

更加注重制度型开放

■ 钱克明 中国商务部

中国发展高层论坛已经走过了 20 个年头,本届发展论坛将“坚持扩大开放 促进合作共赢”作为论坛的主题。我发现,其实每一届发展论坛都离不开“开放”这个关键词;尽管每个阶段讨论“开放”的背景、语境和侧重点不尽相同,但“开放”可以说是我们这个发展论坛经久不衰的话题;这反映了一个社会共识——中国的发展与开放存在内在的、密不可分的关联性。

2018 年是中国改革开放 40 周年,2019 年是中华人民共和国成立 70 周年,中国发展的水平、开放的内涵及面临的内外部环境都发生了深刻变化,可以说中国的开放发展站在新的历史起点。在这样一个新的历史起点上,如何进一步扩大开放、促进发展?值得我们认真思考和探索。

在 2018 年年底中央经济工作会议上,习近平总书记指出,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。在刚刚结束的“两会”上,李克强总理也指出要“继续推

动商品和要素流动型开放,更加注重规则等制度型开放”。所以,我就围绕“制度型开放”谈三方面内容:一是制度型开放的内涵,它与过去的开放相比,有哪些不一样?二是现阶段为什么要强调制度性开放?第三是如何推进制度性开放?

制度型开放的内涵

如果我们结合中国改革开放 40 年历程,大致可以从四个“更加”来把握。一是制度型开放是更加深入的开放。过去,我们更多关注的是促进商品、要素的流动型开放,推动开放的主要措施就是降低边境上的准入壁垒,当然也会有相应的国内政策和制度的调整;今后的开放要向边境后延伸,更加注重完善国内规则、制度、法律体系,强化开放与改革良性互动,让开放在消除边境后壁垒、完善社会主义经济体制、促进国家治理现代化上发挥更大作用。

二是制度型开放是更加全面的开放。过去,我们在一些

领域、一些区域开放步伐更快一些,但也存在开放和发展的不平衡、不协调问题。未来我们将更加注重扩大服务业的开放、西部的开放,推动形成一二三产协同、陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局。

三是制度型开放是更加系统的开放。过去我们的开放是“摸着石头过河”,现在要更加注重顶层设计,以新发展理念为引领,从新时代开放理念、开放战略、开放目标、开放布局、开放动力等各个方面,进行系统谋划。

四是制度型开放是更加公平的开放。过去,我们的开放在一些方面实行“政策洼地”,积聚资源和要素,促进了经济增长,但也带来了寻租行为、竞争扭曲等弊端。现在,要更加注重竞争中性和规则公平,对国有、民营和外资企业等各类市场主体一视同仁、平等对待。

总之,制度型开放是更加深入、更加全面、更加系统、更加公平的开放,当然也是更加透明的开放。

本文作者系商务部副部长

现阶段为什么强调制度型开放

首先，这是顺应中国自身高质量发展的需要。

过去我们主要依靠丰裕的劳动力等比较优势参与全球分工，依靠大量廉价要素投入支撑经济规模的扩展。现在，中国的要素禀赋条件发生了很大变化，必须加快发展模式的转变，“向改革要红利，向制度要激励”，营造有利于创新发展和开放发展的制度环境，推动发展模式的转型升级，推进经济高质量发展。

其次，这是顺应经济全球化新发展趋势的需要。

有很多国际知名智库的研究发现，上世纪下半叶至本世纪头十年，各国通过降低关税等“边境上”的壁垒，推动了国际贸易和投资的快速增长，加上通讯科技的发展和迅速成本的降低，创造了世界经济的“黄金时代”。但现在推动削减“边境壁垒”的边际收益已经很小。因此当前国际经贸规则谈判的一些前沿领域，正由“边境措施”转向“边境后措施”。在这样的背景下，我们提出制度型开放，是适应经济全球化的新趋势新要求，通过对标最新的国际规则营造更加具有国际竞争力的制度环境。

再次，这是参与全球经济治理变革大势的需要。

当前，国际经济治理领域面临重重困难。一些重要的多边机制，比如WTO的改革也步履维艰。在这样的背景下，我们提出制度型开放，是以更加建设性的姿态参与全球经贸规则制定，推动包括世贸组织在内的国际经济治理体系不断完善，为消除发展赤字、治理赤字，促进全球共同繁荣提出中国方案，推动经济全球化更加包容、更加普惠、更加均衡地发展。

如何在实践中更加注重规则等制度型开放

近年来，中国着眼新一轮高水平对外开放，推出一系列重大举措。作为商务部门，下一步将按照中央的决策部署，着力做好以下几方面工作：

一是打造制度型开放新高地。十八大以来，按照中央的部署，先后设立了自贸试验区，探索建设中国特色自由贸易港，建设粤港澳大湾区等，以制度创新为核心，努力打造高水平开放新平台。

建设自贸试验区。我们赋予自贸试验区更大改革创新自主权，发挥改革开放试验田作用。这些自由贸易试验区，聚焦商事制度、贸易监管制度、金

融开放创新制度、事中事后监管体系，努力建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系。迄今我们已在全国复制推广153项制度创新成果。

探索建设中国特色自由贸易港。自由贸易港是国际最高水平的开放形态。我们将分步骤、分阶段建设，加快研究提出海南自由贸易港政策和制度体系。海南建设自由贸易港的方向是，突出中国特色，符合中国国情，符合海南发展定位，并学习借鉴国际先进经营方式和管理方法。

建设粤港澳大湾区。在“一国两制”框架下，三个关税区建设粤港澳大湾区，是我国推动形成全面开放新格局的新尝试。我们将发挥香港、澳门的开放平台与示范作用，支持珠三角九市加快建立与国际标准投资和贸易规则相适应的制度规则，推动贸易投资自由化便利化，推动大湾区共同开放发展。

二是全面实行负面清单管理制度。近期，《外商投资法》已经十三届全国人大二次会议表决通过。这部法律确立了我国新型外商投资法律制度的基本框架，明确了外商投资负面清单管理模式。

外资准入负面清单，是国际通行的对外资进行管理的制度，大多数区域性贸易和投资

协定及双边投资协定，均采用负面清单形式进行外资准入管理。我国的负面清单管理制度对接了国际通行规则，在清单之外的领域，一律按照内外资一致的原则进行管理，不再专门针对外商投资准入进行限制。这意味着，在中国境内注册的企业“法无禁止即可为”，负面清单管理制度体现了内外资一致原则，这将激发各国投资者来华投资的热情。

当然，中国的负面清单管理制度经历了由点到面、由浅入深、渐进式的开放历程。2013年由自贸试验区试行，2017年推广到全国。自全国范围实施负面清单管理模式以来，负面清单越来越短，目前有48项，2019年还会进一步缩减。

三是营造国际一流营商环境。投资环境就像空气，空气清新才能吸引更多外资。我们将加快与国际规则对接，营造法制化、国际化、便利化的营商环境。

首先，要持续提高营商环境的法治化水平。在制定实施《外商投资法》的基础上，我们还要做好三件事。对现行与准入前国民待遇不相符的法律进行清理。对大量涉及外商投资的行政法规、地方性法规、部门规章及地方性规定等进行相应的调整。尽快制定更加细化的配套法规规章，保障《外商投资

法》真正落地。我们将提高政策透明度和执行一致性，形成公平公正的市场竞争环境。

其次，要持续提高营商环境的国际化水平。2018年世界银行发布报告，中国营商环境国际排名上升了32位。我们将对照国际高标准，下大力气提高企业开办、产权登记、经营许可等效率，尊重非歧视性规则的国际营销惯例，公平对待所有市场主体，保护外商在华合法权益，特别是强化知识产权保护。

此外还要持续提高营商环境的便利化水平。我们要进一步降低制度交易成本，加大简政放权、放管结合、优化服务改革力度，让越来越多的企业“最多跑一次”。建设国际贸易“单一窗口”，消减进口环节制度性成本，提升贸易便利化程度。进一步放开市场准入，允许更多领域实行独资经营

四是积极参与全球经济治理。我国将秉持共商共建共享理念，推动全球经济治理体系完善。

要深化“一带一路”国际合作。“一带一路”是我国扩大开放的重大举措，也是推动全球治理体系变革的主动作为。我们将坚持创新理念，推动构建公正、合理、透明的国际经贸投资规则体系。完善经贸合作机制，发挥经贸独特优势，为发展

合作提供制度化安排。

要加快建设自由贸易区。实施自贸区战略，是我国积极参与区域经贸规则制定的重要平台。我们将着力推进区域全面经济伙伴关系协定、中日韩自贸区、中欧投资协定谈判。加快构建立足周边、辐射“一带一路”，面向全球的高标准自贸区网络。

要积极参与世贸组织改革。世贸改革是全球经济治理的焦点问题，也是热点问题。中方提出了世贸组织改革的三项原则和五点主张。

三项原则：一是维护多边贸易体制的核心价值；二是保障发展中成员的发展利益；三是遵循协商一致的决策机制。

五点主张：一是维护多边贸易体制的主渠道地位；二是优先处理危及世贸组织生存的关键问题；三是解决贸易规则的公平问题和回应时代需要；四是保证发展中成员的特殊与差别待遇；五是尊重成员各自的发展模式。

下一步，我们将继续加强与各成员沟通合作，共同推动世贸组织改革，更好地发挥世贸组织全球经济治理的重要支柱作用，共同推动经济全球化，构建人类命运共同体。▲

（本文为2019年3月24日在中国发展高层论坛上的发言，本刊全文转载自中国国际贸易学会《国际贸易论坛》）