

福建决策信息参考

内部资料 领导参阅

总第259期 2021年第5期

● 最新动态

1 最新动态

● 福建动向

2 数字经济快速增长 成福建高质量发展“新引擎”

3 福建：突出“六抓四聚焦” 推动新一代信息技术 赋能制造业转型升级

5 海上风电“乘风破浪” 福建推进新能源产业创新走廊建设

6 福建：聚焦义务教育薄弱环节提质扩容

● 邻省新措

8 《广东省加快先进制造业项目投资建设若干政策措施》核心点解读

9 “无废城市”来了！广东探索建设“珠三角无废试验区”

10 《浙江省“小微企业三年成长计划”（2021-2023年）》的特色亮点

11 江苏重点布局加快建设科技强省的四大任务

12 山东出台落实《区域全面经济伙伴关系协定》先期行动计划

● 焦点话题：美国 232 调查

13 综述：美国232调查的内容、影响及应对

13 一、232调查是美国惯用的贸易“旧工具”

16 二、日本、德国应对美国贸易战的举措

21 三、我国应对美国贸易战的举措建议

25 四、结语

● 海丝资讯

26 习近平博鳌讲话解读：体现高质量共建“一带一路”的决心

27 推进“一带一路”数据跨境流动的中国方案

● 文旅视点

29 文旅部副部长杜江：“互联网+旅游”的挑战和机遇

30 红色文化赋能文旅融合高质量发展

● 知识之窗

32 让制造服务业成经济主要增长点

33 “十四五”时期中国发展数字经济的重点和策略

36 中国经济面临去工业化风险？保持制造业比重稳定释放何种信号？

38 保障数据安全，筑牢数字经济发展底线

39 中国城市群跨域治理的经验、前景与路径

41 积极开发老龄人力资源 激发老龄化正面效应

42 完善农村老年照料支持体系

44 万亿医保个人账户改革启动在即，国务院划定三年时间表

45 英美如何进行人口结构治理？有何启示？

最新动态

※3月24日，国家主席习近平到武警第二机动总队视察。他强调，要坚持聚焦备战打仗，深入推进实战实训、联战联训、科技强训、依法治训，紧贴多样化任务需求，加强针对性适应性训练，加强合成化专业化训练，加强新力量新装备训练，提高训练质量和层次。

※新华社3月25日电 国家主席习近平在福建考察时强调，要深化供给侧结构性改革，扩大改革开放，推动科技创新，统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，在加快建设现代化经济体系上取得更大进步，在服务和融入新发展格局上展现更大作为，在探索海峡两岸融合发展新路上迈出更大步伐，在创造高品质生活上实现更大突破，奋力谱写全面建设社会主义现代化国家福建篇章。

※新华社3月30日电 国家主席习近平近日对革命文物工作作出重要指示指出，加强革命文物保护利用是全党全社会的共同责任。各级党委和政府要把革命文物保护利用工作列入重要议事日程，发挥好革命文物在党史学习教育、革命传统教育、爱国主义教育等方面的重要作用。

※中共中央政治局3月30日召开会议，审议《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》。会议指出，中部地区作为全国大市场的重要组成部分和空间枢纽，要发挥优势，加快建设现代化基础设施体系和现代流通体系，促进长江中游城市群和中原城市群发展，积极服务和融入新发展格局。

※4月2日，国家主席习近平在参加首都义务植树活动时强调，新发展阶段对生态文明建设提出了更高要求，必须下大气力推动绿色发展，努力引领世界发展潮流。我们要牢固树立绿水青山就是金山银山理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，增加森林面积、提高森林质量，提升生态系统碳汇增量，为实现我国碳达峰碳中和目标、维护全球生态安全作出更大贡献。

※新华社4月8日电 国家主席习近平近日对深化东西部协作和定点帮扶工作作出重要指示指出，要完善东西部结对帮扶关系，拓展帮扶领域，健全帮扶机制，优化帮扶方式，加强产业合作、资源互补、劳务对接、人才交流，动员全社会参与，形成区域协调发展、协同发展、共同发展的好局面。

※新华社4月9日电 国家主席习近平近日对打击治理电信网络诈骗犯罪工作作出重要指示强调，要注重源头治理、综合治理，坚持齐抓共管、群防群治，全面落实打防管控各项措施和金融、通信、互联网等行业监管主体责任，加强法律制度建设，加强社会宣传教育防范，推进国际执法合作，坚决遏制此类犯罪多发高发态势，为建设更高水平的平安中国、法治中国作出新的更大的贡献。

※新华社4月13日电 国家主席习近平近日对职业教育工作作出重要指示强调，职业教育前途广阔、大有可为。要优化职业教育类型定位，深化产教融合、校企合作，推动职普融通，增强职业教育适应性，加快构建现代职业教育体系，培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠。各级党委和政府要加大制度创新、政策供给、投入力度，弘扬工匠精神，提高技术技能人才社会地位。

※4月20日，博鳌亚洲论坛2021年年会开幕式在海南博鳌举行，国家主席习近平发表题为《同舟共济克时艰，命运与共创未来》的主旨演讲。习近平指出，亚洲和世界各国要回应时代呼唤，携手共克疫情，加强全球治理。第一，要平等协商，开创共赢共享的未来；第二，要开放创新，开创发展繁荣的未来；第三，要同舟共济，开创健康安全的未来；第四，要坚守正义，开创互尊互鉴的未来。

福建动向

数字经济快速增长 成福建高质量发展“新引擎”

中国新闻社 2021-04-12

位于福州市滨海新城的数字福建云计算中心，数千个机柜内，海量数据在日夜“狂奔”。这个“最强大脑”和“创新引擎”，已实现3000万亿次/秒浮点计算能力，建成了电子口岸、优教共享、应急指挥、生态大数据等数十个省级示范项目，挖掘数据价值，共享数据红利。

目前，福建加快推进国家数字经济创新发展试验区建设。福建省数字办副主任吴宏武12日接受记者采访时表示，福建大力实施数字经济创新发展工程，制定出台促进5G产业、线上经济、新型基础设施、区块链、“互联网+社会服务”发展等一系列政策措施，数字经济持续快速增长，已成为福建省全方位推动高质量发展的新引擎。

近年来，福建大力实施新网络、新技术、新算力、新安全、新融合、新平台等新型基础设施建设，新基建指数位居全国第五位。

目前，福建加快建设“5G+宽带”双千兆网络，巩固提升物联网水平，实现县级以上重点区域覆盖；固定宽带家庭普及率和移动宽带用户普及率分别居全国第二位和第六位；加快建设工业互联网，工业互联网高质量外网已覆盖全省所有地市，福州建成国家级工业互联网标识解析二级节点，累计接入企业70家，标识注册量达2150万；建成基于区块链服务网络（BSN）的福建省区块链主干网。

吴宏武表示，目前，福建数字经济核心产业不断壮大。福建充分发挥数字经济发展专项资金引导作用，重点扶持一批重大产业项目、示范应用工程、创新支撑平台建设，大力推动人工智能、物联网、平台经济、5G、数字丝路、卫星应用等新兴产业发展。推进实施年度福建省数字经济重点项目251个，培育经济增长新动能。

泉州市九牧厨卫生产园区是福建省首个5G智慧制造示范产业园。九牧厨卫公司相关负责人指出，中国电信股份有限公司福建分公司联手该公司共同探索“5G+工业互联网”应用，成功打造九牧5G智慧园区，赋能卫浴产品5G智造，为制造业转型树立起行业标杆。据了解，目前，福建已实施“机器换工”4万多台套。

新业态、新模式不断涌现是福建数字经济持续快速增长的突出特点。吴宏武指出，大力发展“互联网+社会服务”，培育一批行业服务平台，形成一批典型示范应用，加快教育、医疗健康、养老托育、家政、文化旅游、体育等社会服务领域在线对接、线上线下深度融合。开展百家智慧景区试点，支持福州、厦门、龙岩、武夷山创建“国家智慧旅游试点城市”，打响“全福游、有全福”品牌。建设省金融服务云平台，有效缓解民营企业和中小微企业融资难、融资慢问题。

今年，福建省计划在新基建、电子政务等数字经济领域加大投资，加快建设国家数字经济创新发展试验区，推进全省数字经济年度重点项目工作，目前已遴选261个2021年度省数字经济重点项目，年度计划投资超1150亿元（人民币，下同）。

吴宏武指出，福建向各地、各部门征集了一批拟“十四五”期间建设的数字经济重点项目，共有137个重点项目，总投资3550亿元。今年以来，福建省数

字办加大应用场景征集遴选工作力度，遴选了 663 项福建省数字技术应用场景名单，其中应用场景优秀技术、产品和解决方案 364 项，建设费用约 110 亿元。

（龙敏）

福建：突出“六抓四聚焦”

推动新一代信息技术 赋能制造业转型升级

《中国电子报》2021-04-13

在全球新一轮科技革命和产业变革中，新一代信息技术与制造业加速融合发展，不断激发制造业质量变革、效率变革、动力变革。2020 年 6 月 30 日，习近平总书记主持召开中央深改委第十四次会议，审议通过了《关于深化新一代信息技术与制造业融合发展的指导意见》。福建省委、省政府认真落实《指导意见》精神，深入推进工业互联网创新发展，通过培育平台、打造标杆、探索新模式新业态等方式，走出一条新一代信息技术与制造业融合发展新路径。

抓政策引导 深化融合发展共识

福建省高度重视推进新一代信息技术与制造业融合发展，通过采取一系列政策措施，加强顶层设计，引导产业聚力发展。

“十三五”期间，福建省政府制定印发《关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的实施意见》，实施工业互联网“十百千万”工程，引导培育示范平台、应用标杆企业，建设“互联网+先进制造业”重点项目，推动中小企业业务系统向云端迁移。2021 年，省委深改委审议通过深化新一代信息技术与制造业融合发展有关文件，明确融合发展的指导思想和总体目标；提出培育新产品新模式新业态，探索重点行业融合发展新路径；强调实施融合发展重点工程，推进各类要素保障等内容，为推动融合发展、引领企业智变升级提供了具体指南。

抓网络基建 深化融合发展支撑

福建省持续推动信息基础设施建设工程，深入开展质量提升行动，融合发展网络支撑能力显著提升。

“十三五”期间，福建省实现光网和 4G 全面覆盖城乡，固定宽带家庭普及率达到 135.4%，居全国第二位。建成 5G 基站 2.2 万个，实现县级以上区域（含重点乡镇）5G 网络覆盖，新基建指数位居全国第五位。福州、厦门、泉州等城市入选国家首批 5G 商用示范城市，建成福州国家级互联网骨干直联点。国家工业互联网标识解析二级节点（福州）正式上线，接入企业 76 家，标识发放量突破 2000 万个。福建省推进 IPv6 规模部署，IPv6 活跃用户数达 4497 万个，建成基于区块链服务网络（BSN）的福建省区块链主干网。

抓平台培育 深化融合发展赋能

福建省通过打造工业互联网平台，拓展“智能+”，连通产业链供应链，为制造业转型升级赋能。一方面，通过发展基础平台，提升数字福建云计算中心工业互联网服务能力。另一方面，面向电子、机械、石化、纺织、鞋服、陶瓷、食品等优势产业集群，分行业实施产业集群数字化转型工程，推动行业工业机理与平台应用深度融合。

目前，福建已评定 1 个国家级特色工业互联网平台，17 个省级工业互联网平台，推动 4.7 万家企业上云上平台，服务企业生产经营、研发设计、供应链、

物流仓储等全产业链、全价值链，促进企业数字化转型作用明显。如海创云工业互联网操作系统，具备工业协议兼容适配能力，连接服务企业数2万多家，连接工业设备36万多台；摩尔工业互联网平台，构建工业云化软件应用商城，连接企业数量6000多家；华鼎智造通过为泉工机械打造智能装备远程运维平台，实现对砖机设备故障进行远程预警预测和诊断维护，50%的故障报修通过平台远程功能得到解决。

抓标杆培育 深化融合发展应用

福建省立足经济特色和产业基础，培育面向重点行业的融合发展标杆，促进企业互联、数据整合、资源共享、产业协同，拓展形成完整的配套供给和应用场景。

截至2020年年底，福建省列入工信部工业互联网创新发展工程项目9个，认定省级智能制造试点示范企业125家，智能制造样板工厂（车间）23家，智能制造试点示范基地5个，工业互联网应用标杆企业107家。在纺织、鞋服、冶金、建材等不同行业领域，福建省一些标杆企业率先推动信息技术赋能制造业发展，积累了一系列行之有效的经验做法。比如，九牧集团敢为人先，大胆创新，在全省率先开展“5G+工业互联网”应用，建成全省首个5G数字工厂，整体运营效率提升35%以上，良品率达到国际先进水平；景丰科技坚持走智能生产道路，打造全流程数字化工厂，正在逐步实现无人化生产，成为全球领先的石化尼龙新材料企业。

抓智能转型 深化融合发展动能

福建省大力发展个性化定制、网络化协同、智能化制造、服务化延伸、数字化管理等典型制造新模式新业态，不断激发企业创新活力、发展潜力和转型动力。

截至2020年年底，实施“机器换工”4万多台套，信息化、两化融合发展指数均位居全国前列，通过两化融合贯标评定企业数2113家，居全国第二位；企业数字化研发设计工具普及率81.1%，生产设备数字化率49.6%，关键工序数控化率54.1%；培育国家智能制造综合标准化与新模式应用专项23个，驱动制造业企业智能化、精准化、柔性化、绿色化发展。比如，双驰公司坚持需求引领，通过建设大规模个性化定制平台，工厂接单流转，实现零库存生产；飞毛腿公司通过关键业务数据采集、标准化配料标签匹配，实现精准追溯。此外，制造企业、软件企业、电信企业、系统集成商之间的结合更加紧密，互相渗透融合，如电信公司从网络服务商转型成为集成服务商。

抓智囊应用 深化融合发展服务

福建省坚持发挥行业组织和专家在融合发展重大决策、政策制定和技术咨询等方面的服务支撑作用。通过成立新一代信息技术与制造业融合发展专家咨询组，开展前瞻性、战略性重大问题研究；构建13个国家和省级重点实验室、48个工程（技术）研究中心、28个企业技术中心、18个物联网技术创新中心、27个大数据创新平台，为企业提供技术研究支持；引进成立东南新工科产业学院、北京理工大学东南信息技术研究院，建设智能制造公共实训基地、网络工程与互联网应用实训基地，举办“工业制造大数据应用”研修班等，凝聚产学研用资源，统筹规划融合发展。

纵观世界现代化的发展历程，谁抓住了科技革命的机遇，谁就将发展的主动权掌握在自己手里。习近平总书记指出，面对信息化潮流，只有积极抢占制高点，才能赢得发展先机，要推动信息化和工业深度融合，必须在信息化方面多动脑筋、多用实招。“十四五”期间，福建将全面贯彻落实《指导意见》精神，聚焦集群

化、平台化、专业化、智能化“四化”引领，促进新一代信息技术有效赋能制造业，为全方位推动制造业高质量发展提供有力支撑。

一是聚焦集群化，分行业实施数字化转型。面向电子、机械、石化、纺织、鞋服、食品等优势产业集群，分行业梳理融合发展路径图，以行业共性应用场景为切入点，培育推广“小而精、精而准”的行业级系统解决方案，降低信息化改造成本，推进特色优势产业率先实现链条式、整体性数字化转型。

二是聚焦平台化，促进大中小企业融通发展。建设数字福建区块链应用技术服务平台，深化软硬件结合，培育一批集成服务商，进一步提升数字化集成服务能力。支持优势骨干企业通过工业互联网平台整合制造资源，建立资源共享、业务协同、产业共赢的新型产业分工体系，汇聚行业知识、经验、方法，促进大中小企业协同融通。推动各级政府通过购买服务等方式，组织专业机构为中小企业提供免费诊断咨询服务，支持中小企业“上平台用平台”。打造中小企业融合发展公共服务平台，开展技术咨询、人才培养、对接交流等数字化服务。

三是聚焦专业化，丰富融合发展技术供给。引进培育一批融合发展优秀服务商，发布融合发展应用需求场景，通过举办创新大赛、揭榜挂帅等方式，评选最佳解决方案。加大财政支持力度，推动融合发展前沿技术、新型领域创新，支持建设融合发展创新体验中心。加快培养融合发展科技领军人才、卓越工程师和数字化转型管理人才。完善创新服务，推动产业链领军企业组建创新联合体，建设产教融合实训基地，培养技术技能人才。

四是聚焦智能化，加快培育新模式新业态。挖掘工业大数据核心驱动潜能，探索构建企业“数字神经系统”，推动制造业生产方式、管理模式和企业形态变革，培育发展一批个性化定制、网络化协同、智能化制造、服务化延伸、数字化管理等新模式新业态标杆企业，加快建设厦门华为鲲鹏超算中心、泉州先进计算中心等重大项目，为制造业发展增添新动能、激发新活力。

（福建省工业和信息化厅副厅长 郭学军）

海上风电“乘风破浪” 福建推进新能源产业创新走廊建设

中国新闻社 2021-04-01

装载着目前亚洲单机容量最大的 10 兆瓦海上风电机组的重卡，近日一辆接着一辆驶出福建三峡海上风电国际产业园内的东方风电工厂。几天后，这批风机将在福建省福州市江阴港码头转运到福州长乐外海海上风电场进行吊装。

目前，三峡海上风电国际产业园已具备海上风电大容量机组批量生产的能力。而福能海峡长乐外海海上风电场 A 区、C 区项目，总装机容量 498 万千瓦，总投资 110.9 亿元（人民币，下同），是中国已核准的单机容量、单个风电场容量最大的项目，将采用 30 台东方风电 10 兆瓦海上风电机组。

福能海峡发电有限公司董事长周朝宝告诉中新社记者，据测算，在年平均 10 米/秒的风速条件下，福能海峡长乐外海海上风电场 A 区、C 区项目每年可输出 12 亿千瓦时清洁电能，可满足 60 万个三口之家的一年家庭正常用电，可减少燃煤消耗 39 万吨、二氧化碳排放 105 万吨。

台湾海峡独特的“狭管效应”，为福建带来独一无二和绿色、清洁、可再生的风能资源，海上风电可利用小时数达 3500 小时至 4000 小时。丰富的风能资源，吸引境内外企业纷纷闻“风”而动、抢滩福建。

2015年，三峡集团与福建省签署合作协议，将海上风电资源禀赋优异的福建作为集中连片规模开发海上风电的重点实践区域。而今，在福清兴化湾、长乐外海、漳浦六鳌、莆田平海湾、平潭外海等地，三峡集团与福能集团合作的已核准、竞配海上风电项目已接近300万千瓦。

沿着福建海岸线从北到南，发电风车遍布，将呼啸而过的海风转化为强劲电能。一条绿色能源链跃然成型，成为助推福建高质量发展的强劲动力源。

海上风电制造产业发展正不断提速。东方风电10兆瓦海上风电机组由东方电气集团、三峡集团联合自主研制，首台样机于2019年9月在三峡海上风电国际产业园成功下线，并于2020年7月在福清兴化湾海上风电场并网试运行，这是亚太地区迄今投入运行的单机容量最大的海上风电机组。

东方电气风电有限公司总经理尹守军说，截至目前，累计发电量超过3060万千瓦时，曾经创下单周发电量超过172万千瓦时的优异成绩，刷新了中国单机风电机组周发电量的最高纪录。

随着福建“21世纪海上丝绸之路”核心区、自由贸易试验区等多区建设的推进，很多大项目入闽布局，能源形势趋紧。专家分析称，由于能源相对贫乏、水资源开发已接近饱和，减排压力持续，风能清洁能源成为福建优化能源结构和电源布局的发力点。

根据规划，福建“十四五”时期将以沿海一带为新能源产业创新走廊，以宁德、漳州储能产业基地、兴化湾—平海湾海上风电产业园为两翼，打造新能源产业发展格局。

截至2020年底，福建海上风电累计并网76万千瓦，居全国第三。而随着一批海上风电重点项目加快推进，到“十四五”时期末，福建海上风电有望并网超500万千瓦。

如今，海上风电从近海、浅海走向远海、深海，“乘风破浪”快速发展。福建正推进海上风电产业强链、补链、延链，并积极推动深远海海上风电基地开发。

福建三峡海上风电国际产业园运营有限公司总经理金海军表示，将立足福建风电资源优势，加快更大容量的海上风电机组研制，助推福建能源产业转型升级，为中国实现碳达峰、碳中和目标贡献更多力量。

（龙敏）

福建：聚焦义务教育薄弱环节提质扩容

《中国教育报》2021-04-04

近日，福建省发改委印发《福建省义务教育提质扩容工程建设方案（2021—2025年）》，聚焦义务教育薄弱环节进行改善与能力提升。

方案提出，“十四五”期间，要统筹优化城乡义务教育学校布局建设，各类学校办学条件达到省级基本办学标准。其中，以城镇为主消除大班额，以乡镇为主建设寄宿制学校，以规划长期保留的乡村学校为主建设小规模学校。结合新型城镇化和人口流动需求，工程项目向义务教育学位缺口严重的城市新区等人口集中地区倾斜。优先支持教学、学生生活设施存在较大缺口，且难以通过调整房舍用途解决的学校，构建与人口规模相适应的义务教育布局。

在建设资金方面，方案明确工程所需建设投资由省级预算内投资、地方财政性资金和学校自筹资金等多渠道投入组成。同时，对福建省原中央苏区、闽东苏

区及原省级扶贫开发工作重点县项目,按照不超过项目总投资 80%的比例进行补助,其他地区以不超过项目总投资 60%的比例进行补助。省级预算内投资,原则上对每所学校的补助额度不超过 500 万元。

(黄星)

邻省新措

《广东省加快先进制造业项目投资建设若干政策措施》

核心点解读

《南方日报》2021-04-01

近日，省政府印发《广东省加快先进制造业项目投资建设若干政策措施》（以下简称“广东先进制造业投资十条”），主要包括加大制造业投资奖励、推动内外资一体化全产业链招商等10条政策措施。

强调金融和产业资本的支撑作用

根据政策，省财政设立先进制造业发展专项资金，对“十四五”期间各地级以上市引进、建设的先进制造业项目予以支持。

具体包括：支持先进制造业投资奖励，对2021年1月1日至2025年12月31日期间广州、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆市总投资10亿元以上的制造业项目，汕头、韶关、河源、梅州、汕尾、阳江、湛江、茂名、清远、潮州、揭阳、云浮市总投资5亿元以上的制造业项目，按其新增实际固定资产投资额不超过2%的比例分年度对地级以上市政府予以事后奖励。

此外，对20个战略性产业集群的大型技术改造项目给予奖励。其中，珠三角地区技术改造项目按设备购置额不超过20%予以奖励，粤东粤西粤北地区技术改造项目按设备购置额不超过30%予以奖励。

“广东先进制造业投资十条”尤其强调金融和产业资本的支撑作用。

政策支持金融机构加大对战略性产业集群企业和项目的信贷支持力度。推动金融机构增加制造业信用贷款和中长期贷款，提高制造业中长期贷款和信用贷款占比。引导金融机构完善信贷管理机制，优化融资服务。鼓励地市成立本地先进制造业重点项目金融信贷工作专班，协调金融机构加强融资支持。

引导保险机构开发针对先进制造业项目的专属保险产品。探索建立与国家相关产业投资基金常态化对接工作机制，强化省、市相关产业发展基金的政策导向，构建产业链上下游协作的产业生态圈。

每个战略性产业集群建设至少1家创新中心

“广东先进制造业投资十条”提出，推动科技创新平台建设。围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，加快推进粤港澳大湾区国家创新中心建设，在先进制造业领域重点布局，促进先进制造业重大成果在粤转化落地。

其中，在每个战略性产业集群建设至少1家省级技术创新中心、产业创新中心或制造业创新中心，鼓励各地对国家级、省级技术创新中心、产业创新中心、制造业创新中心和中试基地给予资金支持。

与此同时，打造高水平项目承载平台。政策提出，积极支持申报国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区。鼓励有条件的地市向园区下放更多管理权限，将经济技术开发区、高新技术产业开发区、省产业园打造成为全省先进制造业项目建设的主阵地。聚焦战略性产业集群培育，加快建设一批以先进制造业为主导产业的省级高新技术产业开发区，新布局建设一批省产业园，打造一批特色产业园区。

强化高素质人才支撑，支持先进制造业项目单位建设“人才驿站”。引导职

业院校（含技工院校）重点建设 20 个与战略性产业集群相匹配的专业集群。鼓励各地制定本地先进制造业项目团队或项目所在企业高管人才薪酬补贴政策，推广人才“一站式”服务。

要加强内外资一体化全产业链招商

围绕“一核一带一区”区域发展格局，政策按照“十四五”全省制造业总体空间布局，聚焦 20 个战略性新兴产业集群，积极引进产业带动性强、技术水平先进、绿色低碳的先进制造业项目。同时，鼓励国有资本深度参与先进制造业项目引进建设。

政策还指出，要加强内外资一体化全产业链招商，省、市、县（区）定期举办招商大会，搭建省市联动招商网络。实施“产业链招商”工程，围绕战略性新兴产业集群，编制产业招商地图，成立产业链招商联盟，建立产业招商数据库和目标企业清单。加强与国家重大战略及港澳地区对接、协同联动，围绕先进制造业产业链推动互补招商。

此外，“广东先进制造业投资十条”还提出，加大统筹协调力度。实施省领导定向联系负责若干战略性新兴产业集群工作制度，建立战略性新兴产业集群专家咨询制度，明确 20 个战略性新兴产业集群对应省领导、牵头单位和配合单位。发挥世界 500 强企业和大型骨干企业“省长直通车”制度，加快推动先进制造业项目引进和落地建设。

（彭琳、刘倩、王彪）

“无废城市”来了！广东探索建设“珠三角无废试验区”

金羊网 2021-03-26

固体废物处置是影响城市绿色发展的一大难题，而“无废城市”是一把钥匙，开启固体废物源头减量和资源化利用的大门。3 月 25 日，广东省生态环境厅举行例行新闻发布会，解读《广东省推进“无废城市”建设试点工作方案》（以下简称《工作方案》），通报广东“无废城市”建设总体安排，介绍深圳建设试点工作经验。

省生态环境厅副厅长陈金銮介绍，“无废城市”是指通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。《工作方案》提出探索建设“珠三角无废试验区”，将珠三角所有城市纳入“无废城市”建设试点范围，同时鼓励粤东西北各市同步开展试点工作。

据悉，《工作方案》明确试点目标是：到 2023 年底，各试点城市在推行绿色工业、绿色生活、绿色农业，培育固体废物处置产业，推行固体废物多元共治等方面取得明显成效，工业固体废物和生活垃圾减量化资源化水平全面提升、危险废物全面安全管控、主要农业废弃物有效利用。无废试验区协同机制初步建立，区域联动不断加强、合作更加广泛深入。

陈金銮表示，“我们的考虑是重在促进各种‘无废城市’建设模式的探索。”比如，深圳市作为国家建设试点，要初步形成绿色生产、生活的发展模式，率先为特大城市探索总结可复制、可推广的建设示范经验；而珠三角其他城市，要重点在推行绿色工业、生活及培育固体废物处置产业、推行固体废物多元共治方面探索形成可复制、可推广的建设示范模式；对于粤东西北城市，则因地制宜在实

施绿色园区、矿山、农业及提高风险防控能力等方面探索形成具有区域特色的建设模式。

据悉，为实现试点目标，结合广东省城市特色，《工作方案》提出推行工业绿色生产和践行绿色生活方式等6项任务。

深圳市生态环境局固体废物和化学品处处长林卫强介绍了深圳自2019年入选全国“无废城市”建设试点以来取得的初步成效与相关经验。据悉，深圳面积仅1997平方公里，管理人口超过2000万，以建筑废弃物为主的固废产生量非常高。深圳以试点建设为契机，新建投产46个项目，将各类固废本地无害化处置能力提升到6.5万吨/日，资源化利用处置能力提升到14万吨/日，均比试点前增加了一倍以上。

(陈亮)

《浙江省“小微企业三年成长计划”（2021-2023年）》

的特色亮点

浙江省政府办公厅 2021-04-20

（一）从主要目标上来看

从整体方向上看，与前两轮计划相比，本轮在数量增长的基础上，更强调小微企业内在的质效提升和外部要素供给保障，围绕效益、创新、人才、金融等维度提出了较多指标。从细分指标来看，与前两轮计划相比，本轮延续的是新增小微企业、新增工业小升规企业、新增科技型小微企业、规下工业小微企业增加值增速等指标，主要是考虑到数量、体量的增长是实现“六保”“六稳”的必要前提；本轮完善的是在开放实验室和科研设施仪器的基础上进一步增加“浙里检”服务订单数，在金融目标中进一步增加小微企业首贷户指标；本轮新增的是培育库小微企业、专利、小微企业劳动者培训等指标。

（二）从重点任务上来看

特色亮点主要体现在三个“新”上：

一是全力打造小微企业未来发展新优势，核心是提升小微企业的创新能力。与前两轮计划相比，本轮新提出的包括：1.延续执行企业研发费用加计扣除75%政策，将制造业企业加计扣除比例提高到100%，鼓励有条件的市、县（市、区）对高新技术和科技型小微企业再按25%研发费用税前加计扣除标准给予奖补；2.推动小微企业开展对标达标活动，争创“品字标”品牌，开展质量管理体系认证提升行动；3.多部门携手共建省市县三级小微企业培育库；4.深化小微企业数字化改造，支持小微企业创建智能生产线、数字化车间；5.促进小微企业国内国际双循环，省财政对网上国际性会展给予补助，推动各地对外贸小微企业网上参展予以适当补助。

二是全力构建小微企业发展所需的资源要素供给新体系，核心是畅通小微企业生产经营所需的资源要素流动。与前两轮计划相比，本轮新提出的包括：1.开展省小微企业和个体工商户首贷户拓展三年行动和首贷户培育工作；2.加快推广贷款码，多途径帮助小微企业获得信用贷款；3.以高新区为重点推动知识产权质押贷款增量扩面，鼓励开展知识产权金融保险业务和构建风险基金池；4.开展小微企业知识更新和职业技能提升行动，开展职业技能大赛；5.加快建设省市县

三级联动、多方资源合作共享的“小微通”综合服务云平台，鼓励各地建设个性化、特色化子项目。

三是全力建设营商环境新高地，核心是让浙江成为小微企业营商最佳省。与前两轮计划相比，本轮新提出的包括：1.实施商事主体登记确认制改革，最大程度赋予企业登记注册自主权；2.建立健全小微企业纳税等市场主体信用评价，推进联合激励和惩戒机制建设；3.深入推进转供电价格专项整治行动，推广应用“转供电费码”，切实降低小微企业和个体工商户要素成本负担；4.按规定对符合条件的小微企业减免房产税、城镇土地使用税，继续实施普惠金融有关税收优惠政策；5.持续加大知识产权培育、保护力度。

江苏重点布局加快建设科技强省的四大任务

微信公众号“江苏发改”2021-04-16

3月1日，《江苏省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纲要》发布，将“坚持科技自立自强加快建设科技强省”摆在15项任务的首位专项部署。

立足继往开来的时代方位，江苏不仅要加快从“科技大省”实实在在地转型“科技强省”，更要“勇当科技和产业创新的开路先锋”。走在前列，这条路到底怎么走？

江苏省发展改革委党组书记、主任李侃桢表示，《纲要》坚持探索性、创新性、引领性，积极推动行动化具体化，重点布局了加快建设科技强省的四大任务：

一是构筑区域创新高地。《纲要》在前瞻引领上突出战略科技力量培育，提出重点支持紫金山实验室、姑苏实验室和太湖实验室创建国家实验室，高水平建设江苏省实验室。关键抓手上强调大力发展沿沪宁产业创新带，支持南京建设综合性科学中心、苏州创建综合性产业创新中心。具体方式上提出要打造各具特色的一流产业创新载体，进一步发挥省产业技术研究院“试验田”作用等。

二是加快关键核心技术攻坚突破。突出产业链和创新链协同融合，实施重点产业技术攻坚行动，组织实施关键核心技术攻关工程，力争形成一批具有自主知识产权的原创性标志性技术成果。加强基础研究和原始创新，把提升原始创新能力摆在更加突出的位置。

三是强化企业创新主体地位。支持企业牵头组建创新联合体，推动产业链上中下游、大中小企业融通创新，量质并举壮大以高新技术企业为骨干的创新型企业集群，加快培育一批集成创新能力强、核心竞争优势明显的创新型领军企业、独角兽企业和瞪羚企业。

四是积极融入全球创新网络。实施更加开放包容、互惠共享的国际科技合作战略，深化与创新大国和关键小国等国政府间的产业研发合作，拓展科技创新合作的领域、层次和空间，积极参与国际大科学计划和大科学工程，提高海外知识产权运营能力和对创新资源的全球配置能力。

山东出台落实《区域全面经济伙伴关系协定》先期行动计划

山东省商务厅 2021-04-09

近日，山东省政府印发《落实〈区域全面经济伙伴关系协定〉先期行动计划》（以下简称《先期行动计划》）。由于 RCEP 最大突破是在中日和日韩间建立起新的自贸伙伴关系，《先期行动计划》在深入解读 RCEP 规则的基础上，结合本省实际，将与日韩合作作为全省落实 RCEP 协定的突破口，制定了 5 个方面 20 条政策措施，瞄准协定生效前和生效后 3-5 年的窗口期，抢先发力，力求早见成效。主要内容如下：

一是创新发展货物贸易。“一国一策”拓市场，建立 RCEP 国别商品减税对比清单，扩大汽车及零部件、电子信息、智能装备、工程机械等高附加值机电产品出口。落实 RCEP 的“6 小时通关”，在省内主要口岸对易腐货物和快件、空运货物、空运物品实行 6 小时内放行。针对 RCEP 原产地区域累积规则和背对背原产地规则，吸引高科技产品企业来鲁投资，建立辐射全国的生产资料和中间产品大市场。加快发展贸易新业态，鼓励中小微企业上线日韩跨境电商平台“开店”，开辟日韩“市场采购+跨境电商”新渠道，提升国际贸易单一窗口功能。打造 RCEP 区域、日本、韩国进口博览会，培育商品采购、产业技术、投资促进高端合作平台。

二是着力拓展对日合作。针对中日首次达成关税减让安排的利好，指导省内农产品出口企业用好中日农产品关税减让承诺，建立出口重点商品和企业清单，加大市场开拓力度。聚焦首年关税为零和 5 年内关税降幅较大的商品，扩大农产品、机电产品、纺织服装出口，扩大中间品和高新技术产品、消费品进口，增加相关产品进口。加强产业链供应链精准招商，以日本重点中小企业聚集区为重点，开展“十强”产业靶向招商。

三是加快构建贸易物流“黄金大通道”。建设东北亚国际航运枢纽，打造山东半岛港口群集装箱国际枢纽、全球重要的能源和原材料中转基地。畅通中日韩“海上高速公路”，在全国率先开通中韩陆海联运整车试运行。提高“齐鲁号”欧亚班列运行效率，加密欧亚班列图定线路开行频次。构建空中货运便捷通道，探索“航空打板”海关监管新模式。打造东北亚寄递物流中心，推动省内国际邮件互换局实现“邮件、快件、电商”及一般贸易全业态业务模式一体化。

四是深化投资与服务贸易双向合作。包括加强与日韩汽车造船产业合作、深化服务贸易合作和承办“中韩文化交流年”活动 3 部分内容。

五是积极打造一流营商环境。包括强化知识产权保护、妥善应对贸易摩擦、重视并防范 RCEP 双刃剑效应、加强组织领导 4 部分内容。

焦点话题：美国 232 调查

编者按：2021 年 1 月 21 日，美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security，下称“BIS”）正式发布了其向国会提交的 2020 财年有关出口管制及 232 调查等相关职权事项的年度报告。报告内容显示，BIS 将启动 232 调查，以确定特定产品的进口对国家安全的影响，并将调查结果告知总统，以便通过关税对进口进行可能的调整。

综述：美国 232 调查的内容、影响及应对

特朗普政府有时会利用 232 调查的威胁（例如汽车产品）来获取他国（地区）贸易让步或迫使不情愿的伙伴参与双边谈判。这些行为在美国国会、商界和外国政府中反响不佳，导致欧盟、日本等所谓美国的盟友质疑美国作为贸易伙伴的可靠性。虽然特朗普政府援引世贸组织国家安全例外条款为其 232 调查辩护，但也给世贸组织争端解决机制带来了压力。

虽然目前美国政权交接业已完成，新一届美国政府在整体出口管制政策上会如何变化仍有待观察。但从过去一年美国两党政策讨论的内容上来看，报告中所提到的几个重点在很大程度上是美国两党对华政策的共识。

一、232 调查是美国惯用的贸易“旧工具”

（一）232 调查内容概述

1962 年《贸易拓展法》第 232 节（《美国法典》第 19 卷第 1862 节）规定，总统有权根据商务部的肯定裁决，对某些进口产品实施限制，即被调查的产品“进口到美国的数量或情况可能危及国家安全。”1962 年的《贸易拓展法》为 232 调查设定了明确的步骤和时间表，并允许总统在商务部认定相关进口产品威胁到国家安全之后，对采取适当的行动做出最终决定，但对“国家安全”的定义和调查的潜在范围并未明确规定。虽然没有对国家安全进行具体定义，但指出调查必须考虑某些因素，例如预计国防需求所需的国内生产；国内产能；为国防提供的必不可少的人力资源和物资；以及由于过度进口造成国内产品被取代，进一步引发的失业、投资下降、政府收入下降等。

（二）美国多次利用 232 调查对多国发起贸易争端

2017 年 4 月 20 日，特朗普总统指示商务部启动钢铁与铝产品 232 调查。

2018 年 3 月 1 日，美国政府宣布对进口钢铁和铝产品分别加征 25% 和 10% 的关税，所涉产品价值高达 480 亿美元。为回应传统盟友的利益诉求，美国一方面宣布钢铁和铝产品关税于 3 月 23 日生效，另一方面提出了临时豁免计划：加拿大和墨西哥产品的豁免视北美自由贸易区（NAFTA）重启谈判结果而定；其他贸易伙伴可同美国贸易代表（USTR）谈判，确定可否豁免关税；公司可向商务部长提起申请，将特定产品排除在关税之外。3 月 22 日，美国将欧盟、韩国、巴西、阿根廷和澳大利亚的关税豁免延长至 5 月 1 日。4 月 30 日，特朗普政府将给予欧盟、加拿大和墨西哥的关税豁免再次延长至 6 月 1 日。

特朗普的分化策略取得了一定的效果。2018 年 3 月 28 日，韩国率先妥协，承诺减少钢铁出口以换取永久钢铁关税豁免。6 月 1 日，阿根廷承诺就钢铁和铝

产品实施出口配额，换取永久关税豁免；巴西则仅对钢铁产品实施出口配额。同日，美国开始对来自欧盟、加拿大和墨西哥的钢铁和铝产品征收关税，而澳大利亚成为唯一的在钢铁和铝产品方面不受贸易限制的美国伙伴。

面对美国 232 调查，中国采用“WTO 诉讼+关税报复”模式加以应对。2018 年 4 月 5 日，中国率先将美国钢铁和铝产品 232 措施诉诸世界贸易组织（WTO）。随着关税豁免期届满，欧盟、加拿大和墨西哥等国纷纷要求与美国进行 WTO 磋商。截至 2018 年 8 月 31 日，已有 9 个 WTO 成员向 WTO 起诉美国钢铝 232 措施。4 月 2 日，中国开始对价值 24 亿美元的美国输华产品中中止关税减让义务，并加征关税，以再平衡美国 232 措施造成的损失。此后，欧盟、加拿大、墨西哥和土耳其等国也采取类似反制措施，所涉价值达 240 亿美元。

针对他国贸易报复行为，美国贸易代表在 WTO 提起诉讼，指责加拿大、中国、欧盟、墨西哥、土耳其、俄罗斯等国针对美国产品加征关税的行为违反 WTO 协定。美国全球贸易战全面打响。

2020 年 5 月 4 日和 6 日，美国商务部连续发起两次国家安全 232 调查，分别针对电力变压器及其组件中的叠片、铁芯和移动式起重。美国商务部长罗斯在 232 调查公告中表示：“商务部将进行彻底、公正和透明的审查，以确定用于变压器、电力变压器和变压器调节器的叠式和绕铁片的进口对国家安全产生的影响。”电力企业人士表示，近年来，机电产品出口逐渐成为中国企业的优势领域，尤其是高技术产品的出口比重逐渐增多，鉴于此，政府有关部门、商协会等应积极协助企业开拓相关市场，尽可能减少对少数国家的依赖。

美国现任总统拜登曾表示，在找到解决产能过剩的全球解决方案之前，他将支持并维持钢铁和铝的 232 关税，但他提出：希望赋予 232 调查新的“使命”。一是，“将审查现有的 232 关税”，以确保这些关税“在现在和长期实现支持工人和壮大中产阶级的目标”。二是，将采取一切必要行动，以确保公平贸易、保护关键基础设施。三是，保持美国的战略核心地位，联合盟友，共同对付中国……他批评特朗普“将美国最亲密盟友——从加拿大到欧盟——的进口产品定为国家安全威胁，并破坏性地、不计后果地征收了（盟友的）关税”，他认为“特朗普切断了我们（美国）与伙伴的经济影响力，削弱了国家应对真正经济威胁（中国）的能力。”

（三）232 调查是“伪装的”保障措施

华东政法大学学者陈敏佳、华东政法大学讲师刘滢泉分析，美国的 232 调查违反了《关税及贸易总协定》（GATT）第 1 条和第 2 条，即不得随意提高关税和不得采取歧视性措施等规则。欧盟和中国均认为美国 232 调查属于“伪装的”保障措施。

保障措施是指进口产品数量的增加导致进口国国内同类产品或其他有竞争关系的产品受到严重损害或严重损害威胁时，进口国可以对该产品的进口进行限制，例如通过提高关税和施加配额等手段抑制出口国产品数量，但是所采取的方式不可具有歧视性。要想采取保障措施，进口国还需证明进口增加和国内产业受到严重损害或者严重损害威胁之间存在因果关系。在认定一国行为是否构成保障措施时，应该注重成员方国内法中该措施的特征以及启动该措施的程序，在个案的基础上进行分析。

WTO《保障措施协议》将“严重损害”定义为“对某一国内工业的地位造成的重大全面的损害”，将“严重损害威胁”定义为“严重损害明显迫在眉睫”。而根据美国《贸易扩张法》第 232 节，调查的目的是为了确定特定产品的进口对

美国国家安全造成威胁，且明确规定“国家安全”包括但不限于“国防”要求，具体表述为“一定的数量或在一定情况下”，进口对“国家安全有损害的威胁”。

从字面上看，美国《贸易扩张法》第 232 节是为了维护国家安全而提高关税，保障措施则是为了消除进口对国内产业的损害，且美国《贸易扩张法》第 232 节并没有规定必须证明国内产业受到严重损害。乍看之下，似乎与保障措施有所区别，但实际上美国 232 调查最终得出“威胁损害国家安全”这一结论的路径是：判断过量进口是否“削弱国内经济”，归根结底还是对“进口对国内产业的损害”进行调查。且美国并没有明确规定什么是“有损害的威胁”，仅仅用“一定的数量或在一定情况下”试图界定。从本次 232 调查可以看出，美国通过一系列数据显示美国国内钢铁产业的停滞和中国钢铁出口的来势汹汹，从而体现出美国钢铁产业被削弱的严重程度。因此，美国 232 调查可以说是“伪装的”保障措施。

但美国认为，此次调查是依据其国内法，而非 WTO 规则。且美国国内法中另有章节规定保障措施的内容，因而本次调查引用的美国《贸易扩张法》第 232 节与保障措施毫无关系，就算纳入 WTO 体系，美国认为 232 调查也符合 GATT 的“安全例外条款”。然而，根据 GATT 第 21 条“安全例外条款”兜底条款的表述：“战时或战时关系中的其他情况”，可以明显看出“安全例外”条款是适用于战时的，现在的中美关系显然不属于战时，此条款根本不适用，因此美国的说法并无依据。

从美国的抗辩可以看出，美国似乎更倾向于用单边主义解决问题，而这并不符合国际法体系所维护的多边主义。且在当前的多边贸易体制框架下，判断一项措施是否为“保障措施”的依据只能是 WTO 的《保障措施协议》，而非美国国内法。一个国家既不能利用国内法对国际法随意进行解释，也不能自行判断他国的措施或法律是否符合国际法，否则各类多边争端解决机制的存在将毫无意义。

（四）“安全之幕”背后美国政府的国际、国内目标

北京外国语大学国际商学院副教授陈若鸿分析指出，“国家安全威胁”话语是特朗普政府面对国际国内形势的一种政治建构，其目的是在“安全之幕”掩盖下实现其“例外状态的治理”，对外悬置 WTO 法，推动特朗普式的国际贸易秩序；对内助推美国再工业化进程，在复杂的国内治理情境下强化政府权力。

1. 经济层面：通过高关税推动资本回流，辅佐美国“再工业化”战略

对特朗普而言，“再工业化”对于重振美国经济、实现“让美国再次伟大”的目标十分重要。“再工业化”战略源自金融危机之后美国对上世纪“去工业化”转型的深刻反思。特朗普提出，“‘美国制造’不只是一个口号，更是一种生活方式”。为此，特朗普政府通过对内减税、对外加税的方法形成组合拳，敦促资本回流，一方面继续国内再工业化进程，另一方面减少贸易赤字。在 232 措施下，对进口产品加征高额关税虽有许多负面效果，但其意图是加重进口产品成本，迫使产业链进行重新调整，促使那些关注美国市场的资本回流，以重振美国制造业，振兴美国经济。正如其钢铁 232 报告提到的，通过此类措施可以“帮助美国国内钢铁业恢复闲置设备的运行，让关闭的钢厂恢复生产，通过雇用新钢铁工人保护必要的技术，增加钢产量。”

国际事务研究所所长王义桅指出，美国政府报告多次提到多次提及“中国制造 2025”，称“雄心勃勃的中国制造 2025 计划让美国人觉得，中国将威胁到美国最根本的竞争优势——技术和知识产权”。因此 232 调查的目标之一是阻止中国的科技发展、技术引进及产业升级。

2. 国际政治层面：通过宣告例外状态悬置 WTO 法，推动“特朗普式”的国际

贸易秩序

一方面，232的预防式安全逻辑意味着美国政府可以以未来不确定性为基础来塑造现在，在这种不可能否认或不可知晓的“国家安全被威胁”的假设情境中，任何情况都可以认为是例外的，政府可以在“安全之幕”下悬置现有的多边经贸秩序，将美国政府的各种进口干预措施合法化；另一方面，沿着这一路径，特朗普政府还可以沿用反恐领域的做法，使经贸领域的例外状态成为一种常规，使主权者不受法律约束，并让自身成为活的法律，在国际经贸中实现施密特所说的“主权专政”，重建新的秩序。

当美国感到难以再从WTO体系中获得贸易利益，当特朗普决定时时刻刻把美国利益放在第一，当传统的保障措施和双反调查受到WTO规则的掣肘而不能实现美国所期望的美国优先效果时，232调查可以在“安全之幕”下为美国提供最便捷有效的工具，同时将难题抛给WTO和其他贸易伙伴国——假如WTO认可美国做法，当然符合美国的利益；如果被WTO裁定败诉，就为美国退出WTO提供了一个新的理由。美国既然可以退出TPP和《巴黎协定》，为什么就不能退出WTO呢？

（五）232调查的政策效应

对外经济贸易大学副教授陈福中、中国发展研究基金会助理研究员以可计算一般均衡理论为基础，采用全球贸易分析模型和数据库，对美国发起贸易争端的政策效应进行模拟分析。研究发现，美国发起232调查并对钢铁和铝产品加征关税后，并在各国纷纷采取反制措施的情况下，特别是美国及紧邻的加拿大和墨西哥所遭受的社会福利损失较大，目远高于其他国家（或地区）。尽管美国贸易盈余将有所增加，但却是以牺牲国内生产总值增长和恶化贸易条件为代价的。同时，美国对钢铁和铝产品加征关税，相关产业部门遭受严重负面冲击的主要是加拿大和墨西哥，其他国家（或地区）遭受的负面影响并不大，甚至由于采取了相应反制措施而增加特定产业部门的产出；对于中国来说，宏观经济层面所受冲击带来的总体影响较小，社会福利水平和贸易盈余有所减少；至于对产业层面的影响，仅采掘业、钢铁及矿业会受影响而减少产出，其他产业部门产出甚至会增加。

二、日本、德国应对美国贸易战的举措

（一）日美贸易战

1. 日美之间的竞争性冲突

二战后，日本确立了“贸易立国”的发展战略，大力推动本国制造业出口发展，同时不断加大技术创新支持力度提升本国制造业国际竞争力。至20世纪七八十年代，日本的家用电器、汽车、半导体、高端钢铁等产业全面崛起，导致日本对外贸易顺差不断扩大。日本贸易顺差扩大的一个突出表现是占据了美国贸易逆差的主要部分，20世纪80年代美日贸易逆差占美国对外贸易逆差的比重一度高达60%，同时日本GDP在1977年相当于美国GDP的79.5%，且日本人均国民收入、贸易顺差、对外投资总额等各项经济指标均名列世界前茅，表现出了赶超美国的趋势。美国在意识到日本经济崛起的“威胁”后，毅然发动贸易战来遏制日本经济的进一步发展。

历史上，美国具有较为“悠久”的贸易保护主义传统，一旦对外经济地位下降，特别是贸易赤字不断恶化后，美国就会挑起贸易摩擦来转嫁其国内矛盾，20世纪七八十年代的美国政府就遭遇到了国内财政政策和货币政策空间不足的困境。面对经济压力，美国政府试图动用贸易救济保护措施来保护美国国内弱势产业，把贸易战矛头指向了美国贸易逆差的主体——日本。当前美国政府债务高企，

通胀预期增强，财政政策和货币政策空间面临瓶颈，特朗普政府试图再次发动贸易战来解决美国巨额贸易赤字问题。

2. 日本应对日美贸易战的策略及其得失

(1) 依据对美“自愿”出口限制协议控制相关行业产品出口数量

从20世纪50年代末开始，日本就开始通过与美国签订出口限制协议方式来限制当时的纺织品出口量。20世纪80年代后期，日本与美国分别在钢铁、汽车、机床、半导体等众多行业领域签订了自愿出口限制协议。自愿出口限制协议导致受限商品出口增速明显放缓，一定程度缓解了日美相关产业的贸易摩擦，但与此同时日本相关行业的企业为绕开贸易摩擦，逐渐增加了对外国的直接投资，导致相关产业出口数量锐减。自愿出口限制协议所引致的后果迫使日本企业更加注重生产技术改造和技术更新，提升了日本企业相关产品的出口竞争力及其向海外市场的拓展能力，客观上推动了日本产业转型升级。

(2) 实施日元升值，并实施宽松的财政政策和货币政策以扩大内需

在1985年“广场协议”的安排下，日本对国内进行金融自由化改革，日元开始快速大幅升值，直接影响了日本出口企业的竞争力，并对日本经济发展形成冲击。其中，日本的出口增速由1985年的2.4%降至1986年的一名%，实际GDP增长率由1985年的5.1%降至1986年的3.0%。在此背景下，日本政府采取扩大内需的政策，以期减少对外部需求的依赖，使内需发挥主导作用，进而维系经济增长。

为此，日本通过实施积极的财政政策和扩张性货币政策，努力增加政府公共投资、扩大企业投资以及转变居民消费结构，推动日本内需型经济增长。通过财政政策和货币政策推动经济转型，这样的做法本身没有问题，但决策者高估了日元升值对经济的冲击，其实施的财政、货币政策力度过大，加之日本金融监管过于放松，导致热钱泛滥，这带来了两方面不良后果，也为日本后来的经济萧条埋下了隐患。其一，过度宽松的宏观政策尤其是货币金融政策，推动国内大量资金涌入房地产及股票市场，叠加境外热钱流入后形成了巨大资产泡沫。其二，过度宽松的财政、货币政策，压缩了日后经济刺激的政策空间。

(3) 支持日本企业对外直接投资，推动产业转移

为应对出口限制和实现国内产业升级，日本政府支持企业对外直接投资。随着1985年日元快速升值，日本对外直接投资步伐加快，对外投资总额由1978年的48亿美元增至1989年的675亿美元。一方面，为应对出口限制，日本企业加大了对美国直接投资，试图通过在销售目的国自产自销的方式绕开出口限定协议。日美贸易摩擦加剧后，日本政府鼓励本国企业将原本在本土生产的、部门中的高端制造业转移到美国。

在这一政策指引下，日本对美制造业投资比重由1980年的19.8%升至1989年的24.8%。日本企业对美直接投资的直接效应是实现了贸易替代效果，缓和了与美国的贸易摩擦，同时有利于本国企业迅速开拓美国市场，并充分利用美国先进技术和人才优势。另一方面，为应对国内劳动力等要素成本的上升，日本企业加大了对发展中国家的产能投资，以期降低产品生产成本。主要投资产业以彩电、纺织品等中低端劳动密集型加工制造业为主，其中东亚地区成为日本制造业投资的重要目的地，其在东亚地区的制造业投资额占总投资额的比重由1985年的35.0%升至1990年的43.6%。对发展中国家的投资不仅带动了日本零部件等资本品和中间产成品出口，同时还使生产的产成品更具有了成本优势，为日本产品抢占全球市场创造了条件；此外，也使得日本产品出口市场更加多元化，其向东亚地

区出口的比重由1985年的24%增至1994年的38.6%，这一比重已经超过美国向东亚地区的出口比重，日本对美国市场的依赖度因而显著下降。

通过对外大规模直接投资等举措，日本实现了出口增长率下降，减少了对美贸易逆差，缓解了与美国的贸易摩擦，同时也加快了日本生产和资本的国际化步伐，客观上推动了亚洲等新兴工业国家的发展。日本企业大规模的对外直接投资虽然推动了日本制造业企业的产能转移，整体上促进了日本产业结构优化，但产业转移过快也造成了其国内产业空心化，导致国内失业率上升，在20世纪90年代初经济泡沫破裂后，这些问题的严重后果愈加显现。

(4) 化被动为主动，积极利用外部环境力量推动国内产业结构调整

“贸易立国”战略虽然推动了日本制造业的发展和对外出口的迅猛增长，却使日本国内面临着严重的产能过剩、出口附加值低和资源环境压力，外部则面临着频繁的贸易摩擦及知识产权争议。内外部压力使日本政府意识到传统的“技术引进”模式已经无法满足日本经济可持续发展需求。

在此背景下，日本政府提出了“科技立国”的战略，支持科技研发，将发展重心向知识密集型产业倾斜，以此促进产业结构升级和产品更新换代，降低产品生产成本和提高产品附加值，保持出口竞争力。20世纪60年代以来，日本投入的研发费用不断增加，在国民收入中的占比从1965年的1.6%增至1986年的3.2%，增幅显著高于美国。

以科技创新推动产业转型升级使得日本对外出口产品的附加值和技术含量不断提高，日本企业不断有新产品出口到美国，令日美贸易摩擦焦点不断转换，有效避免了贸易摩擦的深化和激化；同时日本制造业在全球的竞争力不断增强，已经在全球产业链上游设计、高端材料及零部件和设备制造等核心技术、高附加值产品制造方面处于国际领先地位。

(5) 利用外部压力逐步解决国内经济制度方面的问题

20世纪80年代，美国政府认为造成美日贸易逆差的主要原因在于日本的市场制度存在“封闭性”，在土地政策、流通体制、价格机制、排他性商业条例、储蓄投资模式、企业年功序列制等诸多方面存在问题。在美国1989年国家贸易品评估报告、超级301条款等压力下，日本被迫与美国启动谈判，先后达成了“旧美结构问题协议”“旧美综合经济协议”“日美规制缓和协议”等一系列协议，日本承诺修改不利于海外企业的相关法律，包括放宽市场准入、提高规制透明性、审查土地税收体系、增强反垄断法、知识产权保护、消除非关税壁垒等，逐步改善国内市场竞争环境。后续两国在不同领域、不同议题谈判及落实过程中，日本并没有一味妥协退让而是保持一定的策略性，在WTO框架下与美国展开谈判，对于不同议题根据本国核心利益情况，采取抵抗、拖延、逐步落实等策略。通过一些制度改革，日本逐步削弱了国内各种结构性障碍，让更多的美国商品进入日本市场，缓和了双方之间的矛盾。

总结日本应对双边贸易摩擦的结果，从积极的方面来看，缓解了日美贸易失衡，客观上推动了日本经济向内外需均衡协调方向发展。某种意义上看，美国对日本的贸易制裁反而促进了日本产业结构升级。美日双边贸易结构在贸易争端中不断重塑，推动日本主导产业从轻工业转型到重工业，并逐渐转变为以技术为核心的资本密集型产业，主导出口产品也经历了由纺织品、钢铁、汽车向半导体、电子通信产品的转变。从消极方面来看，虽然日美贸易战并不是导致日本经济进入长期衰退的罪魁祸首，但至少有着不可推卸的责任。由于政治和经济方面对美国的过度依赖，日本应对双边贸易冲突时缺乏反制措施，在商品出口和汇率等问

题上被美国牵着鼻子走。加上日本实施的财政、货币政策出现失误，导致本国出现产业空心化和巨大资产泡沫。泡沫破灭后，日本经济出现长期衰退，经历了“失去的二十年”。

（二）德美贸易战

美国是德国最大的贸易顺差来源地。特朗普政府对德国贸易救济调查的阶段新特征包括：反倾销调查；利用日落复审延长反倾销实施期；利用 337 条款启动知识产权侵权调查；启动 201 调查，实施全球保障措施；重启 232 国家安全调查。德国的应对举措包括：在欧盟共同贸易政策框架下利用进口关税及数字税手段与美国博弈、实施补贴性质的产业链政策形成制造业发展新动能、推动与美国通过谈判协商化解贸易摩擦。

1. 美国利用 232 措施实施“泛国防论”下的保护主义政策，并将其作为利益博弈筹码，敦促德国推动达成美欧自由贸易协议

随着美国国内新保护主义愈演愈烈，多种贸易救济调查形式复合交织，特朗普政府还试图通过达成“美国优先”的欧盟与美国自由贸易协定，制定“自由、公平和互惠”的贸易新标准和新规则，来解决美国巨额贸易逆差问题，增强制造业竞争力，巩固其国际政治和经济事务上的话语权。

德美同为贸易大国和强国，德美双方需要在美欧自由贸易协定框架下构建规则来促进双边贸易的发展，但两者在规则构造中的立场诉求不一。特朗普政府反对多边谈判的方式，主张通过双边分阶段谈判达成协议，将原来多边型的贸易关系调整为以美国为中心的辐条型贸易关系。

2018 年 10 月 16 日，特朗普政府声明，已启动国会咨询程序，寻求在贸易促进授权法案框架下加快与欧盟自贸协议谈判速度。美方还表示，如果不能通过谈判达成实质性妥协的工作目标，那么美国将重启 232 调查，就“进口汽车是否对美国国家安全构成威胁”得出结论，并进行关税制裁。

从本质上看，国家安全观泛化背景下贸易规则的谈判分歧和差异性认识给德美在贸易治理中的合作和冲突带来了新的变化，232 措施代表了为平衡美国与欧盟及德国间各自潜在的贸易利益冲突所作的努力：美方施压采取 232 措施防止国内产业受到损害，而欧盟及德国要求美方不应利用 232 措施阻碍公平贸易。232 措施已成为美国与欧盟及德国间利益博弈的工具，它提供了利益交易的联动机制，进而在一定的历史时期实现德美双边贸易的相对平衡。

2. 德国的应对措施

（1）在欧盟共同贸易政策框架下，利用进口关税及数字税手段与美国博弈

欧盟实行共同的贸易政策，欧盟成员方无权单独进行国际贸易协定的谈判。欧盟共同市场禁止成员方基于本国的低关税进口廉价货物再转口到其他实施高关税的成员方。欧盟共同贸易政策还覆盖了服务贸易、知识产权保护、外商直接投资。欧盟委员会和欧盟部长理事会共同负责制定欧盟的海关关税标准，指导进出口政策，以及是否出台贸易保护或者报复措施。

为了减轻特朗普政府的贸易救济调查压力，欧盟自 2017 年以来开始不断调整关税税率方案。在欧盟公布实施的新版最惠国关税税率方案中，总体关税水平是 5.1%，其中农产品平均关税税率为 10.8%，非农产品平均关税税率为 4.2%。欧盟总体的关税税率是在 WTO 约束关税框架下确定的，且非农产品的税率普遍比较低，但是针对美国一些具有比较优势的对欧盟出口商品适用的却是高关税，例如化肥和塑料（6.5%）、木材加工产品（10%）、乘用车（10%）、视听设备（14%）、卡车（22%）、鱼类和海产品（26%）。此外，针对美国依据 1962 年贸易扩

展法 232 条款实施的钢铝产品进口限制措施，欧盟于 2018 年 6 月 20 日宣布采取报复措施，对从美国进口的一系列农产品、消费品、工业品及原材料加征 10%~50% 的附加关税。

2018 年 3 月 21 日，欧盟委员会正式宣布计划对大型跨国科技公司征收“数字税”，新增税的目标主要为脸书、谷歌等美国的全球科技企业。欧盟的提案包括两部分，一是短期的临时税方案，即向全球年收入超过 7.5 亿欧元且在欧盟市场年度可征税营业额达 0.5 亿欧元的互联网企业征收 3% 的临时税；另一个则是长期的公司税改革方案，即在任何一个欧盟成员方的互联网企业，只要满足以下三项条件之一都将被纳入征税行列：用户超过 10 万、年营业额超过 700 万欧元，或一年内签订的商业合同超过 3000 份。德国《经济周刊》指出，当前欧盟各成员方对互联网企业实际征收的税率平均仅为传统企业的 50%，数字税不仅将使欧盟每年财政收入增加 50 亿欧元，也是欧盟与美国贸易摩擦的“杠杆”。美方的公开声明显示，将企业区分为“数字企业”和“非数字企业”是“无原则、无依据”的，同时指出，欧盟的新数字税方案以美国企业为目标，将对美国企业参与欧盟市场的竞争形成歧视性效应。

（2）实施补贴性质的产业链政策，形成制造业发展新动能

全球化发展进程中，以美国贸易救济调查为代表的单边主义、经济民粹主义、贸易制裁等行为作为“逆全球化”的具体表现，给美国与欧盟贸易发展格局带来震荡。为此，欧盟及德国等成员方连续出台了金融交易和股权安排政策，给予私营企业和准私营生产者以资金支持或财政上的优惠，以便降低成本和价格，加强其制造业供应链在国际生产网络中的竞争力。2019 年 2 月德国政府发布的《国家工业战略 2030》草案文件明确提出，德国将与美国开展产业竞争，德国政府将持续扶持相关产业部门，为相关企业提供更廉价的能源和更有竞争力的税收制度，并放宽反垄断法，“确保或重夺德国、欧盟的科技领先地位”。该战略将十个领域列为“关键工业部门”，包括钢铁铜铝、汽车、机械、化工、绿色科技、光学、3D 打印、医疗器械、国防和航空航天。

一方面，欧盟理事会早在 2018 年 5 月就发布了强制披露指令，宣布调查成员方施行的不当补贴企业行为，解决税基侵蚀与打击不当利润转移，以防止跨国企业刻意将利润转移至低税负国家。但是，欧盟发起的一系列政府资助调查所涉及的主要是总部位于美国的在欧跨国企业。从跨国企业角度来看，在其关联部门间使用转让定价进行公司内部交易是合理避税的通行方式，也是其常用的国际资金调度管理手段。而从欧盟企业角度来看，总部位于美国的跨国公司不当使用转让定价的目的是避开欧盟在资金调度上设置的政治和税收障碍并降低外汇交易成本，这既减少了东道国的税收收入，又加剧了与欧盟同行业企业间的不正当竞争，不利于那些诚实纳税的欧盟企业在市场经济条件下的公平竞争。因此，欧盟的反避税调查显示，为了维护跨国纳税人的利益，营造一个良好的税收及竞争环境，对总部位于美国的同其在欧盟的关联企业的转让定价行为加强监管、采取强硬措施已成为必然选择。

另一方面，欧盟及德国等成员方以 WTO 于 2018 年公布的两份裁定为法律依据，继续施行报复性产业补贴。美欧 2004 年先后向 WTO 提起诉讼，指认对方民用飞机制造企业提供补贴，违反了 WTO 补贴与反补贴协定。2012 年 3 月，WTO 裁定美国政府违规补贴波音公司，要求美方结束这一举措。2018 年 3 月 WTO 发布报告，认定美方没有履行 2012 年裁决，仍以减税方式每年向波音提供大约 1 亿美元违规补贴。2018 年 5 月 WTO 裁定欧盟同样没有结束对空客的

研发、生产及营销给予违规补贴。围绕发展民用飞机共享制造新模式、新业态，欧盟及德国等成员国为集群内企业提供股权注入、债务免除、债务展期、营销援助、扶持产业技术与提供开发资金等公共财政及服务支持，赋予飞机及其零部件产业集群的空间集聚优势和产业生态优势，并通过向采购方政府施加政治、经济压力，刺激出口。

（3）推动与美国谈判协商化解贸易摩擦

从贸易关系史看，欧盟与美国的贸易既互惠互利，也充满摩擦。长期以来，家禽、生物工程食品或转基因食品、地理标志保护（GIs）以及波音—空客飞机制造业非法补贴等都是欧盟与美国贸易争端的主要焦点问题。欧盟与美国的贸易摩擦解决实践表明，双方的经济总量相近，双方都没有可以迫使对方作出巨大让步的明显竞争优势。再者，两个经济体的内部价值观、贸易政治优先选项、规制框架等因素决定了欧盟与美国贸易争端谅解协议经济效应的有限性，以及双方博弈的周期性。

有迹象表明，双方一方面在贸易领域进行对抗，另一方面也在寻求妥协方案。2018年7月，欧盟委员会主席容克出访美国，并与美国总统特朗普达成了全面谈判美欧自由贸易协议的共识。欧盟表示，欧方愿意就削减汽车关税展开谈判，以此换取美方承诺不对欧洲输美汽车实施限制进口措施。2019年4月15日，欧盟成员国部长会议同意授权欧盟委员会和美国展开正式的“三零”（零关税、零非关税壁垒和零补贴）自由贸易协议谈判。值得注意的是，这项授权的核心诉求排除了农产品，纳入协商范畴的仅限于消除工业产品关税，以及非关税贸易壁垒。欧盟还重申，如果美国不减少和取消欧盟钢铝232调查关税，则必须中止双方技术层的磋商。此外，负责协调欧盟28个成员国贸易政策的欧盟委员会，提出以“双轨谈判机制”与美国进行谈判的建议，其一为降低工业品关税，其二是协助企业使它们更容易证明产品符合欧盟或美国的标准。德国有一个开放型的出口机制，德美之间存在巨额贸易盈余，德国对美国的汽车和零部件出口占欧盟这类出口总额的一半以上。因此，德国积极推进谈判，规避美国对大众汽车、戴姆勒、宝马等汽车生产商加征关税。

三、我国应对美国贸易战的举措建议

（一）针对232调查，我国需合理防范、审慎应对

厦门市丝路国家战略研究中心咨询部部长陈树志认为，可从宏观方面采取以下措施。

1. 保持战略定力，坚持底线思维，合理管控中美分歧

一是要保持战略定力，辩证看待中美贸易冲突对我国经济的负面影响，努力争取化危为机，通过稳步推进对外开放、加强“一带一路”建设、实施供给侧结构性改革、促进创新驱动发展等，化解中美贸易冲突，顺利实现经济转型升级。

二是坚持底线思维，正确认识中美两国结构性矛盾的必然性与延续性，并做好打持久战的准备。

三是与美方政商各界人士保持有效沟通，合理管控中美分歧，争取通过多层面谈判逐步解决两国间的贸易冲突。在具体谈判过程中，在重大原则性问题上不能妥协退让，坚持将经济问题和安全问题分开处理的原则，将双方分歧化解为具体的议题，分类、分阶段予以解决。另外，通过与美国工商界、智库界等民间交流活动，消除美方各界人士对我国相关政策的误解，构建相互理解、求同存异的中美关系格局。

2. 凝聚共识，坚决维护多边贸易体系

一是要辨清贸易战根源，凝聚国际社会广泛共识。美国将贸易战归因于中国，并指责中国窃取技术、破坏WTO规则，中国应有理有据予以驳斥，指出中美贸易战根源在于特朗普政府实施贸易保护主义，将国内经济问题外部化和政治化，通过辨清贸易战根源，不断凝聚国际社会共识。

二是有效利用WTO框架多边规则解决相关问题，联合维护全球化大局的国家，商讨反贸易保护主义措施，针对美国发动贸易战中违反国际规则的行为，联合有关国家向世贸组织等国际组织提起诉讼。

三是坚决维护多边贸易体系，实施广泛的国际交流与合作。继续推进与不同经济体和国家的贸易自由化建设。以推进区域全面经济伙伴关系（RCEP）为抓手，强化与周边国家的自贸区建设，发展与金砖国家、欧盟等的多变经贸关系，同时加快推进国内自由贸易区与自由港建设。

3. 直面各领域存在的问题，进一步释放改革开放制度红利

一是深化国内市场对外开放，营造稳定有利的贸易环境。提高对美贸易双向开放对称程度，为化解贸易冲突创造条件。结合国内对外消费需求，降低相关产品进口关税。降低非关税壁垒，加快金融业等行业对外开放步伐，增强外资对中国的信任，从而提升外资在华投资水平。

二是进一步优化对外投资结构和投资水平，改善我国对外经贸环境，提高我国经济的国际化程度。借鉴日本海外投资经验，一方面要加强对欧美国家的直接投资，实现对欧美国家的出口，有效缓解国际贸易摩擦；另一方面要进一步加强国际产能合作，加强对东南亚等国家的投资，转移部门劳动密集型产业，带动国内相关设备和零部件出口，从而形成完善的全球化营销网络，扩大国际影响力。高度重视对外投资中的国内产业转移规模及结构等问题，避免出现国内产业空心化问题。在支持企业“走出去”过程中，注意加强金融监管，有效防范金融风险。

三是中美贸易摩擦为契机，继续深化各领域改革，进一步释放制度红利。加快国企、财政、金融、土地、户籍等体制改革，破除体制性障碍，营造良好的营商环境，提升微观市场主体获得感。健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制，强化中央层面各部门之间同类政策有效衔接和协调联动，同时协调各地区根据当地实际情况及时调整相关政策及配套措施，实现精准施策。

4. 发挥财政政策、货币政策在“稳增长、调结构”方面的积极作用

一是充分发挥财政政策在对冲宏观经济波动方面的积极作用。提高资金使用效率，尽快在稳定基建投资上取得实效，同时注意排查地方政府隐性债务，避免风险积聚。加强减税降费，让市场主体受益。此外，通过实施适度出口退税、部分领域消费补贴等财政政策达到稳定出口和扩大内需的效果。

二是坚持审慎原则，实行稳定、谨慎的货币政策和汇率政策。应理性面对前期刺激政策带来的资产价格泡沫和隐性不良等问题，继续实行渐进和稳健的货币政策，避免形成巨大资产泡沫。面对人民币升值的国际压力，应该坚持独立的货币政策，持续、温和、谨慎地推动人民币汇率升值，为国内产业结构调整留下余地，避免人民币汇率大幅波动风险。

三是稳步推进金融自由化进程。在国际经济政策协调过程中，避免在国际压力下过快实施金融市场化改革，应在风险可控条件下稳步推进金融自由化进程。在推动人民币国际化进程中，掌控好放松外汇管制与弱化资本市场管制的节奏，使之成为一个长期、循序渐进的过程，切忌操之过急。

5. 以关键核心技术为引领，推动我国产业结构升级

一是继续推进供给侧结构性改革。美国对我国部分出口商品增加关税确实会对整体出口有负面影响，但客观上也将倒逼我国产能过剩行业进一步“去产能、去库存”，这有利于降低无风险利率、减轻政府负担，为后续改革腾出资源和空间。

二是切实发挥内需主导作用。通过提振内需并有针对性地发展新兴产业来推进产业结构升级，实现我国经济发展从要素驱动向创新驱动方式转变。

三是实行关键技术引领的产业政策。通过产业政策总体隐形化对产业发展提供实质性支持，定期对重点任务重点政策开展评估，比如“三去一降一补”、中国制造 2025 等，及时完善政策、调整力度、优化方向，积极支持新产业、新模式、新业态。加快推进产学研一体化，建立关键核心技术攻坚体制，扶持战略性新兴产业，培育一批尖端科技制造企业。完善科技创新投入机制，打造多元化科技金融体系，发挥产业发展基金、科技成果转化基金等的合力，逐步将基金下放至行业、协会等地方层面。

（二）做知识产权强国

中南财经政法大学教授曹新明、中南财经政法大学博士研究生咸晨旭分析指出，由美国单方挑起的中美贸易战，其目的之一就是要以知识产权为策略工具，制造知识产权冲突对我国进行打压，以达到遏制我国崛起。经过 22 个月的艰苦协商，2020 年初两国达成的《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，其中知识产权条款是中美两国就知识产权问题取得的初步共识，有利于缓和两国相互对抗的紧张局势。未来，面对风起云涌的中美关系和国际形势，中国应明确发展方向，坚定实施知识产权缓冲术：强化我国各个领域的科技研发能力；加强我国知识产权制度建设；提高我国知识产权保护水平；提升我国知识产权国际影响力，以此缓和两国之间的知识产权争端，应对美国可能发起的新挑战。

1. 强化我国各个领域的科技研发能力

强化科技研发能力需要培育我国自主知识产权，提升我国科技创新力度，降低企业、科学技术、高精尖产品以及进出口贸易对美国以及其他国家的依赖性。

中美贸易战中有两个受到全球关注的大事件：一是 2018 年美国对中兴的断供；二是 2019 年美国对华为的国家制裁。中兴与华为同样遭受到美国的打击，但两个企业的命运走向却并不一致。中兴在多个关键的技术节点上高度依赖美国的高通、微软等供应商，因此当供应链被掐断时，即刻陷入难以生存的困局，不仅各项业务被迫中止，更是引发多股熔断。在中兴寻找到新的供应商之前，企业几乎无法正常运作。

与中兴对应，华为的一系列应对显示出拥有自主知识产权与核心技术对于企业乃至国家的重要作用。面对美国禁止全球芯片厂商向华为提供芯片、限制华为使用谷歌、微软等操作系统的行为，华为并未束手就擒，先是利用缓冲期向第三方寻求援助，同时启动使用自主研发的“鸿蒙”操作系统，求得了在强压下的生存，使美国利用核心技术打压华为的计划流产。

中兴与华为的例子警示我们，只有强化我国各个领域的科技研发能力，在关键技术上降低对他国的依赖性，才不会在未来可能发生的国际争端中被他国抓住把柄，陷入无力反击的境地。同时，也只有强化我国各个领域的科技研发能力，才能打好核心技术攻坚战，为未来我国科技成果向现实的生产力转化打下坚实的基础，才能帮助我国在对外开放与国际合作中掌握竞争新优势。

2. 加强我国知识产权制度建设

完成习近平总书记提出的“加强知识产权保护”的任务需要制度先行，完善的知识产权制度是做好我国知识产权工作的重要前提。在中美贸易战的背景下，我国知识产权制度建设有必要考虑以下两方面内容：一是参考《阶段性协议》的知识产权条款。《阶段性协议》中的知识产权条款除了含有与我国现有规定基本一致的条款外，还存在一部分较之我国国内法更细化更具体的条款，以及超出国内现有规定对知识产权护要求更高的条款。对于后两类条款，《阶段性协议》的内容并不能直接在我国适用，而是需要转化为我国的制定法，其转化程度将直接关系到我国对《阶段性协议》的执行程度，影响中美两国系的下一步走向。

因此，我国知识产权制度建设需要以《阶段性协议》中我国在商业秘密、药品专利保护、电子商务等领域的承诺为依据进行。在这方面，我国已经在积极行动。例如，2020年6月28日，我国全国人民代表大会常务委员会第二十次会议审议的《专利法修正案（草案）（二次审议稿）》就纳入了“药品专利链接制度”“药品专利期限补偿制度”等。二是立足我国知识产权制度建设的现实国情。正如习近平总书记所言“要以辩证思维看待新发展阶段的新机遇新挑战”，中美贸易战之于我国是挑战亦是检视自身知识产权制度完善性的机遇。虽然我国的知识产权法律保护体系已经形成，但知识产权制度建设仍存在不足，如法律内部规则间有矛盾、冲突的情况，部分规定因过时难以适应新技术的需求。这些问题不仅可能成为美国下一阶段指责我国或向我国发起特别301调查的理由，而且影响我国知识产权制度功能的充分发挥。为此，在修改、补充我国知识产权法律与配套制度时，应立足我国基本国情以完善我国的知识产权制度体系。

3. 提高我国知识产权保护水平

提高我国知识产权保护水平既是减少我国与美国未来争端的必要措施，亦是激发我国市场主体活力的重要手段。在贸易战中美国将中国各方面实力的增长归因于中国对知识产权保护不力。因此，美国从知识产权法律法规、知识产权司法保护、知识产权行政执法等多个方面与中国达成协议，其最终目的在于通过提高中国对知识产权的保护力度，以维护美国在中国的知识产权利益。

认识到这点，我国在修改《专利法》《著作权法》以及制定知识产权强国战略时，应重视提高我国的知识产权保护水平以有效缓解美国对中国知识产权保护状况的担忧，回应两国关系的核心争议。对此，我国《著作权法修正案（草案）（二次审议稿）》和《专利法修正案（草案）（二次审议稿）》均已经增加了“侵权损害惩罚性赔偿”的规定，并且将法定赔偿最高限额提高至500万元。需要注意的是，提高我国知识产权保护水平，并不意味着我国为了解决中美争端就对知识产权保护作出超出我国基本国情的拔高要求。目前，我国通过实施创新驱动发展战略，经济发展已经开始从低成本制造模式向创新型发展模式转变。

近年来，我国PCT专利申请量已达世界第二，国际知名品牌商标不断增多，优秀版权作品频频涌现，且在信息通信、高铁、航空航天等产业形成了一批批核心技术知识产权。在此国情下，提高我国的知识产权保护水平不仅对中美两国关系有益，更满足了我国国内加强知识产权保护的迫切需求，最终有助于完善我国的创新激励制度，进一步激发市场主体的发展活力，符合我国现阶段的国情与长远利益。

4. 提升我国知识产权国际影响力

提升我国知识产权国际影响力是配合我国更高水平对外开放的必要要求。我国更高水平的对外开放包括完善开放格局、深化双多边合作、推进共建“一带一路”等多项措施，这意味着未来中国将以更积极的态度、更大范围、更宽领域地

走向世界、影响世界。

在知识产权领域，提升我国知识产权国际影响力，参与全球知识产权治理体系变革是我国更高水平对外开放的应有之义。一直以来，国际领域的知识产权规则由以美国为首的发达国家主导制定，并推动规则向有益于发达国家的方向变动。此次，美国更是通过贸易战使知识产权国际保护向单边主义、保护主义发展。为更好应对，我国应在知识产权国际规则制定中，积极发声并致力于提出中国的发展理念。

回顾全球知识产权治理历程，我国已经从与世界建立初步知识产权合作阶段迈入主动引导世界知识产权规则的阶段，不仅提出知识产权区域协调发展的“一带一路”倡议，还签署了《中欧地理标志协定》，参加了中国欧亚经济联盟经贸合作协议等国际知识产权事务。未来，我国要继续扩大对外开放，探索新的知识产权国际合作模式，深化知识产权国际合作，利用世界知识产权组织、世界贸易组织等谈判推进我国知识产权规则国际化，广泛传播中国相互尊重、合作共赢的发展理念，反对霸权主义与强权思想，掌握世界知识产权格局变化的主导权。

四、结语

中美贸易战何时结束仍然是未知数。面对如此局面，最为重要的就是尽快提升我国科技研发水平和创新创造能力，做好知识产权保护。中国提升国家实力与竞争力的脚步不会停止。可以预见，美国对中国的压制以及中美两国的冲突仍旧不可避免，但事物往往具有两面性，反观贸易战，不失为中国看清国际形势和审视自身发展的契机，如若中国能够抓住机遇，迎接挑战，依旧可以逆势而生，继续在国际舞台上展示蓬勃发展的 大国形象。

(本文综合自多篇专家学者文章)

更多内容请扫下面二维码收藏阅读:



海丝资讯

习近平博鳌讲话解读：体现高质量共建“一带一路”的决心

博鳌亚洲论坛 2021 年年会开幕式 4 月 20 日上午在海南博鳌举行，国家主席习近平以视频方式发表题为《同舟共济克时艰，命运与共创未来》的主旨演讲。

演讲中，习近平主席对于高质量共建“一带一路”提出了哪些新指示？最新提出的“减贫之路”、“增长之路”应该怎么建？高质量共建“一带一路”如何实现绿色发展？

黄仁伟（复旦大学“一带一路”及全球治理研究院常务副院长）：体现高质量共建“一带一路”方面的决心、信心和能力

黄仁伟认为，习近平主席的演讲体现了我们在推进高质量共建“一带一路”方面的决心、信心和能力，是向世界表达的很重要的讲话。

第一，在疫情的背景下，世界经济要走向复苏，在总结之前建设经验的基础上，中国指出了更加可操作、可持续的“一带一路”建设的方向。首先，习主席又一次公开提出了“一带一路”倡议是世界各国都可以参与的。其次，他完整系统地提出了高质量共建“一带一路”的内涵，包括原则、理念和目标。最后，他还提出了“工笔画”的具体方案。卫生合作伙伴关系、广义的互联互通、绿色“一带一路”和“减贫之路”都丰富了“一带一路”的内容。

第二，面对某些诋毁、抹黑和怀疑，这个演讲明确地释放了信号，我们对“一带一路”建设充满信心。“一带一路”为人类谋利益，特别是为发展中国家谋利益，形成人类命运共同体的方向是不会改变的。我们坚信这条路可以越走越宽广。如果有的发达国家也愿意在全世界发展基础设施，我们同样支持。这是新的合作点，是在“一带一路”倡议的带动下发展起来的。

在博鳌亚洲论坛上大篇幅讲“一带一路”，说明“一带一路”未来建设的重点在亚洲国家。中亚和东南亚是“一带一路”发展最快、最健康的两个地区。目前，亚洲国家间的区域合作伙伴关系发展，区域全面经济伙伴关系协定的签署，还有亚洲基础设施投资银行都体现了亚洲地区的重要性。

“一带一路”实现绿色发展，首先，要保证“一带一路”项目符合生态保护的基本要求和基本标准。其次，要优化能源结构，尽可能使用和发展清洁能源，即风力发电、太阳能发电和水力发电等。第三，产业结构要把生态保护与气候治理相结合。

“一带一路”建设对世界减贫、脱贫的贡献和联合国的可持续发展目标是联系在一起的。过去发达国家只喊“减贫”的口号，并没有实际为贫困地区提供发展的条件，落后国家很难提升基础设施和吸引投资，所以联合国的《2030年可持续发展议程》一直没有大的进展。而“一带一路”主要的投资方向就是发展中国家，投资把这些原来贫穷落后的地区带动起来，同时促进联合国实现其减贫目标。

陈甬军（中国人民大学商学院教授）：为“一带一路”实践提出新方针

习近平主席出席博鳌亚洲论坛 2021 年年会发表重要讲话，对我们共建“一带一路”高质量发展具有重要意义，为“一带一路”的发展指明了新的方向。本届年会的主题是“世界大变局：共襄全球治理盛举，合奏‘一带一路’强音”，这两个部分也是习近平主席讲话的两个重点。

第一个部分关于共襄全球治理盛举，提出了四个方面的建议：平等协商，开创共赢共享的未来；开放创新，开创发展繁荣的未来；同舟共济，开创健康安全的未来以及坚守正义，开创互尊互鉴的未来。这实际上就提出了如何共襄全球治理盛举的中国方案。

而在合奏“一带一路”强音部分，习近平主席根据近年来的实践，提出了建立新的四个伙伴关系的新举措，要建设更紧密的卫生合作伙伴关系、更紧密的互联互通伙伴关系、更紧密的绿色发展伙伴关系和更紧密的开放包容伙伴关系。

习近平主席在建设更紧密的开放包容伙伴关系中指出，世界银行有关报告认为，到2030年，共建“一带一路”有望帮助全球760万人摆脱极端贫困、3200万人摆脱中度贫困。2020年，中国人民大学《共建“一带一路”高质量发展的实现路径研究》课题组就将习近平主席提及的这份报告《一带一路经济学——交通走廊的机遇与风险》翻译出来并提交了有关部门了。这份有说服力的第三方研究报告肯定了“一带一路”对全球贸易增长、降低全球物流成本以及提高贸易水平有明显效益。

这份研究报告还提到了“一带一路”对世界经济增长的正向效应--可以降低贸易成本、提高运输效率、增加贸易量、增加就业人口。因此，把“一带一路”建成“减贫之路”、“增长之路”是有经济学依据、有事实支撑，也是有未来发展前景的。现在我们的任务就是要走深走实，把共建“一带一路”做得更好，推动“十四五”期间“一带一路”高质量发展。

习近平主席的这个讲话实际上就是一个共建“一带一路”的总纲和动员令，为下一步的“一带一路”实践发展在过去的基础上提出了新的方针、新的指导思想，对我们学者的研究工作也是一个极大的鼓舞。

（摘编自：林徽东. 杜俊知习近平博鳌讲话解读：体现高质量共建“一带一路”的决心[EB/OL]. [2021-04-28]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/ghsl/gnzjgd/171132.html>。）

推进“一带一路”数据跨境流动的中国方案

《中国法律评论》2021年第2期

一、美国的数据跨境流动范式

美国在数据跨境流动的主要范式：一方面通过在国际层面推行基于低水平保护的CBPRs体系，使其在无须改动其国内立法的情况下，能够尽可能将数据汇聚回美国国内，极大地方便美国跨国公司全球统一运营；另一方面，数据在通过CBPRs体系为美国跨国公司掌握之后，再通过美国国内外商投资审查等制度避免因投资事由导致数据为特定国家实体所访问。换言之，美国政府通过制度性工具同时做到数据方面的“开源”和“节流”，两者相互配合极大强化、巩固了美国企业在全世界研发和运营中的优势地位。

二、欧盟的数据跨境流动范式

为持续保障个人数据受保护的基本权利，欧盟GDPR围绕着数据保护水平不降低的原则，为数据跨境流动制度提供了多种法律工具。这些法律工具的核心目标均在于要求数据接收国或境外的数据接收方提供与GDPR“实质性等同”（essentially equivalent）的保护水平。可以说，GDPR实现了欧盟数据保护模式和影响力向境外的投射。

而欧盟法院两次对 Schrems 案件的判决，事实上将“充分性认定”和“有约束力的公司准则”突出为最牢靠和稳定的数据跨境流动工具。前者需要欧盟委员会对数据接收国进行全面详尽的评估，后者同样需要欧盟成员国数据保护机构对所提交的公司准则进行全面详尽的评估，两者均有赖于欧盟单方面的自由裁量。在上届和本届欧盟委员会充分意识到数据对于欧盟对外商贸和数字转型至关重要的角色的情况下，可想而知上述自由裁量在作出时，将更加蕴含除个人权利保障之外的政治经济考量。

三、基于“一带一路”的中国数据跨境制度构想

作为“一带一路”倡议的发起者，中国的数据跨境制度安排，应当对倡议的推行有所设计。而美国和欧盟都在推行由自身主导的、反映自身利益的数据跨境流动“小圈子”。

目前，欧盟将自己的数据保护模式奉为圭臬，坚持要求其他国家向其看齐，数据才可向其流动。而美国则从政治经济利益出发，通过推行基于低水平保护的数据跨境流动模式实现数据向美国汇聚，在巩固和强化美国公司对全球数据掌控的同时，压缩了各国自主选择数据保护水平的规制空间。显然，这两种路径并不符合中国的立场和本色，并不适合用于推进“一带一路”的共建。

因此建议：一方面，中国应当在签署共建“一带一路”合作文件时，纳入以 RCEP 数据跨境流动条款为蓝本的内容，从贸易规则层面锚定数据应能自由跨境流动的立场，并同时为各国维护各自主权、安全和发展利益留足空间。另一方面，中国应主动与“一带一路”共建国家开展双多边的数据保护专项合作，回应各自的诉求，缓解潜在的风险，尽可能地实现更大范围的数据能够安全有序流动，激发“一带一路”合作的潜力，最终实现“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”。

（洪延青）

文旅视点

文旅部副部长杜江：“互联网+旅游”的挑战和机遇

4月7日，全国“互联网+旅游”发展论坛暨2021河南智慧旅游大会在河南省郑州市举办。文化和旅游部党组成员、副部长杜江出席活动并致辞。

杜江在致辞中强调，要准确把握“互联网+旅游”发展方向。面对数字时代的全面到来和国家加快推进数字经济、数字社会和数字政府建设的部署，我们要有清醒的认识，对“互联网+旅游”发展方向要有准确的把握，同时结合居民消费升级需要，引导行业顺势发展。具体可以采取以下措施。

一是主动融入新型智慧城市和数字乡村建设，打通数据孤岛。《“十四五”规划纲要》提出，分级分类推进新型智慧城市建设，加快推进数字乡村建设。我们深化“互联网+旅游”，推动智慧旅游发展，千万不能陷入关起门来自成体系的封闭思维，而是要积极主动融入新型智慧城市和数字乡村建设，适应数字技术全面融入社会交往和日常生活的新趋势，按照国家关于深入推进服务业数字化转型的要求，以数字化转型驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。通过构建一体化大数据中心体系，有效整合文化和旅游、公安、交通、气象等部门的相关数据信息，依法依规推进政府与企业间相关数据资源共享，既要打通物理性的数据孤岛，又要打通逻辑性的数据孤岛，通过流动和融合让数据跨部门、跨领域、跨行业整合起来，相互组合关联，充分释放数据的信息价值，实现联通共享、协同互动。今年，我们将继续加快推进智慧旅游景区建设，指导旅游景区建设监测设施和大数据平台，推动实现国有旅游景区于2021年底前全部提供在线预约预订服务。同时，还将选取一批智慧旅游景区样板推广经验模式，为建设世界级旅游景区打好基础。“十四五”期间我们还将着力推进乡村旅游资源和产品数字化建设，打造一批全国智慧旅游示范村镇。

二是以提升便利度和改善服务体验为导向，引导旅游公共服务模式创新。近年来，各地积极探索智慧旅游公共服务平台模式，“一机游”“一码游”等在全国遍地开花，在为游客提供多元化体验和 service 的同时，也为智慧旅游发展做出了有益的尝试和探索，积累了丰富的经验。但同时我们也要看到，目前各地仍不同程度地存在“重建设、轻运营”“重面子、轻实效”等问题，未能充分发挥公共服务平台的应有作用。为更好规范引导旅游公共服务平台建设发展，提升服务质量和游客满意度，我们将以提升便利度和改善服务体验为导向，着力厘清政府公共服务与市场旅游信息服务边界，提升平台服务效能，实现可持续运营与发展。同时，在为老年人等特殊群体保留线下服务的基础上，支持旅游公共服务平台开发专门的应用程序和界面，优化使用体验。

三是加快推进线上线下融合发展，推动旅游消费提质升级。通过推动景区、博物馆等发展线上数字化体验产品，让旅游资源借助数字技术“活起来”，并充分发挥线上交流互动、引客聚客、精准推送等优势，引导线上用户转化为线下消费，培育“网络体验+消费”新模式。顺应居民消费升级趋势，以消费者需求为导向，培育云旅游、云演艺、云直播、云展览等新业态，鼓励定制、体验、智能、互动等消费新模式发展，打造沉浸式旅游体验新场景，努力实现旅游消费更多样、更有活力，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。同时，统筹做好线上线下营销，宣传推广一批新兴旅游产品和旅游目的地，积极开展旅游公

益宣传，促进旅游市场恢复振兴，助力激活国内旅游消费大市场。

杜江表示，要积极发挥企业创新主体作用。要推动企业成为旅游业数字化转型升级和深化“互联网+旅游”发展的主体，培育一批创新型领军企业和专精特新型中小微企业。要发挥市场对技术研发方向、要素价格、各类创新要素配置的导向作用，让市场真正在创新资源配置中起决定性作用。要完善政策支持、要素投入、激励保障、服务监管等长效机制，带动新技术、新产品、新业态蓬勃发展。

（摘编自：杜江. 文旅部副部长杜江：“互联网+旅游”的挑战和机遇[EB/OL]. [2021-04-08]. https://mp.weixin.qq.com/s/5kK4LePoIM_SrGRVIYckdw。）

红色文化赋能文旅融合高质量发展

红色旅游作为一种文旅深度融合的新颖形式，是旅游产业发展的新增长点，更是活化利用红色文化资源，讲述革命故事，传承红色基因，发扬红色传统文化的有效途径。习近平总书记指出：“对我们来讲，每到井冈山、延安、西柏坡等革命圣地，都是一种精神上、思想上的洗礼。每来一次，都能受到一次党的性质和宗旨的生动教育，就更加坚定了我们的公仆意识和为民情怀。”在中国共产党成立以来的各个历史时期，渝东南地区的党组织、人民武装和革命群众在历次革命斗争中留下了众多的革命遗址、战斗遗迹、文献档案、历史故事、歌谣等红色文化资源。活化利用川黔边革命根据地遗址、赵世炎故居、红色山歌等革命文化资源，用景观语言创建爱国主义教育生动课堂，解读红色故事，激活红色基因，能够为渝东南文旅融合高质量发展“赋魂”。

厘清红色文化 赋能文旅融合发展的路径

红色文化赋能文旅融合发展包含三个步骤：一是通过讲述红色文化故事构建身份认同符号体系，二是通过文化景观建设增强观赏和体验性，三是通过旅游消费打造高质量红色文旅产业体系。

讲好红色文化故事，增强身份认同。红色文化是中国共产党领导全国各族人民在艰苦卓绝的革命斗争中形成的先进文化，有着深厚的历史根基和实践基础，是表征中国共产党和中华民族共同体的重要象征符号。渝东南川黔边革命根据地、黔东独立师、红三军、红二六军团、贺龙、关向应、“红军的亲人”等红色文化符号，时时刻刻都在深化着大众关于红色文化的集体记忆。文化与旅游融合相交于身份认同，“身份”是旅游者通过旅游体验发现的“自我”。旅游者与文化景观在“索引—凝视”“唤醒—沉浸”的互动过程中实现“吸收符号及被符号吸收”，进而确证和重构文化身份认同。红色文化要想成为旅游吸引物，必然要通过景观的叙事与旅游者建立关联，赋予意义。

创新红色文化展示，增强文化体验。红色文化从本质上讲是非物质的，其旅游开发容易陷入“有说头，没看头”的实践困境。如何让红色文化变得具有参观体验性，这就需要借助旅游产品开发新技术，创造多维感官沉浸式体验场景。一方面，利用新技术分类开发红色文化资源，让静态的红色文化“动”起来，建立博物馆、纪念馆、陈列馆、历史街区等景观空间，创作编排红色文化主题旅游演艺作品，开发红色旅游周边商品。另一方面，建设红色文化旅游廊道，依托南腰界、龙潭古镇、洪安边城等红色旅游景点，与湘西桑植、湖北恩施、贵州铜仁协同发展，推出红色精品旅游线路，逐步形成以点带线、以线连面的渝湘黔鄂边区红色旅游圈。

激活旅游消费，增强产业活力。文旅产业是面向游客消费的文化展示产业，文化与旅游在资源、市场与产品上可以实现无缝对接。红色文化景观与景区吸引旅游者参观，催生了博物馆、旅游演艺、文化创意等产业的商业化运作。因此，渝东南红色文化融入文旅产业，一方面要创新“文化展示+旅游消费”产业模式，创设鲜明的文化品牌，以获取旅游商品文化附加值；另一方面，要建立“主客共享”的旅游公共服务体系，完善兼顾红色文化景观符号资源、情感效应和时代元素，以及旅游者信息咨询、休憩、安全等多样化、个性化需求的公共服务内容供给。

（摘编自：刘安全. 红色文化赋能文旅融合高质量发展[N]. 中国社会科学报, 2021-03-30.）

知识之窗

让制造服务业成经济主要增长点

第一财经网 2021-03-24

近年来,如何提升中国制造业能级、跻身制造业强国一直是经济工作的重点,而提升制造业附加值无疑是重要抓手。

国家发改委等13部门23日发布了《关于加快推动制造服务业高质量发展的意见》(下称《意见》),力争到2025年,制造服务业在提升制造业质量效益、创新能力、资源配置效率等方面的作用显著增强,对制造业高质量发展的支撑和引领作用更加突出。

所谓制造服务业,现代一般指融合了互联网、大数据、人工智能、5G等高科技手段和现代管理思想的制造服务业,既能提升制造业水平,也是经济高质量发展不可或缺的部分。

目前来看,服务化已日益成为制造业发展的大趋势和升级的大方向。现代制造业链条中,附加值更多地体现在“微笑曲线”的两端,即前端的研发设计、市场研究、咨询服务和后端的第三方物流、供应链管理优化、销售服务,而处于中间的制造环节附加值较低。将制造环节向两端延伸,加快生产性服务业发展,有助于提升产品的附加值。

且从世界范围看,服务化是不少跨国制造业企业的共同选择。不论是老牌的IBM、英特尔、耐克等跨国企业集团,还是近年兴起的苹果、特斯拉等高科技制造企业,都已经或逐步向生产性服务业转型。以特斯拉为例,一直宣称硬件不赚钱,利润主要依靠自动驾驶软件服务收费。国内的高科技企业华为亦如此,5G、通信等服务一直是利润点,今年3月16日,华为透露出单台手机上限为2.5美元的5G专利收费标准,引发国人广泛关注。

当然需要认清的是,毕竟华为这样的企业在国内少之又少,目前中国制造业服务化水平还不高,生产性服务业发展相对滞后、结构不合理等问题突出。这也使得中国制造业长期主要处在产业链的中低端,也有了今年两会期间工信部原部长苗圩的“中国制造业仍处于第三梯队”的发言。而发达国家正是依靠在研发设计、商务服务、市场营销等领域的领先优势,主导着全球生产网络和产品价值链,显著提高了资源配置效率,获取了巨大的超额经济利益。

从乐观的角度看,不足之处往往也是潜力所在,目前中国制造业服务化还大有可为。更重要的是,在5G、大数据、云计算、人工智能、区块链等新一代信息技术方面,我们在不少领域处于全球领先地位。目前要做的,就是补好制造服务业高质量发展的短板。

此次《意见》正是基于问题导向,并提出系列行动方案。比如从企业融资的角度,因为部分制造服务业尤其是高科技企业多处于高成长、盈利不稳定的发展阶段,不易从传统间接融资渠道获得足够的资金支持。《意见》提出,让资本市场为制造业提供更有效的金融服务,支持符合条件的制造服务业企业到主板、创业板及境外资本市场上市融资。

值得一提的是,《意见》还鼓励咨询、法律、会计等专业服务与制造业协同走出去。众所周知,近年决策层一直在推动包括服务业在内的新一轮高水平对外开放,中国的制造服务业要走向高端、增加附加值,参与国际竞争是绕不过去的。

因为在发达国家相关领域拥有一定优势的前提下，必须通过正面竞争提升自身水平，最终优胜者脱颖而出。

可以说，中国欲从制造大国走向制造强国，推动先进制造业和现代服务业深度融合不可或缺。制造服务业质量的明显提升，将大幅增加相关产品服务的附加值，并有望成为中国经济的重要增长点。

（人行国际司青年课题组）

“十四五”时期中国发展数字经济的重点和策略

党的十八大以来，习近平总书记多次强调，加快形成以创新为主要引领和支撑的数字经济，做大做强数字经济。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）明确提出：“发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。”新时代新阶段新征程，我国发展数字经济需要有新布局，开创数字经济发展新局面。

一、发展数字经济的七个要点

影响数字经济发展的主要因素包括：信息基础设施，数据体系建设，数字技术的创新与应用，传统产业数字化，教育与人力资本，数字经济政策。“十四五”时期，我国发展数字经济要把握七个“要点”。

（一）发展数字经济的支撑点是数字基础设施和数据体系

互联网、大数据和云计算成为必要的信息基础设施，物联网和人工智能或将成为推动数字经济发展的主要基础设施。数据体系和数据要素市场也是重要的基础设施，政府要高度重视涵盖接入、存储、计算、管理和数据使能的数据基础设施建设。“十四五”时期，要加快数据领域立法，政府作为数据开放共享的主体，应率先探索政府数据开放共享的模式，引导企业接入大数据平台，规范数据的采集、加工、流通和应用；加强数据要素市场建设的顶层设计，中央政府通盘考虑数据权属、数据标准、数据定价估值、数据统计核算、数据交易流通、数据市场布局、数据治理体系等顶层设计；建立国家级的公共数据平台——国家大数据中心，提供“采-存-算-管-用”全生命周期的数据支撑能力和数据安全体系，打造开放的数据生态环境。

（二）发展数字经济的根本点必须基于满足人民日益增长的对美好生活的需要

疫情期间，数字经济的新业态新模式有力保障了人们生活、学习和工作的正常运转。“十四五”时期，发展数字经济，既要拓展和满足人们对美好生活的更高层次的需求，也要注重解决数字经济给就业、数据安全、个人隐私、道德伦理等带来的挑战，加强对弱势群体的支持和帮助，弥合“数字鸿沟”，加强对互联网平台消费者合法权益的保护，不断增强全体人民群众获得感、幸福感和安全感。

（三）发展数字经济的着力点必须放在实体经济上

我国三次产业数字经济呈现不均衡发展特征，工业数字化转型落后于服务业，农业数字化转型缓慢，增速显著低于全行业平均水平。“十四五”期间，必须切实推动数字经济和实体经济深度融合，提升工业和农业的数字化、网络化、智能化水平，巩固壮大实体经济根基。要让中小微企业更多从数字经济发展中分享机遇，加快推进“上云用数赋智”行动，推动数据要素的开发利用与共享，帮

助中小微企业利用数字技术促进产品、服务、流程、组织和商业模式的创新，积极融入全球价值链。

（四）发展数字经济的立足点必须依靠国内市场实现创新发展

中美两国被誉为全球互联网的“双子座”，但是，在半导体、操作系统、云计算等底层和核心技术，甚至商业模式和应用端，我国与美国仍有较大差距而且差距有拉大之势。未来一个时期，国际环境中不稳定性不确定性因素明显增加，新冠肺炎疫情的影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流。“十四五”期间，我国把发展的立足点放在国内，这就要求发展数字经济必须坚持扩大内需这个战略基点，助力打通生产、分配、流通、消费的堵点，提升产业链、供应链的完整性，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。

（五）发展数字经济的关键点必须瞄准创建良好的数字营商环境

中国数字经济的发展，得益于政府秉持包容审慎的监管态度，得益于政府营造的相对宽松的政策环境，得益于市场主体的大胆创新，得益于中国拥有全球最大的数字经济市场。数字经济发展仍处于早期阶段，未知远大于已知。“十四五”期间，为推进我国数字经济的持续健康快速发展，应该继续坚持采取包容审慎的监管态度，对新产业新业态新模式给予“观察期”和“包容度”，适时推动制定并完善平台经济领域的反垄断等政策和法规，强化政策制度的协调性，提高施策的精准性。数字经济具有天然的国际性，我国政府正与世界各国推动新兴领域经济治理规则的制定，积极参与数字领域国际规则和标准制定，携手打造开放、公平、公正、非歧视的数字发展环境。中国应该积极与国际社会加强数据安全合作，对内扩大国内数字经济领域开放，对外重点推动“数字丝绸之路”高质量发展。

（六）发展数字经济的提升点必须聚焦守正创新

发展数字经济，必须坚持守正和创新相统一，应着力做到“四正”：正心，贯彻落实五大发展理念，坚持科技向善，更好地服务于实体经济和广大消费者，进一步提升我国数字经济的国际竞争力；正位，聚焦主责主业，在数字经济生态体系中找到并坚守合适正确的位置；正言，努力营造清朗的网络空间，不要通过虚假宣传和过度承诺、发布低俗广告、刷单炒信、恶意拉新、传播违法违规信息等手段引流；正行，坚定不移推动数字经济和实体经济深度融合，强化平台治理，不销售假货，不在算法上做文章，不过度追求流量，不过度竞争，严禁出现泄露和滥用用户信息等损害消费者权益的行为。发展数字经济，应该以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，注重原始创新，推动组织创新、技术创新、市场创新，实现规范发展、安全发展和创新发展。

（七）发展数字经济的制高点必须植根于人才培养和数字素养

2018年国家发展改革委发布了《关于发展数字经济稳定并扩大就业的指导意见》，提出要持续提升劳动者数字技能，强化数字人才教育，提高国民数字素养。但数字人才和数字素养的培育尚没有引起国家层面足够的重视，在已出台的政策中，涉及数字人才和数字素养的提法不多。未来，既懂行业又具有数字素养的数字技术人才，将成为我国经济全面向数字化转型的核心驱动力。数字素养，不仅是互联网的接入和使用能力，更重要的是对数字技术的理解和应用，还包括数字生活、数字文化体系的重建。提高劳动者和消费者的数字素养，是发展数字经济的重要基础之一，也是弥合数字鸿沟、实现共同富裕、抢占发展制高点的重要途径。

通过厘清发展数字经济的三个层次，处理好发展数字经济的五大关系，紧抓发展数字经济的七个要点，加快推动数字经济创新发展、均衡发展、安全发展，

让人民共享发展的成果，并与全球各国携手创造人类更加美好的未来。

二、要打造具有国际竞争力的数字产业集群

数字企业比传统企业更倾向于集聚，抱团共建数字产业集群是我国发展数字经济的战略选择。数字产业集群的核心是，在一定物理空间范围内，提升某种产业链或某些产业链的集中度，通过物理空间和数字空间的“双空间”，培育一批领军企业，打造一批数字产业集群，不仅可以提高我国数字产业和数字企业的国际竞争力，而且可为数字经济带动世界经济复苏与繁荣作出贡献。

（一）加强顶层设计，构建我国数字经济发展的雁阵模式

在区域空间上，我国已经形成了京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝等经济集聚区，长沙、西安、武汉、合肥、郑州等城市形成了有特色的数字产业集群。未来，我国数字经济要深度参与全球产业分工和国际竞争，加强战略和政策研究，通过区域间产业集聚与扩散，构建雁阵式数字经济发展模式。这个雁阵模式是多层次的，比如，以粤港澳大湾区为领头雁形成智能制造的雁阵，以长三角为领头雁形成数字贸易的雁阵，以京津冀为领头雁形成数字技术研发创新的雁阵，以成渝地区为领头雁形成智慧农业的雁阵，等等。数字经济雁阵模式将推动区域协调发展，提升我国经济发展的国际竞争力。

（二）加大力度支持核心技术原始创新，支撑数字产业集群

中国一些主机和成套设备、整机产品“缺芯”“少核”“弱基”的局面正在改变，“努力实现关键核心技术自主可控，把创新发展主动权牢牢掌握在自己手中”，才能有效地支撑数字产业集群。对标美国、欧盟和日本等数字产业聚集区，充分重视基础研究和源头创新的重要性，处于领头雁的地区应有所侧重地建成一些核心技术创新的高地。以高端化、专业化、国际化为主攻方向，集中力量突破通信网络、集成电路、核心电子元器件、人工智能、基础软件等前沿技术和关键核心技术，促进数字技术与产业深度融合，打造战略性支柱数字产业集群和战略性新兴产业数字产业集群。

（三）提升网络化协同能力，打造跨越物理边界的数字产业园和产业集群

阿里淘工厂、猪八戒网、海尔“海立方”等，跨越物理边界的虚拟产业集群（园区），具有跨区域性、跨产业性、资源共享、开放灵活、生态发展等特征，降低了企业的运营成本，提高了规模经济和范围经济效益。下一步，要推动虚拟产业园从虚拟为主向虚实融合发展，从要素服务向协同创新升级，从单一主体主导向内外循环驱动转变，完善虚拟产业集群政策法规、加快虚拟产业集群基础设施建设、推动集群治理模式创新、提升网络化协同创新能力、促进虚拟集群与实体集群互动融合。

（四）发展工业互联网，重点打造智能制造产业集群

产业集群要经历产业集中、产业积聚到产业集群三个阶段。具有开放、互联、协同特征的工业互联网平台，在构建产业集群新生态方面具有独特的优势。比如，成都构建“1+N”工业互联网融合创新生态体系，建设了成都市工业互联网公共服务平台。应抓住全球制造业产业链重构的重要战略窗口期，加紧制定出台工业互联网创新发展政策，推动制造业和新一代信息技术深度融合，推进工业互联网和智能制造发展，形成各具特色、有序竞争、差异化发展的智能制造装备产业集群，完成企业“上云用数赋智”，打造“雁阵形”企业群，提升集群功能，推进集群快速发展。

（五）建设数字化转型促进中心，共筑数字生态共同体

探索建设不同层次的数字化转型促进中心，政府支持在产业集群、园区等建

立公共型数字化转型促进中心，支持地方行业协会组织建立专业型数字化转型促进中心，支持核心企业牵头建立开放型数字化转型促进中心。以数字化转型促进中心为载体，大型企业、产业链上下游企业和行业内中小微企业融合在一起，跨越地域、行业、系统、组织、层级，构建完善数字经济领域开源平台体系，创造新的产业融合机制和集群模式，形成政府、平台、金融、服务商、专家、人才、中介、研发机构、用户等广泛合作的数字生态共同体，构建安全可控的数字产业集群生态。

（六）积极推动大型优质企业“走出去”，在全球范围内打造数字产业集群

平台经济是数字经济的主要形态，互联网大平台在打造具有国际竞争力的数字产业集群中至关重要。数字产业集群中的核心企业不仅要拥有数字产业的核心技术和应用场景，更要具备开放的心态和共享的情怀，与合作伙伴一起探索产业集群数字化转型的新业态，共同推动数字产业集群不断提升国际竞争力。要加强横向和纵向产业协同，既在国内实现跨区域产业协同、要素市场化流动，也要积极整合全球创新资源，实现科研、生产、营销资源利用的最大化。所以，要打造全球领先的数字产业集群，必须培育一批数字领军企业，发挥大平台和大企业的辐射作用。

企业集聚、要素汇聚、人才凝聚的数字产业集群要以数字技术的研发和应用为突破口，以新场景培育新产业新业态新模式，补短板锻长板，推进产业链现代化，打造世界级产业集群，从而推动我国经济体系优化升级。

（摘编自：欧阳日辉. “十四五”时期中国发展数字经济的重点和策略[J]. 新经济导刊, 2021（1）:10-14.）

中国经济面临去工业化风险？

保持制造业比重稳定释放何种信号？

和“十三五”规划纲要相比，近日公布的“十四五”规划纲要把“实施制造强国战略”提到了更加显著的位置。

“十四五”规划纲要在“十三五”规划纲要的“实施制造强国战略”基础上，增加了“深入”二字，提出“深入实施制造强国战略”，并把原本列在第二十二章的内容提前到了第八章。

与此同时，在“深入实施制造强国战略”中，首次提出了“保持制造业比重基本稳定”。而在“十三五”规划中明确提出的主要目标之一“服务业比重进一步提高”则不再出现。

“针对国际国内环境，‘十四五’规划纲要对服务业和制造业的措辞有所变化，实际上是顺势而为的选择。”工银国际首席经济学家程实表示，随着全球产业结构调整 and 人类经济社会进化，过去十年中全球制造业在全球 GDP 中的占比一直在渐进下降，中国在“十四五”规划中提出“保持制造业比重基本稳定”，实际上是一个相对强势的总量目标，并不是某种“担心”，而是一种逆流而上的“信心”。

根据他的观察，除了总量目标，中国在“十四五”规划中更加强调了“质量”目标，即进一步集中资源促进制造业转型升级，实际上，过去几年中国高技术制造业增加值增速始终是高于制造业整体，表明这种“保量增质”的政策思路始终

在贯彻执行并对中国经济结构优化发挥了重要作用。

根据工信部在 2020 年底的全国工业和信息化工作会议上公布的数据，2016~2019 年，我国制造业增加值年均增长 8.7%，由 20.95 万亿元增至 26.92 万亿元，占全球比重达到 28.1%；数字经济规模年均增长 16.6%，由 22.6 万亿元增至 35.8 万亿元，占 GDP 比重达到 36.2%。

东方证券首席经济学家邵宇对第一财经称，在疫情的背景下，全球供应链受到影响，对中国制造业提出了更高的要求；与此同时，服务业的产值也受到了较大影响，这让制造业的根本性作用以及中国在全球供应链上的主导作用愈加凸显。再叠加贸易摩擦等因素，中国越来越认识到制造业的核心地位，并在“十四五”规划中把制造业和科创相联系，作为中国未来五年发展的重要方向。

程实认为，中国制造业体量连续 11 年居全球首位，是中国经济长期崛起的基石。同时，制造业转型升级是中国经济“双循环”新模式构建的根本，双循环的首要任务是畅通内部大循环，一系列产业行业层面卡脖子问题的解决，根本上都需要制造业的全面自主可控与能力提升。

放眼全球，王志军表示，国际上有保持制造业比重基本稳定的成功经验，最突出的就是德国，“上世纪 90 年代到现在近 30 年的时间，德国制造业占经济总体比重稳定在 23%左右的水平，也有数据说是 20%左右的水平，在金融危机变动过程中，曾出现了暂时的波动，但是其后稳定性非常强”。

目前，德国对于制造业发展的重视程度只增不减。德国《国家工业战略 2030》提出，到 2030 年德国工业产业占经济比重重要提高到 25%，在现在的比重上进一步提高。

邵宇表示，要实现中国供应链的完整以及用自主可控的技术替代进口，就必须把短板补起来，同时对长板加大投入，即让中国在全球供应链制造高点拥有话语权的资本。只有两者结合，才能真正加强中国制造业和供应链。另外，加强供应链和科创之间的有机互动，把创新立足于产业的发展，特别是制造业的发展，才能让经济发展更加可持续。

根据世界银行的研究，全球产业链已经自然从过去的单中心（美国）模式渐次转化为三中心模式，中国、欧洲和美国在区域经济的产业链中的中心地位进一步凸显。程实提出，未来的全球化将以区域化为基础的多层次全球化。在这样的大背景下，中国制造业过去面对的是与亚太区域内经济体的同质竞争问题，未来面对的将是如何实现产业链错位互补问题。

“针对这样的大趋势，中国的理性选择，是借由双循环构建完整的内部产业链，培育自身在产业链制造业高端位置的存在感和影响力，然后渐次在区域经济一体化过程中攀升至产业链的中上游，与东盟、日韩等区域经济体形成产业链错位互补关系，进而在利益和情感上谋求进一步的共赢发展，借此推动人类命运共同体的长远构建。在这个过程中，中国制造业的升级与升维，将是重要一步，对于激活区域经济供需活力将起到重要作用。”程实说。

（摘编自：缪琦. 中国经济面临去工业化风险？保持制造业比重稳定释放什么信号[EB/OL]. [2021-03-15]. <https://www.yicai.com/news/100986649.html> l.)

保障数据安全，筑牢数字经济发展底线

数据跨境流动不仅关系到各国或地区的经济利益，而且关系到各国或地区信息安全甚至是主权安全。确保数据控制权与跨境流动安全，不仅关乎个人数据安全、产业经济安全，更关系到国家总体安全。

以数据安全促数字经济发展的必要举措

统筹完善数据安全与发展的相关法律法规。加紧梳理已有法律法规，尽快建立包含数据共享清单在内的数据分类分级制度，颁行统一的数据共享行为(示范)规范。聚焦数字经济全周期运行中的数据行为，构建以“与数据相关行为”为标准的企业数据分类方法。

经数据采集而得的数据，要在充分保障用户知情同意的情况下，实行“场景化授权”和“一次性授权”并行模式；以数据计算而得的数据，在数据去个人化后，要充分考虑开放平台经营者对数据整合及价值挖掘所做的贡献，赋予相对应的财产性权益，以激励其进行持续的数据挖掘和数据创新并对外施行数据共享；对在数据服务和数据应用过程中取得的数据，探索建立有偿的数据共享机制和数据交易规则，在确保数据安全的前提下，加大数据流动共享和开发利用的频次。

科学构建数据安全监管平台。风险源于未知和不确定性，对信息掌控越全面，洞察力越强，决策越精准，应对风险的能力也就越强，越能确保稳定性。数字经济时代，数据安全风险更多地来源于数据运行周期的不可控性。数据安全风险存在于数据产生、存储、分析、共享再到销毁的每一个环节，尤其是数据共享过程中。

数据共享的核心在于让数据高效安全地流通起来，通过流通使得数据价值得到充分挖掘，以提升数据使用效率，创新数据使用形式。为此，有必要建立数据安全监管平台，做到对数据全周期监控，确保市场交易稳定和安全，确保市场充满竞争和活力，推动数字经济持续发展。

具体而言，可借助数据交易中心的建设，建立数据安全监管平台，数据交易中心旨在规范数据交易行为，促进数据有序流通，数据安全监管平台则着重关注数据和数据交易过程的合规性和安全性，包括数据本身是否合规、数据交易主体是否合规、数据交易入场与出场行为是否合规等，综合实现对数据全周期监控和实时预警。

细化落实数据出境评估机制。数据跨境流动安全在数据本身层面意味着数据具有保密性、完整性、真实性、可用性；在个人数据保护层面表现为数据安全、个人数据自决，以及数据控制相关方满足个人数据自决而承担的义务；上升至国家或地区层面，还要包括本国或该地区对数据的控制权，以及免遭数据威胁的国家或地区安全的需要。

目前，我国已出台与数据出境评估相关的法律条款、准则或指南征求意见。譬如，我国《网络安全法》第37条规定：“因业务需要，确需向境外提供的，应当按照国家网信部门会同国务院有关部门制定的办法进行安全评估”。《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》第2条也规定“网络运营者向境外提供在中华人民共和国境内运营中收集的个人信息（下称‘个人信息出境’），应当按照本办法进行安全评估”。《信息安全技术数据出境安全评估指南（征求意见稿）》规定了安全自评估和主管部门评估两种数据出境安全评估方式。

然而，鉴于数据本身所具有的体量庞大、来源庞杂等特征，在具体落实数据评估环节还存在较大困难。故此，有必要完善数据安全出境评估机制，不仅是就

有关数据评估主体进行细分，还应对数据分类分级标准进行相应完善和细化。

激励和支持行业自律与企业自觉合规。数字经济这一新业态、新产业具有高度动态性、多边跨界性及网络外部性等结构性和组织性特征，这就决定了其发展过程中对数据安全与发展的动态平衡的实现，需多元主体多维度多措并举，其中行业自律和企业自觉合规是其中不可缺少的组成部分。

具体而言，平衡数据利用与数据安全需满足以下两方面的要求：

一是保障数据本身安全，包括数据的保密性、完整性、真实性、可用性的实现。

二是数据行为合规。从数据的生命周期出发，应用区块链加密溯源，确保数据在各个运行环节的完整、准确、真实、可用。譬如，在数据采集阶段，明确数据采集的目的、用途、方式、范围等，按照相关法律法规和监管要求进行采集；在数据存储阶段，对数据进行分类分级，明确不同数据存储安全防护标准；在数据使用阶段，做好账号权限管理、数据脱敏、异常行为实时监控与终端数据防泄露等；在数据共享阶段，建立数据共享中心，统一审核调配数据，做好数据共享记录与备份等。为此，可以成立数据安全合规部门，作为企业数据合规工作开展“神经中枢”，负责把控全局，包括对数据合规环节、合规内容、合规细则等方面的落实与监督。

此外，加快数据安全合规人员的培训和人才库建设，做好定期数据安全能力提升训练。

引导广大用户提升自身数据安全意识。信息的海量获取以及对无关信息过滤能力加推了广大用户的“默认行为”——他们倾向于通过接受默认选项来避免浪费时间。用户的默认行为反过来降低了平台或者企业收集用户数据的门槛，以及用户控制数据使用的能力。于是，在平台或企业与用户之间形成了一种反馈回路。这种反馈回路对于数据的高效流动看似有利，但是对于数据安全的保护却带来了极大的不确定风险。

随着人们工作生活、教育医疗、交通出行、购物社交等方面的轨迹不断被数据化、信息化，越来越多的数据流通在网上，带来了诸多的安全隐患。维护数据安全，促进数字经济发展不只是政府、平台企业以及专门的数据企业的责任，更是每一个数据主体不可推卸的自担责任，关注数据安全，提升自身数据安全防范意识必须时时讲、事事讲。

（摘编自：陈兵. 保障数据安全，筑牢数字经济发展底线[EB/OL]. [2021-04-14]. <https://www.yicai.com/news/101021532.html>。）

中国城市群跨区域治理的经验、前景与路径

从全球范围来看，在市场化的驱动下，各国愈发注重空间的集聚、整合与协调，城市群成为现代社会人口、科技、产业、服务、金融等要素的主要承载空间，并逐渐发展为各国竞争的主要舞台，城市群发展水平已经成为一个国家整体发展水平的重要标志。

城市群跨区域治理在现实中面临双重困境。一是跨区域治理的集体行动困境。二是以“竞争”为核心的制度结构困境。

近年来，我国城市群在领域、主体、结构、机制等方面的探索和创新，使得跨区域治理已从单一的经济联系拓展到生态、科技、卫生防疫、应急联动、交通、

旅游等多个领域的交相呼应，形成了以联席会为代表的横向联系机制，城市间网络关系不断深化。党的十八大以来，城市群跨区域治理的中国经验有效克服了双重困境。

城市群跨区域治理面临的新动力

我国在城市群跨区域治理中逐渐形成了特有的经验，高质量发展时期城市群跨区域治理面临着新的时代机遇，为跨区域治理提供新的动力，跨区域治理也将呈现出新的局面。

一是场景驱动。当前城市群在发展过程中，不断面临着大气污染、公共卫生、大型活动等短期性的事件，为城市之间的跨区域治理提供了丰富场景。这些场景在要求城市间协同合作的同时，也为实现更加高质量的城市群跨区域治理提供了新机遇。为此需要注重将城市间事件联合应对的短时“权宜之计”，转化为“平战结合”的长效协同制度，进而实现从“场景”到“制度”的驱动。随着新的场景到来，对原有场景固定下的机制和制度进一步迭代，可以实现跨区域治理的常态化优化过程。

二是创新驱动。在传统的GDP考评指标下，地方政府追求经济增长忽视其他领域的发展，一方面带来了城市间竞争格局的形成，另一方面同质化目标使得合作需求薄弱。在新发展理念的指引下，地方政府的发展目标已经从单一GDP转变为社会创新，势必带来城市之间差异化错位发展格局，城市地方政府间互补合作将产生更为丰富的动力和更强烈的意愿，并将在更大程度上缓解同质化带来的过度竞争，实现“创新”对“合作”的驱动。

三是数据驱动。近年来中央及地方加快了数字政府的建设，有效打破了城市间的行政分割，进而带来新的驱动力。全国一体化在线政务服务平台建设的快速推进，“最多跑一次”等审批服务改革，城市大脑、智慧城市、数字城市的建设，使得政府机构、居民、企业等主体能够便捷地在云端共享数据、获得跨域服务，从而在空间上打破了行政边界和地理边界，城市群也将从治理边界过渡到数字边界。此外，数据型的政府、社会与市场组织不断涌现，将为城市间跨区域治理提供新的载体和中介，进而形成“数据”对“治理”的驱动。

四是平台驱动。城市之间的通讯交通物理连接是城市群内部联系的基础性平台。中央加快推进新型基础设施建设，珠三角、长三角等城市群地方政府已经启动相应的规划建设，“新基建”对城市之间的联系提供了前所未有的、快速便捷的物理、数据连接通道，实现城市群内外部更加快速便捷的连接，加快人流物流的交换和流动，使得城市间的物理空间和范围走向融合，大幅度降低跨区域治理的技术成本。

建成适应城市群区域治理新动力的新路径

第一，形成高效有序的治理体系。首先，城市群跨区域治理有赖于中心城市带动协调作用的发挥。目前中心城市尚未完全释放出“中心作用”，受到权责的限制难以对周边城市进行组织动员。要理顺中央、省、中心城市、地级市之间的权责关系，对中心城市赋权，使其承担起城市群跨区域治理协调者的职责。其次，要促进城市群各城市及城市群间有序竞争下的协同合作治理机制。地方政府具有通过学习、合作来提升自身竞争力的内在动力，而这种从竞争向合作的动力转化关键在于激励机制的设计。例如，可以将环境治理考核边界从单个城市转变为整体区域，激励政府主体为满足考核指标而进行主动合作，并最终在竞争和合作的有序协调中，走向城市群跨区域治理共同体，实现多领域嵌套以及多网络协同。

第二，形成网络形态的治理结构。理想的城市群跨区域治理结构应该具有去行

政级别化、对等高效的网络特征。为了突破现有行政层级差异造成的跨区域治理障碍，可以通过“功能分层”将地方政府的行政管理和城市公共事务治理有条件地分离。此时地方政府在城市公共事务治理之中不是唯一的主体，治理结构由多元主体构成，体现出不同政治主体、行政主体与专业主体之间的功能分工，城市治理从而形成“制度-政策-事务”三个层面。在制度层面上，政治主体扮演决策者的角色，发挥动员的作用；在政策层面上，行政主体扮演执行者的角色，发挥控制的作用；在事务层面上，专业主体扮演协作者的角色，发挥助力的作用。因此“功能分层”能够使得公共事务治理去行政级别化，从而在根本上推动跨区域治理网络的形成。

第三，建成灵活动态的治理机制。城市群跨区域治理机制并不是静态、单一的，需要根据合作城市的地理位置临近度、经济水平、业务领域以及已有的区域政策、战略等条件来匹配不同的治理机制，从而有针对性地降低不同情境下的跨区域治理的交易成本与风险，在整体上实现分区域、分领域、分场景的机制灵活转换。为此，需要鼓励和探索多样化的区域合作机制，如在合作主体上可以选择跨层级合作、斜向合作、平级合作等方式；在合作结构上可以选择星型、轮型、桥连型等类型；在合作模式上要鼓励成立多种形式的城市联盟，积极探索府际协议、联席会议等区域合作新形式，促进区域合作的进一步深化。

（摘编自：锁利铭. 中国城市群跨区域治理的经验、前景与路径[J]. 人民论坛, 2021 (11) :56-59.）

积极开发老龄人力资源 激发老龄化正面效应

党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，并提出具体要求。把应对人口老龄化上升为国家战略，正是反映了人口老龄化成因的复杂性、影响的重要性和趋势的长期性。为此，开发老年人口人力资源在“十四五”时期，无论是从健康中国及国家积极应对人口老龄化的宏观层面，还是从提高老年人口生活质量的微观层面，都有极其重要的战略意义。

老龄人力资源开发面临的困境

老年人口人力资源开发相关法律法规政策体系欠缺。当前我国老年人力资源开发利用不充分，显示出我国老年人力资源开发规划不足，政策体系不够完善，甚至存在一些制约老年人继续发挥作用的障碍因素，影响了老年人力资源开发利用的效果。目前，《中华人民共和国劳动法》里尚没有适合老年人口就业人员的条款来重点保障，《中华人民共和国老年人权益保障法》对推进老龄事业，保障老年人权益进行了重点规定，重点从赡养抚养、社会保障、社会服务、社会优待等几个方面进行了规定，侧重于对老年人的保护，对于老年人口人力资源开发利用方面未作明确规定。

老年人口人力资源开发组织支持力度不够。由于历史、文化、机制等诸多方面的影响与制约，目前我国老年人力资源开发的现状还不尽如人意，如何把沉重的老龄人口负担转化为人力资源优势，已经成为新发展阶段提升我国综合国力的重要命题。一方面，我国老龄人口基数大、增速快，且与劳动适龄人口并存是今后我国经济社会发展不容忽视的问题；另一方面，我国对于老年人力资源开发还没有得到足够重视，实践中还缺乏具体的操作细则指引。国内对于老年人口人力资源开发的具体项目较少，面向城市社区及农村层面的就业促进项目还在探索状

态。老年人口就业渠道较少，常规的就业招聘渠道一般不对老年人开放，老年人求职就业主要通过亲戚朋友介绍；部分退休老人则会通过熟人介绍的方式继续到企业或私营机构协助从事管理、技术指导方面的工作。同时，针对老年人的学习培训相对较少，较为有限的培训内容也以养生健康、生活护理和业余兴趣为主，专门针对就业方面的学习培训很有限，对于人力资源的开发未起到太大作用。

积极有效推进老龄人力资源开发

树立“老有所为”的积极老龄观。目前，针对老龄化，社会认知更多地把重点放在“老有所养”，在“老有所为”方面有所忽视。在新的形势下，我们要树立“老有所为”的积极老龄观，要充分认识到，人口老龄化既是挑战，也蕴含机遇，不能简单地把老龄化当作问题来看待，倡导积极老龄化和健康老龄化理念，更新观念，消除老年人再就业的歧视现象，积极传达老年人人力资源的优势和价值。科学地引导社会认知，在充分尊重老年人的意愿且身体条件符合就业要求的情况下，合理规划，有效推进老龄人力资源开发。

健全法律法规和政策支持体系。把老年人人力资源开发纳入国家顶层设计，地方结合具体实际制定老年人人力资源开发的规划和具体鼓励政策，健全老年人就业的保障机制。建立老年人口就业创业鼓励和奖励机制，对于专业技术领域人才应当适当延长工作年限，对于积极推进老年就业的企业给予优惠政策。选取具备条件的地方城市作为政策试点城市，推进老年人人力资源开发的政策体系改革进程。

深化退休制度改革和实行弹性退休制度。随着我国经济的发展，人民生活条件的改善，医疗技术的进步和人民群众对健康的重视，人均预期寿命显著提高，改革现行退休制度势在必行。目前，我国延迟退休政策即将进入到实施阶段，不搞“一刀切”，按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等基本原则，逐步延迟退休年龄，以此达到充分利用老龄人力资源之效果。

设立老龄人力资源开发信息平台。运用互联网、大数据等新技术，建立老年人才数据库，准确掌握老年人的健康信息、职业信息、技术特长、再就业意愿等，及时有效地对接相关企业或单位的用人需求，实现供需关系精准匹配。同时，通过老龄人力资源开发平台，实现信息互联互通共享，拓宽老年人口人力资源开发就业渠道，为老年人口再就业提供有价值的参考建议。

拓展老年人教育培训的内容。在知识不断更新与发展的现代社会，老年人口的教育培训内容除了涵盖养生、健康、文化、心理等方面内容，还要考虑老年人参与社会的需要，拓展获取信息知识、网络操作、新的行为规范以及相关新知识新技能的学习途径。鼓励高校与地方老年大学合作办学，提升老年大学课程质量，进而提升老龄人力资源的整体质量。鼓励社区和社会组织参与老年人口的教育培训，探索设立与老年人口再就业需求相对应的培训学习平台，使老年人的学习培训常态化。

（摘编自：向春玲. 积极开发老龄人力资源激发老龄化正面效应[N]. 学习时报, 2021-04-09.）

完善农村老年照料支持体系

我国拥有世界上最大的老年人群体，同时也是世界上老龄化速度最快的国家之一。国家统计局数据显示，2019年我国老年人口为2.5亿人，占总人口的比重为18.1%。据联合国预测，2050年我国老年人口数预计将达到4.85亿人，占总

人口的比重将达到 34.6%。快速的人口老龄化进程，将使我国在 2050 年左右接近甚至超过英国、美国等发达国家的老龄化水平。而在农村地区，老龄化比重更高。截至 2018 年底，我国农村老年人口占比高达 20.5%，比城市的 16.1% 高出 4.4 个百分点。而且，自 2011 年以来，农村和城市的差距正在逐年拉大，从 2011 年的 3.3 个百分点扩大到 2018 年的 4.4 个百分点。随着城市化的持续推进，我国农村将面临比城市更加严峻的老龄化挑战。

第一，农村老年失能人口规模大，照料需求大、照料负担重。第二，传统的农村家庭照料能力逐渐弱化。第三，农村老年人的经济供养能力制约了社会化照料服务的支付需要。第四，农村市场化养老机构不足，社区养老照料支持有限。

创新老年照料服务供给模式

积极应对中国老龄化加深的严峻挑战，解决规模庞大且日益增长的农村老年照料需求，需要创新老年照料服务供给模式。一方面，要基于全生命周期的视角，预防性解决老年期问题，提前布局，减缓未来的老年照料负担和压力。另一方面，要基于城乡统筹的视角来解决农村老年照料问题，完善“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合”的老年人照料服务供给模式。

第一，提高农村基本公共卫生服务质量，加强健康教育，提升全社会的健康素养。老年期的健康问题是生命周期各个阶段的健康问题不断积累而成的。建议结合农村实际，尽早开展健康教育，从生命早期开始，对健康因素进行系统干预，健全完善农村公共卫生服务体系，开展全生命周期健康促进和慢病预防工作。农村儿童和青少年健康状况的改善，将从源头上降低中国未来的老年照料负担。

第二，在实施乡村振兴战略行动中，对基础设施进行适老化改造。随着农村老龄化程度的加深，在人口基数难以在短期内发生改变的前提下，采取有效措施降低失能率水平，将是积极应对老龄化挑战、减轻照料负担的重要抓手。而适老化基础设施的引入是重要途径。以乡村振兴为契机，进一步巩固《农村人居环境整治三年行动方案》的成果，倡导农村住宅的无障碍设计和无障碍改造，提升农村老年人生活的安全性和便捷性，建设老年友好型村居。

第三，破除制度壁垒，充分发挥家庭在老年照料中的基础作用。虽然家庭养老面临很多挑战，但是在未来相当长的时间内，家庭仍将是老年照料的重要主体。因此，需要对家庭养老给予政策上的支持和提倡，减少农村劳动力在流入地城市的制度性障碍，进一步推进养老保险和医疗保险在更大范围内的跨地区转移，以方便农村老年人和其外出子女在流入地城市共同居住。

第四，适度扩大最低生活保障覆盖范围，织牢农村基本养老服务保障网。充分发挥财政兜底作用，对符合条件的农村低收入老年群体打造可持续的收入保障机制，更是巩固脱贫攻坚成果的必然要求。农村最低生活保障制度应该分类施策，考虑那些法定赡养人无赡养能力且实际生活困难的老年群体的养老需求，尤其是农村低收入家庭的重残人员、重病老年患者等。考虑农村社会化照料服务的支付需要，适当提高农村地区养老金支付和医疗报销水平同样具有重要意义。

第五，整合农村养老设施和医疗资源，满足老年人多层次的养老需求。一方面，通过合并分散在各乡镇的小规模敬老院，整合乡镇卫生院的医疗资源，建设区域性的医养结合养老服务中心。在提升机构养老服务水平的同时，增强对农村居家养老的服务能力，在满足财政兜底人员养老需求的基础上，向社会开放富余床位，提升公办养老机构的可持续经营能力。另一方面，倡导和支持社会力量兴办养老机构，全面提升养老机构服务质量，让市场化改革惠及有购买意愿和支付能力的农村老年群体，满足老年人多层次的养老需求。

(摘编自:陈欣欣,陈燕凤.积极开发老龄人力资源激发老龄化正面效应[N].中国社会科学报,2021-03-24.)

万亿医保个人账户改革启动在即,国务院划定三年时间表

第一财经网 2021-04-08

向社会公开征求意见半年之后,包括个人账户改革在内的职工医保门诊共济保障改革方案进入了国务院的议事日程。国务院要求,各省级政府可设置三年左右过渡期,逐步有序实现改革目标。

国务院总理李克强4月7日主持召开国务院常务会议,确定建立健全职工基本医保门诊共济保障机制的措施,拓宽个人账户资金使用范围,减轻群众医疗负担。

去年8月26日,国家医疗保障局发布《关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见(征求意见稿)》,就医保个人账户改革内容向全社会征求意见。这是“统账结合”的职工医保制度建立20多年来第一次对个人账户进行重大改革。

建立职工门诊共济制度列入了今年国家医保局的十大工作任务。这项改革的核心是在不增加企业和个人缴费负担的前提下,通过调整个人账户内部的资金结构,逐步将门诊医疗费用纳入基本医疗保险统筹基金支付范围,建立健全门诊共济保障机制。

清华大学医疗服务治理研究中心研究员廖藏宜接受第一财经采访时表示,目前我国基本医保的开源空间已经不大,随着我国疾病谱的变化、老龄化趋势日益严重、个人健康管理意识逐步提升,基本医保又面临较大的支出压力。因此,改革个人账户,建立健全职工医保门诊共济保障机制,势在必行。

会议提出,我国新一轮医改建立了世界上规模最大、惠及十多亿人的基本医保网,对减轻群众就医负担、缓解看病贵发挥了重要作用。近年来,又将涉及众多患者的高血压、糖尿病等门诊慢特病纳入医保报销。下一步要深化医改,增强职工基本医保互助共济保障功能,将更多门诊费用纳入医保报销,进一步减轻患者负担。

会议确定了四项改革措施,包括逐步将部分健康损害大、费用负担重的门诊慢特病和多发病、常见病普通门诊费用纳入统筹基金支付;改进个人账户计入办法;拓宽个人账户使用范围;加强医保基金监督管理。

这些改革措施中,最受参保人关注的是改进个人账户计入办法。会议提出,在职职工个人缴费仍计入本人个人账户,单位缴费全部计入统筹基金;退休人员个人账户由统筹基金按定额划入,划入额度逐步调整到统筹地区实施此项改革当年基本养老金平均水平的2%左右。

与改革之前相比,个人缴纳的2%仍将划入个人账户,但单位缴纳的30%不再划入个人账户,也就是说,改革后个人账户的规模缩小了。与此配套的改革相应提高了门诊报销的待遇,减少划入个账的资金用于门诊共济保障,扩大职工医保门诊慢病的范围,将费用负担重的门诊疾病纳入到支付范围。

廖藏宜认为,从我国职工医保基金的结余状况来看,出现了结构性失衡和配置不合理问题,解决医疗即期风险的社会统筹基金不够,而个账积累过多,个人账户庞大的沉淀基金难以有效发挥医保的风险互济保障功能。同时,从个人账户

的实际使用来看，年轻人用的少、积累多，而老年人用的多、还不够，从个账基金使用的内部配置来看是不合理的。

近年来，医保个人账户累计结存快速增长，2019年为8426亿元，2020年已近万亿规模。

国家医保局近期公布的《2020年医疗保障事业发展统计快报》显示，全年职工基本医疗保险基金（含生育保险）收入15624.61亿元，同比下降1.4%。职工基本医疗保险基金（含生育保险）年末累计结存25323.51亿元，其中统筹基金累计结存15396.56亿元，个人账户累计结存9926.95亿元。

针对医保个人账户存量资金沉淀的现状，国务院提出拓宽个人账户使用范围，允许家庭成员共济，可用于支付在定点医疗机构就医，以及在定点零售药店购买药品、医疗器械和医用耗材发生的由个人负担费用，探索用于家属参加城乡居民基本医保等个人缴费。

会议强调，各省级政府可设置三年左右过渡期，逐步有序实现改革目标。会议同时要求，要同步完善城乡居民基本医保的门诊统筹并逐步提高保障水平。

此外，国务院还划定了职工医保门诊共济保障改革的时间表。会议强调，各省级政府可设置三年左右过渡期，逐步有序实现改革目标。会议同时要求，要同步完善城乡居民基本医保的门诊统筹并逐步提高保障水平。

（郭晋晖）

英美如何进行人口结构治理？有何启示？

微信公众号“瞭望”2021-04-02

2020年中，英国总人口为6720万，是仅次于俄罗斯和德国的欧洲第三人口大国。虽然英国的世界霸主地位在一战后逐渐被美国取代，但其仍凭借相对丰富的教育资源和较好的薪酬福利，持续吸引人口流入。

2020年中，美国总人口为3.3亿，是世界第三人口大国。作为典型的移民国家，美国在建国时就带有人口族群结构多元化的鲜明特征。新世纪以来，伴随人口老龄化加深、全球化加速和移民政策变迁，美国人口结构的多元化特征更加得以强化。

作为发达国家的典型代表，英美两国人口年龄结构逐渐向老龄化乃至高龄化迈进，人口族群结构和移民来源结构多样性日益增强，这些新特征增加了人口与经济社会问题的复杂性。两国在完善社会架构、提升生育水平、开展移民治理等方面进行了很多实践。

着力推动社会架构完善

英美两国较早从人口年龄结构维度开启了老龄社会形态。

英国早在1975年就已进入深度老龄社会。1999~2020年，英国65岁及以上人口占比由15.8%升至18.7%，预计将在2029年进入超级老龄社会。其中，85岁及以上高龄人口增长最快，2016年占总人口的2%，预计将在2041年翻一番，在2066年增至三倍。

美国已在2014年进入深度老龄社会，2000~2020年65岁及以上人口占比由12.4%升至16.6%。源于以劳动年龄人口为主的国际移民的持续补充，美国人口老龄化程度低于英国，在发达国家中也相对较低，但加速特征明显，预计从深度老龄社会到超级老龄社会仅需20年。加速原因在于：其一，“婴儿潮一代”不断

进入老年期，导致老年人口激增；其二，生育率走低，使得年轻人口减少；其三，移民政策收紧，致使境外流入人口相对减少。

完善社会架构是适应人口结构变化的基础。在完善社会架构的过程中，两国积累了老龄社会治理的经验。

一方面，改革退休制度安排，实行男女同龄退休，抑制提前退休并提高退休年龄，开发性别红利和低龄老年人口红利。

基于1948年规定的国家基本养老金领取年龄（男性65岁、女性60岁），根据人口预期寿命进行动态调整，经1995、2007、2011和2014年等多次养老金法案改革后，英国女性领取养老金年龄已在2010~2018年提高到65岁，实现了男女同龄退休，在2018~2020年延迟到66岁，并将在2026~2028年延迟到67岁，在2044~2046年延迟到68岁。据2017年的审查意见，英国政府提议在2037~2039年提前完成延迟到68岁的目标。

根据1983年《社会保障法案》提出的渐进式延迟退休方案，美国已在2003~2009年将自1935年以来执行的65岁的养老金领取年龄延迟到66岁，并将在2021~2027年延迟到67岁。

另一方面，大力发展健康和教育事业，注重提升人口综合素质，推动人力资本积累。

2000~2018年，英美两国卫生总费用支出占GDP比重分别由7.28%和12.54%升至10.0%和16.89%。在建立和完善以养老保险、医疗保险和长期照护保险为三大支柱的养老保障制度的基础上，美国重视疾病预防，英国巩固全民免费医疗。

有效引导生育水平提升

2020年中，英美两国人口平均预期寿命分别达到81岁和79岁，高于世界平均值73岁。但随着高预期寿命的增速放缓，低生育率成为人口老龄化和高龄化持续加剧的主因。

英国总和生育率自20世纪70年代以来持续低于更替水平（一般认为是2.1左右），21世纪前十年由1.6升至1.8~1.9，2013年又开始下降，2020年回落至1.6。

美国总和生育率在2007年之后持续下降，2020年降至1.7，低于更替水平，相应地，年出生人口由430万降至不足390万。

提升生育水平是优化未来人口结构的关键。人口老龄化由长寿化和少子化合力推动，长寿是人类社会长期追寻的文明成果，优化未来人口结构的关键路径在于提升生育水平，增加年轻人口。虽然英美两国均采用人口自发增长的态度，不直接干预生育行为，任由家庭自主决策生育孩子的时间和数量，但面对目前持续低迷的生育状况，两国政府引导生育水平提升的积极态度十分明确，在经济和公共生活领域实施的家庭支持政策各有侧重。

英国的家庭支持政策充分体现了福利型国家特征，1948年颁布《国民健康服务法》，建立全民免费医疗的国民健康体系，又通过1975年《社会保障法》等不断完善相关法律支持。

英国有关生育养育的家庭支持政策主要体现在四个方面：

第一，向女性提供全面且免费的健康技术支持，如妇科和乳腺疾病诊断、妊娠诊断、分娩服务等；

第二，实行儿童福利金政策，面向16岁以下的全部人口以及16~18岁仍继续接受教育和培训的人口发放福利金；

第三，实行子女税收补贴政策，面向低收入家庭，减免工作纳税中的孩子照

护支出；

第四，完善学前教育和儿童保育服务体系，保障女性带薪产假和配偶陪护假，促进工作和家庭生活的平衡关系。

在发达国家中，美国家庭支持政策的福利性相对不足，但家庭功能的强化模式颇具特色。

第一，1996年，用“贫困家庭临时补助”项目代替“抚养未成年子女家庭补助”项目，既努力确保儿童可以生活在自己的家庭，又鼓励贫困父母就业，防止过度的福利依赖；

第二，实施儿童税收抵免计划和家庭收入税抵免计划，前者是美国最接近普惠制儿童津贴的福利政策，后者是面向有孩子的中低收入家庭实施的社会福利与所得税相结合的激励政策；

第三，不断扩展1965年开始实施的开端计划（该计划是美国联邦政府迄今为止规模最大的早期儿童发展项目），形成向低收入家庭0~5岁儿童提供学前照料和教育服务的支持政策；

第四，1993年出台《家庭和医疗休假法案》，规定员工可以拥有长达12周无薪却保留就业的假期，但必须满足公司规模超过50人、员工工作满一年且每周工作满24小时等限制条件。

积极开展国际移民治理

国际净移民的增加有助于促进人口增长，降低人口老龄化发展速度，缓解老龄社会阶段的劳动力老化和短缺问题，延长人口机会窗口期，促进人口红利开发和经济增长。同时，移民流入也会引发与本土人群的机会冲突和文化矛盾。因此，积极开展国际移民治理，平衡福利与数量的关系，化解多元与稳定的冲突，促进不同族群共建共享社会公平，成为一些移民国家人口结构治理的重点。

1990年以来，移民是英国人口增长的重要动力。大量移民的流入有助于缓解人口老龄化压力，确保英国人口老龄化和高龄化水平长期处于欧洲国家的中下游位置。英国人口族群多样性增加，但白人仍居主体。依据2011年的人口普查（英国人口普查在尾数为1的年份进行），白人占比由91%降至86%，但其中由非本土裔构成的少数白人族群却由2.6%升至4.4%。亚裔、非裔和混合裔等少数族群占比均在上升，分别由4.8%、2.2%和1.4%升至7.5%、3.4%和2.2%。英国净移民中，来自欧盟国家的数量从2015年3月至2016年3月的超过20万人大幅下降到2019年3月至2020年3月的5.8万人。来自非欧盟国家的数量自2013年以来持续增加，2019年3月至2020年3月达到31.6万人，主要来自印度、巴基斯坦和中国。

英国的移民政策相对保守，一方面，历史上对英联邦国家和欧洲国家有许多照顾政策，这些政策塑造了当下的人口族群结构，如1948年《英国国籍法》赋予了“联合王国和殖民地公民”和“英联邦公民”同等的英国公民身份，允许他们自由进入英国；20世纪70年代英国加入欧共体之后，更是将移民政策向欧洲国家倾斜。另一方面，整体移民政策具有限制数量和筛选质量的发展特征，如1981年《英国国籍法》结束出生地主义，禁止授予在英国出生但父母为非英国公民的孩子以公民身份；2002年《国籍、移民和难民法案》对申请英国公民身份的移民和难民的英语水平和培训课程提出要求；2009年引进基于评分的公民资格系统，卡梅伦政府时期进一步强化了该系统的高技能要求等；2020年英国正式“脱欧”，新移民政策对欧盟和非欧盟公民采取同等标准，将70%在英国的欧盟劳工排除在外，更加提升了移民政策的“人才”含金量。

美国是世界上接收移民最多的国家。2018年，美国总移民人口达到4480万人，来源地前三位是墨西哥、中国和印度，分别占比为25%、6%和6%；当年新增移民人口中，来源地前三位中国、印度和墨西哥，分别达到14.9万人、12.9万人和12.0万人。美国移民人口中，拉美裔占比最高，但受教育程度普遍较低；亚裔受教育程度普遍较高，且未来占比将超过拉美裔。

美国的总和生育率长期低于更替水平，新增移民的较高生育率是提振美国未来人口增速的关键。新增移民的族群差异也决定着美国未来族群结构的变化方向。调查显示，拉美裔尤其是拉美裔中的墨西哥裔的生育率较高，亚裔较低，非拉美裔白人和非裔居中。

作为美国主体族群的非拉美裔白人，逐渐呈现比重下降和年龄老化的特征。一方面，主体族群的占比降幅大，少数民族尤其是拉美裔的占比升幅明显。2000~2019年，非拉美裔白人占比由69.1%降至60.1%；拉美裔和亚裔占比分别由12.6%和3.8%升至18.5%和5.9%；非裔占比相对稳定，仅由12.1%升至12.5%。另一方面，相较于主体族群，少数民族愈发年轻化。考察2019年的年龄中位数可以发现，拉美裔为29.8岁，非裔为34.6岁，亚裔为37.5岁，远小于非拉美裔白人（43.7岁）。同期，16岁以下的美国年轻人口中，非拉美裔白人和非裔比重下降，前者降幅较大，由60.8%降至49.95%，后者降幅较小，由14.6%降至13.7%；拉美裔和亚裔明显上升，分别由17.2%和3.4%升至25.8%和5.2%。

美国通过移民优化人口结构、改善劳动力供给的同时，也遭遇了多元文化与社会稳定的冲突。为缓和社会撕裂，美国适时调整移民政策。一方面，建立配额制度；另一方面，增加质量限制条款，1977年成立人口选择委员会，1986年通过《移民改革和控制法案》限制非法移民，2002年强化难民审查制度，严控外国留学生签证发放流程。此外，有效施行移民政策离不开高效率的管理机构，美国早在1891年就已成立移民监察办公室，1895年升格为移民局，先后隶属于财政部、劳工部和司法部，2003年纳入国土安全部，内设公民和移民服务处、移民和海关执法处、海关和边境巡逻队，不断强化移民管理的分工与协作机制。

（南开大学经济学院人口与发展研究所教授 原新，南开大学经济学院博士 金牛）

注：以上文章均摘自公开的报刊、网络媒体，文章有删减。文章不代表本编辑部立场。更多内容请扫描下面二维码：



编辑：福建省图书馆参考咨询部
地址：福州市五四路320号（350003）
电话：0591-87600262、87583109
传真：0591-87551204
E-mail：1960118835@qq.com