

治国理政新思想新实践

把开放发展推向新高度

对外开放是我国的基本国策。过去 30 多年,我国牢牢抓住经济全球化的战略机遇,对外开放取得举世瞩目的成就。国际金融危机爆发以来,世界经济形势发生了深刻变化。以习近平同志为总书记的党中央准确判断国际形势新变化,深刻把握国内改革发展新要求,提出了开放发展新理念,把我国对外开放工作推向新高度。

准确把握重要战略机遇期的新内涵

当今世界,经济全球化深入发展,和平、发展、合作、共赢的时代潮流更加强劲。党的十八届五中全会指出:“开放是国家繁荣发展的必由之路。”习近平同志强调:“中国开放的大门永远不会关上。”在新形势下全方位提高对外开放水平,必须准确把握我国发展重要战略机遇期的新内涵。

在对外开放中趋利避害,前提是科学判断国际环境变化及其蕴含的战略机遇与重大挑战。过去 30 多年,我国抓住东亚地区劳动密集型出口导向产业跨境转移和全球经济繁荣的机遇,通过实施鼓励外商直接投资、扩大出口、发展加工贸易、建立特殊经济区等一系列政策措施,将我国低成本劳动力优势与来华外商的资金、技术和海外销售渠道优势相结合,劳动密集型制造业的国际竞争力不断增强,我国一跃成为世界上最大的货物贸易出口国,解决了制约发展中国家工业化的外汇短缺瓶颈问题,有力促进了工业化和经济体制改革。

2008 年国际金融危机爆发后,世界经济进入深度调整期。世界经济增长速度下降,市场需求不振,贸易保护主义抬头,国际贸易增长速度连续几年低于世界经济增长速度。发达经济体经济复苏步伐缓慢。受大宗商品价格大幅回落的影响,部分严重依赖大宗商品出口的新兴市场经济体面临出口下降、资金外流、汇率贬值的压力,有的甚至出现了经济负增长,金融风险上升。与此同时,全球经济治理处于变革期,中国和其他发展中国家在国际经济组织中的份额上升、话语权增强,二十国集团作为全球宏观经济政策协调新平台的作

用日益凸显。区域合作加快发展,成为构建国际经贸新规则的重要平台,新的国际经贸规则呼之欲出。

国际环境新变化蕴含着新机遇与新挑战。对我国而言,机遇大于挑战,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。首先,以信息技术为代表的高新技术革命方兴未艾,不仅催生大量新兴产业,而且将深度改造提升传统产业,打破原有产业格局,为我国实现“弯道超车”带来机遇。其次,跨国公司加速对华转移高端产业活动。中国吸收外商直接投资多年位居世界前三位,是跨国公司最重要的投资目的国之一。跨国公司对华投资结构不断升级,先进制造业与现代服务业占比逐年上升。第三,高端人才加速向我国汇聚。2004 年我国留学归国人员仅有 2 万多人,2015 年达到 40.5 万人。还有越来越多的外籍科学家、工程师和企业管理人员来中国工作。第四,全球性基础设施建设热潮带动我国出口结构升级。我国企业在基础设施建设领域具备较强的国际竞争力。全球性基础设施建设热潮不仅为我国企业提供工程承包的市场机遇,而且将带动我国资本和技术密集型产品出口,显著提升我国出口结构。第五,世界经济低迷为我国企业提供了海外并购的机遇。我国对外投资快速增长,已成为居世界前三位的对外投资大国。我国企业开展对外投资并购,可以获取海外先进技术、研发能力、知名品牌、销售渠道和能源资源,大幅提升整合全球资源与市场的能力,有力促进我国产业结构升级和技术进步。

加强内外联动,培育国际竞争新优势

当前,我国经济发展进入新常态,对开放发展提出了新要求。习近平同志指出,开放发展注重的是解决发展内外联动问题。要围绕适应和引领新常态,不断扩大对外开放,进一步提高统筹国内国际两个大局的能力与水平,充分利用国际国内两个市场、两种资源,加快推动我国经济结构升级,加快推动开放创新和效率提升,顺利实现新旧增长动能的转换与衔接。

培育参与国际竞争新优势。随着经济发展水平的提高,我国劳动力成本逐步上升。必须加快培育我国国际竞争新优势,不断提高我国在全球生产价值链中的地位,加快从贸易大国走向贸易强国。在传统劳动密集型产业,应从以往主要依靠低成本参与国际竞争,转变为主要依靠质量、技术、品牌和服务参与国际竞争,保持和提升国际竞争力。在资本和技术密集型产业,应通过扩大开放引进新技术、新业态,促进技术创新和商业模式创新,加速形成新的国际竞争力。应高度重视增强服务业的国际竞争力,把扩大服务业开放作为新一轮对外开放的重点,借鉴国际先进经验,提高服务业能级和水平,大力发展服务贸易;充分发挥我国人力资源优势,大力发展知识密集的服务外包。加快金融业对外开放,促进金融业发展,提升金融机构的国际竞争力,打造上海国际金融中心。有序推进人民币资本项目可兑换和人民币国际化。大力开展对外投资,培育一大批中资跨国公司,增强我国企业在全球整合资源的能力,不断提高对全球价值链关键环节的掌控力。

构建开放型经济新体制。习近平同志指出,提高利用国际国内两个市场、两种资源的能力,要牢牢抓住体制改革这个核心,坚持内外统筹、破立结合,坚决破除一切阻碍对外开放的体制机制障碍,加快形成有利于培育新的比较优势和竞争优势的制度安排。应从制度和规则层面深化改革,推进包括放宽市场投资准入、加快自由贸易区建设、扩大内陆沿边开放等在内的体制机制改革,完善市场准入和监管、产权保护、信用体系等方面的法律制度,着力营造法治化、国际化营商环境。对外开放新体制要主动与国际规则对接,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。党的十八届三中全会对开放型经济新体制作出了全面系统的顶层设计。加快落实这一蓝图,必须找准建立开放型经济新体制的突破口。一是充分发挥自由贸易试验区先行先试的探

索作用,尽快形成一批可复制、可推广的新制度,加快在促进贸易投资便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先试出管用、有效的成果。二是以开放促改革。积极商签高水平自贸区协定,推进与主要经济体双边投资协定谈判,不断提高贸易投资自由化、便利化水平,以扩大对外开放倒逼改革,加快形成开放型经济新体制。

打造对外开放新格局。统筹协调各个区域在对外开放中的分工合作,实现优势互补。沿海地区应全面参与国际分工,打造参与国际竞争新优势,引领国际竞争力升级。内陆沿边地区应推进跨境基础设施互联互通,建设国际大通道和国际经济合作走廊,成为落实周边外交战略和丝绸之路经济带建设的战略支点。积极探索内陆开放型经济新模式,有序承接产业转移,大力发展服务外包。进一步发挥各类特殊经济区引领开放的平台作用,打造对外开放新高地。充分发挥港澳优势,深化内地与港澳合作,推动协同发展。坚持“九二共识”和一个中国原则,深化海峡两岸经济合作。不断深化与美、欧、日等发达经济体的双边合作,提高经济合作的机制化水平。大力推进与发展中经济体的投资合作、贸易合作和金融合作,保障能源资源安全,构建以我为主的国际产业链,打造互利共赢的利益共同体,形成陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。

坚持互利共赢,打造命运共同体

习近平同志指出,当今世界,人类生活在不同文化、种族、肤色、宗教和不同社会制度所组成的世界里,各国人民形成了你中有我、我中有你的命运共同体。“命运共同体”这一概念准确反映了经济全球化的时代特点,为我国进一步扩大对外开放、深化国际合作、构建互利共赢国际新格局指明了方向。

积极参与全球经济治理,推动国际经济治理体系改革完善。面对全球经济治理变革,我国要不断提升在全球经济治理体系中的制度性话语权和影响力。积极参与国际经贸规则制定,推动国际经济秩序朝着更加公平合理的方向发

展。不断增强软实力,提出完善全球经济治理的新理念新倡议。坚定不移维护多边贸易体系的主体地位,推动多哈回合谈判尽早取得成果。积极参与世界贸易组织新议题谈判,推动贸易投资自由化、便利化不断取得新进展。积极参与全球金融与货币体系改革,加强金融监管合作,增强防范金融风险的能力。积极参与二十国集团政策协商,促进提升其作为全球宏观经济政策协调平台的地位。积极参与跨境投资、网络安全、气候变化等国际经济治理新议题谈判,引领国际经贸规则走向。

以“一带一路”建设为统领,大力推进区域经济合作。“一带一路”建设是区域合作的重大倡议,覆盖 60 多个国家,横贯欧亚大陆,目标宏大,影响深远。推进“一带一路”建设,要秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的理念,加强与沿线国家开展战略对接和政策协调,以基础设施建设与互联互通为优先领域,以经贸合作为重点领域,以经济走廊建设为战略支撑,积极推进国际产能合作,建设一批境外产业园区,形成具有标志性意义的早期收获项目。充分发挥亚洲基础设施投资银行、丝路基金等金融机构的作用。加快实施自由贸易区战略,推进区域全面经济伙伴关系协定谈判,提出区域合作新倡议,推动亚太自由贸易区建设,致力于形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

在对外开放中充分展示负责任大国形象。习近平同志指出:“中国要永远做一个学习大国,不论发展到什么水平都虚心向世界各国人民学习,以更加开放包容的姿态,加强同世界各国的互容、互鉴、互通,不断把对外开放提高到新的水平。”“要坚持正确义利观,做到义利兼顾,要讲信义、重情义、扬正义、树道义”。在对外开放新阶段,我国应充分展示负责任大国形象,在构建新型大国关系的同时加强同发展中国家团结合作,努力寻求各方利益汇合点,推进务实合作,做好对外援助,切实做到弘义融利,努力实现合作共赢。

发挥立法对改革的引领和推动作用

党的十八届三中全会和四中全会分别对全面深化改革、全面推进依法治国作出了顶层设计和战略部署。习近平同志指出,要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之双轮,推动全面建成小康社会的目标如期实现。在经济社会发展中,改革提供动力,法治提供保障,而立法是法治的前提和基础。因此,在全面深化改革与全面推进依法治国的进程中,一个十分重要的方面就是处理好立法与改革的关系。如何正确处理立法与改革的关系,既是重大理论问题,也是重大实践问题。

辩证看待立法的“定”与改革的“变”

在经济社会发展中,立法与改革相伴而生、相辅相成,是辩证统一的关系。立法是把稳定的、成熟的社会关系上升为法,把社会关系用法的形式固定下来,追求稳定性,其特点是“定”。改革是对原有的不适应经济社会发展的制度、做法进行改变,是社会主义制度进行自我完善的手段,其特点是“变”。立法与改革的各自特点,决定了两者之间存在一定的冲突和矛盾,具有内在的对立性。用“定”的法律适应“变”的改革要求,难度较大,必须妥善处理好两者之间的冲突。

立法与改革之间虽然存在冲突,但实际上又是密不可分的。立法与改革本质上都是推动社会发展进步的方式,立法与改革的目的是为了为实现国家更好发展和有效治理。因此,立法与改革又具有内在统一性。改革的过程,实际上就是“变法”的过程。从我国历史上的“变法”来看,都是立法与改革紧密结合、相互促进,通过变旧法、立新法来促进改革。从战国时期的商鞅变法到宋代的王安石变法,从明代的张居正变法到晚清的戊戌变法,莫不如此。从国外来看,立法与改革并行的例子也比比皆是。

改革开放以来,我国立法与改革的发展历程也充分体现了立法与改

革的辩证统一关系。一方面,通过立法确认改革成果,为改革提供坚强有力的法治保障。党的十一届三中全会作出改革开放的重大决策,与此同时立法工作也开始全面恢复。在一段时间里,改革实践走在前面,立法的任务是把实践证明为正确的经验用法律肯定下来,巩固改革开放和社会主义现代化建设的成果。另一方面,改革是立法的基础和动因,改革为立法提供不竭动力。立法必须紧跟改革的步伐,对改革及时作出回应。30 多年来的立法实践表明,我国的经济体制改革、政治体制改革等是法律进行立改废释的动力源泉,立法的目的正是为了适应改革发展的需要。

实现立法与改革决策相衔接

目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济社会各个方面基本实现了有法可依。与此同时我们也应看到,改革越是全面深化、依法治国越是全面推进,就越需要加强、改进和创新立法工作。当前,立法工作面临一些新挑战、呈现许多新特点:党的十八届三中、四中、五中全会确定的改革举措对法律立改废释提出了明确要求,立法工作时间紧、头绪多,立法任务越来越重;很多立法项目涉及深层次矛盾和问题,迫切需要进一步提高立法质量,立法要求越来越高;利益主体日益多元化,利益格局日趋复杂化,立法过程中必须统筹协调好不同主张和利益关系,立法难度越来越大;协调推进“四个全面”战略布局对立法的需求十分迫切,立法资源有限性与改革实践广泛性、改革工作紧迫性之间的矛盾凸显,对立法效率提出了很高要求,立法节奏越来越快。

立法工作应主动适应全面深化改革的形势和经济社会发展的需要,确保我国在法治下推进改革、在改革中完善法治。当前,改革发展对立法的要求已不仅仅是总结实践经验、巩固改革成果,而是需要通过立法做好

顶层设计,引领改革进程、推动科学发展。因此,立法不能仅仅是对实践的被动回应、事后总结和局部反映,而是要对经济社会发展 and 改革进程进行主动谋划、前瞻规范和全面推进,也就是要积极发挥立法对改革的引领和推动作用。这是以法治思维和法治方式推进改革的重要体现,对全面深化改革具有重要意义。

发挥立法对改革的引领和推动作用,关键是实现立法与改革决策相衔接。在法治框架内推进改革,更加注重从制度上、法律上解决改革发展中有根本性、全局性和长期性的问题,有利于把顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来,保障改革顺利进行。对于实践证明比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,应当尽快将其上升为法律,为改革提供支持和保障;对于改革决策与现行法律规定不一致的情况,应当抓紧修改立法使其适应改革需要;对于实践条件还不成熟、需要先行先试的改革决策,应当按照法定程序作出授权,既不允许随意突破法律底线,也不允许简单以现行法律没有依据为由阻碍改革。

发挥立法对改革的引领和推动作用,意味着立法不是简单地迎合改革的要求,而是要通过整个立法程序使改革决策更加完善、更加科学。在立法过程中,应广泛征求各方面意见,特别是基层一线干部群众的意见,经过立法机关认真审议,进一步完善改革决策,更好体现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。应突出立法的前瞻性,为改革预留空间。对于一些属于探索的领域,改革的方向确定了,但具体怎么改、制度怎么设计,一时看不清,这时立法就要有一定的前瞻性,为将来的改革发展预留空间。

改革开放以来尤其是近些年来,对于如何通过立法来引领和推动改革,我们在实践中已经积累了比较丰

富的经验。一是当改革决策与现行法律规定不一致时,尽快修改法律,确保改革于法有据。例如,2015 年 4 月,十二届全国人大常委会第十四次会议通过了关于修改药品管理法的决定等,对 20 多部法律和决定中有关行政审批、工商登记、价格管理等方面的个别条款作出修改,为进一步深化行政审批制度改革和价格改革提供法律依据和支持。二是现行法律已经不适应改革和经济社会发展需要的,及时废止。例如,2013 年 12 月,十二届全国人大常委会第六次会议通过决定,废止劳动教养制度。三是通过法律解释,赋予法律条文更加准确、更具针对性的内涵。例如,2014 年 11 月,全国人大常委会对民法通则和婚姻法有关公民姓名权的规定作出解释,明确公民在父姓和母姓之外选取姓氏的规范要求。四是法律立改废释的条件暂不成熟而实践又迫切需要的,通过法定程序进行授权,先行先试,解决法律依据不足的问题,确保重大改革于法有据。例如,2015 年 7 月,十二届全国人大常委会第十五次会议通过关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定,为探索建立检察机关提起公益诉讼制度提供必要的法律依据和支持。

加强和改进新形势下的立法工作

当前,我国正处于全面深化改革的关键阶段。我们要充分发挥立法对改革的引领和推动作用,使改革和立法相互促进、相得益彰。这就要求我们按照协调推进“四个全面”战略布局的要求,加强和改进新形势下的立法工作,以良法促进改革。

继续加快重点领域立法,加快形成完备的法律规范体系。法律是社会利益关系的调节器。一部法律往往涉及多方面利益关系和各部门职权责。国家和人民整体利益再小也是大,部门行业等局部利益再大也是小。各方面

要从党和国家工作大局出发看待立法工作,不能囿于自己那些所谓利益干扰立法。同时,要防止借改革之名通过立法为本部门、本地区扩张权力或者推诿责任,防止立法成为要照顾、争优惠、制造“政策洼地”的手段。2016 年,除继续审议网络安全法、野生动物保护法(修改)、民办教育促进法(修改)、中医药法等法律案外,还拟审议国防交通法、公共文化服务保障法、民法总则、环境保护税法等,修改红十字会法、海洋环境保护法、中小企业促进法等。通过这些立法工作,加快形成完备的法律规范体系。

积极做好改革试点立法授权决定相关工作。党的十八大以来,全国人大常委会共作出多项改革授权决定,授权有关方面在行政审批制度、司法体制、农村集体土地制度等改革中,暂时调整法律实施或者开展有关试点工作,确保有关改革试点于法有据,在法治框架内有序推进。为了进一步做好相关工作,一方面,按照中央改革决策部署,依法及时作出有关改革试点的立法授权决定,确保在法治轨道上推进改革。另一方面,对正在实施的相关改革试点授权决定,认真做好审议试点情况中期报告的有关工作。对已经到期的相关改革试点授权决定,及时总结评估实施情况,依法推动试点经验推广复制,适时修改完善有关法律,确保改革于法有据。

继续深入推进科学立法民主立法。坚持党对立法工作的领导,对立法工作中的重大问题和重要立法项目,由全国人大常委会党组及时向党中央请示报告,依法按程序做好相关工作。加强人大对立法工作的组织协调和综合指导,保证重要改革举措贯彻落实到立法中。坚持立法为民、依靠人民立法,进一步完善立法项目征集和论证制度,制定立法项目征集和论证工作规范,健全公众意见采纳反馈机制,建立健全立法专家顾问制度,等等。(原载《人民日报》)