

# 中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见

(2015年5月5日)

对外开放是我国的基本国策。当前,世界多极化、经济全球化进一步发展,国际政治经济环境深刻变化,创新引领发展的趋势更加明显。我国改革开放正站在新的起点上,经济结构深度调整,各项改革全面推进,经济发展进入新常态。面对新形势新挑战新任务,要统筹开放型经济顶层设计,加快构建开放型经济新体制,进一步破除体制机制障碍,使对内对外开放相互促进,引进来与走出去更好结合,以对外开放的主动赢得经济发展和国际竞争的主动,以开放促改革、促发展、促创新,建设开放型经济强国,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦打下坚实基础。

## 一、构建开放型经济新体制的总体要求

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,坚持改革开放和法治保障并重,坚持引进来和走出去相结合,坚持与世界融合和保持中国特色相统一,坚持统筹国内发展和参与全球治理相互促进,坚持把握开放主动权和维护国家安全。主动适应经济发展新常态,并与实施“一带一路”战略和国家外交战略紧密衔接,科学布局,选准突破口和切入点,发挥社会主义制度优势,把握好开放节奏和秩序,扬长避短、因势利导、有所作为、防范风险、维护安全,积极探索对外经济合作新模式、新路径、新体制。总体目标是,加快培育国际合作和竞争新优势,更加积极地促进内需和外需平衡、进口和出口平衡、引进外资和对外投资平衡,逐步实现国际收支基本平衡,形成全方位开放新格局,实现开放型经济治理体系和治理能力现代化,在扩大开放中树立正确义利观,切实维护国家利益,保障国家安全,推动我国与世界各国共同发展,构建互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济新体制。

(一)建立市场配置资源新机制。促进国际国内要素有序自由流动、资源全球高效配置、国际国内市场深度融合,加快推进与开放型经济相关的体制机制改革,建立公平开放、竞争有序的现代市场体系。

(二)形成经济运行管理新模式。按照国际化、法治化的要求,营造良好法治环境,依法管理开放,建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的管理方式,形成参与国际宏观经济政策协调的机制,推动国际经济治理结构不断完善。推进政府行为法治化、经济行为市场化,建立健全企业履行主体责任、政府依法监管和社会广泛参与的管理机制,健全对外开放中有效维护国家利益和安全的体制机制。

(三)形成全方位开放新格局。坚持自主开放与对等开放,加强走出去战略谋划,实施更加主动的自由贸易区战略,拓展开放型经济发展新空间。继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略,重点实施“一带一路”战略、京津冀协同发展战略和长江经济带战略,推动东西双向开放,促进基础设施互联互通,扩大沿边开发开放,形成全方位开放新格局。

(四)形成国际合作竞争新优势。巩固和拓展传统优势,加快培育竞争新优势。以创新驱动为导向,以质量效益为核心,大力营造竞争有序的市场环境,透明高效的政务环境、公平正义的法治环境和合作共赢的人文环境,加速培育产业、区位、营商环境和规则标准等综合竞争优势,不断增强创新能力,全面提升在全球价值链中的地位,促进产业转型升级。

## 二、创新外商投资管理体制

改善投资环境,扩大服务业市场准入,进一步开放制造业,稳定外商投资规模和速度,提高引进外资质量。改革外商投资审批和产业指导的管理方式,向准入前国民待遇加负面清单的管理模式转变,促进开发区体制机制创新和转型升级发展。

(五)统一内外资法律法规。修订中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法,制定新的外资基础性法律,将规范和引导境外投资者及其投资行为的内容纳入外资基础性法律。对于外资企业组织形式、经营活动等一般内容,可由统一适用于各类市场主体法律法规加以规范的,按照内外资一致的原则,适用统一的法律法规。保持外资政策稳定、透明、可预期,营造规范的制度环境和稳定的市场环境。

(六)推进准入前国民待遇加负面清单的管理模式。完善外商投资市场准入制度,探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。在做好风险评估的基础上,分层次、有重点放开服务业领域外资准入限制,推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制,进一步放开一般制造业。在维护国家安全的前提下,对于交通、电信等基础设施以及矿业等相关领域逐步减少对外资的限制。

(七)完善外商投资监管体系。按照扩大开放与加强监管同步的要求,加强事中事后监管,建立外商投资信息报告制度和外商投资信息公示平台,充分发挥企业信用信息公示系统的平台作用,形成各政府部门信息共

享、协同监管、社会公众参与监督的外商投资全程监管体系,提升外商投资监管的科学性、规范性和透明度,防止一放就乱。

(八)推动开发区转型升级和创新发展。加强国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域以及省级开发区等各类开发区规划指导、创新发展。发挥开发区的引领和带动作用,大力发展先进制造业、生产性服务业和科技服务业,推动区内产业升级,建设协同创新平台,实现产业结构、产品附加值、质量、品牌、技术水平、创新能力的全面提升。推动开发区绿色、低碳、循环发展,继续深化节能环保国际合作。不断改善投资环境,进一步规范行政管理制度,完善决策、执行、监督和考核评价体系,避免同质竞争,努力把开发区建设成为带动地区经济发展和实施区域发展战略的重要载体,构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵、科技创新驱动和绿色集约发展的示范区。

## 三、建立促进走出去战略的新体制

实施走出去国家战略,加强统筹谋划和指导。确立企业和个人对外投资主体地位,努力提高对外投资质量和效率,促进基础设施互联互通,推动优势产业走出去,开展先进技术合作,增强我国企业国际化经营能力,避免恶性竞争,维护境外投资权益。

(九)确立并实施新时期走出去国家战略。根据国民经济和社会发展总体规划以及对外开放总体战略,完善境外投资中长期发展规划,加强对走出去的统筹谋划和指导,提供政策支持和投资促进。鼓励企业制定中长期国际化发展战略,兼顾当前和长远利益,在境外依法经营。督促企业履行社会责任,树立良好形象。

(十)推进境外投资便利化。研究制定境外投资法规。贯彻企业投资自主决策、自负盈亏原则,放宽境外投资限制,简化境外投资管理,除少数有特殊规定外,境外投资项目一律实行备案制。加快建立合格境内个人投资者制度。加强境外投资合作信息平台建设。

(十一)创新对外投资合作方式。允许企业和个人发挥自身优势到境外开展投资合作,允许自担风险到各国各地区承揽工程和劳务合作项目,允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。鼓励有实力的企业采取多种方式开展境外基础设施投资和能源资源合作。促进高铁、核电、航空、机械、电力、电信、冶金、建材、轻工、纺织等优势行业走出去,提升互联网信息服务等现代服务业国际化水平,推动电子商务走出去。积极稳妥推进境外农业投资合作。支持我国重大技术标准走出去。创新境外经贸合作区发展模式,支持国内投资主体自主建设和管理。

(十二)健全走出去服务保障体系。加快同有关国家和地区商签投资协定,完善领事保护制度,提供权益保障、投资促进、风险预警等服务,推进对外投资合作便利化。保障我国境外人员人身和财产安全。发挥中介机构作用,培育一批国际化的设计咨询、资产评估、信用评级、法律服务等中介机构。

(十三)引进来和走出去有机结合。推进引进外资与对外投资有机结合、相互配合,推动与各国各地区互利共赢的产业投资合作。发挥我国优势和条件促进其他国家和地区共同发展。鼓励企业开展科技合作、项目对接、信息交流、人力资源开发等多方面国际合作。支持地方和企业做好引资、引智、引技等工作,并积极开拓国际市场。通过各类投资合作机制,分享我国引进来的成功经验,推动有关国家营造良好投资环境。

## 四、构建外贸可持续发展新机制

保持外贸传统优势,加快培育外贸竞争新优势,着力破解制约外贸持续发展和转型升级的突出问题。全面提升外贸竞争力,提高贸易便利化水平,完善进出口促进体系,健全贸易摩擦应对机制,大力发展服务贸易,促进外贸提质增效升级。

(十四)提高贸易便利化水平。强化通关协作机制,实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。加快国际贸易“单一窗口”建设,全面推行口岸管理相关部门“联合查验、一次放行”等通关新模式。依托电子口岸平台,推动口岸管理相关部门各作业系统横向互联,建立信息共享共用机制。探索开展口岸查验机制创新和口岸管理相关部门综合执法试点。加快海关特殊监管区域整合优化。加快一体化通关改革,推进通关作业无纸化。与主要贸易伙伴开展检验检疫、认证认可和标准等方面的交流合作与互认。加强口岸检验检疫综合能力建设,完善产品质量安全风险预警和快速反应体系。整合和规范进出口环节经营性服务和收费。

(十五)培育外贸竞争新优势。优化市场布局 and 贸易结构。稳定传统优势产品出口,逐步推进以质取胜战略,提升出口产品质量、档次和创新要素比重,扩大大型成套设备和技术出口。要加强外贸诚信体系建设,规范进出口秩序。鼓励企业开展科技创新和商业模式创新,加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。鼓励发展跨境电

子商务、市场采购贸易等新型贸易方式。积极解决电子商务在境内外发展的技术、政策问题,在标准、支付、物流、通关、检验检疫、税收等方面加强国际协调,参与相关规则制定,创新跨境电子商务合作方式,融入国外零售体系,化解相关贸易摩擦。优化进口商品结构,鼓励先进技术、关键设备和零部件进口,稳定资源性产品进口,合理增加一般消费品进口。培育国际大宗商品交易平台。提高一般贸易和服务贸易比重,推动加工贸易转型升级,提升产业层次,提高加工贸易的质量和附加值,延长加工贸易产业链,提高加工贸易增值率。

(十六)建立健全服务贸易促进体系。提升服务贸易战略地位,着力扩大服务贸易规模,推进服务贸易便利化和自由化。鼓励发展生产性服务贸易。依托大数据、云计算、物联网、移动互联网等新技术,推动服务业转型,培育服务新业态。创新服务贸易金融服务体系,建立与服务贸易相适应的口岸管理和通关协作模式。提高货物贸易中的服务附加值,促进制造业与服务业、货物贸易与服务贸易协调发展。推进国内服务市场健全制度、标准、规范和监管体系,为专业人才和专业服务跨境流动提供便利。制定与国际接轨的服务业标准化体系,加强与服务贸易相关的人才培养、资格互认、标准制定等方面的国际合作。促进服务外包升级,提升服务跨境交付能力,建设好服务外包示范城市。

(十七)实施质量效益导向型的外贸政策。支持技术含量高、附加值大、资源和能源消耗低、环境污染小、产业关联度强的对外贸易活动,实现外贸绿色低碳可持续发展。进一步完善出口退税制度,优化出口退税流程。健全出口信用保险体系。加强贸易风险、汇率风险监测分析,适时公布有关风险提示,引导企业有效规避出口风险。

(十八)健全贸易摩擦应对机制。强化中央、地方、行业协会商会、企业四体联动的综合应对机制,指导企业做好贸易摩擦预警、咨询、对话、磋商、诉讼等工作。有理有节、化解分歧、争取双赢,以协商方式妥善解决贸易争端,对滥用贸易保护措施和歧视性做法,善于运用规则进行交涉和制衡。依法开展贸易救济调查,维护国内产业企业合法权益。

## 五、优化对外开放区域布局

建设自由贸易园区,立足东中西协调、陆海统筹,扩大对港澳台开放合作,推动形成全方位的区域开放新格局,以区域开放的提质增效带动经济的协调发展。

(十九)建设若干自由贸易试验区。深化上海自由贸易试验区改革开放,扩大服务业和先进制造业对外开放,形成促进投资和创新的政策支持体系,并将部分开放措施辐射到浦东新区,及时总结改革试点经验,在全国复制推广。依托现有新区、园区,推动广东、天津、福建自由贸易试验区总体方案全面实施,以上海自由贸易试验区试点内容为主体,结合地方特点,充实新的试点内容,未来结合国家发展战略需要逐步向其他地方扩展,推动实施新一轮高水平对外开放。

(二十)完善内陆开放新机制。抓住全球产业重新布局机遇,以内陆中心城市和城市群为依托,以开发区和产业聚集区为平台,积极探索承接产业转移新路径,创新加工贸易模式,以加工贸易梯度转移重点承接地为依托,稳妥推进有条件的企业将整机生产、零部件、原材料配套和研发、结算等向内陆地区转移,形成产业集群,支持在内陆中心城市建立先进制造业中心。鼓励区域合作共建产业园区,促进内陆贸易、投资、技术创新协调发展。支持内陆城市增开国际客货运航线,发展江海联运,以及铁水、陆航等多式联运,形成横贯东中西、联结南北方的对外经济走廊。

(二十一)培育沿边开放新支点。将沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区建成我国与周边国家合作的重要平台,加快沿边开放步伐。允许沿边重点口岸、边境城市、边境经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。按有关规定有序进行边境经济合作区新设、调区和扩区工作。稳步发展跨境经济合作区,有条件的可结合规划先行启动中方区域基础设施建设。建设能源资源进口加工基地,开展面向周边市场的产业合作。鼓励边境地区与邻国地方政府加强务实合作。

(二十二)打造沿海开放新高地。发挥长三角、珠三角、环渤海地区对外开放门户的作用,建设若干服务全国、面向世界的国际化大都市和城市群,建成具有更强国际影响力的沿海经济带。推动京津冀协同发展。支持沿海地区发展高端产业、加强科技研发,加快从全球加工装配基地向研发、先进制造基地转变,推进服务业开放先行先试。依托长江黄金水道,推动长江经济带发展,打造中国经济新支撑带,建设陆海双向对外开放新走廊。

(二十三)扩大对香港、澳门和台湾地区开放。发挥港澳地区的开放平台与示范作用,深化内地与港澳更紧密经贸关系安排,加快实现与港澳服务贸易自由化。建设好深圳前海现代服务业示范区、珠海横琴新区、广州南沙新区。鼓励内地企业与港澳企业联合走出去。支持内地企业赴港融资,将境外产业投资与香港金融资本有机结合。鼓励内地企业与港澳企业联合成立投资基金,通过多种

方式开展投资合作。促进澳门经济适度多元。促进海峡两岸经济关系正常化、制度化、自由化,逐步健全两岸经济合作机制。加强两岸产业合作、双向贸易投资及便利化方面的合作。充分发挥海峡两岸经济区、平潭综合实验区、昆山深化两岸产业合作试验区等的先行先试作用。深化和拓展与港澳台地区高校、科研院所、企业间科技研发和创新创业方面的合作。

## 六、加快实施“一带一路”战略

实施“一带一路”战略,以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容,全方位推进与沿线国家合作,构建利益共同体、命运共同体和责任共同体,深化与沿线国家多层次经贸合作,带动我国沿边、内陆地区发展。

(二十四)推进基础设施互联互通。加快形成国际大通道,构建联通内外、安全通畅的综合交通运输网络,完善交通合作平台与机制。巩固和扩大电力输送、光缆通信等合作。深化能源资源开发与通道建设合作。

(二十五)深化与沿线国家经贸合作。相互扩大市场开放,深化海关、检验检疫、标准、认证、过境运输等全方位合作,培育壮大特色优势产业,推动我国大型成套设备、技术、标准与沿线国家合作。加大非资源类产品进口力度,促进贸易平衡。推动企业在沿线国家设立仓储物流基地和分拨中心,完善区域营销网络。加强与沿线国家的产业投资合作,共建一批经贸合作园区,带动沿线国家增加就业、改善民生。鼓励发展面向沿线国家的电子商务,倡导电子商务多边合作。

(二十六)密切科技人文交流。扩大与沿线国家互派留学规模,鼓励有实力的高校走出去办学,开展境外教育合作。推进国际卫生合作。加强与沿线国家科技合作,采取多种方式联合开展重大科研攻关。推动产学研协同配合,把重点经贸项目合作与科技人文交流紧密结合起来。推进对外文化交流,与沿线国家互办文化年、艺术节等活动,支持沿线国家申办国际重大赛事,加强与沿线国家旅游投资合作,联合打造具有丝绸之路特色的国际精品旅游线路和旅游产品。

(二十七)积极推进海洋经济合作。大力发展海洋经济,制定促进海洋经济发展的政策法规。妥善处理争议和分歧,建立海上经济合作和共同开发机制。加强国际远洋渔业合作。

(二十八)扎实推进中巴、孟中印缅经济走廊建设。中巴、孟中印缅两个经济走廊与推进“一带一路”建设关联紧密,要进一步深化研究、推动合作。积极探索孟中印缅经济走廊框架下四方合作模式,制定经济走廊务实合作计划,推出一批易操作、见效快的早期收获项目。共同推进编制中巴经济走廊建设远景规划,指导我国企业有序参与建设活动。

## 七、拓展国际经济合作新空间

巩固和加强多边贸易体制,加快实施自由贸易区战略,积极参与全球经济治理,做国际经贸规则的参与者、引领者,扩大国际合作与交流,努力形成深度交融的互利合作网络。

(二十九)坚持世界贸易体制规则。维护多边贸易体制在全球贸易投资自由化中的主渠道地位,坚持均衡、普惠、共赢原则,反对贸易投资保护主义。积极落实“巴厘一揽子”协议,推动后巴厘工作行动计划,争取尽早完成多哈回合谈判。推进《信息技术协定》扩围和《环境产品协定》谈判,推动我国加入《政府采购协定》谈判。支持世贸组织继续加强贸易政策监督机制,完善争端解决机制。进一步加强贸易政策合规工作。

(三十)建立高标准自由贸易区网络。加快实施自由贸易区战略,坚持分类施策、精耕细作,逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络,积极扩大服务业开放,加快推进环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判,积极推进国际创新合作。积极落实中韩、中澳自由贸易区谈判协议,推动中国—东盟自由贸易区升级版,推进中国与有关国家自由贸易协定谈判和建设进程,稳步推进中欧自由贸易区和亚太自由贸易区建设,适时启动与其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判。

(三十一)积极参与全球经济治理。推进全球经济治理体系改革,支持联合国、二十国集团等发挥全球经济治理主要平台作用,推动金砖国家合作机制发挥作用,共同提高新兴市场和发展中国家在全球经济治理领域的发言权和代表性。全面参与国际经济体系变革和规则制定,在全球性议题上,主动提出新主张、新倡议和新行动方案,增强我国在国际经贸规则 and 标准制定中的话语权。

(三十二)构建多双边、全方位经贸合作新格局。坚持正确的义利观,弘义融利,因地制宜,务实合作。丰富中美新型大国关系的经贸内涵,深化中欧多领域合作,协同推进中美、中欧投资协定谈判,统筹国内改革与对外开放进程。促进中俄经贸关系跨越式发展。深化同发展中国家合作。加强与“一带一路”沿线国家的宏观政策沟通与协调。完善区域次区域合作机制,发挥亚太经合组织、亚欧会议、上海合作组织作用,强化中非、中阿、中拉等合作机制。推进大湄公河、中亚、图们江、

泛北部湾等次区域合作。多双边合作机制要加强统筹、提高效率、讲求实效。

(三十三)建立国际经贸谈判新机制。抓紧建立依法有序、科学高效、协调有力、执行有效的谈判机制。统筹谈判资源和筹码,科学决策谈判方案,优化谈判进程。加强谈判方案执行、监督和谈判绩效评价,提高对外谈判力度和有效性。充分发挥有关议事协调机制的积极作用,完善国际经贸谈判授权和批准制度。

## 八、构建开放安全的金融体系

提升金融业开放水平,稳步推进人民币国际化,扩大人民币跨境使用范围、方式和规模,加快实现人民币资本项目可兑换。

(三十四)扩大金融业开放。在持续评估、完善审慎监管和有效管控风险的基础上,有序放宽证券业股比限制,有序推进银行业对外开放,形成公平、有序、良性的金融生态环境。提升金融机构国际化经营水平,鼓励金融机构审慎开展跨境并购,完善境外分支机构网络,提升金融服务水平,加强在支付与市场基础设施领域的国际合作。建立健全支持科技创新发展的国际金融合作机制。

(三十五)推动资本项目双向有序开放。积极稳妥推进人民币资本项目可兑换。便利境内外主体跨境投融资。扩大期货市场对外开放,允许符合规定条件的境外机构从事特定品种的期货交易。研究境内银行、证券公司等金融机构和企业有真实贸易和投资背景的前提下,参与境外金融衍生品市场。在风险可控的前提下,研究逐步开放金融衍生品市场。

(三十六)建立走出去金融支持体系。构建政策性金融和商业性金融相结合的境外投资金融支持体系,推动金融资本和产业资本联合走出去。完善境外投融资机制,探索建立境外股权资产的境内交易融资平台,为企业提供“外保内贷”的融资方式。发展多种形式的境外投资基金,推进丝路基金、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行设立和有效运作,构建上海合作组织融资机构。用好投融资国际合作机制,选准重点,积极推进与“一带一路”沿线国家合作。

(三十七)扩大人民币跨境使用。推进亚洲货币稳定体系、投融资体系和信用体系建设。推进本币互换合作,进一步扩大经常项目人民币结算规模,支持跨国企业集团开展人民币资金集中运营业务。在涉外经济管理、核算和统计中使用人民币作为主要计价货币。加快人民币跨境支付系统建设,进一步完善人民币全球清算体系。进一步拓宽人民币输出渠道,鼓励使用人民币向境外进行贷款和便利。建设区域性人民币债券市场,进一步便利境外机构投资境内债券市场,支持境外机构在境内发行人民币债务融资工具,稳妥推进境内金融机构和企业赴境外发行人民币债券。支持离岸市场人民币计价金融产品的创新,加快人民币离岸市场建设,扩大人民币的境外循环。

(三十八)完善汇率形成机制和外汇管理制度。有序扩大人民币汇率浮动区间,增强人民币汇率双向浮动弹性。深化外汇管理体制改革,进一步便利市场主体用汇,按照依法清单原则推进外商投资企业外汇资本金结汇管理改革。创新国家外汇储备使用方式,拓宽多元化运用渠道。

## 九、建设稳定、公平、透明、可预期的营商环境

加强对外开放的法治建设,坚持依法开放,大力培育开放主体,充分发挥行业协会商会作用,着力构建稳定、公平、透明、可预期的营商环境。

(三十九)加强开放型经济法治建设。适应对外开放不断深化形势,完善涉外法律法规体系,重大立法举措要于法有据,营造规范的法治环境。发挥法治的引领和推动作用,加快形成高标准的贸易投资规则体系。以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向,推进对内对外开放的立法、执法与司法建设。积极参与国际经贸法律交流。强化涉外法律服务,维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当经济权益。

(四十)大力培育开放主体。完善国有资本对外开放的监管体系,积极发展混合所有制经济,鼓励各类所有制企业发挥自身优势,深度参与国际产业分工协作。支持国内企业吸纳先进生产要素,培育国际知名品牌,增强参与全球价值链的广度和深度,形成一批具有国际知名度和影响力的跨国公司。鼓励国内优势企业建立海外生产加工和综合服务体系,在全球范围内配置资源、开拓市场,拓展企业发展新空间。

(四十一)优化市场竞争环境。建立统一开放、竞争有序的市场体系和监管规则。加快转变政府职能,完善经济管理体制和运行机制,逐步建立权力清单制度,加强知识产权保护 and 反垄断制度建设,健全全社会诚信体系,清理妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,保证各类所有制企业依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。

(下转第三版)