

第二章

世界开放大势

2024年，世界开放政策呈现分化态势。发达经济体开放政策收紧，美国单边主义和保护主义加剧，不仅导致全球贸易体系碎片化，还对多边主义构成严重威胁；欧盟在开放与安全之间谨慎权衡。新兴市场和发展中经济体开放步伐加快，推进区域经贸合作，深化南南合作，推动普惠包容的经济全球化，为全球发展注入新动力。2025年以来，国际贸易冲突显著加剧，全球政治经济格局加速演变。在此关键节点，国际社会必须共同努力，坚定维护多边贸易体制，以平等对话、互利合作解决经贸分歧，全力拓展数字、绿色、服务等新兴领域合作，共同构建更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的全球经贸新格局。

一 近年来全球开放趋势

2024年以来，地缘冲突升级、单边主义和保护主义抬头，扭转了世界开放政策指数的回升态势，开放政策再次拖累总体开放水平。根据世界开放指数的二级指标测算，2024年，世界开放政策指数同比下降0.3%，但世界开放绩效指数同比上升3.24%（见图2.1）。

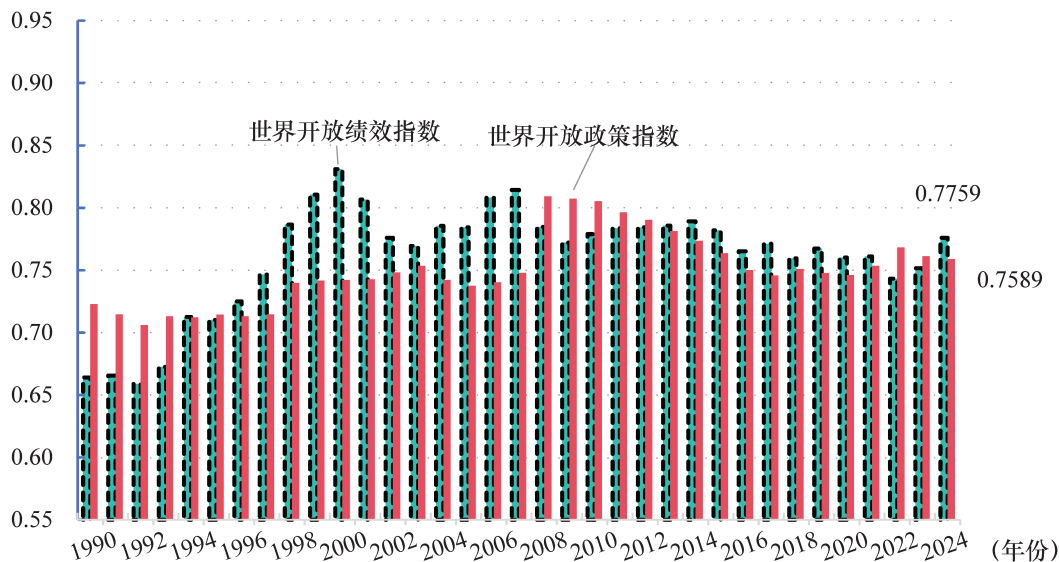


图2.1 世界开放政策和绩效指数：1990—2024年

资料来源：根据世界开放指数测算。

（一）全球贸易开放波折与摩擦不断

全球新增歧视性贸易政策数量仍显著高于自由化贸易政策，但有所改善。根据全球贸易预警（Global Trade Alert）数据，2024年新增歧视性贸易政策2215项，同比下降4.5%；新增自由化贸易政策785项，同比上升32.4%（见图2.2）。

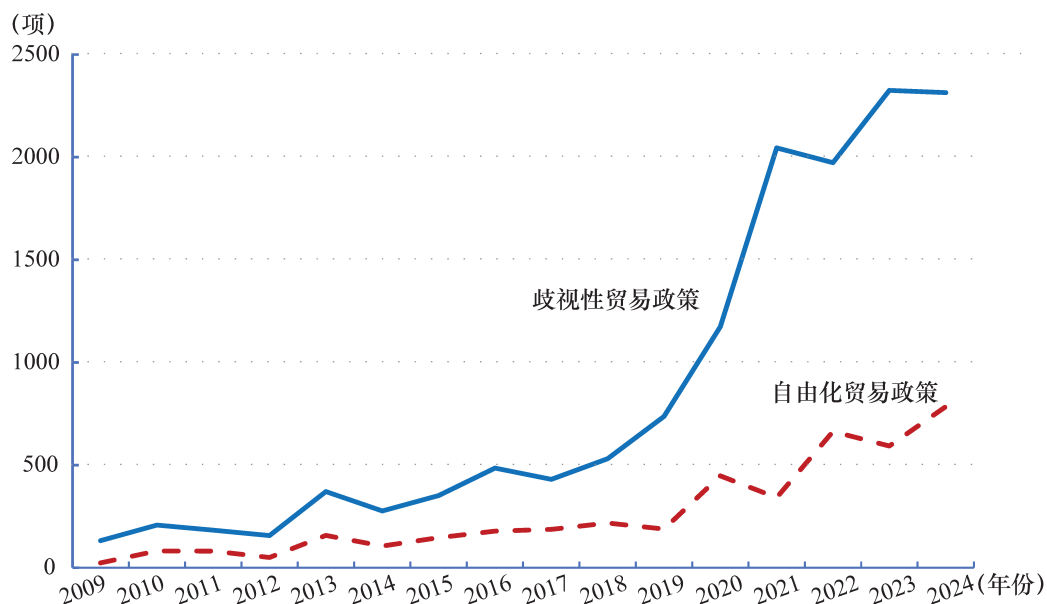


图2.2 新增贸易干预政策数量：全球，2009—2024年

资料来源：全球贸易预警（Global Trade Alert）数据。

同时，各国继续降低最惠国关税和普通关税税率。随着《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等大型贸易协定的关税削减逐步生效、原产地规则利用率逐步上升，各国实际关税税率也逐步下降。

总的来看，2023—2024年，全球贸易开放政策趋宽松。但2025年以来，美国采取更具单边色彩的极端关税措施，对墨西哥、加拿大、中国加征芬太尼关税，对全球各国加征“对等关税”；以“国家安全”名义，对钢铝、铜、汽车及其零部件等行业加征额外关税；威胁对自俄罗斯进口产品的第三国加征高达100%的二级关税。这些举措将极大拖累贸易政策开放水平，冲击全球经贸秩序，加深逆全球化趋势。

（二）全球投资开放政策在分化中前行

根据联合国贸发会议（UNCTAD）数据，2024年，全球新增跨境投资促进类措施达135项，同比增长1.8%，为历年来最高值；新出台跨境投资限制类措施同比下降9.3%至39项，限制类措施同促进类措施之比为28.9%，同比下降8.8个百分点（见图2.3）。

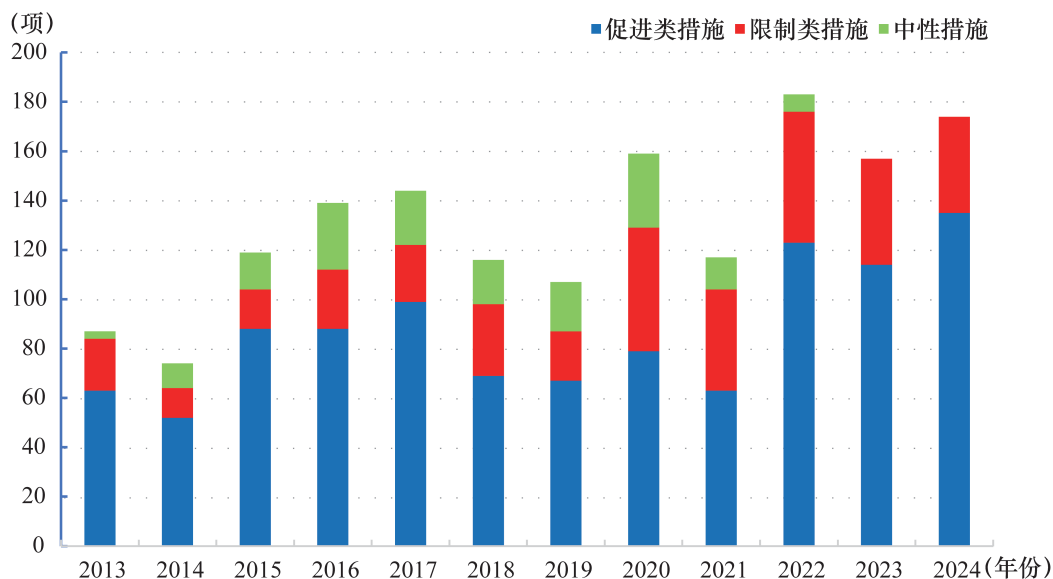


图2.3 新增跨境投资干预措施数量：全球，2013—2024年

资料来源：UNCTAD, *World Investment Report 2025: International Investment in the Digital Economy*, Geneva, June 19, 2025。

发达经济体与发展中经济体投资开放政策显著分化。一方面，主要发达经济体出于国家安全和维持国际竞争力的考量，显著加强了对外国投资的审查和限制，尤其是对特定国家和关键领域。另一方面，新兴市场和发展中经济体则继续推行投资便利化措施，放宽外资准入限制，在半导体、汽车、航空航天等领域加大力度吸引外资，承接跨境产业链转移（详情可见本报告第六章）。

（三）不同类别跨境人员流动政策差异明显

短期跨境人员流动便利化举措得到加强。根据联合国旅游组织发布的《世界旅游业晴雨表》，近年来全球游客人数持续复苏，2024年已经基本恢复到新冠疫情之前的水平。推动全球游客流量复苏的主要原因在于，一是部分国家主动推动护照便利化，如中国持续推动单边开放，扩大免签国家范围，新增K字签证以提升青年科技人才入境便利化；二是数字化等新技术的应用提升了出入境便利度，如英国推广电子签证eVisa、欧盟推行电子出入境系统EES等。联合国旅游组织数据显示，全球需要办理传统签证出行的人口比例由2018年的59%下降至2023年的47%。

长期跨境人员流动政策则呈收紧态势。对于长期跨境流动人员，如移民、难民等，IMF《世界经济展望2025》指出，虽然合法移民数量持续提升，但发达国家的移民政策收紧，主要移民目的国对移民的接受度持续下降。

二 全球开放的动态变化

近年来，全球开放中的推力与阻力相互角逐，呈现三方面特征。一是开放国别上，各经济体开放政策日益分化，南南合作继续推动全球开放。根据世界开放指数，2024年发达国家的开放指数普遍下降，发展中国家的开放指数持续上升。二是开放方式上，区域贸易协定的扩容与升级成为推动全球开放的主要形式之一。根据世界开放指数的分项指标，贸易协定指数与投资协定指数是拉

升世界开放政策指数的主要力量。三是开放领域上，数字、绿色、服务开放是近年来全球开放的新热点与新业态。

（一）从开放国别看，全球分化中南南合作深化

各方对国际经贸规则的主张呈现显著分歧，增大了世界经济的不确定性。

一方面，一些发达国家经济开放政策日益偏向保护主义。美国单边主义和保护主义政策不断加码，对全球开放造成严重负面影响，破坏了多边贸易规则，进一步扰动了全球产业链供应链配置（见图2.4）。欧盟仍支持全球化和多边主义，对参与更广泛的区域贸易协定持积极态度，但更加强调经济安全与自主性。详细分析见本报告第四章等。

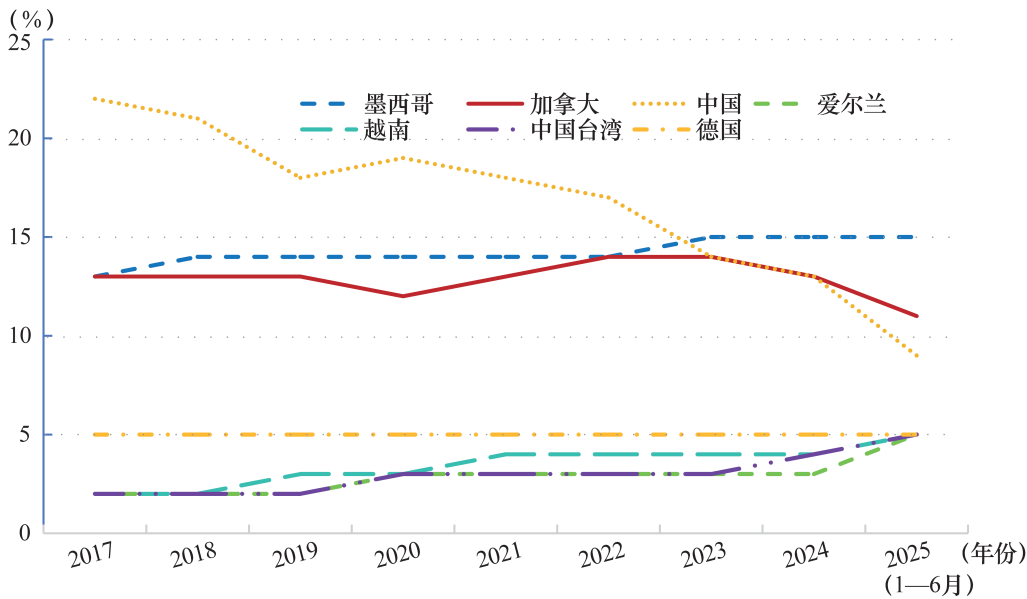


图2.4 美国进口主要来源地份额：2017年1月—2025年6月

资料来源：根据美国人口调查局（United States Census Bureau）数据测算。

另一方面，广大发展中国家普遍支持经济全球化，希望通过国际贸易与分工获得市场、资本、技术等要素，助力本国发展。近年来，南南合作取得瞩目成就，成为全球开放中最为活跃的亮点之一。联合国开发计划署的报告指出，2023年，南南贸易已经占到发展中国家出口总额的一半以上，发展中国家之间

的投资也迅速提升。

——发展中国家主导的国际组织扩张。2023年，金砖国家开始扩容，截至2025年，共有11个正式成员国和10个伙伴国，涵盖了全球主要的发展中大国。

——呼吁基于规则的多边贸易秩序。东盟经济部长会议2025年4月重申，支持以WTO为核心的多边贸易体系。东盟与中日韩（10+3）财长和央行行长会议2025年5月声明，致力于自由和开放的多边贸易体制。

——合作领域持续拓展。既包含发展援助、粮食安全等传统领域，又包含数字基础设施、人工智能、数字货币等开放前沿热点领域。

——区域内合作不断加深。发展中国家的经贸往来持续增加，相互依赖日益提高。2025年1—7月中国与东盟贸易同比增长9.4%，其中，中国对东盟出口同比增长14.8%，越南、马来西亚、泰国等东盟成员国在中国出口中的份额显著提升（见图2.5）。

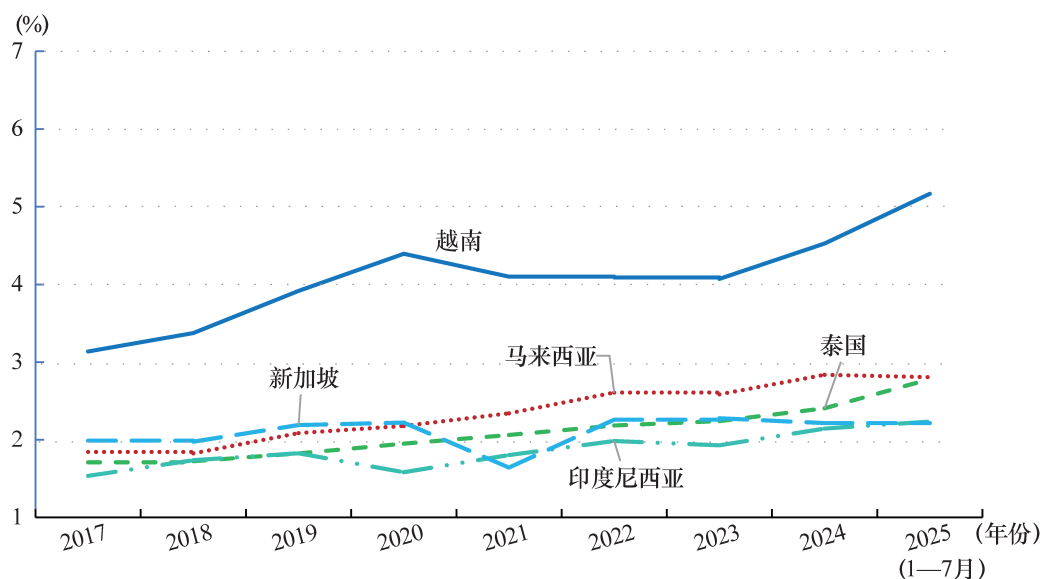


图2.5 中国对东盟主要出口目的地份额：2017年1月—2025年7月

资料来源：根据中国海关数据测算。

（二）从开放方式看，区域经贸协定扩容升级

近年来，区域贸易协定与投资协定仍然是推动区域一体化和经济全球化的

重要力量，区域经贸合作更加紧密，弥补了多边贸易体系遭遇挑战时全球化动力不足的问题。

2024年12月15日，英国正式加入CPTPP，成为其第12个成员国，这是英国“脱欧”之后所达成的最大贸易协定。如果说“脱欧”是逆全球化的典型事件，那么英国加入CPTPP也可看作对全球化进程具有象征意义的重要事件，证明在与欧盟相互开放受挫之后，英国仍然积极向亚太地区谋求经贸关系的深化。

2025年，中国与东盟十国完成中国—东盟自贸区3.0版谈判，在数字经济、绿色经济、供应链等章节进行升级，加强标准与规则的互融互通。

欧盟与新西兰签署自贸协定，纳入性别平等、化石燃料补贴改革等条款，并首次在欧盟签订的自贸协定中纳入对《巴黎协定》和国际劳工组织（ILO）核心标准“可制裁性”的承诺。

（三）从开放领域看，数字化绿色化服务化突出

近年来，传统开放领域的发展相对缓慢，数字经济、绿色经济和服务贸易为全球开放提供了新引擎。

数字经济方面，根据《全球数字贸易发展报告2024》，2021—2023年，全球数字贸易额从6.02万亿美元上升至7.13万亿美元，年均增速达8.8%，占国际贸易的份额从19.6%上升至22.5%。数字经济的发展既赋能开放绩效，推动跨境电商、海外仓等新业态发展，电子签证、数字游民签证等促进人员和知识的流动；又赋能开放政策，各国主动拥抱数字经济协定，或升级传统贸易协定中“电子商务”“数字贸易”的章节。2024年12月，历经5年多谈判，中国、欧盟、澳大利亚等71个成员在WTO确认达成《电子商务协定》，这是WTO批准的第一套全面的电子商务规则，将成为WTO成员之间制定数字贸易国际规则的基础，惠及参与数字贸易的消费者和企业，特别是中小企业。

绿色经济方面，各国出台鼓励清洁能源和绿色产业的优惠措施，吸引全球资金发展本国绿色产业；绿色金融为各国资金共融提供更大便利；新能源产品还成为国际贸易发展的新动力。详细分析见本报告第九章。

服务贸易方面，WTO《关于完成服务贸易国内规制谈判的宣言》于2024年正式生效。各国积极推动服务贸易开放，例如，中国于2024年发布跨境服务贸易负面清单，服务贸易管理体制由正面清单转为负面清单，进一步放宽了服务贸易的开放范围（见专栏2.1）。在服务贸易政策开放的推动下，金融、医疗、数字、文化等领域的贸易迅速增长，使服务贸易近年来的增速普遍高于货物贸易。

专栏2.1 跨境服务贸易开放中的负面清单模式

在服务贸易的国际规则中，正面清单和负面清单是两种根本性的市场准入与国民待遇承诺模式。正面清单模式，指缔约方仅在其具体承诺表中明确列出的领域承担市场准入和国民待遇的义务，对于未列入清单的领域则无开放义务。负面清单模式，指缔约方承诺其所有服务领域均对外开放，承担全面的市场准入和国民待遇义务，除了在其不符措施列表中明确列出并保留的特定例外、限制或资格要求。

WTO的《服务贸易总协定》（GATS）对服务贸易市场开放义务采取了正面清单模式。在《国际服务贸易协定》（TiSA）谈判中，欧盟主张采用正面清单，以与GATS框架兼容，方便其他WTO成员加入；美国则主张采用负面清单。

近年来，CPTPP等高标准经贸协定普遍采取负面清单。RCEP也规定成员国应以负面清单模式开放服务贸易，中国等8个成员国应在协议生效6年内转化为负面清单模式，目前正在积极推动负面清单建设。例如，2024年中国发布《跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2024年版）》和《自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施（负面清单）（2024年版）》，在全国建立了跨境服务贸易负面清单管理制度和梯度开放体系，在自贸试验区和海南自贸港主动扩大服务市场开放，在与尼加拉瓜、新加坡贸易协定中率先落地负面清单。2025年，中国与韩国、新西兰就自贸协定中的负面清单条款展开谈判。

三 进一步推动全球共同开放

2025年以来，全球贸易摩擦升级，对经济全球化构成严峻挑战。在此背景下，国际社会亟须坚守多边主义框架，管控分歧、拓展合作领域，通过平等协商共同促进全球开放新格局的形成。

（一）支持多边贸易体制，维护全球经贸秩序

支持以WTO规则为基础，决策基于协商一致、开放、透明、公平、包容、平等、非歧视的多边贸易体制。在遵守WTO基本原则的条件下，推动WTO改革，增强其有效性。反对违反WTO规则和原则的贸易措施，维护发展中国家特别是最不发达国家利益。加强全球产业链供应链合作，提升全球产业链供应链韧性，推动形成开放、包容、稳定、有韧性、多元化的产业链供应链。

（二）拓展合作领域，深化互利共赢

经济全球化仍然能够促进全球各国的福祉，实现“帕累托改进”。各国应继续推动经济全球化进程，深化务实合作，扩大利益融合。继续深化基础设施、农业粮食、能源矿产等传统领域合作，同时积极拓展清洁能源、数字经济、人工智能等新兴领域合作。发展更加多元化的合作伙伴，在新领域、新业态寻找利益交汇点，不断推动规则与模式的升级。

（三）平等对话协商，务实解决分歧

当今世界，各国普遍面临对话与对抗、共赢与零和的抉择。应该始终尊重各国的合理关切，以互利共赢、平等自愿的原则发展经贸关系，避免脱钩断链、霸凌胁迫，了解和兼顾各方面利益诉求，维护国际社会共同利益。应限制冲突范围，妥善处理经贸分歧。针对极端的贸易措施，应采取必要手段引导冲突各方回到谈判桌，争取缓冲期，防止矛盾冲突的扩大化。