

# 新兴经济体论坛

## 智库专报

(2018) 第 1 期 (总第 74 期)

2018 年 1 月 15 日

广东省新兴经济体研究会 朱基林 

### 构建中国开放型经济新体系的对策建议

陈万灵 蔡春林

(广东外语外贸大学, 广东工业大学)

中国特色社会主义已经进入新时代,中国更加主动、更加深化、更高水平地的新一轮对外开放战略的逐步形成,正在构建全面开放新体系,包括要素与产品自由流动、产业及公共领域开放广度与深度、经济主体的公平待遇、外部全方位开放格局和内部全域开放格局及其起保障作用的开放体制机制及法制。按照这个理论框架区梳理现有开放型经济,并对照国际高水平开放规则体系,中国开放型经济还面临多哈回合谈判、中美 BIT 和跨太平洋伙伴协定 (TPP) 高水平规则的三大挑战。为此,特提出五点建议,一是重点加强市场准入负面清单制度全面实施,加快市场经济体制建设;二是对标高标准规则,完善各项开放规则和宽领域开放体系;三是加快单边对外开放的自由贸易园区 (FTZ) 建设,完善内部全域开放格局;四是加快自由贸易区战略的实施,完善外部全方位开放格局;五是稳步推进“一带一路”建设,完善陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。

#### 一、重点加强市场准入负面清单制度全面实施,加快市场经济体制建设

1992 年,党的十四大报告明确提出建设社会主义市场经济体制,发挥市场

经济对社会资源的基础性配置作用，之后，中国市场化程度大幅度提高，特别是加入 WTO 后，中国市场体制机制建设取得了巨大进步。但是还有许多方面不符合市场经济体制要求，面对国际社会一直对中国市场经济地位的不认同和诟病，除了在 WTO 框架进行谈判和诉求外，最根本的还是要加强中国自身市场体制建设。特别要重点加强市场准入负面清单制度全面实施，完善市场经济体制。党的十八大强调发挥市场在资源配置中的决定性作用，建设统一开放、竞争有序的市场体系。国务院《关于实行市场准入负面清单制度的意见》（国发〔2015〕55 号）以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，在清单以外的行业、领域、业务等，境内外投资者及各类市场主体皆可依法平等进入。该项制度在 2015-2017 年试行，已经进行了几年的试验，取得了一定经验，2018 年起正式实行。因此，下一步必须全面实行全国统一的市场准入负面清单制度，让市场经济发挥决定性基础作用，必须加强行政职能的根本转变，营造市场化、国际化、法治化营商环境。高水平开放型经济要求降低政府干预和控制，但是又不能完全放弃政府监管，必须转变政府职能，提升政府治理能力：一是优化公平竞争环境，规范商事秩序、完善经济法规体系。二是构建综合监管体系，逐步建立终结审批制，“以准入后监督为主，准入前负面清单方式许可管理为辅”的管理体制，注重事前审批转为事中、事后监管。三是建立和健全社会诚信体系，完善企业信用约束机制。重点培育企业适应高标准规制意识和契约精神；其次，开展企业信用调查和等级评价，完善企业信用信息公示系统。四是加强风险防范，加强产业开放的风险评估和控制，建立反垄断和安全审查机制等。五是运用大数据、物联网等现代信息技术，建立健全网络监管机制。强化线上、线下一体化监管，加强抽查抽检、网络市场定向监测、违法失信、投诉举报等相关信息的整合，提高发现问题和有效监管的能力。

## 二、对标高标准规则，完善各项开放规则和宽领域开放体系

当 WTO 各国成员就多哈谈判议题难以达成一直协议的之际，各国纷纷走向区域一体化和建立自由贸易区（FTA），整个国际贸易规则体系处于新一轮重构期。新的规则体系内容非常广泛和复杂，以美国和欧洲国家倡导的 TPP、TiSA 以及美国 BIT2012 所体现的规则，成为引领新一代贸易投资规则的“标杆”，在投资与跨境服务贸易领域确立了超越 WTO 规则的高标准。从某些角度说，WTO 促进了商品自由贸易，TTP 和 BIT 将会促进资本自由流动和各国产业开放。

在全球化经济体系中，必须直面全球贸易投资规则体系的变革，深刻理解和接纳基于全球价值链和共同发展的规则体系及其先进理念，积极探索高标准贸易投资规则体系，建立与国际接轨的贸易投资管理体制机制，完善宽领域开放体系。由于中国经济发展水平和市场体制水平的局限，不能一步到位完全照搬这些规则，应在充分考虑各国发展差异性，按照平等参与、充分协商、开放包容的原则，

尊重其它发展中经济体的特殊需求，构建具有广泛适应性的规则体系。一是继续扩大开放领域，不仅在经济领域推进运输及物流、金融保险、通信、电子商务以及专业服务等服务贸易及其产业开放，而且要在环保、医疗卫生、体育、文化、科技、教育等社会公共领域进行开放，不断拓展开放领域。二是严格落实经济主体的国民待遇，推动外资企业准入前国民待遇和负面清单的规则。通过公平的法制体系，加强国内国有企业、民营企业和外资企业的市场准入和监管的体制机制以及“走出去”企业的监管规则的建设，不断扩大国内规制的透明度，特别是政府采购透明度等。三是积极参与国际经济、全球经济治理规则的制定，提高国际经济治理话语权。大力推进中国由国际规则的参与者、执行者向国际规则的立法者、制定者的转变，由强调发展中国家属性向既强调发展中国家、又重视承担大国责任的转变。

### **三、加快单边对外开放的自由贸易园区（FTZ）建设，完善内部全域开放格局**

中国经济特区、海关特殊监管区和自由贸易试验区都是属于单边对外开放的功能区域。2013年8月设立中国（上海）自由贸易试验区，2015年，广东、天津、福建等11个自由贸易试验区相继成立，这为中国对标世界高水平开放规则、深化对外开放提供了经验准备。中国自由贸易试验区已围绕“便利化”进行了体制机制创新，必须转向“贸易和投资自由化”创新思路，积极对标国际高标准规则。在消除外资进入行业和方式限制，进一步缩短“负面清单”；降低禁止投资、股权限制和数量型经营限制等措施的比例；在实施境外投资备案管理制度的基础上，进一步建立和完善跨境投资的管理制度、促进体系、配套服务体系等，真正实现投资行业准入的高度开放。

党的十九大报告中提出“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”。下一步要以建设自由贸易园（港）区和优化全国开放格局为目标，以对标自由贸易港及其高标准规则体系为手段，加快单边对外开放的自由贸易区建设，带动全国各个区域开放水平。沿海地区区位及港口自然条件优越，可以建立一系列以制造业和贸易为主的工贸结合型自由贸易港；地处内陆地区，可以利用江河港口等条件，可以布局承担物流功能的物流型、进出口贸易功能的贸易型自由贸易港，也可以充分利用空港条件，布局选择发展以精密制造加工、贸易的工贸结合型自由贸易港；在经济落后的边区和山区，布局一批以休闲旅游、娱乐等产业为主的高端服务型自由贸易园区。通过自由贸易园（港）区开放体制机制强化其经济开发功能，提高当地开放水平和经济发展水平。具体而言，有必要以创新自由贸易试验区体制机制为基础，以启动“上海自由贸易港”建设为切入点，实行自由贸易园（港）区建设的三步走：第一步，依托沿海自由贸易试验区，完成沿海一批“自由贸易港”布局和建设；第二步，依托第三批中国自由贸易试验

区在内陆建设一批中国“自由贸易园区”，推进内陆协调开放；第三步，沿着国内“丝绸之路经济带”，选择边境保税区、开放口岸、跨境合作区等功能区，构建一系列功能特色明显的自由贸易园（港）区，加快西部对外开放，发挥内陆各地优势，促进中西部经济发展。

#### 四、加快自由贸易区战略的实施，完善外部全方位开放格局

国内开辟的对外开放功能区域属于单边对外开放规则的试验区，通过单边开放规则试验积累积累经验，为双边开放和多边开放进行规则及其制度储备。党的十八届三中全会提出了“自由贸易区（FTA）战略”，党的十八届三中全会亦作出了推进“以周边为基础加快实施自贸区战略”的重要部署。从2003年中国内陆与香港（澳门）建立更紧密经贸关系（CEPA）以来，截至2017年底中国与格鲁吉亚自由贸易协定生效，一共与23个关税独立区建立了15个自由贸易协定。下一步要加快自由贸易区战略实施，扩大建立自由贸易协定的范围，采取双边协定与多边协定并举的方式，积极扩大基于中国的自由贸易协定的“朋友圈”。

在构建双边自由贸易协定方面，一是加强中国已有的自由贸易协定的升级研究和谈判。对于已有的15个协定，已经顺利实现了中国与东盟、智利、巴基斯坦、新加坡的自由贸易协定的升级；有必要加强中国与新西兰、秘鲁、瑞士等国家自由贸易协定升级的研究和谈判。同时，基于前期的CEPA规则水平，提升中国内陆与香港、澳门特区的经贸合作关系，按照党的十九大报告和2017年国务院政府工作报告提出的深化内地与港澳合作，加快研究制定粤港澳大湾区发展规划，全面推进内地同香港、澳门经贸合作。二是加快推进正在进行自由贸易协定谈判的进程。中国与挪威、斯里兰卡、以色列、马尔代夫等国家以及海湾合作委员会、南部非洲关税同盟组织的自由贸易协定正在谈判之中，可以加快谈判进程，尽快签订自由贸易协定。三是尽快启动具有可行性自由贸易协定的谈判。中国与加拿大、哥伦比亚、孟加拉、尼泊尔、蒙古、摩尔瓦多、斐济、巴新、毛里求斯等国家建立自由贸易协定的可行性研究已经结束，应当尽快启动构建自由贸易协定的谈判。最后，积极探索与中国贸易规模比较大、优势互补的潜在国家建立自由贸易区的研究，与有关国家合作共同探讨建立自由贸易的可能性和条件准备。

在构建多边的自由贸易协定方面，首先，注意积极支持WTO多边贸易体系，维护WTO的争端解决机制、贸易审议机制，积极推进WTO新议题谈判，以及区域一体化和WTO诸边贸易谈判。其次，重点加强区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的谈判，积极引导亚太自由贸易区（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）谈判进程。RCEP是以东盟为中心的区域自由贸易规则安排，按照“东盟方式”合作原则，体现开放和发展、综合安排和渐进过渡的制度安排特征，同时照顾发展中经济体关注的经济技术合作的制度安排。2014年亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议决定启动FTAAP进程，批准了亚太经合组织推动实现

亚太自由贸易区路线图。FTAAP 将是第一份中国和美国共同参与的区域自贸协定，将会引领亚太地区以及全球经济规则，有利于构建符合发展中国家的规则。对于 FTAAP 和 RCEP 这两份自由贸易协定，成员有不少重叠，中国都能够发挥重要作用。因此，同时推进 RCEP 和 FTAAP 谈判进程，也是中国应对 TPP 的最佳选择。

## 五、稳步推进“一带一路”建设，完善陆海内外联动、东西双向互济的开放格局

党的十九大会议强调通过“一带一路”建设，形成“陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”。从陆地开放看，丝绸之路经济带把中国中西部地区与中亚、西亚、欧洲各国连接起来，从海上开放看，21 世纪海上丝绸之路把中国沿海及沿江地区与东亚、南亚、西亚及中东、甚至北美和拉美各国连接起来，形成了陆海双向开放、内外联动与东西互济开放格局。一是以广东、上海、天津等沿海开放地区为基础，依托沿海自由贸易（港）区开放高地建设构建海陆联动开放格局。可以构建连接“一带”和“一路”、覆盖沿珠江流域、华南及西南部分地区的广东枢纽开放格局；形成覆盖长江经济带及中部地区的开放格局的上海枢纽开放格局；形成环渤海湾经济圈及内陆地区的天津枢纽开放格局。二是以黑龙江、新疆、云南等沿边地区为基础，加快跨境经济合作区建设和壮大口岸经济，构建内陆沿边支点开放格局。可以构建以黑龙江为东北亚开放支点，依托冰上丝绸之路或北极航线建设，带动东北地区对东北亚和北欧地区开放的格局；构建以云南为西南地区开放支点，依托西南大通道和中印缅经济走廊，带动西南地区对南亚、东南亚各国开放的格局；构建以新疆为西部开放支点，依托西部丝绸之路之路经济带，带动西北地区面向中亚、西亚和欧洲开放的格局。三是西安、武汉、重庆、成都为内陆枢纽，依托连接西部、东部的通道枢纽，沿着中国与欧洲、中亚及一带一路沿线各国的国际铁路联运通道、连接海外的长江航道，形成覆盖广大内陆地区的内联外引、东来西出的网状开放格局。

（作者系广东省新兴经济体研究会副会长兼秘书长，广东外语外贸大学国际经济贸易研究中心主任，教授；新兴经济体论坛秘书长、首席专家，广东省新兴经济体研究会会长兼广东一带一路研究院院长，广东工业大学金砖国家研究中心主任、教授）

(此页无正文)

信息来源：广东省新兴经济体研究会

联系人：蔡春林

联系电话：13928821278

---

**报送：**李希书记、马兴瑞省长、李玉妹主任、王荣主席、陈云贤副省长、徐少华副主任、黄武副主席

**主送：**中共中央对外联络部、金砖国家智库合作中方理事会、中国新兴经济体研究会、中国社会科学院信息情报研究院、中国社会科学院世界经济与政治研究所、中共广东省委宣传部、广东省社会科学界联合会

**抄送：**省委办公厅、省人大办公厅、省政府办公厅、省政协办公厅

**发：**中大、华工、暨大、华师、华农、广外、广财、广金、省社科院、省国际经贸发展中心、广东国际战略研究院

**内部发：**相关处室，广工主要领导及相关处室、院系（部、中心）

---

编审：钟锦霞

复审：蔡春林