

当前中国构建对外开放新格局面临的 重大挑战与战略对策

朱福林¹

【摘要】 对外开放是中国经济增长奇迹的关键源动力。解放思想是中国对外开放的关键前提。对外开放通过推动中国经贸体制与国际接轨，成为引领中国经济体制市场化改革的决定性力量，并使中国成为经济全球化巨大受益者。当前中国对外开放新格局构建面临四大挑战：中国与三大经济体之间经贸摩擦加剧；经济全球化遭遇逆流，新冠疫情叠加中美贸易争端，加速全球产业链重组；经济高质量发展内生动力不足，产业面临国际双向挤压；高水平开放滞后的弊端集中显现。对此，要构建对外开放新格局，实施五大战略对策：以新一波解放思想推进新一轮改革开放；积极务实妥善地处理与三大经济体的关系；营造透明、一致、可预测的营商环境；深入推行制度型开放；大力推进国家创新体系建设。

【关键词】 新冠疫情 经贸摩擦 对外开放 市场化改革 营商环境

【中图分类号】 F741 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2021) 04—0063—11

当今世界正经历百年未有之大变局，中国对外开放面临的国际环境发生深刻改变。十九届五中全会指出，国际环境日趋复杂，不稳定性及不确定性明显增加。中美大国博弈与地缘政治冲突风险加剧，新冠肺炎疫情对全球经济造成深远影响，逆全球化浪潮持续积势，单边主义、保护主义、民粹主义对世界经济一体化进程构成严重威胁。

中国仍处于社会主义初级阶段，关键领域的深化改革陷入瓶颈，创新能力还不能适应高质量发展要求，政府与市场的关系没有完全理顺，还存在要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强、中低端产品过剩与中高端产品供给不足并存、服务业开放滞后导致服务供给侧短板突出等痼疾。

国内外严峻形势对中国对外开放提出更高要求。“十三五”以来，开放被确立为五大新发展理念之一。党的十九大报告提出，要推动形成全面开放新格局。十九届五中全会提出，“十四五”时期我国更高水平开放型经济新体制基本形成，并将形成对外开放新格局、参与国际经济合作和竞争新优势明显增强确立为 2035 年愿景目标的重要组成部分。

过去一轮改革开放是中国被动适应国际经贸规则的过程，而随着我国综合实力不断提升，我国日益走近世界舞台中央，参与和影响全球治理、向全球贡献中国智慧及提出中国方案的意愿与能力显然增强。在一个变化的世界里，中国的对外开放战略应与时俱进，开放举措须更加有力。^[1]

一、对外开放是中国经济增长奇迹的关键源动力

过去 40 多年中国经济高速增长是世界经济史上的罕见现象。改革开放以来，中国通过对外开放推动国内市场化改革不断深化，围绕“放权”与“松绑”进行了大规模经济体制改革，释放了广大人民群众追求美好生活的积极性，极大地促进了社会生

¹基金项目：国家社会科学基金重点项目“中国服务贸易发展战略研究”（19FJLA002）

作者简介：朱福林，商务部国际贸易经济合作研究院副研究员，博士后。（北京 100710）

产力的发展，中华民族比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。对外开放本身既是率先的体制改革，更是推动整体改革最重要的动力。^[2]实践表明，对外开放是强国富民、实现现代化的根本举措。^[3]

（一）解放思想是对外开放的关键前提

解放思想在中国改革开放进程中发挥着关键的作用。习近平总书记在庆祝海南省创办经济特区 30 周年大会上的讲话指出，改革开放的过程就是思想解放的过程。1978 年 5 月 11 日《光明日报》发表《实践是检验真理的唯一标准》的评论员文章为开端，在全国掀起了一场以“解放思想”为基本内容的启蒙运动，为改革开放奠定了思想基础。^[4]

改革开放是经济增长的充分和重要条件，其中意识形态领域的思想解放占首要地位。^[5]解放思想意味着原先那一套给国民经济与社会生活造成严重破坏的理论和信条是可以被怀疑的，从而推动执政观念朝务实方向转变。十一届三中全会决定将全党工作重心转移至经济建设上来。

为服务于中国改革开放伟大事业，发展同西方国家的正常外交关系、推行向西方国家开放为主的对外开放，均成为政策可选项。在解放思想的推动下，中央领导层及时提出和平与发展是当今世界两大主题的重大判断，扫清认为国际合作是“崇洋媚外”“卖国主义”的思想障碍，为对外开放决定奠定了认识基础。^[3]

邓小平南方讲话明确提出社会主义也可以搞市场经济，这是改革开放历史上的又一次重大思想解放，不仅推动了 20 世纪 90 年代外贸外资高速增长及国内市场活力的全面释放，也为加入世界贸易组织提供了关键性理论支持。

建设市场经济目标的提出给当时陷入困境的中国复关入世谈判以极大推动。^[6]中国改革开放以来的历史成就充分说明，在经济全球化时代，各国都在利用全球范围内的诸多机遇加快自身发展，中国单纯依靠自力更生发展和迎头赶上是不可能的。^[3]

（二）对外开放推动经贸体制与国际接轨

繁荣是制度性的。^[7]中国的改革开放就是一个不断与国际经贸制度接轨的过程。工业革命以来的两百多年全球发展历史表明，以市场为导向的经济体制安排虽然不完美却是最佳的组织经济的体制形式。

新中国成立之初，中国仿照苏联建立起高度集中的计划经济模式，通过对资本主义工商业社会主义改造基本取消了市场经济活动。与此相适应，中国逐渐建立国家集管理和经营于一身的高度垄断的外贸体制。事实证明，这种国家高度垄断的外贸体制有其历史局限性和重大缺陷，不利于充分利用“两个市场、两种资源”，不适应世界经济发展潮流。^[2]

改革开放之后，为使中国具有比较优势的经济部门充分参与全球供应链并发挥出巨大增长效应，通过设立经济特区及多种特殊经济功能区，创造一个按国际惯例办事的“小环境”或“小气候”，使外资能够尽量按照自己熟悉的那一套做法在中国开展业务。由于国外发达经济体普遍实行市场经济体制，因此与国际接轨自然就以市场化改革为导向。

改革开放以来，在制度接轨方面影响十分深远的当属加入世贸组织。入世对中国而言，意味着一整套规则、体制或制度的引入与吸收，意味着对原有规则、体制或制度的创造性破坏。^[8]正是基于这个角度，加入世界贸易组织标志着中国对外开放进入前所未有的崭新阶段。一定程度上，中国经济高速增长的内在逻辑就在于通过对外开放引发的制度变迁。^[9]

（三）对外开放引领经济体制市场化改革

对外开放在中国改革开放进程中发挥着重要的引领作用，走在市场化改革的最前沿。我国除农村之外的改革，在很大程度上

上是从四个经济特区开始的^[9]，带动外资与外贸发展壮大并引发广泛的外溢效应。中国经济改革之所以能避免“休克疗法”带来的后遗症，主要是采取了增量与存量共存的渐进模式¹。

增量部分基本都是由市场化力量所贡献，因而其市场化特征最为显著。在改革与开放这对相辅相成、相互促进的辩证关系中，增量部分发挥着重要的催化剂作用。通过对外开放创造有利条件让可以发挥比较优势的产业部门参与国际大循环，实现快速扩张之后通过竞争效应及示范效应促使原有的存量部分加速市场化改革。

在这一过程中，为不断矫正不利于发挥比较优势的经济结构、消除计划经济时代遗留下的各种制度扭曲，政府大力改革经济管理体制不断适应开放的变化，形成了一种开放倒逼改革、改革促进开放双向驱动的内在机制。涉外经济体制的改革不仅推动了对外开放，而且推动了国内整体改革进程。^[10]

涉外经济这部分增量因具有国际先进成分因素，不断推动我国经济体制市场化改革质量提升。相当有力的对外经贸改革措施引入的示范效应推动了整个改革进程，其对改革发展的作用一点也不亚于农村改革。^[11]

（四）对外开放使中国成为经济全球化巨大受益者

对外开放让中国得以发挥比较优势融入全球价值链，成为“超全球化”的最大受益者之一。2009 年中国成为全球最大货物出口国，2013 年中国成为全球最大货物贸易国，2014 年按购买力平价中国 GDP 总额超过美国，2019 年中国 GDP 占到美国的 66%。但相关研究指出中国融入全球价值链的弊端。

张杰和郑文平通过实证研究验证了中国本土企业所遭受的全球价值链俘获效应假说，与发达国家开展的进出口贸易均对中国本土企业的创新活动造成了显著的抑制效应。^[12]刘志彪和张杰认为，发展中国家在现有国际贸易格局下不得不接受的“被俘获”的既成事实，由此造成发展中国家的代工企业无法实现向高端价值链攀升的过程。^[13]

陈爱贞和刘志彪认为，在开放型经济的“第一季”，中国制造业被锁定在全球价值链的低端环节。^[14]根据他们的观点，在出口导向战略的实施过程中，中国出口型企业似乎成为一种缺少主观能动性、任凭发达国家跨国公司主宰和控制的“刀俎之鱼”。

如果中国企业真的只有被“低端锁定”的命运，那为什么同样环境下又能出现华为这样的全球化公司？实际上，在经济全球化时代，全球价值链的低、中、高端部分都是向所有参与国家和地区敞开的，一国企业凭借自身优势在全球价值链中占据不同的分工地位，利润的获取与附加值的创造成正比，如果不想在产业链、价值链低端长期徘徊，完全可以通过实施技术创新、产业升级等追赶手段实现价值链的飞跃。

日本及韩国在历史上都曾有过代工经历，而日本制造通过引进、吸收国外技术并进行适应性创新成功跻身全球制造强国地位，韩国也通过加大研发投入、提高人力资本等途径实现了全球价值链升级。所以，目前中国不少企业处于全球价值链低端与其创造高附加值能力不高有关，而并不是对外开放融入全球化造成的。

事实上，通过对外开放获取国际先进技术源，是不断推高“中国制造”在全球产业链中的地位的重要路径。麦肯锡全球研究院的《中国与世界：理解变化中的经济联系》指出，创新（包括自主创新、进口创新）已成为近年来中国经济增长的核心动力之一，并促使中国企业整体向价值链上游挺进。

二、当前中国对外开放新格局建设面临的重大挑战

对外开放新格局的构建是一个需要不断解放思想、突破自我的艰辛过程。国内外环境深刻变化所带来的一系列重大挑战对中国构建对外开放新格局产生影响，必须对这些挑战进行客观识别，并通过积极有效途径去化解，才能抓住重要战略机遇。

（一）中国与美国、欧盟、日本三大经济体之间经贸摩擦加剧

中美是世界上两个最大的经济体，中美关系事关两国乃至世界经济的稳定与发展。^[15]中国外交部长王毅在 2021 年初接受新华社、央视等官方媒体时坦承，中美关系陷入“前所未有的困境”。中美贸易冲突起因源自于美国认为的“贸易不平衡”问题，特朗普政府以此为由对中国发动“贸易战”。然而，即便没有所谓的“贸易不平衡”问题，随着中国综合国力大幅上升，作为一个崛起的“后起大国”和“守成大国”——中美之间的冲突与博弈都不可避免。

2020 年 12 月 26 日，英国智库经济与商业研究中心发布报告，受疫情因素影响，中国将在 2028 年超过美国成为全球最大经济体，比上次预估提前 5 年。美国将中国的崛起视作威胁，并采取“脱钩”方式竭力施压中国。在对中国进口商品加征额外关税的同时，美国通过技术断供方式打压中国高科技企业，不断在中美经贸关系上撕开裂缝。

新冠疫情蔓延以来，中美并未因这次全球重大公共卫生危机重修旧好，反而因疫情源头发生激烈争执，美国政府与国会继续在贸易关系、技术竞争、网络安全、中国台湾、中国香港、涉藏、涉疆等很多问题上，出台新的政策和举措，对中国全面施压。中美关系面临前所未有的信任危机，中美经贸与科技“脱钩”局势变得更为严峻。虽然美国大选终结了特朗普执政，但中美在国家核心利益、战略安全、地缘政治、科技实力等方面的竞争和博弈将很难弥合。

在美国既定战略框架下，不管哪个党上台都将延续对华强硬政策，强化对华战略竞争，总体上对华关系都不好。何况拜登已公开明确表示不会取消对中国的加征关税。从其表态来看，有关芯片的断供禁令、华为的封禁、美国国防部的黑名单等问题都很难在短期之内有所改观。

美国与欧盟国家同属西方，有相近的文化、历史渊源。在经贸层面，欧盟与美国在不承认中国完全市场经济地位、要求中国改善市场准入、加强知识产权保护、杜绝强制技术转移、改革国有企业、加强对华投资安全审查以防关键性战略资产流失等方面立场高度一致^[16]，双方只是在手段方式上存在分歧。

2019 年 3 月，《欧盟-中国战略展望》（EU-China Strategic Outlook）认识到与中国合作的重要性之外，直接将中国定位为经济竞争者与治理的体制性对手。2020 年 10 月，美国和欧盟就中国问题展开新一轮对话，讨论美欧两国的共同关切和分歧观点。欧盟外交政策负责人博雷尔（Josep Borrell）断言，“美国现在是而且将继续是一个关键的合作伙伴和盟友。”

欧盟商会主席在 2018/2019《欧盟企业在中国建议书》前言中指出，“美国以提高关税的方式回击中国改革开放进程的不足，此种做法虽然令人不安，但却表明美国与包括欧盟在内的其他经济拥有共同的关切”。美欧均将中国视为对其自由民主价值观造成挑战的异质性力量，而且对欧美共同缔造的国际秩序和经济利益以及西方传统和生活方式构成极大挑战。^[16]

并且基于此种认识，美欧已经出台且将不断出台相应的反制政策措施。这种反制效应已逐渐显现。2016 年中国对欧直接投资金额在达到 372 亿美元最高点，之后开始逐年递减，2017、2028 和 2019 年分别减少 28%、68%、49%，主要原因就在于欧盟《外国直接投资审查条例》的颁布与实施。^[16]

此外，日本虽地处亚洲，但身为美国盟友在对华经贸诉求上也站在美欧一边。2018 年 5 月 13 日，正值中美贸易争端进入实质加征关税前夕，美欧日贸易部长发表第三方联合声明，对第三方国家非市场导向的政策表示关切，并倡议制定更加严格的有关产业补贴和国有企业规章制度，反对任何国家通过诸如合资企业要求、外国股本限制、行政审查、许可程序或其他手段等要求或强迫外国公司向国内企业转让技术等。其虽然未点明中国，但矛头指向昭然若揭。此前，日本也明确表示不承认中国为

市场经济国家，并与欧美一道公开拒绝执行中国入世议定书第 15 条有关反倾销替代国做法到期的决议。美欧日在试图推动中国经济结构性改革方面表现出高度一致。

（二）经济全球化遭遇逆流，新冠疫情叠加中美贸易争端加速全球产业链重组

过去三四十年是全球价值链高度融合、迅速发展的黄金期。以国际大型跨国公司为龙头的全球价值链将发达国家与发展中国家经济紧密联系在一起。价值链贸易已成为全球范围内制造品贸易的主流。中国是过去 30 年全球价值链超常繁荣发展的最大受益者之一。

改革开放政策的推行为中国企业加入全球价值链创造了必要的环境和激励机制。通过融入跨国公司主导的全球价值链体系，大批中国企业利用全球化溢出效应成功将“中国制造”“中国组装”推向世界市场。全球价值链为中国企业参与国际分工、为中国制造或组装顺利进入国际市场提供了捷径。但建立在全球价值链基础上的产品内分工贸易战略充满诸多风险，自然灾害、地缘政治、公共危机等都会对全球价值链的正常运作带来风险。

2018 年爆发的中美贸易战对中国参与全球价值链造成重大冲击。为避免被加征关税，许多价值链龙头企业开始减少从中国采购，或将服务于美国市场的产能从中国转移至第三国，如东盟国家和墨西哥等。据相关报道，苹果公司要求它在中国的代工企业把 10%-15% 的产能转移到东盟；任天堂把在中国组装游戏机的产能搬到了越南；理光则把面向美国市场的复印机生产线搬到了泰国。

中美在 2020 年 1 月签订第一阶段贸易协定，为贸易冲突风险加剧按下暂停键。然而，新冠疫情突发为保护民众生命安全、阻断病毒传染，中国企业大面积进入停工停产状态，导致依赖中国零部件的日本、韩国、欧美企业停摆。疫情期间，上海美国商会的一份调查显示，48% 的被调查企业表示中国的停工停产影响了它们的全球运作。

欧美等国进一步认识到产业链过度依赖中国的风险，新冠疫情与中美贸易战的叠加对中国全球价值链制造中心地位造成巨大威胁，将导致跨国公司对全球价值链重新调整和组合，并且在未来进行全球价值链布局时，将服务于非中国市场的产能逐渐搬走或分散至第三国，或者在保有中国部分产能的同时加大备选产能的供给，形成“中国+plus”格局。

整个产业链的上下游关系以及产业配套体系是经过长期以来市场供给与需求不断磨合而形成，虽然短期内中国“世界工厂”的地位很难被取代，但在长时间内产业转移若达到一定规模从而产生链动效应将对中国参与全球价值链造成巨大的负面影响。

工业革命以来，经济全球化以势不可挡的力量将世界各国通过贸易与投资联结在一起。而近年来，经济全球化遭遇逆流，贸易保护主义、单边主义裹挟着民族主义不断高涨。在全球化高速发展期，贸易增速通常高于经济增速，而后危机时代逆全球化趋势导致贸易的“发动机”功能不断减弱，贸易增速反而低于经济增速（见图 1）。

哈佛大学丹尼·罗德里克（Dani Rodrik）把中国和其他新兴国家全面进入贸易和投资系统称作“超全球化”，在过去 20-30 年间全球跨境货物、人员和资本流动的速度和规模都达到了空前的程度。然而，经济全球化在带来巨大红利的同时，也是导致收入差距拉大的重要因素。

法国学者皮凯蒂在《21 世纪资本论》中指出，全球化使资本与劳动的收入比不断扩大，也就是说，资本从经济全球化中获得了更多的报酬。美国中西部和五大湖地区自 20 世纪 70 年代后开始出现“去工业化”危机，这些俗称“锈带”的老工业区受进口冲击，导致传统制造业萎缩、经济衰退。

无论从全球还是一国视角，经济全球化必然导致一部分社会阶层自身局部利益受损或面临压力，造成收入与财富不平等差距拉大，各地民粹主义抬头，再加上人工智能等新兴无人技术造成新的就业保障忧虑，进一步加剧蓝领工人成为受损群体，使其对经济全球化产生巨大逆反心理。然而，经济全球化正如其他所有政策一样是很难得到所有人赞同。

从根本上讲，只要各国还都实行市场经济，全球化趋势仍将持续，因为市场经济的本质要求在于经济开放与全球化，这是某个当局执政者不可能推翻的。发达国家也深知其市场必然逻辑性，目前以“保护主义”之名呈现出的“反全球化”其实质是希望修复或重塑经济全球化的秩序规则^[17]，甚至要打造一个只允许自由市场经济体加入的全新高标准全球化。

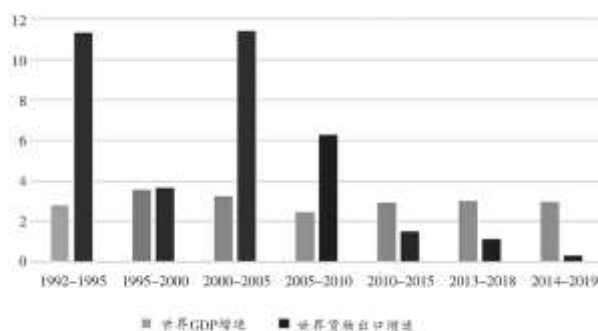


图 1 世界经济增速与贸易增速倒挂

资料来源：UNCTAD

（三）经济高质量发展内生动力不足，产业面临国际双向挤压

创新是经济高质量发展的第一动力，经济增长模式的转变以及经济效益与质量的提高归根结底都依赖于持续的创新活动。党的十九届五中全会指出我国创新能力不能适应高质量发展要求。改革开放以来，随着中国经济实力的增加，工业基础、创新活动及技术人员在中国经济发展过程中所发挥的作用不断加大，中国的综合创新实力也得到大幅提升。

2020 年 9 月 2 日，世界知识产权组织（WIPO）发布 2020 年全球创新指数（GII），中国排名第 14 位，与 2019 年持平，是前 20 名中唯一的发展中经济体。之所以获得如此高排名与中国专利申请量和科技论文发表数量之巨不无关联。但除通讯及电子消费品之外，这些专利和论文很少具有商业关联，转化为新产品并形成出口竞争力的专利与发明更是稀少。另外，虽然中国的研发经费及研发强度不断提高。

据世界银行数据，2018 年中国的研发强度（2.2%）超过 G7 集团中的加拿大（1.6%）、意大利（1.4%）及英国（1.7%），但在科研人员占比这一关键性指标上中国不仅与 G7 差距很大，而且低于世界平均水平。2018 年中国每百万人口中研发人员数量为 1307 人，而世界平均水平在 2015 年就已达到 1411 人，2018 年日本每百万人口有高达 5331 人为研发人员。

另外，由于缺乏市场竞争与激励机制，中国研发资金使用效率较低，大部分研发活动是由政府和国企开展的，很多研发活动与经济真实需求脱钩，并未真正转化为商业价值和出口竞争力。由政府支持的本土研发机构缺乏与具有新科技需求的商业者进行合作的动机，一些官办研究机构缺乏通过建立国内外联系或接入全球研发网络获取机会的能力。

此外，在研发经费支出结构上，基础研究上的研发投入占比较小，导致“0 到 1”技术严重稀缺，中美科技战充分暴露出中国在“卡脖子”技术方面的短板。改革开放以来，经济发展的活力和创新力主要是通过民营企业催生的。然而当前以政府财政

补贴为主和偏向国有企业的各种产业政策，严重遏制与挤压了民营企业的生存空间。

处于产业链上游且获得法规和垄断地位的国有企业部门，受制于多种体制机制性的困扰，对于处于下游的民营经济部门，在关键原材料成本、能源成本、物流成本以及融资成本等方面的生产成本高企的负面效应^[18]。由于国有企业存在很强的政绩观，使其很难开展具有很大风险的创新活动，而且又具有“软预算”、不完全竞争等保护机制，使其缺乏创新动力。

根据内生增长理论，企业对利润追逐而引发的创新活动是经济内生增长的关键源泉。而国有企业和民营企业都被各自所面临的多种因素困扰以至不能进行以市场化为目标的颠覆式创新，致使中国经济高质量发展的内生动力缺失。

由于创新驱动受阻及劳动力成本上升导致中国产业国际化竞争局势面临两头受堵的困境。根据蔡昉研究，中国存在一个刘易斯转折区间，从 2004 年出现民工荒起算至 2010 年劳动年龄人口开始绝对减少为止，标志着人口红利这一推动中国经济高速增长的因素发生逆转^[19]。

很长一段时间以来，中国经济通过发展低成本劳动密集型产业获得快速发展，但由房地产泡沫所引致的劳动力成本急剧上涨及“二代农民工”和年轻新一代对制造业工作岗位的“排斥”等因素导致中国劳动密集型出口部门优势快速弱化^[18]，继续发展低成本产业的优势或竞争力已明显减弱，已无法与更具成本优势的中低收入国家竞争。

越南、印度等新兴市场国家凭借更为低廉的人工成本，加快承接国际制造业转移，不断挤占我国传统加工贸易市场。而且，随着全球价值链不断加快转型升级，全球价值链的知识密集度越来越高，越来越依赖高技能劳动力，劳动密集型产业国际市场空间逐渐缩小。

基于劳动力成本套利的贸易份额一直在下降，当前此类贸易在整个商品贸易中占比不足 20%，未来自动化和人工智能很可能会加剧这一趋势，那些以劳动密集型出口作为发展战略的国家将逐渐丧失机会。由于中国整体上仍处于全球价值链中低端位置，较易受国际成本优势变动影响，如不能通过高质量发展提升全球价值链分工地位，则不得不面临更为残酷的“低端竞争”。

美欧等发达国家在经历了“工业空心化”阵痛之后大力推进“再工业化”，通过税收或优惠政策鼓励制造业回归，对中国制造业结构升级及吸引高技术外资造成不利。而由于长期依赖低成本产业，创新能力的培育被忽视，导致高科技产业竞争力也不强，从而也无法与高收入国家竞争。在高、低产业发展都受困局面下，中国很多产业被卡在高不成、低不就的中间尴尬地带，面临“两头挤压”的困境。

（四）高水平开放滞后的弊端集中显现

经过改革开放 40 多年的发展，中国在制造业开放上取得很大成绩，目前中国一般制造业已基本实现全部开放²。现阶段中国高水平开放不足主要体现在服务业领域，服务业开放滞后成为中国经济高质量发展和实施创新驱动战略面临的严重障碍。当前中国经济已进入服务化时代，2019 年服务业增加值占 GDP 比重接近 53%。

服务业的改革开放及效率问题成为中国未来经济增长的关键。随着国民经济部门分工日益精密，生产性服务业不断发展壮大并成为国民经济各个行业的重要中间品投入，在数字化及自动化进一步推动下，高附加值的创造越发来源于微笑曲线两端的服务环节，因此，生产性服务质量很大程度上决定着国民经济发展水平和效率。

而服务业开放滞后导致有效竞争不足，致使中国生产性服务质量难以有效提升。服务业高水平开放严重不足的根源主要来自于国内低效、过度的政府管制。有些监管机制是为了保证行业发展质量及保护消费者等合理目标而设的，这些都是必要的应该坚持的管制。

但很多管制缺乏透明度和一致性，而且采取了过于繁琐的程序且充斥随意性，使得许多管制不仅背离了应有的社会目标，而且成为阻碍行业深入发展的绊脚石。由于不合理管制加大的生产性服务企业成本与费用，又会转移到使用生产性服务投入品的企业成本中去。

而且僵化的管理办法限制了企业对市场变化迅速做出响应，也使企业对市场变化的适应能力大大降低，企业抗风险的免疫力功能大幅萎缩，从而导致中国服务业国际竞争力不强。中国企业在加快“走出去”过程中，当需要别国开放市场时，往往处于较为被动的局面，其他国家可能因为中国对等开放度不够而拒绝中国优势企业进入。

中国欧盟商会《欧盟企业在中国的建议书 2020/2021》指出，欧洲银行在中国面临获取牌照限制、复杂的行政审批等第二道屏障，意味着大多数欧洲银行甚至无法从谈判桌上获得筹码，而中资银行尽享欧洲开放银行市场带来的红利。对等开放问题如果不能很好地解决，欧盟将加强针对国有资本的欧盟投资审查机制和国际采购机制。

在全球不断迈向数字全球化时代，中国数字贸易高水平开放进展较慢，已成为中国吸引国外先进数字资源和提升国内数字竞争优势的严重阻碍。据著名智库欧洲国际政治经济中心（ECIPE）计算的数字贸易限制指数，中国数字贸易限制指数高出其他所有 65 个样本国家和地区，成为统计意义上的离群值³。由于部分领域外资的存在极不显著，当其他国家对中国高科技或数字企业实施封禁等措施时，中国政府陷入无法采取相应对等反制措施的尴尬境地。

三、当前中国对外开放新格局构建战略与突破路径

习近平总书记明确强调，新发展格局不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。加剧动荡的国际形势对中国经济迈向高质量发展造成很大不确定性，外部环境压力与挑战也可能会转换为中国推动结构性改革的重要动力。回顾改革开放的伟大历程，每一次解放思想都能迎来一波新发展。面对新国际形势，中国应坚持进一步扩大开放，不断建设更高水平开放经济新体制。

第一，以新一波解放思想推进新一轮改革开放。解决当前所面临的重大挑战的唯一路径依然是改革开放。2020 年中央经济工作会议指出，构建新发展格局，必须构建高水平社会主义市场经济体制，实行高水平对外开放，推动改革和开放相互促进。随着改革开放进入深水区，中国经济面临着要素、产业、技术等条件由量变式增长向质变式发展的蜕变。

在 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》，其强调改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验，必须长期坚持。党的十九大报告进一步总结，中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。

由于深化改革必然会触及既得利益集团利益，致使改革进程放缓。习近平总书记指出，“要以更大的勇气和决心，冲破既得利益的藩篱”。改革开放的一个重要经验就是，开放是倒逼国内改革的良方。

中国缓慢的改革恰恰可能被外部冲击带来的外力所打破，中美第一阶段协议中所规定的知识产权保护、更公平的贸易等内容其实从长远来看对中国未必不是件好事。当改革难以推进时，外部挑战可能会起到加速作用。

托马斯·皮凯蒂在《21 世纪资本论》指出全球财富及其分配不平等时仍明确表示，参与全球经济体系本身并没有错，闭关自守从未带来繁荣，知识的扩散并不是上天赐予的甘露，是对外开放和贸易加速了知识的扩散，闭关锁国阻碍了科技的传播^[20]。为此，只有坚持解放思想、实事求是、因地制宜，破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，中国的改革开放才能有雄厚的底蕴和无穷无尽的动力^[5]。

第二，积极处理中国与其他三大经济体关系。中美关系是中国与三大经济体关系的重中之重。一定程度上，中美关系处理好了，中国与欧洲及日本的关系也会随之好转。应该意识到，中国与三大经济体在结构性改革上的博弈可能会成为倒逼中国加速国内改革的外部动力，尤其是在国内深化改革面临停滞的困境下，外部压力发挥着至关重要的作用。况且，结构性改革实质上也是中国经济高质量发展的内在要求，从长远来看有利于中国经济提质增效。

中美关系是中国推进对外开放战略不可回避的一个重大问题。必须明白美国综合国力在世界上仍然占有较大优势。^[21]作为当今世界唯一具有全球利益的超级大国，美国的影响在未来可预见时期内将始终存在。半个世纪以来，中美之间超越文明、制度以及意识形态等差异，通过富有智慧的外交手段，使两国关系取得巨大发展，对两国乃至世界造成有益影响。

在全球化深入发展、中美利益紧密交融的时代，中美之间虽有差异和分歧，但共同利益是第一位的，“新冷战”和“脱钩”对两国人民来说都是不能承受的严重后果。虽然经贸关系在中美大国战略竞争中的作用有所弱化^[22]，但经贸合作仍是当前中美存在推进可能的重要领域，并且通过经贸磋商可为中美两国高层重返机制化互动保留沟通渠道。

资本的逐利本性决定着美国不可能轻易放弃中国市场。而且一旦中美经贸完全“脱钩”，美国可能更加会运用一切手段肆无忌惮地打压中国。因此，面对当前中美关系巨大困境，仍要不断拓展、扩大和强化中美的经贸关系，多渠道、多层面、多方位推进中美经贸深度合作，积极落实中美第一阶段协议并推进中美第二阶段协议快速启动，并不断向构建中美 FTA 方向努力，用实际行动证明中国推动高水平开放的坚强决心。

虽然中国的国际地位与影响力持续上升，但面对中美大国竞争，其他国家都不愿意加入中美任何一方去跟另一方对抗^[23]。欧洲和日本是美国多年盟友，更不可能牢牢地站在中国一起对抗美国。2020 年底 RCEP 及中欧全面投资协定双双完成签署，为中国与日本和欧盟开展新一轮经贸深度合作奠定了基础。为此中国应积极推进这两份协议尽快落地，展现负责任大国风范积极履行国际协议，对中美经贸关系恶化形成有效缓冲。

第三，深入推进制度型开放。2018 年中央经济工作会议和 2019 年政府工作报告均提到，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。现阶段随着中国传统低成本优势逐渐减弱，对源自制度创新的比较优势提出了新的高要求。当今世界，原先以消减关税和通关便利化为核心的边境上开放逐渐向以监管一致性为核心的边境后开放转变。

为适应国内外客观需求变化，中国应以制度型开放为导向积极对接国际标准监管制度和国际经贸规则，进一步降低制度性差异带来的交易成本，着力推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，提供高水平制度供给。积极落实《外商投资法》及其条例，扎实推进准入前国民待遇和负面清单管理模式落地，提高负面清单法律效力，进一步放宽外资市场准入，加大现代服务业开放力度，推动服务业管理体制改革。

大幅修订或废止阻碍高水平开放的相关法律法规及行业垂直管理条例和条款，探索实施国际通行的货物、资金、人员出入境等管理制度。按照中央文件要求大力实施要素市场化配置改革，并以此为切点推进竞争中性原则和所有制中性原则。

充分发挥现有 21 个自由贸易试验区制度创新与风险压力测试功能，赋予其更大改革开放自主权，对标国际通行自由贸易区做法，填补自改革开放以来至今一直缺少真正意义上的自由贸易区的空白，并将制度创新成果复制与推广，为全国范围内制度型开放奠定良好基础。高标准推行中国特色自由贸易港建设，使海南自由贸易港真正做到“境内关外”，为推动商品、服务、资金、人员、信息等高度自由流动加强制度供给。

第四，营造透明、一致、可预测的营商环境。营商环境改善永远在路上^[1]。2018/2019 年度《欧盟企业在中国建议书》指出，行政审批手续时间过长、采购制度不透明、执法不可预测性以及政府部门间缺乏协调所引起的多种问题，都妨碍了经营活动的顺利开展，削弱了欧盟投资者对中国市场的信心。

营商环境的提升核心仍在于划清政府与市场的边界，落实市场在资源配置中起决定性作用同时更好地发挥政府作用。加快推进服务型政府转变，进一步深化“放管服”改革。建设权责清单明确的现代化政府治理体系，严格按照正式公布的法律办事，避免行政手段的随意性，增强监管法规制定与执行的透明度，对不予批准的外资申请应依法及时给出合理反馈。相关法案的制定与修订应给涉及方留出提出意见的期限，保障国内外市场主体表达诉求的基本权利，并充分吸纳合理建议。

在进入中等收入阶段后，政府应加快逐渐向“有限政府”转型，政府推动产业发展的方式应由行政驱动向立法驱动转变。对外资来说，地方政府给予的行政支持具有不稳定性和不连续性，应通过立法或法律等法治手段增强外资信心。通过法治化保障和营商环境优化，增加政府监管行为的可预测性，避免政府直接干预和越位管理对市场造成扰乱，同时加大缺位补仓，加强高质量公共产品的供给。

打破市场分割和地方保护主义堡垒，构建高效规范、公平竞争的全市场体系。推动世贸组织《贸易便利化协定》在国内实施，进一步降低进口环节制度性成本。加强知识产权保护力度，以惩罚性为立法宗旨进一步修改知识产权相关法律，极大地提高知识产权违法成本，产生震慑力。加强知识产权法院最佳案例广泛推行，不断提高非专业法院和相关行政主管部门知识产权保护执法能力。加强知识产权保护国际合作，积极对接新一轮国际经贸规则有关知识产权保护的高规格协约。营商环境的改善不仅可以大幅降低“改革赤字”，还可以部分抵消中美贸易争端和新冠疫情造成的负面冲击。

第五，大力实施国家创新体系建设。党的十九届五中全会提出，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，并把进入创新型国家前列作为我国 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标之一。为此，应大力推进创新驱动战略，不断创造有利于创新的国内环境。世界银行与国务院发展研究中心联合课题组《2030 的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会》报告指出，改进中国创新政策需要从重新定位政府在国家创新体系中的作用开始，从关注某些特定新技术开发转向强调制度建设和环境建设，以便在一个竞争性的市场体系内支持覆盖全部经济领域的创新努力。

中央政府可以充分利用集中调配人力与资金的优势，建立全国范围的研发网络联合体，将一些相对落后城市的企业吸纳到包括沿海城市先进企业的研发联合体中，避免欠发达城市企业因地理位置、能力不强等原因受到孤立。积极参与全球研发活动，对接全球先进技术前沿，将国内研发网络与全球研发网络有效衔接，从而克服国内研发能力不足局限，通过国内外创意、技术及研发人员之间的频繁交流，使中国不仅成为新创新、新发明和新商业的模式受益者，而且成为贡献者。

加强基础研究投入与激励，争取在更多未来科技领域实现“0”到“1”的突破。建立以企业为主体的创新机制，通过税收优惠、低息贷款等财政金融手段鼓励企业持续加大研发投入，鼓励大型民营企业将创新作为竞争战略的核心，加大中小企业研发融资体系完善，建立公共技术平台来扶持创新型中小企业，使它们便捷地使用实验、计量、测试和认证设施。加大教育改革力度，增加大学自主性，鼓励国际一流大学与国内大学联手在中国创办分校，引入现代化的治理标准、教学方法和研究管理方式，提高高等教育质量和人力资本。大力加强知识产权保护，对创新成果实施严格法律保护，保障创新主体的合法收入，打造容忍失败的社会氛围，保护个人、企业和社会的创新意愿。

参考文献：

[1] 隆国强. 对外开放新形势新战略[J]. 中国发展观察, 2019, (9).

[2] 王子先. 中国以开放促体制转型的成功之路[J]. 宏观经济研究, 2008, (11).

[3] 江小涓. 中国开放三十年：增长、结构与制度变迁[A]. 吴敬琏, 樊纲, 刘鹤. 中国经济 50 人看三十年——回顾与分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008.

-
- [4] 吴敬琏. 中国经济改革三十年历程的制度思考[A]. 吴敬琏, 樊纲, 刘鹤. 中国经济 50 人看三十年——回顾与分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008.
- [5] 蔡昉, 林毅夫, 张晓山, 朱玲, 吕政. 改革开放 40 年与中国经济发展[J]. 经济学动态, 2018, (8).
- [6] 宋泓. 对外开放四十年: 从适应者到影响者和引领者[J]. 国际贸易, 2018, (10).
- [7] (美) 威廉·伯恩斯坦. 财富的诞生[M]. 易晖, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 2007.
- [8] 张宇燕. 中国入世十周年: 总结与展望[J]. 国际经济评论, 2011, (5).
- [9] 卢现祥, 朱迪. 中国制度变迁 40 年——基于新制度经济学视角[J]. 社会科学文摘, 2018, (11).
- [10] 江小涓. 新中国对外开放 70 年[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [11] 周小川, 杨之刚. 迈向开放型经济的思维转变[M]. 上海: 上海远东出版社, 1996.
- [12] 张杰, 郑文平. 全球价值链下中国本土企业的创新效应[J]. 经济研究, 2017, (3).
- [13] 刘志彪, 张杰. 全球代工体系下发展中国家俘获型网络的形成、突破与对策——基于 GVC 与 NVC 的比较视角[J]. 中国工业经济, 2007, (5).
- [14] 陈爱贞, 刘志彪. 自贸区: 中国开放型经济“第二季”[J]. 学术月刊, 2014, (1).
- [15] 余永定. 中美贸易战的深层根源及未来走向[J]. 财经问题研究, 2019, (8).
- [16] 刘作奎. 2020 中欧关系的新变化及其前景[J]. 人民论坛, 2020, (27).
- [17] 金碚. 世界大变局下中国改革开放新格局[J]. 经济体制改革, 2020, (5).
- [18] 张杰. 中美经济竞争的战略内涵、多重博弈特征与应对策略[J]. 世界经济与政治论坛, 2018, (3).
- [19] 蔡昉. 经济增长阶段划分与其中的中国命题[A]. 吴敬琏, 樊纲. 中国经济体制改革新阶段的若干问题[M]. 北京: 中国经济出版社, 2014.
- [20] (法) 托马斯·皮凯蒂. 21 世纪资本论[M]. 巴曙松, 陈剑, 译. 北京: 中信出版社, 2014.
- [21] 梅新育. 中美贸易战评析与展望[J]. 中国劳动关系学院学报, 2019, (2).
- [22] 朱福林. 中美关系力量结构变化导致了中美贸易摩擦?[J]. 浙江工商大学学报, 2020, (2).
- [23] 王缉思. 新冠疫情下的中美关系[EB/OL]. <http://nsd.pku.edu.cn/sylm/gd/501976.htm>.

注释：

1 关于渐进式双轨制的利弊一直是学术界的争议性话题。笔者认为，渐进双轨制有其特殊历史阶段的必然性，但发展到今天，中国已进入中等收入国家序列，2019 年全国人均 GDP 超过 1 万美元大关，GDP 规模已占到美国的 66%，对世界经济增长的贡献达 30%，原先双轨制所依存的诸多条件大都不复存在，而且其弊端日益暴露，此时应通过“刮骨疗伤”式改革彻底革除渐进双轨制遗存所导致的市场扭曲和要素歪曲。

2 实际上，中国制造业开放程度较高是与服务业相比而言的。然而，在国际横向比较上，中国制造业开放水平不仅与发达国家存在差距，而且低于一些发展中国家。根据 OECD 的外商直接投资限制指数，2019 年中国制造业限制指数为 0.073，而 OECD 平均限制水平为 0.017，印度为 0.035，越南为 0.025，该指数越高说明限制程度越大，即开放程度越低。

3 根据欧洲国际政治经济中心（ECIPE）数字贸易限制指数，0 分为完全开放，1 分为完全限制，中国总分为 0.7 分，为全球最高。