“开放倒逼改革”系列②

地方实践 越开放越改革 越改革越开放

本报记者　申孟哲

从“南海一个圈”——深圳，到上海自由贸易区，中国的开放已经经历了30多年的历程。在层出不穷的“深圳奇迹”背后，除了开放带来的巨大发展成就，同样不容忽视的是开放带来的“倒逼改革”。

这种“倒逼”，说到底是一种反向的促进作用。开放了，很多新事物进来，发现旧的规章制度、思维体系、办事方法等不合适、不具有竞争力，因而产生改革的动力。

到了全面深化改革的今天，重新提出“开放倒逼改革”，是因为我们看到许多地方正在进行这样的实践。现在的中国，开放程度已经与当年不可同日而语，因而也具备了更多值得观察和思考的现象。

制图：白梓岑

开放的延展：沿海到内陆的全方位

2013年9月，中国（上海）自由贸易区正式挂牌。这个“再造一个上海”的创新举动，让外界又用带着好奇和期待的眼光，重新审视这个对外开放的“排头兵”。

上海对于中国对外开放的意义是不言而喻的。从最早的“十里洋场”到引领中国国家级新区风潮的浦东新区，一个世纪以来的上海，都是中国对外的一个窗口，一面镜子，一个标本。

而今天的上海，也因为负面清单制度、准入前国民待遇、“沪港通”等实实在在的改革措施，引领着中国未来的改革方向。因为上海自贸区的建立初衷，就是为全国的改革“摸石头”，找到可以复制推广的经验。

上海的示范带动作用已经显示。

山东青岛，同样的沿海城市，同样的外向型经济，为了申报自贸区能早日成功，已经在许多地方开始用开放倒逼改革。

青岛首先抓住的是中日韩自贸区的战略机遇。在中日韩自贸区架构中，青岛的一个重要战略意图就是打造现代服务业。因此，青岛已经开始在研究推动金融、保险、证券、物流等领域的开放试点政策，同时探索建设区域性韩元和日元结算中心，定位面向日韩的离岸金融中心。

中日韩自贸区带来的“开放红利”，也正在成为青岛的“改革动力”。

像山东这样的东部沿海省份，用开放倒逼改革的例子已不鲜见。在今天，更值得注意的是中国从沿海到内陆、从沿边到不沿边的开放例子。

比如重庆。这个处于“一带一路”和“长江经济带”交汇点上的西部腹地城市，用一条渝新欧铁路打开了向西、向外的大动脉。为了让渝新欧铁路上的外贸更加顺畅，重庆海关的报关系统进行了改革。现在，仅需半小时，渝新欧的货运集装箱即可完成代理报关，且在此一地查验后，沿途的六国皆可全线放行。要达到这种效果，首先要建立的就是跨国铁路的海关国际协作机制，必须各国合作，一同商定。以前的机制，不改不行。

重庆市市长黄奇帆则讲了另外一个倒逼改革的例子：承载出口货物的渝新欧铁路，如果回来时是空车，也带不来效益。为了实现“来去皆有货”，在制度上，重庆就必须成为中国的铁路口岸，而且必须是一类口岸。这样的口岸，全国只有北京、上海、广州三个。因此，为了适应开放的需要，重庆已经争取到了试运行的资格——中国西部内陆第一个铁路一类口岸。这样一来，欧洲的货物运到重庆，重庆本地就可以消化一部分，此外还可以贸易批发辐射内陆。

在更加“内陆”的宁夏，依托着“一带一路”的战略契机，也在力求改革开放的空间。

2012年获批的宁夏内陆开放型经济试验区，现在已经复制了上海自贸区的13项创新制度。在银川综合保税区，现在已经实施了“一次申报、一次查验、一次放行”的通关模式，同时打造对阿投资便利化通关示范区。这些都是由于开放带来的改革措施——因为这样最简单、最有效、对市场主体最便捷。

中国社科院研究员、中国区域经济学会秘书长陈耀表示，这样由沿海到内陆的趋势，是一种“全方位的开放”。其中的重点，是在陆地边境地区要扩大开放，通过边境开放来加快同周边国家基础设施互联互通，形成全方位的开放格局。

开放的推进：权力与观念的革命

在这一轮开放倒逼改革的浪潮中，简政放权是共同的做法。上海的效应逐步显现。

今年7月底，湖北省宣布，要“学习借鉴上海自贸区经验启动先行先试工作”，并将该省的东湖高新区列为“先行先试的核心区域”。

几天后，成都市部分区域也宣布，将复制上海的监管服务政策，并适时扩大到其他海关特殊监管区域，其中重点在投资、金融、贸易便利化等领域，包括建立开放透明投资管理制度、推进更加便利的贸易监管制度、推进有利于实体经济发展的金融制度创新、完善事中事后监管制度等4个方面17项措施。

官方信息显示，目前已有27项制度创新成果在全国或部分地区推广，20多项比较成熟的经验正被加速复制。商务部部长助理王受文接受记者采访时介绍，下一步还将有18项改革措施、5项开放措施在全国推广，包括允许设立外商股份制外资投资性公司、允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售等。

而上海自贸区最引人注目的负面清单制度，现在已经开始在全国推广。今年4月和5月，国家发改委发布了《境外投资项目核准和备案管理办法》和《外商投资项目核准和备案管理办法》，对全国外商投资项目和境外投资项目实行以普遍备案加有限核准的管理模式。从10月6日开始，98%的中国企业到海外投资不再需要审批。

同时，作为上海自贸区工商登记制度改革重要成果，公司注册资本“实缴”改“认缴”的制度也已在全国全面复制推行。

在湖北省副省长甘荣坤眼中，开放倒逼出的改革，是“一场颠覆性的、具有自我革命意义的全新探索”。之所以这么说，是因为其中的核心逻辑是“放权”和放宽准入，对外进一步扩大开放，对内进一步收缩政府权力。

在成都人的记忆里，开放倒逼改革，给他们带来的是思路的转变。

几年前，富士康进入成都。但在进驻前，富士康对政府部门提出了一连串的问题，仅海关方面就有100多项。提问题的目的，是要求成都提升政务流程透明度和行政效能。这种在当地人看来带点“刁难”味道的做法，起初让很多干部不理解。

但是他们经过考察后发现，很多做法是合理的，而且能提升海关效率，因此后来都变成了成都海关的标准流程。成效显而易见：经过改革，2012年，成都海关的出口通关效率达到全国第一。

对于这样的结果，成都海关副关长倪藻表示，富士康这样的企业，给我们的管理带来了“观念性的变化”，相当于一部送上门来的国际先进管理的教材，“与其被推动着走，不如主动求变”。

在黄奇帆看来，开放可以倒逼国内不适应开放的制度措施进行改革，包括关税制度、产业结构安排、政府审批体制等。只有通过改革，才能使开放的措施到位。

“可以这样说，任何一个微小的机制性改革，都可能使我们的开放走出坚实的一步；没有改革内在的机理性的措施，开放的目标也不能实现，所以，改革和开放是手心手背，是一体两面。”黄奇帆说。

开放的纵深：层层递进的改革逻辑

开放倒逼改革，首先是“操作”层面的。

7月31日，在重庆最繁华的解放碑商圈，一个名为“保税商品交易中心延展平台”的机构开始正式运行。这是继上海自贸区之后，内陆首个保税区外的保税商品交易中心。

简单来说，这是一个消费者“直购”进口商品的交易点——进口的商品先在保税港区集中仓储，之后由交易中心统一配送分拨至延展平台。在这个环节，暂时不必缴纳进口环节税款。等到消费者购买了商品，再通过信息系统同时完成交付，之后由商品经营主体办理报关完税手续。虽然一样要交税，但是受益于政策优势，这里的商品还是能比市场价低10%-50%。

为了应对这样的开放，延展平台实施了各种改革：突破保税区“物理围栏”，采用“电子围栏”监管，实现货物监管创新；而“分送集报、先销后税”的模式，也是一种操作革新。

而在打造“西部经济增长极”的成都，这样由开放倒逼改革的实践从10年前就开始了。

2003年，电子巨头英特尔在成都投建大型芯片封装测试工厂，成都成为当时英特尔的第5个全球制造基地。但这背后，有着巨大的“问题导向”。

对成都市高新区发展策划局局长汤继强来说，英特尔有两个要求让他记忆犹新。一个是要求厂区的电压绝对稳定，甚至不能出现毫秒级的波动。二是英特尔提出物流必须保证24小时×7天×365天，而且所有的原材料、成品的进出全都要求空运。

为了解决这样的问题，成都首先以最快速度架设了高质量供电线路，其次研究起了政务流程的再造问题。

开放倒逼改革，还有更深层次的“突破禁区”意味。

还是先回到最具标本意义的上海。在这个“压力测试平台”上，政府过去惯用的事前审批，已经要转为以事后监管为主；同时，对外商投资实行的“负面清单”管理模式，也涉及到准入前国民待遇等，也是一场管理体制的变革。此外，还逐步推进汇率和利率的市场化、加上资本项目的自由化，逐步提高贸易和投资便利化的程度，形成国际化和法制化的运营环境。

清华大学中国经济研究中心研究员常修泽对以上海自贸区为代表的新一轮对外开放，有更深层次的期待。他认为，除了直接带来的对外贸体制的改革压力外，这种“高端开放”，还将带来对我国经济体制的改革动力。

比如，倒逼国有企业、特别是垄断性行业的国有企业改革，真正做到平等使用生产要素、平等参与市场竞争、同等受到法律保护。而在自贸区的亮点金融体制改革方面，人民币资本项目开放、人民币可自由兑换试点、金融市场利率市场化、境内离岸金融等制度创新，都将对现行的金融体制带来改革意义。而在充分的竞争下，低税率等更具有国际竞争力的税收在未来也是可能的改革方向。

敦煌壁画的启示

刘少华

眼前是一张世界地图，大部分是海，少部分是陆地。这位从匈牙利到哈萨克斯坦访学的教授，一本正经地指着地图上亚洲东部和欧洲西部的海岸线，再指指欧亚大陆的中部地区，提了一个让人颇为意外的问题：这些地区的经济发展有什么特点？

稍加思索就能看出来，亚洲东部海岸地区，包括中国的东部沿海地区，比较富庶；欧洲西部亦如此。而欧亚大陆中间，则显得不是那么发达。

原因似乎也一目了然。在大航海时代之后，海运的便捷与便宜，迅速显出了优势。而且，世界各地之间越来越频繁的互动，也使贸易对经济发展的影响越来越大。

但很明显，频繁贸易所带来的开放，给这些地区带来的远不止是富庶。我们很容易发现，这些率先开放的地区，是最早形成现代规则的地方；也是最早学会与外界对话的地方，所谓对话，指的是规则、文化等多方面的交流、交融。

同样的例子也能在内陆地区开放程度更高时发现。比如，在敦煌浩如烟海的壁画故事中，你总能发现，来自西域的文化改变着那时的中国，甚至简单的服饰，都对中原文化造成影响。这些大道理，可是明明白白刻在了壁画上。由此，我们得到启示：越开放，越变革，越进步，是亘古不破的真理。

但是在哪里开放，如何开放，却往往取决于一人一地的主观能动性。张骞坚定地一路向西，不管途中艰险，甚至屡次被拘也不动摇，终于打开开放之路，后人受惠至今。而中国改革开放初期的“沿海十四城”，今天的上海自贸区，都在打开大门之后，不期然间为中国改革带来了契机与冲击。

一句话，对具体的地方而言，拥抱开放的态势，和坚决开放的决心，直接事关改革能否有重大突破。

如你所知，中国改革有两大宝贵经验，一是顶层设计，这是当下的全面深化改革最为突出的特色之一；二是“摸着石头过河”，这是过去30多年改革开放过程中屡屡被验证的真理。

顶层设计很大程度上是由中央政府主导的，属于不折不扣的“大词”。对于地方来说，开放带来的效果是设计不出来的，但用“摸着石头过河”的方式，真心实意地与世界对话，或可突出重围，发现改革的目标与方向。

总结过去几十年甚至几千年的经验，我们可以说，开放对改革的万般好处，都是谁用谁知道，用了才见效。