



内部资料

国际财经评论

Review of International Economics & Business

2021年·秋

北京外国语大学二十国集团研究中心

北京外国语大学南方研究院

中国管理科学学会产业金融管理专业委员会

2021年9月《国际财经评论》(内刊)



公众微信号

地 址：北京市西三环北路 19 号北京外国语大学西院国内大厦 2 号楼

510 办公室

邮 编：100089

联系人：金老师

联系方式：010-8881 8121

传真：010-8881 0062

收稿邮箱：g20@bfsu.edu.cn

jinyujie@bfsu.edu.cn

网站：g20.bfsu.edu.cn

目录

第一章 技术创新、能源价格与能耗强度——兼论国际能源消费特征及对中国的启示.....	2
第二章 美国财政刺激政策及其经济影响.....	3
第三章 国际数据出境规制的内涵、动因及其路径选择.....	17
第四章 低利率环境下保险公司资产负债管理研究.....	41
第五章 精准高效促进各类资金转化为经济循环的资本要素 资本市场大有可为.....	1
第六章 基于 RCEP 视角的中国制造业价值链转型升级分析.....	7
第七章 我国沿海出口导向型产业集群沿国际价值链升级的对策思考....	18

第一章 技术创新、能源价格与能耗强度—兼论国际 能源消费特征及对中国的启示*

陈瑞¹

略

本文仅代表个人观点，不代表所在单位意见。

¹ 陈瑞，男，汉族，经济学博士，美国普渡大学统计系访问学者，北京大学经济学院、中国信达资产管理股份有限公司联合培养博士后，研究方向：货币经济、数量经济。

第二章 美国财政刺激政策及其经济影响

杨水清²

【内容提要】为了应对疫情与重振美国经济，拜登政府已推出 1.9 万亿美元的《美国救助计划》，随后又提出 1 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》与 3.5 万亿美元的《社会福利预算法案》，总额超 6 万亿美元，超出了以往任何一届政府的财政刺激规模，被称为“21 世纪的罗斯福新政”。但受两党分歧与国内财政赤字攀升等影响，多轮财政刺激计划很难全额推出。本文将分析美国财政刺激计划可能的推出路径，资金来源及主要内容，并侧重分析其所带来的经济影响。

【关键词】 美国经济 财政政策 经济增长 通胀

受疫情影响，美国经济在 2020 年经历低谷，全年 GDP 萎缩 3.5%。2021 年年初，拜登政府上台，首要任务是控制疫情与恢复美国经济。今年 3 月，拜登总统签署 1.9 万亿美元的《美国救助计划》，这是其就职以来，推出的第一个重大立法提案，旨在为受新冠疫情影响的美国家庭和企业提供财政支持。随后，拜登政府相继提出 2.3 万亿美元的《美国就业计划》与 1.8 万亿美元的《美国家庭计划》，但由于两党关注点不同，分歧较大。目前这两个财政刺激政策已被拆分为 1 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》与 3.5 万亿美元的《社会福利预算法案》。美国财政刺激政策后续可能的推出路径何在？资金从何而来？主要内容有哪些？对经济影响如何？本文拟围绕上述问题展开探讨。

一、美国财政刺激政策的推出路径

美国国内经济政策一直以来受到学界与业界的广泛关注。一般而言，美国关于财政收入（税收）和财政支出（拨款）的经济政策或法案需由众议院提起，均需获得参众两院的同意后，经总统签署才能正式生效。目前民主党以投票多数的优势掌控了参众两院。拜登政府多轮财政刺激政策可通过启用“预算和解”程序，或两党商议达成一致后走常规程序推出。

（一）启用“预算和解”（budget reconciliation）程序

启用“预算和解”程序将或是未来拜登政府多轮财政刺激政策的首选方案。事实上，1.9 万亿美元的《美国救助计划》（American Rescue Plan，又称为“纾困计划”）受到多重阻力，最终启用“预算和解”程序才得以通过。

“预算和解”程序设定的主要目的在于，为防止冗长的分歧影响政府预算，涉及政府支

² 作者单位：中国社会科学院美国研究所；职称：助理研究员，应用经济学博士；研究方向：美国经济、货币政策；联系方式：18810600229。本文受中国社会科学院青年科研启动项目《美国政府打压中国高科技企业的动因和手段研究》（项目编号：2020YQNQD00135）的资助。

出、预算和债务上限的法案，每个财年均可使用一次来实现简单多数通过。“纾困计划”属于支出法案，后续的财政刺激政策也属于支出法案，因此最早会在下一个财年（2021年9月31日以后）开启“预算和解”程序。目前来看，基建计划暂未获得共和党同意的部分支出，已经打包与《美国家庭计划》（American Families Plan）合并，并增加新的支出项目，更名为3.5万亿美元的《社会福利预算法案》。8月11日已经在美国参议院获得通过，后续大概率通过2022财年的“预算和解”程序推出。

（二）争取两党一致通过

虽然“预算和解”程序将支出法案流程简化，但每财年只能使用一次，如果涉及多轮支出政策，拜登政府在部分支出环节将争取两党的一致同意，来最终实施财政刺激政策。以拜登政府提出的《美国就业计划》为例，计划提出之初的总支出额为2.3万亿美元，但由于共和党的反对，一度压缩至1.7万亿美元，随后又缩减至1.2万亿美元。最后拜登政府与共和党达成妥协，8月10日，美国参议院以69票支持，30票反对通过长达2700页的《基础设施投资和就业法案》（Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act），随后交付国会众议院进行表决。目前已设定最迟9月27日众议院投票表决约1万亿美元的基建法案，预计1万亿美元的基建计划将在年内推出，大部分支出将用于道路、桥梁以及公交和物流等基础设施。

二、美国多轮财政刺激政策的资金来源

美国多轮财政刺激所需要的资金或将高达6万亿美元，资金从何而来是关注的重点。

（一）从美国财政部 TGA 账户支出

TGA 账户（Treasury General Account）是美国财政部在美联储的账户，用来存储其通过发债获得的资金。随着美国政府支出上升，TGA 一直处于扩张状态。疫情后的财政刺激计划使得 TGA 从 2020 年 1 月的 0.4 万亿美元激增至 2021 年 2 月的 1.6 万亿美元以上。TGA 账户可以为美国政府的支出计划提供资金支持。以拜登政府已经推出的 1.9 万亿美元的“纾困计划”为例，1.3 万亿美元来自于美国财政部的 TGA 账户，另外的 6000 亿美元由财政部发债融资。

财政部 TGA 账户资金主要用途表现在两个方面：一方面是偿债，可使用账户里的资金偿还自己借的债务；另一方面是财政支出，用于购买商品和服务。在 2021 年第一季度从 TGA 账户中支出的 9000 亿美元中，4210 亿美元会被用于偿还债务，主要指期限低于一年的

短期国债 (treasury bills), 4790 亿美元则被用于财政支出。

(二) 通过财政部发债或实施加税计划

据美联储统计显示,截至 2021 年 7 月 14 日,财政部 TGA 账户仅剩余 6575 亿美元。³ 考虑到 TGA 账户资金余额有限,拜登政府多轮财政刺激计划的资金主要仍需依靠财政部发债或加税来筹集。

加税。2021 年 4 月,美国财政部发布《美国制造税收计划》(Made in America Tax Plan),核心内容就是加税。根据美国税收政策中心(Tax Policy Center, TPC)的测算,将企业所得税从 21%提高到 28%,未来十年可为美国政府增加 7300 亿美元的税收收入;对跨国公司加税,提高全球最低企业税率,未来十年可为美国政府带来 5500 亿美元的税收收入;对富人资本收益和死亡时未实现资本收益加税,未来十年有望给美国政府带来 3700 亿美元的收入;将收入超过 40 万美元的人,最高个人税率提高至特朗普减税之前的 39.6%,未来十年可为美国政府带来 1100 亿美元的收入。总体来看,拜登政府的加税计划在未来十年内有望给美国政府带来约 1.8 万亿美元的额外收入。但目前加税事宜在两党内部分歧较大,年内通过依然存在诸多不确定性。即便是获得通过,仍不能完全满足拜登政府后续多轮财政刺激的需求。美财政部也表示,将在未来 15 年里通过提高企业税收的方式筹资 2.5 万亿美元,以配合拜登政府开展大规模的基建投资。⁴

财政部发债。为应对疫情,据美国财政部数据显示,2020 年财政部净发行 4.54 万亿美元的国债,其中美联储增持 2.37 亿美元。与美财政部发债规模稳步上扬形成对比,外资持有美国国债的比重持续下滑,外国投资者持有美债比例 2011 年 2 季度达到 43.4%的历史高点后开始下降,2020 年新冠疫情爆发后,这一比例加速下降,目前已降至 27%左右。今年,美联储依然为新增美债的主要购买方。与之相应的,美联储资产负债表急剧扩张,从最开始的 4.16 万亿美元扩张至 8.24 万亿美元,资产负债表规模增长了近一倍,几乎是 08 年金融危机峰值的两倍之多。

根据美国财政部发布的第三季度融资计划,其将在第三季度发债融资 8050 亿美元,是第二季度的两倍。考虑到两党缩减版的 1 万亿美元基建协议达成,这部分财政刺激政策还将增加财政部实际融资需求。但财政部发债同样受到美国政府债务上限的约束。受美国政府债

³ 相关数据参见美国圣路易斯联储网站: <https://fred.stlouisfed.org/series/WDTGAL>.

⁴ U.S. Department of the Treasury, "the Made In America Tax Plan", April 2021, https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf.

务上限并未得到提高并在今年 8 月 1 号重新生效的影响，美财政部发行新债融资能力受限，在新上限通过前，只能继续通过 TGA 余额及非常规措施来维持政府开支和旧债偿还。虽然今年 8 月，美财政部 1260 亿美元的再融资规模高于去年同期的 1120 亿美元，但债务上限问题悬而未决之际，美财政部开始计划减少发债。事实上，美财政部在今年第二季度发债步伐已经放缓，二季度实际发债规模为 3190 亿美元，较此前预估的规模减少了 1430 亿美元。目前来看，美财政部发债步伐仍将持续放缓，此后更多的将采取加税的方式筹集财政资金，而非单纯的依赖发债。

三、美国多轮财政刺激政策的主要内容

美国多轮财政刺激将把资金投放在哪些领域，也是重点关注的内容。

(一) 1.9 万亿美元的《美国救助计划》⁵

最终版本的主要内容包括三个部分。第一部分，实施国家疫苗接种计划，控制新冠病毒，并安全地重新开放学校。主要内容包括：(1) 1600 亿美元用于抗击新冠疫情。其中，200 亿用于在全国范围内接种疫苗，500 亿美元用于扩大新冠检测力度，400 亿美元用于提供更多防护用品，110 亿用于支持国际卫生和人道主义工作等。(2) 1700 亿美元用于帮助学校安全地重新开学。其中，1300 亿用于重开大部分 K-12 学校（美国从幼儿园到大学前的教育阶段）。350 亿用于公立高等教育机构以及所有为少数群体服务的高教机构，50 亿给州长用于支持被新冠严重影响的幼年，K-12 以及高等学生的教育需求。第二部分，为工薪家庭搭建经济复苏的桥梁。主要内容包括：(1) 4250 亿美元用于发放一次性补贴。向年收入低于 7 万 5 千美元的个人和年收入低于 15 万美元的家庭，每人发放 1400 美元。收入高于此标准的，补助逐渐减少；但年收入 8 万美元以上的个人和 16 万美元以上的家庭将不可获得该补贴。(2) 2900 亿美元用于提高联邦失业补助。将 3 月 14 日截止的两项新冠失业补助项目延长至 9 月 6 日，维持现有每人每周 300 美元联邦补充失业金标准，扩大失业补助项目的适用范围，同时还增加了税收抵免。(3) 1490 亿美元用于减税。提高有孩子的家庭可享有的儿童税收抵免额度，以及没有子女家庭的收入所得税抵免额度等。比如，将儿童税收抵免从每名儿童 2000 美元增加到每名儿童 3000 美元（6 岁以下儿童 3600 美元），约 6600 多万儿童的家庭将受益。将 1700 万工人的所得税抵免额提高 1000 美元。第三部分，支持在新冠疫情爆

⁵ The 117th Congress, “H.R. 1319 - American Rescue Plan Act of 2021”, March 11, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319>.

发后苦苦挣扎的社区。主要内容包括：（1）3500 亿美元用于向州和地方政府拨款。（2）150 亿美元用于受疫情冲击最严重的小型企业资助金，350 亿美元用于州和地方的小型企业融资计划，给遭受重创的小企业提供低息贷款和投资，以便它们能够重新雇用和留住工人。（3）200 亿美元帮助公共通勤系统。总体来看，整个刺激计划规模达到 18955 亿美元，约为 1.9 万亿美元。

“美国救助计划”和特朗普政府 2020 年 3 月签署通过的《新冠病毒援助、救济和经济安全法案》（CARES）有诸多相似之处，主要瞄准于抗疫和纾困，避免刚刚复苏的美国经济再次陷入衰退。但与 2020 年 3 月美国经济面临严重衰退风险不同，目前美国经济已进入复苏轨道。计划还兑现了拜登在竞选时的部分承诺，如向符合条件的居民发放 1400 亿美元，加上 2020 年 12 月的 600 美元，兑现了向每人发放 2000 美元的竞选承诺，这个规模也远超特朗普时期相关刺激方案。

（二）1 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》⁶

1 万亿美元的基建计划包含年度分配的 4500 亿美元的既定支出（Baseline），与在未来 5 年内以联邦拨款形式发放的 5500 亿美元新增支出。在这些计划里，市政项目居多，都是偏向交通方面的大建设工程。具体而言，基建计划主要分为三个部分。

第一部分：重头戏部分。一是，投资 1100 亿美元的新资金用于道路、桥梁和重大项目。其中包括总计 400 亿美元的桥梁维修、更换和修复新资金，这也是自州际公路系统建设以来最大的一笔专用桥梁投资。二是，投资 660 亿美元用于客货铁路项目，这是自美国铁路公司 50 年前成立以来对客运铁路的最大投资。其中，220 亿美元将作为美国铁路公司的赠款，240 亿美元作为东北走廊现代化的联邦-州合作赠款，120 亿美元用于城际铁路服务（包括高速铁路）的合作赠款，50 亿美元用于铁路改善和安全赠款，30 亿美元用于改善平交道口安全。

第二部分：公共交通支出部分。一是，投资 390 亿美元用于实现交通现代化，改善老年人和残疾人的无障碍环境，并提供 899 亿美元的担保资金用于未来五年的公共交通，这也是有史以来联邦政府对公共交通的最大投资。二是，投资 170 亿美元用于港口基础设施，250 亿美元用于机场，以解决维修和维护积压问题，减少港口和机场附近的拥堵和排放，并推动

⁶ The White House, “UPDATED FACT SHEET: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act”, August 2, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/updated-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-investment-and-jobs-act/>.

电气化和其他低碳技术。三是，投资 110 亿美元用于交通安全项目。其中包括一项新的 50 亿美元的“人人享有安全街道”项目，以帮助各州和地方减少社区内的交通事故和死亡人数，尤其是自行车和行人。此外，将向社区所有的公用事业提供补助金，以更换泄漏和过时的铸铁和裸钢天然气管道。四是，投资 75 亿美元用于电动汽车基础设施项目，建设美国有史以来第一个全国电动汽车充电器网络。美国插电式电动汽车（EV）的市场份额仅为中国 EV 市场的三分之一，拜登政府将加速采用电动汽车以应对气候危机和支持国内制造业就业。五是，投资 50 亿美元用于零排放和清洁巴士，25 亿美元用于渡轮。

第三部分：非交通支出部分。一是，投资 550 亿美元用于水基础设施，这是美国历史上对清洁饮用水的最大投资。二是，投资 650 亿美元用于宽带互联网，确保每个美国人都能接入可靠的高速互联网，并向低收入家庭提供每月 30 美元的网络服务消费券。三是，投资 210 亿美元用于环境修复，解决危害社区公共健康的遗留污染、在遭受重创的能源社区创造高薪工会工作。四是，投资 650 亿美元用于升级电力基础设施，包括修建数千英里的新的弹性输电线路，以促进可再生能源的扩张，这也是美国历史上最大的清洁能源传输投资。如投资于先进输电和配电技术的研发，并推广提供灵活性和恢复力的智能电网技术；以及投资于下一代技术的示范项目和研究中心，包括先进核技术、碳捕获技术和清洁氢技术。五是，投资超过 500 亿美元用于建设“自我修复力”基础设施，这包括防止干旱、洪水和野火的资金，以及对气候化的重大投资。这也是美国历史上对物理和自然系统恢复力的最大投资。此外，投资 10 亿美元的专项资金重新连接社区。

（三）3.5 万亿美元的《社会福利预算法案》⁷

美国国会参议院 8 月 11 日通过的 3.5 万亿美元的《社会福利预算法案》，为大幅扩展家庭服务、医疗保健、教育和环境项目的开支法案提供了框架。8 月 24 日，众议院在与温和派达成协议后，以 220：212 的结果通过 3.5 万亿美元的预算计划框架。这意味着，两院都采纳了预算决议框架，民主党人正式启动全面投票议案程序，也为拜登推行经济日程铺平道路，有望在联邦层面施行几十年来最大规模的支出计划。具体包括几个部分。

（1）7260 亿美元给健康、教育、劳动和养老金委员会，用于提供免费幼儿园教育，社区大学免两年学费，为工薪家庭提供儿童保育等。（2）3320 亿美元给银行、住房和城市事务

⁷ Jarrett Renshaw, “Factbox: Paid leave, clean energy and preschool: Democrats’ \$3.5 trillion plan”, Reuters, August 9, 2021, <https://www.reuters.com/world/us/paid-leave-clean-energy-preschool-democrats-35-trln-plan-2021-08-09/>.

委员会，用于创建和维护城市、郊区和农村地区的经济适用房。(3) 1980 亿美元给能源和自然资源委员会，用于直接向公用事业公司支付实现清洁能源目标的费用，向消费者提供回扣，使家庭更节能，并为国内清洁能源和汽车供应链技术的制造提供资金。(4) 1350 亿美元给农业、营养和林业委员会，用于资助民用气候团队，加强国家的自然防御。(5) 1070 亿美元给司法委员会，为合格移民提供合法永久身份。(6) 830 亿美元给商业、科学和技术委员会，用于资助技术、交通和研究投资。(7) 670 亿美元给环境和公共工程委员会，用于资助清洁能源技术加速器。(8) 370 亿美元给国土安全和政府事务委员会，用于给联邦车队通电和改善网络安全基础设施。(9) 250 亿美元给小企业和创业委员会，帮助小企业获得信贷和投资。(10) 205 亿美元给印度事务委员会，用于美国原住民的健康、教育和住房计划。(11) 180 亿美元给退伍军人事务委员会，用于升级退伍军人管理局的设施。

针对 3.5 万亿美元的资金从何而来，美国政府也给出了具体方案，主要包括：(1) 将高收入者的资本所得税率从 20% 提高到 39.6%，将个人所得税的最高税率从 37% 提高到 39.6%。(2) 提高公司税率，并设定外国收入的最低税率，作为全球最低税率的一部分。(3) 美国国税局加强了对高收入纳税人的审查。(4) 对将货物带入美国的公司征收碳污染进口费。

四、美国财政刺激政策的经济影响

美国多轮财政刺激将影响美国经济、就业市场与通胀水平，并可能对美元、全球产业链、国际经济格局产生一定影响。由于 3.5 万亿美元的《社会福利预算法案》仍存在诸多分歧，本部分将侧重分析拜登政府前两轮财政刺激计划带来的经济影响。

(一) 美国经济

美国商务部经济分析局 (U.S. Bureau of Economic Analysis, BEA) 统计显示，受疫情影响，美国实际国内生产总值 (GDP) 在 2020 年第二季度环比折年率初值下降 32.9%，是自 1947 年开始公布季度数据以来的最大降幅，产出降幅是 2007 年至 2009 年的大衰退期间全部降幅的两倍之多。随后，美国政府多轮财政刺激对于美国经济的拉动作用较为明显，美国经济快速复苏，经济产出仅在四个季度后就超过了之前的峰值，所用的时间还不到上一次大衰退后所需时间的一半。2020 年第三季度至 2021 年第二季度这四个季度，实际 GDP 环比折年率分别为 33.8%、4.5%、6.3% 与 6.5%。⁸

⁸相关数据参见美国商务部经济分析局 (BEA) 网站：<https://www.bea.gov/news/2021/gross-domestic-product-2nd-quarter-2021-second-estimate-corporate-profits-2nd-quarter>.

1.9 万亿美元的《美国救助计划》。根据美国国会预算办公室（Congressional Budget Office, CBO）的测算，2021 年美国产出缺口为 4200 亿美元。事实上，在国会 2020 年底通过了 9000 亿美元的财政刺激计划后，即便没有新一轮财政刺激，潜在产出缺口已经从 2021 年年初的每月 500 亿美元，年底前将下降到每月的 200 亿美元。克林顿政府时期的财政部长劳伦斯·萨默斯（Lawrence Summers）认为，从产出缺口的角度看，1.9 万亿美元规模庞大，对经济能产生显著的刺激作用。假定实际产出与潜在产出之间的差距每月仍为 2021 年年初的 500 亿美元，而拜登政府 1.9 万亿美元的刺激计划相当于每月 1500 亿美元的刺激规模，仍是潜在产出缺口的 3 倍。⁹但问题是，本次救助法案并非一次性支出，而是分阶段，分领域的支出。他还表示，美国经济长期存在的结构性问题需通过大规模投资基础设施建设来解决，而当前过大规模的刺激所带来的财政压力将会挤占未来基建投资的空间。根据美国智库布鲁金斯学会（Brookings Institution）的估计，1.9 万亿美元的财政刺激的支出乘数约为 1.3，即财政刺激带来的 GDP 增加将是财政支出的 1.3 倍，财政刺激将分别使美国 2021 年与 2022 年实际 GDP 提升 4 个百分点与 2 个百分点。

1 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》。该法案被认为十多年来联邦政府对基础设施项目的最大投资。该法案也是拜登政府 3 月份提出的 2.3 万亿美元《美国就业计划》（The American Jobs Plan）的缩减版，仅包括大部分的传统基础设施投资，删减了人力基础设施投资，以及绝大多数新能源投资。

从定性角度分析，短期内，大规模的公共投资有利于创造就业，填补就业缺口，从需求侧拉动经济增长。中长期看，基础设施的改善将促进企业生产效率的提升。比如，基础设施的完善将降低企业在物流运输和网络通信等环节的成本，提高劳动参与率，进而对经济增长的促进作用将愈发显著。

从定量测算来看，此前穆迪和沃顿商学院均测算过 2.3 万亿美元的《美国就业计划》对经济的影响。根据穆迪的测算，基础设施投资对经济增长的拉动作用具有滞后性，而企业税率的提高对企业的收入和支出的影响具有即时性。企业税率从 21% 提高到 28% 将导致企业税负成本增加，将对 2022 年上半年的经济增长产生负面效应。如表 1 所示，《美国就业计划》的实施，短期内，将导致美国实际 GDP 的增长率降低，2022 年第一和第二季度将分别降低 0.2 和 0.1 个百分点。从 2022 年第四季度开始，《美国就业计划》对经济增长的拉动作

⁹<https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/02/04/larry-summers-biden-covid-stimulus/>, 访问日期 2021 年 6 月 10 日。

用将开始显现，该季度的增长率将达到 1.7%，高于不实施《美国就业计划》情形的 1.5%。

10

表 2-1 《美国就业计划》对 2022 年各季度经济增长率的影响预测

年份	不实施《就业计划》情形下的增长率(%)	实施《就业计划》情形下的增长率(%)
2022Q1	3.0	2.8
2022Q2	0.4	0.3
2022Q3	0.1	0.1
2022Q4	1.5	1.7

来源: Moody Analytics, The Macroeconomic Consequences of the American Jobs Plan (April 2021)

中长期看,《美国就业计划》在 2022-2031 年的支出额呈倒 U 型分布,且前五年(2022-2026 年)的支出额占据支出总额的 64.3%,从侧面反映出基础设施建设初期投资高的特点(见表 2)。穆迪预测美国中长期的经济增长将从《美国就业计划》中获益,2023-2030 年间只有 2 年(2027-2028 年)的经济增长率低于不实施《美国就业计划》的情形。沃顿商学院的分析指出经济增长在中长期具有下滑风险。主要原因在于企业税率的增加将导致资本存量和工资水平的下降,这将降低劳动者提升生产效率的动力,阻碍经济增长率的提高。

表 2-2: 《美国就业计划》在 2022-2030 年的支出和经济增长率的影响预测

年份	支出(十亿美元)	不实施《就业计划》情形下的增长率(%)	实施《就业计划》情形下的增长率(%)
2022	110.5	3.9	3.9
2023	248.9	1.9	2.3
2024	319.3	2.2	3.8
2025	368.3	1.8	2.9
2026	380.0	1.8	1.9
2027	305.7	2.0	1.6
2028	222.2	2.1	2.0

¹⁰ Moody Analytics, “The Macroeconomic Consequences of the American Jobs Plan”, April 20 21, <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2021/macroeconomic-consequences-of-the-american-jobs-plan.pdf>.

2029	147.5	2.1	2.2
2030	81.3	2.1	2.2
2031	34.9	未预测	未预测

来源：Moody Analytics, The Macroeconomic Consequences of the American Jobs Plan (April 2021)

沃顿商学院使用宾州沃顿预算模型（Penn Wharton Budget Model, PWBM）测算了缩减后的 1 万亿美元基建计划对经济的影响。得出结论：基建计划对美国长期经济增长没有影响，2031 至 2050 年美国 GDP 增长将保持不变。从经济学角度来看，基建投资可以提高私人资本和劳动力的生产率。比如，交通状况的改善使私营企业能够以较低的成本将商品推向市场，这既提高了企业资本对私人投资者的价值，也提高了他们雇佣的劳动力的价值。同时需注意到，基建投资对经济的影响主要取决于融资方式，赤字融资将侵蚀它们可能产生的一些收益，抵消部分基础设施投资的积极影响。1 万亿美元的基建计划中，新增支出仅 5500 亿美元，不包括企业加税、提高燃油税率和增设非燃油车的使用费；但大部分条款将通过额外借款来支付。其中，2000 亿美元来自未使用的新冠疫情救济金、530 亿美元来自未动用的联邦失业保险金；870 亿美元来自频谱拍卖、560 亿美元来自基础设施带来的投资收益、60 亿美元来自销售战略储备石油；680 亿美元来自各类税费的增加，其中包括 280 亿美元加密货币增加的税赋；636 亿美元来自政府开支缩减与推迟退税。美国国会预算办公室测算得出，这一计划将令美国财政承压，将在未来 10 年增加约 2560 亿美元的赤字。

与此同时，更高的政府债务及其挤出私人资本的效应也将削弱公共投资的影响。根据 PWBM 的预测，政府债务将在 2031 年和 2050 年分别增加 1.3% 和 0.6%。PWBM 在其最新分析中表示：“即使当前政府借贷利率处于历史低位，政府债务的增加也会减轻公共投资的积极影响，因为美国和国际储蓄从私人资本投资转向了公共债务。”¹¹

（二）就业市场

2020 年 3 月美国疫情爆发，重挫美国就业市场。美国劳工部（U. S. Bureau of Labor Statistics）统计显示，2020 年 4 月可谓是美国就业市场的“至暗时刻”，非农就业岗位减少 2050 万个，失业率环比飙升 10.3 个百分点至 14.7%，为上世纪 30 年代经济大萧条以来

¹¹ Jon Huntley, “How the \$1 Trillion Infrastructure Bill Would Impact the Economy”, August 2021, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-will-the-1-trillion-infrastructure-bill-impact-the-economy/>.

最高值。随后，就业市场逐步好转，5月非农就业人数增加了250万人，失业率下降至13.3%，6月非农就业总人数增加480万人，失业率降至11.1%。截至2021年7月，美国非农就业人口增加94.3万，失业率降至5.4%。美联储埃文斯8月表示，随着劳动力参与率的提高，预计2021年底美国失业率将降至4.5%。

1.9万亿美元的《美国救助计划》。由于该计划中，绝大部分资金（超过1万亿美元）是以补助金及增加失业保险等方式对美国家庭提供直接救助，4400亿美元将用于援助美国社区和企业，4000亿美元将用于抗击新冠病毒以及重新开放学校等。客观来说，补贴性质为主的方式并不能带来直接的就业，对就业市场的改善并无直接作用。但该计划中，部分补贴是直接给到企业，相当于为企业提供资金支持，在一定程度上减少企业因资金短缺造成的企业关门，进而增加失业人数。此外，该计划有利于疫情的控制，为重新开放提供有利条件，间接有利于就业市场。

1万亿美元的《基础设施投资和就业法案》。按照白宫的预测，基建法案将在未来十年平均每年带动200万个就业岗位。白宫认为，如此巨大的投资将有效地重振目前美国因基建短板而被拖累的制造业，也将通过基础设施建设拉动国内需求，同时加速美国实现充分就业和增加劳动力参与率的希望。但白宫并未对是否提高工人工资与生产率进行说明。从经济学角度来看，建立新的公共基础设施确实可创造额外的经济活动，提高工人工资的同时，也提高工人的生产率。但公共投资对私人投资的潜在挤出效应将抑制工资或生产率的提高，私人资本的下降将部分抵消公共投资的正向作用。根据沃顿商学院PWB的预测，工人的生产率保持不变，2040年和2050年的工人工资也不受基建投资的影响。

此外，《美国制造税收计划》将联邦公司税率提高7个百分点将降低美国公司投资的税后回报率，导致投资减少、生产率降低、就业岗位减少和工资降低。根据美国智库税务基金会（Tax Foundation）的测算，将联邦公司税率提高到28%，长期经济产出将减少0.8%，工作岗位减少15.9万个，工资减少0.7%。¹²

（三）通胀水平

受2020年3月美国疫情爆发影响，2020年第二季度美国通胀率一度降至1.2%，随后逐步回升至1.7%。2021年4月，美国经济加快复苏，同时需求端复苏明显快于供给端的复

¹² Daniel Bunn, William McBride, Garrett Watson and Erica York, “President Biden’s Infrastructure Plan Raises Taxes on U.S. Production”, Tax Foundation, March 31, 2021, <https://taxfoundation.org/biden-infrastructure-american-jobs-plan/>.

苏，市场出现供不应求现象，美国核心通胀率从3月的1.6%飙升至4月的3%，随后的5-7月，核心通胀率居高不下，分别为3.8%、4.5%、4.3%。目前，随着拜登政府多轮刺激政策的稳步推进，市场对通胀的预期攀升。

1.9 万亿美元的《美国救助计划》。救助计划从四个方面影响通胀水平。一是，增加货币供给。该计划的资金中，6000 亿美元来自于美财政部通过发债获得的融资，美财政部发债投放到二级市场后，美联储从二级市场买入，进而导致货币供应的增加。而随着疫情的控制，经济活动的增加，货币流通速度加快，但总产出的恢复较慢，进而导致平均价格中驱上扬。二是，需求端快速扩张。拜登政府直接向中低收入人群（年收入低于7.5 万美元）每人发放 1400 美元，年收入在 7.5 万美元至 10 万美元之间的居民，补助金的额度会相对减少，而年收入达到 10 万美元的居民将不会收到补助金。这导致中低收入人群可支配收入的增加，而这一部分人的边际消费倾向较高，需求基本上都是刚性需求，这也是导致需求端快速恢复的重要原因，但供给端恢复相对较慢，尤其是耐用品市场，进而出现供不应求的局面。三是，该计划每月的刺激规模远超出潜在产出缺口，通胀压力上升。四是，随着经济活动的恢复，大宗商品需求量恢复更快，原油等大宗商品价格的上扬，拉高了通胀水平。

1 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》。基建法案主要从两个方面影响通胀水平。一是，需求扩张。该法案主要投资在传统的基础设施建设项目，这将创造更多的就业岗位与市场需求，需求扩张带来低失业率与价格水平的上升。二是，美国政府特定的限制要求，将抬高采购价格与人力成本，局部范围推高价格。拜登政府早在今年 1 月就已签署《关于确保未来由美国工人在美国制造的行政令》，旨在敦促联邦机构增加对美国产品和服务的采购。拜登政府的基建计划涵盖维修改建美国的铁路、公路、机场、港口、桥梁、管道、住房、楼宇等能想到的各种建筑工程。按照行政令的要求，这些工程在实施过程中应优先采购美国制造的商品。但法规在材料、购买金额以及哪些东西符合“美国制造”的条件等方面仍需详细界定。目前，拜登政府正组织工作小组，以完成对“美国制造”的定义更新，收紧采购标准，并提高“购买美国货”规则的透明度和问责制，以确保产品中含有更高比例的美国零部件和劳动力投入。工作小组正考虑逐步将零部件价值在美国生产的比例逐步提高，如分阶段从目前的 55%提高到 75%的比值，以确保美国企业有时间调整其供应链，增加美国制造组件的使用。今年 4 月，拜登政府已开设新的美国制造办公室（The Made in America Office），负责监督“购买美国货”条款的执行情况，并已发布新的豁免指南，以配合联邦政府对现有豁免

免程序进行审查。此外，美国小企业管理局（Small Business Administration）已设立专门部门，帮助美国本土小型制造商获得联邦合同、融资和业务发展支持，并提供价格优惠，促推美国国内相关产品供应链的发展与壮大。系列监管政策预计在基建计划实施前落地，以确保美国企业获得排他性的获利。

五、结语

美国多轮财政刺激，一方面帮助被疫情严重影响的美国家庭渡过难关，另一方面，重振美国经济与就业市场，并从中长期影响美国经济与产业布局。根据国会预算办公室（CBO）今年7月份的预计，2021年美国将以7.4%的速度增长，而2022年也将会有3.1%的增长。与此同时，市场正在估算，当财政刺激计划逐步退出后，美国经济的走向与潜在风险。疫情后的繁荣，是由被压抑的服务需求、数万亿的额外储蓄加上数万亿的政府援助所推动，但这些因素都将逐渐消失。CBO预测，2023年的增长将放缓至1.1%，2024年和2025年平均为1.2%。这组预测数据与市场担忧几乎一致，市场形容财政刺激计划和美联储的低利率“就像一个装满了100度烈性酒的非常深的潘趣酒杯，一旦派对结束，宿醉将以经济增长急剧下降的形式出现。”

美国经济将走向何方，主要取决于拜登政府财政刺激计划的成效。私人消费与投资是美国经济增长的最大贡献项，其他还包括政府投资与支出、进出口等。在本轮经济复苏中，房地产市场为其提供了强势支撑。受抵押贷款利率下降、纾困政策支持、以及疫情引发的居家办公和改善型住房需求等因素推动，美国房地产在此次疫情中快速且强劲修复。根据全美房地产经纪人协会的数据，从2020年2月到2021年5月，美国有760万套房屋和公寓被售出。本轮房地产购买者主要是中高收入的高信用人群，其中70%以上的购房者信用得分超过760分。因此，私人储蓄率的高低、市场的就业状况均成为影响未来美国经济增长的重要参考指标。

从私人储蓄率来看，根据美国经济分析局公布的数据显示，疫情前美国的私人储蓄率基本保持在8%—10%左右的水平。美国私人储蓄率在2020年第二季度的“至暗时刻”攀升至新高25.7%，储蓄额为4.69万亿美元；前一季度私人储蓄率仅为9.5%，储蓄额为1.59万亿美元。但高储蓄率并未能延续，2021年6月，私人储蓄率降至8.8%，随后7月又回升至9.6%。此外，总储蓄率占可支配收入的百分比已经从2020年4月的33.8%降到2021年6月的9.4%。储蓄几乎回到疫情之前的水平，这对未来的消费与经济增长均形成制约。

从市场就业状况来看，截至 2021 年 7 月，失业率已经降至 5.4%，但不能忽视劳动参与率在疫情期间持续下滑这一现象。截至 2021 年 7 月，劳动参与率为 61.7%，较疫情前的 2020 年 1 月的 63.4%下降了 1.7%。此外，此次失业在不同人种中，并不平衡，失业主要是落在服务业部门的低工资工人以及非裔美国人和西班牙裔美国人身上。

对于通胀是短暂性的还是持久性的，市场仍存在分歧。美联储多次强调，通胀是暂时的。美联储测算得出，此轮通胀的主要推动因素是耐用品的价格上涨，耐用品就对最近 12 个月的总体/核心通胀率贡献了大约 1%。而这背后的原因主要是，美国多轮的财政刺激导致居民收入的增加，导致居民对耐用品与服务的需求均增多，但耐用品的供给调整需要周期，因此供不应求的状况出现。此外，能源价格伴随强劲的复苏而反弹，为总体通胀率又平添了 0.8%。而目前，二手车价格、除汽车以外的耐用品价格均有所下滑，同时工资基本平稳，这都能佐证通胀是暂时的。但市场并不完全认可美联储的说法，更高的通胀预期将进一步拉高通胀。

美联储是否会因为高通胀而改变货币政策。从目前的表述来看，美联储更加关注就业而非通胀。“不合时宜的政策举措不必要地减缓了招聘和其他经济活动，并将通胀推至低于预期。”据此，弥合就业缺口并开启扩张，达成高水平的就业和参与率，推动广泛的工资增长是美联储当下的重点。

第三章 国际数据出境规制的内涵、动因及其路径选择¹³

姚亭亭¹⁴

【内容摘要】 在国际数据治理规则尚未统一而各国又再积极促使国内数据规制标准国际化的复杂背景下，对美、欧、英等经济体数据跨境治理规则的深入分析能够明确国际数据治理发展态势，做出理性科学的战略决策。研究数据出境情景下的措施内涵、实施动因与经济影响可以更清晰理解主要经济体对数据出境规制的路径选择，并在该研究基础上，分析当前碎片化的国际数据出境规制局势对我国带来的潜在影响，最后，基于我国国情和面临的问题，提出有针对性的政策建议。

【关键词】 数据出境 数据治理 数据跨境流动限制政策

一、引言

数据跨境流动不仅在促进服务贸易和货物贸易运作上具有显著促进作用，而且它还决定了信息、知识、技术在全球范围内能否被共享以及传播的速度，影响全球数字经济活力和产业创新能力。但与此同时，数据流动同样会对国家安全、个人隐私带来威胁，并导致数据主权冲突等问题，在数据流动带来的红利和潜在风险抉择面前，无论出于维护国家安全和数据主权、保护个人隐私或产业发展等政策目的，各国都会或多或少对数据跨境传输进行不同程度的管制，尽管其结果导致全球数据跨境规则趋严，尤其是数据出境成为困难，但在国际话语权上具有优势的美国和欧盟等国家对数据跨境传输的立场仍深刻影响着全球数据资源的流向。为此，我们从美、欧、英等经济体国内数据政策立法和国际经贸合作表现两个视角切入，窥探各国数据跨境规制的动因与特征，为进一步洞察全球数字经济和国际数据流通规则的发展趋向奠定基础，对国际数据治理态势的辨析既有利于我国探索与完善数据跨境安全有序流动机制，又能协助我国顺利参与国际数据规则制定与建立互信的数据跨境合作朋友圈。本文后续的写作结构：第一部分，针对数据出境规制内涵与类别进行系统性梳理与阐释；第二部分，厘清各国对数据出境规制的动因；第三部分，论述数据出境规制产生的经济影响；第四部分，梳理主要经济体在数据出境规制上的路径选择；第五部分，面对当下国际数据出境治理激烈博弈情形，提供下一阶段我国在国际上促进数据流动的应对方案。

¹³ 基金项目：对外经贸大学研究生科研创新基金项目“国际数据治理的成本效应研究”（202121）；通讯地址：512938679@qq.com

¹⁴ 姚亭亭（1991~），女，河南郑州人，对外经济贸易大学中国WTO研究院博士研究生，研究方向：数据跨境流动治理，数字贸易。

二、数据出境规制内涵与类别

当前国际上针对数据出境问题¹⁵予以重点关注并且也属于双边、多边和区域贸易合作框架下进行磋商的重要议题。首先，数据存储 / 处理本地化要求是争议焦点且全球上实施该限制措施的国家数目呈现趋增，该限制措施成为限制数据出境的主要方式。其次是有条件的数据跨境流动要求，即该限制措施原则上是允许数据出境，但需要满足一定条件才允许数据向外传输。再者是对数据跨境流动具有间接作用的各国国内监管政策，如数据保留期限要求、数据隐私的主体权利及与数据隐私相关的管理要求等，这些国内管理政策通过影响任何部门的运营商为了使用数据而在特定国家进行投资和运营的动机，进一步影响国际数据流动（Ferracane et al.,2018）^[1]。具体来看：

1. 禁止数据跨境转移

禁止数据跨境转移指公司不得将收集和控制在数据转移出该国的管辖区域，包括任何数据副本，这种要求被认为是最严苛的数据出境限制措施，因为在该限制措施下，企业需要在该国家管辖范围内建立数据中心 / 服务器或只能选择当地服务提供商来开展数字业务，这必然会增加企业的经营成本（Ferracane et al.,2018）^[1]。实施该限制措施的国家可能出于维护数据主权考虑，但是这种过于严格的限制措施必然不利于其数字经济发展，因为数据的价值在于其能够共享流动或利用数据挖掘出有效信息，促进“数据价值链”中数据收集、数据聚合、数据分析、数据使用和货币化四个阶段能正常运行，实现“全球数据价值周期”价值创造（Nguyen et al.,2020）^[2]，进而国际上采用这种严苛限制措施的国家相对少。但是，鉴于国家安全考虑，多数国家会针对特定行业的数据提出禁止转移的规定，比如健康、地图测绘、国家文档等重要或敏感数据，以此确保社会稳定。

2. 数据本地化要求

跟禁止数据跨境转移限制措施不同，数据本地化要求形式和内容更加丰富与灵活，它也是各国惯用的限制本国数据出境的限制措施，并且鉴于各国的文化习俗、制度设计和开放理念差异其提出的数据本地化要求也存在较明显的不同，正因为数据本地化限制措施的多样化和灵活性促使学者对此研究相对深入。由概念来看，Dan（2020）^[3]对“数据本地化”定义和内涵进行了深入考察，并给出通用概念“指强制性的法律或行政要求，直接或间接规定

¹⁵ 因现下国际上谈论的数据跨境流动问题主要针对数据出境情景，为此本文论述的数据跨境流动也只针对数据出境情景。

在特定管辖范围内以排他性或非排他性方式存储或处理数据。”关于该定义有几个关键特征，

第一，该定义可以是一国法律框架下做出的强制性要求，也可以是一国提出的行政要求，但无论是哪一种形式都是数据本地化要求限制措施，而且需要重视的是数据本地化现象，而不是其实施方式。第二，需要区分该限制措施是出于本国利益诉求而提出的企业义务，还是利用激励方式来实现的数据本地化，因为如果各国政府当局通过激励而非法律或行政要求来实施这种策略，那么这种措施可以不归并于数据本地化要求范畴，实践中典型代表如欧盟，欧盟在一份文件中表示应当采用恰当的数据监管政策框架鼓励其他国家和地区自愿在欧盟存储和处理数据（European Commission, 2020）^[4]。第三，关于该限制措施的数据类型和范畴也需要进一步区分，因为数据类型和范畴不同也能反映出该国限制数据出境的水平。比如澳大利亚在 2021 年《我的健康记录法案》（联邦）中对澳大利亚公民的健康数据提出了数据存储和处理本地化要求¹⁶；俄罗斯在 2014 年修订的《第 242-FZ 号联邦法》第 18 条提出了俄罗斯公民数据存储、更新、积累、记录等操作的本地化要求，同时还对金融部门和媒体部门的数据做出了本地化规定。

鉴于数据本地化要求形式多样化，Kaplan et al.,(2015)^[5]将数据本地化要求的限制程度按照由高到低顺序划分为四个类别：（1）数据出口的地域限制（Geographical restrictions on data export），此形式的限制措施实质上就是禁止数据跨境转移措施，因为该限制措施规定数据或其任何副本都不得离开该国国界。（2）数据位置的地理限制（Geographical restrictions on data location），此形式的限制措施允许公司保留数据副本，意味着数据副本可以跨境转移，但同时要求最新版本的数据需要一直存储在该国的境内。如印度尼西亚和马来西亚两国均采取了这种限制措施。（3）基于许可的规定（Permission-based regulations），此形式的限制措施指外国企业在征得用户同意后方可进行数据跨境转移。如巴西和瑞士采取了此种做法。（4）基于标准的法规（Standards-based regulations），此形式的限制措施严苛程度最低，实施这种政策的国家在原则上允许数据跨境自由流动传输，只要企业满足当地给出的安全标准来确保用户隐私安全。当然，对于上述各类限制措施也并非固定不变的，通常也会依据数据的敏感程度而出现变化。如对于敏感程度较高的健康数据其严苛程度也相对高，但有些只要 0 满足示范合同条款规定也能够实现数据跨境流动（The Dialogue, 2018）^[6]。

¹⁶ My Health Records Act 2012 (Cth), at s. 77.

3. 有条件的数据跨境转移机制

除了上述限制数据出口措施外，还有部分国家采取有条件的数据跨境转移措施。这种形式的政策一般是在企业满足某些条件后才能将数据传输到境外。由于各国提出的条件存在较大差异且严格程度也各不相同，因此该形式的限制措施相对多样化和灵活性高。首先，各国在实践中采取有条件的转移措施包括如下形式：（1）充分或同等程度的数据保护标准；（2）数据接收方与传输国数据控制机构之间的示范合同条款；（3）具有约束力的公司规则；（4）数据主体表示明确同意；（5）政府机关同意；（6）数据传输是为了完成数据主体合同所必需的；（7）数据传输是为了数据主体医疗所必需的；（8）数据传输为了满足公众利益；（9）信息已经出现在公共领域；（10）数据传输是法规要求的；（11）属于国际司法合作范围；（12）作为有关犯罪、恐怖主义或贩毒等国际情报合作的一部分；（13）数据接收方由管理数据的组织控制；（14）数据传输方需要采取合理措施来确保数据的充分保护；（15）数据接收方能够提供足够的材料证明自己达到了数据保护标准（Flaig et al. ,2016）^[7]。上述这些限制措施形式基本属于欧盟 GDPR 法案中存在的条例，可见欧盟是有条件的数据跨境转移机制的代表性经济体。

其次，该转移机制其严苛程度介于“自由流动”和“禁止传输”之间。如果一国提出的转移条件比较严格其限制措施就等同于禁止数据跨境传输水平，比如要求数据接收方需具有与数据传输方同等的数据充分保护水平，这对于法律制度发展滞后的国家来说，有条件的转移政策等于禁止数据传输。相应地，如果该国具有完备的数据保护政策，满足了数据传输方的充分性保护标准，意味着该国能够无障碍的获得数据传输方的数据。但值得注意的是，由于各国数据政策的复杂性会导致难以精确区分禁止转移、本地化要求或有条件的转移机制，侧面反映了以数据政策带来的合规负担作为各国政策对比的合理性。

4. 影响数据流动和处理的国内管理措施

除上述限制政策对数据出口具有直接影响外，一些用以规制国内各个机构、企业从事数据处理活动行为的国内管理政策同样会对数据出口产生间接负面影响。主要方式涵盖（1）数据保存期限要求，指一国对拥有数据控制权的企业对数据保存时间或如何保存做出的规定，包括数据保留的最小期限或最大期限；（2）数据隐私的主体权利，指用户拥有数据处置的自主权，包括“被遗忘权”和“携带权”等；（3）数据隐私的管理性要求，指一国在公民隐私保护管理方面采取的相关措施。包括数据保护影响评估（DPIA）、数据保护官（DPO）、

政府对个人数据的访问和数据泄露通知四类；(4) 违规行为实施的经济和刑事制裁，将违法行为的罚款认定为限制政策的原因是，一些罚款过高且被公司明确投诉过或存在一些歧视性惩罚，这些制裁会对企业经营带来压力，甚至可能使企业面临倒闭风险。

除此，实践中还存在其他与数据政策相关的限制性措施，典型的如与云计算相关的限制措施等。

三、数据出境规制的动因

任何的数据监管框架下必定要涉及用户、企业和政府三大群体。用户既是原始数据的生产者，也是处理后数据的使用者，企业是用户数据的控制者和处理者，政府是监督并管理用户和企业对数据的使用行为（Rensburg et al.,2021）^[8]。而他们出于不同的利益诉求导致其对数据跨境流动的立场存在差异，综合来看，用户比较关注其个人隐私问题，企业主张数据跨境无障碍流动以此获得商业利益，政府重视国家安全并对数据跨境流动予以管控（Rensburg et al.,2021）^[8]。除此，由于各个国家的数字经济基础、发展阶段、发展诉求与文化偏好等方面均存在差异，尤其是政策制定者的政策目标也是千差万别，因此各国对数据出口的立场也有所不同并基于各自不同的动机对数据出口建章立制。常见的动因有：

1. 出于维护国家安全和网络安全考虑

互联网运用为公民生活、社会运行、产业发展或政务工作带来便利，海量数据也正是上述各类互联网活动带来的产物，海量的数据单元能够汇集成有效的信息，这些信息通常又是与国家秘密、民生信息、公共利益、产业发展或国民经济命脉密切相关，特别是像能源、金融、健康、卫生、地图等重要行业产生的数据对一国社会稳定和国防安全具有关键作用。类似于这些关乎国家安全的核心数据一经遭受篡改、泄露、毁坏或非法利用、非法取得，其结果势必对国家安全、公共利益或个人、企业合法权益造成不可挽救的局面。特别是 2013 年爆出美国对全球采取窃听的“斯诺登事件”，自此事件后，各个国家加强国内网络安全建设并开始对信息流动采取收紧政策，而组成信息的大量数据元素自然发展为各国关注的重要对象，在意识到数据跨境流动极有可能对一国的国家安全和网络安全产生威胁后，一些政府着手对属于国家核心数据的跨境流动行为予以严格管理。其中部分国家政策制定者认为将数据存储在本国的管辖范围内或将数据在当地进行处理活动，就能够确保数字安全（Casalini et al., 2021）^[9]，于是政府出于该想法对数据存储和处理的地理位置提出本地化要求，以此追求网络安全以及制约外国网站间谍活动，确保国家安全（Dan, 2020）^[3]。并且数据在

一般情况下是通过海底电缆进行的跨境传输，而海底电缆的地理位置在全球中基本都是公开的，因此数据本地化也视为是预防海底电缆发生意外事故的一种途径（The Dialogue, 2018）^[6]。

此外，还有少数政府针对需要出境数据采取安全审查政策。但事实上，要求数据存储或处理在本地管辖范围内并不会降低或避免数据被攻击的概率，因为数据安全问题只取决于数据存储方式，而与存储地理位置关系不大。而且基于网络安全而规定数据存储本地化要求可能会产生高昂的成本，理由是将全部数据存储在一个地点可能带来安全问题，一些大型跨国企业为了保障分散在各地网络架构的安全问题，通常在网络威胁风险检测、评估和处置方面增强其对安全控制的能力，而采用地域限制措施并不能实现网络安全管理。同时，在多个系统上对分布式和重复数据提出本地化存储或处理要求可能会由政策变化而引起冲突，促使在本地的安全投资下降并且数据更容易被毁坏（World Economic Forum(WEF), 2020）^[10]。

2. 对个人隐私保护的重视

由于介于各国边境进行传输的数据大多数属于个人数据类型，如果出现网络攻击等安全事故，那么个人数据极易遭到非法获得、利用、篡改、泄露，进而可能危及人身和财产安全，因为个人数据一般包含能够识别出其身份的“身份号码、位置数据、在线身份识别或具体针对该自然人的身体、生理、基因、心理、经济、文化或社会身份的一个或多个有用信息”¹⁷，所以当这些个人数据遭遇非法利用、篡改、泄露等违法操作时，其结果是促使个人隐私成为公开信息，对个人名誉、身体和心理健康带来伤害或者在生活工作中面临歧视性待遇¹⁸，损害个人的基本权利。基于此，对人权尤为重视的国家或地区积极出台新的或修正与个人数据相关的法律法规，旨在保护个人隐私，保障个人权利。而当前具有全球影响力且比较规范的个人数据保护法当属欧盟于 2018 年出台的《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR），GDPR 基于人权至上的理念对欧盟域内个人数据跨境流动做出比较严格的规定，该条例提出了具有约束力的有条件个人数据出境要求，包括“充分性认定”“适当的保障措施”“通知-同意”等例外规定。GDPR 对个人数据处理、跨境传输等环节的一套标准做法对其他国家产生了巨大影响，多数国家效仿 GDPR 关于个人隐私保护规则，纷纷引用到本国个人数据保护法律的制定中，旨在确保个人隐私和数据安全。

¹⁷ 该内容是参考了 GDPR 给出的个人数据概念。

¹⁸ 参考《信息安全技术个人信息安全规范》对个人敏感信息的界定。

3. 促进当地数字产业和经济发展

在数据跨境限制动机研究方面，除了谈论最多的国家安全、网络安全和个人隐私保护问题，有些学者还表示部分国家具有“数据重商主义”嫌疑（Ezell et al.,2013）^[11]，这些国家为了促进本国数字经济和产业发展而有目的性的实施数据本地化政策，意图利用该政策提升当地经济优势（The Dialogue，2018）^[6]。印度是具有“数据重商主义”的主要代表国家之一，由印度实施的数据本地化措施来分析其动机，印度学者曾在报告中明确表示印度实施数据中心本地化能够促进本国经济发展，有三方面的理由支撑这一观点，其一是数据中心本地化存在战略层面的意义，因为数据中心的缺乏促使谷歌、亚马逊、苹果等大型互联网企业在印度建立数据中心，以此提升印度在敌对的贸易环境中的影响力。其二是数据中心本地化能够改善印度的经济红利和社会福利。因为数据中心在印度建立能够为互联网部门创造更多的就业岗位，同时随着数字经济发展进一步改善印度消费者体验，这种做法能够促使公司将数据存储在他们用户周边。除此，如若服务器也存在印度，那些还未在印度开展业务的企业更有理由将数据存储在拥有大量用户的印度境内。其三是数据中心本地化可以推动印度可再生能源部门发展。海量数据的存储和处理等业务需要充足的能源予以维持，而仅凭传统的化石燃料并不能满足其需求，因而经营数据存储和处理业务的国内企业和国外企业很有可能考虑在印度投资建立可再生能源工厂，这为印度的可再生能源部门发展提供动力（The Dialogue，2018）^[6]。

然而，事实也许并非如此，数据本地化也可能会损害本国数字经济增长，影响当地产业和新技术长期的发展。因为数据中心本地化通常不具有全球竞争力，且建设成本高昂，该限制政策会拖延本地发展进度；其次，贸易政策具有对等性，一国采取数据本地化或限制数据流动的政策可能会遭到其他国家的同等待遇，反过来阻碍本国产业发展；再次，这些阻碍数据跨境流动的固有限制措施影响本国融入到国际市场，本国对外国投资的吸引力也会随之下降（WEF，2020）^[10]。

4. 考虑到执法便利

随着云计算和大数据等新兴技术的积极推动以及国际贸易数字化转型，数据跨境流动逐渐趋向常态化发展，数据所有权与执法权出现分割，以往以一国领土内外划分其管辖权的国际司法协助条约（MLAT）是否适用于数据跨境流动涉及的执法问题引起各国争议。一方面，美国和欧盟在电子数据跨境调取问题上开始推行“属人管辖原则”，也就是数据的管辖

权不应由数据存储的地理位置决定，美国或欧盟执法当局可以要求位于域外的企业提供相关的执法数据，打破了传统上以地理界限划分的管辖权利原则。另一方面，对主权比较看重的国家依然希望从属属地管辖原则，如印度和中国，特别是印度试图利用数据本地化政策保持数据主权优势，因为数据存储在印度境内能够方便国内相关执法机构对数据的访问和执法调取。

除此，就主张属地管辖原则的国家来看，数据本地化要求也能够满足并扩大其对数据的管辖权，数据本地化顺理成章地成为推动数据从属属地管辖原则的可行办法，因为数据服务器在一国领土内，该国执法机构能够更容易更高效的对在该服务器上面的数据进行访问，避免了复杂的执法数据调取流程（Dan，2020）^[3]。并且由于数据本地化措施有利于执法有效性和效率提高，反过来进一步促进了数据本地化政策更广泛的发展（Dan，2020）^[3]。实施数据本地化政策除了为应对境外执法数据调取问题，该政策便于政府随时对公民数据访问和审查（Hon et al.,2015）^[12]，协助当地执法机构展开民事和刑事调查。比如印度官方认为数据存储在印度境内，方便政府掌握公民在金融交易方面的情况，能够针对黑钱、贿赂或银行诈骗等犯罪行为进行追踪并采取处置措施（The Dialogue，2018）^[6]。

四、数据出境规制的经济影响

虽然当前国际上对数据出境采取的限制措施类别比较零散且复杂，但相对而言，数据本地化要求是最具有代表性且在全球范围内覆盖最广的措施类型，其经济影响作用也是最不应被忽视的，从实际情况看，数据本地化要求对如下几方面的影响最为深刻。

1. 损害宏观经济增长

尽管数据本地化允许公司将数据副本转移境外，但是该限制措施仍然增加了企业的运营成本，因为大型跨国企业通常会有在区域范围内对技术水平和业务进行整合的行为，数据本地化要求会影响这一行为，而且其影响程度会依据当地对数据类型和严格程度的不同而存在差异，最显著的负面影响就是对企业数据存储空间有较高需求，数据存储空间扩容必然会增加企业的额外成本（The Dialogue，2018）^[6]。据 ECIPE 对印度实施数据本地化政策的宏观经济影响评估，如果只对特定部门实行数据本地化政策其产生的经济损失相对较小，大约为-0.1%，但如果印度实行全面的数据本地化政策其对经济的损失能达到-0.8%。数据本地化措施会导致印度的投资、出口和长期增长将会下降 1.9%，仅对福利的负面损失就有约 3.1-145 亿美元（Bauer et al.,2014）^[13]。

2. 抑制产业内贸易水平发展

数据跨境流动受限会关联到当地电子商务和相关产业供应链的发展，并进一步影响产业内贸易水平。供应链是复杂且精细的生产流程，就算只一条生产链也需要众多上下游相关的企业参与互动和沟通，且其中众多参与者来自全球各地，彼此之间的沟通都依靠信息或数据流动和共享（WEF，2020）^[10]，意味着数据跨境流动受阻必然影响产业内的分工和专业化发展，影响产业内贸易水平。此外，要求企业保留其活动中产生的数据副本规定显然也会促使其生产商品和服务的成本上升，如果数据政策还包括数据本地处理要求，那么该成本将进一步增加，因为政策规定由受到监管的本地公司提供数字商品和服务，而由公司的系统架构和技术实施情况来看，这种繁琐的监管制度会耽误并分散数字商品和服务进入市场，降低生存能力（GSMA，2018）^[14]，促使企业无法对境外提供商品和数字服务。监管带来数字贸易市场分割势必影响同一产品或服务的进出口，抑制产业内贸易发展。

3. 影响效率提升

数据本地化要求会降低企业的效率，因为企业需要在当地进行数据存储和处理加工作业，这意味着企业要选择效率低下并且价格昂贵的本地服务提供商来完成这些数字业务，而失去了选择国际外包或访问国际服务的解决方案。同时企业可能需要将一些功能（如售后服务或者数据管理设施）搬移和复制到这些国家来满足该国的规定，这种做法不利于开展集中式业务，进而由于失去规模化生产的机会导致企业效率降低。同时也可能降低对大数据等先进技术的使用和效率（USITC，2014；Kaplan et al.,2015；Hon et al.,2015；Chander et al.,2014；National Board of Trade,2014）^[15,5,12,16,17]。另一方面，数据本地化要求会影响数据服务器的物理位置。本身数据服务器的物理位置确定是基于综合考虑结果，来做出的最优决策并为用户提供最好的体验服务，但是由于数据本地化要求使得人力、基础设施和技术失去了可选择得空间，这意味着数据服务器物理位置的确定只能是次优，而不是最有效率的（The Dialogue，2018）^[6]，意味着利用该服务器的生产活动必然也不会是帕累托最优。

4. 阻碍创新能力提高

面对全球迥异的数据监管政策，公司需要具备充足的法律和技术专业知识来服从不同类型的数据本地化要求，这种做法会威胁公司的地位和能力，削减公司创新能力和竞争力（Dan，2020）^[3]。因为数据流动受阻迫使公司需要为互联网传输活动支付更高的费用，额外支付费用对公司用于生产经营的人力和资金产生了挤占效应。诸如公司需要高价支付数据存

储服务费用，若公司在较小的国家或地区开展数字业务还会为日常活动（如人力资源）所需的数据信息传输服务重复付费，同时还可能为聘请数据保护官、安装软件和系统来满足合规要求而承担开销（Nigel, 2017）^[18]。其次，上述额外成本也会产生较高的机会成本，如原本用于雇用新员工或购买新设备的资源（Nigel, 2017）^[18]。再者，阻碍数据跨境流动还可能导致新产品延误和支付更高的研发费用，因为数据限制措施会促使企业放弃与首选合作伙伴建立合作关系，对于次优合作伙伴的选择结果必定会波及公司创新能力和新产品研发的情况（USITC, 2014）^[15]。

五、国际数据出境规制的路径选择

1. 美国：对外倡导贸易伙伴放松数据跨境限制，对内收紧美国数据出口政策

在 2020 年全球十大互联网企业排名中，美国的亚马逊、苹果、Alphabet、谷歌、Facebook、Netflix 等六家企业上榜。美国互联网产业发展促使其拥有数字技术和数据资源两大优势，出于商业利益考虑，美国对个人数据跨境流动秉持开放性原则，旨在满足美籍互联网大型企业在国际市场进行必要的跨境数据传输诉求。除此，美国采取“长臂管辖”原则意图将更多的国际数据资源聚集在国内，巩固其数字霸权地位，与此同时，以维护国家网络安全为由将自己的政治伙伴发展为数字盟友。本文从美国国内政策和在双边、多边、区域贸易合作框架下的表现窥探美式模板的数据跨境流动治理理念。

1.1 美国联邦层面与部分地方州在数据保护领域颁布的相关法律法规

美国联邦和地方州层面关于数据隐私保护的法律制度

美国在数据隐私方面的制度建设主要依附于市场主导、行业自律模式，政府管制为辅，宽松的个人数据保护政策制度能够促进互联网与其相关产业的发展。纵观美国现有的数据隐私领域法律法规体系，联邦层面缺少统一标准的数据隐私法，相对而言，个别地方州层面的隐私保护法律更具有代表性。首先，本文按照历史演进路径对美国联邦层面数据隐私相关的法律法规进行梳理，具体措施见表 1，表内内容显示美国联邦层面关于数据隐私保护的法律法规政策比较零散，早期政策注重于某特定领域的隐私保护，如医疗、儿童个人信息、金融、电子邮箱、电话等，但一直以来缺乏全面适用于所有领域的隐私保护法。联邦层面在数据隐私保护领域的制度缺失也成为欧盟法院宣布欧美之间“隐私盾协议”失效的重要因素之一，因为欧盟认为美国现有的数据保护法律体系较有限、分散，全面统一的隐私保护法缺位等同美国的数据保护制度不具备强制约束力，被传输到美国境内的欧盟公民数据极有可能因为

缺少法律的制约而面临被盗用、泄露、篡改等潜在风险。

表 2-1 美国联邦层面的相关法律法规

时间	法律法规	相关的主要内容
1914 年	《联邦贸易委员会法》	该部法律是用以保护消费者数据隐私免受公司的不公平对待或欺骗行为。
1970 年	《公平信用报告法》和《公平准确信用交易法（2003 年颁布）》	这两部法律均涉及了消费者信用数据的使用行为。
1974 年	《隐私权法》	旨在解决个人隐私问题，并对联邦行政部门对个人数据收集、使用与保护等行为予以规范。
1986 年	《电子通信隐私法》和《计算机欺诈和滥用法（1984 年颁布）》	对政府监听追踪个人电话的行为进行约束，并将相关约束政策适用于私人电子数据传输。
1996 年	《健康保险便利和责任法案》	该法律用以规制医疗数据隐私、患者身份辨识以及交易行为。
1998 年	《儿童网上隐私保护法》	该法律主要用于保护 13 岁以下的儿童个人数据，明确数据收集需先征得家长同意且赋予家长对信息修改的权利。
1999 年	《金融服务现代化法》	对金融数据信息的处理予以规制，强调数据主体具有不共享其信息的权利。
2003 年	《反垃圾邮件法》和《电话消费者保护法（1991 年颁布）》	这两部法律规范了电子邮箱地址与电话号码的收集与利用行为。

注：参考刘克佳（2019）^[19]文献与现有资料整理得出。

其次，美国部分地方州层面针对数据隐私出台了不同程度保护的法律政策。最具有影响力的是加州于 2018 年颁布的《加州消费者隐私法（California Consumer Privacy Act, CCPA）》，CCPA 是自欧盟 GDPR 出台后吸引各国眼球且最严格的美国地方隐私保护法律。CCPA 立法目的用以规范商业对数据使用的行为，CCPA 一般情况下准许数据商业使用或出售，只有特定情况下采取禁止。同时 CCPA 个人信息保护规则的影响力远超过加州该地区，因为一些全球知名的互联网科技公司在加州设立的分支机构或分公司，意味着凡是在加州开展业务的公司都需要遵守 CCPA 相关规定。但是 CCPA 未做好数据监管权的独立性，且原有法案部分内容阐述存在模棱两可问题，2020 年 11 月加州通过投票确立了《2020 年加州隐私权法》（CPRA），CPRA 对 CCPA 内容进行了修正和扩充，被视为 CCPA2.0 版。CPRA 的边际贡献主要是升级了数据隐私权规则，增加了企业与服务提供商对数据使用的法律责任，并且设立了一个对数据拥有监督管理的独立机构（加利福尼亚隐私保护局），该监管机构拥有绝对的行政权、管辖权与特权执行 CPRA。除此，弗吉尼亚州是全美范围内继加州后

拥有全面个人隐私法的另一地区，借鉴 CCPA 和欧盟 GDPR 文本中的相关规则，该州于 2021 年 3 月颁布了《消费者数据保护法（CDPA）》，CDPA 赋予消费者更广泛的权利，如对个人数据拥有访问、更正、出售、删除、取得数据副本及决定是否允许数据被分析和被推送广告的权利。具体内容见表 2-2。

表 2-2 美国典型的地方相关法律法规

时间	法律法规	具体措施
2018 年 5 月	佛蒙特州“第 171 号法案”	该法案强调了数据代理商只有在该州进行注册方能经营业务，同时制定了相对全面的数据隐私法律。
2018 年 6 月	《加州消费者隐私法（CCPA）》	CCPA 涉及了多个与消费者数据处理的相关规定，比如个人数据的删除权利、机构对数据收集、销售、交易等行为规定等。
2020 年 11 月	《加州隐私权法案（CPRPA）》	CPRPA 是对 CCPA 内容的补充与完善，即 CCPA2.0，增加了消费者对个人敏感数据拥有的使用和共享自由权利并设立独立的监管机构加利福尼亚隐私保护局。
2021 年 3 月	弗吉尼亚州的《消费者数据保护法（CDPA）》	CDPA 是继加州颁布 CCPA 后全美第二个拥有全面的隐私保护法律的州，该法律的相关规定参考了 CCPA 与 GDPR，CDPA 赋予了消费者对个人数据副本的访问、删除、修正等权利，同时还包括自由销售个人数据以及定向广告使用权利。

注：参考现有资料整理得出，下表同。

美国为维系全球数字霸权地位和国家网络安全采取的典型做法

2018 年 3 月，美国针对“微软案”颁布了《澄清合法使用境外数据法（CLOUD 法案）》，CLOUD 法案打破以往将“数据存储地”作为划分数据管辖权的准则，采用“数据控制者”准则以扩张美国对境外数据的管辖权，美国政府能够调取由美国控制但存储在境外的数据，这种“长臂管辖”范式助力美国实现国家安全利益和产业发展利益高度统一的政策目标，更能确切地反映出美国数字霸权的野心。除此，尽管美国呼吁其他国家放松对数据跨境流动的监管，但事实上美国自己以维护国家网络安全的名义出台国内法律法规收紧数据出口政策。典型做法有：2010 年奥巴马政府制定受控非秘信息（CUI）清单，扩大了国家秘密保护的范畴；《出口管理条例（EAR）》针对数据出口提出出口许可要求；并于 2019 年和 2021 年分别提出《2019 国家安全和个人数据保护法案（S.2889）》和《保护美国人数据免受外国监视法案》草案，两部法案都暗含着意图利用维护国家网络安全的名义决定美国的数据联盟者，同时禁止美国数据流向其认定的敌对国家。具体详见表 2-3。

表 2-3 与域外管辖权和国家网络安全相关的法律法规

时间	法律法规	相关的主要内容
2010 年	制定受控非秘信息 (CUI)	CUI 将涉及受控技术信息、关键基础设施、信息系统漏洞信息等 17 个门类划定为“重要数据”并对其严格的管制措施。
2018 年	《澄清域外合法使用数据法 (CLOUD 法案)》	CLOUD 法案旨在明确数据管辖权利应当遵循数据控制者原则，也就是无论数据存储在何地，美国执法机构拥有对美国企业控制数据的调取权力。
2019 年	《出口管理条例 (EAR)》	EAR 针对部分技术数据出口实施许可证制度，规定数据处理服务的提供者或具有数据所有权的主体在获得出口许可证的前提下才允许向数据出口到美国境外。
2019 年	《2019 国家安全和个人数据保护法案 (S. 2889)》	S. 2889 针对技术公司的数据传输和存储提出相关要求，强调公司禁止向关注对象国家传输数据，并暗示了数据不得存储在中国领域上的规定。
2021 年	《保护美国人数据免受外国监视法案》草案	该草案以维护国家安全的名义，美国商务部意图利用“黑名单”和“白名单”制度针对美国公民或在美国存储的个人数据出口予以管制，并利用此次机会，圈定数字朋友圈。

1.2 在双边、多边和区域贸易合作框架下缔结的贸易协定与形成的合作共识

在主导的区域贸易协定 (KORUS、TPP 和 USMCA) 中推进跨境数据流动规则升级

由美国签署的双边和区域经贸协定的演变路径窥探其数据跨境流动治理的诉求。典型的代表是 2012 年《美国—韩国自由贸易协定 (KORUS)》、2016 年《跨太平洋伙伴关系协定 (TPP)》和 2018 年《美国—墨西哥—加拿大协定 (USMCA)》，通过横向对比 KORUS、TPP 和 USMCA 协定文本关于数据跨境流动和数据本地化要求的规制条款，能够发现美国对数据跨境自由流动的诉求愈发强烈。具体来看，KORUS 是美国最先在贸易协定中提出“跨境信息流动”规则，条款内容比较简单且缺乏足够的约束力。随着互联网快速发展，美国政府意识到数据跨境自由流动带来的潜在经济效益，积极倡导其他国家降低数字贸易壁垒。和 KORUS 相比，美国试图借助 TPP 框架进一步推进数字贸易自由化发展。一方面，TPP 涉及数据流动的相关内容更加充实。在电子商务章节涵盖网络安全、个人信息保护、计算机设施存储等方面内容以规范各成员国的数据跨境传输问题，替代 KORUS 第 15.8 条条款。另一方面，TPP 制定的数据跨境流动规则约束力更强。但遗憾的是，由于 TPP 未针对“合法公共政策目标”和“各自的监管要求”做进一步的界定和解释说明，导致条款的实际效果低于预期。

为此，USMCA 的数据跨境流动谈判内容比 TPP 更加规范和谨慎。USMCA 除了复制 TPP 中的数据流动规则，而且针对 TPP 存在的问题进行了完善，增加了 USMCA 各成员促进数据跨境流动和共享的可能性。同时 USMCA 进一步充实了协定内容，即要求各成员保证政府数据透明。美国在其主导的 KORUS、TPP 和 USMCA 贸易框架下，通过不断完善和升级美式数据跨境流动相关规则，促使协定签署方逐渐变成为美国利益而服务的贸易伙伴，充分显示了美国想要实现数字霸权的野心，以及推动数据跨境自由传输和禁止数据存储强制本地化的诉求和意志。

美国在其他代表性贸易合作框架下促进数据跨境自由流动的表现

首先，美国在多边机制体系 APEC 的“跨境隐私保护规则”（CBPR）中，引导 APEC 各成员国的企业就个人数据跨境流动问题建立数据隐私保护合作，自愿加入的企业有关个人信息收集、存储、加工、传输等活动环节都须遵守 CBPR 的规定。以个人数据保护机制向前发展进程来看，CBPR 的个人数据跨境流动机制还停留在 20 世纪 80 年代年¹⁹的基本标准。实际上美国坚守 CBPR 中的保护水平，也是为了防范其他成员国利用国内高水平的个人数据保护标准限制数据资源流向美国。

其次，美国与欧盟之间建立的系列数据跨境自由流动合作机制。欧盟《1995 年数据保护指令（95 指令）》颁布不久后，美国谷歌、雅虎等互联网企业正处于发展上升期，对数据跨境收集、处理和流动存在明显的诉求，但美国国内缺乏一套完整的个人数据保护法律体系而无法满足 95 指令的充分保护水平，为了便于欧美之间无障碍的数据跨境流动，2000 年双方建立安全港协议，该协定帮助美国中小企业获得欧盟个人数据。之后随着 2013 年“棱镜门事件”爆发，经过欧盟最高法院审理后，2015 年判决“‘安全港协议’并不能约束政府机构的数据审查行为，不能起到充分保护欧洲公民隐私的作用，因而它是无效的”。但事后，随着数据在数字贸易发展中的重要性逐渐凸显，美欧就数据流通问题再次进行谈判并于 2016 年签订“隐私盾协议”。在新的协议中，欧盟对情报机构掌握信息的权利进行了限制，制定了更细化严格的数据保护条例，也增多了数据收集者需要承担的义务等规定用以规避“棱镜门事件”再次发生。然而，随着欧盟高标准的个人数据保护法案出台，欧盟法院（CJEU）对欧美间的“隐私盾协议”进行审核评估，CJEU 认为美国不满足 GDPR 要求的数据保护水平标准，美国未赋予数据主体在法庭上可起诉的权利，而且服务于欧盟公民的美国监察专员

¹⁹ 保护标准与 OECD 在 1980 年建立的隐私框架和 Council of Europe 在 1981 年制定的“第 108 号公约”在同一水平线上。

不能有效约束美国情报部门行为，美国境内对欧盟公民数据的保护制度缺乏强制约束力，促使欧盟公民数据存在安全风险，并于 2020 年 7 月 16 日 CJEU 在对 Schrems II 案件的判决书中宣告欧美之间的“隐私盾协议”失效。目前欧盟允许美国以标准合同条款（Standard Contractual Clause, SCC）途径转移欧盟个人数据，但新版 SCC 对数据接收者提出了更高的义务要求，涵盖对政府要求访问数据的回应，关于如何做出回应则需要以当地的数据保护法律法规和合法的程序作为支撑。新版 SCC 显然提高了美国中小企业将欧盟个人数据转移到美国境内的合规成本，促使欧美之间的数据跨境合作机制不确定性风险上升。

综上所述，美国针对数据跨境流动明显采用了双重标准，一方面，严格控制美国个人数据和重要数据外流，另一方面，在多边机制和自由贸易特惠协定框架下要求贸易伙伴放宽数据跨境监管，同时利用 CLOUD 法案取得“治外法权”，试图将全球数据资源集聚到美国境内，实现美国数字霸权地位。

2. 欧盟：对外严格把控域内个人数据安全，对内积极推进数据流动和共享，采取“内松外严”的数据治理理念

跟以谋求战略利益为目标的美国不同，欧盟一直以来将保障公民权利放于首位，现实中流通的数据类型大多数为个人数据，而一些个人数据具有天然的敏感性，加上互联网技术的迅猛发展升高了个人隐私被暴露的风险。为此欧盟秉持人权至上的数据治理理念，制定严格的个人数据保护规则并将该理念推广至全球，争夺数据规则的主导权。除此，欧盟为了降低对美国互联网科技企业的依赖性，对内鼓励各成员国数据自由流动和共享以强化域内本土企业的数字科技能力。具体表现如下：

2.1 对外输出欧式模板的个人数据流动规则的实践表现

欧盟为个人隐私安全提供保护机制，并于 1995 年颁布《数据保护指令（95 指令）》加强企业对个人数据保护的法律责任，但随着云计算、物联网、大数据等新科技在现实中的应用增强，个人数据被盗用、乱用、篡改等非法使用的风险也随之不断攀升。早期的 95 指令相关规定已经无法充分保障欧盟个人数据的安全。在此背景下，欧盟理事会与欧洲议会两个机构于 2016 年通过了严格的个人数据保护法案《通用数据保护条例（GDPR）》，并确定于 2018 年 5 月正式施行 GDPR。GDPR 不仅是欧盟用以维护域内个人隐私安全的法律指南，而且它对个人数据保护的规制措施深刻影响到全球各国个人数据保护法规的设计与出台。

GDPR 用以规范互联网企业对欧盟域内个人数据收集、存储、传输、处理等环节的行为。

尽管 GDPR 对域内个人数据跨境转移提出了高标准且严格的规制办法，但欧盟并非采取封闭式个人数据跨境流动政策。GDPR 同样提出允许域内个人数据向外传输的例外情形，第一，数据接收方所在国或地区是否满足欧委会对其数据保护能力的“充分性认证”，已经获得欧盟“充分性认证”的国家包括 2021 年刚完成评估的韩国和英国已达到 14 个国家²⁰。第二，对于未获得“充分性认证”的国家而言，只能通过 GDPR 或相关法规框架下涉及的其他充分保障机制来转移欧盟域内的个人数据，包括约束性公司规则（BCRs）、新版标准合同条款（SCCs）与经认定的行为准则等保障机制（周念利等，2021）^[20]。

除此，欧洲委员会于 2018 年通过了“第 108 号公约”的修正版本“第 108 号公约+（Convention 108+）”，有 55 个经济体参与了该公约的签署。“第 108 号公约+”第 14 条关于个人数据跨境流动议题提到各缔约国不能禁止数据流动或者提出其他特别要求，因为在该公约框架下默认各缔约国具有一定的数据保护能力，除非当面临重大风险情境时才能够规避该条款的义务规定（吴沈括等，2019）^[21]。

最后，虽然一些国家还未与欧盟建立数据互通机制，但这些国家为了获得欧盟区域内的数字业务或受到欧式模板数据流动规则的影响力，近几年，国际上多数国家确实以 GDPR 为范本，颁布或修正国内与个人数据保护相关的法律法规，如印度、泰国、印度尼西亚、韩国等国家。并且《欧洲数据保护委员会战略（2021-2023）》最能凸显欧盟试图利用“布鲁塞尔效应”将欧盟数据跨境传输规则扩张至全球范围的野心，利用对外输出欧盟数据跨境传输标准提升欧盟的国际影响力。

2.2 对内促进数据自由流动实现数字化单一市场战略，提高数字经济发展能力

欧盟在数字经济发展上落后于美国和中国，2020 年全球互联网企业位列前十位的榜单中包括了 6 家美国企业和 4 家中国企业。事实上，在 2015 年，欧盟就已经意识到欧盟对美国互联网科技企业存在高度的依赖性，为了降低对美国企业的依赖程度，促进欧盟区内各成员国的数字产业发展。欧盟在 2015 年 5 月开始部署数字化单一市场战略。提出“技术主权”概念，打造具有欧盟特色的数字经济发展模式，欧盟域内的信通设施、数字商品和服务，数字规则需由欧盟本土机构、政府和企业提供，努力摆脱对美国和中国数字产品、服务、技术和基础设施的依赖，形成符合欧盟价值观和文化的数字标准。如在《塑造欧洲的数字未来》、《人工智能白皮书》、《欧洲数据战略》等数字战略文本中展示欧盟数据战略意图，并试图利

²⁰包括安道尔、阿根廷、加拿大、法罗群岛、根西岛、以色列、马恩岛、泽西岛、新西兰、瑞士、乌拉圭、日本、韩国、英国。

用单一数据市场战略促进数据在欧盟域内的自由流动和共享，实现政府、高校和科研机构、产业彼此间有效信息的共享和合理利用，提高欧盟数字能力建设。除此，近两年出台的《数字服务法》和《数字市场法》法案，从对数字在线平台非法有害内容的审查和互联网行业垄断行为的规制，以此促进欧盟域内数字经济一体化发展，并试图通过出台规范域内数字交易行为的法规掌握数字市场主导权，对在欧盟域内数字运营业务、数字内容等予以管制，为欧盟本土数字企业提供发展机会，增强欧盟数字经济发展优势。

3. 英国和新加坡：持有相对开放的数据流通政策以促进本国数字产业和贸易发展，提升数字竞争优势

3.1 英国数据出境规制表现与实践

数据出境规制的国内立法表现

在英国尚未正式脱离欧盟组织时就已经为脱欧后能立足于全球数字经济环境中而准备，并在数字贸易网络、签署自由贸易协定、鼓励英国出口商以及支持英国在技术领域投资四大方面部署战略。英国分别从国内立法和对外缔结自由贸易协定两个方向着手。首先，英国于 2018 年颁布新的《数据保护法》（Data Protection Act）规范国内各机构和企业对数据保护的行为，废除滞后的数据保护规则。另一方面，《数据保护法》相关规定借鉴了 GDPR 与《执法指令》，第一，该法的第二部分移植了 GDPR 的基本定义与数据保护机制中的克减措施以及数据保护机构独立性原则等；第二，该法的第三部分同样复制了《执法指令》对执法场景下的数据处理规则（石贤泽，2019）^[22]。由此可见，英国努力促进国内新版的《数据保护法》与 GDPR 和《执法指令》框架下的数据保护机制遥相呼应，通过沿用欧盟的数据保护和隐私方面的相关法律法规，引领脱欧后的国内数据保护规则与欧盟现有规则相一致，为获得欧盟 GDPR 充分性认定奠定基础。

数据出境规制的国际合作

脱欧的英国在国际经贸合作上表现相对活跃，短期内与多个主要经济体（包括美国、日本、欧盟等）依次开启了贸易谈判或签署贸易协议，与贸易伙伴建立数据跨境传输信任机制的立场十分明确。涉及到数据跨境流动或数据保护等议题的合作协议有：首先，英国与美国在 2019 年 10 月签署了数据跨境获取执法协议，该协议予以美国和英国具有域外管辖刑事数据的权利。其次，2020 年 10 月英国与日本正式签署《英日全面经济伙伴关系协定》，英日自贸协定关于数据自由流动和禁止数据本地化议题达成共识，双方同意建立个人数据保

护高标准准则，旨在为金融科技企业合作和未来 5G 建设合作做好准备。再次，欧盟正式宣布英国通过了 GDPR 提出的数据保护充分性认定，意味着英国在未来四年内无需通过其他转移机制，即能够自由将欧盟个人数据转移至英国境内。最后，英国在未来极有可能与 CPTPP 成员和新加坡国家形成数据自由流通共享共识。理由是 2021 年 2 月英国正式提出加入《全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）》申请，当年 6 月 CPTPP 各成员已经开启了英国申请加入的程序，并设立了专门的谈判小组。在此英国对推进数据共享和安全保护机制表示积极态度。此外，当月英国和新加坡表示双方要启动关于数字贸易合作的谈判进程，谈判目的是为了消除彼此间共存的数字贸易壁垒并签署合作协议，并且磋商内容也涵盖了促进数据跨境自由、信任的流动，同时兼顾高标准的个人数据保护机制。

由英国积极推动自由贸易谈判的实际行动可知，英国试图利用双边、多边自由贸易谈判或贸易协议途径，与主要经济体在数据、信息、知识、技术等方面实现合作交流，弥补自身数字经济发展能力的短板，以促进本国数字产业发展。但值得注意的是，英国是基于双方建立高度互信机制和严格的数据流动治理规则前提下，主张数据跨境自由流动。

3.2 新加坡数据出境规制表现与实践

数据出境规制的国内立法表现

与英国对数据跨境流动的政策和立场比较接近，新加坡为促进本国数字产业和贸易发展对外展示出积极开放的数据跨境流动立场，同时推动国内个人信息保护法向欧盟 GDPR 个人数据保护标准看齐，确保个人隐私安全。

新加坡《个人数据保护法》（Personal Data Protection Act, PDPA）是用以规范新加坡数据保护的基本法律。从 PDPA 内容分析，新加坡同时兼顾高水平的个人数据保护政策和开放自由的数据流动政策，以此吸引外国大型企业在新加坡境内建立数据中心，助力新加坡成为亚洲数据资源的聚集地，促进本地数字经济发展。PDPA 规制内容涵盖了个人数据存储与数据跨境流动须遵守的法律义务。原则上新加坡是允许数据跨境流动，但数据对外传输或披露前仍需要满足以下两项规定：一是必须获得数据主体的明确同意；二是数据接收方必须具备与 PDPA 同一级别的数据保护水平。除此，如果当地组织和数据接收方签署了数据处理合同协议，且该接收方具有与 PDPA 要求的数据保护水平，新加坡同样允许将个人数据转移给数据接收方。此外，于 2020 年修订后的《个人数据保护法》增加了“数据携带权”和个人数据传输相关规定，该项规定赋予了个人更大的数据处置权，明确了个人具有数据传输请

求的权利以及传输组织需服从的法律义务，关于数据能够携带的规定实质上属于促进数据自由流动共享的新规则，因为数据携带权能够有助于数据在行业内部或行业间实现流通和共享（董春华，2021）^[23]。

关于数据本地化要求，新加坡并未对数据存储本地化做出强制性规定。其政策理念是数据控制者只需遵守新加坡对数据披露和跨境转移的相关规定，鼓励外国企业在境内建立一个或多个数据中心用于开展数据存储、处理、收集和交易等活动，但并未做强制性要求。

数据出境规制的国际合作

尽管新加坡在数字规模和数字资源方面不具有优势，但是新加坡采用灵活开放的政策吸引国际互联网龙头企业落地新加坡，协助新加坡当地数字经济发展，并且在双边、多边自由贸易协定框架下积极主动与贸易伙伴建立数字盟友。新加坡以最大限度的可能与主要经济体建立数据互信任机制，为新加坡数字贸易外向发展和技术合作提供了便利。

首先，凡是在亚太地区建立的重要多边贸易合作机制（CPTPP、RECP、APEC 框架下的 CBPRs），新加坡都努力成为其中的成员国之一。而上述三个多边机制中都涵盖了促进数据跨境自由传输和数据存储非强制性要求的相关承诺，意味着新加坡与上述多边机制中的缔约国家均已建立了数据无障碍流通合作关系。其次，新加坡又分别与澳大利亚签署了新加坡-澳大利亚数字经济协议（DEA），与智利和新西兰签署了数字经济伙伴关系协定（DEPA），这为新加坡本国跨国企业在澳大利亚、智利和新西兰开展数字业务和数据跨境传输提供了政策保障，降低了企业面临的合规风险。再次，从数字贸易外交进程来看，现阶段新加坡已经分别与韩国、与英国建立数字伙伴关系展开了磋商谈判。综上可知，新加坡充分利用双边、多边贸易体制向外不断扩张自己的数字贸易市场版图，深化与贸易伙伴的合作关系。

4. 印度：利用数据本地化政策推动本国数字产业发展与执法便利

跟新加坡和英国为了促进本国数字产业发展而采取较开放的数据跨境流动政策不同，印度试图采取严格的数据本地化政策来推动本国数字产业发展，培育本国的数字经济竞争优势。印度数据跨境治理特点是在积极参与数字贸易全球化与促进本国数字经济发展二者之间寻找适度的本地化措施。首先，印度从较早时期就已经对特定行业或领域的数据存储和处理进行了管制，例如 1993 年出台的《公共记录法》中提出禁止公共记录出境的要求，而类似于这种禁止出境的要求还体现在《电子商务政策草案》《电子药房政策草案》《医疗保健数字信息安全法案草案（2017）》以及《药品和化妆品规则的拟议修正案（1945）》等法律法

规中。此外，印度还对保险、支付系统、公司账簿、广播等行业数据信息的存储或处理提出本地化要求。随后，受到欧盟 GDPR 对个人数据严厉保护的影响，印度先后颁布了用以规制各领域个人数据安全的《个人数据保护法案(2018 年)》与《个人数据保护法案(2019 年)》，这两部法案关于个人数据保护规则主要是参考了 GDPR 相关规定，比如数据的可携带权、被遗忘权与“长臂管辖”原则等内容。并且两部法案效仿 GDPR，建立了充分性认定、数据保护机构批准、数据主体同意等个人数据跨境传输机制。但印度除了执行有条件的个人数据跨境流动机制，还针对敏感个人数据和关键个人数据提出了严格的本地化限制措施。除此，印度政府借助《信息技术法案(2000)》对网络访问予以管制，通过禁止或限制 VPN 的方式实现对数据进口的监管，旨在维护印度国家主权和数据安全。

虽然印度对增强本国数字产业竞争优势的意志非常强烈，但是印度在数据跨境流动治理的国际合作方面表现差强人意。到目前为止，印度只关注建设封闭式的国内数据共享流动机制，并未与其他经济体建立正式的数据跨境流动合作关系，包括亚太地区的多边数字贸易机制（RECP、CPTPP）。但是当前美国和印度政治关系表现微妙，特别是美国在 2021 年 1 月的美印战略伙伴论坛（U.S.-India Trade Policy Forum, TPF）上，期望印度将数据本地化要求和数据跨境流动限制措施延期执行，为双方在数字贸易领域合作保留空间。由此可推测，美国可能成为印度对其开放个人数据的经济体。

六、我国数据出境的应对策略

1. 现阶段国际数据出境监管情形对我国的主要影响

主要经济体为便利彼此间的数字贸易合作，借助双边、多边或区域贸易合作框架达成数据跨境互通共识，国际数据跨境流动“联盟化”趋势增强，我国被边缘化的可能性提高，这既影响了我国国际经贸合作，恶化了国际政治关系，也遏制了互联网科技企业发展。

第一，对我国的经贸合作影响。当前对接并追随欧盟数据规则的国家相对较多，美国次之，而中国处于相对劣势。对应地，欧盟已经与多个主要经济体建立了数据跨境流动互信机制，如日本、韩国、英国、俄罗斯等国，美国也在多边（CBPRs）、区域（USMCA）、双边（美-韩，美-日）等贸易合作框架下与一些国家形成数据互通联盟，而我国只在 RECP 框架下对数据跨境流动问题做出承诺，国际数据互通盟友覆盖率相对低，这意味着我国数字贸易发展也将受到限制，因为如果数据跨境流动被中断或禁止必然影响数字贸易的进度和程度，特别是数字交付服务遭受全面的损失。并且其他国家也会通过建立数据互通联盟深化合作

广度和深度，挤占中国原有的国际贸易份额。

第二，对国际政治关系的影响。由于部分用户数据具有敏感性，或一些行业数据携带了国家秘密的属性，各国对不同类型数据予以监管且监管程度也有不同，导致数据跨境流动监管规则碎片化且在数据主权上存在争议，典型如中国、欧盟与美国在该问题上有各自的国内法律制度，三方对数据控制权的争夺在一定程度上必然会影响其政治关系和睦，而我国目前被边缘化的风险上升也是部分源于在国际数据治理合作方面滞后所致。

第三，遏制国内互联网科技企业的发展。原因有二，一方面，数据跨境自由流动可以便利互联网科技企业经营国际数字业务，并能通过降低企业的沟通成本、搜寻成本来提高其出口竞争力。另一方面，海量数据聚集形成的有效信息、知识、思想是先进数字技术研究开发和创新的重要资源，信息共享有助于获取技术溢出效应，提升企业创新能力。但是，目前我国跨国企业想要将在欧美等国家中分公司的数据或信息传回国内是不易实现的，因为我国尚未与欧美等国家建立数据互通合作关系，将位于欧美等地区的数据运回国内需满足当地政策规定，意味着我国企业可能为此付出高昂的合规成本甚至会面临有些数据禁止出境情形，也就无法获得数据红利。

2. 我国在国际局势紧张背景下可行的应对措施

第一，面对逐渐被边缘化的情形，我国应当守好亚太地区，谨防美国成为亚太地区数据治理工作的领导者。首先，可以充分利用好 RECP 区域合作框架，引导各成员国履行其承诺并规范行为，尽快度过数据规则承诺实践层面的磨合期。其次，可以优先考虑与数字经济基础发展相对好的国家建立个人数据流通互信机制，如尽快与日本韩国，与新加坡展开数字贸易谈判，尤其是新加坡对数据跨境流动的态度比较开放，与其达成数据互通共识的可能性相对高。

第二，面对美国的敌对情绪和国际数据规则发展趋势，我国应考虑与欧盟建立个人数据流通互信机制。首先，与欧盟可展开“充分性认定”评估谈判；其次，若未能满足欧盟的“充分性认定”要求，可先建立其他机制缓解短期内跨国企业业务发展诉求，签订额外的协议保证个人数据能够得到适当保护并将其传输出境（如标准合同条款）。

第三，在继续完善国内相关数据保护法律法规时，需考虑国际数字贸易规则的趋向和实践操作问题。我国修订完善现有法律法规或制定新的政策制度时需考虑国内法与全球发展趋势的一致性，以及相关法律法规在司法和执法层面的可操作性。特别是当前欧盟数据保护

标准在国际环境中的主导优势凸显，为促进我国达到欧盟的“充分性认定”要求，在完善我国个人数据保护法律法规时，可参考并对接欧盟的数据保护规则。同时重视相关法律法规在实践中执行的可行性。

第四，督促国内企业提高合规能力，适应并遵守国际数据保护规则。近期从欧盟境内各国数据保护机构对谷歌、Facebook 等巨头互联网企业的惩戒事件可知，欧盟 GDPR 已经从立法层面迈向现实执法层面，这些案例能够成为我国互联网企业出海的现实教科书，各企业应当以此案例为戒，摸清欧盟等国的数据监管红线底线并审视自身是否合乎相关规定，及时规范自身行为并做好风险应对策略。

第五，继续建立健全信息通信技术和相关基础设施。数字经济和数字贸易发展既需要良好的软性环境，同样也需要健全的硬性环境予以支撑。特别是从美国近期受到的网络攻击事件来看，应重视对网络安全人才培养、供应链安全、数据加密数字技术运用等领域的建设工作，健全并完善硬性环境才能确保国家安全。

七、参考文献

[1] Ferracane, M.F., H. Lee-Makiyama and E. van der Marel. Digital Trade Restrictiveness Index[R], European Center for International Political Economy, Brussels: ECIPE, 2018.

[2] Nguyen D, Paczos M. Measuring the economic value of data and cross-border data flows: A business perspective [J]. OECD Digital Economy Papers, 2020.

[3] Dan S. Data localisation trends and challenges: Considerations for the review of the Privacy Guidelines[R]. OECD Digital Economy Papers, 2020.

[4] European Commission, A European Strategy for Data, Brussels, 19.2.2020 COM (2020) 66, <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX%3A52020DC0066>.

[5] Kaplan J M, Rowshankish K. Addressing the impact of data location regulation in financial services [J]. Centre for International Governance Innovation and Chatham House (Paper Series), 2015, 14:1-2.

[6] The Dialogue. Data localisation in a globalised world data localisation in a globalised world An Indian Perspective[R].2018.

[7] Flaig, D., Gonzalez, J. L., Messent, J., & Jouanjan, M.-A. Modelling data localisation measures[R]. Washington D.C, 2016.

-
- [8] Rensburg S J J V , Orkoh E , Viviers W , et al. Adapting to the digital trade era: challenges and opportunities WTO Chairs Programme Edited by Maarten Smeets[M]. 2021.
- [9] Casalini F, JL González, Nemoto T. Mapping commonalities in regulatory approaches to cross-border data transfers[R]. OECD Trade Policy Papers, 2021.
- [10] World Economic Forum. A roadmap for cross-border data flows: future-proofing readiness and cooperation in the new data economy[R], 2020.
- [11] Ezell S J, Atkinson R, Wein M. Localization barriers to trade: threat to the global innovation economy[R]. THE INFORMATION TECHNOLOGY & INNOVATION FOUNDATION, 2013.
- [12] Hon W K, Millard C, Reed C, et al. Policy, Legal and regulatory implications of a Europe-Only Cloud [J]. Social Science Electronic Publishing, 2016, 191(3):eaw006.
- [13] Bauer M, Lee-Makiyama H, Marel E, et al. The costs of data localisation: friendly fire on economic recovery[R].ECIPE OCCASIONAL PAPER • No. 3/2014, 2014.
- [14] GSMA. Cross-border data flows: realising benefits and removing barriers[R],2018.
- [15] UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (USITC), Digital Trade in the U.S. and Global Economies, Part 2[R], USITC Publication 4485, 2014.
- [16] Chander A, Le U P. Breaking the web: data localization vs. the global internet[R]. US Davis Legal Studies Research Paper Series, Research Paper no. 378, 2014.
- [17] National Board of Trade. No transfer, no trade - the importance of cross-border data transfers for companies based in Sweden[R]. Stockholm: Kommerskollegium, 2014.
- [18] NIGEL C. Cross-border data flows: where are the barriers, and what do they cost? [R]. Washington, D.C.: Information technology & Innovation foundation Publishing, 2017.
- [19] 刘克佳. 美国保护个人隐私的法律法规及监管体系[J]. 全球科技经济瞭望, 2019, 34(04):4-11.
- [20] 周念利, 姚亭亭. 中国自由贸易试验区推进数据跨境流动的现状、难点及对策分析[J]. 国际商务研究, 2021, 42(03):3-13.
- [21] 吴沈括, 崔婷婷. 国际数据治理与欧洲委员会及其“108号公约+”[J]. 审计观察, 2019, (4)(02):92-96.
- [22] 石贤泽. 英国脱欧与英欧数据保护关系的新构建[J]. 欧洲研究, 2019, 37(02):71-94+6-7.

[23] 董春华. 新加坡《个人数据保护法》中的“数据携带”[EB/OL]. 中国社会科学网-中国社会科学报, 2021-06-07[2021-07-12]. http://ex.cssn.cn/zx/bwyc/202106/t20210607_5338745.shtml.

第四章 低利率环境下保险公司资产负债管理研究

许争 高磊²¹

【内容摘要】 过去 20 年，全球利率中枢不断下行。低利率环境对保险行业资产负债影响显著。长期低利率不仅降低寿险产品的竞争力，进而影响保险公司的偿付能力，同时利率下降将导致准备金计提增加，挤压保险机构经营利润。此外，利率下行会降低保险公司投资收益，增加再投资风险。在收益率错配严重的情况下，保险公司也极易面临利差损风险。低利率环境下保险公司资产负债管理面临前所未有的挑战。基于此，本文从低利率环境对我国保险公司资产负债影响出发，结合低利率环境下国际保险公司资产负债管理经验，提出低利率环境下我国保险公司资产负债管理的应对之策。

【关键词】 低利率，保险公司，资产负债管理

一、引言

2020 年开年多次黑天鹅事件爆发给全球经济带来重创。其中，最严重的莫过于新冠疫情对经济的冲击。为缓解新冠疫情对经济造成的冲击，世界主要经济体相继出台了大量的经济刺激政策，包括实施积极的财政政策和宽松的货币政策。具体来看，美国采取了降息和量化宽松结合的政策，推动利率中枢进一步下行。日本和欧洲采取量化宽松和负利率政策相结合的模式，引导资金进入实体经济领域。在新冠疫情不断蔓延和世界各国应对冲击的政策之下，利率中枢不断下行，在一定时期内，低利率将成为常态。

经济不断下行、利率逐渐降低给保险公司资产端和负债端带来了不同程度的影响，也由此引发了对资产负债管理的新思考与新考量。从本质上来看，资产负债管理是保险公司运用的一种基本风险管理工具。管理良好的保险公司寻求与其保险负债的性质和期限相适应的投资，并在其风险承受能力和可用财务资源范围内最大限度地提高投资回报。一般而言，保险公司有关资产负债管理的决策取决于一系列复杂的经济和制度因素，如监管约束和金融市场的普遍条件。从后一个角度来看，与市场利率下降和前所未有的低水平相关的问题给保险业带来了重大挑战。根据 EIOPA《金融稳定报告（2018）》，由于长期的低利率环境，保险业盈利能力经历了严重恶化，其偿付能力面临风险。如何在正确认识利率走势的基础上，做

²¹ 许争（1987—），女，河北承德人，中国再保险（集团）股份有限公司博士后科研工作站、中国财政科学研究院博士后科研流动站 博士后，研究方向：资产管理；

高磊（1985—），男，河北沧州人，北京师范大学博士后科研流动站 博士后，研究方向：风险管理。
通讯作者：高磊，联系电话：15210808806，邮箱：gaolei_uibe@163.com。

好保险公司资产负债管理,增强保险公司竞争优势,对于推动保险公司高质量发展至关重要。

二、文献综述

利率是金融体系的运行中枢,是金融资产定价的标尺。低利率或负利率,标志着投资的黄金时代很难再现。低利率时代,保险业面临的利差损风险加大,保险资产配置面临的“资产荒”矛盾更为突出。如何建立、健全资产负债管理体系,持续提升管理水平,这既是保险公司可持续经营的基础,更是整个保险行业防范系统性风险,稳定健康发展的重要保障。

(一) 低利率环境对保险公司资产负债管理构成挑战

低利率环境下,众多因素综合导致保险企业资产负债匹配难度加大,利差损风险和流动性风险增加,风险管控难度提高(郭金龙,2017)。

低利率给保险资产负债管理带来的主要挑战之一就是如何管理利差损风险(袁中美和郭金龙,2018)。保险行业作为负债端经营企业,其在承诺客户的预定利率基础上需要寻求更高的投资回报,否则将会承受利差损压力。孙正华(2018)指出,在利率下行阶段,保险公司对于市场的反应(例如调整预定利率假设等行为)存在滞后。即保险公司调整其在低利率来临前采用的高定价利率的行为与市场实际利率的下降存在时间差。在这一时间差内出售的保单可能给公司带来利差损,进而挤压公司盈利空间。然而,利率下行给保险公司盈利带来的压力远不止于调整滞后的时段内销售的保单。由于保险行业产品性质所决定其特殊的“长钱短投”的资金运用模式以及其负债(产品)期限较长的特点,寿险公司一般面临负债久期缺口,存在资产负债错配风险。因此,受负债期限长和近几年保险市场负债端保费规模高速增长的双边影响,大量在利率较高环境下销售的具有较高保证利率的寿险产品还未到偿付期且占比较大,这一部分产品会在低利率环境下给公司带来巨额的利差损(邓雄鹰,2019)。此外,利率下行阶段,保险公司的投资收益率往往随之下行,资产收益率将下行,而原有负债端资金成本下降较慢,利差益下降,严重时出现利差损风险,保险公司资产负债管理能力面临考验(岳晓琴,2019)。

利率下行,保险公司再投资风险可能会增加,加大了资产负债管理难度。利率下行初期,债券价格升高,以市价计量的债券账面价值将上行,进而直接导致保险净资产和内含价值升值,其中内含价值还会受到到期债券的影响,但也意味着新增和到期再配置资产的收益率下行(陈洛霏,2020)。在通缩或者降息周期的中期,保险公司资产负债管理承压程度最大。由于保险公司资产的久期低于负债的久期,因而资产的价格对利率的敏感性远低于负债,保

险负债端与资产端难以实现较为理想的久期匹配下的现金流（贺竹君，2019）。长期看，债券收益率下行，在久期不匹配的情况下，新增和到期再配置资产的收益率面临着下行压力，资产负债匹配管理面临较大挑战。

低利率对不同类型保险公司的影响程度存在差异（张立钧和周瑾，2018）。非寿险行业的负债久期、相对较短，资产负债匹配程度较高，所以非寿险对利率的敏感程度往往较寿险更低，资产负债管理压力相对较小。从保险种类来看，储蓄性产品受到的冲击会大于消费型产品，尤其对于年金业务，低利率导致其现值上涨，价格提高，吸引力降低。所以，低利率下，以年金业务为主的保险机构面临资产负债管理压力较大。

（二）低利率下保险公司资产负债管理应对策略

在低利率的环境下，保险公司的资产负债管理重心仍然是资产与负债匹配。从国外保险公司经验看，美国、日本、英国等国家都经历过低利率时期，应对策略呈现出多样化（李忠献，2017）。

日本在 1990 年代后期开始就长期处于低利率环境中，由于 1990 年代持续销售高预定利率产品，资产端增加了高风险资产的投资，导致了严重的利差损危机触发“破产潮”（Holsboer, 2000）。21 世纪以来，日本保险企业强化投资端和负债端的协同，负债端大力发展健康保险、医疗保险等保障型险种，资产端增加境外投资，逐步恢复利差益（李鑫，2020）。

自 1990 年代以来，美国市场利率逐步下行，针对利率下行压力，美国寿险行业近年显著加强资产负债管理。其中，在负债端，寿险企业注重调整保险产品结构，开发变额年金等创新型寿险产品，降低产品保证利率，与客户共担利率风险，避免市场和利率的波动对保险公司的收益造成重大（吴杰，2019）。在资产端，调整资产配置策略，增配超长期债券，降低资产负债久期缺口（Bernanke, 2013; Rajan, 2013）。在管理技术方面，运用复杂的数学模型及大量先进的计算机技术进行资产负债管理，使得其资产负债高度匹配。

欧洲实施低利率甚至负利率政策已长达 10 多年，长期低利率环境下，保险公司通过优化投资结构、增配长久期债券拉长久期，增配另类资产进行收益匹配，有效防范了利差损风险（Domanski 等，2015）。例如，在合理范围内，适当提高自身的风险暴露程度和接受信用评级较低的金融产品是，提高较低信用评级的债券投资配置占比（丁璐莎等，2020）。

虽然我国的保险公司对低利率环境下资产负债管理的重视程度与日俱增，但前期理论和实践积累均相对不足，目前基本还未形成系统性的研究体系。从国内目前已有的研究来看，

我国保险产品“回归保障”的政策导向下，目前整体受“利差损”影响较小，但不可忽视的是，我国保险资产配置面临独特困境（丁璐莎等，2020）。国内保险公司有必要作出积极应对，进一步提升资产管理能力，加强资产端和负债端的协同联动（郗永春，2020）。具体来看，国内保险在以下几个方面加强了资产负债管理：回归保障，降低对利差的依赖（郭雯钰和欧阳玉秀，2020）；分红、传统、万能保险均衡发展，分红险形态有利于与客户共担风险（尹海程，2019）；提升资产的开发能力，增配长久期金融产品配置（宋占军和莫骄，2017）。

从国内外的研究文献看，有关保险公司资产负债管理的研究成果已十分丰富，所涉及的研究范围也十分广泛，相应的研究范式及方法已经较为成熟。已有文献从管理目标、管理方法、管理策略等多个方面对相关问题进行了探讨。研究的视角全面，内容覆盖面广泛，形成了相关问题的基本研究框架。

相比之下，尽管国内现有文献在低利率环境下资产配置、防范错配风险方面取得了一定成果，但是大部分的探讨还是较为零散，仅聚焦某一方面展开。对于低利率、负利率对于保险公司特别是保险集团资产负债管理的影响是什么，低利率环境下我国保险公司资产负债管理应如何完善，这些问题仍需深入系统研究。因此，本课题将以低利率环境为切入点，尝试对上述问题进行探索，以推动对相关领域的研究补充，并进一步以研究推动业务实践与决策。

三、低利率环境对我国保险公司资产负债的影响

利率是影响保险公司经营管理与决策的重要变量。作为保险精算假设和保险资金运用决策中的重要参数，利率一方面是负债端保险产品定价和保险需求的主要决定因素，另一方面也是资产端投资收益的主要决定因素，利率变动最终会对保险公司经营效益产生重要影响。整体来看，利率下行给保险公司资产端价值和负债端价值带来直接影响，影响大小则取决于资产与负债之间的错配程度。实际中，保险公司资产负债错配长期存在，资产与负债完美匹配并不总是可能或可取的。对于寿险公司来说，人寿保险负债的期限比市场上可获得的资产要长。对于财产险公司来说，完全的资产负债匹配会降低公司经营的弹性，尤其是在承保盈利的前提下，财产险公司的负债成本甚至低于零，这时进行资产负债错配其实是在投资端获取超额收益的主动选择。期限匹配需要较高的资产周转率，必须在接近到期日时出售证券，并对新发行的、到期时间较长的证券进行再投资。为了使资产期限接近新发行的超长债

券的期限，有必要对投资组合进行定期调整。一般而言，资产负债错配程度越高，利率下行的影响就越大。具体来看，利率下行带来的影响主要体现在以下几个方面。

（一）低利率环境对保险公司负债端成本的影响

持续的低利率将降低资产端新增寿险产品竞争力。寿险产品中含有最低保证，例如对结算利率、保费返还时对本金的最低保证等，这也是储蓄型新型人身险业务和基金业务最主要的区别。不同产品的最低保证模式和水平有所不同，特别是有些产品因为期限长、保证水平较低，因此最低保证是隐性的。在利率下行初期，由于寿险产品存在预定利率，短期内将推高保单价值，有利于寿险产品销售。随着利率持续下降，寿险的预定利率也会不断下降，虽然一定程度上降低了寿险业的负债成本，但同时也会对寿险产生不利影响。当利率在长时间内维持低位，预定利率下滑，风险偏好较高的客户则会转投基金等收益较高的产品，寿险产品的竞争力有所下降，保费收入将随之下滑。

利率下降影响保险公司盈利水平。一方面，利率下降将导致准备金计提增加，挤压保险机构经营利润，利润空间有所缩小。保险公司准备金计提主要是参照 750 天移动平均国债收益率曲线，利率下行过程中，国债收益率也在不断下滑，导致保险公司准备金计提增加，减少当期经营利润。十年期国债收益率从 2018 年 5 月 16 日 3.7330% 高点一路下滑至 2020 年 5 月 21 日的 2.7062%，降幅超过 1%，大幅增加了保险公司的准备金计提（见图 1）。另一方面，利率下行对固定收类投资产品产生负面影响。低利率环境下，保险公司固定收类投资产品的新投资收益率往往较低。

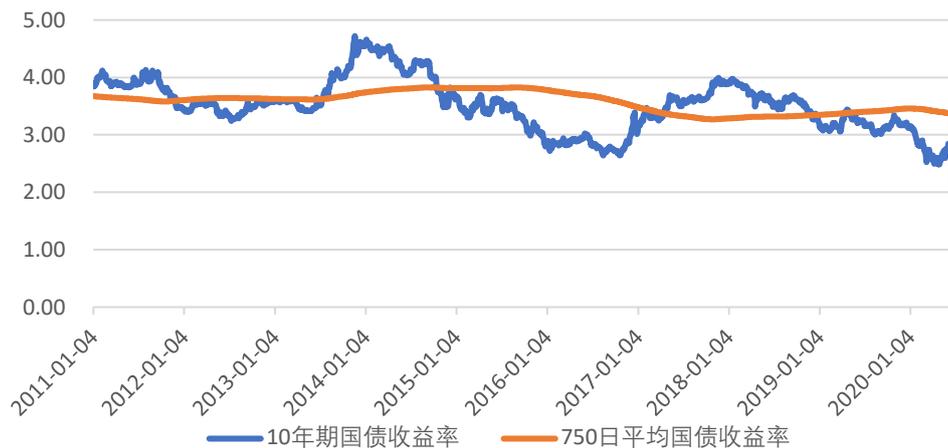


图 4-1 10 年期国债收益率及 750 日均线（单位：%）

数据来源：Wind。

利率下降将导致保险公司偿付能力面临压力。以寿险公司为例，从寿险公司负债端构成来看，长期保险产品占比较大，负债久期与资产久期间存在较大差距，资产负债期限缺口长期存在。随着低利率环境的持续，保险公司负债增幅会高于资产增幅，资产负债期限缺口将不断拉长，一定程度上导致实际资本降低，给保险公司偿付能力带来压力。

（二）低利率环境对保险公司资产端收益的影响

低利率增加利差损风险。保险资金配置的核心是长久期的固定收益产品，伴随利率中枢的下行，存款和债券类绝对和相对收益率水平会持续下降。安全资产收益下降，非标资产收益下移，权益市场波动较大，难以满足保险资金对于风险和收益的要求，利率持续下行一定程度上增加保险资产组合的波动风险。同时，负债端刚性成本变动滞后，从寿险业整体情况，产品定价利率过高，高息长期年金产品仍然存在，长期资本回报率进入下行阶段，未来将面临较大的利差损敞口。

低利率下新增资产再投资压力上升。长期债券收益率大幅下降，收益率曲线平坦化，压缩投资收益空间。如果将债券收益率的短端代表人身险公司资金成本，长端代表投资收益率，则收益曲线的长端与短端之间的差异代表人身险公司投资收益利差。在长期内，利率传导机制引发利差缩小，保险公司存量资产的投资收益将会降低，再投资风险超过价格风险，资产负债匹配管理面临较大挑战。

四、低利率环境下国际保险公司资产负债管理经验借鉴

从国际经验来看，美国和日本都经历过利率下行，并且目前仍处于低利率环境。美国和日本保险公司在应对低利率环境方面积累了丰富的实践经验。综合来看，美国和日本保险公司在应对利率下行冲击时，都注重资产负债管理，强调资产负债匹配。不同点在于，日本保险公司经历大幅利差损亏损后，对风险比较敏感，更多的是通过扩大海外市场和增加死差益和费差益来弥补利差损。而美国保险公司并未出现大规模倒闭现象，同时由于美国拥有全球最发达的债券市场，因此美国保险公司更多的是通过多元化资产配置和信用下沉等方式来应对低利率环境带来的挑战。具体来看，国际保险公司的经验做法可以总结为以下几点。

采用动态资产负债管理策略，进行风险识别、计量及动态监控的管理。根据资产负债管理的总体目标，保险公司在设定的各项约束条件下，通过资产负债管理模型实现资产负债规模和结构的动态优化，为资产负债动态调整、风险评估等提供支持。美国保险公司强调资产负债匹配，主动管理固定收益投资组合。违约风险可能导致资产与负债表现之间存在重大差

异，从而产生流动性风险，因此在资产配置中包括国内外的公司债、政府债等不同主体发行的债券一般具有较长的久期，在凸显保险行业特色的同时也能够为稳定资本市场做出贡献。美国富达投资在养老金管理过程中坚持动态的资产负债分析方法，即在养老金资产和负债结构相同的情况下，根据负债端不同的动态现金流折现特点，匹配不同的委托资产投资方式。

固定收益为主确保绝对收益。保险资产管理公司在固定收益资产研究和投资方面时间长、经验足，并且通过不断的研究深化，已经形成自己的投资逻辑，在获得绝对收益方面具有领先优势。基于既定的资产负债管理政策框架和风险合规要求，保险资产固定收益投资更多以买入持有策略为主，并不频繁进行主动型交易。国际保险资金运用配置固定收益类产品主要基于资产负债匹配的考虑。在风险偏好边界和偿付能力的双重要求下，保险资产管理公司配置大量固定收益类资产不仅能保证有充足流动性，也降低了系统性风险。

通过第三方资产管理业务拓展收益渠道。为增强保险集团业务经营的稳定性，降低利润周期性波动，在全球化混业经营背景下，保险机构开始增加第三方资产管理业务的收入占比，大力发展第三方资产管理业务。在发达国家的保险资管公司内，第三方资金占比不断提高。无论是通过并购方式还是借助政策东风，保险资产管理公司都把第三方资金放在了越来越重要的位置上。例如，德国安联集团在资产管理领域的多元化投资保证了安联资管的营收和盈利的持续性。根据不同的资产类别，安联资产管理公司有固定收益、股票、股权、夹层、对冲基金、基础设施与不动产、大宗商品、货币市场、房地产投资信托等资产配置。又如，美国保德信资产管理采用了“多经理”管理模式，通过特定领域的资产类别划分管理团队，使得各种业务均可保持投资特色，既满足了不同客户群体的风险偏好要求，又通过分散化和专业化经营降低了资产组合的风险。随着保险资金运用范围的不断拓宽，国际保险公司的投资范围基本实现了从传统到另类、从境内到境外、从虚拟到实体的金融资产类型全覆盖，跨区域跨品种投资降低了保险资产管理公司的资产组合风险。

拓展海外市场是解决低利率环境下困境的重点关注方向。低利率环境下，海外市场拓展作为盈利的主要来源之一。海外市场有着国内市场不可比拟的优势。优秀的外部管理人可运用其投研优势为保险资金的权益投资提供更高的收益，海外成熟市场投资可降低组合整体相关性。全球领先的保险公司在海外投资领域积累了丰富的经验，采取各具特色的全球化配置策略，充分利用全球不同金融市场间的相关性差异，平衡风险收益，一方面降低了单一市场投资风险，另一方面抓住了全球各个经济区域财富增长机遇，有利于取得长期稳健收益。

五、低利率环境下我国保险资产负债管理优化建议

整体来看，低利率环境下，保险公司从资本运营效率的视角出发，协调保险业务和投资业务，建立负债端和资产端的有序互动，将资产负债管理贯穿于公司决策经营的全过程，增加现有资本的预期收益。未来，保险公司应从以下几个方面做好管理资源的合理规划、分配，切实提升资产负债管理水平，以应对低利率环境带来的挑战。

建立资产负债两端沟通平台，完善组织体系。面对利率下行冲击，科学的组织体系是资产负债管理工作有效实施的重要前提。在战略层，建立经营的战略层、投资决策层等高管定期会晤机制；在技术层，加强研究与配置、账户与委托管理、交易与托管、直接投资、投资风险管理和运营支持之间的定期会商和工作交流；在基础层，加强基础性、前瞻性重要课题研究，为资产负债管理提供智力支撑。

夯实资产负债管理基础，推进量化管理工具升级。低利率环境下，借助先进的量化管理工具，实现资产负债结构合理安排、风险收益协调平衡，是保险公司夯实资产负债管理的基础。保险公司应重点升级资产负债量化管理工具，将工具嵌入到资产负债管理全流程，从前台营销到中台管控再到后台监督与决策，积极推进工具在资产配置、风险管控和规划决策等关键环节的全覆盖应用。

利用金融科技，提高资产负债管理效率。面对复杂的利率环境，保险公司应以科技创新为基础，结合自身特点，将量化模型、分析手段、信息系统与辅助工具应用到资产负债管理中，研究保险业务与宏观经济、资本市场等外部因素的联动方式，探索大数据、人工智能等在保险资产负债管理中的运用，建设智能化、数字化保险资产负债管理系统，推动 RPA（机器人流程自动化）深入到业务流程重要环节，实现资产负债管理能力、管理效率的持续提升。

推进资产配置多元化，拓展投资渠道。当前宏观经济环境错综复杂，保险资金大类资产配置的难度不断增大，保险资金获取超额收益的难度与成本不断提高。为更好的应对利率下行冲击，保险公司应加强资产配置的多元化，关注另类资产、困境资产的投资机会，另类投资具有长期性、收益性、稳定性等特征，困境投资具有跨周期、高收益特征，持有另类资产、困境资产可以获得长期收益，将成为无风险利率下降后补充绝对收益的重要途径。扩大海外投资比重，在配置过程中坚持审慎原则，在错综复杂的国际环境中寻找潜在机遇，增强海外资产配置能力和穿越周期投资能力。例如，在股权债权方面，可以利用香港作为海外投资的

重要支点，投资国外优质股权债权；在另类投资方面，可以把握“一带一路”沿线相关国家基础设施新建的投资机会。

合理优化资产负债结构和期限，加强流动性风险管理。为应对低利率下潜在的流动性风险，保险公司要动态监控资产与负债的期限分布、中长期流动性缺口，根据市场情况和自身可以接受的成本额度确定适宜的期限错配限额。通过对新业务进行模拟，预测资产端和负债端的流动性变化，动态调整新业务的期限结构，以保障流动性安全和资产端与负债端的期限匹配。同时，开展流动性风险压力测试和风险预警，模拟融资计划和资产变现计划等冲击带来的流动性缺口，以便提前做好应对措施。

紧抓疫情激发需求机遇，提高保障型业务占比。发展保障型业务是保险公司应对低利率环境的重要方式。在人身险方面，疫情进一步激发客户对健康险、意外险和寿险的需求。本来就快速增长的医疗和健康险板块，将被进一步点燃，另外，随着新冠疫苗的随后面世，基于疫苗有效性的新型健康险也可能会热销；加之数字化的影响，可以预见，未来在保障范围、相关服务等方面，寿险产品将迎来巨大创新机会。在财产险方面，对公共卫生事件公共责任险、中小企业营业中断损失保险和责任险等的需求有望显著增加。保险公司可以探索拓展保障型、价值型业务，持续提升原保费和期交业务比重，减少利率下行对公司经营效益的不利影响。

六、参考文献

[1] B. S. Bernanke. Monitoring the Financial System: A Speech at the 49th Annual Conference on Bank Structure and Competition Sponsored by the Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, Illinois, May 10, 2013. Technical report, 2013.

[2] D. Domanski, H. S. Shin, and V. Sushko. The Hunt for Duration: Not Waving but Drowning? IMF Economic Review, 65(1):113 - 153, 2017.

[3] J.H. Holsboer. The Impact of Low Interest Rates on Insurers[J]. Geneva Papers on Risk & Insurance Issues & Practice, 2000(1):38-58.

[4] R. Rajan. A Step in the Dark: Unconventional Monetary Policy after the Crisis. 2013.

[5] 陈洛菲. 寿险资金大类资产配置之法[J]. 金融博览(财富), 2020(Z1):80-82.

[6] 邓雄鹰. “利差损”会卷土重来吗? [N]. 证券时报, 2019-07-23(A06).

-
- [7] 丁璐莎, 项峥, 郑伟厚. 低利率环境下安联集团保险资产配置应对策略研究与启示[J]. 中国保险, 2020(01):42-47.
- [8] 郭金龙. 保险:风险硬约束[J]. 新理财(政府理财), 2017(06):58-61.
- [9] 郭雯钰, 欧阳玉秀. 我国寿险公司在低利率背景下经营现状及发展对策研究[J]. 对外经贸, 2020(06):119-122.
- [10] 贺竹君. 保险资金应做好跨周期配置[N]. 金融时报, 2019-12-16(T02).
- [11] 李鑫. 低利率环境下, 日本寿险资产配置和产品发展策略启示[J]. 上海保险, 2020(03):42-46.
- [12] 李忠献. 低利率环境下如何进行保险资产负债管理? [N]. 中国保险报, 2017-07-24(008).
- [13] 宋占军, 莫骄. 低利率环境下如何追求保险投资收益率[J]. 中国保险, 2017(02):22-26.
- [14] 孙正华. 日本保险业破产潮危机对我国的借鉴和启示[J]. 上海保险, 2018(04):14-17.
- [15] 吴杰. 欧美保险巨头的资产负债管理经验及启示[J]. 中国保险, 2019(06):60-64.
- [16] 郗永春. 低利率挑战传统投资理念——保险资管公司应从“打猎”转向“耕种”[J]. 清华金融评论, 2020(01):77-79.
- [17] 尹海程. 保险业“去杠杆”研究——基于保险公司资产负债的视角[J]. 中国保险, 2019(02):50-56.
- [18] 袁中美. 防控我国保险资金运用风险[N]. 社会科学报, 2018-04-12(002).
- [19] 岳晓琴. 182号文出台, 深化人身保险费率形成机制改革[J]. 金融经济, 2019(21):39-41.
- [20] 张立钧, 周瑾. 2018年保险公司全面风险管理与资产负债管理调研报告[J]. 金融会计, 2018(10):53-64.

第五章 力促资金转化为资本要素的有关思考

王俊 刘鉴 徐博文 乔国荣²³

资金与资本，虽一字之差，但有本质区别。资金与劳动、技术等要素结合后，“钱能生钱”即为资本。资本是推动经济发展和社会进步的力量之一，因而资本形成能力已成为一国市场竞争力的重要组成部分，更是大国核心竞争力博弈的有力体现。但长期以来，我国经济金融系统存在一个非常扭曲、低效的现象：资金很多、资本很少。一方面货币当局向市场投放了相对充沛的流动性，但另一方面，宽货币向宽信用传导不畅，实体经济尤其是小微、民营和一些创新创业企业得不到及时有效的资金支持。有的资金被吸纳到房地产市场，形成“印钞一炒地”资金空转循环；有的资金则淤积在货币市场形成“堰塞湖”；还有的资金被上市公司发行人“圈走”后便“套现离场”，抑或购买了大量理财产品，并没有将融资及时有效转化为企业再生产的资本，脱实向虚倾向一度较为明显。

实际上，国际发展经验表明如果缺乏有效的投资支撑，要想通过创新、转型、升级来实现经济结构的战略性调整和经济发展的质量提升，是很难成功的。如何让资金转化为资本，引导各类资金精准高效转化为经济循环的资本要素，是解决当前经济矛盾、助力经济结构转型升级的致胜之匙，需要在体制、机制、政策安排等方面下功夫。对此，我们有如下一些初浅建议：

一、增强资本市场财富效应，有序引导居民储蓄转化为股本投资

资本市场是资金融通和资源配置的枢纽。加强投资端建设，增强财富管理功能，促进居民储蓄向投资转化，有助于促进消费；同时，资本市场投资功能和财富效应的增强又会促进企业融资，进而传导到生产和实业投资，推动资本形成效率提高，最终实现资本和实体经济高水平循环，助力“双循环”新发展格局的构建。

一直以来，我国居民储蓄规模巨大，新冠肺炎疫情的冲击又在一定程度上提升了居民储蓄倾向，截至 2020 年末，城乡居民人民币储蓄余额高达 92.6 万亿元，若其中一定比例能转化为投资，将对实体经济发展大有裨益。现阶段，引导居民储蓄“活水”进入资本市场转化为投资，

²³ 乔国荣，中国保险资产管理业协会研究规划部高级主管，gowrong@163.com；刘鉴，中证数据有限公司研究员，liuj@cmsmc.cn；徐博文，中证数据有限公司研究员，xubw@cmsmc.cn；王俊，中证数据有限公司研究员，wangj@cmsmc.cn

正面临多重有利条件。从大类资产配置看，房地产已从过去二十年间的第一地位逐步滑落，投资回报率下降，而股票等权益类资产的相对吸引力则在持续提升。从政策取向看，在“房住不炒”政策基调下，房地产市场将逐步回归居住属性，同时大力发展多层次资本市场，增强股市活力已成为“十四五”期间重要的发展和监管导向。从国际比较看，以美国为代表的发达市场居民金融资产配置比重已逾六成，其中股票和证券投资基金的比重接近三成，相较而言目前我国居民的金融资产配置多以现金和存款为主，而投资股票资产的占比仅为2%，有较为广阔的提升空间。

实际上，只有政策面、主体参与者、中介机构协同发力，才能真正夯实投资财富效应的基础，从而反馈于融资端，形成优质公司和优质资产增加、估值提升，投资财富效应再提升的良性循环。一是要着力提升上市公司质量。上市公司是资本市场的“基本盘”和“压舱石”，上市公司的业绩犹如“里子”，其长期股价表现则如同“面子”，只有“里子”厚了“面子”才好看，方能吸引更多投资者。因此，上市公司应该更加聚焦于经营主业，提升经营管理能力，加大研发投入，提升产品核心竞争力；监管部门应当通过一系列制度安排合理引导和监督上市公司专注主业、提升经营效率和公司治理水平。

二是要着重加强投资者保护。现阶段，中国股市约有1.9亿个人投资者，为全球之最，远甚于其他任何国家，因而保护广大中小投资者的合法权益，增强投资者的获得感也是我国资本市场监管的重中之重。长期以来，我国资本市场对于广大中小投资者合法权益保护的缺位加之造假者违规成本较低，一直广为市场诟病，也被视为A股的“顽疾”之一。新《证券法》修订以来，对投资者保护的重视程度明显提升，未来，监管部门应严格落实，加大对欺诈发行、信息披露造假、中介机构提供虚假证明文件和操纵市场行为的查处和惩戒力度。要秉持“高”“低”并重的原则，既要让造假者付出高昂的成本，又要让中小投资者能以低成本维护自身的权益。当投资者利益能够得到有效保护时，投资者对股市的信心将得以极大提振。

三是金融机构要着眼加大投入、提升执业水平。增强资本市场的财富效应，也需要推动金融机构重视财富管理，将财富管理作为业务转型升级的方向之一。这要求中介结构资产管理部、经纪业务等直接面向客户的部门提高研究实力、增强服务质量、加快投研队伍建设，为客户带来财富收益，引导理财子公司加大对权益类产品和中长期理财产品的研发力度。对投行等中介机构而言，需要做好“看门人”角色，审慎执业以保障上市公司的质量，唯有上市公司质量得以提高，投资者方有可能获得财富效应。

二、多渠道为资本市场引入长期资金，探索推动养老金向积累型方向改革发展

长期以来，由于我国金融体系中各类资金长期投资意愿不足，导致长期资本，尤其是股本不足。这是我国在支持实体经济发展中更多依赖信贷等间接融资渠道的原因之一，这实际上不仅导致我国宏观杠杆率相对偏高、金融支持科技创新的力度相对不足，也容易加大资本市场波动。因此，应多渠道引入长期资金，大力发展企业年金、职业年金、各类健康和养老保险业务。这不仅可以优化资本市场结构，提高机构投资者比例，而且能够大幅增加社会财富的长期资本。

国际上长线资金或长期资本的主要来源是积累型养老金，数据显示，2018年，OECD国家养老金积累的余额加权平均占GDP的比重为126%，而中国仅约为10%。如果中国能够推动养老金改革向着积累型方向发展，达到OECD国家的平均水平，资本市场将有望迎来规模相当可观的长线资金。为此，可着重从几个方面入手。

一是进一步加大税收减免和优惠力度。产品税收层面。一方面要分类施策，着力突出金融产品的养老投资属性，对纳入第三支柱范围的理财、基金和个税递延产品等合格金融产品，免除或者给予其交易过程中的相关税费优惠，最小化其交易成本，以达到增厚投资收益的目的；另一方面，鼓励金融机构发行管理优质的第三支柱合格金融产品，建议对机构开展该类业务取得的收入，应予以相应的增值税和企业所得税减免，降低其开发、展业和经营成本，鼓励和引导金融机构加大研发力度、更积极参与我国第三支柱市场建设。此外，还应加快推动落实企业年金和第三支柱在税收方面的统筹衔接。个人税收层面。在缴费环节，酌情考虑在现行基础上进一步提高第三支柱缴费的税前抵扣额度，并定期适时根据社会平均工资增长、物价变动等因素变化动态调整；在领取环节，建议比照领取年金的个人所得税处理方式，不计入综合所得，全额单独适用个人所得税税率表计税，鼓励分期领取，降低领取时适用税率，进一步扩大受益群体。

二是加快研发长久期的投资产品。目前我国保险公司的负债端期限平均为13年，但资产端久期平均只有6、7年，资产和负债的久期配置有6至7年的错配。可见我国养老金普遍期限错配的挑战，因而需要推出相应的产品以弥合这种久期错配。实际上，一直以来的长债短配在利率下行周期中面临到期资产再投资风险，大大降低了产品收益率，这也在倒逼公募基金、私募基金管理人等机构主动开发与养老金投资管理相适应的产品和策略，吸引养老金、保险资金等长期资金投资私募基金，优化资金来源结构。

三是推动存量资金转化为养老金。其一，要加快研究和推动增加国有资本减持或划转的力度；其二，进一步探索论证使用部分国有土地的收益用来支持养老金转型的过渡期；其三，可研究设计 50 年期、100 年期等更长期限的国债品种以支持过渡期。

此外，应加强投资者教育和引导工作，加大对价值投资、长期投资等健康投资理念的宣传和培育力度，为资本市场提供长期稳定资金支持。同时，还要避免资金的频繁进出给实体企业带来流动性风险以及避免过高的投资预期给实体企业带来过高的融资成本。

三、激发私募股权基金和创业投资基金高质量发展活力，开创创新资本形成新局面

作为构成多层次资本市场的不可或缺的关键一环，私募股权基金和创业投资基金（PE/VC）在支持中小企业、科创企业创业创新，助力战略性新兴产业发展和提高直接融资比例等方面具有不可替代的重要作用。截至 2021 年 6 月末，存续的私募管理基金规模达 17.89 万亿元，连续 12 个月实现正增长。其中，私募股权基金（PE）、创业投资基金（VC）规模合计 12.02 万亿元，环比增加 317.74 亿元。然而，私募基金行业在快速发展的同时，行业总体却呈现出“基金数量多而不专、行业规模大而不强”的特点，同时还不同程度的存在“量小”、“质低”、“投短”、“募难”问题。主要表现为：价值发掘能力欠缺，或多或少存在“赚快钱”的侥幸心理，因而忽略了股权投资本质；对行业发展规律的认识尚不深刻，甚至不乏机构背离股权投资基金的本质，大张旗鼓开展“明股实债”业务，以股权投资之名行债权投资之实；此外，部分机构的合规风控意识仍较为薄弱，风控能力落后于实际业务开展。

事实上，鼓励基金投早、投小和投新，引导私募基金行业回归“私募”和“投资”的本源，从而推动实现优胜劣汰的良性循环，一直是私募基金行业行稳致远的根本遵循。一是要引导私募股权基金以服务实体经济为根本，提升支持科技创新能力。积极投早投小投新投长期投科技，给予高新技术企业、中小微企业和关键领域自主研发和创新大力支持，特别是注重倾斜重点布局产业升级和新经济新动能新业态等领域。

二是继续全面深化注册制改革。突出支持科技创新的战略定位，持续推动科创板关键制度创新、强化创业板服务成长型创新创业企业能力、发挥新三板服务中小企业的平台作用，推动发行、上市和交易等各环节的改革深化，有效地引导创投机构资金向科技创新型公司倾斜。同时，进一步完善创业投资基金退出渠道，优化“反向挂钩”政策，对专注于长期投资和价值投资的创

业投资基金市场化退出给予支持，畅通“投资→退出→再投资→再退出”的良性投资循环。

三是要坚持差异化监管，监管既要体现出精准度更要有温度。具体实践中，可考虑将证券投资基金和股权基金区别对待，将一般股权基金与创业投资基金区别对待；同时，对机构的风险等级和重要性加以区分，重点加强对高风险机构和重要机构的分类监管，进一步提升监管的精度和准度。

四是用好政府科技引导基金。政府引导资金是母基金性质，就像抽水机里的引水，通过 PPP 等方式，创设合理有效的进入、放杠杆、退出机制，吸引全社会资金，盘活投资，为振兴实体经济服务。

四、进一步创造条件，吸引更多境外资本投资境内上市公司

近年来，随着证券投资基金经营机构外资股比限制全面放开，QFII、RQFII 全面取消额度限制，境内外市场互联互通机制进一步优化，A 股“入摩入富又入标普”，我国资本市场国际化水平正不断提升。一方面，吸引外资有助于我国企业充分利用国际国内“两个市场、两种资源”，是构建新发展格局的有力举措；另一方面，中国股市相对来说缺少能够挖掘价值的机构投资者，外资的进入一定程度上弥补了这个缺陷。截至 2021 年 6 月末，外资在中国股市持股占比为 5%左右，较之境外发达国家两位数以上的水平仍有较大提升空间。

目前，我国资本市场在稳步放开跨境投融资限制的同时，还应更加重视深层次的体制和机制层面的对接，不断增强政策的稳定性、一致性和可预期性，不搞“急转弯”，稳步推动我国资本市场从局部管道式开放逐步向全面制度型开放过渡和转变。一是进一步创造条件提升“纳 A”范围和因子权重，吸引更多外资进入 A 股市场。要进一步深入研究 QFII、RQFII 的券款对付、外资持股占比限度的提升、互联互通涵盖标的股票范围的扩大、沪深港通的假日休市协同安排等一系列问题，做出针对性的专门安排，为更进一步的境外指数扩容创造良好条件。

二是通过介绍上市、第二上市等形式，推动中概股在香港、伦敦等多地上市。当前，美方已将中概股作为中美博弈的筹码之一，某种程度上中概股已是中美竞合的重要战场，不排除未来该领域的争端和摩擦频现。对于在美上市的大型中概股企业来说，由于其体量庞大，短期内私有化退市并不现实，可在维持在美上市地位的同时，通过介绍上市的方式，或通过发行 HDR 和 GDR 以第二上市的方式，在香港、伦敦等地上市。近期，网易、京东、百度等多家在美上市中概股已完成了在港交所的第二上市。通过拓宽企业上市地和上市渠道的选择，不仅保障了中概股企

业融资渠道的安全性，而且也便于境内投资者通过沪深港通、沪伦通渠道及 DR 互换机制，逐步提高持有中概股的规模，在为我国企业搭建新的国际融资格局的同时，提升了我国监管机构的国际话语权。

三是要加强对外资的监测监控，引导外资合法合规合理投资。目前我国 A 股市场的境外资金大致有几种类型：其一是散户，囿于其投资规模尚小，不足以影响中国股市的健康稳定运行；其二是险资、共同基金、退休基金、捐赠基金加之资产配置型基金等机构投资者，这一群体实则是目前在 A 股持仓中占比最大的外资群体；其三是通过国外券商的自营形式进入中国股市的投资者，其背后是以对冲基金为代表的投资者。对监管部门而言，一方面要努力营造良好的市场运行环境和秩序，这将有助于提升人民币资产在全球投资组合中的配置价值，增强对第二类投资者的吸引力，进一步增加国内市场中长期资金比重，降低国内市场与美债等境外风险资产收益率之间的关联性；另一方面，还要加强对第三类资金的监测监控，避免这些境外资金大进大出，在市场“兴风作浪”引发较大波动，冲击上市公司和实体经济。

五、结语

纵观全球经济发展历程，大国崛起背后的无不离开资本市场的强大推力；着眼国内，近 30 年中国资本市场的成长历程同样告诉我们，经济大国的蓬勃发展离不开有活力、有韧性的资本市场。当下，处在“十四五”阶段的新起点，中国经济发展已站上新的历史方位，我国资本市场发展也迎来新的历史机遇，正在步入全面深化改革的深水区。历史经验告诉我们，经济转型成功与否很大程度上有赖于资源配置的效率高低与否，而资本市场正是经济社会中最市场化、最有效的资源配置场所。在人口红利式微、要素成本上升的制约下，通过提高我国资本市场资源配置效率，力促各类资金精准高效转化为实体经济发展的资本要素，持续不断释放资本市场全面深化改革的制度红利将成为推动经济高质量发展的强力引擎。

第六章 基于 RCEP 视角的中国制造业价值链转型升级分析

刘星彤，苏畅，李美君²⁴

【内容摘要】后疫情时代全球经济复苏和增长备受关注。在全球新型冠状病毒肺炎疫情扩散和中美贸易摩擦加剧的复杂背景下，《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)于2020年11月15日得以签署，扩大了中国对外开放的领域和范围。在这样的背景下，本文利用价值链的增加值获取能力和对价值链的控制能力来衡量中国制造业的升级方向。近些年来中国制造业增加值获取能力有所提升，在短期内可抵抗“挤出”风险，但部分行业面临着“低端锁定”的困境。RCEP的签署可扩大中国开放范围，倒逼国内深化改革，从而打造以国际循环推动国内大循环的双循环格局。

【关键词】全球价值链；RCEP；中国制造业

一、引言与文献综述

改革开放以来，中国不断地通过降低关税和非关税壁垒等措施提升贸易自由度，并凭借资源禀赋和人口红利的优势，促使中国企业融入到全球价值链(Global Value Chain, GVC)生产网络中。经济总量大幅度增长的同时，技术水平却提升得相对缓慢。中国制造业仍然总体处于GVC中的下游环节，面临着“低端锁定”的困境。

近几年来贸易保护主义风潮愈演愈烈，特别是2018年以来爆发的中美贸易战使得我国面临的国际贸易不确定性达到前所未有的高度。2020年的全球新型冠状病毒肺炎疫情也加剧了全球贸易的萎缩态势，冲击将会导致各种中间产品的生产和组装配件等过程减少，致使全球价值链呈现出相当程度的萎缩，并可能带来不可预估的影响。后疫情时代全球经济复苏和增长备受关注。在关键时刻，中国展现出大国担当，以坚定的态度和积极的行动推动了国际经济合作，为世界经济复苏增长作出了重要贡献。

面临这样的困境，习近平总书记指出，“要逐步形成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”。2020年11月15日，经过8年谈判，包含东盟10国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰等15国的《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive E

²⁴ 刘星彤，北京外国语大学国际商学院2019级硕士研究生，研究方向为国际经济。邮箱：19021073@bfsu.edu.cn。苏畅，北京外国语大学国际商学院2019级硕士研究生，研究方向为国际经济。邮箱：19021082@bfsu.edu.cn。李美君，北京外国语大学国际商学院2019级硕士研究生，研究方向为国际经济。邮箱：19021074@bfsu.edu.cn。

conomic Partnership ,RCEP)终于得以签署。根据国际智库测算,到 2030 年,RCEP 有望每年带动成员国出口净增加 5190 亿美元,国民收入净增加 1860 亿美元,对促进全球经济复苏发挥重要作用。2021 年 3 月在全国两会上,“实现高质量发展,需要高水平开放”既是贯穿政府工作报告和“十四五”规划纲要草案的关键词,也是代表委员热议的焦点话题。而 RCEP 的签署,扩大了中国对外开放的领域和范围,进一步推动了中国的对外开放。因此本文在 RCEP 的视角下讨论中国制造业价值链的转型升级,这不仅对于保护中国产业链安全及促进产业升级都有着重要意义,还有益于稳定中国和 RCEP 成员国之间的经贸关系。

目前为止,全球价值链分工的测算已形成了众多方法。关于产业升级的测度方向主要是基于 Koopman 等(2010)提出的价值链位置指数,某产业在一国全球价值链分工位置越靠近上游,则越有利于获取高附加值。Antras 等(2012)构建了本质上相同的上游度指数,并运用该指数考察了 2002 年美国及其他国家相关部门在产品价值链上的位置变动。Wang 等(2013,2015)延伸了 KPWW 分解方法的视角,建立了 WWZ 方法,更加全面地测度一国或地区出口中的增加值贡献以及在全球价值链中的地位和趋势。Humphrey 和 Schmitz(2000)认为产业升级应包括工艺流程、产品升级、功能升级、价值链升级这四个过程。国内学者就如何突破低端困境、提高国际分工地位进行了大量研究。刘仕国等(2015)指出,可以利用全球价值链来促进产业升级与创新,而实现这个目标的关键在于整合国内现有产业链,企业可以联合起来共同开展国际贸易。魏龙和王磊(2017)认为可以从增加值获取能力和对价值链的控制能力两方面来评价经济体或行业的全球价值链地位。王岚、李宏艳(2015)基于 GVC 布局模型分析得出,增值能力弱是制约中国制造业各行业价值链地位提升的关键因素。可以看到,在全球价值链的大背景下,产业升级中的企业技术发生突破性创新时,升级路径就可能打破原有升级路径。在 RCEP 区域价值链的背景下,中国制造业全球价值链如何升级,是本文探讨的重点问题。

二、指标设定及描述分析

为了判定中国制造业在全球价值链中所处位置及制造业转型升级方向,需设定相关指标。学者们采用不同的方法设定这一指标,目前还未达到共识。本文采取魏龙的方法界定价值链的增加值获取能力和对价值链的控制能力,从而来衡量中国制造业的升级方向。本文选取基于 WIOD2016 数据库和 ADBMRIO 数据库初步处理出的 UIBE GVC 数据库来计算相关指标。

1. 增加值获取能力指数

价值链增加值获取能力体现了一个国家该行业创造价值、获取利润的能力，在短期内，制造业可通过创新、加大研发力度获取利润，实现在价值链上的升级。该指标的构建方法首先参考了 Hausman et al. (2007) 提出的出口技术复杂度 (ESI) 指标，并借鉴了王直等 (2015) 基于价值链的角度提出的新显性比较优势指数 (NRCA), NRCA 比传统显性比较指数更能衡量一个国家或地区的国际竞争力。最后借鉴魏龙和王磊 (2017) 的方法，以人均劳动报酬代替人均 GDP，与新显性比较优势指数相乘，得到增加值技术复杂度 (TSI)，即价值链增加值获取能力。

传统贸易的出口技术复杂度公式：

$$ESI_k = \frac{\sum_n \frac{X_{nk} / X_n}{\sum_n X_{nk} / X_n} GDP_n}{\sum_n X_{nk} / X_n} = \sum_n RCA_{nk} GDP_n \quad (1)$$

其中，n 代表国家，k 代表产业，t 代表时间。

将利用 KPWW 方法得到的基于产业部门前向联系的被国外吸收的国内增加值 (DVA_F) 和行业人均劳动报酬代入 (1) 式得到增加值技术复杂度 (TSI)

$$TSI_{jkt} = \frac{DVA_F_{jkt} / \sum_k DVA_F_{jkt}}{\sum_k DVA_F_{nkt} / \sum_n \sum_k DVA_F_{nkt}} LR_{jkt} = RCA_F_{jkt} LR_{jkt} \quad (2)$$

其中，n 代表国家，j 为目标国，k 代表产业，t 代表时间， DVA_F_{jkt} 为 t 时期 k 制造业行业的前向联系中国国内增加值出口， LR_{jkt} 为 t 时期 k 产业的人均劳动报酬

中国部分制造业 TSI 指数计算如下：

表 6-1 制造业增加值获取能力指数 (单位：万元)

行业		2000	2004	2008	2012	2014
高技术	基本医药产品和医药制剂制造	0.55	0.80	1.57	2.19	2.43
	计算机、电子产品和光学产品制造	1.64	4.05	6.55	11.99	13.43
	化学品及化学制品制造	2.27	3.48	5.98	6.00	6.48
	电力设备制造	1.72	2.11	3.21	5.94	6.71

	汽车、挂车和半挂车制造	0.35	0.79	2.09	4.61	5.03
中 技 术	焦炭和精炼石油产品制造	3.65	6.62	12.85	14.32	15.75
	橡胶和塑料制品制造	1.20	1.89	2.03	3.57	4.27
	其他非金属矿物制品制造	2.32	2.08	4.89	9.15	9.78
	基本金属制造	3.21	10.03	15.21	13.93	14.53
	机械设备除外的金属制品制造	0.58	1.01	1.80	3.06	3.49
低 技 术	食品、饮料和烟草产品制造	1.03	1.84	3.77	5.26	5.64
	纺织、服装、皮革制品制造	2.90	3.02	4.25	6.55	7.43
	木材、木材制品及软木制品的制造	1.08	1.92	2.66	4.94	5.87
	纸和纸制品制造业	0.93	1.62	1.79	3.20	3.46
	家具制造；其他制造	1.45	0.91	2.24	2.88	3.64

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

从表 6-1 中可以看出，从动态的角度来看，中国制造业在全球价值链中的增加值获取能力随时间呈现出递增的趋势，其一是因为加入 WTO 之后，中国制造业凭借其比较优势和改革开放之后的资本积累加快了加工贸易的进程，参与到全球价值链生产之中；其二是因为随着电子商务的不断发展，数字经济效应不断显现，制造业与互联网的结合降低了地理成本和人力成本，从而增大了增加值的获取能力。

从横向的角度来看，我国的化学品及化学制品制造业（2.27）、焦炭和精炼石油产品制造业（3.65）、基本金属制造业（3.21）和纺织、服装、皮革制品制造业（2.90）价值链增加值获取能力较强，基本医药产品和医药制剂制造（0.55）、汽车、挂车和半挂车制造（0.35）和机械设备除外的金属制品制造（0.58）增加值获取能力较弱。从整体而言，我国的中高技术制造业增加值获取能力是高于低技术制造业的。

2. 价值链控制能力指数

TSI 指数无法体现该行业的价值链控制能力，即产业转型升级能力。因此，引入价值链控制能力指数来弥补这一缺陷。一个国家或地区的增加值获取方式有两种：一种是进口中间品零部

件，进行加工组装成最终产品出口到其他国家，这种方式增加值获取较少，极大程度地依赖其他国家的中间品，容易被取代；第二种方式是同样进口中间品零部件，但将其附加国内增加值，即主要出口富有核心技术的中间品，供其他国家加工并出口最终品，这种方式由于具有核心技术不容易被其他国家替代。第一种方式向第二种方式转变，代表一个国家或地区正在摆脱处在价值链的低端位置的处境，进行产业转型升级。

垂直专业化指标是指一国出口产品中外国增加值占比，是一项广泛用以衡量一国参与全球跨国分工的指标，该指标能体现出该国在全球价值链中所处位置。处在较低端位置的国家，对上下游厂商依赖性强，因而对价值链控制能力就弱。因此，本文用最终产品中国外增加值占垂直专业化的比例作为价值链控制能力的评价指标。计算公式如下：

$$GVC-CTR_{jkt} = \frac{FVA - FIN_{jkt}}{VS_{jkt}} \quad (1)$$

该指标数值越大，说明国外增加值占比越高，该行业在全球价值链上越处于低端位置，即靠近加工、组装环节，价值链控制能力就越弱。

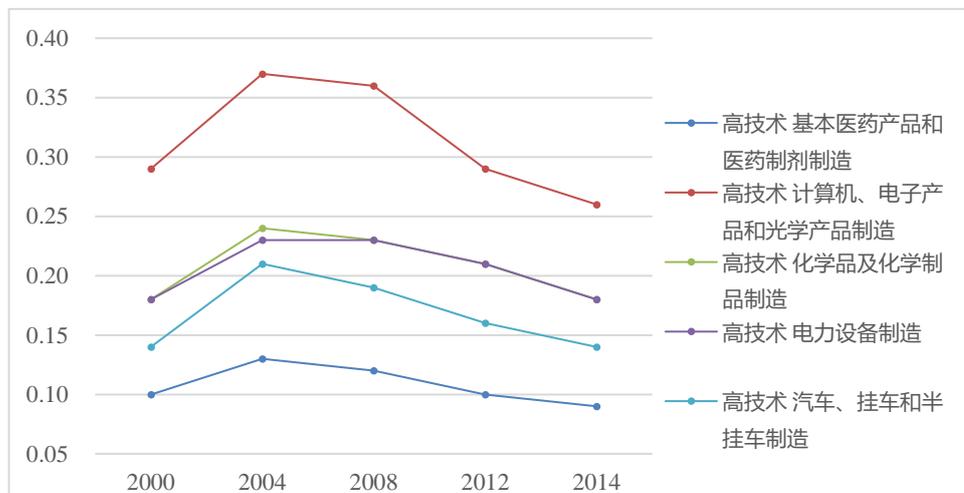


图 6-1 中国高技术制造业价值链控制能力指数

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

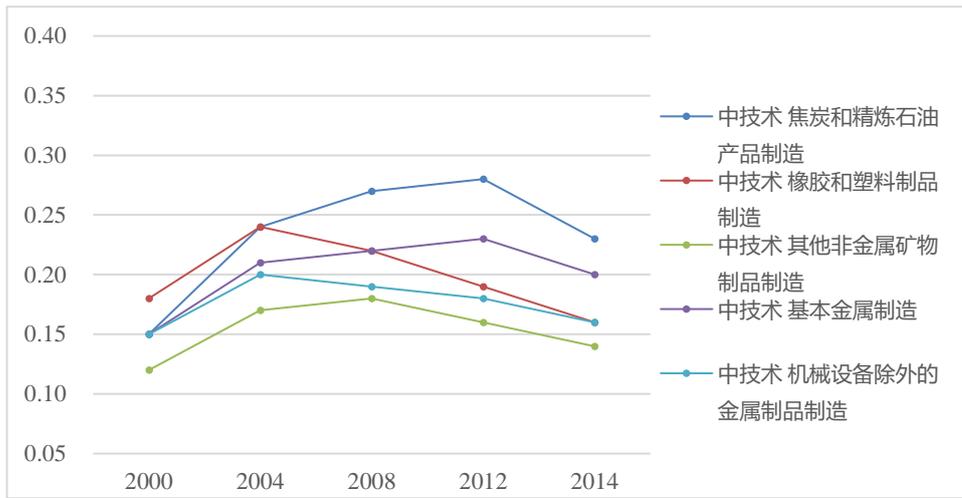


图 6-2 中国中技术制造业价值链控制能力指数

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

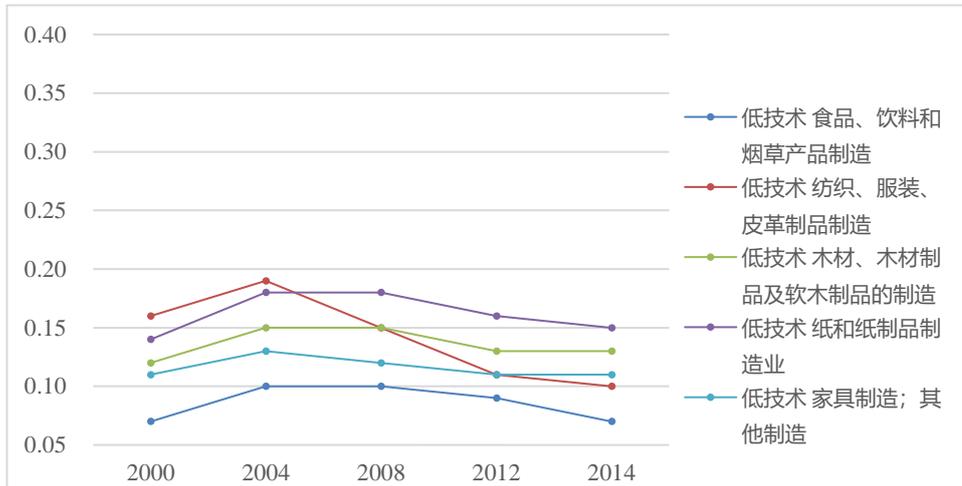


图 6-3 中国低技术制造业价值链控制能力指数

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

根据图 6-1、6-2、6-3 可得，从动态的角度来看，中国制造业的国外增加值所占垂直专业化的比重先增加后减小，即价值链控制能力随时间呈现出先变弱后增强的趋势，其因为是中国加入 WTO 之后，加快了加工贸易的进程，对外贸易发展的主要力量就演变成了加工贸易。中国对外国进口中间品的依赖加深，因此在全球价值链上的位置下降。2006 年以后，我国劳动力成本逐渐上升以及资源环境压力增大，为保持高利润，需将加工企业向更具成本优势的东南亚地区转移，并且中国贸易经济转型，向中高技术行业升级，使得制造业地位上升。

从横向的角度来看，中国高技术制造业价值链控制能力提升较为明显，但总体在价值链上处于较低分工位置，靠近最终产品加工组装环节，容易陷入“低端锁定”的困境。但近年来，国

家加大研发和投资力度，着重发展依赖创新、具有竞争优势的知识密集型产业，因此，高技术制造业的产业链控制能力逐年上升。中低技术制造业相较于高技术制造业来说，在全球价值链的下游环节上处于较高的分工位置，但这些行业相较于高技术行业而言增加值获取能力的劣势明显。因此，从长期发展而言，具有高附加值的上游环节是我国制造业产业转型升级的方向。

三、RCEP 区域价值链面临的问题

本文选取基于 WIOD2016 数据库和 ADBMRIO 数据库初步处理出的 UIBE GVC 数据库，利用 Wang（2017）基于生产长度角度提出的全球价值链位置和参与度核算方法测算了 RCEP 成员国和美国的全球价值链地位指数。

1. RCEP 大部分成员国嵌入 GVC 的中低端位置

如表 6-2 所示，RCEP 区域经济体中的发展较好的国家皆处于美国的上游。美国 GVC 地位相对平稳，主要原因是美国的生产结构已经成熟，在 GVC 中的地位变化不大。但从表 6-4 来看，RCEP 经济体在高技术制造业产业的地位指数与美国仍有差距，但差距在逐渐减小。总体而言，RCEP 经济体主要嵌入全球价值链的中低端位置，而美国嵌入全球价值链的高端位置，但随着新兴经济体的崛起，美国高技术制造业在全球价值链分工地位上与这些国家的差距逐渐缩小。从表 6-2 中可以看出，RCEP 经济体全球价值链参与程度是高于美国的，RCEP 经济体参加国际分工程度较高，这说明 RCEP 经济体出口中的国外增加值占比较高，对再出口中间品的进口额较大。RCEP 大多数成员国长期作为中下游生产者，被锁定在全球价值链的低端环节，区域内发展型经济体产业升级受阻，区域内产业面临结构性困境，阻碍全球价值链的进一步发展。

表 6-2 制造业全球价值链地位指数

年份	2000	2004	2008	2012	2014
美国	0.92	0.92	0.92	0.92	0.90
中国	0.93	0.92	0.92	0.93	0.93
日本	0.97	0.96	0.95	0.96	0.95
韩国	0.96	0.95	0.94	0.95	0.94
澳大利亚	0.98	0.97	1.01	1.02	1.02
印度尼西亚	0.89	0.88	0.87	0.87	0.86

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

表 6-3 制造业全球价值链参与度指数

年份	2000	2004	2008	2012	2014
美国	0.94	0.83	0.80	0.86	0.86
中国	0.73	0.76	0.83	0.74	0.87
日本	1.33	1.28	0.92	0.95	0.97
韩国	0.96	0.98	0.89	0.90	1.03
澳大利亚	1.30	1.14	1.15	1.17	1.08
印度尼西亚	1.40	1.19	1.27	1.27	1.27

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

表 6-4 高技术制造业全球价值链地位指数

年份	2000	2004	2008	2012	2014
美国	0.87	0.87	0.86	0.86	0.84
中国	0.84	0.84	0.82	0.82	0.83
日本	0.86	0.85	0.82	0.83	0.83
韩国	0.86	0.86	0.82	0.87	0.87
澳大利亚	0.94	0.90	0.95	1.04	1.05
印度尼西亚	0.82	0.80	0.81	0.79	0.78

数据来源：基于 UIBE GVC 数据库计算所得

2. 区域内成员国竞争加剧

从静态的角度来看日本整体 GVC 位置较高，其次是韩国，中国最低。从动态的角度来看，三个国家的 GVC 位置指数均在一定范围内小幅度波动。但日本和韩国的 GVC 位置指数整体呈现下降趋势，且韩国的下降幅度最大。日本一直处于区域价值链的高附加值位置，但是随着中国经济的崛起与新兴国家的发展，中国在价值链上开始攀升，与日本在全球价值链上的差距越来越小。中国开始向东南亚进行产业布局，与日韩两国在生产领域存在竞争关系。RCEP 经济一体化程度低，中国与日本、日本与韩国之间都未达成自由贸易合作协定。这也是 RCEP 发展区域价值链所面临的问题之一。

四、RCEP 促进中国制造业转型升级路径

即便 RCEP 区域价值链会面临一些问题,但是 RCEP 的签订对中国来说同样也会带来机遇。意义在于中国通过国际合作和竞争的新优势,提高中国制造业相关产业的科技创新水平,从而实现产业转型升级。中国进行制造业转型升级主要通过以下两种方式:一方面,RCEP 的签订促使成员国之间相关税率下调,有利于中国进口规模的扩大。例如,RCEP 签署后,日本汽车以及电子产品的进口关税下降,这些产品的相对价格变得便宜,消费者会有更大的购买意愿,这会对国内相关产业造成挤压,倒逼企业进行产业升级。另一方面,RCEP 签署便利了中国企业的对外投资,便于将处在中低端的加工、组装环节向成本更低的东盟国家转移,从而将生产资源集中在含有高附加值的产业上,从而推动国内制造业结构优化和产业升级。制造业高质量发展是中国经济的必经之路,也是中国产业结构优化和升级的内在要求。

RCEP 的签署有利于稳定中日韩之间的经贸关系,继而有利于保障产业链中关键产品的供应。以中日韩三国之间的电子产业链为例,这条产业链形成了完整的上下游环节之间的闭合循环:日本向韩国提供用于制作集成电路的原材料和专用设备,韩国将原材料加工成集成电路之后再出口给中国,中国利用从韩国进口的中间品组装生产后再向日韩出口通信设备等最终的电子产品。在这条产业链中,日本处于产业链的上游,韩国处于中游,中国处于下游。集成电路是中韩之间的主要贸易品。对于 RCEP 经济体来说,区域内是否能形成价值链闭环对保护各国产业链安全以及促进产业升级都有着重要意义。

五、结论与建议

近些年来中国制造业增加值获取能力有所提升,在短期内可抵抗“挤出”风险,但部分行业面临着“低端锁定”的困境。贸易保护主义和新冠疫情可能会长期化,当前国际全球价值链体系面临着冲击和重构。中国在 RCEP 签署的背景下,通过扩大中国开放范围,倒逼国内深化改革,从而打造以国际循环推动国内大循环的双循环格局。

综上,本文提出以下建议:

1. 深化关税和市场准入领域的改革

RCEP 生效实施后,将推动我国三分之一的贸易实现零关税,有助于扩大出口。为此,要在关税、海关程序、原产地规则、产品标准等方面进行改革,以制定出促使协定尽快生效实施的相应措施。除此之外,还需要放宽市场准入标准,降低外资进入门槛。中国需要加快修订外商投资

法律法规，维护外资的合法权益。

2. 推动 RCEP 区域价值链内向化

目前贸易保护主义盛行，对 RCEP 经济体的发展带来了负面影响，实现区域价值链的内向化，需摆脱对欧美发达国家市场的依赖。RCEP 产业内互补性强，中日韩三国具有完整的形成闭环的产业链，为减少外部风险提供了有力的条件，同时也推动着 RCEP 整体区域价值链升级和成熟。

3. 提升 GVC 分工地位，向主导环节逼近

加强价值链的增值能力和控制能力，需要形成价值链研发创新、销售设计环节的比较优势，以取代人口红利和资源禀赋优势，预防中国制造业在 GVC 中的挤出风险，突破“低端锁定”的局面。我国制造业企业需意识到价值链获取高附加值地位的重要性，重视人才培养，增加中、高技术人员的比例，学习国外先进技术并通过再创新实现价值链升级。

4. 对各类制造业部门提出差异化政策

规划制造业升级方向时，不应生搬硬套某一产业的升级经验。不同产业的价值链控制能力和增加值获取能力存在异质性。完善围绕电子商务、研发设计、融资租赁、知识产权等方面的立法，通过知识溢出和学习转化，提高企业自主创新能力。

六、参考文献

[1] Humphrey J, Schmitz H. “Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research,” Brighton: Institute of Development Studies, 2000.

[2] Koopman R. et al, “Give Credit Where Credit is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains,” NBER Working Paper, No. 16426, 2010.

[3] Pol Antràs, Davin Chor, Thibault Fally, Russell Hillberry, “Measuring the Upstreamness of Production and Trade Flows,” American Economic Review, Vol. 102, No. 3, 2012.

[4] Ricardo Hausmann, Jason Hwang, Dani Rodrik, “What you Export Matters,” Journal of Economic Growth, No. 12, 2007.

[5] Wang Z., Wei S. J. and Zhu K. F., “Quantifying International Production Sharing at the Bilateral and Sector Levels,” NBER Working Paper, No. 19677, 2013.

[6] Zhi wang et al, “Measures Of Participation in Global Value Chain and Global Business

Cycles,” National Bureau Of Economic Research ,JEL No.F10, 2017.

[7] 刘仕国等：《利用全球价值链促进产业升级》，载《国际经济评论》，2015年第1期，第64-84页

[8] 欧定余等：《RCEP 区域价值链重构对双循环新发展格局的促进作用》，载《消费经济》2021年，第1-18页。

[9] 王岚等：《中国制造业融入全球价值链路径研究——嵌入位置和增值能力的视角》，载《中国工业经济》，2015年第2期，第76-88页。

[10] 王政淇等：《畅通国内国际双循环，习近平这样阐述“新发展格局”》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0722/c1001-31793969.html>，访问日期：2021年8月

[11] 王直等：《总贸易核算法：官方贸易统计与全球价值链的度量》，载《中国社会科学》，2015年第9期，第108-127页。 20日。

[12] 魏龙等：《全球价值链体系下中国制造业转型升级分析》，载《数量经济技术经济研究》，第2017年第36期，第71-86页。

第七章 我国沿海出口导向型产业集群沿国际价值链升级的对策思考

程健²⁵

【内容摘要】产业集群已经逐步成为我国区域发展和产业布局的重要模式和发展趋势。近年来，依托于出口导向型经济发展模式，我国沿海地区产业集群取得了快速发展。然而，随着国内外发展环境的变化，沿海出口导向型产业集群在发展过程中也面临着国际价值链低端锁定、传统竞争优势逐渐丧失、创新能力不足、产业集群内分工同质化严重等突出问题。针对这些问题，应当产业集群中龙头企业发展，不断完善产业链条、加快产业集群创新发展以及产业集群品牌的构建、加强区域合作等方面实现突破，从而推动沿海地区出口导向性产业集群转型升级，更好促进我国经济高质量发展。

【关键词】 出口导向型产业集群；国际价值链；转型升级

一、引言

当今世界产业发展集群化趋势日益明显，产业集群已成为推动产业提质升级的客观要求。改革开放以来，我国以产业区域集群为特征的“块状经济”得到了迅速发展，产业集群逐步成为我国区域发展和产业布局的重要模式和发展趋势，并且逐步成为提升国际竞争力的新支点。早起我国东部沿海地区吸引了大量的外来投资，承接发达国家和地区的产业转移，再加上我国改革开放政策的引导以及人口红利等因素影响，形成了大量出口导向型的产业集群（专业化产业区或专业乡镇），并极大推动了沿海地区的经济发展。据相关数据统计，广东省规模超 20 亿元的专业镇就超过了 200 个，浙江省主要地区产业集群 120 多个。但是，随着国内外环境的发展变化，经济全球化遭遇逆流，总需求增长放缓，国内产业转型不断深入，尤其是在新冠疫情影响下，全球产业格局重塑，全球产业链再度缩短，全球经济持续低迷以及市场进一步萎缩，给我国沿海地区出口导向型产业集群的发展带来较大冲击。此外，随着我国人口红利的结束，再加上劳动力、土地等生产要素约束的进一步加大，沿海地区出口导向型产业集群正逐渐暴露出发展后劲不足、内生动力欠缺等问题，不少产业集群甚至呈现出衰退迹象。而随着全球化的不断深入，商品生产的各个价值环节都已经实现了全球的垂直分离和重构，形成了国际价值链，价值链中不同价值环节同特定区域的产业集群相互作用，进一步推动了集群产业的发展。在“十四五”期

²⁵ 程健（1983.12-），中国出口信用保险公司，经济学博士，研究方向：国际贸易、国际投资。

间，我国沿海地区既要摆脱出口依赖，又要保护传统产业的就业机会、保持社会稳定，迫切要实现产业集群的转型升级，因此，从国际价值链的视角研究沿海地区出口导向型产业集群升级问题，对进一步优化沿海地区出口导向型产业集群支持体系，促进产业集群升级，提高我国经济发展质量和水平，保持社会稳定发展，都有着重要的战略意义和实际价值。

二、国内外研究述评

关于国际价值链视角下产业集群升级问题，国外学者的研究方面：波特认为产业集群是国际价值链片段化的结果，其发展升级轨迹应该沿着国际价值链逐步完成。出口导向型产业集群应当不断提高自身在国际价值链环节中的价值量并沿着国际价值链升级，最终通过不断调整嵌入国际价值链的位置与组织方式促进产业集群升级。其应从生产制造环节最低端的产品加工出口开始，到国外品牌产品的生产和出口（OEM 和 ODM）代理权，再到引进和吸收外来新技术，进入高端产品和环节，自创品牌生产和出口，逐步沿着国际价值链不断升值，最终实现集群式升级途径。同时他还提出，集群处于动态演化中，集群因外部威胁、内部僵化等原因随时需要升级。集群演进有正向更替和反向更替，正向更替是产业群落从初级群落向更高级的群落，反向更替则是指产业群落走向衰落、退化甚至灭亡。德国学者格拉伯赫认为，产业集群有可能变成孤立内向的系统，集聚导致路径依赖和锁定，产业集群可从突破功能性锁定、认知锁定和政治锁定等路径实现产业集群升级。国际价值链对其产业结构的影响，通过量的扩张，深度合作，利益整合，相互依赖和产业价值链的链式效应表现，构成产业价值链的互为基础、相互依存、具有相互衔接关系的上下游企业构成完整的价值链，从而保证该产业价值链中人流、物流、信息流、资金流的畅通互补、互动双赢。施密兹认为产业集群升级就是集群整体获得高附加值的能力在全球价值链中的攀升，据此他们提出过程升级、产品升级、功能升级、链条升级。在实证研究方面：Bazan 和 Navas—Aleman 实证研究了巴西 Sinos 地区鞋制造业产业集群嵌入国际价值链的升级方式，得出进入美国链的企业依靠工艺升级，但功能升级最少；进入欧洲链的企业比进入美国链的企业有较高水平功能升级，在拉美和国内链上运作的企业功能升级水平最高，但工艺和产品升级较低的结论。Emstllgl 则以台湾新竹工业园的 PC 制造业产业集群为例，得出台湾电子设备供应商从为国际价值链中的主导企业提供 OEM，到延伸至从概念设计到模块化生产的 ODM，直至最终创造自有品牌的 OBM 的产业集群升级路径。Humphrey 和 Schmitz（2009）从国际价值链的视角，将产业集群升级分为四种类型：流程升级，即生产效率提高；产品升级，产品复杂化、单位

价值提高；功能升级，占据更多附加值的环节，如从 OEM 向 ODM、OBM 的跨越；跨行业升级，利用在原行业某种优势进入新行业。国内学者研究方面：王缉慈、吕政、魏后凯等研究了我国产业集群的升级问题，王缉慈提出培育产业集群的根植性；盖文启提出完善区域创新网络实现升级；魏后凯提出培育产业集群持续竞争力和加强政府治理来实现地方制造业产业集群升级。

三、我国沿海出口导向型产业集群发展存在的问题

（一）集群攀升受压制下长期处于低端锁定

发达国家的跨国企业在技术、人才、管理、品牌、渠道等方面具有一定的优势，因此更多会参与价值链上游的产品研发、设计以及价值链下游的品牌、服务、销售等环节，通过占据微笑曲线的两端，对代工企业形成控制，从而阻碍了发展中国家产业集群的攀升。例如，技术能力是跨国企业形成市场垄断的一个重要能力，跨国企业为了保持在技术方面的优势，会对关键核心技术进行控制和监管，防止技术扩散，同时还会对代工企业进行技术遏制、封锁和打压，从而进一步巩固自身技术优势，扩大同代工企业之间的技术差距。美国对华为的技术封锁和打压就是很好的例证。另外，跨国企业还会通过品牌兼并、品牌本土化等策略，控制国际价值链的终端市场，从而维护其市场垄断地位。

我国东部沿海地区产业集群凭借低廉的劳动力、土地和自然资源的比较优势，从产品价值链的角度来看，产业集群大都呈现出菱形组织结构，即盈利少的生产制造环节能力较强，而毛利高的研发、设计以及尾部的营销、品牌环节较弱。在整个价值链体系中，既受到价值链上游环节（技术方面）的制约，也形成了对价值链下游环节（市场方面）的依赖，这种对价值链上下游环节的依赖，造成了我国企业长期被动接受国际产业分工，无法摆脱被锁定在全球价值链底部的困局。一方面，低端锁定使我国企业损失了大量的利润。另一方面，我国企业长期游离于研发、设计、品牌、服务、销售等战略性环节之外，面临的资源与环境约束越来越大，其结果必然是在产业层面越来越边缘化于国际价值链的战略环节，进而在新一轮国际分工体系中丧失主动权和控制权。目前，沿海技工的数量和质量也难以适应沿海出口导向型集群升级需要，普通劳动力的供给形势也发生了显著变化。如何由被动接受国际分工向主动参与国际分工转变，已经进入战略转折点上。

（二）传统竞争优势逐渐丧失

长期以来，劳动力资源丰富和成本优势使我国成为世界工厂和世界经济增长的引擎，“人口

红利”成为经济增长的有力助推剂。但是当“人口红利”期结束后，我国经济增长的动力还能持续多久？“人口红利”对出口导向型产业集群的影响主要体现在对劳动供给上。从劳动供给来看，我国当前仍然处于劳动年龄人口较为丰富的时期，但是随着我国劳动年龄人口增长速度的减缓，以及人口老龄化的加剧，劳动力数量不足的问题会很快到来。尽管城乡二元结构及城镇化给中国劳动力供给提供了较大的弹性，但从长期来看，劳动力数量下降仍是必然的趋势。

目前，我国浙江、江苏、福建、沿海等沿海地区有大量的电子信息、机械及专用设备、纺织服装、建材、金属制品等出口导向型的产业集群，其中超过半数的产业集群分布在环渤海经济圈、长三角、珠三角地区。这些地区长期以来都是劳动力的净流入地区，丰富的劳动力带来的成本优势是沿海地区产业集群形成和发展的重要影响因素。沿海地区众多产业集群发展过程中主要依靠赚取差价来获得竞争优势，随着全球经济的日益低迷、贸易摩擦频繁、人民币升值以及国内劳动力成本上升等因素影响，沿海地区产业集群建立在低成本要素和精细化分工为支撑的规模化生产能力等基础上的竞争优势逐渐丧失，依赖外向带动和低成本资源要素外延扩张发展的路径日益狭窄，沿海地区出口导向型产业集群发展面临增长的困境。

（三）创新动能不足

目前，我国沿海出口导向型产业集群大多属于传统产业集群，集中于劳动密集型产业，缺乏高新技术产业集群，在国际价值链和分工体系中大多处在加工制造环节，以仿制和贴牌为主，自主品牌不足，主要依靠低要素成本和产品低价格来维持其竞争优势。从短期来看，这些劳动密集型企业能够获取大量的国际订单，并通过国际价值链迅速进入到国际市场当中。但是，这些企业更多是通过模仿、学习的方式实现技术进步和产品升级，自身技术创新动能不足，产品开发、设计能力弱，缺乏国际竞争力。从长期来看，这种发展方式必然会降低自主创新能力，并且被锁定在国际价值链的低端。由于集群自主创新能力薄弱，企业缺乏核心技术和知识产权，企业间相互模仿现象严重，再加上没有完善的技术扩散机制，无法建立有效的持续创新能力。大量中小企业模仿生产的产品质量和档次不高，使得集群陷入“低价竞争—无力创新—相互模仿—不愿创新—低价竞争”的恶性循环，会引发整个集群的衰退甚至消亡。另外，部分以外源型企业为主的产业集群，由于核心技术未掌握在本土企业手中，无法与处于价值链高端的企业竞争，也难以与国内产业集群进行价值链整合。

（四）集群内企业分工同质化严重

不管是从地理空间还是企业层面来讲，全球价值链当中高附加值环节，对应的集群集中度

较高，附加值越低，集群的分散程度也就越高。在价值链底层环节的产业集群往往特别多，且相互之间存在非常激烈的竞争。我国沿海地区产业集群大多是以“一镇一品”为基础发展起来的，大多数产业集群为传统产业，从企业间的分工和产业链的完整性来看，同质化比较严重，集群内的“竞争”明显多过于“合作”，链条完整性也不够，主要靠低成本优势竞争，还没有达到企业网络型阶段（产业链分工精细化，竞争优势主要是范围经济），更没有达到自主创新、研制开发、区域品牌形成的阶段（拥有自主创新能力和区域知名品牌）。集群内企业之间的产品市场细分程度不高，同类产品的市场定位较为相似，极易陷入低价肉搏战困境。

此外，集群内龙头企业的实力强弱程度是衡量集群发展潜力的重要标志。我国沿海地区出口导向型产业集群主要集中在日常生活用品等劳动密集型相关的产业，对企业规模、技术、劳动力的素质要求都不高，产业的进入壁垒低，集群主要以中小企业为主。集群内关键企业、龙头企业实力较弱，难以形成产业集聚效应，制约了我国沿海地区出口导向型产业集群的升级。

四、我国沿海出口导向型产业集群升级的思路

（一）加快产业集群中龙头企业的发展

培育和壮大产业集群，要找准发力点和突破点，简而言之，需要有龙头企业的推动和带动。龙头企业是产业集群的核心，在产业集群发展中，龙头企业能够凭借自身强大的创新能力、资源整合能力和引领带动能力，弥补中小企业的短板，不断增强行业的“蓄水”能力，放大产业集聚效应，从而壮大产业集群。在产业集群发展过程中，要高度重视龙头企业的带动作用，把培育和吸引龙头企业、领军企业放在更加突出位置。充分利用国内产业结构调整、粤港澳大湾区建设、长江经济带建设等战略机遇，着力发展壮大现有龙头企业，并发展一批基础较好的相关配套企业。同时，政府要不断加大对现有企业的培育扶持力度，创造良好的发展环境，引导社会资源和关联企业向龙头企业聚集，提高龙头企业核心竞争力。激励龙头企业通过技改、兼并重组等多种方式实现转型升级，从而带动产业集群的整体发展。

（二）不断完善产业链条

建立完整的产业链条一方面能够有效的提升产业集群的整体素质和市场竞争力，另一方面也是有效推动区域经济高质量发展的重要途径。我国沿海地区在完善产业链条方面可以从以下四个方面着手：一是围绕现有产业链条的缺失环节进行“补链”。目前，我国沿海地区大量传统的出口导向型产业集群，其产业链条较短，很多企业还主要集中在附加值较低的加工制造环节。

在招商引资方面，要引导资金投入到“微笑曲线”两端高附加值的环节，推动集群企业从产品生产向前扩展到产品研发、设计，向后延伸到产品销售、服务等，形成全产业链条。另外，世界上一些比较成功的产业集群的重要经验就是产业链条内部精细化的产业分工，针对目前沿海产业集群产业链分工薄弱现状，要进一步加快产业分工的精细化，实现产业链的纵向一体化。二是聚焦发展潜力巨大的战略性新兴产业进行“建链”。战略性新兴产业代表着科技创新的方向，也代表着产业发展的方向，具有科技含量高、市场潜力大、带动能力强、综合效益好等特征，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用，当前，我国面临的内外部环境发生了深刻变革，战略性新兴产业的发展已经成为推动产业结构转型升级、引领高质量发展的重要力量。我国沿海地区应当重点发展包括信息技术、新能源、新材料、生物医药等在内的产业，加快培育世界级战略性新兴产业集群。三是针对某些产业集群在价值链上具有一定竞争优势的环节进行“稳链”。我国沿海地区的部分产业集群，例如服装产业，虽然劳动密集、附加值低的下游服装成衣生产持续外迁，但是在附加值相对较高的中上游化纤、棉料行业地位具有显著的优势（我国是全球最重要的化纤和面料出口国，化纤、面料出口占全球贸易额三分之一，且主要集中在浙江、福建等沿海地区），在部分附加值相对较高的产业链环节中具有较强的国际竞争优势，应当进一步加强产业链中上游产品的高端化升级，从而发挥价值链优势，起到稳链固链作用。四是针对现有优势产业链的关键环节进行“强链”。从提升金融、科技、信息化以及构建品牌效应等方面入手，对现有优势产业链的关键环节进行强化提升，全面提高产业发展质量和水平，努力打造具有核心竞争力的优势产业集群。

（三）加快产业集群创新发展

创新是集群发展的第一要义。技术创新是产业集群获得可持续发展的根本动力，是最高级的产业升级路径，也是保持集群持久竞争优势、促进区域经济高质量发展的关键。产业集群需要更多地融入全球化网络体系当中，必须更加注重提高创新资源支撑能力，发挥技术创新的驱动作用。支持有条件的企业建立研发机构、研发团队，提高自主创新能力。促进企业与当地高校、科研机构战略合作，逐步形成以企业为主体、以市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，加快形成创新网络。政府也要加强对技术研发潜力大的产业集群的支持，依托重点骨干企业建立产业共性技术平台，加强核心领域关键技术攻关，不断促进技术外溢与转移，既提升产业技术水平，又增强协同创新能力。积极参与或主导标准制定，加强知识产权保护，促进人才、技术、资金、信息等创新要素的流动和共享，引导创新资源向集群集聚，提升产业集群整体创新

能力。

（四）加强产业集群品牌建设

近年来，中共中央、国务院出台的《国家创新驱动发展战略纲要》等一系列重大战略和多项重要政策均对产业集群品牌建设作出部署。《“十三五”国家知识产权保护和运用规划》明确要求推动产业集群品牌的注册和保护。集群品牌是随着产业集群的形成与发展而逐步形成的，创建、维护与利用集群品牌，诞生一批具有个性化品牌的企业，是产业集群向高级阶段演化的必经之路。东部沿海地区应把创建品牌特别是区域品牌放在重要位置。一是培育创建知名品牌。推动生产要素向名牌产品和优势企业流动，引导企业增强品牌意识，提升内在素质，争创知名品牌。鼓励产业集群制定品牌发展规划，以产业集群品牌商标为纽带，建立政府引导、协会主导、企业参与的工作机制，健全协会、企业、个人的利益联结机制，实现集群品牌共建共享。二是加大品牌推介力度。积极参加国内外各种品牌展会，充分利用集群展览展示平台、电子商务平台等公共营销渠道，开展品牌形象宣传活动，全面加大平面和网络媒体广告宣传力度，提升产业集群品牌国际知名度和美誉度。三是重视品牌与集群的互动发展，从委托加工（OEM）、自主设计和加工（ODM）到自主品牌生产（OBM），打造沿海产业集群的区域品牌，提升产业竞争力，提升沿海产业集群在全球产业链中的地位。

（五）强化区域合作

沿海产业集群必须突破原有的地域限制，强化区域合作和城市合作，增强区域产业集群的整体竞争力。以广东珠三角为例，珠三角内的产业集群应积极进行整合，按照世界级制造业基地的产业定位，拓展共生发展空间，积极推进集群外部扩展和产业转移，推进区域城市化与区域产业集群发展的互动提升。形成一批产业集群逐渐形成“专业化分工生产体系+城市空间发展体系”的发展模式，推动工业化、市场化、城市化相互促进、相互提升。如虎门服装城、乐从家具城等一批国际性商贸市场，在与工业化、城市化的互动中形成和发展。消除区域不合理的布局分工、相互之间的恶性竞争以及资源浪费等内耗现象，加速东部沿海地区与外围地区的要素流动，在更高层次上互补互惠，从而带动区域经济协调发展。

五、参考文献

- [1] 陈启斐,王晶晶,黄志军.参与国际价值链能否推动中国内陆地区产业集群升级[J].经济学家,2018(04):42-53.

-
- [2] 陈雁云,朱丽萌,习明明.产业集群和城市群的耦合与经济增长的关系[J].经济地理,2016,36(10):117-122+144.
- [3] 冯德连.国际价值链下中国劳动密集型产业集群升级机制与策略[J].江淮论坛,2017(02):57-63+193.
- [4] 姜江,胡振华.区域产业集群创新系统发展路径与机制研究[J].经济地理,2013,33(08):86-90+115.
- [5] 李金华.我国创新型产业集群的分布及其培育策略[J].改革,2020(03):98-110.
- [6] 马建会.优化沿海出口导向型产业集群支持体系的路径思考[J].社科纵横,2012,27(05):11-13.
- [7] 郝延伟.国际价值链视角下我国产业集群的转型升级研究[J].学术论坛,2016,39(05):49-53.
- [8] 胡大立.我国产业集群国际价值链“低端锁定”战略风险及转型升级路径研究[J].科技进步与对策,2016,33(03):66-71.
- [9] 黄永春,郑江淮,杨以文,谭洪波.全球价值链视角下长三角出口导向型产业集群的升级路径研究[J].科技进步与对策,2012,29(17):45-50.
- [10] 黄永春,杨以文,仲欣,黄睦涵.长三角出口导向型产业集群的攀升路径与对策研究[J].中国科技论坛,2012(06):78-83.
- [11] 阮建青,石琦,张晓波.产业集群动态演化规律与地方政府政策[J].管理世界,2014(12):79-91.
- [12] 夏昕鸣,贺灿飞.贸易保护视角下中国出口导向型外资企业产品演化[J].经济地理,2019,39(04):109-117.
- [13] 王丽丽,陈国宏.供应链式产业集群技术创新博弈分析[J].中国管理科学,2016,24(01):151-158.
- [14] 吴松强,蔡婷婷,赵顺龙.产业集群网络结构特征、知识搜索与企业竞争优势[J].科学学研究,2018,36(07):1196-1205+1283.
- [15] 张凡.产业集群升级研究的演进逻辑与趋势展望——从宏观到微观的三层次分析框架[J].财经理论与实践,2016,37(06):114-118.
- [16] 张敬文,李晓园,徐莉.战略性新兴产业集群协同创新发生机理及提升策略研究[J].宏观经济研究,2016(11):106-113.
- [17] 张向阳,朱有为.基于国际价值链视角的产业升级研究[J].外国经济与管理,2005(05):21-27.
- [18] 张卫华,梁运文.国际价值链视角下“互联网+产业集群”升级的模式与路径[J].学术论坛,2017,40(03):117-124.