



新形势下对外开放的 战略布局*

课题类型：中国金融四十人论坛内部重大课题

执笔人：黄海洲、周诚君

2013年05月

* 此为“中国金融四十人论坛（CF40）内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》”之子课题《新形势下对外开放的战略布局》（征求意见稿）。此报告执笔人为：黄海洲、周诚君（按姓氏音序排列）。课题组感谢李波、金鹏辉、魏加宁、伍戈、张健华、张燕生、赵海英、林赞等专家提供的宝贵意见。文中观点仅代表笔者个人学术观点，并不必然代表供职单位意见。



摘要

30年的实践经验表明对外开放促进了我国经济社会的全面进步，为改革事业提供了较好的基础条件。对外开放不但提升了国内标准，促进了各领域的改革与国际接轨，而且参与国际竞争和国际规则制定也倒逼国内体制改革：国有企业改革加快、民营经济迅猛发展、金融改革、投资体制、住房体制、社会保障体制改革全面推开。

新形势下，中国正面临对外开放战略布局的重大契机：一方面，世界由单极向多级转变的趋势更加明显，中国国际影响力正在不断提升；另一方面，美国和全球经济复苏所带来的机遇也为中国的发展提供了良好的外部条件。但是，在新一轮的全球平衡中中国也面临着严峻的挑战。一是在认识上存在偏差；二是在理论上准备不足；三是在步骤上相对落后，开放水平相对较低；四是在标准上明显滞后，与国际新规则差距较大。

对此，我们提出以下建议：

一是打破认识误区，加强宣传教育。我国加入WTO前后，曾在全国范围内开展了大量的普及宣传工作，可谓深入人心。但到目前为止，我国仍然没有系统的、大范围对新一轮自由贸易协定的宣传、培训和普及工作。

二是加强理论研究和技術准备，做好基础梳理工作。在



此基础上，可以制定出我国在若干重点领域扩大开放的时间表、路线图，并以此为目标抓紧开展相关工作。

三是以加快推进中美 BIT 谈判为契机，推动服务贸易和投资协定领域标准的提高。这是我国顺应国际贸易发展新趋势及其通行规则的需要，有利于为我国后续扩大开放、提高标准打下良好的基础。

四是加快实施更高标准的自由贸易区战略。中国加入 WTO 获益良多，目前需要更进一步，与其他国家建立更为紧密，更高标准的经贸关系，例如推进以 TPP 和 TTIP 为代表的自由贸易区谈判，发展不同层级的自由贸易区。

五是以服务业领域扩大对外开放为突破口，取消限制，推动实质性扩大开放。当前宜重新全面审视我国加入 WTO 时保留的限制措施，下决心加快仍然留有保护和限制措施的行业、特别是服务业的改革开放步伐，尽快主动推出取消限制和保护、进一步扩大开放的实质性举措。

六是进一步扩大农业对外开放。促进农业生产也参与全球分工，发挥比较优势，通过自由贸易更好扩大粮食供给，保障我国粮食安全，节约土地、水资源。

七是加快人民币资本项目可兑换的进程。在新形势下，为了进一步扩大开放，促进贸易投资便利化，更好促进金融为实体经济服务，提高我国参与全球资源配置的能力和效率，增加国民福祉，有必要加快人民币资本项目可兑换的进



程。

八是通过扩大对外开放促进国内改革。过去三十年，中国的经济制度经历了计划、转轨、发展三个阶段，而未来三十年，中国经济制度将走向更加规范。一个规范的经济制度需要更加注重公平性、法制性和创新性。要尽快在金融、教育、医疗、文化等服务业全面扩大对内开放，真正落实民营经济“新三十六条”，扩大准入，取消对民营资本投资的各种限制，提高准入便利性，保护其投资权益。

九是开放的同时也要注重监管。开放的过程中可能会遇到以前从未经历的风险，也有可能需要面对新的挑战。对外开放的过程无疑是一个祸福相依的过程，更加融入世界也意味着是与狼共舞。首先，应该着眼于如何推进开放，审批不能过严，步骤不能繁复，不然会抑制对外开放的活力。其次，要通过适当的监管控制对外开放风险。

最后，要以开放的心态进行全球配置，迎接全球化时代。



目 录

一、引言.....	7
二、改革开放以来的重要获益.....	8
(一) “引进来”和“走出去”的历程.....	8
(二) 相关行业经受住国际竞争考验并得到空前发展 .	11
(三) 对外开放有力促进了改革.....	15
三、当前中国面临的重大契机.....	18
(一) 世界由单极向多级转变的趋势更加明显.....	18
(二) 美国有望进入高增长、温和通胀的繁荣周期...	19
(三) 中欧、中日以及与新兴市场国家关系的新契机 .	20
四、当前中国面临的挑战.....	21
(一) 认识上存在偏差.....	22
(二) 理论上准备不足.....	22
(三) 步骤上相对落后，开放水平较低.....	23
(四) 标准明显滞后，与国际新规则差距较大.....	25
五、以开放促改革.....	26
(一) 打破认识误区，加强宣传教育.....	27
(二) 加强理论研究和技術准备.....	28
(三) 推动相关领域标准提高.....	28
(四) 加快实施更高标准的自由贸易区战略.....	30
(五) 推动服务业领域的扩大开放.....	30
(六) 推进农业领域的对外开放.....	32



（七）加快实现人民币资本项目可兑换	33
（八）通过扩大对外开放促国内改革	36
（九）开放的同时也要注重监管	36
（十）以开放的心态进行全球配置，迎接全球化时代 .	37
附件 1 历史回顾：中国是怎样抓住开放机遇的？	38
（一）1978 年至 1989 年	38
（二）1989 年至 2000 年	39
（三）2000 年至 2008 年	39
附件 2 趋势展望：国际政治、经济及贸易投资规则新发展	42
（一）发达国家格局的变化	42
（二）发达国家之间的关系	48
（三）国际贸易与投资规则发展的新趋势	49
附件 3 通过扩大对外开放促进改革的重点领域	55
（一）全面扩大服务业的对外开放	55
（二）进一步扩大农业对外开放	59



一、引言

党的十八大报告明确提出，要“适应经济全球化新形势，必须实行更加积极主动的开放战略，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系”。“着力培育开放型经济发展新优势”，“全面提高开放型经济水平”。积极主动地推行开放战略，不仅是更好的参与国际分工、国际规则制定，促使社会主义市场经济体制更好地与国际接轨，更是推动我国经济发展转型，形成促进竞争机制充分发挥作用的国内统一市场的推动力量。

随着全球化的不断深入，尤其是这次国际金融危机后，世界各国经济复苏都面临着比较复杂的国内国际矛盾和冲突，长短期矛盾继续凸显，不平衡复苏格局短期难以取得明显改善，合作与竞争共存。美国短期动能减弱、长期动能增强；欧元区短期波动减弱、长期余震不断；日本短期市场欢呼、长期前景不明；新兴市场短期微弱复苏、长期依靠改革。

国际贸易与投资规则发展也呈现出不同于以往的新趋势。一是服务贸易和投资协定成为新一轮国际贸易谈判和规则制定的核心内容。二是具有更高标准的新自由贸易协定将引领全球贸易新规则。三是 WTO 多边贸易体制将日益边缘化。

在过去的三十多年里，我国通过改革开放，引进资金，引进管理，培养人才，提高出口，提高外汇储备，改造银行，改造实体经济，提高国际地位。展望未来，这些方面的改革红利继续存在，但边际贡献下降，中国应该重点着眼于寻找



新的机遇，扩大开放，提高标准，以开放促改革。

二、改革开放以来的重要获益

1978年，以党的十一届三中全会为标志开启了改革开放航程，特别是在十四大、十四届三中全会确立了发展市场经济和开放型经济，以及2001年加入WTO之后，对外开放取得了明显成效，对于促进各个领域的体制机制改革发挥了有力推动作用。正如小平同志曾指出的，“要尊重社会经济发展规律，搞两个开放，一个对外开放，一个对内开放”，“对内开放就是改革”。在改革开放三十多年的历程中，我国顺应了经济全球化的时代潮流，既坚定不移地打开国门，又有效地抵御了国际政治、经济风波的冲击，走出了一条具有中国特色的对外开放道路。以2000年中国加入世贸组织为时间分界线，中国对外开放在不同时间段的策略不同，获益也不同。

（一）“引进来”和“走出去”的历程

1. 第一阶段：从1978年至2000年

1978年前的国民经济面临着严峻的形势，经济体制弊病积累，工业总体效率递减，产业结构严重失衡，粮食总产量增长缓慢，人民生活水平徘徊不前。1978年底召开的十一届三中全会，直接开启了改革开放的航程：坚决抛弃了“两个



凡是”，重新树立了解放思想、实事求是的马克思主义思想路线；决定抛弃“以阶级斗争为纲”，把党和国家的工作重心转移到经济建设上来；以及触及了经济管理体制，社会、政治体制的改革。在坚持社会主义道路的前提下，为经济体制改革和对外开放迈出了具有决定意义的一步。

1992年10月，党的十四大明确我国要建立社会主义市场经济体制。十四大报告中用专门篇幅明确阐述，要“进一步扩大对外开放，更多更好地利用国外资金、资源、技术和管理经验。”强调“对外开放的地域要扩大”，“利用外资的领域要拓宽”，要“积极开拓国际市场，促进对外贸易多元化，发展外向型经济”。1993年11月党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（即“50条”），第一次以党的文件的形式明确提出要发展开放型经济，进一步强调“坚定不移地实行对外开放政策，加快对外开放步伐，充分利用国际国内两个市场、两种资源，优化资源配置。积极参与国际竞争与国际经济合作，发挥我国经济的比较优势，发展开放型经济，使国内经济与国际经济实现互接互补”。同时，还明确了扩大开发、发展开放型经济的若干具体措施，如“实行全方位开放”；“进一步改革对外经济贸易体制，建立适应国际经济通行规则的运行机制”；“积极引进外来资金、技术、人才和管理经验”等。

这一时期中国对外开放的重点在于引进外资、引进技术、引入人才、引进机制，利用国外现代化管理经验改革国



企、建立民企。随着这些改革开放政策、措施的全面贯彻实行，我国吸引和利用外资规模大幅增长；兴办了一大批中外合资经营、中外合作经营及外商独资企业，学习了现代管理经验，引进了先进的技术；对外贸易网络初步形成，对外贸易总额实现了质的飞跃。根据 IMF 统计，改革开放初期的 1980 年，中国进出口贸易规模仅占全球的 2.0%，是名符其实的贸易小国；1990 年中国贸易全球占比上升至 3.4%，位居世界第 14 位；到了 2000 年，占比扩大至 7.3%，位居世界第 7 位。至此，我国基本确立了沿海、沿江、沿边、内陆地区相结合的全方位、多层次、宽领域对外开放的格局。

2. 第二阶段：2000 年以来

2001 年 12 月 11 日，中国正式加入世贸组织，中国进入对外开放的新阶段。入世以来，中国全面兑现入世承诺，严格履行行业开放时间表，金融、电信、农业、零售、家电和汽车等行业先后对外开放。至此，中国对外开放已经从区域性的推进转变为全国性的开放。

在过去的十多年间，中国经济在国际整体经济格局中所处的地位和影响力都显著提升。根据世界银行统计，中国的对外贸易总额从 2000 年的 0.5 万亿美元迅速增长至 2011 年的 3.6 万亿美元，年均复合增长率高达 20%，中国的对外贸易总额在全球的排名也从 2000 年的全球第 7 位迅速攀升为 2011 年的第 2 位，进出口分别占全球的比例均达到 10% 左右，是 2000 年占比的近三倍。与此同时，中国的外汇储备从 2000



年的 0.17 万亿美元提升至 2012 年的 3.31 万亿美元，规模扩大了 20 倍。

入世之后，中国全面开放的对外政策不仅包括“引进来”，还包括“走出去”。中国企业逐渐发展壮大，走出国门，成为国际市场上的重要一员。据联合国贸发组织发布的《2012 年世界投资报告》，2011 年全球外国直接投资流出量 1.5 万亿美元，以此为基期进行计算，2011 年中国对外直接投资为 746.5 亿美元，占全球当年流量约 5%，名列全球前十位。

（二）相关行业经受住国际竞争考验并得到空前发展

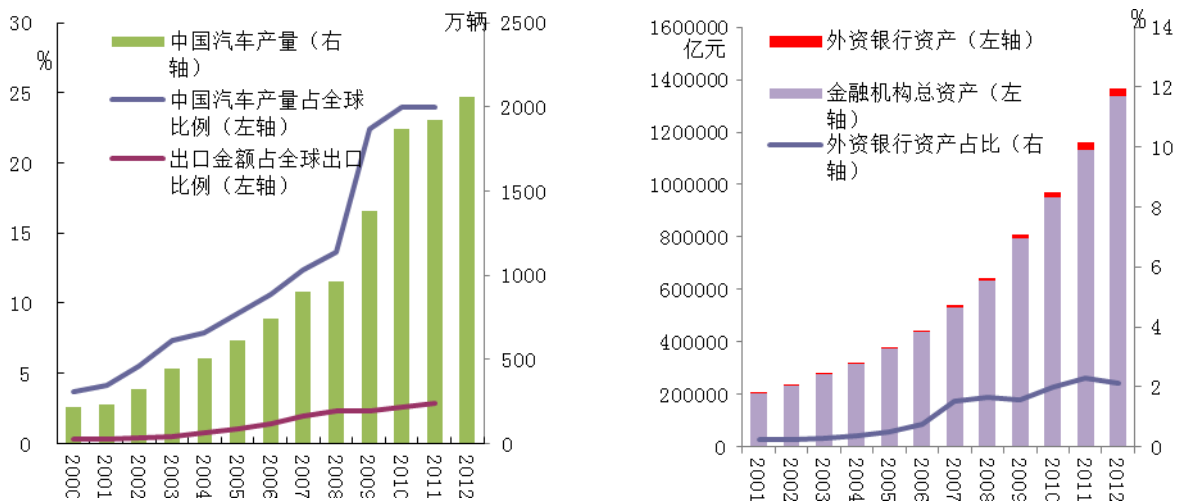
我国加入 WTO 后，不同行业的发展差异提供了一个很好的观察窗口。在开放度较大的行业中，无论是入世前我们有比较优势的纺织服装产业，还是当时在国际竞争中处于明显劣势的家电、机电、机械等行业，在加入 WTO 后都得到了快速发展，国际竞争力、市场占有率大幅提升，助推中国成为新的世界工厂。甚至一些当时被普遍认为属于弱势产业、将遭受重大冲击的行业，如汽车、银行业等，也都获得了空前发展。不妨来看几个具体例子：

1. 汽车业。业界预计加入 WTO 后中国汽车业将面临“灾难性毁灭”，几代人发展汽车工业的努力会付诸东流。但实际情况却大相径庭，中国汽车业通过合资、并购和重组等多种形式，竞争力稳步提高，获得了前所未有的黄金发展期。到 2011 年，中国汽车产销量分别跃升至 1842 和 1851 万辆，



均为世界第一位，分别超过美国 2 倍和 1.5 倍。汽车工业总产值 2.1 万亿元，是 2001 年的 4.7 倍。汽车生产的零部件国产化率达到 80% 左右，每个职工年生产汽车已达 10 辆之多（入世前为 1 辆）。一批民族汽车企业从无到有逐步崛起，出口快速增长；有的还收购了国际一线汽车品牌企业，进军国际市场。

图表 1：加入 WTO 以来中国汽车业、银行业的发展



数据来源：世界银行、WTO、中国人民银行、Wind。

2. 金融业。按照加入 WTO 承诺，我国银行业、保险业到 2006 年末结束 5 年过渡期，全面取消外资银行经营人民币业务的地域和客户限制；保险业外资除不得经营法定财产险业务、寿险不超过 50% 的持股比例外，无其他限制。当时国内反应强烈，很多人认为将对国内银行业、保险业产生巨大影响，特别是国内银行业被普遍认为处在技术性破产边缘，国有银行实际不良资产比例估计超过 50%，资本充足率更是远

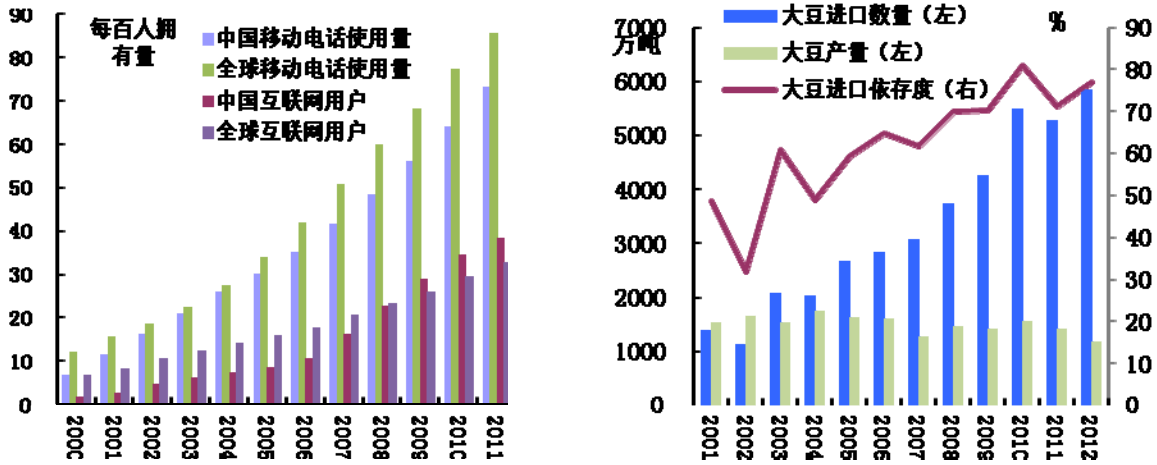


低于 8% 的最低标准。世界银行也认为中国银行业大约需要 10 年才能做好准备而不至于陷入险境。当时预计，入世十年后外资银行在中国的市场份额将达 10%-15%。现实情况是，入世后外资银行的确在华迅速发展，但国内本土银行在竞争的压力中锐意改革，在公司治理、经营管理上不断向国际标准靠拢，获得了跨越式发展。截至 2012 年末，中国银行业的资本充足率 13.25%，不良贷款率仅为 0.95%；4 家大型银行全部跻身全球十大银行之列。过去一直担心的外资银行重大冲击并没有发生，外资银行市场份额最高也仅为 1.6%。保险业也类似，入世后外资保险公司在华获得了快速发展，但并未对中资保险公司产生重大冲击，2012 年外资保险在中国保险市场的占有率仅为 3.5% 左右。

3. 电信业。电信业在对外开放中一直受到较多保护，虽然加入 WTO 以来扩张也很快，其发展水平、竞争力提升和服务质量也广受诟病，甚至落后于国际平均水平，与国际先进水平相比差距更大。过度保护使国内电信业形成了典型的寡头垄断格局，市场竞争程度不仅远低于发达国家，也明显低于印度等发展中国家。根据国际电信联盟《2012 年衡量信息社会发展》报告，按照由 11 个指标综合的信息和通信技术发展指数来衡量，中国发展水平列全球第 78 位，其资费则是第一名韩国的 124 倍；世界宽带平均网速大概为 100 兆/秒，而中国网速仅为 1-2%。



图表 2：加入 WTO 以来中国电业发展及中国大豆进口情况



数据来源：工业和信息化部、中国互联网信息中心、世界银行、国家统计局（大豆进口数据），Wind（大豆产量及国内消费量数据）。

4. 农业。入世后，中国坚持对一些重要产品保留必要的保护措施，保留了关税配额制度，并通过国家干预来维护基本农产品供给及价格稳定。同时采取农业生物技术安全管理、进口许可证、检验检疫等非关税贸易措施实施保护，据测算，其效果相当于征收 42.6%的农产品进口关税。这些措施固然一定程度上保护了农业部门，但也导致中国农业发展水平滞后，技术创新相对落后，国际竞争力较差。10 余年来，中国农业总体发展水平与国外先进水平相比不是缩小了，而是扩大了。国际上，农业早已成为资本密集型、技术密集型、高度机械化的现代产业，而中国农业还停留在封闭的、以家庭零散耕种为主的传统生产方式。大豆业是一个比较典型的例子：保护主义政策导致国产大豆在国际竞争中全面落败，



2012年我国大豆自给率已降至18%，最终没有起到保护国产大豆及豆农利益的作用。

入世后的发展表明，当时广为担心的情况并没有出现。总体而言，凡是对外开放比较彻底，积极参与全球资源配置的领域，都是发展得比较好、竞争力强、与国际接轨比较密切的领域；凡是保护比较多，对外开放、参与全球化比较滞后的领域，都是改革发展也相对落后、创新能力不强、竞争力差、产品或服务的质量不高、社会满意度较低、与国际标准和前沿水平差距比较大的领域。当时出于各种考虑对部分行业给予更多保护，其实际效果是适得其反，反而保护了落后，保护了垄断。

（三）对外开放有力促进了改革

30年的实践经验表明对外开放极大地推动了改革。这段时期，国有企业改革加快、民营经济迅猛发展、金融改革、投资体制、住房体制、社会保障体制改革全面推开。对内改革为中国经济增长奠定了根基，对外开放为中国经济腾飞注入了强劲动力。对内改革和对外开往的有机结合实现了中国的大发展和大繁荣，也推动了中国的国际地位不断提升。2011年，中国一跃成为世界第一大出口国、全球第二大经济体，成为全球经济增长的“发动机”。

一是促进了我国经济社会的全面进步，为改革事业提供了较好的基础条件。经过30多年的改革开放，我国经济持



续快速增长并保持稳定，综合实力大大增强；工业化、信息化、城镇化和农业现代化加快推进，就业和社会保障持续改善，人民生活水平显著提高；微观主体经济活力明显增强，民营企业得到快速发展，国有企业财务状况显著改善，等等。这些都为推进改革、凝聚共识打下了良好的物质基础。

二是提升了国内标准，促进了各领域的改革与国际接轨。在1992年我国确立社会主义市场经济体制目标以及2001年加入WTO后，通过积极引进借鉴国际先进技术、制度和管理经验，有效促进了国内技术、商业模式和管理制度创新，努力在标准上以国际水平为目标，通过体制机制改革不断与之靠拢、接轨。在这个过程中，伴随着我国综合实力的提升，我国在国际舞台上的地位和影响力也显著提升，我国参与国际经济交流与合作、更广泛地融入国际舞台的内外部环境逐步改善。

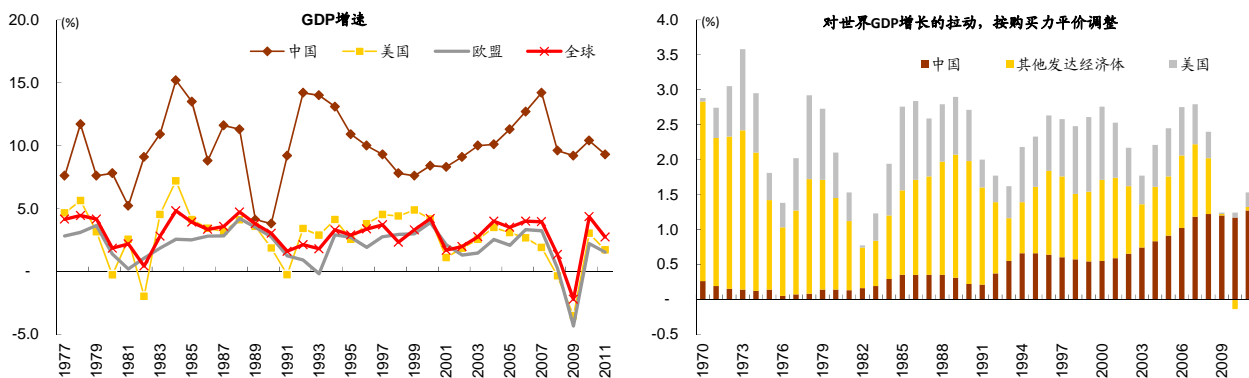
三是参与国际竞争和国际规则制定，倒逼国内体制改革。在微观领域，企业广泛参与国际竞争，充分发掘国际市场和国际资源，在全球竞争中赢得了一席之地；在宏观领域，随着我国对外经贸关系的不断推进，我国作为G20等国际组织和机构的重要成员国，在国际经济治理中的地位和发言权已有重大跃迁，基本实现了从被动到主动、从外围到核心、从配合讨论到参与决策的角色转变。这些，客观上要求我国在国内经济体制改革方面做出表率，从而在国际经济舞台上展现负责任的大国形象。这一点在这次国际金融危机以来表



现得尤为明显，我国积极落实 G20 领导人决议、推动全球经济治理改革，少数领域已走在国际前列。

2012 年 11 月，党的十八大胜利召开，也时值党的十四大召开、“社会主义市场经济”提法确立 20 周年。我国经济在经历了改革开放 30 多年的快速发展后，遇到了 2008 年这轮日益深化、影响深远的国际金融危机，国内经济发展和转型面临着一系列的深层次矛盾和挑战。党的十八大报告指出，“世情、国情、党情继续发生深刻变化，我们面临的发展机遇和风险挑战前所未有。”我国经济体制改革也逐渐进入了“深水区”，前进道路上有不少困难、问题和风险，经济增长的制约条件显见，利益格局正在发生深刻变化，社会收入分配差距较大，影响人民群众切身利益的问题较多。同时，人民群众对进一步深化改革、提高增长质量、加强和改善公共服务提出了新期待。在此背景下，回顾和总结 30 多年来改革、开放相互促进及其经验教训，通过进一步扩大对外开放促进国内改革，可谓恰逢其时。

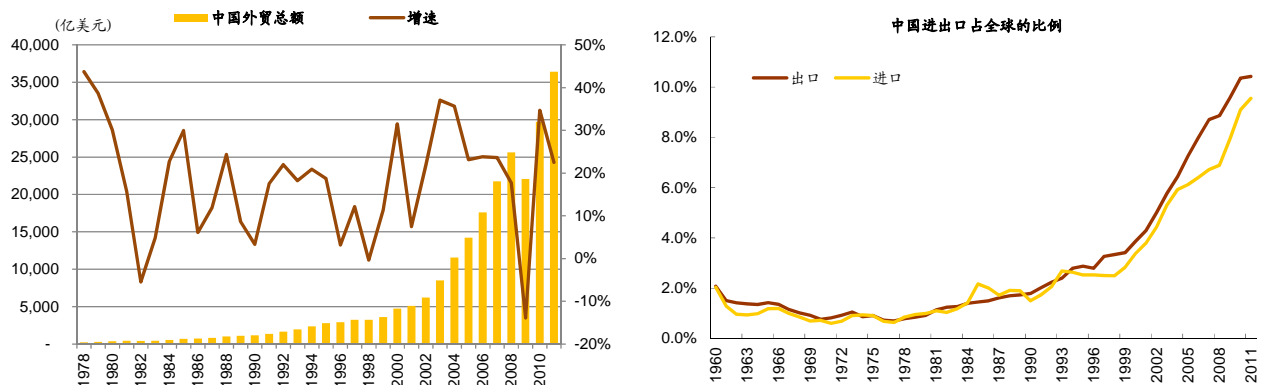
图表 3：中国经济快速发展，并且成为世界经济增长的重要作用力



资料来源：IMF，Haver Analytics，中金公司研究部

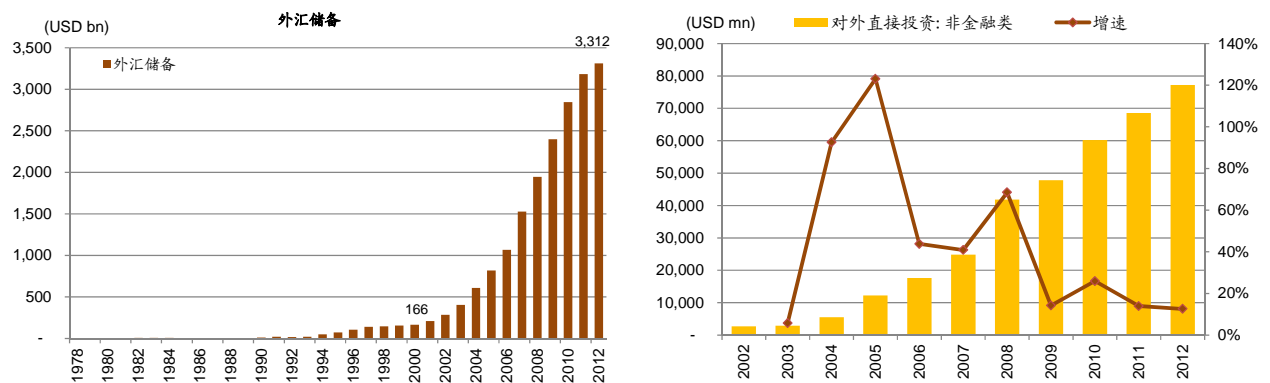


图表 4：中国在全球贸易中的重要性显著提升



资料来源：World Bank，Haver Analytics，中金公司研究部

图表 5：中国的外汇储备规模快速扩大（左图），对外直接投资增长迅速（右图）



资料来源：CEIC，中金公司研究部

三、当前中国面临的重大契机

（一）世界由单极向多级转变的趋势更加明显

和上世纪末期相比，当前最大的变化是在 2008 年金融危机之后，美国的实力有所削弱。新兴市场凭借多年的发展，经济实力大大增强，经济总量和比重上升的同时在国际事务



中的话语权也相应上升。欧洲未来的情况虽然不乐观，但其经济总量和美国相当，仍然不可忽视。得益于过去十年原油和能源价格的上涨，俄罗斯已经摆脱了“休克式”经济改革带来的后遗症，财政和经常账户状况大为改观。日本在经历了两个“失去的十年”后也将面对严峻挑战，在货币和财政政策方面实施激进政策，意图扭转颓势。在全球力量更趋均衡的情况下，中国在和美国的博弈中将有更多的“筹码”在手，可以凭借自身的优势，与欧盟和主要新兴国家都建立良好的关系，在国际事务中取得更大的话语权并承担更多的国际义务。例如，在获取 IMF 和世界银行的份额和话语权方面，更广泛地参与国际事务和全球治理等方面，中美、中欧都可以合作、可以有作为。

（二）美国有望进入高增长、温和通胀的繁荣周期

这对于中国的意义类似于 2000 至 2007 年，即外需将有望再次成为拉动中国经济增长的重要因素。同时，我们需要看到，虽然全球的经济复苏处于上升阶段，但一些结构性因素将在较长时间内压制全球的通胀水平。这些因素包括，美国的就业市场要想完全复苏还有很长的路要走，因此产能缺口仍将存在；欧洲需求不旺，压低了全球总需求；发达国家工会的势力和影响力在下降；过去三十年全球化的结果导致竞争在世界范围内增强，资本在各地区之间的流动也更加容易。全球央行在过去几年中的货币政策虽然非常宽松，但央



行传统意义上的政策目标并未改变，因此在必要的时候仍将有足够的手段和空间收紧过于宽松的流动性。这些因素的意义在于，未来数年全球的通胀水平仍将维持在一个温和的水平，全球通货膨胀的风险并不高，国际大宗商品原材料的价格很难如 2000 至 2007 年间那样大幅上涨。这为中国继续增加投资、把握美国和全球经济复苏所带来的机遇而提供了一个良好的外部条件。

图表 6：全球大宗商品价格面临下行压力



资料来源：Haver Analytics，中金公司研究部

（三）中欧、中日以及与新兴市场国家关系的新契机

欧洲经济需要走出衰退，而欧洲的技术和品牌出口正是中国所需。中国拥有巨大的外汇储备，但大多数都投资于美元资产，尤其是美国国债，投资回报很低；如果投资欧元区，“周边五国”与中国在重点产业上有合作意义和机遇，结合“周边五国”的产业优势，同时考虑中国经济发展过程中对稀缺资源、海外扩张、技术升级、资产保值增值等需求。另外，可



以设想，欧洲的状况迫使欧洲各国在未来对外的经济政策方面只能采取“防守”的姿态，而中国则可以更加主动地“出击”，逐渐蚕食欧洲老牌资本主义国家在新兴国家的经济利益，包括矿产资源、投资目的地等。

中日关系要在中美大的关系框架下来讨论，也要在中国和朝鲜半岛关系框架下讨论。比如中日之间要保持一定的竞争态势，但如何使得中国在竞争中胜出？比如面对钓鱼岛问题不能放松。

中国和新兴市场之间存在着合作和竞争双重关系。美国经济将拉动美元升值，这对于依赖外资、同时改革不充分的国家未来三、五年将可能造成巨大的冲击，部分国家可能将面临类似当年亚洲金融危机，或者拉美债务危机时的情况。这次，经历危机的则很有可能是印度、越南、菲律宾等，由此中国则将拉开与其他新兴国家的发展水平差距。中国先发展起来，集聚发展势能，为将来的进一步可持续发展创造了空间和赢得了时间。

四、当前中国面临的挑战

总体而言，我国过去三十多年的改革开放取得了举世瞩目的成就，但也要看到，在国内经济发展总体成绩斐然，尤其是这次全球金融危机中我国经济未受较大冲击且率先复苏的情况下，当前国内有一股自我感觉良好、骄傲自满的情



绪，保护主义、民粹主义仍然有相当的市场，甚至有所抬头；在一些领域的进一步对外开放上，很大程度仍然停留在加入WTO所要达到的标准，满足于加入WTO所带来的改革开放红利和经济发展成就，对国际自由贸易的新标准、新发展知之甚少或简单排斥，在进一步扩大对外开放、推动开放型经济发展上缺乏战略性眼光和突破性进展，少数领域陷于停滞甚至有所倒退。尤其是近年来欧美等西方国家积极倡导和推进新自由贸易协定，进一步加大了我国对外开放的差距，使我国深化对外开放，发展开放型经济面临严峻挑战。

（一）认识上存在偏差

一种表现是，对当前对外开放的成就沾沾自喜，觉得我国对外开放的程度已经足够高了，现有的保护措施都是必须的，都是有利于保障我国民族产业发展和经济安全的，没有再进一步扩大开放的必要了。另一种表现是，对当前国际自由贸易发展的新趋势、新标准和新规则不屑一顾，认为是发达国家“遏制”中国等发展中国家的伎俩，带有过多民族情绪和冷战思维，把国际自由贸易问题政治化。这两种认识往往相互交错和支撑，对要求进一步提高标准、扩大开放的呼声形成打压。

（二）理论上准备不足

总体而言，我国对国际自由贸易的理论研究在相当程度



上还停留在传统的 WTO 多边贸易框架体制下，对新一轮贸易自由化所具有的贸易与投资并重、侧重于服务贸易和投资协定的趋势转型，对正在如火如荼推进中的 TISA、TPP、TTIP 谈判，以及对当前我国正在与美国谈判的 BIT2012 等更高标准国际自由贸易协定的框架、内容、要义及相关具体问题，还普遍存在着理论研究和评估不足。对我国现有规则、具体做法以及相关的体制机制与国际新标准、新规则的差距认识也不到位，对吸收和引入这些新标准、新规则可能造成的影响和风险更是缺乏系统研究和评估。这不仅与前述的认识偏差密切相关，而且也很大程度导致我国在推进中美 BIT 谈判，在对 TISA、TPP、TTIP 谈判的认识和判断，在进一步提高标准、扩大开放等方面因理论视野和技术路线的匮乏而陷于被动。

（三）步骤上相对落后，开放水平较低

虽然 2001 年我国加入 WTO 后认真履行开放承诺，但应当认识到，我国在加入 WTO 时还在一些领域保留了限制措施，如在商品贸易领域，对农业的保护主义倾向还相当严重；在服务贸易领域更为突出，市场准入限制十分严格。如当前美欧国家反映比较强烈的领域有：

1. 银行业：外资并购中资银行持股比例单家不得超过 20%，多家累计不得超过 25%；
2. 证券业：证券公司外资持股比例不得超过 33%（目前



实际已放宽到 49%)，不得从事 A 股交易（目前已有试点有条件放开）；

3. 保险业：寿险公司外资持股比例不得超过 50%；

4. 电信业：必须与现有内资电信企业设立合资企业，移动、固话等基础电信业务外资持股比例不得超过 49%，增值电信业务外资持股比例不得超过 50%；

5. 邮政快递业：仅开放包裹递送业务，维持信件的邮政专营权，并限制外资企业的网点设立数量及经营地域范围；

6. 建筑业：外国建筑公司仅可承担外方出资或是中方因技术原因无法承担的项目；

7. 法律服务：外国律师事务所可设立代表处，但不得雇佣中国注册律师。

应该看到，目前世界上大多数 TISA 谈判参与方在上述领域已没有外资持股比例或经营范围限制。在这些领域没有做到实质性开放，大大降低了我国的对外开放水平，也使我国缺乏参与新一轮自由贸易谈判的基本条件。

在市场经济中，市场应是配置资源的基础性手段，但我国不少服务业领域垄断色彩十分强烈，一些部门对某些领域过分看重其社会属性（如银行调节经济手段的属性，科教卫体等领域公益性、福利性事业的属性，文化、传媒等作为意识形态的属性等），在这些领域设置了十分严格的市场准入限制。其结果是服务业的发展远远适应不了我国经济的发展和人民群众日益增长的需求，不仅降低了社会福利，还影响



了服务企业的经营和机制创新，降低了服务业效率，不利于服务业的成长。

（四）标准明显滞后，与国际新规则差距较大

与国际新标准、新规则相比，我国在自由贸易协定，特别是服务贸易和投资协定方面存在明显短板。目前，我国已签署了1个局部自由贸易协定（即亚太自由贸易协定）和10个自由贸易协定，涉及22个国家和单独关税区。在投资协定方面，我国已与128个国家和地区签署了130个双边投资协定，但其中只有小部分规定了国民待遇，而且我国主要遵从准入后国民待遇。

在中美BIT谈判方面，由于在投资准入、公平竞争和权益保障方面差距较大，主要体现在准入前国民待遇及负面清单、国有企业、外汇资金转移、劳工规则、金融服务、业绩要求、税收、法律法规透明度和环境条款等14个主要领域差距较大，从2007年至今中美双方举行了近20轮谈判，但进展缓慢，至今未果。这些也导致了我国在服务贸易协定（TISA）和TPP协定谈判方面，目前还够不上参与的标准。事实上，欧美在新标准、新规则方面力推的准入前国民待遇和负面清单方式，国企的“竞争中立”原则等，均直指我国当前部分领域投资保护不足、部分行业国企占主导地位以及在监管方面与欧美主导的新规则不符的“软肋”。

总体看，参加TISA、TPP和TTIP的大多数国家和地区



(包括韩国等新兴市场国家和印度、巴西等发展中国家), 都已经在相当程度上认可当前国际上关于新一轮自由贸易协定, 特别是服务贸易与投资协定的新标准、新规则, 并身体力行参与谈判和规则制定。而我国目前已签署的多项 FTA 和 BIT 则大多仍属于标准较低的自由贸易协定, 与国际新规则、新标准相比, 差距较大, 也不得不被 TPP、TISA 等拒之门外。

总之, 国际贸易发展的新趋势以及我国当前在对外开放领域的相对滞后, 对下一步我国进一步扩大对外开放、参与国际规则制定提出了严峻的挑战, 如果继续保持当前固步自封、裹足不前的被动状态, 不仅不利于我国的国际形象, 不利于“走出去”, 也不利于通过扩大开放促进国内改革以完善体制机制, 而且更重要的是, 可能导致我国在新一轮国际贸易自由化浪潮中, 在标准和规则制定方面被边缘化, 最终无法维护好战略机遇期, 在新一轮国际竞争中败下阵来。

五、以开放促改革

“打铁还要自身硬”, 要想充分利用新的国际政治经济形势给我国带来的历史机遇, 应对新的挑战, 我们既要认清国际经济和市场所蕴含的战略和历史机遇, 并抓住这些机遇, 同时也必须做好自己的事情, 推进改革开放。在过去的三十多年里, 我国通过改革开放, 引进资金, 引进管理, 培养人



才，提高出口，提高外汇储备，改造银行，改造实体经济，提高国际地位。展望未来，这些方面的改革红利继续存在，但边际贡献下降，中国应该重点着眼于寻找新的利益，做出新的改革。目前我国仍处于发展的重要战略机遇期，要继续抓住和用好这个战略机遇期，与时俱进，进一步放开目前还存在过多限制的领域，更大范围、更广领域和更高层次上参与全球资源配置、规则制定和治理，坚定维护好“战略机遇期”的平稳延续，为经济发展和综合国力的进一步提升创造良好的外部条件。

（一）打破认识误区，加强宣传教育

首先是提高认识，要统一思想，充分认识到当前进一步扩大开放、提高标准、更深层次参与全球自由贸易新浪潮的紧迫性、重要性，凝聚共识，把扩大开放提升到维护我国战略机遇期、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的高度来认识。其次要正确认识美国主导的 TISA、TPP 和 TTIP 谈判，不仅不能渲染冷战思维和民族情绪，予以妖魔化、政治化，而且还要以积极、开放的心态审视这几个协定。要认识到它们很大程度上代表了当前国际贸易自由化发展的新方向，我们应该更多地创造条件向其靠拢，以臻于更高的开放水平和开放标准。同时，要加大宣传力度。我国加入 WTO 前后，曾在全国范围内开展了大量的普及宣传工作，可谓深入人心。但到目前为止，我国仍然没有系统、大范围对新一轮自由贸易协



定的宣传、培训和普及工作，很多部门和企业对 BIT、TISA、TPP、TTIP 等概念都比较陌生，加上一些误导宣传，往往容易产生排斥心理。因此，有必要尽快加强开展相关的宣传、培训和普及教育工作。

（二）加强理论研究和技術准备

自由贸易协定涉及世界诸多国家和地区，内容广泛，条文庞杂，而且发展变化很快。加强研究意味着要投入大量的人力物力，因此要有规划地进行学科和课题设置，明确研究的重点领域和具体内容，增加研究经费和研究力量，开展务实、细致、深入的研究。一方面，要对各相关自由贸易协定的具体标准、规则乃至条款逐一研究清楚，找出我国目前存在的差距；另一方面，对当前我国滞后较多的领域逐一进行梳理，分门别类提出改进的建议。例如，可将现有的差距分为三类：第一，有条件予以清理的，尽快消除限制、扩大开放；第二，有条件提高标准的，可以在一定范围内进行试点；第三，条件暂时不满足的，考虑如何通过配套的改革措施，逐步提高予以满足；等等。在此基础上，可以制定出我国在若干重点领域扩大开放的时间表、路线图，并以此为目标抓紧开展相关工作。

（三）推动相关领域标准提高

中美 BIT 谈判已有一定基础，积极推动谈判进程，力争



尽快取得实质性进展并达成协议，是我国顺应国际贸易发展新趋势及其通行规则的需要，有利于为我国后续扩大开放、提高标准打下良好的基础，因此怎么强调其重要性都不过分。当前，我国应围绕中美 BIT 谈判分歧比较集中的投资准入、公平竞争、权益保障 3 个领域，及其涉及的准入前国民待遇及负面清单、国有企业、外汇资金转移、劳工规则、金融服务、业绩要求、税收、法律法规透明度、环境条款等 14 项具体内容开展逐一评估，有取有舍。在部分领域如准入前国民待遇、负面清单、国有企业条款、外汇管理和金融服务等方面有所让步，并抓紧开展相关工作，包括：对我国外商投资及国内投资管理体制相关法律法规的修改完善；对包括金融、文化、医疗、教育等行业在内的服务业扩大开放尽早做出通盘考虑和整体设计；对涉及国有企业、劳工规则、环境条款等过去我国较少触碰、相对陌生的领域抓紧研究，给出判断，制定方案。

总体看，尽管中美之间在诸多问题上存在分歧，但达成中美 BIT 协定总体对我国有利，风险可控。只要我国在认真充分评估基础上制定缜密可行的谈判方案和工作预案，有取有予、巧与周旋，并通过设计负面清单、完善国家安全审查制度，以及其他风险防控措施，中美之间完全可以缩小差距，达成共识。



（四）加快实施更高标准的自由贸易区战略

中国加入 WTO 获益良多，但中国能否在对外开放的道路上更进一步，与其他国家建立更为紧密，更高标准的经贸关系。总体看，我国自贸区发展相对滞后。2011 年美国、欧盟、韩国、墨西哥与其自由贸易协定伙伴的贸易额占其贸易总额的比例分别为 37%、27%、35%和 73%，而当前我国同自由贸易协定伙伴的贸易额仅占我国外贸总额的 24%，如果剔除港澳台地区，仅占 11%，这与国际水平差距较大，也与我国当前在国际贸易中的地位完全不相符。同时，加快实施自由贸易区战略也是扩大开放、提高标准的一条重要途径。一方面，在多哈回合受阻、发达国家急于经济复苏的背景下，推进以 TPP 和 TTIP 为代表的自由贸易区谈判已成为发达国家和很多新兴市场国家、发展中国家的不二选择，我国在这个浪潮中已然落后，亟需迎头赶上；另一方面，发展不同层级的自由贸易区，有利于我国在提高标准、扩大开放中进行各种尝试，以摸索经验，控制风险，如可以台港澳、中韩、中日韩、中澳、中瑞、中冰自贸区协定谈判为突破口，小范围内先行推动部分领域的高标准开放试点，为逐步扩大乃至全面开放积累经验。

（五）推动服务业领域的扩大开放

我国加入 WTO 十多年来的发展经验充分表明，不管是制造业还是服务业，凡是对外开放比较彻底，积极参与全球资



源配置的领域，都是发展得比较好、竞争力强、与国际接轨比较密切的领域。因此，当前宜重新全面审视我国加入 WTO 时保留的限制措施，下决心加快仍然留有保护和限制措施的行业、特别是服务业的改革开放步伐，尽快主动推出取消限制和保护、进一步扩大开放的实质性举措。

在银行业、证券业、保险业、电信业、邮政快递业、建筑业和法律服务彻底放开市场准入，取消外资持股比例或经营范围限制，实现实质性开放。开放的同时，也要注意控制风险，可以设计相应的投资审查制度，在加强监管的透明度和公平性的同时，确保国家经济安全和稳定。例如，对于一般的小额投资仅要求其向有关部门备案即可，对于一些涉及重要领域的重大投资，可以考虑根据其具体情况启动基于维护国家安全的非常规审查机制。对国家安全审查机制所涉及的范围可以采取较为模糊的定义，使其可以在更大范围内，更长时期内解决外资与国家安全之间的问题。该国家安全审查的机制不但可以用于外资并购，也可以用于新设项目；不但用于审查国家国防安全，也应可用于审查国家经济安全，产业安全等。

在教育、医疗、文化等行业扩大开放试点。现阶段我国教育、医疗、文化等公共服务领域发展主要面临供不应求的问题。政府职能缺乏科学定位，在公共资源有限的情况下，政府难以在基础教育、基本医疗、基础设施等基本公共服务领域提供足够的、公平的、高效率的公共服务。因此，要加



快事业单位改革，促进公共服务与市场化服务并行发展。一方面要加快推进市场化进程，将政府提供的公共服务与市场业务进行拆分。对能够实行市场化经营的服务，可以引导民间资本和外国资本增加市场供给，实现产业化发展；对于公益性服务、保障社会公平的基本公共服务，应加快创新公共服务提供方式，从原来政府单一提供、直接提供的方式，转变为政府与社会多元化提供相结合的方式。以政府公共财政作为支撑，在继续发挥事业单位积极作用的同时，采用政府补贴、采购等方式鼓励民营组织、非营利机构参与提供公共服务。另一方面要加快健全事业单位法人治理结构方面的改革，探索建立理事会制度，作为事业单位的决策机构，决定本单位业务发展规划、财务预算方案、人事管理等重大事项，促进事业单位向非营利机构或现代企业转变，并积极引导和鼓励社会资本通过控股、参股、收购、兼并等方式参与事业单位改革。（详见附件3）

（六）推进农业领域的对外开放

对农产品的过度保护不仅对以其为原料的工业发展不利，会损害消费者的利益，而且也不利于我国农业在参与国际竞争中发挥比较优势和不断提高农业科技水平，从而阻碍农业生产力的提高。

进一步扩大农业对外开放主要是为了促进农业生产也参与全球分工，发挥比较优势，通过自由贸易更好扩大粮食



供给，保障我国粮食安全，节约土地、水资源。主要举措包括：一是基于粮食结构性保障措施，取消过多的农产品进口限制、贸易保护政策。二是注重发挥我国农业生产的比较优势，调整农产品出口结构，按更高标准推进农产品贸易自由化。三是优化和整合农产品支持体系。对重要农产品实行适度的价格支持，为生产者提供最低收入保障，继续加大对种粮农民的直接收入补贴，减少对贸易产生的扭曲。四是积极扩大农业“走出去”。一方面需要政府采取财政、税收、金融等方面的支持政策措施；另一方面需要企业提高自身竞争力，发挥主动性、积极性和创新性，不仅可采取农产品出口、对外劳务输出、建立营销渠道的方式，还可通过对外直接投资模式、境外农业资源开发、农业对外承包工程、农业对外劳务合作、设立境外研发中心、建立国际营销网络、提供境外咨询服务等多种途径“走出去”。五是建立全球大宗商品交易中心及风险调节机制。在现有商品交易所的基础上，筹建全球大宗商品交易中心，逐步掌握在全球大宗农产品定价中的话语权，统筹利用国际国内两个市场、两种资源。（详见附件3）

（七）加快实现人民币资本项目可兑换

资本项目可兑换是指以投资或融资为目的，一国货币与外币之间可以自由兑换，并可以比较便利地使用本币或外汇开展跨境的资本项目交易。1993年，党的十四届三中全会首



次提出要使人民币成为一种可自由兑换的货币；1996年，我国承诺了国际货币基金组织第八条款，正式宣布了经常项目可兑换；本世纪以来，随着国力增强以及利率、汇率、国有银行和金融市场改革的深化，推进资本项目可兑换的条件越来越成熟。

目前，我国资本项目可兑换的程度偏低，同时影响了经常项目的可兑换，造成对外贸易和投资不够便利，“引进来”和“走出去”面临较多限制，不利于我国融入新一轮国际贸易投资一体化。同时，较低的资本项目可兑换水平，也造成我国金融市场相对封闭，不利于金融机构摆脱惰性，影响了金融支持实体经济发展的能力。在新形势下，为了进一步扩大开放，促进贸易投资便利化，更好促进金融为实体经济服务，提高我国参与全球资源配置的能力和效率，增加国民福祉，有必要加快人民币资本项目可兑换的进程。

一是制定并公布人民币可兑换的路线图、时间表，明确2015年末实现可兑换。

二是对现有政策进行梳理，对已经“可兑换”或“基本可兑换”的项目进一步做实，如货物贸易和服务贸易首付汇、直接投资项下绝大部分跨境收付与汇兑等，大幅简化审核手续，降低政策门槛，为企业提供更高的便利性和自由度。

三是近期加快推进跨境贸易结算及资本市场跨境投资领域改革。推动人民币成为更广泛的交易和结算货币，同时推行 QDII2、股票市场国际版、境外发行熊猫债等资本市场



改革，推动形成以人民币定价的国际资产，并在条件基本许可的范围内加大试点和推广力度，测试人民币实现交易和定价国际资产的功能后对我国金融体系的影响。

四是中期可全面推进外债、资本市场领域的对外开放。将外债管理转向以负债率和币种匹配为核心的宏观审慎管理；允许部分非居民金融机构进入我银行间市场；进一步扩大 QDII 和 QFII 主体资格，增加投资额度；允许境内银行和企业参与境外衍生品市场，允许非居民机构投资境内衍生品市场；允许个人接受或发放跨境贷款以及合法资金转移等。同时，构建与资本自由流动相适应的跨境资金流动监测预警体系，健全风险防控措施。此外，要将资本项目可兑换纳入法制框架，加快推进相关法规清理。

需要注意的是，资本项目可兑换并不意味着跨境资本流动完全自由，大多数的货币兑换和跨境交易都是自由的，少数还需要管理，并按照法律法规的规定开展业务。因此，资本项目可兑换是一个有弹性和调整空间的制度安排，不是一个“非黑即白”的选择。国际经验也表明，资本项目可兑换后，仍然可以从金融稳定等角度对可疑资金、外债、短期资本流动等进行宏观审慎管理，从而有效防范跨境资本流动可能带来的风险，趋利避害，发挥好资本项目可兑换在多个方面的积极作用。同时，各项具体开放措施在时间安排上也有一定的灵活性，可以根据我国国内外经济金融形势和改革基础条件的变化择机实施，成熟一项，推动一项。



（八）通过扩大对外开放促国内改革

过去三十年，中国的经济制度经历了计划、转轨、发展三个阶段，而未来三十年，中国经济制度将走向更加规范。一个规范的经济制度需要更加注重公平性、法制性和创新性。继 2005 年国务院出台《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（非公经济三十六条）五年后，2010 年国务院又出台了“新三十六条”。“新三十六条”及其细则虽然在政策层面上放宽了市场准入，但在实际操作中仍存在诸多障碍，“玻璃门”、“弹簧门”、“门中门”等问题反映比较普遍。有必要以扩大开放为推手，倒逼国内相关领域加快改革。当前，比较急迫和重要的对内开放和改革的领域是，尽快在金融、教育、医疗、文化等服务业全面扩大对内开放，重点是扩大准入，取消对民营资本投资金融、教育、医疗、文化等领域的各种限制，提高准入便利性，保护其投资权益。废止对外投资审批制度，支持企业“走出去”，通过价格杠杆引导市场主体的对外投资活动。

（九）开放的同时也要注重监管

开放的过程中可能会遇到以前从未经历的风险，也有可能需要面对新的挑战。对外开放的过程无疑是一个祸福相依的过程，更加融入世界也意味着是与狼共舞。如何才能规避风险，追寻发展的契机。首先，应该着眼于如何推进开放，包括贸易领域和金融投资领域，审批不能过严，步骤不能繁



复，不然会抑制对外开放的活力。其次，也要注重风险的控制，美国的次贷危机中监管缺失是原因之一，由此引发的国际金融危机对全球经济打击很大，也摧毁了一批过度杠杆化的金融机构。但我们要做的不是因噎废食，而是寻找危中之机，通过适当的监管控制对外开放风险。

（十）以开放的心态进行全球配置，迎接全球化时代

全球化是当今世界发展的一个重要趋势，随着现代科技的进步，交通工具现代化和网络普及，跨国公司业务的扩展，全球化的进程正在迅猛加快，任何一个国家的经济社会发展都会成为全球经济发展的一部分，一个全球化的新时代正在到来。无论是发达国家还是发展中国家，在全球化进程中都应制定正确政策，在保护本国利益的同时，积极参与其中。要以开放的心态把握全球的资源，把握全球的需求，把握全球的人才，才能在全球化的过程中实现互利双赢。



附件 1 历史回顾：中国是怎样抓住开放机遇的？

过去三十多年来，国际局势风云变幻，国际竞争风起云涌，国家之间、地域之间、版图之间合作与竞争并存，此消彼长。在这样的国际环境下，中国是怎样抓住机遇，快速发展的？我们认为可以从以下三个阶段分别来分析。

（一）1978 年至 1989 年

上世纪 60 年代末至 70 年代初，美苏争霸愈演愈烈。美国一方面面对来自苏联的步步紧逼，在美苏争霸中艰难迎战，另一方面又深陷越南战争的泥潭，难以自拔。那时，美国急需寻找同盟，中苏关系早已破裂。另外，中国在台湾问题上若能获得美国支持，意义重大。中国领导人以战略家的远见卓识和政治勇气，把握历史机遇，做出改善两国关系的战略抉择，对中美关系和世界形势产生了深远影响。

1979 年 1 月 1 日，中美两国正式建交，从而结束了长达 30 年之久的不正常状态，这是两国外交史上具有里程碑意义的大事，由此揭开了两国关系的新篇章。中美关系从对抗向合作转化，为中国提供了有利的国际和平环境，为中国带来了战略红利，可以放手进行改革开放，大量吸收以美国为首的西方国家的资金和技术发展经济，不断积聚中国的财力物力。除了经济地位之外，中国的国际政治战略地位也得到了极大的提升。



（二）1989 年至 2000 年

上世纪 80 年代末到 90 年代初，东欧各个社会主义国家的政治经济制度发生巨变，苏联宣告解体。东欧国家成为了西方世界的宠儿，而中国由于 1989 年天安门风波被欧美制裁和冷落。中国的外部环境严重恶化，中美、中欧关系也急剧倒退，陷入低谷。

中国国企当时面临的改革困难也很大，1998 年还遭遇了亚洲金融危机的冲击。面对内忧外患，中国虽积极地在改革开放道路上奋勇前行，但是缺乏国际机遇。欧美世界对中国改革开放的努力将信将疑，仍然采用围堵策略。中国的国际战略发展进入艰难的阶段。

（三）2000 年至 2008 年

这一时期，三方面外部环境的变化为中国经济快速发展提供了难得的机遇。对内，中国以加入世贸组织为契机，大力推动改革。由于抓住了内外、因中的有利因素，中国实现了经济的快速发展和国际政治地位的提升。

从国际战略方面来看，“911”事件之后，美国的国际布局发生了变化，美国在应对伊拉克和阿富汗问题上希望赢得国际上的支持，这在无形中化解了中国被围堵的困境。中美建立了战略互信的关系，中美领导人之间的友谊也得以增进。2001 年 10 月和 2002 年 2 月小布什总统在不到半年时间里两次访华，中美领导人就发展两国建设性合作关系达成共识。



江泽民主席也于 2002 年 10 月访美，并与小布什总统举行了重要会晤。此后，中美关系得到全面发展，尤其中美经贸关系更是突飞猛进。2001 年中国是美国的第 3 大进口市场，到了 2011 年，中国就跃升为美国的第 1 大进口市场；2001 年中国是美国的第 4 大贸易伙伴，到 2011 年中国成为美国的第 2 大贸易伙伴。

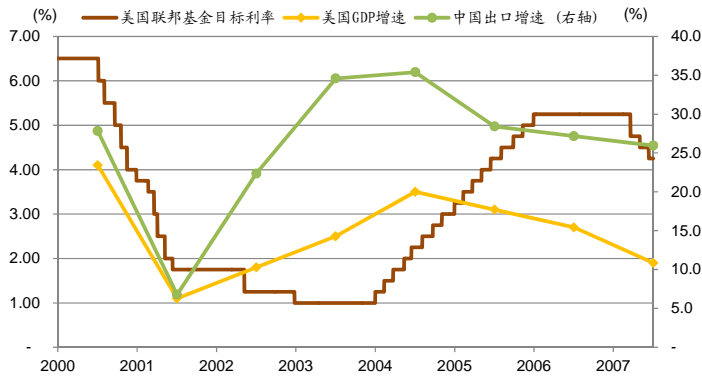
从国际金融系统方面来看，2000 年美国互联网泡沫破裂，为应对互联网泡沫破裂对实体经济的冲击，2001 年美联储连续 11 次降息，基准利率从 6.5% 一路降至 1.75%，之后在 2002 年和 2003 年分别再次降息，利率降至 1.0%。在低利率的刺激下，美国的房地产市场和消费市场走向繁荣，也拉动了美国经济快速恢复和增长。欧洲 1999 年开始建立欧元区，区内利率下行，经济快速繁荣。美国和欧洲的繁荣为中国的出口提供了空前良好的机遇。

2001 年，中国正式加入世贸组织。中国在争取入世和入世之后实现承诺的过程中，有效地推进了一系列对内改革，使得中国经济更市场化、更有效、与世界经济进一步融合。中国廉价的劳动力也使中国成为世界的“制造工厂”，“中国制造”已经渗透到了各个领域，包括汽车、电子消费品、甚至奢侈品等等，中国元素和中国概念共同影响着世界。中国的进出口贸易拉动了全球经济的增长，更成为亚洲邻国和其他发展中国家经济增长的重要动力源泉。中国对重要原材料的消费不断增加，目前是国际市场原油、钢材、矿产等资源的主



要进口国。中国在推动经济增长，发展国计民生的过程中，也从国际上采购了大量的设备和技术。中国在国际上的地位更加重要，并且成为金砖四国的“领头羊”。

附图 1：2001 年美联储连续 11 次降息，美国经济快速恢复和增长,也拉动了中国出口复苏



资料来源：美联储，Haver Analytics，中金公司研究部



附件 2 趋势展望：国际政治、经济及贸易投资规则新发展

随着全球化的不断深入，尤其是这次国际金融危机后，世界各国经济复苏都面临着比较复杂的国内国际矛盾和冲突，不平衡复苏格局短期难以取得明显改善，合作与竞争共存。

（一）发达国家格局的变化

全球经济从 2009 年下半年开始复苏以来，已经经历了三年多的时间。总体来说，复苏之路较为艰难，国际经济形势复杂多变。危机之后，主要国家的央行，包括美联储、欧洲央行、英格兰银行、日本央行和中国人民银行等，在过去几年中大幅扩张了资产负债表，史无前例地加大了基础货币的投放。危机后，由于面临经济复苏的不确定性，主要央行的政策可能更倾向于保增长。这样的国际环境对中国是有利的。

第一，美国：跨过悬崖、准备出发。2008 年金融危机之后，美国经济的复苏情况比较乐观，数据显示制造业和服务业仍然处于扩张当中。从目前的情况看，就业情况改善较为缓慢，“无就业复苏”的窘况仍然存在，但大的趋势是就业增加、失业率下降。随着私人部门去杠杆化和资产负债表修复接近尾声，消费者的信心有了很大的回升，虽然和危机前相比仍有很大差距，但已经达到了复苏以来的高点。总体来说，



美国经济维持过去几年中表现出的温和复苏的态势的可能性较大，房地产的复苏加速和实体经济的投资增加将是今年拉动美国经济的主要因素。

和欧洲主要的国家相比，美国经济去杠杆化基本完成，基本面健康。一个经济体通常被划分为政府、金融、居民和企业四个部门，每个部门都有其资产负债表。2008年金融危机也是资产负债表的危机。危机发生时，在政府、金融、居民和企业四大负债表中，只有企业负债表维持相对稳健，为经济持续复苏奠定了一定基础。走出金融危机的过程，也是修复资产负债表的过程。在经济开始复苏三年后的今天，美国实体经济去杠杆化的过程进展顺利。从2009年以后，美国金融和居民部门的债务水平已经大幅降低，同时政府部门的负债和杠杆率大幅上升。随着居民消费信贷和住房按揭信贷需求的上升，银行的放贷意愿也在增强，表现为更加宽松的放贷标准。信贷上升即代表更高的杠杆率，因此美国经济再出发将以经历一个再杠杆化的过程为表征。

奥巴马在第二任期内将着力解决长期的赤字和债务问题，而美国长期被诟病的问题，包括财政、教育、移民和公共设施陈旧等，也都会在未来的几年中得到一定程度的改善。长期看，美国具备低利率、低能源价格、低劳动力成本、市场和技术创新等五大优势，经济增长具备再出发的条件，2015年前后经济可能强劲增长，美国或成为全球三大板块中最早走向稳步增长、恢复繁荣的国家，很可能重复2002~



2007 年期间的增长势头。

受益于美联储长期的低利率政策、美元的世界货币储备地位及美元资产在全球动荡环境中的安全特征，美国国债收益率创下了两百多年以来的最低。同时，美国高等级公司债券的收益率也在近年来呈下降趋势。这说明美国政府和企业能够以很低的成本融资，有利于支持经济复苏。在技术创新方面，美国仍是世界上最有竞争力的国家，其研发投入仍占全球总投入的 31%。美国发达的高等教育和科研体系，宽松的研究环境、优厚的待遇、有倾向性的移民政策仍吸引着全球的科技人才。同时，美国成熟的资本市场形成了一套完整的从发现、培育直到壮大科技生产力的体系。

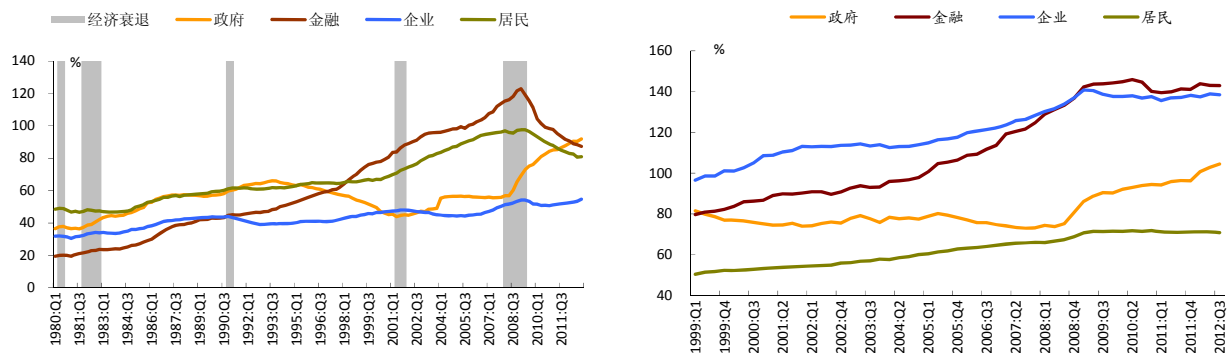
在金融危机结束之后，有两个与美国相关的趋势值得密切关注。第一个趋势是制造业的回流。由于中国的劳动力、土地等成本持续上升，加上对中国经济和制度环境的担心，中国不再成为美国制造业扩展的首要选择。相反，受到美国本土成本下降、美元汇率疲弱、美国政府优惠税收政策、生产效率提升等因素的鼓励，以满足美国国内市场需求为主的制造业已经有明显回流的迹象，美国产业空心化的趋势得到逆转，未来美国在高端制造业方面的优势将更加突出。

第二个趋势是北美能源独立正在发生。在页岩气开发方面的成功大幅降低了美国天然气的价格，而页岩油产量爆发式增长可能使美国在未来数年内停止从海上进口石油。自 2005 年以来，美国的石油对外依存度开始下降。同时由于



2010 年以来美国的产量回升，美国已经于 2010 年底从油品的净进口国转为油品的净出口国。今后北美市场的供需平衡将大幅放松，而北美以外市场供需平衡反而所有趋紧。持类似的观点，国际能源机构（IEA）认为，美国将在 2030 年成为石油净出口国，在 2035 年前后基本实现能源独立，并超过沙特阿拉伯成为全球头号产油国。

附图 2：美国经济部门负债率（% GDP），欧元区经济部门负债率（% GDP）



资料来源：Haver Analytics，中金公司研究部

第二，欧洲：步出危机、恐难出发。欧债危机已历时超过三年，仍然是影响全球经济和金融市场的最大风险因素。归功于相关欧盟机构、尤其是欧洲央行，危机最危险的时刻已经过去。自 2011 年 11 月欧洲央行行长德拉吉上任至今，欧洲央行及时推出措施，欧洲央行的资产负债表规模扩大了约 30%，效果显著。周边国家的国债收益率明显下降，市场流动性得到有效缓解，银行业和金融市场的稳定性得到巩固。欧债危机仍将反复（希腊、西班牙的问题远未结束），但最危险的时刻已经过去。未来的 1~2 年中，欧元区将逐步摆脱债务危机的影响。不过单凭欧洲央行在危机恶化时向



市场提供流动性还远远不够，真正要摆脱债务危机需要欧元区各国政府在政治、财政和经济方面的进一步整合，但这个过程将会比较漫长而痛苦。

根据我们的预测，2013年欧元区经济还难以从衰退中走出，但衰退的程度有所减轻，这主要反映了央行货币政策放松与财政紧缩力度减小的拉动。不过区域内各国的差异仍会比较大，核心国家包括德国和法国将继续维持正增长，但受严苛紧缩政策的局限，周边国家的经济短时间无法摆脱衰退。

2009年底欧债危机爆发以来，整个欧元区除了政府部门债务占GDP比重大幅上升之外，其它各经济部门的资产负债表情况变化不大。实体经济要想恢复健康，欧元区还需进行大规模的、漫长的去杠杆化过程。加上人口老龄化等不利影响，欧元区存在成为下一个日本的可能性，即增长乏力、信贷收缩，甚至是陷入“流动性陷阱”，即增长乏力、信贷收缩，甚至是陷入“流动性陷阱”。我们对欧元区的长期前景更加悲观。

第三，日本：改革积极，效果待察。自从自民党重新掌权，安倍晋三重任首相以来，日本开始推行激进的财政政策、货币政策、结构性改革、以及国家主义等一系列政策，被称为“安倍经济学”，旨在结束通缩、重振日本经济和实力。就财政政策而言，日本最新一轮财政刺激计划总额是二战后推出的规模最大的财政刺激。安倍政府还不断通过官员喊话，



促进日元贬值。就货币政策而言，此前日本央行已经决定推出宽松措施来配合政府的财政刺激计划。在 2014 财年日本央行将推出开放式的量化宽松，并将中期通胀目标上调至 2%。这些措施用来配合日本政府的财政刺激计划。在结构性改革方面，安倍内阁也在准备一系列措施，来提升日本经济的竞争力。

日本新央行行长上任后推行了更加宽松的货币政策。与英美的量化宽松一样，日本极度宽松的货币政策也同样搅动了全球金融市场。安倍经济学，尤其是日元贬值，对中国外贸总量影响不大，但个别行业影响存在。但一种担心是，如果亚洲新兴市场国家也陆续推出极度宽松的货币政策，加入所谓的“货币战争”，追随日元贬值，这是否会对中国外贸形成很大冲击。考虑到亚洲新兴市场占中国出口总量的比重接近 40%，这是一个合理的担忧。对于亚洲新兴市场会不会出现大规模的“货币战争”，我们认为不必过分担忧，但亚洲新兴市场“货币纠纷”的可能性增加，尤其是受日元贬值影响较大的韩国、台湾和新加坡。

极度货币宽松政策造成的日元贬值，除了贸易渠道的影响以外，还有会通过金融渠道影响我国，而这种影响的渠道主要是通过资金跨国流动实现的。我们认为，日本的货币放松对资金跨国流动的影响要小于美国的货币放松，其制造的流动性对中国的直接投资与间接投资影响都比较有限。



（二）发达国家之间的关系

从以上对于发达国家三大板块的分析来看，各版图的现状和未来走向都会有较大的差异。在这个分析的基础上，我们可以梳理各板块之间的关系。

第一，美国和日本关系紧密，但也并非铁板一块。美国和日本在二战之后就一直是同盟国的关系，美国负责日本的防务，日本则在经济利益方面回报美国。这种关系持续了半个多世纪。但美国和日本之间并非铁板一块。比如美国重回亚洲、朝鲜问题等就有可能削弱美日关系。

第二，安倍刺激日本经济的改革，采用货币宽松政策，使日元贬值等手段，使得日本与德国制造业的竞争加大，从而导致日本与欧洲的利益分化，关系紧张。

第三，从美国的国内和国际战略发展来看，将会有一些新的发展。美国国内经济具备再杠杆化的条件，美国经济有望实现高增长、温和通胀。美国能源在 2020 年之后有望自给自足，由此对全球布局将产生重大影响。美国对中东的能源依赖将减弱，那么，美国是从中东撤退，留在中东，还是成为中东局势的搅局者？金融危机之后，美国的财政问题变得空前突出，为了自身经济复苏的需要，美国有必要进行海外战线的收缩，比如从阿富汗撤退。

第四，在亚洲问题上，中美两国之间是存在利益契合点的。首先，中国应该利用朝鲜问题加强中美之间的合作，促使美国对日本的施压，包括在钓鱼岛的争端上。其次，美国



仍然面临财政赤字问题，未来几年战争不是美国的首选策略。再次，面对中东的选择题，中美存在合作的空间。中国可支持美国不要急于从中东撤退，加强美国继续成为中东秩序维护者的意愿。

（三）国际贸易与投资规则发展的新趋势

金融危机过后，一方面，国际经贸活动中各种形式的保护主义上升，贸易摩擦加剧，各国围绕市场、资源、人才、技术、规则和标准等方面的竞争更加激烈；另一方面，主要经济体在多哈回合谈判受阻情况下，纷纷调整国际化战略，加快推进更高标准的自贸区建设，强化区域次区域合作，使得当前国际贸易与投资规则发展呈现出不同于以往的新趋势。

一是服务贸易和投资协定成为新一轮国际贸易谈判和规则制定的核心内容。当前，经济全球化路径已由传统的商品贸易向服务贸易和跨境投资转变，过去传统的自由贸易谈判主要侧重于消除关税、贸易配额和优先级别的一些国家的组合，目的是为商品贸易提供便利。随着全球化的推进，新一轮国际贸易谈判已经出现了明显的贸易投资并重，并突出构建服务贸易和投资规则的趋势，其目的是促进参与各方在服务贸易和投资领域更好地发挥比较优势，推动各成员国家经济的深度融合和持续发展。具有代表性的是美国主导的、正在谈判中的“服务贸易协定”（TISA）和2012年4月美国



发布的《双边投资协定 2012 年范本》(BIT2012)。

TISA。TISA 首轮谈判开始于 2013 年 3 月，参与方包括美国、欧盟、日本、澳大利亚、墨西哥、智利、新西兰、韩国、中国香港、中国台湾等 22 个国家和地区，覆盖全球服务贸易总量的三分之二。各参与方希望在 2013 年年内通过 5 轮谈判达成最终协定。TISA 拟确立的主要原则包括：全面给予外资国民待遇，即除各国明确保留的例外措施外，所有服务部门，包括目前不存在但未来可能出现的各类新型服务业，均需对外资一视同仁；原则上应取消必须设立合资企业的各种要求，不得限制外资控股比例和经营范围；新的开放措施一旦实施不得收回等。同时，TISA 还将在国内管制、国企竞争、信息通信技术、电子商务、金融、专业服务、海运、政府采购、服务业补贴、自然人移动等领域制定新的自由贸易规则。应该看到，TISA 的 22 个参与方之间实际上多数已经签署了各种自由贸易协定，相互之间本身已实现了较高水平的开放，在此基础上，TISA 则提出了更高标准的开放要求，其影响不容小觑，有可能成为未来国际服务贸易规则的新标杆。

BIT2012。投资协定和服务贸易协定具有密切的内在联系，这是因为服务贸易和传统的商品货物贸易不同，通常需要通过跨国投资来实现，服务贸易自由化和投资协定相辅相成，是一个问题的两个方面。进入 21 世纪以来，以美国、加拿大等为代表的发达国家倡导通过 BIT 来解决跨境投资方



面存在的问题，逐步形成了关于保护双边投资的一系列内容和要素，形成了《美国双边投资协定 2004 年范本》，并广泛运用于各国双边投资保护。2009 年美国决定对 2004 年范本进行内部审议和升级，并在 2012 年 4 月发布了最新的《双边投资协定 2012 范本》(BIT2012)。BIT2012 不仅包括了国际投资协定的传统内容，如投资待遇的最低标准、最惠国待遇、征收、转移、代位、损失补偿、投资争端解决等，还纳入了准入前国民待遇、国有企业、劳工、环境、业绩要求等新条款。应该承认，BIT2012 既着重于强化投资权益保障，又注重通过投资协定解决投资市场开放、维护公平竞争等问题，是目前世界上国际投资领域中标准最高的范本之一，其多数规则不仅为发达国家所倡导和遵守，也为与主要发达经济体签订自由贸易协定的多数新兴市场国家和发展中国家所接受和运用。

二是具有更高标准的新自由贸易协定将引领全球贸易新规则。1990 年向 GATT 通报的 FTA 只有 20 项，到 2000 年向 WTO 通报的 FTA 也仅有 86 项，但在 21 世纪的这 10 多年中，FTA 蓬勃发展，势不可挡。2007 年向 WTO 通报的 FTA 达到 159 项，到 2012 年 6 月底已达 324 个。其中，比较突出的有东盟自由贸易区、安第斯共同体和正在谈判中的中日韩自贸区谈判。根据 WTO 官方统计数据，目前全世界有 210 多个国家和单独关税区签订了 1 个以上的区域自由贸易协定，有 30 多个国家参加了 20 项以上的 FTA(不含服务贸易协定)，



欧盟、墨西哥、智利、韩国、印度签订的 FTA 所涉及的国家或地区已超过 80 个。总体看，FTA 已成为一股席卷全球的浪潮，影响力越来越大，而且还在不断加快延伸。当前，最为各国关注的是美国主导的、正在谈判中的跨太平洋战略经济伙伴协定（TPP）和跨大西洋贸易和投资伙伴协议（TTIP）。

以 TPP 和 TTIP 为代表的新自由贸易协定之所以重要，首先是因为其覆盖范围广。截至目前，TPP 成员已扩大到美国、文莱、智利、新西兰、新加坡、澳大利亚、秘鲁、加拿大、墨西哥、日本等 10 个国家；TTIP 所涵盖的欧盟和美国两大经济体拥有 8 亿人口，经济总量占全球总量的一半，贸易量占全球贸易总额的近三分之一，美国对欧洲的投资是对亚洲投资的 3 倍，欧洲对美国的投资则是对中国和印度投资总和的 8 倍。因此 TTIP 一旦达成，无疑将成为全球规模最大的自由贸易区，尤其是一旦由美国主导的 TTIP 与 TPP 融合，将重塑国际贸易、投资和世界经济格局。

其次是标准高。总体而言，TPP 和 TTIP 的主要内容包括：一是消除商品贸易的关税和非关税壁垒；二是消除对服务贸易和投资的限制性措施；三是在知识产权、劳工、环境、政府采购等领域制定高于 WTO 现行标准的规则；四是消除或削减所有不必要的“边境后壁垒”。特别地，TTIP 还增加了一项更激进的内容，即推进欧美两大经济体法规和标准体系的统一。应该看到，无论是 TPP、TTIP 还是 TISA 或 BIT2012，这些升级版的自由贸易谈判旨在通过解决贸易和投资领域



的市场准入，确立环境、劳工、知识产权、竞争、资金转移等领域的新标准、新规则，而且这些标准和规则都高于目前正在谈判或已签署的其他自由贸易协定。正如欧美自贸协定谈判工作组所指出的那样，未来的 TTIP 将成为“21 世纪自由贸易协定的标杆”；TPP 也如美方所强调的，将打破传统 FTA 模式，达成高标准、无例外的综合性自由贸易协议，成为“2.0 版的 WTO”。

三是 WTO 多边贸易体制将日益边缘化。总体看，欧美发达国家的贸易优势更多地体现在服务贸易和投资领域，但 2001 年启动的多哈回合谈判历经 7 轮而踟蹰不前，这使得欧美对基于传统模式的多边贸易体制心生厌倦，而寄希望于更高标准的服务贸易与投资协定，以及更具立竿见影效果的双边自由贸易协定。尤其是这次金融危机以来，美国与韩国、哥伦比亚和巴拿马签署了基于更高标准的 FTA，并取得了实实在在的效果，表明双边自由贸易协定是切实可行且成效明显的。这正是自由贸易协定风生水起的重要背景。同时，TISA、BIT2012、TPP 和 TTIP 所引领的自由贸易新趋势，也在客观上抛开了 WTO，形成了更高的标准，为未来全球贸易谈判提供了新的指导性框架，这也将使现有的 WTO 多边贸易体制日益边缘化。越来越多的发展中国家必须做出选择，要么主动参与、要么被动接受国际贸易领域的新规则。





附件 3 通过扩大对外开放促进改革的重点领域

（一）全面扩大服务业的对外开放

我国加入 WTO 十多年来的发展经验充分表明，不管是制造业还是服务业，凡是对外开放比较彻底，积极参与全球资源配置的领域，都是发展得比较好、竞争力强、与国际接轨比较密切的领域；凡是保护比较多，对外开放、参与全球化比较滞后的领域，都是改革发展也相对落后、竞争力差、市场认可程度低、与国际标准和前沿水平差距比较大的领域。因此，当前宜重新全面审视我国加入 WTO 时保留的限制措施，下决心加快仍然留有保护和限制措施的行业、特别是服务业的改革开放步伐，尽快主动推出取消限制和保护、进一步扩大开放的实质性举措。

注重在服务业领域的开放，从以货物贸易为主转向货物贸易和服务贸易并重。在中国加入 WTO 之后，中国有了“世界工厂”的称号，得益于过去的对外开放，中国在制造业领域的竞争力很强。目前，中国经济进入转型期，中国经济增长将从注重“量”的扩充，到“质”的充实。大力发展服务业是经济转型的重要过程和手段，而发达的服务业也是未来经济转型成功的重要标志之一。服务领域对外开放空间和潜力巨大。

1. 在银行业、证券业、保险业、电信业、邮政快递业、建筑业和法律服务彻底放开市场准入，取消外资持股比例或



经营范围限制，实现实质性开放。开放的同时，也要注意控制风险，可以设计相应的投资审查制度，在加强监管的透明度和公平性的同时，确保国家经济安全和稳定。例如，对于一般的小额投资仅要求其向有关部门备案即可，对于一些涉及重要领域的重大投资，可以考虑根据其具体情况启动基于维护国家安全的非常规审查机制。对国家安全审查机制所涉及的范围可以采取较为模糊的定义，使其可以在更大范围内，更长时期内解决外资与国家安全之间的问题。该国家安全审查的机制不但可以用于外资并购，也可以用于新设项目；不但用于审查国家国防安全，也应可用于审查国家经济安全，产业安全等。

逐步放开金融领域，推进人民币国际化。1) 择机进一步有序开放资本账户，在充分认识国际资本流向的基础上，利用国内经济增长放缓的时机，推进藏汇于民，稳定人民币汇率；同时放松国内企业和居民对海外投资的限制，提高我国对外投资的收益和外汇储备的使用效率。资本账户开放，也有利于资金的跨境配置，在当前的环境下，适当的资金流入对改善民营企业、中小企业融资有帮助。其对货币总量增长的影响，可以通过加强对银行信贷的控制来对冲。2) 避免人民币剧烈升值。短期内，在应对海外货币极度宽松的时候，需要把握好人民币升值的节奏，避免人民币大幅升值，造成国内经济增长下滑的风险。3) 推进人民币国际化，通过人民币国际化降低汇率风险和摩擦成本，使中国与全球经



济的融合度进一步提高。

2. 在教育、医疗、文化等行业扩大开放试点。现阶段我国教育、医疗、文化等公共服务领域发展主要面临供不应求的问题。随着我国城乡居民消费结构升级不断加快，医疗、教育、文化等发展型消费需求增长迅速。2011年城镇人均消费支出为2820元，较去年同期增加12.86%，和2000年相比，增加了185.6%，其中教育文化方面增加了176.55%，医疗方面增幅为204.64%。但这些行业发展并不能有效满足城乡居民消费升级的现实需要。2000-2011年，我国每千人执业医师人数仅从1.68人增加至1.82人，每千人医院卫生院床位数从2.38张增至3.5张，增长速度缓慢；中等和初等教育机构分别减少了1万家和28万家，虽然高等教育机构增加了1368家，但学生教师比（学生数/教师数）却增加了一倍；各类从事文化事业机构仅增加了9.6%，其中从事群众文化服务业的机构还减少了1646家，可见相对于日益增长的医疗、教育、文化服务需求，其供给相对不足。

政府职能缺乏科学定位，加剧供给不足。诚然，医疗、教育、文化这些具有较强准公共性、存在市场失灵问题的社会公共服务领域的发展需要政府提供良好的环境，给予必要的公共资源和政策支持。但现在我国政府在这些领域设置了很高的准入门槛以及一些针对非公经济的歧视性规定。结果不仅制约了社会服务水平的提高和相关行业的发展，更重要的是，在政府能力和公共资源有限的情况下，政府难以在基



础教育、基本医疗、基础设施等基本公共服务领域提供足够的、公平的、高效率的公共服务。

加快事业单位改革，促进公共服务与市场化服务并行发展。一方面要加快推进市场化进程，将政府提供的公共服务与市场竞争业务进行拆分。对能够实行市场化经营的服务，可以引导民间资本和外国资本增加市场供给，实现产业化发展；对于公益性服务、保障社会公平的基本公共服务，应加快创新公共服务提供方式，从原来政府单一提供、直接提供的方式，转变为政府与社会多元化提供相结合的方式。以政府公共财政作为支撑，在继续发挥事业单位积极作用的同时，采用政府补贴、采购等方式鼓励民营组织、非营利机构参与提供公共服务。另一方面要加快健全事业单位法人治理结构方面的改革，探索建立理事会制度，作为事业单位的决策机构，决定本单位业务发展规划、财务预算方案、人事管理等重大事项，促进事业单位向非营利机构或现代企业转变，并积极引导和鼓励社会资本通过控股、参股、收购、兼并等方式参与事业单位改革。

积极建立改革试点。考虑到这些行业发展面临的制度问题比较复杂多样，且不同地区、不同行业面临的制度约束差异较大，为促进改革顺利推进，需要加强试点工作。由于这些行业关乎社会公平与和谐，对经济发展和社会稳定具有重要作用，应该结合其行业自身特性与发展要求，重点推进准入方式、监管体制、多元化市场主体发展、相关市场机制和



市场体系建设等方面的综合配套改革。可选择大型经济中心城市作为试点，使其成为所在区域乃至全国的龙头和示范，为加快服务业发展和促进区域经济结构调整探索经验。

（二）进一步扩大农业对外开放

加入 WTO 以来，我国在不断降低农产品进口关税的同时也与世界其他国家一样设置了进口关税配额及非关税措施，如农业生物技术安全管理法规、进口许可证、法定动植物检验检疫、食品卫生检疫、技术性贸易措施等，限制了土地密集型农产品的进口。根据有关测算，我国非关税贸易措施实施对农产品总体起到的贸易限制和进口保护效果相当于征收了 42.6% 的进口关税。对农产品的过度保护不仅对以其为原料的工业发展不利，会损害消费者的利益，而且也不利于我国农业在参与国际竞争中发挥比较优势和不断提高农业科技水平，从而阻碍农业生产力的提高。

进一步扩大农业对外开放主要是为了促进农业生产也参与全球分工，发挥比较优势，通过自由贸易更好扩大粮食供给，保障我国粮食安全，节约土地、水资源。主要举措包括：

一是基于粮食结构性保障措施，取消过多的农产品进口限制、贸易保护政策。农业对外开放首先要立足于国情实行结构性保障措施，重点保障稻谷和小麦两个主粮食品的基本自给。在此基础上，适度进口大豆、玉米等资源性农产品，



探索建立统筹利用国际国内两个市场、两种资源的战略机制，不仅可以在一定程度上缓解国内农业资源短缺的压力，而且对我国立足国内实现粮食基本自给、确保国家粮食安全和主要农产品供给具有重要意义。

二是注重发挥我国农业生产的比较优势，调整农产品出口结构，按更高标准推进农产品贸易自由化。优化和调整农产品出口结构，从价格和品质两方面培育出口农产品的比较优势，建立形成以劳动密集型产品为基础的优势农产品出口体系。

三是优化和整合农产品支持体系。对重要农产品实行适度的价格支持，为生产者提供最低收入保障，继续加大对种粮农民的直接收入补贴，减少对贸易产生的扭曲。

四是积极扩大农业“走出去”。我国之所以能够利用有限的资源解决 13 亿人口的吃饭问题，其原因在于较高农业生产力。我国的农业自给率和单产水平远高于非洲、大洋洲、中南美洲及亚洲其他国家，也就是说，我国有可能在除北美洲和欧洲的任何地区开展农业开发与国际合作，其中撒哈拉以南非洲、亚洲其他国家和非洲北部是农业“走出去”的重点地区，而经济较为发达但农业相对落后于我国的大洋洲和中南美洲，土地资源十分丰富，也可作为我国农业“走出去”的目的地，鼓励国内农业企业到这些国家和地区投资农业，在帮助对方发展农业和粮食生产的基础上，实现合作共赢。但是目前国内农业“走出去”的企业整体实力不强，面临融



资难，人才、经验缺乏等问题，一方面需要政府采取财政、税收、金融等方面的支持政策措施，鼓励各类企业走出国门；另一方面需要企业提高自身竞争力，发挥主动性、积极性和创新性，不仅可采取农产品出口、对外劳务输出、建立营销渠道的方式，还可通过对外直接投资模式、境外农业资源开发、农业对外承包工程、农业对外劳务合作、设立境外研发中心、建立国际营销网络、提供境外咨询服务等多种途径“走出去”。

五是建立全球大宗商品交易中心及风险调节机制。在现有商品交易所的基础上，筹建全球大宗商品交易中心，逐步掌握在全球大宗农产品定价中的话语权，统筹利用国际国内两个市场、两种资源。同时还要建立与市场具有兼容性的风险调节机制。国内目前风险管理水平较低，期货市场还不健全，需要对粮食流通领域进行必要的干预，调控粮食价格的过度波动。此外，还要提高农业领域运用反补贴、反倾销以及贸易争端解决机制的能力，加强农业产业损害预警体系建设，维护我国国际贸易权益乃至国家经济安全。