

我国城市参与共建“一带一路”的路径研究

■ 刘波

摘要:城市是共建“一带一路”的重要行为主体,参与“一带一路”合作有利于提升城市对外品牌影响力、拓展对外发展空间、拉高城市发展眼界。我国城市在参与共建“一带一路”过程中,协调机制还没有完全建立起来;对周边及区域的带动作用不够明显;同质化竞争现象严重;城市的国际化专业服务水平不高;国际合作平台和机制建设亟须完善。城市参与共建“一带一路”,应秉持共商共建共享原则,依托城市群功能转型,打造丝路城市走廊“新支点”;构建沿线城市全方位、多层次、复合型的互联互通网络,形成联通内外、安全畅通的对外开放“新节点”;构建开放型经济新体制,推动沿线各城市之间经贸合作“新融点”;持续优化“一带一路”国际化服务环境,增强与沿线城市在文化、教育、卫生、法律等人文领域合作“新焦点”;规范本地企业“走出去”投资行为,全面提升应对境外安全的“风险点”;配合国家总体外交,打造“一带一路”沿线友好城市交流合作“新触点”。

关键词:“一带一路”;共商共建共享;高水平对外开放;城市命运共同体

【中图分类号】F293 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.02.001



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

推动共建“一带一路”高质量发展是党的二十大报告关于“推进高水平对外开放”中的重要内容^[1]。“一带一路”倡议是新时代中国扩大开放的标志性举措,已经成为当今世界最受欢迎的公共产品和最大规模的合作平台^[2]。自2013年以来,中国秉持共商共建共享原则,持续推进“一带一路”建设,得到国际社会普遍支持和欢迎。2020年新冠疫情暴发,“一带一路”建设不但没有在全球化停滞的情况下陷入困境,反而展现出强大韧性和活力^[3]。中国与“一带一路”沿线国家和地区经贸、投资合作不断深化,一大批合作项目落地,受到沿线民众的热切欢迎。2022年,我国与“一带一路”沿线国家货物贸易额达13.8万亿元,同比增长19.4%,创9年来贸易规模新高;中欧班列全年开行1.6万列、运送160万

标箱,同比分别增长9%和10%。“一带一路”项目建设稳步推进,我国与沿线国家双向投资迈向新台阶,对沿线国家非金融类直接投资达到1410.5亿元,沿线国家对华实际投资达891.5亿元^[4]。2023年是“一带一路”倡议推进和深化10周年,习近平总书记在党的二十大报告中指出,“加快建设贸易强国”“推动共建‘一带一路’高质量发展”“维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系”^[5]。在新征程上,中国将以建设更高水平开放型经济新体制为目标,与沿线国家推动共建“一带一路”高质量发展,这迫切需要城市等多元主体参与进来。城市是全球经济活动的枢纽和主体部分,全球超过一半的人口居住在城市,世界经济总量70%来自城市。全球化背景下,城市代表国家参与国际分工和国际竞争日趋明显,“一带一路”倡议的高质量发展需要沿线城市的支撑和“以点带面”“从线到片”的辐射带动。

一、我国城市参与“一带一路”建设的责任使命

“一带一路”倡议自2013年提出以来,大致经历两个发展阶段,第一阶段是2013—2018年,这一时期主要是“大写意”阶段,重点从顶层制度上完成“一带一路”规划的总体设计,提出建设的具体内涵与主要方向;第二阶段是2018年至今,这一时期主要是“工笔画”阶段,聚焦具体的重点项目建设,深挖沿线合作的经贸潜力,推动高质量发展。第二阶段从规划设计到具体实施,其中一个重要内容就是调动多元行为主体积极参与。在国家层面的指导下,“一带一路”国内沿线所有的省区市都提出了自己的参建方案,跟进国家整体规划。新时代,我国城市发展已进入高质量发展新阶段,城市国际化将快速推进。城市参与“一带一路”建设,有着深刻的内涵要求,因为“一带一路”倡议既是我国对外开放的新思考,也是各省(区、市)提升城市对外品牌影响力、对外拓展发展空间、拉高城市发展眼界的新机遇。

从国内来看,城市在国家战略实施中所承担的功能和作用,往往是多重因素共同决定的产物。“一带一路”建设是一个系统工程,涵盖国家层面、企业层面和社会民间层面,需要中央和地方紧密配合,需要东中西部联动,而城市作为各方链接的桥梁纽带,恰好扮演“中观角色”,是中央与地方的协调者。根据“一带一路”的走向,陆上依托国际大通道,以沿线中心城市为支撑,以重点经贸产业园区为合作平台,共同打造新亚欧大陆桥^[6]。城市作为共建“一带一路”的重要行为主体和网络空间节点,本质上是一条条链接亚欧经济圈的经济大通道。城市是产业和人口集聚而成的经济空间,各国、各地区竞争的主体所在。不同于乡村,城市是“一带一路”沿线上的“生产者”,城市集中了优质的劳动力、技术、设施、管理经验等生产要素,从经济上具备合作的基本要素。城市同时也是重要的“消费者”,通过消费联动,形成区域效应,推动沿线区域合作的再深化。“一带一路”沿线节点城市作为区域中心城市,肩负区域内外甚至国内外重要经济、贸易、文化枢纽的作用,其枢纽作用的发挥状况对区域整体发展趋势以及“一带一路”倡议价值的实现至关重要^[7]。2021年,我国与相关国家新建了8个贸易畅通工作组和双边投资合作工作组,合作机制日益完善,沟通

渠道更加丰富^[8]。此外,我国经济进入高质量发展新阶段,从侧重追求经济增长的“量”转变为追求经济社会的“质”。从经济反馈机制来看,产业转型升级是“船小好掉头”,城市是对“一带一路”既有政策执行效果的快速反馈者。相对于国家的整体复杂性,城市由于体量相对较小,政策本土化程度高,可以很快对执行效果进行绩效评估,并及时做出政策调整,反馈给上级决策者,避免投资风险和陷阱,进而对国家“一带一路”整体政策的完善产生积极影响。

从国外来看,共建“一带一路”搭建了广泛参与的国际合作平台。“城市间的商业外交活动代表着一种更加宏大的转变,即以政治为基础的世界将变成以功能为基础的世界。”^[9]当前国际形势错综复杂,大国地缘政治博弈加剧,国家之间的合作面临“逆全球化”影响,交易成本增加。相反,城市社会更加灵活多变,城市握有推进“一带一路”建设的“金钥匙”,在许多方面能够完成主权国家没有条件实现的合作目标。中国欢迎各方搭乘中国发展的“快车”“便车”,欢迎世界各国和国际组织参与到合作中来^[10]。城市是资源聚集地,是一颗颗“明珠”,是人、财、物的聚合体,通过“一带一路”沿线城市间的互联互通,才能串联起沿线国家,真正实现沿线城市命运共同体。尤其是沿线“广大发展中国家加快工业化城镇化、进而实现经济独立和民族振兴方兴未艾^[11]”。除经贸和基础设施合作外,城市之间的人文交流是促进“民心相通”的关键变量因素。“一带一路”沿线有上千座城市,多数是发展中国家的城市,但也有发达国家的城市。这些国家的城市都有自己发展的优势,有的在城市管理治理、城市规划建设、城市环境保护等方面具有优势,有的在历史文化保护、城市社区建设、城市文化发展等方面具有优势,沿线城市参与共建“一带一路”,可以把优势结合起来,形成互补,共同分享发展的机遇,促进沿线城市治理体系和治理能力现代化,促进沿线城市经济发展、民生改善。

10年来,共建“一带一路”正在向落地生根、持久发展的阶段迈进。“一带一路”建设对沿线城市具有十分重要的现实意义,它从诸多方面改变沿线城市的势与场,为沿线城市迈向世界提供千载难逢的历史机遇。“一带一路”使西安、成都、乌鲁木齐、银川等一些城市从内陆腹地变为开放前沿,战略重要性也随之提高,城市经济文化等各方面快速提升,城市的吸引力、辐射力和带动力得到增强。在国家整体战略统筹下,中国的“一带一路”沿线城市应积极发挥自身优势,采取有效举措,实现跨越发展。

二、当前中国城市参与共建“一带一路”面临的挑战

“一带一路”倡议提出10年来,城市作为全球生产网络组织的空间平台,在推动国际合作方面发挥着独特的作用,形成了城市参与共建“一带一路”的国际合作模式和路径,但与此同时,在发展过程中也存在一些亟待解决的问题。

第一,“一带一路”是国家倡议,与地方城市的协调机制还没有完全建立起来。高水平对外开放涉及国家和地方经济社会发展各个领域,无论是国家相关部门,还是地方政府,

目前主要围绕自身职能开展对外合作,在规划设计、政策制定、信息发布、活动组织、资金安排等方面缺乏宏观和中观层面的协调统筹,构建全要素参与的对外开放工作尚未做到有机融合。如果上下协调沟通不顺畅,容易造成资源浪费。例如,一些城市出发的中欧班列线路重叠、货物分散问题仍然存在,一些城市“走出去”的企业恶性竞争问题比较突出。应加强“一带一路”建设在对外开放工作的统领作用,发挥城市“中观”联通功能,通过大中小城市高水平开放释放发展潜力,为国家整体高质量发展提供有力支撑。

第二,城市体系集聚效应较低,国内“一带一路”重要节点城市对周边和区域的辐射带动作用不明显。尽管各节点城市在推动现有各区域合作战略的实施上发挥了一定的促进作用,但从全国整体上看,对于构建基于大纵深要素配置的东西部区域深度合作体系而言,这些节点城市的推动和引领作用还远远不足。对于“一带一路”各节点城市而言,在抓住机遇促进自身发展的同时,也要将眼光投向更广阔的区域,真正发挥出节点城市在区域经济中的带头作用,让更多地区享受到发展的果实,缩小区域差异,实现共同富裕,才是真正实现节点城市的价值所在^[12]。

第三,城市参与国际合作地方特色不明显,同质化竞争现象较严重。我国城市资源禀赋各异,参与“一带一路”倡议理应丰富多彩、各具特色,但具有地方城市特色的亮点不多。城市能否在“一带一路”建设中找到切入点和体现“不可替代性”是参与成功与否的关键性因素。当前,我国根据自身发展实际情况,发挥优势,寻找到合理、恰当和可行的功能定位的城市不多,亟待发现最佳的契合点。此外,我国现有国际城市合作平台挂靠不同部门,或自发成立,存在同质化竞争现象。这进一步造成了缺乏统一管理规范、审批程序过于烦琐等问题,进而无法有效整合各方资源共同参与城市合作项目。如何实现政治、经济、社会与环境的有机整合,合理分配城市资源,是每一个参与“一带一路”共建的城市都需要考虑的问题^[13]。

第四,城市的国际化专业服务能力偏低。与国外开放程度高的一些城市相比,中国城市在国际化公共服务方面还有较大差距。从发达国家的经验来看,本土中介服务能力在对外投资合作中起着重要推动作用,例如高盛、摩根士丹利、瑞银等投资银行及其律师和会计师事务所在本国企业海外发展中扮演着重要的角色。目前,国内城市中介咨询机构的业务主要集中在国内,具有国际经验和竞争力的本土投资银行、律师和会计师事务所及专业人才相对缺乏,国际化专业服务能力亟待提升。此外,在国际人才社区、国际教育、国际医疗和国际化语言环境等国际公共服务领域,国内大多数城市存在短板,亟须提升自己的服务效能。例如,一些城市路牌、路标国际化标识不够规范,酒店、机场、出租车等窗口服务行业对外交流沟通水平不高。

第五,国际合作平台和机制建设需进一步完善。地区间合作是推动国家间合作的重要支撑,目前国内城市尚未对国家现有的各类国际合作平台进行充分利用,参与国家“一带一路”建设的核心任务、重大工程、重点项目较少。在国际要素集聚平台建设方面,除上海、北京、广州、深圳等一些特大城市外,国内不少城市国际会展、国际会议经验不足,举办

国际展会的软硬件设施跟进不够。国际友好城市是另一个重要平台资源,但笔者在调研过程中,发现国内许多城市对自身的友城资源及合作潜能挖掘利用不够充分,一些城市的友城甚至处于“休眠”状态,需要进一步深化与沿线国家地方层面的合作交流。此外,许多城市拥有较丰富的侨力资源,但作用发挥有限。城市侨务外交主要以文化交流居多,交流交往的广度、精度、深度不够。

三、中国城市参与“一带一路”建设的具体路径

当前,国内外形势发生深刻复杂的变化,我国已开启全面建设社会主义现代化国家新征程。在此背景下,城市参与“一带一路”建设要在服务国家总体外交基础上,谋划自身高水平对外开放的战略蓝图,注重协同推进,持续拓展和深化“一带一路”沿线城市网络联结,共同打造沿线城市命运共同体。

第一,加强国家顶层设计,依托城市群功能转型,找准地方城市参与“一带一路”建设方向,打造丝路城市走廊“新支点”。“一带一路”建设既要确立国家总体目标,也要发挥地方积极性^[14]。增强国家宏观层面设计指导,聚焦丝路沿线的主要节点城市,优化战略支点城市空间布局,重点推动北京、上海、广州等超大城市提升在全球城市中的枢纽功能地位,参与全球城市治理。做好不同层次、不同功能的区域间和城市间的战略互动与分工合作计划。先行先试,循序渐进,将协同创新的层级与范围逐步提升扩大,引导更多城市参与“一带一路”建设,促进不同级差的城市产生良性的协作效应^[15]。提高开放平台能级,集中我国城市优质和优势资源,精心挑选“产业基础较好、合作意愿较强、地理位置更佳、政治影响更大、安全系数较高”的重要节点城市作为“一带一路”建设的合作伙伴和服务重点。国内沿线各城市主动服务国家“一带一路”建设,从大局着眼,从自身着手,自觉把谋划自身发展同落实国家有关“一带一路”建设的政策措施结合起来,把增扩竞争优势同参与“一带一路”建设结合起来,推动区域经济联动发展。探索建立地方对外开放联席协调机构,协调地方城市与“一带一路”倡议沿线建设各项活动。加强沿线城市沟通协调,集众愿、聚众力,共同协商制定城市合作的近期、中期、远期目标,使沿线城市合作长效化、常态化、机制化^[16]。立足城市发展的实际,找准位置,明确重点,发挥优势,依托长江经济带、京津冀城市群、粤港澳大湾区以及成渝城市群、关中平原城市群等国内城市群的功能转型,逐步形成与“一带一路”倡议相呼应的区域城市群发展格局。通过中外城市群发展互动,实现更高级别、更广范围的互联互通,打造由“点”及“线”的丝路城市走廊。发挥大湄公河、图们江、中亚次区域城市群合作平台作用,促进边疆中心城市、口岸城市联动发展,更好地服务“一带一路”建设。

第二,打造沿线城市全方位、多层次、复合型的互联互通网络,构建联通内外、安全通畅的对外开放“新节点”。“一带一路”倡议在设计上是一种空间网络思维,强调连通性。基础设施是互联互通的基石,也是沿线许多城市发展面临的瓶颈。增加城市发展韧性,优化

提升开放通道,通过改善联结的质量、拓宽联结的方式、增强节点集聚的能力、提升网络的密度,推动“一带一路”建设更紧凑、更协调、更高效的城市联系网络的形成^[17]。沿线城市应加强与海关、商检部门的合作,推进一体化通关报检绿色通道建设,压缩仓储监管及查验时间。加快在广州、深圳、泉州、连云港等“海丝”沿线城市建设大型散货和油品码头,承接“海丝”国家大宗货物转运。加快建设“一带一路”国际中转枢纽港和商贸物流集散地,打造西安、成都等沿线节点城市国际、国内、区域三级“海陆空”物流大通道体系,为电商企业发展提供完备的产业发展基础和物流贸易链条。让有实力的城市物流企业以承包运行线路的方式共同参与中欧、中亚班列运营,全力促进班列加密开行,共同打造全新的物流枢纽节点^[18]。此外,城市更新是沿线国内外不少城市未来的发展重点,比如城市地下管廊,在大部分沿线城市中都存在设备老化、安全隐患突出等问题,需要规模较大的投资。中国城市的路桥公司,在城市更新的投资、建设和运营方面具有较强国际竞争优势,应积极与全球优秀的企业同台竞争。

第三,构建开放型经济新体制,推动沿线各城市之间经贸合作“新融点”。城市作为全球经贸网络组织的空间平台,在“一带一路”沿线地域承担重要发展任务,以城市为空间依托和联系节点构建多元联动、优势互补的开放合作互惠发展格局。“一带一路”建设要结合当前国际形势,聚焦全球产业链供应链环路重组建设,充分发挥北京、上海、广州等现有优势城市的支点作用,实现其“以点带面”的功能,扶持义乌、苏州、张家港等有潜力的城市成为新的区域贸易中心,推动乌鲁木齐、泉州等新兴城市发展,向末端的深化,进而实现贸易支点城市的互联互通,通过国际贸易优势支点城市、潜力支点城市和新兴支点城市的建设,形成“支点城市+配套城市”的框架性网络,逐步实现网络的密集化发展^[19]。借鉴国外产业园区实践经验,根据当前我国城市高质量发展的新要求新形势,在东南亚、中亚、东欧等一些有条件、有基础的“一带一路”国外沿线城市,共建经贸合作园区。统筹运用海外市场资源,推动杭州、青岛、厦门等城市“一带一路”投资企业服务联盟建设。充分研究我国城市与区域全面经济伙伴关系协定成员国产业互补性关系,发挥昆明、青岛、南宁等城市独特区位优势,更新合作框架,开拓新市场,优化新渠道。

第四,持续优化“一带一路”国际化服务环境,增强与沿线城市在文化、教育、卫生、法律等人文领域合作“新焦点”。“人之相知,贵在知心”,人文交流合作也是“一带一路”建设的重要内容^[20]。沿线城市要优化国际留学政策环境,营造开放包容的国际化教育氛围,探索实施灵活有效的海外招生策略;加强国际人才社区建设的整体规划,将国际人才社区建设纳入区域发展战略,构建宜居宜业的国际人才社区生态圈;建设国际医疗体系,完善国际就医机制;营造语言沟通无障碍的国际化环境,提高旅游娱乐、商务活动、国际赛事、国际会展等服务行业和窗口单位的外语服务能力;深化“放管服”改革,健全涉外服务管理工作机制,强化“一带一路”涉外管理的统筹协调功能,积极为外籍人员就业就医和子女教育提供便利;做好国际语言环境建设,针对“一带一路”沿线国家国际人才的普适性需求来设计打造一流国际化城市社区;加强“一带一路”公共卫生合作,面向沿线国家和地区城市,

推进卫生、文化、旅游、教育、体育、法律事务等多领域深度合作,打造一批提升国家软实力的人文交流平台;抓住发展机会,开展旅游、智库、媒体、环保、减灾救灾等领域务实合作,拓宽对外开放的新空间。

第五,城市要规范本地企业“走出去”投资行为,全面提升应对境外安全的“风险点”。地方党委政府“要加强对共建‘一带一路’工作的领导”“主动站在党和国家大局上谋划推动共建‘一带一路’工作”^[21]。发挥企业在促进城市网络联系中的核心作用,引导企业有序参与“一带一路”建设,规范企业境外投资行为,加强国有企业境外投资监管,做好企业的绩效审计工作^[22]。国内沿线城市政府指导企业在境外开展投资要模范遵守当地法律法规,注重环境保护,积极履行社会责任,把投资重点放在沿线城市的民生项目上,构建以法制为基础的现代商业文明。推动企业加强与当地非政府组织和新闻媒体的深度合作,把中资企业塑造成为共建“一带一路”形象大使。全面提高境外安全保障和应对风险能力,加强涉外突发事件应急指挥机制建设,组建涉外应急救援队伍,鼓励引导有实力的民营安保企业在“一带一路”相关国家、地区提供专业化服务^[23]。

第六,配合国家总体外交,打造“一带一路”沿线友好城市交流合作“新触点”。针对沿线重点国家、重点地区,选择重点合作城市,以城市双边、多边合作为形式,树立城市合作模范典型,提升我国城市全球话语影响力。城市行为主体构成的国际组织是我国共建“一带一路”重要合作伙伴,北京、上海、广州、深圳、成都、西安等国内沿线城市应继续积极参与世界城市 and 地方政府联合组织世界理事会、城市气候领袖群(C40)等组织的活动,充分利用国际组织平台的“放大器”效应,绘制好党的二十大给中国城市高质量发展擘画的新蓝图,共同推进沿线更多城市发挥自身特色优势参与“一带一路”建设。做好城市外宣工作,开展以城市为主题的摄影图片展、图书出版、纪录片拍摄、新媒体访谈等一系列外宣活动,为城市搭建好展示城市形象、开放交流的互动平台。挖掘“一带一路”沿线城市的文化故事,利用新媒体矩阵,向“一带一路”沿线城市传播好中国城市发展的鲜活故事。

参考文献:

- [1] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,第32-33页。
- [2] 人民网:《王毅:开放与合作是2018年中国外交主旋律》[DB/OL],2018年12月29日, <http://world.people.com.cn/n1/2018/1229/c1002-30496001.html>, 访问日期:2022年10月25日。
- [3] 王晨:《“一带一路”是疫情下全球化发展的重要推动力》[J],《当代世界》2021年第12期,第58-63页。
- [4] 中国政府网:《我国与“一带一路”沿线国家货物贸易额创新高》[DB/OL],2022年2月7日, http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/27/content_5675884.htm, 访问日期:2022年10月25日。
- [5] 同[1],第33页。
- [6] 新华社:《谁持彩练当空舞——“一带一路”建设推进纪实》[DB/OL],2015年2月3日, http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/03/content_2813944.htm, 访问日期:2022年12月30日。

- [7] 赵文琦、胡健、邢方:《“一带一路”沿线省份节点城市发展评价研究》[J],《统计与信息论坛》2022年第2期,第95-107页。
- [8] 光明网:《商务部:2021年我国与沿线国家货物贸易额11.6万亿元,创八年来新高》[DB/OL],2022年1月25日,<https://m.gmw.cn/baijia/2022-01/25/35472677.html>,访问日期:2022年10月25日。
- [9] 帕拉格·康纳:《超级版图:全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》[M],崔传刚、周大昕译,中信出版社,2016年,第50-51页。
- [10] 习近平:《让“一带一路”建设造福沿线各国人民》[A],载《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社,2017年,第504页。
- [11] 习近平:《共同绘制好“一带一路”的“工笔画”》[A],载《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社,2020年,第487页。
- [12] 同[7],第95-107页。
- [13] 刘悦、徐奇渊、陈哲、张博一:《城市国际合作与“一带一路”建设》[M],中国计划出版社,2019年,第151页。
- [14] 习近平:《推进“一带一路”建设,努力拓展改革发展新空间》[A],载《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社,2017年,第502页。
- [15] 阮建平、刘煜旻、刘亚春:《“一带一路”创新共同体视角下节点城市的比较研究》[J],《广西大学学报》2021年第2期,第91-98页。
- [16] 张耀军:《推动共建“一带一路”走深走实》[N],《光明日报》2018年9月27日第15版。
- [17] 丁如曦、赵磊、李东坤:《“一带一路”沿线城市网络的联结及其集聚性影响因素研究——基于生产性服务业跨国公司联系的视角》[J],《国际经贸探索》2021年第11期,第37-51页。
- [18] 林子涵:《“一带一路”交通互联互通迈上新台阶》[N],《人民日报海外版》2022年10月15日第6版。
- [19] 中国人民大学重阳金融研究院:《“一带一路”国际贸易支点城市研究》[M],中信出版社,2015年,第354页。
- [20] 同[14]。
- [21] 习近平:《共同绘制好“一带一路”的“工笔画”》[A],载《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社,2020年,第488页。
- [22] 中国政府网:《我国与“一带一路”沿线国家货物贸易额创新高》[DB/OL],2022年3月16日,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/29/content_5682210.htm,访问日期:2022年10月27日。
- [23] 刘波:《“一带一路”安全保障体系构建中的私营安保公司研究》[J],《国际安全研究》2018年第5期,第120-136页。

作者简介:刘波,北京市社会科学院国际问题研究所所长、研究员。

责任编辑:陈丁力

城市全球化赛道视域下的上海对外交往能级建设

■ 朱云杰 于宏源

摘要:城市对外交往是城市发展的关键支柱之一,随着治理、经济和信息全球化发展,对城市竞争力和城市品牌的关注越来越多。在此背景下,上海需要不断推进外向型建设,更好地服务国家总体外交,提高城市竞争力,建设成为卓越的全球城市。上海市第十二次党代会明确了建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的目标。在实现这一目标进程中,城市对外交往能级建设是弘扬中国特色城市发展理念、促进国际大都市建设的重要环节。本文回顾了上海对外交往的政策部署、网络构建和重大活动;然后从经贸、城市治理和民间外交三个层面梳理了上海对外交往能级建设的新进展;最后基于上海对外交往面临的冲击和挑战,提出关于上海未来对外交往的建议和展望。

关键词:城市对外交往;民间外交;城市国际化;城市品牌;外向型建设

【中图分类号】D827 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.02.002



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、城市对外交往

城市是信息、商品、货币和人口流动的核心节点,城市与城市的交往,始于城市对自身发展的追求,终于城市间安全、发展、经济、文化、网络和代表^①等维度的联系^[1]。城市对外交往是一种次国家行为,具有官方外交与民间外交相结合的特点,其首要功能是配合国家总体外交,同时从城市发展利益出发,通过互动行为建立和更新城市间的关系,参与互动的主体涵盖地方政府、社会团体等^[2]。党的二十大报告指出,

要“深化拓展平等、开放、合作的全球伙伴关系”“积极推进……地方、民间等各方面对外交往”^[3]。城市对外交往是民间外交的重要构成。

(一)城市对外交往的新进展

城市治理具有内向型治理与外向型治理相结合的特点。城市外向型治理涵盖公共事务参与、对外开放、文化多样性与包容性、时空便利性、人才、公众认可、科研发展、经济安全等领域,城市对外交往是推动外向型治理前进的主要手段。随着全球城市发展,城市对外交往的目的更为明确:

第一,城市是一种自下而上的全球化治理体系枢纽,在经济全球化和世界空前互联的大背景下,城市与全球治理问题的联系愈加密切,也是全球治理的核心区域^[4]。气候变化、地缘冲突引发了城市对其在能源安全、全球治理议题上共同面对的全球层面的外部挑战和集体困境上的思考与转型。城市对外交往的主体形成了“城市—组织—个人”的多层互动。

第二,城市对外开放的程度与城市的能级或竞争力形成了直接联系。科尔尼管理咨询公司(A. T. Kearney)历年发布的“全球城市指数”(Global Cities Index,简称GCI)排名和“全球城市展望”(Global Cities Outlook,简称GCO)排名对全球城市发展模态提供了较为权威的量化描绘,标准中包含城市影响力、全球市场和其他国际互动要素^[5]。日本森纪念财团下的城市战略研究所(Institute for Urban Strategies)也在每年发布的“全球城市实力指数(Global Power City Index,以下简称GPCI)”中的文化、交通维度里,引入较多与国际交往相关的具体指标^[6]。中国社科院城市与竞争力研究中心与联合国人居署共同发布的全球城市竞争力报告(Global Urban Competitiveness Report)中也强调了城市的全球联系,并将其作为一个单独的评价指标,在评价内容上包含有与跨国公司的关联、接触国际组织、国际知名度、与大海的距离、航空及公路线路、互联网服务器的数量以及国际会展的举办次数等具体方面^[7-9]。衡量城市竞争力应该包括对外开放程度,具体地说,就是经济外向度、吸引外资能力、国际旅游活动、在国内资本市场中的位置等,由此体现城市在国际市场上的竞争能力^[10]。“丝绸之路经济带”节点城市竞争力评价认为,应包含对外开放竞争力评价,并引用布鲁金斯学会(The Brookings Institution)《全球大都市监测报告》(Global Metro Monitor)的数据

衡量城市与外界的交流能力,以及生产要素的集聚扩散能力^[11-12]。还有学者对“一带一路”城市竞争力的测评包含了对外经济联系度、政治联系度、国际知名度等与对外开放竞争力等相关要素,作为对“一带一路”城市全球联系指数的综合评价^[13-14]。

第三,品牌与可持续发展。城市对其优势或积累的延伸,就是塑造其品牌的过程。成功打造城市品牌有利于提升城市软实力和国际话语权,并与基于经济贸易、城市治理、文化交流的城市交往形成正循环效应。新加坡的全球枢纽地位及其在公共数字服务、个人数据保护、土地立法、住房改善、交通管理、环境治理、生物多样性保护和应对老龄化等方面的制度创新,带来了城市在包容性、可持续性和韧性建设上的极大成功,并在全球层面引发向新加坡学习和借鉴城市治理措施的浪潮^[15-19]。迪拜不仅通过将大部分石油收入投入基础设施建设、发展旅游业和建设金融中心有效降低了城市发展对石油行业的依存度,还通过推出“迪拜国际改善居住环境最佳范例奖(DIABP)”、发布“迪拜2040”城市规划、建设可持续城(The Sustainable City)等行动在城市治理方面引领国际潮流,城市可持续发展成为迪拜在国际舞台上新的品牌和标志。此外,当前城市在国际化发展过程中面临品牌同质化、发展方向不清晰、独特性思考难以立足、规划制定周期过短、陷入发展陷阱等问题。对城市品牌领域的探索有助于城市打破发展瓶颈,进入可持续且发展态势走强的发展道路。

(二)当前上海对外交往的理念

全球城市间竞争的内容已由注重经济竞争力的“硬实力”转向强调“以人为本”的城市服务水平与城市对外交往能力并重的“软实力”。城市作为一个国家或地区发展中最具活力的部

分,其综合竞争能力的高低决定了整个国家或地区整体竞争力的强弱。文化因素将在城市竞争力要素中占据较大比例,城市间的新型竞争会建立在软实力的基础之上,文化领域和经济领域之间存在着多重博弈。上海市第十二次党代会明确了建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的目标。在实现这一目标进程中,城市对外交往能级建设是弘扬中国特色城市发展理念、促进国际大都市建设的重要环节,通过不断推进外向型建设,提高上海的综合实力和在国际层面的竞争力水平。上海在对外交往方面具有多重定位:

从服务国家总体外交的角度,上海是服务国家“一带一路”倡议的前沿、引领长三角对标世界级城市群的“领头羊”、民间对外友好交往的窗口,也是国际经济、文化、技术、治理交流重镇,因此上海要着力发挥其城市外交、民间外交属性,带头践行“全球发展倡议”,不断提升“世界城市日”的品牌作用,发挥出“国之交在于民相亲,民相亲在于心相通”^[20]润物细无声的作用。

从城市定位的角度,上海从首次规划即国民政府的“大上海都市计划”起,便致力于建设成为站立于世界前沿的国际大都市^[21]。新时期,《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》提出将上海建成社会主义现代化国际大都市,

发展国际经济、金融、贸易、航运中心,是对上一轮城市规划在功能布局与发展方式方面的重大调整。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》延续1999—2020年规划定位,围绕“迈向卓越的全球城市”,树立“五个中心”的取向,将“建设成为卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”作为目标^[22]。

从城市竞争力在对外交往维度上体现的角度,上海对外交往的主要工作覆盖吸引外资、出口结构、世界城市日、口岸功能、外国驻沪新闻机构和国际友好城市六个方面^[23]。上海是国家首批服务外包示范城市之一,需要致力于从规则、运营机制、输入输出渠道等方面聚焦城市对外交往过程中多层次服务品质的不断提升,从而在“一带一路”、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等框架下推进上海在对外交往过程中不断提升发展水平。此外,上海还提出“四大品牌”建设,不断拓宽“引进来、走出去”的渠道和动力,旨在强化上海就政策参与、国际交流等场景的引领作用^[24]。

二、上海对外交往的实践

(一) 上海城市规划中关于对外交往的政策部署

上海市“十二五”规划围绕落实“四个中心”

表1 上海市“十二五”期间对外交往领域专项规划具体要求及内容简介

“十二五”专项规划	对外交往相关内容
航空运输	构建枢纽航线网络,服务外向型开发区
虹桥商务区	提升营商环境,强化服务贸易和服务外包
服务业	强化服务贸易和服务外包,推动“走出去”
数字出版	聚焦周边国家和地区、世界汉文化圈和西方主流文化市场

表2 上海市“十三五”期间对外交往领域专项规划具体要求及内容简介

“十三五”专项规划	对外交往相关内容
医药	国际交流合作和服务贸易业务的平台化、信息化和体系化,推进以中医药为核心的中华文化传播工作
能源	通过金融、基础设施建设、能源开发、能源交易机制、能源金融服务等方面推动上海本地能源企业“走出去”
工业绿色	将企业参与“一带一路”建设、建设科创中心与绿色产业链相结合,强化政策落实
科普	加强在自贸区、国际科普组织和“一带一路”等平台下的科普资源交流工作
旅游	旅游市场、民间外交、旅游经营管理三个方面拓展工作内容,吸引国际优质资源(企业、人才等)
语言文字	上海城市国际化对语言服务的需求

国家战略、提高全球资源配置能力,在上海对外交往方面布置了大量具体的要求,尤其是在贸易主体能级和活力的提升、实施知识产权战略、人民币跨境投融资平台建设、发挥“后世博”效应、增强门户枢纽服务功能、教育国际化、国内外文化交流、全球竞合下的对外投资合作、城市国际化、国际人才创新试验等方面提出了针对性的规划方向^[25]。在专项规划方面,上海在航空运输、虹桥商务区、服务贸易、数字出版等领域专门围绕对外开放部署了具体的实施路径(表1)。

上海市“十三五”规划明确了“四个中心”和“科创中心”的具体定位,强调“把开放作为上海的最大优势,深化推进对内对外开放,发展更高层次的开放型经济”^[26],但规划的基本要求和主要目标中并未明确出现以对外开放为核心的具体数据或具体愿景。在“十三五”规划中,对外开放或对外交往更多作为效果导向性的工具或路径,用于经济、贸易、金融、文化旅游、消费等主要领域总体能级的提升,乃至专门围绕“走出去”细化关于自贸区建设、沪港澳台科技合作、

境外投资、人民币业务、保险交易、新服务业、国际交流、公共外交和民间外交、国际人士服务、海外人才引进等方面的实施路径^[27](表2)。

上海市“十四五”规划在“五个中心”建设既定目标如期实现的基础上,强调对外开放枢纽门户功能和开放型经济体系构建的提升。其中,金融市场、数字贸易国际枢纽港、市场主体创新、集聚人才、临港新片区制度创新、外商投资、上海城市整体形象等领域都提出借助对外交往和对外开放渠道进一步提升上海在国际层面的联系、影响力和治理绩效^[28]。上海市“十四五”期间在专项规划上更加重视打造“上海品牌”(例如中医药等)、配合人民城市建设(例如人才引进和教育)和提升中心功能影响力(例如金融中心与国际、“一带一路”地区等不同区域规模下的金融服务)等,专门借助对外交往渠道提出了具体措施和实施路径(表3)。

从上海市近十几年的发展规划细节来看,上海对外交往围绕“五个中心”定位和“卓越全球城市”目标展开政策制度设计,尤其关注数字、服务、绿色转型、教育、文化、旅游、金融、临

表3 上海市“十四五”期间对外交往领域专项规划具体要求及内容简介

“十四五”专项规划	对外交往相关内容
知识产权	推进知识产权在海外维权、执法和宣传方面的工作
中医药	围绕中医药服务贸易开展工作；从需求端完善中医药服务出口体系
科技创新中心	人才上加强“引进来”和企业上加强国际接轨
虹桥国际开放 枢纽中央商务区	推动非政府组织服务、优化虹桥海外贸易中心功能和探索商务区贸易发展机构；推动人才港建设
社会主义国际 文化大都市	聚焦国际学术交流平台建设和中国特色学术话语体系；推动民间外交和媒体矩阵在外宣传传播中讲好“中国故事”
教育	聚焦学制认证互通、教学质量、交流活动等方面务实推动中外教育融合
国际金融中心	着眼上海金融市场的全球定价能力和影响力建设，致力于“上海标准”和上海影响
自贸区临 港新片区	强化青年人才培养引进工作与上海创新创业的结合；加快信息服务业对外开放并尽快完善相关准入和监管机制
服务业	着力推动金融服务业与全球市场互联互通；大力发展数字贸易

港/虹桥/北外滩贸易服务等方面的“走出去”工作。此外,上海为抢抓开放型经济“新窗口期”,在RCEP生效后迅速发布《上海市关于高质量落实〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)的若干措施》,将涉沪产业和境外产业“结链化”,放大对外交往对上海经贸发展的强力支持^[29]。

(二)上海对外交往过程中形成的五大网络

上海在对外交往中逐步构建了五大国际城市网络,即“一带一路”上海的角色与创新国际网络、上海国际友好市网络、上海世博会城市绿色创新网络、跨国公司上海总部网络、教育和科技国际交流网络^[30]。

上海在“一带一路”中的作用及上海对外交往创新国际网络:立足“一带一路”前沿定位,以服务国家“一带一路”建设为抓手,持续做好改革开放的排头兵、创新发展的先行者。在基础

设施领域,上海建立面向“一带一路”沿线国家开放共享的交通信息基础框架体系,推进铁路、公路、港口和航空枢纽互联互通,促进城市间物流便利化^[31]。把上海自贸试验区作为制度创新的载体,以经贸合作为突破口,在金融服务的支撑下,着力抓好基础设施建设,通过人文交流、人才培养等环节,以与全球各友好城市及跨国公司的合作为焦点。金融方面,上海推动国际金融资产交易中心和投资合作平台建设,支持上海地方金融机构和“一带一路”沿线国家金融机构开展人民币和投融资业务、债券及其他特定业务的交流与协调。上海联结“一带一路”和“长江经济带”等国家战略,在新一轮深化改革过程中,以贸易创新带动长三角、长江中上游地区、成渝城市群和皖江地区经济发展与“一带一路”沿线各国联结,起到了“双循环”的纽带

作用。

上海国际友好城市网络着眼于维护世界和平、加强相互友谊、促进共同繁荣,积极与国际友好城市在政治、经济、科技、教育、文化、卫生等领域开展交流与合作。上海的大多数国际友好城市都是东道国的重要港口城市,工业和商业城市,或经济、金融和文化中心,与上海有许多相似之处,因此不论是在“友城之约”、中国国际友好城市大会等国家主题友城活动体系下,还是在地方友城建设工作中,都存在着良好的合作基础和广阔的合作空间。新冠疫情暴发之初,上海在物资援助、双多边防疫合作等方面与多座友好城市联动频繁。联合国人居署团队在2021年版《上海手册》的撰稿中,引用了外籍居民居住较多的碧云社区的疫情管理情况,外籍居民直接参与应对社区新冠疫情,形成了社区凝聚力,也促进了更高层次的社区参与,形成更具韧性的社区网络,是民间外交服务城市治理的经典范例^[32]。

上海世博会城市绿色创新网络通过2010年世博会展览平台促进中国人民对世界发展中城市的理解和参与。上海不断以高质量发展为导向,通过绿色创新网络展示上海对城市绿色转型的理解和展望,并就城市生活、经济、环境、社会等城市绿色转型重点领域提出具体构想和倡议,既不断更新上海城市治理的制度设计和行动路径,也提升上海的国际地位和影响力。

上海的跨国公司网络是上海利用外资实现快速发展的重要工具。以总部经济为基础的租赁和商务服务已成为上海外资关注度最高的领域。为更有效地发挥上海各商业区的产业集聚效应,借力主要企业的示范效应非常重要。吸引跨国公司在上海设立地区总部,是上海积极扩大对外开放、提高利用外资质量、提升全球城市功能的有力举措。

教育和科技国际交流网络主要由上海市对外教育交流中心、上海国际交流协会、上海科协事业发展中心、上海市科普教育展示技术中心、上海对外科学技术交流中心构成,各自承担了不同职能,在上海教育与科技国际交流领域做出独特贡献。

(三)将重大活动作为上海城市外交的支柱

第一,经济全球化潮流下的商贸平台建设。虽然全球新冠疫情、地缘冲突等对全球化造成了一定阻碍,但全球产业链、供应链和价值链的链接并不会减少,只会向多样化和多层次化继续演进。中国国际进口博览会、博鳌亚洲论坛、上海合作组织峰会和中非合作论坛是中国四大主场外交活动,商贸往来则是民间外交的重要组成部分,因此必须充分结合开拓国际贸易和民间外交新领域这两个需要。“上海之帆‘一带一路’经贸巡展”活动已开展十年,得到“一带一路”沿线国家的积极参与,是促成各国贸易投资的平台,“上海之帆”经济团体合作伙伴会议(BTPC)是各国商会及专家合作交流的重要纽带。

第二,城市可持续发展议题下的城市交流。“世界城市日”是中国首次在联合国推动设立的国际日。在世界城市日平台上,《上海宣言》《上海手册:21世纪可持续城市发展指南》、“上海全球可持续发展城市奖”(以下简称“上海奖”)作为全球城市可持续发展治理的公共产品相继推出,也是上海在城市管理领域的重要品牌。此外,上海完成了17项可持续发展目标的评估,并向联合国提交完整的自愿陈述报告(Voluntary Local Reviews,简称VLR)。

第三,民间外交品牌活动。中国上海国际艺术节、上海国际电影节、中国(上海)国际技术进出口交易会、中国国际工业博览会等品牌活动每年在上海举行,推动上海在文化、科研、产

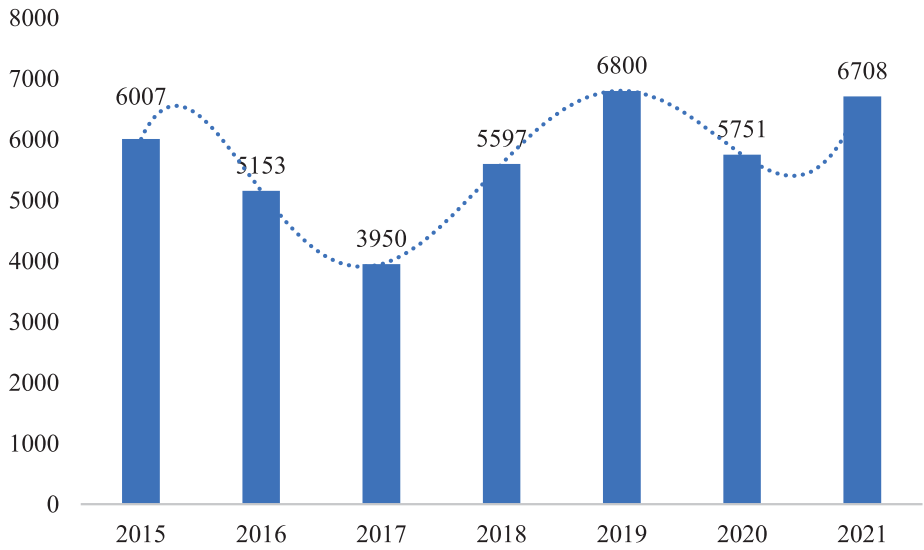


图1 上海外商直接投资合同项目数量^[33]

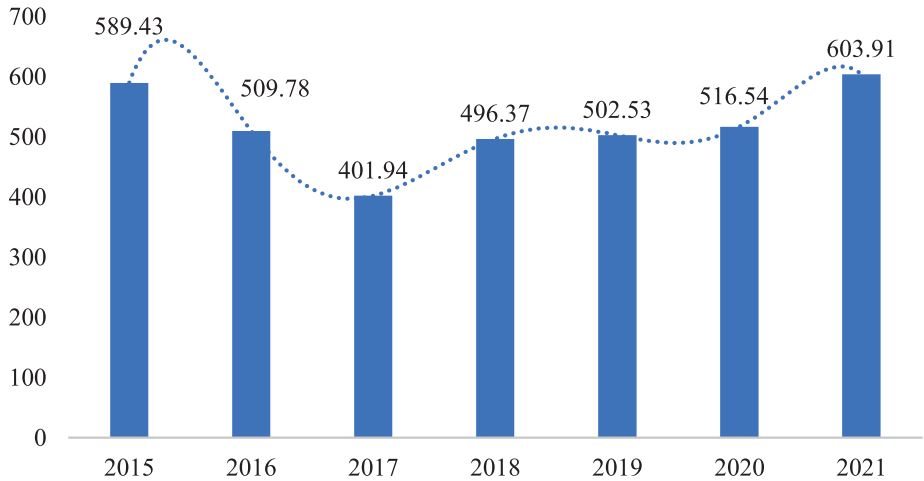


图2 上海外商直接投资合同金额(亿美元)^[33]

业等领域的民间合作交流。在公共产品方面，上海图书馆开展“上海之窗”工作20多年，致力于中国文化“走出去”，并在出版和数字服务方面一直得到专项规划的支持。聚焦金融发展的陆家嘴论坛，探讨科技创新的浦江创新论坛、世界人工智能大会，为上海城市发展建言献策的上海市市长国际企业家咨询会等已基本固定为每年举办的活动。

三、上海对外交往的进展

(一)对外交往使上海经贸发展保持韧性

城市对外交往最直接的目的就是通过商贸合作强化自身经济发展，外商投资情况最能直接体现城市对外交往在商贸合作上的密切程度。图1~图3分别统计了2015—2021年上海市外商直接投资合同项目数量、外商直接投资合同金额和外商直接投资实到金额。虽然近年来

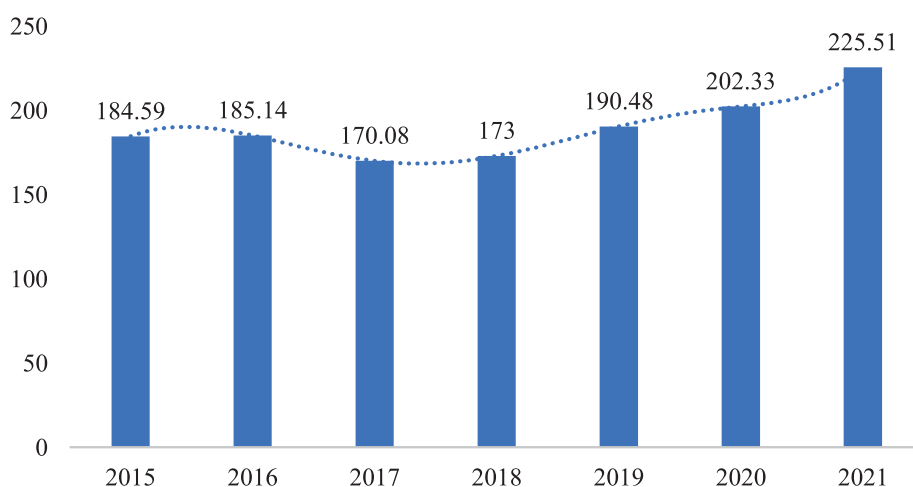


图3 上海外商直接投资合同项目实到金额(亿美元) [33]

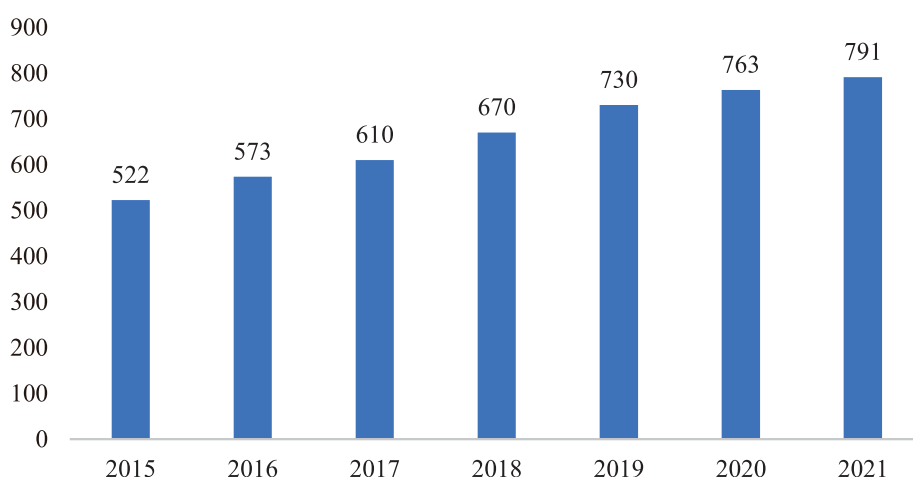


图4 上海市2015—2021年累计认定跨国公司地区总部数量 [34]

受国际局势和新冠疫情影响,外商直接投资合同项目数量和合同金额总体未出现显著增长,且期间波动较为明显,但实到金额呈现逐年稳定增长的趋势。同时,图1~图3中的六阶趋势线也较为细致地反映了上海与外商合作的趋势,反映出疫情前对外商贸合作曾一度达到巅峰,且疫情暴发后对外商贸合作也呈现出较好的韧性。

图4~图5统计了上海市2015—2021年累计认定的跨国公司地区总部数量和外资研发中心

数量。平均每年新认定的跨国公司地区总部数量增量和外资研发中心数量增量分别为7.2%和3.8%,反映出上海在高水平开放型经济体系构建工作上持续推进。尤其是2020年和2021年在疫情和反全球化因素的干扰下,上海在国际企业层面的合作依旧保持增长,反映出市场主体具备创新动力活力和服务实体经济能力,吸引外资企业融入本土创新体系并发挥外资企业创新溢出效应。

自2018年以来,上海进博会已连续成功举

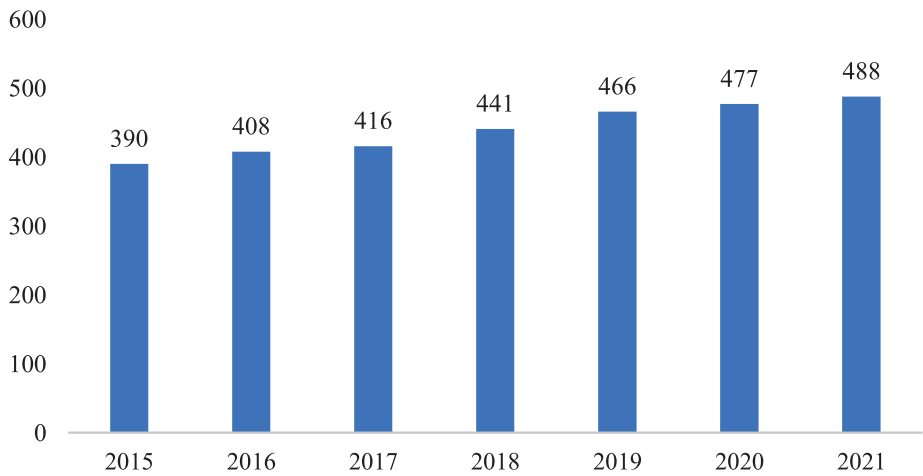


图5 上海市2015—2021年累计认定外资研发中心数量^[34]

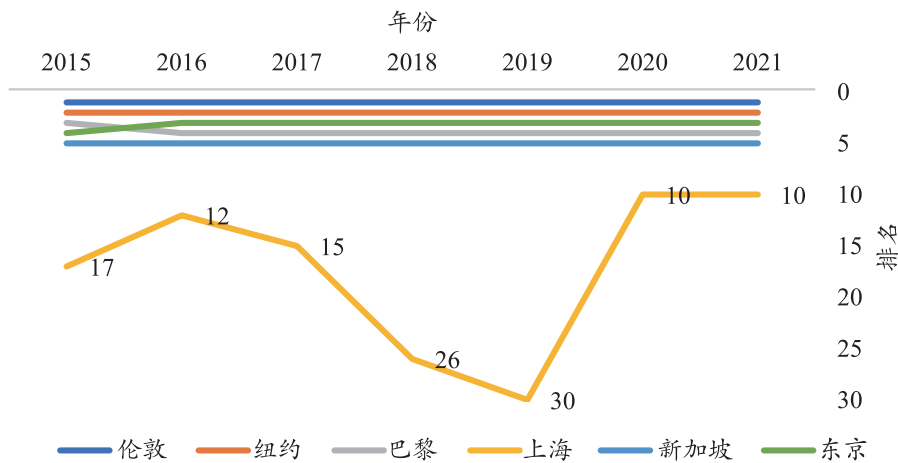


图6 2015—2021年主要城市GPCI总排名^[36]

办五届。参展国家、国际机构、参展商数量逐年递增,展会占地面积和意向成交也是随之水涨船高,尤其是世界五百强和龙头企业多次参展占比超过80%^[35]。

(二)城市治理中对外交往需求不断凸显

城市竞争力指数报告反映了国际层面对评价城市发展水平的认知:一方面,从评价结果来说,是对城市间各领域治理能力和治理绩效的综合比较,也体现了城市在对外交往维度的领导力,即城市治理水平越高,城市综合竞争力就越强,引领城市治理议题的积极性也越高。另

一方面,从评价过程来说,也反映了城市公开自身发展信息的程度。城市调研不仅是从政府官网中调取数据,也涉及问卷、访谈和相关部门单独提供材料,因此城市调研搜集的信息越完整,对城市的评价也就更为客观全面,更能反映城市对外交往的积极性。

从GPCI总排名可见,上海虽然自2015年以来排名总体上升且已跻身前十名,但距离纽约、伦敦、巴黎、东京和新加坡等国际大都市依然存在差距(图6)。从单一维度来看,上海在居住、环境、交通、艺术家、居民等维度上的直接对外

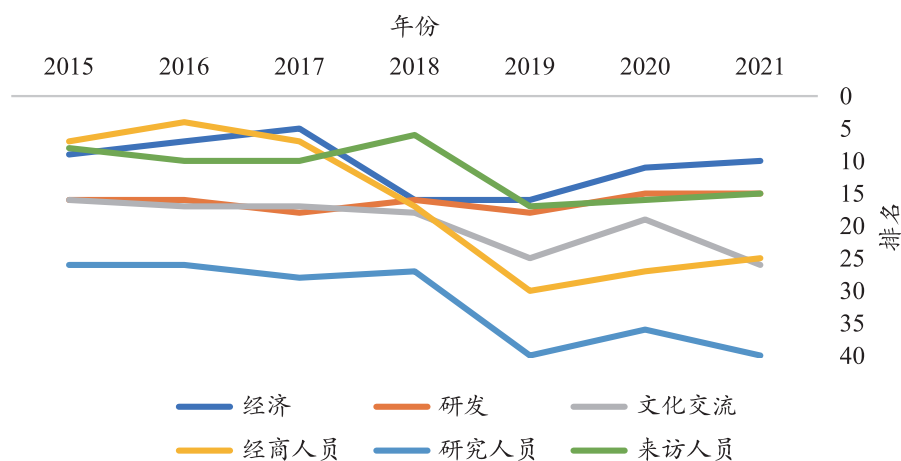


图7 2015—2021年GPCI上海单一维度评价^[36]

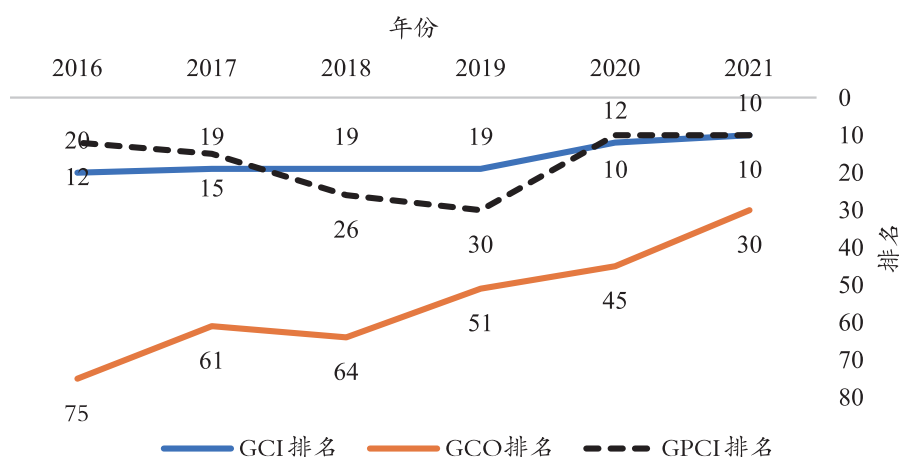


图8 上海GCI、GCO排名及与GPCI排名比较^[36-37]

交往联系较少,而在经济、研发、文化交流、经商人员、研究人员、来访人员等维度上(图7)与城市对外交往的程度具有直接且密切的关系。近年来,上海在科研、经商、来访、文化交流等维度上呈现下降趋势,这也是由于疫情导致上海对外交往频率降低的结果。

对比其他较权威城市治理水平排名中上海的排名变化(图8),科尔尼公司的GCI和GCO排名得到了与GPCI排名相同的趋势,且期望排名与实际排名差距不断缩小^[37]。这也反映出上海国际化程度不断提升以及国际上对上海的认知

度愈加完整。

(三)民间外交呈现城市、个人、品牌的多主体性

一是友城合作不断拓展升级。截至2021年9月30日,上海及其相关地区与全球59个国家的92个城市建立了友好城市关系或友好交流关系,其中包括72个市级友好城市和20个国际友好城市。上海的城市外交已成为中国对外关系的重要标志和窗口^[38]。“中国国际进口博览会上海友好城市合作论坛”也加强了上海与友好城市之间的伙伴关系。来自37个国家41个国际

友好城市的1287名师生参加了“上海国际友好城市青少年夏令营”,推出了“中国传统文化体验”“云游系列课程”等品牌课程^[39]。

二是友好人士紧密伴随上海发展历程。截至2021年1月24日,超过1600名外籍人士获得白玉兰奖,上海市人大常委会共授予48位中外人士“上海市荣誉市民”称号,包括上海市市长国际企业家咨询会议(IBLAC,以下简称“市咨会”)成员、在沪外企高管、国际组织高管、知名专家教授等,他们视上海为“第二故乡”,长期关心上海经济社会发展,也提出不少好的意见建议^[40-41]。市咨会成立30多年来,不断有国际新成员加入,2021年市咨会有15家全球知名企业申请加入,为历年之最,截至第33批市咨会,成员企业已达42家,另有7名名誉成员^[42]。

三是民间外交不断形成新的全球公共产品。以世界城市日为例,米兰、基多、利物浦、叶卡捷琳堡、纳库鲁、卢克索相继举办了“世界城市日”全球主场活动,并产生了《上海宣言》《上海手册》、《上海指数》等城市可持续发展全球公共产品。“世界城市日”呼吁国际社会关注全球城市化进程,鼓励各国携手应对城市化进程产生的机遇和挑战,促进城市可持续发展。

四、上海对外交往面临的冲击和挑战

第一,新冠疫情期间,上海对外交往受到冲击影响。首先,因语言、中外文化和生活方式差异,在沪外籍居民在闭环检测、应急就医、社区协调、饮食起居、信息获取等方面存在一定不便。其次,外资外商在沪经营投资受到一定波及,在沪外企供应链、资金链、人员到岗问题时时有发生,一些外籍人士对整体的营商环境存在担忧。再次,上海教育的对外交流合作面临挑战。高校的学术交流基本处于半停滞状态,孔

子学院的发展放缓,高等院校对外交流减少,在沪外国留学生数量下降,外籍师资人才存在流失风险。

第二,“走出去”工作面临更大挑战。上海在“十二五”“十三五”“十四五”规划中都提到了关于“走出去”的具体规划,主要涉及经贸、金融、服务、价值链、教育、文化等方面,“走出去”也将是贯穿上海中长期发展的主要目标之一。其中既包含实体业务向对外交往的新空间拓展,也需要传播矩阵的不断升级和学术、文化、娱乐等领域更多的共建共享。

第三,上海需要不断提升软实力,在国际议题上把握话语权。首先,目前国际对上海竞争力的评价较“纽伦巴东”第一梯队依然存在差距,因此上海城市治理和对外交流有待在提升的过程中互相融合,补足治理中存在的短板,同时展现更多的成绩。例如,新冠病毒传染性高,但由于全球医疗废物处置研究仅停留于处置技术、工程计算、废物收运等微观层面,并未在“国际公共卫生紧急事件(PHEIC)”层面展开制度性研究,导致上海优秀的医疗废物处置能力并未得到国际层面的关注^[43]。

第四,城市对外开放随城市发展进入转型。由于城市发展从服务于经济转向服务于人,“人民城市”“以人为本”是当下城市治理的核心。因此城市的交往也围绕人的交往展开,城市外交中的民间外交重要性不断上升。此外,对城市对外交往活力的评价不再局限于交通、人口流动、国际活动等数据性统计,而是从竞争力、吸引力等更为综合的视角进行评判。

第五,上海对外交往品牌需要不断开发和利用升级。首先,上海外交品牌面临着更加激烈的同质化竞争,例如,北京、武汉、广州等城市推出了类似上海市咨会的交流形式。其次,上海应该在打造新品牌方面取得显著成效。例

如,广州国际城市创新奖、联合国人居署迪拜国际改善居住环境最佳范例奖和李光耀世界城市奖等奖项的国际关注度和参与度较高。联合国人居署上海全球可持续发展城市奖同样作为城市奖,应借鉴同领域经验和启示,思考其作为上海未来在国际舞台上知名品牌应取得的成果、开发的公共产品和对全球城市发展话语体系的影响力。尤其是为了获得更好的活动举办效果,上海奖需要在议题设置、评价机制、成果借鉴以及地缘冲突干扰方面做出更多设计和准备。

五、展望与建议

党的二十大报告强调:“中国坚持对外开放的基本国策,坚定奉行互利共赢的开放战略,不断以中国新发展为世界提供新机遇,推动建设开放型世界经济”“共同营造有利于发展的国际环境,共同培育全球发展新动能”^[44]。上海对外交往既取得了显著的成果,为上海经济发展、文化传播、构筑软实力等方面做出了重要贡献,也需要做好准备应对新的挑战 and 机遇。

第一,综合外交资源,设计“友商”机制。进博会、上海之帆、市咨会等品牌为上海积累了重要的商业资源,同时,上海也在“友城”“友人”方面积累了丰富的经验。上海可建立“友商(友好国际企业)”机制,统筹在沪经贸参与主体沟通,更大程度吸收全球城市经济发展信息与理念,有助于拓展上海的对外经贸合作。

第二,聚焦传播领域克服地缘冲突、政治冲突对民间外交影响的渠道。一是要加强叙事的技巧,注重以小切口来展现大图景;二是创新融媒体报道形式,丰富产品的形态,适应受众结构变化,利用互联网优势让中国媒体更好向外传播;三是根据知己知彼传播特点,进一步加强海

外舆情监测,注重正面声音在国际上的二次传播,让中国好故事在世界舞台上传播得更广。

第三,加快引入工作,推进国际组织作为我对外民间外交的重要平台。对联合国人居署、世界贸易组织、国际商会(ICC)、国际电信联盟(ITU)、世界卫生组织(WHO)、世界知识产权组织(WIPO)等有扩大在华项目、增设区域办事处打算的国际组织,加快推动其落沪流程。在服务功能上,聚焦基建优势和人才服务,可在前滩、世博园区、长三角G60科创走廊等地方设置针对海外人才和机构办公生活的服务区。

参考文献:

- [1] Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics” [J], *European Journal of Political Economy*, 2007, 11(3): 599-601.
- [2] 熊炜、王婕:《城市外交:理论争辩与实践特点》[J],《公共外交季刊》2013年第1期,第20-25、129页。
- [3] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,第61页。
- [4] 赵可金、陈维:《城市外交:探寻全球都市的外交角色》[J],《外交评论》2013年第6期,第61-77页。
- [5] 科尔尼公司:《2021全球城市报告》[DB/OL],2022年8月19日,<https://www.kearney.com/global-cities/2021>,访问日期:2022年9月10日。
- [6] 森纪念财团:《全球城市实力指数(GPCI)》[DB/OL],<https://mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/index.shtml>,访问日期:2023年2月13日。
- [7] 倪鹏飞、徐海东、沈立、曹清峰:《城市经济竞争力:关键因素与作用机制——基于亚洲566个城市的结构方程分析》[J],《北京工业大学学报(社会科学版)》2019年第19期,第50-59页。
- [8] 倪鹏飞、赵璧、魏劭琨:《城市竞争力的指数构建与因

素分析——基于全球500典型城市样本》[J],《城市发展研究》2013年第6期,第72-79页。

[9] 联合国人居署、中国社会科学院财经战略研究院:《Global Urban Competitiveness Report (2020-2021)》[DB/OL],2022年8月19日,https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/11/1_report_on_competitiveness_of_cities_world-wide2020-2021.pdf,访问日期:2022年10月12日。

[10] 宁越敏、唐礼智:《城市竞争力的概念和指标体系》[J],《现代城市研究》2001年第3期,第19-22页。

[11] 高友才、汤凯:《“丝绸之路经济带”节点城市竞争力测评及政策建议》[J],《经济学家》2016年第5期,第59-67页。

[12] Sabrina I. Pacifici, *Global Metro Monitor 2014: An Uncertain Recovery* [M], Brookings Institution, 2015.

[13] 刘悦、李白鹭、李佳智:《“一带一路”倡议下的世界城市竞争力——以点带面,共建共赢,行稳致远》[J],《城市发展研究》2017年第8期,第1-5页。

[14] 汤凯、许锦锦:《“一带一路”节点城市竞争力测评与优化》[J],《经济问题探索》2016年第9期,第65-71页。

[15] 孙涛:《新加坡推进城市治理现代化的经验及其中中国借鉴》[J],《改革与战略》2018年第7期,第110-115页。

[16] 汪逸丰、崔晓文:《国外引领型城市数字化治理研究》[J],《竞争情报》2021年第3期,第58-65页。

[17] 汤婷婷:《国际大都市推进住房发展规划的经验做法》[J],《上海房地》2019年第10期,第51-54页。

[18] 李欣、段义猛、何惠涛等:《新加坡住房更新政策研究》[J],《城市建筑》2020年第32期,第91-93页。

[19] 陈婷、雍娟、何奥:《新加坡城市生物多样性保护经验对我国的启示》[J],《城市建筑》2021年第24期,第163-167页。

[20] 习近平:《携手推进“一带一路”建设》[A],载《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社,2017年,第510页。

[21] 王欣宇:《民国政府难圆的梦:“上海都市计划(1946—1949)”》[DB/OL],2017年9月4日,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1736722,访问日期:2022年10月12日。

[22] 上海市人民政府:《上海城市总体规划(2017—2035年)》[DB/OL],2022年8月19日,https://www.shanghai.gov.

cn/nw42806/index.html,访问日期:2022年11月11日。

[23] 上海市统计局:《上海概览——对外开放》[DB/OL],2022年8月19日,https://tjj.sh.gov.cn/dwkw/index.html,访问日期:2022年11月12日。

[24] 上海市人民政府:《中共上海市委上海市人民政府关于全力打响上海“四大品牌”率先推动高质量发展的若干意见》[DB/OL],2018年4月24日。https://www.shanghai.gov.cn/nw43405/20200824/0001-43405_1306312.html,访问日期:2022年12月10日。

[25] 上海市人民政府:《上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》[DB/OL],2006年2月8日,https://www.shanghai.gov.cn/nw22401/20200820/0001-22401_144564.html,访问日期:2022年12月12日。

[26] 沈晓初:《以新理念引领上海“十三五”新发展》[DB/OL],2016年3月19日,https://www.shobserver.com/wx/detail.do?id=11539,访问日期:2022年10月12日。

[27] 上海市人民政府:《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》[DB/OL],2016年2月1日,https://www.shanghai.gov.cn/nw39378/20200821/0001-39378_1101146.html,访问日期:2022年12月20日。

[28] 上海市人民政府:《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》[DB/OL],2021年1月30日,https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20210129/ced9958c16294feab926754394d9db91.html,访问日期:2022年12月30日。

[29] 上海市商务委:《上海市关于高质量落实〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)的若干措施》[DB/OL],2022年2月18日,https://sw.sh.gov.cn/zwgkgfqtzcwj/20220218/a218ffe416494c9988978bb310d4bc03.html,访问日期:2022年12月30日。

[30] 李凌志、于宏源:《全球城市网络和进博会中的民间外交》[A],载上海国际问题研究院和上海市人民对外友好协会主编《上海民间外交的新空间——中国国际进口博览会的启示》,格致出版社、上海人民出版社,2021年,第116页。

[31] 上海市人民政府:《上海服务国家“一带一路”建设发挥桥头堡作用行动方案》[DB/OL],2017年10月11日,https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200814/0001-

12344_53799.html, 访问日期:2022年12月30日。

[32] 联合国人居署:《碧云国际社区的新冠肺炎疫情防控实践》[A],载《上海手册·21世纪城市可持续发展指南·2021》[M],商务印书馆,2022年3月,第201-205页。

[33] 上海市统计局:《2015—2021年度〈上海统计年鉴〉对外经济贸易和旅游篇外商直接投资表》[DB/OL],<https://tjj.sh.gov.cn/tjnj/index.html>, 访问日期:2023年2月13日。

[34] 上海市统计局:《2015—2021年〈上海市国民经济和社会发展统计公报〉》[DB/OL],<https://tjj.sh.gov.cn/tjgb/index.html>, 访问日期:2023年2月13日。

[35] 于珊:《短短3年,进博会跃升为世界一流贸易平台 中国市场魅力令世界惊叹》[DB/OL],2021年11月15日,http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/15/content_5650891.htm, 访问日期:2022年8月27日。

[36] 同[6]。

[37] 同[5]。

[38] 上海市外事办:《上海市国际友好城市及友好交流关系城市情况》[DB/OL],2021年9月30日,<http://wsb.sh.gov.cn/node549/20200116/0018-13963.html>, 访问日期:2022年12月30日。

[39] 陆梓华:《和全球青少年云端相聚 2022上海国际友好城市青少年夏令营开营》[DB/OL],2022年7月19日,<https://wap.xinmin.cn/content/32202060.html>, 访问日期:2022年12月30日。

[40] 上海市外事办:《对外表彰专题——历届表彰》[DB/OL],2022年1月24日,<http://wsb.sh.gov.cn/node707/index.html>, 访问日期:2022年12月30日。

html, 访问日期:2022年12月30日。

[41] 王嘉琦、占悦:《今天,“上海市荣誉市民”又多两张新面孔》[DB/OL],2021年9月28日,<https://www.whb.cn/zhuzhan/cs/20210928/426233.html>, 访问日期:2022年12月30日。

[42] 范家乐:《聚世界智慧,促上海发展,第33次上海市市长国际企业家咨询会议今晚召开》[DB/OL],2021年10月15日,<https://www.whb.cn/zhuzhan/rd/20211015/428897.html>, 访问日期:2022年12月30日。

[43] 陈东晓、毛瑞鹏、于宏源、周亦奇、蒋力啸、朱云杰:《创新引领下的发展韧性:中国落实联合国2030年可持续发展议程典型案例(长三角地区)》[DB/OL],2022年8月,<https://www.siis.org.cn/yjbg/14195.jhtml>, 访问日期:2023年3月12日。

[44] 同[3]。

注释:

①Rogier认为,城市对外交往六个维度中的代表(Representation)包含所有旨在代表城市参加国际组织的活动。

作者简介:朱云杰,上海国际问题研究院公共政策与创新研究所助理研究员。于宏源,上海国际问题研究院公共政策与创新研究所所长、研究员。

责任编辑:陈丁力

粤港澳大湾区智慧城市群建设拓展我国城市高水平对外开放圈层格局

■ 戴永红 付乐 张语童

摘要:“智慧城市群”是一个双重组合的新概念,包括“城市群”与“智慧城市”两大核心内容。“智慧城市群”是人类城市发展自然演变的必然过程,也是当下城市空间延展交融的高级形态。在具备联通内外的区位优势、快速完善的产业发展基础以及政府支持下“GBP”互联环境基础上,粤港澳大湾区智慧城市群对外开放体系建设进一步提出“智慧城市群三圈层辐射发展格局”,即以核心引擎带动城市群的赋能联动为第一圈层,以粤海文化经脉塑造粤港澳大湾区智慧城市群品牌为第二圈层,以粤港澳大湾区智慧城市群为平台打造双向辐射发展通道为第三圈层。通过三圈层辐射的内外联动,以科学技术的创新性应用为城市群的社会协同治理、经济协同发展、文化协同传播等创造动态赋能,逐渐形成良性循环的城市群落合作系统,创造中国城市对外开放新业态。

关键词:粤港澳大湾区;智慧城市群;三圈层辐射发展格局;城市对外开放
【中图分类号】F291 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.02.003



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、智慧城市群的发展沿革

近年来,随着科学技术不断为城市发展与人类生活带来新的便利,国内外城市研究逐渐聚焦“科技赋能城市”这一热点话题。习近平总书记在党的二十大报告中指出:“优化重

【基金项目】2022年度深圳市哲学社会科学规划课题“总体国家安全观视域下深圳中资企业海外利益安全风险防控体系建设研究”(SZ2022B022)、2022年深圳市宣传文化事业发展专项基金项目《国际传播赋能深圳城市影响力提升研究暨〈深圳城市国际影响力指数〉编纂发布》(ND-2022-00599)阶段性成果。

大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”“打造宜居、韧性、智慧城市”^[1]。“智慧城市群”便是在城市空间视域下探讨科技赋能城市发展的新表征、新动向、新趋势。“智慧城市群”是一个双重组合的概念,包括“城市群”与“智慧城市”两大部分核心内容。按照人类城市发展的线性演变历程,“智慧城市群”的产生先由多个在空间上互嵌、在功能上互补的单一城市聚合而成的城市群作为发展根基,再由科学技术的创新性应用为其在城市的社会治理、经济发展、文化精神等领域的价值创造动态赋能,逐渐形成良性循环的城市发展系统,创造更好的城市生活形态。

(一)城市群:基于空间关系的概念界定与主要特征

当城市发展进入到一定阶段,便形成了“城市群”这一区域空间组织的形式,因此城市群的概念与其空间演变关系密不可分。随着我国城市化水平不断提高,城市发展逐步走向区域协同的新阶段,城市群的协同发展也成为国家发展规划中的重要内容,中央政府文件明确提出要通过城市群的协同发展为城市发展、区域发展、国家发展赋能赋利。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出,要“建设富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群,打造高质量发展的典范”^[2]。

事实上,“城市群”这一概念最初源于西方社会对现代城市发展整合的实际需求。随着西方城市发展实践的变化,“都市区”“都市圈”“大都市带”等城市群相关概念逐渐演变与更迭,但对城市空间作用关系的探讨仍是核心内容。普遍认为,法国地理学家简·戈特曼(Jean Gottmann)在1957年基于对美国东北部大西洋沿岸城市社会经济互动作用的研究提出的“大都市带”(Megalopolis)概念^[3]是最早的城市群概念及研究,开辟了城市研究的新方向,关于城市间相互作用的研究逐渐兴起。同一时期的美国地理学家爱德华·乌尔曼(Edward L. Ullman)提出了空间相互作用的理论^[4],认为贸易是基于三种现象的相互作用:互补性(complementarity)、介入机会(intervening opportunities)和商品的可运输性(transferability of commodities),从这三个角度为城市空间的相互作用提供了新的研究视角。国内对于城市群的研究始于20世纪80年代,伴随着城市化进程的不断深入与国际社会“大都市”研究的本土化解读,国内学者对城市群的研究也经历了从“都市连绵区”^[5]到“城镇密集区”^[6],再到“城市群体”^[7]的演变,至今仍未有统一的概念界定。其中,较为权威的是姚士谋^[8]关于城市群的界定,这一概念侧重于空间布局和城市群体相互作用的特性。另外,值得注意的是“都市带/圈”多在政府的发展规划中被提及,其概念具有内向性和政策导向性;而“城市群”强调的是城市的空间关系,其作用在于通过城市间的协作促进区域的发展和竞争力的提高,其概念具有外向性和实践导向性。

本文认为,城市群是城市化发展到高级阶段下自然生成的新型空间形态,其作为区域空间单元参与国家的社会治理与全球的资本竞争。城市群的空间关系复杂程度更甚于都市圈,其中包含了各种功能、形式、特征的城市样态,其协同程度与相互作用程度影响着城市群的整体发展。

(二)智慧城市:从地理空间到科技赋能

伴随着经济全球化与科技时代的发展,城市建设与创新科技的交融作用在“信息城市”(Information City)、“数字城市”(Digital City)、“智慧城市”(Smart City)等的概念生产演化过程中得以诠释。当下,智慧城市已成为科技赋能城市发展的重要理念,城市通过科技赋能实现了更高效的社会治理和可持续发展。

“智慧城市”的概念最早来自2008年国际商业机器公司(IBM)提出的“智慧星球”(Smart Planet),将新一代的信息技术充分使用到各行各业之中的科技赋能理念成为智慧城市建设的思想起源。此后,世界智慧城市发展与研究在全球掀起浪潮,智慧城市的内涵和外延也得以不断丰富。智慧城市的基本特征可以概括为:全面物联、充分集成、激励创新、协同运作四个方面,具体是指智能传感设备将城市公共设施物联成网,物联网与互联网系统完全对接融合,政府、企业在智慧基础设施之上进行科技和业务的创新应用,城市的各个关键系统和参与者和谐高效地协作^[9]。目前关于智慧城市的海外案例研究主要集中在欧美、新加坡、日本、韩国等发达国家和地区,其发展模式各具特色,主要分为市场主导和政府官方主导两种。其中,市场主导的模式以美国为代表,政府官方主导以新加坡为先例。随着全球城市竞争日渐激烈,为了维护国家的综合利益,在智慧城市的发展建设中政府的规划作用越来越突出。

智慧城市涉及智慧技术在城市空间的运用,这些城市空间要素包括城市经济空间、生活空间、公共服务空间、文化空间、传播空间等,因此也形成了智慧技术与各社会空间沟通的复杂关系。随着城市逐渐从单一城市内部发展走向区域城市空间的相互作用,智慧技术赋能区域空间协同的城市群建设也将成为未来城市的一个发展方向。

(三)智慧城市群:作为发展共同体的空间新形态

智慧城市群的发展归根到底是城市群的发展,如何通过科技赋能城市群是发展的重中之重。智慧城市群作为一个发展共同体,本质是一个整体的区域空间单元,其建设模式和发展思路应该具备两个关键要素:一个是“智慧”,代表的是科技;另一个是“城市群”,代表的是空间。智慧城市群是在城市协同发展的基础上更高层次空间的组织集群模式。虽然目前尚未形成成熟的建设模型和发展思路,但未来可能演化为新型城镇化的主体形态,推动我国“智慧+城市”建设向更高水平迈进。

智慧城市群的目标是建设包容、可持续和智慧的城市集合体,利用科技作为推动因素,打破技术和制度壁垒,促进城市群内部的高质量融合。正如有学者谈道:“智慧城市的建设问题,其实是一个城市的大数据综合治理问题:一是要在以前没有收集数据的地方收集数据,这主要是利用物联网的技术;二是要让不同系统的数据有效对接起来,这是系统整合的任务;最后,还要利用数据可视化的技术把海量数据中隐藏的知识揭示、展现出来,让数据中的智慧能够以一种直观的形式流向城市的管理者、决策者和市民大众。”^[10]智慧城市群的发展和建设问题,实际上是区域内数据资源整合、大数据综合治理以及如何利用智慧技术让区域内各城市有序、有效发展的实践性问题。

尽管对智慧城市及城市群的研究逐渐增多,但针对智慧城市群的发展研究仍处于起步阶段。随着国家规划开始布局智慧城市群建设,粤港澳大湾区成为我国智慧城市群建设的重要典范,对标美国的纽约湾区、旧金山湾区及日本的东京湾区,其智慧城市群建设意义非凡。从未来发展趋势上看,智慧城市群或将成为粤港澳大湾区的独特优势和战略抓手,为国内外智慧城市群建设探索道路,树立标杆。

二、粤港澳大湾区智慧城市群的发展基础

粤港澳大湾区城市群是目前为止中国对外开放程度以及智慧发展基础最高的区域城市群之一,包括了香港、澳门两个特别行政区以及广东省广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等在内的九个城市^[11]。粤港澳大湾区的建设谋划历时20余年,以外向型经济、科技产业发展引领我国经济腾飞向前,在“一带一路”倡议中发挥着重要的区域角色作用。近年来,粤港澳大湾区城市群的建设取得阶段性显著成果,正朝着国际一流湾区和世界级城市群的目标继续实现高质量发展。

(一)空间基础:联通内外的区位优势

从内部联通来看,以粤港澳大湾区为中心的综合交通运输体系不断完善。港珠澳大桥、深中通道及广深港高铁等交通项目的谋划和推进为区域互联互通奠定了实体交通基础,对于城市群之间的空间互联有着重要意义。此外,以粤港澳大湾区为中心的综合交通运输体系的构建还包括建立面向未来的智能交通系统^[12],大数据、移动互联网、人工智能、建筑信息模型(Building Information Management,简称BIM)、5G和北斗导航系统等先进信息技术与交通基础设施的深度融合为科技赋能交通提供了发展路径。公路、水路、铁路、民航的数字化转型与升级也为智慧城市群的发展奠定了空间基础。

从外部联通来看,粤港澳大湾区地理位置得天独厚,拥有较长的海岸线和优质的港口群,并且面向南海,航运发达,是国家对外联通和交往的重要区域。粤港澳大湾区打造“水上经济走廊”,形成区域“组合港”,内部拥有广州港、深圳港、香港港、东莞港、珠海港等亿吨级别国际大港,区域辐射范围通过太平洋和印度洋航道可到达东南亚、中东、非洲地区乃至更远的欧洲及南美洲等“一带一路”沿线地区。

(二)智慧基础:快速完善的产业基础设施

科技是粤港澳大湾区智慧城市群建设的基础条件,粤港澳大湾区要建成具有全球影响力的国际科技创新中心需要进一步转化智慧互联的独特优势。

1. “香港研发—内地转化”模式

香港、澳门拥有众多国际前沿领域的基础研究优势,而珠三角九市拥有巨大市场和完备产业链,因此形成“产业+科研”的互补式发展模式。香港拥有4所世界排名100强的大学和16个国家重点实验室,大湾区应充分发挥这一优势,通过自创公司、技术转让、联合研究、共建实体等方式,推动港澳高校与大湾区内地企业开展“产、学、研、训、用”循环合

作。港澳高校教授、科研人员等深度参与企业研发工作,借鉴大疆、商汤等大湾区高校孵化企业的模式,推动科研成果的共享和转化。

2. 逐渐完善的科创生态系统

粤港澳大湾区的智慧基础还体现在逐渐完善的科创生态系统上,以香港、深圳、广州为重要节点的创新科技产业不断发展,形成了智慧生态基础。广深港科技集群是亚太地区的战略性商业平台及科技交易市场。《2020年全球创新指数》指出,以专利及科学刊物数量计算,广深港科技集群已成为世界第二活跃科技集群^[13]。在汇集了先进制造业、现代服务业、创新科技产业以及科学研究等方面的优势后,粤港澳大湾区科创生态系统的全球竞争力不断提高,科创共同体意识不断增强。

3. 产业集群协同效应

区域产业规划的清晰定位能有效规避城市之间的产业同质化竞争,建立起交叉协同、互补互利的一体化市场,促进要素流动,降低交易成本。香港的贸易及物流业、金融服务业,澳门的博彩业、酒店业、批发及零售业与广东的高新技术产业、现代物流业以及文化产业等各有其独特之处和发展侧重。通过高效的产业集聚和完善的产业配套带动区域协同发展,形成产业集群协同效应,为粤港澳大湾区城市群的发展奠定产业基础,在此基础上融入智慧技术,延伸出智慧金融、智慧物流、智慧交通、智慧零售等新业态的发展。

(三)协同基础:政府支持下的“GBP”互联

“智慧城市可以用 ISGBP 模型进行描述,ISGBP 模型由 5 个部分组成,分别是公共基础设施 (Infrastructure)、服务 (Service)、政府 (Government)、企业 (Business)、公众 (Public)。”^[14]智慧城市群的协同基础在于各个城市间形成“政府—企业—公众”(GBP)互联模式,通过智慧城市发展建设项目策划与实施,政府与企业达成良好的互动沟通状态,从而以具体项目实践落实为城市治理做出贡献,为市民提供更好的生活环境和城市氛围。

1. 区域协同发展的制度环境

粤港澳大湾区城市群内部有着不同的政治经济制度和地方文化特色,充分发挥大湾区内部城市间的互补效能关键在于建立和完善跨境协作的体制机制。首先,需要针对不同行业、领域设置专责小组,制定能够普遍适用并与国际接轨的技术标准、行业规则和相关政策等,从而为大湾区内部要素的自由流动和大湾区外部(包括国内其他地区和海外)要素的转换打破壁垒。其次,推进系统互联的政务服务建设,打破“信息孤岛”“信息茧房”等弊端,提高行政服务的整体效率。最后,逐步完善针对港澳两地在金融、科技、文化、教育、电信、建筑、农业等领域的“开放渠道”和“应急热线”,取消或放宽不必要的投资资质考核和行业准入规定,加大力度刺激粤港澳大湾区城市群的互补和融通发展。

2. 数据共享赋能城市治理

数据是城市治理的重要资源,大数据的运用则是城市治理智慧化的重要体现。智慧城市的发展理念就是运用智慧技术赋能城市治理,智慧政务是其典型。粤港澳大湾区城市普遍开展了“互联网+政务服务”的政务改革和智慧升级,各城市积极形成“智慧大脑”,

运用大数据技术整合政务信息,同时运用现代网络技术和大数据解决“城市病”等问题,政府、企业、公众三方共同营造了高效便捷的城市空间。而使各个城市的“数据孤岛”形成一个大数据空间则需要高度的数据流通和数据协同平台的构建以及一体化大数据中心体系的布局。粤港澳大湾区是国家“东数西算”工程的重要枢纽节点,打造这一算力枢纽节点也将促进粤港澳大湾区内部城市群的数据往来,为城市协同治理提供数据支持。

3. 智慧城市产业建设下的政企合作

随着城市发展理念进入智慧城市时代,政企协同模式逐渐形成。根据《新型智慧城市产业图谱研究报告(2021年)》,“管运分离、政企协同”的智慧城市运营模式逐步取代以政府为建设主体的传统模式”^[15]。华为、百度、腾讯、阿里巴巴、平安等大型科技企业及其他生态合作伙伴企业在粤港澳大湾区智慧城市的建设中形成了体系化、特色化的协作。在政企合作中,深圳民营科技巨头企业华为与粤港澳大湾区内各城市的产业合作具有一定代表性。

三、粤港澳大湾区智慧城市群三圈层辐射发展格局

智慧城市群是智慧城市发展到高级阶段的空间组织形式,粤港澳大湾区智慧城市群建设的核心内容是以智慧科技推动构建以粤港澳为中心,互利合作、优势互补的三圈层辐射发展格局,最终建成充满活力的世界级城市群,赋能国际国内智慧市场双循环。

(一) 第一圈层:以核心引擎带动城市群的赋能联动

粤港澳大湾区城市群的发展以核心城市为引擎,以科技进步与创新集群为动力。凭借着深圳—香港—广州科技集群的科研优势和高科技产业基础,以深圳、香港、广州、澳门为核心城市群向外辐射,可充分发挥国家级新区、国家自主创新示范区、国家高新区等高端要素集聚平台的作用,联合打造战略性新兴产业集群,以模范带头作用打造经济发展新动能。大湾区城市群的产业协同要重点发展高端制造业、新兴产业,同时利用产业链的互利互补实现城市间的协作分工。除了大力发展制造业、以智慧技术推动制造业产业转型升级外,还应推动节能环保绿色低碳产业、信息科技、生物技术、高端装备制造、新材料等产业发展壮大为新兴支柱产业,通过发展高附加值产业、形成深度产业集群,带动区域经济发展。深港穗澳合作为粤港澳大湾区智慧城市群的科技转化提供了发展平台,通过深港穗澳合作可充分利用大湾区完整的产业链优势,提高区域产业的韧性和国际竞争力。

健全“科创+制造”体系制度,充分发挥粤港澳大湾区内部各高校与各企业主体的能动性,通过研发资源共享、项目合作培育、人才联合培养等形式的互动合作使得高校与企业积极联动,同时吸引世界顶尖的科研机构 and 科技企业在大湾区落地,为大湾区内科技投资合作交流和人才流通提供坚实的基础,为科创赋能产业的发展做出贡献。

(二) 第二圈层:以粤海文化经脉塑造粤港澳大湾区智慧城市群品牌

粤港澳大湾区不仅是商贸科技的聚集地,更是有着培育区域文化认同意识的文化基

础。地缘相近、历史同源形成了粤海文化经脉,这是塑造粤港澳大湾区智慧城市群文化共同体的澎湃力量。因此,依托粤海文脉,深化粤港澳大湾区文化创意产业合作,充分发挥粤港澳各地的动漫、电影、文学、时尚、设计等文创产业优势,积极培育一批可以在海内外传播的粤海文脉创意文化产品,向外传播粤港澳大湾区智慧城市群的集体形象和湾区品牌。

推动粤港澳大湾区内各大博物馆、各类特色美术馆、展览馆深入数字化探索,以“云展览”等线上文化共享、文化交流产品的方式实现转型升级,充分利用5G、AI、VR等技术支持大湾区特色文化的保护和传承。此外,通过科技手段将文化发展各要素进行整合,发挥“科技+文化”的双向赋能作用,打破公众与文化产品交流对话的时空限制,创新湾区文化产业链发展,以文化产业发展、文化产品供给、文化共享平台的建立推动大湾区文化品牌的海内外传播,增强粤港澳大湾区文化软实力,讲好大湾区故事,传播好中国声音。

(三)第三圈层:以粤港澳大湾区智慧城市群为平台打造双向辐射发展通道

粤港澳大湾区是连接21世纪海上丝绸之路沿线国家的重要桥梁^[16],大湾区建设有利于促进中国经济内外双循环良性互动^[17]。其辐射带动作用不仅仅体现在以经济为中心、以大湾区城市为集群的内向型辐射,还体现在以产业发展为基础、以智慧城市为载体的外向型辐射,直接影响我国的城市外交、科技外交等。

1. 粤港澳大湾区智慧城市群对内辐射功能

一方面,产业经济聚集效应辐射周边城市发展。粤港澳大湾区拥有完整的产业链、产业生态良好、聚集效应显著,尤其是区域内企业已大体形成了“智慧+产业”发展的初级模式,通过头部企业带动中小企业,形成了依托城市建设空间的产业圈生态系统。香港、深圳的智慧金融、智慧服务产业辐射周边及国内其他区域;广州、深圳以智慧制造产业为核心辐射区域经济;佛山、珠海等城市则以智慧家电产业辐射区域发展。

另一方面,以数据为纽带辐射我国西部地区。粤港澳大湾区作为“东数西算”工程中的重要一环,是全国一体化算力网络的八大算力枢纽节点之一,在国家不断布局数据基础设施建设的背景下,以粤港澳大湾区智慧城市群为平台搭建的高精尖数据库形成庞大的数据集合,以数据技术为算力基础辐射我国西部地区,使得在大湾区内自由流通的数据能够进行有效配置的同时促进我国东西部协同发展。

2. 粤港澳大湾区智慧城市群对外辐射功能

首先,粤港澳大湾区智慧城市群产业升级能迭代辐射东南亚和南亚制造业,带动我国与该地区各国的双边和多边发展合作。随着全球第四轮产业转移的到来,我国制造业走向中高端化及智慧化升级,原劳动密集型制造业已不再适合大湾区城市的产业发展,部分制造业呈现向东南亚转移态势,这也体现了制造业产业升级过程中经济的对外辐射作用。珠三角地区的城市群曾经承接港、澳的产业转移,如今在培育起自身的优势产业后也面临产业转型问题。当前,大湾区内部的制造业还未完全升级迭代,部分企业通过数字化投入增加营收完成了升级,但部分劳动密集型制造业企业及外资工厂面临着向东南亚和南亚

转移的趋势。随着产业集群发展格局的进一步优化,预计大湾区产业升级迭代辐射东南亚制造业发展的态势仍将继续。

其次,粤港澳大湾区智慧城市群积极推进“一带一路”项目实施,辐射发展中国家智慧城市建设。随着发展中国家城市化进程加快,以雅加达、马尼拉以及曼谷为首的东南亚大城市迅速崛起,东盟国家智慧城市建设掀起热潮。在东盟智慧城市网络(ASEAN Smart Cities Network,简称ASCN)框架下,东盟国家积极推进与域外国家在智慧城市方面的项目合作,希望通过智慧城市建设来解决城市发展问题。粤港澳大湾区智慧城市群具备独特的发展辐射功能,可以此为纽带充分发挥比较优势,努力搭建科技交流合作平台和相关机制,争取掌握智慧城市群建设的话语权,促进国内国际智慧市场的“双循环”。

最后,以智慧城市群发展带动城市外交、科技外交。智慧城市群项目的规划建设正逐渐成为各国科技外交的重要途径。美国明确提出构建美国—东盟智慧城市伙伴关系(U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership,简称USASCP),并将其作为印太战略中的一部分;澳大利亚也加强了智慧城市领域的对外援助投资;新加坡、日本、韩国等国均在布局智慧城市对外援助项目。在政府推动下,科技企业积极参与全球城市的智慧治理,帮助发展中国家解决“城市病”问题,成为科技外交的重要主体。而国家则通过智慧城市领域科技成果的区域扩散与转化实现科技外交,分享国家在规划建设智慧城市、智慧城市群方面的治理经验,在科技与城市治理融合发展过程中实现国际影响力的提升。因此,粤港澳大湾区智慧城市群的发展不仅依靠国家政策支持、政府发展规划,更离不开域内科技企业的共同努力。

智慧城市群是人类城市发展自然演变的必然过程,也是当下城市空间延展交融的高级形态。粤港澳大湾区智慧城市群建设应始终坚持“以智慧沟通城市”的可持续发展理念,以科学技术的创新性应用为城市群的社会协同治理、经济协同发展、文化协同传播等创造动态赋能,逐渐形成良性循环的城市群落合作系统,创造中国城市更高水平对外开放的新业态。

参考文献:

- [1] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,第31-32页。
- [2] 中共中央、国务院:《粤港澳大湾区发展规划纲要》[M],人民出版社,2019年,第5页。
- [3] Jean Gottmann, “Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard” [J], *Economic Geography*, 1957, 33(3): 189-200.
- [4] Edward L. Ullman, “Regional Development and the Geography of Concentration” [J], *Papers in Regional Science*, 1958, 4(1): 179-198.
- [5] 周一星:《关于明确我国城镇概念和城镇人口统计口径的建议》[J],《城市规划》1986年第3期,第10-15页。

- [6] 孙一飞:《城镇密集区的界定——以江苏省为例》[J],《经济地理》1995年第3期,第36-40页。
- [7] 肖枫、张俊江:《城市群经济运行模式——兼论建立“共同市场”问题》[J],《城市问题》1990年第4期,第10-14页。
- [8] 姚士谋:《我国城市群的特征、类型与空间布局》[J],《城市问题》1992年第1期,第10-15、66页。
- [9] IBM:《智慧的城市在中国》[DB/OL],2009年9月24日,http://www.jianyoutech.com/pdf/cn_zh_cn_cities_white_paper_0924_4918kb.pdf,访问日期:2022年10月13日。
- [10] 涂子沛:《大数据》[M],广西师范大学出版社,2013年,第349页。
- [11] 同[2],第1页。
- [12] 广东省发展和改革委员会:《广东将形成以粤港澳大湾区为中心的综合交通运输体系》[DB/OL],2021年9月29日,http://drc.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3555/post_3555421.html#870,访问日期:2022年10月13日。
- [13] 香港贸易发展局:《探索粤港澳大湾区初创生态》[DB/OL],2021年11月15日,https://research.hktdc.com/sc/article/OTAzMDI1MTk2,访问日期:2022年10月13日。
- [14] 李德仁、邵振峰、杨小敏:《从数字城市到智慧城市的理论与实践》[J],《地理空间信息》2011年第6期,第1-5、7页。
- [15] 中国信息通信研究院:《新型智慧城市产业图谱研究报告(2021年)》[DB/OL],2021年12月,http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202112/t20211229_394777.htm,访问日期:2022年10月14日。
- [16] 戴双城、朱伟良、沈梦怡:《对接“一带一路”湾区如何走向世界》[DB/OL],2017年12月29日,https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/dfdt/41616.htm,访问日期:2022年10月13日。
- [17] 夏立新:《专访:粤港澳大湾区建设利于促进中国经济内外双循环良性互动——访新加坡国立大学东亚研究所教授郑永年》[DB/OL],2020年7月13日,https://m.gmw.cn/2020-07/13/content_1301362674.htm?p=1&s=gmwreco,访问日期:2022年10月13日。

作者简介:戴永红,深圳大学外国语学院、深圳大学区域国别与国际传播研究院、深圳大学中国海外利益研究中心特聘教授、博士生导师。付乐,深圳大学传播学院博士研究生。张语童,深圳大学政府管理学院硕士研究生。

责任编辑:陈丁力

CEPA 累积规则的比较研究与完善进路

■ 王晓丽 严驰

摘要:内地与香港、澳门《〈关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议八》中新增的累积规则是原产地规则的重要补充,有效助力了产品出口规模扩大,降低了关税减免门槛。2018年签署的CEPA《货物贸易协议》完善了此前累积规则的大部分缺陷,但仍存在一定的问题。通过CEPA和CPTPP、USMCA、RCEP、CNFTA中累积规则及区域价值成分条款内容的比较研究,发现CEPA累积规则中存在适用程序较繁琐、高水平累积有待形成、公式内容需进一步明晰、区域价值成分标准偏低的问题,应简化累积规则适用程序、由双边累积扩展至对角累积、提高区域价值成分总体标准。今后须持续关注CEPA累积规则研究,接轨世界高水平自由贸易协定,深化内地和香港、澳门间经济合作,高速推进粤港澳大湾区建设。

关键词:关于建立更紧密经贸关系的安排;自由贸易协定;原产地规则;累积规则;完全累积;粤港澳大湾区

【中图分类号】D996.1 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.02.004



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

自20世纪80年代以来,实现内地和香港、澳门经济一体化的呼声就十分高涨。随着21世纪初中国正式加入世界贸易组织(World Trade Organization,以下简称WTO)以及经济全球化和区域一体化程度的提升,2003年6月29日和10月17日,内地与香港、澳门特别行政区分别签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》(Closer Economic Partnership Arrangement,以下简称CE-

PA),并均于2004年1月1日开始实施。CEPA是内地与香港、澳门在WTO法律框架下,贯彻“一国两制”方针达成的自由贸易协定(Free Trade Agreement,以下简称FTA)性质的一国内区域贸易安排,是内地最早对外签署的、开放程度最高的自由贸易协议,为港澳经贸发展做出全面优惠安排^[1],拉开了内地与香港、澳门之间实质性区域经济合作的序幕。

《粤港澳大湾区发展规划纲要》中赋予大湾区五个战略定位^[2],其中之一是内地与港澳深度

合作示范区。党的二十大报告中提出,要“发挥香港、澳门优势和特点,巩固提升香港、澳门在国际金融、贸易、航空航运、创新科技、文化旅游等领域的地位,深化香港、澳门同各国各地区更加开放、更加密切的交往合作”^[3]。国家“十四五”规划中也多次提到要积极推进粤港澳大湾区建设。粤港澳大湾区世界级城市群的建设是粤港澳大湾区经济一体化发展的内在需求。它既是我国借助港、澳的国际窗口实施开放性经济新体制的探索,也是我国在特定发展条件下具有重要战略意义的时代任务^[4]。CEPA 的签署不仅为香港、澳门的产业结构转型提供了诸多有利条件,也为粤港澳大湾区的建设提供了有力支撑。

原产地规则(Rules of Origin,简称 ROO)是 FTA 中不可或缺的内容,其核心是确定货物的经济国籍以实施相应的关税减免、差别待遇或数量限制等贸易政策。CEPA 落地之初就加入了货物贸易原产地规则,2011 年通过的《补充协议八》中又新增了累积规则(Accumulation Rules)相关内容。累积规则是原产地规则的有效制度补充,主要表现为允许 FTA 的缔约方使用来自其他缔约方的非原产地材料加工产品而不丧失最终产品的原产地优惠待遇^[5]。累积规则不仅促进了缔约方间的贸易互补合作,还对深化产业链供应链之间的联系起到重要的调节作用,因此也被称为原产地规则的“软化剂”^[6]。

经过十多年的发展,CEPA 中的累积规则出现一定的滞后性,未能充分发挥促进内地与香港、澳门经济更好发展的功能,对其进行研究有助于深入推进粤港澳大湾区建设,建立与国际接轨的开放型经济新体制。文章拟对 CEPA 累积规则进行分析和解读,通过 CEPA 和其他 FTA 中累积规则和区域价值成分标准内容的对比,提出现有规则的不足之处和未来 CEPA 累积规

则的完善方案,以期为深入贯彻实施“一国两制”方针、实现粤港澳区域经济协同发展提供借鉴与启示。

一、累积规则概述

(一)累积规则的概念

常见的累积规则分为双边累积、对角累积和完全累积三种^[7]。双边累积是指 FTA 的两个缔约方间可以互相使用原产于另一方的产品而不丧失原产地资格,是最为常见的累积规则基本形态。对角累积又称斜边累积,是指可以利用特定的非 FTA 缔约方的原材料或中间产品生产加工本国产品并获得原产地资格。完全累积是指 FTA 覆盖的所有优惠区域内生产加工的产品均被视为是原产地产品^[8]。根据客体范围的划分,累积规则还可以分为生产累积和材料累积,两者的区别在于生产累积并不要求中间品出口方具有原产地资格,只有允许生产累积才能被称为是“完全累积”^[9]。

(二)累积规则的影响

过于严苛的原产地规则会对规则的有效利用产生阻碍。一方面,原产地规则会限制生产过程中的中间品范围和来源;另一方面,多个原产地规则重叠会产生“意大利面条碗”(Spaghetti Bowl)现象^[10],使交易过程和规则获取复杂化。累积规则是原产地规则的制度性补充规则之一,对出口贸易量、产品种类及价值量等都起着独特的作用。累积规则通过扩大中间品供应商的选择范围,减少了最终品的生产成本,从而改变了原产地规则中的保护含量,影响国际供给网络^[11]。累积规则主要对象为中间产品和原材料,对 FTA 缔约方和非缔约方有着不同的影响。对于缔约方而言,累积规则给生产商提供了更丰富的供应商选择,使生产更为高效和便利,最

终商品更具竞争力。同时,累积规则还刺激了区域内生产商对其他缔约方中间产品和原材料的使用,显著降低了生产成本,鼓励了区域内的跨地区工业合作,扩大了缔约方的优惠贸易规模。随着区域内互相投资引入越发频繁,区域外的原材料和中间产品采购将大大减少,有助于推动区域经济一体化进程。然而,对于非缔约方而言,累积规则会造成巨大的负面影响。累积规则对区域内经济发展的过度促进作用,会带来对区域外原材料和中间产品生产国的不公。原产地规则诞生之初是为了防止贸易偏转(Trade Deflection)现象的发生。当累积规则和原产地规则结合时,反而会引发贸易偏转的现象。而且因为允许区域累积,当区域价值成分要求越高时,贸易偏转的现象会越明显^[12]。

二、CEPA 累积规则评析

(一)CEPA 累积规则内容及发展

CEPA 原产地规则规定于附件二《关于货物贸易的原产地规则》中,其中的货物完全获得规则和实质性加工规则是 CEPA 原产地规则的核心。CEPA 原产地规则及标准并非一成不变,而是在不断发展完善的^[13]。2011 年 12 月 13 日,CEPA《补充协议八》中首次加入累积规则的内容,把原本附件二第五条“从价百分比”中“完全在一方获得的”表述改为“一方原产的”,新增了“一方使用另一方原产的原料或组合零件在该方构成出口制成品的组成部分的,在计算该出口制成品的从价百分比时,该原料或组合零件应当视为原产于该方;该出口制成品的从价百分比应大于或等于 30%,且在不记入该另一方原产的原料或组合零件价值时的从价百分比应大于或等于 15%”。2018 年 12 月 14 日,CEPA《货物贸易协议》正式签署。CEPA《货物贸易协

议》结合采用了对全税则产品统一适用的总规则和仅包含部分产品的产品特定原产地规则,在第四章第九条中把原先的“从价百分比”标准改为更科学灵活的“区域价值成分”(Regional Value Content,以下简称 RVC)标准,增加了扣减法计算下 $RVC \geq 40\%$ 的或选标准。CEPA《货物贸易协议》第四章第十一条明确设立了“累积规则”,规定一方的原产货物或原产材料在另一方构成另一货物的组成部分时,该货物或材料应当视为原产于后一方,对于适用区域价值成分标准的后一方货物,在不计入前一方原产货物或原产材料价值时的区域价值成分应按照其计算方法 $\geq 15\%$ (累加法)或 20% (扣减法)。

(二)CEPA 累积规则的价值评析

1. CEPA《货物贸易协议》签署前的累积规则

“从价百分比”标准是非优惠原产地规则中实质性加工标准的一种,起初 CEPA 附件二《关于货物贸易的原产地规则》采取的是完全获得和实质性加工的标准,并未加入累积规则,在“从价百分比”概念上采用了“完全在一方获得的原料、组合零件、劳工价值和产品开发支出价值的合计与出口制成品离岸价格(Free on Board,以下简称 FOB)的比值”的表述。香港、澳门是内地对外转口贸易的重要通道。尤其是香港,作为世界最大的自由贸易港之一,香港是全球供应链上的重要枢纽。为避免非香港、澳门原产产品经过简单加工“搭便车”享受到原产地优惠政策,真正原产于香港、澳门的产品却享受不到关税优惠待遇,区域价值成分标准的确定十分关键。此前,香港从价百分比中采用的增值比例一直是 25%,CEPA 将该标准提升至 30%。CEPA《补充协议八》修改后,“从价百分比”的标准维持不变,具体计算公式由“(香港/澳门原产的原料价值+组合零件价值+劳工价

值+产品开发支出价值)/出口制成品 FOB $\times$ 100% $\geq$ 30%”变更为“(在香港/澳门或内地获得的原料价值+组合零件价值+劳工价值+产品开发支出价值)/出口制成品 FOB $\times$ 100% $\geq$ 30%”,在不降低从价百分比标准的情况下扩大了分子范围,不仅能刺激香港、澳门的生产商尽可能多地使用来自区域内的原材料和中间产品,使更多原产货物满足从价百分比的要求,还能同时促进内地生产,提升就业率。

优惠性原产地规则中的非完全获得标准即实质性改变标准主要有税则归类改变标准、区域价值成分标准和制造或加工工序标准三种。CEPA《货物贸易规则》发布前,CEPA 中的累积规则仅适用于从价百分比标准。根据中华人民共和国商务部发布的贸易报告,香港出口到内地的产品主要有机电产品,贵金属及制品,纺织品及原料,光学、钟表、医疗设备等^[14]。其中绝大部分产品采用的是进口原料在香港进行制造或者加工,如果仅采用从价百分比标准很难达到相应的要求。因此,CEPA 首批享受关税优惠政策的 273 种产品中,有超过八成采用的是加工工序标准或是加工工序和从价百分比结合的混合标准。此前 CEPA 中的累积规则仅适用于从价百分比标准,不适用税则归类改变、加工工序等标准是经过谨慎考量和权衡的。这种保留不仅对香港、澳门的制造业起到积极的推进作用,还避免了来自第三方国家或地区的产品“搭便车”享受原产地优惠政策进入内地。由于香港、澳门的原材料成本远高于内地,第三方国家或地区的企业可以通过从内地进口原材料,利用修改后的累积规则将内地获得的原料视为香港、澳门原料的便利,在满足从价百分比标准的基础上,仅需在香港、澳门进行简单的制造或加工,就可以“搭便车”零关税进入内地。

2. CEPA《货物贸易协议》签署后的累积规则

CEPA《货物贸易协议》是 CEPA 更新后的重要组成部分,根据 CEPA 落地 20 年来内地、香港和澳门的现实发展情况,结合国际区域经贸合作中货物贸易的最新成果,在已有基础上大幅增加了降税产品的范围,增设了粤港澳大湾区内实施的便利化措施规定。CEPA《货物贸易协议》中采取了全新的“全税则产品原产地标准+产品特定原产地规则”结合模式,把“从价百分比”的表述改为了“区域价值成分”,并在第四章第十一条中单独设立了“累积规则”。不同于此前的累积规则只有在满足增值比例的条件才可以适用,CEPA《货物贸易协议》中的累积规则规定,一方的原产货物或材料在另一方构成其他货物的组成部分时即视为原产于另一方,同时适用税则归类改变、区域价值成分和制造或加工工序标准,更容易享受到原产地资格带来的关税优惠。

CEPA 区域价值成分标准的制定目标就是有效区分区域内外产品,避免区域外产品对区域内产品的冲击,促进区域内产业互补,防止区域外产品享受到原产地关税优惠待遇^[15]。此前 CEPA《补充协议八》中把从价百分比标准定为 30% 主要是出于扶持高附加值新兴制造业的需要,考虑到香港、澳门的劳动力成本较高、产品开发支出较大,其制造业的原材料主要依靠进口,因此 30% 的增值比例要求不难满足。如果从价百分比标准要求过高,香港、澳门的新兴制造业领域的企业难以达到或需要付出很大的代价,那么这样的原产地资格认定对香港、澳门的产业发展也就失去意义。CEPA《货物贸易协议》中采取的“区域价值成分标准”可以看作是从价百分比标准的更新版,实质上并无区别,都是通过最终货物与进口材料或原材料的价值比

例来确定加工程度,进而确定最终货物的原产地。此外,CEPA《货物贸易协议》通过在原本单一的“累加法”外增设“(FOB-非原产材料价值)/FOB $\times$ 100% $\geq$ 40%”的“扣减法”,区域价值成分标准计算方式更为多样,赋予了企业更大的选择权,企业能够根据实际情况灵活选择更为合理、便捷的公式对标准进行计算。

三、比较研究视角下的CEPA 累积规则

在CEPA累积规则的比较研究对象上,文章选取了具有代表性的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《中国—新西兰自由贸易协定》(CNFTA)中的累积规则。近年来,为推动区域内经济贸易的发展,FTA中累积规则的制定与实施呈现出加强之势。文章希望通过CEPA与其他FTA中累积规则和区域价值成分标准部分内容的对比,密切关注国际上其他区域经济体累积规则的制定情况,汲取其中的先进理念,就CEPA累积规则的后续完善做理论探讨。

(一)CEPA和CPTPP的对比与启示

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)前身是《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),美国退出TPP后,11个亚太国家于2018年3月8日签署CPTPP。2021年9月16日,中国正式提出申请加入CPTPP。

CPTPP第三章第十条“累积(Accumulation)”第二款中确定了“部分累积”的要求,第三款中则扩大到允许产品在CPTPP所有缔约国中共同完成生产过程。从“无论该生产活动是否足以赋予该材料本身原产地地位”的表述可以看出,CPTPP的累积规则不要求中间品出口国具有原产地资格,即允许生产累积,属于真正意义

上的“完全累积”。在累积规则的选择上,CEPA中采用的是双边累积、不完全累积。虽然允许产品生产过程中使用原产于区域内其他成员的中间品,但是要求中间品具备出口国原产资格才能适用累积规则,属于材料累积。当非原产材料所从事的生产活动无法计入该货物的原产成分时,区域价值成分标准将更难达到。相比之下,CPTPP中的完全累积是更为宽松的原产地规则,其使用能够让货物在生产过程中有更大的选择空间。

CPTPP第三章第五条中的区域价值成分计算公式分为四种:价格法、扣减法、增值法和净成本法,其中净成本法只适用于汽车产品。CEPA中区域价值成分的计算公式只有累加法和扣减法两种,相对来说更为简洁和保守,但也存在产业针对性较弱的问题。CPTPP中扣减法和增值法的公式与CEPA中累加法和扣减法的结构、内容较为相似,但也有细微的差别。例如CPTPP中扣减法公式为“ $RVC=(\text{货物价值}-\text{原产材料价格 VNM})/\text{货物价值}\times 100$ ”,其中货物价值指“不含国际运输中所发生的任何费用的该货物的成交价格”。CEPA扣减法中的离岸价格则是指“包括货物运抵最终外运口岸或地点的运输费用在内的船上交货价格”。不同于CEPA中明确规定 $RVC\geq 30\%$ (累加法)或是 $RVC\geq 40\%$ (扣减法),CPTPP并未给区域价值成分设定一个固定的标准数值,实践运用时需要根据附件3-D“特定产品原产地规则”中的内容,在不同HS编码或计算方法下适用不同的区域价值成分计算公式和数值要求。更为丰富的计算公式和数值标准能够加强区域产业链的组合,企业只要符合多个区域价值成分计算公式之一,即可获得产品的原产地资格。总体而言,CEPA中的区域价值成分标准较之CPTPP更为保守且限制性较低,可能会导致企业享受不到CEPA中的

优惠关税待遇,降低 CEPA 原产地规则的利用效率。

(二)CEPA 和 USMCA 的对比与启示

2018 年 11 月 30 日,美国、墨西哥及加拿大三国在经过长达 13 个月的谈判后,正式签署了《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)。USMCA 是 1994 年签署的《北美自由贸易协定》(NAFTA)的最新替代品,而 NAFTA 是世界上第一个由发达国家和发展中国家组成的经济集团^[16],因此 USMCA 的发展对后续南北国家间经济合作有重要的参考价值。

USMCA 第四章第十一条中规定了“累积(Accumulation)”规则,第三款中“无论该生产是否足以赋予材料本身原产地地位”的表述与 CPTPP 中一致,属于真正意义上的“完全累积”。美国作为世界第一大经济体,墨西哥和加拿大对美国的经济依赖性很强。将美、墨、加三国视为一个统一的经济区域,允许区域内价值成分相互累积的做法值得 CEPA 借鉴。香港、澳门与祖国内地的命运始终紧密相连。长期以来,香港、澳门一直是内地最大的投资来源地^[17],CEPA 的签署是为了深化内地与香港、澳门的互利合作,推进粤港澳大湾区的建设,实现内地与香港、澳门之间的经济融合发展。如今,CEPA 中的双边累积、不完全累积难以跟上当下内地与香港、澳门间经济共同发展的趋势,亟须完善升级。

USMCA 中区域价值成分标准的计算方法有交易价值法和净成本法两种,其中净成本法与 CPTPP 中完全一致,两者在结构上也和 CEPA 中的扣减法颇为相似。其中交易价值法计算下“ $RVC = (\text{商品交易价值 } TV - \text{非原产地材料价值 } VNM) / \text{商品交易价值 } TV \times 100$ ”,净成本法计算下“ $RVC = (\text{商品净成本 } NC - \text{非原产地材料价值 } VNM) / \text{商品净成本 } NC \times 100$ ”。一般来说,区域

价值成分标准要求越高,原产地规则限制越严^[18]。USMCA 中充斥着“美国优先”的原则,以畸高的原产地规则为工具,保持优势产业的同时,助推相对劣势的传统制造业发展,使全球化分工体系逐渐向区域价值链靠拢^[19]。USMCA 中针对汽车、纺织品等行业采取了差异化的区域价值成分标准,有强烈的行业导向性。如在汽车行业原产地规则上,对于乘用车和轻型卡车整车及核心零部件,USMCA 要求区域价值成分标准最终达到净成本法下 75% 或交易价值法 85%,在 NAFTA 规定的 62.5% 的基础上有大幅提高,比起 CEPA 扣减法中 40% 的要求更是高出近一倍。CEPA 虽然在《产品特定原产地规则》中对部分产品设定了特殊的区域价值成分标准,但是整体标准仍过于单一,缺乏梯度区分。今后有必要针对特定行业产业对标准做出进一步的细化。

(三)CEPA 和 RCEP 的对比与启示

《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)是 2020 年 11 月 15 日签署的,RCEP 是由东盟与中国、日本等 15 个自贸伙伴共同推动达成的大型区域贸易协定,是覆盖世界人口最多、经贸规模最大的自由贸易区^[20],在东盟的主导下创建出一种极具东亚特色的新规则和新发展模式,兼顾了“开放”和“限容”^[21]。2022 年 1 月 1 日,RCEP 对包括中国在内的 10 个缔约国正式生效。

RCEP 第三章第四条“累积(Cumulation)”第一款规定“符合原产货物规定的原产地要求且在另一缔约方用作生产另一货物或材料的材料应视为对制成品或材料进行加工或处理的缔约方”,即 RCEP 中只允许材料累积,不允许生产累积,因此并不属于完全累积。RCEP 累积规则的第二款中提出,考虑在 5 年内审议后把累积规则的适用范围扩大到缔约方的所有生产和货物增

值。换言之,RCEP并不要求在第一时间实现完全累积,而是希望通过5年的审议期在材料累积的基础上进一步扩大累积客体,以期在未来实现完全累积。如今CEPA中的累积规则也属于不完全累积,但并未留出转化为完全累积的窗口。从CPTPP和USMCA可以看出,完全累积是未来高水平FTA中累积规则发展的趋势。RCEP中将累积规则的适用范围扩大到15个缔约国区域范围内,是以往我国签订的FTA中累积规则适用范围最大的,也被称为“区域累积”。在累积规则的适用范围上,RCEP比CEPA更广。由于RCEP中有日本、韩国、澳大利亚、新西兰、新加坡五个发达缔约国,区域累积的加成作用比起双边累积的CEPA更为明显。

RCEP以东盟为主导力量,又有中国的参与,在落地前的协商过程中发展中国家和发达国家的力量对比相对均衡。RCEP第三章第五条中规定了间接/扣减公式和直接/累加公式两种区域价值成分计算公式,与CEPA中基本一致。RCEP在第三章附件一《产品特定原产地规则》中明确指出,根据上述公式计算所得的货物的区域价值成分应大于等于40%(以下简称“RVC40”)。不同于RCEP单一的RVC40标准,CEPA中并未对区域价值成分规定一个统一数值,而是区分扣减法 and 累加法的应用场景分别采取了40%和30%的标准,相对更为灵活和高效。未来CEPA可以考虑扩大范围,建立包含内地、香港、澳门三地在内的“升级版”自由贸易区,与海南自由贸易港及覆盖我国东西南北中又各具特色的自贸区一道,构成我国层次丰富的自由贸易经济功能区雁阵,探索更高水平的对外开放模式与制度安排,促进全面深化改革,推动经济高质量发展。

(四)CEPA和CNFTA的对比与启示

《中国—新西兰自由贸易协定》(CNFTA)是

中国与发达国家间签署的首个FTA,于2008年4月7日正式签署。新西兰同时是RCEP的缔约国,在RCEP协商落地的过程中起着不可或缺的作用。2022年4月《中国—新西兰自由贸易协定升级议定书》正式生效实施,升级版的CNFTA中部分章节的保护水平更是超过了RCEP的标准,直接对标CPTPP^[22]。

CNFTA第四章第二十三条“累积规则(Accumulation)”中规定,“当一方原产货物或材料在另一方境内构成另一货物的组成部分时,该货物或材料应当视为原产于后一方境内”,根据定义属于不完全的双边累积。CEPA中的累积规则并未允许生产累积且只应用于缔约双方之间,因此也属于不完全的双边累积。随着RCEP的签署,新西兰参与到一个更为大型和多边的区域贸易体系中。此前香港、澳门与RCEP各缔约方之间都已形成密切的经贸往来,如香港已与RCEP中的13个缔约方签订有FTA。2022年1月中旬,香港特别行政区政府提交了加入RCEP的申请,预计将在2023年7月正式加入。未来,澳门特别行政区也应积极推进申请加入RCEP的议程,力求使粤港澳大湾区在更宽广的舞台上实现更好发展。

CNFTA第四章第二十二条第一款中规定了唯一的区域价值成分计算公式,与RCEP第三章第五条中的间接/扣减公式一致。不同于CEPA中扣减法 $\geq 40\%$ 和累加法 $\geq 30\%$ 的区域价值成分标准,CNFTA针对不同产品制定了更为灵活多样的区域价值成分要求,包括30%、40%、45%、50%四种。其中40%和45%最为常见,占区域价值成分计算条款标准的八成以上。CNFTA中区域价值成分的总体标准更高,梯度划分更精确,是CEPA累积规则在未来完善进程中借鉴学习的范本。在中国与新西兰的贸易合作中,中国主要进口乳制品、羊毛、木材等,主要出口机

械设备、玩具、家具等。新西兰作为发达国家,畜牧业、林业自然资源丰富,与中国在国际分工上有所不同,在货物贸易上体现出显著的互补性。因此,两国在 FTA 签订过程中受政治因素影响较小,主要是经济方面的优势产业合作,这也是 CNFTA 中的累积规则及区域价值成分条款内容与中国先前签订的 FTA 有所不同的主要原因。

四、CEPA 累积规则的反思与完善

(一)CEPA 累积规则待完善之处

1. 适用程序较繁琐

在实践中,累积规则应用直接体现在原产地证书的签发上。如今,CEPA 中原产地证书的签发程序极其繁琐。以香港为例,根据香港工贸署发布的《产地来源证通告第 5/2018 号》,申请 CEPA 零关税优惠,出口往内地的产品必须附有工贸署或政府认可的签发来源证机构发出的原产地证书。申请原产地证书时,香港生产商须按照《中华人民共和国海关进出口税则》提供货物的 8 位税号、包裹件数及种类、数量及计量单位、以港元计算的离岸价格等。如有必要还须提供货物在香港及内地所经历的工序、生产商名称及地址等补充文件。申请原产地证书之前,厂商/营运者必须办理工厂登记,证明其拥有足够的能力生产出口货品。此外还应就出口内地的产品更新工厂登记资料,如最新的香港协调制度编号、生产工序及使用的主要原材料等。香港的生产商想将原产于内地的货物和材料计入区域价值成分的计算中,除了应符合 CEPA 工厂登记要求外,还须向工贸署提交附加声明及承诺书,并在递交原产地证书申请前最少 7 个工作日将声明及承诺书交回工贸署工厂登记及产地来源证科,附加声明及承诺书被接纳后,

工贸署才会给予生产商“备案号”。繁琐的操作,会过分扩大签证职能部门的自由裁量权,降低了生产商适用累积规则的积极性。

2. 高水平累积有待形成

根据常见的累积规则分类标准,双边累积对非缔约国原材料的限制作用最大,对缔约国的贸易扩大效应最小。对角累积居于中位数,完全累积对缔约国的贸易扩大效应最大,对非缔约国原材料的限制作用最小。世界范围内较为主流的泛欧模式原产地规则兼采了双边累积、对角累积和完全累积,北美模式则更强调完全累积的应用^[23]。目前,中国签署的 17 个 FTA 中,均暂时没有纳入完全累积规则,只有 RCEP 中加入了 5 年的完全累积过渡期制度。累积规则是一把“双刃剑”,采取合理的累积规则可以有效促进区域经济的发展。FTA 的自由化程度取决于其原产地规则,累积规则的选择则取决于协定成员方的经济发展水平和实际需求。在欧洲共同体(EC)和欧洲自由贸易联盟(EFTA)参与组成的欧洲经济区(EEA)协议中,累积规则就由最初的双边累积逐渐发展为完全累积。内地与香港和澳门有着良好的经济合作基础,但如今 CEPA《货物贸易协议》中的累积规则仍是区域贸易安排中最常见的双边累积、不完全累积。基于长远发展的考量,今后有必要试行更高标准的累积规则。

3. 公式内容需进一步明晰

直观、准确、透明、清晰的区域价值成分计算公式不仅有助于提升企业对累积规则的利用率、促进区域内贸易发展,还可以减少签证人员的核查时间,避免企业和签证机关对专业性知识的理解不同引发的争端,更容易判断产品是否符合原产地标准。CEPA《货物贸易协议》第四章对区域价值成分计算公式中原产材料价值、非原产材料价值、产品开发、离岸价格等组

成要素做了解释,但是说明的内容过于简单,实操性不强。在面对实践应用过程中复杂多样的情形时,CEPA 区域价值成分计算公式组成部分的内容仍不够清晰,有待在今后的发展完善中予以进一步明确。如累加法中的“劳工价值”要素就缺少一个明确的定义,不禁让人疑问:劳工价值包含哪些费用?对同时拥有多条产品线的生产商而言,劳工价值是指维持运营所需的全部劳工价值,还是仅限于生产某一特定产品时的劳工价值^[24]?又比如企业在生产经营期间因贷款而产生的利息支出应计入财务费用科目,那原材料的价值是否应包括生产商贷款而产生的利息支出?

4. 区域价值成分标准偏低

2017年美国退出TPP宣告着“后TPP时代”的到来。在后TPP时代,CPTPP、RCEP等一系列高标准FTA的出现重构了国际经贸规则。除RCEP中采用了统一的RVC40标准外,其他高标准FTA中的区域价值成分标准一般均按特定行业产业保护的需要做出了更为细致严谨的规定^[25]。不仅要满足区域价值成分的标准,还需要满足某种特定的适用要求^[26]。如USMCA在NAFTA的基础上提高了净成本法计算的区域价值成分标准,增加了劳动价值含量和钢铝含量等具体要求。如今世界上高标准FTA中的区域价值成分标准普遍呈现出向更严谨、细致方向发展的趋势。CEPA中区域价值成分标准原则上采用的是 $RVC \geq 30\%$ (累加法)或 $RVC \geq 40\%$ (扣减法)。虽然在CEPA《产品特定原产地规则》中对机电产品、车辆产品等设定了高于标准的 $RVC \geq 40\%$ (累加法)或 $RVC \geq 50\%$ (扣减法)以及 $RVC \geq 50\%$ (累加法)或 $RVC \geq 60\%$ (扣减法)要求,但是针对绝大多数产品的区域价值成分标准要求仍偏低。整体标准过于单一,存在行业针对性和灵活性不足、缺乏梯度区分的问题。

(二)CEPA 累积规则完善方案

1. 简化累积规则适用程序

累积规则向来是FTA中原产地规则的重要制度性补充规则之一,但在实践中,香港、澳门生产商要享受到累积规则,在区域价值成分计算中纳入原产于内地的货物和原材料却十分困难。累积规则的应用效果直接表现为产品原产地证明的取得与否。实践中主要包括由出口国家或地区的签证机关签发的原产地证书以及由企业自主签发的原产地声明两种形式。CEPA中只采取“政府签发原产地证书”的模式,并未允许“企业自主签发原产地声明”,而且对原产地证书的申领程序、具体内容等都制定了较为严格的要求。生产商实际应用累积规则所需付出的管理和运营成本居高不下,内地和香港、澳门三地相关职能部门核查时的工作量也相应地显著提升^[27]。当应用累积规则产生的收益不足以覆盖实施累积规则所需的社会经济成本时,会影响到累积规则的适用,进而影响FTA的实施效果。

此前CEPA实施过程中,已经对原产地证书提交需求有所简化。由于内地与香港、澳门间已实现原产地证书电子数据的联网传输,中华人民共和国海关总署公告2015年第71号中正式取消了提供原产地纸本证书审核的要求,大幅提高了货物申报放行速度。RCEP生效以来,大量外资企业通过便捷的原产地证书申领方式发挥了原产地区域累积规则的商业价值,真金白银地享受到关税优惠。简化原产地证书获取流程是必要的惠企政策,不仅能显著提高货物通关效率,还能降低企业资金占用成本,使相关企业能够更好地把握市场机遇,发展国际贸易。宽松的累积规则适用程序在为企业进出口提供便利的同时,对国家诚信管理、企业监管以及海关和检验检疫监管提出了更高要求^[28]。今后进

一步简化 CEPA 累积规则的适用程序,可以 RCEP 中原产地证书申领的成熟经验为参考。企业在申领原产地证书前先向签证机构如中国国际贸易促进委员会等办理备案。之后通过网上申报系统提交商品 HS 编码、名称、原材料及零部件信息等进行商品备案,再根据清关资料内容填写出口商、进口商、生产商、运输路线、申请日期等完成证书信息填制,就可以向海关、各地贸促会等申请签发原产地证书。签证机构进行审核通过后,企业就能通过网上系统自助打印或是到签证地海关现场签证。

2. 由双边累积扩展至对角累积

CEPA 累积规则属于我国已经签署的 FTA 中较为常见的双边累积。有学者研究指出,对角累积对最终产品出口的数量和多样性产生了积极影响,双边累积则对中间品出口的扩展边际和集约边际都起到了一定的抑制作用^[29]。对角累积规则比双边累积规则能产生更大的贸易创造效应,有利于进一步加深内地与香港、澳门间的经济合作,推动粤港澳大湾区高质量融合发展。鉴于此,应推动 CEPA 中的累积规则由双边累积扩展至对角累积。

一般而言,实行对角累积需同时满足在两个以上国家间进行、国家间签订有 FTA、FTA 中包含同等的原产地规则、只有原产于该国家中的原产品或材料才能累积的条件。根据 WTO 对其成员的规定,香港、澳门作为单独关税区具备与内地实行对角累积的主体资格,且内地与香港、澳门间互相签订的三项 CEPA 中均采取了同等的原产地规则。因此,内地与香港、澳门间具备了实行对角累积的法理基础。今后还应探索建立包含内地、香港、澳门三地的自由贸易区,在双边 CEPA 的基础上整合升级,推动三地贸易进入开放程度更高、覆盖范围更广的单一自由贸易区阶段。2021 年 11 月 23 日,商务部发

布了《“十四五”对外贸易高质量发展规划》并表示“十四五”期间将推动内地、香港、澳门共建单一自贸区,进一步提升贸易投资自由化便利化水平,推进商务领域高质量建设粤港澳大湾区,推动商品和要素更加便捷有序流动^[30]。

三地共建单一自贸区,首先应从制度对接上入手,深化制度创新,如将三项 CEPA 中的累积规则转化为对角累积。一旦 CEPA 中实现了对角累积,内地与香港、澳门间的贸易扩大效应将显著增强。虽然当累积规则与严格的原产地规则结合时会加大原材料和中间产品的贸易偏转现象^[31],考虑到我国正大力推进粤港澳大湾区经济融合发展,期望达到的区域经济一体化水平较高,更为宽泛的累积规则将有助于鼓励企业的区域内采购,促进区域生产和贸易一体化^[32]。对角累积的适用长远来看利大于弊。香港、澳门虽然地理位置优越、经济政策开放,但是制造业孱弱、资源匮乏,很多原料依靠进口而来。而内地人力资源成本较低、自然资源充足,三地可以实现资源交换和互补。采取对角累积后,香港和澳门的生产企业对内地材料的进口力度会加大,从而降低区域内原材料成本,在促进内地经济发展的同时,也便于香港、澳门企业更容易达到享受关税优惠的门槛,实现互利共赢。

在是否应适用完全累积规则上,应根据我国产业发展和各成员方的期待值决定。完全累积规则是更接近于自由贸易的累积形式,会带来更高的贸易流量和复利增长。但同时政策成本较高,对监管者有更高的要求。完全累积常见于欧盟或北美地区的 FTA 原产地规则中,中国的累积规则整体较为严格,此前签署的 FTA 中以双边累积为主,未加入完全累积规则。2022 年正式落地实施的 RCEP 中首度规定了五年的完全累积审议期,体现出我国希望在实践中

中逐步适用完全累积的态度。CEPA中的累积规则完善应循序渐进,通过分析双边累积扩展至对角累积后对内地和香港、澳门贸易的影响,再考虑是否适用完全累积规则。

3. 提高区域价值成分总体标准

虽然CEPA《货物贸易协议》中把原产地规则更新为“全税则产品原产地标准+产品特定原产地规则”的模式,但仍存在大量混合使用制造或加工工序、税则归类改变、区域价值成分标准的情形。CEPA《产品特定原产地规则》中对贵金属及制品、机电产品、纺织品等设定了特殊的认定标准,初步具备了产业针对性。但是,绝大多数产品的区域价值成分要求仍保持了“扣减法计算下 $\geq 40\%$ 或累加法计算 $\geq 30\%$ ”的标准。只有在机床、车辆产品中部分用到了“扣减法计算下 $\geq 50\%$ 或累加法计算下 $\geq 40\%$ ”或“扣减法计算下 $\geq 60\%$ 或累加法计算下 $\geq 50\%$ ”进行计算,总体标准偏低且缺乏具体、细化的产业针对性规则。从内地与香港CEPA下按货品类比划分的原产地证书申领情况来看,食品及饮品、塑胶及塑胶制品类别下的原产地证书申请数目最多,占比均超过三成。但是,该情况并未在《产品特定原产地规则》中很好地体现。CEPA应做好具体规则和现实发展的有机结合,通过设立有梯度区分的区域价值成分标准,更好地提升产品的竞争力,引导重点行业的发展。内地、香港、澳门有各自的优势产业,香港、澳门高新技术企业和人才较多,内地人口基数大、劳动力价格较低廉。区域价值成分标准的进一步细分,可以明确把香港、澳门以技术密集型产业为主的优势和内地以劳动密集型产业为主的特点相结合,促进内地与香港、澳门形成同一产业链中的上下游紧密关系^[33],实现产业结构的调整优化。今后对CEPA累积规则的修改应宽严相济,不仅要体现对重点行业的规则导向,通过较

高标准的区域价值成分要求来引导投资、增加采购、引进技术,保障生产商利益;还要体现对新兴产业的帮助和扶持,采取较低标准的区域价值成分要求,促进投资,带动技术发展。

CEPA中的区域价值成分计算方法存在过于简略,成分解释不够透明的问题。除产品开发支出价值、离岸价格外,对劳工价值、原料和组合零件价值等关键要素未能进一步解释说明,影响了区域价值成分标准的实用性。USMCA在第四章原产地规则的附录《与汽车产品特定原产地规则有关的规定》第7条中详细规定了劳动力价值含量(LVC)的相关要求,从工资、时薪等方面做出了具体规定。后续对CEPA累积规则进行修改时,应适当借鉴USMCA的内容框架,对区域价值成分计算公式中的“劳工价值”等要素做出进一步解释说明。此外,CEPA《货物贸易规则》中的区域价值成分计算方法只有累加法和扣减法两种,应在此基础上进一步扩充。可以参考CPTPP中的价格法、扣减法、增值法及净成本法,对其中的构成要件进行细致描述,允许企业在实践中根据货物特点选用更为合适的计算方法。

结语

开放型经济新体制是打造国际一流湾区的撬动器^[34]。香港作为国际金融中心、航空物流枢纽,拥有自由的经济体系和世界领先的交通网络。澳门不仅有优越的地理位置,还享有单独关税区、自由贸易港的地位,贸易、投资体系开放程度位居世界前列。未来探索CEPA累积规则的完善时,应更加聚焦内地与香港、澳门的联动效应,积极发挥香港、澳门的区位优势,增加贸易规则的灵活性和包容性,助力粤港澳大湾区市场一体化、产业链一体化、区域协同创

新等方面的发展^[35]。

CEPA 的成功实施,促进了港澳经济的全面复苏^[36],经过近 20 年的发展,如今粤港澳大湾区的建设正在稳步推进。累积规则作为 CEPA 中重要的贸易制度,要紧跟时代发展的步伐,推动内地与香港、澳门间的经济合作发展迈上更高的台阶。CEPA 累积规则深度契合当前构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的需求,今后应持续关注 CEPA 累积规则的研究,发挥港澳所长、服务国家所需,在 CEPA 累积规则完善上始终坚持以接轨世界高水平 FTA 为遵循,充分发挥粤港澳综合优势,助力粤港澳大湾区高质量发展。

参考文献:

- [1] 商务部新闻办公室:《CEPA:改革开放和“一国两制”方针的成功结合与实践——商务部副部长姜增伟谈 CEPA》[DB/OL], 2008 年 7 月 31 日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/200807/20080705698872.shtml>, 访问日期: 2023 年 2 月 28 日。
- [2] 马向明、陈洋、刘沛、黎智枫:《粤港澳大湾区城市群发展格局新变化》[J],《城市观察》2022 年第 2 期,第 6-19 页。
- [3] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》[M],人民出版社,2022 年,第 58 页。
- [4] 蔡赤萌:《粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战》[J],《广东社会科学》2017 年第 4 期,第 5-14 页。
- [5] 朱颖:《论“优惠原产地规则”》[J],《世界经济研究》2004 年第 8 期,第 71-76 页。
- [6] 厉力:《北美自由贸易区的原产地规则问题研究》[J],《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2011 年第 6 期,第 31-38 页。
- [7] 孟国碧:《优惠性原产地规则中的累积规则研究》[J],《法学家》2008 年第 3 期,第 104-110 页。
- [8] 孟夏:《潜在的限制与扭曲——探析自由贸易安排中的原产地规则》[J],《国际贸易》2005 年第 1 期,第 44-47 页。
- [9] 崔凡:《〈区域全面经济伙伴关系协定〉原产地累积规则辨析》[J],《上海对外经贸大学学报》2021 年第 4 期,第 69-75 页。
- [10] Jagdish Bhagwati and Anne O. Krueger, *U. S. Trade Policy: The Infatuation With Free Trade Areas, the Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements* [M], Washington DC: The AEI Press, 1995: 46.
- [11] Pamela Bombarda and Elisa Gamberoni, “Firm Heterogeneity, Rules of Origin and Rules of Cumulation”[J], *International Economic Review*, 2013, 54(1): 307-328.
- [12] Olivier Cadot, Celine Carrere, Jaime De Melo and Bolormaa Tumurchudur, “Product-specific Rules of Origin in EU and US Preferential Trading Arrangements: An Assessment”[J], *World Trade Review*, 2006, 5(2): 199-224.
- [13] 欧阳耀斌、于志宏:《CEPA 协议下货物贸易原产地规则的完善》[J],《海关与经贸研究》2017 年第 1 期,第 98-109 页。
- [14] 商务部综合司、商务部国际贸易经济合作研究院:《2019 年 1-6 月中国香港货物贸易及两地贸易概况》[J/OL],《国别贸易报告 中国香港》2019 年第 3 期,2019 年 8 月 12 日, https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view.asp?news_id=65335, 访问日期: 2023 年 2 月 28 日。
- [15] 黄坚:《区域原产地原则对 CEPA 的启示》[J],《亚太经济》2004 年第 3 期,第 25-27 页。
- [16] 王学东:《从〈北美自由贸易协定〉到〈美墨加协定〉:缘起、发展、争论与替代》[J],《拉丁美洲研究》2019 年第 1 期,第 1-22 页。
- [17] 习近平:《在融入国家发展大局中实现香港、澳门更好发展》[A],载《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社,2020 年,第 396 页。
- [18] 成新轩:《论东亚地区自由贸易区优惠原产地规则的经济效应》[J],《当代亚太》2012 年第 6 期,第 112-128 页。
- [19] 白洁、苏庆义:《〈美墨加协定〉:特征、影响及中国应对》[J],《国际经济评论》2020 年第 6 期,第 123-138 页。

- [20] 朱小能、李盼:《RCEP生效,世界经济受益几何》[N],《光明日报》2022年1月4日第12版。
- [21] 杨娜:《全球经济治理机制的革新与探索——以RCEP的构建为例》[J],《国际经贸探索》2020年第12期,第67-81页。
- [22] 何诗霏:《中国—新西兰自贸协定升级了!》[N],《国际商报》2021年1月27日第4版。
- [23] 陈旭:《原产地规则三大国际模式的对比分析》[J],《对外经贸实务》2011年第3期,第27-30页。
- [24] 钟立国:《论CEPA的原产地规则》[J],《河北法学》2006年第2期,第48-50页。
- [25] 赵世璐、李雪松:《后TPP时代FTA原产地规则国际比较与我国应对策略研究》[J],《国际商务研究》2022年第2期,第71-83页。
- [26] 袁波:《CPTPP的主要特点、影响及对策建议》[J],《国际经济合作》2018年第12期,第20-23页。
- [27] 欧阳耀斌、于志宏:《CEPA协议下货物贸易原产地规则的完善》[J],《海关与经贸研究》2017年第1期,第98-109页。
- [28] 王蕊:《从TPP看中国自由贸易协定原产地规则的完善》[J],《国际经济合作》2016年第10期,第46-50页。
- [29] Anna Andersson, "Export Performance and Access to Intermediate Inputs: The Case of Rules of Origin Liberalisation" [J], *The World Economy*, 2016, 39(8): 1048-1079.
- [30] 商务部网站:《商务部召开〈“十四五”对外贸易高质量发展规划〉专题新闻发布会》[DB/OL], 2021年11月24日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/24/content_5653202.htm, 访问日期:2023年2月28日。
- [31] John J Barceló III, *Harmonizing Preferential Rules of Origin in the WTO System* [M], New York: Cornell Law Faculty Publications, 2006: 72.
- [32] 李海莲、邢丽:《区域自由贸易协定原产地规则的影响及治理策略》[J],《经济纵横》2017年第1期,第111-116页。
- [33] 姜晓依:《内地与香港CEPA累积规则应用效益探究》[J],《国际经济合作》2014年第2期,第81-85页。
- [34] 陈雷刚:《新发展格局的历史逻辑及其对粤港澳大湾区建设的现实启示》[J],《城市观察》2022年第2期,第20-33页。
- [35] 马颀、张二震:《RCEP下粤港澳大湾区一体化发展思路》[J],《开放导报》2021年第5期,第58-65页。
- [36] 海关总署网站:《海关总署:CEPA成功实施5年促进港澳经济全面复苏》[DB/OL], 2009年1月21日, http://www.gov.cn/govweb/gzdt/2009-01/21/content_1211073.htm, 访问日期:2023年2月28日。

作者简介:王晓丽,武汉理工大学法学与人文社会学院副教授,硕士生导师。严驰,武汉理工大学法学与人文社会学院硕士研究生。

责任编辑:陈丁力