

· 马克思主义：中国与世界 ·

经济全球化 与发展中大国的制度完善^{*}

——基于中国经验的阐释

佟家栋 鞠 欣

【提 要】20 世纪 90 年代以来，经济全球化潮流深刻改变了世界经济格局，不仅将发展中大国卷入由发达国家主导的国际分工体系，更以经济自由化之名向其施加了强大的制度变革压力。2008 年以来，面对当前处于波动调整时期的经济全球化进程，发展中大国需要提升自身制度完善的能力。而中国作为最重要的发展中大国，同时也是经济全球化的主要受益国家，在长期的改革开放中积累了大量可供参考借鉴的体制改革经验。本文尝试从制度视角出发对中国对外开放经验进行基本阐释，并总结十八大以来为应对全球化的经济波动所采取的一系列改革方案，以期为其他发展中大国进行自我制度完善和争取全球治理话语权提供有益启示。

【关 键 词】经济全球化 制度型开放 中国经验

【中图分类号】F120; F114

【作 者 信 息】佟家栋，南开大学经济学讲席教授，300071；鞠欣，南开大学经济学院博士研究生，300071。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设研究”（20ZDA052）的阶段性成果。

一、前言

作为席卷全球的当代世界经济发展潮流，经济全球化自20世纪90年代以来的快速发展，对于主动或被动加入这场“狂欢”的广大发展中国家而言，不仅意味着需要在自由贸易、跨国生产、资本流通、技术扩散等核心环节上面对机遇与风险并存的国际经济活动全球化的多维冲击，还意味着需要采取全面而深刻的制度变革及完善措施来适应市场经济体制全球化的制度需求。对于后者而言，正是这种存在于制度层面的，围绕市场经济体制时而波动、时而平稳的规则的交互活动构成了过往30年经济全球化不断扩张的制度动因。通过对经济全球化的历史性观察，我们发现，这一重塑全球经济格局主要趋势的制度底色远不止于此。首先，20世纪末“计划”与“市场”的体制合法性争夺战随着苏联解体而迎来“历史终结”后，阻碍市场经济体制全球蔓延的主要意识形态藩篱基本消散，诸多社会主义阵营的发展中国家开始更主动地拥抱市场经济和贸易自由化。这一宏大的制度转轨进程是经济全球化浪潮再度泛起的不可忽视的背景。其次，“冷战结束后，经济因素在整个国际关系中的地位变得更加突出，经济发展成为时代的主旋律”。^①特别是20世纪90年代后在全球范围内迅速达到基本统一的自由贸易共识得到了广泛传播，经济全球化由此进入了飞速发展时期。这期间无论是拉美、非洲、东南亚、东欧的中小发展中国家，还是中国、印度、巴西、伊朗、尼日利亚等发展中大国，被国际贸易中各类自由流动的生产要素包裹着的市场化改革都是这些国家融入经济全球化的真正的核心制度性动力。再次，作为经济全球化进程中的弱势一方，发展中国家无论大国小国都在不同阶段承受着经济自由化带来的制度性后果。这些国家借助全球化带来的国际分工加速融入世界贸易体系，并推动了一系列制度体系变革，在一定时期内提升了整个国家的经济实力和制度绩效。但同时经济全球化也带来了严重的负面影响，比如20世纪90年代拉美国家推进的贸易自由化和私有化改革实践对其工业部门形成巨大冲击。^②2002年到2008年，金融和楼市泡沫推动全球性非理性繁荣。^③随后的金融危机使得诸

① 郭连成 《面向21世纪的经济全球化——概念、成因、回顾与展望》，《国外社会科学》2001年第2期，第8~13页。

② 苏振兴、张勇 《从“进口替代”到“出口导向”：拉美国家工业化模式的转型》，《拉丁美洲研究》2011年第4期，第3~13页。

③ 张燕生 《经济全球化前景与中国抉择》，《宏观经济研究》2014年第12期，第3~11页。

多发展中大国时至今日依然还承受着金融自由化带来的全方位影响。纵观发展中国家融入经济全球化潮流的数十年历程，可以发现，制度因素在其中发挥的重要作用是一以贯之的。

从国家贸易环境的变化来看，2008 年全球金融危机以后，世界经济进入了低速增长的时期。各国，特别是发达国家，从自身利益出发相继实行了贸易及投资保护主义。特别值得指出的是美国，它从自身经济霸权利益出发采取的一系列政策措施将整个世界带入大国博弈的歧途。无论是特朗普政府还是拜登政府都奉行打压中、俄，消耗欧盟，搅乱世界的战略，力图在维持自身霸权的同时打压其他一些崛起的大国，以便消除这些大国崛起带来的对美国美元霸权、经济实力霸权、技术领先优势霸权和军事霸权的冲击。这样的发展趋势使得世界各国，特别是发展中国家必须进行适应性的深化改革。回顾这些历史是为了更好地观照现实。当前，面对处于深度调整波动时期的经济全球化潮流，在世界经济运行系统和经济治理制度体系中扮演着越来越重要角色的诸多发展中大国，理应通过加强自身制度建设来增强制度韧性以抵御经济全球化进程中不断增多的不确定性。而中国作为首屈一指的发展中大国在过去数十年的经济全球化进程中获益良多，整个国家经济实现了快速增长，并且在要素流动型开放和制度型开放方面积累了丰富的经验教训，可以为其他发展中大国完善自身应对经济全球化新发展趋势的制度体系提供良好借鉴。尤其是在中国共产党第二十次全国代表大会上，面对世界格局加速变化的形势，中央提炼出了中国式现代化的发展路径，并明确指出要通过稳步扩大制度型开放来提高对外开放的整体水平，并加快建立高水平开放型经济新体制。基于此，本文尝试从制度视角出发阐释中国持续对外开放及参与经济全球化进程的发展经验，并对近十年来经济全球化调整期中面临的主要挑战与应对方案进行梳理总结，以期为其他发展中大国的制度完善提供有益启示。

二、中国融入经济全球化进程的开放经验阐释

持续 40 多年的改革开放是中国在融入经济全球化进程中所做的宏大的制度试错实验，这一实验是以经济建设为中心对涉及整个国家治理体系的政治经济运行体制、生产要素配置机制、对外开放等领域进行从试点到复制推广的全流程改造。结合 2018 年中央经济工作会议的精神，本文认为，这一实验进程中存在着一条明确的主线，即从传统的要素流动型开放向制度型开放不断转型。其中，要素流动型开放曾长期掌握引领改革开放进程的主导权，并在中国各地区形成了各

类特殊政策平台，因此，这种服务于要素流动，致力于吸引外部经济发展要素落地的开放模式事实上也可以被称为政策主导型的开放，这种开放模式需要持续性地借助行政权威在政府运作体系中将通常是面向特殊对象、特别区域的具有时间限制的特别措施进行强力推广，这些措施一般具有明确的实施要求和目标要求。而与此同时，制度型开放的重要性虽然在2018年后逐渐在顶层设计中得到明确，并在二十大报告中获得了更为权威的政治认同，但其在具体实践中是与要素流动型开放相伴相生的，长期以来一直是作为改革开放进程的历史底色而不断推进的，自贸试验区的建设即这种开放模式的最新体现。因此，在“十四五”时期，总结中国多年来的开放经验，必须在回顾要素流动型开放创造的各类政策平台发展历史的同时，结合二十大的重要精神，对制度型开放在多年发展中取得的成果进行梳理，这样才能更好地理解中国在对外开放中所面临的制度试错风险及教训，进而获得对中国开放历程全貌的深刻认识。

（一）经验阐释一：中国开放进程中各类政策平台的历史演进

在从传统的要素流动型开放向制度型开放转型的过程中，中国逐渐建设了多种类型的特殊政策平台，而以这些平台为基础所推动的改革都具有明显的渐进性和实验性特点。具体而言，主要包括以下四类。

第一，经济特区。1980年中央决定在深圳、珠海、汕头、厦门设立经济特区，这是政策主导下的以吸引国际经济要素为主要任务的先导示范基地。首批经济特区的建设是中国改革开放进程的起点，也是中国渐进式改革和“先行先试”的首批试验田，开辟了中国对外贸易和招商引资的“特区路径”，即通过权力下放为特区政府提供自我探索的制度空间，这是中国特色社会主义经济理论在改革开放初期的重要实践。在行政权威的持续支持下，深圳特区获得了较大的容错空间，得以进行具有开拓性质的开放探索，包括特区土地使用权、外汇管理等。1988年建立的海南经济特区则在上述四个特区基础上为行政管理体制及关税体制的发展和完善提供了海南经验。2010年霍尔果斯和喀什两个特区的建设使得经济特区这一最具代表性的政策平台在空间维度上从沿海扩散到了沿边地区。

第二，沿海开放城市与沿海经济开放区。从1984年开始，中国先后将包括大连、秦皇岛、天津、营口、威海、武汉、重庆等在内的诸多城市及东北、西南和西北地区的多个边境市、县纳入沿海开放城市的序列中，并在沿海开放城市建设的基础之上，1985年到1988年将长江、珠江和闽南的三角洲地区，以及辽东半岛、山东半岛、环渤海地区的相关地域列为沿海经济开放区，这使得中国对外全面开放的格局逐渐成形。这些沿海开放城市及地区在中国对外开放方面提供的

经验主要有三方面。一是与经济特区建设形成互动，对涉及外资的税收、产品出口、外汇结算等方面的管制及审批权限进行改革；二是在技术引进方面探索涉及利润分配、企业所得税缴纳等问题的政策安排；三是在资本投资方面向相关企业提供外汇使用、合作经营等方面的政策便利。从国家层面看，从沿海开放城市到沿海经济开放区就是中国在开放中不断将优惠政策进行复制扩散的过程。

第三，三种国家级政策平台：国家级经济技术开发区、国家级高新区及国家级新区。一是国家级经济技术开发区。第一个国家级经济技术开发区于1984年在大连建立，随后多批次逐步建立起多省市以点带面的开放格局。到2021年6月，中国一共建立了230个国家级经济技术开发区。国家级经济技术开发区在多年发展中取得了良好经济效益，商务部数据显示，2021年230家国家级经开区地区生产总值达到137000亿元，同比增长15.4%，这一增幅高于同期全国的平均水平，占同期国内生产总值的11.9%。二是国家级高新区。1988年中央批复建立了第一个国家高新技术产业开发区，即北京市新技术产业开发试验区（中关村科技园），随后1991年国务院发布《关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知》（国发〔1991〕12号），开启了国家级高新区批量建设的新阶段。到2022年，中国大陆共有169家国家级高新区。三是国家级新区。从1992年第一个上海新区开始至雄安新区，中国共建设了19个新区。在对外开放的定位上，国家级经济技术开发区的定位是打造良好的投资环境以吸引外资，并将其引导至高新技术产业中，最终形成有助于外贸出口和工业发展的产业链。高新区的定位是依托区域自身科学智力资源加速科技创新和成果转化，同时在发展中不断进行科创体制改革的探索和试验，并借助国内自身力量进行高新技术产业及相关人才、技术能力的培育。国家级新区的定位较高，是服务于国家特定的整体战略而建设的，不同新区都有各自的综合配套政策进行制度保障。

第四，自贸试验区。从2013年上海自贸试验区开始，经过8年发展和6次扩容，自贸试验区目前在中国大陆已经增加到了21个。与前三类政策平台不同，自贸试验区是推动制度型开放模式向前发展的核心工具，它承担着为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累制度型开放新经验的重要使命，是国家层面的重大战略需要。在整体的内外布局上，现有的自贸试验区从东部沿海开始，逐渐向内陆延伸，已经形成了东西共济、南北协调的发展格局，并且各个自贸试验区的战略定位和发展侧重虽然各有不同，但在总体上都囊括了现代服务业、高新技术产业、新兴制造业中的核心领域。在近十年的建设中，自贸试验区的发展取得了丰富的成就。商务部的数据显示，“十三五”期间自贸试验区探索形成的制度创

新成果不断在全国进行复制推广，累计达到了260项，此外还有近3000项的省级管理权限得到下放。到2020年，前18家自贸试验区的新设企业数量达到了39.3万，实际的外资使用额度为1763.8亿元，进出口总额达到了47000亿元。上述建设成果表明自贸试验区在推进制度型开放方面取得了非常大的进展，势必在未来的发展中进一步引领中国对外开放走向更高层次。

（二）经验阐释二：在渐进式的对外开放中逐步确立市场经济体制

经过多年的高速发展，中国已经逐步成长为全球最主要的贸易大国，近年来更是连续成为世界第一贸易国。与贸易地位提升同时发生的重要事实还包括中国在通过实施对外开放战略融入经济全球化的国际贸易体系过程中发生了角色转变，即中国已经从改革开放初期的参与者转变为领导者，甚至近些年已经成为事实上的现有经济全球化规则体系的维护者。前述具有代表性的政策平台的演进历史及建设是支撑这一角色转变的重要力量，因此理应结合这些政策平台在推进对外开放中的政策实施特点来总结中国的开放经验。具体而言，主要可以提炼出以下三方面的特点。

第一，在对外开放路径设计上呈现出渐进式特点。“中国对外开放是一个由局部向总体、由低级向高级的渐进过程。”^①回顾从经济特区到国家级新区的建设历程，可以发现，中国对外开放的层次既有横向的空间层面由点向面、由外向内的趋势，也有纵向的规制层面由下向上、由慢到快的趋势。而在新时代到来以后，自贸试验区的不断设立使得我国的对外开放格局升级成覆盖东西南北中、以制度创新为核心任务的改革开放新格局。这一变革趋势是由政府主导的强制性制度变迁推动的，是由顶层设计推动的长期规划。在纵向的规制开放中，其主要的开放趋势和开放节奏不仅仅依靠政府行政力量，在更多的时候要通过政府与市场的博弈互动来完成，其间涉及的核心机制是授权机制和容错机制，这是自经济特区建立之时就不断积累的制度改革经验。

第二，在对外开放战略实施上呈现出从宏观政策到微观制度演进的特点。中国的对外开放在制度层面除了渐进式特点外，还存在由政策性开放到有选择的制度性开放的趋势。^②政策性开放这一特点的形成与改革开放初期鼓励基层探索的

① 张宇燕《中国对外开放的理念、进程与逻辑》，《中国社会科学》2018年第11期，第30~41页。

② 杨艳红、卢现祥《中国对外开放与对外贸易制度的变迁》，《中南财经政法大学学报》2018年第5期，第12~20页。

变革氛围有关。计划经济体制向市场经济体制的转型是长期过程，不仅存在于执行层面，而且存在于思想层面。因此，在对外开放早期用政策性的指令式开放可以较快地打开开放格局，这期间必然要经历制度变革由混乱走向稳定的过程。而在逐渐稳住发展局面后，20世纪90年代后期中国的对外开放制度设计开始涉及开放体制的微观层面，比如进出口登记备案制度等。^① 在进入21世纪后，以加入WTO为标志，中国的对外开放制度转型从封闭空间的开放探索发展到了主动引进对接的阶段。这期间无论是关税制度和汇率制度的变革，还是自贸试验区的探索都在微观制度实施层面充分吸收了经济全球化潮流中的有利因素。从2000年至今，国际贸易规则体系一直处于不断地调整与重塑过程中，现有的以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《美墨加协定》(USMCA)、《欧盟—日本经济伙伴关系协定》(EPA)为代表的十分具体而又高标准的协议为中国后续进行高水平的对外开放体制改革提供了可资借鉴的样本，而中国过去数十年的对外开放体制改革经验可以为其应对外部压力提供良好的制度基础。

第三，在对外开放制度变革动力上从政府主导向市场主导过渡。市场经济体制改革带来的必然结果是充分释放包括各类无形和有形的经济要素在内的生产力潜力，并在这一过程中持续强化拥有这些要素的各类市场主体在面对行政权力时的谈判能力。对于中国这样从计划向市场转型的发展中大国而言，让这一改革结果以如今的面目呈现在我们面前需要经历长期而又充满波动风险的博弈过程，其中有关对外开放进程的最重要的博弈环节是在对外开放的方向和内容方面确立主导者。我们可以看到，十三届四中全会以来，整体的对外开放制度设计思路已经由外向型经济向开放型经济转变。^② 这一转变过程直到最近十余年才真正落实到具体的战略实施层面，可见确立市场主导地位是十分艰难的。对于一般的外向型经济发展模式而言，需要行政力量投入的用于制度改革的资源相对较少，并且改革的阻力不会很大。而向开放型经济新体制转型需要面对的体制性困境更为复杂，如此带来的结果是依靠体制自身的力量很难快速推进，因此近年来一系列围绕服务型政府、高水平贸易协议规则对接的改革措施纷纷出台，这些措施中以负面清单、事中事后监管等为代表的具体规则的调整优化的最终目的是持续不断为

① 裴长洪 《中国开放型经济建立的经验分析——对外开放30年的总结》，《财经问题研究》2009年第2期，第3~10页。

② 曾志兰 《中国对外开放思路创新的历程——从外向型经济到开放型经济》，《江汉论坛》2003年第11期，第17~20页。

市场自发性权力提供更大的发挥空间。这一改革趋势表明市场主导力量在对外开放中得到了进一步认可。

(三) 经验阐释三: 在经济体制转型中持续推动制度型开放

实现由计划经济体制向市场经济体制的转型,并进一步完善社会主义市场经济体制是中国在融入经济全球化进程中从要素流动型开放向制度型开放转变的关键。回顾改革开放40多年的历程,中国特色社会主义市场经济体制已经基本确立,并已经成为中国取得历史性成就的重要制度基础,其中对推动制度型开放有重要作用的制度改革实践主要集中在以下三方面。

第一,深化产权改革,推动政府与企业关系的转型与变革。中国开展市场经济体制改革要面临的一个核心问题是政府与企业的关系。^①其中既包括政府与国有企业的关系,也包括政府与非国有企业的关系。基于中国20世纪改革开放的基本制度背景,我们可以发现,在前者的制度变革中最重要的是开展国有企业产权改革,并以此为基础构建现代企业制度。中国没有采取类似东欧诸国的策略,而是尽力保持国有经济在关键领域对国民经济的掌控力。对于后者而言,早期改革的首要任务是破除有关所有制的意识形态迷思,搁置有关“私有制”合法性的思想争论,不断解放非国有企业的生产力,尤其是在改革开放之前受到约束较多的民营企业。而经过多年的改革,非国有企业已经成为推动中国经济增长的重要助力。总体而言,中国的改革经验是“增量与存量互促的改革模式”,^②一方面对国有企业开展深入的产权改革,使其逐渐退出部分竞争性领域,并在有限范围内进行混合所有制改革,向非国有资本让渡部分产权;另一方面出台一系列扶持政策为非国有企业提供大量的发展机会,并允许其对计划经济时代被封禁的诸多产业进行产权投资,这些改革为制度型开放模式的确立和实施提供了基本的制度前提。

第二,探索资源配置的市场化改革路径,转变经济增长的驱动模式。当前,制度型开放模式强调的是对接高标准的国际贸易规则,但要实现真正的制度相融还需要在境内进行符合国际市场要求的制度改革和规则调整,其中的核心任务是进行市场化改革。在改革开放之前,中国拥有长期的计划经济体制运行历史,在这种体制下经济活动需要的基础资源的配置模式是由政府部门来决定的。而在开

① 彭向刚、周雪峰 《论新型政企关系下的政府规制: 挑战与要求》,《学术研究》2016年第3期,第59~66页。

② 刘凝霜 《中国共产党领导政企关系百年建构: 思想、实践与经验》,《财经研究》2021年第12期,第4~18页。

启市场经济体制改革后，需要将原本由政府力量控制的人力、物力、资本释放出来，通过市场机制进行安排。从经济增长的角度来看，这一释放过程不仅仅是生产要素的自由流动过程，还是经济增长模式的转变过程。由于中国存在巨大的计划体制惯性，这一增长模式的转型过程持续了很多年。在很长一段时间内，生产要素的配置没有真正发挥市场的作用，依靠政府主导的资本投资、充足的低成本劳动力和先进生产设备的引进，政府主导型的增长模式为中国带来了经济的快速增长，但同时这种模式也使得增长的效率出现恶化的趋势。^① 在发展过程中地方政府权力没有受到有效约束，分税制前后出现了地方保护主义和土地发展主义。^② 而对财政支出的支配是地方政府对经济增长的最主要干涉力量。这些年的相关改革是要将市场力量推到资源配置的权力中心，使市场机制能够对生产要素分配发挥优化作用，进而提高劳动力和资本收益，激发生产积极性。

第三，明确要素收入分配的效率原则和再分配的公平原则，强化体制转型的制度激励。分配制度对于任何国家的市场经济体制改革而言都是重大而敏感的课题。改革开放之前的单一按劳分配原则是与市场经济原则相矛盾的。^③ 在中国逐渐从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，这一矛盾的解决耗费了大量的时间成本。直到 21 世纪初，中国要素收入分配的不规范和不平衡问题依然非常突出，平均主义仍是收入分配的主流。^④ 由此可见，要素收入制度变革的难度非常大，其困难不仅存在于经济运行层面，更存在于思想层面。回顾改革开放以来中国收入分配理论和制度的演进历程，我们可以发现，与改革开放早期相比，很多在如今看来理所应当的制度安排可以称为重大进展。比如如何看待依靠资本这种重要经济要素而获得的收入，其中仅仅是关于剥削与否的讨论就可以被视为思想层面的重要突破。而在具体的制度改革层面，直到 1987 年的中国共产党第十三次全国代表大会，非劳动要素的收入分配方式正式获得了合法性。随后直到党的十九大，历届重要政治会议逐步完善了针对要素分配体制机制的顶层设计，其

① 江飞涛、武鹏、李晓萍 《中国工业经济增长动力机制转换》，《中国工业经济》2014 年第 5 期，第 5 ~ 17 页。

② 李学文、卢新海、张蔚文 《地方政府与预算外收入：中国经济增长模式问题》，《世界经济》2012 年第 8 期，第 134 ~ 160 页。

③ 蔡继明 《改革开放以来我国分配理论创新与分配制度变革》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2018 年第 4 期，第 22 ~ 30 页。

④ 朱之鑫 《我国收入分配现状、成因分析及对策建议》，《科学社会主义》2002 年第 4 期，第 39 ~ 43 页。

最重要的是明确初次市场分配的效率原则和政府再分配的公平原则。对于制度型开放模式而言，中国一直以来都存在涉及国际人才的劳动力流动机制不健全的制度堵点，^①而分配制度方面的改革无疑有助于缓解当前与国际规则对接中出现的人才保障和评价体系不匹配的矛盾。

三、经济全球化调整期的中国挑战与中国方案

经济全球化所带来的生产要素的国际流动、经济自由化发展理念的不断扩散、政治经济体制设计思想的持续推广在很长一段时间内促进了全球经济的繁荣发展。然而其所带来的收入分配、产业发展、金融监管等方面的诸多风险及不确定性也在不断累积。2008年国际金融危机的出现成为经济全球化潮流的重要转折点。在此之后，经济全球化进入调整期，呈现出速度放缓、内容变化、格局分化、规则重构的新特点。^②作为经济全球化潮流中的主要受益大国，中国开展的市场经济体制改革在与经济全球化进程数十年的制度交互中，既获得了得以融入国际贸易体系的规则优势，也承受了经济全球化的波动调整及其自身内生性缺陷的不良影响。面对已经显现的改革风险，中国政府在近十年来积极进行政策调整，提出了很多具有针对性的应对方案可供其他发展中大国借鉴。

（一）经济全球化调整期对中国的挑战

在融入经济全球化的进程中，中国逐渐在政府和市场两端形成了适应于全球贸易的一系列覆盖生产、分配、交换和消费的全流程的规则体系。长期以来，这一规则体系都需要接受两方面的挑战。从内部看，中国现有经济体制中还存留着很多影响制度型开放的消极因素，从外部看，全球化经济活动波动带来外部压力。因此，本文将从这两方面来概述中国目前在经济全球化调整期面临的挑战。

第一，在改革开放进程中形成的长期问题在经济全球化调整期日益突出。如前所述，中国的市场经济体制改革是促成其实现经济高速增长的核心动力，中国也在改革过程中积累了丰富的经验，但作为从计划经济体制转变而来的庞大经济体，制度惯性的力量足以使很多关键问题的解决被强制拖延，在发展中解决问题的思路在面临改革深水区时经常显得力不从心。其中比较突出的困境有两

^① 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年第5期，第92~101页。

^② 隆国强 《经济全球化的新特点新趋势》，《人民日报》2019年2月22日。

个。一是在增长模式上存在市场培育的紧迫性与政府干预的依赖性矛盾。当前无论是要推进高水平对外开放还是要推动产业升级，都更需要依靠市场力量来优化资源配置，但由于长期以来存在的行政垄断、地方保护主义等问题未能彻底解决，因此不得不在发展中依靠政府干预来引导要素配置，无形中导致政府干预实现自我强化，而现有制度体系中第三方对行政力量有效监督和约束的机制不够健全。二是在解决要素收入分配的公平与效率平衡问题时需要面对在发展中形成的庞大既得利益群体。依靠发展来做大蛋糕解决分配问题一直是制度改革中持续贯彻的思路，但经济发展也会形成大量的既得利益群体，这些群体既是融入经济全球化的发展主力，也是推进制度型开放、处理分配不平等问题的阻力。

第二，后危机时代经济全球化的调整与中国自身发展需求存在冲突。中国经济长期存在供给与需求、投资与消费、政策与体制等方面的结构性矛盾。^① 解决这些问题不仅有赖于持之以恒的深化经济体制改革，而且需要良好的外部发展环境来为内部改革提供外生动力。然而，2008年金融危机后经济全球化的调整波动对中国经济转型进程的影响显然是比较负面的。这种影响主要存在于两方面。一是“逆全球化”思潮与新冠疫情的叠加恶化了中国开展深层次对外开放体制改革的国际环境。虽然经济全球化这一发展趋势在长期看来依然是主流，但“逆全球化”依然会在短期内对中国的制度型开放带来破坏影响。这一趋势的出现是与全球化带来的社会分配不公、国家间发展失衡等问题密切相关的。^② 这些问题导致近年来很多国家和地区内部出现了严重的有关经济发展路线的分裂，这为某些发达国家采取违反自由贸易和公平竞争原则的“逆全球化”政策提供了政治支持。二是不断蔓延和激化的贸易保护主义为中国冲破全球价值链的“低端锁定”限制带来较大阻力。美国前任特朗普政府主动挑起的中美贸易战，在全球范围内不仅恶化了供应链的稳定性，而且激活了在经济全球化潮流中一直潜藏着的贸易保护主义。两国之间的贸易战给全球生产网络和国际经贸规则体系带来了破坏性影响。^③ 这一影响对中国而言目前主要集中在关键技术封锁和核心生产设备无法引进、高科技产业对中国供应链依赖降低等方面。中国目前实施的一系列对金融

① 迟福林 《经济转型与结构性改革——经济全球化新挑战的中国选择》，《上海大学学报（社会科学版）》2017年第2期，第1~13页。

② 徐坚 《逆全球化风潮与全球化的转型发展》，《国际问题研究》2017年第3期，第1~15页。

③ 戴翔、张二震、王原雪 《特朗普贸易战的基本逻辑、本质及其应对》，《南京社会科学》2018年第4期，第11~17页。

资本约束和引导、对实业资本的政策扶持等应对措施都是在为科技层面的突破尽力争取更大的回旋空间。

（二）经济全球化调整期的中国方案

面对百年未有之大变局，中国在经济全球化调整期应对既有的改革困难需要从更宏观的历史维度进行通盘考虑，这就要求决策集体在制定战略方案时一方面能够直面眼前制度变革的核心痛点，另一方面也能为现在提出的重大决策赋予更深远的历史意义，进而能够使之成为具有远见卓识的长期规划。而近十年来中国政府为应对经济全球化带来的内外发展挑战提出的一系列治理方案在这两方面都展现了应有的勇气与智慧。

第一，在缓解国内发展困境时，坚持将长期顶层设计与短期动态响应相结合来提出改革方略。比如，将国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总体目标，这一长期性的改革任务无疑是有助于政府部门更从容地处理自身在面对经济全球化的制度冲击时形成的体制性改革困境的，同时现代化的治理体系和治理能力的构建也可以为底层制度基础的形成和行政主体执行能力的培育明确清晰长远的着力方向。而在制度实施层面，考虑到解决政府干预依赖性问题的长期性和复杂性，还推出了可以在短期内见效的反腐败行动、“放管服”改革、负面清单管理模式等具体的实施方案。这些改革可以在市场准入层面实现对政府干预范围和行政审批权限的有效约束，有助于市场在资源配置中更好地发挥决定性作用。此外，中国在面对参与经济全球化进程中不断恶化的收入分配不公、贫富差距拉大、垄断势力膨胀等问题时，将共同富裕作为实现第二个百年奋斗目标的核心要义，这充分考虑了实现共同富裕这一社会主义本质要求的长期性和艰巨性。而在具体的探索中，决策集体始终坚持以中国现实问题为导向，围绕农村贫困问题进行战略实施。^①在短期内集合全国各方面资源力量开展卓有成效的脱贫攻坚战，积极进行精准扶贫，并确立乡村振兴战略作为持续性改革的着力点。同时还在局部地区进行共同富裕示范区建设试点，探索实现共同富裕的渐进式路径。总之，中国提出的一系列处理内部改革困境的战略规划均立足于自身的发展现状，是与中国的经济体制改革需求高度契合的应对方案。

第二，面对新时代经济全球化趋势的持续波动，主动在国内对外开放和国际经济治理两个方面同时进行战略实施。一是以构建开放型经济新体制作为对外开

^① 莫炳坤、李资源 《十八大以来党对共同富裕的新探索及十九大的新要求》，《探索》2017年第6期，第15~22页。

放的战略目标，通过全面推进自贸试验区建设来引领制度型开放的模式转型，并在国内相关区域开展服务“一带一路”建设的本土工作。在自贸试验区建设方面，按照梯次推进的方式在布局安排上逐渐向内陆扩散，同时与国内正在实施的各类区域发展战略相结合，进而构成大范围覆盖的全方位开放格局，这也为应对国际经贸环境变化提供了容量巨大的战略缓冲地带。在“一带一路”建设方面，这一具有重大历史意义的对外开放举措并不是独立于国内其他发展战略的，“其需要相邻省份尤其是产业关联度高的省份加强协作，以形成发展和对外合作的集群优势”。^①因此，“一带一路”建设是中国开展对外开放体制改革的重要内容。二是以人类命运共同体为引领主动参与全球治理体系的改革与完善。不断发展的经济全球化潮流所依托的全球经贸规则体系近年来面临着治理逐渐失效、公信力逐渐下降的危机。中国提出的人类命运共同体的发展理念突出强调了世界经济中处于不同发展阶段和不同发展水平的利益主体的共同价值和共同利益。这一理念构想的提出反映的是中国在全球经济治理体系中从“跟随者”到“引领者”的角色转换。

四、中国经验对经济全球化中发展中大国制度完善的启示

冷战结束以来，进入快速发展阶段的经济全球化催生了国际经贸活动的繁荣发展，并在此过程中助力很多世界贸易份额中的发展中“小国”逐步成长为发展中“大国”。这些国家包括中国、印度、印尼、巴西、土耳其、阿根廷、沙特、埃及、阿尔及利亚等。而随着经济全球化进入调整期，占据价值链高端的发达国家近年来出现汹涌的保护主义思潮，由此带来的政策转向进一步导致全球经济治理体系的失效失能问题愈演愈烈，这使得原本就在经济自由化冲击下逐渐进入发展瓶颈的发展中大国普遍面临更复杂严峻的发展前景。当前，发展中大国对经济全球化进程的主要诉求有两方面。一是逐渐提升的经济占比需要更高的规则制定话语权进行匹配。无论是在国际货币基金组织、世界银行、WTO中，还是针对近年来出现的高标准贸易协定，发展中大国都要求获得更高的足以影响关键决策的话语权。二是在自由贸易之外需要更公平的经贸环境来维护发展主权。在欠缺公平性和包容性的国际经济秩序之下自由贸易的负面后果将更多地由发展中大国

^① 濮灵 《习近平新时代中国特色社会主义经济思想中的构建开放型经济新体制研究》，《经济学家》2018年第4期，第5~10页。

来承受，而同时超越主权界限的各类全球正式和非正式组织掌握的涉及数字经济、低碳环保、动物保护、非主流群体权利等方面的话语权对发展中大国行使自主治理权力构成了巨大挑战。作为首屈一指的发展中大国，中国多年来开启的一系列重大改革可以为其他发展中大国的制度完善提供有益启示。

第一，在战略制定中立足本国基本发展现状，尽力争取对内改革和对外开放的节奏及方向的掌控权。发展中大国在参与经济全球化带来的国际贸易分工时，经常面临对本国发展和改革的自主权力的逐渐丧失。中国本身是联合国安理会常任理事国，在国际事务中拥有高于其他发展中大国的话语地位。但在改革开放进程中面对具有超强产品竞争优势和制度优势的发达国家，在诸多行业的规则体系建设、产品标准制定、政府规制权限控制等方面都遭受到不同程度的挑战。中国应对这些问题时采取的改革方案不仅充分考量本国在具体领域的发展现状及未来发展环境变化的可能性，而且充分利用在市场规模、人力资本等方面的自身优势增强谈判能力，并积极推进制度型开放，在规则、规制、管理、标准等方面持续对标国际高水平贸易制度体系，为国家工业化和信息化发展奠定了良好的对外合作基础。其他发展中大国，如印度、巴西、土耳其等都在部分产业拥有自身的发展优势，这些国家应该在谈判中更好地发挥本国优势。同时在对内改革中要坚决摒弃外部利益集团的干扰，保持应有的战略定力，而渐进式的对外开放路径可以为这些国家进行内部改革提供更多的战略空间，也有助于其更好地缓解来自发达国家的开放压力。

第二，在全球经济治理体系中坚持多边主义，全面推进公平包容发展理念的贯彻落实，完善和强化发展中大国合作机制。面对当前在国际经济秩序中广泛存在的针对发展中国家的不平等现象，处于弱势地位的发展中大国需要更坚定地进行团结合作，坚决摒弃单边主义。中国作为发展中大国的代表，一直倡导相互尊重、平等协商的国际交往准则。而现在的问题不仅是发达国家以自由之名加剧经贸往来的不平等，而且部分发展中大国难以放弃地缘政治的零和博弈思维，使得发展中大国不能在全球经济治理中形成合力。中国长期以来坚持多边主义，发起设立亚投行，并提出构建人类命运共同体的宏大设想，这些举措均为发展中国家话语权的提升带来巨大帮助。其他发展中大国也应该将自身战略需求与发展中国家整体发展需求相结合，加强南南合作，在互利共赢的基础上全面推进公平包容发展理念在全球经济治理体系中的贯彻，为发展中国家争取更光明远大的经济全球化前景。

(责任编辑: 祝伟伟)