

中国开放型经济新体制的基本目标和主要特征^{*}

裴长洪 郑文

内容提要:中国开放型经济新体制的构建,要有利于促进我国企业构建全球价值链,并争取向价值链高端攀升;要有利于应对新技术革命酝酿的新形势,促进技术创新和结构调整;要有利于应对国际贸易投资新规则,发展面向全球的高水平自由贸易区网络;要有利于利用新优势和发挥中西部优势,提高整体开放水平;要有利于利用新兴市场和发展中国家发展空间扩大的新形势,加快实施走出去战略。中国开放型经济新体制的主要特征表现为:服务业扩大开放推动开放型经济向纵深发展;对外投资逐渐为互利共赢提供更大动力;坚持以多边贸易体制为基石,统筹多边、双边和区域自贸区的建设;着眼于更高标准,主动适应国际经贸新规则;扩大内陆沿边开放,拓展经济发展战略空间。

关键词:开放型经济 体制 贸易规则 自贸区

党的十八届三中全会《决定》提出构建开放型经济新体制,指出:“适应经济全球化新形势,必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势,以开放促改革”。什么是开放型经济新体制?这需要从理解和把握构建开放型经济新体制的基本目标和主要特征入手来探讨,本文试图对此进行分析和讨论。

一、构建开放型经济新体制的基本目标

(一)在参与全球价值链构建中向中高端攀升

随着经济全球化的进一步发展,世界生产和贸易已进入全球价值链时代。所谓全球价值链就是指,当商品的产品设计、原材料提供、中间品生产与组装,成品销售、回收等所有生产环节在全球范围内分工后,形成的覆盖世界各个国家和地区的庞大生产网络。在全球价值链的每个生产环节上,附加值被不断地创造、累加,并通过该网络在全球范围内流动。近年来,在通讯与运输成本下降和制度创新的带动下,各种产品分散在不同国家和地区生产,各类资源在全球范围内大规模地重组,世界经济已进入

了全球价值链的阶段。总体而言,中国企业对全球价值链的参与,更多的是对外国跨国公司价值链的参与与适应,主要集中于全球价值链低端和低附加值的环节。据《2013 世界投资报告》,中国全球价值链参与率为 59%,位列全球第 11 位,中国国内附加值占出口总值的比重为 70%,低于俄罗斯、印度、巴西、澳大利亚等国,在全球排名前 25 位的出口经济体中位列第 12 位。

因此,我国开放型经济需要提高生产的分工档次或建立自己的全球价值链,在开放中争取向价值链的中高端攀升。为此,我们要在世界范围内配置科技资源,促进科技进步,推动经济结构转型;积极主动适应国际贸易投资新规则,建设高水平自贸区网络;结合好东部地区资金、人力资本优势与内陆地区的优势,提高整体开放水平;扩大与新兴市场和发展中国家的经贸联系;建立自己的区域和全球价值链,在全球范围内最有效地配置和利用资源。

(二)在新技术革命酝酿中促进技术创新和结构调整

当前,世界新技术革命正在酝酿之中,主要集中在智能制造技术、新能源技术、物联网和云计算技术、生物医药技术、太空与海洋开发技术等方面。世

^{*} 裴长洪,广东外语外贸大学“云山讲座教授”、中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:peichhcass739@163.com;郑文,江西财经大学国贸学院,邮政编码:330013,电子邮箱:zhwenzhhua@163.com。

界新技术革命的突破,将有可能对全球制造业生产方式产生三大重要影响:首先,生产制造模式从大规模生产转向个性化定制生产;其次,生产组织方式从工厂化转向网络化;再次,产业组织形态从大企业主导的产业链转向中小企业的网络集聚,推动形成中小企业与大企业分庭抗礼的市场竞争新格局。新兴技术的不断成熟及其对制造业各领域的持续渗透,有利于掌控先进技术的发达国家企业实现对产业链和价值链的重组,从而在国际竞争中继续处于主导地位。

发达国家产业发展的新态势已经开始吸引部分高端制造企业回流,使中国通过承接国际产业转移、利用跨国公司的技术溢出效应向价值链高端攀升的产业升级模式遇到某些阻力。此外,如果新技术革命带来的个性化定制生产成为主流的生产方式,大规模生产将不再是起主要作用的企业竞争要素,迅速响应市场需求将成为企业动态竞争能力的重要体现;在快速成型技术和网络协作体系的支持下,更多的企业将选择在终端消费市场进行本地化生产。这将对建立在大规模生产基础上的中国出口导向型的产业体系造成一定的冲击。因此,我国开放型经济新体制的建设,要求我们以更加开放的姿态,通过走出去与引进来相结合的方式,在世界范围内配置科技资源,以应对世界新技术革命的挑战,促进我国技术创新,推动结构调整。

(三)在国际贸易投资新规则酝酿中主动建设高标准自由贸易区

当前,传统WTO多边贸易谈判进程受阻,新一轮区域贸易自由化浪潮逐步兴起。尤其是2013年以来,TISA(国际服务贸易协定)、TPP(跨太平洋伙伴关系协议)、TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定)谈判均在加速推进。不同贸易体系下的谈判内容更加侧重于贸易与投资并重、服务贸易和投资协定相关联。发达国家加大力度制定新的国际贸易投资规则,积极推进新议题谈判,以占领未来国际竞争制高点。

更高标准的国际自由贸易协定在框架、内容、要义等方面提出了更为严格的要求与规定,使我国面临新一轮世界贸易投资规则制定的挑战。例如,大多数TISA谈判参与方在金融、证券、法律服务等领域已没有外资持股比例或经营范围限制。而我国这些领域的政策仍停留在传统的WTO多边贸易框架体制下,银行、证券、保险、电信等行业在上一轮加入WTO谈判时仍保留有许多限制外资准入的措施,缺乏参与TISA谈判的基本条件。TPP、TTIP谈判

更是由于国际政治等原因,将中国排除在外。为改变当前的不利地位,就要求我们在新一轮改革开放中,着眼于更高标准,主动适应国际经贸新规则,发展面向全球的高水平自由贸易区网络。

(四)在我国要素禀赋条件变化中培育新优势并发挥整体优势

东部沿海地区是我国改革开放的核心区域,但近年来劳动力成本上升很快,土地稀缺、能源短缺、环境恶化等问题日益突出,维持制造业低成本优势的现实基础逐步被侵蚀,其优势逐渐转化为资金充裕、人力资本积累;而中西部地区随着这些年西部大开发、中部崛起的推进,基础设施和软环境都得到了一定程度的改善,加之劳动力成本低廉,逐渐形成了承接产业转移的区域优势。

因此,在开放型经济新体制的建设中,要求我们既要着眼于发挥东部地区资金、人力资本新优势,又要妥善利用我国产业结构调整的重大契机,在产业配置和重大项目安排上向中西部重要城市和地区倾斜,在未来人口密集区的长江中游地区、黄河中下游地区、成渝地区等区域,选择若干发展条件较好的中心城市进行重点建设,建设成若干国家级行业中心,就能形成符合产业发展规律、相互支持、相互协调的区域经济结构,为我国内陆地区扩大开放,提高我国整体开放水平创造条件。

(五)在世界经济深度调整中加快实施走出去战略

金融危机以来,由于旧的风险尚未根除,新的不确定因素又在增加,全球经济复苏乏力。联合国贸发会议《2014世界经济形势与展望报告》预计:2014年,除美国经济增长恢复较好,国内生产总值增速可能达到2.5%外,其他主要的发达经济体复苏之路仍然漫长;西欧国家虽然走出衰退阴影,但失业率居高不下,经济增长仍然疲弱,预计仅为1.5%;日本经济预计也为1.5%。

与发达国家经济增长普遍低迷不同,新兴市场和发展中国家经济增长表现更佳。国际货币基金组织预测,2014年新兴市场国家和发展中经济体经济增长可能上升到5.1%和5.4%。中国预计将在未来数年维持7.5%左右的经济增速;印度经济增速预计升至5.3%;巴西、俄罗斯分别升至3%和2.9%。新兴市场国家和发展中国家具备后发优势,总体经济实力不断增强,南南合作日益紧密,加之资源丰富,劳动力成本低廉,投资环境日益改善,这就为我国加快实施走出去战略提供了新的广阔空间。因此,改善现有体制机制,以推动中国与新兴市场和

表 1 中国吸收外商直接投资分行业累计统计(亿美元)

分类	1979—2012 年				2012 年			
项目与金额	项目数(个)	比重(%)	合同外资金额	比重(%)	项目数(个)	比重(%)	实际使用外资金额	比重(%)
总计	738464	100	26591.62	100	27717	100	1239.85	100
第一产业	21127	2.86	562.69	2.12	865	3.12	20.09	1.62
第二产业	503418	68.17	16208.42	60.95	11630	41.96	557.49	44.96
第三产业	213919	28.97	9820.51	36.93	15222	54.92	662.27	53.42
采矿业	1924	0.26	142.88	0.54	87	0.31	6.13	0.49
制造业	485745	65.78	15207.44	57.19	11114	40.1	521	42.02
电力、燃气及水的生产和供应业	3208	0.43	376.47	1.42	214	0.77	21.18	1.71
建筑业	12541	1.7	481.63	1.81	215	0.78	9.17	0.74
交通运输、仓储和邮政业	9657	1.31	696.13	2.62	413	1.49	31.91	2.57
信息传输、计算机服务和软件业	10291	1.39	405.4	1.52	993	3.58	26.99	2.18
批发和零售业	63868	8.65	1112.91	4.19	7259	26.19	84.25	6.8
住宿和餐饮业	6606	0.89	184.81	0.69	513	1.85	8.43	0.68
金融业	663	0.09	780.37	2.93	161	0.58	98.83	7.97
房地产业	50846	6.89	4056.26	15.25	466	1.68	268.82	21.68
租赁和商务服务业	40442	5.48	1398.04	5.26	3518	12.69	83.82	6.76
科学研究、技术服务和地质勘查业	13395	1.81	494.14	1.86	1357	4.9	24.58	1.98
水利、环境和公共设施管理业	1204	0.16	148.87	0.56	151	0.54	8.64	0.7
居民服务和其他服务业	12260	1.66	340.86	1.28	212	0.76	18.84	1.52
教育	1705	0.23	32.91	0.12	15	0.05	0.04	0
卫生、社会保障和社会福利业	1331	0.18	67.58	0.25	11	0.04	0.78	0.06
文化、体育和娱乐业	1640	0.22	101.88	0.38	152	0.55	0.35	0.51

资料来源:《中国商务年鉴 2012》。

二、新体制主要特征之一：促进
服务业开放潜力的释放

(一)我国服务业开放程度不足,拥有巨大开放
潜力

1. 从外资流入角度来看,服务业开放程度不足。1979 年至 2012 年的 34 年间,我国第二产业、服务业(第三产业,下同)吸收的外商直接投资额(合同外资金额)流入量累计分别为 16208.42 亿美元、9820.51 亿美元,占全部 FDI 流入量累计额的比重分别为 60.95%与 36.93%,这表明改革开放以来我国外资绝大部分投向了第二产业。在服务业内部,外资主要进入了房地产业、租赁、商务服务等行业,其中房地产业吸收的外资占吸收外资总额的 15.25%,其次是租赁和商务服务业(5.26%)、批发

和零售业(4.19%)、金融业(2.93%)、交通运输、仓储和邮政业(2.62%)(见表 1)。尽管近年来,外资流向服务业的比重已超过第二产业,比如 2012 年服务业吸收 FDI 的比重高出第二产业 8.35 个百分点,但这些外资也主要是流入了少数服务行业;其中,仅房地产一个行业就吸收了当年外资进入额的 21.68%;科学研究、技术服务和地质勘查业,信息传输、计算机服务和软件业,水利、环境和公共设施管理业,文化、体育和娱乐业,卫生、社会保障和社会福利业等对国计民生意义重大的服务性行业,吸收外资程度却很低。这反映出,阻碍我国多数服务业进一步开放的体制机制障碍普遍存在,有进一步扩大开放的空间。

2. 从服务贸易角度来看,服务业开放水平不够。按照与世界贸易组织达成的《服务贸易总协定》,中国已积极履行了服务贸易部门开放的承诺。截止到

2012 年,在按 WTO 规则分类的 160 多个服务贸易部门中,中国已经开放了 110 个,新开放的分部门,涉及银行、保险、电信、会计、分销、教育等重要服务部门,远高于发展中国家平均水平。但是,相对于货物贸易,服务贸易部门开放的深度和广度仍然很不够。在跨境

交付、境外消费、商业存在、自然人流动这四种服务贸易模式中,我国在商业存在与自然人流动这两个领域的开放尤其不足,在跨境交付、境外消费方面还低于较晚加入世界贸易组织的俄罗斯(见表 2)。

表 2 WTO 成员服务贸易开放承诺的比较(部门比例%)

贸易模式		模式 1 跨境交付			模式 2 境外消费			模式 3 商业存在			模式 4 自然人流动		
承诺范围		无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺
市场准入	俄罗斯	64	30	6	75	19	6	25	71	4	2	93	5
	中国	22	21	57	52	3	45	2	52	46	0	55	45
	发达	64	11	25	86	12	2	39	60	1	0	100	0
	发展	44	10	46	70	2	28	20	75	5	5	81	14
	转型	52	11	37	79	11	10	27	61	12	0	99	1
国民待遇	俄罗斯	63	33	4	69	26	5	17	81	2	2	96	2
	中国	45	1	54	55	0	45	30	20	50	0	55	45
	发达	70	5	25	95	3	2	0	97	3	17	82	1
	发展	52	3	45	66	1	33	28	63	9	45	34	21
	转型	70	3	27	93	3	4	0	88	12	51	48	1

数据来源:WTO 网站,根据世界贸易组织秘书处数据整理,2011 年。

(二)我国服务业进一步开放的原则与重点

1. 我国服务业进一步开放的原则。根据我国服务业发展所处阶段,进一步开放的重点部门应该符合两个条件:(1)与货物贸易相关的生产性服务业先开放。生产性服务行业与货物贸易紧密相关,在产业链中处于制造业的上下游;其发展可以通过强化资本、劳动和技术等要素的积累,使得资源在不同的产业间进行重新配置,有利于推动产业结构调整,进而改善整体经济和贸易结构。(2)体现开放倒逼改革的行业先开放。引入外资机构能让处于改革深水区的国内服务业借鉴国外的经验和做法,竞争机制的引入对于推动相关行业深化改革也将起到正面作用。

2. 服务业开放的重点行业。(1)通讯服务业。入世后,外资电信运营商的进入并没有对我国电信业造成较大的冲击,但我国电信服务贸易仍然不稳定,服务质量没有明显提高。通讯服务业开放有助于通讯技术在其他关联行业的扩散,在保障网络信息安全的前提下,应允许外资企业经营特定形式的部分增值电信业务。(2)海运服务业。海运服务业是发达国家普遍有限制开放的行业部门,而我国对海运业的开放力度在发展中国家中是最大的。目前,关于海运服务开放的焦点在于捎带运输,我国禁

止国外海运公司在国内港口进行捎带运输的操作。就捎带运输本身而言,它的灵活性使航线网络得以优化,从而降低运输成本,同时提高了港口利用的效率。在这一点上,美国和欧盟各港口之间自由运输集装箱的业务促进了相关服务业的发展。因此,捎带运输业务是我国海运服务业进一步开放的重点。

(3)航空运输服务业。航空运输服务本身是发达国家重点限制或者禁止开放的行业,但与航空运输密切相关的二级服务行业是可以进一步开放的部门。我国目前在民航业计算机订座系统领域依然存在大量的机制性进入壁垒,2012 年颁布的《外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机订座系统许可管理暂行规定》试图打破市场垄断,但相关政策依然难以落地。在不影响航空运输安全的条件下,航空外围服务市场的开放有利于引入适度竞争,提高民用航空服务质量,是我国航空运输服务业下一步开放的重点。

(4)教育服务业。在中外合作模式之外探索直接办分校模式,将是对教育改革的重大突破,在农、林、矿、理工科等教育领域应大胆开放,引进境外办学资源,推动我国教育的市场竞争机制建设,提高我国高等教育融入世界高等教育竞争的程度。

(5)医疗服务业。大胆引

进境外医疗投资和医疗资源、医疗人才,对外资医疗服务机构放开医疗服务价格,资质好的医疗机构应给予医保覆盖的待遇。通过外资医疗机构的竞争,促进国内医药卫生体制的进一步改革。

三、新体制主要特征之二：
促进“外在型经济”成长

(一)资本净输出时代即将到来,对外投资渐成主角

当前,我国的对外经济结构即将进入一个新的阶段,对外投资将为中国开放型经济提供更大的驱动力。从趋势上看,不论是中国的外贸还是吸引外资,都已经进入中低增速区间,无法再现过去两位数的高增长,而对外投资则方兴未艾。我国吸收外资额和对外投资额的比例从 20 世纪 90 年代的 18:1 迅速上升到 2009 年的 2:1,继而上升至 2013 年的 1.3:1。2010 至 2013 年,中国 FDI 流入量分别为

1088.21 亿美元、1160.11 亿美元、1117.16 亿美元、1175.86 亿美元,流出量分别为 688.1 亿美元、746.5 亿美元、878 亿美元、901.7 亿美元。这表明,近四年的 FDI 流入量一直徘徊于 1110 亿美元的水平,而流出量则增长了 31%(见表 3)。从 2013 年的数值看,我国对外直接投资仅比实际使用外资少了 274.16 亿美元,资本流出追上流入的水平已成为基本趋势。

基于以上分析,中国的对外投资很可能于 2015 年或者 2016 年超过利用外资的规模,这意味着中国即将迎来实业资本净流出的时代。事实上,我国总体上已进入工业化中后期阶段,以往的要素驱动和投资驱动发展方式面临深刻变革,加大对外投资力度,实现资源配置全球化已成为经济持续发展、再上台阶的必然要求。因此,中国的开放型经济特征将从以往偏重出口贸易和吸引外资为主,转变为进出口贸易并重、引进来和走出去并重、以对外投资构建中国企业国际化生产网络为主要内容的“外在型经济”新格局,使开放经济在质和量上出现新飞跃。

表 3 中国对外投资与引进外资(亿美元)

年份	海外直接投资流量	海外并购流量	海外直接投资存量	当年新设项目数	实际使用外资金额
1985	6.29		9	3,073	19.56
1990	8.3	0.6	44.55	7,273	34.87
1995	20	2.49	177.68	37,011	375.21
2000	9.16	4.7	277.68	22,347	407.15
2005	122.61	52.79	572.06	44,019	724.06
2010	688.1	297	3172.1	27406	1088.21
2011	746.5	272	4247.81	27712	1160.11
2012	878	276	5319.4	24925	1117.16
2013	901.7				1175.86

数据来源:商务部外资统计、联合国贸发会议网站。

(二)改革对外投资管理体制,增强投资主体权利

我国现行对外投资管理体制复杂,落后于我国企业海外投资的实践要求,这一状况亟待改变。现行对外投资管理体制以核准制为主,包括两个部分:一是由商务部及省级商务主管部门来核准企业的境外直接投资,凡属规定情形的企业境外投资均须报商务部或省级商务主管部门核准;二是由国家和省级发改委对境外投资资源开发类和大额用汇类项目的核准,称为项目核准。这一境外投资管理体制存在着审批过程中环节多、材料复杂、程序繁琐状况,使一些项目丧失最佳时机,影响了国内企业的投资热情与积极性。

因此,对外投资管理体制有待进一步完善。(1)扩大备案制的适用范围。事实上,国家发改委 2004 年《境外投资项目核准暂行管理办法》已对特定对象

在一定范围内实行了备案制。依据该办法,中央管理企业可以自主决策其投资的中方限额以下的资源开发类和其他类境外投资项目,并报国家发展改革部门备案,这无疑在一定程度上推进了境外投资自由化。但是,现行备案制仅为国家发改委在境外投资项目核准中采用,且适用的范围较为狭窄,即仅适用于为数不多的中央管理企业。今后应尽力使不同类型的企业享有同等的权利,备案制不应仅局限于中央管理企业,而且也不该仅适用于境外投资项目,而是应该统一适用于所有的境外投资。(2)建立核准制的“负面清单”管理模式。逐步向审批事项的“负面清单”管理迈进,做到审批清单之外的事项,均由社会主体依法自主自行决定。目前境外投资核准条件有两种方式,商务部采用否定列举的方式规定核准条件,这类似于“负面清单”管理,国家发改委则采用

肯定列举的方式规定了核准条件。从效果看,采用否定列举的效果明显优于肯定列举,因为采用肯定列举,非得经过较长时间的实质审查不可,并且将能获得核准的境外投资限定在了较小范围内;而采用否定列举,只要不违反公共利益的境外投资要求就能获得核准,这就扩大了企业境外自由投资权利的范围,限制了政府规制境外投资活动的范围,并使核准制变得更为简便、更具效率。

四、新体制主要特征之三:适应 多种形式贸易投资自由化

(一)以多边贸易体制为出发点、以区域自贸区建设为重点突破

经济全球化深入发展的一个重要特征是出现了多种形式的贸易投资自由化的制度安排,我国开放型经济的建立是在适应多边贸易体制基础上起步的,我国加入世界贸易组织后已经基本适应了多边贸易规则,但随着经济全球化的深入发展,贸易投资自由化的制度安排也更加多样化,各种区域贸易自由化谈判和自由贸易区的建立成为新的潮流。在这种新形势下,我国开放型经济新体制的构建也必须适应形势的新发展,要使我国的开放型经济新体制具有更大的包容性。当然,在如今大力推进自贸区建设的热潮中,也要注意防止否定或轻视多边贸易体制作用的倾向。我们要坚持以多边贸易体制为主、以区域自贸区建设为重点突破方向。

坚持以多边贸易体制为主。WTO 规则实质上是在总结两次世界大战教训之上,制定出的一整套国际贸易规则,对推动世界经济的发展、贸易的繁荣起了非常重要的作用。WTO 的透明度、非歧视性、贸易与投资自由化三原则与对成员的审议、争端解决、通过贸易谈判来制定新规则三大功能仍然具有生命力;尽管要达成协议仍面临许多困难,但现在的日内瓦多边谈判正努力争取在贸易便利、最不发达国家的诉求以及有关发展中成员农业安全与农产品关税配额管理等方面有所收获;所以强调维护多边贸易体制仍然是非常重要的。自由贸易区建设和区域经济合作不仅不是多边贸易体系的对立面,反而是其基本动力和有益补充。当前区域主义的确对多边体制造成了一定挑战,但这种挑战恰恰是由于区域主义发展程度还不够;当区域主义发展到一定程度,区域经济一体化将会主动增加对多边贸易体制的诉求,近年来不少区域贸易争端最终通过

WTO 的规则和机制加以解决就是明证。由于各个自贸区原产地规则不同,同一种产品来自不同区域和国家关税不同,不同的安全标准与检验检疫标准势必加大各国外贸的管理成本和交易成本;我们还须看到,尽管,区域、次区域合作和自贸区谈判近年来有一定的发展,但各个区域一体化谈判过程也面临很多的难题,需要付出更多的努力和相当长的时间才能达成协议。因此,结论是明确的,区域主义再怎么发展,也仍然不可能彻底摆脱多边体制。

以区域自贸区建设为重点突破方向。相对于区域主义,多边贸易体制并不能及时、高效、全面地满足成员方的需求,有些方面特别是那些敏感、涉及政治和利益集团的利益较大的领域,如竞争政策、政府采购和政策与立法协调等,在多边范围内很难在短时间有所作为,区域主义则容易在这些领域先行取得成果。区域主义作为介于国家与多边贸易体制之间的“地区多边贸易体系”,不仅为开辟和进一步推动多边贸易自由化进程培养专业化人才、积累经验和提供“试验场地”,而且有助于自由经贸政策思想在成员间的传播,成为加强成员内政治利益集团与工商产业同多边贸易谈判沟通联络的纽带。因此,我们要采取更加积极主动的开放战略,统筹多边、双边和区域自贸区的建设;以更加开放、包容和进取的姿态,积极参与亚洲地区经济一体化和自贸区建设进程,同时为实现多哈回合早期收获做出努力,为巩固和发展多边贸易体系做出新贡献。

(二)加速区域自贸区谈判,升级现有区域自贸区

截至 2013 年底,中国已签署自贸协定 12 个,涉及 20 个国家和地区,规模还极为有限,需大力发展。展望未来,应以中国—冰岛和中国—瑞士的自贸协定为基础,以中德为突破口,建立中国—欧盟自由贸易区;以中国—智利、中国—秘鲁和中国—哥斯达黎加的自贸协定为基础,以中国—巴西为突破口建立中国—拉丁美洲自由贸易区;以最终建立包括中国—非洲自由贸易区、中国—俄罗斯自由贸易区在内的以中国、俄罗斯、德国、巴西为主的区域全面伙伴关系协议,使中国成为全球最大的自贸区。但就现实性而言,近期应力争在 2014 年内完成中韩自贸区谈判,中澳自贸区谈判实现突破,并致力于构建大中华自贸区。

在我国已建成的 12 个自由贸易区中,东盟的人口、地域与经济规模均最大,且地处我国周边。中国—东盟自贸区的进一步发展具有重要意义,是我国现有自由贸易区升级发展的重中之重,它的升级发展也将为其他已建成自贸区的进一步发展提供示

范效应。为此,在现有框架基础上,应致力形成区内货物、服务、资本、资源、劳动、技术和管理自由流通的统一市场;缩短敏感行业准入过渡期,降低敏感产品和服务的关税与非关税壁垒;尽快启动更高版本的中国—东盟投资协定谈判,进一步降低或取消相互投资的准入门槛;尽快使人民币成为区内贸易投资主要结算货币,争取成为东盟国家的主要储备货币之一;整合现有政策对话机制,逐步提高财政、货币、产业、贸易、投资政策的协调程度;以教育、医疗、金融和娱乐为重点,主动推进以服务业开放为重点的市场开放。

(三)加快上海自由贸易试验区试点,大力建设自由贸易园(港)区

设立现代化新型自由贸易区,已成为各国发展经济、抵御经济衰退和开展战略合作的重要平台和手段。自由贸易区是指在一国领土之内、国家关税领域之外,加以划定允许外国商品货物豁免关税,免除通关、清关的复杂手续,可以在区域内自由流通或再出境的一个特定区域,有自由区、自由港、自由贸易区、自由贸易港区等多种形式。目前,全球有1200多个自由贸易区,中国香港已建成自由港,中国台湾也有5个自由贸易区。美国堪称是全球自由贸易区第一大国;据不完全统计,1970年美国各类自由贸易区只有7个,目前已经发展到277个,还有500多个分区,我国在这方面的差距是极为明显的。

建立中国上海自由贸易试验区是新形势下推进改革开放的重大举措,要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。作为试点的重要成果,中国(上海)自由贸易试验区于2013年9月出炉了首份区域性的负面清单。该版负面清单编制特别管理措施共190项,占行业比重的17.8%左右。在这190项特别措施中,使用禁止字样的有38条、限制字样的有74条。总体上看,它只是简单地从形式上汇总原有投资目录中禁止和限制的类别,突破不大。未来负面清单的修订过程中,要扩充架构,采用“保留行业+不符措施”的方式,同时需要扩大准入和扩大范围,进一步扩大开放的领域和区域。对限制类但无具体限制措施的条款分类处理;对需保留的,应明确具体限制措施;对没有保留必要的,则尽量取消。

在推进现有试点基础上,可选择天津、重庆、深圳、青岛、大连、宁波、唐山等城市优先发展自由贸易园(港)区。比如,依托曹妃甸综合保税区,积极争取设立曹妃甸自由贸易园区,或借鉴“一区多港”经验,

争取与环渤海省(市)联合设立跨区域的“中国(渤海湾)自由贸易园区”;舟山群岛新区在条件成熟时,可建立自由贸易港。

(四)推进中美、中欧投资协定谈判,为参与国际新规则制订提供范例

中美投资协定谈判启动于2008年,截至2014年1月共进行了11轮谈判。鉴于两国对于世界经济举足轻重的地位,中美投资协定的意义已远远超过双边范畴,谈判步伐还可以进一步加快。考虑到中国亟需与几乎所有主要贸易伙伴签署或修订补充双边投资保护协定,而美国是连续数十年的对外直接投资第一大国、连续数十年的吸收外商直接投资第一大东道国,是当前对国际经贸规则影响最大的国家;中国则既是连续20多年蝉联吸收外商直接投资最多的发展中国家,又是当前全世界最引人瞩目的新兴对外投资母国。因此,中国与美国的双边投资保护协定可望成为中国与其他多数贸易伙伴新投资保护协定的样板,部分内容甚至可能纳入区域经济一体化组织和世贸组织,这场谈判的意义极大,不亚于当年的入世谈判。

中欧投资协定谈判于2014年1月21日正式启动,这是中欧经贸合作中具有里程碑意义的重要事件。欧盟对国际经贸规则的影响固然接近美国,但欧盟的决策机制效率极为低下,与欧盟的双边投资保护协定谈判进程必然大大落后于中美投资保护协定,因此后者的示范作用也将大于前者。

最新一轮中美投资协定谈判已正式开启了文本谈判,正就负面清单本身的内容进行商定。“准入前国民待遇和负面清单”这种模式的采纳,挪开了多年来困扰我国进行自贸区谈判和扩大对外投资的绊脚石,不仅为中美投资协定谈判,也将为中韩自贸区谈判打开突破口。此后的数轮谈判中,知识产权保护、劳工条款、环保要求等具体内容都需予以确认,因此中美投资协定谈判全面谈成和签署还需更长时间。中美投资协定若能达成,将为中国引进外资带来新的增长点,并有助于改善外资的结构和质量,扫除中国企业在美投资的一些障碍,推动中国企业“走出去”。

五、新体制主要特征之四:接近和适应国际经贸新规则

(一)准入前国民待遇与负面清单

据不完全统计,世界上至少有77个国家采用了“准入前国民待遇”和“负面清单”的外资管理模式。

全面的“准入前国民待遇”是指除通过“负面清单”方式来保护的某些产业和活动外,在准入阶段给予外国投资者国民待遇原则所承诺的待遇,实质是把外资和内资从设立前、设立、设立后各个环节都同等对待。“负面清单”相当于投资领域的“敏感区”,列明了企业不能投资或限制投资的领域和产业,未列入清单的就是开放的。开放型经济新体制要求我们建立公平开放透明的市场规则,实行统一的市场准入制度,负面清单正是一种有效的管理模式。最终,负面清单管理模式还将被普遍推广到我国国内市场,将禁止或限制企业从事的项目明确列出且平等适用于国有与非国有、内资与外资企业,这不仅是市场准入方式的改革,更是政府管理经济方式的一次重大变革,意味着已经施行数十年之久的审批管理体制将面临终结,从而营造有利于各类投资者平等准入的市场环境以扩大开放。中国(上海)自由贸易试验区已制定出了首份区域性的负面清单,新一轮中美投资协定谈判也已开始就负面清单的内容进行商定;应在试点与谈判结合的基础上总结经验,完善这一模式。

(二)投资保护

我国正处于对外投资的高速成长期,走出去的企业面临多种多样的投资风险,如政治风险、经济风险、政策风险、自然风险及其他风险。为降低投资风险,在今后的双边投资协定与自贸区协定谈判中,应确立较高标准的投资保护待遇:第一,投资定义应考虑通过海外实体间接投资的情况。这是由于不少海外的中国企业往往先在第三国设定海外实体(甚至多层实体),进而通过这些中间实体进行投资,这些海外实体以及通过这些海外实体进行的投资应与中国企业直接对外投资受到同等的保护。第二,从保护海外国有资产的角度,应明确征收应达到“公平和公正待遇”,征收程序应明确为“依照缔约国国内法律程序、本协定相关待遇标准和其他正当程序”,征收应适用“及时、充分、有效”的赔偿标准。明确征收赔偿之“公平市场价值”的计算方法,建议“有关征收补偿的公平市场价值应根据市场的流通价值确定,如不存在有效流通市场,则通过现金流量折现法予以确定,除非在直接征收的情况下可通过账面价值确定”。第三,无需投资者与东道国政府另行约定,投资者可直接诉诸(ICSID)仲裁。实践中,如果提交国际仲裁之前需要东道国政府同意,投资者将很难获得公正有效的裁决。可借鉴美国的示范文本,在投资保护协定中先行明确缔约方同意 ICSID 的

管辖,即“如投资者选择仲裁解决争端,则任一缔约方应被视为已同意采用此仲裁方式解决其与另一方的投资者在本协议下的争端”。

(三)环境保护

从国际趋势及我国参与自由贸易协定谈判实际情况来看,自由贸易协定中的环境议题日益突出,形势发展决定了自贸协定中的环境议题是不可回避的。我国对于自贸协定中的环境保护章节,不是要不要谈的问题,而是如何谈的问题。在自贸协定中融入环境保护要素,加大环境内容,从法理上明确贸易行为必须关注环境保护。这样,一方面有利于扩大环境保护合作范围,另一方面也有利于更好地优化贸易行为和质量,进而从源头上有效避免贸易对环境的危害,守住生态环境的底线。将加快环境保护议题谈判作为加快自贸区建设的重要任务,不仅是全面深化改革的现实要求,更是加快和深化生态文明体制改革,推动生态文明制度建设,坚守环境保护底线,促进环境与经济融合的难得机遇。当前,自贸协定中涉及环境的内容形式多样、内容增多、义务变实,除了在环境章节中涵盖传统环保领域的内容外,政府采购、非法采木、渔业补贴、生物多样性以及环境产品与服务等多方面的内容也可能涵盖。为此,对自由贸易协定中设立单独环境章节及相关环境内容,应积极应对,当前可采取如下具体措施:对自贸协定开展环境评估;重视并主动参与自贸区联合可行性研究,开展环境影响评价;重视自贸协定的实施,尽快建立自贸协定环保示范园;加强自贸协定环境议题谈判的组织领导以及保障机制建设。

(四)政府采购

按照国际通行的计算方法,一个国家的政府采购市场约占该国 GDP 的 15%—20%左右;由于我国政府采购的实施标准不高,未与国际接轨,国内企业被阻挡在美国、欧盟、日本等主要发达国家政府采购市场之外,丧失了大量商业机遇。尽管近年来我国政府采购制度有一定程度的完善,但仍然存在采购方式落后、行政干预多,腐败多发,财政资金使用效率不高等问题。如能按国际标准规范我国政府采购,将通过倒逼机制进一步规范我国政府采购市场,营造良好竞争环境,提高财政资金使用效率;增加政府采购的透明度,减少行政干预,抑制采购市场的腐败,助力廉洁政府建设。开放型经济新体制的进一步发展,要求我们积极参照国际标准,合理制定政府采购规模,充分利用门槛价以下的政府采购需求,并改进政府采购的价格形成机制,结合使用公开招标、

竞争性谈判等采购方式,在保证财政资金使用效率的同时,尽量降低政府采购价格与消费市场价格的联动,提高企业竞争消费市场的积极性。加快出台政府采购法实施条例,加大政府采购监督管理和信息公开力度,建立健全政府采购过程的公开机制,加快政府采购信息化和标准化建设,为电子采购的进一步发展积累经验、奠定基础。坚持以发展中国家身份,尽快加入政府采购协议,充分利用发展中国家条款,在合理安排过渡期时间表的同时,结合实际情况稳步有序地扩大开放范围;这样不仅可以有机会进入其他参加方采购市场获得潜在贸易利益,而且能够在国家(包括地方)采购体制中更好地实现物有所值,更大程度地实现内部协调和结合。

(五) 竞争中立

竞争中立是指政府的商业活动不得因其公共部门所有权地位而享受私营部门竞争者所不能享有的竞争优势,其首要目标是要求国企按照商业企业来运营,政府与国企的运营应保持适当距离。2011年以来,美国等发达国家在国际组织中大力推进有关竞争中立框架的制定和推广,试图在双边、多边贸易投资协定中加入有关限制国有企业竞争优势的条款,使得竞争中立规则获得了广泛的国际关注。应该认识到,欧美等发达国家所推行的竞争中立规则,刻意忽视了发展中国家和转型经济体在政治制度、法律体系、经济水平、产业发育程度上的不同,要求所有国家达到相同的竞争中立标准存在一定的不合理性,很可能演变为贸易投资保护的工具有。但由于竞争中立规则本身符合市场经济的发展规律,有利于增强市场活力,是中国参与国际竞争不可回避的国际市场新规则,所以我们必须以开放的姿态关注竞争中立规则的发展动向。我国国有企业众多,用人机制僵化且颇受政府部门制约,不少国企在优惠政策和补贴措施的掩护和纵容下实施垄断,竞争中立的推行对我国国企改革确有相当的积极意义。因此,我国应在研究与应对竞争中立规则的同时努力推动国企改革,这样才能在相关谈判中占据主动地位,提升国家利益。

(六) 企业社会责任

我国仅在部分投资协议中涉及跨国公司的义务,如不从事侵犯劳工权利、污染环境和行贿腐败的行为,没有规定其为社会发展所必须履行的积极义务。近年来一些跨国公司在华经营过程中以及我国一些企业在海外投资活动中,都发生了污染环境、商业贿赂等行为,造成不良的环境和社会后果。中国

有必要借鉴联合国《跨国公司行为守则》、《OECD 跨国公司准则》的相关内容,在国际投资协议谈判中引入企业社会责任条款,促使跨国公司承担必要的社会责任以平衡其权利和义务;使得企业社会责任不再是一种自愿选择,而是一种应尽的法律义务。引入该条款不仅有助于规范跨国企业在华经营行为,也有助于改善中国跨国公司海外形象,促进中国对外投资持续健康发展。

六、新体制主要特征之五： 拓展开放型经济战略空间

35年来,我国对外开放由东及西渐次展开,在成就珠三角、长三角、环渤海三大经济区的同时,也出现了东部沿海和内陆沿边地区明显的差距。现阶段我国发展的不平衡,主要体现为区域发展的不平衡;开放程度的不协调,更多体现为内陆沿边和沿海开放的不协调。内陆沿边开放是我国新一轮对外开放的主要潜力所在,是拓展开放型经济广度和深度的关键所在。

(一) 完善内陆与沿边机制建设,扩大开放纵深

推动内陆同沿海沿边通关协作,实现内陆海关和沿海海关信息互换、监管互认、执法互助,提高货物通关效率,降低企业运行成本。我国现有的通关流程是基于行政区划与口岸管理权限分配而形成的,对内陆企业的国际经贸往来尤为不利;为有效消除行政分割、条块分割,须创新通关流程,简化通关手续和环节,提高整体通关效率。为此,要加强“属地申报、口岸验放”、“直通放行”等区域通关改革;结合企业诚信记录,扩大“属地申报、口岸验放”覆盖范围;深化推广口岸城市间的检验检疫合作,扩大“直通放行”模式试点。比如,重庆在创新内陆保税区监管模式的过程中,就通过与边境关区协作,运用GPS定位等物联网高科技手段,成功实现了“一次报关、一次申请、一次验放”。重庆的进口货物,边境海关直接放行,进入重庆保税区后再查验;重庆保税区验放的出口货物,边境关区不二次查验;重庆保税区之间的货物交换,无需重复办理进出关手续。由此,通关更加便捷,效率大大提高,有效促进了当地的国际经贸发展。

加强口岸建设,提升综合服务水平。(1)加快调整口岸管理体制,整合口岸管理相关职能,从体制上解决口岸管理部门林立、通关环节众多、执法平台封闭运行等问题。(2)在海关、口岸单位、生产企业以

及第三方物流企业等物流活动所涉及的各个环节都建立和完善电子口岸系统,实现监管手段全面信息化,把电子口岸建设成为具有一个入网“门户”、一种认证登录方式和“一站式”办事等功能,并逐步向相关物流商务服务延伸的大通关统一信息平台,使口岸执法管理更加严密、高效,使企业进出口通关更加有序、便捷。(3)推动口岸综合执法服务水平。以综合监管为基本模式,发挥业务工作“预报员”、“监督员”、“调度员”的作用,整合物流监控资源,缩短A类、AA类诚信企业评定时间,为口岸各部门提供便捷通关执法依据,采取允许税款分期延期支付、缴纳部分滞纳金后先予以清关等切实措施帮助守法企业度过难关。(4)促进出入境便利化,形成“从管理为主向促进便利通关转变、从注重风险向促进贸易发展转变”。有序扩大多次往返和落地签证试点范围,改革商事登记制度;推广边民互市场所化管理,延伸边民互市功能,形成口岸贸易、边民互市交易、物流配套多位一体的现代贸易体系。

加快设立沿边自由贸易试验区与沿边出口加工区,加快跨境经济合作区创新发展。整合沿边开放资源,设立具有国际贸易、转口贸易、国际物流功能的“沿边自由贸易试验区”,全面实施贸易投资自由化政策。充分利用周边国家的资源优势和劳动力低成本优势,承接沿海地区加工制造业转移,建设跨境产业合作基地,形成以出口加工为主,以国际贸易、储运服务、国际旅游为辅,具有自由贸易试验区功能的出口加工区。加快跨境经济合作区创新发展,比如在中越河口—老街以及凭祥—同登跨境经济合作区率先探索“一区两国、自由贸易”,探索跨境经济合作区的运营模式、管理体制机制与多层次跨境协调机制。

扩大内陆沿边地区金融领域对外开放。支持内陆沿边中心城市建立辐射东盟和中亚的区域性金融中心,积极发展金融结算、金融后台服务等特色金融,形成多层次、开放性、均衡布局的涉外金融新格局,带动周边地区扩大对外开放。鼓励内陆沿边地区金融机构稳健拓展国际业务,建立与国际贸易大通道相适应的对外金融服务体系。鼓励国内外金融机构设立产业发展基金,形成多层次的股权投资体系,支持内陆沿边地区先进制造业和现代服务业发展。主导建立多边开发性金融机构,诸如亚洲基础

设施投资银行、上合组织开发银行,以满足我国与周边国家(地区)互联互通的基础设施建设需求。

(二)推动“一带一路”建设,拓展经济发展战略空间

丝绸之路沿线的多数内陆国家,由于远离全球贸易的主要通道,其人均GDP远低于世界平均水平,造成了发展失衡。建设丝绸之路经济带,从国内来看,可以使西部地区成为对外开放的前沿;从全球来看,可以使亚欧大陆的内陆地区更多地参与到全球贸易中来,中国和全球经济发展都将更为平衡。因此,建设丝绸之路经济带是我国确立的面向欧亚内陆开放的重大举措,它将实现从南、北、中三条线打造第二亚欧大陆桥国际经济走廊及国际能源大通道,形成横贯东中西的对外经济走廊,为我国在欧亚内陆方向的经贸合作拓展发展空间。

海上丝绸之路自中国东南沿海港口,往南穿过中国南海,进入印度洋、波斯湾地区,远及东非、欧洲;这一东西方交往的海上交通要道,历史上也被称为瓷器之路、茶叶之路、香料之路。随着中国步入海陆复合型发展道路,海上丝绸之路被赋予了新的内涵与新的意义。海上丝绸之路既是中国与周边国家传播海洋文化、增强软实力的新渠道,也是中国与周边国家发展海洋经济的助推器,其良性建设与运营也将有力缓解中国与周边国家的海洋争端,因而具有重要的意义。海上丝绸之路建设,除国内相关的港口、铁路、公路等基础设施建设外,应大力推动相关国家(地区),特别是周边国家(地区)配套基础设施建设,比如加快泛亚铁路西线(昆明—密支那—仰光—曼谷—吉隆坡—新加坡)建设,尽快取得公路大通道西线(昆明—瑞丽—曼德勒—皎漂)建设的重点突破,加快改善澜沧江—湄公河国际航运通道通航条件。

参考文献:

- 李玉梅 桑百川,2014:《国际投资规则比较、趋势与中国对策》,《经济社会体制比较》第1期。
- 裴长洪,2013:《全球治理视野的新一轮开放尺度:自上海自贸区观察》,《改革》第12期。
- 孙振宇,2013:《整合自贸区以防贸易规则碎片化》,《人民日报海外版》6月27日。
- 杨志远等,2013:《中国(上海)自由贸易试验区服务业开放研究》,《经济学动态》第11期。

(责任编辑:白丽健)