

在7月30日中央政治局会议上，中央明确指出，“要提高产业链供应链稳定性和竞争力，更加注重补短板锻长板”。在这次疫情中，我国产业链供应链受到两轮冲击，第一轮是国内疫情暴发，各地封城封区，全国停工停业；第二轮冲击是国内刚刚迎来复工复产，国际疫情加速蔓延，企业出口订单或取消或延迟，产业链供应链再次受冲击。当前，更加注重补短板锻长板，多措并举稳定我国产业链供应链，对推动经济增长和国家产业安全至关重要。

中间品贸易特征：决定了产业链供应链稳定要有全球视野

20世纪90年代以来，以生产工序空间分离为特征的垂直专业化，推动了全球价值链分工模式的兴起。国际分工从产业分工到产品分工进而走向要素分工，实现了经济全球化下“市场一体化”与“生产分散化”的统一。以要素分工为表征的国际分工新格局，意味着资本、资源、技术、劳务等生产要素可以在世界范围内大规模流动并进行优化配置，而中间品贸易则是各国生产要素分工合作的直接载体。由于中间品穿越国境的次数增多，全球生产链在拉长。这一趋势在全球分工程度最高的制造业体现得尤为明显。随着生产要素在全球范围内的自由流动大大增强，各国各地区经济的发展与外部宏观经济之间的联动性不断深化，相互依赖的程度因此而日益加深。生产不再是个别企业的孤立行为，而是在国际生产体系基础上进行。“无国界生产”体系逐步形成，促成了全球贸易模式由货物贸易向任务贸易的转变。中间品沿着价值链反复跨越国界流动，中间品贸易占全球贸易的比重越来越高。基于OECD BTDIKE双边贸易数据的测算，在全球制造业进出口中，中间

产业链供应链稳定 要注重补短板和锻长板

□ 董小君

品占80%左右，资本品和消费品则处于20%左右。我国加工贸易中也包含了大量中间品贸易，在其他贸易方式中，中间品也占据了相当大的比例。

产业链供应链是连接世界经济的血管。这次疫情全球蔓延，以中间品贸易为主要特征的全球价值链体系，正遭受近40年以来最严重冲击。随着人员交流受限、国际运输物流不畅，中间品贸易呈迅速下降态势，更为严重的是，原材料和零部件严重短缺，产品库存面临枯竭风险。其传导机制表现为疫情暴发所引发的最终需求的严重缩减迫使相关企业作出存货调整，随后通过全球价值链冲击迅速传导至整个上下游环节，且产生“放大效应”。在全球价值链分工体系下，中国是世界的一部分，很多产品需要在相互协调与合作的企业组织框架内实现。中国要稳定产业链供应链，必须有全球视野，以更开放的心态与全球产业链供应链对接，在国际分工新体系中谋划并确立中国特色的竞争优势。

价值网络结构：决定了产业链供应链稳定需要系统推进

按照功能，一个完整的全球分工

与协作由价值链、产业链和供应链三个部分构成。价值链活动，是指通过上下游企业价值创造，不断改变产品的性状、赋予其功能属性，满足客户需求。供应链活动，是指商品的物理空间转移，包括原材料、中间产品和商品在供应商、制造商、销售商、消费者之间的转移和交接过程，物流成本以及流畅程度，决定了供应链成本。产业链活动，是指不同产业上下游通过信息传递、知识共享在价格、产量、策略等方面实现纵向协同。分工深化的程度差异全面反映在价值链、供应链、产业链的价值网络的结构差异上。价值链、供应链、产业链不同类型的活动交织在一起，形成价值网络的良性循环。如果说价值链是从利润层面考虑，即企业处于价值链什么位置，决定其利润空间大小；供应链则主要从物流成本考虑企业之间的连接；产业链则是从宏观管理角度对不同地区、不同产业、行业之间有序安排。

全球分工与协作的价值网络结构，决定了我国在稳定产业链供应链时，要有系统性思维方式：在价值链方面，多途探寻升级之路。在传统分工格局下，发达国家处于价值链的高端，控制整个价值网络的演进方向，发展中国家处于价值链的低端，从事的是标准化的生产环节。我国需要从两个方面进行升级：或是沿价值链两端升级，或是给传统制造业赋能，在

价值链中间环节“就地”转型升级。在供应链方面，打造中国的国际物流巨头，保证正常商品贸易通道畅通，确保作为供应链血脉的国际航空、陆运、海运大体畅通。在产业链方面，各地政府要鼓励当地企业，破除以往市场竞争中形成的品系和资本壁垒，在力所能及范围内相互“融通库存”，尤其是要融通本地其他企业急需的中间产品，尽最大能力弥补产业链缺口。

产业链集群：产业链供应链稳定的“经济马赛克”

产业链集群可以被定义为众多企业在某一地理区域上的集中现象和过程。日本学者详细总结了亚洲和非洲19个产业集群的发展过程，归纳出产业集群的演化规律，即产业集群分为两阶段，斯密式增长阶段（数量扩张）和熊彼特式增长阶段（质量提升）；从数量扩张阶段到质量提升阶段的转变，就是产业集群的升级。根据波特的国家竞争优势理论，产业集群形成后，可以通过降低成本、提高效率、刺激创新等多种方式，提升产业集群区的竞争能力，这种竞争力远高于非集群地区。产业链集群不仅能更高效地整合资源，降低交通运输成

本，而且产业链集群内上下游企业集聚于邻近的地理空间，可以降低供应商的违约风险。在经济全球化和本土化共同作用下，产业链聚集某一地区形成“经济马赛克”，具有较强的抗风险能力。在这次疫情中，我国苏州、重庆等地的电子制造产业，在疫情期间订单不降反增，这是因为其产业链上80%的零部件都能够在本地产供应。相比之下，那些“散兵游勇”式的中小微企业受冲击最大。

因此，为了实现产业链供应链的稳定，一方面，推动产业集群纵向延伸，即从产业上游的研发机构、原材料和零部件及配套服务的供应商，至产业中游的加工、制作、组装等制造商，并向下游延伸到产品或服务的营销网络，不同价值创造环节都聚集于某一地理空间内。通过拓展上下游企业，延伸境内产业链长度。由于这种地理空间的优势，促使企业间专业化分工和协作机制更为稳定。较著名的产业集群有硅谷、波士顿128号公路、我国台湾的新竹科学园区、我国浙江的“义乌商圈”，都充分发挥了产业链的纵向集群效应。另一方面，推动产业集群横向延伸，即将那些产业链上某一链环，从事同一价值创造活动的同行企业，聚集于某一地理空间，形成规模效应。现阶段，要充分利用京津冀、长三角、粤港澳大湾区及其他大城市群等优势地理空间，充分发挥产业链的横向集群效应。

本国供应体系完备：保证产业链供应链稳定的国家安全网

疫情不只改变着微观企业的命运，也在重构产业链供应链的秩序。近期看，目前各国实施封锁措施，疫情已在不同程度打破了全球供应链的纽带。长远看，值得关注的是，人们对全球化产业链的认识产生了根本性的变化：即认识到全球供应链极易受到破坏，从产业安全考虑，也不能过度全球化。这也许是这次疫情对世界经济体系的根本冲击。疫情正在破坏全球制造业的基本原则，一些公司正考虑缩小多步骤、多国家供应链。

近年来，由于经济全球化向经济地区化转变，所谓的“地产地销”现象已经发生。疫情期间，各国政府都强烈意识到产业配套对国家经济安全的重要性，美欧呼吁一系列重要的制造业环节回归本土，日本经济刺激计划中也出现类似“改革供应链”资助项目。疫情过后，各国政府会强调扩大内需，鼓励消费者“消费更多自己生产的产品”。这种趋势对作为“世界工厂”的我国会产生一定的影响。面对全球价值链在一段时间里存在的本土化趋势，我们一边要向全世界发出积极声音，缓和对全球产业链供应链安全性的不安情绪，强调全球化的重要性和内在的价值。同时，要顺应全球趋势，积极参与全球价值链重构，确保本国供应体系完备性，在产业安全前提下寻求价值链增值，努力形成更深层次逻辑合理的产业链供应链体系。



数据要素市场化配置的关键环节

□ 臧超 刘畅

《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出，“加快培育发展数据要素市场，建立数据资源清单管理机制，完善数据权属界定、开放共享、交易流通等标准和措施，发挥社会数据资源价值”。其中，培育和发展我国数据要素市场，关键环节是数据要素市场化配置。

数据交易市场构建

由于数据要素自身具有虚拟性、可复制性、离散性等特点，使得数据要素市场的建立、运行与监管面临前所未有的挑战，亟须构建自由流动、平等定价、公平交易的数据要素交易市场格局。加快推进数据市场要素确权。数据载体是离散化的数字信号，边际成本几乎为零，对其进行“增、删、改”操作不受时空限制，存储、传输和应用也没有实质损耗，从而使得数据要素权属关系面临保密性、完整性、可用性、不可否认性和可控性等安全风险。数据确权是市场交易的前提和基础，要加快建立数据产权制度法规，对数据要素进行有效的产权厘析，明确交易市场中各利益相关者的数据权益边界，对数据产权纠纷提供

规范化的评价机制，为数据归属提供切实的确权保障。

保障数据要素市场公平竞价。数据要素市场方兴未艾，产权交易的相关规则有待在不断的交易实践中修正和细化，要发挥市场“无形的手”调节作用，依据需求曲线和供给曲线的波动规律形成公平的数据价格共识。同时，要增大市场中数据供给方和需求方的基础存量，切实保障市场参与者的保留价格、收益估算和“谈判力量”等基本权益，并通过市场设计及时披露各方背景资质，增强数据交易的透明性，减少信息不对称影响。

优化数据交易市场机制。一方面，由国家要素市场主管部门牵头，组织数据企业、行业协会以及社会中介组织，共同研究出台涵盖数据交易技术标准、过程标准、质量标准相关草案，提高数据交易服务水平，确保交易市场有序、快速、高效运行。另一方面，要加强交易监督管理。推进市场机构、人员配备和注册登记等监管支撑建设，对数据交易主体、交易客体、交易行为等流通信息进行第三方监管。值得注意的是，在充分释放市场活力的同时，应建立要素交易的负面清单制度，防止数据驱动型经营者集中、数据优势滥用、数字化卡特尔等数据垄断现象发生。

政府数据开放共享

我国各级政府经过办公自动化、“三金”工程以及“政府上网”等一系列电子政务项目建设，采集和存储了涉及金融、气象、交通等众多领域的大量数据要素资源。据国家互联网数据中心统计，中国目前可存储数据容量约为5EB至10EB，其中政府机构及相关部门占比高达30%以上。因此，政府数据作为数据资源池的领头羊，对其进行公开共享，具有重要的示范效应和引导作用。

树立数据要素共享观念。各级政府要有数据发展意识，将其与土地、劳动力、资本、管理、技术等其他生产要素等同对待，并认识到数据要素对于释放数字经济新动能的现实价值，对于国家治理体系与治理能力现代化的重要意义。国家公务人员要学习和培养大数据思维，主动打破政府部门与企业机构之间数据复用的思想藩篱，破除固守部门利益、条块分割或“数据烟囱”的惯性考量，树立为企业谋利、解民所忧的数据共享观念。

健全数据共享规章制度。要创新数据要素领域“放管服”改革，优化政府数据采集、脱敏和公开的开放机制，构建“共建、共享、共治”的数

据政策法规环境。同时，要加大制度执行监察，扁平化政府数据管理的层级拓扑结构，坚决整治数据制度实际执行过程中的“玻璃门”、“高门槛”、潜规则等施政壁垒，并通过正向激励策略促进制度贯彻落实。

创新数据共享核心技术。核心技术、关键技术和高新技术的自我创新，对于促进数据要素开放共享至关重要。应把国家主导的科研创新体系与企业的技术开发机构相结合，加大人才资金等配套支持，形成一批高内聚、低耦合、强鲁棒性的自主数据共享技术，实现由“跟跑者”向“领跑者”转变的新格局。

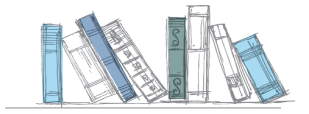
数据要素资源整合

我国数据资源发展存在建设年代先后不一、建设单位纷繁复杂、建设技术参差不齐等共性问题，制约着查询、统计与分析等数据要素市场操作。因此，迫切需要通过有效的数据资源整合，转换成统一逻辑视图中的数据镜像，提升数据要素应用效能。

建立数据共享平台。要加强平台顶层设计，运用分布式网络、中间件、公有云等数字技术构建起各数据要素子系统之间的逻辑链路，建立逻辑互联、向下兼容、接口统一的大数据共享平台，实现政府、企业与公众三大数据要素利益相关者之间的充分整合。

挖掘数据潜在信息。我国巨量数据资源蕴含着更大价值的潜在信息。要通过机器学习、模式识别和人工智能等数据挖掘算法，以关联关系检索代替因果关系分析，深度处理结构化的、半结构化的甚至异构型的数据要素，最大限度地降低数据噪声的无序烦扰，攫取潜在信息的经济价值和社会效益。

创新数据应用场景。充分发挥数据资源对其他要素的倍增作用，探索数据引领农业、工业和现代服务业等传统产业的应用场景创新，例如农产品追踪溯源码、并行式远程医疗等新业态。同时，优化经济治理基础数据库，创新上下游产业的数据联合应用，形成以业务流转带动数据流动的增长极新模式，进一步释放数字经济红利。



以更高水平开放优化外商投资环境

□ 徐文炯

近年来，我国在外商投资领域不断提高开放水平，促进投资便利化，出台了一系列政策措施，对外商投资管理的理念、模式和体制进行了变革。2020年6月23日，国家发展改革委、商务部对外发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》。相比2019年版，2020年版外商投资准入负面清单得以进一步缩减。这不仅展现了我国扩大对外开放和支持经济全球化的坚定决心，也再次以实际行动表明中国以更高水平开放优化外商投资环境的态度。

初步形成新型外商投资管理体制

目前，我国已初步形成了新型外商投资管理体制，即“准入前国民待遇+负面清单管理+外资促进政策”。作为我国第一部外商投资领域统一的基础性法律，《外商投资法》已于2020年1月1日起正式施行。《外商投资法》的出台充分体现了我国深入推进制度型开放的理念，基本涵盖了外商投资准入、促进、保护、管理等全过程，确立了我国新型外商投资法律制度的基本框架，为推动更高水平对外开放提供了有力的法治保障。

对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。在投资准入阶段给予外国投资者不低于本国投资者的待遇，体现“准入前国民待遇”。在特定领域对外商投资实施准入特别管理措施，但在负面清单之外的领域对外国投资者不设门槛、不实行特殊管理，给予国民待遇。定期修订的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》是我国实行准入前国民待遇加负面清单管理制度的基本依据。其中，要求外国投资者不得投资负面清单中禁止外商投资的领域；对于投资负面清单之外的非禁止投资领域，须进行外资准入许可；对于投资有股权要求的领域，不得设立外商投资合伙企业。2017—2020年，我国连续四

年修订全国和自贸试验区外商投资准入负面清单，限制措施分别由93项、122项大幅减至33项、30项，在服务业、制造业、农业领域进一步扩大开放水平。

在对市场准入大幅放宽的同时，外商投资促进政策也在不断增加。《鼓励外商投资产业目录》是我国外商投资促进工作的重要依据。属于该目录的外商投资项目，依照法律、行政法规或者国务院的规定可以享受税收、土地等优惠政策。定期发布的《鼓励外商投资产业目录》条目总数现已增至1108条，重点支持外资更多投向高端制造、智能制造、绿色制造等领域。该目录主要包括《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》两个子目录。其中，前者为鼓励外商投资产业目录，适用于全国范围，属外商投资产业促进政策；后者为中西部地区外商投资优势产业目录，主要适用于中西部及东北地区，属外商投资区域促进政策。

通过简化外资准入管理程序，进一步规范外商投资管理。自2014年《外商投资项目核准和备案管理办法》出台以来，我国对外商投资项目管理逐步实现由全面核准转向普遍备案和有限核准。截至目前，96%以上的外商投资项目实行以属地备案为主的管理方式，且已基本实现在线办理。同时，参照借鉴国际上的通行做法，我国取消了原有的外商投资企业设立及变更的审批和备案管理制度，建立了外商投资信息报告制度。通过外商投资信息共享机制，加强事中事后监管，形成政府部门间信息共享、协同监管、社会公众参与监督的新型外商投资全程监管体系。

优化外商投资环境 仍需积极作为

为更好适应新形势新要求，仍需积极作为，确保各项改革措施稳步推进。

外商投资领域的制度建设已初步建立起“四梁八柱”，但如何能真正做到“对内资和外资一视同仁，营造公平竞争的市场环境”关键在于确保重点改革任务得以全面落实。

在短期，要做好细化措施、完善配套、清理整顿的工作。以贯彻落实《外商投资法》为例，一方面要通过及时制定必要的实施细则（如《外商投资法实施条例》），确保新法顺利实施，最大限度地减少不确定性和模糊地带，有必要还可以适当设置过渡期安排，保障现有组织形式实现平稳过渡。另一方面是根据“上位法优于下位法、新法优于旧法”的原则，调整与之相关的其他法律法规，以维持外商投资领域法律框架的统一性，尤其是要抓紧对现行有关外商投资的规定进行全面清理，凡是与《外商投资法》不符的法规、规章、规范性文件，都要予以废止或者修改。在中长期，对新法实施过程中发现的新情况新问题，及时反馈并协调解决。不论是对不同主管部门还是对不同地区，在实施和执行过程中，既要做到信息公开，为市场主体提供更为明确的投资指引，又要统一标准，便于实现信息资源共享以及开展协同监管。

进一步加强国内法建设，提高我国维护自身利益与稳定对外经贸关系的能力。在倡导“开放”和“竞争”原则的同时，也要重视“国家利益”和“经济安全”的重要性。近一段时期以来，美国政府和企业为阻止我国企业在5G等高科技领域的发展，不惜动用所谓“实体清单”等制裁工具，损害我国企业商业利益和国家经济安全。同时，美方的外商投资委员会（CFIUS）加大力度对涉及所谓“国家安全”的外商投资交易进行审核调查，尤其是对我国企业收购美方高科技企业实行更为严格的审查标准。对此，我们应从两方面加强国内法建设，及时构筑强有力的“防火墙”，维护国家利益和经济安全。一方面是针对企业在国际贸易中的垄断行为等恶性竞争现象，建立反垄断审查、不可靠实体清单等制度，确保国家重要产业供应链的稳定性。另一方面是针影应响或者未来可能影响国家安全的外商投资等经济活动，建立外商投资国家安全审查、国家技术安全清单管理等制度，加强对国内重大技术突破的保护和对外技术合作的治理。