

“十三五”：迈向更高层次开放型经济*

裴长洪

内容提要：“十二五”期间，我国开放型经济发展取得辉煌成就并积累了开放发展的基本经验。党的十八大以来，我国开放型经济发展面临完善一个新体系、构建一个新体制、着力实现合作共赢的新要求、新目标和诸多改革议题。党的十八届五中全会对“十三五”期间我国面临的形势作出了重要判断，即发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战，并分析了未来5年国内外环境的挑战。本文梳理了未来5年我国开放型经济发展的新思路 and 7大战略布局，并对其中某些重要任务进行了分析和论证。

关键词：“十三五”规划建议 开放型经济 战略布局

党的十八届五中全会提出，坚持开放发展，必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济。^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》）则从完善对外开放战略布局、形成对外开放新体制、推进“一带一路”建设、深化内地和港澳以及大陆和台湾地区合作发展、积极参与全球经济治理、积极承担国际责任和义务7个方面勾画了未来5年我国迈向更高层次开放型经济的奋斗目标。^②这是未来5年我国迈向更高层次开放型经济的指导方针和路线图，随着实践的发展需要不断地深入学习和研究。

一、“十二五”我国开放型经济的巨大成就

（一）对外贸易结构优化

“十二五”期间，我国对外贸易规模继续发展，继2010年我国货物出口额成为世界冠军后，2013年，货物进出口贸易额双双跃居世界第一。2014年我国货物进出口额达到4.30万亿美元，出口增长6.1%，达到2.34万亿美元，进口增长0.4%，达到1.96万亿美元；预计2015年我国货物进出口总值（按照美元计算）同比下降7%左右，为4.0万亿美元，出口同比下降6.0%，为2.20万亿美元，进口同比下降8.2%，为1.80万亿美元。整个“十二五”期间，我国货物进出口总值年均增长将达到6.52%，

出口年均增长将达到7.22%，进口年均增长将达到5.72%。预计，2015年世界货物出口金额下降12.0%，为16.88万亿美元；我国货物出口的世界份额为13.03%；世界进口金额下降11.9%，为17.00万亿美元，我国货物进口的世界份额为10.6%。贸易结构优化的特征主要表现为：

1. 服务贸易增长快于货物贸易，在对外贸易总量中比重上升。2014年全球服务贸易总额约为98006.90亿美元，同比增长4.4%。其中，服务出口49404.00亿美元，增长4.2%；服务进口48602.90亿美元，增长4.7%。中国大陆服务贸易总额6069.57亿美元，同比增长12.6%。其中服务出口2234.75亿美元，同比增长7.6%，居世界第5位；服务进口3834.75亿美元，同比增长15.8%，居世界第二位。

2015年商务部制订的服务贸易进出口总额目标为6500亿美元，前三季度已累计实现服务进出口总额4953.3亿美元，同比增长15.9%，占对外贸易比重为14.6%，较上年同期提升2.7个百分点。服务出口1716.3亿美元，增长11.6%，进口3237亿美元，增长18.3%。预计2015年全年增长12.5%，进出口总额达到6800亿美元，其中出口2454亿美元，进口4346亿美元。预计整个“十二五”期间，服务贸易进出口平均增长速度为13.2%，其中，出口平均增长8.04%，进口平均增长17.7%。

* 裴长洪，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836，电子邮箱：peichhcass739@163.com。

表1 2010—2015年中国服务贸易进出口统计

年份	中国进出口额		中国出口额		中国进口额	
	金额(亿美元)	同比增长(%)	金额(亿美元)	同比增长(%)	金额(亿美元)	同比增长(%)
2010	3624	26.4	1702	32.4	1922	21.5
2011	4191	15.6	1821	7.0	2370	23.3
2012	4706	12.3	1904	4.6	2801	18.2
2013	5361	13.9	2070	8.7	3291	17.5
2014	6070	12.6	2235	7.6	3835	15.8
2015	6800	12.5	2454	9.8	4346	13.3

注:2015年数据为预测数。

资料来源:商务部服务贸易统计。

“十二五”期间我国服务贸易增长速度明显快于货物贸易,特别是进口贸易年均增速达到17.7%,出口贸易后4年年均增速也高于货物贸易的增长速度。这使服务贸易在整个对外贸易的比重中明显上升,2010年我国服务贸易在整个外贸中的比重为10.86%。其中出口为9.74%,进口为12.1%;到2015年服务贸易在整个外贸中的比重为14.5%,其中出口为10.04%,进口为19.45%;虽然出口比重只略有上升,但其他两个比重上升幅度都很大。

2. 高新技术产品出口比重持续增加。2010年我国高新技术产品出口额为4126.7亿美元,在出口总额中的比重为26.15%,2013年高新技术出口增长为6603.3亿美元,比重上升为29.9%;2014年,高新技术出口增长0.1%,为6605.3亿美元,比重降为28.2%,这与新兴经济体市场不旺,投资品需求缩减有关。预计2015年将维持这种态势,高新技术产品出口占比将保持在27.5%~30.0%之间。

3. 出口贸易的区域结构逐步改善,中西部出口比重上升。2010年我国中西部省区市在全国货物出口贸易中的比重仅占9.3%,2013年比重提高到15.5%,2014年增长继续快于东部地区,在贸易总额中占比进一步提升。中西部地区出口的快速增长得益于东部地区加速产业转移,且已转移的投资开始形成产能,推动该地区出口迅速增长。但到2015年,由于国际经贸环境的变化,在全国对外贸易总体下降的形势下,东部显示抗风险能力较强的优势,中部地区除河南保持出口增长15.1%外,预计中西部在出口贸易中的比重将有所回落。

(二)“引进来”与“走出去”相结合

“十二五”期间,我国吸收外商投资继续保持平稳增长,2010年首次突破千亿美元大关,达到1057.4亿美元,2013年达到1187.2亿美元。2014年全国设立外商投资企业23778家,同比增长

4.4%;实际使用外资金额1195.6亿美元,同比增长1.7%。2015年1~9月,全国设立外商投资企业18980家,同比增长10.1%;实际使用外资金额5847.4亿元人民币(约折949亿美元),同比增长9%。呈现出主要经济体对华投资总体稳定,内地与香港经贸关系更加紧密的特点。

1. “十二五”期间,吸收外商投资的变化趋势。第一,单项吸收外资规模提高,2010年为386万美元,2013年提高到521万美元,2014年为503万美元,受外部影响较大,2015年前3季度单项规模为500万美元。

第二,服务业超过制造业,成为外资投资最重要的领域。2010年服务业吸收外资首次超过制造业,到2013年两者差额已超过159亿美元,服务业吸收外资占比为52.3%,2014年服务业吸收外资占比继续上升到55.4%,成为吸收外资新增长点。2015年服务业实际使用外资占比进一步提高到61.1%;且表现出高技术服务业增长迅速的特征。1~9月份,高技术服务业吸引外资同比增长57.6%,其中,研发与设计服务、信息技术服务、科学研究同比分别增长49.5%、37.2%和102.5%。

第三,“十二五”前4年中西部吸收外商投资比重上升,东部下降。2010年我国东部吸收外商投资比重达到85%,中西部只占15%;到2013年,东部比重下降为82.3%,中西部比重上升为17.7%;2014年在外向型产业转移的带动下,中西部地区实际使用外资占比进一步提高到18.1%;但2015年,中西部吸收外商投资力度有所下降,1~9月份,吸收外商投资比重回调到15.1%。

第四,外资并购快速发展,交易绝对数量和相对数量均大幅提高。2015年1~9月,以并购方式设立外商投资企业1016家,合同外资金额189.3亿美元,实际使用外资金额152.9亿美元,同比分别增长

16.5%、155.3%和204.5%；其占全国实际使用外资的比重由上年同期的5.8%上升到16.1%。

2. 对外投资合作的新特点。“十二五”期间，我国企业“走出去”快速发展。2010年我国对外直接投资为688.1亿美元，2013年增加到1078.4亿美元（全行业），首次突破千亿美元大关。预计2015年非金融类对外投资将达到1200亿美元，并呈现出新特点。

第一，投资并购活跃，亮点突出。2015年前3季度，海外并购项目324起，实际交易总金额201.8亿美元，涉及50个国家和地区，占对外直接投资总额的23.1%。其中，主要并购项目包括：中国民生投资股份有限公司也是目前唯一带“中国”字头的民营投资公司，以17.9亿美元收购注册地在百慕大的天狼星保险集团公司100%股权项目；中信环保投资集团以7.3亿美元收购新加坡上市公司——联合环境技术有限公司54.9%股权项目。该项目是继2014年北京首创集团收购新西兰TIP集团后，中国企业在生态保护和环境治理领域又一大型境外并购项目。

第二，非国有企业投资快速增长。前3季度，非国有企业对外直接投资占67%，同比增长38.2%，其中私营企业对外投资同比增长179.6%。

第三，地方企业对外投资高速增长。前3季度，地方企业对外投资538.6亿美元，同比增长78.8%，成为对外投资的重要力量。上海、广东、北京分列前三，其中上海市对外投资119.7亿美元，是2014年同期的5.4倍。

第四，对外承包工程加快转型升级。前3季度，对外承包工程新签合同额在5000万美元以上的项目479个，同比增加63个，金额合计1143.3亿美元，占同期新签合同总金额的83.1%，并向着工程总承包、项目融资、设计咨询、运营维护管理等高附加值领域拓展。

（三）全方位开放格局继续完善

“十二五”期间，我国中西部地区对外开放加速，形成了若干内陆地区的开放经济高地。特别是2013年11月党的十八届三中全会《决定》中提出扩大内陆沿边开放，成为完善区域开放格局新的重大指导方针。

首先，《决定》提出：“支持内陆城市增开国际客货运航线，发展多式联运，形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。”在这个方针指导下，陆路对外运输已经开通了郑欧班列（郑州至德国汉堡）、渝新欧班列（重庆

至鹿特丹）、义新欧班列（义乌至马德里），中亚班列（西安至阿拉木图），加上已有的新欧班列（新疆至鹿特丹），形成了新的横贯东中西的对外经济走廊，陆路货运时间比海运货运时间缩短20天以上，有力地促进了中西部的对外开放。同时，在郑州已经建成了铁路集装箱运输枢纽中心，并正在建设新的国际航空港，加大国际客货运的能力并进一步提高效率。在推进国际大通道的建设中，海关通关改革和监管改革也适时推进，形成内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助的新局面。

其次，按照《决定》精神，在沿边重点口岸、边境城市和经济合作区实行特殊优惠政策，促进人员往来、加工物流和旅游业。在这个精神指导下，“十二五”期间，沿边口岸和边境城市的对外经济合作更加活跃，特别是在新疆霍尔果斯口岸设立新的边境城市，对于促进新疆与中亚国家的经济合作和交往将起到新的促进作用。

再次，《决定》提出了加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设的重大倡议。“一带一路”建设蕴含以产业和经贸合作为基础、以文化和人文交流为重要支撑、以互利共赢和和平发展为目标开放包容新理念。对比古代的丝绸之路，新丝绸之路的内涵和外延都大大丰富和提高了，是现代版的世界经贸大融合的辉煌图景。推进过程必然要体现为政策沟通、道路连通、贸易畅通、货币流通、民心相通的开放局面。“一带一路”的建设将是一个不断凝聚共识和循序渐进的过程。它将主要分为三个阶段进行：近期阶段重点目标是，道路、能源管线、电信、港口等基础设施共建和互联互通，提高贸易和投资的便利化水平；中期目标可以设想为，与中亚条件成熟的一些国家建立自由贸易区，并向更远的地区辐射；远期目标可以设想把自由贸易区拓展到欧洲、非洲和拉美国家，形成更大范围的经贸融合大格局。

（四）积极参与全球经济治理与区域合作

在中共中央“关于十二五规划的建议”中，首次提出了中国参与全球经济治理的要求，从而成为“十二五规划”的内容，党的十八大和十八届三中、五中全会都继续重申了这个开放举措。“十二五”期间我国积极参与全球经济治理和区域合作的重大举措主要有：

第一，2013年9月自主设立了中国（上海）自由贸易试验区，一年后又又在天津、福建、广东等地设立三个自由贸易试验园区。2012年以来由美国主导

的跨太平洋伙伴关系计划,即 TPP 谈判以及美国与欧盟进行的 TTIP 谈判,其目的都是试图制定国际贸易的新规则。而从国际金融危机爆发以来,在中美经济战略对话中,开启了中美双边投资协定谈判,美方要求以准入前国民待遇和负面清单管理为前提进行实质性谈判。经过慎重考虑,中国承诺了美方的要求。在这样背景下中国设立了上海自由贸易试验区。这是中国自主开放的一个试验田,通过先行先试,可以为我国进一步扩大开放提供压力测试。

第二,结束了中韩、中澳自由贸易区谈判,扩大了中国与各国的区域经济合作。2014年11月10日,中韩两国领导人共同确认结束中韩自贸区实质性谈判。2014年11月17日,中澳两国领导人共同宣布“实质性结束中澳自贸协定谈判”。中韩自贸区和中澳自贸区的建立把我国实施的自由贸易区战略提升到一个新的水平。首先韩国是全球第14大经济体,中韩贸易将近3000亿美元,贸易量较大,因此是一个高水平的自贸协定。经过一段的降税期,最后达到91%~92%的完全产品贸易自由化。而在中澳自贸区的协定内容中,澳大利亚的所有产品关税对我国将全部降为零。我国自澳大利亚进口总额的85.4%也将实现零关税。届时,牛羊肉、乳制品、葡萄酒、海鲜等产品会不断补充我国市场。

第三,2014年11月成功举办北京 APEC 峰会,成为会议议题设置、行动方案的设计者和首倡者;并在澳大利亚举办的20国集团峰会上扮演了重要角色。2014年5月青岛贸易部长会上,中方率先提出制定亚太自贸区的路线图,11月11日,在亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议上,国家主席习近平出席表示启动亚太自由贸易区进程,并在北京峰会上提出了路线图,制定了接下来亚太自贸区工作的方向和内容。在推动亚太自贸区的同时,我国还提出了“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”简称为“一带一路”的重大倡议,并宣布成立“丝路基金”和亚洲基础设施投资银行。这一举措是引领中国同沿线国家长期发展的一个宏伟构想;与金砖国家银行的设立一样,这两个金融机构的设立都是对全球整体金融治理结构的一个补充。

二、十八大以来我国对外开放的新要求、新目标

党的十八大报告就未来对外开放提出的新要求是: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;而目标是全

面提高开放型经济水平。十八届三中全会《决定》中提出“构建开放型经济新体制”。十八届五中全会《建议》提出,坚持开放发展,着力实现合作共赢。要求丰富对外开放内涵,提高对外开放水平,协同推进战略互信、经贸合作、人文交流,努力形成深度融合的互利合作格局。因此,完善一个新体系、构建一个新体制、着力实现合作共赢是我国新一轮对外开放的新要求和新目标。

(一)新形势下的突出问题

对照上述新要求和新目标,我国面临的突出问题是如何解决互利共赢、与合作伙伴共享开放利益的问题。国际社会对于中国扩大开放的反应已经与过去不同,过去是欣赏和认可,现在是可以从中国的扩大开放中得到什么。2015年中国货物出口可能将占世界出口总额的13.03%;许多贸易伙伴对中国贸易逆差。大量的贸易顺差不仅带来自身国际收支平衡的难度,也造成一些贸易伙伴的不满和贸易摩擦。从2000年开始,中国正式提出实施企业“走出去”战略。2014年末,中国对外直接投资存量已达8,826.42亿美元,较上年末增加2,221.6亿美元,占全球外国直接投资流出存量的份额由2002年的0.4%提升至3.4%,在全球分国家地区的对外直接投资存量排名中较上年前进3位,位居第8,首次步入全球前10行列。需要指出的是,接受中国企业投资的国家的变化并没有受到国际社会的赞誉和宣扬,相反,投资保护主义却一直困扰一些投资活动。究其原因,与海外投资并没有明显改善东道国福利有很大关系。

表2给出了截至2014年底中国企业境外投资存量的行业结构。从中可知,中国对外投资中第三产业投资存量超过70%,而制造业的对外直接投资不到对外投资存量的6%。这种结构与我国产业优势明显背离,而且制造业投资大部分处于产业链的低端,不能使接受投资国的福利明显改善。据统计,截至2014年底,中国1.85万家境内投资者设立对外直接投资企业近3万家,分布在全球186个国家(地区)。2014年境外企业雇佣外方员工83.3万人,来自发达国家的雇员13.5万人,较上年末增加3.3万人,平均每个企业仅雇佣27.8个人。

另外,我国企业对外投资中股权和收益再投资占八成,债务工具比重下降明显。2014年,中国对外直接投资流量中,股权和收益再投资共计1001.3亿美元,占到流量总额的81.3%。由于境外融资成本低于境内,企业通过境外融资再进行对外投资的

年份	并购金额(亿美元)	同比%	比重%
2013	337.9	-22.2	31.33
2014	324.8	-3.9	31.57

资料来源:商务部《2012、2013、2014 年度中国对外直接投资统计公报》。

(二)对外开放改革新目标

对照十八届三中全会《决定》提出的“构建开放型经济新体制”,改革的新目标是:

第一,建立与服务业开放相适应的新体制是最主要的目标。但与货物贸易相比,服务业的开放还有待扩大。从经验看,世界主要贸易大国向世界开放的货物贸易和服务贸易市场基本相当,提供份额的偏离度都比较小(见表 4),但我国的偏离度比较大。这说明我国服务市场开放的差距比较大。对比货物开放,服务业开放的主要问题是要扩大外商投资准入,重点是推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开婴幼儿养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域的外资准入限制。与此相适应,改革外资管理模式,实行准入前国民待遇和负面清单管理;改革对外投资管理体制;确立企业和个人主体地位、创新对外投资合作模式、健全走出去服务支持体系。

第二,在国际经贸合作的基本方针上,坚持和维护多边体制、积极参与区域合作、建设高标准区域合作体制,逐步接近新规则。《决定》指出,坚持世界贸易体制规则,坚持双边、多边、区域次区域开放合作,扩大同各国各地区利益会合点,以周边为基础加快实施自由贸易区战略。多边贸易体制的建立来之不易,多边贸易规则是全球各国的最大公约数,应当尽力维护并促进其进一步完善,今后仍然需要进一步推动多哈回合谈判;使多边贸易规则在全球贸易投资自由化、解决贸易摩擦纠纷、反对贸易投资保护主义中发挥更大作用。

《决定》同时指出,在我国今后的自由贸易区战略中,要改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制,加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等国际经贸新议题谈判,形成面向全球的高标准自由贸易区网络。坚持双边、区域次区域开放合作。同时,加快中美和中欧投资协定谈判,缩小与 TPP 贸易新规则的差距。通过上述的实际努力,将缩小与 TPP 所建立的贸易新规则的差距。在条件具备的情况下,中国是否会启动与其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判(包括加入 TPP 的谈判),主动权将完全掌握在自己手里。

活动日益增多,由境内投资主体直接给境外企业提供的贷款减少,债务工具投资较上年下降了 40.7%。利用境外资金的投资活动中,并购投资又占 1/3 以上的比重。2014 年,中国企业共实施对外投资并购项目 595 起,实际交易总额 569 亿美元,其中直接投资 324.8 亿美元,占并购交易总额的 57.1%。需要说明的是,以并购方式进行的对外投资,并不产生新的生产能力和就业增量,相反,还有可能会出现裁员,因此,对东道国的福利效果不明显。而且,从投资方向看,投资多数流向资源能源性产业,容易出现“掠夺”的恶评,再加上能够出手大金额实行并购的企业,多数是国有企业和中央国有企业,因此遭到“阴谋论”的诽谤与投资保护主义的阻挠就不奇怪了。

表 2 中国企业对外投资存量的行业结构(2014)

总计	8826.42(亿美元)	占比重(%)	排序
农林牧渔业	96.92	1.10	12
采矿业	1237.25	14.02	3
制造业	523.52	5.93	5
电热气水生产供应业	150.41	1.70	9
建筑业	225.83	2.56	8
批发零售业	1029.57	11.66	4
交通运输仓储邮政业	346.82	3.93	6
住宿餐饮业	13.10	0.15	13
信息技术服务和软件业	123.26	1.40	10
金融业	1376.25	15.59	2
房地产业	246.49	2.79	7
租赁和商务服务业	3224.44	36.53	1
科研和技术服务业	108.73	1.23	11
水利环境公共服务	13.34	0.15	15
修理和居民服务	90.43	1.02	13
教育	1.85	0.02	17
卫生与社会工作	2.31	0.03	16
文体和娱乐业	15.95	0.18	14

资料来源:商务部《2014 年中国对外直接投资统计公报》。

表 3 2004—2014 年并购占中国企业对外非金融类投资比重

年份	并购金额(亿美元)	同比%	比重%
2004	30.0	—	54.5
2005	65.0	116.7	53.0
2006	82.5	26.9	39.0
2007	63.0	-23.6	23.8
2008	302.0	379.4	54.0
2009	192.0	-36.4	34.0
2010	297.0	54.7	43.3
2011	272.0	-8.4	36.4
2012	434.0	60.0	31.4

表4 2014年中国与主要经济体向世界货物和服务进口市场提供份额的比较

	货物进口额(亿美元)	世界占比(%)	服务进口额(亿美元)	世界占比(%)	货物占比与服务占比偏离度(%)
世界	189790	100	48602.9	100	
美国	21256.5	11.2	4520.1	9.3	-1.9
中国	19586.3	10.32	3771.6	7.76	-2.56
德国	12146.6	6.4	3295.3	6.78	0.38
法国	6775.5	3.57	2517.6	5.18	1.61
日本	8123.0	4.28	1905.2	3.92	-0.36
印度	4630.9	2.44	1292.8	2.61	0.17
韩国	5257.2	2.77	1137.3	2.34	-0.43
巴西	2391.4	1.26	860.3	1.77	0.51
意大利	4725.8	2.49	1137.3	2.34	-0.15

资料来源:WTO International Trade Statistics Database www.wto.org。

第三,优化对外开放的区域布局。内陆沿边开放是老题目,但有新思路、大手笔:(1)搭建内陆开放大通道,内陆城市要增开国际客货运航线、多式联运,建设对外经济走廊、丝绸之路经济带和海上丝绸之路。(2)实现监管模式大通关,改革海关监管、检验检疫等管理体制,口岸管理整合;统一对外通关协作。(3)建设区域开放大平台,加快海关特殊监管区域整合优化,有条件的地方设立自由贸易园(港)区。(4)促进产业大集群,创新加工贸易模式,形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制。(5)形成开放大环境,建立国际开发性金融机构。

第四,构筑实施海洋战略的体制基础。要推进21世纪海上丝绸之路建设,必然要推进远洋船舶登记制度、海关、海事管理、国际航运中心建设等方面的改革;还要加强海洋资源勘探、利用开发的战略规划、进行多双边、区域经贸合作与开发利用海洋资源的力量整合;还要进行领海安全与保卫、海洋资源开发的安全与风险防范机制的建设。

最后,培育国际经济合作新优势的体制机制建

设。一是要形成稳定、透明、可预期营商环境,市场准入、海关监管、检验检疫、贸易等便利化;二是要培育参与制定国际规则的能力,要提出新倡议、新议题和新行动,更多提供全球公共品并体现大国责任;三是要健全应对经贸摩擦机制,谈判协商、高层对话、用好各种筹码,有效反制;四是要强化中央、地方、商协会、企业“四体联动”的综合应对机制。

三、未来五年国内外环境的主要挑战

《建议》指出,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

(一)国际挑战

第一,从国际环境看,世界经济、贸易和投资都只能维持低速增长水平,加大了我国扩大开放的外部压力。三大国际组织对2016年全球经济走势预测基本相同,一致认为2016年世界经济增长将略好于2015年,但依然维持在一个较低的水平上(见表5)。因此,预计疲软的全球需求将对世界贸易增长形成制约。

表5 国际组织对2015—2016年世界经济增长率预测(%)

类别	IMF		联合国		世界银行	
	2015年	2016年	2015年	2016年	2015年	2016年
世界	3.1	3.6	2.3	3.0	2.8	3.3
发达经济体	2.0	2.2	1.8	2.3	2.0	2.4
发展中经济体	4.0	4.5	3.7	4.3	4.4	5.2

资料来源:IMF《世界经济展望》,2015年10月;联合国《2015世界经济状况及前景》,2015年10月;世界银行《全球经济展望》,2015年6月。

另外,WTO预测,2016年世界贸易将增长3.9%,增速不仅大大低于1990年以来5.1%的年均增长水平,而且低于4月预估的4.0%,但高于2.8%的世界经济增速(见表6)。

此外,世界直接投资形势也不很乐观。2014年,全球外商直接投资(FDI)流入总量为1.23万亿美元,较2013年大约下降了16%。尽管联合国贸发会议预测2015年全球FDI流入量增加11%,

达到 1.4 万亿美元,2016 年估计能增加到 1.5 万亿美元,然而,由于大量经济和政治风险(包括正在发生的欧元区的不确定性,地区冲突的潜在负外部性以及持续的新兴市场的脆弱性)都有可能干扰预计的 FDI 的复苏。而且,跨国公司投资谨慎,试图保持现金盈余。5000 个世界上最大的跨

国公司的现金储备相对稳定。到 2014 年底,这些跨国公司估计有 4.4 万亿美元的现金储备,几乎是金融危机之前的两倍。这些储备积累起来减少对债务的依赖,以及减少由于利率较低导致的再融资风险(联合国贸易和发展会议:《2015 世界投资报告》)。

表 6 国际组织对 2015—2016 年世界贸易量增长率预测(单位:%)

类别	WTO		IMF		联合国	
	2015 年	2016 年	2015 年	2016 年	2015 年	2016 年
世界贸易	2.8	3.9	3.2	4.1	2.6	4.4
出口	—	—	—	—	2.5	4.3
发达经济体	3.0	3.9	3.1	3.4	3.6	4.5
发展中经济体	2.4	3.8	3.9	4.8	1.5	4.3
进口	—	—	—	—	2.6	4.5
发达经济体	3.1	3.2	4.0	4.2	4.6	4.8
发展中经济体	2.5	5.2	1.3	4.4	1.0	4.4

资料来源:WTO《世界贸易预测》,2015 年 9 月;IMF《世界经济展望》,2015 年 10 月;联合国《2015 世界经济状况及前景》2015 年 10 月。

第二,美国试图利用 TPP 制订新的贸易规则。美国总统奥巴马公开说,不让中国参与书写新的贸易规则是美国主导 TPP 的重要意图,同时,美国推进 TPP 的战略意图也包括巩固和提升美国在亚太的主导权,利用高标准和严规则重构亚太贸易版图。尽管 TPP 目前乃至未来对中国的实际影响是有限的,但也要看到,在 TPP 产生的贸易转移效应作用下,中国对美国出口中低端制造品面临越南、马来西亚、墨西哥的竞争替代性增强;中国对东南亚出口高端制造品面临日本、美国的压力。因此,TPP 将削弱中国对美、日和其他亚太经济体的出口,从贸易的转移效应看,TPP 将对中国的对外贸易产生一定的负面影响。但是,这种负面影响也会在一定程度上被抵消,因为 TPP 的 16 个成员中有 12 个成员与中国有不同形式的自贸区协定,这说明中国与 TPP 许多成员国的贸易壁垒已经比较低,这将减弱 TPP 区域内自贸协定对中国贸易的替代影响。

第三,我国在全球经济治理中的制度性话语权还不够,特别是支撑这种话语权的硬实力和软实力都还不够。我国目前在能源、金融、法律和国际组织方面都缺乏影响力,只能被动接受国际油价大幅波动带来的风险,对于石油美元和能源金融资本的冲击缺少制约手段;而且缺乏可资利用的能源多边外交平台。我国不是国际能源署、能源宪章或石油输出国组织(OPEC)的成员,而 20 国集团等对能源治理的影响极为有限。从 2015 年全球经济形势看,能源价

格波动将继续在 2016 年影响世界经济,并长期成为全球经济治理的一大难题。中国是世界能源的需求大国,能源价格变动和供求形势对我国均有很大影响,参与全球能源经济治理是中国难以回避的问题。

(二)国内经济社会环境的挑战

虽然,我国主动迎来经济新常态,但在新阶段依然存在着一些必须面对,且需积极应对的挑战。

第一,劳动年龄人口数量下降提升了劳动力成本。从 2012 年我国 16~59 岁劳动年龄人口总量首次出现比上年净减少后,到 2014 年为止,劳动年龄人口累计减少约 960 万人。同时,农民工供给增速下降,平均工资大幅增长。据统计,2014 年农民工平均工资增幅达到 15.2%,高出全员劳动生产率增速 7.1 个百分点。作为我国制造业就业主力军的农民工,其工资收入增长大幅度高于劳动生产率和经济增速,挤压了企业利润增长空间,进一步导致我国制成品出口竞争力和外商投资吸引力下降。

第二,房地产市场发生趋势性变化及其影响。有学者计算,2013 年我国城镇户均住宅超过 1.05 套^③,当前和未来我国房屋存量需要消化,市场增长空间受限。2000—2013 年间,房地产开发投资年均增长 24%,2014 年下降为 10.5%,2015 年前 9 个月下降为 2.6%。2000—2010 年间商品销售额年均增长 32.1%,而 2011—2013 年平均增长仅为 15.8%。有学者计算,房地产及相关行业增速下降,对近几年经济增速下降的拉动达到 0.95 个百分点。^④经济增

速下降对我国商品和服务进口需求以及外商投资需求都产生了不利影响。

此外,房地产按揭贷款下降影响居民消费的增长。2014年我国住房贷款余额达到10.6万亿元人民币,是2004年的6.6倍,2015年后房地产销售增速持续下降,按揭贷款也下降,影响居民整体消费和支付能力。同时,房地产开发扩展城市边界,改变居民出行模式的作用,拉动了汽车消费增长。但房地产市场的趋势性变化必将影响汽车市场,包括汽车及其零部件的进口。

第三,地方政府举债模式难以为继,影响招商引资。2013年,对部分地区的审计显示,36个地方政府中,有9个省会城市债务率超过100%,加上有担保责任的债务,最高的达到219.57%。原来地方政府偿还债务的资金来源主要是土地转让收入,而且这又是地方政府进行基础设施建设的重要资金来源。通常,地方政府利用商品房土地转让收入来补贴工业用地或招商引资用地的开发,并通过零地价、固定资产投资补贴等形式吸引内外资企业入住园区。随着房地产市场的趋势性变化和国家对土地资源使用控制的加强,原有的政府举债模式难以为继,不仅影响一般工业园区的招商引资,而且还影响若干自由贸易试验区按照开发区老路子设计目标的实现。

四、“十三五”规划《建议》的思路与任务

《建议》指出,要丰富对外开放内涵,提高对外开放水平,协同推进战略互信、经贸合作、人文交流,努力形成深度融合的互利合作格局。要着力实现合作共赢。要奉行互利共赢的开放战略,坚持内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举,发展更高层次的开放型经济,积极参与全球经济治理和公共产品供给,提高我国在全球经济治理中的制度性话语权,构建广泛的利益共同体。

需要指出,根据《建议》精神,发展更高层次的开放型经济,并不要求我们过度追求贸易投资增长的幅度和规模,而是要完善开放型经济体系和构建开放型经济新体制。这包括,对外开放的内涵要从过去只重视经贸发展转变为战略互信、经贸合作、人文交流共同发展;要从过去只重视出口贸易和引进资金转变为合作共赢、互利共赢;要从过去只重视商品货币转变为也重视技术和智力;要从过去只重视增长硬实力转变为也重视培育国际竞争中的软实力。遵循这个目标,与世界经济体构建广泛的利益共同体,从而深

度融入全球经济。在提出上述思路的基础上,《建议》还就完善我国对外开放布局提出了7方面任务。

(一)完善对外开放区域布局

应及时总结和推广中国上海自由贸易试验区的成功经验,在广东、福建、天津复制类似的自由贸易园区外,还可以考虑在重庆、西安和郑州等扩大复制。

进一步推进沿海开放,形成沿海开放的新高地,如京津冀、环渤海,应成为沿海地区新的开放高地;同时,培育有全球影响力的先进制造基地和经济区。内地开放要通过长江经济带和中原交通枢纽建设等措施形成新的开放高地;沿边开放要利用双边与区域合作关系,有针对性地选择新的开放口岸和边境城市作为新的抓手。

(二)完善对外贸易布局

《建议》要求,推动外贸向优质优价、优进优出转变。发挥出口对增长的促进作用,增强对外投资和扩大出口结合度,培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势。实施优进优出战略,推进国际产能和装备制造合作,提高劳动密集型产品科技含量和附加值,营造资本和技术密集型产业新优势,提高我国产业在全球价值链中的地位。

1. 推进货物出口贸易转型升级。商品出口仍然很重要,我国外贸部门直接带动的就业人数超过8000万,60%以上来自农村(还有一种说法,中国7.7亿就业人数中,有1/4与外贸生产经营有关)。而且,从提高经济质量的视角来看,出口部门的增长也具有重要意义。出口商品必然要求具有国际竞争力,出口规模的扩大带动了整个行业的产品升级和更新换代,乃至整个行业的改造。当前,我国工业经济面临转型升级,智能化、数字化、网络化成为制造业新潮流。新兴产业能否成为未来我国国民经济的支柱产业,在相当程度上要看其产品是否具有国际竞争力,能否占领国际市场^⑤。另外还要看到,货物出口贸易在促进内陆地区开放和产业梯度转移中往往发挥先导作用。

2. 扩大货物进口贸易规模、优化结构,改善国内经济供给面。进口贸易结构调整也是一种重要的宏观管理手段。在进口贸易结构的调整中,要重视不同类别进口数量与结构的优化以实现经济增长预期。从我国产业条件及进口贸易的实际情况出发,优化进口结构的政策取向是:第一,应对和利用世界第三次工业革命的挑战和机遇,促进资本品的升级换代,提高资本品的生产效率,促进经济持续稳定增

长。第二,通过能源资源价格改革和关税结构改革来促进初级品进口规模与比重的合理调整,避免初级品进口增长过快对经济增长的不利影响。第三,注重中间品贸易的结构优化调整,逐步实现关键零部件生产的进口替代,而消耗能源资源的中间品生产应逐步由国内生产转为“走出去”生产。第四,通过关税结构调整,促进旨在改善我国人力资本结构的教育、医疗、公共卫生和体育设施等进口,改善消费品进口结构。

3. 重视并继续发展服务贸易。发展服务贸易是优化外贸结构的重要任务。首先,从世界贸易发展趋势看,服务贸易增长快于货物贸易是长期趋势。由表7可知,2000—2014年间,世界货物出口年均增长4.8%;世界服务贸易出口年均增长8.86%,而从2008—2014年间,我国的服务贸易增长也快于货物贸易增长。

表7 2000—2014年世界货物出口贸易与服务出口贸易金额增长情况(%)

年份	货物出口增长	服务出口增长
2000	12.32	6.0
2001	-0.28	0.1
2002	3.75	7.0
2003	6.05	15.9
2004	10.08	21.5
2005	7.22	11.8
2006	9.41	13.1
2007	6.77	20.2
2008	2.17	12.4
2009	-11.44	-9.4
2010	14.07	9.8
2011	6.32	12.2
2012	2.98	2.2
2013	2.76	5.5
2014	-0.3	4.2

资料来源:商务部政策研究室《世界经济数据参考资料》,2014年;2014年数据引自世界贸易组织网站。

在货物贸易增长下滑的2015年,服务贸易成为我国外贸新亮点。前三季度,我国服务贸易继续保持着快速增长的良好势头。全国累计实现服务进出口总额4953.3亿美元,同比增长15.9%,占对外贸易比重为14.6%,较上年同期提升2.7个百分点。服务出口1716.3亿美元,增长11.6%,进口3237亿美元,增长18.3%(详见表8)。“十三五”期间我国服务贸易仍然处于可以较快速度增长的大好时机。预计“十三五”期间我国服务进出口总额年平均增长可达到

12%,到2020年总额达到1.2万亿美元,占我国外贸总额比重为14.5%~15%,占全球服务贸易出口7%左右,占全球服务贸易进口11%左右。

(三)完善投资布局

1. 提高利用外资水平。新的发展阶段特点,对吸收外商投资提出新要求。根据十八届三中全会决定的精神,未来我国吸收外商投资,要有利于构建开放型经济的新体制,要有利于促进我国经济结构调整和产业升级,要有利于培育我国经济新的国际竞争力。根据这一总体思路,未来吸引外商投资的政策取向是,继续扩大服务业吸收外商投资,特别是在现代服务业领域吸引国际著名跨国公司投资,逐步开放教育、医疗、健康、养老、文化、各类中介服务等领域的外商投资;着力吸引具有先进制造业技术、工艺、管理优势的外商投资,逐步采取准入前国民待遇和负面清单管理模式。

2. 完善“走出去”的战略设计、结构和方式。《建议》要求,建设一批大宗商品境外生产基地,培育一批跨国企业。积极搭建国际产能和装备制造合作金融服务平台。因此,应继续鼓励中国企业“走出去”,特别是鼓励民营企业走出去。要把互利共赢和促进国内经济结构调整、产业升级的立足点作为对外投资的指导方针,以建设自主国际化生产经营网络作为战略目标,规划企业海外投资并建立与此相关的服务促进体系。在政策引导上,要鼓励制造业领域的投资,鼓励多采取绿地投资方式,在服务体系建设中,要注意针对民营企业的弱点和不足,提供更多有针对性的、有效率的服务。同时要改善中国企业对外投资和经营的统计、税收以及绩效考核等方面的管理。

(四)完善开放新体制格局

1. 创新外商投资管理体制。统一内外资法律法规,修订外资“三法”,按照推进准入前国民待遇和负面清单管理模式,扩大服务业领域的外资准入。同时,放宽外资在先进制造业领域的准入,逐步开放汽车、化工、运输设备等制造业外资进入的股权比例限制;逐步减少外资进入交通、通信、基础设施以及农业、矿产开采等领域限制。改革外商投资监管体制,把重事前审批逐步转向放开事前审批,而重点监管工作放在事中和事后。推动原有开发区转型升级,重点是引进和发展先进制造业和生产性服务业。在基本完成开发投资阶段并已经完全转向生产经营的开发区,应当向城市建成区转型,完善行政管理体制,发展城市基础设施,发展各类民生需要的服务业,便利居民生产和生活。

表8 2008—2014年我国服务贸易和货物贸易总额及增长情况

年份	中国服务贸易总额(亿美元)	同比增长(%)	货物贸易总额(亿美元)	同比增长(%)
2008	3045.0	21.4	25616.3	17.8
2009	2867.1	-5.8	22072.7	-13.9
2010	3624.2	26.4	29727.6	34.7
2011	4191.0	15.6	36420.6	22.5
2012	4706.0	12.3	38667.6	6.2
2013	5361.0	13.9	41603.1	7.6
2014	6070.0	12.6	43000.0	6.1

2. 建立促进“走出去”战略的新体制。扩大企业和个人对外投资,确立企业和个人对外投资主体地位。推进境外投资便利化,取消核准制,实行备案制;完善国有企业境外经营的业绩考核和责任追究制度。完善境外投资战略规划体系,明确互利共赢的指导思想,以建立自主跨国生产经营的国际化网络为战略目标,改善投资结构和方式,创新对外投资合作方式,把绿地投资与并购、证券、联合投资有机结合,促进高铁、电力、输电设备技术、移动通信等领域的对外投资。健全走出去服务保障体系建设,完善统计体系和中介组织服务。推进中美、中欧双边投资协定谈判。

3. 构建外贸可持续发展的新体制。保持和延续外贸的传统优势,主要是积极向内地转移外贸生产和经营环节,形成沿海与内地专业分工与协作关系。培育外贸出口的新产品优势,扩大高铁、核电、通信、电站等设备产品、船舶、汽车和成套设备的出口。提高贸易便利化水平,推进贸易便利化改革措施,形成海关、边检以及口岸管理的一站式服务体系。建立健全服务贸易促进体系,推进制造业服务化转型,推进运输体制改革,增强海洋运输和航空运输能力,完善旅游服务体制,增强旅游国际竞争力。保持人民币汇率基本稳定并完善出口退税制度,调整关税政策,进一步完善关税结构;优化进口结构要与国内产品的价格改革、关税改革联动配套。健全贸易摩擦应对机制,鼓励企业进行境外应诉,并进行有关的培训和服务,利用中介组织和行业协会的力量保护我国企业和个人的合法权益。

4. 构建开放安全的金融体制。继续推进金融业开放,逐步放开证券、保险业外资进入的股权比例限制,扩大股权开放的领域,鼓励跨境并购;推动资本市场双向开放,实行人民币可兑换,允许境内外企业跨境投融资、开放期货市场、允许境内机构参与境外衍生品市场。完善汇率形成机制和外汇管理制度,推进外资企业外汇资本金结汇管理改革,健全金融风险调控体系。建立“走出去”的金融支持体系,完善境外的

投融资机制,探索建立境外股权资产的境内交易融资平台。扩大人民币跨境使用,形成区域性人民币债券市场,允许境外企业在境内发行人民币债券融资工具,同时也允许境内企业在境外发行人民币债券,形成人民币离岸市场,扩大人民币境外循环。加快国内金融改革,特别是加快公司债券市场的建设,支持公司企业发行债券并建立市场直接交易,并在此基础上形成衍生品市场,通过境内金融市场的扩大和金融产品的增加来扩大人民币回流的投资空间。

5. 健全稳定、透明、可预期的营商环境。加强开放型经济法治建设,保护内外企业和个人的正当权益。优化市场竞争环境,清理阻碍形成全国统一市场的违规的地方性优惠政策,改善科技创新环境,保护知识产权,鼓励制定行业技术标准,支持行业协会和商会的自治和自律措施,维护市场的秩序。健全开放型经济的安全保障制度。改善出口管制措施,完善产业安全保护制度,实行产品安全认证。^⑥提高自由贸易试验区建设质量,在更大范围推广复制。推进资本市场双向开放,改进并逐步取消境内外投资额度限制。

6. 加强支持保障机制的建设。实施开放的人才政策,吸引海外高层次人才,完善外国人永久居留制度;积极选派人员进入国际组织任职;建设对外开放的智库建设,采取多种方式培训有关开放型经济所需要的各类专业人才。

(五)完善双边和多边合作机制,推进“一带一路”建设

推进基础设施互联互通,扎实推动中巴、孟中印缅经济走廊建设,把推进这两个经济走廊建设作为“一带一路”战略的重要抓手。同时深化沿线的经济贸易合作,密切科技人文交流。实施海洋战略,“十三五”的破题之举是推进21世纪海上丝绸之路建设。加强海洋运输能力建设,加快建设上海、天津、深圳等国际航运中心;同时要制定全国海洋经济发展的政策措施以及海上丝绸之路的发展规划。

加强铁路集装箱货运物流枢纽中心建设,更有

力支撑“一带一路”战略。目前在郑州已经建成了铁路集装箱运输枢纽中心,对外运输已经开通了郑欧班列(郑州至德国汉堡)、渝新欧班列(重庆至鹿特丹)、义新欧班列(义乌至马德里),加上已有的新欧班列(新疆至鹿特丹),形成了新的横贯东中西的对外经济走廊,因此要加大铁路集装箱物流中心建设,可以考虑在重庆、义乌等地建设新的铁路集装箱物流中心。利用国际航空港建设推进民用运输服务行业改革和发展。目前我国民用航空业国际化程度较低,国际航线的运输量在世界总运量的比例很低,国际货运量和客运量与国内运量相比也较小。而且,航空运输业市场化程度较低。我国空港的硬件建设已经十分壮观,但航空运输枢纽港的开放和建设相对落后,不仅没有像迪拜、新加坡那样享誉世界的国际运输中转枢纽,国内航空枢纽港辐射的航线资源也相当吃紧。这在很大程度上限制了我国航空运输业的发展,也影响了航空运输业对上下游行业和关联行业的辐射作用。因此应考虑在郑州之外多设立若干国际航空枢纽港建设,加大航空的客货运能力,发展中西部地区重要节点城市的门户空港,建设“空中丝绸之路”。同时,共建境外产业集聚区,推动建立当地产业体系,广泛开展教育、科技、文化、旅游、卫生、环保等领域合作,造福当地民众。

(六) 深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展

利用“一带一路”建设的契机,支持香港巩固国际金融、航运、贸易三大中心地位,支持澳门建设世界旅游休闲中心、推动两岸产业合作协调发展、金融业合作及贸易投资等双向开放合作。

(七) 积极参与全球经济治理,推动国际经济治理体系改革完善

1. 转变在全球经济舞台上的角色定位。从主要是被动地接受和适应国际经济规则的参与者角色向积极参与全球经济治理、参与国际经济规则的制订、发挥负责任大国作用的角色转变。我国参与全球经济治理的两大制约因素:第一是提供全球公共品的能力还不够;第二是在以市场经济体制为基础的国际规则中的不完全适应性。因此要从增强硬实力和软实力两方面入手,软实力的增强要靠改革开放。

2. 拓展国际经济合作新空间。坚持世界贸易多边体制规则,但要认识到,由于区域贸易自由化安排呈现广覆盖、高标准并与全球多边体系并行的局面,因此,未来两者之间的相互影响是不可避免的。WTO 受到 TPP、TTIP 的挑战也是不可避免的,尽

管 WTO 规则仍然是全球最大公约数,但不排除区域高标准自由化安排对 WTO 的影响,因此 WTO 除了将贸易便利化改革纳入多边规则体系外,也必将思考如何进行包容各类标准的自由化协议的改革措施。对国际规则变化的新趋势我们应当未雨绸缪,尽可能站在历史潮流的前面。

3. 商讨制定国际开发性金融的治理规则。我国已经发起成立了金砖国家银行、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等国际性开发金融机构,如何进行国际投资开发和融资支持的国际经济治理已经成为我国自己提出问题而又必须自己回答的新问题。在国际开发金融体系中,世界银行的主导地位不会改变,但随着金砖银行、亚洲基础设施投资银行以及丝路基金等国际开发性新金融机构的出现,国际开发性金融的规则体系也将发生新的变化。我们需要与合作伙伴方共同商讨制定这种合作共赢的国际开发性金融的治理规则。

争取融入并引导全球能源治理。由于全球没有统一的能源安全组织,在现有的能源机制中,既有全球性的,也有区域性的;既有消费国组织也有生产国组织,机制之间缺乏协调并且十分松散。我国可以考虑重点参与国际能源署的改革,加强 20 国集团在能源治理上的宏观协调功能,派人员参与石油输出国组织、天然气生产国论坛等资源国协调机制,在参与治理过程中,形成并强化其建章立制的可能性。

4. 创立新的国际经济治理合作机制。设立金砖国家开发银行、亚洲基础设施开发银行、丝路基金后,与合作伙伴一起团结协作、认真运营,积累经验,努力使之成为新的国际金融治理的平台。集官方和民间的力量,创立中欧、亚太自由贸易区战略研究的国际合作机制,争取尽快拿出研究成果,并使之成为各伙伴方进入谈判的重要准备手段。

注:

- ①引自《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》,《人民日报》,2015 年 10 月 30 日。
- ②引自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,《人民日报》,2015 年 11 月 4 日。
- ③刘世锦:《在改革中形成增长新常态》,中信出版社 2014 年版,第 44 页。
- ④张军扩、余斌等:《追赶接力:从数量扩张到质量提升》,中国发展出版社 2014 年版。
- ⑤高虎城:《从贸易大国迈向贸易强国》,《国际商报》,2014 年 3 月 3 日。
- ⑥盛斌:《建设国际经贸强国的经验与方略》,《国际贸易》,2015 年第 10 期。

(责任编辑:白丽健)