

多点发力，促进江苏率先建成开放强省

张二震



省委书记娄勤俭在年初全省对外开放大会上发出动员令：推动全方位高水平对外开放，努力在全国率先建成开放强省。他指出，习近平总书记着眼于推动构建人类命运共同体，提出了“一带一路”的伟大倡议，并赋予江苏“一带一路”交汇点的明确定位，这是新时代江苏对外开放的崇高使命和最大机遇，我们要用“一带一路”交汇点建设总揽新时代江苏的对外开放，放大向东开放优势，做好向西开放文章，拓展对内对外开放新空间，进一步凸显江苏在全国开放大局中的地位，成为“一带一路”上最具开放影响力的地区之一。娄勤俭的讲话，明确了江苏从开放大省向开放强省转变的努力方向和实现路径。

率先建成开放强省是个系统工程，需要多点发力。结合我省实际，建成开放强省，要在以下几个方面取得突破性进展。

第一，推动开放的空间结构更加平衡。我省前一轮的对外开放，在空间上主要表现为苏南地区抓住了“先行先试”的战略机遇，依托发达经济体巨大的需求市场，形成了苏南地区为引领的外向型经济发展格局。苏南地区的进出口规模在我省的占比一直维持在80%以上。近年来，虽然苏中和苏北地区的对外开放速度明显加快，但是经济外向度与国际经济、技术、信息交流的质量仍然比较低。总体看，我省利用外资长期全国第一，外贸全国第二，无疑是开放大省，但是区域发展不平衡，制约了通过区域间分工合作提升整体竞争力的能力。省委书记娄勤俭指出，要构建开放新格局，优化区域布局、支点城市布局、基础设施布局，着力提升全省各地的开放能级，建成一批对外开放的强支点，提升内外联结水平。这对于拓展对内对外开放新空间，是非常有针对性的。

第二，推动形成开放型、自主可控的现代产业体系。江苏前一轮开放主要发生在制造业领域，主要以“低端嵌入”的方式融入全球价值链分工体系，服务业领域开放相对不足。这一开放模式在推动江苏中低端制造业产业领域的规模扩张上取得了显著成就，但在高端和先进制造业领域发展方面相对滞后。主要表现为制造业和服务业发展不协调，产业内中低端制造业和高端先进制造业发展不协调，高品质产品优势依然缺失，服务业尤其是高端现代服务业发展滞后等。比如从制造业内部结构看，虽然传统制造业比重呈逐年下降趋势，但由于其基数较大，整体规模在整个制造业中所占比重依然较高，并且多集中于纺织、运输设备制造、通用设备、黑色金属冶炼等产业。从出口产品结构层面看，伴随产业结构的优化升级，出口产品结构也得到了一定的优化，突出表现在机电产品、高新技术产品出口份额，尤其是高新技术产品中的计算机与通信技术产品出口份额日益提高。但是，名义上的出口产品结构和技术含量，并不代表一国或地区

的真实出口产品结构和技术含量，因为在全球价值链分工体系下，最终出口产品层次的提升，完全可能是因为内含了进口的高端环节，典型表现就是加工贸易中专业化于劳动密集型等低端环节，只不过由于进口了高技术含量的中间品，从而最终出口产品表现为高新技术产品。我省加工贸易一直占据着外贸半壁江山的地位，在一定程度上反映了上述特征。被动融入发达国家跨国公司主导的国际分工体系，在发展过程中既没有自主能力，也缺乏控制能力。开放强省，采取的一定是开放型自主可控的发展模式。因此，必须加快构建自主可控的制造业体系，全面提高江苏制造业发展质量，让江苏产品成为全国乃至全球优质制造的标志，让江苏产品成为国内外市场上备受欢迎的优质产品。

第三，推动开放动力由要素驱动转向创新驱动。全球价值链分工条件下，由于生产环节和阶段的全球分解，以及生产要素跨国流动性的增强，国与国之间的分工界限从传统的以产品为界限的国际分工，转变为以要素为界限的国际分工，即所谓的要素分工。要素分工意味着各国依托优势要素参与国际分工，江苏前一轮开放所依托的就是丰富的劳动力等初级要素的禀赋优势。通过低成本要素优势吸引了发达国家跨国公司的资本和技术的流入和集聚，从而形成了庞大的制造业生产能力和出口能力。很明显，这种开放动力本质上看属于要素驱动型。但随着包括劳动力在内的各种初级要素成本不断提高，要素驱动的发展模式面临可持续难题，转向创新驱动是必然的方向和选择。一方面，伴随经济发展阶段的变化，要素禀赋结构自身在不断朝着高级化方向演化，为创新驱动发展奠定了要素基础；另一方面，发展环境的变化倒逼企业必须转向创新驱动。正如省委书记娄勤俭所要求的，要培育开放新动能，围绕加快构建以创新为引领的自主可控现代产业体系，通过高质量的产业基础、高水平科技合作、高质量外资项目、高素质专业人才的培育引进，形成扩大开放新的动力支撑。

第四，推动开放的制度环境更加完善。去年年底召开的中央经济工作会议指出：“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。”商品和要素流动型开放，江苏一直走在全国前列，成就了开放大省的地位。随着全球价值链分工的深入，全球市场深度融合，以关税、配额、许可证等为特征的市场准入已不再是国际经贸规则谈判的主题，取而代之的是以贸易便利化、投资、知识产权、政府采购、竞争政策、电子商务、环境等新议题为特征的规制一体化。这是因为，以要素跨国流动和产品“国际生产分割”为主要内容的经济全球化深入发展，深刻地改变着全球贸易和投资格局。而这种变化引发了对全球贸易以及投资新规则和新制度的需求，尤其是来自于主导全球价值链分工的发达国家跨国公司的需求，其核心目标就在于依托新规则和新制度，进一步统筹全球价值链，实现产品生产不同环节和阶段的无缝对接，降低交易成本。从这一意义上说，一国国内经济政策和市场环境，包括知识产权保护、法治化水平、制度质量、生产要素市场、竞争中立、环保标准、劳工标准、商业环境的公正透明等，越来越成为发展开放型经济的重要影响因素。这必然推动全球经济规则从边境规则向境内规则拓展，在政策取向上也就必然表现为从低标准不断向高标准看齐，以进一步提升开放型经济发展的法治化、规范化和国际化水平。比如，“竞争中立”要求政府秉持中立态度、保证政策中性（包括税收中立、债务中立、规则中立等），对各类企业一视同仁，在尽可能保证承担的社会义务相一致的情况下，各类企业受到相似竞争规则的约束，不受外来因素干扰开展公平竞争。江苏要率先建成开放强省，就要在制度型开放上走在全国前列。省委书记娄勤俭要求，“把建设公平公正、透明可预期的国际一流营商环境，作为对外开放的基础性品牌性工作来抓，努力打造全国最好的政务服务环境、最完善的知识产权保护和服务体系、最友好的创业宜居环境”。这是推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变的重要举措。应该特别强调的是，江苏开放具有明显的区位优势。如果说这个优势以前主要体现为要素成本与市场潜力优势的话，在新时代高质量开放阶段，更多地体现为新型制度优势，包括完善的法治化、国际化、市场化的营商环境，优质高效的政府管理与公共服务，健全的价值链或供应链体系，高度的政策与规则透明度，有效的法治和争端解决机制等。此类制度与环境优势一旦形成，其他地区很难复制与替代，就会成为建设开放强省的重要保障。