

# 以单边开放推进高能级开放强省建设

——访香港中文大学(深圳)公共政策学院院长郑永年



## 专家简介:

郑永年,香港中文大学(深圳)公共政策学院院长、前海国际事务研究院院长,广州粤港澳大湾区研究院理事长,华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席。

■ 本报记者 吴晔 周宇晗 张竞聪

今年政府工作报告提出,始终坚持对外开放不动摇,稳步扩大制度型开放,有序扩大自主开放和单边开放。当前,国际局势发生深刻变化,单边开放正成为我国扩大高水平对外开放、赢得经济发展和国际竞争主动权的重要战略。如何理解单边开放的核心内涵?变局下,浙江应如何推进高水平对外开放、建设高能级开放强省?本报记者就此采访了香港中文大学(深圳)公共政策学院院长郑永年。

## “单边开放不仅是一种政策,更是文明自信的标志”

**记者:**如何理解单边开放的逻辑内涵?面对国内国际两个大局,推进单边开放有何战略意义?

郑永年:开放的形式主要有两种,一种是对等开放,另一种是单边开放。过去,我们习惯于对等开放,即“只有你向我开放了,我才向你开放”。但是,随着客观环境的改变,单边开放的重要性日益凸显,“即使你不向我开放,我也向你开放”。一些人听到“单边开放”就很不舒服,觉得这是国际社会不平等的表现。但现实不是这样的,英、美的现代化就是单边开放的结果。

英国是最先实行单边开放的,因为它是第一个完成工业化的国家,具备单边开放的条件。通过单边自由贸易政策,英国不仅巩固了工业化的成果,还推动全球经济体系向有利于自己的方向发展,为其在19世纪确立“世界工厂”的地位奠定了基础。美国表面上是最强调对等开放的,这是美国教科书误导人的地方。美国从一开始就一直根据自己的需要实行单边开放,只有当其要强迫落后国家开放市场时才强调对等开放。美国的强大就在于它的三大开放系统,即开放的教育与人才系统、开放的企业系统、开放的金融系统。正因为美国实行单边开放,它吸引了世界上最好的资本、最好的人才、最高端的技术。

我们今天看到的中国也是单边开放的结果。

改革开放初期,中国急需依靠资本推动经济发展,由于内资缺失,国家开始实行“请进来”的政策,主动为外资打开了国门,为外资进入营造了政策环境。20世纪90年代,中国为了加入世界贸易组织实行了“接轨”政策,从中央到地方,主动修改了上万条法律法规和政策。经过“请进来”和“接轨”两个阶段,中国很快从一个资本短缺经济体发展成为资本过剩经济体,国家的开放政策在新世纪进入“走出去”阶段。资本过剩和“走出去”并不意味着中国不再欢迎外国资本,相反,中国的单边开放政策越来越有利于外国资本和商品进驻,中国国际进口博览会便是典型。

当下,我们正面临百年未有之大变局。从外部看,以民族主义、民粹主义和文化保护主义为代表的思潮在世界范围内兴起,大国间博弈加剧,国际组织的权威性和协调作用被逐步削弱,原本相对统一的全球秩序正在分裂为多个区域性或利益驱动的小圈子。从内部看,中国自身发展已从高速增长阶段迈向高质量发展阶段,正处于结构性转型的关键时期,这既是机遇,也是挑战。另外,人工智能的兴起将人类带入了又一个科技进步与变革的时代,AI不仅改变了全球经济的运行逻辑,也对国家的开放政策提出了全新的要求。

为应对当前复杂国际局势,加快自身转型升级,中国需要更大规模的单边开放。

从我们自身来看,单边开放不仅为构建“双循环”新发展格局提供了重要支撑,也是推进中国式现代化的重要手段。从上海进博会到持续缩减外资准入

负面清单、取消制造业领域外资准入限制,再到实施单方面免签入境政策、放开VISA境外卡使用等,单边开放的成功案例不断涌现。此外,在共建“一带一路”,推进同更多国家签订高标准自贸协定和区域贸易协定等方面,国家也做了很多工作,效果非常好。我们越来越多地看到单边开放带来的积极效应,相信未来单边开放将扩大到更多的领域。

单边开放不仅是一种政策,更是文明自信的标志,能成为化解以美国为首的西方势力推行两极化有效方法。“二元对立”是典型的西方文明思维,几乎表现在西方社会所有领域当中,宗教、种族、党派等概念都包含对立的意涵。与西方二元对立世界观所导向的零和博弈不同,中华文明追求的是“和而不同”“开放包容”。体现在国际事务上,中国奉行的是包容性而非排他性的多边主义,无意与任何国家争霸。对霸权久矣的广大发展中国家来说,它们也不希望中国成为另一个霸权国家,而是希望中国是一个能够推动它们发展的新型大国。单边开放正是中国能为国际社会提供的最好的国际公共品,赋予全球化新的动力,从而在很大程度上抵消西方势力的逆全球化力量。从长期看,中国基于多边主义之上的单边开放政策能够为全球经济健康发展创造新的条件,越来越成为重塑国际秩序的重要力量。

## “精准单边开放的实质是按需开放”

**记者:**围绕推进中国式现代化与高质量发展的中长期目标,中国在进一步深化单边开放、完善高水平对外开放体制机制上应该抓住哪些重点?

郑永年:鸦片战争时期,西方强迫我们开放,我们不得不开放;后来我们通过改革开放主动开放,西方国家也接受我们开放。但是,现在开放的条件发生了深刻变化,我们怎么应对?我们认为,我们现在要进行第三次开放。所谓“第三次开放”就是高水平开放,包括制度型开放和单边开放,其中单边开放是基础。

深化单边开放不是不要双边、多边开放,而是以单边促双边、以单边促多边,单边与双边多边有机结合。中国仍在积极推进世界贸易组织(WTO)多边贸易体系发展,同时中国已经是全球覆盖人口最多和经济体量最大的区域自贸协定《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的成员,但无论是WTO改革还是RCEP未来的扩围升级,中国在其中能发挥什么样的作用,根本上取决于中国单边开放的进程。中国已经申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准经贸协定,但能否顺利入局还取决于内外诸多因素。一方面,中国需要对标高标准经贸规则,稳步推进国内改革开放,这实际上就是单边开放;另一方面,通过精准单边开放工具,与高标准经贸协定成员间深化合作,以获得这些协定成员的认可。从这个意义上说,只有精准单边开放与双边多边开放相互促进、相互配合,才能打好高水平开放的“组合拳”。

我们要从战略全局加强谋划,精准单边开放的实质是按需开放。单边开放不是所有领域一股脑开放,而是从实现高质量发展与中国式现代化的全局出发,着眼于自身可持续健康发展的内外条件,单方面采取具有精准目标、精准领域、精准对象以及精准工具的开放政策。从这个角度来说,我们至少可以作如下几个方面的政策选择。

一是进一步扩大单边开放的范围。针对国际环境恶化的形势,我们一方面要向西方同中国有关联的“利益相关者”实行单边开放政策,另一方面要继续通过“一带一路”、“金砖+”和“全球南方”等方式向世界其他国家开放,鼓励中国企业向外延伸供应链、产业链。在向美国开放方面,尽管现在非常



集装箱船靠泊宁波舟山港穿山港区。

汤健凯 摄

困难,但在美国的资本、农业州、科学界、民间和地方等领域,单边开放是可以释放积极的潜能的,有利于打击美国的孤立主义势力。

二是打造开放的人才体系。人才是生产力,科技创新的核心也是人才。我们要继续用好单方面免签政策,结合单边开放的重点国别对象,逐步扩大免签政策的范围。在此基础上,应加快人才制度与国际接轨的步伐,以吸引高技术移民为重点强化全球引才,构建起符合自身发展需要的系统化的移民制度体系。同时扩大科教领域人才的对外交流,并打造世界一流的人才发展制度环境,让中国成为全球高技术人才流入的主要目的地。

三是考虑设立一些单边开放特区。在实践层面,单边开放政策已处于扩散状态,接下来还可以更进一步。在我们条块分割的体制内,“块块”开放的可行性要优于“条条”开放。在“块块”开放这方面,我们已经积累了非常丰富

的经验。改革开放初期的经济特区体系就是“块块”开放的典范。可以选择有条件的地区进行“块块”的单边开放,主动全面引入先进的国际规则、规则。这些地区可以根据自己的需要,系统分析《中欧全面投资协定》、CPTPP、DEPA等,从而确定哪些内容可以优先实施,循序渐进,由点带面,经试点成熟后再全面推进。

四是改善监管体系。在很多领域,一些部门因担忧开放所造成的消极后果,不敢开放或者开放得不够,这导致世界范围内诸多优质生产要素无法流入中国。在亚洲,新加坡和越南等经济体实现的是“全面开放,有效管理”,这方面的值得我们学习。在开放领域,我们监管体系的改革可以大有作为。

## “浙江可以在单边开放上有更大作为”

记者:2023年,习近平总书记考察

浙江时,要求浙江在深化改革、扩大开放上续写新篇。浙江省委提出,推进高水平对外开放、打造高能级开放强省。您认为,浙江如何在单边开放上先行先试,提升开放的水平和能级?

郑永年:本世纪之初,浙江正是在主动开放中高速发展起来的。为了突破区域发展的资源要素限制,广大浙商发扬“走遍千山万水,想尽千方百计,说尽千言万语,吃尽千辛万苦”的创业精神,将生意做到了海内外;浙江企业通过贸易、投资和产业链延伸等方式向外开拓,市场和资源“两头在外”,又反哺本土产业,

形成了“地瓜经济”这一独具特色的开放型发展模式。最近,浙江又提出要建设高能级开放强省,提升资源配置力、全球辐射力、制度创新力、国际竞争力,努力做到服务最优、成本最低、效率最高,切实增强话语权、定价权、规则权。我多次到长三角地区考察,一直在思考像浙江这样经济发达的省份如何更上一层楼的问题。我认为,通过打造地域嵌

入型世界级经济平台,浙江可以在单边开放上有更大作为,为全国大局作出更大贡献。

所谓“地域嵌入型世界级经济平台”,就是通过营造区域经济、知识和规则一体化的市场化、法治化环境,对世界资本、技术、人才等生产要素形成吸引和向心力,推动区域优势产业完全嵌入全球产业链,从而保持区域经济技术持续升级的世界级经济平台。最著名的如美国的硅谷、旧金山湾区、纽约湾区和波士顿湾区,以及日本的东京湾区等,这些平台每年都吸引着世界上最优质的资本、技术和高端的人才。具有数个大规模地域嵌入型世界级经济平台的经济发展空间格局,是美国等发达国家保持其经济先进性和竞争力的关键。

从产业体系来看,地域嵌入型世界级经济平台不仅要形成城市群,还要形成技术集群、产业集群,拥有系统、完整、先进的现代产业体系。在此基础上,区域能够聚集更多的信息和人才资源,进而激发创新活力。浙江民营经济发达,拥有一大批能够把基础研究转化为应用技术的市场主体。需要进一步强化创新驱动,因地制宜发展新质生产力,统筹推进传统产业转型升级、新兴产业培育壮大、未来产业前瞻布局,建设现代化产业体系。同时,鼓励和引导浙江企业深度融入国际产业链分工格局,优化本土产业国际布局,尽快把产业链供应链延伸到“一带一路”共建国家、“金砖+”国家、“全球南方”等,更好提升产业链供应链的韧性和活力。

从“硬环境”来看,浙江区位优势明显,有利于打造国内大循环战略支点、国内国际双循环战略枢纽。眼下,应立足中国(浙江)自由贸易试验区、跨境电商综合试验区、义乌国际商贸城等平台,在投资贸易自由化便利化和制度规则创新上加快探索。持续深化海港、陆港、空港、信息港联动发展,做大做强宁波舟山港、中欧班列等对外开放的硬件载体。充分发挥世界互联网大会乌镇峰会、全球数字贸易博览会、良渚论坛等重大展会的影响力,向世界展示好开放的浙江、开放的中国。

从“软环境”来看,浙江首先要建设稳定透明可预期的营商环境,坚持企业在市场中的主体地位,打造服务型政府,做到政府构建生态,企业构建业态。对已经成长起来的大企业,要采取“放手”的态度,让它们“出海”,在国际市场上竞争;对于中小型企业要大力扶持,帮助专精特新中小企业发展壮大,撬动产业链优化升级;对外资企业要搭建更多沟通交流的桥梁,做好落地服务管理工作。其次,稳步扩大制度型开放,主动对接国际规则、规制、管理、标准,在数字经济和数字贸易等具有发展优势的领域,加快制定更多“浙江标准”。最后,要打造鼓励创新、尊重人才的制度环境和社会环境,面向全球引才育才,以人才这一“第一资源”,带动高端要素和优质产业集聚。

### 2024年,浙江进出口总额达5.3万亿元



出口总额达3.9万亿元,规模稳居全国第二



服务贸易、数字贸易进出口总额分别同比增长24.5%、14.5%



2024年,宁波舟山港完成货物吞吐量13.77亿吨,同比增长4%,连续16年位居全球第一

### 2024年,浙江还全力促进开放平台扩容提质



出台推动浙江自贸试验区制度型开放的30条举措

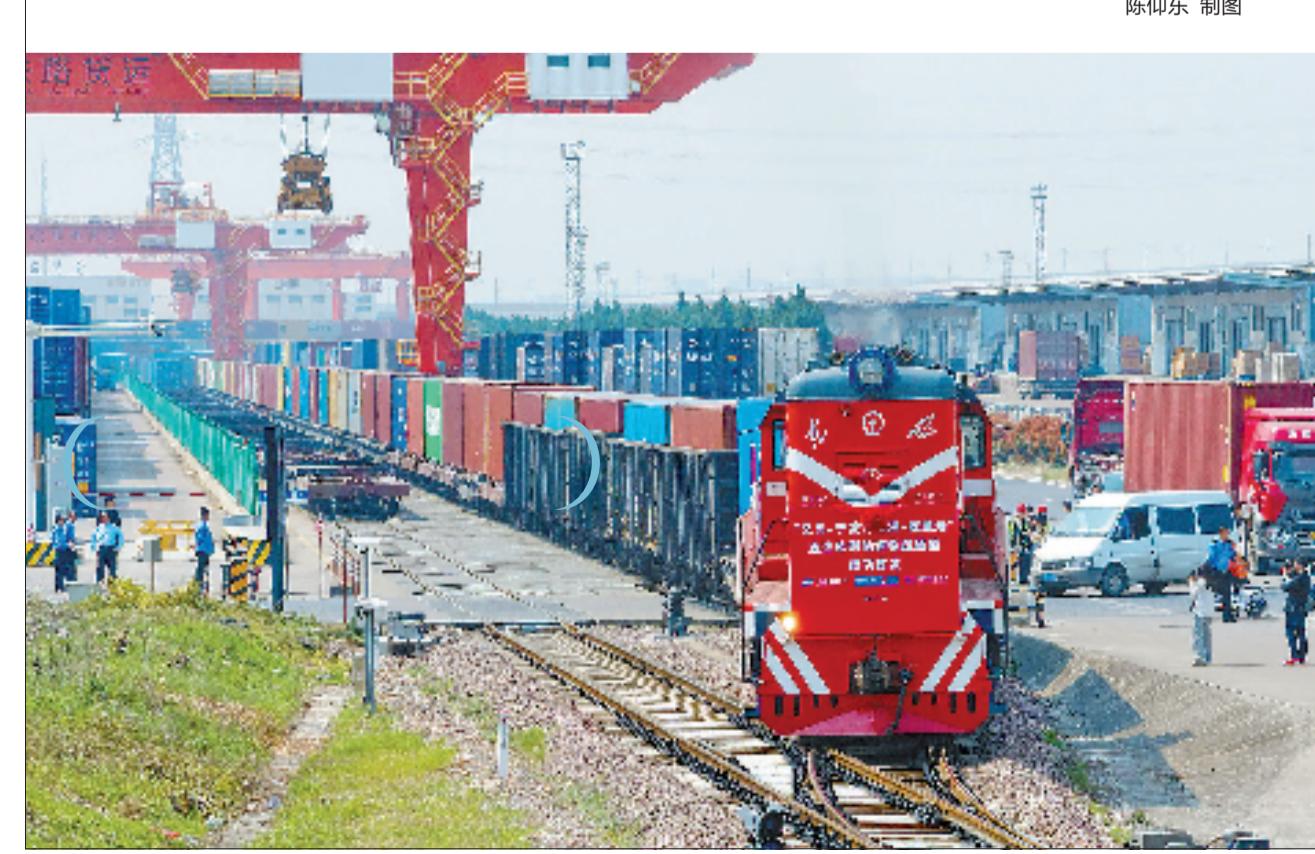


3家国家级经开区跻身全国前十



浙江中欧班列(义新欧)开行2619列,同比增长10.0%

数据来源:浙江省商务厅、浙江省交通运输厅  
陈仰东 制图



一列装有跨境电商货物的海铁联运班列从义乌铁路口岸鸣笛启程。

马娇婷 摄