

DOI:10.19639/j.cnki.issn1003-5230.2018.0060

中国对外开放与对外贸易制度的变迁

杨艳红 卢现祥

(中南财经政法大学 经济学院,湖北 武汉 430073)

摘要:改革开放40年是我国对外贸易制度变迁的40年。我国对外开放从政策性开放走向有选择的制度性开放,再到全面制度性开放,我国对外贸易制度也跟随对外开放的步伐,由数量控制型制度走向规制型制度,再到中性开放型制度阶段。以开放促发展、不断转变政府职能、持续推行经济市场化和贸易自由化、坚持国际化、法制化方向改革对外贸易制度是我国对外开放及对外贸易制度改革的成功经验。目前我国进入到完善中性开放型贸易制度阶段,还应加快转变政府职能、推进国内统一市场和法制化建设,营造良好的竞争秩序和营商环境,以及积极应对中美贸易摩擦。

关键词:外贸制度;贸易自由化;中性开放型贸易制度;贸易摩擦;制度性开放

中图分类号:F712.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2018)05-0012-09

改革开放40年是我国对外贸易制度变迁的40年,对外贸易制度改革为我国外贸可持续发展提供了强有力的制度保障。我国经济从封闭走向全方位开放,对外贸易制度从数量控制型走向全面开放型,我国也由一个经济落后国变为世界第二大经济体、最大货物贸易国、第二大吸引外资国、第三大对外投资国、最大外汇储备国^①。本文从对外开放与对外贸易两个层面总结我国对外贸易制度变迁的进展、内在动力及未来的展望。

一、从政策性开放与数量控制型对外贸易制度转向有选择的制度性开放与规制型对外贸易制度

1.从政策性开放到有选择的制度性开放。1978年12月中共十一届三中全会召开,开启了中国改革开放与现代化进程。对外开放是我国经济建设中的一项新事物,中央决定利用东南沿海的有利条件先行先试,积累经验。这种通过一系列开放政策来促进对外开放的渐进式推进模式,被称为“政策性开放”。随后,对外开放的范围和领域不断扩大,沿着“经济特区→沿海开放城市→沿海经济开放区→沿江经济区→内地中心城市→沿边地区”次序不断扩大。1980年我国正式设立深圳、珠海、汕头和厦门等4个经济特区;1984年开放上海、青岛、天津、大连等14个沿海城市;1985年将长江三角洲、珠江三角洲、闽东南三角地区和环渤海地区开辟为沿海经济开放区;1987年又批准威海为第15个沿海开放城市、批准海南建省并成为第五个经济特区;1990年上海浦东获得批准开放,比照实行经济特区和经济技术开发区的有关政策;1992年国家又先后开放了芜湖、九江、岳阳、武汉、重庆等5个内陆城

收稿日期:2018-07-30

作者简介:杨艳红(1972—),女,安徽岳西人,中南财经政法大学经济学院副教授;

卢现祥(1960—),男,江苏宜兴人,中南财经政法大学经济学院教授,博士生导师。

市、13个沿边城市和18个内陆省会与区首府城市,享受沿海开放城市的优惠政策。至此,中国全方位、多层次、宽领域的对外开放格局已基本形成。政策性开放具有以下显著特征:一是政策性开放不触动封闭的计划经济体制;二是开放政策的不平衡和渐进性;三是对外开放与对内约束共存;四是政策易变^[1]。由此可见,从政策性开放到有选择的制度性开放是一种必然选择。

我国对外开放制度变迁是有阶段性特征的,并且与国内经济体制改革相互联系。1994年我国进入到一个整体推进经济体制改革的新阶段,我国的对外开放也开始进入全面加速推进的时期,“对外开放也从靠政策激励逐渐转向依靠完善的法制、高效的管理、优越的投资环境和广阔的市场前景来引导和规范”^[2]。这时期的对外开放开始从政策试点转向制度建设,对外开放的广度与深度大幅提高,本文称之为制度性开放^②。这时的对外开放政策出现了新的特点,主要表现为对外资的政策由管理型开放转向全面鼓励开放,同时各级政府也纷纷采取种种措施推动外贸出口^[3],这种出口导向型开放又被称为有选择的制度性开放。这时期的开放又可分为两个阶段:加入世界贸易组织(WTO)前的准备阶段(1994~2001年)和融入WTO阶段(2002~2012年)。

从加入WTO前的准备阶段(1994~2001年)来看,党的十四届三中全会决定建立社会主义市场经济体制后,我国在财税体制、金融体制、外汇管理体制等方面进行了一系列的改革。我国迎来了开放的新时期,这时期开放呈现以下特点:

一是大力招商引资,积极参与国际分工。20世纪90年代中期,中国开始逐步对外商投资企业实施国民待遇,扩大对外资企业的市场准入,开放原来禁入的商业等服务领域,进一步开放金融领域和国内市场,促进了外商直接投资的大幅度增长。20世纪90年代中期以后,外商投资企业已发展成我国经济中的一支重要力量。外商投资企业的出口占我国总出口的比重不断上升,到2001年达50%以上^③。

二是出口鼓励措施促进了对外贸易快速增长,并一直保持贸易顺差。1994年起贸易差额由负转正,且不断上升,到1998年贸易顺差达434.7亿美元^④。

三是对外开放的重点转向产业开放,并扩大服务贸易领域开放。1994年我国制定了《90年代国家产业政策纲要》,这是我国出台的首个产业政策,推动各地积极引导外商投资于基础设施、基础工业、高新技术产业、出口创汇型产业。自1997年起,我国逐步扩大服务贸易领域的对外开放。2000年前后,我国进一步放宽对外商投资的限制,允许外商在商贸、运输、教育、金融、电信、中介机构等服务领域的投资,简化审批手续。

四是开始实施“走出去”战略。1978~1998年的对外开放是“引进来”,1999年开始提出并实施“走出去”战略。与此同时,开始重视对外开放兼顾区域平衡。

从融入WTO阶段(2002~2012年)来看,2001年12月11日我国正式加入WTO,我国对外开放也变为在WTO制度框架下的开放。我国在享受多边贸易自由化的同时,也要按WTO的非歧视、透明度、公平竞争、可预见性等原则,不断推动贸易、投资等领域的自由化。在WTO贸易规则约束下,我国对外开放被写成法律文本而加以固定下来,而且WTO还设置了相应的机制和机构负责监督和执行,从而在制度上保证了对外开放的稳定发展。入世后,我国逐步取消不符合WTO规定的优惠政策,加快清理和完善我国政府的经济管理文件,主要运用法律、制度来规范对外开放。不过,我国总体上实行的是鼓励出口、限制进口的政策方针,特别是出口退税、优惠引资等。这一时期的对外开放呈现以下特点:

一是货物贸易高速增长,贸易不平衡加剧。2001年贸易顺差为225.5亿美元,2005年突破1000亿美元,两年后突破2000亿美元,到2008年接近3000亿美元。因国际金融危机的影响贸易顺差2009年有所下降,到2012年又恢复增长,达2311亿美元^⑤。

二是把“引进来”和“走出去”相结合,外商投资规模不断扩大,对外投资增长加快。2012年我国成为第三大投资国,对外投资已遍及全世界200多个国家和地区。

三是服务业成为我国对外开放的重点。2002年新修订的《外商投资产业指导目录》,鼓励类增加了76条,限制类减少了37条,大幅扩大了服务业开放。2012年我国服务贸易总额仅次于美国、德国,居世界第三位。服务贸易逆差也不断上升,由2001年的59.3亿美元增加到2012年的897.5亿美元^⑥。

四是我国对外贸易摩擦日益频繁。2001~2012年国外共对中国发起反倾销调查645起,占同期全球反倾销调查总数的26%;对我国实施反倾销措施515起,占同期全球总数的28.8%。自2004年外国对我国发起反补贴调查以来,我国又成为反补贴调查的头号对象国,到2012年外国一共对我国发起62起反补贴调查,占全球总数的33.5%;共实施反补贴措施42起,占全球总数38.5%。除WTO成员方共向WTO争端解决机构投诉我国29起外,针对我国的“特保”调查、“337条款”、技术性贸易措施等也层出不穷。同时,我国也开始积极运用WTO规则维护自身利益。2001~2012年我国共发起反倾销调查184起,实施反倾销措施146起,发起反补贴调查6起,实施反补贴措施4起,向WTO争端解决机构投诉11起^⑦。

五是积极参与双边或区域经贸合作,构建我国的自由贸易区网络。

2.从数量控制型对外贸易制度到规制型对外贸易制度阶段。对外开放带动了对外贸易制度的改革,主要体现在两个方面:

(1)塑造和培育对外贸易的微观市场主体,让外贸企业自主经营。这一时期的改革又可分为初步改革阶段(1979~1987年)和第一轮对外贸易承包责任制阶段(1988~1990年)。

改革开放之前,中国实行的是高度集中、国家垄断的外贸体制,即国家集外贸的经营与管理于一体,通过各类指令性计划和行政手段管理对外贸易,由全国10多家外贸专业总公司统一经营,中央财政统负盈亏。初步改革阶段(1979~1987年)改革的方向主要是:通过把外贸经营管理权、进出口经营权、外汇使用审批权、进出口机构设置审批权等逐步下放到各地方和各部门,并辅以出口退税、外汇留成等办法,调动各地方、部门对外贸易的积极性。1984年国务院正式提出“政企分开、外贸实行代理制、工贸结合、技贸结合、进出结合”的外贸体制改革原则。主要措施包括:一是调整国家外贸管理机构,加强海关、商检、外汇管理等机构的外贸管理。二是逐步下放外贸经营权,对外贸行政管理权实行分散化改革。逐步下放外贸进出口总公司的经营权,扩大地方的外贸经营权;批准中央各部门及地方省市成立外贸公司,如国务院19个部委成立了一批工贸结合的进出口公司和一些综合性贸易公司,各省市分别成立了自己的外贸总公司^[4]。三是大幅缩小进出口商品的指令性计划范围,建立许可证制度、经营权审批制度等。随着外贸经营权的下放,国家外贸计划不再由外贸专业总公司独自承担,凡经批准经营进出口业务的企业都要承担国家出口计划。四是运用外汇留成、汇率、出口退税等经济杠杆鼓励出口。

第一轮对外贸易承包责任制(1988~1990年)改革主要是培育市场主体。经过之前的改革,对外贸易经营权得到分散,竞争机制被引入,进出口增长很快。但是,外贸企业并没有成为真正的市场竞争主体,外贸企业责权利分离,国家统负盈亏的财务体制未动,导致外贸企业经济效益下降。1979年到1987年,除少数年份外,政府对进出口商品补贴的增长率与进出口总额增长率在趋势上基本一致,特别是1987年外贸企业的亏损补贴高达220亿元^{[5](P59)}。针对这一问题,1987年开始实行对外贸易承包经营责任制改革,推动外贸企业实现自负盈亏。1988年对外贸易承包经营责任制全面铺开。各外贸专业总公司、各工贸总公司分别向中央承包出口收汇、上缴外汇额度和利润3项指标,承包指标一定三年不变。外贸承包经营责任制改变了过去地方只对扩大出口有积极性而对盈亏不承担责任的状况,责权利开始趋于统一,中央出口补贴总额得到控制。1988~1990年出口大幅增长,外汇储备也明显增加。

(2)改革高度集中的计划控制手段,采用许可证、配额等数量控制手段。完善对外贸易承包责任制(1991~1993年),取消出口财政补贴。第一轮外贸企业承包经营还存在一些问题,主要表现为各地区、各企业间享受的政策待遇不同,造成不平等竞争;企业也还没真正自负盈亏。为此,1990年12月国务院决定进一步完善对外贸易体制,推行新一轮的承包经营,主要从实行外贸企业自负盈亏入手,促进外贸企业走上统一政策、平等竞争、自主经营、自负盈亏、工贸结合、推行代理制的发展轨道^[4]。主要政策措施有:一是改革外贸财政补贴和外汇留成政策。二是继续深化进出口管理体制改革。调整了指令性计划与指导性计划,缩减了配额和许可证管理的范围。三是深化外贸企业内部治理机制改革,转换外贸企业经营机制。外贸企业向自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体转变。四是转变管理职能,深化外贸行政管理体制改革。

从数量控制型对外贸易制度到规制型对外贸易制度阶段的转变是对外贸易制度变迁的一个重要

阶段。1994年1月,国务院决定进一步深化对外贸易体制改革,改革的目标是:统一政策、开放经营、平等竞争、自负盈亏、工贸结合、推行代理制,建立符合社会主义市场经济要求和适应国际经济通行规则的运行机制^{[6](P110)}。这一时期的对外贸易制度改革又分为两个阶段:市场化的对外贸易制度改革阶段(1994~2001年)和规制型对外贸易制度建立阶段(2002~2012年)。

市场化的对外贸易制度改革阶段(1994~2001年)是指1994年以后中国连续对关税和非关税壁垒进行大幅度削减,使市场机制的作用逐渐取代数量限制手段,中国对外贸易制度的市场化自由化进程不断加速。但我国对出口的鼓励并没有降低反而加强了,主要措施包括:一是改革外汇、财税和金融体制,完善外贸宏观管理体系。二是加快放开外贸经营权,促进外贸经营主体多元化。1996年允许设立中外合资外贸公司,“1997年我国对5个经济特区内的生产企业自营进出口权实行自动登记制,1998年又对1000家重点企业实行进出口经营权登记备案制”^[4],随后又将登记备案制扩大到6800家大型工业企业。三是完善支持外商投资和加工贸易的管理政策。1995年我国出台了第一部《外商投资产业指导目录》,并制定了《指导外商投资方向暂行规定》,重新划分了对外商投资实施鼓励、限制和禁止政策的产业范围。1997年重新修订了《外商投资产业指导目录》。四是加强外贸立法,促进我国对外贸易管理和经营活动走上法治化轨道。这期间颁布实施了《对外贸易法》《反倾销和反补贴条例》等。

规制型对外贸易制度建立阶段(2002~2012年)是指加入WTO后,中国承诺对外贸管理制度进行重大改革,加快内外贸一体化进程,形成稳定、透明的涉外经济管理体制,建立与世界通行贸易规则全面接轨的管理型自由贸易制度。一是清理并修订了一批涉外经贸法律法规,保持外贸政策透明度。入世后,中国废除、修订了违反或不符合WTO规则的政策、法律法规,同时按照WTO的要求,构建一个与国际贸易规则接轨的统一、透明的外贸法律体系。二是转变政府管理职能,进一步深化外贸体制改革。三是全面放开外贸经营权,取消外贸经营权的审批制,实行对外贸易经营依法登记制。四是推进贸易自由化进程。根据入世承诺,我国多次较大幅度和较大范围地降低关税、减少及规范非关税措施,到2010年我国关税总水平降至9.8%。除入世承诺中允许采用的非关税措施外,其他所有非关税措施全部取消,包括取消各级政府对出口企业给予的优先获得外汇和优惠的出口信贷等出口补贴措施。逐步开放了银行、保险、电信、分销、会计、教育等重要服务部门,截至2012年,在按WTO规则分类的160多个服务贸易部门中,中国已经开放110个^[7]。此外,2005年7月起我国汇率制度调整为以市场供求为基础、参考一篮子货币的有管理浮动汇率制度,人民币市场化进程加快。

二、2013年以来全面制度性开放与中性开放型贸易制度的探索

1.全面制度性开放的举措。经过1978~2012年的对外开放,我国开始步入大国全面开放阶段。作为世界经济大国、贸易大国和投资大国,我国的国际影响力大幅度提升,与发达国家的制度差异与贸易摩擦也日益凸显。我国的对外开放还存在许多不平衡不协调的地方,如内陆沿边与沿海开放不协调、进口与出口不平衡、制造业与服务业开放不匹配等。为此,我国开始从顶层设计角度创新我国对外开放模式,推动形成全面开放新格局。这一时期的对外开放举措主要包括:

(1)通过自由贸易试验区、开放型经济新体制综合试点、服务业扩大开放综合试点等促进高水平对外开放。自贸试验区是我国新一轮开放的重要平台。2013年8月上海自由贸易试验区批准设立,2014年和2016年又先后批准了天津、湖北、重庆等十个自贸试验区,至此我国已形成东、中、西全方位开放的制度创新综合试验区。2017年上海自贸试验区、2018年广东、天津和福建自贸试验区又先后开始了新一轮深化改革开放试点,2018年海南获批全岛建设自由贸易试验区。截至2017年底,自贸区已形成150多项改革试点经验向全国推广。2016年5月,国家批准济南、南昌、唐山、漳州、东莞、防城港6个城市和浦东新区、两江新区、西咸新区、大连金浦新区、武汉城市圈、苏州工业园区6个区域开展构建开放型经济新体制综合试点。此外,2017年北京市实施服务业扩大开放综合试点。

(2)扎实推进“一带一路”建设。自2013年习近平主席提出“一带一路”倡议以来,已与103个国家(地区)和国际组织签署了合作协议;创办了亚洲基础设施投资银行,设立了丝路基金。贸易投资合

作也不断扩大。“2013年至2017年,我国对‘一带一路’沿线国家进出口额达5万亿美元,占同期外贸总额的1/4以上;对沿线国家直接投资近700亿美元,占同期对外直接投资总额的1/10左右”^[8];还在沿线国家建设了82个境外经贸合作区。

(3)市场准入不断放宽,外资准入限制不断减少。2015年和2017年两次修订《外商投资产业指导目录》,大幅度减少限制性措施,进一步放宽行业准入限制,特别是服务业。发布了《中西部地区外商投资优势产业目录(2013年修订)》,并于2017年重新修订,不断扩大中西部地区鼓励外商投资范围。除涉及实施准入特别管理措施的外资企业外,2016年我国将外商投资企业的设立及变更由审批改为备案管理;2018年起开始全面实施市场准入负面清单制度,最新出台的负面清单只保留了48条特别管理措施,大幅度扩大服务业开放,基本放开制造业,对汽车、金融领域的对外开放制定了路线图、时间表,同时放宽农业和能源领域的市场准入。

(4)主动扩大进口,促进贸易平衡发展。我国采取了一系列措施扩大进口,包括近年来多次以暂定税率方式大幅自主降低进口关税税率,截至2017年底,我国已调减了900多个税目产品的税率,2018又扩大降税范围,对药品、汽车和部分日用消费品大幅度降税^[8]。此外,2018年11月我国将举办首届中国国际进口博览会,为各国扩大对华出口提供新机遇。

(5)加快推进多边、区域经贸合作。坚持以多边贸易体制为主,维护多边贸易合作平台,落实WTO《贸易便利化协定》,推动相关领域的政府职能转变和放管服改革。区域经贸合作也不断推进,2013年以来,中国先后与瑞士、冰岛、澳大利亚、韩国、格鲁吉亚、马尔代夫签署自贸协定,正在谈判的自贸协定有13个,涉及30个国家和地区。2017年中国与印度、韩国、斯里兰卡、孟加拉国、老挝5国共同签署了《亚太贸易协定第二修正案》,并于2018年7月1日起正式实施。此外,中美、中欧投资协定谈判也在积极推进中。

2.中性开放型贸易制度的构建。与全面制度性开放相适应,我国进入到中性开放型贸易制度的建设阶段。自党的十八届三中全会决定发挥市场在资源配置中起决定性作用、构建开放型经济新体制以来,我国进入到中性开放型贸易制度的探索阶段。开放型贸易制度将是一个双向开放的新制度,统筹两个市场、两种资源的管理,是建立在海内外生产经营一体化、资源要素全球配置基础上的创新型体制^[9]。因此,这阶段的贸易制度改革强调系统性、协同性、平衡性,推进各项改革的系统集成、协同配合,主要包括以下几个方面:

一是加强开放型经济贸易制度创新的顶层设计。党的十八届三中全会对我国政治、经济、社会、文化、生态文明等“五位一体”全面改革做出部署,注重改革的系统性、整体性、协同性,加强制度整合、系统集成。1978~2012年的改革开放,带动我国经济贸易制度渐进式的局部改革,造成其他方面改革滞后明显,越来越影响整个经济社会的健康发展;同时在经济贸易体制内部,呈现体制的“碎片化”、部门化、过渡性制度安排“固化”等特征,加上制度变迁的“路径依赖”性,因此构建开放型经济新体制需要顶层设计、顶层推动^[10]。特别是,随着改革的深入,各种矛盾错综复杂,利益纠葛千头万绪,各领域各环节改革的关联性互动性很强,只有坚持统筹集成、整体推进,各项改革举措才能得以顺利进行并产生实效。

二是推进贸易投资自由化便利化改革。出台了2018年版负面清单,并在全国范围内实行负面清单管理制度,实施外商投资备案管理制度,大大提高了开放度和外商投资的便捷性。自贸区试点的国际船舶登记制度创新、对外贸易经营者备案和原产地企业备案“两证合一”等一批制度创新经验在全国推广。在贸易方面,主动下调进口税率,举办中国国际进口博览会;在全国推行国际贸易单一窗口建设,至2017年底,中国国际贸易“单一窗口”已与11个口岸管理相关部门对接,基本覆盖大通关主要流程;提高了贸易便利化水平,中国海关进口货物平均通关时间缩短至20小时以内,出口货物平均通关时间不到2小时^[8]。此外,还推广跨部门一次性联合检查、铁路运输方式舱单归并新模式、入境大宗工业品联动检验检疫新模式等多项便利化措施,优化监管方式方法,改革口岸管理体制。在对外投资方面,修订《境外投资管理办法》,加大简政放权力度,确立“备案为主,核准为辅”的管理模式,除少数有特殊规定外,境外投资项目一律实行备案制,推进境外投资便利化。

三是转变政府职能,改善营商环境。首先,深化政府机构改革,优化职能配置,加快政府职能转

换,特别是组建了国家市场监督管理总局、国家知识产权局等,合并了国税地税机构。其次,改革行政审批制度、商事登记制度和事中事后监管制度。全面取消非行政许可审批,减少或下放审批事项,优化审批程序。改革工商登记、注册认缴等商事制度,全面推行注册资本认缴登记制,大幅压缩工商登记前置审批事项,企业开办时间缩短 1/3 以上^[8]。此外,还通过自贸区试点等方式实行先照后证、多证合一、审批注册单一窗口、以信用风险分类为依托的市场监管制度、“双随机一公开”抽检制度等。第三,深化国有企业改革。国企改革是厘清政府与市场边界的一个关键环节,这对减少政府对资源的直接配置、减少政府对国有企业的直接干预起决定性作用。国家制定了国有企业改革“1+N”政策体系,并在中央和地方两个层面积极推进国有资产监管机构职能转变、企业分类改革、混合所有制改革、改组国有资本投资运营公司、健全公司法人治理结构等一系列改革。

四是重点扩大包括金融在内的服务业开放。大幅度开放金融、交通运输、商贸流通、专业服务、文化、基础设施等领域,包括:取消银行业、铁路干线路网、电网、铁路旅客运输公司、国际海上运输、加油站、粮食收购批发等的外资股比限制,2021 年将取消金融领域所有外资股比限制等^[11]。

五是创建区域合作机制模式,推进形成全方位开放新格局。以“一带一路”建设为重点,结合京津冀协同发展战略和长江经济带战略,推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局;打造国际合作新平台,推进 G20、金砖国家、上合组织等平台建设。推动自贸区建设,已与 24 个国家和地区签署 16 个自贸协定,与自贸伙伴的贸易额(不含港澳台地区)占我国贸易总额的 1/4 以上^[8]。此外,还积极推进“建营一体化”、境外经贸合作区、“中非工业化伙伴行动计划”等建设项目实施。

三、中国对外开放与对外贸易制度变迁的经验总结

改革开放 40 年来,在党的各项方针政策指引下,我国对外贸易制度建设朝着市场化、自由化、国际化、法制化与公平化的方向发展,采取积极稳妥的步骤逐步推进,取得了显著的成果。40 年的对外贸易制度改革历程积累了一些宝贵经验,主要包括以下四个方面:

1. 以开放促改革,对外开放与体制改革相互推动,是我国对外贸易制度改革的一个重要经验。以开放促改革是我国对外贸易制度改革不断取得新进展新绩效的重要法宝。自我国对外开放从政策性开放转向有选择的制度性开放,再进入到全面制度性开放阶段,我国对外贸易制度也随之从数量控制型转为规制型,再进入到中性开放型贸易制度阶段。开放促进改革主要体现在三个方面:一是开放带来先进的技术、先进的理念及先进的管理方式等,这些都有利于促进改革。二是在体制改革和制度创新中,更多更好地借鉴国际经验。三是引进多种所有制投资者,有助于完善所有制结构和公司治理。特别是对对外开放产生大量的外商投资企业,为国内企业带来了先进的治理结构和管理范本。越是开放越有利于改革,改革更坚定了我国的对外开放。以改革促开放,也体现在三个方面:一是不断建立和完善市场决定资源配置的市场经济体制的过程也是一个开放的过程。进一步发挥市场机制的作用,增强了资源利用效率和资源配置效率;二是改变了政府管理方式和手段,提高了政府管理调控经济社会的效率,也增强了政府提供公共服务和社会管理的能力;“三是加快国有企业改革,减少因产权关系不顺和治理结构不完善引起的扭曲行为”^[12]。这些改革举措都有利于我国开放型经济体制的建立。

2. 经济市场化和贸易自由化紧密配合。我国对外贸易制度改革的路径和次序与传统国际贸易理论所建议的方式完全不同。我国对外贸易制度改革的经济环境是高度集中的计划经济,不是一个单纯的贸易自由化问题,而必须顺应总体经济体制改革的次序与步骤。在中国经济向市场化转型的过程中,我国对外贸易自由化改革的顺序是,首先逐步放松对外贸易计划,既包括宏观又包括微观,取而代之的是许可证、配额及其他行政控制手段;随着市场化改革的深入,对外贸易数量控制的程度与范围逐渐减少,直至最后取消数量限制。不过,在经济与贸易体制改革的过程中,“既有外汇需求的压力,又有经济发展和结构调整的现实需求,因而我国对外贸易制度改革的措施组合是:一方面继续维持对国内产业实施有选择的保护;另一方面采取出口补贴、外汇留成、出口退税等出口鼓励措施,抵消保护政策造成的扭曲,使一部分产业和产品的比较优势得以发挥”^[9]。这种运用其他的出口激励抵消

保护扭曲的做法,并不是从根源上消除贸易扭曲,进而实现贸易自由化,而是一种过渡性制度安排,需要进一步完善社会主义市场经济体制和不断推进贸易自由化进程。

3.不断转变政府职能,更好发挥市场机制的作用。转变政府职能贯穿改革的全过程,也取得了很大成效。我国外贸体制改革从打破高度集中、国家统购统销、大包大揽的局面开始,政府不断减少对外贸的行政干预,转为运用经济、法律等手段、辅以必要的行政手段来加强外贸的宏观管理,弱化微观管理。改革开放以来,对外贸易制度的改革,主要是政府放权让利、行政分权的过程。政府部门对国有企业放权让利,中央政府对地方政府和其他部委放权让利^[10],调动各地方各部委发展外贸的积极性和主动性;下放外贸经营权,推动以公有制为主体多种所有制经济共同发展,从而不断激发外贸发展和经济发展的活力。随着政府职能的不断转变、政府权力的不断清理,市场在资源配置中的作用也不断增强,由1979~1984年的“辅助性的作用”,转为1992~2012年的“基础性作用”,再到2013年以来的“决定性作用”。当然,市场决定性作用的发挥离不开政府职能转变要到位。转变政府职能,不仅仅是简政放权,还需放管结合、优化服务。政府要加强对市场活动的监管,加强对各类公共服务的供给,推进国家治理体系和治理能力的现代化。“中央政府要加强宏观调控的职责与能力,地方政府应加强公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职能”^[13],推动形成统一开放、竞争有序的市场体系,保证各类经济主体平等公开公平公正地参与市场竞争,同等受法律保护,同样受法律监管,从而让市场在资源配置中起决定性作用和让政府发挥更好作用。

4.坚持国际化、法制化方向,逐步建立与国际规范接轨的稳定的外贸制度环境。积极融入世界贸易体系,按国际通行规则参与国际竞争,充分利用两个市场、两种资源,始终是我国对外贸易制度改革的一个正确方向。早在1985年我国就提出“复关”申请,随着世界贸易组织的建立,我国又积极参与到“入世”谈判中。2001年我国成功加入世界贸易组织后,为全面遵守和执行世贸规则,我国进行了大规模法律法规的清理修订工作,中央政府清理法律法规和部门规章2300多件,地方政府清理19万多件地方性政策法规,覆盖贸易、投资和知识产权保护各个方面^[8]。我国外贸管理制度也从行政管理逐步走向法制化管理的轨道,形成了以《对外贸易法》为根基,以《货物进出口管理条例》《技术进出口管理条例》《反倾销条例》《反补贴条例》等为骨架,配套部门规章和地方性法规为枝节的完善的对外贸易法律体系,逐渐形成了一个统一、透明、公平的外贸法律环境。此外,我国还积极参与各种多边、双边贸易谈判,建成多个自由贸易区,积极构建符合国际经济新秩序的国际市场环境和对外贸易法律制度。

四、新时代中国对外开放与对外贸易制度改革的展望

经过40年的改革开放,我国已步入了加快构建更高水平开放型经济新体制的征程,对外贸易制度改革也进入新时代。根据近期国际经贸环境和国内经济状况,可以对我国对外贸易制度改革做如下展望。

(一)加快转变政府职能,使市场决定性作用真正发挥

要真正确立和发挥市场在资源配置中的决定性作用,必须消除以下三种现象:一是少数领域存在的行政性垄断;二是一些商品与服务价格的形成不是由市场机制决定的;三是一些地方政府直接参与和干预企业的投资活动^[14]。而这些都与政府和国有企业改革有关。整体而言,我国政府直接配置资源的范围过大,对国有企业的干预较多,公共服务供给不足。为此,首先,加快政府职能转换,通过制度创新来约束政府权力和规范行政行为,政府职能的重心应放在营造良好的营商环境、提供基本公共服务和维护公平正义上来。主要措施包括:一是大幅度减少依靠行政手段来调控宏观经济,更多依靠宏观经济杠杆和经济手段。二是创新政府行政管理方式。要不断完善“负面清单”管理模式,减少或简化行政审批,构建标准明确、程序严密、制约有效、权责分明的行政管理体系;按照十九大的部署,“深化商事制度改革,打破行政性垄断,防止市场垄断,加快要素价格市场化改革,放宽服务业准入限制”。三是提高行政透明度,经济决策过程中要更充分、更大范围征求和听取各类市场主体的意见,完善政府信息公开机制;四是完善政府监管体制,特别是完善事中事后管理方式,提高监管水平和效率^[14]。其次,加快推进国有企业改革,使国有企业真正适应国际市场的竞争,同时推进国有资产监管由管企业向管资本转变,由行政化监管向法治化监管转变。

（二）完善中性开放型贸易制度建设

“长期以来,我国对外贸易政策与制度一直是倾向于鼓励出口、限制进口;鼓励资金流入、限制资金流出,带有明显的倾向性、不平衡性”^[12]。“2017年,全国税收收入144360亿元,相当于人均1万多税负。其中,进口货物增值税、消费税15969亿元,同比增长24.9%;关税2998亿元,同比增长15.1%。两者合计18967亿元,占总税收收入的13.14%。出口退税13870亿元,同比增长14.1%,可见政府对出口企业补贴力度之大”^[15]。对进口货物加税,目的是限制进口;对出口企业补贴,目的是鼓励出口。现今,这一政策与制度的实施理由不充分了,一些发达国家对此早有异议,2018年以来的中美贸易摩擦就是很好的例证。特别是随着经济全球化的加深和全球价值链的发展,贸易与投资紧密结合,商品贸易与服务贸易融为一体。为此,我国贸易制度要向中性开放型体制转变了。“所谓中性开放型贸易制度,是指在企业自主权、市场地位、管理体制、税制、外汇管制、行政许可等各个方面,对贸易和要素的双向流动都给予平等地位”“实现商品、服务、要素和人员更加自由的双向流动”^[12]。也就是说,“从鼓励出口转为出口和进口并重,从大力吸引外资转为吸引外资和对外投资并重”^[12],从重视制造业开放转为制造业服务业同等开放,从重视产品市场开放到要素市场与产品市场同等开放、从对外开放转向对内对外双向开放,并对政策、体制和法律等方面做出调整,同时使内资企业、外资企业和国有企业都处于平等地位,平等受法律保护,平等地参与国内国际竞争。为此,一是大力扩大进口,除了大幅度降低关系民生的进口商品关税外,还应大力建设进口促进平台与体系,降低进口环节的制度性成本,以及优化进口通关环节等。二是加快实施更高水平的贸易投资自由化便利化政策,完善准入前国民待遇加负面清单管理制度,大幅度放宽市场准入,保护各类投资者合法权益。三是深化对外投资体制改革,积极签署国际投资协定,完善双边投资保护机制和风险预警机制,进一步简化对外投资审批与备案程序,减少或下放审批事项,增强对对外投资的金融、法律、咨询及安保服务^[16]。四是扩大要素市场开放,进一步开放资本、能源、技术、人才、知识等要素市场,使市场在重要资源配置方面发挥决定性作用。五是进一步扩大服务业开放,包括加快国有金融机构改革开放,完善养老、建筑设计、商贸物流、电子商务等服务领域开放,加快推进金融、教育、文化、医疗与交通运输等领域的开放。

（三）加快国内统一市场和法制化建设,营造良好的竞争秩序和营商环境

随着全球(区域)经济一体化的发展,全球范围内人才、技术、资金等要素流动性增强,其竞争也日益激烈。营商环境的好坏决定着这些高端要素的流向与集聚。“营造良好的营商环境,重点要建设市场环境、法治环境、政务环境和开放环境”^[17]。一是完善全国统一大市场,营造一个公平竞争的国内市场环境,这是我国更好地参与国际竞争的根基与前提条件。受渐进式体制改革的影响,我国不同部门、不同地区和不同所有制企业之间存在普遍的差别待遇,国内管理也经常出现政出多门、受制于地方的现象。为此必须推进以下制度建设:推进财税和外汇管理制度改革,削弱地方保护主义动机;加强政府依法行政,消除地方封锁、行业割据;加快社会信用体系建设;推进行业中介组织的自律自治等。二是完善公平正义的法治环境。“建立一套公平公正的法律、法规、监管和执法的制度与程序,完善各级行政执法部门执法程序,建设法治政府和法治社会”^[17];加强知识产权保护的执法,完善知识产权保护制度;加强投资者保护及权益救济等。三是完善透明高效的政务环境。简化、优化行政程序,实施清单管理,提高政务便利度和行政效率。四是完善高效安全、互利共赢的开放环境。中国政府应积极参与并制定国际经贸规则,提供相应的制度安排和政策协调,防范和化解各种国际风险和经贸摩擦。

（四）积极应对中美贸易摩擦

2018年3月以来,中美两国间贸易摩擦不断升级。虽然这与特朗普政府的政策密切相关,但也显示出中美贸易摩擦已经呈现出常态化、长期性的趋势^{[18][19]}。这是因为:一是中美贸易不平衡是长期存在的问题,是由目前全球分工格局造成的,分工格局不变,贸易失衡问题无法通过两国国内政策的调整来消除^[19]。二是随着中国经济实力的提升,中美贸易的互补性逐渐减弱,竞争性逐渐增强。竞争性增强是本次中美贸易摩擦升级的原因之一,这是由两国的产业结构和比较优势等长期因素决定的,无法通过升级贸易摩擦的方式来解决^[20]。为此,我国应做好积极应对国际贸易摩擦常态化的准备。首先,中国应坚决抵制任何形式的单边主义、保护主义、贸易霸凌主义的行为,但也应清醒地认

识到中方在双边贸易摩擦中的不对称地位。我们不愿意搞贸易摩擦,但也不惧怕贸易摩擦,并在不断升级的中美贸易摩擦中保持冷静与克制,坚决维护国家和人民的利益。其次,坚持在WTO多边框架下处理贸易摩擦。WTO贸易规则是处理国际贸易争端的主要方式。中美都是WTO成员,理应在WTO框架内解决摩擦。美国运用国内法挑起中美贸易摩擦,违背了WTO的基本原则。坚持在WTO框架下与美国进行谈判,增强世贸组织的权威性,强化自由贸易原则与多边贸易体制的基本功能和作用,更好地促进全球自由贸易和经济全球化。第三,进一步全面深化改革开放。“中国开放的大门不会关闭,只会越开越大!”我们应坚定不移发展开放型世界经济,在开放中分享机会和利益、实现互利共赢。进一步拓展开放的领域和开放的层次,特别是改革生产要素市场及价格扭曲现象,寻求中美双方利益交汇点,这是化解双边贸易摩擦的重要举措。同时,积极拓展新兴市场,积极推进出口市场多元化,特别是推进“一带一路”国家间贸易与投资,调整我国外贸出口结构,降低对美国市场的依赖。第四是大力推进鼓励创新的体制机制改革,营造有利于创新的制度环境和社会氛围。随着我国技术实力的提升,中美贸易摩擦的焦点正从贸易失衡转向技术转移^[21]。这次中美贸易摩擦,尤其是“中兴事件”,值得深刻反思。我们应努力提高自主创新能力,努力在关键核心技术上取得重大突破,实现创新驱动发展,促进我国由贸易大国向贸易强国转变。

注释:

① 这是2017年的数据,数据来源于《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》和联合国发布的《世界投资报告2018》。

② 这里的时间划分与唐任伍、马骥(2008)和郑凯捷(2008)的不同,后者是从2001年开始,我们认为1994年中国已经把改革开放的方针定为向WTO规则靠拢,具有制度性开放的特征了。见郑凯捷.从政策性开放到制度性开放的历史进程[J].世界经济研究,2008,(5):14—19.

③④⑤数据来自国家统计局官方网站,可参见2017年《中国统计年鉴》。

⑥来自国家外汇管理局网站上的数据,见《中国国际收支平衡表时间序列数据1982—2014》。

⑦来自WTO网站上的数据,见反倾销、反补贴统计数据和WTO争端案件列表。

参考文献:

- [1] 唐任伍,马骥.中国对外开放30年回顾及争论解析[J].改革,2008,(10):19—33.
- [2] 太平.中国对外开放模式的演进[J].政治经济学评论,2008,(2):51—69.
- [3] 李安方.探索对外开放的战略创新——“新开放观”研究的时代背景与理论内涵[J].世界经济研究,2007,(3):13—18.
- [4] 裴长洪.中国开放型经济建立的经验分析——对外开放30年的总结[J].财经问题研究,2009,(2):2—12.
- [5] 裴长洪.中国对外开放与流通体制改革30年研究[M].北京:经济管理出版社,2008.
- [6] 商务部研究院.中国对外贸易三十年[M].北京:中国商务出版社,2008.
- [7] 裴长洪.全球治理视野的新一轮开放尺度:自上海自贸区观察[J].改革,2013,(12):30—40.
- [8] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国与世界贸易组织白皮书[N].人民日报,2018-06-29(14).
- [9] 裴长洪.中国建立与发展开放型经济的演进轨迹及特征评估[J].改革,2008,(9):15—25.
- [10] 赵凌云,岳任崇.论全面深化改革的阶段性特征[J].江汉论坛,2014,(8):20—24.
- [11] 付连英.服务业成提高引资质量突破口[EB/OL].(2018-07-16)[2018-07-27]http://finance.jrj.com.cn/2018/07/16074024818487.shtml.
- [12] 江小娟.中国开放三十年的回顾与展望[J].中国社会科学,2008,(6):66—85.
- [13] 朱之鑫.全面正确履行政府职能[J].求是,2013,(22):34—37.
- [14] 沈丹阳.我国构建开放型经济新体制与推动建设开放型世界经济[J].世界经济研究,2017,(12):15—23.
- [15] 茅洪斌.零关税给我们带来什么好处[EB/OL].(2018-07-27)[2018-07-31].https://mp.weixin.qq.com/s/zxDKVBDajLN8ma-0-MemXQ.
- [16] 赵瑾,申恩威,张宁.构建开放型经济新体制的方向与趋势[J].开放导报,2018,(2):23—28.
- [17] 李军鹏.改革开放40年:我国放管服改革的进程、经验与趋势[J].学习与实践,2018,(2):39—36.
- [18] 余振,周冰惠,谢旭斌,王梓楠.参与全球价值链重构与中美贸易摩擦[J].中国工业经济,2018,(7):24—42.
- [19] 雷达.中美贸易战的长期性和严峻程度[J].南开学报(哲学社会科学版),2018,(3):3—5.
- [20] 刘建丰.加快经济转型和改革开放 应对中美贸易摩擦:2018年第二次“经济学人上海圆桌会议”专家视点[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2018,(4):5—21.
- [21] 关志雄.中美贸易摩擦进入新阶段:矛盾焦点从贸易失衡转向技术转移[J].国际经济评论,2018,(4):35—45.

(责任编辑:陈敦贤)

JOURNAL OF ZHONGNAN UNIVERSITY OF ECONOMICS AND LAW

No.5.Sep. 15,2018

HIGHLIGHTS

China's 40 Years of Economic Reform: Stage, Achievements and Historical Logic

ZHAO Lingyun FENG Bingbing

• 3 •

(School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Reform and opening up is the most distinctive feature of China's economic and social development since the third Plenary Session of the 11th Central Committee of CPC. Since the third Plenary Session of the 11th Central Committee of CPC, China's economic reform has gone through three historical stages: institutional reform, institutional transformation and institutional construction. China's 40 years of economic reform have made a historic leap from "standing up" to "getting rich", elevated China's international economic status, established and improved the socialist market economy system and formed socialist political economy with Chinese characteristics. In the past 40 years, China's economic reform has been progressive from institutional reform to institutional transformation, from institutional transformation to institutional construction, from institutional reform to structural reform, from bottom-up "fragmentation" reform to top-level "integration" reform. This logic has distinct historical characteristics and historical background, which deeply determines the future direction of China's economic reform.

Key words: Reform and Opening Up; Economic Reform; Market Economy; Historical Logic

Institutional Change of China's Foreign Trade and Opening-up

YANG Yanhong LU Xianxiang

• 12 •

(School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: The 40 years of reform and opening-up are just the 40 years of China's foreign trade institutional change. China's opening-up process can be divided from policy-oriented to selective institutional-oriented, and then to comprehensive institutional-oriented. China's foreign trade system has also followed the pace of openness, from a quantitative control system to a regulatory system, and then to the stage of neutral opens system. The experience of China's opening-up and foreign trade institutional change are the development through openness, constantly changing the functions of the government, continually promoting economic marketization and trade liberalization, and reforming the trade system in the direction of internationalization and legalization. Now, China has entered the stage of perfecting the neutral and open trade system. We should also speed up the transformation of government functions, promote the construction of a unified domestic market and legalization, and create a good competition order and business environment, and actively deal with Sino-US trade friction.

Key words: Foreign Trade Institutional Change; Neutral Open Trade System; Institutional-Oriented Openness; Trade Liberalization