

顾问委员会

总顾问 曾培炎

顾问 董建华 周小川 陈元 张平

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

王春正 王炳华 王洛林 宁吉喆 江小涓 刘元春 刘世锦
刘伟 刘遵义 许宪春 朱之鑫 朱民 朱光耀 杜鹰
谷源洋 李扬 李毅中 杨伟民 张大卫 张卓元 张勇
张晓强 林兆木 林毅夫 郑新立 姜增伟 高培勇 海闻
钱颖一 郭树清 常振明 黄奇帆 隆国强 程永华 韩永文
谢伏瞻 解振华 楼继伟 蔡昉 樊纲 薛澜 戴相龙
魏礼群 魏建国

国际专家

康睿哲/Richard Constant

约翰·奈斯比特/John Naisbitt

杰弗里·萨克斯/Jeffrey Sachs

马克·乌赞/Marc Uzan

傅强恩/John Frisbie

欧伦斯/Stephen A. Orlins

约翰·桑顿/John Thornton

郑永年

编委会

主任 王一鸣

副主任 王晓红

编委（按姓氏笔画排序）

马晓河 王昌林 王战 叶辅靖 陈文玲 迟福林 陈宗胜
李平 李向阳 张宇燕 张琦 张燕生 张蕴岭 范恒山
冼国明 郑京平 施子海 姚洋 顾学明 贾康 徐林
黄志凌 黄群慧 曹文炼 裴长洪 霍建国

主编 王一鸣

编辑部主任 李蕊

· 学习贯彻党的二十届四中全会精神 ·

- 坚持以推动高质量发展为主题 王一鸣 (005)
- 加快构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系 刘向东 元利兴 (012)
- 全面理解加快高水平科技自立自强的战略部署 李 锋 (017)
- 建设强大国内市场：构建新发展格局的主引擎 张茉楠 (021)
- 以高水平对外开放打造国际合作新局面 叶辅靖 王 宛 (026)
- 建设现代化大产业 夯实农业强国根基 张秀青 (030)
- 优化区域经济布局 促进区域协调发展 李晓琳 (034)
- 以碳达峰碳中和为牵引加快推进绿色发展 陈 妍 (038)

· “十五五” 专题 ·

- “十五五” 时期 GDP 预期增长目标与实现路径探讨
许宪春 张义祥 唐 雅 张一凡 (043)
- “十五五” 时期我国生物医药产业的发展机遇与实现路径
徐 策 赵 方 (052)

· 宏观经济 ·

- 人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展的内涵外延和实践要求
张 瑾 毛科俊 季柳如麟 薛泽华 (064)

提升我国数据治理现代化水平的路径研究 肖宏伟 (073)

深入实施“人工智能+”行动的内涵理解、战略意义及政策建议

易成岐 孔祥邴 (083)

促进服务消费扩容升级：现状、问题与建议

洪群联 陈雪娇 (092)

· 国际经济 ·

国际经贸安全：全球发展大势与我国安全体系建设

赵 瑾 (104)

新一轮全球产业转移与中国制造业全球布局

刘佳骏 叶云岭 (112)

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心 (125)

CONTENTS

Adhering to the theme of promoting high – quality development	<i>Wang Yiming</i> (005)
Accelerate the establishment of a modern industrial system with advanced manufacturing as its backbone	<i>Liu Xiangdong, Yuan Lixing</i> (012)
Comprehensively understanding the strategic deployment to accelerate high – level technological self – reliance and self – strengthening	<i>Li Feng</i> (017)
Build a strong domestic market; the main engine for establishing a new development pattern	<i>Zhang Monan</i> (021)
Build a new situation for international cooperation through high – level opening – up	<i>Ye Fujing, Wang wan</i> (026)
Build a modern large – scale industry and strengthen the foundation of a strong agricultural nation	<i>Zhang Xiuqing</i> (030)
Optimize regional economic layout and promote coordinated regional development	<i>Li Xiaolin</i> (034)
Accelerate the promotion of green development driven by carbon emissions peaking and carbon neutrality goals	<i>Chen Yan</i> (038)
Discussion on GDP growth targets and implementation path during the 15th Five – Year Plan Period	<i>Xu Xianchun, Zhang Yixiang, Tang Ya, Zhang Yifan</i> (043)
Opportunities and implementation pathways for the development of China’s biopharmaceutical industry during the 15th Five – Year Plan Period	<i>Xu Ce, Zhao Fang</i> (052)
The connotations, extensions, and practical requirements for the healthy and orderly development of artificial intelligence towards being beneficial, safe, and equitable	<i>Zhang Jin, Mao Kejun, Jiliu Rulin, Xue Zehua</i> (064)
Research on pathways to enhance the modernization of data governance in China	<i>Xiao Hongwei</i> (073)
In – depth Understanding, Strategic Significance, and Policy Recommendations for the implementation of the “Artificial Intelligence” initiative	<i>Yi Chengqi, Kong Xiangli</i> (083)
Promoting the expansion and upgrading of service consumption; current status, issues, and recommendations	<i>Hong Qunlian, Chen Xuejiao</i> (092)
International economic and trade security: global development trends and the construction of China’s security system	<i>Zhao Jin</i> (104)
A New round of global industrial shift and the global layout of Chinese manufacturing	<i>Liu Jiajun, Ye Yunling</i> (112)
Main Indicators of World Economy	(125)

· 学习贯彻党的二十届四中全会精神 ·

编者按：党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），擘画了未来五年我国经济社会发展蓝图，为接续推进中国式现代化提供了根本遵循和行动指南。《建议》阐述了“十四五”时期我国发展取得的重大成就，明确了“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位、发展必须遵循的原则和主要目标等，部署了“十五五”时期发展的重大战略任务和重点举措。为深入学习贯彻党的二十届四中全会精神，本刊邀请不同研究领域的专业人士撰写学习解读文章，帮助读者系统全面了解《建议》的主要精神和重点内容。本期文章分别以高质量发展、产业发展、科技创新、国内市场、对外开放、乡村振兴、区域协调及绿色发展等关系全局和长远的重点领域为主题，学习领会《建议》部署的重大任务和具体举措，结合“十五五”时期的发展环境、发展原则及主要目标等，提出有效落实相关任务的思考和建议。

坚持以推动高质量发展为主题

王一鸣

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），坚持把推动高质量发展作为“十五五”时期经济社会发展的主题，把“高质量发展取得显著成效”摆在“十五五”时期经济社会发展主要目标的首位。学习贯彻党的二十届四中全会精神，要准确把握以推动高质量发展为主题的基本要求，增强推动高质量发展的自觉性、主动性；深刻认识“十五五”时期推动高质量发展的主要任务，以科技创新引领现代化产业体系建设，以有效扩大国内需求实现供需更高水平动态平衡，促进形成内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。

一、准确把握以推动高质量发展为主题的基本要求

主题是对五年规划期经济社会发展战略方向的高度凝练和概括。习近平总书记在《建议》的说明中指出，“《建议》与‘十四五’规划一脉相承，继续把推动高质量发展确定为‘十五五’时期经济社会发展的主题，要求坚持以经济建设为中心，完整准确全面贯彻新发展理念，实现质的有效提升和量的合理增长，推动经济持续健康发展和社会全面进步”，^①为准确把握以推动高质量发展为主题的基础

^①习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》，《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社，2025年。

本要求提供了根本遵循。

坚持以经济建设为中心。我们党在社会主义初级阶段基本路线的核心要义，就是坚持以经济建设为中心。这也是改革开放以来党领导全国人民创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹的基本经验。《建议》提出，“到2035年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升，人均国内生产总值达到中等发达国家水平”。要实现这一目标，“十五五”时期必须坚持把经济建设置于发展全局的中心位置，确保各项工作自觉服从和服务于经济建设这个中心。与此同时，新时代新征程的发展必须是高质量发展，要把“坚持以经济建设为中心”和“推动高质量发展”有机统一起来，坚持把高质量发展作为经济建设确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，创建和完善推动高质量发展的制度环境，充分调动各方面的积极性主动性创造性，以实干精神实现“高质量发展取得显著成效”的目标和任务。

完整准确全面贯彻新发展理念。高质量发展是体现新发展理念的发展，必须以创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一把握发展方向、衡量发展质量、推动发展实践。要推动创新成为发展的第一动力，深入实施创新驱动发展战略，加快实现高水平科技自立自强；推动协调成为发展的内生特点，坚持城乡融合发展，全面推进乡村振兴，深入实施区域协调发展战略和重大区域战略，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土开发体系；推动绿色成为发展的普遍形态，加快经济社会发展全面绿色转型，推动形成绿色生产方式和生活方式，建设美丽中国；推动开放成为发展的必由之路，推进高水平对外开放，畅通国内国际双循环，提升国际循环质量和水平；推动共享成为发展的根本目的，坚持在发展中保障和改善民生，提高公共服务水平，推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。高质量发展是一个质和量相互关联、相互影响的过程。到2035年实现人均国内生产总值（GDP）达到中等发达国家水平，就要使经济增长保持在合理区间。国内多数观点认为，中等发达国家或经济体的门槛为人均GDP 2万美元。2020年我国人均GDP略高于1万美元，由于2022年我国人口总量达到峰值并逐年下降，这意味着只要2035年实现GDP总量翻一番，人均GDP翻一番的目标就能实现。“十四五”时期前4年，我国GDP年均增速为5.5%，按照2025年实现5%左右的预期目标计算，“十四五”年均增速约为5.4%。“十五五”期间保持4.5%至5%的年均增速，“十六五”期间保持4%以上的年均增速，就能在2035年实现人均GDP达到2万美元以上的目标。在此基础上，还要考虑动态、价格和汇率等因素。中等发达国家水平是动态的，人均GDP 2万美元是基于当前的中等发达国家水平，到2035年还有上升空间，“十五五”时期要尽可能争取更快的经济增速，才能掌握主动权。国际比较是按名义价格并换算成美元进行的，还要通过全方位扩大内需，促进价格回归合理区间；通过科技进步和产业升级、提高经济发展质量，使人民币汇率保持在稳定的上升区间。

经济发展质量主要体现为全要素生产率提高。《建议》在“高质量发展取得显著成效”的目标中，明确提出“全要素生产率稳步提升”。进入高质量发展阶段，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，必须转向更多依靠生产率的提高。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。如果要逐步赶上发达国家水平，全要素生产率就要以比发达国家更快的速度提高。在潜在经济增速下降的情况下，提高全要素生产率及其对经济增长的贡献，对实现人均GDP达到中等发达国家水平的目标尤为重要。

与此同时，《建议》把“坚持高质量发展”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之

一，在这一原则中，强调统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革。由此可见，坚持供需两侧协同发展，是新形势下推动高质量发展的内在要求和有效之举。当今世界，百年变局加速演进，单边主义、保护主义抬头，国际经济贸易秩序遇到严峻挑战，世界经济增长动能不足。我国经济发展面临有效需求不足，国内大循环存在卡点堵点，新旧动能转换不畅等挑战。统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，既要发挥我国强大生产能力优势，推动结构调整升级和新旧动能转换，增强经济发展的内生动力和长期增长潜力；又要坚持以扩大内需为战略基点，建设强大国内市场，用好我国超大规模市场优势，促进消费和投资良性互动，实现供给和需求更高水平动态平衡。

二、以科技创新引领现代化产业体系建设

现代化产业体系是中国式现代化的物质技术基础。实现高水平科技自立自强是建设现代化产业体系的核心动力。习近平总书记在《建议》的说明中指出，“推动高质量发展，最重要是加快高水平科技自立自强，积极发展新质生产力，在推动科技创新、加快培育新动能、促进经济结构优化升级上取得实质性、突破性进展”，^①为“十五五”时期建设现代化产业体系指明了方向。

（一）我国现代化产业体系建设取得重大进展

经过改革开放 40 多年的发展，我国已经形成规模庞大、配套齐全的完备产业体系，我国制造业增加值占全球比重接近 30%，总体规模连续 15 年保持全球第一。制造业门类齐全、体系完整优势明显，在全世界 504 种主要工业产品中，我国大多数产品的产量位居世界第一。“十四五”时期，我国制造业国际竞争力明显增强，智能化、绿色化、融合化进程加快，建成 3.5 万多家基础级、230 多家卓越级智能工厂。我国“灯塔工厂”数量全球第一，占比超 40%；集成电路、工业母机、医疗装备等重点产业链取得了一批标志性成果。^②

总体上看，我国制造业正在由成本优势向综合竞争优势转换。过去一个时期，我国主要依靠劳动力低成本优势参与国际竞争，但随着低成本优势逐步减弱，培育新的优势更为紧迫。“十四五”时期，我国超大规模市场优势、完整产业链优势、丰富人才资源优势、数字经济和新能源优势等逐步形成。超大规模市场优势能够摊薄制造业的研发、投资、物流、营销、采购等成本，为发挥规模经济效益、降低综合成本创造条件；完整的产业链优势，形成了强大的产业配套能力和范围经济优势；丰富的人才资源优势显现，每年理工科毕业生超过发达国家理工科毕业生总和，这是建设现代化产业体系最具主动性的因素；数字经济优势明显，工业机器人新增装机量占全球比重超过 50%；新能源优势主要体现在持续打破光伏晶硅电池效率的世界纪录，可再生能源发电装机占比达 60% 左右，新能源发电量增量占全国新增发电量近 50%。^③总之，这些优势正在转化为新的综合竞争优势，推动中国经济迈向全球价值链中高端。同时要看到，我国产业体系仍然大而强不强，建设制造强国仍需付出巨大努力。

（二）实现高水平科技自立自强

科技创新是现代化产业体系的核心驱动力。“十四五”时期，我国科技创新能力大幅提升。2024

^①习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》，《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社，2025 年。

^②数据来源：工业和信息化部。

^③数据来源：工业和信息化部。

年全社会研发投入超 3.6 万亿元，较 2020 年增长 48%；研发投入强度达到 2.69%，超过欧盟国家平均水平，国家综合创新能力排名由 2020 年的第 14 位提升至 2024 年的第 10 位。^①同时，也要看到，我国科技创新仍有短板弱项，主要是原始创新能力不强，重大原创成果偏少，基础研究相对薄弱，部分关键核心技术仍受制于人，科技领军人才偏少。《建议》强调“加强原始创新和关键核心技术攻关”，这就要求在科技创新上突出原始创新导向，实现更多突破。

首先，从“跟跑”转向更多领域“领跑”。跟随先进国家后面追赶，可以大幅降低技术路线选择和试错成本，但这种模式只能缩小差距，难以实现超越。随着外部环境的深刻变化，特别是美国推行“小院高墙”，搞技术封锁，继续“跟跑”已不现实。面向未来，科技创新要从“跟跑”转向更多领域“领跑”，在有较好科技基础、符合未来科技发展方向的方向性、前沿性领域，培育和形成领先优势，增强在国际科技竞争中的主动权。能否在更多领域实现“领跑”，新能源汽车的突破给了我们信心，中国在电池、电机、电控系统都显现出优势，培育了华为、比亚迪、蔚来、理想、小鹏等汽车新势力。可以说，中国在新能源汽车这条新赛道上实现了“领跑”，同样也能在更多领域实现“领跑”。

其次，从终端产品创新转向关键核心技术突破。改革开放后，通过引进成套设备和终端产品，并对其进行适应性改造和再创新，我国形成了具有国际竞争力的终端产品生产能力，如核电、水轮机、高铁、工程机械和通讯设备等，但承载关键核心技术的零部件、元器件、基础材料、基础软件等仍是短板。《建议》提出“采取超常规措施，全链条推动集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破”，这就要求我们从终端产品创新转向更多领域关键核心技术的决定性突破。

再者，从鼓励集成创新转向加强原始创新。《建议》提出“强化科学研究、技术开发原始创新导向，优化有利于原始创新、颠覆性创新的环境，产出更多标志性原创成果”。加强原始创新就要从源头做起，进一步加强基础研究。随着新科技革命下科学研究范式的深刻变革，基础研究转化周期明显缩短，国际科技竞争向基础前沿前移。“十五五”时期，要加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局，加大长期稳定支持，以基础研究的突破带动引领性原创成果、战略性技术产品的重大突破，在更多领域跻身国际领先行列。

（三）加快建设现代化产业体系建设

《建议》提出“保持制造业合理比重”。国际经验表明，当人均 GDP 超过 1 万美元时，对制造业产品的需求增速会下降，而对服务的需求增速则会上升。近年来，我国制造业占比有所下降，2024 年制造业增加值达到 33.6 万亿元，占 GDP 比重为 24.9%。^②从全球范围看，全球制造业平均占比约为 15%，我国仍比全球平均水平高近 10 个百分点。未来我国制造业占比持续高出全球平均水平 10 个百分点左右，大体就可视为保持合理比重。加快构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系，需要突出以下几方面任务。

优化提升传统产业。我国传统产业规模大、行业分布广，占规模以上工业增加值 80% 左右，^③是我国实体经济的基本盘。《建议》提出“推动重点产业提质升级，巩固提升矿业、冶金、化工、轻工、纺织、机械、船舶、建筑等产业在全球产业分工中的地位和竞争力”。“十五五”时期，加快传统产业技术改造升级，要以智能化、绿色化、融合化为战略方向，促进制造业数智化转型，推进人工智能等

^①数据来源：科技部。

^②数据来源：工业和信息化部。

^③数据来源：工业和信息化部。

新一代数字技术在研发设计、生产制造、营销网络、经营管理等全链条多元化应用，推动设备更新、工艺升级、数字赋能、管理创新。发展绿色制造，打造更多绿色车间、绿色工厂、绿色园区，加强环境、社会和治理（ESG）标准体系建设，构建绿色产品认证体系，推动传统产业绿色化转型升级。

培育壮大新兴产业。新兴产业代表新一轮科技革命和产业变革的方向，是培育发展新动能的关键领域。2025 年，我国战略性新兴产业增加值占 GDP 比重有望达到 17% 左右。“十五五”时期，随着越来越多的前沿技术进入大规模产业化应用阶段，战略性新兴产业发展空间将进一步拓展。《建议》提出“打造新兴支柱产业”“加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展”，这就需要加快关键核心技术创新应用，推进应用场景建设，促进新兴产业规模化发展，推动新兴支柱产业成为经济增长新引擎。

前瞻布局未来产业。未来产业是决定全球未来产业版图和产业发展格局的关键变量。《建议》提出，“推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点”。未来产业的战略重要性、先发锁定性和长期探索性，决定了要将原始创新和前沿探索作为开辟未来产业新赛道的优先项，充分发挥我国超大规模市场优势，探索多元技术路线、典型应用场景、可行商业模式、市场监管规则，赢得未来产业的先发优势。

促进服务业优质高效发展。我国服务业仍有巨大的扩容和提质空间。《建议》提出“实施服务业扩能提质行动”“提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平”等举措。2024 年，我国服务业增加值占 GDP 比重为 56.7%，与国际同类发展水平的经济体相比仍然偏低，生产性服务占 GDP 比重为 31%，发展更为滞后。^① 生产性服务业是促进制造业技术进步、提升制造业生产效率和增值能力的关键环节。“十五五”时期要将发展生产性服务业放在更加突出的位置，争取将生产性服务占比提升到 35% 以上，提高科技研发、电子商务、现代物流等生产性服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平，发展服务型制造、服务型农业。同时，要通过扩大开放、放宽准入和放松价格管制，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展，满足人民群众日益增长的对优质服务供给的需求。

（四）有为政府和有效市场相结合

习近平总书记在《建议》说明中指出，“发展新质生产力需要具备一定的禀赋条件，要充分考虑现实可行性，《建议》稿强调因地制宜发展新质生产力，就是要引导大家科学理性、实事求是地开展工作，防止一哄而上”。^② 创新活动对人力资本、科研设施、大学和科研机构等要求较高，创新密集型产业在空间上具有更高的集中度。从这个意义上说，发展新质生产力不能遍地开花，要充分考虑现实条件和可行性。

建设现代化产业体系，需要地方政府的谋划和推动，但这并不意味着地方政府要通过行政力量来直接配置资源。“一哄而上”，往往造成资源错配、重复建设和产能过剩。新兴产业和未来产业科技含量高、技术迭代快、资金投入大，在这些领域出现重复建设，带来的资源浪费会更大。政府的“有为”主要体现在为建设现代化产业体系营造良好环境，包括加大研发投入，加强对企业在竞争前环节研发投入的政策支持，落实好研发投入加计扣除政策；畅通科技成果转化和产业化渠道，促进科技成果转化为现实生产力；坚持包容审慎监管，放宽新产业、新领域的市场准入；加大数据、算力等新型基础设施建设，降低经营主体的外部成本；严格产权和知识产权保护，形成透明的商业规则、公平竞

^①数据来源：国家统计局。

^②习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》，《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉辅导读本》，人民出版社，2025 年。

争的市场秩序；培育良好的创投、风投、天使投资等科技金融业态；培育优质教育资源，保障充足的人力资本投资和人才供给等。

三、以有效扩大内需实现供需更高水平动态平衡

实现供需在更高水平上动态平衡是高质量发展的内在要求。大国经济都是以内需为主导。《建议》强调“坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”“促进消费和投资、供给和需求良性互动”，阐明了“十五五”时期扩大国内需求、实现供需更高水平动态平衡的重点任务。

（一）坚持扩大内需这个战略基点

内需不足既是供需失衡的重要原因，也与经济发展阶段性变化相关。2012年中国经济发展进入“新常态”，最突出的特征是增速换挡，由两位数增长降至个位数，人们也更多从供给侧定义“新常态”，聚焦潜在增长水平的下降。但事实上，2012年后，随着劳动力绝对数量减少和人口老龄化进程加快，中国经济的需求侧同样在发生变化，也就是在供给侧扩张速度放缓的同时，需求侧扩张也在减速，需求逐步成为经济增长的重要约束条件。2020年的世纪疫情对供需两侧都造成巨大冲击，但对需求侧冲击更大，加之一些深层次结构性矛盾集中暴露，如房地产市场调整带来的需求收缩效应，居民部门资产负债表受损制约消费需求，地方政府债务压力抑制投资需求扩张，需求侧无论是消费还是投资，扩张速度都明显放缓。

过去一个时期，供给大于需求的“剩余”部分，主要通过扩大出口释放。在我国制造业规模体量还不大的情况下，扩大出口，国际市场还能吸收消化。但随着中国制造业占全球比重达到30%左右，如此大规模产能形成的增量供给，仅靠外部市场显然难以消化，必须转向依靠扩大国内需求。当前全球贸易紧张局势加剧，扩大出口面临的外部压力增大，依靠扩大出口消化产能已难以为继。在这样的背景下，必须把扩大内需放在更加突出的位置，积极有效扩大国内需求，形成扩大内需的长效机制。

（二）扩大内需重在提振消费

国内需求不足主要是消费需求不足，扩大内需的重点在提振消费。过去一个时期，在面临外部冲击时，往往通过发债上项目扩大投资，通过“投资于物”拉动经济增长，取得比较明显的成效。但随着基础设施投资空间收窄、积累的地方债务压力增大，投资的边际效应下降，这种模式带来的问题也逐步显现，突出表现为投资和消费不平衡。同样，长期以来在引导地方政府和企业扩大投资上，形成了一套行之有效的政策框架和工具，但在促进和提振消费方面，手段和政策工具相对有限，实施效果也有待改进。

提振消费就要提高居民收入和消费能力。这一方面，需要实施城乡居民增收计划，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。另一方面，需要将部分过去按惯例用于投资的资金转用于增加民生和公共服务支出，更加注重“投资于人”。《建议》提出“合理提高公共服务支出占财政支出比重”“增加政府资金用于民生保障支出”。也就是说，要通过增加教育、育幼、养老、医疗等公共服务和民生保障支出，提高居民消费能力，提高居民消费占总需求的比重。

消费和投资两者既相互联系，又相互促进。通常而言，消费是慢变量，消费增长取决于当期收入和对未来的收入预期，不可能在短期内实现大幅增长。投资是快变量，通过动员可在短期内实现较快增长。在居民消费预期偏弱和社会投资内生动力不足的情况下，要更好发挥政府投资的带动作用。

《建议》提出“优化政府投资结构，提高民生类项目政府投资比重”“加强人力资源开发和人的全面发展投资”，就是要加强民生等薄弱领域补短板，增加与消费结构升级相适配的领域投资，形成扩大投资与创造就业、提高人力资本和提振消费的良性互动。

（三）提高居民消费率

消费是最终需求，扩大国内需求要更加注重补上消费短板，核心是扩大居民消费。我国居民消费率长期偏低，2004 年之前大体维持在 40% 以上，2010 年下降到 34.6% 的低点，此后大体在 35% ~ 40% 的区间波动；2024 年居民消费率为 39.9%，不仅大幅低于我国 1983 年 53.3% 的水平，也明显低于美国 68%、欧盟 52% 和日本 55% 的水平。^① 如果说在高速增长期，投资率偏高、消费率偏低有其合理性，那么，随着我国经济转向高质量发展阶段，就要着力提高居民消费率。《建议》提出“居民消费率明显提高”的目标，这就要求解决我国居民消费率的“结构性偏差”，而从根本上说，提高居民消费率取决于转换经济发展模式。

（四）促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式

扩大国内需求，仅仅依靠短期政策调节，难以形成长效机制，必须把短期政策和中长期制度建设结合起来，形成扩大内需的长效机制和促进消费的有效制度安排。比如，我国长期以来实行的生产导向的财税体制，以增值税为主的生产环节税收占比较高，导致地方政府重生产、轻消费，使得消费增长往往跟不上供给扩张。《建议》明确提出“促进形成更多由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式”，就是要从经济发展模式上解决内需不足、消费偏弱的深层次问题，而要转变经济发展模式，必须下大力气深化改革。一是深化财税体制改革。我国长期以来在生产环节和生产地征收消费税，消费地政府难以从中受益，对促进本地消费动力不足。要加快落实党的二十届三中全会确定的“推进消费税征收环节后移并稳步下划地方”的改革，激励地方政府推动扩大消费的积极性，改变地方政府“重投资、轻消费”的行为模式。二是加快农业转移人口市民化。农业转移人口市民化是提振消费、扩大内需的重要抓手。要加快落实“由常住地登记户口提供基本公共服务制度”，鼓励常住地政府解决农业转移人口社会保险、住房保障、随迁子女教育等基本公共服务问题，建立有效激励机制提高常住地政府提供基本公共服务的积极性，释放农业转移人口的巨大消费潜能。三是完善城市公用事业价格形成机制。我国城市公用事业等领域价格多年来少有调整，长期依靠政府补贴，收益与成本倒挂，迫切要求理顺价格机制，减少政府补贴，吸引更多社会资本进入，增加优质服务供给。提价收入中提取一部分用于低收入家庭补贴，确保这些家庭生活不受影响。通过理顺这些领域价格形成机制，推动价格回归合理区间，改善市场预期，有效扩大国内需求。

（王一鸣，中国国际经济交流中心副理事长、研究员）

责任编辑：李蕊

^①数据来源：国家统计局。

加快构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系

刘向东 元利兴

2023年5月，习近平总书记主持召开二十届中央财经委员会第一次会议时强调，现代化产业体系是现代化国家的物质技术基础，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，为实现第二个百年奋斗目标提供坚强物质支撑。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）提出，建设现代化产业体系，巩固壮大实体经济根基。这既是坚持以经济建设为中心的重要体现，也是以强大实体经济推动中国式现代化建设的关键任务。

一、建设现代化产业体系的主要方向和目标

《建议》明确了“十五五”时期我国产业发展的方向和目标，强调了实体经济仍是发展经济的着力点，确立了加快建设制造强国等五个“强国”发展目标，明确了发展先进制造业的重要地位，提出了通过优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，促进服务业优质高效发展，以及构建现代化基础设施体系等四个方面，全方位构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系。

（一）坚持智能化、绿色化、融合化方向

二十届中央财经委员会第一次会议明确指出，要把握人工智能等新科技革命浪潮，适应人与自然和谐共生的要求，保持并增强产业体系完备和配套能力强的优势，高效集聚全球创新要素，推进产业智能化、绿色化、融合化，建设具有完整性、先进性、安全性的现代化产业体系。《建议》强调，构建现代化产业体系要坚持智能化、绿色化、融合化方向。智能化是把握大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术发展应用的必然要求，关系着产业发展质效的高低和国际竞争态势的优劣。推进产业绿色化转型、能源绿色低碳化是高质量发展的应有之义，关系着厚植高质量发展的绿色底色和中华民族永续发展的成色。推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合是提升产业体系整体效能的必然要求，关系着产业分工协作效率的高低和产业链供应链的安全稳定与韧性。智能化、绿色化、融合化三者相互促进、相辅相成，共同发力形成完整性、先进性、安全性的现代化产业体系。

（二）加快推进五个“强国”建设

“十五五”时期是中国产业发展由大变强的关键时期。《建议》提出“加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国”的战略目标，旨在推动产业发展由大变强、结构持续优化、基础更加牢固、竞争力大幅提升。一是实施制造强国战略，聚焦智能制造、绿色制造与高端装备突破，加快推进新型工业化，继续巩固实体经济根基，促进中国制造从规模领先进阶为实力领跑。二是实施质量强国战略，开展标准引领的品质提升行动，继续夯实质量根基，推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。三是实施航天强国战略，发展商业航天、

卫星互联网等新业态，继续深度探索浩瀚宇宙，将空间科技转化为现实生产力，打造深空探测和低空发展的万亿级规模化商用市场。四是实施交通强国战略，发展智慧物流与绿色交通，继续升级智能立体的交通网络，建设更多更先进的运输、港航和物流枢纽系统，高效支撑现代化经济体系和社会主义现代化强国建设。五是实施网络强国战略，加强芯片、操作系统等底层技术攻关，适度超前建设新型基础设施和升级融合基础设施，继续筑牢数字底座全球领先优势，赋能产业升级和保障安全底线。五个“强国”建设战略相互赋能、一体融合，是构筑未来高质量发展战略优势的核心支撑。

（三）保持制造业合理比重

习近平总书记多次强调，制造业是国民经济的重要支柱，推进中国式现代化必须保持制造业合理比重。保持制造业合理比重是将制造业增加值在国内生产总值（GDP）中的占比维持在一个合理区间。2014—2024 年，我国制造业增加值占 GDP 的比重由 29.8% 降至 24.9%，下降了 4.9 个百分点。尽管下降后仍高出全球平均水平近 10 个百分点，但若不加以遏制，任其过快下降，将会导致产业空心化，形成无根基支撑、服务主导的“早熟型”产业结构，削弱经济抗风险能力和国际竞争力，甚至威胁国家经济安全。国际经验表明，保持制造业合理比重既相当重要也十分必要。英国、美国等国家因制造业比重下降较快，引发明显的产业空心化问题。美国近年来开始大力吸引制造业回流。德国、日本等国家制造业比重长期稳定在 20% 以上，使其在国际产业分工体系中占据优势地位。《建议》提出“保持制造业合理比重，构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。“十五五”期间，中国将建立健全保持制造业合理比重投入机制，围绕创新链布局产业链，持续推动实体经济转型升级，大力发展智能制造、绿色制造、服务型制造等先进制造模式，推动制造业不断向价值链高端跃升。

二、持续优化提升传统产业

我国已经形成规模庞大、门类齐全、配套完善的产业体系，是世界上唯一拥有全部工业门类的国家。传统产业在制造业中占比超过 80%，是我国保持全球第一制造业大国地位的基本盘，但是向智能化、绿色化、融合化方向优化提升仍有巨大潜力和广阔空间。

（一）推动重点产业提质升级

立足我国产业规模优势、配套优势和部分领域先发优势，大力推进新型工业化，实施产业基础再造工程。加强关键技术和重要产品技术攻关，推动大规模技术改造和设备更新，加快强链延链补链，夯实产能规模优势，增强技术创新优势，巩固优势产业领先地位。《建议》提出，推动重点产业提质升级，巩固提升矿业、冶金、化工、轻工、纺织、机械、船舶、建筑等产业在全球产业分工中的地位 and 竞争力，为我国传统行业和优势企业参与全球竞争指明方向。

（二）提升产业链自主可控水平

逆全球化思潮影响全球产业链空间布局，区域化、近岸化、多元化特征更趋明显，我国面临日益严峻的“脱钩断链”风险。党的二十大报告强调“着力提升产业链供应链韧性和安全水平”。党的二十届三中全会提出“健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度”。《建议》提出“提升产业链自主可控水平”，意味着要将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，强化产业基础再造和重大技术装备攻关，滚动实施制造业重点产业链高质量发展行动，着力发展先进制造业集群，稳步提升产业链供应链现代化水平。

（三）促进数字经济和实体经济深度融合

随着新一代数智技术的快速发展，加快人工智能、数字孪生等技术研发和推广应用，推进新一代信息技术与制造业深度融合变得尤为重要。要加强制造业技术改造升级和大规模设备更新，实施“人工智能+制造业”行动，推广“5G+工业互联网”的发展模式，促进制造业数智化、绿色化转型，积极发展智能制造、绿色制造、服务型制造，提高产品质量档次和产业价值链水平，进而加快产业模式和企业组织形态变革，提升我国产业在国际分工中的地位和竞争力。

（四）增强质量技术基础能力

质量基础设施是构建现代化产业体系，服务发展新质生产力的重要保障。要充分发挥质量基础设施的基础性、战略性、引领性作用。《建议》提出：“增强质量技术基础能力，强化标准引领、提升国际化水平，加强品牌建设。”通过实施质量基础设施助力产业链供应链质量提升行动，搭建重点产业关键共享技术平台，积极参与国际标准制定，全面推进品牌高质量建设。要构建行业质量基础设施、共性技术平台、标准体系，强化技术和标准引领、品牌建设和国际化布局，进一步提升中国产品质价比、标准话语权、品牌影响力和国际综合竞争力。

（五）优化重点产业国内布局

优化产业布局是因地制宜发展新质生产力，做强国内大循环、畅通国内国际双循环，加快推进区域协调发展的关键举措。党的二十届三中全会提出：“完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，推动转出地和承接地利益共享。”《建议》提出：“优化产业布局，促进重点产业在国内有序转移。”未来将通过不断完善产业国内梯度有序转移协作机制，创新转出地和承接地利益共享模式，以及有效破解跨区域资源流动障碍等举措，加快促进重点产业在国内有序转移，优化生产力空间布局、促进区域协调发展，维持产业链供应链安全稳定。

三、培育壮大新兴产业和未来产业

科技创新成果要转化为现实生产力，表现形式为催生新产业、推动产业深度转型升级。要抓住新一轮科技革命和产业变革的新机遇，培育壮大新兴产业，开辟发展新领域新赛道，布局建设未来产业，抢占国际产业竞争的制高点。

（一）着力打造新兴支柱产业

2025年7月，中共中央政治局召开会议指出，坚持以科技创新引领新质生产力发展，加快培育具有国际竞争力的新兴支柱产业，推动科技创新和产业创新深度融合。《建议》提出“着力打造新兴支柱产业”，这是推动我国经济实现质的有效提升和量的合理增长的重要保障。着力打造新兴支柱产业，应实施产业创新工程，一体推进创新设施建设、技术研究开发、产品迭代升级。完善产业发展生态，实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动。着力培育壮大新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群，培育一批万亿级甚至更大规模的新兴产业市场。

（二）前瞻布局未来产业

未来产业代表新一轮科技革命和产业变革方向，是培育壮大新质生产力的重要领域。前瞻布局发展未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间和未来健康六大产业，将为稳定经济大盘、

实现高质量发展注入源源不断的新动能，形成引领未来发展的新引擎。《建议》提出，“推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点”。这意味着我国将在这些领域加大投入培育力度，及早形成驱动经济高质量发展的新动能。

（三）构建完备的产业培育生态

《建议》提出，“探索多元技术路线、典型应用场景、可行商业模式、市场监管规则”“创新监管方式，发展创业投资，建立未来产业投入增长和风险分担机制”。多元技术路线探索与生态系统建设是未来产业发展的关键。通过并行推动不同方向的技术研发，降低单一技术路线依赖风险，加快关键技术多点突破，逐步构建涵盖技术孵化、丰富应用场景、创新投入机制、要素集聚、政策创新等多方面的未来产业生态体系。应用场景是连接技术和产业、打通研发和市场的桥梁，对促进新技术和新产品规模化商业化应用具有重要牵引作用。面向新兴产业和未来产业重点领域，实施新技术新产品新场景大规模应用示范行动，优先布局一批新领域新赛道场景、高价值小切口场景、跨区域跨领域综合场景，形成产品技术开发、典型场景应用、可行商业模式探索、市场推广等环节闭环，加快新兴产业规模化发展。积极探索适宜未来产业发展的市场监管规则，创新监管方式和模式，提升跨部门监管水平，为未来产业加速发展创造良好政策环境。未来产业发展特征对产业投入增长机制提出新要求和新挑战，可以从优化投入结构、协同多元投入主体、壮大投资规模、完善投入模式、创新风险管理、统筹区域布局等方面的制度创新与政策赋能着手，构建起可持续的投入增长机制和风险分担机制。

（四）梯度培育科创型企业

中国互联网络信息中心发布的《从互联网大数据看中小企业发展（2025）》显示，中国已累计培育专精特新“小巨人”企业 1.46 万家，专精特新中小企业超 14 万家，科技和创新型中小企业超 60 万家，中小企业已经成为我国推进新型工业化、发展新质生产力的生力军。《建议》在“培育壮大新兴产业和未来产业”一节中提出“促进中小企业专精特新发展，培育独角兽企业”，未来通过加快完善专精特新中小企业发展壮大机制，推动中小企业专精特新高质量发展，引导大中小企业积极布局新兴产业和未来产业新领域新赛道，培育壮大一批瞪羚、独角兽等科技创新型企业，助力抢占未来产业竞争制高点。

四、促进服务业优质高效发展

“十五五”时期，我国服务业仍有巨大的扩容和提质空间。推动生产性服务业向专业化迈进，促进生活性服务业向高品质升级，既是推进与先进制造业和现代农业产业深度融合，以及产业链提质增效、创新发展的迫切需要，也是满足人民不断升级的生活高品质、多样化需求的必然要求。

（一）实施服务业扩能提质行动

分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，积极发展研发设计、数字化服务、供应链金融等新业态新模式。促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展，加快完善教育、医疗、文化、养老、托育、体育健身等设施建设，动态调整服务质量、价格等规范标准，扩大普惠性生活服务范围，构建“一刻钟便民生活圈”，提升生活性服务业品质和消费满意度，更好满足居民最终消费需求。扩大服务业高水平对外开放，合理缩减外资准入负面清单，深化服务业监管改革，提高跨境服务贸易开放水平。强化政策引导，完善支持政策体系，扩大优质经营主体，加大无形资产和人力资本投

资，打造更多具有国际影响力的“中国服务”品牌。

（二）提高现代服务业与先进制造业、现代农业融合发展水平

聚焦价值链核心环节、要素配置关键领域，加快研发设计、商务咨询、人力资源、供应链金融等行业的发展，推进服务业数智化和制造业服务化，在深化与先进制造业融合中提升生产性服务业规模和质量，培育融合发展服务新业态。强化技术、管理和商业模式创新，加强服务标准和质量品牌建设，提升服务业供给质量和效率。完善农业社会化服务体系，发展农业生产性服务业，延伸拓展农业产业链，推动农村一二三产业深度融合，大力发展智慧农业、农业研学、乡村康养等新业态。夯实服务业数据质量与基层统计基础，激活数据要素价值，健全统计监测体系，开展覆盖全面、方法科学、协同高效的服务业统计监测。

五、构建现代化基础设施体系

交通、能源、电信、水利等基础设施是经济社会发展的重要支撑。现代化国家必须拥有现代化的基础设施体系。目前，我国已拥有全球最大的高速铁路、高速公路、港口、电力等基础设施网络。加快构建现代化基础设施体系，既是构建新发展格局的内在需要，也是实施扩大内需战略的有效途径，还是推动高质量发展和保障国家安全的战略必需。

（一）加快构建现代化基础设施体系

总结运用基础设施建设适度领先产业发展的良好经验，加强基础设施统筹规划，优化布局结构，促进集成融合，更好推动基础设施互联互通、协同融合、安全高效发展，切实发挥基础设施体系的整体效能。统筹发展和安全，推进城市平急两用公共基础设施建设，提升安全韧性和运营可持续性，着力打造系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

（二）适度超前建设新型基础设施

加速建设信息基础设施，布局第五代移动通信和第六代移动通信基站、新一代超算中心、人工智能计算中心、量子通信干线、“车能路云”一体化信息基础设施，重点推进新一代信息通信网络、全国一体化算力网建设。超前稳步发展融合基础设施，推进铁路、公路、水运、航空、管道、物流等传统基础设施更新和数智化改造。适度超前谋划和部署科技创新基础设施等建设和集约高效利用。

（三）完善现代化综合交通运输体系

优化完善国家综合立体交通网，推进跨区域跨流域大通道建设。加快贯通国家综合立体交通网“6轴7廊8通道”主骨架，优化综合交通枢纽布局，建设国际性综合交通枢纽集群、国家港口枢纽体系、国家综合机场体系和国家邮政快递枢纽。增强多元化运输供给，大力发展多式联运，强化薄弱地区覆盖和通达保障。健全多元化、韧性强的国际运输通道体系，强化交通基础设施互联互通，形成内外联通、安全高效的跨境物流网络。围绕智能综合立体交通，实施重大科技攻关，实施“人工智能+交通运输”行动，加快培育发展智慧物流、交通数字、低碳经济、绿色航运产业。

（四）优化能源骨干通道布局

优化煤炭与油气运输结构，保障化石能源稳定供应。加力建设新型能源基础设施，建设一批多能互补的水风光核一体化基地。加快建设新型电力系统，强化跨区域输电通道建设，实施电力系统调节

能力优化、配电网高质量发展等专项行动，统筹清洁能源基地与外送通道。

（五）加快建设现代化水网

构建国家水网主骨架和大动脉，实施重大引调水工程建设，推进南水北调后续工程高质量发展，建设骨干输排水通道，推进省市县级水网协同融合，优化区域水网布局，增强洪涝灾害防御、水资源统筹调配、城乡供水保障能力，建设安全韧性现代化水网。

（刘向东，中国国际经济交流中心科研信息部副部长（主持工作）、研究员；元利兴，中国国际经济交流中心宏观经济研究部研究员）

责任编辑：郭霞

全面理解加快高水平科技自立自强的 战略部署

李 锋

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）明确指出，加快高水平科技自立自强，引领发展新质生产力。当前，科技创新的广度显著加大、深度显著加深、速度显著加快、精度显著加强，科学技术从来没有像今天这样深刻影响着国家前途命运和人民生活福祉。同时，科技创新成为国际战略博弈的主战场，围绕科技制高点的竞争空前激烈，部分国家以“去风险化”为名，通过“脱钩断链”“小院高墙”等手段，试图阻断我国技术进步路径。必须加快实现高水平科技自立自强，引领新质生产力发展，我国才能真正构建起新发展格局，把握历史主动和发展主动。未来，中国式现代化要靠科技现代化作支撑，必须抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，统筹教育强国、科技强国、人才强国建设，提升国家创新体系整体效能，全面增强自主创新能力，抢占科技发展制高点，加快高水平科技自立自强。

一、新导向：加强原始创新和关键核心技术攻关

《建议》明确提出，强化科学研究、技术开发原始创新导向，优化有利于原创性、颠覆性创新的环境，特别是加强基础研究战略性、前瞻性、体系化布局，部署实施一批国家重大科技任务，推动重点领域关键核心技术攻关取得决定性突破。

原始创新是科技创新的根本动力。纵观人类发展史，每一次重大科技革命都会带来科技创新的根本性变革，尤其是基础性、原创性、颠覆性科学技术，能为科技创新注入强大动力。相较于“从 1 到 10”的科技成果转化、“从 10 到 100”的科技成果产业化，“从 0 到 1”的原始创新更具根本性、先导性和战略性，是推动科技创新的核心力量。强化原始创新有利于培育科技创新策源功能，发展新质生产力，促进科技创新成果应用到各行各业，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，超前布局建设未来产业。颠覆性创新能够改变传统科技创新路径，创造更高效的劳动工具，产生更加丰富、多样的劳

动对象和劳动资料，快速提升劳动者素质和能力，催生一批以新技术产业化应用为标志的新产业、新模式。

关键核心技术对实现高水平科技自立自强至关重要。关键核心技术是国之重器，是国家创新体系的重要支撑，是衡量国家科技水平和创新能力的重要指标。党的十八大以来，我国科技创新实力由量的积累迈向质的飞跃、从点的突破迈向系统能力提升，一些领域从过去的“跟跑”发展为“并跑”，甚至“领跑”，但关键领域核心技术受制于人的格局没有根本改变。在部分重要领域仍存在基础不牢、水平不高的问题，一些关键核心技术存在被“卡脖子”的风险。比如，集成电路、工业母机、高端仪器、基础软件、先进材料、生物制造等重点领域存在受制于人和科技发展滞后等问题，一些拥有关键技术的国外供应商可能对整条产业链“一剑封喉”。关键核心技术发展滞后的原因是多方面的。一方面，关键核心技术攻关难度大、周期长、不确定性大，多数企业不愿意开展研发活动。另一方面，国外少数创新型大企业经过长期技术积累，构建起以底层基础技术和工艺为支撑的技术创新平台，集成全球创新资源，通过技术专利“锁定效益”实现“赢者通吃”，国内企业自主研发的技术很难打开市场并实现盈利。实践证明，关键核心技术是“要不来，买不来，讨不来”的，必须切实提高关键核心技术创新能力，有效应对国外科技遏制打压，把科技发展主动权牢牢掌握在自己手里。

加快完善原始创新和关键核心技术攻关的体制机制。当前，科技创新的高竞争性、高研发成本等趋势不断增强，全球技术创新越发呈现出多点迸发、相互渗透、交叉融合的新特征，研发活动呈现出非线性、系统性和网络化等新特点，科技创新由过去单一学科、单一组织、单一部门为研发主体的分散封闭低效运作模式，演变为多学科和多部门共同参与、合作研发的协同创新模式。这在客观上要求我国必须打造横向覆盖多学科多领域、纵向贯穿产业链上下游的网络化协同创新机制，加快构建高层次、高效率的协同创新体系，加强科技创新宏观管理的前瞻性和协调性，从体制机制上增强科技创新和应急应变能力，为实现高水平科技自立自强提供制度保障。要完善新型举国体制，采取超常规措施，全链条推动重点领域关键核心技术攻关。要提高基础研究投入比重，加大长期稳定支持，产出更多标志性原创成果。

二、新路径：推动科技创新和产业创新深度融合

《建议》明确提出，推动科技创新和产业创新深度融合，统筹国家战略科技力量建设，增强体系化攻关能力，布局建设区域科技创新中心和产业科技创新高地，加快重大科技成果高效转化应用，强化企业科技创新主体地位，促进创新链产业链资金链人才链深度融合。

推动科技创新和产业创新深度融合契合科学研究范式深刻变革的大趋势。随着科学技术和经济社会发展加速融合以及学科交叉融合不断发展，科学研究范式正发生深刻变革，新知识产生于应用情景的情况越来越多，基础研究和应用研究交叉的情况越来越多，既寻求拓展知识又针对具体目标的应用基础研究越来越多。科技创新正转向全过程创新，涵盖基础研究、应用研究、试验发展、成果产业化等各环节，科技创新范式从线性范式、体系范式转向系统范式。同时，信息技术、生物技术的快速发展颠覆了传统科学研究范式，科技与经济之间界限模糊、快速转换。从“科学”到“技术”到“市场”演进周期大为缩短、各研发阶段边界模糊，技术迭代和成果转化更加快捷。日益复杂和不断融合的研究开发活动不仅需要科学家在实验室独立研究实现，更需要在“科学”“技术”和“工程”之间形成互动机制，构建面向产业核心技术突破的创新生态系统。

推动科技创新和产业创新深度融合有利于实现科学导向与产业导向的有机结合。以科技创新推动产业创新有利于促进创新资源与产业资源的有效衔接和优化组合，生成核心技术力量，提升产业创新

能力，改变产业工艺流程、技术水平、组织方式、管理模式，打牢产业创新的地基，实现高水平科技自立自强。同时，重大的科技创新活动往往具有周期长、投入高、风险大等突出特点，必须增强产业创新的需求牵引能力。以产业创新牵引科技创新有利于科技创新与具体产业核心技术突破相衔接，促进基础研究、应用研究和试验发展更加紧密贯通，直接推动产业升级甚至变革，把科技力量转化为产业竞争优势。比如，围绕创新链布局产业链强调的就是产业发展要突出科技引领作用，围绕产业链部署创新链强调的就是科技创新要面向经济主战场，破解产业链的重大技术难题。未来，要统筹科技创新平台建设，布局建设概念验证、中试验证平台，加大应用场景建设和开放力度，营造具有全球竞争力的开放创新生态。还要通过产业创新反哺科技创新，推动更多的资金、技术、人才、数据等要素向企业集聚，持续提升我国的科技创新能力，加快补足创新链前端的短板，形成产业创新推动科技创新的新机制。

强化企业科技创新主体地位是推动科技创新和产业创新深度融合的有效途径。新一轮科技革命和产业变革深入发展，科技创新和产业创新的复杂性越来越强、不确定性越来越高，传统的技术研发与创新组织模式难以适应。过去针对产业技术发展面临的一些瓶颈问题，我国也部署过一系列科技项目，但由高校、科研院所牵头组织实施的部分项目对产业发展的支撑效果并不理想。因此，要进一步强化企业科技创新主体地位，充分发挥企业出题者作用，推进重点科技项目协同和研发活动一体化，发展高效强大的共性技术供给体系。要推动创新资源向企业集聚，支持企业牵头组建创新联合体、更多承担国家科技攻关任务，通过重大科技项目带动中小企业有效介入基础研究和应用基础研究，推动高校和科研院所参与应用研究和试验发展，加快提升我国的产业创新能力。要鼓励企业加大基础研究投入，提高企业研发费用加计扣除比例，加大政府采购自主创新产品力度，推动科技创新和产业创新深度融合。

三、新方式：一体推进教育科技人才发展

《建议》明确提出，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、高校和科研院所等平台的人才集聚效应，促进人才链与创新链、产业链有机衔接。

一体推进教育科技人才发展是实现高质量发展和应对国际竞争的战略抉择。教育是人才培养的基础，科技是第一生产力，人才是第一资源，三者协同推进能形成“人才培养—技术突破—战略支撑”的闭环。例如，在半导体和量子计算等战略领域，需通过教育体系定向培养专业人才，依托高端人才团队攻克关键核心技术，最终实现战略领域的自主可控，保障国家产业安全和发展主动权。一体推进教育科技人才发展能够构建多层次、专业化的人才培养体系，为产业升级输送创新型和技能型人才，推动经济发展加快从“要素驱动”向“创新驱动”转型。

一体推进教育科技人才发展是提升国家创新体系整体效能的关键。当今世界的科技竞争说到底就是人才竞争。目前，我国正处在产业转型升级的关键时刻，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，在人工智能、量子计算、新材料等新兴战略产业领域高端人才缺口较大。同时，我国科学家与工程师占劳动力总量的比重明显低于美国和欧盟，制造业企业人才招聘面临金融机构和互联网公司的强势竞争，多数企业难以吸引和留住优秀人才。实现高水平科技自立自强归根结底依靠高水平创新人才，要在统筹发展和安全的前提下，构建开放创新生态，深化国际交流合作，建立高技术人才移民制度，在全球范围内吸引人才、留住人才、用好人才。要构筑集聚全球优秀人才的科研创新高地，“主动设计和牵头发起国际大科学计划和大科学

工程，设立面向全球的科学研究基金”^①。要支持地方积极探索海外人才引进机制，在签证、聘用机制、个人所得税政策和互联网使用等方面实施更加开放的海外人才吸引和管理制度，引进更多具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。

一体推进教育科技人才发展要全面深化体制机制改革。建立健全一体推进的协调机制，强化规划衔接、政策协同、资源统筹、评价联动，促进科技自主创新和人才自主培养良性互动，建设具有全球影响力的教育中心、科学中心、人才中心，促进科技与教育、人才高效协同。围绕科技创新、产业发展和国家战略需求协同育人，分类推进高校改革，统筹学科设置，深入推动“双一流”高校和国家交叉学科中心建设，强化科研机构、创新平台和企业的科技人才集聚培养功能，提升科技力量和创新资源的体系化、协同化水平。加快建设国家战略人才力量，培养造就更多战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才等各类人才。建立科技创新、产业发展和国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式，深化项目评审、机构评估、人才评价、收入分配改革，畅通高校、科研院所、企业人才交流通道，激发创新创造动力与活力。

四、新重点：深入推进数字中国建设

《建议》明确提出，深入推进数字中国建设，深化数据资源开发利用，促进实体经济和数字经济深度融合，加快人工智能等数智技术创新，全面实施“人工智能+”行动，抢占人工智能产业应用制高点，全方位赋能千行百业。

数字中国是构筑国家竞争新优势的有力支撑。当前，数字技术已成为重塑全球竞争格局、引领国家发展的核心力量。同时，国际竞争已从单一技术比拼转向以信息技术生态、数字化转型势能、数据治理能力为核心的综合较量。在全球数字竞争格局中，数字中国建设直接关系到国家核心竞争力的培育。《建议》把数字中国放在科技自立自强章节中，凸显了数字中国的科技含量。我国通过强化数字技术创新体系，在量子计算、脑机接口等前沿领域持续突破，国产人工智能大模型走向产业普惠，人形机器人实现商业化落地，形成了技术创新的突出优势。此外，超大规模数据市场与强大数字基础设施的叠加优势，将转化为国家竞争的战略主动，为参与全球数字合作奠定基础。

数字中国是推进中国式现代化的重要引擎。数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，数字中国建设通过夯实数字基础设施与激活数据要素价值，为现代化经济体系提供坚实支撑。2024年数据显示，我国算力规模达到280 EFLOPS（每秒百亿亿次浮点运算），居全球前列，提前完成“十四五”时期5G、千兆光网建设目标，实现县县通千兆、乡乡通5G的网络覆盖。这些基础设施构成了经济循环的“数字血脉”，推动数字经济核心产业规模占国内生产总值比重达10%左右。数字中国还推动实体经济数字化转型，加速产业链的数字化改造，重塑产业竞争力，为建设制造强国、质量强国提供核心支撑。

人工智能是数字中国建设的关键方向。人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，深刻改变人类生产生活方式。党的十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业发展全局战略高度，对人工智能做出一系列重要指示，强调人工智能具有“头雁效应”，加快发展新一代人工智能是事关我国能否抓住新一轮科技革命和产业变革机遇的战略问题，将其提升到“战略制高点”的高度。2024年3月，政府工作报告提出开展“人工智能+”行动，打造具有国际竞争力的数字产业集群。

^①习近平：《在中国科学院第二十次院士大会、中国工程院第十五次院士大会、中国科协第十次全国代表大会上的讲话》，中国政府网，2021年5月28日。

2024 年 12 月，中央经济工作会议提出，开展“人工智能+”行动，培育未来产业。2025 年 3 月，政府工作报告提出，持续推进“人工智能+”行动。2025 年 8 月，国家出台《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，提出要加快形成人机协同、跨界融合、共创分享的智能经济和智能社会新形态。目前，我国在基础大模型、人形机器人等领域形成一批具有国际影响力的创新成果，在人工智能应用层面已取得显著成效，但在原创算法、核心理论、高端芯片、底层框架等基础研究方面仍存在短板。要补齐这些短板，需加强人工智能顶层设计和体系化部署，从科研生态、人才培养、产学研协同、政策支持等多维度发力，建设开放共享安全的全国一体化数据市场，实施工业互联网创新发展工程，强化算力、算法、数据等高效供给，推动人工智能与科技创新、产业发展、消费提质、民生保障等深度融合。

(李锋，中国国际经济交流中心创新发展研究部部长、研究员)

责任编辑：李蕊

建设强大国内市场： 构建新发展格局的主引擎

张茉楠

党的二十届四中全会是在我国“十四五”规划即将收官、“十五五”规划谋篇布局的关键历史节点召开的一次重要会议。全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(以下简称《建议》)，为未来五年乃至更长时期我国经济社会的发展指明了方向、擘画了新蓝图。

一、核心论断：强大国内市场是中国式现代化的战略依托

(一) 建设强大国内市场，加快构建新发展格局

形成强大国内市场是构建新发展格局的重要支撑，也是大国经济优势所在。2020 年 7 月，党中央提出要加快“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局^①，这是以习近平同志为核心的党中央根据我国新发展阶段、新历史任务、新环境条件做出的重大战略决策，也是发挥我国超大经济体和市场规模优势的内在需求。构建新发展格局要求我国更加充分地利用好国内国际两个市场、两种资源。全会公报明确指出，强大国内市场是中国式现代化的战略依托。这一论断深刻揭示了国内市场在新时代我国经济社会发展中的基础性、战略性地位，将国内市场的建设提升到了前所未有的战略高度。面对日趋复杂严峻的外部环境，贸易保护主义加剧，以及全球经济增长动能不足等挑战，将发展的立足点放在国内，将内需作为经济增长的主引擎和稳定器，通过做强国内大循环，增强经济发展的内生动力和可靠性，以国内大循环的稳定性对冲国际循环的不确定性，是把握未来发展主动权的战略性布局，也是主动维护和延长发展战略机遇期的先手棋。

^①2020 年 4 月，习近平总书记在十九届中央财经委员会第七次会议上首次提出构建新发展格局的战略构想。

（二）做强国内大循环，增强战略主动

当前，世界百年变局加速演进，地缘政治风险加剧，大国战略竞争日趋白热化，给我国经济社会发展带来前所未有的风险挑战。在此背景下，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，具有极其重要的战略意义。习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》中指出：“外部环境越是严峻复杂，越要加快构建新发展格局，牢牢把握发展主动权。”做强国内大循环，意味着将发展的命运牢牢掌握在自己手中。一个强大的国内市场，能够为我国经济发展提供坚实的根基和强大的韧性，有效对冲外部冲击。同时，依托超大规模市场优势，可以吸引全球优质资源要素。以国内大循环吸引全球资源要素，以国际循环提升国内大循环效率和水平，从而在更高水平对外开放中塑造新的竞争优势。这既是对短期风险的主动防御，也是着眼长远，主动塑造未来发展战略机遇期的重大战略选择。

二、战略基点：坚持扩大内需与深化供给侧结构性改革相结合

（一）以新需求引领新供给，以新供给创造新需求

“以新需求引领新供给，以新供给创造新需求”是全会对供需关系作出的最新理论概括，是指导做好经济工作的根本遵循。这一辩证关系深刻揭示了新时代经济发展的内在规律。一方面，“新需求引领新供给”强调需求侧的牵引作用。随着居民收入水平的提高和消费结构的升级，对高品质商品和服务的需求日益增长，如对健康、文旅、养老、育幼等服务消费的需求，以及对绿色、智能、个性化产品的需求。这些新需求为供给侧的产业升级和技术创新指明了方向，倒逼企业提升产品质量，优化服务体验，从而推动产业结构向中高端方向迈进。另一方面，“新供给创造新需求”凸显了供给侧的创新驱动作用。通过技术和商业模式创新，企业可以创造全新的产品和服务，开辟新的市场机会。例如，人工智能、大数据、物联网等新技术的应用催生了智能家居、自动驾驶、远程医疗等新商业模式，创造了新的消费热点。这种供给侧创新可以激发潜在的消费需求，引领消费趋势，为经济增长注入新动力。“需求牵引供给、供给创造需求”两者相互作用，形成良性循环，促进经济更高质量、更有效率、更可持续发展。

（二）坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合

《建议》提出的“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”，是扩大内需战略的具体化路径，体现了以“人民为中心”的发展思想。这一部署深刻揭示了民生、消费、投资三者之间的内在联系。“惠民生”是“促消费”的基础。只有持续深化收入分配制度改革，提高城乡居民的收入水平，完善社会保障体系，才能有效提升居民的消费能力和消费意愿，释放巨大的消费潜力。例如，通过加大教育、医疗、养老等公共服务投入，可以减轻居民的后顾之忧，使其敢消费、愿消费、能消费。“投资于物”和“投资于人”则是扩大有效投资的两个重要方面。“投资于物”指的是加强传统基础设施和新型基础设施建设，如交通、能源、水利以及第五代移动通信（5G）、数据中心、工业互联网等。“投资于人”则更加强调人力资本开发，包括发展高质量的教育体系，加强职业技能培训，以及完善人才激励机制等。这不仅是提升国家创新能力和产业竞争力的根本，也是促进人的全面发展、实现共同富裕的内在要求。将“投资于物”和“投资于人”紧密结合，意味着投资不仅要关注“硬件”的完善，更要注重“软件”的提升，实现物质资本和人力资本的协同增长，为高质量发展提供持久动力。

（三）增强国内大循环内生动力和可靠性的路径选择

增强国内大循环的内生动力和可靠性，是构建新发展格局的核心目标。全会为此指明了清晰的路

径。首先，必须大力提振消费，充分发挥消费对经济发展的基础性作用。这需要多管齐下，包括实施促进消费专项行动，扩大优质消费品和服务供给，特别是挖掘文旅、康养、育幼等服务消费领域的潜力；优化消费环境，加强消费者权益保护。其次，发挥有效投资在优化供给结构中的关键作用。投资要聚焦于“两新一重”（新型基础设施、新型城镇化，以及交通、水利等重大工程）等关键领域，拉动当前增长、蓄积长远发展能量。同时，鼓励和吸引更多民间资本参与重大项目建设，激发民间投资活力。最后，也是最为关键的是通过统一市场基础制度规则，破除地方保护和市场分割，消除要素自由流动的壁垒，降低全社会物流成本，真正形成高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，从而最大限度释放内需潜力，增强国内大循环的韧性和活力。

三、建设强大国内市场四大发力点：政策部署与实践进路协调统一

（一）大力提振消费：激发市场活力与潜力

全会锚定到 2035 年基本实现社会主义现代化这一战略目标，再次强调到 2035 年人均国内生产总值（GDP）达到中等发达国家水平。这是具有雄心的远景目标，也显示未来我国市场成长的巨大潜力。根据国家统计局的数据，2024 年，我国 GDP 首次突破 130 万亿元人民币，人均 GDP 达到 13445 美元，位居中等偏上收入国家前列。我国最终消费率相对较低，2024 年约为 56.55%，远低于一般发达国家约 80% 的水平。消费是激发市场和活力的关键动力，我国消费升级和消费基础性作用的发挥有巨大的潜力可挖掘。

国内有效需求不足是当前制约经济发展的主要矛盾。党中央、国务院将扩大内需，特别是“大力提振消费”作为经济工作的重中之重。全会明确提出“深入实施提振消费专项行动”。这一行动并非单一的政策刺激，而是一套组合拳。包括加力扩围实施“两新”政策，扩大优质消费品和服务供给，以及加大直达消费者的普惠政策力度。与此同时，优化消费环境被提升到前所未有的高度。国家发展改革委等部门强调，要大力优化消费环境，解决跨区域经营遭遇的政策不一致、“时行时不行”等监管问题，推进“大数据+监管”等新型智慧监管方式，以放心消费城市建设试点为抓手，全面优化消费环境和消费生态。

在政策的有力推动下，我国消费市场呈现出稳步恢复和结构升级的良好态势。尽管面临一些压力，但消费作为经济增长“压舱石”的作用依然稳固。国家发展改革委的数据显示，2021—2024 年内需对经济增长的平均贡献率达到 86.4%，其中消费的贡献尤为突出。2024 年，最终消费对经济增长的贡献率为 44.5%，拉动 GDP 增长 2.2 个百分点，继续发挥“经济发展第一拉动力”的作用。从消费结构来看，升级趋势明显，服务消费和品质消费成为新的增长点。根据国家统计局的数据，2025 年 1—7 月，社会消费品零售总额为 284238 亿元，同比增长 4.8%，服务零售额同比增长 5.2%。其中，旅游咨询租赁服务类、交通出行服务类、文体休闲服务类零售额均保持两位数增长，有效提升了消费市场的活力。

（二）扩大有效投资：聚焦关键领域与激发民间投资活力

扩大有效投资是稳定经济增长、优化供给结构的关键举措。全会对此作出明确部署，强调扩大有效投资，提出完善民营企业参与重大项目建设长效机制。当前的投资政策呈现出两个鲜明特点：一是聚焦关键领域。投资重点向“两新一重”领域倾斜，即加强新型基础设施建设（如 5G、工业互联网、数据中心）、新型城镇化建设（如城市更新、保障性住房）以及交通、水利等重大工程建设。向这些领域投资既有利于补短板、强弱项，又能带动当期增长，还能为长期发展积蓄能量，具有“一举三得”之效。二是着力激发民间投资活力。民间投资是全社会投资的重要组成部分，是经济活力的重要

体现。未来要有效降低民间投资的制度性成本，为民营企业营造稳定、公平、透明、可预期的发展环境，增强其投资信心。

扩大有效投资赋能高质量发展。近年来，我国投资呈现出“高技术产业投资快于整体、基础设施投资保持韧性、制造业投资稳定增长”的特点。我国高技术投资保持强劲增长，国家统计局的数据显示，2024年高技术产业投资增长8.0%，其中高技术制造业和高技术服务业分别增长7.0%和10.2%。具体来看，航空航天、电子通信设备、专业技术服务和科技成果转化等领域增长尤为显著。例如，航空、航天器及设备制造业投资增长39.5%。2025年上半年，高技术产业投资继续保持两位数增长，其中高技术服务业投资增长尤为突出，表明我国正持续加大对高科技领域的投资以培育新动能。

（三）加快全国统一大市场建设：坚决破除卡点堵点、推进“五统一、一开放”

目前，我国已稳居全球第二大商品消费市场和最大网络零售地位市场，资本、技术、数据等要素市场规模呈现迅速扩张趋势。“十五五”时期，要继续扩大市场规模，推动现代市场体系的结构性改革。全会对此做出了系统部署，核心要求是“坚决破除阻碍全国统一大市场建设的卡点堵点”。为实现这一目标，党中央、国务院提出了一系列具体举措，其核心可以概括为“五统一、一开放”。^① 具体而言，“五统一”包括：统一市场基础制度规则，完善产权保护、市场准入、社会信用等制度，确保规则的一致性；统一市场设施标准，特别是要健全一体衔接的流通规则 and 标准，降低全社会物流成本；统一政府行为尺度，破除地方保护和市场分割，消除不合理的准入壁垒；统一市场监管，加强反垄断和反不正当竞争执法，形成公平有序的市场环境；统一要素和资源市场，推动土地、劳动力、资本、技术、数据等要素在更大范围内自由流动与高效配置。“一开放”则是指持续扩大对内对外开放，不仅要打破国内市场之间的壁垒，还要主动对接国际高标准经贸规则，以开放促改革，推动国内国际市场高效联通。这些战略部署旨在从根本上解决地方保护、市场分割等长期存在的顽疾，为构建新发展格局破除制度性障碍。

尽管建设全国统一大市场取得了积极进展，但仍面临不少挑战。最突出的问题是地方保护和市场分割。一些地方政府出于本地利益考虑，在招商引资、资质认定、招标投标、政府采购等领域设置“隐形壁垒”。在数据、技术等新型要素市场，由于缺乏统一的规则和标准，数据确权、流通、交易等环节面临诸多困难，形成了“数据孤岛”，制约了数字统一大市场建设。此外，一些地方在监管执法上存在标准不一、尺度不同的问题，导致企业在跨区域经营时面临不确定性，影响了市场预期和投资信心。这些卡点、堵点、痛点，是加快建设全国统一大市场必须攻克的难关。

（四）“有为政府”与“有效市场”有机融合释放市场活力

社会主义市场经济体制的核心在于将“无形之手”（市场）与“有形之手”（政府）有机结合，既发挥市场在资源配置中的决定性作用，又通过政府的科学调控弥补市场失灵。这一模式既继承了市场经济的效率优势，又体现了社会主义制度的集中力量办大事的优越性。全会明确提出，“十五五”时期经济社会发展必须遵循有效市场和有为政府相结合的原则，为破解发展难题、激发内生动力提供了根本遵循。

一方面，社会主义市场经济体制意味着要以“有效市场”提高资源配置效率。体现在：一是要素流动更加顺畅化。通过深化要素市场化配置改革，打破行政壁垒，使资本、土地、劳动力、数据、技术等要素在全国范围内自由流动，按市场规律定价。二是市场竞争激发企业创新活力。无论国有企

^①2025年7月，中央财经委员会第六次会议提出“纵深推进全国统一大市场建设”，其基本要求是“五统一、一开放”，即统一市场基础制度、统一市场基础设施、统一政府行为尺度、统一市场监管执法、统一要素资源市场，持续扩大对内对外开放。

业、民营企业还是外资企业，都可以在竞争中推动技术迭代，从竞争中获益。三是价格机制优化配置。市场中价格、供求、竞争等机制相互作用，必须加快推进能源、土地、资本等价格改革，让价格真正反映供需关系与资源稀缺性，让资源在不同部门之间转移和流动，从而实现资源在社会范围内的优化配置。

另一方面，市场并非万能，存在外部性、信息不对称、公共产品供给不足等天然局限。因此，政府的“有为”需要在关键方向发力。一是宏观调控与稳定预期。政府通过财政、货币、产业、区域协调政策，在经济波动时稳定市场预期和总需求，防止“失速”风险。二是科技创新的战略引导。市场机制难以独立支撑长期、高风险、基础性创新。在科技领域，政府应通过国家战略科技力量建设来弥补市场短视，形成“揭榜挂帅”“赛马制”的机制，引导社会资本加大投入。三是公共服务与社会公平。全会提出的“投资于人”是要将资源投入到教育、医疗、技能培训和社会保障等领域，提供普惠性公共服务，矫正市场分配不公、收入差距扩大等问题。四是制度供给与法治保障。政府“有为”需要提供更多制度和法治保障，通过完善产权保护、知识产权、竞争政策、数据安全和隐私保护制度，为市场主体营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。“有为政府”是政府不越位、不缺位，做到“有所为、有所不为”，提供制度供给和方向引导，激发市场活力；“有效市场”是市场不失灵、不失效。最终形成“宏观有度、微观有活、社会有序、发展有力”的治理格局。

四、加快构建新发展格局：内外联动促进高水平开放

（一）构建现代市场体系，做强国内大循环

培育和激发国内市场潜力，促进形成强大国内市场，是未来一个时期的战略目标和内在要求。“十五五”时期应以构建现代市场体系为主轴，完善法律法规等基础制度，资源配置、激励约束相容机制，以及监管框架和制度型开放规则，加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的强大国内市场，增强国内大循环内生动力和可靠性。顺应产业分工和要素分布趋势，深化经济体制改革，推动基本公共服务均等化，优化调整科技成果研发地和成果转化地的财政分配关系，畅通国内生产、流通、分配各环节，更好引导地方政府维护全国统一大市场的积极性。

（二）推进高水平对外开放，提升国际循环质量与水平

全会强调，坚持开放合作、互利共赢，稳步扩大制度型开放。当前，我国正以制度型开放为重点，向全方位高水平对外开放迈进。对内，通过系统性的“边境”制度体系和“边境后”制度体系的协同发力，消除制约构建现代市场体系的障碍；对外，提升与诸多经济体特别是大多数发达经济体经贸规则的相容性，推动我国市场体系规则与国际市场规则体系的相容性。坚定维护以世贸组织为基础的多边贸易体制，全面对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）等为代表的国际高标准经贸规则，加快升级《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）框架下关于服务贸易、数字贸易、知识产权等领域的规则谈判，推动 RCEP 扩员提质。重启中日韩自贸区谈判，推进亚太自贸区进程和区域经济一体化。提高现有自由贸易协定综合利用率，积极利用“一带一路”倡议、金砖国家合作机制等平台，与更多贸易伙伴签署自贸协定，进一步扩大面向全球高标准自贸区网络。在全球范围内更高效地集聚和配置资源，促进资源共享与优势互补，携手共建开放型世界经济和人类命运共同体。

（张茉楠，中国国际经济交流中心美欧研究部副部长（主持工作）、研究员）

责任编辑：郭霞

以高水平对外开放打造国际合作新局面

叶辅靖 王 宛

在基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，党的二十届四中全会对“十五五”时期扩大高水平对外开放进行了重要部署。“十五五”时期，世界百年未有之大变局加速演进，变乱交织，全球政治经济格局将继续经历大调整、大分化、大重组，不确定难预料因素增多，我国所面临的外部环境更加复杂。坚定不移扩大对外开放，既是以开放促改革促发展、带动国内经济高质量发展的重要法宝，也是我国坚持全球化正确方向、为世界发展注入稳定力量的必然选择。

一、积极扩大自主开放

积极扩大自主开放是“十五五”时期我国扩大高水平对外开放的重要特征，不仅是应对全球变局、拓展国际循环的最新探索，也是增强经济发展主动权、赢得国际合作竞争主动权的关键抉择。自20世纪70年代末以来，我国始终坚持对外开放，不断拓展对外开放的广度和深度，实现了举世瞩目的经济增长奇迹。这不仅是因为我国抓住了经济全球化带来的历史性机遇，通过加入世贸组织、利用外商投资等方式接轨国际通行经贸规则，更是在这个过程中倒逼国内相关领域诸多重大改革，对改善国内营商环境，加快产业转型升级，以及提升国际影响力发挥了重要作用。

党的十八大以来，我国实施更加积极主动的开放战略，推动开放的大门越开越大。从2013年开始，我国先后设立22个自贸试验区，有效发挥制度创新的“试验田”和探索区作用，已经形成一大批在全国可复制、可推广的改革试验成果。例如，上海自贸试验区率先实施外商投资准入国民待遇加负面清单管理模式。在自贸试验区、自贸港等开放平台的引领示范和辐射带动下，我国对外开放由商品和要素流动型开放向规则、规制、管理、标准等制度型开放转变。全国版外资准入负面清单的限制措施从2017年的93项减至2024年的29项，制造业领域外资准入限制措施实现“清零”；自贸试验区外资准入服务领域的特别管理措施从2013年的95条减至2021年的22条，部分省市在金融、电信、医疗等服务业领域进行对外开放探索。

当前，面对国内外环境变化，有必要积极扩大自主开放。从国际来看，一方面，随着新一轮科技革命和产业变革的蓬勃发展，国际分工、国际贸易投资出现新趋势，国际经贸规则越来越朝着“边境后”领域、新兴领域转变，这要求我国国内规则和制度与国际通行规则和制度实现进一步兼容；另一方面，单边主义、保护主义抬头，尤其是以美国为首的部分西方国家为了维护自身利益，频繁采取加征关税、设置非关税贸易壁垒等措施，严重扰乱全球贸易和产业链供应链稳定，削弱世界经济增长动能。例如，美国自2018年以来已经对我国发起两轮“关税战”，并且不断组建将我国排斥在外的“小圈子”，试图与我国“脱钩断链”，加剧了全球供应链的本土化、区域化、集团化。从国内来看，我国经济正处于转型时期，高质量发展面临瓶颈制约，国内大循环需要增强内生动力和可靠性。通过自主开放，可以缩小与国际先进制度和规则的差距，更好统筹国内国际两个市场两种资源，增加对全球要

素资源的吸引力，提升在全球产业链供应链中的地位。

自主开放要坚持“以我为主、于我有利”的原则，有节奏、有层次、有范围地扩大开放，拓展单边开放的领域和区域。以“边境后”议题为重点推进制度型开放，在产业政策和补贴规则、数字贸易规则、知识产权保护、劳动保护、竞争政策等领域对接国际高标准经贸规则，构建与国际通行规则衔接的制度体系。以服务业为重点扩大市场准入，扩大电信、医疗等领域开放试点，有序推进教育、文化等领域开放。实施自贸试验区提升战略，优化区域开放布局。高标准建设海南自贸港，推动自贸试验区、海南自贸港探索更多可复制推广的制度创新成果。加快推进区域和双边贸易投资协定进程，落实对 53 个非洲建交国实施 100% 税目产品零关税举措，扩大贸易投资合作“朋友圈”。

二、推动贸易创新发展

对外贸易是我国开放型经济的重要组成部分，也是畅通我国国内国际双循环的关键枢纽。对外贸易能够促进国内要素资源的流动和优化配置，并且能够直接带动国内增加就业岗位，对我国经济社会发展和稳定发挥着重要作用。

新中国成立特别是改革开放以来，我国对外贸易快速发展，从“三来一补”起步逐渐发展到以货物贸易为主，进而再到货物贸易和服务贸易“双轮驱动”的阶段。从货物贸易来看，我国货物贸易规模连续 8 年稳居全球第一。商务部数据显示，1978—2024 年，我国货物进出口总额由 206 亿美元增至约 6.16 万亿美元，占世界的比重从不足 1% 增至超过 12%。近年来，以电动载人汽车、锂电池、太阳能电池为代表的“新三样”增长势头迅猛，成为我国外贸出口新名片。随着国内消费水平不断升级以及人民对美好生活需要日益增长，我国积极扩大进口，加强贸易促进平台建设，鼓励企业开展进出口业务，提高贸易便利化水平。我国已经连续举办 8 届中国国际进口博览会，与 30 个国家和地区签署了 23 个自贸协定，设立了 43 个进口贸易促进创新示范区。我国是全球第二大消费市场和进口市场，是全球近 80 个国家和地区的主要出口目的地，与越来越多的贸易伙伴共享发展机遇。与货物贸易相比，我国的服务贸易规模较小，但近年来总量在不断增加。世贸组织的数据显示，2024 年我国服务贸易额突破 1 万亿美元，同比增长 13.2%，高于全球平均增速 4.2 个百分点；服务贸易规模位居全球第二，在世界服务贸易中所占份额在 6% 左右。党的十八大以来，我国持续深入推进服务业改革开放，服务贸易逐渐成为我国对外贸易发展的重要引擎。随着数字经济与产业发展的深度融合，以跨境电商、远程医疗等为代表的新兴服务贸易成为贸易新增长点。根据商务部研究院的最新测算，2025 年我国服务贸易综合发展指数已经提升至全球前 10 位。

虽然对外贸易的快速发展对推进国际化、市场化、工业化进程发挥着不可替代的作用，但是我国实现对外贸易高质量发展、从贸易大国迈向贸易强国仍然面临诸多困难。我国传统的低成本劳动优势在减弱，迫切需要培育以技术、品牌、管理为核心的国际竞争新优势。我国的出口产品存在附加值不高的问题，进口仍有较大潜力空间，从“世界工厂”到“世界市场”的转型仍待破局。我国服务贸易近年来始终处于逆差状态，以“新三样”为代表的高新技术产品出口正面临来自西方国家越来越多的限制。

为此，党的二十届四中全会提出“推动贸易创新发展”。未来要优化贸易结构，培育贸易新动能，增强贸易发展活力，推动对外贸易从“规模扩张”到“量质齐升”，加快建设贸易强国。在货物贸易领域，积极拓展中间品贸易，大力开拓东盟、非洲、拉美等新兴市场，支持企业内外贸一体化发展。在服务贸易领域，提升知识密集型服务贸易占比，提升服务贸易标准化水平。扩大优质消费品和先进

生产设备进口，培育国家进口贸易促进创新示范区。发挥数字经济优势，推动建设数字贸易示范区，在数据跨境流动、电子支付等领域加强国际合作，培育具有国际竞争力的数字贸易平台和企业，使跨境电商、远程服务等新业态成为贸易的新增长极。

三、拓展双向投资合作空间

“引进来”和“走出去”是我国对外开放的重要抓手。外商投资对于我国的产业结构升级、营商环境改善、管理水平进步等方面都发挥着重要作用，也是我国融入经济全球化、参与全球分工的重要纽带。对外投资并不是单纯的资本输出，而是能够有效拉动产品出口，加强关键资源供应保障，推动国内国际双循环相互促进。

从20世纪90年代开始，我国就积极探索利用国内国外两个市场两种资源，将“走出去”与“引进来”相结合，逐渐发展成为引资大国和投资大国。在“引进来”方面，1992年以来，随着引资力度不断加大，利用外资进入发展“快车道”。商务部的数据显示，2024年我国实际利用外资额为1162.4亿美元，而1983年这一数值仅为9.2亿美元。近两年，受国际环境影响，我国实际利用外资额有所下降，2023年同比下降13.7%，2024年同比下降28.8%。但从整体来看，截至2025年7月，“十四五”时期我国实际利用外资金额累计达到7148.7亿美元，已经超过“十三五”时期的6989亿美元。虽然外资企业看重的劳动力和低成本优势在减弱，但是我国越来越凸显的高素质技术人才资源、超大规模市场、完备的产业链供应链、持续提升的科技创新能力以及丰富的应用场景优势，使得我国对外资的吸引力不减，依然是外资企业青睐的投资热土。目前，外商在华投资已经覆盖了115个行业大类，在制造业领域有31个大类和548个小类，服务业成为外商投资的主场。从区域来看，我国中西部地区对外商投资的吸引力显著增加。

在企业“走出去”需求和政策支持力度都在加大的影响下，我国对外投资规模不断扩大，已经进入稳步发展阶段，流量和存量均处于全球领先地位。《2024年度中国对外直接投资统计公报》的数据显示，2024年我国对外直接投资流量为1922亿美元，同比增长8.4%，占全球份额的11.9%，连续13年位列全球前三；截至2024年末，我国对外直接投资存量达3.14万亿美元，连续8年排名全球第三位；截至2024年底，我国境内投资者共在全球190个国家和地区设立境外企业5.2万家。从区域来看，我国对外投资覆盖的国家和地区不断扩大，最大投向地区是亚洲，占比接近80%，是我国对外投资的核心区域。从领域来看，我国对外投资已经涵盖国民经济的18个行业门类，由以采矿业为主转变为以租赁和商务服务、制造业等为主。

当前，受世界经济复苏疲弱、全球跨境投资低迷、大国博弈激烈、地缘冲突频发等因素影响，我国利用外资规模有所下降，保持全球第二大外资流入国地位面临压力。相较而言，我国企业境外投资的速度加快，投资规模呈增长态势，继续保持资本净输出的状态。“十五五”时期，要同时拓展吸引外资和对外投资的空间，推动实现投资合作的双向赋能。在吸引外资方面，不断完善和实施好鼓励外商投资产业目录，缩减外资准入负面清单，全面落实国民待遇，着力破解制约外商投资的隐形壁垒，落实好“准入又准营”，健全外商投资服务保障体系，持续打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，塑造吸引外资新优势，打造“投资中国”品牌。在对外投资方面，健全海外管理服务体系，加强优质服务供给和风险预警防控，统筹国内产业发展需要与对外投资方向，引导产业链供应链合理有序跨境布局，鼓励企业“抱团出海”参与全球分工，构建更加完善的国际供应链网络。

四、高质量共建“一带一路”

共建“一带一路”是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大倡议，为各国特别是发展中国家在经济、政治、文化、绿色等多领域的贸易和投资合作搭建了具有强大韧性和活力的新平台，已成为深受欢迎的全方位国际合作倡议。

共建“一带一路”为共建国家经济社会发展提供了重要支持。参与“一带一路”建设的 150 多个国家中，包括我国在内的 110 多个国家都属于发展中国家，其中还有 24 个低收入国家。在完善基础设施方面，一大批基础设施项目的实施缓解了发展中国家长期面临的铁路、公路、航运、通信、基本公共服务等领域基础设施薄弱的困境，生产生活条件得到长足改善。在社会民生方面，我国企业在共建国家投资建厂为当地居民创造了就业岗位，实施的民生工程为当地居民解决了医疗资源短缺、健康安全保障不足等问题，进而改善了当地贫困状况。根据世界银行的预测，到 2030 年，共建“一带一路”相关投资有望使共建国家 760 万人摆脱极端贫困、3200 万人摆脱中度贫困。

共建“一带一路”改善广大发展中国家参与全球化的基础和条件，推动要素资源在各国间流动，稳步扩大共建国家规则标准“软联通”，深化区域合作，促进全球贸易发展，维护全球供应链稳定。中欧班列作为共建“一带一路”的“拳头产品”，有效提升了亚欧大陆铁路联通水平和海铁、公铁、空铁等多式联运发展水平，提高贸易效率，降低贸易成本，为贸易便利化作出了重要贡献。共建“一带一路”坚持真正的多边主义，践行共商共建共享的全球治理观，提升广大发展中国家的话语权，为完善全球治理提供新方案，推动全球治理体系朝着更加公平合理方向发展。

“一带一路”倡议自提出以来就遭到来自美西方国家的质疑与阻遏。如美西方国家炒作所谓“债务陷阱论”“资源掠夺论”等言论抹黑“一带一路”对全球经济发展的重要贡献，美国牵头推出“印太经济框架”（IPEF）、“全球基础设施与投资伙伴关系”（PGII）等机制试图围堵封锁共建“一带一路”的发展空间。同时，共建“一带一路”在推进过程中也遇到一些问题和风险，如规则标准“软联通”与基础设施“硬联通”之间的协同性仍不足，我国企业跨国经营能力有待提高，与共建国家之间的经贸投资合作需进一步提质增效。

在第二个“金色十年”，要推动共建“一带一路”深耕细作。构建完善“一带一路”立体互联互通网络，加快推进中欧班列高质量发展，搭建亚欧大陆物流新通道，积极推进“丝路海运”港航贸一体化发展加快陆海新通道、空中丝绸之路建设。同更多国家商签自贸协定、投资保护协定，高标准建设“丝路电商”合作先行区。统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设，推动新型惠民合作走深走实。强化与共建国家的战略对接，深入挖掘绿色发展、数字经济、人工智能、旅游文化等领域的合作潜力，扩大三方及更多方市场合作。

（叶辅靖，中国宏观经济研究院科研管理部主任、研究员；王宛，中国宏观经济研究院科研管理部副研究员）

责任编辑：郭霞

建设现代化大产业 夯实农业强国根基

张秀青

2025年10月23日，党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）是未来五年的顶层设计和宏伟图景，再次强调以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。其中，“加快农业农村现代化，扎实推进乡村全面振兴”被置于关乎中国式现代化全局的战略高度。《建议》不再将农业视为单一的生产部门，而是将其定位为需要系统构建的“现代化大产业”。这一理念转变是核心突破，标志着我国农业农村发展进入了系统重塑、全面升级的新阶段。

一、重塑农业生产观，从“生产”到“产业”的现代化跃升

把农业建成现代化大产业，实现从生产到产业的现代化跃升，离不开发展新质生产力，强化生产经营根基，打造和延伸农业产业链，全面提升农业综合实力与效益，既保障粮食安全，又推动农业高质量转型。

（一）“四农并举”构建新质生产力

新质生产力是先进生产力，具有高科技、高效能、高质量等特征，全面服务于现代化大产业的发展。“科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业”的提出，构成了驱动农业现代化发展的新质生产力。这要求我们不仅追求产量，更要依靠科技创新提升效率，通过绿色发展保护生态，依托质量管控赢得信任，借助品牌建设实现溢价，最终实现产量产能、生产生态、增产增收的有机统一。

1. 科技农业提效率

科技是现代农业的核心驱动力。传统农业依赖资源和劳动力，而现代农业依赖科技创新和数字驱动。例如，生物育种能培育出高产、优质、抗病、抗逆的动植物新品种；智能装备和数字农业可实现精准化、自动化、智能化的生产管理；从田间到餐桌的智慧供应链和冷链物流体系可有效减损、提质、提效。2024年，全国农业科技进步贡献率仅为63.2%，显著低于发达国家80%的水平；云计算、大数据、移动互联网等新一代信息技术在农业中的应用水平尚低，智慧农业还处于起步阶段等。“十五五”时期，要提高农业科技投入强度，并建立“产学研用”协同机制；加强农村地区的5G网络等数字基础设施；攻关关键技术和高端智能农机装备等，实现农业科技水平的大跨越。

2. 绿色农业护生态

当前，绿色农业发展形势严峻，水资源约束趋紧，东北黑土层变薄，农业面源污染已超过城市生活、工业点源污染等。为此，绿色农业就是要将农业系统视为生态系统的一部分，通过农业废弃物资源化利用、种养结合循环等新模式新技术，将农业发展与环境保护、生态修复有机结合起来，构建与环境承载力相匹配、与自然和谐共生的现代农业生产方式，实现“绿水青山”向“金山银山”的价值转化。

3. 质量农业保安全

质量是现代农业的根本宗旨。质量农业就是要从“吃得饱”升级为“吃得好”“吃得放心、吃得营养、吃得健康”。要建立从田间到餐桌的全链条、高标准和可追溯的质量管理与安全保障体系，将农产品质量风险管控贯穿于农业全产业链。

4. 品牌农业增价值

品牌是现代农业发展的“战略制高点”和“价值实现端”。品牌农业通过系统性的“价值发现、价值塑造、价值传播和价值保护”，完成了农业产业价值链的最后一环，也是最关键的一环。但是，当前农业品牌大多是小、散、弱，同质化竞争严重。因此，要结合资源禀赋、产业基础和文化遗产等影响因素，制定品牌发展规划，挖掘“土特产”优势，通过品牌化、标准化提升竞争力，推动地理标志产品的品牌溢价能力。

（二）夯实农业生产经营根基

土地和劳动力是农业生产的基础，只有更加重视耕地的数量和质量，更好发展农业适度规模经营，更大力度培育新型农业经营主体，才能构筑现代农业发展的坚实基础。

1. 严守耕地红线与质量、生态并重

土地多少与好坏对农产品产能提升起着至关重要的作用，《建议》对耕地保护的理念已从“保数量”转型为数量、质量、生态“三位一体”格局。由于我国人均耕地少，耕地承载压力大，过度开发导致一些地区的耕地肥力严重透支、水土流失、土壤盐渍化、土地荒漠化等问题，造成耕地质量总体不高。耕地后备资源分布零散破碎，且多分布于西北干旱、半干旱地区，生态环境脆弱，开发利用难度大。因此，必须加强耕地质量保护，分层次、分类型推进，确保“藏粮于地”战略有效落实。围绕“良土”，重点推进黑土地保护利用；围绕“良田”，重点要加快高标准农田建设，实现高标准农田建设“立体化”管理；围绕“良法”，改造提高耕地后备资源质量，开发新增耕地，缓解耕地资源压力；围绕“良制”，支持实施耕地轮作休耕，提升耕地质量。

2. 发展农业适度规模经营

国际国内经验表明，人多地少的国家发展到一定阶段，都会碰到农业生产成本上升、竞争力下降的问题。这就要求适时调整要素投入结构、优化农业生产经营方式。而推进土地适度规模经营则是破解这一难题的重要途径。当前，农业适度规模经营有两种主要形式，一是土地适度规模经营，二是农业社会化服务规模化。因此，要建立健全土地流转中介服务机构，推动农地集中连片流转，引导土地租金合理形成；推动农业社会化服务深入发展，支持代耕、代种、技术服务等服务组织发展。

3. 培育新型农业经营主体

培育新型农业经营主体是推动农业现代化和乡村振兴的关键举措。国际上，大部分农民由于资金实力、操作经验及抗风险能力所限，一般选择与合作社、农业企业等开展合作。我国农业以小农户生产为主，规模化、标准化程度低。因此，可通过硬件设施升级，建设新型农业经营主体服务支撑体系；实施高素质农民培育计划；鼓励位置相邻、产业相关的农业经营主体兼并、合并或组建联合社、联盟等方式，形成规模优势，探索多元利益联结模式。

（三）打造现代化大产业体系

《建议》提出“坚持农林牧渔并举，发展现代设施农业，构建多元化食物供给体系”，本质上是树立大农业观、大食物观、构建现代化大产业的生动体现。通过粮食产能提升，增强重要农产品供给保障能力；在此基础上，要向整个国土资源要食物，实现各类食物的供求平衡，通过延伸产业链更高

质量地满足人民群众日益增长的食物和休闲需求。这一系列部署形成了从源头到终端、从耕地到餐桌的全产业链格局。

1. 实施“新一轮千亿斤粮食产能提升行动”

继2009年出台的《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》到期后，国家又于2024年出台了《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024—2030年）》。新一轮产能提升行动面临的情况更加复杂，在更高起点上进一步提高粮食产能的难度更大。因此，新一轮行动方案更加注重品种结构，充分考虑不同品种间的产销平衡；更加注重节本增效和高质量发展，提高粮食产业竞争力和农民利益保障。行动方案明确提出，到2030年实现新增粮食产能千亿斤以上，全国粮食综合生产能力进一步增强，明确了“巩固提升口粮、主攻玉米大豆、兼顾薯类杂粮”的分品种增产思路，提出巩固提升优势产区，挖掘其他地区潜力，调整优化粮食生产格局，以增强粮食等重要农产品供给保障能力。

2. 打造多元化食物供给体系和农业全产业链

大力发展设施农业、智慧农业，加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系。创新食品加工技术，生产新型食品，如植物基食品、发酵食品和功能食品；以科技为支撑，拓展食物来源，支持深海远海养殖，探索森林、草原、江河湖海等食物来源渠道。全面提升农产品质量安全水平，为多元化食物供给体系保驾护航。

加强农业产业链纵向延伸与横向融合，推动建立“生产—加工—物流—营销”全链条体系，创新“电商+”融合发展模式。支持上下游企业的协作和资源共享，提高整体竞争力。实施龙头企业培育工程，支持农业龙头企业与合作社发展“公司+农户”“订单农业”模式，利用资本和技术优势带动小农户融入产业链。推动农业与旅游、文化、康养等产业的融合发展，开发农业观光、乡村旅游等新业态。

二、释放政策创新动能，为现代化大产业体系保驾护航

推动农业向现代化大产业迈进，必须加大投入力度，形成“财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与”的多元可持续投入格局，构建一套精准、高效的制度保障体系。

（一）价格、补贴、保险“三管齐下”

构建完善的价格、补贴、保险三位一体的收入安全网，保护农民种粮积极性是稳定农民种粮收益预期、降低种植风险，进而保障粮食稳产增产的重中之重。一要继续坚持并完善稻谷、小麦最低收购价格政策，建立动态调节机制，合理确定最低收购价标准。二要稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策。同时进一步完善农资保供稳价应对机制，强化化肥、农药、种子等调剂调运，多措并举应对农资价格上涨和农资调运紧张等困难。三要加快构建广覆盖、多层次、可选择的粮食作物保险体系。以政府引导、市场运作为原则，加大政策性农业保险补贴力度，继续扩大商业化农业保险覆盖范围，按照市场化运作方式，提高农业保险综合服务水平。完善稻谷、小麦、玉米完全成本保险和种植收入保险，不断提高保障水平。

（二）关键领域改革突出“两大亮点”

1. 实施产销区省际横向利益补偿

当前，粮食主产区“粮食大县、工业小县、财政穷县”特征显著，重塑主产区的利益补偿新体系

迫在眉睫。粮食产销区横向利益补偿机制是完善粮食支持政策的一种创新和探索，有利于保障国家粮食安全，有利于调动农民种粮和地方政府抓粮的积极性。目前已经推动落实并迈出了实质性步伐，构建起粮食安全责任共担机制，全方位夯实国家粮食安全根基。

构建粮食产销区横向利益补偿机制，要本着“适当补偿、简便易行、试点先行”的原则，兼顾公平与效率，既要让粮食主产区的利益损失获得补偿，又要考虑到粮食主销区的经济承受能力，不能因公平而丧失效率，也不能因效率而损害公平。要明确横向利益补偿的实施范围与核算标准，要以法律形式制度化横向利益补偿机制，明确横向利益补偿资金用途，中央统筹与地方协商相结合，建立监测平台和动态调整机制。

2. 节约集约利用农村集体经营性建设用地

过去几十年，建设用地资源紧张，土地成本不断上涨，已经成为经济社会发展的掣肘。与此同时，由于大量“农民进城”，农村出现大量闲置土地。农村集体经营性建设用地入市是我国土地制度的一项重大改革，打通了市场流通渠道，不仅有利于盘活农村土地闲置资源，增加农民财产性收入，为保障乡村产业用地打开了政策空间；而且有利于健全城乡融合发展体制机制和全面推进乡村振兴。

节约集约利用农村集体经营性建设用地，必须强化规划统筹，有效整合零散的集体经营性建设用地，使其能够化零为整、带规划入市；将乡村闲置的校舍、厂房、宅基地等资源转化为产业发展空间；创新性构建多层次的农村集体经营性建设用地入市交易体系，高效对接供需，提高要素的配置效率。

（三）筑牢防止返贫致贫“一条防线”

通过“兜底式保障”与“开发式帮扶”相结合，既守住不发生规模性返贫致贫的防线，更注重培育欠发达地区和脱贫群众的内生发展动力，体现了公平与效率的统一。其中，“兜底式保障”的核心目标是“保底线、救急难”，确保所有群众的基本生活得到无条件保障，不发生冲击社会道德底线的现象。为此，要强化基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重制度综合保障，建立农村住房安全动态监测机制，落实“两免一补”等政策，减轻家庭教育负担，实现基本养老保险应保尽保并健全分层分类的社会救助体系等。“开发式帮扶”的核心目标是“促发展、增动力”，它面向有劳动能力或发展意愿的脱贫群众和欠发达地区，通过创造机会、提升能力，激发其内生动力。主要措施包括：发展并扶持一批能更多带动脱贫群众增收的特色产业，建立完善联农带农机制；将国家乡村振兴重点帮扶县和易地扶贫搬迁集中安置区作为支持重点，实施一批补短板、促发展项目，增强其区域发展能力；加强金融支持，落实扶贫小额信贷等政策，为脱贫群众发展产业提供启动资金等。

总之，《建议》中关于“把农业建成现代化大产业”的理念是农业农村部分的核心亮点，是农业生产观的升级，并且已经形成了逻辑严密、环环相扣的战略体系。要把农业建成现代化大产业，须依托农业领域的新质生产力和坚实的农业生产经营根基，在此基础上延伸产业链、价值链、供应链，让农业摆脱弱质低效的传统形象。要实现这个目标，需要政策创新保驾护航，包括价格、补贴、保险协同发力，构建粮食产销区横向利益补偿机制，节约集约利用农村集体经营性建设用地，以及建立常态化防止返贫致贫机制等。最终目标是用现代产业体系的逻辑，通过科技创新与产业链整合，把农业建设成为竞争力强、综合效益高、抗风险能力强且具有可持续性的现代化经济部门，从而夯实农业强国根基。

（张秀青，中国国际经济交流中心正高级经济师）

责任编辑：谷岳

优化区域经济布局 促进区域协调发展

李晓琳

促进区域协调发展是高质量发展的关键支撑，是实现共同富裕、推进中国式现代化的内在要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹把握中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，不断丰富完善区域协调发展的理念、战略和政策体系，推动我国区域协调发展进入新阶段。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），统筹国内国际两个大局，充分认识区域发展主要矛盾的动态变化，基于我国区域经济发展的阶段性特征，统筹考虑全局和局部、长远和当前，对“十五五”时期区域协调发展进行了系统部署。

一、充分认识区域经济发展面临的时代之变

（一）外部风险挑战明显加大，要求实现更高效更有韧性的区域经济布局

《建议》强调“国际形势演变深刻影响国内发展”，这是“十五五”时期我国经济社会发展面临形势的重要变化。世界百年变局加速演进，多重挑战和危机交织叠加，国际力量对比深刻调整，全球秩序剧烈动荡，世界经济增长放缓，经济全球化遭遇逆流，大国博弈引发世界格局大调整、大分化、大重组。这就要求区域经济发展要更好适应全球经济、大国关系深刻调整的重大变化，立足国内、主动求变，区域政策更要有利于不同地区间发挥比较优势加强分工协作，服务新发展格局构建，以更高水平的区域协调发展增强国内经济发展韧性，提高我国有效应对外部环境变化的“确定性”。

（二）新一轮科技革命和产业变革影响区域经济运行路径

当今世界，新一轮科技革命和产业变革加速演进，新一代信息技术和人工智能技术广泛应用，科技创新多点突破、交叉汇聚，推动生产方式、社会结构和生活方式发展深刻变化。新技术突破带来新赛道发展机遇，后发地区获得更多突破性发展的机遇。如2024年，西部地区新能源装机总规模占全国的40%左右，水电技术可开发量占全国的80%以上。同时，数据等新要素跨区域流动门槛降低，跨区域技术和产业合作的空间实现拓展。这就要求区域政策要有利于发挥新技术对于区域协调发展的正向效应，形成区域经济布局优化与不同地区间创新链产业链分工合作双向互动格局，释放我国战略纵深广阔优势，避免创新差距带来的新“发展鸿沟”。

（三）“十五五”时期夯实基础、全面发力的基本定位对形成区域发展合力提出更高要求

《建议》指出“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位。特别是伴随着我国进入高质量发展阶段，必须回答好如何提高全要素生产率这一重要命题。美国宾州大学数据库数据显示，2008年国际金融危机后，我国全要素生产率与美国的比值大致在40%；而日本和韩国在高增速阶段结束后，全要素生产率分别达到美国的80%和60%的水平。发展阶段的重大变化、发展方式的深度转型，对优化区域经济布局、促进区域协调发展提出了新的更高要求，必须进一步强化区域合作和区域价值共享，按照全国统一大市场的要求，减少不同地区间“内卷式”竞争，因地制

宜提高资源配置效率，最终实现规模效应的整体提升。

二、深刻理解“十五五”时期区域工作的总体要求

（一）以系统观塑造新时期区域发展的战略体系

系统观念是认识区域工作的重要方法论。习近平总书记深刻指出，必须从系统观念出发加以谋划和解决，全面协调推动各领域工作和社会主义现代化建设。《建议》运用系统科学、系统思维、系统方法，从经济发展全局出发，对“十五五”时期促进区域协调发展的战略体系进行了部署，要“发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略叠加效应”，推动战略实施从单向推进转向多重战略集成共振，最终实现战略间相互赋能、协同推进。

（二）进一步明确“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”是区域工作的总体要求

习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上开宗明义地指出，“我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别之大在世界上是少有的”^①。在这种国情之下，地区间发展差距会始终存在，重要的是要在发展中促进相对平衡。不同地区在国家发展全局中承担的功能定位不同，各地区不可能“齐步走”，而是要按照客观经济规律调整、提升区域政策的精准性，促进不同类型地区充分发挥各自比较优势，深化区域分工合作引导各类要素在空间载体上合理流动和高效集聚，实现国土空间优化发展和区域经济优化布局。

三、准确把握五方面重点任务系统优化区域经济布局 促进区域协调发展

（一）更加强调处理好公平与效率的关系，增强区域发展协调性

在区域发展中，如何正确认识处理效率与公平的关系是一个核心问题，也是增强区域发展协调性的关键。习近平总书记高瞻远瞩，以高超水平驾驭区域协调发展的辩证法，强调中国式现代化要“更好实现效率与公平相兼顾、相促进、相统一”^②“不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平，而是要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子”^③，为处理好新时代区域协调发展效率与公平的关系提供了根本遵循。

党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长江三角洲区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略，部署进一步完善支持西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展的政策体系，走出了一条具有中国特色的区域协调发展道路，我国区域协调发展取得历史性成就、发生历史性变革。但是，也要看到，区域发展不平衡不充分的矛盾依然突出。东西部地区经济发展的绝对差距、质量效益差距仍然较大，生态功能区、粮食主产区、资源型地区等重点功能区与特殊类型地区叠加，仍面临较大困难，成为我国区域协调发展的短板、共同富裕的难点。2024年，西部地区人均可支配收入分别低于全国、东部地区0.86万元、1.97万元；北方一些省份经济增速放缓，南北差距成为新的区域分化问题，

① 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，《求是》，2019年第24期。

② 习近平：《推进中国式现代化需要处理好若干重大关系》，《求是》，2023年第19期。

③ 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，《求是》，2019年第24期。

北方经济总量占比从2012年的39.22%下降至2024年的35.17%，2024年人口净流入前10位城市中有9个位于南方。

“十五五”时期，要进一步增强区域发展的协调性，按照客观经济规律调整完善区域政策体系，统筹推动重点优势地区发展和区域发展的公平增进，从而在更高效的发展中促进区域间相对公平，以更高层次的相对公平促进区域发展效率的总体提升。一是要持续发挥好区域战略引领作用。《建议》要求系统优化四大板块政策，促进东中西、南北方协调发展；以区域重大战略实施高水平推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区三大动力源建设，强化长江、黄河两大江河战略对区域协调发展的牵引作用。二是要积极塑造新的增长极。新时期推动区域协调发展必须坚持用对立统一的辩证法处理好重点与整体的关系，牵住“牛鼻子”，避免“眉毛胡子一把抓”平均用力，以重点地区、重要领域和关键环节的突破带动全局跃升。《建议》要求“高标准高质量推进雄安新区建设现代化城市，提升成渝地区双城经济圈发展能级”，形成新的增长极；“支持经济大省挑大梁”，有效支撑经济稳定运行。三是要补齐困难地区短板。加大差异化政策支持力度，促进革命老区、民族地区、边疆地区等振兴发展。

（二）更加强调全国“一盘棋”，促进区域联动发展

习近平总书记向来强调全局观，“不谋全局者，不足谋一域”。优化区域经济布局必须坚持全国一盘棋的思路，打破“一亩三分地”的思维惯式，推动不同区域之间物流、人流、资金流的顺畅流动、科学聚集，以更大力度促进区域协调联动发展，形成同频共振的区域发展合力，提升整体发展效率，最终服务于高质量发展这一中国式现代化的首要任务。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以全局视野进行谋划推动区域协调发展，伴随着全国统一大市场加快构建，要素在更大区域范围内流动加快畅通，促进不同类型、不同禀赋的区域之间协同联动和优势互补。但以行政区为单元的发展模式尚没有根本改变，区域合作的制度障碍和壁垒还比较多，跨行政区交通基础设施建设仍有瓶颈路、断头路，成本共担、收益共享的跨行政区合作机制缺位，影响了区域合作的意愿和区域经济发展的质量。

“十五五”时期要着眼于破解硬联通和软对接的堵点卡点，促进不同区域相互衔接和融合互动，提高区域联动发展的水平和质量。一是打通物理通道。将通道建设与区域经济布局优化紧密结合起来，“推进跨区域跨流域大通道建设”，加快贯通国家综合立体交通网“6轴7廊8通道”主骨架，实施内河水运体系联通工程，加快形成由“八纵八横”高速铁路主通道为骨架、区域性高速铁路衔接的高速铁路网，推动沿江高铁、西部陆海新通道等大通道贯通，进一步促进跨行政区基础设施互联互通。二是加强重点区域合作。通过重点城市群联动、区域性中心城市培育、跨区域联结型地区支撑，形成“点—轴—面”相结合的区域联动格局，构建多层次网络化的区域发展体系，实现增长极、轴与腹地之间的高效联动。三是推动制度优化。促进不同地区间深度联动，必须从制度这一根源性、深层次问题入手打破行政藩篱，提升区域合作意愿、丰富区域合作渠道。这就需要“深化跨行政区合作，健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制，拓展流域经济等模式”，打破固有的行政区经济发展模式，增强区域发展的协同性、联动性和整体性。

（三）更加强调因地制宜，优化国土空间发展格局

习近平总书记从实事求是的原则出发，尊重我国国土面积大、人口分布广、资源环境禀赋差异性强的客观事实，创造性地提出了“宜工则工、宜商则商、宜农则农、宜粮则粮、宜山则山、宜水则水”^①的区域分工合作思路，为不同类型地区形成一条因地制宜、优势互补的差异化区域高质量发展

^①资料来源：《习近平在河南主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会》，新华社，2019年9月19日。

新路子指明了道路，为新时期优化生产力布局、统筹发展和安全提供了根本遵循。

将因地制宜的理念落实到制度设计上，关键就在于完善和落实主体功能区战略。主体功能区制度是我国国土空间开发保护的基础制度，也是统筹国土空间开发和生产力布局的重要指引。2010 年国务院印发《全国主体功能区规划》，按照优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的主体功能定位，将我国国土空间大致划分为城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区。党的十八大以来，主体功能区战略深入推进，2017 年，《中共中央 国务院关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》发布，以主体功能区划分推动不同地区保护发展的理念深入人心，相应的体制机制建设逐步完善。

“十五五”时期，进一步优化完善国土空间治理体系须以主体功能区战略为牵引，统筹各类经济开发活动，促进人口、经济和资源环境的空间匹配。当前，在国土空间开发利用过程中，仍然存在部分地区主体功能划分不精细导致区域政策针对性不强、地方发展冲动强烈挤压生态农业空间、建设用地“一刀切”不符合地方发展实际等问题。《建议》明确提出，要进一步“细化明确特殊功能区”，通过细分功能单元匹配相应的政策设计，分区分类实施差别化、精细化用途管制，推动形成主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局，有针对性增强重点功能地区维护生态安全、粮食安全、能源资源安全、产业链供应链安全的能力。同时，为了提高城市化地区人口和产业承载力，发挥好价值创造作用。《建议》明确“赋予省级政府统筹建设用地更大自主权”，推动各省建设用地供给与本省人口、产业集聚的实际情况匹配，更好发挥省级政府的能动性，确保因省制宜增强建设用地政策与工业化城镇化进程的适用性。

（四）更加强调统筹城乡区域协调，深入推进以人为本的新型城镇化

城镇化的本质是人口与生产要素在空间上的高效集聚，优化区域经济布局所需的基础设施网络、公共服务体系和产业创新体系需要依靠城镇实现，城镇体系优化为区域要素流动、区域联动发展提供了物理载体，中心城市和城市群成为区域经济增长的“发动机”，高质量的城镇化能够有效促进高效率的要素空间配置。因此，推进以人为本的新型城镇化对于促进区域协调发展意义重大。

党的十八大以来，习近平总书记对新型城镇化作出一系列重要论述，深刻阐释了新时代我国推进新型城镇化战略的价值导向和思路方法。特别是，坚持实施以人为本的新型城镇化战略，城镇化质量和水平显著提升。常住人口城镇化率从 2012 年的 53.1% 提高到 2024 年的 67.0%，居住证制度全面落实落地，城区常住人口 300 万人以下城市的落户限制基本取消，城镇土地集约利用水平显著提升。但也要看到，我国常住和户籍人口城镇化率差距仍然较大，大量农业转移人口长期在城镇就业居住但未能融入城镇生活，农民工举家迁移仍面临子女教育难、居住难等问题，超大城市的“大城市”病日益突出，城市建设和治理模式难以满足新阶段人民群众对于美好生活的向往，边境地区城镇基础设施和公共服务欠账较多、人口老龄化、空心化形势严峻。

我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化。当前，我国仍处于城镇化快速发展后期，人口向城镇集聚还将持续。同时，城镇化率迈入增速换挡期，根据世界各国城镇化进程的普遍规律，大多数国家在城镇化水平达到 60% 之后呈现稳中放缓趋势。总体来看，“十五五”时期我国城镇化速度将有所下降，对城镇化的质量提出更高要求。《建议》围绕做好人的文章，提升人口和经济要素在城镇空间配置的科学性、协调性，以城的现代化促进人的现代化进行了系统部署。一是把科学有序推进农业转移人口市民化作为首要任务。进一步深化户籍制度改革，全面推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，切实满足农业转移人口在城市就业居住、子女教育、医疗养老等需求，使人“转得了”“留得住”。二是构建更加协调的城镇化布局和形态。《建议》顺应人口、要素集聚的客观规律，系统论述了引导不同规模城市发展方向，推动城镇化体系的整体优化，“推进超大特大城市治理现代化”“加快城市群一体化和都市圈同城化”“促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局”。同时，加快补齐县

城短板，以产业发展和公共服务完善增强县城人口吸引力，“分类推进以县城为重要载体的城镇化建设”。

（五）更加强调陆海统筹，加强海洋开发利用保护

海洋是支撑未来发展的国土空间。我国是陆海兼备的大国，加强海洋开发利用保护是拓展战略新空间和保障国家安全的战略需要。我国海域总面积约473万平方千米，大陆海岸线长度约1.8万千米。在陆上发展空间日益受限、资源日益紧缺的形势下，向海洋要发展空间已经是全球主要国家的共识，推动海洋空间高质量开发利用是拓展我国区域发展空间和保障国家安全的战略需要。习近平总书记历来高度重视海洋资源开发保护。党的十八大以来，我国海洋资源配置水平和效率不断提高，现代海洋产业体系加快构建。2024年我国海洋生产总值达到10.5万亿元，较2012年翻一番，占国内生产总值比重为7.8%，增速为5.9%，较国内生产总值增速高0.9个百分点。

“十五五”时期，我国已经进入由海洋大国向海洋强国转变的关键阶段，海洋资源开发保护事关高质量发展成效。但海洋空间发展潜力尚未充分释放，海洋产业基础高级化、产业链现代化水平仍然不高，海洋经济开发方式较为粗放，海岸带资源开发和环境保护矛盾尖锐，海洋经济统计核算和监测体系仍不健全，深度参与国际海洋事务、维护国家海洋权益仍面临较大挑战。《建议》聚焦海洋科技创新、海洋产业发展、海洋资源开发、海洋权益维护等重点领域和关键环节，探索统筹陆海资源配置和生态保护的有效路径，科学构建海洋空间利用秩序，形成以陆促海、以海带陆的发展局面，全面提高我国经略海洋的能力。一是要全面强化海洋科技创新赋能，构建更加完善的海洋经济创新体系，聚焦海洋空间利用、生物技术、生命健康、天然气水合物、深海和极地关键技术等前沿领域，支持优势地区加快突破一批海洋领域核心技术和关键共性技术，抢占全球海洋科技创新制高点。二是要构建现代化海洋产业体系，积极引导各地发挥区位、资源与产业优势，抢抓蓝色机遇，增强海洋装备制造、海洋新兴产业、现代航运服务业等重点产业竞争力，强化陆海主体功能匹配，打造北部、东部、南部三大海洋经济圈，建设一批高质量海洋经济发展示范区、特色化海洋产业集群和现代海洋城市。三是要完善制度体系建设，系统推进海洋调查和观测监测、重点海域生态环境保护修复、深海极地考察、海上执法和海事司法等制度建设和能力提升，统筹各领域资源，全面强化海洋资源开发保护支撑保障。

（李晓琳，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所区域政策室主任、研究员）

责任编辑：李蕊

以碳达峰碳中和为牵引加快推进绿色发展

陈妍

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下称《建议》）中，对“十五五”时期加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国这一战略任务做了系统部署和充分阐释。绿色发展是中国式现代化的鲜明底色，未来五年绿色发展的核心任务是如期实现碳达峰目标。《建议》强调“以碳达峰碳中和为牵引，协同推进降碳、减污、扩绿、增长”，体现了阶段性目标和中长期战略的引领作用。

一、“十五五”时期我国绿色发展进入新阶段

《建议》指出，“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位，是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。“十五五”时期也是确保碳达峰目标如期实现的关键冲刺期。

2020 年我国向国际社会做出二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和的承诺。2021 年向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交 2030 年中国国家自主贡献目标。到 2030 年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放将比 2005 年下降 65% 以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25% 左右，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上。经过“十四五”时期的努力，上述目标均取得积极进展。2024 年，非化石能源占一次能源消费比重达到 19.8%；风电、太阳能发电总装机容量达 14.1 亿千瓦，提前 6 年多完成目标。我国建成了全球最完整的新能源产业链、全球规模最大的清洁发电体系和输电网络，新能源装机量和发电量占比同步快速提升。积极推动全国碳市场建设，为全社会实现低成本高效率减排提供重要政策工具。

《建议》提出的“十五五”时期经济社会发展目标中，要求美丽中国建设取得新的重大进展，包括绿色生产生活方式基本形成，碳达峰目标如期实现，清洁低碳安全高效的新型能源体系初步建成等。“十四五”时期我国绿色发展取得的积极成效，为 2030 年前实现碳达峰打下了坚实基础，经济社会发展全面绿色转型将进入新的阶段。

二、积极稳妥推进和实现碳达峰

碳达峰是“十五五”时期绿色发展的核心任务和重点工作。《建议》围绕推进和实现碳达峰，提出了一系列战略部署。

（一）实施碳排放总量和强度双控制度

这是实现碳达峰目标的制度性保障，也是经济社会发展全面绿色转型的“指挥棒”。2021 年底召开的中央经济工作会议首次提出能耗双控向碳排放双控转变。这是在我国生态文明建设进入以降碳为重点战略方向的时期，提出的关键性配套改革举措。“十四五”时期，通过构建完善碳排放统计核算体系，建立碳足迹管理体系，完善温室气体排放因子数据库，提升碳排放计量监测能力，开展全国碳市场建设等前期工作，为“十五五”时期在全国范围内实施碳排放双控奠定了基础。

2024 年发布的《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》，明确了“十五五”时期将碳排放强度降低作为国民经济和社会发展约束性指标，能耗强度降低不再作为约束性指标，意味着碳排放双控制度正式施行。在此阶段，碳排放双控将以强度控制为主、总量控制为辅；待实现碳达峰后，转为以总量控制为主、强度控制为辅。通过总量管理统筹发展与排放的关系，实现碳排放与经济发展脱钩。具体实施路径上，《建议》提出“完善碳排放统计核算体系”，这是碳排放双控的实施基础，也是碳排放总量核算的根本支撑；提出“稳步实施地方碳考核、行业碳管控、企业碳管理、项目碳评价、产品碳足迹等政策制度”，明确了碳排放双控覆盖的各类主体和相关管理方式，将有效推进构建以降碳为核心的绿色发展政策体系。

（二）推动煤炭和石油消费达峰

作为碳排放量更高的化石能源，煤炭和石油消费达峰是实现碳达峰的重要基础，特别是煤炭消费

达峰是决定性因素。“十四五”时期，我国煤炭消费和煤电装机仍处于增长态势。根据国家统计局数据计算，2024年我国煤炭消费量较2021年仍增长8.2%，但消费量占能源消费总量比重下降了2.8个百分点，为53.2%。从煤电情况看，2024年底全口径煤电装机11.9亿千瓦，同比仍增长2.6%；煤电发电量占总发电量比重比上年降低3个百分点，为54.8%。与此同时，全口径非化石能源发电量同比增量占总发电量增量的比重已达84.2%，意味着新增煤电主要发挥支撑调节性电源作用。“十五五”时期，煤电装机将进入“控容减量”阶段，在保障电力系统安全稳定运营前提下，推动煤电加快由基础保障性电源转为支撑调节性电源，实现煤炭消费尽快达峰。“十四五”时期，我国石油消费已率先进入低速增长期。根据中国石油经济技术研究院发布的《2024年国内外油气行业发展报告》，2024年石油表观消费量同比已下降1.2%，特别是成品油消费量同比下降2.4%，主要原因是新能源汽车对燃油车的替代效应已经显现。我国石油消费将早于煤炭实现达峰。“十五五”期间煤炭和石油消费总量都将进入峰值平台期，确保完成碳达峰目标。

（三）加快全国碳市场建设

碳市场是利用市场机制实现经济社会发展全面绿色转型的重要政策工具，是实现低成本推进碳达峰碳中和的有力举措。我国于2021年和2024年分别启动全国碳排放权交易市场和温室气体自愿减排交易市场，构建起相对完备的碳市场体系。2025年8月，中办、国办印发《关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见》，明确了我国碳市场建设的时间表和路线图。

《建议》提出，扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围，加快温室气体自愿减排交易市场建设。当前全国碳排放权交易市场扩容信号已经十分明确，“十五五”时期工业领域主要排放行业将全部纳入。为更好实现碳市场价值发现功能，形成合理碳价，需进一步完善碳排放配额设置和分配机制。“十五五”时期，全国碳排放权交易市场配额将逐步实现从强度控制到总量控制，从无偿分配到有偿分配的转变，并开展配额储备等市场稳定机制，降低碳价波动可能带来的不利影响。自愿减排交易市场是全国碳排放权交易市场的有益补充，对实现碳减排目标有不可或缺的作用，“十五五”时期需进一步加快相关方法学的开发和应用，逐步实现重点排放领域全覆盖。

（四）建立健全绿色低碳标准体系

标准是重要基础性制度，绿色低碳标准体系是支撑我国碳达峰碳中和的基础能力。根据《碳达峰碳中和的中国行动》白皮书的数据，我国在企业碳排放核算、绿色产品等方面已发布110项双碳领域国家标准，发布13项产品碳足迹国家标准，不断夯实碳足迹核算标准基础。未来要进一步加强标准的支撑性、引领性作用，按急用先行原则加强关键领域和新兴领域标准的建设工作，提高标准间的协同性。当前绿色贸易壁垒和单边举措的影响持续扩大，对未来全球贸易和碳价机制等会产生根本性影响。2025年11月我国向世贸组织提交《关于在世贸组织加强讨论涉碳标准合作的建议》提案，提出涉碳标准在应对气候变化和规范国际贸易中的重要性应得到重视，绿色标准应成为各国加强绿色技术和产业国际协调的桥梁而非新的贸易壁垒等诉求与建议。《建议》提出，推动引领国际规则标准完善和衔接互认。“十五五”时期，构建完善国内标准体系的同时，应将重心更多放在规则标准的国际接轨上，加强碳市场、碳足迹、绿色产品和相关技术电力等标准对接互认，强化绿色低碳相关规则和标准对全球贸易和产供应链格局的影响。

三、加快建设新型能源体系

党的二十大首次提出规划建设新型能源体系。在能源转型实践中新型能源体系内涵逐步明晰，成

为碳达峰碳中和工作的重要抓手，也是推进经济社会发展全面绿色转型的“牛鼻子”。“十五五”时期我国将加快建设新型能源体系，实现能源强国建设目标。

（一）促进新能源高质量发展

近年来，我国新能源快速发展，成为实现碳达峰目标最强有力的支撑。截至 2025 年 9 月底，我国风电和太阳能发电的总装机容量已达到 17 亿千瓦，新一轮国家自主贡献目标提出到 2035 年总装机容量力争达到 36 亿千瓦，意味着未来 10 年每年仍需新增约 2 亿千瓦装机。同时，按照国家自主贡献目标，预计“十五五”时期非化石能源消费占比仍需在目前接近 20% 的基础上，提升至少 5 个百分点。清洁能源高质量发展是“十五五”时期新型能源体系建设最为重要的任务之一。

《建议》提出，“坚持风光水核等多能并举，统筹就地消纳和外送，促进清洁能源高质量发展”。近一年时间，国家围绕新能源发展密集出台政策，包括《关于大力实施可再生能源替代行动的指导意见》《关于深化新能源上网电价市场化改革促进新能源高质量发展的通知》《关于促进新能源消纳和调控的指导意见》《关于促进新能源集成融合发展的指导意见》等，就新能源价格改革、消纳调控、与产业协同等问题明确发展方向和政策举措。“十五五”时期，坚持多能互补、就近平衡的新能源开发利用布局，科学推进“沙戈荒”基地建设，通过绿电直连、虚拟电厂、氢电融合等多种模式促进新能源就地就近消纳和规模化发展。加强新能源与产业融合发展，坚持以能定产，特别是以绿能定产，以绿制绿，以新能源布局优化产业布局，探索可再生能源以非电形态导入产业体系，优化产业用能结构，提升可再生能源消纳利用规模。

（二）着力构建新型电力系统

2025 年前三季度，我国风光发电量同比增长 28.3%，在全社会用电量中占比达到 22%，合计发电量同比增量超出全社会用电量增量，是我国电力体系碳排放下降的重要信号。“十五五”时期我国电力消费仍将较快增长，要实现“新增用电需求绝大部分由新增清洁能源满足”的目标，对新型电力系统建设提出了更高要求。《建议》就新型电力系统提出，“全面提升电力系统互补互济和安全韧性水平，科学布局抽水蓄能，大力发展新型储能，加快智能电网和微电网建设”。

“十五五”时期加强新型电力系统建设，要以提升消纳能力为目标，通过智能电网建设，加强对大规模集中式可再生能源电力和量大面广的分布式可再生能源电力接入的承载能力，确保“绿电发得出、电网接得住”。加强区域电网互联互通能力建设，提升调度能力。发挥用户侧对电力供需平衡及系统安全的作用，用好需求侧响应资源。推动电源侧、电网侧和用户侧储能充分发挥作用，支持各种类型的新型储能发展，加强技术攻关，完善市场交易机制。

（三）加快能源强国建设

2021 年底召开的中央经济工作会议首次提出“加快建设能源强国”的目标要求，此次《建议》是首次在五年规划中提出“建设能源强国”。经过“十四五”时期的发展，我国建设能源强国条件已经具备。从供给安全稳定方面看，我国是世界上最大的能源生产消费国，能源自给率始终保持在 80% 以上。虽然油气对外依存度较高，但随着非化石能源消费占比逐步提升，极大降低了油气供给风险。同时，煤炭作为兜底保障能源，在关键时期仍可发挥战略性保障作用，增强了我国能源体系的韧性和安全性。从技术和产业能力看，我国可再生能源和电力装备制造、核电技术、特高压电网技术等均处于全球领先水平，建成了全球规模最大的特高压电网、清洁煤电供应体系，风光水核等非化石能源发电装机容量居世界首位，是全球最大的可再生能源投资国。这都体现出我国能源发展的高质量。

“十五五”时期，加快能源强国建设要基于能源安全保障和绿色低碳转型双重目标，着力建设新型能源体系和新型电力系统，为高质量发展提供充足且清洁的能源保障。同时加强全方位国际合作，

进一步提升油气资源供给安全，提高在国际能源体系中的影响力和话语权。

四、加快形成绿色生产生活方式

产业结构绿色低碳转型是推动绿色发展的关键着力点，在转型发展中孕育催生新形态新动能助力发展新质生产力，推动高质量发展。

（一）强化重点产业碳减排

近年来，我国开展了钢铁、炼油、合成氨、水泥、电解铝、数据中心、煤电等7个重点行业实施节能降碳专项行动。这七大行业是碳排放大户，对碳达峰有关键性影响。通过实施专项行动，以节能降碳改造和用能设备更新为重点，碳减排成效显著。2024年电石、合成氨、电解铝行业单位产品综合能耗分别比2020年降低8.3%、1.1%、2.8%，但粗钢、炼油、合成氨、水泥等行业仍分别有约15%、15%、11%、16%的产产能能效达不到基准水平，节能降碳潜力依然很大。

“十五五”时期需持续推动重点产业降碳。首先要提高终端用能电气化水平。2024年全国电力平均碳足迹因子为0.5777千克二氧化碳当量每千瓦时，较2023年下降6.9%。碳足迹因子下降体现了电力低碳转型成效，为通过终端用能电气化实现更高的碳减排提供了条件。对于无法完全实现电气化的生产环节，需要依靠无碳燃料和原料。应拓展以地热能、生物质能和氢能等无碳能源替代化石能源的应用场景。

（二）增强绿色发展动能

新兴产业和未来产业是高质量发展的动力保障。《建议》提出，“加快新能源、新材料、航空航天、低空经济等战略性新兴产业集群发展”“推动量子科技、生物制造、氢能和核聚变能、脑机接口、具身智能、第六代移动通信等成为新的经济增长点”。近年来，我国绿色低碳转型成效显著，既实现了对美丽中国建设的基础保障，也在转型过程中形成了全球最大规模的清洁能源产业体系，壮大了绿色低碳产业规模。据国家发展改革委发布的信息，我国绿色低碳产业规模已达约11万亿元，正成为我国经济新动能。特别是以锂电池、光伏发电、新能源汽车为代表的“新三样”产业快速发展，使得绿色低碳产业作为新的支柱产业进入战略性新兴产业行列。未来绿色低碳技术方向上出现突破性、颠覆性技术的可能性大。“十五五”时期要以产业创新需求为引领，推动绿色低碳技术创新，保持和扩大我国的技术优势，争夺新兴技术创新制高点，提升绿色低碳领域国际竞争力。

（三）健全绿色低碳发展保障体系

《建议》提出，落实促进绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格、科技和环保政策。“十五五”期间应进一步强化财政资金对于新动能的引导和培育，奖补资金向绿色产业、绿色基建、绿色低碳技术和绿色消费等领域和方向倾斜。大力发展绿色金融，引导推动绿色投资和消费。完善价格机制，继续推进实施差别化的电价、水价等价格激励政策，实施分行业的强制性能耗限额标准。建立全国统一的电力市场体系，推动绿色电力及绿色电力证书交易。系统构建国家碳排放统计核算制度，完善碳排放核算的科学方法和明确标准，强化碳排放核算的数据基础。按急用先行原则加快建立与国际标准接轨的产品碳足迹管理体系和产品碳标识认证制度。完善绿色消费激励机制，推广绿色低碳生活方式。

（陈妍，中国国际经济交流中心科研信息部副部长、研究员）

责任编辑：谷岳

· “十五五” 专题 ·

“十五五” 时期 GDP 预期增长目标 与实现路径探讨

许宪春 张义祥 唐 雅 张一凡

摘要：本文基于我国宏观经济趋势及增长特征，估算出“十五五”时期 GDP 预期增长目标，并认为保持年均 4.50% 左右的实际 GDP 增长和年均 5.50% 左右的名义 GDP 增长，是实现全面建成社会主义现代化强国战略目标的客观要求，体现了经济发展的战略性、底线思维和长期规划的政策定力。随后对 GDP 预期增长目标进行了可行性分析，借鉴“收敛”规律和跨国经验，估计“十五五”时期我国潜在经济增长率在 4.79% ~ 5.41% 之间，从而表明“十五五”时期年均 4.50% 左右的实际 GDP 增长目标具备可行性。本文指出“十五五”时期我国经济增长仍然面临多重挑战，并从需求端和生产端双重视角，探讨了“十五五”时期 GDP 预期增长目标的实现路径。

关键词：“十五五”时期 国内生产总值 潜在经济增长率 需求端 生产端

作者简介：许宪春，中国金融四十人论坛学术顾问、统计学者；
张义祥，上海财经大学统计与数据科学学院博士研究生；
唐 雅，南京大学政府管理学院助理研究员；
张一凡，西南财经大学统计与数据科学学院博士研究生。

党的二十届四中全会明确提出，到 2035 年实现我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力和国际影响力大幅跃升，人均国内生产总值（GDP）达到中等发达国家水平，人民生活更加幸福美好，基本实现社会主义现代化。^①“十五五”时期（2026—2030 年）是我国全面建设社会主义现代化国家新征程中的关键阶段。这一时期不仅承载着落实党的十九大和十九届五中全会提出的，到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标的历史使命，也是巩固“十四五”时期发展成果、进一步推动我国经济社会全面进步的关键窗口期。面对世界经济格局深刻变化和国内发展环境复杂演进的局面，准确把握经济发展的中长期趋势，科学合理确定“十五五”时期的经济增长目标，不仅是经济决策的核心环节，更是关乎发展全局的战略性抉择。

一、“十五五”时期 GDP 预期增长目标

（一）2025 年 GDP 增速展望

2025 年既是“十四五”规划收官之年，也是衔接“十五五”规划的重要过渡之年。从经济趋势

^①资料来源：《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》，中国政府网，2025 年 10 月 23 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202510/content_7045444.htm。

看，我国经济由经历新冠疫情冲击后的恢复性增长逐步转向常态化发展，2025 年有望实现全年 5.0% 左右的 GDP 增速目标。国家统计局的数据显示，2025 年上半年我国 GDP 初步核算为 660536 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.3%，规模以上工业增加值和服务业增加值同比分别增长 6.4% 和 5.5%，社会消费品零售总额同比增长 5.0%，经济整体表现超出预期，显示出较强的韧性。然而，国际机构对我国 2025 年全年增速的预测相对谨慎。例如，国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）和世界银行的预测值分别为 4.8%、4.7% 和 4.5%。

我国宏观政策依然具备较大调控空间。例如，2024 年年底的中央经济工作会议将全方位扩大国内需求置于首位。2025 年安排 3000 亿元超长期特别国债资金支持消费品以旧换新加力扩围，资金规模较 2024 年增加了 1 倍。财政政策形成积极扩张格局的同时，货币政策保持流动性合理充裕以稳定预期。我国 2025 年实现约 5.0% 左右的 GDP 增速目标具备现实可行性。

（二）“十五五”时期实际 GDP 预期增长目标

习近平总书记对《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》起草的有关情况作专门说明时指出：“文件起草组经过认真研究和测算，认为从经济发展能力和条件看，我国经济有希望、有潜力保持长期平稳发展，到“十四五”末达到现行的高收入国家标准、到 2035 年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的。”^① 到 2035 年我国经济总量要比 2020 年翻一番，则 2020—2035 年实际 GDP 需要保持约 4.73% 的年均增速。根据前文分析，2025 年 GDP 增速有望达到 5.0% 左右，因此，我国“十四五”时期（2021—2025 年）GDP 预计能达到年均 5.4% 左右的实际增速。为确保 2035 年我国经济总量实现翻一番的目标，2026—2035 年 GDP 的年均增速不能低于 4.39%。从“十一五”至“十四五”时期看，实际 GDP 年均增速分别回落 4.42%、7.35%、23.74% 和 12.68%；从长期来看，GDP 增速具有回落趋势，但没有明显的规律性。剔除新冠疫情期间的的影响后，“十三五”时期（不包括 2020 年）和“十四五”时期（不包括 2021—2022 年）GDP 增速年均分别回落 3.56% 和 3.77%。假定“十五五”时期 GDP 增速将维持回落趋势，且回落速度为“十三五”时期和“十四五”时期的均值，那么“十五五”时期 GDP 年均增速应为 4.48%。在此基础上，“十六五”时期（2031—2035 年）GDP 增速需要达到 4.31%，才能够实现 2035 年翻一番的目标。

然而，上述线性递减假设存在两个关键局限：一是未充分考虑经济运行的政策弹性与逆周期调节因素，忽视了“十五五”时期可能采取的进一步稳增长举措；二是现实中 GDP 增速变化并非是线性趋势，经济增速的回落速度呈现“前高后低”的走势。因此，本文采用趋势修正方案：假设在“十五五”时期，通过逆周期调控政策支撑，GDP 增速可保持相对稳定。通过重新加权计算的结果显示，“十五五”时期 GDP 年均增速将达到 4.51%。在此基础上，“十六五”时期 GDP 仅需实现 4.28% 的年均增速即可实现 2035 年翻一番的目标。因此，本文建议将“十五五”时期实际 GDP 年均增速目标设定为 4.50% 左右。

（三）“十五五”时期名义 GDP 预期增长目标

“十五五”时期的年均名义增速目标建议设定为 5.5%。这意味着在“十五五”时期维持 GDP 缩减指数（广义通胀率）年均上涨约 1% 的温和正值。这一目标有助于 2035 年人均 GDP 达到中等发达国家水平，向发达国家行列迈出关键一步。以 IMF 2024 年数据库中人均 GDP 最低的发达国家克罗地亚

^①习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，共产党员网，2020 年 11 月 3 日，<https://www.12371.cn/2020/11/03/ARTI1604398335591133.shtml>。

亚为参照，假设其 2025—2035 年年均名义 GDP 增速为 2.50%，届时其人均 GDP 将达到约 3.07 万美元。假设我国实现到 2035 年实际 GDP 比 2020 年翻一番的目标，且 2026—2035 年 GDP 缩减指数保持零涨幅，即 2024 年相对于 2020 年的涨幅，2035 年人均 GDP 仅为 2.24 万美元，需要提升 37%，才能达到克罗地亚预计达到的人均 GDP 水平。

具体测算表明，如果不考虑汇率因素，GDP 缩减指数需要年均上涨约 2.7% 才能填平与克罗地亚之间的差距。根据联合国发布的《世界人口展望 2024》中的我国在 2020—2030 年“中生育变化”假设下的总人口预测值，计算各年的人口增长率，且假设“十五五”时期和“十六五”时期实际 GDP 分别保持 4.5% 和 4.3% 的年均增速，综合计算可得，仅依靠 GDP 缩减指数保持年均 2.7% 的上涨率，能够实现 2035 年我国人均 GDP 达到 3.07 万美元的水平。

但结合过去 10 年人民币对美元汇率的走势及其实际购买力潜力，将 GDP 缩减指数年均上涨目标设定为 1%，更具有现实可行性。2015 年以来，人民币对美元贬值了 15% 左右。考虑到目前人民币和美元在实际购买力上的差距，长远来看，人民币具备一定的升值潜力。同时从国际经验看，GDP 实际增长率在 0%~3% 的国家，其通胀率目标通常设定在 2%。因此，对于实际 GDP 增速维持在 4% 以上的我国而言，将 GDP 缩减指数年均涨幅保持在 1% 左右具有现实可行性。这意味着，“十五五”时期我国 GDP 的年均名义增速应达到 5.5%，加之人民币升值 26.5%，2035 年我国人均 GDP 将超过发达国家最低水平。

实际上，2%~3% 的 GDP 缩减指数上涨率对我国经济更为理想，这对经营主体具有多重积极作用：一是适度价格上涨可抬升企业销售收入和利润空间，增强再投资动力；二是盈利改善为职工薪酬增长提供资金来源，提升居民可支配收入并释放消费潜力；三是摆脱通缩预期压力后，居民与企业不再倾向持币观望，消费和投资时间点前移，内需会被有效激活。由此，适度通胀通过收入效应与预期效应共同支撑投资与消费两大需求，为实现实际 GDP 与名义 GDP 增速双目标提供更有利的宏观环境。

当前，我国经济面临着内外部复杂多变因素的挑战。一方面，经济运行仍处于动能转换关键阶段，投资信心不足、地方财政压力等问题仍需持续关注。另一方面，国际上单边主义、保护主义和地缘冲突风险较大，全球产业链供应链调整加快，对外需稳定产生较大影响。因此，综合政策目标导向与现实增长条件，建议“十五五”时期将经济增长目标设定为年均 4.50% 左右，并配套维持 GDP 缩减指数年均 1% 左右的温和上涨目标。这一增速不仅是贯彻落实党的十九大和十九届五中全会提出的 2035 年远景目标的内在要求，也具备坚实的现实基础与政策支撑。

二、“十五五”时期 GDP 预期增长目标可行性分析

“十五五”时期实际 GDP 预期增长目标实现 4.50% 左右是否具备可行性，成为规划目标可达性的核心问题。特别是国内外多重复杂因素的交织影响，给未来经济增长带来挑战。因此，有必要通过模型方法系统分析中国潜在经济增长率有多大？如果“十五五”时期我国潜在经济增长率大于预期增长目标，那么实现预期增长目标就具有说服力。考虑到我国作为后发经济体，在追赶发达国家的过程中，其潜在增长率在一定程度上受“后发优势”与“结构转型”的双重动态因素影响。为此，本文借鉴国际主流文献的方法，通过构建与我国发展阶段相匹配的“对标经济体”序列，结合跨国数据与收敛理论，对“十五五”时期的潜在增长率进行独立推算，从而验证潜在增长率的区间估计。

（一）劳动生产率增长率预测

参考白重恩和张琼（2017）的研究，将经济增长率分解为“劳动生产率增长率”和“劳动力增长率”，其中，“劳动生产率增长率”以实际 GDP 与从业人数的比重变化率衡量。在模拟预测中将

2008 年、2014 年、2019 年作为起点，以区别对待 2008 年全球经济危机以及我国随后实施的“经济刺激”计划和新冠疫情对我国经济可能的影响。

采用“跨国收敛法”预测劳动生产率增长率。根据“相对收敛”的有关研究，基于“溢出”和“学习”的“后发赶超”效应，意味着落后经济体较先进经济体有相对更高的增长潜力；借鉴 Lucas (2009) 所推荐的“收敛”规律来刻画劳动生产率增长率所呈现的数据特征：

$$\text{某经济体劳动 GDP (潜在) 增长率} = \mu * \left(\frac{\text{美国上一年度劳动 GDP}}{\text{该经济体上一年度劳动 GDP}} \right)^\theta \quad (1)$$

其中， μ 和 θ 为待估计参数，前者代表美国劳动 GDP 的增长率，后者则反映相应经济体的劳动 GDP 收敛于美国劳动 GDP 的速度。

具体而言，本文基于 Maddison (2023)^① 和宾州大学世界表 (PWT10.01)^② 所提供的跨国数据，根据非线性 Gauss - Newton 迭代方法估计相应的 μ 和 θ ，之后根据上述“收敛”表达式得到我国未来“潜在劳动生产率”的运行规律，并据此预测我国未来各年的劳动生产率增长率。以 Maddison 提供的数据为例，当以 2008 年作为起点预测时，我国 2008 年相对于美国的劳动 GDP，大致与韩国 1966 年和我国台湾省 1957 年相对于美国劳动 GDP 的水平相当^③，因此，本文预测所选取的样本点为韩国 (1966 年起) 和我国台湾省 (1957 年起)。根据这 2 个经济体可比阶段中的劳动生产率的增长率规律，结合式 (1) (其中， μ 和 θ 的估计值分别为 2.56% 和 0.54) 的数量关系，通过迭代估计我国 2009—2030 年 (以 2008 年作为预测起点) 各年劳动生产率的 (潜在) 增长率。同理，本文分别计算 2015—2030 年 (以 2014 年作为预测起点) 和 2020—2030 年 (以 2019 年作为预测起点) 各年的劳动生产率的 (潜在) 增长率，以及基于宾州大学世界表 (PWT10.01) 的上述预测区间估计作为对比。

表 1 首先给出了 2009—2019 年各年劳动生产率增长率的估计值，以及与实际数据值的对比结果。其中，实际数据值根据国家统计局网站所提供的各年 GDP 实际增长率 (根据各年“上年 = 100 的国内生产总值指数”计算得到) 和统计年鉴中从业人数增长率 (根据“劳动力”数据计算得到) 之差得到。结果表明，2009—2011 年劳动生产率增长率的实际值明显高于其潜在水平估计值的平均值，这与该段时期我国经济刺激力度比较大有一定关系。整体来看，2012—2019 年劳动生产率增长率的实际值与估计值的平均值非常接近。

表 2 进一步给出了 2020—2030 年我国劳动生产率的 (潜在) 增长率的估计结果。以模拟区间

表 1 2009—2019 年我国劳动生产率增长率

单位：%

年份	预测值			实际数据
	Maddison	PWT10.01	平均	
2009	7.63	9.88	8.76	9.05
2010	7.43	9.43	8.43	10.23
2011	7.25	9.02	8.13	9.38
2012	7.07	8.65	7.86	7.82
2013	6.91	8.31	7.61	7.74
2014	6.75	8.01	7.38	7.44
2015	6.61	7.73	7.17	7.04
2016	6.47	7.47	6.97	6.90
2017	6.34	7.23	6.79	7.15
2018	6.22	7.01	6.62	7.16
2019	6.10	6.81	6.46	6.54

注：表中数据仅展示了以 2008 年作为预测起点，以 2014 年和 2019 年作为预测起点的数据可向本刊邮件获取。

①Maddison 项目数据可通过格罗宁根大学格罗宁根增长与发展中心 (University of Groningen, Groningen Growth and Development Centre) 获得，最新版本为 2023 年版本，<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/>。

②宾州大学世界表数据可通过格罗宁根大学格罗宁根增长与发展中心获得，最新版本为 PWT11.0，更新于 2025 年 10 月，较 PWT10.01 版本数据截止时间由 2019 年延长至 2023 年，<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>。

③选取了西欧 14 个经济体以及日本、韩国、新加坡和我国台湾省作为可比经济体，除正文列出的经济体外，其余经济体相对于美国的劳动 GDP 均未达到过我国 2008 年的相对水平。

2009—2030 年为例，本文估计，2020 年我国劳动生产率的（潜在）增长率为 5.99% ~ 6.62%；之后随着我国与美国的距离越来越近，劳动生产率的（潜在）增长率将呈现出逐年下降的趋势。

表 2 2020—2030 年我国劳动生产率潜在增长率

单位：%

年份	模拟区间为 2009—2030 年			模拟区间为 2015—2030 年			模拟区间为 2020—2030 年		
	Maddison	PWT10.01	平均	Maddison	PWT10.01	平均	Maddison	PWT10.01	平均
2020	5.99	6.62	6.31	6.27	7.03	6.65	7.38	9.25	8.32
2021	5.88	6.44	6.16	6.03	6.73	6.38	6.95	8.71	7.83
2022	5.78	6.28	6.03	5.82	6.46	6.14	6.57	8.23	7.40
2023	5.69	6.13	5.91	5.62	6.21	5.92	6.23	7.81	7.02
2024	5.60	5.98	5.79	5.44	5.98	5.71	5.94	7.44	6.69
2025	5.51	5.85	5.68	5.28	5.78	5.53	5.67	7.11	6.39
2026	5.42	5.72	5.57	5.12	5.59	5.36	5.43	6.81	6.12
2027	5.34	5.60	5.47	4.98	5.41	5.20	5.22	6.54	5.88
2028	5.27	5.49	5.38	4.85	5.25	5.05	5.02	6.30	5.66
2029	5.19	5.38	5.29	4.72	5.10	4.91	4.84	6.08	5.46
2030	5.12	5.28	5.20	4.61	4.96	4.79	4.68	5.87	5.28
2021—2025	5.69	6.14	5.91	5.64	6.23	5.93	6.27	7.86	7.07
2026—2030	5.27	5.49	5.38	4.86	5.26	5.06	5.04	6.32	5.68

(二) 劳动力增长率预测

综合有关理论和数据可得性两个方面，将“劳动力增长率”分解为“人口增长率”和“就业人数占总人口比重变化率”，分别进行估计。其中，“人口增长率”的估计过程如下：首先根据联合国《世界人口展望 2024》中的我国在 2020—2030 年“中生育变化”假设下的总人口预测值，计算各年的人口增长率。而“就业人数占总人口比重”可以写成下式：

$$\frac{\text{就业人数}}{\text{总人口}} = \frac{\text{就业人数}}{\text{经济活动人口}} * \frac{\text{经济活动人口}}{\text{15~64 岁人口}} * \frac{\text{15~64 岁人口}}{\text{总人口}} \quad (2)$$

“就业人数占总人口比重”既与“劳动参与率”密切相关，也受到适龄人口占总人口比重的影响。《世界人口展望 2024》提供了各个国家和地区 2020—2030 年各年“15~64 岁人

口占总人口比重”的预测值，为得到“就业人数占总人口比重”预测数据，本文采用二次项拟合的方法，估计我国历史数据中“就业人数占总人口的比重”与“15~64 岁人口占总人口比重”所呈现的变化规律。最后，利用《世界人口展望 2024》中 2020—2030 年各年“15~64 岁人口占总人口比重”的预测值推算我国 2020—2030 年“就业人数占总人口的比重”，进一步计算得到“就业人数占总人口比重”的变化率。

表 3 2020—2030 年我国劳动力增长率及其分解

单位：%

年份	劳动力增长率	其中：人口增长率	其中：就业人口占比变化率
2020	2.80	-0.54	3.34
2021	-0.08	0.02	-0.10
2022	-0.15	-0.09	-0.06
2023	-0.18	-0.18	0.00
2024	-0.10	-0.23	0.13
2025	-0.05	-0.23	0.17
2026	-0.06	-0.22	0.16
2027	-0.16	-0.23	0.07
2028	-0.33	-0.25	-0.08
2029	-0.40	-0.27	-0.12
2030	-0.40	-0.29	-0.11
2021—2025	-0.11	-0.14	0.03
2026—2030	-0.27	-0.25	-0.02

根据“劳动力增长率 = 人口增长率 + 就业人数占总人口比重变化率”估计我国 2020—2030 年各年的劳动力增长率（见表 3）。结果表明，2020 年我国劳动力增长率为 2.80%，其中来自于人口增长率部分为 -0.54%，来自就业人数占总人口比重变化率部分为 3.34%；之后，人口增长率持续为负，就业人数占总人口比重的增长动力不足，劳动力增长率逐年降低。

（三）经济增长率预测

据此，本文分别得到我国未来各年“劳动生产率的（潜在）增长率”与“劳动力增长率”的有关数据，将两者汇总即可得到相应各年的（潜在）经济增长率，表 4 给出了相应的预测结果。由表 4 可知，跨国经验法视角下“十五五”时期我国潜在经济增长率在 4.79% ~ 5.41% 之间。

综上所述，“十五五”时期我国潜在经济增长率要高于 4.5% 的预期经济增长目标。表明这一目标安排不仅具备可行性，而且在面对外部冲击和内部结构调整时，仍保留一定的韧性空间。通过释放潜在经济增长率空间，为推进结构转型和质量提升留出余地。换句话说，低于潜在经济增长率的目标设定，也意味着“十五五”时期我国经济增长将更多依赖质量与效率的提升，而非单纯的增速追求。因此，“十五五”时期我国年均增长 4.50% 左右的预期目标具有很大的实现可能性。

表 4 2026—2030 年我国潜在经济增长率

单位：%

年份	Maddison	PWT9.0	平均
Panel A: 以 2008 年为预测起点			
2026	5.36	5.66	5.51
2027	5.19	5.44	5.31
2028	4.94	5.16	5.05
2029	4.79	4.98	4.89
2030	4.72	4.87	4.80
“十五五”时期年均增长	5.00	5.22	5.11
Panel B: 以 2014 年为预测起点			
2026	5.06	5.52	5.29
2027	4.83	5.26	5.04
2028	4.52	4.92	4.72
2029	4.33	4.70	4.52
2030	4.20	4.56	4.38
“十五五”时期年均增长	4.59	4.99	4.79
Panel C: 以 2019 年为预测起点			
2026	5.37	6.75	6.06
2027	5.06	6.39	5.72
2028	4.69	5.97	5.33
2029	4.44	5.68	5.06
2030	4.27	5.47	4.87
“十五五”时期年均增长	4.77	6.05	5.41

三、“十五五”时期我国经济增长面临的挑战

（一）供给端多重约束

“十五五”时期，我国经济增长供给端面临劳动力供给收缩、资源配置效率低、能源转型压力大以及外部环境不确定性增强等多重约束，增长动能将受到持续挤压。

首先，人口老龄化与劳动力供给收缩对我国潜在经济增长率构成挑战。根据国家统计局数据，2024 年全国 65 周岁及以上人口数量占比约为 15.6%，较 2010 年提升了约 6.8 个百分点；劳动年龄人口（15~64 岁）占比约为 68.6%，较 2010 年下降了约 6.0 个百分点；总抚养比约为 45.8%，较 2010 年提升了约 11.6 个百分点。这意味着劳动力供给和人口红利进一步削弱，潜在经济增长率面临下行压力。

其次，资本投入效率边际递减。房地产开发投资增速下滑明显，可能会造成资本投入错配。以人工智能、新能源和半导体为代表的新兴产业在政策支持下快速扩张，但产出周期较长，配套体系尚不完善，以及新旧动能转换的过渡性风险依然存在。同时，这些新兴产业技术密集度高，对劳动力的技

能要求显著提升，在吸纳就业方面的能力不如劳动密集型的传统产业。这种结构性差异意味着，尽管发展新兴产业在提升生产率和优化产业结构方面具有长期优势，但在短期内可能对就业稳定和社会预期带来一定冲击。

再次，气候变化已经成为全球经济发展的重要议题，能源转型迫在眉睫。欧盟提出的“碳边境调节机制”自 2026 年起正式实施，意味着我国的钢铁、水泥、铝等高碳排放产品出口欧盟成本将显著上升。同时，我国的“双碳”目标倒逼产业结构升级。根据生态环境部发布的《2024 中国生态环境状况公报》，2024 年我国能源消费量中煤炭的比重为 53.2%，与其他国家相比，我国对煤炭的需求仍处于较高水平。如何在稳增长和促转型之间寻求平衡，是“十五五”时期我国必须应对的外部与内部交织的挑战。

最后，全球经济整体进入增速放缓的通道。2025 年 7 月，IMF 预测全球经济增长将减速，2025 年和 2026 年全球经济增速预测值分别为 3.0% 和 3.1%，低于 2024 年预测水平，外需市场整体趋弱。近年来，贸易扭曲不断发生，特别是在新能源、半导体等高科技领域。例如，2022 年 8 月，时任美国总统拜登签署《芯片与科学法案》，对高端芯片及相关的半导体产品供应实施出口管制。再如，2025 年 4 月，美国特朗普政府宣布对包括我国在内的 57 个国家和地区加征“对等关税”。可以预见，“十五五”时期我国对外贸易将面临前所未有的复杂环境。

（二）需求缺口下的内需支撑与结构性约束

消费未能有效替代外需与投资走弱所带来的需求缺口。近年来，虽然全国居民人均可支配收入保持持续增长态势，但消费恢复乏力。国家统计局的数据显示，2025 年上半年，我国社会消费品零售总额同比增长 5.0%，增速较 2024 年同期提升 1.3 个百分点；服务零售额同比增长 5.3%；最终消费支出对 GDP 增长的贡献率为 52%，继续发挥经济增长主引擎作用。需要注意的是，这得益于消费品以旧换新政策，这类消费虽然短期内提振了生产与零售，刺激经济增长取得一定成效，然而这类消费本质上具有消费前置的特征，即未来的消费被提前了，复购周期间隔较长，难以形成稳定的消费力量。相比之下，服务消费具有高频次、增长可持续等特点，但其发展基础尚未充分夯实。2024 年，我国服务零售额同比增长 6.2%；居民人均服务性消费支出同比增长 7.4%，对人均消费支出增长的贡献率达 63%。但居民人均服务性消费支出占居民人均消费支出的比例仅为 46.1%，与发达国家仍存在明显差距。这表明服务消费虽快速回暖，但整体比重和发展潜力仍需进一步释放。

此外，投资需求持续走弱。2023 年和 2024 年全国固定资产投资（不含农户）仅分别增长 3.0% 和 3.2%，民间固定资产投资连续两年下降。2022—2024 年，房地产开发投资已经连续 3 年下降，年均降幅约为 10%，对整体投资形成明显拖累，也会波及建材、家电等上下游产业链的发展。以数字经济、先进制造业和绿色产业等为代表的经济增长新动能领域投资正在形成潜在支撑，但仍需积累。

（三）价格压力与财政刺激的短期和长期平衡

根据前文的分析，保持温和的通胀目标有利于“十五五”时期的经济增长。然而，2023 和 2024 年工业生产者出厂价格指数（PPI）同比持续下跌，企业利润空间受到挤压。一方面，企业在价格端的议价能力下降，叠加部分行业过剩产能持续存在，导致盈利能力承压。另一方面，提振消费的政策虽然在一定程度上消耗了部分产能，但是也在市场中形成了价格下行预期，可能会压缩企业的利润空间。同时，居民消费价格指数（CPI）整体保持低位区间波动，显示出终端需求恢复的动力不足。短期内，能源、食品等价格波动或突发性供给冲击可能推高 CPI，但若中长期内需求持续低迷、供给结构性矛盾未能得到有效缓解，则通缩预期可能对企业生产和投资决策产生抑制效应。在此背景下，财

政杠杆的持续扩张虽能在短期内提供一定需求支撑，但债务风险约束亦在累积。因此，未来的财政刺激政策需在追求短期经济提振与保持中长期可持续性之间实现更为审慎的平衡。

四、“十五五”时期 GDP 预期增长目标实现路径

（一）需求端视角下的预期增长目标实现路径

从需求端看，党的二十届四中全会提出，坚持扩大内需这个战略基点，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合。同时，提出扩大高水平对外开放，维护多边贸易体制。因此，本文认为，“十五五”时期实现年均 4.50% 的经济增长目标，必须统筹推进消费提振、投资稳定以及出口市场多元化三个方面的工作。

首先，必须把提振消费作为核心抓手。2024 年最终消费支出对 GDP 增长贡献 44.5%，与新冠疫情前相比处于较低水平，消费内生动力明显不足，尤其是居民收入增长乏力、刚性支出占比过高以及消费预期偏弱等问题，制约了消费潜力的释放。对此，“十五五”时期可从以下三个方面推进消费提振。一是着力提升居民可支配收入与预期，特别是低收入和中等收入群体的可支配收入与预期。探索分区域最低工资标准，将最低工资标准与 GDP 增长率、CPI、城镇单位就业人员平均工资、劳动生产率等指标挂钩。优化个税与转移支付制度，提升社会保障水平，提高居民消费倾向，从而形成更强的消费拉动效应。二是降低住房、教育和医疗等刚性支出对家庭消费的长期挤出效应，进一步完善保障性住房供给，健全普惠性教育与医疗服务体系，通过税收优惠和财政补贴减轻居民负担，扩大可用于耐用消费品和服务消费的空间。三是政策层面应注重发挥引导效应，通过结构性措施释放潜在消费需求。加快培育服务型 and 新兴消费增长点，重点发展医疗健康、文化旅游、养老照护和数字消费等领域，以满足居民日益多样化、品质化的消费需求；进一步完善城乡消费环境，推进县域商业体系建设和冷链物流网络布局，提升农村和欠发达地区的商品与服务供给能力，促进消费市场在空间上均衡拓展。通过“增收+减负+扩场景”的政策组合，有效释放居民潜在消费需求，不断提高消费在拉动经济增长方面的重要作用。

其次，稳固投资需求亦是“十五五”时期保持经济稳定增长的重要基石。回顾过去 20 多年，我国固定资产投资增速从 21 世纪前 10 年的 20% 左右回落至第二个 10 年的 10% 以下，“十四五”时期更是跌至 5% 以下。然而“十五五”时期仍蕴含可观的投资空间：一是房地产开发投资增速由负转正可期，改善型和租赁住房等领域的需求仍待释放；二是城市地下管网、水网、防洪、农田和生态修复等事关民生与可持续发展的基础设施项目，均可依托地方专项债和中央补助稳步推进。制造业投资则应聚焦“反内卷”与新旧动能转换，通过完善产业链关键环节的技术改造和智能化升级，在数字经济、新能源、有色金属深加工等高新技术领域继续扩大有效投入。当前通胀与利率水平均处于相对低位，为政府发行长期国债提供了有利的政策窗口期。低通胀、低利率的环境，意味着长期国债融资成本优势凸显，政策效应能够更快显现，并在对冲短期投资增速回落的同时，为经济平稳运行提供坚实支撑。因此，建议适度扩大专项国债发行规模，聚焦“两重”“两新”“两业”“双重”领域，建立健全项目筛选、资金监管和绩效评估机制等管理机制。

最后，出口市场多元化是提升经济增长韧性的必要举措。考虑到当前国际经贸环境不确定性明显上升，出口市场的多元化布局刻不容缓。一方面，持续巩固和深化共建“一带一路”国家市场开发力度，强化与东盟、中亚、中东及非洲国家的经贸合作，扩大我国出口贸易的新增长空间；另一方面，加快推动出口产品结构优化和贸易模式创新，降低对欧美市场的过度依赖，切实提高外贸发展的韧性

与抗风险能力。

（二）生产端视角下的预期增长目标实现路径

从生产端看，需要聚焦创新主线，并结合产业布局调整，以适应新的需求变化。在我国经济逐渐从高速增长转向高质量增长的过程中，需求端的变化对生产端的影响日益显著，特别是随着居民消费的不断增长，消费型产业的快速发展将成为推动生产端增长的关键动力之一。因此，应通过生产端的结构优化与需求端的政策协同发力，共同构筑完成“十五五”时期年均 4.50% 经济增长目标的坚实基础和有力保障。

一方面，从产品创新、技术创新到制度创新，整个生产体系需要通过全面创新推动效率提升和结构优化。一是加大对创新驱动的支持力度。通过研发税收优惠、设立创新基金等措施，激发市场活力，特别是在人工智能、新能源、半导体等核心技术领域，鼓励企业与科研机构联合研发。二是加快改革步伐，优化创新生态，强化知识产权保护，营造良好的创新制度环境。三是探索服务业创新发展模式。随着居民消费需求的多样化和品质化，特别是在健康、教育、文化、旅游和娱乐等领域，需求的快速增长为服务业创新提供了空间。例如，互联网医疗和在线教育行业通过创新技术平台，提升了服务的普及率和个性化水平。

另一方面，产业布局必须紧密围绕需求变化进行调整，以确保供给能够有效回应消费结构的转变。“十五五”时期，应注重提高居民消费需求在总需求中的比重，中高端消费、健康消费、绿色消费以及文化娱乐消费等领域或将迎来增长契机。在此背景下，生产端需要通过技术创新与产业升级提升供给能力。例如，在健康产业领域发展智能医疗设备、远程医疗及养老护理服务；在文化娱乐产业推动数字化内容生产、文旅融合及沉浸式体验应用；在绿色消费领域加快节能家电、新能源汽车及低碳建筑材料的推广。同时，生产性服务业的支撑对于满足多层次、多样化的消费需求至关重要，通过现代物流、金融服务、信息技术等手段提升产业链效率和附加值，强化制造业与服务业的深度融合。产业潜能的挖掘和释放也同样至关重要，应促进产业数字化转型，聚焦关键领域的技术突破和产业链完善，提升产业整体竞争力，不断探索新的增长点。在科技创新激励、金融资源配置、标准体系完善等方面形成系统性支持，以推动产业结构优化升级，提升我国产业体系的整体竞争力与经济发展韧性。

参考文献：

1. 白重恩、张琼：《中国经济增长潜力预测：兼顾跨国生产率收敛与中国劳动力特征的供给侧分析》，《经济学报》，2017 年第 4 期。
2. IMF. World Economic Outlook Update, July 2025.
3. OECD. OECD Economic Outlook, Issue 1: Tackling Uncertainty, Reviving Growth, Vol. 2025.
4. World Bank. China Economic Update: Unlock Consumption, 2025.
5. United Nations. World Population Prospects 2024: Summary of Results. UN DESA/POP/2024/TR/NO. 9. 2024.
6. Lucas, R. E. Trade and the Diffusion of the Industrial Revolution, American Economic Journal: Macroeconomics, Vol. 1, No. 1, 2009.
7. Bolt, J., & Van Zanden, J. L. Maddison - Style Estimates of the Evolution of the World Economy: A New 2023 Update, Journal of Economic Surveys, Vol. 39, No. 2, 2025.
8. Feenstra, R. C., Inklaar, R., & Timmer, M. P. The Next Generation of the Penn World Table, American Economic Review, Vol. 105, No. 10, 2015.

责任编辑：郭霞

“十五五”时期我国生物医药产业的发展机遇与实现路径

徐策 赵方

摘要：生物医药产业作为健康中国的关键支柱与核心抓手，其战略价值日益凸显。本文阐述了生物医药产业在应对疾病谱变化、提升公共卫生事件应急能力、减轻广大农村地区医疗负担，以及保障罕见病等特殊群体用药可及性方面不可替代的重要作用；剖析了当前我国生物医药产业所取得的显著进展与成效；展望了产业蕴含的巨大发展机遇，尤其是在常见病精准治疗、重大疾病防治突破、预防性药物、中医药现代化与大健康保健及抗衰老等前沿领域潜力巨大。在此基础上，本文提出进一步推动生物医药产业高质量发展的对策建议：强化国家战略任务和重大需求对产业创新的引领作用，深化审评审批、医保支付等关键环节的体制机制改革，通过实施具有标志性意义的国家级重大科技项目带动全产业链能力的整体跃升。

关键词：生物医药 技术创新 健康中国 高质量发展

作者简介：徐策，国家发展改革委国土开发与地区经济研究所副研究员；

赵方，中国经济信息网工程师。

党的二十大报告强调，“要推动战略性新兴产业融合集群发展，构建新一代信息技术、人工智能、生物技术、新能源等一批新的增长引擎”。党的二十届三中全会进一步明确，“完善推动新一代信息技术、人工智能、航空航天、新能源、新材料、高端装备、生物医药、量子科技等战略性新兴产业发展政策和治理体系，引导新兴产业健康有序发展”。党的二十届四中全会强调，“培育壮大新兴产业和未来产业”“加快建设健康中国”。当前，我国生物医药产业正逐步走向高质量发展阶段，生物医药市场规模不断扩大，政策支持体系不断完善，研发创新实力稳步增强，区域发展格局持续优化。同时，也要看到，生物医药产业发展还存在一些亟待解决的问题，一定程度上制约了产业竞争力提升和高质量发展。展望未来，随着人民群众对健康需求的增加，我国医药工业在加快向质量变革、效率变革、动力变革迈进的过程中，生物医药产业将迎来巨大的发展机遇。下一步，发展生物医药产业要顺应人们生命健康需求快速增长的大趋势，积极抢抓生物医药发展机遇，前瞻性地布局和提升生物医药产业的创新能力与制度体系。

一、深刻把握发展生物医药产业的重要意义

生物医药产业是推动中国式现代化的物质保障，也是实现高水平科技自立自强的前沿阵地。党的二十大报告和二十届三中全会先后强调，“构建生物技术新的增长引擎，完善生物医药产业发展政策和治理体系”。发展生物医药产业是建设健康中国的重要着力点，对改善人民健康、促进国民经济发展、推动技术创新具有十分重要的意义。

（一）从迫切性看，疾病谱的变化、突发大规模公共卫生事件、农村低收入人口医疗负担重和罕见病用药困境对生物医药产业发展提出新要求

一是疾病谱的变化引致医疗需求变化。随着人口老龄化进程加快，居民生产生活方式和疾病谱发生了明显变化，高血压、糖尿病、癌症、脑卒中、关节炎和阿尔茨海默症等慢性病发病率持续提高，相关疾病负担也持续增大。据麦肯锡预测，到 2030 年，我国与老龄化相关的心血管疾病、肿瘤、肌肉骨骼疾病、心理障碍、神经系统疾病将占据疾病负担的前几位。

二是突发大规模公共卫生事件以及环境变化导致预防性需求。近年来，由于经济全球化、气候及环境变化、人类生产生活方式改变等因素影响，包括重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物中毒、职业中毒、自然灾害健康危害，以及其他严重影响公众健康事件等在内的各类突发公共卫生事件数量不断增加，事件规模日趋扩大，甚至危害国家公共卫生安全乃至社会安定。《早期肺癌诊断中国专家共识（2023 年版）》数据显示，大气污染在中国的肺癌死因中占到 23.9%，明显高于全球 16.5% 的平均水平。空气污染导致的疾病负担已成为世界排名第 4 的健康风险因素。此外，我国是全球气候变化的敏感区和影响显著区，气候变化对公众健康造成的威胁亦尤为突出，我国居民的健康受极端降雨和登革热等疾病的影响在过去 10 年中呈现上升趋势。

三是农村低收入人口医疗负担亟待破解。我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，绝对贫困的问题已经基本得到解决。但在广大农村地区，依然还有一部分群众的基本生活存在困难，他们的家庭人均总收入很低，基本上处于温饱的边缘，经济能力限制了他们的就医需求，因病致贫、因病返贫风险仍然存在，脱贫地区农村卫生和医疗资源也处于劣势地位。针对这些困境，亟待综合施策降低农村低收入人口看病就医成本，引导合理诊疗，促进有序就医。

四是罕见病用药困境亟待解决。近年来，我国对于罕见病的重视程度日益提高。《2025 中国罕见病行业趋势观察报告》指出，至 2024 年底，我国已有 101 种罕见病药物在国内获批上市，涉及 68 种罕见病的 126 种药物已纳入医保，罕见病患者的用药保障在逐步改善。但在罕见病药物市场发展的同时，我国罕见病患者仍面临“用药难”的困境。一方面，部分患者人数极少的“超罕见病”在国内仍未有治疗药品上市；另一方面，罕见病用药的持续保障能力脆弱，亟需依据罕见病药品的特点建立供应、利用和保险支付的分类保障体系。

（二）从重要性看，生物医药产业将支撑经济增长、引领经济结构优化和动能转换

一方面，生物医药是战略性新兴产业，在国民经济中具有重要地位。随着科技的不断进步和创新，生物医药产业在疾病预防、诊断、治疗等方面发挥着越来越重要的作用。通过生物医药技术的创新和应用，可以开发出更加高效、安全、便捷的药品和治疗手段，为患者提供更好的医疗服务，提高人类健康水平。生物医药产业的发展也将带动相关产业的发展，如生物技术、医疗器械、医疗服务等，进一步推动国民经济的发展。另一方面，生物医药产业是形成新质生产力的重要领域。我国生物

医药产业已建立了系统完整的产业链体系，可生产门类众多的医药产品，规模化生产能力位居全球前列，各项主要经济指标持续增长，头部企业迅速壮大，产业集聚程度进一步提升。创新药械是生物医药产业重要的产品形式。近年来，我国医药研发创新活力显著增强。国家药监局统计数据显示，2024年我国累计批准上市创新药48个、创新医疗器械65个。因此，生物医药产业的发展，将成为支撑经济增长的重要力量，也是引领经济结构优化、经济动能转换的关键领域。

（三）从战略性看，生物技术竞争成为各国科技竞争的新焦点

当前，世界范围内新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，信息技术、生物技术、新材料技术、新能源技术广泛渗透，带动以绿色、智能、泛在为特征的群体性技术突破，重大颠覆性创新不时出现，对国际政治、经济、军事、安全、外交等产生深刻影响，甚至改变国家力量对比，成为重塑世界经济结构和竞争格局的关键。生物技术竞争已经成为大国科技竞争的新赛场，谁主导技术创新，谁就能主导赛场规则和比赛进程。我国既面临赶超跨越的难得历史机遇，也面临差距进一步拉大的风险，只有努力在技术创新发展上进行新部署、实现新突破，才能跟上世界发展大势，把握发展的主动权。

二、生物医药产业发展驶入“快车道”

随着我国经济的快速发展，“健康中国”战略的深入推动，生物医药产业进入快速发展阶段。生物医药市场规模不断扩大，政策支持体系不断完善，研发创新能力显著提升，区域发展格局持续优化，国际化发展迈出新步伐。

（一）市场规模不断扩大

随着生物医药产业被确立为我国战略性新兴产业，其市场规模不断壮大，展现出强劲的发展势头。中商产业研究院发布的《2025—2030年中国生物医药行业分析及发展预测报告》显示，2024年我国生物医药市场规模约为21359亿元，同比增长8.12%。国家药监局数据显示，我国医药产业规模已跃居全球第二位，在研创新药数目占全球比重达到30%左右。“十四五”时期，我国创新药审批工作取得重大突破。国家药监局共批准204个创新药上市，创新医疗器械获批数量达到265个。2025年1—7月，有50个创新药和49个创新医疗器械获得批准。展望未来，随着各地政府继续深化生物医药产业集聚发展策略，加大对创新药物的研发和生产支持力度，以及推动产业链上下游协同合作，生物医药行业的市场规模有望继续保持稳定增长。

（二）政策支持体系不断完善

国家层面政策支持生物医药产业发展，打造未来产业新赛道。为促进生物医药产业创新发展，加快构建生物医药产业链，国务院以及国家发展改革委、国家卫生健康委、国家医保局等部门陆续发布并实施了多项生物医药产业促进政策，内容涉及生物制药发展方向、生物制药研发生产规范、生物制药新技术等内容。另外，在用药政策、中医药振兴、发展银发经济、儿童健康保障等方面，国家也出台了相应的扶持发展政策。

地方层面注重加快生物医药产业规模发展以及大力支持行业创新。从各地2025年政府工作报告可以看出，地方政府将继续围绕“创新”“集群化发展”“人工智能+”“未来健康产业”等关键词，推动生物医药产业不断释放新的活力。一是增强生物医药产业科技创新能力。北京市、上海市、广东省等地提出增强生物医药产业科技创新能力，尤其是涉及细胞基因治疗、脑机接口等前沿技术领域。

二是继续做好生物医药产业集群化发展。上海市、北京市、广东省、江苏省、浙江省等地纷纷再提“提升生物医药产业集群建设水平”。三是“人工智能+”持续赋能生物医药产业。北京市、上海市、浙江省等地提出实施“人工智能+”行动计划，鼓励医疗等重点领域开放人工智能应用场景，“人工智能+医疗健康”已成为未来各地发展的重要方向。四是中医药继续朝着现代化和国际化的方向持续发展。80%以上的省份高度重视“中医药传承创新发展”。其中，广东省、云南省、甘肃省等地提出中医药创新和国际化发展的任务目标。五是生物医药突破传统产业边界进一步向未来产业延伸。上海市、湖北省、广东省等地提出在抢占技术高点、布局重点领域、实施创新政策等三个方面持续发力。

表 1 国家层面有关发展生物医药方面的政策汇总

时间	部门	政策名称	主要内容
2021 年 12 月	工业和信息化部、国家发展改革委等九部门	《“十四五”医药工业发展规划》	到 2025 年，主要经济指标实现中高速增长，前沿领域创新成果突出，创新驱动力量增强，产业链现代化水平明显提高，药械供应保障体系进一步健全，国际化全面向高端迈进。到 2035 年，医药工业实力将实现整体跃升，创新驱动发展格局全面形成，实现更高水平，满足人民群众健康需求，为全面建成健康中国提供坚实保障
2022 年 5 月	国家发展改革委	《“十四五”生物经济发展规划》	推动生物技术赋能经济社会发展，加快构建现代生物产业体系，有序推进生物资源保护利用，着力做大做强生物经济，加强国家生物安全风险防控和治理体系建设。提高临床医疗水平。推动抗体药物、重组蛋白、多肽、细胞和基因治疗产品等生物药发展，鼓励推进慢性病、肿瘤、神经退行性疾病等重大疾病和罕见病的原创药物研发
2023 年 2 月	国务院办公厅	《中医药振兴发展重大工程实施方案》	部署中医药健康服务高质量发展、中西医协同推进、中医药传承创新和现代化、中医药特色人才培养、中药质量提升及产业促进、中医药文化弘扬、中医药开放发展、国家中医药综合改革试点等工程，加大对中医药发展的支持和促进力度
2024 年 1 月	国务院办公厅	《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》	国家出台的首个支持银发经济发展的专门文件，提出了 4 个方面 26 项举措，加快银发经济规模化、标准化、集群化、品牌化发展，培育高精尖产品和高品质服务模式
2024 年 1 月	国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部等	《关于推进儿童医疗卫生服务高质量发展的意见》	提出构建高质量儿童医疗卫生服务体系、提供优质化儿童医疗卫生服务、加强现代化儿科人才队伍建设、完善儿童医疗卫生服务高质量发展配套政策四方面重点工作，旨在促进儿科优质医疗资源扩容和区域均衡布局，推动儿科医疗卫生服务高质量发展
2025 年 6 月	国家医保局、国家卫生健康委	《支持创新药高质量发展的若干措施》	坚持以人民健康为中心的发展理念，聚焦我国创新药发展面临的突出问题，立足医保、卫生健康部门职能，提出 5 方面 16 条措施，对创新药研发、准入、入院使用和多元支付进行全链条支持，实现“真支持创新、支持真创新、支持差异化创新”目标

资料来源：政府各部门网站。

表 2 各地政府工作报告生物医药产业相关内容

省份	生物医药产业政策
北京市	实施新一轮医药健康行动计划、打造国际医药创新公园；重点培育人形机器人、商业航天、生物制造、新材料、未来能源等 20 个未来产业；实施“人工智能+”行动计划，鼓励医疗、教育、先进制造等重点领域开放人工智能应用场景。实施中医药高质量研发工程，促进中医药事业传承发展
天津市	用好生物医药创新研发资源、龙头企业集聚优势，推动中美史克、诺和诺德、华润医药等药企增资扩产、深化布局；有序布局脑机工程、生物制造等重点领域；加快中医药传承创新发展
河北省	壮大集成电路、网络安全、生物医药、电力装备、安全应急装备等产业
山西省	前瞻布局量子科技、生物制造、具身智能等未来产业；拓展智慧医疗、智慧养老、智慧社区、智慧交通等应用场景
内蒙古自治区	生物制造要聚焦生物医药和生物发酵两大领域，打造呼和浩特全球领先的兽用疫苗研发生产基地，加快发展呼和浩特、通辽、赤峰、巴彦淖尔等地区原料药和化学药，推动原料药向高品质成品药和制剂转变，打造饮片、制剂、配方颗粒特色中蒙药产业链
辽宁省	做大做强机器人、集成电路装备、生物医药等 10 个战略性新兴产业
吉林省	医药健康产业推动生物医药、现代中药、高性能医疗器械等高质量发展，抓好大品种、大项目、大集聚区建设，壮大医药新业态
黑龙江省	培育壮大“4567”现代化产业体系，围绕人工智能、生命科学、现代农业、能源装备、深海深空等重点领域，攻克关键技术 200 项以上
上海市	围绕细胞基因治疗、脑机接口、6G、量子计算、聚变能源等战略前沿领域，强化前瞻性、战略性、系统性、带动性研究布局；深入实施三大先导产业新一轮“上海方案”，全链条加速生物医药产业创新发展；开展“人工智能+”行动，实施“规模申城”工程，推进制造、金融、教育、医疗、文旅、城市治理等一批人工智能应用场景建设
江苏省	持续打造先进制造业集群和重点产业链；重点打造智能电网及工程机械等 10 条具有国际优势、生物医药及集成电路等 10 条具有全国优势、飞机配套等具有发展潜力的重点产业链
浙江省	培育壮大新兴产业，“一业一策”支持生物医药、高端装备、新能源汽车、新材料等产业发展；深化“人工智能+”行动，加快布局人形机器人、量子信息、类脑智能、合成生物、空天信息和低空经济等新产业新业态
安徽省	发展高端医疗、航空航天、工业无人机等装备产业，建成中国科学院临床研究医院，加强生物基材料、陶铝新材料、镁基新材料等推广应用
福建省	完善翔安创新实验室等高能级生物医药创新平台功能
江西省	积极培育生物制造、低空经济、氢能、核技术应用等产业
山东省	高质量建设国家中医药综合改革示范区
河南省	瞄准生物工程、高端医疗器械等，加快体外诊断产品、康复医疗器械等研发制造，培育壮大未来健康产业
湖北省	“一业一策”壮大商业航天、低空经济等新兴产业，加快发展高端 AI 芯片、合生生物、脑机接口等未来产业
湖南省	深入实施生产型企业进出口提升行动，稳定扩大工程机械、电子信息、生物医药和“新三样”出口规模
广东省	大力发展集成电路、新能源汽车、人工智能、低空经济、新型显示、新型储能、新材料、生物医药等新兴产业，培育生物制造、量子科技、具身智能、6G 等未来产业；推进国家中医药综合改革示范区建设，支持云浮建设国家中药种质资源库

续表 2

省份	生物医药产业政策
广西壮族自治区	积极发展新一代信息技术、新材料、高端装备、新能源、生物制造、低空经济等新兴产业和未来产业
海南省	聚焦创新药、医疗器械等领域，推动真实世界应用研究转段升级，深化“乐城研用+海口生产”；大力培育发展生物制造产业，实施生物制造产业高质量发展行动，谋划一批重点项目，推动生物制造中试平台和制造业创新中心建设；加快“三医联动一张网”二期建设，建立省“三医”大数据中心
重庆市	加快建设重庆国际生物城创新药产业生态圈，打造全国智慧医疗装备产业高地；发展人工智能、空天信息、生物制造等未来产业
四川省	突出抓好人工智能、高端能源装备、航空航天、新型显示、新能源、医药健康等“15+N”重点产业链；抢先布局原子级制造产业，发展6G、量子科技、具身智能、脑科学和脑机接口、可控核聚变等产业
贵州省	积极支持建设企业技术中心、临床医学研究中心等创新平台；推动中医药传承创新发展，在中西医结合领域建设全省重点实验室，提高中医药现代化、产业化水平
云南省	大力发展生物制药、疫苗产业
西藏自治区	实施中（藏）医药振兴发展重大工程。加快区域医疗中心和国家高原病医学中心建设。推进“互联网+医疗健康”
陕西省	前瞻布局量子科技、生物制造、高端医疗器械、新型储能、高性能材料、小型卫星等产业
甘肃省	促进生物医药产业创新发展，中医药全产业链规模突破1000亿元
青海省	培育发展现代高原生物医药、生命健康等大健康产业
宁夏回族自治区	加快培育智能算力、人工智能、新型储能、绿色氢能、绿色环保、生物制造、量子科技、低空经济、生命健康等新兴和未来产业
新疆维吾尔自治区	推动中医药事业传承创新发展和中医药产业高质量发展，建设优质高效的中医药服务体系

资料来源：各省（市、区）政府网站。

（三）研发创新实力稳步增强

医药创新研发实力不断攀升，创新药上市数量与覆盖领域持续突破。我国在研新药数量占全球数量的比例超过20%，跃居全球新药研发第二位。^① 2018—2024年，我国已累计批准上市创新药197个；每年批准上市的创新药数量呈现稳步增长的态势，由2018年的11个上升至2024年的48个，涵盖肿瘤、神经系统疾病、内分泌系统疾病、抗感染等近20个治疗领域。2025年上半年，我国共批准创新药43个，同比增长59%，接近2024年批准创新药48个的全年数量。从治疗领域看，抗肿瘤药物依然占据创新药物的主流地位，占比约40%的18款药物获批准，位居首位。在自身免疫疾病领域，恒瑞医药的硫酸艾玛昔替尼片成为我国首个自主研发的高选择性JAK1抑制剂。在内分泌和代谢领域，信达玛仕度肽成为全球首个获得批准的GCG/GLP-1双受体激动减重药物。^②

技术突破多点开花，创新成果加速落地。在生物药领域，武汉禾元生物实现“稻米造血”技术的商业化量产，突破了传统血浆提取的原料限制，改变了人血清白蛋白长期依靠进口的局面；恒瑞医药

^①国务院新闻办公室：《〈高质量完成“十四五”规划系列主题新闻发布会〉介绍“十四五”时期卫生健康工作发展成就》，国务院新闻办公室网站，2025年9月11日。

^②韩利明：《“十四五”结硕果：我国创新药研发数量全球第二，细分赛道领跑》，21世纪经济报道网，2025年9月12日。

研发的 1 类新药夫那奇单抗注射液获批上市，成为我国首个获批的本土自主研发重组抗 IL-17A 人源化单克隆抗体，打破同类进口药物长期垄断的局面。在细胞治疗及基因治疗领域，中国科学院动物研究所、首都医科大学宣武医院等单位，历经十余年，运用基因编辑技术成功构建出新型工程化人类抗衰型间充质祖细胞（SRC）。这种细胞能抵抗衰老、应对各种压力和避免癌变。在人工智能制药领域，深度智耀致力于构建全链条赋能平台，晶泰科技则构建了“量子物理+人工智能+机器人”的技术闭环，可将药物发现周期缩短至数月。

（四）区域发展格局持续优化

我国生物医药产业布局呈现出集群式特征，主要集中在经济发展水平高、科技发展水平高、高素质人才聚集度高的地区，形成了京津冀、长三角、珠三角、长江经济带中部、川渝等主要集聚区。京津冀已成为生物医药产业重要聚集地之一，2022 年底，京津冀三地联袂创建的生命健康产业集群入选国家级先进制造业集群，目前集群实现产值超 4000 亿元，覆盖生物药、化学药、中药、医疗器械等全产业链，包含技术研发、临床试验、生产加工等环节。^① 长三角是全国生物医药产业高地，产业规模已突破万亿元，占全国生物医药产业总体规模的 1/3，创新药上市数量领跑全国，形成了以上海市为核心，江苏省、浙江省为两翼的生物制药创新先导区。^② 珠三角是生物医药产业聚集的重要区域，拥有雄厚的产业基础和过硬的创新能力，形成了以广州市、深圳市为驱动，珠海市、佛山市、中山市为支撑，东莞市、惠州市、江门市、肇庆市为依托的发展格局。其中，广州市生物医药与健康产业营收规模从 2017 年的 650 亿元增长到了 2024 年的 2300 亿元，生物医药企业从 2017 年的 1000 家增长到 2024 年的 4800 家，拥有广州科学城、广州国际生物岛等核心载体，产业链覆盖上游研发试验、中游中试生产及下游上市销售。^③ 中部地区生物医药产业快速崛起，《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》明确提出，加快打造生物医药等新兴产业集群。武汉市联手宜昌市、鄂州市加快发展现代生物医药产业，南昌市、九江市、宜春市、上饶市、黄冈市、咸宁市等打造全国中医药产业重要基地，长沙市、常德市、宜昌市、鹰潭市等加快特色生物医药产业发展，仙桃市打造医用非织造布生产和出口基地。川渝地区生物医药产业以成都市、重庆市为核心。成都高新区作为成都生物医药产业主要承载地，产业规模已连续 5 年保持 20% 增长，^④ 重点发展生物技术药、化学创新药、高性能医疗器械等领域；重庆市形成了以两江新区、西部科学城重庆高新区、重庆国际生物城为主，一批生物医药细分领域特色产业基地为辅的产业布局体系，重点布局生物药、化学药、医疗器械、中药等领域。

（五）国际化发展迈出新步伐

中国创新药成功进入美国和欧盟市场。国内企业开发的创新药通过自主注册或产品合作等方式在美国或欧盟获批上市，分别是美国食品药品监督管理局（USFDA）批准的君实生物的特瑞普利单抗、和黄医药的唑喹替尼、亿帆医药的艾贝格司亭 α 注射液、绿叶制药的利培酮缓释微球注射制剂，以及欧盟批准的百济神州的替雷利珠单抗，涵盖化学药、生物药、复杂制剂等类型。其中，百济神州作为全球化发展的代表，2024 年公司总收入达 272.14 亿美元，同比增长 56.19%，其中约 60% 的收入来

①赵鹏：《京津冀生命健康产业群生机勃勃》，北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会网，2025 年 7 月 31 日。

②沈玉青：《协同创新，跑出长三角生物医药一体化发展“加速度”》，江苏经济报网站，2025 年 6 月 26 日。

③丁雄、何瑞琪、邓潇丽：《打造万亿级产业集群，跑出生物医药发展广东“加速度”》，广州日报网站，2025 年 3 月 7 日。

④刘泰山：《跻身“第一梯队”成都造创新药出圈又出海》，成都市人民政府网站，2025 年 7 月 19 日。

自欧美市场。^①

跨境技术授权合作活跃。据丁香园数据库（Insight）的数据，2025 年上半年，中国创新药出海授权总交易额达到 635.5 亿美元，超过 2024 年全年水平，约占全球对外许可授权（license-out）交易总额的 40%，全球市场对中国创新药的认可度不断提升。创新药龙头企业目前已完成多产品线或国际化布局，整体收入保持稳定高速增长，部分公司成功扭亏。其中，百济神州 2025 年上半年实现归母净利润 4.5 亿元，首次实现扭亏为盈；信达生物实现归母净利润 8.34 亿元，延续盈利趋势。

三、生物医药产业将迎来前所未有的发展空间

2025 年 9 月，国务院常务会议提出，“要推动我国生物医学技术创新发展，加快技术研发和成果转化应用，促进生物医药产业提质升级，着力塑造发展新优势”。生物医药产业作为战略性新兴产业的重要组成部分，是形成新质生产力的重要领域，发展空间巨大。

（一）一般性疾病产品市场需求将持续增长

在抗感染药物市场方面。随着全球人口老龄化的加剧和慢性病患者的增多，免疫功能下降导致感染风险增加，抗感染药市场需求将持续增长。特别是针对耐药菌的新型抗感染药物，将成为市场的新增长点。此外，随着医疗水平的提高和公共卫生意识的增强，预防性抗感染治疗也将逐步普及，进一步推动抗感染药市场的发展。

在心血管系统疾病药物市场方面。心血管疾病是全球范围内发病率和死亡率最高的疾病之一。随着全球人口老龄化的加剧，心血管疾病患者数量将持续增加，对心血管疾病系统药的需求也将不断增长。特别是针对高血压、冠心病等常见心血管疾病的治疗药物市场将保持快速增长态势。

在糖尿病药物市场方面。我国的糖尿病患者数量持续增加，尤其是 II 型糖尿病患者占比较大。随着人口老龄化和生活方式改变等因素的影响，糖尿病药物市场需求将保持稳定增长。

（二）重大疾病产品市场将迎来更广阔的发展空间

抗体药物市场将保持快速增长态势。随着抗体人源化技术、双特异性抗体技术等新技术的不断涌现和应用，抗体药物的疗效和安全性的进一步提升，抗体药物的市场渗透率将不断提高。盛世华研预测，到 2030 年我国抗体药物市场规模将达到数百亿元级别，年均复合增长率保持在 2 位数以上。这一增长动力主要来源于肿瘤、自身免疫性疾病等领域治疗需求的不断增长，以及新靶点、新技术的不断涌现。

血液制品市场将持续扩大。随着人口老龄化的加剧和医疗需求的不断提升，血液制品市场将持续扩大。盛世华研预测，到 2030 年我国血液制品市场规模将突破千亿元大关，年均复合增长率保持在 10% 以上。这一增长动力主要来源于白蛋白、免疫球蛋白、凝血因子等核心产品的稳定需求，以及新适应症的不断拓展。

（三）突发大规模公共卫生事件和慢性病增加导致预防性药物的需求增长

疫苗市场将继续保持稳定增长态势。近年来，群众对公共卫生安全的重视程度不断提高，疫苗市

^①资料来源：《百济神州 2024 年度亏损近 50 亿元 美国市场首次贡献超 50% 收入》，每日经济新闻网站，2025 年 2 月 27 日。

场的需求量也在不断增加。中投产业研究院发布的《2024—2028年中国疫苗市场投资分析及前景预测报告》显示，2024—2028年我国疫苗市场年均复合增长率约为21.21%，2028年将达到2687亿元。

慢性病预防药物的市场需求将持续增长。随着人口老龄化的加剧和慢性病发病率的上升，人们对预防疾病的需求越来越强烈，如心血管疾病、糖尿病、肿瘤等慢性病的预防药物。这些药物将更加注重安全性和长期效果，以满足患者对健康管理的长期需求。前瞻产业研究院预测，到2029年我国抗肿瘤药物行业市场规模有望达到5590亿元，2024—2029年复合增长率约19%；糖尿病用药销售额将接近900亿元，年均复合增长率超10%。

（四）中医药保健品行业迎来重要机遇

保健品行业市场需求将持续增长。保健品市场的消费需求将会随着人口老龄化程度不断加剧而进一步提高，受众群体将进一步扩大。尤其是在新冠疫情之后，人们对健康、保健、养生的意识进一步提高，中医药及相关保健品开始备受关注与信任，使得以中医理论为基础的中医药保健品在未来将迎来一个新的发展机遇。此外，随着国内保健品市场的整体整顿，监管更加严格，市场发展环境不断优化，保健品市场的发展将会更加有序，产业品牌也将会进一步崛起。欧睿信息咨询公司（Euromonitor）数据显示，我国保健食品市场规模预计2027年达到3158.2亿元。

中药饮片行业将继续保持强劲发展势头。随着人们健康意识的提高和中医药文化的普及，中药饮片作为一种天然、绿色、安全的药物剂型备受青睐。尤其是中老年人群更注重保健和疾病预防，对中药饮片的需求持续增长。中研普华预测，到2030年我国中药饮片市场规模有望达到3500亿元。

中成药市场规模将稳定增长。中成药行业将更加注重创新发展、加强科研力度，推动中药现代化和国际化进程。随着精准医疗的不断发展，中成药行业也将更加注重个性化治疗，针对不同人群、不同疾病制定更加精准的治疗方案。同时，随着全球化进程的加速推进，中成药行业也将更加注重国际化发展，积极开拓海外市场，推动中医药文化的国际传播。此外，智能化发展也将成为中成药行业的重要趋势，利用现代科技手段提高生产效率、降低成本、提升产品品质等。中研普华产业研究院预测，2025—2030年我国中成药行业将以年均10%的复合增速扩张，2030年市场规模有望突破1.2万亿元。

（五）抗衰行业将展现出巨大的发展潜力

细胞与基因治疗市场将迎来爆发式增长。随着CAR-T细胞疗法、干细胞疗法等新型细胞治疗技术的不断成熟和应用，细胞治疗产品的疗效和安全性将得到广泛认可。同时，随着收入水平提升，人们对医疗美容服务的需求不断增加。通过干细胞技术和基因编辑技术，实现组织和器官的再生，延缓衰老过程。盛世华研预测，未来10年，我国CAR-T细胞治疗产品市场规模有望从1亿元增长至325亿元，年复合增长率可达90.2%。

化妆品原料业将迎来爆发式创新。随着人们生活水平的提高和对美的追求，我国化妆品市场规模不断扩大。《化妆品原料行业发展情况分析》显示，到2028年我国护肤品市场规模将达到3525亿元。但作为全球最大的化妆品生产和消费国家之一，我国可使用的化妆品原料相比欧美国家还有一定距离。加快我国化妆品原料企业自主创新、研发高质量差异化产品将成为首要任务。

四、推动生物医药产业高质量发展的对策建议

当前，我国生物医药产业正迎来黄金发展期，拥有良好的基础条件和巨大的增量空间，但仍然面临着国际形势变化、自身增长动力不足、原始创新能力不强等挑战。未来一个时期，特别是“十五五”时期，要深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中、四中全会精神，积极抢抓生物医药发展机遇；补齐短板的同时，前瞻性地布局和提升生物医药产业的创新能力和制度体系。

（一）强化重大任务引领，提高产业现代化水平

一是加快产品创新和产业化技术突破。面向世界科技前沿、经济主战场、国家重大需求和人民生命健康，将原始创新摆在核心位置。要瞄准基因编辑、细胞治疗、合成生物学、双特异性抗体等国际先进技术水平，实施重点技术攻关计划。持续健全以企业为主体、市场为导向、产学研医深度融合的技术创新体系，完善从技术研究、临床研究到产业化的全链条创新生态。大力推动具有重大临床价值和新机制、新靶点的创新药、高端医疗器械、新型疫苗的研发与产业化，加速科技成果向现实生产力转化，从根本上促进生物医药发展由要素驱动向创新驱动转型。

二是提升产业链稳定性和竞争力。从战略高度进行顶层设计和系统谋划，做好医药产业链、供应链的战略设计和精准施策。要发挥好政府在政策引导、规划布局、环境营造方面的积极作用，同时强化企业作为市场主体的地位，激发其内生动力。着力补齐关键核心原料、重要生产设备、酶制剂等上游供应链短板，推动研发设计、临床试验、原材料供应、生产制造、流通应用等全产业链协同优化升级。建立产业链风险监测预警与协同应对机制，维护产业链供应链在应对外部冲击时的稳定与畅通，构筑自主可控、安全高效的现代医药产业体系。

三是推动医药制造能力系统升级。紧密对接制造强国、质量强国建设战略，深入实施智能制造、绿色制造和质量提升专项行动。要全面提升药品、医疗器械从研发、生产、流通到使用全生命周期的质量管理水平和产品品质。大力推动医药工业生产过程智能化改造，推广应用数字化车间和智能工厂，实现生产过程的精准控制与数据驱动决策。积极发展绿色生产技术，降低能耗物耗，减少环境污染。促进互联网、大数据、区块链、人工智能等新一代信息技术与医药制造体系深度融合，赋能研发、生产、管理、服务各环节，显著提高全行业质量效益、资源配置效率和核心竞争力，推动医药工业迈向高端化、智能化和绿色化发展新阶段。

四是创造国际竞争新优势。坚持开放发展、合作共赢的理念，积极应对当前全球医药创新链、产业链、供应链格局重塑带来的新机遇和新挑战。要深化产业国际合作，鼓励企业在海外设立研发中心，参与国际多中心临床研究，融入全球研发创新网络。支持国内优秀企业通过产品出口、技术许可、国际认证、海外并购等多种方式拓展国际市场，推动中国制造的创新药和高端医疗器械走向世界。积极参与国际规则和标准制定，营造有利于产业国际化发展的良好外部环境。通过更高水平的对外开放与合作，加快培育我国生物医药产业在以临床价值为导向的创新、以质量和效率为核心的生产制造、以全球资源整合为手段的市场开拓等方面的国际竞争新优势，更高水平、更深层次地融入全球医药创新网络和产业分工体系。

（二）强化重大改革牵引，加快完善创新药、医疗器械、中医药传承创新发展机制

一是健全支持创新药和医疗器械发展的全链条政策保障机制。在研发端，应充分调动学校、科研

院所、临床医学中心及龙头企业的科技创新资源，通过国家科技计划引导，强化对新靶点发现、新型递送系统、核心原料与零部件等基础研究和前沿技术的长期稳定投入，夯实我国创新药与高端医疗器械发展的科学根基。在审评审批端，需持续优化并践行以临床价值为导向的审评审批标准，完善附条件批准、突破治疗药物等加速通道，同时深化药品上市许可持有人（MAH）制度，加强对申请人的全生命周期管理责任监管，提升审评效率与科学性。在市场准入与支付端，要统筹用好价格管理、医保目录动态调整、商业健康保险、医疗机构药品配备使用管理等多种政策工具。探索建立基于药物经济学评价的创新药械价格形成机制，完善医保谈判“以量换价”策略，加快发展覆盖创新产品的商业健康保险，并优化对医疗机构的绩效考核机制，解除其对使用价格较高但临床价值显著的创新药械的顾虑，形成政策合力，切实打通创新产品从实验室走向临床应用的“最后一公里”。

二是完善中医药传承、创新与发展的体制机制。在传承方面，要深化中医药人才发展体制机制改革，完善师承教育与院校教育相结合的模式，建立有利于“西学中”人才成长的路径，并设立符合中医药特点的人才评价标准，重临床实践、重疗效考核。在创新方面，要鼓励和支持在中医药服务模式、人才培养、科研组织与评价机制等方面进行大胆探索、先行先试。特别是要优化中医药科技创新组织机制，鼓励多学科交叉融合，运用现代科技手段阐释中医药的作用原理，推动中药新药研发从“经验”走向“证据”，提升中医药科研成果的转化效率。在发展方面，要不断健全鼓励中医药服务供给和使用的政策机制。在医保支付方式改革中，应充分考虑中医药服务特点，探索按疗效价值付费、中西医同病同效同价等支付方式，扩大中医药服务报销范围和比例。同时，强化中医药在疾病预防、养生保健、重大疾病治疗协同、疾病康复等领域的独特作用，将其全面融入公共卫生体系和基本医疗卫生制度，构建“中西医并重”的中国特色卫生健康发展模式。

（三）强化重大项目带动，引导产品创新、产业化突破和绿色低碳发展

一是大力推动医药创新产品产业化工程。要鼓励和引导企业紧密围绕当前尚未满足的临床需求，例如恶性肿瘤、神经退行性疾病、重大传染性疾病等领域，加大资金、人才等投入力度，开展具有全球首创或同类最佳潜力的创新药、高端医疗器械的研发与产业化。支持企业立足我国特有的患者资源、疾病谱系和传统中医药宝库等本土优势，同时面向全球市场，紧盯抗体药物、细胞与基因治疗、核糖核酸（RNA）药物等新靶点、新机制前沿领域进行前瞻性研发布局。通过建立“研发—中试—产业化”无缝衔接的支撑体系，积极引领原始创新，培育一批具有国际竞争力的重磅产品。

二是大力推动医药产业化技术攻关工程。支持龙头企业牵头，联合高校、科研院所，整合跨领域科技资源，构建协同攻关联盟。攻关应聚焦于药品和医疗器械生产过程中的“卡脖子”技术、核心工艺装备与关键新型材料，例如连续流生产技术、基因治疗载体大规模制备系统、高端医用高分子材料、高精度生物传感器等。目标是开发和转化应用一批能够提升生产效率、保证质量一致性、实现智能制造的先进行业技术，构筑起我国生物医药产业在制造环节的持久技术优势和可控的供应链体系。

三是完善疫苗和短缺药品供应保障工程。针对当前国内供应不足或完全依赖进口，但群众需求极为迫切的新型疫苗以及临床必需、用量不确定或价格低廉易导致企业生产动力不足的短缺药品，需要发挥重大项目的牵引作用。通过设立专项，推动相关企业加快进行产能建设和供应链优化，在确保质量安全的前提下，利用优先评审、定点生产、协议储备等政策组合拳，实现这些关键产品的快速上市和稳定供应，筑牢国家医药战略储备的“压舱石”。

四是实施医药工业绿色低碳工程。支持企业实施全链条的绿色低碳改造升级工程。这包括：推广应用高效节能设备，优化生产工艺流程以降低能耗物耗；开发和应用生物催化、绿色溶剂等绿色合成技术，从源头上减少废弃物的产生；加强废水、废气、废渣的深度处理和资源化利用；在设计研发阶段即引入绿色设计理念，减少产品全生命周期的环境足迹。通过这一工程，系统性提升全行业的能源资源利用效率，显著减少二氧化碳及其他温室气体排放，构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色医药制造体系，实现经济效益、社会效益与生态效益的统一。

参考文献：

1. 蔡蜀菁：《早期肺癌诊断中国专家共识（2023年版）》，医学界网，2023年5月23日。
2. 复旦大学、清华大学、香港理工大学：《复旦、清华和香港理工联合研究团队提出基于气溶胶人群暴露健康风险的污染防控新机制》，国家自然科学基金委员会、科学传播与成果转化中心网，2022年1月14日。
3. 罗澜：《2022 柳叶刀健康与气候变化倒计时报告发布》，中国气象局网，2022年11月4日。
4. 杨燕：《〈2025 中国罕见病行业趋势观察报告〉发布：210 条药物管线试验冲刺，多方共探罕见病诊疗新路径》，华夏时报网，2025年2月28日。
5. 申少铁：《全面深化监管改革 缩短临床试验审评审批时限——加快创新药和医疗器械上市》，中国政府网，2025年1月12日。
6. 中商产业研究院：《2025 年中国生物医药行业市场前景预测报告（简版）》，中商情报网，2025年6月13日。
7. 高亢、赵文君：《我国医药产业规模位居全球第二位》，中国政府网，2025年8月22日。
8. 邓婕：《政策引领与技术突破双轮驱动 生物医药产业绘就高质量发展新图景》，新华网，2025年8月27日。
9. 宝利投资：《技术多点突破，生物医药多赛道爆发》，宝利翔源投资网，2025年8月1日。
10. 每日经济新闻：《创新药进入快速成长期，恒生医药 ETF（159892）连续 3 日获得资金净流入》，搜狐网，2025年9月16日。
11. 盛世华研：《2024—2030 年生物制药行业深度调研及发展战略研究报告》，E 药经理人网，2024年10月4日。
12. 中投产业研究院：《2024—2028 年中国疫苗市场发展规模及前景预测分析》，中投顾问网，2024年8月2日。
13. 前瞻产业研究院：《2024 年中国抗肿瘤药物市场需求现状及发展前景分析 需求驱动市场扩容》，前瞻产业研究院网，2024年4月24日。
14. 童锡来：《预见 2024：〈2024 年中国糖尿病用药行业全景图谱〉（附市场规模、竞争格局和发展前景等）》，前瞻产业研究院网，2024年2月3日。
15. 郭梦：《保健品行业现状及发展趋势：年轻人成为保健品消费主力军》，中研网，2024年1月10日。
16. 吴亚楠：《2025 年中药饮片行业发展现状与未来趋势预测》，中研网，2025年2月20日。
17. 吴亚楠：《2025 年中国中成药行业发展现状分析与未来趋势》，中研网，2025年6月13日。
18. 思瀚产业研究院：《2025 年化妆品行业产业链格局、市场规模及发展趋势》，思瀚产业研究院网，2025年7月4日。

责任编辑：谷 岳

· 宏观经济 ·

人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展的内涵外延和实践要求*

张 瑾 毛科俊 季柳如麟 薛泽华

摘要：习近平总书记强调，推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展。本文对这一重大论断，从“有益”“安全”“公平”三个标识性概念出发，从理论层面总结了人工智能健康有序发展的内涵与外延，即“有益”是目标导向，“安全”是底线要求，“公平”是价值准则，三者相互联系、协同演化，阐明了中国特色人工智能健康有序发展的价值主张和行动准则。本文认为，推动人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展，在实践中应破除二元对立思维，推动人机和谐共生；强化机构和制度建设，提升治理执行能力；推动标准规范先行，健全监测预警机制；弥合发展差距，释放技术普惠价值；加强多边合作，强化国际协同治理，加快构建中国特色的人工智能治理体系。

关键词：人工智能 有益 安全 公平 治理

作者简介：张 瑾，习近平经济思想研究中心研究员；

毛科俊，习近平经济思想研究中心研究三部主任、副研究员；

季柳如麟，浙江大学公共管理学院博士研究生；

薛泽华，习近平经济思想研究中心博士后。^①

2025年4月25日，习近平总书记在主持中共中央政治局第二十次集体学习时强调，“坚持自立自强，突出应用导向，推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展”。这一重大论断从国家战略高度凝练出人工智能治理的三重核心价值，体现了对技术发展本质、治理路径和社会影响的深刻洞察，“有益、安全、公平”共同构成了中国特色人工智能发展的价值主张和行动准则。准确理解“有益”“安全”“公平”的内涵与外延，深刻把握其实践要求，对构建中国特色人工智能治理体系具有重要理论和实践意义。

一、文献综述

随着人工智能技术的快速发展和广泛应用，人工智能正在重塑人类生产生活范式，推动生产力革

* 本文为习近平经济思想研究中心研究专题“人工智能引领新质生产力的作用机制和路径研究”（项目编号：AZ2025037）、国家自然科学基金重大项目“健全因地制宜发展新质生产力体制机制研究”（项目编号：24ZDA019）阶段性成果。

^①薛泽华为本文通信作者。

命性跃迁和生产关系深层次变革。当前，学术界不断深化对人工智能“有益”“安全”“公平”等治理价值的理解与探索，并在实践中不断升华，为推动人工智能健康有序发展提供了重要理论参考。

（一）“有益”的人工智能

“有益”强调人工智能技术应服务于国家战略、社会公共利益和人的全面发展。“有益”作为人工智能治理的核心价值之一，其内涵源远流长。在我国传统文化中，“有益”一词贯穿于“仁政”“为民”“利天下”等理念之中，强调的是公共福祉和社会整体利益，体现为追求社会整体福祉和善治。人工智能赋能人类社会发展，为人类社会提供服务，理应符合人类的价值观和伦理道德，促进人类文明进步。何哲（2025）认为，人工智能治理的基本价值原则首先是人类主体性原则，即人工智能的发展必须要以促进人类的自身发展为根本目标，不能加剧人类本身的文明异化，不能因大规模新技术的使用导致对人类主体地位的替代。

“有益”是人工智能发展的全球共识。联合国、欧盟等国际组织均将“促进人类福祉”作为人工智能发展的首要价值目标。比如，联合国科教文组织发布的《人工智能伦理建议书》强调有益性的概念，提出人工智能应造福全人类，推动可持续发展。《欧盟人工智能法案》指出，人工智能技术应当能够促进欧盟的创新能力和全球竞争力，同时确保其应用能够带来广泛的社会效益。

我国把“有益”作为人工智能发展的价值取向，体现了技术发展服务人民、服务社会、服务生态的根本导向。《人工智能北京共识》明确提出人工智能应服务人类福祉、促进社会与生态的整体利益。国家网信办等七部门联合发布的《生成式人工智能服务管理暂行办法》首次将“有益”作为制度性要求，要求产品体现社会主义核心价值观、保障用户权益和公共利益。一方面，人工智能是推动社会进步与经济转型的重要引擎（包云岗，2025）。人工智能正在以空前的速度推动产业创新与应用场景的发展，成为推动生产力变革的核心动力（陈衍泰、衡予婧，2025）。另一方面，人工智能是赋能全球可持续发展的重要工具。人工智能作为赋能性技术，其使命不仅要推进经济增长，还应针对全球共同关切的议题，推进人类社会的发展以及生态的可持续性（陈劲，2025）。例如，通过人工智能技术的发展和应对气候变化、生物多样性保护等全球性问题，赋能人类与生态和谐共生。

（二）“安全”的人工智能

“安全”是人工智能发展的必要条件。薛澜（2025）指出，由于人工智能技术系统的复杂性和不可解释性，一旦人工智能技术被滥用或用于恶意目的，其危害可能超出技术范畴，在关键领域引发局部性损害，甚至演变为系统性风险。人工智能的“安全”风险包括两类：第一类是技术本身的安全风险，指人工智能技术在设计开发和部署等环节因技术缺陷、逻辑漏洞等问题可能产生的负面影响；第二类是技术应用衍生的安全风险，指因人工智能技术被滥用而对外界造成的负面影响（杨晓光、陈凯华，2024）。曾毅（2024）强调，人工智能的设计和应用必须确保其技术系统具备鲁棒性，即无论外部环境如何变化，系统都应保持稳定、可靠的性能。人工智能安全治理的核心逻辑要从被动应对风险向主动构建安全转型。人工智能的“安全”治理应形成事前设计、事中管理和事后防御的全生命周期的闭环；不仅防范已知风险，更包含对未知威胁的前瞻预警、治理机制的协同联动和对社会信任的长期维系。

人工智能“安全”治理理念不断强化。《人工智能伦理建议书》将系统稳健性和不对人类造成伤害作为技术发展的基本条件。经合组织发布的《人工智能原则》强调，人工智能系统应具有稳健性、安全性和可靠性，能够抵御攻击和系统故障。《欧盟人工智能法案》采用风险分级监管框架，规定医疗、司法、教育等高风险系统必须通过技术稳健性与伦理责任评估，方可上线部署，防止人工智能系

统因结构性缺陷造成重大社会伤害。我国坚持发展和安全并重、发展和治理并重，加强人工智能安全治理的制度安排。《生成式人工智能服务管理暂行办法》指出，企业应对人工智能系统建立风险自评估机制，履行备案报送义务，落实技术可控要求。

不能将“安全”问题泛化、绝对化。多国专家一致认为，在人工智能领域，不发展是最大的不安全，应在安全分级分层基础上积极鼓励人工智能技术发展。“安全”并非发展阻力，而是实现人工智能健康有序发展的保障手段。梁正（2025）指出应统筹发展与风险防控，建立与发展阶段动态匹配的安全治理观念，不能因畏惧风险而放弃发展。

（三）“公平”的人工智能

“公平”的人工智能以普惠为价值导向促进技术平权。“公平”本意是主张在社会秩序与道德责任的基础上，实现资源与权利的正当分配（赵汀阳，2022）。“公平”包括使用权的普及、发展成果的分配和收益的共享。人工智能技术天然具有“数据垄断”和“算力集中”倾向，这种技术集中化极易带来不平等问题（张瑾，2025）。图灵奖得主姚期智在2025世界人工智能大会开幕式上指出，人工智能的快速发展伴随着技术集中于少数国家、少数公司的现象，避免全球数字鸿沟加剧是值得探讨的重要议题。张永坤和张萌（2025）认为，人工智能加剧了不同人力资本群体在劳动收入份额中的不平衡格局，应通过制度化机制优化人力资本结构，实现劳动公平。乔刚和钱圆圆（2025）从创业生态视角提出，人工智能平台可能形成技术壁垒与路径锁定，不利于创业公平，需从政策规范、技术创新、生态构建等多维度协同发力，打破集中式垄断，平衡创新激励与公平竞争。“公平”的人工智能不应加剧不平等，还要通过机制设计来实现正外部性。

“公平”的人工智能要求在制度设计中考虑群体差异与权利保障，建立具有社会整体包容性与正义性的人工智能治理机制。《人工智能伦理建议书》强调，应预防和纠正技术使用中的系统性不公，推动弱势群体的参与和受益。经合组织《人工智能原则》提出，需尊重隐私权，实施反歧视原则，保障社会各群体的平等参与和受益权利。《欧盟人工智能法案》提出“公平”落地规定，严禁高风险人工智能在教育、执法等领域造成结构性不公，同时要求对模型训练数据进行偏见审查。我国坚持“以人为本、以众为本”的公平原则。《人工智能北京共识》提出，应提升人工智能系统的包容性，防止算法歧视，保障用户的知情权与选择权，推动在不同群体之间实现公平获益。《生成式人工智能服务管理暂行办法》强调，不得基于性别、年龄、职业等特征进行技术性差别对待，体现了技术平权的监管逻辑。

目前学界围绕人工智能治理开展了多维度的研究，探讨了人工智能发展面临的挑战与应对举措。然而，以人工智能“有益”“安全”“公平”等标识性概念为对象的研究较少，对这些概念的定义与联系阐释不够明确。因此，本文在系统梳理习近平总书记关于人工智能重要论述的基础上，结合专家访谈和文献研究，从理论层面总结人工智能“有益”“安全”“公平”的内涵与外延，并提出实践要求，为构建中国特色的人工智能治理体系和出台相关政策提供研究参考。

二、人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展的内涵与外延

习近平总书记的重要讲话为人工智能健康发展指明了前进方向。只有深刻认识人工智能“有益”“安全”“公平”的丰富内涵，坚持“有益”“安全”“公平”互为支撑、共同演进的系统治理理念，才能构建具有中国特色的人工智能治理体系，推动人工智能健康有序发展。

（一）“有益”是人工智能健康有序发展的目标导向

习近平总书记强调，“发展人工智能，将为我国构建现代化经济体系、实现高质量发展提供重要支撑”^①“要加强人工智能同保障和改善民生的结合，从保障和改善民生、为人民创造美好生活的需要出发，推动人工智能在人们日常工作、学习、生活中的深度运用，创造更加智能的工作方式和生活方式”^②“加强生态领域人工智能运用”^③。“有益”是人工智能健康有序发展的目标导向，是最具战略意义的核心价值，体现为广泛的社会系统优化潜力。

“有益”的人工智能本质是“以人为本、智能向善、促进发展、兼顾生态、服务长远”的技术形态，既是解决问题的工具，更是承载人类共同价值的载体。人工智能“有益”的核心在于其设计、部署与迭代始终锚定“人类主体地位”，服务于人类的根本价值，通过技术发展促进人类文明存续升级，使其成为符合人类共同利益的“赋能者”，最终提升人类生存质量、促进经济社会整体进步。因此，在治理层面要非常清晰地划定“权力让渡”的边界，可从以下五个维度阐述“有益”的人工智能的内涵与外延。

第一，对个体有益，保障基本权利、提高发展质量。个体是人工智能有益性的最直接受体，“有益”体现为尊重人的主体性，保障基本权利，拓展认知边界，以及拓展个体发展空间。第二，对经济有益，推动经济更高质量、更有效率、更可持续发展。体现在加快形成驱动高质量发展新动能，在质量变革、效率变革和动力变革中发挥人工智能的作用，大幅提高全要素生产率，培育新质生产力，促进经济结构优化和经济增长极打造。第三，对社会有益，推动社会系统更智能、更高效、更具韧性运行。体现为优化公共服务供给，缓解社会矛盾，增强社会协作，提升应对风险挑战的响应和恢复能力，消除或减少偏见，以及避免加剧社会分化。第四，对生态有益，促进技术与自然和谐共生。体现在助力人类命运共同体的构建和可持续发展目标的实现，在气候变化、生态保护、生物多样性等方面发挥人工智能赋能作用，同时减少对自然环境的破坏，促进生态环境可持续发展。第五，对人类有益，服务长远生存与文明延续。体现为促进人类作为物种的可持续发展，提高对气候变化、公共卫生、资源能源等全球性问题的应对能力，拓展认知与创造力，守护文明存续的根基。

（二）“安全”是人工智能健康有序发展的底线要求

习近平总书记强调，“要加强人工智能发展的潜在风险研判和防范，维护人民利益和国家安全，确保人工智能安全、可靠、可控”^④“要把握人工智能发展趋势和规律，加紧制定完善相关法律法规、政策制度、应用规范、伦理准则，构建技术监测、风险预警、应急响应体系，确保人工智能安全、可靠、可控”^⑤。“安全”是人工智能健康有序发展的基准底线，是技术落地的首要前提。

“安全”的人工智能是指在人工智能发展全生命周期中保持技术可靠、过程可控、伤害可防，通过技术设计、制度约束与伦理校准，确保人工智能的存在和运行不会造成不可接受的实质性损害，且风险始终处于人类可理解、可干预、可化解的范围内，使人工智能始终成为人类的工具而非威胁，服务于人类的生存与文明延续。“安全”与“发展”并非对立关系，要在保障人工智能快速发展的同时

①中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于网络强国论述摘编》，中央文献出版社，2021年，第140页。

②资料来源：《加强领导做好规划明确任务夯实基础 推动我国新一代人工智能健康发展》，《人民日报》，2018年11月1日，第01版。

③同②。

④同②。

⑤资料来源：《习近平在中共中央政治局第二十次集体学习时强调：坚持自立自强 突出应用导向 推动人工智能健康有序发展》，《人民日报》，2025年4月27日，第01版。

防范其风险。具体来说，可从以下三个维度阐述“安全”的人工智能的内涵与外延。

第一，确保人工智能技术可靠可控。安全性首先要求人工智能系统具备强大的技术稳定性、安全性。通过优化自身稳健性、增强可解释性、完善故障容错机制等举措，确保其输出符合预期。第二，确保在运行中保持人类主导权。在技术设计中嵌入人工智能与“人类价值对齐”机制，确保人工智能发展始终与人类发展的根本目标保持一致，优先保证人工智能与科技向善的价值观对齐。第三，确保重大风险可防可控。保障个人基本权利，避免造成个体伤害。保障能源、交通、金融、医疗等领域关键基础设施正常运行，避免因人工智能故障引发系统性瘫痪。减少人工智能对就业的影响，防止加剧阶层分化、群体对立，造成社会风险。遵守法律与伦理规范，避免人工智能成为违法犯罪的工具，防止出现意识形态风险。

（三）“公平”是人工智能健康有序发展的价值准则

习近平总书记强调，“要把提升包容性置于更突出位置，处理好公平和效率、资本和劳动、技术和就业的关系，重视人工智能等新技术对就业的影响，让更多人共享发展成果”^①“要广泛开展人工智能国际合作，帮助全球南方国家加强技术能力建设，为弥合全球智能鸿沟作出中国贡献”^②“要加强人工智能国际治理和合作，确保人工智能向善、造福全人类，避免其成为‘富国和富人的游戏’”^③。“公平”是人工智能健康有序发展的价值准则，体现了技术治理的深层要求，其本质在于确保技术红利在不同群体、地区与社会结构中的合理流动与再分配。

“公平”的人工智能是指人工智能在设计、部署与运行的全生命周期中，能够避免产生系统性歧视，确保不同群体在机会获取、资源分配、权利保障中获得符合社会正义原则的对待，其决策逻辑与结果能被社会广泛认同为合理、无偏、可修正。“公平”的普惠性，既与社会主义核心价值观相契合，也呼应了东方哲学中多元共生融合的哲学理念。“公平”并非仅是弱势群体的权益诉求，而是维系全球社会稳定与科技正义的治理根基。这一价值准则为国内人工智能治理提供重要参考，有利于营造包容共享的技术发展环境，也为我国参与全球人工智能治理实践提供有益支撑，进而为推动全球人工智能治理朝着更具包容性的方向发展贡献积极力量。具体来说，可从以下五个维度阐述“公平”的人工智能的内涵与外延。

第一，保障人工智能技术和服务的获取公平。人工智能技术与服务的获取不应成为少数群体的特权，需保障不同地区、不同收入水平的群体能平等享受人工智能技术红利。第二，保障准入与参与平等的机会公平。人工智能不应设置筛选群体的隐形门槛，需使群体不分民族、种族、性别、职业等因素，在就业、教育、医疗等方面拥有平等参与的机会。第三，确保决策逻辑无偏与过程透明、公平。人工智能决策过程需避免嵌入或放大社会已有偏见，且决策逻辑应具备可追溯性，保障受影响者的知情权，确保过程公平可监督、可修正。第四，确保利益分配倾斜的结果公平。人工智能应用结果不应导致特定群体利益受损害，或让优势群体通过人工智能进一步垄断资源，应兼顾多元群体利益，避免群体差距进一步扩大。第五，保障权利救济统一标准的问责公平。当人工智能造成不公平后果时，不同群体应能获得同等的追责、补偿与修正机会，避免弱势群体验证难、申诉难、获赔难。

^①中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于网络强国论述摘编》，中央文献出版社，2021年，第22页。

^②资料来源：《习近平在中共中央政治局第二十次集体学习时强调：坚持自立自强 突出应用导向 推动人工智能健康有序发展》，《人民日报》，2025年4月27日，第01版。

^③习近平：《携手构建公正合理的全球治理体系——在二十国集团领导人第十九次峰会第二阶段会议关于“全球治理机构改革”议题的讲话》，中国政府网，2024年11月18日，https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11746/202412/content_6991662.html。

综上所述，“有益、安全、公平”构成了人工智能健康有序发展的三大支柱。其中，“有益”是目标导向，强调人工智能应服务于人民福祉、国家发展与人类文明进步，体现其正向外部性与公共价值；“安全”是底线要求，突出技术可控、系统稳定与风险可预防，防止失控、滥用与伦理偏差构成系统性威胁；“公平”是价值准则，强调技术使用与分配的包容性，回应因算法歧视、数据偏见与能力悬殊所引发的结构性不公。三者是相互联系、协同演化的整体：“有益”的实现需以“安全”为保障，以“公平”为支撑；“安全”的构建需以“有益”为目标，以“公平”为基础；“公平”的推进需以“有益”为导向，以“安全”为保障。

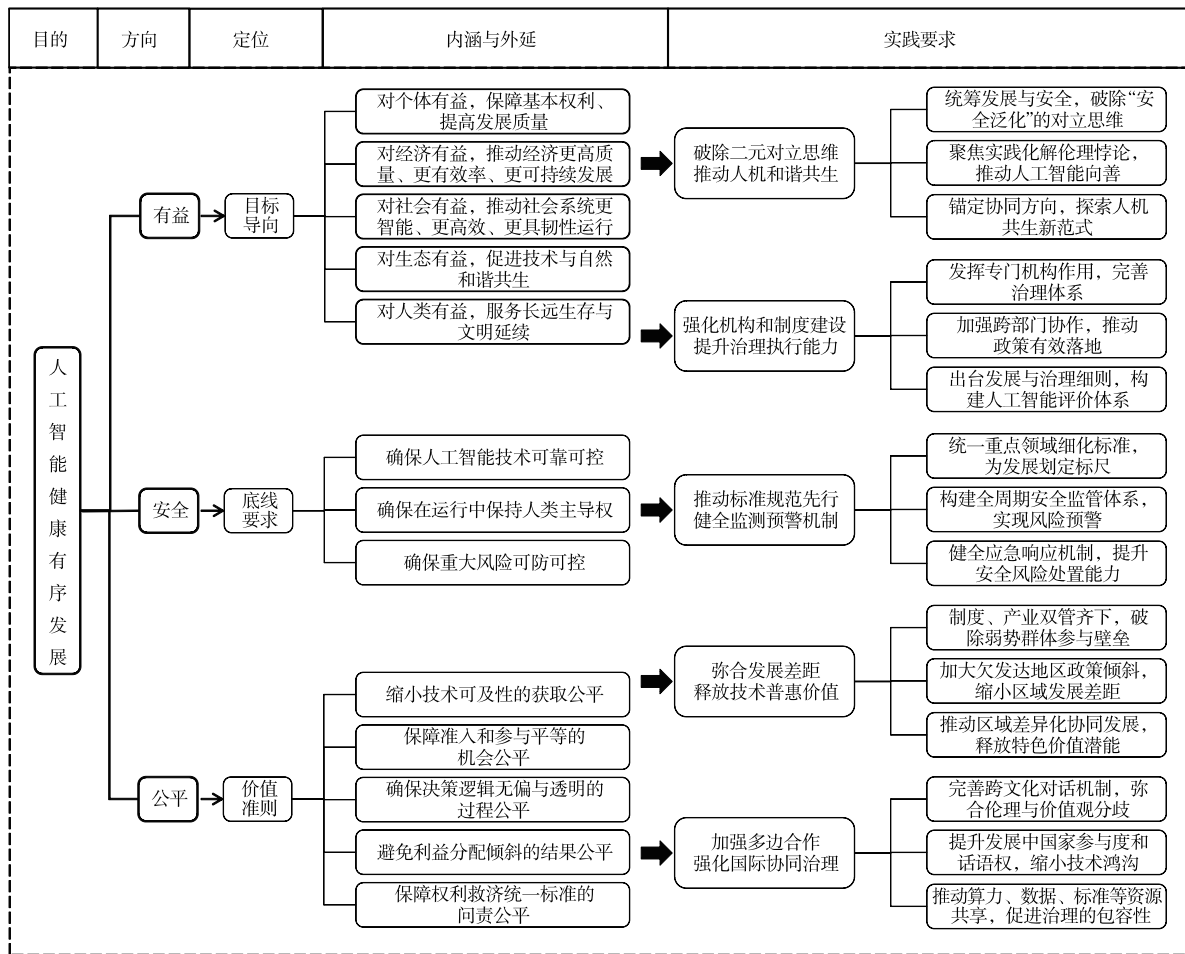


图 1 人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展的内涵与外延以及实践要求

三、推动人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展的实践要求

人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，正深刻重塑人类的生产方式、生活方式及社会治理模式。它不仅为经济增长和公共治理带来前所未有的机遇，也面临诸多挑战。为此，需进一步加强机制创新和政策协调，加速构建中国特色的人工智能治理体系，推动人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展。

（一）破除二元对立思维，推动人机和谐共生

人工智能技术飞速发展，既为人类生产生活带来巨大便利，也引发了关于发展与安全的关系、技术伦理、人机关系等多方面的思考。我们应不断提高认识，秉持以人为本、智能向善、和而不同的理念，统筹好人工智能的发展和安全的，着力提升人工智能技术的有益性、可靠性、可信性、透明性、包容性、公正性，探索并构建“人机和谐共生”的社会范式。

一是统筹发展和安全，破除“安全泛化”的对立思维。“在发展中固安全，在安全中谋发展”，^①明确高质量发展是第一要务，不发展是最大的不安全，努力实现高质量发展和高水平安全的良性互动、动态平衡。秉持弹性治理理念，区分结构性不可控风险与可治理风险，避免“一刀切”式监管，压制技术创新，为人工智能发展留出空间。

二是聚焦实践化解伦理悖论，推动人工智能向善。人工智能“价值对齐”挑战的核心在于如何将复杂且动态的人类价值观转化为可执行的技术框架，同时应对文化多样性、技术不确定性和伦理边界模糊等多重困境。真正的对齐不是让人工智能完美匹配人类，而是要让人工智能学习到人性善的一面，同时人类也要学会与人工智能共事。倡导将人工智能伦理从静态定义转向实践探索，破除将人工智能视为工具或本体的二元对立思维，在实践中引导人工智能向善。

三是锚定协同方向，探索人机共生新范式。针对未来人机关系发展，我国应突破“人教人工智能”或“人控人工智能”的单向逻辑，倡导构建共同进化、协同合作的伙伴关系。这将决定我们能否驾驭技术浪潮，走向一个更包容、更可持续的未来。从多学科交叉视角深入研究人工智能广泛应用下的人类身份认同、社会分工等问题，在社会政策层面，通过教育改革、社保调整、技能培训等助力人们适应人机协作新模式。同时，从“多元融合”“和合共生”等东方哲学智慧中汲取养分，为人机共生筑牢价值基础。

（二）强化机构和制度建设，提升治理执行能力

随着人工智能应用场景不断拓展，其治理涉及技术、法律、伦理等多个领域，对治理的专业性、系统性提出了更高要求。我国人工智能治理体系已初步建立，但在整体制度能力、协调机制及执行路径上仍有待强化。因此，需进一步强化机制建设，推动人工智能治理走向制度化。

一是发挥专门机构的作用，完善治理体系。针对人工智能治理中部门间责任边界不清的问题，应整合多部门资源，加强人工智能治理综合协调机构建设。统筹政策制定、风险监测等工作，组建涵盖多领域专家的委员会或智库平台提供智力支持。同时，建立人工智能治理责任清单制度，在医疗、教育等高敏感领域加快推进伦理治理制度细化，明确各方责任、完善评估机制，引导企业走向责任型创新。

二是加强跨部门协作，推动政策有效落地。构建多层次协同体系，强化治理纵向联动与跨部门协作。在国家层面加强战略统筹，在地方层面开展试点探索与政策创新，形成上下贯通的治理架构；建立科技、工业和信息化、教育、司法等多部门常态化沟通平台，打破“信息孤岛”，明确各部门在安全、伦理规范制定与执行中的职责，避免重复建设与资源浪费，以高效协作机制确保治理措施统一协同，推动政策落地见效。

三是出台发展与治理细则，构建人工智能评价体系。将人工智能有益性影响评估纳入人工智能全生命周期治理，在研发、部署和应用各环节对其社会价值与生态影响进行量化和预测。推动绿色人工

^①中国国务院新闻办公室：《新时代的中国国家安全》，新华网，2025年5月12日。http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202505/t20250512_894771.html。

智能技术标准的制定和实施，通过低能耗算法设计、算力绿色调度与数据中心节能等技术，从源头减少“蛮力式发展”带来的负面效应，积极探索人工智能在生态保护、气候治理和资源优化管理中的应用场景。建立“社会可接受性”的审查机制，包括开展公开听证、专家论证和公众咨询等多种方式，以确保人工智能系统具备伦理正当性。

（三）推动标准规范先行，健全监测预警机制

人工智能技术发展日新月异，若缺乏统一、规范的标准，不仅会阻碍技术的健康发展，还可能引发安全风险。人工智能风险具备“跨边界、跨学科、跨链条”的复杂特征，传统依靠单点治理的监管模式已难以应对，亟须加快人工智能标准体系建设，构建全生命周期、闭环式的主动风控体系。

一是统一重点领域细分标准，为发展划定标尺。在自动驾驶、医疗人工智能等重点领域，加快出台具有针对性的细分标准。组织行业协会、科研机构、标准化组织等多方力量，围绕人工智能技术研发、产品生产、应用服务等全流程，制定涵盖人工智能技术稳定性、可靠性、安全性等方面的国家标准和行业标准。同时，根据技术的不断发展和安全事件反馈，定期对标准进行修订和完善，确保标准始终贴合技术实际和安全需求。

二是构建全周期安全监管体系，实现风险预警。针对人工智能技术失控、滥用可能引发的系统性风险，应在国家层面牵头建立安全认证分级机制与模型训练数据审计制度，建设覆盖医疗、金融、交通等关键领域的安全测试认证平台。对高风险应用开展常态化安全测试与漏洞扫描，运用大数据、物联网技术实时监测数据、算法、应用等环节风险，建立动态预警与评估模型，联动部门与企业及时处置潜在风险，实现前置监管与全周期防控。

三是健全应急响应机制，提升安全风险处置能力。制定人工智能安全事件应急响应预案，建立分级响应和协同处置机制，明确事件报告流程、责任主体、处置措施和恢复方案。由多部门联合组建人工智能应急响应中心，负责突发事件的协调处置与责任追溯，同时开展应急演练，提升应对重大安全事件的能力。

（四）弥合发展差距，释放技术普惠价值

人工智能发展不平衡可能加剧数字鸿沟和社会分化，欠发达地区因基础设施薄弱、人才短缺而难以享受技术红利。应倡导“以众为本”的公平原则，推动人工智能发展成果更广泛地惠及全体人民。

一是制度、产业双管齐下，破除弱势群体参与壁垒。在制度层面，将“人工智能素养教育”纳入义务教育体系，推动城乡与代际间的教育普惠，弥合人工智能知识差距。在产业层面，强化人工智能产品的适老化与无障碍设计，优化语音识别、交互界面等技术的适配性，确保技术真正赋能弱势群体，保障其平等参与人工智能的权利。

二是加大欠发达地区政策倾斜，缩小区域发展差距。在人工智能产业规划、财政资金投入等方面，给予中西部地区更多政策优惠与资源倾斜。鼓励东部地区的人工智能企业到中西部地区投资建厂、开展合作，带动当地人工智能产业发展。加快中西部数据中心、5G 网络、算力设施建设，提升当地人工智能应用承载能力，降低技术接入门槛，推动区域人工智能发展均衡化。

三是推动区域差异化协同发展，释放特色优势潜能。针对东中西部地区人工智能发展基础与资源禀赋差异，应引导中西部立足自身特色，在农业大省发展智慧农业、在旅游地区推进智慧文旅，通过差异化应用释放区域优势。同时，搭建跨区域人工智能合作平台，建立协作机制，推动东部地区先进技术、人才与经验向中西部地区转移共享。

（五）加强多边合作，强化国际协同治理

当前人工智能技术在全球范围内迅猛发展，成为各国战略焦点。同时全球人工智能鸿沟逐渐扩大，资源向少数国家集中，多数国家被排除在治理讨论外，加剧了发展不平衡。对此，我国应坚持人类命运共同体理念的基本立场，以“全球人工智能倡议”引领治理合作。

一是完善跨文化对话机制，弥合伦理与价值观分歧。针对人工智能治理中的伦理与价值观差异，我国应积极倡导加强跨文化交流与对话，依托国际组织和学术机构，参与搭建全球伦理研究和交流平台，探索形成兼顾多样性与普适性的伦理规范，推动不同文化背景下的利益相关方达成共识，确保技术发展符合“向善可控”的价值导向。

二是提升发展中国家参与度和话语权，缩小技术鸿沟。支持跨国企业和研究机构在技术研发及应用领域开展深度合作，以援助项目、技术转移、人才培养计划、技术合作基金等多种形式的国际合作。加大对发展中国家的技术支持力度，帮助其提升人工智能技术能力和治理水平，增强在人工智能发展和治理中的话语权。

三是推动算力、数据、标准等资源共享，促进治理的包容性。围绕我国发布的“人工智能能力建设普惠计划”中的愿景目标和中国行动，推动算力、数据、标准等资源的国际共享，降低国际壁垒。与共建“一带一路”国家推动设立“数字治理南南合作机制”，提供包括算力支持、数据治理经验与标准认证方法在内的合作服务。在各类国际合作平台呼吁发展中国家有权平等参与人工智能研发、应用与规则制定，确保全球治理体系的公平性与包容性。

参考文献：

1. 何哲：《国家人工智能治理的宏观架构》，《公共治理研究》，2025年8月29日。
2. 包云岗：《基于开源模式的产学研协同新机制探索与实践》，《中国科学院院刊》，2025年第3期。
3. 陈衍泰、衡予婧：《人工智能与企业竞争优势：研究进展、理论框架与未来展望》，《研究与发展管理》，2025年第3期。
4. 陈劲：《以体系观和人本观发展人工智能》，《清华管理评论》，2025年第3期。
5. 薛澜：《AI治理要画“禁区”，更要铺“轨道”》，《中国经济周刊》，2025年第15期。
6. 杨晓光、陈凯华：《国家安全视角下的人工智能风险与治理》，《国家治理》，2024年第13期。
7. 曾毅：《促进全球人工智能发展与治理——〈全球人工智能治理倡议〉解读》，《中国网信》，2024年第3期。
8. 梁正：《智能时代干部能力图谱重构——基于AI技术的挑战与应对》，《人民论坛》，2025年第14期。
9. 赵汀阳：《人工智能的神话或悲歌》，商务印书馆，2022年。
10. 张瑾：《构建人工智能国际协同治理机制》，《学习时报》，2025年8月15日。
11. 张永坤、张萌：《人工智能如何影响企业劳动收入份额？——基于人力资本结构调整和资源配置效率视角》，《经济经纬》，2025年第3期。
12. 乔刚、钱圆圆：《人工智能技术、创业生态与新企业进入》，《数量经济技术经济研究》，2025年第8期。

责任编辑：郭霞

提升我国数据治理现代化水平的 路径研究*

肖宏伟

摘要：数据治理现代化水平直接关系到国家的竞争力和可持续发展能力。本文从制度体系、技术支撑、开放共享以及安全保障层面，梳理了我国数据治理现代化建设的现状，从数据体系的完备性、技术支撑成熟度、开放共享机制有效性以及安全风险韧性维度，分析了我国数据治理现代化建设面临的挑战。基于上述分析，从八个方面提出提升我国数据治理现代化水平的路径选择，即构建系统完备的数据基础制度体系，增强数据治理的支撑能力，推动数字技术赋能，完善数据开放共享机制，强化全流程数据质量管理，激活数据要素市场活力，筑牢数据安全防护屏障，以及深化数据治理国际合作。

关键词：数据治理现代化 数字经济 数据要素市场

作者简介：肖宏伟，国家信息中心经济预测部政策仿真实验室主任、研究员。

提升国家数据治理现代化水平对于促进数据要素流通、保障数据安全、推动数字经济发展具有重要意义。然而，我国在数据治理方面仍存在诸多问题，如数据治理的制度体系不完善、技术支撑不足、开放共享机制不健全、安全风险突出等（吕指臣等，2025）。这些问题制约了数据要素市场的健康发展，亟须从制度层面进行系统性规划和创新，全面提升数据治理现代化水平。基于对我国数据治理现代化水平现状以及所面临挑战的分析，本文从多个维度提出具体的路径选择，为提升我国数据治理现代化水平提供有益的参考。

一、我国数据治理现代化建设的现状

我国已初步构建起以基础性法律为顶层设计、国家政策为战略导向、地方实践为创新补充的多层次数据治理制度框架；数据治理技术与数字基础设施的规模化部署，为数据要素的高效配置提供了坚实的技术底座；以公共数据开放共享为突破口的数据流通机制初步建立，数据要素市场雏形显现；以法律法规为核心、技术与监管并重的数据安全保障体系，为释放数据价值构筑了安全防线。这四个维度相互关联、协同演进，构成了当前我国数据治理现代化建设的宏观图景。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“大数据方法在宏观经济预测中的应用研究”（项目编号：23&ZD075）的阶段性研究成果。

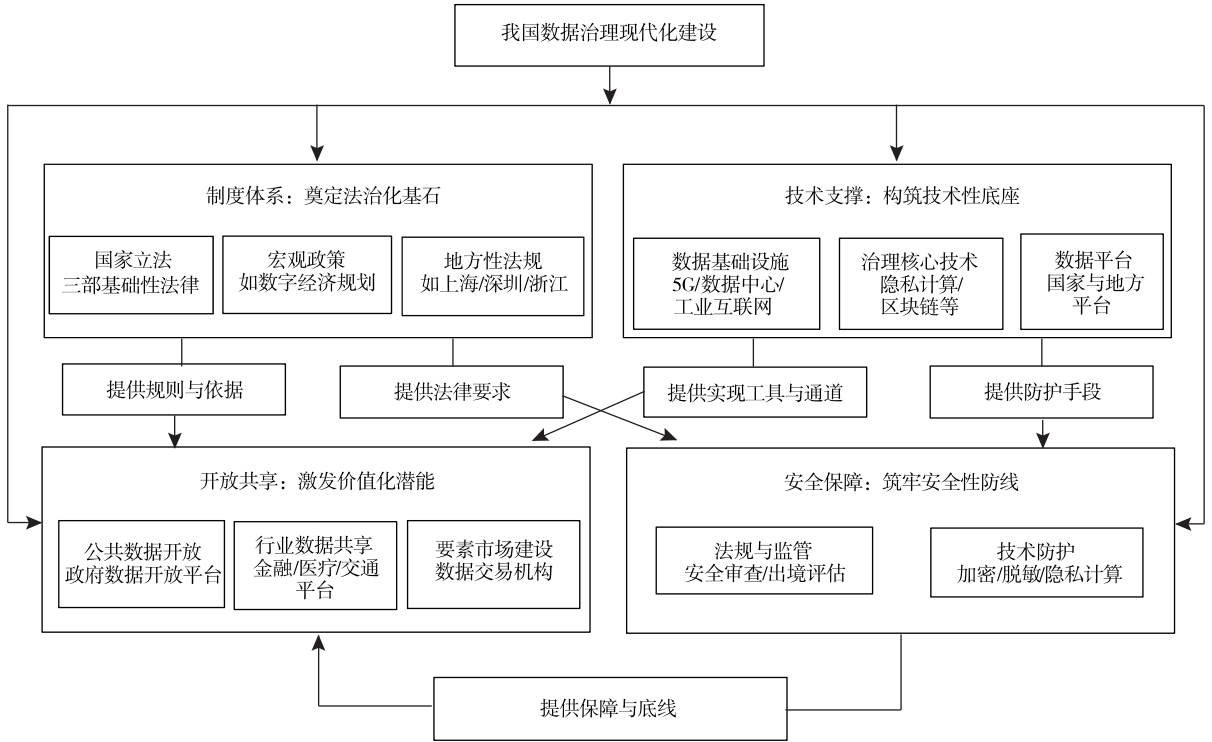


图 1 我国数据治理现代化建设逻辑结构图

（一）制度体系的顶层设计与层级化构建奠定了法治化基石

制度体系是数据治理现代化的核心支撑与根本保障。在制度保障层面，我国已形成以国家立法为根基、宏观政策为指引、地方性法规为补充的立体化制度框架，标志着数据治理全面迈入法治化轨道。《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》三部基础性法律分别从网络安全环境、数据全生命周期管理、个人信息保护方面确立了数据治理的基本规则与法律边界，为数据要素市场的健康有序发展提供了坚实的法治保障。在政策引导层面，《“十四五”数字经济发展规划》等纲领性文件从国家战略高度对数据要素市场化配置改革进行了系统性布局，明确了数据作为新型生产要素的战略地位，为各级政府和市场主体参与数据要素市场建设提供了清晰的政策指引和行动纲领。在地方性法规层面，上海市、深圳市、浙江省等数字经济发达地区率先开展地方性立法与制度创新，如《上海市数据条例》《深圳经济特区数据条例》等政策文件，不仅为区域数据要素市场发展提供了直接的法律法规依据，也为国家层面相关法律的修订与完善提供了丰富的实证参考和经验借鉴。

（二）技术支撑体系的强化与数字基础设施的完善构筑了技术性底座

技术赋能是推进数据治理现代化的关键驱动力。在技术支撑层面，我国数据治理技术的成熟应用与数字基础设施的规模化部署，成为数据要素高效配置的坚实技术底座。数据治理核心技术的成熟应用提升了数据处理的效率与合规性，数据清洗与标准化技术提升了数据质量，数据标注与分类技术实现了数据的结构化和知识化，隐私计算与区块链技术在保障数据安全的前提下实现了数据的共享与可信流通（吴信东等，2019）。新型数字基础设施的广泛覆盖为数据要素流通奠定了物理基础。我国已建成全球规模最大的5G网络、全球领先的数据中心算力体系以及覆盖全国的工业互联网标识解析体

系，构建了数据采集、传输、存储、处理和分析的“高速公路”。国家级与区域性数据治理平台的搭建促进了数据的互联互通，国家数据共享交换平台与各地方政府数据开放平台通过统一标准与协议，打破了“数据孤岛”，实现了跨部门、跨层级、跨区域数据的互联互通与业务协同，为数据要素的开发利用提供了重要技术载体。

（三）数据开放共享机制的探索与要素市场的培育激发了数据价值化潜能

数据开放共享是释放数据要素价值、推动经济社会数字化转型的核心环节。在数据开放与要素市场培育层面，我国正积极探索数据流通利用的新格局，以激发其价值化潜能。在公共数据开放领域，国家层面推动建设的数据共享交换平台与各地方政府主导的数据开放平台共同构成公共数据开放的主渠道。截至 2023 年，我国已有 226 个省级和城市的地方政府上线数据开放平台，开放的有效数据集达 34 万个，^① 公共数据正从“内部资产”转变为“社会资源”。在行业数据共享领域，金融、医疗、交通等关键领域的数据共享平台建设取得显著进展，通过跨机构数据整合共享，有效防范了金融风险，提升了医疗服务水平与城市交通管理智能化水平。在数据要素市场建设方面，2024 年，在国家数据局的推动下，24 家数据交易机构联合发布《数据交易机构互联互通倡议》。北京市、上海市、浙江省、广州市、深圳市、海南省、贵阳市等地重点数据交易机构数据交易（含备案交易）总额超 220 亿元，同比增长 80%。^② 这些机构通过搭建交易平台、制定交易规则、提供资产登记与合规评估等服务，积极探索数据确权、定价、交易等核心难题，推动数据从资源向资产的转化，标志着我国数据要素市场化配置改革已从理论探索向实践落地。

（四）数据安全体系的构建与防护能力的提升筑牢了安全防线

数据安全是数据治理现代化的前提与底线。在数据安全层面，我国坚持安全与发展并重，初步构建起法律法规、监管制度以及技术防护三位一体的保障体系。在法律法规、制度监管层面，以《数据安全法》《个人信息保护法》为核心，建立了数据安全审查、数据出境安全评估、个人信息保护认证等一系列关键规章制度，聚焦影响国家安全的数据处理活动，构筑了第一道防线。在技术防护层面，数据加密、访问控制、安全审计等传统安全技术得到深化应用；以数据脱敏、数据水印、隐私计算等为代表的新兴技术迅速发展，为数据的共享以及利用安全提供了更精细化的保障。这些技术手段的综合运用，构建了覆盖数据全生命周期的纵深防御体系，极大增强了数据安全防护的主动性、精准性、有效性，为数据要素的安全流通和价值释放提供了强大技术屏障。

二、提升我国数据治理现代化水平面临的挑战

我国数据治理现代化建设虽然已取得阶段性成就，但是在其纵深推进过程中，一系列深层次的结构性问题与制约因素亦逐渐显现。这些问题和约束条件不仅构成了数据要素市场化配置的现实障碍，更对数字经济高质量发展造成了潜在威胁。具体体现在制度体系的完备性、技术支撑的成熟度、开放

^①国家互联网信息办公室：《国家信息化发展报告（2023 年）》，中国网信网，2024 年 9 月 6 日，https://www.cac.gov.cn/2024-09/06/c_1727308607362592.htm。

^②数据来源：《2024 年全国数据市场交易规模预计超 1600 亿元》，中国政府网，2025 年 1 月 11 日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202501/content_6997834.htm。

共享机制的有效性以及安全保障体系的韧性四个维度。

（一）制度体系面临从宏观框架到微观执行的断层

制度体系作为数据治理现代化的顶层设计与核心支柱，其完备性与可操作性直接决定了治理效能的边界。当前，我国数据治理的制度框架虽已初具雏形，但仍存在显著的结构缺陷，难以有效回应数据要素市场化配置的复杂性与动态性需求。

其一，法律法规的宏观原则性与微观操作性之间存在显著脱节。以《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》构成的“三法”体系，虽然确立了治理基本原则，但是条文多为纲领性规定，缺乏配套的实施细则与国家标准，导致数据分类分级等关键制度在实践中因标准不一而落地困难。这种从原则到实践的“断层”使得企业合规面临较大不确定性，监管部门在执法时也缺乏统一、明确的裁量依据，削弱了法律的权威性与执行力。

其二，数据产权界定模糊构成市场发展的根本性障碍。数据作为一种新型生产要素，其权属、权能及利益分配机制在法律上仍不清晰，直接导致数据要素市场“确权难、定价难、交易难”的困境。数据来源的多元性、价值创造的协同性以及使用的非竞争性，使其难以纳入传统物权框架。产权归属的悬而未决，严重抑制了市场主体的交易意愿与创新活力，阻碍了数据要素市场的健康发展。

其三，数据监管体系呈现“九龙治水”的碎片化局面，多部门职责交叉、标准不一，缺乏常态化统筹协调机制。网信、工业和信息化、公安、金融、卫健等部门均在其职责范围内对数据进行监管，形成了多头管理、权力交织、各自为政的局面。这不仅降低了监管效率，造成了行政资源浪费，也加重了企业的合规负担，使其在面对不同监管要求时无所适从。在数据跨境流动等前沿领域，治理规则尚不成熟，部门间协同不足，难以应对全球化背景下的复杂安全挑战，影响了我国在全球数据治理中的话语权和竞争力。

（二）技术支撑体系面临从技术瓶颈到生态构建的困境

技术是数据治理现代化的核心驱动力，其成熟度与适用性直接决定了治理的深度与广度。然而，我国在数据治理技术支撑体系方面仍面临不少短板。

其一，关键核心技术存在瓶颈，工具通用性与互操作性严重不足。数据治理全生命周期涵盖采集、清洗、标注、脱敏、加密、分析等多个环节，各环节技术均存在不同程度的瓶颈。例如，在数据清洗与标注环节，高度依赖人工，自动化、智能化水平低，成本高昂；在隐私保护环节，传统加密技术性能开销大，难以满足大数据场景下的实时处理需求。同时，市场上数据治理工具林立，但缺乏统一的技术标准和接口规范，形成了新的“技术烟囱”，导致不同系统间的数据难以互通，技术产品难以复用，严重制约了技术的规模化应用与效能发挥。

其二，技术研发投入不足，原始创新能力与产业转化效率双低。隐私计算、联邦学习、区块链等前沿技术是解决数据“可用不可见”问题的关键，但这些技术具有高投入、长周期、高风险的特点，市场主体特别是中小企业投资意愿不强。同时，以大数据为支撑的产学研用协同创新生态尚未完善，高校和科研院所的研究成果与产业界的实际需求之间存在脱节，科研成果转化率偏低，大量先进技术仍停留在实验室阶段，未能有效赋能产业实践。

其三，技术标准体系建设滞后，在数据质量评估、数据安全能力成熟度、数据治理平台功能等关键领域缺乏统一、权威的国家或行业数据标准。由于缺乏统一的标准，导致技术产品良莠不齐，功能

性能参差不齐，不仅增加了企业的选型难度和推广成本，也阻碍了先进技术的普及应用和产业的规范化、安全化、规模化发展。

（三）开放共享机制面临从公共数据到行业生态的壁垒

数据开放共享是激活数据要素潜能、释放数字经济红利的核心路径。然而，当前我国数据开放共享机制存在功能性障碍，“数据孤岛”问题依然普遍存在。

其一，公共数据开放的“量”与“质”双重不足。尽管各级政府纷纷建立数据开放平台，但开放的数据多集中于统计、交通等基础性、低敏感度领域，大量高价值的公共数据，如医疗健康、科研教育、城市规划等领域的数据，因涉及隐私、安全或部门利益而未向社会开放。已开放的数据则普遍存在价值密度低、更新频率低、可机读性低的“三低”问题，且各地平台的数据格式、接口标准、授权协议不一，形成了新的“平台孤岛”，使得公众和企业难以便捷获取、整合和利用这些数据资源。

其二，行业数据共享的“肠梗阻”现象普遍存在。在金融、医疗、工业、交通等关键领域，数据作为核心资产被各机构和企业牢牢掌控，分散在不同的业务系统和“信息孤岛”中，形成了坚固的“数据烟囱”。行业内部以及产业链上下游之间缺乏有效的数据共享机制，导致数据无法在更大范围内流通共享，严重限制了数据驱动的业务创新、效率提升和价值倍增，阻碍了产业数字化转型和智能化升级的进程。

其三，数据共享的激励机制缺失，权益分配失衡。在数据共享过程中，数据提供方需要承担数据整理、脱敏、维护等成本，并面临数据不当泄露、滥用等风险，但其获得的直接经济回报却微乎其微，甚至没有。数据使用方则能通过分析利用共享数据获得巨大商业价值。这种权责利不对等的局面，从根本上抑制了数据提供方共享数据的内生动力，使其“不愿、不敢、不会”共享。缺乏一个公平、透明、可持续的收益分配和风险分担机制，使得数据共享难以形成良性循环，制约了数据要素的社会化配置和实现整体价值的最大化。

（四）安全防护面临从被动防御到主动应对的转型压力

随着数据深度融入经济社会各领域，其面临的安全风险日益复杂化、规模化、隐蔽化，对现有安全保障体系构成系统性挑战。

其一，数据安全事件高发态势严峻，攻击手段智能化、组织化趋势明显。勒索软件、供应链攻击、高级持续性威胁等新型攻击模式层出不穷，攻击目标从单纯窃取数据转向破坏数据可用性、篡改数据完整性，攻击者呈现出高度组织化、专业化的特征。面对此类威胁，传统的、基于边界和特征的被动防御模式已难以为继，安全防线极易被突破。

其二，数据安全防护能力存在短板，传统技术与新兴需求之间存在鸿沟。数据加密、访问控制、安全审计等传统安全技术虽已广泛应用，但在应对海量、异构、动态变化的数据时，其性能、效率和灵活性均显不足。例如，传统加密技术在处理大数据时性能开销巨大；基于静态规则的访问控制难以应对内部人员的恶意操作和复杂的业务场景。更为关键的是，我国在数据安全核心技术领域的自主创新能力仍有待加强。高端安全芯片、操作系统、数据库以及先进的威胁检测与响应系统等依赖国外，使得国家数据安全存在潜在隐患。

其三，数据跨境流动风险凸显，安全评估与治理体系亟待完善。在数字经济全球化背景下，数据跨境流动已成为常态，同时也带来了前所未有的安全挑战。数据出境可能引发国家数据主权流失、重

要数据被境外敌对势力窃取利用、公民个人信息在国外得不到同等保护等风险。当前，我国虽已建立数据出境安全评估制度，但在执行层面仍面临诸多问题，如评估标准的精细化不足、评估流程的效率化不高以及与其他国家数据治理规则的互操作性较差等。如何构建一个既能有效维护国家安全，又能促进国际数据合作的跨境数据治理体系，是我国数据治理现代化进程中必须破解的重大课题。

三、提升我国数据治理现代化水平的路径

我国数据治理虽然已经取得显著进展，但是在制度体系、技术支撑、开放共享、安全保障及国际合作等方面仍存在不足，亟须构建系统完备的数据基础制度体系，增强数据治理支撑能力，推动数字技术赋能，完善数据开放共享机制，强化全流程数据质量管理，激活数据要素市场活力，筑牢数据安全防护屏障，以及深化数据治理国际合作。通过系统性规划与协同推进，为我国数据治理现代化提供科学指引，助力从“数据大国”向“数据强国”加速迈进。

（一）构建系统完备的数据基础制度体系

一是完善数据立法框架。加快制定《数据产权条例》，明确国家数据主权、数据处理者用益权及数据主体基本人格权，并建立基于区块链的数据登记公示制度，实现权属可追溯。二是制定数据标准规范。构建覆盖数据采集、清洗、标注、共享等全生命周期的标准体系（孟小峰、刘立新，2020），优先在政务、金融、交通等数据密集型领域开展试点，并积极参与国际标准化活动。三是建立数据分类分级制度。遵循“合法合规、分类多维、分级明确、就高从严”的原则，利用智能工具实现数据自动化分类与可视化管理。四是优化数据治理监管机制。借鉴德国“单元多头”金融监管模式，成立国家数据治理委员会，下设数据安全监管局、质量标准管理局和共享应用协调中心，形成“一体三翼”的组织架构，并建立科学的评估与问责机制。五是推动数据伦理建设。以“尊重、行善、公正、责任”为核心原则（李卓卓、张楚辉，2024），将伦理原则嵌入立法框架，要求企业设立数据伦理委员会，开发“伦理设计”工具包，并在教育培训体系中融入数据伦理课程，培育数据伦理文化。

（二）增强数据治理的支撑能力

一是加强数据基础设施建设。优化存储技术和介质，采用固态硬盘和闪存等高性能存储介质，引入分布式存储和对象存储等新型技术，加大对国产芯片技术的研发支持，同时优化网络传输能力，推动技术融合与标准化，建立多层次的安全保障体系。二是培养数据治理专业人才。构建多层次人才培养体系，推动“新文科”与“新工科”交叉融合，设立数据治理交叉学科，实施“数据治理英才计划”，设立人才专项引育基金，构建全周期培养链条，加强中西部地区人才培养，并与国际组织合作开发双语课程。三是提升数据治理技术能力。构建“1+4+N”技术架构，以统一技术中台为基础支撑，集成元数据管理、数据标准等核心模块，重点突破智能分析、安全防护、质量管控、共享交换四大核心技术，采取阶梯式发展策略，分阶段推进技术创新。四是建立数据治理评估体系。构建多维度评估指标体系，分阶段推进评估实施，建立“季度评估—半年整改—年度复评”的循环机制，将评估结果与数据立法修订、财政预算分配、干部考核晋升挂钩。五是推动数据治理试点示范。构建科学的试点项目遴选机制，实施全周期管理框架，建立多层次的传导机制，完善试点成效评估，对成效显著的试点加大资源倾斜力度，对进度滞后项目建立预警退出机制。

（三）推动数字技术赋能

一是应用人工智能优化治理流程。推动人工智能算法自动识别多源异构数据的格式差异，实现字段映射、单位转换和质量校验的闭环处理。采用结合知识图谱技术的自然语言处理（NLP）模型自动解析数据语义。构建集成预测分析、规则引擎和优化建议三大功能模块的智能决策支持系统。二是利用区块链保障数据安全。推广区块链技术在关键数据存证、跨部门数据共享和财政资金追溯等场景的应用（刘斌等，2022）。构建“联邦链”混合架构，开发轻量级区块链中间件，建立动态加密机制，采用分片技术和侧链方案提升系统处理能力。制定《政务区块链应用管理办法》，明确智能合约的法律效力及争议解决机制。三是发展大数据分析能力。构建技术层面协同创新体系，重点研发自主可控的分析平台，突破自然语言处理中的语义理解技术，建设国家级分布式计算集群。建立“政府—高校—企业”之间的政校企联合实验室，实施分层递进的“金字塔”人才培养战略。制定《政务数据分析应用管理规范》，创建跨部门数据沙箱环境。四是推动云计算技术应用。构建云端数据治理体系，采用混合云架构，构建统一的数据中台，通过容器化技术实现治理微服务的敏捷部署，构建“加密—脱敏—审计”的数据安全防护体系。制定《政务云服务能力成熟度评估规范》，设立跨部门云资源调度中心。五是探索数字孪生技术应用。制定国家层面的分阶段技术路线图，重点突破实时渲染、多物理场耦合建模等核心技术（李红曼等，2025）。选择重点城市开展“数字孪生+”试点，构建“技术+治理”的复合型课程体系。加快制定《数字孪生系统评估规范》等国家标准。推动数字孪生技术与“5G+人工智能”的深度融合、区块链技术的引入以及全域治理平台的构建。

（四）完善数据开放共享机制

一是制定数据开放共享政策。构建多层次政策激励体系，建立数据开放绩效考核机制，设立数据开放共享技术创新基金，完善收益分配机制，建立容错免责机制。健全安全保障政策，建立五级数据分类分级管理制度，制定统一的数据脱敏规范和安全审计要求，推广隐私保护技术的应用。成立国家数据开放共享委员会，统筹协调各部门政策实施，在医疗、交通、金融等数据密集领域率先突破。二是建立数据共享平台。构建国家级数据共享平台，采用“三层架构”设计：基础层整合异构数据源，服务层采用微服务架构，应用层支撑政务、医疗、金融等垂直场景。建立国家标准体系，采用区块链实现数据溯源存证，运用联邦学习技术保障隐私计算，明确数据权属划分和收益分配规则。设立国家数据局统筹的跨部门协调小组，培育第三方数据经纪商，分阶段推进平台建设，建立“熔断机制”应对突发数据安全事件。三是推动跨部门数据共享。构建系统化的共享制度框架，成立国家数据标准委员会，制定覆盖数据格式、接口协议、质量评估的强制性标准体系，推行数据资产登记制度（端利涛，2025），完善激励机制。建设国家级数据中台，采用混合云架构，通过标准化应用程序开发接口实现数据“一点接入、全网流通”，应用联邦学习、智能合约、动态脱敏系统等技术。采取“试点—行业—全域”的渐进策略，建立“双轨制”监管，推进更多领域数据共享促进建章立制。四是促进公共数据开放利用。构建公共数据开放“法律—机制—组织”的制度框架，加快制定《公共数据开放条例》，推行“负面清单+信用管理”模式。实施标准化、平台化、智能化和安全化工程，设立国家公共数据开发利用基金，打造“数据创新实验室”协同体，定期举办全国性开放数据创新大赛。构建全链条风险防控体系，积极参与国际数据治理规则制定。五是保障数据共享安全。建立完善的安全防护机制，构建多层次的数据加密体系，通过区块链技术确保数据流转过程可追溯且不可篡改，部署动态访问控制系统。加快制定《数据共享安全管理办法》，明确界定数据供应方、使用方和监管方的责任

边界，成立跨部门联合监管小组，推动建立第三方认证机构。加强数据安全意识培训，加快隐私增强技术的国产化研发进程，推动数据安全保险等市场化补偿机制建设。

（五）强化全流程数据质量管理

一是建立数据质量评估标准。构建包括准确性、完整性、一致性、时效性和安全性五个核心维度的指标体系，部署自动化质量检测平台，集成数据剖析和机器学习异常检测等功能，构建“评估—整改—复核”闭环机制。建立数据质量看板可视化问题分布，实施跨部门协同整改，引入第三方审计验证。建立数据质量成熟度模型，设置从初始级到优化级的五级演进路径，建立数据质量工程师认证体系，推动形成三层标准生态，探索区块链存证技术。二是优化数据采集流程。从明确业务需求出发，依据 ISO 9000 质量管理体系原则，制定涵盖数据来源确认、采集频率设定、采集工具选择等环节的规范化操作指南。构建多维度的评估模型，按照《网络安全法》要求，对医疗健康数据实施三级分类管理。通过“5G+人工智能”技术融合，实现分钟级数据采集频次。三是加强数据清洗与预处理。构建多维度的技术体系，针对缺失值问题，根据数据分布特征选择处理策略，通过特征工程将数据转化为分析就绪形态，采用 Min-Max 或 Z-Score 标准化^①进行数据标准化。建立全生命周期质控体系，前期评估阶段通过数据画像技术快速定位数据质量问题，中期处理采用自动化工具组合，后期验证构建多维评估指标。建立清洗规则库和预处理模板库，将清洗模块嵌入数据治理平台。四是实施数据质量监控。基于 ISO 8000 国际标准框架，构建包含完整性、准确性、一致性、及时性四个核心维度的监控体系，采用微服务三层架构，建立全链路管控机制。成立由首席信息官领导的数据质量委员会，制定分级监控计划，构建数据质量知识库实现经验沉淀。五是推动数据质量持续改进。构建覆盖数据全生命周期的闭环管理体系，建立技术与业务并行的“双通道”反馈系统，实施“上游/下游”协同策略。构建多层次责任体系和激励机制，设立三级责任体系，开展全员数据素养培训，建立质量改进奖励制度，设立专项改进基金。开发集成评估、监控、优化功能的智能管理平台。

（六）激活数据要素市场活力

一是建立数据要素市场规则。构建“数据资源持有权—加工使用权—产品经营权”的分级确权体系（高莉，2024），构建交易标准体系，引入 ISO 8000 国际标准，建立多维评估指标，采用“协议定价+第三方评估”的混合模式，设计标准化链路。构建“金字塔型”监管体系，建立国家数据交易监测平台，推动成立数据交易行业协会。修订《数据安全法》实施细则，规模化部署隐私计算技术，建设国家级数据交易枢纽。二是推动数据资产化进程。建立健全数据权属法规体系，清晰界定所有权、使用权、收益权等权力边界，运用区块链、加密算法等前沿技术，构建可追溯、不可篡改的权属认证体系。针对不同市场结构设计差异化定价模型，推进数据资产评估标准化建设，综合运用多元评估方法，完善市场交易规则，强化数据安全防护，探索跨境数据流动合作机制。三是培育数据交易市场。完善顶层设计，统筹制定数据交易基础制度，建立中央与地方联动的监管框架，推进区块链技术在交易存证、智能合约中的应用，开发隐私计算平台。建设国家级数据资产登记评估体系，完善数字基础设施建设。建立“政策—资本—人才”协同体系，出台激励政策，设立数据产业基金，培养专业型人才，鼓励开展数据交易创新试点。加强国际合作，参与跨境数据流动规则制定。四是鼓励数据创新应

^①Min-Max 标准化是对原始数据进行线性转换的一种方法，将数据映射至 [0, 1] 区间，以便于比较；Z-Score 是基于原始数据的均值和标准差进行数据转换的方法。

用。设立专项数据创新基金，采用“定向资助+后补助”相结合的资金分配模式，对中小企业数据研发投入实施加计扣除，建立动态权益分配机制。建设示范项目库，建立分级分类的数据创新沙盒，建设国家级数据创新平台，在高校设立交叉学科，构建行业创新联盟，引入“创新扩散指数”。五是优化数据要素配置。建立“三权”分置的登记体系，运用区块链存证技术实现数据权属的可追溯、可验证，培育专业服务机构，开发数字金融工具，构建完整的市场服务生态链。支持央企建设行业数据空间，设立国家级数据要素创新孵化器，建立数据市场成熟度评估指标体系，建立数据交易风险准备金制度，制定分级分类的应急预案，通过密码学承诺、零知识证明等技术手段，实现数据“可用不可见”的安全流通模式。

（七）筑牢数据安全防护屏障

一是完善数据安全法律法规。参考建立基于数据主权敏感度的四级分类制度，制定动态调整的重要数据目录，构建跨境流动白名单机制。加快制定配套规范，推动国家标准与法律条款的强制衔接，细化企业主体责任，设立国家数据安全委员会，整合监管职能，建立专门的数据安全法庭，将标准符合性纳入企业信用评价体系。制定《人工智能数据管理办法》，在《测绘法》修订中增设虚拟空间数据采集规范。二是加强数据安全技术防护。构建纵深防御体系，遵循“识别—防护—检测—响应”的技术架构闭环，部署智能分类分级系统，综合应用同态加密和隐私计算技术。建立技术标准体系，将前沿技术的预研布局纳入国家密码发展规划重点攻关项目，设立国家数据安全技术验证中心，构建三维评估模型。在“新工科”建设中增设数据安全工程师认证体系。三是建立数据安全应急机制。构建“三层防御体系”实现全周期防护，标准化应急流程设计遵循“黄金4小时”原则。建设智能平台，监测预警平台部署用户与实体行为分析（UEBA）系统，应急响应平台集成安全编排、自动化与响应（SOAR）技术，灾备恢复平台采用“同城双活+异地灾备”架构。组建专业应急团队，制定动态更新的《应急响应手册》，筹集专项应急资金，通过ISO 22301业务连续性管理体系认证。四是提升数据安全意识。创新教育方式，采用互动性强的教育形式，培训应用程序开发，通过积分奖励等机制激发学习兴趣。建立政府、行业、企业和个人多方协同参与的长效机制，构建覆盖全社会的宣传网络。定期开展全民安全意识调查评估，重点人群和领域需要特别关注，建立科学的评估体系，定期开展审计，建立长期跟踪机制。五是推动数据安全国际合作。借鉴《“中国+中亚五国”数据安全合作倡议》的模式，优先建立双边或多边数据安全对话平台，依托联合国互联网治理论坛，设立常设性国际数据安全委员会。建设跨境认证枢纽、威胁情报交换平台、量子密钥分发骨干网等三大基础设施，发起“数字安全丝路”计划。联合国际院校开设数据安全双学位项目，引导和推广企业间自发形成的“安全走廊”模式，建立科学的成效评估体系。

（八）深化数据治理国际合作

一是积极参与国际数据治理规则制定。构建规则参与战略框架，在价值维度上倡导“发展权优先”原则；在机制维度上成立国家数据治理专家委员会；在实践维度上通过数字丝绸之路建设，输出中国方案，加大在国际标准化组织的实质性参与力度。建立企业合规扶持基金，培育具有国际影响力的智库机构。实施分阶段突破策略，在自贸试验区开展国际规则本土化适配探索，并建立动态评估与调整机制，平衡安全与发展双重目标。二是推动跨境数据流动合作。设计分层次的策略框架，可借鉴《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的数据流动条款，推动建立“亚太数据流通圈”，构建开放共

赢的跨境数据领域国际合作格局。主导开发多边区块链审计平台，建立风险防控保障机制，实施阶梯式发展路径，推广粤港澳大湾区跨境数据流动的创新实践。三是加强数据治理经验交流。构建“政府—企业—学术机构”交流实施框架，通过国际机制建立定期政策对话，依托国际平台组织产业实践研讨会，牵头成立国际数据治理智库联盟。关注发展中国家的技术援助需求，利用数字工具提升知识转移效率，将数据治理交流纳入双边数字合作协议核心条款。培育非官方交流网络。四是应对全球数据安全威胁。构建协同治理框架，进行制度、操作、技术三层次的系统设计，推动在二十国集团框架下制定《数据安全行为准则》。建设区域性情报交换中心，聚焦共性技术研发，实施预防、响应、追责的策略。以高质量共建“一带一路”为纽带推进示范项目集群，支持头部企业参与国际标准制定，设立亚洲数据安全合作基金，建立动态关键绩效指标体系。五是推动数据治理技术标准国际化。建立“制度—技术—市场”推进框架，建立常态化对接机制，组建跨国技术标准联盟，依托高质量共建“一带一路”项目开展标准试点。建立标准成熟度评估模型，构建“基础标准求同+特色标准存异”的弹性框架，完善国家标准化委员会与国际组织的协同治理架构。联合国际顶尖高校开设数据治理标准课程，培养复合型标准专业人才，通过持续输出具有技术先进性和市场适应性的标准体系，在全球数字治理中发挥建设性作用。

参考文献：

1. 吕指臣、卢延纯、马凤娇：《数据空间建设：理论逻辑、发展现状与实践路径》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2025年第2期。
2. 吴信东、董丙冰、堵新政、杨威：《数据治理技术》，《软件学报》，2019年第9期。
3. 孟小峰、刘立新：《区块链与数据治理》，《中国科学基金》，2020年第1期。
4. 李卓卓、张楚辉：《数据伦理框架：国际对话与中国化的构建路径》，《情报学报》，2024年第2期。
5. 刘斌、周文静、彭娟：《区块链技术在政府治理创新过程中的嵌入与应用分析》，《管理科学与工程》，2022年第1期。
6. 李红曼、吴祥蔚、艾晶：《数字孪生技术研究及行业应用综述：新型工业化时代的核心使能技术》，《科技与金融》，2025年第4期。
7. 端利涛：《我国数据要素市场建设面临的问题与政策建议》，《互联网周刊》，2025年第10期。
8. 高莉：《数据三权分置制度释论：底层逻辑、法理反思与法律实现》，《北京行政学院学报》，2024年第6期。

责任编辑：郭霞

深入实施“人工智能+”行动的内涵理解、战略意义及政策建议*

易成岐 孔祥邴

摘要：人工智能技术经过市场初步检验，已初步具备解决现实场景中复杂问题的能力，其拓展人类认知边界、增强劳动能力、实现降本增效、提升决策水平以及产生更高价值等作用愈发凸显。深入实施“人工智能+”行动对于促进生产力变革、推动高质量发展、保障和改善民生以及促进全球合作具有重要战略意义。从范式变革、独特优势、国际竞争和行动本质的视角看，我国发展“人工智能+”迎来历史性机遇，但仍面临着问题与挑战，要理解好“人工智能+”融合赋能、重塑变革、无限创造三方面作用的内涵，处理好促进发展与确保安全、追求效率与更有温度、总体布局与预留空间、立足当下与着眼长远四组关系，推动形成以“人工智能+”为驱动的特色人工智能高质量发展格局。

关键词：人工智能 “人工智能+”行动 高质量发展

作者简介：易成岐，国家信息中心大数据发展部人工智能处副处长、副研究员；
孔祥邴，中国人民大学深圳研究院研究员。

引言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人工智能发展，中共中央政治局曾两次就人工智能专题组织集体学习。2025年4月，在主持中央政治局集体学习时，习近平总书记强调，“面对新一代人工智能技术快速演进的新形势，要充分发挥新型举国体制优势，坚持自立自强，突出应用导向，推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展”。人工智能技术经过市场初步检验，已初步具备解决现实场景中复杂问题的能力，其拓展人类认知边界、增强劳动能力、实现降本增效、提升决策水平、产生更高价值等作用愈发凸显。2025年，国务院印发《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》，为持续推进“人工智能+”行动提供了方向指引和行动指南。

党中央、国务院不断完善人工智能顶层设计，持续加强工作部署，我国人工智能顶层设计的时间线和路线图十分清晰。2017年，国务院印发的《新一代人工智能发展规划》明确提出面向2030年我国人工智能发展的宏伟目标，即智能经济、智能社会取得明显成效，为跻身创新型国家前列和经济强国奠定重要基础。同一年，人工智能被写入党的十九大报告，开启我国人工智能发展新篇章。2021年，“十四五”规划将人工智能作为壮大经济发展的重要新引擎之一。2024年，党的二十届三中全会

* 本文为国家社会科学基金青年项目“数据要素影响税收体系的机理及优化路径研究”（项目编号：24CJY048）部分研究成果。

将完善推动人工智能等战略性新兴产业发展政策和治理体系，作为健全因地制宜发展新质生产力体制机制的重要内容和重点任务（王文泽，2025）。《关于深入实施“人工智能+”行动的意见》围绕“人工智能+”科学技术、“人工智能+”产业发展、“人工智能+”消费提质、“人工智能+”民生福祉、“人工智能+”治理能力、“人工智能+”全球合作六个领域，以及模型、数据、算力、应用、开源、人才、政策法规、安全八个方面，提出深入实施“人工智能+”的重点行动和基础支撑。上述顶层设计有助于推动构建人工智能工作全国一盘棋格局，加快形成各地区、各部门、各主体推动人工智能创新发展合力，助推人工智能在经济社会发展各领域普及融合，形成以创新带应用、以应用促创新的良性循环，促进人工智能规模化商业化应用（徐强，2025）。

目前，大部分研究主要集中于对人工智能在制造（成琼文、朱婧丽，2025）、农业（黄先海等，2025）、教育（龙宝新等，2025）、医疗（李韬等，2025）等部分重点行业领域应用成效和发展前景的探讨，也有学者阐释了“人工智能+”行动的必要性及推进路径（吴盈盈等，2025），但鲜有学者对“人工智能+”行动的内涵理解、战略意义、机遇挑战等进行讨论。

一、“人工智能+”行动的内涵理解

作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，人工智能正在向通用人工智能（AGI），甚至是超级人工智能（ASI）加速演进。人工智能的主动认知力、自主决策力、逻辑推理力、行动协作力、创造涌现力、极度泛化力等技术水平将大幅提升，具备解决真实场景中复杂问题的关键能力将极大拓展。基于此，人工智能与经济社会各行业各领域广泛深度融合，即在推进“人工智能+”的过程中，将会呈现出解决优化现存问题的融合赋能，重新构建逻辑模式规则的重塑变革，以及创造更多未知可能的无限创造三重作用特点，且三者形成环环相扣螺旋上升的发展范式。“人工智能+”最终会作用于六类对象，即“人工智能+”科学技术领域的科学家群体，“人工智能+”产业发展领域的企业主体，“人工智能+”消费提质领域的消费群体，“人工智能+”民生福祉领域的人民群众，“人工智能+”治理能力领域的政府部门，以及“人工智能+”全球合作领域的世界各国。在推进“人工智能+”的过程中，需要准确把握促进发展与确保安全、追求效率与更有温度、总体布局与预留空间、立足当下与着眼长远四组关系。具体如图1所示。

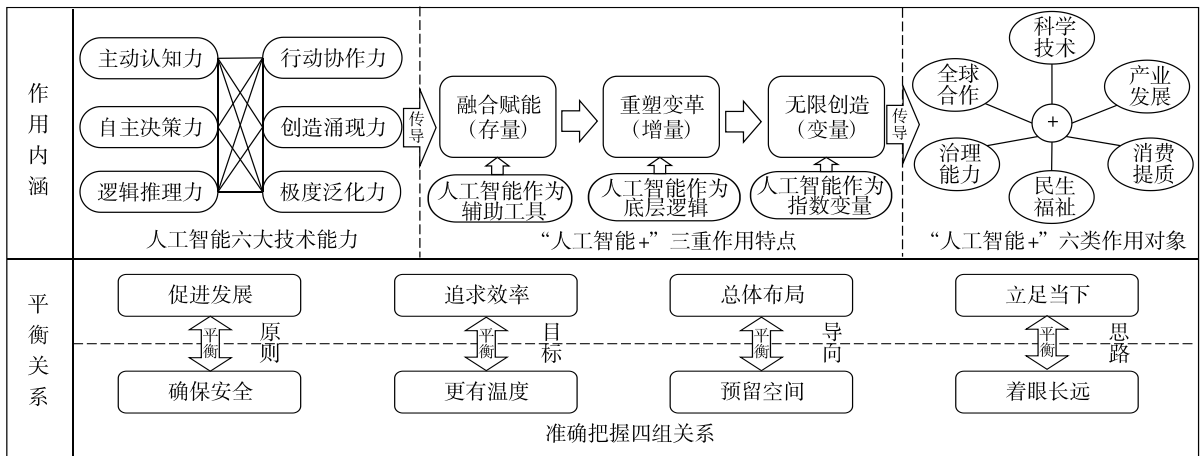


图1 “人工智能+”行动的内涵理解

（一）“人工智能+”三重作用的内涵

一是融合赋能作用，即通过“人工智能+”解决优化现存问题。融合赋能是“人工智能+”的初级阶段，本质是以人工智能技术为杠杆撬动传统行业的隐性价值，强调将人工智能技术与现有产业体系深度融合，更多将人工智能看作一种辅助工具，推动对传统产业、业务体系或产品服务的融合适配和智能化改造升级，从而在存量市场中激发增量空间。

二是再造重塑作用，即通过“人工智能+”重新构建逻辑模式规则。再造重塑是“人工智能+”的高阶阶段，是对传统发展路径的解构与重构，并非是将人工智能技术简单叠加于现有业务之上，而是将人工智能看作是一种底层逻辑，从根本上重构产业的组织形态、底层架构、业务流程、运行逻辑、服务方式和商业模式。通过重新定义产业或行业的核心价值链条，构建以人工智能为核心驱动力的全新产业形态，将重塑价值创造分配逻辑，从根本上指数级提高全要素生产率。

三是无限创造作用，即通过“人工智能+”创造更多未知可能。无限创造是“人工智能+”的终阶阶段，是对人类认知边界与持续创新可能的双重突破，将不断催生更多新模式、新业态、新产业。在此阶段，人工智能将发挥指数级变量作用，不仅可以执行人类预设的规则，更能在复杂环境中形成新模式、发现新规律，甚至提出新问题，发展范式从“需求响应”到“需求创造”加速转变，一批“人工智能+”创造出来的新基础设施、新技术体系、新产业生态、新消费模式、新就业岗位等会陆续涌现。

（二）深入实施“人工智能+”行动需把握好的四组关系

一是促进发展与确保安全的关系。人工智能技术的颠覆性创新往往会伴随着新的风险挑战，促进“人工智能+”发展与确保“人工智能+”安全并非二元对立关系，而是可以形成一种保持稳定的动态平衡关系。要通过政府力量和市场力量协同发力，在更大范围、更宽领域、更深层次、更高水平上集聚“人工智能+”资源要素，在人工智能技术创新、效率提升、场景应用、生态建设等方面取得引领性、变革性、颠覆性突破。与此同时，要正视人工智能带来的风险挑战（徐强，2025），同步推动人工智能安全能力建设，防范模型的黑箱、幻觉、算法歧视等带来的风险，加强前瞻评估和监测处置，推动人工智能应用合规、透明、可信赖，确保人工智能的安全性、可靠性、可控性和公平性。

二是追求效率与更有温度的关系。人工智能正在从工具辅助向智能协作和人机协同方向演进，带来的效率提升作用显而易见。但效率至上并非“人工智能+”行动的最终目标，如何更好坚持以人民为中心的发展思想，增强人工智能应用中的人文关怀和社会温度，避免产生智能鸿沟，以及减缓社会分化，是“人工智能+”行动实施过程中必须面对的重要议题。“人工智能+”行动在追求效率的同时，不能以牺牲服务温度为代价，要确保技术应用服务于人的全面发展与社会公平正义，也要积极应对人民群众较为关注的医疗健康、就业影响、教育公平、精神文明建设等重要议题，确保人工智能技术演进始终服务于人类进步（易成岐，2025）。

三是总体布局与预留空间的关系。深入实施“人工智能+”行动是一项复杂的系统工程，既要加强“人工智能+”工作的前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局 and 整体性推进，充分发挥统筹协调作用，也要充分发挥地方政府及行业主体的积极性与创造性，围绕“人工智能+”行动总体要求，引导地方政府及行业主体因地制宜、分业施策，鼓励支持结合区位特点、资源禀赋、产业基础以及行业特点，形成各具特色、各展实效、优势互补的整体工作合力和协同发展态势，坚决避免无序竞争、一哄而上。此外，由于人工智能作为前沿技术领域，其发展规律存在一定的不确定性和未知性，因此要为人工智能技术的未来发展和应用创新预留足够的弹性空间和试错余地，确保整体行动既能有序推进，

又能动态灵活适应未来变化。

四是立足当下与着眼长远的关系。深入实施“人工智能+”行动需兼顾现实基础与未来趋势，平衡短期效益与长期战略。要聚焦当前经济社会发展的迫切需求，选择技术成熟度高、应用效果显著、经济社会价值大的领域进行重点攻关突破，尽快形成示范效应。与此同时，要加大对基础理论研究、关键核心技术攻关、复合型人才培养等长期投入，还需前瞻性地研究人工智能对社会结构、伦理规范、就业形态、国际格局的深远影响，确保实施“人工智能+”行动不仅能够解决当前现实问题，更能为抢占未来发展制高点、塑造未来竞争新优势、提升全球影响力奠定坚实基础。

二、深入实施“人工智能+”行动的战略意义

（一）我国加快促进生产力革命性跃迁和生产关系系统性重塑的战略安排

从经济社会发展历史规律看，人类先后经历了农业革命、工业革命、信息革命，正在经历智能革命。每一次革命都会伴随战略性科学技术的重大突破和生产力的突飞猛进，为人类生产生活带来巨大且深刻的影响。特别是18世纪工业革命爆发以来，生产力的每一次跃迁都将人类文明推向了前所未有的高度，人类社会形态也随之发生全局性、颠覆性变化，而抓住科技革命和产业变革机遇的国家（地区），综合国力迅速提升，最终成为世界强国。历史发展经验表明，生产力的演进速度呈现指数级增长态势，农业社会持续近万年，工业社会历经约200年，信息社会发展至今仅几十年，快速演进的人工智能技术已成为推动生产力进一步快速上升的核心驱动力。人工智能具有溢出带动性很强的“头雁”效应，不仅可以赋能传统产业转型升级，还有效促进新兴产业和未来产业蓬勃发展，驱动全要素生产率跃升，智能经济和智能社会新形态将加速到来（高文，2025）。在这个重要历史窗口期，深入实施“人工智能+”行动，体现了党中央对科技革命和产业变革演进态势的深刻洞察，对生产力和生产关系发展客观规律的准确认识，是把握战略主动权塑造未来新优势的战略决策安排，必将推动形成一场促进生产力革命性跃迁和生产关系系统性重塑的重大深刻变革。

（二）助力推动以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键一环

作为新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力，人工智能具备典型的通用技术特征，能够深度融合和拓展提升科技、经济、社会等多个领域，其影响已涵盖经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等多个方面（贺东航，2025）。深入实施“人工智能+”行动，致力于推动将人工智能像电力和网络一样渗透到各领域，与经济社会运行各方面、各环节深度融合，全方位再造发展范式、治理模式和生活方式，不断催生以人工智能为底层架构和运行逻辑的智能原生新产业、新业态、新模式，加速产业结构向价值链高端攀升（高文，2025），构建形成人机协同、跨界融合、共创分享的智能经济和智能社会新形态。此举不仅将优化现有经济结构，推动经济实现“质”的有效提升和“量”的合理增长，更将使社会资源配置效率、产业协同创新能力以及价值创造方式发生根本性变革，持续促进全要素生产率快速提升，不断夯实高质量发展重要基础，增强应对外部不确定性的能力和韧性，将会对更好服务中国式现代化建设起到至关重要的战略作用（徐强，2025）。

（三）充分发挥新型举国体制优势更好服务社会治理和民生改善的必然要求

科学技术普遍具有“双刃剑”属性，人工智能也不例外。若完全以市场效率和经济回报为目标发展人工智能，不仅难以造福全体人民，还可能加剧贫富分化，冲击社会公平正义。对此，深入实施“人工智能+”行动，能够处处体现坚持以人民为中心的发展思想和共同富裕的本质要求，将全体人

民共享人工智能发展成果的理念贯穿始终，充分利用人工智能在拓展提升人类认知边界、劳动能力、决策水平等方面能力，聚焦解决与人民群众息息相关和急难愁盼的就业、教育、医疗、养老等民生领域问题，促进人工智能沿着满足人民对美好生活向往的正确方向发展，推动人工智能在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面取得更多积极进展和应用成果（易成岐，2025），为破解发展不平衡不充分难题创新解决方案，努力使人工智能成为提升治理水平、创造美好生活、扎实推动共同富裕的强大工具，将技术进步的红利实实在在地转化为人民群众可感可知的获得感和幸福感。

（四）促进科技成果造福全球、推动构建人类命运共同体的重要举措

人工智能作为一种通用技术，已突破传统技术范式，演进为重构全球要素资源配置、重塑国际经济秩序格局、改写国际竞争规则的战略力量。人工智能技术扩散的跨域性、应用渗透的深度性以及发展影响的战略性三重特征，共同决定了人工智能治理绝非单一国家主权范围内的政策议题，而是关乎人类文明可持续发展的全球性治理命题，具有跨国界属性（郎平，2025）。人工智能技术的迅猛发展正在重构全球竞争格局与治理体系，但目前对人工智能的国际治理缺乏统一的机制（薛澜、梁正，2025），呈现碎片化、阵营化状态，发展中国家难以平等参与人工智能发展进程，容易导致智能鸿沟扩大（赵忠秀，2025）。作为人工智能包容普惠发展的倡议者和行动派，中国近年来发布《中国关于加强人工智能伦理治理的立场文件》《全球人工智能治理倡议》《人工智能能力建设普惠计划》《人工智能全球治理行动计划》等倡议和计划，真正站在促进全球共同繁荣、增进各国人民福祉的高度，推动完善全球人工智能治理体系，体现了负责任大国的担当（张东冬，2025）。深入实施“人工智能+”行动，专门将“人工智能+”全球合作列为重点任务之一，表明我国将进一步支持发展中国家加强人工智能能力建设，加快打造开放、互信、平权、共赢的人工智能能力建设生态，弥合智能时代全球南北差距，让更多国家和人民共享技术进步带来的发展机遇，以实际行动助力形成开放包容、普惠共享、安全可控的全球人工智能发展新格局，为推动构建人类命运共同体贡献中国智慧和力量。

三、深入实施“人工智能+”行动面临的机遇与挑战

（一）深入实施“人工智能+”行动面临的历史性机遇

从范式变革视角看，作为继蒸汽机、电力、互联网之后的第四次技术革命核心驱动力，人工智能技术正在实现三重维度的历史性突破：在技术维度，实现从专用弱人工智能向通用强人工智能的范式突破；在应用维度，形成从单点智能到群体智能的协同进化；在影响维度，构建从效率提升到价值创造的认知革命。人工智能正创造出先进的智能生产力。智能生产力是数字智能时代的新质生产力，是新质生产力的最新表现形态。智能生产力是以人工智能技术为轴心和基座发生生产力革命的结果，是人工智能全面渗透和彻底变革社会化大生产的形态（肖玉飞、周文，2025）。这种兼具颠覆性、渗透性和协同性的技术特质，正在驱动经济社会加快迈向智能经济和智能社会发展新阶段。

从独特优势视角看，我国数据资源丰富、产业体系完备、应用场景多、市场空间大、人才资源富集，为深入实施“人工智能+”行动创造有利条件、奠定良好基础（国家发展改革委，2025）。此外，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，新型举国体制不断丰富完善，具备根植于社会主义制度集中力量办大事独特优势的鲜明中国特色，拥有在解决新问题中与时俱进的理论基础和实践经验；能够加强战略谋划和系统布局，坚持国家战略目标导向，充分发挥市场机制作用，强化国家战略科技力

量，更好结合有效市场和有为政府，持续构建完善科学统筹、集中优势、优化配置、高效协同的组织运行机制；能够充分调动各类优势力量、创新资源和生产要素，向发展“人工智能+”方向合力集聚和顺畅流动。另外，发展“人工智能+”离不开人工智能“硬核”技术的支撑保障，我国人工智能基础理论研究、技术创新发展和工程应用实践屡次取得重要突破，多个国产大模型、智能体、智能机器人综合能力达到国际先进水平，不断刷新多个国际权威测评榜单，人工智能底层框架、先进芯片、软硬件生态等薄弱短板加速补齐，不同于现有主流路径依赖的人工智能前沿技术探索取得积极进展。同时，具备完善的基础设施支撑、良好的生产要素支撑以及不断完善的产业发展政策支持（李晓华，2024）。

从国际竞争视角看，加快发展人工智能承载着中美科技差距达到最接近水平的历史性机遇。近代以来，我国在国际舞台长期扮演“追赶者”角色，而对于人工智能，中美技术差距已缩小至历史最低水平，双方在关键技术主导权、全球规则话语权及未来秩序塑造权的竞争日趋激烈。近期，美国在人工智能领域持续加强对华技术遏压，美国通过将我国人工智能优势企业纳入实体清单、修订出口管制规则、推动所谓“去中国化”的全球人工智能生态构建等行为，已从过去单纯的硬件封锁转向技术应用生态的围堵。对此，唯有以人工智能开辟新质生产力，将新质生产力转换为现实生产力，才能将技术革命的偶然性转化为中华民族伟大复兴的确定性，才能成为战胜艰难险阻、应对不确定性的最大确定性、最大底气、最大保证，才可以在这场关乎国运的科技竞争中赢得主动、赢得未来。

从行动本质视角看，人工智能领域的国际竞争已超越纯粹的技术和产业层面，拓展至以法律规制和制度构建为代表的治理竞争，形成了“技术赛道”“产品赛道”和“制度赛道”多维并行的复合格局（张欣，2025）。人工智能竞争本质上是一场如何将先进技术与实体经济深度融合并更好做大市场增量的实践较量。当前国际形势下，部分国家和地区通过一系列战略布局巩固人工智能技术霸权，这既源于对我国人工智能技术突破的战略焦虑，也折射出在产业应用生态层面的结构性博弈。这种竞争态势本质上反映出人工智能已从辅助性工具演变为重构产业生态的核心变量，人工智能与实体经济的融合深度将直接决定着国家竞争优势的持久性。在此背景下，“人工智能+”行动已成为衡量各国技术优势转化为产业话语权能力的关键指向。

（二）深入实施“人工智能+”行动面临的挑战

从市场端看，一是场景相对封闭，行业供需对接不畅。大量应用场景掌握在少数经营主体和生产经营单元之中，导致政府、多数行业企业不了解技术能做什么，难以提出真实痛点需求；而人工智能企业不了解行业具体问题，技术能力无处施展，难以形成匹配的解决方案。因此，容易出现对人工智能应用需求挖掘深度不足、需求论证不清、行业需求与技术供给对接不畅等问题。二是市场需求普遍“碎片化”。我国大部分央企、国企和政府更侧重以项目招投标的形式进行人工智能落地应用，要求人工智能服务商提供定制程度较高的一体化、私有化解决方案。这种方式导致部分市场需求呈现“碎片化”趋势，缺乏对高市场容量共性需求的提炼总结，不利于具备竞争力的标准化人工智能应用产品研发及大范围规模化应用。三是市场需求不足且产品同质化严重。在面向消费主体的C端市场，公众的人工智能认知与付费意愿尚未充分建立。对于面向企业主体的B端和面向政府部门的G端市场，通常项目周期较长，对应用成熟度和资金实力要求高，且回款周期相对较长，导致很多人工智能企业难以通过快速部署和快速迭代实现资金回流及盈利。此外，行业内产品同质化较为严重，难以凸显品牌价值，且存在破坏市场秩序的恶意竞价等行为。四是资本市场活跃度不足、退出机制不健全。当前我国人工智能行业的融资环境未能充分匹配技术与市场的发展速度，一方面投融资规模和渠道较为有限，

无法为众多人工智能创业企业提供足够、持续的资金支持；另一方面并购等退出渠道不畅通，首次公开募股仍占较大比重。由于缺少灵活、多元的退出机制，早期资本对于人工智能项目的投入意愿也相对谨慎，进而制约人工智能企业快速发展壮大。

从企业端看，一是核心技术问题尚未完全解决，且研发工具链不完善。大模型幻觉、推理精度不足、数据偏差等问题频发，容易在产品化过程中成倍放大，或将直接影响产品的稳定性与可靠性。此外，开发套件、行业插件等工具链尚不完备，进一步提高了应用研发的门槛和周期，导致研发团队陷入投入高、迭代慢的困境。二是缺乏兼具“懂用户、懂行业、懂人工智能”的复合型产品人才，导致产品落地与实际需求脱节。部分人工智能应用在开发过程中，由于对目标行业的业务流程、使用场景不熟悉，无法深入理解用户真正关心的痛点，往往只停留在“演示级”效果或概念验证阶段。同时，人才供需对接不畅也使得外部拥有跨界能力的专业人士难以顺利进入场景，而场景内部不熟悉人工智能技术的团队只能进行艰难探索，产品上线后功能不足、易用性欠佳，导致用户体验不尽人意。三是尚未形成支撑大规模人工智能服务的高效资源供给与标准化体系，导致成本居高不下。在算力层面，高端推理芯片短缺、算力资源供给效率有限，造成大规模服务的部署和运营成本较高。在数据层面，不同行业的数据接口和合规要求各不相同，缺乏统一标准，对跨区域、跨行业的人工智能系统应用形成阻碍。同时，部分行业能用于人工智能模型训练数据积累不足，质量或数量难以支撑人工智能产品大规模上线与后续迭代。

从政府端看，一是试错风险高、问责压力大。部分政府部门在启动人工智能项目时，需要经过层层论证和审批，一旦效果不佳或出现问题，相关单位以及责任人可能被问责，导致探索创新动力不足。同时，政府在使用人工智能决策或智能辅助时，需要满足更高层次的透明度和解释性要求，避免“人工智能黑箱”引发公众质疑或产生不当决策。一旦出现决策失误或负面影响，责任如何划分、算法如何追责，这些问题都可能面临政策和法律层面的挑战。二是政府项目面临更高的合规成本。政府部门主导或参与的人工智能项目通常需满足更严格的安全、审批合规和审计要求，一旦涉及敏感数据或对社会有重要影响的应用场景，项目在技术可行性之外，还需要投入大量时间和资源进行合规评估和管控。三是监管体系有待完善。数据合规、隐私保护、模型风险等方面的监管法律法规体系仍有完善空间，部分企业和用户对人工智能技术应用尚存顾虑，阻碍技术的快速部署与推广。四是国际化合作与治理水平较弱。技术出口管制、地缘政治竞争等因素强化了人工智能领域的技术壁垒，削弱了国际合作。全球人工智能治理体系尚未形成共识，我国企业的前沿技术标准参与度不足，在国际规则制定中的话语权有限。

从个体端看，一是对人工智能技术及应用的认知水平仍待提升。一方面，老年人、残障人士和低收入群体等迫切需要通过学习基本操作技能接入人工智能应用，职场人士、家长等有明确需求的人群也希望通过专业培训提升人工智能应用水平。另一方面，我国生成式人工智能培训认证体系尚未完全建立，市场上充斥着大量打着“高薪就业”“快速掌握”等旗号的高价培训课程，有待加强规范和引导，提供高质量、多样化和普惠的培训资源。二是安全与伦理担忧有待消除。人脸信息盗用等数据泄露和滥用事件频发，算法歧视、黑箱问题等技术性缺陷仍未解决，削弱了用户对人工智能应用的信任。同时，由于人工智能系统的复杂性和不确定性，传统责任理论难以直接适用，针对个人应用人工智能的法律保护体系尚不完善，引发个人对事故责任归属和版权保护问题的担忧。三是消费市场定价混乱。定制化、高级功能的人工智能应用服务和消费品仍需较高经济投入，且多伴随订阅服务、重复收费、权益稀释等问题，甚至出现基础功能更新二次收费、服务涨价，消费者受上述因素困扰而降低了消费意愿。

四、深入实施“人工智能+”行动的政策建议

（一）继续解放思想，着力破除阻碍“人工智能+”行动的思维定式束缚和体制机制障碍

人工智能发展日新月异，解放思想永无止境，要冲破思想观念的障碍，因时而变、因地制宜、因势利导，用创新的思维和办法应对深入实施“人工智能+”行动面临的新情况、新问题。建议统筹推进适应人工智能发展和治理需求的重大项目组织管理、数据版权制度改革、算力运营服务管理、超常规人才培养、统计核算体系改革、投资考核监管制度优化、科技创新主体地位强化等方面体制机制改革措施，着力破解妨碍“人工智能+”的深层次体制机制障碍和结构性矛盾，不断为深入实施“人工智能+”行动注入强劲动力、提供有力制度保障。

（二）完善政策体系，加快建立完善“人工智能+”行动的“1+N+X”政策体系

建议围绕《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（即“1”个纲领性文件）提出的“人工智能+”科学技术、“人工智能+”产业发展、“人工智能+”消费提质、“人工智能+”民生福祉、“人工智能+”治理能力、“人工智能+”全球合作六大行动，结合制造、医疗、交通、金融、能源资源等“N”个重点行业领域，分别研究制定“人工智能+”具体落地实施方案，进一步细化各行业领域目标任务、重点方向和工作举措。同时，围绕模型能力、数据供给、智算统筹、发展环境、开源生态、人才建设、法规保障、安全治理等“X”项基础性保障任务，研究出台符合“人工智能+”高质量发展要求的“X”项政策指引，为行业和场景应用提供更为具体、更为清晰、更为解渴的政策指导，进一步强化政策合力、明确发展方向、引导社会预期、划清安全底线、激发主体活力。

（三）用好中试基地，打造促进人工智能应用规模化、标准化、体系化发展的共性能力平台

建议在产业基础条件好、行业应用价值大、社会应用需求高等重点领域，加快布局建设一批国家人工智能应用中试基地，积极解决行业共性关键问题，加快形成示范性强、带动效应显著的标杆性产品应用，快速提升全行业生产效能。研究搭建可供需对接、数据开放、资源共享、技术交流的共创平台，支持提供人工智能应用研发中试验证环境，促进形成以应用驱动技术创新的“人工智能+”良性发展循环，积极培育“人工智能+”领先企业和产业集群。在行业应用中试过程中，有序沉淀算力、数据、模型等共性服务能力，推动技术架构、数据规范和标准体系“三统一”，大幅降低创新门槛，加快培育资源共享、能力互补、互利共赢的产业生态，推动产业链协同发展。

（四）攻关场景应用，加速提升利用人工智能技术解决关键场景的现实问题能力

建议国家综合协调部门积极组织行业专家、企业主体以及科研院所，动态遴选、持续深挖战略意义强、经济收益高、民生关联紧的人工智能高价值应用场景（简称高价值场景），支持引导人工智能企业、科研机构与行业龙头企业等联合组建“人工智能+”复合交叉攻关团队，滚动组织实施“人工智能+”高价值场景应用攻关工程。推动中央企业、行业龙头企业积极发挥带头作用，全面开放高价值场景，加大项目资金和技术投入，做好算力数据等要素资源保障。鼓励民营企业充分发挥人工智能落地应用的先锋队和生力军作用，深度参与人工智能高价值场景的基础研究、技术攻关、应用落地和商业转化的全链条各环节。加快形成国有企业与民营企业合力，联合打通高价值场景卡点堵点，依托高价值场景应用攻关工程示范，带动人工智能向更广领域、更深场景渗透。

（五）加强人才培养，加快培育面向“人工智能+”高质量发展的复合型队伍

建议将人工智能教育全面纳入国民教育体系，为人工智能规模化商业化应用的未来发展，储备充足的复合型人才战略力量，加强面向“人工智能+”的跨学科多领域合作，鼓励高校、科研院所、企业间推进人工智能人才的交流合作与合理流动。推动“人工智能+”项目与人才培养体系深度融合、双向促进，依托国家人工智能应用中试基地和高价值场景攻关工程，系统培养出一批具备行业洞察力、问题解决力、国际影响力的人工智能应用领军人才与高水平应用创新团队。加大对人工智能青年人才项目机会、科研经费、算力资源等方面的倾斜支持力度，给予青年人才在方向选择、经费使用、团队组建等方面更大的自由施展空间。建立完善融合学术贡献、技术落地及产业实效的多元化、复合型人才评价体系及标准。

参考文献：

1. 王文泽：《习近平对新时代人工智能发展的若干重要思考》，《党的文献》，2025 年第 2 期。
2. 徐强：《深入实施“人工智能+”行动 更好服务中国式现代化建设》，《光明日报》，2025 年 8 月 27 日。
3. 成琼文、朱婧丽：《人工智能应用如何提升制造企业韧性？》，《经济与管理研究》，2025 年第 8 期。
4. 黄先海、黄雨晗、虞柳明：《人工智能赋能农业新质生产力：实现逻辑、运行机制与跃升路径》，《中国农村经济》，2025 年第 7 期。
5. 龙宝新、高伊菲、曹宇巍：《人工智能在教育领域应用的走势、风险与应对》，《苏州大学学报（教育科学版）》，2025 年第 4 期。
6. 李韬、张璐、李亚哲、冯贺霞：《人工智能在医疗健康领域的创新应用、风险挑战与治理对策》，《医学信息学杂志》，2025 年第 1 期。
7. 吴盈盈、宋平、任璐：《我国“人工智能+”行动的必要性及推进路径》，《信息通信技术与政策》，2025 年第 8 期。
8. 易成岐：《加强人工智能同保障和改善民生相结合 积极构建更加智能更有温度的智能社会》，国家发展改革委网站，2025 年 8 月 26 日。
9. 高文：《抢抓人工智能发展的历史性机遇（深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想）——深刻领会习近平总书记关于人工智能的重要论述》，《人民日报》，2025 年 2 月 24 日。
10. 贺东航：《人工智能与中国式现代化研究——基于现状、挑战及对策的考察》，《社会科学辑刊》，2025 年第 2 期。
11. 郎平：《全球人工智能治理的进展、挑战与中国角色》，《当代世界》，2025 年第 5 期。
12. 薛澜、梁正：《构建包容、普惠的全球人工智能治理体系：现实挑战与对策建议》，《学术前沿》，2025 年第 9 期。
13. 赵忠秀：《以“人工智能+”推动全球治理体系变革正当其时》，《中国经济时报》，2025 年 9 月 10 日。
14. 张东冬：《新时代中国的全球人工智能治理方案：理念与行动》，《社会主义研究》，2025 年第 4 期。
15. 肖玉飞、周文：《人工智能赋能新质生产力发展的理论逻辑与实践路径》，《政治经济学研究》，2025 年第 2 期。
16. 国家发展和改革委员会：《深入实施“人工智能+”行动 为高质量发展提供强大动能》，《人民日报》，2025 年 9 月 12 日。
17. 李晓华：《把握新一轮科技革命和产业变革机遇推进中国式现代化》，《学习与探索》，2024 年第 8 期。
18. 张欣：《人工智能治理的全球变革与中国路径》，《华东政法大学学报》，2025 年第 1 期。

责任编辑：郭 霞

促进服务消费扩容升级： 现状、问题与建议*

洪群联 陈雪娇

摘要：服务消费的一头连着经济，另一头连着民生，在稳增长、惠民生、促就业方面发挥重要作用。党的二十届四中全会明确提出“以放宽准入、业态融合为重点扩大服务消费”。当前，我国人均国内生产总值已突破1.3万美元，正处于服务消费扩容升级的关键期。近年来，我国服务供给质量明显提升，服务消费总量持续增长、结构不断优化、环境日益改善，服务消费已成为推动我国经济稳定增长的关键力量和居民消费的主要增量来源。但与人民日益增长的美好生活需要相比，我国服务消费仍存在不少短板，有扩容升级面临优质供给不足、收入增长不快、闲暇时间不多、消费环境不优四个方面的制约。本文建议扩大服务业开放，提高服务供给水平，让居民有好产品消费；多渠道增加居民收入，完善收入分配制度，让居民有能力消费；贯彻落实带薪休假制度，优化休闲时空安排，让居民有时间消费；健全法律与信用监管体系，优化服务消费环境，让居民放心消费。

关键词：服务消费 服务经济 扩大内需 消费升级

作者简介：洪群联，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所研究室主任、研究员；
陈雪娇，中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所助理研究员。

引言

当前全球经济迈入服务经济时代，产业结构、最终需求、中间投入、价值创造等方面呈现出明显的服务化特征，服务业成为全球经济增长的重要支柱（洪群联，2021）。党中央、国务院高度重视服务消费发展。党的二十届四中全会提出“促进服务业优质高效发展”，建议“分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，促进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展”；提出“大力提振消费”，建议“扩大优质消费品和服务供给”“以放宽准入、业态融合为重点扩大服务消费”。^①2023年7月，国务院办公厅转发国家发展改革委《关于恢复和扩大消费的措施》，从扩大餐饮服务消费、丰富文旅消费、促进文体体育会展消费、提升健康服务消费等方面，提出了扩大服务消费的具体举措。2024年8月，国务院印发《关于促进服务消费高质量发展的意见》，提出了服务消费扩容升级的具体方向和政策措施。2025年7月，中共中央政治局会议强调，要有效释放内需潜力，深入实施提振

* 本文为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）部分研究成果。

^① 中共中央：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，新华网，2025年10月28日。

消费专项行动，在扩大商品消费的同时，培育服务消费新的增长点。

国际经验表明，当人均国内生产总值（GDP）超过 1 万美元时，居民服务消费需求将大幅增加（毛中根，2023）。当前，我国人均 GDP 已超过 1.3 万美元，正处在产业结构调整 and 消费结构升级的关键阶段。^①党的十八大以来，我们坚持以高质量发展为主题，以供给侧结构性改革为主线，把服务业发展作为促进产业转型、满足居民消费、扩大对外开放的重要领域，统筹推动服务业量的合理增长和质的有效提升（洪群联，2024）。服务供给水平和服务消费总量显著提升，新兴服务消费领域不断涌现，服务消费已成为推动我国产业转型升级和经济稳定增长的关键力量，以及居民消费的主要增量来源。然而，我国服务消费规模扩容和质量提升仍面临诸多制约因素，大致可以分为供给侧、需求侧、供需匹配等方面。在供给侧，我国健康医疗、文化体育等领域的服务消费发展缓慢，缺少个性化服务创新（刘学民，2019）。还有研究指出，我国一般消费品供给过剩，但品牌产品、优质精细产品和新兴消费产品有效供给不足（符加林等，2024）；民营资本在进入卫生、教育培训、信息服务、金融服务、文化娱乐等领域时，受到不同形式的限制，也导致服务总量、结构供给不足，服务质量效率不高，难以满足居民消费结构转型升级需要（马晓河，2024）。在需求侧，收入分配是决定服务消费的最基本因素。长期以来，我国劳动者报酬占比偏低，压低了居民对商品和服务的购买能力，新冠疫情等冲击导致居民收入恢复偏慢，房地产价格走低使居民财富进一步收缩，在居民部门资产面临增长放缓或收缩的情况下，部分居民提前还贷来应对不确定性，消费支出更为谨慎，需着力提高劳动收入占比、提高低收入群体消费意愿（刘学民，2019）、增加中等收入群体比重（刘涛、袁祥飞，2019）。在供需匹配方面，不少学者深入剖析了数字化对服务消费供需匹配的推动作用，大数据、虚拟现实、人工智能等数字技术快速应用，渗入生产活动和日常生活，深刻改变了消费习惯和消费行为，重塑了服务消费模式，加速了服务业和服务消费变革，增强了服务消费意愿（夏杰长、张雅俊，2023），推动服务消费“多、快、好、省”（刘奕，2024）。不过由于服务消费对象的无形性、消费决策的风险性、服务消费与生产的同步性、质量评价的主观性等因素，服务消费的监管评价较商品消费更为困难，消费决策容易受到虚假宣传、服务不规范、服务乱收费等问题影响（彭泗清，2023），“互联网+医疗”“互联网+旅游”等新业态存在隐私泄露风险、标准不完善等问题，加重居民消费顾虑，阻碍服务消费增长。

优化和扩大服务供给、激发服务消费内生动能、培育服务消费新增长点，不仅是提振消费、扩大内需的重要抓手，也是加快动能转换、推动经济高质量发展的有效途径，还是增进民生福祉、满足人民美好生活需要的内在要求（王文涛，2025）。“十五五”乃至更长一个时期内，我们应立足于扩大内需，顺应消费升级趋势，瞄准制约服务消费扩容升级的短板环节，出台一批更有针对性的举措，推动服务消费扩容提质升级。

一、我国服务消费发展的现状特征

随着我国经济发展与居民收入水平提高，居民消费偏好正在发生变化，从单纯的物质需求满足向追求更高品质的生活质量迈进，消费重点由实物消费为主向商品消费、服务消费并重转变，服务供给能力和质量、服务消费环境等持续优化，服务消费需求和潜力进一步释放，成为居民消费增长的主要驱动力。

^①数据来源：国家统计局。

（一）服务供给水平显著提升

改革开放以来，我国服务业的规模持续扩张，服务业增加值占比稳步提升，对经济增长的贡献愈发关键。2024年我国服务业增加值达76.5万亿元，占GDP比重为56.7%，2013—2024年年均实际增长6.9%，增速高出同期GDP增速1.2个百分点。2024年我国服务业对经济增长贡献率达56.2%，比2013年提高8个百分点，服务业发展成为经济增长的主引擎。^①我国服务供给水平和竞争力的提升，为推动服务消费扩容升级提供了优质和多元的供给基础。

分行业看，交通运输、仓储和邮政业，批发和零售业，住宿和餐饮业的规模显著提高，2013—2024年增加值分别增长127.0%、146.4%和141.7%；金融业增加值增长了140.0%，逐渐形成了高质量多层次资本市场体系和标准化的公共服务机制；卫生和社会服务业供给水平和质量同步提升，2013—2024年，全国医院数、卫生技术人员、卫生机构床位数分别增长57.8%、79.6%和67.7%，卫生服务覆盖面持续增加，更便捷、更精细的医疗服务可得性增强；文化产业繁荣发展，2024年全国文化产业实现营业收入19.1万亿元，再创历史新高，同比增长7.1%，文化服务业对文化产业营业收入增长的贡献率为59.1%。^②

（二）服务消费总量不断扩增

随着中国式现代化建设的稳步推进，我国服务消费规模和水平进一步提高，居民越来越注重健康、休闲和娱乐，追求消费体验和享受。2013—2024年，我国居民人均可支配收入从18311元提升到41314元，居民人均服务性消费支出由5246元增长到13016元，增长了148.1%（见图1）。2024年服务消费占人均消费支出比重达46.1%，比2013年提高6.5个百分点；服务零售额同比增长6.2%，比同期商品零售额增速高3.0个百分点，服务消费成为支撑全国消费增长的重要动力。^③

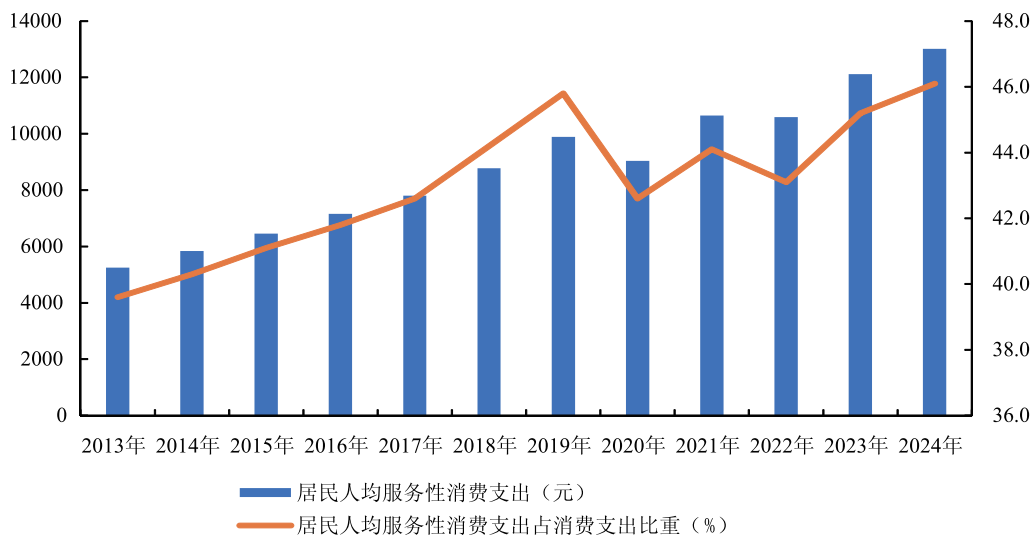


图1 2013—2024年我国居民人均服务性消费支出及其占比情况

数据来源：国家统计局。

①数据来源：国家统计局。

②数据来源：国家统计局。

③数据来源：国家统计局。

分领域看，文化和旅游消费提升较为迅速，恢复增长势头向好。2013—2024 年，国内旅游总花费从 26276 亿元上升至 57543 亿元，增幅约为 1.2 倍，年均增长 7.4%。2024 年，国内出游人数达到 56.2 亿人次，国内游客出游总花费比上年增加 8409 亿元。^① 2024 年，中国旅行服务进出口 20511 亿元，旅行服务贸易占我国服务贸易整体比重达 27.3%。^② 信息服务消费增长较快，2013—2024 年，互联网宽带接入用户从 1.9 亿户增长至 6.7 亿户，移动互联网用户从 8.7 亿户上升至 15.7 亿户，移动互联网流量从 13.2 亿吉字节（GB）增加至 3376.0 亿 GB，增长了 255 倍。^③ 金融保险业发展吸引投资者热情，2013—2024 年，全国股票成交额从 46.8 万亿元增长至 258.4 万亿元，增长了 452.1%；债券市场债券托管总额从 29.6 万亿元增长至 177.0 万亿元，增长了 498.0%；期货总成交额自 267.4 万亿元提升至 619.3 万亿元，增长了 131.6%；保险保费收入从 1.72 万亿元同期扩张至 5.7 万亿元，增长了 231.4%。^④

（三）服务消费结构逐步优化

一是高品质、个性化服务消费需求增长。随着居民收入水平的提升和消费领域的不断拓展，发展型和享受型消费日益提升，养老、托育、教培以及居住服务等一系列消费需求提质升级。年轻消费者更喜爱社交、直播等彰显个性化、差异化且体验感强烈的消费模式，骑行、滑雪、露营、观演等充满年轻态、具有沉浸体验感的消费形式已然成为新的消费亮点。北京冬奥会等一系列因素引燃“冰雪经济”热情，全国冰雪产业规模从 2015 年的 2700 亿元增长至 2024 年的 9800 亿元。^⑤ 二是人口结构引发服务需求变化。我国人口老龄化进程加快，老龄人口数量增加和预期寿命延长为银发消费市场提供了消费基础，同时老龄人口的支付能力在比较长时间范围内持续增强。根据中国社会福利与养老服务协会发布的《银发经济蓝皮书：中国银发经济发展报告（2024）》，2024 年我国银发经济市场规模约为 7 万亿元，预计到 2035 年，我国银发经济规模有望达 30 万亿元。三是数字化引领消费模式变革。服务经济与数字经济叠加，大数据、人工智能等数字技术快速应用，渗入生产活动和日常生活，深刻改变了消费习惯和消费行为，推动服务业数字化、信息化和在线化发展，催生在线医疗、在线教育、旅游出行、外卖配送等服务消费新业态、新模式。零售业内部消费结构受数字化影响转型迅速，2024 年我国网上零售额达 15.5 万亿元，同比增长 7%，连续 12 年成为全球第一大网络零售市场。网上实物零售额占社会消费品零售总额的比例已从 2014 年的 9.2% 升至 2024 年的 26.8%。^⑥

（四）服务消费环境持续向好

服务消费具有无形性、异质性、不可分性和易逝性等特点，这些特性决定了其对消费环境、消费体验的要求更高（张颖熙、徐紫嫣，2021）。消费者往往面临更多的信息不对称，因此消费环境成为影响服务消费意愿的重要变量。近年来，我国消费环境不断优化，更加便捷的消费渠道和更加健全的市场监管体系，有助于减少供需信息不对称，保障消费者权益，激发服务消费潜力。

一是积极推动移动支付普及和多样化支付方式，服务消费支付更加便利。《关于进一步优化支付

①数据来源：国家统计局。

②数据来源：作者根据商务部数据计算而得。

③数据来源：历年《通信业统计公报》。

④数据来源：中国人民银行、中国银行间市场交易商协会、中国期货业协会、金融监管总局。

⑤亚洲数据集团、北京体育大学体育休闲与旅游学院：《中国冰雪产业发展研究报告（2025）》，2025 年 10 月。

⑥数据来源：国家统计局。

服务提升支付便利性的意见》等一批文件出台落地，支付宝、微信等支付工具在全球范围内的影响力持续扩大。支付宝通过“Alipay+”与全球35家移动支付企业建立合作，已覆盖66个国家和地区的9000多万商户，连接16亿用户账户，体现了我国移动支付在全球的竞争力和便捷性。^①二是消费者权益保护取得积极进展，居民服务消费更加放心。《消费者权益保护法》和《民法典》等法律的修改、制定，进一步完善了消费者保护的法律制度。司法保护方面，我国统一了食品安全、人脸识别、银行卡消费等领域的裁判规则，使服务消费维权救济法律渠道更加畅通。消费者权益保护成果更为显著，2024年全国消协组织共受理消费者投诉176.1万件，解决121.1万件，为消费者挽回经济损失12.8亿元。^②三是对外开放政策不断优化和扩大，为服务消费扩容提质拓展空间。截至2025年6月底，中国所有对外开放口岸对世界各国人员实施24小时过境免签政策，并对美国、俄罗斯、英国等55国实施240小时过境免签政策。北京市、上海市等地推动国际消费中心城市建设，提出增加外卡受理设施、简化外币兑换流程等举措，外籍游客的服务消费便利性持续提升，城市国际知名度和消费繁荣度不断提高。

与人民群众的美好生活需要和发达国家发展水平对标，我国服务消费仍存在一定差距。从服务业总量看，目前我国服务业增加值规模仅为美国的45%左右，服务业占GDP比重较美国低25个百分点左右。^③从行业结构看，我国金融、交通运输、教育等服务行业增加值占比与发达国家相差不大，甚至高于某些发达国家，但商务、科技等专业服务业以及卫生医疗、文体娱乐等生活性服务业比重明显偏低，专业服务业比重较英国、美国、德国等国家平均低5~7个百分点。^④从服务消费类型和人均支出看，我国日常型服务消费占比较高，改善型、享受型占比偏低，重点领域人均消费偏低。2023年，我国餐饮住宿、家庭服务、交通、通信等领域占总消费比重分别为7.5%、4.9%、10.7%、3.0%，而美国各领域同期占总消费比重仅为7.2%、1.6%、3.3%、1.6%，均远低于我国。^⑤2024年国内人均旅游消费为1024.8元，仅为美国的1/3、日本的1/2；入境游客平均消费为714.5美元，仅为美国的28.9%、日本的47.5%。^⑥2024年美国职业橄榄球大联盟收入高达230亿美元（约1633亿元），其中赛事转播合同总价值就达120亿美元（约852亿元），美国职业篮球协会赛事收入（2023—2024赛季）达113亿美元（约802亿元），而中国男子篮球职业联赛收入仅48亿元。^⑦这些数据反映出我国在保障基本生活等方面的服务消费支出仍偏高，一定程度上制约着向更高服务消费层级跃迁。

二、服务消费扩容升级面临的突出制约

与人民日益增长的美好生活需要相比，服务消费扩容升级仍面临诸多堵点、难点，如服务业优质供给不足、收入预期不乐观、闲暇时间不足、服务消费环境不优等，对居民服务消费的意愿和能力形成了明显制约。

①应瑛：《如何看待跨境支付现状及未来趋势？》，中信建投证券，2025年4月22日。

②中国消费者协会：《中国消费者权益保护状况年度报告（2024）》，中国消费者协会网站，2025年6月20日。

③数据来源：国家统计局、美国经济分析局。

④数据来源：国家统计局、美国经济分析局、英国国家统计局、德国联邦统计局。

⑤数据来源：《中国住户调查年鉴》、美国经济分析局、日本总务省统计局。

⑥数据来源：作者根据国家统计局、美国商务部国家旅游办公室、日本国家旅游局数据计算而得。

⑦数据来源：《早报！NFL 2024 财年收入突破230亿美元；德国足球联盟与阿迪达斯就“1亿欧元”投资进行谈判》，禹唐体育，2025年4月15日；前瞻产业研究院：《2025—2030年中国体育赛事网络直播行业发展前景与投资战略规划分析报告》，2025年5月15日；博研咨询、市场调研在线网：《2025年中国球篮行业市场规模及投资前景预测分析报告》，2025年9月14日。

（一）优质服务供给不足，难以满足居民服务消费升级需要

一是基础性普惠性生活服务短板突出，居民对服务消费的获得感不强。养老、托育等服务或价格奇高，或一床/位/人难求，面向广大中等收入群体的优质服务严重短缺。养老领域，2024 年我国失能失智老年群体约有 3500 万人，持证的养老护理员仅有 50 万人，85.6% 的养老服务机构缺乏养老护理员，康复治疗师、心理咨询师、社会工作者、基层管理人员等也在一定程度上紧缺。^① 随着人口老龄化、家庭小型化加快发展，预计到 2030 年老年人需要上门护理服务的人数将达 5896.9 万人，^② 照护人才数量不足、素质不高的问题将愈发突出。托育领域，我国现有近 3000 万名 3 岁以下婴幼儿，超过 30% 的婴幼儿家庭有入托需求，目前实际入托率仅 7.86%，托位缺口较大。^③

二是服务品牌化、融合化、标准化发展水平不高，难以适应居民高品质、个性化服务需求。除互联网技术带动的新零售革命催生了京东、天猫、拼多多等一批快速成长、知名度较高的电商平台之外，在其他行业鲜有让居民高度依赖且家喻户晓的服务性品牌，服务品牌价值和全球知名度有待进一步提升。以餐饮、酒店业为例，英国品牌金融咨询公司（Brand Finance）发布的 2025 年“全球餐饮品牌价值 25 强”排行榜中，美国有 20 个品牌上榜，而我国仅有海底捞、瑞幸两个品牌上榜。在我国当前服务业发展中，孤立式发展多、融合式发展少，业态融合的范围不广、程度不深，消费促进作用尚未充分释放。如，部分研学游价格虚高、货不对板、品质参差、管理混乱，一些研学产品缺乏系统性的课程设计，有“游”无“学”现象突出。服务标准化建设不够健全，养老、托育、家政等行业服务标准以地方标准和团体标准居多，在用工要求、服务内容、业务流程、费用收取等方面缺乏全国统一标准，专业机构和从业人员信用体系建设刚刚起步。

三是服务业对外开放水平不高，制约了服务优质供给，限制了消费潜力释放。总体来看，我国服务业开放水平在不断提高，但当前对外开放限制仍然较多。2024 年日本、英国、德国、美国服务贸易限制性指数（STRI）分别为 0.112、0.123、0.153、0.173，而我国 STRI 指数为 0.236，服务贸易限制不仅高于欧美发达国家，也高于经合组织（OECD）平均水平（0.19）和世界平均水平（0.22），特别是广播、音像、电信等行业在外资准入、人员流动、竞争障碍等方面仍存在诸多限制（见表 1）。高端医疗服务、涉外文体赛事、定制旅游等领域开放力度不够且发展水平较低，部分涉外营业性演出等活动审批流程较为复杂，跨地区巡演审批程序仍待优化，不仅引发部分服务消费外流，抑制国内潜在需求释放，而且对国际游客消费的吸引力也不强。

（二）居民收入增长和预期不乐观，服务消费倾向偏低

居民收入是服务消费的基础和关键因素，收入的提升带动消费需求从实物向服务转变。相比于实物消费，服务消费更多是发展和享受型消费，大多具有奢侈品特点，也具有更高的收入弹性，因此居民可支配收入增速降低和预期不乐观会显著影响服务消费倾向。

一是居民收入水平和预期偏低，对服务消费带来消极影响。当前我国经济下行压力较大、就业市场不稳定。2018—2022 年，居民人均可支配收入的实际增速均不及 GDP 实际增速（见表 2）；2024 年居民人均可支配收入实际增速为 5.1%，仍未能恢复至新冠疫情前水平。新冠疫情的“疤痕效应”导

①中国老龄科学研究中心、新疆兵团养老行业协会：《养老服务人才状况调查报告》，中国社会保障学会网站，2024 年 4 月 10 日。

②台恩普、陶立群等：《促进老龄产业发展的机制和政策》，科学出版社，2009 年，第 155 页。

③雷海潮：《国务院关于推进托育服务情况的报告——2024 年 9 月 10 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》，2024 年第 5 期。

表 1 2024 年中国和美国各行业 STRI 指数及排名

行业	中国		美国		49 个国家 平均水平	OECD 国家 平均水平
	得分	排名	得分	排名		
影视	0.503	1	0.111	46	0.195	0.169
广播	0.635	1	0.113	51	0.298	0.251
快递服务	0.483	2	0.350	16	0.260	0.217
音像	0.476	1	0.137	42	0.194	0.172
电信服务	0.599	2	0.145	42	0.229	0.149
会计	0.682	5	0.170	44	0.317	0.222
计算机服务	0.273	4	0.137	46	0.199	0.185
保险	0.311	8	0.276	10	0.209	0.099
商业银行	0.302	8	0.201	27	0.225	0.188
法律	0.469	13	0.175	38	0.335	0.248
铁路运输	0.233	17	0.143	45	0.301	0.233
报关服务	0.184	30	0.184	31	0.207	0.191
货运代理	0.199	25	0.202	24	0.202	0.184
仓储	0.216	25	0.198	28	0.225	0.165
空运	0.401	26	0.516	5	0.402	0.160
海运	0.212	30	0.356	5	0.260	0.232
货物装卸	0.200	28	0.199	29	0.232	0.168
分销服务	0.144	32	0.120	48	0.187	0.163
建筑施工	0.182	39	0.209	25	0.219	0.205
工程服务	0.152	41	0.163	34	0.207	0.199
建筑服务	0.151	43	0.173	36	0.206	0.220
公路运输	0.133	48	0.209	24	0.213	0.205

数据来源：OECD。

注：排名是指 STRI 指数从高到低在 51 个国家中排位情况，其中铁路运输仅有 49 个国家参与排名，海运仅有 45 个国家参与排名，STRI 指数高代表较多的贸易壁垒和较低的服务贸易开放度。

表 2 2014 年以来 GDP 实际增速和居民人均可支配收入实际增速

单位：%

年份	GDP 实际增速	居民人均可支配收入 实际增速	农村居民可支配 收入增速	城镇居民可支配 收入增速
2014 年	7.3	8.0	9.2	6.8
2015 年	6.9	7.4	7.5	6.6
2016 年	6.7	6.3	6.2	5.6
2017 年	6.8	7.3	7.3	6.5
2018 年	6.6	6.5	6.6	5.6
2019 年	6.0	5.8	6.2	5.0
2020 年	2.2	2.1	3.8	1.2
2021 年	8.4	8.1	9.7	7.1
2022 年	3.0	2.9	4.2	1.9
2023 年	5.2	6.1	7.6	4.8
2024 年	5.0	5.1	6.3	4.4

数据来源：国家统计局。

致资产价格持续下行，加之房地产领域的调整，带来较强的财富缩水效应，对居民消费信心造成消极影响。居民的财产净收入增速持续下降，从 2019 年的 10.1% 跌落至 2024 年的 2.2%，^① 房产资产、银行理财、股票均呈现不同程度缩水。此外，居民资产端回报率偏低，出现提前还贷与超额储蓄现象，房贷早偿率持续攀升，债务压力也对居民服务消费形成挤出。

二是收入分配结构不合理，制约服务消费潜力释放。一方面，初次分配与再分配后的居民部门收入占比均较低。2022 年，我国居民部门可支配收入占比为 60.8%，低于美国（85.2%）、日本（72.6%）、韩国（66.2%）等发达国家和印度（78.7%）；而同期我国企业部门可支配收入占比高达 22.6%，美国、日本、韩国、印度该占比分别为 4.0%、5.2%、8.9%、13.9%，我国企业部门可支配收入远高于上述国家。^② 再分配环节更多体现为企业部门收入向政府部门转移，提升居民收入份额效果不明显。另一方面，中等收入群体占比偏低。中等收入群体边际消费倾向较高，对新服务、新业态的接受能力强、示范效应大，是支撑服务消费增长和引领服务消费升级的主导力量。然而目前我国中等收入群体占比不到 30%，而西欧的英德法、北欧的挪威、北美的加拿大等国的占比都在 70% 左右。^③ 2023 年以来，个人所得税增速由正转负，说明中高收入群体比重减少，不利于提振服务消费。在居民收入结构中，农村居民可支配收入增速快于城镇居民，中间和中间偏下收入组人群增速快于高收入人群，但农村居民、中低收入人群收入有限且主要集中在商品消费，而具有较高边际消费倾向的中高收入人群的服务消费潜力受到制约。

（三）居民闲暇时间不稳定，服务消费时空面临错配失衡

服务具有生产与消费的同步性、无形性和不可储存性，这一点显著区别于实物消费，也决定了服务消费容易受到消费者闲暇时间长短的限制。当前我国居民闲暇时间较为缺乏且相对集中，服务供求失衡现象突出，服务消费亟须“松绑”“挖潜”。

一是休假制度落实不到位，居民文化、旅游、娱乐等服务消费缺乏闲暇时间。2024 年 11 月，我国法定节假日从 11 天延长至 13 天，法定假日总天数在全球范围属中等水平，甚至超过了英国、瑞士等发达国家。然而我国带薪年假制度落实效果并不理想。人力资源社会保障部调查显示，按照在职工工工龄计算，我国人均带薪年假约为 10 天，而实际上人均享受带薪年假天数仅为 6.29 天，民营企业职工甚至不足 4 天，超过 72% 的民企职工未完整享受过年假。^④ 由于缺乏相应执法，一些企业在休假天数、工作安排等方面对职工带薪年假另设障碍，职工“不能休”“不敢休”“不愿休”现象普遍存在。此外，加班文化盛行，尤其是短视频、在线教育、出行、电商等领域“996”“007”“大小周”问题屡见不鲜，甚至在某些互联网企业内加班已普遍制度化、严重超时化。面对企业失控、监管失序、工会失灵的状态，劳动者维权困难，闲暇时间和服务消费需求被严重压缩。

二是集中式、爆发式消费需求影响服务质量和消费体验，放大服务消费供需失衡。在现行休假制度下，假期相对集中在春节、劳动节、国庆节等几个中长假期间，旅游出行等服务消费需求会在短时间内急剧增加。酒店“逢假必涨”情况长期对市场需求产生负面影响。2024 年“十一”假期期间，南京市、成都市等热门旅游城市的部分酒店价格涨幅高达 500% 以上。需求猛增导致服务价格波动，

①数据来源：国家统计局。

②高瑞东、刘星辰：《从收入分配现状看国内消费不足》，《光大证券研究报告》，2024 年 9 月 4 日。

③国务院发展研究中心课题组：《持续扩大中等收入群体》，《经济日报》，2022 年 4 月 8 日。

④孙天骄、丁一：《法定带薪年假，为何休起来那么难？》，《法治日报》，2023 年 7 月 11 日。

引起消费者降低消费概率或选择不出行，这种条件下服务消费市场面临更多无效损失。而且由于服务消费存在即时性，服务供给方往往在假期高峰难以保证服务质量，也难以通过建立连续的收入预期来规划稳定的生产流程，导致一些商家只为“吸流量”“博眼球”，用放大营销代替业态创新，可能加剧高质量服务供给流失，导致低水平、同质化服务过剩，服务质量和消费者体验下降。

（四）消费者权益保护存在短板，居民服务消费不够放心舒心

对标发达国家消费环境建设以及我国居民高质量消费的需求，我国居民消费环境还存在法律法规不完善、标准体系和监管体系相对滞后等突出问题，消费者“不放心”“不舒心”时有发生。

一是法律规范体系不够完善。比如健身、美容、娱乐等商业领域常见的预付费消费是消费投诉的热点领域之一，经营者违规办卡、服务承诺兑现差及变相涨价、消费者办卡容易退费难等问题严重侵害了消费者权益。美国、日本等发达国家已建立了较为完善的法律规范，而我国针对预付费消费的法律规范建立滞后，规范制定不够细致完善，且与相关规章之间没有形成有效衔接，可操作性不强。地方性法规规章中不乏创新性制度，但由于法律法规受效力等级限制而无法对辖区内违规行为从重处罚。再如，上门代厨提供餐饮的服务，食品安全和餐饮从业人员的健康资质不容忽视，但由于跨领域属性，其归类认定还有待研究，而法律制度也处于“真空”状态，服务消费潜藏隐患。

二是部分新兴消费市场监管缺位。比如，部分演唱会、音乐节存在虚假宣传误导消费，一些演出不支持自助选座，消费者买到“柱子票”“墙根票”，严重影响观演体验。网络视听领域乱象较多，既存在平台对个人信息和行为数据的过度收集，侵犯用户的知情权和选择权；也存在利用用户好奇、从众等心理诱导付费观看、打赏或参与抽奖等现象，扰乱正常消费环境；此外，搬运、混剪等侵权行为屡禁不止，损害了创作者和受众的利益。

三是服务消费促进政策力度不够。一方面，服务消费缺乏“国补”政策，地区性服务消费券受限于地方政府财政。2025年上半年，上海市、江苏省、浙江省等地发放了地方性服务消费补贴，推出了餐饮券、电影券等，但中西部省份财政压力较大，缺乏出台服务消费补贴的资金和动力。现有服务消费补贴的覆盖人群也比较有限，如“乐享上海”通过支付宝和微信支付发放的三类消费券的平均中签率均不足20%，^①对整体服务消费拉动作用有待进一步释放。另一方面，服务消费券的监管机制薄弱，出现消费券倒卖、骗补等现象。服务消费场景复杂，涉及众多服务提供商和消费者，补贴资金的发放、使用和核销环节多，增加了监管难度。部分服务消费券中签者利用小红书、闲鱼等平台向外兜售，满1000减300的消费券的交换价值在50~80元。还有部分人专门收购服务消费券，与个别签约商户合谋虚假交易，套取政府补贴，导致消费补贴难以流向真正有需求的群体，影响补贴政策的实施效果。

三、促进服务消费扩容升级的政策建议

扩大内需是当前我国经济发展的基本动力和战略基点，服务消费是消费扩容升级的重要抓手。建议聚焦优质供给不足、收入增长不快、闲暇时间不多、消费环境不优四个突出问题，从服务供给与服务需求双向发力，着力优化供给、增加收入、保障时间、完善环境，更好释放居民消费意愿和消费能力，进一步推动我国服务消费扩容升级。

^①吴琼：《首轮餐饮、旅游消费券中签结果出炉》，《新闻晨报》，2025年2月27日。

（一）加快服务业对外开放与提质升级，提高服务供给水平

针对居民养老、托育等基本生活服务和改善型服务供给短板，应加快推动服务供给提质升级，增强有效供给能力，更好满足人民群众个性化、多样化、品质化服务消费需求。

一是加快补齐居民需求量大、需求刚性强的服务消费供给。扩大养老、托育服务供给水平，在城市规划和社区建设中加大用地保障，特别是保障养老、托育场地需求，加强存量闲置房屋和设施改造利用，支持大城市疏解腾退资源优先改造用于养老、托育，确保“学位”“托位”“床位”数量充足；多渠道增加养老、托育供给能力，进一步优化居家、社区、机构养老服务供给，对不同类型照护服务给予不同等级的财政补贴和报销比例，鼓励社会资本参与养老机构的建设和运营；支持用人单位办托、社区嵌入式托育、家庭托育点等多种托育服务模式，大力发展托幼一体服务，多渠道增加精准供给。

二是提升服务业融合创新和数字化水平。大力发展“文化+”“科技+”“信息+”“旅游+”等融合型生活服务，推进餐饮与文旅、会展、研学等融合，推广“音乐+旅游”“演出+旅游”“赛事+旅游”等业态，打造商旅文体融合的新型消费空间，推动更多文旅设施设备纳入“两重”“两新”^①支持政策。加速服务业数字化转型，有序发展线上线下相融合的体验经济，引导文化、旅游、影视、体育等行业深度挖掘体验消费潜能，依托虚拟现实、增强现实等新技术发展新型体验服务；发挥平台企业匹配供需、连接双边市场的作用，挖掘潜在消费需求，增强服务消费体验感、获得感，推广在线教育、互联网医疗、远程办公等线上服务，培育高质量的线上服务供给；加快开发适老化的数字服务应用，实施“老年人群数字技能提升专项行动”。

三是培育生活性服务业优质企业和知名品牌。重点培育壮大餐饮、酒店、旅游、养老、家政等生活性服务业，打造一批有竞争力的生活性服务企业和国际知名品牌。支持各地持续实施服务业新供给培育工程，遴选发布一批新服务领跑、老品牌焕新、爆品开发运营示范标杆企业。搭建首发首秀首展平台，赋能中高端服务品牌培育和宣传推广。

四是实施服务标准化专项行动。制定一流服务标准和服务指南，促使企业不断提升服务水平。围绕托育教育、医疗养老、公共文化体育等重点民生领域，加快实施基本公共服务标准体系建设工程。围绕健康、家政、文旅等领域品质化需求，健全科学完备的标准体系。完善“持证上岗”制度，提高从业人员专业水平。持续推进国家级服务业标准化试点工作，鼓励行业组织和企业制定并执行高于国家标准的行业标准或企业标准。健全服务业标准化项目资金支持和管理机制，完善企业参加服务标准化工作的激励机制。强化标准执行，有效实施企业标准自我声明公开和监督制度，将企业服务符合标准情况纳入社会信用体系建设。

五是扩大服务开放水平。养老、医疗服务等领域，放宽外资准入限制，引进欧洲、日本等地区和国家的优质服务品牌，形成与本国企业良性竞争的格局，提升服务供给规模和水平。文旅消费领域，进一步放宽优化过境免签政策，扩大入境游客规模，在外国游客青睐的热门景点打造非遗体验、换装旅拍等特色消费项目。餐饮住宿、家政服务等领域，搭建国内餐饮、酒旅企业与国际知名品牌交流合作平台，学习借鉴先进管理模式和经验，支持国内优质服务品牌海外参展、抱团出海。

（二）久久为功增加居民收入，增强服务消费意愿和能力

居民收入水平是决定服务消费能力的关键因素，要着力促进居民增收，优化完善分配结构，释放

^①“两重”是指国家重大战略实施和重点领域安全能力建设；“两新”是指推动大规模设备更新和消费品以旧换新。

居民消费意愿和消费能力。

一是全力拓宽就业渠道。提升就业技能，优化就业服务，特别是要对重点青年群体作出针对性保障举措，鼓励企业重点吸纳青年就业，引导青年基层就业，支持青年创业。释放新生代尤其是“90后”“00后”农民工的服务消费需求。

二是不断完善分配制度。完善初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，提升劳动报酬在收入分配中的占比，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性，扩大中等收入群体比重，增加低收入群体收入，合理调节高收入，取缔非法收入。合理调整消费税范围，优化个人所得税制度，适当提高起征点、增加专项抵扣范围和额度，让中等收入人群有更多消费能力。建立收入增长长效机制，健全各类生产要素参与分配的体制机制，多渠道增加居民收入来源。鼓励科研机构、事业单位的科研人员面向市场提供专业化服务，落实《关于事业单位科研人员职务科技成果转化现金奖励纳入绩效工资管理有关问题的通知》，允许“科研人员获得的职务科技成果转化现金奖励计入当年本单位绩效工资总量，但不受总量限制，不纳入总量基数”。

三是持续完善社会保障体系。深入实施全民参保计划，将更多符合条件的人员纳入社保体系，加快实施职工基本养老保险全国统筹，稳步提高居民医保政府补助标准，健全待遇调整机制。

（三）贯彻落实带薪休假等制度，创造服务消费条件

为保证居民有闲暇时间进行服务消费，要优化落实节假日安排和职工带薪年休假制度，加强智能化应用引导消费者错峰出行和消费，更好平滑供需变化。

一是贯彻落实全国年节及纪念日放假办法，协同落实节假日高速通行免费政策、铁路民航增加运力等工作，引导有关企事业单位合理安排生产经营活动，确保政策平稳顺利落地。

二是积极推动职工带薪年休假制度进一步落实。细化带薪年休假的执行规则和判断标准，加大对相关违法行为的劳动监察力度，探索争议多元解决机制，发挥工会、基层人民调解组织及企业劳动人事争议调解委员会的争议预防和源头化解作用，拓宽职工带薪年休假权的保障和救济途径。统筹协调带薪年假、法定节假日、探亲假、产假、育儿假等制度体系，降低用人单位的休假成本。探索实行弹性休假、错峰休假政策，支持各地采取个人按需休假时段和单位集中休假时段相结合的方式自主选择休假时段，让群众在法定节假日之外，通过年休假实现更加充分和灵活自主的假期安排。

三是改变“996”“007”等工作文化。政府部门、行业协会等加强对企事业单位员工劳动时间监管，支持企事业单位内部建立健全超时加班的规范和监督机制，切实保障员工的合法权益，增加消费闲暇时间。

四是深度应用信息化、智能化手段调解服务供需。如实时发布景区客流量热力图、交通出行热力图，优化不同景点、服务设施的人力、物力资源配置，合理有序引导出行和错峰消费，加强服务经营者对消费需求变动的提前预判，引导经营者在高峰期保证服务质量。

（四）强化法律建设与市场监管，营造良好消费环境

为营造良好的消费环境、增强居民消费获得感，应着力完善法律体系建设，加强服务消费监管，完善服务消费标准，使消费环境与服务消费高质量发展更相匹配。

一是完善服务消费相关立法。加强预付式消费、文娱演出、互联网新兴服务业态等重点领域相关法律法规规范，就热点焦点痛点问题细化针对性规定，使消费者维护合法权益有法可依，为行业监管提供法律依据。吸收地方服务消费规章制度中的有益部分，及时对全国法规制度进行修订。加大司法救济

力度，减轻消费者举证责任，强化经营者举证责任。

二是完善监管体系建设。加强消费领域信用体系建设，建立行政监管、行业自律、社会监督的多元监管模式，搭建各领域面向消费者、行业协会、企业的信息平台，定期披露列入信用“黑名单”的服务经营者，完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，加强信用约束和惩戒。定期开展打击虚假广告、网络欺诈、信息泄露等专项行动，健全跨部门联合监管模式，加大对演出市场、网络视听、旅游市场等重点领域及高风险领域监管力度，规范服务市场秩序。

三是实施服务质量满意度提升工程。建立生活性服务业质量分级制度，分行业树立一批质量领先、管理严格、公众满意的服务标杆。开展服务业“领跑者”企业建设，逐步推行优质服务承诺、认证、标识制度，培育一批优质服务示范性企业。完善以服务标准、顾客满意度、万人投诉量和品牌价值增长率为主要内容的生活性服务业质量监测评价方法，加强质量监测结果通报。

四是加大服务消费券等政策支持力度。国家层面与地方层面均出台一批普惠型和定向型服务消费券，支持三四线城市和农村地区因地制宜发放本地消费券，扩大消费券覆盖人群，针对中低收入等特定群体给予额外支持。研究制定一批体育、家政、医疗、教育等领域的消费券，放宽使用期限，加强服务消费券使用的便利性。加强对倒卖牟利行为的打击力度，维护服务消费市场秩序。

参考文献：

1. 洪群联：《从服务大国迈向服务强国：中国服务业高质量发展路径研究》，经济管理出版社，2021年。
2. 毛中根：《服务消费发展：现状、比较及建议》，《人民论坛》，2023年第18期。
3. 洪群联：《加快构建优质高效的服务业新体系》，《加快建设现代化产业体系（笔谈）》，《宏观经济研究》，2024年第8期。
4. 刘学民：《服务消费新业态促进消费升级的路径分析》，《商业经济研究》，2019年第13期。
5. 符加林、岳娜娜、黄晓红：《我国服务消费新业态发展研究》，《区域经济评论》，2024年第2期。
6. 马晓河：《迈向高收入经济体必须系统解决消费需求不足问题》，《全球化》，2024年第2期。
7. 刘涛、袁祥飞：《我国服务消费增长的阶段定位和政策选择——基于代表性发达国家服务消费增长规律》，《经济纵横》，2019年第2期。
8. 夏杰长、张雅俊：《充分发挥服务消费对扩大内需的牵引作用》，《中国税务》，2023年第4期。
9. 刘奕：《着力扩大服务消费：趋势特征与政策取向》，《人民论坛》，2024年第24期。
10. 彭泗清：《促进服务消费高质量增长：难点与对策》，《国家治理》，2023年第4期。
11. 王文涛：《多措并举扩大服务消费》，《求是》，2025年第8期。
12. 张颖熙、徐紫嫣：《新经济下中国服务消费升级：特征与机制研究》，《财经问题研究》，2021年第6期。

责任编辑：李蕊

国际经贸安全：全球发展大势与我国安全体系建设*

赵 瑾

摘要：实行高水平对外开放是我国对标国际高标准经贸规则、实现高质量发展，以中国式现代化实现中华民族伟大复兴的重大决策。中美贸易摩擦、新冠疫情、乌克兰危机、巴以冲突等外部冲击引发的供应链危机、能源危机、粮食危机等导致世界经济不稳定性增强，国际经贸安全风险凸显。全球经贸安全呈现国家经济安全战略地位提升、贸易投资安全管理强化、产业链供应链安全突出、安全政策工具多样化和精准化、经贸问题泛安全化、非经济因素对经贸安全风险影响增强等新趋势，我国经贸安全面临前所未有的挑战。深入贯彻总体国家安全观，以高水平经贸安全保障高水平对外开放，我国应加快经贸安全组织建设，完善经贸安全法律体系、以产业链供应链为核心的安全治理体系、数字贸易治理体系，加强贸易风险管理，健全外商投资国家安全审查制度，加快构建海外投资安全保护机制，强化经贸安全国际合作。

关键词：国际经贸安全 高水平对外开放 高水平经贸安全 产业链供应链安全

作者简介：赵瑾，中国社会科学院财经战略研究院研究员、中国社会科学院大学博士生导师。

党的二十大报告提出了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的第二个百年奋斗目标，同时也指出，“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’‘灰犀牛’事件随时可能发生。我们必须增强忧患意识，坚持底线思维，做到居安思危、未雨绸缪，准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”。^①全面建设社会主义现代化国家，任重而道远。

习近平总书记指出：“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。”^②在推动中国式现代化建设的新征程上，我国已进入以高水平对外开放推动高质量发展的新阶段。深化服务业对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等更深层次的制度型开放，意味着国家安全将从产品安全、食品安全、能源安全、资源安全扩展到数据安全、科技安全、文化安全、网络安全、意识形态安全等新领域。习近平总书记强调，国家安全是民族复兴的根基，“越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全”^③“各种风险我们都要防控，但重点要防控那些可能迟滞或

* 本文为中国社会科学院创新工程项目“中国贸易强国建设研究”的阶段性研究成果。

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

② 中共中央：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013年，第2页。

③ 习近平：《坚定不移推进高水平对外开放》，《求是》，2025年第14期。

中断中华民族伟大复兴进程的全局性风险”^①。目前地缘政治冲突加剧、局部地区战争冲突频发、世界经济不稳定性增强、气候变化影响深远，百年未有之大变局加速演变。面对诡异多变的国际安全环境，我国经贸安全面临前所未有的挑战。以高水平经贸安全保障高水平对外开放，推动中国式现代化建设，我国应充分认识和把握全球经贸安全发展大势，加快完善和建立国家经贸安全体系。

一、经贸安全全球发展大势与风险管理新动态

近年来，中美贸易摩擦、新冠疫情、乌克兰危机、巴以冲突等外部冲击引发的供应链危机、能源危机、粮食危机等导致全球经济复苏乏力，经济不稳定性增强，国际经贸安全呈现新特点和新趋势。

第一，国际组织高度关注贸易安全和风险管理。为应对贸易风险，国际组织和相关机构纷纷制定全面管理战略，开发系统解决方案，加强对全球贸易安全管理。2021 年，世界贸易组织（WTO）发布的《世界贸易报告 2021》聚焦“经济韧性与国际贸易”，将风险来源分为三大类，即自然风险、技术和运营风险、社会经济风险，指出伴随全球经济深度一体化，贸易既是风险传播的主要路径，也能在各国抵御冲击中发挥重要作用。^② 2022 年，国际贸易委员会与联合国欧洲经济委员会联合发布《安全与高效贸易风险管理：边境管理者指南》，提出制订国家风险管理战略的五项原则，如消除冗余管控措施和整合风险管理流程等，为发展中国家监管机构提供构建现代化的边境综合风险管理与合规体系的路线图。^③ 2023 年，世界海关组织发布货物定位系统（WCO CTS）第四版，通过电子货物清单数据预先分析评估风险，识别高风险货物，保证供应链安全。^④

第二，经贸安全成为国家安全的战略支柱。随着百年未有之大变局加速演进，近年来以美国为代表的发达经济体纷纷制定新的国家安全战略。2018 年特朗普第一任期期间，美国《国家安全战略》首次确立“经济安全即国家安全”的战略定位，并通过《出口管制改革法》《外国投资风险审查现代化法》等，限制敏感设备、软件和技术出口，加强对华投资审查，限制关键新兴技术和资本外流至中国。2024 年 12 月，美国发布的《决定性十年：商务部推进国家安全战略》，将其商务部定位为国家“经济安全中枢”，首次确立了国家安全的五大支柱，关键和新兴技术（CET）、全球和平稳定与安全、网络安全与数字经济、关键供应链韧性、气候安全，并分别制定了确保五大支柱安全的战略目标和具体措施。2023 年，欧盟首次发布《欧洲经济安全战略》，将风险防范重点聚焦四大领域，供应链弹性风险、关键基础设施的物理及网络安全风险、技术安全和泄露风险、经济依赖或经济胁迫武器化风险。^⑤ 2022 年，日本修订《国家安全保障战略》，首次通过《经济安全保障推进法》，重点关注经济安全的四大领域，确保特定重要物资的稳定供应、确保重要基础设施设备安全运营、支持和促进尖端技术研发、不公开威胁国家安全的专利。^⑥

第三，产业链供应链安全成为大国经贸安全的重点。地缘政治冲突、新冠疫情、乌克兰危机、巴

①中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社，2020 年，第 16 页。

②WTO. World Trade Report 2021 – Economic resilience and trade, 2021, . https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/wtr_e.htm.

③ITC – UNECE. Managing Risk for Safe, Efficient Trade – Guide for Border regulators, 2022, <https://www.unescap.org/events/2022/launch-joint-itc-unece-publication-managing-risk-safe-and-efficient-trade-guide-border>.

④WCO. Launch of the latest version of the WCO Cargo Targeting System, 08 March 2023, <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2023/march/launch-of-the-latest-version-of-the-wco-cargo-targeting-system.aspx>.

⑤European Union. Joint Communication on the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”, Document 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>.

⑥経済産業省編：[通商白書 2023]，経済産業省ホームページ，2023 年，第 173 ~ 174 頁，<https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2023/index.html>。

以冲突等对以全球价值链为核心的国际分工产生了重大影响。为增强经济发展韧性，维护大国国际竞争地位，近年来美国、欧盟和日本将产业链供应链安全作为国家经济安全的重点。美国出台了《构建弹性供应链、重振美国制造业及促进广泛增长》（2021年）、《2021—2024年供应链审查报告》（2024年）等多部有关产业链供应链安全的报告，针对在关键矿产资源、关键药物、高端制造、日用消费品等方面对华高度依赖，重构“去中国化”的产业链，加快重塑基于“西方民主价值观”的未来数字供应链生态体系。《欧洲经济安全战略》提出要重点防范以能源安全为主的供应链弹性风险。2023年6月，德国政府发布二战后首份《国家安全战略》，除关注恐怖主义、军控裁军等传统安全外，重点关注了关键基础设施、关键原材料、经济“过度依赖”等非传统安全。日本《经济安全保障推进法》将增强供应链韧性作为确保经济安全的四大支柱之一，明确了经济产业省、农林水产省、厚生劳动省等的职责，重点确保抗菌药、半导体、蓄电池、尖端电子产品等12大类重要物质供应和供应链安全。

第四，贸易风险管理受到高度重视。随着信息技术和贸易新业态的发展，各国加强了对贸易的风险管理。欧盟海关确立风险管理的战略和优先事项，开发了新的进口监管系统，及时发现高风险货物；欧洲海事安全局开发信息共享系统，确定重点监管领域，将海关监管流程前移；荷兰海关根据货物、经营者、物流链相关信息的质量和可靠程度，将货物分成三类（蓝色、绿色和黄色），实行分类监管，并建立无人机团队，监控沿海地区的集装箱码头、港口和工业区；新西兰建立多部门的边境管理部门，组织海关、产业部、移民局、警方、卫生部等多个部门共同参与风险管理；菲律宾海关通过集装箱货物电子跟踪系统，加强对集装箱运输和位置的监测，确保对进口货物的监管。

第五，投资安全审查的范围和力度显著增强。近年来，以国家安全为由对外商投资进行审查的国家数量增加。美国、德国、英国、加拿大、澳大利亚、日本等发达国家为维护其技术优势和垄断地位，纷纷修订相关法律，加强对外商投资的安全审查。联合国贸发会议《2024年世界投资报告》显示，近10年，对外商投资实行安全审查的国家数量逐年增多，对外商直接投资（FDI）实行审查制度的国家总数达到41个，其中26个位于欧洲，对投资者不利的投资政策措施约50%涉及国家安全审查，对投资进行国家安全审查的国家占全球FDI流量的50%以上、FDI存量的75%。其中，美国、欧盟、日本等发达国家（经济体）强化外商投资安全审查制度的主要特点包括：一是审查对象政治化，中国、俄罗斯成为重点审查对象。美国将中国列为“最具竞争力的对手”，限制军民融合企业投资；欧盟将中国定义为“系统性对手”，要求成员审查“政府关联”交易；日本将中国列为“特定国家”，限制14类“特定重要技术”对华转移。二是审查范围高端化。审查范围突破传统国防领域，扩展到战略性新兴产业，如关键技术、关键基础设施、新兴技术（半导体、人工智能、量子技术、生物技术等）。美国《外国投资风险审查现代化法案》（2018年）新增对“关键技术”和“敏感数据”审查，“关键技术”包括人工智能、芯片、生物医药等27类。《欧盟外资安全审查条例》将安全审查清单锁定在五大类：关键基础设施、关键技术和两用产品、关键资源供给、敏感信息、媒体自由和多样性。^①三是审查投资方式多元化。美国拟将对外商投资审查范围从传统并购扩大到“绿地”投资，新增对“关注国家”特定领域的对外投资进行审查。实行“反向CFIUS”，2025年生效的《对外投资审查最终规则》禁止或限制美资半导体、人工智能、量子技术流向中国等“关注国家”。四是审查机制协同化。为强化对国际投资审查，美国在国内建立以财政部为核心的跨部门协调机制的同时，2025年与欧盟、英国共同启动对关键技术领域的对外投资审查，协同强化对外投资管控。

第六，经贸问题“泛安全化”趋势加强。美国等发达国家以“国家安全”为借口，将基于资源

^①European Commission. Factsheet Economic Security – Proposal for a new regulation on the screening of foreign investments, 24 January 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_24_367.

禀赋的国际分工、国际合作与意识形态、价值观、人权、民主挂钩，经贸问题被政治化、工具化、武器化、泛安全化。2022 年，美国建立基于共同价值观的印太经济框架，对华实行脱钩断链、友岸外包、近岸外包，人为扭曲全球供应链分工体系，阻碍贸易投资自由化。2021 年 12 月，美国以贸易为武器，以所谓人权为由，制定《防止强迫维吾尔人劳动法》，通过禁止新疆产品（棉花、番茄、多晶硅、服装等）对美出口，制裁相关供应链企业，企图在新疆制造内乱，干涉我国内政。2025 年，特朗普政府以“国家安全”和“粮食安全”为借口，限制中国及其他“外国对手”在美国收购农田，泛化技术安全边界，对华不断扩大敏感技术清单，限制科研合作与人才交流等。

第七，经贸安全政策工具多样化、精准化、协同化。近年来，随着国际政治经济格局演变，地缘政治冲突加剧，美国等发达国家的安全政策目标已从“贸易保护”提升至“系统性竞争”，国际经贸安全政策工具出现新的特点。一是安全政策工具多样化。WTO 框架下，传统的贸易保护手段主要是关税或非关税壁垒。为开展系统性竞争，发达国家安全政策工具已从边境上的贸易政策（如美国的“对等关税”、严格的出口管制）扩展至边境内的产业政策（如对半导体、人工智能、量子计算等产业的税收激励和补贴）、投资政策（如外商投资安全审查）、供应链政策（如美国、欧盟、日本推动关键原材料和芯片供应链“去中国化”），以及边境外的投资政策（如美国《对外投资安全计划》禁止企业在华投资半导体、人工智能、量子技术三大领域）、国际合作政策（如印太经济框架）。二是保护对象和打击对象精准化。美国、欧盟、日本等发达国家（经济体）确立的经济安全重点聚焦供应链韧性、关键技术保护、关键基础设施防御、战略资源安全等新领域；打击的目标针对特定国家（如美国《国家网络安全战略》将俄罗斯、中国、伊朗和朝鲜视为网络安全的主要威胁，欧盟实行“去中国化”的供应链政策）、特定产业（如半导体、人工智能、量子技术）、特定企业（如华为等）。三是保护政策协同化。对内，美国综合运用出口管制、外资审查、税收和补贴等政策，增强对前沿技术和未来产业的保护及支持力度；对外，美国联合欧盟、日本对华芯片等实行出口管制，通过“贸易和技术委员会（TTC）”“四方安全对话”等机制，构建半导体供应链联盟。

第八，“美国优先”的贸易政策可能引发全球贸易和经济下行风险。2025 年特朗普第二次执政后实行的“美国优先”的“对等关税”政策，涉及国家之多（从欧盟、日本、加拿大等发达经济体，到中国、巴西、印度等发展中经济体和新兴市场）、覆盖产业领域之广（从铜等原材料、咖啡等农产品、纺织品服装等消费品，到汽车、半导体等工业制成品）、影响地域之大（从欧洲、美洲到亚洲、非洲），自 1929—1933 年经济大萧条以来前所未有的。不断反复的“美国优先”的关税政策加剧了国际金融市场动荡，推动全球供应链重构，严重扰乱了正常的国际经贸秩序。近期，各国际组织纷纷下调 2025 年世界经济和贸易增长预期。2025 年 4 月，WTO 发布的《全球贸易展望和统计》报告显示，受美国关税战及各国贸易政策不确定性等因素影响，预计 2025 年全球货物贸易将严重萎缩，同比降幅或将达到 0.2%~1.5%；因与货物贸易相关的航运、物流、中间服务等将受到严重冲击，全球服务贸易增长预计将从 2024 年的 6.8% 放缓至 2025 年的 4.0%。2025 年 7 月，联合国贸发会议发布的《全球贸易更新：全球贸易持续政策变化和地理经济风险》警告，美国的关税措施将加剧贸易碎片化风险，升级贸易紧张局势，破坏全球供应链稳定。2025 年 4 月，国际货币基金组织（IMF）发布的《世界经济展望》报告预测，贸易紧张局势升级和贸易政策不确定性将对全球经济产生重大影响，预计 2025 年全球经济增长率将放缓至 2.8%，较 2024 年下降 0.5 个百分点，并预计持续疲弱至 2026 年。

第九，地缘政治、技术、社会、环境等非经济因素对国际经贸安全的影响增强。传统国际经贸安全风险主要来源于经济领域，如 2008 年金融危机、2010 年欧洲债务危机等。但近年来，非经济因素对国际经贸安全的影响显著提升，如 2011 年东日本大地震导致汽车、半导体产业链瘫痪，引发多国国内生产总值下滑及通胀压力；2019 年新冠疫情全球大流行，各国对人流、物流的限制导致全球供应

链中断，贸易和投资停滞，从供给和需求两方面冲击全球经济；乌克兰危机、巴以冲突等引发供应链危机、能源危机、粮食危机。《2025年全球风险报告》预测，国家间武装冲突、极端天气和虚假信息是2025年全球面临的三大主要风险。未来10年，极端天气事件、生物多样性丧失和生态系统崩溃等环境风险，人工智能等技术风险突出。防范非经济因素对国际经贸安全的影响值得高度关注。

二、我国经贸安全面临的新挑战与安全治理新问题

我国是世界第一大货物贸易国、第二大服务贸易国、亚洲价值链中心。国际经贸安全形势的新变化已引发我国经贸安全出现多点隐患：新冠疫情引发供应链安全、食品安全、人民生命健康安全问题；在乌克兰危机中，美国对俄罗斯制裁实行长臂管辖，对我国构成战略资源进口安全挑战、企业出口合规安全挑战等；地缘政治冲突和局部地区战争引发“一带一路”沿线投资安全风险；美国对华实行脱钩、断链、技术封锁的长期战略，联合盟友在印太地区重构数字供应链体系，对以我国为主的亚太国际分工体系造成冲击，我国经贸安全面临前所未有的挑战。

一是经贸安全治理的战略框架亟须建立。《“十四五”商务发展规划》已提出完善商务领域风险防控体系，防范对外贸易风险、跨境投资合作风险、产业安全风险。但因全球经贸安全不断出现新的变化，经贸安全治理超越了商务部的职权范围，统筹安全与发展亟须国家进行顶层设计，建立协同高效的组织架构、法律制度、政策体系等经贸安全综合治理框架。

二是高水平经贸安全治理体系亟须完善。“十四五”时期，我国提出有序推进电信、互联网、教育、文化、医疗等重点领域开放。2024年，随着全国版和自贸试验区版跨境服务贸易特别管理措施的发布，以及北京市等20个服务业扩大开放综合试点的扩容，我国已经进入推动服务业高水平开放的新阶段。高水平制度型开放意味着国家安全风险形态将发生新的变化，从以产业安全为核心的经济领域提升至网络安全、意识形态安全、生物安全、文化安全、政治安全等其他领域，对我国经贸安全治理体系提出了新要求。在自贸试验区实施的对自然人职业资格、专业服务、金融、文化等领域的进一步开放措施，是对接国际高标准经贸规则，推进制度型开放的重大举措。防范金融、电信、服务贸易新业态、数据跨境流动等领域的高风险，加快构建适应高水平对外开放的经贸安全治理体系势在必行。

三是国际社会高度关注的供应链安全治理体系应加快建立。百年未有之大变局下美国已将供应链安全置于国家经济安全的重点。拜登执政期间，美国相继发布《建立弹性供应链、振兴美国制造业和促进广泛增长》《支持美国信息和通信技术行业（ICT）的关键供应链评估》等，并通过建立印太经济框架、七国集团（G7）联合应对所谓“经济胁迫”、日美加强重要原材料矿物质合作等手段，重塑基于“西方民主价值观”的数字供应链生态体系。在特朗普第二任期，美国又通过“对等关税”政策强制制造业回流美国，继续以区域化、近岸化、本土化重构全球供应链体系。我国位居亚洲价值链中心和枢纽，为应对这些政策对以我国为主的亚太国际分工体系的冲击，须加快完善产业链供应链安全治理体系。

四是适应跨境电商新业态发展的贸易风险管理亟须加强。跨境电商是我国贸易增长的新引擎，经济发展的新动能。从零售端看，2021年亚马逊对中国5万卖家封号后，脸书（Facebook）、谷歌（Google）、贝宝（PayPal）、Shopify等海外独立站平台对我国卖家进行整治，大量卖家关闭站点，导致中小微企业的合法利益受到严重侵害。从消费端看，随着人们消费习惯的改变，跨国网购产品数量的增多，由跨境电商新业态引发的贸易安全、药品安全、生物安全等问题凸显。近年来，北京、厦门、福州等海关多次查验到外来物种通过跨境电商、邮件、快件等渠道入境，严重危害我国生态安全

和公众健康。2025 年，深圳、青岛海关查获的不法分子通过跨境电商走私稀土等战略矿产，严重威胁了国家安全。适应贸易新业态发展的多部门协同、全链条监管、严格执法的监管治理体系应加快建立。

五是海外投资风险管理有待进一步完善。改革开放以来，随着我国“走出去”战略的实施，特别是党的十八大以来“一带一路”建设的加快推进，截至 2023 年底，我国在全球 189 个国家（地区）分布的境外企业达 4.8 万家，对外直接投资存量高达 2.95 万亿美元，全球占比 6.7%，全球排名第三位。^①乌克兰危机、巴以冲突等对我国海外投资的影响已经显现。面对美国、欧盟、日本对华海外投资审查加强的新态势，加强海外投资风险管理，确保我国在海外的金融、石油、矿产和其他商业利益，以及我国公民和法人在海外的安全迫在眉睫。

六是应对经贸安全的国际合作有待加强。为应对风险挑战，美国、欧盟、日本等发达国家（经济体）结成联盟，并建立了稳定的合作机制。目前在关键矿产和原材料方面，美国已与澳大利亚、日本开展了稀土开采和加工合作；在高技术领域，美国已与欧盟成立 TTC，专门建立供应链工作组，加强半导体、太阳能光伏、关键矿物和材料及制药方面的合作；在防范风险方面，美国、日本、韩国已就试用防范供应链中断的预警系统达成共识。在亚太地区，日本追随美国，实施“强化海外供应链韧性计划”，已加强与东盟、澳大利亚、印度合作。为应对发达国家对华高技术出口限制、严格海外投资安全审查、脱钩断链等对我国经济的影响，需加快探索国际合作新路径、创新国际合作新方式、扩大国际合作新空间。

三、加快完善我国经贸安全体系的政策建议

党的二十届三中全会提出“健全国家安全体系”。在以高水平对外开放推动我国高质量发展的新阶段，面对百年未有之大变局下我国经贸安全面临的新挑战和新风险，统筹发展和安全，必须加快构建我国经贸安全制度与政策体系。

第一，建立国家经贸安全部际联席会议制度。全球经贸安全形势的新变化表明，经贸安全已经从经济层面渗透到政治、文化、社会、军事（如进出口管制）等多个领域。美国为强化贸易安全，已成立由美国贸易代表办公室（USTR）领导的供应链贸易跨部门特别工作组，并显著提升了商务部在国家安全中的战略地位，在组织结构上作出了重大调整。日本为强化国家安全保障，在国家安全保障局中增设经济班，负责出口管制、网络安全、日美合作、外资并购、敏感人员监控，并在经产省、外务省、防卫省等政府职能部门建立了相应的安全保障机构。强化国家经贸安全治理，组织制度建设要先行。我国应加强顶层设计，成立国务院领导下的经贸安全部际联席会议机制，制定经贸安全综合治理制度框架，并在外交部、国家发展改革委、工业和信息化部、商务部、农业农村部、国家能源局、文旅部等不同部委设立相应的安全保障机构，负责产业链供应链安全、网络安全、贸易投资安全、农业安全、能源安全、文化安全等，实现跨部门联合协同安全治理。

第二，加快完善国家经贸安全法律体系。健全的法律制度是国家安全的重要保障。美国、欧盟、日本根据国家形势变化提出国家经济安全战略后，为确保安全战略落地执行，及时修订完善相关法律，并制定新的法律制度。2018 年，美国升级《外国投资风险审查现代化法案》，扩大审查范围，将房地产交易（尤其靠近军事基地的房地产）、关键技术企业的非控股投资（如合资技术转让）、敏感个人数据纳入审查。2024 年，欧盟针对人工智能的发展和应用，出台《人工智能法》，首创“风险

^①商务部、国家统计局、国家外汇管理局编：《2023 年中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2024 年，第 4 页。

分级”监管架构，建立了全球首个系统性人工智能监管框架。2022年，日本出台首部《经济安全保障推进法》，以立法形式确保国家经济安全。随着我国高水平对外开放的推进，2024年版《跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）》《自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）》实施，应加快修订《中华人民共和国外商投资法实施条例》（2020）、《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》（2015），完善相关法律制度；及时启动国家经贸安全重点领域供应链安全立法，确保产业链供应链安全落到实处；完善知识产权保护体系，加大对关键核心技术、重点领域、新兴产业知识产权司法保护力度，加强知识产权涉外风险防控。

第三，加快构建以产业链供应链安全为核心的经贸安全治理体系。当代以全球价值链为核心的国际分工推动国际贸易治理的重点由产品、产业转入对全球产业链、供应链的治理。中美战略博弈的长期化使美国将供应链安全置于国家安全的战略地位。印太经济框架协定下，由14个国家参加的多边《供应链协定》于2024年2月24日生效，美国已经从评估机制、监督机制、预警机制、协调机制、应对机制、国际合作机制等多个层面建立了以供应链安全为核心的经贸安全治理体系。把握国际供应链安全发展新趋势，我国应将产业链供应链安全作为国家经贸安全的重点，重构以产业链供应链安全为核心的贸易政策、产业政策、投资政策、科技政策，加强自主创新能力；加大对农业、半导体、能源、医药等关键产业供应链投资，增强关键资源、产品、产业的生产供应能力；建立半导体等关键产业供应链中断的预警系统；构建以供应链安全为核心的贸易安全协调机制和组织架构，形成国家部委跨部门协同联动、信息共享机制，确保关键产品和战略资源的稳定供应。

第四，完善贸易风险管理体系。国际贸易经常会引发国家经济安全、政治安全、生物安全、文化安全等问题。世界海关组织发布的《2021年非法贸易报告》显示，新冠疫情全球大流行期间，虽然世界经济增长下滑，货物贸易和服务贸易受到重创，但非法贸易并没有出现放缓的迹象，七大关键风险领域（反洗钱和恐怖主义融资；文化遗产；毒品；环境；知识产权、健康和国家安全；收入；安全）问题较突出，并随着疫情对交易方式的改变，通过跨境电商、社交媒体从事毒品销售、非法枪支贸易（零部件销售后组装）继续增长。^①我国在完善营商环境、推动贸易便利化的同时，应聚焦七大关键风险领域，实行海关重点监管；加强自贸区（港）跨境服务贸易和贸易风险管理测试，因地制宜探索完善分类监管制度；运用大数据、人工智能、区块链等新技术，探索智慧监管新模式；完善现代化出口管制体系，建立以目录管控为核心的技术进出口管理体系，打击出口管制违法行为；在非法贸易的关键风险领域加强国际合作，严厉打击“三股势力”、毒品走私、跨国犯罪，建立风险预警及快速反应机制。

第五，完善数字贸易安全治理体系。在数字经济竞争新赛道，我国高水平对外开放已进入促进数据跨境流动，推动数据要素市场开放的新阶段。为应对数字安全风险，经合组织已经制定了衡量数字风险的框架，包括6个模块和18个相关指标（赵瑾，2021）。加快数字贸易安全治理体系建设，以高水平对外开放推动新质生产力发展，应强化数据跨境流动的事中事后监管，适时出台规范数据跨境流动的相关法律，消除相关安全隐患；对标国际高标准经贸规则，应加强自贸区（港）数字规则先行先试压力测试，在实施《数字商务三年行动计划（2024—2026年）》，推动“数商开放”行动中，保障商务领域数据安全和网络安全；保障华为、阿里、抖音等数字服务企业的海外利益，应完善相关法律，确保国家产业安全和数据安全；强化与全球“南方国家”数字经贸合作，加快数字丝路建设，应推动跨境电商标准化、合规化经营，建立跨部门协同的全链条监管治理体系，保护消费者权益；加强对关键基础设

^①WCO. 2021 Illicit Trade Report, 2021, <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2022/june/the-wco-issues-its-2021-illicit-trade-report.aspx>.

施和服务运营商数字安全风险，运用物联网、人工智能、大数据和区块链等技术；加强国际合作，应积极参与全球数字贸易规则制定和数据安全治理，推动数据跨境流动的合规性和安全性等。

第六，健全外商投资国家安全审查制度。随着创新驱动发展战略的实施，目前我国在量子技术、集成电路、人工智能、生物医药、新能源等领域取得了一大批原创成果。^① 世界知识产权组织（WIPO）发布的《2024 年全球创新指数》显示，我国已位居全球第 11 位，是排名前 30 位中唯一的中等收入经济体。我国在推动高水平对外开放的同时，应强化防范利用外资的风险，在机构设置、审查范围、增强透明度、违规惩戒措施等方面，加快完善对外商投资的国家安全审查制度；实行清单管理制度，加强对关键核心技术、关键数据、重要农产品、重大装备制造、重要文化产品与服务、重要金融服务、战略性新兴产业等的投资安全审查；强化对投资安全审查的组织建设、专家团队建设、支撑体系建设，提高投资安全审查的精准性和有效性。

第七，加快构建海外投资安全保护机制。截至 2023 年，我国对外直接投资存量的近 90% 分布在发展中经济体，10% 左右集中在发达国家，其中对发达国家投资的近 60% 集中在欧美。^② 随着共建“一带一路”的加快推进，2013—2022 年，我国对“一带一路”共建国家的直接投资累计超过了 2400 亿美元。新冠疫情后发展中国家债务问题突出，与乌克兰危机、巴以冲突等地缘政治冲突叠加，在共建“一带一路”国家投资面临的政治风险、经济风险和社会风险加大，我国海外直接投资在美国、欧盟、日本受到严格审查，部分企业遭遇制裁和不公平待遇，大变局下我国海外投资安全问题更加突出。为此，我国应加快构建海外投资风险评估机制、预警机制、防控机制和安全保障体系；建立海外利益保护联动机制、信息服务和法律保障机制，完善领事保护工作机制，维护海外人员安全和正当权益，保障重大项目和人员机构安全；依据对外投资主体、投资领域、投资规模、风险等级等，完善分类分级监管体系；加强与对外投资重点国家的投资谈判，建立和完善双边投资机制。

第八，加强确保经贸安全的国际合作。加强国际合作是确保经贸安全的重要手段。目前，美国已通过建立印太经济框架、加强 G7 合作，形成美日印澳四边合作机制，加强美日、美欧合作等，从诸边、双边多个层面建立了国际合作联盟。我国应在全面评估产业链供应链安全的基础上，推动高质量共建“一带一路”，加强与发展中国家合作，拓展国际合作新渠道，确保关键战略资源的稳定供应，重塑全球产业链供应链；升级自贸协定谈判，开辟国际合作新路径，确保海外投资安全；加强区域经济合作，加快中日韩自贸协定谈判进程，积极推动“RCEP+”的自贸协定扩容，巩固我国在亚洲全球价值链（GVC）的中心地位；扩大科技人员交往，提升高水平对外开放新能级，吸引国际高端人才在华集聚，提高自主创新能力；以本地化和数字化为政策着力点，探索国际合作新模式；加强国际多边合作，充分发挥 WTO 等国际组织在解决贸易争端、提高供应链安全韧性等方面的作用。

参考文献：

1. 赵瑾：《数字贸易壁垒与数字化转型的政策走势——基于欧洲和 OECD 数字贸易限制指数的分析》，《国际贸易》，2021 年第 2 期。
2. WTO. World Trade Report 2021 – Economic resilience and trade, 2021.
3. UNCTAD. 2024 World Investment Report – Investment facilitation and digital government, 2024.
4. WEF. The Global Risks Report 2025, January 2025.

责任编辑：李 蕊

^①阴和俊：《2023 年在量子技术等领域取得一批重大原创成果》，中国网，2024 年 3 月 5 日，<http://finance.china.com.cn/news/special/lianghui2024/20240305/6088303.shtml>。

^②商务部、国家统计局、国家外汇管理局编：《2023 年中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社，2024 年，第 21 页。

新一轮全球产业转移与 中国制造业全球布局^{*}

刘佳骏 叶云岭

摘要：本文聚焦全球产业转移的历史演进与中国制造业的战略选择，系统分析历次全球产业转移对输出国的利弊影响，对比新一轮产业转移在驱动机制、方向、主体及形态上的新特征，探讨其对中国制造业全球布局的机遇与挑战。研究发现，在历次全球产业转移中，输出国虽可通过低端产业转移推动产业链升级、优化全球要素配置，但也面临国内实体经济“空心化”、技术优势削弱等风险。当前，新一轮产业转移呈现驱动因素多维化、区域化与双向化、参与主体多元化、形态绿色智能化等新趋势。面对新一轮全球产业转移和复杂多变的国际环境，中国制造业需顺应产业演进趋势，前瞻布局全球产能网络，打造柔性化的“全球母本工厂”，加快构建绿色智能制造生态，深化制度型开放，以实现由传统产能优势向全球制造体系核心环节的跃升，通过优化全球布局，重塑国际竞争新优势。

关键词：产业转移 制造业 全球布局 全球价值链

作者简介：刘佳骏，中国社会科学院工业经济研究所副研究员、中国社会科学院大学应用经济学院副教授；

叶云岭，中国社会科学院工业经济研究所助理研究员。

引言

全球产业转移是推动世界经济格局演变的关键力量。每一轮产业转移都伴随着生产要素的跨国（地区）重组、技术创新的扩散渗透与国际分工体系的深度调整，进而深刻塑造了全球制造网络与区域经济格局。自第一次工业革命以来，全球已完成四次大规模国际产业转移（岳圣淞，2021），深刻影响了各国（地区）的产业结构、竞争优势和全球价值链分工体系。19世纪下半叶，英国向欧洲大陆和北美输出产能，促进当地工业化；20世纪50—60年代，美国将低技术制造业转移至日本和德国，助力日本成为“世界工厂”；70年代，日本为应对石油危机，向亚洲“四小龙”转移多类产业；80年代初，日本、韩国、新加坡等国又将产能转向中国及东南亚，使中国跃居全球工业门类最全、制造业增加值首位的国家。2008年金融危机后展开的第五次产业转移中，中国首次成为主导力量，同时扮演

^{*} 本文是国家社科基金一般项目“制造业出海与提升我国产业链韧性关系研究”（项目编号：24SGC007）和中国社会科学院学科建设“登峰战略”（区域经济学）资助的部分成果（项目编号：DF2023ZD24）。

产能承接与输出的双重角色。

当前，世界正处于新一轮全球产业转移的关键时期，其驱动机制、方向、参与主体和特征显示出前所未有的复杂性。技术革命加速、地缘政治调整、绿色低碳转型及供应链安全意识提升，共同促使全球产业链重构。中国作为制造业大国，既面临通过全球布局升级价值链的战略机遇，也承受着来自发达国家和技术追赶国的双重压力，内外环境发生深刻变化。

在全球产业转移的历史进程中，各国因应对策略不同而导致产业发展形态与国家命运各异，有成功实现产业升级的案例，也有陷入“产业空心化”的教训。因此，分析此次产业转移的新特点、新趋势，探讨对中国制造业的影响，提出针对性对策，不仅具有理论意义，且对实现制造业高质量发展、不断重塑全球竞争优势具有现实意义。本文将回顾历次产业转移对输出国的影响，梳理新一轮转移的多维度变革，深入分析其对中国制造业的影响，并提出应对的战略路径与政策建议。旨在为理解全球产业变革及其对中国的影响提供更多视角，助力中国在复杂的全球经济格局中保持竞争力。

一、历次全球产业转移对产业输出国的影响

历次全球产业转移对输出国影响利弊并存。有利方面主要表现在推动产业向高附加值环节升级，优化全球资源配置，降低成本提升效率，主导价值链高端以实现利益最大化，并缓解国内就业与环境压力。不利方面主要体现在易导致本国制造业“空心化”，制造业比重下滑过快，冲击劳动力市场造成失业与技能断层，加速技术外溢削弱创新优势，弱化供应链控制力，进而增加国内产业链安全风险。

（一）历次全球产业转移对产业输出国的有利影响

1. 通过低端制造业转移实现产业链向高附加值环节跃迁

全球产业转移的本质是生产要素的跨国重新配置，其核心目的是提高资源配置效率和产业竞争力。输出国通过转移低附加值产业，为本国高附加值产业发展腾挪资源，推动产业结构优化。美国在第二次国际产业转移中的战略调整与日本在第三次产业转移中的升级路径，均为这一模式提供了经典范式。

第二次国际产业转移中，美国将钢铁、纺织、造船等劳动密集型产业转移至日本、德国以及拉美部分国家，转而大力发展原子能、电子计算机、航天技术等高新技术产业。1950—1977年，美国制造业就业占比从33.7%下降至22.8%，而服务业就业占比则从59.1%增加至66.5%（见图1）。^①金融、信息服务等生产性服务业快速发展，信息技术、生物工程和航空航天等高科技行业迅速崛起。英特尔、微软等跨国公司正是在这一时期快速壮大，奠定了美国在全球科技创新与高端制造的领先地位。

日本则在第三次国际产业转移中扮演重要角色。面对本国劳动力成本迅速上升、市场趋于饱和，以及外部经贸摩擦加剧等内外部环境，日本开始大规模将中低端制造业尤其是纺织、造船、家电、普通机械等产业，转移至亚洲“四小龙”和东南亚国家，保留核心技术和高端制造环节。1994—2008年，日本制造业增加值占国内生产总值（GDP）的比重从23.47%降至21.27%（见图2），但研发支出占比始终保持在2.64%以上，甚至达到3.29%（见图3）。^②日本的产业转移过程始终将保留产业

^①钟禾：《世界主要国家经济结构的一些统计》，《世界经济》，1979年第6期。

^②数据来源：世界银行。

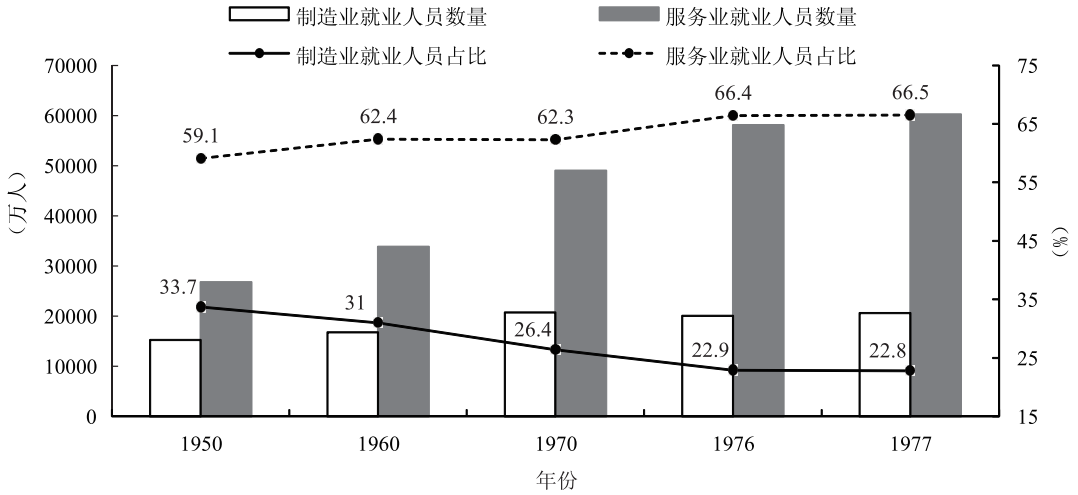


图1 1950—1977年美国制造业和服务业就业人员数量及占比

数据来源：《美国统计摘要》。

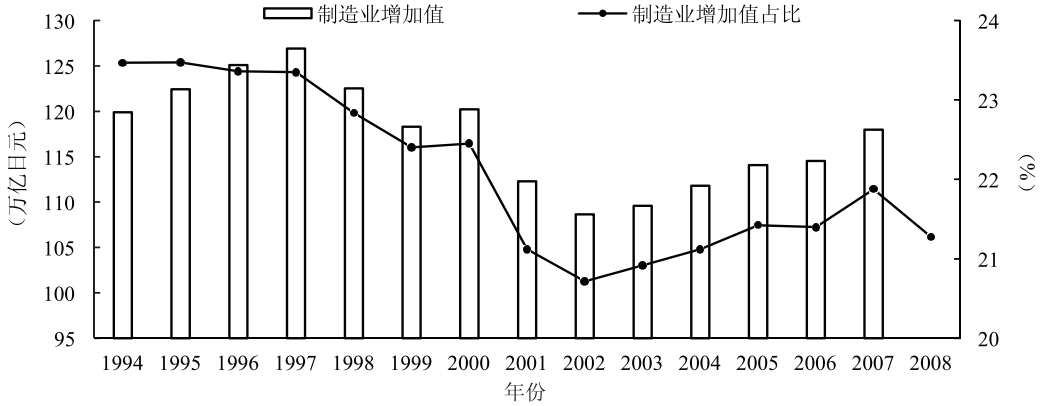


图2 1994—2008年日本制造业增加值变化趋势

数据来源：世界银行。

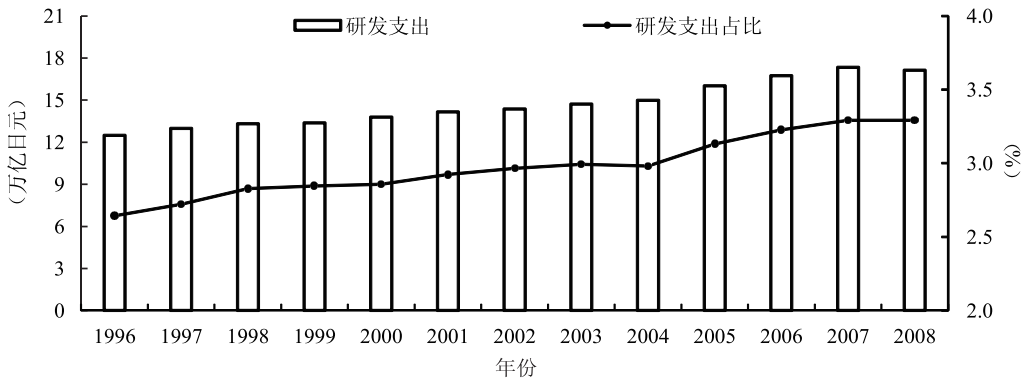


图3 1996—2008年日本研发支出变化趋势

数据来源：世界银行。

链关键环节作为其产业链全球战略布局的重要前提。日本将电子、汽车等产业的关键零部件设计与生产环节保留在国内，而将组装等标准化工序转移至海外，从而在全球产业链中掌握了利润率更高的环节。正是应用此策略，直至今日，日本在部分产业链依然保持全球“链主”地位。

2. 通过全球要素优化配置推动生产成本降低与效率提升

全球产业转移不仅是空间格局的重新配置，也是一种战略性的资源与要素优化重组。对产业输出国而言，将中低端制造环节转移至发展中国家，不仅降低了本土企业的生产成本，更通过全球要素配置优化提升了整体经济效率，塑造了新的竞争优势。这一趋势在美国和日本主导的第二、第三次国际产业转移中表现尤为明显。在第二次全球产业转移进程中，美国将劳动密集型生产环节外包至具有劳动力成本优势的国家，不仅能够提升全球资源配置效率，还强化了美国在高技术、金融、研发等资本密集型和知识密集型产业的相对优势（见图 4）。日本在 1985 年签署“广场协议”后面临日元快速升值的压力，仅 1985—1988 年，日元对美元升值幅度达 50% 以上，严重削弱了出口竞争力。^① 为此，日本制造企业加快向外转移低端制造环节，主要布局于中国大陆、东南亚四小虎等地。1990—1995 年，日本对中国投资占日本海外直接投资的比重从 0.6% 上升至 8.7%，年均增长率高达 70.72%。^②

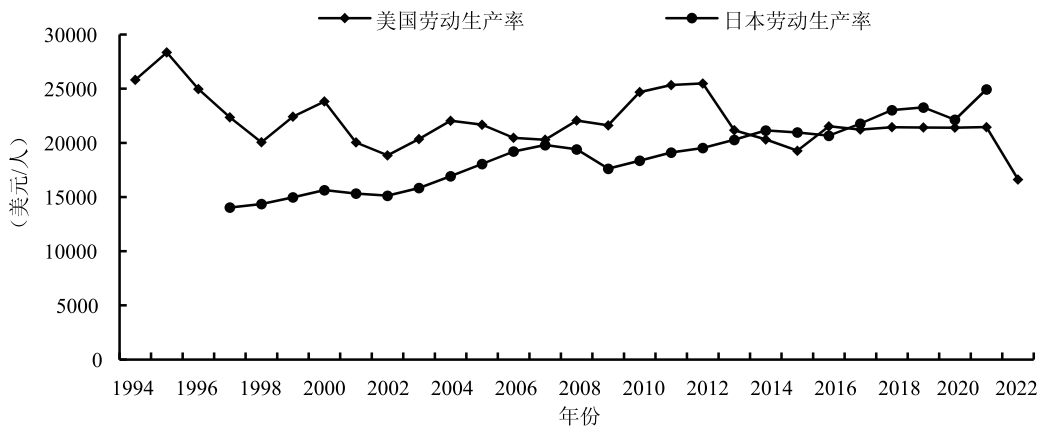


图 4 1994—2022 年美国、日本劳动生产率变化趋势

数据来源：世界银行。

3. 通过主导高附加值环节维持全球价值链控制权与利益最大化

在全球产业转移过程中，发达国家通过主导全球价值链高附加值环节，以及对核心技术和知识产权的控制，构建了长期垄断优势。1970—2024 年，美国获取知识产权使用费的年均增长率达 8.26%，至 2024 年总额达 1695.2 亿美元。^③ 这一创新环节优势使美国即便在制造业规模不断萎缩的背景下，依然能够维持强劲的 GDP 增长与企业盈利能力。在第三次全球产业转移中，日本将普通纺织、家电、汽车等产业逐步向东亚与东南亚国家转移，专注于机器人、半导体、新材料等核心技术领域的研发投入。1996—2024 年，日本接收知识产权使用费持续攀升，年均增长率达 7.56%，至 2024 年总额达

①洪诗鸿：《日本如何化解当年的美日贸易摩擦》，商务部 WTO/FTA 咨询网，2018 年 6 月 25 日，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/br/bs/201806/20180602758971.shtml>。

②张季风：《后危机时代日本对华投资的新机遇与前景展望》，《现代日本经济》，2010 年第 2 期。

③数据来源：世界银行。

513.6 亿美元。^① 通过主导全球价值链高附加值环节，美国、日本等国家不仅保持了对国际分工的主导力，也在国际利润分配中占据有利位置。反观全球产业转移的承接国，由于处于中低端制造环节，其在价值分配中常常被压缩利润空间。可见，一个国家若要在全球产业转移过程中长期保持战略主动，唯有加快向高附加值环节攀升、加强原创技术投入与全球品牌建设，才能构建本国持久的产业竞争优势。

4. 通过成本转嫁缓解国内就业压力与生态环境约束

产业输出国通过将污染密集型、劳动密集型产业迁至国外，将国内就业压力与生态环境约束外部化。在全球产业转移进程中，发达国家愈发重视生态环保，将污染密集型产业外迁至环境管控较弱的发展中国家，以实现本国产业绿色转型目标。吕越等（2024）认为，在这种背景下，中国、印度、越南等新兴经济体因环保门槛较低而承接大量此类产业，形成了典型的环境外部性转移案例。以耐克公司为例，其鞋类生产曾长期集中于中国大陆，但随着中国环保政策趋严以及劳动力成本上升，耐克逐步将产能转移至越南。越南已稳居耐克全球最大生产基地，2025 年越南占耐克鞋类制品全球总产量的 51%。^② 社会成本的转移同样是发达国家在产业外迁中的重要考量因素。特别是在劳动权益保障方面，美欧国家通常设有严格的劳动法与最低工资制度，对企业用工成本和社会责任履行构成约束。基于全球制度环境差异，跨国公司倾向于将劳动密集型环节外包至劳工法规相对宽松的地区，以规避成本与潜在的企业社会风险。

（二）历次全球产业转移对产业输出国的不利影响

1. 制造业基础削弱导致产业输出国实体经济支撑能力下降

制造业作为经济增长和国家安全的关键支柱，涉及基础设施、国防科技和供应链安全。仅依赖高端环节或服务业会使输出国在突发事件中响应迟缓、价值链被动、发展受限，同时国内实体经济“空心化”会导致经济韧性丧失，难以快速通过资本或市场调节修复。

第一次全球产业转移中，英国作为工业革命的发源地，在蒸汽机、纺织、钢铁等行业占据绝对领先地位。然而随着美国、德国等后发国家加快工业化进程，英国国内出现劳动力成本上升，制造业竞争力下降态势。英国资本逐步转向海外殖民地设厂，尤其在印度、澳大利亚等地建立原材料采集与初级加工体系，将传统纺织、机械等制造能力外迁以追求更高利润。自 20 世纪 60 年代中期以来，英国制造业增加值占 GDP 比重持续下降，由 1966 年的 35.0% 下滑至 2024 年的 8.01%。^③ 英国工业品在世界市场上的份额逐渐丢失，国内经济增速放缓，大量工人失业，英国也逐渐失去全球霸主地位。第二次产业转移中，美国将纺织、钢铁等传统产业转向德国、日本，导致美国经济增速下降到 1970 年的 0.2%。^④ 随后，美国将制造业低端环节转移至拉美与亚洲的新兴经济体，之后其制造业占 GDP 比重从 1970 年的 26.0% 下降至 2024 年的 9.98%。^⑤ 美国虽在部分高技术层面保持全球领先的竞争力，但过度依赖外包的产业布局在新冠疫情期间暴露出战略性短板，如呼吸机、口罩等应急物资高度依赖中国和印度，使美国政府不得不紧急动用《国防生产法》以重启部分本土产能（刘志彪，2023）。日本将电子、家电等行业大量外迁至中国与东南亚地区的同时，在一定程度上也削弱了其本土完整产业链

①数据来源：世界银行。

②数据来源：耐克公司 2025 财年年报（截至 2025 年 5 月 31 日）。

③数据来源：《联合国统计年鉴》、世界银行。

④数据来源：世界银行。

⑤数据来源：《联合国统计年鉴》、世界银行。

的稳定运转能力。日本制造业占 GDP 比重自 20 世纪 90 年代以来持续下滑，从 1994 年的 23.47% 降至 2023 年的 20.58%。^① 近年来，美国、日本政府不断试图通过强化“制造回流”政策予以纠偏，反映出“制造业空心化”的长期隐患，甚至不惜彻底破坏全球贸易规则，来吸引关键制造业环节向其国内回流。以上表明，在全球产业转移进程中，若未同步推进本土制造业核心能力的保持与升级，极易在长期结构变迁中陷入路径依赖。这种结构性失衡不仅损害其产业主导地位，也制约了经济稳定性和韧性。

2. 劳动力市场承压引发产业输出国岗位减少与就业结构失衡

全球产业转移不仅涉及资本与生产要素的跨国重组，更深层次地影响了输出国的劳动市场结构与就业体系。从第二次到第四次产业转移，发达国家制造环节外迁导致大量岗位消失，尤其是“蓝领”群体受影响严重，原有的就业与技能传承链条被打破，造成就业结构失衡。例如，在第二次产业转移中，美国将劳动密集型产业迁移到拉美和东亚，导致技术工人、工艺工程师及生产管理等中高技能岗位减少，削弱了制造业技能的代际传承。日本在第三次产业转移中也有类似情况，为应对日元升值和劳动力成本上升，企业将装配和电子加工等环节移至东南亚与中国，虽然保留了部分高附加值业务，但国内生产一线和管理岗位大幅减少，促使劳动力转向低技能服务业，如零售、餐饮和物流。此外，制造业外迁还削弱了基于制造业企业的职业培训和技能积累机制，限制了劳动力获取实际操作经验和技能提升的机会，导致高技能人才本地培养能力下降，劳动力市场技能供给不足，进而影响整个产业体系的完备性和人力资本的可持续积累。这些问题共同作用，加剧了劳动力市场的结构性分化，甚至难以支撑本国制造业发展。

3. 技术扩散与外溢导致产业输出国科技创新优势地位下降

在全球产业转移过程中，产业输出国虽然凭借技术优势掌控了全球价值链的高端环节，但随着技术要素在国际间的流动，尤其是制造业外迁与技术服务外包的同步推进，其原有的技术领先地位面临被侵蚀的风险。这种“非对称扩散”现象，即技术持续向新兴国家外溢，而输出国对核心控制力却在减弱的现象成为发达国家面临的重要结构性挑战。全球价值链重组带来的并不只是垂直分工的深化，也催生了横向技术扩散，使得发展中国家企业通过承接产业链中间环节、技术引进逐渐实现了技术追赶的后发优势。这种过程虽然在短期内提升了跨国公司的盈利效率，但从中长期看，削弱了其对关键技术的控制力（洪俊杰等，2024）。进入 21 世纪以来，日本作为家电产业输出国，长期依赖外包生产和技术授权路径，未能及时推进核心技术更新与产品结构升级，逐渐失去原有的技术壁垒与市场主导权（刘志彪，2023）。此外，长期处于技术输出地位可能造成路径依赖和技术锁定效应。具体而言，产业输出国通过主导某些技术，依靠严格的知识产权保护制度来保障其持续的技术成果收益。然而，随着技术在产业输入国市场的不断扩散、被模仿甚至被超越，这种技术收益的边际效应将不断下降。同时，产业输出国过于依赖原有技术，而对新兴技术变革的敏感性和创新投入意愿不强，就可能在全球科技竞争中丧失领先地位。

4. 供应链控制力弱化导致产业输出国产业链安全风险加大

随着全球产业转移的深化，产业输出国集中发展高端环节，将中下游制造和原材料加工外包至其他国家，这种模式虽提高了经济效率和短期收益，但从长远看削弱了国家整体产业体系的完整性和自主性，降低了产业链和供应链的韧性。发达国家在历次产业转移中高度依赖发展中国家提供的中间产品与终端组装，一旦外部出现中断，整个链条难以迅速替补与重构。第四次产业转移进一步强化了这

^①数据来源：世界银行。

种分工结构，核心原材料如稀土、锂、钴等集中在非洲与南美，制造业则位于中国、越南等地，而设计、金融、销售等功能保留在发达国家。虽然这提升了成本控制能力，但也显著削弱了应对突发事件时的关键物资调配能力和自主应对能力。全球价值链的深度分工结构缺乏产业备份机制，在任何节点失灵时都会放大链式断裂风险（刘志彪，2023），特别是在芯片制造、精密光刻设备、先进新材料等领域对个别国家的高度依赖，增加了供应链中断的风险。为解决这一问题，发达国家试图通过制造业回流重塑关键产业的自主可控体系，但由于周期较长，短期内难以实现完全自主可控。因此，尽管全球产业转移有助于降低成本并提升效率，但也暴露了部分发达国家在战略性产业中的控制能力和应急调配能力不足的问题，尤其是在供应链安全方面的脆弱性。

二、新一轮全球产业转移的多维度变革

当前，新一轮全球产业转移在延续比较优势逻辑的同时，因技术革命、地缘重构与可持续转型的交织影响，呈现出新范式。驱动机制由单一成本市场导向转向技术、政治、环境等多因素并重；转移方向趋向区域化、多极化与双向化，区域内部联系加强；参与主体中政府作用凸显，新兴经济体地位上升，格局更趋多元；转移形态则向绿色化、智能化、服务化发展，产业链整合重构成为重点，企业全球布局更加注重强化协同与创新能力提升。

（一）驱动机制改变：从要素成本主导转向多维战略考量

前几轮全球产业转移以要素禀赋差异形成的成本优势为核心驱动力，遵循比较优势理论和产品生命周期理论，在效率原则下进行资源配置。而新一轮产业转移则是技术革命与地缘政治双重冲击下的系统性重构，呈现以下转变：企业层面，全球地缘政治格局重塑产业安全逻辑，企业经营目标从单一效率优先转向效率安全并重，非经济因素对产业转移的主导性显著增强；成本、技术、政治、环境等驱动因素不再孤立作用，而是相互交织形成合力，例如，数字技术削弱劳动力成本影响力，但新冠疫情、乌克兰危机以及中东问题又干扰企业技术与成本决策。国家层面，各国产业转移决策从单纯的成本效益分析，升级为对效率、安全、创新、可持续发展的综合权衡。

（二）转移路径革新：从单向梯度扩散到区域协同与双向流动

传统产业转移呈现从发达经济体向发展中经济体的单向梯度特征，形成欧美核心区向亚洲外围区的线性扩散路径。新一轮产业转移打破这一范式，呈现两大核心转向：一方面，区域邻近性和经济联系促使北美、欧洲、亚太三大区域价值链成型，依托“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）、“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）等区域贸易协定强化内部协同，同时在全球性议题下保持与全球化的动态平衡；另一方面，政府深度介入产业布局，发达经济体通过政策补贴推动高端制造业回流（如美国《芯片与科学法案》），新兴经济体在承接中高端产业的同时，将劳动密集型产业转移至欠发达地区（如中国向东南亚转移纺织业），叠加推动国内新技术加速应用形成对高端制造环节吸引的竞争力，推动产业转移呈现双向动态化趋势。

（三）主体格局重构：从单极主导转向多极化与板块化并存

前几轮全球产业转移由西方发达国家单极主导，形成“研发在欧美、生产在亚洲、消费在全球”的垂直分工体系。如今，新一轮全球产业转移重塑了参与主体结构：一方面，以中国、印度、东盟、

墨西哥为代表的新兴经济体突破技术接收者定位，通过分层级创新在新能源、半导体、软件服务等领域的特定环节以及产业业态上不断实现技术跃升，推动全球技术转移从单向流动转向多元互动；另一方面，地缘政治与贸易保护主义催生亚太、欧美、东盟三大产业集群板块，各板块围绕核心优势构建独立产业链闭环，同时通过强化局部区域合作保持全球产业链韧性，产业竞争升级为区域板块间的多维博弈。

（四）转移形态升级：从粗放扩张转向绿色、智能、服务化

前几轮全球产业转移以追求规模扩张和成本最优为导向，主要依赖资源密集投入和低劳动力成本推动产能扩张。新一轮产业转移则呈现出复合化与结构优化的新趋势，集中体现为绿色化、智能化与服务化三大方向。一是绿色化趋势凸显。在气候治理压力下，碳边境调节机制、碳足迹认证等绿色规则日益普及，高碳产业面临更高准入门槛。企业全球布局更关注能源结构与环保政策，促进制造向清洁能源富集、绿色基建完善地区转移，推动形成以绿色能源为基础的新型制造格局。二是智能化水平提升。人工智能、5G、边缘计算等技术重塑制造流程，产业向个性化、柔性化发展。企业全球转移时不仅迁移物理资产，更是嵌入智能系统、数据平台与算法支持。因此，新一轮全球产业专业化智能化基础设施对产业承接能力的重要性日益突出，企业落地新生产基地需要同步构建智能生产体系。三是服务化特征增强。转移不再局限于制造复制，更强调研发、设计、物流、维护等环节协同，制造与服务深度融合。跨国企业构建以用户需求为核心的全球业务闭环，统筹布局全生命周期产业链，形成高效协同网络生态。总体看，新一轮产业转移已从传统产能迁移升级为系统性、生态型的全球资源重组，核心在于要素间的耦合与协同能力，如特斯拉上海工厂带动长三角产业集群发展，凸显了产业链协同对竞争力的提升作用。

三、新一轮全球产业转移背景下中国制造业全球布局的机遇与挑战

新一轮全球产业转移呈现出复杂且多元的态势，中国制造业全球布局机遇与挑战并存。机遇在于可拓展发展空间、推动创新驱动升级、深度嵌入全球制造网络、强化国际市场渗透；挑战则体现在面临“前堵后追”困境、产业链供应链风险、贸易保护主义抬头、关键核心技术短板及国际话语权不足等方面。

（一）新一轮全球产业转移背景下中国制造业全球布局的机遇

1. 拓展制造业发展空间

伴随着新一轮全球产业转移，当前全球制造业呈现出区域集群化与价值链重构趋势。中国制造业正通过加快全球布局拓展发展空间。一方面，通过将部分中低端制造环节向成本更低的国家和地区外迁，为这些制造业拓展发展空间，在全球范围内形成多节点、分布式的制造网络。并为国内承接和发展更具技术含量及附加值的产业形态腾出空间。另一方面，将部分制造业环节向外转移可以更加贴近市场进而推进国内产能化解。2024年，中国规模以上工业企业产能利用率为75%，维持在与2023年相当的水平，产能利用率还存在较大的提升空间。^①制造业全球布局使中国企业在不同国家的供需关

^①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，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html。

系中实现产能优化配置，避免单一市场依赖或内需不足导致的产能闲置。例如，2024年中国钢材产量为139967.4万吨，同比增长1.1%；钢材出口量为11072.0万吨，同比增长22.7%。^①

2. 推动制造业从要素驱动向创新驱动升级

新一轮全球产业转移促使中国制造业从要素驱动转向创新驱动，传统依赖低成本劳动力、土地资源及资本投入的模式正面临挑战。随着国内要素成本上升，中国制造业需构建新的发展动能以保持竞争力。中低端制造环节外迁为中国提供了结构调整机遇：这一过程缓解了国内资源和环境压力，使高端生产要素得以在特定空间顺利快速集中，促进战略性新兴产业接续发展，从而助力国内经济发展摆脱传统要素投入，尽快聚焦创新发展，实现产业结构升级与高质量发展。“低端外迁、高端留存”的模式不仅符合全球价值链分工趋势，也奠定了制造业升级基础。在此过程中，中国企业更加注重核心技术积累、产业链关键节点控制以及创新生态系统建设，新能源汽车产业便是这一转型的重要实例。近年来，中国推动中低端制造业转型升级，集中优势资源发展新能源汽车等高附加值产业。2024年，中国新能源汽车出口128.4万辆，同比增长6.7%。^② 比亚迪在2024年实现整车出口43.3万辆，同比增长71.8%，增速位列中国汽车品牌第一。^③

3. 深度嵌入全球制造业网络

伴随着新一轮全球产业转移，中国制造业凭借其完备的产业体系与全球贸易基础，更加深入地嵌入国际制造网络，特别是在中间品贸易和产业链协作方面呈现出更强的联动能力。中国将部分中低端制造业环节有序转移至新兴经济体，强化与新兴经济体的链式互联结构，强化中国在全球制造网络中的枢纽作用。通过优化全球资源配置、加强产业互补，中国持续向制造业全球网络主导者迈进。依托多边合作机制，中国加快与其他国家构建制造业分工协作体系，形成以中国为核心、多国联动的制造业产业带。2023年，中国出口中间品总额达11.24万亿元，占出口总值的47.3%，^④ 在全球中间品贸易方面嵌入更深，成为全球制造业产业链运行的重要支点。2024年，中国对RCEP区域中间品贸易额为3.98万亿美元，占对RCEP贸易额的68.3%，^⑤ 中国通过制造业转移与全球布局，深化与各国利益融合，提升国内外市场与资源联动。依托优势产业合作，推动互利互补的产业协同，增强区域产业链韧性，稳固外贸外资基本盘，促进全球价值链向协同化生态系统转型。

4. 不断强化国际市场渗透能力

新一轮全球产业转移为中国制造业企业出海与国际品牌建设带来重要战略窗口。近年来，中国制造企业通过绿地投资扩大海外市场占有率和提升国际市场渗透能力，不仅规避目标国贸易壁垒，还能实现从传统的原始设备制造商（OEM）模式逐步向原始设计制造商（ODM）和原始品牌制造商（OBM）模式转型，进而在全球市场占据更有利的战略地位。一方面，中国通过制造业全球在地化生产，可有效避免目标国贸易壁垒，持续渗透美欧高端市场。另一方面，中国通过产业向新兴经济体转

^①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，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html。

^②王政：《2024年我国汽车产销分别达3128.2万辆和3143.6万辆，这份答卷含金量十足（经济新方位）》，《人民日报》，2025年1月14日第02版。

^③数据来源：《同比增长71.8%，比亚迪2024年汽车出口增速位列中国汽车品牌第一》，中国新闻网，2025年1月16日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2025/01-16/10354328.shtml>。

^④国务院新闻办：《国务院新闻办就2023年全年进出口情况举行发布会》，中国政府网，2024年1月12日，https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202401/content_6925700.htm。

^⑤数据来源：《报告：RCEP成为推进区域经济一体化的新引擎》，中国自由贸易区服务网，2025年5月26日，https://fta.mof.com.gov.cn/article/fzdongtai/202505/56737_1.html。

移，培育壮大新兴市场，实现品牌出海。2024 年，中国对共建“一带一路”国家的进出口总额为 22.07 万亿元，增长 6.4%，占进出口总值的 50.3%，提升了 3.7 个百分点，首次超过了 50%。^① 例如，2011 年中国的传音公司在埃塞俄比亚设立了组装工厂，随后在印度、孟加拉国等国家建立了生产基地。这种本地化生产不仅降低了运营成本，还提升了对当地市场的响应速度和服务能力。2024 年，传音公司非洲智能手机出货量高达 3790 万台，占据非洲 51.0% 市场份额，^② 稳居手机市场首位。

（二）新一轮全球产业转移背景下中国制造业全球布局的挑战

1. 制造业发展面临“前堵后追”局面

在新一轮全球产业转移背景下，中国制造业面临“前堵后追”的“三明治”困境，产业梯度演进受阻，发展压力前所未有。一方面，中国的中低端制造环节加速向新兴经济体转移，传统比较优势逐步削弱。2015—2023 年，中国服装、鞋靴、帽类、木制品制造业中，有 34.9% 的商品分项出口份额下降超过 1 个百分点。其中，针织钩编服装、帽类、鞋靴和稻草等编结材料制品的全球出口份额各下降 7.7、13.3、10.0 和 15.0 个百分点，分别下降至 30.7%、40.9%、30.3% 和 53.5%。^③ 同期，越南在上述产品的出口份额分别增加 2.0、3.7、8.3 和 2.9 个百分点，^④ 表明越南正在逐步替代中国在中低端制造领域的竞争优势。另一方面，发达国家高端制造业回流，中国高端制造领域受制于技术壁垒难以实现全面突破。在关键核心技术领域仍存在“卡脖子”问题，部分高端设备和关键零部件依赖进口，制约产业链的自主可控能力。预计在未来一段时期内，中国产业转移可能出现三个“20%”趋势：电子信息等行业 20% 以上的中高端环节回流到发达国家，轻工、纺织等劳动密集行业或劳动密集型环节 20% 以上向东南亚、墨西哥等地转移，机械装备、新能源、电动汽车等优势产业 20% 以上产能将“走出去”。这可能导致中国全球制造业基地地位弱化。

2. 产业链供应链关键环节存在风险

新一轮产业转移可能对中国制造业产业链供应链体系的完整性与协同性造成挑战。一方面，空间分布重构削弱产业链完整性。制造企业在海外设厂过程中，往往优先外迁整机组装、模块集成等制造链主环节，导致原本围绕其形成的上下游企业失去牵引力。部分企业在越南、泰国设厂后，国内关联企业订单相应缩减，造成产业链断点。大量企业在外迁后为节约成本与规避中间环节障碍，更倾向于直接在海外建立二次加工体系，这将弱化国内对产业链的控制力。另一方面，产业链空间断裂加剧风险传导。随着制造业企业在全域范围内产能重新布局，这种空间上的解耦使得供应链各关键节点暴露于更加复杂和不可控的外部风险体系中，产业链空间断裂可能面临地缘冲突、气候事件、能源价格波动、航运通道不畅等外部因素冲击，造成产业链断点并引发系统性风险传导。

3. 部分国家贸易保护主义与单边主义抬头

2025 年第二季度的全球“世界不确定性指数”（WUI）升至 80038.1（GDP 加权平均值），较

① 邹多为、唐诗凝：《突破 43 万亿元！2024 年我国外贸规模再创新高》，中国一带一路网，2025 年 1 月 14 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/04NDC9JS.html>。

② 数据来源：《非洲手机排名洗牌，传音占比达 51%，小米升至第三，三星狂跌》，网易新闻，2025 年 3 月 4 日，<https://c.m.163.com/news/a/JPQQGCSM0531THX3.html>。

③ 数据来源：国家统计局。

④ 罗志恒：《【粤开宏观】如何看待产业外迁与企业出海？——出口系列研究之二》，粤开证券研究报告，2024 年 8 月 29 日，https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202408301639605022_1.pdf?1725027369000.pdf。

2025年第一季度的48145.7呈大幅增长。^①全球局势不稳定、贸易保护主义和单边主义抬头，正在成为中国制造全球布局面临的重要外部挑战。一方面，发达国家强化对关键领域的产业干预与市场准入限制。美国出台《通胀削减法案》提供巨额补贴与税收减免以吸引企业回流；欧盟发布《净零工业法案》《关键原材料法案》，强化产业战略主导权，并频繁发起对中国新能源、通信等产品的反倾销、反补贴调查。其本质是一种防守型保护机制，旨在抵御中国产品全球市占率上升带来的结构性冲击。另一方面，贸易规则的“泛安全化”趋势日益显著。以美欧为代表的发达经济体在出口管制、投资审查、产业补贴监管等方面针对中国出台了一系列限制性政策。2023年以来，启动补贴透明度机制、原产地追踪条例等限制性措施。这将抬高中国制造业全球布局的制度性成本。

4. 关键核心技术短板制约仍将持续

新一轮全球产业转移不仅是生产基地的跨国迁移，更是围绕核心技术、产业标准与制度规则的系统性重构。然而，中国在关键核心技术领域长期依赖美欧，对制造业全球布局构成挑战。例如，在半导体设备、精密传感器、电子设计自动化（EDA）软件等关键技术平台方面，中国受限于美欧企业。新思科技（Synopsys）、楷登电子（Cadence）、明导（Mentor Graphics）三大美国公司主导全球EDA市场，高端光刻设备则大多由荷兰阿斯麦（ASML）提供。这种非对称结构使中国在全球产业链布局时缺乏底层技术支持，并面临设备和技术出口限制。如美国《出口管理条例》对先进芯片生产的限制及日本、荷兰对华光刻机和材料设备的出口限制，阻碍了中国制造业高端环节的布局。此外，中国在国际专利布局 and 标准制定上的影响力仍较弱。尽管华为、中兴在5G技术上领先，但因缺乏主导国际标准联盟的支持，它们在海外面临安全审查、合规限制等问题。中国企业核心技术领域的国际专利布局薄弱，增加了出海过程中的专利许可费用和技术适配成本，以及法律合规风险。虽然中国在5G等领域已取得技术领先地位，但在国际标准制定上未能有效转化为规则主导权，全球化应用生态尚未稳固形成。这表明，中国需加强核心技术突破，提升国际标准制定的话语权，以应对全球产业转移的新挑战。

四、新一轮全球产业转移背景下中国制造业全球布局的应对策略

面对新一轮全球产业转移的多维化、区域化、多元化与绿色智能化趋势，中国需主动应对“前堵后追”挑战，通过引导企业有序出海、打造“全球母本工厂”、构建绿色智能生态、深化制度型开放，推动制造业从“全球工厂”向“全球创新枢纽”转型，以规则、技术与生态重塑产业链竞争新优势。

（一）主动应对全球产业转移趋势，前瞻谋划中国制造业全球空间布局

对于企业为顺应产业发展规律、拓展海外市场、降低运营成本、优化全球生产基地布局而采取主动出海，应给予有序引导。具体来说应从以下三个方面着手：一是顺应产业转移规律，制定全球布局新战略。当前，依托海外合作园区“走出去”的企业多集中于纺织、家电、机械制造、能源及材料加工等传统行业。通过企业在境外经贸园区的集群式投资，可发挥规模经济效应，实现与国内企业的优势互补。应引导企业依托合作园区平台，主动抱团布局东盟及其他共建“一带一路”国家，构建区域生产分工体系，打造区域生产网络，巩固中国在全球分工中的地位，避免因非经济因素被边缘化。二

^①数据来源：圣路易斯联邦储备银行，https://fred.stlouisfed.org/series/WUIGLOBALSMPAVG?utm_source=

是分类指导“走出去”企业，防止恶性竞争。对外资高端企业外迁，应进一步扩大开放，提升中国作为全球制造业投资目的地的吸引力。依托完善的产业生态，聚焦新一代信息技术、人工智能、生物医药、新能源、高端装备等重点产业，落实外商投资国民待遇，逐步放宽电信、教育、医疗等服务业准入，鼓励跨国企业在华设立分支机构和研发中心。对中低端企业外迁，则应采取“顺趋势、树品牌、强协作、防内卷”策略。顺应劳动力成本上升和欧美订单外流趋势，优化全球生产基地布局，保持国际竞争力。企业应注重品牌建设、服务保障和用户信任，避免重演过去在越南市场出现的恶性竞争、品控不严、产销混乱等问题，确保行业健康可持续发展。三是护航企业“走出去”行稳致远。推动企业从被动外迁转向主动出海。完善与相关国家的投资保护协定，建立外交、发展改革、商务、司法、公安等多部门协同机制，提供投资、法律、地缘政治等方面咨询与保障，联合东道国建立安保支持体系。国内省区应设立外迁企业服务专员制度，提升风险防范能力。同时，完善政策性信用保险平台，将重大投资项目纳入信保体系，给予保费补贴，优先申报国家“一带一路”项目库，为企业海外投资、工程承包、装备出口等提供风险保障与融资支持，全面提升企业国际化经营与风险应对能力。

（二）打造柔性化“全球母本工厂”，提升全球制造业布局和调控能力

在当前全球产业转移呈现双向立体循环化、区域化特征明显的背景下，打造柔性化“全球母本工厂”，是中国应对产业转移浪潮、提升全球产业布局能力的关键战略。具体可从以下方面着手：一是以技术创新驱动，强化核心竞争力。通过数字技术深度赋能“全球母本工厂”，在汽车、家电等行业应用数字孪生、智能排产等技术，构建智能柔性生产体系，满足全球多样化需求，巩固传统优势并推动价值链攀升。同时，建立全球技术研发协作网络，吸引国际人才参与攻关，将“全球母本工厂”打造为新技术策源地，力争在新能源、半导体等关键领域突破技术垄断，增强在全球高端产业中的话语权，避免被边缘化。二是依托区域化趋势，优化全球布局网络。实施“国内核心—全球协同”策略，深度融入并引领区域价值链。在亚洲，依托长三角、粤港澳大湾区先进制造集群，将组装环节向东南亚延伸，构建高效协同的区域生产网络；在中东，利用其能源优势建设石化下游基地，完善全球能源化工布局。该模式顺应区域化转移趋势，降低交易成本，通过“地瓜经济”实现国内升级与海外布局的协同发展，提升产业链整体韧性。三是整合资源强化产业链接口，掌握布局主动权。面对多元主体竞争与制度博弈，需增强产业链接能力。“全球母本工厂”可通过输出标准化技术、管理经验与人才培养，助力海外工厂快速融入产业链，提升合作紧密度。建立动态适配机制，根据东道国法规、市场与标准定制生产流程，增强中国主导产业生态的包容性与普适性。此举有助于将海外工厂纳入中国体系，掌握全球布局主动权，降低“中国+1”策略带来的产业流失风险，推动形成以中国为核心节点的全球产业新格局。

（三）发展绿色智能制造全球合作网络，强化全球产业链协同与引领能力

面对产业转移形态变革，企业需强化创新驱动与生态合作能力。一方面，加大绿色技术、智能制造、数字化服务领域研发投入，推动产业向价值链高端攀升；另一方面，通过战略联盟、产业基金等形式，构建跨区域、跨行业产业生态系统，增强产业链韧性与抗风险能力。一是以绿色低碳转型为引领，构建全球可持续发展产业生态。不同于传统高耗能、高排放模式，中国致力于在全球范围内推动绿色制造体系的建立，助力发展中国家实现绿色转型。通过“绿色制造伙伴计划”，联合钢铁、化工等行业的企业与清洁能源丰富的国家共建绿色产业园区，建设如“零碳钢铁”示范工厂，采用氢冶金技术减少碳排放，并设立“绿色产业基金联盟”，重点投资新能源汽车电池回收、绿色化工新材料等

领域。同时，推广中国的绿色制造经验和技术标准，提升区域内的可持续制造能力，共同构建面向未来的绿色产业体系。二是以智能化发展为导向，打造创新驱动型全球制造业网络。面对高端制造业回流发达国家的趋势，中国应聚焦智能制造协同体系建设。依托深圳市、上海市等地的创新资源，联合国际创新集群，构建跨国联合研发平台，突破人工智能芯片、工业互联网系统等关键技术。实施“智能工厂复制计划”，向墨西哥、东欧等地推广数字化生产技术和智能排产系统，建立示范性工厂，带动当地制造体系智能化升级，形成以中国为核心的全球智能制造协同网络。三是匹配产业转移新主体格局，提升产业链协同能力。针对产业转移主体多元化和区域化特点，构建“全球产业链协同平台”。以行业龙头企业为核心节点，联合上下游供应商、科研机构与金融机构，打造跨区域产业协同生态，提高产业链韧性与抗风险能力。建立“产业链接口适配机制”，根据不同国家和地区的需求及标准定制生产流程与产品标准，确保在东盟市场提供性价比高的产品，在欧美市场则满足高端技术和严格环保标准的要求，增强中国在全球产业链重构中的引领力和主动权，适应产业转移双向化、多极化趋势。

（四）深化制度型开放，夯实制造业全球布局的国内战略支点

充分发挥国内超大规模市场对全球要素资源的引力作用，加快建设全国统一大市场，增强地区经济联动，推动产业有序转移，以制度创新提升全球资源配置能力，对冲新一轮产业转移风险。具体来说包括以下三方面：一是打造“制度型开放”试验田。在自贸试验区和海南自贸港试点“产业政策负面清单”，放宽数字经济、生物医药等领域外资准入，支持跨国企业设立全球研发总部。如上海自贸区探索“数据跨境流动白名单”，吸引跨国药企在张江设立亚太研发中心。建立“产业链安全审查机制”，对半导体、新能源等关键领域外资并购实施“国家安全+产业生态”双重评估，防范核心技术流失与断链风险。二是建设全国统一大市场与区域协同网络。破除区域壁垒，推动长三角、粤港澳大湾区形成“研发—制造—服务”垂直分工体系，通过国内梯度转移替代部分低端外迁。完善“双循环”联动机制，依托 RCEP 促进国内中间品与东盟生产网络对接，强化中国作为全球产业链“中转枢纽”的地位。三是提升国际规则话语权。主动对接 CPTPP、“数字经济伙伴关系协定”（DEPA）等高标准协定，在知识产权、数字贸易、绿色标准等领域提出“中国方案”。如在 DEPA 框架下推动跨境数据“分级分类管理”，为数字企业出海提供制度保障。主导建立“全球产业转移协作平台”，联合新兴经济体制定技术与劳工标准，推动构建多元包容的全球产业治理新格局。

参考文献：

1. 岳圣淞：《第五次国际产业转移中的中国与东南亚：比较优势与政策选择》，《东南亚研究》，2021年第4期。
2. 吕越、王者、于喆宁：《全面认识产业转移的新特征新模式——基于开放视角下的事实与分析》，《南方经济》，2024年第9期。
3. 刘志彪：《中美全球价值链的重组：从生产消费再平衡到产业转移》，《江苏社会科学》，2023年第6期。
4. 洪俊杰、陈洋、杨志浩：《中国产业转移的战略考量：特征、动因与政策展望》，《国际贸易》，2024年第7期。

责任编辑：李蕊

· 国际统计数据 ·

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

	单位:%			
	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 10 月)				
世界	3.5	3.3	3.2	3.1
发达国家	1.7	1.8	1.6	1.6
美国	2.9	2.8	2.0	2.1
欧元区	0.4	0.9	1.2	1.1
日本	1.2	0.1	1.1	0.6
发展中国家	4.7	4.3	4.2	4.0
中国	5.4	5.0	4.8	4.2
印度	9.2	6.5	6.6	6.2
俄罗斯	4.1	4.3	0.6	1.0
巴西	3.2	3.4	2.4	1.9
南非	0.8	0.5	1.1	1.2
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 10 月)				
世界	2.7	2.7	2.6	2.4
中国	5.4	5.0	4.8	4.3
美国	2.9	2.8	1.9	1.9
欧元区	0.4	0.9	1.3	1.0
日本	1.2	0.1	1.1	0.6
印度	9.2	6.5	6.7	6.4
俄罗斯	4.1	4.1	1.0	1.1
巴西	3.2	3.4	2.2	1.7
南非	0.5	0.4	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	3.5	3.6	2.3
进口				
发达国家	-0.7	2.1	3.1	1.3
发展中国家	3.7	5.6	4.3	4.0
出口				
发达国家	0.9	1.8	2.1	1.7
发展中国家	1.4	6.5	5.9	3.3

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2025 年 10 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 10 月)				
世界	6.7	5.8	4.2	3.7
发达国家	4.6	2.6	2.5	2.2
发展中国家	8.2	7.9	5.3	4.7
英国共识公司(Consensus Forecasts,2025 年 10 月)				
世界	5.6	3.8	2.9	2.6
美国	4.1	3.0	2.8	2.8
欧元区	5.4	2.4	2.1	1.8
日本	3.3	2.7	3.1	1.8
印度	5.4	4.6	2.9	4.2

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
	9 月	2.5	1.7	3.4
	10 月	2.6	1.9	3.3
	11 月	2.7	2.0	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	3.5
	4 月	3.2	2.1	3.6
	5 月	3.2	2.2	3.8
	6 月	3.3	2.3	4.0
	7 月	3.3	2.7	3.9
	8 月	3.1	2.7	4.1
	9 月	3.7	2.4	4.3

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	4.4			
	9 月	1.7	-0.9	3.7	48.7	49.2	47.2
	10 月	2.1	-0.4	4.0	49.4	50.1	48.7
	11 月	1.8	-1.2	4.1	50.0	50.4	50.2
	12 月	2.4	-0.7	4.9	49.6	49.2	49.5
2025 年							
	1 月	2.7	0.8	4.1	50.1	50.6	50.8
	2 月	2.8	1.2	4.0	50.6	51.5	51.4
	3 月	3.7	1.7	5.2	50.3	50.4	50.8
	4 月	2.9	0.8	4.6	49.8	50.5	49.7
	5 月	2.8	0.8	4.3	49.5	49.0	49.0
	6 月	3.2	1.2	4.7	50.4	51.3	50.3
	7 月	2.9	1.4	4.0	49.7	49.7	49.8
	8 月	2.5	0.6	3.9	50.9	51.7	51.0
	9 月				50.8	51.3	50.9

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	2.6	3.5
	2 季度	2.5	1.5	3.3
	3 季度	4.7	3.1	5.2
	4 季度	3.4	3.0	4.7
2024 年		2.8	2.9	3.8
	1 季度	0.8	1.7	2.3
	2 季度	3.6	3.9	3.3
	3 季度	3.3	4.0	5.4
	4 季度	1.9	3.9	3.3
2025 年				
	1 季度	-0.6	0.6	-1.0
	2 季度	3.8	2.5	-0.1

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		3.4	2.8	-0.9
	2 季度	9.5	-5.3	-2.1
	3 季度	3.8	4.4	3.0
	4 季度	4.6	6.1	5.4
2024 年		3.0	3.6	5.8
	1 季度	3.0	4.6	6.9
	2 季度	1.4	0.7	8.4
	3 季度	1.5	8.9	10.1
	4 季度	-1.9	-0.9	-0.2
2025 年				
	1 季度	7.1	0.2	38.0
	2 季度	4.4	-1.8	-29.3

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	2.6	3.5
	2 季度	2.8	2.2	3.3
	3 季度	3.2	2.5	4.2
	4 季度	3.4	3.0	4.3
2024 年		2.8	2.9	3.8
	1 季度	2.9	2.3	3.9
	2 季度	3.1	2.9	3.9
	3 季度	2.8	3.2	3.9
	4 季度	2.4	3.4	3.6
2025 年				
	1 季度	2.0	3.1	2.7
	2 季度	2.1	2.7	1.9

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出口	进口
2023 年		3.4	2.8	-0.9
	2 季度	2.8	2.3	-3.0
	3 季度	4.4	-0.1	-0.8
	4 季度	5.7	2.2	1.3
2024 年		3.0	3.6	5.8
	1 季度	5.2	2.4	3.2
	2 季度	3.2	3.9	5.9
	3 季度	2.6	5.0	7.7
2025 年		1.0	3.3	6.2
	1 季度	2.0	2.1	13.2
	2 季度	2.7	1.5	1.8

注:季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 劳动力市场

单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		失业率	非农雇员人数环比增加(万人)
		环比折年率	同比		
2024 年		2.7	4.0	201.2	
	8 月		4.2	7.1	
	9 月	2.9	2.5	4.1	24.0
	10 月		4.1	4.4	
2025 年	11 月		4.2	26.1	
	12 月	1.7	2.1	4.1	32.3
	1 月		4.0	11.1	
	2 月		4.1	10.2	
	3 月	-1.8	1.2	4.2	12.0
	4 月		4.2	15.8	
	5 月		4.2	1.9	
	6 月	3.3	1.5	4.1	-1.3
7 月		4.2	7.9		
8 月		4.3	2.2		

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度数据。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位:亿美元

年份	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
	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	2739	1.4	4.6	4027	9.7	22.5	-1288
	2 月	2809	2.5	4.3	4012	-0.4	19.5	-1203
	3 月	2836	1.0	6.8	4200	4.7	26.5	-1364
	4 月	2918	2.9	9.5	3520	-16.2	3.7	-602
	5 月	2804	-3.9	5.8	3515	-0.1	3.6	-711
	6 月	2797	-0.3	4.2	3387	-3.6	-1.0	-591
	7 月	2805	0.3	3.4	3588	5.9	2.6	-783

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
	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
2025 年		745	1421	-676
	4 季度			
	1 季度	417	703	-286
	2 季度	1038	-268	1306

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		0.4	0.5	1.5
	2 季度	0.2	0.3	0.4
	3 季度	0.0	-0.1	0.5
	4 季度	0.1	0.1	0.8
2024 年		0.9	1.3	2.2
	1 季度	0.3	0.6	0.2
	2 季度	0.2	0.2	0.9
	3 季度	0.4	0.5	0.6
	4 季度	0.4	0.5	0.5
2025 年				
	1 季度	0.6	0.3	-0.1
	2 季度	0.1	0.2	0.5

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		2.4	-1.2	-2.0
	2 季度	-0.2	-0.8	-0.5
	3 季度	0.2	-0.9	-1.6
	4 季度	0.9	0.6	0.5
2024 年		-2.0	0.6	-0.1
	1 季度	-1.9	0.2	-0.8
	2 季度	-2.5	1.6	1.3
	3 季度	1.6	-1.4	0.4
	4 季度	0.7	0.1	0.0
2025 年				
	1 季度	2.5	2.3	2.3
	2 季度	-1.8	-0.5	-0.1

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		0.0		6.4	1091.7
	8 月			6.3	1085.7
	9 月	0.2	0.3	6.3	1084.4
	10 月			6.3	1073.8
	11 月			6.2	1067.4
	12 月	0.3	0.6	6.3	1076.9
2025 年					
	1 月			6.3	1087.8
	2 月			6.3	1087.8
	3 月	0.4	0.6	6.4	1103.3
	4 月			6.3	1092.0
	5 月			6.4	1101.9
	6 月	0.0	0.7	6.3	1097.8
	7 月			6.2	1083.1
	8 月			6.3	1084.2

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		0.4	0.5	1.5
	2 季度	0.6	0.5	1.2
	3 季度	0.1	-0.2	1.9
	4 季度	0.2	0.8	2.1
2024 年		0.9	1.3	2.2
	1 季度	0.5	0.9	1.8
	2 季度	0.5	0.8	2.4
	3 季度	1.0	1.4	2.5
	4 季度	1.3	1.8	2.2
2025 年				
	1 季度	1.6	1.5	2.0
	2 季度	1.5	1.5	1.6

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出口	进口
2023 年		2.4	-1.2	-2.0
	2 季度	2.7	-0.6	-0.8
	3 季度	1.9	-2.9	-4.3
	4 季度	3.0	-2.2	-3.2
2024 年		-2.0	0.6	-0.1
	1 季度	-1.0	-0.9	-2.3
	2 季度	-3.2	1.5	-0.5
	3 季度	-1.9	1.0	1.5
	4 季度	-2.1	0.5	0.9
2025 年				
	1 季度	2.3	2.6	4.0
	2 季度	3.0	0.5	2.6

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	同比	进口额	环比	同比	出口额
			增长	增长		增长	增长	减进
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	口额
2024 年		28613		0.5	26883		-3.6	1730
	8 月	2160	0.2	-2.7	2130	2.2	-2.0	30
	9 月	2368	-0.4	0.2	2245	-2.3	-0.9	123
	10 月	2552	-1.4	2.4	2478	2.0	3.5	73
	11 月	2475	2.9	-1.9	2327	0.4	-0.6	148
	12 月	2261	0.1	2.9	2107	-1.0	3.7	153
2025 年								
	1 月	2331	2.2	3.2	2332	2.7	8.3	-1
	2 月	2489	4.5	6.3	2255	1.5	6.1	234
	3 月	2808	3.8	14.1	2450	1.2	9.6	358
	4 月	2437	-8.5	-1.1	2331	-3.8	0.1	106
	5 月	2433	-0.5	1.2	2270	-1.2	-0.4	164
	6 月	2378	-2.4	0.6	2306	3.0	6.9	72
	7 月	2516	0.1	0.5	2389	-1.0	3.0	127
	8 月	2059	-0.8	-4.7	2049	-2.4	-3.8	10

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		-498	1506	-2004
	8 月	-206	-52	-154
	9 月	-58	-236	178
	10 月	16	204	-188
	11 月	108	123	-15
	12 月	427	241	186
2025 年				
	1 月	292	680	-388
	2 月	325	446	-121
	3 月	-158	157	-315
	4 月	157	65	93
	5 月	-547	-348	-199
	6 月	-377	-377	0
	7 月	232	284	-52
	8 月	151	-12	163

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

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		0.9	3.3	-0.8
	2 季度	-1.4	1.8	-3.6
	3 季度	-0.8	0.9	0.7
	4 季度	1.2	2.6	3.4
2024 年		0.0	1.1	1.0
	1 季度	-1.4	-3.5	-3.8
	2 季度	1.8	1.1	3.1
	3 季度	0.1	1.3	2.0
	4 季度	0.2	1.9	-1.5
2025 年				
	1 季度	0.7	-0.3	2.9
	2 季度	0.4	2.0	0.6

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		1.2	0.8	-0.3
	2 季度	1.4	0.5	-1.1
	3 季度	0.9	0.0	-0.2
	4 季度	0.5	-0.3	-1.0
2024 年		0.1	-0.1	0.9
	1 季度	-0.8	-1.6	-0.8
	2 季度	-0.7	-0.5	1.6
	3 季度	0.8	0.9	1.2
	4 季度	1.2	1.0	1.7
2025 年				
	1 季度	1.7	1.6	0.7
	2 季度	1.7	1.1	-0.2

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出口	进口
2023 年		0.9	3.3	-0.8
	2 季度	1.3	3.7	-1.4
	3 季度	-1.0	2.9	-4.6
	4 季度	0.6	4.3	-1.6
2024 年		0.0	1.1	1.0
	1 季度	-2.4	1.4	-3.3
	2 季度	0.8	1.1	3.3
	3 季度	1.5	1.5	4.6
	4 季度	0.6	0.5	-0.4
2025 年				
	1 季度	2.8	3.9	6.5
	2 季度	1.5	4.9	3.9

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
	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	-1.6	1.24	2.5
	6 月	4.2	1.22	2.5
	7 月	-1.5	1.22	2.3
	8 月	0.1	1.20	2.6

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

资料来源:日本统计局和日本央行。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

年份	出口额	环比增长 (%)	同比增长 (%)	进口额	环比增长 (%)	同比增长 (%)	出口额 减进口额
2024 年	1070879		6.2	1125591		2.0	-54712
9 月	90369	0.7	-1.8	93430	-2.5	1.9	-3061
10 月	94256	-0.4	3.1	98979	0.3	0.5	-4723
11 月	91520	-0.5	3.8	92676	-0.5	-3.8	-1155
12 月	99067	5.0	2.7	97790	2.3	1.8	1277
2025 年							
1 月	78652	-1.5	7.3	106069	5.7	16.3	-27417
2 月	91901	5.1	11.4	86046	-4.4	-0.7	5855
3 月	98526	-4.3	4.0	92983	0.4	1.9	5543
4 月	91572	-2.2	2.0	92855	-1.4	-2.1	-1284
5 月	81345	0.0	-1.7	87770	-0.7	-7.6	-6425
6 月	91627	-0.3	-0.5	90150	-0.7	0.3	1476
7 月	93595	-0.1	-2.6	94827	0.4	-7.4	-1232
8 月	84258	-0.1	-0.1	86686	-1.5	-5.2	-2428
9 月	94137	2.4	4.2	96483	3.9	3.3	-2346

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
	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	33	13620	-13587
	2 月	-541	20564	-21105
	3 月	16804	35693	-18889
	4 月	-1466	17170	-18636
	5 月	4880	23207	-18327
	6 月	13617	50271	-36654
	7 月	3845	14600	-10755
	8 月	-71	26075	-26146

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
	2 季度	1.6	0.5	2.0	3.9	9.7	5.3
	3 季度	0.9	0.1	-0.8	2.4	9.3	6.2
	4 季度	1.2	-0.5	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	0.3	0.5	2.6	8.4	5.4
	2 季度	1.2	0.9	0.4	3.3	6.5	4.3
	3 季度	1.9	1.4	0.4	4.0	5.6	3.3
	4 季度	2.3	1.9	0.8	3.6	6.4	4.5
2025 年							
	1 季度	2.3	1.7	0.8	2.9	7.4	1.4
	2 季度	1.2	1.4	0.6	2.2	7.8	1.1

注:(1)加拿大季度数据为年化增长率。(2)印度年度数据指财政年度。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2023 年		1.6	3.3	3.2	1.1	5.0	5.0
	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	3.0	5.5	6.9	4.9
	2 季度	0.6	0.0	3.1	8.0	8.2	5.1
	3 季度	1.7				8.2	

资料来源:各经济体官方网站(表 27~表 28)。

表 29 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2024 年		6.4	4.3	32.6	6.9	8.0	2.5
	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	4.7		6.2	6.9	2.2
	6 月	6.9	4.7	33.2	5.8	7.5	2.2
	7 月	6.9	4.7		5.6	6.8	2.2
	8 月	7.1	4.8		5.6		

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

资料来源:印度数据来自印度经济监测中心,其他来自各经济体官方网站。

表 30 劳动力市场失业率(续)

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2024 年		2.8	2.7	3.0	3.4	2.2	4.9
	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	2.7	3.5	3.3		
	6 月	2.6	2.7	3.5	3.3	2.2	
	7 月	2.5	2.8	3.7	3.3		
	8 月	2.6	2.9	3.7	3.4		
	9 月	2.5		3.9	3.4	2.2	

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

资料来源:各经济体官方网站。

表 31 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	加拿大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2024 年	5680	5733	-53	5128	8160	-3031
7 月	471.4	477.1	-5.6	382.9	695.3	-312.4
8 月	460.7	496.7	-36.0	407.2	666.0	-258.8
9 月	466.8	484.6	-17.8	429.3	675.2	-245.9
10 月	493.3	505.6	-12.3	462.3	850.4	-388.1
11 月	470.8	472.8	-2.0	505.1	755.0	-249.9
12 月	489.1	460.9	28.2	473.3	663.9	-190.6
2025 年						
1 月	505.1	453.9	51.2	546.7	637.1	-90.3
2 月	452.3	454.2	-1.9	520.3	706.2	-185.8
3 月	496.8	512.1	-15.3	521.9	788.7	-266.9
4 月	419.5	485.2	-65.8	451.5	766.7	-315.3
5 月	446.8	491.2	-44.4	432.0	781.4	-349.4
6 月	455.2	499.5	-44.2	381.5	844.8	-463.2
7 月	444.7	487.6	-43.0	481.4	846.5	-365.1

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

资料来源:世界贸易组织。

表 32 进出口贸易(续 1)

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2024 年	1101	1235	-134	3370	2629	742
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	253.8	230.7	23.2
2 月	88.7	77.4	11.3	227.4	232.3	-4.9
3 月	93.8	80.8	13.0	287.0	210.3	76.7
4 月	87.4	80.2	7.1	298.9	222.7	76.1
5 月	96.8	84.9	11.8	299.3	229.3	70.0
6 月	95.4	83.3	12.1	289.6	232.7	56.9
7 月	103.3	92.2	11.1	320.7	252.5	68.2
8 月	96.5	94.5	2.1	295.8	237.2	58.6
9 月				305.3	275.4	29.9

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	4427	7182	-2755	4331	2997	1334
9 月	340.8	587.4	-246.6	388.1	269.6	118.6
10 月	392.0	663.4	-271.4	374.4	283.5	90.9
11 月	321.1	699.5	-378.4	392.3	269.3	123.1
12 月	380.1	599.5	-219.4	395.8	294.0	101.8
2025 年						
1 月	364.3	594.2	-230.0	299.0	225.3	73.6
2 月	369.1	509.6	-140.5	317.7	207.6	110.1
3 月	419.7	635.1	-215.4	350.3	231.0	119.3
4 月	384.9	649.1	-264.2	339.5	253.6	85.9
5 月	387.3	606.1	-218.8	329.6	250.1	79.4
6 月	351.4	539.2	-187.7	327.1	241.9	85.3
7 月	372.4	645.9	-273.5	380.3	253.1	127.1
8 月	351.0	615.9	-264.9	315.3	240.6	74.7
9 月	363.8	685.3	-321.4			

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	6177	6362	-185
9 月	585.4	521.0	64.4	496.3	511.2	-14.9
10 月	575.0	543.3	31.7	579.0	581.1	-2.1
11 月	562.9	507.2	55.7	522.6	529.7	-7.1
12 月	613.6	548.7	64.9	517.5	499.1	18.5
2025 年						
1 月	491.6	510.1	-18.5	444.0	496.1	-52.1
2 月	522.9	483.0	39.9	491.0	474.4	16.5
3 月	580.9	532.9	48.0	554.1	521.2	32.9
4 月	581.2	533.0	48.2	543.5	543.9	-0.4
5 月	572.5	503.2	69.3	554.8	542.4	12.3
6 月	598.0	507.2	90.8	540.0	534.9	5.1
7 月	608.2	542.1	66.1	567.1	567.2	-0.2
8 月	584.0	518.9	65.1	557.2	576.6	-19.4
9 月	659.5	564.0	95.6	564.9	588.9	-24.0

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

表 35 进出口贸易(续 4)

单位:亿美元

年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2024 年	6455	7041	-586	4750	3944	806
9 月	559.1	640.8	-81.7	405.5	334.5	71.0
10 月	557.8	605.9	-48.2	412.8	342.2	70.6
11 月	565.8	622.1	-56.3	410.6	330.9	79.7
12 月	587.7	621.5	-33.9	435.6	374.6	61.0
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	643.2	693.1	-49.9	486.4	412.5	74.0
5 月	633.3	680.1	-46.8	517.4	391.2	126.2
6 月	582.5	684.1	-101.6	533.3	412.5	120.8
7 月	642.3	698.9	-56.6	566.8	423.5	143.3
8 月	614.0	669.8	-55.9	584.9	416.6	168.3
9 月				542.5	418.6	124.0

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	4055	3808	248	2647	2337	310
9 月	340.8	317.6	23.2	220.6	188.2	32.3
10 月	359.8	338.1	21.7	244.2	219.4	24.8
11 月	343.7	334.8	8.9	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	300.6	31.0	214.3	179.4	34.9
2 月	311.7	327.5	-15.8	219.4	188.5	31.0
3 月	385.7	368.7	16.9	232.5	189.2	43.3
4 月	377.4	368.4	9.0	207.4	205.9	1.6
5 月	397.0	390.8	6.2	246.1	203.1	43.0
6 月	398.4	366.4	32.0	234.4	193.3	41.0
7 月	424.0	400.6	23.5	247.5	205.8	41.7
8 月	434.9	397.9	37.0	249.6	194.8	54.9
9 月	426.7	398.2	28.5			

资料来源:印尼数据来自印尼中央统计局,越南数据来自越南统计局。

六、三大经济体指标对比图

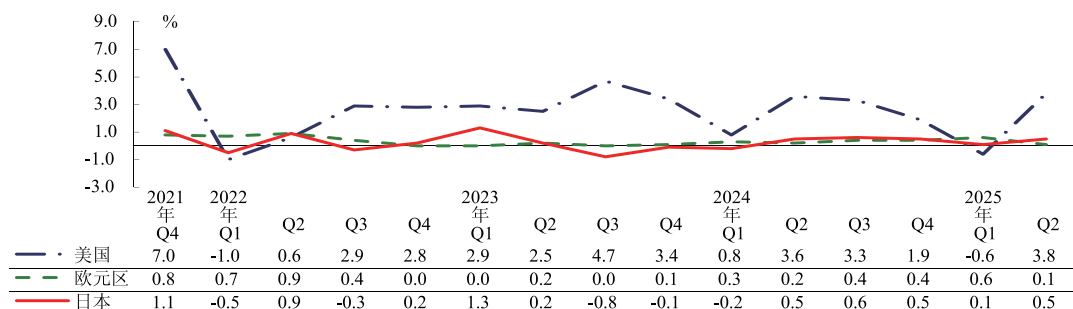


图1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

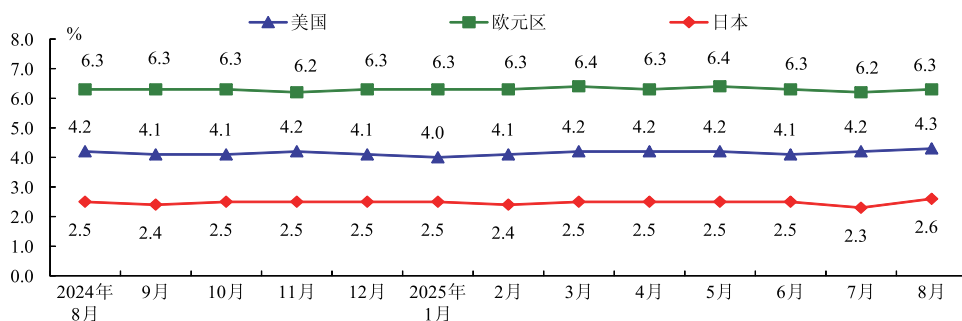


图2 三大经济体失业率变动 (%)

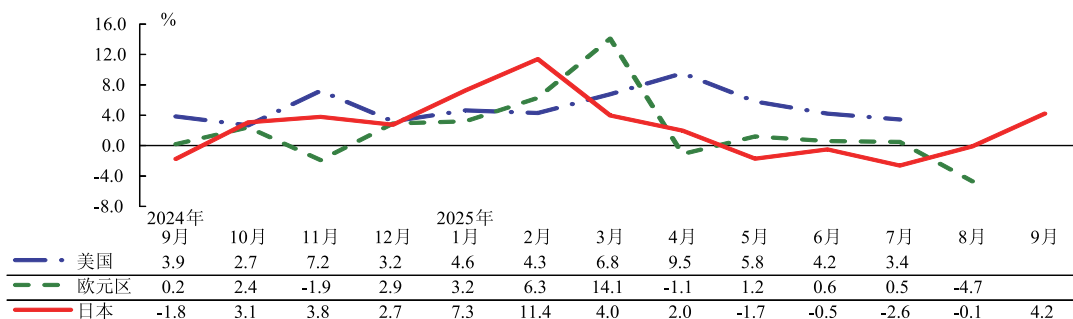


图3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

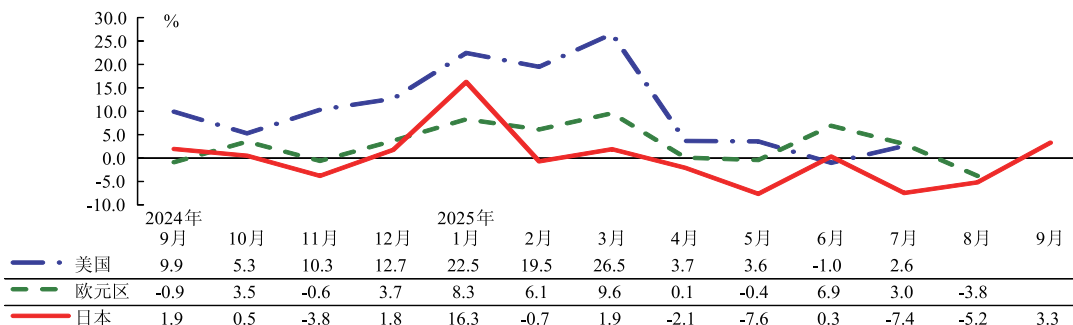


图4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方网站(图1~图4)。

ABSTRACTS

(1) Study and implement the spirit of the fourth plenary session of the 20th Communist Party of China Central Committee

Editor's Note: the "Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of China for Formulating the 15th Five - Year Plan for National Economic and Social Development" (hereinafter referred to as the "Recommendation") was reviewed and approved at the fourth plenary session of the 20th Communist Party of China Central Committee, outlines the blueprint for China's economic and social development over the next five years, providing fundamental guidance and an action plan for the continued advancement of Chinese modernization. The "Recommendations" expound on the significant achievements China has made in development during the 14th Five - Year Plan period, clarify the important transitional role of the 15th Five - Year Plan period in the process of basically achieving socialist modernization, the principles that must be followed in development, and the main development goals, and lay out the major strategic tasks and key measures for economic and social development during this period. Study and implement the spirit of the fourth plenary session of the 20th Communist Party of China Central Committee, this publication invites experts from various research fields to write interpretive articles, helping readers gain a systematic and comprehensive understanding of the main features and key content of the "Recommendations". This article focuses on key areas that affect both the overall situation and long - term development, including industrial development, technological innovation, the domestic market, opening up to the outside world, rural revitalization, regional coordination, and green development, and it aims to study and understand the major strategies and specific measures proposed in the "Recommendations" and, in combination with the important position, development environment, principles, and goals of the 15th Five - Year Plan period, puts forward reflections and suggestions for effectively implementing the relevant tasks.

(2) Discussion on GDP growth targets and implementation path during the 15th Five - Year Plan Period

Xu Xianchun , Zhang Yixiang , Tang Ya , Zhang Yifan

This article, based on China's macroeconomic trends and growth characteristics, estimates the expected GDP growth targets for the 15th Five - Year Plan period, and holds that maintaining an average annual real GDP growth of about 4.50% and an average annual nominal GDP growth of about 5.50% is an objective requirement for achieving the strategic goal of building a modern socialist country in all respects, reflecting the strategic nature of economic development, bottom - line thinking, and the policy determination of long - term planning. Subsequently, a feasibility analysis was conducted on the GDP expected growth target, and drawing on the "convergence" principle and international experience, it is estimated that China's potential economic growth rate during the 15th Five - Year Plan period will be between 4.79% and 5.41%, indicating that an average annual actual GDP growth target of around 4.50% during this period is feasible. This article points out that during the 15th Five - Year Plan period, China's economic growth still faces multiple challenges. Finally, from both the demand and production perspectives, the study explores the paths to achieving the GDP growth targets set for the 15th Five - Year Plan period.

(3) Opportunities and implementation pathways for the development of China's biopharmaceutical industry during the 15th Five - Year Plan Period

Xu Ce , Zhao Fang

As a key pillar and core driver for Healthy China, promoting high - quality economic development, and safeguarding national security, the strategic value of the biopharmaceutical industry is increasingly prominent. This article explains the irreplaceable and important role of the biopharmaceutical industry in responding to changes in disease patterns, enhancing public health emergency preparedness, alleviating the medical burden in rural areas, and ensuring the accessibility of medications for special groups such as patients with rare diseases; Analyzed the significant progress and achievements made by China's biopharmaceutical industry; Looking ahead at the significant development opportunities within the industry, particularly in frontier areas with immense potential such as precise treatment of common diseases, breakthroughs in the prevention and treatment of major diseases, preventive medications, modernization of traditional Chinese medicine, overall health care, and anti - aging. The recommendations for further promoting the high - quality development of the biopharmaceutical industry are as follows: Strengthen the guiding role of national

strategic tasks and major demands in industrial innovation, deepen the reform of key systems and mechanisms in areas such as review and approval, and medical insurance payment, and drive the overall advancement of the entire industry chain's capabilities through the implementation of nationally significant major scientific and technological projects.

(4) The connotations, extensions, and practical requirements for the healthy and orderly development of artificial intelligence towards being beneficial, safe, and equitable

Zhang Jin, Mao Kejun, Jiliu Rulin, Xue Zehua

General Secretary Xi Jinping emphasized the need to promote the healthy and orderly development of artificial intelligence in China in a direction that is beneficial, safe, and equitable. This article examines this significant assertion from the three representative concepts of “beneficial” “safe” and “fair”, and it theoretically summarizes the connotations and extensions of the healthy and orderly development of artificial intelligence, specifically, “beneficial” is goal-oriented, “safe” is a baseline requirement, and “fair” is a value principle, and these three are interrelated and co-evolve, clarifying the value propositions and action guidelines for the healthy and orderly development of artificial intelligence with Chinese characteristics. This article argues that promoting the healthy and orderly development of artificial intelligence in a beneficial, safe, and equitable direction requires, in practice, breaking the binary thinking and fostering harmonious human-machine coexistence; strengthening institutional and regulatory frameworks to enhance governance and implementation capabilities; advancing standardization and establishing robust monitoring and early warning mechanisms; bridging development gaps and realizing the inclusive value of technology; strengthening multilateral cooperation, enhancing international collaborative governance, and accelerating the construction of an AI governance system with Chinese characteristics.

(5) Research on pathways to enhance the modernization of data governance in China

Xiao Hongwei

The level of modernization in data governance is directly related to a nation's competitiveness and sustainable development capacity. This article first reviews the current state of the modernization of data governance in China from the perspectives of institutional systems, technical support, openness and sharing, and security assurance. Subsequently, the challenges faced by the modernization of data governance in China are analyzed from the dimensions of the completeness of the data system, the maturity of technical support, the effectiveness of open sharing mechanisms, and the resilience to security risks. Based on the above analysis, this article proposes eight pathways to enhance the modernization of data governance in China, namely: establishing a comprehensive and systematic data infrastructure system, strengthening the support capabilities of data governance, promoting the empowerment of digital technologies, improving mechanisms for data openness and sharing, reinforcing full-process data quality management, stimulating the vitality of the data element market, building a robust data security protection barrier, and deepening international cooperation in data governance.

(6) In-depth Understanding, Strategic Significance, and Policy Recommendations for the implementation of the “Artificial Intelligence” initiative

Yi Chengqi, Kong Xiangli

Artificial intelligence technology, having undergone initial market testing, has preliminarily demonstrated the capability to address complex problems in real-world scenarios, and its role in expanding human cognitive boundaries, enhancing labor productivity, reducing costs and increasing efficiency, improving decision-making, and generating greater value is becoming increasingly prominent. Deeply implementing the “Artificial Intelligence” initiative is of significant strategic importance for promoting productivity transformation, driving high-quality development, ensuring and improving people's livelihoods, and fostering global cooperation. From the perspectives of paradigm shift, unique advantages, international competition, and the nature of action, China's development of “Artificial Intelligence” is entering a historic opportunity, yet it still faces various issues and challenges, and it is essential to have a clear understanding of the three key roles of “Artificial Intelligence”: enabling integration, driving transformative change, and fostering limitless creativity, and at the same time, it is necessary to properly manage four sets of relationships: promoting development while ensuring safety and order, pursuing efficiency alongside humanistic care, balancing overall planning with room for flexibility, and addressing immediate needs while focusing on long-term goals. These efforts aim to foster a high-quality development pattern for “Artificial Intelligence” with Chinese characteristics, driven by “Artificial Intelligence”.

(7) Promoting the expansion and upgrading of service consumption: current status, issues, and recommendations

Hong Qunlian, Chen Xuejiao

The consumption of services is connected at one end to the economy and at the other to people's livelihoods, playing an

important role in stabilizing growth, benefiting people's welfare, and promoting employment. Fourth plenary session of the 20th Communist Party of China Central Committee clearly proposed "expanding service consumption with a focus on easing market access and integrating business formats". At present, China's per capita gross domestic product has surpassed \$13,000, and it is currently at a critical stage for the expansion and upgrading of service consumption. In recent years, the quality of service provision in China has significantly improved, with the total volume of service consumption continuously increasing, its structure constantly being optimized, and the environment steadily improving, and service consumption has become a key force in driving stable economic growth and a primary source of incremental consumption for residents. However, meeting the people's ever-growing needs for a better life, China's service consumption still has many shortcomings, and the expansion and upgrading of this sector face four main constraints: insufficient high-quality supply, slow income growth, limited leisure time, and a suboptimal consumption environment. This article recommends expanding the openness of the service sector and improving the level of service provision, so that residents have high-quality products to consume; increasing residents' income through multiple channels and improving the income distribution system, so that residents can afford to consume; implementing and enforcing the paid leave system and optimizing leisure time arrangements, so that residents have the time to consume; strengthening the legal and credit supervision system and optimizing the service consumption environment, so that residents can consume with confidence.

(8) International economic and trade security: global development trends and the construction of China's security system

Zhao Jin

Implementing high-level opening-up to the outside world is a major decision for China to align with international high-standard economic and trade rules, achieve high-quality development, and realize the great rejuvenation of the Chinese nation through Chinese-style modernization. External shocks such as Sino-American trade frictions, the COVID-19 pandemic, the Ukraine crisis, and the Israel-Palestine conflict have triggered crises in supply chains, energy, and food, thereby increasing global economic instability and highlighting risks to international trade and economic security. Global economic and trade security is showing new trends, including the rising strategic importance of national economic security, strengthened management of trade and investment security, prominent security of industrial and supply chains, diversified and precise security policy tools, the generalization of economic and trade issues into security concerns, and the increasing impact of non-economic factors on economic and trade security risks, and China's economic and trade security is facing unprecedented challenges. Thoroughly implement the overall national security concept, and ensure high-level trade and economic security to support a high-level opening-up, China should accelerate the establishment of trade and economic security organizations, improve the legal system for trade and economic security, develop a security governance system centered on industrial and supply chains, and establish a digital trade governance system, and strengthen trade risk management, improve the national security review system for foreign investment, expedite the construction of mechanisms to protect the security of overseas investments, and enhance international cooperation in trade and economic security.

(9) A New round of global industrial shift and the global layout of Chinese manufacturing

Liu Jiajun, Ye Yunling

This article focuses on the historical evolution of global industrial relocation and the strategic choices of China's manufacturing sector, and it systematically analyzes the advantages and disadvantages of past global industrial shifts for exporting countries, compares the new characteristics of the latest round of industrial relocation in terms of driving mechanisms, directions, key players, and forms, and explores the opportunities and challenges it presents for the global positioning of China's manufacturing industry. Research has found that in past global industrial transfers, while exporting countries can promote industrial chain upgrading and optimize global factor allocation through the transfer of low-end industries, they also face risks such as the hollowing out of the domestic real economy and the weakening of technological advantages. At present, the new round of industrial transfer is showing new trends such as multidimensional driving factors, regionalization and bidirectionality, diversification of participating entities, and green and intelligent development patterns. In the face of a new wave of global industrial transfer and a complex and ever-changing international environment, China's manufacturing sector needs to align with the trends of industrial evolution, proactively plan a global production capacity network, build flexible "global prototype factories," accelerate the development of a green and intelligent manufacturing ecosystem, and deepen systemic openness, and this will enable the shift from traditional capacity advantages to key roles within the global manufacturing system, and through optimizing the global layout, reshape new international competitive advantages.

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理论刊物。

国际经济重点选题：积极扩大自主开放；推动贸易创新发展；拓展双向投资合作空间；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。

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；建设现代化产业体系；壮大民营经济；深入推进数字中国建设；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

