

# 稳步扩大制度型开放的重点领域 与推进路径

文/肖宇 夏杰长

**摘要：**随着经济全球化发展阶段的演绎和我国经济发展阶段的变化，当前我国对外开放重点正在从商品和要素流动型开放向规则、规制、管理和标准等制度型开放转变。作为从“边境”管理向“边境后”延伸的开放，制度型开放对标对象是CPTPP、RCEP和USMCA等国际高标准经贸规则，关键集中在知识产权、服务贸易、竞争政策、政府采购、环境保护、数字贸易等六大领域。作为对当前国际贸易规则深度重塑的回应，推动制度型开放需要从持续打造制度型开放试验田，加快对标国际高标准规则，积极推动中国规则“走出去”，尽快实现关键领域突破等方面入手。

**关键词：**制度型开放；国际高标准规则；自贸试验区；“一带一路”

**中图分类号：**F125 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2025)01-0018-10

18

2025.1

## 一 问题的提出和文献评述

坚持对外开放是我国的基本国策，也是中国式现代化的鲜明标识，随着经济全球化发展阶段的演绎及中国经济实力的变化，尤其是在西方国家治理赤字加剧、全球产业链供应链和价值链深度重构大背景下，依靠商品和要素流动型开放的传统思路正在面临越来越多的挑战。事实证明，过去的商品和要素流动型开放已经无法完全满足当前中国对外开放步入新阶段的现实需求，这需要我国在更深层面，也就是制度层面上，发掘对外开放新的统领性力量。<sup>[1]</sup>对此，党的二十届三中全会明确提出，

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“基于‘数实深度融合’的数字产业集群创新理论与实践研究”(24&ZD074)；江西省人民政府——中国社会科学院战略合作重大课题“江西稳步扩大制度型开放研究”(2024)

**作者简介：**肖宇，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，经济学博士，北京市，100007；夏杰长（通讯作者），中国社会科学院财经战略研究院研究员，中国社会科学院大学商学院副院长、教授、博士生导师，北京市，100006。

要稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融等领域实现规则、规制、管理、标准相通相容，打造透明稳定可预期的制度环境。<sup>[2]</sup>

自2018年底召开的中央经济工作会议首次正式提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”<sup>[3]</sup>以来，学术界围绕如何扩大制度型开放开展了一些探索性的研究。比如，在针对是否应该继续坚持高水平开放的关键问题上，有学者旗帜鲜明地指出，一个封闭的国家根本不可能有效地配置资源和提高经济效率，其经济发展必然滞后。<sup>[4]</sup>在是否应该开放的问题上达成共识之后，学界更多是将焦点对准如何进一步推动高水平的开放，制度型开放也由此成为了学界关注的热点。造成这一现象的主要原因，是第三阶段的经济全球化已经基本实现了贸易自由化和投资自由化，必然要求各国进一步在国内规则和制度上实现兼容和一致，所以制度型开放既是经济全球化发展新形势下的必然要求，也是新一轮全球高标准经贸规则的必然趋势。<sup>[5]</sup>

对于这一趋势性的判断也得到了后续研究进一步支持。在对制度型开放原因的分析中发现，全球价值链分工已深化到“要素分工”和渗入到各国境内的阶段，然而现有的国际贸易规则更多地侧重于交换领域，与国际分工的发展阶段不符，“开放”及其相关规则自然不能仅仅停留在“边境”层面。<sup>[6]</sup>实际上，虽然在一系列对外开放顶层设计战略指引下，我国经济外向型水平已经得到了极大提升，但在某些细分领域对外开放水平还需要优化。在国民经济三次产业中，从细分产业层面的研究也支持这样一个判断，那就是中国服务业开放度近年来虽然有所提升，但和以美国为代表

的西方发达国家相比，还有较大的提升空间。这需要我们把握生产性服务业发展和双向开放作为主攻方向，以“二次入世”推动服务贸易国际竞争力提升。<sup>[7]</sup>

从历史沿革来看，在早期制度型开放过程中，我国通过制度学习，主动与国际通行规则对接，但随着我国经济实力的上升，在具体领域供给一定的国际制度是我国参与全球经济治理的重要方式。<sup>[8]</sup>和过去强调“边境”开放的既有理念不同，制度型开放更多强调境内规则的对表。如果按照这个逻辑，那么作为更大范围、更宽领域、更深层次的多维度开放，制度型开放需要推动经贸规则从“边境”向“边境后”规则延伸，这势必会存在种种观念乃至改革的阻力。比如，在微观层面如何调整企业的管理制度，以国际化的标准来更好地适应国际竞争的需要，或者说需要一个什么样的规则，这些都需要一系列观念上的革新与进一步深化改革。

从实际情况来看，党的十八大以来，深化对外开放逐渐成为主动的战略选择，但重点领域和重点开放平台的突破性进展还不多，更大力度的开放依然存在不少制约因素，各类开放平台载体创新成果分享机制不健全，实质性赋权赋能不充分，“非禁即准、非限即可”的准入后国民待遇原则落实还存在不到位的情况。<sup>[9]</sup>近些年，随着中国经济实力的跃升，以及国际治理话语权提升的需要，如何更好地推动制度型开放逐渐成为学界关注的热点。在针对这一问题的研究中，有观点认为，应该对标对表并合理借鉴国际通行规则特别是发达国家相关经贸规则中的积极有益因素，以国有企业、补贴政策和知识产权为重点加速深化“边境后”规则改革。<sup>[10]</sup>也有研究指出，由于我国已经进入了以服务业为主的开放新阶段，制度型开放的重点应该是教育、医疗、电信、金融和文化等服务业领域，但由于不同服务产品的表现形式、依

托载体和交易方式都不同，所以有大量的部门内及部门间的问题需要协调，这对加快构建系统性和更高水平的开放型经济新体制提出了更高的要求。<sup>[11]</sup>

从以上研究中我们不难发现一个关键词，那就是深化关键领域的改革。结合完善公平竞争制度、保护知识产权和开放政府采购市场等关键问题，接下来推动制度型开放，应该重点从服务业开放、数字贸易、竞争政策、知识产权、政府采购、环境保护等领域开展国内制度与国际规则的有效对接。<sup>[12]</sup>

整体来看，学术界在围绕制度型开放的概念界定、存在问题和推进策略等方面进行了一些探索性研究。这些既有成果对全面认识制度型开放的时代内涵和重点推进领域作出了积极的探索，形成了进一步深化改革是推动中国经济高质量发展关键抓手的基本共识。但是，作为全面贯彻新发展理念，扎实推进高质量发展和赢得发展主动权的战略选择，制度型开放与当前的新质生产力发展存在共生之处，怎样从理论高度认识制度型开放的现实意义、重点领域与推进路径，还存在很大的探索空间。这为本文提供了一个宝贵的研究视角。

## 二 稳步扩大制度型开放的现实意义

(一) 制度型开放是对当前国际贸易规则深度重塑的回应

改革开放 40 多年的宝贵经验从某种角度来讲，就是全社会形成了制度创新的普遍共识。而在经济学理论中，制度创新也被认为是推动经济增长的重要源泉。根据熊彼特创新理论，对于一个没有创新的经济体来说，其经济增长的状态将只停留在量的变化这一低级阶段，而这种发展的量不管如何积累，都不可能在经济发展上实现质的飞跃。<sup>[13]</sup>从生产关系与生产力相适应的角度来看，随着我国进入以国内大循环为主体、国内国际双

循环相互促进的新发展格局，生产资料所有制关系、分配关系和人们在生产中的地位等生产关系正在重塑。<sup>[14]</sup>这要求我们从生产力与生产关系相适应的角度出发，不断调整现有生产关系，使之与不断变化的生产力水平相适应。党的十八大以来，我国相继推出了一系列影响深远的变革举措，通过制度创新，与不断变化的国内外形势实现更高水平的适配。

就贸易规则演进的趋势而言，在商品和要素流动时代设计的国际贸易规则，大多是以传统的贸易形态为蓝本，其规则设计的初衷和核心是降低“边境壁垒”，继而促进商品的流动。但随着数字技术和贸易的发展，全球贸易的新业态和新模式不断涌现。这给传统的贸易方式带来了巨大冲击，现有规则没有对这一趋势性的变化给予有效回应。比如，围绕数据跨境流动的管理和数字税征收，以及数字贸易载体——互联网的无界限与各国国内现有规制存在着的短期内无法消除的冲突。从第二代数字贸易规则开始，美国就将“跨境数据的自由流动”作为核心诉求进行推进。但是，美国在推进数据自由流动的同时，还坚持认为“计算设施不应该本地化”。<sup>[15]</sup>正是由于全球主要国家围绕数字贸易国际治理存在诸多分歧，所以部分国家开始绕开世界贸易组织（WTO）另起炉灶，试图通过一系列双边和多边贸易协定将国内规则国际化，这推动全球经贸规则进入了一个新的重构期。

作为全球最大的发展中国家，国际经贸规则的变化势必会对我国的贸易环境带来影响。如何继续更好地融入全球市场，充分利用好国内国际两个市场两种资源，努力提升制度型开放的水平，应该是我国应对这一挑战的重要抓手。如表 1 所示，与传统的商品、要素流动型开放有所不同的是，制度型开放是通过对标国际高标准规则，着重强调以规制融合和规制创新来



表 1 制度型开放与商品和要素流动型开放的主要区别

	商品和要素流动型开放	制度型开放
主要内容	商品和生产要素流动便利化	规则、规制、管理和标准的相容相通
聚焦点位	“边境”管理和人员货物通关	对标对表国际普遍做法，改革国内规则
驱动因素	基于比较优势的全球价值链分工	逆全球化与提升国际经贸规则话语权
重点内容	关税、非关税壁垒、贸易保护	深化改革、完善法律、制度“输入”与“输出”
实施效果	积极融入全球产业分工体系	充分利用两个市场两种要素、引领规则

资料来源：作者自制。

形成国际贸易中的通行规则。这既是对国际规则重塑的有力回应，也是通过开放倒逼改革，不断激发改革红利，继而推动我国不断突破资源要素约束，实现技术的革命性变革和突破边界的颠覆式创新，最终形成新质生产力的重要实现途径。

(二) 制度型开放是全面对接国际高标准规则的有力抓手

开放是中国式现代化的鲜明标识，党的二十届三中全会明确指出，要建设更高水平开放型经济新体制。实际上，随着经济全球化进入 4.0 的新时期，全球经济治理格局正在迎来关键变革。在此背景下，持续深化改革，不仅是营造有利于贸易新业态新模式发展制度环境的应有之义，也是在双循环新发展格局下优化开放合作环境的有力举措。党的十八大以来，党中央国务院围绕进一步扩大开放进行了一系列战略部署，全面取消制造业外资准入限制措施，持续推进金融、医疗、电信等服务业领域的对外开放，中国外向型经济发展步入了一个新的阶段。但是，由于开放时间较晚，我国服务业整体对外开放水平与国际发达国家相比还有一定的差距。<sup>[6]</sup>如表 2 所示，根据经济合作与发展组织 (OECD) 测算，在以数字服务贸易为代表的 OECD 成员中，中国在 2019—2023 年期间的数字服务贸易限制指数 (DSTRI) 为 0.347，处于相对较高的区间。该指数越高，则说明对外开放的水平越低。2023 年，中国的 DSTRI 比美国高 0.286，比英国高 0.326，

比日本高 0.305。

而从 2023 年 DSTRI 构成的五个细分项目来看，中国的基础设施及其连通性贡献最大，为 0.198；电子交易为 0.042、支付系统为 0.018、知识产权为 0.000、影响数字化服务贸易的其他壁垒为 0.088。法国对指数贡献最大的是电子交易、影响数字服务贸易的其他壁垒。希腊、以色列、韩国、新西兰、波兰、西班牙、巴西、柬埔寨、印度、巴基斯坦、俄罗斯、新加坡、南非、泰国等贡献最大的是基础设施及其连通性。日本、荷兰、挪威、葡萄牙、瑞士、英国对指数贡献最大的是电子交易。瑞典、土耳其和阿根廷是基础设施及其连通性、电子交易。马来西亚、菲律宾、越南则是知识产权。

整体来看，就国别对比而言，我国数字服务贸易对外开放的水平确实不高，但从我国加入世界贸易组织承诺兑现情况来看，这种数据指标与我国对外开放的现状感知之间也确实存在一定温差。早在 2007 年，在“入世”服务贸易具体承诺表中，我国就履行了《服务贸易总协定》划分的 12 大部门中的 9 大部门、160 个分部门中的 100 个分部门。正是由于不断扩大的服务业开放水平，2001—2019 年，我国服务贸易进出口额扩大了十倍左右。尤其是随着《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 的全面生效、《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》的正式发布以及扩大服务业开放试点工作的全面铺开，我国服务业开放水

表 2 OECD 数字服务贸易限制指数 (DSTRI) 变化情况

国家	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
澳大利亚	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021
加拿大	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
法国	0.105	0.105	0.105	0.105	0.105
德国	0.104	0.104	0.083	0.083	0.083
希腊	0.144	0.144	0.144	0.144	0.144
以色列	0.140	0.140	0.140	0.140	0.140
意大利	0.086	0.086	0.086	0.086	0.086
日本	0.042	0.042	0.042	0.042	0.042
韩国	0.162	0.083	0.083	0.083	0.083
墨西哥	0.079	0.079	0.079	0.079	0.079
荷兰	0.064	0.064	0.064	0.064	0.064
新西兰	0.101	0.101	0.101	0.101	0.101
挪威	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021
波兰	0.264	0.264	0.264	0.264	0.264
葡萄牙	0.105	0.105	0.105	0.105	0.105
西班牙	0.083	0.083	0.083	0.083	0.083
瑞典	0.104	0.104	0.104	0.104	0.104
瑞士	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021
土耳其	0.203	0.224	0.224	0.224	0.246
英国	0.021	0.021	0.021	0.021	0.021
美国	0.061	0.061	0.061	0.061	0.061
阿根廷	0.281	0.300	0.300	0.300	0.300
巴西	0.223	0.143	0.143	0.143	0.143
柬埔寨	0.404	0.405	0.405	0.405	0.405
中国	0.347	0.347	0.347	0.347	0.347
印度	0.283	0.283	0.283	0.283	0.283
马来西亚	0.087	0.087	0.087	0.087	0.087
巴基斯坦	0.268	0.330	0.330	0.330	0.330
菲律宾	0.087	0.087	0.087	0.087	0.087
俄罗斯	0.279	0.301	0.345	0.468	0.468
新加坡	0.160	0.160	0.200	0.200	0.200
南非	0.302	0.302	0.302	0.302	0.302
泰国	0.181	0.181	0.181	0.101	0.101
越南	0.148	0.148	0.188	0.188	0.188

资料来源: OECD 数据库 (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=86804>)

平与发达国家的差距已越来越小。所以解决 DSTRI 与实际开放感知之间温差的关键,就在于稳步扩大制度型开放水平。因为只有规则、规制、管理和标准方面进行对接,才能切实实现中国规则与全球标准的对标对表,在规则对接中推动服务业要素的流动继而提升对外开放的水平。

### (三) 制度型开放有助于全面构建更高水平开放型经济新体系

构建更高水平开放型经济新体系,既是通过以高标准国际经贸规则为突破口,不断放宽市场准入,促进国际国内人才、技术、

资金和数据等生产要素高效流动,继而通过在更高水平、更宽领域和更深层次上的对外开放,实现中国式现代化的必然选择,也是面对百年未有之大变局,以主动开放赢得未来国际竞争战略主动权的必然要求。

从构建更高水平开放型经济新体系与制度型开放二者的关系来看,制度型开放是构建更高水平开放型经济新体系的实现载体。随着经济全球化进入 4.0 的新时期,一些西方国家把自身的治理赤字转嫁给经济全球化,这使得贸易争端有加剧的趋势。近年来,为了实现自己的利益诉求,在以美国为代表的发达

国家的直接推动下，全球贸易协定正在从多边向双边转换。美国试图绕开世界贸易组织，建立一个新的贸易体系的意图已经昭然若揭。作为全球最大的发展中国家和世界工厂，中国已被动卷入了这场贸易规则的重构。另一方面，数字化技术的出现，使得过去不可贸易的产品和服务可贸易化进程加速，过去熟知的既有管理模式正在遭受冲击和影响，这需要我们用全新的视角来审视当下的全球经贸关系，并用新的理念和手段来应对经济全球化发展趋势的变化。很显然，制度型开放就是应对当前世界经济局势演变的重要抓手，通过在规则、规制、管理和标准方面的对接，有利于加深中国和外部世界的联系，降低生产要素流通和商品交易成本，从而提升中国对全球要素吸引力。

实际上，随着经济全球化发展阶段的变化，世界上主要国家围绕市场、资源、人才、技术、标准等的竞争已经进入白热化，只有不断提升规则对接的水平，才能增加我国对全球要素的吸引力。整体而言，构建更高水平开放型经济新体系是有效应对当前经济全球化发展变化的战略选择，而制度型开放就是推动这一战略落地的战术选择。对于中国来说，通过规则对接，积极主动融入全球市场，不仅是我国构建更高水平开放型经济新体系的题中之义，更是以开放促改革，在改革中不断完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，推动贸易和投资的便利化，提升我国国际合作水平和形成竞争新优势的战略选择。

### 三 稳步扩大制度型开放的重点领域

制度型开放主要涉及规则、规制、管理和标准四个方面。其中，规则开放主要是指与国际高水平经贸规则的对接，比如对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）等

规则细则。规制开放主要是指不同国家之间法律法规的监管协调，如同一规定在不同国家的适用性要一致。如CPTPP第25章“监管一致性”，就重点阐述了对监管一致性的要求，主要诉求在于监管标准的一致。相比之下，管理开放则是指，政府对经济社会的行政效率要与国际一流水平对标。最后，标准开放指的是行业和产品标准的“引进来”与“走出去”。就目前我国制度型开放的进程和下一步努力的重点来看，推进制度型开放的重点领域和关键任务主要集中在以下六个方面：

#### （一）服务贸易

服务业开放是我国新一轮对外开放的重点领域，主要原因在于数字经济的发展推动了贸易新业态的不断涌现，以数字技术、数字交付和跨境数据流动为代表的贸易新形式，给现有贸易规则带来了极大冲击。<sup>[17]</sup>从全球范围看，高标准的服务贸易规则主要集中在CPTPP第10章“跨境服务贸易”、第12章“商业人员的临时进入”、第13章“电信服务”。具体包括开放方式、适用范围等多个细则。整体来看，CPTPP缔约方在服务贸易项下，明确了跨境服务贸易自由化的核心义务，并且采取负面清单方式作出了具体承诺。对比CPTPP和《服务贸易总协定》（采用正面清单），缔约方服务领域的开放得到了极大提升。同时，涉及服务贸易开放的高水平协定还有USMCA第15章和RCEP第8章。以RCEP为例，其第8章规定了服务贸易一般规则，是协定关于服务贸易的最重要章节。除一般纪律外，该章针对金融服务、电信服务与专业服务制定了三个附件。RCEP缔约方关于服务贸易市场准入与国民待遇的约束性承诺，可从两种制表模式中自主选择，即采用正面清单列表模式的“具体承诺表”和采用负面清单列表模式的“不符措施承诺表”。

## （二）竞争政策

CPTPP 第 16 章“竞争政策”在内容上涵盖反垄断政策和反不正当竞争政策两部分内容。在反竞争定义方面，CPTPP 采取了多数国家国内立法采纳的行为主义模式，要求缔约方都应当制定或维持国内法以规制反竞争的商业行为。同时，CPTPP 还对于竞争法实施过程中的程序正义有详细规定。USMCA 第 22 章“国有企业”协议强调，并不是不允许政府设立或保留国有企业，只是规定政府应该运用市场化的手法来管理企业，以股东的身份来享有权益、分担责任等内容。RCEP 竞争政策主要是在第 13 章，规定缔约方有义务建立或维持法律或机构，以禁止限制竞争的活动，同时承认缔约方拥有制定和执行本国竞争法的主权权力，并允许基于公共政策或公共利益的排除或豁免。

## （三）政府采购

CPTPP 第 15 章“政府采购”明确政府采购应该向国际竞争开放，每一缔约方应当在尽可能且适当的情况下，根据该缔约方适用的被普遍接受的政府采购原则进行政府采购，包括但不限于使其政府采购相关法律法规可被公开获取等。USMCA 第 6 章“政府采购”核心条款是：签约各方政府应保证政府采购信息的公开和透明；对供应商的限制性条件应尽可能地减少，即使有也应该有明确的界定，而且应该采用国际标准加以界定；应供应商的需求，各政府应提供其所需的所有可公开的信息和文件；应由一个公正和公平的第三方对采购流程进行评估等。

## （四）环境保护

长期以来，与环境保护有关的贸易规则在很多缔约条款中都存在分歧。USMCA 对环境保护条款进行了较大的变革，针对环境与投资之间冲突的协调机制设置了专门条款。在环境保护条款方面，CPTPP 主要在 3 个方面补强了世界贸易组织《实施卫生与植物卫

生措施协定》(SPS) 中的制度性措施，主要是为协调环境保护与贸易的关系提供更为充足的组织保障。而 RCEP 在延续世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》原则的基础上，采用了和 CPTPP 相同的条款设置方式。整体来看，RCEP 的签订对跨区域生态环境保护及碳排放提出了更高要求，这些要求均致力于解决环境保护和贸易自由化之间可能存在的潜在冲突。

## （五）数字贸易

《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 由新加坡、智利、新西兰三国于 2020 年 6 月 12 日签署，是一个旨在加强三国间数字贸易合作并建立相关规范的数字贸易协定。其主要内容包括商业和贸易便利化、数字产品待遇、数据问题、网络安全、消费者信任、数字身份、新兴技术、数字包容性等。USMCA “数字贸易”主要内容在第 19 章，包括确保数据的跨境自由传输、最大限度减少数据存储与处理地点的限制以促进全球化的数字生态系统等多项具体的缔约条款。CPTPP 中的数字贸易相关条款主要集中在第 14 章“电子商务”，从内容来看，其既延续了电子传输免关税、个人信息保护、线上消费者保护等传统议题，也创新性地引入跨境数据流动、计算设施本地化、源代码保护等争议性议题，还通过设置例外条款等方式，为多项条款预留了回旋的空间。RCEP 在数字贸易问题上和 CPTPP 的条款设置有相似之处，都将数字贸易条款置于“电子商务”项下，在 RCEP 第 12 章“电子商务”中，明确了为在线消费者提供保护，以及维持当前不对电子商务征收关税的做法。

## （六）知识产权

CPTPP 第 18 章为“知识产权”，目前来看，虽然中国知识产权保护标准部分落后于 CPTPP，但主要问题是一些专有术语的定义存在不同之处。CPTPP 对知识产权保护的



最鲜明特征是，知识产权保护不仅涉及传统的概念，还包括数字贸易等新兴领域，例如在数字环境下，对商标和版权侵权也属于这一范畴。此外，“知识产权”条款在 USMCA 第 20 章中有所体现，具体内容包括：为生物药和范围广泛的产品提供为期 10 年的保护、版权及相关权利享有国民待遇、提高标准打击规避技术保护措施的行为等多项内容。RCEP 第 11 章“知识产权”在世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》基础上，全面提升了区域内知识产权整体保护水平，共包含 83 个条款和过渡期安排、技术援助 2 个附件，是 RCEP 内容最多、篇幅最长的章节，也是我国迄今为止已签署的所有自贸协定中知识产权内容覆盖最为全面的协定。

#### 四 稳步扩大制度型开放的推进路径

制度型开放的核心是“边境后”规则的国际对接，这显然是一个庞大的系统工程，涉及面广且错综复杂，需要综合考量，积极稳妥有序推进，把制度型开放与全面深化改革有机结合起来，为实现中国式现代化奠定最坚实的基础。

##### （一）持续打造制度型开放试验田

制度型开放作为新时代我国高水平对外开放的顶层设计，涉及一系列管理制度的调整。从这个角度来说，打造高水平的制度型开放试验田就显得尤为重要。在我国对外开放历史上，自由贸易试验区是我国商品和要素市场开放的载体和平台。自 2013 年 9 月上海首个自由贸易试验区设立以来，我国已经先后建成了 22 个自由贸易试验区和自由贸易港。与此同时，也逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络。<sup>[18]</sup>正是依托自由贸易试验区建设的宝贵经验，我国在“边境”管理创新上，涌现出了国际贸易“单一窗口”、外资准入前国民待遇和负面清单管理模式等扩大开放的关键举措并在全

国推广。

接下来稳步扩大制度型开放，同样也离不开在自由贸易试验区的先行先试。<sup>[19]</sup>对此，党的二十大明确提出，要实施自贸试验区提升战略，鼓励首创性、集成式探索。稳步扩大制度型开放，对于自贸试验区来说就是要主动对接国际高标准经贸规则，在数据要素流动、政府采购、环境保护、知识产权和金融等重点领域实现与国际通行规则、规制、管理和标准的相通相容，通过压力测试打造国内制度型开放高地。并同时尽快探索一批成熟模式，为全国制度型开放形成可以复制推广的经验。

##### （二）加快对标国际高标准规则

制度型开放的关键任务和目标导向是对标对表国际高标准经贸规则。实际上，从对外开放的逻辑演绎来看，制度型开放与过去传统概念上的对外开放之间最大的区别，就在于制度型开放的重点是加快与国际通行高标准规则的相通相容。自 WTO 多哈回合谈判陷入僵局以来，全球经贸合作越来越呈现出从多边向双边和小多边转移的趋势，以 DEPA、CPTPP 和 USMCA 为代表的高标准贸易协定越来越呈现出“三零”（零关税、零壁垒、零补贴）特征。在“三零”规则框架下的自由贸易一体化，国际经贸规则主要是指最大限度地消除绝大多数贸易品的关税、非关税壁垒和各种扭曲市场价格的产业补贴。<sup>[20]</sup>这些内容已经在多个维度涉及到了制度型开放的核心本质，那就是建立全球统一的竞争规则。从进展来看，自 2018 年以来，美国、欧盟和日本先后就“三零”问题达成共识。

对我国来说，稳步扩大制度型开放的首要任务，就在于把规则“引进来”作为接下来新一轮制度型开放的主攻方向，仔细深化对当前全球范围主要高标准经贸规则的条款研究，在知识产权、政府采购、竞争政策、



环境保护和数字贸易等重点领域，尽快制定从国家、行业到主要企业层面的应对策略和实施路线。并通过对标对表贸易、投资和金融开放等领域的国际高标准规则为契机，持续推进政府职能转变，打通产业链、创新链和资金链，实现要素配置水平提升和区域发展协调化。

### （三）积极推动中国规则“走出去”

制度型开放的核心目的，在于提升我国在新形势下的国际经济话语权以及参与国际经济治理的能力。因此，引进规则的最终目的是要推动中国规则“走出去”，持续不断提升中国在国际规则制定话语权中的地位。从这个角度来看，“一带一路”倡议为我国制度型开放提供了一个重要舞台。自“一带一路”倡议提出以来，在各方努力之下，中国同“一带一路”共建国家的经贸合作日益密切，政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通、新领域合作成为“一带一路”倡议从大写意进入工笔画的鲜明底色，中国倡导的“共商、共建、共享”理念得到了共建国家的积极响应。共建“一带一路”正在成为中国引领全球经贸规则，尤其是中国标准输出的重要平台。比如，在新疆自贸试验区霍尔果斯口岸，通过和哈萨克斯坦相关部门的有效沟通，中国提升通关效率的做法得到了哈方认可，公路口岸属地直通模式改革，将之前的货到报关变为提前申报，优化简化出境查验流程，以及针对大型特殊货物，实施“先放后检”“集中查验”等新模式被哈方采纳并复制推广。

整体来看，制度型开放的最终目的是更好地参与全球经济治理，作为一个包含政治、经济、文化、宗教和外交等全方位的“语境”创新，“一带一路”是对全球经济治理体系的完善和补充。<sup>[21]</sup>这对于推动高水平制度型开放、制度的双向互动以及推动制度“走出去”来说，显然是一个不容忽视的平台载体。

### （四）尽快在关键领域实现突破

制度型开放需要明确关键任务，并尽快从规则、规制、管理和标准四个关键领域实现突破。实际上，制度型开放虽然是一个宏大的叙事，但在微观层面的抓手却非常具体。因为从制度型开放的内涵来看，其推进路径无比清晰和明确，那就是把规则、规制、管理和标准作为接下来的主攻方向。从规则来看，主要涉及如何平衡有效市场和有为政府的关系，比如国有企业补贴、知识产权保护、劳工权益、中小企业、环境保护和政府采购等。在规制方面，主要涉及垄断与反垄断、“双碳”目标、税收监管和协调等。在管理方面，主要涉及商业腐败和商业贿赂、偷税漏税、反洗钱、社会责任（ESG）等内容。在标准方面，主要涉及制造业、服务业和农产品的标准制定和资格互认。

因此，制度型开放的重点任务，就是在“规则、规制、管理和标准”四个方面尽快形成一批制度开放的试点。比如在标准制定的数字经济领域，制定算法设计中国标准，打造数字规则“中国方案”，把平台经济治理作为关键突破，推动实现中国数字产业从“互联网+”向“数据要素×”转变，<sup>[22]</sup>以此提升中国数字规则的国际化水平。并依托在关键领域的突破推动中国制度型开放迈向更高水平和更深层次，最终形成中国式现代化建设的磅礴伟力。

### 参考文献：

- [1] 李权、刘丁一：《推进高水平对外开放的时代需求与路径选择》，《新视野》2023年第1期。
- [2] 《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第25页。
- [3] 《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2018年12月22日，第1版。

- [4] 王跃生:《统筹开放发展和经济安全的内在逻辑与路径选择——学习习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话》,《新视野》2021年第5期。
- [5] 戴翔:《制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》,《国际贸易》2019年第3期。
- [6] 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。
- [7] 夏杰长、肖宇、孙盼盼:《以服务业扩大开放促进中国产业升级:理论逻辑与政策思路》,《国际贸易》2020年第6期。
- [8] 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。
- [9] 陈文玲、颜少君、谢兰兰:《新时期我国推进制度型开放的关键举措研究》,《全球化》2024年第3期。
- [10] 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2期。
- [11] 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。
- [12] 刘晓宁、宣亚丽:《我国推进制度型开放的现实背景、重点领域与策略选择》,《理论学刊》2023年第5期。
- [13] 肖宇:《构建有助于新质生产力发展的创新融资机制研究》,《价格理论与实践》2024年第10期。
- [14] 闫坤、刘诚:《以深化改革推动形成与数字经济时代相适应的生产关系》,《经济研究》2024年第8期。
- [15] 肖宇、夏杰长:《数字贸易的全球规则博弈及中国应对》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第3期。
- [16] 夏杰长、徐紫嫣、袁航:《中国生产性服务业嵌入全球价值链:影响因素、现实挑战与策略选择》,《改革》2024年第10期。
- [17] 马述忠、沈雨婷:《数字贸易与全球经贸规则重构》,《国际经济评论》2023年第4期。
- [18] 肖宇、高凌云:《如何建设面向全球的自贸区网络》,《开放导报》2018年第2期。
- [19] 朱福林:《中国自由贸易试验区发展脉络、主要成效及高质量发展对策》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2021年第3期。
- [20] 王晓红、李锋、夏友仁、高凌云:《对“三零”国际经贸规则的认识》,《国际贸易》2019年第6期。
- [21] 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。
- [22] 欧阳日辉:《“数据要素×”驱动新质生产力加快发展:理论逻辑、典型案例及政策建议》,《电子科技大学学报(社科版)》2024年第5期。

责任编辑 车文婧