

郑永年：中国开放政策 4.0

2019年3月12日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



自中共十八大以来，中国在开放政策方面出台了诸多政策议程，表明中国的开放政策已经进入了 4.0 版。
(档案照片)

自中共十八大以来，中国在开放政策方面出台了诸多政策议程。这些新政策议程表明中国的开放政策已经进入了 4.0 版。十八大之后，首先出台的是自由贸易试验区政策，之后建立了 11 个自由贸易试验区。在此基础上，十九大之后，又加上了海南自由贸易港试验区。

近年来，欧美在内部分配机制出现问题、社会高度分化的情况下开始盛行贸易保护主义、经济民族主义等，与全球化背道而驰，而中国则大力提倡进一步的全球化。习近平在达沃斯经济论坛和博鳌亚洲论坛等多个场合，宣示了中国政府继续推动全球化的决心。同时，中国本身则加快了开放的力度。

尽管表面上，一些人认为中国近来的开放是因为面临来自美国的压力，但实际上中国或许通过利用外在环境变化所带来的压力进行主动开放。很显然，进一步的开放是中国可持续发展所需。新一波的开放政策包括建设粤港澳大湾区世界级经济大平台、修改外资投资法、知识产权保护、降低关税等等，可说是全方位的。

中国如何从开放政策的 1.0 版走到今天的 4.0 版？在很大程度上说，中国自近代被西方打开大门之后，开放一直是大趋势，无论是被动的开放还是主动的开放。改革开放之前的毛泽东时代被视为是封闭政策，但当时的“封闭”政策是有其深刻的国际背景的，主要是以美国为首的西方对中国构成的安全威胁。

尽管当时的中国领导层可以说“不得不”实行封闭政策，可一旦有开放的机会也不会放过。因此，中国并没有什么困难和美国建交。之后，在华国锋时期，中国已经开始了开放政策，尽管当时被批评为“洋跃进”（或者“洋冒进”）。在一定程度上，华国锋的政策实际上反映了当时的中国对开放的迫切心态。

1978年中国正式进入今天所说的“改革开放”时代。对内改革、对外开放，把开放和改革放在同等的位置，可见开放的重要性。但“开放”并非一件容易的事情，当时的中国处于邓小平所说的“贫穷社会主义”状态，经济发展水平低（短缺经济），资本高度短缺。同时，改革开放的主要目标就是发展经济和现代化，而这些又需要一个和平的国际环境。

“请进来”政策后的改革

在这样的情况下，邓小平作出了一个重大的判断，即和平与发展是世界大趋势。这个判断既是中国对世界的期望，也是中国自己努力争取的目标。中国到今天为止仍然强调的“发展机遇”的起源就在于此。

发展经济需要资本。因为资本短缺，中国实行了“请进来”的政策，即主动打开自己的大门，让外资进入中国。西方资本当时对中国还是抱高度的怀疑态度，首先进入中国的是海外华人资本，香港、台湾、澳门和新加坡。中国拥有大量的海外华人，这是中国的优势。

从统计上看，西方资本只是在邓小平 1992 年“南巡讲话”、中共十四大正式确立了“社会主义市场经济”概念之后，才开始有规模地进入中国。为了吸纳外资，中国确立数个沿海经济特区，让外资享受一些“特权”。这在当时被视为是激进之举，被一些左派人士批评和攻击。但开放是大势所趋，之后没有任何批评能够阻碍开放政策。从 80 年代到今天，尽管对开放的批评成为常态，但开放本身也成为了中国的常态。

如果“请进来”是开放政策的 1.0 版，那么 90 年代开始的“接轨”是开放政策的 2.0 版。1980 年代，中国也花了很多努力加入关税与贸易总协定（GATT，即世界贸易组织的前身），但因为内部阻力太大，并没有成功。中共十四大“社会主义市场经济”概念的确立，为中国的开放政策注入了巨大的活力和动力。为了加入世界贸易组织，中国主动实行“接轨”政策，即主动修改本国的法律、法规和政策以契合国际社会的标准。

中国努力不少，修改了大量的法律、法规和政策，从制度层面积极加入国际贸易体系。“接轨”政策对中国方方面面的影响是巨大的。中国在 90 年代基本上完成了与社会主义市场经济相匹配的经济制度体系，并通过和有关国家（尤其是和美国）的艰苦谈判加入了世界贸易组织。“接轨”和加入世界贸易组织也不是很容易。当时，中国国内不少人大呼“狼来了”，无论在意识形态层面还是实际利益层面，阻力不少。但“接轨”和加入世贸组织，可说是中国抓住了二战之后最大的一个发展机遇，改变了中国的全貌。

二战结束之后，美苏两国很快就进入冷战，两个阵营互相对峙，有效阻碍着资本在全球范围内的流动。尽管西方专注于其内部的发展，但因为西方经济越来越体现为官僚经济，到 80 年代出现了发展瓶颈。于是，1980 年代同时在大西洋两岸发生了英国撒切尔经济革命和美国里根经济革命，两场革命的性质是一样的，即在私有化基础之上的资本自由化。这场革命也扩展到几乎所有西方国家。私有化在西方内部的效应很有限，因为“一人一票”制度的存在，政治人物很难把国家从公共领域撤回来。但西方资本自由化在国际舞台上则找到了充分施展的空间。

这主要是因为 90 年代初苏联东欧共产主义阵营的解体，以及中国在 1992 年中共十四大确立了“社会主义市场经济”之后实行的大幅度开放政策。也就是说，中国抓住了百年不遇的机遇。这也就使得中国成为自 90 年代以来这一波全球化的主体之一。在这波全球化之后，到现在还没有任何迹象表明在可预见的未来还能出现类似的机遇。例如，这些年来，印度也希望步中国后尘，通过全球化来促成国内的发展，但印度人发现国际资本已经没有了后劲。尽管印度被西方政府和媒体视为世界上最大的民主，也大肆吹捧印度，但西方资本并没有大量进入印度。

人们今天所看到的中国是 90 年代“接轨”和加入世界贸易体系的产物。因为大量西方资本的涌入，中国很快就成为世界制造业基地，把西方的资本、技术要素和中国的劳动力、土地要素有机地结合起来。这造成了几个方面的经济奇迹，包括中国实现了长期的两位数增长、在短短时间里跃升为世界第二大经济体、最大的贸易国、最大的外汇储备国等。但就开放政策来说，最重要的变化莫过于中国从资本短缺经济体向资本剩余经济体的转型。所以从本世纪初开始，中国的资本开始“走出去”。

资本的“走出去”构成了中国开放政策的 3.0 版。世界经济史表明，对一个国家可持续发展来说，资本的“走进来”和资本的“走出去”具有同等的重要性。自由贸易和投资是经济发展的要义，而关键在于资本的流动。尽管中国“走出去”的资本包括国有资本和私营资本，但中国资本和其他国家的资本并没有什么本质上的不同，即资本总是流向那些有利可图的地方。所不同的是，当中国资本“走出去”的时候，世界上大部分的经济空间已经被西方资本所占领，中国资本只好走向那些条件并不那么好的地方，包括那些政治不稳定甚至经常发生战争的地方。

十八大以后，中国开放政策 4.0 版开始形成。和以往版本的开放不同，4.0 版兼具“请进来”和“走出去”要素，是两者的系统化和两者之间的有机结合。就“走出去”而言，以往也都是市场需求导向的，但比较零星，不具有系统性。十八大之后形成的“一带一路倡议”则是在以往“走出去”的基础上的系统化。“一带一路”较之以前的“走出去”具有了更大的动力，因为它结合了中国剩余资本、产能和所拥有的基础设施建设技术。

“走出去”关乎中国经济可持续发展

“走出去”是中国经济发展的必然，但“走出去”已经不再仅仅是为了自己的可持续发展，而且也反映出中国作为第二大经济体所需要承担的一份国际责任。2008 年世界金融危机是世界经济失衡的产物，危机发生后，尽管各国作了很大的努力，但世界经济仍然处于不平衡状态。西方国家因为其内部问题，开始搞起贸易保护主义和经济民族主义，但这无助于世界经济的再平衡，要平衡世界经济就需要新的增长点。

就经济增长来说，西方经济体仍然重要，但并不能忽视广大发展中国家的增长潜力，并且很多发展中国家自二战以来一直陷于不发展状态，它们多年来所期望的就是经济增长。“一带一路”主要针对的是发展中国家，在很大程度上可以满足它们的发展需要。

很清楚，“一带一路”沿岸沿边大都是发展中国家，很多甚至是低度发展国家。“一带一路”的重点是基础设施建设，而正如中国本身的发展经验所显示的，基础实施建设对经济发展至关重要，基础设施建设本身就是经济发展，而它又是其他方面经济发展的前提条件。

而“请进来”则直接关系到中国本身的可持续发展，光“走出去”却没有“请进来”，就会使得内部经济发展不可持续。从国际层面来说，中国本身的可持续发展是中国对世界经济体的最大贡献。在加入世界贸易组织以后的很多年里，中国对世界经济增长的贡献都在40%以上。十八大以来，尽管中国经济下行，但对世界经济增长的贡献仍然占了30%。要维持稳定的经济增长，“请进来”是必须的。从自由贸易试验区到自由贸易港试验区，再到粤港澳大湾区建设可说都是这方面的反映。

这里当然也有提高国际竞争力的内容。今天，各国对优质资本和技术的竞争趋于激烈。西方搞贸易保护主义和经济民族主义也不是要把自己孤立起来，而是为了吸引优质资本和技术的回流。就中国来说，如果大国之间的竞争不可避免，那么经济竞争是最好的竞争，最终会取得一个双赢格局；而军事和战略竞争则是最坏的竞争，经常导向冲突甚至战争。因此，中国无惧和美国的经济竞争。更为重要的是，在目前中美贸易冲突的局势下，只要中国自己不关起门来，没有国家可以把中国的门关起来，封闭中国或者围堵中国。构建世界级经济平台可以在吸引西方优质资本和技术的同时，避免西方对中国的围堵。

就中国内部来说，早年经济体量小，几个项目投入就可以促成经济增长。但就现在的体量，中国已经不再是项目经济，而是需要更大的经济平台或者市场。从这个角度说，无论是京津冀、长江经济带，还是粤港澳大湾区都是建设大市场经济平台的内容。

构建世界级经济平台还具有重塑世界贸易规则的含义。中国的选择是先“接轨”世界体系，再在体系内改革不合理的规则。这不是说中国为了自己的利益而去修正和改革现行规则，而是现行规则需要与时俱进。因此，在修改规则时，不是中国一家说了算，而是通过多边主义来修改现行规则。在开放4.0版本时代，在规则方面，中国又具有了新的内容。

一方面，中国通过亚洲基础设施投资银行（AIIB）和“一带一路”等多边机制对现存国际规制做补充。另一方面，中国期望通过国家内部的大平台建设来探索和深化自由贸易规则。这尤其体现在粤港澳大湾区建设上。欧盟的建设不仅对欧盟的发展做出了贡献，而且对世界自由贸易体系建设做出了贡献；中国在实施“一国两制”的粤港澳进行大湾区建设，不仅仅是为了这个区域的发展，也是对区域自由贸易制度的探索。一旦成功，同样会对世界贸易体系做出贡献。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长）