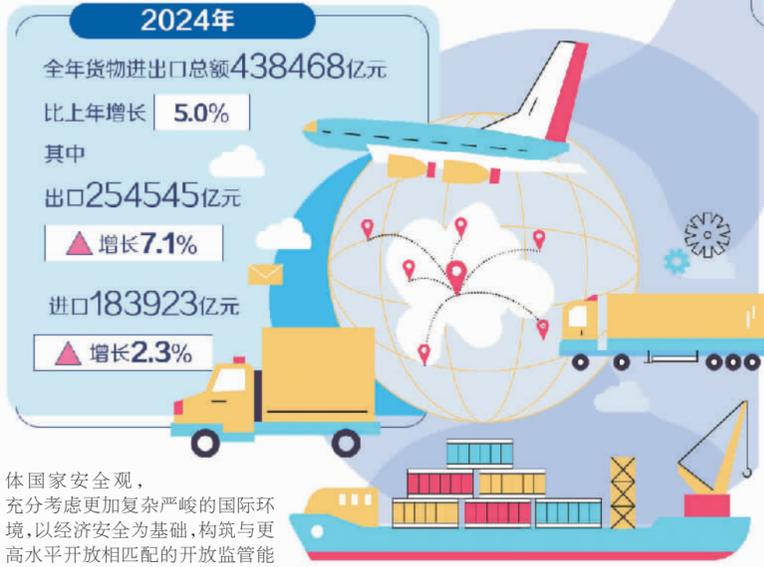


习近平经济思想研究

扩大高水平对外开放的丰富内涵和实施重点

魏浩 王海成



体国家安全观，充分考虑更加复杂严峻的国际环境，以经济安全为基础，构筑与更高水平开放相匹配的开放监管能力和风险防控能力，增强在对外开放过程中动态维护国家安全的本领，实现高水平对外开放和高水平安全良性互动。

明确扩大高水平对外开放的重点任务

坚定不移扩大高水平对外开放，需聚焦关键领域和薄弱环节精准发力。

稳步扩大制度型开放，形成更高水平制度供给。主动对接国际高标准经贸规则，深化国有企业、数字经济、知识产权、政府采购等领域改革。扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，落实全面取消制造业领域外资准入限制措施，推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放。提升对外开放平台能级，赋予自贸试验区、海南自由贸易港更多自主权，考虑支持其在要素跨境流动、数据安全、离岸贸易、国际争端解决等领域开展先行先试，形成更多可复制可推广的制度创新成果，打造层次更高、辐射作用更强的开放新高地。积极推动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》，扩大面向全球的高标准自由贸易区网络。

加快优化贸易结构，拓展合作空间。推动货物贸易优化升级，协调推进外贸新业态新模式创新发展，扩大优质产品进口。加快内外贸一体化改革，深化内外贸一体化试点，支持企业内外贸一体化经营，推动内外贸产品同线同标同质。创新服务贸易发展机制，建立健全跨境服务贸易负面清单管理制度，建设国家服务贸易创新发展示范区。加快发展数字贸易，建设国家数字服务出口基地，打造数字贸易示范

区，提升贸易数字化水平。

积极参与全球经济治理，贡献中国智慧。秉持真正的多边主义，坚定维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，支持其进行必要改革以增强权威性和有效性。深入推进全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议，凝聚国际共识。持续办好中国国际进口博览会、中国国际服务贸易交易会、中国进出口商品交易会、中国国际消费品博览会等。积极参与国际金融、国际贸易、国际投资、国际税收、数字经济以及应对气候变化等领域的规则制定，为全球治理提供中国方案。

健全开放型经济安全保障体系，筑牢安全屏障。完善外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度，构建多层次安全保障机制。强化重要能源资源、关键核心技术、核心基础设施及粮食供应链的安全管理，确保战略重点领域自主可控。提升对跨境资本流动、金融风险、数据安全、生物安全等风险的监测、预警和处置能力，健全金融宏观审慎管理相关机制，有效防范外部金融风险输入。完善跨境数据流动监管框架，在保障安全的前提下促进数据合规高效流动。推动产业链供应链优化升级与多元化布局，提升关键环节自主可控能力。

扩大高水平对外开放是一项系统工程，必须坚持系统观念，加强顶层设计和统筹协调，稳步扩大制度型开放，将服务新质生产力发展作为重要目标，统筹发展和安全，以对外开放的主动赢得经济发展的主动、赢得国际竞争的主动，为充满不确定性的世界注入更多稳定性和正能量。

(作者分别系北京师范大学经济与工商管理学院副院长、副教授)

当前，国际经贸规则重构态势明显，全球制造业发展格局正经历深刻调整。如何更好适应全球价值链重构和产业分工格局重塑趋势，推动我国制造业高质量“出海”，提升制造业全球化布局的质量和水平，已成为重要课题。

2015年以来，我国企业“出海”步伐加快，参与全球竞争已经成为不少企业发展壮大的必然选择。与之相应的，我国制造业全球化布局日益深化。2015年，我国对外直接投资流量为1456.7亿美元，实际利用外资1356亿美元，首次成为资本净输出国。2023年，我国对外直接投资流量1772.9亿美元，占全球份额的11.4%，连续12年居全球前三。同时也要看到，2023年我国对外直接投资流量占GDP、制造业增加值、制造业出口额的比重分别为1%、3.8%、6.1%，均低于世界平均水平。这表明，我国制造业全球化布局仍有广阔发展空间。

全球化布局的本质，是实现全球资源的最佳配置。作为世界第一制造业大国，我国拥有完整的工业体系和强大的发展韧性，具有进一步优化制造业全球化布局的坚实基础。

从支撑能力看，强大的产业链供应链优势是制造业全球化布局的重要底气。我国制造业开展海外布局是建立在强大国际竞争力基础上的战略选择。历史经验表明，一国的境外直接投资规模与经济总量及产业国际竞争力密切相关。经济体量越大、产业竞争力越强，开展境外直接投资的能力和动力也越强。我国是世界第二大经济体，拥有41个工业大类、207个工业中类、666个工业小类，是唯一拥有联合国工业产品分类中全部工业门类的国家；500种主要工业产品中，四成以上产品产量位居全球第一；形成了以轨道交通装备、新能源汽车、太阳能光伏、动力电池等为代表的一批优势产业。完整的产业链、齐全的工业门类、强大的产业竞争力为我国制造业企业开展国际化经营提供了坚实支撑。

从推动动力看，随着经济全球化向纵深发展，制造业外迁在客观上也催生出突破市场传统边界与创新瓶颈的战略机遇。在增强韧性方面，我国制造业通过全球化布局能够更好地统筹劳动力、关税、航运等方面的成本，贴近东道国的市场需求，提升应对变局的能力。在培育市场方面，我国坚持与其他发展中国家开展多方面合作，以强大制造业实力带动当地产业链、供应链延伸和拓展，共同做大“蛋糕”、分好“蛋糕”，实现互利共赢。在推动创新方面，制造业企业可以通过扩大要素资源整合范围、回应多元化市场需求、与一流国际同行合作竞争等方式激发创新活力。在坚持自主创新的同时，我国企业还能通过海外并购、联合设厂、设立海外研发中心等对接全球技术前沿，在数字孪生、远程运维等前沿领域实现技术跃升，形成全球研发网络，构建高效顺畅的协同创新机制。

促进制造业企业进行全球产业布局与国际化运营，有利于持续拓展国际市场、深化全球产业链供应链合作进而实现共赢，但也面临诸多风险和挑战。就企业自身而言，“出海”后出现“水土不服”的情况并不鲜见，如何增强跨国管理和本土化运营的能力，有效规避风险，是需要解决的重要问题；就产业发展而言，制造业过度外迁有可能引发本土产业空心化，在地缘政治博弈加剧背景下亦有可能催生制度性摩擦，造成合规成本高企，削弱产业国际竞争力。对此，需更好统筹国内国际两个大局，审时度势，找准重点，积极探索全球产业布局的有效路径。

一是夯实制造业“走出去”基础。需深化供给侧结构性改革，依托我国超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势，通过数字化改造与绿色化转型提升企业运营效率和管理水平。同时，主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和《数字经济伙伴关系协定》等国际高标准经贸规则，在自贸试验区试点跨境数据流动、知识产权保护等领域的创新制度，持续吸引优质资源要素集聚。

二是提升企业综合竞争力。企业开展海外布局，需在技术、认知和融合三个维度协同发力。在技术门槛上，要不断锤炼技术“硬实力”，以过硬的产品和服务赢得世界市场广泛认可；在市场认知上，要积极借助先进技术做好国际传播，增进海外市场和消费者对企业的认知和接受度；在本地化融合上，要善于依托当地产业发展模式和基础设施与当地企业加强合作，提升本地化运营能力和市场响应速度，切实履行社会责任。

三是深化制造与服务融合。先进制造业与现代服务业深度融合是推动经济高质量发展的重要途径，对提高我国制造业国际竞争力具有重要意义。需发展服务型制造，促进制造业企业通过创新优化生产组织形式、运营管理方式和商业发展模式，不断增加服务要素在投入和产出中的比重，进一步延伸和提升价值链；推动设计研发和标准认证等生产性服务业、国内金融机构及各类专业服务机构与制造业企业“出海”，切实发挥政府、企业、各类商协会的作用，构建企业高水平“走出去”综合服务平台，加强法律、金融、物流等海外综合服务。

四是构建全球合作网络。需坚持差异化布局，根据不同区域资源禀赋构建多层次产业协作体系；增强区域经济协同，强化交通物流与产业配套的协同效应，实现生产要素跨境优化配置；持续深化创新合作机制建设，推动技术研发与产业投资的双向赋能，探索建立“知识共享—技术转化—产能协同”的价值闭环，形成研发端与生产端深度耦合的创新生态网络。

五是共建协同发展生态。携手前进、合作共赢，是维护全球产业链供应链稳定畅通、维护开放合作国际环境的必然途径。要继续加强与各国在产业链上的合作，以中国产业发展实践为其他发展中国家工业化发展和产业结构升级提供经验，促进中国制造业与各国制造业在全球产业链中的深度融合与协同升级。

(作者分别系中国宏观经济研究院对外经济研究所副所长、研究员)

本版编辑 梁笑语 丁振乾 美编 倪梦婷 来稿邮箱 jjrbl@sina.com

开放是中国式现代化的鲜明标识，扩大高水平对外开放是中国实现高质量发展的必由之路。《习近平经济文选》第一卷中多篇著作对此作出深刻论述。我们要以习近平经济思想为指引，加快落实党中央关于扩大高水平对外开放的决策部署，持续增强我国经济社会发展的动力活力，为全球治理贡献更多中国智慧和方案。

新时代高水平对外开放内涵丰富

世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，扩大高水平对外开放不仅是应对全球挑战、增强发展动能的现实需要，更是推进中国式现代化、推动构建人类命运共同体的战略选择。

高水平对外开放是对接国际高标准经贸规则的开放。《进一步全面深化改革中的几个重大理论和实践问题》指出，“要稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，深化外贸、外商投资和对外投资管理体制变革，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。当前，全球经贸格局正在经历深刻变革，国际经贸规则迎来新一轮重构，呈现三个显著特征：一是市场开放更趋全面，新的经贸规则通过大幅度消除关税和非关税壁垒，推动商品、服务、资本和数据自由流动；二是规则覆盖更为广泛，延伸至“边境后”领域，涵盖数字贸易、国有企业、知识产权保护、可持续发展等；三是实施机制更加严格，高标准经贸规则通过强化争端解决机制、透明度要求和履约监督，增强了规则的约束力和执行力。从现实情况看，我国在制度型开放方面仍有较大提升空间。下一步，稳步扩大制度型开放主要体现为主动对接国际高标准经贸规则，实行更加积极主动的开放战略，通过构建规则规制互认、管理标准衔接的制度框架，打造透明稳定可预期的制度环境，形成促进贸易和投资自由化便利化的制度型开放框架。

高水平对外开放是服务构建新发展格局的开放。《关于构建新发展格局》指出：“构建新发展格局是开放的国内国际双循环，不是封闭的国内单循环。我国经济已经深度融入世界经济，同全球很多国家的产业关联和相互依赖程度都比较高，内外需市场本身是相互依存、相互促进的。”扩大高水平对外开放是构建新发展格局的应有之义，有利于增强国内大循环内生动力和可靠性、提升国际循环质量和水平、增强国内国际两个市场两种资源联动效应。以高水平对外开放服务构建新发展格局，重点体现在两个层面：一是加强国内大循环在双循环中的主导作用，以国内大循环吸引全球资源要素，塑造我国参与国际合作和竞争的新优势；二是以国际循环提升国内大循环的效率和水平，改善我国生产要

素质量和配置水平。

高水平对外开放是更好发展新质生产力的开放。《什么是新质生产力，如何发展新质生产力》指出，“要扩大高水平对外开放，为发展新质生产力营造良好国际环境”。新质生产力是创新起主导作用，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，具有高科技、高效能、高质量特征，符合新发展理念的先生产力质态。从全球视野看，新质生产力是赢得未来国际竞争优势、更好掌握主动权的关键所在。当前，我国在高质量专利、关键核心技术、高端人才等方面与发达国家仍存在差距，部分发达国家在先进半导体、微电子、量子信息技术及人工智能等领域对华实施技术封锁并限制投资合作，这些因素都不利于我国发展壮大新质生产力。以高水平对外开放推动新质生产力发展，需加快集聚全球人才、科技、知识、资金、数据等先进优质创新要素，推动国家综合创新能力和前沿技术革命性突破，加快形成先进生产力。

高水平对外开放是与世界合作共赢的开放。《共担时代责任，共促全球发展》指出，“我们要坚定不移发展开放型世界经济，在开放中分享机会和利益，实现互利共赢”。经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果，为世界经济持续增长提供了强劲动力，促进了商品和资本流动、科技和文明进步、各国人民交往。同时也要看到，经济全球化背景下全球资源分配矛盾日益加剧，发达国家和发展中国家均面临压力。对此，需积极应对并有效引导经济全球化，消解经济全球化的负面影响。中国的对外开放，不是一家唱独角戏，而是要欢迎各方共同参与；不是要谋求势力范围，而是要支持各国共同发展；不是要营造自己的后花园，而是要建设各国共享的百花园。扩大高水平对外开放，就是要以自身开放推动世界共同开放，共同把全球市场的“蛋糕”做大、把全球共享的机制做实、把全球合作的方式做活，张开双臂欢迎各国人民搭乘中国发展的“快车”“便车”。

高水平对外开放是统筹发展和安全的开放。《深化对中长期经济社会发展重大问题的认识》指出，“越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全，着力增强自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力，练就金刚不坏之身”。发展和安全如同车之两轮、鸟之两翼，是相互支撑、相互促进的，安全是发展的保障，发展是安全的目的。当今世界变乱交织，单边主义、保护主义抬头，全球产业链供应链局部断裂风险上升，粮食、能源、数据等非传统安全威胁交织叠加，不确定难预料因素增多。再看国内，随着我国对外开放日益深化，改革逐步走向深入，诸多领域的安全风险凸显。在确保安全的前提下扩大开放并实现高质量发展，任务艰巨而繁重。扩大高水平对外开放必须统筹发展和安全，坚定不移贯彻总

深化财税体制改革增强地方财政能力

马 珺

财政是国家治理的基础和重要支柱，地方政府在国家治理体系中承担着重要职能和支出责任。提升地方政府财政能力，建立强大、高效和稳固的地方财政，是缓解地方财政压力、进一步规范各级政府间财政关系的必然要求，是促进经济社会高质量发展、实现国家治理体系和治理能力现代化的题中之义。

地方财政能力，是指地方政府通过有效获得财政收入、运用财政收支和政府债务等手段，更好履行政府职能、满足当地居民公共产品和服务需求、服务国家和地方发展战略的能力。加强地方财政能力建设，是地方政府提供公共产品和服务、保障基本民生需求的必然要求。我国地域广袤、人口众多，地方情况复杂多样，各级地方政府最了解当地居民的公共产品需求，在地方公共产品和服务供给中承担着主体责任。从一般公共预算看，地方政府承担了85%左右的支出责任，尤其是在义务教育、环境保护、社会保障等基础民生方面承担着90%以上的支出责任。同时，加强地方财政能力建设也是执行中央和地方各项决策部署、为落实各项重大战略任务提供财力保障的必然要求。

财政的本质是聚众人之财、办众人之事，财政运行必须坚持以人民为中心、服务国家发展战略及优先事项。长期以来，地方政府在脱贫攻坚、卫生防疫、社会保障、危机应对、基础科研等事关国家和人民根本利益的公共产品供给和重大战略任务的保障上都扮演着重要角色。各项

任务得以顺利落实，中央和地方的发展规划、政策主张得以落地见效，经济社会发展不断取得新成效，都离不开地方财政能力的坚实支撑。

当前，外部环境变化带来的不利影响持续加深，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，财政收支平衡压力加大。从财政收入看，经济延续回升向好态势为财政收入增长提供了支撑，但制约因素仍然很多；从财政支出看，发挥财政政策逆周期调节作用，扩投资、保民生、稳就业、促消费等领域需进一步强化保障，培育新质生产力、推进乡村全面振兴、加强生态环境保护等重点支出刚性增长，粮食储备、政府债务还本付息支出等继续增加，财政腾挪空间较为有限。同时，政府间支出责任的配置相对分散也不利于地方自主财力的增加。对此，需充分认识到提升地方财政能力的重要性，充分发挥中央和地方两个积极性。

更好加强地方财政能力建设，需深化财税体制改革，加快形成权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，增强地方财政政策落实效能和执行力。

科学划分中央事权和支出责任，缓解地方政府财政支出压力。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出，“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”“中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，减少委托地方代行的中央财政事权”。这显示出在中央和地方事权划分方面的变化。与事权划分的变化相适应，需提高中

央本级财政支出比例。中央财政事权原则上通过中央本级安排支出，不得违规要求地方安排配套资金，确需委托地方行使事权的，通过专项转移支付安排资金。通过科学划分中央和地方的事权和支出责任，规范中央和地方共同财政事权设置，有助于减轻地方政府的事务性负担、减少财政支出，进一步激发各地干事创业的活力。

规范地方政府收入，适当扩大地方税收管理权限和下沉部分非税收入管理权限。与地方政府的支出需求相比，当前地方政府收入还存在自主财力不足、税收管理权限较小和非税收入统筹力度不够等情况。这些现象和问题制约着地方自主财力作用的发挥，也抑制了地方发展活力。增加地方自主财力，可从税收收入和非税收入两个层面协同发力。从税收收入看，可推进消费税征收环节后移并稳步下划地方，优化共享税分享比例；拓展地方税源，适当扩大地方税收管理权限；研究把城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加合并为地方附加税，授权地方在一定幅度内确定具体适用税率。非税收入也是地方自主财力的重要来源。鉴于非税收入管理权分散、统筹力度不足的现状，可进一步规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理。

完善财政转移支付体系，提升地方政府财力同事权相匹配的水平。世界各国财政运行状况表明，地方政府自有的财力难以满足支出需求是常态，其收支缺口主要通过规范的政府间转移支付进行补充。《决定》提出在增加一般性转移支付的同时清理规范专项转移支付，“建立促进高质量发展转移支付激励约束机制”，提高转移支付资金使用的科学性和效益。在地方总财力短期内难以大规模提升的条件下，增加一般性转移支付比重亦不失为增强地方使用财力自主性的有效手段。针对一些基层政府财政压力突出的情况，高质量的财政转移支付体系能够有效增加地方自主财力，实现“提升市县财力同事权相匹配程度”。

健全现代预算制度，提高财政资金使用效率。预算制度是国家财政管理的基本框架，着力服务和保障各级政府的战略部署。提升地方政府的财政能力，还需通过健全现代预算制度来规范政府收支行为，不断提高财政资金使用效率。具体来说，需加强财政资源和预算统筹，增加一般用途的财力，缓解一般性财政支出压力；在统筹各项政府收入的基础上，强化对国家重大战略任务和基本民生的财力保障，将好钢用在刀刃上，更加精准高效地服务国家发展战略和经济社会发展需要；提高预算管理的科学性，强化财政资金使用的法治约束，完善政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制。

(作者系中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、财经战略研究院研究员)