以制度型开放推动经济高质量发展

孙敬林

省第十一次党代会立足国内国际双循环新发展格局，提出实施“制度型开放战略”、加快构建内陆开放新高地，为全省对外开放工作定下了“总基调”。这是我省深入贯彻落实习近平总书记关于对外开放工作重要指示精神的具体举措，是推动更高水平开放、构建新发展格局的战略抉择，对打造新时代开放高地、建设开放强省意义重大。

一、制度型开放的提出及在我国的发展

（一）坚定不移推进对外开放

对外开放就是解除限制、保持内外畅通，放在国家和世界层面，就成为一种国际关系的理念、政策和行为。无论是从世界演进还是从中国经验来看，对外开放都具有重大历史价值和现实意义，特别是在中国和世界都进入新的变局时代背景下，坚持开放、促进合作就成为中国实现国家崛起、奔向民族复兴，世界走出困境、走向光明未来的正确选择和根本出路。对外开放的意义在于互通有无、取长补短、互学互鉴、合作共赢，其实践最初源于贸易的互通互市。西方经贸理论大师亚当·斯密指出，交换带来分工，分工是提高劳动生产率的根源，人类财富扩张皆有赖于此。大卫·李嘉图说，互相交换具有比较优势的产品，可获得专业分工提高劳动生产率的益处。两位经济学家实际上都肯定了国家间开放边境、促进贸易对推动国家和世界经济发展的重大作用。

开放是当代中国的鲜明标识。在去年11月初的第四届中国国际进口博览会开幕式上，习近平总书记强调，中国将坚定不移推动高水平开放，愿同各国一道，共建开放型世界经济，让开放的春风温暖世界！为什么要对外开放？一个国家能不能富强，一个民族能不能振兴，最重要的是什么？最重要的是看这个国家、这个民族，能不能顺应时代潮流，掌握历史前进的主动权。20年前甚至15年前，美国等西方国家引领世界潮流，是经济全球化的主要推手，今天反而是中国被认为是世界上推动贸易和投资自由化便利化的最大旗手。这说明，只要主动顺应世界发展潮流，不但能发展壮大自己，而且可以引领世界发展潮流。今日中国之所以能够掌握历史前进的主动权、引领世界发展潮流，其中一个重要原因是：顺应和融入经济全球化，坚定不移推动对外开放。

为什么要坚定不移推动对外开放？

1.历史的教训

纵观我国五千年历史，可以得出一个基本结论：开放出盛世，封闭致衰落。汉代的丝绸之路，唐代的全球视野、唯才是举，宋代的经济科技达到封建时代顶峰，《东京梦华录》和《清明上河图》就是记载了北宋都城汴京的繁荣景象，当时的开封城市人口已经超过100万，直到工业革命以后，伦敦才成为欧洲第一个人口超过100万的城市。反观明清两朝闭关锁国，虽然短暂主动开放，但最终还是沦为被动挨打。

2.世界的经验

世界历史反复表明：开放是发达国家强国盛世的必走之路。从“条条大路通罗马”到阿拉伯帝国首都巴格达被誉为“举世无双的城市”，再到地理大发现后荷兰成为“海上马车夫”、英国建立“日不落帝国”，再到近代俄国通过彼得大帝改革、日本通过明治维新走向强盛之路，无一例外采取了开放政策。

3.时代的潮流

习近平总书记强调，经济全球化是不可逆转的时代潮流，我们将坚定不移全面扩大开放。我国始终践行着向国际社会作出的“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”的庄严承诺。我国是经济全球化的受益者，更是贡献者。我国改革开放的成功，得益于经济全球化。我国经济快速增长，为全球经济稳定和增长提供了持续强大的动力。据《人民日报》报道，2021年我国经济增长对世界经济增长的贡献率约为25%。

简单来说，对外开放包括外贸（对外贸易，包括货物贸易和服务贸易，货物贸易是商品的进出口贸易，服务贸易是提供服务的贸易行为）、外资（引进境内外资金）、外经（对外投资和合作）三大领域，有自贸试验区、开发区、海关特殊监管区域三大平台，有加入世贸组织、RCEP生效、实施“一带一路”建设三件大事，我省有空中、陆上、网上、海上四条“丝绸之路”开放通道。

（二）制度型开放的提出

面对当今世界愈演愈烈的单边主义、保护主义和霸权主义，习近平总书记多次在重要国内外场合重审，中国开放的大门只会越开越大，这彰显了我国坚定不移推进高水平开放的信心和决心。在此背景下，制度型开放应运而生，制度型开放最早是在2018年中央经济工作会议上提出，之后在党的十九届四中全会、浦东开发开放30周年庆祝大会、2021年全国“两会”、第三次“一带一路”建设座谈会等重要会议和2019年国家政府工作报告、《国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要》等重要文件上多次重申，明确提出“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”。高质量发展是“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的主题，是体现新发展理念的发展，是开放成为必由之路的发展。要深刻领会制度型开放对于高水平开放的重要性，从制度、规则等方面打通各种壁垒，畅通国内国际双循环，进一步推动高质量发展。制度型开放是关于对外开放的新表述，是全面对外开放的新阶段；中国对外开放已从由器物层面转变为制度层面，即由商品、要素流动转变为以规则、制度开放为基础的新阶段。

1.更深层次的开放

过去的对外开放，是“要素流动”的对外开放，主要做法是“边境开放”，主要特征是商品和生产要素的自由流动，可以理解为商品的进出口，我国与其他国家和地区的进出口贸易就属于这个范畴；现在的对外开放，是“要素分工”的对外开放，主要做法是“边境后开放”，主要特征是规则、规制、管理、标准的无缝衔接，可以理解为制度的进出口。

2.更加全面的开放

当前我国对外开放呈现出全方位、多层次、宽领域的特点。制度型开放已经不仅是简单的打开国门便于投资贸易往来，也不仅是器物或者区域的开放，而是制度、观念、文化、思维方式等层面的开放。

3.更加系统的开放

过去的对外开放可以说是摸着石头过河，开放之初我们没有经验、无迹可寻，而现在推进制度型开放，我们有经验、有思路、有办法系统推进，形成系统性成果。制度型开放更加注重顶层设计，最终要形成一整套与开放型经济发展相适应的制度体系和监管模式。我省制定的《实施制度型开放战略工作方案》就是了解掌握制度型开放的纲领性文件。

4.更加公平的开放

过去的开放主要靠打造政策洼地来集聚资源和要素，促进经济快速增长的同时，也带来同质化竞争等弊端。如之前有些地方通过优惠政策来招商引资，就引起了一些不正当竞争。制度型开放作为开放升级的“新版本”，以“外资准入前国民待遇”和“负面清单管理”为重要特征。“外资准入前国民待遇”是指在企业设立、取得、扩大等阶段给予外国投资者及其投资不低于本国投资者及其投资的待遇；准入前国民待遇的实质是外商投资的管理模式问题，它要求在外资进入阶段给予国民待遇，即引资国应就外资进入给予外资不低于内资的待遇。“一般准入前国民待遇”通常与“负面清单管理”制度相结合。“负面清单管理”是指减少外资限制措施，有效利用外资推动经济高质量发展。这种变化说明，制度型开放更加注重竞争中性和规则公平。之前我们对国企、外企可能“高看一眼”，这种情况将会越来越少。

（三）我国的实践

我国在制度型开放推进过程中，有三个标志性大事件，甚至是标志性成果，至关重要。

1. 2001年11月10日我国正式加入世贸组织

在开启改革开放到加入世贸组织之前这段时间，我国一直稳步推进区域开放，逐步形成了“经济特区、沿海开放城市、沿海经济开放地区、内地”依次推进的对外开放格局。郑州就是内陆开放城市。世贸组织是世界贸易组织的简称，也就是我们常说的WTO，英文全称World Trade Organization。世贸组织是负责监督成员国之间各种贸易协议得到执行的一个国际组织，是当代最重要的国际经济组织之一，成员贸易总额达到全球的98%，有“经济联合国”之称。中国加入世贸组织是一个异常艰难、曲折、复杂、漫长的马拉松式过程，阻力主要来自个别国家，在中美世贸谈判达成协议之前，中国为恢复关贸总协定缔约国地位和加入世界贸易组织就已经进行了长达13年的谈判，漫漫谈判路途非常坎坷，超出了人们的预料和想象。从加入世贸组织，我们开始在世贸组织框架下通过制度学习主动与国际通行规则对接，积极融入全球化，主动参加与成员国之间的投资贸易多双边协定和关于电子商务、服务贸易等领域的倡议协议，做多边贸易体制的坚定维护者，一直同各方共同维护世贸组织权威性和有效性，推进全球贸易投资自由化便利化。加入世贸组织让中国发生了翻天覆地的变化，我们以更加积极的姿态拥抱世界，在各个领域与世界接轨，甚至在衣食住行上与世界接轨，举一个身边的例子，加入世贸组织加快了国内区域之间的劳动力流动，河南的劳动力被吸引到了先进地区就业发展，每年从省外返乡的河南“春运大军”就是很好的佐证，这在“入世”之前是很难想象的。在加入世贸组织以后，我们一直为适应世贸组织规则，围绕制度型开放进行了一系列努力和付出，这个阶段我们一直学习、适应，经历了一个从“世界的”到“中国的”转变的过程。可以说，加入世贸组织是中国推进制度型开放的开端，也是最重要的组成部分。

2. 2022年1月1日《区域全面经济伙伴关系协定》正式生效

区域全面经济伙伴关系协定就是我们常说的RCEP，英文全称Regional Comprehensive Economic Partnership。RCEP包括东盟十国（文莱、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、缅甸、越南）和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰15个成员国。最初由东盟十国发起，邀请中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度参加，旨在通过削减关税及非关税壁垒（指一国或地区在限制进口方面采取的除关税以外的所有措施），建立一个16国统一市场的自由贸易协定。谈判开始于2012年11月，涉及中小企业、投资、经济技术合作、货物和服务贸易等十几个领域，历经8年谈判最终于2022年1月1日生效，印度因“有重要问题还未解决”暂时没有加入协定。RCEP具有经济体量大、包容性强等特点，15个成员国经济总量占世界的1/3，贸易总量占世界的1/3，人口总量占世界的1/3，是全球最大规模的自贸区。RCEP是一个以零关税为基础和目标的国际协定，中国“入世”时的进口商品平均关税是15.3%，目前已降到7.4%，而RCEP的关税目标是90%进口商品的平均关税要归零，不仅在货物贸易（商品的进出口贸易）进口上要全面实现零关税，而且在服务贸易（提供服务的贸易行为）上也做出了坚定的承诺，即在协议生效后的5年——2027年1月1日，服务贸易开放实行“负面清单管理”。RCEP协定中有701条约束性义务，包括关税减让、海关程序简化、原产地规则技术准备、产品标准、服务贸易开放措施、投资负面清单承诺、知识产权全面保护承诺以及行政措施和程序合规等一系列领域的义务，涉及制度型开放的规则、管理、标准等内容大幅增加。货物贸易零关税和服务贸易“负面清单管理”，让制度型开放成为RCEP的鲜明特征。RCEP的正式生效，为构建新发展格局提供了强大动力，是我国全面贯彻新发展理念的成功实践，是东亚经贸合作的里程碑和重要平台，标志着我国自贸区建设进入新阶段，更是我国自主推动制度型开放的生动实践。

从“入世”到RCEP生效的二十年，其实就是我国推进制度型开放的二十年。除在世界贸易组织框架下围绕制度型开放进行的一系列努力以来，我们在国内也一直致力于推进制度型开放，在推进RCEP生效实施的同时，我们还在推进国内自贸试验区建设。RCEP是全球最大规模的自贸区，我国正在推进自贸试验区建设，自贸区和自贸试验区其实是有区别的。RCEP是全球最大规模的自贸区，其实是说RCEP是全球最大规模的自由贸易协定。自由贸易协定简称FTA，英文全称Free Trade Agreement，是两国或多国间具有法律约束力的契约，目的在于促进经济一体化，其目标之一是消除贸易壁垒，允许产品与服务在国家间自由流动。而自贸试验区一直是指自由贸易园区，简称FTZ，英文全称Free Trade Zone，特点是一个关境内的一小块区域，是单个主权国家（地区）的行为，一般需要进行围网隔离，对境外入区货物的关税实施免税或保税，而不是降低关税。河南自贸试验区就是我国在河南设立的区域性自由贸易园区。建设自贸试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，2013年9月29日，上海自贸试验区破土而出，2014年设立广东、天津、福建3个自贸试验区，2016年设立辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西7个自贸试验区，2018年批准在海南全境建设自贸试验区，2019年设立山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江6个自贸试验区，2020年设立北京、湖南、安徽3个自贸试验区。8年时间先后设立了21个自贸试验区，形成了覆盖东西南北中的试点格局；还增设了上海临港新片区，扩展了浙江自贸试验区的区域范围。2020年6月，《海南自由贸易港建设总体方案》正式发布，海南自由贸易港建设蓬勃展开。近日，习近平总书记赴海南调研时指出，要把海南自由贸易港打造成展示中国风范的靓丽名片。

3.共建“一带一路”倡议

对于“一带一路”倡议，大家应该比较熟悉，“一带一路”倡议英文全称是the Belt and Road Initiative，这一倡议以共商共建共享为原则，以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通为主要内容，为推动全球治理体系变革和经济全球化作出了中国贡献。目前，共建“一带一路”倡议得到了越来越多国家和国际组织的积极响应，受到国际社会广泛关注，影响力日益扩大。在“一带一路”倡议下建设的一大批基础设施项目给沿线国家和民众带去了福祉。如蒙内铁路，连接东非第一大港口蒙巴萨和肯首都内罗毕，于2017年5月31日开通，全长约480公里，是肯尼亚独立以来建设的首条铁路，是一条采用中国标准、中国技术、中国装备建造的现代化铁路。2017年通车运营后，使两地间货运时间缩短了4.5小时，物流成本降低40%。2021年蒙内铁路客运量超过200万人，开通以来运送货物近两千万吨。授人以鱼不如授人以渔，中方通过多种方式对当地进行技术转移，让数万名当地民众获得了职业技能和岗位。铁路建设期间，在当地采购了价值7亿美元的物资和服务，带动了肯尼亚水泥、钢铁行业发展和技术升级。“一带一路”倡议已从理念化为行动，从愿景变为现实，从倡议转化为全球广受欢迎的公共产品。

为对接更高标准的投资贸易协定，2021年9月，中国政府郑重提出加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的申请。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》简称CPTPP，英文全称Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，CPTPP的前身是跨太平洋伙伴关系协定（TPP），CPTPP基本上保留了TPP95%的条款，是开放透明、互利共赢的区域自由贸易安排，也是当今世界最高标准的自由贸易协定。CPTPP涵盖日本、加拿大、澳大利亚、智利、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南、墨西哥和秘鲁11国，于2018年12月30日正式生效，对促进亚太区域的商品、服务及技术、人才、资金、数据等要素自由流动和经济共同发展具有重要意义。同时，我国于2021年11月正式提出加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的申请。《数字经济伙伴关系协定》英文全称Digital Economy Partnership Agreement，新加坡、智利、新西兰三国于2020年6月12日签署。虽然DEPA是一个比较新的协定，而且体量规模较小，是由三个经济体量较小的国家提出的，但它是在现有贸易和投资协定之外，单独提出的关于数字经济的协定，是全球第一个关于数字经济的重点规则安排，为全球数字经济制度前排提供了模板。中国积极考虑加入CPTPP、DEPA，意味着将会以更高水平的开放促进国内改革与发展，不仅指明了中国拓展自由贸易区网络的方向，也体现出中国将开放进行到底的精神，更说明中国对外开放将继续向着更大范围、更宽领域、更深层次的方向前进。

RCEP实施生效、推进自贸试验区建设、实施共建“一带一路”倡议、积极考虑加入CPTPP和DEPA是我国自主推进制度型开放的生动实践，也是重要成果，新时代我国推进制度型开放的重点从学习、适应转变为创造、推广，将致力于推动“中国的”转变为“世界的”，意味着在全球经济治理中中国将有更多的话语权和规则制定权，也意味着未来将有更多的中国经验走向世界、将有更多的中国首创规则在世界通行。

二、制度型开放在我省的实践

（一）我省实施制度型开放的重要意义

改革开放以来，河南逐步破解“不靠海、不沿边”的开放瓶颈，闯出了一条内陆开放的新路子。可以说，我们能够走到今天，靠的是吃开放饭、走开放路。未来的河南必须继续发扬对外开放优良传统，坚定不移推进高水平对外开放，以制度型开放推动经济高质量发展。

1.应对经济全球化新形势新挑战的需要

当今世界合作共赢仍是主流。近年来，全球双边或区域自由贸易协定正在重构国际经贸新规则，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）等为代表的高标准自由贸易协定不断涌现。这些经贸新规则呈现出从边境开放到境内开放的新特点新趋势。

2.发展新一轮高水平开放的需要

改革开放以来，特别是近年来，我国不断推进投资贸易便利化，目前关税总水平已经接近发达国家，开放领域也逐步拓展，持续向世界释放进一步推动更高水平开放的强烈信号。在商品、资本等开放方面已经达到较高水平，刚才提到的外商投资准入负面清单就属于资本的开放，下一步为推动更高水平对外开放，自然需要推动国内规则、规制、管理、标准等制度型开放，从流动型开放向国内制度层面延伸。我省如果想在未来开放发展中占据主动，必须要加大力度推进制度型开放。

3.全面深化改革推进制度优化的需要

当前我国对外开放的人口、土地等红利优势正在逐步减弱，劳动力总人口从2019年就开始逐年减少，低成本优势已经难以为继。迫切需要在商事制度、贸易监管制度、金融开放创新制度、事中事后监管制度等领域重构新的竞争优势，实现我国由人口、土地等传统优势向制度型新优势转变，形成和释放制度开放新红利。未来的竞争将会更加聚焦于制度层面，我省必须在制度创新方面走在前列，形成综合竞争优势。

4.构建新发展格局的需要

新发展格局是开放的、相互促进的国内国际双循环，是通过发挥内需潜力使国内市场和国际市场更好联通，以国内大循环吸引全球资源要素，而更好地利用国内国际两个市场、两种资源。扩大内循环与进一步扩大开放并不矛盾，强大的国内市场既可以促进更多的国内消费，也可以吸引更多的境外投资。我省实施制度型开放战略，可以发挥强大市场优势，建设开放合作新平台，促进区域双多边贸易合作，推动经济建设更好融入“双循环”新发展格局。

5.优化营商环境的需要

制度型开放所覆盖的规则、规制、管理、标准等具体内容，紧扣着经济运行机制和经济管理制度的相关方面，体现着相互尊重、平等互利、公平竞争、诚信法治、追求效率的深刻底蕴。已经颁布实施的《外商投资法》，就是对开放所遵循的国际惯例、对外商投资和包括知识产权等各项权益的尊重保护做出详细具体的界定规范。我们每年发布的外商投资准入负面清单就是从制度层面优化营商环境。当前和未来，我省都要努力营造国际化法治化市场化营商环境，我们可以借助RCEP落地实施的机遇，进一步推进人员往来便利化，推动更多境外高层次人才来豫创业发展，也可以积极争取，实现我省外国使领馆零的突破。

（二）我省实施制度型开放的探索

河南不靠海、不沿边、不临江，是典型的内陆省份。历届省委、省政府高度重视对外开放工作，深入实施开放带动战略，从2021年7月份提出研究制度型开放，到2021年9月份省委工作会议提出制定《实施制度型开放战略工作方案》，到2021年年底前正式印发《实施制度型开放战略工作方案》，不到半年时间就实现了方案从无到有、制度从零散到完备，在推进更高水平对外开放的路上我们一直在努力。在对外开放具体实践中，特别是在实施制度型开放战略上，我们开展了一些尝试，积累了一些经验。

1.完善制度型开放政策体系

主要是通过制定政策等优化制度型开放顶层设计。我省先后颁布实施了《中国（河南）自由贸易试验区条例》《郑州航空港经济综合实验区条例》《郑洛新国家自主创新示范区条例》。出台了《河南省“十四五”开放型经济新体制和开放强省建设规划》《“十四五”招商引资和承接产业转移规划》等省级专项规划。省委、省政府印发了《关于推进中国（河南）自由贸易试验区深化改革创新打造新时代制度型开放高地的意见》；省商务厅、省开放办牵头研究制定了《河南省实施制度型开放战略工作方案》《贯彻落实〈河南自贸试验区条例〉实施方案》《河南自贸试验区促进制度创新试行办法》《河南自贸试验区开放创新联动区建设实施方案》等。随着一系列法规条例、规划意见、实施方案的出台，初步形成了层次分明的制度型开放政策体系。

2.提升开放平台和开放通道能级

河南自贸试验区很好地发挥了“为国家试制度、为地方谋发展”的作用。国务院印发的总体方案160项改革试点任务基本完成；创新构建了政务、监管、金融、法律、多式联运等五大服务体系；设立了自贸区法院（法庭）和国际商事仲裁院；累计形成479项改革创新成果，其中跨境电商零售进口退货中心仓模式、一码集成服务等13项被国家采纳推广，企业投资项目承诺制等68项在全省推广。

除了河南自贸试验区，郑州航空港区、郑洛新自主创新示范区、跨境电商综试区、国家大数据综试区等国家战略平台能级也在持续提升。我们不但有完备的开放平台，我们还有更加完善的口岸体系。河南已经建成3个国家一类口岸、9个功能性口岸、5个综合保税区、4个保税物流中心，成为功能性口岸数量最多、功能最全的内陆省份。最近，郑州建设全国重要国际邮件枢纽口岸已获国家批复，是继北上广之后的第四个全国重要国际邮件枢纽口岸。这是在原有邮件经转口岸基础上的提档升级，意味着从境外“飞”入郑州的国际邮件在郑州进行开拆验关后，直接分拨转运至对应省份，无须再“绕道”北上广。

有开放平台、有口岸体系，我们还有开放通道，“四路并进”通道优势持续提升，“四路并进”就是我们平常说的空中、陆上、网上、海上四条丝绸之路齐头并进，以郑州—卢森堡“双枢纽”为依托的“空中丝绸之路”越飞越广，河南航投收购卢森堡货航35%股权，构建起郑州—卢森堡“空中丝绸之路”，航线覆盖欧美亚三大洲24个国家100多个城市，累计货运量达到郑州机场国际货运量三分之一以上，在助力全球战疫、欧洲经济恢复中了跑出了河南加速度、彰显了中国担当。以中欧班列（郑州）为依托的“陆上丝绸之路”越跑越快，印有“ZIH”（郑州国际陆港）标志的橙色集装箱穿梭于亚欧大陆的钢铁驼队，也成为“一带一路”上河南对外开放的新名片；因为班列，越来越多的外国人知道了郑州、认识了河南。以跨境电商综试区为依托的“网上丝绸之路”越来越便捷，通过跨境电商我们把世界超市开到了家门口，市民足不出户就可以买买买，跨境电商的“郑州模式”已经反向复制到了海外，我们正在加速向“买全球 卖全球”目标迈进。“海上丝绸之路”越来越顺畅，我们大力发展公铁河海多式联运，特别是内河航运通江达海能力持续提升，我省对接海洋经济的条件越来越好。四条“丝绸之路”是我省对外开放的最大亮点，也与我们的生活息息相关。今天，经过72小时的跨境海淘，确山小提琴在意大利奏响“中国好声音”；经过4天的陆海联运，韩国的母婴用品来到郑州中大门；经过13天的铁路运输，焦作风神轮胎安装到德国工厂宝马汽车上。四条丝路拓宽了河南连接世界的通道和空间，谱写了河南开放发展的新乐章。

3.提升跨境电商制度创新和监管服务水平

跨境电商就是不同境域之间，通过电子商务达成一致，最终完成交易的国际性商业现象，我们常说的“海淘”就是一种跨境电商方式。在跨境电商方面，河南走在了全国前列。2021年，我省跨境电商交易额2018.3亿元，增长15.7%。连续成功举办五届全球跨境电商大会，成功达成“郑州共识”，持续探索跨境电商新规则、新标准。在2021年跨境电子商务综合试验区评估中，郑州综试区综合排名处于第一档，洛阳综试区、南阳综试区处于第二档。首创“电子商务+行邮监管+保税中心”监管模式（1210网购保税进口模式）在全国复制推广，并纳入中国海关制定的《跨境电商标准框架》。“1210”是海关监管方式代码，全称“保税跨境贸易电子商务”，简称“保税电商”，俗称“备货模式”，简单来说就是，商家将商品批量备货至海关监管下的保税仓库，消费者下单后，电商企业根据订单为每件商品办理海关通关手续，在保税仓库完成贴面单和打包，经海关查验放行后，由电商企业委托物流配送至消费者手中。1210模式是我省首创，作为一种先进的嵌入式跨境电商经营监管模式，已被海关总署在全球推广。国务院批复的国家首个跨境电商零售进口药品试点顺利启动，河南跨境电商零售进口药品试点品种是已取得我国境内上市许可的13种非处方药；通关时，在跨境电商零售进口商品单次、年度交易限值内，关税税率暂时设为0%，进口环节增值税、消费税暂按法定应纳税额的70%征收；这一试点的实施，让我省居民在家门购买优质进口药成为现实。就在4月11日，在河南保税物流中心园区内，我国首单跨境电商零售进口药品在“全球汇”线上平台完成实单交易，标志着跨境电商零售进口药品试点业务正式启动。相比于普通药品进口，跨境电商方式采用1210模式，消费者在线上下单支付后约2分钟，药品便可完成通关。同时，药品从生产厂商直达零售企业，实施特殊税收政策，让药品进口“更快、更省、更放心”。认定省级跨境电商海外仓示范企业12个，全省77家企业在43个国家和地区设立183个海外仓。海外仓是电商平台和出口企业在境外布局的物流体系，海外仓的建设可以让出口企业将货物批量发送至国外仓库，实现该国本地销售，本地配送。

4.推进投资贸易便利化改革

2021年进口、出口货物整体通关时间分别为35.65小时、0.63小时，比2017年整体压缩66.2%、91.5%。认定36家省级外贸综合服务企业，主要向中小型生产企业提供代办报关报检、物流、退税、结算、信保等外贸相关服务。5家二手车出口试点企业顺利开展业务，进口汽车251台、价值2366万美元。洛阳获批国家服务外包示范城市，济源获批国家加工贸易产业园区。河南自贸试验区开封片区获批国家文化出口基地，南阳张仲景博物馆获批国家特色服务出口基地（中医药）。RCEP实施首季，郑州海关共为170多家企业签发1026份RCEP原产地证书，货值4.5亿元，帮助企业在出口国享受减免关税约192.2万元。全面落实外商准入前国民待遇加负面清单管理，负面清单之外无审批、无备案，真正实现与国际接轨。落实企业服务日、政府直通车、服务官等机制，开展“千家外企大走访”活动，为企业和项目解难纾困。

投资贸易包括对外贸易、招商引资、对外经济合作，是开放型经济的主要指标。2021年我省开放型保持良好发展态势，货物贸易8208.1亿元，增长22.9%，规模居全国第10位。实际吸收外资210.7亿美元，增长5.0%；实际到位省外资金10654.9亿元，增长3.2%。全省引进境内外资金连续多年占全社会固定资产投资的近四分之一。在豫世界500强达到198家，中国500强达到175家。全省对外直接投资13.7亿美元、增长11.2%，规模居全国第12位。

5.优化营商环境

在全国率先建成“一网办、不见面、一次也不跑”的全程电子化登记系统，全程电子化登记率达到94%。深入推进“放管服效”改革，首批800个政务服务事项实现全省通办，576个事项实现跨省通办。首次开展全域营商环境评价，2021年新设市场主体148.9万户、总量达851.8万户，居全国第5位，中部第1位。做好外商投资权益保护，外商投诉结案率常年保持在90%以上。2022年2月9日，省政府办公厅出台《关于进一步做好惠企纾困工作促进经济平稳健康发展的通知》，从金融、服务、用工等方面推出十大举措，确保项目企业加快生产、尽快满负荷运营。同时，近年来，我省成功承办上合组织成员国政府首脑（总理）理事会第14次会议、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）第27轮谈判、外交部河南全球推介活动等国际性会议，成功举办河南投洽会、全球跨境电商大会等活动，国际影响力不断提升。

（三）我省实施制度型开放的困难和问题

1.思想不够解放，认识理解不到位

部分地方思想不够解放，法无依据不作为，没有成例不敢为。特别是对于制度型开放，一些地方和部门重视不够、站位不高，对内涵、特点与意义认识不到位，研究理解还不透彻，还存在把规则、规制简单等同于促进政策的片面理解。在探索制度型开放的新模式、构建制度型开放的新体制和打造制度型开放的新高地等方面办法不多、主动性不够。

2.研究创新不够系统，成果运用不够充分

对《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等国际经贸规则前瞻性研究不够，与开放工作实践联系不够紧密。推动制度型开放工作谋划还不系统、不全面，重点还不突出，缺乏有效的抓手，办法不多、主动性不够。对既有的制度设计和创新成果重视程度不够，落实不到位，配套实施细则没有出台，或操作性不强，市场主体获得感不强，推广示范作用发挥不到位。河南自贸试验区创新成果多，但未有效复制推广。

3.开放平台能级低，通道优势仍需进一步培育

开放平台数量少，与先进省市国家战略平台能级水平存在差距。我省现有省级经开区数量远少于山东、湖南、安徽、湖北。现有经开区发挥作用效应不足，主阵地、主战场、主引擎作用有待进一步提升。同时，与江苏、浙江、山东、陕西、云南等兄弟省份相比，我省缺少境外招商联络平台，开展经贸招商活动成效欠佳。随着国际疫情常态化发展和各省强化通道建设，以及一些原创优势在全国推广后，我省四条丝路竞争优势逐渐减弱，开放通道的边际效应逐渐下降，亟须在制度型开放方面实现新突破。

4.开放型经济深层次问题仍很突出

外资企业市场主体少、规模小。河南现存外资企业2700家左右，2021年到位外资企业资本金8.15亿美元，存量外资企业和到位资本金规模占全国比重均不到1%。近年来落地较大外资企业主要集中在风光电力、物流、房地产等领域，高精尖技术、装备制造业、现代金融领域外资项目少。外贸结构仍需优化。2021年，河南外贸依存度13.9%，远低于全国的38.5%，货物贸易规模占全国的份额仅有2.1%。对外贸易以加工贸易为主，占八成左右，一般贸易和服务贸易较少。富士康一枝独秀，新的增长点培育较慢，结构性风险大。

5.营商环境仍需进一步优化

一些地方政府部门服务意识淡薄，办事效率和服务质量不高。在招商项目落地和外商投诉案件受理过程中，个别地方还存在承诺事项不兑现和新官不理旧账的现象。要素保障仍是制约项目落地的重要因素，还存在土地、融资、环保、人才等堵点难点问题。同时，我省文化旅游资源丰富，但在世界上知名度、美誉度不高。作为国家中心城市，郑州城市外向度总体偏低，国际化设施少，对国际人才缺乏吸引力，国际赛事还停留在个位数。

三、我省实施制度型开放战略的举措

未来的河南要在国家发展大局中发挥更大作用，要在世界经济循环中更有影响。《实施制度型开放战略工作方案》提出，到2025年基本建成全国领先的内陆开放高地，更具竞争力的开放强省加快建设；到2035年基本形成制度型内陆开放高地，更具竞争力的开放强省基本建成。这既是对我省多年来持续打造内陆开放高地取得成绩的充分肯定，也对我们进一步推进更深层次、更高水平的制度型开放提出了新的更高要求。这个战略定位和宏伟目标既鼓舞人心、催人奋进，又时不我待、责任重大。

（一）高质量发挥自贸试验区引领作用

下一步要以自贸试验区建设为引领推动制度型开放战略实施。高水平建设自贸试验区2.0版。着力打造政策制度体系更完善、发展目标更明晰、改革创新更聚焦的自贸试验区2.0版，出台政务、监管、金融、法律和多式联运五大服务体系升级方案，在跨境电商进口药品、航空货运电子化、国际商品期货交易等领域开展首创性、集成式、差异化创新。探索建立对标国际的制度创新体系。主动对标高标准国际经贸规则，在新技术、新产业、新场景等领域探索新的规则制度。建立更具弹性的包容审慎监管制度，坚持竞争中性原则。与境外商事调解机构建立合作机制。深化构建“两体系、一枢纽”。国家给我省的定位是“建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系，建设服务‘一带一路’建设的现代综合交通枢纽”。充分利用第五航权，所谓第五航权，通俗地说，即允许国外航空公司开通经停航线，获得在第三国中途经停、上下旅客和装卸货物的许可，深化航空电子货运、海外货站、空空中转等试点，构筑辐射全球的货运航线网络体系。推进中欧班列（郑州）与沿线国家开展口岸通关、认证认可等合作。推进优化自贸试验区功能布局和联动发展。依托郑州航空港区争取设立自贸试验区空港新片区，郑州航空港区在我省家喻户晓，依托郑州航空港区这一内陆重要开放门户申建自贸试验区扩展区域将在更高层次、更大范围推动打造制度型开放高地。加快建设自贸试验区开放创新联动区，探索申建体现多式联运特色、符合自由贸易发展趋势的内陆型自由贸易港。

（二）高品质推动开放型经济高质量发展

培育壮大市场主体。持续优化服务，加快培育新的贸易主体，推动更多企业走向国际市场。多元开拓市场，线上线下结合帮助企业深耕传统市场，拓展新兴市场。在培育壮大市场主体方面，驻马店平舆县的做法可以借鉴。平舆县通过抢抓机遇引产业、突出集聚强产业、县乡联动兴产业、创优环境促产业等方式，经过四年的快速发展，户外休闲用品产业已实现从原材料采购到生产、销售的一体化运营。户外休闲产品远销欧洲、美洲和澳洲等100多个国家和地区，平舆户外休闲基地已经成为国家级外贸转型升级基地，未来三至五年，平舆县户外休闲产业产值有望达到百亿元，将打造成全国最大的户外休闲用品产业基地。优化贸易和商品结构。提升一般贸易和服务贸易规模和质量，积极承接加工贸易转移。创新发展服务贸易，打造一批特色服务出口基地。积极培育外向型产业集群和具有竞争优势的新产品，打造国际知名品牌。一般贸易是与加工贸易相对而言的贸易方式，指单边输入关境或单边输出关境的进出口贸易方式，其交易的货物是企业单边售定的正常贸易的进出口货物。加工贸易是指经营企业进口全部或者部分原辅材料、零部件、元器件、包装物料，经加工或装配后，将制成品复出口的经营活动，包括进料加工、来料加工。一般贸易进口时需要缴税，加工贸易进口时不需要交关税和增值税。一般贸易海关监管轻松简单，加工贸易相对严格复杂。加快发展外贸新业态。引导企业积极发展跨境电商、外贸综合服务、大宗商品交易、市场采购贸易、二手车出口等新业态新模式。争创国家进口贸易促进创新示范区，布局建设一批海外仓。深化对外投资合作。支持优势产业、龙头企业“走出去”参与国际市场竞争，高质量建设境外经贸合作区，提高风险防范能力，推进对外投资和经济合作有序发展，更好融入共建“一带一路”。

（三）高水平打造市场化法治化国际化营商环境

对外开放工作的核心竞争力是良好的环境，我们要打造有吸引力、能够引得来、留得住企业、资金和人才的营商环境，我们要将打造一流营商环境作为实施制度型开放战略的具体实践。持续深化“放管服效”改革。全面实行政府权责清单制度，大力发展“互联网+政务”，推行“一枚印章管审批”。深化“证照分离”“照后减证”改革，推进审批制度改革，实施“双随机、一公开”监管。深入实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，加快实施国际贸易“单一窗口”3.0版。继续开展“万人助万企”“千家外企大走访”活动，用好企业服务日、政府直通车、服务官等服务机制。深入推进营商环境法治化建设。依法规范多元化纠纷解决机制，加快推进公共法律服务体系建设。大力营造公平竞争市场环境。推动破除各种形式的市场准入不合理限制和隐性壁垒。加强社会信用建设，改进反垄断和反不正当竞争执法，建立知识产权纠纷多元解决机制。提升国际化水平。推进与“一带一路”沿线节点城市缔结友好城市关系，加快设立境外办事机构，争取落地更多外事机构。建设国际消费中心城市，打造国际化品牌活动，促进生产生活服务设施与国际接轨。营造良好招才引智环境。深化人才发展体制机制改革，健全培养、引进、评价、激励等机制。推进高端（海外）人才引进专项行动。强化营商环境评价与示范。对标世界银行和国家评价方法，健全营商环境评价体系，持续开展全域营商环境评价。

（四）高效能拓展开放合作空间

统筹推进空中、陆上、网上、海上“丝绸之路”立体开放通道建设，构建与世界互联互通新体系。加快国家战略平台建设，增强各类开放平台集聚、辐射功能，形成完备的开放平台支撑体系。进一步提升开放通道新优势。完善国际航线布局，构建连接全球主要经济体的航空网络，让“空中丝绸之路”越飞越广。统筹省内国际陆港建设，加快中欧班列（郑州）扩量提质，促进“一核多极”联动发展，让“陆上丝绸之路”越跑越快。探索“跨境电商+空港+陆港+邮政”运营模式，加速向“买全球，卖全球”目标迈进，让“网上丝绸之路”越来越便捷。加强铁海联运枢纽网络建设，构建铁海联运国际通道，让“海上丝绸之路”越来越畅通。打造高水平对外开放新平台。深化郑州航空港区体制机制改革，巩固提升空港型国家物流枢纽功能。加快郑洛新自主创新示范区提质发展，构建完善技术创新体系。加强郑州、洛阳、南阳跨境电商综试区联动发展。加快形成大数据综试区辐射带动示范引领效应。加快口岸和海关特殊监管区域创新升级，深化各类开发区体制机制改革。开发区是经济发展的主阵地、主战场、主引擎，我省把推进开发区体制改革作为推动开发区高质量发展的关键一招，统筹推进开发区整合、扩区、调规、改制工作，已经整合设立185个开发区，包括已经揭牌成立的豫东南高新技术产业开发区，下一步我省将持续推进开发区“三化三制”改革，进一步推动开发区创新发展。对标对接高标准经贸规则推动区域合作。对接对标《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），前瞻研究《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）等国际经贸规则，深化与相关国家和地区交流合作。加强与长三角、京津冀、粤港澳大湾区等区域重大战略互促共进。

（五）高标准推进招商引资扩量提质

当前及今后一个时期，我省经济社会发展仍然需要大力引进外来资金、人才和技术为我所用。需要强化与境内外500强企业战略合作，创新招商引资方式，更加注重引进技术、人才和管理经验，办好重点招商活动，推动招商引资高质量发展。深入实施“三个一批”活动。坚持项目为王，突出“招大引强”，做好项目谋划对接签约，树立结果导向，强化跟踪问效，实现谋划一批、储备一批、签约一批、落地一批滚动发展。实施精准化产业开放招商举措。实施服务业差异化开放，加快推动金融、医疗、教育、文化等领域开放。实施新产业新业态新模式前瞻性开放，积极引进产业链高端环节、高端要素等。完善招商引资新模式新机制。实行产业链招商、资本招商、专业化招商，推广带地招商、飞地招商等新招商方式。用好香港、台湾、日韩、世界500强外资专班，推动引进外资实体化运作、专业化招商，指导各地成立外资专班，实现省市联动、合力招商。提升招商引资活动成效。务实办好河南投洽会、全球跨境电商大会等重大活动。组团参加进博会、投洽会、服贸会、消博会、东盟博览会等国家级重要经贸活动平台。支持各地举办务实管用的节会招商活动。加快完善境内外招商网络。推进驻外办事机构改革，谋划布局经贸联络处，支持各地设立招商机构，健全境内外招商网络。

（六）高效率提升保障能力

思想是行动的先导，作为全省对外开放工作牵头部门，省商务厅将认真贯彻落实中央经济工作会议和省十一次党代会精神，切实把思想和行动统一到中央和省委、省政府要求部署上来，以更大决心、更实举措，扎实推进制度型开放战略走深走实，认真谋划筹备并提请省委、省政府召开全省对外开放大会，对全省实施制度型开放战略、扩大高水平开放进行再动员再部署，调动各级各部门和全社会的力量积极参与服务对外开放，凝聚形成推进制度型开放强大合力。加强组织领导。省商务厅履行好省对外开放工作领导小组办公室职责，推进全省制度型开放的统筹协调和管理指导。各地、各部门切实推进各地、各领域的制度型开放工作。完善工作机制。健全“管行业、管开放”责任制，各行业主管部门结合职能，立足行业，采取务实有效举措，抓好本领域、本行业制度型开放工作。建立完善制度创新容错纠错机制，鼓励大胆试、大胆闯。营造浓厚氛围。针对制度型开放战略实施过程中存在的堵点、难点、痛点问题，加大调查研究和协调解决力度，完善政策体系和推进举措。健全对外开放培训机制，省商务厅每年在省外发达地区分层次举办对外开放专题研修班，强化对制度型开放的学习、研究和培训。鼓励各地各部门主要领导举办开放大讲堂，提高抓制度型开放的本领和素质。

面对新形势新任务新挑战，商务部门作为省委、省政府重要的综合经济部门，将坚定不移把党建工作作为制度型开放事业高质量发展的根和魂，把党建力量转化为高质量发展的力量，以高质量党建引领推动全省制度型开放工作高质量发展。“十四五”时期，我省面临着标兵渐行渐远、追兵越来越近的区域竞争态势，我们要做到脑中有思路、眼里有问题、手上有招数、脚下有路子，树立系统思维、底线思维，以大开放的姿态把制度型开放战略推向深入，持续打造更具竞争力的内陆开放高地，迈出开放强省建设坚实步伐，让高水平开放成为中原更加出彩的亮丽主色。

（作者系河南省商务厅党组成员、副厅长）