

# 稳步扩大制度型开放： 成就、挑战与对策

李双双

**内容提要** 2018年提出扩大制度型开放以来,美国对我国持续推动脱钩断链和规则锁定、新冠疫情等不利环境的冲击,引起国内经济较大幅度波动,不利条件成为我国推动制度型开放措施加速推出落地实施的重要动力,扩大对外开放的步伐加速迈进。然而,在制度型开放过程中,我国既受到本国经济体制机制与成熟市场经济差异、自身现阶段发展水平与国际治理能力的限制,也面临美欧大国的规则排斥,以及开放对象差异化的需求,制度型开放面临多重挑战:一是如何既继续扩大开放,同时又守住安全底线?二是如何在扩大整体开放的同时,有针对性地契合不同行业、不同国家的差异化需求?三是如何既有效无偏地落实好中央政策精神,又充分发挥地方主动性和创新性?在新的国际形势下,处理好开放发展与安全发展、整体开放与差异化开放、中央主动放权与地方自我解放这三组关系,是我国在制度型开放工作中的重点和着力点。

**关键词** 制度型开放; 对外开放; 高水平开放

**JEL 分类号** F41

**作者简介** 李双双: 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所 北京市建国门内大街5号 1000732 电子邮箱: lissjy@nsd.pku.edu.cn。

DOI:10.20032/j.cnki.cn10-1359/f.2023.05.003

扩大制度型开放是新时期我国扩大对外开放的工作重心之一。2018年底，中央经济工作会议首次提出制度型开放，强调“要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。党的二十大报告再次强调要“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。我国重视扩大制度型开放的重要现实背景在于，长期以来，相对商品和要素流动型开放，我国在制度型开放上做得相对不足。这种不足既体现在我国引领国际规则制定的软实力不够，与我国经济和贸易大国地位不相匹配，也体现在我国制度型开放落后于商品和要素流动型开放，导致其反过来限制了商品和要素流动。“制度的适用性或覆盖面是有边界的”“推动对外开放离不开相对完善的制度保障”（张宇燕，2018）。新的国内外环境，要求我国更加重视制度型开放，从依靠劳动力、土地和税收方面优势吸引外资和促进出口的低水平开放阶段，走向利用规则、规制、管理、标准方面优势来稳定外资和实现外贸量稳质提升的高水平开放阶段。

本文在对制度型开放内涵做必要讨论的基础上，梳理了我国2018年提出向制度型开放转变以来，在稳步扩大制度型开放方面取得的新进展，并探讨其中存在的主要问题和关键性挑战，提出今后稳步扩大制度型开放的政策着力点和重点。

## 一、对制度型开放内涵的讨论

虽然党中央是在2018年末提出的“制度型开放”一词，但是学术界早在党的十六届三中全会召开后就出现过零星的相关研究。党的十六届三中全会决定提出“要完善对外开放的制度保障”，要求“形成稳定、透明的涉外经济管理机制，创造公平和可预见的法制环境”，被学者解读为释放了从政策性开放转入制度型开放的信号。当时有学者使用的是“制度型开放”一词（梁修琴，2003），也有学者使用的是“体制性开放”的说法（程学童，2004）。当时的研究主要基于入世前后中国对外开放政策侧重点和约束的不同，认为制度型开放是区别于政策性开放的体制性转轨，是以制度创新为扩大对外开放的主要推动力，使对外开放建立在全面和相对定型的制度之上，使对外经贸体制更具稳

定性和可预见性（程学童，2004）。

2018年年底中央经济工作会议提出“制度型开放”工作部署后，学界对制度型开放的研究更加丰富，对其内涵界定在继承前期“将开放建立在制度之上”这一涵义的基础上进行了拓展。一部分学者认为，制度型开放是跟国际制度接轨，按照国际标准对国内制度进行深化改革（陈福利，2019；周学智，2019；迟福林，2020）。另一部分学者基于中国已经成为全球第二大经济体，参与和引领国际影响力和国际规则制定能力明显提升的现实背景，将制度型开放范围扩大至将我国国内制度推广到国际层面（裴长洪、彭磊，2021；赵蓓文，2021）。更多的研究则是融合了国内和国际两个层面的制度建设，认为制度型开放是构建共识性的国际开放新体系，通过制度协调与融合来促进开放（戴翔、张二震，2019；王宝珠等，2020；刘彬、陈伟光，2021；常娱、钱学锋，2022）。

笔者认为，要切实理解制度型开放的内涵，需要首先厘清制度型开放与其他五个同样涉及开放或制度国际接轨内容的概念之间的关系：一是与商品和要素流动型开放的关系；二是与政策性开放的关系；三是与改革开放的关系；四是与体制转轨的关系；五是与入世接轨的关系。

**首先，制度型开放与商品和要素流动型开放既有区别，也有联系，更好促进商品和要素流动开放是制度型开放的重要目标之一。**既然要“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”，说明二者自是不同，主要区别有二。一是商品和要素流动型开放是边境开放，制度型开放是边境内开放（戴翔、张二震，2019）；二是前者主要依靠资源和要素禀赋优势融入全球化，而后者主要通过完善的制度来吸引投资扩大合作，并且具有制度溢价，即相对更为完善的开放制度能够更好抵御外部冲击和稳定经济。虽有区别，但是二者并非对立关系。2018年年底中央经济工作会议上“从商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”的提法难免产生制度型开放与商品和要素流动型开放是替代关系的认识，但是2019年初政府工作报告在“更加注重规则等制度型开放”之前补充上“继续推动商品和要素流动型开放”，说明新提法旨在进行开放工作重心的转移，将更重视制度建设和改革，而非彻底放弃商品和要素流

动型开放。《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》(以下简称《社会主义市场经济体制意见》)中“建设更高水平开放型经济新体制”“促进商品、资金、技术、人员更大范围流通”的表述则表明,更好促进商品和要素流动是制度型开放的重要目的。

**其次,制度型开放能弥补政策性开放的诸多不足,更符合新时期畅通双循环的要求。**我国前期主要是以各种优惠政策招商引资、补贴出口等方式来扩大外资流入和商品流出。这种依靠优惠政策而非制度优势来扩大开放的模式是典型的政策性开放。政策性开放因由地方政府主导,往往存在缺少法律基础、多变易变、不透明、扭曲市场、权责不清等多种缺陷。此外,政策性开放模式下不同地区之间政策存在差异,在一定程度上强化了各地之间的利益差别和行政壁垒(程学童,2004)。制度型开放主要依靠增强制度优势来吸引外资并提高出口竞争力,不仅能弥补政策性开放的不足,也更能满足建设稳定公平透明、可预期的法治化营商环境的要求。一是制度型开放以更完善的法律保障为基础,更符合多边体制管理要求(江小涓,2008)。二是制度相对政策更为稳定,决定了制度型开放相对政策性开放具有稳定性和长期性。三是制度型开放一方面能够打破地方政策性保护,破除地方垄断,更好建设全国统一大市场,促进内循环;另一方面能够通过接轨国际规则和对标国际标准,更好畅通外循环。

**再次,制度型开放是我国深入推进改革开放和完善体制转轨的重要组成部分,是我国向成熟市场经济迈进的新阶段。**在以制度型开放为主的新阶段,在规则、规制、管理和标准等领域实现了改革与开放的高度统一(崔卫杰,2020)。但是要注意的是,并非所有改革都是制度型开放,制度型开放依然聚焦于开放,即与对外产生经济联系领域的改革(国家发展改革委对外经济研究所课题组,2021)。此外,虽然我国已经实现从计划经济向市场经济的体制转轨,但与成熟市场经济体制依然存在差异。尤其是,美欧发达市场经济国家认为中国利用特殊经济体制差异获得不正当竞争优势,从而对我国进行多方面规则锁定。突破美欧规则锁定要求我国继续向成熟市场经济转型,更为彻底地实现体制转轨。制度型开放是我国在涉外领域实现与国际进一步接轨,完成向成

熟市场经济体制转轨的新阶段。

**最后，制度型开放与入世接轨在目标和内容上均有不同。**复关和入世申请时期属于我国从计划经济向市场经济转型初期，主要为摸索初建市场经济体制以获得世贸组织入门许可，并不寻求与完全市场经济高度接轨。入世后的过渡期，我国兑现入世承诺向市场经济转型，对国内制度和规则进行清理，加大和国际规则接轨，但是建立的市场经济体制仍不完备，要素完全市场定价等机制未能充分建立，国际规则也依然处于被动接受状态。新时期，我国推动制度型开放，目的是通过高水平开放促进深层次市场化改革，最终实现“构建更加系统完备、更加成熟定型的高水平社会主义市场经济体制”。<sup>①</sup>这一过程既包括与成熟市场经济体制的深度接轨，也包括我国推动高标准规则的国际化。《社会主义市场经济体制意见》提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，吸收借鉴国际成熟市场经济制度经验和人类文明有益成果”。“人类文明有益成果”自然包括中国成果。

综上，笔者认为制度型开放是以世界成熟的市场经济体制为参照，以系统完备、成熟定型的高水平社会主义市场经济体制为目标，对涉外经济合作领域进行体制机制改革，建立稳定、公平、法治、可预期的国内开放制度环境，同时推动和参与国际新规则和先进标准制定，形成有利于商品和要素更好流动的国际合作制度环境的过程。具体而言，制度型开放包括规则、规制、管理、标准等方面开放。

## 二、我国稳步扩大制度型开放的主要政策与成效

2018年提出扩大制度型开放以来，美国对我国持续推动脱钩断链和规则锁定、新冠疫情等不利环境的冲击，经济出现较大幅度波动，不利条件成为我国推动制度型开放措施加速推出落地实施的重要动力，扩大对外开放的步伐加速迈进，我国在规则、规制、管理、标准开放以及制度型开放示范平台建设方面，均有多方面政策落地。通过与国际规则接轨，推动国内规则国际化，我国

<sup>①</sup> 参见：《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，中央政府网，2020年5月11日，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5515273.htm?ivk\\_sa=1024320u](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5515273.htm?ivk_sa=1024320u)。

在规则、规制、管理、标准、开放示范平台等方面实现了对外开放制度的有序完善，在多重不利叠加的逆境中改善了营商环境，激发了市场主体活力，促进了商品和要素更好流动。

### （一）规则开放方面，我国更大力度主动对接国际高标准规则，同时积极参与国际新规则制定

知识产权保护是我国加强规则开放的重点领域之一。接轨知识产权国际规则方面，我国先后出台了《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》《知识产权强国建设纲要（2021—2035年）》两份重要文件，前者提出要加强知识产权国际协调，积极参与完善知识产权国际规则体系，后者提出到2035年要“基本形成全方位、多层次参与知识产权全球治理的国际合作格局”的目标，并对建设社会主义现代化的知识产权制度作出系统部署。推动知识产权国际新规则制定方面，我国参与共建“一带一路”、区域自贸协定知识产权合作规则，积极参与WTO知识产权规则谈判，并扎实推进多双边知识产权国际协议落实。除了知识产权，我国还积极参与WTO以电子商务为核心的数字领域国际规则谈判，推进多双边电子商务规则谈判和数字领域机制建设。此外，作为最大的发展中国家债权国，我国自2020年开始参与国际主权债务多边治理，积极参与G20暂停偿债倡议（Debt Service Suspension Initiative, DSSI）和缓债倡议后续债务处理共同框架（Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI, CFDT），积极为重债国家缓债。

通过积极对接国际规则，我国规则开放取得明显进展。知识产权建设方面，我国通过对接国际规则迈上了新台阶。我国已经建立将近一百家国家级知识产权保护中心和快速维权中心，对外资和合资企业提供与内资企业同等保护。我国通过签订并生效第一个全面、高水平地理标志双边条约《中华人民共和国政府与欧洲联盟地理标志保护与合作协定》，实现了244个中欧地理标志产品互认互保。截至2022年，我国国家知识产权局已与56个“一带一路”共建国家知识产权管理机构签署合作协议。同年底，我国国内（不含港澳台）发明专利有效量达到328万件，成为全球首个超过300万件的国家。参与国际数

字规则建设方面，2019年年初我国与其他75个WTO成员签署《关于电子商务的联合声明》，推动电子商务规则谈判成为本轮WTO改革谈判中率先取得突破性进展的议题。截至2022年底，我国已与16个国家签署“数字丝绸之路”合作谅解备忘录，与24个国家建立“丝路电商”双边合作机制。参与国际债务治理规则方面，我国通过G20缓债倡议和共同框架首次参与国际多边债务治理，成为提供缓债金额最多的国家。

## （二）规制开放方面，我国针对市场失灵重点领域和国际形势重要变化，稳步推进反垄断和国家安全保障制度建设

我国在颁布出台的《“十四五”市场监管现代化规划》《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》等系列文件中部署健全反垄断法律规则体系，完善公平竞争审查制度，并在2022年8月1日起在北京等五省市开展反垄断试点，加强市场行为监管。此外，我国颁布实施《出口管制法》《外商投资安全审查办法》《数据安全法》《“十四五”海关发展规划》，全面加强出口管制、外商投资、数据传输、海关等涉及国家安全的规制建设，以形成更加完善的国家开放安全保障制度。

通过上述规则开放政策，我国市场更加开放，市场准入大幅放宽。从全国范围看，截至2022年，我国对外商投资限制已从2011年的180条降至31条，自贸区的投资限制则从2015年的122条降至27条。随着负面清单逐步缩减，除了涉及国家安全、稀有矿产、新闻出版、影视广播、义务教育等少数领域外，我国绝大部分领域已经基本放开。作为扩大制度型开放的重点领域，我国服务贸易开放有序推进。根据OECD数据，我国服务贸易限制指数（Services Trade Restrictiveness Index）已从2018年的0.291降至2022年的0.275，海洋运输和公路运输方面的限制指数已经低于包括美国在内的很多OECD成员，在建筑、商品分销、物流、建筑、工程等方面的开放程度也已接近OECD成员平均水平。市场准入放宽对激发市场主体活力起到明显效果，如2021年版清单放宽了租赁和商业服务业、科学研究和技术服务领域的准入限制，受政策

利好影响，这两个行业在 2021 年成为新增市场主体占比增速最快的行业，分别同比增长 36.9% 和 20.0%。《外商投资法》的实施也起到了积极作用，虽然 2020 年和 2021 年受到疫情负面冲击，但是我国外商投资企业法人单位数仍达到了 8.8% 和 5.8% 的同比增速。

### （三）管理开放方面，我国不仅借鉴国际通行规则，对外资外贸实施负面清单管理，不断缩减清单条目，还大胆突破尝试，在内资领域实施负面清单管理

2020 年我国首次发布海南自由贸易港外商投资准入负面清单。次年，我国在海南自由贸易港推出第一张跨境服务贸易负面清单，实现了服务贸易管理模式的根本性变革。2022 年，国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》，决定在全国范围全面实施市场准入负面清单管理。同时，我国更加注重依法依规管理，颁布实施《外商投资法》《外商投资法实施条例》，以法律法规形式确立准入前国民待遇加负面清单管理制度，构建新时代外商投资法律制度基本框架；颁布《外商投资信息报告办法》，建立与更高开放水平相适应的信息报告制度，取代商务部门的审批和备案管理。

获益于管理开放政策，我国内外资企业竞争环境更加公平，营商环境逐渐改善。虽然受到疫情影响，2020—2022 年，基于保护国民生命健康安全考虑，我国对经济活动和边境人员流动进行了必要管控，对外资企业在华经营造成了一定程度影响，但是由于我国落地实施的制度型开放政策，使我国营商环境在逆境中获得了改善。根据中国国际贸易促进委员会研究院发布的《中国营商环境研究报告》，中国营商环境评价得分（满分 5 分）已从 2019 年的 4.30 分上升到 2022 年的 4.38 分，2022 年超九成受访企业对中国营商环境评价为“满意”及以上水平，88.26% 受访企业对市场准入评价为“较满意”以上。中国美国商会、中国欧盟商会等外国驻华商协会均认为，中国营商环境取得较大改善。

#### （四）标准对外开放方面，我国同步推进国际标准采标和参与引领国际标准建设，并积极推动市场主体参与

2021年我国颁布了《国家标准化发展纲要》，提出“国家标准与国际标准关键技术指标的一致性程度大幅提升，国际标准转化率达到85%以上”，同时提出要“联合国际标准组织成员，推动气候变化、绿色金融、数字领域等国际标准制定，分享我国标准化经验”。为贯彻落实该纲要，中央出台了首个国家标准化战略规划《“十四五”推动高质量发展的国家标准体系建设规划》。此外，《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》专门对标准开放作出规定，要求“促进内外资企业公平参与我国标准化工作，提高标准制定修订的透明度和开放度。加强标准必要专利国际化建设，积极参与并推动国际知识产权规则形成。”此外，我国积极参与知识产权和电子商务国际标准体系建设，推动探索知识产权保护、数据确权、交易、传输、安全保护等方面国际标准制定。

通过推动标准开放，我国采纳国际标准和标准走出去达到了新高度。中国是732个国际标准化组织（ISO）技术委员会和分委会的参与成员，也是另外13个委员会的观察成员，是参与ISO委员会数量最多的国家。此外，中国参与了188个国际电工委员会（International Electrotechnical Commission, IEC）（占全部委员会的94%），仅比最多的德国少1个名额。截至2022年底，我国重点装备制造、新一代信息技术等领域国际标准转化率已经超过90%，主要消费品标准与国际标准一致性程度达到95%。此外，我国主导制定的国际标准不断增加。截至2021年，由我国提出并发布的IEC国际标准累计达到了368项。在高速铁路、家用电器、移动通信、光纤、新型电力系统等领域，我国均主导了国际标准的制定。

#### （五）制度型开放示范平台建设方面，我国采取了“本土平台+现有区域平台+新增区域平台”同步推进的模式

近几年，我国先后全面扩围了跨境电商综合试验区、自由贸易试验区、服务业扩大开放综合试点、国家进口贸易促进创新示范区、市场采购贸易方式

试点等本土制度型开放示范平台，自 2021 年开始开展营商环境创新试点，并在 2023 年 6 月底印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》，率先在上海、广东、天津、福建、北京等 5 个具备条件的自贸区和海南自贸港开展试点，为全面推进制度型开放进行先行探索。与此同时，我国持续推进高标准建设“一带一路”、《区域全面经济伙伴关系协定》等现有区域合作平台，进一步落实和谈判加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》等新区域合作协议，不断为扩大制度型开放提供更多更广泛的区域平台。

在政策利好下，我国制度型开放示范平台功能进一步提升。自贸区已经率先实现了外资准入负面清单制造业条目的清零。21 个自贸试验区以不到全国 4‰的国土面积，在 2022 年实现了全国 18.1% 的实际使用外资金额和 17.8% 的进出口总额。海南自贸港率先探索“承诺即入制”“准入即准营”改革，并颁布实施《中华人民共和国海南自由贸易港法》，同时制度集成创新成效显著，累计发布制度创新案例 134 项，其中 8 项实现向全国复制推广。服务业扩大开放综合试点扩围至 11 个，先行先试的北京、天津、上海、海南、重庆等 5 省市先后实施了科技、文化、电信等 11 个行业领域 60 多项开放措施。2022 年 1 月 1 日生效的《区域全面经济伙伴关系协定》对标国际高水平自贸规则，形成了区域内货物贸易、服务贸易和投资领域开放、自由、透明的经贸规则。“一带一路”建设方面，不仅通过共商共建共享方式建立起经济、贸易、金融多方面合作规则，中国还借助“一带一路”合作推动中国管理、中国标准走出去。据统计，截至 2022 年年中，已有超过 1/3 的“一带一路”沿线国家和地区在建重点基础设施项目采用中国标准。<sup>①</sup>

### 三、我国扩大制度型开放面临的主要问题与关键挑战

制度型开放既包括对已有国际制度的对接融入，也包括对新的国际制度制订的参与和引领。制度型开放涉及对我国政府与外国政府、国际组织、国内

<sup>①</sup> 参见：“中国标准走出去 打造‘一带一路’标志工程”，中国政府网，2022 年 7 月 10 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/10/content\\_5700333.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/10/content_5700333.htm)。

市场、国际市场之间多重关系的调整，能否对接融入和参与引领及其程度并非全由我方主观意愿决定。在制度型开放过程中，我国既受到本国经济体制机制与成熟市场经济差异、自身现阶段发展水平与国际治理能力的限制，也面临美欧大国的规则排斥，以及开放对象差异化的需求，导致制度型开放犹如二次入世，困难重重。集中体现在三个方面：一是如何既继续扩大开放，同时又守住安全底线？二是如何在扩大整体开放的同时，有针对性地契合不同行业、不同国家的差异化需求？三是如何既有效无偏地落实好中央政策精神，又充分发挥地方主动性和创新性？

**第一，在规则开放方面，我国对接融入现有国际规则与参与国际新规则制定以扩大开放面临障碍。**一是我国与成熟市场经济体制存在差异，导致难以做到规则的充分对接。例如，我国土地等要素市场价格尚未形成完全市场定价机制，不符合美欧认定的市场经济标准，因此被美欧视为存在价格扭曲，而适用歧视性而非一般性反补贴规则。我国国有企业不同于美欧国有企业的功能定位，决定了与后者从完全自由市场规则出发确立的“竞争中性”原则接轨存在困难。二是大国利益冲突加大，美国以保护国家安全为由制定国际新规则限制中国，并对中国规则加以排斥。以维护自由贸易为宗旨的国际规则是开放和非排他性的，而以维护国家安全为宗旨的国际规则是封闭和排他性的，这决定了只要美国认定中国处于其安全威胁范围内，就不会允许中国突破其规则锁定，重新融入其制定的规则圈。

**第二，在规制开放方面，维护产业链安全的制度建设有待加强。**随着美欧重组全球价值链，建立排斥中国的平行体系，产业链安全已经超过成本因素，成为以美欧为主要市场的在华外资外贸企业向海外转移的最重要考虑。2022年，在全球绿地投资正增长的情况下，我国吸引绿地投资出现下降，且计划对华进行2.5亿美元以上金额大额再投资的在华外企占比降至五年新低。外资企业出于产业链安全考虑，对部署在华建厂扩产的中长期投资正变得更加谨慎。维护国家经济安全，建立并完善维护产业链安全的制度，已经成为克服市场失灵之外，政府规制新的重要职责。

**第三，在管理开放方面，负面清单管理条目须继续有针对性缩减，放开**

**市场准入落实有待改善。**一是服务业某些细分行业准入限制依然较高，开放步伐有待加快。从服务业外资准入限制程度看，我国广播、电影、录音、快递、计算机、商业银行、保险、会计、法律、电信等细分行业相对发达国家平均开放水平依然较低。基于国家安全考虑，法律、会计等行业对外资进入加以限制是发达国家普遍施行的做法，但对于电影、快递、计算机、商业银行、保险等行业，则未必要施行严格的准入限制。二是负面清单条目清零与企业实际扩大经营之间存在差距。例如，虽然我国对金融业的准入负面清单条目已全部清零，但是外资银行在资本补充渠道、经营牌照审批、开设地方分支机构等方面依然面临各种限制，导致经营上未能享受和内资同等待遇。

**第四，在标准开放方面，我国发展水平与发达国家有差距，发展诉求与发展中国家有分歧。**一方面，我国国际标准化引领水平远落后于发达国家。衡量和比较在国际标准化组织（ISO）中影响力的主要指标是担任秘书处职位的数量。在这方面，我国排在德、美、日、法和英五国之后。虽然我国参与了ISO全部100个数字经济相关委员会，但是只担任7个秘书处职位。在主导国际标准制定方面，美、德、日、英、法五国主导制定了全球95%的国际标准，我国主导制定的国际标准只占2%。在前者加快布局进一步争夺国际标准话语权的形势下，我国缩小与发达国家国际标准化差距的难度进一步加大。另一方面，我国在推动国际高标准合作方面与相对落后的发展中国家存在诉求差别。例如，“一带一路”沿线国家存在基础设施投资高额缺口，对于建设高标准基础设施积极性不高，认为高标准会带来高成本。

**第五，示范平台建设存在对制度创新的地方性限制。**开放示范平台的核心角色是先行先试，引领开放、改革创新。一方面，中央为制度型开放进行了顶层设计；另一方面，为鼓励开放平台创新，中央政府进行了大力放权。但是示范平台一方面对中央政策精神贯彻执行存在偏差，另一方面在引领创新上尚未能充分打破自我限制。一是平台地方政府在创新政策执行上因存在不同部门权责范围不清、行政越权问题，而导致对中央政策执行出现偏误。如最高检2019年开始提倡“少捕慎诉慎押”司法理念。今年某开放平台政府印发文件，率先执行该理念。虽然政策初衷是落实最高检政策精神，但因施政对象仅针对

民营企业家，以及省政府办公厅责令省高院、省法院和省公安厅执行，引起了有违“法律面前人人平等”和行政干预司法的舆情。虽然发生舆情后发文单位及时进行了纠错，但作为对外开放排头兵，开放平台备受国内外关注，难免被质疑执政水平，政令朝令夕改更是被质疑政策的稳定性。二是本地官员思想尚未充分解放，思维限制导致循规蹈矩。中央政府虽然放权鼓励平台大胆创新，但是平台本地官员坚持旧思维老做法的现象依然大量存在，尚未充分打破条条框框，各种行政审批不利于创新也降低了行政效率。三是对引入人才的使用有待优化。虽然引入了大量外部人才，但是平台未能做到人尽其用，甚至出现将人放错位置导致人才浪费的情况。

#### 四、我国进一步扩大制度型开放的对策

制度型开放是一项系统工程，是破旧与立新的协同，改革与开放的统一，既有内外关系的协调，也有内部多重关系的调整。当前形势下，在制度型开放过程中，要重点处理好三方面关系。一是在新的国际形势下，处理好开放发展与安全发展的关系：通过规则对接和引领来扩大开放；借助更好发挥政府规制作用来保障国家安全。二是尊重经济规律和国际需求，处理好整体开放与差异化开放的关系：从不同行业发展规律出发，确定不同行业开放步伐；尊重不同国家差异化诉求，注重标准差异化。三是处理好中央与地方的关系：既要保证地方不偏离中央政策精神，又要鼓励地方充分做到自我解放，大胆创新。

**第一，通过规则对接和引领，继续扩大开放。**一是加快要素价格等市场化改革，更大力度对接国际通行规则。系统研究评判并切实破除对接国际规则的体制差异障碍，提升国际社会对于中国坚定推进改革开放的信心，以国际通行规则进一步畅通中外经贸合作。二是争取主导更多新规则制定，突破美欧规则锁定。例如，抓住数字经济快速发展契机、发挥我国数字经济规模优势，争取数字经济规则制定权，提出中国方案。积极参与多边机构改革，结合债务治理和气变融资问题提出中国方案。在碳边境税规则制定上，广泛联合发展中国家共同表达反对发达国家将碳减排压力转移给发展中国家的立场。要努力扭转

发达国家提出并引领议题讨论从而主导规则制定，我国被动应对的局面，积极提出符合我国核心关切的议题，争取相关规则制定的先发优势和主导权。

**第二，系统性部署和实施维护产业链安全的开放措施，通过更好发挥政府规制作用保障国家安全。**加强产业链安全研究，摸清产业链安全薄弱环节，划定重点领域重点环节有针对性部署巩固措施。对于重要环节且受到严重负面影响的行业和企业提供政府支持，必要时部署企业海外投资建厂。同时，加快核心技术自主研发，充分利用国内大市场帮助企业实现规模经济。

**第三，积极改善负面清单管理，缩减准入条目并加强执行。**一是根据不同行业开放发展规律特点，实施差异化开放策略。研究表明，在行业开放程度与其出口增速的关系上，海运、保险业均呈现正相关，建筑业呈“倒U型”关系，金融业则是“U型”关系，电信、电影行业开放程度和出口增长之间关系不显著。这提示，对海运、保险可以大胆开放，对建筑业开放不能过度，对金融业开放需忍耐一段阵痛期，对电信和电影行业开放则需谨慎。二是强化负面清单落实。建立负面清单落实督察机制，加强负面清单落实监督，以全过程可核实的落实机制保证负面清单执行落到实处。

**第四，兼顾标准的国际一致性和国别的差异性，从有利于扩大对外合作的角度推进标准开放。**一是要努力衔接国际高标准，通过提高标准的一致性促进对外贸易。鼓励和支持行业领军型企业参与国际标准竞争，争取承担更多ISO委员会秘书处职位，扩大国际标准制定主导权，突破发达国家标准封锁。二是在与发展中国家合作中避免一味追求高标准。在合作标准采纳中考虑发展中国家的发展阶段并尊重其不同诉求，注意标准的差异化。

**第五，处理好中央和地方关系，确保示范平台制度型开放不走偏也不固步自封。**一方面，地方要做到透彻正确理解，并规范落实执行中央政策精神。进行必要的自纠自查，梳理修正错误思想和错误做法，厘清理顺不同部门权责关系。另一方面，在中央充分放权的有利形势下，地方要充分做到自我解放。一是倡导地方政府自我革新，对思想充分进行解放，打破因循守旧的低效率行政做法。二是用好外部人才，对于外部引入的新鲜血液，做到合理配置，人尽其用，避免人才浪费。

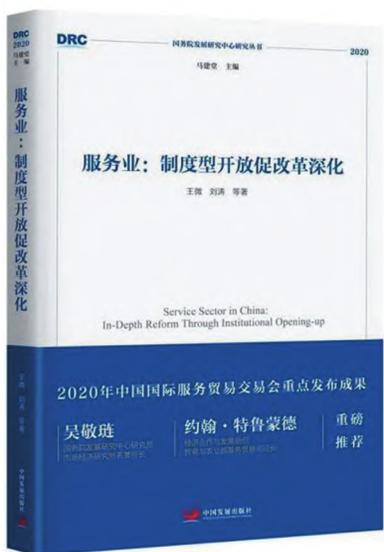
## 参考文献

- 常娱、钱学锋：“制度型开放的内涵、现状与路径”，《世界经济研究》2022年第5期。
- 陈福利：“外商投资法开启中国制度型开放新征程”，《中国人大》2019年第8期。
- 程学童：“从‘政策性开放’到‘体制性开放’——学习《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的一点体会”，《中共杭州市委党校学报》2004年第2期。
- 迟福林：“以服务贸易为重点建设高水平开放型经济新体制”，《经济日报》2020年9月7日。
- 戴翔、张二震：“‘一带一路’建设与中国制度型开放”，《国际经贸探索》2019年第10期。
- 崔卫杰：“制度型开放的特点及推进策略”，《开放导报》2020年第2期。
- 国家发展改革委对外经济研究所课题组：“中国推进制度型开放的思路研究”，《宏观经济研究》2021年第1期。
- 江小涓：“中国开放三十年的回顾与展望”，《中国社会科学》2008年第6期。
- 梁修琴：“从政策型开放向制度型开放转变”，《锦州师范学院学报》2003年第3期。
- 刘彬、陈伟光：“制度型开放：中国参与全球经济治理的制度路径”，《国际论坛》2022年第1期。
- 裴长洪、彭磊：“中国开放型经济治理体系的建立与完善”，《改革》2021年第4期。
- 王宝珠、王利云、冒佩华：“构建新型国际经济关系：理论与实践——兼析‘制度型开放’”，《上海对外经贸大学学报》2020年第6期。
- 赵蓓文：“制度型开放与中国参与全球经济治理的政策实践”，《世界经济研究》2021年第5期。
- 张宇燕：“中国对外开放的理念、进程与逻辑”，《中国社会科学》2018年第11期。
- 周学智：“中国吸引外资向‘制度型开放’迈进”，《今日中国》2019年第3期。
- UNCTAD, Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022, 17 Mar 2023, [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2023d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2023d2_en.pdf).

（责任编辑：雪 宁）

## 相关文献介绍

王微、刘涛等著:《服务业:制度型开放促改革深化》,中国发展出版社2020年。



以开放促改革是过去40多年我国服务业持续快速发展的成功实践。吴敬琏老人在本书的书评中表示:“当前,全球经贸规则调整日益聚焦服务领域,对我国服务业开放发展提出了新的要求,也更加清晰地指向体制机制的改革创新。”面向高质量发展新阶段和应对百年未有之大变局,服务业发展迫切需要对标国际先进规则推进制度型开放。

本书系统梳理和总结了党的十八大以来我国以开放促进服务业改革和发展的经验、成效及主要问题,并基于全球视角,借鉴了OECD成员推进服务业开放和规制改革的经验,提出了以制度型开放促进我国服务业改革的思路,对我国促进服务业高水平开放和加快体制机制改革提供了有益借鉴。

in current development, including the change in macroeconomic growth trend, challenges to replacement of old growth drivers with new ones, the relationship between government and market yet to be straightened out, structural contradiction between labor supply and demand, limited effectiveness of the capital market, and inadequate innovation of localization technology. Accordingly, this paper puts forward six suggestions: to promote balance and structural matching of supply and demand by coordinating supply and demand, to promote transformation of the modern industrial system by shoring up weak links, to promote a better combination of an effective market and a capable government by giving full play to advantages of the system, to unleash market vitality and promote full employment by creating an inclusive atmosphere, to promote stable and sound development of the capital market by optimizing investment supply, and to promote sci-tech self-reliance and self-strengthening at higher levels through innovative institutional reform.

**Key words:** High-quality Development, Macroeconomics, Economic Growth

**JEL:** F015, F211, F043

## Steadily Expanding Institutional Openness: Achievements, Challenges, and Countermeasures

LI Shuangshuang (Institute of Quantitative & Technological Economics, CASS, 100732)

**Abstract:** Since the proposal of expanding institutional openness in 2018, China has experienced the impact of the United States continuous attempts to promote decoupling and chain breaking with China as well as locking China with new rules, the COVID-19 pandemic and other adverse circumstances, which have caused drastic fluctuations in China's economy. Adverse conditions have become an important driving force for China to accelerate the introduction and implementation of measures for

greater institutional openness, and its pace of expanding opening-up has accelerated. However, in the process of institutional opening-up, China is not only limited by the differences between its own economic system and that of the mature market economy as well as its current level of development and international governance capabilities, but also faces the rule exclusion of major countries like the United States and Europe as well as the differentiated demand of the entities concerned. This has led to multiple challenges for institutional opening-up: Firstly, how to continue expanding opening-up while maintaining the security bottom line? Secondly, how to expand overall openness while meeting the differentiated needs of different industries and countries? Thirdly, how to effectively and properly implement the guiding essence of central policies while fully leveraging local initiative and innovation? In the new international situation, properly handling the three relationships between open development and secure development, between overall opening and differentiated opening, and between central active decentralization and local self-liberation is the key and focus of China's institutional opening.

**Key words:** Institutional Openness, Opening-up, High-standard Opening-up

**JEL:** F41

### **Practices and Explorations on Rural Revitalization in China —An Investigation of “Thousand Villages Demonstration and Ten Thousand Villages Renovation” in Zhejiang**

LIANG Yongmei (Institute of Industrial Economics of CASS, 100006)

**Abstract:** Comprehensive promotion of rural revitalization is an important task in the overall construction of a socialist modernized country. The “Thousand Villages Demonstration and Ten Thousand Villages Renovation” project serves as a crucial initiative to drive rural revitalization. Zhejiang