



Policy Brief No. 201520

September 29, 2015

苏庆义

mathe\_sqy@163.com

## 十问深层次开放

### ——兼谈上海自由贸易试验区成立两周年<sup>①</sup>

2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸区”）正式成立。党中央和国务院决定设立上海自贸区的主要目的是对新一轮改革和开放的措施进行先行先试和摸索，这符合我国改革开放一贯的推进步骤，即先放开局部、在局部进行试验，然后总结经验教训，继而推广到全国。在国家内部改革进入深水区和外部经贸投资规则进入重塑期的双重压力下，上海自贸区设立的意义不亚于1979年我国第一批经济特区的建立。

选择上海作为先行先试的排头兵，我们认为至少有如下原因。由于我国后续的改革开放是建立在已经进入中等收入水平国家的基础上，因此有必要选择经济发展水平较高的地区作为试点。这一方面因为经济水平较高的地区更容易甩掉经济发展的包袱进行制度方面的创新，另一方面又可以减少改革开放的风险。毕竟，经济发达地区拥有更好的制度基础、管理人才、开放意识等。而最终定格上海，则因为一方面上海的位置天然地有利于面向亚太地区，另一方面上海市政府争取制度创新的积极性最高。事实上，在对外开放方面，我国有在沿海地区先放开口子的传统，从最初的广东、福建到后来的上海、天津。

在上海自贸区正式成立一年多之后，党中央和国务院又做出扩大上海自贸区试验范围以及将天津、福建、广东设为新的自贸区的决定。上海自贸区相比津闽粤三大自贸区的优势依然是面向亚太。实际上，四大自贸区均是在依托原有特殊区块的基础上建立的，均有相当好的开放基础和经验。上海依托的是浦东新区，天津是滨海新区，福建是厦门经济特区，广东是深圳特区。但是，上海相比其他三大自贸区依然有自己独特的优势。改革开放以来，虽然我国的外贸已经面向全球，和欧美等发达国家的贸易额位居前两位，但是从投资和生产来看，

<sup>①</sup> 苏庆义，中国社科院世界经济与政治研究所副研究员。



依然没有突破东亚范围，即我国依托的是东亚生产网络。而从地理位置来看，天津、福建、广东等地依然受限于东亚区域内的合作。只有上海能突破东亚，使我国在生产和投资尤其是吸引外资方面，突破大部分外资来源于港澳台和东亚的限制，吸引到来自欧美的投资。

由于上海自贸区设立的时间最早，其在制度创新方面确实走在了前列。上海自贸区在四个大的方面如贸易、投资、金融、政府管理等进行了各类制度创新。典型的如实行对外资的负面清单管理制度。上海自贸区最先推出了针对外资的负面清单，随后又进行了优化缩减，目前推行到四大自贸区的负面清单条目已缩减到 122 项。这将为中美双边投资协定谈判提供重要试验价值。而今年新建立的津闽粤三大自贸区尚未推出自己的负面清单。

在过去的两年中，虽然上海自贸区在诸多制度创新方面作出努力并取得相当成效，但仍有许多需要解答或讨论的问题。在其成立两周年之际，我们在看到成绩的同时，更需反思走过的试验之路以及未来的前景。而这种反思不只是对上海自贸区，更多是对开放与改革的思考。为此，我们拟超越仅讨论上海自贸区的范围，提出如下涉及对外开放与自贸区建设的十大问题，供抛砖引玉之用。

### 一问：我国更深层次的开放是否具有紧迫性？

总结起来，我国的对外开放有三次标志性的事件，即三次深层次的开放。1978 年是改革开放的起始点，毫无疑问是第一次标志性事件，在随后进行的外贸体制改革使得我国开始融入世界经济，外资也开始进入相关产业。1992 年邓小平同志南巡讲话是第二次标志性事件，对外开放的力度进一步加大。在此阶段，经常账户实现可自由兑换；改革开放的信号再一次明确，外资开始大规模涌入。2001 年我国加入世界贸易组织（WTO）是第三次标志性事件。由于前两个阶段打下的基础，这一阶段的贸易自由化彻底将我国外贸的潜力释放出来。从时间间隔来讲，第一二次开放的时间间隔是 14 年，第二三次的间隔是 9 年。如今距我国加入 WTO 已经 14 年，迫切需要新的更深度的开放。即从时间间隔来讲，下一阶段的开放确实很紧迫。

### 二问：下一轮深层次开放与前三次有何不同？

前三次是在新中国成立 29 年基础上的改革开放，而下一轮是在改革开放 30 余年基础上的再改革和开放。原有的改革开放是在计划经济基础上探索如何发展经济。在计划经济基础



上持续地发展经济，在世界范围内都缺乏相关经验，更多是一种摸索，探索如何突破原有的计划经济体制。我国的渐进式市场化道路才有被称为“中国模式”的说法。但是，目前我国经济水平已达中等收入阶段，市场化水平也很高，往后的改革开放意味着如何突破我国前30余年已经形成的各种国内制度和开放体制。由于经过多年，已经形成各种阻碍改革的利益群体，所以才显艰难。唯一幸运的是，我国的深层次开放实际上是要形成目前发达经济体已有的制度，所以有更多的国际经验可借鉴。

### 三问：我国是否面临更深层次开放的机遇期？

从外部条件来看，我国确实面临难得的机遇期。当前正处于国际经贸投资规则重塑期，而我国的经济实力表明已经有能力参与规则制定；且为了维护自身的经济实力，也有必要参与规则制定。从贸易规则来看，美国正在着力推进两洋贸易协定谈判（TPP和TTIP），我国也在抓紧布局高标准自贸区网络。对于投资规则而言，我国正在进行的中美双边投资协定谈判将为取得全球层面投资规则制定的话语权打下基础。而且，全球金融危机后，全球贸易增长低迷，为我国更深层次开放创造了机遇期。金融危机以来，全球贸易增速较危机前下降多达5个百分点，未来几年也难有起色。在这种情况下，我国不需要为自身的出口低迷而担心，因为即使出口增速很低，份额也在增加。这有利于甩掉传统的以量取胜的包袱，进行“质”的提升，如经贸规则创新、结构转型等。

### 四问：如何处理开放进程快慢与风险的关系？

对外开放带来的收益无需多言，也是经济学者们普遍研究的问题。但是，无论是经济学者还是社会各界往往忽视开放引致的福利损失，比较典型的是各种风险，其结果是国内经济的波动。已有研究表明，开放会引致国内生产总值（GDP）的波动。由于深层次开放的紧迫性以及难得的外部机遇期，我国需要加快开放进程，但是这也可能带来较大的风险。而如果迫于风险压力而放慢开放进程，则有可能错失发展机遇。因此，需要在开放速度与风险规避二者之间取得平衡。但是在现阶段，绝不能因为害怕风险而放慢开放脚步。对于风险而言，一是应有提前预案，二是通过在某些区域先行先试、将风险控制一定范围内。因此，设立自贸试验区是一件顺理成章的事情。

### 五问：自贸区试验是否具有全局性？



自贸区要做包括贸易监管制度创新、投资管理制度创新、金融制度创新、政府管理制度创新等在内的一系列制度创新试验。那么，有哪些制度创新可以推广以及能在多大程度上推广到全国层面？我国地域广阔且区域发展不平衡较为严重，各区域对新制度的接受以及适应能力不尽相同。因此，即便自贸区内的制度创新试验成功，在全国推广时也应该有所区分。比如，贸易监管、投资管理、政府管理等方面的问题具有普遍性，是需要在全国层面解决的，这方面的制度创新就可以适时全面铺开。但是对外资进入领域的限制，即负面清单管理试验则需要考虑到区域发展不平衡。即便四大自贸区在负面清单管理方面进行了一定的试验并获得成功，但是由于自贸区地域范围较小，许多领域即便放开也不会有外资进入的条件，即“明放实不放”，在将负面清单推广到国家层面时也需要慎之又慎。

#### 六问：是否有必要设立新的自贸区？

今年上半年，天津、福建、广东三大自贸区正式成立。目前，相关部门对设立新的自贸区持非常谨慎的态度。由于现在的四大自贸区都是经济最为发达的省份（直辖市），因此，其制度创新并不一定适应于经济较为落后的中部地区尤其是西部地区。这意味着四大自贸区内进行的制度试验并不一定都能推广到国家层面。虽然目前已经在内陆地区如四川、重庆、兰州、陕西、云南等地设立了国家级新区，也承担一部分制度创新的功能，但是新区更多是政策洼地，是以政策洼地促进当地经济更快发展。我们认为，还是应该考虑选择内陆较为合适的地区设立新的自贸区。新设的数量不在多，实际上典型的一个就已足够，是为了补充四大自贸区相关试验，是对四大自贸区试验的试验。

#### 七问：自贸区之间的关系是竞争还是互补？

毫无疑问，各自自贸区之间的关系首先是竞争关系。自贸区依托各个地方政府，地方政府之间存在天然的竞争关系。有竞争是好事，能对各自自贸区发展起到一定的激励作用。但是如果只有四个自贸区，显然竞争强度是有限的。这也是应该增加新的自贸区的原因之一。正是因为有了竞争关系，除了做一些相同的制度创新，各自自贸区才会想办法做出不同于其他自贸区的制度创新，即走差异化竞争之路。也就是说，竞争会导致互补的结果。从国家层面来讲，互补是需要的。除了上海自贸区，天津自贸区定位于京津冀一体化，福建自贸区定位于发展与台湾地区的关系，广东自贸区定位于粤港澳合作。但这仅仅是功能的差异和互补，并不是各自制度创新的互补。欲使各自自贸区真正做到良性竞争，还需要它们真正做到制度创新，从



而导致互补的结果。

#### 八问：如何打破利益集团的藩篱？

新一轮深层次开放本身就是改革的一部分，改革必然触动一部分群体的固有利益。改革进入深水区本身就意味着要触动一些人的利益，所以很难进行。国家层面难以推行改革，也是因为这种阻力的强大。设立自贸区，是希望充分利用地方政府的积极性以及触动利益相对较小的优势，实现以开放促改革。但是，对相关利益群体的影响并没有消失。比如某些行业由于要受到放宽外资准入增加竞争而受损，某些部门由于要下放审批权或者干脆去掉审批权而心有不甘，执意阻挠。因此，必须设计某种机制，使得自贸区试验尽可能不受部门利益的影响。我们认为，应进一步将试验的权力下放给地方，以便最大程度避免各利益群体的影响。

#### 九问：如何设计出使地方政府具有制度创新动力的激励机制？

这是最重要也是最难回答的问题之一。政策支持能带来实实在在的好处，而制度创新则具有相当的难度。从以往的经济特区到现在的国家级新区，主要是通过给予一定的政策优惠来快速地促进当地的经济发展。但是，因为目前的内外环境以及改革的重任，必须通过设立自贸区来进行国内制度的创新以促进自身改革、对接国外制度。政策洼地和制度创新的最重要区别是激励的不同。如果是政策洼地，则短期内能快速促进当地经济发展，地方政府很有动力去争取相应的政策。但是制度创新具有正外部性，而且对经济发展的促进作用具有长期性，短期内可能显现不出来，并且具有一定的风险。上述特征都表明，在制度创新方面，如果没有合适的激励机制，只能依靠地方政府的自觉性。很显然，这并不可靠。因此，当务之急是设计出一套能激励地方政府进行制度创新的激励机制。对于正外部性，解决的方案可能是，将试验上升到国家层面，消化正外部性，即经常委派中央官员到地方检查自贸区工作进展；对于地方政府在制度创新方面的成功，以后一旦推广到全国，则对于相关官员相应的提拔。对于制度创新带来的风险，则只要风险最终可控、不扩散，则不予追究，使地方官员甩掉负责任的包袱。

#### 十问：改革开放的春天会再次到来吗？

最近朋友圈上流传一句话，1980年代是春天，1990年代是夏天，21世纪头10年是秋天，现在是冬天。这个比喻恰到好处地说明了我们所经历改革开放的历史，以及现在的状态。改



改革开放的边际难度在增加，边际风险也在增加，但是边际收益可能并没有增加。我们都渴望春天，就像《春天的故事》那首歌所吟唱的。目前的开放比任何时代都更多蕴含了改革意蕴，因而也更加有难度。中央决定成立自贸区，目的也是希望能找到某个突破口。但是，正如前面所提出的问题，有许多难题需要思考和解决。改革开放的事业只有在讨论和凝聚共识中往前推进。而改革开放的春天能否再次到来，关键在于自贸区这一步棋走得如何。

从最初设立的经济特区，到后来的经济技术开发区、国家级新区、保税区等，直至最近设立自由贸易试验区，无一不是特定历史阶段下党中央和国务院设立的有关改革开放的先行区。这些先行区直接面对的是外资和贸易，但真正改变的是我国内部的各项制度性措施，即以开放的名义行改革之实，又以改革促进更大的开放，在开放中发展起自身的经济。

我国加入WTO时的各项承诺已履行，相应的制度改革也已完成，WTO带来的各项短期促进作用接近尾声。新一轮经贸规则是大势所趋，只是时间早晚的事。而全球层面的国际投资规则尚未启动，与美国进行的双边投资协定则为我国及早参与投资规则制定提供了某种契机。前几轮深层次开放都是我国为适应外部世界而作出的被动性的改变，源于其利大于弊的战略判断。今天的自贸区试验则是我国第一次主动地出击，在外部世界尚未构成相应的约束时及早地参与进去。在上海自贸区成立两周年之际，我们的问题与思考是关于开放，更关乎改革。因此是，未完待续。

**IGI 简介：**国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

**声明：**本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep\_ite，名称：IWEP 国际经济贸易研究）

