

我国对外开放为什么能够成功



我国对外开放的成功得益于四大保障——战略保障、制度保障、方法论保障和天时保障，是“道、势、术、时”有效辐辏与相互支撑的结果，四者缺一不可。其中，“道”“势”和“术”是可以发挥主观能动性积极作为的领域，“时”则是不以主观意志为转移的外部条件与环境，但能否抓住“时”带来的机遇也有赖于路线、方针、政策是否正确。对于世界上那些既希望通过开放加快发展，又希望保持自身独立性的国家和民族而言，中国对外开放的道路与经验提供了新的选择、新的智慧和新的方案。

□ 杨长涛

40年来，我国对外开放取得巨大成功，开放促发展促改革促转型的效应十分明显。从“二战”后世界经济发展史看，这个成就十分不易。过去50年，在美西方主导的国际政治经济秩序下，只有日本、亚洲“四小龙”等13个经济体对外开放取得成功，通过开放发展跨越了中等收入陷阱。这些经济体实行的都是资本主义制度，多数经济基础本来就不差，发展过程中又得到西方的支持和援助。而我国是中国共产党领导下的社会主义国家，是拥有13亿多人口的大国，发展起点较低，又经常面临来自西方的疑虑、刁难甚至阻遏。考虑到这些情形，我国对外开放的成功是稀有而难得的，经验弥足珍贵。

我国对外开放的成功得益于四大保障——战略保障、制度保障、方法论保障和天时保障，是“道、势、术、时”有效辐辏与相互支撑的结果，四者缺一不可。其中，“道”“势”和“术”是可以发挥主观能动性积极作为的领域，“时”则是不以主观意志为转移的外部条件与环境，但能否抓住“时”带来的机遇也有赖于路线、方针、政策是否正确。对于世界上那些既希望通过开放加快发展，又希望保持自身独立性的国家和民族而言，中国对外开放的道路与经验提供了新的选择、新的智慧和新的方案。

将对外开放作为长期坚持的基本国策，这是“道”，为对外开放成功提供战略保障

做任何事，持久才能成功。我国对外开放取得成功，最根本的是将开放作为基本国策写进了党在社会主义初级阶段的基本路线，并承诺100年不动摇。这样的承诺具有极大的稳定性作用，使得各类市场主体得以形成良好预期，从而进行长远谋划和布局。这里需要回答的关键问题是，如何保证对外开放的基本国策能够得到长期贯彻？古今中外实践表明，开放政策半途而废，可能有四个原因：一是人事更迭；二是精英阶层反对；三是社会大众反对；四是国外合作伙伴反对。我国是如何有效解决这四个问题的？

——通过行之有效的干部选拔机制，从组织上保证对外开放的基本国策能够“一茬接一茬”干下去。经过长期探索和实践，我们党形成了一套行之有效的干部选拔机制。这套机制将干部是否拥护中央决策、拥护改革开放作为最重要的政治标准，注重对干部的长时间全方位考察。特别是拟提拔重用的关键岗位领导干部，一般都要经过多领域多地方锻炼，一定要经得起人民的检验，也要得到方方面面认可。在这套机制下，能够脱颖而出的人基本都是真心实意拥护改革开

放，且有力量将改革开放推向深入，这就从组织上保证了改革开放的基本国策不致因人更迭而出现根本变化。

——通过确立解放思想、实事求是的思想路线，使对外开放成为自上而下自愿自觉的选择。习近平总书记指出，“人的对外开放对推进一个国家对外开放具有基础性作用，如果人的思想禁锢、心胸封闭，那就不可能有真正的对外开放。”改革开放后，党和国家确立了解放思想、实事求是的思想路线，鼓励破除教条和迷信，坚持一切从实际出发。在这样的氛围下，包括各级干部和知识分子在内的精英阶层有更多机会“开眼看世界”，能够更加客观务实认识外部环境，认识我国与发达经济体存在的差距，从而在我国需要向国外学习这一点上形成共识。这是一个根本性的转变。它使人们摆脱僵化意识形态的束缚，以参与者、建设者和贡献者的身份融入国际经济体系。我国向发达经济体的学习是多层次的，包括技术、管理、制度等，其中最重要的是突破了对社会主义与商品经济关系的僵化认识，将学习国外成熟的市场经济理念、规则和体制机制作为对外开放的重要任务，并以此作为国内改革的重要促进。1978年后，我国翻译介绍了大量与市场经济相关的资料，重用熟悉现代企业管理、资本市场、宏观调控等的干部作为各领域各地方改革开放的操盘手，通过“入世”谈判与国际经贸规则接轨，推动市场经济理念逐渐深入人心。这样做的好处在于，市场在资源配置中发挥越来越重要的作用，极大地解放和发展了生产力，让人们亲身体会到对外开放和市场经济带来的益处，自觉自愿形成将对外开放推向深入的意识与动力。

——通过有效减弱经济全球化可能带来的收入分配负面效应，使对外开放具备了坚实的群众基础。无论是美欧发达经济体，还是不少发展中国家，在参与经济全球化进程中，都出现了明显的受益者和受损者，导致发展到一定程度，对全球化不满和要求保护主义的力量会激烈反弹。我国对外开放过程虽然也伴随收入差距扩大，但各个群体大体相安无事，并未出现严重对立，使得开放能一直坚持进行，而不致因为群体冲突被迫停滞或倒退。究其原因：我国选择了基于劳动力比较优势参与国际分工的正确开放路径，使得对外开放和吸引外资直接惠及广大农民以及城镇受教育程度较低的人口；跨国公司在我国设立子公司分公司等机构、招聘本地人才，为广大高校毕业生提供了择业的新路径新选择，提供了个人和家庭跻身中等收入群体、阶层向上流动的新机遇；我国建立了广覆盖保基本的社会保障网络，极大地发挥了安全阀和稳定器的作用。这就使得对外开放得到了广大人民的拥护和支持，具备了坚实的群

众基础。

——通过扩大利用外资参与国际分工和竞争。发展中国家一旦选择对外开放，马上面临以何种方式参与国际分工和竞争的问题。主要途径有三：开展对外贸易；利用国外贷款；吸引外商直接投资。从第一条途径看，要素禀赋和产业竞争力制约，多数发展中国家初期只能通过出口能源、原材料等初级产品，进口机器设备等工业制成品参与国际贸易，与发达经济体形成产业间分工模式。其风险在于，发展中国家或者由于初级产品出口效益较好而陷入“资源诅咒”，沦为经济全球化和国际经济新秩序的价值追求。正是这个长期不变的基本原则，为我国赢得越来越多的合作伙伴。一个突出的事例是，我国倡导的“一带一路”建设秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝路精神，得到广泛认同和支持，已有80多个国家和国际组织与我国签署合作文件，“一带一路”正在成为构建人类命运共同体的重要平台。

建立健全“中央权威+地方活力”体制机制，这是“势”，为对外开放成功提供制度保障

——坚持党中央权威和集中统一领导，保持稳定的政治环境，这是对外开放成功的根本制度保障。对于发展中国家而言，在对外开放进程中保持稳定的政治环境，既十分必要，又十分不易。说十分必要，是因为发达经济体跨国公司的资本和技术只青睐那些政治风险较低的国家，一旦东道国发生政治动荡，国外资本和企业往往大规模撤离，多年的开放成果可能毁于一旦。说十分不易，是因为高度传统的社会和高度现代化的社会都是稳定的，而在开放转型进程中的社会最容易发生动荡。著名政治学家亨廷顿曾提出，20世纪50年代—60年代发展中国家普遍发生政治动荡，不是由于他们贫穷落后，而是由于他们力图走向开放实现现代化。改革开放后，我国确立了四项基本原则，坚持中国共产党的领导，坚持维护党中央权威，顶住了国际国内风波的挑战和考验，保持了稳定的政治环境，这为源源不断地引进境外优质资本、技术和企业，将对外开放持续推向深入提供了根本的制度保障。

——充分调动地方的积极性和主动性，使开放决策在地方层面得到有效实施，成为对外开放成功的活力所在。对外开放的决策在中央，但必须经由地方执行和实施，因此地方政府的态度和行动成为开放决策能否真正落地的关键。40年来，我国对外开放取得巨大成就，地方的主动作为做出了重要贡献。无论是沿海地方政府，还是内陆、沿边地方政府，有条件的地方会积极谋划开放，没有条件的地方创造条件也要积极谋划开放，从而形成了多种多样的开放型经济发展平台和发展模式。究其原因有三：干部考核和选拔机制催生了“县域竞争”，下级政府在贯彻中央和上级政府意志方面成绩突出，十分有利于本地发展得到更多重视，也十分有利于干部的提拔使用；我国行政管理体制实行“条条”与“块块”相结合，地方党委和政府在本地区开放型经济发展方面拥有相当大的决策权；分税制财政管理体制下，地方财政拥有较大自主性，能够集中力量办事情。特别是沿海一些财力比较雄厚的地方，有能力通过补贴等优惠政策大量吸引外商投资，大力引进国际人才，从而打造开放型经济发展高地。

采取正确的对外开放路径，这是“术”，为对外开放成功提供方法论保障

40年来，我国在对外开放方法论方面有三点经验：一是通过利用外商直接投资参与国际分工和竞争，二是建立各类开放特殊区域先试验后推

广，三是渐进开放。

特殊区域。此后，又建立了国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区、海关特殊监管区域、边境经济合作区、国家级新区等多种类型特殊区域，目前功能最高级、制度最先进的自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。设立特殊区域推动对外开放有两个突出优势：一是在既有体制和政策惯性力量十分强大的情形下，通过特殊区域实施局部突破，打造政策洼地和改革高地，形成集聚资本、技术、人才等优质要素的“绿洲”。二是将对外开放主要集中在特殊区域内，容易控制风险，从而减少保守力量对开放的反对。可以说，设立特殊区域进行试验，是发展中国家在对外开放和防控风险之间取得平衡的有效途径，是平衡各方诉求、最大程度凝聚开放共识的有效载体。目前，各类型开放特殊区域已成为我国发展对外贸易、利用境外投资、对标国际贸易投资规则的主要平台。通过将特殊区域的改革创新经验在不同范围复制推广，又对其他地区的改革发展起到很好的促进作用。

——建立各类开放特殊区域先试验后推广。改革开放初，我国建立了4个经济特区，这是最早类型的开放

特殊区域。此后，又建立了国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区、海关特殊监管区域、边境经济合作区、国家级新区等多种类型特殊区域，目前功能最高级、制度最先进的自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。设立特殊区域推动对外开放有两个突出优势：一是在既有体制和政策惯性力量十分强大的情形下，通过特殊区域实施局部突破，打造政策洼地和改革高地，形成集聚资本、技术、人才等优质要素的“绿洲”。二是将对外开放主要集中在特殊区域内，容易控制风险，从而减少保守力量对开放的反对。可以说，设立特殊区域进行试验，是发展中国家在对外开放和防控风险之间取得平衡的有效途径，是平衡各方诉求、最大程度凝聚开放共识的有效载体。目前，各类型开放特殊区域已成为我国发展对外贸易、利用境外投资、对标国际贸易投资规则的主要平台。通过将特殊区域的改革创新经验在不同范围复制推广，又对其他地区的改革发展起到很好的促进作用。

对外开放特殊区域类型	区域数量	
经济特区	5	
国家级经济技术开发区	219	
国家级高新技术产业开发区	156	
海关特殊监管区域	保税区	12
	出口加工区	63
	保税港区	14
	综合保税区	52
	保税港区	52
边境经济合作区	17	
国家级新区	18	
自由贸易试验区	12	
中国特色自由贸易港	1	

资料来源：笔者整理

——立足国情和发展需要实施渐进开放。“二战”以来的世界经济发展史表明，对于发展中国家而言，不开放一定落后，但开放在带来巨大机遇的同时也伴随巨大风险，由于开放方式错误而落入中等收入陷阱、甚至发生社会动荡的国家数不胜数。一个主要教训是，不能盲信西方经济教科书理论，不能不顾风险承受能力而实施激进开放，试图一步到位实现贸易投资自由化，特别在金融开放方面要十分谨慎，要像麦金农提出的那样，理好经济自由化的顺序，在实施资本账户开放前做好各种必要准备。我国对外开放采取了渐进式路径，从地域上先沿海后沿边内陆，从领域上先经常账户后资本与金融账户，先长期投资再短期投资，先机构投资者再个人投资者，并且对一些资本项目保持一定程度的

管制。实践证明，这种开放方式不符合西方新自由主义主流经济理论的假设路径，却契合中国国情和国内发展需要，限制了风险可能发生的范围，减少了试错成本，避免了激进开放可能带来的经济和社会系统崩溃的可能性。林毅夫提出：“那些推行休克疗法的国家，我们存在的问题他们也普遍存在，但我们有的成绩这些国家却没有”。对于那些期望通过对外开放推动经济社会转型，但不熟悉现代市场经济规律、风险防控能力有限的发展中国家而言，渐进式开放是理性务实的正确选择。

和平与发展成为时代主题，经济全球化快速推进，这是“时”，为对外开放成功提供天时保障

上世纪80年代，世界局势开始发生深刻变化。“冷战”结束后，和平与发展作为时代主题的特征日益明显，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化渐成潮流，这为我国持续推进对外开放创造了相对稳定的国际环境和十分有利的经济环境。特别是，与1870年—1913年的那一轮经济全球化相比，冷战结束后的经济全球化具有三个显著特点，使得发展中国家能够通过参与其中获取开放收益。——上一轮经济全球化伴随发达国家对殖民地的武力侵略与征服。冷战结束后的经济全球化是在旧殖民体系早已瓦解、发展中国家实现民族独立基础上进行的，自愿平等原则取代了武力胁迫原则。——上一轮经济全球化以货物贸易自由化为主要特征。殖民地半殖民地出口初级产品，发达国家出口工业制成品，二者形成产业间分工关系，殖民地半殖民地长期承受剪刀差剥削；冷战结束后的经济全球化以跨国公司直接投资为主要特征，通过大规模产业转移在全球布局价值链，在发达经济体和发展中国家之间形成垂直的产品内分工关系，为发展中国家吸引资本、技术、人才、管理等优质要素创造了难得的机遇。

——上一轮经济全球化没有形成全球贸易投资规则体系。冷战结束后的经济全球化则是在多边贸易体制框架下进行的，这个框架对发展中国家有着制度性的优惠安排，使得发展中国家在现有国际经济秩序下也能争取最大权益。

和平与发展的国际环境虽然十分难得，经济全球化机遇虽然难逢，但毕竟是外因，真正抓住机遇实现快速发展的发展中国家屈指可数。我国作为最大受益者之一，归根结底是在经济全球化露出苗头时就做出敏锐的趋势性判断，在此基础上进行了对外开放的战略选择，并采取了事实证明是正确的开放路径，这是内因，是对外开放成功的根本！

（作者单位：中国宏观经济研究院）



四川自贸区在全国首创的“首证通”行政审批改革，倒逼政府部门职能转变，解决了市场主体“准入不准营”“办照容易办证难”等问题，在为市场主体降门槛、降成本、提效率方面做出了有益的探索。图为四川自贸区成都市高新区政务中心的工作人员为前来办事的群众提供咨询服务。

新华社发（安源 摄）