

## 第八章

# 以高水平对外开放推动构建新发展格局

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是应对“百年未有之大变局”、实现中华民族伟大复兴的战略抉择，是事关全局的系统性深层次变革，是习近平新时代中国特色社会主义思想的又一重大理论成果。

### 一 新发展格局是新发展阶段的必然选择

党的十八大以来，根据经济发展进入新常态的新形势，中国坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，推进供给侧结构性改革。当前，面对“两个大局”，我们立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。这既是供给侧结构性改革的递进深化，也是以往发展战略的整合提升，具有重大现实意义和深远历史意义。

#### （一）这是建设社会主义现代化国家的必然要求

我国已经开启全面建设社会主义现代化国家的新征程，向第二个百年奋斗目标进军。从国际看，内需为主是大国经济发展的普遍规律。2020年，美国外贸依存度为18.2%，日本为25.6%，我国为31.5%，处于较高水平。从国内看，中国增长动能正在发生转变，越来越依赖内需驱动。2020年，中国最终消费率接近55%，高于资本形成总额11.2个百分点，但仍比世界平均水平低20个百分

点左右，还有较大提升空间。优质商品供给不足，2019年，中国居民境外消费达1.7万亿元。优质医疗、教育、养老等服务难以满足需要。加快构建新发展格局，增强经济发展的自主性，与时俱进提升中国经济发展水平，符合经济发展客观规律，具有历史必然性。

## （二）这是应对世界“百年未有之大变局”的战略举措

外需不确定性加大。2008年国际金融危机后，外部环境趋紧，国际贸易增速由过去经济增速的两倍降为不到一倍，国际投资在波动中总体下滑。2020年新冠肺炎疫情暴发后，经济全球化阻力增大，国际大循环动能明显减弱。2020年，世界经济萎缩3.3%，全球货物贸易下降7.6%，服务贸易下降19%，外国直接投资下降42%。

国际竞争力有待持续增强。我国人口、土地、资源等传统优势弱化，创新、管理、标准等新优势尚未完全形成。稳住产业链供应链任务加重，全球产业链、供应链加快重塑，逆全球化带来的挑战增多，外部环境复杂多变，提升产业链供应链韧性和安全性的要求更为迫切。加快构建新发展格局，将打造我国国际合作和竞争新优势，增加经济回旋余地，维护中国经济安全。

### 专栏8-1 标准在国际经贸合作中的作用

标准作为世界“通用语言”，是国际贸易的通行证，世界各个国家都高度重视标准化的合作和交流，重视应用标准开展国际间的产能合作、技术交流等经贸往来。

中国积极推动采用国际标准，特别是在机械、化工、轻工、电子等40多个行业领域，已经形成了较完备的采标体系，有效促进了对外贸易的发展。同时，也积极参与国际标准制定，特别是在家电、特高压输电、信息技术、中医药、服装等领域积极向国际标准化组织提交标准提案，为完善相关领域的国际贸易规则做出中国贡献。

为推进“一带一路”建设，中国与国际标准化组织、“一带一路”沿线国家的标准机构建立了广泛的合作和交流。截至2019年年底，中国国家标准委与54个国家、地区标准化机构和国际组织签署了97份标准化多双边合作文件。

### （三）这是推动构建人类命运共同体的必由之路

人类生活在同一个地球村，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。经济全球化历史大势不可逆转。“地球村”高度联通，各国经济深度融合、命运与共，任何国家都不可能关起门来发展，客观要求国内、国际双循环相互促进。国际社会对中国期待明显提升。中国经济体量庞大，主要经济指标位居世界前列，是120多个国家的主要贸易伙伴，国际上对中国合作诉求更高。主动开放推动命运与共。以中国开放推动世界开放，以14亿人口单一大市场主动扩大开放、主推自由贸易，将促进与世界良性互动，“你好我也好”。加快构建新发展格局，推动与世界合作共赢，不追求一枝独秀，展现中国责任与担当，有利于世界分享中国发展红利，促进共同发展。

## 二 扩大国内消费，形成强大国内市场

加快培育完整内需体系，是党中央深刻洞悉国内、国际发展大势作出的重大科学判断和战略选择，凸显了坚持扩大内需的重要性和紧迫性。形成强大国内市场，向以国内大循环为主的发展战略过渡势在必行。一方面我国内需特别是消费比重过低。内需包括投资与消费，我国投资率总体很高，消费率明显偏低。当前，美、日等主要大国社零总额/出口值稳定在4:1和6:1，我国不足2:1。社零总额和出口值都属于最终商品需求，这大体上表明我国内外需比例失调，内需作用还需提升。另一方面我国市场潜力巨大。随着我国向社会主义现代化国家迈进，国内市场规模不断扩大。麦肯锡研究认为，到2035年中国消费市场规模超过欧美总和。实施扩大内需战

略，持续提升消费率，有利于发挥强大国内市场优势，有利于经济长期稳定发展。

目前我国内需市场发展不充分，主要体现在如下方面。**消费能力不强**。初次分配中居民收入占比低，2020年，我国居民月人均可支配收入为2682元，仅占人均GDP的44.7%，扩大消费缺乏稳固基础。2020年疫情后居民收入不稳定性增加，消费回暖相对滞后，全年社零总额没有实现正增长。**消费动能不足**。我国面临老龄化加剧、劳动人口占比下降等情况，汽车等大宗商品消费趋于饱和，很多线上消费是线下消费的转移，持续的消费新动能有待挖掘。**城乡发展不够平衡**。农村人口占36%，但乡村社零额仅占14%。我国城市总体消费是农村消费的3.7倍，人均消费是农村的2倍。**现代商贸流通发展不足**。我国社会物流总费用率达14.7%，比发达国家高6—7个百分点。流通企业国际化水平低，苏宁易购与沃尔玛门店总数差不多，但海外门店仅占0.5%，远低于沃尔玛的60%。冷链流通率低，基础设施的保障能力不足，冷藏保温车人均保有量仅为美、日的8%左右。

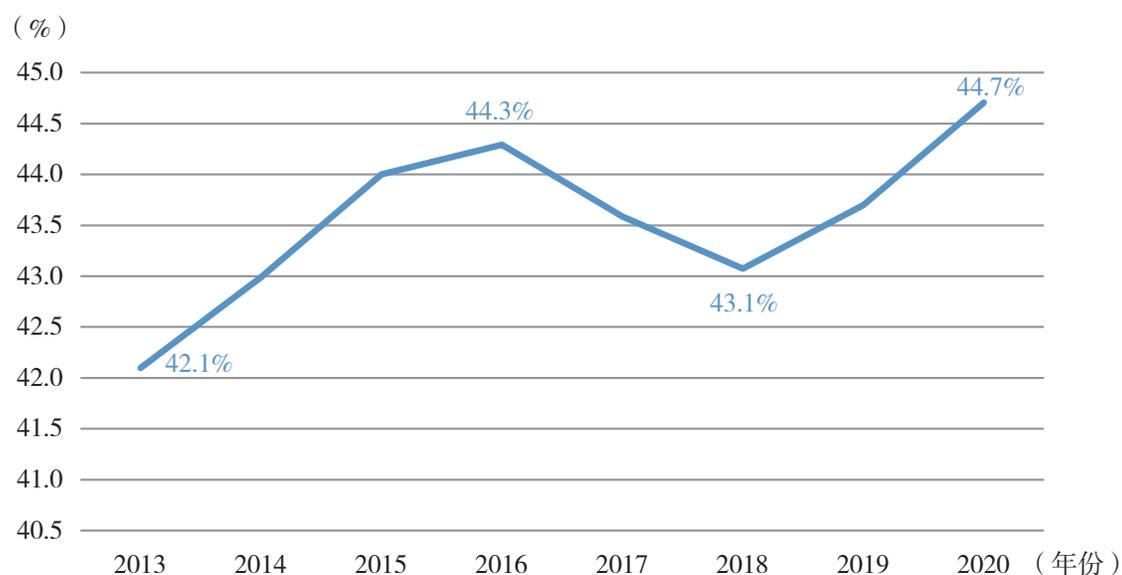


图8.1 2013—2020年中国人均可支配收入/人均GDP

资料来源：国家统计局。

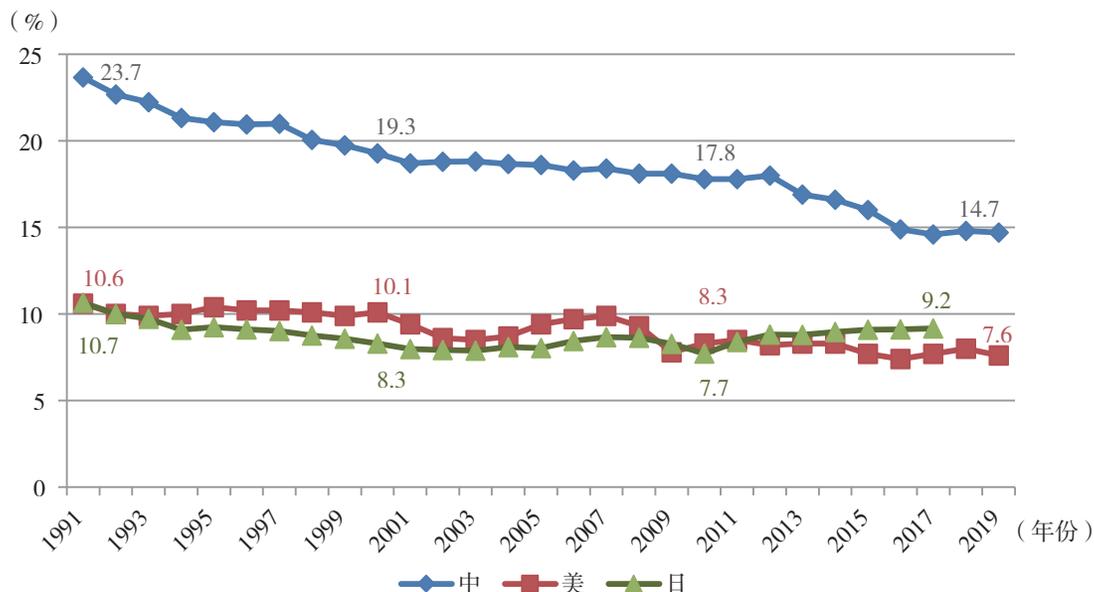


图8.2 中、美、日社会物流总费用与GDP的比例（1991—2019年）

资料来源：中国物流与采购联合会、美国供应链管理专业协会、日本物流系统协会。

同时，我国扩大内需消费潜力巨大。消费长期向好的基本面没有改变。我国人口总量、中等收入群体规模均居世界首位，人均GDP超过1万美元。随着乡村振兴战略实施和城镇化加快，将带动农村消费快速增长。消费升级的整体趋势没有改变。以“90后”“00后”为代表的年青一代约占总人口的1/4，在网民中占比更高，日益成为拉动消费的中坚力量。个性化、多样化消费成为主流，无人销售、共享经济等新型消费以及发展型、享受型消费持续升温，居民在旅游、文化、娱乐、健康、生态等方面的服务消费将持续扩大。扩大消费有基础、有条件、有空间，我国有望成为第一大商品消费市场。近十年我国最终消费率年均提高0.5个百分点；预计到2035年达62%左右，消费规模增长约1.5倍。

新发展格局要坚持以供给侧结构性改革为主线，注重需求侧管理，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡；要持续扩大消费，加强现代流通体系建设，打通堵点、补齐短板，完善硬件和软件、渠道和平台，将强大国内市场打造成吸引全球要素资源的巨大“磁力场”。

全面促进消费。增强消费对经济发展的基础性作用，开拓城乡消费市场。

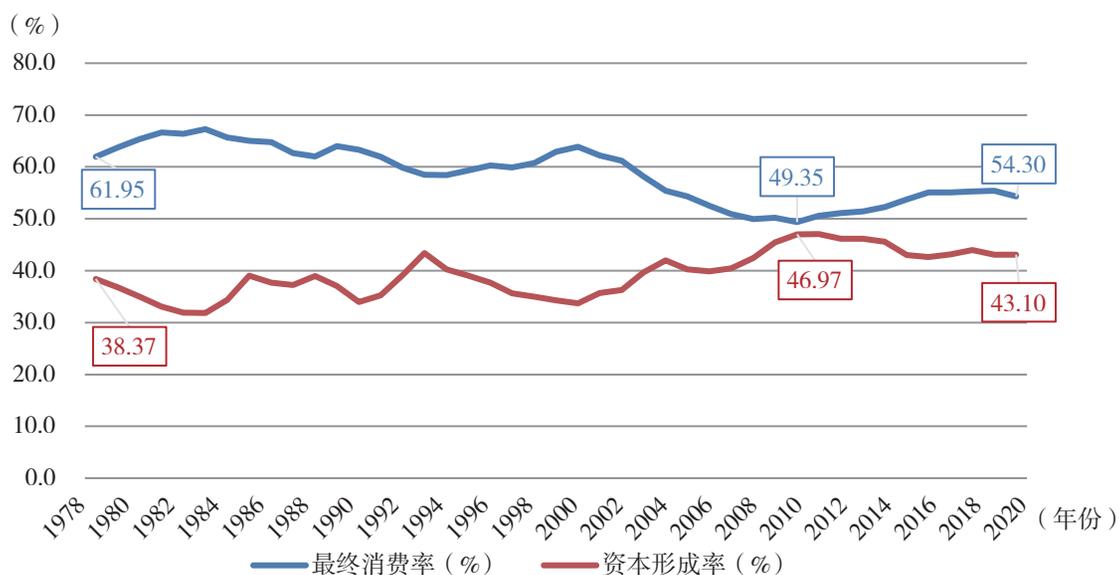


图8.3 1978—2020年中国最终消费率和资本形成率

资料来源：国家统计局。

促进商品消费，发展服务消费，扩大农村消费，推动县域商业高质量发展，建立健全农村商业体系，提升城市消费，促进城市消费提质升级。

**培育新型消费。**培育以信息技术为手段、以多业态聚合、多场景覆盖为特征的新型消费，发展商品消费新模式，支持消费领域平台企业打造数字消费新场景，加强智能服务终端建设，营造规范有序的新型消费发展环境。

**升级消费平台。**在上海市、北京市、广州市、天津市、重庆市，率先开展国际消费中心城市培育建设。推动城市商圈错位发展，高质量改造提升步行街。打造城市一刻钟便民生活圈。建立健全促消费常态化机制，支持中国国际消费品博览会打造全球消费精品展示交易平台。

**健全流通体系。**健全流通骨干网络，构建城乡高效配送体系，完善农村流通体系，提升流通效率，降低流通成本。培育具有全球竞争力的现代流通企业，激发中小商贸企业活力，加强老字号保护发展，推动商品市场创新发展，培育壮大电子商务企业。支持实体商业升级，加快流通创新转型，加强商贸流通标准体系建设。

### 三 促进内外良性循环，推动高质量发展

全球化时代，内中有外，外中有内，水乳交融，分也分不开。新发展格局绝不是封闭的国内循环，而是开放的、相互促进的国内国际双循环；以国内大循环为主体，绝不是关起门来封闭运行，而是通过发挥内需潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国内国际两个市场两种资源，实现更加强劲可持续的发展。从以外促内看，外循环越通畅、内循环越有质量效益。中国的发展始终离不开外部世界，国际人才、技术、管理以及数据资源等是最根本的生产要素。促进双循环良性互动，更好吸引全球优质资源要素，能够满足国内需求，提升我国产业技术发展水平，形成参与国际经济合作和竞争新优势。从发展空间看，我国外需还有增长潜力。历史上美英国际贸易份额最高都曾达20%以上，近年我国仅13%左右；我国人均货物和服务出口额只有美国的1/4，日本的1/5，德国的1/10。促进双循环良性互动，有利于更好实现内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展。

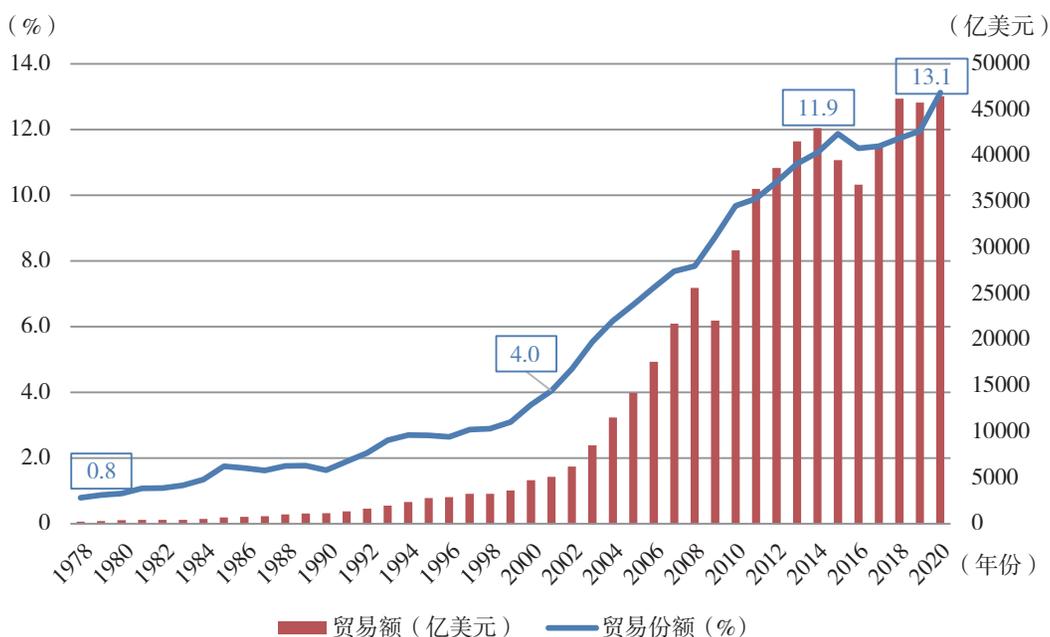


图8.4 1978—2020年中国贸易额及占世界贸易额比例

资料来源：世界贸易组织。

当前，国内、国际双循环也面临一些隐忧。改革开放初期，为充分发挥劳动力等资源禀赋优势，我国以“两头在外”方式参与国际经济大循环，以外促内成效显著，成为发展奇迹的重要动力。但是，两个循环客观上也存在内外分立、双轨并行的特点，内外循环之间的畅通存在很多堵点。国内外市场有待进一步融合。由于国内外质量标准、检验检疫、认证认可、销售渠道等不一致，外贸企业生产的产品只能销往海外，国内消费者还得“海淘”中国制造的外贸产品。利用两种资源有待进一步提高。我国采取渐进式开放，目前实体制造业基本已全部放开，但在某些领域还存在一些准入限制。截至2020年，我国吸引外资存量 and 对外投资存量规模均为美国的30%左右，我国利用全球资源的能力还有待提高。规则对接有待进一步加强。国际经贸谈判内容从“边境上”向“边境后”议题延伸，同时，网络安全、数字主权、数据流动等新议题规则之争更趋激烈。我国自贸区建设的水平还不高，参与高水平规则制定程度不深，与世界先进水平存在较大差距。

### 专栏8-2 “边境上开放”和“边境后开放”

边境上开放是指通过降低关税和非关税壁垒，实施优惠引资政策等方式，减少商品和资本流动障碍，实现要素流动。这是中国改革开放40多年来的主要方式。

边境后开放是指通过国内改革，在知识产权、公平竞争、环境保护、劳动问题、消费者保护等方面加大开放力度，实现与国际规则接轨，吸引更多要素资源流动，是更高层次的开放。

构建新发展格局，不仅要畅通国内大循环，还要提升国际大循环，更要让两个循环相互促进，就像一个横“8”字，让内循环牵引外循环，外循环促进内循环，在更高水平开放上形成良性循环。推动市场相通的良好循环，不断扩大市场准入，把强大国内市场打造成自身发展的主引擎、共同发展的加速器。推

动产业相融的良性循环，在全球产业格局中，打造更加开放、更具韧性、更有活力的产业链供应链。推动创新相促的良性循环，不是要“脱钩”，而是要走开放式创新之路，深化创新的国际合作。推动规则相联的良性循环，促进国内规则与国际规则的有效衔接，提升开放的系统性、整体性、协同性。

**推进对外贸易创新发展。**强化贸易领域科技创新、制度创新、模式和业态创新，推动进口与出口、货物贸易与服务贸易、贸易与双向投资、贸易与产业协调发展。优化贸易结构，推动进出口向高端化、精细化发展，打造“中国商品”品牌。提升贸易平台，发挥好进博会等重要展会平台作用。培育贸易发展新动能，加快数字技术与贸易发展深度融合。创新发展服务贸易，打造“中国服务”品牌。

**提高利用外资质量。**全面落实外商投资法及实施条例，持续优化市场化、法治化、国际化营商环境，着力优结构、提质量，以高水平开放吸引全球优质要素。进一步缩减外商投资准入负面清单。加快完善新型外资管理体制，提升事中、事后监管水平。创新提升国家级经济开发区，提升对外合作水平、提升经济发展质量。

### 专栏8-3 《中华人民共和国外商投资法》实施

《中华人民共和国外商投资法》(以下简称《外商投资法》)于2020年1月1日起生效施行，取代《中外合资经营企业法》《外资企业法》和《中外合作经营企业法》(简称“外资三法”)，是一部外资领域新的基础性法律，为新形势下进一步扩大对外开放、积极有效利用外资提供更加有力的制度保障。《外商投资法》的出台标志着中国制度型开放迈出了一大步。

《外商投资法》包含六章四十一条，对外商投资促进、投资保护、投资管理等内容加以明确，确立了准入前国民待遇加负面清单制度，明确提出坚持内外资一致，加强对外商投资企业的产权保护，建立健全外商投资服务体系和国家外商投资信息报告制度等制度性措施。

《外商投资法》突出积极扩大对外开放和促进外商投资的主基调、坚持外商投资基础性法律的定位、坚持中国特色和国际规则相衔接。外国媒体高度关注《外商投资法》，认为其增强了外国投资者信心和中国市场对外资的吸引力，彰显了中国进一步扩大对外开放的决心和积极努力。

**优化区域开放布局。**鼓励各地立足比较优势扩大开放，与区域重大战略、区域协调发展战略有效衔接，促进区域间开放联动，推动构建陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。加强东部地区开放引领，加快中西部和东北地区开放步伐，加大沿边地区开放力度，深化对港澳台地区开放合作。

**提升对外投资和经济合作水平。**支持企业参与全球产业链、供应链重塑，促进国内外产业协同，引导对外投资合作平稳有序发展，推动中国产品、服务、技术、品牌、标准走出去。创新对外投资方式，推动对外承包工程转型升级，促进对外劳务合作有序发展，健全对外投资合作政策和服务体系。

#### 四 始终坚持以改革开放为强大动力

中外历史昭示，开放带来进步，封闭必然落后。开放是国家繁荣富强的根本出路、是中国发展的关键一招。改革开放40多年来，正是因为我们坚持打开国门搞建设，以开放促改革、促发展、促创新，才实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大转折，增强了综合国力，提高了国际影响力。中国越开放越发展，越发展越开放，中国开放的大门不可能关闭。我们推动更深层次改革，实行更高水平开放，为构建新发展格局提供强大动力。

当前，我国改革已经进入深水区，“入世”的开放红利正在消失，重点领域关键环节的改革开放任务仍然艰巨，成为制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍。国内统一大市场有待完善。近年来，我国在打破地区封锁、建立全国统一市场方面取得了长足进展，但一些市场限制和地方保护仍然存在。对外开放水平有待提升。我国在成本低、冲击小、相对比较容易凝聚共识的领域已

经逐步开放到位，但扩大开放仍有巨大空间。目前我国开放指数为0.74，全球排名第40位，明显低于发达国家；服务业开放明显滞后。**统筹开放与安全的能力有待加强。**改革开放40多年来，我们在扩大开放过程中增强了综合国力，显著提升了安全维护能力。当前国际形势更加复杂，面临的外部风险和挑战日益增多，我国驾驭开放与安全复杂局面的能力还不能适应环境变化。

中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。改革开放以来，我们坚持对外开放基本国策，发挥劳动力等要素低成本优势，抓住经济全球化的重要机遇，积极参与国际分工，“以外促内”推动了国民经济高速增长，人民生活从温饱不足到全面小康。疫情暴发以来，浙江、江苏、山东等开放大省，以及深圳、苏州等开放城市，全产业链优势明显，危中寻机意识和能力更强，外贸外资好于全国平均水平。**实践充分证明：开放增强了综合实力，越是开放的地方，综合实力越强，经济韧性越足，安全程度越高，所以大开放带来大发展、大发展带来大安全。**在当前新老方式转变、新旧动力转换的关键阶段，国内全面深化改革进入深水区，国际形势不确定性增多，更需要以中国全面扩大开放推动世界共同开放，更需要“以内带外”促进世界经济复苏，更需要坚定不移地向开放要动力、要红利。

**坚定不移全面扩大开放。**要全面提高对外开放水平，推动贸易和投资自由化、便利化。建设更高水平开放型经济新体制，持续深化商品和要素流动型开放，稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，推动构建与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式。从“要素开放”转向“制度开放”，推动双循环相互促进、深度融合。

**建设改革开放新高地。**通过制度创新，打造具有引领和示范作用的改革开放新高地。全面深化改革，实施高标准市场体系建设行动。推动自贸试验区高质量发展。发挥自贸试验区先行先试作用，赋予其更大改革自主权，加大开放压力测试，持续释放改革开放红利。稳步推进海南自由贸易港建设。

**更好参与国际经贸合作。**坚持共商、共建、共享原则，深化“一带一路”经贸合作。积极参与世界贸易组织改革，推动完善世界贸易组织规则，提升贸

易政策合规水平。推动完善全球经济治理机制，深化与联合国及相关机构合作，支持主要经济治理平台更好发挥作用，积极参与新兴领域经济治理规则制定。优化自贸区布局，推动商签更多高标准自贸协定，做好CPTPP工作，加快中日韩自贸协定谈判进程。推进大国协调合作，深化同周边国家经贸关系，加强与发展中国家团结合作。

**切实统筹好发展与安全。**贯彻总体国家安全观，越开放越要重视安全，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。健全产业损害预警机制，促进国际产业安全合作，维护产业链和供应链安全。坚持以开放增实力防风险，在更高层次上动态维护国家经济安全。