



学习好贯彻好党的二十届四中全会精神·专家笔谈

# 丰富开放型经济应用场景

■黄建忠

党的二十届四中全会要求“扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面”,为“续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章”指明了重要发力方向。

环境特征——  
在世界经济动能不足背景下,新技术和产业竞争更加激烈。一方面,西方主要经济体的贸易、投资和技术保护主义倾向仍在强化,关税与非关税壁垒增多且“穿透性”条款迭出。另一方面,世界范围内的技术进步和产业创新加快,新经济、新业态、新模式不断涌现,围绕新科技、新产业展开的国际竞争日趋激烈。

大国博弈进入复杂关键历史阶段,力量消长起伏跌宕。从马克思主义政治经济学视角分析,中国以效率优先为导向推动经济全球化,依靠新型举国体制及丰富多样的实体经济应用场景,在生产制造、流通贸易环节占据优势。从生产、流通、分配、消费四个环节的循环关系看,中美双方分别处于供给与需求复杂交互、相对互补的两端,既存在互利合作空间,也有竞争对抗的领域。随着双方力量的消长演化,供需交互和互补平衡渐显脆弱,大国博弈呈现复杂性和多变性。

全球供应链重构、价值链重塑的格局逐步深化。国际经贸关系和新产业革命演进导致全球供应链重构与价值链重塑,最具复杂代表性的区域当数亚太。对比欧洲、北美产供链,亚太产供链主要集中在中间产品制造、投资和贸易领域,且因研发不强、消费不旺等因素更显“两头在外”特征。

也正因为如此,世界大国出于自身利益均将战略重心逐步转向亚太地区。美西方甚至不惜用“脱钩断链”、削减订单等手段挤压和重塑亚太产供链,导致全球价值链链长及结构受到冲击。

国际经贸规则进入密集、高频的创新变化期。在上述各类因素和利益驱动下,国际经贸发展进入密集创新期和高频率变动期。其中,既有传统领域规则的升级演化,也有服务经济、电子商务、数字经济和国际投资等新兴领域规则的创新,更有一些对各国及新兴经济体不利的规则变异扭曲。由此,围绕国际经贸格局演变形成了规则的一致性、包容性、对抗性关系。相应地,也产生了发展中国家与高标准国际经贸规则之间的对接、兼容、应对等组合策略要求。

任务要求——  
面向“十五五”,“扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面”的重点任务涵盖稳步扩大制度型开放、有序扩大自主开放两个方面。

先看稳步扩大制度型开放。稳步扩大制度型开放的任务要求是维护多边贸易体制、持续拓展国际循环,以开放促改革促发展,与世界各国共享机遇、共同发展。

一方面,维护多边贸易体制的权威性有效性,并积极参与和引领全球贸易治理的改革。近年来,受到少数大国的政策干扰破坏,多边贸易体制及其规则部分失灵,机制效力受到严重影响。但总体上看,它仍然在国际贸易中发挥基础性作用,超过70%的国际贸易依然在规则范围内正常运行。

坚持维护多边贸易体制的权威

性有效性,积极参与和引领全球贸易治理改革,是贯彻落实“四个倡议”精神的重要行动体现。随着大国竞争博弈更加复杂多变,多边贸易体制作为现代国际贸易的基石,在抵制逆全球化浪潮中的作用将更加凸显。中国必须保持战略耐心和定力,与广大发展中国家和新兴经济体团结一道,灵活有效地推动议题设立和谈判,引领全球贸易、投资治理体系的创新改革与健康发展。

另一方面,持续拓展国际循环,以构建人类命运共同体的理念为导向,实现与不同区域、不同国家发展战略的双向对接,推动构建和维护公平公正、开放包容、合作共赢的国际经济秩序。

近年来,中国在区域经贸合作中发挥越来越重要的作用。通过发起设立亚投行、新开发银行等,深化中非、中拉、中国—中亚、中国—阿拉伯等区域合作机制,在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通上取得新进展,为建设开放、创新、绿色、包容、互惠、共享的世界经济和构建人类命运共同体作出重要贡献。

再看积极扩大自主开放。积极扩大自主开放的任务要求是推动贸易创新发展,拓展双向投资合作空间,高质量共建“一带一路”。

一是推动贸易创新发展。在科技自强自立和产业数智化、绿色化、融合化基础上,拓展中间品贸易、绿色贸易,推动进出口平衡发展。

二是加快推进区域和双边贸易投资协定进程,扩大高标准自由贸易区网络。在推动已有区域和双边贸易协定升级合作框架、深化协定条款、加快提质增效的同时,进一步扩大经

■高融昆

贸合作“朋友圈”,商签更多区域与双边自贸协定,加强“立足亚太、辐射周边、面向全球”的高标准自贸区网络建设,实现更宽领域、更深层次、更高水平的对外开放。

三是拓展双向投资合作空间。比如,围绕专精特新中小企业发展,着力培育中外科技合作的“独角兽”;大力发展海外法务、税务、会计、金融、咨询类中介机构业务,加快培养具备全球胜任力的相关人才,促进贸易投资一体化,引导供应链合理有序跨境布局。

四是扩大单边开放领域和区域,优化区域开放布局,打造形态多样的开放高地。特别是,加快实施自贸区提升战略,高标准建设海南自贸港,通过差异化创新驱动,总结复制推广先进示范性经验,持续优化升级营商环境,统筹布局建设科技创新、服务贸易、产业发展等重大开放合作平台。

在此基础上,加强自贸区内外、自贸区与联动创新区之间、自贸区与各类开放综试区之间乃至自贸区与对外签订的自贸协定之间的“双向联动”,形成丰富多彩的开放型经济应用场景。

五是高质量共建“一带一路”。提升中欧(亚)班列发展水平,形成与海上丝绸之路、空中丝绸之路、冰上丝绸之路、数字丝绸之路等相互连接、联动协调的战略通道网络体系。深化贸易、投资、产业、人文务实合作,拓展绿色发展、人工智能、数字经济、卫生健康、旅游、农业等领域合作新空间。

(作者为上海市国际贸易学会会长)

今年12月18日是改革开放47周年纪念日。从改革开放初期的经济特区、中期的保税区到现在的自贸区、自贸港,党中央、国务院审时度势,把握经济社会发展时代要求,运筹帷幄,科学决策,谋划推进。海南自由贸易港在这一重要的历史时间节点封关运作,在改革开放征程上具有里程碑意义。

## 探索起步

1990年,国务院批准在上海浦东设立第一个保税区——上海外高桥保税区,迈出与国际自由贸易接轨的重要一步。

1994年,全国保税区工作座谈会在天津召开时,中央已批准在全国建设12个保税区。会议最后确定,保税区的性质为海关特殊监管区域;保税区定位三大基本功能,即保税加工、转口贸易和保税仓储展示及贸易服务。建设和发展保税区的根本目标是改善投资、建设软环境,“特别是利用海关保税的独特条件,最大限度地利用外国资金、技术发展外向型经济,使保税区真正成为开放型经济的新增长点、带动区域经济的发展”。这可以说是自贸区、自贸港探索的起步。

2013年,国务院批准《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,目的就是要加快政府职能转变,积极探索管理模式创新,促进贸易和投资便利化,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。中央要求,以外高桥保税区为基础,连同外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区3个海关特殊监管区,共计28.78平方公里,开展自贸区探索。

2015年,国务院批准上海自贸区深化改革方案,把自贸区的范围扩至陆家嘴金融片区、金桥开发片区、张江高科技片区等广大非海关(围网)监管区域,面积从28.78平方公里拓展到120.72平方公里。

从2015年到2025年,国家按此模式先后批准建立了22个自贸区。国务院先后出台深化自贸区改革的政策方案,不断推进开展首创式、集成式创新和差异化探索。

海南逐步探索、稳步推进中国特色自贸港建设,分步骤、分阶段建立自贸港政策和制度体系,是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措,是党中央着眼国内国际两个大局,深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的战略决策。

自2018年宣布建设以来,海南自贸港政策制度体系逐步成形。海南自贸港的政策制度是开放政策的集大成者,具有以下几个特点:一是全岛全城,将海南全城39.9万平方公里(其中陆地面积为3.54万平方公里)划为自贸港,面积超过全国其他自贸试验区的总和;二是行政区域单层次级最高,是第一个以省级行政单元作为自贸港管理主体;三是零关税、低税率、简税制的关税及进出口税政策最受关注,实施货物进口零关税“3张清单”,进口征税目录中零关税比例达到74%,销往内地实施加工增值30%免征关税政策,个人物品实施“离岛免税”政策;四是实施“一线放开、二线管住、岛内自由”的海关监管制度;五是坚持党的领导和海南特色,而接两岸构成海南自贸港鲜明特色。

## 实践高度

实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程,需要不懈努力、接续奋斗。自贸区、自贸港建设是社会主义现代化建设的重要组成部分。党的二十届四中全会和“十五五”规划建议传递明确信号,自贸区、自贸港引领的开放模式和路径将发生重大变化。

一是更加聚焦更高水平自主开放。比如,按照中国经济自身发展的规律和需要确定开放的原则和节奏;坚持多边主义和自由贸易,反对保护主义和单边主义,崇

尚平衡贸易,不追求片面顺差;坚持普惠包容,在协议开放、对等开放的同时,对发展中国家、“全球南方”国家实施更多单边开放,让世界分享中国发展及超大规模市场带来的机遇;支持中国资本、产业、技术和管理走向世界,实现产业链供应链的全球分布,为各国创造更多就业和财富。

二是更加聚焦经济市场化自由化改革。从自贸区、自贸港建设角度看,贸易开放比投资开放、产业开放走前一步,货物贸易比服务贸易走前一步,经济便利化比自由化走前一步。新形势下,要素流动型开放易,制度型开放难;便利化改革易,自由化改革难。要建设更高水平开放型经济新体制,全面提高对外开放水平,推动贸易和投资自由化便利化,推进贸易创新发展,推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。要实行更加积极主动的开放战略,构建面向全球的高标准自由贸易区网络,共建“一带一路”。

随着开放水平的提升,改革也在向纵深推进。高水平社会主义市场经济就是要让市场在资源配置中起决定性作用,实现有效市场与有为政府的有机结合。市场的规模和边界取决于经济市场化和自由化改革的程度。制度型开放,从本质上说就是要放市场的规模、扩大市场的边界。要通过深层次改革,建立国内统一大市场,走向全球统一大市场,让两个市场两种资源在全国、全球市场最大限度地自由流动。

三是更加聚焦现代化产业体系构建和科技自立自强。在科技革命和产业变革加速发展的态势下,科技创新的重要性日益凸显。如何利用自贸区、自贸港及各类开放平台高水平开放的条件,整合国内国际创新资源,在推动科技创新、加快培育新动能、促进经济结构优化升级上取得实质性、突破性进展,是重中之重。中央关于自贸区的提升战略,一个重要目标就是打造高能级科技创新生态,建设科技创新重要策源地,促进创新链产业链企业整合,扩大国际科技交流合作。

四是更加聚焦经济社会治理变革。经济改革就是制度改革,就是要改革政府对经济社会的管理和治理模式。无论是保税区改革、自贸区改革,还是自贸港改革,都把政府职能转变和管理模式变革放在重要位置。“十五五”时期,要聚焦制约高质量发展体制机制障碍,推进深层次改革,扩大高水平开放。

改革开放的历史表明,投资贸易为什么不自由、不便利,往往就是因为一定程度上设置了过多的管制;营商环境为什么不好,往往就是因为管理主体过多,程序复杂,缺乏透明度,市场主体适应难、运行成本高、动力活力受限。自贸区、自贸港建设从外资准入负面清单管理到货物贸易、服务贸易负面清单管理等一系列改革,都是瞄准放松政府管制、转变政府管理方式。

总体上看,对自贸区、自贸港的管理,这些年进行了不少改革。但实践中,涉及自贸区的主分区制度、加工增值百分比制度、生物医药研发与特殊物品市场准入、再制造产业发展、数据跨境流动等改革不同程度地面临问题和阻力。同时,自贸区布局碎片化、围网分割、管理多元、绩效难以评估等问题也制约高水平对外开放。下一步,建议科学评估物理围网对货物贸易与服务贸易、加工生产与仓储物流不同业态的不同作用,确保科学分类、精准适用。

在政府职能改革中,中央部门应率先改革,逐步做到充分授权、放松管制;地方政府应改变重“要”轻“管”的倾向,建立托底制度,守住安全底线,真正实现中央“放得放心”、地方“管得自信”以及社会“更加安心”。通过建立与完善包容性经济治理模式,实现深层次改革与高水平开放相互促进,最大限度激发经济社会动力和活力,引领自贸区、自贸港建设与改革走在前面。

(作者为上海市政协经济金融委员会副主任,华东师范大学特聘教授、中国自贸战略研究院院长)



扫二维码  
看解放日报理论  
公号“解放·思想”  
更多文章

# 配备精准“导航”“避礁”系统

■夏炜

在党的二十届四中全会擘画的宏伟蓝图中,扩大高水平对外开放的相关部署昭示以开放促改革、促发展、促创新的坚定决心与历史自信。作为改革开放排头兵、创新发展先行者,上海应以更加积极主动的姿态,奋力构建更高水平、更具韧性、更富活力的开放型经济新体制,为服务国家战略全局贡献智慧与力量。

对标最高标准:在规则对接中塑造开放新优势——

当今世界,对接并融入国际高标准经贸规则,已非简单的技术性调整,而是关乎长远发展的战略性布局。近年来,中国正在从国际规则制定的参与者发展成为规则制定的引领者。上海正以系统性思维和前瞻性眼光,稳步推进与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等国际高标准经贸规则的全面对接与压力测试,旨在为全国范围的制度型开放探索路径、积累经验。

这场深刻的变革,核心在于深层次的体制机制创新与治理模式优化。比如,在货物贸易领域,聚焦贸易自由化便利化,积极探索更具竞争力的关税测试安排,优化原产地规则管理,深化贸易单证电子化改革,特别是在洋山特殊综合保税区、临港新片区等开放前沿,率先试行与国际通行惯例相衔接的“一线”放开、“二线”安全高效管住的监管模式,通过“经予

放行”等创新举措,降低企业合规成本,提升口岸整体运营效率,为全球货物的高效流转提供“上海方案”。

畅通双循环:在内外贸一体化中构建发展新格局——

推进内外贸一体化发展是党中央着眼于构建新发展格局、畅通国内国际双循环作出的重大决策部署,已成为稳外贸、促内需、保产业链供应链安全的重要抓手。上海作为对外开放门户和国际经济中心城市,凭借市场体系健全、消费规模巨大、资源配置能力强等综合优势,应着力破解内外贸规则壁垒,打造一个链接国内国际两个市场、两种资源的强大综合服务平台。

一方面,聚力构建服务企业“扬帆出海”的全周期支持体系。通过整合升级现有涉外服务资源,打造线上线下融合的“出海”综合服务平台。该平台不仅集成法律咨询、知识产权布局、国际认证、跨境营销、跨境金融等专业服务,更提供国别产业政策解读、合规风险评估等高端智力支持。在全球供应链加速重构的复杂环境下,这一平台如同为企业配备精准的“导航”与“避礁”系统,帮助其在开拓国际市场的航程中行稳致远。

另一方面,倾力搭建助力外贸企业“向内转型”的桥梁。针对部分外贸企业拓展国内市场需求,系统推进“外贸转内贸”服务平台建设,精准化解“外转内”的核心堵点:从推动国内外产品标准的衔接转化,到疏通市场渠道网络,再到优化国内营商环境,

如简化内销税务流程、探索推行“同线同标同质”产品标识制度等,帮助外贸企业快速适应国内市场环境、培育自主品牌,有效增强抵御市场风险能力。

优化营商环境:在自我革新中激发市场新活力——

营商环境是市场主体的生命线,是区域核心竞争力的直观体现,是衡量高水平对外开放成色的关键标尺。上海秉持市场化、法治化、国际化原则,以刀刃向内的改革勇气,致力于打造稳定、公平、透明、可预期的一流营商环境,让近者悦、远者来。

基于连续多年的营商环境改革专项行动,上海已实现从“点”上突破到“面”上优化的迭代升级。特别是,聚焦企业全生命周期,在“一业一证”改革、工程建设项目审批制度改革、信贷服务优化、减税降费落实、跨境贸易便利化提升等关键环节持续发力,依托国际贸易“单一窗口”和“一网通办”改革,推动政务服务从“可用”向“好用”“智用”转变,切实提升市场主体的满意度和获得感。

面向“十五五”,有必要坚持在扩大开放中优化环境,包括强化竞争政策基础地位,保障各类所有制企业公平参与市场竞争。如上海将知识产权保护置于突出位置,构建全链条保护体系,严厉打击侵权违法行为,并在数据知识产权保护、知识产权审判护航新质生产力等方面持续创新,加快建设国际知识产权保护高地。

同时,着力构建亲清统一的新型

政商关系。通过“政企沟通圆桌会”等多元化渠道,建立健全企业诉求闭环管理机制,让政府服务“加速度”“有温度”,将营商环境的“软实力”转化为高质量发展的“硬支撑”。

统筹发展和安全:在开放进程中筑牢安全新屏障——

在全球贸易保护主义抬头、单边制裁加剧的背景下,部分国家将经贸科技问题泛安全化、武器化的趋势日益明显。扩大高水平对外开放,必须坚定不移贯彻总体国家安全观,有效统筹发展和安全。

面向“十五五”,上海可积极探索建立高效协同、规范透明的出口管制和安全审查机制,以加强信息共享、风险联合研判与执法监管联动,提升对涉及国家安全的关键技术、关键原材料、核心数据等物项和活动的跨境转移进行精准识别、科学评估和有效监管的能力。这一探索不仅着眼于国内治理能力现代化,也致力于在风云变幻的国际规则竞争中推动形成理性、透明、非歧视的安全治理范式。

同时,通过优化审查流程、提升监管效能与可预期性,进一步为企业提供稳定透明的制度环境。要通过清晰、规范、高效的监管,更好地保护知识产权合法权益,抵制不合理干预管轄与单边制裁干扰,实现“放得开”与“管得住”有机统一。

(作者为上海对外经贸大学国际经贸创新与治理研究院常务副院长、教授)

# 促进国内国际市场良性互动

■张广婷

开放既是破解发展难题、实现民族复兴的关键抓手,也是中国作为负责任大国应对全球变局、促进世界共同发展的主动担当。坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。

一方面,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,形成全面开放新格局。

回顾人类现代化发展历程,封闭僵化必然落后,开放包容方能兴盛。中国式现代化作为人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和

平发展道路的现代化,其内在属性决定了必须以高水平对外开放打破资源要素约束、拓展发展空间、汲取人类文明成果。

中国作为世界第二大经济体,拥有庞大的国内市场和丰富的资源。通过高水平对外开放,能够更好地利用国内国际两个市场两种资源,实现优势互补。面向“十五五”,一大重点是推进制度型开放,构建与国际高标准对接的开放型经济新体制。

制度型开放不局限于商品、要素的自由流动,而更聚焦于规则对接、制度创新。这既是完善高水平社会主

义市场经济体制的内在要求,也是适应全球化规则演进的需要。

另一方面,统筹发展和安全,实现“开放红利”与“安全底线”。

越是开放,越要统筹好发展和安全。开放不是“无底线开放”,安全也不是“封闭式安全”。只有在开放中筑牢安全屏障、在安全中拓展开放空间,以开放的“确定性”应对外部环境的“不确定性”,才能确保高水平开放行稳致远。

进一步看,高水平对外开放的目标是造福于民,并为构建人类命运共同体贡献中国力量。

一方面,中国对外开放“不是封