

制度型开放：“十五五”高质量发展(下)

在世界百年未有之大变局加速演进、全球经济格局深度调整、技术进步加速迭代的复杂背景下，党的二十届四中全会深入分析国内国际形势，就制定国民经济和社会发展“十五五”规划谋篇布局。2026年是“十五五”规划开局之年，如何通过制度型开放构建更高水平开放型经济新体制，以深化改革进一步做强国内大循环，进而通过国内国际双循环协同共振实现发展范式转型升级，是攸关我国中长期高质量发展的核心命题。为此，《探索与争鸣》编辑部在2025年9月与华东师范大学经济与管理学院联合举办“‘十五五’高质量发展：制度型开放与畅通内循环”圆桌会议的基础上，特邀相关专家学者围绕做强国内大循环与制度型开放的改革路径、政策创新、联动机制等展开深度对话，分“大循环”和“制度型开放”两期专题刊发，希冀从理论维度助力“十五五”时期我国经济的高质量发展与普惠包容、互利共赢的开放型世界经济秩序的构建。

尹艳林副主任指出，服务业开放是我国制度型开放的重要抓手。当前服务业领域对外开放已经取得显著进展，但依然限于“点”上突破、尚未实现“面”上的开放态势，电信、教育、医疗、金融、试点示范领域是下一步对外开放的重点方向。张军教授指出，我国经济正处于转型关键期，制度型开放是突破发展边界的核心路径，同时以上海为例剖析其发展契机与制度短板，提出构建新型离岸经济，通过打造数据枢纽港、创设人才通行证、推动监管试验田制度化来引领制度型开放。刘培林研究员认为，我国经济处于“量增价缩”的第五种宏观型态，对外经济往来面临多重挑战，提出扩大出口信贷带动设备更新，可提振内需、优化对外援助，是畅通国内外循环、与世界共同发展的可行结合点。吕越教授指出，全球产业链重构呈现本地化、多元化、数智化、绿色化的新趋势，规则对接、要素流动、分工合作、制度保障是制度型开放影响产业链供应链安全的机制路径，提出制度型开放与产业链供应链安全协同发展的四个着力点。张学良教授指出，我国对外开放正从政策型开放、分割式开放向制度型开放、协同性开放转向，区域联动为高水平对外开放筑牢基础，提出推动陆港型全球城市建设、构建中西部“小钻石菱形”区域，提升国际竞争力与区域发展协调性。李实教授提出，包容性改革是制度型开放稳步扩大的基石，结合富裕目标和共享目标分析当前长短期压力及化解的关键所在，提出将构建全国统一生产要素市场，进一步推进户籍制度、土地制度、税收和转移支付制度、保障房制度作为包容性改革的重点方向。黄少卿教授提出“服务驱动型制造”模式，也即以数字领域的制度开放创新为导向，形成“平台交易+数据服务”“数字化采购+智能仓配”“云端制造执行系统+生产协同”三种创新形态，进而通过营造制度环境、优化竞争机制、推动政策范式转型，彻底打破双重理论魔咒，推动制造业产业升级与中国经济提质增效。

——主持人 李梅

服务业开放：制度型开放的重要抓手

尹艳林，第十四届全国政协经济委员会副主任

党的二十届四中全会站在新的历史起点上，作出“扩大高水平对外开放，开创合作共赢新局面”的重要部署，明确提出“稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环”。^①当前，我国的改革开放已进入制度型开放的新阶段。

服务消费是居民消费的重要组成部分，同时也是消费升级的重要方向。推动服务业高质量发展，关键在于改革开放。甚至可以说，改革开放是加快服务业发展的唯一出路。从开放层面来看，服务业开放将成为高水平对外开放的重点。从改革层面来说，要精简文化演出、教育等服务领域非必要的前置审批条件，鼓励更多社会资本进入，丰富多样化、多层次服务供给。放宽市场准入，全面清理医疗、养老、教育等领域各类歧视性政策，推行“非禁即入”的负面清单管理模式，吸引社会资本参与。制造业领域开放已明确准入“清零”，当前准入最大的难点集中于服务业领域。服务业是制度型开放要求最为复杂，也是我国改革最薄弱、开放进程最为缓慢的领域。因此，当下要通过扩大服务业开放，推进国内服务业领域的改革。

服务业领域对外开放的进展和特征

党的十八大以来，我国依托各类平台载体，持续推动服务业自主开放，取得了显著成效。

其一，电信业务开放持续扩大。电信业是国民经济的战略性、基础性、先导性行业，是吸引外商投资、推动高水平对外开放的重要领域。2001年，我国加入世界贸易组织时首次对外开放电信市场，具体开放措施包括：基础电信业务开放12项业务中的6项，外资股比不超过49%；增值电信业务开放10项业务中的4项，外资股比不超过50%。^②近年来，我国持续扩大增值电信领域对外开放，包括对港澳资本开放全部10项增值电信业务，在自贸试验区开放除互联网

数据中心（IDC）和内容分发网络（CDN）外的8项增值电信业务，在全国范围开放6项增值电信业务，其中4项业务取消外资股比限制。^③2024年4月，工业和信息化部发布《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》，在北京市服务业扩



大开放综合示范区、上海自由贸易试验区临港新片区及社会主义现代化建设引领区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区率先开展试点。试点内容具体包括取消互联网数据中心、内容分发网络、互联网接入服务（ISP）、在线数据处理与交易处理，以及信息服务中信息发布平台和递送服务（互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外）、信息保护和处理服务业务的外资股比限制。截至2025年6月底，已有40家外资企业获得增值电信业务扩大开放试点批复，外商投资电信企业累计超2600家，较上年同期增长27%。^④

其二，教育领域对外开放显著扩大。教育对外开放是教育现代化的鲜明特征和重要推动力。党的十八大以来，我国在教育对外开放方面取得了显著成效，“引进来”和“走出去”均实现较大进展，已成为全球最大的国际学生生源国和亚洲最大的留学目的地国。我国通过中外合作办学，有效引进了一

①《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》，北京：人民出版社，2025年，第9页。

②《电信业扩大开放是大势所趋》，《经济日报》2024年10月25日。

③《扩大增值电信业务对外开放》，新华社，2024年5月6日。

④国务院新闻办公室：《国新办举行新闻发布会介绍2025年上半年工业和信息化发展情况图文实录》，国新网，<http://www.scio.gov.cn/live/2025/36761/tw/>，2025年7月18日。



微信公众号

①《教育部：中外合作办学机构和项目达 2332 个 本科以上 1230 个》，中华人民共和国教育部，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52834/mtbd/202012/t20201222_506955.html，2020 年 12 月 22 日。

②《全国已有合资、独资医疗机构 150 多家》，新华网，<https://www.xinhuanet.com/politics/20250421/091db294a04945c49f0dfeb7ed3f1efb/c.html>，2025 年 4 月 21 日。

③《资本市场高水平制度型开放稳步扩大》，《证券日报》2025 年 9 月 24 日。

④《外资机构加速来华展业兴业 中国大市场“磁吸力”增强》，中国金融新闻网，https://www.financialnews.com.cn/2025-03/04/content_419843.html，2025 年 3 月 4 日。

⑤《CCG 持续推动“服务业扩大开放综合示范区 2.0 方案”对接国际高标准经贸规则》，全球化智库，<http://www.ccg.org.cn/archives/81842>，2023 年 12 月 8 日。

批境外优质教育资源。截至 2020 年，经教育部批准和备案的各层次中外合作办学机构和项目逾 2300 个，其中本科以上机构和项目逾 1200 个。^①同时，国际中文教育蓬勃发展，孔子学院及其在线平台为各国各界人士学习汉语、了解中国文化创造了有利条件。

其三，健康医疗服务领域开放稳步扩大。近年来，我国医疗领域开放逐步推进。2019 年 2 月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，支持港澳医疗卫生服务提供主体在珠三角九市以独资、合资或合作等方式设置医疗机构。同年 11 月底，横琴首家获批由澳门执业医师开设的诊所正式营业。2023 年 12 月，国家发展改革委、商务部发布《关于支持横琴粤澳深度合作区放宽市场准入特别措施的意见》，明确放宽港澳医疗机构准入限制，鼓励在合作区设立港澳独资、合资医疗机构，并出台专项政策支持澳门服务提供者在合作区开办诊所、门诊部等医疗机构。2023 年 11 月，国务院批复同意《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》，提出支持符合条件的外籍及港澳台医生在京开设诊所；2024 年 7 月，北京市商务局牵头，会同有关单位印发了《北京市深化服务业扩大开放促进外商投资实施方案》，进一步明确了这一支持政策。2024 年 11 月，国家卫生健康委、商务部、国家中医药局、国家疾控局四部门印发《独资医院领域扩大开放试点工作方案》，允许在北京、天津、上海、南京、苏州、福州、广州、深圳和海南全岛设立外商独资医院（中医类除外，不含并购公立医院）。截至 2025 年 4 月，全国已有合资、独资医疗机构 150 余家，主要集中分布在这些试点城市，短期在华执业的境外医务人员达 1500 余人。^②

其四，金融领域多渠道、多层次开放格局初步形成。金融开放是我国对外开放格局的重要构成。近年来，我国推出了一

系列金融对外开放政策举措，先后启动沪深港通、沪伦通、内地与香港债券通、互换通等跨境金融合作机制，中国债券也成功纳入全球三大债券指数。同时，我国放开外资金融机构在华持股比例限制，大幅扩大外资金融机构业务范围，取消合格境外机构投资者和人民币合格境外机构投资者投资额度限制，银行、证券、基金管理、期货、人身险领域的外资持股比例限制，以及企业征信评级、信用评级、支付清算等领域的准入限制。截至 2025 年 8 月底，共有 907 家外资机构获批合格境外投资者资格，包括阿曼投资局、伦敦大学退休金计划、英国养老保障基金委员会等国际知名机构。^③截至 2025 年 3 月，境外 24 家全球系统重要性银行均在内地设有机构，境外 40 家规模领先的保险公司已有近半数进入内地。^④国家外汇管理局 2025 年 9 月发布《关于深化跨境投融资外汇管理改革有关事宜的通知》，进一步提升境外个人在境内购房结汇支付业务的便利化水平。

其五，服务业扩大开放综合试点示范深入推进。国家服务业扩大开放综合试点示范是党中央、国务院作出的重大开放举措，承担着为全国服务业改革开放探索新路径的重要任务。2015 年，试点工作率先在北京启动，至今已有十年，其间历经 1 次升级、2 次扩围。最新一次扩围是在 2025 年 4 月，国务院批复商务部《加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》，将大连市等 9 个城市纳入试点范围。至此，试点范围已涵盖 4 个直辖市、海南省和 15 个地级市，基本形成了覆盖东南西北中的开放布局。十年来，试点任务涵盖了科技、电信、文旅、金融等 12 个重点行业领域。为充分发挥北京在服务业开放中的引领作用，2020 年 9 月，国家支持北京打造国家服务业扩大开放综合示范区。2023 年，国务院批复同意《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》，这是在 2020 年出台的示范区 1.0 方案基础上的迭代升级，被称为“示范区 2.0 方案”。这一方案更加注重制度型开放探索，共推出 170 多项新的试点举措，其中涉及对接国际高标准经贸规则的相关举措达到 70 项，占全部试点任务的 40%。^⑤比如，在优化金融服务体系方面，提出探索资本项目下负面清单管理模式优化路径、便

利企业资金跨境流动、促进金融服务绿色低碳循环经济等措施。在建设数字经济制度体系方面，提出建立健全数据交易、数据权属登记、数据资产评估、数据开发利用等相关制度机制。北京服务业开放 2.0 方案是高水平对外开放的最新实践，将为我国积极推进加入高标准经贸协定、构建高标准服务业开放制度体系提供有力支撑。

服务业领域开放面临的困难和问题

事实上，我国早期对外开放在一定程度上起步于服务业。比如，国际酒店领域较早允许外资（尤其是港澳资本）进入布局，其兴办的酒店档次高、服务好，能够较好满足境外经商投资者的入住需求。因此，当前服务业开放中存在的问题，本质上仍属于发展过程中出现的问题。

从整体来看，许多开放措施仍然局限于“点”上的突破，尚未形成“面”上的开放态势。比如，批发与零售（分销服务）、旅游与旅行、运输等领域的开放水平相对较高。而电信（通信服务）、金融、医疗（健康与社会服务）、教育等领域的开放水平相对较低。

在教育领域，对外开放仍面临诸多问题。例如，除合作办学、管理人员国籍准入限制外，还存在学历学位互认机制不健全，学历型远程跨境教育尚未获得官方承认等问题。学前教育、普通高中和高等教育机构限于中外合作办学，且由中方主导、校长具有中国国籍。中外合作办学机构不能设立分支机构，理事会、董事会或联合管理委员会的中方组成人员不能少于 1/2；外国教育机构不能独资举办职业培训机构等。目前，教育开放的力度与国内对境外优质教育资源需求的程度存在较大落差。2013 年以来，我国每年至少有 40 万人出国留学，人均费用在 30 万~60 万元，每年至少有一两千亿元的教育消费需求流向海外。

在医疗领域，对外开放仍存在诸多堵点。目前，医疗服务领域除合资模式、外资股比、从业人员国籍等准入限制外，还存在国民待遇落实不到位等问题。在执业资格互认方面，除国内执业资格、标准体系与国外差异这些客观因素外，国内规制也存在一定障碍。

外国医师来华短期行医实行执业注册制，长期行医须按规定完成准入审批和注册执业并参加医师定期考核。这种开放水平同样与国内对国外高质量医疗服务需求不相适应。当前还有一类特殊的出国旅游，即医疗旅游，就是到国外去看病、买药、做手术，高收入群体对高端医疗服务需求旺盛，但现有的医疗供给难以满足。

在金融领域，对外开放仍存在困难。该领域虽已取消准入限制，但外资金融机构仍面临经营范围受限、审批周期较长、资本账户开放不足、资金跨境支付和流动存在限制等问题。金融开放水平不适应金融国际化发展需要，人民币资产的国际定价，房地产、股市稳定等都与之密切相关。

服务业领域下一步对外开放的重点方向

服务业对外开放是制度型开放的重点。从扩大内需、畅通国内国际双循环的现实需求来看，服务业对外开放的紧迫性日益凸显。党中央多次强调要扩大服务业开放，加快相关试点进程。2024 年 8 月 19 日，国务院常务会议提出要进一步放宽外资准入，抓紧推进电信、教育、医疗等服务领域开放。党的二十届四中全会强调，以服务业为重点扩大市场准入和开放领域。建议从如下五个方面着力推动：

一是进一步推动电信业高水平对外开放。下一步，要在海南自贸港探索放宽基础电信业务的外资准入限制，促进我国电信市场健康发展和国际竞争力提升。要开展试点，取消互联网接入服务（仅限为用户提供接入服务）、信息服务（仅限于应用商店，不含外商投资禁止领域）等业务的外商投资股比限制，并向外资开放国内互联网虚拟专用网业务，外资股比不超过 50%。鼓励发展数据标注产业，健全数据交易市场体

系，支持发展“来数加工”等新业态和新模式，推动游戏出海业务发展。

二是进一步推进高水平教育开放。党的二十届三中全会明确提出，推进高水平教育开放，鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学。教育部等八部门发布了《关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》。下一步，要加大中外合作办学改革力度，探索适度放宽合作办学主体资质和办学模式的限制。支持粤港澳大湾区建设国际教育示范区，支持长三角地区率先开放、先行先试，支持雄安新区打造教育开放新标杆，支持海南建设国际教育创新岛。除义务教育和宗教教育领域禁止准入外，其他领域均可考虑放开独资经营。比如，在海南自贸港、粤港澳大湾区、自由贸易试验区先行先试，参照民办学校要求，放宽对外资创办学前教育、普通高中和高等教育的限制。同时，加强与国际教育机构的合作，健全学历学位互认机制，提高国际学生的流动性和教育质量。逐步承认学历型远程跨境教育，充分利用现代信息技术，提升教育的国际化水平，吸引更多优质国际教育资源，促进教育高质量发展。

三是进一步加大医疗领域的开放力度。制定健康医疗服务领域境外职业资格认定清单，支持符合条件的外籍及港澳台医生在京开设医疗机构；制定北京市诊所备案管理办法，支持符合条件的港澳诊所实施备案管理。探索取消对合资方式及医务管理人员国籍的限制。可先在北京、上海、天津、深圳等城市取消外商独资医疗机构限制，^①后续逐步向全国拓展，并参照民营医疗机构监管方式完善相关规制。推动实现医师执业资格与发达国家的互认、行业标准和资格认证的国际化。在确保数据安全的基础上，探索健康医疗数据库的共建

共享，加强临床医疗数据的标准化和院际共享。

四是进一步加快金融开放的步伐。加快建设上海国际金融中心，完善准入前“国民待遇+负面清单”管理模式，支持符合条件的外资机构参与金融业务试点。稳慎拓展金融市场互联互通，优化合格境外投资者制度。对标国际高标准经贸协议中金融相关规则，精简限制性措施，提升跨境投融资便利化水平。加大对跨国公司跨境投融资便利化的支持力度，依托本外币合一银行结算账户体系，优化跨境贸易和投资项下资金结算服务。优化升级跨国公司本外币跨境资金集中运营管理政策，进一步便利跨国公司集团资金归集使用，扩大外资金融机构营业范围。资本市场的开放是市场关注的重点，完善合格境外投资者制度，让全球的投资者更加顺畅、更加充分地分享我国创新发展的机遇，也能为我国的资本市场引入长期稳定资金。要扩大期货等金融衍生品市场开放，引入更多风险管理产品以满足实体经济需求。此外，要推进资本账户开放。提升资本项下跨境资金流动的便利性，支持浦东率先探索资本项目可兑换的实施路径，创新人民币国际化金融产品，扩大境外人民币返程投资金融产品范围，促进人民币资金跨境双向流动。当然，还要健全金融风险防控体系，完善风险预警机制，及时防范化解金融风险。

五是进一步发挥试点示范对全国服务业开放的示范引领作用。北京聚焦科技、电信、文化等现代服务业，已实施120多项试点举措。自2015年开展服务业开放试点以来，到2020年示范区建设，北京作为首个国家服务业扩大开放综合试点和示范区，累计出台526项任务，形成了一系列全国首创的创新成果。在服务业扩大开放、服务贸易便利化、开放型经济营商环境优化等方面先行先试，实施了近50项全国首创性政策，落地了70多个全国标志性项目，搭建了90多个功能型服务性平台，形成了50多项创新的体制机制，率先探索了以服务业为主导的产业开放模式。^②建议以北京示范区以及其他试点省市实践为基础，系统总结试点地区的成功经验与实践做法，充分发挥试点示范对全国服务业开放的示范引领作用，及时将相关成功经验在全国其他试点省市复制推广。

① 2024年9月7日，商务部等三部门发布了《关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知》，在独资医院领域，拟允许在北京、天津、上海等九地设立外商独资医院。

② 《国新办举行深化国家服务业扩大开放综合示范区建设新闻发布会》，中华人民共和国商务部，<https://video.mofcom.gov.cn/ldhd/2023/11/63dc35d070e34fc5938ae7220238fb52253.html>，2023年11月27日。

经济转型与制度型开放

——以上海为例

张军，复旦大学文科资深教授、经济学院院长

重新认识经济转型、改革与制度型开放

经济学通常用“转型”来描述一个拥有成功增长模式的经济体，如何去应对这种增长模式最终面临的效力衰减问题。这其实不容易做到。如果我们看战后东亚早期工业化的经济体，特别是日本和韩国，在经历高速增长阶段并进入经济更成熟的发展阶段后，其后续的转型并未取得成功。原因何在？

首先，发展阶段的转变虽然是必然趋势，但难以被直接观察到。政府在维持先前高速增长模式的过程中往往形成了惯性思维，对经济发展阶段转变后的很多经济政策并没有做好调整的准备，甚至缺乏基本的预判。其次，当经济的潜在增速放缓之后，政府往往误以为是宏观层面的问题，从而会在宏观政策上选择刺激总需求来维持高速增长，但这种做法难以持续，反而经常催生资产泡沫，积累巨额债务，进而拖累经济后续的健康发展，甚至使经济陷入紧缩的状态。再次，当经济经历了数十年高速增长并迈入高收入阶段之后，会形成庞大的既得利益群体，阻碍政策的及时调整和改革的推进，重大的改革政策往往难以形成共识，进而被延误实施，导致微观经济也逐渐失去活力。

大量数据表明，中国经济正处于从高速增长模式向中高速乃至中低速增长模式转型的阶段。这意味着经济的整体产出水平已接近现有制度约束下的最大边界。过去在远离边界时可以相对容易获得经济增长的源泉（如大规模的外资流入、基建和人口迁移），如今已发生重大变化。与此同时，国际关系与地缘政治也发生根本性变革，全球自由贸易的体系正在遭遇来自部分发达国家和地区的挑战，地缘经济的不确定性和战争风险大幅度提升。这要求我国政府在自身体制和战略层面进行重大改革调整，才可能牢牢把握经济发

展的主动权，不断将总经济产出量的“边界”向外拓展。

我们可以用图 1 进行简要说明。凹向原点的曲线代表在给定各类约束条件下某一经济体所能生产出的最大经济总量（图中用可贸易品与不可贸易品两类产品简化表



示)。当某一经济体的状况处于边界内某处时，也即存在大量的资源闲置，使得总经济产出无法达到最大边界。此时只要调整相关政策约束或优化发展战略，该产出总量就可以扩大，向边界方向趋近。

回顾改革开放 40 多年来的历程，实际上每次推出的重大体制改革和开放政策，都是一次有助于释放发展潜能的边界外移。但如果我们的经济产出在现有的战略下已经接近边界，那么只有最大可能地将经济产出线向外移动（边界移动），才有可能让经济持续发展。更为重要的是，边界移动驱动的发展是高质量的发展，因为能向外

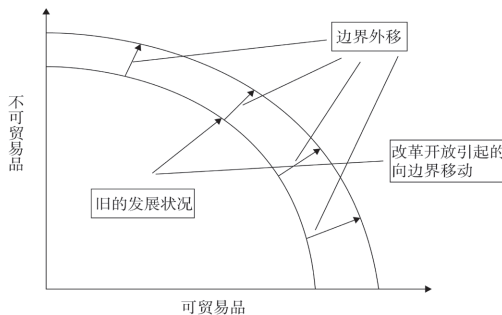


图 1 经济产出的最大可能性边界

移动边界的只能是生产率更高的技术应用、更高的人力资本水平、更高标准和更高层次的开放政策等。

正是在这样的背景下，习近平总书记强调，“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招”。^①当前，在我们已经完成第一个百年目标并向第二个百年目标迈进的新征程上，如何用好改革开放这关键一招，如何推动开放走向一个更高的层次，更好地迈向高质量发展，是亟待破解的重大课题。

2018年，中央经济工作会议首次提出“制度型开放”的重要理念。党的二十大报告进一步强调，“推进高水平对外开放”“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”^②的重大意义并作出重要部署，标志着我国从早期的政策性开放向规则、规制、管理、标准等制度型开放的升级迭代。可以预见，高水平的制度型开放将会成为“十五五”时期推动中国全方位对外开放的主线。

上海在引领制度型开放上的契机

“十四五”时期，上海在建设国际经济、金融、贸易、航运和科技创新“五个中心”的进程中，成功地将国家战略转化为城市发展的强劲动力，巩固了其作为国家经济压舱石和动力源的核心地位。当我们站在“十五五”规划的新起点展望未来，上海同时面临一系列由全球竞争格局深刻演变和“开放”内涵迭代升级带来的全新挑战。

上海的基础设施“硬件”已达到世界一流水平，但在决定城市核心竞争力的制度“软件”层面，与顶级全球城市相比仍存在一定差距。在2025年3月发布的第37期全球金融中心指数(GFCI 37)中，上海位列全球第八，与纽约(第一)、伦敦(第二)、

香港(第三)和新加坡(第四)等第一梯队城市尚存在一定距离。^③其中在“营商环境”“人力资本”“金融业发展水平”等关键“软件”维度，上海的得分持续低于上述竞争对手，具体体现在如下方面。

首先是营商便利度与监管环境。尽管世界银行已停止发布《营商环境报告》，但历史数据和相关研究一致表明，新加坡和我国香港地区凭借简化的流程、极低的行政壁垒和清晰的规则体系，长期位居全球营商环境前列。上海的营商环境虽在持续优化，但受制于相关法律和监管框架约束，对全球企业而言，复杂性和不确定性依然较高。其次是资本与信息自由流动。新加坡和我国香港地区的核心优势在于资本的完全自由兑换和利润的自由汇出，这是全球资本配置的基本前提。上海虽通过合格境外机构投资者(QFII)、“沪港通”等机制不断拓宽开放渠道，但整体依然处于资本账户有管理的框架内，这在全球投资者看来，属于一种根本性的制度差异，具有一定的潜在风险。同样，信息的自由流动程度也是上海与顶级枢纽城市之间的关键差异。再次是法律与规则体系。上述城市普遍实行普通法系或高度国际化的法律体系，这为全球商业活动提供了相对稳定和可预期的法律基础。上海的法治建设成效显著，但未来要建立可信任和可预期的法治与规则环境，以推进制度型开放和创新，依然紧迫。

随着经济全面数字化时代的到来，“开放”的定义也正在经历一场历史性的范式革命。20世纪的开放模式，聚焦于商品与资本的跨境流动。21世纪的开放新模式，则由数据、人才与思想的流动所定义。这一新范式正在被新一代高标准国际经贸协定重塑。

以《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)为代表的新一代协定，标志着全球经贸规则的前沿。这些协定的核心不再局限于传统关税壁垒的削减，而是转向数字贸易规则体系的构建。其关键原则包括：倡导数据跨境自由流动，禁止强制性数据本地化(即要求企业必须将数据存储在东道国境内)，保护企业源代码不被强制披露，以及通过通用标准确保数字系统的互联互通。

这些原则对传统的数据治理模式构成了直接挑战，其更侧重于通过数据本地化和严格的跨境审批来

①《习近平著作选读》第一卷，北京：人民出版社，2023年，第65页。

②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》，北京：人民出版社，2022年，第32页。

③《最新全球金融中心指数发布香港上海深圳进入全球前十》，南方网，https://news.southcn.com/node_179d29f1ce/d25c16b4d1.shtml，2025年3月20日。

维护数据主权与安全。这也提出了一个深刻的命题：如何在一个由新规则主导的全球化时代，通过制度创新持续引领开放。

新型离岸经济：上海引领制度型开放的 全新经济形态

为了适应上述新格局，上海必须率先探索并构建一种“新型离岸经济”。这并非传统意义上的离岸金融，而是一种全新的经济形态，其核心支柱包括：其一，离岸数据。在特定区域内，建立一个与国际高标准规则接轨的数据安全港，允许全球数据在此进行汇聚、存储、处理和分析，既服务于中国市场，也服务于国际市场。其二，离岸研发。吸引全球顶尖企业在上海设立前沿研发中心，并保障其研发过程中产生的数据和知识产权能够在可预期的制度框架下实现全球配置和流动。其三，离岸数字服务。打造面向全球市场的数据密集型服务枢纽，如人工智能模型训练、金融科技产品开发、数字内容创作与分发等高附加值领域。

在数字经济时代，被动地等待和适应规则是一种滞后的战略选择。中国申请加入 DEPA 是积极融入全球数字治理体系的重要一步，如果上海等待国家层面的谈判结果，将可能错失关键的战略机遇期。上海需要扮演更为主动的角色，成为新规则的先行探索者和主动塑造者。通过在特定区域（如临港新片区）率先建立一个在制度上与 DEPA、CPTPP 等高标准协定原则相兼容的营商环境，亦可以实现多重战略目标。

首先，这有助于快速吸引那些寻求既能对接中国巨大市场，又能在熟悉规则下运营的全球数字领军企业；其次，有助于为本地监管机构积累宝贵的治理经验，培养面向未来的监管能力；最后，有助于产生经过实践检验的、可复制推广的“上海方案”，为国家参与乃至引领全球数字治理规则的制定提供强有力的支撑。这一角色的转变，将使上海从国家战略的被动执行者，升级为服务国家战略的主动开拓者。

在制度型开放的战略指导下，上海可以考虑系统设计一套具体且相互支撑的行动方案，通过三大支柱性政策创新，系统性地培育上海自发型开放生态。

支柱一是试点高标准跨境数据流动制度，构筑“全

球数据枢纽港”。建议将临港新片区打造为国家级的“全球数据枢纽港”试验区，其核心目标是建立一个与 DEPA、CPTPP 等国际最高标准对标，兼具可信性、安全性与高效性的跨境数据流动通道。实现机制可以考虑创设跨境数据流动的监管沙盒。这一机制将在一个风险可控的环境内，允许纳入“白名单”的特定行业企业（如生物医药、集成电路设计、智能网联汽车、金融科技等），在监管部门的密切监督下，测试创新的数据跨境解决方案。

这一构想将超越国内现有的试点实践。例如，粤港澳大湾区的“标准合同”主要解决特定区域内个人信息的合规流动问题，海南自贸港的规划侧重于建立数据流动的负面清单管理模式。而上海监管沙盒的独特性和前瞻性在于，它不仅是执行现有规则的通道，更是测试和生成新规则、新技术和新治理模式的“试验场”。例如，企业可以在沙盒内测试和验证隐私增强技术（PETs）在真实业务场景下的有效性，探索数据“可用不可见”的实现路径。

沙盒的运行将采用政府、企业和科研机构三方协作模式。通过限时（如 12~18 个月）测试，共同开发针对特定应用场景（如全球多中心临床试验数据汇集、跨国芯片协同设计数据交互）的风险评估模型、合规审计框架和技术标准。沙盒成效的检验，将以能否产生一批可信、可复制、可推广的跨境数据安全流动“避风港”协议为标志，为国家层面更大范围的制度开放提供实践依据。

支柱二是创设“全球人才通行证”，打造世界级创新者集聚地。建议借鉴国际成功经验，创设全新的“上海全球人才通行证”，专门面向全球顶尖科技创业家、技术专家和资深投资人。此通行证与现行各类工作许可有本质区别。其设计的核心理念可借鉴新加坡科技准证（Tech.Pass）和阿联酋黄金签证

(Golden Visa)，最关键的创新在于：签证与个人绑定，而非与用人单位绑定。

通行证的核心特征是高度灵活性，持证人无需申请额外许可，即可在上海同时开展多重身份的经济活动，如创办和运营一家或多家公司、在不同企业任职、担任董事或顾问、从事投资、在高校讲学等。申请资格不与具体工作岗位挂钩，而是基于申请人过往可验证的卓越成就，例如，曾创办过达到一定估值或融资规模的科技企业、曾在全球知名科技公司担任过核心领导职务、曾在关键技术领域作出过重大贡献并拥有公认影响力。

通行证还可为持证人提供长期稳定的居留许可（如首次5年，可续签）保障，并为其配偶、子女及父母等家庭成员提供便利的随行签证支持。此举的战略意图不仅是为了填补特定岗位空缺而引进人才，更在于吸引能够助力打造产业生态的创始人级别的人才。推出此通行证本身即是一个强烈的信号，表明上海对全球顶尖人才的信任，愿意赋予他们最大程度的自由，让他们在这片土壤上自主创造价值。

支柱三是推动“监管试验田”制度化，培育系统性创新能力。建议突破项目式、零散化试点模式，在上海建立一个永久性、制度化的监管沙盒框架，系统性地覆盖金融科技、绿色金融、数字贸易、生命科学等关键领域。在此方面可以充分借鉴目前全球最为成功的英国金融行为监管局(FCA)的监管沙盒模式。FCA的实践经验表明，监管沙盒能够显著提升入盒企业的融资能力、市场存活率和创新产出水平。

作为创新的“减压阀”和“导航仪”，监管沙盒的核心功能是为那些处于现有法规“灰色地带”的颠覆性创新，提供一个安全、可控的测试空间。它使政府监管机构能够在真实场景中近距离观察、理解和评估新技术

和新商业模式的风险与机遇，从而为制定更科学、更精准、更具前瞻性的“循证监管”政策提供依据。对于创新者和投资者而言，沙盒机制极大地降低了政策不确定性，这向他们发出一个明确的信号：上海是一个鼓励前沿探索、愿意与创新者同行的城市，监管的目的是支持而非阻碍。

上述三大支柱创新有助于培育自主创新的制度土壤。一个常态化、制度化的沙盒框架，将政府与市场之间一次性的“闯关”博弈，转变为常态化的、建设性的“伙伴”关系。它为创新提供了一条清晰、可预期的路径，从而激励全球的创新者将他们最大胆、最前沿的想法带到上海来测试和孵化。这正是培育自主创新所需要的制度土壤。例如，可以利用沙盒测试支持“双碳”目标的新型绿色金融产品，或服务于“新型离岸经济”的数字贸易平台和数据资产交易模式。

总而言之，上海若要在“十五五”时期乃至更远的未来，继续担当起中国制度型开放的排头兵和引领者，就必须开启一场以制度创新和治理模式转型为核心的改革试验，尤其需要设计并推动上述三大支柱性的政策创新——构筑“全球数据枢纽港”、创设“全球人才通行证”、推动“监管试验田”制度化。

这三大创新试验并非孤立的政策工具，而是一套环环相扣、互为支撑的系统性战略，其最终目标是从根本上重塑上海的政府与市场关系。就此而言，未来政府的新核心职能应聚焦于三个方面：一是做规则的先行者。不再仅仅是执行上级规则，而是主动对标国际最高标准，为数字经济和知识经济等新领域设计、试验并输出“上海规则”。二是做创新的赋能者。为颠覆性创新提供安全、可预期的试验空间，通过制度化的“容错”和“试错”机制，为改革本身“减压释负”。三是做人才的磁力场。从“管理”人才更多地转向“赋能”人才，充分信任全球顶尖智慧，赋予其充分的自主权，让他们在这片沃土上开花结果。

这也是上海突破当前发展瓶颈、弥合与顶级全球城市的“软件”差距，最终确保其作为中国与世界的超级联系人的地位得到充分巩固的选择，也是上海在“十五五”时期及未来，为服务国家高质量发展和现代化建设全局所能作出的最根本、最卓越的贡献。

新宏观型态下国内外循环的可行结合点

刘培林，清华大学中国经济思想与实践研究院研究员

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，是实现高质量发展的重要途径。在加强国内市场建设的同时，国家高度重视扩大对外开放。中央经济工作会议强调稳步推进制度型开放。党的二十届四中全会再次强调拓展国际循环。在西方主流财经媒体热议我国货物贸易顺差突破万亿美元，创下人类历史上单个国家货物贸易顺差纪录的背景下，我国亟需进一步探索切实可行的途径，实现与世界各国共享机遇、共同发展。

结合我国所处的发展阶段特征和现阶段经济运行面临的突出矛盾可以发现，通过扩大出口信贷带动设备出口，是国际循环和国内循环的一个结合点。这既可以充分挖掘国内企业设备更新潜力、有效提振内需、促进国内技术升级，也可以改善我国对外援助的效果，还可以成为与全球共享机遇、共同发展的抓手。

我国目前处于宏观经济运行的第五种型态

近年来我国经济增长面临诸多挑战。从图 1 可知，2024 年我国 GDP 名义增长率为 4.2%，GDP 实际增长率为 5%，GDP 缩减指数降到负值。2025 年我国宏观经济运行仍然延续了 GDP 增速为正、GDP 缩减指数为负的态势。我国目前经济运行的典型特征，可以概括为“量增价缩”——GDP 的实物量在增，GDP 缩

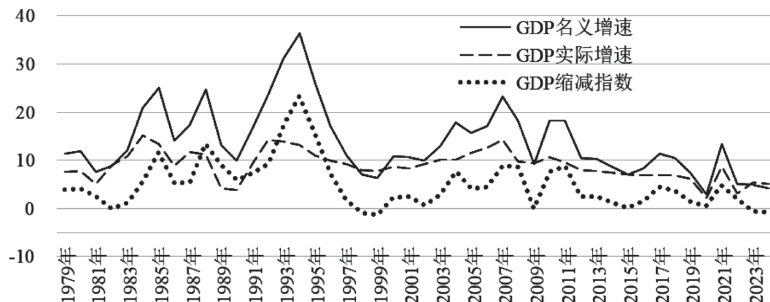


图 1 我国目前经济型态

资料来源：国家统计局。

减指数为负。

从横向比较看，我国 2024 年 GDP 实际增速 5%，在全球主要经济体当中属于不低的水平。根据世界银行的世界发展指数，中国 2024 年 GDP 实际增速在 G20 成员国中仅低于印度和印度尼西亚，明显高于



① 世界银行数据库 (World Bank Open Data), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KDZG>.

G20 中发达国家的水平。^①但这并不表明我国经济运行处在理想型态。在 G20 其他成员国中，GDP 缩减指数为负的国家只有沙特，且其明显受到石油价格波动的影响。^②

新冠疫情暴发以来，依据 2023 年数据测算的 186 个经济体，大部分经济体已经摆脱疫情影响，恢复温和通胀的正常增长型态；还有 21 个发展中经济体或人口规模不大的经济体处于“量增价缩”型态，这展示了我国作为全球主要经济体目前经济运行型态独特的一面。

从年度数据历史比较看，改革开放以

② 世界银行世界发展指数尚未报告韩国 2024 年的数据，所以韩国数据来自于韩国银行的经济统计系统 (Economic Statistics System), <https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>.

① M. Friedman, "The Role of Monetary Policy," *The American Economic Review*, vol.58, no.1, 1968, pp.1-17.

② J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan, 1936.

③ Robert E. Lucas, "Econometric Policy Evaluation: A Critique," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol.1, 1976, pp.19-46.

④ P. Cagan, "The Monetary Dynamics of Hyperinflation," in M. Friedman, *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago: University of Chicago Press, 1956, pp.25-117.

来我国宏观经济运行有两个时段出现过这种“量增价缩”型态。第一个时段是1982年，GDP实际增长9%，GDP缩减指数为-0.1%，这主要是之前年份粮价快速上涨之后价格的回落所致。第二个时段为东南亚金融危机时的1998和1999年，GDP实际增长率分别为7.8%和7.7%，GDP缩减指数分别为-0.9%和-1.3%，这主要是外部冲击导致。目前这一轮“量增价缩”持续时间，已经超过前两个时段；且这一轮的GDP实际增速中枢水平，与前两个时段的情形相比，出现台阶式下降。

“量增价缩”的特殊性，需要放在宏观经济运行所有可能型态中加以理解。按照GDP实际增速和GDP缩减指数两个指标交叉分类，宏观经济运行可分为五大基本型态。第一种是经济正常增长且伴随温和通胀的型态(Inflation)。^①第二种是两者都为负的型态，即典型的通货紧缩(Deflation)，如20世纪30年代初的大萧条。^②第三种是前者为负、后者为正的滞胀型态(Stagflation)，如西方国家20世纪70年代末之后一段时期的型态。^③第四种是超级通胀型态(Hyperinflation)，如拉美一些国家在20世纪80年代至90年代中期的情形。^④宏观经济理论已经对这四种型态有很多研究。

除这四种型态外，我国目前所处的型态是第五种，即“量增价缩”，宏观经济学尚

未对其予以足够重视，甚至连公认的名称都没有，这里姑且将之命名为“量增价缩”(Deflagrowth)型态(见表1)。

若“量增价缩”足以单独构成一个与前四种宏观经济型态同等重要的型态，那么宏观经济学至今未予以关注的根本原因，大致在于发达国家尤其是过去引领宏观经济学发展的美国，从1929年至今，除1939年曾短暂出现外，再没有遇到过这样的局面。从这个角度而言，我国是首个面临典型的“量增价缩”局面的大国，亟需立足我国实际找到应对策略。

表1 宏观经济运行的五种型态

		GDP 增速	
		正	负
GDP 价格 缩减 指数	巨幅正		超级通胀 (Hyperinflation)
	小幅正	正常增长 / 温和通胀 (Inflation)	滞胀 (Stagflation)
	负	量增价缩 (Deflagrowth)	通货紧缩 (Deflation)

注：由于超级通胀经济体的GDP增速偶尔也可能是微弱的正数，所以“巨幅正”对应的超级通胀的粗线向左侧偏移。

深究“量增价缩”的成因，核心在于需求增长大幅滞后于供给，甚至出现需求萎缩而供给仍保持增长的情况。“量增价缩”的型态如果持续时间过长而难以扭转，将可能带来投资增速的下滑甚至直接投资的减少，进而有陷入供给和需求螺旋式下降的“通货紧缩”型态的风险。如果为了把GDP缩减指数扭正而在短期内大幅度压缩供给，比如政府实施高强度的去产能政策，一旦政策力度把握不当，虽有可能在短期内把GDP缩减指数

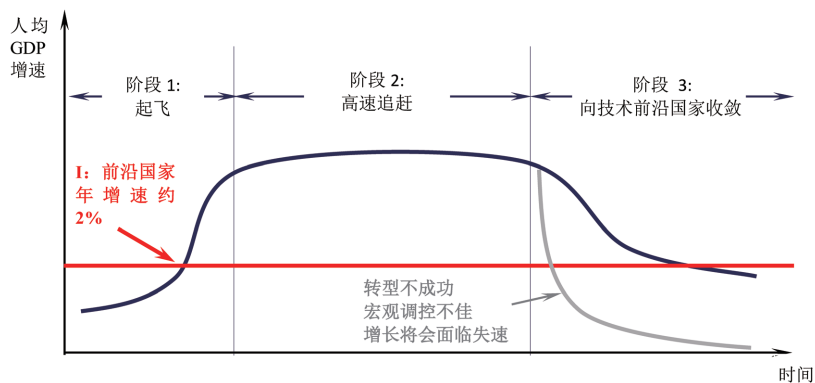


图2 向追赶周期第三阶段转换过程中要避免失速

扭正,但也可能使经济体陷入“滞胀”型态。

就此而言,由“量增价缩”型态转为正常增长/温和通胀型态,唯一途径是提振需求。而需求增长速度难以匹配供给增长速度,正是“量增价缩”型态的棘手之处,这可以放到我国所处发展阶段的背景下加以理解。成功的后发追赶型发展,一般需要经过包含起飞—高速追赶—向技术前沿国家收敛的三个阶段的“追赶周期”(见图2)。^①我国目前处于追赶周期的第二阶段(高速追赶平台期)向第三阶段(逐渐向技术前沿国家收敛)的转换过程中。^②这个阶段转换过程的常规情形是,经济相对平缓地减速,GDP 缩减指数保持正值,同时技术和产业持续升级。而我国目前因总需求不足导致的“量增价缩”现象,需要加大力度扭转,尤其需要注意不能延宕过长时间,否则可能增加陷入中等收入陷阱的风险,进而影响现代化建设进程。

我国对外经济往来面临的主要挑战

除了上述国内宏观经济运行层面的挑战之外,我国在对外经济往来方面也面临三方面挑战。

其一,当下以美欧为代表,动辄以“我国通过出口制造品输出过剩产能”为借口,对我国施加压力或采取贸易保护措施。我国 2025 年前 11 个月货物贸易顺差突破万亿美元,创下人类历史上单个国家货物贸易顺差的最高纪录。国际报道便频频将这一现象与全球经济下行相联系。可以预见,这种对中国发展的曲解将在未来一段时期内进一步衍生出关税、汇率、补贴等相关议题,可能使得我国对外经济往来环境更为艰难。

其二,除了发达国家指责我国输出过剩产业,国际上还有不实舆论妄称我国挤占了其他发展中国家工业发展空间。美国智库荣鼎咨询(Rhodium Group)2024 年 3 月 26 日发布的《家门口的过剩产能》(“Overcapacity at the Gate”)称,产能过剩造成的贸易盈余、市场扭曲具有系统性,宣称中国不断增长的制造能力不只影响美国和欧盟。^③2024 年 10 月 25 日彭博社发表社论《发展中国家不能指望制造业来推动增长》(“Developing Countries Can't Count on

Manufacturing to Supercharge Growth”),指出全球 85 个欠发达国家,将越来越难以依靠制造业来实现经济发展,并言之凿凿地将此归咎于我国。^④这些舆论如果不能有效应对,将恶化我国外部发展环境,甚至那些长期和我国保持友好关系的广大发展中国家也可能受到误导,从而增大我国与其在经济往来中的摩擦。

其三,我国对外投资和援助目前的资金回报率偏低。在我国对外投资和援助当中,大型基础设施类项目占比较大。这类项目在对方国家工业化尚未起步的前提下,不仅资金回报率低,资金回笼难度也较大,还经常被抹黑为“债务外交”。这种局面也需要加以扭转。

扩大出口信贷带动国内设备更新的可行路径

综合上述国内经济运行与对外经济往来两方面情况可以发现,通过扩大出口信贷为我国国内企业旧设备开辟出口再利用空间,既可以有效提振国内对新设备的投资需求,也有助于改善我国对外经济往来效果,从而形成新发展格局。

正是认识到我国目前经济运行所面临挑战的根源在于需求不足,所以提振需求成为现阶段宏观政策的核心要务。^⑤但是,在目前情况下,我们已难以复刻以往依靠大规模基础设施投资提振总需求的发展路径。其核心原因在于,如图 2 所示,我国以高投资特别是高基础设施投资、房地产投资为主的高速追赶阶段已基本收尾,工业化水平已经达到较高水平,基础设施、居民住房饱和程度都已达到较高水平。加之政府债务承压较大,财政层面也难以持续支撑基础设施等领域的大规模投资。

因此,为提振内需,促进产业升级,

① 刘培林、贾坤、张勋:《后发经济体的“追赶周期”》,《管理世界》2015 年第 5 期。

② 刘培林:《后发追赶规律与有质有量的经济增长》,《探索与争鸣》2024 年第 3 期。

③ Camille Boullenois, Agatha Kratz and Daniel H. Rosen, “Overcapacity at the Gate,” Rhodium Group, <https://rhg.com/research/overcapacity-at-the-gate/>, Mar.26, 2024.

④ Kai Schultz, Shruti Srivastava, “Developing Countries Can't Count on Manufacturing to Supercharge Growth,” Bloomberg Businessweek, <https://informedi.org/2024/10/25/developing-countries-cant-count-on-manufacturing-to-supercharge-growth/>, Oct.25, 2024.

⑤ 国家发展改革委:《扎实推动大规模设备更新和消费品以旧换新》,《习近平经济思想研究》2025 年第 6 期。

我国将政策重点聚焦于设备更新和居民消费扩大，出台了《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》。^①在设备更新过程中推动技术进步和产业升级，通过扩大居民消费增进民生福祉，从而助力人的全面发展。国家发展改革委测算指出，“随着我国新型工业化和新型城镇化深入推进，很多存量资产陆续进入报废和更新高峰期，设备更新的市场规模每年可达到5万亿元以上”。^②可见，设备更新领域蕴藏着相当于目前GDP约3%的巨大的内需潜力。

当下扩内需政策的主要举措，是通过财政补贴激励企业更新设备，鼓励居民更新耐用消费品。其中推动大规模设备更新的措施主要有，将超长期特别国债中一部分（2024和2025年分别为1500亿元和2000亿元）用于补贴设备更新；设立科技创新和技术改造再贷款，对设备更新贷款予以贴息；对企业相关设备改造投入按10%抵免当年应纳税额。这些措施具备必要性且有较强的带动效应。

但上述措施本质上仍属于财政补贴措施，效果是有限的，难以充分释放每年5万亿元的设备更新潜力。其具体表现有：2025年9月全社会固定资产投资增速由正转负，9月和10月累计增速分别为-0.5%和-1.7%；其中民间固定资产投资更是低至-3.1%和-4.5%。^③为此，在通过政府补贴扩内需（尤其是推动设备更新）的政策实践基础上，可进一步拓宽思路，以市场化机制激励更大范围的企业更新设备。

从企业角度看，如果旧设备不是简单遗弃或按照报废残值处置，而是投入到具有商业价值的新用途上并能够按照合理的价格转售，那么企业就有足够的积极性更新设备。如此一来，企业更新设备的空间就会被打开，这方面的潜力就会充分释放出来。而依托市场化机制拓展企业设备更

新空间的一个可行途径，就是通过扩大出口信贷带动国内旧设备和生产线出口。

该领域已有成熟的经验和商业模式可循。出口信贷（Export Credit）是指一国为促进本国资本性货物、成套设备、大型工程承包及其他服务的出口，通过其设立的出口信贷机构，向出口商、进口商或相关金融机构提供的融资、担保或保险等一系列金融安排。出口信贷既可以作为政策性金融工具由出口国政府的政策性金融机构承办，也可以由民营金融机构承办。实际上，我国改革开放早期的经济发展，就曾受益于其他发达国家对我国提供的出口信贷，宝钢的建设就是其中一个典型的成功案例。

通过扩大出口信贷带动我国企业旧设备出口从而带动设备更新的总体思路是，政府财政、政策性金融机构和商业银行协同扩大出口信贷额度，以其他发展中国家比如“一带一路”倡议参与国为出口信贷目标国，以我国国内企业旧设备和生产线为标的物，以设备和生产线及其未来的收益流为抵押，将这些旧设备和生产线出售至目标国企业。目标国企业以所购设备开展生产经营活动所获收益来偿还从我国申请的出口信贷，这样就形成了符合商业原则的循环（图3）。

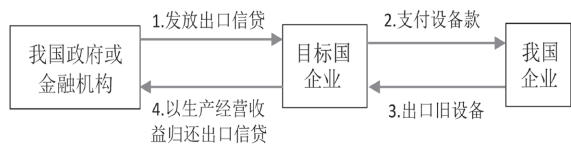


图3 以出口信贷带动设备出口的示意图

从财政角度来看，可将我国对外无偿援助中的一部分，以人民币为交易货币，专项用于采购我国企业的旧设备或生产线。我国更大口径的对外援助预算中的一部分，也可以作为包括进出口银行在内的政策性金融机构乃至商业银行的运营本金，以人民币为交易货币，专项用于出口信贷。

从市场化角度看，还可鼓励我国商业银行依据商业原则自主开展出口信贷业务。如果实施效果较好，可以在未来进一步扩大出口信贷规模。

出口信贷项目可以由进口国政府主权级机构（如财政部或中央银行）或政府授权机构提出申请，也可

① 中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6939233.htm, 2024年3月13日。
② 国家发展改革委:《扎实推动大规模设备更新和消费品以旧换新》,《习近平经济思想研究》2025年第6期。
③ 国家统计局:《2025年1—9月份全国固定资产投资基本情况》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202510/t20251020_1961610.html, 2025年10月20日; 国家统计局:《2025年1—10月份全国固定资产投资基本情况》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202511/t20251114_1961854.html, 2025年11月14日。

由进口商或企业提出申请。这类出口信贷项目如果可以获得进口国政府的主权级机构（如财政部或中央银行）的担保，则实施效果将更为显著。出口信贷项目也可以考虑允许我国国内有设备更新计划的企业，申请除将所转让的旧设备或生产线作为抵押外，还可以将其国内其他资产作为抵押。

我国可与第三国（如其他发达国家）或其他国际组织（世界银行、亚洲开发银行、联合国工业发展组织等机构）开展合作，面向其他发展中国家开展此类能够切实提升其制造业能力的项目。我国发起成立的亚投行、新开发银行、丝路基金、金砖国家工业能力中国中心等机构，也可积极推动此类项目的落地实施。与此同时，需要完善出口信贷项目中涉及旧设备和生产线的价值评估体系，防范相关当事方腐败可能引发的跨国坏账风险。

畅通内外循环：扩大出口信贷带动设备更新的多重意义

从畅通内外循环角度来看，通过扩大出口信贷带动设备更新，具备多重现实意义。

第一，有效激励国内企业积极开展设备更新工作。从我国国内经济运行角度看，扩大出口信贷带动国内企业设备更新将产生如下拉动作用。一是为国内企业更新设备开辟腾挪空间，切实提高企业设备更新的积极性，有效提振国内总需求，同时推动国内企业形成更高质量、更高效率的供给能力。二是在提升受援国制造业发展水平、促进对方国家工业化的同时，延长我国企业生产线的使用寿命。三是旧设备和生产线转移，一定程度上可以带动我国对贷款申请国的工程技术人才输出。如果项目合同中附带一定比例的熟练技术工人输出条款，还可进一步缓解我国国内就业压力。

第二，提升我国对外援助的质量和效果。扩大出口信贷将丰富我国对外援助方式，优化我国对外援助预算结构，合理控制无偿援助和基础设施项目类别的对外援助预算，改善我国对外援助资金回收状况和回报率。相较于基础设施类援助项目收入流有限、还款风险较高的特征，生产性出口信贷项目现金流相对稳定，还款保障性更强。

第三，推动合作对象国产业和经济发展，加速其工业化进程，切实回应抹黑中国阻碍其他发展中国家工业化进程的不实言论。从对象国角度看，结合其资源禀赋、发展水平和发展诉求，依托此类项目重点发展农业和工业等生产性产业，提高工农业生产能力，将增强其自主“造血”能力，提升相关国家实施此类项目的获得感。近年来受地缘冲突加剧等因素的影响，全球经济增长总体放缓，许多低收入国家经济发展低迷。在此背景下实施出口信贷项目，可以起到“雪中送炭”的积极作用。

第四，通过实施项目，我国与项目合作国在技术、产业、经济、人才等领域的往来联系将更加密切、稳固，同时还可以助推人民币国际化进程。出口信贷项目采用人民币计价、发放并回收贷款，还可以加快人民币国际化进程。

综合来看，按照商业原则扩大出口信贷带动包括旧设备在内的设备出口，既有助于为我国企业更新设备打开更大空间、有力提振内需，也有助于改善对外经济往来局面，同时进一步推动人民币国际化，以实际行动落实党的二十届四中全会提出的“与世界各国共享机遇、共同发展”。通过出口信贷帮助其他国家启动和推进工业化进程，还能够避免我国对外援助陷入“出力不讨好”的被动局面，切实提高我国的国际影响力。如果我国和有关国际组织合作开展这方面工作，将进一步促进相关领域的国际经济治理规则优化，推动制度型开放进程。

[本文系国家社科基金重大项目“人工智能对劳动力市场结构性变迁的影响趋势及政策应对研究”（25&ZD149），教育部哲学社会科学研究重大专项“习近平总书记关于人的全面发展与共同富裕重要论述研究”（2023JZDZ035），清华大学国家高端智库研究任务（2024ZZBJ1116）成果。]



当今世界，全球产业链供应链重构加速。

全球产业链布局呈现本地化、多元化、数智化、绿色化等新特征，而美欧等国不断推动供应链“脱钩”“去风险化”，对我国产业链供应链安全提出了更高要求。制度型开放作为新时代我国坚定



① 中国服务贸易指南网：《被视为针对“一带一路”，欧盟“全球门户”计划有新动作》，中华人民共和国商务部，<https://tradeinservices.mofcom.gov.cn/article/ydy/sedly/fxfw/202301/145128.html>，2023年1月30日。

不移扩大对外开放的关键举措，通过“边境上”的规则标准对接与“边境后”的营商环境优化，对于我国在复杂多变的国际环境中把握发展主动权具有重要意义。

全球产业链重构的趋势演变

当前全球产业链重构呈现出本地化、多元化、数智化、绿色化的新趋势和新特征。

(一) 全球产业链重构呈现本地化趋势

在地缘政治冲突与逆全球化冲击交织的背景下，统筹产业发展与安全已成为各国政策制定的重要准则，这也导致全球产业链布局逐渐从全球化扩张向本土化收缩。主要经济体不断通过引导性甚至强制性政策推动产业链回流，防范潜在的“断链”风险。例如，美国自2025年4月起对进口汽车加征25%关税，保护本国汽车产业并推动产业链回流。类似政策在短期内增强了各国本土产业链的自主性，但从长期看将导致国际分工体系趋于本地化和区

制度型开放与产业链供应链安全

吕越，对外经济贸易大学国际经济贸易学院副院长、教授

域化，不仅降低了全球生产的协同效率，更加剧了全球产业链供应链的碎片化风险。

(二) 全球产业链重构呈现多元化趋势

单一本土化难以满足成本控制、市场适配等多种需求，因此产业链在向本土化收缩的同时，也朝着多区域、多节点的多元化方向延伸。为应对地缘政治不确定性与供应链中断风险，美欧等全球主要经济体的政府与企业积极推动产业链供应链体系的多元化布局。例如，在国家层面，欧盟于2021年启动“全球门户”战略，计划至2027年投入3000亿欧元在发展中国家建设基础设施，^①意在培育替代性供应链伙伴。在企业层面，苹果公司自2022年起逐步推进产能分散化，先后将部分iPad生产线转移至越南。通过将产业链上各环节的供应分散到成本更低、配套更完善的多个区域，既规避了单一供应商的风险，又通过全球分工维持了生产效率，构建起层次更为丰富的全球产业生态。

(三) 全球产业链重构呈现数智化趋势

实体经济与数字技术和人工智能的深度融合，从生产、交易、协同等全流程重塑全球产业链供应链的运行机制，推动产业链供应链加速向数字化、智能化方向跃迁。在生产环节，工业互联网平台通过实时数据采集、智能算法分析实现生产流程的动态优化，提升了产业链的响应速度；在交易环节，跨境电商平台正在成为推动外贸进一步增长的新动能；在协同方面，区块链技术的去中心化特性保障了供应链数据的透明可溯源性，使跨国企业与上下游合作伙伴之间的信息共享更高效，推动产业链与创新链协同发展。在此背景下，全球主要经济体加快构建支持数智化发展的战略与规则体系。例如，美国2025年7月发布《赢得AI竞赛：美国AI行动计划》(Winning the AI Race: America's AI Action Plan)，标志人工智能国家战略的重大转向。各国在推进产业数字化的同时，也在

积极争夺智能时代的标准制定权与规则主导权，数智化成为重塑全球产业链竞争格局的关键变量。

（四）全球产业链重构呈现绿色化趋势

在全球气候治理进程加速推进的背景下，绿色低碳转型也逐渐成为产业链供应链演变的新特征。各国将低碳要求贯穿于产业链原材料供应、生产制造、终端消费等多个环节，在倒逼传统产业升级的同时不断催生绿色新赛道。例如，欧盟于 2025 年相继推出《清洁工业新政》《欧洲气候法》，此类政策创新正推动形成以碳足迹管理、绿色标准认证为核心的产业链新发展范式，使各国在全球产业链中的竞争基础由传统要素的成本优势向环境绩效和可持续发展能力转变。

制度型开放影响产业链供应链安全的机制路径

制度型开放可从标准对接、要素流动、分工合作、制度构建等方面筑牢我国产业链供应链安全防线。

（一）以规则标准衔接促进两链顺畅运行

制度型开放的核心在于推动国内规则与国际高标准经贸规则的系统性衔接，为产业链供应链稳定运行提供制度性保障。传统的开放措施主要聚焦于关税和非关税壁垒等“边境上”措施，而制度型开放更为关注“边境后”的开放措施，要求企业主动对接高标准经贸规则，^①从而推动产业链供应链向规则导向和价值导向升级。一方面，制度型开放加速规则对接。我国积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的进程，在数字经济等前沿领域推动国内制度、规则、标准进一步完善。另一方面，制度型开放同步推动国内标准体系建设与国际化进程。国内方面，截至 2025 年 9 月，我国人工智能国家标准已发布 30 项，正在制定的有 84 项，^②有力支撑了整个产业规范发展。国际方面，Patently 公布的《2025 年全球 5G 标准必要专利百强权利人》报告显示，中国掌握 40.8% 的 5G 标准专利，居全球第一。^③制度型开放带来的规则与标准协同，在降低企业合规成本、提高供应链稳定性的同时，为我国在全球产业链重构中赢得制度性优势，进而为产业链供应链安全提供更加坚实的制度保障。

（二）以市场竞争与知识流动提升两链能级

制度型开放催生的高水平市场竞争环境和知识要素跨境流动机制，为产业链供应链升级持续注入动力。这一机制不仅推动技术迭代和产业创新，更通过培育新业态新模式，显著提升了我国在全球价值链中的地位。一是制度型开放推动竞争环境持续完善。我国在持续扩大市场准入的同时，鼓励企业主动“走出去”参与全球竞争，提升全链条知识产权保护水平，促使企业更加注重将研发成果转化为实际生产力，共同推动产业转型升级与全球价值链地位攀升。二是制度型开放打破创新要素跨境流动壁垒，构建起全球协同创新网络。科技部数据显示，截至 2025 年 6 月，我国已与 160 多个国家和地区建立科技合作关系，中外政府间科技协议达到 119 个，^④推动我国自主研发的技术标准通过国际合作走向世界。总体上，制度型开放下的知识流动不仅加速了技术扩散，更推动了创新模式从技术引进向协同创新转变，为我国产业链供应链现代化发展提供了技术支撑。

（三）以深度分工合作拓展两链全球布局空间

制度型开放构建的高水平自贸协定网络，为我国企业创新跨国合作模式、优化全球产业布局创造了有利条件。这一机制推动形成“中国+N”的多元化生产体系，显著提升了我国产业链供应链的效率和抗风险能力。一是制度型开放下的高标准自贸协定网络为企业全球布局奠定了制度基础。我国已经和多个国家和地区签署了自贸协定，为企业构建多元化生产布局创造了有利条件。二是制度型开放推动我国企业形成多元化出海模式。中国企业对外投资合作呈现稳健发展态势，可根据地区资源禀赋和产业特色，打造互补协同的供应

① 江小涓：《制度型开放引领高水平对外开放》，《经济日报》，https://lilunhao.gmw.cn/2024-08/14/content_37498851.htm，2024 年 8 月 14 日。

② 《中国已发布 30 项人工智能国家标准》，新华网，<https://www.xinhuanet.com/government/20250918/cc6356017bd64f3e9fb5994e6ce4ad0c/c.html>，2025 年 9 月 18 日。

③ Patently, “The World’s Leading 5G Patent Owners 2025,” <https://app.patently.com/Patently-100-5G-2025.pdf>, Jan.17, 2025.

④ 《中国已与 160 多个国家和地区建立科技合作关系》，新华网，<https://www.news.cn/tech/20250603/06b9a22ab7a44a70a89f6d977ceb74f/c.html>，2025 年 6 月 3 日。

链网络。这种基于制度型开放的深度合作，促使我国在更深层次上融入全球产业分工与合作体系，也将推动产业链供应链朝着更加安全、高效、可持续的方向发展。

(四) 以稳定的制度环境巩固两链关键环节优势

制度型开放塑造的稳定、透明、可预期制度环境，为产业链供应链各环节提供了清晰的规则框架与政策指引。^①在这一制度保障下，市场主体能够持续加大对产业链关键环节的投入，强化我国在全球产业分工中的不可替代性。一方面，制度型开放以透明、稳定的制度框架降低政策的不确定性，能够高质量吸引全球高端生产要素集聚，包括专业技术人才、先进技术和长期资本，制度环境优化对高端要素具有强劲吸引力。另一方面，在稳定的制度环境的保障下，我国企业得以深度参与全球产业分工，持续锻造在特定领域的专业化能力，并形成难以替代的优势。以“新三样”产品为例，2024年中国新能源汽车产量超过全球总产量的70%，锂离子电池产量接近全球产量的80%，光伏组件产量超过全球产量的80%，并实现全产业链自主可控。^②即便在国际供应链局部受阻时，仍能确保关键产品的稳定生产与供应，从而增强了产业链供应链的整体韧性。这些成就的取得，正是制度型开放通过建立健全与国际接轨的技术标准体系、质量认证体系和知识产权保护体系促成的。制度型开放推动中国企业在全球生产网络中实现从“被动参与”到“主动引领”的转变，不仅使我国产业链展现出强大的完备性与快速响应能力，更在制度层面构建起持续巩固产业链关键环节优势的长效机制。

制度型开放与产业链供应链 安全协同发展的着力点

制度型开放与产业链供应链安全的协

同发展，需聚焦规则引领、政策协同、布局优化、风险防控等领域。

(一) 着力构建自主可控的产业链供应链体系，切实提升主动权与话语权

为提升我国在全球产业链供应链治理中的影响力，需持续推进规则联通与标准对接，增强国际话语权，从规则接受者向规则参与者、制定者转变。第一，深化国际规则对接与标准互认。主动对接CPTPP、DEPA等高标准经贸协定中的规则条款，在数字贸易、绿色经济等新兴领域率先开展规则创新，打造数字经济、人工智能新高地，拓展制度型开放的深度和广度。重点推动专业服务、跨境数据流动等关键领域的标准对接，建立与国际通行规则相衔接的标准体系。通过标准互认机制，降低企业跨境运营成本，提升产业链供应链的国际化水平。第二，推动重点领域规则创新与标准突破。例如在跨境物流领域，针对国际物流效率低、成本高的短板，推进“第五航权”管理规则改革，通过放宽航权限制、简化审批流程，吸引更多国际航司开通枢纽航线，提升航空物流的国际中转能力，降低跨国企业物流成本。通过重点领域的规则创新，带动整体制度环境的优化升级，为产业链供应链畅通提供制度保障。第三，参与引领国际规则制定与标准输出。加快推进区域经贸规则谈判及经贸合作，深度参与人工智能等新兴领域的国际规则制定。在智慧物流、绿色供应链等优势领域积极输出中国标准，增强我国在全球产业链治理中的话语权和影响力。

(二) 加强跨部门、跨区域、跨层级政策协同，打通产业链供应链堵点

系统提升产业链供应链的稳定性和竞争力，应以制度型开放为纽带，推动对内改革与对外开放的战略协同，构建跨部门、跨区域、跨层级的协同治理体系。一是完善政策协同机制，促进技术、数据等要素自由流动。建立多部门参与的规则协调工作机制，重点推进监管标准与流程的统一。例如在数据跨境流动方面，联合制定统一的数据分类分级管理政策，搭建便捷的跨境流动通道，开展数据跨境流动分类管理试点。二是健全跨区域要素流动网络。推动京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域间建立政策互认与合作机

① 洪俊杰：《深刻认识和稳步推进制度型开放》，《求是》2025年第14期。

② 《新三样的奇迹与未来》，《财经》2025年第7期。

制，率先实现技术市场、要素平台的互联互通，探索建立跨区域的技术交易与结算便利化通道，促进创新资源的高效配置与共享。三是强化基础设施“硬联通”与制度“软联通”协同发展。在硬件层面，持续推进中欧班列、西部陆海新通道等国际物流通道建设，完善面向主要贸易伙伴的海外仓网络布局。推动智慧港口、数字化口岸建设，提升海运、空运、陆运枢纽的智能化水平，推动铁路运单与海运、空运单据的互联互通，构建高效协同的全球物流网络。加强跨境电网、油气管道等能源基础设施合作，构建多元稳定的能源供应链体系。在软件层面，积极推动与共建国家在海关程序、贸易便利化等领域的规则协调，深化与欧盟等发达经济体的制度对话，拓展在数字贸易、绿色标准等新兴领域的合作，构建多层次的协同治理体系，在制度型开放框架下实现产业链供应链的效能提升。

（三）因地制宜优化国际合作布局，创新赋能产业链供应链升级

为提升产业链供应链的自主可控水平，应基于各区域产业禀赋与区位优势，在制度型开放进程中构建具有差异性和互补性的国际合作布局，形成协同联动的发展格局。在东部沿海地区和自贸试验区，重点强化制度创新与高端要素集聚功能，推动建立与国际高标准经贸规则相衔接的监管体系。支持上述区域开展更高水平的压力测试，在数字贸易、绿色标准等领域率先突破，打造引领制度型开放的战略高地。在中西部内陆开放枢纽，充分发挥“一带一路”倡议和中欧班列的通道优势，推动其由“内陆腹地”向“开放前沿”战略转型。依托陆港、航空港等交通枢纽，重点建设一批面向中亚、欧洲市场的产业合作基地，培育具有区域特色的跨境产业集群，形成陆路开放新格局。此外，通过建立统一的要素配置机制，促进技术、人才、数据等高端生产要素在区域间有序流动。逐步放宽科技领域外商准入，协同国内资本与外资推动科技水平提升，为各区域产业链升级提供要素支撑。在此基础上，构建基于比较优势的产业梯度转移体系，推动形成全球资源协同的多层次产业布局。在强化国内产业链纵深布局的同时，通过构建多元化的国际合作网络，分散对单一区域的依赖，降低地缘政治、供应链中断等系统性风险，为产业链供

应链升级提供坚实支撑。

（四）构建全链条风险监测预警机制，保障产业链供应链稳定运行

面对日益复杂的国际环境和不确定性风险因素，需建立与制度型开放相适应的全链条风险监测预警体系。第一，建立智能化风险预警体系。构建产业链供应链风险监测平台，整合生产、物流、贸易、金融等多维度数据，建立涵盖供应链稳定性、地缘政治、技术安全等领域的风险评估指标体系。运用人工智能和大数据技术，实现对关键产品、核心供应商和重点项目的动态监测与风险研判，建立重点项目风险档案，实施全生命周期风险预警与追踪。第二，构建跨境协同治理网络。依托制度型开放建立的规则对接优势，与共建“一带一路”国家建立联防联控机制，推动关务协同、物流调度等领域的标准化合作。建立跨国风险信息共享平台，完善应急响应协作流程，形成覆盖主要贸易伙伴的跨境风险防控体系。同时加强与主要金融机构的合作，开发供应链金融避险工具，为企业应对断供、禁运等情况提供金融支持。第三，提升市场主体风险应对能力。通过专业培训、合规指导等方式增强企业风险防控意识，鼓励行业协会定期发布风险应对指南和最佳实践。建立涉外法律服务支援体系，为企业提供跨境投资、贸易合规、产权保护等方面的法律服务。推动形成政府、行业、企业三方协同的风险治理格局，实现从被动应对到主动防控的转变，在制度型开放的进程中提升产业链供应链的动态恢复与适应能力，确保其在复杂国际环境中持续稳定和安全可控。

[本文系 2024 年北京市社会科学基金青年学术带头人项目“新质生产力赋能我国产业链供应链韧性研究”(24DTR021)研究成果。]

党的二十届四中全会要求稳步扩大制度型开放，以开放促改革促发展，积极扩大自主开放，深刻揭示了高水平对外开放与区域联动发展的内在逻辑。“十五五”期间，要进一步畅通国内国际双循环，需要深入推动高层次协同性开放与



制度型开放，深化区域联动发展，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。

高层次协同开放的两大转向

高层次协同开放，既涵盖以规则、制度、标准为核心的高水平开放和制度型开放，也强调区域间、平台间、主体间的协同性开放。当前，我国对外开放正由以政策优惠为主要特征的政策型开放、地域分割和要素隔离主导的分割式开放，全面转向以制度安排为核心的制度型开放和强调整体协同的协同性开放。这两大转向加快推动区域间要素流动效率的提升、开放平台功能的优化以及对内对外开放的深度融合。

其一，从政策型开放转向制度型开放。政策型开放是指针对特定地区和对象出台特殊政策、利好政策，实行差别待遇和优惠措施，采取一地一策、一事一议的开放模式。对外开放的改革创新不是个别政策、

高层次协同开放、制度型开放与区域联动发展

张学良，上海财经大学长三角与长江经济带发展研究院
执行院长、教授

个别区域的政策型开放，而是全方位的制度型开放。制度型开放有利于更好地对标国际规则，这既是中国进一步以开放促改革的需要，也是中国越来越深入融入全球化、参与国际竞争的需要。例如，长江三角洲地区逐步健全更加开放透明、规范高效的市场机制，全面实施自由贸易试验区提升战略，率先构建与高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式，发挥了制度型开放先行先试作用。

其二，从分割式开放转向协同性开放。行政壁垒和市场分割是制约全国统一大市场建设的重要因素。改革开放以来的很长一段时间，各地出台政策竞相吸引外资，导致地区间恶性竞争与资源浪费，港口建设与外贸出口的同质化竞争也非常激烈。随着区域协调发展与全国统一大市场建设的加速推进，各地加快共建高能级开放平台，不断增强对外协同发展能力。例如，长江三角洲地区正在加快推动各类功能性平台资源共建共享，合力推进投资贸易自由化便利化，提升协同开放水平。

加入世界贸易组织以来，中国通过降低关税和大幅削减非关税壁垒，促进商品和要素的跨境流动，推动全球贸易和投资自由化便利化。长江三角洲地区也以开放竞合形式联动产业链和创新链，依托各类专业化产业园区、自贸区、开发区，逐步构建层次分明的区域产业体系，积极融入全球价值链。同时，着力打造跨区域世界级产业集群，建设产业升级和实体经济发展高地，不断提升在全球产业中的地位。通过强化创新转化能力，在细分领域产业基础高级化、产业链现代化与创新化中找准发力点，推动产业结构向价值链高附加值的环节攀升，构筑了安全稳定、畅通高效、开放包容和互利共赢的产业链、供应链、价值链。

高层次协同开放为区域联动提供了实现路径，是

畅通国内大循环的重要支撑。一方面，由政策型开放、分割式开放向制度型开放和协同性开放转变，使区域间联动不再依赖单点政策推动，更多通过规则、制度和标准的统一与互认来实现，显著降低要素跨区域配置成本，从而夯实区域联动的制度基础。另一方面，协同性开放强调不同区域、不同开放平台和不同主体之间的功能协作与分工协同，有利于打破地方保护和要素分割，促进产业链、供应链和创新链在区域间的有效衔接。区域联动由“局部对接”转向“网络协同”，增强了国内市场的整体性和系统性，使国内大循环在更高层次上实现高效运行，并为国内国际双循环的深度联通提供坚实支撑。

基于区域联动发展指数考察 区域间联动水平

2019年起，笔者团队每年发布全国区域联动发展指数。^①区域联动发展指数立足区域一体化相关理论、国家相关规划以及主要地区区域合作实践，聚焦市场联动、社会联动、政府联动三个维度，基于产业关联、商贸联系、创新合作、交通人口往来、社会文化交流、公共服务合作、地方政府合作七个方面数据，研究发现区域联动发展呈现出不断深化的新趋势。

一是长江口城市的同城化发展趋势明显。长江口区域地处长江黄金水道和黄金海岸的交汇点，承载着长江黄金水道通江达海的使命，在支撑国家重大战略实施和经济社会发展中发挥着不可替代的重要作用。上海、苏州与南通三个城市的同城化进程持续加快，2024年三地的国内生产总值达到9.4万亿元，苏州与上海的区域联动发展指数综合排名在样本城市中居于第二位；南通与上海的区域联动指数综合排名在样本城市中居于第八位。近年来南通着力打通与上海、苏州之间的空间联系和要素流动通道，以“跨越”实现“联通”与“同城”，让充满活力的长三角更具发展动能。苏州则继续发挥长三角一体化核心节点的引领作用，与上海在产业链、创新链和供应链的耦合上更加稳固，共同支撑长三角世界级城市群的高质量发展。

二是长三角的一体化发展不断深化。2018年长三角一体化发展上升为国家战略以来，上海紧扣“一体

化”和“高质量”两个关键词，有力有序有效地推动长三角一体化发展，龙头引领作用不断增强。根据2024年区域联动指数，长三角地区占上海对外投资金额的34.12%，占全国来沪投资金额的23.23%。

三是区域重大战略间联动发展稳步推进。根据区域联动发展指数，在城市层面，北京与上海的联动发展指数位居首位，苏州、杭州、南京、深圳与上海的区域联动发展也位列第二到第五位，形成了良好的合作基础和较强的联动发展特征，共同构成了联动样本。这表明以上海为龙头的长三角与以北京为中心的京津冀、以深圳为代表的粤港澳大湾区区域联动发展持续加强。在省域（直辖市、自治区）层面，指数结果显示江苏、浙江、北京、广东、安徽与上海的联动发展排名前五，这进一步表明长三角一体化进程中沪苏浙皖的合作不断深化，长三角、京津冀、粤港澳等区域重大战略间的联动持续加强。

四是对口合作与交流的联动发展形式多样。在城市层面，上海与大连、六安、三明三个对口合作城市的区域联动发展进一步加强。例如，六（安）松（江）现代产业园是上海与六安对口合作的平台和示范工程，也是长江三角洲地区产业向革命老区转移的主阵地。在省域层面，以上海与云南的区域联动发展为例，形成了“上海企业+云南资源”“上海研发+云南制造”“上海市场+云南产品”“上海总部+云南基地”四种类型，走出了一条“双向赋能”区域联动新模式。着眼于未来，上海应积极推动上海企业在全国布局，上海产品在全国市场营销，上海服务在全国赋能，上海产业链有全国参与，更好地提升上海的经济中心城市地位和龙头辐射带动能力。上海对口合作地区应坚持从外部“输血”变为自身“造血”；坚持以市场为主，构建更好

^①上海市人民政府合作交流办公室、上海市数据局联合上海财经大学笔者团队，连续六年开展“上海与全国城市间区域联动发展指数”的研究和发布。指数研究对象包括：一是直辖市、省会城市以及其他副省级城市；二是长江三角洲和长江经济带所有城市；三是京津冀、粤港澳、成渝地区双城经济圈、郑（州）西（安）地区双城合作带以及黄河流域等其他区域重大战略地区城市；四是上海对口地区城市，共计148个样本城市。另外，在省级层面上，也对上海与全国其他30个省级单元的联动情况进行分析。



的营商环境；加强市场的发育与培育，坚持从单向招商到多维合作，开展广泛、全方位的对接联动活动。

当然，区域联动取得一定成效的同时，也面临新的挑战。一方面，一些长期存在的联动堵点仍未得到有效突破，例如合作机制碎片化、政策衔接不够顺畅、利益协调难度大等；另一方面，随着新发展格局的形成与区域功能的演化，跨区域资源配置效率不高、产业链协同水平不足，数字化与绿色发展要求带来的协同压力不断增加。因此，区域联动的发展应更加注重网络化、系统化和高效化，强化多层次、多维度的联动机制，构建以城市群为核心的空间网络，实现节点城市与外围区域的优势互补。

推动陆港型全球城市建设 构建中西部“小钻石菱形”区域

随着我国区域联动不断深化与区域重大战略相继推进，区域发展格局正向网络联动转变。以京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝地区双城经济圈、长江中游城市群、郑（州）西（安）地区双城合作带^①构成的六大增长极，辐射带动功能持续强化，区域经济集聚效应日益显现。其中，京津冀、长三角和粤港澳大湾区三大区域的地区生产总值已占全国的40%以上，呈现出高度经济密集、高度互联互通的空间格局。其在国土空间分布上构成我国发展最活跃、创新能力最强、开放程度最高的“大钻石菱形”，是支撑经济持续增长的重要动力源，也是我国深度参与全球竞争、提升国际分工地位的关键战略空间单元。

与此同时，百年未有之大变局加速演进，国际竞争的地缘基础呈现出从海权主导向陆海并重的结构性转型。美洲新大陆

的发现与第一次工业革命以来，全球化高度依赖海运体系，形成以沿海港口为主导的世界经济联系网络。但随着地缘政治的不确定性上升、海上航道风险加剧以及陆路交通基础设施持续完善，陆权在全球地缘竞争中的重要性再次凸显，这对中国的意义更加重大。欧亚大陆内部跨境基础设施的互联互通、内陆国家对外开放能力的提升，使得陆上经济走廊不再是传统意义上的“缓冲地带”。国际经贸秩序由“海权”向“海权”“陆权”并重转移，意味着我国中西部地区正迎来前所未有的高水平协同开放重大机遇，在国家开放版图图中的战略地位将进一步提升。

在此背景下，“一带一路”倡议、中欧班列、西部陆海新通道、国际航空枢纽集群以及保税区、自贸区等制度型开放平台，推动中西部陆港型节点加速崛起，为中西部地区打开了新的发展空间。其中，武汉、郑州、西安、成都、重庆五大国家中心城市在交通通道衔接、综合枢纽打造和开放平台建设方面率先取得突破，中欧班列以这些城市为主要运营中心，构建了向西链接中亚与欧洲的陆上通道；西部陆海新通道以重庆为运营中心、以成都为重要枢纽，四川、重庆、陕西等地通过北部湾港口进入东南亚航线；武汉依托长江黄金水道连接沿海口岸，并通过航空港和铁路网络向全国延展，成为水运、航空、铁路三位一体的交通枢纽城市。这五大国家中心城市在我国协同开放体系中互为补充，共同构成我国高水平协同开放的坐标。

在定位上，五大国家中心城市均具备“服务全国、链接全球”的功能，是中西部区域承载国家战略和带动区域发展的重要节点城市和增长极。在经济规模上，五城均为“万亿俱乐部成员”，其中成都、重庆、武汉GDP规模已突破两万亿元。在产业基础上，成都市软件和信息服务集群，成渝地区电子信息先进制造集群，成都市、德阳市高端能源装备集群，成德绵自凉航空航天集群等先后入选国家先进制造业集群名单。^②五大国家中心城市在高端装备制造、电子信息、汽车产业、航空航天、新材料、生物医药等领域均形成了具有竞争力的产业体系，是我国中高端制造体系的重要战略支撑。从开放平台看，航空港区、陆港口岸、中欧班列集结中心、综合保税区、自贸试验区、国家

① 空间范围包括以郑州为中心的郑州都市圈、中原城市群部分地区，以西安为中心的西安都市圈、关中城市群部分地区，以及山西、陕西、河南三省毗邻的晋陕豫黄河金三角地区等。笔者原称之为“郑洛西高质量发展合作带”，参见张学良：《大时空背景下郑洛西高质量发展的战略与路径》，《洛阳日报》2021年4月28日；张学良：《以“四轴八带”推动郑洛西合作带高质量发展》，《瞭望东方周刊》2022年第25期。

② 信息来源于工业和信息化部公布的45个国家先进制造业集群名单、工业和信息化部公布的2024年国家先进制造业集群名单。

级新区在五城密集布局，是中西部高水平协同开放的活跃区域。这些优势为五城共同构建具有全球影响力的陆港型城市区域提供了坚实基础。在地理空间结构上，五城在中西部腹地形成了空间网络体系，以直线连接五个中心城市，“五边形”平均边长 500 公里左右，构成中西部“小钻石菱形”区域，相当于上海到江苏徐州或安徽六安的距离。^①这一结构并非简单的几何形态，而是一个具备内生发展动力和外向连接能力的战略性区域，这五大国家中心城市的常住人口分别超过千万，以 10.96% 的区域面积承载了五省市 29.90% 的人口，贡献了 40.95% 的地区生产总值，既是我国打造陆港型全球城市区域的主阵地，也是未来中西部增长极的重要载体。

进一步强化“小钻石菱形”的协同开放格局，已经成为在新发展阶段推进陆海统筹、深化区域联动、打造内陆开放新高地亟需考量的重要战略问题。一方面，需要从国家战略高度强化节点的战略能级。成渝地区双城经济圈作为我国西部综合实力最强、人口和经济规模最大的双中心区域，其战略地位需要进一步提升。如果将成渝地区双城经济圈明确提升至与长三角、京津冀、粤港澳相同层级的区域重大战略，将有助于形成我国西部参与全球竞争的门户城市群，并进一步带动整个“小钻石菱形”乃至中西部的空间能级跃升。同样，郑（州）西（安）地区双城合作带也具备成为国家战略的客观条件。郑州与西安是位于黄河流域的两大国家中心城市，分属中部地区与西部地区，在全国与欧亚大陆的地理区位中战略意义突出，二者的物流枢纽功能、产业互补性和科技创新能力均具有高度协同性，通过国家战略统筹推动协作，将进一步提升我国向西开放的整体效能。另一方面，在五城协同开放过程中，必须警惕同质化竞争带来的资源浪费与区域内卷风险。五城在产业结构、科技能力和战略平台上虽各具特色，但均以建设综合交通枢纽、现代制造业基地和科创中心为发展目标，若缺乏区域协同，未来将不可避免出现重复建设问题。因此，必须进一步构建清晰的差异化发展格局，通过优势互补和区域联动实现区域整体竞争力的显著提升。

在我国区域联动发展全面迈向网络化、体系化的

新阶段，以五大国家中心城市为核心构建的中西部“小钻石菱形”，将成为推进高水平协同开放和深化区域联动发展的战略支点，构成我国在新一轮国际竞争格局中塑造新的增长极、提升国家整体空间竞争力的坚实支撑。这一空间结构通过构建多节点、功能分工明确的区域网络，在综合枢纽、交通物流、科技创新和先进制造等方面形成相对清晰的功能分工，推动跨区域合作由行政协调主导转向以功能互补和要素流动为基础的网络化协作，破解长期存在的合作机制碎片化、产业链协同不足等问题，提高跨区域资源、产业、信息和人才流动效率，优化产业布局 and 空间配置。同时，“小钻石菱形”有利于增强中西部区域整体竞争力，依托陆海新通道、中欧班列等通道使中西部更高效地参与全国乃至全球要素配置，为畅通国内大循环、联通国内国际双循环提供重要支撑。

总体来看，在全球竞争格局加速演变、国内区域发展进入新阶段的背景下，推进高水平协同开放与深化区域联动，已经成为我国增强区域发展协调性和提升国际竞争力的战略选择。未来，建议以更具战略统筹力的重要空间抓手为依托，推动要素流动更加顺畅、创新链产业链更加紧密、区域合作机制更加成熟，实现由政策型开放向制度型开放、从分割式开放向协同性开放、由局部联动向整体区域联动的转变。同时通过推动开放平台体系化布局、推进区域协作机制化运行、构建城市网络联动发展格局，加快形成陆海内外联动、东西双向互济的协同开放新格局，为区域协调发展提供坚实的空间支撑和持久的战略动力。

[本文系国家自然科学基金项目“中国城市收缩的空间异质性、影响因素与规划应对研究”(72573102)成果。]

① 张学良、王耀辉、韩慧敏：《新时代以来区域协调发展的成效、趋势与展望》，《财经研究》2024 年第 12 期。



党的二十届四中全会顺利召开，对“十五五”时期“五位一体”总体布局作出全面部署。本文重点探讨两个方面的问题：一是从短期经济增长和长期发展目标角度分析当前面临的主要压力与化解的关键；二是探讨如何通过包容性改革与建设全国

包容性改革：制度型开放稳步扩大的基石

李实，浙江大学文科资深教授、共享与发展研究院院长

而消费需求不足的主要原因，在于居民收入增长缓慢。在所有决定或影响居民消费的因素中，居民收入是决定性因素。如果居民收入增长率难以显著提高，无论采取何种刺激手段，均难以持续提升居民的消费水平。在此意义上，党的二十届四中全会提出的居民增收计划正是一项重大的政策调整，旨在通过提高居民收入拉动消费，实现经济发展的良性循环。

我们的讨论再次回到共同富裕的问题上。党的二十大报告确立了2035年和本世纪中叶两个时点的发展目标。社会主义现代化的标志之一是全体人民共同富裕，共同富裕其实也有两个阶段性节点：到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展；到本世纪中叶，基本实现共同富裕。共同富裕的基本内涵决定其实现需要满足两个层面的目标：富裕与共享。富裕目标具有“三高”特点：收入水平高、财富积累水平高、公共服务水平高。共享目标则具有“三小”特点：收入差距小、财产分配差距小、基本公共服务差距小。“到2035年我国人均收入水平争取赶上中等发达国家”，这是第一阶段的富裕目标，相应的共享目标是“收入差距要有明显的缩小”。就“富裕目标”而言，我们还要加快发展，大幅提高居民收入；就“共享目标”而言，我们要进一步缩小各类差距，比如收入差距、财产差距、基本公共服务差距等。

仅就收入差距来说，进一步缩小确实存在不少障碍。从国家统计局公布的全国居民收入差距的基尼系数来看，2008年到2015年，全国收入差距呈现缓慢缩小态势，2016年以来，全国收入差距的基尼系数基本保持在一个相对稳定的水平。^②但整体来看，我国收入差距仍处于相对高位，基尼系数偏高，尤其是城镇内部居民收入差距呈现一定扩大趋势。值得肯定的是，城乡居民收入差距已持续下降近20年。^③

当下，我们更关心未来收入差距的发展趋势。而收入差距能否进一步快速缩小，取决于相关改革的推



统一大市场，更好地推进中国式现代化，这是制度型开放稳步扩大、国际循环提质拓展的基石。

富裕目标与共享目标：长短期压力与化解的关键

从短期的经济增长角度来说，我国当前还面临不少问题和挑战，其突出表现为：经济增速出现一定回落，部分经济刺激政策效果未达预期。整体来看，2019年以来我国经济增长率从此前的10%左右，逐步回落至5%上下。原因有很多，本文重点分析投资不振，尤其是投资信心不足。固定资产投资增长率的相关数据显示，近两年总投资的平均增长率约为2%~3%。其中，民营投资最近几年呈负增长态势，外资投资也出现较大幅度的下降，近段时间有所回升。^①虽然近年来我国出台了許多刺激消费的政策，这些政策产生了短期效应，但是长期效应相对有限，消费提振的整体情况尚未得到根本性的改变。

① 参见国家统计局网站国家数据中月度数据“固定资产投资与房地产”一类中的固定资产投资（不含农户）的资金来源情况。

② 参见国家统计局网站国家数据中年度数据“人民生活”一类中居民人均可支配收入基尼系数。数据显示，2015年基尼系数为0.462，到2020年上升到0.468，到2024年回落到0.465。

③ 根据国家统计局公布的城乡人均可支配收入数据可以估算出城乡人均可支配收入的比值，这一比值从2009年的3.11倍降低到2024年的2.34倍，下降77个百分点。

进力度。从目前存在的一些影响收入差距的因素来看，如果相关改革未能向深层次推进，收入差距的大幅缩小将面临较大困难。这里重点探讨两类影响范围较大的因素。

其一，居民财产差距。一般认为，财产差距的扩大会进一步导致收入差距扩大，因为财产能够带来财产性收入。2000年以来，城镇居民的财产性收入出现了快速增长，财产性收入占居民可支配收入的比重，从2000年的2.5%左右上升到2024年超过10%。^①与此同时，高收入群体获得了更多的财产性收入。这样的财产分配结构与收入分配结构在一定程度上形成了相互促进的关系，成为收入差距扩大的重要推力。

其二，人力资本的回报率。当前中国正着力发展新质生产力，培育新兴产业，对高新技术和高技能人才需求旺盛。在这种情况下，人力资本在工资收入决定中的作用更为凸显，对扩大收入差距的影响作用也持续增强。相关研究证据表明，在过去20年中不同学历劳动力的工资性收入差距不断扩大，高学历与低学历劳动力之间的相对工资差距逐步扩大。受教育年限的差异对城镇职工工资分配基尼系数的影响，已成为工资差距的最重要的解释因素。^②

未来一段时间，上述两个方面的因素还会继续影响收入差距，进而可能削弱收入再分配政策缩小收入差距的作用。我国目前尚未形成有效的政策工具抑制两大因素的影响。例如，抑制财产差距的有效政策有财产税和遗产税，但此类政策的出台尚无具体时间表。除此之外，我们还应意识到中国低收入人群的基数十分庞大，这也是一个容易引起争论和误解的问题。国家统计局曾发布中等收入衡量标准，确定了中等收入人群的收入区间及其上下限。党中央始终高度关注低收入人群的生活保障，将“扩中、提低”列为缩小收入差距的一项战略部署。未来十年，实现低收入群体收入的大幅增长任务艰巨，推动低收入人群的收入快速增长，仍是实现共同富裕的首要目标。

推进包容性改革的重点方向

面对上述长期及短期压力，党的二十届四中全会

强调进一步全面深化改革，将其作为高质量发展和中国式现代化的重要推力。全面深化改革涉及经济体制、社会体制等诸多领域，为有效应对世界百年未有之大变局和各种不确定性冲击，本文重点讨论“包容性改革”。包容性改革旨在破除一切阻碍包容性发展的体制机制，构建支撑包容性发展和实现共同富裕的制度体系。全体人民共同参与发展进程和财富创造过程，公平分享发展成果，实现机会均等和结果公平的有机结合。其主要涵盖以下几个重点方向。

（一）推进生产要素配置和要素报酬分配制度改革，推动构建全国统一生产要素市场

畅通国内大循环，首先要建立全国统一大市场。对于生产要素的自由流动和有效配置来说，全国统一大市场必不可缺。对于劳动、资本、土地、数据等各类生产要素来说，统一规范的要素市场不仅是实现生产要素高效配置的前提，也是各类生产要素获得公平报酬的重要保障。当前我国生产要素市场尚未实现统一，劳动力市场依然存在各种形式的分割，资本市场仍存在资本垄断问题。在此背景下，构建统一的生产要素市场，是包容性改革的第一选项。在构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的基础性制度体系中，建立全国统一而又完善的生产要素市场是必不可少的，也是最基础的制度构件。

（二）进一步推进户籍制度改革

户籍制度改革虽为学界长期关注的议题，实践中也取得许多新的进展，但改革任务尚未完成。特别是在北京、上海、深圳等特大城市，受人口承载压力约束，外来人口的落户门槛依然较高。一些中小城市的户籍制度改革力度虽大，但与“外来常住人口享受到与当地户籍人口完全均等的市民权利和待遇”的目标还有明显的差

① 参见国家统计局网站国家数据中年度数据“人民生活”一类城镇居民居民人均可支配收入情况中历年的人均可支配收入与财产性收入，可以计算出财产性收入占可支配收入的比重，从2000年的2.5%上升到2024年的10.1%。

② 李实、吴珊珊、邢春冰：《中国城镇劳动力工资差距的长期演变》，《财经问题研究》2023年第7期。



距。在此意义上，户籍制度改革不仅能提升外来常住人口市民权利的保障水平，更是促进人口和劳动力自由流动与优化区域人口结构的制度保障，也是构建全国统一大市场的制度基础。

（三）进一步推进农村土地制度改革

从乡村振兴和城乡融合发展的视角来看，农村土地制度改革势在必行。现有的土地制度适配于40年前的农村发展水平和人口结构，但已难以适应当前绝大部分农村地区的发展状况。这样的农村土地制度对乡村振兴和城乡融合发展的一些负面效应也逐步显现。因此，“十五五”期间需要进一步深化农村土地制度改革。为降低土地制度改革带来的不利影响，建议先行实施相对温和的改革举措，比如在农村宅基地制度改革试点的基础上稳步推进。

具体来说，可允许农民将宅基地使用权转让年限延长到70年，与城市住宅土地产权年限保持一致，实现城乡居民在住房土地上“同地同权”；扩大农民宅基地转让范围，允许宅基地在县域、省内乃至全国范围内流转。按照市场规律，宅基地流转范围扩大将显著提升转让收益，切实增进农民福祉。这一改革既有助于提高农民收入，也有助于推进乡村振兴。部分条件成熟地区，甚至可以考虑一步到位的改革，允许农民宅基地进入市场交易。这对于推进城乡融合意义也十分重大：农村土地制度改革有助于盘活农村土地资源，有助于城乡之间生产要素的自由流动，有助于农村产业发展，有助于资本和人才下乡，从多维度提高农民收入。鉴于农村土地制度改革具备多重积极效应，在此问题上需要进一步解放思想。

（四）进一步推进税收和转移支付制度改革

我国再分配主要有两个政策手段，一

是税收，二是转移支付。提高税收和转移支付的累进性，即高收入群体多纳税、低收入群体获得更多的转移支付，有助于缩小收入差距。当前我国税收制度和转移支付制度在调节收入差距中的作用仍较为有限。下一步改革需要对各项再分配政策的累进性进行评估，设计出科学提高累进性的改革方案，增强其在再分配中的调节效能。比如，以养老金制度为切入点，围绕缩小差距、推进共同富裕先行试点。

（五）进一步推进城市保障房制度改革

这项改革的出发点，是实现城镇保障房制度覆盖城镇常住人口中的住房困难群体。现阶段来看，“住有所居”是最核心的民生议题。我国大部分城镇实施的保障房制度如廉租房、经济适用房、共有产权房、住房补贴等，主要还是面向本地户籍人口。实现保障房制度常住人口全覆盖，不仅有助于彰显社会公平正义，还将产生至少两个方面的经济效益。

一是为外来常住人口在城镇的稳定生活和就业提供长期保障，防止出现“逆城镇化”现象。外来常住人口中大部分是来自农村的中青年劳动力，如果能为其提供住房保障，就可能推动农村老年人口随迁入城养老。从公共服务效率来看，未来农村老年人口的养老地也应优先选择城市而非农村。二是提振房地产市场。发展城市保障房还有助于消化城镇闲置的商品房，进一步激活房地产市场活力。综上，深化城市住房保障制度改革，更多地惠及外来常住人口，不仅有助于切实解决城镇外来务工人员群的住房困难问题，还具有促进经济增长、提振内需消费、释放民生改善与经济发展的多重正向效能。

全面深化改革是一项系统性工程，在世界百年未有之大变局与各种错综复杂因素的约束下，推进包容性改革或将起到破局作用。包容性改革尤其需要重点关注全国统一大市场建设、收入分配制度完善、基本公共服务均等化推进等与民生密切相关的领域，切实推进共同富裕。只有夯实民生改善与国内大循环的制度基础，才能为制度型开放进一步提供更为稳定、可预期的内部环境，进而以高水平开放推进改革深化，筑牢中国式现代化的制度基石。

服务驱动型制造：数字制度开放创新

——以产业互联网平台企业为例

黄少卿，上海交通大学安泰经济与管理学院教授

中国已形成全球最完备的制造业体系，但不时陷入“内卷”。在新一轮科技革命和产业变革的背景下，如何通过生产性服务业来支持制造业升级同时走出“内卷”？人工智能、大数据、移动互联网等新型信息技术为生产性服务业突破传统发展瓶颈创造了条件，其正在打破服务业过去存在的在地局限性——供给和消费必须在同一个地方同时发生，为制造和服务的高度融合创造新的可能。依托近年来快速发展起来的产业互联网平台，推动制造和服务相融合的“服务驱动型制造”，有助于提高制造业增加值率，促进制造业产业升级，推动中国经济提质增效，亦是“十五五”时期实现规划目标的重要方向。数字领域的制度开放创新，为产业互联网平台企业的发展破除壁垒、拓展空间。

产业互联网平台企业：打破双重理论魔咒

当前我国大力发展服务业，促进服务和制造的深度融合，但传统理论认为服务业的发展存在难以克服的困难。譬如，鲍莫尔认为，相比于“进步部门”，以服务业为代表的“停滞部门”生产率增长相对缓慢，其相对成本不断提高（即“成本病”），将拉低整个经济的增长速度。^①而传统服务业效率难以提升，核心源于两大特征：一是不易实现规模经济，二是难以创新。^②

尽管上述两大制约效率提升的特征普遍存在于多数服务业领域，但在具体的发展过程当中，并非所有服务业都始终无法提高效率。譬如，银行业通过不断增设营业网点的方式扩大经营规模和地域范围，一方面实现了规模经济，另一方面发挥了商业银行总部进行资金调配的功能，提高匹配效率。大型商超借助多品类产品规模化销售，同时实现了规模经济和范围经

济。即便是音乐产业，也借助于广播和电视技术，打破了仅能现场观看乐队表演、难以实现规模经济的发展桎梏。

大部分生产性服务业，由于其往往和制造环节紧密结合，通常没有独立于制造企业之外，更多地表现为企业内部的一种



① William J. Baumol, William G. Bowen, “On the Performing Arts: The Anatomy of Their Economic Problems,” *The American Economic Review*, vol.52, no.2, 1965, pp.495-502.

② 拉古拉迈·拉詹和罗希特·兰巴：《打破常规：印度特色的繁荣之路》，余江译，北京：中信出版集团，2025年。

③ Michael E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: Free Press, 1985.

具体生产方式。从波特的企业内部价值链理论视角来看，其既包括基本活动中的进物流和出物流、营销和售后服务，也包括支持性（辅助性）活动中的人员招聘与培训、研发与产品设计、采购与物料管理，以及作为企业基础设施的财务会计、信息服务和行政后勤管理，等等。^③这些作为基本活动或支持活动的服务环节，表现为企业内部分工，是企业内部价值链的重要组成部分，发挥着对制造环节价值创造的辅助和配套功能。自第二次工业革命以来，技术革新通常表现为物化技术的设备日趋大型化、价格日趋昂贵，这导致企业固定成本持续推高，并对生产规模提出更高要求，以便实现规模经济。但由于企业内服务活动的对象通常仅局限于本企业的生产部门，天然不具备规模效应，因而缺乏通过技术革新提高生产效率的外在动力。我们不难理解，这些作为企业内分工的服务活动，多数时候既不存在规模经济，也缺乏创新动能，鲍莫尔“成本病”由此在所难免。

① Chang-Tai Hsieh, Esteban Rossi-Hansberg, "The Industrial Revolution in Services," *Journal of Political Economy*, vol.1, no.1, 2023, pp.3-42.

然而,信息通信技术(ICT)革命,尤其是新一轮人工智能(AI)革命正在改变这一局面。其原因在于,一方面,ICT和AI革命带来的新技术改变了服务的生产投入结构,从主要依赖劳动力的投入,转向依赖固定成本日益高昂的资本品投入。^①譬如,为了实现大规模数据信息的采集和传输,以及进行海量数据的高频运算,各种服务的生产必须借助巨额信息基础设施的投入,包括购买大型计算设备和超大规模算力的芯片等。另一方面,ICT和AI技术也在改变服务提供的实现方式。一是通过电子信息手段提供远程服务,使非现场用户也能获取服务,如电子商务、在线教育、远程医疗等。二是通过内嵌于传统工业产品提供服务,譬如,当前汽车搭载大量电子产品和编程,随着用户对智能驾驶和可视听电子产品功能需求的提升,编程服务通过嵌入汽车的方式提供给用户,从而具有了可贸易属性。

服务业提供方式这两方面的变化,使得服务业生产方式具备了追求规模经济的内在要求,因为高昂的固定成本,必须依靠持续增加的服务对象来分摊,以降低单位服务所含的固定成本,否则,过高成本将使其丧失竞争力。与此同时,服务的远程提供和可贸易化,也为其服务对象的大规模扩展创造了条件。两方面的变化相互嵌套,使得服务业终于可能实现规模经济、持续提高效率,从而打破长期困扰服务业的“成本病”魔咒,服务部门也终于能够成为持续提高整体经济效率的重要部门。

但要达到这样一种理想状态,还必须实现一个突破,即原来属于波特所谓企业内部价值链分析中的基础活动和支持活动的各类服务业务,要尽可能从企业内部分工转变为企业间分工。具体而言,过去通过内部分工协作完成产品生产而形成的企业内部价值链,现在需要将一部分从企

业内部延伸到企业外部,因为规模经济使得这条价值链上的众多服务业务不再局限于提供给单个企业,而要广泛地提供给尽可能多的用户企业。

从另一视角而言,单个企业的生产过程所依赖的物流、采购、研发、财务会计、人员招聘与培训、市场营销、数据分析等服务,不必再通过企业内部相关部门来实现,而是可以借助专门从事此类服务的专业化平台公司——产业互联网平台(如电商平台、交易与数据平台、采购平台、云计算平台、人员招聘平台、数字化智造协同平台等)实现。依托这些聚焦特定服务领域的产业互联网平台,众多专业化小型服务业企业的效率提升可不再依赖于规模经济,转而专注于服务品类、模式和技术的创新。比如,借助云平台,小型计算公司无需自行购置大型软硬件设备,可通过租赁云计算服务满足需求;依托产业数字平台——如阿里电商平台,一些个体供应商或者小微企业可拓展全球市场;通过各种互联网平台,一些高技能在线自由职业者可对接全球范围内的客户。

总之,在AI技术的加持下,每一个小型服务业企业都可以通过服务种类和模式的创新,吸引并服务更多用户,打破服务业“难以创新”的魔咒。

“服务+制造”:产业互联网平台企业新业态

作为数字技术革命渗透程度最深、应用范围最广的地区之一,上海涌现出大量产业互联网平台企业,它们依托自身专业化服务能力,推动制造业和服务业深度融合,助力“服务驱动型制造”新业态形成,持续提升上海制造的技术水平和生产效率。上海产业互联网平台企业的运作模式可归纳为三种典型形态。

第一种模式为“平台交易+数据服务”。该模式源于平台大宗商品的交易功能,在形成规模后利用交易过程中采集的数据和先进AI算法大模型,向产业链上下游的生产商、贸易商、终端用户提供全产业链数据服务,服务内容覆盖价格监控与预测、供需分析、风险管理,形成数据驱动的产业链协同网络,提高大宗商品市场交易透明度。该模式的代表性企业如上海钢联,主营业务涵盖价格指数编制、市场动态分析、

交易数据服务等，其开发了大宗商品行业首个行业垂直领域大语言模型，持续优化数据采集、AI建模及行业研究能力，为钢铁产业链数字化升级提供支撑。

第二种模式为“数字化采购+智能仓配”。该模式基于平台企业整合的优质供应商资源和自身的增值服务能力，为下游制造业企业提供集中采购、敏捷研发和高效仓储配送交付一体化服务。该模式代表性企业如震坤行，其聚焦于制造业企业的非生产物资采购需求，服务对象包括汽车、电子、能源等领域的头部制造企业。其上游整合了超万家供应商资源，下游通过智能仓储网络实现了“最后一公里”精准匹配、精准配送。

第三种模式为“云端制造执行系统(MES)+生产协同”。该模式利用平台企业的“软件即服务(SaaS)”能力和云原生架构能力，将自身打造为智能制造协同系统服务商，服务涵盖生产计划排程、设备物联、质量追溯等全流程数字化管理环节。该模式代表性企业如黑湖科技，为小、中、大型离散制造企业提供了数字化管理服务，客户涵盖汽车零部件、消费电子等领域企业。其上游集合了设备厂商及工业软件服务商，下游通过实时数据驱动工厂排产、质量管控及设备运维。其核心竞争力体现为低代码化部署能力、多场景工业APP生态及实时协同技术，依托工业物联网平台实现“数据—决策—执行”闭环。

从以上产业互联网平台企业的运营模式中不难看出，这些企业的业务范围恰好对应波特理论中企业内基础活动和支持活动所涵盖的各种服务。它们利用软件技术、云技术和AI算法等数字化技术手段，基于数据采集与分析能力、产业链协同能力、供应链管理与仓储配送能力、智能制造全流程数字化管理能力，为各行业制造业提供高效的市场信息分析、大规模采购、供应链管理和生产线管理服务，形成“服务驱动型制造”新模式，助力制造业的数字化和智能化转型。

产业互联网平台企业发展的三大瓶颈

当然，产业互联网平台企业在推动服务驱动型制造方面，仍存在亟待解决的问题。

首先，产业互联网平台服务化分工效能释放不充

分，对中小微企业的渗透率仍然偏低。整体而言，作为生产性服务业企业的产业互联网平台，在推动制造业企业价值增值及产业链转型升级方面的作用尚未充分释放。依据笔者对上海部分相关企业的调研，仅有36.06%的受访企业将生产性服务业企业作为供应商，制造业企业中仅有12.54%将生产性服务业务外包。具体到数字化转型层面，仍有30.44%的企业尚未开展数字化应用，另有54.67%的被调查企业认可“外购生产性服务业更有效率”。可见，上海市产业互联网平台在促进生产性服务业方面前景广阔，但当前生产性服务供给的社会分工程度依然不够。其核心瓶颈在于促进产业互联网平台企业创业与发展方面的营商环境尚不完善、生产性服务环节的市场交易成本过高。

其次，产业互联网平台产品与技术创新能力受要素市场发展水平制约。一方面面临人才供给困境。平台型企业亟需“既懂场景又懂算法”的跨界融合型人才，市场供给缺口较大。但是现有人才政策相对更加关注高层次、高端人才，对基础性专业人才的保障有所欠缺。应届毕业生和资深技术员工是企业创新的坚实力量，其居住成本居高不下，而相关保障型公寓政策惠及不足，平台型企业的招聘和用工由此受到制约。另一方面，当前融资体系难以适配服务类企业轻资产、非标准化的发展特征。由于金融市场对企业资产重“硬”轻“软”，成长初期的软件企业、数字化服务供应商等平台型企业难以获得金融资源支持，只能依靠高成本资金或自有资金维持研发投入。一些提供无形、非标准化产品的服务型企业，因相关价值评估体系不健全而难以完成融资。此外，这类企业在提供营销、咨询等定制化数字服务时往往需要为项目全额垫资，资金周转压力突出，



而现有信贷体系对使用此类商业模式的企业资金需求缺乏针对性支持措施。

再次，政策壁垒制约产业互联网平台服务能力拓展。相关问题主要包括：一是平台型企业在长三角地区的市场开拓频繁遭遇跨区域政策壁垒，如被要求在客户所在地重复注册，或因外地政府补贴当地竞品而流失长期客户，或因服务外地客户而无法享受当地政府支持政策。这种“以邻为壑”的政策限制了平台型企业实现规模经济。二是“重制造、轻服务”的政策体系难以惠及服务型企业。现有产业政策仍以固定资产、实物产品为导向，难以覆盖生产性服务业务。例如，不少政策设置固定资产门槛，将以无形资产为主的软件企业、数字化服务商排除在外；营销、咨询类服务企业因缺乏“硬资产”和发明专利，也难以获得政府创新资质认定。

服务驱动型制造：以制度开放创新为导向

当下，推动产业互联网平台发展，需要以制度开放创新为导向，实现高附加值的服务驱动型制造，建议各级政府从以下方面进一步完善政策环境。

首先，营造有利于促进生产性服务业分工和交易的制度环境。各级地方政府应进一步推动司法改革，提高地区司法质量，降低服务业市场的交易成本。产业互联网平台企业的一个重要功能，是将传统属于企业内部分工的服务生产环节转移到企业外部，通过专业化分工、以规模经济的方式向制造业企业提供服务。因此，围绕产业互联网平台企业所展开的全产业价值链分工合作属于“合约密集型经济”^①范畴。按照中央政府“法治是最好的营商环境”的要求，各级地方政府应大力强化法治建设，推进全面依法治国工作。具体包括加快推进司法体制改革和法

院建设，构筑法治体系的“基础设施”，保障法官对商业诉讼的独立审判，重点健全以司法责任为核心的审判权力运行体系，防止非法律因素对审判过程的干预；完善审判监督机制、统一法律适用机制和加强审判流程标准化建设，以及健全和完善律师的执业环境；同时需要加快职业法律教育资源的投入，鼓励本地区高校更多地开设相关法律专业学位课程，推出更多的复合型跨学科培养项目，培养更多的法务人才。

其次，以统一政府行为尺度为基础，从需求方市场选择权入手优化竞争机制。一是充分发挥上海在统一大市场建设中规范政府行为尺度的龙头作用，牵头推动制定统一的产业支持标准，避免在补贴政策上陷入“逐底竞争”困境，主动取消地域性歧视政策，发挥从“政策竞争”转向“服务竞争”的示范效应。二是加快从供给端补贴转向需求端补贴的政策转型。建议部分政策不再设立供给方白名单，而是将补助资源直接赋予需求方，发挥其“用脚投票”的市场选择机制，通过市场化需求牵引倒逼供给方技术创新与产品迭代，精准适配不同行业、规模企业的数字化转型需求，强化研发投入激励与资源配置效率提升的双重正向效应。

最后，加快推动“从制造到服务”的政策范式转变，实现政策覆盖从制造向服务的延伸。一是建立科学规范的行业统计制度，编制分类目录，统一标准，将与产业互联网平台相关的服务业务纳入施策范围。二是加快实现从“投资于物”到“投资于人”的政策范式转换，尤其要重视人工智能领域基础性青年人才的政策保障。在住房方面，应大幅增加公租房、廉租房供给，对用地紧张区域实行租房补贴制度，重点关注青年人才的居住成本压力。三是改进私募股权投资基金等创新型金融业务，构建适应“制造+服务”业态的金融服务体系。市属各类股权类投资母基金在参与私募股权投资基金募资时，建议出资比例控制在10%~20%，既拓宽资金来源，确保政府资金对私募股权投资基金的风险补贴，又避免因出资比例过高而影响私募股权基金的市场化的运作方式。总之，产业互联网平台企业数字制度开放创新需要不断探索与持续发力。

实习校对 刘高翔

① 黄少卿、肖佳：
《论合约密集型
经济的概念、影
响机制与政策环
境》，《上海交通
大学学报》（哲
学社会科学版）
2022年第1期。