

制度型开放：统筹国家治理和 全球治理的中国视角^{*}

□ 孙 忆

〔提 要〕 当今世界深刻变化，中国与国际社会的联动空前紧密。制度型开放作为连接国家治理与全球治理的桥梁，已成为中国统筹国内国际两个大局、推进国家治理现代化建设、引领全球治理体系变革的核心路径。制度型开放的治理属性体现在两个层面：一方面，通过主动对接国际高标准经贸规则，驱动国内经济高质量发展，统筹内外法治建设，强化安全风险防控，为改革完善全球治理体系夯实国家治理基础；另一方面，通过提供制度性公共产品、参与高水平规则制定、提出倡导主张等方式，使中国从制度规则跟跑者逐步转变为领跑者，引领全球治理体系的改革与完善。从单一规则内化到规则内化与外溢并重，制度型开放不仅拓展国家治理效能的外延，更在内外联通中加快提升中国在全球治理中的制度性话语权，为中国主动运筹国际空间、塑造外部环境提供更积极的制度优势与保障。

〔关 键 词〕 制度型开放、国家治理、全球治理、高水平对外开放

〔作者简介〕 孙忆，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副教授

〔中图分类号〕 D820，F125

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832（2026）4 期 0021-22

* 本文系 2025 年度中央党校（国家行政学院）校（院）级科研项目阶段性成果。

世界百年变局加速演进，国际形势演变深刻影响着各国国内发展，国际与国内的关联互动空前紧密，诸多治理议题的跨层次相关性、联通性日益增强。如何有效统筹国内发展与全球参与，实现国家治理与全球治理的良性互动，成为各国尤其是新兴大国必须面对的重要课题。在此背景下，中国坚持统筹国内国际两个大局，将外部环境变化作为谋划国内发展不可忽视的外部变量，并在推进中国式现代化进程中科学把握自立自强与对外开放的关系。^[1]其中，稳步扩大制度型开放作为坚持改革和开放相统一的一项重要举措，^[2]使国内国际两个市场、两种资源、两类规则实现联动与对接，打通从国家治理迈向全球治理的制度通道。随着中国在改革完善全球治理体系中发挥越来越重要的引领作用，探讨制度型开放统筹国家治理与全球治理的作用方式，具有更加深刻的现实意义。

一、搭建国家治理与全球治理联通互动的桥梁

随着经济全球化深入发展，国家治理与全球治理的联动交织日益深化，任何国家都难以将二者截然分开。正确认识和处理国家治理与全球治理之间的互动关系，对每个追求发展振兴的国家而言都具有重要指导意义。党的十八大以来，国家治理和全球治理成为当代中国的重大战略考量，^[3]不仅被写入党和国家重要文献，更已融入中国式现代化的战略部署之中。开创中国式现代化建设新局面，需要以开放促改革、促发展；而制度型开放作为高水平对外开放的核心举措和必然要求，正在不断拓展中国式现代化的发展空间，加快国家治理与全球治理的互动联通。

[1] 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，《求是》2025年第1期，第17页。

[2] 习近平：《习近平谈治国理政》（第五卷），外文出版社2025年版，第141页。

[3] 蔡拓：《人类命运共同体视角下的全球治理与国家治理》，《中国社会科学》2016年第6期，第9页。

（一）国内国际联动中的制度型开放

2018 年中央经济工作会议提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”；^[1]2019 年，党的十九届四中全会进一步提出“推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”，^[2]将其作为建设更高水平开放型经济新体制的重要举措。如今，制度型开放已成为中国深化改革、扩大开放的关键路径。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确指出，要“稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展”。^[3]可见，制度型开放实际上涵盖了对内改革、对外开放两层治理意图，通过不断减少“边境上”和“边境后”壁垒，打破制约要素流动的藩篱，既在国内形成对接国际的基本规则和制度体系，又为调整和完善新一轮高标准国际经贸规则作出贡献。^[4]由此，制度型开放体现了中国从国家治理迈向全球治理的动态衔接，是二者在时空上互动的交汇，也是联结二者的桥梁。它既是习近平经济思想在对外领域的集中体现，也助推习近平外交思想在制度规则层面的创新发展。

一方面，国家治理的现代化是国家参与全球治理的基石。一个国家在全球治理体系中的角色、地位与影响力，归根结底源于其国家治理体系和治理能力的现代化水平。在数字化浪潮席卷全球的当下，数字鸿沟进一步加剧各国国家治理能力的参差分化，进而导致不同国家参与全球治理、争取制度性话语权能力水平的明显差异。因此，当前数字化浪潮对国家治理能力建设提出更高的现实要求。有效的国家治理能在国内范围内解决许多全球问题，既有利于保持国家秩序与社会稳定，也有助于提升全球治理的合法性和实际成

[1] 《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2018 年 12 月 22 日，第 1 版。

[2] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019 年 11 月 6 日，第 1 版。

[3] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，人民出版社 2025 年版，第 19 页。

[4] 戴翔：《制度型开放：中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径》，《国际贸易》2019 年第 3 期，第 4-12 页。

效；^[1]相反，治理无能或失效的国家不仅缺乏参与全球治理的意愿与能力，其国家治理危机还可能在全球化联系的催化中迅速扩散为全球治理危机。在国家治理体系与治理能力现代化的进程中，制度设计能帮助理顺并巩固政府、市场、社会之间的互动关系，使国家治理的主体间协同共治因应全球治理的善治要求，使法治化建设的成果不断夯实国家参与全球治理的制度基础。^[2]可见，筑牢国家治理根基，进而有效参与全球治理，关键在于制度。

另一方面，全球治理是国家治理能力的延伸与外溢。在全球化时代，当一国的国家治理能力达到一定水平，其国内成功的治理经验和制度范式便具备向外扩散的潜能，能够为国际社会提供相应的公共产品，以提升全球治理效能。换言之，全球治理成为国家治理能力向国际投射的重要平台。例如，中国式现代化既有各国现代化的共同特征，更有基于本国国情的鲜明特色，为全球提供了一种全新的现代化模式，拓展了发展中国家走向现代化的路径选择，为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案。^[3]不仅如此，全球治理也日益成为国家参与共同决策、书写国际规则的重要平台。进入 21 世纪以来，以金砖国家为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，正从根本上改变世界版图，成为推动全球治理体系变革的突出力量。共商共建共享的全球治理观等理念得到国际社会广泛认同，并通过系列全球倡议的提出、多边机制的建设等扎实行动落到实处。但与此同时，个别国家将经贸问题政治化，将全球治理领域的机制、规则、标准等工具化、武器化，“小院高墙”“脱钩断链”的威胁正挤压更多国家向外溢出治理经验的空间，使全球治理的规则秩序受到严重干扰。可见，将国家治理优势转化为全球治理话语权，关键还是在于制度。

因此，制度在国家治理与全球治理的双向互动中扮演着独特角色，是经

[1] 吴志成：《全球治理对国家治理的影响》，《中国社会科学》2016 年第 6 期，第 28 页。

[2] 刘雪莲、姚璐：《国家治理的全球治理意义》，《中国社会科学》2016 年第 6 期，第 34-35 页。

[3] 习近平：《以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业》，第 9-13 页。

济全球化向现代化国家发出的开放“邀请函”，也是国家适应经济全球化深入发展、参与塑造全球治理规则的“通行证”。中国紧紧把握住制度这个切入口，稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，积极打造透明稳定可预期的制度环境。制度型开放体现的是以开放促改革促发展的持续过程，其理论逻辑在于通过建立更加开放的制度、推进制度间对接与协调，寻求新的全球制度均衡，塑造经济全球化的新动力。^[1]

制度型开放的实践意义，在于服务好统筹国内国际两个大局的战略需要，推动国内制度与国际制度的互动互鉴、协调联通。其一，制度型开放使国家通过制度学习的方式将国际高标准规则“内化”为国内治理的法律法规和操作指南，引入外部制度压力倒逼内部治理结构优化，从而提升国家治理体系的法治化、市场化、国际化水平，这是当前制度型开放的主要内容。其二，制度型开放进一步将本国治理经验“外化”为国际公共产品，为全球经济治理提供制度供给，实现规则外溢，既有助于国家治理目标的实现，也有利于全球性问题的解决，这是制度型开放的延伸维度。^[2]可见，规则在国内治理与国际治理之间流动，并在流动中发生变化；^[3]制度型开放以规则的产生、扩散与演进为依托，有机衔接国内治理与国际治理两个场域，成为统筹国内国际两个大局的关键着力点。换言之，制度型开放正位于规则内化与规则外溢的“关隘”，调节国家对规则治理的认知深度与实践步伐。

（二）制度型开放统筹国家治理与全球治理的互动关系

制度型开放构建了内外互促的重要渠道，推动实现内外治理效能的持续转换和双向赋能，在统筹国家治理与全球治理的过程中发挥关键作用，促使中国在多重角色定位、规则内化与外溢、治理实践方向等方面实现平衡与统一，推动中国与世界的关系朝着更加积极的方向发展。

[1] 徐秀军：《制度型开放与“再全球化”的政治经济学》，《国际政治研究》2024年第1期，第42、44页。

[2] 刘彬：《中国参与全球经济治理视阈下的制度型开放》，《国际经贸探索》2023年第11期，第107-109页。

[3] 陈琪、管传靖、金峰：《规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释》，《当代亚太》2016年第5期，第12页。

第一，中国作为学习者和贡献者的角色定位在制度型开放进程中实现互构共进。制度型开放从认识论上突破“先学后做”的线性思维，使中国不仅是国际有益经验的学习者，也是全球治理方案的贡献者，两大角色定位是内在统一的。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也需要中国。^[1]一方面，制度型开放明确中国持续对标高标准国际经贸规则、以高水平开放推进深层次改革的“学习者”自觉；另一方面，制度型开放凸显中国将自身有效的治理经验转化为全球公共产品的“贡献者”作为。更深入的学习借鉴能增强自身提供高质量治理方案的能力，而更完善的方案贡献也能倒逼并促成更高水平的学习对标。制度型开放正是承载这一双重角色互构的枢纽所在，使国家治理的改革与面向全球治理的开放实现真正的内在整合。

第二，中国对国际规则的内化吸纳与创新外溢在制度型开放进程中构成良性互动。做强国内大循环、畅通国内国际双循环，是中国把握发展主动权、塑造国际合作和竞争新优势的战略举措。^[2]而做强、畅通的基础，在于规则、规制、标准、管理等基本制度的内外贯通。制度型开放的突出意义，在于打通高标准国际规则“引进来”与国内成熟规则“走出去”的双向通道。例如，为落实 2016 年 G20 杭州峰会达成的《全球投资指导原则》，中国在世界贸易组织设置并发起了投资便利化议题。该议题的发起本身就是一次高层级的规则对接，且谈判目标中包含的增强参加方投资政策透明度、简化投资审批程序等内容，也与中国持续优化营商环境等改革需求高度契合。在此过程中，中国不只停留在规则引进与对接，更结合政府职能转变和全面深化改革实践，先后提出 15 份正式提案，涵盖所有投资便利化规则领域，以中国方案引领高标准国际规则构建，^[3]最终成功推动《促进发展的投资便利化协定》的达成和生效实施，并将继续推动《协定》纳入世贸组织规则框架进程。这展示了规则流动的清晰路径：国内制度的优化升级，是在内化吸纳国际高标准规则

[1] 习近平：《坚定不移推进高水平对外开放》，《求是》2025 年第 14 期，第 9 页。

[2] 习近平：《学习好贯彻好党的二十届四中全会精神》，《求是》2026 年第 1 期，第 7-8 页。

[3] 《商务部有关负责人解读世贸组织投资便利化协定谈判成果》，中国政府网，2023 年 7 月 7 日，https://www.gov.cn/zhengce/202307/content_6890493.htm。

中实现的；而走向世界的中国规则方案，正是这些成功的内化实践凝练形成的创新外溢。制度型开放提供了内外规则相互激荡、循环优化的通道平台，使国家治理的制度升级与全球治理的规则革新互促发展。

第三，“办好自己的事”与“为世界作出更大贡献”在制度型开放进程中同向偕行。当前，大国关系牵动国际形势，国际形势演变深刻影响国内发展。^[1]这种内外联动的现实特性意味着，中国参与全球治理体系改革，既要推动全球治理架构更加均衡有效，也要为本国发展和世界和平创造更为有利的条件；既要在全球治理层面回应国际社会对中国的期待，也要在国家治理层面尽力满足中国发展对世界的要求。作为中国互利共赢开放战略的重要表现，制度型开放在统筹国内国际两个大局的过程中不断推进中国式现代化，通过激发内生动力与和平利用外部资源相结合的方式实现国家发展。这必然不会是独善其身的现代化，因为制度型开放搭建的联通渠道使中国式现代化新成就能够为世界发展提供源源不断的新机遇，推动实现和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化。由此，国家治理的发展完善与全球治理的变革进步形成实践交汇，其交汇点正是制度型开放。

三个层面的有机统一，揭示了制度型开放作为统筹国内国际两个大局之桥梁的丰富内涵。制度型开放不是简单的静态联结通道，而是国家治理与全球治理之间互促共进的能动枢纽，尤其与增强国家在国际大循环中的话语权有着密不可分的联系。^[2]

当前争夺全球治理和国际规则制定主导权的较量仍十分激烈。通常而言，基于综合实力的不同，各国享有的国际规则制定权有所不同，参与全球治理的路径选择也存在较大差异。霸权国家往往凭借强大的硬实力和软实力，实施规则外溢型参与，极力推行国内规则的国际化 and 外向约束；而新兴大国在崛起初期，往往不得不选择规则内化型参与，凭借强大的调适能力和学习能力，

[1] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，第3页。

[2] 《加快构建新发展格局 增强发展的安全性主动权》，《人民日报》2023年2月2日，第1版。

通过国内规则的适应性调整，创造于己有利的环境和条件，以实现在既定全球规则体系中的崛起。^[1]中美两个大国参与全球治理的行动与主张时常迥异，其原因也正来源于此，这是基于国家异质性二分法作出的判断。

然而，随着中国实力的增强，仅仅通过规则内化的方式参与全球治理已无法充分维护自身国家利益，甚至可能面临被“规锁”^[2]的困境。中国正处于推进国家治理和参与全球治理的统筹节点上，需要超越单一的规则内化型参与，向规则内化与外溢并重的方向转变，既要有效适应规则内化，也要主动塑造规则外溢。近年来，中国提出四大全球倡议，为国际社会提供应对全球性挑战的公共产品，形成推动全球治理体系变革完善的系统性中国方案，彰显中国从规则内化迈向规则外溢的实践转型。实现转型的关键，就在于稳步扩大制度型开放。

二、为改革完善全球治理体系夯实国家治理基础

一个国家要参与全球治理体系改革与完善、推动塑造新的国际秩序，必先夯实自身实力基础与制度根基。在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，制度型开放是中国完善高水平对外开放体制机制、推进国家治理能力现代化的重要举措。制度型开放以主动对接国际高标准经贸规则为核心要义，着力推动国内规则、规制、管理、标准与之衔接，这标志着中国对外开放实现了从商品和要素流动型开放向规则等制度型开放的深刻转变，也蕴含着国家治理逻辑与治理体系的深层次变革。以制度型开放统筹推进深层次改革与高水平对外开放，能在经济、法治、安全等多个维度实现国家治理效能的系统性提升，为中国深度参与全球治理体系改革完善夯实国家治理的基础。

[1] 徐秀军：《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》，《世界经济与政治》2017年第9期，第62-83页。

[2] 张宇燕、冯维江：《从“接触”到“规锁”：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，《清华金融评论》2018年第7期，第24-25页。

（一）以深化制度衔接增强经济发展动力

制度型开放为深层次改革提供强大动力，促进更高水平开放型经济新体制的构建，有力推动高质量发展，进一步提升中国推动全球治理体系变革的经济实力。其核心逻辑在于，通过国内国际两类制度规则的联动对接，形成更有利于资源配置市场化、竞争规则法制化、参与主体多元化、管理水平国际化的开放市场竞争体制，^[1]为中国经济可持续增长提供强有力的制度保障。

首先，制度型开放是高水平对外开放的重要标志。过去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，这是中国基于发展需要作出的战略抉择，也是在以实际行动推动经济全球化造福世界各国人民。^[2]面对复杂多变的国内外发展环境，传统的商品和要素流动型开放难以充分适应新时代要求，而制度型开放在深度、广度、体系化程度上都实现了新的突破，是更加深入、系统、主动的开放，能进一步提升中国经济开放发展的韧性与水平。在目标上，制度型开放意为为高质量发展提供高水平的制度供给，营造透明稳定可预期的制度环境，以此增强自主开放的公信力和吸引力，推动贸易创新发展，拓展双向投资合作空间。在步调上，制度型开放通过渐进方式持续累积开放成果，遵循生产力—生产关系—上层建筑动态适应的逻辑实现有序开放。^[3]例如，深入实施自由贸易试验区提升战略，鼓励先行先试，开展首创性、引领性制度创新，而在更大范围复制推广，^[4]由此带动开放型经济质量全面提升。

[1] 郭澄澄：《制度型开放引领高质量发展——基于规则、规制、标准和管理开放的视角》，《理论探索》2024年第1期，第121-128页。

[2] 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》，《人民日报》2018年4月11日，第3版。

[3] 洪俊杰：《制度型开放的理论与实践》，《国际贸易问题》2024年第11期，第5-6页。

[4] 2024年10月，国务院发布《关于做好自由贸易试验区对接国际高标准推进制度型开放试点措施复制推广工作的通知》，有17项试点措施在全部自由贸易试验区复制推广，13项在全国复制推广。2025年7月，国务院发布《关于做好自由贸易试验区全面对接国际高标准经贸规则推进高水平制度型开放试点措施复制推广工作的通知》，要求用好上海自由贸易试验区的试点经验，因地制宜做好复制推广工作，任务表中列举试点措施共计七大类77项，其中34项在全部自由贸易试验区复制推广，43项在全国复制推广。

其次，制度型开放是培育壮大新质生产力的基础支撑。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵，以全要素生产率大幅提升为核心标志，关键在质优，本质是先进生产力；其显著特点是创新，既包括技术和业态模式层面的创新，也包括管理和制度层面的创新。^[1]制度型开放通过国内外制度的交汇衔接，有效激发创新效应。一方面，通过完善科技创新激励与保障机制，充分激活技术、人才、数据等先进生产要素，加快形成同新质生产力更相适应的生产关系，促进产业深度转型升级，从而为新质生产力发展注入强劲动力，提升发展效率；另一方面，通过深化外贸、外商投资和对外投资管理体制改革，营造更具竞争力的开放创新生态，持续吸引全球优质创新资源要素汇聚，在提升国内国际双循环质量和水平的过程中，不断拓宽新质生产力的发展空间，使中国以更加积极主动的姿态融入全球创新网络。

最后，制度型开放是建设现代化经济体系的推进引擎。现代化经济体系是由社会经济活动各环节、各层面、各领域相互关系和内在联系构成的一个有机整体，建设现代化经济体系需要突出抓好大力发展实体经济、加快实施创新驱动发展战略、着力发展开放型经济、深化经济体制改革等重点工作。^[2]制度型开放正是以高水平开放促改革促发展，为建设现代化经济体系的各个方面深化赋能。具体而言，制度型开放在规则、规制、管理、标准四大类别协同发力，分别以经济体、政府、企业、产品和服务为开放对接的实施主体，形成既有内容交叉、又有角度区分的开放制度矩阵。^[3]这一矩阵能更有效地破除投资、贸易、金融、创新等对外合作重点领域中的体制机制障碍，充分

[1] 习近平：《发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点》，《求是》2024年第11期，第6页。

[2] 《习近平：深刻认识建设现代化经济体系重要性 推动我国经济发展焕发新活力迈上新台阶》，中国政府网，2018年1月31日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/content_5262618.htm。

[3] 原倩：《规则、规制、管理、标准的内在关系及推进制度型开放的主攻方向》，《经济学家》2024年第8期，第56-66页。

释放制度红利，使之成为建设现代化经济体系的不竭动力，进而为加快构建国内国际双循环相互促进的新发展格局提供更坚实的保障。

（二）以统筹内外法治建设巩固法律基础

法律是社会生活、国家治理的准绳，涉外法律制度是国家法制的重要组成部分，是涉外法治的基础。^[1]中国积极参与全球治理体系改革和建设，既要运用好法制手段维护自身合法权益，也要促进国际法治进步，在统筹推进国内外法治建设进程中推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。制度型开放是法治化的开放模式，凸显统筹推进国内法治和涉外法治的理论意涵，^[2]为中国法治建设提供了清晰的坐标系与改革推力。制度型开放以法律法规为重要载体，与法治建设紧密联系、深度融合，是加强涉外法治建设的关键路径。通过主动对接国际高标准规则，制度型开放推动建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力，不断夯实高水平开放的法治根基，为中国参与全球治理体系改革建设塑造更有利的法治环境与条件。

其一，制度型开放推动法治建设理念与实践迭代升级。法治同开放相伴而行，对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步。^[3]制度型开放是更加深入的开放，使开放措施从降低“边境上”的准入壁垒向完善“边境后”的国内规制延伸。这要求通过规则特别是法律规则的制定和实施，保障对外开放的稳步推进，从而打造与国际通行规则相兼容的制度环境。制度型开放与强调法律基础和规则支撑的法治概念在理念与实践上存在多维耦合，因此稳步扩大制度型开放必然对进一步完善国家治理的法律法规和政策体系，特别是加强涉外法治建设，提出更高更紧迫的要求。例如，《中华人民共和国对外贸易法》是中国对外贸易领域的基础性法律，于1994年起施行，2004

[1] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》2023年11月29日，第1版。

[2] 黄进：《涉外法治视域下的制度型开放》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2026年第1期，第5页。

[3] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，第1版。

年首次修订，经过2016年和2022年两次修正，2025年第二次修订。新修订的《对外贸易法》将跨境服务贸易负面清单管理制度、支持和促进对外贸易新业态新模式发展、支持和鼓励发展数字贸易、加快建立绿色贸易体系等改革举措上升为法律制度，有利于适应对外贸易发展趋势和环境变化，为推动外贸高质量发展提供更坚实的法治保障。^[1]此外，为适应新形势需要，中国深入实施《中华人民共和国外商投资法》及其实施条例，不断建立健全外商投资法律制度，落实准入前国民待遇加负面清单管理制度，保障外资企业公平参与市场竞争，塑造吸引外资新优势。可以说，开放的大方向、大战略倒逼法治升级，法治为开放提供法律层面的背书。^[2]二者相辅相成，使中国具备更好统筹国内国际两个大局的能力。

其二，制度型开放强化法治政府建设与治理创新。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。^[3]政府和市场的边界需用法治手段加以规范，这是坚持有效市场和有为政府相结合的必然要求，也是全球治理框架下通行的国家治理实践。近年来，中国政府职能发生深刻转变，始终坚持法定职责必须为、法无授权不可为的法治原则；制度型开放有力加速了这一转变进程，要求营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，打造透明、稳定、可预期的政策环境，从而有效提升贸易投资合作的质量和水平。在当前中国的行政体制改革实践中，政府权责清单制度全面实行，市场准入负面清单严格执行，行政审批制度改革持续深化，新型监管机制建立健全。这种政务服务标准化、规范化、便利化的转变，展现了如何运用法治方式破解开放型经济发展中可能面临的“制度性”难题。“法治是最好的营商环境。”^[4]这样的转变不仅能显著提升政府的行政效率和政策透明度，更能赢得全球各类经

[1] 《新修订的对外贸易法自2026年3月1日起施行》，中国政府网，2025年12月27日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202512/content_7052903.htm。

[2] 何志鹏：《论制度型开放中的涉外法治建设》，《东方法学》2025年第5期，第12页。

[3] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第41页。

[4] 《加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，第1版。

营主体的广泛认可和深度信任，从而持续增强中国在推动全球治理体系变革中的国际吸引力和核心竞争力。

（三）以完善风险防控筑牢国家安全根基

越开放越要重视安全，越要统筹好发展和安全，着力增强自身竞争能力、开放监管能力、风险防控能力，炼就金刚不坏之身。^[1] 制度型开放的根本目标是实现高质量发展，安全则是不可逾越的红线。在日益密切的国内外互动中，制度型开放需牢牢服务于推动中国经济和世界经济深度融合的战略目标，尤其是做到高质量安全有序融合。^[2] 通过主动建构与国际规则相衔接的国内制度体系，制度型开放能为更好统筹国内经济工作和国际经贸斗争建立起制度性安全屏障，使中国得以在维护自身国家安全的前提下推动全球治理体系变革与调整。

在议题领域方面，制度型开放推动弥补关键重点领域潜在的安全短板。当前国际经济合作和竞争局面正在发生深刻变化，全球经济治理体系和规则正在面临重大调整，引进来、走出去在深度、广度、节奏上都是过去所不可比拟的，应对外部经济风险、维护国家经济安全的压力也是过去所不能比拟的。^[3] 在商品贸易、服务贸易、投资等传统对外开放领域，尽管仍需进一步提升自由化便利化水平，但整体制度体系已基本与国际接轨；而在数字贸易、金融合作等新兴对外开放领域，特别是涉及国内规制的重大“边境后”政策领域，中国与发达经济体主导的国际高标准经贸规则仍存在一定差异，亟待进一步协调和深度对接。因此，必须加快推进相关领域的制度创新，主动填补新业态、新实践中的制度空白与短板，以有效应对和防范在更高水平开放进程中可能产生或放大的各类安全风险挑战。

[1] 习近平：《正确认识和把握中长期经济社会发展重大问题》，《求是》2021年第2期，第8页。

[2] 国家发展改革委对外经济研究所课题组：《中国推进制度型开放的思路研究》，《宏观经济研究》2021年第2期，第127页。

[3] 习近平：《坚定不移推进高水平对外开放》，第5页。

例如，相较于传统贸易领域，中国金融领域的开放起步稍晚，需要对标国际高标准经贸协议中金融领域相关规则，走好中国特色金融发展之路；与此同时，由于中国金融体量和复杂程度今非昔比，风险的系统性关联性极大增强，必须把握好开放的节奏和力度，切实提升金融监管能力，以更高水平风险防控保障更高水平金融开放。^[1] 以制度型开放为重点推进金融高水平对外开放，强调建立完善的金融法律和市场规则体系，重视在动态平衡中提高经济金融管理能力和防控风险能力，守住开放条件下的金融安全底线。这有助于促进中国金融体系制度重构，^[2] 服务金融强国建设，进而有助于中国完善全球经济金融治理，提高世界经济抗风险能力。

再如，为加快提升产业链供应链韧性和安全水平，中国于 2026 年 3 月公布施行《国务院关于产业链供应链安全的规定》，强调国家促进产供应链高质量发展，同时从防范风险的角度确立维护产供应链安全的制度措施，尤其聚焦涉及经济社会稳定和国家安全的领域。在地缘博弈加剧、关键领域“卡脖子”风险上升的国际背景下，这份规定建立起一套较为完整的产供应链安全治理框架，填补了相关方面的立法空白，为中国产供应链有效应对内外部风险提供更完备的安全保障，也为全球产供应链安全治理提供可借鉴的方案。

在维护手段方面，制度型开放有助于丰富防范化解外部风险的制度性工具箱。提高运用国际规则维护国家发展权益的能力，是驾驭高水平对外开放的一项必然要求。^[3] 制度型开放使中国能够更多借鉴国际经验做法，加快构建现代化风险防控体制机制，健全开放条件下防御外部风险的制度体系，促进开放和安全协同共进。^[4] 一是依托自由贸易试验区、自由贸易港综合试验

[1] 习近平：《走好中国特色金融发展之路，建设金融强国》，《求是》2026 年第 3 期，第 6 页。

[2] 程贵、黄昕：《中国金融制度型开放的实践成效、结构性困境与破解路向》，《国际贸易》2025 年第 12 期，第 8-10 页。

[3] 《积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力》，《人民日报》2023 年 9 月 28 日，第 1 版。

[4] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国家安全》，人民出版社 2025 年版，第 34-35 页。

平台，压茬推进对接国际高标准经贸规则的工作，在守住风险底线的前提下，大力开展制度型开放试验，更好发挥自贸试验区为国家“试制度、探新路、测压力”的作用，以更高水平压力测试、更大力度先行先试为深化改革开放规避风险、积累经验。二是在数据跨境流动、技术出口管制等领域参考和借鉴既有国际实践，结合中国实际，主动与国际规则相协调，打造系统完备、运行有效的制度性安全防护网，在推动有效市场和有为政府更好结合的过程中，逐步构建起既“放得活”又“管得好”的现代化治理体系。三是不断完善“不可靠实体清单”机制和外商投资安全审查制度，通过标准化的透明程序精准识别潜在安全威胁，在扩大开放中区分正常商业行为与危害国家安全的行为，为预判和应对风险提供有效的制度工具，对冲并阻断“长臂管辖”的负面影响。四是通过制定《中华人民共和国反外国制裁法》等相关法律，为依法反制外国歧视性措施提供有力的法治支撑与保障，尤其是2026年4月发布的《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》，进一步完善了应对外国不当域外管辖的制度措施，提升国家反制裁、反干预、反“长臂管辖”的法律位阶与效能，实现“以其人之道还治其人之身”。

制度型开放通过在经济、法治、安全等重点领域的制度对接与规则内嵌，将国际高标准规则转化为国家治理的效能增量，有利于提升国家应对国内外复杂形势和风险挑战时的治理精度与应变能力，使国家治理根基更加稳固有效，从而在更高水平对外开放中持续推动全球治理体系的改革和完善。

三、为参与引领全球治理体系变革巩固制度保障

制度型开放的突出意义，不仅体现在对内的制度学习与推动国家治理现代化变革，更体现在对外的制度供给与完善全球经济治理的主动作为。当前，全球治理体系中仍存在种种不公正不合理的安排，在体系调整变革的关键时期，中国要推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推

进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。^[1]中国正从全球治理体系的跟跑者向领跑者转变，需要积极参与国际规则制定，在制度层面勇于创新，为国际社会提供更多优质公共产品。制度型开放加速了这一历史性角色转变，它不仅拓展着国家治理体系和治理能力现代化的外延边界，更增强了中国在国际规则制定中的引领能力和议程设置能力，从而提升中国在全球治理体系中的制度性话语权。

（一）以制度性公共产品供给完善国际制度体系

理论上，全球经济治理就是提供一种全球公共物品，中国只有参与全球经济治理并加入全球公共品生产，才能使这种公共品更具普适性。扩大开放正是中国加强全球公共品供给能力建设的重要推动力。^[2]中国通过制度型开放为全球经济治理供给一定的制度性产品，弥补和修正传统制度体系的不足，主导形成更加有效的全球经济治理体系。^[3]这些制度性产品具体表现为治理倡议的发起、治理机制的改革与新建等；其中既有存量制度改革，也有增量制度供给。

在存量制度改革方面，制度型开放是中国捍卫并修复多边体制机制核心功能的关键举措。面对近年来单边主义、保护主义逆流的冲击，中国坚定维护以世界贸易组织为核心、以规则为基础的多边贸易体制，积极参与世贸组织改革，推动国际经贸规则与时俱进，更好地保障发展中国家正当权益。全面学习并执行多边贸易规则，切实履行入世承诺，这是中国制度型开放的早期实践。如今，世贸组织理念和规则仍然是重要的开放指标参照。通过提交《中国关于世贸组织改革的建议文件》《关于当前形势下支持多边贸易体制的声明》等文件，中国积极阐述自身立场和主张，为世贸组织提供改革思路。

[1] 《推动全球治理体制更加公正合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，《人民日报》2015年10月14日，第1版。

[2] 裴长洪：《全球经济治理、公共品与中国扩大开放》，《经济研究》2014年第3期，第4-19页。

[3] 魏浩、卢紫薇、刘缘：《中国制度型开放的历程、特点与战略选择》，《国际贸易》2022年第7期，第15页。

这有利于提升多边贸易体制的有效性，进而维护其权威性，捍卫全球贸易规则和国际公平正义，也促使世贸组织打造更为开放包容的国际规则融通机制，并为其注入新的生机与活力，是新形势下制度型开放的一种新表现。^[1] 在改革国际制度的路径选择上，中国展现出较高的策略灵活性，这通常与具体议题领域内的权力分布及国际制度本身的特性相关。^[2] 通过重新解释现有机制并拓展其功能，中国正推进对既有国际制度的合法性修复及效能重塑。

在增量制度供给方面，制度型开放是中国弥补和破解全球治理短板赤字的核心路径。大国要有大国的担当，走在前面的国家应该真心帮助其他国家发展，提供更多全球公共产品。^[3] 在现有国际制度框架无法满足全球化和全球经济治理的发展需求时，中国通过制度型开放弥补现行制度体系的有效性不足，修正并推广共识性的规则基础与原则，并进一步应用于新的国际制度建设，^[4] 为国际社会提供更符合发展需求的制度性公共产品。这是中国从“国际规则国内化”迈向“国内规则国际化”的重大转变。^[5] 例如，针对传统治理体系中基础设施建设融资要求与发展中国家需求错位的问题，中国在学习世界银行规则的基础上主导建立了亚洲基础设施投资银行。这种制度供给有效缓解了亚洲乃至全球发展中经济体面临的基建融资瓶颈，与现有的多边开发银行形成良性的功能互补与合作关系，共同丰富了国际发展融资工具箱，推动构建更加协同、多元的全球发展治理网络，其突出意义体现在对全球治理体系的增量改革，特别是为全球金融治理体系贡献了新模式、新典范。^[6]

[1] 李平、谭雅文、高椰：《制度型开放与WTO改革》，《上海对外经贸大学学报》2025年第6期，第5-18页。

[2] 朱杰进：《崛起国改革国际制度的路径选择》，《世界经济与政治》2020年第6期，第75-105页。

[3] 习近平：《共迎时代挑战 共建美好未来》，《人民日报》2022年11月16日，第2版。

[4] 刘彬、陈伟光：《制度型开放：中国参与全球经济治理的制度路径》，《国际论坛》2022年第1期，第67页。

[5] 赵龙跃：《高水平对外开放的理论创新与战略抉择》，《人民论坛·学术前沿》2022年第1期，第39-40页。

[6] 王达、项卫星：《亚投行的全球金融治理意义、挑战与中国的应对》，《国际观察》2015年第5期，第71-81页。

此外，中国通过金砖国家新开发银行同其他成员国分享发展经验，提供更多国际公共产品；^[1] 共建“一带一路”也成为深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台。^[2] 这些新的制度供给强化了中国国内制度的国际延伸，加快中国规则中国标准“走出去”的步伐。

（二）以高水平规则对接重构对外经济关系格局

当前围绕全球治理主导权和国际规则制定权的竞争十分激烈，国际规则体系的重大调整与深刻变革往往内嵌于大国之间竞合交织的复杂博弈中。围绕规则制定及控制而展开的竞争形塑着大国关系的走向，而国家开展国际制度竞争的最终目标正是要塑造或维持对本国有利的外部环境和国际秩序格局。^[3] 在这一背景下，制度型开放成为中国重构对外经济关系、提升国际竞争力的核心战略支点。

首先，制度型开放提升中国的规则实力，助力中国突破霸权打压遏制，校准其与霸权国的关系航向。近年来，中国发展的外部环境急剧变化，不确定难预料因素显著增多，尤其是以美国为首的西方国家对中国实施了全方位的遏制、围堵、打压，给中国发展带来前所未有的严峻挑战。^[4] 在制度霸权筑起的规则围栏之下，制度型开放不仅是中国经济发展的必然，更是制度突围的利器。中国主动对接国际高标准经贸规则，先后于2021年9月和11月正式申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），并积极推动相关进程，为加入高标准贸易与投资协定做好充分准备，体现了中国通过深化制度型开放参与全球高水平规则竞争、拓展国际规则运筹空间、引领未来规则制定的决心和信心。

[1] 《习近平访问金砖国家新开发银行》，《人民日报》2025年4月30日，第1版。

[2] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第9页。

[3] 李巍、罗仪馥：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》2019年第4期，第28-57页。

[4] 《正确引导民营经济健康发展高质量发展》，《人民日报》2023年3月7日，第1版。

事实上，中美两国在一些议题领域、机制和机构中仍然存在相当的利益重叠，中国在对标和接受高标准经贸规则时，可以视具体内容具体情况与美国开展广泛的竞争或合作。由此，制度型开放推动中国构建起既兼容国际标准规则，又体现新兴大国合理诉求的现代化治理范式；同时，这种深层次的、以规则制度为核心的开放，促使中美两国在制度层面持续互动和相互调适，有助于增进两国间战略互信，推动美国更客观、全面地认识中国的发展道路与战略意图，为妥善处理霸权国与崛起国之间的战略竞争关系提供重要的制度韧性支撑。

其次，制度型开放进一步深化地区合作，加强中国与经济伙伴的关系协调。全球治理体系的失灵失效助推区域合作机制的兴起，越来越多国家意识到区域合作在应对外部经济冲击、保障供应链安全稳定、增强经济发展韧性等方面具有重要意义。中国通过制度型开放，与周边国家和地区打造了一种新区域主义的合作模式，使所有相关国家成为区域治理机制的共同创设者，进而共同作用于全球治理体系重塑。^[1] 具体而言，制度型开放推动中国与经济伙伴尤其是贸易伙伴在规则、规制、管理、标准层面的一致化和高级化，促进贸易投资便利化，降低交易成本，实现供应链基本稳定基础上的分散化，推动中国伙伴关系的进一步深化。^[2] 这突出表现在中国与东盟国家的关系升级上。双方通过中国—东盟自贸区、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等机制保持紧密的制度联系，自贸区是双方经贸关系稳定的制度基石。2025年10月签署的中国—东盟自贸区3.0版升级议定书吸纳国际高标准经贸规则，探索制定符合区域经贸合作特点及需要的新兴领域规则，在规则与合作领域作出各自自贸实践的最高水平承诺，构成中国和东盟制度型开放的全新突破，不仅成为双方关系深化的新的里程碑，也为区域经济一体化发展注入

[1] 胡键：《中国的制度型开放与全球治理体系的重塑》，《南京师大学报（社会科学版）》2025年第5期，第100-110页。

[2] 胡再勇：《制度型开放与中国对外经济关系重构》，《外交评论》2023年第5期，第1-18页。

新动能。^[1]在当前基于规则的国际经贸体系面临严峻挑战的背景下，制度型开放为中国拓展更加密切的经贸朋友圈带来新的发展机遇。

（三）以制度化主张彰显国际秩序新图景

制度型开放是中国积极主动参与全球治理、引领国际规则变革的制度路径。这一战略举措在国家层面是建设更高水平开放型经济新体制的关键抓手，在国际层面更是推动建立国际政治经济新秩序的主动作为。在全球治理赤字加剧、国际秩序受到严重冲击的当下，稳步扩大制度型开放已成为中国落实全球治理倡议，践行共商共建共享的全球治理观，持续改革完善全球治理体系的制度主张与方案。^[2]

其一，制度型开放助力实现平等有序的世界多极化。平等有序的世界多极化，就是坚持大小国家一律平等，反对霸权主义和强权政治，切实推进国际关系民主化。^[3]平等，是要体现各国权利平等、机会平等、规则平等；有序，是要各国共同恪守联合国宪章宗旨和原则，共同坚持普遍认同的国际关系基本准则。制度型开放通过制度规则对接的“洽谈”方式，将不同制度背景下的利益诉求转化为可协商的规则架构，实际上是以制度和规则协调各国关系，确保多极化进程在法治化、规范化的轨道上运行。平等有序的世界多极化并非一朝一夕之功，国际社会需要在多极化进程中不断将平等有序的理念深刻融入国际法规则之中，将公平正义转化为具体的双多边条约。^[4]这种以制度规则为锚点的多极化，能更有力地反映国际社会对公道正义和合作共赢的共同追求。^[5]在制度型开放的支撑下，国家作为国际社会平等参与者，遵循普

[1] 《商务部国际司负责人解读中国—东盟自贸区3.0版升级议定书》，中国自由贸易区服务网，2025年10月28日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/chinadongmengupgrade/chinadongmengupgradenews/202510/57385_1.html。

[2] 张骥、施欣怡：《全球治理倡议的制度逻辑》，《国际关系研究》2026年第1期，第35-57页。

[3] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

[4] 刘卿：《倡导平等有序的世界多极化：理论基础与实践路径》，《国际问题研究》2024年第2期，第15页。

[5] 张宇燕、徐秀军：《倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化》，《求是》2025年第4期，第50页。

遍认可的国际规则，共享治理权利。这是践行真正的多边主义的具体表现，能为建立更加公正合理的国际政治经济新秩序奠定坚实的规范基础。

其二，制度型开放推动构建普惠包容的经济全球化。普惠包容的经济全球化，就是顺应各国尤其是发展中国家的普遍要求，解决好资源全球配置造成的国家间和各国内部发展失衡问题。^[1] 普惠，是要做大并分好经济发展的蛋糕，让不同国家、不同阶层、不同人群都能共享发展成果；包容，是要支持各国走符合自身国情的发展道路，在相互尊重中共同发展。经济全球化的发展需要一体化的国际经济制度保障，^[2] 近年来经济全球化遭遇逆流险阻，普惠包容原则遭到破坏，全球经济的制度性保障严重匮乏，正是要大力推行制度型开放的必要性所在。制度型开放既包括不断破除制度的自我锁定，实现制度的有序演进和成员权益的动态调整，也包括不断推动制度之间的对接，构建相互协同的全球制度网络。^[3] 这个过程将促使全球要素和资源重新配置，做大发展蛋糕；又驱使全球分工体系在制度对接中实现系统性重组，各国根据自身情况确认分工位置，分好发展蛋糕，由此达到合理分配全球化收益的结果。在这种高水平的制度均衡中，更多新兴经济体和发展中国家得以制度性融入“再全球化”进程，经济全球化也将更有利于世界各国和人民的共同发展。

制度型开放已成为中国引领全球治理体系变革进程中必不可少的制度保障。丰富的制度性公共产品为革新全球治理体系提供制度“补给”；高标准规则对接为校准或拓展国家间关系提供制度“语言”；开放共赢的主张为构建国际新秩序描绘了制度“蓝图”。可见，制度型开放加速了中国在全球治理体系中从跟跑者向领跑者的角色跃升，为中国将自身治理优势转化为国际公共产品提供了关键的制度通道。

[1] 《中央外事工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月29日，第1版。

[2] 刘飞涛：《倡导普惠包容的经济全球化：内涵、逻辑及时代意义》，《国际问题研究》2024年第2期，第30页。

[3] 徐秀军：《制度型开放与“再全球化”的政治经济学》，第28-45页。

四、 结语

当今世界正经历深刻复杂变化，中国与世界的联系互动空前紧密。在此背景下，统筹好国内国际两个大局、发展安全两件大事，努力实现内外联通、互促共进，成为中国的必然选择。中国已具备主动运筹国际空间、塑造外部环境的诸多有利因素，^[1] 制度型开放正是这种运筹力、塑造力的发力路径和实践体现。以对内深化改革、对外扩大开放为双重目标，制度型开放自然蕴含改进完善国家治理、深入参与全球治理的跨层次统筹逻辑，在国内国际两个大局中架起互动对接的制度桥梁。未来，中国将继续稳步扩大制度型开放，通过更深层次的国内改革夯实规则“内化”的根基，并通过更富智慧的全球参与提升制度“外溢”的效能，从而在改革完善全球治理体系、构建国际新秩序的进程中，持续贡献一个负责任新兴大国的建设性力量。

【责任编辑：吴劭杰】

[1] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，第 3 页。