

国际环境变化下地方外贸政策的演进研究

——基于湖州市2001—2025年政策文本的分析

王群飞，侯静怡

（湖州职业技术学院，浙江 湖州 313000）

摘要:地方外贸政策的适应性演进是应对国际环境变化的关键机制。本研究以湖州市为案例，构建“政策目标—政策工具”二维分析框架，对2001—2025年间86份外贸政策文本进行编码分析。研究发现：湖州政策目标体系呈现稳定性与动态性并存特征，稳定性目标构成政策基石，动态性目标从规模扩张转向质量提升和创新驱动；政策工具持续迭代，财政支持转向能力赋能，平台建设转向数字生态，金融支持转向应急纾困；目标与工具的动态匹配呈现逆周期调节、响应式匹配和渐进式匹配三种机制。基于此，提出优化危机应对工具组合、建立常态化风险管理机制、拓展地方政策创新空间等建议。

关键词：地方外贸政策；政策演进；目标工具匹配；国际环境变化展

中图分类号：F061 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3157（2026）11-0068-04
DOI:10.16834/j.cnki.issn1009-5292.2026.11.025

21 世纪以来，中国外贸面临的国际环境持续变迁，从加入 WTO 到国际金融危机，再到中美经贸摩擦与新冠疫情，外贸政策的适应能力持续受到考验。地方政府作为国家外贸政策的关键执行单元，如何在变化的国际环境中实现政策的适应性演进，成为亟待探讨的重要议题。现有研究多聚焦国家层面的政策演进脉络^[1-2]或特定时期的政策工具选择^[3]，对地方外贸政策在长周期内的适应性演进机制尚缺乏深入研究。基于此，本文选取浙江省湖州市这一典型的外向型地级市为案例，通过对其 2001—2025 年间 86 份外贸政策文本的量化分析，揭示地方外贸政策的演进路径与适应机制，为地方政府优化外贸政策体系提供参考。

一、研究设计

（一）分析框架与类目建构

地方外贸政策的演进，本质上是政府对外部环境变化的持续响应过程，其演进机制体现在政策目标与工具各自的适应性调整，以及两者匹配关系的动态优化^[4]。本研究采用内容分析法，构建“政策目标—政策工具”二维分析框架，揭示政策目标与工具各自的演进规律及两者的动态匹配逻辑。政策目标维度，基于政策目标理论^[5]和外贸政策研究文献，构建“规模发展、质量提升、主体培育、结构优化、环境优化、创新发展”六个一级类目；政策工具维度，借鉴政策工具经典分类方法^[6]，结合中国外贸治理特征，构建“财政支持、税收支持、公共服务、平台建设、金融支持、制度改革与监管、表彰激励”七个一级类目（见表 1）。在此基础上，通过试编码细化出二级子类目，后续分析以一级类目的阶段变化为主线，兼顾核心二级子类目的演化轨迹。

表1 “政策目标—政策工具”二维分析框架编码体系

分析维度	一级类目
A 政策目标	A1 规模发展目标；A2 质量提升目标；A3 主体培育目标；A4 结构优化目标；A5 环境优化目标；A6 创新发展目标
B 政策工具	B1 财政支持工具；B2 税收支持工具；B3 公共服务工具；B4 平台建设工具；B5 金融支持工具；B6 制度改革与监管工具；B7 表彰激励工具

注：各一级类目下设二级子类目，如 A1 下设“扩大进出口规模”“稳定外贸增速”“保市场份额”等，B1 下设“出口奖励/补贴”“展会补贴”“认证补贴”等，具体见后文分析。

（二）案例选择与数据来源

本文选取湖州市作为研究案例。湖州地处长三角腹地，外向型经济特征显著。湖州拥有纺织、建材等传统优势产业和新能源汽车、半导体及光电等新兴产业，2020 年获批国家跨境电商综合试验区，外贸结构呈现传统与新兴并存、货物贸易与新业态融合的鲜明特点。作为地级市，湖州既承接国家与省级战略，又具备自主创新空间，是观察地方外贸政策演进的理想样本。

研究数据来源于湖州市政府及相关职能部门公开发布的政策文本，采集时间为 2001 年 1 月至 2025 年 6 月。以“外贸”“进出口”“跨境电商”等为主题词，在浙江省政策文件库、湖州市政府网站及“北大法宝”数据库进行搜集与筛选，最终选取 86 份政策文本作为分析样本，其中外贸主题政策 27 份，综合性政策 59 份。

（三）编码程序与分析方法

本研究借助 DiVoMiner 内容分析平台进行编码与统计，编码遵循多重编码原则，即一个分析单元可同时归入多个目标或工具类目。频次统计以“文件”为计量单位，某类目在政策文本中出现即计该文件覆盖该类目一次，不重复累计。此外，本研究通过交叉统计分析目标与工具的匹配关系，以“共现比率”

(即特定“目标—工具”组合的共现频次占该目标总频次的比例)量化两者的匹配紧密程度。编码采用双人独立编码方式,编码员间一致性系数 Kappa 值为 0.86,达到信度良好。

(四) 阶段划分

本文以国际环境重大变化为主要依据,结合湖州外贸政策的主题差异,将 2001—2025 年划分为五个阶段(见表 2)。

表2 湖州外贸政策演进阶段划分

阶段	时间区间	阶段特征	外部环境	政策主题
第一阶段	2001-2008	WTO框架期	加入WTO,全球化红利期	规模扩张、出口促进
第二阶段	2009—2012	金融危机应对期	国际金融危机冲击	稳定增长、纾困帮扶
第三阶段	2013—2017	新常态调整期	经济进入新常态	质量提升、结构优化
第四阶段	2018—2021	贸易摩擦与新冠疫情应对期	中美摩擦,新冠肺炎疫情	风险防控、新业态培育
第五阶段	2022—2025	高质量发展期	RCEP生效,双循环战略	数字化转型、高质量发展

二、地方外贸政策目标与工具的演进特征

基于上述研究设计,本部分从政策目标和政策工具两个维度分析湖州外贸政策的演进特征。在整体呈现各类目标阶段变化的基础上,重点聚焦规模发展、环境优化、创新发展三类目标,以及财政支持、平台建设、金融支持三类工具,深入剖析其演化轨迹。

(一) 政策目标的演进轨迹

1. 目标体系的整体演进特征

湖州外贸政策目标体系呈现稳定性与动态性并存的特征(表 3)。稳定性体现在“主体培育”与“环境优化”两大目标上,这两类目标始终保持极高覆盖率,构成政策体系的基石。动态性则体现在“规模发展”“质量提升”“结构优化”和“创新发展”等目标的覆盖率随阶段有所起伏,为政策适应外部环境变化预留了调整空间。例如,规模发展目标虽全程覆盖,但其内部重心在不同阶段发生转移;创新发展目标则在特定时期实现了跨越式提升,成为后期政策的新增长点。

表3 政策目标一级类目各阶段覆盖率

一级类目	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段
A1 规模发展目标	87.50%	85.71%	94.74%	66.67%	86.67%
A2 质量提升目标	83.33%	71.43%	73.68%	71.43%	73.33%
A3 主体培育目标	100.00%	100.00%	89.47%	95.24%	93.33%
A4 结构优化目标	83.33%	71.43%	68.42%	80.95%	73.33%
A5 环境优化目标	83.33%	85.71%	80.68%	90.48%	93.33%
A6 创新发展目标	66.67%	85.71%	89.47%	71.43%	86.67%

2. 三类核心目标的演进轨迹

(1) 规模发展目标的重心变化

规模发展目标的结构演进展现了政策重心的转变(图 1)。第一、二阶段,“A1a 扩大进出口规模”是绝对核心,覆盖率高达 83% 以上。第三阶段出现转折,“A1b 稳定外贸增速”覆盖率从 28.57% 跃升至 63.16%,政策重心从高速增长转向维持合理增速。第四阶段受贸易摩擦与疫情双重影响,“A1a 扩大进出口规模”与“A1b 稳定外贸增速”覆盖率同步降至最低,政策重心转向主体培育和环境优化。第五阶段,“A1c 保市场份额”覆

盖率提升至 53.33%,接近扩大进出口规模的水平,标志着规模目标从总量扩张转向存量守护。

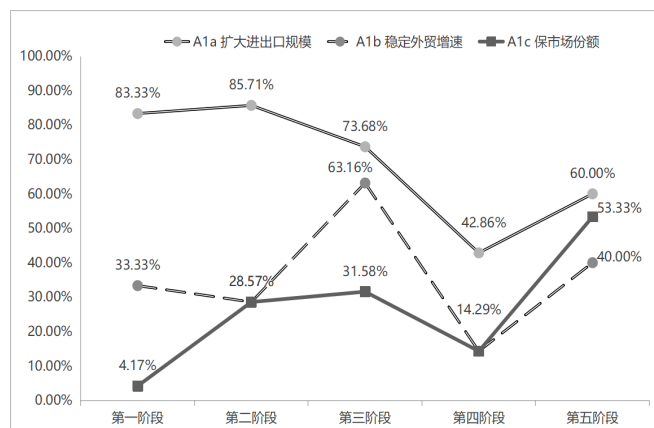


图1 “A1规模发展目标”二级子类目各阶段覆盖率

(2) 环境优化目标的制度优化

环境优化目标的三个子类目呈现差异化演进(图 2)。“A5c 加强风险防控”表现出鲜明的危机响应特征,覆盖率呈“高一高一低一高一低”波动:第一、二阶段分别达 54.17% 和 71.43%,第三阶段降至 26.32%,第四阶段受贸易摩擦与疫情冲击再升至 61.90%,第五阶段回落至 33.33%。与之对比,“A5b 提升贸易便利化”呈先升后降轨迹,“A5a 优化营商环境”则呈 U 型演变,于第五阶段跃升至 40.00%,首次成为覆盖率最高的子目标。这一变化标志着环境优化的重心从应对短期危机转向构建长期制度保障。

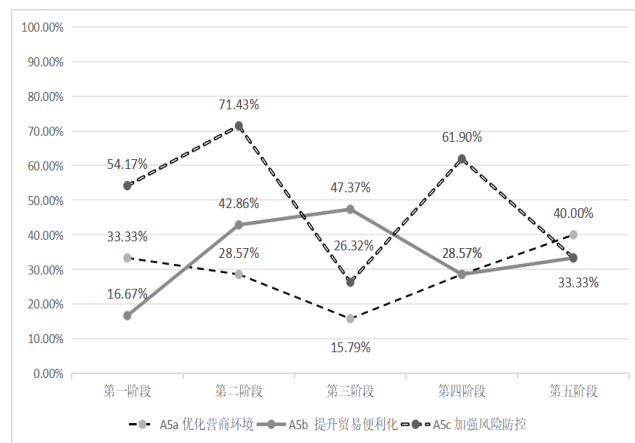


图2 “环境优化目标”二级子类目各阶段覆盖率

(3) 创新发展目标的战略提升

创新发展目标呈现非连续跃迁特征(图 3)。“A6a 发展跨境电商”目标在前两个阶段覆盖率为 0,第三阶段突然跃升至 89.47%,与 2015 年国务院设立首批跨境电商综试区的时间高度吻合,体现了国家战略对地方政策的牵引。此后覆盖率稳定在 57%—80%,牢固嵌入政策核心层。“A6d 推动贸易数字化”整体呈上升态势,从第三阶段的 36.84% 增至第四、五阶段的 47% 左右。“A6e 促进内外贸一体化”则呈波动特征,在政策体系中的地位不如前两者稳固。

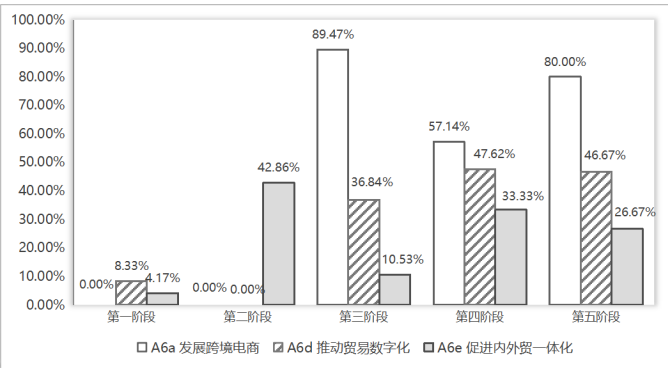


图3 “A6创新发展目标” 主要二级子类目各阶段覆盖率

(二) 政策工具的迭代路径

1. 工具体系的整体演进特征

湖州外贸政策工具体系经历了持续的结构调整（表4）。财政支持工具、平台建设工具和制度改革工具的覆盖率呈扩展趋势，成为政策工具体系的核心支柱；税收支持工具和公共服务工具则呈收缩趋势；金融支持工具呈周期性波动，显现出应急特征。

表4 政策工具一级类目各阶段覆盖率

一级类目	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段
B1 财政支持工具	45.83%	71.43%	52.63%	66.67%	86.67%
B2 税收支持工具	33.33%	42.86%	15.79%	19.05%	20.00%
B3 公共服务工具	70.83%	85.71%	36.84%	57.14%	46.67%
B4 平台建设工具	58.33%	57.14%	84.21%	80.95%	80.00%
B5 金融支持工具	37.50%	57.14%	21.05%	38.10%	53.33%
B6 制度改革与监管工具	41.67%	57.14%	42.11%	52.38%	73.33%
B7 表彰激励工具	41.67%	0.00%	36.84%	61.90%	60.00%

2. 三类核心工具的代际更替

(1) 财政支持工具的能力升级

财政支持工具内部结构经历了明显调整（图4）。“B1a 出口奖励 / 补贴”覆盖率从第一阶段的29.17%逐步下降，第五阶段虽回至20%但重要性已降至最低。与此同时，“B1b 展会补贴”持续提升，从20.83%上升至53.33%，成为财政工具的主要组成；“B1c 认证补贴”呈先降后升特征，第五阶段回升至26.67%。整体来看，财政支持从规模激励转向能力赋能。

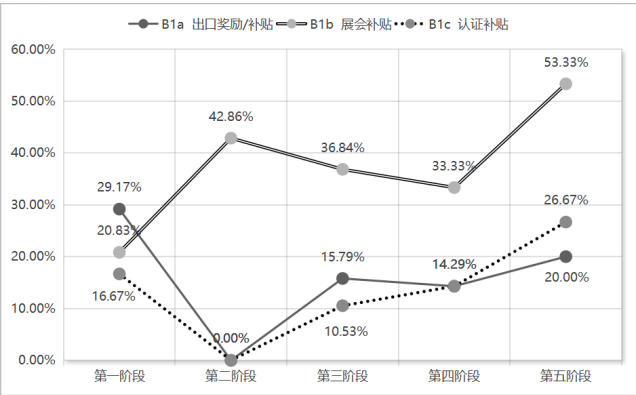


图4 “B1财政支持工具” 二级子类目各阶段覆盖率

(2) 平台建设工具的形态转型

平台建设工具展现出从物理空间向数字生态转型的趋势。传统“B4a 外贸产业园区 / 基地”覆盖率从第三阶段的63.16%降至第五阶段的20%；“B4e 数字化平台”则从25.00%稳步增至66.67%。同时，“B4b 跨境电商综试区”“B4d 海外仓网络”“B4c 保税监管区域”在第五阶段覆盖率均超46%，显示政策重心从线下园区转向数字化、网络化的外贸生态体系。

(3) 金融支持工具的应急导向

金融支持工具逐渐从制度化的常态配置转向危机驱动的应急纾困模式，其显著标志是部分工具呈现非连续性的使用特征，经历了归零到重启的完整周期（图5）。“B5a 信贷支持工具”和“B5c 汇率避险支持”在第二阶段（金融危机期）覆盖率达28.57%，第三阶段（环境趋稳）均归零，第四、五阶段（贸易摩擦与疫情冲击）重新启动。“B5b 出口信用保险”波动较平滑，始终保持一定覆盖率，第四、五阶段稳定在30%以上。这种“危机激活—平稳退出”的模式，揭示了地方政府在金融资源有限条件下优先保障危机响应的政策逻辑。

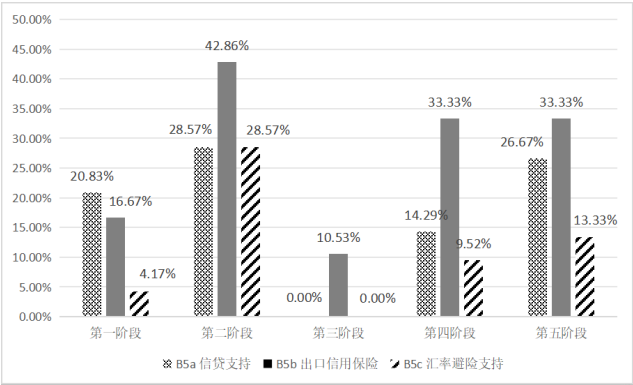


图5 “B5金融支持工具” 二级子类目各阶段覆盖率

三、政策目标与工具的动态匹配机制

政策体系的适应能力不仅体现在目标或工具各自的演进，也取决于两者匹配关系的动态调整^[7-8]。本部分通过分析核心“目标—工具”共现关系的阶段变化，揭示三种典型的适应性匹配机制。

表5 三种典型“目标—工具”匹配机制的共现关系

匹配机制	目标—工具组合	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段
逆周期调节	扩大进出口规模×财政奖补	45.00%	33.33%	21.43%	88.89%	55.56%
响应式匹配	加强风险防控×金融支持	38.46%	80.00%	40.00%	76.92%	80.00%
渐进式匹配	发展跨境电商×新型平台	—	—	29.41%	66.67%	83.33%

注：表中数据为共现比率，即共现频次占该目标总频次的比例。

“—”表示该目标尚未进入政策议程。财政奖补包括出口奖励、其他财政奖补；金融支持包括信贷支持、出口信用保险、汇率避险支持；新型平台包括跨境电商综试区、海外仓网络、数字化平台。

(一) 逆周期调节

“扩大进出口规模”与财政奖补工具构成了最基础的“目标—工具”组合，其匹配关系呈现“常态退出—危机激活”的逆周期调节特征。共现比率从第一阶段的45.00%逐步下降至第三阶

段的 21.43% (见表 5),体现了从直接补贴向能力建设转型的趋势。第四阶段这一比率突然跃升至 88.89%,在贸易摩擦与疫情叠加冲击下,地方政策重新启用直接补贴工具以稳住出口基本盘。第五阶段虽回落至 55.56%,仍明显高于第二、三阶段。这表明传统财政奖补在常态时期逐步退出,但在危机冲击下作为应急手段被快速激活,体现了短期纾困工具不可或缺的政策韧性。

(二) 响应式匹配

风险防控目标与金融支持工具呈现同步响应特征。在金融危机(第二阶段)及贸易摩擦与疫情冲击(第四阶段)期间,两者共现比率分别高达 80.00% 和 76.92% (见表 5),而平稳期(第一、三阶段)回落至 40% 左右。第五阶段共现比率虽回升至 80%,但风险防控目标本身的频次已明显下降。这种“危机期高配套—平稳期低配套”的波动模式,揭示了两者的外部冲击的同步响应机制。

(三) 渐进式匹配

“发展跨境电商”与新型平台工具的匹配经历了从无到有、从低到高的渐进过程。第一、二阶段相关工具配套为零(见表 5);第三阶段目标出现但共现比率仅 29.41%,目标提出与工具配套之间存在明显时滞;第四阶段提升至 66.67%,第五阶段进一步达 83.33%。这一轨迹与湖州跨境电商综试区从筹备到获批的进程高度吻合。第三阶段受限于国家层面的制度授权,工具配套滞后;2020 年获批后制度空间拓展,平台工具密集推出。这反映了地方政策创新的渐进特征:新目标的确立往往先于工具配套,而工具的充分落地依赖于上级政策授权,体现了国家引导与地方实践的互动逻辑。

四、政策建议

湖州案例揭示了地方外贸政策适应性演进的一般规律,其经验与不足对同类外向型城市具有参考意义。为提升地方外贸政策体系应对国际环境变化的韧性,提出以下建议。

(一) 优化危机应对工具组合

研究显示,传统财政奖补在危机纾困中发挥了重要的逆周期调节作用,但单一依赖财政补贴面临可持续性压力。建议地方政府在保留必要财政补贴作为应急手段的同时,丰富纾困工具的类型与层次,如设立专项基金维持企业海外营销网络、利用数字化平台应对展会受阻、提供供应链金融保障产业链稳定等,形成“短期纾困托底+长期能力建设”的分层工具矩阵,缓解单一财政补贴模式带来的财政可持续性压力。

(二) 建立常态化风险管理机制

研究发现,风险防控目标与金融工具呈“危机期高配套—平稳期低配套”的响应式匹配,这一现象在外贸依存度较高的地区可能普遍存在。建议地方政府建立常态化的外贸风险监测预警体系,在平稳时期保持适度规模的出口信用保险和汇率避险工具支持,特别是针对中小微企业提供普惠性金融服务。同时探索跨周期的风险准备金制度,在危机缓解期储备政策空间,实现“常态防控+应急响应”双轨并行。

(三) 拓展地方政策创新空间

研究表明,新兴业态目标与平台工具的匹配呈渐进式提升,体现了“地方先行、国家赋能、工具跟进”的创新机制,但也揭示了地方创新受限于上级授权的普遍性约束。建议在国家层面适度扩大地方先行先试的制度空间,鼓励有条件的地方在数字贸易、服务贸易、绿色贸易等前沿领域开展制度创新试点,并建立容错纠错机制,形成中央引导与地方创新良性互动的政策演进模式。

参考文献:

- [1] 林媛媛,车璐.中国对外贸易政策变迁研究:基于 2001—2019 年的文本计量分析[J].集美大学学报(哲学社会科学版),2021,24(1):50-58.
- [2] 赵靖含,张夏恒,陈浩东.我国跨境电商政策演进研究:基于政策文本内容分析视角[J].湖北社会科学,2024(1):113-124.
- [3] 王睿.不确定性环境下我国稳外贸稳外资政策量化评价:基于 2018—2022 年 73 份政策文本的分析[J].行政论坛,2022,29(3):75-81.
- [4] 杨凯瑞,班昂,史可,等.中国芯片产业政策“目标—工具”匹配研究:基于文本量化分析[J].科技进步与对策,2024,41(8):85-95.
- [5] 冯德连.对外贸易政策扶持目标产业的理论与策略[J].中国经济问题,2002(3):59-66.
- [6] 范梓腾,谭海波.地方政府大数据发展政策的文献量化研究:基于政策“目标—工具”匹配的视角[J].中国行政管理,2017,(12):46-53.
- [7] 康伟,余家正.“目标—工具”视角下智慧城市政策工具的选择与优化:基于政策文本内容的分析[J].学术研究,2024(9):76-83.
- [8] 周光霞,裴盼盼,谭业晓.我国普惠金融政策“目标—工具”协同研究:基于 2016—2022 年文本量化分析[J].金融理论与教学,2024,42(4):9-20.

[注] 课题项目:湖州市 2025 年度社科规划课题《国际环境变化下的湖州外贸政策演进与应对研究——基于 2001—2025 年政策文本的分析》(25hzghy084),主持人:王群飞

作者简介:

1. 王群飞,湖州职业技术学院,副教授,硕士;研究方向:国际贸易实务,职业教育。
2. 侯静怡,湖州职业技术学院,副教授,博士;研究方向:跨境电商,职业教育。