

中国对外开放路径变迁与制度演进

缪德刚

(中国社会科学院 经济研究所, 北京 100044)

摘要: 中国对外开放取得的成就为世人瞩目, 开放已经成为当代中国的鲜明标识。按照阶段特征, 中国对外开放路径变迁和制度演进可以分为酝酿准备阶段、实践探索阶段、转型阶段、统筹发展阶段、提升阶段。中国对外经济合作与对外开放路径变迁和制度演进具有立足本国国情的鲜明特征, 又随着国内外经济环境的发展而变化, 具有与时俱进的特点。对外经济合作与对外开放促进了中国经济体制的整体性变革, 也是进一步深化中国经济体制改革的推动力。

关键词: 对外开放; 区域开放; 外贸体制; 外资; 技术; 路径变迁; 制度演进

中图分类号: D616; F125.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2020)01-0032-10

近年来, 中国开放型经济水平不断提高。2013年中国成为货物进出口贸易第一大国, 2014年中国实际使用外资位居世界首位, 2015年人民币获准加入特别提款权货币篮子。与此同时, 中国政府倡议设立的亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、丝路基金等得到国际社会的广泛关注与参与^[1]。中国在国际经贸格局中地位的上升, 得益于长期以来中国政府在深化对外经济合作与对外开放方面的持续探索和政策推进。马克思、恩格斯的国际分工理论认为, “各民族之间的相互关系取决于每一个民族的生产力、分工和内部交往的发展程度……不仅一个民族与其他民族的关系, 而且一个民族本身的整个内部结构都取决于它的生产以及内部和外部交往的发展程度”^[2]。中国对外经济合作与对外开放历程具有立足本国国情的鲜明特征, 同时又随着国内外经济环境的发展而变化, 具有与时俱进的特点。

中国对外开放路径变迁和制度演进可以分为五个阶段。第一个阶段是1949—1977年。社会主义

改造完成后, 中国实行高度集中的计划经济体制, 按照“自力更生为主, 争取外援为辅”经济建设方针, 外贸公司在指令性计划下开展对外贸易, 并由政府统负盈亏。对外经济合作的目的是互通有无、调剂余缺。出口产品以初级产品为主, 进口产品主要是满足经济建设的生产资料。该时期是中国对外开放的酝酿准备阶段。第二个阶段是1978—1992年。经过考察与论证, 党的十一届三中全会后, 中国确立了改革开放战略方针。中国政府通过经济特区带动区域开放、改革外贸体制、引进资金与技术等方式推动对外经济合作。在此背景下, 中国加工贸易迅速发展, 出口实现了从初级产品、资源型产品为主向工业制成品为主的转变。1978—1992年是中国对外开放实践探索阶段。第三个阶段是1993—2001年。党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标后, 中国在区域开放方面实行全方位开放, 尝试建立符合社会主义市场经济体制的外贸体制, 并在比较国际、国内市场与资源的基础上, 积极参与国际竞争与国际合作。资本、技术密集

收稿日期: 2019-11-25

基金项目: 中国社会科学院青年科研启动项目“中国国民经济核算发展研究”(2020YQNQD001); 国家社会科学重大项目“近代以来中国经济学构建的探索与实践研究”(17ZDA034); 中国社会科学院登峰计划中国经济思想史特殊学科; 中国社会科学院经济研究所创新工程项目“中国特色社会经济理论的早期形成”

作者简介: 缪德刚(1984—), 男, 山东广饶人, 博士, 中国社会科学院经济研究所副研究员。

型产品逐步替代原来的劳动、资源密集型产品,成为最重要出口产品。1993—2001年是中国对外开放转型阶段。第四个阶段是2002—2011年。2001年底,中国加入世界贸易组织。加入世界贸易组织后,中国加快了内外贸一体化进程,统筹兼顾的区域开放策略,“引进来”和“走出去”相结合,实施市场多元化战略进出口贸易迅速发展,贸易结构进一步优化。2002—2011年中国的对外开放进入统筹发展阶段。第五个阶段是2012年至今。2013年后,中国政府通过放宽投资准入、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放等措施构建开放型经济新体制,而“一带一路”成为中国新时代对外开放的总纲领。2012年至今是中国对外开放提升阶段。

一、对外开放酝酿准备阶段(1949—1977年)

(一) 1949—1977年对外贸易概况

新中国成立前,中国共产党的主要领导人在发展对外经济关系方面已经有了基本构想。在1945年中国共产党第七次全国代表大会上,毛泽东所作的政治报告《论联合政府》中提出,“为着发展工业,需要大批资本。从什么地方来呢?不外两方面,主要地依靠中国人民自己积累资本,同时借助外援。在服从中国法令、有益中国经济的条件下,外国投资是我们所欢迎的”^[3]。在1949年3月召开的党的七届二中全会上,毛泽东指出,“人民共和国的国民经济的恢复和发展,没有对外贸易的统制政策是不可能的”^[4]。

经过14年的抗日战争及3年的解放战争,中华人民共和国成立伊始国民经济濒临崩溃,而以美国为首的西方国家对华采取经济封锁和贸易禁运,中国开展对外贸易举步维艰。1953年前,与中国进行国际交流且有贸易往来的主要是苏联、东欧等社会主义国家,进口的物资主要是机械设备、原材料、农副产品等,反封锁、反禁运是该时期对外贸易的主要目标。为了向进口企业提供资金支持,扩大进口规模,银行对进出口厂商开办进口人民币贷款业务。同时,为了减少现汇交易,中国外贸部门与西方国家开展易货贸易。截至1954年,中国先后与苏联签订了156项援建项目。在加强与苏联、东欧等社会主义国家贸易合作的基础上,“一五”期间中国发展了与东南亚国家的贸易关系,并从这些国家进口了橡胶等物资。“一五”时期对外贸易调剂了国内需求、稳定了物价,初步保证了中国经济建设

的需要。1956年,中国实现了贸易顺差。

20世纪50年代末60年代初,受三年自然灾害、中苏关系恶化、“大跃进”等因素影响,中国进出口总额连年下降,1962年中国进出口总额倒退到1954年的水平。粮食、农业生产资料、消费物资成为重要进口产品,并通过出口轻工业产品、部分重工业品增加出口货源。20世纪60年代下半叶,中国国民经济基础遭到严重破坏,致使对外贸易陷入停滞状态。直至20世纪70年代初周恩来、邓小平主持中央日常工作后,中国的对外贸易才有所恢复。国民经济不同部门之间比例失调,只能通过进口来协调生产,该时期中国大量进口的是工业生产原料,出口商品主要为工矿业产品,特别是石油出口成为创汇最多的商品。

20世纪70年代前期,中国与日本、德国、加拿大等60多个国家建立外交关系,中国的对外贸易有所发展。1973年1月,国家计委向国务院提交了《关于增加设备进口、扩大经济交流的请示报告》,建议在三五年内引进43亿美元的成套设备即“四三方案”,并获得毛泽东批准。后来,在“四三方案”的基础上,又相继追加了一批项目。通过“四三方案”引进的设备,在20世纪80年代成为推动中国经济发展和技术进步的重要基础。1975年6月16日至8月11日,国务院召开计划工作务虚会,研究实现“四个现代化”的路线、方针和政策问题,提出要引进新技术、新设备,扩大进出口。粉碎“四人帮”后,国民经济得到了恢复,这为全党的工作着重点转移到社会主义现代化建设上奠定了良好条件。

(二) 高度集中的计划经济体制下的外贸体制

中华人民共和国成立后,中央人民政府没收了官僚资本性质的外贸企业,接管了原国民政府的外贸机构,建立了由中央人民政府贸易部领导的国营对外贸易企业,并逐步完善国营对外贸易企业在各地的分公司。中央人民政府通过委托经营、公司联营方式把私营的外贸企业纳入计划经济轨道。1956年,中央人民政府私营进出口企业按行业成立公私合营公司。

社会主义改造完成后,中国结合苏联的经验逐步建立起高度集中的计划经济体制,实行指令性计划和统负盈亏的对外贸易体制,各专业外贸公司由外贸部统一经营。外贸部把进出口经营权授予各专业外贸总公司及其口岸分公司,并集权于外贸

总公司。外贸公司实行出口收购制和进口拨交制。出口贸易时,外贸公司向出口货物提供商买断商品。进口贸易时,外贸公司按照相关部门的需求予以指令性进口,取得相应商品后转交给相关部门。该时期中国外贸体制特点为:全面实行进出口许可制,进出口贸易直接受政府的管控;通过结汇制将外汇经营管理权收归政府;指令性计划为主、指导性计划为辅的管理方式^[5]。

高度集中的对外贸易体制对于打破西方国家的经济封锁、集中调度和配置资源起到了重要作用。这种外贸体制的主要弊端是,外贸部通过外贸公司统一管理对外贸易,贸易渠道狭窄且形式单一,限制了外贸企业、生产企业发展对外贸易的积极性,由此造成政企不分、工贸隔离、产销脱节等问题。外贸企业财务由国家统包盈亏而缺乏动力改善经营管理。20世纪70年代末,党的重心转移到经济工作上,中国对外经济合作增加,高度集中的外贸体制限制了对外贸易的发展。

二、对外开放实践探索阶段(1978—1992年)

(一) 对外开放举措的酝酿

1978年初,经过了一年多的政治调整,党的工作重点开始转移到社会主义现代化建设上来。为了更好地了解海内外社会经济发展实际,1978年中国内地向港澳地区派出考察组,同时中国政府向国外派出多批次的考察团。其中,对改革开放决策产生较大影响的是港澳经济贸易考察组、南斯拉夫和罗马尼亚考察团、西欧五国考察团以及邓小平对日本、新加坡的考察。港澳经济贸易考察组回北京后撰写了《港澳经济考察报告(汇报提纲)》。报告建议借鉴港澳的经验把靠近港澳的宝安和珠海划为出口基地,在进出口贸易方面采用便利措施。这份报告实际上是在深圳、珠海设立经济特区的最初设想。中共中央、国务院的主要领导人同意了港澳经济贸易考察组的建议。南斯拉夫和罗马尼亚考察团回国后向中央提交了《中国共产党党的工作者访问团对南斯拉夫考察的报告》,报告介绍了南斯拉夫的社会主义建设经验,并指出南共联盟坚持了社会主义方向,因此南斯拉夫是社会主义国家。中央政治局肯定了南斯拉夫的社会主义建设成就,认同了报告中提出的社会主义基本经济制度可以有多种模式的观点。这对中国后来结合自身实际进行改革开放具有启示意义^[6]。西欧五国考察团

回国后撰写了《关于访问欧洲五国的情况报告》,这份报告介绍了西欧国家的社会经济状况和技术水平,并结合中国相关领域存在的问题提出了发展建议。在发展对外贸易方面,这份报告指出:西欧国家重视与中国发展贸易往来,中国有必要与其签订长期的贸易协定;引进技术设备支付问题可以由扩大出口贸易换取更多外汇的方式解决;当时中国的外贸体制制约了对外贸易的发展,需要对不合理的外贸体制进行改革^[7]。1978年10月邓小平访问日本。这次访问使邓小平认识到,为了实现现代化,中国需要学习国外先进方法和技术。1978年11月邓小平到东南亚访问。邓小平认为新加坡引进外资既增加了国家税收和工人收入,又带动了服务业的发展。

党的十一届三中全会后,中共中央、国务院主要领导人经过考察和论证,采取了三项举措推进改革开放。一是借鉴国外“自由贸易区”“出口加工区”的做法,把靠近港澳的广东宝安、珠海划为出口基地。在此基础上,陆续深化区域开放。二是改变原来进出口贸易由外贸部及其所属各专业公司统制经营模式,对其他部门和地区给予部分商品进出口经营权。三是引进资金与技术解决国内经济建设资金不足、技术落后问题。

(二) 区域开放格局的初步形成

1978年4月,广东省革委会向国务院报送了《关于宝安、珠海两县外贸基地和市政建设规划设想的报告》。报告中提出,在三五年内把宝安、珠海两县建设成为具有相当水平的工农业结合的出口商品生产基地。1979年2月,国务院原则上同意关于宝安、珠海两县外贸基地规划的设想。1979年6月,广东省委、福建省委分别向中央上报了《关于发挥广东优越条件,扩大对外贸易,加快经济发展的报告》《关于利用侨资、外资,发展对外贸易,加速福建社会主义建设的请示报告》,报告中提出在深圳、珠海、汕头、厦门等地试办出口特区。1979年7月,中共中央和国务院同意深圳、珠海、汕头、厦门试办出口特区。翌年5月,中共中央和国务院决定将深圳、珠海、汕头、厦门4个出口特区改称为经济特区。邓小平对经济特区的成就作出肯定后,1984年5月,中共中央和国务院决定开放大连、秦皇岛、天津等14个沿海港口城市。1985年,中共中央、国务院进一步把长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦门、漳州、泉州三角地区开辟为沿海经济开

放区,国家要求这三个经济开放区按出口贸易的需要发展加工工业,按加工的需要发展农业和其他原材料的生产。1988年3月,国务院进一步扩大了三个沿海经济开放区的范围,并把辽东半岛、山东半岛、环渤海地区的一些市、县和沿海开放城市的所辖县列为沿海经济开放区。1988年4月,海南经济特区成立。1990年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中提出建设浦东新区。同年,上海外高桥保税区成立。1991—1992年,中国政府相继批准了天津、深圳福田、深圳沙头角、大连、海口、青岛等保税区。

自20世纪70年代末,中国尝试以区域开放带动对外开放,并根据经济发展需要逐步扩大经济开放区域。1980年设立的深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区利用国外资金、技术、管理经验来发展社会主义经济取得了经验,1984年开放的沿海14个城市使得沿海地带社会经济迅速发展,1990年开发浦东新区带动长江三角洲和整个长江流域地区经济,1992年14个保税区和1个享有保税区优惠政策的经济开发区的成立便利了转口贸易,推动了出口贸易发展。

(三) 外贸体制改革先行措施

改革开放之初,中国经济管理体制过于集中。自1979年始,中国政府对外贸体制进行改革。为了便于协调对外贸易,1979年6月,中共中央、国务院决定成立中华人民共和国进出口管理委员会、中华人民共和国外国投资管理委员会。外贸体制初期所做的工作是:外贸商品分工,给予部分地区和部门一些商品的进出口经营权;进行工贸结合试点;在外贸出口收汇方面实行内部结算价格,地方出口外汇留成比例予以提高;根据外贸经营情况,制定相关管理办法。对外贸企业的改革是在国有企业放权让利的改革背景下进行的。外贸企业从所属的行政机构独立出来,自负盈亏、自主经营进出口业务。对外经济贸易部对所属外贸专业总公司试行出口承包经营责任制,按照出口总额、出口商品换汇成本、出口盈亏总额三项指标的完成情况对外贸专业总公司进行出口奖励。为了改变对外贸易独家经营的状况,成立了由工贸公司、综合性贸易公司和隶属于不同性质部门的外贸公司及各类服务公司组成的外贸公司,并对出口商品按照其类别实行分级制管理。在高度集中的外贸体制下,外贸公司和工业公司不发生业务联系,由此造成出口产品质

量差、品种单一、销售不对路等情况。为了扭转这种局面,推行了外贸公司和工业公司的“四联合”与“两公开”。

1982年3月,根据第五届全国人大常委会第二次会议通过的决议,成立对外经济贸易部。对外经济贸易部和省一级别的外贸厅负责外贸事务的行政管理,对部分进出口商品实行许可证制度,进行配额管理。经营权逐渐下放后,原来全部由外贸专业总公司承担的外贸计划,改为凡经批准经营进出口业务的企业都要承担国家出口计划任务。1984年,部分中心城市的外贸计划在国家计划中单列,并享有省级外贸管理权限。1985年,对外经济贸易部不再编制与下达外贸收购计划和调拨计划,同时缩小了进出口计划中的指令性计划范围,注重发挥市场调节作用。

1987年,中国开始按照有利于促进外贸企业自负盈亏、放开经营、工贸结合、推行代理制的方向有步骤地改革外贸体制。在外贸专业总公司前期试行出口承包经营责任制的基础上,对外经济贸易部全面推行了出口承包经营责任制,由中央财政提供定额补贴。为了促使外贸市场秩序良性化发展,1988年后将原来按地区不同比例外汇留成的办法改为按大类商品统一比例留成。20世纪80年代后期,对外贸易在中国对外开放中愈发重要。中国政府适当集中了外贸和外汇,指定的外贸公司统一经营大宗初级产品出口和重要物资进口,对各类外贸公司严格管理,实现对外开放与对内治理整顿互相促进。20世纪90年代初,多方位开拓国际市场、扩大出口成为拉动中国经济增长的动力因素。为了发挥外贸企业的积极性,中国政府实行自主经营、自负盈亏、工贸结合、联合统一对外的外贸经营体制。为了促进外贸企业与工业企业相结合,使生产企业参与国际竞争,1991年对外经济贸易部发布《关于对外贸易代理制的暂行规定》,推动外贸公司进行外贸代理。对外经济贸易部对外贸的管理,由过去的直接控制转为运用法律、经济及必要的行政手段引导市场。

(四) 引进外资与技术的先行政策

1978年上半年,中国政府分别向日本以及法国、联邦德国、瑞士、丹麦、比利时等西欧五国派出了考察团。日本考察团向中央政治局所作的汇报中指出,引进新技术、利用国外资金、发展教育事业和科学研究是日本战后经济快速发展的经验。

西欧五国考察团在向中央政治局所作的报告中指出,由于西欧国家经济萧条导致资本过剩,急于寻找投资出路。1978年6月30日,中央政治局召开会议专门听取了考察汇报。1978年7月至9月国务院召开务虚会,在这次会议上对利用西方国家贷款和吸收外商投资问题上基本形成了共识。这次会议所形成的一些主要观点,对后来党的十一届三中全会、1978年底至1979年初的理论工作务虚会和国民经济调整的新“八字方针”的确立产生了重要影响。1978年9月至11月国务院召开了全国计划会议,在安排1979年和1980年计划时,确定的经济战线必须实现的转变之一是,改变过去不与西方国家进行经济技术交流的自守状态,积极地从国外引进先进技术,利用国外资金^[8]。

20世纪70年代末,中国引进的外资主要来源于外商投资和外国政府贷款。1979年7月1日,第五届全国人民代表大会第二次会议审议通过了《中华人民共和国中外合资经营企业法》,并于同年7月6日颁布实施。自此,来自境外的投资者和港澳台同胞开始在中国大陆兴办企业。后来的政策中,对利用外资的形式进行了进一步明确,即举办合资经营企业、合作经营企业和独资企业。但在20世纪80年代中期前,在华的外资企业多为中外合资的形式,外商独资企业、中外合作经营企业在20世纪80年代中期后才出现。1986年4月12日,第六届全国人民代表大会第四次会议通过了《中华人民共和国外资企业法》对外资企业进行管理。随着中国对外开放区域范围的扩大,除了沿海地区,部分内陆地区开始引进外商直接投资。在改革开放初期中国的外国政府贷款中,日元的贷款扮演了重要角色。1979年9月1日,时任国务院副总理谷牧访日期间正式提出了日元贷款方案。同年9月19日,日方派出由14名代表组成的政府调查团抵华对此前中方提出的日元贷款项目进行实地考察。1979年12月,日本时任首相大平正芳访华期间,中日双方正式确定日元贷款项目。后来,中国又得到了来自科威特、比利时等国的外资贷款。1980年,中国恢复了在世界银行、国际货币基金组织中的成员国席位。1981年,中国政府与世界银行签订了2亿多美元的贷款协议。自此,中国开始了与世界银行、国际货币基金组织等金融机构的长期贷款合作。20世纪80年代末90年代初,中国政府提出要“使外国企业家能够按照国际惯例在我国经营企业”,以吸引外来投资,积极

吸引符合中国产业政策的外商直接投资,并争取利用国际金融机构和双边政府贷款。

20世纪70年代末,中国与各国经济合作的主要目的之一是采用其先进技术和先进设备。党的十一届三中全会通过的会议公报明确提出,在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作,努力采用世界先进技术和先进设备。20世纪80年代初,在平等互利的原则下,中国政府推动引进适合国情的先进技术,并促进中国产品进入国际市场。从文献资料来看,该时期中国政府对发展对外贸易的态度有所保留。党的十三大提出,扩展同国外的技术和贸易交流,能为中国科技进步和提高经济效益创造条件。为此,中国采取了出口导向贸易以增加外汇收入,进口的重点放在引进先进技术和关键设备上。1992年社会主义市场经济的建设目标提出,此后对外开放思想强调充分利用自身比较优势,充分利用国际国内两个市场、两种资源,使国内经济与国际经济实现互接互补,由此对外开放进入了新的阶段。

三、对外开放转型阶段(1993—2001年)

(一)以全方位开放为目标的对外开放探索

党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制改革目标后,中国加快了对外开放步伐。党的十四届三中全会提出:实行全方位开放;继续推进经济特区、沿海开放城市、沿海开放地带,以及沿边、沿江和内陆中心城市的对外开放。随着中国经济体制改革的整体推进,中国政府给予经济特区新优惠政策的空间越来越小。1994年6月,江泽民在珠海、深圳考察时,针对“特区还能不能办下去”的疑惑,他代表党中央、国务院对经济特区提出了“三不变”原则,即中央对发展经济特区的决心不变,中央对经济特区的政策不变,经济特区在全国改革开放和现代化建设中的历史地位和作用不变。同时,针对经济特区如何“特”下去的问题,江泽民提出了经济特区“增创新优势,更上一层楼”的发展路径,指出经济特区的优势不应再停留在“灵活政策”上,而是“通过深化各项改革、调整经济结构、加强全面管理、提高人员素质、完善投资环境、增进经济效益、健全法制规范,使整体经济水平再上一个台阶”^[9]。

自20世纪90年代开始,经济特区模式也开始向国家级新区、保税区等开放战略转移,从区位上

来说,国家级新区和保税区大多分布在东部沿海地区。继1992年上海浦东新区成立后,1994年3月天津滨海新区成立。相较于浦东新区,中国政府在天津滨海新区的政策上略有收紧。1993年、1996年,国务院分别批准汕头保税区、深圳盐田港保税区成立。

进入21世纪后,中国对外开放向高层次、宽领域、纵深化方向发展。2000年1月,国务院成立了西部地区开发领导小组,时任国务院总理朱镕基任组长。2000年1月19日至22日,西部地区开发领导小组召开会议,研究西部地区发展的基本思路 and 战略任务。2000年党的十五届五中全会提出西部大开发战略。在2001年全国人大四次会议上通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个计划纲要》中对西部大开发战略进行了具体部署。

改革开放后,中国加工贸易进出口总额增长迅速。中国对加工贸易进口材料免税,这使得加工贸易迅速发展,同时伴生了走私现象。为了革新加工贸易监管模式,遏制加工贸易走私,在借鉴新加坡、韩国、中国香港、中国台湾等国家和地区在出口加工区集中管理加工贸易经验的基础上,2000年4月,国务院批准成立大连、天津、北京天竺等15个出口加工区。出口加工区是专门制造、加工、装配出口商品的特殊工业区。2001年批准了重庆、上海金桥出口加工区。

(二)以符合社会主义市场经济体制为目标的外贸体制改革

自1993年开始,围绕建立社会主义市场经济体制的改革目标,中国对经济发展和经济体制中的深层次问题推行了一系列的重大改革。这一轮改革的任 务包括建立现代企业制度、培育和发展市场体系、建立和健全宏观调控体系、建立合理的收入分配制度和 社会保障制度等社会主义市场经济体制基本框架。其改革特点是,以新体制突破旧体制,通过综合配套改革代替原来的单项推进,并以法律手段取代原来的政策推动。

外贸经济体制改革是国民经济体制改革的重要部分。1994年,中国对含外贸体制在内的经济体制进行大刀阔斧的改革,外贸体制改革的路径之一是伴随分税制改革进行的。分税制改革后,央属外贸企业上缴的所得税全部用于补充国家进出口信贷银行基金,地方所属外贸企业所得税用于结算原来挂账,其余部分用作外贸基金。分税制改

革前,中央财政承担出口退税的80%,地方财政承担20%,但在实际执行中地方财政承担部分不易落实。分税制改革后,中央财政承担全部出口退税,有力地保证了鼓励出口措施的实施。

外贸企业改革是外贸体制改革的重要方面。党的十四届三中全会后,中国政府按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的目标对国有外贸企业进行改革,按照现代企业制度改组国有外贸企业,发展国际化、实业化、集团化的综合贸易公司,将对外贸易与工、农、商结合起来,推进外贸、外资、外经结合起来,赋予一批非外贸企业外贸经营权。同时,设立出口信贷银行对外贸企业优先安排贷款,保持贷款规模与出口同步增长,同时对资本货物出口提供信贷支持,对出口贸易提供风险担保。党的十五大后,大型外贸企业向集团化发展,对国有外贸企业进行战略改组。

社会主义市场经济体制改革目标提出后,对外贸易体制改革方面强调健全符合国际规范和中国国情的对外经贸体制。1994年,中国政府取消进出口指令性计划,实行指导性计划,并通过制定相关法律手段保障对外贸易运行。继1994年实施《中华人民共和国对外贸易法》后,又制定了《反倾销条例》《反补贴条例》《保障措施条例》等配套法规,使对外贸易能按照国际贸易规则开展。为了重返关税与贸易总协定,达到该组织要求的非歧视原则和避免不平等竞争环境,中国政府除了取消不一致的投资和税收政策外,还陆续调整关税税率。

(三)主动引进国际资源发展中国经济

20世纪90年代初,国内对改革有诸多争论、质疑。1992年初,针对社会上认为的“三资”企业是资本主义的观点,邓小平在视察深圳时指出,“‘三资’企业受到我国整个政治、经济条件的制约,是社会主义经济的有益补充,归根到底是有利于社会主义的”^[10]。20世纪90年代,外商直接投资十分踊跃。中国政府积极合理有效地利用外资,引导外资投资于基础设施、基础产业、高新技术产业。结合中国经济发展需要,借用国外中长期贷款。自1993年起,中国连续多年成为引进外资企业数量仅次于美国的国家。

为了扩大外贸出口,党的十四届二中全会提出在巩固和扩大欧美、日本等市场的同时,开拓其他国际市场,提高出口商品的质量与档次,并使进口商品结构符合国内经济发展的需要,合理使用外

汇。中国政府积极改革外汇管理制度,由双重汇率制改为浮动汇率制度,使外汇管理制度在符合国际法规范的同时,又具备防范风险的能力。1996年,人民币实现了国际收支经常项目下的可兑换。在进行外汇管理制度改革的同时,中国加大了金融业开放力度。1996年、1998年分别允许上海、深圳符合条件的外资金融机构经营人民币业务,1999年将上海的此项业务扩大至江苏、浙江,深圳的此项业务扩大至广东、广西、湖南。

四、对外开放统筹发展阶段(2002—2011年)

(一) 统筹兼顾的区域开放策略

党的十六届三中全会提出,按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,完善社会主义市场经济体制的目标和任务。从探索体制改革的角度出发,2005年中国政府批准浦东新区为国家综合配套改革试点,2006年批准天津滨海新区为国家综合配套改革试验区。国家综合配套改革试验区的区位陆续从东部沿海地区扩展到了华中、东北、华北地区,区划上突破了原来的市(区)到城市群甚至省。20世纪80年代中国政府赋予少数经济特区的优惠政策,而相当多的国家综合配套改革试验区设置在内陆地区,体现了区域协调发展的改革思路转变。20世纪80年代经济特区运作多为外部政策驱动,对经济特区的定位多为对外开放的窗口。与经济特区相较,中国政府赋予了国家综合配套改革试验区的特殊政策多为先试先行权,因此国家综合配套改革试验区具有一定的政策自主性。国家综合配套改革试验区相关政策更具有对内改革的针对性,如经过30年的经济体制改革,中国城乡差距不但没有缩小,反而有扩大的趋势。城乡差距成为影响中国下一步经济体制改革的全局性问题。为了破解这个难题,2007年6月国家发改委批准了重庆、成都设立全国统筹城乡综合配套改革试验区。

继沿海开发战略和西部大开发战略后,2003年中国政府又作出了实施东北地区等老工业基地振兴战略。2004年,在第十届全国人民代表大会上,促进中部崛起的举措受到关注。在前期批准设立了17个出口加工区的基础上,2002—2010年,中国政府相继批准了位于河南、浙江、江苏等省份的43个出口加工区。这些出口加工区的设立,对吸

引外资、扩大出口发挥了重要作用。2002—2011年,国务院先后批准了宁波、北京天竺、黑龙江绥芬河、重庆西永、陕西西安保税区。在此基础上,2006年12月,国务院正式批准设立苏州工业园综合保税区。综合保税区执行保税港区的税收与外汇政策,是集保税区、出口加工区、保税物流区、港口等功能于一体的海关特殊监管区域。2008—2011年,国务院陆续批准了广西凭祥、成都高新、郑州新郑、新疆阿拉山口、武汉东湖综合保税区。2005年6月,中国第一个保税港区——上海洋山保税港区成立。保税港区是有口岸、物流、加工等功能的海关特殊监管区域,享受保税区、出口加工区、保税物流园区等相关税收与外汇管理政策。2006—2010年,国务院相继批准设立天津东疆、辽宁大连大窑湾、海南洋浦等13个保税港区。

(二) 加入世界贸易组织后的外贸体制改革

1986年,中国驻日内瓦代表团大使代表中国政府正式向关贸总协定提出恢复缔约方地位。2001年12月中国正式成为世界贸易组织第143个成员。加入世界贸易组织后,中国开始按照市场经济和申请加入世界贸易组织之前的承诺,加快内外贸一体化进程,完善对外开放的制度保障。在法制化方面,中国逐步把世界贸易组织的相关原则转化为国家外贸法律法规,使其与国际通行的做法一致,增加外贸法律法规的透明度。在汇率制度方面,将自1994年实行的以美元为涉外贸易活动中的主要币种的浮动汇率制,在2005年改为以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节的浮动汇率制,中国人民银行可以根据中国的实际情况与国内外经济形势对人民币汇率进行调整,赋予其较大的灵活性。中国的外贸新体制逐步符合国际贸易的规范,政府管理贸易的方式发生了根本转变,政府主要以政策的制定来管理对外贸易。从这些改革来看,加入世界贸易组织使得中国的对外开放战略中呈现出了国际化特点。

按照世界贸易组织相关原则,中国调整最惠国税率、年度暂定税率、协定税率、特惠税率及税则税目等项目。中国加入世界贸易组织的降税承诺全部履行完毕后,中国的平均关税水平不仅在发展中国家是最低的,也低于欧盟的平均关税水平。

(三) 加入世界贸易组织后外资引进的调整

2002年,党的十六大将社会主义市场经济体制初步确立是改革开放取得成果之一,并提出坚持

“引进来”和“走出去”相结合，积极参与国际经济技术合作和竞争，不断提高对外开放水平。

20世纪80年代外资主要集中于劳动密集型行业，到了20世纪90年代，外资逐步转向资本密集型产业和技术密集型产业。长期以来，外资引进面临着结构性的失衡问题：一是产业布局失衡，外资投资集中于第二产业；二是区域失衡，外资投资聚集地为东部地区。正式成为世界贸易组织成员后，中国政府积极对外资流动方向进行引导。2002年4月，国家计委、国家经贸委、外经贸部联合发布了新的《外商投资产业指导目录》，鼓励外商投资产业目录由186条增加至262条，限制外商投资产业目录由112条减少至75条。中国政府对外资进入的产业政策愈发宽松，加入世界贸易组织后实际使用外资金额增长迅速。

加入世界贸易组织后，中国“引进来”和“走出去”相结合，实施市场多元化战略，巩固传统市场，开拓新兴市场，提高出口商品和服务的竞争力，赋予企业更大的境外经营管理自主权，促进中国跨国公司的发展。

在发展对外贸易过程中，中国注重提高本国经济抗风险能力。2007年8月起，美国次贷危机开始席卷世界主要金融市场。受此次危机影响，美国和欧洲进口需求疲软，中国的出口增长下降，并由此使中国面临经济增长趋缓和严峻就业形势的双重压力。为了应对这次危机，在财政政策方面，中国政府扩大政府支出，加强公共财政支出，并辅之以宽松的货币政策，降低了次贷危机对中国经济造成的负面影响。

五、对外开放提升阶段（2012年以来）

（一）开放型经济体制下区域开放转型升级

继党的十七大提出“开放型经济”后，2013年党的十八届三中全会上，中国政府提出构建开放型经济新体制，具体措施包括放宽投资准入、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放等举措。

作为打造中国经济升级版的举措之一，自由贸易试验区是采取自由港政策的关税隔离区，是在中国全面深化改革和进一步扩大开放的背景下推出的，目的是给下一轮的扩大开放提供可创造、可复制的新型开放模式。党的十七大将自由贸易区建设上升为国家战略，党的十八大提出了实施自贸区战略的具体要求。自由贸易试验区的提出揭开了沿

海、内陆、沿边“三位一体”开放格局新篇章。2013年中国（上海）自由贸易试验区正式成立后，2015年国务院批复成立中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区3个自贸区。2017年，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西7个省份成立了新的自贸区。2018年，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设。2019年8月26日，《国务院关于同意新设6个自由贸易试验区的批复》印发，同意设立中国（山东）自由贸易试验区、中国（江苏）自由贸易试验区、中国（广西）自由贸易试验区、中国（河北）自由贸易试验区、中国（云南）自由贸易试验区、中国（黑龙江）自由贸易试验区。中国政府赋予自由贸易区更大的改革开放自主权，在划定的自由贸易区内允许境外资金、商品自由进出，并支持各自由贸易区探索国民待遇和负面清单模式的管理经验。继1992年成立上海浦东新区、1994年天津滨海新区成立后，中国政府进一步推动国家新区建设。2009—2011年分别成立珠海横琴新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区。2012年，兰州新区、广州南沙新区成立。2014—2016年，西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区等12个新区分别成立。2017年4月，中共中央、国务院决定设立河北雄安新区。

开放型经济新体制下区域开放转型升级的标志是“一带一路”倡议，“一带一路”倡议提出后中国成为国际经济开放的引领者。2013年9月和10月，中国国家主席习近平在出访中亚和东南亚国家期间，分别提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的合作倡议，受到国际社会的高度关注。“一带一路”借用丝绸之路的历史元素，依靠中国与相关国家既有的双边机制、合作平台，打造政治互信、经济融合、文化包容的共同体。在中国政府的推动下，至2015年，中国企业共对“一带一路”相关的49个国家进行了直接投资。“一带一路”倡议开创了地区新型合作模式。“一带一路”倡议提出后，东北地区振兴、中部地区崛起、京津冀协同发展、长江经济带发展等区域开发战略也陆续整合到该战略中来。

在推进自由贸易区、“一带一路”倡议建设的同时，2012—2014年，国务院批准了综合保税区有山西太原武宿、舟山港、南通、贵阳、赣州、南阳卧

龙综合保税区。2013年赤峰保税区批准设立,河南焦作孟州保税区封关运行。

(二) 开放型经济新体制的形成

2012年后,中国对外贸易迈向高效发展阶段。构建开放型经济新体制提出后,外贸体制改革融入经济体制改革之中。其主要措施是:健全符合国际贸易投资规则相适应的体制机制,建立便利跨境电子商务等新型贸易方式的体制,健全服务贸易促进体系,全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,扩大金融业双向开放等。2016年9月,在二十国集团领导人杭州峰会上,习近平倡导建设开放型世界经济,继续推动贸易和投资自由化、便利化。在随后的世界经济论坛2017年年会和首届“一带一路”国际合作高峰论坛上,习近平再次重申了建设开放型世界经济的主张。2017年底,中国政府宣布尽快放宽银行、证券、保险行业外资股比限制。同时加大开放力度,加快保险行业开放进程,放宽外资金融机构设立限制,扩大外资金融机构在中国的业务范围,以此拓宽中外金融市场合作领域。在已经基本开放制造业的基础上,尽快放宽外资股比限制,特别是汽车行业外资限制。为了维护多边贸易体制,进一步扩大改革开放,2018年7月中国国务院分别调整了汽车整车关税和汽车零部件关税。

积极推进对外开放增强了中国经济在世界经济中的影响力。2016年10月,人民币获准加入特别提款权货币篮子。2015年前,中国一直谋求将人民币纳入特别提款权货币篮子。自2010年底开始,中国在人民币汇率形成机制改革、资本项目开放和人民币国家化等方面的举措提升了人民币在国际金融市场体系的地位,最终国际货币基金组织批准人民币加入特别提款权货币篮子,并成为第三大货币。人民币加入特别提款权后,中国在国际货币体系中的话语权得到提高,且在统筹国内外两个经济大局、深化中国金融改革、便利中国居民对外交流方面有积极作用。

(三) “一带一路”建设带来的贸易结构性变化

改革开放后,中国对外贸易迅速发展,特别是加入世界贸易组织后,中国的对外贸易进入了黄金期。2012年,中国连续四年成为世界货物贸易第一大出口国和第二大进口国。2012年受世界经济疲软、贸易保护主义抬头、中国国内劳动力成本上升以及贸易发展方式转变等因素的影响,中国的对

外贸易增速大幅下滑,中国对外贸易发展面临一些困难与挑战。以往中国贸易发展方式主要是靠数量扩张,虽然从贸易总量上来看居于世界前列,但中国长期处于国际贸易分工价值链低端,在自主产权、高附加值产品等方面,与贸易强国还有较大差距。由此,中国加快经济转型步伐,对外贸易也进入稳增长、调结构、增效益的阶段。在这种对外贸易发展方式下,贸易总量增速虽然会有所下降,但最终会使获利上升,中国对外贸易在这一时期由外延发展逐渐进入内涵发展的转型升级时期。

改革开放初期,以市场换技术推动了中国经济发展。随着中国技术水平的提高,中外技术差距缩小,国外政府和企业愈发注重对知识产权的保护。同时,为了鼓励企业“走出去”,中国政府给予其相应补贴,形成了政府过多的实质性干预。近年来,中国与其他国家的贸易摩擦时有发生,对中国及世界经济造成了消极影响。中国未来需要沿着全方位开放进一步调整对外经济政策,并降低经济的外向程度。

2012年后,中国政府积极引进境外资金和先进技术,提高利用外资综合优势和总体效益,加快走出去步伐,支持企业扩大对外投资。随后,中国加快对外贸易优化升级,从外贸大国迈向贸易强国,发展服务贸易。实行积极的进口政策,向全球扩大市场开放。通过推进“一带一路”建设,中国经济已经由过去的世界经济的融入者转变为引领者。中国一改过去靠优惠政策吸引外资的方法,积极创造有吸引力的投资环境。在吸引到境外资金的同时,中国对外直接投资迅速增长。中国的对外直接投资起步较晚,但到2012年对外直接投资额度近800亿美元,已经成为对外直接投资大国。

随着经济结构转型和外贸发展方式转变,中国实施贸易平衡战略,加大进口力度。增加进口不仅可以弥补中国国内要素资源的不足,还可以在在一定程度上拉动国内需求,从而促进经济结构调整。目前,中国在尖端技术、先进设备、能源资源等方面存在生产性需求。同时,对消费品也存在生活性需求。因此,实施贸易平衡战略、加大进口力度是立足于中国现阶段实际的。2018年4月,习近平在出席博鳌亚洲论坛主题发言中提出,主动扩大进口,适当降低汽车进口关税,并降低部分其他产品进口关税,增加中国有需求的特色产品进口。随着一系列扩大进口政策的出台,中国进口有望增长,贸易

结构将会逐步优化。

六、结语

2008年以来,中国成为对世界经济增长贡献率最高的国家。可以说,新中国成立以后,特别是近40年来取得的经济成就在很大程度上得益于对外开放的持续深化。对外经济合作与对外开放促进了中国经济体制的整体性变革,也是下一步深化中国经济体制改革推动力。

中国的区域开放走过了从出口特区、经济特区、沿海经济开放区、国家综合配套改革试验区、自由贸易试验区等历程,“一带一路”建设的提出实现了区域开放的转型升级,中国由此成为国际经济开放的引领者。长期以来,中国的对外开放先于和优于对内开放,加之区域分割、地方贸易保护主义、区域经济发展不平衡、地方市场发育不充分等问题的存在,造成了中国国内地区之间商品、劳务、资本等生产要素仍然存在流通壁垒,这不仅降低中国经济国际竞争力,也会形成中国经济对国外市场的过分依赖。将扩大内需与对外开放结合,借助对外开放打造协调统一的国内市场是中国经济持续健康发展的重要保障。

新中国成立后至改革开放前,外贸体制是高度集中的计划经济体制的组成部分。1978—1992年,中国的外贸体制改革是初步的,党的十四大后以符合社会主义市场经济体制为目标的外贸体制改革政策陆续推出,而加入世界贸易组织后的外贸体制改革呈现出了国际化的特点。中国的外贸体制改革的未来成效取决于政府管理体制改革的推进,构建开放型政府是下一步外贸体制改革的重要任务,削减行政配置资源的权利、限制行政干预市场的行为是亟待破除的障碍。

1949—1977年,中国政府根据经济发展需求积极争取开展对外经济合作,引进资金与技术设备是对外经济合作的重要目的之一。改革开放后,引进外资与技术设备仍然是对外经济合作的重要途

径。外资与技术的引进不仅使中国内部经济结构得到了优化,也取得了对外贸易合作的比较优势,在加入世界贸易组织后中国开始倡导“引进来”和“走出去”相结合。在“引进来”中,中国仍需进一步扩大贸易、金融、投资等领域的开放,促进境内外要素自由流动。“一带一路”倡议的提出为国内经济主体“走出去”提供了契机,通过构建先进制造业体系和提升现代服务业水平实现国内产业升级,从而为中国经济的未来发展提供源源不断的动力。

参考文献:

- [1]张晓晶.推动开放大国的持续稳定增长[N].学习时报,2018-11-12.
- [2]马克思恩格斯全集:第三卷[M].北京:人民出版社,1960:24.
- [3]毛泽东著作专题摘编(上)[G].北京:中央文献出版社,2003:493.
- [4]毛泽东选集:第四卷[M].北京:人民出版社,1991:1433.
- [5]武力.中华人民共和国经济史(上)[M].中国经济出版社,1999:153-154.
- [6]王兰浩.中国改革开放的“侦察兵”——1978年的出访高潮与改革开放的酝酿[J].广东党史,2009(3):17-20.
- [7]谷牧.关于访问欧洲五国的情况报告(一九七八年六月二十二日)[J].党的文献,2009(1):28-36.
- [8]李正华.1978年国务院务虚会研究[J].当代中国史研究,2010(2):4-13.
- [9]江泽民文选:第一卷[M].北京:人民出版社,2006:374-382.
- [10]邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:373.

责任编辑:黎伟盛