

【CDI-HITS高端论坛】

全球疫情下推进国际产能合作的政策思考

余宗良，张璐

〔综合开发研究院（中国·深圳），广东 深圳 518029〕

[摘要] 新冠肺炎疫情使我国制造业供应链和全球产业链均受到较大冲击，也暴露出我国在国际产能合作中企业国际化经营能力不足、国际产能合作公共服务体系建设滞后等问题。加强国际产能合作，应成为推进我国参与全球供应链治理的有效手段。要抓住当前我国疫情得以有效控制的时机，进一步加强顶层设计，优化供应链布局，参与重构国际产能合作的国际规则体系，强化中国制造的全球资源配置整合，进一步统筹国际国内两个市场，发挥海外产业园区作用，加快人民币国际化进程，提升我国国际产能合作能力和水平。

[关键词] 新冠肺炎疫情 制造业 供应链 国际产能合作

[中图分类号] F125 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2020) 02-0089-06

[作者简介] 余宗良，综合开发研究院（中国·深圳）自由贸易创新研究中心、城市和乡村发展研究中心主任，博士，研究方向：自贸创新、产业经济、园区经济、体制机制创新、企业规划等；张璐，综合开发研究院（中国·深圳）。

近年来，国际经贸秩序重塑进入关键期，我国转变经济发展方式、优化产业结构、制造业向高端攀升、加速动能转换，面临的内外环境错综复杂，经济发展不确定性日趋增加，新冠肺炎疫情无疑加剧了“百年未有之大变局”的复杂性，暴露出我国供应链以及国际产能合作方面诸多问题，给我国经济尤其对制造业在一定时期内带来较大的冲击。另一方面，全球疫情形势的变化也凸显我国在全球供应链中巨大的竞争优势，对我国加快创新国际产能合作，夯实产业链、供应链、价值链提供了新的机遇。

一、中国应深度融入全球供应链

在经济全球化有所放缓的背景下，贸易保护

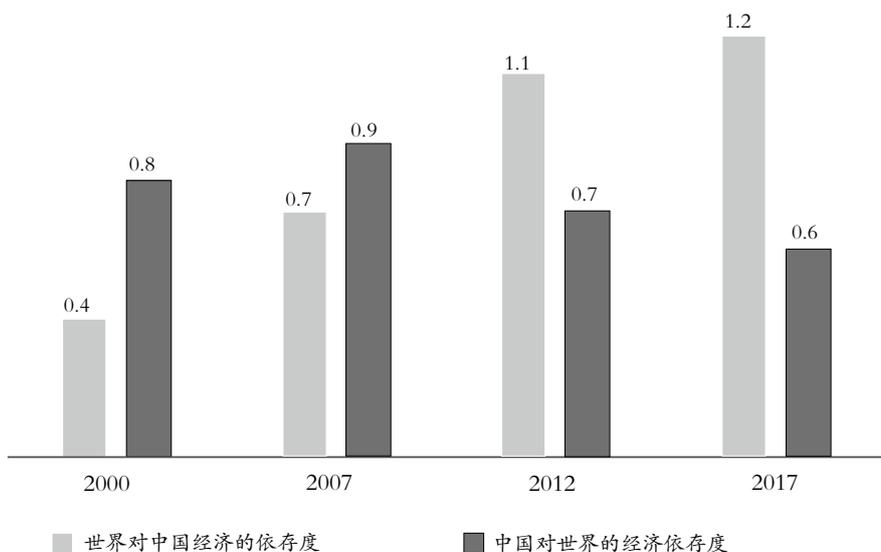
主义已成为威胁全球供应链安全稳定的最大因素。一些发达经济体将供应链作为与其他国家展开竞争的重要手段，贸易保护措施可能会对长期形成的供应链体系产生较大冲击，导致包括中国在内的许多国家供应链成本面临上升压力，增加全球供应链风险。

随着综合国力的不断增强，中国逐渐在国际舞台上扮演愈发重要的角色。在全球价值链发展与升级的过程中，中国既是全球价值链发展的受益者，也是促使全球价值链升级的推动者。“一带一路”建设的深入推进，使更多中国企业“走出去”，同不同国家展开双边和多边合作。这对于中国大型基建制造业和传统优势产业“走出去”，掌控部分制造业国际供应链具有重大意义。因此，中国在国际供应链主导权竞争方面具备不可比拟的优势，在参

与重塑全球供应链国际规则、国际平台、国际组织、国际企业、国际产品等方面能够发挥重要作用。中国作为全球贸易第一大国和服务贸易第二大国，已深度融入全球产业链、供应链、价值链，层层嵌套、相互依存。

麦肯锡从贸易、资本和技术三个重点维度对中国与世界经济依存度进行分析后，发现中国对世界的依存度相对下降，而世界对中国的依存度相对上升，一定程度上反映出中国作为供应、资本和消费市场对世界的重要性。据统计，全球制造业产出的50%以上来自亚洲。2019年亚洲制造业GDP超过7.1万亿美元，其中的三大支柱分别是中国、日本和韩国，仅中国制造业产出就近4.1万亿美元，占亚洲的58.3%。在全球范围内，有20%的产品来自中国，包括服装、纺织、水泥、陶瓷、玻璃以及电力机械等行业。同时，中国还是世界最大的电气和电子零部件出口国，占全球总出口额的30%。根据欧洲委员会测算，中国每减产100亿美元将会对全球主要国家和地区产生不同程度的影响，总体上将造成67亿美元损失。由此可见，中国经济体量极为庞大，几乎全球所有产业都不同程度依赖中国，中国生产停滞会对全球经济产生巨大影响，一旦中国企业不能尽快实现复工复产，全球经济可能将会陷入混乱。

另一方面，中国制造业长期以来通过合同制



资料来源：麦肯锡全球研究院分析。

图1 世界与中国相互经济依存度对比

表1 中国制造每减产100亿美元对全球国家和地区生产和销售的影响

国家或地区	损失（亿美元）
印度	1.0
英国	1.0
印尼	0.8
法国	1.0
德国	2.5
中国台湾	2.8
美国	6.0
日本	4.5
韩国	5.0
总计	67.0

数据来源：欧洲委员会“国家间投入产出表”。

定、外包代工组装、跨国采购、贴牌生产等方式融入全球供应链，总体水平仍处于价值链中低端，形成低端产能过剩与高端产品有效供给不足并存的局面（许正中，2019）。中国产业链、供应链体系的发展，尤其是不具备比较优势高度依赖国外进口的高端制造领域，必须深度融入全球供应链。

二、新冠肺炎疫情对我国供应链带来的挑战和机遇

（一）挑战

1. 一定时期内破坏了供应链的供应和需求

新冠肺炎疫情暴发早期，为遏制疫情传播，各地实施了严格的防疫管制措施，同时也使得国内生产秩序遭到一定程度的破坏，导致市场分割、需求减少，人流、物流阻塞等诸多问题，进而引发人工荒、材料荒、部件荒。需求和产能闲置，经济循环受阻，对制造业的用工、库存、生产、运输、订单等产生了剧烈冲击。据统计，仅在湖北、广东、浙江、湖南和河南五省就有超过13000家汽车、化工、机械、电子制造等工业企业的供应链受疫情影响而停产。在企业复工复产过程中，一些以汽车、通信等

为代表的国际分工程度较高、供应链较长的高端制造业恢复速度不理想，且仍存在因应急管理所带来的不确定风险。疫情暴露出来的用工、库存、物流、供应链、违约等问题，迫使企业不得不优先调整内部结构，以保证复工复产的顺利开展。同时，因疫情影响，多个国家和地区对中国货物贸易采取管制措施，中国在全球市场上的采购和供给受到不小冲击。

2. 疫情全球化加剧供应链风险

当前，疫情在全球范围蔓延，受影响的国家和确诊人数与日俱增，给全球经济造成了巨大冲击，加剧了全球供应链的风险和不确定性。在我国疫情防控渐显成效的情况下，海外新冠疫情却急剧恶化，供应链生产停滞，尤其是与我国产业链联系紧密的日本、韩国和欧美，影响了我国外贸订单。对外依存度较高的产业链环节不可避免地受到较大冲击，如机电产品、化学制品、装备、电子信息、物流、汽车、纺织服装等领域。如果疫情进一步扩散到一些与中国经贸合作比较密切、经济欠发达、医疗卫生体系比较落后的国家和地区，短期内将会严重影响我国与这些国家正在开展的基础设施项目建设，削弱中国企业“走出去”的成效。

（二）机遇

1. 我国制造业供应链具有长期竞争力

对疫情的有效控制以及庞大的国内市场，表明我国制造业供应链仍具有长期竞争力。一是疫情目前在我国已基本得到控制，现有新增确诊病例多为境外输入，中国经济已按照既定目标开始有序运转。二是中国经济韧性强，政策空间充足，市场潜力巨大，疫情并不会影响经济长期发展。对于制造业供应链来说，中国仍会保持当前在全球供应链“世界工厂”的地位，疫情冲击很难改变已经形成的国际供应链分工体系，全球经济依赖我国工厂生产产品、我国消费者提高销量的基本局面不会改变，中国制造业仍处于中心地位。三是疫情的全球性蔓延，让不少跨国企业和外部投资商不得不放弃从中国撤离部分制造业的决定，反而更加重视中国。四是得益于中国的举国体制和全国人民的努力，国内疫情得以有效控制，目前中国已成为全球供应链最安全区域，尽管相比其他新兴经济体，中国劳动力成本略高，但中国在规模经济、产业聚集、技术进步、劳动力成熟度等方面依然存在明显

优势。

2. 疫情助推中国深度参与构建全球供应链体系

全球化时代，任何国家不可能单打独斗，人类经济、军事、卫生等一切活动离不开供应链，需要在全球范围内发展产业链、价值链、供应链，从而获得竞争优势。当前，国际经济新秩序和国际分工新格局尚未形成，发达经济体掌控着全球产业链、价值链和供应链的核心环节、定价权、规则制定权。2008年国际金融危机后，世界经济格局呈现东升西降、国际力量再平衡局面，疫情全球化进一步改变了国家和区域力量对比，将促使全球供应链深度调整和更加趋于公平合理，也将助推中国加速制度型开放，加快推进“一带一路”建设，与各国共商消除贸易壁垒，共建基础设施，共享全球化红利，完善国际供应链治理结构，构建互相依托、和平合作、安全可靠的全球供应链体系。

三、疫情冲击下我国国际产能合作显现的若干短板

新冠肺炎疫情给我国供应链带来的冲击，一定程度上暴露出我国国际产能合作模式在迅速回应未知风险能力上的短板。

（一）企业国际化经营能力不足

我国企业在开展国际产能合作过程中风险管控能力不足，缺乏完整应对突发危机的管理系统。由于我国供应链依赖于其他国家上下游产业链，中国制造业停工停产，直接引发海外跨国公司对转移在华供应链的考量。这反映出中国企业“走出去”尚未形成有效合力，未形成完整稳固且富有韧性的对外投资网络，组织化水平还停留在较低水准（郭朝先等，2020）。此外，企业“走出去”要面对与国内迥异的制度环境。新冠肺炎疫情暴发，不仅打乱了我国制造业海外布局进程，还致使世界多个国家对我设置贸易管制。多数中国企业由于组织化程度低，不熟悉国外商业习惯、法律环境，缺乏国际项目运营经验等，面临较高风险。

（二）国际产能合作公共服务体系建设滞后

我国产品标准输出、规则输出有待加强。国际产能合作涉及法律、产品标准体系、投资、财务、谈判、评估等多项事宜，公共服务平台和专业服务在产能合作的事前、事中、事后起着举足轻重的作

用。疫情期间，专业咨询机构没有及时对正在开展海外经营和拓展的企业提供足够的专业支撑，我国开展国际产能合作的制造型企业也缺乏运用外部专家的意识，致使我国企业对外投资的风险管控意识不足。另外，在我国开展国际产能合作的产业中，一些传统制造业的产业配套基础设施问题没有得到有效解决，产能合作的基础设施和标准体系尚不完善（路红艳等，2019），如一些钢铁、玻璃、水泥等我国传统优质制造产业，在国际产能中要面对成本高、周期长、风险大等问题，产品标准体系建设本应先行，但现实中却往往滞后。

（三）具有国际竞争力的行业头部企业缺乏

新冠肺炎疫情的全球性蔓延，致使全球大部分企业停工停产，在中国有效控制疫情、恢复生产之际，制造型企业却面临国外订单骤减的严重问题。尽管自入世以来，我国制造业推行以市场换技术策略，但技术进步收效甚微，过度依赖发达国家相对低端的消费市场，不仅易引起国际贸易争端，而且被排斥于核心价值链条之外，受控于国际市场并缺乏可持续性（熊勇清等，2016）。一旦类似新冠肺炎疫情等不可预测性的危机爆发，过度依赖于国际市场的中国制造业产能合作便会陷入停滞，造成国内产能过剩的局面。相较而言，在全球供应链分工体系中，作为供应链上的链主企业（如美国苹果、日本丰田、韩国三星等）能够整合协同上下游产业链资源，进而打造自主可控的供应链。综合来看，中国企业的供应链组织管理水平不高，竞争力也较弱，绝大多数行业缺乏引领全球产业的大型龙头企业，导致国际产能合作深度广度不足。

四、全球疫情下拓宽国际产能合作路径的思考

虽然新冠肺炎疫情对“中国制造”供应链有所冲击，但相对完备的产业体系和较强的自我修复能力，夯实了我国产业链的抗风险性，全球嵌入式的产业生态链依然稳固畅通，中国供应链的全球地位并不会因疫情而动摇。我国应抓住国内疫情得以有效控制所带来的有利条件，提升国际产能合作水平，拓宽合作路径。

（一）加强顶层设计

在把握自身工业化发展规律的基础上，政府、

行业组织、市场应协同推进顶层设计，加强对疫情后国际产能合作进行全方位规划和布局，多层次推进国际产能新模式的构建。一是国家层面制定国际产能合作标准体系、各领域制造业合作指导意见以及中长期发展规划，为企业“走出去”提供政策支持。二是地方政府根据自身区位优势、产业特色与发展规划，合理高效地与中央政府的指导性纲领对接，安排专人专班跟进企业复工复产，推动更多地方企业“走出去”，增添国际产能合作新力量。三是加强政府部门与行业组织、企业的通力合作，在投资、金融、财政、科技、法律等方面，及时向各企业推送商务部、海关、贸促会、外汇等部门的指导政策、形势预判、疫情时国际贸易风险提示等，增强企业的应对能力，减少因国际贸易纠纷所造成的损失，为企业“抱团走出去”提供服务支撑和保障。

（二）优化中国供应链布局

中国在全球供应链中的“桥梁和纽带作用”，不仅是基建领域的架桥铺路，更是利用自身独特优势，打通上下游资源，联通高低端市场，破除梗阻，优化全球供应链布局的关键。在疫情全球性蔓延的情况下，各国生产停滞，产业链向高端攀升受阻，中国应以缩小甚至赶超欧美发达国家供应链水平为目标，进一步推动中国制造迈向全球价值链中高端，依靠创新和知识资本等高级要素优化我国供应链布局。同时，把握产业转移规律，推动中资企业同等重视朝发达国家和发展中国家“走出去”，更多地渗透到国际高端要素环节，将富余产能布局在更有比较优势、对中国友好的国家或地区，构建日益自主、风险可控的供应链体系。

（三）参与重构国际产能合作的国际规则体系

当前，国际经贸规则面临重构，与各国、各企业密切相联的全球供应链体系将会发挥举足轻重的作用。中国在有效控制疫情后对80多个国家提供的紧急援助，将为中国更大程度参与国际经贸规则重构发挥重要作用。在加强国际产能合作的过程中，中国不但要加快推动制造、标准、技术和服务“走出去”步伐，提升产能合作在信息、技术、标准和知识产权等方面的国际水平，完善跨境产业链，同时，应进一步提升制度型开放水平，加快签订高标准自贸协定，构建自贸区网络，形成能够与国际经贸规则对接的高标准、高质量中国制度型开放体

系，增强中国在国际产能合作中的话语权和影响力，进而成为全球经济规则体系中的重要制定者，夯实中国在国际供应链中的主导地位。

（四）加强中国制造的全球资源配置整合

加快整合国内外原材料供应、加工装配、中间品生产、物流、研发品牌、投融资、专业服务等上下游资源，加快推进中国企业从本土化运营走向全球化运营，从资源获取走向资源配置整合。

一方面，疫情全球化蔓延或将引发制造业供应链紊乱，为避免对国内生产、就业和企业经营绩效的严重冲击，短期内应尽可能稳住中国现有可利用外资和出口份额。通过推动中国和发达经济体在经济贸易和国际规则上的谈判，加强政府层面合作等措施，尽力维系欧美传统出口渠道，稳定中国制造业的外部供应体系。

另一方面，积极推进“一带一路”建设。一是要通过“抗疫合作”丰富“一带一路”内容，以“一带一路”沿线国家的抗疫需求为切入点推进贸易自由化，敦促贸易合作国对当地中资企业、中国承建工程项目的如期开展提供便利条件，共同维持国际贸易物流的有序畅通，为推动世界尽早走出疫情险境、恢复全球经济正常运行作出贡献。二是要从长期维度考量，进一步深化生产环节外包、产业转移等形式的供应链上下游分工，提升“一带一路”建设的合作层次，由市场开拓向产业转移转变，由资源获取向资源整合转变。三是要充分把握机遇，推动国家之间在不同领域的深入合作，对标国际高标准经贸规则，进一步加大对外开放力度，优化营商环境，引进外资。

（五）进一步统筹国际国内两个市场

政府层面，应警惕发达国家脱实向虚和制造业空心化的前车之鉴。在国际产能合作中，尤其是一些劳动密集型制造业向国外转移过程中，要避免出现本国产业空心化，大力发展新兴产业，填补产业空缺，防止我国与国际生产分工体系脱钩。企业层面，要坚持前瞻性的国际化理念，统筹国际国内两个市场、配置国际国内两种资源。中国企业在“走出去”开拓当地市场、获取低要素成本技术管理的同时，要着眼于提升国内生产配套能力和整合国内产业资源。剥离或外包非核心业务和运营环节，提升价值链竞争力。进一步增强国内中间品尤其是关键零部件生产能力和技术含量，提升进口替代和内

生增长能力。打造供应链多样性，减少对单一供应源的依赖性，增强风险抵御能力。另外，企业“走出去”应合理布局，稳扎稳打，充分调研，知己知彼，避免盲目海外扩张或利用价格战倾销产品来抢占市场，有效管控海外投资风险，建立和完善一套突发事件的应对机制，推进企业高效有序融入全球市场，提升中国企业国际竞争力，有效规避各国对进口产品的管制。

（六）加快构建适用国际通行经贸规则的海外产业园区网络

全球供应链会受到国内外形势变化和新冠肺炎疫情等类似公共卫生事件的影响，供应链风险管控能力成为国际产能合作的重要一环。园区模式是中国经济发展的重要经验，也是嵌入全球供应链和降低海外投资风险的重要举措。对标国际通行经贸规则，打造一批高水平海外产业园区，既能缓解疫情对“走出去”企业开展国际产能合作的冲击，又能在国家层面加强统筹协调，开展实质性的国际产能合作，为企业“抱团走出去”和供应链布局提供集群共生效应。因此，国家应鼓励有能力的企业在海外自建或联合建设高水平的产业园区，有效联动国内外产能、技术、人才和管理，利用产业链延伸、上下游互补等方式，形成产业集群优势。着眼于海外产业园规划与国家战略结合，适用国际通行经贸规则，将自贸区战略和海外园区战略进行协同，推动海外产业园区对国际经贸规则的先行先试，利用国家间的相互协议将产业园落到实处，提升我国国际经贸规则话语权。

（七）加快推进人民币国际化进程

新冠肺炎疫情对全球金融市场同样造成了巨大冲击。推进人民币国际化进程，实现国际贸易和跨境投资由人民币进行计价和直接结算，能够在国际市场层面加强人民币的流动性，为我国跨境贸易和海外投资提供资金保障，减少因疫情等突发事件造成的国际金融市场动荡所带来的高昂投资成本。为此，中国应充分发挥国际投资和贸易大国优势，积极与其他国家和地区协商，签订货币互换协议，开展人民币国际结算服务。同时，通过进一步扩大资本账户开放，逐步放宽境外投资限制和创新金融工具等方式，帮助中国企业推进人民币在境外的融资与直接投资，以及购买境外的证券、股票等来拓宽投资范围，确保国内企业海外投资项目的资金需

求，降低中国企业在投融资方面的汇率风险和融资成本，优化出口企业对外投资环境。

[参考文献]

[1] 郭朝先, 刘芳, 皮思明. “一带一路”倡议与中国国际产能合作[J]. 国际展望, 2016,8(03): 17-36+143.
[2] 何明珂, 王文举. 现代供应链发展的国际镜鉴与中国策略[J]. 改革, 2018(01):22-35.
[3] 李明月. “一带一路”背景下开展国际产能合作研究[J]. 经济研究导刊, 2019(07):44.

[4] 路红艳, 梁威. 中国融入全球供应链体系的实践、问题及建议[J]. 全球化, 2019(04): 29-39+134-135.
[5] 麦肯锡中国报告: 中国与世界的经济联系正在悄然变化[R]. 麦肯锡全球研究院, 2020-02-26.
[6] 熊勇清, 李鑫. “国际产能合作”: 制造业海外市场战略转换方向?——“战略价值”与“微观绩效”的评估分析[J]. 科学与科学技术管理, 2016, 37(11): 95-103.
[7] 许正中. 全球产业链深刻变化的中国战略[N]. 学习时报, 2019-10-18.
[8] 杨达卿. 抗疫后, 中国国际供应链将更强[N]. 环球时报, 2020-02-20.

Policy Thinking on Promoting International Production Capacity Cooperation under the Global Epidemic Situation

Yu Zongliang, Zhang Lu

(China Development Institute, Shenzhen, Guangdong 518029)

Abstract: The outbreak of COVID-19 has caused a great impact on China's manufacturing supply chain and the world's industrial chain. It has also exposed problems such as the insufficient international operation capacity of Chinese enterprises in international production capacity cooperation and the lagging public service system construction in international production capacity cooperation. Strengthening international cooperation on production capacity should be an effective means to strengthen China's participation in global supply chain governance. To seize the current our country is able to effectively control the timing of the epidemic, to further strengthen the top-level design, optimization of supply chain layout, participate in international cooperation capacity of reconfiguration rules of the international system, and strengthen the global allocation of resources integration of made in China, further international and domestic two markets as a whole, give play to the role of overseas industrial park, to speed up the process of RMB internationalization, reconstructing China's international cooperation capacity system.

Key words: The Outbreak of Covid-19; Manufacturing Industry; Supply Chain; International Production Capacity Cooperation

(收稿日期: 2020-03-20 责任编辑: 罗建邦)