

中国供应链政策的发展历程及存在问题

李子文

美国、德国、英国、日本等主要发达国家和联合国、世界银行、世界贸易组织等国际组织均把供应链作为提升经济实力和产业竞争力的重要手段、推进国际合作的战略工具。近年来,供应链的思想和供应链管理方法在中国不同产业领域广泛运用、普及,供应链对产业经济、国民经济乃至国家安全的重要性正在不断凸显。但与此同时,中国供应链发展起步晚、协同水平低是不争事实,系统的供应链政策体系和顶层设计尚未形成,已经对中国经济高质量发展和转型升级形成了显著制约。实际上,供应链政策是企业参与供应链协同、实施高水平供应链管理的必要保障。构建高效、安全、协同的供应链,一方面要充分激发市场主体参与供应链协

同的积极性,另一方面也有赖于政府部门主动作为,制定全局、系统、长远的供应链战略和配套政策。本文简要梳理中国供应链政策的发展历程和存在问题,为推动构建中国供应链政策体系提供建议和启示。

一、中国供应链政策的发展历程

从目前来看,中国虽然已经制定了物流、标准化、信用体系建设等供应链不同相关领域的政策措施,但主要分散出现在不同部门的政策文件中;专门针对供应链发展的全局性政策较少,供应链政策实践总体上比发达国家晚30年左右。

1997年,原国家经贸委召开现代物流国际会议,“供应链”成为大会研讨内容,这是“供应链”的概念第一次进入中国经济政策制定和政策研究的视野中。2001年,《中华人民共和国国家标准:物流术语(GB/T 18354-2001)》正式将供应链定义为“生产及流通过程中涉及将产品或服务提供给最终用户活动的上下游企业所形成的网链结构”,对供应链的概念进行了初步的概括性界定。国际金融危机以后,中国经济的结构性问题开始显现,产能过剩和有效供给不足并存,产供销关系扭曲,物料、产品的库存积压严重,社会生产和流通成本居高不下。这些问题表明供应链发展水平不足已成为国民经济转型发展的制约因素,必须要求政府部门深化对供应链重大作用的认识,大力提升中国供应链管理水平。

党的十八大以来,党中央、国务院对供应链的重视程度不断提升,供应链逐渐从企业微观应用上升至国家战略和宏观政策的高度。2014年亚太经合组织领导人非正式会议上,习近平总书记提出实施全球价值链、供应链领域合作的倡议。2015年12月,中央经济工作会议提出推进去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等五项供给侧结构性改革重大任务,其中前四项均与供应链直接相关。在世界经济论坛2017年年会开幕式上,习近平总书记提出“全球产业布局在不断调整,新的产业链、价值链、供应链日益形成”的重大判断。党的十九大报告提出“在……现代供应链……等领域培育新增长点、形成新动能”。党和国家领导人对供应链的重大表述、判断,表明中国对供应链重要性的认识正在不断深化,供应链在国家层面的重要战略地位正在不断凸显。在最新修订的2017年国民经济行业分类中,“供应链管理服务”(行业代码:7224)正式列入二级行业“商务服务业”,成为国民经济统计体系中的独立子行业,侧面反映出中国企业对供应链管理水平的要求正在不

断提升,对第三方供应链管理服务需求持续扩大。

近年来,供应链在中国政策文件中出现的频率不断增加,这一趋势从2016年起尤为显著。概括地看,供应链政策的发展历程大致可分为两个阶段。

(一) 推进特定领域供应链发展的阶段

在这一阶段,供应链更多地作为特定领域发展的一个方面,或推进实现特定目标的手段,而出现在相关政策文件中。国务院、交通运输部和商务部的政策文件较多涉及供应链相关的内容,但侧重点有所区别。

国务院出台的政策文件涵盖质量管理、实体零售发展、实体经济等特定领域,供应链是相关政策举措的重要抓手。例如,《中共中央 国务院关于开展质量提升行动的指导意见》提出,“鼓励各类市场主体整合生产组织全过程要素资源,纳入共同的质量管理、标准管理、供应链管理、合作研发管理等”,即通过提升供应链协同水平,推动实现制造环节的协同创新,进而提升产品质量。《国务院办公厅关于推动实体零售创新转型的意见》提出,“强化供应链管理,支持实体零售企业构建与供应商信息共享、利益均摊、风险共担的新型零供关系,提高供应链管控能力和资源整合、运营协同能力”,重点关注社会流通领域中零供双方供应链协同的重要作用。《国务院办公厅关于进一步推进物流降本增效促进实体经济发展的意见》提出,“鼓励银行业金融机构开发支持物流业发展的供应链金融产品和融资服务方案,通过完善供应链信息系统研发,实现对供应链上下游客户的内外部信用评级、综合金融服务、系统性风险管理”,供应链协同管理成为物流业升级发展的重点方向。

交通运输部出台的相关政策文件侧重关注供应链物流环节的发展问题,尤其是物流企业和制造企业之间供应链物流协同的问题。例

如,2008年《关于加快发展现代交通业的若干意见》中提出“扩展交通运输在供应链中的服务功能,提供延伸服务和增值服务”;2016年《关于推进供给侧结构性改革 促进物流业降本增效的若干意见》提出“鼓励运输和物流企业利用‘互联网+’发展一体化、全过程的供应链管理服务”;2017年《关于鼓励支持运输企业创新发展的指导意见》提出“鼓励运输企业与先进制造企业建立供应链战略合作关系,促进物流业与制造业流程再造,不断提高供应链效率”。

商务部出台的相关政策文件主要基于商贸流通的角度,关注农产品、食品、药品等关键商品供应链构建的问题,尤其重视供应链中的流通环节。例如,2018年《商务部办公厅 中华全国供销合作总社办公厅关于深化战略合作 推进农村流通现代化的通知》提出“打造产加销一体化农产品供应链,培育农产品品牌……探索创新供应链管理模式和机制”;2016年《全国药品流通行业发展规划(2016—2020年)》提出“优化药品供应链管理,支持药品流通企业加强供应链管理,完善药品供应链集成系统……加快向药品供应链服务商转型发展……提高整个药品供应链的运作效率”。

总体来看,交通运输部和商务部等部门出台的一些政策虽然与供应链相关,但带有典型的部门职能色彩,更多侧重与本部门管理领域直接相关的问题。国务院早期出台的相关政策文件也偏向侧重把供应链和供应链管理作为推动特定领域发展的手段。

(二) 专业、系统的供应链政策阶段

虽然大量政策文件提到了供应链和供应链管理,但针对供应链发展的系统性、全局性政策长期处于空白。为进一步推进中国供应链创新发展,形成促进供应链发展的顶层设计,中央政府和相关部门开始着力推动制定针对供应链发展的专门政策。2017年8月,商务部办公厅、财政部办公厅发布《关于开展供应链体系建设工

作的通知》,首次将促进供应链发展水平提升到推进供给侧结构性改革的高度,提出在天津、上海、深圳等17个重点城市开展供应链体系建设,大力推广物流标准化,建设、完善各类供应链平台,提升供应链协同效率和供应链产品质量保障能力。2017年10月,国务院办公厅发布《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》,该意见是第一份中央层面的供应链政策文件,指出“加快供应链创新与应用是落实新发展理念的重要举措、供给侧结构性改革的重要抓手和引领全球化提升竞争力的重要载体”。2018年4月,商务部、工信部、生态环境部、农业农村部、人民银行、国家市场监督管理总局、中国银行保险监督管理委员会和中国物流与采购联合会等8部门联合发布《关于开展供应链创新与应用试点的通知》,开展为期两年的供应链创新与应用城市试点和企业试点。2018年5月,财政部办公厅、商务部办公厅发布《关于开展2018年流通领域现代供应链体系建设的通知》,提出围绕供应链标准化、智能化、协同化、绿色化,以统一标准体系、统一物流服务、统一采购管理、统一信息采集、统一系统平台为主要手段,最终实现供应链提质增效降本。

二、现有供应链政策存在的问题

尽管近年来供应链在政策文件中出现的频率越来越高,但从中国经济高质量发展、深层次改革和全方位开放的要求审视,目前的政策依然存在很多问题桎梏,有待进一步解决突破。

(一) 对供应链和供应链管理的概念界定不清和不一致

根据“供应链”一词在政策文件中出现的语境和相关表述,可以发现不同政策文件对供应链的定义和论述均有显著差异。例如,“十三五”规划《纲要》将供应链与物流链相并列,但物流链是供应链的一部分,两者本质上是包含与

被包含的关系。《国务院办公厅关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》将供应链定义为“以客户需求为导向,以提高质量和效率为目标,以整合资源为手段,实现产品设计、采购、生产、销售、服务等全过程高效协同的组织形态”,这一概念与2001年《中华人民共和国国家标准:物流术语(GB/T 18354-2001)》对供应链的界定有显著区别,一定程度上混淆了供应链和供应链管理的内涵。概念界定不清或不一致影响了供应链政策的权威性和可操作性,可能导致各部门政策功能重复或矛盾,使得地方政府落实政策时对供应链的概念产生困惑,难以明确施策对象,进而影响政策实施的实际效果。

(二) 缺乏系统、全局的顶层设计

供应链具备跨部门管理、跨行业发展、跨领域融合的特征。已有的政策文件在制定和实施过程中,通常依据不同部门的工作重点及任务分工需要,将供应链政策重点落在农业、制造业、流通业、交通运输等特定行业领域,政策制定、实施的职能被人为分离,导致供应链相关部门条块分割严重,不同政策间的协同互动不够,很难形成合力。系统全局的供应链政策顶层设计仍有待进一步构建和完善。

(三) 政策定位和目标亟待向维护供应链安全的方向拓展

与美国、日本等发达国家相比,中国供应链政策主要局限在提升供应链效率的层面,在供应链安全方面不够重视,应急预案和预警机制

研究偏少,对自然灾害、地缘冲突、贸易壁垒等问题造成的供应链负面效应考量不足,没有为国内企业构建安全、稳定、有弹性的供应链提供外部有利条件。此外,在全球供应链的语境下,世界主要发达国家和国际组织已经形成了基于供应链话语体系的谈判、协商、贸易和合作范式,而中国对外开放的政策文件中缺乏以供应链为逻辑核心的内容,不利于中国更好地实施对外开放战略、推进国际供应链合作和应对国别间的冲突博弈。

(四) 对供应链管理服务业等新兴产业的政策保障相对滞后

近年来,供应链管理服务业等新兴产业快速兴起,促进了供应链上下游高效协同和实体经济高质量发展,但针对供应链管理服务业的政策保障相对滞后。供应链管理服务企业大都由物流企业、商贸流通企业等转型而来,并以商贸流通、交通运输、批发零售等注册取得工商牌照,尽管中国已将供应链管理服务业列为独立行业,但相关的税收制度和管理体制依然沿袭此前的模式,与供应链管理服务企业的发展状况、特征和要求不相适应。面向供应链管理服务业的统计标准、分类标准、会计核算方法还不够健全,缺乏反映行业全貌的数据,对产业政策的制定和重大专项资金的审批造成阻碍。

(作者单位:中国宏观经济研究院、国家发展改革委产业经济与技术经济研究所)