

# 中国对外开放的回顾与展望

◎隆国强

**摘要：**中国对外开放取得的成就是构成中国经济奇迹的重要组成部分。本文以时间为线索将我国对外开放划分为四个阶段：启动阶段、深化阶段、规则化开放阶段与大国开放阶段。在发展的历程中，合适的战略与得力的举措至关重要，对此本文总结了四十年来我国对外开放战略的四条经验。展望未来，国内经济发展已进入新常态。纵观国际环境新变化，本文从五个方面论证了我国面临的机遇大于挑战，分析了我国对外经济关系的两大新变化及相应的利弊与要求，指出了在新常态下我国需要充分利用外部资源释放自身的发展潜力，并在文末从八个方面建议我国该如何最终实现新兴大国的竞争力升级战略。

**关键词：**对外开放 中国 经验 展望

## 一、回顾中国对外开放的历程

20世纪70年代末，中国打开了封闭多年的国门，开启了不断融入经济全球化浪潮的历史进程。经过40年的不断扩大开放，中国从经济全球化的旁观者变身为经济全球化的参与者、贡献者和受益者。

---

作者隆国强系国务院发展研究中心副主任。

中国的对外开放采取的是渐进式推进的战略，经历了从试水到自觉的历程。在不同的阶段，中国决策者审时度势，深入分析经济全球化带来的机遇与挑战，不断调整开放战略，持续推进扩大开放，扬长避短，趋利避害。

### （一）对外开放的启动阶段（1978—1991年）

第二次世界大战结束后，国际政治经济格局分化，出现了以美国为首的西方阵营和以苏联为首的社会主义阵营。新中国作为社会主义阵营的重要成员，与苏联等社会主义国家开展贸易与经济合作。但是，20世纪50年代末中苏关系破裂后，中国被迫陷入两大阵营的夹缝中。中国采取进口替代的发展战略，借助计划经济体制，独立自主推进工业化进程，形成了一套保护发展的模式及相应的体制。1979年，中美正式建立外交关系，中国与以美国为首的西方国家的关系迅速改善，这为中国对外开放提供了可能。但是，从长期的封闭式发展转向对外开放，需要突破思想认识、体制机制和既得利益等多方面的束缚，因此，早期的对外开放是一种自我突围。

第一，对外开放理念的形成。从封闭发展转向开放发展，首先要突破长期形成的思想认识的藩篱。早在1975年，邓小平就提出把加强技术引进、增加外贸出口作为大政策。“文化大革命”结束后，中国政府开始派出代表团赴境外考察调研，受到极大的震撼。1978年7—9月，国务院举办了关于加速现代化建设的务虚会，研究国外经济发展的成功经验，就如何加强技术引进、扩大外贸出口、采取灵活方式利用国外资金等问题，进行了深入探讨。1978年12月，中共十一届三中全会确立以经济建设为中心，实行改革开放，拉开了中国改革开放的大幕。

第二，以兴建经济特区为突破口，打造吸引外商投资的环境。中央于1979年7月作出了设立经济特区的重大决策，并随后审议批准建立深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区。经济特区在贸易投资自由化、便利化方面实行特殊政策并做了大量探索性工作。在经济特区建设取得成功经验之后，中央于1984年决定开放14个港口城市，在这些城市设立经济技术开发区，实行经济特区的部分政策。在此之后，中央陆续开辟了沿海经济开放区、海南经济特区

并开放了上海浦东地区。至此，我国沿海地区形成了较为完整的经济开放带。

第三，吸引出口型外商投资，大力发展加工贸易。我国对外开放后，推出了一系列吸引外资、鼓励出口的政策，加之中国劳动力成本低、土地成本低的优势，对劳动密集型出口企业产生了极强的吸引力。外商投资企业来华设厂，自主进口原材料、零部件，加工后自主寻找外方买家，形成了进料加工的新模式。加工贸易政策的实行，使我国抓住了东亚地区劳动密集型出口导向产业跨境转移的机遇，使我国劳动密集型制造业的国际竞争力越来越强。加工贸易快速发展，成为出口创汇的主要方式。

第四，推进外贸与外汇管理体制变革，增强本土企业出口创汇能力。计划体制下我国对外贸经营权实行严格管制，虽然有利于国家计划用汇，但不利于生产企业了解国际市场需求，抑制了出口。1978年10月，机械工业部成立“中国机械设备出口公司”（后改为进出口公司），为本部门工业企业提供外贸服务，成为第一个工贸结合的试点。此后越来越多的工业企业获取了外贸经营权，打破了计划体制下外贸垄断经营的格局。为了调动外贸企业经营积极性，1988年初国务院决定在全国范围内全面推行对外贸易承包经营责任制，由各省市和直接承担出口任务的国家外贸公司分别向国家承包出口收汇、上缴外汇和经济效益指标，超出承包基数的外汇实行分成。留成外汇除了自用外，也出现了调剂余缺的需求。为此，国家设立了外汇调剂市场，允许外汇额度进入调剂市场并跨省调剂。调剂市场的汇率由市场供需决定，汇率水平与官方汇率不同，出现了汇率双轨制。外汇调剂市场确定的外汇价格高于官方汇率，有利于鼓励扩大出口。

## （二）对外开放的深化阶段（1992—2001年）

这一时期中国对外开放面临极其复杂的外部环境：1991年底苏联解体，东欧剧变；关贸总协定乌拉圭回合完成谈判，世界贸易组织（WTO）成立，取代了关贸总协定；前苏东国家逐渐被纳入经济全球化的浪潮，经济全球化的广度、深度达到了前所未有的水平；美国大力推动信息高速公路，信息产业引领美国经济走向繁荣；东亚经济经历持续的繁荣发展，于1997年突然遭

遇亚洲金融危机，危机重创了东亚大部分经济体。

面对国际国内复杂的形势，1992年春天，邓小平发表南方谈话，开启了我国改革开放的新篇章。南方谈话回答了关于社会主义市场经济的很多重大理论问题，如“三个有利于”标准、社会主义与市场经济的关系、科学技术是第一生产力、“两手抓、两手都要硬”等，进一步明确了改革开放的方向，掀起了改革开放的新高潮。

第一，利用外资跃上新台阶。首先，着力打造全方位开放格局。按照1993年十四届三中全会决定的部署，我国对外开放的空间布局由沿海地区快速向沿边、沿江和内陆中心城市推进。2000年，国家实行西部大开发战略，国家制定了更加优惠的政策，鼓励外商投资企业向中西部地区投资。其次，特殊经济区体系不断丰富。这一时期，在批准设立更多经济技术开发区的同时，一些新的特殊经济区也开始纷纷设立，如保税区、边境经济合作区、国家级高新技术产业开发区、出口加工区等。1992年10月上海浦东新区成立，标志着国家级新区作为承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区的问世。此外，1994年2月国务院批准设立中国和新加坡两国政府的重要合作项目——苏州工业园。最后，以产业导向为特点的外商投资政策体系基本建立。1987年，我国首次颁布《指导吸收外商投资方向暂行规定及其目录》，1995年6月，我国颁布《指导外商投资方向暂行规定》和《外商投资产业指导目录》。这些成为我国利用外资产业导向的重要政策工具。2000年6月，适应西部大开发的新形势，制定了《中西部地区外商投资优势产业目录》，对中西部地区的外商投资项目提供更加优惠的政策待遇。

第二，实行汇率并轨与经常项目可兑换。外汇双轨制虽然有利于刺激出口，但也带来了很多不规范现象，不适应社会主义市场经济体制的要求。因此，1994年启动了汇率并轨改革。一是将官定汇率和外汇调剂市场的双重汇率并轨成统一的由银行间外汇市场决定的汇率，综合考虑当时的官定汇率、调剂市场汇率和“黑市”汇率，并轨时的汇率水平定在1美元兑8.7元人民币，1994年平均汇率为8.62元/美元，比1993年平均汇率5.76元/美元有较大幅度贬值。这对于扩大出口和吸收出口导向型外商投资都有积极作用。二是对外贸企

业实行统一的结汇制，取消各类外汇留成，取消出口企业外汇上缴和额度管理制度。三是对进口等经常项目下的用汇凭有效凭证实行售汇制度，取消用汇计划。四是于1996年12月1日实行人民币经常项目下的可兑换。

第三，深化外贸体制改革，对外贸易快速增长。一是加速转换各类企业的对外经营机制，按照现代企业制度改组国有对外经贸企业，赋予具备条件的生产和科技企业对外经营权，发展一批国际化、实业化、集团化的综合贸易公司。二是国家主要运用汇率、税收和信贷等经济手段调节对外经济活动。改革进出口管理制度，取消指令性计划，减少行政干预；对少数实行数量限制的进出口商品的管理，按照效益、公正和公开的原则，实行配额招标、拍卖或规则化分配。三是完善出口退税制度。适应增值税改革的新形势，把出口退税改为由中央财政统一退还出口产品所含增值税和消费税，对间接税实行出口退税是国际惯例。四是积极推进以质取胜和市场多元化战略，设立出口商品发展基金和风险基金，成立进出口银行，对出口贸易提供信贷支持和保险服务。发挥进出口商会协调指导、咨询服务的作用。降低关税总水平，合理调整关税结构，严格征管，打击走私。规划配额许可证管理，实行配额有偿招标、拍卖或规则化分配制度。五是加强对外贸易的法制化建设，1994年7月1日开始实施《中华人民共和国对外贸易法》，1997年2月25日开始实施《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》。

在国家一系列重大对外开放政策的鼓励与引导下，这一时期我国吸收外资连年跨上新台阶，对外贸易快速增长，外贸出口增长速度远远高于全球货物贸易增长速度。

### （三）规则化开放阶段（2002—2012年）

2001年12月10日，中国经过长达15年的谈判，正式成为世界贸易组织第143个成员。由此，中国进入“规则化”对外开放的新阶段，把对接国际经贸规则作为扩大与深化对外开放的重要内容。

第一，落实“入世”承诺，以大开放促大改革。按照“入世”承诺和世贸组织的规则，中国修订了2300多项法律法规，清理了数十万份政府相关文

件，废止了不符合世贸组织要求的政府文件。加入世贸组织有力地促进了我国市场化改革，有利于我国完善社会主义市场经济体制，是以开放促改革的经典案例。

第二，货物贸易与服务贸易并举，贸易大国地位确立。加入世贸组织后，一系列的改革开放重大举措，增强了我国对全球投资的吸引力，充分释放了我国参与全球竞争的巨大潜力，货物贸易与服务贸易均得到了快速发展。一是加工贸易快速增长，转型升级步伐加快。二是外贸体制改革取得重大进展，改外贸经营权审批制为备案制，有力地促进了包括一般贸易方式在内的各类贸易方式的发展，我国货物出口进入高速增长期，到2013年中国成为货物贸易进出口额第一大国。三是国际服务贸易快速发展，地位不断提高。加入世贸组织后，我国把发展服务贸易作为对外开放战略的新重点，制定出台了一系列促进服务贸易发展的规则与政策文件，服务贸易进入快速增长期。

第三，“引进来”与“走出去”相结合，跨境投资大国地位初步形成。加入世贸组织之后，中国对外资准入大幅开放，中国营商环境的市场化、国际化、法治化水平不断提升，加之中国经济再次进入高速增长的“黄金十年”，中国对外商投资的吸引力大幅提高，跨国公司掀起了对华投资的热潮。中国自1993年以来，一直是吸引外商直接投资最多的发展中国家。1998年亚洲金融危机后，国内第一次出现了“产能过剩”。2000年3月，全国人大九届三次会议上把“走出去”战略提高到国家战略层面。2001年，对外投资等“走出去”战略的内容写入了我国“十五规划纲要”。尽管1979年我国企业就开始对外投资，但金额一直很少。在“走出去”战略的指导下，对外投资进入了井喷期。

第四，启动区域经济合作，提出自由贸易区战略。中国加入世贸组织前后，开始启动自由贸易区相关工作。2000年11月，朱镕基在新加坡举行的第四次中国—东盟领导人会议上首次提出建立“中国—东盟自由贸易区”的构想（即“10+1”）。2002年11月，朱镕基和东盟10国领导人签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》，决定到2010年建成中国—东盟自由贸易区。随后，我国又与新西兰、智利、澳大利亚等开展了自由贸易区谈判。截至2012年，我国共签署了9个自由贸易协定。在多边贸易谈判停滞不前的形势



下，与其他经济体签署贸易投资自由化、便利化程度更高的区域贸易安排协定，是我国扩大开放的内在需要，是新一轮对外开放的重要内容，因此，2007年党的十七大把自由贸易区建设上升为国家战略。

第五，金融市场双向开放，人民币国际化起航。一是我国在加入世贸组织时承诺银行、证券、保险等金融服务业对外商投资者开放。二是2005年7月21日开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。三是循序渐进、分步推进资本项目的开放。2002年11月5日，中国人民银行和证监会联合发布《合格境外机构投资者（QFII）境内证券投资管理办法》，允许合格投资者在经批准的投资额度内，投资人民币金融工具。四是支持国内银行、证券公司和保险公司等金融机构对外投资，开展国际化经营。五是推进债券市场双向开放。六是逐步开展跨境贸易人民币计价与结算，另外，人民银行与多国央行签订了本币互换协议，与香港、伦敦等金融监管当局签署协定，支持建立人民币离岸交易中心，这些举措再加上人民币汇率稳中有升，均有利于稳步推进人民币国际化。

#### （四）大国开放阶段（2013年至今）

经过四十年改革开放，中国经济快速发展，国力迅速增强，在全球经济贸易体系中已经位居前列。2010年，中国GDP超过日本跃居世界第二，中国制造业增加值超过美国从而成为世界最大制造大国。2013年中国成为世界货物贸易进出口额第一大国，同时也成为世界前三位的外商投资东道国和来源国。2013年以后，中国对外开放迈入了大国开放的新阶段。

第一，建立自由贸易试验区，为构建开放型经济新体制探路。自贸试验区主要开展了以下试验：一是推进以简政放权为核心的政府职能转变，改革投资管理体制；二是推进以便利化为重点的贸易监管模式创新，通关效率大大提高；三是扩大外资准入，以服务业开放为重点，率先试行对外商投资实行准入前国民待遇和负面清单管理；四是完善政府事中、事后监管和风险防体系；五是创新对外投资管理服务体制，扩大企业及个人对外投资，确立企业及个人对外投资主体地位。自贸试验区成立三年来开展了上百项改革试

点，及时总结向全国复制推广，充分发挥了为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的作用。

第二，推进“一带一路”建设。“一带一路”倡议自2013年提出以来，全球100多个国家和国际组织积极支持和参与“一带一路”建设，联合国大会、联合国安理会等重要决议也纳入“一带一路”建设内容。“一带一路”建设逐渐从理念转化为行动，从愿景转变为现实，境外经贸合作区、基础设施等早期收获项目开工建设，中欧班列开通，建设成果丰硕，进展之快超出预期。2017年5月14日至15日在中国北京举行“一带一路”国际合作高峰论坛，机制建设被提上日程，包括：两年一次的“一带一路”国际合作高峰论坛及后续联络机制，成立“一带一路”财经发展研究中心、“一带一路”建设促进中心，同多边开发银行共同设立多边开发融资合作中心，同国际货币基金组织合作建立能力建设中心等。

第三，推动外贸大国向外贸强国转变。针对国际国内形势新变化，2015年5月，国务院印发《关于加快培育外贸竞争新优势的若干意见》。该意见提出要巩固外贸传统优势、加快培育竞争新优势，推动由贸易大国向贸易强国转变。

第四，积极参与国际经济治理体系改革。一是积极参与多边贸易体系新协定谈判；二是为全球经济治理体系改革提供新方案，倡议并推动成立亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行，作为G20杭州峰会主办国，中国坚定反对贸易投资保护主义，大力倡导建设开放型世界经济，继续推动贸易和投资自由化便利化；三是提升中国在国际金融体系中的投票权；四是以周边为基础加快实施自由贸易区战略，打造面向全球的高标准自由贸易区网络。

## 二、中国对外开放的经验

回顾我国近四十年发展历程，无论是从世界发展的历史透视，还是与同时期其他国家的发展成就比较，中国经济发展创造了奇迹，中国对外开放取得的成就是构成中国经济奇迹的重要组成部分。中国是经济全球化的参与者、受益者，也是经济全球化的建设者、贡献者。



在经济全球化背景下，任何国家如果不开放，就会是“死路一条”，但是从各国实践看，对外开放也不是“一开就灵”。对外开放本身不是万灵药，必须要有合适的战略与得力的举措，才能真正实现趋利避害。

总结中国对外开放的经验，不仅有益于指导我国在未来进一步扩大开放中少走弯路，也有利于其他发展中国家借鉴，为实现全球2030可持续发展目标贡献中国智慧。

第一，顺应经济全球化大势，坚持改革开放不动摇。中国的对外开放，是在邓小平对外开放理论的直接指导下展开的伟大实践。邓小平对外开放理论是对国际大势的判断、对历史经验教训的总结和对国际经验的借鉴。正是基于对经济全球化是大趋势的准确判断和对外开放是时代要求的深刻认识，中共十一届三中全会以来，我们把对外开放作为基本国策，作为加快社会主义现代化建设的战略措施。中共十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，开放发展成为指导未来长期发展的重大理念。

第二，紧紧围绕国家发展大局，制定对外开放战略。中国是一个后起的发展中国家，实现工业化是实现国家现代化的中心任务。中国对外开放的理论支撑，并不是直接源于自由贸易理论，而是源于发展经济学的相关理论。在发展经济学“两缺口”理论基础上，我国形成了独具特色的以“出口创汇”为核心目标的开放战略。在这一理论指导下，中国借鉴东亚出口导向型经济体的成功经验，实行了进口替代与出口导向相结合的发展战略，在具有比较优势的劳动密集型产业，实行出口导向型战略，在不具比较优势的资本技术密集型产业，则延续新中国成立以来一直实行的进口替代战略。用劳动密集型产业出口创汇，将外汇用于进口先进的技术、设备和相关的资源、中间投入品，支持国家工业化。

实施以“出口创汇”为核心目标的对外开放战略，关键在于将中国劳动力比较优势转化为在国际市场上的竞争优势。其中，一个政策重点是吸引出口型外商直接投资。外商直接投资可以带来先进的技术、管理、国际营销渠道，有利于出口创汇。另一个政策重点是大力发展加工贸易。加工贸易政策实质上是令我国既能够继续保护国内市场特别是资本技术密集产业，又能够

顺利参与全球分工的一种制度安排。加工贸易累计为中国创造了上万亿美元的贸易顺差，令中国成功解决了制约工业化的“外汇缺口”，使得中国有能力自国际市场进口推进工业化所需的资源、能源、先进技术、装备和零部件，为中国顺利推进工业化奠定了基础。

第三，顺应国内外形势变化，与时俱进地调整开放重点与策略。中国经历了不断扩大、不断深化的渐进式开放历程：从早期着力发展劳动密集型产业到后期着力培育国际竞争新优势；从早期着重吸引劳动密集产业出口型外资到后期着重吸引技术先进型和服务业外商直接投资；从早期“引进来”为主到后期“引进来”与“走出去”相结合，着力打造世界级的跨国公司；从沿海开放战略起步，不断拓展到形成全方位开放格局；涉外经济体制从早期“摸着石头过河”到对标高水平国际经贸规则构建开放型经济新体制；从学习、引进、适应国际经贸规则到主动参与全球经济治理、引领国际规则制定。

第四，防范风险，维护国家经济安全。对外开放是一把“双刃剑”，既可以引进资金、技术、管理、信息等生产要素，通过竞争和示范促进技术进步和效率提升，促进一国加速发展，也可能冲击国内产业与市场、冲击金融稳定和导致资金、人才外流。中国对外开放的成功，就在于从一开始就注重兴开放之利、避开放之害：一是紧紧围绕国家发展战略制定开放战略，确保对外开放有利于国家战略实施；二是渐进式推进开放，不断增强抗风险能力，按照抗风险能力渐进扩大和深化开放；三是稳步推进金融开放，防范金融风险。

### 三、中国对外开放的展望

展望未来，国际环境发生深刻变化，蕴含新机遇和新挑战；国内经济发展进入新常态，对开放提出新要求；对外经济关系加速调整，参与国际竞争有了新条件。站在新历史起点上，中国将与时俱进地调整对外开放战略。

#### （一）对外开放面临新的机遇

2008年国际金融危机爆发后，世界经济进入深度调整期。世界经济增长

速度下降，市场需求不振，贸易保护主义抬头，国际贸易增长速度连续几年低于世界经济增长速度。国际经济格局深刻调整，发达经济体经济复苏步伐缓慢。受大宗商品价格大幅回落的影响，部分严重依赖大宗商品出口的新兴市场经济体面临出口下降、资金外流、汇率贬值的压力，有的甚至出现了经济负增长，金融风险上升。与此同时，全球经济治理处于变革期，中国和其他发展中国家在国际经济组织中的份额上升、话语权增强，二十国集团作为全球宏观经济政策协调新平台的作用日益凸显。区域合作加快发展，成为构建国际经贸新规则的重要平台，新的国际经贸规则呼之欲出。

国际环境新变化蕴含着新机遇与新挑战。对我国而言，机遇大于挑战，我国发展仍可以大有作为。第一，以信息技术为代表的新技术革命方兴未艾，不仅催生大量新兴产业，而且将深度改造提升传统产业，打破原有产业格局，为我国实现“弯道超车”带来机遇。第二，跨国公司加速对华转移高端产业活动。中国吸收外商直接投资多年位居世界前三位，是跨国公司最重要的投资目的国之一。跨国公司对华投资结构不断升级，先进制造业与现代服务业占比逐年上升。第三，高端人才加速向我国汇聚。2004年我国留学归国人员仅有2万多人，2015年达到40.5万人。还有越来越多的外籍科学家、工程师和企业管理人员来中国工作。第四，我国企业在基础设施建设领域具备较强的国际竞争力。全球性基础设施建设热潮不仅为我国企业提供工程承包的市场机遇，而且将带动我国资本和技术密集型产品出口，显著提升我国出口结构。第五，世界经济低迷为我国企业提供了海外并购的机遇。我国对外投资快速增长，已成为居世界前三位的对外投资大国。我国企业开展对外投资并购，可以获取海外先进技术、研发能力、知名品牌、销售渠道和能源资源，大幅提升整合全球资源与市场的力量，有力促进我国产业结构升级和技术进步。

## （二）我国对外经济关系的新变化

中国对外经济关系的新变化，具有两重含义。一个层面是结构性变化，即中国比较优势的重大变化；另一个层面是中国经济规模带来的新变化，即

中国作为一个新兴大国面临新的国际经济关系。

第一，中国比较优势发生新变化。

过去40年，低成本的劳动力是中国参与全球分工与竞争的基础支撑因素。现在，我国出口部门工资成本与其他发展中国家比价关系发生了逆转，一些低端的劳动密集型产业已经失去国际竞争力，面临对外转移的压力。由于工资、土地、能源成本的持续上升和人民币汇率持续升值，我国制造业综合低成本优势受到大幅削弱，美国波士顿咨询集团2015年8月发布的报告《全球制造业的经济大挪移》认为，中国制造业成本仅比美国低5%不到。

在传统比较优势持续削弱的同时，我国参与国际分工的新优势正在涌现。每年700多万高校毕业生，为创新与产业结构升级提供人力质量红利；全球最多的研发人员数量和全球第二的研发投入；完善的基础设施和产业配套能力，为产业升级提供基础；中国经济发展进入新常态，消费结构与产业结构加速升级、绿色发展转型等吸引创新资源、高端产业加速汇聚。如果说过去的低成本优势有利于我国参与全球竞争的规模性扩张，未来的新优势则有利于我国提升在国际分工中的地位。

比较优势转换是发展阶段演进的必然结果。回顾第二次世界大战结束后追赶型经济发展的历程不难发现，凡是不能实现竞争优势升级的国家，大多落入了中等收入陷阱。“十三五”时期，是我国比较优势转换的关键期，随着人均收入水平的进一步提升，我国面临着国际竞争优势从劳动密集型产业向资本与技术密集型产业升级的迫切压力。只有顺利实现竞争力的升级，我国才可能跨越中等收入陷阱。

第二，新兴大国和平发展面临复杂的对外经济关系。

中国的崛起将是本世纪影响世界格局最大的历史事件。作为一个新兴大国，中国在国际分工价值链的升级，必然伴随中国在全球经济格局中影响力的迅速提升。目前，我国已经是世界第二大经济体，综合多方预测，在2030年前，我国的GDP可能超过美国。这就要求我们及时把握经贸大国参与国际分工的新优势，用全新的视角来看待中国与世界的关系。以往我们把国际经

济环境作为影响中国经济发展的外生变量。今天，中国经济本身已经成为世界经济发展变化的一个重要的自变量，中国的发展将越来越多地影响世界经济，而世界经济变化也将越来越深地影响中国经济。因此，新形势下，要从中国经济与世界经济的互动中看待二者的关系。

中国经济实力显著增强带来参与全球分工合作的新优势与新要求。第一，巨大的国内市场。“市场寻求型”投资将取代“成本寻求型”投资成为外商对华直接投资的主要动机，为抓住中国市场需求不断升级的机遇，外商投资企业将加速对华转移现代服务业、现代制造业，加强在华研发活动，国内大市场也有利于分摊研发新产品的成本，促进创新，巨大的市场还有利于我国与其他国家开展自由贸易区谈判。第二，雄厚的资金实力。我国拥有全球最多的外汇储备，对国际金融市场的影晌不断上升。我国已经成为世界上位列前三的对外投资大国，对外投资合作在我国对外开放中的地位迅速上升，从宏观上看，强大的资金实力和对外投资能力成为我国发展对外经济关系的有力工具，从微观上看，我国企业可以通过对外投资整合全球资源与市场，成长为世界级的跨国公司。第三，对初级产品的巨大需求。随着我国经济规模的扩张，对农产品、资源、能源的需求迅速上升，我国对外部初级产品的依赖将日益加剧。一方面，巨大进口需求是我国与资源富集国家深化合作的有利条件；另一方面，这也迫切要求我国提高利用全球市场保障我国资源安全的能力。

中国经济实力显著增强带来的对外经济关系的新变化，有利有弊。一方面，很多国家看好中国雄厚的经济实力和发展的前景，希望利用中国的市场、技术、资金，搭上中国发展的快车，对发展对华经贸关系空前重视。我国国际影响力增大后，如果我们能够善用这种影响力，可以“创造”国际机遇。另一方面，国际社会对新兴大国的态度是十分复杂的，守成大国将中国视为竞争对手，一些国家担心中国强大后对国际规则、国际格局的挑战，因此采取经济上利用中国机遇、安全上防范中国的两手政策。期待、羡慕、担心、防范各种情绪相互交织，“中国机遇论”、“中国威胁论”此起彼伏，令中国的外部环境变得异常复杂。



### （三）中国经济发展新常态对新时期对外开放的新要求

中国经济发展进入新常态，这是中国经济发展的一个重大阶段性变化。与以往相比，经济新常态的三个基本变化，一是增速换挡，从超高速转为中高速；二是结构升级，经济结构迈向中高端；三是动力转换，增长动力从主要依靠要素数量型投入转变为主要依靠创新和由此带动的结构升级。

中国经济新常态对开放战略提出了新要求。在我国工业化快速推进阶段，对外开放战略的主要目标是出口创汇。在经济新常态下，开放战略要充分利用外部资源与市场，与国内资源与市场有机整合，促进创新、结构升级与价值链提升。在供给侧，要充分利用全球的高端生产要素，包括人才、技术、管理等，促进国内企业的创新，提升我国产品的质量、技术、品牌，不断提升我国在全球价值链的分工地位。同时，要通过以开放促改革，推进体制机制创新，激发创新活力，释放发展潜力，促进资本技术密集型产业提升国际竞争力。在需求侧，要不断提升我国高附加值产品与服务的国际市场份额，充分利用国际市场，支撑我国企业的创新，加速出口结构升级，促进国内产业结构升级。

### （四）实施新兴大国竞争力升级战略

新时期我国对外开放战略，可以概括为“新兴大国的竞争力升级战略”，其核心目标有二，一是营造互利共赢的国际环境，保障我国的和平崛起；二是推进我国产业的国际竞争力从劳动密集型产业向资本与技术密集型产业的升级，提升我国在全球生产价值链上的分工地位。

实施对外开放新战略，要打造参与国际竞争新优势，构建对外开放新体制，形成对外开放新格局。与以往相比，新时期对外开放战略内容将更加均衡，要从以往以贸易为主转变为贸易与投资并重，在贸易领域要从以往以货物贸易为主转变为货物贸易与服务贸易并重，在投资领域要从以往以“引进来”为主转变为“引进来”与“走出去”并重，“引进来”要从以往引资为主转变为引资与引智、引技并重。对外开放的领域将从经贸领域向金融领域拓展，从实体经济领域向规则与治理领域拓展。对外开放的对象将更加全面，



从以往以发达经济体为主转变为发达经济体和发展中经济体并重，形成双向开放新格局。对外开放的水平将大幅提升，从“大进大出”转变为“优进优出”，在全球分工价值链的地位大幅提升，对全球生产价值链的掌控力明显增强，在全球治理体系中的影响力大大增强，在全球范围内保障资源安全的能力大幅增强，战略纵深与发展空间大大拓展。促进竞争力升级与价值链升级的开放型经济新体制基本成型。

第一，培育参与国际竞争新优势。随着经济发展水平的提高，我国劳动力成本逐步上升。必须加快培育我国国际竞争新优势，不断提高我国在全球生产价值链中的地位，加快从贸易大国走向贸易强国。在传统劳动密集型产业，应从以往主要依靠低成本参与国际竞争，转变为主要依靠质量、技术、品牌和服务参与国际竞争，保持和提升国际竞争力。在资本和技术密集型产业，应通过扩大开放引进新技术、新业态，促进技术创新和商业模式创新，加速形成新的国际竞争力。应高度重视增强服务业的国际竞争力，把扩大服务业开放作为新一轮对外开放的重点，借鉴国际先进经验，提高服务业能级和水平，大力发展服务贸易；充分发挥我国人力资源优势，大力发展知识密集的服务外包。加快金融业对外开放，促进金融业发展，提升金融机构的国际竞争力，打造上海国际金融中心。有序推进人民币资本项目可兑换和人民币国际化。大力开展对外投资，培育一大批中资跨国公司，增强我国企业在全世界整合资源的能力，不断提高对全球价值链关键环节的掌控力。

第二，构建开放型经济新体制。应从制度和规则层面深化改革，推进包括放宽市场投资准入、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放等在内的体制机制改革，完善市场准入和监管、产权保护、信用体系等方面的法律制度，着力营造法治化、国际化营商环境。对外开放新体制要主动与国际规则对接，加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式。建立开放型经济新体制的突破口，一是充分发挥自由贸易试验区先行先试的探索作用，二是以扩大对外开放倒逼改革。

第三，打造对外开放新格局。统筹协调各个区域在对外开放中的分工合作，实现优势互补。沿海地区应全面参与国际分工，打造参与国际竞争新优

势，引领国际竞争力升级。内陆沿边地区应推进跨境基础设施互联互通，建设国际大通道和国际经济合作走廊，成为落实周边外交战略和丝绸之路经济带建设的战略支点。积极探索内陆开放型经济新模式，有序承接产业转移，大力发展服务外包。进一步发挥各类特殊经济区引领开放的平台作用，打造对外开放新高地。充分发挥港澳优势，深化内地与港澳合作，推动协同发展。坚持“九二共识”和一个中国原则，深化海峡两岸经济合作。不断深化与美、欧、日等发达经济体的双边合作，提高经济合作的机制化水平。大力推进与发展中经济体的投资合作、贸易合作和金融合作，保障能源资源安全，构建以我国为主的国际产业链，打造互利共赢的利益共同体，形成陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。

第四，积极参与全球经济治理体系，提升我国制度性话语权。积极参与国际经贸规则制定，推动国际经济秩序朝着更加公平合理的方向发展。不断增强软实力，提出完善全球经济治理的新理念和新倡议。坚定不移维护多边贸易体系的主体地位，推动多哈回合谈判尽早取得成果。积极参与世贸组织新议题谈判，推动贸易投资自由化、便利化不断取得新进展。积极参与全球金融与货币体系改革，加强金融监管合作，增强防范金融风险的能力。积极参与二十国集团政策协商，促进提升其作为全球宏观经济政策协调平台的地位。积极参与跨境投资、网络安全、气候变化等国际经济治理新议题谈判，引领国际经贸规则走向。

第五，以“一带一路”建设为统领，大力推进区域经济合作。要秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念，加强与沿线国家开展战略对接和政策协调，以基础设施建设与互联互通为优先领域，以经贸合作为重点领域，以经济走廊建设为战略支撑，积极推进国际产能合作，建设一批境外产业园区，形成具有标志性意义的早期收获项目。充分发挥亚洲基础设施投资银行、丝路基金等金融机构的作用。加快实施自由贸易区战略，推进区域全面经济伙伴关系协定谈判，提出区域合作新倡议，推动亚太自由贸易区建设，致力于形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

第六，积极推进金融业对外开放，稳妥推进资本项目可兑换与人民币国

际化。一是坚持金融服务实体经济的原则，以扩大市场准入为着力点，统筹协调金融业对内开放与对外开放，以开放促进我国金融业发展。二是着力打造上海国际金融中心。三是提升中资金融机构国际化水平，提高其国际竞争力。四是稳步推进人民币国际化。人民币国际化起步良好，未来要借助“一带一路”、对外援助等，进一步推进人民币国际化。但要认识到，人民币国际化是一个水到渠成的历史过程，不应设定过高目标，更不能操之过急。五是稳妥推进人民币在资本项目下的完全可兑换。要牢固树立风险意识和底线思维，积极主动深化国内金融改革，不断增强金融监管能力，以金融改革支撑资本项目开放。要处理好利率市场化改革、汇率市场化改革与资本项目可兑换的关系，循序渐进，稳步推进资本项目可兑换。

第七，加强国际合作，保障资源能源安全与粮食安全。由于人均资源能源储量低，我国已经严重依赖国际市场的供应，也已经成为世界最大的资源能源进口国。随着我国经济规模的壮大，我国将进一步加大对外部资源能源的依赖。因此，新一轮对外开放战略的一个重要任务是通过加强国际合作，保障资源能源安全。由于人均耕地资源的限制，未来我国也必须利用全球资源来保障粮食安全。一是要明确利用全球资源保障我国矿产、能源和粮食安全的目标，即资源供给有保障、价格合理较稳定、运输通道多元化。二是积极参与国际资源能源治理体系，充分利用现有全球治理体系保障资源能源供给安全。三是要加强与资源能源富集国家的合作，综合运用援外、投资、贸易等多种经贸手段，重点推进矿业、农业与能源合作、基础设施合作、国际产能与园区合作、建立自由贸易区等。四是加强多元化的资源能源国际大通道建设，统筹规划海上运输与陆路通道。五是增强对国际大宗商品价格的影响力，维护大宗商品在合理价位上的基本稳定，避免价格大起大落的冲击。六是适当增加战略储备能力，统筹战略储备与商业储备，保障资源能源安全。

第八，着力增强国家软实力，提升我国的全球影响力。一是要牢固树立三种意识，即互利共赢的开放发展意识、新兴大国的国际责任意识 and 国际分工意识。二是要防止三种情绪，即狭隘的民族主义情绪、民粹主义情绪和自满自大情绪。三是要积极推进国家治理能力与治理体系的现代化。四是大力

培养和有效激励国际化的人才，深入推进人事制度改革，大力选派优秀人才进入国际组织，在国际组织与国内政府之间建立高层次人才双向流动的新机制。五是建设中国特色新型高端智库，推进智库的组织形式与管理方式改革，提高综合研判能力与战略谋划能力，充分发挥智库作为国家软实力的作用，大力提升我国在国际规则制定中的影响力、话语权，增强我国在国际事务中运用自身能力的巧实力。六是围绕2030可持续发展议程，系统总结与分享中国发展经验，深入开展国际发展研究与合作。

总之，未来15年是我国竞争力升级的关键时期，也是我国跨越中等收入阶段迈入高收入国家行列的关键时期。我们必须制定对外开放新战略，必须统筹国际国内两个大局，同步推进国内改革与对外开放，同等重视增强国家软实力与硬实力，为实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

## Retrospect and Prospect of China's Opening Up

LONG Guoqiang

(Development Research Center of the State Council)

**Abstract:** The essence of China's economic miracle, to a great extent, lies in its opening up. In a chronological order, this article divides China's opening up into four stages: the start-up stage, the deepening stage, the regularized opening stage and the current opening stage as a great power. The right strategies and effective initiatives play important roles in China's opening up. Four valuable experiences are drawn from these strategies and initiatives accordingly. China's economy has entered a "new normal" phase. Judging from the global economic situation, opportunities that China faces still outweigh the challenges in five aspects. Moreover, China's foreign economic relations have witnessed two great changes, each of which contain both pros and cons and raise new requirements for China's economy. In this "new normal" phase, China needs to make full use of international resources to develop its economic potentials. At the end of the article, the author also gives eight pieces of advice concerning China's upgrading of competitiveness as an emerging power.

**Key words:** Opening-up, China, Experience, Prospect