

全面准确认识制度型开放^{*}

钱学锋, 花云雪

摘要:以规则、规制、管理和标准等制度安排为主要着力点的制度型开放,是推动中国高水平对外开放的必然要求。自党的十八大以来,中国依托自由贸易试验区(港)建设和共建“一带一路”等实践,持续推进制度型开放探索。在国际经贸规则博弈加剧的背景下,如何以制度型开放增强高质量发展的确定性,成为亟待回应的重要问题。本文从政策演进、实践探索与学术研究三个维度梳理制度型开放的演进脉络,围绕意义、原则、方向与方法论四个关键问题展开分析,并通过辨析商品和要素流动型开放与制度型开放、边境上开放与边境后开放、对内开放与对外开放、制度创新与制度型开放、货物贸易开放与服务贸易开放五组关系,明确其概念边界及内在联系,为稳步推进制度型开放提供理论参照与实践启示。

关键词:制度型开放;高水平开放;边境后开放;制度供给

DOI:10.11714/jssu.sse.202605016

一、引言

2018年,中央经济工作会议首次提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”^①,标志着制度型开放正式进入中央政策话语体系。此后,其政策内涵不断明晰。党的十九届四中全会明确了“规则、规制、管理、标准”^②的核心框架;《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划)更将其置于建设更高水平开放型经济新体制的关键位置。制度型开放已成为当前及今后一个时期推进中国高水平对外开放的重要议题。

制度型开放作为明确的政策表述虽提出于2018年,但其并非凭空产生,而是根植于中国长期开放实践的持续演进。改革开放以来,中国在扩大商品和要素流动型开放的同时,持续推进与开放实践相适应的制度调整和政策试验;加入世界贸易组织(WTO)以后,中国围绕国际经贸规则对接和国内制度完善,开展了更大范围的规则适配;党的十八大以来,自由贸易试验区(港)建设、服务业扩大开放以及市场准入负面清单、外商投资准入负面清单、跨境服务贸易负面清单等制度改革持续推进,开放重点由准入放宽拓展至规则透明、监管完善、规制协调和治理能力提升。学术界较早注意到对外开放方式由政策型开放向制度型开放转变的趋势,例如张幼文(2000;2001;2008)从开放型经济体制改革角度讨论了政策型开放的局限,梁修琴(2003)提出加入WTO后中国对外开放将由政策型开放转向制度型开

^{*} 收稿日期:2026—04—08

基金项目:国家社会科学基金项目“中国制度型开放的理论构建与实施路径研究”(25VRC062)

作者简介:钱学锋,中南财经政法大学经济贸易学院、中国(湖北)自由贸易试验区研究院(武汉430073);

花云雪,中南财经政法大学经济贸易学院(武汉430073)。

① 《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2018年12月22日。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

放。随着制度型开放进入政策文件,相关研究转向规则、规制、管理和标准等边境后制度安排的分析。

然而,政策表述的日趋清晰并未完全消除制度型开放在学术阐释和实践推进中的概念泛化与边界模糊问题。部分研究将自由贸易试验区、跨境电商综合试验区、市场准入负面清单等开放平台或政策工具作为制度型开放的代理变量,可能造成经验识别对象与概念界定之间的偏离。在实践层面,一些地方仍依赖招商引资、平台扩张和政策优惠等传统开放方式,或将一般性体制机制改革、便利化措施直接归入制度型开放,忽视其应具有明确的开放导向和跨境关联,并以促进内外制度衔接、增强国内制度与国际规则的兼容性、提升规则塑造能力为重要指向。现有研究虽已讨论制度型开放的内涵、效应和路径(戴翔和张雨,2019;裴长洪和倪江飞,2024;胡加祥,2025),但其形成过程、核心要义与概念边界仍需系统辨析。

在此基础上,本文将制度型开放界定为:以规则、规制、管理和标准等制度安排为主要改革着力点,通过国内制度与国际规则的衔接协调和制度创新,提升制度供给能力和开放治理效能的深层次开放。其重点在边境后领域,也包括以程序透明、监管协调和国内外标准兼容互认为特征的边境程序改革。判断其属性,关键在于相关改革是否具有明确的开放导向和跨境关联,是否直接作用于相关制度安排,并能否促进内外规则衔接、增强国内制度与国际规则的兼容性或提升规则塑造能力。具体而言,一方面,它强调主动对接国际高标准经贸规则,推动外部规则要求在国内制度体系中转化实施,或促进国内制度与国际规则的相通相容;另一方面,它要求通过国内市场化、法治化、国际化改革提升制度供给能力,并在数字贸易、绿色低碳、数据跨境流动、标准互认等重点领域积极参与规则塑造。

为全面准确认识制度型开放,本文从三个方面展开分析:第一,从政策演进、实践探索与学术研究三个维度梳理制度型开放的演进过程;第二,围绕意义、原则、方向与方法论四个关键问题把握制度型开放的核心要义;第三,通过辨析商品和要素流动型开放与制度型开放、边境上开放与边境后开放、对内开放与对外开放、制度创新与制度型开放、货物贸易开放与服务贸易开放五组关系,明确制度型开放的概念边界和实践侧重点。通过构建这一分析框架,本文旨在为统一制度型开放的认识口径、增强政策实践的针对性提供理论参照。

二、制度型开放的三维演进脉络

制度型开放可从政策演进、实践探索和学术研究三个维度加以考察。前两者反映制度基础和实践形态的演进,后者呈现学术认识的形成与深化。

(一)政策演进:制度型开放的提出、深化与系统部署

制度型开放的政策演进大体经历了概念提出、内涵明确、试点推进和系统布局四个阶段,如图1所示。

2017年至2018年,制度型开放逐步进入中央政策视野。党的十九大报告提出“主动参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济”^①,为新时代扩大开放和提升开放质量指明了方向。随着国际经贸规则调整加快,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美墨加协定》(USMCA)与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等区域经贸安排持续推进,开放竞争的重点逐渐从关税、准入等边境措施延伸到规则、规制、管理和标准等边境后领域。2018年召开的中央经济工作会议首次提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”^②,制度型开放由此正式进入中央政策话语体系,并与中国开放方式转型直接联系起来。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。

② 《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2018年12月22日。

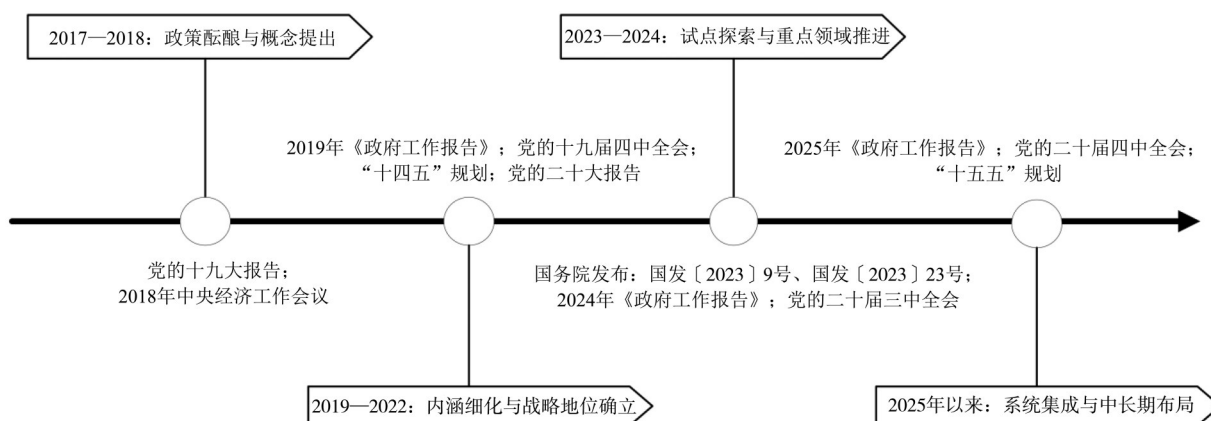


图1 制度型开放政策演进图

2019年至2022年,制度型开放的政策内涵逐渐明晰。2019年《政府工作报告》提出“更加注重规则等制度型开放”^①,党的十九届四中全会进一步提出“推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”^②,明确了制度型开放的核心内容。此后,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“十四五”规划)提出“稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放”^③,党的二十大报告也延续了这一要求。至此,制度型开放不再只是开放方式转型的方向性表述,而是逐步形成了以规则、规制、管理和标准为基础内容的政策框架。

2023年至2024年,制度型开放由总体部署进入重点试点推进阶段,并在重点领域的制度衔接和治理改革中进一步展开。2023年,国务院发布《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》(国发〔2023〕9号),在部分自由贸易试验区和海南自由贸易港开展制度型开放试点。同年,国务院发布《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》(国发〔2023〕23号),支持上海自由贸易试验区围绕高标准经贸规则开展更深层次探索。2024年,党的二十届三中全会围绕完善高水平对外开放体制机制作出系统部署,强调在“产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融领域”等方面实现“规则、规制、管理、标准相通相容”^④,并着力打造透明稳定可预期的制度环境。

2025年以来,制度型开放的政策部署更加突出系统集成和中长期布局。2025年《关于实施自由贸易试验区提升战略的意见》将开展首创性、集成式探索作为自由贸易试验区提升战略的重要内容,并围绕贸易、投资、资金流动、交通运输、人员往来和数据安全有序流动等领域完善政策体系。这里所说的系统集成是指围绕规则、规制、管理和标准,推动监管、服务、风险防控与经验推广相互衔接。改革重点由单项准入放宽转向规则、程序和监管方式联动,推进方式也由局部试验转向跨领域、跨部门、跨层级协同。相应地,改革也更加注重将成熟探索转化为可复制、可推广、可制度化的规则供给。制度型开放的政策重心也随之由局部规则对接转向系统性制度供给。

(二)实践探索:由单点突破到系统集成推进

中国长期开放实践为制度型开放提供了现实基础。改革开放以来,中国开放实践中的制度性探索,

① 李克强:《政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》,北京:人民出版社,2019年,第32页。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,北京:人民出版社,2021年,第122页。

④ 《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》,北京:人民出版社,2024年,第25页。

经历了由局部政策试验、规则适配、规则参与到系统集成的演进过程。早期开放更多依靠外资准入、海关监管、口岸便利化、税收优惠等单项政策工具解决具体开放堵点;随着开放重点由边境上便利化拓展至边境后规则、规制、管理和标准衔接,单项突破的边际效应逐渐下降,制度型开放也更加强调跨领域、跨部门、跨层级的协同推进(符正平和江英,2026)。

改革开放初期至加入WTO前,中国开放实践主要依托经济特区和沿海开放地区展开,重点围绕吸引外资、发展加工贸易和促进商品及要素流动进行制度调整。这一时期虽已有与开放相关的制度调整,但尚未形成以规则、规制、管理和标准等制度安排为主要着力点的制度型开放形态,而外资管理、海关监管、外汇管理、税收和出口加工管理等政策试验,为后来制度型开放积累了经验。

加入WTO后至2008年国际金融危机前,中国开放实践进入以国际规则对接和国内制度调整为主要特征的规则适配阶段。为履行入世承诺,中国围绕货物贸易、服务贸易、知识产权保护、贸易救济、市场准入和政府管理等领域,集中清理了大量法律法规与部门规章,实现了国内制度与多边贸易体制的初步衔接(盛斌和高疆,2018)。与改革开放初期相比,这一阶段的开放实践更加突出规则透明、制度衔接和国内制度调整,为制度型开放的形成奠定了规则适配基础。

2008年国际金融危机以后至党的十八届三中全会召开前,中国开放实践开始由规则适配转向规则参与和制度准备。国际金融危机后,全球经济治理体系和国际经贸规则加快调整,开放竞争的重点延伸到国内规制、监管规则和制度环境等边境后领域。中国在继续完善国内制度与国际规则衔接的同时,也更加主动参与二十国集团(G20)、亚太经济合作组织(APEC)等多边和区域合作平台框架下的宏观经济协调、贸易投资便利化和区域经济一体化议题讨论。开放实践由被动适应外部规则,逐步转向主动参与规则协调和提升制度供给能力。

党的十八届三中全会以来,尤其是2018年以后,制度型开放实践由单点突破进一步走向系统集成。自由贸易试验区和自由贸易港建设不再局限于某一政策环节的局部试验,而是更加注重规则对接、监管协同、标准互认、风险防控和制度供给能力提升。从典型实践看,上海临港新片区的探索并非单纯放宽某一领域的市场准入,而是围绕投资、贸易、资金流动、交通运输以及人员往来和跨境执业等事项,配套推进管理权限下放、政务服务便利化、信用监管、跨境金融服务和重点产业平台建设,使开放规则、监管方式、风险防控和产业承载能力形成联动。海南自由贸易港则围绕全岛封关运作,对货物贸易、服务贸易、税收制度、口岸监管和风险防控作出整体安排,体现了开放便利与有效监管之间的系统协调。

实践中仍存在对制度型开放的泛化或窄化理解:有的将一般性改革、便利化措施或开放平台等同于制度型开放;有的仅强调对接国际高标准经贸规则,忽视国内制度衔接和监管重塑;有的仍依赖招商引资、平台扩张和政策优惠,对深层次制度改革着力不足(裴长洪和倪江飞,2024)。判断一项实践是否具有制度型开放意义,关键看其是否具有开放导向和跨境关联,是否以规则、规制、管理和标准为改革对象,以及能否促进规则衔接、监管协同和国内外标准兼容互认,或提升规则塑造能力。

(三)学术研究:从“政策型开放”到“制度型开放”的研究转型

在中国对外开放研究中,制度型开放的学术讨论早于其进入中央政策话语体系。张幼文(2000;2001;2008)较早从开放型经济体制改革角度反思政策型开放的局限,指出过度依赖差别化优惠政策和区域性政策工具,容易造成规则不透明、政策碎片化和资源配置扭曲。梁修琴(2003)提出,加入WTO后中国对外开放将由政策型开放转向制度型开放。因此,制度型开放研究延续了学界对政策型开放局限和开放方式转型的早期讨论。

2018年以后,制度型开放研究明显转向对其概念内涵、作用机制和推进路径的系统阐释。关于概念内涵,现有研究多认为制度型开放将开放重点从关税减让、准入放宽和要素流动便利化延伸到营商环境、竞争中性、知识产权保护、政府采购、数据治理、标准互认等边境后制度领域(戴翔和张雨,2019;胡加祥,2025)。在主要着力点上,制度型开放强调将规则、规制、管理和标准等制度安排作为改革重点(国家发展改革委对外经济研究所课题组,2021;钱学锋,2024)。与此相联系,相关研究还将制度型开放理解

为“对外开放”与“自我开放”的统一:一方面通过对接国际高标准经贸规则倒逼国内深层次改革,另一方面通过总结和推广国内成熟制度创新成果,提升中国参与国际规则协调和全球经济治理的能力(常娱和钱学锋,2022;刘彬和陈伟光,2022;裴长洪和倪江飞,2024)。

围绕制度型开放的经济效应,现有研究主要形成两类常见的经验研究路径:一类以自由贸易试验区设立为制度型开放的重要政策载体,考察其对城市经济效率和企业全要素生产率等的影响(聂正彦等,2023;刘珊等,2024);另一类则通过构建制度型开放指标,分析其对企业创新、新质生产力和出口技术含量等的作用,相关研究总体发现制度型开放具有积极效应(王孝松和常远,2023;戴翔等,2024;柯明和戴翔,2025)。这些研究拓展了对制度型开放经济后果的认识,但由于试点政策往往同时包含准入放宽、贸易便利化、产业扶持和制度创新等多重内容,以此为研究对象的识别结果可能同时反映开放平台的综合政策效应,尚需进一步区分制度型开放本身的独立效应。

在制度型开放的推进路径方面,现有研究主要强调三个方向。其一,依托自由贸易试验区和自由贸易港开展首创性、集成式制度创新,通过压力测试形成可复制、可推广的制度成果(裴长洪和倪江飞,2024;钱学锋,2024)。其二,主动对接CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准经贸规则,在竞争政策、政府采购、知识产权、数据跨境流动、劳工标准与环境规则等边境后议题上深化国内规制改革(崔凡,2022;胡加祥,2025)。其三,以制度型开放推动国内市场化、法治化、国际化改革,破除地方保护和隐性壁垒,加快构建全国统一大市场,并在“一带一路”、数字贸易、绿色贸易等领域提升中国参与和塑造国际规则的能力(赵蓓文,2021;江小涓等,2023;孙晋,2025)。

学界围绕制度型开放的内涵、效应和路径已形成较多成果,但概念界定、经验识别和关系辨析仍有深化空间。后续研究应区分开放平台、政策工具与实际开放程度,改进指标测度和经验识别,并厘清制度型开放与相关开放方式及制度改革的关系。与此同时,数据跨境流动、人工智能治理、绿色贸易规则、数字身份认证和专业服务开放等重点议题的研究仍显不足。由于相关规则仍在演进,研究既要关注规则衔接、规则参与和规则塑造,也要分析数据安全、产业安全与监管能力等约束。在此基础上,从中国长期开放实践中提炼核心概念和基本命题,逐步构建制度型开放自主知识体系,是后续研究的一项重要任务。

三、制度型开放的四个关键问题

在厘清制度型开放的形成过程后,还需从意义、原则、方向和方法论四方面把握其核心要义。四者分别对应价值定位、基本遵循、实践重点和推进方式:意义回答为何推进制度型开放,原则说明推进中的基本要求,方向明确重点领域,方法论回答如何将政策要求转化为可执行、可评估的制度安排。四者相互联系,共同构成理解和推进制度型开放的基本框架。

(一)制度型开放的意义

把握制度型开放的意义,需要将应对外部挑战和深化内部改革结合起来考察。它既回应国际经贸格局变化带来的外部压力,也服务于构建新发展格局和完善社会主义市场经济体制的内部要求,是高水平开放的重要内容,也是以开放促改革、促发展、提升治理能力的重要路径。

1. 应对外部挑战

从外部看,制度型开放有助于提升中国参与国际竞争和全球治理的主动性。一是更好应对复杂严峻的国际环境变化。国际经贸摩擦日益集中于规则差异、标准门槛、监管审查和合规要求,企业跨境经营面临的制度成本和不确定性明显上升。推进制度型开放,能够促进国内国际规则、规制、管理和标准相通相容,营造透明、稳定、可预期的制度环境,增强开放发展的制度韧性。二是加快塑造国际竞争新优势。全球竞争重心正在由低成本要素竞争转向高端要素集聚、规则供给和治理能力竞争。中国拥有超大规模市场和完整产业体系,但这些优势转化为持久竞争力,仍需高质量制度供给支撑。三是深度参与

国际经贸规则制定和全球治理体系变革。数字治理、绿色规则、竞争政策、政府采购和知识产权保护等议题,正成为国际经贸规则重构的重要领域。单向接受外部规则已难以适应中国深度参与国际分工和全球治理的需要,主动对接高标准经贸规则,并在重点领域形成可推广的制度经验,有助于提升规则参与和规则塑造能力。四是拓展开放合作和互利共赢空间。在单边主义、保护主义抬头的背景下,许多跨境交易障碍并非来自单一市场准入限制,而是源于监管规则不衔接、认证标准不互认和合规要求不一致。依托高标准自由贸易区网络和质量共建“一带一路”,推进规则标准“软联通”,可以降低跨境合作的制度成本,增强开放合作的稳定性和可持续性。

2. 深化内部改革

从内部看,制度型开放的重要意义在于以高水平开放牵引深层次改革,服务构建新发展格局和完善社会主义市场经济体制。一是更好畅通国内大循环和国内国际双循环。当前,地方保护、市场分割、内外贸规则衔接不畅等制度性堵点仍然存在。制度型开放通过推动内外规则衔接、国内外标准兼容互认和监管协同,有助于疏通国内大循环堵点、畅通国内国际双循环,为建设全国统一大市场提供制度支撑。二是以高水平开放倒逼深层次体制机制改革。一些改革难点涉及利益格局调整和制度路径依赖,仅靠内部渐进式改革难以有效突破。主动对接国际高标准经贸规则,可以把外部规则压力转化为内部改革动力,推动竞争政策、政府采购、知识产权保护、服务贸易开放和数据跨境流动等重点领域改革。三是打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。规则透明度不足、监管口径不一和执法标准不统一,会增加企业合规成本和经营不确定性。制度型开放强调内外规则衔接和国内制度统一,有助于完善产权保护、公平竞争和监管协同机制,降低制度性交易成本,稳定各类经营主体预期。四是释放微观主体活力。企业跨区域、跨国经营中仍会遇到多头审批、重复认证、标准不一和行政裁量不规范等问题,制度性摩擦会削弱投资意愿和创新动力。推进规则统一、标准互认、监管协同、产权保护制度完善,可以降低企业制度转换成本,使制度红利转化为企业投资、创新和参与国际竞争的内生动力。

(二)制度型开放的原则

明确稳步推进制度型开放应遵循的基本原则,是将理论认识转化为政策实践的关键环节。制度型开放涉及部门多、协调链条长、制度外溢性强,因而不能简单依靠单项政策推进,而应在总体战略、改革节奏、内外衔接、重点领域、风险边界和合作机制之间形成平衡。具体来看,推进制度型开放需要坚持党的领导、分类施策、内外协调、重点突破、安全底线和互利共赢六项原则。

一是坚持党的领导。党中央集中统一领导是制度型开放行稳致远的根本保障。制度型开放涉及国际规则对接、国内制度调整和部门间、地区间的利益协调,单靠部门分散推进难以形成合力。坚持党中央集中统一领导,关键在于从国家开放战略和发展全局出发,统筹国内改革与对外开放,协调中央与地方以及部门之间的政策关系。

二是坚持分类施策。制度型开放覆盖的领域较广,不同规则所处的发展阶段和风险程度存在明显差异,不宜采取“一刀切”的推进方式。知识产权保护、海关程序和认证认可等领域,国际规则相对成熟,国内也已形成一定的制度基础,可以加快规则衔接和经验推广;数据跨境流动、人工智能治理和数字身份认证等新兴领域,则应加强前瞻布局和早期参与,提升规则塑造能力;金融开放、关键数据治理和产业链供应链安全等领域与国家安全联系较为紧密,则应设置更为审慎的风险评估和调整程序。分类施策的重点,是依据具体领域的制度基础和风险特征确定开放节奏,而不是简单按照同一种模式同步推进。除规则成熟度和风险特征外,不同领域所面临的外部竞争性压力,以及国际制度与国内制度的互补程度,也会影响制度型开放的推进程度与实施节奏(朱杰进,2024)。

三是坚持内外协调。制度型开放要求国内制度建设与国际规则变化相互衔接,不能只强调对外规则对接而忽视国内制度统一。坚持内外协调,关键在于把外部规则要求转化为国内可执行、可监督、可评估的制度安排。应完善国内外合规衔接和风险预警机制,降低边境后制度摩擦引发的争端成本;依托全国统一大市场建设清理隐性壁垒,推动规制、监管和执法标准统一;同时加强内外贸标准体系、认证认

可和检验检测规则衔接,降低企业在国内国际两个市场转换中的制度成本。

四是坚持重点突破。制度型开放覆盖面广、改革成本高,需要在资源有限和风险约束下合理确定改革优先次序。重点突破应聚焦外部约束强、制度摩擦集中、牵引作用明显的关键领域。对于竞争中性 and 国有企业商业行为,应厘清公共职能与商业经营边界;对于产业补贴和政府采购,应提高政策透明度,完善非歧视程序和救济机制,增强相关制度与国际高标准经贸规则的兼容性。对于数字治理、劳工标准、环境规则等重点议题,应加强前瞻研判和制度储备,避免相关规则演变为新的隐性市场准入壁垒。对于知识产权保护、数据跨境流动和高端要素跨境配置等领域,应夯实法治基础,稳定市场预期,并推动成熟经验转化为可复制、可推广的制度成果(钱学锋,2024)。

五是坚持安全底线。制度型开放的深入推进,对跨境风险的识别与防范提出了更高要求。推进制度型开放必须把高质量发展和高水平安全统筹起来,将风险治理贯穿规则对接、试点探索、制度转化和经验推广全过程。围绕金融稳定、数据跨境流动和产业链供应链等高度敏感领域,应完善风险评估、监测预警、压力测试和应急处置机制。对于规则对接可能带来的非预期影响,也应及时开展动态评估,在维护国家核心利益和安全底线的前提下推动更高水平开放。

六是坚持互利共赢。制度型开放应以扩大开放合作空间为目标,在规则对接和制度协调中兼顾各方利益。面对单边主义、保护主义和排他性规则安排的冲击,中国推进制度型开放应加强利益协调和规则沟通,在标准互认、产业协作和争端解决等方面深化务实合作,增强高标准规则对不同发展阶段经济体的包容性和适配性,减少开放合作中的制度性障碍。

(三)制度型开放的方向

“十五五”规划围绕扩大高水平对外开放作出系统部署,涵盖自主开放、贸易创新、双向投资合作和高质量共建“一带一路”等重点内容。制度型开放的推进方向,可视为这一总体部署在制度层面的具体展开。

1. 立足构建新发展格局,以制度创新支撑自主开放

服务构建新发展格局,需要以自主开放为引领,围绕货物贸易、服务贸易和双向投资等重点领域开展具有开放导向的制度创新,增强国内国际双循环的联动能力。这里的自主开放强调立足自身发展需要,自主把握开放的领域、范围和节奏,主动完善更高水平开放的制度条件。在货物贸易领域,应加强技术法规、标准、原产地规则和海关监管程序等制度衔接,完善认证认可和贸易便利化安排,并顺应绿色贸易规则发展趋势,健全碳核算、产品碳足迹和绿色认证等制度,降低企业跨境经营中的重复认证和合规成本。在服务贸易领域,应围绕实施跨境服务贸易负面清单、优化国内规制,提升制度供给质量,增强规则透明度和可预期性,完善许可审批、信息公开、资格认可、数据跨境流动和自然人移动等制度安排。在双向投资领域,应统筹“引进来”和“走出去”,完善外商投资准入后管理、知识产权保护、公平竞争审查和信息披露等制度,健全对外投资合规服务和跨境商事争端解决机制。因此,自主开放的关键在于以开放导向的制度创新提升规则衔接和制度供给能力,把超大规模市场优势转化为更高水平开放优势。

2. 对接国际经贸规则体系,积极推进加入高标准经贸协定

推进制度型开放,需以加入CPTPP、DEPA等高标准经贸协定为牵引,把外部规则要求转化为国内制度改革任务。国际高标准经贸规则已延伸到竞争政策、国有企业治理、补贴透明度、政府采购、数字贸易、知识产权保护、劳工标准、环境规则和监管透明度等边境后领域。对接这些规则,不能停留在文本比较和原则表态上,而应落到制度调整和治理能力提升上。应重点完善竞争中性实施机制,规范国有企业商业行为,提高补贴透明度,健全政府采购中的程序公开、供应商救济机制和非歧视性安排。在数字贸易领域,应围绕数据跨境流动、个人信息保护、电子交易和数字身份等议题完善基础规则,增强与DEPA等规则框架的衔接能力。知识产权保护、劳工标准和环境规则等领域也需要加快补齐制度短板,推动相关试点探索转化为稳定、可预期的制度安排。通过高标准经贸规则对接带动国内制度改革,可以为加入CPTPP、DEPA等协定夯实基础,并提升中国参与国际经贸规则协调和议程设置的能力。

3. 实施自由贸易试验区提升战略,开展首创性、集成式制度创新探索

实施自由贸易试验区提升战略,是制度型开放由原则要求转化为实践机制的重要方向。制度型开放涉及大量边境后改革,领域广、敏感度高、协调成本大,不宜在全国范围内同步铺开,需要依托自由贸易试验区和海南自由贸易港开展先行先试、压力测试和风险防控。实施自由贸易试验区提升战略,关键在于贯通高标准规则对接、国内制度转化和成熟经验推广。首创性探索重在围绕数据跨境流动、数字贸易、专业服务开放等关键堵点形成突破性制度安排;集成式探索则要求在同一开放场景中推动规则与程序、监管安排、服务流程、风险防控和经验推广形成制度链条,并通过跨领域、跨行业、跨部门及跨地区的体制机制重塑,打通商事制度、贸易监管、金融开放和事中事后监管等环节(符正平和江英,2026;裴长洪和倪江飞,2024)。通过这类探索,可以推动自由贸易试验区和自由贸易港更好承担规则对接、制度转化和经验推广功能,为全国层面的制度调整和高标准经贸规则对接提供经验支撑。

4. 依托“一带一路”等高水平开放平台,积极参与和引领全球经济治理

依托共建“一带一路”等高水平开放平台推进规则标准“软联通”,是制度型开放走向国际制度协调和全球治理参与的重要方向。高质量共建“一带一路”不能停留在项目合作和基础设施联通层面,还需要通过规则、标准和监管机制对接,提升合作稳定性和制度衔接水平。推进这一方向,重点在于把制度型开放嵌入“一带一路”合作网络。围绕规则标准“软联通”,应在海关合作、检验检疫、认证认可、标准转化和经认证的经营者(AEO)互认等领域深化制度对接,推动跨境贸易和产业合作由项目联通转向规则联通。围绕数字丝绸之路建设,可依托“丝路电商”等平台,加强数字身份认证、数据跨境流动和数字贸易规则协同,形成更多可复制的制度成果。围绕绿色丝绸之路建设,应加强绿色低碳标准、绿色金融以及环境、社会和治理(ESG)规则等方面的机制衔接,并完善税收、法律服务、争端预防和海外利益保护等配套安排。通过这些制度性合作,可以增强中国参与国际经济治理和制度协调的能力。

(四)稳步扩大制度型开放的方法论

党的二十届三中全会强调“更加注重系统集成,更加注重突出重点,更加注重改革实效”^①,为稳步扩大制度型开放提供了重要方法指引。

1. 更加注重系统集成

以系统集成推进制度型开放,关键在于推动统筹设计、协同实施、风险防控和经验推广相互衔接,使规则对接真正转化为可执行、可评估、可推广的制度安排。全局与局部之间,既要服务国家开放战略和全国统一大市场建设,也要发挥自由贸易试验区、自由贸易港的压力测试和制度探索功能,通过试点、评估和推广实现局部创新与全局目标的衔接。当前与长远之间,既要回应稳外贸、稳外资和稳预期的现实需要,也要服务更高水平开放型经济新体制建设,使短期政策调适沉淀为长期制度安排。宏观与微观之间,应将规则优化落实为企业能够感知的清晰流程、协同监管和便利服务,避免停留在宏观表述上。主要与次要之间,应把资源集中到服务贸易、数字贸易、数据治理等牵引性强、约束性高的重点领域,以关键突破带动整体提升。特殊与一般之间,既要对接现代市场经济通行规则,也要结合中国发展阶段和制度条件推进本土化转化,避免简单照搬或以特殊性为由降低改革要求。

2. 更加注重突出重点

制度型开放不能平均用力,应聚焦规则摩擦突出、牵引作用较强的关键领域。新兴规则方面,数字贸易重在处理数据安全与有序流动的关系,绿色贸易则要加快碳核算、产品碳足迹和绿色认证等规则衔接。随着欧盟碳边境调节机制进入正式实施阶段,相关产品面临更具体的排放申报和证书成本约束,中国需提升碳核算与碳足迹标准的兼容互认能力。深化改革方面,应围绕政府与市场边界、国有企业商业行为、补贴透明度和非商业援助等议题完善竞争中性实施机制,减少对专项资金、土地优惠等选择性工具的依赖,推动产业政策更多转向基础研究、公共平台、人才服务和绿色转型等功能性支持。围绕高质

^① 《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》,北京:人民出版社,2024年,第3—4页。

量发展,还应在知识产权保护、数据跨境流动、高端人才跨境执业与资格认可、跨境服务便利化、内外贸标准认证衔接以及风险防控等方面形成突破,以重点领域突破带动制度型开放整体推进。在明确重点领域的同时,还应解决自由贸易试验区和自由贸易港制度探索中的实际障碍。目前,一些试点仍存在改革同质化、便利化措施较多而深层规则突破不足等问题,跨部门协调和制度授权也有待完善。应根据不同试点的功能定位和现实基础明确探索重点,形成差异化改革路径,并完善授权、协同和容错机制,为深层制度改革提供支撑,推动试点成果转化为治理效能。

3. 更加注重改革实效

制度型开放不能停留在规则文本和制度设计层面,关键要看能否转化为市场主体可感知的稳定预期、清晰流程和便利服务。为此,应把营商环境建设作为检验改革成效的抓手,围绕规则透明、监管一致、执法公正和产权保护等方面完善制度供给,减少审批、认证、监管和执法中的不确定性,降低企业跨区域、跨境经营的制度性交易成本。这些制度改进还应服务于企业的实际生产经营,促进资本、技术、数据等要素在研发设计、生产制造、物流、金融和售后服务等环节顺畅流动和有效配置,改善产业链各环节的协作条件。改革落地中,应完善清单化推进、企业反馈、第三方评估、容错纠错和监督问责机制,明确部门协同责任和时间节点,防止政策执行出现拖延、变通和变形,避免新的隐性壁垒在执行环节生成。随着制度型开放进入补贴、竞争政策、数据跨境流动、金融开放等敏感领域,还应把风险评估和动态调整贯穿改革全过程。制度实施前,应围绕规则兼容性、改革成本和潜在风险开展论证与压力测试;实施过程中,应结合企业反馈、数字化监管和第三方评估,及时识别部门执行口径不一、程序成本上升和隐性壁垒重新生成等问题;实施后,则应评估制度性交易成本、市场主体预期和监管效能的实际变化,并据此对相关制度作出延续、调整或退出安排。对于金融稳定、数据安全和产业链供应链等高度敏感领域,还应完善分级预警和应急处置机制,在风险可控的前提下提高制度探索的有效性。

四、制度型开放的五组相关关系辨析

全面准确认识制度型开放,还需要将其置于相关开放方式和制度改革中加以辨析。制度型开放产生于中国开放方式转型进程之中,重点指向边境后制度改革,并延伸至具有规则衔接和治理改革属性的边境程序。本节从商品和要素流动型开放与制度型开放、边境上开放与边境后开放、对内开放与对外开放、制度创新与制度型开放、货物贸易开放与服务贸易开放五组关系入手,明确制度型开放的概念边界和实践重点。

(一) 商品和要素流动型开放与制度型开放的关系

商品和要素流动型开放主要通过关税减让、准入放宽、通关便利化和要素跨境流动便利化等方式降低开放门槛,直接目标是促进商品、资本、技术和人员流动。这一过程并非没有制度调整,但制度更多服务于跨境流动本身。制度型开放则将规则、规制、管理和标准等制度安排作为主要改革着力点,推动开放重心从流量扩张转向制度供给和治理能力提升。二者的区别主要体现在开放重点和实现机制上:商品和要素流动型开放更多依托要素成本、产业配套和市场规模等既有优势;制度型开放则面向竞争政策、知识产权保护、政府采购、数据治理、标准互认和监管透明度等制度领域,依靠规则优化、监管协同和营商环境改善降低制度性交易成本,稳定市场预期,提升开放质量。因此,制度型开放是在既有流动型开放基础上推动竞争优势来源拓展和升级。商品和要素流动型开放形成的市场规模、产业联系和跨境经营场景,为制度型开放提供现实基础;制度型开放则通过更高质量的制度供给,使商品和要素流动获得更稳定、更可持续的支撑。

(二) 边境上开放与边境后开放的关系

边境上开放主要通过关税减让、放宽进口限制和通关便利化等方式降低跨境进入成本,重点解决商品和要素能否进入及进入效率问题。长期以来,这类措施在促进贸易增长、投资扩张和要素集聚中发挥

重要作用。随着开放水平提高,单纯降低边境门槛的边际作用逐步减弱,开放竞争更多转向境内规则和治理环境。边境后开放主要涉及在境内实施并影响跨境贸易投资与市场竞争的制度安排,包括竞争政策、政府采购、知识产权保护、行业监管、技术法规和信息披露等。相较于边境上开放,边境后开放涉及部门更多、协调链条更长,改革难度更高。边境上开放与边境后开放按措施作用环节区分,商品和要素流动型开放与制度型开放则按开放对象和改革机制区分。制度型开放与边境后开放密切相关,但不完全等同。制度型开放的重点在边境后领域,但海关估价、原产地预裁定、检验检疫和国际贸易单一窗口等边境程序改革,若以规则衔接、程序透明、监管协调和国内外标准兼容互认为核心,也具有制度型开放属性。相反,单纯降低关税、放宽配额限制或实施一般性通关便利化,主要属于商品和要素流动型开放。因此,边境后领域是制度型开放的重点领域,相关制度改革构成其主要增量。具有规则衔接、程序规范和监管协调属性的边境程序改革,是其在边境环节的具体体现。

(三)对内开放与对外开放的关系

对内开放主要面向全国统一大市场建设,通过破除地方保护和市场分割,推动市场准入、要素流动、标准认证和监管执法规则统一;对外开放则主要面向跨境贸易投资,通过降低制度性壁垒,促进国内制度与国际规则衔接。二者并非相互割裂,而是为制度型开放提供相互支撑的国内基础与国际衔接条件。统一开放的国内市场能够降低企业跨区域、跨市场经营的制度成本,为外资进入、高端要素流动和跨国经营提供稳定、透明、可预期的制度环境;对接国际高标准经贸规则则能够形成外部牵引,推动竞争政策、知识产权保护、政府采购、服务贸易和数据跨境流动等领域改革,提升国内规则统一性和制度供给能力。制度型开放的关键,在于统筹推进国内市场一体化与国际规则衔接,以国内统一市场建设夯实对外开放的制度基础,以高水平对外开放深化国内改革,形成国内改革与对外开放相互促进的良性循环。

(四)制度创新与制度型开放的关系

制度创新与制度型开放关系密切,但二者不能简单等同。制度创新的适用范围更广,既包括国内治理现代化的体制机制调整,也包括面向开放实践的规则适配和制度转化。只有具有明确开放导向和跨境关联,直接作用于规则、规制、管理和标准,并有助于促进内外制度衔接、增强国内制度与国际规则的兼容性或提升规则塑造能力的制度创新,才具有制度型开放属性。一般性管理改进、便利化措施或开放平台建设,不能仅凭其“创新”形式就认定具有制度型开放属性。制度创新是推进制度型开放的重要手段,制度型开放也通过对接国际规则、回应跨境经营需求,引导国内制度创新的方向与重点。推进制度型开放,既要探索新的制度安排,也要重视成熟规则的适配、协调和有效实施。评价制度型开放的成效,应关注规则衔接、监管协同和跨境经营条件的实际改善,不能仅以制度安排的首创性或创新举措的数量衡量。

(五)货物贸易开放与服务贸易开放的关系

货物贸易开放与服务贸易开放相互促进,二者在制度型开放中的着力点各有侧重。货物贸易扩张会带动物流、金融和售后服务等需求,服务要素跨境流动也会提升货物贸易竞争力。相较而言,货物贸易开放传统上更多以关税减让、通关便利化和边境监管优化为基础,服务贸易开放则更深地嵌入市场准入、准入后监管、资质认可、数据跨境流动、标准互认和消费者保护等制度安排之中。服务贸易的制度要求贯穿市场准入和准入后的持续经营,开放措施需与许可条件、审批程序、持续监管和权利救济等制度安排相配套。2024年商务部发布的全国版和自由贸易试验区版跨境服务贸易负面清单,为跨境服务贸易开放提供了更加清晰、统一、可预期的规则框架。服务贸易之所以成为制度型开放的重要着力点,在于其与边境后规制联系更为紧密,对规则透明、监管协同和治理能力提出了更高要求。

五、研究结论与展望

本文从演进脉络、核心要义和概念边界三个方面,对制度型开放进行了系统考察。基于全文分析,

形成了以下几点认识。第一,制度型开放具有长期的历史生成逻辑。制度型开放虽于2018年正式进入中央政策话语体系,但其制度基础孕育于改革开放以来持续推进的开放实践,大体经历了局部政策试验、规则适配、规则参与和系统集成四个阶段。第二,制度型开放以规则、规制、管理和标准等制度安排为主要改革着力点,其重点在边境后领域,也包括以规则衔接、程序规范和监管协调为特征的边境程序改革。判断一项改革是否具有制度型开放属性,关键不在于其是否依托开放平台或采用创新形式,而在于其是否具有开放导向和跨境关联,能否促进内外规则衔接并提升开放治理能力。第三,制度型开放贯通国际规则对接与国内制度改革,既通过对接国际高标准经贸规则推动国内制度完善,也立足中国实践提升规则参与和规则塑造能力。第四,从推进方式看,制度型开放涉及领域广、协调链条长、风险外溢性强,不能仅依靠单项措施或零散试点推进。稳步扩大制度型开放,需要突出系统集成和重点突破,统筹开放与安全,并通过试点、评估和推广不断提高改革实效。

在政策层面,当前要解决的是如何把方向性、原则性的开放要求转化为具体制度安排。推进制度型开放,应在建设更高水平开放型经济新体制的总体框架中,统筹国际规则对接与国内制度改革,并根据不同领域的制度基础和风险特征确定改革重点与推进节奏。具体制度安排应做到职责清晰、程序稳定、便于评估,并根据实施效果及时调整,逐步形成透明、稳定、可预期的制度供给。

在实践层面,关键是让试点探索真正形成制度成果。自由贸易试验区和自由贸易港应继续围绕影响跨境贸易投资的深层次制度障碍开展探索,推动规则转化、监管协同与风险治理相互衔接。衡量试点成效,不能只看出台了多少措施、形成了多少案例,更要看是否降低了市场主体的制度性交易成本,是否稳定了跨境经营预期,以及相关制度成果能否经实践检验后复制推广。

在学术层面,更为基础而长远的任务,是立足中国长期开放进程,着力构建制度型开放自主知识体系。政策要求如何转化,试点经验如何推广,也需要与中国开放实践相适应的学理支撑。构建这一知识体系要从中国实践中提炼核心概念和基本命题,揭示国际经贸规则调整、国内改革需求与制度供给能力之间的作用机制,并说明规则适配如何走向规则参与和规则塑造。围绕这一主线,后续研究可从理论解释、经验检验和国际比较三个方面深化。

理论研究应分析国际经贸规则调整、国内改革需求、超大规模市场优势与制度供给能力如何相互作用,同时考察开放收益、安全约束与制度自主之间的动态平衡,这有助于厘清不同领域制度型开放的推进顺序、适用范围和风险边界。经验研究需要在明确概念的基础上,改进制度型开放的测度方法,加强对其实际效应的识别。政策文本中的制度安排、地方执行的实际强度与市场主体感知的开放成效,也应加以区分并相互印证。在此基础上,可考察制度型开放对企业成本、经营预期、创新投入和资源配置的实际影响,并关注相关制度在地方落实和复制推广中是否存在执行差异。国际比较不宜停留在规则条款和开放水平的表面差异,而应将不同经济体的发展阶段、市场规模和制度基础纳入分析,比较其规则对接、规制改革、风险治理与规则供给的具体机制。加强理论建构、经验检验与国际比较之间的贯通和印证,有助于将中国制度型开放的实践经验转化为具有一般解释力的理论命题,在为政策优化提供学理支撑的同时,提升中国制度型开放研究参与国际学术对话的能力与影响力。

[参 考 文 献]

- 常娱,钱学锋. 制度型开放的内涵、现状与路径. 世界经济研究,2022(5):92—101+137.
- 崔凡. 国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容. 人民论坛·学术前沿,2022(1):72—78.
- 戴翔,刘长鹏,成鹏东. 制度型开放赋能新质生产力发展:理论与实证. 财贸研究,2024(5):1—15+76.
- 戴翔,张雨. 制度型开放:引领中国攀升全球价值链新引擎. 江苏行政学院学报,2019(5):45—52.
- 符正平,江英. 从“单点突破”到“系统集成”:自贸试验区首创性、集成式探索的逻辑重构与实践进路. 经济学家,2026(5):56—65.
- 国家发展改革委对外经济研究所课题组. 中国推进制度型开放的思路研究. 宏观经济研究,2021(2):125—135+148.

- 胡加祥. 国际经贸规则变革时代下的我国制度型开放. 当代法学, 2025(5): 17—30.
- 江小涓, 孟丽君, 魏必. 以高水平分工和制度型开放提升跨境资源配置效率. 经济研究, 2023(8): 15—31.
- 柯明, 戴翔. 制度型开放的出口技术含量提升效应. 财经研究, 2025(8): 96—109+154.
- 梁修琴. 从政策型开放向制度型开放转变. 锦州师范学院学报(哲学社会科学版), 2003(3): 69—71.
- 刘彬, 陈伟光. 制度型开放: 中国参与全球经济治理的制度路径. 国际论坛, 2022(1): 62—77+157—158.
- 刘珊, 马莉莉, 郭家琛. 制度型开放与企业全要素生产率——来自准自然实验的证据. 国际贸易问题, 2024(5): 159—174.
- 聂正彦, 秦文字, 陈凯达. 制度型开放对城市经济效率的影响研究——基于自由贸易试验区设立的经验. 经济纵横, 2023(10): 75—88.
- 裴长洪, 倪江飞. 我国制度型开放与自由贸易试验区(港)实践创新. 国际贸易问题, 2024(3): 1—14.
- 钱学锋. 以制度型开放引领实施自由贸易试验区提升战略. 人民论坛·学术前沿, 2024(22): 77—89.
- 盛斌, 高疆. 中国与全球经济治理: 从规则接受者到规则参与者. 南开学报(哲学社会科学版), 2018(5): 18—27.
- 孙晋. 制度型开放的竞争法实现. 中国社会科学, 2025(9): 83—102+206.
- 王孝松, 常远. 制度型开放与企业创新——来自中国工业企业数据的经验证据. 学术研究, 2023(1): 73—81.
- 张幼文. 加入WTO与中国开放型市场经济. 社会科学, 2000(9): 14—18.
- 张幼文. 入世与我国经济体制改革的深化. 探索与争鸣, 2001(9): 16—19.
- 张幼文. 政策引致性扭曲的评估与消除——中国开放型经济体制改革的深化. 学术月刊, 2008(1): 60—69.
- 赵蓓文. 制度型开放与中国参与全球经济治理的政策实践. 世界经济研究, 2021(5): 3—8+134.
- 朱杰进. 竞争性压力与制度互补性: 构建中国制度型开放的政治经济学. 国际政治研究, 2024(1): 6+46—64.

Toward a Comprehensive and Accurate Understanding of Institutional Opening-Up

Qian Xuefeng, Hua Yunxue

Abstract: Institutional opening-up, with institutional arrangements concerning rules, regulations, management and standards as its primary focus, is an essential requirement for advancing China's high-level opening-up. Since the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China, China has continued to explore ways of advancing institutional opening-up through the development of pilot free trade zones and the Hainan Free Trade Port, as well as through Belt and Road cooperation. Against the backdrop of intensifying competition over international economic and trade rules, how institutional opening-up can provide greater certainty for high-quality development has become an important issue requiring urgent attention. This paper traces the evolutionary trajectory of institutional opening-up across three dimensions—policy evolution, practical exploration, and scholarly research. It then examines four key issues: its significance, guiding principles, priorities, and approaches to implementation. Furthermore, by analyzing five sets of relationships—between opening-up based primarily on flows of goods and factors and institutional opening-up, between at-the-border and behind-the-border opening-up, between domestic market integration and external opening-up, between institutional innovation and institutional opening-up, and between opening-up in trade in goods and trade in services—the paper clarifies the conceptual boundaries of institutional opening-up and the connections among these concepts, thereby providing theoretical insights and practical implications for its steady advancement.

Keywords: institutional opening-up; high-level opening-up; behind-the-border opening-up; institutional supply

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】