投资回报周期较长的共性特点，公共项目可持续融资和安全稳定运营客观上需要长期限、低成本的融资支持。促进地方公共领域投融资模式转型，在提高公共项目融资可获得性的同时，通过地方政府信用和公共项目/企业信用的合理分工、组合和协同，有效降低公共项目市场化融资成本，减轻地方政府和公共领域各类企业主体包括社会投资者的债务负担，也相应地降低使用者或受益人的付费。

第三，拓展公共领域社会资本的投资空间。促进地方公共领域投融资模式转型，要求地方政府在积极有所作为的同时要做到有所不为，有效收缩投资边界范围，积极创造有利条件、营造良好投资环境，引入 PPP、综合开发投资等市场导向的公共领域投融资模式，推动公共领域投融资主体多元化，为各类专业化的社会资本特别是民间资本创造更多投资机会，既从源头上有效降低地方政府投资“负担”，又扩大服务供给、提高服务效率。

第四，切实防范化解地方债务风险。公共领域投融资是地方政府（隐性）债务的主要源头，防范化解政府隐性债务是地方各级政府面临的一项重大挑战和攻坚任务。促进地方投融资模式转型，要全面加强公共领域项目谋划和可行性研究论证，提高投资决策科学化水平，从源头上提高公共项目资产质量，创新商业模式，扩大经营性现金流。更多地依靠公共项目/企业信用开展市场化融资，降低公共领域投融资对政府投资和政府信用的高度依赖，规范地方政府举债融资行为，有效抑制新增政府隐性债务，防范政府（隐性）债务风险。

二、明确地方政府投资边界和事权分工

贯彻落实《政府投资条例》要求，进一步明确政府投资边界范围，政府投资只能用于市场机制不能有效配置资源的公共领域以及部分竞争性行业中正外部性强的领域（如新兴产业和未来产业），主要是非经营性项目。

（一）政府投资要坚持“有所为”“有所不为”

要从源头上为各级政府的投资“减负”。现阶段，政府投资应集中在国家防务、公共安全、社会管理、公共服务设施、基础设施、生态环境、科学研究、技术进步、农业农村等公共领域。即使在上述领域，各级政府投资也不应大包大揽。原则上，社会资本尤其是民间资本愿意参与投资，特别是愿意自主投资的项目，要优先支持社会资本参与，政府及其所属投融资平台公司等公益类国有企业更不应“挤出”其投资机会。要贯彻中央关于发挥投资对优化供给侧结构的关键作用的要求，建立政府投

资事权范围的定期评估调整机制，调整优化政府投资的方向和重点，确保有限的政府投资用于补短板、强弱项、惠民生、保安全的“刀刃上”。

（二）适度加大中央和省级投资支出责任

科学确定各级政府的财权和支出责任关系，按照基础设施和公共服务投入与产出的非对称性或非均衡性原则，合理划分中央与地方政府的投资事权分工。各省级政府与各市县政府也要按照此原则合理划分各自的投资事权和支出责任分工。建议适度加大中央政府对中央与地方政府共有事权的投资支出责任，有效降低地方政府特别是县级政府的投融资压力；省级政府财政预算内投资、政府债券资金及其他财政性专项资金要向相对落后的市县公共项目倾斜，中央政府安排相关项目投资资金时要求相对落后市县政府配套出资的，建议以省级政府出资为主，减轻相对落后市县政府的投资压力。

（三）编制实施统一的政府投融资规划

进一步统筹地方政府的综合财力，集中政府有限的财力用于关键领域和薄弱环节的补短板、强弱项投资。建议地方政府投资主管部门会同财政以及交通、能源、水利、住建、文化、教育、卫生、体育等行业主管部门，在《政府投资条例》明确提出的编制政府投资年度计划的基础上，共同研究编制全口径统一的三年滚动政府投融资规划（计划），明确政府的投资事权和相应的政府投资或支出责任。以规划明确政府投资边界、引导政府投资项目建设，以规划统筹配置政府投资资金以及其他资源要素，以规划引导撬动社会投资特别是民间投资。全口径统一的政府投融资规划包括预算内投资规划、预算内专项资金投资规划、政府性基金投资规划以及专项税收（收费）投资规划等。在三年滚动规划的基础上，建议地方政府定期或不定期地发布基础设施和公共服务等公共领域鼓励支持社会资本投资的指导目录或指南，提高公共领域投资信息的透明度，为社会资本提供更多、更公平的投资机会。

三、合理确定三类公共项目投融资模式

按照项目的行业属性、技术经济特点、可经营性、收益来源及其性质尤其是投资回报水平，把基础设施和公共服务等公共领域项目划分为经营性项目、准经营性项目和非经营性项目三类。顺应公共领域市场化改革、产业化运作的要求，明确三类项目的投资主体及其相应责任，尤其是地方政府投资不应“大包大揽”，应坚持积极有所作为，同时做到有所不为。

（一）合理划分三类公共项目

经营性项目自身具备较好的经营性收入和财务效益，能够实现收益和市场化融资平衡，对社会资本包括民间投资者的吸引力较大，应以社会资本自主投资模式为主、PPP 模式为辅。社会资本尤其是民间投资者愿意自主投资的经营性项目，应优先由社会资本投资参与，地方政府投融资平台公司等国有企业原则上不得依靠行政性垄断等手段“挤出”社会资本的投资机会。

准经营性项目投资回报机制不健全，甚至自身的财务不具备可持续性，难以实现收益和市场化融资的平衡，对以营利为主要目的的社会资本特别是民间资本吸引力不大，一般需要政府给予一定的投资补助或运营补贴资金支持。这类项目原则上以政府所属的投融资平台公司和基础设施类国有企业投资为主，引入 PPP 模式为辅。符合条件的准经营性项目，支持发行地方政府专项债券。

非经营性项目自身没有或很少有财务收益，难以实现市场化投资和融资，但经济、社会、生态、安全等外部性效益较大，应当以政府投资为主，投融资责任由地方政府承担。贯彻《政府投资条例》要求，政府投资应积极“有所为”，尤其是要更好地做到“有所不为”，要以非经营性项目为主。

（二）努力提高项目的可经营性

针对公共领域普遍存在的“两头经济”（即供给侧劳动力、资金、原料动力等各类资源要素及其价格由市场决定，而产出端产量及价格不同程度由政府管制）问题，各地区要大力推进公共领域的价格机制改革，健全价格形成、调整和补偿机制，降低价格/收费风险，提高投资回报水平。各地要努力创新重大项目商业模式，集合高效利用各类资源要素，挖掘项目潜在商业价值，完善项目投资回报机制，提高项目的可经营性，促使非经营性项目向准经营性项目转化、准经营性项目向经营性项目转化，提高重大项目对社会资本和银行等金融资本的吸引力。

项目的行业属性、技术经济特点和建设方案对项目的可经营性以及投资回报机制具有决定性影响。限于地方政府有关部门尤其是项目单位的人才、专业能力和经验的制约，建议地方政府聘请专业化的投资咨询机构谋划重大项目，或向潜在的社会资本方公开征集重大项目建设方案以及相关商务方案，合理确定项目建设地点、建设规模、主要建设内容和建设标准等重大事项，从源头上提高重大项目的可行性，创新项目商业模式，建立健全项目投资回报机制，提高项目的可经营性和可融资性。

（三）分类确定项目的投融资模式

根据公共项目的行业属性分类确定相应的投融资模式，包括投资主体、资金来源和方式、运作模式及相关权益归属等。对于经营性项目，可主要采取“社会资本（联合金融资本）出具项目资本金 + 债券融资 + 银行贷款”的投融资模式，积极争取从建设期开始引入企业债券等直接融资方式，努力降低对银行贷款等间接融资方式的依赖。对于准经营性项目，可主要采取“政府投融资平台公司或公益性国企共同出具项目资本金 + 债券融资 + 银行贷款”的投融资模式，部分项目可审慎运用 PPP 模式，政府给予适当的投资支持或按规定给予运营补贴。对于非经营性项目，由地方政府（有关部门和事业单位）作为投资主体，投资建设资金主要通过“一般公共预算资金或政府性基金 + 政府债券资金”的渠道筹集。对于具有一定收益包括政府性基金收入、事业性收费收入或经营性收入的项目，积极争取利用地方政府专项债券资金。

四、用好地方政府新增专项债券资金

地方政府发行专项债券属于合法合规融资的“正门”，具有融资成本低、融资期限长和投资方式多样的优势。随着发行规模逐步扩大，专项债券资金成为各级地方政府最重要的投资资金来源，有力地推进了有一定收益的公共项目建设。加强政府专项债券项目谋划和可行性研究论证，使用好专项债券资金，更好地发挥专项债券对公共领域补短板、强弱项、惠民生的重要作用，应该作为地方政府公共领域投融资工作的重点。

（一）积极落实专项债券资金投向政策

地方政府专项债券资金必须用于有一定收益的公共领域项目，各地区要严格按照国家有关专项债券资金投向的负面清单规定，谋划提出专项债券项目。特别是要审慎用于大拆大建的项目，这类项目的建安工程和设备购置等建设投资较少，项目建设资金主要用于征地拆迁安置补偿等转移性支出，新增的固定资本形成额占比较低，因而拉动短期投资需求和促进新增就业的作用较小。鉴于土地收储项目在很大程度上都不属于固定资产投资项目或资本性支出项目，扩大长期有效供给或优化供给结构的作用更小，建议各地区要审慎用于除保障性住房和公共服务之外的土地收储项目。各地区要积极贯彻国家扩大有效益投资、调整优化投资结构的相关要求，精心遴选使用专项债券资金的公共项目，将专

项债券资金转为重点用于对扩大有效投资和拉动投资需求增长，尤其是对长期扩大供给总量、优化供给结构具有更大作用的公共领域，特别是补短板、强弱项、惠民生、保安全的重大项目。

（二）用好专项债券作为项目资本金政策

各地区要进一步加强政府专项债券项目谋划和可行性研究论证，努力提高项目的收益尤其是经营性收入，增加项目市场化融资能力，从而争取更多的项目使用专项债券资金作为部分项目资本金。由于不同地区专项债券项目行业领域不同，即使同行业领域专项债券的收益情况也不同，市场化融资能力也不尽相同。同时地方政府自身的投资能力也不尽相同（如相对发达地区政府投资特别是出具项目资本金的能力相对较强），因而实践中各地区甚至不同年度专项债券资金需求以及项目资本金需求很可能相差很大。

为进一步发挥新增政府专项债券资金对银行等金融机构市场化融资的带动作用，各省级政府要积极用好将新增专项债券资金用作项目资本金的比例：从本省新增政府专项债券总额比例不超过 25% 提高到不超过 30% 的政策，同时用好专项债券资金用作项目资本金的行业领域扩围的政策。考虑到我国不同地区的经济发展差距较大，专项债券资金的投向重点并不完全相同。建议允许各省的具体比例由各省级政府根据年度公共项目建设需要尤其是项目收益来源和性质确定，甚至允许各省级适度调整扩大该比例，从而更好地满足其公共项目投资建设的需要。

（三）健全专项债券项目遴选储备工作机制

项目谋划或遴选是地方政府专项债券发行的重要基础性工作，同时对于更好地发挥专项债券的作用具有决定性影响。各级地方政府要建立投资主管部门牵头、财政和行业主管等相关部门参与的跨部门协作协同机制，形成部门之间的合力，以具有一定收益的公共项目特别是补短板、惠民生项目为重点，进一步做好专项债券项目的谋划、遴选储备和申报工作。按照“项目跟着规划走”“资金跟着项目走”的原则，谋划一批项目，遴选储备一批项目，申报一批专项债券项目。各地在谋划论证公共项目时，要认真领会贯彻政府专项债券的政策要求，注重商业模式创新，注重价格/收费机制改革，努力将项目正外部性转化为内部财务效益，扩大项目收益。

建议地方政府（投资主管部门）可聘请专业化的投资咨询机构谋划公共领域投资项目，合理确定项目的建设方案、投资回报机制，比选合适的投融资模式。在此基础上，进一步开展项目可行性研究论证，详细测算项目收益，研究论证使用政府专项债券资金的必要性、可行性，合理确定政府专项债券资金的需求规模，进一步论证项目市场化融资的可行性。

五、大力推进地方政府融资平台市场化转型

推进地方政府融资平台公司市场化转型是地方公共领域投融资模式转型的一项重要工作，融资平台公司市场化转型成功与否也是检验地方公共领域投融资模式转型成效的重要标志之一。从理顺“政府—企业—金融资本”的责权利关系和防范化解地方政府（隐性）债务风险的改革要求看，加快推进地方政府融资平台市场化转型势在必行。当然，这并非意味着融资平台公司转型为一般竞争性领域的投资经营主体，而重在通过深化体制机制改革创新，提高专业技术能力，提高投资经营管理水平，夯实投融资能力，更好地以产业化、市场化方式推进公共项目投资建设和运营。

（一）加快建立政府授权投资经营制度

深入贯彻落实中央关于深化国有企业改革的部署和要求，坚持政府特殊目的公司和开发性投资主体的改革方向，坚持公益性国有企业的根本宗旨，坚持“投资边界不越位、投资目的不营利、投资项目不挤出民间资本”的基本原则，积极稳妥推进融资平台公司市场化转型发展。进一步深化体制机制改革，加快厘清融资平台公司与地方政府的责权利关系，剥离融资平台公司的政府融资职能，隔离融资平台公司的政府信用，促进融资平台公司帮助地方政府“做事”从长期以来的“做完再说”向未来的“算完再做”乃至“算完不做”的根本性转变。进一步明确融资平台公司的投资边界范围，原则上融资平台公司的投资边界不应超出本级政府投资事权范围，也不得“挤出”社会资本尤其是民间资本的投资机会。

融资平台公司应重点投资于地方公共领域有一定经营性收入但投资回报水平对社会资本缺乏吸引力的准经营性项目；为切实防范新增地方政府隐性债务，禁止投资于地方本级没有经营收益或经营收益严重不足的非经营性项目，同时严禁以项目代建之名行项目融资之实。加快改变地方政府“挖坑”（决策审批项目）、融资平台公司无条件“种树”（投资建设项目）的状况，加快建立政府授权投资经营制度。通过地方专门立法、项目审批立项等正式授权和非正式授权等各种方式，厘清融资平台公司的投资边界范围和投资运营职能，扩大投资决策自主权，建立政府“挖坑”、融资平台公司有选择有条件“种树”乃至“不种树”的新机制。

（二）推进融资平台管理体制机制改革

加快完善公司法人治理结构，设立独立董事制度，加快引入职业经理人。着力提高科学管理水平，建立投资决策委员会和战略咨询委员会，健全投融资决策机制，完善投融资风险防控机制，完善绩效考核和薪酬体系。着力培育融资平台公司的核心竞争力，包括投融资能力、投资项目建设管理能力以及城市/园区/产业的经营管理能力等。有效整合政府的资源、资产、资本和政策以及必要的财政性资金，优化融资平台公司的资产负债结构，提高企业主体信用水平，夯实投融资能力。加强投资项目的谋划和前期研究论证工作，健全投资项目的投资回报机制，充分挖掘项目潜在的商业价值，完善相关价格/收费机制，提高项目自身信用，为“项目融资”奠定基础条件。积极征求相关金融资本对投资项目的意见和建议，完善项目相关交易结构，确保项目投融资方案的合法合规性，健全投资风险管控措施，提高项目的可融资性，从源头上保障项目投资、融资落地。支持融资平台公司推进存量资产证券化，发行 REITs，扩大融资来源，降低存量债务规模，提高存量资产的运营效率。建立融资平台公司的信息公开制度，提高企业经营、财务和债务等基本信息的透明度，使公司投资经营经得起社会的监督。

六、规范实施政府和社会资本合作新机制

PPP 模式既是公共领域重要的服务供给模式，也是重要的投融资模式创新。但是 PPP 模式并非“万能”，各地区在具体公共项目实施过程中，要按照 PPP 新机制要求，规范谨慎运用特许经营/PPP 模式，充分发挥政府和社会资本的合力，有效抑制 PPP 模式的劣势和不足。

（一）在政策导向上积极推广特许经营模式

基础设施和公用事业领域特许经营是基于使用者付费、经营收入的 PPP 模式。推广运用特许经营/PPP模式的意义主要有四个方面。第一，改变长期以来公共服务由政府投资供给的方式，通过政府

和社会资本的合作，由社会资本提供公共服务，从而推动地方政府职能转变，建设诚信政府和法治政府，推进地方治理能力现代化。第二，有助于形成政府和市场的合力。社会资本做不了的、不愿做的由政府承担，而政府做不好的交由专业化的社会资本承担，从而在基础设施和公用事业领域既弥补“政府失灵”，又弥补“市场失灵”。第三，引入项目/企业信用，促进地方投融资模式转型，降低对地方政府信用的依赖，实现地方政府债务/支出的代际分担，从而有助于防范地方政府债务风险。第四，特许经营/PPP 模式还有正的外部性，有可能为其他同类公共项目提供“提质增效”的标杆，从而促进既有的基础设施和公用事业类国有企业提高服务效率。

（二）在项目实施时谨慎运用特许经营模式

如前所述，相比传统公建公营模式而言，PPP 具有诸多优势，但基础设施和公用事业项目并非“一 P 就灵”。国内外大量的 PPP 项目，特别是失败的案例表明，PPP 模式并非“万能”，引入该模式不必然意味着提高公共服务效率。由于社会资本以追求自身经济利益最大化为主要目的，再加上 PPP 项目信息不对称，如果缺乏强有力的政府监管和有效的社会监督机制，社会资本甚至会为追逐更大的利润而不惜牺牲公共服务的质量。

各地区要贯彻落实 PPP 新机制新要求，聚焦具有使用者付费、经营收入特别是有一定投资回报的项目，规范实施特许经营模式。不得因采取特许经营模式额外新增地方政府未来支出责任，必要的未来政府付费支出要有明确的地市级以上规定且限于补贴运营、不得补建设成本。同时，特许经营/PPP 项目的社会资本方/项目公司要真正承担投资运营责任，做好项目全生命周期风险识别和防控工作，切实提高项目服务效率，促进项目实现物有所值，实现预期经济、社会、生态或安全效益。

还应引起高度重视的是，地方政府要切实防范隐性债务风险，不得借 PPP 模式和产业投资基金等名义变相融资和违规融资。要明确 PPP 项目的投融资、运营责任由社会资本方承担，不得通过特许经营协议提前终止方式将特许经营模式异化为建设—移交（BT）模式。政府方不得采取固定回报承诺、明股实债等方式吸引社会资本方参与，不得约定政府出资人代表（股东）或指定机构远期回购社会资本方持有的项目公司股权，不得承诺回购社会资本方的投资本金、承担投资本金损失和承诺最低收益。

参考文献：

1. 中共中央、国务院：《关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18 号），中国政府网，2016 年 7 月 18 日。

2. 财政部、国家发展改革委等：《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号），财政部网站，2017 年 4 月 26 日。

3. 吴亚平：《紧扣五大改革主题 构建新型投融资体制》，《上海证券报》，2019 年 1 月 10 日。

4. 蔡立辉、王乐富：《公共管理学》，中国人民大学出版社，2022 年。

5. 吴亚平：《基础设施投融资体制改革：理论、实践与创新》，经济管理出版社，2022 年。

6. 国务院办公厅：《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》（国办函〔2023〕115 号），中国政府网，2023 年 11 月 3 日。

7. 胡恒松、邵慧等：《经济政策变迁、融资约束视角下的城投转型》，经济管理出版社，2024 年。

8. 国务院办公厅：《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52 号），中国政府网，2024 年 12 月 25 日。

责任编辑：谷　岳

经济循环与平衡的内在机理探析

——基于数字经济背景下实体经济与虚拟经济关系的视角

郭迎锋

摘要：解析实体经济与虚拟经济的平衡关系，首先应阐释实体经济、虚拟经济的概念，界定这两个研究对象的基本特征，并进一步明确经济“脱实向虚”在经济循环中的内涵与发生机理。基于马克思主义政治经济学的资本循环理论，“脱实向虚”内涵可以被概括为“社会经济的整体失衡状态”，其发生机理是在产业结构的变迁过程中，所形成的“三种过剩”（流动性过剩、信用过剩、生产过剩）的衍生结果；数字经济作为显性影响因素，正快速、深入地渗透到“三种过剩”的形成过程，重构实体经济与虚拟经济的边界。本文认为，实现实体经济与虚拟经济的动态平衡，需要在宏观、中观和微观三个层次上，对经济“脱实向虚”的内在机制及发生机理进行分析，并在此基础上提出相应的政策建议。

关键词：实体经济　虚拟经济　数字经济　脱实向虚

作者简介：郭迎锋，中国国际经济交流中心宏观经济研究部副研究员。

实体经济是国民经济的基础和支柱，也是国家综合实力和竞争力的重要体现。随着市场经济的发展与金融资本市场的演绎，虚拟经济在一个成熟经济体中扮演的角色越来越不容忽视。当前，在数字技术驱动以及数字经济快速发展的背景下，实体经济与虚拟经济的边界关系已成为研究现代经济体系的核心议题，无论是在中国中长期的改革进程中，还是在短周期的经济循环中，都越来越重要。两者既非简单的对立关系，亦非单向的依存模式，而是呈现动态共生与结构性互嵌的特征。党的十六大以来，尤其是党的二十大以来，党中央、国务院围绕实体经济与以金融为代表的虚拟经济的关系提出了一系列重要论述，核心在于强调实体经济的根基性地位、防范以“脱实向虚”为表征的虚拟经济风险、推动数实深度融合，并为构建现代化产业体系指明方向。

本文基于政治经济学的分析框架，结合数字技术发展的现实背景，从理论、实践与治理三个维度探讨实体经济与虚拟经济的关系，综合分析当前中国经济循环中的主要问题与症结，分析这些问题出现的原因，总结出国民经济平衡运转的内在机制，进而通过长短结合的改革与宏观调控举措化解实体经济发展困境。

一、理论分析与文献综述

经济循环与平衡的理论研究，其基本分析框架来自马克思主义经济学的再生产理论。随着数字技术的深度应用，实体经济与虚拟经济的边界正在互嵌融合，重塑经济增长动力。中国学术界在虚实关系的理论演进、发展规律与中国实践上，在马克思主义经济学的理论拓展、数字经济分类框架、三维经济格局理论及金融实证研究等方面均取得了卓有成效的成果。

（一）实体经济、虚拟经济与“脱实向虚”理论框架的演进

马克思主义政治经济学的资本循环理论为实体经济、虚拟经济的界定提供了科学依据。实体经济、虚拟经济不是传统经济学的概念，而是源自经济与社会运转过程中的两种分类。实体经济并不等同于制造业，虚拟经济也不等同于金融业，探讨二者关系，需基于马克思主义政治经济学的理论框架，具体问题具体分析，结合当前经济循环的新特点、新结构、新趋势加以理解。

1. 实体经济是价值增值的活动。马克思在《资本论》中论述了资本循环的过程，资本家用货币资本通过交换去雇佣工人、买原材料、购买机器设备、建厂房，然后通过生产变成产品，产品通过流通变成商品，商品经过交换变成增值货币。① 这一过程中的经济活动可以称之为实体经济。在这个过程中，产业资本是其基本要素，依次经过购买、生产、销售三个阶段，并相应采取货币资本、生产资本、商品资本三种职能形式。货币资本的职能是购买生产资料和劳动力，为剩余价值生产准备条件；生产资本的职能是使生产资料和劳动力结合，生产剩余价值；商品资本的职能是通过商品的出售，收回预付资本的价值和实现剩余价值。因此，基于经济循环的视角，实体经济是一切为满足人民各种物质、文化需求而进行的商品及服务的生产与流通活动，既包括现实经济中的第一、第二产业，也包括第三产业中的交通运输、批发业等生产性服务业，是经济运行过程中的价值增值活动。

2. 虚拟经济是资本的生息运动。国内对虚拟经济的研究是从 1997 年东南亚金融危机以后开始的。陈文玲（1998）、刘骏民（1998）、成思危（1999）等学者对虚拟经济进行了系统研究，给出了相关定义。例如，陈文玲将虚拟经济界定为“以‘无形’为特征的经济形态”的统称。党的二十大以来，张旭（2023）、田杰棠和张春花（2023）、李帮喜等（2024）学者针对中国当前经济循环过程中的一些新变化，对虚拟经济的内涵与外延开展了新一轮研究。

虚拟经济的概念需基于马克思提出的虚拟资本（Fictitious Capital）进行延伸理解与界定。马克思认为，虚拟资本是在借贷资本和银行信用制度的基础上产生的，包括股票、债券等。虚拟资本可以作为商品买卖，可以作为资本增值，但本身并不具有价值；它代表的实际资本已经投入生产领域或消费过程，而其自身却作为可以买卖的资产滞留在市场上。虚拟经济是从具有信用关系的虚拟资本中衍生出来的，并随着信用经济的高度发展而发展。因此，可以将虚拟经济概括为：以某种资产标的为基础的虚拟资本，依托金融系统进行循环运动的经济活动。概而言之，就是资本的生息运动，涵盖基础资产标的、金融工具、金融机构和金融市场四个要素。基础资产标的可以是经济活动中的任何物质，既可以是 17 世纪的荷兰郁金香，也可以是 21 世纪的房地产。金融工具表现为各种资产证券化产品、金

①［德］卡尔·马克思著，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《资本论》（第 3 卷），人民出版社，2004 年，第 528～529 页。

融衍生工具、期货、期权等。资产标的和金融工具共同构成了虚拟经济的资产体系。金融机构包括银行、券商、保险公司、信托公司、基金公司等。金融市场包括股票交易所、期货交易所、场外交易（OTC）等二级市场。

（二）实体经济与虚拟经济的动态平衡要避免“脱实向虚”

从经济循环与平衡的角度来看，实体经济和虚拟经济是互为依存、协同发展的关系。实体经济构成了虚拟经济的根基，而虚拟经济通过资金筹集和资源分配等方式，为实体经济提供必要的支持。在实体经济与虚拟经济的关系处于失衡状态下，如果放任虚拟经济发展，就会引发经济的“脱实向虚”。

经济“脱实向虚”的内涵特征，需要从价值与价格的关系视角具体解释。实体经济所对应的是物质价值体系和价格表现，有自然物质为依托的价值以及建立在价值基础之上的价格系统，由成本与技术作为其内在支撑；虚拟经济所对应的是资产价格系统，该系统是以资本化定价方式为基础的一套特定的价格体系。任何事物，其价值包括制造业产品（看得见）和服务（看不见）均由社会必要劳动时间所决定，而价值决定着价格，价格是价值的表现形式，价值是价格决定的基础。一般情况下，大多数正常商品的价格运动使得价格围绕价值上下波动；但在资本流通的过程中，资本会推高某种产品或服务的价格，当价格背离了价值就形成了泡沫。因此，经济“脱实向虚”的内涵特征为社会经济的整体失衡状态及其过程，社会经济的整体失衡状态表现为资产价格的虚高，由信用溢价所表征的虚拟经济表现为一般意义上的“资产泡沫”。

经济“脱实向虚”的外延特征，需要基于经济循环与平衡的过程，以信用溢价为核心对“资产泡沫”做进一步解释。“资产泡沫”的形成机制，在于货币资本在金融体系和资产价格体系内部空转（或多次流转），而没有进入实体经济；没有在货币资本、生产资本、商品资本的三种职能形式上形成循环。考察产业资本的发展过程，可以发现，随着以工业制造业为代表的实体经济的资本回报率越来越低，回报周期越来越长，产业资本转向以短期高回报率为代表的金融业和金融化后的房地产业，逐步产生了社会经济整体失衡状态下的产业空心化现象，并随着从实体经济游离出来的生息资本的膨胀，同时出现了资产泡沫。也就是说，经济“脱实向虚”的过程中产生了产业空心化和资产泡沫两种现象，分别代表着产业资本的缺位和虚拟资本的膨胀，两者有从应然到实然的逻辑关系。

二、从二元分离到虚实融合的全球经济发展经验与中国路径

工业化时期的实体经济与虚拟经济二元分离特征显著，呈现产业空心化与资产泡沫化的阶段性现象。在数字技术的驱动下，数字经济正通过技术赋能和模式创新，重构实体经济与虚拟经济的边界，且虚实边界逐渐模糊。李帮喜等（2024）的实证研究表明，中国虚拟经济呈现“扩而未深”特征；同时，资金空转风险突出，虚拟资本回流实体经济的生产资料部类相比消费资料部类（如房地产）占比过低，导致结构失衡。金碚（2025）进一步提出“实体经济—虚拟经济—数字经济”三维经济格局理论，强调数字技术通过重构产业组织形态和政策规则，推动全球经济向“域观—协调”秩序演进。

（一）传统工业化时期发达国家“脱实向虚”的基本规律与治理模式

在对经济“脱实向虚”的外延解释中，产业资本缺位和产业空心化是经济“脱实向虚”的前导条件和现象，而发达国家进入后工业化阶段产业空心化的形成具有一定的必然性。发达国家进入后工业

化阶段出现了普遍的经济增长低迷现象，胡立君等（2013）认为，产业资本缺位所导致的产业空心化是普遍现象；蔡昉等（2009）则从产业资本和虚拟资本以及相应的产业结构进行剖析。

一是美国模式。产业空心化催生了经济“脱实向虚”。在再工业化战略背景下，“脱实向虚”逐步发展为数字技术赋能机制下的“实”“虚”经济协同发展格局。美国在二战之前已经完成工业化进程并开始进入后工业化阶段，战后美国传统制造业所积累的产业资本，形成了海外投资和国内“向虚”两种渠道（胡立君等，2013）。美元作为世界货币，推动了美国本土经济的“脱实向虚”。2008 年全球金融危机后，美国开始提出制造业回流的“再工业化”战略，意在重振制造业国际竞争优势。在数字经济时代，美国通过政策引导、技术创新和产融结合，将数字经济深度嵌入实体经济，形成了“以数字技术反哺实体经济—用技术创新支持商业实践”的发展方向，推动了实体经济与虚拟经济的深度协同发展。

二是德国模式。坚持“制造业立国”的发展战略，没有发生经济的“脱实向虚”，但在数字经济时代，德国的实体经济正面临结构性困境。德国长期以来致力于发展汽车、化工、机械等传统行业，其经济增长得益于坚实的工业基础。在该国的国内生产总值（GDP）中，制造业所占比例常年高达 20% 左右，在主要发达国家中的占比最高。2008 年全球金融危机之后，德国经济发展以 2020 年为分水岭，具有典型的阶段性发展特征。2020 年以前，在欧盟内部希腊、西班牙等国家发生主权债务危机的背景下，德国依靠其强大的制造业引领欧盟的经济发展，产业空心化问题基本不存在，没有出现“脱实向虚”的现象，金融业与房地产业在德国一直被视为相对弱势的产业。2020 年以后，德国在经济结构的转变上受传统发展路径的影响较深，特别是在人工智能、新能源汽车、信息通信技术等新兴领域，其研发和创新的步伐落后于其他国家。当德国的传统制造业产业遇到产业链中断和能源危机时，新兴产业难以对经济增长形成有力支撑，虚拟经济与实体经济的协同不足，造成实体经济面临结构性困境。

三是日本模式。产业空心化、资产泡沫引致日本经济“脱实向虚”，但通过持续耕耘未来的技术创新，正推动日本形成“脱虚向实”的趋势。经过战后 20 多年的快速工业化和经济增长之后，日本在 20 世纪 70 年代末进入后工业化阶段。在海外投资的技术转移和制造业资本长期净流出的推动下，日本形成“离本土化”的产业空心化现象。由于日本没有类似美元作为世界货币进行全球资源配置的能力，使得日本无法化解日元升值所带来的外部压力，形成了 1986 年 12 月到 1991 年 2 月的资产泡沫，造成了短期的经济“脱实向虚”（如房地产金融化、股票投机严重，导致资金流向非生产性领域）。经过产业整合、重组、创新和研发，叠加日本独有的“工匠精神”，在不断强化其在国际价值链分工体系中的角色和地位的过程中，通过数字经济战略为实体经济赋能，技术创新所驱动的“脱虚向实”将会成为日本未来发展的长期趋势。

（二）后工业化时代“脱实向虚”现象的三种共性

一是从企业行为的层面看，无论国内劳动力成本的提高、自然资源供给的紧张，还是汇率的变动，都可能引起群体性的企业生产和投资对本土制造业等实体经济部门的远离。二是从产业资本流动的层面看，环境约束会导致产业资本在本土制造业等实体经济部门的回报率下降，从而出现向更高资本回报率区域和产业流动的倾向，并最终引起产业空心化。三是产业资本的流动呈现出“离本土化”和“离制造业化”的趋势。大量产业资本从本土流出到海外，从实体经济部门流出到虚拟经济部门，意味着企业本土的制造业等实体经济部门出现了资本的流失和投资的不足，两者都产生了产业空心

化。“离制造业化”的产业资本流向虚拟经济部门，产生资产泡沫，形成了经济的“脱实向虚”。

（三）中国工业化进程所处的发展阶段

2020 年，中国全面建成小康社会，消除绝对贫困，开始进入新型工业化的建设阶段。根据工业化发展的历史脉络与相关的总量及结构性数据，中国正处于从工业化后期向后工业化阶段迈进的关键阶段，并加速向新型工业化转型升级。这一阶段的核心特征之一是数字化，表现为工业化与信息化深度融合、产业结构优化升级、创新驱动成为主导动力，同时面临从“量变”到“质变”的关键跃迁。

一是人均国民总收入（GNI）正不断接近高收入国家水平，表明中国已经跨越工业化后期。从历年世界银行的数据来看，2023 年中国人均 GNI 达到 13390 美元，接近世界银行 14005 美元的高收入门槛线（见图 1），预计 2025 或 2026 年中国能跨越这一门槛。依据霍利斯·钱纳里（Hollis Chenery）模型，中国已经跨越工业化的后期，正向后工业化阶段迈进。

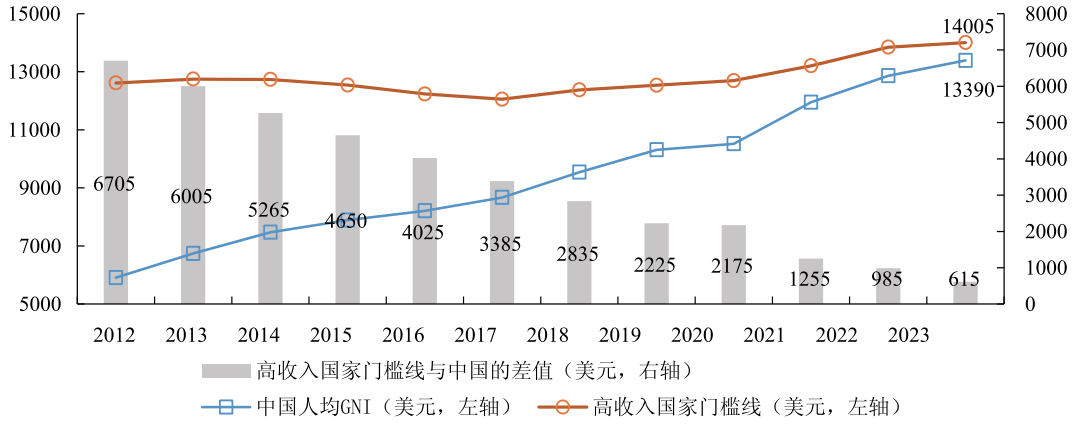


图 1　中国人均 GNI 与世界银行高收入国家门槛对比

数据来源：世界银行。

二是从产业和人口的结构化数据来看，中国正在步入后工业化阶段。按照西蒙·库兹涅茨（Simon Kuznets）和霍利斯·钱纳里（Hollis Chenery）等学者的评价标准，如果一个国家的第三产业所占比重大于第二产业，标志着该国进入到后工业化时期；如果一个国家的城镇化率在 60% ~75% 之间，标志着该国处于工业化后期。自 2013 年开始，中国第三产业占 GDP 比重就高于第二产业；2017 年城镇化率就突破了 60%，2024 年城镇化率为 67%。综合判断，中国正处于工业化后期向后工业化的过渡阶段。

（四）中国工业化进程中的产业结构变迁与虚实经济发展

基于中国正处于工业化后期向后工业化过渡阶段的结论，依据发达国家在后工业化过程中的“脱实向虚”的基本规律和治理模式，当前中国面临如下三方面挑战。

一是中国经济增长传统动能增长空间收窄，面临较为突出的产业创新动力不足的挑战。随着中国经济规模的增加和要素等条件的变化，长期支撑经济增长的房地产发展模式深度调整；同时，中国全要素生产率增速持续放缓，产业升级面临更严峻的“双重”挤压。新型工业化面临“前堵后截”的压力，“低端锁定”和产业空心化风险加大。

二是中国经济发展的内在要素发生了结构性变化，面临劳动力约束、资源环境约束和国内有效需

求不足的难题。其一，劳动力要素约束强化。中国的人口峰值拐点提前来临，劳动力规模红利开始逐步减退，“刘易斯拐点”到来之后，中国城镇化进程将会逐步放缓。其二，资源环境要素约束强化。改革开放以来，中国的经济发展主要依靠物质要素的投入来推动。“十五五”时期，资源环境的约束持续强化，统筹稳增长和节能减碳难度较大，国际碳合规风险加大。当前，中国单位 GDP 能耗依然处于高位，人口多、人均资源量少，经济增长越来越受到资源和环境约束，经济发展将面临能源供给、生产能力、运输能力和废气排放等环境容量不足的困难。其三，国内有效需求不足的挑战较为严峻。一方面，消费增速低迷，社会消费品零售总额增速持续低于 GDP 增速，居民消费倾向下降，预防性储蓄率持续攀升；另一方面，投资动能持续减弱，固定资产投资增速处于回落趋势，尤其是民间投资持续负增长，房地产投资下滑形成了较大的需求缺口。

三是中国的实体经济收益率和实体经济资本回报率持续下降。金观平（2025）指出，中国增量资本产出率从 2008 年的 2.84 上升到 2023 年的 9.44，表明投资效率在显著降低。殷剑峰和于志扬（2023）亦指出，中国的资本边际产出（MPK）自 2010 年后快速下滑至发达国家平均水平以下，甚至低于长期停滞的日本，但人均资本存量仍远低于高收入国家水平，形成“低人均资本存量 + 低 MPK”的困境。从微观层面来看，根据刘陈杰（2016）的测算，中国企业的投入资本回报率（ROIC）已经由 2008 年的 16% 下降到 2015 年的 4.2%，已经低于企业实际融资成本。陈昌兵（2014）和王维等（2017）的研究成果也表明，中国需要更多的资本投入，才能获得相同的产出回报。

在中国产业变迁过程中，“脱实向虚”发生有其必然性。从工业化国家的共性原因来看，产业空心化是产业结构演进中企业行为和资本流动应对外部产业环境变化的结果。在中国具体表现为本土制造业的“两端挤压”现象，即“高端挤压”和“低端挤出”，面临着发达国家抢占战略制高点和发展中国家抢占传统市场的双重压力。2008 年全球金融危机之后，发达国家纷纷提出“再工业化”或“制造业回流”战略，在新的技术平台上提升制造业、环保等绿色产业，以核心技术和专业服务持续强化其全球价值链高端环节的垄断地位和竞争优势，冲击着中国世界工厂的地位，对中国提升产业层次、发展先进制造业形成巨大压力。同时，新兴市场国家也在加快产业升级，利用其低成本优势，与中国在国际市场展开竞争。在两端挤压影响之下，中国实体经济部门的回报率下降，传统制造企业向更高资本回报率的区域和产业流动，这也是资本逐利的必然结果。中国沿海地区率先完成了工业化，这种现象也已经开始显现。

三、中国经济“脱实向虚”现象和主要特征

产业空心化是产业结构演进中，企业行为和资本流动应对外部环境变化的结果。后工业化国家的产业空心化和“脱实向虚”现象虽然在不同国家有不同的表现，但其具有共性。对于中国而言，在工业化后期向后工业化过渡的背景下，产业变迁进程中“脱实向虚”的形成，有“离本土化”和“离制造业化”两种途径，并伴生流动性过剩、信用过剩和产能过剩三种过剩现象。

（一）产业结构变迁过程中形成的三种“过剩”

按照马克思资本循环理论所阐释的“脱实向虚”定义，货币执行支付手段的职能，一方面把商品交换从现金交换中解放出来，扩大和方便商品的流通，为商品经济的运行创造条件；另一方面又发展了商品经济的内在矛盾。在信用制度下，货币支付手段所形成的债务链条一旦被打破，会导致商品生

产、经营无法顺利进行。同时，货币资本的过剩会驱使生产过程突破界限，产生流动性过剩、信用过剩、产能过剩。

一是流动性过剩。一方面，在粗放型经济发展模式下，中国的经济增长过度依赖投资，货币投放量大量超发，导致货币供应脱离实体经济发展，出现流动性过剩。广义货币（M2）与 GDP 的比值不断上升，从 2010 年的 173% 迅速上升至 2016 年的 204%。另一方面，在中国经济增长模式从高速增长的粗放型转向中高速的高质量发展过程中，货币超发的惯性依然存在。M2 与 GDP 的比值自 2016 年的阶段性峰值之后有所回落，回落至 2019 年的 197%，但之后又持续攀升至 2024 年的 232%，创历史峰值（见图 2）。

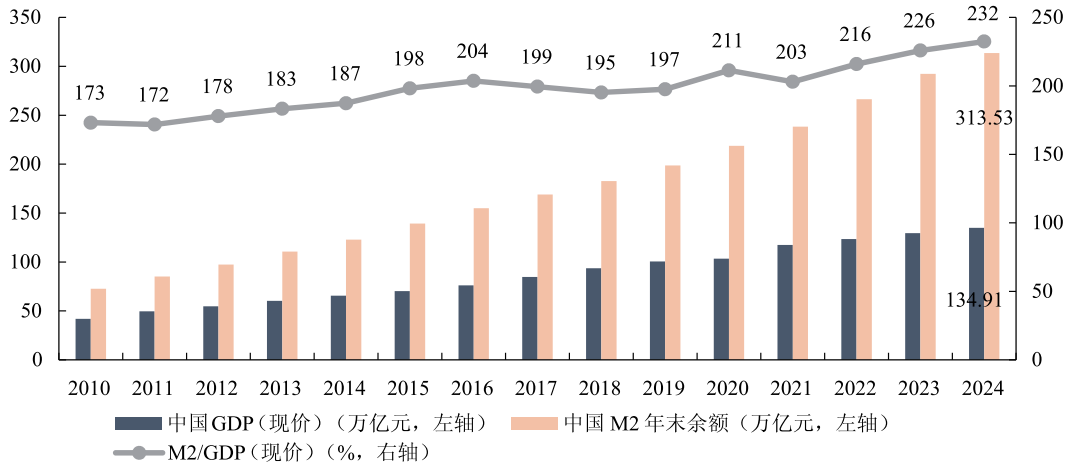


图 2　2010—2024 年中国 M2 与 GDP 规模以及两者之比

数据来源：国家统计局、中国人民银行、万得数据库。

二是信用过剩。一般认为，股市和房市的泡沫是信用极度膨胀的产物，信用是实体经济与再生产过程联系的中介，资产泡沫就是在这个过程中形成的。马克思在《资本论》中分析了信用固有的“二重性”：一方面，在信用经济中，再生产过程的不同过程都以信用为中介，生产过程的发展促使信用扩大，而信用又引起工商业活动的扩展。信用制度是生产过剩和商业过度投机的主要杠杆，可以把伸缩的再生产过程强化到极限。另一方面，随着投机和信用事业的发展，导致更多的产业资本“脱实向虚”。

三是产能过剩。一方面，在产业转型升级中的工业利润率下降趋势下，会催化周期性产能过剩和体制性产能过剩；另一方面，消费升级与产业转型升级不协调，供给与需求的不匹配，会形成结构性产能过剩。

（二）从三种“过剩”到经济“脱实向虚”

根据经济循环过程中的三种“过剩”现象，结合经济“脱实向虚”形成机理，可以得出如下结论：信用产生虚拟资本的量是有边界的，它最终不能脱离实体经济。信用的最大限度等于产业资本的最充分运用。信用的持续扩大是以再生产过程扩大为基础，取决于生产过程和消费过程的顺畅进行。只要再生产过程顺畅、资本回流有保障，信用就会持续扩大。在“脱实向虚”的情况下，由于生产资本和商品资本循环不畅导致回流延迟、市场商品过剩，再生产过程的扩大受到破坏。此时，信用扩张过度的必然后果是信贷萎缩和经济下行，甚至形成经济的负向循环。

（三）数字经济正重构实体经济与虚拟经济的边界

数字经济的高速发展正在重构实体经济与虚拟经济的传统边界，二者的融合与渗透呈现多维度的动态特征。中国信息通信研究院发布的《中国数字经济发展研究报告（2024 年）》显示，2023 年，中国数字经济的规模达到 53.9 万亿元，占 GDP 的 42.8%，其名义增长率同比为 7.39%，超出同期 GDP 名义增速 2.76 个百分点。①

一是数据要素的跨界属性正在重塑价值创造逻辑。首先，数据作为新型通用生产要素，既支撑实体生产的精准决策，推动产业数字化发展，又催生虚拟经济的创新模式，推动数字产业化发展。其次，数字经济正在改变价值创造的路径。传统实体经济依赖物质生产，虚拟经济以资本运作为核心；而数字经济通过数据要素的渗透，推动了“实体 + 数字 + 虚拟”三元价值体系的形成。直播电商的实体商品销售（实体维度）与流量运营（虚拟维度），正是这种三元价值体系的典型代表。

二是数字技术渗透正引发产业组织形态、商业模式和支付方式的变革。在产业组织形态的变革中，中国的数字经济在第一、第二和第三产业中的渗透率正逐年提升，2023 年分别达到 10.78%、25.03% 和 45.63%。以人工智能（AI）为例，AI 工厂和无人化生产将实体制造流程数字化，而数字孪生技术则使虚拟仿真反向指导实体生产。在商业模式上，数字产品边际成本趋零正引发商业模式的变革。手机、新能源电动车的用户所形成的操作数据流，会转换为新的价值流，这种新的商业模式模糊了传统虚实经济的价值分配边界。在支付方式的变革上，数字技术正深刻重塑金融生态。移动支付平台（如支付宝、微信支付）通过二维码、近场通信（NFC）等技术，推动了支付工具从物理载体（现金、银行卡）向虚拟化的跨越，支付平台正演变为综合金融服务入口。同时，数字技术能利用全球化支付网络的去边界化，打破传统金融的地域壁垒，深刻影响全球的资金流动。

三是数字经济正对“脱实向虚”产生重大影响。一方面，数字经济对“脱实向虚”有抑制作用。首先，数字技术推动实体经济的数字化升级。2023 年，数字经济对 GDP 增长的贡献率高达 66.45%，产业数字化占数字经济比重自 2019 年就突破了 80%，② 智慧农业、智能制造等新业态通过技术赋能提升实体经济回报率，工业机器人正推动中国制造业升级。其次，数据要素具有“锚定效应”，即数据资产作价出资政策将资本引向实体领域，减少对虚拟资本的依赖。另一方面，数字经济也有加剧“脱实向虚”的潜在风险。直播电商等业态依赖流量竞争，导致资源向营销端倾斜；同时，数据要素的“租金化”倾向会对企业产生数据垄断的激励，可能加剧经济虚拟化。

四、中国经济“脱实向虚”变化过程及原因

中国经济“脱实向虚”的变化大致以 2020 年为分水岭。2020 年之前，由于房地产行业的金融化、影子银行和个人对个人（P2P）等互联网金融平台乱象等原因，中国经济“脱实向虚”问题较为突出。经过一系列监管整顿和“房住不炒”理念的推行，经济“脱实向虚”问题得到了一定程度的缓解。2020 年以后，在实体经济盈利能力持续承压，虚拟经济虹吸效应加剧，以及外部冲击的影响下，中国经济“脱实向虚”又有所抬头。

①中国信息通信研究院：《中国数字经济发展研究报告（2024 年）》，中国信息通信研究院网站，2024 年 8 月 27 日。
②同①。

（一）宏观层面：货币政策有效性降低，数字技术带来金融监管盲区

在中国经济“脱实向虚”的过程中，在宏观上主要表现为货币政策有效性的降低和监管滞后。

1. 货币政策有效性降低，流动性普遍过剩。一是货币增速较快与经济增长减速的矛盾日益凸显。自 2010 年以来，中国 M2 增速普遍快于 GDP 的名义增速。分阶段看，2012—2015 年，M2 与名义 GDP 的增速差呈上升趋势，带动了 M2 与 GDP 的比值不断上升，2015 年末达到 198%（见图 2），高于 2005—2014 年 170% 的均值，说明流动性过剩在加速。货币信贷的快速增长并没有带来经济的同步增长，说明了中国货币供应与实体经济发展不匹配，背离了商品交换实际所需的货币需求，同时也说明了货币政策有效性降低的态势。2016—2019 年，资金“脱实向虚”程度略有缓解，M2 增速与名义 GDP 增速之差从 2015 年的高峰值 6.17% 逐步回落，2017 年、2018 年、2021 年为负值。社会融资增量带来的 GDP 自 2013 年以来也有所回升。2020—2024 年，M2 与名义 GDP 的增速差又攀升至高点，2020 年为近 5 年最高的 7.22%，2024 年回落至 3.07%（见图 3）。

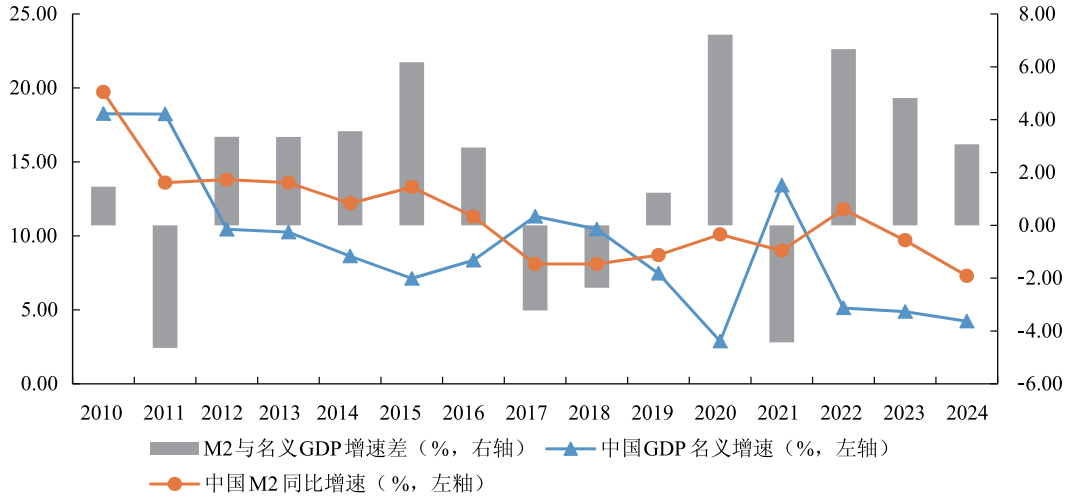


图 3　2010—2024 年中国 M2 增速与名义 GDP 增速对比

数据来源：国家统计局、中国人民银行、万得数据库。

二是因存在时滞，投入到实体经济领域的资金所获得的投资收益，其效率低于投机领域，产生市场流动性过剩。当货币超发所形成的流动性注入市场时，资本的逐利性不可避免地推动资金游离于实体经济，更多地在投机性领域空转，并获取高额利润，而投机性领域的高额利润反过来对实体经济形成“虹吸效应”，从而削弱了货币政策的有效性。当货币政策有效性不足时，往往伴随着资产负债表的衰退。资产负债表一旦衰退，实体经济就很难获得预期利润，金融部门的不良资产和坏账率会不断上升，最终导致银行利率下降，甚至降至负利率（如日本）。人们会将更多资金投入房市和股市等相对容易变现且投机性强的领域，从而进一步推高房市和股市泡沫，经济将面临更大的系统性风险。

三是移动支付影响了中国货币政策的传统传导渠道。移动支付加速了流通中货币（M0）、狭义货币（M1）、M2 之间的转换（如余额宝等货币基金产品），使得货币分层统计的有效性下降。数字人民币目前已经基本替代 M0，正扩展至 M1，未来将进一步扩展至 M2，其流通场景未来将覆盖企业间支付、金融交易等领域。例如，第三方支付平台的资金池功能使活期存款与货币基金份额的流动性趋同，传统货币政策工具（如存款准备金率）的针对性被削弱。2025 年 1 月，中国央行采取了新的 M1 统计口径，将非银行支付机构客户备付金和个人活期存款纳入 M1 统计口径，一定程度上收敛了 M2

与 M1 的增速剪刀差。

2. 数字经济驱动下的技术创新带来了监管滞后的困境。随着金融市场化和开放程度提高，新兴金融业态快速发展，而金融监管相对滞后，为资金“脱实向虚”创造了条件。一是创新型业务对金融监管能力提出了挑战。例如，2010 年以后出现的 P2P 互联网金融、各种加密货币等，由于监管技术没有做到与时俱进，没有对市场风险做到提前预警，相关平台的暴雷造成了波及面较广的金融风险。二是跨境资本流动为资金“脱实向虚”提供了资金来源。随着全球化支付网络的去边界化发展，在中国金融开放和市场化不断推进的背景下，境内外汇率市场、货币市场、资本市场的联动性加大，跨境资本流动的途径和规模增加，也成为资金“脱实向虚”重要渠道之一。

（二）中观层面：金融业、资产部门和实体制造业的资金循环不畅

从行业结构和金融业、资产部门、实体制造业三者的关系也可以进一步厘清中国经济“脱实向虚”的问题。如前文所述，信用产生虚拟资本的量是有边界的，它最终不能脱离实体经济，因此“银行业增加值占 GDP 比重”（统计口径没有银行业增加值，以银行业净利润来代替）有一个相对合理的动态平衡阈值。通常情况下 GDP 增速下行，实体经济变差，服务实体的银行业资产规模也应收缩，但实际情况并非完全如此。从图 4 可以看出，商业银行净利润占 GDP 比重自 2014 年以来，呈现缓慢下降趋势，银行业让利给实体行业。尤其是 2023—2024 年的经济下行周期，商业银行净利润占 GDP 比重下行态势明显，一系列金融改革举措取得了一定效果。但 2022 年或 2010—2014 年，同样是经济下行周期，商业银行净利润占 GDP 比重依然上涨，说明资金的“脱实向虚”问题较为突出。其中的运转机理分为两大方向：一是为解决信贷需求疲弱问题，信贷流向资产二级市场交易。银行资金开始击鼓传花，在不动产（自用除外）、证券、衍生品等各种虚拟市场开始空转。比如，2020 年之前各地所爆出的地王、二级市场并购等事件，其中均有银行在背后提供融资；地方投融资平台规模在不断攀升，形成了巨量的地方隐性债务。所以，从这一角度上看，银行业对“脱实向虚”起到了推波助澜的作用。二是在不良资产成为较为严重的问题以后，银行不得不开展借新还旧业务。银行为僵尸企业放款输血，使其不倒，银行自身的不良资产问题也得以隐藏，从而维持了银行的“正常”运营。这种资金虽然是投向“实业”，但其实已经脱离了“围绕居民消费的生产与流通”，造成“三种过剩”中的

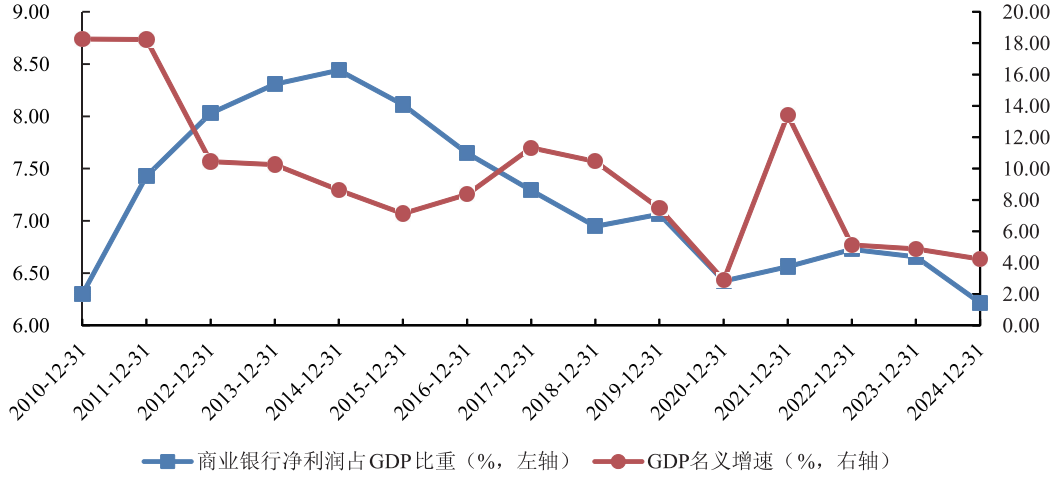


图 4　2010 年 12 月—2024 年 12 月中国商业银行净利润占 GDP 比重走势

数据来源：国家统计局、中国人民银行、万得数据库。

“产能过剩”，应该归入虚拟经济（可视为针对不良资产的二级市场非正常投资）。这两种投向是银行追逐盈利时的理性选择，但对 GDP 的贡献均很有限，尤其第二种基本不贡献 GDP，因此拉高了银行利润占 GDP 比重，反映了“脱实向虚”的事实。

（三）微观层面：资金“脱实向虚”源于金融体系的“规模情结”与企业的“套利冲动”

分析市场上的资金“脱实向虚”问题，可以发现其中的三种途径：资金在金融体系内空转，资金在资产部门（具体表现为房地产、债券和股市等部门）的配置错位、未进入实体经济部门，以及资金进入实体经济，但流转链条拉长增加了融资成本。

1. 资金在金融体系内空转。近 10 年以来，金融服务业已经成为中国经济分量越来越重的行业；制造业对中国经济的贡献度大幅降低。在息差逐步收缩的趋势下，无限扩大资产和负债端规模是银行最大化利润的重要方式。也就是说，银行一方面要扩大资产端对债券、贷款等债权的配置；另一方面也要增加存款、发债、拆借、回购等负债规模来支援资产端的扩张。

一是资产端的扩张。观察 2014 年以来的银行资产和 GDP 增速对比，银行业的资产规模大致经历了两轮扩张，这两轮扩张都伴随着 GDP 名义增速的降低。第一轮是从 2014 年到 2016 年。银行资产和经济增速差在扩大，原因主要是由于地方融资平台和房地产行业等领域受限于银保监会的银行信贷限制，而通过非标融资方式变相取得银行贷款就成为这些领域的主要融资方式。同时，商业银行出于绕开监管的考虑，积极借助信托、券商、保险公司、基金子公司等通道投资非标业务，尤其是买入返售类的非标业务明显增加。第二轮是从 2022 年到 2023 年。在实体经济盈利能力持续下滑，平台头部企业的虚拟经济虹吸效应加大的背景下，居民和企业存款开始转向理财。为弥补资金缺口，银行同业业务大幅扩张。2024 年以来银行资产和 GDP 增速扩大的趋势有所缓解，表明了经济“脱实向虚”的情况有所好转。

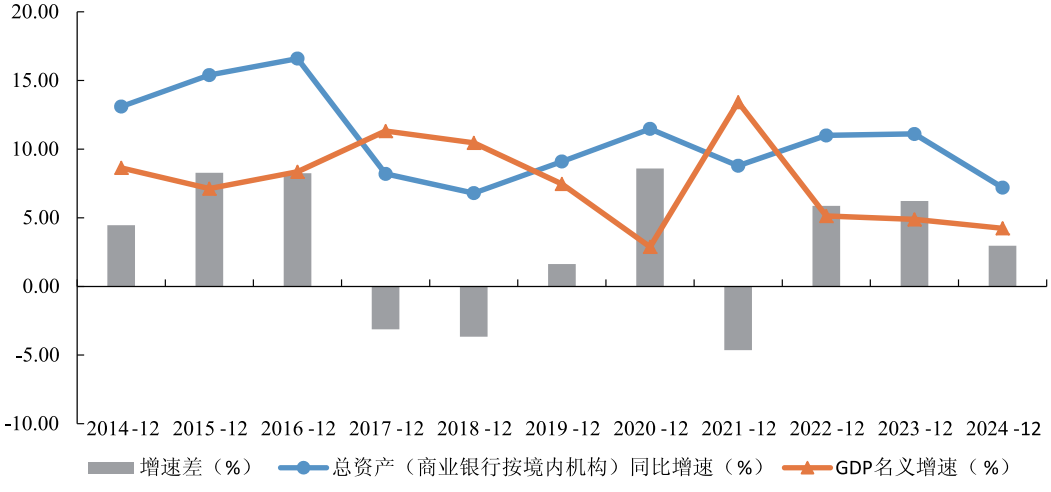


图 5　2014—2024 年中国银行业总资产与 GDP 增速对比

数据来源：国家金融监督管理总局、万得数据库。

二是负债端扩张。在利率市场化改革的背景下，为了配合资产端的膨胀，银行扩张负债端也成为其运营的必然选项。银行业负债端的扩张，需要从银行的被动负债和主动负债来进行结构解析。从实际情况看，被动负债以传统的储蓄存款方式为主，也包括所有者权益的实收资本；主动负债以同业存

单业务、表内外理财业务为主。为便于核算，可以通过中国人民银行数据库的银行业总资产、存款和实收资本三类数据来衡量银行主动负债程度，具体公式表示为：

主动负债率 = 1 - （纳入广义货币的存款 + 实收资本）/总资产

主动负债率的水平处于上涨趋势。考察其他存款性金融机构主动负债率的数据发现，从 2011 年 1 月份开始这一比例就在大幅攀升，从 27.74% 上升至 2017 年 1 月份的最高点 40.75%。2018 年以来，主动负债率的水平逐步回落至 40% 以下，但趋势并不显著，波动幅度处于 38% ~40% （见图 6）。通过对大中小不同规模金融机构主动负债率的考察，可以进一步发现，中型银行的主动负债率最高，大型银行次之，而小型商业银行的主动负债率最低。中型商业银行主要是上市股份制商业银行，其业务创新积极性比大型国有商业银行和政策性银行更强，并且中型商业银行对这种创新型主动性负债业务的运营能力又远远超过非上市的城市商业银行和农村商业银行，因此体现在主动负债率上中型商业银行的水平最高。这也反映了在中国经济“脱实向虚”的过程中，资金空转在股份制银行中体现得最为显著。

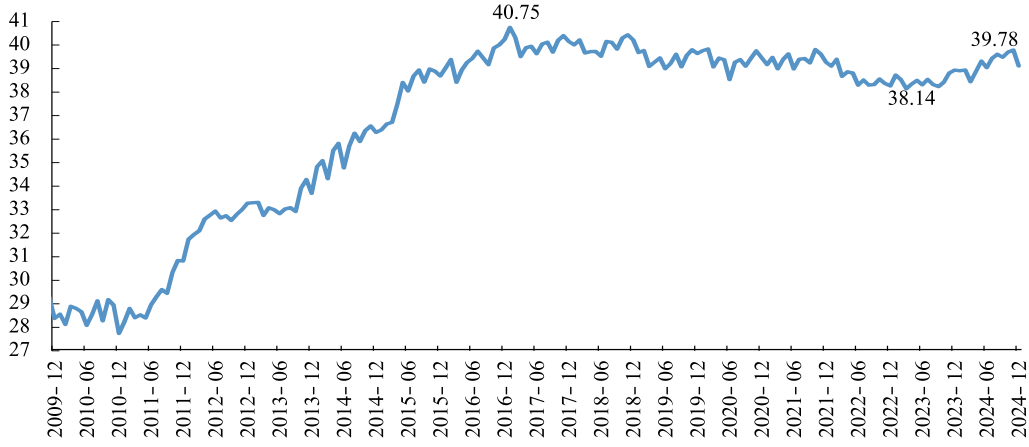


图 6　2009 年 12 月—2024 年 12 月其他存款性金融机构主动负债率（%）

数据来源：国家金融监督管理总局、万得数据库。

从银行业负债规模扩张途径上看，主要集中在同业存单与表外理财两种渠道。同业存单负债渠道可以绕开银行同业负债的考核监管，而且同业存单具有标准化、流动性和利率成本方面的优点，成为近几年中小银行主动负债的主要途径。表外理财负债渠道跟表内的存贷款业务类似，需要在资产端配置债权，使得银行可以在表外实现息差收入。扩大表外理财在资产端和负债端的配置就成了商业银行利益最大化的必然选择，银行理财产品资金余额呈迅速上涨态势；其中，同业理财在 2017 年之前的上涨速度尤为迅速，随着资管新规的颁布实施，以及金融业宏观审慎评估体系（MPA）的持续完善和升级，这种上涨局面有所缓解。

2023—2024 年，商业银行实际操作环节出现了“存贷互增”“手工补息”“抽屉协议”以及存款与理财的“跷跷板”等行为，加速了银行负债规模的迅速扩张。商业银行要求企业在贷款前存入等额存款作为“保证金”，或贷款后将资金以定期存款形式存回银行，通过“存贷互增”虚增存贷款规模，企业也通过“低息贷款 + 高息存款”实现了套利。在银行理财方面，企业将贷款资金用于购买银行理财或同业存单，持续扩大了资金在金融体系内的循环规模。中国人民银行发布的数据显示，银行“手

工补息”被叫停前的2024年前4个月，非金融企业存款同比减少1.65万亿元；理财规模则逆势扩张，同比增长2.5万亿元。① 其中固收类产品贡献了主要增量，反映出资金“脱实向虚”态势。

2. 资金在资产部门的配置错位。资金流入实体经济过程中存在配置错位，主要表现是资金过度流向资产部门，并没有流入制造业。一是金融体系内的资金向资产部门集聚。首先，银行业资金通过多种方式流入房地产领域和债券市场、资本市场等金融领域，推动相关资产价格高涨，但最终未能进入实体经济领域。2020年之前，银行业信贷资金大量投向房地产领域。在银行资产结构中，新增个人住房贷款占新增贷款总额的比重持续上涨。其次，银行业贷款可能被客户挪用，违规流向非相关领域或用于贷款置换。例如，2020年之前，个人消费贷款、个人经营性贷款等银行业资金被客户违规投向股市、房地产市场等资产部门，加大了相关市场投资主体的杠杆率；2020年之后，大量个人消费贷款或经营性贷款被用来置换个人住房贷款。最后，银行业资金可以通过同业投资等渠道主动流向房地产市场或者资本市场。例如，银行业金融机构可以通过反复质押融资等方式加杠杆，实现资金空转套利。

二是实体企业涉足房地产和金融业。首先，2020年之前，大型实体制造企业涉足房地产是普遍现象。这些企业规模较大，无论是民营企业还是国有企业，均有能力从银行获取较大信用额度，且议价能力较强，开发房地产业务有一定的资金优势。其次，从涉足金融板块而言，绝大部分的央企和资产规模较大的地方国有企业均有金融板块，财务公司成为这些国有企业主要的资金周转平台。部分有条件的民营企业也纷纷涉足融资租赁、商业保理等金融业态。

3. 资金进入实体经济，但流转链条拉长，增加了融资成本。银行业资金虽然最终流向实体经济，但是融资链条被拉长，导致实体经济融资成本上升。一是在宏观经济下行压力不断加大、优质信贷项目更加稀缺的形势下，部分机构对于小微企业、民营企业等风险相对较高的客户授信更加审慎。更倾向于采取存放同业、购买同业存单以及投资同业理财、金融债、特殊目的载体（SPV）等低风险业务，向中小银行或者非银行金融机构融资。再通过中小金融机构、非银行金融机构等风险偏好较高、资金成本较高的金融机构将资金流向实体经济领域。二是部分机构出于减少资本占用、规避信贷规模管控等目的，不是以直接发放贷款的方式向实体经济融资，而是通过同业投资等方式变相提供融资服务，客观上拉长了实体经济融资链条，增加了实体经济融资成本。

这种流转链条拉长增加融资成本的原因在于：一是经济增速放缓导致实体经济领域信用风险防控压力加大，银行业资金通过同业业务链条实现不同金融机构风险偏好与实体经济融资需求的再匹配。二是监管部门对不同主体参与同一类业务的要求往往不一致，使得金融机构通过跨行业、跨市场业务实现监管套利存在可能性。三是金融供给仍然不够充分，使得实体经济部门被动接受融资链条拉长所带来的高利率，多层次金融服务体系仍有待完善。

五、避免中国经济“脱实向虚”的政策建议

如何避免中国经济“脱实向虚”，需要着眼于目前存在的三大经济结构性失衡，即实体经济的结构性供需失衡、金融与实体经济的失衡、资产部门（以房地产为主）与实体经济的失衡，结合实体经济层面的具体问题，从实体经济供给质量、宏观调控体系和外部环境三方面系统化解决。

①余嘉欣：《量价双优　银行理财市场“回血”》，中国金融新闻网，2024年6月5日。

（一）统筹好总供给和总需求的关系，提升实体经济供给质量

党的二十大报告强调，坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。在这一过程中，需通过产业协同发展，提高实体经济的发展质量。具体而言，要着力疏通结构性障碍，促进资源要素高效流动，优化资源配置机制，推动产业链现代化再造和价值链增值提升，充分释放有效供给，着力满足有效需求和潜在需求，达到实现供需匹配和动态均衡发展的目标。一方面，将建设制造强国放到更加突出的地位。加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点，形成新动能。另一方面，要以提高供给质量为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率；着力加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系；着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强经济创新力和竞争力。

（二）改善货币政策调控体系，进一步支持实体经济发展

一是在深化金融体制改革的进程中，不断提升金融服务实体经济能力。通过完善金融体系、优化金融市场结构等方式，提高直接融资比重，更好满足实体经济高质量发展的金融需求，为实体经济发展提供更高质量、更高效率的金融服务。

二是加大创新力度，不断完善优化以市场化利率为主导的资金配置机制，推动货币政策框架从数量型向价格型转型，提升货币政策传导效率和有效性。近期中国的货币政策从执行效果来看，面临着 M1 连续负增长、M2 增速持续下滑、M2 与 M1 剪刀差持续扩大的问题，说明前期的中期借贷便利（MLF）、抵押补充贷款（PSL）等主动投放基础货币的创新型工具需要优化。未来一段时期，需要继续“深入挖掘有效信贷需求，加快推动储备项目转化”；通过价格型为主的利率传导渠道，继续降低实体部门融资成本；通过降准、降息等政策工具引导，继续引导 LPR 下行；同时，推动银行存款挂牌利率继续下降，进而推动有效信贷需求回升。

三是运用数字技术，构建“监管穿透 + 市场约束 + 机构转型”的长效机制，推动金融回归服务实体经济的本源。2023—2024 年，银行资金空转与手工补息问题的本质，是金融机构“规模情结”与企业“套利冲动”的叠加结果。虽然金融监管部门通过专项整治、技术监控与考核改革，已取得一定成效，但仍需警惕资金空转的“变异”与“绕道”风险。未来应基于 AI、大数据和区块链等数字新技术，不断提升对货币政策、金融体系、资本市场的监管能力。例如，针对“手工补息”的违规行为，可以通过区块链技术，实现补息全流程的可追溯。

（三）为实体经济营造更加健康的发展环境

一是优化市场环境，正确处理政府与市场的关系，通过优化资源配置来助推实体经济发展。首先，进一步厘清政府和市场的边界，继续深化行政体制改革，深化“放管服”改革，加快向服务型政府的角色转型，实行负面清单管理制度，切实做到使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。其次，健全、完善现代市场体系，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，畅通资金、技术、人才等生产要素向实体经济合理流动的通道。最后，建立统一透明、有序规范、权责明确的市场监管机制，强化产权保护，规范市场秩序，激励企业家精神，完善创新创业生态，推动企业做强新制造、发展新服务、创造新供给。

二是在总供给和总需求层面，以扩大有效需求来对接实体经济发展。基于前期供给侧结构性改

革，扩大有效需求特别是内需，逐步改善市场发展预期，提振供给端发展实体经济的信心。其一，提高投资有效性和投资效率，在产业升级、重大民生工程和公共服务建设等领域发挥政府与社会资本的双重力量。其二，扩大绿色消费、信息消费领域的消费规模，引领和创造消费需求，最终促进消费在结构升级中释放增长潜力。其三，优化进出口结构，加快培育智能制造、高端制造等领域的出口新增长点，积极推动服务贸易业态创新，最终促进服务贸易与货物贸易融合发展。

三是防范化解金融风险，阻断经济“脱实向虚”的传导链条与演进路径。在经济下行周期，从“三种过剩”到经济“脱实向虚”的发展过程中，房地产市场与资本市场的财富效应下降是必然现象，民间借贷、信托行业的赚钱效应也会下降，资本循环中必然会出现流动性短缺。如果处理不当，就会造成社会信用体系的崩塌，阻碍经济循环体系的运转，甚至导致经济出现紊乱，社会生产过程中断。因此，关键在于统筹好金融发展与金融安全的关系，防范化解金融风险。

参考文献：

1. 陈文玲：《论实物经济、虚拟经济与泡沫经济——从崭新的视角看东南亚金融危机与中国的宏观经济运行》，《管理世界》，1998 年第 6 期。

2. 刘骏民：《从虚拟资本到虚拟经济》，山东人民出版社，1998 年。

3. 成思危：《虚拟经济与金融危机》，《管理科学学报》，1999 年第 1 期。

4. 张旭：《坚持把发展实体经济作为着力点》，《当代经济研究》，2023 年第 1 期。

5. 田杰棠、张春花：《数字经济与实体经济融合的内涵、机理与推进策略》，《技术经济》，2023 年第 1 期。

6. 李帮喜、刘充、陈亮：《中国经济发展中的“实体—虚拟”关系——基于马克思社会总资本再生产理论的拓展》，《中国社会科学》，2024 年第 12 期。

7. 金碚：《数字经济驱动产业变革》，《海南大学学报（人文社会科学版）》，2025 年第 2 期。

8. 胡立君、薛福根、王宇：《后工业化阶段的产业空心化机理及治理——以日本和美国为例》，《中国工业经济》，2013 年第 8 期。

9. 蔡昉、王德文、曲玥：《中国产业升级的大国雁阵模型分析》，《经济研究》，2009 年第 9 期。

10. 金观平：《坚决防止低效无效投资》，《经济日报》，2025 年 3 月 23 日。

11. 殷剑峰、于志扬：《中国的低人均资本存量与低资本边际产出之谜：人口问题的影响》，《金融评论》，2023 年第 1 期。

12. 刘陈杰：《警惕实体经济资本收益下降》，《中国金融》，2016 年第 6 期。

13. 陈昌兵：《可变折旧率估计及资本存量测算》，《经济研究》，2014 年第 12 期。

14. 王维、陈杰、毛盛勇：《基于十大分类的中国资本存量重估：1978—2016 年》，《数量经济技术经济研究》，2017 年第 10 期。

15. 陈文玲：《论实物经济与虚拟经济》，《世界经济》，1998 年第 3 期。

16. 陈佳贵、黄群慧：《中国工业化进程报告（1995—2010）》（2012 版），社会科学文献出版社，2012 年。

17. 苏治、方彤、尹力博：《中国虚拟经济与实体经济的关联性——基于规模和周期视角的实证研究》，《中国社会科学》，2017 年第 8 期。

18. 白重恩、张琼：《中国的资本回报率及其影响因素分析》，《世界经济》，2014 年第 10 期。

责任编辑：郭　霞

重大基础设施促进经济与人口协调发展研究

费太安

摘要：优化重大基础设施布局有利于改善生产、生活条件，有利于经济与人口协调发展。本文着眼于推进中国式现代化，从我国经济与人口发展的不平衡不充分出发，研究通过优化布局重大基础设施来促进经济与人口协调发展。研究表明，重大基础设施通过经济效应和人口效应，影响生产要素集聚或扩散、人口流入或流出。投资布局重大基础设施，需要重点分析研判其与生产力发展、经济结构、人口动态、空间结构、制度机制等匹配关系。面向“十五五”乃至更长时间，为充分发挥重大基础设施的基础性作用，从创新、一体化、协调、绿色、共享发展等方面，提出了一揽子优化重大基础设施项目布局的政策建议。本文通过展现重大基础设施影响经济与人口发展的理论分析框架，揭示相关作用机理，为明确下一步可研究实施的一系列重大基础设施投资方向提供参考。

关键词：重大基础设施　生产要素匹配　协调发展　中国式现代化

作者简介：费太安，国家信息中心研究员。

引　言

当前和今后一个时期，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。① 推进中国式现代化面对的突出问题依然是发展的不平衡不充分。中西部地区、东北地区与东部地区经济发展水平有较大差距，且人均生产总值差距有进一步扩大之势。人口持续向沿海和省会城市集聚，中西部劳动年龄人口严重流失，县域经济发展面临不少困难。各地财政保障能力差异悬殊，财政收入差距导致各地在公共服务供给上存在较大的城乡、区域、群体差距（费太安，2024；费太安，2025）。以上这些不平衡不充分，与生产要素布局和差异化的发展政策有较大关系。由于开放次序、梯度发展政策，加上财税、金融政策的配套支持，一部分地区和城市获得优先发展机会，受路径依赖等影响，这种先发优势得以持续并扩大。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化。实现中国式现代化，需要改变由于历史及政策因素造成的区域发展不平衡不充分状况；需要通过政策的调整推动人口与生产要素更有效匹配，从生产端提高共同富裕度。优化重大基础设施布局，改善中西部地区生产和生活条

①习近平：《新时代新征程中国共产党的使命任务》，求是网，2024 年 6 月 30 日。

件，是提高人口与经济协调发展的有力抓手。

我国基础设施在为国民经济与人口发展提供重要支撑的同时，也存在一些问题需要解决。例如，教育医疗等优质公共服务机构过于集中，全国“双一流”高校 80% 以上分布在东部发达省份，全国三甲医院约 50% 以上分布在东部省份，部分地区聚集了国内顶尖医疗机构；农村地区基础设施供给不足。农村公路、电力或自来水仍有缺乏，医疗教育设施明显落后于城市；城市核心城区优质资源集中，而远郊区县公共服务设施不足，助推人口过度集中于中心城区。同时，由于缺乏对经济与人口发展趋势的科学预测研判，造成一些人口流失严重城市基础设施使用不充分甚至闲置。

当前，在重大基础设施项目选择以及资金提高上亟须深化研究。国内有效需求不足，新旧动能转换存在阵痛，国家拟连续几年发行超长期特别国债。2025 年国务院《政府工作报告》提出，实施更加积极的财政政策，赤字率拟按 4% 左右安排，合计新增政府债务总规模 11.86 万亿元，比 2024 年增加 2.9 万亿元，财政支出强度明显加大。扩大政府支出需要考虑政府投资对市场的干预，以及对民间投资的挤出效应，选择公益性强的重大基础设施投资更合适。同时，不同发展阶段对基础设施投资的侧重点不同，根据经济社会发展需要，规划投资最佳的基础设施项目工程，有助于最大化体现政府投资的作用和意义。

一、文献综述

关于基础设施的含义，本文参照世界银行标准，将交通、能源、通信、水利、环境、教育、卫生等为生产生活提供有效保障的实体工程设施都纳入基础设施范畴（武建华等，2024）。关于基础设施对经济增长和人口发展的既有研究主要从以下几个方面展开。基础设施投资布局通过改变区域生产生活成本，重塑经济与人口分布格局。新经济地理学者认为基础设施通过降低运输成本重塑经济空间结构（Krugman，1991）。20 世纪 80 年代后期兴起的内生增长理论，将生产性公共资本引入内生增长模型，研究表明基础设施不仅可以作为一种投资直接促进经济增长，还可以通过溢出效应间接提高全要素生产率来促进经济增长（Barro，1990）。循环累积因果理论认为，基础设施通过提升区域可达性或资源分配效率，推动经济集聚与人口流动的正反馈循环（Myrdal，1957）。国内学者从基础设施对高质量发展、农业人口转移、产业结构、人口规模等方面的影响进行了大量研究，还对跨区域重大基础设施的空间效应进行了评估。费太安等（2023）提出，应发挥重大基础设施建设的作用，以更好地统筹人口与经济社会、资源环境的关系。在中央层面可以通过建设高铁等跨区域重大基础设施工程，优化区域经济布局和国土空间体系，进而优化人口地区分布，推动经济和人口高质量发展。潘雅茹（2023）认为，基础设施投资结构对经济高质量发展具有显著影响，并通过改善资源配置效率与推动绿色技术进步两种途径推动经济高质量发展。骆永民等（2020）区分了农村不同类型基础设施对农民非农就业的影响。例如，主要改善农民生活条件的基础设施（如诊所等），能够阻碍农民从事非农就业；主要提升劳动力交易效率、促进农业生产的基础设施比如道路、灌溉等，能够促进非农就业；随着工农业劳动生产率差距的缩小，农村基础设施促进非农就业的作用增加。孙伟增等（2022）归纳提出交通基础设施影响产业结构的 3 个效应（分工效应、趋同效应和学习效应），认为交通基础设施对产业结构的影响存在显著的异质性。张鑫等（2024）以湘桂赣承接产业转移示范区中 108 个县域为研究对象，分析产业转移背景下城市人口和基础设施投资的不匹配关系和作用机制。王姣娥等（2023）探讨了构建跨区域重大基础设施空间效应评估框架和方法体系。

既有基础设施对经济增长和人口发展影响的相关研究成果，为本研究提供了重要思想启迪和思路

借鉴。同时，既有研究在基础设施对区域经济增长和人口规模变动的理论分析上，尚缺乏统一分析框架，尤其是关于基础设施对区域经济与人口发展的非均衡影响机制还有待拓展。进一步研究重大基础设施投资布局的选择依据，有助于全面把握重大基础设施对经济和人口协调发展的影响效应，更有助于选择最佳的重大基础设施项目，并做好配套政策安排。

本文着眼于推进中国式现代化，加快高质量发展，实现共同富裕，立足于区域经济与人口发展的不平衡不充分，为更好发挥政府在经济发展中的重要作用，研究如何科学规划重大基础设施，以优化生产力布局，促进经济与人口协调发展。本文旨在总结提炼出一个分析框架，即重大基础设施对经济与人口发展的作用机制，以及重大基础设施选择需要重点考虑的主要匹配关系。可能的研究贡献主要包括：第一，将重大基础设施对经济和人口影响效应纳入统一分析框架，从整体上加以研究；第二，总结提炼出重大基础设施选择布局，需要重点考察与生产力发展阶段等五大方面的匹配关系，突破“一刀切”式基础设施投资模式，强调发展阶段—设施类型—空间形态—制度创新的四维适配。第三，在政策含义上，从创新、一体化、协调、绿色、共享等方面，提出一揽子优化重大基础设施布局的政策建议。通过丰富完善理论框架，总结实践成果，形成可复制可推广的“中国式现代化基础设施体系”。

二、重大基础设施促进经济与人口协调发展的作用机理

历史和现实表明，基础设施特别是重大基础设施对经济与人口发展具有重要影响，其影响机制是通过经济效应和人口效应实现对生产要素和人口在空间的集聚或扩散。

（一）重大基础设施通过“物”的布局来塑造“人”的流动与“财”的增值

从古至今，重大基础设施对经济与人口发展发挥了重要作用。古代大运河催生了沿岸城市。京杭大运河开通后成为国家的经济命脉，大运河流域成为当时全国经济最有活力的地区。大运河通过开漕运、兴农业、助商业、建城市对人口聚集和经济发展起到了重要促进作用。自然生态修复工程提升了区域人口承载力。2016 年以来，我国推进山水林田湖草沙生态保护修复工程，截至 2024 年 1 月，已陆续实施 50 多个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程。通过提升国家和区域生态安全屏障质量，修复高强度开发的土地资源，优化国土空间格局，以及促进生态系统良性循环，有力改善了区域生产生活环境。高校和科研院所对区域人才培养和创新发展发挥了重要作用。大学不仅为地方培养和输送人才，还与所在地深度合作，产学研用深度融合，有力促进了当地经济发展。

（二）重大基础设施通过经济效应和人口效应促进经济与人口协调发展

1. 经济效应。一是降低生产要素成本。能源、水利等基础设施降低偏远地区生产成本。交通、通信等基础设施不仅降低物流和信息成本，还有利于打破地理壁垒，促进要素跨区流动。二是提高生产效率。交通、数字基础设施将各个区域性的市场连接起来，加速了生产要素的流动与集聚，扩大了市场辐射范围和市场规模，促进了市场一体化。公共服务类基础设施促进了人力资本等生产要素流动，提升了城市的创业活跃度（高波、王紫绮，2021），有利于产业结构升级。数字基础设施提升了人力资本、物质资本和政府服务的资源配置效率，有助于提高全要素生产率。

2. 人口效应。一是提升人力资本价值。交通等基础设施便利人员往来和信息传导，有利于人们知识信息共享和交流学习，从而提升人力资本价值。医疗、教育基础设施可提升欠发达地区人力资本。不仅如此，交通信息类基础设施的改善增加了人力资本价值实现的机会，有利于加大对人力资本的投资。二是改善生活福利。自然环境的修复改善、民生工程的实施，提高了自然生态对人类活动的

承载力，也改善了人们的生活。生活设施的改善、优质公共服务的便利获取，如“三甲医院分院”对边疆城市吸引力的增强，提高了当地人口留存率。

（三）重大基础设施对经济与人口集聚或扩散的非均衡影响

重大基础设施对生产要素和人口的空间流动具有双向影响。重大基础设施对生产要素集聚还是扩散、人口流入还是流出的影响，主要看重大基础设施与生产要素的匹配度，以及重大基础设施投资债务风险。

1. 集聚作用。当所选的重大基础设施与当地生产要素相匹配，且投资规模可承受、债务风险可控，这种基础设施将提升当地经济效率，改善生产生活条件，有助于外围地区的生产要素向中心地区集聚，也有助于中心地区吸引人口流入和增加人口规模。经济和人口的活跃，进一步增加政府税收规模，改善公共服务，吸引更大规模的投资，经济与人口进入良性互动发展通道，这是重大基础设施发挥集聚效应的体现。

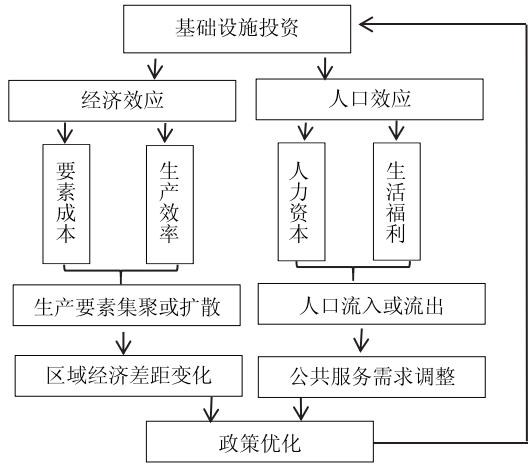


图 1　基础设施对经济与人口的影响机制

数据来源：作者自绘。

2. 扩散作用。当所选的重大基础设施与当地生产要素匹配度不佳，或者过度投资且债务风险过大，这种基础设施对区域经济和人口的影响就会是负面的，不能有效提升当地经济效率。会造成债务累积，挤压正常的公共服务支出，对政府增收减负以及营商环境也会造成不利影响，从而引发生产要素和人口外流，或者造成重大基础设施的闲置或利用不充分。生产要素向外扩散，人口外流，经济与人口陷入收缩通道，这是重大基础设施产生扩散效应的体现。

三、重大基础设施投资布局的选择依据

重大基础设施建设是影响区域经济关系的一个重要外部变量，它打破了区域经济要素原有的投入产出和各自的比较优势等关系。因此，能否有效发挥重大基础设施的作用，在于重大基础设施能否与生产力发展阶段等实现最佳匹配。

（一）重大基础设施与生产力发展的匹配

从生产力发展阶段看，不同生产力条件下投入要素的类型、组合和方式均不同。在农业社会的生产力阶段，京杭大运河主要是作为粮食等基本生产和生活资料的运转大动脉，在此基础上逐渐汇集手工业、餐饮、住宿等小商业经济形态，从而实现人口集聚和城市兴起。在走向工业社会的生产力过程中，近代铁路对经济和人口发展尤其是对产业结构和人口职业身份产生了重要影响。例如，京汉铁路促进了华北地区矿业、冶金等工商业发展和经济结构变化，带动了大量农村人口转变为铁路工人、货运工人、煤矿工人和商人。进入信息社会的生产力阶段，计算机、互联网、人工智能（AI）等新兴技术不断涌现，并广泛应用于各个领域，特别是随着 AI 大模型兴起，算力、算法、数据三要素都呈现“基础设施化”态势，AI 基础设施将成为降低 AI 生产成本与门槛的全新基础能力。随着未来生产力的发展，生物技术、纳米技术、AI 等领域不断突破，人类社会将迎来更加深刻的变革。生产力的发展将进一步拓展人类的认知边界和生产能力，需要与之相适应的新型基础设施硬件以及制度环境。普通劳动和生产资料等中间投入品，对传统基础设施等硬性条件更依赖；而资本、技术、人力资本等要素

对市场环境、制度等软环境更看重，基础设施与公共服务需要配套成体系。

（二）重大基础设施与经济结构的匹配

在农业经济中，劳动生产率低、产业链条短，基本上是从原材料到初加工的产业链条。这种经济结构匹配到的是基础保障型基础设施，主要目的是减少绝对贫困，重点是进行农田水利设施、乡村道路、基本饮水工程的建设。在劳动密集型工业经济中，经济结构表现为主要从事低技能劳动力密集产品的生产，一般附加值较低，如纺织、玩具等轻工业品和普通生活用品。这种经济结构匹配的是成本削减型基础设施，产业链不完整、物流成本高企，对应的基础设施主要是专用货运铁路支线、标准化厂房集群、区域电网升级等。在资本技术密集型工业经济中，重化工、装备制造占比高，能源消耗强度大，产业链条长，从研发到制造、服务等形成完整产业链。这种经济结构匹配的是系统赋能型基础设施，对应的主要是特高压输电通道、工业互联网平台、危化品专用码头、管道等。在服务业主导型经济中，第三产业占比较高，知识、技术要素密集，需求弹性高，金融、文旅、数字产业日益凸显。这种经济结构匹配的是提质增效型基础设施，对应的主要是 5G/6G 网络覆盖、科创走廊（研发中试平台）、国际会展中心、数字孪生城市等。在复合型新兴经济中，战略性新兴产业占比较高，跨界融合特征显著，“新能源 + 储能 + 智能网联”快速发展。这种经济结构匹配的是前沿引领型基础设施，对应的主要是智能道路、绿电制氢基地、空天信息设施等。

（三）重大基础设施与人口发展的匹配

一是与人口规模匹配。在人口总规模减少、区域人口分化的情况下，实施重大基础设施要对区域人口收缩与扩张有趋势性判断。这个判断并不是以已有人口增长或减少为标准，而是建立在对经济增长潜力、生活宜居等综合分析研判之上。对于缺乏比较优势、无发展潜力的人口收缩型区域，应优先投资集约型基础设施，如老旧小区适老化改造、分布式能源等，避免扩建低效基础设施。对于人口流入、规模扩张型区域，应着力完善人才安居项目。如提供保障性住房和加快扩大区域内轨道交通建设等。二是与人口结构匹配。预计 2053 年，我国人口老龄化水平超过 35%。① 应对老龄化社会，应加快布局社区医养综合体，升级无障碍交通设施等。三是与人力资本结构匹配。对人力资本较高地区，配套建设高能级实验室；在低技能密集区，配套建立职业培训中心。随着经济社会的发展，劳动力素质整体在不断提升，不同行业对劳动者素质和技能要求也会更高，职业培训设施在优化劳动力供给结构方面需要更加专业对口。当前我国存在大量流动人口，应注重流动人口技能与岗位匹配性。四是与人口迁移模式匹配。第七次全国人口普查的流动人口较 2010 年增长了 69.7%，省际和省内流动人口分别增加了 45% 和 86%，省内人口流动大幅度增长。未来省内流动为主的就地就近城镇化或将成为城镇化发展的重要趋势之一。对于跨省流动人口，应加大社保、住房改革和保障力度，加快有一定基础的异地就业人口及家庭随迁落户。对于县域内或省内流动人口，应加快推进县城基础设施补短板建设，重点强化县中小学和县域医疗条件的改善。

（四）重大基础设施与空间结构的匹配

一是与地理空间协调。对基础设施密度进行梯度设计，根据东中西等不同地区发展阶段和需求重点，布局适宜技术密度的基础设施。将重大基础设施嵌入现有地理经济网络，如长江经济带沿江机场、高铁与沿江港口群协同，提升设施利用率与跨系统协同效应。科学布点基础设施，最大化发挥基础设施的辐射范围，如高铁站点选址兼顾主城与新城。二是与区域功能协调。结合国家发展规划，研

①费太安：《我国人口与经济发展的匹配性研究》，《全球化》，2024 年第 2 期，第 77 页。

究布局“通道+枢纽+网络”物流体系。发挥交通运输优势，在高铁或城际枢纽周边布局教育创新走廊。促进产城融合，产业园区3公里半径内配置人才公寓、商业综合体。支持工业园区智能化升级，配套建设技能服务站优化技能培训体系。三是与发展战略协调。推进健康中国建设，优化优质公共服务配置，建设区域医疗中心分级网络。引导人口优化空间分布，如东北部分收缩型城市保留最低医疗教育配置。推动乡村振兴，为农村提供电商培训和平台帮扶工程。筑牢生态安全屏障，建设“小而美”精致工程服务设施。

（五）重大基础设施与制度机制的匹配

这些制度机制主要包括跨区域治理机制成熟度、政策工具适配性以及财政分权、生态补偿等制度。一是纵向协同机制。要与中央和地方事权划分匹配，需要考虑重大基础设施是属于中央主导还是属于地方主导。要与财政收入匹配，高收入地区所需的基础设施类型，与欠发达地区主要通过中央转移支付定向支持的基础服务类型会存在差别。二是横向协同机制。不同类型基础设施，例如交通、能源、数字等基础设施需要考虑跨系统耦合，需要考虑跨区域补偿机制是否有空间开发权交易，是否有“飞地经济”收益共享等。三是规划协调机制。中央战略与地方规划的衔接是否到位，能否做到“多规合一”以及国土空间规划“一张图”。四是长短期协同机制。补短板、应急类短期基础设施与长期前沿布局的基础设施是否有统筹平衡机制。

四、优化重大基础设施布局的政策建议

解决当前我国发展不平衡不充分问题，实现共同富裕目标，归根到底是要人尽其才、物尽其用，让人口与生产要素能够更有效匹配与结合。重大基础设施可以通过经济效应和人口效应，促进经济与人口的协调发展。同时，需要考虑重大基础设施对经济与人口集聚或扩散存在非均衡影响。因此，进行重大基础设施投资布局，要重点考察与生产力、经济结构、人口动态、空间结构、制度机制的匹配。当前，在重大基础设施选择布局上提出以下建议。

（一）发挥重大基础设施支撑创新发展的作用

优化算力网络与数据中心布局。推进“东数西算”工程系统建设，在贵州省、甘肃省等西部省份扩容绿色数据中心，利用低温气候降低能耗。通过高速光纤服务东部算力需求，实现数字资源跨区调配。在县域布局小型数据中心，支撑农业物联网、远程医疗等场景，弥合城乡数字鸿沟。优化科技创新走廊布局。在成渝、武汉等地建设同步辐射光源、超算中心等设施，吸引高端人才集聚，推动中西部创新链升级。在长三角、珠三角布局生物医药、AI等领域的中试基地，加速科技成果转化。

（二）发挥重大基础设施推动一体化发展的作用

优化高速铁路与城际交通网布局。推进中西部高铁主通道建设，缩小区域通达时间差，促进人口与产业梯度转移。加密都市圈通勤铁路，在京津冀、长三角、粤港澳大湾区加密城际轨道交通，缓解核心城市人口压力，带动周边中小城市发展。完善物流枢纽与多式联运，在西安、重庆等内陆城市布局国际陆港，衔接对外班列与西部陆海新通道，提升中西部外贸能力。完善应急物流网络，沿大江大河建设“平急两用”仓储设施，保障区域供应链韧性。

（三）发挥重大基础设施促进协调发展的作用

优化区域协作与共享机制设施布局。推进跨省产业合作园区建设，打造“飞地经济”示范区，在

省际交界区共建产业园，探索税收分成、国内生产总值（GDP）统计共享机制，破解行政壁垒。推进生态补偿试验区发展，在长江、黄河流域建立跨省生态补偿机制，通过碳汇交易、水权交易反哺生态保护投入。完善统一大市场支撑设施。推进跨区域产权交易平台建设，在京津冀、长三角试点统一的技术、土地、数据要素市场，促进资源高效配置。推进政务系统数字化互通，推动跨省社保、医保结算平台互联，便利人口流动与公共服务共享。

（四）发挥重大基础设施引领低碳绿色发展的作用

优化新型能源与绿色基础设施布局。加强清洁能源基地与输电通道建设。推进风光储一体化项目落地，在西北如青海省、甘肃省、宁夏回族自治区等地，在西南如四川省等地建设千万千瓦级新能源基地，配套特高压输电线路，实现东西部能源互补。完善氢能产业链，在工业密集区如大湾区等地布局制氢站与输氢管网，推动传统产业低碳转型。优化生态屏障与适应性设施布局。推进沿江沿河湿地修复、防洪堤坝升级，兼顾生态保护与防洪安全。在青藏高原等生态脆弱区推广“光储直柔”系统，减少对集中式电网的依赖，保障偏远地区能源安全。

（五）发挥重大基础设施助推共享发展的作用

提升农村基础设施现代化水平。在粮食主产区推广数字化灌溉系统，结合卫星遥感监测墒情，提高农业抗灾能力。推进农村公路智能化改造，配套冷链物流节点，提升农产品流通效率。完善公共服务均等化设施。提升县域医疗中心服务水平，在中西部县域配置计算机断层成像（CT）、核磁共振（MRI）等设备，通过 5G 远程会诊连通三甲医院，缩小城乡医疗差距。对县域中学进行数字化智能化基础设施改造。加强职业教育基地建设，在人口流出大县，对应产业发展建设对口职业技能培训中心，定向培养本地产业所需技能人才，助力人口与产业协调发展。

参考文献：

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

2. 费太安：《健全推动高质量发展的现代财税体制》，《中国财政》，2025 年第 2 期。

3. 武建华、邵靖、孔维：《我国基础设施投融资分析及相关建议》，《农业发展与金融》，2024 年第 10 期。

4. 费太安、李春顶、张雨潇、郑礼诚：《重大基础设施、要素结构匹配与人口地区分布——基于中国高铁建设视角》，《财政研究》，2023 年第 6 期。

5. 潘雅茹：《基础设施投资结构与经济高质量发展：效率与机制》，《山东社会科学》，2023 年第 9 期。

6. 骆永民、骆熙、汪卢俊：《农村基础设施、工农业劳动生产率差距与非农就业》，《管理世界》，2020 年第 12 期。

7. 孙伟增、牛冬晓、万广华：《交通基础设施建设与产业结构升级——以高铁建设为例的实证分析》，《管理世界》，2022 年第 3 期。

8. 张鑫、张丹、闫一博、张广森：《区域人口规模与基础设施建设的时空耦合研究——以湘桂赣承接产业转移示范区为例》，《地域研究与开发》，2024 年第 5 期。

9. 王姣娥、张佩、焦敬娟：《跨区域重大基础设施空间效应评估的理论框架》，《地理科学》，2023 年第 4 期。

10. 高波、王紫绮：《高铁开通提高了中国城市经济增长质量吗？——基于劳动力流动视角的解释》，《产业经济研究》，2021 年第 4 期。

11. Krugman, P. Increasing Returns and Economic Geography, Journal of Political Economy, Vol. 99, No. 3, 1991.

12. Barro, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, 1990.

13. Myrdal, G. Economic Theory and Underdeveloped Regions, Gerald Duckworth, 1957.

责任编辑：郭　霞

我国期货市场助力大宗商品保供稳价研究*

刘　方

摘要：大宗商品是具有战略意义的特殊商品，是事关经济发展和社会稳定的战略物资。期货市场是大宗商品市场的关键组成部分，积极发挥着形成合理价格、改善风险管理、优化商品布局等重要作用。近年来，期货市场较好反映了大宗商品市场供需变动情况，但服务大宗商品保供稳价的能力有待提升，例如大部分大宗商品套期保值范围受限，交割仓库有限，经营主体参与度不高等。基于此，本文从完善期现货市场价格监测分析与预测预警机制、夯实大宗商品及重要工业原材料供应基础、充分发挥我国商品期货市场功能、引导企业积极参与期货市场、推动期现货风险管理和联动监管等角度提出相关建议。

关键词：期货市场　大宗商品　保供稳价　风险管理

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。

大宗商品是具有战略意义的特殊商品，是事关经济发展和社会稳定的战略物资。保障好大宗商品稳定安全供给、形成合理的产品价格，是促进经济持续平稳健康发展必须坚守的底线。当前，我国仍处在工业化中后期和城镇化稳定发展阶段，对部分能源和矿石消费量仍然较大。而且，部分大宗商品对外依存度较高、海外供给来源较为单一（郭丽岩，2021）。面对百年未有之大变局、地缘政治风险加剧、极端天气等挑战，加之国际粮食市场、能源市场、金融市场之间的影响相互交织，全球大宗商品供应链一度出现重大变化，对我国能源资源进口和稳定供给造成不同程度的影响。在此背景下，为防止因部分能源等大宗商品出现明显缺口，进而演变成“灰犀牛”“黑天鹅”事件，亟须加快大宗商品保供稳价工作。夯实大宗商品保供稳价基础，离不开完善的市场体系和健全的市场机制。期货市场在助力大宗商品保供稳价方面，可以发挥不可或缺的重要作用。

一、期货市场在助力大宗商品保供稳价方面发挥的重要作用

大宗商品保供稳价是一项系统性工程，涉及商品生产、流通、交易、定价、消费等多个环节。要做好大宗商品保供稳价工作必须发挥市场在资源配置中的决定性作用。期货市场作为大宗商品交易的

* 本文为 2024 年国家社科基金重大项目“加快形成新质生产力的主攻方向与政策保障研究”（项目编号：24&ZD038）的部分研究成果。

重要场所，可以在形成合理价格、改善风险管理、优化商品布局等方面发挥重要作用。

（一）期货市场健康发展可以完善大宗商品价格形成机制

一方面，期货市场的发展可以提升大宗商品市场信息的透明度。大宗商品期货在商品规格、合约金额及交收日期上较为统一，各个品种的市场信息在期货市场上都得到了广泛收集和及时应用，这极大提升了市场信息的透明度，也在很大程度上改善了市场运行的效率，为商品市场形成合理价格奠定基础。另一方面，提升价格反应的灵敏度。大宗商品期货具有连续交易、参与主体众多等特征，因此期货价格反应较现货价格更灵敏、快速。市场上供求关系、货币环境的长期变化趋势，以及自然灾害、天气、突发事件引起的市场短期变化，都能够及时地反映到期货价格上来。此外，期货市场还能够提升供求调节的及时性。一般而言，市场上的商品现货价格往往与期货价格密切关联，部分价格是以期货价格为基准，通过一定的基差进行调整后确定现货价格。在期货价格调整的基础上，现货市场中的商品生产者和消费者可以根据价格灵活调整其行为，市场价格机制和供求机制能够更好地在大宗商品供给保障中发挥作用。

（二）期货市场可以提升大宗商品市场参与者风险管理能力

我国部分大宗商品保供稳价形势依然严峻，市场仍面临若干地缘政治、极端天气等“灰犀牛”风险。此外，大宗商品价格本身具有明显的周期性特征，可能出现大起大落的情况。在大宗商品市场风险显著攀升的背景下，充分发挥期货市场的风险管理功能，是做好大宗商品保供稳价工作的迫切需要。一方面，期货市场健康发展将带动更多衍生品工具发展，可以丰富实体企业风险管理工具。例如，在大宗商品市场，基差贸易是期货发挥其定价功能的重要方式。随着基差贸易模式逐渐成熟，可以把期货、期权等多种衍生品工具纳入企业风险管理工具箱。通过有针对性地将期权工具嵌入，形成“基差贸易 + 期权”的优化模式，能够形成更贴合企业需求的成本风险管理方案，实现产业链共赢。另一方面，商品期货工具可以跟银行、保险等多种金融工具结合，更好支撑行业风险管理。对于大宗商品市场而言，服务实体企业的银行、保险、期货等不同环节可以共同在企业风险管理中发挥作用。以期货业务为主的期货公司，可以联合产业链上下游企业，整合资源优势，创新业务模式，有效增强期货机构与实体企业的合作程度。在发展期货业务的同时，可以发挥期货市场的优势，协同证券、银行、保险等金融机构，共同解决实体企业资源匮乏、产业链资源整合较弱等问题。同时，更好规避市场波动风险，满足企业日益个性化、精细化的风险管理需求。

（三）期货市场可以通过优化商品布局支撑产业布局完善

交割是联系期货市场与现货市场的纽带，直接关系期货市场的稳定运行和功能发挥。加强交割设施的布局、建设和管理是完善商品期货交易的重要环节。商品交割库布局持续完善，有利于促进期货交割布局与产业供需布局更加匹配，更好发挥期货市场对实体经济的支撑作用，为畅通国民经济循环作出更大贡献。

二、期货市场在服务大宗商品保供稳价方面的现状

近年来，期货市场在服务大宗商品保供稳价方面积极作为，可以较好反映大宗商品市场供需变动情况，为实体企业保“价”护航，不断加强现货与期货市场的监管联动等。

（一）期货市场覆盖多种重要大宗商品

截至 2024 年 6 月，我国期货、期权等衍生品市场上市品种数量达到 133 个，其中商品类 112 个（期货 70 个、期权 42 个），基本覆盖能源化工、金属、农产品等国民经济主要领域。① 我国期货市场直接服务实体企业运营，参与产业链供应链循环。

（二）期货市场可以较好反映大宗商品市场供需变动情况

目前，期货市场形成了一整套指标体系，包括价格、成交量、持仓量、远期价格曲线、交易所库存、期现基差等。这些指标为研究大宗商品基本面提供了重要信息，提高了经济形势分析的准确性。同时，相较于现货市场体现的是即期供求关系，期货市场能够针对未来不同时点预期市场供求状况，生成实时、系列化的价格信息，在引导资源进行跨期配置过程中发挥着重要作用。

（三）期货市场发展了多元衍生产品体系

当前，我国期货市场不断发展丰富多样的结构化、层次化期货衍生品体系，成为我国期货市场的一大特色。针对部分基础资产，研发设计了收益风险特征各异的期货、期权和场外衍生品，搭配形成不同风格的风险管理策略组合，更好地适用于各类资源配置场景，更加有利于促进大宗商品保供稳价。

（四）期货市场能够为实体企业保“价”护航

在价格形成机制方面，我国期货市场展现出较强的时效性与科学性。以 2022 年 3 月国际金属市场波动为例，伦敦金属交易所（LME）镍合约价格出现异常波动期间，上海期货交易所通过专业化的风险管控机制，有效化解了国际市场传导的系统性风险，及时校正价格信号偏差，并在国际镍交易恢复后成功引导价格理性回调。此外，面对国际能源市场出现的西得克萨斯中间基原油（WTI）期货负值定价等极端情形，我国商品期货体系依托本土化制度优势，精准传导市场供需信息，在风险预警与处置层面形成特色化解决方案。在风险对冲机制方面，市场创新推出多层次风险管理工具。通过构建“保险 + 期货”价格保障体系、设立大宗商品稳价服务机制、实施实体企业护航计划等组合措施，形成“跨周期调节、全产业链覆盖、多主体参与”的风险管理网络。这种创新性制度安排不仅强化了市场价格稳定器功能，更构建起覆盖农业、制造业等多领域的立体化风险对冲框架，为实体经济发展提供有效保障。

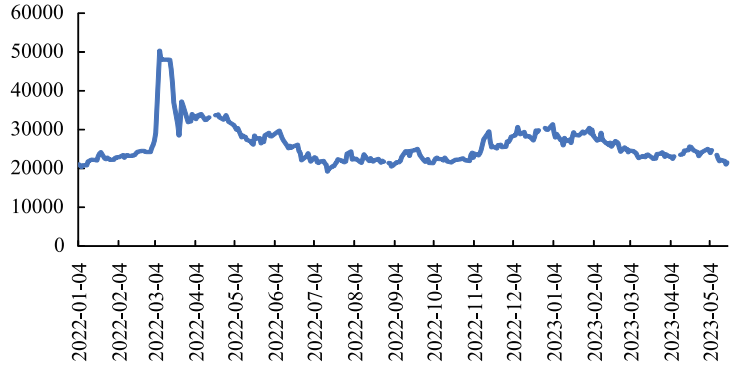


图 1　2022 年 1 月—2023 年 5 月 LME 镍价格走势（美元/吨）

数据来源：LME。

（五）加强现货与期货市场的监管联动

为应对大宗商品价格异常波动风险，国内期货交易机构采取差异化调控策略防范市场过热。通过阶梯式交易成本调节机制、持仓规模分级限制、交割资源弹性配置、价格波动区间动态管理等组合式

①杨美：《上半年全国期货市场累计成交额同比增长 7.4%》，《期货日报》，2024 年 7 月 24 日。

风控工具，有效抑制过度投机行为。以上海期货交易所为例，其通过建立合约参数动态平衡体系，对日内价格波动阈值、履约担保比例、仓储费用结构等核心要素实施灵活调节，并同步推进交割基础设施扩容升级，形成全链条风险防控闭环。此类精准施策机制成功化解了能化类商品的价格传导压力，确保国内原油期货等战略性品种维持价格发现功能，实现了市场平稳运行与风险事件零发生的双重目标。

（六）期货市场对内对外影响力进一步提升

新时代十年，我国主要商品交易所不断完善结算、交割、保证金、涨跌停板、持仓限额、会员管理、大户报告、紧急事件处理、纠纷调解和仲裁等各项制度，市场交易更加公开透明有效，风险控制能力明显提升。根据国际期货业协会（FIA）发布的《2023 年全球交易所期货和期权交易统计报告》，在全球场内衍生品市场中，2023 年中国大陆地区场内商品衍生品成交量为 83.33 亿手，同比上涨 25.94%，继续位居全球首位。其中，郑商所、大商所、上期所和中金所的成交量全球排名依次为第 7、第 9、第 10 和第 25 名。按照商品期货与期权交易手数计算，2023 年郑商所、大商所、上期所和广期所的成交量全球排名依次分列前 3 名和第 10 名。在由全球投资者集团举办的“期货期权世界”（FOW）及“全球投资者”（Global Investor）2020 年度亚洲资本市场颁奖典礼上，上海期货交易所获得“年度最佳新兴市场交易所”奖项，说明其影响力已经受到专业机构认可。对内看，经过持续发展，我国期货市场运行效率提升，国内期货交易所主力合约价格已经是对应的国内现货交易的“价格基准”，价格发现和避险功能进一步发挥。对外看，中国期货业协会统计显示，近年来上期所铜、锌等商品主力合约连续价格与 LME 连续价格的相关系数均超过 95%。

三、期货市场在服务大宗商品保供稳价方面存在的主要问题

当前，期货市场服务大宗商品保供稳价的能力有待提升，例如期货市场产品种类不多，大部分大宗商品套期保值范围受限；当前我国经营主体参与度不高，制约期货市场功能发挥；期货市场的交割仓库有限，抑制企业套期保值意愿；价格国际影响力有待提升，难以反映我国大宗商品供需形势等。

（一）期货市场产品种类不多，大部分大宗商品套期保值范围受限

丰富且结构合理的产品体系既是期货市场高质量发展的重要表现，也是期货市场服务大宗商品保供稳价的基本载体和工具。全球大宗商品期货市场涉及的大宗商品主要涵盖金属、能源、化学品及农产品（蔡胜勋、张博，2021a）。2020 年 1 月，芝加哥商品交易所（CME）及洲际交易所（ICE）分别有超过 160 只及逾 1660 只大宗商品衍生产品，涵盖多种类型的大宗商品。① 全球大宗商品衍生产品种类繁多，会满足不同大宗商品用户的各种需要。随着近年来一批新产品推出，我国期货市场的品种体系日趋完善，但与我国大宗商品保供稳价的要求以及境外成熟市场相比，选择仍然较少。目前只有 110 多只大宗商品衍生产品，大部分是商品期货，还有少量商品期权，品种结构不够合理，一些重要品种缺失，未能满足大宗商品保供稳价的需要。主要表现在以下几个方面。

一是在农产品领域，我国现阶段存在结构性发展差异。相较于美国市场涵盖超百类农产品的衍生品体系，我国目前仅推出了 30 余个农产品期货品种，其中畜牧类及特色农产品标的尤为匮乏。伴随国民消费能级跃升与膳食结构转型，畜禽制品及地域特色农产品的市场需求呈现显著增长态势。区别

①数据来源：Wind 数据库。

于大宗粮食作物的政策调控模式，此类商品具有更强的市场定价特征。除生猪价格存在阶段性调控外，其余品种基本遵循市场供需调节机制，导致价格波动风险指数显著提升，相关产业链主体对价格风险管理工具的需求更为迫切。当前，我国涉农期货品种主要集中于玉米、大豆等传统种植业领域，畜牧板块仅布局鸡蛋、生猪两类合约，肉禽及牛羊等大宗畜牧产品尚未形成有效定价机制。近年来，依托乡村振兴战略，期货交易所创新推出苹果、红枣等特色农产品期货。此类实践虽取得优化资源配置、稳定产业收益的积极成效，但对照我国丰富的农业产业图谱，现有品种体系仍难以满足多元化市场需求。特别是在地理标志产品、有机农产品等新兴领域，亟须构建多层次风险管理工具以弥合市场供需的结构性缺口（蔡胜勋、张博，2021b）。

二是在工业品期货领域，能源类品种较少。作为全球主要能源消费国，我国在油气等战略资源领域存在较高外部依赖，产业主体迫切需要完善的风险对冲机制，政策层面也需通过市场化工具强化价格影响力。现有期货体系虽已覆盖原油、燃料油及煤炭衍生品，但天然气、成品油、航空煤油等基础性能源品种仍处于市场空白状态。这种全品类覆盖不足既制约了产业链企业的套期保值需求，也影响了我国在全球能源定价体系中的战略主动权。特别是随着清洁能源转型加速，构建涵盖传统能源与新型能源的期货产品矩阵，已成为提升实体经济抗风险能力的关键制度性安排。

三是在金融衍生品领域，我国市场存在品种创新不足等突出问题，尤其在外汇风险管理工具层面呈现明显缺口。全球期货市场交易中，金融衍生品贡献超过 80% 的成交规模。然而，根据上海期货交易所数据，我国同类产品市场占比还不足 1 个百分点，这也形成了显著的差距。作为全球核心大宗商品贸易国，我国进出口企业在跨境交易中面临汇率波动敞口，却缺乏外汇期货或期权等标准化风险管理工具。当前衍生品市场尚未推出汇率类合约，不仅制约企业国际竞争力，更影响系统性金融风险的防范效能。这种结构性缺陷既导致国际贸易主体暴露于汇率波动风险，也削弱了金融体系应对跨境资本流动冲击的韧性，与建设高水平开放型经济体的战略目标形成制度性错配。

四是创新类衍生品尚属空白。以天气衍生品为代表的国际成熟交易品种，当前在我国尚未形成有效布局，相关品种的上市推进进程较为缓慢。值得注意的是，在经济社会高质量发展进程中，可持续发展理念已上升为国家战略，这为期货市场功能发挥提供了新的契机。通过开发碳排放权期货、绿色金融衍生工具等创新产品体系，期货工具的创新应用对于助推产业绿色转型具有不可替代的作用，这将成为金融服务实体经济可持续发展的重要实践路径。

（二）当前我国经营主体认识度和参与度不高，制约期货市场功能发挥

一是由于对期货市场套期保值存在一定误解，导致期货市场不能充分发挥服务大宗商品保供稳价的职责。当前实体企业不能对期货套期保值秉持全面认识，往往仅从期货盈亏角度理解，也有部分公司以套期保值的名义涉嫌期货投机，出现了亏损，期货成为了“焦点”（朱昭霖、韩学广，2022）。近年来，不少国企、上市公司参与期货市场套期保值均存在上述现象，进一步影响了期货市场形象和企业参与意愿。同时，媒体非专业、不准确、片面的报道，往往对实体企业参与期货市场造成较大压力，尤其影响上市公司股价和形象，影响期货服务促进大宗商品保供稳价的效果。

二是相关认识不全面、不科学，导致经营主体参与不够充分、参与能力不足。2022 年，我国规模以上企业逾 47 万家，但期货市场企业客户仅 4 万余户，参与商品期货交易的企业数更少。例如，我国光伏产业相关的上市公司运用工业硅期货管理风险的比例较低，约为 5.5%。① 部分产业企业尤其

①数据来源：中国光伏行业协会。

是中小企业期货相关专业知识和实践技能不足，难以熟练运用衍生品工具管理价格波动风险。然而，境外成熟期货市场实体企业参与度较高。特别需要注意的是，受体制因素影响，国内龙头企业参与期货市场的意愿不足。上游龙头企业议价能力较强，对相关商品消费量较大的下游企业价格风险管理工具较多，例如更习惯于通过调整供应商账期、批发商赊账等方式管理价格波动。大型国企参与度较低的另一个原因是，垄断行业改革仍不到位。国企多处于上游垄断环节，可以通过加价加成等方式将价格波动风险转移给相关下游环节，客观上也导致通过期货市场进行套期保值的动力不足。就部分大型国企而言，未针对套期保值形成现代化的治理体系，尤其是绩效考核上对套期保值团队缺少必要的容错机制。这也影响了这类企业在国内期货市场开展套期保值的参与度。

三是由于技术和规则因素导致境内外有大额交易需求的金融机构参与受限。国际知名投行等金融机构作为对手方往往深入参与大宗商品期货交易。以芝加哥商业交易所集团为例，其清算会员中会员自身或其母公司为银行的占比接近 60%。虽然我国商品期货的交易规模在世界排名靠前，但现阶段呈现“散户为主”的状态，大型机构客户较少，尤其是有实力的金融机构参与比重低，银行、基金等金融机构的交易功能发挥并不充分。另外，虽然境外银行可参与所有我国国际化品种商品期货和期权交易，但是国外实体企业和投资者直接参与我国期货市场交易仍面临一些障碍。主要是国内期货交易模式与国际投资者熟悉的交易模式仍存在一定差异，交易者的合规成本较高，客观上影响交易信心和参与积极性。

（三）期货市场交割仓库有限，抑制企业套期保值意愿

国际上发展成熟的大宗商品期货市场都有广泛的仓库网络分布世界各地，相比之下，内地大宗商品期货交易所用作实物交收的仓库网络有待进一步拓宽。一是内地市场的仓库网络未覆盖全国。例如，上期所的铜期货只通过位于上海市、江苏省、江西省及广东省的 17 个仓库提供实物交收。二是大宗商品期货只可通过内地仓库进行实物交收。从事大宗商品跨境进出口和对外投资支持共建“一带一路”项目的国内公司，不能因应业务需要而在离岸进行商品实物交收。三是至今没有批准任何一家海外大宗商品期货交易所在内地设置仓库，为在国内有业务需求的公司提供大宗商品实物交收。在岸套期保值者虽然可以在出现价差时，通过附属公司在离岸市场买卖大宗商品期货，但只可通过离岸仓库交收再输入国内，因此需付额外的仓储及运输成本以及跨境交易税项。可见，国内大宗商品期货市场的仓库网络覆盖范围有限，不足以迎合不同地点的套期保值者业务所需，导致套期保值成本高昂，一定程度降低了通过国内商品期货市场进行对冲的意愿。

（四）价格国际影响力有待提升，难以反映我国大宗商品供需形势

在国际市场上，大宗商品的定价模式主要有两种：一种是以期货市场合约价格为基准的定价模式，以期货交易所期货合约交易价格为基准，加上一定幅度的升贴水形成商品交易价格。另一种是协商谈判的定价模式，其价格由市场供需双方通过谈判达成（吕云龙，2022）。由于期货市场类似于完全竞争市场，具有价格发现作用，因而成为大宗商品的定价基准，同时具有套期保值功能。正因为期货市场具有商品价格发现功能和回避商品价格风险的功能，所以期货市场被世界各国普遍接受，成为国际大宗商品定价中心。

目前，虽然我国是许多战略资源的最大进口国和消费国，但缺乏与自身经济体量相匹配的期货定价话语权。尤其是在当前大国博弈复杂多变形势下，我国相关产业链企业极易遭受“断供”，同时要承受价格剧烈波动的风险。一是期货与现货市场、实体企业和衍生品平台在提升价格影响力方面尚未

形成合力。国内重要大宗商品的现货与期货交易，在仓单、流通、定价、库存方面都自成体系，彼此交易数据难以互联，交易主体未充分互通，监管规则与标准也未能统一。国内大宗商品物流整体成本较高、效率较低，技术装备和管理水平与国外相比还有相当距离，也影响国内大宗商品统一市场的形成。二是对“中国价格”的宣传推广与使用力度还不够。以原油期货为例，不仅我国企业在国际国内现货贸易中较少采用上海原油期货价格来定价，甚至国内政府机构、行业协会、媒体、专家在判断能源价格走势或宏观经济形势时，也多引用 WTI 和布伦特（Brent）原油期货价格，全球主要金融资讯提供商很少向客户推送中国原油期货价格的数据和分析报告。我国相关研究机构和金融机构的传播影响力一直弱于国际投行及欧美研究机构。三是我国内地交易所的大宗商品期货只以人民币定价。虽然这能满足在岸的套期保值者在我国内地的业务需要，但未必能配合离岸业务的用途。由于内地的大宗商品期货没有外币计值，内地套期保值者很可能要转向国际其他大宗商品期货市场进行对冲。另外，在岸的金融投资者在大宗商品投资上的币种选择不多，未能满足投资多样化的需求。这些都导致套期保值受限。

四、促进期货市场助力大宗商品保供稳价的政策建议

为推动期货市场更好助力大宗商品保供稳价，要不断完善期现货市场价格监测分析与预测预警机制，夯实大宗商品及重要工业原材料供应基础，充分发挥我国商品期货市场功能，引导企业积极参与期货市场，推动期现货风险管理和联动监管。

（一）完善期现货市场价格监测分析与预测预警机制

充分发挥期货市场价格在市场监测分析和预测预警中的积极作用。发挥期货市场价格发现功能，密切跟踪监测分析重点大宗商品期货市场和价格走势，尤其加大对相关黑色、有色原材料期货价格监测预警力度，提升对现货市场价格的预测分析能力。重点研判全球突发事件对国际大宗商品市场期货价格走势的影响，持续关注极端供给事件对矿产生产国的冲击，及时发现苗头性、倾向性、潜在性问题。强化重点战略品种期货价格预测能力，根据相关预测预警信息，做好重要原材料保供稳价工作。同时，逐步建立适应政府决策和经营主体生产经营需要的大宗商品期现货市场价格监测、预测、预警和信息发布体系，满足不同层次的需求。

加强期货市场各类监测。一是做好期货异常交易监测。完善期货交易所期货市场交易监控指引，进一步明确重点监测的交易主体，完善自成交且频繁报撤单行为、关联账户合并持仓超限行为、日内过度交易行为等的监管标准及处理程序。积极研发和采用异常交易行为监测系统，实现对期货市场异常交易行为的识别、监控、检测等环节的全自动化监测。二是突出期现货价差监测。加强重点大宗商品期现货市场监测，尤其强化期现货价差监测，重点分析价差原因，当重点大宗商品期现货市场价格相差达到 10% 以上时，要形成预警和预案。三是强化交割库交割情况监测。完善期货交割管理制度，加强对交割库交割情况的监测，加强交割仓库和质检机构内部管理，坚决落实交割风险管理各方规则，对交割风险防患于未然。

（二）夯实大宗商品及重要工业原材料供应基础

持续完善国内大宗商品供应链建设，做深做细强链补链工作，确保关键资源安全稳定供应，避免因现货市场异动对期货市场的冲击，进而确保期货市场正常运行。

增强国内能源稳定供给能力和效率，确保能源期货市场稳定运行。明确重要能源资源国内自给的战略底线，深化能源供给侧结构性改革，加快先进开采技术开发应用，优先发展非化石能源，推进化石能源清洁高效开发利用。加大常规能源勘探及深海和页岩油气开发力度，防范遏制石化类产品低端无效产能扩张。在确保安全、环保的前提下，千方百计加大煤炭、天然气等能源保供力度。国内能源供应稳定，才能避免能源期货市场炒作，有利于推动能源期货市场的稳定发展。

稳定重要金属产品国内供应，谨防矿产期货市场异动。加快推进探矿权投放，进一步巩固和加强对我国矿产资源的勘查及资源开发，摸清我国矿产资源家底，完善矿业权出让相关制度，打造战略性矿产资源稳定供应的核心区，提高本土矿产资源供应能力和保障程度。促进矿产勘探、开发的科技创新，加快矿石等资源先进开采技术开发应用，发展绿色、智能和可持续发展的智慧矿山。重点解决深部勘查开采和高海拔地区资源开发的适用技术，以及高镁盐湖卤水提锂等方面的关键技术。通过设立科技专项基金和对企业的财税补贴或激励，加强重要金属矿产成矿规律和地球系统科学基础理论攻关，研发矿产资源勘查特别是深部勘查核心技术，突破关键开发技术，进一步降低生产成本。拓展国内铁矿石和有色金属矿石利用率，显著提升国内低品位矿石使用量占比（杨宜勇、刘方，2022）。

提高农业综合生产能力，为农产品期货市场健康发展奠定坚实基础。“耕地是粮食生产的命根子”，耕地数量、质量是确保粮食安全的根基。目前要严守耕地红线，强化耕地用途管制，落实“长牙齿”的耕地的保护措施，深入推进国家黑土地保护工程和高标准农田建设管理，动真碰硬切实抓好耕地保护建设。为保障粮食和重要农产品供给，积极提高农机装备水平，加快补上农业机械化短板弱项，强化农业装备的支撑保障，加快推动农业科技改革创新，提高农产品生产效率和水平。为挖掘产品提质增产的最大潜力，深入实施种业振兴行动，开展种质资源保护，守护种业安全底线。围绕种源“卡脖子”技术，深入开展重要农产品种质资源挖掘和创新利用，力争实现育种核心技术和新品种选育的重大突破。整合高校、科研院所、企业在产学研三方面的优势力量，实施重大品种联合攻关，打造种质资源利用、基因挖掘、品种研发、产品开发、产业化应用的全链条组织体系。各地方还要结合自身的优势，着力打造一批优势龙头企业，逐步形成由领军企业、特色企业、专业化平台企业协同发展的种业振兴企业集群。

建立健全大宗工业品储备调节，引导大宗工业品现货价格平稳运行。着力优化原油、有色金属、黑色系商品储备体系和储备调节能力，加快推进多层次储备体系建设。适度扩大储备规模，增加对外依存度高、战略意义大的有色金属品种储备量，布局增加支撑核心关键技术发展应用的铂族金属、钼、钨等一批重要品种及储备量。强化市场化放储机制，积极发挥期货市场发现价格的功能，鼓励企业根据期货价格的波动，择机、有序放储，针对重点品种研究制定工业原材料保供稳价预案，重点防范供应链断裂，完善紧急事件应急处置机制。建立分级储备体制，统筹全国储备金属的数量和质量，打造统一调度、协调联动、资源共享的运行机制。创新民间资本参与方式。另外，储备价格风险管理是提升储备能力建设的最核心的问题，不论是政府储备还是商业储备、社会储备，都必须关注和推进储备价格风险管理问题。鼓励期货公司等风险管理机构为实体企业、小微企业等提供风险管理服务。充分利用期货期权进行储备价格风险管理，同时兼顾储备调节市场和兜底保供职能的发挥。

（三）充分发挥我国商品期货市场功能

加强期货基础设施建设。支持各期货商品交易所建设新一代数据中心，完善数据处理、灾难备份、技术开发、机房托管等功能，推动产业资源集聚。引入境内外权威质量检验机构，提升期货交割商品质检效率和水平。进一步加强大宗商品现货交割仓库建设，加强新建仓库的物联网、数据库建

设，实施物串换、仓单串换、异地出库等方式，降低交割成本，更好满足交割业务需求。提升仓储行业的电子化水平，加强信息技术应用，实施大宗商品仓储、物流、质押的全方位数字化监管。

打造具有国际影响力的大宗商品定价中心。加快以上期所、郑商所、大商所为代表的国内大型交易所的国际化步伐，推动更多品种期货价格成为现货贸易定价基准和国际贸易定价重要参考。加快推出更多以人民币计价和结算的国际期货品种。加快推进交割基础设施网络全球化布局，着力健全以制度型开放为特征的期货交易平台治理架构，持续优化市场流动性和参与度。重点构建亚太地区大宗商品价格基准体系，加速培育具有国际影响力的大宗商品定价枢纽，通过“三步走”实现“国内定价中枢—亚太区域定价枢纽—全球价格形成中心”的梯度升级，全面提升我国在全球大宗商品资源配置中的话语权。

有序推进期货产品创新。为解决商品期货数量不足、结构不优等问题，需推进商品期货市场产品创新发展。丰富大宗商品期货市场交易品种，加快研究各类大宗商品期货新品种，推出适合不同市场经营主体的期货合约，满足不同市场经营主体的差异化需求。考虑到指数衍生品发展对于助力金融风险防控以及满足投资者多样性的风险管理和对冲需求，应积极研究探讨指数衍生品等新型期货品种。这些新型期货产品的运行能够提升期货市场发展质量，引进和培育更多的机构投资者，改善投资者结构，充分发挥机构投资者的“压舱石”作用，进而有利于提高市场深度，提升期货市场接纳和服务产业客户套期保值的能力。

逐步开放大宗商品期货市场准入。进一步放开对合格境外机构投资者的投资限制，在对其资金投向进行严格监管的前提下，容许其积极参加部分成熟期货品种的交易活动，最终过渡到允许国外机构获得自营席位，大力发展外资参股和设立期货经纪公司等。引导更多符合条件的境内外企业、机构在我国设立期货公司，吸引境外各类期货经营机构在我国设立区域总部等功能性总部。着力引入商品基金等机构投资者，培育大宗商品交易商。

提高期货合约及其规则设计与现货贸易的适应度。期货合约设计应符合现货贸易惯例，期货质量标准应以现货企业参照使用的国家标准为蓝本，合约的涨跌停板、最小变动价位、规格等条款设计尽可能便利现货的生产、流通、消费，使期现货价格具有高度相关性。应提高期货合约设计与国际市场的一致性，尽量与国际贸易标准接轨，期货合约的质量标准、指标取值应当与进口商品的质量要求基本相似，便于现货进出口企业进行套期保值，提高国内外、期现货市场的关联度。

促进期现货市场协同发展。加快推进期货交易机构参与市场基础设施优化，重点完善统一清算机制和大宗商品仓单确权系统建设，夯实多层次商品市场生态根基。引导行业领军企业构建期现货协同经营体系，通过示范效应推动产业链上下游关联主体强化风险管理意识。鼓励期货经营机构创新服务模式，围绕基差定价、仓单融资、个性化风险管理方案等专业领域深化服务内容，提升综合服务效能。着力推广基差定价模式在产业交易中的应用深度，促进期现货价格联动机制建设，切实提升期货市场服务实体经济的质效。

（四）引导企业积极参与期货市场

重视开展期货市场知识和风险管理培训工作，向企业生产者传播有效的期货市场知识并提高其风险管理意识。鼓励和引导有条件的企业利用期货市场从事套期保值等风险管理活动，落实对套期保值实施持仓限额豁免政策，有效避免价格波动风险。例如，鼓励实体企业设立专门部门或配备专门人员负责期货业务，充分运用期货和期权等工具对冲风险，提升应对价格波动的风险防范能力。推动国有企业、上市公司建立健全内部决策和风险防控机制，围绕企业生产经营所需要的大宗商品，依法依规

开展套期保值业务。探索建立国有企业“期货 + 现货”业务综合评价体系，支持企业引入期货专业经营机构，参与企业风险管理体系建设。支持仓储物流集团携手交易所进一步完善期货交割仓库布局，大力发展大宗商品供应链龙头企业，延伸期货产业链条，充分发挥龙头企业在国内外资源供应链稳定中的积极作用。鼓励符合条件的现货企业申请设立保税交割库。进一步发挥银行等金融机构参与打造国际定价中心方面的功能。在严守安全底线的前提下，逐步探索允许国内商业银行参与更多大宗商品期货和期权交易。

（五）推动期现货风险管理和联动监管

对于投机性基金进入大宗商品市场引发的风险和隐患开展排查及预警，防范过热资金经由大宗商品市场向其他金融市场传导和扩散。对部分价格上涨过快的品种相关期货合约，采取提高交易保证金标准、提高交易手续费标准、扩大涨跌停板幅度等临时监管措施，抑制市场过热。加强期现货市场联动监管，注重政策协调，加强政策效果评估，避免政策重叠共振对市场产生较大冲击。严厉打击囤积居奇、哄抬价格等违法违规行为，防范金融风险，保障市场平稳运行。积极推出铁矿石期货品牌交割动态升贴水措施，缩短交割时间、降低交割成本，助力钢铁企业更好运用期货工具管控风险。充分利用上海国际能源交易中心原油期货合约，有效对冲国际油价波动风险。支持交易所与高等院校、科研院所、大型企业等合作建设农业风险管理研究中心，围绕期货服务乡村振兴、赋能中部地区高质量发展等，开展重大政策、理论课题研究。

（六）推广使用“中国价格”进行大宗商品贸易和宣传报道

鼓励国内企业使用中国期货价格进行外贸和内贸商品定价与结算。重点提高央企、国企以及行业龙头企业使用“中国价格”的积极性，完善治理体系和考核机制，探索建立规范套期保值的容错与免责机制。培养具有专业性、独立性、权威性的大宗商品信息资讯发布机构，积极引导国内外投资者和生产者预期，向全球市场释放权威价格信号。引导国内媒体、政府机构、行业协会等运用“中国价格”发出“中国声音”。对于滥用市场支配地位排除或限制竞争的行为依法进行查处，为进一步提升我国在大宗商品价格形成方面的影响力创造良好社会环境。

参考文献：

1. 郭丽岩：《强调初级产品保供稳价　掌握经济发展主动权》，《经济参考报》，2021 年 12 月 22 日。

2. 蔡胜勋、张博：《中国期货市场高质量发展：内涵、特征与实现路径》，《西南金融》，2021a 年第 12 期。

3. 蔡胜勋、张博：《期货市场助力农业高质量发展的机制与实现路径》，《河南工业大学学报（社会科学版）》，2021b 年第 4 期。

4. 朱昭霖、韩学广：《期货助力实体经济高质量发展的机理、问题与路径研究》，《中州学刊》，2022 年第 7 期。

5. 吕云龙：《国际大宗商品定价权研究》，《宏观经济研究》，2022 年第 1 期。

6. 杨宜勇、刘方：《新时代确保有色金属保供稳价长治久安的经验和对策》，《经济与管理评论》，2022 年第 1 期。

责任编辑：李　蕊

推动创新链产业链资金链人才链深度融合

李　锋　马晓玲　韩燕妮

摘要：党的二十大报告提出，推动创新链产业链资金链人才链深度融合。本文针对这一重要问题，首先梳理了我国主要省市推进四链深度融合的实践探索，即围绕产业链推动四链深度融合，强化创新链的引领作用，完善落地平台，以及优化生态系统。其次深入剖析了四链深度融合存在的问题，即供需不匹配的难题，科技型骨干企业的引领支撑作用有待增强，落地平台亟待培育，以及相关机制亟待完善。最后针对如何推动四链深度融合，提出应打通四链深度融合的堵点断点，整合中央和地方的财政科技投入机制，探索科技型骨干企业与中小微企业技术转让双向互动机制，完善财政资金资助形成的科技成果转化机制，提升资金链在四链深度融合中的促进作用，打造四链深度融合试验区，以及加快补齐人才链短板。

关键词：创新链　产业链　资金链　人才链

作者简介：李　锋，中国国际经济交流中心创新发展研究部部长、研究员；
马晓玲，中国国际经济交流中心创新发展研究部助理研究员；
韩燕妮，中国国际经济交流中心创新发展研究部助理研究员。

党的二十大报告提出，强化企业科技创新主体地位，推动创新链产业链资金链人才链深度融合（以下简称“四链深度融合”）。四链深度融合是产学研深度融合的延伸和发展，是构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代化产业体系的重要支撑，旨在打造科技、产业、金融、教育紧密融合的创新体系，有效提高科技创新在实体经济发展中的贡献，增强现代金融服务实体经济的能力，优化人力资源支撑实体经济发展的作用。同时，随着科技创新和经济社会发展的深度融合，科技创新范式加速变革，逐渐从线性创新范式转向系统创新范式，这就需要以系统化思维来把握和推动科技创新。因此，推动四链深度融合是科技创新范式变革的内在要求，有助于开辟发展新领域新赛道，塑造发展新动能，从而为建设现代化产业体系提供有力支撑。

一、文献综述

（一）四链深度融合的理论与实践

四链深度融合是对创新体系运行逻辑的具象体现，并强调创新不仅仅只是科技创新成果的产出，而是创新链与产业链深度融合、人才和资金充分支持的良性运转系统。1987 年，英国学者克里斯托夫·弗里曼在《技术和经济运行：来自日本的经验》中首次将系统论引入创新领域，提出国家创新体系的概念，即由公共部门和私营部门的各类机构组成的网络，这些机构的活动和相互作用旨在创造、

扩散及应用新技术。1995 年，美国学者亨利·埃茨科威兹提出，政府、产业和大学三者正日益交织在一起，在创新过程的各个阶段出现螺旋状联系模式，并共同推动创新螺旋的上升。2000 年以来，美国政府先后发布了《维护国家的创新生态体系、信息技术制造和竞争力》《维护国家的创新生态系统：保持美国科学和工程能力之实力》等关于国家创新生态系统的报告。这些报告强调创新生态系统的重要组成部分包括：发明家、技术人才和创业者，积极进取的劳动力，世界水平的研究型大学，富有成效的研发中心，充满活力的风险资本产业，政府资助聚焦前沿领域的基础研究。既有国家创新体系的经典理论与四链深度融合的内涵高度吻合。王海南等（2024）认为，战略性新兴产业四链深度融合是以产业链与创新链深度融合为核心，合理配置资金链和人才链，一体部署、一体推进，形成政府、企业、高校、科研机构、金融机构等有机协同的战略性新兴产业创新生态。刘志彪（2023）认为，四链融合是一个关于产业增长的标准方程式，其中产业链是目标函数，创新链、资金链和人才链则是决定产业链成长的主要变量。陈敏等（2024）深入探讨了四链深度融合的实现路径，强调了科技创新与产业需求的有效对接，以及高校院所与产业的互动对于推动高质量发展的重要性。关乐宁和胡拥军（2024）聚焦于未来产业发展，强调了四链深度融合在构建生态系统和培养新的经济增长点中的作用。

（二）四链深度融合同区域经济发展与新质生产力的关系

对四链深度融合的相关研究不仅关注融合的宏观经济效应，还关注地区如何通过融合推动自身的经济转型与增长，并通过驱动新质生产力发展助力其产业升级、经济结构优化等问题。王景和张令佳（2024）深入探讨了四链深度融合对区域经济高质量发展的影响机制，提出了加强创新能力、优化产业结构等方面的具体实践路径。李沫阳和冯华（2025）通过对中国各地区四链深度融合水平的测度，揭示了数字化水平、科技服务业水平等因素对四链深度融合的关键作用。吴建军和黄帆（2025）引入了马克思主义生产力理论与创新生态系统理论，认为四链深度融合驱动新质生产力发展，是从重塑生产力的“质”和优化生产力的“量”两个维度，实现生产力从“量变”到“质变”的辩证跃升，并提出了包括完善顶层设计、聚焦科技创新等在内的五大实践路径。钟晨和张立艺（2024）的研究则聚焦于战略性新兴产业，分析了四链深度融合如何加速新质生产力的形成，并为战略性新兴产业的发展提供了政策建议。

（三）四链深度融合的人才培养与教育方式

四链深度融合背景下的人才培养与教育研究探讨了如何通过教育体系的改革和创新，培养符合新时期需求的创新人才。曾鑫等（2025）以“武汉·中国光谷”产教联合体为例，探讨了四链深度融合下的创新人才培养模式，强调了资源整合、政策激励和价值引领的重要性。张敬怡（2024）从国家创新体系的视角，探讨了四链深度融合的人才培养机制，为国家创新体系的人才培养提供了新的视角。

（四）四链深度融合面临的问题

现有研究还针对四链深度融合的过程中可能遇到的风险与挑战，以及如何应对这些挑战进行了探讨。聂常虹等（2024）的研究系统分析了四链深度融合的问题，提出了包括政策体系化、科技成果转化等在内的一系列对策建议。刘志彪（2023）分析了产业链与创新链、人才链的脱节问题，产业链与资金链的融合问题，创新链与资金链、人才链的融合问题，并提出了相关建议。

本文在既有研究基础上，总结我国四链深度融合的实践经验，深入剖析四链深度融合存在的问题，提出推动四链深度融合的基本思路和对策建议。

二、四链深度融合的探索与实践

我国各省市和地区围绕四链深度融合开展了一系列的探索与实践，主要围绕产业链推动、创新链引领、落地平台建设以及生态塑造等方面展开。

（一）围绕产业链推动四链深度融合

一些地区围绕产业链实际需求，集聚创新资源、资金和人才，突破一批关键核心技术，为建设现代化产业体系奠定坚实基础。例如，上海聚焦提高产业链现代化水平，通过谋划重大项目、强化园区载体、培育产业人才，集中优势资源突破了一批关键核心技术，构建了“科技—产业—金融—人才”的良性循环。苏州工业园区探索出“聚焦一个特色产业、制定一个产业规划、组建一家国资公司、建设一个功能园区、引进一家大院大所、设立一只产业基金、成立一个服务机构、集聚一批龙头企业、搭建一批合作平台、打造一个品牌盛会”的“十个一”特色（新兴）产业培育机制。例如，通过“十个一”机制，推动生物医药产业形成国内最完整的生物技术、新药创制、医疗器械的特色产业集群，在生物医药产业园区竞争力排名中综合竞争力位居全国第一。

（二）强化创新链对四链深度融合的引领作用

在四链深度融合中强化科技创新的引领作用，促进创新要素合理配置，推动企业、高校和科研机构等创新主体有机结合，打造科技、产业、教育、金融紧密融合的创新体系。华为近十年研发投入累计超过 1.1 万亿元，其中 2023 年研发费用支出高达 1647 亿元，占全年收入的 23.4%。① 2020 年华为与教育部联合发起“智能基座”项目，与全国 72 所高校开展人才培养合作，计划 5 年培养出 300 万名计算人才。② 安徽省合肥市依托综合性国家科学中心、大科学装置等“国之重器”建设，积极组建全国重点实验室。截至 2025 年 3 月，新获批组建全国重点实验室总数达 18 家，新入库高校院所科技成果 3500 多项，技术合同交易额突破 1500 亿元，科技对经济增长的贡献率显著提高。③ 四川省以企业找技术、成果找市场“双向揭榜挂帅”推动科技成果转化和产业化；以国省级科技奖励成果、国省级重点研发计划成果、高层次人才技术成果、先进技术成果、先进通用型中试技术（平台）等为重点，梳理发布科技成果转化榜单，由成果需求方带资金、场景进行揭榜，推动科技成果加速转化，培育发展新的产业增长点。④

（三）完善四链深度融合落地平台

由浙江省政府与清华大学共建的浙江清华长三角研究院积极构筑“一院一园一基金”的创新融合生态，以“全球联动，离岸孵化”为特色建设海外招才引智平台，探索建立“政府引导、市场主导”的百亿级人才创业基金和产业扶持基金，推动四链深度融合。江苏省相城高新技术产业开发区管理委员会与河海大学共建苏州高等研究院，吸纳四链深度融合实施主体深度参与教学改革和学科建设，构建集科技研发、成果转化、技术创新、创业孵化等于一体的创新平台，激活四链深度融合发展动能。陕西省科教资源富集，创新综合实力雄厚，科研基础设施体系完备。2021 年，陕西省启动秦创原创新

①数据来源：华为投资控股有限公司 2023 年年度报告。

②资料来源：华为鲲鹏、昇腾网站，https：//edu. hicomputing. huawei. com/learningresources。

③杨洁：《全国人大代表、合肥市市长罗云峰：创新裂变合肥“四链融合”动能澎湃》，《中国证券报》，2025 年 3 月 9 日。

④李霞：《四川实施“双向揭榜挂帅”推动成都科创生态岛“四链”融合》，《成都日报》，2024 年 12 月 27 日。

驱动平台（简称“秦创原平台”），致力于打造立体联动“孵化器”、科技成果转化“加速器”和两链融合“促进器”。秦创原平台基于陕西省 1500 余家科研机构与 300 余个国家级园区平台，通过科技成果转化“三项改革”制度试验，推动更多科技成果从“书架”走向“货架”，并逐渐从居间服务的 1.0 时代迈向“专业咨询 + 科技投资”的 2.0 时代。为推动教育、科技、人才“三位一体”发展，秦创原平台推动西安市出台引培创新型人才队伍等举措，支持中国西部科技创新港打造教育科技人才一体化发展示范区，成长为四链融合的支撑和落地平台。

（四）优化四链深度融合生态系统

广东省广州市大力实施战略科技力量引领行动、产业核心技术攻坚行动、产业创新发展导航行动、产业创新载体提质行动、科技产业金融融合行动、广聚英才汇智领跑行动，加强创新引领、技术攻关、产业牵引、载体提质、金融催化、人才支撑，构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代产业体系。2022 年，广州市南沙区制定了《关于推动创新链产业链资金链人才链深度融合的若干措施》，推出了促进创新链产业链资金链人才链深度融合政策体系，聚焦打造全过程创新生态链，高质量发展的产业链，融通创新的资金链，以及产才融合的人才链。安徽省合肥市政府改变之前“撒胡椒面”式的资金投入方式，通过整合各类政府资金，加大对重点产业和重点项目的投资力度，撬动更多社会资本投资创新链，加快打造完整的产业链，促进四链深度融合。

三、四链深度融合面临的主要问题

四链深度融合在理论层面上面临链条之间供需不匹配问题，在实践层面面临科技型骨干企业引领作用不足、落地平台支持不够、相关机制有待完善等问题。

（一）四链深度融合面临供需不匹配的难题

一是创新链和产业链存在逻辑不匹配问题。创新链和产业链是两个独立系统，其活动性质、发展目标、行为方式、协调机制等均存在重大差异。科研部门以知识价值创造为目标，而产业部门以财富价值创造为目标。由于目标和评价导向不同，创新链提供的知识成果很难与产业需求联系在一起，导致成果与现实需求无法有效匹配，甚至因技术不成熟而难以转化为生产力。创新链开展的创新活动需要保持长期高强度研发，而短期内不能产生回报，以追求更先进水平的技术为主，这与产业链追求短期利润回报形成矛盾，在一定程度上造成了产业链和创新链融合困难。在创新链供给方面，我国尖端领域创新链供给能力不足，不能满足产业链需求，尤其是在重大前沿技术领域，创新链相关成果有限，无法对产业链在前沿的发展与探索提供有效支撑。

二是创新链产业链与资金链供需不匹配。科技企业需要“长钱”，而金融机构倾向于提供“短钱”；科技型中小企业需要“小钱”，金融机构习惯于服务大企业给“大钱”；科技企业重研发轻资产，而金融机构倾向于抵押贷款；科技创新风险大，而多数金融机构追求稳定收入。据中国人民银行的数据，2002—2022 年，我国企业债券融资金额占全国社会融资增量的比重均值为 8.95%，非金融企业境内股票融资金额占全国社会融资增量的比重均值为 3.22%（见图 1）。2022 年，全国新增企业债券 20509 亿元，同比减少 37.60%，全国非金融企业境内股票融资额为 11758 亿元，同比减少 4.85%，企业债券融资金额和非金融企业境内股票融资金额合计占全国社会融资增量的 10.08%。2022 年，非金融企业贷款余额净增 17 万亿元，同比增长 14.16%，企业债券融资金额和非金融企业境内股票融资

金额合计相当于非金融企业贷款净增金额的 18.88%。①

三是创新链、产业链与人才链供需不匹配。我国正处在产业转型升级的关键时期，对人才的需求由劳动密集型向技术密集型转变，人才资源结构性矛盾日益突出，基础研究领军人才缺乏，半导体、人工智能、量子计算、新材料、生物医药等战略性新兴产业高端人才缺口较大。科技创新巨大不确定性与人才追求收益稳定性之间存在矛盾。科技创新活动具有难度高、风险大、不确定性多的特点，前期很难有稳定的收益。一些高等院校实施“非升即走”政策，逆向激励科技人员追求“短平快”项目以缓解科研压力，违背了科技创新规律，造成大量科技资源低端重复，导致很多优秀青年人才难以成长为领军人才。据学者测算，截至 2020 年，我国科学家与工程师占劳动力总量的比重为 2.4%，而美国为 4.44%、欧盟为 7.43%；同期我国制造业中科学家和工程师占劳动力总量的比重仅为 3.55%，远低于德国的 23.2%、欧盟的 14.2%。② 此外，企业人才招聘面临高薪的金融机构、互联网公司以及稳定的体制内单位的强势竞争。优秀的科技人才优先选择去科研院所和高校，除大型国企和优秀的民营企业外，多数企业难以吸引到优秀的科技人才。2018 年，我国高校集成

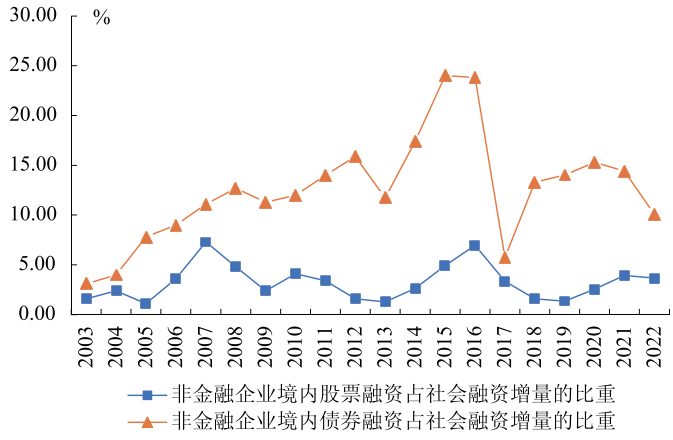


图 1　2003—2022 年我国企业直接融资金额占社会融资增量的比重

资料来源：万得数据库。

表 1　创新链产业链资金链人才链深度融合的内在矛盾

创新链和产业链	创新链风险较大与产业链注重风险规避存在矛盾； 创新链坚持技术优先与产业链坚持利润优先存在矛盾； 创新链坚持过程导向与产业链坚持结果导向存在矛盾
创新链和资金链	创新链用“长钱”与资金链给“短钱”存在矛盾； 创新链用“小钱”与资金链给“大钱”存在矛盾； 创新链不确定性较高与资金链追求安全稳定存在矛盾
创新链和人才链	科技创新巨大不确定性与人才追求收益确定性存在矛盾； 科技创新紧迫性与人才培养长期性存在矛盾； 科技创新要求要素集聚与人才流动困难存在矛盾
产业链和资金链	产业链中小企业用“小钱”与资金链给“大钱”存在矛盾； 产业链中小企业用“长钱”与资金链给“短钱”存在矛盾； 产业链中小企业缺少抵押物与资金链要求抵押贷款存在矛盾
产业链和人才链	产业链的快速迭代与人才链调整缓慢存在矛盾； 产业链人才需求多变与人才链供给周期长存在矛盾
资金链和人才链	资金链财政资金使用要求严格与人才链人才待遇不高存在矛盾； 资金链风险资金追求高风险高回报与人才链追求收益稳定存在矛盾

①数据来源：万得数据库。

②秦芳等：《托举制造强国，培养更多“卓越工程师”——我国工程师人才现状研究报告》，《光明日报》，2022 年 12 月 8 日。

电路相关专业的毕业生达到 19.9 万人，但 2018 年就业市场实际数据显示，集成电路相关专业毕业生选择进入本专业就业的仅占 19%，远低于市场预估值，大部分集成电路专业毕业生选择在金融、软件、互联网等行业就业。

（二）科技型骨干企业对四链深度融合的引领支撑作用有待增强

目前，我国的科技型骨干企业不多，多数企业大而不强、创新能级不足、创新策源能力不高。在欧盟委员会发布的《2022 年工业研发投资记分牌》中，排名前 50 名的企业美国有 22 家，欧盟有 12 家，日本有 6 家，中国仅有 4 家。2022 年，我国规模以上工业企业研发投入强度为 1.39%，远低于发达国家 2.5% ~4% 的水平。经合组织（OECD）对各国研发投入统计数据进行的测算显示，我国企业基础研发投入占比只有 0.2%，而日本和韩国企业分别为 7.5% 和 10.6%。在经营业绩考核和国有资产保值增值要求下，国有企业对高风险创新活动缺乏积极性，倾向于投资有稳定收益的项目。民营企业参与国家技术创新决策的渠道还不通畅，对国家重大战略需求理解不深，往往追求“短平快”的项目，不愿意投资风险大、周期长的科技创新项目。同时，由于人才在高校、科研院所和企业间双向流动机制尚不健全，科技型骨干企业集聚创新要素比较难，不利于开展相关创新活动。国有企业因工资总额限制无法给科研人员更高的工资待遇，不仅难以吸引优秀人才，也无法通过市场化薪酬留住科研人才。

（三）四链深度融合的落地平台亟待培育

四链深度融合难在如何落地，需要多层次落地平台高效整合知识、技术、资金、人才等要素。我国的高新技术开发区、经济技术开发区等平台多是基于各地的资源禀赋和区位优势等建立起来的，推动四链深度融合的基础条件较弱，无法有效促进创新链产业链资金链人才链深度融合。此外，全国不是所有的园区都同时具备四链深度融合的知识、技术、资本、人才等要素，要避免一哄而上、没有条件也要搞四链深度融合的现象发生。

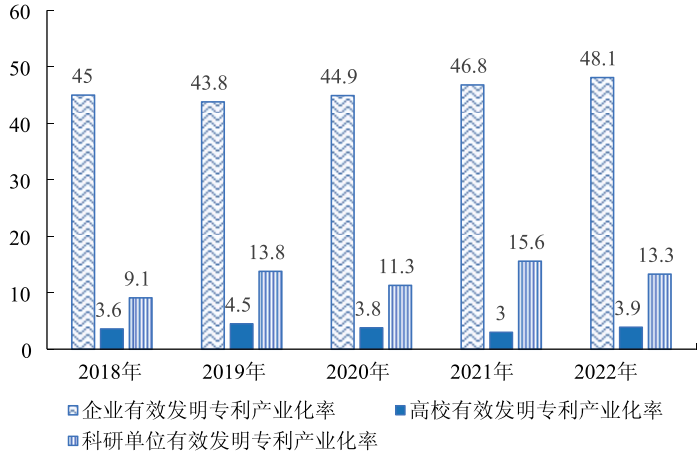


图 2　2018—2022 年我国企业、高校和科研单位有效发明专利转化率（%）

数据来源：国家知识产权局战略规划司、国家知识产权局知识产权发展研究中心，《2022 年中国专利调查报告》，2022 年 12 月。

（四）四链深度融合的相关机制亟待完善

四链深度融合的风险共担和利益共享机制不健全，“从 0 到 1”难在原始创新的不确定性，“从 1 到 10”难在科技成果转化收益的不确定性，“从 10 到 100”难在市场竞争的不确定性，需要各类创新要素、创新主体合理均衡承担创新风险，形成创新资源优化配置的有效方式。同时，高校和科研院所科技成果转化机制亟待完善。《2022 年中国专利调查报告》显示，我国高校和科研单位的有效发明专利产业化率分别为 3.9%、13.3%（见图 2），远低于发达国家的平均水平。我国绝大多数高校和科研院所属于事业单位，科技成果转化需要符合国有资产管理规定，如果专利以无形资产入股，一旦公司做得非常成功，往往会有人质疑国有资产流失、单位所占股比过低、存在不正当操作，影响了科研机构和科研人员的积极性。

四、推动四链深度融合的基本思路

全面贯彻习近平总书记关于四链深度融合的重要论述，完善四链深度融合的体制机制，打通四链深度融合的堵点，发挥科技型骨干企业的引领支撑作用，培育系统化创新生态。

（一）结合建设现代化产业体系推动四链深度融合

在四链深度融合中，创新链是动力，产业链是载体，资金链是保障，人才链是支撑。产业链为创新链、资金链、人才链提供平台，技术、资金和人才等要素只有在产业链中实现高效配置，才能有效提升产业链的竞争力、韧性和安全水平，才能为建设现代化产业体系奠定坚实基础。围绕产业链部署创新链，强调的就是按照产业链的实际需求部署创新链，针对产业链的短板和弱项，集成相关创新资源，攻关关键核心技术，形成对产业链的有效支撑。因此，四链深度融合要围绕产业链各环节的实际需求，聚焦产业链重点领域和薄弱环节，建立以产业链需求为导向的统筹协调机制，推动创新资源向产业集聚，加快突破一批关键核心技术和底层技术，充分发挥产业链的载体作用。

（二）围绕创新驱动发展战略推动四链深度融合

围绕创新链布局产业链是强化科技创新对产业创新的引领作用，以科技创新推动产业创新，以科技创新引领现代化产业体系建设，特别是以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，开辟量子、生命科学等未来产业新赛道，以数智技术、绿色技术加快传统产业转型升级。创新是第一动力，推动四链深度融合关键是促进创新要素合理配置，促进企业、高校和科研机构等创新主体有机结合起来，打造高效协同的创新体系。当前，全过程创新理念正推动科技创新范式从线性范式转向系统范式，需要以系统化思维来把握和推动科技创新。比如，上海市着眼创新全过程，以全过程创新理念建设具有全球影响力的科技创新中心。因此，推动四链深度融合要围绕基础研究、应用基础研究和产业化的全过程，打破原有基础研究和应用研究分离的做法，强化应用基础研究，提升科技创新的策源力。同时，推动四链深度融合要依托研发机构和骨干龙头企业，集聚创新链、产业链、人才链、资金链等资源，缩短科学、技术、产业间的距离，优化利益主体关系，完善组织架构及各主体的分工协作和权责关系，将其作为突破科技体制改革利益藩篱的保障和释放科技创新活力的关键。

（三）发挥科技型骨干企业引领支撑作用

随着科技创新范式的加速变革，企业的创新模式也从封闭式创新、开放式创新转向共生式创新，行业创新生态系统从工程化、机械式转向生态化、有机式。例如，苹果公司以软件为平台，以硬件为载体，形成共生式创新生态，逐渐发展成为全球共生式创新的典范。因此，推动四链深度融合需要强化企业科技创新主体地位，促进企业创新模式从开放式创新转型升级到共生式创新。其中，科技型骨干企业有能力也有责任发挥引领支撑作用，探索“科技型骨干企业出题、高校和科研院所答题、金融机构服务创新、人才部门精准支撑”的合作共赢新模式。2012 年我国的高新技术企业为 3.9 万家，2022 年增长到 40 万家，10 年增长约 10 倍，研发投入合计额占全国企业研发投入总额的 68%。① 未来，要建立更多“科技型骨干企业牵头 + 其他创新主体联合攻关”的产学研创新联合体，推动创新要

①王峰：《科技部：2022 年企业研发投入占比超 3/4，“四个强化”提高企业科创主体地位》，21 经济网，2023 年 2 月 24 日，https：//www. 21jingji. com/article/20230224/herald/a630bdf70f22a09633db574e0c9e496e. html。

素向企业集聚，打造共生式创新生态，有效推动四链深度融合。

（四）打造四链深度融合多层次落地平台

四链深度融合难在如何落地，这就需要多层次落地平台。可以选择基础条件比较好的高新技术开发区、经济技术开发区作为四链深度融合的试验平台，支持其集聚各类创新要素，打造创新要素集中、成果应用活跃、高新技术产业密集的合作平台。支持基础研发平台、成果产业化平台、创新资源共享平台，围绕四链深度融合的实际需求创新体制机制，形成相互支撑、相互促进的合作模式。支持“链主”企业与高校、科研院所共建创新实验室，“链主”企业“发榜”并负责提供研发资金，高校和科研院所“揭榜”，压缩从科技研发到产品生产的时间，进一步提升产学研合作效能。同时，研究将行业关键共性技术研发工作从“链主”企业内部独立出来，企业与高校、科研院所、科技型中小企业共同组建共性技术研发平台，为企业提供技术、人才、资金等资源支持，在平台内有效整合科技、资金和人才资源，不断提高科技成果转化效率和产业化水平。

（五）构建四链深度融合促进机制

四链深度融合关键在融合，重点是解决好创新链、产业链、资金链、人才链之间的堵点和断点，促进各类要素在四链之间自由流动、高效配置。一方面，要完善四链深度融合的总体战略，明确促进四链各环节相互衔接的重点任务，疏通人才和资金进入创新链、产业链的渠道，精准对接创新链、产业链的各个环节。另一方面，要健全风险共担和利益共享机制。企业不仅要看到技术的市场模式和市场前景，还要看到基础的底层技术、关键核心技术，敢闯敢拼，勇于承担风险。政府要充分发挥好科技创新组织者、推动者的作用，更多承担基础研究投入的风险。

五、推动四链深度融合的对策建议

推动四链深度融合要打通堵点断点，整合中央和地方的财政科技投入机制，探索科技型骨干企业与中小微企业技术转让双向互动机制，完善财政资金资助形成的科技成果转化机制，提升资金链的促进作用，打造四链深度融合试验区，加快补齐人才链短板。

（一）打通四链深度融合的堵点断点

系统梳理四链深度融合的堵点断点。根据创新链、产业链、资金链、人才链的运行规律，科学设计有利于各链条相关要素自由流动、合理配置的体制机制，完善协作机制、激励机制、风险共担机制和评价机制，促进科技、产业、资金和人才管理部门之间的协同联动，激发创新链，优化资金链和人才链，发展产业链。

（二）整合中央和地方的财政科技投入机制

要进一步强化中央在基础研究、关键核心技术攻关和重大科技创新活动决策等方面的科技事权，统筹使用各部门的科研支持基金，避免部门分割和分散使用。同时，中央要统筹协调地方政府部分财政科技投入的使用方向，减少地方无序竞争、激进投入等问题。条件较好的省份可以改革各厅局、各地市分散使用科技支持基金的传统做法，整合成立由省政府主导的大基金，按照“政府资金 + 风险资金 + 信贷资金”模式进行市场化运作，对“卡脖子”技术攻关项目进行重点投资，避免分散投资和恶性竞争。

（三）探索科技型骨干企业与中小微企业技术转让双向互动机制

一方面，针对财政资金支持科技型骨干企业研发出来的技术，可建立强制性技术转移转化机制，技术所有权仍然归属于研发企业，但是前期要授权让科技型中小微企业免费或低价使用，中后期可逐步收取技术使用费。另一方面，探索建立关键核心技术国家保险机制，支持科技型骨干企业使用科技型中小微企业的核心技术，帮助科技型中小微企业扩大市场份额和实现可持续发展。

（四）完善财政资金资助形成的科技成果转化机制

加快修改完善与财政资金资助形成的科技成果转化相冲突的人事、财务和审计等法律法规。允许高校院所对未获知识产权证书或已获知识产权证书、但无明确转化意向的财政资金资助形成的科技成果，标记为研究阶段，不确认无形资产，只进行台账管理。支持高校院所继续探索财政资金资助形成的科技成果在科研团队、院系和高校院所之间的转化收益分配比例，并可根据科技成果转化收益规模制定差别化政策。

（五）提升资金链在四链深度融合中的促进作用

大力发展金融科技，通过线上风险评估和审批模型获取外部大数据，推动金融机构将资金更多贷给信用良好的中小微企业。鼓励金融机构与平台企业合作，获取更多中小企业信息，为中小企业提供更多无抵押贷款、更多“小钱”。推动资金链加强供应链融资服务，为中小企业提供更多“长钱”。鼓励产业资本在“围绕主业，布局生态，投早投小”中发挥更积极作用，增强产业链上中小微企业的融资可获得性，促进“产业—科技—金融”的良性循环。

（六）打造四链深度融合试验区

选择基础条件比较好的高新技术开发区、经济技术开发区作为四链深度融合试验区，加强科技体制与经济体制、创新政策与产业政策的精准对接和协调配合，有效整合科技、产业、资金和人才资源，提高创新体系整体效能，不断提高科技成果转化和产业化水平。支持四链深度融合试验区深度融合的实际需要创新体制机制，打造“基础研究 + 技术创新 + 成果转化 + 金融促进 + 人才支撑”的创新生态。

（七）加快补齐人才链短板

构建以产教深度融合和跨界协同为支撑的产学研一体化人才培养生态，强化高科技园区、国家实验室、大科学设施等平台的人才集聚效应，提升人才链的能级，为创新链、产业链提供强大的人才支撑。支持有条件的自由贸易试验区、高新技术开发区和经济技术开发区等在商务签证、聘用机制、互联网使用和个人所得税补贴等方面积极探索海外人才引进机制，实施更加开放的海外人才吸引和管理制度，从国外引进更多科技领军人才和高水平创新团队。

参考文献：

1. ［英］克里斯托夫·弗里曼，张宇轩译：《技术政策与经济绩效：来自日本的经验》，东南大学出版社，2008 年。

2. ［美］亨利·埃茨科维兹，周春彦译：《三螺旋》，东方出版社，2005 年。

3. 王海南等：《“四链”深度融合下战略性新兴产业高质量发展战略研究》，《中国工程科学》，2024 年第 1 期。

4. 刘志彪：《“四链融合”：一个关于现代产业增长方程的系统分析》，《学术界》，2023 年第 3 期。

5. 陈敏、董星、钟俏婷：《创新链产业链资金链人才链“四链”融合的着力点与实现路径》，《科技管理研究》，

2024 年第 23 期。

6. 关乐宁、胡拥军：《锚定“四链”融合　厚植未来产业发展优势》，《经济》，2024 年第 8 期。

7. 王景、张令佳：《“四链”融合对区域经济高质量发展的影响机制及实践路径》，《中小企业管理与科技》，2024 年第 15 期。

8. 李沐阳、冯华：《中国地区四链融合水平测度及影响因素研究》，《中国软科学》，2025 年第 2 期。

9. 吴建军、黄帆：《“四链融合”驱动新质生产力：内涵特征、理论逻辑与实践路径》，《中南林业科技大学学报(社会科学版)》，2025 年第 1 期。

10. 钟晨、张立艺：《“四链融合”推动战略性新兴产业高质量发展的路径与对策》，《新经济导刊》，2024 年第 12 期。

11. 曾鑫、王麟、佘有缘、邓成：《基于 AGIL 模型的“四链融合”创新人才培养研究——以“武汉·中国光谷”产教联合体为例》，《工业技术与职业教育》，2025 年第 1 期。

12. 张敬怡：《基于国家创新体系的“四链”融合发展：现状、关系与机制》，《中国科技论坛》，2024 年第 7 期。

13. 聂常虹、赵斐杰、李钊、陈彤：《对创新链产业链资金链人才链“四链”融合发展的问题研究》，《中国科学院院刊》，2024 年第 2 期。

14. 董小平：《应用型高校推动四链深度融合的辐射结构与政策路径》，《中国高等教育》，2023 年第 7 期。

15. 龙跃梅：《广州南沙：出“四链”融合政策　投 200 亿真金白银》，《科技日报》，2022 年 6 月 15 日。

16. 习近平经济思想研究中心：《推动创新链产业链资金链人才链深度融合》，《习近平经济思想研究》，2023 年第 2 期。

17. 杨阳、王穗东、郁秋亚：《政产学研用融合创新与高校创新能力提升的路径突破——基于苏州纳米科技协同创新中心的案例研究》，《中国高校科技》，2020 年第 Z1 期。

18. 杨院、翟慧：《研究型大学推动四链深度融合的发展对策与治理方式》，《中国高等教育》，2023 年第 7 期。

19. 张庆民、顾玉萍：《链接与协同：产教融合“四链”有机衔接的内在逻辑》，《国家教育行政学院学报》，2021 年第 4 期。

20. 张羽飞、原长弘、王涛、张树满：《产学研深度融合演化路径分析——基于浙江清华长三角研究院的纵向案例研究》，《中国科技论坛》，2020 年第 7 期。

21. 方卫华：《创新研究的三螺旋模型：概念、结构和公共政策含义》，《自然辩证法研究》，2003 年第 11 期。

22. 齐培潇、吴林飞：《探索高端科普推动“四链”融合促进产业升级的创新路径》，《中国软科学》，2024 年第 S2 期。

23. 张志鑫、郑晓明、钱晨：《“四链”融合赋能新质生产力——内在逻辑和实践路径》，《山东大学学报（哲学社会科学版)》，2024 年第 4 期。

责任编辑：郭　霞

·国 际 经 济·

中国农业国际合作的若干问题研究*

胡冰川

摘要：在中国农业国际合作中，一直存在着有关农产品进口与粮食安全之间的关系问题及相关争议。随着国际舆论的变化和全球化的发展，单边主义和粮食危机在近年来日益突出，特别是“粮食武器”等观点对农业全球化产生了深远影响。为应对这些挑战，通过农业海外投资获取粮源并扩大农业开放以提升生产效率已成为重要手段。本文立足于中国农业国际合作的实际情况，探讨了农产品进口与粮食安全、农产品贸易与农业投资之间的关系，并对这些议题的价值判断进行校准。研究结果表明：对中国而言，“粮食进口不等于粮食安全风险”，而是经济需求驱动的产物；农业国际投资并非确保粮食安全的最佳选择，相反，农产品进口的多元化与贸易高价值化更为有效；未来农业国际合作的关键方向应当是农业服务贸易。基于农业国际合作的动态变化，本文提出了相应的策略调整，旨在客观呈现中国和全球农业的趋势特征，并为中国粮食安全与人类福祉提供决策参考。

关键词：农业国际合作　农产品进口　粮食安全　农业服务贸易

作者简介：胡冰川，中国社会科学院农村发展研究所室主任、研究员、博士生导师。

自 2011 年中国成为全球最大的农产品进口国以来，农业资源进口对国家粮食安全的影响成为社会关注的焦点。如何增强农业供应链的韧性，确保国内粮食安全，成为政策制定者和学术界热议的问题。在政策层面，中国不断推动农产品进口来源的多元化，对更多国家和农产品品类开放市场；在实践层面，对“一带一路”沿线国家的农业投资也成为主流趋势，试图通过掌控海外粮源来降低供应链风险。然而，尽管全球农业贸易体系（包括产业链、供应链、价值链）正在经历深刻变革，但中国的大宗农产品进口来源依然相对集中，农业国际投资的回报也未必达到理想的预期。这表明，系统梳理中国农业国际合作的现实基础及其经济逻辑，不仅具备紧迫性，也有助于制定更具针对性的政策。基于这一背景，本文通过系统梳理中国农业国际合作的基本事实，构建农产品进口与粮食安全的新型关系框架，分析农产品进口多元化与区域多元化的内在逻辑，并探讨农业服务贸易作为新兴合作领域的潜力。

一、中国成为农产品进口大国后粮食安全新议题

中国农业贸易格局的演变，是经济结构调整和社会发展进程的直接反映。从新中国成立初期的农产品净出口国，到如今的全球最大农产品净进口国。这一变化不仅揭示了产业升级的必然趋势，也反

* 本文为中国社会科学院农村发展研究所 2025 年度创新工程项目“一带一路沿线国家农业资源配置研究”的部分研究成果。

映了居民消费水平和食品结构的深刻变革。纵观历史数据可以发现，中国农产品贸易正经历从“资源匮乏型的被动进口”，逐步向“满足更高需求的主动进口”转变。其背后逻辑在于：农产品进口的快速增长并非威胁粮食安全，而是由不断增长的经济需求所驱动。只要全球政治经济形势不发生重大变化，中国作为全球最大的农产品净进口国的地位预计将保持相当长时期。

1950 年，中国农产品出口额为 3.2 亿美元，占全国总出口额的 57.5%，而当时几乎没有农产品进口，农产品是出口创汇的主要来源。1980 年，农产品出口额增加到 33.9 亿美元，占全国总出口额的 18.7%；同时农产品进口额增长到 31.6 亿美元，占总进口额的 15.8%。① 2001 年，中国农产品出口额为 160.9 亿美元，进口额为 118.5 亿美元，仍然保持贸易顺差。2024 年中国农产品出口额为 1030 亿美元，进口额为 2151.6 亿美元，农产品贸易呈现出大量逆差。

从趋势来看，农产品贸易与经济社会的整体发展水平相一致，在特定历史时期，也受到自然环境、要素禀赋和人为政策的影响，并不是一成不变的。在总体上，中国农产品贸易一直到 2004 年出现逆差，到 2011 年超越美国成为全球最大的农产品进口国，② 这一格局在未来很长一段时间将会持续存在。从历史时期看，尽管在相当长时间内都保持了农产品贸易的逆差，但是从具体产品来看，谷物、棉花、食用植物油、食糖等资源性农产品长期需要进口。资源性农产品进口一方面反映的是资源禀赋方面的缺陷，另一方面则是经济需求驱动的结果。

20 世纪 70 年代之前，中国粮食每年进口量在 200 万 ~300 万吨左右；80 年代以后，粮食进口量增长到 600 万 ~1600 万吨，其中最主要的是小麦，占比 90% 以上。同样，棉花、食用植物油和食糖进口也呈现出持续增长的局面，其中食用植物油从 20 世纪 60 年代开始进口，1990 年净进口量已经达到 174 万吨。这包含了两部分原因：一是人口增长导致的刚性需求与资源环境构成的供给约束之间的矛盾需要农产品进口加以弥补；二是工业化带来的总出口额增长为农产品进口提供了财富支撑，即经济驱动因素。

中国加入世界贸易组织（WTO）以来，尤其是 2008 年之后，随着经济社会进一步发展、居民收入水平提高，中国食物消费快速升级，不仅粮食，几乎所有农产品的进口都呈现快速增长的势头。具体表现为：一是植物性食物向动物性食物转变，肉蛋奶水产等优质蛋白需求快速增长；二是瓜果蔬菜等营养健康食物需求快速增长。这也促进了中国农产品进口快速增长，并形成当前的农产品贸易格局。其中最主要的驱动因素来自经济需求。

从贸易结构演变中不难看出，中国过去长期以来对农产品出口具有一定的依赖性，但随着人口增长、消费升级以及资源禀赋不足等多重因素的影响，农产品进口规模开始快速扩张，并使得中国成为全球最大的农产品进口国。其核心原因在于：中国经济发展水平的提升带动居民收入提高，从而催生了旺盛的经济需求；农产品进口量的增长本质上与经济增长密切相关，而不应简单视为粮食安全问题。具体表现为：一是农产品贸易具备动态特性，随着经济社会发展和政策调整，农产品贸易规模和品类都会发生变化，供需结构不会一成不变；二是出口与进口逻辑相互独立，农产品贸易的顺差和逆差都是正常的，未必在农产品领域上实现贸易平衡；三是农产品进口已成为平衡贸易顺差的重要手段，尽管中国在大宗商品贸易上常年保持顺差，但农产品贸易逆差正日益扩大，实则在宏观层面起到了平衡整体贸易顺差的作用。总体来看，中国成为最大农产品进口国的过程，是经济系统自发演化的结果，反映的是粮食安全的裕度提升，这不同于因为能力缺乏而长期被动进口的困顿状态。

①魏后凯等：《农村绿皮书：中国农村经济形势分析与预测（2023—2024）》，社科文献出版社，2024 年。

②数据来源：WTO 数据库。

二、农产品进口的经济逻辑与粮食安全再认识

在明确了中国农产品进口规模不断扩大的背景后，有必要进一步探讨这种进口结构对粮食安全的具体影响，特别是在保障稳定供给与满足多层次需求之间的平衡。根据 WTO 统计数据，尽管 2011 年中国成为全球最大的农产品进口国，但仍是全球第五大农产品出口国，前四名分别是美国、巴西、荷兰和德国（见表 1）。对比当前全球农产品贸易排名靠前的国家，无论是出口、还是进口，其主要构成是发达或新兴经济体。虽然俄罗斯、阿根廷的地理面积和农业资源丰富，但两国 2023 年农产品出口分别为 414 亿美元、357 亿美元，仅列全球第 17、18 位。

表 1　2023 年全球农产品进出口国家排名

单位：百万美元

国家	出口额	国家	进口额
美国	198045	中国	285115
巴西	157124	美国	241376
荷兰	139973	德国	140667
德国	116380	荷兰	97454
中国	95234	英国	86080
法国	91120	法国	85783
加拿大	87640	日本	84408
西班牙	79130	意大利	77456
意大利	71401	西班牙	63770
比利时	67536	比利时	55088

资料来源：WTO。

（一）农产品贸易的“主动性”

农产品贸易是全球贸易的重要组成部分，一方面推动了全球贸易规模的扩张，另一方面也是全球贸易活跃程度的结果。通常而言，排名靠前的农产品贸易大国多属于“主动贸易”或“自由贸易”，即根据本国经济需求和市场变化来灵活调整农产品进出口，而并非因为生存或环境压力被动进行的“应急型”贸易。因此，当代农产品贸易的目的主要在于获取经济利益，而非单纯依赖土地资源禀赋来满足生存需要。从这一点来看，农业资源禀赋，尤其是土地资源，只是当前农产品贸易的必要不充分条件。再进一步分析，如果考虑现代农业，例如荷兰在日光温室内园艺作物的高产出效率，那么传统的土地资源甚至于不构成农产品贸易的必要条件。

基于这一逻辑，农产品进口往往也体现了主动性：虽然部分进口确实用于满足国内刚性需求，但更大比例则是出于经济效益或消费升级的考量。对于中国而言，社会上有不少声音担心中国庞大的农产品进口规模会威胁粮食安全，但从全球范围看，这种担忧并不一定成立。

（二）“反证法”视角下的粮食安全与进口关系

1. 印度案例：粮食净出口并不等于粮食安全更优

印度 2023 年农产品出口额为 511 亿美元，进口额为 412 亿美元，是农产品净出口国。① 同时，也要看到，2024 年印度谷物产量为 3.32 亿吨，② 中国为 7.07 亿吨，两国人口数量大致相当，印度人均谷物产量不足中国的 50%。在此背景下，印度作为农产品净出口国、中国作为农产品净进口国，是不是可以认为印度因为出口农产品更多，其粮食安全状况就比中国更优呢？显然不是，印度之所以大量出口包括大米在内的农产品，主要是因为印度在全球贸易中长期处于逆差地位，从可贸易性角度，不得不尽可能增加国内商品出口，以改善逆差。因此，印度农产品出口属于典型的被动贸易。

①数据来源：WTO 统计数据，https：//stats. wto. org/。

②数据来源：FAO 统计数据，https：//www. fao. org/faostat/en/#home。

客观来看，印度粮食安全状况与中国不可同日而语。根据世界银行公布数据，2022 年印度营养不良人口比例为 13.7%，而中国是 3%。① 根据联合国粮农组织（FAO）测算数据，2022 年印度人均每日能量、蛋白质、脂肪摄入量分别是 2589 千卡、72.4 克和 61.7 克，而中国分别为 3564 千卡、131.9 克和 101.8 克。综上，中国农产品的净进口不应视为粮食安全的威胁；同理，印度的粮食净出口也不应视为粮食安全的冗余。

2. 埃及案例：自给率低与营养不良并非简单因果

埃及人口有 1.1 亿人，国土面积达 101 万平方公里，其中可耕地面积 3 万平方公里，人均耕地面积 0.03 公顷（0.45 亩）。FAO 数据显示，2024 年埃及小麦、玉米产量分别为 920 万吨和 700 万吨，但是进口量分别为 1250 万吨和 800 万吨，② 对应的自给率分别为 42.4% 和 46.7%。根据世界银行公布的数据，2022 年埃及营养不良人口比例为 9%。表面上看，埃及高度依赖粮食进口，营养不良状况依旧严峻，似乎可以得出“进口占比越高，营养状况越差”的结论。然而事实上，其根源是埃及整体经济生产能力不足以及人口增长过快，导致无力持续支付足够的进口成本，进而影响了粮食供应。其本质是经济问题。

同理，巴西作为全球最大的农产品出口国，仍然有 4% 的人口处于营养不良状态。③ 这也说明，现阶段支撑食物需求的是经济生产能力，而非单纯的资源禀赋和农业生产，资源禀赋与粮食安全并不存在绝对的正向关联。当前营养不良比例较高的国家，往往面临贸易逆差和财政赤字同时存在的困难，简而言之就是“买不起”。根据 WTO 数据，2023 年埃及总计农产品进口额为 197 亿美元，同年埃及总贸易逆差为 411 亿美元，不仅如此，当年埃及债务存量为 1680 亿美元。实际上，埃及粮食安全水平较低主要是受制于经济社会发展水平较低，而非自给率低。同样，日本、新加坡等国食物自给率都很低，但不存在粮食安全问题。

由此，中国农产品进口的快速增长与粮食安全并不存在必然的“此消彼长”关系。中国能够通过经济手段从国际市场“买得到也买得起”所需的农产品，这才是衡量粮食安全的重要因素。综上，对中国而言，农产品进口的快速增长并非威胁粮食安全，而是经济需求驱动的结果。

三、农产品进口的多元化战略

从全局来看，中国农产品进口对保障粮食安全一直起到积极的补充作用。中国的粮食安全战略“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”，同样强调了进口在粮食安全布局中的重要性。2018 年中美经贸摩擦之后，美国对华商品贸易加征关税，并对中国所需的高科技产品采取严格管制。这引发了中国对粮食安全，尤其是进口粮源集中的担忧。作为应对策略，中国开始对农产品进口采取多元化策略，其包含了两个维度的内容：一是区域来源多元化，二是品种多元化。

（一）区域来源多元化

对区域来源多元化而言，就是将之前高度集中的进口来源区域进行分散。例如，2022 年中国进口玉米 2062 万吨，其中从美国进口玉米 1486 万吨，约占全年玉米进口总量的 72.1%；从乌克兰进口量

①美国等发达国家都是 3%，代表居民营养状况优良。

②数据来源：联合国粮农组织农业市场信息系统，https：//app. amis - outlook. org/#/market - database/supply - and - demand - overview。

③数据来源：世界银行数据库，https：//data. worldbank. org/country/brazil? view = chart。

为526.4万吨，约占进口总量的25.5%。2023年中国玉米进口量2713万吨，其中从巴西进口1281万吨，约占进口总量的47.2%；从美国进口714万吨，约占进口总量的26.3%；从乌克兰进口量为552万吨，约占进口总量的20.3%。2024年中国玉米进口量为1364万吨，其中从巴西进口647万吨，占比约为47.4%；从乌克兰进口452万吨，占比约为33.1%；从美国进口207万吨，占比约为15.2%。① 除此之外，南非、阿根廷、俄罗斯、缅甸也成为中国玉米进口来源国。随着进口来源多元化策略的实施，将会开放越来越多的农产品进口海外地区。

（二）品种多元化

农产品进口等同于农业资源进口，无论是进口饲用谷物或直接进口肉制品，实质上都在“进口”相应的农业资源。从长远来看，进口品种多元化是对区域多元化的进一步深化和拓展。过去一段时间内，中国农产品进口多元化主要是品种多元化，是收入提高之后消费升级的必然结果，在客观上也带来了地区来源的多元化。能够看到，中国农产品进口在各个品类均出现了大幅增长。例如，蔬菜水果进口额从2002年的4.53亿美元，增长到2024年的205亿美元，年均增长16.9%；同期畜产品进口额从28.85亿美元增长到398.2亿美元，年均增长12.3%；水产品进口额从22.68亿美元增长到208.2亿美元，年均增长10.4%。② 其中，中国水果进口来源国主要为泰国、智利、越南、菲律宾和新西兰；肉类进口主要来源国为西班牙、巴西、美国、丹麦、荷兰、加拿大等20多个国家。实际上，中国农产品进口来源已经遍布全球各地。直观看，中国农产品进口更多的是满足市场需求的经济价值，并非解决粮食安全的生物价值。但是从客观来看，满足了经济需求的同时，也满足了粮食安全的生物需求。相对而言，经济需求要高于生物需求。

（三）“大食物观”背景下的延伸讨论

从营养学角度看，各类农产品都可转化为人类所需的能量，“谷物—食草动物—食肉动物”作为自然的食物链形式，对人类而言可以进行不同的拆解和重组，米饭、香蕉和鱼虾都可以成为人类的主食。在过去运输与储存条件相对落后的时代，谷物由于易贮藏、损耗小而成为主要食物构成；但在当今国际语境中，“粮食安全”更趋近于“食物安全”。如果只将其局限于谷物层面，显然会限制思考的深度。为此，“大食物观”“大农业观”为粮食安全提供了更全面的视角，即需要综合考虑谷物、经济作物、畜产品、水产品及其他多种农产品的整体供给。

事实上，单一品种进口依存度或“口粮自给率”往往只是一个数值概念，无法直接衡量真正的粮食安全水平。从农业资源来看，中国当前农作物种植面积约为1.7亿公顷，进口农产品折算虚拟土地面积约为0.8亿公顷。大体来看，在现有生活水平之下，中国农业资源自给率为2/3，实际上是具备较高安全性的。更加值得关注的是，极端情况下所谓对华“农产品禁运”并不现实。一是中国拥有14个陆上邻国，其中12个是谷物和农产品重要出口国；二是即便在邻国无法提供足量进口的情况下，中国亦可通过调整国内农业结构（如以禽肉、水产替代部分猪肉）来大幅减少饲用谷物消耗。按饲料报酬计算，在肉类总产量不变的情况下，每1000万吨肉类结构调整可以大致节约2000万吨以上饲用谷物。三是即便是更苛刻的条件，可以放弃肉类，以现有谷物和农作物产出仍然可以维系社会基本热量的需求。

“农产品进口多元化”与“大食物观”正在成为中国新时期粮食安全战略的重要补充。农产品进

①数据来源：中国海关总署。

②数据来源：中国海关总署。

口规模的扩大并非是对粮食安全的威胁，而是国内经济需求与国际分工优化的结果。灵活、多元的进口布局能够在最大程度上缓解潜在的集中风险，为中国更高质量、更高层次的食物安全提供有力支撑。

四、农产品贸易的高价值化：粮食安全的进阶逻辑

随着经济社会不断发展与居民收入持续提升，中国农产品的进出口规模仍有望继续扩大。这与美国、日本等发达国家类似，尽管这些国家的居民营养水平早已达到甚至超出需求，但其农产品进口仍在稳步增长（见图 1）。究其原因在于，经济水平提升会带来对农产品和食物消费的持续需求，且这种需求往往从“数量”逐步转向对“质量和多样性”的追求，即人类对农产品的满足从生物属性向经济属性不断延伸与升级。

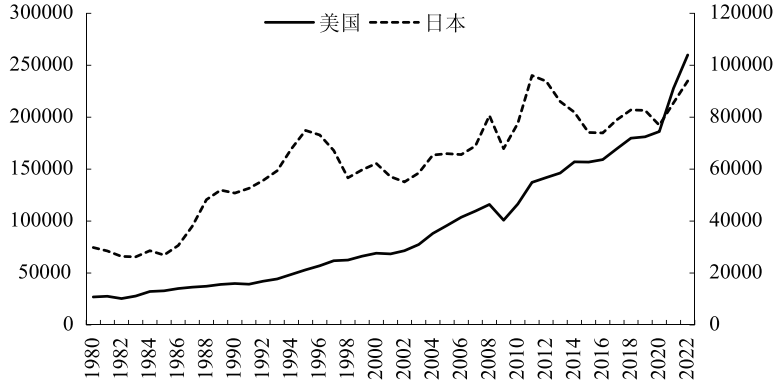


图 1　1980—2022 年美国、日本农产品进口额（百万美元）

资料来源：WTO。

（一）农产品贸易：从生物属性到经济属性

以美国为例，2023 年，美国是全球最大的牛肉生产国和消费国，同时也是全球第四大牛肉出口国和第二大牛肉进口国，其原因在于美国一方面需要进口高端牛排和低端碎肉（汉堡用），另一方面则出口中端的牛肉。这一点与中国辣椒和肉类贸易①很类似。对于一个持续增长的社会而言，任何居民可以摄取的营养素都是存在生理上限的，例如人们不可能因为矿泉水或肉类免费而无限摄入。在满足基本生理需求之后，农产品和食物需求更多的是满足经济和品质需求。同样一杯茶，营养素构成差异不大，但经济价值千差万别；同样 1 公斤的牛肉、牛排和牛碎肉，营养素差异并不大，但是经济价值却存在很大差异。这也意味着，未来中国农产品贸易增长将主要集中在经济价值的交换，而非生物价值的获取。

（二）中国农产品贸易的高价值化转型

中国农产品出口在近些年也经历了明显的价值升级过程。传统意义上，中国农产品出口主要集中在蔬菜、水果、畜产品和水产品等传统劳动密集型产业。近年来，中国农产品出口的价值形态也发生了很大变化，早期的初级产品正在逐步衰落，以农产品为原料的精深加工产品快速增长，包括调味品、休闲食品，还有近年来的预制菜出口都有了快速增长。据估计，2024 年广东预制菜产值出口额超 403 亿元，同比增长 21.7%，占全国的 19.6%，②由此可以推算全国预制菜出口总额超过 2000 亿元。

①中国进口肉类的副产品，例如鸡爪、猪爪等。

②南方财经“预制菜经济”课题组：《关注：十大维度呼应一号文件，预制菜解锁“农业新质生产力”》，21 世纪经济网，2025 年 3 月 3 日，https：//www. 21jingji. com/article/20250303/herald/145b4426044973fc1eb0e2469e409d3b. html。

除此之外，很多高价值产品已经超越了农产品形态，例如以高纯度辣椒提取素为原料的防爆喷雾、电子烟等产品。中国海关总署数据显示，2024 年中国电子烟出口总额达到 110 亿美元，占中国农产品总出口的 10%。这些现象都说明中国农产品出口形态正从初级产品向附加值更高的加工或创新产品跃升。

当前中国农产品进出口结构形成了明显分化，其逻辑是一致的，即实现经济价值最大化，而非生物价值最大化。经济价值的最大化是更高水平的安全。当中国进口农产品主要是为了满足更广泛的消费需求，而非被迫填补生存压力时，实际上国内的粮食安全也随之提升。与此同时，国内对外出口也逐渐从初级农产品转移到更高附加值的产品。即便有时需要进口来应对生存压力，只要经济收入能够负担进口成本，大体上也处于安全可控区间。比如埃及进口的大多是小麦、玉米等基础性谷物，而非高档水果或畜产品；但对于日本、新加坡等发达经济体而言，低自给率并不妨碍其粮食安全，因为“有钱买得到”是必要基础条件。

（三）粮食安全与贸易高价值化

世界银行数据显示，中国当前营养不良人口比例仅为 3%，与美国等发达国家保持一致，意味着中国整体已经跨越了“饥饿阶段”。从功能定位上看，中国农业生产与农产品贸易正清晰地呈现出“经济价值最大化”的属性，而非主要承担“生物价值最大化”的功能。当前，中国农产品贸易所表现出的特征也是如此。从未来发展看，中国农产品进口仍将随着收入增长而持续增长，其增量主要集中在高经济价值的产品领域，而非进口高生物价值的产品上，因此进口来源将日趋多样化。近年来的农产品进口增长也表明了这一点，例如进口较多的智利的车厘子、东盟的水果、巴西的咖啡、俄罗斯的水产品等。

简而言之，未来中国农产品贸易仍然持续增长，但是在产品形态和经济形态上会持续升级。高价值化是最主要的趋势，价值增值更多地源于经济价值，而非生物价值。换言之，经济价值是比生物价值更高阶的价值形态。据此可以总体推断，农产品价值化越高就会越安全。即便是偶然出现“有钱买不到”的情况，也可以通过消费降级来确保安全。例如高价值肉类降级为低价值肉类，甚至肉类消费降级为谷物消费等。因此，“高价值化”不仅是中国农产品贸易发展的必然结果，也为粮食安全提供了更多主动性和迂回空间。

五、农业国际投资的效用评估与边际约束

相较于贸易手段，农业国际投资被寄予了通过掌控海外资源以增强安全保障的厚望。然而，现实中该策略面临着技术性与制度性挑战，其作用边界值得重新审视。

从历史和现实来看，农业国际投资是全球投资领域中占比相对较小的部分，尤其是在基础农业生产方面，投资的规模较为有限。一直有观点认为，农业投资与农产品贸易密切相关，甚至将农业国际投资视为农产品贸易的“逆向过程”。也有学者将其与日本明治时期大规模移民至巴西进行对比。然而，这种认知存在一定的误区。日本明治时期移民巴西的背景在于，当时全球农业产出很大程度上依赖于自然资源，尤其是土地的多寡；对国土面积有限、人地矛盾突出的国家而言，“输出人口”被视为重要的战略选择。但自 20 世纪 60 年代以来，全球多次“绿色革命”极大提升了农业生产效率，农业资源已不再是左右人口发展与国家安全的最大约束。对日本而言，农产品进口早已取代了移民策略；对全球而言，农业国际投资在所有国际投资中所占比重较小，并非主流领域。根据联合国贸发会

议（UNCTAD）报告，2023 年全球跨境并购总额 3780 亿美元，其中食品、饮料和烟草行业共 130 亿美元，占比 3.4%；而 2022 年的跨境并购总额为 7070 亿美元，食品、饮料和烟草为 210 亿美元，占比 3%。

在此类农业相关的对外投资中，食品加工和农资生产是主要方向，基本农业生产（如大田种植）占比极低。以 2022 年发展中经济体披露的跨境投资绿地项目为例：在农食系统的 198 亿美元投资中，食品加工达 132 亿美元，占比 66.7%；基本农业生产仅 5.3 亿美元，占比 2.7%。① 而发达国家的投资更是如此，对基本农业生产的投资微乎其微。在基本农业生产的国际投资中，排序由高到低是水果和蔬菜生产、畜牧生产、谷物和油籽生产。由此可见，在国际投资领域，农业占比很低；在农业国际投资领域，基本农业生产占比很低；在基本农业生产的国际投资领域，谷物和油籽这类大田农作物生产占比很低。这与中国社会对全球农业投资的既有认识存在很大不同。

（一）中国农业对外投资的规模与行业分布

根据国家统计局公布的数据，2023 年中国对外非金融类直接投资额 1301 亿美元，其中投入农林牧渔行业为 8 亿美元，占比 0.6%。根据《2022 年度中国对外直接投资统计公报》，到 2022 年末，在中国对外直接投资的存量中，农林牧渔业为 187.1 亿美元，占比 0.7%，主要为农林牧渔专业及辅助性活动。这一比例低于国际平均水平，主要是标准的差异，国际上将基本农业生产、农产品加工等都纳入食品部门，而中国农业国际投资就是基本农业生产和相关产业服务。相对而言，在投资并购的行业分布中，农林牧渔业为 15.1 亿美元，占总金额 200.6 亿美元的 7.5%。

从中国农业国际投资的区域来看，地理位置较为集中。中国农业投资最主要的区域在亚洲、欧洲和大洋洲，显示出较高的区域集中度。大体来看，无论是流量还是存量，农业国际投资的 40% 以上在亚洲；其次是欧洲，约有 30%；再其次是大洋洲，约有 15%。根据《中国农业对外投资合作分析报告 2023》，截至 2022 年底，中国在亚洲农业投资存量占 43.9%，在欧洲农业投资存量占 29.2%，在大洋洲农业投资存量占 12.8%，在南美洲农业投资存量占 6.4%，在非洲农业投资存量占 5.8%，在北美洲农业投资存量占 1.9%。

与此形成鲜明对比的是，中国与南美洲和北美洲之间的农产品贸易规模却最大，但这些地区并非中国农业国际投资的重点区域。这种现象表明：在经济层面，农产品贸易与农业国际投资是专业化分工下的两类相对独立的活动；在商业逻辑上，农产品从海外进口往往更便利、更具可行性，而对当地投资则需面对土地、劳动力、社会及政治等多重敏感因素。

（二）未来趋势

从中国农业投资的行业结构来看，是以种植业为主。根据《中国农业对外投资合作分析报告 2023》，截至 2022 年底，在种植业的投资存量占 49.3%，在畜牧业的投资存量占 12.6%，在林业的投资存量占 7.1%，在渔业的投资存量占 5.4%，在农资的投资存量占 8.2%，在其他产业的投资存量占 17.5%。实际上，由于农业投资的整体规模较小，其行业结构的参考意义并不大。相对于当前中国农产品贸易额 3330 亿美元而言，187.1 亿美元的农业投资存量相对很小。因此在经济上只是发生在当地的一般投资行为，与现有的农产品贸易体量关系并不大。更为关键的是，从全球农业投资的趋势来看，最主要的领域是在食品加工和农资生产，而非基本农业生产。这不仅与农业生产经营方式有关，更涉及到高度的社会敏感性，例如购买土地往往会遭致当地居民的反感。相对而言，农产品贸易不仅更容易和当地达成合作，甚至更受欢迎，这也是重要的历史经验。在未来相当长的时期内，农产品贸

①UNCTAD：《2024 年世界投资报告》，联合国数字图书馆，2024 年 6 月 20 日。

易仍将是农业国际合作的最主要形态，这也是重要的事实基准。对此，从中国农业国际合作的策略来看，对于农产品贸易与农业投资之间的关系和相关策略需要进一步明晰。

总体来看，在全球范围内，农业国际投资并不是投资主流和热门选择，主要是比较收益的结果。与二三产业比较，作为第一产业的农林牧渔在市场规模和投资利润方面存在显著差异，因此相关跨境投资主要集中在上下游关联产业。从投资规模来看，面向第一产业的农林牧渔的投资相对“小散”，毕竟大规模深入别国从事农林牧渔生产的投资行为往往会成为社会关注的焦点，甚至成为政治斗争的牺牲品。由此可见，农业投资与农产品贸易虽同属“农业国际合作”范畴，却是两类相互独立的经济活动。由于盈利模式、技术特点及社会接受度各不相同，二者在资源配置与政策取向上都有差异。在未来相当长时期内，农产品贸易仍将是国际合作的主要形态。

（三）中国农业利用外资现状

从中国农业利用外资来看，与农业国际投资和中国农业对外投资的规律基本一致，即中国农业利用外资的总量和比例都较小。1997—2023 年，中国农业利用外资金额为 6 亿 ~20 亿美元，平均为 11.1 亿美元；在实际利用外商直接投资中的占比为 0.4% ~1.9%，平均占比为 1.2%（见图 2）。尽管图示的变化较大，但并不具备典型意义，无论是总量和比例都很小，个别项目的实施就会带来较大的变化。2023 年，中国农林牧渔业实际利用外商直接投资为 7.3 亿美元，而制造业为 457.8 亿美元。因此，农业利用外资在利用外资的整体中是从属性的，并不具备主导性。

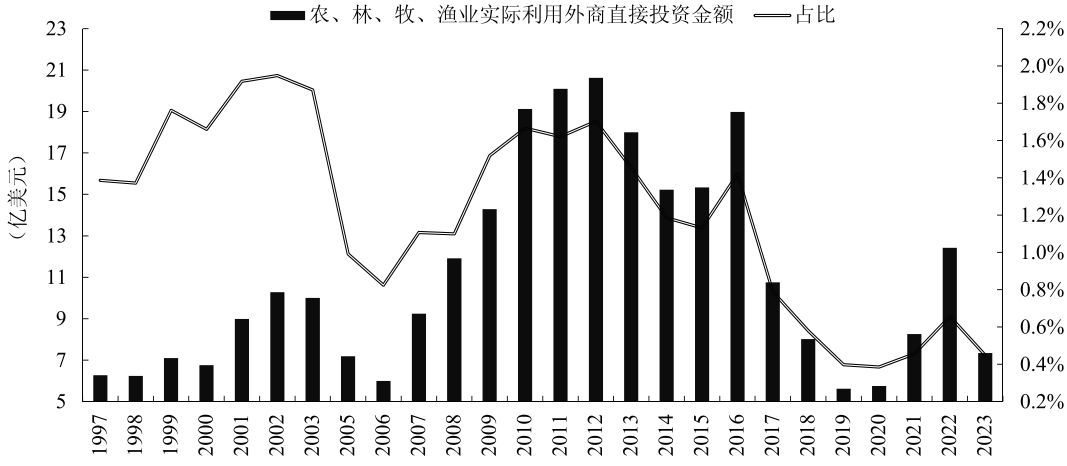


图 2　1997—2023 年中国农业利用外资情况

资料来源：国家统计局。

更多的外资在中国农业投资的产业方面倾向于上下游领域，如食品制造、农业健康等领域。根据《中国外商投资报告 2022》数据，2017—2021 年，食品制造业实际使用外资金额从 11.9 亿美元增长到 15.9 亿美元，增长了 32.7%。一批跨国食品企业持续加大中国食品全产业链投资，加速在中国食品制造业的投资布局。值得一提的是，农林牧渔业实际利用外商直接投资的主要形式是跨境并购和绿地投资，并没有覆盖到间接投资。如果考虑间接投资的话，外商参与比例会有所提高，但是仍不会有太大的比例提升。例如，近年来国内生猪养殖行业规模扩张，其背后往往有金融资本注入，而金融资本的来源构成也涉及到海外资金。

中国利用外资是高度市场化的，这与全球农业投资的规律相一致。从未来发展来看，无论是中国

对外投资和利用外资，与农产品贸易的关系是相对独立的，毕竟各自存在不同的盈利模式和技术特点。事实上，农林牧渔业利用外资由于规模体量较小，并无社会争议。如果进行产业链延伸，在食品制造、农业健康等领域也无太大争议，毕竟在这些领域中都已经实现了市场准入。当前农业领域的限制准入措施在《外商投资准入特别管理措施（2024 年版）》中有明确表述：一是小麦新品种选育和种子生产的中方股比不低于 34%、玉米新品种选育和种子生产须由中方控股；二是禁止投资中国稀有和特有的珍贵优良品种的研发、养殖、种植以及相关繁殖材料的生产（包括种植业、畜牧业、水产业的优良基因）；三是禁止投资农作物、种畜禽、水产苗种转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产；四是禁止投资中国管辖海域及内陆水域水产品捕捞。

总体而言，外商在华对农林牧渔业的投资规模和占比都很小，对国内粮食安全与社会发展的威胁极为有限。回溯制造业领域，高新技术也被鼓励外商投资，尚且未对国家安全构成不可控的风险，那么在农业领域进一步推动高水平开放同样有利于中国农业的长期发展。此前提及的扩大农业单边开放同样适用于农业吸引外资，通过更健全、更透明的市场环境，可以提升中国农业的国际竞争力和可持续发展能力。

六、农业服务贸易：贸易与投资之外的粮食安全支点

农业服务贸易并非传统意义上直接供给粮食的方式，但其在提升农业系统效率、优化资源配置和强化全球农业链协同方面发挥着不可替代的作用。作为现代农业的新兴形态，服务贸易对粮食安全的影响体现为结构性提升而非数量型补充。近年来，农业服务贸易的迅速崛起在很大程度上成为农业国际投资的替代性解决方案，并间接影响着全球农产品贸易格局。随着农业服务贸易的发展，由“产品优势”所塑造的全球市场格局正在逐渐转向“服务优势”引领的竞争形态。对于中国这一全球最大的农产品贸易国而言，虽然在农业服务贸易占比上与发达国家尚存差距，但也为未来的增长预留了巨大空间。从整体趋势和发展规律来看，农业服务贸易正成为推动全球农业价值链重构的重要动力。

（一）农业服务贸易的发展趋势

农业服务贸易正成为全球农业价值链更新的重要推动力。当前全球农业的市场格局正在发生显著变化，在传统农产品贸易基础上，农业服务贸易正在成为新的市场增长点，并对农业贸易产生深远影响。美国服务贸易规模全球第一，其农业服务业也处于领先地位：不仅有诸如科迪华（Corteva）这样的民间企业，业务范围除了基本农业生产服务，如选种播种、肥料和土壤管理、生产预警和成本控制之外，还包括了农业大数据分析及卫星监测等数字业务；也有隶属于美国农业部的商品信贷公司（CCC）这样的国有企业，更将农业服务业务领域拓展到公共政策的实施。农业服务贸易是向国外提供或购买与农业相关服务的贸易形式，即农业服务业的进出口。它既包括传统的农业生产性服务（如育种、植保、农产品加工、牲畜繁殖、畜产品生产等），也涵盖了与农业产业链相关的各种现代服务，如金融、保险、大数据、物流等。

从服务领域看，WTO 服务贸易总协定（GATS）列出了服务贸易的 12 大领域，其中，商业服务、分销服务、运输服务、教育服务、金融服务、建筑工程服务、环境服务等都与农业密切相关。当前，并没有针对农业服务贸易的专门核算框架和相关数据，在 GATS 中服务贸易被定义为四种类型，即跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动。从广义上看，可以套用这个概念将农业服务贸易划分为农业跨境交付、农业境外消费、农业商业存在以及农业自然人流动四种模式并进行相应的核算。

事实上，如果根据《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2017）和国家统计局《农业及相关产业统计分类（2020）》对农业及相关产业基本范围的界定，广义上的农业服务贸易绝大多数属于服务业范畴，只有农业商业存在中的“农业服务”属于第一产业（农林牧渔业）范畴。其对应的场景主要是农业生产性服务在海外的商业存在，例如在海外从事育种、植保、农产品初加工、牲畜繁殖、畜产品生产等。而其他情形基本都属于农业相关产业的范围。这也意味着具备统计意义上的农业服务贸易应当是狭义上的，而广义上的农业服务贸易更多地是农业相关产业的服务贸易。这说明当代农业服务业的价值链已远超出第一产业的传统边界，关注农业服务贸易也必须跳脱“农产品生产环节”的狭隘视角。

（二）农业服务贸易的发展与中国农业升级

从农产品贸易到农业投资，再到农业服务贸易的演进过程，反映了农业国际合作日益走向纵深。当农产品贸易和农业投资的资本回报率下降到平均水平时，农业服务贸易凭借技术与管理优势，往往能获得更高的投资回报率，因此成为备受关注的“新业态”。对中国而言，若将农业服务贸易视作“农产品贸易的逆向过程”，那么通过向海外输出农业技术、管理经验、咨询服务等，也能带动相关农产品出口或合作项目落地。这意味着中国的对外投资策略也可部分转变为“农业服务出口策略”，从而进一步带动农产品贸易的升级与增长。

虽然目前中国农业服务贸易占农产品贸易总额的比重较低，但在以下方面仍有可观的发展潜力：一是信息化与数字化服务，如农业大数据、智能设备远程监控、卫星遥感等；二是专业化生产性服务，包括种子育种技术输出、植保服务、动植物检疫、农业金融保险等；三是品牌与营销，以输出农业品牌管理、推广策略、供应链整合模式为核心，带动相关农产品在国际市场获得更高附加值。从长远看，农业服务贸易将进一步影响全球农业价值链格局，也将为中国的农业国际合作提供新的动能与机遇。

七、全球化背景下的粮食安全战略讨论

随着全球经济社会的发展，农业国际合作的经济收益在相对比重上虽趋于下降，但在绝对数量上仍将持续扩大。在这一过程中，经济因素的权重不断攀升，非经济因素的影响则相对减弱，也为中国农业国际合作策略提供了新的思路。

（一）从“粮食武器”到“经济需求”：变化中的安全逻辑

在事实层面，“粮食武器”对小国或会形成威慑，但对像中国这样规模庞大的贸易大国，其影响相对有限。根本原因在于，随着社会发展不断进步，人们的食物需求已脱离基础温饱的下限，更多转向高品质、多样化与个性化消费。全球农业发展的“上限”因此持续提高，粮食安全的传统担忧也随之发生深刻转变。一方面，中国食品需求已过“饥饿阶段”，粮食安全不再只关注生物层面；农产品进口更多地服务于经济与品质需求，而非单纯为弥补短缺。另一方面，贸易来源和品种的多元化在内在需求和政策驱动下日益深化，不仅提升了供给安全冗余，也在一定程度上缓解了对单一大宗品类的过度依赖。

（二）高价值化农产品贸易及投资的边际困境

放眼未来，有形农产品贸易的增量空间或将放缓，高价值化品类将成为贸易增长的主要动力。相

比较而言，中国对外农业投资规模仍相对较小，且多集中于食品、饮料、烟草和农资、营销等上下游环节，而对“基本农业生产”的直接投资并不多见。海外“屯田”无论在政治、社会还是经济方面成本都较高，通过多元化贸易渠道来提升粮食安全裕度仍是更可行、更有效的选择。随着现代农业向规模化、集约化、高科技化方向发展，“农业服务贸易”在全球范围内展现出更高的投资回报率，成为新的合作热点。

（三）农业服务贸易成为未来合作的潜在突破口

农业服务贸易对农业海外投资具有显著的替代作用，也有望成为驱动中国农业国际合作走向纵深的新动能。现代农业所需的关键要素，如种质资源研发、地理信息系统、大数据分析等，往往成本高昂，非所有国家都能具备足够的资源和技术储备，因此“购买服务”逐渐成为更为现实的选择。通过农业服务贸易进行技术和管理输出，不仅能够扩大中国在农业社会化服务领域的优势经验，也能带动农产品及相关装备出口；与此同时，数字农业、智能农业、资源环境管理等新要素的全球化应用，将进一步凸显中国在国际农业合作中的重要地位。

（四）政策启示与未来展望

对于中国而言，进一步扩大农业单边开放在现实条件下仍具备可行性，适度加快推进农业多元化进口并不会对粮食安全造成实质性威胁。与此同时，通过灵活运用多边与单边开放策略，以服务贸易带动农产品贸易升级，不仅能够降低对某些单一产品或产区的依赖，还能推动中国农业科技和社会化服务在全球范围内的应用及扩散。这将有助于中国在国际农业格局中确立更高地位，促进农业国际合作的高质量、可持续发展。

综上所述，中国农业国际合作在未来仍有巨大的发展潜力，其侧重点正逐渐从“基础生存需求”转向“经济价值与品质提升”。有形的农产品贸易虽可能减速，但将会在品种与品质方面不断升级；“农业服务贸易”日渐崛起，有望成为新的增长引擎和国际合作的主旋律。在此背景下，通过灵活运用多双边合作机制，以服务贸易牵引农产品贸易升级，对于中国农业国际合作而言无疑是一条行之有效的路径，也将进一步提升中国在全球农业格局中的地位与影响力。

参考文献：

1. 朱丕荣：《中国农产品的对外贸易》，《世界农业》，1993 年第 10 期。
2. 李跃洋等：《中国与荷兰设施园艺对比分析》，《中国蔬菜》，2020 年第 6 期。
3. 胡冰川：《论粮食安全的风险演化与政策供给》，《治理现代化研究》，2022 年第 5 期。
4. 江立君、胡冰川：《中国农产品国际贸易中虚拟土含量测算及其结构调整分析——基于粮食安全视角》，《生态经济》，2021 年第 2 期。
5. 焦点、李春顶：《中国农业服务贸易的内涵、核算与发展对策》，《农业经济问题》，2022 年第 2 期。

责任编辑：谷　岳

日本灵活就业政策的演变及启示*

李　健　崔　璨

摘要：随着我国灵活就业规模持续扩大，相关劳动权益、社会保障等问题日益突出。日本作为“终身雇佣制”的典型国家，近年来非正规雇佣占比显著上升，其非正规雇佣中非全日制、有期限以及派遣/外包等雇佣特点，与我国灵活就业的涵盖范围大致重合。本文从历史纵向视角，系统梳理了日本非正规雇佣政策的发展变化，并总结出主要特点，即系统协调专项立法与既有法律法规、注重待遇公平、多举措促进就业稳定以及政府主导多元职业培训。在此基础上，结合我国实际，本文提出应明确灵活就业范围与分类并纳入常规就业统计、出台专项立法提升权益保护、推动财政与市场协同发力，以及构建多元化职业培训体系的政策建议。

关键词：日本　灵活就业　非正规雇佣　非全日制　派遣

作者简介：李健，中国青少年研究中心副研究员；
崔璨，中国国际经济交流中心助理研究员。

一、研究背景

随着我国经济发展、社会开放以及科学技术不断创新，灵活就业已成为劳动力市场中日益重要的就业形式。人力资源社会保障部数据显示，2021 年我国灵活就业人员已达 2 亿人。① 规模庞大的灵活就业群体不但满足了人们追求美好生活的新需求，而且发挥了社会就业稳定器的重要作用。然而，在实践中也存在对灵活就业群体缺乏有效组织、管理，对灵活就业者权益保障力度不够等问题，导致灵活就业者常常会面临雇佣不稳定、劳动条件差、缺乏社会保障以及薪资歧视等困扰，严重影响就业质量与就业安全。

与我国相似，日本长期以来以高度稳定的“终身雇佣制”而闻名，但近年来随着技术革新加快以及市场竞争加剧，非正规雇佣也在不断增长。日本非正规雇佣主要是相对“终身雇佣”等长期稳定的“正规”雇佣而言，亦称为非正式、非典型或非传统雇佣。根据日本总务省《劳动力调查》（1984—2024 年），1984 年日本非正规雇佣员工为 604 万人，占雇佣员工总数的 15.3%；2024 年非正规雇佣员

* 本文为国家社科基金重大项目“新兴青年群体纳入国家治理体系的制度设计和实践路径”（项目编号：21@ZH026）及中国青少年研究中心规划课题“青少年发展政策与指标体系国际比较研究”（项目编号：2025026）的阶段性研究成果。

①数据来源：《目前我国灵活就业规模达 2 亿人》，中国政府网，2021 年 5 月 20 日，https：//www. gov. cn/xinwen/2021 - 05/20/content_ 5609599. htm。

工人数和其占比已增至 2137 万人、37.3%，即平均每 3 个雇佣员工中就有 1 人为非正规雇佣。① 日本非全日制、有期限以及派遣/外包等雇佣方式，与我国灵活就业群体范围大致重合。② 非正规雇佣关系一方面降低了企业的雇佣及培训成本，提高了竞争力；另一方面也降低了就业门槛，使人们可以更加灵活地选择工作方式以及工作时间，追求多元化价值。但也带来了工作及收入不稳定、福利待遇差等问题。自 20 世纪 80 年代开始，尤其是“终身雇佣制”瓦解以来，日本出台了一系列政策措施，为保障非正规雇佣员工权益建立起了相对完备的政策保障，为非正规雇佣市场的快速发展提供了重要支撑。

我国对日本非正规雇佣的研究较为丰富。胡颖、李向东（2016）分析了 1989 年到 2015 年期间日本非正规雇佣的发展状况及对策，总结出日本通过细化立法以规范劳动关系、提供多样化补贴以及促进职业培训等措施。刘绮霞（2007）分析了经济发展环境对日本雇佣形态转变的影响。宁坚（2012）、李盎然（2019）分别强调了非正规雇佣对降低失业率、提高生产效率及企业活力的正向作用；邢雪艳（2007）、邵剑兵和王蕴（2009）、吕守军（2011）、郭云蔚（2020）分别强调了非正规雇佣的增加对拉大贫富差距的影响，对制造业技能传承和质量持续改善的阻碍，导致 20 世纪 90 年代以来日本长期的经济萧条，以及可能会降低企业全体员工薪资水平等；田野（2011）认为雇佣的灵活化与劳动法的管制缓和虽然促进了经济发展，但同时也使就业安全受到严峻威胁。在与非正规雇佣紧密关联的职业培训方面，李彬彬（2014）指出了日本公共职业培训对培养技能型人才、促进非正规雇佣以及缓解劳动市场供需矛盾的作用。郭迪佳和宋德玲（2009）从岗位与正规性两个维度介绍了日本更为系统的企业培训。

我国对日本非正规雇佣的既有研究主要集中在影响方面，而利用长期数据及资料对日本非正规雇佣的变化趋势以及与之相应的政策进行系统梳理的研究较少，尤其对近 10 年来政策演变的研究出现空白。本文从历史纵向视角，对自 20 世纪 40 年代至今的非正规雇佣政策的发展变化进行系统梳理，总结其演变的主要特点及经验教训，以期为推动我国灵活就业政策的制定和实施，促进就业高质量发展提供参考。非正规雇佣相关问题往往涉及就业者的基本权益以及安全隐患等严重问题，仅依靠行政指导难以形成足够的约束力和持久性，相关政策往往需要更具权威性及强制力的法律形式得以体现和保障。因此，对日本非正规雇佣政策的梳理也主要聚焦于相关法律法规的发展演变。系统研究日本在非正规雇佣领域的立法进程、实施效果，以及以此为基础的非正规雇佣政策的演变特点，将为我国奠定灵活就业领域更加稳定、公平的制度基础提供有益借鉴。

二、日本非正规雇佣发展现状

随着 20 世纪 90 年代初日本经济泡沫的破裂，其具有代表性的“终身雇佣制”也逐步瓦解。同时，非正规雇佣人数迅速增长，主要包括非全日制员工、有期限员工、派遣 3 种类型（见表 1）。2024 年，日本非正规雇佣人数已占全部雇佣员工人数的 37.3%，其中非全日制员工、有期限员工、派遣的占比分别为 26.2%、6.9%、2.6%，③ 非全日制员工所占比重最大。④ 从雇佣方式来看，正规员工、

①日本総務省：《労働力調査》，2024 年 7 月 30 日，https：//www. stat. go. jp/data/roudou。

②文中涉及日本和我国时分别采用“非正规雇佣”和“灵活就业”的表述，二者的涵盖范围大致相同，有时亦以灵活就业代替非正规雇佣。

③非正规雇佣的具体形式还包括“其他”（占比为 1.6%）。因“其他”不是非正规雇佣的主要类型，在正文中未列出。

④日本総務省：《労働力調査》，2024 年 7 月 30 日，https：//www. stat. go. jp/data/roudou。

有期限员工和非全日制员工为直接雇佣，派遣员工为间接雇佣。自 20 世纪 80 年代以来，日本非正规雇佣主要呈现以下几个特点。

表 1　日本主要雇佣类型

雇佣分类	具体形式	特征	雇佣方式
正规雇佣	正规雇佣	雇佣关系无确定的终止时间，全日制工作	直接雇佣
非正规员工（正社员）	有期限员工（契约社员/嘱托社员）	雇佣关系有确定的终止时间	
	非全日制员工（part－time/アルバイ）	周劳动时间少于全日制员工的短时间劳动者，多为家庭主妇/主夫和学生	
	劳动者派遣	由派遣方指派到其他公司工作	间接雇佣

资料来源：作者参考君润研究院《详解日本企业的雇佣形态（三）》① 制得。

（一）非正规雇佣员工数量增长迅速，现占比已接近 40%

从图 1 可以看出，自 20 世纪 80 年代中期以来，日本非正规雇佣占比总体呈上升趋势，从 1984 年的 15.3% 最高增至 2019 年的 38.5%，近两年虽有所波动，但占比仍接近 40%。其中超过 2/3 为女性，在 2005 年之前，超过 70% 的比重为女性。这一现象与日本传统的性别角色分工、家庭责任分配不均等社会文化因素密切相关，同时也反映出弱势群体在就业方面面临的结构性不平等待遇。

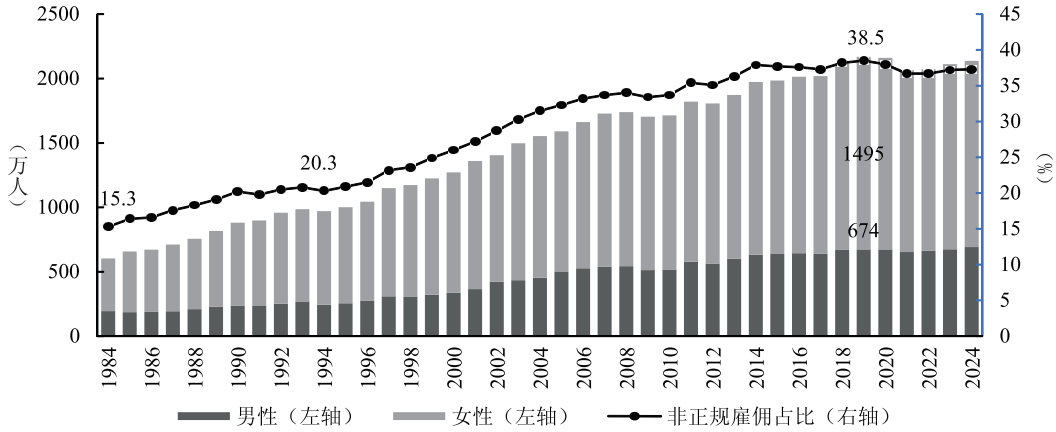


图 1　1984—2024 年日本非正规雇佣人数及占比

数据来源：作者根据日本总务省《劳动力调查》数据制得。

从增速来看，1994—2006 年日本的非正规雇佣人数增长最快，这期间有两个标志性事件。一个是 20 世纪 90 年代初，随着日本经济泡沫破裂，经济下行，企业越来越难以维持高成本的终身雇佣制，需要通过更加灵活的雇佣方式减少成本支出；另一个是 2002 年，日本雇佣问题对策会议通过了《关于雇佣问题的政劳资协议》，政劳资三方就降低失业率、积极推进雇佣形态多样化等达成共识，成为日本终身雇佣体系终结的信号（田野，2011）。

①君润人力：《详解日本企业的雇佣形态（三）》，搜狐网，2022 年 6 月 24 日，https：//www. sohu. com/a/560587043_121149004。

（二）非正规雇佣在青年和老年群体中占比较高

分年龄段来看（见图 2），15 ~ 24 岁的青年和 55 岁及以上（尤其是 65 岁及以上）中老年群体中非正规雇佣的占比较高。尤其在 1994 年后，呈现出较为明显的波动上扬趋势。其中，15 ~ 24 岁青年的非正规雇佣占比从 1994 年的 22.2%，波动增长到 2024 年的 53.9%；55 ~ 64 岁和 65 岁及以上中老年人的非正规雇佣占比则从 27.3% 和 51.6% 分别增长到 43.3% 和 77.1%。受非正规雇佣影响最大的是 15 ~ 24 岁的青年和 65 岁及以上的老年群体。但其中除去学生的 15 ~ 24 岁青年的非正规雇佣占比保持在 30% 左右，与其他群体相似。在校生兼职是青年非正规雇佣占比较高的一个主要原因。

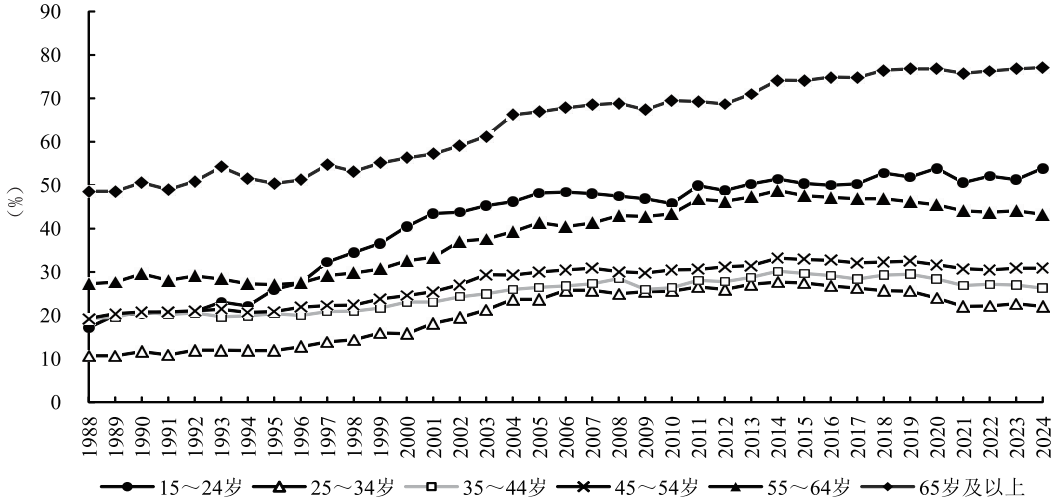


图 2　1988—2024 年日本分年龄段非正规雇佣占比

数据来源：作者根据日本总务省发布的《劳动力调查》制得。

（三）非正规雇佣主要集中于第三产业

2022 年，日本的非正规雇佣按规模主要分布于批发零售业、医疗福祉、制造业、餐饮住宿业，分别在全产业中占比 20.0%、15.2%、11.3%、10.9%。具体分产业来看，餐饮住宿业中非正规雇佣的占比最高，已超过 70%（见图 3）；此外，生活/娱乐、批发零售、农林业中非正规雇佣的占比也已超过 50%。与 2002 年相比，非正规雇佣的总体占比略有升高，仅在建筑、情报通信、金融保险业中占比下降；除了在农林、制造业中微升外，在其他产业中均有较大幅度的提升，尤其在教育援助、医疗福祉、综合服务以及其他服务业等第三产业中的占比上升较明显。①

（四）非正规与正规雇佣薪资差距明显，但近年有所改善

从 2023 年非正规和正规雇佣员工的年收入来看，非正规雇佣员工的年收入主要分布在低于 300 万日元的区间，占比 86.2%；正规雇佣员工的年收入主要分布在 200 万 ~ 999 万日元区间，占比 85.9%。可以看出，非正规与正规雇佣员工之间存在着较大的薪资差异。将 2023 年非正规雇佣员工的年收入与 2002 年相比可以看出（见图 4），100 万日元以下的占比大幅下降，而 100 万 ~ 299 万日元的占比大幅提升，考虑到平成萧条的 20 年间薪资基本没有增长这一特殊情况，非正规雇佣的低收入段薪资水平有了较大提升。

①2002 年第三产业中没有学术科研及生活/娱乐业分类。

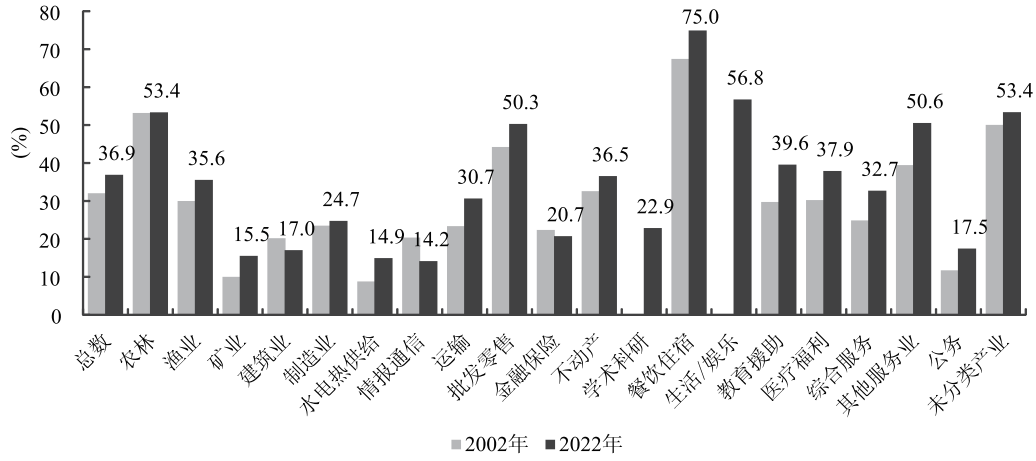


图 3　2002 年和 2022 年日本非正规雇佣产业占比

数据来源：作者根据日本总务省发布的《就业构造基本调查》制得。

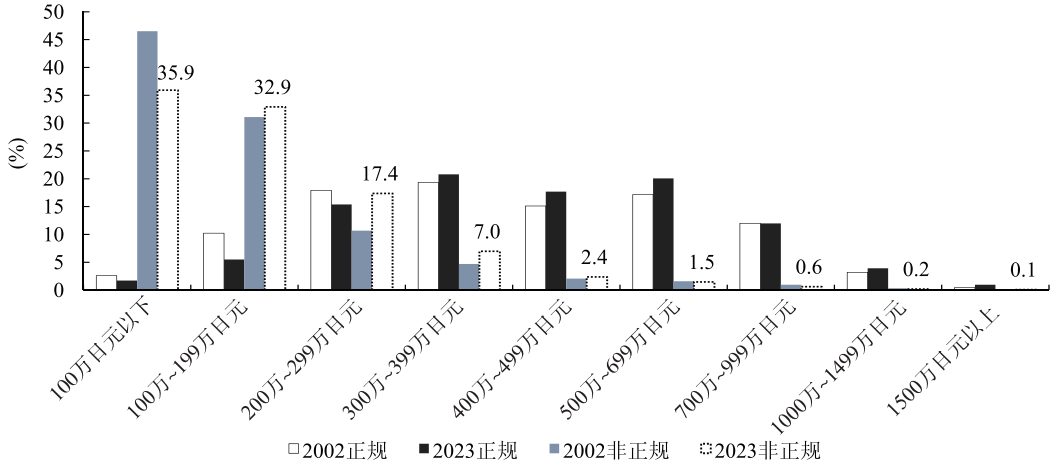


图 4　2002 年和 2023 年日本非正规与正规雇佣年收入占比

数据来源：作者根据日本总务省发布的《劳动力调查》制得。

三、日本非正规雇佣法律政策演变

日本自 20 世纪 60 年代中期开始关注非正规雇佣，制定、推行了一系列保护非正规雇佣的法律法规。根据主要目标和特征，其政策演变大致可以分为以下三个阶段。

（一）非正规雇佣关注期（20 世纪 40 年代至 70 年代）

二战后，随着民主化政策的实施，日本制定了一系列法律以保护劳动者的基本权益。其中，奠定日本劳动法基础的“劳动三法”（指 1945 年制定的《工会法》、1946 年制定的《劳动关系调整法》和 1947 年制定的《劳动基准法》），1947 年制定的《职业安定法》《失业保险法》和《劳动者伤害补偿保险法》，以及 1949 年制定的《紧急失业对策法》等法律，旨在保障劳动者的基本权益，促进就业，并规定国家为失业者提供救济、就业机会和职业介绍。此外，为给职业技术培训提供法律保障，1958

年制定了《职业培训法》；为了保障特定人群的健康和合法权益，分别制定了《老人福祉法》（1963 年）、《劳动青少年福祉法》（1970 年）、《劳动女性福祉法》（1972 年）等；为了促进劳动就业供需平衡，1966 年制定了《雇佣对策法》；为了改善劳动者的安全和卫生状况，1972 年制定了《劳动安全卫生法》；为了增强劳动者福利待遇、保障失业者的生活安定以及促进就业，1974 年制定了《雇佣保险法》（张有全，2004）。

其中，《劳动基准法》明确提出了平等待遇原则和消除中间剥削原则。平等待遇原则要求雇主应对员工一律平等，不得以员工的国籍、信仰、社会身份等为理由，在薪资、劳动时间以及其他劳动待遇等方面进行歧视；消除中间剥削原则指除法律规定，任何人不得以职业介绍为业，奠定了日本劳动法中保护劳动者待遇和对间接雇佣进行严格限制的基调。

随着经济形势的变化，日本劳动法也从对非正规雇佣严格限制转为缓和。为纠正劳动力供求的产业间、区域间不平衡，尤其是应对当时青年劳动力不足以及因破产导致的离职者增加等问题，1966 年制定了《雇佣对策法》。该法旨在通过制定就业促进计划、指导求职及招聘、确保对技术工人的培训、设置职业转换补助金等基本方针，促进雇佣方式的多元化及职业稳定性，可以说是日本最早对非正规雇佣的保障措施。

（二）法制化基础奠定期（20 世纪 80 年代至 90 年代）

进入 20 世纪 80 年代，在经济全球化和技术革新的推动下，“终身雇佣制”以及仅由政府机构提供职业介绍等方式已无法满足对多样化人才以及人力资源的需求。这一时期日本开始日益重视非正规雇佣的作用，一边对一些重要的法律法规作出修订，清除适用于非正规雇佣时的各种障碍；一边针对非正规雇佣制定了一系列专项立法，拓展了非正规雇佣的发展空间，针对性、系统性地对非正规雇佣市场提供了法律保障，为其发展奠定了重要的法制化基础。

在法律法规修订方面，1987 年日本对《劳动基准法》作出修订，规定对非全日制就业者实行特殊休假制度。1989 年对《雇佣保险法》作出修订，将周劳动时间 22 小时以上、连续雇佣 1 年以上且年收入高于 90 万日元的短时间劳动者纳入保险范围。① 1999 年对《职业安定法》作出修订，废除了国家对职业介绍的垄断，原则上允许私营收费职业介绍所开展业务。

在专项立法方面，1985 年制定的《劳动者派遣法》，可以说是日本第一部针对非正规雇佣的专项法律。由于从江户时代直到二战前，日本通过“租人”“承包”等中介方式对劳动者实施强制劳动和剥削，二战后日本原则上禁止通过向“劳动者提供职业”牟利。通过《劳动者派遣法》的制定，日本的劳动政策由严格限制向保障更加灵活、更加多元化的雇佣形式发生转变，并通过明确雇佣关系、由派遣公司履行雇主的责任、接收方仅具有指挥权等，来避免中间剥削的产生，谋求对劳动者的保护。但在这一阶段，日本劳动立法的目的虽然是构建更加多元化的劳动力供求体系，却也对非正规雇佣的发展实施较严格的管控。这一时期的《劳动者派遣法》仍然具有维护日本式雇佣体系和正规雇佣的色彩，旨在不能让非正规雇佣成为威胁正规雇佣员工的存在，仅对正规雇佣员工被替代可能性较低的工种开放，最初只开放了需要专业知识/技术/经验的 13 类工种。但在泡沫经济崩溃导致的经济低迷中，日本对《劳动者派遣法》中的限制大幅缓和，1996 年派遣工种扩大到了 26 类。② 1999 年派遣

①日本厚生労働省：《雇用保険の適用拡大関係資料》，2023 年 11 月 22 日，https：//www. mhlw. go. jp/content/11601000/001169703. pdf。

②Recruit：《わかりやすく解説「派遣法」の歴史【前編 1986 - 2004】》，2020 年 11 月 30 日，https：//www. r - staffing. co. jp/cl/column/ct_ 299。

原则上实现自由化，由原来指定允许派遣工种的“白名单”，转变为指定禁止派遣工种的“黑名单”，仅有少数行业被指定为禁止派遣领域，对非正规雇佣的发展起到了促进作用。

1993 年，日本制定了《关于改善短时间劳动者雇佣管理法》（以下简称《短时间雇佣劳动法》），通过保障短时间劳动者获得适当的劳动/雇佣条件、提升职业技能的培训机会、向正式雇佣转型的机会等，实现短时间劳动者与正规雇佣员工的均衡待遇，从而有效发挥短时间劳动者的能力，促进其自身及社会整体的发展。

（三）法制体系完善期（21 世纪初至今）

进入 21 世纪以来，日本经济低迷，企业通过非正规雇佣降低成本的意愿和动机更加强烈。2002 年，日本雇佣问题对策会议提出了《关于雇佣问题的政劳资协议》，政劳资三方在确保就业、降低失业率、积极促进雇佣形态多样化等方面达成共识，这也被认为是日本终身雇佣制终结的信号。这一时期日本主要围绕非正规雇佣推进专项法律及相关法律的修订，为保障非正规雇佣的发展构建完备的法制体系。

1. 专法《短时间雇佣劳动法》扩大适用，细化同工同酬细则。2007 年《短时间雇佣劳动法》的修订明确指出，雇主不得对与正规雇佣员工工作内容相同的短时间雇佣员工①在薪资水平、教育培训、待遇等方面进行歧视，且有将其与正规雇佣员工平等对待的义务。雇佣时须书面明示劳动条件，雇佣后须提供向正规雇佣转型的机会。2014 年的修订扩大了禁止差别对待的范围，即“工作内容与正规员工相同、人事变动与正规员工相同”，增加了“短时间劳动者待遇原则”，将均等待遇原则扩大到全部短时间劳动者。2019 年的修订中，将有期限雇佣员工也纳入适用范围，将法律名称更改为《关于改善短时间及有期限雇佣劳动者雇佣管理法》（简称《短时间及有期限雇佣劳动法》）。主要修订有：制定对同工同酬（均等、均衡原则②）司法判断时的实践依据，强化雇主对劳动者待遇进行说明的义务，加强行政保障以及庭外纠纷解决细则建设等。

2. 专法《劳动者派遣法》首次管制趋严，明确立法目的。2000 年对《劳动者派遣法》的修订中解除了对“介绍预定派遣”③ 的禁令，增加了直接雇佣的机会；逐步取消了对生产制造业、医疗相关的派遣限制并放宽了期限。但 2008 年受雷曼危机的影响，以制造业为中心发生了大量的派遣中断和停止雇佣，引发了严重的社会问题，派遣法也首次由逐步缓和转变为强化管控。在 2012 年的修订中，派遣法的正式名称由“完善”更改为“保护”，④ 明确了以劳动者权益保护和稳定就业为该法的主要目的。在 2015 年的修订中，派遣业务全部变更为“许可制”，原则上派遣上限一律为 3 年，⑤ 以避免实际应用中因职业不同造成不同的标准；并规定了派遣方在派遣结束后，有促进派遣员工向无期限雇佣转型，⑥ 稳定派遣员工就业的义务，以及包括入职培训在内的系统性教育培训的义务。2020 年修订的主要目的是消除对派遣劳动者的不合理待遇差，实现“同工同酬”。其中的待遇除了薪资外，还包

①指工作内容、责任、工作时长与正规员工大致相同；更新过合同且没有限定雇佣期间的短时间劳动者。

②均等/均衡原则其中的均等是指同样的工作要求同样的待遇，即禁止歧视性待遇原则；均衡是指同样的工作，如果待遇不同时，其不同可被合理解释，即禁止不合理待遇差原则。

③是劳动者派遣和职业介绍相融合，派遣公司在派遣结束后向接收单位推荐该劳动者的一项机制。

④即由《关于确保劳动者派遣业的合理运营及完善派遣劳动者就业条件的法律》变更为《关于确保劳动者派遣业的合理运营及保护派遣劳动者的法律》。

⑤Recruit：《わかりやすく解説「派遣法」の歴史【後編 2008－2020】》，2020 年 11 月 30 日，https：//www. r－staffing. co. jp/cl/column/ct_ 315。

⑥包括委托接收单位直接雇佣、提供新的接收单位、派遣单位无期限雇佣等措施。

括可以使用的福利设施以及教育培训的机会等。

3. 配合专法，系统修订相关重要法律法规。专项法律的制定和修订需要与多部法律及制度的协同合作才能得以完成。配合专项法律，日本对相关重要法律和制度也进行了系统修订。2003 年修订《劳动基准法》，将短时间雇佣和劳动者派遣的期限由原来的 1 年延长到 3 年，并将派遣的行业范围扩展到制造业，为非正规雇佣提供了更多的就业机会以及更稳定的就业机制（胡颖、李向东，2016）。2009 年和 2010 年对《雇佣保险法》的修订中，对雇佣期的要求分别缩短到 6 个月和 31 日，使更多短时间雇佣员工享有参保资格。① 2012 年《劳动契约法》的修订进一步加强了对非正规雇佣稳定性的保障力度，规定有期限雇佣超过 5 年时，劳动者有权提出将有期限合同改为无期限合同。② 2016 年对年金制度进行了改革，将短时间劳动者加入社会保险的限制由周工作时间超过 30 小时缩短为 20 小时，将更多短时间劳动者纳入社会保障体系。③ 2018 年通过了《工作方式改革相关法》，进一步消除非正规和正规雇佣员工之间的待遇差别。

四、日本非正规雇佣政策演变的主要特点

（一）专项立法与既有法律协同，构建非正规雇佣法制基础

从日本非正规雇佣相关法律政策的变迁可以看出，其政策经历了一个从严格管控到管控缓和，再到管控加强的过程。其中，逐步缓和的是派遣劳动的从业范围和期限，逐步加强的是包括派遣劳动在内的对非正规雇佣员工给予平等待遇的保障机制。

长期以来，日本以终身雇佣等正规雇佣为主。在经济全球化和技术革新的推动下，日本开始日益重视雇佣形式的灵活化和多元化，一边通过对《劳动基准法》《职业安定法》等重要法律的系统性修订，废除了国家对职业介绍的垄断，缓和了对非正规雇佣的歧视性待遇；一边通过《劳动者派遣法》《短时间雇佣劳动法》等专项法律的制定、颁布及系列修订，奠定了非正规雇佣的法制基础。加强了对非正规雇佣的规范化管理，矫正了不合理待遇，保障非正规雇佣员工的权益，拓展了非正规雇佣的发展空间。

（二）以公平为重点，多渠道完善非正规雇佣社保体系

随着非正规雇佣规模的不断增大，企业在一定程度上摆脱了终身雇佣制下的种种束缚，获得了更高的经营效益。但也暴露出在非正规雇佣中劳资双方的力量对比更加悬殊，导致对非正规雇佣员工权益保护严重缺失等问题。非正规雇佣员工很多没有健全的劳动、④ 医疗以及养老保险。2010 年，日本正规和非正规雇佣的劳动保险覆盖率分别为 99.5% 和 65.2%、医疗保险覆盖率分别为 99.5% 和 52.8%、养老保险（厚生年金）覆盖率分别为 99.5% 和 51.0%，差距明显。⑤ 因此，待遇公平成为非正规雇佣政策的重要目标。2009 年、2010 年日本通过对《雇佣保险法》进行修订，将资格从雇佣 1

①日本厚生労働省：《雇用保険の適用拡大関係資料》，2023 年 11 月 22 日，https：//www. mhlw. go. jp/content/11601000/001169703. pdf。

②日本厚生労働省：《労働契約法の改正について》，2012 年 8 月 10 日，https：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/2r9852000002hc65. html。

③日本厚生労働省：《厚生年金・健康保険の適用拡大》，2016 年 10 月，https：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/0000127208. html。

④日本的劳动保险相当于我国的工伤及失业保险。

⑤日本厚生労働省：《就業形態の多様化に関する総合実態調査》（平成 22 年），2011 年 8 月 29 日，https：//www. mhlw. go. jp/toukei/itiran/roudou/koyou/keitai/10/index. html。

年缩短到 31 天，将更多的短时间劳动者纳入到社会保障中。① 2015 年通过对年金制度的改革，将纳入社会保障的资格缩短为每周工作 20 小时，使更多的短时间劳动者享有了参保资格。② 截至 2019 年，正规和非正规雇佣的劳动保险覆盖率分别为 92.7% 和 71.2%、医疗保险覆盖率分别为 97.2% 和 62.7%、养老保险（厚生年金）覆盖率分别为 96.1% 和 58.1%。通过对保险法以及年金制度等多渠道的改革，日本非正规雇佣的社会保障覆盖率有了较为明显的提升。③

（三）立法、财政、市场结合，多举措促进非正规就业

2012 年《劳动契约法》修订规定，非正规雇佣员工在同一单位连续工作超过 5 年，员工提出申请后，单位须与员工签订无期限雇佣合同。该规定一般被称为“五年规则”或“无期限转换规则”。④ 该规定适用于契约、派遣、非全日制/兼职等非正规雇佣形式，有力保障了非正规雇佣员工的合法权益，促进了非正规雇佣员工向正式雇佣的转型及雇佣稳定。

同时，政府的财政预算一直有对非正规雇佣的专项援助预算。2022 年针对女性和非正规雇用劳动者的专项援助预算为 558 亿日元。其中，对非正规雇用劳动者的早期再就业援助为 31 亿日元，以育儿和就业兼顾的女性为对象的就业援助预算为 40 亿日元，对新冠疫情导致的再就业援助预算为 133 亿日元，对实施“试雇佣”雇主的援助预算为 29 亿日元。⑤

劳动市场广泛推出了“试雇佣”政策。该政策针对尼特族、职业经验不足等就业困难者，对其进行 3 个月左右的试用雇佣，帮助其发现自己的适应性和能力，有助于劳动者和用人单位双方在相互了解的基础上过渡到无期限雇佣，是一项向正规雇佣转型的过渡机制。对积极参与“试雇佣”的单位，国家将支付一定的补助金。以“试雇佣”刚开始推行的 2001 年 12 月到 2003 年 3 月间的 3.6 万人参与者为例，试雇佣期满的 2.3 万人中，79% 转型为全日制员工。⑥ 可以看出，日本从立法、财政预算、劳动市场等多方面推出的多项措施，对促进非正规雇佣就业以及就业稳定具有一定成效。

（四）政府主导多元培训，提高劳动者技能和素质

非正规雇佣员工职业稳定性差、待遇差、就业难的一个主要原因是在工作技能、经验以及综合素质方面往往存在一定的短板，而就业单位采用非正规雇佣方式的一个重要原因是降低人力成本，因此企业内部对非正规雇佣员工进行职业培训的意愿较低。对此，日本政府一方面通过对《短时间雇佣劳动法》的修订，禁止对非正规雇佣员工在教育培训等方面进行歧视，为其争取在企业内接受平等培训的机会。另一方面积极推进公共职业培训，并于 2011 年设立了“求职者援助制度”，对于不在劳动保险范围内的求职者进行免费培训，并对收入较低者（个人月收入 8 万日元以下，且家庭月收入 25 万日元以下）在接受培训的前提下给予一定的现金补贴（每月 10 万日元及交通费）；对培训实施机构会

---

①日本厚生労働省：《雇用保険の適用拡大関係資料》，2023 年 11 月 22 日，https：//www. mhlw. go. jp/content/11601000/001169703. pdf。

②日本厚生労働省：《厚生年金・健康保険の適用拡大》，2016 年 10 月，https：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/0000127208. html。

③日本厚生労働省：《就業形態の多様化に関する総合実態調査（2010 年、2019 年）》，2019 年 10 月，https：//www. mhlw. go. jp/toukei/list/5 - 22d. html。

④日本厚生労働省：《労働契約法の改正について》，2012 年 8 月 10 日，https：//www. mhlw. go. jp/stf/houdou/2r9852000002hc65. html。

⑤日本厚生労働省：《令和 4 年度予算案の概要》，2021 年 12 月，https：//www. mhlw. go. jp/wp/yosan/yosan/22syokanyosan/dl/gaiyo - 07. pdf。

⑥阿部正浩：《非正規雇用増加の背景とその政策対応》，2022 年 09 月 23 日，https：//www. esri. cao. go. jp/jp/esri/others/kanko_ sbubble/analysis_ 06_ 13. pdf。

根据就业实绩支付奖金。2022 年度，约有 4 万人接受了培训，其中 60% 左右在培训后就业，尤其是医疗、护理专业，近 70% 的培训者成功就业。① 日本通过加强企业内培训和充分调动民间教育培训机构，促进对收入较低、专业技能及综合素质较为欠缺的非正规雇佣员工的能力开发，助力其职业发展，取得了一定的成效。

五、对我国灵活就业政策的启示

日本长期以来为保护非正规雇佣员工权益所采取的一系列相关政策措施，以及相对完备的法律保障，可为我国灵活就业政策提供以下几点启示。

（一）明确灵活就业范围与分类，并纳入常规就业统计

日本对非正规雇佣的逐年分类统计可以追溯到 1984 年。将灵活就业纳入常规就业统计，是准确掌握其规模和就业状况，制定针对性政策以及保障政策实施效果的前提和基础。目前，我国针对灵活就业的统计还处于起步阶段。第七次全国人口普查长表中虽有涉及灵活就业的调查，但并没有对其进行详细分类。而且依托调查周期较长的人口普查也不能及时有效地掌握不断变化的灵活就业群体状况。此外，灵活就业群体内部也存在着较大的差异性，既有依托信息技术和互联网发展起来的众多新兴职业，也有从事制造业、传统服务业等行业的岗位；既有与高收入相关联的专业性工作，也有准入门槛较低的基础性岗位。同时，灵活就业群体面临着雇佣不稳定以及社会保障欠缺等共性问题，其内部不同群体又面临着差异较大的具体问题，所需的保障、适用的法律以及福利措施也有所不同。因此，亟须将灵活就业纳入常规就业统计范围，同时对这一群体进行明确、规范的界定，并在此基础上细致分类，才能根据不同亚群所面临的具体问题制定切实有效的针对性支持政策，发挥应有的政策效果。

（二）颁布专项立法强化灵活就业权益保护力度与规范

从日本的经验来看，《劳动者派遣法》《短时间雇佣劳动法》等关于灵活就业专项法律的出台，正式明确了国家对灵活就业的保护以及系统化、规范化管理，极大地促进了灵活就业市场的健康发展。我国针对灵活就业尚未出台明确的专项法律法规，对灵活就业者的权益保护散在于各类法律法规及其指导性文件之中，适用时缺乏全面性和系统性。例如，《劳动法》和《劳动合同法》虽然对劳动关系及事实劳动关系给予保护，却不能完全涵盖灵活就业者遇到的各种错综复杂的劳务关系；《社会保险法》虽然明确了灵活就业人员可以参加基本养老保险及基本医疗保险，但与就业者职业安全密切相关的工伤险，往往因未与用工单位签订明确的劳动合同而无法缴纳。因此，亟须由国家出台针对灵活就业的专项法律，提升对灵活就业保障的重视程度和保护力度，促进对灵活就业市场的系统化、规范化管理。同时，将相关法律法规整合在一起的专项法律，也便于维权者寻求法律支持，利用法律手段维护自己的合法权益。

（三）专项财政资金与市场机制联动，从雇员和雇主双向促进灵活就业

日本通过设立针对非正规雇佣的专项财政预算，并结合劳动市场供需，对非正规雇佣员工和雇主双方提供补贴和奖励，较好促进了非正规雇佣市场的发展及其稳定性。专项财政预算是促进政策落实

①日本厚生労働省：《令和 4 年度求職者支援訓練実績》，2023 年，https：//www. mhlw. go. jp/content/001189461. pdf。

的重要保障。我国虽于2005年发布了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》，其中明确规定了对就业困难群体提供一定的社会保险补贴，但该项政策并没有得到很好落实，尤其是经济欠发达地区，地方补贴往往无法到位（胡颖、李向东，2016）；在针对就业困难人员已推出社保补贴以及就业援助补贴的地区，补贴力度也往往不够充分、措施不够细致，而补贴的力度和细致度往往是决定政策效果的关键性因素。因此，应首先落实针对灵活就业援助的中央财政专项资金，并借鉴日本运作的较为成熟的再就业补贴机制，以再就业培训补贴、搬迁费补贴、远距离求职活动费补贴等更加细致周密的补贴方式保障和增强补贴力度。同时，结合劳动市场供需，进一步从立法和经济激励两方面，推动“试雇佣”等机制，促进灵活就业的稳定和发展。

（四）法规与经济激励相结合，构建多元化职业培训体系

自身知识储备和技术较低、缺乏系统培训是非正规雇佣员工职业发展的主要障碍之一。日本政府通过立法保障非正规雇佣员工平等获得单位内培训机会，同时大力推进免费且有一定补贴的公共职业培训，既保障了劳动力市场的公平性，又激发了劳动者的主动性，取得了良好的政策效果。我国当前法规中针对灵活就业群体，仅提及应进行入职及安全教育培训，忽视了提升灵活就业者职业技能以及综合素质的培养性、发展性培训。今后需要从法律层面建立起约束用工单位平等对待灵活就业者的机制，对其开放企业内的培训机会，以保障其公平获取企业资源。同时，也要进一步动员全社会力量，加大公共职业培训力度，构建开放共享的培训体系。推动各级各类学校、团组织等各类组织机构、人力资源社会保障部门和各企事业单位开放学习、培训、实习资源。通过促进教学数字化进程，均衡教育资源，进一步提升教学质量和效率。可采用与就业率相结合的补贴方式调动民间教育培训机构，构建灵活开放的终身教育培训体系，促进灵活就业者在职场中的发展和顺利转型。

参考文献：

1. 胡颖、李向东：《日本非正规雇佣的变化趋势、对策及启示》，《江苏理工学院学报》，2016年第6期。

2. 刘绮霞：《现代日本雇佣形态的转型及其启示》，《国外社会科学》，2007年第5期。

3. 宁坚：《日本低失业率形成原因及其对中国的启示》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》，2012年第4期。

4. 李盎然：《21世纪以来日本就业结构变化及其经济影响分析》，吉林大学硕士学位论文，2019年。

5. 邢雪艳：《日本雇佣体制转变的社会影响》，《日本研究》，2007年第2期。

6. 邵剑兵、王蕴：《丰田公司非典型雇佣模式的经验与借鉴》，《现代日本经济》，2009年第5期。

7. 吕守军：《日本劳资关系的新变化及其对中国的启示——基于法国调节学派制度理论的研究》，《教学与研究》，2011年第11期。

8. 郭云蔚：《日本非正规劳动者的扩大对企业内劳动者待遇水平的影响》，《现代日本经济》，2020年第3期。

9. 田野：《日本非典型雇佣的发展及其启示》，《东疆学刊》，2011年第2期。

10. 李彬彬：《基于“职业能力开发基本计划”的日本公共职业训练研究》，辽宁师范大学硕士学位论文，2014年。

11. 郭迪佳、宋德玲：《论日本企业培训模式的演进》，《佳木斯大学社会科学学报》，2009年第1期。

12. 张有全：《日本劳动法的特点及借鉴》，《广西社会科学》，2004年第9期。

责任编辑：郭　霞

我国粮食主产区的由来背景及发展态势*

——对粮食主产区划定 20 余年的回顾与思考

程　华

摘要：粮食主产区始终是保障我国粮食安全这一国之大者的中坚力量，自 2003 年正式划定粮食主产区距今已 20 余年，有必要对其粮食生产形势与地区发展态势进行系统分析。本文在梳理粮食主产区的由来背景的基础上，对粮食主产区成立以来（2003—2023 年）的粮食产量情况进行全景式分析，发现粮食主产区粮食贡献水平已提高至 78%，且集中在少数几个北方省份，主产区各省份总产量与人均产量大都处于全国前列。粮食主产区在保障国家粮食安全上作出了巨大贡献和牺牲，但是一些省份面临“工业小省、税收薄省、财政穷省、经济弱省、生态脆弱省”的情况，“粮财倒挂”困境仍未根本扭转。随着战略性新兴产业加速发展与区域产业分工日趋同化，上述问题更加突出，亟待引起重视并采取有力措施扭转这一困境。

关键词：粮食主产区　粮食产量　扶持补偿　区域协调发展

作者简介：程华，中国国际经济交流中心博士后、高级经济师。

早在 20 世纪 90 年代，我国就已开始将各地划分粮食主产区、产销平衡区、粮食主销区。1994 年粮食主产区的概念第一次见于《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》中。2001 年发布的《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》，对粮食主产区和主销区、产销大体平衡的省（自治区、直辖市）的粮食购销和流通工作进行部署，粮食主产区、粮食主销区、粮食产销平衡区的概念正式形成。2003 年财政部在《关于印发〈关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见〉的通知》中，将全国（除港澳台外）31 个省（自治区、直辖市）明确划分为粮食主产区、产销平衡区和粮食主销区。

粮食主产区是我国发展粮食产业的优势区域，是粮食生产和供给的核心区域，担负着保障国家粮食安全的重大责任。新中国成立以来，主产区 13 个省份的粮食产量就一直保持占全国粮食产量的 70% 左右的水平。① 2003 年划定的 13 个主产区省份的粮食贡献水平逐步提高至目前的 78%，且 7 个北方主产区省份与 6 个南方主产区省份贡献的比例一度扩大并趋于 6.5∶3.5，保障国家粮食安全的重担越发集中于少数几个主产区省份。然而，这些省份的地区整体发展态势不容乐观，“粮财倒挂”问题明显，亟待采取有力措施，切实提升地方政府、种粮农民、科研人员积极性，使其成为夯实保障国

* 本文为中国国际经济交流中心 2024 年重点课题“粮食产销区省际横向利益补偿机制重点问题研究”的阶段性研究成果。

①本文数据除特别说明外，均来自国家统计局。

家粮食安全的中坚力量（杜鹰、程华，2025）。

一、我国粮食主产区的由来背景

我国粮食主产区的划定背景与国内粮食生产格局的转变息息相关，与长期以来保障国家粮食安全的方略密切相关。新中国成立以来，随着经济社会的发展，我国粮食生产主要省份经历了两个关键的时间节点。第一个时间节点是 1978 年。在这之前，南方凭借土地肥沃、河流密布、光照充足以及多熟制的禀赋优势，成为粮食的主要生产基地，我国粮食生产呈现南粮北运的格局；在这之后，随着改革开放的纵深推进，南方传统粮食生产主要省份开始大力发展工商业，全国粮食产量急剧下降，2003 年产量只有 4.3 亿吨，降至历史谷底。在这个背景下，2003 年我国开始明确划定粮食主产区，在一揽子扶持政策的集成作用下，粮食产量稳步增长，到 2023 年实现了“二十连丰”，且已连续 9 年年产量保持在 6.5 亿吨以上。第二个时间节点是 2008 年。在这之前是南粮北运的格局，在这之后转变为北粮南运，且随着时间推移，越来越重的粮食生产担子压在北方少数几个省份。

（一）1949—1977 年：南方粮食贡献持续稳定在 60%左右，南粮北运格局显著

南北方的划分传统上是以秦岭—淮河为分界线，南方主要包括江苏省、安徽省、浙江省、湖北省、湖南省、江西省、福建省、云南省、贵州省、四川省、广西壮族自治区、广东省、海南省、台湾省共计 14 个省份，以及上海市、重庆市 2 个直辖市和香港、澳门 2 个特别行政区。本文的研究不涉及港澳台地区，故南方涉及 15 个省份。虽然因以往行政区划变更的原因，海南省从广东省划拨出去后，1988 年才有独立的粮食统计数据，重庆市从四川省划拨出去后，1997 年才有独立的粮食统计数据，但不影响 15 个省份粮食总产量及人均产量数据。

据图 1 可以看出，1949—1978 年，南方 15 个省份对全国粮食产量的贡献水平稳定在 60% 左右，1972 年曾达到 62.5% 的最高点。以 1970 年国务院召开北方地区农业会议为标志，我国提出尽快扭转南粮北调的战略目标，要求北方地区缺粮的省份加快农业发展。从 1974 年开始，南方粮食生产对全国贡献水平出现下降趋势，持续低于 60%。在新中国成立之初，南方 13 个省份中①有 12 个省份为粮食净调出省，每年调出 2000 多万吨，直至改革开放前，南方调出省份减少为 7 个（刘慧，2023）。在此阶段，2003 年划定的主产区 13 个省份粮食产量小幅波动，逐步接近 70% 的贡献水平，由此可见，这几个省份在粮食主产区划定之前就具备坚实的产业基础。这一时期，主产区 13 个省份中，南方省份的贡献比北方省份大，两者比重约为 5.5∶4.5。

（二）1978—2008 年：南方粮食产量持续下滑，危及国家粮食安全，从而划定主产区

在 1970 年粮食生产及农业发展战略目标调整之下，加之 1978 年改革开放之风最先吹到南方，使得南方工商业活跃度达到前所未有的程度，三次产业结构比例发生巨大调整。广东省、福建省、浙江省、江苏省等传统粮食生产基地，开始以发展工商业为导向，加速了土地“非农化”、农业“非粮化”。在耕地和粮食种植面积减少的情况下，南方的粮食贡献水平持续下降，虽然 1982 年又突破 60% 达到了 62.9%，但仍然没有改变下降的趋势。

①此时，重庆市、海南省还未分别从四川省、广东省分列为直辖市和独立省份，故南方是 13 个省份。

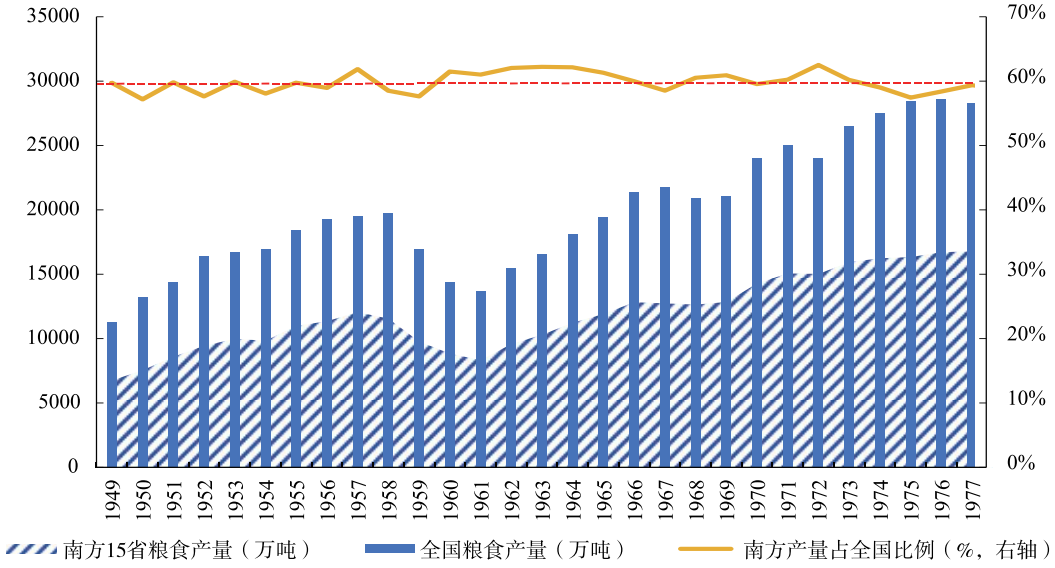


图 1　1949—1977 年南方粮食产量及占全国比例

数据来源：国家统计局。

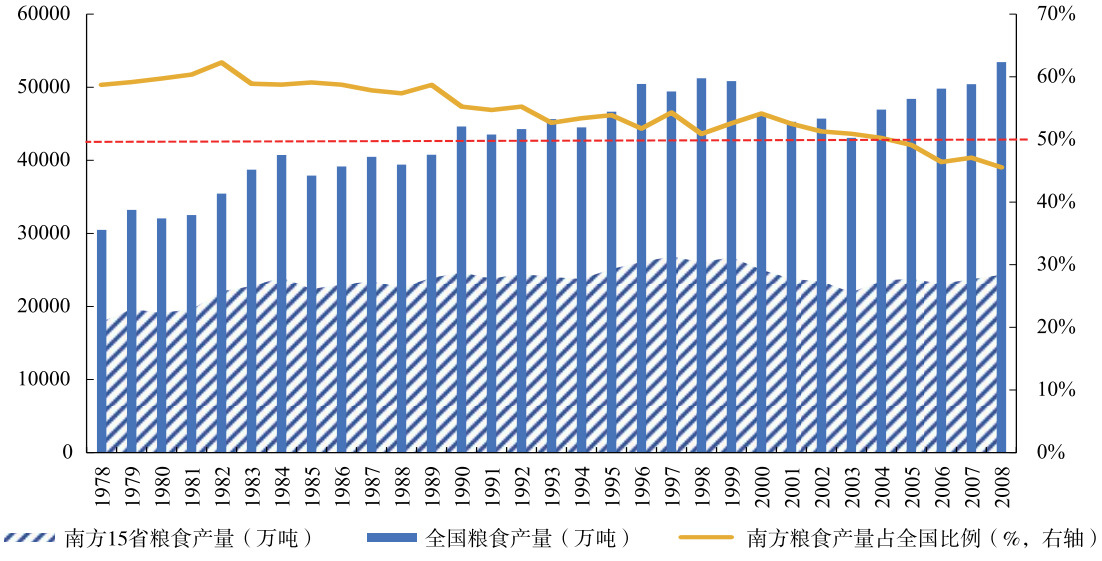


图 2　1978—2008 年南方粮食产量及占全国比例

数据来源：国家统计局。

从图 2 可以看出，1983 年及以后南方粮食产量对全国的贡献再也没有回到过 60%，且一路下滑至 1999 年的 52.6%，2000 年又升至 54.1%，但之后以更快的速度下降到 2004 年的 50.2%，并于 2005 年跌破 50%，2008 年跌至 45.7%，至此南方粮食贡献优势已然不存在。20 世纪 80 年代中期，开始出现北方某个单一品类产量超过南方的现象，到 2008 年北方地区粮食生产已全面超越南方，面积和产量分别占全国的 54.8% 和 53.4%，南方地区则减至 45.2% 和 45.7%（武维华，2015）。2023 年南方粮食产量占比已下降至 40.1%。这一阶段，由于南方粮食产量支撑不足，北方粮食产能释放速度不足，导致 2000 年开始全国粮食产量显著下降。也正是在这个态势背景之下，2003 年我国明确划定粮食主产区。

二、我国粮食主产区粮食生产态势①

（一）主产区的粮食产量贡献水平逐步提高

1998—2003 年，我国粮食产量从 51230 万吨下降到 43069 万吨，然而粮食需求仍不断增加，造成供需缺口扩大。为扭转全国粮食产量下降的势头，缓解粮食供需矛盾，2003 年划定主产区后，2004 年中央一号文件推出支持主产区粮食生产能力建设的一揽子政策，要求加强主产区粮食生产能力建设，支持主产区进行粮食转化和加工，以及增加对粮食主产区的投入，集中力量支持粮食主产区发展粮食产业，促进种粮农民增加收入。② 在政策组合拳作用下，主产区的粮食播种面积不断扩大，产量持续增长。2023 年全国粮食产量达到 69541 万吨，实现自 2004 年以来的“二十连丰”，年均复合增长率为 2.4%，产量增加了 61.5%。其中，主产区贡献尤其突出，粮食产量自 2003 年的 30579 万吨增至 2023 年的 54171 万吨，增加了 77.2%，年均复合增长率为 2.9%，占全国粮食产量的比重从 2003 年的 71% 持续上升，2006 年突破 75%，近年来稳定在 78% 以上（见图 3）。

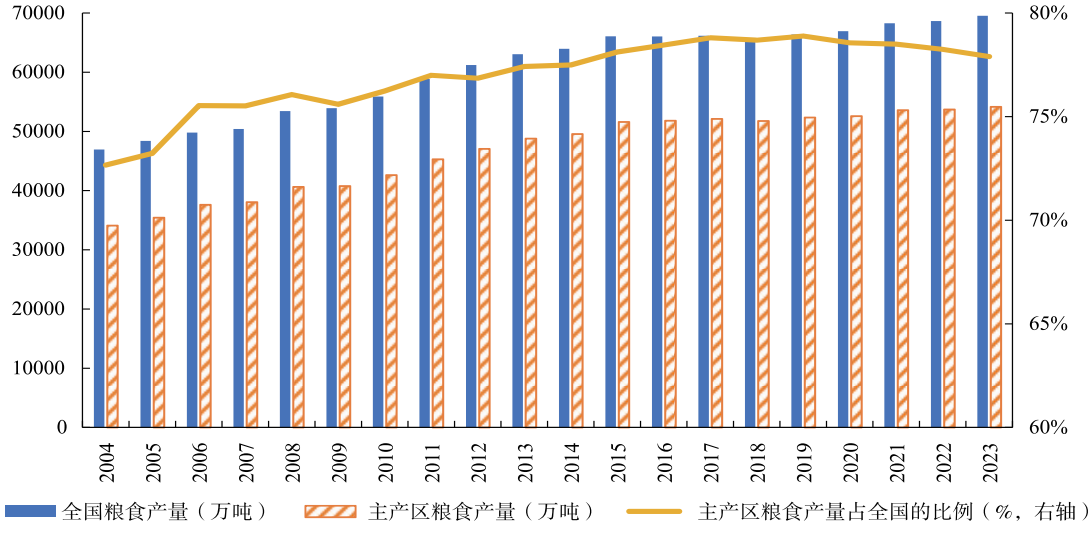


图 3　2004—2023 年主产区粮食产量及占全国比重

数据来源：国家统计局。

期间，国家出台的一系列“补贴 + 保险 + 奖励”政策，如实施耕地地力保护补贴，实施农机购置与应用补贴、玉米大豆生产者补贴和稻谷补贴，提高稻谷与小麦最低收购价，加大产粮大县奖励力度，实施大豆玉米带状复合种植补贴，以及主产省产粮大县粮食作物完全成本保险和种植收入保险全覆盖等（李莎、万鹏，2023），有效促进主产区播种面积的增加和单产的提高。

（二）主产区各省份产量始终位于全国前列

粮食主产区划定以来的 20 年间，除内蒙古自治区、黑龙江省、广东省、新疆维吾尔自治区 4 个

①各省份粮食产量、人均粮食产量采用 2004—2023 年数据进行分析，粮食主产区划定的 2003 年作为基期。

②中共中央、国务院：《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，新华网，2024 年 2 月 3 日。

省（自治区）年度之间离散度稍大一些外，其他省份都比较一致。总体来看，大多数省份年度间粮食产量情况较为稳定。

以各省份 2004—2023 年 20 年间的年度平均值（见图 4）表征各省份年度平均粮食产量贡献水平。排序可知，对全国粮食产量的贡献水平超过 1.5% 的 22 个省份由高到低依次为：黑龙江省（10.09%）、河南省（9.85%）、山东省（8.02%）、安徽省（5.89%）、江苏省（5.69%）、吉林省（5.63%）、河北省（5.60%）、四川省（5.54%）、湖南省（4.91%）、内蒙古自治区（4.63%）、湖北省（4.18%）、辽宁省（3.50%）、江西省（3.46%）、云南省（2.84%）、广西壮族自治区（2.36%）、新疆维吾尔自治区（2.34%）、广东省（2.12%）、山西省（2.07%）、陕西省（1.98%）、贵州省（1.87%）、重庆市（1.80%）、甘肃省（1.73%）。① 其余 9 个省份均低于 1.5%。由此可以看出，排名前 13 位的省份与 2003 年划定的 13 个主产区省份完全吻合。由此看出，主产区划定以来，13 个主产区省份对全国粮食的贡献始终排在前列，扛起了国家粮食安全保供的重任。

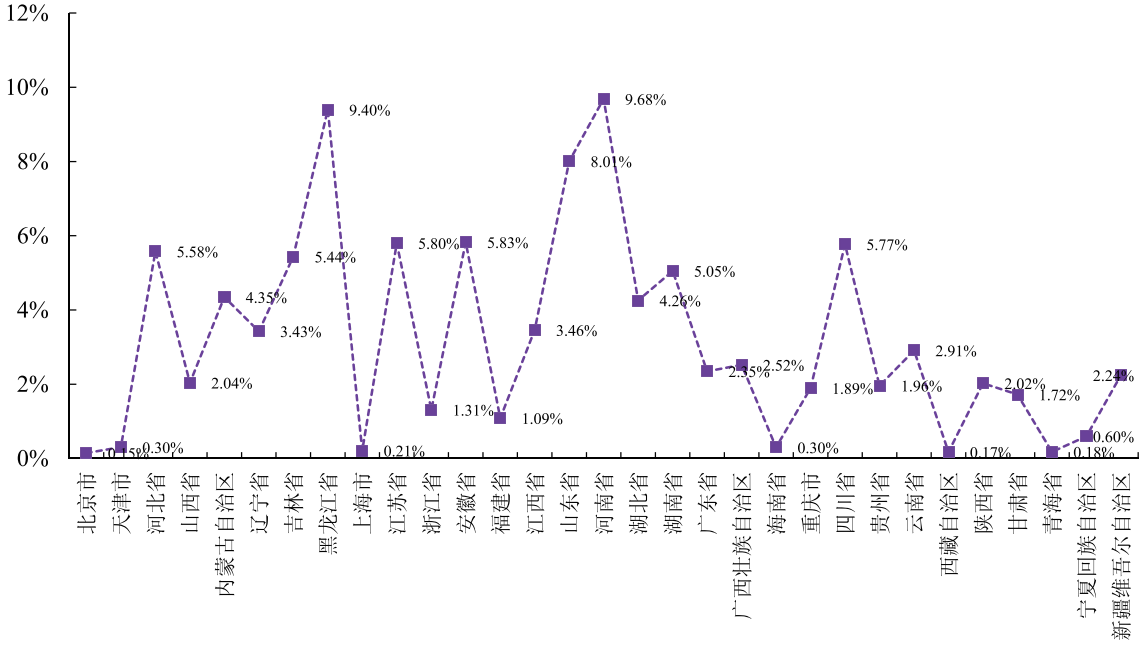


图 4　2004—2023 年各省份粮食贡献水平

数据来源：国家统计局。

利用聚类分析方法，依据年度平均贡献水平，将 31 个省份进行分类，其中粮食产量贡献水平处于 3% ~10% 区间的界定为高贡献省份、1% ~3% 区间的界定为一般贡献省份、小于 1% 的界定为低贡献省份。由表 1 可以看出，高贡献省份、一般贡献省份、低贡献省份的分类，分别对应 2003 年划定的主产区、产销平衡区与主销区，可以明显看出主产区省份与高贡献省份完全相同，三个类别的个数相

①1949—1999 年，自新中国成立以来的 50 年间粮食贡献平均高于 1.5% 的省份也有 22 个，依次为四川省（10.03%）、山东省（7.37%）、江苏省（7.05%）、河南省（6.72%）、湖南省（6.11%）、广东省（5.48%）、湖北省（5.45%）、安徽省（5.21%）、河北省（5.04%）、黑龙江省（4.63%）、浙江省（4.16%）、江西省（3.73%）、吉林省（3.46%）、辽宁省（3.43%）、广西壮族自治区（3.19%）、云南省（2.79%）、陕西省（2.57%）、福建省（2.20%）、山西省（2.19%）、贵州省（2.12%）、内蒙古自治区（1.73%）、甘肃省（1.64%）。前 14 位中，除广东省、浙江省外，其余 12 个均属于主产区省份，内蒙古自治区排名第 21 位，可见除个别省份外，2000 年前后粮食主要贡献省份变化不大，与所划定的主产区 13 个省份覆盖范围基本一致。

同。具体结构上，只有产销平衡区与主销区的 6 个省份稍有不同，但并不影响得出近 20 年来我国粮食主产区覆盖省份基本没有变化的结论，也证实了主产区划定 20 年来的确承担起了产粮重担。同时，可以断定各省份对全国粮食产量的贡献水平是主产区划分最重要的量化依据。

表 1　依据粮食产量贡献水平对 31 个省份的聚类结果

粮食贡献区间	关联省份 （由高到低排列）	2003 年划定的区域 （按文件顺序）
3% ~10% 高贡献省份	13 个：黑龙江省、河南省、山东省、安徽省、江苏省、吉林省、河北省、四川省、湖南省、内蒙古自治区、湖北省、辽宁省、江西省	主产区 13 个：河北省、内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省、辽宁省、江苏省、安徽省、江西省、山东省、河南省、湖北省、湖南省、四川省
1% ~3% 一般贡献省份	11 个：云南省、广西省、广东省、新疆维吾尔自治区、山西省、陕西省、贵州省、重庆市、甘肃省、浙江省、福建省	产销平衡区 11 个：山西省、广西壮族自治区、贵州省、云南省、重庆市、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区
<1% 低贡献省份	7 个：宁夏回族自治区、天津市、海南省、上海市、青海省、西藏自治区、北京市	主销区 7 个：北京市、天津市、上海市、浙江省、福建省、广东省、海南省

（三）粮食主产区各省份人均产量位于前列

同样利用聚类分析方法，首先对各省份人均粮食产量进行定性分析。依据各省份 2003 年以来 20 个年份的盈缺情况，按照“每个省份的 20 个年份数据组成的散点图是否覆盖‘0%’刻度线”规则将所有省份进行定性分类：若覆盖，则“持平”于全国人均粮食产量；若没有覆盖，在“0%”刻度线以上为“盈余”；反之则为“短缺”。自粮食主产区划定以来，有 8 个主产省份的人均粮食产量一直高于全国人均粮食产量，即“盈余省份”（大于 0%），分别是黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区、河南省、新疆维吾尔自治区、安徽省、宁夏回族自治区、山东省 8 个省份；① “持平省份”（0%）与“短缺省份”（小于 0%）依次为辽宁省、江西省、河北省、湖南省、江苏省、湖北省、四川省，这 7 个省份也属于主产区省份。由此可以看出，2003 年划定的主产区省份均在前 15 位中，另外 2 个省份为新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区。

按照 2004—2023 年各省份超过全国人均粮食产量的平均值进行定量排序。除上述 8 个盈余省份外，平均值小于 10%、大于 0% 的省份，接续还有辽宁省、江西省、河北省、湖南省 4 个省份；接着为短缺省份前 3 位，即湖北省（－1.8%）、江苏省（－2.3%）、四川省（－7.6%），短缺程度均在－10% 以内。至此，除新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区外，主产区 13 个省份均囊括在内。以 2023 年为例，超过全国人均水平 10% 以上的省份依次是：黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、安徽省、河南省、辽宁省、山东省 8 个省份，宁夏回族自治区、河北省、甘肃省分别居第 9、10、11 位，略高于全国人均水平，但在 10% 以内，与前述结果有排序上的微调，但结论一致。总体来看，主产区 13 个省份在人均粮食产量整体排序中始终位于全国最前列。按照人均粮食占有量≥400 公斤的国际安全线测算，各省份盈缺情况与上述结论相同。

①国家统计局自 1996 年才有人均粮食产量的数据，发现 1996—2002 年，吉林省、黑龙江省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、江苏省、山东省、新疆维吾尔自治区、河南省、安徽省 9 个省份高于全国人均水平的 10% 以上，只是多了江苏省。江苏省确实历史变动较大，但不改变这几个省份从更早些时候就是盈余省份的最终结论。

另外，在 8 个盈余省份中，除新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区外的其他 6 个主产区省份，吉林省、内蒙古自治区虽然粮食总产量在全国排名靠后，但人均粮食产量分别为第 2、3 名；山东省总产量排在第 3 名、人均产量居第 8 名；河南省为总产量第 1 名、人均产量第 4 名；黑龙江省和安徽省的粮食总产量与人均粮食产量名次变化不大。由此可见，粮食产量高或低的省份，人均粮食产量不一定对应高或低；同时可以看出，划定粮食主产区以各省份粮食总产量为主要量化指标，以人均粮食产量作为重要参照指标，来衡量各省份粮食盈缺程度或自给水平。

（四）产粮重担集中在少数北方主产区省份

2003 年以来，黑龙江省、河南省、山东省 3 个省份是粮食主产区中的主力军。2004—2023 年，前述 3 个省份粮食产量对全国的平均贡献水平分别为 10.1%、9.9%、8%，总贡献率达到了 28%。2003 年粮食产量排名前 5 位的省份为河南省、山东省、四川省、黑龙江省、江苏省，对全国粮食贡献率为 34.9%，占主产区总产量的 49.2%；2023 年粮食产量排名前 5 名的省份是黑龙江省、河南省、山东省、吉林省、安徽省，对全国粮食贡献率为 40.9%，占主产区总产量的 52.4%。与此同时，主产区省份中后 5 名的全国粮食贡献率从 2003 年的 19.6% 变为 20.4%，在主产区总产量比例由 27.6% 变为 26.2%。由此可见，相对主产区尾部省份而言，主产区头部省份在本就高起点的产粮基础上，集中度越来越大，且头部省份中南方主产区省份的数量在减少，排序呈后移趋势。

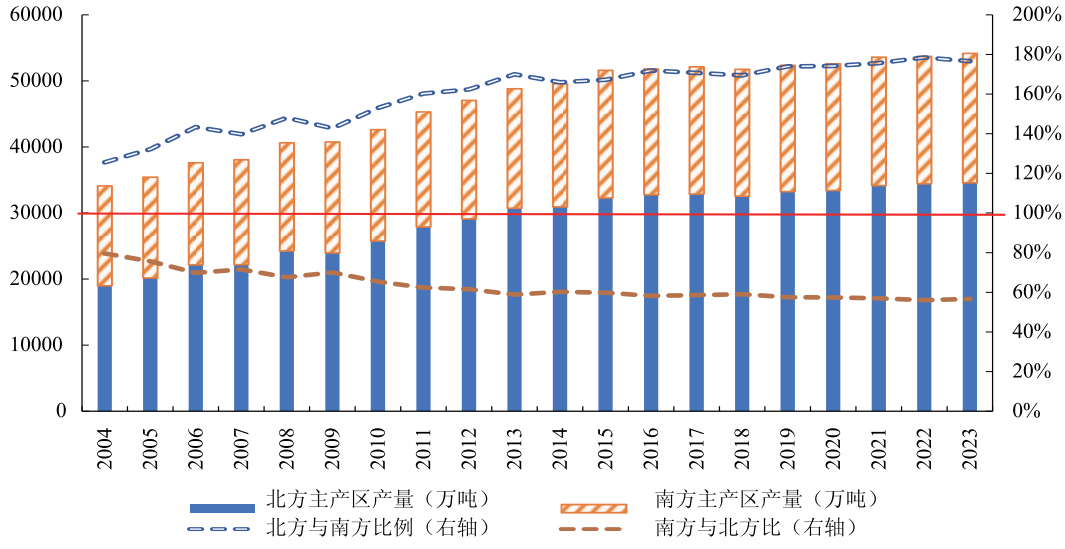


图 5　2004—2023 年南/北方主产区粮食产量及对比

数据来源：国家统计局。

从各省份人均粮食产量看，相对于全国人均粮食产量或粮食国际安全线的 8 个盈余省份，除了新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区外，① 其他 6 个省份均为划定的主产区省份，为全国贡献了 50% 以上的粮食。人均粮食产量排名前 3 名的黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区贡献较大，2003 年以来 3 个省份平均超过全国人均粮食产量的 270%、187%、151%，为全国贡献了超 20% 的粮食，约占主产区

①新疆维吾尔自治区和宁夏回族自治区属于原来划定的产销平衡省，因常住人口较少且自然禀赋较优越，省内人均粮食产量高于全国水平，分别由各省粮食产量排名中的第 17 位、第 25 位，上升至各省人均粮食产量排名中的第 5 位、第 7 位，自给自足的前提下还能有部分盈余，具备一定的调出能力。

总产量的33%。在8个盈余省份中，仅安徽省属于淮河以南。2003年以来南方种粮越来越少，北方负担越来越重。以2022年为例，超过全国人均粮食产量的11个省份中，仅有安徽1个南方主产区省份。

从主产区的南北省份看，7个北方主产区省份较6个南方主产区省份粮食产量的增量及增速都明显要高，产量之比一路上升，近5年增速才明显减缓。7个北方主产区省份粮食产量从2003年的17024万吨增长至2023年的34585万吨，增长了103%，而6个南方主产区省份从2003年的13555万吨增长至2023年的19586万吨，仅增长了44%。从图6可以看出，自2003年以来南方、北方主产区每年粮食产量之比加速拉大，从0.91一路下滑至0.56，北方主产区在全国粮食生产及供应中扮演着越来越重要的角色。2023年，粮食产量排在前13位的省份，虽然仍是最初划定的主产区，但6个南方主产区省份分别排在第5、8、9、10、11、13位，整体比较靠后。随着经济的发展，社会分工的变化，以及产业结构比例与空间布局的逐渐成熟稳定，粮食生产格局也趋于稳定，发展至今逐步趋于平缓，并保持稳态：粮食主产区北方省份的产量与南方省份的产量对全国的贡献比例为6.5∶3.5。

三、我国粮食主产区地区经济发展态势

（一）一产比重较大，生产经营效益低

粮食主产区省份的耕地以完成粮食生产任务为主，很大程度上限制了让农民更有收益、让政府更能获得精深加工税收的经济作物的发展。从农用地不得随意转为建设用地的耕地“非农化”管制，到耕地不得转为其他类型农用地、永久基本农田一般只能用来种粮食作物、高标准农田原则上全部用于粮食生产的耕地“非粮化”管制，农民根据市场自主调节、自行选择的空间被大幅压缩。以粮食产量连续6年稳定在7500万吨以上，连续14年居全国首位的黑龙江省为例，其连续6年粮食调出量居全国第一位，约占全国总调出量的1/6，但该省经济作物的种植面积受到了限制。2023年，黑龙江省农作物总播种面积为22956万亩，其中粮食作物为22114.5万亩，占比为96.3%；经济作物播种面积仅为841.5万亩，占比不足3.7%。① 设施蔬菜、中草药材、瓜果类、食用菌等亩均产值达到粮食作物的10倍以上，但这些高产值作物的发展空间受到明显约束。大部分主产区省份的高标准农田和永久基本农田占比高，自主选择种植品种的空间很小，地方政府与粮食生产经营主体作出了牺牲和贡献。

以粮食种植为主的生产经营主体收入较低。首先，主产区省份的三次产业结构中，一产比重通常达到10%以上，且一产中又有较大比例是粮食作物，收益显著低于经济作物、饲料作物等高价值农作物。2022年我国三种粮食现金收益为778.7元/亩，② 加上200~300元/亩的各种补贴，合计年收益仅1000元/亩左右。其次，主产区粮食的销售或调出绝大部分都以原粮为主，原粮生产属于“非税”行业且处于产业链价值链的底端，粮食精深加工企业或食品加工企业在主产区省份的布局非常有限，大多选址在销区省份，靠近消费市场。主产区粮食产业链延伸不够，以粮食种植为基础的产值、税收、就业等均不足。再次，粮食价格近年来虽有上升，但幅度有限且波动频繁，而农资价格、粮食种植成本明显持续上升且高居不下，还面临着自然条件、市场、技术及政策等多重不确定性因素，粮食种植成本高、风险大、地方责任大。最后，粮食补贴与物价上涨指数勾稽不够，远不能补偿主产区省份种粮的产业机会成本，粮食生产经营主体收入微薄，地方政府不仅没有从中获得财政收入，还要提供配套、补贴，承担更大的粮食生产绩效考核责任。

①数据来源：《2023年黑龙江省国民经济和社会发展统计公报》。

②数据来源：《全国农产品成本收益资料汇编（2023）》。

粮食生产经营主体的收入与经济作物种植者的收入差距在拉大，与城镇居民人均可支配收入的绝对差距也在逐年扩大。2023 年，粮食主产区 13 个省份中仅有 4 个省份处于农村人均可支配收入的前 10 位，除山东省、江苏省外，其余省份均低于全国平均水平。以 2023 年全国粮食产量前 5 位的黑龙江省、河南省、山东省、吉林省、安徽省为例，农村居民人均可支配收入分别排在第 21、18、8、22、13 位，全体居民人均可支配收入分别排在第 24、22、8、23、14 位，与其在全国粮食产量中的排名形成鲜明对比，较大的收入差距严重影响了农民种粮的积极性。

（二）二三产发展不足，要素机会成本高

粮食大省、大县通常在增值较大的加工、销售、品牌、服务等环节是小省、小县。据笔者调研，作为粮食生产第一大省，黑龙江省粮食产量的 80% 以上为低附加值产品。2022 年黑龙江省农产品加工业与农业总产值比为 0.57∶1，明显低于全国 2.52∶1 的水平；2023 年黑龙江省加工粮食量仅为 4854.35 万吨，大豆入统企业年原料消耗量为大豆年产量的 15%。粮食大省、大县仅靠粮食生产难以带动农民增收致富，也难以调动地方政府抓粮食生产的积极性。

同时，由于承担了保障国家粮食安全的主要责任，粮食主产区的更多的资金、土地、人才要向粮食生产倾斜，而不能从事收益更高的二、三产业。生产要素受到限制无法自由流动，主产区省份对其他产业的扶持力度不强、产业积累薄弱、发展配套不完善，进一步削弱了对二、三产业相关企业的吸引力。加之政府财力有限，很难留得住龙头企业，培育新的主导产业，加快发展地方经济，从而失去了先发机遇，也缺乏后发能力。比如，在土地方面，2009 年第二次全国国土调查（二调）和 2019 年第三次全国国土调查（三调）数据对比，10 年间我国耕地面积减少了 11284 万亩，流出耕地多流向高附加值的经济作物，甚至是作为建设用地发展工商业。笔者在实地调研中了解到，不同于快速城镇化、工业化的主销区省份耕地面积减少的情况，许多主产区耕地面积是增加的。维持全国耕地保有量不变压力较大，因南方耕地保有量下降，农业农村部明确要求一些省市要扛起耕地增加的任务，尤其是东北地区。例如，黑龙江、吉林两省为抓好国家粮食安全，土地三调耕地面积已经由二调时的 2.39 亿亩增加至 2.58 亿亩，约占全国耕地面积的 13%。吉林省长春市九台区永久基本农田占耕地比例高达 91%，有些农户家推开门就是基本农田。虽然九台区有一定的建设用地空间，但都分布在各个乡镇，不连片，不能满足规模化招商引资的要求，而且已经没有可供占补平衡开发的后备资源，发展二、三产业受到了很大制约，面临较大挑战。

（三）财政收入偏低，涉农项目配套难

从 2023 年地区国内生产总值（GDP）情况来看，主产区省份中的安徽省、河北省、江西省、辽宁省、内蒙古自治区、黑龙江省、吉林省 7 个省份在 31 个省份中处于中、下游，分别位于第 11（47050.6 亿元）、12（43944.1 亿元）、15（32200.1 亿元）、16（30209.4 亿元）、21（24627.0 亿元）、25（15883.9 亿元）、26（13531.2 亿元）位，其他 6 个主产区省份处于上游。由此可以看出，主产区省份总体发展水平与区域发展战略及城市群定位也有较大关系，东部省份及城市群所在省份发展水平偏高、中部其次、东北三省仍然偏弱。从 2023 年人均 GDP 来看，主产区省份的情况不甚乐观。辽宁省、四川省、江西省、河南省、河北省、吉林省、黑龙江省 7 个省份在 31 个省份中基本处于下游，分别为第 19、20、21、25、26、27、30 位，仅江苏省、内蒙古自治区、湖北省处于上游，山东省、安徽省、湖南省处于中游。将人口规模和土地面积相当的河南省与广东省相比，河南省人均 GDP 仅相当于广东省的 60%。粮食调出排名前两位的黑龙江省、吉林省的经济发展水平在全国的排序，近年来持续后移，人均 GDP 分别从 2003 年的第 12、18 位后移至 2023 年的第 30、27 位，与粮食贡献水

平形成鲜明对比。主产区省份经济发展水平与主销区相差较大，导致当地投资和消费减少，进一步影响地区整体经济发展。

地方财政税收收入通常占地方财政收入的90%左右，是地方财政收入的主要来源。粮食主产区粮食生产及农业发达但工商业往往发展吃力，导致地方政府税收收入相较于主销区省份差距巨大，财政收入吃紧。2023年，内蒙古自治区、黑龙江省、吉林省地方财政一般预算收入分别排在第16、25、26位，尤其是黑龙江省从2003年的第14位跌至2023年的第25位。大多数主产区省份的人均财政收入低于全国平均水平的2/3。连续14年粮食产量位居全国首位的黑龙江省，人均财政收入还达不到全国平均水平的1/3。同样为产粮大省的河南省，与广东省相比，财政收入不到广东省的1/3、税收收入仅为广东省的1/4（郑兆峰、宋洪远，2023）。

从各省份财政数据看，2023年，黑龙江省财政自给率为24.2%、吉林省为24.4%、河南省为40.8%、内蒙古自治区为45.2%、安徽省为47.9%，均低于50.8%的全国平均水平，更低于北上广浙的70%以上。虽然中央通过纵向转移支付减缓了主产区的部分财政压力，但是一些项目需要地方配套。多数主产区省份“保基本民生、保工资、保运转”的刚性支出已然占去综合财力的绝大部分，在高标准农田建设、农机购置补贴、农业保险补贴等项目地方配套的要求下，财政压力骤增。有时省级财政只能将一部分配套任务转移到市县，而市县的财政自给率更低，导致产粮越多财政负担越重的情况比较突出。笔者在实地调研中还了解到，有些主产区省份的产粮大县为减轻中央专项的地方配套压力，只能选择放弃项目申请。

（四）涉粮支出强度大，社会事业滞后

从主产区财政自给率看，近年来主产区省份中除江苏省、山东省位于全国前10名以内，其余11个省份处于全国中下游水平。与之形成巨大反差的是，2022年黑龙江省、吉林省农林水事务支出占一般预算收入的比例分别高达72.6%、60.6%；其他绝大多数主产区省份①农林水事务支出占比均在20%以上；北京市、上海市、广东省、浙江省、天津市这些主销区主要省份占比仅为10%以下。由此可以做出一个判断，有些主产区省份在财政非常吃紧的情况下，仍将大量资金用在了农林水方面，为主销区省份供应充足的粮食，即主产区省份利用自己的财政扶持粮食生产，一定程度上降低了粮食成本及价格，为主销区粮食安全作出了贡献。

虽然各省份资源禀赋、产业分工与发展阶段均存在差别，但是通过表2、表3的数据分析可知：第一，在财力本就有限的情况下，主产区各省份农林水的绝对支出在全国排名中，四川省、江苏省、河南省、山东省、湖南省、河北省、黑龙江省、内蒙古自治区、安徽省、湖北省位于前13位中。其中，黑龙江省、内蒙古自治区2018—2022年的科教、卫生、交通、就业及公共服务等7项社会事业的绝对支出排名都在第20名及之后，但农林水的绝对支出排名为第10、11名，且农林水支出占地方财政一般预算支出的比例（相对支出）在全国排在第3、5名。吉林省的农林水绝对支出相对其他社会事业支出排名也是最靠前的，辽宁省和江西省各项绝对支出排名大体相当。第二，每年粮食净调出大省且人均粮食产量远高于全国人均水平的前3个省份——黑龙江省、吉林省、内蒙古自治区，农林水支出占一般预算支出的比例较大，全国排名普遍靠前，远高于科教、医疗、社区事务、公共服务支出，形成鲜明的对比。东北地区②的社保和就业的相对支出尤其靠前，主要源于人口外流导致的人口

①江苏省和山东省农林水事务支出较绝大多数主产区略低，分别为12.0%、15.8%。

②内蒙古东部五盟市（呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟）通常被纳入东北地区，又因其特征与东北三省份相近，故放在“东北地区”分析。

表 2　2018—2022 年主产区各省份社会事业方面绝对支出全国排名情况

区域	省份	农林水支出	社会保障和就业支出	交通运输支出	医疗卫生支出	城乡社区事务支出	科学技术支出	教育支出	一般公共服务支出
东北地区	黑龙江省	10	10	26	23	22	23	25	25
	吉林省	21	22	23	26	25	25	26	26
	辽宁省	23	5	28	22	17	19	22	19
	内蒙古自治区	11	20	10	24	19	28	24	21
中部地区	河南省	3	6	11	3	5	8	5	4
	安徽省	12	11	20	13	8	5	9	13
	湖南省	7	9	15	10	9	9	8	7
	湖北省	13	7	7	8	11	6	11	9
	江西省	18	19	25		12	11	10	11
西部地区—成渝城市群	四川省	1	1	1	5	13	10	6	6
	江苏省	2	3	4	2	2	2	2	2
	山东省	4	4	12	4	6	7	3	3
	河北省	8	8	8	7	10	15	7	8

数据来源：国家统计局。

表 3　2018—2022 年主产区各省份社会事业方面相对支出全国排名情况

区域	省份	农林水支出	社会保障和就业支出	交通运输支出	医疗卫生支出	城乡社区事务支出	科学技术支出	教育支出	一般公共服务支出
东北地区	黑龙江省	3	2	22	27	24	27	31	30
	吉林省	10	3	6	25	23	24	25	20
	辽宁省	25	1	29	29	21	22	27	22
	内蒙古自治区	5	10	5	28	15	29	28	23
中部地区	河南省	20	14	28	1	9	12	9	2
	安徽省	17	13	25	8	5	3	12	27
	湖南省	21	15	23	18	10	13	15	4
	湖北省	15	7	16	13	13	7	23	7
	江西省	19	22	26	7	8	9	6	18
西部地区—成渝城市群	四川省	13	5	7	10	25	16	19	16
东部地区	江苏省	26	25	24	23	4	6	10	9
	山东省	22	17	30	11	16	10	1	6
	河北省	18	11	20	12	14	23	5	8

数据来源：国家统计局。

结构失衡、经济发展不景气。吉林省与内蒙古自治区交通运输相对支出靠前，主要因为基础公共设施仍然不完善。第三，除东北地区省份外，位于东部地区的主产区省份，如江苏省、山东省、河北省属于相对发达省份，粮食产量贡献较大的同时，社会事业的相对支出排名普遍靠前，尤其是对科教、一般公共服务、城乡社区事务基本均处于上游，显然已经度过发展稳固传统产业、夯实公共基础设施的阶段，正处于加大新兴产业、未来产业、服务业及公共事业的阶段。中部地区的 6 个省份中，除了山西省外，其他均属于主产区省份，8 项社会事业支出项目整体排名处于中游偏上的水平，大体处于稳

固传统产业、补短板促发展阶段。属于西部地区的四川省，其支出结构兼具东北地区与中部地区特征，各项事业发展更加均衡。由此也可以看出，主产区各省份的发展受所处地区的国家战略布局及定位影响，与国家区域发展及城市群发展战略有一定关系。第四，人口相当的主产区省份与产销平衡区、主销区省份相比，吉林省、内蒙古自治区与北京市、上海市，黑龙江省与重庆市，辽宁省与福建省，江西省与云南省，湖南省与浙江省，河南省、山东省与广东省，几组对比下来，主产区省份的8项人均支出数额明显偏低，有的项目人均支出甚至不足主销区发达省份的50%。综上，主产区省份，尤其是北方几个产粮大省，农林水支出强度大，受困于财力有限，基础社会事业发展滞后，更无暇顾及有利于高质量发展的科教、社区事务、公共服务。

（五）水土资源利用过度，生态环境超载

我国水资源分布不均匀，粮食主产区中的南部省份，如江苏省、江西省、湖北省、湖南省、四川省、安徽省拥有较为充足的地表水资源；北部省份，尤其是河南省、山东省、河北省、内蒙古自治区、辽宁省、吉林省和黑龙江省，水资源相对匮乏，却承担着粮食生产重任。目前，北方7个粮食主产区省份面临严重的水资源瓶颈，用水矛盾日益突出。例如，华北平原地下水位逐年下降，即使是水资源相对丰富的黑龙江省也存在水资源过度开发的问题。同时，由于持续多年高强度的耕作和不合理的管理措施，耕地质量正逐年下降，主要表现为土壤有机质含量减少、土壤盐碱化等地力不足的状况。加之长年来化肥和农药的过量使用，2022年全国水稻、小麦、玉米三大粮食作物化肥利用率和农药利用率分别为41.3%和41.8%，① 未利用部分形成了土壤和水体污染。东北及华北粮食主产区的水土资源约束可谓已达到极限，若继续超负荷生产，存在引发一系列生态功能退化和环境问题的风险。

2003年以来，主销区的粮食产量进一步减少，逐步向主产区集中，主产区省份承担了越来越多的粮食安全责任，才将14亿人的饭碗牢牢端住。无论是从主产区粮食产量走势看，还是从主产区南北方省份的粮食贡献比例走势看，主产区粮食贡献水平接续提升将面临巨大挑战，难以突破80%。主产区南北方省份的粮食贡献比例业已达瓶颈，主产区粮食贡献增长已达到极限甚至到了不堪重负的状态，尤其是少数几个北方省份。粮食主产区超过资源环境可承受的合理水平并不是长久之计，不利于可持续发展。未来除非有重大科技突破，否则主产区对全国粮食产量贡献应有微量回调，优化至科学、合理的贡献水平，主销省和产销平衡省应适当分担比以往更多的粮食生产责任。未来唯有有效推动主产区更加注重以绿色、可持续发展的方式利用农业资源，如减肥减药、适当休耕等，给资源以“喘息”的机会，保障粮食安全这一国之大者，才能做得更扎实、更持久。

四、推动我国粮食主产区高质量发展的建议

一是粮食主产区的划定是统筹发展和安全的内在需要，应高度重视其战略地位。粮食主产区的划定处于二、三产业加速发展、对外贸易大幅增长、经济年均增长率两位数的崛起时期，是面临粮食年产量连续下降至5000万吨以下的严峻形势而及时采取的重大举措，是党和国家在特定国情粮情下动态平衡好高质量发展和高水平安全的生动实践。粮食产业的集聚及其流通、加工市场格局日臻成熟稳定，应进一步提升对主产区战略地位的重视程度，保护好其长期向好的粮食生产态势和禀赋优势。

二是自新中国成立以来粮食主产区始终扛起产粮重任，应科学合理为其减压降负。除内蒙古自治

①数据来源：中国农业科学院和中国农业绿色发展研究会发布的《中国农业绿色发展报告2023》。

区后期粮食产量提升明显才跻身前列、新疆维吾尔自治区与宁夏回族自治区人均粮食产量较高跻身前列外，无论粮食主产区划定前还是划定后，无论各省份粮食产量排序还是人均粮食产量排序，主产区13 个省份始终位于全国最前列，贡献了近 80% 的粮食产量，保障了国家粮食安全。近几年，主产区粮食贡献出现增长乏力、增势变缓、微量回调的迹象，应合理加大主销区、产销平衡区扛粮食生产任务的能力，为主产区适度减压。避免对水土资源的过度透支，促进资源的可持续利用，保护主产区稳产增产能力。

三是主产区的生产贡献愈发集中于少数北方省份，应确保产业集聚的可持续性。自 20 世纪 70 年代南方粮食贡献比例开始下降，2008 年南粮北运开始转为北粮南运格局后，这个趋势仍在持续。粮食主产区中南方省份的生产增量及增速较北方粮食生产都低，在产量与人均产量的排名位置都在后移，粮食生产重担集中在主产区少数几个北方省份。应进一步科学判断粮食生产集聚的科学性与可持续性，排除可能存在的潜在风险因素，不仅在主产区覆盖的各省份内，在连同主销区、产销平衡区的更大范围，优化调整我国粮食生产力布局，增强其可持续性，夯实粮食安全底座。

四是主产区的多数省份经济、社会、生态环境方面建设滞后，应当加快加大补偿扶持力度。主产区多个省份一产比重大，且以粮食生产为主，二产、三产发展受限。水土资源利用超负荷，土地要素机会成本很高，经济发展面临较大的约束。地方实际可用财力捉襟见肘，财政自给率低于全国平均水平，涉农支出强度大，甚至出现中央项目地方配套困难的情况，对其他社会事业发展支持能力有限。粮食产业具有战略基础性、明显正外部性，是土地高密集型产业，应加快加大对粮食主产区的补偿及扶持力度，尤其是要充分保护好地方政府抓粮、农民种粮的积极性。

五是主产区省份粮财倒挂程度与所在区域有较大关系，应与区域协调发展协同解决。主产区各省份对农林水的绝对支出普遍排在全国前列，东北地区粮食主产省份在有限的财力下，对农林水的相对支出与对科教、医疗、公共服务等其他社会事业的相对支出形成鲜明对比；中部地区五个主产区省份支出结构相对均衡，处于稳传统产业、补短板、促发展的阶段；四川省的支出结构、发展阶段与中部地区类似；东部地区的江苏省、山东省、河北省，在粮食产量贡献较大的同时，对科教、公共服务、社区事务相对支出处于上游，在夯实传统产业的基础上，正大力布局未来新兴产业、服务业与公共事业。主产区省份经济发展特征与所属区域有较大关系，粮财倒挂程度与之有明显关系。应将解决主产区粮财倒挂问题，同解决区域间发展不平衡问题紧密联系起来，协同解决。

参考文献：

1. 杜鹰、程华：《粮食产销区省际横向利益补偿的底层逻辑及建议》，《农业经济问题》，2025 年第 4 期。

2. 刘慧：《粮食生产区划分有待完善》，《经济日报》，2023 年 8 月 3 日。

3. 武维华：《“北粮南运”不利于可持续发展》，《中国经贸导刊》，2015 年第 25 期。

4. 李莎、万鹏：《国常会强调确保粮食产量 1.3 万亿斤以上，我国 13 个主产区总产占比增至 78.25%》，《21 世纪经济报道》，2023 年 3 月 24 日。

5. 郑兆峰、宋洪远：《健全粮食主产区利益补偿机制：现实基础、困难挑战与政策优化》，《农业现代化研究》，2023 年第 2 期。

责任编辑：郭　霞

·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:%

	2023年	2024年估计值	2025年预测值	2026年预测值
国际货币基金组织(IMF,2025年4月)				
世　界	3.5	3.3	2.8	3.0
发达国家	1.7	1.8	1.4	1.5
美　国	2.9	2.8	1.8	1.7
欧元区	0.4	0.9	0.8	1.2
日　本	1.5	0.1	0.6	0.6
发展中国家	4.7	4.3	3.7	3.9
中　国	5.4	5.0	4.0	4.0
印　度	9.2	6.5	6.2	6.3
俄罗斯	4.1	4.1	1.5	0.9
巴　西	3.2	3.4	2.0	2.0
南　非	0.7	0.6	1.0	1.3
世界银行(WB,2025年6月)				
世　界	2.8	2.8	2.3	2.4
发达国家	1.7	1.7	1.2	1.4
美　国	2.9	2.8	1.4	1.6
欧元区	0.4	0.9	0.7	0.8
日　本	1.4	0.2	0.7	0.8
发展中国家	4.4	4.2	3.8	3.8
中　国	5.4	5.0	4.5	4.0
印　度	9.2	6.5	6.3	6.5
俄罗斯	4.1	4.3	1.4	1.2
巴　西	3.2	3.4	2.4	2.2
南　非	0.8	0.5	0.7	1.1
英国共识公司(Consensus Forecasts,2025年6月)				
世　界	2.7	2.7	2.2	2.3
中　国	5.2	5.0	4.5	4.2
美　国	2.9	2.8	1.5	1.6
欧元区	0.5	0.9	1.0	1.1
日　本	1.4	0.2	0.8	0.7
印　度	9.2	6.5	6.2	6.4
俄罗斯	4.1	4.3	1.4	1.3
巴　西	3.2	3.4	2.2	1.8
南　非	0.8	0.5	1.1	1.6

注:(1)国际货币基金组织按照购买力平价方法进行汇总,预测频率为季度。(2)世界银行按汇率法进行汇总,预测频率为半年度。(3)英国共识公司按汇率法进行汇总,预测频率为月度。(4)印度数据指财政年度。

表2　世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%

	2023年	2024年估计值	2025年预测值	2026年预测值
世　界	1.0	3.8	1.7	2.5
发达国家				
进口	-0.6	2.4	1.9	2.0
出口	1.1	2.1	1.2	2.0
发展中国家				
进口	3.1	5.8	2.0	3.4
出口	1.1	6.7	1.6	3.0

注:包括货物贸易和服务贸易。

资料来源:国际货币基金组织2025年4月预测。

表3　消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%

	2023年	2024年估计值	2025年预测值	2026年预测值
国际货币基金组织(IMF,2025年4月)				
世　界	6.6	5.7	4.3	3.6
发达国家	4.6	2.6	2.5	2.2
发展中国家	8.0	7.7	5.5	4.6
英国共识公司(Consensus Forecasts,2025年6月)				
世　界	5.6	3.8	3.0	2.6
美　国	4.1	3.0	3.0	2.8
欧元区	5.4	2.4	2.0	1.8
日　本	3.3	2.7	2.8	1.6
印　度	5.4	4.6	4.0	4.3

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
2024 年	3.0	2.4	3.7
5 月	3.1	2.7	3.8
6 月	2.8	2.4	3.8
7 月	2.9	2.5	4.1
8 月	2.8	2.0	3.6
9 月	2.5	1.7	3.3
10 月	2.6	1.9	3.3
11 月	2.7	2.1	3.4
12 月	2.9	2.2	3.4
2025 年			
1 月	3.2	2.5	3.6
2 月	3.3	2.5	3.6
3 月	3.0	2.3	3.6
4 月	3.2	2.1	3.7
5 月	3.3	2.1	4.0

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
2024 年	1.9	-1.2	4.3			
5 月	2.1	-1.3	4.7	51.0	52.8	51.2
6 月	1.6	-1.3	4.0	50.8	52.3	50.7
7 月	2.1	-0.6	4.3	49.7	50.2	48.8
8 月	1.6	-0.3	3.1	49.6	50.0	48.9
9 月	1.6	-0.9	3.6	48.7	49.2	47.2
10 月	2.0	-0.4	3.9	49.4	50.1	48.7
11 月	1.7	-1.3	4.0	50.0	50.4	50.2
12 月	2.4	-0.7	4.8	49.6	49.2	49.5
2025 年						
1 月	2.7	0.8	4.2	50.1	50.6	50.8
2 月	2.8	1.2	4.0	50.6	51.5	51.4
3 月	3.7	1.8	5.2	50.3	50.4	50.8
4 月	3.0	0.9	4.6	49.8	50.5	49.7
5 月				49.6	49.1	49.1

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
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
4 季度	3.2	3.5	3.6
2024 年	2.8	2.8	3.4
1 季度	1.6	1.9	1.8
2 季度	3.0	2.8	3.1
3 季度	3.1	3.7	5.1
4 季度	2.4	4.0	3.1
2025 年			
1 季度	-0.5	0.5	-0.6

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
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
4 季度	3.5	6.2	4.2
2024 年	3.7	3.3	5.3
1 季度	6.5	1.9	6.1
2 季度	2.3	1.0	7.6
3 季度	2.1	9.6	10.7
4 季度	-1.1	-0.2	-1.9
2025 年			
1 季度	7.6	0.4	37.9

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表 6、表 7)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 6、表 7)。

表 8　国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度　季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
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
4 季度	3.2	3.0	4.3
2024 年	2.8	2.8	3.4
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
4 季度	2.5	3.1	3.2
2025 年			
1 季度	2.0	2.7	2.6

表 9　国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出　口	进　口
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		3.7	3.3	5.3
	1 季度	5.3	2.0	2.9
	2 季度	3.7	3.5	5.6
	3 季度	3.6	4.6	7.1
	4 季度	2.4	3.0	5.5
2025 年				
	1 季度	2.7	2.6	12.7

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		
2024 年			2.7	4.0	201.2
	5 月			4.0	19.3
	6 月	2.1	3.0	4.1	8.7
	7 月			4.2	8.8
	8 月			4.2	7.1
	9 月	2.9	2.5	4.1	24.0
	10 月			4.1	4.4
	11 月			4.2	26.1
	12 月	1.7	2.1	4.1	32.3
2025 年					
	1 月			4.0	11.1
	2 月			4.1	11.7
	3 月	-1.5	1.3	4.2	12.0
	4 月			4.2	14.7
	5 月			4.2	13.9

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 月份	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
2024 年	32325		4.5	41361		7.0	-9035
4 月	2664	0.3	5.0	3395	2.3	4.6	-731
5 月	2650	-0.5	4.9	3394	0.0	6.6	-745
6 月	2684	1.3	6.5	3422	0.8	8.0	-739
7 月	2711	1.0	6.1	3498	2.2	9.5	-786
8 月	2757	1.7	6.1	3469	-0.8	8.7	-712
9 月	2737	-0.7	3.9	3552	2.4	9.9	-815
10 月	2695	-1.5	2.7	3438	-3.2	5.3	-743
11 月	2758	2.3	7.2	3556	3.4	10.3	-798
12 月	2702	-2.0	3.2	3671	3.3	12.7	-969
2025 年							
1 月	2724	0.8	4.1	4027	9.7	22.5	-1303
2 月	2787	2.3	3.5	4007	-0.5	19.3	-1220
3 月	2811	0.9	5.8	4194	4.7	26.4	-1383
4 月	2894	3.0	8.6	3510	-16.3	3.4	-616

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
2023 年		2897	2732	165
	1 季度	837	1017	-181
	2 季度	919	156	763
	3 季度	585	1150	-566
	4 季度	557	408	149
2024 年		2847	3037	-190
	1 季度	662	1106	-444
	2 季度	793	-49	843
	3 季度	646	559	87
	4 季度	745	1421	-676
2025 年				
	1 季度	519	843	-324

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
2023 年	0.5	0.5	1.5
1 季度	0.0	0.3	0.4
2 季度	0.2	0.3	0.4
3 季度	0.0	0.1	0.6
4 季度	0.1	0.0	0.7
2024 年	0.9	1.1	2.5
1 季度	0.3	0.5	0.3
2 季度	0.2	0.1	0.9
3 季度	0.4	0.5	0.7
4 季度	0.3	0.5	0.4
2025 年			
1 季度	0.6	0.2	0.0

表 14　国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度　季度	固定资本形成	出　口	进　口
2023 年	1.6	-0.7	-1.5
1 季度	1.0	-1.0	-1.8
2 季度	-0.1	-0.7	-0.1
3 季度	0.1	-1.0	-1.5
4 季度	1.1	0.3	0.3
2024 年	-1.7	1.1	0.2
1 季度	-1.9	0.7	-0.6
2 季度	-2.4	2.1	1.6
3 季度	1.8	-1.6	0.5
4 季度	0.7	0.0	-0.1
2025 年			
1 季度	1.8	1.9	1.4

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		
2024 年		-0.1	6.4	1091.7
4 月			6.4	1102.3
5 月			6.5	1105.2
6 月	0.1	-0.2	6.4	1103.2
7 月			6.4	1096.4
8 月			6.3	1083.9
9 月	0.2	0.2	6.3	1082.0
10 月			6.2	1070.0
11 月			6.2	1061.9
12 月	0.2	0.4	6.2	1072.2
2025 年				
1 月			6.3	1081.3
2 月			6.3	1079.8
3 月	0.4	0.6	6.3	1088.7
4 月			6.2	1068.0

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
2023 年	0.5	0.5	1.5
1 季度	1.5	1.3	0.8
2 季度	0.7	0.5	1.2
3 季度	0.1	-0.2	2.1
4 季度	0.2	0.8	2.2
2024 年	0.9	1.1	2.5
1 季度	0.5	0.9	2.1
2 季度	0.6	0.6	2.6
3 季度	0.9	1.1	2.8
4 季度	1.2	1.6	2.4
2025 年			
1 季度	1.5	1.3	2.1

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
2023 年	1.6	-0.7	-1.5
1 季度	2.3	2.6	1.8
2 季度	1.8	0.1	-0.2
3 季度	1.0	-2.4	-3.7
4 季度	2.3	-2.3	-3.2
2024 年	-1.7	1.1	0.2
1 季度	-0.7	-0.6	-2.0
2 季度	-3.0	2.1	-0.4
3 季度	-1.4	1.5	1.7
4 季度	-1.8	1.2	1.3
2025 年			
1 季度	1.9	2.3	3.3

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　月份	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
2024 年	28620		0.5	26881		-3.6	1739
4 月	2465	3.0	14.1	2329	2.4	2.3	136
5 月	2406	-3.3	-1.1	2279	-0.4	-6.3	127
6 月	2363	0.1	-6.7	2156	-2.3	-8.8	207
7 月	2504	0.2	9.1	2319	1.7	3.7	185
8 月	2160	0.1	-2.7	2130	1.7	-2.0	30
9 月	2367	-0.1	0.2	2245	-2.0	-0.9	123
10 月	2552	-1.4	2.4	2476	2.0	3.4	76
11 月	2480	3.2	-1.7	2331	0.6	-0.4	149
12 月	2262	-0.1	3.0	2105	-1.2	3.6	157
2025 年							
1 月	2328	2.1	3.1	2324	2.7	8.0	3
2 月	2489	4.7	6.3	2255	1.7	6.1	234
3 月	2802	3.5	13.8	2429	0.5	8.7	373
4 月	2430	-8.2	-1.4	2331	-3.0	0.1	99

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
2024 年	-491	1965	-2456
4 月	-217	222	-439
5 月	-405	-300	-106
6 月	-621	-183	-438
7 月	-83	140	-223
8 月	-18	11	-29
9 月	11	60	-49
10 月	-166	186	-352
11 月	-128	130	-258
12 月	783	345	437
2025 年			
1 月	-93	221	-314
2 月	102	94	8
3 月	-174	176	-350
4 月	591	455	135

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
2023 年	1.4	0.8	-0.3
1 季度	1.2	0.9	0.2
2 季度	0.6	-0.6	-1.5
3 季度	-1.0	-0.5	0.4
4 季度	-0.1	0.0	-0.1
2024 年	0.2	0.0	0.9
1 季度	-0.3	-0.6	0.5
2 季度	1.0	0.8	0.8
3 季度	0.2	0.7	0.1
4 季度	0.6	0.1	0.3
2025 年			
1 季度	0.0	0.1	-0.5

表 21　国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度　季度	固定资本形成总额	出　口	进　口
2023 年	1.5	3.3	-0.8
1 季度	1.8	-1.0	-1.9
2 季度	-1.0	2.1	-3.9
3 季度	-0.7	0.8	0.9
4 季度	1.0	2.4	3.5
2024 年	0.3	1.1	1.0
1 季度	-1.3	-3.6	-3.8
2 季度	2.1	1.5	2.7
3 季度	-0.1	1.2	2.2
4 季度	0.2	1.7	-1.4
2025 年			
1 季度	0.8	-0.5	3.0

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
2023 年	1.4	0.8	-0.3
1 季度	2.3	3.3	1.3
2 季度	1.6	0.5	-1.1
3 季度	1.1	0.0	-0.2
4 季度	0.6	-0.3	-1.0
2024 年	0.2	0.0	0.9
1 季度	-0.7	-1.6	-0.8
2 季度	-0.6	-0.5	1.6
3 季度	0.8	0.9	1.3
4 季度	1.3	1.0	1.7
2025 年			
1 季度	1.7	1.8	0.6

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
2023 年	1.5	3.3	-0.8
1 季度	3.2	2.2	4.5
2 季度	2.1	3.7	-1.4
3 季度	-0.4	2.9	-4.6
4 季度	1.0	4.3	-1.6
2024 年	0.3	1.1	1.0
1 季度	-2.1	1.4	-3.3
2 季度	1.1	1.1	3.3
3 季度	1.6	1.5	4.6
4 季度	0.8	0.5	-0.4
2025 年			
1 季度	3.0	3.8	6.6

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
2024 年	-2.2	1.25	2.5
1 月	-1.4	1.27	2.5
4 月	-0.6	1.26	2.6
5 月	-1.5	1.25	2.6
6 月	-6.5	1.24	2.5
7 月	2.0	1.25	2.6
8 月	-4.7	1.24	2.5
9 月	-1.2	1.25	2.4
10 月	1.2	1.25	2.5
11 月	-4.2	1.25	2.5
12 月	-1.2	1.25	2.5
2025 年			
1 月	0.5	1.26	2.5
2 月	1.0	1.24	2.4
3 月	3.8	1.26	2.5
4 月	1.4	1.26	2.5
5 月		1.24	2.5

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

资料来源:日本统计局和日本央行。

表 25　进出口贸易

单位:亿日元

年份 月份	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
2024 年	1070879		6.2	1125591		2.0	-54712
5 月	82777	2.4	13.5	95029	1.1	9.5	-12252
6 月	92089	-1.0	5.4	89875	2.5	3.2	2213
7 月	96116	1.8	10.2	102399	1.6	16.5	-6283
8 月	84325	-3.3	5.5	91439	-5.7	2.2	-7114
9 月	90369	1.4	-1.8	93430	-1.4	1.9	-3061
10 月	94256	-0.8	3.1	98979	0.1	0.5	-4723
11 月	91520	-0.1	3.8	92676	-0.9	-3.8	-1155
12 月	99067	4.9	2.7	97790	2.5	1.8	1277
2025 年							
1 月	78652	-1.8	7.3	106069	5.6	16.3	-27417
2 月	91901	5.3	11.4	86046	-4.5	-0.7	5855
3 月	98526	-4.4	4.0	92983	0.4	1.9	5543
4 月	91572	-2.5	2.0	92728	-1.9	-2.2	-1156
5 月	81350	0.1	-1.7	87726	-0.3	-7.7	-6376

注:仅指货物贸易。月度数据为经季节调整的名义值,年度数据为实际值,因此月度累加不等于年度数。

资料来源:日本财务省。

表 26　外国直接投资

单位:亿日元

年份 月份	流　入	流　出	流入减流出
2024 年	26468	315613	-289145
4 月	947	21366	-20419
5 月	1296	37143	-35847
6 月	12001	28534	-16533
7 月	-1418	31442	-32860
8 月	-7820	22206	-30026
9 月	15378	26204	-10826
10 月	-4313	14836	-19149
11 月	5097	28734	-23637
12 月	11056	42220	-31164
2025 年			
1 月	-266	13150	-13416
2 月	-572	20454	-21026
3 月	16526	33868	-17342
4 月	-1511	16748	-18259

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
2023 年	1.5	0.4	0.8	3.2	9.2	4.1
1 季度	2.4	0.8	0.5	4.4	6.9	-0.9
2 季度	1.6	0.5	2.0	3.8	9.7	5.3
3 季度	0.9	0.4	-0.8	2.4	9.3	6.2
4 季度	1.2	-0.2	1.6	2.4	9.5	5.3
2024 年	1.6	1.1	0.5	3.4	6.5	4.3
1 季度	0.8	0.7	0.5	2.6	8.4	5.4
2 季度	1.2	1.1	0.4	3.3	6.5	4.3
3 季度	1.9	1.2	0.4	4.0	5.6	3.3
4 季度	2.3	1.5	0.8	3.6	6.4	4.5
2025 年						
1 季度	2.3	1.3	0.8	2.9	7.4	1.4

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
2023 年	1.6	3.3	3.2	1.1	5.0	5.0
1 季度	1.3	3.8	2.7	-3.5	3.4	5.0
2 季度	1.2	3.4	1.6	1.5	4.3	5.2
3 季度	1.5	3.5	4.2	1.6	5.5	4.9
4 季度	2.2	2.4	4.3	4.7	6.7	5.0
2024 年	2.0	1.5	2.5	4.6	7.1	5.0
1 季度	3.4	1.5	2.8	6.6	6.0	5.1
2 季度	2.2	2.2	3.0	4.9	7.3	5.1
3 季度	1.4	1.7	1.9	4.2	7.4	5.0
4 季度	1.1	0.5	2.5	3.8	7.6	5.0
2025 年						
1 季度	0.0	0.8	3.1	5.5	6.9	4.9

资料来源:各经济体官方统计网站(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
2024 年	6.4	4.3	32.6	6.9	8.0	2.5
5 月	6.3	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	4.2		6.8	7.9	2.4
8 月	6.7	4.1		6.6	8.5	2.4
9 月	6.6	4.3	32.1	6.4	7.8	2.4
10 月	6.6	4.3		6.2	8.7	2.3
11 月	6.9	4.4		6.1	8.0	2.3
12 月	6.7	4.4	31.9	6.2	8.3	2.3
2025 年						
1 月	6.6	4.4		6.5	8.2	2.4
2 月	6.6	4.4		6.8	7.9	2.4
3 月	6.7	4.5	32.9	7.0	7.7	2.3
4 月	6.9	4.6		6.6	7.7	2.3
5 月	7.0				6.9	

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统计网站。

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
2024 年	2.8	2.7	3.0	3.4	2.2	4.9
5 月	2.8	2.6	3.0	3.4		
6 月	2.8	2.8	3.0	3.3	2.3	
7 月	2.6	2.9	3.0	3.3		
8 月	2.5	3.0	3.0	3.4		
9 月	2.5	2.9	3.0	3.4	2.2	4.9
10 月	2.7	2.5	3.1	3.4		
11 月	2.7	2.6	3.1	3.4		
12 月	3.7	2.4	3.1	3.4	2.2	
2025 年						
1 月	2.9	2.7	3.1	3.4		
2 月	2.7	2.5	3.2	3.4		
3 月	2.9	2.2	3.2	3.4	2.2	4.8
4 月	2.7	2.5	3.4	3.4		
5 月	2.7		3.5	3.3		

注:(1)中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均。(2)韩国、中国香港数据经季节调整。(3)越南为季度数据,印尼为半年度数据。

资料来源:各经济体官方统计网站。

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
2024 年	5680	5733	-53	5128	8160	-3031
3 月	485.4	489.4	-4.0	434.2	645.6	-211.4
4 月	476.0	491.7	-15.8	406.5	666.7	-260.2
5 月	480.0	493.6	-13.6	405.5	636.4	-230.9
6 月	486.6	485.0	1.5	397.2	713.1	-315.9
7 月	471.4	477.1	-5.6	382.9	695.2	-312.3
8 月	460.7	496.7	-36.0	403.6	659.4	-255.8
9 月	466.8	484.6	-17.8	419.3	663.8	-244.5
10 月	493.3	505.6	-12.3	448.5	841.5	-392.9
11 月	470.8	475.1	-4.3	491.7	747.5	-255.9
12 月	489.1	463.0	26.1	462.9	655.9	-193.0
2025 年						
1 月	505.2	460.4	44.8	531.5	625.0	-93.5
2 月	452.4	456.8	-4.4	506.3	693.2	-187.0
3 月	509.4	512.3	-2.9	501.7	775.3	-273.5

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
2024 年	1101	1235	-134	3370	2629	742
5 月	96.2	85.8	10.4	301.9	218.9	83.0
6 月	93.1	80.1	13.0	287.3	224.0	63.3
7 月	95.8	86.2	9.6	308.4	232.9	75.5
8 月	91.7	88.6	3.1	287.4	242.2	45.2
9 月	96.7	89.7	7.0	284.7	233.9	50.8
10 月	101.4	93.8	7.7	293.0	252.1	40.9
11 月	100.5	81.4	19.0	278.6	211.1	67.5
12 月	87.5	79.3	8.2	248.8	202.5	46.4
2025 年						
1 月	79.5	88.3	-8.8	253.5	230.6	22.9
2 月	88.7	77.4	11.3	227.6	232.3	-4.7
3 月	93.8	80.8	13.0	287.9	210.3	77.6
4 月				304.1	222.6	81.5
5 月				301.6	229.2	72.4

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
2024 年	4409	7174	-2765	4331	3001	1330
5 月	381.3	619.1	-237.8	366.6	245.2	121.4
6 月	352.0	561.8	-209.8	356.7	239.0	117.7
7 月	339.8	574.8	-235.0	356.7	255.1	101.5
8 月	347.1	643.6	-296.5	346.0	257.6	88.4
9 月	345.8	553.6	-207.8	388.1	269.6	118.6
10 月	392.0	663.4	-271.4	374.3	281.7	92.6
11 月	321.1	699.5	-378.4	390.5	267.6	122.9
12 月	380.1	599.5	-219.4	392.5	291.5	101.0
2025 年						
1 月	364.3	594.2	-229.9	298.6	223.3	75.3
2 月	369.1	509.6	-140.5	317.9	206.6	111.3
3 月	419.7	635.1	-215.4	346.0	228.0	118.0
4 月	384.9	649.1	-264.2	330.6	240.2	90.4
5 月	387.3	606.1	-218.8			

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
2024 年	6836	6318	518	6171	6253	-82
5 月	580.2	531.3	48.9	556.7	536.8	19.9
6 月	573.4	490.9	82.5	488.7	499.1	-10.4
7 月	574.6	538.4	36.2	547.9	548.6	-0.7
8 月	576.4	540.5	35.9	519.2	567.8	-48.7
9 月	585.4	521.0	64.4	496.3	502.0	-5.8
10 月	575.0	543.3	31.7	576.7	573.0	3.7
11 月	562.9	507.2	55.7	520.2	521.6	-1.3
12 月	613.6	548.7	64.9	516.9	491.2	25.7
2025 年						
1 月	491.6	510.1	-18.5	444.5	490.0	-45.6
2 月	522.9	483.0	39.9	492.8	470.7	22.1
3 月	580.9	532.9	48.0	555.3	520.8	34.4
4 月	581.2	533.0	48.2	543.0	543.8	-0.9
5 月	572.5	503.2	69.3			

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
2024 年	6455	7041	-586	4750	3944	806
5 月	520.0	547.6	-27.7	373.3	313.0	60.3
6 月	517.0	593.0	-76.0	398.8	351.8	47.0
7 月	542.0	571.3	-29.3	399.2	350.6	48.6
8 月	527.4	584.1	-56.7	436.3	321.2	115.0
9 月	559.1	640.8	-81.7	405.5	334.3	71.3
10 月	557.8	605.9	-48.2	412.9	342.5	70.4
11 月	565.8	622.1	-56.3	410.8	331.4	79.4
12 月	587.7	621.5	-33.9	435.7	375.1	60.6
2025 年						
1 月	552.2	554.5	-2.3	387.1	286.4	100.6
2 月	481.6	534.5	-52.9	413.0	346.7	66.3
3 月	638.3	705.3	-67.0	495.5	426.2	69.3
4 月				486.6	414.5	72.1
5 月				517.4	391.3	126.1

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。

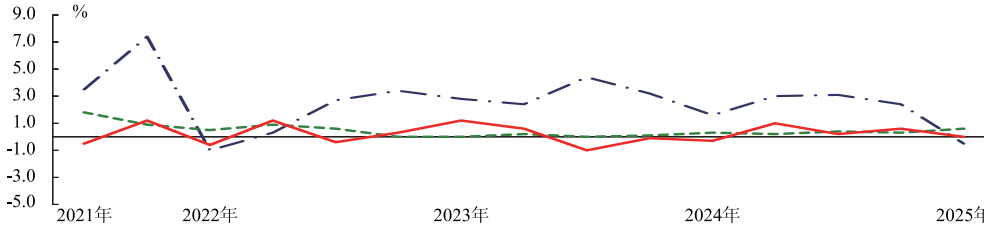
表 36　进出口贸易(续 5)

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
2024 年	4032	3791	241	2647	2337	310
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	220.6	188.2	32.3
10 月	356.3	336.0	20.3	244.2	219.4	24.8
11 月	337.3	326.7	10.6	240.1	195.9	44.2
12 月	355.3	350.1	5.2	234.6	212.2	22.4
2025 年						
1 月	331.6	301.4	30.2	214.3	179.4	34.9
2 月	311.1	326.6	-15.5	219.4	188.5	31.0
3 月	385.1	368.8	16.3	232.5	189.2	43.3
4 月	374.5	368.7	5.8		205.9	1.6
5 月	396.0	390.4	5.6			

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



	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
美国	3.5	7.4	-1.0	0.3	2.7	3.4	2.8	2.4	4.4	3.2	1.6	3.0	3.1	2.4	-0.5
欧元区	1.8	0.9	0.5	0.9	0.6	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.3	0.2	0.4	0.3	0.6
日本	-0.5	1.2	-0.6	1.2	-0.4	0.3	1.2	0.6	-1.0	-0.1	-0.3	1.0	0.2	0.6	0.0

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。

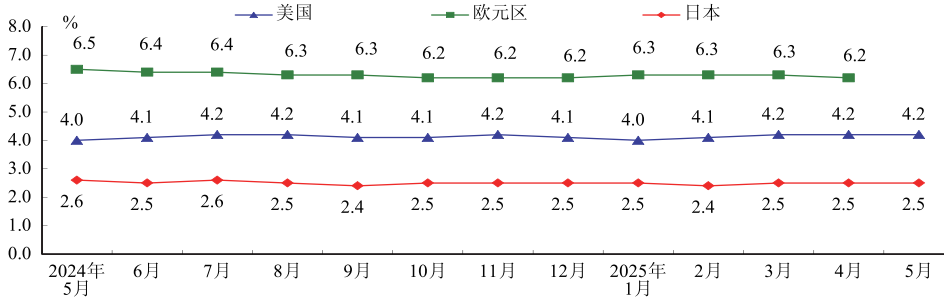
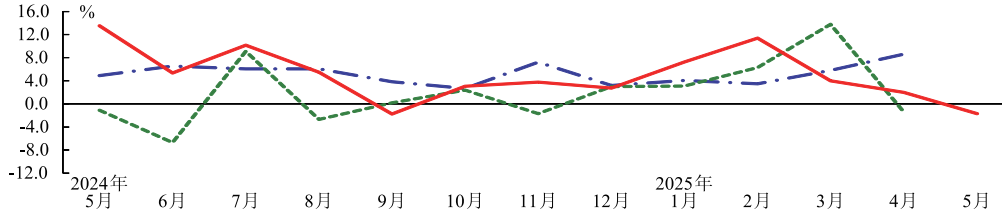
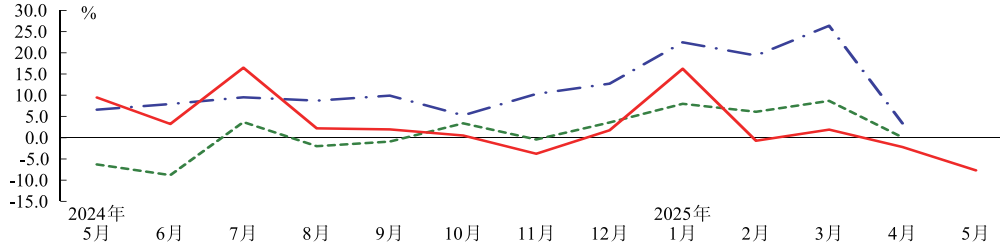


图 2　三大经济体失业率变动(%)



	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月
美国	4.9	6.5	6.1	6.1	3.9	2.7	7.2	3.2	4.1	3.5	5.8	8.6	
欧元区	-1.1	-6.7	9.1	-2.7	0.2	2.4	-1.7	3.0	3.1	6.3	13.8	-1.4	
日本	13.5	5.4	10.2	5.5	-1.8	3.1	3.8	2.7	7.3	11.4	4.0	2.0	-1.7

图 3　三大经济体出口额同比增长率(%)



	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月
美国	6.6	8.0	9.5	8.7	9.9	5.3	10.3	12.7	22.5	19.3	26.4	3.4	
欧元区	-6.3	-8.8	3.7	-2.0	-0.9	3.4	-0.4	3.6	8.0	6.1	8.7	0.1	
日本	9.5	3.2	16.5	2.2	1.9	0.5	-3.8	1.8	16.3	-0.7	1.9	-2.2	-7.7

图 4　三大经济体进口额同比增长率(%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1 ~ 图 4)。

Globalization

Bimonthly

No. 4

July 2025

ABSTRACTS

(1) The theoretical logic, main paths and countermeasures and suggestions to promote the virtuous circle of "science and technology – industry – finance"

Wang Yiming

Promoting the virtuous circle of "science and technology – industry – finance" is an important way to accelerate the construction of a scientific and technological power and achieve high – level scientific and technological self – reliance and self – improvement, and it is also a strategic choice to promote high – quality development and help Chinese path to? modernization. This paper discusses the theoretical logic of promoting the virtuous circle of "science and technology – industry – finance", emphasizing that science and technology, industry and finance are three independent and interconnected fields, which can form a circular model of mutual traction and two – way interaction, and are embedded in the economic system and development paradigm. Based on this, the practical requirements of the virtuous circle of "science and technology – industry – finance" are clarified, and the blockages and stuck points faced by China's "science and technology – industry – finance" cycle are analyzed. Furthermore, the ideas and main paths of the virtuous circle of "science and technology – industry – finance" are proposed, emphasizing the strengthening of scientific and technological innovation to inject living water into the source of the "science and technology – industry – finance" cycle, the deep integration of scientific and technological innovation and industrial innovation to enhance the endogenous power of the "science and technology – industry – finance" cycle, the adaptability of the financial supply system to provide strong support for the "science and technology – industry – finance" cycle, and the innovation of institutional mechanisms to provide guarantee for the "science and technology – industry – finance" cycle. It also focuses on making up for the shortcomings of scientific and technological innovation and industrial innovation in financial services, and puts forward countermeasures and suggestions.

(2) Focus on boosting consumption, expand domestic demand, and enhance the support capacity for sustained, coordinated and healthy economic development

Han Yongwen

In recent years, profound changes in the situation at domestic and abroad have had a huge impact on China's economic development. Affected by multiple factors, insufficient domestic demand has become one of the main contradictions in China's economic development. Grasp the phased characteristics of economic development, adhere to the expansion of domestic demand as the strategic fulcrum of future economic development, and pay attention to boosting social consumption, promoting consumption transformation and upgrading, and promoting the reasonable growth of effective investment demand. To effectively expand the total domestic demand and focus on tapping the potential of structural consumer demand, it must do the following work: enhance the market's "confidence" in the economic boom and guide the formation of good market expectations; strengthen the release of market demand information, guide the supply structure to actively follow the changes in the demand structure and adjust and optimize in a timely manner, and enhance the adaptability of production and consumption; actively implement measures such as promoting residents' income increase through multiple channels, promoting the increase of income and burden reduction of low – and middle – income groups, and improving the normal wage growth mechanism of workers; pay attention to protecting the legitimate rights and interests of workers, and protect workers' legal work and rest time and vacation in accordance with the law, so that consumers have time to consume.

(3) The historical background and strategic foundation of China's development of new quality productive forces

Chen Wenling

Under the global changes unseen in a century, China has proposed to cultivate and develop new quality productive forces, aiming to promote high – quality development and enhance international competitiveness. With scientific and technological innovation as the core, new quality productive forces have the characteristics of high technology, high efficiency and high quality, and are a key strategic choice for China to realize the construction of a modern socialist power and the great rejuvenation of the Chinese nation. In modern history, China has fallen into passivity due to backward productive forces, but the establishment of New China and reform and opening up have enabled China to gradually make up for its historical shortcomings through the combination of institutional advantages, market size and scientific and technological innovation. In the face of international competition and internal challenges, China needs to balance the relationship between new productive forces and new production relations, the relationship between the real economy and the virtual economy, the relationship between future industries and traditional industries, the relationship between market mechanisms and the role of government, and the relationship between independent innovation and open innovation. Despite the complex external environment, China's strategic foundation and continuous innovation momentum are

expected to achieve a leap from "follower" to "leader" in the global scientific and technological revolution, injecting lasting impetus into high - quality development.

(4) Promote the transformation of public sector investment and financing models to prevent and resolve government debt risks

Wu Yaping

For a long time, the local public sector has been highly dependent on government investment and government credit support, which not only increases the local debt burden and is not conducive to preventing and resolving local debt risks, but also "squeezes out" investment opportunities for social capital, especially private capital. The transformation of local public sector investment and financing model is an inevitable requirement for the reform of marketization and industrialization in the public sector, and it is also the only way to straighten out the relationship between the responsibilities and rights of local governments, enterprises and financial capital. To promote the transformation of local public sector investment and financing models, it should move from a model that is highly dependent on local government credit to a "two - wheel drive" model that combines government credit and enterprise/project credit, so as to not only reduce local debt burden and reduce potential debt risks, but also provide more investment opportunities for social capital. The main tasks and priorities of promoting the transformation of public sector investment and financing models include scientifically determining the boundaries of local government investment, rationally dividing the three types of public sector projects and their investment and financing models, vigorously promoting the market - oriented transformation of local government investment and financing platforms, and actively and prudently introducing franchising/PPP models.

(5) Analysis of the internal mechanism of economic cycle and balance——Based on the perspective of the relationship between the real economy and the virtual economy in the context of the digital economy

Guo Yingfeng

To analyze the balance relationship between the real economy and the virtual economy, we should first explain the concepts of the real economy and the virtual economy, define the basic characteristics of these two research objects, and further clarify the connotation and occurrence mechanism of the economy in the economic cycle. Based on the theory of capital circulation in Marxist political economy, the connotation of "de - real to virtual" can be summarized as "the overall imbalance of social economy", which is the derivative result of the "three excesses" (excess liquidity, excess credit, and overproduction) formed in the process of industrial structure change; as an explicit influencing factor, the digital economy is rapidly and deeply penetrating into the formation process of the "three excesses", reconstructing the boundary between the real economy and the virtual economy. This paper argues that to achieve the dynamic balance between the real economy and the virtual economy, it is necessary to analyze the internal mechanism and occurrence mechanism of the economy at the three levels of macro, meso and micro, and put forward corresponding policy suggestions on this basis.

(6) Research on major infrastructure to promote coordinated economic and population development

Fei Taian

Optimizing the layout of major infrastructure is conducive to improving production and living conditions, and is conducive to the coordinated development of the economy and population. This paper focuses on promoting Chinese path to modernization, starting from the imbalance and inadequacy of China's economic and population development, and studies to promote the coordinated development of economy and population by optimizing the layout of major infrastructure. Studies have shown that major infrastructure affects the agglomeration or diffusion of production factors and the inflow or outflow of population through economic and demographic effects. To invest in the layout of major infrastructure, it is necessary to focus on analyzing and judging its matching relationship with productivity development, economic structure, population dynamics, spatial structure, institutional mechanism, etc. In order to give full play to the basic role of major infrastructure in the 15th Five - Year Plan and beyond, this paper proposes a package of major infrastructure projects from the aspects of innovation, coordination, green, integration and shared development. This paper presents the theoretical analysis framework of major infrastructure affecting economic and population development, reveals the relevant mechanisms, and provides a series of major infrastructure investment directions that can be studied and implemented in the next step.

(7) China's futures market helps the research on ensuring supply and price stability of commodities

Liu Fang

Commodities are special commodities of strategic significance and strategic materials related to economic development and social stability. The futures market is a key component of the commodity market, and actively plays an important role in promoting the formation of reasonable prices, improving risk management, and optimizing commodity layout in promoting the supply and price stability of commodities. In recent years, the futures market can better reflect the changes in supply and demand in the commodity market, but it should also be clearly seen that the ability of the futures market to serve commodities to ensure supply and price stability needs to be improved, such as the limited hedging scope of most commodities, limited delivery warehouses, and low participation of business entities. Based on this, this paper puts forward relevant suggestions from the perspectives of improving the price monitoring, analysis, prediction and early warning mechanism of the futures spot market, consolidating the supply foundation of commodities and important industrial raw materials, giving full play to the functions of China's commodity futures market, guiding enterprises to actively participate in the futures market, and promoting futures spot risk management and linkage supervision.

(8) Promote the deep integration of innovation chain, industrial chain, capital chain, and talent chain

Li Feng, Ma Xiaoling, Han Yanni

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China proposed to promote the deep integration of innovation chain, industrial chain, capital chain and talent chain. This article conducts research on this important issue. First, it sorts out the practical exploration of China's major provinces and cities to promote the deep integration of the four chains, that is, to promote the deep integration of the four chains around the industrial chain, strengthen the leading role of the innovation chain, improve the landing platform, and optimize the ecosystem. This paper also deeply analyzes the problems existing in the deep integration of the four chains, that is, the problem of mismatch between supply and demand, the leading and supporting role of technology-based backbone enterprises needs to be enhanced, the landing platform needs to be cultivated urgently, and the relevant mechanisms need to be improved urgently. In view of how to promote the deep integration of the four chains, this paper proposes that we should break through the blockages and breakpoints of the deep integration of the four chains, integrate the central and local financial and scientific and technological investment mechanisms, explore the two-way interaction mechanism between technology-based backbone enterprises and small, medium and micro enterprises technology transfer, improve the transformation mechanism of scientific and technological achievements formed by financial funding, enhance the promotion role of the capital chain in the deep integration of the four chains, create a pilot area for the deep integration of the four chains, and accelerate the completion of the shortcomings of the talent chain.

(9) Research on several issues of China's International Agricultural Cooperation

Hu Bingchuan

In China's international agricultural cooperation, there have always been issues and related disputes about the relationship between agricultural imports and food security. With the change of international public opinion and the development of globalization, unilateralism and food crisis have become increasingly prominent in recent years, especially the views of "food weapons" have had a profound impact on agricultural globalization. To address these challenges, it has become important to obtain food sources through overseas investment in agriculture and expand agricultural openness to improve production efficiency. Based on the actual situation of China's international agricultural cooperation, this paper discusses the relationship between agricultural imports and food security, agricultural trade and agricultural investment, and calibrates the value judgments of these issues. The results show that for China, "grain imports are not equal to food security risks", but are products driven by economic demand; international investment in agriculture is not the best choice to ensure food security, on the contrary, diversification of agricultural imports and high-value trade are more effective; the key direction of international cooperation in agriculture in the future should be trade in agricultural services. Based on the dynamic changes of international cooperation in agriculture, this paper proposes corresponding strategic adjustments, aiming to objectively present the trend characteristics of Chinese and global agriculture, and provide decision-making reference for China's food security and human well-being.

(10) The evolution and enlightenment of Japan's flexible employment policy

Li Jie, Cui Can

With the continuous expansion of the scale of flexible employment in China, issues related to labor rights and social security have become increasingly prominent. As a typical country with a "lifelong employment system", the proportion of non-regular employment has increased significantly in recent years, which roughly coincides with the coverage of flexible employment in China according to the employment characteristics of non-regular employment, such as part-time, fixed-term, and dispatch/outsourcing. From the perspective of historical longitudinal, this paper systematically sorts out the development and changes of Japan's informal employment policy, and summarizes its main characteristics, namely, systematically coordinating special legislation with existing laws and regulations, focusing on fair treatment, promoting employment stability through multiple measures, and government-led diversified vocational training. On this basis, combined with the actual situation of China, this paper proposes policy suggestions that the scope and classification of flexible employment should be clarified and included in conventional employment statistics, special legislation should be introduced to improve the protection of rights and interests, promote the synergy between finance and market, and build a diversified vocational training system.

(11) The origin and development trend of China's main grain producing areas——Review and reflection on the delineation of the main grain producing areas for more than 20 years

Cheng Hua

The main grain-producing areas have always been the backbone of ensuring China's food security, and it has been more than 20 years since the official delineation of the main grain producing areas in 2003, and it is necessary to systematically analyze the grain production situation and regional development trend. This paper first sorts out the background of the origin of the main grain producing areas. On this basis, a panoramic analysis and evaluation of grain output from 2003 to 2023 since the establishment of the main grain producing areas shows that the grain contribution level of the main grain producing areas has gradually increased to 78%, the total output and per capita output of the main producing areas are mostly in the forefront of the country, and the grain contribution of the main producing areas is increasingly concentrated in a few northern provinces. Combined with the regional development trend of the main grain-producing areas, it is found that the main grain-producing areas have made great contributions and sacrifices in ensuring national food security, but many provinces have "small industrial provinces, weak tax provinces, financially poor provinces, weak economic provinces, and ecologically fragile provinces", and the dilemma of "grain and finance inversion" has not been fundamentally reversed. With the rise of strategic emerging industries and the deepening of regional industrial division of labor, the above problems have become more prominent, and it is urgent to pay attention to them and take effective measures to reverse this dilemma.

Editor: Yang Yuge

《全球化》杂志征稿启事

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

2025 年国际经济重点选题：推动构建新发展格局；稳步扩大制度型开放；培育外贸新动能；高质量利用外资；高水平对外投资；创新发展服务贸易/数字贸易；推动高质量共建“一带一路”；建设开放型世界经济；全球价值链调整及应对；构建高标准全球自贸区网络。

2025 年宏观经济重点选题：推进中国式现代化；推动经济高质量发展；全方位扩大国内需求；推动进一步深化体制改革；推动建设全国统一大市场；壮大民营经济；建设现代化产业体系；大力发展数字经济；防范化解重点领域风险；推动区域协调发展。

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

稿件要求如下：

1. 来稿具有学术性和创新性，篇幅一般为 10000 ~ 12000 字，附有 300 字左右的摘要，3 ~ 5 个关键词，标题、摘要的英文翻译附在文后，具体格式要求见网站（http：//qqh. cciee. org. cn/qqqty. aspx?clmId = 866）。

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

本刊联系方式：

地址：北京市西城区永定门内大街 5 号 235 室（邮编：100050）

投稿邮箱：qqh@ cciee. org. cn

联系电话：010 - 83362183、83366113

欢迎订阅《全球化》杂志

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管/主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际经济、宏观经济、企业国际化经营为主要内容的经济类理论期刊（国内统一刊号：CN11－6008/F；国际标准刊号：ISSN2095－0675）。刊物按照曾培炎理事长的办刊宗旨，依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物致力于探讨全球化带来的机遇与挑战，积极反映国际社会特别是新兴经济体和广大发展中国家的诉求，研究如何改善全球经济治理，建立公正合理的国际经济新秩序；对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，关注宏观经济运行、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要平台。

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

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

2025年《全球化》杂志（双月刊）征订单回执

<table>
<tr><td>订阅单位</td><td colspan="2"></td><td>订阅人姓名、
电话</td><td></td></tr>
<tr><td>详细地址
（邮编）
□□□□□□</td><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td>征订份数</td><td></td><td>210元/年（6期）</td><td>总计金额</td><td></td></tr>
</table>