

构建开放型经济高质量发展的新引擎

周 睿



改革开放 40 多年来，江苏积极实施开放型经济发展战略，取得了巨大的成就。可以说，没有开放发展，就没有今天江苏的繁荣昌盛。然而，随着国内外经济环境的变化，江苏开放型经济也遇到了一些困难，主要表现在：一是开放型经济的政策红利渐失，传统的“外资+外贸”发展模式遇到“天花板”；二是传统重化工业在经济中的比例仍重，污染排放逼近环境承载力的极限；三是产业创新能力不足，在新一轮的产业发展中，“有高原少高峰”；四是现代服务业的发展相对滞后，对经济的贡献不足。化解这些发展中的难题，江苏在新发展理念的指导下，积极探索高质量发展实践路径，推进开放型经济高质量发展。2019 年 8 月，经国务院批准，江苏自贸区正式挂牌，意味江苏开放型经济高质量发展进入新的里程碑，必将在全面推进开放型经济高质量发展中发挥重要作用。

紧抓自贸区建设契机，发展高质量开放型经济

“来而不可失者，时也；蹈而不可失者，机也。”获批新设自贸区，对江苏全面推进开放型经济高质量发展是一个十分难得的契机。应及时抓住并充分用好这一机遇，让自贸区建设成为撬动全省开放型经济高质量发展的有力杠杆，真正把自贸区的“含金量”转化成开放型经济发展的“高质量”。

拉动开放型经济持续增长的“火车头”。尽管当前国内经济正在进入高质量发展的新阶段，由过去围绕 GDP 指标而单方面追求经济增长转变为更加关注经济发展的质量，但是这一转换，并不是否认增长的重要性，稳增长仍是硬要求，所改变的是发展的内涵和重点。自贸区体制机制创新的本质是改变和调整制约生产力发展的生产关系，体制机制创新成功与否的标准在于是否能够发展和解放生产力，也就是能否促进经济增长，能否加快新旧动能转换的速度。江苏自贸区的三个片区中，苏州片区一直走在改革开放的前沿，未来肩负着继续发挥全省经济增长极的作用；南京片区立足国家级新区，发展势头迅猛，具备成长为辐射苏皖地区经济增长极的条件；连云港片区地处亚欧大陆桥的东端，区位优势明显，是苏北崛起和江苏沿海开发的重要依托，具备成为苏北和江苏沿海经济发展引擎的能力。

破解开放型经济高质量发展难题的“试验田”。与此前发布的中共江苏省委江苏省人民政府《关于推动开放型经济高质量发展若干政策措施意见》相比，《中国（江苏）自由贸易试验区总体方案》在措施内容上与前者存在着整体上的一致性，且进行了一定的深化和扩展，由此可见，江苏自贸区承担着破解江苏开放型经济高质量发展难题的任务。

推进开放型经济高质量发展，是江苏经济继改革开放之后又一轮新的拓荒创业，要切实转变过去的发展思路，转变传统的政策制定机制，转变政府对经济管理运营的模式，要求思想更加解放、政策制定更加精细、政府的服务更加到位。在自由贸易试验区，一方面借鉴吸收其他国家或者地区在推进开放型经济高质量发展中的经验，通过自贸区进行试点，总结经验，进而在全省推广；另外一方面，可以将江苏开放型经济高质量发展中遇到的体制机制问题拿到自贸区进行试验，以点上的体制机制创新，破解全省面上的开放型经济高质量发展难题。

加快打造高水平自贸区，引领开放型经济高质量发展

随着国内外经济环境的变化，如今开放型经济的发展被赋予新的内涵、新的特征、新的发展模式，即从简单的促进增长和“出口创汇”，转变为利用国内外两个市场、两种要素，推动江苏经济转型升级，提升经济发展质量，加强产业链的韧性和全球竞争力。自贸区作为江苏开放型经济高质量发展的重要载体，要立足江苏开放型经济发展的特色，发挥其可以推进体制机制“先行先试”的功能优势，着力试点和解决江苏开放型经济高质量发展中的制度“瓶颈”。

第一，加快体制机制试点工作的组织和领导，尽早形成可复制可推广的经验。江苏一直注重政府在经济发展中的主导作用，特别是作为上层建筑的体制机制的创新，在试点的过程中往往采取“由上向下”的推动。因此，需进一步发挥政府在自贸区体制机制试点中的组织和领导作用。首先，构建较为完善的自贸区建设和管理组织机构，加强其他职能部门与自贸区的对接；其次，健全自贸区体制机制创新试点的工作机制，做到体制机制创新的提前研究、跟踪落实、经验总结的及时衔接；再次，畅通自贸区试点出来的可复制可推广经验的传播渠道，早日落实自贸区体制机制创新成果。

第二，立足江苏开放型经济发展实际，打造具有江苏特色和优势的自贸区。目前，全国共设立 18 个自贸区，每个自贸区都被赋予了不同的使命和任务，致力于破解国家和地区发展中的体制机制障碍。江苏自贸区不仅要完成国家赋予的使命，保持自贸区的基本功能，为全国开放型经济发展探路，而且要立足江苏开放型经济的发展特色和自身的禀赋，力求在发展定位、要素配置、产业政策、城市化等方面形成明显的江苏特色与优势。在推进江苏自贸区建设过程中，要充分考虑江苏开放型经济和各自贸片区的发展基础，坚持实事求是的原则，增强试点政策措施的可行性。

第三，积极对接长三角一体化发展战略，参与打造长三角自贸区群。2018 年 11 月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上提出，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019 年 5 月，中央政治局会议审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，涉及长三角一体化中的八条制度创新内容，完成了对长三角一体化发展的顶层设计，标志着长三角一体化发展进入全面加速时代。眼下，作为全国经济最具活力的地区之一，长三角地区分布着三大自贸区。在推进长三角一体化的背景下，江浙沪三个自贸区需相互合作，在不同的领域开展体制机制创新试点，提高体制机制创新的效率，实现自贸区建设的一体化格局。江苏自贸区在进行体制机制试点的过程中，要充分考虑江苏开放型经济如何融入长三角一体化发展，考虑将推进长三角一体化发展的政策内容纳入到体制机制试点之中。

第四，积极探索在“三条红线”和“节能减排”双约束下的绿色发展之路。在江苏经济的发展进程中，如何在“三条红线”和“节能减排”双约束下实现开放型经济高质量发展已经成为一个亟需解决的问题。尽管在《中国（江苏）自由贸易试验区总体方案》中没有具体涉及“三条红线”和“节能减排”，但是并不意味着它们不存在，恰恰相反，它们左右着自贸区的产业选择、项目改造与新建、城市发展规划。因此，江苏各自贸片区要根据自身的特点，化挑战为机遇，探索一条宜产、宜居、宜商的可持续发展之路。