

东北地区构建对外开放新前沿的路径与对策

赵峥

国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所,北京 100010

摘要 东北地区打造对外开放新前沿是国家完善改革开放格局的重大战略部署。在新形势下,东北地区构建对外开放新前沿,需要增强东北地区对外开放的国家战略认识,推动扩大开放与区域振兴的战略协同,以深化东北亚经济贸易合作为突破口,强化自由贸易试验区的平台功能。

关键词 东北地区;对外开放;区域振兴;自由贸易试验区

2019年8月召开的中央财经委员会第五次会议,研究推动形成优势互补高质量发展的区域布局、提升产业基础能力和产业链水平问题。提出东北地区要主动调整经济结构,推进产业多元化发展,加快国有企业改革加快转变政府职能,弘扬企业家精神,加强干部正向激励,树立鲜明用人导向,更鲜明地提出东北地区要打造对外开放新前沿。在新的历史时期,将东北地区打造成为国家对外开放新前沿,不仅对完善中国改革开放格局具有重要意义,也是推进东北振兴的重要举措,需要增强东北地区对外开放的国家战略认识、推动扩大开放与区域振兴的战略协同、以深化东北亚经济贸易合作为突破口、强化自由贸易试验区的平台功能,全面提升东北地区对外开放水平。

1 增强东北地区对外开放的国家战略认识

对外开放是中国的基本国策。中国经济由计划经济向市场经济转型,始终坚持对外开放,通过局部地区试点优先开放,再扩大开放区域,进而形成地理空间上的全方位开放格局。具体来看,1979年,中共中央、国务院决定在深圳、珠海、汕头和厦门试办出口特区。1980年,正式将出口特区改称为“经济特区”。1984年5月,国家进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海14个沿海城市为开放城市,并在沿海开放城市设立经济技术开发区。1987年,沿海经济发展战略出台。1988年,海

收稿日期:2019-10-30;修回日期:2019-12-09

作者简介:赵峥,研究员,研究方向为区域与城市治理,电子信箱:bluelife99@163.com

引用格式:赵峥. 东北地区构建对外开放新前沿的路径与对策[J]. 科技导报, 2021, 39(4): 79-83; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2021.04.014

南经济特区设立。1990年,浦东开发开放新区设立。1992年,国家对5个长江沿岸城市,东北、西南和西北地区13个边境市、县,11个内陆地区省会(首府)城市实行沿海开放城市的政策。同年,国家实施沿边开放战略,陆续批准绥芬河、满洲里等14个城市为沿边开放城市。2013年以来,自由贸易试验区分批设立。总的来看,中国主要按照由点到面、由海港到内陆、由沿海向沿边的模式,实行梯次渐进的开放战略。同时,在多种形式的特殊经济区域中分别实行不同的特殊开放政策,大胆探索开放道路,推进市场取向的改革,构建符合国际惯例的规则体系,完善法制环境,提高行政效率,率先打造更好的营商环境,实行贸易、投资便利化措施,也成为开展对外贸易、承接全球产业转移和吸收外资、参与国际经济合作的前沿,成为国内外资本、人才、技术、信息等资源的聚集区,发展为区域经济中心和经济发展极,对其他地区产生显著的辐射和带动作用^[1]。

以开放促改革、以区域优先开放带动全方位开放的对外开放战略对于形成中国增长奇迹发挥了重要的作用。当前中国已成为全球最大商品出口国,国际竞争力明显增强,对世界经济增长的贡献率超过1/3^[2]。但同时,由于开放时序的不同,也在一定程度上形成了对外开放水平和能力的区域差异性。长期以来,东南沿海是中国对外开放的重地,而东北地区开放程度则相对落后,地区贸易依存度和外资依存度对经济增长的弹性系数不高^[3]。与其他政策相比,对外开放政策的效果不明显,对外开放对经济增长的促进作用相对不足,参与国际经济分工的程度明显低于东南沿海地区^[4]。在中国开放程度不断加深、开放范围不断扩大的背景下,东北地区构建对外开放新前沿,不仅是区域自身开放发展问题,更需要从国家战略维度思考区域对外开放的功能、作用和价值,进一步提升对外开放认识高度和深度。

1) 厘清东北地区打造对外开放新前沿对优化国家高层次开放型经济的重要功能。对外开放的经济逻辑,基本思路在于阐述开放如何通过扩大市场规模促进长期经济增长^[5]。中国40多年来对外开放的实践充分表明,统筹国内和国际两个大局,

推动全方位、多层次、宽领域的全面开放,实行积极主动的对外开放政策,发挥了中国的市场优势并有效地扩大了全球市场,为中国释放了强大的发展动能并创造了广阔发展空间。当前,世界正处于百年未有之大变局。新兴市场国家和发展中国家群体性崛起、新一轮科技革命和产业革命正在重塑世界经济地理格局,中国在全球经济治理中的地位也在不断上升。但与此同时,国际范围内贸易保护主义抬头等挑战仍然存在,需要进一步构建开放型经济体系,以更加积极主动的态度和行动应对变革。在这一背景下,明确东北地区打造对外开放新前沿的战略定位,推动传统意义对外开放的“后发区域”——东北地区走向国家对外开放格局前列,进一步融入全球产业链、价值链,展示了中国坚持全面开放的决心与态度,同时也有助于更好地对外扩大外资市场准入、更大规模增加商品和服务进出口等,发展更高层次的开放型经济。

2) 明确东北地区打造对外开放新前沿对优化中国区域开放布局的重要作用。东北地区是中国区域经济版图中重要的组成部分。国家对外开放是一项整体工程,在对外开放水平和能力上的非均衡性也会直接影响区域发展的协调性和国家对外开放的总体实力^[6]。立足区域发展实际,不断提升东北地区对外开放能力和水平,将会进一步增强中国以西部、东北、中部、东部四大板块为基础的区域开放的均衡性,促进区域间相互融通补充,对推动中国区域开放空间从沿海、沿江向内陆、沿边延伸,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局具有重要作用。

3) 凸显东北地区打造对外开放新前沿对营造中国周边良好开放环境的重要价值。东北是中国重要的工业和农业基地,维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要。将东北地区打造成为国家对外开放新前沿,进一步提高东北地区对外开放水平,有助于通过经济发展增强中国国际区域竞争力和影响力,在该区域地缘政治中占据主动、积累优势。有助于巩固和发展中国与俄罗斯、朝鲜、韩国、日本等国的交流合作,建立良好的对外交往、合作关系,形成资源互补、利益共享的一体化开放格局,对营造中国扩

大开放的良好周边环境具有重要价值。

2 推动扩大开放与区域振兴的战略协同

通过扩大开放推动东北振兴已经在东北地区特别是沿边开放地区进行了积极探索并取得积极成果。例如,黑龙江绥芬河地处中俄边境,其比邻的俄罗斯远东地区是俄罗斯重点开发地区,拥有丰富的森林、能源、矿产、海洋生物等自然资源,同时还有符拉迪沃斯托克、纳霍德卡、东方港等港口群。绥芬河作为中国较早批准设立的沿边开放城市,多年来围绕沿边开放,利用东北腹地良好的产业基础、明显的科教优势、众多的技术人才和较为完整的产业基础条件,主动“走出去”和“借船出海”,开展跨境加工、国际贸易等,不仅实现了本地区区域经济快速发展,也为中国能源、原材料供给提供了重要战略支撑。

改革开放40多年来,以追求社会经济发展为目标的改革,有效地推动了中国开放经济大发展,但是社会主义市场经济体制机制改革的深度还不够^[7]。就东北地区而言,受老工业基地体制性、结构性及资源性等因素的影响,与其他发达地区特别是沿海发达地区相比,东北地区在对外开放方面更是存在着开放程度低、进出口产品结构层次不高、利用外资不均衡及东北腹地和沿边开放缓慢等问题^[8]。同时,东北地区产业结构调整 and 所有制改革任务十分艰巨,既是原有结构效应和制度效应在特定时空中最大程度地释放或集中爆发,也是中国经济进入新常态后外部效应的催化结果^[9]。一些历史上积累的影响长远发展的结构性、体制性矛盾还没有完全解决,仍然存在根深蒂固的“体制病”“结构病”“发展方式病”^[10]。在这一背景下,加快东北地区对外开放,将东北地区打造成为中国对外开放新前沿,需要将对外开放与区域振兴协同考虑,通过扩大开放,进一步提升东北地区的投资吸引能力、产业竞争能力和民生保障能力,推动东北地区振兴发展。

1) 提升东北地区的投资吸引能力。东北振兴不仅需要不断培育内生动力,也需要持续吸引外来

投资,加快资本积累和转化,壮大区域振兴基础。中国沿海发达地区的经验已经证明,对外开放是吸引投资的重要途径。把东北地区打造为中国对外开放新前沿,需要先行先试一些重大改革开放措施,通过对外开放倒逼东北地区体制机制改革,转变政府职能,明确政府干预经济的界限,保持市场经济的激励机制,创新区域发展模式,进一步破除制度障碍、提高市场活力、调整经济结构,将有利于激发东北地区发展的动力,改善发展环境,提升东北地区对外来投资的吸引力。

2) 提升东北地区的产业竞争能力。东北地区有良好的产业发展基础,也需要在全球产业链和价值链重构格局中心推动产业转型升级,通过产业转型升级实现区域发展提质增效。将东北地区打造成为中国对外开放新前沿,需要东北地区更好地利用国际国内2个市场、2种资源大范围的开展对外合作交流,加快引进国外企业、人才、技术资源,引导推动国内企业开展境外投资,加快推进引进技术产业化和国际产业合作,通过技术进步带动产业升级,通过扩大开放优化所有制结构,培育产业发展的内生动力,推动新旧动能转换,整体提升区域产业能级和产业竞争能力^[11]。

3) 提升东北地区的民生保障能力。以人为本,关注民生,改善民生促进社会和谐,维护社会稳定,是东北振兴的应有之义,也是东北地区对外开放的主要目的。将东北地区打造成为中国对外开放新前沿,需要坚持以人民为中心,通过提升对外开放水平和层次,不断增强东北地区自身发展水平和财政实力,巩固改善民生的经济基础,为广大人民群众提供更充分、更高质量的公共产品和服务。同时,充分把握将东北地区打造为中国对外开放新前沿这一国家战略的优势,积极争取基础设施建设、就业、社保等政策红利,进一步增强东北地区人民的幸福感和获得感。

3 以深化东北亚经济贸易合作为突破口

积极参与全球经济治理和区域合作是中国对

外开放的重要战略之一。2018年9月,习近平主席在第四届东方经济论坛的致辞中,提出“构建东北亚经济圈”的倡议。从目前的情况来看,东北亚经济圈包括中国东北地区、朝鲜半岛、日本列岛、俄罗斯远东地区,是全球范围内经济活力与综合竞争实力较强的地区之一。尽管该区域地缘政治和地缘经济关系纷繁复杂,近代以来就是多国博弈的地缘敏感区域,一直是不同力量交汇,冲突不断的地区^[12]。但东北亚地区市场潜力巨大,各国之间经济关系总体良好,存在着资源、产业互补性,合作空间广阔。当前俄罗斯远东地区开发加快,中日韩自贸区谈判顺利,中日关系趋缓,俄罗斯“新东方政策”、韩国“新北方政策”、日本“八大领域经济合作”战略规划不断推进,区域内部的经贸往来与一体化程度也在逐渐提高,为东北亚区域合作提供了良好的战略机遇。

从地理位置而言,东北地区处于东北亚地区核心地带,是东北亚经济贸易交流的桥梁与窗口,拥有丰富的自然资源、巨大的存量资产、完整良好的产业基础、明显的科教优势、众多的技术人才,具有极大的市场潜力,拥有优越的区位条件和发展基础,具有参与国际交流合作的优秀传统。随着东北亚经济一体化程度的日益提高,推动东北地区成为东北亚区域各国资本、人力、信息、技术、资源等要素流动与集聚的平台和枢纽,建设对外开放新前沿,既有利于提高中国利用外资水平,又可以引导企业境外投资,有利于中国在国际区域经济发展中占得先机,对中国更加深入地参与东北亚区域合作,促进东北亚经济互利共赢和持续繁荣具有重要意义。未来,进一步深化东北地区与东北亚经济贸易合作,需要突出以下3个方面。

1) 进一步完善区域开放合作机制。重点依托目前东北亚地区的中日韩合作机制、次区域合作机制、边境开放发展和合作机制,在以经济合作为重心的基础上拓展合作领域^[13]。突出东北地区在区域开放合作机制实施中的战略角色,发挥中日韩合作、中俄东北—远东合作、图们江地区开发合作等国际区域合作机制作用,积极探索新的区域开放合作机制和合作模式,推动生产要素跨区域自由流动、合理配置和分工。

2) 突出区域开放合作重点。支持东北地区利

用国际合作平台,加强与周边国家或地区的陆上、海上、空中、网上互联互通,共同构建陆海内外联动国际大通道,以制造业、采矿业、现代农业、金融业、服务业等领域合作为依托,统筹推动出口加工、跨境金融服务、跨境服务贸易、前沿科技研发产业发展,以推进重大项目合作为突破,积极主动开展国际区域合作。

3) 加强对外开放空间载体建设。突出节点带动作用,加快辽宁丹东、吉林珲春、黑龙江绥芬河等沿边开放口岸城市建设,提升沈阳、大连、长春、哈尔滨等中心城市对外开放水平,围绕“中心城市—都市圈—城市群”完善城市对外开放网络。加快各类开放合作功能区建设,推进东北地区重点开发开放试验区建设,支持边境经济合作区发展,稳步建设跨境经济合作区,更好发挥境外产能合作园区、经贸合作区的带动作用。

4 强化自由贸易试验区的平台功能

建设自由贸易试验区是国家在新形势下全面深化改革和扩大开放的战略举措。自由贸易试验区具有试验优势、新要素禀赋优势和制度优势等三重复合比较优势^[14]。从2013年设立上海自由贸易试验区开始,中国自由贸易试验区数量已达21个。自由贸易试验区不断发挥改革开放试验田的作用,在体制机制创新、投资贸易自由化便利化等方面开展可复制、可推广经验探索,在对外开放方面加大压力测试力度,在推动中国区域高质量发展和深层次对外开放方面发挥着越来越重要的引领作用^[15]。东北地区拥有辽宁和黑龙江两个自由贸易试验区,在自贸区数量上具有区域优势。东北地区打造对外开放新前沿,也需要进一步发挥自由贸易试验区的核心战略平台功能。

1) 全面改善营商环境。对标国内外最高标准、最好水平的自由贸易试验区,探索差异化的开放路径,加快健全与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式。重点依据自身资源条件、发展定位和重点产业需要,完善“准入前国民待遇+负面清单”为核心的投资管理制度,健全符合高标准贸易便利化规则的贸易监管制度,缩小

与国际通行规则之间的距离,减少投资限制,提升贸易自由化水平,有效提升市场资源配置效率和政府政务效率,建立稳定、透明、可预期,符合国际规范的营商环境。

2) 围绕高端要素推动政策创新。重点围绕东北地区面临的人才结构不合理、高端人才短缺、青年人才外流等问题,依托自由贸易试验区推动人才政策创新。在实施自由便利的人员管理方面,放宽现代服务业高端人才从业限制,在人员出入境、外籍人才永久居留等方面实施更加开放便利的政策措施。制定和完善海外人才引进政策和管理办法,给予科研创新领军人才及团队等海外高层次人才办理工作许可、永久或长期居留手续等。对传统人才管理体制机制进行大胆创新,破除束缚人才创新创造活力的聘用、流动、评价激励等政策性障碍,大力弘扬企业家精神,培养创新文化,释放现有人才发展的动力和活力。

3) 推进制度创新成果推广复制。依托东北地区现有自由贸易试验区,在优化营商环境、扩大对外开放等方面形成制度创新成果,加强自由贸易试验区制度创新成果的总结,并向东北地区推广复制,充分彰显自由贸易试验区先行先试的示范和引领作用,使广大东北地区能更好地分享改革红利,推进全域开放。

参考文献 (References)

- [1] 桑百川, 王伟. 对外开放四十年: 基本经验与前景展望[J]. 国际贸易, 2018(12): 10-15.
- [2] 马建堂. 中国发展战略的回顾与展望[J]. 管理世界, 2018(10): 2-10.
- [3] 刘长溥, 韩蕾. 东北地区对外开放对经济增长影响的实证分析[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2016, 40(3): 118-121.
- [4] 何春. 东北经济失速的政策性因素——基于“东北振兴”政策效果的再考察[J]. 经济体制改革, 2017(1): 44-49.
- [5] 张宇燕. 中国对外开放的理念、进程与逻辑[J]. 中国社会科学, 2018(11): 30-41.
- [6] 隆国强. 构建开放型经济新体制[M]. 广州: 广东经济出版社, 2017.
- [7] 佟家栋. 中国对外开放40年与深化市场机制改革的思考[J]. 经济与管理研究, 2018(5): 3-11.
- [8] 黄征学. 加快构建东北地区对外开放战略新格局[J]. 区域经济评论, 2016(5): 94-101.
- [9] 陈耀. 新一轮东北振兴战略要思考的几个关键问题[J]. 经济纵横, 2017(1): 8-12.
- [10] 常修泽. “再振兴”东北战略思路探讨[J]. 人民论坛, 2015(31): 18-21.
- [11] 张丽平, 赵峥. 产业升级与国家竞争优势[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2012.
- [12] 笄志刚. 东北亚区域合作的新机遇与新挑战[J]. 东北财经大学学报, 2019(4): 83-89.
- [13] 张蕴岭. 推进东北亚区域合作: 困境、空间与问题[J]. 东北亚学刊, 2019(4): 10-15.
- [14] 裴长洪, 刘斌. 中国对外贸易的动能转换与国际竞争新优势的形成[J]. 经济研究, 2019(5): 4-15.
- [15] 赵晋平. 全球化视野下的我国自贸区战略[M]. 广州: 广东经济出版社, 2019.

The path and strategy of building a new frontier of opening up in Northeast China

ZHAO Zheng

Institute of Public Administration and Human Resources, Development Research Center of the State Council(DRC),
Beijing 100010, China

Abstract Building a new opening-up frontier in Northeast China is a major strategic goal for China on the road of reform and opening-up. For that goal, it is necessary to understand better the national strategy of opening up in Northeast China, to promote the strategic coordination between opening up and regional revitalization, to deepen the economic and trade cooperation in Northeast Asia as a breakthrough point, and to strengthen the platform function of the Free Trade Pilot Zone.

Keywords Northeast China; opening-up; regional revitalization; free trade pilot zone ●



(责任编辑 刘志远)