

入世后中国对外开放 的新特点及应对措施

李邦君

摘要： 本文论述了中国实行对外开放是邓小平和中国人民把握历史和时代发展规律作出的战略抉择并取得了巨大成就；分析总结了我国入世前对外开放的基本特征及其原因；重点探讨了中国入世后对外开放的新阶段、新特点及其应对措施，推动对外开放新阶段和开放型经济新发展。

关键词： 对外开放新阶段；新特点；应对措施

中图分类号： F 125 **文献标识码：** A **文章编号：** 1006-1894(2002)03-0001-05

中国加入 WTO 是以江泽民同志为核心的党中央统揽全局、审时度势，经过长期努力的结果，是中国改革开放进程中具有历史意义的伟大里程碑。它标志着中国综合国力不断增强，中国国际地位不断提高，从此，中国对外开放进入一个新的发展阶段。我们如何认识这个发展新阶段，这个发展新阶段有哪些新特点和如何适应这些新特点，在此谈几点粗浅认识，进行初步的探讨。

一、中国对外开放战略抉择及其发展成就

中国实行对外开放是 20 世纪 70 年代末作出的战略抉择。当时作出这样的战略抉择是基于这样两方面的原因：一是新中国建立后的 30 年经济长期在高度集中的计划经济体制框架内发展，闭关锁国，国民经济出现严重的比例失调，同国外发展差距扩大了，人民生活水平提高缓慢；二是战后各国都先后选择开放道路发展经济，这不仅是发达国家，而且广大发展中国家和地区也越来越多地这样做，甚至有的国家把它放在生死攸关的地位。人称亚洲“四小龙”就是经过外向型发展后迅速成为新兴工业化的国家和地区，一举成为发展中国家和地区发展的明星。面对如此的国际环境和现实，中国经济如何发展，是坚持计划经济的内向、封闭型道路，还是走市场化的外向、开放型道路，这不能不引起有志于改变中国落后面貌的人们进行战略思考。历史和现实警示人们，中国如果不顺应时代发展潮流，融入世界经济技术全球化之中，不实行开放政策发展经济，就有可能被开除“球籍”的危险。20 世纪 70 年代末摆在中国人民面前的现实问题，不只是一是要不要实现现代化问题，而是会不会被世界发展大潮所淘汰的问题。就在这个关系到中华民族生死存亡的关键时刻，中国改革开放总设计师、党的第二代中央领导核心邓小平，用马克思主义的宽广眼界观察世界，凭借他对当代世界和中

国的现实的深刻分析,在1978年10月提出中国要“实行开放政策,学习世界先进科学技术”,发展经济。自此之后,邓小平反复阐述他提出的“现在的世界是开放的世界”、“中国的发展离不开世界”这样两个极其重要的理论观点。我国实行对外开放是邓小平和中国人民把握历史和时代发展规律作出的战略抉择。

中国对外开放从党的十一届三中全会开始,至今已走过23年的历程。期间经过1979~1984年对外开放的起步阶段、1984~1991年对外开放的扩大阶段、1992年至今对外开放的全面铺开阶段,使对外开放基本国策不断完善,对外开放地区和领域不断扩大,逐步形成从南到北、从东到西、点面结合的全方位、多层次、宽领域的对外开放新格局。

正是由于对外开放新格局的基本形成,我国对外经济贸易才获得迅速发展。对外贸易进出口总额从1978年的200多亿美元发展到2001年的5097.7亿美元,比1978年扩大25倍,成为世界第7贸易大国;出口贸易占世界比重从1978年的不到1%发展到目前的3%左右,贸易地位显著提高。利用外商直接投资从原来的几十亿美元发展到2001年的468.46亿美元,“三资”企业从零发展到38万家,利用外资连续多年居世界第二位,居发展中国家第一位。外汇储备从原来的几乎为零发展到2001年的2122亿美元,国际收支保持良好状况。对外经济贸易对国民经济发展的贡献率逐年提高,目前贸易名义依存度已达到44%以上。实践证明,实行对外开放,把我国经济融入世界经济体系之中是历史和现实的科学选择。

二、中国入世前对外开放的基本特征及其原因

1. 中国入世前对外开放的基本特征 通观我国过去20多年对外开放的实践,可以清楚地看出它具有以下几个显著特征:

第一,靠政府实行特殊政策来推动。在对外开放20多年中先后实行经济特区政策、沿海开放城市和开放区政策、经济技术开发区政策、吸收和利用外资政策,以及发展外贸的各种鼓励政策等。与特殊政策相伴随的是中央政府的积极指导,包括中央对地方的放权,特别是外贸经营权与投资自由化的某些特许。这一特征表明,我国对外开放是政府指导与实行特殊政策联系在一起的。正是这一特征,推进我国对外开放不断向深度和广度发展。

第二,在开放范围和领域上受到一定限制。从开放地区看,过去20多年虽然从南到北、从东到西逐步梯度推进,但重点仍在东南沿海地区。据统计,2001年华东地区九省市外贸进出口总额2017.93亿美元,占全国的比重为39.59%,其中外贸出口1148.6亿美元,占全国的比重为43.15%。引进外资合同金额468.38亿美元,占全国的67.69%。这就是说,我国广大的中西部地区还没有很好地开发开放,还有发展对外经济贸易的空间和潜力,有待于进一步扩大对外开放。再从开放领域看,过去20多年虽然逐步在拓宽,但至今仍然集中在一般货物贸易上,服务贸易开放缓慢。据统计,2001年一般贸易出口1119亿美元,占全国出口总额的42.04%;加工贸易出口1475亿美元,占全国出口总额的55.41%。至于服务贸易无论是其开放的范围、进出口额和在世界服务贸易中的地位都远不及一般货物贸易,同发达国家的差距更大。据统计,1999年我国服务贸易出口占世界服务贸易出口的2%,居第14位;在世界服务贸易进口中占2.4%,居第10位,处于逆差地位,落后于同年中国在世界货物贸易出口(3.5%,居第9位)和进口(2.5%,居第11位)的地位。

第三,单边、自主开放。众所周知,中国本是关贸总协定(GATT)的原始缔约国,后由于

政治、经济等多种复杂因素的干扰和阻挠被长期排斥在外。但出于中国经济发展和社会主义现代化建设的实际需要,为适应世界经济全球化发展趋势,党中央和国务院及时实行对外开放政策,积极开展对外经济技术交流与合作,发展对外经济贸易关系。过去20多年,中国尽管被排斥在GATT和WTO之外,但中国在对外开放政策指导下积极发展同GATT和WTO成员方的双边经贸关系,使中国与WTO成员方的双边贸易额占中国外贸额的85%以上。尽管中国自主实行对外开放,但由于中国不是WTO成员,所以在WTO成员方内部贸易自由化向纵深发展,知识产权保护不断加强的情况下,中国与它们的双边贸易关系就被动地受到牵制和出现负面影响,遭受非公正合理待遇。

2. 中国入世前对外开放基本特征出现的原因 中国入世前对外开放之所以出现上述基本特征,撇开国际复杂因素,就国内因素来说,主要是由中国国情决定的。具体表现在:

第一,中国是发展中国家。中国既有发展中国家的一般现象,又有一般发展中国家所没有的特殊现象。经济落后,商品经济不发达,要完成从自然经济、半自然经济向商品经济和市场经济的转换,这是发展中国家的共性。而中国不仅是人口多、国土大,而且是一个长期实行计划经济的社会主义国家。在这种情况下实行对外开放没有现成经验和模式,也不可能事先设计好完美无缺的规划方案,只能以政策为导向,先试点,后铺开,有条件的先行,没有条件的后行,有步骤,分阶段地逐步推进。

第二,长期实行计划经济体制的国家。长期实行计划经济体制及其影响下的思维方式对对外开放无疑带来困难。这种困难包括它带来的经济动荡和意识形态的滞后。这种困难性决定当时对外开放不仅实行特殊政策,而且要逐步开放其范围和领域,以便摸索总结经验。可以说,当时对外开放的基本特征显示出高度集中的计划经济体制变革、从封闭走向开放的制度安排,是中国经济迈向市场化的渐进过程表现。

第三,政府在经济转型中的作用。政府具有经济管理职能,其权力是经济管理的权威性、合法性。自主对外开放,制定政策推动对外开放,有限度的对外开放,是政府与权力在经济转型中作用的表现。

上述基本特征及其原因分析,是中国入世前对外开放客观实际的写照。它既反映了政府在对外开放上的主动性和积极作用,又反映了对外开放实践的艰难性和曲折性,同时还反映了中国对外开放存在不适应经济全球化、市场化的明显弱点,需要在WTO多边贸易体制新环境中逐步克服,不断提高对外开放水平。

三、中国入世后对外开放的新特点及应对措施

1. 中国入世后对外开放的新特点 对外开放是中国长期实行的战略决策。入世后中国对外开放进入新的发展阶段。这个新阶段的新特点,主要表现在:中国政策导向开放将转变为同国际经济接轨的制度性开放;有限的范围和领域的开放将转变为全方位、宽领域的开放,单边、自主的开放将转变为双向、多边、有法律约束力的相互开放。通过这3个转变,不仅使入世前对外开放存在的弊端得到解决,而且把中国经济进一步融入世界经济全球化之中,推动开放型经济建立与发展。

发展开放型经济是中国入世后对外开放的基本目标和基本任务。开放型经济与入世前在政策导向下的外向型经济的重大区别在于:开放型经济是一国经济的全面开放,表现为国内经

济与国际经济互接互补,是开放度较高的经济体系。这种开放型经济有以下几个主要特点:

第一,开放型经济主要靠制度来保证。制度型开放是对外开放新阶段的总体特征。入世后将取消对外开放的各种特殊优惠政策,主要靠完善的法制、高效的管理、优越的投资环境和广阔的市场前景来引导和规范对外开放,同 WTO 规则接轨。

第二,开放型经济体现国民待遇。实行国民待遇是 WTO 的一条基本原则。入世后将取消过去采取各种优惠政策手段给予外商投资企业的“超国民待遇”和国内企业受到“次国民待遇”的不公正性,制定一个合理制度来调整各经济主体的利益。

第三,开放经济增强透明度。公开性、透明性也是 WTO 的基本原则。入世后除主要靠法律和制度来规范各经济主体行为外,对实施和变动的经济贸易政策与措施要公开,具有透明性。

第四,开放型经济管理社会化。WTO 的基础是市场经济。现代市场经济都存在国家宏观调控和管理。入世后政府职能将有重大转变,管理经济方式将发生重大变化,改变政出多门、直接干预经济的做法,增强经济管理的间接性、社会性,其目标是社会稳定,为市场经济服务。

2. 促进对外开放新阶段发展的应对措施 为促进以建立开放型经济为基本目标的对外开放新阶段的发展,根据 WTO 的基本原则、要求和中国改革开放的实践,必须采取以下几方面的应对措施:

第一,必须从战略高度上充分认识中国融入经济全球化的必要性。20 世纪 90 年代以来,世界经济全球化进程加快,这是不以人们意志为转移的客观趋势。为了保证中国在 21 世纪中叶达到中等发达国家水平的战略目标的实现,必须把加入 WTO 作为深化改革、扩大开放的契机,进一步解放思想,转变观念,努力从那些不适合时宜的理念、做法和体制中解放出来,通过 WTO 这个桥梁和纽带,融入世界经济全球化潮流,使中国经济在扩大对外开放中来一个质的飞跃。

第二,加快扩大对外开放的范围。实行全方位开放是我国的战略目标,是对外开放新阶段的特点和要求。我国过去在开放范围上还不广,主要向西方发达国家开放,经济贸易市场主要集中在亚太地区。这种状况在加入 WTO 的现在和将来必须逐步克服。要在巩固和发展亚太地区市场的同时,必须努力开拓原苏联东欧市场、西欧市场、拉美市场和海湾市场等。这些地区不仅市场广阔,而且资源互补性强,有进一步开拓的必要。只有这样,才能形成和完善全方位的对外开放新格局。

第三,加快开发开放中西部地区。分步骤、有层次、梯次推进是我国对外开放采用的办法。由于东南沿海特殊历史条件和政府政策的导向,使之开放较快,而中西部地区开放缓慢。这种不平衡状况在加入 WTO 后要尽快改变。中央实施西部大开发战略是解决这种不平衡状况的重大措施。现在看来,要加大西部大开发战略实施的力度,加快中西部地区基础设施建设,改善投资贸易条件 and 环境,促进中西部地区市场经济和对外经济贸易发展。同时,已发展起来的东南沿海地区要以高度的使命感、责任感帮助中西部地区建设,服从西部大开发大局,以尽快缩小地区发展上出现的不平衡,从地区协调发展角度来完善多层次的对外开放新格局。

第四,加快拓展对外开放的领域。服务贸易发展缓慢是我国对外开放领域不完善的显著表现。这不仅不符合世界经济贸易的发展趋势,而且也不符合 WTO 管辖范围扩大的规定与要求。目前服务业在世界生产总值中所占的比重已达 60% 以上,在发达国家已超过 70%,在

许多发展中国家也上升到 50%，而我国服务业占 GDP 的比重目前仅为 35% 左右，不足美国的一半；目前国际服务贸易约占全球贸易总额的 1/4，而我国服务贸易额占外贸总额的比重不足 15%，远远低于世界平均水平。现在应按照入世谈判的承诺，逐步开放服务领域，对原来没有开放或开放不够的金融、电信、旅游、航空、内外贸易行业应在 5 年过渡期内逐步开放。WTO 统计的服务业多达 140 多种，我国应根据 WTO 要求，逐步、有选择、有范围地开放服务业，改变过去对外开放主要集中在制造业的状况，逐步完善宽领域的对外开放。

第五，加强法制建设，修订法规，完善法律体系。我国根据改革开放和建立社会主义市场经济的要求，特别是为适应我国加入 WTO 的需要，已适时制定、修改、清理了一批有关法律法规，为今后进一步做好有关法律、法规的制定、修改和清理工作打下了良好基础。但是，应该看到，如何根据市场经济的内在要求，构建一个符合 WTO 规则的中国市场经济法律体系的任务仍然很艰巨。按照 WTO 规则要求，中国法律体系还不完备，需要从经济活动的契约性、市场主体的独立性、市场经济的竞争性以及宏观调控的必要性等方面来构建一个完整和统一的社会主义市场经济法律体系。为加快中国法律体系建设，应采取“先易后难”，“急用先立”的办法，先把与加入 WTO 有关的法律法规制定和完备起来。同时，要重视“修”和“废”，对原有的涉外经济法律法规继续进行清理，该修改的抓紧修改，该废止的予以废止。目前当务之急应加快修改《对外贸易法》，因为它是规范货物、技术及服务的进出口的大法，此法在制定时虽已考虑关贸总协定（GATT）的因素，但与 WTO 规则仍有不少不适应的地方，应作为修法的重中之重。与此同时，修改与《对外贸易法》相配套的一系列法规。通过修、废、建等过程把对外经济法律体系完备起来，为发展对外经济关系提供良好的法律保障环境，保证对外开放新阶段健康发展。

第六，加快转变政府职能，加强宏观经济调控。改革开放以来特别是 1992 年明确建立社会主义市场经济体制的目标以来，我国各级政府职能转变已做了不少有效的工作。但是，与 WTO 有关规则相对照，仍存在一些明显的冲突现象。如企业市场准入的行政审批过于繁杂；在对外经济管理中，通过发许可证、配额等手段影响企业，企业的贷款、担保、债务重组等企业行为还摆脱不了政府干预；在价格管理方面，部门、地区，行业还不同程度地存在干扰和影响定价的做法等。也就是说，目前政府行为在很多方面还没有转到与 WTO 法律框架相适应。因此，必须按照 WTO 规则和社会主义市场经济要求，加快政府职能转变，严格实行政企分开，政务公开，政策透明，确保入世后权利的享受和义务的履行，以良好的信誉取信于 WTO 成员。

随着政府职能转变，政府将集中力量搞好宏观经济调控。宏观调控在加入 WTO 后不仅不能削弱而且要加强，这是当代市场经济运行的显著特点。在当前要通过积极的财政政策、稳健的货币政策、积极的产业和行业结构调整政策，以及各种中介机构作用发挥，努力促进宏观调控方式转变，加快间接调控体系建立与完善，尽快使我国的调控方式、办事程序和效率，以及运行机制同国际通行规则接轨。

总之，在中国对外开放新阶段需要做的应对工作有很多，但主要的是上述提及的 6 个方面。通过这些应对措施的实施及其相互作用，必将推动对外开放在现有基础上有一个更大的发展，不仅在量上有很大的提高，而且更重要的是在质上有一个很大的飞跃，使中国经济全方位融入国际经济体系，谱写对外经济贸易和整个经济发展的新篇章。

（作者单位：上海对外贸易学院）