

## 构建开放型经济新体制谋划未来发展格局

文 \_ 王宏淼

当前,随着我国改革进入攻坚期和深水区,发展处于换挡期和转型期,对外开放也步入深化期和升级期。从国际看,世界经济复苏不十分稳定,发达国家经济在政策刺激下总体趋于改善,但新兴经济体普遍减速、金融风险明显上升,中国经济发展面对的外部冲击加大。以更高水平的对外开放促进国内体制改革,加快推进制度创新,构建开放型经济新体制,谋划未来发展的战略格局,不仅迫切,而且具有深远意义。

### 对外开放基本条件的深刻变化

今天,中国开放型经济已站在新的历史起点上,面临的格局和环境已今非昔比。

由于基础条件的改变,我国在国际社会的定位发生了重大变化。目前我国经济总量居世界第二位,是第一大贸易国、第一大出口国、第二大进口国、第二大吸收外资国、第三大对外投资国、第一大外汇储备国,这是我国长期执行改革开放这一基本国策的结果,为我国进一步发展提供了坚实的物质基础。持续的经济增长、巨大的潜在市场、迅速扩展的基础设施、系统的产业配套能力,充足的资金和劳动力以及不断成长的本土企业,也为我国参与经济全球化提供了有利条件。发达国家和发展中国家都更加注重与中国的合作。

同时,随着综合国力提升,我国在国际治理体系中的话语权和影响力不断增加,在重大国际和地区问题

上的立场和态度受到了更多关注。在全球经济再平衡、市场开放、人民币汇率、知识产权保护、应对气候变化等方面,国际社会越来越不把我视为发展中国家,对我国的要求越来越高,中国也成为近年涉及国际贸易摩擦最多的国家。

世界发展历史中,围绕定价权和市场份额的激烈争夺从来就没有停止过。随着中国全方位融入国际社会,我们自身对参与经济全球化的预期也在不断提高,迫切需要更多地提高主动性和自主性,在国际贸易投资、货币金融、区域组织、环境合作和全球治理等方面发出自己的声音,参与国际规则制定,更好地保护本国利益。

**世界格局大调整,国际经贸规则重构,对经济全球化的走向产生深远影响。**在经历了国际金融危机和债务危机的巨大冲击之后,世界格局正在发生重大变化。发展中国家成为拉动世界经济增长的重要力量,一批新兴经济体快速崛起,金砖国家占全球经济总量的比重超过20%,全球经济格局“东升西降”更加明显。全球需求结构深刻调整,要求我国在巩固传统市场的同时,加快开拓前景广阔的新兴市场。

危机后发达经济体中除美国复苏较快外,欧、日一时还都难以看到明显的恢复迹象。随之而来的是贸易保护主义加剧,大宗商品的定价权和资源争夺更为激烈,国际实物供给者与货币供给者的分离,要求全球货币金融体系进行深刻调整。伴随发达经济体缓慢复苏

和新兴经济体的快速发展,贸易和投资或将在未来几年进入新一轮繁荣,从制造业到服务业整体产业链的全球化国际分工将进一步深化,跨国并购将出现新的高涨。

和平与发展仍是时代的主题。在没有大的政治军事冲突前提下,国际相互依赖格局和经济全球化趋势不会发生根本逆转。区域经济合作蓬勃发展,区域一体化更加多元发展,各种类型的自由贸易协定大量涌现,国际经贸规则重构,国际货币金融体系调整,都将对经济全球化的走向产生深远影响。

**蓬勃发展的新一轮产业革命既是中国对外开放的历史机遇,同时也是巨大的挑战。**随着以互联网、清洁能源和服务业创新为核心的第三次产业革命席卷而来,国际产业竞争与合作的态势正在发生重大变化。在发达国家“再工业化”政策的牵引下,一些中高端制造业向发达国家回流。由于综合制造成本上涨,劳动密集型产业特别是低端制造环节加速从新兴经济体向更低成本国家转移。服务外包、众包、分包和服务投资成为国际经贸合作新热点,为新兴经济体提升在全球价值链中的地位带来了机遇。新能源、大数据、云计算、物联网、3D制造、基因诊断与修复等新技术革命取得新突破,抢占产业制高点的竞争日趋激烈,虚拟货币与互联网金融也都在探索和发展中。历史证明,每一次产业革命都为后发国家成功实现“赶超”打开“机会窗口”,这既是中国实现民富国强与民族复兴的千载难逢良机,同时也是巨大的挑战。

### 我国对外开放格局的基本判断

**我国已处于全方位开放阶段。**36年来,通过分阶段、分层次渐进推进的空间和部门开放策略,中国对外开放经历了三个台阶的跃进,分别是20世纪80年代以招商引资政策和经济特区设立为标志的“起步走”,20世纪90年代被1992年邓小平“南方谈话”所推动的“大步走”,以及2001年“入世”后在WTO框架下的全方位开放“稳步走”。我国逐步形成了以沿海为先导、

以内地为依托,以FDI流入和贸易流动为主要内容、非FDI和服务贸易为辅,以加工贸易与经济技术合作为重点,以开拓周边国家市场、欧美和非洲市场等为目标,包括中国东部及东北、西北、西南等三大地带构成的多层次、有重点、点面结合的全方位对外开放格局。通过不断拓展对外开放的广度和深度,我国成功实现了从一个封闭半封闭的欠发达农业大国向全方位开放的工业大国的主动转型和伟大历史转折。对外开放为我国经济社会发展注入了新的动力和活力,推动了市场经济体制的建立和完善,提升了我国的综合国力、国际竞争力和国际影响力,它不仅成为本国经济发展的重要支柱,也促进了中国与世界各国的共同发展,对世界经济产生了深远的影响。这一历史进程所取得的成就无疑是巨大的,但由于长期以来的非均衡发展,其中的挑战也不小,累积了较多的负面问题。

**对外开放面临的五大挑战。**其一,过度依赖外需。2003年以来中国外贸依存度(进出口贸易额占GDP比重)大都在50%以上(最高时2006年约为67%)。而发达国家的外贸依存度一般在20%左右,美国、日本近20年来外贸依存度最高时均未超过32%,最低时仅为15%左右。中国近两年进出口增速放缓,但占GDP的比重仍在40%以上(2013年、2014年分别为46%、42%)。2008年9月后随着国际金融危机的升级和扩散,珠三角、长三角的进出口、就业和经济增长均遭重创,高度依赖国际市场的脆弱性在危机中已被人们认识。低效的高投资驱动下的资源与商品大进大出模式已经难以持续。其二,低成本优势不再。随着我国劳动力、土地等各类要素成本进入集中上升期,加上绿色发展理念下的环境约束趋紧,低成本制造和依靠政府补贴的传统优势受到削弱,竞争力逐步衰减。其三,自主创新不足。中国制造业乃至服务业因粗放式增长、自主创新不足、利润率低下等问题,始终处于全球产业链的末端。很多关键核心技术受制于人,一些重要产业对外技术依存度过高,服务贸易长期逆差,“学费”交了不少。其四,宏观管理难度加大。伴随经济开放度的提高,国际收支不平衡、人民币波动、货币管理与外储保值压力、

投机性资本涌动及与之相关的国内资产价格及国际能源价格大幅波动、国际经济周期的不同步,都给中国宏观经济管理带来极大的挑战。其五,随着世界经济的一体化进程加快,国家制度和不同市场法律规制上的落差,迫切需要政府自身职能的转变和改革。

**成就与问题都与“新重商主义”性质的开放经济体制密不可分。**中国开放经济的巨大成就及其上述种种问题,都源于自身的开放型经济体制。开放型经济体制是指一国或地区参与国际竞争与合作,促使要素、商品和服务在全球范围内优化配置的制度性安排。发达国家都不同程度实行过重商主义政策和体制,直至今日也并未完全取消。改革开放之后为实现经济赶超,中国也建立了具有某些“新重商主义”性质的对外开放体制。这一体制以优惠政策和超国民待遇为基础、以政府干预和补贴为支撑、以土地与廉价劳动力等要素禀赋为竞争优势、以积累外汇储备和经济高速增长为目标、以大量资源消耗和环境污染为代价,在推动中国成为世界贸易大国和FDI流入大国、积累巨量外汇储备、实现经济高速赶超并兼顾经济安全目标等方面功不可没,但其副作用同样巨大,弊端日益凸显。这种政策在很大程度上是以牺牲消费者利益来保护某些国家垄断企业、出口部门利益的,因此应当予以适当调整,否则对当代消费者的福利损害太大。随着人均收入的提高,消费者主权意识的觉醒已经在挑战中国现有的政策。日韩等东亚经济体“新重商主义”“重外轻内”的特点源自其国内市场狭小限制,中国作为一个大国,与它们的基本国情不同,是完全有可能以国民福利的改进为目标,兼顾内、外两个市场的协调发展的。在全球经济结构深刻调整,围绕制度、规则、技术的竞争日趋激烈的背景下,这样的体制更难以推动中国开放型经济高水平发展。

调整和创新已成为共识,构建开放型经济新体制势在必行。当前以至今后相当一段时间,中国对外开放都将处于深化发展和转型升级的阶段。如何巩固传统优势、增强创新优势,实现从低成本和数量驱动转向质量、效益和效率驱动,提高自主创新能力和国际竞争力,是摆在我们面前的重大课题。

## 构建开放型经济新体制的若干对策

全面深化改革的总体部署,着力点之一就是建立更完善、更具活力的开放型经济体系。其基本目标是,应对国际国内环境的变化,推动对外开放战略转型,全面提升中国开放型经济水平,进一步服务好国内经济发展模式转变,全方位、多层次发展国际合作,扩大同各国各地区的利益汇合、互利共赢,提升中国在全球分工中的地位,提升在世界市场中的定价权,提升在国际治理中的话语权。

**转变对外开放的思路,谋划对外开放新格局。**从韬光养晦向有所作为转变,扩大全方位主动开放。通过积极参与和引领国际经济合作竞争,扩大开放领域,放宽投资准入与准出,创造适合中国国情的对外开放秩序,实现国内国际要素的有序自由流动,资源的高效配置和市场的深度融合。

**对内实现区域协同开放。**扩展内陆沿边开放,让中国的广袤大地成为对外开放的热土。东部地区充分发挥引领作用,打造全球先进制造业和高端服务业基地,提升现代产业国际化水平;沿海省市加快发展海洋经济,参与21世纪海上丝绸之路建设;中部、西部依托本地优势,加快发展特色外向型产业,提高吸纳东部产业转移的能力。通过东、中、西部协同开放,形成全面开放的新格局。建设好、管理好现有国内四大自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点。

**对外在全球形成“陆海统筹、远近兼顾、东西互济、南北并重”的全方位开放新格局。**把建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)重大战略构想落到实处。推进中国—东盟自由贸易区、孟中印缅、中巴经济走廊等建设,打造东北亚、环南太平洋、印度洋经济合作圈。在次区域层面,深化泛北部湾、大湄公河、环南海区等地区的合作。积极参与高标准自贸区建设,推进中美、中欧投资协定谈判,加快与韩国、澳大利亚、海湾合作委员会等自贸区谈判

进程。加快基础设施互联互通,拓展国际经济技术合作新空间。积极参与国际治理,逐步成为国际政治经济体系的重要参与者和规则制定者。

**构建“小政府、大市场”的政治经济体制和公开透明、高效有序的新贸易投资体制,营造良好的发展环境,在全国激活创新活力。**构建开放型经济新体制不但是“外部”事务,更重要的基础还在于国内制度环境。要平衡市场机制与政府干预的关系。让市场在国际资源配置中发挥决定性作用,政府承担提供公共服务、规范经济秩序、建立社会公平、保障国家安全、优化生态环境等职能。继续简政放权,建立立足本土国情并与国际高标准制度规范接轨的贸易投资自由化便利化规则,高开放度的投资负面清单,高标准的劳工标准、环境标准和知识产权标准等,通过贸易投资体制创新,破除贸易投资壁垒,实现资源高效率配置。与其“补贴”,不如“减负”;与其“扶持产业”,不如“改善环境”;与其对“物”投资,不如对“人”投资。政府宜在三个方面施以诱导性政策促进技术创新:以教育培训政策提高劳动力质量,以减轻税负和差别税收政策激励企业创新主动性,以公共投资政策培育良好的创新环境和软性设施,使创新制度建设成为国家发展、对外开放和迎接新一轮产业革命的保障,形成大众创业、万众创新的制度环境。

**合理调整以出口导向、吸引外资和积累外汇储备为倾向的新重商主义战略及其宏观配套政策。**一方面,对内应通过产业、贸易、财政、金融、货币和外汇等宏观政策的综合治理,减少对外开放中的扭曲性干预和政府补贴,使价格信号显性化、有效化,发挥市场机制的配置和自动调整功能,实现进出口贸易和双向投资的合理有效增长。另一方面,鉴于中国内需一时还难以有很大起色,在一定时期内还必须高度依赖国际市场,我们在对外宣传方面必须高举“自由贸易”的大旗,对发达国家及某些发展中国家的新重商主义政策和保护主义倾向进行批判和斗争,为开拓中国的海外市场服务。

**转变外经贸发展方式,实现对外开放的安全与高效。**一是从外需依赖型向内需拉动型经济增长转变,

减少对国际市场的依赖。平衡不同市场的贸易份额,分散单一市场风险。二是从数量型增长向质量型、效益型增长转变,以科学发展观统领新型工业化,注重环境保护,注重国家安全,倡导自主创新,通过对出口征税、开征资源税和环境税等方式,保护国内稀缺资源,限制低价值、高投入、高能耗和高污染行业的发展和出口。鼓励通信、铁路、电站等大型成套设备出口,参与海外基础设施建设,让中国装备和中国服务享誉全球。三是调整出口退税、加工贸易政策和引资政策,减少制度性套利机会,鼓励外资投向中西部地区,协调区域经济发展。四是大力发展服务贸易,在自然人流动、跨境电商、金融合作、知识产权交易等方面获得新突破。五是推动人民币国际化、汇率市场化及其弹性调整,合理保持出口增速,适当增加贸易进口,稳妥推进以直接投资、合格的证券投资等形式的资本出口,深化外汇储备体制改革,努力实现国际收支的稳定、平衡和科学管理。六是密切关注国际短期资本动向,加大对国际收支的监测,防止资本易变性及外汇投机等带来的金融风险。七是在WTO、BIS等国际框架下创新各类金融制度,稳步推进产业、银行、资本市场的进一步开放,防范金融冲击,更好地服务于国计民生,提高国际竞争力。

**注重全球战略等方面的理论与政策研究。**我国正处在改革开放的关键时期,机遇前所未有的,挑战也前所未有的,国家发展和民族复兴迫切需要加强战略研究和理论创新。战略是全局性、长远性、基础性、趋势性乃至带有一定根本性的研究。一个国家的发展,大方向走对了,大战略不出错,就可以避免不应该走的弯路。当今世界日新月异,国际环境复杂多变,新技术革命突飞猛进,国家竞赛日趋激烈,在此背景下,知识创新、理论创新和前瞻性研究更为重要,对宏观政策的反应方向、应对时机和干预程度的要求更高,应密切关注新技术革命和国际政治经济动向,对若干事关全局,具有战略性、前瞻性的问题展开专题研究,以保证我们在国家发展和国际竞争中抢占先机,抢占未来制高点。□

(作者:中国社会科学院经济研究所副研究员)

(责任编辑 胡秀荣)