

从外向型到开放型的经济体制 跃迁与实践进路

王春丽 宣 凯

摘要：不论是外向型经济还是开放型经济，都是特定经济发展阶段及其发展战略指导下形成的一种经济形态或模式。改革开放以来，我国经历了从外向型到开放型经济体制的重要转型，这不仅是我国渐进式改革开放战略的重要经验，也是新时期探索新的经济发展模式和体制机制创新的重要实践。当前经济全球化进入新阶段，单边主义、贸易保护主义的挑战层出不穷，随着我国经济发展水平的不断提高，经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，发展中存在的不均衡不充分问题也日益凸显。面对新时代构建新发展格局的新要求，建设更高水平开放型经济新体制就要实行更加积极主动的开放战略，积极对标新一轮国际经贸规则，进一步深化自贸区改革开放，持续扩大内陆沿边地区开放，加快实施“一带一路”倡议，积极参与国际经贸规则谈判，坚持以开放促改革促发展，推动实现更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。

关键词：经济体制跃迁；外向型经济；开放型经济；贸易保护主义；经济全球化

基金项目：国家社会科学基金项目“国际经贸规则重构与我国高水平开放型经济新体制建设研究”（20BGJ021）

中图分类号：F121 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2021)10-0034-07

不论是外向型经济还是开放型经济，都是特定经济发展阶段及其发展战略指导下形成的一种经济形态或模式。表面上看，开放型经济与外向型经济这两种模式有一定的相同之处，二者都面向国际市场，立足于对外开放，着力于参与国际分工合作，以拓展外部市场来解决技术、资本、人力和设备等资源要素的流动与配置问题，配套相应的政策法律或体制机制，从而带动国内经济发展或提高经济发展水平，但实际上它们之间还是有较大的差别。开放型经济是相对于外向型经济的更高层次，它不仅在内涵上比外向型经济更丰富，在形式上也比外向型经济更自由。从最初的经济特区到沿海开放城市、沿海经济开放区，从经济技术开发区、保税区和出口加工区到自由贸易试验区、自由贸易港和边境跨境经济合作区，从主要依靠优惠政策与灵活措施到对标国际经贸规则推动对外开放向投资贸易自

由化、规则开放透明化、监管公平高效化以及营商环境便利化的方向发展，我国经历了从外向型经济到开放型经济及其体制构建的重要转型，这不仅是我国渐进式改革开放战略的重要经验，也是新时期探索新的经济发展模式和体制机制创新的重要实践。

当前，经济全球化进入新阶段，单边主义、贸易保护主义的挑战层出不穷，全球生产、贸易与投资体系已经逐步由传统模式向新型模式转变，国际经贸规则正在从以WTO多边贸易协定为主导向以双边、区域、次区域贸易协定为主导转变，高标准广覆盖的国际经贸规则成为重塑世界经济格局的重要因素与趋势之一。与此同时，我国已成为世界第二大经济体、第一大贸易国和第一大外汇储备国，国内市场空间广阔，资金供给充裕，基础设施和产业配套能力日臻完善，企业国际化经营的支撑保障

能力显著增强，这为我国全面扩大开放、积极参与国际分工合作奠定了坚实的物质基础和提供了有利的市场条件。中国广阔的国内市场需要更优化的营商环境为资源要素自由流动提供市场基础，巨大的生产能力需要更开放的投资贸易体制为中国产品参与国际竞争提供制度保障。这都要求我国正视国际经贸规则重构现状，实行更加积极主动的开放战略，积极对标新一轮国际经贸规则，构建以我国为核心的自贸区网络，加快培育国际竞争新优势，从而实现与其他贸易伙伴合作共赢的发展目标。

一、外向型经济的内涵及其体制构建的历史经验

外向型经济是与内向型经济相对应的一个概念，它以比较优势理论为依据，以出口导向为发展战略，强调通过国际市场，充分利用外部资源和要素，以此在国际竞争中谋求发展进而带动本国经济增长。就此而论，外向型经济本质上就是出口导向发展战略下形成的一种经济类型。在外在形式上，它的产业结构和企业行为均以国际市场为导向，更多的时候表现为一种“两头在外”的生产模式；而在客观意义上，它以扩大出口来占领国际市场，从而促进本国的技术升级和经济发展。^① 上世纪七八十年代，拉美国家一直采取的进口替代战略遭遇了发展瓶颈，而东亚地区特别是亚洲“四小龙”采取的出口导向战略却取得成功。我国作为一个后起的发展中国家，在借鉴亚洲“四小龙”成功经验的基础上，逐步放弃了新中国成立以来一直沿用的进口替代战略，转向采用以出口导向战略为主，并在这种战略指导下形成了一种相对独特的以“出口创汇”为核心的外向型经济发展模式或经济形态。^②

与外向型经济发展模式的阶段性、变动性和调整性相适应，外向型经济的体制构建并没有表现为一套完备的体系，而是在对外开放战略指导下的一系列支持政策和鼓励措施。如：为发挥改革的引领和示范作用，在经济特区实行特殊政策与灵活措施，以探索和积累经验；为鼓励出口增加贸易顺差，在沿海地区实行的一系列“奖出限入”的贸易保护政策；为了引导外商投资并保护本国产业发展，以正面列表的方式制定和颁布了外商投资产业指导目录；为促进本国出口工业的发展，在汇率、税制和信用上给予出口生产企业较多的优惠政策。

总体而言，我国的外向型经济及其政策调整走过了相对曲折的过程，主要转折点有两个：一是

1978年改革开放以后，二是2001年加入WTO。20世纪70年代末，伴随着中美关系实现正常化，中国开始打开国门迈向世界，对外开放正式起步并进入探索阶段。在此阶段，中国对外开放主要是一种政府政策主导下的渐进式开放。一方面，为了拓展出口贸易和吸引外商投资，政府综合运用价格、汇率、利率、税收、信贷等手段提供优惠政策，如向出口企业提供优惠利率贷款、退（免）税、价格支持等出口补贴政策，对外商投资企业除了给予税收优惠政策之外，还放宽了许多进出口方面的管控。另一方面，从1980年中共中央、国务院批准设立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区，并允许特区实行对外经济活动特殊政策和灵活措施开始，到1984年进一步开放14个沿海港口城市，1985年、1988年、1990年先后将长江三角洲、珠江三角洲、闽南三角区、辽东半岛、山东半岛、浦东新区等划入沿海经济开发区，随后开始探索设立保税区，并于1992年将对外开放逐步扩大至沿江及内陆和沿边开放城市。至此，我国对外开放完成了由点到线、由线到面，从沿海到内陆的探索阶段，并取得了较为明显的效果。一是对外贸易增长迅速，1978年至2001年间，中国进出口额从206.4亿美元增长到5097.7亿美元，几乎实现了每五年翻一番的增长态势，增长率也高于同期国内生产总值和世界贸易增长率，进而推动对外贸易依存度从9.8%提升至43.98%；二是利用外资稳步发展，1983年中国利用外资仅有22.6亿美元，2001年中国利用外资已达496.72亿美元，比1983年增长了近20倍，外商直接投资占实际利用外资总额的比重也从40.71%上升至94.38%，利用外资结构获得了极大改善。

在政府政策主导模式的推动下，虽然我国外贸体制日趋完善，基本形成了符合社会主义市场经济要求和适应国际通行规则的外贸体制框架，也逐渐形成由沿海、沿江、沿边到内地全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，但不可避免的是这种开放模式仍然具有明显的局限性：（1）开放程度受限制。政策开放模式的主动权掌握在政府手中，为了自身利益的考虑，政府会有意识地掌控开放的深度和广度，对一些需要依托出口和投资带动的产业，政府会出台鼓励政策，放松管制；而对那些认为需要保护的产业，政府则会出台限制性政策，例如提高关税和准入门槛，从而降低了对外开放的程度。（2）开放范围不确定。政府主导的政策开放是一个逐步探索和推进的过程，为了与我国或地区的经济发展保持同步，对外开放政策也必然处于不断调整

和变动过程中，这种调整和变动不仅体现在政策针对的领域方面，如对服务业的渐进式开放，也体现在开放政策的内容方面，如对关税政策和汇率政策的反复修订。(3) 开放区域有差别。这里的开放区域具有两层含义：一是指国内的不同区域和部门，如前所述，在政府政策主导开放模式下，我国对外开放有个区域先后的问题，如沿海地区的开放先于内陆地区，竞争力强的地区开放快于竞争力弱的地区；二是指国外的不同国家和地区，作为相对独立的经济体，中国对不同国家和地区也采取了并不统一的对外开放政策，这种不统一主要受到双边关系的影响。^③

鉴于政府政策主导型开放模式的局限性，更为全面融入全球经济一体化和参与国际分工，中国于1986年就开始申请恢复关贸总协定缔约国地位，到2001年正式加入世贸组织，中国对外开放自此进入了与WTO规则相匹配的模式调整期，即以深度参与经济全球化为主要特征、全面提高对外开放水平的新阶段。在此阶段，我国外贸体制改革持续深化，并建立起符合世贸组织规则的进出口管理法律框架。通过不断改革审批制度，简化审批流程，放宽市场准入，降低进口产品关税，取消所有不符合世界贸易组织规则的进口配额、许可证等非关税措施，中国对外开放加速发展，并在多个层面成效显著。如：贸易规模持续扩大，在世界舞台地位显著提升；贸易质量不断提升，贸易结构持续优化；利用外资规模和质量全面提升，“走出去”步伐加快，合作水平不断提高等等。

在对外开放进程中，由于中国外向型经济是基于政策支持而形成的，这同发达国家基于市场形成的开放型经济截然不同。通过区域开放优惠政策、产业投资指导目录进行财政、税收、金融、进出口、技术、人才等倾斜政策精准施策，造成所有制歧视、产业歧视和空间歧视等，形成各种生产要素扭曲，扩大了区域、行业与就业群体之间的发展差异，这些都不利于市场在配置资源中起基础性作用。完整的开放政策包括对外开放和对内搞活（开放），但我国在实施过程中一直偏向于以开放促改革的对外开放优先政策，这种非公平公正的市场竞争环境，不仅造成了我国无形资产的流失和外资行业的垄断，还导致国内自主品牌和核心技术难以培育。特别是当对外开放优先政策与区域竞争相结合，就容易造成我国经济运行中的重大结构性失衡，如区域发展失衡、国内有效需求不足与过度依赖出口市场等经济结构性失衡等。在遭遇外部需求

危机时（比如中美贸易战），对外向型经济的修修补补已经无济于事，必须实现开放型经济的战略创新，高水平对内对外开放必须实行以公平竞争为基础的经济政策。

二、我国开放型经济体制的阶段性特征及其成效

理论上，开放型经济是在市场经济范畴下以自由贸易理论为指导，通过更加公平和中性的贸易与投资政策，确保生产、交换、分配、消费等环节都实现自由化、市场化和国际化的经济模式。实际上，开放型经济以实现资源在全球范围的最优配置为导向，以降低关税壁垒和提高贸易投资自由化为手段，通过将本国经济与国际市场相连接，从而促进商品、要素与服务在不同国家之间自由流动。作为开放型经济的重要基础与支撑，开放型经济体制本质上就是一套按照市场体制和国际规则进行经济活动的运行机制和法律制度。这种制度模式主要具有以下特征：一是更大程度上发挥市场在资源配置中起决定性作用，给予贸易、投资、金融、人员往来、航运等更大的自由和方便；二是以更高程度上参与国际市场和国际分工为目标，明确了经济主体对外经营的自主权以及直接参与国际市场竞争的机会和权利。^④其总体目标是：以更加积极主动的开放战略适应经济全球化新形势，通过构建更自由、更便利、更丰富的制度体系，推动国内外商品、生产要素和服务的双向自由流动，实现资源高效配置，促进市场深度融合。其主要内容包括：贸易自由化与便利化的制度安排、投资自由化与便利化的制度安排、金融国际化与资本账户开放、生产要素的跨境有序自由流动的的制度安排，以及安全高效的监管制度与监管能力建设。

虽然我国从2001年加入世贸组织开始就试图在对外开放的体制机制方面与国际规则接轨，但由于此阶段以规模和出口导向为主的外向型经济模式并未发生根本改变，对外开放依然表现为以外向型经济增长所依赖的低成本竞争优势为重要支撑。2008年国际金融危机爆发，外部环境不确定性显著增强，全球贸易格局变化和竞争加剧，投资贸易保护主义有所抬头，双边和区域贸易协定谈判持续升温，国际投资贸易规则呈现新变化。为了适应国际贸易格局变化和参与国际经贸新规则重构，2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了“构建开

放型经济新体制”的目标。^⑤2014年12月5日,习近平总书记在加快自由贸易区建设集体学习时再次强调要“加快构建开放型经济新体制”。^⑥为实现构建开放型经济新体制的目标,中央的顶层设计和战略部署主要从对内对外两个方面进行重点突破。其中,在对外开放方面,一是继续推动双边、多边或区域、次区域贸易谈判,通过投资贸易自由化等制度安排,助力实施区域经济一体化战略。近年来,我国除了在多边贸易谈判方面继续维护WTO规则并积极推动WTO改革,在双边、区域、次区域贸易谈判方面也先后与多个国家和地区签署了若干个自贸协定,自贸伙伴遍及欧洲、亚洲、大洋洲、南美洲和非洲。目前,我国正在与27个国家进行12个自贸协定谈判或者升级谈判,其中RCEP已成功签署,中日韩、中国—新加坡、中国—新西兰自贸协定正在升级谈判。二是在我国一些具备条件的省、市、地区探索设立自由贸易试验区,以此来促进政府职能转变,推动贸易和投资便利化,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。2013年以来,我国先后创建了上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等18个自贸试验区,进一步完善了陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。三是加快实施“一带一路”倡议,全面推进与沿线国家和地区的经贸、文化、安全合作,带动我国沿边地区和内陆地区的发展,构建利益共同体、命运共同体和责任共同体。截至2020年12月,我国已经与138个国家和31个国际组织签署了203份共建“一带一路”合作文件,“一带一路”倡议正以其推动共同发展的实际效果赢得越来越多国家的支持。在对内开放方面,一是支持内陆城市增开国际客货运航线,结合中欧班列,发展多式联运,形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。截至2020年12月,国内中欧班列累计开行超过百列的城市增加到了30个,通往欧洲21个国家106个城市,覆盖了大部分的中东欧国家。二是加快沿边重点口岸、边境城市、经济合作区同周边国家和区域基础设施互联互通建设,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设,形成全方位开放新格局。^⑦目前,我国已经设立和正在筹划的跨境经济合作区有近10个,分别位于吉林、黑龙江、内蒙古、云南、广西、新疆、西藏等地,而以新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴和孟中印缅经济走廊等为代表的六大经济走廊,正通过加强

与周边国家铁路、公路、油气和光缆通道的基础设施建设,推动沿边地区从对外开放落后地区转变为对外开放前沿地带。

基于此,我国构建开放型经济新体制也取得了一些成效,主要涉及到对外贸易体制、外商投资管理体制、对外投资管理体制、涉外金融体制以及行政管理体制等多个方面的改革与创新。其中,在对外贸易体制方面,通过放宽对外贸易领域的行政管理和审批权,改革海关监管、检验检疫等制度,简化与对外贸易促进相关的、符合国际惯例的进出口商品的交换和流通过程,将进出口商品的定价权交由国际市场供求关系来调控,对外贸易体制的便利化程度日益增强。在外商投资管理体制方面,主要通过改革市场准入来营造公平竞争环境,对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式,全面推行普遍备案、有限核准的外商投资管理制度,努力提高外商投资便利化水平。在对外投资管理体制方面,通过明确企业投资主体权利、改革涉外投资审批体制、优化对外投资配套支撑体系、完善多双边的保障机制等安排,为中国企业对外投资提供便利化的环境。在涉外金融体制方面,通过改革外汇管理体制,转变外汇管理服务方式,鼓励金融创新和构建金融服务支持体系,为涉外企业贸易投资便利化提供金融保障与支撑。在行政管理体制方面,以建设一个与高标准国际贸易和投资接轨的管理体系为目标,以建立行政权责清单制度、深化行政审批制度改革为抓手,通过简政放权、放管结合、优化服务等措施,加快转变政府职能和管理模式,为企业创造一个公开、透明、法治的营商环境,以此激发市场活力和高质量发展动力。^⑧

三、构建契合新时代诉求的更高水平开放型经济新体制

面对世界经济格局的深刻变革,党的十九届四中全会提出了“构建更高水平开放型经济新体制”,应对日趋严峻的国际经贸环境,党的十九届五中全会又进一步明确提出“建设更高水平开放型经济新体制”。如前所述,构建开放型经济新体制即构建一种能促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合的制度模式,而更高水平的界定则是为了有效适应我国经济发展新阶段和复杂多变的国际形势,要求对标已有高标准和最先进的国际经贸规则体系来完善自身的规则等制度设计和安排。

(一) 更高水平开放型经济新体制具有更明确的时代内涵

当前,我国面临日趋复杂多变的发展环境,国际经贸格局、政治安全、科技文化等都在发生深刻调整,国际经济多元化竞争加剧,贸易投资保护主义有所升温,特别是以 CPTPP、USMCA 和 EPA 为代表的区域贸易协议先后推出高标准、广覆盖、公平意识更强的贸易规则体系,全球经贸格局正在加快演变和重塑。加之我国跨入中等收入国家行列,传统比较优势加速弱化,国内经济进入新发展阶段,劳动力、资本、土地等要素价格持续上升,对外贸易摩擦导致人民币持续升值,能源、资源和生态环境约束趋紧,要想形成一个完整的集生产制造、资源供给和市场规模在内的国际竞争新优势尚待时日。基于此,更高水平开放型经济新体制也就同时具备两个时代目标:

一是要顺应经济全球化大趋势,提升更高水平开放型经济新体制在日益激烈的国际竞争中的适应性。面对日益复杂的国际环境,如何推动国家积极参与全球治理体系与公共产品供给,推动建设多元平衡和利益共享的经济全面开放新格局,这不仅是对国家治理体系和治理能力现代化的当下考验,更是对国家经济发展战略、模式及其背后支撑体系的长期挑战。^⑨相对于开放型经济新体制而言,更高水平开放型经济新体制不仅要在经济全球化的背景下满足开放型经济体系的构建需求,还要在经济全球化形势出现新变化的情况下,更好地维护国家利益,确保对外开放的持续平衡和安全高效^⑩。

二是要立足我国迈向高质量发展阶段,使更高水平开放型经济新体制符合我国迈向高质量发展阶段的建设目标。就高质量发展阶段来说,我国的发展重点不再是以速度取胜,而是转向以质量为重。这一内涵体现在对外开放方面,则是要求我国加快培育国际竞争新优势,努力实现更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。就此而论,更高水平开放型经济新体制就是为了服务当下对外开放高质量发展的新目标,通过一系列的体制机制创新,推动我国提升整体国际竞争力。

(二) 更高水平开放型经济新体制具有更广阔的空间内涵

更高水平开放型经济新体制是开放型经济建设中的一种制度安排,开放型经济与外向型经济不同,它不仅着力于推动对外开放,更是要推动对内对外的全面开放,这一开放的空间范围与新发展阶段的内涵相统一。就此而论,我们要将更高水平开

放型经济新体制的空间内涵从侧重于扩大对外开放拓展至对内对外的全面开放,力求从空间布局的调整上来解决开放中的梗阻问题。就对内开放来说,要通过国内统一大市场建设,加快拓展和优化开放空间,形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。当前,我国改革已经进入深水区,内陆地区的基础设施逐步完善,国内互联互通的局面基本形成,此时限制开放的主要因素在于影响生产力布局的体制机制壁垒,只有通过国内统一大市场建设,破除制约要素流动的一切体制机制障碍,实现资源在全国范围内顺畅流动和优化配置,才能真正实现沿海、沿江、沿边、内地的全面开放。就对外开放来说,要通过统筹双边、多边、区域、次区域开放合作,形成面向发达国家、新兴市场和发展中国家全面开放格局。从国际市场的区域布局来看,我国对外开放长期以美日欧等发达国家为主,而近年来美日欧不断加快重塑世界经贸秩序步伐,强势推动对我国不利的合作方案,大幅增加了我国对外开放的制度性压力。对此,我国要通过统筹双边、多边、区域、次区域开放合作,既要创新合作模式、完善合作机制,继续深耕与发达国家等传统市场的合作,也要拓宽合作领域、加强政策协调,加快深化与新兴市场和发达国家的合作,还要推动互联互通、实现优势互补,着力深化与共建“一带一路”国家的贸易合作,这样才能逐步形成面向发达国家、新兴市场和发达国家的全面开放格局。

(三) 更高水平开放型经济新体制具有更先进的制度内涵

随着我国经济发展水平的不断提高,经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,发展中存在的不均衡不充分问题也日益凸显。建设更高水平开放型经济新体制,就是要从制度层面着手来改变这种现状,更大程度上发挥市场在资源配置中的决定性作用,破除部门之间的行政壁垒和地区之间的保护主义,以此促进商品和要素在各行业、各地区间自由流通。现代经济是一个循环体系,从循环系统角度看,虽然现有国际经贸规则呈现自由化、便利化与保护主义并行的发展态势,但随着全球经济一体化通过价值链、贸易链和供应链等向纵深推进,以有序促进国际国内要素自由流动为核心的体制机制保障仍是建设更高水平开放型经济新体制的应有之义。这就要求我国在继续开放投资领域的同时,进一步改变投资方式,以更好地利用国内国际两个市场、两种资源,为推动实现更宽领域的全面开放保

保驾护航。在开放投资领域方面，要突破传统的以贸易保护主义为主导的思维模式，加快推动先进制造业、服务业领域的扩大开放。在转变投资方式方面，要坚持引进来和走出去并重，通过营造良好的投资环境，创新对外投资体制机制，为我国企业参与国际竞争与合作营造公平的制度环境。

当前，新一轮经贸规则重构呈现新特点，除了原产地、“三无”和竞争中立等高标准规则的挑战之外，还试图通过“边境后”措施将谈判重心拓展延伸至一国境内的非经贸领域，包括生态环境、法律法规和制度建设等方面。对此，我国在制度开放层面就要积极适应新一轮国际经贸规则演变趋势，在继续深化传统规则体系涉及的贸易投资、金融监管等体制改革的基础上，重视新一轮规则重构覆盖的营商环境、服务贸易、竞争政策、知识产权等方面的改革，通过建立与国际先进规则接轨的市场规则来扩展开放的力度和深度。

四、新时期更高水平开放型经济新体制的构建路径

(一) 进一步深化自贸区改革开放，为新体制构建提供可靠经验

新一轮国际经贸规则呈现出大幅消除关税壁垒、减少各种非关税壁垒的发展态势，而“三无”（零关税、零补贴、零壁垒）规则作为此间的最高标准，正在逐步被几大有影响力的区域协定所接受，如 EPA、CPTPP、USMCA 都已体现了零关税的内容。当“三无”规则为这些极具影响力的区域合作协议乃至越来越多的成员国所接受时，就势必会成为新形式的贸易壁垒，无形中提高了非成员国参与国际经贸活动的门槛，随着这些协议成员国的增加，这个无形门槛的覆盖范围还会不断扩大^①。为此，自贸试验区作为更高水平开放型经济新体制建设的先行区，应该自主改革、大胆尝试，主动对接高标准国际经贸规则，形成与之相衔接的高标准市场经济体系，探索以“三无”规则为标准来大幅消除关税壁垒、减少各种非关税壁垒，改革与国际规则不相适应的补贴方式。^②

经过多年的改革试验，我国先行试点的自贸区围绕服务国家战略，结合当地实际开展各具特点、各有侧重的探索，形成了一些可复制可推广的改革创新成功经验，如：实施外资准入负面清单管理、国际贸易“单一窗口”、企业专属网页政务服务新模式等，为我国开放型经济新体制建设打下了坚实

基础。为了满足更高水平开放型经济新体制的构建要求，结合此轮国际经贸规则重构的特点，自贸区的营商环境还要进一步优化升级，要积极对接国际经贸先进规则的“边境后”措施，将营商环境建设从基本的政府职能转变升级至更高层次的公平竞争市场环境层面。

新一轮国际经贸规则重构将谈判重点转向服务业市场的开放上，这对我国自贸区加快推进服务业开放提出了新挑战。2020 年我国自贸区压力测试力度进一步提高，负面清单数由 2019 年的 37 条缩减至 30 条，提高了服务业、制造业、农业开放水平。但与全国外商投资准入负面清单数的 33 条相比，这尚属相近水平。为此，可具体结合自贸区示范发展、重点领域扩大开放、形成制度创新体系、优化要素供给等多个方面来提升服务业全面扩大开放压力测试力度，推动建成与国际高标准经贸规则相衔接的服务业开放体系，为全国服务业扩大开放发挥更强的示范引领作用。

(二) 持续扩大内陆沿边地区开放，为全方位开放拓展内部空间

内陆地区开放开发应抓住全球产业重新布局和我中国新时代西部大开发转型升级的机遇，借助西部陆海新通道建设，将西部大开发与向西开放结合起来，通过完善区域合作的法律、政策、机制等体系，推动西部对外开放中的商品和要素流动型逐步向规则制度型转变。要促进东部地区产业西进转移，创新承接平台开发建设模式，打造高能级开放平台体系，营造市场化法治化国际化营商环境。要继续推动内陆同沿海沿边大通关协作机制建设，在落实“三互”的基础上，进一步深化体制改革，加强与国际通行贸易规则对接，提升通关服务效率。要扩大内陆开放型经济试验区范围，通过因地制宜、科学规划、错位发展，提升枢纽城市的辐射带动作用，发挥节点城市的产业竞争优势，以区域统筹协调推动内陆全域开放，打造一批对外开放合作的新门户、新窗口和新高地，为实现资源在更广阔的空间高效配置提供引领和示范。^③

沿边地区开放开发要以融入“一带一路”倡议为立足点，以实现境内外互联互通为抓手，以辐射六大经济走廊为目标，从更高的站位和更大的布局来加以推动和落实。要因地制宜地探索边境地区开放合作的新模式，以重点开发开放试验区为先导，以沿边重要口岸城镇为支撑，以边境经济合作区为载体，通过将沿边地区打造成为我国与周边国家经贸交流合作的新窗口，促进生产要素集聚，增强内

生发展动力。^⑭要推动沿边地区努力走在改革开放的最前沿,积极与周边国家商谈建设自由贸易区,推进体制机制的创新,深化与周边国家在经贸、文化、医疗、教育、旅游、会展等领域的合作。要加快沿边地区同周边国家和地区互联互通建设,推动境内外铁路、公路以及航空、水利、航运、桥梁、油气管道、输电线路、通信和信息化、口岸互联互通等建设,形成全方位、立体化、网络状的开放新格局。

(三) 积极参与国际经贸规则谈判,为制度型开放寻求更大支撑

虽然美日欧等发达国家趋向于以区域或双边贸易协定来替代多边贸易体制,但对我国和其他新兴经济体、发展中国家而言,维护以非歧视和自由公正为核心的多边贸易体制仍是当前要坚持的方向。对此,我国要发挥贸易大国优势,继续维护并推动以WTO规则为核心的多边贸易体制发展。要在坚持自由贸易和维护多边贸易体制的框架内,积极参与并推动WTO改革。近年来,我国积极推动WTO在具体领域改革方面取得突破,如应对WTO上诉机构停摆危机,联合多方提出启动遴选进程提案;与75个成员启动与贸易有关的电子商务议题谈判等。^⑮我国还要以此为基础,进一步参与并推动WTO改革在争端解决机制、产业补贴、服务业开放、电子商务等领域取得更大进展,为维护多边贸易体制贡献“中国方案”。^⑯

加快实施自由贸易区战略,推动区域自贸协定谈判进程。要基于国际经贸规则重构,以超大型区域贸易协议为主要平台,加快实施自由贸易区战略,积极推动RCEP落地生效和FTAAP谈判进程。2020年11月,RCEP已获正式签署,RCEP不仅在经济总量、贸易额等方面与CPTPP、USMCA、EPA等相当,其涵盖人口数还明显超越CPTPP、USMCA、EPA,该协定的签署对未来国际经贸发展趋势的影响巨大。我国要在RCEP成功签署并落地生效的基础上主导推进亚太区域一体化建设,如推动亚太自贸区(FTAPP)建设,并尝试通过RCEP与CPTPP的对接融合,形成高标准的FTAPP整体框架,进而争取在亚太区域一体化建设方面的主动权,提升在新一轮国际经贸规则制定中的话语权。

与此同时,还要加快推动与主要贸易伙伴间的双边自贸协定谈判。近年来,伴随着多边贸易协定改革的停滞不前,双边自贸协定以其相对灵活高效的优势,在国际经贸合作中占据主导地位,一些高标准严要求的双边自贸协定在全球范围内也频繁达

成。鉴于此,推动发展双边自贸协定也是我国主动融入全球经济的有效途径之一。截至2020年,我国已经与26个国家和地区签署了18个自贸协定,包括东盟10国、韩国、巴基斯坦、马尔代夫、智利、秘鲁、哥斯达黎加、澳大利亚、新西兰、冰岛、瑞士、格鲁吉亚、毛里求斯等。为了在国际经贸规则重构中提升影响力,我国更应该把握有利时机,争取与部分发达国家、大部分新兴经济体以及发展中的大国共建自贸区,加速推动中日韩自贸协定谈判达成,加快推进中欧投资协定谈判。

注释:

① 李明武、袁玉琢:《外向型经济与开放型经济辨析》,《生产力研究》2011年第1期。

② 隆国强主编:《构建开放型经济体制:中国对外开放40年》,广东经济出版社2017年版,第22页。

③ 梁小萌:《从政策开放到规则开放——加入WTO后中国对外开放的模式转变》,《探求》2001年第6期。

④⑧ 王春丽:《福建台商投资区构建开放型经济新体制的思考》,《学术评论》2015年第6期。

⑤⑦ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

⑥ 习近平:《加快实施自由贸易区战略,加快构建开放型经济新体制》,新华网2014年12月6日。

⑨ 余雷:《更高水平开放型经济新体制的构建路径》,《河南社会科学》2020年第2期。

⑩ 蒋瑛、周俊:《习近平新时代对外开放思想与逆全球化挑战的应对》,《经济学家》2018年第9期。

⑪ 王辉耀:《CPTPP生效 中国须加速推动RCEP进程》,《北京青年报》2019年1月13日。

⑫ 王晓红:《把自贸试验区建成高水平开放型经济新体制示范区》,《中国国情国力》2020年第7期。

⑬ 全毅:《新时代我国对外开放的理论与实践探索》,中国商务出版社2019年版,第137—138页。

⑭ 全毅、王春丽:《“一带一路”倡议与我国沿边开发开放新格局》,《边界与海洋研究》2019年第2期。

⑮ 商务部新闻办公室:《积极参与世贸组织改革 推动全球经济治理变革》,2019年商务工作年终综述之十三,2020年1月3日。

⑯ 赵硕刚:《国际经贸规则变化趋势对我国的影响及对策》,《海外投资与出口信贷》2019年第3期。

作者简介:王春丽,福建社会科学院亚太经济研究所研究员,福建福州,350001;宣凯,美国加州大学洛杉矶分校文理学院,加利福尼亚洛杉矶,90001。

(责任编辑 陈孝兵)