

推动开放包容 互利共赢的 中国对外经济战略^{*}

王晓红

摘要：本文提出了新时代实施中国对外经济战略的总体思路。在以高标准国际经贸规则推动贸易强国战略方面，积极推动多边、双边高标准自贸区建设，主动对接高标准国际经贸规则推动高水平开放，把握数字贸易规则制定的主动权；在推动“引进来”与“走出去”并重的投资战略方面，应发挥吸引外资的综合优势提高利用外资综合效益，以完善全球制造、服务、创新体系和建立战略资源海外供给保障体系为重点不断完善对外投资布局；在构建对外金融体系方面，重点是推进人民币国际化和推动金融机构“走出去”；在发挥外交、军事和对外援助的共同支撑作用方面，以“构建人类命运共同体”为核心实施大国外交战略，以强大的军事安保力量保障海外经济利益安全，促进对外援助与对外投资协调发展；并提出了参与全球经济治理体系变革的思路。

关键词：国际经贸规则 利用外资 对外投资 对外金融

作者简介：王晓红，中国国际经济交流中心信息部副部长、教授、博士生导师。

导 言

中国的对外经济战略是中国特色社会主义建设总体战略的重要组成部分，是在当今世界处于百年未有之大变局时期对于中国经济全球布局的系统性谋划。党的十九大报告

^{*} 本文为中国国际经济交流中心课题《中国的全球经济战略研究》成果。本文在研究过程中得到了课题负责人、中国国际经济交流中心常务副理事长张晓强的许多指导和修改意见，同时得到了中国国际经济交流中心副理事长黄奇帆、中国国际经济交流中心副理事长韩永文的指导，并得到了课题组全体成员的帮助，作者在此表示衷心感谢。

明确提出“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”，^① 并提出了到 2020 年全面建成小康社会，到 2035 年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，“成为综合国力和国际影响力领先的国家”的总体战略安排。围绕这一总体战略安排提出了建立现代化经济体系，推动构建人类命运共同体等重大历史任务。^② 科学谋划新时代中国的对外经济战略，其目的是为实现社会主义现代化强国的总体战略目标服务。改革开放 40 年来，我们通过不断扩大对外开放、组合全球要素资源，促进体制改革、推动自主创新和结构升级，深度融入全球产业链、供应链和价值链，已经成为世界第二大经济体和开放型经济大国，实现了从封闭半封闭国家到开放大国的历史性跨越，从而“迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景”。^③ 这一举世瞩目的成就不仅为广大发展中国家提供了成功范例，也为缩小南北差距作出了历史性贡献。正如习近平主席所说：“中国不断扩大对外开放，不仅发展了自己，也造福了世界。”^④ 实践证明，开放是发展的必由之路。

当前，我国经济正处于由高速增长转向高质量发展时期，处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，处于建设现代化经济体系的“爬坡过坎”期，供给侧与需求侧之间的矛盾越来越突出，迫切要求我们更加有效地利用全球市场和资源要素。习近平主席指出，“过去 40 年中国经济发展是在开放条件下取得的，未来中国经济实现高质量发展也必须在更加开放的条件下进行”。^⑤ 与改革开放初期相比，我国开放发展的内外部环境和条件已经发生了深刻变化。正如习近平主席所说：“当前中国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织、相互激荡。”^⑥ 世界经济正在经历新一轮大发展、大变革、大调整，不断赋予经济全球化以新的内涵，“我国正日益走进世界舞台中央”；^⑦ 国内经济进入新常态下的新一轮结构调整、优势转化和动能转换及制度变革、效率变革和动力变革，不断赋予经济发展以新的动力。到 2035 年将是我国作为新兴大国崛起，基本实现社会主义现代化的重要战略机遇期。应深刻认识新时代面

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017 年 10 月 27 日。

② 同①。

③ 同①。

④ 习近平：《共建创新包容的开放型世界经济》，人民网，2018 年 11 月 6 日。

⑤ 同④。

⑥ 2018 年 6 月 23 日，习近平总书记在中央外事工作会议上的重要讲话。

⑦ 同①。

临的新机遇和新挑战，充分发挥优势、顺势而为、主动作为，以开放的主动赢得发展的主动。

围绕新时代的总体战略安排，基于对国际国内形势的分析和判断，提出新时代中国对外经济战略的指导思想、总体思路和基本原则。

指导思想：准确把握百年未有大变局的深刻内涵，把握新一轮经济全球化的发展大势，把握新一轮科技革命和产业变革的历史机遇，以推动中国特色社会主义现代化经济体系建设为核心，秉持构建人类命运共同体的理念，推动开放、包容、普惠、平衡、共赢的开放型世界经济，更加充分地利用国际国内两个市场和两种资源，促进国际市场与国内市场深度融合，加强贸易与投资相结合、“引进来”与“走出去”相结合、国内改革与国际规则相结合，有效促进国际国内产业联动、市场联动、创新联动、规则联动，推动开放型经济迈向更高层次，促进中国经济高质量发展。

总体思路：以“一带一路”倡议为统领，统筹对外贸易、利用外资、对外投资、对外金融等涉外经济形成合力，同时更好地发挥外交、对外援助、军事在对外经济战略中的支撑保障作用。以提高全球产业链、供应链、价值链体系的分工层次和控制能力为核心，不断完善全球生产、服务、贸易、投资、金融网络；以推动高标准国际经贸规则为重点，深化外贸投资管理体制改革的，实施经贸强国战略；以推动自主创新战略为立足点，构建全球开放合作创新体系；以推动人民币国际化为抓手，构建与我国经济发展相适应的国际金融体系；以多边平台为基础，在参与全球经济治理体系变革中不断提高制度性话语权；以国家安全为底线，有效防范化解贸易、投资、金融等各种风险。

基本原则：坚持深化改革，扩大开放；市场主导，协同并进；内外统筹，主动塑造；多元平衡，安全高效；包容发展，合作共赢。

一、推动国际经贸规则变革实施贸易强国战略

把握新一轮国际经贸规则变革的主动权和话语权是我国在新一轮经济全球化中处于有利地位的关键。美日欧发达经济体正通过各种双边和区域自贸协定（FTA）继续主导新一轮国际经贸规则。我国应利用世界经贸大国的优势地位，主动积极作为。

（一）国际经贸规则发展变革的主要趋势

1. “三零”规则成为新一轮高标准国际经贸规则变革的方向

以“三链”为核心的全球经济一体化深入发展以及数字经济蓬勃兴起，迫切要求国际经贸规则朝着更高标准的自由化和便利化方向创新变革，以“三零”（即零关税、零壁

垒、零补贴)为基本框架形成的高标准国际经贸规则成为重要特征。^① 其总体趋势是,大幅消除关税壁垒、减少各种非关税壁垒和政府补贴,营造公平竞争的营商环境,由此导致规则措施由“边境”向“边境内”转移。涉及市场准入、技术标准、环境保护、劳工政策、竞争中立、知识产权保护、安全卫生标准、争端解决机制、监管一致性,以及服务贸易、跨境电商、跨境数据自由流动等方面的规则标准,正在成为美日欧发达国家主导的自由贸易协定谈判的主要内容,也是世界贸易组织(WTO)改革的焦点问题。自2018年以来,美国、欧盟和日本等发达国家先后以“三零”基本框架签署了一些高标准自由贸易协定。如,2018年签署的欧加FTA实施后,欧盟和加拿大双边贸易中约99%的关税将被免除,服务业市场将放开准入,并就监管权、投资保护、社会保障、劳工保护、环境保护等方面达成一致。2018年7月,日本与欧盟签署的日欧经济伙伴关系协定(EPA)已经生效,内容涉及取消关税、破除非关税壁垒及扩大服务贸易、开放服务市场、电子商务等。2018年9月,美国—墨西哥—加拿大协定达成,主要内容涉及三国间农产品贸易实现零关税、汽车配件零关税,不对出口到对方市场的产品使用出口补贴或WTO特殊农业保障措施等条款。美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)之后,由日本主导的全面进步的跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)已经生效。该协定保留了TPP 95%的协议条款,其中涉及零关税、数据跨境自由流动、服务业开放、服务贸易、电子商务及市场准入、竞争性政策、国有企业、劳工、环保、知识产权保护等方面的规则标准。值得关注的是,如果美欧、美日之间继续达成此类协议,那么这个经济总量超过全球55%、贸易总量占全球53%的三大经济体将实现高标准的自由贸易一体化,可能对我国形成“合围”之势。

2. 服务贸易和数字贸易成为国际经贸规则重构的竞争焦点

网络数字技术促进了全球服务贸易和数字贸易的空前发展,将改变货物贸易主导的传统格局。数字化颠覆了传统理论对服务业低效率、高成本的判断,带动服务业生产效率和全球化水平显著提高,规模经济和范围经济极为显著。^② 借助数字技术搭建的全球网络空间,面向全球市场提供服务内容,且在全球效益递增几乎没有边界,使服务的供给方、消费方和相关生产要素成为服务业全球化的内在动力,促进服务生产全球化、消费全球化、投资全球化不断加速。^③ 自20世纪80年代起,服务贸易占全球贸易的比重不断

^①“三零”规则具有趋势性和阶段性的特征,主要是指最大限度地消除绝大多数贸易品的关税、非关税壁垒和补贴。“零”并不表示立即和完全取消,而是有一个时间段;免除关税也并不是涵盖100%的产品,仍然存在一些例外。

^②江小涓:《高度联通社会中的资源重组与服务业增长》,《经济研究》2017年第3期。

^③江小涓、罗立彬:《网络时代的服务全球化——新引擎、加速度和大国竞争力》,《中国社会科学》2019年第2期。

增长,到1990年超过20%,2016年达到23.76%。其中,文化服务贸易在服务贸易总额的比重从1970年的5.44%显著提高到2017年的9.45%。^①2017年全球服务出口总额5.3万亿美元,同比增长7.4%,尤其是信息技术、物流服务、商务服务、专业服务、知识产权等新兴服务领域成为拉动增长的重要动力。这一趋势导致推动服务业市场开放被纳入各种自贸协定谈判议题。

随着贸易数字化、数字贸易化的趋势不断发展,数字贸易成为全球贸易增长的重要引擎。目前,全球50%以上的服务贸易已经实现数字化,超过12%的跨境货物贸易通过数字化平台实现。预计20年后世界贸易将形成1/3货物贸易、1/3服务贸易、1/3数字贸易的格局。^②据埃森哲测算,2016—2020年全球跨境电商B2C将保持27%的年均增长。^③到2030年电子商务可能刺激约1.3万亿~2.1万亿美元的增量贸易,使制成品贸易增加6%~10%。^④数字化平台、数据处理技术将继续降低跨境交易成本。目前,全球数字贸易还没有形成统一规则,发达国家不遗余力地推动构建全球数字贸易规则,试图继续抢占先机。由于各国数字经济发展的不平衡导致规则差异性较大,尤其在跨境数据流动、数据本地化、市场进入、隐私保护、消费者权益维护、知识产权保护、法律责任、内容检查等方面各有诉求,导致国家间监管互认困难。

3. 国际经贸规则呈现自由化、便利化与保护主义并行发展态势

促进贸易投资自由化和便利化仍是国际经贸规则的主流。截至2017年国际投资协定总数3322项,其中2017年新缔结18项国际投资协定。2017年65个经济体采取了至少126项投资政策,其中84%的措施对投资者有利。但保护主义也花样翻新。如,引入国家安全等例外措施,扩大东道国的监管空间和力度,平衡东道国和跨国公司权利和义务。此外,随着绿色可持续发展,碳关税等绿色壁垒以及投资的环境保护限制增多。随着数字贸易快速发展,各种形式的数字壁垒也开始增多。如,数字本地化要求、跨境数据流动限制、独特标准或繁重测试、网络过滤或阻断等。

4. FTA成为新一轮国际经贸规则制定的主导力量

当前,全球贸易治理体系正在发生重大变化,WTO多边领导力不断削弱,区域和双边FTA快速发展。由于WTO成员经济发展水平相差较大,利益诉求和立场原则各异,

^①江小涓、罗立彬:《网络时代的服务全球化——新引擎、加速度和大国竞争力》,《中国社会科学》2019年第2期。

^②黄奇帆:《在长三角地区协同建设开放新高地》,《全球化》2019年第2期。

^③埃森哲咨询公司、阿里研究院:《全球跨境B2C电商市场展望》,2015年。

^④麦肯锡:《转型中的全球化:贸易和价值链的未来》,2019年1月22日。

“一致同意”的决策机制导致效率低下；而在诸边贸易协定谈判中，服务贸易协定、信息技术协定、政府采购协定等不断取得进展；区域自贸区谈判由于精准高效成为主要形式。全球 FTA 数量快速增长，1990 年以前世界只有 20 个 FTA，1991—2000 年年均建立 6.2 个，2000 年后年均建立 12.5 个。^① 目前全球已生效的 FTA 达 305 个，其中 2017 年新签订的 18 个。

（二）我国参与国际经贸规则变革的主要思路

随着我国参与全球价值链的广度和深度不断提升，积极推动国际经贸规则变革已经成为迫切需要，也是我国利用经贸大国优势，在参与全球经济治理和公共产品供给中提高制度性话语权和引导力，构建更广泛利益共同体的必然要求。

1. 坚持多层次、高标准推动国际经贸规则变革

第一，积极参与 WTO 改革。我国是 WTO 多边贸易体制的受益者，也是坚定维护者和捍卫者。兰德公司认为，中国遵守国际规则最重要的案例之一就是加入 WTO。为了“更全面地融入全球贸易体系支持其发展繁荣的核心利益，从那时起中国采取了重大的政策措施和国内改革以满足入世条件”^② “在全球贸易体制内中国作出了重大让步，并采取了遵守关键规则的系列政策”。^③ 当前美国单边主义使 WTO 多边体制遭遇严峻挑战，经济全球化的深入发展也要求 WTO 进行改革。我国应高举多边主义大旗，以捍卫发展中国家利益为宗旨，继续发挥 WTO 在国际经贸规则变革中的基础地位和主渠道作用，秉持“三个原则、五点主张”^④的总体框架，在推动贸易投资自由化和便利化、争端解决机制以及服务贸易、数字贸易、电子商务等规则方面积极推进改革。

第二，以高标准国际经贸规则推动双边和多边自贸协定谈判。首先是深化我国与美欧日发达国家的利益交融，稳固传统贸易投资伙伴关系。可率先推进与欧盟投资协定（BIT）、中日韩 FTA、区域全面经济伙伴关系（RCEP）及中英 FTA 等谈判进程，推动加入 CPTPP 进程，加快研究亚太自贸区（FTAAP）建设，适时重启中美 BIT 和研究中

①国务院发展研究中心课题组：《新兴大国的竞争力升级战略》（上），中国发展出版社 2016 年版，第 66 页。

②Michael J. Mazarr、Timothy R. Heath、Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年，第 52 页。

③同②。

④我国参与 WTO 改革的“三个原则，五点主张”是：维护非歧视和开放这一世贸组织最重要的核心价值，保障发展中成员的发展利益，遵循协商一致的决策机制；维护多边贸易体制的主渠道地位，优先处理危及 WTO 生存的关键问题，解决贸易规则的公平问题，保证发展中成员的特殊与差别待遇，尊重成员各自的发展模式。

美FTA谈判。同时，推动与“一带一路”参与国的自贸区建设，使其成为我国主导探索高标准国际经贸规则的多边平台，尤其是为构建符合发展中国家利益的贸易规则提供制度创新。积极推动东盟FTA升级，研究中印FTA建设，深化与中东欧“17+1”合作，推进与拉美、非洲的FTA谈判，允许欠发达国家做出更少的减让承诺。同时，以粤港澳大湾区为龙头深化关于建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）合作，促进港澳融入国家发展大局；以福建自贸试验区为龙头深化海峡两岸经济合作框架协议（ECFA）合作，促进两岸经济深度融合。

2. 以推动高标准国际经贸规则促进高水平开放和高标准市场经济建设

历史经验证明，市场经济是人类经济繁荣、社会进步的共同选择，也是构建人类命运共同体的经济基础。^① 只有建设高标准的市场经济，才可能形成高水平的对外开放格局，在国际经贸规则博弈中占据主动。

第一，大幅减少各种非关税壁垒。要继续降低服务业准入壁垒。在按照中央已明确的金融、汽车等领域开放路线图、时间表推进的同时，加快医疗、文化、教育、增值电信业务、互联网、大数据、云计算、研发等服务业开放步骤，扩大外商独资企业范围，推动行业标准互认、资质互认、自然人移动便利化等方面的改革，推动数据跨境流动、规范跨境电商经营、互联网开放等数字贸易发展的规则制定。要坚定不移地推进垄断领域改革，确立竞争性政策的基础地位，进一步放开能源、通信、物流、电力等行业准入，促进内外资公平竞争。通过加强外资安全审查、内外资统一监管等措施防范风险。

第二，对标高标准自贸区边境内规则深化国内改革。我国营商环境虽有较大改善，但在关税水平、通关便利化程度、知识产权保护、移民政策、竞争中立、劳工保护、环境保护、监管一致性等方面仍有改善空间。应认真贯彻落实“外商投资法”，不断完善准入前国民待遇加负面清单管理，建立与美欧发达国家接轨的知识产权保护制度；推动移民政策改革，大力吸引海外高级技术管理人才；按照全球价值链生产的要求，推动国内监管的协调性和标准的一致性。加快投资审批体制、商事制度、综合执法体制改革；继续减税降费、推动通关便利化，营造政策稳定透明、服务高效的营商环境。要善于利用符合国有企业发展方向的国际规则，规范国有企业的经营行为，逐步取消竞争类国企在财政补贴、税收优惠、特惠融资、政府采购等方面的特殊待遇，使之公平参与市场竞争。

第三，推动补贴方式改革。要最大限度减少因补贴导致的市场价格扭曲。推动财政补贴政策由补贴价格、企业向补贴公共服务、技术研发、中小微企业创新、绿色生态、

^①刘世锦：《中国需要建设高标准市场经济》，《新华文摘》2019年10期。

基础设施、人才培养以及由夕阳产业引发的结构性失业等方面转变。通过补贴引导企业提高研发创新能力，攻克核心关键技术。在产业扶持方面，补贴应用于新兴产业发展初期提供初始动能，坚决取消对产能过剩行业的补贴。建立补贴“正面清单”管理制度，清单之外的禁止补贴。对标 WTO 规则建立补贴审查机制。

3. 发挥数字经济的优势把握数字贸易规则制定的主动权

第一，把参与数字贸易规则制定放在重要战略位置。在数字贸易规则中把握主动权和话语权是建设数字强国和贸易强国的重要保证。我国数字经济和数字贸易规模巨大、技术优势明显、企业竞争力突出，为在数字贸易规则制定中把握话语权奠定了有利基础。

第二，以推动数字贸易开放为重点在规则方面保持与美欧发达国家相向而行。由于我国的数字贸易规则与美欧存在较大差异，导致谈判难度较大。为此，应放宽市场准入、减少数据本地化限制、促进跨境数据自由流动、提升互联网资讯开放水平。同时，在加强数字知识产权保护、个人隐私保护，规范跨境电商经营，加强数字贸易统计以及争端解决机制、网络数据安全等方面加快完善相关政策。制定既符合我国优势，又具有普适性的规则，减少“电子摩擦”，积极应对数字贸易壁垒。

第三，利用跨境电商的先发优势引导数字贸易规则制定。应率先建立跨境电商规则标准体系，在全球支付信用体系、网上消费者权益保护、数字化产品征税、跨境电商规范经营等方面引导国际规则。如，在跨境电商货物简化海关进口税收征管体系和海关程序方面，设立单一窗口的数字口岸，建立全球数字关境等措施；在引领建立跨国电子认证、在线交易、跨境支付、跨境物流和速递服务、在线通关、商检、服务监管信息互换等国际规则标准方面提出举措。同时，发挥阿里等大企业的主导作用，建设“一带一路”数字贸易园区，利用阿里集团的世界电子贸易平台（EWTP），为跨境电商搭建数字基础设施、提供技术应用和解决方案，推动沿线国家发展数字贸易。

4. 通过培育国内消费市场和高技术企业竞争力赢得话语权

强大的国内消费市场和具有国际竞争力的企业是我国在国际经贸规则中赢得话语权的关键。中国正在成为世界最大的消费市场，有利于在塑造国际贸易体制方面不断提升话语权。国际规则的建立需要龙头企业提供专业知识、管理经验和行业标准，我国目前在 5G、量子技术、人工智能等前沿领域的技术研发和市场应用方面已经走在世界前列，从而能够在新兴技术领域获得更多话语权。

5. 力争赢得国际社会对我国发展中国家地位和市场经济地位的共识

发展中国家地位和市场经济地位问题关乎我国在国际贸易体系中的地位以及未来贸易谈判的环境。针对美欧发达国家不承认我国发展中国家差别待遇和市场经济地位的问

题，要发挥“一带一路”多边平台的话语权作用，广泛联合其他发展中国家和新兴经济体，团结一切可以团结的力量，争取大多数国家的认同。同时，树立负责任的大国形象，在 WTO 改革中承担更多符合国际社会期待的责任和义务。

6. 发挥自贸试验区和自由贸易港的先行先试作用

自贸试验区和自由贸易港是探索构建开放型经济新体制的先行区，也是对外开放压力测试的试验区；既要为 FTA 谈判和 WTO 改革进行制度性探索提出“中国方案”，又要为新一轮高水平开放提供可复制可推广的经验。应率先按照高标准国际经贸规则进行体制改革和创新，大胆探索“三零”国际经贸规则，推动货物、服务、资本、人员、信息等要素跨境流动的自由化和便利化，在知识产权保护、劳工保护、环境保护、国有企业竞争中性等规则方面不断完善相关政策法规。

二、实施“引进来”与“走出去”并重的投资战略

我国已经进入利用外资与对外投资均衡发展、要素双向开放的新时期，为我们更最大限度利用国际国内两个市场和两种资源服务于现代化经济体系建设的目标提供了更有利的条件。应坚持“引进来”和“走出去”并重的双向开放战略，形成面向全球的贸易、投资、生产、服务、创新网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

（一）发挥吸引外资的综合优势提高利用外资综合效益

推动利用外资由规模速度型向综合效益型转变，使之更好地服务于中国经济高质量发展，更有利于促进形成全面开放新格局，更有利于形成全面融入全球产业链、供应链和价值链的布局，是新时期我国利用外资战略调整的核心要义。应该看到，虽然以劳动力、土地、资源等要素低成本为主的传统优势正在逐步弱化，但新的竞争优势已经形成，即以产业、市场、人才、技术、设施、资本、空间、体制、生态等多维度、综合性的优势，将使我国在新一轮以服务业为主导的国际产业转移中吸引跨国投资更具竞争力，有利于继续扩大引资规模，集聚全球高端要素，提高利用外资质量和综合效益。这些优势主要包括：市场规模巨大、产业体系完整、产业链配套优势明显；创新能力不断提高、高素质人才数量居世界前列，吸引知识智力密集型跨国投资具有明显优势；中西部地区基础设施不断完善，劳动力、土地等要素禀赋仍具优势，与东部地区形成梯度、互补和融合优势，潜能和空间巨大；开放的制度环境和营商环境不断优化。

为此，新一轮利用外资战略的基本思路是，以新技术革命和新产业革命为引领，实现引资规模向引进高端要素的转变，推动外资经济向价值链高端发展，通过利用外资搭

载的新技术、新业态、新模式及领军人才、国际化经营管理理念和全球市场网络等先进要素，加快推动产业结构转型升级，带动国内企业融入全球产业链、供应链、价值链体系；通过发挥跨国公司的技术创新引擎作用，构建开放合作的全球创新链体系，促进我国创新能力逐步从“跟跑”向“并跑”和“领跑”转变；通过发挥外资的竞争效应倒逼国有企业体制改革，促进我国企业提高国际竞争力；通过不断扩大市场开放、塑造高标准国际经贸规则，进一步优化对外开放总体布局、优化公平竞争的营商环境。

1. 把利用外资与推动结构升级和新旧动能转换紧密结合

通过利用外资提升我国的全球服务能力和全球制造能力。继续鼓励外商投资战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业和现代农业，尤其要以推动金融、信息技术、专业服务、现代物流、电子商务、研发设计、文化创意、教育、医疗、育幼养老等生产性服务和新兴服务领域开放为重点优化外资结构，吸引更多知识技术密集型外资落户，通过提高产业开放层次和水平提升服务业发展质量和国际化水平，推动服务贸易和数字贸易发展。要引导外资在数字经济中发挥作用，鼓励外资参与数字强国、网络强国、智慧社会、智慧城市等建设，在物联网、大数据、云计算、人工智能、3D 打印、虚拟现实以及跨境电商、服务外包、共享经济等新技术、新业态、新模式领域扩大投资。同时要继续引导跨国公司加工贸易转型升级，利用加工贸易所创造的产业链和供应链优势，继续吸引外商投资研发、设计、金融、物流、供应链管理、营销、信息服务等生产性服务领域，吸引更多外资在我国设立区域总部、研发设计中心、供应链管理中心、结算中心、物流分拨中心等，形成产业链和供应链系统完整布局、价值链全面发展的新格局。

2. 把利用外资与推动区域平衡发展紧密结合

促进东中西部利用外资的协调发展是推动区域经济平衡发展的重要路径。一是以推动中西部由开放洼地向开放高地转变为重点，继续提高中西部地区的外资集聚能力。改善中西部长期以来开放滞后的局面是缩小区域差别、促进协调发展的关键，也是形成陆海内外联动、东西双向互济开放格局的关键。应不断完善中西部面向国际的港口、口岸、公路、铁路、航空等开放基础设施和公共服务体系建设，降低物流成本，提高便利化水平，增强全球产业、人才、资金、创新要素的吸引力。适时修订中西部地区外商投资优势产业目录，推动加工贸易向中西部梯度转移。加大对中西部地区开放平台的支持力度，对于设立在中西部的自贸试验区、国家级开发区、边境经济合作区等给予一定倾斜政策，以提高外资集聚水平。二是推动东部地区外资结构向服务化、高端化、集约化转型升级。继续发挥长三角、珠三角、京津冀地区的城市群优势，注重发挥区域中心城市的引领作用，利用其在产业集聚、人才集聚、资本集聚、创新要素集聚等方面的优势，发挥龙头

带动作用，增强对城市群的辐射作用。三是发挥我国区域间、城市间的成本差异优势和产业互补优势。鼓励外资在东部和区域中心城市布局高端服务业，在中西部布局加工制造业；在一线城市设立总部，在二三线城市设立生产和交付基地。形成东中西部、大小城市之间，分工有序、产业链融合、协同发展的布局。四是结合国家“一带一路”建设、京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略、粤港澳大湾区建设等重大战略进一步优化外资布局，提高都市圈、城市群、经济带的外资区域产业链融合能力和区域分工协作水平。

3. 把利用外资与推动优化国内营商环境紧密结合

一是以全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，落实《外商投资法》为重点，深化“放管服”改革，加快投资审批体制、商事制度、综合执法体制改革，建设政策稳定、透明、可预期，服务高效便捷的营商环境，为外商创造公平的市场竞争环境。二是提高各类开放平台发展质量。自贸试验区、开发区、高新区、边合区、跨境经济合作区等开放平台已经成为外资集聚的主要区域，应加快体制改革和招商引资模式创新。进一步拓展自贸试验区的改革探索空间，探索建设海南自由贸易港，使之成为新一轮开放最高水平的特殊经济功能区。提高开发区和高新区招商引资的市场化与服务专业化水平，切实成为开放型经济的先行区和高水平营商环境的示范区。三是充分发挥地方在体制机制改革中的积极性和创造性，扩大政策创新空间。同时要加强事中事后监管，完善安全审查制度和风险防范体系。

4. 把利用外资与推动创新能力开放合作紧密结合

跨国公司是我国实现自主创新跨越的重要推动力，外资的外溢效应对于国内企业进行技术创新、业态创新和模式创新的具有重要示范作用。我国进入创新驱动发展阶段仍要继续发挥外资在技术创新方面的优势和作用，尤其是科技革命的快速发展，任何一个国家都难以封闭式创新。为此，应坚持以引资与引智、引技相结合为导向，通过建立良好的开放合作创新环境，引进海外科技领军人才和团队，鼓励海外华人参与国内研发创新，不断完善吸引海外创新人才的移民政策、税收政策及医疗、教育等保障措施。鼓励外资企业参与国家重大科技项目，针对关键共性技术、前沿技术、颠覆性技术等开展创新合作；鼓励采用国际并购的方式建立开放创新体系。建立以创新、集约、绿色可持续发展为目标，以科技含量为导向的外资质量评估体系和考核评价机制。

（二）以完善全球制造、服务、创新体系和建立战略资源海外供给保障体系为重点不断完善对外投资布局

应充分考虑新一轮经济全球化背景下的新环境、新规则和新产业的发展制定我国对

外直接投资战略。总体思路是：坚持与东道国互利共赢的发展理念，发挥我国的产业优势、企业优势和区位优势，形成多主体、多层次、多方式、多领域发展的对外投资新格局。通过实施积极主动的“走出去”战略，带动国内产业结构调整，提升我国企业参与国际竞争的能力，形成一批具有主导国际分工能力的世界级跨国企业，形成一批具有全球影响力的制造基地和境外经贸合作园区，形成稳定的石油、天然气、粮食、矿产等资源海外供给基地。

具体思路是：以全面融入全球产业链、供应链、价值链体系为主导，不断完善面向全球的生产、服务、金融和创新网络，促进国际国内产业链有序衔接、市场深度融合、创新相互促进。以“一带一路”建设为重点，不断完善发达国家和发展中国家双向拓展的区域投资布局；以大型企业为龙头，带动中小企业“走出去”，形成产业集群效应；以产能合作为重点，带动装备、技术、标准、品牌和服务“走出去”。一方面，推动传统产业向东南亚、非洲、中东欧、拉美等发展中国家转移，化解国内过剩产能及资源、能源、环境、出口等压力。另一方面，向位于全球价值链高端的发达国家进行学习型投资，带动国内技术创新和产业升级。大力支持民营企业“走出去”，尤其要发挥民企在关键敏感产业的投资优势。鼓励企业通过跨境并购整合跨国公司的关键技术、人才、品牌和销售渠道等。

1. 不断完善全球制造、服务、创新体系

第一，以产能合作和装备合作为重点形成全球制造业体系。根据东道国资源禀赋、产业配套能力和市场条件等因素，合理布局产能合作、装备制造合作的方向。重点推动高铁、核电、通信设备、航空航天等一批具有技术优势的制造业加快全球布局，推广中国技术、标准、品牌和服务。推动装备制造、工程机械、钢铁冶金、家电、汽车、造船、纺织服装、水泥建材、食品加工等传统产业向东盟、非洲、中东欧、拉美等发展中国家转移，充分利用当地劳动力、资源能源、土地等成本优势建立工业园区和生产基地。鼓励制造企业通过在境外设立加工组装、分销、售后服务和维修基地延伸产业链，引导境外企业加快供给侧结构性改革，使用先进技术、优化产品结构、提高产品质量和服务水平。

第二，以推动生产性服务业投资为重点形成全球供应链体系。推动金融保险、商贸物流、研发设计、信息技术、跨境电商、广告营销、专业咨询等服务企业“走出去”，为制造企业境外生产提供系统配套服务。鼓励制造企业在美欧日等发达国家及“一带一路”沿线发展中国家设立研发中心和科技园区，建立海外研发和转化基地，支持科技型企业与国际知名高校、实验室、跨国公司等机构开展合作，拓展全球创新网络。扩大软件信息技术和服务外包企业向“一带一路”沿线国家投资，推广应用自主知识产权的技术和

标准。推动文化艺术、教育培训、中医药等特色服务业在海外设立机构，提高中华文化的影响力和传播力。

第三，加快境外经贸合作区建设。境外经贸合作区是我国境外企业集聚的重要平台，应注重提高集聚效应、强化主导产业、注重技术创新，增强对当地产业发展和扩大就业的带动作用。加强园区基础设施建设，完善区内研发、设计、物流、金融等各类生产性服务配套，形成产业链集群化和供应链系统化的发展模式。

2. 建立国家战略资源海外供给保障体系

到 2035 年我国能源消耗总量将增长 50%，成为世界最大的能源消费国。^① 因此，建立油气、矿产、粮食等海外战略资源供给保障体系是“走出去”的重要任务。应支持我国企业通过参股、控股等形式加强与中东、中亚、俄罗斯及东盟、非洲等石油、天然气、矿产资源生产国及进口国合作。支持我国企业在东南亚、中东欧、非洲等土地资源丰富的国家开展农业投资合作，加强对全球粮食产业链的掌控能力。

3. 以“一带一路”为重点拓展对外投资合作新空间

加强与“一带一路”参与国投资合作，不仅为我国传统产业转移开辟了空间，也为新兴服务业投资提供了广阔市场。目前，我国对沿线国家投资主要集中在铁路、公路、桥梁、港口及电信、物流基础设施方面，对电子商务、物联网等新兴领域投资较少。为此，应在与沿线国家加强基础设施、制造业、能源电力、矿产资源等领域合作的同时，在互联网信息技术、电子商务、节能环保、医疗健康、教育培训、研发设计、文化创意等新兴服务业领域加强合作，打造“数字丝绸之路”“健康丝绸之路”“文化丝绸之路”“科技丝绸之路”。尤其要加强面向东南亚、中亚、西亚、中东欧及非洲、拉美地区的经贸合作园区建设，形成面向新兴市场和发展中国家的对外投资网络。

4. 不断完善“走出去”的服务保障体系和政策促进体系

整合各部门和行业资源，做好行业指导、信息服务、金融服务、投资促进、人才培养、风险防范等服务，建立综合性和一站式服务平台，为企业提供全流程的境外投资服务。发挥当地商会、侨团等民间组织作用，切实维护企业海外投资经营合法权益。同时，针对美国“长臂管辖”问题制定我国的阻断法令，切实保护我国境外企业和人员安全。

引导企业顺应新的国际投资规则和标准，并针对新规则制定企业“走出去”的监管制度。尤其要引导企业顺应绿色可持续发展的投资趋势，增强在绿色金融、环境保护、医疗健康、教育等公共服务和社会责任方面的投资。近年来，各国环境保护法律不断完

^① 国际能源署（IEA）：《世界能源展望 2017 之中国特别报告》，2017 年 12 月 8 日。

善、社会责任投资规模增长迅速。基于环境、社会和企业治理标准投资共同基金规模在过去 5 年间增长了 60%。^① 应通过增强企业对外投资中的责任意识，向世界展示我国负责任的大国形象。

三、构建服务中国全球经济战略的对外金融体系

顺应全球金融治理体系变革和我国企业海外发展的需要，实施新时代的对外金融战略。总体思路是：围绕稳步推进人民币国际化、金融服务实体经济“走出去”、促进国际金融体系变革、防范金融风险等方面构建安全高效的对外金融体系。继续扩大人民币跨境支付结算范围和在全球储备货币中的比重，使之与我国经济地位相匹配；支持金融机构拓展国际市场网络，增强为境外企业服务的能力，通过金融机构与实体经济协同“走出去”，提高整体竞争力；提高与全球资本市场的融合能力，把握国际金融体系改革机遇提出中国方案，提升我国在制定国际金融规则和监管协调中的话语权。

（一）我国对外金融发展面临的主要挑战

第一，在人民币国际化方面。首先，国际货币体系将在较长时期维持“一超多强”格局。随着中国、欧盟、日本在国际金融体系中的影响力逐步提升，美国已经难以保持布雷顿森林体系下的绝对优势地位。但到 2035 年美元仍将处于国际货币体系的核心地位，美元在全球支付结算、计价及价值储藏方面均居于领先地位。其次，人民币国际化水平与我国经济规模不相称。2018 年美元在全球储备货币中的比例为 61.69%，在全球支付结算中的比例为 40.08%，远高于人民币 1.89% 和 2.15% 的水平。三是人民币跨境支付系统（CIPS）基础设施建设不完善，参与者绝大多数分布在亚洲，其他地区布局不足。此外，人民币汇率市场化形成机制尚未完全形成，在一定程度上制约了跨境人民币投资业务的开展。

第二，在金融机构“走出去”方面。一是海外分支机构布局有待优化。目前，我国商业银行海外分支机构主要集中在周边国家和欧洲地区，其他国家和地区网点布局相对较少。二是商业银行海外收益较低。2017 年海外分支机构对我国银行集团整体利润的贡献率仅为 6.71%。^② 三是服务实体经济能力不足。随着中国企业“走出去”的步伐加快，企业在海外的金融服务需求日益多元化，除银行贷款外，规避汇率波动风险、跨境结算、金融衍生品等需求增多。目前中资银行境外机构以资金借贷为主要业务，证券、保险等

^①张蕴岭、马天月：《新全球化发展与中国海外投资战略》，《全球化》2019 年第 6 期。

^②数据来源：相关银行年报。

金融机构“走出去”步伐缓慢，难以满足企业“走出去”多元化的金融服务需求。

第三，在世界银行和国际货币基金组织（IMF）等国际多边机构话语权不强。以世界银行为例，美国投票权为 15.87%，具有一票否决权；德、法、英、意四国投票权总和达到 14.14%，对世界银行规则制度体系的调整均具有较大影响。我国在世界银行的投票权为 5.71%，列第 3 位；世界银行投票权排名前十位的国家中，发展中国家投票权合计仅为 12.87%，处于弱势地位。

（二）我国对外金融战略的主要思路

1. 稳步推进人民币国际化

一是利用我国进口大国优势为人民币国际化夯实基础。积极扩大进口不仅促进贸易平衡，同时也是人民币成为国际贸易结算货币、储备货币、锚货币的关键一招。二是完善人民币国际化的制度建设。稳步实现人民币资本项目完全可兑换，完善人民币汇率市场化形成机制；继续推进 CIPS 建设，完善其全球布局；进一步优化合格境外机构投资者（QFII）和人民币合格境外机构投资者（RQFII）管理框架，不断完善“沪港通”“深港通”“债券通”“沪伦通”。三是稳步拓展人民币国际使用。利用企业海外投资拓展人民币在周边国家地区和“一带一路”沿线国家的使用规模，提升人民币支付结算的便利性，增加支付宝、微信支付在国外商业网点布局，继续推动大宗商品交易使用人民币计价和结算。四是增强人民币离岸和在岸市场互动发展。加快上海人民币国际化中心建设，进一步发展伦敦人民币离岸中心对欧盟的辐射作用。同时，把握人民币国际化节奏，有效防范风险。

2. 推动金融机构“走出去”

一是完善金融机构全球网络布局。加强我国金融机构在美洲、非洲，特别是“一带一路”沿线国家布局，以独资、控股、参股等多种形式进入当地金融市场，战略重要区域可推动开发性金融机构先行布局。二是增强商业性、政策性和开发性金融机构的协同性。建立信息沟通机制、实现信息共享、避免市场恶性竞争，协同防范可能出现的东道国政局动荡、经济政策变化等风险。三是加强金融机构与实体企业“走出去”的协同效应，鼓励金融机构为企业海外投资、工程承包、产能合作等提供低成本融资，加强境外产业园区的金融配套服务。四是扩大境外绿色金融投资，促进绿色信贷、绿色保险、绿色债权、绿色基金等金融创新产品发展。

3. 在国际金融治理体系变革中积极贡献中国方案

一要积极参与 IMF 治理结构改革，推动调整新兴经济体和发展中国家的份额和投票

权，提升代表性和话语权。在国际货币、金融协调方面要利用我国金融科技的领先优势，增强在议题设置、监管经验、行业标准等方面的影响力。如，国际清算银行（BIS）将在 2019 年 9 月召开会议讨论金融科技和数字货币，^① 显然是我国的优势领域。二要对接国际金融市场规则和标准，与全球资本市场融为一体，这是提高我国在国际金融监管协调中话语权地位的重要条件。如，随着我国期货市场对外开放加速推进，原油期货、铁矿石期货等品种不断引入境外交易者，目前我国已和美国、欧洲许多国家的监管机构签署了监管合作备忘录，^② 逐步被纳入专业化的国际金融协调机制，话语权得到提升。三要加强与巴塞尔委员会、金融稳定理事会、IMF 等多边国际金融组织在国际金融监管方面的合作。四要发挥亚投行（AIIB）作为多边机构的引导作用。AIIB 汇集了包括英、德、法、意在内的发达国家及金砖国家在内的 57 个创始成员国，体现了我国作为新兴大国的影响力及在全球金融治理中的制度性话语权。

4. 加强国际金融合作

一是加强 AIIB 与各国金融机构合作，以项目为纽带推动各国金融机构参与“一带一路”基础设施投资，以设施连通带动政策沟通、贸易畅通和资金融通。二是加强与世界银行、IMF、亚洲开发银行（ADB）等国际金融机构开展多种方式合作，加强在机构设置、风险管理、业务拓展、人员交流等领域沟通。三是扩展金砖国家新开发银行和 AIIB 的机构布局，除在金砖国家增设区域中心外，增加在非洲、南美洲、中亚等发展中国家较为集中的地区设立代表处或分行，不断扩大影响力。

5. 推动香港国际金融中心建设

金融多极化发展将形成国际金融中心多元化、区域化格局。香港在金融机构国际化水平、人才储备、法律体系、金融基础设施等方面居于世界前列，是我国发展离岸金融、人民币国际化和推动金融机构“走出去”的重要平台。应发挥香港作为全球最大人民币离岸市场的优势，为企业“走出去”提供结算、清算、风险管理等金融服务。利用粤港澳大湾区建设，把香港建成与伦敦、纽约比肩的亚洲国际金融中心。

四、发挥外交、军事和对外援助在对外经济战略中的支撑作用

良好的外交关系是我国与世界各国发展经贸关系的基础和桥梁，强有力的军事力量是维护我国海外权益和公民财产安全的重要保障，对外援助则是塑造我国外部形象和环

^①资料来源：国际清算银行官网，https://www.bis.org/events/cfp_fintech.htm。

^②姜洋：《发现价格：期货和金融衍生品》，中信出版社 2018 年版，第 272 页。

境，扩大经贸合作空间的推进器。正如习近平总书记所说：“实现中国梦，离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序，离不开各国人民的理解、支持、帮助。”^①

（一）以“构建人类命运共同体”为核心实施大国外交战略

新时代我国外交战略的总体思路是，围绕构建人类命运共同体的目标，按照“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台”的总体安排，不断完善全球伙伴关系网络，构建全方位、多层次和立体化的大国外交新格局。按照“和平共处五项原则”，^② 秉持在政治上要相互尊重，摒弃冷战思维和强权政治，对话而不对抗、结伴而不结盟；在安全上要以对话协商解决争端与分歧，反对一切形式的恐怖主义；在经济上要互利共赢，推动经济全球化更加开放、包容、普惠、平衡发展；在文化上要尊重世界文明多样性，以文明互鉴超越文明冲突，以文明共存超越文明优越；在生态上要同舟共济，维护赖以生存的地球家园。

1. 以“一带一路”为平台不断扩大朋友圈

“一带一路”倡议通过“共商共建共享”原则不断拓展各国经贸合作，是构建人类命运共同体的伟大实践，是跨国界、跨文化的人类工程，是和平之路、繁荣之路、开放之路、创新之路、文明之路、绿色之路、廉洁之路。“旨在探求世界经济增长新动力、实现普惠平衡发展、弥合贫富差距鸿沟，是中国面向全球提供的重大公共产品，是一项携手共建的开放性事业，不是中国的‘小圈子’。”^③

第一，坚持文化和制度的开放包容性。“一带一路”参与国家和地区在经济、文化、政治、宗教信仰等方面存在较大差异，应尊重各国不同的历史文化、制度模式、宗教信仰、发展阶段等方面的差异，推动与相关国家建立多层次、多渠道、多平台的人文合作机制，夯实“一带一路”建设的民意基础。

第二，要遵循市场经济原则和国际经贸规则。“一带一路”建设应坚持市场导向、企业为主、国际惯例。通过签署高标准国际经贸规则的双边、多边合作协议，促进要素自由流动，实现高水平“五通”，把参与国纳入共同发展的轨道，为落后国家创造更多发展机会。尤其是加强参与国之间在贸易投资、质量环保、检验检疫、商事仲裁等规则标准方面的合作，携手共同打造“规则之路”。

第三，要加强与参与国发展战略有机衔接。按照共商共建共享的理念，建立以周边

^①2015年9月习近平总书记在纽约美中关系全国委员会讲话。

^②互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处。

^③2018年10月中国国际经济交流中心理事长曾培炎在“一带一路”理论研讨会上的发言。

为首要依托、亚欧大陆为重点的互联互通网络、基础设施平台、金融合作架构、人文交流格局、自由贸易体系。把“一带一路”倡议同东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟、中东欧（“17+1”）等区域组织及各国的发展合作规划相对接，扩大陆、海、空、网互联互通，加强产业合作，实现经济融合、发展联动、成果共享。

第四，充分利用联合国、二十国集团（G20）等多边组织的影响力。以联合国为平台和纽带与沿线国家深化农业、卫生、减灾、水资源等领域合作，开展建设生态环保大数据服务平台、实施绿色丝路使者计划、应对气候变化南南合作计划等合作，努力缩小各国发展差距。同时，扩大对“一带一路”的宣传力度，消除国际社会误解，通过“一带一路”高峰论坛等峰会凝聚各国共识。

2. 以协调、合作、稳定为基调推动中美新型大国关系

中美关系是我国对外关系的压舱石，保持中美关系健康发展将为建设现代化强国赢得更长的战略机遇期。历史上新兴大国和守成大国之间的摩擦不可避免，如何管控分歧是未来中美关系的最大挑战。应避免冷战思维、努力化解争端、趋利避害，本着寻求双方利益交汇点和最大公约数的原则精准施策。

第一，完善对话磋商机制。加强对话沟通、消除疑虑、增进互信、照顾彼此关切，是促进中美关系发展的重要保障。正如习近平总书记所说，“世界上本没有所谓的修昔底德陷阱。但大国如若一旦发生战略误判，就可能给自己造成修昔底德陷阱”。^① 美国认为，中国发展成为亚洲最强大国家的雄心将不可避免地与美国产生日益激烈的影响力之争，在国际秩序方面中国扮演“搅局者”的角色；并认为，美国的主导地位下降，中国对全球体系和区域体系“霸权地位”日益增强，“北京一直致力于把自己塑造成国际社会的领导者和全球化的支持性管理者”。^② 这些误解误判对于中美关系的良性发展都具有负面影响。事实上看，我国对国际体系的领导力短期内不可能取代美国，但随着实力增长，在地区和全球层面与美国在国际体系中争夺领导力和影响力的状况会愈发激烈。如在气候变化问题方面和“一带一路”参与国中，我国的影响力可能超过美国。为此，应加强中美战略对话、中美高层及有关政府部门的对话磋商机制，建立两国的官员、企业、学界之间稳定的沟通交流机制，推动中美二轨对话等民间对话平台机制，推动商会、智库、科研机构等领域的交流机制，增进双方互信。

第二，以深化双边经贸合作推动中美关系相向而行。美国是我国最大的贸易伙伴国

^①2015 年 9 月 22 日，习近平总书记在美国华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲。

^②Michael J. Mazarr、Timothy R. Heath、Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年，第 99、104 页。

和主要投资国。2018 年中美货物进出口总额 6335 亿美元，同比增长 8.5%；贸易顺差 3233.2 亿美元，同比扩大 17.2%；服务贸易额 1253 亿美元，贸易逆差 485 亿美元；两国双向投资累计 2400 亿美元。截至 2018 年美国对华实际投资总额 851.9 亿美元。为此，应不断完善平等开放、互利共赢的投资合作机制，为我国企业在高技术、基础设施、制造业等领域赴美国投资创造良好环境。扩大金融、信息技术、知识产权、医疗、教育、文化、研发等服务领域开放，扩大农产品等进口，改善贸易平衡。

第三，加强双方在教育、科技、医疗卫生、能源、知识产权保护、基础设施、WTO 改革等领域合作。如，双方加强在癌症、心脏病、糖尿病研究等健康领域，在太阳能、风能、电池等新兴能源领域，在铁路、地铁、交通调度体系、全球定位系统（GPS、北斗）等领域，在知识产权保护的司法规则、参与 WTO 规则改革等方面加强务实合作。同时，加强双边互派留学生、教育资源合作等机制建设。

第四，以“两手对两手”的原则应对美国遏制战略。美国总统特朗普执政以来实施“美国优先”战略，已经将我国定位为“战略竞争对手”，^① 这一战略调整将导致中美在政治、经济、军事、外交等方面的冲突增加，以及中美经贸摩擦的长期性、复杂性和不确定性。美国认为，中国“从填海造岛到网络入侵”是“挑衅”和“胁迫”。^② 从“南海造岛争端”^③ “中兴事件”^④ 和“围堵华为”^⑤ 等一系列事件可以看出，美国对我国高技术企业的遏制势头愈演愈烈。为此，应深刻认识中美大国博弈的长期性和复杂性，以自主发展应对美国霸权的挑战。

① 中国国际经济交流中心课题组于 2018 年 10 月 16 至 20 日在美国调研，美国国际战略研究中心（CSIS）副总裁马修·古德曼（Matthew P Goodman）释放了这一观点。他认为，中美关系正处于非常困难的阶段。中美关系是竞争对手与合作伙伴并重，但过去是合作大于竞争，现在“从华盛顿到整个美国”都逐渐发生倾斜，由合作伙伴转变到竞争对手。美国副总统彭斯的演讲已经明确表示，中美关系定位从战略合作伙伴到战略竞争对手的转变。

② Michael J. Mazarr、Timothy R. Heath、Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年，第 48 页。

③ 据美国国际战略研究中心（CSIS）副总裁马修·古德曼（Matthew P Goodman）反映，中国在南海造人工岛的建设引发华盛顿的抱怨，也是导致中美贸易摩擦的重要原因。

④ 2018 年 4 月 16 日美国商务部公布了对中兴通讯的制裁。禁止美国公司 7 年内与中兴开展任何业务，包括软件、技术、芯片等，理由是中兴违反了美国限制向伊朗出售美国技术的制裁条款，以中兴共向美支付了 14 亿美元罚款宣告解禁。

⑤ 加拿大应美国当局要求 2018 年 12 月 1 日逮捕了华为副董事长、首席财务官孟晚舟，导致“孟晚舟”事件。2019 年 5 月 16 日，美国商务部正式将华为列入“实体清单”，禁止美企向华为出售相关技术和产品。美国多次要求盟国禁止使用华为 5G，打的旗号都是国家安全。

3. 不断深化与欧盟的全面战略伙伴关系

欧盟与我国伙伴关系总体保持稳定。2019 年 4 月签署的《第二十一次中国—欧盟领导人会晤联合声明》将进一步推动中欧全面战略伙伴关系深入发展，尤其是在中美关系不确定性增加的背景下，有利于共同抵制美国的单边主义。从经贸合作来看，欧盟是我国的最大贸易伙伴，与我国产业互补性强，未来经贸合作空间广阔。2018 年双边贸易总额 6822 亿美元，同比增长 10.6%，其中对欧盟出口 4086 亿美元，增长 9.8%；自欧盟进口 2735 亿美元，同比增长 11.7%，贸易顺差 1351 亿美元。2018 年我国企业对欧盟直接投资额 78.2 亿美元，同比增长 3.3%；欧盟对华实际投资额 118.6 亿美元，同比增长 35%。据安永报告显示，2018 年中国海外并购金额为 1080 亿美元，欧洲仍是中企海外并购金额最大的地区，占中企全球总并购额的 60%。但也必须看到我国快速崛起给欧盟带来的焦虑。^① 欧盟认为，中国已经是全球规则重要的参与者和技术力量领先者，尤其需要应对来自中国全球化企业的竞争挑战。^② 这些因素可能导致我国与欧盟关系的波动性和复杂性，尤其是对于我国“发展中国家地位”“市场经济地位”的否定及市场准入、公平竞争、产业补贴、强制技术转让、产能过剩等存在的问题方面与美国认识基本一致。为此，应以落实《中欧合作 2020 战略规划》为主导，加强沟通协调机制，消除分歧误解，做大中欧贸易投资合作的蛋糕。

一是积极推进双边服务业开放。欧盟在金融、保险、教育、电信、咨询、医疗、环保、文化创意、研发、工业设计等领域都具有国际一流水平，与我国服务业形成较好的互补优势，且欧盟企业有开拓中国市场的强烈愿望，应针对这些领域积极吸收欧盟服务业投资。二是深化与欧盟在技术创新、知识产权保护、气候变化、金融、循环经济、信息技术、人工智能、大数据、人口老龄化等领域合作，制定共同的标准。尤其是在智能装备、航空航天、人工智能、软件芯片等领域推动重大项目合作研发，开展知识产权执法互助。三是共同推动 WTO 改革，应对美国单边主义挑战。欧盟在世界贸易体系中拥有较大话语权，且在坚决反对美国单边主义，^③ 积极维护 WTO 多边贸易体制，尊重以联合

^①2019 年 3 月 12 日欧委会发布的《欧盟—中国：战略展望》认为，我国在 5G 网络等关键领域是其主要竞争对手，在政治上则是全面对手。

^②李浩东：《欧盟对华态度转变原因及总体研判》，中国国际经济交流中心《研究报告》，2019 年 3 月 29 日。

^③在“第二轮中国—欧盟工商领袖和前高官对话”中，欧方观点认为 IMF 和 WTO 是全球经济治理的根本。美单边主义对全球供应链带来冲击，给国际环境带来巨大不确定性，威胁了贸易体系和国际秩序。脱离多边主义将使全球进入一个没有规则、弱肉强食的时代。

国为核心的国际法和国际关系基本准则等方面与我国的立场相一致。四是共同推动“一带一路”欧亚互联互通、泛欧交通运输网络对接等战略实施，提高中欧班列运行效率，扩大双边贸易投资自由化和便利化水平。五是把握英国脱欧的机遇，积极开展中英 FTA 谈判，力争将中英经贸关系推向新的历史阶段。

4. 深化与日韩、东盟经贸合作实施经略周边战略

第一，以推动中日韩 FTA 为主导深化经贸合作与人文交流。保持与日韩关系健康发展，有利于共同应对美国单边主义挑战，维护亚洲地区和平稳定；也有利于共同推动“一带一路”经贸合作。中日韩作为东亚主要经济体在世界占举足轻重地位。中日韩三国总人口 15.7 亿，占世界的 20.1%；2018 年三国国内生产总值（GDP）总量 20 万亿美元，占全球 GDP 的 24%；货物进口总额 7.25 万亿美元，占 37%；吸引外资总额超过 1600 亿美元，约占 13%；对外直接投资总额超过 3000 亿美元，约占 20%。从双边关系来看，中日关系是我国在亚洲地区最重要的关系。我国是日本最大的贸易伙伴，双边贸易总额列日本首位。2018 年日本对我国出口额 1439.9 亿美元，占日本出口总额的 19.5%；自我国进口额 1735.4 亿美元，占日本进口总额的 23.2%；日本对我国投资额 38.1 亿美元，列我国实际使用外商直接投资来源地第 6 位。中韩经贸合作与人文交流长期以来保持稳定态势。2018 年中韩货物贸易总额 20669.4 亿元；韩国对我国投资额 46.7 亿美元，列我国实际使用外商直接投资来源地第 4 位。此外，我与日韩的人文交流底蕴深厚、源远流长，也为经贸合作奠定了人文基础。

第二，以推动东盟自贸区升级为主导扩大经贸往来与人文交流。自 2008 年国际金融危机以来，东盟一直是我国增长最快、最具活力的新兴市场，其丰富的自然资源、较低的人力成本和便利的区位优势，都为我国贸易投资创造了有利条件，对于我国稳定周边局势具有重要战略意义。2018 年我国与东盟进出口额 5878.72 亿美元，同比增长 14.1%，列第 3 位。其中，我国向东盟出口 3192.4 亿美元，同比增长 14.2%；从东盟进口 2686.3 亿美元，增长 13.8%；顺差 506.1 亿美元，同比增长 14.2%。2018 年东盟是我国第二大对外投资目的地和第三大投资来源地，我国对东盟非金融类直接投资额 99.5 亿美元，同比增长 5.1%，东盟对华投资额 57.2 亿美元，同比增长 12.5%。截至 2018 年我国对东盟累计投资额 890.1 亿美元，东盟对中国累计投资额 1167 亿美元，双向投资存量 15 年增长 22 倍。东盟与我国人员往来密切且华人华侨数量巨大，新加坡、印尼、缅甸、马来西亚、泰国、老挝、柬埔寨、越南等国家在政府和民间层面，已经形成了稳定的交流合作机制。应进一步推动中国—东盟（10+1）、东盟与中日韩（10+3）合作机制建设，拓展经贸发

展新空间。

5. 以扩大产能合作深化走进非洲战略

非洲将成为我国未来最具潜力的市场和理想的投资目的地。近年来，中非经贸合作与产能合作务实推进。2018 年我国与非洲进出口总额 2041.9 亿美元，同比增长 19.7%。非洲也是我国对外工程承包的第二大市场，2017 年我国企业在非完成工程承包营业额 512 亿美元，占对外工程承包总额的 30%；对非投资 41 亿美元，同比增长 70.8%。从投资环境来看，非洲经济活力不断增强、开放进程明显加快。文明程度显著提升，且长期的中非友谊使非洲国家认同感较强。从产业结构看，非洲正处于工业化和信息化初期，对于基础设施建设和产业发展都存在旺盛需求，与我国产能合作高度契合，尤其是对制造业领域的强大需求为国内过剩产能转移提供了广阔空间。同时，非洲国家的资源禀赋和成本优势明显，为我国在矿能资源及服务业、农业等领域的投资合作提供了市场机遇。

6. 加强与金砖国家合作机制建设

完善与巴西、俄罗斯、印度和南非等金砖国家（BRICS）合作机制。发挥金砖峰会^①的影响力，加强基础设施、金融、贸易、政治、能源、农业、卫生、文化、安全、反恐等领域的机制性合作；扩大金砖银行^②资金规模，支持“一带一路”沿线发展中国家的基础设施互联互通和可持续发展；共同推进国际经济治理体系改革，提高新兴经济体的话语权。尤其要深化中俄在经贸、航空航天、核能、高新技术、油气、农业、人文交流等务实合作。

（二）以强大的军事安保力量保障海外经济利益安全

强大的军事安保力量是实施对外经济战略的重要支撑。目前，我国境外企业资产总额达 6 万亿美元，能源安全问题日益凸显。此外，国民赴海外工作及旅游、交流、留学的规模与日俱增。2018 年我国公民出境旅游 14972 万人次，有 550 万以上公民在国外工作。因此，加强军事安保力量与海外资源的统筹协调布局，切实维护我国海外利益，保证境外企业人员和财产安全、能源资源安全尤为迫切。

第一，把加强海外军事安保力量建设放到重要战略位置。“中国军队的远征活动越来

^①2009 年首届金砖四国峰会在俄罗斯叶卡捷琳堡召开，峰会包括领导人峰会和其他级别与各专业会议，议题涵盖金融、贸易、政治、安全、能源、农业、卫生、文化等领域。

^②2015 年 7 月金砖国家新开发银行在上海设立，旨在为金砖国家及其他新兴经济体和发展中国家的基础设施建设和可持续发展项目服务。银行启动资金 500 亿美元，由 5 个金砖国家均摊，将来逐渐增加到 1000 亿美元。

越多，反映出中国政府对其在全球经济和其他利益受到威胁的担忧”。^① 但与涉外经济的快速发展相比，我国海外军事安保的服务保障能力仍严重滞后。我国企业对外投资通常遭遇各种风险。如，政权更迭导致国内武装冲突，宗教势力引发社会动乱，恐怖主义袭击及抢劫案、绑架案多发等，一些交通要道常年存在军事冲突。为此，应加强军事安保力量的统筹布局和相应的政策保障机制，与东道国加强安全合作，建立安全沟通机制，有效应对各种恶性事件。

第二，加强战略资源地区及运输通道的军事能力建设。加强与重要资源所在国和地区建立陆、海、空三军及安保力量的合作机制建设，共同开展护航、打击海盗等活动。加强海上关键通道，如霍尔木兹海峡、马六甲海峡、亚丁湾等要道的军事存在或影响力；保障陆上石油、天然气输入管道沿线的安全，维护战略性资源运送的公路、铁路等线路安全。尤其是针对原油等重要商品的供应保障，重点在中东、印度洋、南海等区域加强军事保障能力。

第三，提高海外安保力量对境外企业的服务能力。由于我国安保在境外机构少且服务价格较高，境外中小企业几乎无法享受其服务，只能雇佣当地警察安保，造成一些内外勾结对中资企业人员进行绑架的案件，造成财产损失甚至人员伤亡。为此，建议以中国安保公司为龙头，发挥其专业化作用，加强世界各地布局，与当地安保力量合作，利用东道国的警力、法律机构等维护我国境外企业财产和人身安全。

（三）促进对外援助与对外投资协调发展

我国已经形成了由成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免等多种方式组成的对外援助体系。应有机制统筹对外援助与我国全球经济战略布局的关系，既要帮助受援国提高自主发展能力，展示我国负责任大国形象，又要遵循量力而行、尽力而为、共同发展、合作共赢的原则。

一要统筹好对外援助与对外投资的关系。对外援助服务于对外投资是美日欧发达国家通常使用的方式。由于长期以来我国对外援助与对外投资严重脱节，导致境外企业在基础设施、教育、医疗、培训等方面难以享受我国对东道国援助的项目，影响了境外企业发展。因此，应有针对性地用好无偿援助、无息贷款和优惠贷款，把在农业、工业、基础设施、教育、医疗卫生等领域给予东道国的援助与对外投资有机结合起来。二要统

^①Michael J. Mazarr、Timothy R. Heath、Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018年，第74页。

筹好对外援助与“一带一路”建设的关系。以对外援助为手段扩大在沿线国家的贸易、投资和工程承包项目，降低投资风险。三要避免对外援助与联合国、IMF、世界银行等组织的贷款规则相冲突，^① 给国际社会造成口实。四要切实发挥国家国际发展合作署的统筹协调作用。做好顶层设计、制度制定和监督评估，避免碎片化和资源重复投放，影响援助的实施效果。

五、积极参与全球经济治理体系变革

积极参与全球经济治理新体系和新机制的建设，既是我国作为新兴大国的责任，也是主动塑造于我国有利外部环境的需要。应把握我国作为现行国际经济治理体系参与者、建设者、维护者的角色定位，遵循不挑战国际秩序、不另起炉灶、不搞势力范围，并在国际经济秩序中发挥建设性作用的基本原则。

第一，完善多层次的参与全球经济治理平台。继续发挥联合国、WTO、G20、亚太经合组织（APEC）、IMF、世界银行、金融稳定委员会等国际组织的平台作用，在推动经济增长、结构性改革、基础设施投资、税收合作、国际金融改革、货币与汇率政策、绿色可持续发展、贸易投资自由化便利化、产业政策协调等议题中积极贡献中国方案。深化同 77 国集团等广大发展中国家的共同利益，加强金砖合作机制的宏观经济政策协调，提升新兴经济体的话语权和影响力。以上海合作组织为基础丰富区域合作机制。

第二，积极参与国际宏观政策协调。推动我国由国际规则制定的跟随者转变为共同塑造者和一些重要方面的引领者，逐步成为全球具有综合领导力的重要大国。健全相关部门参与国际宏观经济政策协调机制，建立多层次参与国际宏观经济政策协调的工作体系，打造智库参与多边对话交流机制，建立与主要经济体的“二轨”对话机制，建立参与国际宏观经济政策协调风险防范体系。

第三，尽我国所能提供更多公共产品。由于美欧发达国家的偏见造成了国际社会的误解误判。如，美国一直认为我国是“搭便车”，利用国际秩序维护自身利益。^② 应努力消弭这些误解偏见。事实上，我国积极承担与自身地位相适应的最大发展中国家的责任，已经得到联合国的充分肯定。我国成为联合国派出维和部队最多的国家，成为全球气候

^①据卡内基和平基金会研究，一些腐败和不透明肆虐的国家接受中国的“无附加条件”贷款，而拒绝了 IMF 和世界银行的有条件贷款。Michael J. Mazarr Timothy R. Heath Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年，第 93 页。

^②Michael J. Mazarr、Timothy R. Heath、Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年，第 90、100 页。

变化的领导者，在维护联合国秩序、防扩散、反恐、打击海盗等安全秩序方面都深入参与，成为积极贡献者。^① 未来应积极推动联合国 2030 年发展议程，引导在新经济、可持续发展、气候变化等领域的国际规则，推动联合国建立网络空间治理规则，尤其要利用“一带一路”平台为全球提供更多公共产品。

我国改革开放 40 年来的成功实践，不仅为广大发展中国家提供了示范，也使中华民族以昂扬的姿态立于世界民族之林，这些都更加增强了我们的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，也增加了参与全球经济治理的底气和筹码。同时也要深刻地认识到，我国的发展阶段和利益诉求已经发生重大变化，通过积极参与国际经济治理体系变革，推动国际秩序和规则与时俱进，既为世界开放型经济构建更有效的规则体系提供中国方案，也将为自身发展创造更好的体制环境。如，我国自主创新能力不断增强越来越需要知识产权保护，制造竞争力的提高越来越呼唤自由贸易和全球市场，企业海外投资日趋频繁越来越要求东道国的市场开放等等。这也要求我们以更开放的心态在全球经济治理中发挥一个新兴大国的责任与担当。

参考文献：

1. 江小涓：《高度联通社会中的资源重组与服务业增长》，《经济研究》2017 年第 3 期。
2. 江小涓、罗立彬：《网络时代的服务全球化——新引擎、加速度和大国竞争力》，《中国社会科学》2019 年第 2 期。
3. 黄奇帆：《在长三角地区协同建设开放新高地》，《全球化》2019 年第 2 期。
4. 刘世锦：《中国需要建设高标准市场经济》，《新华文摘》2019 年 10 期。
5. 张蕴岭、马天月：《新全球化发展与中国海外投资战略》，《全球化》2019 年第 6 期。
6. 王晓红、李锋、夏友仁、高凌云：《对“三零”国际经贸规则的认识》，《国际贸易》2019 年第 6 期。
7. Michael J. Mazarr Timothy R. Heath Aatrid Stuth Cevallos 著，中国社会科学院“一带一路”国际智库、工业和信息化部赛迪研究院译：《中国与国际秩序》，2018 年。

责任编辑：李蕊

^①中国参与的主要国际机构有：联合国、联合国维和行动、WTO、世界银行、IMF、G20、国际劳工组织、亚太经合组织、国际原子能机构、禁止生物武器公约、不扩散核武器条约、禁止化学武器公约、全面禁止核试验条约、联合国环境署、裁军谈判会议、蒙特利尔议定书、巴黎气候协定、残疾人权利公约、反弹道导弹条约等。