

# 中国制度型开放的时代背景、历史逻辑与实践基础

□赵伟洪 □张旭

经济全球化构成了中国对外开放理论与实践的历史条件。经济全球化过程也是世界市场体系形成和发育过程,这一过程越来越仰赖于制度构建和完善,在国际组织推动下,除了商品和要素的全球性流动性,经济全球化还表现为市场规则、标准和制度的一体化。中国从商品、要素流动型开放走向制度型开放,既体现了经济全球化的一般规律和发展趋势,也适应了中国由高速度发展阶段转向高质量发展阶段的特征和需要。建议主要从以下方面着手推动制度型开放:以申请加入 CPTPP、DEPA 为契机,在服务贸易、数字经济、知识产权等领域对接国际高水平规则;强化自贸试验区、自由贸易港的制度创新功能,加快实行全面的市场准入负面清单制度改革;推动“一带一路”制度建设,促进以发展中国家为主体的投资贸易规则纳入经济全球化多边主义制度体系。

**关键词:** 制度型开放;时代背景;历史逻辑;实践基础

**中图分类号:** F742 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003—5656(2022)04—0017—11

第二次世界大战以来的经济全球化进程是近二百年里经济全球化发展速度最快、持续时间最长的时期。科技革命与分工的扩展推动了经济全球化加速发展。特别是 20 世纪 90 年代,许多发展中国家向市场经济体制转型,融入经济全球化。随着国际分工由产业内分工向产品内分工转型,形成全球产业链或价值链,全球价值链贸易成为 20 世纪 90 年代后期以来世界贸易的主要特征。<sup>[1]</sup>数字信息技术的发展与基础设施建设的不断完善,大大降低了商品的交易成本,也扩展了可贸易的内容,全球数字化产业链和创新链成为经济全球化发展的新趋势。

经济全球化构成了中国对外开放理论与实践的历史条件,中国走向开放是世界经济体系发展史中的重大事件。中国对外开放取得的巨大成就对世界经济格局的形塑,又成为 21 世纪以来推动经济全球化持续发展演变的重要力量。中国从实施对外开放起,就开始了向世界经济规则和制度靠拢的历程。1986 年我国发起复关入世谈判,改革原有的统制贸易制度,完善外贸、外资法律建设。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,党的十四届三中全会提出发展开放型经济,使国内经济与国际经济实现互接互补。2001 年加入世界贸易组织以来,以多边经贸规则为标准的开放型经济体系建设进程加快。党的十六大提出建成更加开放的经济体系;十六届三中全会提出完善对外开放的制度保障。党的十八大以来更加重视开放制度建设。“十四五”规划提出要稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放,标志着中国推进制度型开放将步入新阶段。

在 20 世纪后半期,随着经济全球化的快速推进,国际学术界对经济全球化的制度构建进行了深入考察<sup>[2]</sup>;2008 年国际金融危机以后,学术界对经济全球化制度缺陷进行反思的同时<sup>[3-5]</sup>,可持续包容性发

作者简介:赵伟洪,中国社会科学院经济研究所副研究员;张旭,中国社会科学院经济研究所教授、博士生导师。

展成为经济全球化重要议题。<sup>[6]</sup>在加入世界贸易组织(WTO)前夕,国内学术界围绕对外开放走向制度化的趋势曾展开了预测。张幼文指出,中国加入WTO的核心问题是开放的制度化,开放的制度化是把开放政策稳定化和规范化。<sup>[7]</sup>王燕梅在论文中提出“从政策型开放向制度型开放转变”的说法。<sup>[8]</sup>江小涓指出制度性开放区别于以往政策性、倾向性的开放模式,具有更完善的法律保障,更体现中性开放,更符合多边体制管理要求等特点<sup>[9]</sup>。2018年中央经济工作会议上习近平总书记提出“要推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”以来,经济学界对制度型开放的内涵进行了分析。裴长洪、彭磊认为规则、规制、管理、标准开放是制度型开放的目标导向<sup>[10]</sup>。从国际国内规则和制度衔接角度,也有学者将制度型开放描述为制度的国际化融入<sup>[11]</sup>。戴翔、张二震则从经济全球化向制度型开放发展的新特征出发,指出制度型开放具有“境内开放”“政策协调”“规则导向”等突出特点<sup>[12]</sup>。目前关于“制度型开放”尚未形成精确定义。2021年1月11日,习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班上发表了重要讲话,明确提出:在构建新发展格局过程中,除了要继续深化商品、服务、资金、人才等要素流动型开放,“又要稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”<sup>[13]</sup>,从而为制度型开放确立了基本内涵和方向。所谓制度型开放,即在经济全球化的新时代,我国经济要在要素流动为主要特征的传统对外开放基础上,逐步更加深入地参与全球经济治理,使中国标准、中国方案在世界范围内推广的开放新格局。从经济全球化历史前提出发,通过系统把握我国对外开放制度建设的时代背景、历史逻辑和实践基础,有助于加深对制度型开放的理论认识。

## 一、我国构建制度型开放的时代背景

2008年国际金融危机以来,世界经济结束了持续快速增长的黄金期,进入经济调整和缓慢增长的新阶段,经济全球化进程中潜藏的问题浮出水面,以贸易保护主义为特征的经济全球化逆潮涌动,经济全球化的分配问题愈加突出,新冠疫情的持续使经济全球化环境进一步恶化。中国经济进入高质量发展阶段,需要根本转变发展方式,推动制度型开放是构建高水平社会主义市场经济体制与高水平对外开放的共同目标,也是构建新发展格局的重要内容。

### (一)经济全球化的问题与表现

2009—2018年世界经济总量年均增长率较2001—2008年的水平下降了0.6个百分点,货物和服务出口增长率下降了20.13个百分点,货物进口增长率下降23.93个百分点,服务进口增长率下降9.64个百分点。新冠肺炎疫情席卷全球,令2020年世界经济发展陷入1960年以来最低水平,GDP增长率下降3.4%,货物和服务出口增长率下降10.4%,其中高收入国家GDP降幅最大,下降4.64%。<sup>[14]</sup>世界经济总体增长停滞下,国际经济循环发生深度调整,尤其是2018年以来,逆全球化情势加剧。

1. “逆全球化”与全球产业布局调整。20世纪70年代以来,随着西方发达国家“滞胀”危机和布雷顿森林体系的解体,新自由主义取代凯恩斯主义成为西方世界主流经济思想,推动了经济全球化发展。世界资本主义开始由生产扩张向资本扩张转变,其中心是经济的金融化<sup>[15]</sup>,这为资本的跨国流动和金融市场发展创造了优渥的条件,也客观促进了全球生产网络的拓展。冷战结束以后,大量发展中经济体向市场经济转型,世界经济体系加快形成,东亚地区成为承接国际产业转移主要区域。同时,金融化使得资本日益追逐于高回报的投机性活动而脱离利润率下降的生产性行业,加剧了发达国家和部分发展中国家“去工业化”的趋势。美国通过金融创新利用全球资本攫取巨额利益的同时,给中产阶级和普通民众带来工作和收入的巨大损失。随着发展中国家与国际市场的关联不断深化,在承接国际产业转移取得经济快速发展的同时,国内经济安全也日益遭受来自国际金融资本的挑战。发达国家和不发达国家都呈现出反全球化的力量。<sup>[16]</sup>收入差距越大的国家,反对经济全球化的力量也强。<sup>[16]</sup>自2018年开始,美

国秉持“美国优先”的原则,从贸易、投资、金融、知识产权保护、服务贸易等多个方面与主要贸易伙伴展开对抗,发起了以国际经济保护主义为特征的战略贸易战。新冠肺炎疫情使国际经济大循环发生改变,全球产业链供应链进一步收缩,区域化、近岸化、在岸化的特征更趋明显。<sup>[17]</sup>

2. 全球收入分配问题凸显。经济全球化下,世界经济总量增长的同时,世界经济格局发生了变化。1960年,高收入国家GDP占世界GDP总量比重为77%。<sup>[14]</sup>货物出口占全球货物贸易总额的95.4%。<sup>[18]</sup>20世纪90年代以后,发展中国家的经济总量及世界贸易份额均有显著增加。中等偏上收入国家和中等偏下收入国家GDP总量由1960年的23.6%提升至2020年的36%,货物贸易占世界份额由21.1%上升至34.4%。相应的,发达国家的GDP比重和贸易份额有所下降。据联合国统计,全球极端贫困人口从1990年的19亿降至2015年的8.36亿。<sup>[19]</sup>这表明,经济全球化对于改善普遍贫困和提高收入发挥了重要作用。发展中国家通过承接产业分工,参与全球价值链,可以实现生产率的显著提高和收入的增长。据估计,全球价值链参与率每增加1%,人均收入增长将超过1%,远高于标准贸易带来的0.2%收入增长。<sup>[11]</sup>二战以后,经济全球化对不同收入起点的国家都曾产生持续改善收入的效果,但增长开始和结束的时段有先后之别。21世纪以来,高收入国家相对收入结束了1960年以来的持续增长,转而下降;中等偏上收入国家相对收入增长持续至21世纪第二个十年开始下降;中等偏下收入国家从21世纪开始步入持续快速增长阶段。<sup>[18]</sup>又据另一项研究显示,1988—2008年,在全球最富有的人群(收入水平在1%分位)和新兴市场国家中等收入人群取得了高达65%和75%的累计收入增幅的同时,发达国家的中等收入群体及全球收入水平最低的群体增长缓慢甚至零增长。<sup>[20]</sup>显然,经济全球化促进了世界经济整体收入改善,也造成收入的两极分化和一部分国家和群体收入的相对恶化,这反映出目前经济全球化分配机制的严重缺陷,这正是逆全球化出现的重要根源。<sup>[5]</sup>

3. 经济全球化制度建设遭遇挑战。经济全球化现行制度是在战后初期奠定,在20世纪90年代进一步完善,适应了当时经济全球化加速发展的特征。随着生产力总体水平的提高以及经济全球化实践带来世界经济格局的调整,对经济全球化的制度建设提出了新的需求。一方面,20世纪末以来科技革命带来的产业变革,催生出新的经济形态和贸易方式,难以在原来的制度框架下进行规则补充。《2018年世界贸易报告》显示:全球服务贸易一半以上是通过数字技术实现的。<sup>[21]</sup>数字经济的核心要素——数据具有区别于传统的商品和服务的特征<sup>①</sup>,因而很难将数字及数据流动直接纳入在WTO现行的关于服务贸易和货物贸易的框架中。WTO自1998年通过《全球电子商务宣言》后在数字经济规则领域缺乏进展。美国、欧盟转向推动TPP、TTIP、TISA三个超大型自由贸易协定,构建更高水平的贸易规则,以维持国际规则制定主导权。在涉及数据流动的贸易协定达成数目增多的同时,主要经济体就数字治理的关键问题尚未达成共识。<sup>[22]</sup>第二方面,多边贸易体系、区域贸易和双边贸易体系共存,成为经济全球化的新特征。1992年全球生效的区域贸易协定数已达百个,2021年达到351个,其中2021年当年生效的RTA有41个。<sup>[23]</sup>美国“退群”以后,全球已形成CPTPP、TTIP和RCEP等巨型自贸区。WTO所代表的多边主义制度如果不进行新一轮的改革,将面临被边缘化的风险。第三方面,保护主义复兴对WTO机制构成了严重挑战。2018年以来,美国实行“美国优先”原则,对中国等主要贸易伙伴发起贸易战,试图以对等贸易替代比较优势下的自由贸易,这从根本上违背了市场经济原则和自由贸易的制度。<sup>[24]</sup>受到美国政府阻挠,WTO争端裁决机制的上诉机构陷入停摆,对于维护多边贸易体系规则造成了巨大挑战。<sup>②</sup>

## (二)中国进入高质量发展阶段,加快制度型开放以构建新发展格局

<sup>①</sup>在联合国贸发会发布的《2021年数字经济报告》中,重点指出,数据作为资源具有无形性,但控制数据访问可使其具有排他性;所有数据的总体产出大于所有单个数据价值的综合;数据与隐私还同人权、国家安全等其他问题密切相关。

<sup>②</sup>2020年8月,欧盟、中国等23个成员达成建立“多方临时上诉安排”(MPIA)的决定,到WTO上诉机构恢复运行之前用以解决成员之间的案件。这一临时性机制能够在多大程度上发挥作用尚待实践。

2008年以来,中国GDP结束了两位数增长期,进入经济新常态,党中央果断推动中国经济向高质量发展阶段转换,提出“以人民为中心”的发展思想和新发展理念,加快制度型开放,构建新发展格局。

1. 坚持“以人民为中心”的发展。改革开放之初,与周围国家(地区)乃至世界相比,中国大陆经济发展速度和科技总体水平的明显落后,成为中国现代化建设面临的最直接挑战。党的十一届三中全会以来,邓小平多次强调快速发展的重要性。他提出“发展才是硬道理”,“社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些,并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活”<sup>[25]63</sup>，“贫穷不是社会主义,发展太慢也不是社会主义。”<sup>[25]255</sup>1992年南方谈话之后,对外开放的系列政策实践紧密围绕经济高速发展目标进行。“十二五”以来,中国已经步入中等偏上收入国家行列。中国GDP总量世界第二,货物贸易总量跃居世界第一,经济增速由高速转向中高速。发展的内外条件和环境发生了显著改变,经济高速增长不再被视为经济发展的最优先目标。<sup>①</sup>党的十九大报告指出,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。新时代我国社会主要矛盾已转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,把握社会主要矛盾的变化,必须坚持以人民为中心的发展思想。<sup>[26]19</sup>以人民为中心,是“马克思主义政治经济学的根本立场”。<sup>[27]30</sup>马克思的唯物史观把人看作历史的主体,为满足生存需要而进行的“生产物质生活本身”构成人类历史的第一个前提。<sup>[28]531</sup>人在为满足其需要而进行的生产实践过程中会引起新的需要,为满足不断扩大的需要推动了生产力的发展,在生产力发展所形成的新的历史条件下,随之产生新的历史需要。中国特色社会主义进入新时代,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。坚持以人民为中心的思想,就是从满足人民的美好生活需要出发,破解发展不平衡不充分问题,推动生产力的进步和人的全面发展,从而实现生产目的和手段的有机统一。<sup>[29]</sup>

2. 制度型开放是构建新发展格局的内在要求。党的十八届五中全会提出新发展理念,相互联系相互贯通的五大发展理念中包含了开放发展,既明确了对外开放仍然是高质量发展阶段的着力点,又从追求创新、协调、绿色、开放、共享的系统性发展角度对对外开放提出了新的要求。进入高质量发展阶段,关键是加快由要素驱动型发展向创新驱动发展转变,必须坚持实施科技创新和体制机制创新两轮驱动,以推动发展方式的根本转变。<sup>[27]140</sup>熊彼特的创造性破坏理论指出企业家的创造对于提高生产率和恢复经济增长的重要性。基于全球价值链上的全球创新网络发展与中国创新地位的提升表明全球性知识积累与一国的本土创新之间密切相关。<sup>[30]</sup>制度经济学指出构建包容性的制度环境可以促进技术创新。“十四五”规划提出构建新发展格局的新战略,“构建新发展格局最本质的特征是实现高水平的自立自强。”<sup>[13]</sup>以开放促改革,释放要素流动性是我国改革开放以来实现经济快速发展的重要经验。加快由要素驱动型发展向创新驱动发展转变,意味着对外开放的目标由释放要素流动性为重点转向支持创新的开放制度构建,释放促改革促发展的新动力。

3. 回应世界经济体系改革和完善的需求,加快推动制度型开放。随着中国经济总量和贸易份额在世界经济地位的提升,推动国内市场经济体制和开放制度的完善日益成为经济全球化制度完善的重要组成部分,特别是在逆全球化情势加剧的当下,中国加快制度型开放,体现了中国推动经济全球化的主动作为。中国的开放制度建设致力于推动世界经济的包容性发展。资本主义社会中,生产力的发展带来需要的扩展与人的能力的拓展不是发生在同一群人身上。<sup>[31]</sup>由资本主义所主导的经济全球化也具有资本主义分配制度的缺陷,对发展机会和发展成果分配的不公造成了经济全球化当下的困境。坚持以人民为中心的发展思想,要求将个体的发展需要与整体的发展需要结合起来。这种结合,在一国之内就是

<sup>①</sup>“十二五”规划纲要将预期五年内国内生产总值年均增速调低至7%,在“十一五”规划纲要中,这一目标为7.5%。“十四五”规划不再设置国内生产总值增速的量化目标。

将个体的发展需求与全体人民的发展需求即实现中华民族的伟大复兴结合起来,在世界范围就是将一国的利益同经济全球化整体的发展繁荣结合起来。以人民为中心的发展思想落实到经济全球化的理念,就是“推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。”<sup>[26]59</sup>

## 二、我国推动制度型开放的历史逻辑

经济全球化是基于市场经济基础上的投资贸易自由化,20世纪70年代以来经济全球化由商品流动为主逐渐向以资本和各种生产要素流动为特点转变。新自由主义主导下,以美国为首的西方发达市场经济国家在构建货币基金组织、世贸组织国际治理机制过程中,建立起适应市场化、自由化趋势的经济全球化规则制度。中国从实行对外开放起,开始了向市场经济转型的探索和实践,随着国内市场与国际市场体系联动性不断加深,经济全球化的规则制度成为中国改革和开放的重要参照系。

1. 改革开放初期,市场经济体制初步建立与要素流动性开放初步形成。亚洲四小龙发展的成功经验表明,承接国际产业分工,按照比较优势发展对外贸易,是推动快速工业化、实现经济高速发展的一个可选路径。要素禀赋理论也指出,引进紧缺的生产要素、促进要素供给的结构平衡,可有效提高生产效率。但中国对外开放的制度基础非常薄弱:在国内,计划经济体制在中国已运行二十余年,市场极度萎缩;国际上中国尚未进入多边贸易体系。在财政拮据、外汇稀缺的情况下,中共中央决定在深圳、珠海、汕头、厦门试办经济特区,以优惠的开放政策吸引外资、扩大出口;20世纪80年代,加工贸易在经济特区和沿海开放城市迅速发展起来;1988年“两头在外、大进大出”的出口导向战略提出,通过承接国际劳动力密集型产业,打开了联系国内和国际市场的通道。

进入20世纪90年代,随着开放区域的扩大,国内兴建各种工业园区,推动了地方生产要素向加工贸易聚集。1994年,中国外贸进出口总额为2162.8亿美元,是1979年的15.9倍<sup>[14]</sup>,我国从此扭转国际贸易逆差形势,顺差不断扩大。经济特区为吸引外资、扩大出口,率先施行市场化的改革,为全国的改革积累了重要经验。<sup>[32]71-77</sup>到1997年,商品市场价格体制在国内已基本确立,价格改革向生产要素市场化改革推进。<sup>[33]</sup>1994年国内实现汇率并轨,正式实行有管理的浮动汇率制度。资本市场也经历了从无到有的建设过程。<sup>[34]</sup>所有制改革使非公有制经济快速发展,国有企业通过公司制股份制改革向市场化转型,外贸经营权逐步对非公有制经济放开,市场主体数量迅速增加。加之实施“以技术换市场”战略,国内市场逐步放开,国内国际两个市场的联动性初步建立起来。

以1992年中国明确建立社会主义市场经济体制的改革目标为标志,吸收外资快速增长。1991年FDI净流入中国占全球2.5%,1993年达到11.8%,占发展中国家吸收FDI净流入近半数。<sup>[14]</sup>1991—1996年,外资占国内固定资本形成总额比重由5.7%扩大到11.8%<sup>[35]</sup>。1997—2007年,外商投资制造业占实际吸收外资累计额的64%。外资向制造业集中,吸纳了国内资源、劳动力、土地等生产要素和国际资源产品以及先进的管理和技术等要素向生产率最高的制造业集中。机器设备和矿产资源成为我国第一、第二大类进口商品。制造业开放促进了我国在参与国际制造业分工中实现结构升级。20世纪80年代,我国实现了工业制成品出口对初级产品出口的替代;90年代中期以后,机电产品出口的快速增长则实现了对传统劳动密集型产品出口为主的替代,尤其是高新技术产品出口比重大幅提高。<sup>[36]79-80</sup>

复关入世是中国正式融入全球多边贸易体系的门票。党的十四大明确建立社会主义市场经济体制的改革目标和建立多层次、多渠道、全方位开放格局,使关贸组织对申请缔约方市场经济体制和政策开放度的要求同中国国内改革开放政策在方向上达成一致。中国逐步建立起适应社会主义市场经济发展的、符合国际贸易规则的新型外贸体制;加快名义关税向实际关税靠拢,关税总水平由1992年底的43.2%降至2001年入世前的15.3%;发布《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》,外

资的正面清单管理模式开始实行。在打破旧的计划经济体制基础上,社会主义市场经济体制初步建立起来,市场开始发挥配置资源的基础性作用,各种商品和生产要素流动性大大加强,外资引入和外贸快速发展,要素流动性开放初步建立起来。

2. 入世以后,以国际规则为标准构建全方位多层次宽领域的要素流动型开放。2001年,中国加入世贸组织,我国的改革开放从以往试点经验的总结推广模式转变为以多边经贸规则为标准的整体推进模式。<sup>[37]</sup>履行入世承诺,中国推动了由制造业到服务业、高新技术产业的开放,由货物贸易到服务贸易的开放,加快了产业结构以劳动密集型产业为主向资本密集型产业、技术密集型产业转型的产业升级。目前,在制造业31个大类、179个中类和609个小类中,中国完全对外资开放的已有22个大类、167个中类和585个小类,2018年以来开放的类别进一步扩大。在联合国工业大类目录中,中国是唯一拥有所有工业门类制造能力的国家,我国500种主要工业品中有220多种产量位居全球第一,是名副其实的世界工厂。<sup>[38]</sup>适应外资向服务业迁移的趋势和我国产业结构调整的需求,我国推动了服务业开放。到2007年,在世贸组织分类的12大类服务部门的160个分部门中,中国承诺开放9大类的100个分部门全部实现开放,接近发达成员平均承诺开放108个分部门的水平。2010年,服务业吸引外商直接投资额已超过制造业。入世以来,我国加快公平贸易法制建设,集中清理、废止或修订了2300多部法律法规和部门规章,健全了贸易促进、贸易救济法律体系及知识产权保护法律法规体系。进口商品关税总水平从2001年的15.3%减至2008年的9.8%。开放政策的稳定性、透明度不断加强。<sup>[39]</sup>

加入WTO以来,国际产业分工加快向中国转移。2001—2008年,我国外贸进出口总额年均增长27.5%,占世界份额由4%升至7.9%;GDP增速由9.1%提升至14.2%,GDP总量占全球比重由4%升至7.7%。<sup>[41]</sup>2000年,中共十五届五中全会正式提出实施“走出去”战略,中国企业国际化进程加快。2001—2008年,对外投资流量从96.96亿美元增加到567.4亿美元,年均增速48.9%。<sup>[42]</sup>我国对外承包工程和对外劳务合作完成营业额由2001年的121.4亿美元增长至2010年的1010.5亿美元,累计4282.5亿美元。<sup>[35]</sup>从“引进来”到“引进来”和“走出去”并重的转换,意味着中国对外开放从过去以吸引国际生产要素向国内聚集为主,到主动走出国门整合全球生产要素。2000年进入世界500强的中国企业仅10家,到2010年有54家中国企业上榜,其中,既有中国石化、中国建筑、中国远洋等大型中国国有跨国企业,还有联想、华为等民营企业,通过在境外设立研发机构、收购或兼并境外企业等多种方式获取当地资源,成长为具有国际竞争力的跨国企业。

3. 党的十八大以来,以科技创新与制度开放为重点培育国际竞争新优势。2008年以来,随着刘易斯拐点的到来,劳动力短缺和工资上升日益普遍化,资源环境约束趋紧,传统要素驱动的增长方式不再具有可持续性。提高潜在增长率、保持合理经济增长速度的关键是提高全要素生产率,而其所赖以实现的途径则是制度创新和技术创新。<sup>[40]</sup>对外开放多年来,我国承接国际产业转移,成为东亚分工体系的轴心。劳动力工资增长削弱了我国传统制造业的竞争优势,近年来,部分产业向周边国家和地区转移的趋势加快。另一方面,2018年美国发起贸易战以来,国际贸易环境恶化,新冠肺炎疫情促使主要经济体更加重视产业链、供应链安全问题,全球产业链、供应链进一步收缩,区域化、近岸化、在岸化的特征更趋明显。<sup>[17]</sup>面对美国的高科技封锁和国际产业布局的新变化,中国既需要加快本土科技创新,维护产业链和供应链的安全,还需要努力构建开放制度体系,形成稳定、透明、可预期的制度环境,巩固我国在国际市场上的既有成果。

改革开放四十年来中国经济发展成就为推动制度开放和创新积累了雄厚的物质基础,数字经济的蓬勃发展对经济全球化制度建设提出了新的机遇与挑战。2011—2020年,全球ICT商品贸易增长30%,占全球商品贸易比重由9.9%提升至13.4%;数字服务贸易占全球服务贸易份额由47.9%提升至63.6%。<sup>[41]</sup>

中国信通院发布的报告显示,我国数字经济规模全球第二,数字经济增速全球第一。<sup>[42]</sup>福布斯2019年发布的全球数字经济榜单,中国企业上榜14家,继美国之后排第二名。<sup>[43]</sup>中国跨境电商贸易规模已达全球1/5以上。2020年我国跨境电商进出口1.69万亿元,增长31.1%;其中出口1.12万亿元,增长40.1%。<sup>[44]</sup>中国在计算机技术和数字通信领域达到领先水平。这些成果为我国实行制度型开放,深度参与全球经济治理创造了重要机遇。

党的十八大以来,逐步明确了把制度型开放作为实施更高水平开放的重点任务:党的十八届三中全会提出构建开放型经济新体制;党的十九大提出构建更高水平的开放型经济新体制;“十三五”规划纲要提出完善法治化、国际化、便利化的营商环境,健全有利于合作共赢、同国际投资贸易规则相适应的体制机制;党的十九届四中全会进一步将完善营商环境和构建开放型经济新体制纳入完善基本经济制度范围内;“十四五”规划明确提出要稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放。

### 三、我国制度型开放的实践基础与策略选择

把握经济全球化制度建设需要兼具高水平 and 包容性的趋势。党的十八大以来,中国推动外商投资管理制度改革,健全法制保障;促进高水平贸易协定达成,激发自贸试验区和自由贸易港制度创新活力;积极利用主要治理平台提出并践行全球经济治理中国主张,首倡并积极推动“一带一路”建设,在经济全球化已有基础上完善制度基础设施建设。中国营商环境持续改善,应对中美贸易战、新冠病毒疫情,稳定了外贸和投资增速,促进了世界经济秩序的恢复发展。

#### (一)十八大以来我国制度型开放的实践和成就

1. 外商投资管理制度的完善。建设自由贸易试验区,是十八大以来党中央为推进制度型开放而实施的一项重大举措,自由贸易试验区肩负“把握国际通行规则,加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式”<sup>[27]289</sup>的重任。“十三五”期间,国家赋予自贸试验区总计2800多项改革试点任务;外商投资准入负面清单特别管理措施从初期190项减至30项;探索形成173项制度创新成果向全国复制推广,累计达到260项。<sup>[45]</sup>2021年,全国已成立21个自贸试验区,自贸试验区外资准入负面清单进一步减至27条,全国范围的外资准入负面清单自2018年发布以来由48条减至31条。全面实施市场准入负面清单制度,《市场准入负面清单》从2016年试行时的328条,缩减至2020年的123条。2020年1月1日起施行《中华人民共和国外商投资法》,明确国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度以及内外资一致的管理原则,成为对外开放制度建设新的里程碑。建立外商投资安全审查制度,2021年1月18日起施行《外商投资安全审查办法》。2021年前9个月,21家自贸试验区以不到全国千分之四的国土面积实现了全国16.5%的外贸规模,实际利用外资占全国比重达到18.1%。<sup>[46]</sup>

2. 推动RCEP、CECAI等投资贸易协定谈判达成,释放制度变革新动力。十八大以来,中国加快实施自由贸易区战略,截至2021年底,已签署自贸协定19个。其中,RCEP是目前生效的世界最大自由贸易区。按照该协定,成员国之间达成了90%以上的货物贸易零关税的目标;明确了在6年内全面推行负面清单管理制度;通过技术手段和统一原产地规则等方式推动投资自由化便利化;还首次达成了较高水平的电子商务开放与合作承诺。市场准入方面,中国承诺开放的服务部门从加入世贸组织时的100个增至近120个。中欧投资协定(CECAI)在2020年底如期达成,该协议中关于投资保护、市场准入、劳工标准的承诺,将对中国进一步完善市场经济体制提出较高要求。<sup>[47]</sup>十八大以来,对外实施的自贸区战略与国内以自贸试验区、自由贸易港探索开放制度建设形成了良性互动。《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》,发布了对包括交通运输、建筑、批发零售、物流、金融、卫生和教育服务等11个行业跨境服务贸易实施的70项特别管理措施,被WTO视为G20国家运用多种创新模式改善

营商环境的典型措施之一。<sup>[48]</sup>

3. 依托主要平台提出和实施全球经济治理中国主张。中国从加入WTO以来,正式开始参与全球经济治理,金融危机以后,中国将“推动建立均衡、普惠、共赢的多边贸易体制,反对各种形式的保护主义”的主张写入“十二五”规划,通过主要全球经济治理平台发挥积极影响。十八大以来,中国提出“人类命运共同体”理念,建设开放型世界经济,以及共商共建共享的全球经济治理观,构成了中国引领全球经济治理的核心主张。中国多次承办首脑级别国际会议,在2016年G20杭州峰会上,中国推动新发展理念、结构性改革举措与中国的全球治理观,上升为国际共识<sup>[49]</sup>,促成了《二十国集团数字经济发展与合作倡议》发表。中国率先通过并实施《贸易便利化协定》,积极推动WTO框架下的数字贸易治理,在电子传输免征关税、通关便利化、提升跨境物流效率、营造跨境电商公平竞争环境、承认数字证书和电子签名等方面给出了中国建议。<sup>[50]</sup>

4. 以“一带一路”建设为依托,促进全球经济包容性发展。“国际金融危机打破了欧美发达经济体借贷消费,东亚地区提供高储蓄、廉价劳动力和产品,俄罗斯、中东、拉美等提供能源资源的全球经济大循环,国际市场有效需求急剧萎缩,经济增长远低于潜在产出水平。”<sup>[27]100</sup>全球经济增长放缓使得经济全球化收益分配不平衡的问题激化。研究表明基础设施建设的改善有助于促进收入平等。<sup>[51]</sup>而目前,除去中国和一些亚洲国家以外,世界绝大多数国家的基础设施建设已经远远滞后,一直到2030年,全球基础设施投资每年大约需要3.3万亿美元。<sup>[52]</sup>中国倡议的“一带一路”建设,以互联互通为重点,既符合国内促进区域平衡发展需求,也符合沿线发展中国家完善基础设施建设的发展需求,成为促进世界经济包容性发展的新模式。目前,“一带一路”倡议已完成与联合国、G20、东盟、非盟、欧盟、金砖国家、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和合作规划对接。中国发起创办亚洲基础设施投资银行,设立丝路基金,以满足沿线发展中国家投资和基础设施建设和投资需求。中国与“一带一路”沿线国家货物贸易额从2013年的1.04万亿美元增加到2020年的1.35万亿美元,占中国货物贸易总额的比重由25%升至29.1%。2020年,在全球对外直接投资同比缩水35%的背景下,中国境内投资者在“一带一路”沿线的58个国家实现直接投资186.1亿美元。<sup>[53]</sup>

近年来,中国还显著提高了知识产权保护的法制建设和执法力度,推动数字经济法律建设。<sup>①</sup>据世界银行《营商环境报告》显示,中国已成为世界营商环境改善最大经济体,营商环境全球排名从2018年第78位升至2020年第31位。2020年,在全球投资、贸易集体下跌的背景下,中国实现投资与货物贸易双增长。2020年中国实际使用外资10000亿元,同比增长6.2%,其中高新技术产业利用外资2963亿元,增长11.4%;服务业利用外商直接投资额所占比重上升到77.7%。<sup>[54]</sup>外资企业以占中国企业总数2%的比重,贡献了中国1/10的城镇就业、1/6的税收、2/5的进出口。<sup>[55]</sup>中国不断扩大国内市场开放,持续四年举办国际进口博览会,连续三年交易额达到700亿美元以上<sup>[53]</sup>,还将举办首届全球数字服务贸易博览会。这一系列数据表明,制度型开放为中国经济增长和高质量发展释放了活力和动力。

## (二)“十四五”以来中国对外开放的政策重点

立足于高质量发展阶段,中国要“稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”,牢牢把握经济全球化的特征和趋势,利用机遇加快建设高水平的开放经济制度;推动构建高水平的社会主义市场经济体制与开放型经济体制之间的互动关系,释放以开放促改革的新动力;积极推动全球的包容性制度建设。笔者以为以下几个方面可作为“十四五”以来推动制度型开放的着力点。

### 1. 以申请加入CPTPP、DEPA为契机,对接发达经济体的高水平规则,推动服务贸易、数字经济、知识

<sup>①</sup>十八大以来,我国完成了《商标法》《反不正当竞争法》《专利法》《著作权法》等知识产权主要法律的修订;通过了《中华人民共和国网络安全法》《电子商务法》,发布了《〈反垄断法〉修订草案》和《关于平台经济领域的反垄断指南》等数字经济相关法律。

产权保护等为重点的制度建设。据麦肯锡的估计,2017年以前的全球服务贸易在过去10年间的增速比商品贸易高出60%以上。如果将货物贸易中具有服务属性的价值(约占1/3),以及免费的跨境服务等其它难以衡量的服务价值合并计算,全球服务贸易的总价值或许已经超过了商品贸易。<sup>[55]</sup>中国是全球第二大服务贸易国,但服务贸易占国际贸易的比重、服务业占国内产业比重均低于世界平均水平。差距体现在劳动生产率上,中国服务业的劳动生产率仅为经合组织平均水平的20%—50%。<sup>[55]</sup>放开服务业有助于促进服务业生产率的提高。2018年《全面进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)签署并生效。在国际经贸规则方面,CPTPP代表了新一代贸易协定的最高标准。<sup>[56]</sup>其中涉及关税减让、贸易便利化、投资、服务贸易、知识产权、透明度等方面的标准,可以作为中国进一步完善高水平市场经济体制和构建开放制度的新参照标准。《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)的达成,使数字经济独立于商品和服务的投资贸易协定成为一种单独的多边制度安排,代表一种新型的全球数字经济制度建构方式。作为数字经济全球第二大国,中国申请加入DEPA,有助于在这一新的制度平台上参与国际数字经济规则制定。

2. 强化自贸试验区、自由贸易港的制度创新功能,加快实行全面的市场准入负面清单制度改革。“十四五”规划提出加快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。在以国内大循环为主体的目标下,建立全国统一市场越发重要,这对市场经济体制改革提出了更高要求。构建国内国际双循环相互促进的新发展格局,需要进一步衔接国内国际市场经济体制的制度基础以加深国内国际市场互动。党的十九大报告提出全面实施市场准入负面清单制度,是建立全国统一市场的重要制度变革。市场准入负面清单制度实施以来已经取得积极进展,但较之自贸试验区领衔的外资管理负面清单制度创新成果,改革的空间很大。在改革开放之初,邓小平就从辩证的角度阐述了改革(对内搞活)与开放(对外开放)的关系。<sup>[25]98、113、256</sup>以开放促改革构成了过去改革开放实践的宝贵经验。吸取既有的经验,未来需要继续强化自贸试验区、自由贸易港的制度创新功能,加快向全行业、多领域的推广,以推动全面的市场准入负面清单制度改革早日取得突破性成果。

3. 把握“一带一路”建设战略机遇,推动中国主导制定的投资贸易规则成为全球多边贸易体系制度建设成果。新阶段中国的开放发展理念,更注重将自身的发展同世界经济的共同发展结合起来。作为世界第一大发展中国家同时是世界第二大经济体,代表广大发展中国家的利益,提供兼容发展中国家和发达国家需求的制度公共产品,是中国参与经济全球化制度建设所具有的立场优势。金砖银行和亚投行合作机制以及新丝绸之路的总体思路都充分显示了21世纪中国推动建立国际经济合作的新规则,那就是维护国家的主权、安全和发展利益,加强同发展中国家的合作,维护发展中国家的正当权益,促进中国与广大发展中国家的共同振兴。<sup>[57]217</sup>“一带一路”建设确立了共商共建共享原则,对于沿线发展中国家来说,“一带一路”将不只带来基础设施建设的完善,带来投资和贸易,还带来更加基础层面的市场准入、劳务,知识产权等规则制定的权利共享。截至2021年6月,中国已同140个国家和32个国际组织签署206份共建“一带一路”合作文件,涵盖互联互通、投资、贸易、金融、科技、社会、人文、民生、海洋等领域。“十四五”规划提出“推进战略、规划、机制对接,加强政策、规则、标准联通。”推进制度型开放要在此基础上继续推动“一带一路”平台上的多边合作达成,促进投资贸易规则纳入全球多边贸易体系制度成果。

经济全球化既体现在商品、要素的全球性流动,更仰赖于经济全球化的制度基础设施建设和完善。制度的构建推动了全球化巨轮加速前进,在经济全球化遭遇挫折时,制度的改革和完善是扭转制度衰败、为经济全球化注入动力的根本途径。习近平总书记指出:“既要持续深化商品、服务、资金、人才等要素流动型开放,又要稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放。”<sup>[13]</sup>从要素流动型开放到制度型开放是我国不断实行高水平对外开放的必然选择,只有将要素流动型开放和制度型开放有机结合起来,

才能实现国内大循环和国际循环的良性互动、相互促进,塑造我国参与国际合作和竞争新优势。

参考文献:

- [1]2020世界发展报告:在全球价值链时代以贸易促发展[R].世界银行,2020.
- [2]罗伯特·基欧汉.霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争[M].苏长河,信强,何曜,译.上海:上海人民出版社,2016.
- [3]罗德里克.全球化的悖论[M].廖丽华,译.北京:中国人民大学出版社,2011.
- [4]约瑟夫·E.斯蒂格利茨.全球化及其不满[M].李杨,章添香,译.北京:机械工业出版社,2010.
- [5]约瑟夫·E.斯蒂格利茨.全球化逆潮[M].李杨等,译.北京:机械工业出版社,2019.
- [6]联合国.改变我们的世界——2030年可持续发展议程[R].2015.
- [7]张幼文.加入WTO与中国开放型市场经济[J].社会科学,2000(9):14-18.
- [8]王燕梅.我国制造业的对外开放与国家经济安全[J].中国工业经济,2004(12):40-45.
- [9]江小涓.中国开放三十年的回顾与展望[J].中国社会科学,2008(6):66-85+206.
- [10]裴长洪,彭磊.中国开放型经济治理体系的建立与完善[J].改革,2021(4):1-14.
- [11]徐杰.深刻认识并推动制度型开放[N].经济日报,2019-02-18(012).
- [12]戴翔,张二震.“一带一路”建设与中国制度型开放[J].国际经贸探索,2019,35(10):4-15.
- [13]习近平.把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局[J].求是,2021(9).
- [14]世界银行数据库[DB/OL].<https://data.worldbank.org/>.
- [15]卢荻.马克思主义经济学的全球化理论:一个阐释[J].天津商业大学学报,2012,32(1):3-6+20.
- [16]佟家栋,刘程.“逆全球化”的政治经济学分析[J].经济学动态,2018(7):19-26.
- [17]王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界,2020,36(12):1-13.
- [18]蔡昉.全球化、趋同与中国经济发展[J].世界经济与政治,2019(3):4-18+155.
- [19]联合国贸易和发展会议.发展与全球化:事实与数据[R/OL].2016-07.
- [20]LAKNER,C.and B.MILANOVIC.Global Income Distribution:From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession[R].Policy Research Working Paper,2013.
- [21]WORLD TRADE ORGANIZATION.World Trade Report 2018-The Future of World Trade: How Digital Technologies Are Transforming Global Commerce[R].Geneva: WTO Publications,2019.
- [22]Digital Economy Report 2021:Cross-border data flows and development: For whom the data flow[R/OL].UNCTAD, [https://unctad.org/system/files/official-document/der2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf).
- [23]WTO[DB/OL].[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm).
- [24]佟家栋,何欢,涂红.逆全球化与国际经济新秩序的开启[J].南开学报(哲学社会科学版),2020(2):1-9.
- [25]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [26]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [27]习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [28]马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [29]谢富胜.如何理解中国特色社会主义新时代社会主要矛盾的转化[J].教学与研究,2018(9):5-14.
- [30]2019世界知识产权报告:创新版图,地区热点和全球网络[R/OL].世界知识产权组织,2019-11-18.
- [31]常庆欣,张旭.从“现实的人”到“以人民为中心”——马克思主义政治经济学根本立场探析[J].经济学家,2020(5):17-26.
- [32]刘向东.对外开放启始录[M].北京:经济管理出版社,2008.
- [33]张卓元.中国价格改革三十年:成效、历程与展望[J].经济纵横,2008(12):3-10.
- [34]李扬.中国金融改革开放30年:历程、成就和进一步发展[J].财贸经济,2008(11):38-52+125.
- [35]国家统计局.中国统计年鉴[DB/OL]. [www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/](http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/).
- [36]江小涓.新中国对外开放70年[M].北京:人民出版社,2019.
- [37]屠新泉,娄承蓉.改革开放40年:中国与多边贸易体制关系的演变[J].东南学术,2018(5):104-111.
- [38]黄群慧.中国的制造业发展与工业化进程:全球化中的角色[J].China Economist,2019,14(04):2-13.
- [39]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的对外贸易白皮书[N].人民日报,2011-12-08(014).

- [40]蔡 昉.中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型[J].中国社会科学,2013(1):56-71+206.
- [41]UNCTAD STAT[DB/OL].[https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en).
- [42]中国信息通信研究院.全球数字经济发展白皮书[R].北京:中国信息通信研究院,2021-08.
- [43]福布斯.2019全球数字经济100强榜[EB/OL].<https://www.forbeschina.com/lists/1724>.
- [44]光明网.2020年我国跨境电商进出口规模达1.69万亿元[EB/OL].(2021-01-14)[2022-02-22].<https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/14/34543698.html>.
- [45]商务部:2020年前18家自贸试验区实现进出口总额4.7万亿[EB/OL].(2021-02-03)[2022-02-22].<http://finance.china.com.cn/news/20210203/5492154.shtml>.
- [46]澎湃新闻.中国自由贸易试验区发展报告(2021)发布[EB/OL].(2021-10)[2022-02-22].[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_15135527](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15135527).
- [47]王跃生,边思民,张羽飞.中国经济对外开放的三次浪潮及其演进逻辑——兼论RCEP、CECAI、CPTPP的特征和影响[J].改革,2021(5):76-87.
- [48]WTO.Report on G20 Trade Measures[R/OL].(2013-06-17)[2022-02-22].[https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/report\\_trdev\\_jun21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/report_trdev_jun21_e.pdf).
- [49]王 毅.为世界经济治理提供中国方案[N].人民日报,2016-09-20(007).
- [50]韩 剑,蔡继伟,许亚云.数字贸易谈判与规则竞争——基于区域贸易协定文本量化的研究[J].中国工业经济,2019(11):117-135.
- [51]SENEVIRATNE D.and Y.SUN.Infrastructure and Income Distribution in ASEAN-5: What Are the Links[R].IMF Working Paper,2013.
- [52]AREZKIR., P.BOLTON, S.PETERS, F.SAMAMA, and J.STIGLITZ.From Global Savings Glut to Financing Infrastructure[J].Economic Policy, 2017(4):221-261.
- [53]中国“一带一路”贸易投资发展报告2021[R].商务部国际贸易经济合作研究院,2021.
- [54]中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[R].国家统计局,2022-2-28.
- [55]麦肯锡全球研究院.中国与世界:理解变化中的经济联系[R/OL].(2019-07)[2022-02-22].<https://www.mckinsey.com.cn/wp-content/uploads/2019/12/中国与世界:理解变化中的经济联系-中文全文-Final.pdf>.
- [56]白 洁,苏庆义.CPTPP的规则、影响及中国对策:基于和TPP对比的分析[J].国际经济评论,2019(1):58-76+6.
- [57]董振华等.治国理政方法十讲[M].北京:人民出版社,2017.

(收稿日期:2022-02-22 责任编辑:肖 磊)

## The Era Background of China's Institutional Opening: Historical Logic and Practical Basis Zhao Wei-hong, Zhang Xu

**Abstract:** Economic globalization constitutes the historical conditions for the theory and practice of China's opening to the outside world. The process of economic globalization is also the process of the formation and development of the world market system. This process is increasingly dependent on the construction and improvement of institutions. Driven by international organizations, in addition to the global mobility of commodities and factors, economic globalization is also manifested in market rules and the integration of standards and systems. China's transition from commodity and factor flow-based opening to institutional opening not only reflects the general laws and development trends of economic globalization, but also adapts to the characteristics and needs of China's transition from high-speed development to high-quality development. It is suggested to promote institutional opening mainly from the following aspects: take the opportunity of applying for CPTPP and DEPA to connect with international high-level rules in service trade, digital economy, intellectual property and other fields; strengthen the institutional innovation function of free trade pilot zones and free trade ports, accelerate the implementation of the comprehensive market access negative list system reform; promote the construction of the "Belt and Road" system, and promote the incorporation of investment and trade rules with developing countries as the main body into the multilateral system of economic globalization.

**Key Words:** Institutional Opening; Era Background; Historical Logic; Practical Basis