

2026年4月

# 东亚与太平洋地区 经济半年报

数字时代的产业政策

执行摘要





东亚与太平洋地区首席经济  
学家办公室东亚与太平洋  
地区首席经济学家办公室

2026 年 4 月

# 东亚与太平洋地区 经济半年报

## 数字时代的产业政策

执行摘要

# 执行摘要

东亚与太平洋地区 (EAP) 发展中经济体经济增速仍高于全球平均水平，但预计 2026 和 2027 年将有所放缓，从 2025 年的 5.0% 分别降至 4.2% 和 4.4%。这一区域性走势主要源于中国经济持续减速，同时区内其他经济体的增长受到能源价格走高拖累。中国由于国内需求持续疲软、房地产市场困境延续和外部需求走弱，预计增速将从 2025 年的 5.0% 分别降至 2026 年的 4.2% 和 2027 年的 4.3%。区内其他经济体由于受油价冲击，预计 2026 年增速将从 2025 年的 4.9% 降至 4.1%；此后随着地缘政治紧张局势缓解和不确定性减少，2027 年有望回升至 5.0%。太平洋岛国近期增长受到油价上涨的拖累，预计 2026 和 2027 年将分别增长约 2.8% 和 3.0%。

私人消费继续为区内各国的增长提供支撑，但消费者信心依然偏弱。2025 年，人工智能 (AI) 相关电子产品的出口是一大亮点，泰国、越南、菲律宾和马来西亚此类出口大幅攀升；但其他品类的出口增长相对较慢。受政策不确定性以及近期多重冲击影响，本地区大多数经济体的私人投资占 GDP 比重仍低于疫情前水平。

本地区经济前景主要受到三个外部因素影响。

- 首先中东冲突引发能源价格大幅上涨。冲突爆发后，天然气价格指数一度飙升 90%，油价上涨 30%，给泰国和太平洋岛国等能源净进口国造成直接冲击——这些国家的石油进口额占 GDP 比重高达 5% 至 13%。原油价格上涨 30%（即每桶上涨 20 美元），会将六个月后泰国和菲律宾的通胀率分别推高 0.67 和 0.62 个百分点。融资条件收紧以及在海湾地区务工人员对母国汇款减少，也可能对本地区经济活动造成不利影响。尽管全球经济增长迄今仍表现出较强韧性，但今后仍可能受到冲击，尤其是在冲突持续或升级的情况下。这会对本地区产生间接影响——七国集团 (G7) 经济增长每下降 1 个百分点，会导致 EAP 地区发展中经济体的增速下降约 0.6 个百分点。

- 其次，尽管近期美国最高法院的裁决迫使美国政府降低了部分关税，但本地区对美出口关税仍高于 2024 年水平，而且最高法院的裁决也导致其他 EAP 经济体相对于中国的关税优势收窄。同时，美国贸易政策加剧了经济政策不确定性，抑制了投资并促使就业更多转向短期和非正规就业。

- 第三，人工智能热潮正带动全球范围内的投资并重塑科技供应链。越南和马来西亚正成为 AI 相关产品的重要出口国，2025 年此类出口占两国 GDP 的三分之一左右。与此同时，EAP 地区各国的数据中心投资也在加速。短期来看，人工智能有望提振生产率增长，但由于本地区在网络连通、人才技能和初创企业生态系统等方面的不足，AI 普及程度仍然有限。目前跨国企业在中国和泰国的子公司仅有 13% 至 17% 使用 AI，而美国子公司中这一比例为 37%。

EAP 地区要想保持长期增长，关键在于扭转生产率的结构性放缓趋势。过去二十年，随着生产率提升放慢，本地区经济增长主要靠资本积累驱动；劳动力离开低生产率的农业部门后，不是流向高生产率的制造业，而是进入低生产率服务业；本地区的前沿企业在生产率和创新方面与全球前沿

水平的差距进一步扩大——这在数字密集型行业尤为明显。

产业政策日益被政策制定者视为应对上述不利影响的重要工具。本报告对产业政策采用较宽泛视角，以下内容均包括在内：弥补**基础性公共产品**供给不足，例如基础设施、人力资本和制度体系；纠正政策失灵，例如市场准入和竞争领域的监管壁垒——它们会阻碍资源向生产率更高的领域配置，削弱对企业的激励，进而拖累经济增长和高质量就业岗位创造；纠正**市场失灵**，例如信息不对称限制信贷获取、关联行业协调不足以及企业研发和培训投入偏低（因为相关收益可能由其他企业获得）——所有这些问题都可能抑制某些行业有益经济活动的开展。本期报告的专题部分将简要讨论前两个支柱，然后以原创研究为基础对第三个支柱进行较深入分析。

**基础性人力资本、基础设施与制度体系。**中国、马来西亚、泰国以及近来越南所实现的结构性转型和经济活力，很大程度上要归功于政府在保障基础性公共产品充足供给方面所发挥的作用。本地区各国在这一领域的进展并不均衡，相关短板制约了进一步发展。例如，印度尼西亚、菲律宾甚至马来西亚都仍有大量儿童不具备基本的读写和算术能力；越南虽然在基础教育上表现出色，但高等教育仍然薄弱。在基础设施领域，中国、马来西亚和泰国进展迅速，而印尼、菲律宾虽有明显改善，但仍存较大缺口。宏观经济管理体制总体较为健全，但行业主管部门和监管机构的能力相对不足。尽管各国的优先事项各有不同，但在大多数国家，进一步投资于这些基础性公共产品的回报将远高于成本。

**服务业政策扭曲与非关税壁垒。**许多 EAP 经济体存在广泛的贸易和投资限制，制约了增长潜力。例如，印尼之所以在制造业全球价值链中被边缘

化，在一定程度上是因为其非关税壁垒导致出口企业难以开展进口。即便是有限度的贸易投资自由化也会带来很大收益——这一点已在中国、越南以及近年来的菲律宾得到充分体现。越南为加入世贸组织而推进电信、金融等服务业的开放，不仅使这些行业本身的生产率大幅提升，而且显著提高了使用这些服务的制造业部门的生产率。推进服务业改革很可能是当前最有效且高效的产业政策。

**针对性干预。**可以补充——但无法替代——通过完善上述两大支柱而形成的有利发展环境。以补贴、税收减免和贸易措施等形式开展的定向支持，在全球以及 EAP 地区均呈上升趋势。在二十国集团（G20）经济体中，出口促进措施以及企业直接转移支付与生产率呈正相关，但在其他新兴经济体中则不存在这种关系，这表明较为完善的制度体系是干预措施取得成效的前提。此外，在这两类国家中，贴息贷款都会影响企业的生产要素配置决策，导致企业以机器替代人力。

针对性产业政策不仅要“有效”，还必须“有效率”。近期研究显示了中韩两国在这方面相关经验的对比：韩国 1970 年代推动重型制造业发展的举措兼具有效性和高效率，而中国近年对造船业的干预虽然成效显著，但总体效率偏低，即扶持成本高于它所带来的收益。

AI 价值链清晰展示了产业政策三大支柱如何协同发力。现在一些国家正通过财税激励和能源优惠措施来鼓励数据中心建设，但基础设施质量和行政效率方面的欠缺可能成为阻碍项目落地的关键制约。韩国在半导体产业的巨大成功为此提供了重要借鉴。在第一阶段，政府凭借具备良好基础教育的劳动力、较完善的基础设施以及稳定的法治环境和税收减免，成功吸引外国资本和技术进入；第二阶段，通过提供低成本融资，促进本国

企业深度参与产业发展；第三阶段，通过支持研发活动以及协调龙头企业之间的合作，推动本土创新。

马来西亚和泰国的本土企业现已成功参与了半导体全球价值链，而越南的半导体行业目前仍由外资企业主导。东南亚鲜有企业能在创新方面成功效仿韩国企业。相比之下，中国企业的创新活动十分亮眼，而政府支持对此发挥了重要作用。例如，一些包含政府数据使用权限的公共采购合同推动中国 AI 企业开发出了新的商业软件。

总体政策启示是：理想情况下，应当优先夯实基础并纠正政策失灵，然后再考虑实施定向干预。事实上，第三大支柱能否发挥作用，很大程度上取决于前两大支柱的落实情况。例如，韩国新的出口促进政策之所以取得成功，关键在于此前已完成

相关政策改革并建立了高质量的制度体系，政府官员具有较强的技术能力和管理能力。由于短期内很难在全国范围内全面改善前两大支柱，很多国家会采取建立经济特区的做法。经济特区是在一国境内划定特定区域，为投资者提供更完善的基础设施、简化的监管与行政流程以及财税优惠。在中国东部沿海特区等成功案例中，经济特区已成为增长极，其覆盖范围和发展影响不断扩大。

定向支持虽能促进投资，但也会带来财政风险和寻租风险。因此，此类政策必须设置退出机制、实行透明的信息披露，并建立严格的绩效考核标准。政策制定者应优先采用那些能够精确瞄准市场失灵的政策工具，确保扶持措施能够促进竞争、产生本地溢出效应，而不是固化现有企业的优势地位。





概述

# 数字时代的产业政策



## 概述

### I. 近期形势与前景

#### 增长预测

东亚与太平洋地区（EAP）发展中经济体的总体增长仍高于全球平均水平，但预计将从2025年的5.0%放缓至2026年的4.2%，2027年回升至4.4%。这种区域性趋势一方面是由于中国经济持续减速，另一方面是因为区内其他经济体高度依赖从中东进口石油，经济增长受能源价格走高影响。中国因国内需求持续疲软、房地产市场困境延续和外部需求走弱，预计增速将从2025年的5.0%分别降至2026年的4.2%和2027年的4.3%。区内其他经济体的增速预计将从2025年的4.9%降至2026年的4.1%；此后随着地缘政治紧张局势缓解、不确定性减少以及外部需求恢复，2027年有望回升至5.0%。太平洋岛国的近期增长将受油价上涨拖累，预计2026和2027年将分别增长约2.8%和3.0%（图O.1；表O.2）。

#### 消费、投资和出口

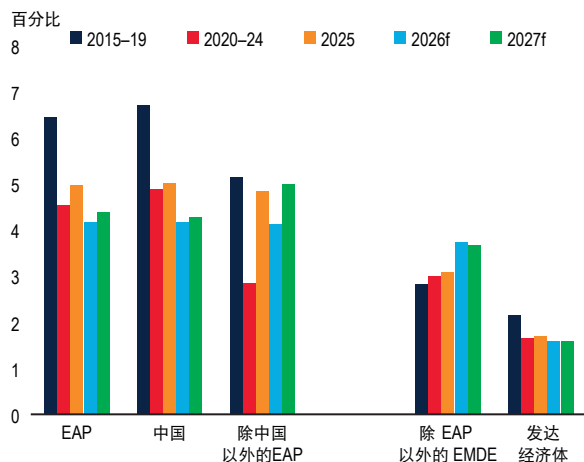
P2025年，私人消费支撑了本地区所有主要经济体的增长，但在中国、马来西亚和菲律宾，消费对增长的贡献仍低于疫情前水平（图O.2）。受人工智能相关电子产品需求旺盛、企业在关税上调前提前出货、全球价值链重新向本地区配置等因素推动，制造业出口强劲，提振了地区各国的经济增长。与此同时，多数经济体服务出口对增长的贡献有所下降，但马来西亚是一个明显例外。公共投资为中国和印尼的增长提供了支撑，而在马来西亚，受数据中心新增投资带动，私人投资已成为经济增长的重要驱动力。

#### 消费

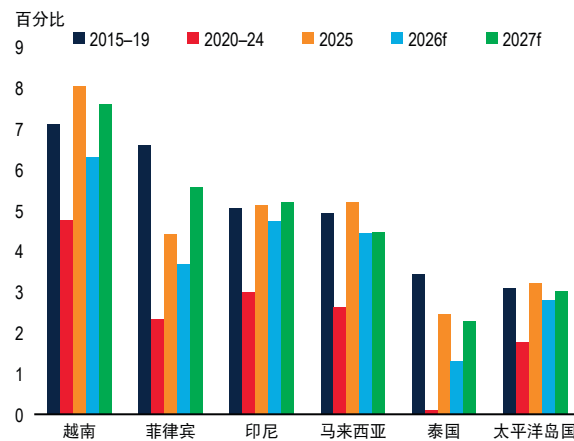
私人消费仍是本地区多数经济体的主要增长引擎，但其背后的支撑较为脆弱。地区各国的消费者信心指数目前仅达到疫情前基准水平的80%左右。在中国，受劳动力市场疲软和房地产市场低迷影

图 O.1 预计 2026 年 EAP 地区整体增速回落，但区内除中国以外的经济体 2027 年增速有所回升

A. 不同国家组别 GDP 增速



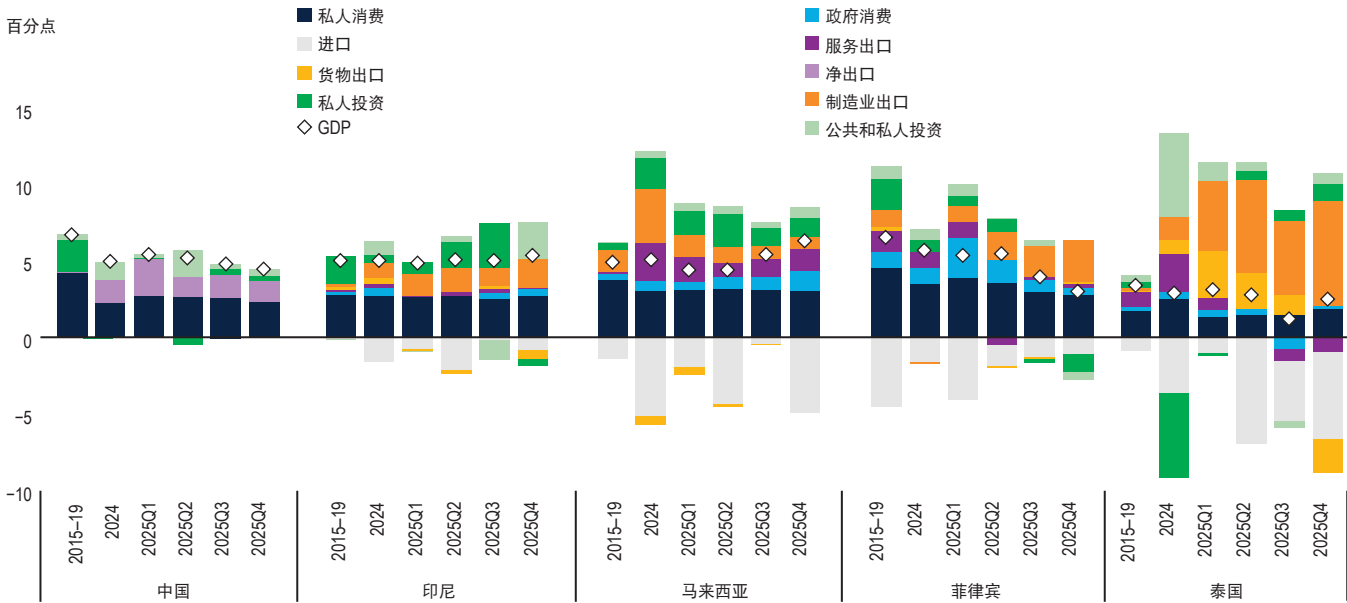
B. GDP 增长最新趋势



来源：世界银行

注：EAP = 东亚与太平洋地区；EMDE = 新兴市场和发展中经济体；f = 预测。

**图 O.2 消费支撑了增长，但贡献率低于疫情前水平；地区各国制造业出口走强，马来西亚和泰国私人投资大幅攀升**

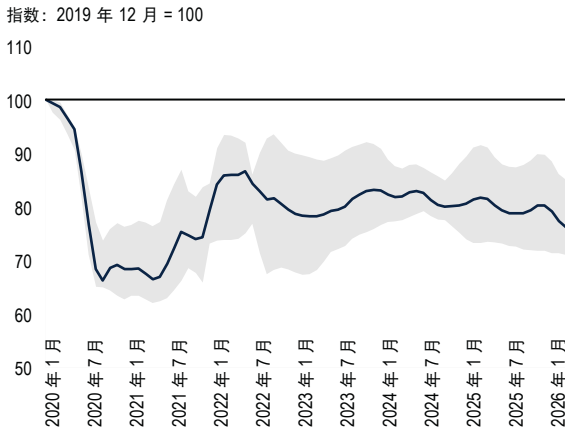


来源：Haver Analytics；世界银行工作人员估算。

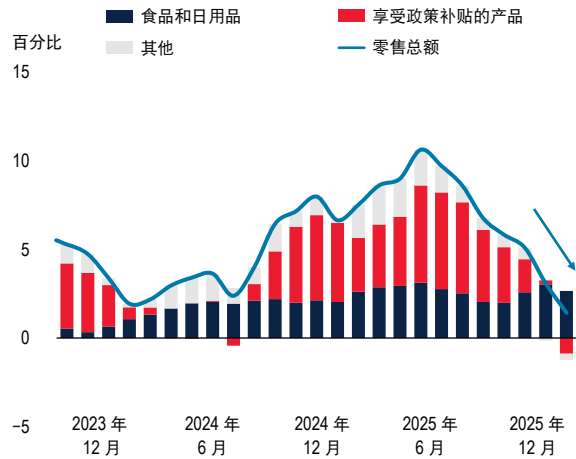
注：中国的红色柱形代表最终消费总额，包含居民消费与政府消费。中国、印尼和菲律宾私人投资和公共投资的贡献率为估算值。大宗商品出口与制造业出口的贡献率系根据国际收支统计数据估算。

**图 O.3 地区各国消费者信心依然疲弱；中国消费补贴的拉动作用正在消退**

**A. 消费者信心**



**B. 中国实际零售额同比增长，三个月移动平均**



来源：Haver Analytics。

A. 红线显示中国、印尼、泰国和菲律宾的数据中位数。灰色区域为 25% 至 75% 区间。数据为 3 个月移动平均值。泰国零售数据按耐用品和非耐用品销售的平均值计算。

响，居民消费支出依然谨慎（图 O.3）。在宽松政策支持下，最终消费年增长率由 2024 年的 3.9% 升至 2025 年的 4.6%，但消费补贴的拉动作用在 2025 年下半年开始逐步消退。

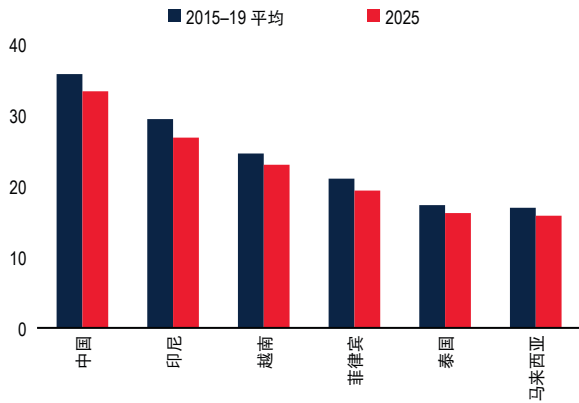
**投资**

某些制造行业表现强劲，但 EAP 发展中经济体的私人投资占 GDP 比重仍低于疫情前水平（图 O.4）。同样，地区商业信心也仍低于疫情前基准，部分

图 0.4 地区各国私人投资占 GDP 比重与商业信心均低于疫情前水平

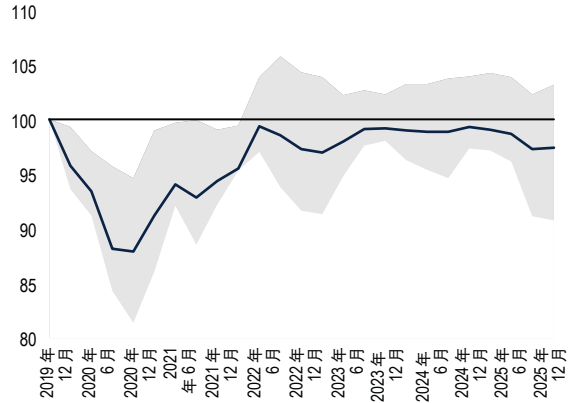
A. 私人投资

占 GDP 百分比



B. 商业信心

指数: 2019年12月 = 100



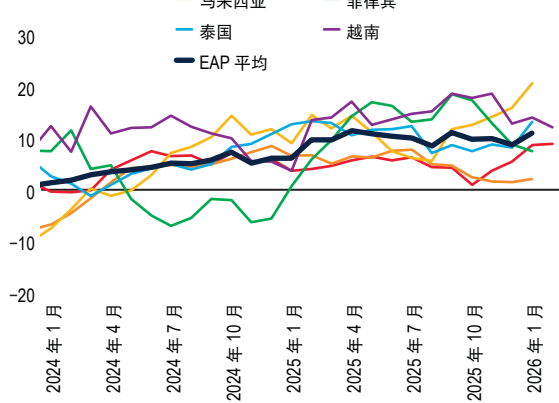
来源: Haver Analytics; 世界银行工作人员估算

注: B. 红线显示中国、印尼、泰国和菲律宾的数据中位数。灰色区域为 25% 至 75% 区间。数据为 3 个月移动平均值。

图 0.5 2025 年货物出口增长加快，主要由电子产品拉动

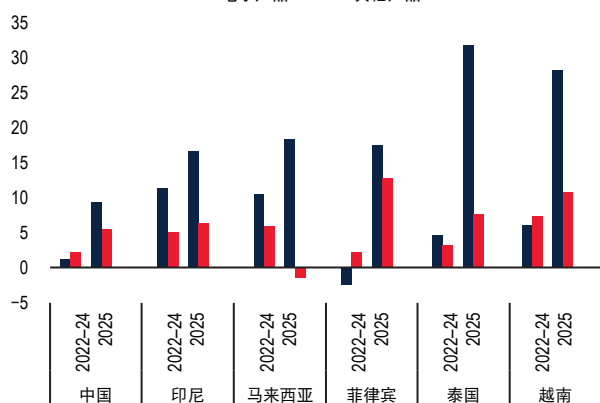
A. 货物出口 (出口额同比增长, 三个月移动平均)

百分比



B. 电子产品和其他品类出口增速

百分比



来源: Haver Analytics.

原因是国内外经济政策不确定性居高不下。在高不确定性时期，企业往往采取观望态度，推迟或缩减资本支出（世界银行，2025a）。

出口

2025 年，东亚地区货物出口总体保持向好态势，但近几个月增速有所放缓，印尼尤为明显(图 O.5)。

2025 年的出口增长主要得益于全球科技行业需求的周期性上行。电子产品出口增长快于非电子产品：泰国、越南和菲律宾的电子产品出口分别增长约 32%、28% 和 17%，而非电子产品同期出口增速分别仅为 8%、11% 和 13%。另外，马来西亚电子产品出口增长 18%，有效抵消了非电子产品出口的下滑。

## 影响经济增长的因素

EAP 各国的经济表现受外部和内部因素共同影响。外部因素包括：地缘政治紧张局势尤其是近期的中东冲突；贸易限制措施，特别是关税和非关税壁垒升级以及由此带来的全球经济政策不确定性；当前的人工智能热潮，这一热潮正在快速重塑全球科技供应链，为电子和半导体出口国带来新机遇，短期内还可能加快生产率增长、同时扰动劳动力市场。内部因素则包括各国对这些冲击做出的宏观经济政策反应以及支持经济增长的结构性改革（图 O.6）。

### 外部因素

#### 地缘政治紧张局势

2 月 28 日以来的中东冲突引发了严重的全球能源价格冲击。冲突爆发之初，天然气基准价格指数一度暴涨 90%，原油价格涨幅超过 30%；原油期货价格同步上行，反映出市场对供应收缩的预期（图 O.7）。中东地区也是化肥、铝和石化产品的主要供应地，其中卡塔尔和沙特阿拉伯两国合计占全球氮肥出口的 10% 以上。

中东冲突可通过多种渠道对 EAP 经济体产生影响（图 O.8）。首先，能源、化肥和食品价格上涨将

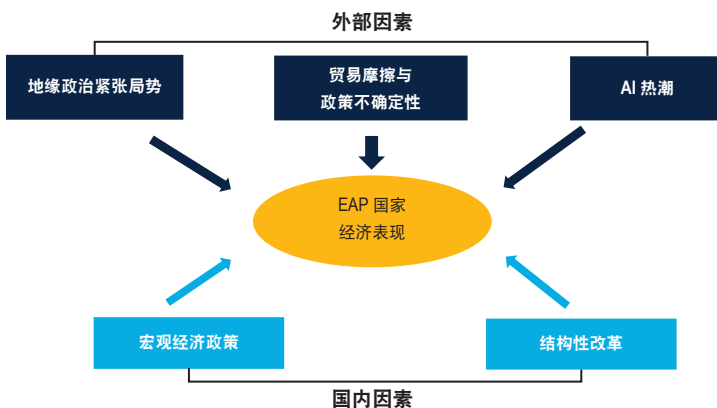
推高整个地区的生产成本。其次，供应链中断——包括生产中断、海运要道通行受阻以及运输成本上升——将扰乱生产活动。<sup>1</sup> 第三，投资者转向避险资产，推高借贷成本，可能导致融资条件收紧。第四，受不确定性加剧、消费与投资信心走弱影响，全球增长放缓，从而削弱外部市场对本地区出口商品的需求。最后，本地区在海湾地区务工人员对母国的汇款减少，叠加食品和能源价格上升，将压缩居民实际收入，对贫困家庭造成尤为严重的影响并加剧不平等。

中东冲突对 EAP 各国的具体影响取决于后者对油价冲击的暴露程度、脆弱性以及政策应对空间（图 O.9；表 O.1）。

**暴露程度：**EAP 经济体因高度依赖能源进口而直接暴露于油价冲击之下。太平洋岛国和老挝、蒙古、泰国等主要能源进口国的石油进口额占 GDP 比重高达 5% 至 13%，因此面临的压力最大。能源价格上涨将削弱家庭购买力，并推高工业投入成本。相比之下，作为油气净出口国的马来西亚和巴布亚新几内亚则有望受益于贸易条件的改善。

**脆弱性：**经济体对外部冲击的脆弱性，主要源于能源储备缓冲不足、外部融资需求较高以及价格水平缺乏稳定性。大多数 EAP 发展中经济体未能达到国际能源署（IEA）建议的 90 天战略石油储备标准；柬埔寨、印尼和越南的储备仅能满足 1-2 个月需求，而中国和泰国的储备水平与该标准更为接近。蒙古和东帝汶在宏观经济层面较为脆弱，外部融资需求超过 GDP 的 40%。马来西亚的外部融资需求也较高，主要由贸易信贷和银行跨境资金流动等私营部门短期债务推动。另外，一些国家的基线通胀已经很高（缅甸：约 20%，老挝和蒙古：高于 6%），限制了它们运用货币政策应对新增冲击的空间；与此形成鲜明对比的是，

图 O.6 影响 EAP 国家经济表现的外部因素



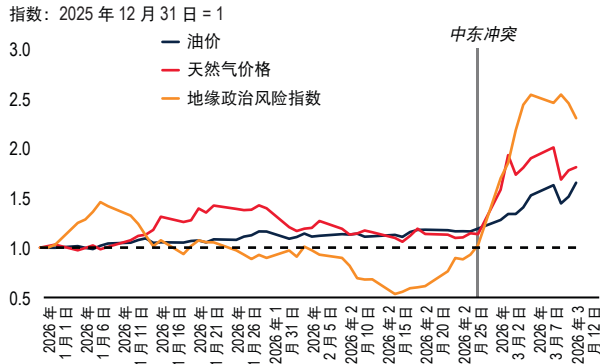
来源：世界银行工作人员绘制。

注：AI = 人工智能；EAP = 东亚与太平洋地区。

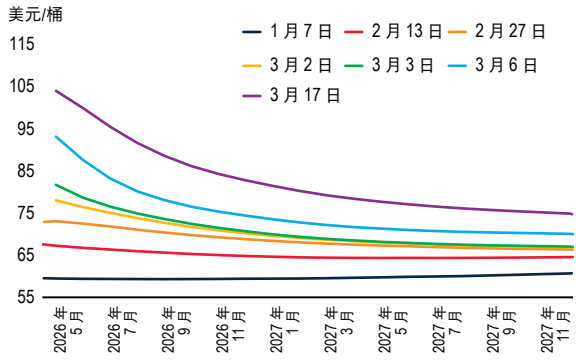
<sup>1</sup> 全球五分之一的石油和液化天然气经由霍尔木兹海峡运输，而且没有可行的替代路线。

**图 0.7 中东冲突升级以来，石油、天然气等大宗商品价格大幅上涨，原油期货价格走高**

**A. 石油和天然气价格**



**B. 原油期货价格曲线**



来源：彭博社；世界银行。

注：

A. 布伦特原油日度价格和 ICE 荷兰 TTF 天然气价格。数据截至 2026 年 3 月 12 日。

B. 自 2026 年 5 月合约起的原油期货价格曲线。数据截至 2026 年 3 月 17 日。

**图 0.8 中东冲突可通过多种渠道影响 EAP 经济体**

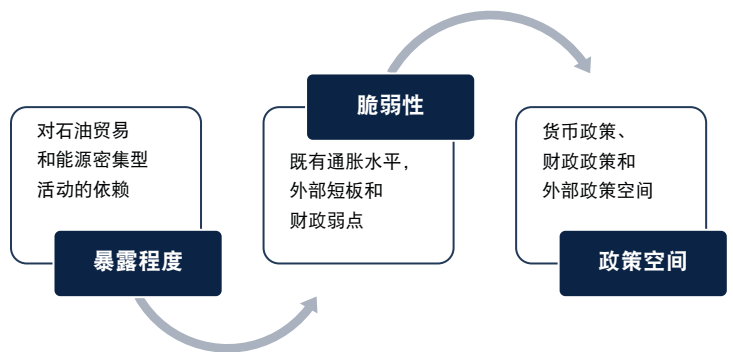
<b>生产成本上升</b>	<b>供应链中断</b>	<b>融资环境收紧</b>	<b>全球增长放缓</b>	<b>侨汇减少， 不平等上升</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 能源</li> <li>- 化肥</li> <li>- 食品</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 生产活动受扰</li> <li>- 海运要道受阻</li> <li>- 运输成本上升</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 资金避险出走</li> <li>- 借贷成本上升</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 不确定性加剧</li> <li>- 企业信心减弱</li> <li>- 投资下滑</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 海务务工人员侨汇</li> <li>- 贫困家庭油气及食品支出占比</li> </ul>

来源：世界银行工作人员整理绘制

中国和泰国处于低通胀甚至通缩区间，因此拥有更充裕的政策调控空间。

**政策空间：**能源价格冲击对 EAP 经济体的具体影响还取决于各国的应对能力。最脆弱的国家包括太平洋岛国（如斐济、汤加、瓦努阿图和密克罗尼西亚联邦）以及泰国、蒙古等能源进口国。这些经济体面临很大的贸易平衡压力并且财政缓冲空间有限，而太平洋岛国还普遍存在债务承载能力较低的问题。老挝、中国（地方层面）和泰国政府债务水平较高，财政空间有限，因此受到的约束尤为突出。相比之下，缓冲能力较强的经济体，如柬埔寨、越南和印尼，则可依托石油战略储备、国内炼油产能或大宗商品出口收入形成天然对冲，更好地抵御冲击。在货币政策方面，在通胀预期锚定较稳固的经济体，央行可以暂时容忍能源供

**图 0.9 地缘政治紧张局势对 EAP 经济体的影响由其暴露程度、脆弱性和政策空间决定**



来源：世界银行工作人员整理绘制。

给冲击的影响；但如果价格涨幅过大或持续时间过长，通胀预期有失锚风险，则可能需要转向相对不太宽松的政策立场，尤其是在通胀本已偏高的经济体。

表 0.1 EAP 国家对冲击的暴露程度、脆弱性和政策空间各不相同

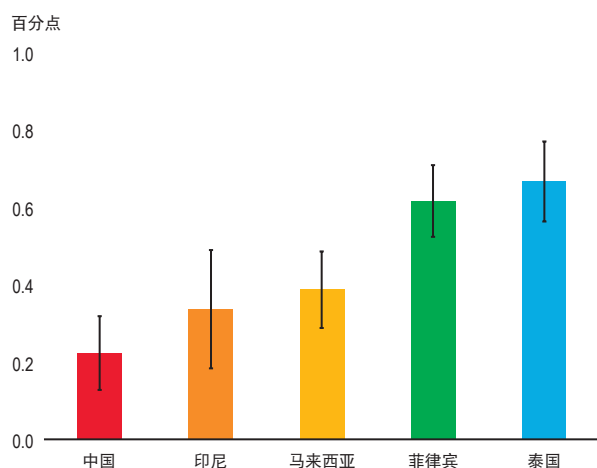
	暴露程度		脆弱性		政策空间	
	油气净进口 (占 GDP 百分比, 2024)	外部融资需求 (占 GDP 百分比, 2025)	通胀率 (2026 年 2 月 或最新)	石油储备 (覆盖进口月数, 2025)	一般政府总债务 (占 GDP 百分比, 2025)	财政余额 (占 GDP 百分比, 2025)
老挝	8	19	6	2.6	81	1.9
蒙古	8	38	6	4.3	41	1.5
泰国	7	12	-1	8.6	66	-2.7
柬埔寨	6	15	1	6.9	27	0.6
菲律宾	3	11	2	6.9	63	-5.6
缅甸	3	1	20	5.7	63	-4.9
中国	2	4	1	12.6	71	-7.2
越南	2	9	3	2.6	36	-3.5
印度尼西亚	1	9	5	6.2	41	-2.9
马来西亚	-1	42	2	5.2	65	-3.8
密克罗尼西亚联邦	18	0	3	3.0	9	6.5
图瓦卢	17	15	15	12.1	3	0.6
马绍尔群岛	15	-11	5	2.2	15	1.7
基里巴斯	15	19	7	5.4	8	-14.0
帕劳	12	20	3	5.5	50	1.5
斐济	12	10	-1	5.6	79	-4.0
瓦努阿图	11	12	2	9.4	49	-5.0
所罗门群岛	9	-5	-1	12.0	30	-3.6
汤加	9	9	3	10.5	32	5.6
萨摩亚	6	-6	-1	8.8	21	4.2
瑙鲁	4	-3	6	3.3	40	3.6
东帝汶	2	48	1	8.0	15	-49.0
巴布亚新几内亚	-16	-12	4	3.7	49	-2.6

来源：BACI 数据库，Haver Analytics，国际货币基金组织，世界银行。

注：颜色分级代表各经济体在新兴市场和发展中经济体（EMDEs）组别内所处的五分位水平；太平洋岛国一般政府债务的颜色标识是根据最新债务可持续性分析中的外债困境风险划定。

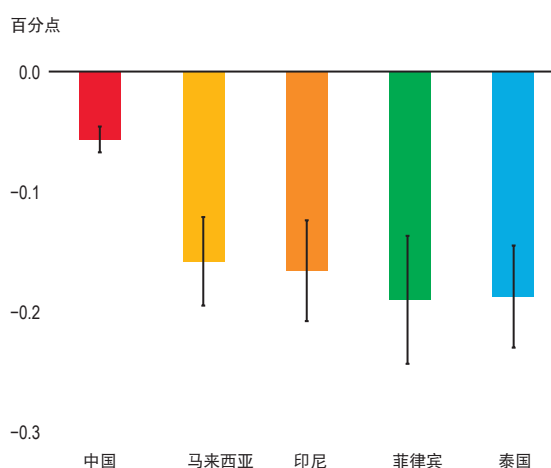
就太平洋岛国而言，对其政策空间的评估不能只看传统的债务占 GDP 比重。有些国家尽管债务总额相对较低，但仍面临很高的债务困境风险——汤加、基里巴斯和图瓦卢都是如此。这反映了岛国经济体债务承载能力的结构性局限，其根源在于出口结构

单一、进口依赖度高、易受外部冲击影响。此外，商业融资渠道有限以及社会转移支付体系不完善也进一步削弱了太平洋岛国政府为居民纾困、缓冲能源价格上涨冲击的能力，使其实际政策空间远小于表面债务指标所显示的水平。

**图 O.10 油价上涨导致通胀上升、经济活动放缓****A. 油价上升 20 美元对各国通胀的影响**

来源：世界银行工作人员估算。

注：柱状图显示的是，以当前的 2026 年原油期货价格为基准，如果油价上涨 20 美元，各国六个月后的年化通胀率将上升的百分点。模型采用 2000—2025 年月度数据、8 阶滞后的贝叶斯分层面板 VAR 模型估算。误差线为 68% 的后验区间。

**B. 油价上升 20 美元对各国工业生产的影响**

油价上涨会通过两条渠道传导至通胀：一是通过燃料和能源成本直接推高物价；二是通过提高交通运输、制造业和农业等领域的投入成本，经由供应链层层传导，进而压缩居民购买力和企业利润空间。泰国和菲律宾因高度依赖石油进口而受影响较大，如原油价格上涨 20 美元，会将两国半年后的通胀率分别推高 0.67 和 0.62 个百分点（图 O.10）。马来西亚和印尼在政府补贴和价格管制缓冲下，通胀反应相对温和。中国有充足的石油储备，因此受影响最小，通胀仅会上升 0.22 个百分点。油价上升对工业生产的拖累也呈现类似模式：泰国和菲律宾受影响最大，而中国抵御冲击的能力最强。

输入型通胀对居民福利的影响具有明显累退性。例如，菲律宾的家庭支出数据显示，低收入家庭的燃料及相关交通支出占比远高于其他收入群体，因此极易受到能源价格冲击影响（世界银行，2024）。在整个 EAP 地区，如果燃料价格上涨 50% 并维持在这一水平，通过直接和间接渠道，可能导致居民家庭收入缩水 3% 至 4%。此外，如果

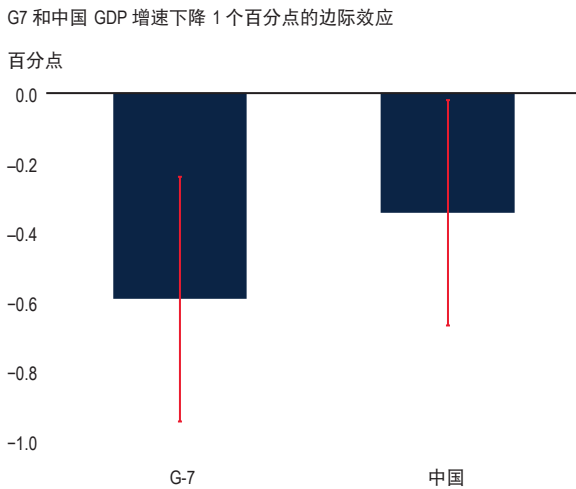
冲突升级，还可能加剧粮食不安全问题（世界粮食计划署 2026）。

除上述直接影响外，中东冲突还可能通过影响全球经济活动而对本地区产生间接冲击。研究表明，若油价上涨 10% 并维持下去，全球经济年度增速将下降约 0.1 个百分点（Lebrand et al. 2024）。若冲突长期持续并进一步升级，则可能导致全球经济增长大幅下滑。随着冲突造成的扰乱规模扩大，还可能出现更多冲击传导渠道。例如，中东航运通道的长期关闭可能扰乱能源密集型产业的生产，导致产出下降，并引发更广泛的供应链中断。一些悲观的情景预测还包括以下情况：由于通胀上升和避险情绪加剧，全球金融条件大幅收紧，从而给经济增长带来更大阻力。

迄今为止，全球经济增长仍表现出较强韧性，全球金融市场也相对稳定。但如果冲突久拖不决，那么世界其他地区增长放缓的可能性将进一步上升，进而对 EAP 发展中经济体产生重大负面影响。七国集团（G7）的经济增长每下降 1 个百分点，

会导致次年 EAP 发展中经济体增长下降约 0.6 个百分点（图 O.11）。此外，中国经济增速预计也将放缓。中国经济增长每下降 1 个百分点，将使其他东亚发展中经济体的增长下降约 0.3 个百分点，凸显了中国对本地区经济活动的重要影响。

**图 O.11 世界其他地区增长放缓将给东亚发展中经济体的增长带来负面影响**



来源：世界银行工作人员估算。  
注：EAP = 东亚与太平洋地区。

B. 图中显示 G7 和中国经济增长下降 1 个百分点所带来的影响。使用结构性贝叶斯 VAR 模型进行估算，模型包含以下变量：美国货币政策反应冲击、美国实际 GDP 增速、中国实际 GDP 增速、受冲击国家大宗商品加权价格、受冲击国家实际 GDP 增速以及对美元汇率。估算中包括的东亚经济体包括印尼、马来西亚、菲律宾和泰国。模型使用的样本数据区间为 2000 年第一季度至 2022 年第四季度，只有马来西亚除外——其数据始于 2005 年第一季度。

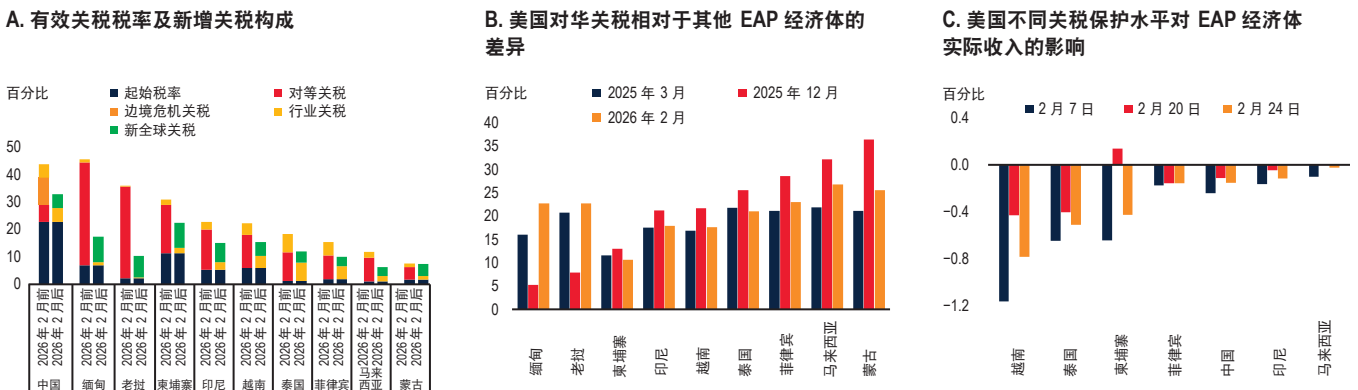
**贸易限制与经济政策不确定性**

管美国最高法院已经判定川普政府依据《国际紧急事态经济权力法》(IEEPA) 加征的关税违法，但各经济体目前对美出口的关税水平仍高于 2024 年（图 O.12A）。此前的所谓“对等关税”被迅速替换为依据《贸易扩展法》第 122 条实施的 10% 全球统一关税。该关税是一种临时措施，将持续至 2026 年 7 月。值得注意的是，美国目前对中国的总体关税水平有所下降，这意味着，美国对其他 EAP 经济体的关税和对华关税之差已比 2025 年底时收窄，不过仍高于一年前的水平（图 O.12B）。

微观模拟结果显示了三种不同情景下美国关税措施对若干 EAP 经济体的实际收入将产生的负面影响。三种情景分别为：1) 美国保持 2 月 7 日时的保护水平，即最高法院裁决公布前的状态；2) 剔除依据《国际紧急事态经济权力法》实施的关税、但尚未实施 10% 的全球统一关税；3) 当前情景。不出所料，受美国关税潜在负面影响最大的经济体是越南、泰国和柬埔寨。

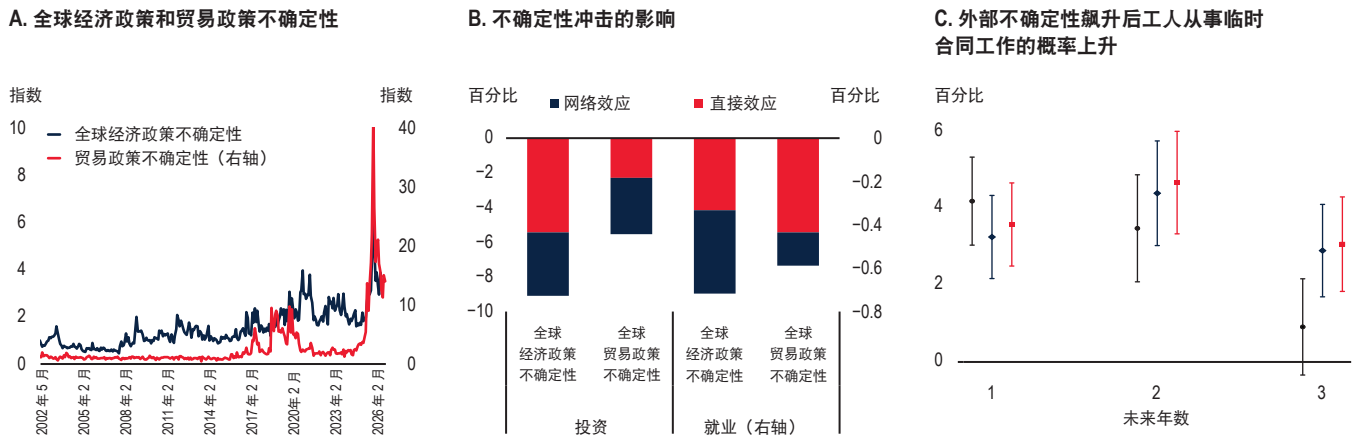
经济政策不确定性——尤其是贸易政策的不确定性——仍然居高不下，可能对本地区经济活动产生负面影响。不确定性抑制了 EAP 各国的投资和

**图 O.12 美国对所有 EAP 经济体的关税均有提高，但其他经济体与中国的关税差现已低于 2025 年底水平**



来源：世界银行工作人员估算。  
注：EAP = 东亚与太平洋地区；Feb = 2 月。

**图 O.13 全球经济政策不确定性（尤其在贸易领域）居高不下，可能抑制投资、就业并拖累就业质量**



来源：Caldara et al. (2020)；Ha et al. (2026)；本报告作者团队根据越南劳动力调查（2011-2023）进行的估算。

A. 贸易政策不确定性指数追踪主要英文报刊中与不确定性相关的文章频次。对其进行了标准化处理，2000—2015年的平均值为1。

B. 使用企业季度面板数据进行 OLS 回归分析的结果。样本涵盖 2000—2024 年印尼、马来西亚、菲律宾、泰国和越南的上市企业。

C. 使用行业层面局部投影法估算贸易加权外部不确定性对劳动力市场的影响。散点表示外部不确定性上升一个行业标准差后的响应；误差线表示经行业层面聚类调整后的 95% 置信区间。蓝线控制了贸易加权外部经济增长因素；红线进一步控制了行业贸易规模。横轴表示未来年份数。

就业，因为企业在这种环境中往往采取观望策略，推迟资本支出、优先保证流动性。本地区企业层面的证据显示，外部政策不确定性上升一个标准差，会显著降低投资增长、拉低招工步伐，相关影响还会通过生产网络进一步传导（图 O.13）。此外，来自越南的证据表明，全球不确定性的大幅上升还会损害就业质量，劳动者从事临时合同工作的概率上升，同时工资水平承压下行。

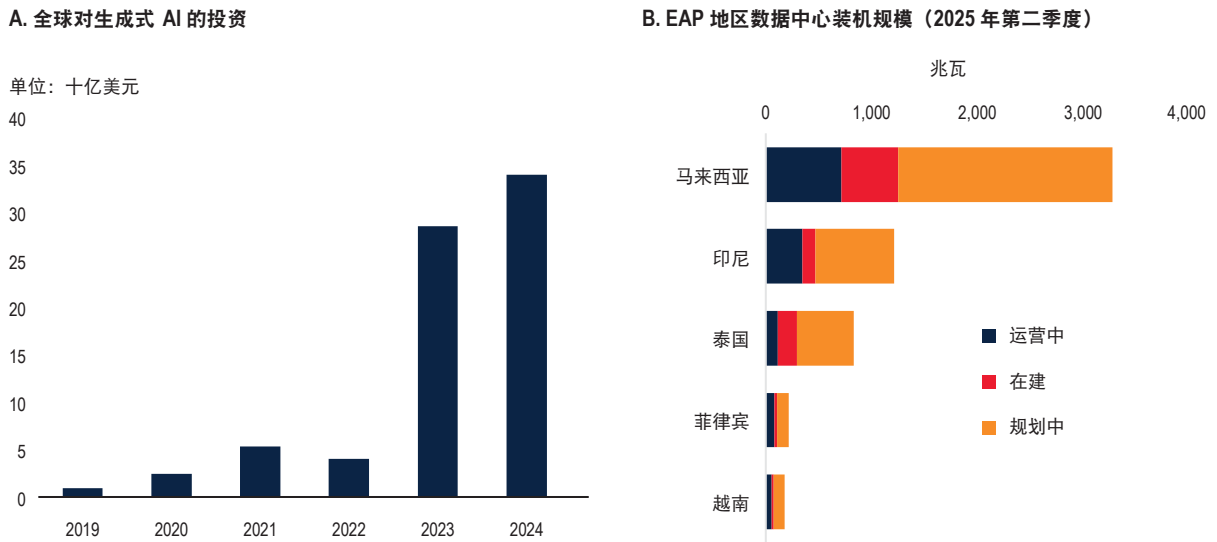
### 人工智能热潮

人工智能的兴起有望推动 EAP 地区各国的经济增长，但这种潜力能否变成现实，取决于 AI 能否在全球范围带来广泛的生产率提升，也取决于在基础设施、人力资本和制度能力各方面水平各异的 EAP 经济体能否有效吸收这些收益。全球生成式 AI 私人投资大幅飙升，从 2019 年几乎为零增至 2024 年的 340 亿美元，带动了 EAP 地区数据中心建设的快速扩张（图 O.14）。其中马来西亚处于领先地位，已投入运营约 700 兆瓦，在建及规划项目超过 2000 兆瓦；印尼和泰国也吸引了大量投资。

近年多个 EAP 经济体的 AI 相关出口快速增长（图 O.15）。中间产品——尤其是半导体——仍是本地区 AI 相关贸易的主体，不过数据中心硬件等设备出口也有显著增长。越南和马来西亚表现尤为突出，两国 AI 相关出口占 GDP 比重分别从 2023 年的约 20% 和 28% 上升至 2025 年的约 32% 和 34%，位居全球最高之列。同期泰国 AI 相关出口占 GDP 比重也明显上升，由约 12% 增至 16%。相比之下，印尼的 AI 相关出口占比微乎其微，而菲律宾则略有下降。这些比重大大高于主要发达经济体：美国和欧盟的 AI 相关出口占 GDP 比重约为 2%，日本约为 4%。

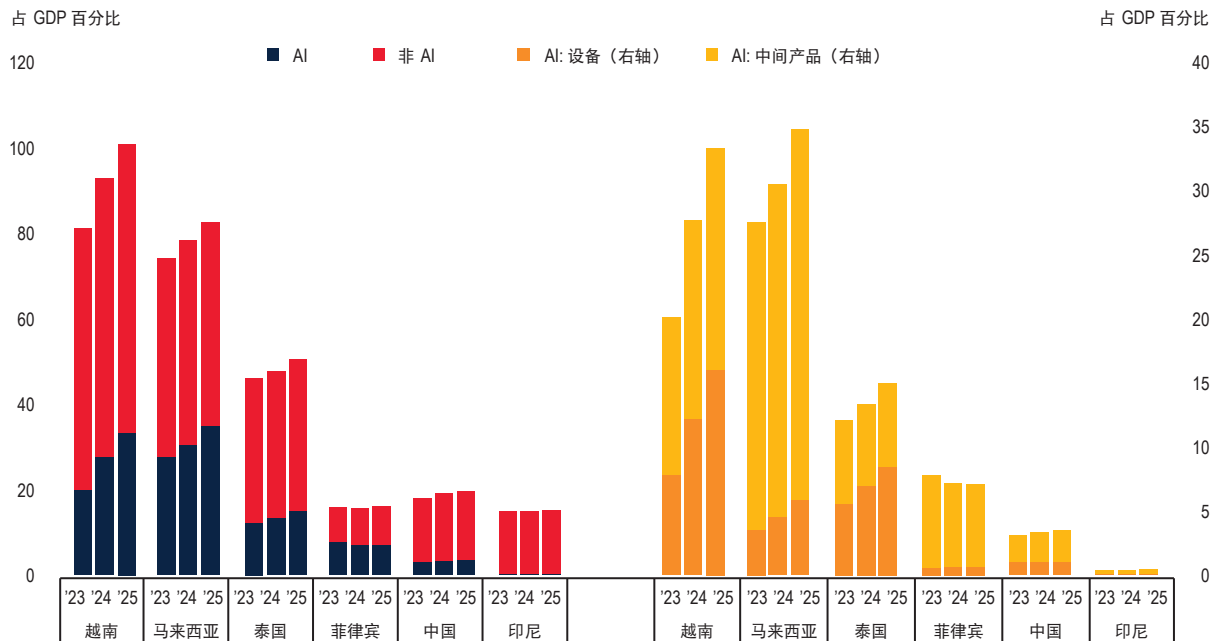
由于目前还没有衡量人工智能应用情况的统一标准，准确评估各国采用 AI 的进程还比较困难，但初步证据显示，人工智能在 EAP 地区的扩散速度仍较缓慢（图 O.16）。现有数据显示，本地区仍处于 AI 扩散的早期阶段：跨国企业在中国和泰国的子公司中仅有约 13% 至 17% 使用 AI，而美国这一比例达到 37%。而且 AI 应用高度集中于跨国企业，本土企业明显落后。此外，EAP 地区与

**图 0.14 全球生成式 AI 投资迅速增长，带动了 EAP 地区的数据中心投资**



来源：Quid (2025)；Cushman and Wakefield (2025)  
注：AI = 人工智能；EAP = 东亚与太平洋地区。

**图 0.15 EAP 地区 AI 相关产品出口 (包括数据中心硬件等设备在内) 持续增长**

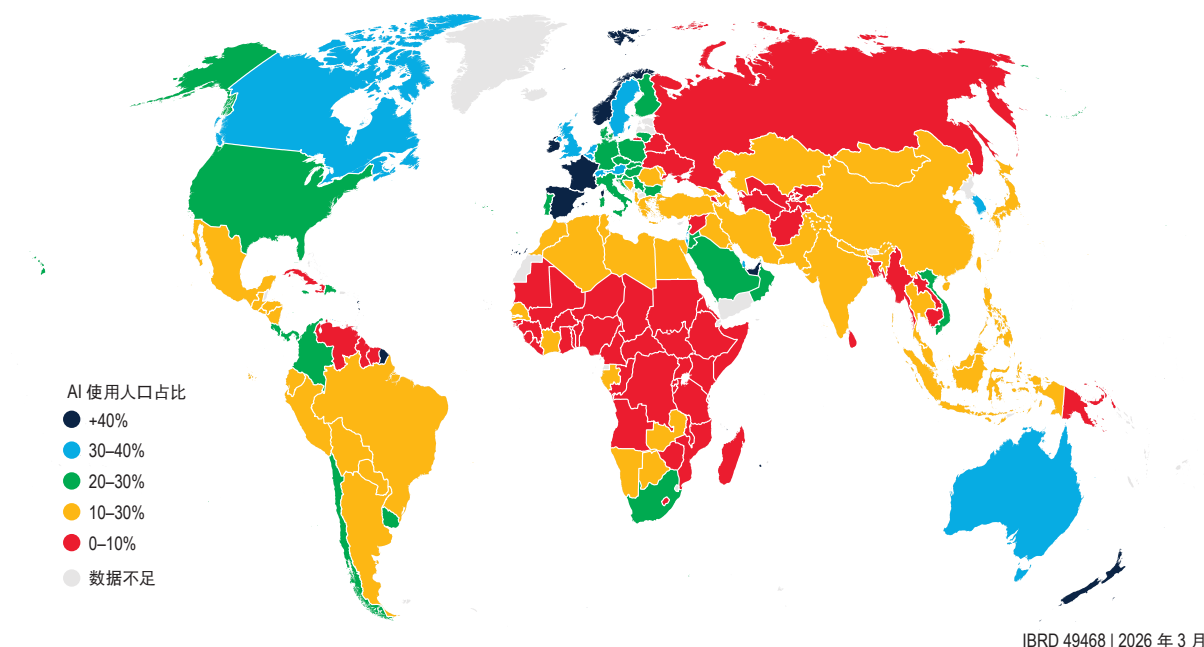


来源：世界银行工作人员计算。  
注：AI 相关出口采用 WTO (2025) 对“AI 赋能产品”的分类，涵盖原材料、加工化学品、中间投入品和设备。左轴显示 AI 相关和非 AI 相关出口总额占 GDP 比重。右轴显示 AI 相关出口中规模最大的两类产品——中间投入品（如处理器、集成电路和半导体晶圆）以及设备（如半导体制造设备）——占 GDP 比重。完整产品清单见 WTO (2025) 附录 A。

人工智能形成互补、因而有望从其发展中受益的工作岗位占比仅有 10% 左右，而发达经济体约为 30%。这反映出本地区就业更多集中在农业和重

复性体力劳动上。综合上述特征可以看出，尽管 AI 投资正在流入本地区，但 AI 向整个经济体系的扩散仍处于起步阶段。

图 O.16 初步证据显示，人工智能在多数 EAP 经济体的扩散较为缓慢



来源：微软公司

注：本图为示意性配图，后续将根据世界银行标准地图模板更新修订。

## 国内政策

### 宏观经济政策

油价冲击使本地区政策制定者面临同时应对通胀和增长放缓这两大风险的挑战，这在货币政策领域尤为明显。对供给侧的能源价格冲击，政策上或许应更多采取“容忍观望”而非“过度反应”的思路——除非这一冲击导致通胀预期上行并进一步推高名义工资和其他投入品价格。<sup>2</sup> 在这种情况下，如果当局通过加息来遏制通胀，则会对本已放缓的经济增长造成进一步不利影响。在老挝、蒙古，另外尤其是缅甸和图瓦卢，这些国家通胀水平本已偏高，且通胀预期锚定程度较弱，若大宗商品价格冲击久拖不决，或将迫使货币当局收紧政策立场。即便是在印尼和菲律宾等当前通胀较低的经济体，也仍需密切监测，因为持续的价格冲击可能导致通胀预期脱锚。

在财政政策方面，如果政府通过提供能源补贴来保护居民（或企业）免受价格冲击影响，由此产生的更高财政赤字可能导致更多举债、提高债务水平，进而推高利率、抑制投资与经济增长。这类风险在本已债务高企、财政空间有限的经济体中尤为突出。老挝面临债务可持续性问题的，而若干太平洋岛国由于税基狭窄且高度依赖外部融资，几乎没有在不危及财政可持续性的前提下增加财政支出的空间。面对这种艰难的政策权衡，各国应当实施精准的定向支持、重点帮扶贫困人口和中产阶层中的脆弱群体，这有助于以合理的财政成本向最需要支持的人群提供帮助。

### 结构性改革

尽管外部环境困难重重，EAP 经济体依然可以开辟充满活力的发展路径。但通过财政措施支撑短期增长的发展成效可能远不如开展更深层的国内改革。

<sup>2</sup><https://www.ft.com/content/e70ea434-f585-4271-bb75-7265b3f02a37?syn-25a6b1a6=1>.

有些 EAP 经济体当前增长较快，但为维持眼下增长而采取的措施未必有利于未来增长。例如，中国和印尼目前约 5% 的增速已经高于潜在增长率，这在很大程度上是通过政府的支持措施实现的。通过推进改革，例如减少非关税壁垒（尤其是服务业领域）、放松监管和简化企业许可程序（印尼），可以提高潜在增长率并创造高生产率就业岗位。

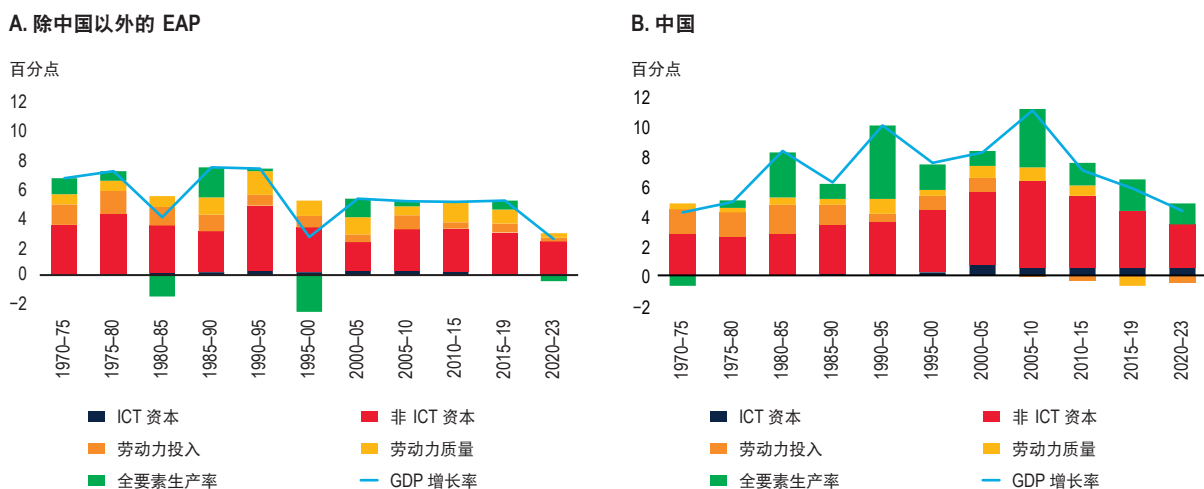
在另外一些国家，近期开展的结构性改革有望提高经济效率、促进经济增长。例如，菲律宾已放开物流、电信和可再生能源等重点行业，引入更多市场竞争；同时通过新出台的企业导向教育与培训（EBET）框架提升劳动力技能。越南也启动了一轮旨在提高政府效率的体制改革，具体举措包括：2024 年底开始对政府体系进行大规模重组，精简中央部委机构，整合地方政府（省级行政单位从 63 个减少至 34 个，取消县级政府）；精简公务员，计划在 5 年内裁减 20% 或至少 10 万人；同时还通过实施新的《土地法》、《国家预算法》以及简化企业服务流程等改革以改善投资环境。这两个国家经济表现的改善将取决于上述改革的落实情况。

## 长期视角

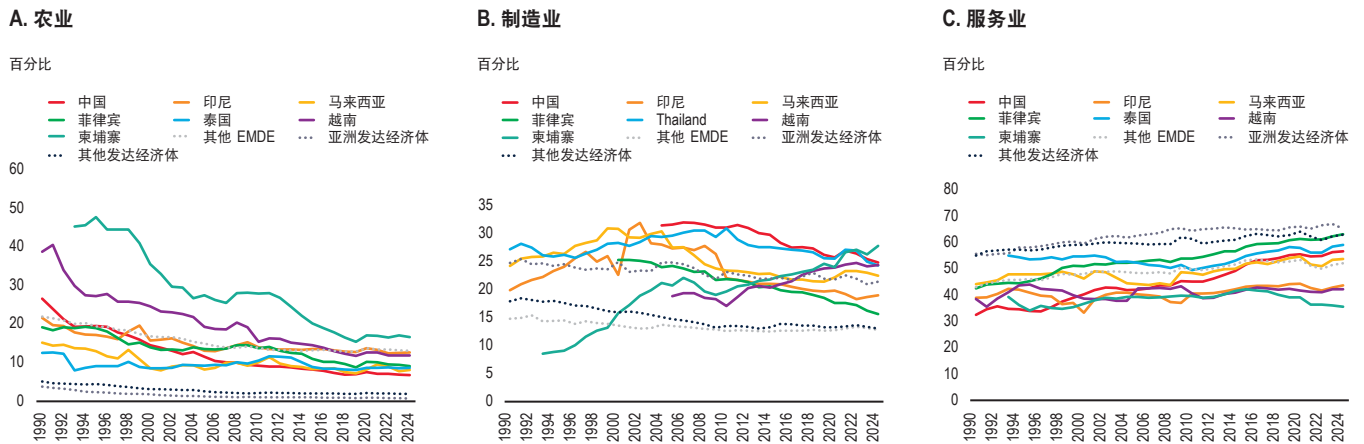
从更长期的视角来看，本地区经济增长面临结构性挑战。在中国以外的 EAP 地区，资本积累驱动了过去数十年的经济增长，而全要素生产率（TFP）对增长的贡献急剧下降——从 2000—2005 年的 1.3 个百分点降至 2010—2015 年接近于零；与此同时，随着人口老龄化，劳动力对增长的贡献也在减弱（图 O.17）。中国更多依靠 TFP 提升以及信息通信技术（ICT）相关投资来推动增长，但目前这两者增速也已放缓，而劳动力萎缩已开始对产出增长形成拖累。随着资本积累的回报递减，未来的经济增长将越来越依赖生产率提升，而这一点至今看来仍难以企及。

两个结构性因素可以解释生产率提升速度的放缓。首先，产业结构转变模式有所变化：本世纪初，制造业这一高生产率部门占 GDP 比重持续上升，但此后开始下降，制约了通过劳动力向制造业配置来提高生产率的空间（图 O.18）。其次，EAP 地区前沿企业与全球技术前沿之间的差距扩大，在数字密集型行业尤为明显（图 O.19）。在数字

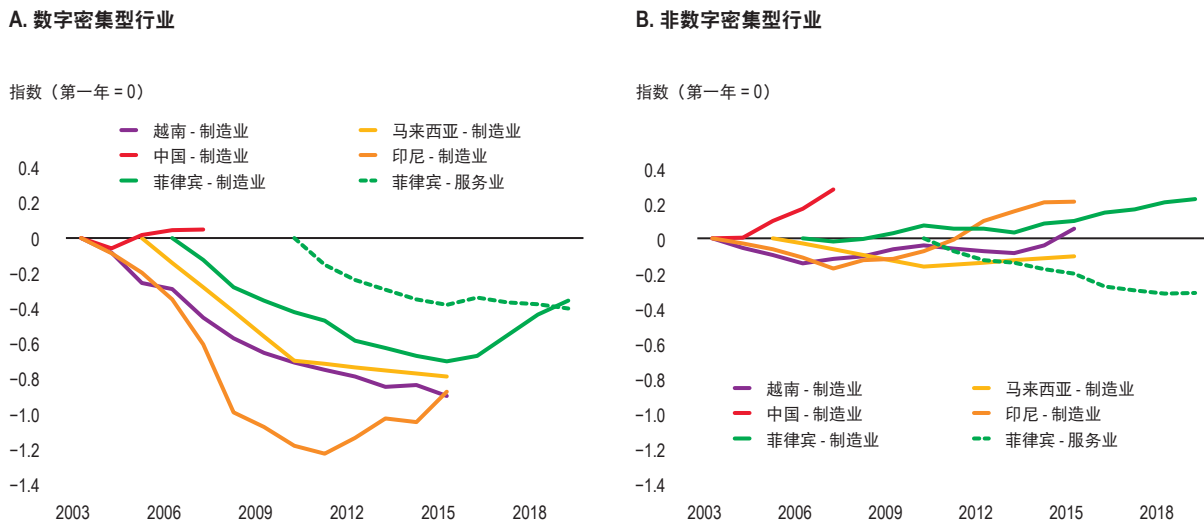
**图 O.17 长期视角：在中国以外的 EAP 地区，经济增长主要由资本积累而非生产率提升驱动**



**图 0.18 近年 EAP 经济体制造业占 GDP 比重下降（柬埔寨、越南除外），服务业占比上升**



**图 0.19 EAP 国家的国内前沿企业日益落后于全球前沿，尤其是在数字行业**



制造领域，2005 至 2015 年间，全球前沿生产率提高了 76%，而印尼、马来西亚、菲律宾和越南国内前沿企业的平均增幅只有 31%，表明本地区在吸收和应用前沿技术方面日益落后于全球领先水平。长期来看，要想维持经济增长，就必须扭转生产率提升的结构性放缓趋势。

## II. 数字时代的产业政策

EAP 国家当前面临三重挑战。其出口导向、劳动密集型的发展模式，正日益受到发达经济体保护主义抬头和自动化技术的冲击。另外，正如本报告第一部分所指出，近几十年大多数 EAP 经济体

全要素生产率对增长的贡献显著下降，本地区领先企业的生产率落后于全球标杆企业，这在高端技术行业尤为明显。在此背景下，产业政策日益被政策制定者视为应对外部保护主义的不利影响、提振生产率和创造更多高质量就业的重要工具。

我们提出一种基于以下三大支柱的产业政策框架：

1. **基础性公共产品**：R 弥补市场在提供各类经济活动所需公共产品方面的不足，尤其是基础性基础设施和人力资本以及必要的制度体系——包括旨在保障宏观经济稳定的体系在内。
2. **纠正政策失灵**：改革阻碍良性经济活动的现行政策，例如交通、通信和金融服务领域的竞争壁垒，以及各种国际贸易壁垒。
3. **纠正市场失灵**：通过针对性的干预措施，解决抑制某些行业良性经济活动的市场失灵问题。

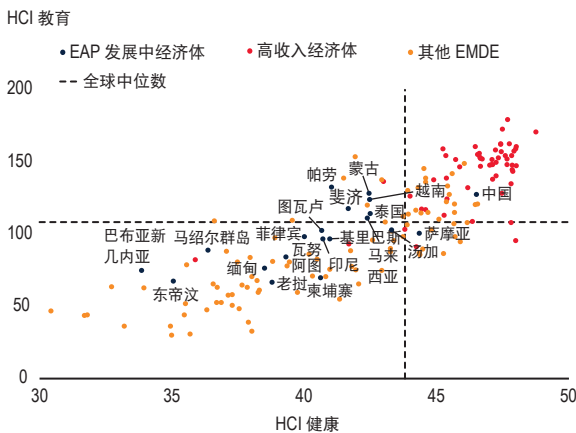
在这个专题研究部分，我们将首先简要讨论前两大支柱，随后依托原创研究，重点分析第三大支柱。最后我们将结合这三个支柱，聚焦分析当前本地区政策制定者高度关注的一个领域：AI 价值链。

### 支柱 1: 基础性公共产品

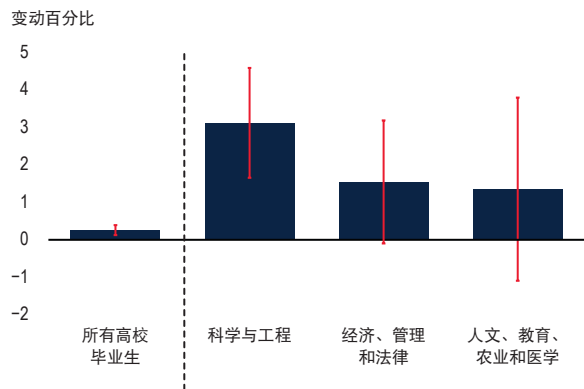
世界银行最新人力资本指数 (HCI) 显示，EAP 地区在人力资本方面的相对优势主要体现在教育领域，在健康方面则相对落后。越南、蒙古在教育上表现良好，但在健康领域较为薄弱，呈现明显反差；泰国和马来西亚也存在类似失衡。其他多数 EAP 经济体则在这两个维度上均表现不及预期 (图 O.20A)。中国的 HCI 表现突出，其教育和健康指标均接近高收入经济体水平。尽管本地区在教育方面具有相对优势，但很多国家的绝对人力资本存量仍然薄弱。例如，越南尽管在基础教育上表现优异，但高等教育仍显薄弱。纠正这一短板颇为

**图 O.20 大多数 EAP 发展中经济体在人力资本方面仍有明显短板；中国的经验表明，扩张高等教育有助于提高生产率**

#### A. HCI+ 指数：教育和健康维度



#### B. 高校毕业生增加对生产率的影响



来源：图 A：世界银行 2026 年人力资本指数 (HCI)。图 B：Che and Zhang (2017)。  
注：HCI = 人力资本指数；EMDE = 新兴市场和发展中经济体。

重要——比如，中国自本世纪初以来大规模扩张高等教育，从而大幅提升了技能密集型制造业企业的生产率、出口和创新能力（图 O.20B）。

### 支柱 2：纠正政策失灵

尽管 EAP 国家在货物贸易和投资方面较为开放，但服务业——从交通运输、电信到金融和专业服务——在大多数国家仍受较多限制（图 O.21A）。一系列监管规则对外国企业的准入、经营活动以及跨境提供服务的能力设置了条件约束或限制。面对当前的数字化革命，一些国家还限制跨境数据流动，要求数据在国内存储或处理。开放服务业能够带来巨大收益。例如，2008—2016 年间，越南虽然只是部分开放服务业，但也带来了生产率的大幅提升：不仅服务业自身受益，而且以这些服务作为中间投入品的制造业部门同样实现了生产率增长（图 O.21B）。

### 支柱 3：纠正市场失灵

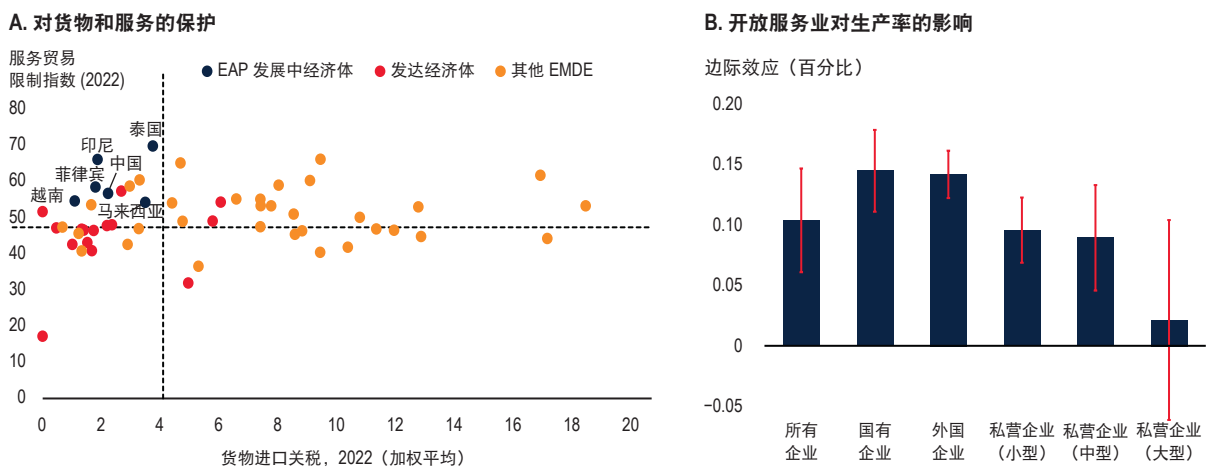
从全球（图 O.22A）和大多数 EAP 经济体来看，针对性支持都在不断增加，不过大多数支持措施

集中于 G20 国家。各国所采用的政策工具以及瞄准层面各不相同。中国、菲律宾和泰国最常用的措施是补贴（包括税收减免在内），日本和韩国大量使用出口激励，而印尼使用了更多出口限制措施。

本报告参考以下三方面资料，提供了关于这些政策影响的证据：一份新的跨国分析，一份中国企业层面的新研究，以及若干针对特定行业和国家的现有研究。

将企业数据与行业层面产业政策信息相结合的分析发现，产业政策对企业绩效的影响具有异质性。在 G20 经济体中，以促进出口、扩大产能为目标的政策工具与企业营收和生产率提升存在正相关，但在其他发展中经济体中则不存在这种关系（图 O.23A）。这表明，制度发展达到一定水平可能是产业政策有效实施的前提条件。此外，有些产业政策措施可能会扭曲企业对生产要素的选择：补贴贷款与资本密集度上升、就业人数下降存在相关性，无论是在 G20 经济体（图 O.23B）还是发展中经济体中都是如此。

**图 O.21 EAP 国家仍对服务业有较强保护；越南的经验表明开放服务业可以提高生产率**



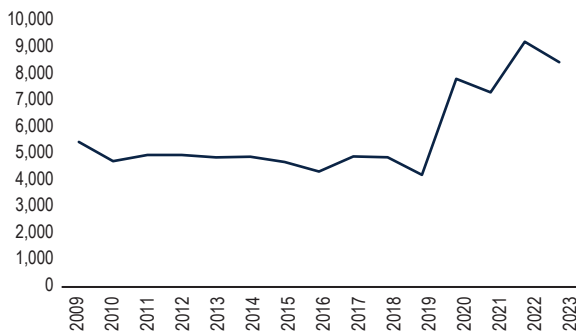
来源：图 A：世界综合贸易解决方案 (WITS)，世界银行 - 世贸组织服务贸易限制指数 (STRI) 数据库。图 B：世界银行 (2024a)。

注：EAP = 东亚与太平洋地区；EMDE = 新兴市场和发展中经济体；SOE = state-owned enterprise。

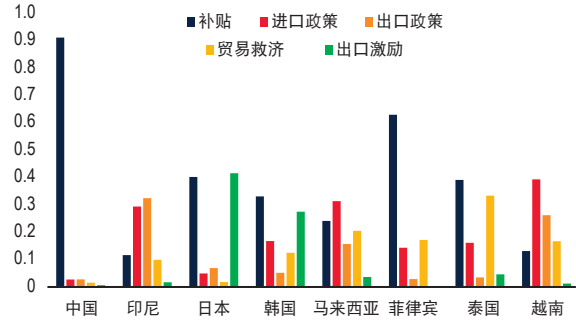
图 A 为服务贸易限制指数（取金融、通信和运输三个行业的指数平均值）与加权平均货物关税的散点图。图中的横、竖虚线代表全球中位数水平。

**图 O.22 2020 年后全球新出台贸易和产业政策措施显著增加，各国政策工具选择各有差异****A. 全球新增产业政策措施**

新增措施数量（来源：GTA）

**B. 2009–2025 年各国各类产业政策措施所占份额**

百分比



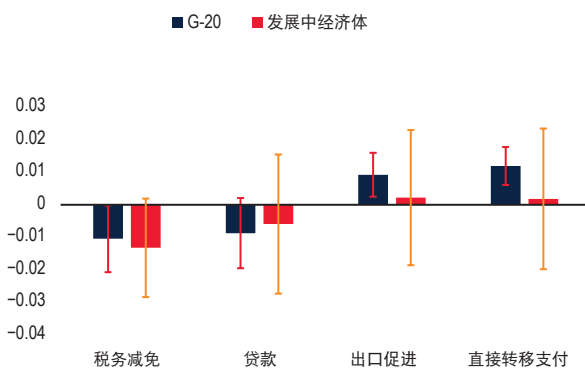
来源：图 A：全球贸易预警（GTA）数据库，全球样本。图 B：“新产业政策观察”数据库（NIPO）。

如报告正文中所述，这两个数据库虽被广泛使用，但其统计方法存在局限性。

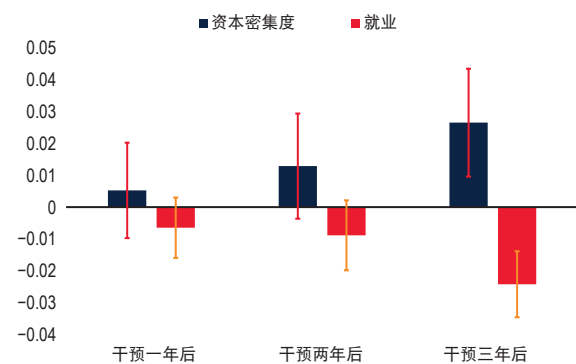
图 B 包含了各类别最常见的政策工具。补贴包含财政拨款、生产补贴、政府贷款、贷款担保、利率补贴和税收减免。进口政策包括关税、配额、进口禁令和进口许可要求。出口政策涵盖出口禁令、出口许可要求和出口税。出口激励措施包括贸易融资、海外市场资金扶持和税收激励。

**图 O.23 出口促进和直接转移支付在 G20 经济体中有正向生产率效应，但对其他新兴经济体无明显作用；补贴贷款可能影响要素市场，导致企业以机器替代人力****A. 补贴的生产率效应**

对全要素生产率的影响（实施干预三年后）

**B. 贷款对资本密集度和就业的影响**

贷款对投入选择的影响，G-20



来源：补贴数据来自 GTA 数据库，企业层面数据来自 ORBIS 数据库。

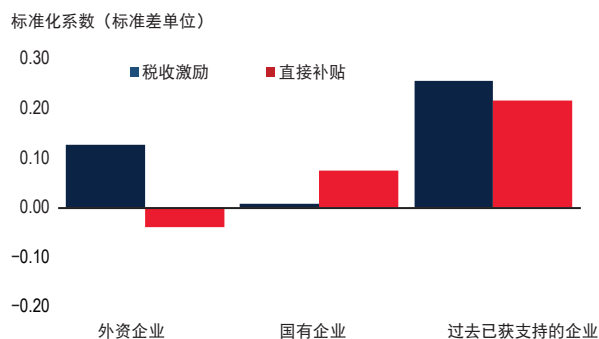
注：分析所采用的计量模型为扩展的三重固定效应双重差分模型。企业层面的时变变量包括：全要素生产率（采用 Wooldridge（2009）的方法估计）、资本密集度对数（资本与雇员数之比）以及就业对数（雇员数）。补贴以国家—行业—年份层面的虚拟变量衡量，行业按三位数行业分类划定。模型中控制了国家—行业、行业—时间和国家—时间固定效应以及企业个体固定效应。标准误进行了异方差稳健处理，并在企业层面进行聚类调整。分析涵盖时间为 2012—2019 年。

来自中国企业层面分析的初步证据显示，它们获得的产业政策支持规模可观，占样本企业总增加值的 2.2—2.4%。外资企业通常会获得高于国内企业的税收激励，而国有企业则获得更多直接补贴（图 O.24A）。以前曾经获得支持的企业，未来继续获得补贴或税收激励的可能性也明显更高，表明政

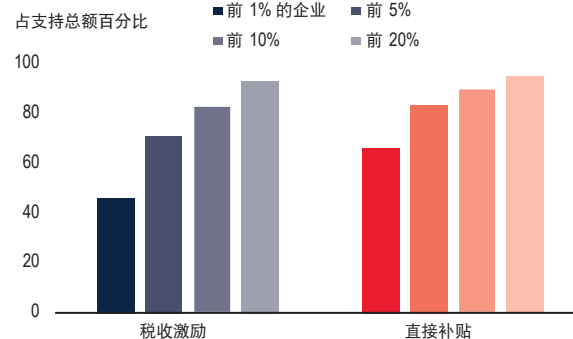
策扶持具有持续性，对“日落条款”的使用有限。补贴还呈现集中于少数企业的特点（图 O.24B），这可能导致现有企业地位固化、减缓资源向高生产率企业的重新配置，从而抑制整体生产率提升。有研究表明，如果中国的扶持政策覆盖更广泛的企业，将有助于促进市场竞争和创新（Aghion et al., 2015）。

**图 O.24 中国的直接补贴集中于少数企业，主要是国有企业；税收激励的分布相对分散，更多流向外资企业**

**A. 各类企业获得的产业政策支持**



**B. 产业政策集中度**



来源：世界银行根据中国国家税务总局数据计算。

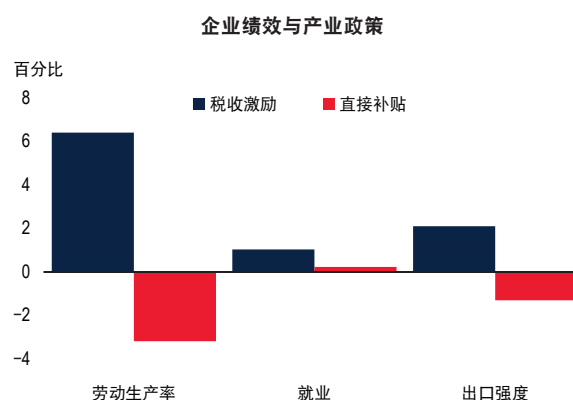
注：

图 A：混合截面回归的结果。分析对象包括税收激励（占法定应纳税额的比重）或直接补贴（占销售额比重），未获支持的企业取值为零。单个回归模型纳入所有企业特征变量，控制了劳动生产率、就业规模、亏损虚拟变量以及年份和两位数行业固定效应。图中展示的是完全标准化后的回归系数，以便不同量纲变量之间具有可比性：企业特征变量（如外资、劳动生产率等）每变动一个标准差，税收激励或直接补贴相应变化多少个标准差。为保证可比性，包括虚拟变量在内的所有变量均做标准化处理。如果柱状为负值，则意味着企业该项特征越高（如劳动生产率更高），获得的直接补贴越少。

图 B：柱状反映排名前 1%、5%、10% 或 20% 的企业在税收激励 / 直接补贴总额中所占比重。

不同政策工具可能会对中国企业的经营绩效产生不同影响（图 O.25）。税收激励与劳动生产率提升、出口增长存在正相关，而直接补贴则与两者下降相关。这些估计结果体现的是相关性，导致这种现象的原因之一可能是：经营绩效较差的企业往往获得直接补贴，而绩效较好的企业往往获得税收激励，而两类企业本身的发展趋势存在差异。无论如何，这些结果与针对上市公司的相关研究结论一致：补贴常被用于支持低效企业以维持就业，而不是支持有助于提高生产率的研发活动或企业扩张（Branstetter et al., 2023）。

**图 O.25 中国的直接补贴与企业生产率下降相关；相比之下，税收激励覆盖更广且与生产率提高相关**



来源：世界银行根据中国国家税务总局数据计算。

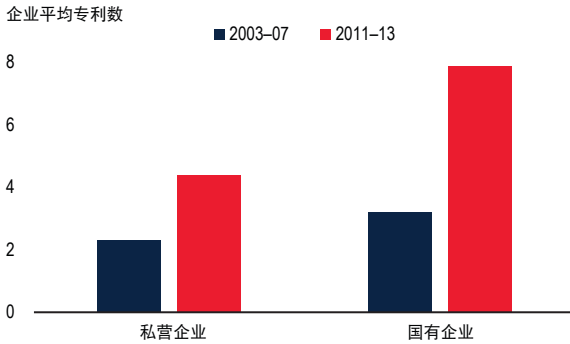
注：劳动生产率以员工人均实际增加值衡量；出口强度指出口占销售额比重。图中展示的是：税收激励占企业法定企业所得税比重提高 10 个百分点（蓝柱），或直接补贴占企业销售额比重提高 10 个百分点（红柱），给企业相关指标带来的百分比变动。估计结果来自包含企业和年份虚拟变量的双向固定效应回归模型。除直接补贴对就业的影响外，所有系数均在 1% 的水平上显著。若仅使用盈利企业样本而非全部企业样本，得到的估计结果也基本类似。

政府研发支持越来越多地投向国有企业，这与全球金融危机后国企专利申请数量的大幅增加相对应（图 O.26A）。2011—2013 年期间，平均每家国企的专利申请数量接近私营制造业企业的两倍，比金融危机前增长 150%。这种差别可能在一定程度上反映了国企与私企之间的其他差异，但即使控制了企业规模、成立年限、出口状况和所属行业后，双方专利申请数量仍有重大差距。然而，国企专利申请的增长恰好与政府研发支持力度加大并日益向国企倾斜同步发生。

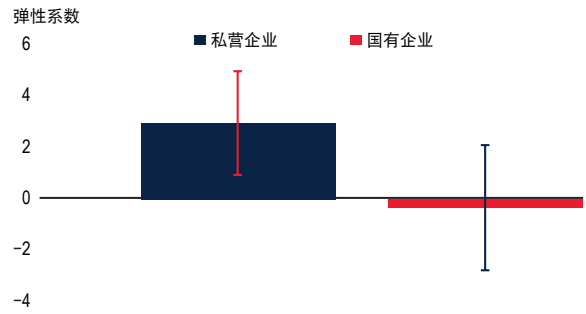
事实上，国有企业的创新效率低于私营企业：在相同补贴增幅下，国企专利申请增幅远低于私企（图 O.26B）。Zhan and Zhu（2020）的研究也显示，中国国有企业私有化后，在研发支出并未增加的情况下，专利申请数量却有所提高，也就是说，私有化提升了其创新效率。如果政府将创

**图 O.26 中国国有企业的专利数量更多，但创新效率低于私营企业**

**A. 不同类型企业新专利数量**



**B. 补贴—专利弹性**



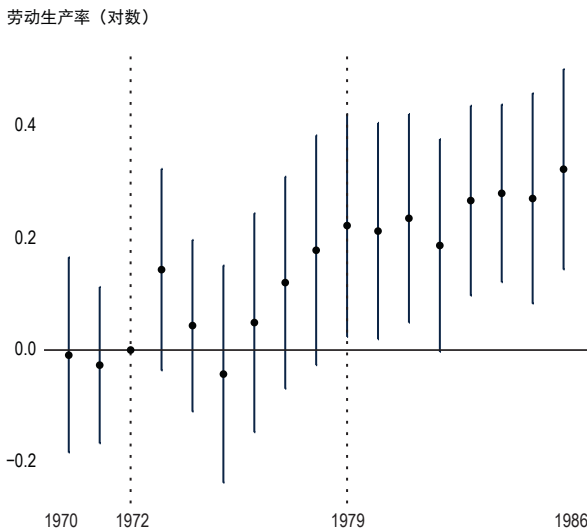
来源：Bettes and Cao (2025) 以及世界银行根据制造业企业 ASM-PATSTAT 数据进行的计算。

图 A：按年份和企业所有制类型划分的企业平均实用专利申请数量。

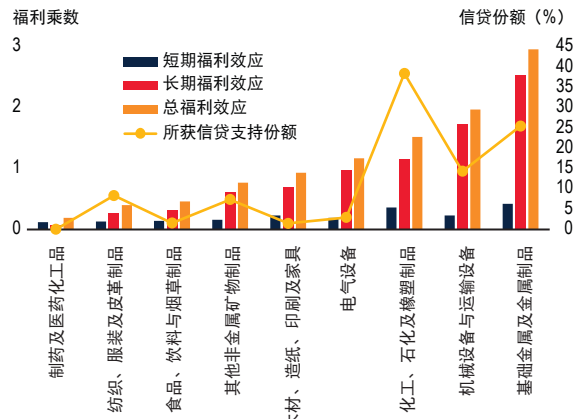
图 B：柱状代表使用计量模型估计得出的系数。模型控制了企业规模、企业年龄、企业出口状态、企业固定效应、行业—年份固定效应以及地区固定效应。回归中用企业各年实用专利申请数量的倒数 (1/N\_it) 进行加权，使每个企业—年份观测值对估计结果有同等贡献。误差线表示 95% 的置信区间。

**图 O.27 韩国 1970 年代的产业政策不仅提高了相关行业的劳动生产率，也提升了整体福利水平**

**A. 劳动生产率**



**B. 福利效应**



来源：图 A：Lane (2025)；图 B：Choi and Levchenko (2024)

注：

图 A：获支持行业相对未获支持行业的劳动生产率增幅。

图 B：对各行业提供相当于 GDP 1% 的补贴后产生的短期 (蓝柱)、长期 (红柱) 和总体 (橙柱) 福利变化 (左轴)，以及各行业获得的信贷支持份额 (黄线，右轴)。

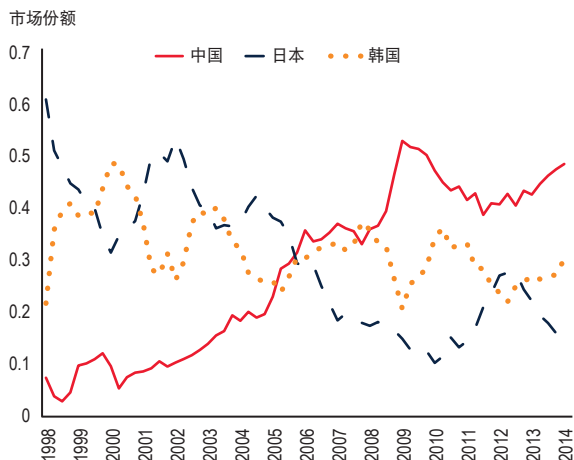
新支持更多投向效率更高的私营企业，实际上会取得更好政策效果。

最后，本报告还借鉴了针对特定国家和行业的严谨学术研究所呈现的证据。这里的核心主题是区分产业政策干预的“有效性”(即能否提高产出或

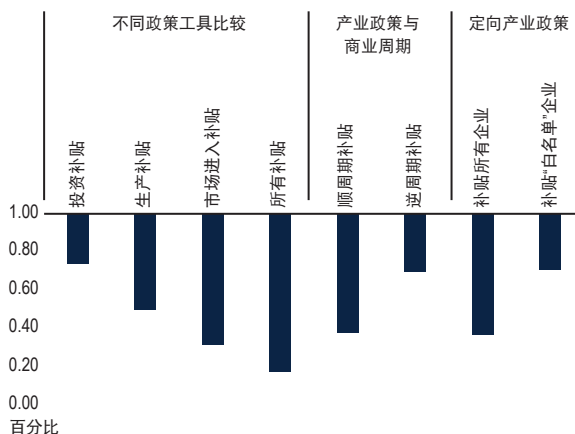
营收)和“效率”，(即收益是否足以证明干预成本的合理性)。近期一些研究揭示了中韩两国在这方面的对比：韩国上世纪 70 年代扶持重型制造业的政策兼具有效性和效率(图 O.27)；而中国近年对造船业的干预虽然高度有效，但总体缺乏效率，即成本高于收益(图 O.28)。上述结论是来

**图 O.28 中国政府对造船业的支持大幅提高了其全球市场份额，但这些措施的成本高于收益**

**A. 国造船业的全球市场份额**



**B. 不同补贴措施的成本—成本比**



来源：图 A: Barwick et al (2025)；图 B: Barwick et al (2024)

注：

图 A：各国市场份额根据季度船舶订单计算得出。

图 B：每单位补贴对应的利润增量估计值，数据来自 Barwick et al. (2024) 表 1。若该比值低于 1，表示补贴带来的收益低于成本（即补贴缺乏效率）。

自针对单个国家的研究，但近期也有一篇论文对多个国家产业政策的效率进行了分析 (Barteleme et al., 2025)，其主要结论令人警醒：全球来看，即便是设计最优的产业政策，平均也只能使 GDP (在该模型中等同于社会福利) 提高约 1%；在越南和中国的提升幅度也大致是这个水平。

**聚焦 AI 价值链**

AI 价值链由一系列相互依存的活动构成，其起点是半导体生产（包括设计、制造、组装 - 测试 - 包装等环节）以及用于训练基础模型的数据基础设施（图 O.29）。这些投入支撑着从聊天机器人到自动驾驶汽车等各种下游 AI 应用的开发，向企业和家庭提供各类服务。

**a. 芯片**

韩国展示了这个领域的理想发展路径：通过数十年持续的人力资本投资、定向政策激励以及行业战略性整合，韩国从芯片组装起步，逐步占据了芯片制造领域的全球领先地位（目前占全球产出

**图 O.29 AI 价值链**



来源：改编自 Gambacorta and Shreeti (2025)

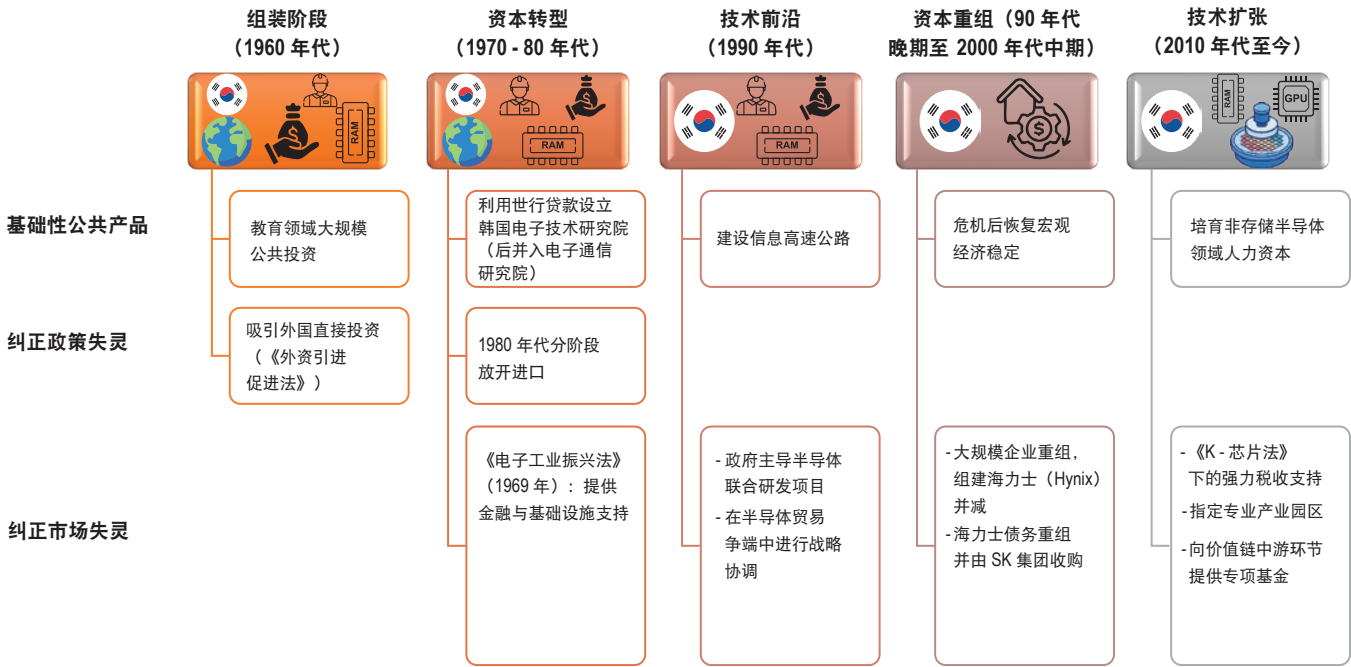
注：AI = 人工智能；GPT = 生成式预训练变换器；GPU = 图形处理器。

的 22%)。然而，这一路径有很高门槛：韩国的成功有赖于数十年来协调一致的政策以及政府承担重大风险的魄力。现在马来西亚、菲律宾和越南已在组装、测试和包装 (ATP) 环节打下了较强基础，但仍面临“中等收入”瓶颈，如技能人才短缺、基础设施不足，从而难以像韩国那样向高附加值环节升级。

**b. 云数据中心**

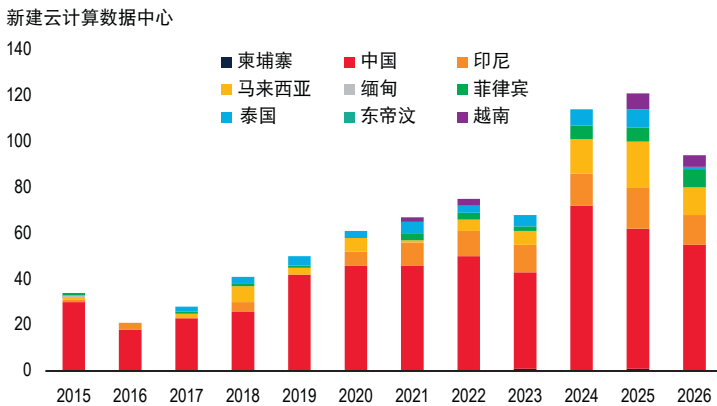
现在一些国家正通过财税激励和能源优惠措施来鼓励数据中心建设，但基础设施质量和行政效率方面的欠缺可能成为阻碍项目落地的关键制约。

图 O.30 韩国迈向技术前沿的过程伴随着对三大支柱的持续投入



来源: 世界银行团队整理绘制

图 O.31 云计算数据中心扩张主要集中于少数几个 EAP 经济体。



来源: 《基础设施基础: 从现有资产到未来增长》(Straub et al., 2026)。

注: 图中显示的是各年度已建成或计划当年建成的数据中心项目总数。该数据库是通过整合多个数据源构建, 主要包括 TeleGeography、GlobalData 和 DataCentersMap。

数据中心属于大规模资本密集型投资, 投产速度是决定投资回报的关键因素。在若干 EAP 国家, 由于电力和光纤基础设施投资不足、政府多部门协调困难等原因, 不少项目被迫延期。马来西亚

的“绿色通道机制”展示了解决此类协调失灵所实现的成效: 通过设立“一站式服务中心”并加快电网接入审批, 数据中心从立项申请到投入运营所需时间从原来的 36—48 个月缩短至仅 12 个月。受此推动, 马来西亚近年迎来了数据中心建设热潮 (图 O.31)。但在其他一些 EAP 经济体, 新建数据中心仍然面临无法及时获得可靠基础设施配套、融资渠道有限等重要制约。

### c. AI 应用

尽管 AI 应用可能带来很大收益, 但 EAP 国家当前仍主要以 AI 价值链的前端环节为政策重点。以往历次信息通信技术浪潮中的生产率提升都主要来自技术的实际应用, 而不是底层硬件制造。人工智能是一种通用技术, 其潜在应用范围极其广泛。此外, 虽然 AI 应用领域也有较高的进入门槛 (如数据和技能要求), 但远低于开发 AI 大模型的门槛。

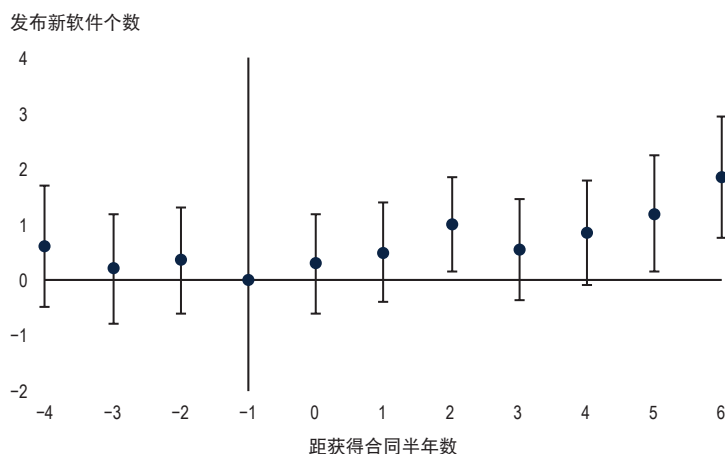
向企业开放政府数据也是产业政策的一种形式，可以促进下游AI应用的发展。例如，中国人工智能企业如果获得包含大规模数据集（如视频或图像档案）使用权的政府采购合同，在合同授予后三年内，其商业软件开发活动会增加约20%（图O.32）。尽管大多数EAP国家都已出台开放政府数据方面的政策，但实际落实程度通常较为有限。

### 结论

结合“三个支柱”的框架，我们对主要研究结果总结如下。

1. 基础性人力资本、基础设施和制度体系。对人力资本、基础设施和有效制度的投入将惠及所有企业和行业。越南从一个实行中央计划经济的农业国转型成为亚洲贸易开放程度最高的经济体之一，主要依靠的是覆盖整个经济的改革而非针对特定行业的扶持政策。很多其他EAP经济体的发展路径也是如此——从中国到菲律宾、从泰国到马来西亚，无一例外。研究发现，人力资本和基础设施投资在很多EAP经济体都具备很高的收益成本比。
2. 纠正政策失灵：开放服务业，消除非关税壁垒，营造良好营商环境（包括适宜数字经济发展的环境）。在包括中国、印尼、马来西亚和泰国在内的许多EAP国家，对服务业的广泛限制、长期存在的非关税壁垒以及繁琐的许可制度等问题限制了经济发展空间。开放货物贸易和投资带来的巨大收益已在本地区得到充分证明；而就服务业开放而言，中国、越南以及近期修订了限制性《公共服务法》的菲律宾的经验表明，即便只是部分开放服务业，也能带来明显收益。有些EAP经济体中，国有企业在银行等关键行业占较大比重，这可能限制竞争并导致资源错配（世界银行，2023）。要

**图 O.32 包含政府数据访问权限的政府采购合同推动中国 AI 企业开发新的商业软件**

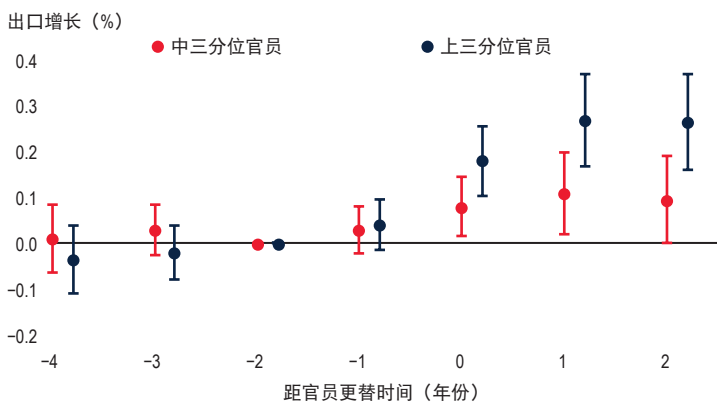


来源：Beraja et al. (2023)

注：基于事件研究回归的估计结果，展示了企业在获得数据资源丰富的公共安全类政府采购合同前后发布的商用软件累计数量相对获得数据资源较少的合同前后发布数量的差异。回归控制了企业固定效应和时间固定效应。

推动生产率增长并避免陷入“中等收入陷阱”，就必须围绕这些领域同时采取行动，通过强化市场竞争为企业提供恰当激励，同时通过加强人才技能培养与基础设施建设夯实企业发展能力，引导企业加大创新投入（De Nicola et al., 2025）。

3. 针对性干预可以补充、但无法替代前述第一、二支柱所构建的有利发展环境。产业政策是否具有效率往往难以确定，但加强前两大基础支柱不仅本身效率很高，还可能提升定向支持的有效性。例如，中国和越南的某些产业政策（如投资者税收减免）是在较强的制度和基础设施环境下实施的，而且两国还为加入WTO而大幅推进了市场开放。相比之下，印尼限制出口的产业政策则是在配套公共产品不完善、货物和服务贸易壁垒依然存在的背景下实施的，这限制了企业获取关键互补性投入品的能力。总体而言，将支持资源配置给处于竞争更充分行业中的企业，更有助于推动生产

**图 O.33 负责政策实施的官员能力越强，出口促进政策就更有效**

来源：Barteska and Lee 2025

注：图中展示的是对韩国驻外出口促进机构更换官员前后出口额对数变化的事件研究的估计结果。基准组（省略组）为新任官员能力处于最低三分位时的人员更替情形。

率提高 (Aghion et al., 2015)。此外，韩国新出口促进政策之所以有效，关键在于该国拥有高质量的公共制度体系，政府官员的能力较强 (图 O.33)。

在基础条件较为完善、重大政策失灵问题已得到纠正的情况下，主动实施针对特定行业的产业政策更有可能取得成效。然而，短期内在全国范围内达到这些条件并不现实，因此各国可以通过设立经济特区来先行推进相关改革。经济特区是在一国境内划定特定区域，通常为投资者提供更完善的基础设施、精简高效的监管和行政体系（包括通关便利化），以及对企业所得税、增值税及其他税费、社保缴费等予以减免的财税优惠，有时还辅以人员培训或其他补贴（世界银行，2020）。尽管相关研究对经济特区的实际效果褒贬不一，但在若干 EAP 国家已有明确的成功范例：这些特区治理良好，积极吸引私营部门参与，并与国内

其他经济板块紧密联动（世界银行，2024b）。近年来，经济特区的发展也已突破了传统的制造业导向，例如柔佛—新加坡经济特区便结合了跨境贸易和人员流动便利化、监管简化、数字基础设施配套以及财税优惠，不仅吸引高技术制造业，也吸引人工智能和数据中心投资。

人工智能价值链同样展示了产业政策三大支柱需要协同发挥作用。首先，基础性的横向政策至关重要：如果一个经济体在高速数字基础设施、能源供应和高技能劳动力等方面投入不足，那么它参与 AI 价值链的能力将始终有限。其次，消除扭曲对于降低关键投入成本至关重要，例如开放公共数据和跨境数据流动就是这方面的重要举措。最后，实行针对性干预需要经过审慎考量，只能将其作为前两大支柱的补充而非替代。一些国家正通过财税和能源优惠政策吸引数据中心投资，但项目仍可能因基础设施质量、融资渠道以及行政效率等方面的制约而无法落地。

产业政策的合理性从理论上来说颇具说服力，但其实际操作往往偏离理论原则。这份专题研究只是提出了一个政策框架，具体实施时则需要对政策工具加以精心设计 (Fernandes and Reed, 2026)。针对特定行业或企业的定向支持虽能带动投资，但也会带来财政风险和寻租风险，因此必须以透明方式实施，并设置日落条款以及严格的绩效考核标准。政策制定者应优先采用那些能够精确瞄准市场失灵的政策工具，确保政策扶持有助于促进竞争、产生本土溢出效应，而不是固化现有企业的优势地位。

表 O.2 GDP 增长预测

	2015–19	2020–24	2025	2026年4月的预测		2025年10月的预测	
				2026	2027	2025	2026
东亚与太平洋地区	6.5	4.5	5.0	4.2	4.4	4.8	4.3
除中国以外的东亚与太平洋地区	5.2	2.9	4.9	4.1	5.0	4.4	4.5
太平洋岛国	3.1	1.8	3.2	2.8	3.0	2.7	2.8
中国	6.7	4.9	5.0	4.2	4.3	4.8	4.2
印度尼西亚	5.0	3.4	5.1	4.7	5.2	4.8	4.8
马来西亚	4.9	3.1	5.2	4.4	4.4	4.1	4.1
菲律宾	6.6	3.0	4.4	3.7	5.6	5.3	5.4
泰国	3.4	0.7	2.4	1.3	2.3	2.0	1.8
越南	7.1	5.2	8.0	6.3	7.6	6.6	6.1
柬埔寨	8.0	3.1	4.8	3.9	4.9	4.8	4.3
老挝	6.6	2.7	4.5	3.5	3.7	3.7	3.6
蒙古	4.6	2.9	6.9	5.0	5.5	5.9	5.6
缅甸	6.4	-3.3	-1.3	2.0	4.0	-1.8	3.0
巴布亚新几内亚	4.0	1.9	5.6	3.8	3.8	4.3	3.2
东帝汶	5.2	1.0	4.5	4.1	4.0	4.0	3.4
帕劳	1.0	-1.9	6.7	3.6	2.7	5.7	3.5
斐济	3.1	3.2	3.2	2.7	3.2	2.9	3.0
所罗门群岛	3.0	-0.1	3.6	2.9	3.2	2.5	2.7
图瓦卢	6.7	-1.5	3.0	2.5	2.7	3.0	2.6
马绍尔群岛	4.8	-0.6	2.5	3.3	2.4	2.5	4.1
瓦努阿图	3.5	0.3	1.7	2.3	2.7	1.7	2.8
基里巴斯	5.8	4.2	4.3	3.1	2.4	3.9	3.2
汤加	2.3	0.2	2.7	2.0	1.8	2.7	2.3
萨摩亚	3.4	2.4	4.2	4.0	3.3	2.1	2.5
密克罗尼西亚	2.0	-0.9	1.1	0.8	1.3	1.1	1.5
瑙鲁	1.7	2.6	2.1	1.9	1.9	2.1	1.9

来源：世界银行。

注：以市场价格计算的 GDP 增长率。小岛经济体 2025 年 GDP 增长率为估算值。东帝汶的数值为非石油 GDP 增长率。以下国家的增长率对应其财政年度：密克罗尼西亚联邦、缅甸、帕劳和马绍尔群岛共和国（财年为 10 月 1 日至 9 月 30 日）；瑙鲁、萨摩亚和汤加（财年为 7 月 1 日至 6 月 30 日）。

## 参考文献

- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., & Legros, P. (2015). Industrial policy and competition. *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4): 1–32. <https://doi.org/10.1257/mac.20120103>.
- Bartelme, D., Costinot, A., Donaldson, D., & Rodríguez-Clare, A. (2025). The textbook case for industrial policy: Theory meets data. *Journal of Political Economy* 133(5), 1457–1510. <https://doi.org/10.1086/734129>.
- Barteska, P., & Lee, J. E. (2025). *Personnel is policy (implementation): Bureaucrats and the Korean export miracle* (CEP Discussion Paper No. 2099). Centre for Economic Performance, LSE.
- Barwick, P. J., M. Kalouptsidi, and N. B. Zahur. (2024). Industrial Policy: Lessons from Shipbuilding. *Journal of Economic Perspectives* 38 (4): 55–80.
- Barwick, P. J., M. Kalouptsidi, and N. B. Zahur. (2025). Industrial Policy Implementation: Empirical Evidence from China's Shipbuilding Industry. *Review of Economic Studies* 92(6), pages 3611–3648.
- Beraja, M., Yang, D. Y., & Yuchtman, N. (2023). Data-intensive innovation and the state: Evidence from AI firms in China. *The Review of Economic Studies*, 90(4), 1701–1723. <https://doi.org/10.1093/restud/rdac056>
- Betts, C. M., & Cao, Y. (2025). How does state ownership affect firm innovation? Evidence from Chinese manufacturing firms. *The World Bank Economic Review*, 39(1), Article lhaf024. <https://doi.org/10.1093/wber/lhaf024>
- Branstetter, L. G., Li, G., & Ren, M. (2023). Picking winners? Government subsidies and firm productivity in China. *Journal of Comparative Economics*, 51(4), 1186–1199. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.06.004>
- Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A., & Raffo, A. (2020). The economic effects of trade policy uncertainty. *Journal of Monetary Economics*, 109, 38–59. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.11.002>
- Che, Y., & Zhang, L. (2017). Human capital, technology adoption and firm performance: Impacts of China's higher education expansion in the late 1990s. *The Economic Journal*, 128(614), 2282–2320. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12524>
- Choi, J., and A. A. Levchenko. (2025). The Long-Term Effects of Industrial Policy. *Journal of Monetary Economics* 152: 103779. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2025.103779>
- Criscuolo, C. 2023. “Productivity Growth and Structural Change in the Era of Global Shocks.” PowerPoint, KDI–Brookings Joint Seminar: Productivity in a Time of Change, April 11. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/2.1-KDI-Brookings-Joint-Seminar-revised-ppt\\_Chiara-Criscuolo.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/2.1-KDI-Brookings-Joint-Seminar-revised-ppt_Chiara-Criscuolo.pdf).
- Cushman & Wakefield. (2025). *Asia Pacific Data Centre H1 2025 Update*. Singapore: Cushman & Wakefield.
- De Nicola, F., Mattoo, A., & Timmis, J. (2025). *Firm foundations of growth: Productivity and technology in East Asia and Pacific*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2200-1>
- Fernandes, A. M., and T. Reed. (2026). *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century*. Policy Research Reports. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-2276-6.
- Gambacorta, L., & Shreeti, V. (2025). *The AI supply chain* (BIS Papers No. 154). Bank for International Settlements.
- Ha, J., E. Islamaj, H. Liu, and A. Mattoo. (2026). Economic Effects of Heightened Global Uncertainty: Evidence from East Asia and the Pacific Region. World Bank Policy Research Working Paper.

- Lane, N. (2025). Manufacturing revolutions: Industrial policy and industrialization in South Korea. *The Quarterly Journal of Economics*, 140(3), 1683–1741. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaf025>
- Lebrand, M., G. Vasishtha, and H. Yilmazkuday. (2024). Energy Price Shocks and Current Account Balances: Evidence from Emerging Market and Developing Economies. *Energy Economics* 129 (C).
- Quid. (2025). AI Investment Data. Via Maslej, N. et al., “The AI Index 2025 Annual Report.” AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, CA.
- Straub, Stephane, He He, Yue Li, Xinxin Lyu, Jevgenijs Steinbuks, Estefanía Vergara Cobos, Chris Dann, Manuel Garcia Santana, and Harris Selod. 2026. Infrastructure Foundations: From Current Assets to Future Growth. Sustainable Infrastructure Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1112-9.
- Wooldridge, J. M. (2009). On estimating firm-level production functions using proxy variables to control for unobservables. *Economics Letters*, 104(3), 112–114. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.04.026>
- World Bank (2020). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32437>
- World Bank. (2023). *The business of the state*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1998-8>
- World Bank. (2024a). *Services unbound: Digital technologies and policy reform in East Asia and Pacific*. World Bank.
- World Bank (2024b). *Malaysia Economic Monitor: Farming the Future: Harvesting Malaysia’s Agricultural Resilience through Digital Technologies*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099100924041013169>
- World Bank. (2025). *A longer view: East Asia and Pacific economic update, April 2025*. World Bank.
- World Food Programme (WFP). (2026, March 24). *Projected increase in acute food insecurity due to the Middle East conflict*. <https://www.wfp.org/publications/projected-increase-acute-food-insecurity-due-middle-east-conflict>
- Zhan, J., & Zhu, J. (2020). The effects of state ownership on innovation: Evidence from the state-owned enterprises reform in China. *Applied Economics*, 53(1), 145–163. <https://doi.org/10.1080/00036846.2020.1796918>

# 东

亚与太平洋地区（EAP）经济增长仍领先于全球多数地区，但 2026 年增长势头有所减弱。三大外部因素塑造着本地区的经济前景。首先，中东冲突推高能源价格，给本地区能源进口国带来直接冲击。第二，对美出口关税仍居高位，同时经济政策不确定性居高不下，从而抑制了投资并导致就业转向短期化、非正规化。第三，人工智能热潮正推动全球投资并重塑科技供应链，但本地区由于网络连通性和人才技能方面的不足，从中获益的能力有限。这些发展动态背后是一个更深层的结构性挑战：生产率增长陷入停滞。结构性改革动力不足，新增就业集中在低生产率服务业，地区领先企业与全球数字前沿水平的差距不断扩大。在此背景下，产业政策日益被决策者视为开辟新发展路径的工具。本报告提出了一套包含三大原则的务实产业政策框架：首先要夯实基础，对教育、基础设施与政府治理效能的投资通常会带来最高回报；第二，要以不损害市场为前提，旨在强化竞争的改革（尤其是服务业领域）是一种强有力的产业政策；第三，对针对性干预应严格审查、谨慎使用。

