

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.02.010

高水平对外开放的制度瓶颈与体制机制创新

何欢浪, 史瑜凡

(上海对外经贸大学 国际经贸学院, 上海 201620)

摘要:制度型开放已成为中国推进高水平对外开放的核心任务。重点梳理投资、贸易、金融、创新四个领域推进制度型开放存在的瓶颈问题,研究发现:投资领域存在外资准入限制较多、营商环境和安全审查机制不完善等问题;贸易领域存在货物贸易便利化不足、服务贸易开放程度与水平较低、数字贸易规则差异和制度不完善等问题;金融领域存在资本账户开放程度较低、金融市场开放不完全、人民币国际化进程较慢、风险防控和监督管理制度不完善等问题;创新领域存在知识产权保护不足、创新链低效转化和人才引进激励制度不健全等问题。针对以上制度瓶颈问题,提出四个领域进一步推动制度型开放的政策建议,为新时代背景下稳定有序地扩大贸易创新发展、实现服务自由便利、促进数字跨境流动、推进金融和投资开放、增强创新动能,进而推进高水平对外开放提供参考。

关键词:制度型开放;投资;贸易;金融;创新;制度瓶颈

中图分类号:F125 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2025)02-0073-09

一、问题的提出

在世界百年未有之大变局的加速演进下,复杂多变的国际环境使得大国之间的博弈与竞争愈加激烈^①,新一轮技术革命又对我国对外开放提出了更高的要求,而原先的旧格局与旧体制将会阻碍由科技革命引发的新一轮产业变革的发展^②,因此亟须探索制约我国高水平对外开放的制度瓶颈,加快体制机制创新。2018 年中央经济工作会议上首次提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”,2022 年党的二十大报告强调要“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”,2023 年 7 月中央全面深化改革委员会第二次会议上,习近平总书记指出,以制度型开放为重点,聚焦投资、贸易、金融、创新等对外交流合作的重点领域深化体制机制改革。简而言之,制度型开放是通过深化体制机制改革从而使得开放型经济的生产关系与上层建筑更加适配^③。目前,我国改革进入深水区,推进高水平对外开放的深层次的体制机制问题日渐凸显,因此亟须通过稳步扩大制度型开放,推动国内投资、贸易、金融、创新等领域体制机制的改革和创新,推动规则、规制、管理、标准等与国际高标准规则相容相通^④,形成对新一轮高标准化国际经贸规则调整和完善具有引领作用的先进制度安排^⑤,实现中国和世界经济高质量安全有序融合^⑥,形成高层次、宽领域、全方位的开放型经济体系^⑦,开辟中国式现代化的广阔前景,彰显出我国建设开放型世界经济、构建人类命运共同体的大国担当。

收稿日期:2024-11-23

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BJL044)

作者简介:何欢浪(1981—),男,浙江诸暨人,博士,教授,博士生导师,主要从事国际贸易理论与政策研究。

①洪俊杰:《我国推进制度型开放面临的形势、挑战与应对》,《人民论坛·学术前沿》2024 年第 22 期。

②陈江生:《经济全球化的历史进程及中国机遇》,《人民论坛》2021 年第 13 期。

③裴长洪,赵静:《在扩大制度型开放中建设更高水平开放型经济新体制》,《国际贸易问题》2025 年第 1 期。

④余森杰,张晨迎:《高水平开放推动新质生产力发展内在机制探析》,《开放导报》2024 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黄新华,赵荷花:《制度型开放中政府规制变革的动因、挑战与路径》,《北京社会科学》2022 年第 3 期。

⑦林桂军,崔鑫生:《以全球价值链比较优势推动再开放——对改革开放 40 年外经贸重大里程碑事件的回顾与展望》,《国际贸易问题》2019 年第 1 期。

综合来看,现有文献多聚焦于制度型开放的重大战略意义,对中国现有的开放现状及新兴开放领域研究的系统性有所欠缺。例如,随着中国申请加入 CPTPP、DEPA 等最新区域贸易协定,对数字经济、金融开放、服务业开放以及一些结构性竞争改革方面,虽然也有大量研究报告论证中国现有开放水平和 CPTPP 等高标准国际经贸规则的差距,但是未能“颗粒化”梳理对照比较,寻找差距和提出解决这些差距问题的方法路径。本文首先梳理中国对外开放的历史进程及其相关制度变迁,随后详细分析了投资、贸易、金融、创新各领域存在的制度瓶颈以及其如何制约高水平对外开放。最后,针对各领域的制度瓶颈提出对应的政策建议。本文旨在提出新时代背景下“积极主动对接”与“自主有序扩大”相促进,高水平开放、高质量发展和高水平安全相统一,稳定有序地扩大贸易创新发展、实现服务自由便利、促进数字跨境流动、推进金融和投资开放、增强创新动能的政策方案,从而为构建开放型经济体系、推进中国式现代化提供有价值的参考^①。

二、对外开放的历史进程及其制度变迁

中国的对外开放是一个逐步的、渐进式的过程^②。自改革开放以来,中国对外开放实现了从封闭、半封闭式发展到全方位开放经济格局的伟大转折^③。按照各阶段的发展特点,将中国对外开放的进程大致分为以下三个阶段,从被动接受到主动融入再到引领构建。

第一个阶段是自改革开放之初至 20 世纪 90 年代末,这一阶段的特点是被动接受现行国际规则,主要表现为加入现行国际经济关系,接受和遵守国际经济秩序^④。改革开放释放了农村经济和国有企业活力^⑤,同时坚持“对内改革,对外开放”的政策方针,中国建立经济特区和国家级新区作为对外开放的试验田,实施一系列促进贸易便利化和投资便利化的政策措施。重点在经济特区和国家级新区试点,通过积极引进国外资金、先进的生产技术和管理经验等举措,辅以税收优惠等政策支持,鼓励国内企业对外投资与跨国经营,吸引外商投资和在华建厂等。1994 年颁布的《对外贸易法》为我国贸易政策的制定与实施提供了法律基础,推动了加工贸易的迅速兴起^⑥。同年实现汇率并轨,人民币汇率逐步市场化。在这一阶段,我国实行进口替代战略和出口导向战略,迅速扩大与世界各国的经贸往来^⑦,逐渐融入国际贸易网络之中。

第二个阶段是 21 世纪初至 2011 年,这一阶段的特点是主动融入现行国际规则,我国在全球治理中的国际地位与话语权逐步提升。中国加入 WTO,利用劳动力、土地、进出口优惠政策等红利,走向新一轮的经济高速增长^⑧。加入 WTO 成为中国改革开放和现代化建设进程中的一个重要里程碑,中国从被动接受国际经贸规则向主动对接国际经贸规则转变^⑨。我国相继颁布对标 WTO 规制的法律法规,并于 2004 年修订《对外贸易法》,极大推动了我国外贸体制与国际规制接轨。同时中国依据加入 WTO 的承诺,逐步降低关税和非关税壁垒,放宽市场准入限制,减少资本流通成本,释放国内企业活力。经过一系列政策的制定与实行,我国对外贸易自由化与便利化程度显著提高,为全球贸易和投资自由化便利化做出重要贡献。此外,我国重视科技创新对经济的支撑作用,设立高新技术园区,从原先以技术引进为主转变为制定和实施配套的政策来鼓励企业自主研发和培养本土科技创新能力。

①徐秀军,罗仪霞:《中国式现代化的开放政治经济学逻辑》,《世界经济与政治》2024 年第 10 期。

②洪俊杰,商辉:《中国开放型经济发展四十年回顾与展望》,《管理世界》2018 年第 10 期。

③迟福林:《改革开放 40 年建立与完善社会主义市场经济体制的基本实践》,《改革》2018 年第 8 期。

④臧珊:《从被动接受规则到主动引领全球:对外开放视角下优化营商环境的路径探析》,《新东方》2023 年第 4 期。

⑤王小鲁:《中国经济增长的可持续性 with 制度变革》,《经济研究》2000 年第 7 期。

⑥彭波,韩亚品:《新中国对外贸易发展 70 年:历程、成就、贡献与经验》,《长安大学学报(社会科学版)》2019 年第 6 期。

⑦胡鞍钢,张新,张鹏龙,等:《中国式现代化全面开放格局的发展历程、面临挑战及战略构想》,《国际税收》2023 年第 9 期。

⑧简泽,张涛,伏玉林:《进口自由化、竞争与本土企业的全要素生产率——基于中国加入 WTO 的一个自然实验》,《经济研究》2014 年第 8 期。

⑨赵蓓文:《中国制度型开放的逻辑演进》,《开放导报》2022 年第 4 期。

第三个阶段是 2012 年至今,这一阶段的特点是引领构建经贸规则^①,积极对接国际高标准经贸规则^②,我国在全球治理中的话语权与影响力显著提升。党的十八大提出要实行更加积极主动的开放战略,完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系。党的十九大进一步指出,要主动参与和推动经济全球化进程。在这个阶段,中国开放型经济的水平、层次不断提升,不仅设立了多个自由贸易试验区、自贸港、特殊经济功能区、海关特殊监管区和经济特区,以先行先试的思想探索对外开放的体制机制方面的创新,而且积极参与全球治理,提出了共建“一带一路”和“构建人类命运共同体”等倡议^③,推动多边贸易体制的发展和完善,加强与世界各国的经贸往来。关于促进贸易便利化,我国加快推进国际贸易“单一窗口”改革,简化报关流程,实行通关一体化改革,提高海关通关效率。同时,我国加速外资管理体制机制改革,2016 年我国修订《外资企业法》,将外商投资企业设立和变更事项从审批制改为备案管理制,2018 年我国对外商投资准入采取负面清单管理模式,党的二十大强调“合理缩减外资准入负面清单,依法保护外商投资权益”,加快国际一流营商环境的建设,进一步降低市场准入门槛,提高对外资的吸引力,吸引外资的方式由税收优惠政策转向投资自由化便利化^④。此外,我国不断完善包括专利权、商标权在内的知识产权保护制度。截至 2023 年,自贸区的制度创新累计 302 项^⑤,充分发挥了自贸区的示范引领作用^⑥。以上推进高水平对外开放的一系列探索,不仅促进了中国在全球治理中的地位提升,而且推动高水平开放型经济新体制加快形成^⑦,逐步形成了高层次、宽领域、全方位的开放型经济体系^⑧。

最近几年以来,制度型开放已成为中国推进高水平对外开放的核心任务^⑨。2018 年,中央经济工作会议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;2019 年,党的十九届四中全会对此做了进一步阐述;“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要再次明确要稳步拓展制度型开放;2022 年,“制度型开放”写入党的二十大报告。2023 年 7 月,中央全面深化改革委员会第二次会议上,习近平总书记指出要以制度型开放为重点,将体制机制改革的重心放在投资、贸易、金融、创新等对外交流合作的重点领域上。党的二十届三中全会对制度型开放做出具体部署:“主动对接国际高标准经贸规则”要求“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”则是指“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。与被动开放、被迫开放相对应,它是我国在没有国际条约和承诺约束下立足自身现代化建设发展需要,同时兼顾与世界的良性互动需要而进行的主动扩大开放。自主有序扩大开放一方面为中国赢得经济发展和国际竞争的主动,另一方面也体现了中国不断以自身新发展为世界提供新机遇的实际行动。

三、高水平对外开放的制度瓶颈问题

制度型开放一方面是中美贸易冲突和中美科技脱钩背景下的重要应对战略,西方国家主导的国际经济秩序与规则约束下的要素和市场开放,面向中国主动参与和引领的全球国际经贸规则的创新与重构。另一方面,制度型开放也是中国开放模式和开放理念的一次重大转型,是以劳动力人口和制度转型红利释放为基础的要素和市场对外开放。制度型开放要解决的核心任务是要发挥中国在多边规则变革中的关键性引领作用,并以此为契机推动国内制度改革和政府效率改革,并最终实现国内外制度的兼容与对接。

①盛斌,高疆:《中国与全球经济治理:从规则接受者到规则参与者》,《南开学报(哲学社会科学版)》2018 年第 5 期。

②郑欣,徐政,丁守海:《高水平对外开放体制机制的核心要义、价值旨归与未来进路》,《经济学家》2024 年第 12 期。

③Pencea, S. “A Look into the Complexities of the One Belt, One Road Strategy”, *Global Economic Observer*, 2017, 5(1):142-158.

④刘建丽:《新中国利用外资 70 年:历程、效应与主要经验》,《管理世界》2019 年第 11 期。

⑤黄茂兴,薛见寒:《我国制度型开放的历程、时代要求、发展使命与路径选择》,《全球化》2024 年第 3 期。

⑥刘以雷:《充分发挥自贸区的平台作用推动区域经济高质量发展》,《经济研究参考》2024 年第 6 期。

⑦权衡:《对外开放四十年实践创新与新时代开放型经济新发展》,《世界经济研究》2018 年第 9 期。

⑧江小涓:《新中国对外开放 70 年:赋能增长与改革》,《管理世界》2019 年第 12 期。

⑨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。

回顾改革开放后中国对外开放的历史进程,可以发现我国对外开放已取得举世瞩目的成就,我国在改革开放的过程中,通过制度创新和政策调整,将开放型经济学理论与本国经济实践相结合,形成了具有中国特色的理论框架^①。但是在世界百年未有之大变局之际,贸易保护主义、单边主义盛行,国际贸易形势复杂多变,原先的体制机制与现阶段的经济发展和对外开放进程并不完全适配,从而可能会阻碍新技术革命带来的一系列变革。因此持续推进中国高水平对外开放,稳步扩大制度型开放是重中之重^②。首先,从投资、贸易、金融、创新四个领域入手,阐释现阶段我国各领域的制度瓶颈问题,明确我国制度型开放的具体方向。其次,进一步梳理得出现行制度如何制约投资、贸易、金融、创新四个领域的对外开放进程。

(一) 投资领域的制度瓶颈

党的十八届三中全会,在改革双向投资体制、放宽外商准入门槛等方面系统部署。纵观对外开放的历程,我国目前已全面放开制造业外资准入限制,有利于为高技术制造业吸引到更多的外商投资,但是目前投资领域还存在着如下瓶颈问题。

1. 外商准入限制较多

尽管近年来中国加快了外资准入市场的改革,逐年缩减负面清单的限制内容,但仍有一些领域(如金融、电信、教育等)对外资有限制,并且在获批进入中国市场后,在获取经营牌照、营业许可、资金补贴等资质上仍面临一定的障碍。这些限制包括外资股比限制、外国企业进入某些行业的许可条件等,制约了外资的全面参与和高效配置。而且,对外资的监管制度不够完善且监管的开放度和透明度仍有待提升。此外,目前外资结构不够合理,较少向高新技术、高科技、绿色低碳等产业倾斜,不利于充分发挥外资的示范效应和引领作用,一定程度上阻碍了我国产业的转型升级。同时,存在部分外商投资企业减少投资、撤资甚至退出中国市场等情况^③,大致分为两类,一类是松下、夏普、家乐福等劳动密集型的外商投资企业^④,另一类是苹果、三星、富士康等具有较强竞争力和市场影响力的大中型高新技术企业。这都反映出目前我国投资领域的外资结构不够合理且国内市场对外资的吸引力不够^⑤,目前呈现出外资金量多但质量不高的特点,外资结构需加速调整,稳量提质是核心任务^⑥。

2. 市场化营商环境不够完善

高标准市场体系建设不够完善,导致市场化程度相对较低,市场化营商环境不够完善^⑦,距真正实现贸易投资自由化还有一定的距离,从而阻碍投资领域对外开放的深度和广度的快速提升。从法律体系角度看,外资法律体系与其他国内投资法律法规衔接不足^⑧。《外商投资法》虽然部分解决了我国长期存在的内外资企业组织法冲突、重叠的问题,但是与国内劳动、税收、会计核算等法律法规的体系内部衔接仍不足。此外,对外国投资者保护不足的问题较为突出,在某些行业,外资企业面临法律保障不足、产权保护不力等问题。这使得外国投资者对中国市场的信心受到影响,减少了外资流入。

3. 投资安全审查机制不健全

外资是一把“双刃剑”,一方面能促进经济快速发展,另一方面可能引发市场垄断等不公平竞争行为,加剧环境污染,甚至在严重情况下会对国家安全造成潜在的风险。伴随着制度型开放带来的产业链发展,引进外资的同时我国也将面临跨境资金大幅进出境内的情形,由此带来的资金链风险也将增

①林毅夫:《中国经济学理论发展与创新的思考》,《经济研究》2017年第5期。

②冯德连:《双循环发展战略的对外开放特征与路径》,《学术界》2021年第10期。

③谢超:《加大利用外资力度推进高水平对外开放》,《中国外资》2023年第17期。

④曾宪奎:《高水平对外开放下我国加大利用外资问题探析——兼谈当前的返程投资问题》,《当代经济管理》2023年第6期。

⑤桑百川:《以进促稳巩固外资基本盘:意义、挑战与发力方向》,《人民论坛·学术前沿》2024年第3期。

⑥桑百川,武云欣:《高水平开放推进中国式现代化的着力点》,《开放导报》2024年第1期。

⑦程云斌:《进一步优化营商环境推进高水平对外开放》,《中国行政管理》2022年第12期。

⑧魏浩,卢紫薇,刘缘:《推进制度型开放面临的挑战与对策》,《开放导报》2022年第2期。

加^①。目前,我国对外投资与引进外资面临着系统性的制度难题^②,现行外资安全审查制度存在法律位阶过低^③、标准缺乏可操作性、监督问责机制缺位^④等问题,从而存在受到西方发达国家利用强大的金融工具与手段打击我国资本市场的潜在安全隐患,容易导致金融风险和不稳定性,从而影响国家安全^⑤。

(二) 贸易领域的制度瓶颈

当前我国正处于从贸易大国向贸易强国转型的关键时期^⑥,因此应推动货物贸易优化升级,扩大服务贸易的开放领域与开放程度^⑦,在此基础上进一步发展数字贸易,推动货物、服务和数字三大贸易领域的协同开放。与此同时,贸易制度型开放由“边境开放”向“境内开放”转移,“境内开放”议题数量明显增多,也对我国的贸易制度提出了更高的要求,相比于欧美发达国家,我国贸易领域的制度仍存在一定的差距,具体表现为如下瓶颈问题。

1. 货物贸易:贸易便利化不足

我国遵守入世承诺,对标 WTO 规则,修订和完善国内相关法律法规,大幅度削减关税和非关税壁垒。2010 年货物贸易领域降税承诺基本全部履行完毕^⑧,我国货物关税总体水平从 2001 年的 15.3% 下降至 2010 年的 9.8%^⑨。根据财政部公布的数据,2024 年我国整体关税水平为 7.3%,远低于 9.8% 的入世承诺。由此可见,货物贸易制度型开放在签署自由贸易协定方面取得显著成绩,但零关税进口产品的比重仍偏低;此外,一些非关税壁垒(如技术标准、环保规定等)依然存在,且非关税壁垒削减情况差异显著,技术标准有待统一。对标国际高标准规则,如 RCEP、CPTPP 等,我国货物贸易规则亟待优化升级。目前的双边、诸边和区域贸易协定在 WTO 框架基础上,对货物贸易优化升级提出了更高要求,代表着未来贸易制度型开放的发展方向。目前我国距离高标准国际经贸规则仍有一定的差距,贸易便利化不足,跨境物流效率不够高,通关时间和通关成本仍较长和较高^⑩,阻碍了贸易效率进一步提高。

2. 服务贸易:开放程度和水平较低

相较于开放较早的货物贸易市场,服务贸易市场呈现出开放较晚和开放程度较低的特点,同时商品市场和服务市场呈现出不同领域改革推进程度不同的差异化特点,其中如教育、文化、医疗等服务业领域的开放还有待进一步完善。与 CPTPP 规则相比,中国服务贸易领域尚存在较多的市场准入限制^⑪,如对大量合资、股份比例以及国籍等设置限制要求。由此导致服务贸易市场准入程度较高,外商投资企业进入中国市场仍面临巨大的压力,并且从业资格标准和互认存在巨大的改革压力。此外,中国服务贸易制度型开放还存在对接国际经贸规则不彻底、国内专门法规滞后并与国际规制之间存在差异的问题。因此需要加快制度创新,构建适合服务业和服务贸易发展所需的制度和政策体系^⑫。

3. 数字贸易:规则差异与配套制度不完善

由于数字贸易发展迅猛的特点,因此配套的制度并不完善。对标现行国际高标准经贸规则,如 RCEP、CPTPP、DEPA 等,高标准数字贸易规则主要包括数字贸易自由化、数据开发与自由流动、数字治理三个方面。其中数据开发与自由流动涉及数字要素的开发与利用、数据跨境流动、本地化存储、网络

① Sakalauskas, L. “Financial Risk in Open Economies”, *European Journal of Operational Research*, 2004, 155(2): 267-795.

② 蒋中麒,杜娟:《统筹国家安全与对外开放:外资安全审查制度的流变与中国因应》,《对外经贸实务》2024 年第 9 期。

③ 孙南申,胡荻:《外国投资国家安全审查制度的立法改进与完善建议——以〈外国投资法(征求意见稿)〉为视角》,《上海财经大学学报》2015 年第 4 期。

④ 陈喆,钟艺玮:《新发展格局下我国外商投资安全审查制度的进步、局限与完善》,《国际商务研究》2021 年第 4 期。

⑤ 蒙英华,黄建忠:《中国自由贸易试验区(港)服务贸易开放风险研究》,《上海对外经贸大学学报》2019 年第 1 期。

⑥ 张明,张哲:《高水平对外开放:历史成就、内外挑战及战略布局》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 1 期。

⑦ 李晓雪,路红艳,林梦:《中国服务业高水平扩大开放的路径研究》,《国际贸易》2024 年第 10 期。

⑧ 马弘,秦若冰:《贸易平衡与关税对等:中美经贸之辨》,《国际商务研究》2021 年第 4 期。

⑨ 《托举改革开放的辉煌:纪念中国海关恢复征税 30 周年》,中华人民共和国中央人民政府网, https://www.gov.cn/gzdt/2010-12/02/content_1758315.htm。

⑩ 随洪光:《建设更高水平开放型经济新体制不断开创对外开放新局面》,《公共财政研究》2024 年第 5 期。

⑪ 李晓雪,路红艳,林梦:《中国服务业高水平扩大开放的路径研究》,《国际贸易》2024 年第 10 期。

⑫ 陈怀锦,周孝:《服务贸易创新发展的制度性障碍及其破解路径》,《国际贸易》2022 年第 2 期。

访问等问题,而 CPTPP、DEPA 标准要求数据跨境自由流动,目前我国现行制度并未达到这一标准且该标准对现行制度造成挑战^①。数字治理主要包括知识产权治理、个人隐私保护、大型互联网平台治理、数字监督管理等条款,其中数字监督管理尤为重要。目前我国以事前审批管理为主,与欧美先进的体系,如欧盟的“白名单+事后监管”相比,还存在改进的空间,如何更好保护我国核心数据和个人隐私数据的安全,是我国推进跨境数据自由流动的基本前提也是必备条件,特别是重要数据保护、安全风险评估等方面需要重点防范。

(三) 金融领域的制度瓶颈

作为以服务实体经济为宗旨的金融体系,其制度型开放水平与国际高水平之间的差距,将制约经济高质量发展和推进高水平对外开放。一国金融领域的开放需要以制度为保障,政策为依托。目前我国推进高水平对外开放,在金融领域还存在一些瓶颈问题,主要包括以下几部分。

1. 资本账户开放程度较低

在推进金融领域对外开放的进程中,有序扩大资本账户开放尤为重要。2012—2019 年间,我国资本账户的开放程度呈现加速上升的趋势^②,跨境资本流动程度逐步提高,但是与西方发达国家相比,如印尼、越南、马来西亚等,我国资本金融账户的总体开放程度仍较低^③,其中,跨境金融服务以支付和结算为主,适配跨境投资的国际金融产品和境内离岸金融产品均较少^④,从而降低了对外资的吸引力和阻碍跨境资本的自由流动。

2. 金融市场开放不完全

已有研究表明我国金融业开放程度远低于 CPTPP 协议国家平均水平^⑤,而即使在国内各行业间比较,金融开放程度也相对较低。根据国家金融监督管理总局发布的数据和中国银行业协会外资银行工作委员会发布的《在华外资银行发展报告 2023—2024》可知,截止 2023 年底,中国银行业总资产达 417.30 万亿元,然而外资银行资产规模为 3.86 万亿元,占比仅为 0.92%。由此可见,在外资金融机构准入限制逐步放宽之后,其在中国的市场份额仍和国内金融机构相差甚远。由此导致金融环境不够成熟^⑥,难以实现金融要素资源的最优配置。

3. 人民币国际化进程相对较慢

一国货币的国际化程度是一国经济实力和主权的外在表现,而金融开放的深度与人民币资本项目开放的程度和人民币可自由兑换的程度密切相关^⑦,目前我国人民币国际化进程相对较慢^⑧,因此加速推进人民币国际化进程是推进金融市场加速开放的重要任务。由于我国长期实行浮动汇率制度和对外资账户的严格管理,导致在海外以人民币计价的资产对各方投资者的吸引力较弱,从而无法实现以人民币国际化推动货币市场高水平双向开放的目标。同时,人民币不可自由兑换在一定程度上制约了其在国际贸易中地位的提升,由此导致人民币在国际储备货币(SDR)篮子中所占份额较低。此外,虽然人民币在跨境贸易中被使用的频率逐步提升,但是由于美元、欧元等国际性通用货币的广泛运用和更强的适用性,使得人民币作为储备货币和金融货币的计价单位的吸引力仍较弱,由此在一定程度上制约了金融市场体系的建设和金融市场的开放^⑨。

①黄先海,周禄松:《全球数字贸易规则比较、挑战与中国应对策略——基于 CPTPP、DEPA 与 RCEP 比较视角》,《社会科学战线》2024 年第 1 期。

②彭红枫,高璨:《金融高水平开放助力中国式现代化:作用机理、现实困境与推进路径》,《山东社会科学》2024 年第 10 期。

③郭卫军,田素华:《资本账户开放与经济高质量发展——来自全球 115 个经济体的经验证据》,《经济问题探索》2024 年第 11 期。

④刘凌,黄建忠,汪建新:《扩大金融领域制度型开放的运行机理、现实风险和实施路径》,《国际贸易》2024 年第 1 期。

⑤焦玉雪,叶骏骅:《中国与 CPTPP 国家金融开放程度比较研究》,《金融发展评论》2021 年第 10 期。

⑥王强,常一帆,匡增杰:《制度型开放背景下上海自贸区离岸贸易发展的国际经验》,《海关与经贸研究》2024 年第 4 期。

⑦裴长洪,黄群慧,许宪春,等:《学习党的十九届五中全会精神笔谈》,《财贸经济》2020 年第 12 期。

⑧祝国平,程呈,明明:《人民币国际化进程中的短期资本流动:特征、风险与管理》,《当代经济研究》2016 年第 8 期。

⑨潘功胜:《人民币国际化十年回顾与展望》,《中国金融》2019 年第 14 期。

4. 风险防控与监督管理的制度不完善

在国际市场一体化程度更高、资本管制放松的状况下,金融市场也将面临更高风险。由于国际金融市场协同性更高的特点,若发生国际金融危机,则国际金融风险会加速在国家间、市场间传导,市场相关性显著增加,复杂交互联动特性提升,由此将引发金融冲击,进而传导至各国经济,产生系统性风险,而我国针对系统性风险的防范与监督管理的配套制度还并不完善,由此制约了我国推进金融领域高水平对外开放的步伐。

(四) 创新领域的制度瓶颈

正逢世界百年未有之大变局,机遇与挑战并存,新一轮技术革命带动产业变革,加速产品更新换代和技术升级创新,因此欧美等发达国家纷纷抢抓科技革命带来的新机遇和占据科技创新的前沿。在推进高水平对外开放过程中,国家创新会面临创新资源配置不均、知识产权保护不足、创新生态系统不完善以及国际合作中的地缘政治等一系列复杂的问题,这些问题往往与开放带来的制度变化、市场机制和国际竞争等因素密切相关。当前我国在创新生态环境完善程度等方面还存在差距,尚难有力激励国家科技创新领域快速发展。对标欧美发达国家对知识产权保护、技术转让、成果转化、合作创新、人才引进与激励等方面的体制机制,我国在促进创新各方面的配套政策还有所欠缺。

1. 知识产权保护不足

从知识产权保护的角度来看,对标 CPTPP、RCEP 等国际经贸规则,我国现行法律还存在一定的差距^①。目前,我国知识产权保护制度还存在各地区执法标准不一致、执法力度较弱和相关配套措施不完善等问题,对集聚技术、人才等要素带来了不利影响。随着数字时代的到来,与数字技术相匹配的知识产权保护制度亟待进一步完善^②。此外,知识产权保护不足也在一定程度上影响了外商投资企业和技术拥有者进行产品和技术创新的积极性,从而阻碍技术快速升级迭代和高效吸引人才。

2. 创新链低效转化

从技术转让、成果转化、合作创新的角度来看,我国存在的问题突出表现为“创新链低效转化”。创新链低效转化是指科研主体的产业转化率较低^③。进入 21 世纪以来,我国在世界上的科技排名提升较快,但是因为我国后端高校研究所的科研成果与前沿企业的现实技术创新需求脱节^④,创新需求方和供给方之间缺乏有效合作,从而使得科研创新部门对实体经济的支撑力不足,大量投入的科技创新资源并没有被高效利用于产业部门并实质性地供给高新技术企业和提升企业生产率^⑤。中国工业经济联合会会长、工信部原部长李毅中在参加“2020 凤凰网财经峰会”时指出,目前中国科技成果的转化率仅为 30%左右,而发达国家这一指标高达 60%—70%,因此导致我国在中美贸易战中被“卡脖子”等现象。

3. 人才引进与激励制度不健全

从人才引进与激励的角度来看,我国在人才引进方面的基础制度尚不健全,呈现出政策空白点多、碎片化突出、落实不平衡不到位的现象^⑥,从而一定程度上制约了引进国际高端人才的进度。相比于欧美发达国家部分地区如旧金山硅谷、东京等,我国在人才引进与激励方面的体制机制还需进一步完善和加强,坚持用制度赋能科技创新,更好激发创新活力与动能。

四、推进高水平对外开放的体制机制创新

根据前文的具体分析,在梳理国内投资、贸易、金融、创新这四个领域中存在的瓶颈问题,以及其如何

^①马忠法,张宁:《论高水平对外开放语境下我国知识产权法律制度的完善——以 CPTPP 知识产权条款为视角》,《贵州省党校学报》2024 年第 6 期。

^②盛斌,高疆:《超越传统贸易:数字贸易的内涵、特征与影响》,《国外社会科学》2020 年第 4 期。

^③洪银兴,任保平:《数字经济与实体经济深度融合的内涵和途径》,《中国工业经济》2023 年第 2 期。

^④刘志彪:《“四链融合”:一个关于现代产业增长方程的系统分析》,《学术界》2023 年第 3 期。

^⑤深化改革与创新发展课题组:《以改革激发高质量发展的内生动力与创新活力》,《财贸经济》2024 年第 9 期。

^⑥李建忠:《构建支持全面创新的人才发展体制机制》,《中国党政干部论坛》2024 年第 11 期。

制约高水平对外开放的基础上,本文提出加快推进中国高水平对外开放体制机制创新的具体政策建议。

(一) 投资领域的体制机制创新

中国推进国际投资高水平对外开放,关键要提供全生命周期的外资服务。以完成谈判的 CAI 文本和中美 BIT 草本为基础,优化投资自由、便利、保护的促进措施,改善营商环境。首先采用外资负面清单管理模式,降低市场准入门槛,对于非敏感领域即无需特别重点保护的领域,放宽投资准入限制,以便营造更加透明、便利和安全的政策环境,向外资企业提供国民待遇,加大引进外资的力度。

同时,进一步深化外商投资体制机制改革,保障外资企业在要素获取、资质许可、标准制定、政府采购等方面享受国民待遇,支持参与产业链上下游配套协作。健全对外投资管理服务体系,推动产业链供应链国际合作,提升我国在全球经济中的竞争力和影响力。

在此基础上,通过完善投资安全审查机制,可以有效应对高水平对外开放过程中投资领域出现的各类风险,具体分为对外投资安全审查、外商投资安全审查、敏感领域安全审查机制等。在对外投资安全审查方面,需要完善我国对外投资安全审查机制,根据国际环境和国内需求的变化,及时修订《外商投资法》和相关法规,明确对外投资的安全审查标准和程序。在外商投资安全审查方面,我国可以借鉴发达国家外资安全审查机制,平衡经济利益和维护国家安全。针对敏感领域如武器装备、生物技术、高精度芯片、稀土矿和钨矿等,我国应建立健全敏感领域投资的安全审查机制,明确并定期更新敏感领域清单。

(二) 贸易领域的体制机制创新

中国贸易领域制度型开放,应紧密依托经济双循环发展格局,积极推动自贸试验区(FTZ)对标国际经贸规则,同时扩大已有的自贸区(FTA)网络,实现自贸试验区与自贸区内外联动。

关于货物贸易,削减货物贸易关税与非关税壁垒,逐步推行零关税、零壁垒、零补贴的“三零规则”,以累计原产地规则提高区域供应链价值链韧性。同时,应注重推动“一带一路”建设高质量发展,同时促进跨境电商、保税维修、离岸贸易等新业态、新模式不断涌现,稳步扩大货物贸易领域开放。

关于服务贸易,中国要着力提升服务业制度型开放水平,推动服务业高质量发展。继续扩大服务业对外开放,拓宽服务业务范围和地域范围,对标 CPTPP、DEPA、USMCA 等服务贸易开放的国际高标准规则,推进“放管服”改革,努力形成职能更加优化、权责更加一致、统筹更加有力的管理体制,完善服务制度型开放的风险防控措施,实施更加全面的开放。

关于数字贸易,针对 CAI、DEPA 等协定中关于投资保护、市场准入、劳工标准的较高要求,进一步完善市场经济体制以适应新的双边纪律。重点关注数据确权与交易、数据要素收益分配、数据要素治理制度等方面,推动符合数字经济发展规律、保障国家数据安全、彰显创新引领的数据基础制度的完善和国际协同创新,深入参与并对标国际高标准数字规则制定,有力推动数字贸易领域的制度型开放。

(三) 金融领域的体制机制创新

中国要着力提升金融业制度型开放水平,要继续坚持“引进来”和“走出去”并举,推动金融业高质量发展。首先,加快资本账户对外开放。根据我国国情,逐步放宽对资本流动的限制,促进资本跨境自由流通。资本账户开放作为金融制度型开放的基础,自主有序推进资本账户对外开放,将有效解决我国高水平开放中存在的经济发展和国际收支平衡问题。

其次,继续扩大金融业对外开放,拓宽金融服务业务范围和地域范围。CPTPP、中欧 CAI 等新一轮国际经贸规则的构建,均推行与 WTO 正面清单相反的市场准入负面清单模式,实施更加全面的开放。加快自贸试验区跨境服务贸易负面清单的修订,推进金融改革和开放创新先行先试,实现更大程度的压力测试和风险测试。

再次,继续推进人民币国际化进程,以人民币国际化推动货币市场高水平双向开放。通过政府在离岸市场发行人民币债券试点政策,推动离岸债券市场发展,有效增加境外的离岸人民币需求规模。响应“引进来”与“走出去”的政策号召,并完善相关政策来鼓励国内商业银行参与离岸的人民币外汇交易。

最后,完善金融制度型开放的风险防控措施。提升金融业的制度型开放水平,需牢牢守住金融风险

的底线。提高开放条件下防控风险和管理风险的能力,坚持风险防控能力与开放水平相适应,推进常态化、可持续的跨境监管合作机制,打造安全高效的中国金融监管制度体系,为更高水平开放保驾护航。

(四) 创新领域的体制机制创新

中国推进创新领域制度型开放,关键要加强对科技投入体制、科技组织体制、科技管理体制、科技创新转化体制等基础制度的改革,以提高国家创新体系整体效能为目标。首先,完善知识产权保护制度。在推进创新领域制度型开放的过程中,要进一步强化知识产权保护,通过优化融资、税收、社会保障等政策措施,营造良好的创新环境和知识产权交易平台,吸引创新人才,提高创新活动的参与率和活跃度。

其次,建立创新型企业培育机制,为初创企业提供孵化器和加速器,推动技术创新和商业模式创新。一方面,开辟与低碳经济高度相关的新领域新赛道,加强创新生态的构建,同时,超前布局发展势头迅猛的数字产业,并同步推动关系国计民生的基础产业和支柱产业的数字化,共同提高创新活动的参与程度,促进创新成果转化、落地。另一方面,要做好产学研协同创新,促进学校与企业的深度科技合作,提升服务国家重大需求和经济社会发展的能力与水平,以科技体制改革有效破除资源投入分散、科技产出效率低、科技成果转化不足等问题。

最后,设置合理的人才激励机制,吸引更多创新人才。对标旧金山硅谷、东京等在科技创新领域的人才激励、成果转化等方面机制与措施,我国要优化人才引进制度,完善境外技术人员入境居住、医疗、支付等生活便利制度,设立适配的人才激励制度包括落户、住房补贴、税收优惠、科研经费支持等,以此来吸引海内外人才。

Institutional Bottlenecks and Systemic Mechanism Innovation in High-Level Opening-up

HE Huanlang & SHI Yufan

(School of International Business, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract: Institutional opening-up has become the core task for China to advance high-level opening-up. By conducting a focused analysis of the bottlenecks in advancing institutional opening-up in the four areas of investment, trade, finance, and innovation, the study finds that in the investment sector, there are issues such as excessive foreign investment market access restrictions, an imperfect business environment, and inadequate security review mechanisms. In the trade sector, there are problems such as insufficient facilitation of goods trade, low levels of openness and development in services trade, differences in digital trade rules, and inadequate systems. In the financial sector, there are challenges such as limited capital account openness, incomplete financial market liberalization, slow progress in the internationalization of the RMB, and inadequate risk prevention and supervisory mechanisms. In the innovation sector, there are issues like insufficient intellectual property protection, inefficient transformation of the innovation chain and an incomplete talent introduction and incentive system. Based on these institutional bottlenecks, the study proposes policy recommendations for further advancing institutional opening-up in the four areas, offering references for the stable and orderly expansion of trade innovation, the realization of service liberalization and facilitation, the promotion of cross-border digital flow, the advancement of financial and investment openness, and the enhancement of innovation momentum, ultimately contributing to advancing high-level opening-up in the new era.

Key words: institutional opening-up; investment; trade; finance; innovation; institutional bottlenecks

(责任校对 王小飞)