

## 第三章

# 全球开放政策现状与前景

近年来，全球开放政策指数呈下降趋势，国际贸易投资格局发生深刻调整，不稳定不确定因素不断增多。贸易开放政策聚焦经济弹性、数字、气候变化等议题，相关限制措施更加隐蔽和多样；投资开放政策聚焦发达国家安全审查制度加严、投资协定调整与全球税制改革。为推动全球开放，政策制定应更加注重合作性、普惠性、灵活性。

### 一 世界开放政策指数显著下降

根据世界开放指数的二级指标测算，2008—2022年，世界开放政策指数总体呈下降趋势（见图3.1），且降幅远大于世界开放绩效指数，两者变化趋势存在差异的主要原因是，推动全球开放的积极因素明显抵消了开放政策收紧带来的阻力，突出表现在全球价值链的分工、信息通信技术（ICT）的快速发展极大地增强了货物、服务、人员、信息往来的便利。从长期看，全球开放政策指数收紧的负面影响可能会进一步加重，对全球开放绩效指数形成下行压力。

从单个经济体的开放政策指数排名变化情况看，2008—2022年降幅最大的有美国、牙买加、埃及等经济体；增幅最大的有韩国、佛得角、冰岛等经济体；欧洲国家排名普遍提升。美国是造成世界开放政策指数下降的主要因素，原因在于近年来的经贸摩擦拉高了关税水平，以及非关税壁垒的飙升。

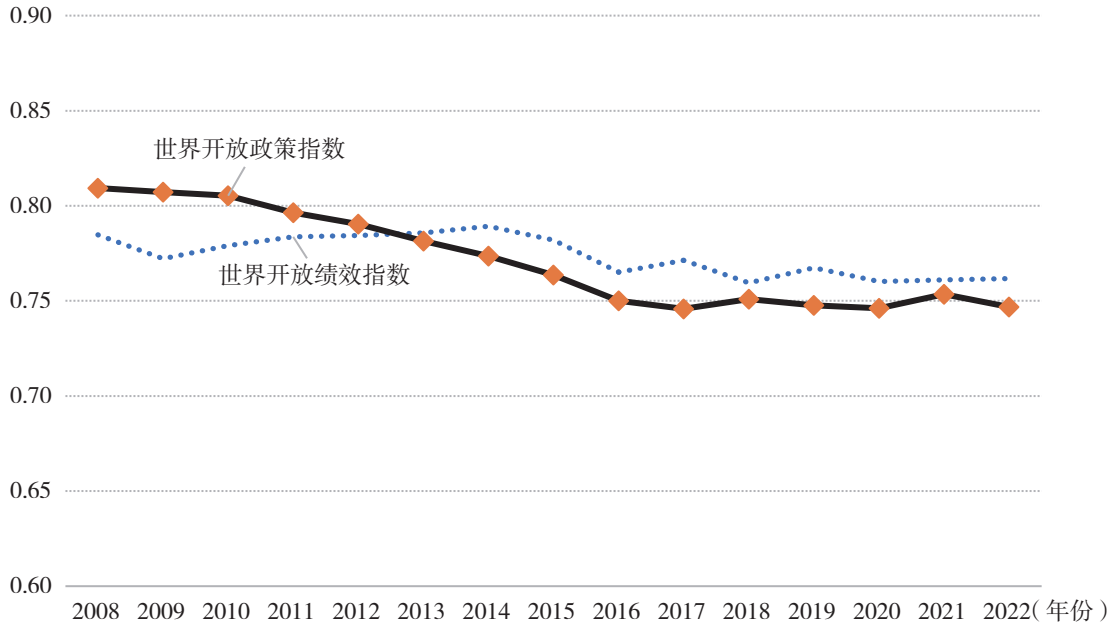


图3.1 世界开放政策指数和世界开放绩效指数：2008—2022年

资料来源：根据世界开放指数测算。

表3.1 开放政策指数排名降幅和增幅最大的十个经济体：2008—2022年

排序	排名降幅最大的10个经济体	排名增幅最大的10个经济体
1	美国	韩国
2	牙买加	佛得角
3	埃及	冰岛
4	巴西	津巴布韦
5	波黑	澳大利亚
6	智利	哥斯达黎加
7	日本	苏丹
8	以色列	格鲁吉亚
9	挪威	立陶宛
10	斯里兰卡	哥伦比亚

资料来源：根据世界开放指数测算。

从关税与非关税措施<sup>①</sup>的分项指标看，近年来全球加权平均关税税率基本保持平稳，在6%—7%的水平上；2018—2019年大幅上调，从6.2%升至7.4%；

① 此处非关税措施分项指标的计算方法为非关税措施数量乘以涉及产品数量。

2020年以来，回调至5.8%左右的水平。2008—2022年，全球非关税措施增长了17.9倍，特别是2020年以来增速显著加快（见图3.2）。

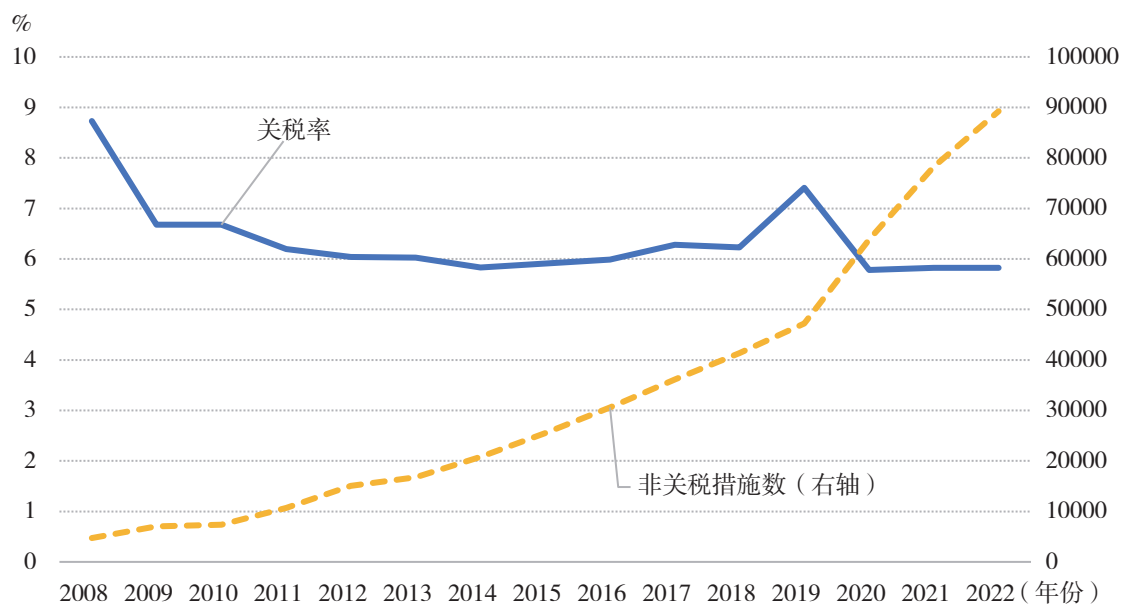


图3.2 关税与非关税措施：2008—2022年

资料来源：世界开放指数的分项指标。

### 专栏3-1 美国贸易摩擦及其影响

贸易开放政策方面，近年来最为瞩目的事件之一是美国向其主要贸易伙伴挑起的贸易摩擦，包括对太阳能电池板和洗衣机分别征收30%和20%的关税，对钢铁和铝分别征收25%和10%的关税，以及对中国大幅加征关税。

2018年1月，基于美国国际贸易委员会（USITC）的相关调查，根据1974年贸易法案（201条款），美国批准了对进口太阳能电池和大型家用洗衣机加征关税的保障措施。根据201条款，为应对进口激增对国内的严重损害，美国有权利征收关税以缓解进口压力。根据该项保障措施，美国将对太阳能电池板征收30%的关税，对洗衣机征收20%的关税。

2018年3月，基于“232调查”结果，美国开始对钢铁加征25%的关税，对铝征收10%的关税。该项措施援引美国1962年贸易扩张法案的232条款，对美国国家安全造成威胁的商品可以加征进口关税。该项措施开始实施时部

分国家得到豁免，但随后也扩大到加拿大、墨西哥和欧盟等经济体。

2018年7月，美国援引《1988年综合贸易与竞争法》，基于“301调查”结果，对自中国进口的340亿美元商品加征25%的关税。作为回应，中国也对自美国进口的340亿美元产品加征25%的关税。8月，美国继续对自中国进口的160亿美元产品加征25%的关税，中国也对自美国进口的160亿美元产品加征25%的关税。9月，美国对自中国进口的2000亿美元产品加征10%的关税，并计划于2019年上调至25%，中国也对自美国进口600亿美元产品加征5%—10%的关税。

2019年6月，美国将2000亿美元商品的关税从10%提高到25%，作为回应，中国也上调了600亿美元商品清单内的部分商品的关税。2019年9月，美国对1010亿美元的商品征收15%的关税，中国也对750亿美元商品清单内的部分商品加征关税。2019年12月，美国宣布与中国将要达成协议，美国取消对从中国进口的1510亿美元商品征收15%的关税，中国也取消预定的对等行动。2020年1月，中美两国签署第一阶段协议，于2020年2月14日生效，双方表示将把2019年9月1日征收的上一轮双边关税削减一半。

中美互为重要的贸易伙伴，美国的加征关税行为所涉及贸易品金额庞大，使得两国加权关税税率飙升，截至2020年初，美国对华关税税率由2018年初的3.1%大幅提升至19.3%，中国对美关税税率由8%提升至21.2%。中国出口至美国的产品中，66.4%的产品受到影响；美国出口至中国的产品中，58.3%受到影响。

美国加征关税的负面作用，在2019年开始显现，当年度中国对美国出口、进口商品分别同比下降12.5%、20.9%。2020年之后，由于新冠疫情的冲击，美国对华需求大幅提升，2021年对美出口产品也大幅超越了2018年的水平。美国的加征关税行为严重损害了中美贸易，且加征的关税主要由美国消费者承担，损害了美国消费者的福利。此外，加征关税损害了全球价值链分工，与中美两国具有深度贸易关系的其他国家深受其害。

从贸易协定和投资协定分项指标看，两者是重要的双边、区域开放措施，表现在近年来区域贸易与投资协定有了长足发展，协定数量与涵盖的经济体规模逐年提升。2008—2022年，贸易协定与投资协定指数分别增长97.3%和17.4%；其中，贸易协定指数从0.13升至0.25，投资协定指数从0.47升至0.55（见图3.3）。

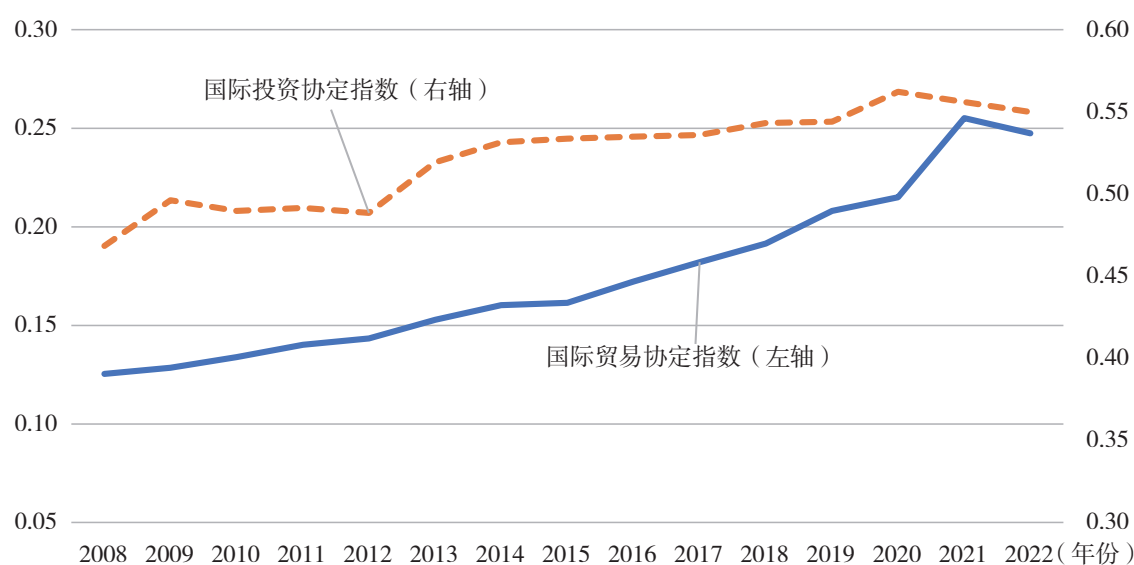


图3.3 国际贸易协定指数和国际投资协定指数：2008—2022年

资料来源：世界开放指数的分项指标。

表3.2 代表性国际贸易协定：2018年以来 (单位：%)

协定	签署日期	涉及经济体	签订时占全球GDP的比重	签订时占全球贸易的比重
《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)	2018年3月8日	日本、加拿大、澳大利亚、智利、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南、墨西哥和秘鲁	12.9	14.9
《欧盟与日本经济伙伴关系协定》(EPA)	2018年7月17日	日本、欧盟	24.4	33.4
《美墨加协议》(USMCA)	2018年11月30日	美国、墨西哥、加拿大	27.3	15.5
《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)	2020年11月15日	东盟10国、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰	30.6	28.3

从金融开放的分项指标看，2008年美国“次贷危机”引发国际金融危机，为规避国际风险，各国均放缓金融开放步伐，金融管制呈上升态势，金融开放指数在2008—2013年逐年下降。2013年后金融开放水平有所恢复，但增速缓慢，至今仍与金融危机前有较大差距（见图3.4）。

从签证开放的分项指标看，2008—2019年，签证开放指数稳步提升，反映跨境人员流动日趋便利；2020年新冠疫情暴发后，多国采取针对跨境人员流动的管制措施，相应的签证开放指数由升趋平（见图3.4）。具体到管制措施对人员流动的影响，也因人群而异。2020年，全球出境移民人数增长2.7%，出境留学人数增长1.3%，而出境旅游人数减少63.0%，<sup>①</sup>可以看出，疫情对旅游等短期规划活动影响相对较大，对移民、留学等长期规划活动影响有限。

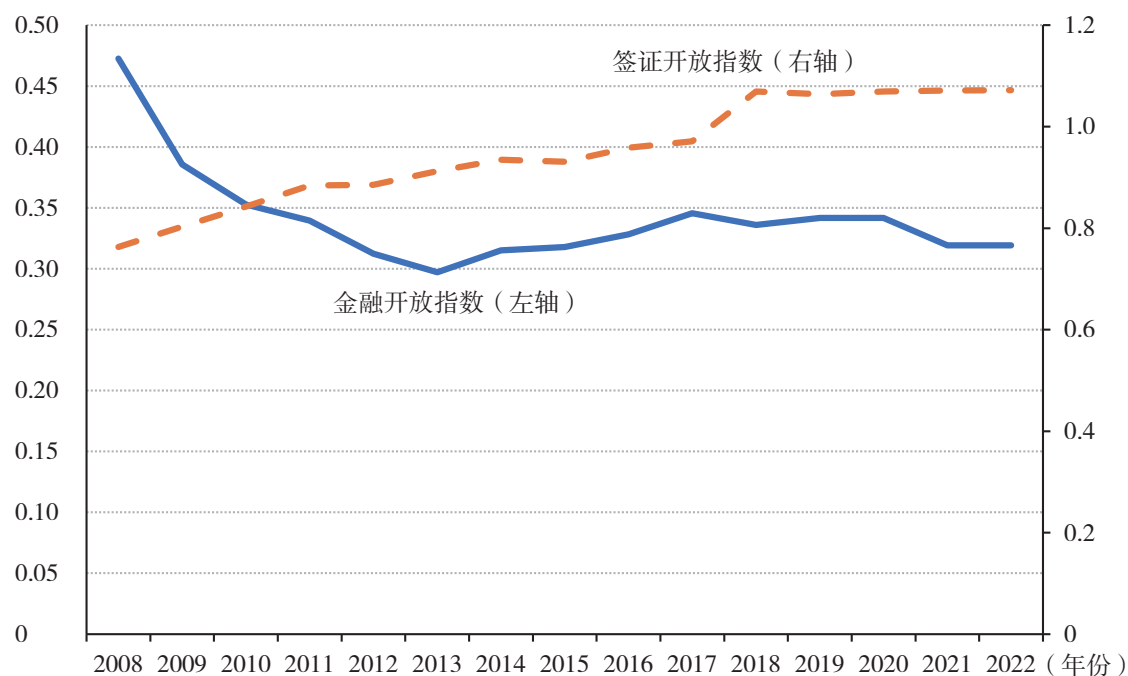


图3.4 金融开放指数与签证开放指数：2008—2022年

资料来源：世界开放指数的分项指标。

<sup>①</sup> 国际移民数据来自UN DESA International migration flows to and from selected countries, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/migrationflows.shtml>。跨境留学生数据来自<http://data.uis.unesco.org/>。

### 专栏3-2 疫情对全球航空客运业务的冲击

自2020年初以来，为控制疫情，越来越多的国家关闭边境并限制国内旅行，全球航空业遭到重创。2020年3月底，航空运输几乎陷入停滞。4月，旅客总数已同比下降92%，国际旅行平均下降了98%，国内旅行平均下降了87%。2020年全年，全球国内客运量下降50%，而国际客运量下降74%。2021年以来，全球航班客运量逐步恢复，根据国际航空运输协会（IATA）的数据，2023年以来国际航班客运量已经恢复到2019年的90%以上。

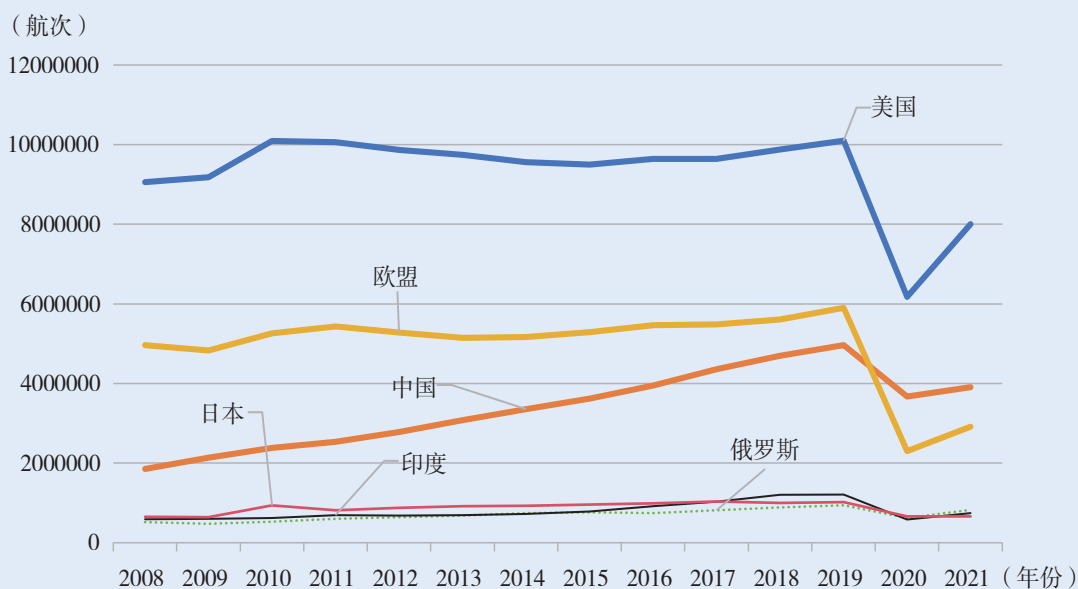


图3.5 国际航班客运量：2008—2021年

资料来源：世界银行数据库。

得益于较好的疫情防控，中国国内航班数量快速恢复，但国际航班数量依然有待加速提升。2023年以来，中国致力于提升国际通航便利化，国际航班量稳步恢复和增加。根据中国民航局的数据，截至2023年6月底，国际客运航班每周达到3368班，通航62个国家，分别恢复至疫情前的44%、86%，预计下半年国际航空客运市场将加快恢复，国际客运航班量有望恢复至疫情前的60%—65%。

## 二 影响世界开放政策指数走向的五大因素

### （一）利益分配不均引发开放政策变数增加

逆全球化思潮的兴起并不意味着经济全球化已经不能实现各国共同收益，而是全球化引发了严重的国内收入分配问题，使得部分民众无法享受全球分工的红利，赞同开放与反对开放的声音此消彼长，进而影响到各国政府的开放政策。如欧洲民粹主义政党扩张，使欧洲部分国家的贸易与投资政策趋向于保守。根据赫克歇尔—俄林模型，国际贸易会改善所有参与国的整体福利，但是稀缺要素的所有者会受损，密集使用稀缺要素的行业也会收缩；根据新贸易理论，产业内贸易能够充分发挥规模经济效应，使参与国均获益，但也会带来部分产业扩张、部分企业被淘汰。理论上的诠释部分印证了世界开放政策指数的趋势变化。经济全球化对世界开放政策的影响，要统筹考虑公平与效率问题，在实施更加积极的开放政策、推进经济全球化的同时，也要采取适当举措平抑对冲相关负面效应。

### （二）南北经济实力格局影响开放政策走向

近几年世界开放政策指数的变化，总体上取决于发达经济体。同时，发展中经济体的影响力在不断上升。以G7和金砖国家为例，无论是GDP还是国际贸易，规模上G7仍然占据优势，但从份额变化上看，近年来均呈现出G7下降、金砖五国上升的趋势（见图3.6、图3.7）。结合世界开放政策指数项下的关税和非关税措施、贸易协定和投资协定等分项指标，个别发达经济体有针对性地提高关税水平，采取各种非关税措施，客观上造成开放政策指数收紧。同时，发展中经济体通过自主开放，主动降低关税水平，同区域内其他经济体签署更加开放包容的贸易投资协定，一定程度上缓解了世界开放政策指数收紧的不利局面。



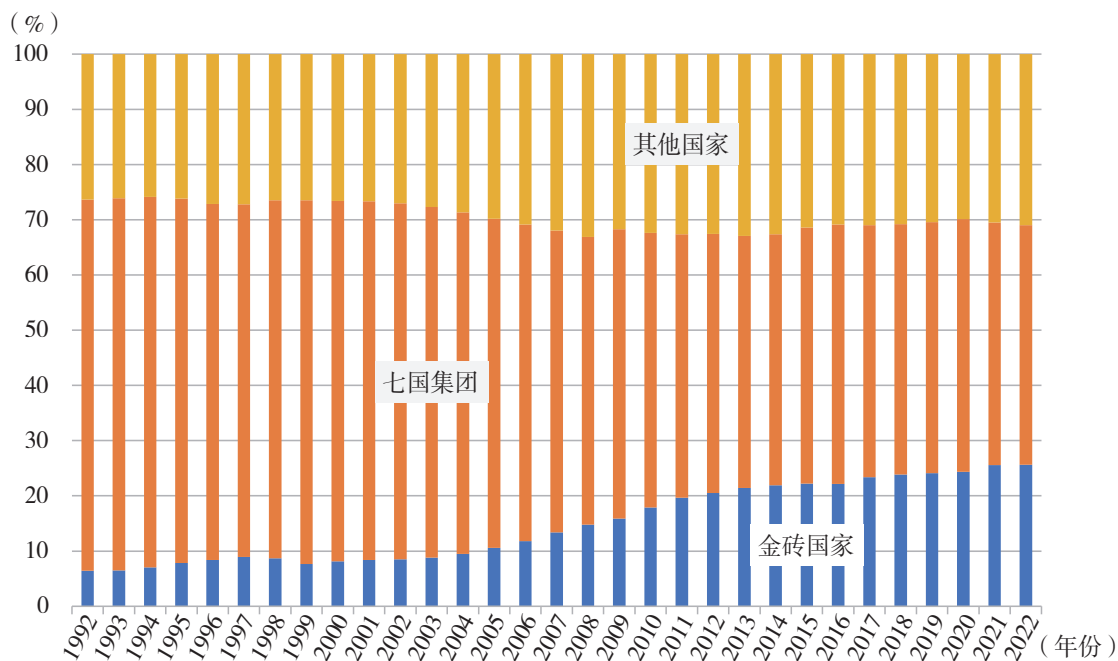


图3.6 在全球GDP中的份额：G7与金砖国家，1992—2022年

资料来源：根据世界银行WDI数据库测算。“其他国家”指世界开放指数样本内的其他经济体。

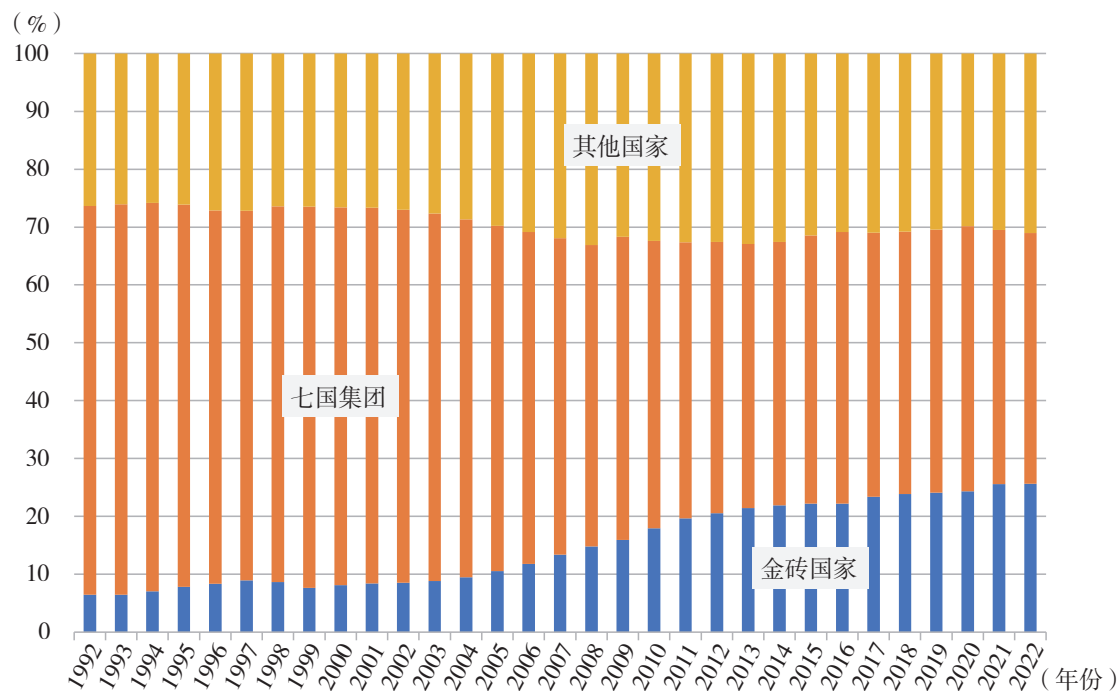


图3.7 在全球贸易中的份额：G7与金砖国家，1992—2022年

资料来源：根据世界银行WDI数据库测算，部分经济体迄今尚未公布2022年数据，故为初步测算值。

### （三）科技进步丰富开放政策内涵

科技进步的影响已覆盖全球开放政策制定全过程，以信息技术为代表的新一轮科技发展，进一步减少了货物、服务、信息等要素流动的阻力，极大地促进了开放绩效，同时也推动了开放政策的调整。近年来，大量新签贸易投资协定都关注电子商务、数字经济、绿色环保、金融服务等议题。科技创新带来的变化，必将对世界开放政策指数及其下设的贸易协定和投资协定指数、签证开放指数、金融开放指数的研究分析，提供更多的实证支撑，成为观察分析研判全球开放政策走势的重要内容。

### （四）多边贸易体制仍对开放政策产生重要影响

长期以来，多边贸易体制是世界贸易自由化、便利化的主渠道。中国始终致力于坚定维护多边贸易体制，全面深入参与世界贸易组织改革谈判。中方提出了世贸组织改革的相关立场文件和建议文件，参与创立了“多方临时上诉仲裁安排”（MPIA），牵头投资便利化协定谈判，推动达成了《渔业补贴协定》，积极推动加强数字经济合作。同时，世贸组织仍然面临一些问题，如协商一致原则、利益诉求多元使多边谈判难以达成，上诉机构瘫痪导致争端解决机制难以约束部分成员的单边保护主义措施等，给开放政策指数带来一定下行压力，对此应予以充分关注。

### （五）短期多重因素叠加冲击全球开放政策

近年来国际经济形势复杂动荡，多次出现“黑天鹅”“灰犀牛”事件，对各国开放政策产生影响，如硅谷银行破产引发金融领域动荡、印度等多个国家实施粮食出口禁令或出口限制措施等。这些短期冲击客观上对全球开放政策产生不利影响。

### 三 推动全球开放政策稳步前行

#### （一）全球开放政策收紧的压力依然存在

IMF 预计，2023 年全球经济增速仅为 3%，其中发达经济体增长 1.5%，新兴经济体增长 4.0%；<sup>①</sup>世界银行预计 2023 年全球经济增速仅为 2.1%，其中发达经济体增长 0.7%，新兴市场和发展中经济体增长 4.0%。<sup>②</sup>在全球经济持续疲软的背景之下，贸易与投资开放也面临较大下行压力。WTO 认为，全球贸易增速在 2022、2023 年持续放缓，未来全球开放的总体趋势依然不容乐观。联合国贸易和发展会议（UNCTAD）指出，近年来各国出台的外资监管和限制性措施显著增加，加强对外国直接投资审查的趋势仍在继续，2023 年国际直接投资将延续 2022 年以来的下行态势。<sup>③</sup>

#### （二）推进重点领域贸易政策开放

一是致力于增强贸易弹性的国际合作。WTO 指出，封闭并不能提高经济体的弹性，应加强国际合作、推动开放与联通，共同应对全球冲击。<sup>④</sup>各国应采取切实措施，促进供应链稳定畅通，提升跨境贸易便利化水平，特别是关键医疗用品、食品和消费品的跨境流动，坚持发挥好多边贸易体制的基础性作用，加强对贸易领域重点议题的国际磋商与合作，提升全球产业链供应链韧性和安全水平。

二是有效规范和减少限制性贸易措施。世界开放政策指数下降，非关税措施大量增加是主要因素。对此，要针对个别发达经济体超出合理范围之外的限制性措施，推动发挥 WTO 等贸易争端解决机制的作用，有效开展贸易政策审

---

<sup>①</sup> IMF, *World Economic Outlook: Near-term Resilience, Persistent Challenges*, Washington, D.C., July 2023.

<sup>②</sup> World Bank, *Global Economic Prospect 2023*, Washington, D.C., June 2023.

<sup>③</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable energy for All*, July 5, 2023.

<sup>④</sup> WTO, *World Trade Report 2021: Re-globalization for a Secure, Inclusive and Sustainable Future*, November 16, 2021.

议，评估负面效应，增强出口管制等贸易限制措施的透明度和规范性，遏制以种种理由行保护主义之实的趋势，维护良好的贸易环境。

三是更加关注数字、绿色等新议题。当前，各国发展越来越关注创新发展、数字经济、智能制造、绿色低碳等议题。贸易政策应在跨境电商、服务贸易、货物贸易绿色标准等新领域加强沟通协调、减少对抗与遏制，为推动全球数字贸易发展、贸易绿色转型等营造健康的发展环境，共同做大数字、绿色贸易的“蛋糕”。

### （三）推动投资政策合理调整

一是应恰当使用投资安全审查制度。据UNCTAD统计，<sup>①</sup>2022年因国家安全而对外国投资进行审查的国家总数达37个，合计占2022年全球外国直接投资存量的68%。要规范投资安全审查，科学界定、正确维护“国家安全”，加强安全议题的国际沟通对话，坚持审慎且必要原则，避免将“安全”泛化和经济议题政治化，扰乱企业跨国经营的合理布局。

#### 专栏3-3 美国与欧盟的投资安全审查制度

美国的投资审查机构为美国外国投资委员会（CFIUS），对涉及美国国家安全风险的投资进行审查，重点关注外国投资企业背景、本国被收购企业特征、交易对美国国家安全造成的影响等。长期以来，CFIUS根据2007年制定的《外商投资与国家安全法案》行使审查权，2018年《外国投资风险审查现代化法案》（简称《现代化法案》）正式通过，外资安全审查制度有了新变化。一是管辖范围扩大。《现代化法案》强调关键基础设施、关键技术、敏感个人数据三大领域的非控制性投资也在管辖之中，即使某项投资未对美国企业形成控制，只要它能够对美国企业产生影响力，或能够获取非公开技术

<sup>①</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2022: International Tax Reform and Sustainable Investment*, June 9, 2022.

信息，均需接受CFIUS的审查。二是对特定国家针对性加强。《现代化法案》新增“特别关注国”概念，并规定美国商务部应定期向国会及CFIUS提交中国对美投资的特别报告。三是强调与盟国的共享与协调。《现代化法案》要求建立与盟国的信息共享机制与协调行动机制，包括与盟国代表定期磋商、向盟国分享审查中的重要信息等措施。

欧盟各国本身具有自己的安全审查制度，且在近年来不断强化。2017年，英国、德国、法国均对原有的安全审查机制进行修订。2019年，欧盟议会首次在整个欧盟层面上通过了《关于建立欧盟外国直接投资审查框架的条例》，该条例于2020年10月正式实施。《条例》建立了联络点和专家组等协调机构，确定了成员国之间的信息通报交流机制及相互评议机制，进而为欧盟成员国的外资安全审查建立了沟通平台。根据《条例》，欧盟成员国在进行安全审查时需要考量两种因素。一是投资领域，主要包括基础设施、高新技术、关键原材料、信息传媒等；二是投资者属性，如外国投资者是否由政府控制或资助、是否参与了影响国家安全或公共秩序的活动等。相对于美国的安全审查制度，欧盟的约束力较弱，各成员国具有最终的决定权。

**二是加快投资协定的变革与调整。**近年来，国际投资规则正面临重大变革。2023年7月，世界贸易组织《投资便利化协定》文本谈判成功结束，MC-12向达成全球首个多边投资协定迈出重要一步；双边投资协定也面临着调整和改革，越来越多的双边协定纳入了高水平投资自由化便利化条款，更加关注东道国在气候变化等方面监管权与投资者保护之间的平衡。联合国国际贸易法委员会正在推动投资者与东道国争端解决机制改革。此外，很多新一代高标准区域经贸协定也纳入了高水平投资规则。

**三是积极适应全球税制改革。**未来几年，国际税收框架将由于税基侵蚀和利润转移（BEPS）项目的实施而发生根本性变化，该项目为二十国集团（G20）委托经合组织（OECD）推进的国际税改项目。UNCTAD认为，支柱二税改会

减少避税性质的跨国投资，改变跨国投资的性质与国际布局。<sup>①</sup>各国应及时评估其对现有投资的影响，调整引资政策，引导跨国公司调整已有税收协定优惠安排，强化涉税风险应对能力。关注数字税、碳关税等议题，加强全球税制协调。

#### （四）排除短期不利因素干扰

应对金融风险、地缘政治、公共卫生安全等因素对全球开放的不利冲击与扰动，应加强政策研判，有效预防和应对“灰犀牛”“黑天鹅”事件；坚持多边主义框架，充分发挥联合国、世界贸易组织等国际组织在全球治理中的作用；同时加强对话协商，增加开放政策的透明度与国际协调性，共同应对全球化中的风险与挑战。

---

<sup>①</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2022: International Tax Reform and Sustainable Investment*, June 9, 2022.