

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015  
Development Research Center of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 对外开放 关键领域的新突破

赵晋平 等著

**CHINA'S OPENING-UP:  
NEW BREAKTHROUGHS IN  
KEY AREAS**



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

**DRC**

国务院发展研究中心 研究丛书 2015  
Development Research Centre of the State Council

丛书主编 ■ 李 伟

# 对外开放 关键领域的新突破

赵晋平 等著

CHINA'S OPENING-UP:  
NEW BREAKTHROUGHS IN  
KEY AREAS



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

对外开放关键领域的新突破/赵晋平等著. —北京: 中国发展出版社, 2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0366 - 2

I. ①对… II. ①赵… III. ①对外开放—研究报告—中国  
IV. ①F125

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169210 号

书 名: 对外开放关键领域的新突破

著作责任者: 赵晋平 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0366 - 2

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 16.25

字 数: 160 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 40.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [fazhanreader@163.com](mailto:fazhanreader@163.com)

---

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

## 编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

# “构建开放型经济新体制若干问题研究”

## 课题组

---

### 课题负责人

赵晋平 国务院发展研究中心对外经济研究部部长、研究员

### 协调人

罗雨泽 国务院发展研究中心对外经济研究部研究室副主任、研究员

### 成员

张小济 国务院发展研究中心对外经济研究部研究员、全国政协委员

张琦 国务院发展研究中心对外经济研究部副部长、研究员

胡江云 国务院发展研究中心对外经济研究部研究室主任、研究员

许宏强 国务院发展研究中心对外经济研究部研究室主任、研究员

吕刚 国务院发展研究中心对外经济研究部研究室主任、研究员

赵福军 国务院发展研究中心对外经济研究部研究室副主任、副研究员

宗芳宇 国务院发展研究中心对外经济研究部主任科员、副研究员

孙飞 国务院发展研究中心人事局主任科员、副研究员

陈红娜 国务院发展研究中心对外经济研究部副主任科员、助理研究员

### 研究助理

朱绍玉 国务院发展研究中心对外经济研究部调研员

## 总 序

# 推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互保等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

2008 年国际金融危机后，世界政治经济格局发生了深刻变化，多极化特征凸现，区域一体化成为全球化的重要驱动力。与此同时，信息网络、新能源、基因工程等多领域技术集聚突破，新一轮技术革命蓄势待发，创新成为不同国家之间竞争的焦点；全球产业分工加快调整，主要经济体的比较优势面临转换，全球治理和区域合作话语权争夺战日益加剧。总体来看，我国经济社会发展的外部环境处于格局演变、动力转换、秩序重塑等三大深度调整的交织期，各种挑战和不确定性因素明显增多。从国内来看，我国经济目前处于增速换挡、结构调整阵痛和前期政策消化的“三期叠加”阶段，传统比较优势逐步减弱，新的竞争优势尚未形成，发展要素和资源聚集整合的能力有限，增长动力不足的矛盾日趋凸显。如何培育参与和引领国际竞争合作新优势、形成贸易和投

资增长新动力，成为一个亟待解决的重大战略问题。

党的十八届三中全会在全面系统深入分析国内外形势的基础上，做出了构建开放型经济新体制的重大战略决策。基本目标是形成各种经济要素有序自由流动、资源跨境高效配置、市场深度融合的全方位对外开放格局，为深化改革和经济社会可持续发展提供强大动力。为了实现这一目标，深化投资准入制度和对外投资管理制度改革，扩大服务业开放，深入开展自由贸易园区开放创新试验，构建面向全球的高标准自贸区网络，推进“一带一路”国际合作战略等关键领域亟待取得新的突破。国务院发展研究中心对外经济研究部紧密服务于落实三中全会重大战略部署的决策需要，成立了“构建开放型经济新体制若干问题研究”课题组，围绕上述六大关键领域的对外开放问题开展了专题研究。课题组在对各领域面临的形势、存在的主要问题和亟待突破的关键环节进行深入分析的基础上，提出了具有针对性的政策建议。这些内容一年来已经在对外经济研究部承担的一些政策研究、政策解读和政策评估工作中得到实际应用，产生了积极效果。

本书是课题研究报告的汇编，主要由七个部分构成。第一部分是总报告，综合了六大专题研究的主要观点和建议。第二到第七部分分别是六大专题的研究报告。这些报告虽然由不同课题组成员执笔，但都是在经过几轮讨论和修改的基础上完成的，体现了课题组集体的劳动和智慧。从2014年开始这项研究以来，对外经济研究部配合政策研究和政策评估工作的需要，吸收内外部专

家围绕其他一些相关问题开展了合作研究。本书以专栏方式，将其中部分研究成果收入了相关专题。

2014年是我们工作和研究任务非常繁重的一年，在这一背景下，课题组能够顺利完成研究报告，并结集正式出版，实属来之不易。对外经济研究部的全体同事都积极参加了课题研究和本书的编撰工作；罗雨泽研究员作为协调人付出了大量心血和劳动；张小济研究员以长期积累形成的丰富经验和洞察力为我们提出了许多宝贵的建议；孙飞同志作为“外援”给予我们很大的支持；赵福军、宗芳宇和陈红娜三位年轻同志工作踏实肯干，得到了很好的锻炼；南开大学的张伯伟教授、中南财经政法大学的王小琼副教授等为本书奉献了他们的研究成果；中国发展出版社的编辑做了很多工作。借本书正式出版之际，我作为课题负责人，对所有参与者的辛勤工作和奉献表示衷心的感谢。我也深知，相关问题的研究还需要进一步深入，本书中也难免存在一些不足之处甚至错误。这些有待于我们在今后的研究中加以改进和完善，衷心希望大家提出宝贵意见和建议。

赵晋平

2015年5月20日

## 总报告

### 着力在对外开放关键领域取得新突破

- 一、投资准入制度改革：全面实施“准入前国民待遇+负面清单”模式，  
加强事中事后监管体系建设 / 2
- 二、境外投资管理体制改革：突出市场作用，强化政府服务 / 6
- 三、扩大服务业开放：处理好敏感领域开放与安全问题 / 10
- 四、自由贸易试验区建设：充分发挥开放试验和辐射带动的双重功能 / 13
- 五、实施自贸区战略：着力提升跨境贸易投资自由化和全球覆盖水平 / 16
- 六、推进“一带一路”区域合作：加快构筑五大政策支持体系 / 19

## 专题一

### 我国投资准入制度改革研究

- 一、我国外资准入制度变革 / 23
- 二、外资准入制度发展的国际经验 / 27
- 三、新形势下，我国投资准入制度亟待改革 / 34
- 四、政策建议：我国投资准入制度改革需解决好的几个问题 / 47
- 专栏 外国投资国家安全审查制度分析 / 56

## 专题二

### 境外投资管理制度改革研究

- 一、国内外形势为中国对外投资提供了良好机遇 / 68
- 二、我国境外投资管理制度现状及问题 / 71
- 三、改革对外投资管理制度的政策建议 / 92

## 专题三

### 中国服务业扩大开放的若干问题研究

- 一、中国进一步扩大服务业开放的必要性 / 97
- 二、对中国服务业开放现状的量化评估 / 101
- 三、在服务业开放中如何处理“文化例外”问题 / 112

## 专题四

### 自由贸易试验区改革创新问题研究

- 一、建设自贸试验区对我国新一轮改革开放具有重要意义 / 122
- 二、上海自由贸易试验区改革创新举措的成效 / 125
- 三、上海自贸试验区建设中存在的问题 / 129
- 四、自贸试验区扩围方案分析 / 134
- 五、自由贸易区建设的国际经验 / 137
- 六、未来自贸试验区创新发展的方向和政策建议 / 144
- 专栏 我国自由贸易试验区改革创新取得重大进展 / 147

## 专题五

### 高标准自由贸易区网络建设的目标、路径与政策举措

- 一、全球区域经济一体化趋势和新特点 / 156
- 二、我国自贸区战略面临的新机遇、新挑战 / 162
- 三、我国自贸区战略的未来走向与目标 / 167
- 四、我国自贸区战略的实施路径 / 172
- 五、推进我国自贸区战略的主要策略和政策建议 / 178
- 专栏 我国 FTA 战略的经济影响分析 / 186

**专题六****“一带一路”建设的政策支持体系研究**

一、“一带一路”覆盖的范围和领域 / 217

二、“一带一路”建设面临的问题和挑战 / 220

三、“一带一路”倡议的优势 / 222

四、“一带一路”建设的政策体系设计 / 224

专栏 共建“一带一路”，贸易投资合作是关键 / 233

参考文献 / 240

## 总报告

# 着力在对外开放关键领域取得新突破

2008 年金融危机后，全球经济进入格局演变、秩序重塑、动力转换等三大深度调整的交织期：其一，多极化特征凸现，中国大国地位突出；其二，多边贸易机制建设进程曲折缓慢，区域一体化成为全球化的重要驱动力，全球治理和区域合作话语权争夺日益加剧；其三，新一轮技术革命蓄势待发，信息网络、新能源、基因工程等多领域技术集聚突破，各国加大对创新驱动的重视，以抢占未来产业竞争制高点。

在这一过程中，中国成为全球最受关注的主角，经济一枝独秀，外交取得重大突破，创新驱动初见成效。居安思危，我们面临的问题依然突出，长期依赖的传统比较优势持续弱化，新的竞争优势尚未形成，增长动力不足的矛盾日趋凸显，全球化新规则对现有管理体制构成较大挑战。如何变压力为动力、变挑战为机遇，培育参与和引领国际竞争合作新优势，激发贸易和投资新活力，

成为一个亟待解决的重大战略问题。

对外经济研究部“构建开放型经济新体制若干问题研究”课题组围绕对外开放关键领域开展了系列专题研究，在对面临的形势、存在的主要问题和亟待突破的关键环节进行深入分析的基础上，提出了趋利避害并积极稳妥推进关键、敏感领域的对外开放建议。

## 一、投资准入制度改革：全面实施“准入前国民待遇 + 负面清单”模式，加强事中事后监管体系建设

尽快推进投资准入制度改革，统一内外资法律法规，与国外高水平规则接轨，不但涉及我国新时期能否重塑开放发展新动力，在国际竞争合作中争得主动，而且涉及在全球规则制定中的地位和话语权。

### （一）投资准入制度改革面临的形势

从内部看，投资准入制度改革面临三种“需要”。一是我国塑造竞争新优势的需要。改革开放以来，我国采取积极吸收利用外资的政策，凭借低成本要素竞争优势和优惠政策，主动承接国际产业转移，成为全球利用外资第一大发展中国家<sup>①</sup>，为经济发展作

---

<sup>①</sup> 2014 年也是全球第一大利用外资国。