

【区域开放与合作】

中国制度型开放水平的测度评价及政策优化

聂新伟 薛钦源

摘要:基于制度型开放的概念内涵和基本特征,从营商环境、贸易投资自由化便利化、制度创新三个维度构建评价指标体系,运用熵权—Topsis距离函数法对中国31个省(区、市)的制度型开放水平进行测度评价,结果表明:自贸区等对制度型开放水平具有明显的提升效应,广东、北京、上海、江苏、浙江、天津、福建等东部地区在引领制度型开放的同时,河南、湖南、四川、陕西、重庆等中西部地区的开放水平也随产业梯度转移和“一带一路”建设实现了跃升。然而,由于不同评价维度下短板弱项的存在,中国不同地区要实现制度型开放水平的整体提升,急需进一步推动自贸区向中西部和沿边地区优化布局,打造沿海、沿江、陆海通道等自贸区发展带和自贸区联盟,适时推动制度型开放平台转型升级,加快不同开放功能平台的集聚化发展。

关键词:制度型开放;评价指标;自由贸易试验区

中图分类号:F741 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)04-0101-11 **收稿日期:**2022-04-24

作者简介:聂新伟,男,国家发展和改革委员会区域发展战略研究中心助理研究员,经济学博士(北京 100038)。

薛钦源,男,首都经济和贸易大学财政税务学院讲师,经济学博士(北京 100070)。

一、引言

2013年,党的十八届三中全会提出要“构建开放型经济新体制”,并做出了加快自由贸易试验区建设,形成面向全球的高标准自贸区网络的决定。随后上海自贸试验区的设立正式开启了中国以自由贸易试验区(以下简称“自贸区”)来对标国际高水平贸易投资规则、探索制度型开放的新时期。作为对标国际高水平贸易投资规则、探索制度型开放的重要载体(李思敏,2019),自贸区以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,形成了战略定位各不相同、互有补充、经验互鉴、协同发展、各具特色的发展格局,发挥了全面深化改革的试验田作用。正如杨剑等(2021)所指出的,以设立上海自贸区为开端,中国从理论和实践上进入了对标国际高标准投资和贸易规则的制度型开放的新阶段,制度

型开放成为中国新时期深化改革的首要任务。2018年12月21日,中央经济工作会议明确提出“要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。制度型开放的概念被首次明确提出,标志着中国对外开放进一步向制度层面纵深推进,将更加注重制度层面的系统性开放,这也意味着制度型开放将全方位贯穿于中国对外开放的各个方面,将是推动全方位对外开放的主线(崔卫杰,2019)。加快推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,是新时代中国应“百年未有之大变局”做出的重要战略部署。从国内外形势来看,制度型开放是中国推动扩大开放和贸易高质量发展的需要,也是全球化新格局下中国参与全球贸易治理和提升国际贸易竞争力的必然选择(张丽娟,2021)。

对外开放是中国的基本国策,也是当代中国的鲜明标识。从党的十四届五中全会提出“发展开放

型经济”,到党的十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”,再到十九届五中全会提出“建设更高水平开放型经济新体制”,不断地提升对外开放水平始终是中国对外开放层次、领域和范围高级演进的历史主线。对标高标准贸易和投资协定一方面能够倒逼国内改革,为供给侧结构性改革与制度创新注入活力;另一方面可以为今后全球化治理体系的形成和发展贡献中国力量(江小涓,2021)。在中国迈入制度型开放的新阶段,如何通过制度型开放来加快对接国际高水平自贸协定规则,进而不断推动更高水平开放型经济新体制建设和形成全方位对外开放新格局;着眼于“陆海内外联动、东西双向互济”的新开放格局构建,如何通过自贸区等开放平台来优化对外开放的空间格局,进而通过更大范围的开放,改变东快西慢、沿海强内陆弱的开放状况,引导沿海内陆沿边开放优势互补、协同发展等,无疑是急需回答的重大现实课题,而要回答好这些问题需要对当前我国不同地区以自贸区等为载体开启的制度型开放探索实践进行科学评价。

二、制度型开放的理论基础

从理论层面上对制度型开放与政策性开放、流动型开放的概念进行辨析是本研究的逻辑起点。

1. 制度型开放的概念界定

制度型开放是通过深化体制机制改革与协调对接国际高标准规则而不断消除开放制度壁垒和完善开放制度安排的过程。从制度型开放的目的来看,是为了更好地推进金融、人员等要素跨境流动的自由化便利化,从而实现全球优质高端要素的优化配置。从实践层面来看,作为制度型开放的实践载体,推动国内自由贸易试验区建设,试点内容包括以负面清单管理为核心的投资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度、以政府职能转变为核心的事中事后监管制度,形成与国际投资和贸易通行规则相衔接的制度创新体系(江小涓,2019)。制度型开放旨在实现与国际高标准经贸规则的接轨与衔接。目前来看,结合崔凡(2022)的研究,国际高标准经贸规则主要表现为三个内涵特征:一是高标准经贸规则可能是在现有WTO规则基础上具有更高的标准,如原产地规则、

知识产权保护等。二是高标准经贸规则可能在现有WTO规则之外涵盖更多的新规则。如数字贸易、环境保护、服务贸易规则、政府采购、国有企业竞争地位等。三是高标准经贸规则可能更加具有约束性和可执行性。

2. 制度型开放的内涵特征

第一,制度型开放与政策性开放的区别在于有无优惠等特殊政策。江小涓(2021)认为,1978—2018年对外开放的40年,中国是政策性开放阶段。政策性开放是以优惠政策为主要特征的(隆国强,2017)。郑凯捷(2008)指出,1980年中央批准在深圳等地设置经济特区,给予特区政府实行一系列特殊经济政策的权利,包括可以给予外资企业优惠政策的权利,特区经验成功之后,中央延续了这一“给予特殊政策启动开放”的思路与模式。不同于经济特区,自贸区是中国经济领域深化改革的“改革高地”,绝不是“政策洼地”(王受文,2015)。与之前的政策性开放不同,制度型开放具有见效慢、可复制推广性强、企业获得感不高等特点(崔卫杰,2019)。

第二,制度型开放与商品、要素等流动型开放的区别在于从“边境外”规则到“边境内”规则。一般而言,流动型开放的政策制度主要体现为边境措施,制度型开放的政策制度主要体现为边境内措施(崔卫杰,2020)。货物贸易属于“边境开放”内容,而服务贸易、公平竞争、知识产权保护等涉及“边境后开放”的相关措施。推进制度型开放,就要更多地转向边境后措施,比如知识产权保护、政府采购等涉及营商环境、监管一致性方面的开放(贺小勇,2021)。本质上看,制度型开放就是从以往“边境开放”向“境内开放”的拓展、延伸和深化(戴翔,2019)。

第三,制度型开放是系统性改革与高水平开放的统一,注重发挥市场与法治的作用。高水平对外开放不仅仅是对外国产品、服务和技术的市场准入扩大开放,更多会涉及国内制度改革,是一个制度型开放问题(徐林,2021)。制度型开放过程中,制度构建和制度探索的分量非常重,深刻体现了以开放促改革、以改革促开放的重要内容(杨剑等,2021)。过去的改革往往具有时序特点,比如改革往往由A到B到C到D,现在的系统集成式改革,往往是ABCD要同时推动,发挥改革集成性、配套性、功能性(权

衡,2021)。实施制度型开放,最终目标是打破国内循环体系和国际循环体系之间所存在的各种不合理的、人为设置的(制度)藩篱和壁垒(李大伟,2020)。因此,制度型开放其实是中性的开放,就是不偏向于某一种行为,然后让市场在跨境资源配置中发挥决定性的作用(江小涓,2021)。

第四,制度型开放是要从适应遵守向参与制定国际通行经贸规则体系转变。黄奇帆(2020)指出,进入新时代,中国对外开放出现的新特征之一是从融入和适应全球经济治理体系为主,转变为积极参与甚至引领国际投资和贸易规则的制定修订。制度型开放阶段,中国要从高标准国际经贸规则的接受跟随者向参与贡献者和完善制定者转变,在推动国内制度与国际规则接轨的同时,更加积极主动地参与国际经贸规则制定,体现了中国参与国际经济贸易规则制定能力的不断增强(张晖明等,2020)。李大伟(2020)认为,通过制度型开放,构建一个涵盖诸多具体政策领域的开放型经济制度体系,是有效参与国际经贸规则的制定,为世界经济和本国经济创造一个相对良好的规则环境的前提条件,这就构成了制度型开放的国际内涵。

三、中国制度型开放的实践特征

不同于新加坡、迪拜等自贸港政策设计与落地实践具有空间地理的同一性特点,中国制度型开放的实践探索是在“顶层设计+摸着石头过河”这一重要方法论的指导下推进的,“为国家试制度”的不同开放平台载体兼具了“定制化”制度设计和“多元化”功能使命,表现在开放重点领域、开放发展策略和开放政策制度的不同,并随着开放测试压力的不断加大而呈现出不同的梯度演进形态。

1.以自贸试验区等开放平台为试验田示范引领区域高水平制度型开放

从全国范围来看,制度型开放平台除自贸试验区外,还有上海临港新片区、海南自由贸易港、北京服务业扩大开放综合试点、国际离岸创新创业示范区、双边国际合作产业园、宁波中东欧“16+1”地方经贸合作示范区、巴州中巴经济走廊国家经贸合作示范区等,呈现出了多样化、差异化、定制化特征(崔卫杰,2019)。考虑到制度型开放平台的空间范围和动态演进特征,重点通过自贸区、服务业扩大

开放试点和服务贸易创新发展试点三类平台考察我国区域制度型开放的实践路径探索。

第一,从上海自贸区试点到“雁行阵”格局形成。制度型开放一定是全域开放,不可能在一个很小的范围、功能又单一的区域里搞制度型开放(王新奎,2020)。从自贸区来看,2013年9月,中国(上海)自由贸易试验区率先挂牌建设,到2020年北京、湖南和安徽第六批自贸试验区设立并启动建设,不仅形成了“1+3+7+1+6+3”的自贸试验区“雁行阵”,而且布局涵盖沿海地区、中心城市、中西部地区、边境省份(广西崇左片区、云南德宏片区与红河片区、黑龙江绥芬河片区)等,体现出了“陆海内外联动、东西双向互济”全面开放的新时代特征。

第二,从北京服务业扩大开放试点到“1+4”试点格局形成。北京曾是全国唯一的为服务业开放发展、创新发展提供示范引领的服务贸易扩大开放综合示范区。2021年,中国服务业扩大开放综合试点首次迎来扩容——天津、上海、海南、重庆4省(市)成为新晋试点地区。新增试点不仅有助于与北京的综合示范区建设形成梯次安排与协调配合,多点开展试验论证,形成综合效应;而且有助于“1+4(N)”试点格局的形成,为推动全国实施更大范围、更宽领域、更深层次的服务业对外开放提供可复制推广的经验样板。

第三,从服务贸易创新发展试点到服务贸易创新发展示范区建设。服务贸易创新发展试点已经成为中国推进贸易高质量发展的重要举措。2016年2月22日,国务院同意在天津、上海、海南、成都、苏州、威海和哈尔滨新区、贵安新区、西咸新区等15个省(区、市)开展服务贸易创新发展试点。之后,试点从启动走向全面深化,试点地区也从15个扩展至28个。在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上,习近平主席首次提出探索建设国家服务贸易创新发展示范区。2022年初,商务部发言人表示2022年将遴选服务贸易创新发展试点成效显著的地区,升级建设国家服务贸易创新发展示范区。届时国家服务贸易创新发展示范区和国家服务业扩大开放综合示范区将成为引领中国服务业更高水平开放的双高地(聂新伟,2022)。

2.以不断加大风险压力测试的渐进式开放推动不同区域迈向更高水平开放

由于制度型开放具有高风险的特点,在统筹开

放和安全的战略思路下,层级演进的梯度开放策略是当前推进中国区域制度型开放更为稳健的路径选择。换言之,从特定空间试点到赋权扩区(更大空间范围)始终是不不断加大开放平台“风险压力测试”的过程,也是推动平台载体向更大物理空间“扩围”(即赋权扩区)、向更高级形态演进(升级版功能平台)的过程(如图1所示)。

中国自贸区在遵循开放形态由低级向高级演进逻辑的基础上,初步探索形成了从自贸试验区到临港新片区(特殊经济功能区),再到中国特色自由贸易港梯度开放路径。具体而言,上海自贸区自2013年试点成立,2015年实现首次扩区。2019年7月在自贸区试点基础上,国务院印发了《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》,在实现上海以“自贸试验区+临港新片区”“双区”牵引高水平开放的新局面下,投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、从业人员自由和数据安全有序流动(即“五自由一便利”)开放安排也标志着中国自贸区2.0版制度体系的正式出台。作为对上海自由贸易试验区过去对外开放试验成果的充分肯定,临港新片区的设立是自贸区的延伸和发展,而非简单的空间扩大、政策平移(夏悦等,2021)。由于具备了“准自贸港”的制度体系,临港新片区成为引领更高水平开放的“特殊经济功能区”。作为中国当前的最高开放形态,海南自贸港^①也同样起步于自贸区,而且在开放功能定位上水平更高。《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》提出把海南打造成为面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户,《海南自由贸易港建设总体方案》进一步明确要将海南自由贸易港打造成为引领中国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户。从“重要对外开放门户”到“重要开放门户”更加表明了自贸港已从单向的对外开放向“双向开放”功能的转变,开放门户的功能使命明显加强。

与此同时,在通过物理空间扩围实现开放安排高水平演进外,在特定空间单元上集聚更多制度型开放功能也成为重要途径。如北京的“两区”建设(即自贸试验区和服务业扩大开放综合示范区)和深圳的“三区”打造(自贸试验区+中国特色社会主义先行示范区+前海深港现代服务业合作区)。此外,随着中国正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协

定》(DEPA),为对接上述规则体系而进行的先行先试探索将推动一批新的开放平台落地。例如,为促进数字经济发展,中国已经明确提出要建设数字贸易示范区。

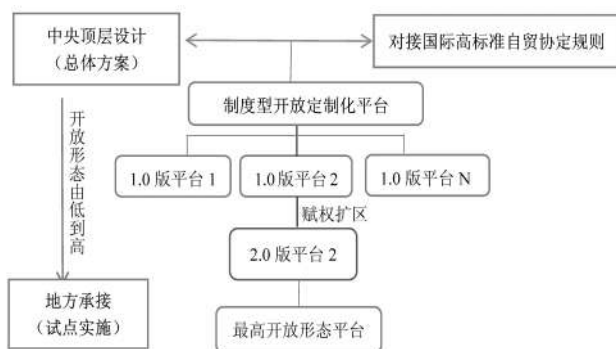


图1 中国制度型开放实践路径探索的经验模式
资料来源:作者绘制。

四、中国制度型开放水平的测度评价

基于制度型开放的概念内涵和基本特征,结合开放型经济(经济开放度)、世界银行营商环境、OECD服务贸易限制指数等评价方法,尝试构建如下制度型开放的评价指标体系。

(一)指标体系构建

自贸区作为制度型开放的平台载体,目前关于开放成效的评价已有不少成果,但更多的评价研究是关系到自贸区发展成效或潜力(周广澜等,2021;雅玲,2021)、竞争力水平(刘敏等,2020)、自贸区城市金融竞争力(王力等,2021)、自贸区营商环境评价(彭羽等,2014;岳琴等,2021;陈芳等,2021)、自贸区投资环境评价(韦倩青等,2021)等。基于已有研究,结合制度型开放的概念内涵和实践中不同开放平台的功能使命,区域制度型开放水平评价将从营商环境、投资贸易自由化便利化水平和制度创新三个维度展开。

在二级指标选择上,结合制度型开放政策安排及其实施效果的因果关系(即制度型开放的目的是提升要素跨境流动的便利化自由化水平),在数据可得的基础上考虑综合运用替代指标、虚拟变量和结果变量,并避免多重共线性问题发生。其中,营商环境维度下的二级指标分别为市场化指数、政商关系健康指数和司法文明指数,全面反映了当前中国营商环境构建更注重市场和法治作用的努力方向。在投资贸易自由化便利化维度下,统筹双向开

放(走出去和引进来)和央地事权关系选取了对外直接投资规模、对外贸易依存度、外商直接投资、经济服务化水平4个二级指标,其中经济服务化水平既体现出制度型开放是顺应了服务业更高水平开放的趋势要求,也反映出服务业开放向边境内措施拓展将加快服务业高质量发展进而促进经济服务化进程的因果关系。在制度创新维度上,考虑到制度创新既是过程(手段)也是结果(目的),为避免逻辑混乱,采取把制度创新作为开放范围、领域和层次大小的直接结果。首先是重点区分出制度型开放带来的制度创新成果,由于制度型开放平台的集聚化,将海关特殊监管区域和海关监管特殊区域^②作为多元定制化制度型开放平台的共同称谓,结合其贸易规模效果来反映出制度成果的情况。其次,

由于海关特殊监管区域(分为自贸区内部和非自贸区内部)与海关监管特殊区域(“境内关外”制度安排的自贸港)开放权限不同,表现为外商准入负面清单版本差异、开放重点领域差异明显,结合虚拟变量设置方法,对没有执行负面清单的区域和执行不同开放力度负面清单的区域分别采用0、1、2等累计赋权方法(即开放程度越高权值越大)。此外,根据开放平台高级演进的实践经验,制度创新成果越多,越有望获得更高水平开放权限(例如上海自贸区扩大到临港新片区),在高水平开放是促进高质量发展必由之路的时代要求下,不同平台的制度创新成果累计值将直接关系到平台未来的开放形态和潜在创新成果的多少。综上所述,制度型开放水平评价指标体系如表1所示。

表1 中国综合开放程度评价指标体系

维度层	基础指标	编号	指标含义	数据来源
营商环境	市场化指数评分	A1	全面反映市场化进展水平	樊纲等市场化指数
	政商关系健康指数	A2	市场竞争环境的公平性	中国政商关系报告
	司法文明指数	A3	司法质量(法治水平)	中国司法文明指数报告
投资贸易自由化便利化程度	对外直接投资规模(万美元)	B1	资本走出去水平	各省(区、市)统计年鉴
	对外贸易依存度(%)	B2	货物贸易规模水平	各省(区、市)统计年鉴
	外商直接投资(亿美元)	B3	外资引进来水平	各省(区、市)统计年鉴
	经济服务化水平(“三产”占比(%))	B4	服务业开放程度	各省(区、市)统计年鉴
制度创新	保税和海关特殊监管区进出口总额(亿元)	C1	贸易自由便利创新水平	海关总署
	负面清单得分	C2	开放权限大小	中国商务部
	制度创新推广案例个数	C3	制度创新成果可复制性	中国商务部
	重点发展产业个数	C4	重点产业开放机制创新	中国商务部

资料来源:作者制作。

(二)研究方法、数据选择与评价结果

利用熵权—TOPSISI距离函数法对构建的指标体系进行量化建模,具体包含以下三个方面的内容:对原始数据进行标准化处理;利用熵权法对构建的指标体系进行指标权重测算;根据TOPSISI距

离函数模型对中国区域综合开放水平进行测算。经过对指标及其数据标准化处理后,利用熵权法确定各指标的权重如表2所示。其中权重最高的5个指标分别是保税和海关特殊监管区进出口总额、制度创新个数、对外直接投资规模、外商直接投资和

表2 中国制度型开放程度评价指标权重

指标	权重(%)	指标	权重(%)
市场化指数评分	1.40	经济服务化水平(“三产”占比(%))	7.77
政商关系健康指数	7.31	保税和海关特殊监管区进出口总额(亿元)	18.49
司法文明指数	2.05	负面清单得分	7.80
对外直接投资规模(万美元)	15.86	制度创新推广案例个数	15.89
对外贸易依存度(%)	7.09	重点发展产业个数	7.21
外商直接投资(亿美元)	9.13		

资料来源:作者计算所得。

负面清单得分。

如前所述,作为党在新时代提出的对外开放战略新举措,制度型开放于2018年底才首次在中央经济工作会议上被提出,这成为诸多研究判断制度型开放实施推进的年份。考虑到制度型开放理论内涵与实践内涵的统一性,以及自贸试验区

实现东中西部全覆盖下的区域代表性,选取2020年作为制度型开放的评价年份,围绕指标体系形成涵盖31个省(区、市)的截面数据。根据确定的指标权重,分别测算出2020年中国31个省(区、市)的综合开放水平指数和三个分维度评价指数,如表3所示。

表3 中国制度型开放水平综合及分项评价指数情况一览表

综合排名及得分情况			营商环境		投资贸易自由化便利化		制度创新	
省(区、市)	评价指数	排名	评价指数	排名	评价指数	排名	评价指数	排名
广东	0.647367985	1	0.46189297	7	0.741557468	1	0.609484966	1
上海	0.605798115	2	0.901078654	2	0.666957162	2	0.56070131	2
北京	0.530620919	3	0.923948034	1	0.515833138	3	0.51540508	3
江苏	0.371284732	4	0.435405319	8	0.431820689	4	0.318770045	4
浙江	0.322730542	5	0.506696918	4	0.390992133	5	0.260269468	6
山东	0.289156882	6	0.472946162	5	0.355558769	6	0.223856748	8
天津	0.26376516	7	0.65131535	3	0.261538885	9	0.217627991	9
海南	0.240991725	8	0.465415457	6	0.149388171	16	0.26032337	5
河南	0.235773057	9	0.182467768	19	0.269307125	8	0.215967357	11
福建	0.226630921	10	0.330214157	10	0.153845281	15	0.254610295	7
湖南	0.203155313	11	0.168288769	23	0.280845384	7	0.13103503	20
四川	0.203098901	12	0.328788268	11	0.159476863	13	0.216116892	10
安徽	0.202853957	13	0.307444153	12	0.255632949	10	0.148871998	19
湖北	0.195588051	14	0.27433565	15	0.156531267	14	0.209712526	12
重庆	0.193484048	15	0.431272465	9	0.115219946	19	0.204922366	13
辽宁	0.160751749	16	0.17087019	22	0.123920736	18	0.179463839	14
河北	0.15667186	17	0.12147744	30	0.171337657	12	0.150092892	18
广西	0.150834465	18	0.260195695	16	0.091677113	20	0.168548385	15
陕西	0.145292644	19	0.134095746	29	0.131362727	17	0.154872213	17
江西	0.140930796	20	0.288638932	14	0.206459701	11	0.006236178	24
黑龙江	0.129851446	21	0.137315493	27	0.045815089	26	0.158728979	16
云南	0.104859569	22	0.115647535	31	0.061044866	23	0.122610577	21
贵州	0.065275056	23	0.292125163	13	0.035404281	28	0.001792899	26
吉林	0.059128634	24	0.177664384	20	0.068691904	22	0.00111262	28
甘肃	0.057276856	25	0.143570478	26	0.077701	21	0.00144016	27
内蒙古	0.056315039	26	0.214511705	17	0.040695257	27	0.006316411	23
新疆	0.050986673	27	0.162271932	25	0.056042592	24	0.004825568	25
宁夏	0.050323939	28	0.208618586	18	0.03231094	30	0.000148853	29
山西	0.049452411	29	0.165544131	24	0.053303805	25	0.007559442	22
西藏	0.044287829	30	0.177187377	21	0.025990827	31	0	31
青海	0.037140854	31	0.134572216	28	0.033648002	29	0.000028883	30

资料来源:作者计算所得。

(三)评价结果分析

根据TOPSISI方法评价31个省(区、市)制度型开放水平,按照总一分一总的方法对评价结果进行合意性分析。其中,综合评价水平重点是从四大板块这一大空间尺度进行比较分析,凸显出不同板块

间(内)的成效进展;为进一步考察综合评价结果的差异,分别从营商环境、投资贸易自由化便利化和制度创新三个维度的得分高低进行比较,重点对一些开放水平提升较为显著的省份进行评价分析,具体结果如下:

1. 综合评价

总体来看,从省域制度型开放水平的评价结果可以发现,一是自由贸易试验区等开放平台对制度型开放水平具有明显的提升效应。从结果来看,21个设有自贸区的省份在排名上明显靠前,而且开放平台聚集越多的地区,制度型开放水平越高。尤其是自贸试验区向中西部地区的覆盖,极大促进了“东西双向互济、陆海内外联动”新开放格局的构建。二是不同区域板块的开放水平均实现了新的突破。在新一轮制度型开放进程中,广东、上海、江苏、浙江、天津、福建等东部传统外向型经济发达地区再次发挥了示范引领作用。与此同时,在劳动密集型产业梯度转移和“一带一路”建设的带动下,一些中西部地区抓住高水平制度型开放的机会窗口,加快制度集成创新,实现了开放水平的快速提升。如河南、湖南、四川、陕西、重庆等。其中,江西近年来作为广东珠三角地区产业转移的直接受益地区,虽然没有自贸试验区的赋能,但开放水平依然实现了较快的提升,甚至高出了拥有自贸试验区的黑龙江和云南两省。三是沿边地区的区位优势加快向开放势能转变。在“跨境+”制度创新模式的带动下,沿边地区与周边国家要素跨境流动的便利化自由化水平显著提升,对外开放的桥头堡正成为对外开放的新高地,为加快周边经济走廊建设进而推动跨区域跨境产业链高水平协作提供了有利条件。四是区域之间、区域内部的制度型开放水平呈现出显著的离散分布特征。在东部地区,广东制度型开放水平综合得分是河北的4.1倍;在中部地区,河南综合得分则为山西的4.8倍。与此同时,对于西部地区而言,重庆、四川等西南地区的开放水平明显高于甘肃、青海等西北地区。依此来看,在全国加快更高水平开放型经济新体制建设的战略要求下,西北地区若不被赋予更高水平的开放安排,将有可能重新回归到开放末梢而错失新一轮开放带来的红利。

2. 分项指标评价

第一,营商环境。从三个指标的综合得分情况来看,北京和上海作为世界银行营商环境的中国样本,在国内明显属于一流领先水平,得分自然最高。天津、浙江、山东、海南、广东、江苏、重庆7省(市)的营商环境指数相对较高。其中,海南在自贸港建设的积极推动下,营商环境不断优化、社会治

理水平不断提升、市场主体活力不断增强。与此同时,为了积极承接国内外劳动密集型产业转移,部分中西部省(市)近年来通过深化“放管服”改革,在亲清型政商关系构建、司法公正改革等方面取得了显著进展,使得整体营商环境排名出现了较好表现,如四川、安徽、贵州、江西、广西、内蒙古、宁夏等。然而,需要注意的是,一些自贸区所在的省份,其营商环境也存在明显的短板弱项,如黑龙江、陕西、河北和云南。

第二,投资贸易自由化便利化水平。首先,从排名来看,广东、上海和北京得分最高。近年来,依托高水平开放新高地的建设,人员、资本、信息、数据等要素跨境流动在自由化便利化开放举措促进下明显加快,集聚和配置全球优质高端要素能力显著增强。其中,北京作为国家服务业扩大开放综合示范区,在“引资、引技、引智”方面对发达经济体的吸引力显著提升。自贸试验区、临港新片区和社会主义现代化建设引领区等高水平开放平台的开放势能叠加,正助力上海打造成为国内大循环的中心节点和国际国内双循环的战略链接。其次,江苏、浙江、山东水平相对较高。作为外向型经济发展的传统优势地区,在产能产业国际合作不断深化和“海外仓”布局建设不断提速的背景下,江浙地区的资本、人员、商品、服务“走出去”步伐明显加快,直接或间接促进了要素流动自由化便利化水平的提升。再次,湖南、河南、天津、安徽相对次之。如前所述,中部地区近年来在国际国内产业转移的直接推动下,外向型经济发展水平明显提升,外资引入水平呈现出快速增长态势,贸易通关便利化步伐加快,使得贸易投资自由化便利化水平积极向好局面不断巩固提升。最后,需要注意的是,东北三省尽管拥有中韩、中日合作示范区等开发开放平台,但投资贸易便利化仍处于全国中下水平。这种态势的持续将不利于新时代东北地区的全面振兴。

第三,制度集成创新。制度集成创新成果跟开放力度具有正向关联性,开放水平越高,制度创新成果就越有竞争优势。从得分情况来看,未设立自贸试验区、服务业扩大开放综合示范区等制度型开放平台的地区,因无法通过落实试点政策而进行制度创新,造成了排名位次的靠后。从三个维度指标排名的横向比较看,海南此项得分最高,这显然与《海南自由贸易港建设总体方案》相关的开放安排

密切相关。作为当前中国的最高开放形态,海南自贸港不仅实行了全国范围内最短的外商投资准入负面清单,而且还率先落地实施了全国第一张跨境服务贸易负面清单。

3.区域制度型开放水平差异化的原因阐释

从表3可知,一是在综合得分排名的前10名中,东部地区占了9个位次,中部地区为1位,西部和东北地区均为0。以此来看,当前中国制度型开放在区域层面的实践探索仍遵循了渐次开放的历史方法,始终注重发挥东部地区在对外开放中的先行先试作用,这也表明,未来自贸区等开放平台仍有继续向中西部地区优化布局的可能。从分项情况来看,广东、天津、海南、福建和河南5省(市)不同维度评价指数的离散程度相对较高,表明制度型开放的一些领域存在短板弱项。其中,广东、河南在营商环境方面仍有极大的提升空间;海南、福建的投资贸易自由化便利化水平依然不高;天津、河南在制度创新方面仍需继续提升。

二是在综合得分排名的中间10位中,中部地区占了4位,东部地区1位,西部和东北地区分别为4位和1位。在中国由南向北、由东向西、先沿海后内陆的梯次开放格局的历史进程影响下,中西部地区的外向型经济发展水平相对较为落后,“孔雀东南飞”造成在相当一段时期内,资本、人员等要素“由东向西”流动的规模水平受到极大约束,但随着西部大开发、中部崛起等区域协调发展战略的稳步推进,一些省份在锻长板、补短板的主动开放作为下,制度型开放评价指标的部分维度上实现了显著提升,并超过了部分东部地区省份。如重庆的营商环境水平、湖南和安徽的投资贸易自由化便利化水平以及四川的制度创新等。这意味着中西部地区的部分省份已经在制度型开放方面率先实现了点的突破,为下一步由点到线再到面的突破和区域整体开放水平提升奠定了良好基础。但也应该看到,制度型开放领域的短板弱项问题在一些省份仍比较突出,如湖南、陕西在营商环境方面,湖南、安徽在制度创新方面,以及重庆在投资贸易自由化便利化方面等。与此同时,作为东部地区省份,由于在营商环境和制度创新方面存在明显短板,河北综合排名不仅处于东部地区最后一位,而且也落后于一些中西部省份,京津冀打造协同开放新优势依然任重道远。江西

虽是没有设立自贸试验区,但近年来得益于粤港澳大湾区、长江经济带等国家区域重大战略的积极带动,承接产业转移步伐明显加快,交通设施水平显著提升,加之在通关便利化等方面的改革创新,使得江西的制度型开放水平出现了明显提升态势。2020年国务院同意江西设立内陆开放型经济试验区,以降低关税壁垒和提高资本自由流动程度为主的试点要求将进一步提升江西的开放型经济发展水平。值得注意的是,山西作为内陆型省份,以能源为主的产业结构使其长期以来多以国内贸易为主,外向型经济发展水平相对落后,加之缺乏高水平制度型开放平台的赋能,正成为“内陆开放低地”,与周边省份的开放落差将会被继续拉大,这显然不利于中部崛起,自然也会影响到山西主动融入京津冀协同发展战略的进程。

三是在综合得分排名的后11位中,除黑龙江、吉林和山西3省之外,其余7位均为西部省份。从排名次序来看,自贸试验区等制度型开放平台尚未覆盖地区明显落后于已经覆盖地区,并且西南地区开放水平明显要高于西北地区。整体而言,这些省份开放基础相对较弱,虽然一些沿边省份承担着建设成为面向周边国家重要开放桥头堡的功能使命,但以边贸为主的贸易层次与水平、经济社会发展落差较大的瓶颈约束,以及通道设施联通不畅等因素影响,贸易规模和跨境要素流动水平依然不高。然而,近年来,西部地区在“一带一路”建设的推动下,正从开放末梢向开放前沿转变,随着中欧班列、西部陆海新通道与长江黄金水道通联作用的不断增强,西部省份的区位优势 and 开放优势将得到进一步提升,开放型经济发展水平也将不断取得新进展新成效。以贵州为例,自2016年贵州内陆开放型经济试验区落地以来,贵州以建设内陆投资贸易便利化试验区为重点,坚持开放引领,积极参与“一带一路”建设、长江经济带发展和国际产能合作,开放型经济水平显著提升。数据显示,2020年贵州货物进出口总值546.5亿元,增长20.6%,增速排名全国第一,营商环境排名位于全国第13位。与此同时,依托丝绸之路经济带核心区建设,新疆正在打造成为中国向西开放的前沿。随着与周边及沿线国家发展规划、政策规则、产业发展对接机制、合作平台的建立,新疆的开放型经济发展水平将实现质的提升。

五、优化提升中国制度型开放水平的政策建议

未来,要以推进更高水平开放型经济新体制建设为引领,按照构建陆海内外联动、东西双向互济新开放格局的要求,打造沿海、沿江、沿边、陆海新通道等自贸区带和自贸区联盟,适时推动制度型开放平台转型升级和向更高级形态演进,加快不同开放功能平台集聚化发展,支持增设数字贸易示范区等更多功能性开放平台,不断形成以新开放高地引领带动区域乃至全国向更高水平开放迈进的中国特色制度型开放路径,进而实现以高水平制度型开放促进高质量发展的新时代目标。

1. 坚持锻长板、补短板,不断提升区域制度型开放质量水平

东部地区要主动对标国际高标准经贸规则,加快制度集成创新,进一步提升贸易、投资、资金、人员、运输、数字等要素跨境流动自由化便利化水平,在新一轮开放中继续发挥引领示范作用。分省来看,广东、江苏、河北要加大力度优化提升市场化法治化国际化营商环境;海南要切实实施好《海南自由贸易港建设总体方案》“6+1+4”的制度设计,加快“3+1”现代产业体系构建,不断提升承接高水平开放安排的能力,持续推进要素跨境流动便利化自由化;福建要进一步加强制度集成创新,立足自贸试验区建设,利用好“海上丝绸之路”核心区建设和《海峡两岸经济合作框架协议(ECFA)》。中部地区要坚持把营商环境持续改善作为推进制度型开放的重要抓手,不断提升承接国际国内产业转移的竞争力,积极通过外向型经济加快发展实现向更高水平的开放型经济发展迈进。围绕自贸试验区、海关特殊监管区域等平台,加快国际国内货物通道互联互通,以开放促改革促发展促创新。西部地区要坚持因地制宜,结合经济实力、地理区位、运输通道、产业基础等因素,有所为有所不为,着力在川渝等沿江省(市)、滇桂等沿边省份以及陕贵等内陆省份,继续加大制度型开放风险压力测试,打造成为带动西部地区新一轮开发开放的新高地;坚持流动型开放和制度型开放相统筹,全面提升西部陆海新通道与长江黄金水道、中欧班列通联水平,以打造以“中间品”为纽带的国际国内转移产业集群为导向,加

快提升投资贸易便利化自由化水平。东北地区要进一步优化改善营商环境,重点围绕中外产业合作园区、自贸试验区、国家级新区等高能级平台,加快开放合作新高地建设,不断提升优化配置国内外优质要素资源能力;以打造重点面向东北亚的对外开放新前沿为导向,积极利用沿边沿海区位优势,深度融入“一带一路”建设,通过“跨境+”制度创新,为中蒙俄经济走廊建设赋能添力。

2. 优化制度型开放空间布局,试点探索制度型开放平台联动发展新模式

构建陆海内外联动、东西双向互济的新开放格局是党的十九大做出的重要战略举措。从中国制度型开放空间布局的路径探索来看,内陆开放型经济试验区和自由贸易试验区均呈现出时空分布不断扩围的态势,而且不同开放平台向更高级形态演进的思路基本清晰(如自贸试验区到准自贸港再到自贸港)。在此情况下,为推进更高水平开放型经济新体制建设,加快构建新发展格局,以高水平开放促进高质量发展,急需在更高层次、更广范围、更宽领域实现全方位开放。在自贸区新增方面,新疆依托沿边开放和“一带一路”核心区建设带来的向西开放的独特优势,可以考虑新设中国(新疆)自贸试验区,以推进外向型经济发展和东中部地区产业转移。依靠向北开放战略定位和中欧班列北线通道的优势,可以考虑在内蒙古口岸城市或中心城市设立自贸试验片区。基于自贸区间形成协同开放优势的考虑,中国(吉林)自贸试验区增设有望推动打造东北地区全面开放新格局。山西作为内陆省份,外向型经济发展基础薄弱,未来可以在结合国家资源型经济转型综合配套改革试验区建设成效的基础上,设立山西内陆开放型经济试验区,推动中部地区形成“2+4”(山西与江西“一南一北”两个开放型经济试验区+安徽、湖北、湖南、河南四个自贸试验区)的开放新格局。与此同时,在服务业高水平开放平台优化布局方面,可以考虑在外向型经济发展相对充分、人力资源优势较为突出、经济服务化程度较高的地区(事后来看,2020年新扩容的上海、天津、海南和重庆在全国服务化程度排名中分别位于第2、第3、第4和第10的位置,其中重庆则是西部第1)进行试点,如广东、浙江、湖南等省份。此外,应根据国内外开放新形势新要求,积极推动服务贸易创新发展示范区、数字贸易示范区等新开

放平台落地。

3. 发挥高水平制度型开放平台的示范引领作用,通过赋权扩区加快打造制度型开放新高地

结合地方探索实践成效,坚持“试验田”更高水平引领与整体开放型经济发展水平提升相结合,提升对制度型开放平台“赋权扩区”的精准度。按照梯次开放的思路,着力发挥“试验田”的示范引领作用,以更大的压力测试赋予开放平台大胆试、大胆闯和自主改的动力,在对接国际高水平自贸协定规则体系上先行先试。依照“自贸试验区一准自贸港制度一自贸港制度”不断向更高开放水平形态演进的路径,积极推动上海临港新片区“特殊经济功能区”向自贸港最高开放形态演进,打造成为引领带动长三角地区和长江经济带更高水平开放的新高地。积极推动浙江、广东等自贸片区向“特殊经济功能区”过度。稳步有序推进横琴粤澳深度合作区和海南自贸港封关运作,为中国真正实践“境内关外”制度体系探索路径、积累经验。随着更多开放功能在特定空间单元上集聚的趋势加强(如北京的“两区”建设),可以考虑在改革创新成果显著、要素集聚能力较强的已有平台上,通过试点政策的物理扩围或不同开放功能平台的空间集聚等方式,不断提升开放平台的开放力度和能级水平,进而更好促进高质量发展的能力水平。与此同时,在服务业扩大开放“试点开展一深化一全面深化一创新发展示范区”的演进路径下,结合北京和天津、上海、海南、重庆形成的“1+4”服务业扩大开放实践路径,积极推动不同开放形态的平台载体进行转型升级,为实现中国服务业高质量发展和高水平开放贡献力量。此外,在内陆开放型经济试验区建设方面,随着国务院《关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》明确指出要“深入推动制度型开放,打造内陆开放型经济试验区升级版”,无疑为宁夏、江西等内陆开放型经济示范区转型升级提供了方向指引。

注释

①自贸试验区和自贸港存在质的区别。实际上,自贸试验区在某种程度上可以理解是为“外向型经济产业园”,从某种意义上说,自贸试验区边界只是行政管理上的边界,而非

海关监管边界,而自贸港的边界则是关境边界;因此海南自贸港将分阶段、分区域逐步探索实行“境内关外”,意味着海南会有一部分区域率先处于海关监管之外(自贸港开放区域会逐步扩大,从一开始特定区域逐步扩大到全岛),可以与全世界开展高度自由的经济活动。②自贸区和海关特殊监管区域是目前中国对外开放制度创新的主要平台,且两者覆盖范围往往重合。截至2021年9月底,全国共有167个海关特殊监管区域,其中有64个海关特殊监管区域位于21个自贸区内,海关特殊监管区域已成为自贸区的重要组成部分。

参考文献

- [1]李思敏.制度型开放与自贸试验区金融高质量发展[J].南方金融,2019(12).
- [2]本书编写组.改革开放简史[M].北京:人民出版社,2021.
- [3]崔卫杰.以制度型开放推动全方位对外开放[N].中国经济时报,2019-02-27.
- [4]张丽娟.制度型开放与贸易政策机制建设[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2021(3).
- [5]江小涓.中国的对外开放是否遵循基本规律?[J].经济研究,2021(6).
- [6]隆国强.构建开放型经济新体制[M].广东:广东经济出版社,2017.
- [7]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,2008(5).
- [8]王受文.国新办举行自由贸易试验区有关情况新闻发布会[EB/OL].(2015-04-20)[2022-03-03].www.scio.gov.cn/m/xf/bh/xwfbh/wqfbh/2015/32766/tw32769/Document/1419074/1419074.htm.
- [9]崔卫杰.制度型开放的特点及推进策略[J].开放导报,2020(2).
- [10]贺小勇.《海南自由贸易港法(草案)》修改的七大建议[J].上海对外经贸大学学报,2021(28).
- [11]戴翔.制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径[J].国际贸易,2019(3).
- [12]徐林.从加入WTO到加入CPTPP:中国产业政策的未来[J].比较,2021(5).
- [13]杨剑,张威,张丹.制度型开放注意力配置研究:基于自贸试验区方案文本[J].国际经济合作,2021(3).
- [14]权衡.“引领区”,为什么是浦东?[N].新民晚报,2021-07-22.
- [15]李大伟.新发展格局下如何推进制度型开放[J].开放导报,2020(6).
- [16]黄奇帆.分析与思考:黄奇帆的复旦经济课[M].上海:上海人民出版社,2020.
- [17]张晖明,郑海鳌.积极探索制度型开放新路[N].经济日报,2020-04-22.

- [18]崔凡.国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[N].人民智库,2022-03-01.
- [19]周广澜,范志颖,王健.中国自由贸易试验区发展绩效评估研究[J].中国经贸导刊(中),2021(12).
- [20]雅玲.上海自由贸易试验区综合绩效评价指标体系研究[J].现代商业,2021(14).
- [21]刘敏,秦洲.陕西自贸区与东亚主要自贸区国际竞争力的比较分析:基于因子分析法[J].科技经济市场,2019(9).
- [22]王力,黄育华.中国自贸试验区城市金融竞争力评价报告[J].银行家,2021(10).
- [23]岳琴,王月龙.辽宁省自贸试验区营商环境评价与优化研究[J].北方经贸,2021(9).
- [24]陈芳,付雨芳.浙江自贸试验区营商环境优化问题研究:基于营商环境评价指标体系的分析[J].北方经济,2021(4).
- [25]韦倩青,苏宣云,黄英嫚.中国自贸试验区投资环境改善的效果评价研究[J].市场论坛,2021(8).
- [26]张幼文.自贸区试验的战略内涵与理论意义[J].世界经济研究,2016(2).
- [27]周小川.RCEP应优先考虑把正面清单转为负面清单[EB/OL].(2021-01-15)[2022-03-03].https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_10802344.
- [28]彭羽,陈争辉.中国(上海)自由贸易试验区投资贸易便利化评价指标体系研究[J].国际经贸探索,2014(10).
- [29]James E Anderson, Douglas Marcouiller. "Insecurity and the Pattern of Trade: An Empirical Investigation", Review of Economics and Statistics, 2002, 84 (2): 342—352.
- [30]夏悦,张宝明.后疫情时代上海自贸区临港新片区发展优化研究[J].物流科技,2021,44(10).
- [31]王新奎.关于当前我国对外开放国际环境变化趋势的若干思考[J].上海对外经贸大学学报,2020,27(6).
- [32]聂新伟.制度型开放:历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑[J].财经智库,2022(2).
- [33]孙元欣.2021中国自由贸易试验区发展研究报告:赋予自贸试验区更大改革自主权[M].上海:格致出版社/上海人民出版社,2021.

Research on Evaluation and Policy Optimization of Institutional Opening Level in China

Nie Xinwei Xue Qinyuan

Abstract: Based on the conceptual connotation and basic characteristics of institutional openness, this paper evaluates the level of institutional openness of 31 provinces in China by using the Entropy-Topsis Distance Function Method from the evaluation index system composed of business environment, trade and investment liberalization and facilitation, and institutional innovation. The results show that pilot free trade zones and other new era "experimental fields" have a significant improvement effect on the level of institution-based opening. Guangdong, Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Tianjin, Fujian and other eastern regions lead the institution-based opening. Central and western regions, such as Henan, Hunan, Sichuan, Shaanxi and Chongqing, have also witnessed rapid improvement in their opening-up level with the gradient transfer of industries and the belt and Road Initiative. However, due to the existence of weaknesses in different dimensions, in order to realize the overall improvement of institutional openness in China's different regions, it is imperative to further optimize the distribution of the new era "pilot fields" such as free trade zones to the central and western regions and border areas, develop free trade zones and free trade zone alliances along coastal areas, along rivers, and along land and sea corridors, promote the transformation and upgrading of institutional open platforms at an appropriate time, and accelerate the concentrated development of platforms with different open functions.

Key Words: Institutional Opening; Evaluation Index; Pilot Free Trade Zone

(责任编辑:文 锐)