

构建开放型经济新体制 打造高水平开放新格局

杨长涛

构建开放型经济新体制，对于我国继续抓住用好重要战略机遇期，打造互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济新格局具有十分重要的意义，是新时期以开放促改革促发展促创新的关键一招。

构建开放型经济新体制，是适应国际国内条件变化新趋势的客观要求

国际金融危机爆发以来，全球政治

经济格局深刻调整，国内经济社会发展进入新常态，我国与世界的经济关系继续发生变化，加入WTO带来的开放红利已基本释放，迫切需要创新开放型经济体制，为我国经济长远发展再造“开放红利期”。

（一）全球经济形成“三个梯队”格局，我国与世界经济的“两竞争两互补”关系渐趋明朗。21世纪以来，全球经济

格局最引人瞩目的变化是以金砖国家为代表的新兴经济体崛起，在传统的“发达国家”和“发展中国家”二元结构中开辟出第三极力量，使世界经济逐步形成发达经济体、新兴经济体和发展中国家的“三个梯队”格局。其中，我国经济保持中高速增长，基础设施比较完善，制造业实力雄厚，产业结构不断升级，经济发展迈向中高端，在第二梯队中最引



人瞩目,与其他两个梯队及第二梯队其他国家逐步形成“两竞争两互补”关系。一方面,劳动密集型产业与发展中国家仍存在较强竞争,而船舶、新能源、通信设备等资本和技术密集产业与发达经济体的竞争也日益显现。另一方面,我国与发达经济体的产业结构总体仍呈互补态势,而充裕的资本、完整的工业体系、强大的制造能力和不断提升的人力资源水平,与发展中国家以自然资源和非熟练劳动力为主的要素禀赋形成明显互补。这要求我国既要打造国际化法治化营商环境,进一步扩大向发达经济体开放;又要实施更加积极主动的开放战略,拓展以发展中国家为主的经济合作新空间。

(二)经济全球化进入新旧动力转换期,国际经贸规则迈向高标准广覆盖。上世纪90年代始,美国两轮创新带动世界经济进入长周期上行阶段,创造了巨大的需求增量;跨国公司对外投资和产业转移步伐加快;WTO普遍大幅降低各成员国的关税和非关税壁垒。在这些因素共同推动下,经济全球化快速发展,国际贸易增速明显高于世界经济增速,我国成为经济全球化的最大受益国之一。国际金融危机爆发后,发达经济体经济复苏疲弱,长期潜在增长率下降,进口能力明显减弱;美国等推行再工业化,鼓励制造业回流,跨国公司对外投资意愿下降;加之多哈回合谈判迟迟未能取得突破,经济全球化的传统动力明显弱化。然而,新兴经济体和发展中国家经济继续较快增长,在全球进口、引进外资及对外投资中的地位上升,成为经济全球化重要的新动力源。同时,区域经济合作蓬勃发展,各类自由贸易协定大量涌现。美国力推跨太平洋伙伴关系协定(TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)谈判,目前TPP已正式签署。这两个协定不仅包括WTO框架下的传统议题,而且包括国有

企业、劳工、环境保护、电子商务等21世纪新议题,且各领域规则皆达到或接近发达经济体国内法的高标准。这要求我国既要抓住来自新兴经济体和发展中国家的机遇,提升经贸合作层次;又要应对来自发达经济体的挑战,加快构建开放型经济新体制,在新一轮全球化规则制定中赢得主动、赢得优势,进一步发挥以开放促改革、促发展的作用。

(三)全球经济治理体系继续重组重构,给我国带来更多机遇也带来更多责任。国际金融危机爆发以来,世界多极化趋势更加明朗,全球治理的理念和结构继续发生改变。“华盛顿共识”代表的新自由主义影响力进一步下降,全球治理更加重视国家能力建设、更加强调促进平衡发展、更加注意防范系统性风险。二十国集团成为全球宏观政策磋商协调的核心机制。国际货币基金组织、世界银行的份额和投票权结构及高层管理人员构成进一步体现发展中国家的愿望和利益。金砖国家、上海合作组织等在国际和地区事务中的作用也进一步提升。美国国家情报委员会认为,未来15—20年,全球权力分散化趋势将更加明显,霸权治理更多让位于网络化和联盟化治理,美国面临如何与新兴伙伴合作重塑国际体系这一重大问题。全球经济治理体系深刻变化,为我国参与塑造世界经济格局、提升话语权和影响力提供了历史性机遇。要抓住这些机遇,必须实施更加积极主动的开放战略,创新开放型经济体制,为全球经济治理体系改革注入更多活力。同时,要顺应国际社会对我国的新认知和新期待,在力所能及和范围内提供更多公共品,积极承担国际责任和义务,合作应对各种全球和区域性挑战。

开放型经济新体制将具备五个显著特征

特征一:更加开放。突出体现在对

外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理模式,扩大服务业开放。过去,我国外商投资采取逐案审批加产业指导目录方式,易出现自由裁量权过大和政策波动,不利于稳定外国投资者预期,也易导致腐败。与该方式相比,负面清单明确列明禁止或限制外资进入的领域,政府审批权力仅限于此。负面清单之外的领域,外资享有与内资平等进入的国民待遇,实行备案制管理。这有力地限制了对外资准入的自由裁量权,是当前发达经济体推动投资自由化便利化的主要模式。中美投资协定、中欧投资协定谈判皆以负面清单模式为基础,上海等自由贸易试验区外资准入也采取这一模式。下一步,我国将以负面清单模式为基础,在维护国家安全前提下,分层次、有重点放开服务业领域外资准入限制,推进金融、教育、文化、医疗等领域有序开放,放开婴幼儿养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制,进一步放开一般制造业,在交通、电信等基础设施以及矿业等相关领域逐步减少对外资的限制。这将为境外投资者创造更加开放、稳定和可预期的政策环境。

特征二:更加主动。一是更加主动走出去。我国已进入高水平引进来和大规模走出去并重的阶段。通过对外投资和工程承包,特别是通过国际产能合作,有利于化解钢铁、水泥、船舶等严重过剩产能,提升轨道交通、工程机械等中高端装备制造业国际竞争力,推动产业结构转型升级,也有利于更好地利用国外技术、品牌、市场和要素等资源,构建我国企业主导的分工链条,增强统筹国际国内两个市场、两种资源的能力。下一步,应从战略层面切实增强对走出去的统筹谋划和指导,将企业、个人自发性走出去与国家对外战略紧密结合,解决无序投资、恶性竞争等问题,建立管理、促进、服务“三位一体”新体

制,提高走出去自由便利程度、全球布局能力和风险防范水平。二是更加主动推进“一带一路”建设。“一带一路”是新时期我国对外开放的重大战略。“一带一路”的主要合作伙伴是欧亚大陆新兴经济体和发展中国家。通过加快宏观政策沟通协调、基础设施互联互通、贸易投资金融合作及科技社会人文交流,将更好地发挥我国与沿线发展中国家要素禀赋和产业结构互补的优势,打造利益共同体、责任共同体和命运共同体,拓展对外合作新空间。下一步,应集中优势资源,加快推进“六廊多港”的标志项目建设,推动重点国别合作,加强对“一带一路”沿线国家的宣传,形成国内推进“一带一路”合力。三是更加主动参与全球经济治理。一方面,应在既有框架下促进世界贸易组织为核心的国际贸易体系建设和国际货币基金组织为核心的国际货币体系改革,推动多哈回合谈判,增强我国在国际货币基金组织中的话语权和影响力。另一方面,应通过构建面向全球的高标准自贸区网络,稳步推进人民币国际化,以亚洲基础设施投资银行等为基础打造以我国为主的国际开发性金融体系,逐步形成新兴市场和发展中国家主导、我国在其中发挥更大作用的全球经济治理“第二轨”。同时,在应对气候变化、重大传染病防治、能源安全、粮食安全等领域承担更多责任、发挥更大作用。

特征三:更加高效。突出体现在构建外贸可持续发展新机制。改革开放后很长时期,我国依靠低要素成本承接产业转移,参与国际分工和国际贸易,虽已成为第一货物贸易大国,但总体居于全球价值链中低端,大而不强、大而不优问题突出。2011年我国出口中国内增加值占比仅67.9%,远低于美国的85%、日本的85.1%,也低于德国的74.5%。当前,我国外贸发展出现产业转入放慢、订单转出加快、要素成本上升、传统优

势下降的“一慢、一快、一升、一将”态势,迫切需要转变外贸发展方式,提高在全球价值链的分工地位,提升质量和效益。下一步,应着力破解制约外贸可持续发展的体制机制障碍,加强贸易政策与产业政策协调,推动制造业和服务业融合发展,加快外贸转型升级基地、贸易平台和国际营销网络建设,大力培育技术、品牌、质量和服务等竞争新优势,提高贸易便利化水平,促进外贸体制增效升级。

特征四:更加平衡。沿海开放和内陆沿边开放将更加平衡,形成陆海内外联动和东西双向开放新格局。重点是解决制约内陆沿边开放的体制机制和政策环境问题。从内陆看,不靠海、不沿边,历来是对外开放的薄弱地区,应加快“中欧班列”等国际运输通道建设,培育包括整机生产、零部件、原材料配套和研发结算在内的加工贸易产业集群,推进大通关体制改革,夯实内陆开放型经济发展基础;同时,应大力发展服务贸易、跨境电商、市场采购等“轻型贸易”,弥补内陆区位优势,提升内陆开放层次。从沿边看,应着力推进重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区等开放平台建设,在条件允许的地方设立跨境旅游合作区、进口加工区等新平台,允许沿边重点口岸、边境城市、边境经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。对发达经济体开放和对发展中国家开放将更加平衡,形成“两个开放”新格局。对发达经济体开放的重点,应是继续进口先进技术和设备及引进高端产业资本,并将引资与引智、引技相结合;继续通过与其主导的新一轮全球化高标准规则接轨,倒逼国内体制机制改革深化。对发展中国家开放的重点,应是发挥我国商品、资本、技术和市场优势及改革开放成功经验,扩大机械设备等资本品出口,加大走出去力度,帮助其改

善基础设施、改进体制机制、推进工业化和城镇化进程,同时更多更好地利用其丰富的自然资源、充裕的劳动力和日益增长的市场需求,推动我国经济结构升级。

特征五:更加安全。随着对外开放程度进一步提高,如何处理好开放和安全的关系,在开放中维护国家安全利益,是我国必须认真面对、积极探索并着力解决的问题,也是贯穿开放型经济新体制方方面面的问题。关键是要提高开放型经济治理能力,明确安全责任主体,构建完善的风险评估、防范和应对程序,依法维护和保障安全。其中,外商投资国家安全、走出去安全、经贸安全和金融安全是重点解决的四个问题。在扩大外资准入的同时,可通过明确审查范围、设置消危措施、提供“安全港”保证等,完善外商投资国家安全审查机制。在促进走出去的同时,应加快商签双边投资保护协定,健全领事保护机制,完善对外投资保险市场,增强走出去企业和个人抵御风险的能力;同时,应规范走出去秩序,特别是强化对国有和国有控股企业走出去经营活动的监督与管理,防止国有资产流失,防范假借走出去侵吞国有资产的行为。在提升外贸竞争力的同时,应加快出口管制立法,构建和实施设计科学、运转有序、执行有力的出口管制体系;加强对进口影响的评估,进一步完善产业安全预警机制。在扩大金融开放的同时,应重点健全系统性风险监测预警、评估处置及市场稳定机制,加强对短期投机性资本流动和跨境金融衍生品交易的监测,在国际国内金融市场波动性增大情形下,更加审慎推进资本项目开放,防范和化解金融风险。

(作者单位:国家发展改革委对外经济研究所)

责任编辑 韩璐