

习近平经济思想研究征文

# 稳步扩大制度型开放

洪俊杰

以开放促改革、促发展是我国现代化建设不断取得新成就的重要法宝。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持对外开放基本国策，推动形成更大范围、更宽领域、更深层次对外开放格局，为我国发展注入了不竭动能、开创了全新局面。制度型开放是高水平对外开放的必然要求。习近平总书记指出，“要按照构建高水平社会主义市场经济体制、推进高水平对外开放的要求，深入推进重点领域改革，统筹推进现代化基础设施体系和高标准市场体系建设，稳步扩大制度型开放”“要加大对制度型开放力度，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，塑造更高水平开放型经济新优势”。这些重要论述为我们稳步扩大制度型开放指明了前进方向，提供了根本遵循。新时代新征程，我们要主动对接国际高标准经贸规则，加快推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，在扩大国际合作中提升开放能力，建设更高水平开放型经济新体制。

## 开放创造广阔发展空间

党的十一届三中全会以来，我国坚持对外开放基本国策，以开放促改革，实现了从封闭半封闭到对外开放的历史性转变，创造出举世瞩目的发展奇迹。

改革开放前，我国货物贸易规模较小，在国际市场所占份额很低，出口商品主要是农副产品等初级产品，进口商品主要是机械设备等工业制成品，服务贸易仅局限于少量对外技术援助和来华旅游服务。

改革开放以来，我国兴办经济特区、开放沿海港口城市、设立经济技术开发区，发挥劳动密集型出口加工业、在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作，努力采用世界先进技术和先进设备。20世纪90年代以后，对外开放加速向纵深推进，逐步由沿海向沿江及内陆和沿边城市延伸，全方位的区域开放格局基本形成。在这一阶段，我国抓住机遇，推进外贸体制改革，大力发展外向型机电制造业和高新技术产业，外资开始大规模流入，对外贸易持续增长，贸易结构不断优化，在国际分工中的地位有所上升。加入世界贸易组织后，我国深度参与国际分工，国内市场对外资进一步开放，内资企业逐渐融入世界经济体系之中，大力发展以IT为代表的高科技出口产业，贸易规模不断取得新突破。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，我国实行更加积极主动的开放战略，深度参与全球产业分工和合作，为经济发展开辟了广阔空间。深入探索服务贸易创新发展机制，持续深化服务贸易对外开放，服务贸易规模不断扩大。顺应全球数字经济发展新趋势和可持续发展新要求，不断提高贸易数字化、绿色化水平，数字贸易保持良好发展态势，绿色贸易发展取得积极成效。构建面向全球的高标准自由贸易区网络，加快推进自由贸易试验区、海南自由贸易港建设，共建“一带一路”成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台，形成更大范围、更宽领域、更深层次对外开放格局。推动构建开放型经济新体制，对标国际高标准经贸规则，对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，公开透明、可预期的国际化一流营商环境建设取得显著成效。

实践证明，开放带来进步，封闭必然落后。过去我国经济发展是在开放条件下取得的，未来经济实现高质量发展也必须在更加开放条件下进行。当前，我国正处于以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，必须顺应经济全球化大趋势，以开放促改革、促发展、促创新，建设更高水平开放型经济新体制。

## 提升开放水平和层次

推进高水平制度型开放，是新时代全面深化改革和扩大开放的重要举措，有助于加快打造对外开放新高地、塑造我国发展新动能新优势。2018年中央经济工作会议提出，要适应新形势，把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。党的二十大报告进一步提出，稳步扩大开放、规制、管理、标准等制度型开放。党的二十届三中全会通过的《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》提出“完善高水平对外开放体制机制”，并把“稳步扩大制度型开放”作为一项重要内容进行部署。

制度型开放以规则、规制、管理和标准等为主要内容，以打造透明稳定可预期的制度环境为目标，通过主动对接国际高标准经贸规则，不断拓展对外开放的广度和深度，塑造更高水平开放型经济新优势，积极参与和引领全球经贸治理体系改革。

制度型开放是相对于商品和要素流动型开放的一种更高层次的开放形式，二者并非各自独立，而是相辅相成、彼此关联。一方面，规则、规制、管理、标准等制度型开放的稳步扩大有助于提升商品和要素流动型开放水平，通过破除制度性障碍，降低贸易成本，可以激发更多商品

和要素进出口需求。另一方面，商品和要素流动型开放可以为制度型开放提供新的契机和动力，推动制度型开放向纵深推进。

推进制度型开放，一方面需要明确开放什么。随着对外开放的广度和深度不断拓展，我国一般制造业领域对外资已实现全面开放，继续扩大服务业对外开放成为重点。当前，全球开放的政策措施逐渐由传统的削减关税及非关税壁垒等贸易投资自由便利化的边境措施，拓展延伸至更广泛的边境后措施，对市场准入的领域要求更宽，对权益保护的要求更高。这就要求我们推动规则、规制、管理、标准等的国内外衔接，实现更大范围、更宽领域、更深层次的开放。另一方面需要明确如何开放。主动对标国际高标准经贸规则，是稳步扩大制度型开放的重要内容，要积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)进程，实现规则、规制、管理、标准相通相容。积极参与国际规则和标准制定，充分发挥我国在数字经济、绿色经济领域的优势，参与数字化、绿色化等国际经贸新领域规则制定，积极贡献中国智慧，提高在国际规则制定中的话语权。积极参与全球经济治理体系改革，维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，扩大面向全球的高标准自贸区网络，维护发展中国家共同利益和国际公平正义。

## 统筹处理几组重要关系

制度型开放是一种更高层次的开放，是高水平对外开放的重要标志。制度型开放的难度更大，稳步扩大制度型开放，要注重开放的整体性、协调性、平衡性，处理好一系列重要关系。

**处理好制度型开放与深层次改革的关系。**改革离不开开放，开放促进改革。制度型开放与深层次改革相辅相成、相互促进。深层次改革可以破除体制机制障碍，为制度型开放奠定良好基础，提供重要支撑。不进行深层次改革，高水平制度型开放难以实现。制度型开放可以推动深层次改革，促进高质量发展。推进制度型开放有助于更好适应贸易数字化、绿色化趋势，以透明稳定可预期的制度环境应对波谲云诡的国际政治经济环境，通过对标国际高标准经贸规则推动改革不断取得新成效。

**处理好向东开放与向西开放的关系。**向东开放，进一步拓展与发达经济体的合作有利于引进先进技术和经验，助推技术创新和产业升级，促进我国产业迈向全球价值链中高端。向西开放，深化与中亚、西亚等国家交流合作，有助于优势互补、互惠共赢，也有助于增强我国经济发展韧性，同时对于缩小东西部发展差距、促进区域协调发展有着重要作用。要进一步推动开放空间从沿海、沿江向内陆、沿边延伸，加快形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。

**处理好示范引领与复制推广的关系。**自由贸易试验区、国家级经济技术开发区、综合保税区、国家服务业扩大开放综合试点等各类开放平台，在先行先试扩大制度型开放方面，发挥着举足轻重的作用。我们既要鼓励各类开放平台积极发挥示范引领作用，也要总结提炼经验做法，在全国复制推广。在先行先试方面，以自由贸易试验区和自由贸易港为载体，先行试验CPTPP、DEPA等国际高标准经贸规则的部分核心议题，在重点领域开展更大力度的压力测试。在复制推广方面，按照成熟一项推出一项的原则，及时向全国推广创新经验。同时，根据各地区经济发展水平、资源禀赋、产业结构等条件，制定和实施适合当地实际的改革措施，确保政策的实效性和可持续性。

## 聚焦关键领域重点内容

制度型开放要求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、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容。同时，扩大自主开放，扩大对最不发达国家单边开放，强化制度供给，推动构建更加公正合理的全球经贸治理体系。

**完善知识产权全链条保护体系。**知识产权是国际竞争力的核心要素，世界各国对知识产权保护诉求越来越强烈。近年来，我国知识产权保护成效明显，但与CPTPP等国际高标准经贸规则相比，在知识产权保护范围和期限、保护有效性、执法强度等方面仍有一定差距。要进一步对接国际高标准经贸规则相关条款内容，在完善规则、补齐链条、区域协作、争端解决等方面进行制度创新。结合国情完善知识产权保护体系，围绕商标、地理标志、植物新品种等领域，进一步完善知识产权保护规则。强化知识产权全链条保护，围绕知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条推动创新。探索利用数字技术，赋能知识产权数据监控、检索分析、综合服务、运营交易等。探索建设知识产权跨境协同保护中心，基于知识产权行政保护协作、重点商标保护名单交换互认、纠纷多元调解等，推动提升知识产权跨境协同保护水平与效能。完善知识产权海外维权机制和争端解决机制，优化海外知识产权信息服务平台，助力企业开拓

国际市场，在引进海外投资、促进国际知识产权转移转化、人才引引、项目落地、园区开发等方面，帮助企业防范海外知识产权风险。

**推动构建公平合理的碳排放核算方法体系。**现行国际碳排放核算基于生产者责任原则，注重碳排放量责任。这导致消费者责任缺失，对出口大国不公平，不利于引导形成低碳生活方式，忽略了发达国家的历史责任。我们要积极参与国际碳排放核算方法研究，推动建立更为公平合理的碳排放核算方法体系。探索碳排放责任在生产者与消费者之间的分配模式，推动形成生产者和消费者责任共担方案。建议基于贸易利得，公平合理地权衡生产者和消费者责任权重或分配系数，兼顾考虑确定责任权重或分配系数过程中的技术问题及伦理问题。探索碳流量责任与碳存量责任相结合的碳排放核算模式，推动国际社会充分认识到碳流量责任与碳存量责任是一个问题的两个方面。在发展中国家努力承担全球气候变化治理责任的同时，推动发达国家承担碳排放的历史责任，率先大幅减排，更早实现净零乃至负碳排放。

**建立公平竞争的政府采购制度。**2023年我国政府采购规模为33929.6亿元，这是自2016年以来连续8年政府采购规模突破3万亿元。政府采购是财政资金的重要支出方式，关系不少企业经营。相较西方发达国家，我国政府采购制度发展时间较短。随着对外开放向更大范围、更宽领域、更深层次推进，我们要推动政府采购制度改革持续深化，进一步完善政府采购法律法规，积极与国际规则相通相容。对标世界贸易组织《政府采购协定》、CPTPP等国际规则，逐步完善相关法律法规，明确各方权利义务，规范政府采购行为，清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法。坚持公开透明和公平竞争原则，保障内外资企业公平参与政府采购竞争，不断深化政府采购领域的对外交流与合作，加强国际合作平台建设。借鉴国际通行做法，加快建立政府采购本国产品标准体系。

**推动服务贸易开放。**加快发展服务贸易，扩大服务贸易开放是推进高水平对外开放、培育外贸发展新动能的必然要求。2024年上半年，服务业对国民经济增长的贡献率为52.6%，拉动国内生产总值增长2.6个百分点，服务业增加值占国内生产总值比重为56.7%，比上年同期提高0.2个百分点，但仍低于发达国家水平。创新提升服务贸易，要深化外贸体制改革，全面实施跨境服务贸易负面清单，主动对接国际高标准经贸规则中服务贸易领域条款内容，实现规则、规制、管理、标准等方面相通相容。有针对性地降低生产性服务业准入门槛，特别是高端生产性服务业。合理扩大研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务进口规模，更好助力我国产业转型升级和技术迭代发展。统筹生产性服务业与生活性服务业协同发展，稳步推动扩大服务消费相关领域，尤其是国内供给尚存短板的领域。推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。聚焦居民消费升级需求，推动医疗健康、文化娱乐等优质生活性服务进口。深化国内服务贸易领域改革，规范服务领域许可、资质和技术标准，提升服务业国际化服务能力。

**扩大金融业对外开放。**扩大金融业对外开放是我国对外开放的重要方面。金融开放的一大挑战在于实现货币政策独立、汇率稳定、资本自由流动三个政策目标的统筹协调。传统模式下各经济体央行在三个政策目标之间取舍，无法有效管控金融开放过程中的国际风险。我国积极探索新时代金融发展规律，不断推进中国特色金融发展之路，与西方金融模式有本质区别。我们要积极探索并完善适合中国国情的金融开放模式。探索兼顾上述三个政策目标，结合经济社会发展形势有所侧重，动态调整三者权重，实现不同条件下的最优政策组合，守住开放条件下的金融安全底线。落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，对标国际高标准经贸协议中金融领域相关规则，精简限制性措施，增强开放政策的透明度、稳定性和可预期性，规范境外投融资行为。以我为主，把握好开放的节奏和力度，谨慎扎实推进人民币国际化。合理安排开放顺序，对有利于保护消费者权益、有利于增强金融有序竞争、有利于防范金融风险的要加快推进。完善资本监管、行为监管、功能监管方式，确保监管能力和对外开放水平相适应。

**推进相关“边境后”管理制度改革。**持续深化国企改革，进一步明晰不同类型国有企业功能定位，完善主责主业管理。推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，推动公共资源配置市场化。考虑充分利用国际规则的例外空间，将公益类国有企业纳入相关国际条款例外适用范围，争取更多的例外豁免。深化国资监管机制转变，对国资监管机构持股的混合所有制企业、股权多元化的国有全资公司，实施有别于国有独资公司的管理新模式，规范股东履职程序。建立健全国有企业信息公开制度，持续完善、规范信息披露程序，加强对国有企业信息公开工作的分类指导，推动国有企业控股或参股上市公司提升治理运作的规范化水平。对给予商业类国有企业的补贴或资助进行筛查，对可能在有关国际条款禁止之列的补贴

进行清理或调整。

**推动构建公正合理透明的国际经贸规则体系。**当前，国际经贸规则体系复杂多样，多种类型规则不统一，增加了国际贸易成本和不确定性。同时，发达国家在国际经贸规则制定中占有主导地位，发展中国家话语权有限，难以充分反映自身利益诉求。贸易保护主义时有抬头，全球范围内的关税和非关税贸易壁垒明显增多，违背了自由贸易原则，阻碍全球经贸交流与合作。我们要推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，确保规则开放、包容、非歧视，反映各国特别是发展中国家利益诉求，减少贸易壁垒，促进区域内产业链、供应链、价值链深度融合。坚持真正的多边主义、开放的区域主义，加强与国际组织、其他国家和地区沟通与协商，共同制定国际经贸规则。推动国际经贸规则改革完善，维护国际产业链供应链稳定，提升贸易投资自由化便利化和互联互通水平，促进资源、技术、资本等要素在全球范围内自由流动和优化配置。

**推动构建全球数字贸易规则体系。**随着大数据、人工智能等技术不断发展，数字经济新业态持续涌现，新业态新领域相关权益的确认和保护尚未跟上技术发展步伐，存在一定的滞后性。不同部门、不同行业、不同环节的数据孤岛等问题，阻碍了数据自由流动及价值挖掘。数据要素市场化面临诸多障碍，数据确权、开放、流通、交易、隐私保护、安全治理等相关制度尚不完善。要积极参与制定国际数字治理规则，推动构建全球数字贸易规则体系。完善数据跨境流动制度，在国家数据分类分级保护制度框架下，探索建立数据跨境流动负面清单，建立出境安全评估机制。健全数据共享机制，积极解决数据孤岛问题，打通数据壁垒，防范数据出境安全风险。尽快完善数据产权制度，探索推进数据产权试点，为数据治理体系构建提供经验借鉴。完善算法模型、商业模式等方面的保护规则，推动科技向善。主动对接CPTPP、DEPA等国际高标准经贸规则，在知识产权保护、数据跨境流动等领域率先开展压力测试，推动数据互换、业务互通、监管互认、规则共享，加快数据确权、流通交易等领域的规则对接融合。深化与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)国家、共建“一带一路”国家和地区的数字贸易交流合作，积极推动全球数字贸易规则体系朝着开放合作、普惠共赢的方向发展。

## 发挥高能级开放平台优势

稳步扩大制度型开放，离不开高能级开放平台的支撑。党的十八大以来，我们打造自由贸易试验区、海南自由贸易港等高能级开放平台，主动对接国际高标准经贸规则，形成了一批可复制可推广的制度创新成果。然而，目前开放平台建设还存在一些短板，需要持续提升开放平台能级，发挥试验优势、集成优势、开放优势、示范优势等，更高质量服务制度型开放。

**发挥试验优势。**要赋予高能级开放平台更大改革自主权，推动其在深层次改革方面走在前列，为制度型开放提供重要保障。推动破解深层次体制机制障碍和结构性矛盾，深化制度改革，给予高能级开放平台更多先行先试政策激励。在重点领域攻关、重大制度创新突破等方面，加大政策支持力度，充分发挥高能级开放平台先行先试作用，推动其迈出更大步伐。

**利用集成优势。**高能级开放平台是资源要素集聚高地，融合集成制度和政策优势。要转变理念，推动形成创新思维和创新文化，利用高能级开放平台的集成优势，提升制度型开放水平及制度创新效能。在加强事中事后监管、打造市场化法治化国际化一流营商环境、服务贸易负面清单研究、敏感领域开放压力测试、提升跨境金融服务、前沿科技孵化等方面加大探索力度，推动形成更多引领性、标志性制度创新成果。

**扩大开放优势。**高能级开放平台是标杆性的对外开放载体，要不断放大高能级开放平台的开放优势。大力实施自贸试验区提升战略，打造更多高能级开放平台。除局部政策优化和程序简化外，还要深入研究经济全球化发展新趋势，推动高能级开放平台开放先行。积极对接国际高标准经贸规则，打造制度型开放高地，增强对全球企业、人才、资金、技术等资源要素的吸引力。在短板领域优化制度开放供给，在优势领域开展制度开放竞争，在前沿领域加强制度开放合作。助推我国进一步融入全球分工体系，为全球治理体系变革完善提供方案、注入动力。

**强化示范优势。**着力提升开放平台能级，更好发挥示范引领作用。对于高能级开放平台在首创性、引领性制度创新过程中形成的先进经验和典型做法，要加以复制推广，推动相关措施落地见效，尽快释放改革开放红利。坚持协同联动，打造开放共赢的合作模式，服务国家重大战略需求，积极扩大与RCEP国家、金砖国家、共建“一带一路”国家和地区经贸合作，加强同上合组织国家互联互通，推动我国制度型开放经验向国际社会推广。

(作者系山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、山东财经大学校长)

**构建新发展格局，实行高水平对外开放，必须具备强大的国内经济循环体系和稳固的基本盘，并以此形成对全球要素资源的强大吸引力、在激烈国际竞争中的强大竞争力、在全球资源配置中的强大推动力。既要持续深化商品、服务、资金、人才等要素流动型开放，又要稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放。**

——习近平总书记2021年1月11日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班上的讲话

**要按照构建高水平社会主义市场经济体制、推进高水平对外开放的要求，深入推进重点领域改革，统筹推进现代化基础设施体系和高标准市场体系建设，稳步扩大制度型开放。**

——习近平总书记2023年3月5日在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时的讲话

**要坚持改革和开放相统一，稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，深化外贸、外商投资和对外投资管理体制改革，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。**

——习近平总书记2024年10月29日在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上的讲话

**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、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容，打造透明稳定可预期的制度环境。扩大自主开放，有序扩大我国商品市场、服务市场、资本市场、劳务市场等对外开放，扩大对最不发达国家单边开放。深化援外体制机制改革，实现全链条管理。**

——《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》