

江苏加快构建高水平开放格局的 现实基础与提升路径

高丽娜 张惠东

【摘要】：构建新发展格局对区域开放系统提出了更高要求，高水平开放经济必然由更高的自主开放能力驱动。江苏开放经济发展处于规模偏好向质量提升转变的重要历史节点，要素优势向竞争优势转换、双向开放格局与更主动的开放生态，构成新一轮高水平开放的现实基础。在更高的历史起点上，江苏开放格局重构需在驱动机制、创新协同、创新要素集成等方面积极行动，为更高水平、更高层次的自主开放创造良好生态。

【关键词】：高水平开放 新发展格局 现实基础

高质量发展离不开高水平开放，《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中提出“实行更加积极主动的开放战略”，战略支撑来自于自主发展能力的提升。在新的历史站位上，探寻实现高水平开放的路径是必须面对的现实考题。习近平总书记对江苏新发展阶段的战略目标提出“争当表率、争做示范、走在前列”的总体要求，省十四届党代会报告提出“成为我国实现高水平自立自强的重要支撑，成为国内大循环和国内国际双循环相互促进的战略枢纽”的奋斗目标，争取更大的发展主动性是应有之义，以提升区域开放的自主能力作为战略支撑，是江苏进入新发展阶段加快构建新发展格局、实现高质量发展的关键和重点。

江苏已全面步入高质量发展轨道，有责任、有条件在全国构建新发展格局中发挥重要支撑、引领与示范作用。作为开放型经济大省，江苏对外开放的广度与深度不断提高，2021年实际使用外资、进出口总额分别居全国第一、第二位，其中，外贸进出口值占全国进出口总额的13.3%，开放经济的规模优势已形成，但在结构与质量层面仍面临诸多挑战。面对世界政治经济环境复杂多变、科技革命加速叠加、区域发展转型升级的交汇，只有实现高水平开放、更高层次融入全球分工体系，才能牵引区域动能转化与高质量发展。因此，要从江苏高质量发展需求出发，立足新发展阶段比较优势转换，围绕“建设具有世界聚合力的双向开放枢纽”这一核心目标，以强化自主开放能力为突破口，紧扣新阶段要素禀赋的动态变化与开放体系的耦合优势，准确把握发展的历史逻辑与现实基础，重塑江苏高水平开放系统。

一、高水平开放必然由自主开放能力驱动

（一）高水平开放是加快构建新发展格局的内在要求

发展格局是经济发展模式的载体或结果，区域开放发展格局的形成与演化是差异化开放模式在空间与功能层面协同演进的结果。加快构建新发展格局，更加强调经济发展的主体性、主动性与内生性。在全球化动力机制演进的背景下，国家或区域在全球产业链、创新链中的定位将不断重构。从区域层面来看，对外发展格局无疑是前期区域经济发展与对外开放过程耦合演进的结果，基于唯物史观，新一轮区域开放模式的选择、发展过程乃至新开放格局的重塑，是既定社会条件的历史生成过程，即开放格局重构的过程必然是承接与革新并行、互动的过程。因此，在充分厘清新发展格局重构提出的更高层次开放型经济新要求基础上，锚定新目标，才能准确定位新路径。

（二）更高层次的开放型经济发展由自主开放能力的提升驱动

自主开放是贯穿改革开放的基本遵循，也是探索中国特色社会主义开放道路的本质规定性，具有深刻时空内涵的主动选择。一是“自主”的内涵在不同发展阶段呈现出差异化表现形式，自主能力的提升在相当程度上是循序渐进的提升过程，依据不同阶段的发展需要、约束条件不断加以调整。在我国启动新一轮开放时，受到资本、技术、品牌等要素稀缺性的制约，形成以国际大循环为主体的国内国际双循环格局。

经过四十多年的开放发展，经济的低水平发展均衡已被打破，深度嵌入国际循环的同时带动了国内相关配套产业的发展，形成由规模经济与专业化分工耦合产生的效率与弹性叠加优势。但由于自主开放能力提升相对滞后，未能同步发展出完整的国内价值链，对国外技术与市场依赖程度相对较高，产业技术低端锁定局面一直难以彻底打破。二是“自主”模式具有显著的区域特征。区域开放模式的选择与要素禀赋、社会条件等相匹配，根据系统变化持续调整与革新，是各类市场主体不断适应、提高发展能力的过程。伴随区域综合实力提升，出口导向的国际循环动能日渐弱化，出口导向型经济向国内消费导向型经济转化，将重塑产业链形成与布局的底层逻辑，开放发展的动力机制面临深刻调整。

（三）江苏开放型经济发展处于规模偏好转向质量提升的重要历史节点

在高质量发展目标导向下，作为开放型经济大省的江苏，面对资源配置方式的持续重构要求，需深入探讨高水平开放的实现路径。从贸易主体看，江苏外商投资企业出口占比由2000年56.09%提高至2006年77.06%的高点，随后开始逐渐下降到2020年的51.06%。

从贸易形式看，加工贸易尤其是来料加工贸易，往往相对附加值偏低、产业链条短，对国外市场依赖程度较高，加入世贸组织后江苏来料加工贸易出口占比由2000年8.94%提高至2006年最高17.60%，随后下降至2020年的2.69%，说明江苏融入全球产业链的方式处于动态演进中，也是开放层次、自主性提高的一种反应，获得了全球化红利。因此，需要辩证认识自主开放在双循环新发展格局中的战略地位基础上，准确把握推动江苏自主开放发展的动力机制，突破对原有开放模式的路径依赖，形成双循环互促发展的“江苏方案”。

二、新阶段江苏开放经济转型的现实基础

新竞争优势、双向开放格局、更主动的开放生态等，构成了新发展阶段江苏开放经济模式转型的现实基础。

（一）要素优势向竞争优势转换

江苏在规模、结构与创新等不同维度的区域竞争新优势框架形成，不断重构对外发展结构与层次，增强了区域经济应对外部冲击的调整空间与韧性。从规模优势看，2021年，江苏省实现GDP11.6万亿元，约占全国GDP的10.2%；居民人均可支配收入47498元，比全国35128元的平均水平高约35.2%；规模以上高技术制造业和装备制造业增加值分别增长17.1%、17%，本地市场规模优势日益凸显，不断强化江苏集聚要素与经济活动的正反馈机制，为新一轮开放发展奠定了坚实基础。

从结构优化看，一是产业维度，江苏结构调整力度不断加大，以新能源、集成电路等为代表的新型产业规模、经济贡献不断增强，服务贸易综合发展环境指数位于全国首位。工业战略性新兴产业、高新技术产业产值占规模以上工业产值比重分别为39.8%、47.5%；先进制造业中，新能源汽车、集成电路等新产品产量分别增长198%、39.1%。

二是空间维度，2020年人均GDP最高的无锡市是人均GDP最低宿迁市的2.53倍，而2010年这一比值为4.13，区域协调发展取得了一定的成效；从发展质量方面来看，区域的多层次特征仍较为显著，2020年，苏北每万人专利授权数为苏南地区的31.2%，相较于2010年的11.7%有较大提升，为产业调整拓展了弹性空间，也增加了开放发展的层次性、多元性。

从创新要素看，江苏科教资源禀赋较为突出，存量与结构优势较明显。江苏 R&D 人员达 91 万人，约占全国的 12%，领军型科学家数量不断突破，在苏两院院士 105 人，占全国 6.1%，已具备较好的现代化建设基础；以高新区为代表的创新平台体系日益完善，区域协同创新框架日渐形成，为成本驱动型升级向创新引领型开放转变奠定了坚实基础。

（二）双向开放格局渐显

一是从对外开放的空间取向上看，江苏对外经济合作伙伴的构成，由发达经济体主导向日益均衡的发达经济体与发展中经济体“双支撑”转变。作为“一带一路”交汇点，江苏对“一带一路”沿线国家和地区 2021 年出口额达 0.89 万亿元，占全省出口总额的 27.4%，且年均增速十分明显；对美国、欧盟等为代表的发达经济体的出口占比由 2000 年的 65.94% 下降到 2020 年的 50% 左右。

二是从国内视角来看，江苏借力长三角区域更高质量一体化发展，在国家“双循环”新发展格局中发挥更大作用。

三是“进”“出”协调方面，2021 年江苏吸引外商投资 288.5 亿美元，走出去方面，对外投资项目累计 8490 个，新增中方协议投资额 66.8 亿美元，充分利用两种资源、两个市场的能力不断增强，全方位、双向开放格局日益稳固。

（三）更主动开放的生态日渐完善

江苏开放经济发展服从于全国推进开放顶层设计的同时，充分利用自身要素禀赋与区位优势，已成为全国外向型经济发展中的重要部分，更公平的多元市场主体竞争环境日益优化，更高水平、更主动开放的意识与生态日渐形成，不断提升开放层次的同时，培育区域开放竞争新优势。前一轮对外开放，受限于资本与技术等稀缺要素，建立了外部主导的激励政策体系，展开了地区间“锦标赛式”的引资竞争。但在实现规模扩张的同时，由低成本产生的“锁定效应”强化了开放模式的路径依赖性。

而外资选择的区域异质性，成为加剧区域经济发展分化的重要动因，2000 年苏南苏北吸引外资、进出口贸易之比分别为 11.60:1、23.38:1，长期以来制约着发展质量的提升，也形成对原有发展模式的依赖。通过相关政策的有意识引导与激励，开放发展的空间协调性取得了较好成效，2020 年苏南苏北吸引外资、进出口贸易之比分别为 3.11:1、11.48:1，更为重要的是，在这一过程中各类市场主体公平竞争意识不断强化，推动完善“一视同仁”的竞争环境，对外高质量发展的现代化治理结构不断优化，是新一轮开放的体制保障。

三、江苏加快构建高水平开放格局的路径思考

开放发展模式演进是驱动发展格局重构的根本力量，而适时的发展格局调整可以加速模式转变，这是制定相关政策与行动策略的重要遵循。加快构建江苏高水平开放格局，围绕“扩大高水平对外开放”的目标，要强化“以我为主”对经济结构的导向作用，在较大程度上需要公平竞争环境的基础保障，即规模、部门、所有制等不同差异化主体享有统一、公平的政策，这是充分发挥市场主体能动性、保证市场机制发挥决定性作用的基础。实现高水平自立自强、高质量的对外发展以自主创新能力的提升为基础，这是驱动持续性高水平开放的不竭动力。构建高水平开放政策体系的“江苏样本”，核心在于实现创新引领，提高自主开放能力，围绕短板突破、生态构建、驱动机制等方面完善行动策略。

（一）完善组织创新与自主创新协同发展的激励体系

新的发展阶段，提升江苏产业在全球产业链中的地位，要充分发挥区域人力资本、产业配套能力、现代化交通通讯网络等不断优化带来的动态比较优势，强化区域新要素聚合能力。江苏经济发展进入新阶段，实现创新方式由外部引进逐渐向自主创新的转变过程往往是非线性的，具有较典型的路径依赖特征。因此，充分调动异质性主体创新的自主性与能动性，精准有效的激励机

制非常重要。

创新激励政策的实施效果在相当程度上取决于政策的精准性，激励机制的设计一定要遵循分类、分层次的基本原则，注重结构层面的调整与优化，高效发挥政策引导作用。在具有公共品属性的基础研究、重大核心技术攻关、关键基础设施等领域，市场机制失灵现象较为普遍，要充分发挥政府集中资源办大事的体制优势，推动有组织创新活动的开展，提高财政激励效率；在一般性竞争领域，要充分保障市场机制发挥决定性作用，激励市场主体自主创新能力的提升。

从国际经验看，基础研究的突破是掌握核心技术知识产权、破解“卡脖子”难题的关键，基础研究可以提供新知识、新原理、新方法，具有显著的正外部效应，并通过成果转化不断催生新产业生态系统，实现颠覆式创新过程。目前，江苏基础研究投入强度相较于其他一些省市存在一定的差距（如北京、上海、广东、安徽等），叠加人力资本配置的空间、组织间失衡因素，成为制约区域创新要素配置效率提升的重要因素。因此，基础研究导向的创新激励政策，既能充分发挥区域比较优势，也是在更高水平上参与国际分工并取得对外开放主导权的必要举措。因此，要围绕产业链布局创新链，转变原来由外部市场主导的“配套型”发展模式，积极争取国家大科学计划、大科学工程和大科学装置的布局，进一步培育建设国家级各类创新载体。

（二）优化创新要素集成生态

江苏要进一步发挥各类国家级、省级等高新区、经开区创新要素、创新活动集聚的空间载体功能，鼓励开展共性技术研究、新兴产业孵化等融合创新，同时促成区际、组织间创新过程的联动发展；从创新平台来说，要进一步强化基础性公共服务平台资源集成能力，加快科技资源服务共同体的布局与建设，强化基础类、共性产业技术等具有公共品属性研究成果研发与输出的“池”功能；江苏在 5G、工业互联网、物联网等为代表的新型基础设施建设方面已取得较为显著的成效，但在系统性、整体性等方面仍存在发展障碍，制约着其促进科技创新作用的发挥，按照 2022 年中央财经委员会第十一次会议“加快新型基础设施建设”的要求，江苏应强化新基础设施建设的协同发展，充分发挥其支撑作用，加速集成新要素，为强化自主创新能力夯实基础。

人才是创新战略实施的核心要素，也是区域创新分工与合作的微观主体。江苏全力打造人才发展现代化先行区，需要区域合力发展的支撑。目前，江苏已成为全国重要的人才高地，规模优势渐显，但其结构优化仍存在较大提升空间，结构性错配是较长时期以来制约区域创新绩效提升的重要因素。

新发展阶段，江苏人才战略实施过程中，政策激励应由引进偏好向存量优化导向转变，进一步完善省域人才战略的区域协同框架。制度层面上，要深化人才分类多维度评价体系，构筑更加包容、开放的多样化人才成长生态系统，促进“流量”扩容与“存量”优化的协同。从公共服务支撑体系来说，要进一步推动省域公共基础设施与服务的均等化发展，逐渐缩小区际公共服务能力差距，为创新要素流动提供基础保障，助力要素市场真正实现一体化。

（三）完善有效发挥政府能动性与市场机制合力作用的制度环境

新的发展阶段，注重增量维度的规模扩张同时，更要重视存量维度的结构优化。一方面，伴随我国市场机制发挥决定性作用的基础条件日益完善，政府作用发挥的领域、方式、效果评估等因基础条件的剧烈变化而不断迭代，需要在突破对原有发展模式路径依赖与约束的同时，建构适应新发展阶段特征的区域治理框架。

各级政府职能作用的重心，要从制定产业政策等直接干预经济活动过程为主，向完善公平竞争环境为主转型，促进差异化区域、多元化主体的分工与合作实现平等化、对称化、协同化，着力在省域内基本公共服务均等化、政策联动性等方面强化，为异质性市场主体提供稳定可预期的公平竞争环境，激发创造性的内在动力，这也是市场机制发挥决定性作用的重要基础。

另一方面，进一步强化市场机制的决定性作用。基础工程在于完善创新要素配置机制，减少政府对竞争性领域的干预，逐步

实现创新要素市场一体化，进一步破除各种不利于创新分工与合作展开的人事管理、户籍制度、分配等体制障碍，促进创新要素区域配置效率的提升；加速创新扩散，完善创新成果转化机制，提升市场主体创新供需匹配度；优化区域创新生态，区域创新系统开放性导向尤为重要，打破创新生产及其产业化过程中的“本地化”偏好带来的桎梏，将区域自主创新、积极引入与本区域产业创新相匹配的创新成果相结合，驱动产业空间持续解构与重构中强化江苏动态竞争优势，提高开放发展层次与水平。