

学习贯彻党的十九届五中全会精神·理论之声

# 坚定不移实施高水平对外开放

叶辅靖 李大伟



■ 实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面，符合历史逻辑，顺乎时代潮流。这是进入新发展阶段的必然要求，是坚持新发展理念的重要体现，是构建新发展格局的关键环节。

■ 总的来看，我国在高水平对外开放方面仍有较大提升空间，要把握“十四五”时期对外开放的新趋势，多管齐下，通过扩大开放赢得国际竞争的主动。

和金融层面也是如此，与国际先进水平相差较大。

二是我国在全球经济分工中所处的层次仍有较大提升空间。在全球价值链制造环节，我国所处分层次持续上升。根据相关报告，2018年我国单位出口所创造的增加值已经上升到0.7以上，但相较美国等发达经济体的0.85左右，仍有明显差距。在品牌、营销、研发等全球价值链的服务环节，我国在全球经贸合作中的层次也在不断上升，但与发达经济体之间的差距相较生产制造环节更大。从跨国公司的全球化经营能力看，我国大型跨国公司的跨国指数与全球大型跨国公司平均水平相比仍然有较大差距。

三是主动创造开放合作新模式、新规则、新标准的能力仍有较大提升空间。随着全球化的深入发展，协同创新、平台共享、个性化跨国定制、第三方市场合作等新型经贸合作模式层出不穷，迫切需要创设新规则、新标准。当前，我国在跨境电商、电子商务、跨境基础设施建设投融资、第三方市场合作等新型经贸合作领域的规模已经跃居世界前列，但制定相关规则和标准的能力却相对滞后。比如，在我国和主要合作方所签署的各类区域贸易协定、合作备忘录中，针对上述优势领域的具体规则设计相对偏少或限于原则性表述，对各方开展相关领域合作的促进作用有待进一步加强。

四是对外开放的平衡性仍有较大提升空间。虽然我国对外开放水平整体上在新兴市场国家中已经处于领先地位，但不同地区、不同领域的开放水平差距较大。从区域看，不但存在东西部开放失衡，中西部各省市的对外贸易规模、利用外资规模仍然远低于东部省市，同时在西部地区内部也存在核心城市与其他城市的开放失衡。从领域看，我国服务业的对外开放水平明显低于制造业，对外资企业从设立企业到开展业务均存在一定限制，特别是电信、教育、医疗、专业服务、文化等行业的对外开放水平亟待提升。

五是高水平开放条件下维护国家安全的能力仍有较大提升空间。对外开放水平的持续提升，客观上便利了人、货物、服务、资本、数据等的出入境，有可能对国家安全带来新的挑战。比如，短期资本大量出入境会影响金融安全，重要数据出入境可能影响信息安全等。

目前，我国在应对这类挑战的过程中，操作层面的精准性、科学性和灵活性均有待提升。如何在具体工作中更多采取精准化管理、差别化管理的方式，在维护好国家安全的同时将对外开放合作的负面影响降低到最小限度，是我国推动高水平对外开放必须解决的重大问题。

## 推进高水平对外开放的相关建议

“十四五”时期，我国对外开放将有更多新看点和新趋势，我们要多管

齐下，通过扩大开放赢得国际竞争的主动。

一是营造良好的外部环境。作为世界第二大经济体和第一大对外贸易国，我国主动营造良好国际环境以促进对外经贸合作的能力已远强于改革开放初期。展望未来，我们既要处理好与主要发达国家的关系，深化和发达国家之间的合作，为我国集聚全球高端要素、开展高水平价值链合作创造良好条件，也要处理好与要素互补性较强、市场合作空间较大的新兴市场国家之间的关系，共同合作构建新型生产网络，拓展对外开放发展空间。

二是逐步提升开放合作层次。要继续降低关税水平，大幅提升对外贸易便利化程度，进一步缩减外商投资准入负面清单，依托国内大循环，为各类高端要素、高品质商品和服务跨境流动创造良好条件。同时，还要促进进出口、引进外资和对外投资协调发展，积极拓展商品贸易新市场空间，有效提升进出口和外商直接投资质量，增加优质产品进口，扩大知识密集型服务贸易规模，进一步提升我国在全球产业链、供应链、价值链中

的地位。

三是积极推进制度型开放。在科学测算和综合衡量不同领域“边境后”规则体系对我国经济高质量发展、对其他主要经济体的规则外溢效应的基础上，应视领域不同建立相应的协调机制。在知识产权保护、政府采购、环境保护、中小企业等发达国家相关规则对于鼓励创新、促进公平竞争等积极作用更大的领域，在深入分析相关规则适用性的基础上，创造性地予以学习和借鉴，尽快达到与发达国家相关规则、标准的融合；对于数据安全管理、补贴政策等双方规则存在较大分歧的领域，应积极建立相应的规则协调机制，进行充分的交流和沟通，达成有效管控分歧、推进合作的方案；对于行业管理规则、行业技术标准等具体行业规则领域，则应推动双方的行业主管部门建立常态化的协调机制，在尽可能多的领域达成规则互认的协议。

四是提升开放型经济的平衡性。积极推进中西部地区陆海联运通道建设，完善向西开放通道交通网络布局，形成无缝衔接的国际多式联运体系，有效降低中西部地区开放合作成本。可考虑在中西部地区选择一些产业基础好、营商环境优的城市，在承接东部地区产业转移、促进开放合作等方面给予更为优惠的政策，推动中西部地区开放型经济平衡发展。针对电信、教育、医疗、专业服务、文化等知识密集型服务业出台高水平的开放措施，逐步破解对外开放的领域失衡问题。

五是加快推动共建“一带一路”高质量发展。“一带一路”建设是我国主动创设新型开放合作模式、促进全球化深入发展的重大实践。未来应更加注重构建更具灵活性、公平性、透明性的合作机制，有效发挥各个合作方的自身优势积极参与“一带一路”建设，充分形成合力，共同应对各种外部挑战。在这一过程中，要以构筑互利共赢的产业链供应链合作体系、完善经贸合作的利益分配机制等为重点，逐步形成互利性更强的新型合作模式；要坚持全面可持续发展，在数字经济、公共卫生、环境保护、科技教育等领域实施一批重点示范项目；在基础设施建设投融资等领域，则应在借鉴现有规则基础上，共同制定更符合新兴市场国家合作需求的规则标准和标准，推动“一带一路”建设走深走实。

(作者单位：中国宏观经济研究院对外经济研究所)

千秋基业，人才为本。当今世界正经历百年未有之大变局，新冠肺炎疫情使这个大变局加速演进。与此同时，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本遵循。高质量发展不能再依靠传统要素驱动、投资驱动的高速增长方式，必须通过创新驱动、人才驱动实现质量变革、效率变革和动力变革。创新是第一动力，人才是第一资源，创新驱动实质上就是人才驱动，人力资本和人才资源是强化创新驱动、抢占未来发展制高点的重要支撑。推动我国经济高质量发展，必须充分发挥我国人力资本和人才资源优势，不断优化人才发展环境、激发人才创造活力，夯实高质量发展的人才基石。

从总体上看，我国经过长期发展，储备了世界上规模最大的人才资源，形成了人才队伍建设、人才工作积累和党管人才体制等优势，但对标新时代高质量发展要求，仍有一些突出的矛盾和问题需要解决。我国人才队伍大而不强，不仅高精尖人才队伍规模层次与大国地位不匹配，而且一些产业骨干人才难以适应产业升级和发展动能转换的需求；不仅在部分领域关键技术应用存在“卡脖子”问题，而且在学术研究、现代服务业等领域也面临领军骨干人才、创新创业人才不足的问题。要认识到，在新的发展阶段，无论是保持经济平稳稳健运行、推动高质量发展，还是应对日趋激烈的国际竞争、培育我国经济发展新优势，都需要加速人力资本积累，主动塑造“人才红利”，提高全要素生产率，增强经济发展的内生动力。因此，我们必须针对这些问题和挑战，牢固树立人才引领发展的新理念，抓住顶尖人才、领军人才、创新人才、大国工匠等关键力量，实现人才培养从“重数量”“重规模”向“重质量”“重贡献”转变，全面集聚人才，为推动高质量发展提供强有力的人才支撑。

一是优化人力资本源头建设。人才队伍建设，加大教育培养是关键。我们既要推动落实《深化新时代教育评价改革总体方案》，面向建设创新型社会，大刀阔斧推进教育理念、体制革新，还要深化高校人才培养模式改革，加大世界一流大学建设力度，加大培养企业竞争最急需、产业升级最适用、社会发展最期待的实用型人才力度；既要进一步健全和完善职业院校、应用型高等院校支持政策，健全职业学校评价，扩大企业人才参与度，提升高素质劳动者和技术技能人才培养比例，还要构建更多元化的学习体系，加快推进服务全民终身学习的教育机制；既要瞄准科

技前沿和关键领域培养领军人才，充分发挥高等院校、科研院所、领军企业的顶尖人才、高端人才和骨干人才“孵化器”作用，形成在优势领域的人才接力和后发领域的人才扩容，还要对标世界一流，围绕原创性、基础性、颠覆性研究和创新，谋划基础研究和科技创新重点任务，重点解决基础研究“投入少、人员少、突破性成果少”的问题，加快培育具有国际视野的创新型人才。

二是提升人才与产业升级匹配度。人才的制高点决定产业发展的制高点。要主动融入国家重大发展战略，强化人才资源与科技创新、产业发展的深度融合和同频共振。特别要根据大国竞争、产业升级面临的“卡脖子”清单，加大人才培养力度，建设一支支撑产业升级和动能转化的高素质人才队伍，提高关系国民经济命脉和国家安全的核心技术自主可控能力。此外，还要成立产学研战略联盟，优化创新合作模式，调动产学研各方积极性，提高科研成果转化实效；健全技能人才培养、使用、评价、激励制度，大规模开展职业技能培训，弘扬精益求精的工匠精神，多措并举推动农民工向新型产业工人转型，下大功夫打造大国工匠。

三是全面改革优化人才发展生态。要建立科学化、市场化的人才评价和激励制度，破除行政化、“官本位”的用人机制。要充分发挥经济利益和社会荣誉价值的双重激励作用，依法赋予人才更多生产要素支配权、技术路线决定权，使人才在创新创造中有收益、有荣誉、有地位。要营造尊重人才、开放包容的氛围，创造更公平、更宽广的干事创业平台，让人才自身价值得到充分尊重和实现。同时，还要搭建人才服务平台，高品质推进人才保障工程，精细化配置教育、医疗等公共服务，尽可能解除人才创新创造的后顾之忧，增强城市与人才的“黏性”。

四是促进人才高效合理流动。人才合理流动是促进区域经济发展与繁荣的重要途径，更是建设社会主义现代化强国、推动经济高质量发展的必然要求。

要坚持价值创造导向，打破管理体制上的区域限制，健全市场化的人才流动机制，畅通人才流动渠道，促进人才按供需规律流动。要统筹产业规划与人才引进，工业园区、产业基地应按照“产业聚人才、人才兴产业”的思路，推动城市产业集聚与人才集聚同步规划、同步实施，通过产业与人才的集群效应带动区域发展良性循环。此外，还要创新人才流动服务体系，打破户籍、身份、学历、人事关系等制约，促进城乡、不同区域、不同行业之间的人才协调发展，鼓励引导人才向艰苦边远地区、中西部地区流动，推动经济协调发展。

# 推动地方数字经济发展打开新空间

胡拥军

落实数字经济发展相关规划，一张蓝图干到底，形成“数字经济总体规划+专项规划+行动计划+实施方案”的路线图、任务书、时间表，强化数字经济规划实施刚性约束。

其二，夯实核心产业“基”，进一步把“无中生有”与“脱胎换骨”结合起来。目前，各地发展数字经济既存在脱离地方产业基础一味追求“高大上”“新奇特”的问题，也存在守着农业“老三件”不知道如何抢抓数字经济发展机遇的现象。“十四五”时期，各地发展数字经济既要注重通过数字技术赋能推动传统产业“脱胎换骨”，也要超前布局“无中生有”培育一批数字化产业。具体来讲，一方面要优化产业存量，积极推动新一轮数字化技改，推进“上云用数赋智”，探索在若干传统支柱产业领域推进“一业一云”，加快智能工厂、数字农业、数字商圈改造。另一方面要培育产业增量，利用全产业链门类、海量应用场景推动数字技术创新与转化应用，探索在长三角、珠三角、京津冀地区部分城市打造“世界创新资源+中国应用市场+城市转化中心”的特色创新模式，在工业软件、集成电路、高端芯片等领域积极推进“卡脖子”技术产品自主创新攻关，打造一批数字经济领先城市。

其三，筑好人才队伍“巢”，进一步把“外来和尚”与“本土行家”结合起来。

与传统产业招商引资不同，数字经济发展更强调招才引智，往往是“引进一个人，带来一个团队，兴办一个企业，形成一个产业，擦亮一个城市”。“十四五”时期，各地发展数字经济要着力解决人才尤其是高端人才不足的问题，既要培养一批“本土行家”，也要把能念好经的“外来和尚”请进来。具体来讲，一方面要潜心做好本地人才培养培训，鼓励高等院校、科研院所和龙头企业合作，面向市场需求建立数字经济人才实训基地，为数字经济培育实用性本土人才。另一方面要走出去选才引才，创新人才柔性引进模式，推动各类专家人才、创新团队在科技创新、成果转化等方面开展本地化合作。

其四，打造开放合作“圈”，进一步把“引进来聚合”与“走出去融入”结合起来。

与传统工业强调“链控制”模式不同，数字经济发展更强调“圈合作”思维，其发展离不开聚合各类数据要素、数字技术、平台企业的生态圈。“十四五”时期，各地发展数字经济既要引进来，也要走出去，尤其是要打破行政区划之间的恶性竞争，携手合作推动数字经济高质量发展。具体来讲，一方面要善于引进来共享要素资源，建议引导数字经济领域的知名企业、院校、科研机构与本地企业共同成立数字经济发展联盟，探索“本地化+落地化”服务模式，深化与国际数字经济领域的合作交流，积极推进世界知名企业在当地设立区域

总部或研发中心。另一方面要善于利用走出去加快融入区域一体化，推动区域性数字化基础设施、公共数据资源和服务平台共建共享，可考虑探索建设“数字长三角”“数字大湾区”“数字京津冀”“数字成渝经济圈”等。

其五，形成创新发展“策”，进一步把“大胆创新”与“坚守底线”结合起来。数字经济是发展最快、创新最活跃的经济活动，新技术、新业态、新模式层出不穷，但也存在一些被简单套用原有的监管制度而捆住手脚的问题，暴露出了一些违法违规的现象。“十四五”时期，各地发展数字经济要在公平监管的基础上把制度政策搞活，在集成性制度创新、首創性制度创新上“胆子要大一些”，看准了的，就大胆地试，大胆地闯。具体来讲，一方面要鼓励数字经济制度创新，借鉴浙江、上海、贵州、四川等地数字经济先行经验，深化“放管服”改革，在建立和完善补位性、保障性的制度和规范等方面多做一些工作，及时出台、修改和完善相关法律法规，破除不合理的行业壁垒。另一方面要筑牢数字经济发展的底线红线，研究制定以用户安全保障为底线的准入政策，对涉众类的新业态新模式强化审慎监管。

(作者单位：国家信息中心)