



制度型开放：全面对外开放的新阶段

□ 何立胜

核心阅读

中国对外开放已进入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。形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式，关键是促进规则变革，优化制度供给的安排，鼓励大胆试、大胆闯、自主改，建立一套与国际高标准贸易投资规则相接轨的基本制度框架和行政管理体系。

中央经济工作会议指出：“推动全方位对外开放，要适应新形势、把握新特点，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。”党的十一届三中全会以来，中国的对外开放，由点到面、由浅入深，从深圳等经济特区率先启动，扩展到东部沿海、沿江、沿边与中西部内陆地区；从浦东开发开放，到加入世界贸易组织；从设立自由贸易试验区、“一带一路”建设，到构建人类命运共同体。中国已进入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。

全方位对外开放呼唤规则制度的开放

当前我国的对外开放呈现出全方位、多层次、宽领域的特点。例如，在市场准入上，全面实施市场准入+负面清单，“非禁即入”，各类市场主体一视同仁，实现规则平等、权力平等、机会平等。在产业层面，从初期加工贸易、劳动密集型加工制造业开放，交织着用工制度、工资制度、定价机制的改革；资本密集型产业，如重化工业、装备业的开放，进而拓展到服务业开放，如金融、医疗、电信、教育培训等领域。中国的开放已进入由器物层面转向规则层面的阶

段，即从商品和要素流动型转向规则等制度型开放，如全面推行国民待遇原则+负面清单管理模式，推进投资贸易管理制度、工商制度变革，建设法治化、国际化、便利化的营商环境等。全方位的开放绝不是简单打开窗口，便于贸易投资往来，也不仅是器物层面或区域结构的开放，还包括规则、制度层面、思维方式、文化与观念层面上的开放，借助开放推进改革，促进发展。

对标、对照国际先进规则与做法，加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式

由商品、要素流动型转变为规则、制度开放型，关键是对标国际贸易投资先进标准与做法，实施规则的帕累托改进，实现制度创新。习近平总书记指出，“要牢牢把握国际通行规则，加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式，既充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又更好发挥政府作用。加快在促进投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先试出首批管用、有效的成果。”为此，要认真研究衔接国际投资、贸易通行规则

的本质要求、运行环境与基础条件，注重对照国际最高标准与做法、查找短板弱项，在风险可控前提下，主动研究和试行更高更深更广的投资贸易自由化，从内部推动现行规则、制度逐步向高标准新规则趋近。

形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式，关键是促进规则变革，优化制度供给的安排，鼓励大胆试、大胆闯、自主改，建立一套与国际高标准贸易投资规则相接轨的基本制度框架和行政管理体系。

一是围绕国际通行规则积极改革创新，建立系统推进与国际贸易投资规则相衔接的改革机制。对标世界自由贸易区的通行规则，参照其先进的经验与做法，推动国内少数条件基本成熟的自由贸易试验区加快改革，使其肩负在我国对外开放布局中打造开放度最高的自由贸易区的职责，积极创造条件升级为自由经济区。与国际上自由贸易区域接轨，真正做到“境内关外”，补上我国对外开放缺少真正意义上自由经济区的短板，促使其他自贸试验区模式逐步“复制”与“推广”，并为全国范围内建立公开、开放、透明的市场规则奠定良好的基础。全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，将复杂的审批制改为备案制，保护外商在华合法权益特别是知识产权，允许更多领域实行独资经营。

二是实施“负面清单+非违规不干预”的制度设计，探索建立制度创新容错纠错机制，实现监管方式转变。在开放中理清政府和市场的边界，给各类企业创造公平竞争市场环境，积极探索构建与国际通行规则相衔接的贸易便利化制度。依托国际贸易“单一窗口”，公布涵盖各通关环节的货物平均放行时间和口岸收费目录清单。改善新兴贸易业态发展环境，重点完善制度环境，推进与贸易便利化相关的税收、市场准入、监管、法律法规等制度建设。以加强信用服务体系建设、共性技术平台建设为抓手，提供有利于新兴贸易业态发

展的优质服务。

三是以国际高标准、高水平为标杆，努力打造法治化、国际化、便利化，营造具有一流国际竞争力的营商环境，促使市场环境体现统一、公平、高效。依据世界银行全球营商环境评价指标体系等国际标准，从企业开办、产权登记、国际贸易等方面，逐一对照国际化水准，实现由商品、要素流动型转变为规则、制度开放型。

四是平衡贸易投资管理体制改革带来的利益和风险。积极完善应对国际贸易投资规则重大变化带来风险防范机制与措施，加快缩短负面清单意味着较高的开放水平，倒逼或主动推行超出自身承受能力的开放措施，构建我国在环境保护、劳工保护、引资优惠政策、本土化程度、技术门槛、争端协调机制等国际投资协定谈判议题的风险防御体系。实施负面清单模式，外资企业拥有了更大的投资空间和投资自由度，必须优化政府监管职能、实施综合监管，改进全程监管方式。完善金融风险防御体系，平衡金融业审慎原则、金融开放与安全的关系，提高对跨境资本尤其是国有资本流动的监测和风险防控能力。

五是积极参与世贸组织改革，促进贸易和投资自由化便利化。对于试图修改全球自由贸易规则、威胁全球贸易仲裁体系等行为，作出应对。积极参与相关国际贸易投资规则的制订或修改，提高规则变革中的话语权，发出中国声音。积极支持开放、透明、包容、非歧视性的多边贸易体制，促进贸易投资自由化便利化，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展作出贡献。



社保制度改革如何更加公平可持续

□ 胡继晖

根据中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》，从2019年1月1日起，各项社保费将交由税务部门统一征收。这是党的十八届三中全会提出我国社保改革的总体目标“建立更加公平可持续的社会保障制度”的延续。社保制度改革一直在路上，未来如何促进更加公平可持续？

缴费基数公平：不能让诚实缴费的企业吃亏

在我国“公平可持续”社保改革总目标中，2015年机关事业单位和企业的“并轨”是朝着公平目标迈出的实质性一步，但在不同企业之间缴费不公平的问题开始凸显。

根据最近的《中国企业社保白皮书》，从社保合规三要素模型来看，企业参保在及时性、险种覆盖面上遵守程度较好，但基数合规性仍面临较大压力，社保缴费基数完全合规的企业仅占27%，有31.7%的企业统一按最低基数下限参保，其余41.3%的企业是处于缴费合规性的“灰色地带”。由于社保缴费基数完全合规的企业并没有过多好处，长此以往，企业可能会倾向于逆向选择：选择灰色地带缴费，或者最低基数缴费。

这种不公平局面的解决途径应当是降低缴费的法定费率，增强缴费的刚性，让所有的企业都用同一基数缴费。由于税务部门的征收刚性大于社保经办机构，相信企业之间社保缴费的不公平现象也将大大缓解，过去就合规缴费的企业负担会大大减轻，不合规企业会适度增加，总体不增加企业负担而更公平。

增强可持续性：鼓励整个职业生涯缴费

可持续性一直都是各国养老金制度的最重要因素之一。2016年，全球最大的保险公司之一安联保险对全球前54大经济体的养老金体系可持续状况进行了统计，并于公布了“养老金可持续指数”，我国该指数排名第53，应当引起我们的高度关注。我国现有基本养老保险制度的不可持续性除了未能足额缴费之外，基本养老保险缴费的最低年限仅为15年也是不可持续的重要因素之一。国务院2014年8号文件规定对长期缴费的，可适当加发基础养老金，但收效不大。实际上，发达国家如英国现行最低缴费年限为30年；法国从今年起退休者享受全额养老金的工龄为41.5年，德国规定是35年。和这些国家相比，我国最低缴费15年的确有提高的空间。实际上我国很多企业都是整个职业生涯缴费的，也在30年以上，只缴费15年就领和缴了30年一样的养老金对缴费年限长的人不公平。

我国第一支柱基本养老保险缴费不足的同时，第二支柱发展也严重滞后，第三支柱刚刚试点，还没有全国推开。我国从1991年在上海试行企业职工补充养老保险，真正规范发展是2004年的《企业年金办法》颁布之后。根据人社部统计，截至2017年底，全国建立企业年金的企业仅80429家，覆盖职工2331万人，仅为企业职工基本养老保险参保40293万人的5.8%。

可以看出，在可持续性方面，我国第一支柱基本养老保险缴费存在最低年限短、不能足额缴费的情况，需要从制度上鼓励整个职业生涯缴费，增加最低年限。机关事业单位的第二支柱职业年金已经强制性建立，扩大企业年金的覆盖面需要更多鼓励性政

策措施。巧妇难为无米之炊，唯有基本养老保险更加健全、职业/企业年金覆盖面更广，才能真正实现我国社会保障制度的可持续。

社会保障制度进一步改革的空间

2016年5月中共中央政治局首次就我国人口老龄化的形势和对策集体学习，习近平总书记指出：应对老龄化事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉，要着力增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念，要借鉴国际有益经验，向加强人们全生命周期养老准备转变。这些思想为未来社保制度改革指明了方向。

由于共济性的社会统筹主要解决公平的问题，而个人账户主要体现效率的原则，二者目标不同，因此世界各国的社会保障制度中这二者都是分开的，唯有我国上世纪90年代社保制度建立时将二者结合，体现了当时制度设计者希望利用两种制度优势的良好愿望。实践是检验真理的唯一标准，经过20年的实践，个人账户的空账问题无法解决，成为困扰我国社会保障制度的难题。而当前在我国经济新常态的背景下，要减轻企业负担，必须大幅度降低养老保险缴费的费率。要真正实现“公平可持续”，应当在以下几个方面进行进一步的改革。

有必要对现行的“社会统筹与个人账户”相结合的制度分离，降低社会统筹部分费率。在连续几年的调查中，“成本过高”长期稳居企业社保难题之首，企业呼吁在加强合规监管的同时进一步推进社保政策上的减费降负。受访企业大多希望继续降低费率。近期国务院常务会议也提出抓紧研究适当降低社保费率，确保总体上不增加企业负担，以激发市场活力。

未来如果能够减少5%-6%的比例，使得基本养老保险社会统筹部分从20%降低到14%-15%，将为企业大幅度减负。统账分离后的社会统筹养老金部分类似税收了，不足部分财政补贴，二次分配的结果更利于社保的公平。

大力发展强制性的养老金第二支柱职业年金。我国的养老金可持续指数PSI排名靠后的最重要原因之一就是第二、第三支柱个人养老金覆盖面太小。借鉴发达国家的经验，我国基本养老保险统账分离后，原先8%的个人账户可以直接转换为强制性的企业年金，与机关事业单位职业年金统一命名为职业年金，设定下限为原先基本养老保险个人账户缴费率的8%，第一、第二支柱合计不超过原先基本养老保险28%的费率。

通过税收优惠建立中国的第三支柱养老金。目前我国养老保险制度过于倚重基本养老保险，第二支柱年金发展不足。2018年4月，财政部等五部委发布《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，标志着我国第三支柱个人养老金正式启动。除商业寿险外，我国还可以借鉴美国的个人退休账户发展经验，尝试开展创新型个人养老储蓄产品，如证监批准的养老目标基金，推动我国“储蓄养老”向“投资养老”转化，以满足养老金投资的独特性和个人养老保障需求的多样化。

养老问题事关国家发展全局，事关百姓福祉，改革必须坚定而又慎重。第一支柱基本养老保险社会统筹部分与个人账户分离以实现全国统筹、增强制度刚性、促进制度更加公平，第二支柱将原先基本养老保险的个人账户划入并统合为职业年金，第三支柱税优养老金与准强制性的第二支柱一起进一步增强可持续性。果如是，则“公平可持续”的社会保障制度改革总目标将具备制度性基础。

“利率的马拉多纳理论”（the Maradona theory of interest rates），是时任英国央行行长的默文·金（Mervyn King）于2005年的一次演讲中提出的一个概念，对央行的政策行为与市场预期之间的某种关系作了有趣的描述。

马拉多纳是阿根廷著名足球运动员，1986年墨西哥世界杯足球赛1/4决赛中，时任阿根廷国家队队长的马拉多纳用手把球攻入了英格兰队的球门。由于马拉多纳的个子矮小，动作也十分隐蔽，主裁判没有发现，判此球有效。凭借此球领先后，马拉多纳随后又攻入了一个堪称世界杯历史上最精彩的入球——“世纪进球”。默文·金对此进球与央行货币政策作了很有意思的比较，认为马拉多纳的第二粒进球完美地阐释了心理预期可能发挥的巨大作用。

马拉多纳凭借“上帝之手”打入第一粒进球之后仅仅5分钟，从自己的半场狂奔50多米，连过4名英格兰队的防守队员直插禁区，最后晃过出击的门将将球打入。这一匪夷所思的进球直到今天还被人们时常提起，被评为世界杯历史上的最佳进球。最令人难以置信的是，摄像机记录下的影像显示，马拉多纳跑的几乎是一条直线。如果你在球场上跑直线，怎么可能连续越过5名球员？问题的答案在于，英国队的防守球员按照他们对马拉多纳进攻路线的预期作出了反应。防守队员预期马拉多纳可能向左跑或者向右跑，所以防守的点位也偏左或偏右，反而给马拉多纳让出了一条直线。

默文·金指出，货币政策发挥作用的时候其实也是类似的原理：市场利率总是根据市场对央行行为的预期发生变化，即使央行的利率政策保持不变。英国历史上曾经出现过（比如2002年），央行可以在不对官方利率进行大规模调整的前提下也对经济的发展路径产生影响。也就是说货币政策沿着一条直线直奔自己的目标，就如同马拉多纳沿着一条直线飞奔进球一样。这是如何实现的呢？原因在于金融市场先入为主地预期利率不会一直保持不变，市场参与者认为利率要么上涨要么下跌。在某些情况下，这种心理预期足以稳定私营领域的消费，而同时期的官方利率几乎没有发生变化。

2008年席卷全球的金融危机再次印证了货币政策目标单一性之极端重要性，即价格稳定。价格稳定包括保持物价和资产价格的合理稳定，尽管在一定时段一般商品价格和资产价格并不发生联动。货币政策对就业和经济增长（包括扩大出口所带来的效用）的作用不应被过于放大。在某一特殊时刻，央行货币政策保持稳定较之相机抉择有可能会对经济产生更为积极的效果，经济学中的“理性预期”学派对此已经作了科学的分析。特别是经济中货币存量相较于GDP处于高位，已形成货币“堰塞湖”之势，当务之急是发挥窗口作用（如财

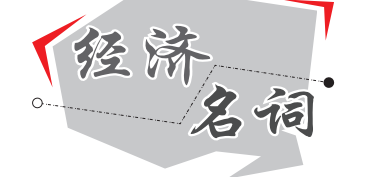
利率的马拉多纳理论

□ 穆 易

政贴息或结构性降准），有效引导货币存量流向真正需要的地方，而不是没有区别地采取“直升机撒钱”（诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼的提法）的方式来实现对经济的刺激。

当然，默文·金同时也指出，如果整个经济体的发展持续向同一个方向行进，那么利率最终也要被迫作出相应的变化，从而符合人们的心理预期。马拉多纳不可能在所有比赛当中都希望有人给他让出一条直线来获胜，货币政策也不可能简单地通过保持官方利率不变来达到通货膨胀目标。制定利率的时候必须使其与整体策略相吻合，也就是与保持通货膨胀向目标水平靠拢的策略保持一致；有的时候这种需求意味着对利率进行调整，有的时候则意味着什么都不要做。

概而言之，这一概念的核心要义是：在某些时候，市场主体对未来利率水平的预期可能比当前实际执行的官方利率水平还要更重要。这对央行货币政策的制定，尤其是在经济发展处于关键时期甚或困难时期，国际国内经济环境复杂多变之时货币政策的抉择，具有十分重要的借鉴价值。



（上接1版）另一方面，凸显了主观世界改造在推动对客观世界改造中的重大作用。在推动对客观世界改造中，人不断改造着自身的自然性，如马克思说的那样，“炼出新的品质”，从而反过来用这种“新的品质”“新的力量”“新的观念”引领和推进对客观世界的改造和对社会发展的推动。

对自由和必然关系原理的创造性运用

自由和必然是马克思主义认识论领域中一对重要的关系范畴。马克思主义深刻揭示了人的认识发展从必然到自由的基本规律。恩格斯说：“自由不在于幻想中摆脱自然规律而独立，而在于认识这些规律，从而能够有计划地使自然规律为一定的目的服务。”从人的认识所要达到的状态来说，“人对一定问题的判断越是自由，这个判断的内容所具有的必然性就越大”。必然是认识的对象，自由则是必然被认识的结果。人类在实践的基础上，不断从必然走向自由，并且不断以新的理论在“论理”的高度体现和巩固这种认识上的自由。

习近平总书记关于“两个革命”关系的重要论述通过凝缩中国共产党近百年的历史经验，鲜明体现了中国共产党对改造中国这个必然王国的规律性认识和在认识上所达到的自由状态。从“两个革命”

关系的认识逻辑来看，执政党只有通过不断强化坚持和运用马克思主义的理论能力，才能不断深化对中国这个必然王国的认识，这构成了党的自我革命的重要内容。理论上的自我革命是党的整个自我革命的基础和根本。也就是说，在推进中国特色社会主义伟大事业中，党只有在科学理论指导下，始终保持自我革命精神，才能带领广大人民群众在改造世界的过程中越来越自觉地从必然转向自由，并把这种认识上的自由不断转化为对发展道路的自觉和自信。从这个意义上说，执政党的自我革命推动社会革命，正是马克思主义认识论所阐述的从必然王国到自由王国这一原理在新时代中国发展中的实践样态。

2017年9月，习近平总书记在十八届中央政治局第43次集体学习时的讲话中指出，要“为发展马克思主义作出中国的原创性贡献。要有这样的理论自觉，更要有这样的理论自信”。以党的自我革命推动党领导人民进行的社会革命这一重大论断，通过创造性地运用马克思主义认识论，总结中国共产党的历史斗争，生动具体地呈现出了新时代中国共产党对在发展马克思主义过程中作出原创性贡献的理论自觉和理论自信，也深刻揭示出了习近平新时代中国特色社会主义思想思想作为21世纪马克思主义在整个马克思主义发展史上的历史地位。

（作者系陕西师范大学马克思主义学院院长、教授）