制度型开放或将引发新一轮改革浪潮

【编者按】党的二十大报告提出,推进高水平对外开放,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。这是“制度型开放”首次写入党代会报告,标志着中国对外开放进入了一个新阶段,逐步从政策层面向制度层面转变。制度型开放对于我国深度参与全球产业分工与合作具有哪些积极的意义?将引发哪些领域的改革?新发展格局下如何推进制度型开放?日前在海南举办的“增进相互理解 深化三国合作——第九届中日韩合作对话”研讨会上,经济学家、中国宏观经济研究院教授常修泽以《专论制度型开放》为题作了学术发言,引起反响。此文系常修泽教授在今年5月完成的长篇研究报告《中国经济三型趋势论》之第三部分《关于制度型开放》。全文在《上海大学学报(社会科学版)》2022年第5期(九月)公开发表。本报现将研究报告第三部分原文刊出,以飨读者。

常修泽

这里谈的“制度型开放”使用的是类型的“型”,而不是性质的“性”,这是经过斟酌的。

(一)开放新阶段:由“五个流”开放扩展提升到“制度型开放”

中国的开放是从1978年开始的,前一阶段重点是“五个流开放”(属于“政策型开放”),即商品流、资金流、信息流、人员流、技术流。随着“五个流开放”的推进,下一步将逐步扩大进入“制度型开放”新境界。

所谓制度型开放是指规则、规制、管理、标准等方面的开放,尊重国际营商惯例,与国际规则接口。这并不意味着“五个流”开放完结,而是说,要向制度型开放升级扩大,并与“五个流”开放结合进行。这是开放领域的新追求。

(二)制度型开放前沿,自由贸易港与RCEP叠加

中国制度型开放的前沿是海南。2018年的四月,国家决定海南在自贸区的基础上建设自由贸易港。如果把开放梯度看成是一个“金字塔”的话,自贸港无疑是处在塔尖上。同时从2022年1月开始,RCEP也开始生效。在海南自贸港,这就有个寻求自贸港与RCEP的叠加效应问题。关于叠加效应问题,笔者在2022年3月6日海南自贸港与RCEP研讨会上曾经做过分析(《中国企业报》2022年4月19日第2版,曾发表常修泽教授的专论:《RCEP与自贸港“叠加效应”下的海南机遇与挑战》,编者注)此处不再赘述。

制度型开放,比商品和资金的开放更为高端,RCEP于2022年1月生效,而此前(2021年9月16日),中国政府已正式提出申请加入CPTPP。笔者看了CPTPP文本,感觉比原来的WTO更高端,对中国制度型开放的影响也更深刻。现在的问题是,在政府提出申请后,是被动地消极等待,还是主动作为、积极筹备?笔者建议,应主动作为、积极筹备,现在就应考虑加入CPTPP后对中国国内的影响及相应的改革问题。

(三)制度型开放:引发中国改革动力系统的双驱动

从中国改革的动力系统研究,中国的体制改革主要依靠内生性动力。当年农村“大包干”是谁让干的?不是别人,正是农民自己。内生性动力是中国改革的第一动力。

同时,以办深圳等特区和开发浦东为实际步骤,特别是以2001年中国加入WTO为标志,又增加了“倒逼性外部推力”。WTO规则实质是市场经济的基本运行规则。按照加入WTO承诺及其规则,中国修改了3000多条法律法规,带出一系列有力度的改革举措,形成了中国第一波开放倒逼改革的浪潮。

12年后,即从2013年8月起,中国决定在上海等地设立自贸区(目前全国有21个),特别是2018年在自贸区的基础上,中央提出“建设海南自由贸易港”,这是中国更高水平的开放战略。从改革机制角度研究,自贸港作为自主性开放,既有“自主性的内生动力”,同时也寄希望于“倒逼性的外力”。这不只关乎海南改革,而且关乎中国第二波开放倒逼改革的浪潮。

“海南自由贸易港”提出四年来,取得不少进展,特别是2021年6月10日全国人大通过的《中华人民共和国海南自由贸易港法》,更把开放倒逼改革的系列举措落实到法律和制度层面。在这样的背景下,RCEP协议开始生效,特别是中国政府已经正式提出加入CPTPP,它对改革的倒逼是很严峻的。因此,从改革大格局看,既要继续发挥改革的“内生性动力”,又要学会利用对外开放倒逼改革的外力。这会不会引发中国第三波开放倒逼改革的浪潮?可以观察。

(四)制度型开放将倒逼中国什么改革?

这样一种制度型的开放到底将倒逼什么改革?这是研究制度型开放要找准的内容。CPTPP的文本共30章,涉及投资等六大领域,它在一些新的领域和议题上制定了全新的规则。看其中的条款,联系中国的现实,突出涉及这样五个问题。

一是国企改革问题。

为什么应重视这个问题呢?因为CPTPP对国有企业制定了一些新的规则,如:加强信息透明度,提供对企业非商业性支持程度等信息;政府对国有企业提供的非商业支持,不得损害其他成员及其产业的利益。所谓“非商业援助”主要针对国有企业的补贴。其规则与WTO的《补贴与反补贴措施协定》相比,约束的范围更大;同时还有政府在企业监管方面保持非歧视和中立性等。这就需要加快现有的国有企业改革,特别是东北等老工业基地的国有企业混合所有制改革。

二是市场准入、公平竞争,隐性壁垒的问题。

CPTPP要求规范竞争条件和手段,减少市场壁垒,使成员企业处于平等竞争地位。现在仍存在比较复杂的行政审批流程:外资反映营商环境问题。下一步,应按照“竞争中性”的原则,营造良好的营商环境(包括国际化的营商环境)。

三是保护知识产权问题。

CPTPP对知识产权的规定大幅超越WTO《与贸易有关的知识产权协定》的范围和水平。如:扩大知识产权保护范围;延长知识产权保护期。应加强知识产权保护工作,特别是对国内国外要一视同仁。

四是劳工权益问题。

要求遵守国际劳工组织(ILO)确立的基本劳工权利(消除强迫劳动、废除童工等);要求将最低工资、工时、职业健康和安全等规定置于法律监管之下。对此,必须保障基本劳工权利。还要注重研究在以互联网为基础的劳动就业三元形态条件下,如何落实保障劳工权益问题,从而使各类就业形态都能建立并完善相应的劳工权益保护机制。

五是环境保护等企业社会责任的问题。

企业社会责任有多方面,现在最突出的是环境保护。怎样保护环境、促进绿色发展?有四条路线:(1)技术路线;(2)结构路线;(3)政府规制路线;(4)产权机制路线,即运用环境产权理论,进行“碳产权”界定、交易、保护,现在最薄弱的是产权线。建议走出单向度的“政府强制”模式,而更多地利用产权机制的市场路线来“减碳”,以更好地促进环境保护和绿色发展。笔者在《广义产权论:为天地人命运共同体立命的探索》一文中有系统阐述,可供参考。

总之,发展要重民富型,改革要重要素型,开放要重制度型,这是顺应当今世界潮流及其博弈的理性选择。笔者以此三型趋势论就教于学术界。

(作者系中国宏观经济研究院教授)



王利博制图