
推动江苏新一轮扩大开放的路径选择

郑焱 吴国玖¹

(江苏省人民政府 研究室, 江苏 南京 210000)

【摘要】: 40 年来, 开放已成为江苏发展的鲜明特色。当前, 江苏经济转型升级步伐加快, 产业发展将由中低端迈向中高端, 人民对美好生活更加期待。对此, 我们必须抢抓国家新一轮扩大开放的战略机遇, 以更加解放的思想、更加开放的心态、更大的开放力度和更加创新的举措来打造江苏开放型经济新优势; 应进一步明确江苏开放高质量发展走在前列的目标任务, 学习借鉴上海、广东、海南等省市有关政策举措, 研究制定推动江苏新一轮扩大开放的政策措施, 促进江苏开放型经济高质量发展。

【关键词】: 江苏 开放 开放型经济 产业政策

【中图分类号】 F127.53 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-5170(2018)06-0010-06

开放则兴, 封闭则衰。习近平总书记曾生动地指出: “世界经济的大海, 你要还是不要, 都在那儿, 是回避不了的。想人为切断各国经济的资金流、技术流、产品流、人员流, 让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流, 是不可能的, 也是不符合历史潮流的。”^[1] 这一论述深刻阐明了经济全球化是社会生产力发展的必然结果和必由之路。中共十九大提出要“推动形成全面开放新格局”“中国开放的大门不会关闭, 只会越开越大”^[2]。而目前渐次展开的新一轮扩大开放, 正是为加快形成我国全面开放新格局而实施的重大战略。开放是江苏发展的鲜明特色, 处在这样一个伟大的历史时期, 江苏将义不容辞地担负起时代重任, 以高质量的开放为全国发展探路。

一、江苏对外开放历程及基本特征

总的看来, 江苏对外开放经历了四个阶段。在这个历史过程中, 江苏创造了许多全国第一和全国唯一, 积累了许多成功经验。

第一阶段是启动阶段, 从上世纪 70 年代末到 90 年代初。这一阶段江苏初步形成了“沿海开放城市—沿海经济开放区—经济技术开发区”的多层次对外开放格局。自 1978 年开始, 江苏逐步下放对外贸易经营权, 实行外贸切块承包经营责任制。1978 年 10 月, 全省第一个补偿贸易项目签订, 利用外资起步; 1980 年 1 月, 江苏苏豪控股集团有限公司设立全省第一家境外企业——苏豪(波兰)公司; 1980 年 12 月, 中江公司经国务院批准成立, 成为江苏第一家具有对外承包工程和劳务合作经营资格的企业; 1981 年, 第一家中外合资企业“中国江海木业有限公司”在无锡落户; 1984 年 4 月, 南通、连云港被列为首批 14 个沿海开放城市, 并建立经济技术开发区; 1985 年 2 月, 苏州、无锡、常州被列为长三角沿海经济开放区, 同年, 昆山自费兴办开发区走出“昆山之路”; 1988 年 1 月, 南京、镇江、扬州、盐城被列入沿海经济开放区; 1991 年, 南京高新技术开发区升格为国家级开发区。

第二阶段是加速阶段, 从上世纪 90 年代到新世纪加入 WTO 之前。这一阶段以“加工贸易+外资企业+机电产品”为主的外贸结构初步形成。1994 年, 江苏省在全国率先提出把推进经济国际化作为实现跨世纪发展三大战略之一。开发区建设成为这一时期江苏开放型经济发展的一大特色。1994 年, 中新合作开发苏州工业园区。这是在全局上具有重大影响的一件事^[3]。随后, 苏南地

作者简介: 郑焱, 男, 江苏宜兴人, 江苏省人民政府研究室主任; 吴国玖, 男, 江苏新沂人, 江苏省人民政府研究室副研究员, 管理学博士。

区兴建了一批开发区和工业小区,创新设立了全国唯一的内河港保税区——张家港保税区、全国第一个封关运作的出口加工区——昆山出口加工区,苏州高新区、太仓经开区等一批国家级、省级开发区相继获批设立。截至2001年,全省共有87个开发区,其中国家级12个。1997年,加工贸易出口73.9亿美元,首次超过一般贸易出口,占比52.4%。1998年,全省外商投资企业出口80.3亿美元,占全省出口的51.3%,首次超过“半壁江山”。1998年,机电产品出口62亿美元,超过纺织成为全省第一大类出口商品,标志江苏出口商品结构实现了第一次跨越。招商引资成为对外开放的重中之重,利用外资从单纯引进资金向技术引进和促进产业调整升级的方向倾斜。港台企业纷纷由珠三角“北上”,江苏成为台资的首选目的地,宏基、华硕、鸿海等知名电子企业落户江苏,昆山发展成为台资集聚区。在此期间,江苏开始组建大型外贸企业集团和海外经贸办事机构。1995年开始推进大公司、大集团战略,相继组建了汇鸿、苏豪等10家省级外经贸企业集团。1996年开始组建海外经贸办事机构,为全国各省市首家。

第三阶段是高速发展阶段,从加入WTO到中共十八大前后。这一阶段全省基本形成了嵌入国际分工格局的产业体系以及与扩大开放相配套的投资环境和服务体系。江苏主动适应我国加入世贸组织新形势,积极承接国际产业资本转移,利用外资和外贸进出口高速增长。2003年,全省进出口总额首破千亿美元大关,规模居全国第二;实际利用外资自2003年到2014年连续12年保持全国第一,2012年在全国率先出台鼓励跨国公司设立地区总部和功能性机构的政策;对外投资规模持续扩大。外贸结构出现新变化,2002年江苏以信息技术为主要代表的高新技术产品出口超过纺织服装,标志江苏出口商品结构实现第二次跨越,开始形成光伏、船舶、轨道交通等新兴优势产业。服务外包异军突起,2006年商务部提出启动服务外包“千百十工程”,江苏抢抓发展先机,从2007年开始省财政每年均安排1亿元外包专项资金,服务外包业务规模始终保持全国第一。对外投资蓬勃发展,2012年,全省对外投资中方协议投资额首次突破50亿美元。境外经贸合作园区建设成效显著,西港特区2009年7月开通,成为首批经确认考核的国家级境外经贸合作区;2009年,苏州张家港永元投资有限公司中标建设埃塞俄比亚东方工业园;2010年,南通双马化工集团投资建设印尼东加里曼丹岛农工贸经济合作区。开发区发展质量提升,在全国率先实施跨区域合作,推进南北共建园区、特色产业园区、生态工业园区和海关特殊功能区建设,创新设立了全国第一个综合保税区——苏州工业园综合保税区和第一个国家级医药高新区——泰州医药高新技术产业开发园区。

第四阶段是转型发展阶段,从中共十八大至十九大。这一阶段全省按照习近平总书记2014年对江苏开放型经济工作的明确要求,加快形成新格局、培育新优势、构建新体制,开放型经济质量效益进一步提升。主要指标保持在全国前列,年进出口总额超过5000亿美元,占全国的1/7左右;2014年,一般贸易进出口占比超过加工贸易,成为第一大贸易方式;双向投资协调发展,年实际利用外资超过200亿美元,年度协议对外投资额突破100亿美元。积极参与“一带一路”建设,与沿线国家贸易额占全国1/10以上,推动建设了一批重点项目和境外产业园区,正常运营5条中亚、中欧国际货运班列,连云港、苏州国际班列货运量居全国前列。对外投资在融入国家发展大局中得到快速发展,2015年,全省对外投资中方协议投资额首次突破100亿美元,2016年达到142.2亿美元。可以说,从单个企业境外投资,到多个企业抱团前行;从境外办厂设点,到兴建境外合作园区、与所在国共享发展经验,“一带一路”东风吹开江苏“走出去”的全新格局^[4]。积极培育发展贸易新动能,海门叠石桥家纺城和常熟服装城获批国家市场采购贸易方式试点,苏州被国务院列入第二批国家跨境电子商务综合试验区,省政府先后出台加快发展服务贸易、促进国际服务外包产业加快发展、加快发展对外文化贸易、促进展览业改革发展的实施意见,苏州、南京(江北新区)获批开展服务贸易创新发展试点。积极构建开放型经济新体制,2014年,实施对外投资“备案为主、核准为辅”改革,对外投资实现由审批向备案的转变,2016年10月起,将不涉及国家实施准入特别管理措施的外商投资企业的设立和变更,由审批改为备案管理。积极复制自贸试验区改革经验,国务院明确推广的改革事项在江苏均已得到落实,各地依托自身开放平台优势借鉴创新有所突破,苏州工业园区获批开展开放创新综合试验和构建开放型经济新体制试点。积极深化对外合作机制建设。2014年,香港贸发局与江苏省就召开“苏港合作联席会议”达成共识,2012年底,商务部牵头建立中美省州合作机制,江苏于2013年、2014年和2016年先后加入加州、得州和纽约州工作组,进一步密切了江苏与美国有关州的经贸合作与交流。

总体来看,经过40年的改革开放,江苏开放型经济形成了以下基本特征:对外贸易方面,形成了以机电和高新技术产品为主要产品,以外商投资企业为主力军,以开发区为主要载体,一般贸易、加工贸易齐头并进的格局;利用外资方面,形成了以亚洲地区为主要来源地,以绿地投资为主要形式,制造业和服务业双轮驱动的格局;对外投资方面,形成了以亚洲为主要地区,民营企业为主体,制造业投资为主要领域,并购成为主要方式的格局。

二、江苏新一轮扩大开放面临的困难和问题

当前,一方面,世界正处于大发展大变革大调整时期,我国经济正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,对外开放面临的国内外形势正在发生深刻复杂变化^[5]。另一方面,国内经济进入高质量发展新阶段,对开放发展提出了新要求。迎接新挑战,对照新要求,江苏开放型经济还存在一些短板和不足。

第一,发展不平衡。突出表现为区域发展不平衡,经贸发展严重依赖苏南地区,2017年,苏中苏北地区对外贸易占全省的15.4%、服务贸易占全省的14.3%、实际使用外资占全省的38.8%、对外投资占全省的29%,而同期苏中苏北GDP占全省比重为41.5%。货物贸易与服务贸易发展不平衡、引进来与走出去发展不平衡,货物贸易、利用外资长期保持在全国前两位,服务贸易和对外投资与先进地区相比还有差距。开发区之间发展水平仍有较大差距,根据商务部2017年综合发展水平考核评价结果,江苏4家开发区居全国前10位,同时也有2家开发区位列100名之后。

第二,发展不充分。主要是与国际先进水平相比仍有明显差距。从外贸看:以人均贸易额和出口额比较,2015年德国为35546、19339美元,韩国为23640、12861美元,同期江苏人均贸易额、人均出口额仅为德国的19.2%、22%,韩国的29%、33%。从服务外包看:印度有世界闻名的班加罗尔软件外包集聚区,有印孚瑟思、塔塔、萨蒂扬等世界闻名的软件外包企业,企业员工数都在几万人以上,年营业收入几十亿美元以上。比较而言,江苏软件企业中超过10000人、营业收入过1亿美元的很少。从外资看,2016年江苏利用外资流量占GDP的比重为2.1%,与我国香港(20.7%)和新加坡(35.2%)等地区及发达国家相比差距很大,甚至低于墨西哥(2.6%)和巴西(3.3%)等发展中国家水平。从开发区看,江苏开发区的亩均增加值、亩均税收、全员劳动生产率,与国际先进开发区相比有较大差距,131家省级以上开发区每平方公里产出仅2.3亿美元,而每万元GDP能耗约为世界平均水平的1.4倍、美国的1.8倍、日本的2.9倍。

第三,结构不合理。大进大出的特征仍然明显,代工模式占比仍较大,发展长期依赖外资拉动,2017年,外资企业在全省进出口中占比63.5%,民营企业占比仅为26.9%(广东、浙江占比分别为46.3%、70.7%),世界品牌500强中江苏无一入选,而与江苏进出口规模相近的瑞士共有21个品牌入选(大部分为制造业品牌)。服务贸易占对外贸易比重比较低,2017年,服务贸易对外贸易比重为9.7%,比全国14.5%的平均水平低4.8个百分点;德国、韩国都在15%-16%左右,比江苏高出6个百分点,说明同样为制造出口强国,德国、韩国的服务贸易竞争力也很强。特别是高端服务贸易江苏还处在较低水平,2017年,江苏传统服务贸易如运输服务占比达46.5%,旅游服务占比达24.4%,而新兴服务贸易如金融服务、保险服务、计算机和信息服务、知识产权使用费等占比偏低,仅为7.7%。外资长期以亚洲地区投资为主,来自欧美发达国家的投资相对较少,截至2017年底,香港地区累计实际到资占全省总量的43%,而欧盟和美国占比则分别为6.3%和4.3%;利用外资的方式较单一,2017年并购引资占全省外资的比重只有10.7%,不及全国平均水平(11%),与美国、英国等世界外资流入大国更存在很大差距。

第四,支撑不够有力。在基础设施方面,当前最迫切的是建设综合交通运输体系,江苏机场、铁路、港口等与开放密切相关的硬件载体,与江苏作为开放大省的地位相比,在综合通关环境、口岸辐射能力等方面不相适应。江苏的出境旅客约60%通过上海等地机场出行,空运进出口货物的95%以上依赖浦东等机场。江苏的中欧班列线路缺乏统筹,运营效果和品牌效应逊于郑州、重庆等地。连云港作为“一带一路”交汇点战略支点,重大基础设施建设不足,国际物流仓储等功能亟待完善提升。在政策支撑体系方面,与广东“外资十条”、上海外资总部政策、浙江开放强省十条新政等相比,江苏开放型经济政策力度和精准性还存在差距;与兄弟省市相比,江苏不具备自贸试验区、自由贸易港、服务业扩大开放等试点优势,金融业开放等关键举措落地不够。在综合服务体系方面,在服务企业走出去、参与“一带一路”建设方面,需要加大力度,提供信息服务、融资支持、法律维权保障、社会责任风险防范、应急处置等综合服务。目前,政府和中介机构的服务能力还跟不上企业发展的需要。在科技创新方面,制造业利用外资较多,但是对人才和技术等高端要素的引进相对不足,产业链处在中低端,控制权掌握在外资企业手中,外资研发机构与江苏创新活动融合不紧密,溢出效应不明显。

三、推动江苏新一轮扩大开放的若干建议

在博鳌亚洲论坛 2018 年年会上,习近平主席宣布了大幅度放宽市场准入、创造更有吸引力的投资环境、加强知识产权保护以及主动扩大进口等几项具有标志意义的重大开放举措。在改革开放 40 周年之际,面向世界推出如此力度的开放举措,标志着中国已从“审慎开放、渐进开放”逐步转向“扩大开放、主动开放”,彰显了中国坚定推进新一轮对外开放的决心和意志。短短几个月,中央和国务院相继出台了《关于做好自由贸易试验区第四批改革试点经验复制推广工作的通知》《关于印发进一步深化中国(广东)自由贸易试验区改革开放方案的通知》《关于印发进一步深化中国(福建)自由贸易试验区改革开放方案的通知》《关于印发进一步深化中国(天津)自由贸易试验区改革开放方案的通知》《关于同意深化服务贸易创新发展试点的批复》《关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知》《关于扩大进口促进对外贸易平衡发展意见的通知》等重要文件。开放的尺度之大、力度之大和步伐之大,前所未有。尽管此轮扩大开放正值中美大规模贸易战伊始,但是大幅度放宽市场准入是我国既定的开放举措和主动作为。从国内看,当前我国主要社会矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分之间的矛盾”,第三产业增加值比重已超过 50%,最终消费对国内生产总值增长的贡献率接近 60%,货物和服务净出口贡献率不到 10%。从国际看,保护主义抬头,特别是美国加快对我国实施战略遏制,国际贸易格局已经发生根本变化,出口贸易导向难以为继,以外贸持续推动经济高速增长已经不太现实。进入新的历史阶段,通过积极发挥巨大的市场优势和扩大开放、放宽市场准入来吸引人才、资金、技术,从而推动国内产业升级和消费升级,已成为必然趋势。可以说,我国实施新一轮扩大开放战略正当其时。

当前,江苏经济转型升级步伐加快,产业发展将由中低端迈向中高端,人民对美好生活更加期待。对此,我们必须抢抓国家新一轮扩大开放的战略机遇,以更加解放的思想、更加开放的心态、更大的开放力度和更加创新的举措来打造江苏开放型经济新优势;应进一步明确江苏开放高质量发展走在前列的目标任务,动员凝聚全省上下在新起点上扩大开放的磅礴力量。同时,学习借鉴上海“扩大开放 100 条”、广东“外资 10 条”、海南“自贸区 29 条”等有关举措,坚持实用管用,研究制定和实施更接地气、操作性更强的江苏新一轮扩大开放的政策措施。

(一)把扩大服务业开放作为主攻方向

从全国来看,产业结构中的服务业占比越来越高。上海“扩大开放 100 条”中,2/5 的条款涉及服务业。过去江苏对外开放主要集中在制造业领域,新一轮对外开放,服务业领域开放是重点。要进一步加强服务业与制造业、服务贸易与货物贸易的深度融合,完善江苏在全球价值链分工,加快“生产型制造”向“服务型制造”转变,推动以数字技术为支撑、高端服务为先导的“服务+”整体出口。一方面,要抓好生产型服务业开放。积极争取国家批准江苏开展服务业扩大开放综合试点,重点在金融保险、增值电信、工程设计、法律服务、教育培训、人才中介领域开展先行先试,构筑更加开放的现代服务业。另一方面,要积极推进生活服务业开放。重点是中高端服务业,比如在教育方面可以积极引进世界名校在江苏设立分校或者开展合作办学,满足人民群众对优质教育的需求;在医疗方面,可以放开国际知名医院和高技术医疗团队在江苏独资或者合资建设医疗机构,促进提高人民群众健康水平;在旅游领域,完善跨境自驾游监管举措,允许境外旅行社与国内企业合作,拓展自驾游旅游产品,降低入境游成本,增加旅游体验。

(二)把扩大进口战略作为重要抓手

2018 年 7 月初,国务院发布了关于扩大进口促进对外贸易平衡发展的意见,从优化进口结构促进生产消费升级、优化国际市场布局、积极发挥多渠道促进作用、改善贸易自由化便利化条件 4 个方面提出了扩大进口促进对外贸易平衡发展。未来 5 年,我国将进口 8 万亿美元以上商品。上海“扩大开放 100 条”中,有 1/4 条款涉及进口。江苏也要充分利用区位优势、市场优势,实施积极的进口战略。首届中国国际进口博览会将于 2018 年 11 月举办,我们要积极办好准主会场,扩大溢出效应,建设进口商品的“世界超市”。一方面,要紧紧围绕加快培育 13 个具有国际竞争力的世界级先进制造业集群,扩大先进技术、关键设备、关键零部件进口,倒逼和推动产业转型升级,支撑江苏制造业高端攀升;另一方面,要适应人民群众消费升级需要,扩大优质产品进口,更好地满足人民群众个性化、多样化、高品质的消费需求。

(三)把“走出去”作为重要路径

一个国家(地区)“走出去”的规模和水平,直接反映其在全球范围内配置资源、利用境外市场和资源的能力。经过数十年发展,江苏资本相对雄厚,技术积累较多,大多行业产能相对过剩,具备了加快“走出去”、构建“海外江苏”的基础条件。要依托“一带一路”等开放合作倡议,大力推动对外投资创新发展,坚持国际产能合作和国际高端要素资源整合双轮驱动,走出去和引进来相结合,持续推进上市公司海外并购,提升江苏产业发展水平。要发挥江苏制造业较强的优势,坚持绿地投资与并购重组相结合,并购技术成果、跨国企业与集聚高端要素、高端人才相结合,“建工厂”与“拓市场”相结合,加快布局海外生产基地、研发机构、营销供应网络、物流中心,扩大“海外江苏”版图。同时,要积极培育壮大境外经贸合作区平台,推动中小企业抱团“走出去”,加快形成贴近市场的企业集群,有效规避投资贸易保护主义等壁垒。

(四)把营商环境打造成核心竞争力

上海“扩大开放 100 条”中,1/4 的条款涉及营商环境建设。广东出台了深化营商环境综合改革行动方案,从商事制度、工程建设项目审批制度、企业投资管理体制、贸易便利化、激发和保护企业家精神、市场监管 6 个方面推出 30 条具体举措,重塑营商环境构筑新的竞争优势。近年来,江苏以“不见面审批”改革为牵引,深入推进“互联网+政务服务”和“3550”改革,营商环境持续改善。但对比世界银行的营商环境标准,仍存在标准化程度低、数据共享交换不到位、评估考核体系不完善、便利化程度低等问题。我们应深化政府“放管服”改革,充分发挥“不见面审批”改革的牵引作用,利用江苏开放平台载体多的优势,对接高标准高水平的国际投资贸易规则,提升制度环境软实力,法治化、国际化、便利化的营商环境建设取得重大进展,营商环境指标接近或达到国际公认标准的先进水平,开放型经济新体制更加完善,打造营商环境新高地。建议设立全省营商环境建设协调机制和机构,牵头协调全省营商环境建设工作,推动制订营商环境条例,定期开展营商环境评价,在全省各市特别是在苏州、南京等开放型经济发展基础较好的地区,深入开展“营商环境优化提升专项行动”,在全社会营造公平竞争的法治环境。严格落实负面清单管理制度,全面清理涉及市场准入的审批事项,切实加强知识产权保护。重点在开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、获得信贷、保护少数投资者、纳税、跨境贸易、执行合同和办理破产等方面加大改革力度。

(五)把全球范围招才引智作为重要支撑

发展的关键在人才。着眼于打造全球科技成果产业化高地,从资金、人才、政策等方面对非华裔国际人才在江苏创业提供无差别全面支持。吸引海外知名大学、研发机构、跨国公司在江苏设立全球性或区域性研发中心,吸纳国外高技术人才进一步融入江苏区域创新体系。建立国外人才江苏省创业专门管理机构,从财政支持、产业配套、成果应用等方面提供精准服务。支持各地开展国际人才管理改革试点,积极吸纳国外高科技人员。加快建立与国际接轨的全球人才招聘制度和吸引国外高技术人才的管理制度。为来江苏工作和创业的中高端国外人才提供出入境、居留和永久居留便利;具有博士研究生学历的外籍华人在苏工作,可直接申请在华永久居留。开辟国外人才绿色通道,稳步实施国外人才来华工作许可制度。开展国外高端人才服务“一卡通”试点,建立住房、子女入学、就医社保服务通道,等。

参考文献:

[1]习近平:《共担时代责任共促全球发展》,《光明日报》,2017 年 1 月 18 日。

[2]习近平:《在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社,2017 年版,第 34 页。

[3]梁保华:《大道先行》,江苏人民出版社,2014 年版,第 153 页。

[4]邵生余:《由大到强,江苏开放阔步前行》,《新华日报》,2017 年 9 月 29 日。

[5] 汪洋：《推动形成全面开放新格局》，《党的十九大报告辅导读本》，人民出版社，2017年版，第55-65页。