

商务部等部门推出12项措施，提升加工贸易发展水平——

打造中国加工贸易“2.0”

本报记者 汪文正

“两头在外”“借鸡生蛋”的加工贸易，曾占据中国外贸“半壁江山”，如今仍是联结国内国际双循环的重要贸易方式。近日，商务部等10部门印发《关于提升加工贸易发展水平的意见》（以下简称《意见》），从六个方面提出12项政策措施，为打造中国加工贸易“2.0”版本绘制了蓝图。

改革开放40余年来，加工贸易在中国开放型经济格局中扮演了什么角色？规模和比重齐降的背景下，加工贸易如何创新突围，赢得新优势？记者进行了采访。

加工贸易已衍生出多种形态

什么是加工贸易？与一般贸易相比，“两头在外”是加工贸易最突出的特征，即“原料从外进，产品在外销”，具体包括来料加工、进料加工等形式。业内人士指出，传统加工贸易通常居于国际价值链“微笑曲线”的底端位置，劳动密集、附加值较低、可替代性强是其主要特点。

作为中国开放型经济和对外贸易的重要组成部分，改革开放以来，加工贸易曾在促进对外开放、推动产业升级、保障就业等诸多方面发挥重要作用。海关总署数据显示，1981年至2023年，中国加工贸易进出口年平均增长率近20%，累计增长近500倍。

40多年间，中国加工贸易实现了跨越式发展，企业通过加工贸易参与全球分工，从“借鸡生蛋”到逐渐“自主孵化”，业务模式逐步从OEM（代工）向ODM（代设计）以及OBM（品牌营销）转变。

以加工贸易较为发达的广东省为例。如今，广东省加工贸易企业ODM和OBM的比重已上升至约2/3。其中，在作为加工贸易重要基地的东莞市，约三成加工贸易企业设立了研发机构，500多家申请成为高新技术企业，超2000家加工贸易企业建立起自主品牌，累计拥有品牌数超过1.3万个，ODM、OBM产品出口比重从2009年的40.8%提升至75.3%。

“加工贸易从整体上带动了我国加工制造业水平的提升，增强了创新能力，促进了产业转型升级。”海关总署有关负责人说。

与此同时，随着国内外环境发生深刻变化，中国外贸格局中传统加工贸易的规模和占比也在下降。

海关总署有关负责人介绍，加工贸易“两头在外”发展模式已与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不相适应，外贸占比也从最高时的超过“半壁江山”，下降到五分之一左右。2023年前三季度，全国加工贸易进出口总值5.57万亿元，占全国外贸进出口总值的18.1%。

尽管如此，提升加工贸易发展水平仍具有现实意义。商务部有关负责人表示，规模、比重的下降，并不意味着加工贸易的作用减小了。“加工贸易目前仍是拉动中西部、东北地区外贸增长的主要动力，对稳外贸稳外资、稳住产业链供应链也起着十分重要的作用。”该负责人说。

业内人士分析，如今中国加工贸易已衍生出多种形态，如对跨境物流要求较高的货物加工贸易、对人力资源要求较高的服务加



随着交通物流和用能保障条件不断改善，中西部和东北地区承接加工贸易梯度转移的能力大幅提升。图为近日，在新疆维吾尔自治区阿拉山口口岸集结待发的货运列车。

新华社记者 李鑫摄

引导加工贸易梯度转移

打造中国加工贸易“2.0”，离不开政策支持。

海南自贸港的加工增值税收政策就是其中的代表。加工增值30%货物内销免关税、试点覆盖海关特殊监管区域外符合条件的重点园区内企业、主要适用于原料或成品税率较高的商品加工贸易……政策实施以来，海口海关累计监管加工增值内销货值45.2亿元，免征关税3.8亿元，有力促进海南自贸港加工贸易发展。

在外贸大省浙江，宁波海关通过“关长送政策上门”、专家解读会、政策宣讲会等形式，助力关区加工贸易企业提质增效。甬矽电子（宁波）有限公司常务副总裁徐林华介绍，公司主要从事集成电路中高端芯片的封装和测试，采取加工贸易模式开展进出口业务。“通过优化加工贸易成品出口退税管理、‘短溢区间’改革等，海关推出的一系列便利化措施顺应了加工贸易企业生产经营和纾困减负的需求，帮助我们开拓国际市场。”徐林华说。

从全局视角看，“由东向西”“由沿海向内陆”引导梯度转移是打造加工贸易“2.0”的必由之路。

中国社会科学院工业经济研究所新兴产业研究室主任杨丹辉介绍，由于加工贸易“两头在外”的特点，沿海地区又具有运费优势，传统加工贸易产业主要集中在东部沿海地区。但随着沿海地区经济发展水平提高，劳动力、土地等成本上升，作为劳动密集型产业的加工贸易面临着成本压力。

杨丹辉分析，随着各个发展中国家的基础设施和产业体系建设逐渐完善，越来越多具有高速增长空间的外贸市场开始出现，“需要推动东、中、西部因地制宜地进行产业梯度转移与承接”。

近年来，中西部地区加工贸易增速持续高于全国平均水平。2023年前三季度，中西部地区加工贸易占全国比重从2008年的2.8%上升到24.8%，其中河南、四川、重庆、陕西等省份依托加工贸易迅速发展为外贸进出口重要基地。

但问题随之产生——加工贸易产业资源、市场“两头在外”，对物流成本非常敏感，失去了海运优势，如何寻找新的比较优势？

打造新优势，需要相应的配套能力。随着共建“一带一路”倡议持续推进，中西部和东北地区交通物流与用能保障不断改善，承接加工贸易产业转移的能力得以加强。

在新疆阿拉山口，经阿拉山口口岸出境的中欧班列线路超110条，可达20多个国家和地区，让加工贸易搭上“快车”。去年投产的阿拉山口新博油气管道制造有限责任公司，当年就完成和乌兹别克斯坦客户签订的1.5万吨焊管订单。“阿拉山口靠近中亚市场，具备宽轨准轨换装设施，交付快、运费低。公司进口钢材原料还享受关税优惠，降低了生产成本。”公司副总经理周善征说。

高质量的转移载体也不可或缺。商务部有关负责人介绍，中国培育加工贸易梯度转移重点承接地、加工贸易承接转移示范区、国家加工贸易产业园等载体，并通过地方政府专项债券支持符合条件的梯度转移载体项目；同时，完善加工贸易梯度转移对接合作机制，优先支持中西部和东北地区符合条件的地方设立保税监管场所，引导支持加工贸易产业向上述地区梯度转移。

安徽省淮北市海关部门通过构建“加工贸易手册辅助监管系统”、强化保税料件核查等举措，提高加工贸易保税业务的规范化操作和标准化管理水平。图为淮北海关关员在当地一家企业开展保税料件核查。

肖本祥摄（人民视觉）



综合保税区是加工贸易产业集聚发展的重要平台。近年来，重庆涪陵综合保税区持续优化营商环境，不断完善保税加工、保税物流、保税服务三大功能，推动对外贸易保稳提质。图为近日，货车驶出重庆涪陵综合保税区。

新华社记者 王全超摄

工贸易、对网络开放和智能化要求较高的数字加工贸易等。《意见》围绕强化交通物流与用能保障、满足多层次用户需求、支持拓展国内市场等方面分别提出针对性措施，推动加工贸易产品由低附加值产品向高附加值、高技术含量产品转型升级，有助于推动加工贸易更好服务经济社会高质量发展。

向“微笑曲线”两端拓展

面对新形势，中国加工贸易向何处去？需求端和供给端“双向挤压”之下，积极开拓国内市场成为不少外贸企业的选择。

东莞石龙京瓷有限公司主要生产车载镜头、液晶显示模块等高科技产品。近年受原

材料成本高企、国际市场波动等因素影响，公司出口订单减少，过去主要依赖出口的发展模式遭遇瓶颈。“根据形势变化，公司探索出口转内销渠道，再加上上海加工贸易货物集中内销等利好政策支持，抓住了国内新能源汽车市场的商机，内销业务比重大幅提高。”该公司有关负责人介绍，公司已连续参加十三届中国加工贸易产品博览会，加工贸易内销货值实现快速增长。

加工贸易“转内销”，挑战不小。国务院发展研究中心研究员卓贤分析，与从事一般贸易的企业相比，加工贸易企业“转内销”更困难。“无论来料加工还是进料加工，加工贸易企业‘两头在外’，品牌是国际品牌，需求在国际市场，销售渠道也受制于国际分销网络。订单化生产使其缺少自有品牌、专利，国内市场

渠道不畅，不适应国内消费者需求，转向国内市场自然举步维艰。”卓贤说。

长远看，加工贸易“突围”还须摆脱产业链“低端”的固有印象。通过发展保税维修等新兴业态，中国加工贸易正向“微笑曲线”两端拓展，向国际产业链、价值链中的更有利位置攀升。

将飞机发动机短舱、船舶用柴油发动机等产品纳入综合保税区维修产品目录；允许综合保税区内企业开展本集团国内销售的自产产品保税维修业务，维修后返回国内，不受维修产品目录限制；允许国内待修货物进入综合保税区维修，直接出口至境外……为促进综合保税区和自贸试验区的保税维修业务发展，《意见》释放众多积极信号。

在综合保税区和自贸试验区之外，商务

推动加工贸易迈上更高水平

夏融冰

“友岸化”重构等。

尽管面临挑战，中国加工贸易产业仍具有诸多优势。近年来，中国制造业生产力水平不断提升，在提高生产效率、降低生产成本等方面已形成新的产业链集群优势、物流供应链优势、生产技术优势、产业工人优势、产业配套环境和政策优势。在此背景下，商务部等10部门此次印发《关于提升加工贸易发展水平的意见》（下称《意见》），有利于推动加工贸易迈上更高水平。

一是有利于稳定经营主体政策预期。《意见》的出台释放出中国仍将坚定发展加

工贸易、继续扩大加工贸易领域对外开放水平、吸引更多外商来华投资的明确信号。

二是有利于完善相关领域顶层设计。《意见》的出台具有较强指向性，明确从促进转型升级、加快创新发展、推动梯度转移三个方面提升加工贸易水平，并提出多项针对性措施，包括支持先进制造业和战略性新兴产业加工贸易发展，支持加工贸易企业加强研发和技术改造；进一步放宽对保税维修等新业态的监管限制，鼓励高附加值保税维修发展；提高内陆沿边地区承接能力，培育承接载体，强化交通物流及用

能保障等。

三是有利于破解相关企业实际困难。例如，针对中国加工贸易企业以中小企业为主的现状，《意见》提出加大对中小微企业融资及汇率避险等方面的政策倾斜；为支持加工贸易企业生产设备更新，提出将加工贸易不作价设备监管年限由5年缩减至3年。

未来，应对各地区产业结构“把握好脉”，提高加工贸易支持政策与财税政策、金融政策、产业政策等的契合度，推动加工贸易持续健康发展。一是根据“简单组装—复杂组装—零部件制造—原材料生产—产

加工贸易是进口国外原材料、零部件等，在本国进行加工、制造、装配，然后将产品销往国外而发生的贸易，是同一产品的不同生产工序国际分工的典型形态之一。改革开放40多年来，中国加工贸易依托劳动力、土地等低成本要素，在贸易自由化和全球化生产网络体系不断加强的背景下，通过大规模承接国际产业转移、吸收外商投资实现了快速发展。1981—2022年，中国加工贸易进出口额由25亿美元增长到1.3万亿美元，曾连续12年出口占比超50%。

近年来，中国加工贸易发展的条件和环境发生深刻变化，加工贸易进出口占贸易总额比重降至18%左右。一方面，这是中国顺差比较优势变化、推动贸易结构转型升级的结果。另一方面，这是由于国内加工贸易产业受到多重压力，包括外需不确定性增加、产业向其他发展中国家“分流”、部分国家推动产业链供应链“近岸化”

品研发—自有品牌产品研发、设计、生产”的路径，向“微笑曲线”两端延伸产业链。二是强化贸易促进与市场拓展工作，助力加工贸易企业用好《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）规则、深度融入区域产业链，促进加工贸易向综合服务和全球运营方向转型。三是支持中西部和东北地区在完善开放通道、平台及口岸等硬件设施的基础上，优化承接加工贸易梯度转移的“软环境”，充分释放综合保税区、自由贸易试验区等开放平台的制度红利。

（作者为商务部国际贸易经济合作研究院外贸所助理研究员）

