

【区域协调发展】

# 高水平开放助力后发展地区“四化”同步的思考\*

戴翔 申代润 莹 占丽

**摘要:**推动中西部等后发展地区“四化”同步,加快建设现代化经济体系、推动经济高质量发展,对全国实现现代化建设具有十分重大的战略意义。在经济全球化条件和背景下,“四化”同步中每一“化”实际上都离不开国际化,需要以更高水平开放提供“助力”。无论是从经济全球化正在向制度型开放等为主的转型发展趋势看,还是从后发展地区的成长空间看,实施更高水平开放助力“四化”同步,后发展地区均面临着重要战略机遇。为了抓住新机遇,后发展地区必须做出相应的战略调整以及采取有效的对策举措。

**关键词:**高水平开放;后发展地区;现代化

**中图分类号:**F712 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2022)02-0147-06 **收稿日期:**2021-12-10

**\*基金项目:**国家社会科学基金后期资助项目“习近平关于双循环新发展格局重要论述研究”(21FKSB001);国家社会科学基金青年项目“制造业嵌入双重价值链的动力机制、效应与路径研究”(21CJL019);国家社会科学基金一般项目“知识产权贸易促进国内国际循环有效联动的动力机制和激励政策研究”(21BJL101);江苏高校哲学社会科学研究一般项目“数字化转型背景下江苏跨境电商价值链升级机制和路径研究”(2020SJA0902)。

**作者简介:**戴翔,男,南京审计大学经济学院教授,博士生导师(南京 211815)。

申代润,女,南京审计大学经济学院硕士生(南京 211815)。

占丽,女,无锡太湖学院商学院副教授(无锡 214064)。

党的十九大明确提出在全面建成小康社会的基础上,在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。现代化要求中国新型工业化、城镇化、农业现代化和信息化“四化”同步发展。根据“两个一百年”奋斗目标,全面建成小康社会是现代化的起点。在这个起点上,中国长期存在的人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾基本上得到解决。推进现代化是要解决新起点上人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这就表明新时代社会主义现代化的着力点是解决发展的不平衡不充分问题。相对而言,相对发达的东部沿海地区实现现代化的难度小、进度快,后发展的中西部地区

实现现代化的难度相对大,进度也慢。毋庸置疑,在全面建成小康社会基础上所要开启的现代化应该是全域现代化,而不是较小空间尺度意义上的局部地区现代化。因此,如何推动后发展的中西部地区“四化”同步,以加快基本实现现代化进程,对全国实现现代化建设具有十分重大的战略意义,也是理论和实践部门面临的重大课题。

## 一、后发展地区实施更高水平开放具备的后发优势

近年来后发展的中西部地区的开放型经济发展态势良好,表现出很大的增长潜力和增长能力。

此外,从新一轮经济全球化发展以及实施更高水平开放的基本内涵来看,虽然前期发展的基础有一定影响,却不足以成为发展高水平开放的根本性制约,或者说,经济全球化可能由此开启的新起点以及高水平开放的新模式,能够为后发展的中西部地区在实施更高水平开放方面“出类拔萃”开新局,提供新机遇。

一方面,总体规模有限意味着还有很大的上升空间,即发展潜力较大;另一方面,在具有较大上升空间的条件下,具有提升的能力可能更为重要,而后发展的中西部地区近年的发展则显示出其提升能力。根据中国历年的统计数据,可以测算2002—2020年全国及中西部地区进出口总额年增长率,所得具体结果绘制成图1。

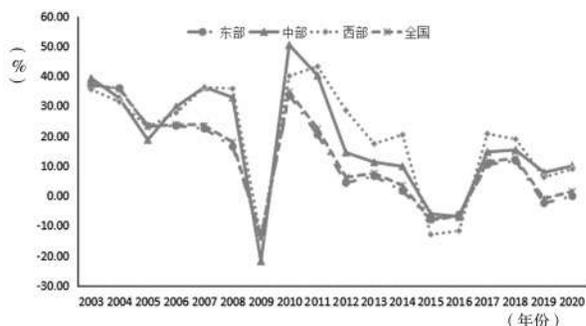


图1 2002—2020年全国及中西部地区进出口总额年增长率

从中不难发现,自2010年之后,中西部地区的进出口总额增长率基本处于全国平均水平以上,并显著高于东部地区。2002—2020年,全国进出口总额年均增长率约为11.83%,而同期发展相对滞后的中部地区和西部地区的进出口总额年均增长率分别为16.77%和18.34%,分别高出全国约4.94个百分点和6.49个百分点。而最新的统计数据显示,2020年东部地区进出口总额增长率为-0.15%,出现了负增长,而发展相对滞后的中西部地区均出现了正增长,分别为9.98%和8.97%。这种变化其实证实了我们的判断和预期。东部地区的体量和规模已经足够大了,虽然增速仍然可观,但是与体量和规模相对较小的中西部发展地区相比,明显要低了许多。换言之,巨大的增长空间和逐步形成的增长能力,将成为后发展的中西部地区发展新一轮高水平开放型经济的重要优势和重要机遇。

从进出口额角度看是如此,从利用外资角度看情况也大体如此。根据中国历年的统计数据,可以进一步测算2002—2020年全国及东中西部地区利

用外资额年均增长率,结果显示,此间全国年均增长率为10.97%、东部地区年均增长率为9.73%、中部地区年均增长率为15.92%、西部地区年均增长率为14.17%。中部地区、西部地区与东部地区相比,分别高出6.18个百分点和4.44个百分点。利用外资增速的变化同样证实了我们的判断和预期。东部利用外资的体量和规模全国最大,但在年均增速上已经趋于收敛,与体量和规模相对较小的后发展的中西部地区相比,明显要低了许多。与之相比,后发展的中西部地区利用外资的总体规模相对较小,但增长的空间巨大,增长的速度可观。换言之,作为发展开放型经济重要内容和方式之一的利用外资,其巨大的增长空间和逐步形成的增长能力,同样将成为后发展的中西部地区实施更高水平开放的重要优势和重要机遇。

新阶段后发展的中西部地区能够实施更高水平的开放型经济,不仅来自于巨大的增长空间和增长能力,更为重要的是,新一轮经济全球化发展对试图融入全球化发展开放型经济的国家和地区来说,其所具备的现实条件要求与以往相比出现了巨大的变化。在以全球价值链为主要内容、发展模式和推进路径的前一轮经济全球化演进过程中,跨国公司布局全球价值链所考虑的主要因素,就是不同国家和地区的要害禀赋优势。更确切地说,将价值链上具有不同要素密集度特征的不同生产环节和阶段,配置到具有不同要素禀赋优势的国家和地区,从而实现全球资源的优化整合和利用,是前一轮经济全球化发展的基本逻辑。而新一轮高水平开放所依赖的关键要素则是“制度质量”。后发展的中西部地区被确立为“四化”同步集成改革先行区,无论是从动力和压力角度看,都有理由有责任“先行”,即被确立为“四化”同步集成改革先行区,极有可能成为一种后发地区的优势。

## 二、“四化”同步下后发展地区实施更高水平开放的战略思路

如同“四化”同步并非意味着在发展过程中一定要实现“齐步走”,而是需要有重点和突破口一样,实施高水平开放虽然包括更大范围、更宽领域和更深层次三个维度,但在实施过程中同样需要有重点和突破口。相对而言,更大范围和更宽领域相

对容易做到,而更深层次的开放则相对较难。况且,能否实现更大范围和更宽领域的对外开放,在经济全球化新形势和国际分工演进新趋势下,很大程度上取决于是否实施了更深层次开放。基于前述分析,如果没有更深层次开放,就难以把握产业革命和技术变革条件下新一轮经济全球化带来的战略机遇,就无法对生产要素尤其是高端和先进生产要素形成吸引和集聚作用,也就无法真正实现更大范围和更宽领域的对外开放。也就是说,即便我们愿意实施更大范围和更宽领域的对外开放,但如果没有实施制度型开放,那么从结果上看,却极有可能无法实现真正的更大范围和更宽领域对外开放。所以,实施更高水平开放,需要以实施更深层次开放为重点和突破口,而其他两个维度的开放,更多的是一种自然而然的结果,是经济全球化发展演进新趋势与地区实施正确开放发展战略相契合的结果。以制度型开放为核心和突破口,如果后发展的中西部地区据此能够成为生产要素尤其是高端和先进生产要素的吸引场、集聚地以及流动的中心枢纽,就能顺利实现“四化”同步。

当然,强调以制度型开放为核心和突破口,并非意味着后发展的中西部地区实施更高水平开放,就不需要在其他方面做好做足功课。实施更高水平开放也并非意味着我们只强调“对外开放”。实际上,开放发展本来就包括国际循环和国内循环两个方面,只不过在不同阶段二者的表现形式及相互作用关系不同而已。当前,以习近平同志为核心的党中央根据新的发展环境、条件和阶段,提出了“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重大战略部署,实际上就更加注重畅通国内大循环在重塑参与全球合作与竞争新优势方面的重要作用。因此,后发展的中西部地区实施更高水平开放助力“四化”同步,也要积极抓住国内构建“双循环”新发展格局带来的重要机遇,积极融入和参与构建“双循环”新发展格局,以更宽视野、更大格局来理解实施更高水平开放问题,据此做出适当的战略调整并采取有效的对策举措。

1.在开放模式上,要注重从以往商品和要素流动型开放向制度型开放战略转型

商品和要素流动型开放是前一轮经济全球化深入发展的主要特征,在此背景下,后发展的中西部地区的开放发展虽然取得了一定成就,但总体而

言,由于受到各种因素的叠加影响,未能很好抓住机遇获得开放型经济的巨大发展。当前,经济全球化发展正在从商品和要素流动型开放向制度型开放深度演进。后发展的中西部地区要发展更高水平的开放型经济,必须把握好这一机遇。不能继续走以往开放发展的传统老路,而是要紧随经济全球化发展的新趋势和新特点,及时转向制度型开放。所谓制度型开放,本质上是一种“境内开放”,最根本的要求就是着眼于规则制度层面,促进区域内规则制度与国际通行的规则制度相衔接,体现监管一致性。因此,在地区层面能够先试先行的制度设计和制度安排,在守住安全底线的前提下,只要有助于满足跨国公司统筹全球价值链、整合和利用全球要素“无缝对接”的需求升级,就可以大胆地试、大胆地闯、自主地改。这就要求后发展的中西部地区在自主或者能够争取到的权限范围内,加快并以更大力度实施市场准入负面清单制度和外商投资负面清单制度,这既是发挥市场在资源配置中的决定性作用的重要基础,也是加快建立与国际通行规则接轨的现代市场体系的必由之路。发展更高水平开放型经济,离不开对全球生产要素尤其是高质量外资的利用,在转向规则等制度型开放过程中,更需要给各类企业创造公平竞争的市场环境,需要在进一步放宽市场准入、进一步促进投资便利化等方面做出更大努力,实行更大程度的开放。这就要求后发展的中西部地区进一步优化营商环境,因为营商环境在新一轮扩大对外开放中扮演着十分重要的角色,后发展的中西部地区必须着力于打造国际化、法治化、市场化、便利化的一流营商环境,尤其是需要对标世界银行全球营商环境评价指标体系等国际标准,在营商环境方面进一步进行规制变革和制度优化。这不仅是吸引和集聚全球高端和创新生产要素的依托所在,也是激活市场微观经济主体的重要机制所在,更是发挥创新性生产要素的潜在创新能力的关键所在,如此才能更好地促进“四化”同步。

2.在要素集聚上,要注重实现从一般要素向创新要素的战略转型

由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,并非意味着商品和要素流动型开放不再重要,只是旨在强调开放模式和开放方略的转变和调整。商品和要素流动仍然是经济全球化的主

要内容和基础所在。就上述意义而言,制度型开放仍然服务于商品和要素流动型开放,更确切地说,是推动商品和要素流动型开放转型升级的需要。从以往吸引和集聚一般性生产要素,向吸引和集聚高端和创新性生产要素的转型升级。吸引、集聚和利用全球生产要素,调整总是伴随着经济发展实践的变化而变化,这也是基于适应特定发展阶段所需要进行的政策调整。改革开放以来,中国始终坚持积极利用外资的方针政策,并逐步完善外资政策体系,在扩大开放领域和吸引外资工作方面取得了巨大成就和成功经验。可以说,外资经济已经成为中国开放型经济的重要内容和方式。利用外资显然不是简单的资金跨国流动,而是以此为纽带的一揽子生产要素的跨国流动,包括技术、管理、营销等狭义和广义层面的各种生产要素。前一轮开放发展中,后发展的中西部地区对全球要素分工演进中一般性生产要素跨国流动不断增强带来的战略机遇把握不够,虽然吸引和集聚了部分外资,利用了全球资源发展开放型经济,但明显相对滞后。当前,后发展的中西部地区发展更高水平开放型经济,需要抓住新一轮经济全球化发展带来的战略机遇,在以利用外资等为表现的吸引和集聚全球生产要素角度看,在引进和集聚战略上显然需要从一般要素向创新要素的转变。应该说,这种战略转变需要具备的现实基础和条件就是要进一步深化改革,尤其是集成改革打造制度型开放高地。后发展的中西部地区可以利用外资为纽带而吸引和集聚创新要素,实现从以往招商引资向招商选资乃至招商引智等转型。这是后发展地区提升利用外资质量的必由之路,也是据此引领“四化”同步发展的必由之路。

3.在开放路径上,要注重从以往简单承接产业国际和区域梯度转移,直接迈向产业高端化发展的开放战略转型

以往苏南地区的开放型经济取得了巨大成功,不可否认,正是在产业和产品生产环节进行国际梯度转移背景下,正确地把握了发展机遇,成为产业和产品生产环节的承接地。这种发展模式在特定发展阶段具有选择的必然性和合理性,也取得了一定的成功。但正如前述分析指出,当前经济全球化出现了一些新形势、新特点和新变化,抓住新一轮

经济全球化发展带来的新战略机遇,把握中国构建“双循环”新发展格局带来的战略机遇,后发展的中西部地区绝不可模仿以往苏南地区承接产业梯度转移的老路。我们不能把别人淘汰的、落后的、可能会造成环境污染、可能会对生态环境产生恶劣影响的产业和项目引进过来。此类项目从短期看,虽然能够拉动GDP增长,但与我们的高质量发展目标是背道而驰的,并且从长期看所付出的成本和代价可能更高。更为重要的是,当前新一轮产业革命和技术革命正在酝酿之中,由此形成的推动新一轮全球化发展的动力机制也将与以往大不相同,由此产业组织形态和全球布局将不再是简单的国际梯度转移问题,即便是欠发达地区也完全有可能在全球竞争与合作中,直接从最先进最高端的技术入手,发展高端产业,形成区域间更为合理的分工体系和协作关系,包括联动创新的发展方式。这才是新形势和新阶段,后发展的中西部地区发展更高水平开放型经济的根本要义所在,也是实现以高水平开放引领“四化”同步的根本路径。

4.在政策设计上,要注重从以往各部门的“政策碎片化”向“政策集成”的战略方向转型

以往的改革和政策设计,存在着“管中窥豹”的局限和不足,改革政策的碎片化和零散化等问题较为突出,导致改革的整体效益难以充分释放和发挥。部门之间缺乏有效的协调和沟通,致使改革的成效难以有效发挥,大打折扣,甚至由于互相矛盾而产生一系列负面影响。在开启现代化新征程的关键阶段,实现“四化”同步至关重要。而“四化”同步是一个涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域的系统工程,因此,需要强化改革举措系统集成,科学配置各方面资源,加快推进各领域融合发展体制机制、人才体制、财税金融体制、收入分配制度、国有企业等方面的改革举措和政策设计。经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域改革和政策举措之间紧密联系、相互交融,任何一个领域的改革和政策举措都会牵动其他领域,同时也需要其他领域改革和政策举措的密切配合。如果各领域之间的改革和政策举措相互不配套,甚至相互牵扯,全面深化改革就很难推进,实施高水平开放所需要的各种实际政策所能产生的实际效果也将大打折扣。比如,科技创新涉及政府职能部门、科研院所、学校、企业、人才等,这里面的创新链、产业

链、资金链、政策链相互交织、相互支撑,改革一个环节或几个环节是远远不够的。而且“四化”同步本身就是涵盖所有领域的宏观问题、制度型开放是涉及所有领域的协同关系。因此,未来后发展的中西部地区基于实施高水平开放的现实需要,在制度型开放的各种改革和政策举措方面要做到“系统集成”,即对各领域改革模块和政策体系的“系统集成”。这就需要用习近平强调的系统思维来思考全面深化改革。如果说以前的改革和政策措施更多体现为“单兵突进”的话,那么当前进入“攻坚期”的改革必须要“联合作战”。

### 三、“四化”同步下后发展地区实施更高水平开放的对策举措

在具体的对策举措上,后发展的中西部地区通过实施更高水平开放助力“四化”同步集成改革,要努力在如下几个方面尽快实现新突破。

#### 1. 积极推动开放发展的平台和载体建设

当前,经济发展已经进入到平台经济的新阶段,“四化”同步离不开平台载体,集成改革需要依托平台载体才能更加有效地推进和完成。从实施更高水平开放角度看,急需搭建有效的平台载体,促进开放型经济转型升级、引领产业转型升级、推动高水平开放的高层次平台。比如科技创新平台的搭建、园区平台的建设等。目前,后发展的中西部地区的科创平台总数偏低、开发区和园区的规模总量不高。而考虑到后发展的中西部地区自身科研院所的相对缺乏、研究型大学的缺失以及创新要素集聚程度尚且不够,因此,在科创平台的搭建上,需要以更宽视野、更大格局寻求思路和对策。可以加强与知名高校、产业研究院、各类研发中心等直接开展合作,将各类研发中心和科技创新活动引入后发展的中西部地区,可以组织各类企业建立科技创新平台、孵化平台,围绕产业链部署创新链,围绕创新链布局产业链,为后发展的中西部地区的“四化”同步提供必要的科技支撑和产业支撑。在园区平台建设上,除继续依托打造制度型开放高地,以大项目和高端项目为载体吸引和集聚先进要素外,可以继续强化中西部地区和东部地区的园区共建和联动发展的功能和作用,做强、做大、做优园区平台。可以考虑通过GDP、税收等方面的分享制度安

排,鼓励和吸引更多的“飞地经济”在后发展的中西部地区落地生根,以“飞地经济”的形式探索园区共建,将发展“飞地经济”的项目和产业来源瞄准全国乃至放眼全球,与其他国家和地区开展合作,依托“飞地经济”拓展利用外资新模式,让国外的产业和项目能够直接落地后发展的中西部地区。

#### 2. 积极组建专门招商队伍和完善招商机制

通过集成改革打造制度型开放高地,在信息不对称的条件下,并不必然会导致优质和高端生产要素的流入。因为营商环境可能非常优越、制度质量可能非常完善,但是外部企业和人才等不一定了解和掌握相关的政策信息。尤其是在各地区招商引资的激烈竞争中,就更加需要我们及时总结和宣传改革开放的做法和经验,向可能入驻后发展的中西部地区的企业,或者来后发展的中西部地区创业的各类人才,精准推送各类优惠政策性信息,构建“面对面”政企沟通渠道。尤其是需要在构建制度型开放高地的基础上,通过加大招商引资力度,吸引和集聚各类生产要素和产业项目。为此,需要推进招商机构改革,需要打破以往招商主要由政府部门担当的传统模式,考虑探索投资促进由专业化企业运作的市场化模式,创新考核激励机制,培育专业化国际化的投资促进和企业服务队伍,加快走出去步伐,实现外资招商新突破。

#### 3. 积极参与“一带一路”建设

“一带一路”倡议是中国在国际国内环境发生深刻变化背景下提出的重大开放战略转型,对中国发展更高水平开放具有重要的战略意义。整个江苏都是国家“一带一路”建设的交汇点。从这一意义上看,后发展的中西部地区理应在国家“一带一路”建设承担应当承担的责任,当然,更重要的是,把握因此而带来的高水平开放的发展机遇。这种战略机遇不仅表现为对外合作方面,同时也表现为对内畅通方面,从而有助于在融入“双循环”新发展格局中,实现更高水平的开放发展。比如在对外合作方面,可以加强与“一带一路”沿线国家开展国际产能合作,支持企业与相关国家机构合作,参与建设境外经贸合作区、产业合作区等,加强与“一带一路”沿线国家和地区开放创新合作,促进国内外技术、产业、人才资本对接,提升本土企业创新能力,拓展海外项目市场空间。在对内畅通方面,“一带一路”交汇点要想真正发挥

支撑作用,必须与沿江、沿大运河、沿淮河流域真正联通起来。而沿大运河区域对后发展的中西部地区本身就是一个重要的节点。因此,积极参与“一带一路”建设有助于实现后发展的中西部地区与其他区域的“互联互通”,并借助这一机遇发展更高水平的开放型经济。

#### 4.积极对接其他国家战略

“长三角”高质量一体化建设已经上升到国家战略层面,对于推动区域间的产业分工、项目合作、人才和要素流动、打破区际间的行政壁垒等,有着重要意义,尤其是为后发展的中西部地区带来的重要的发展机遇。后发展的中西部地区实施更高水平的开放发展,总体规模和体量偏小是其面临的主要劣势。实际上,没有足够的体量和规模支撑,一些开放平台和基础设施的构建都会面临着很大的制约。从这一意义上看,单靠后发展的中西部地区自身的体量规模目前还尚不足以形成有效支撑。借助于诸如长三角高质量一体化发展建设这一更大的平台,用联系的、发展的、全面的观点来分析和把握机遇,找准后发展的中西部地区在对接长三角高质量一体化建设中的功能定位,通过开展区域间的分工与合作,整合和利用更广领域内的资源和要素,不断扩大后发展的中西部地区与长三角地区间商品和要素的流动量,从而可以为实施更高水平开放提供更好的、必要的基础设施支撑。

#### 5.积极以跨境电商为抓手发展外贸新业态

未来,伴随着技术进步尤其是数字经济的快速发展,作为外贸发展新业态的跨境电商,将会成为国际贸易增长点的重要一极。从对外部贡献来看,挖掘外贸增长潜力,为推动国际贸易增长、世界经济发展做出积极贡献,后发展的中西部地区需要推动跨境电子商务等新业态新模式加快发展,培育外贸新动能;从对自身发展的意义来看,后发展的中西部地区同样需要抓住外贸新业态演变发展态势带来的机遇,积极发展跨境电子商务。后发展的中西部地区应该以此为契机,加大企业、平台培育力度,通过电子商务的发展,为后发展的中西部地区实施更高水平开放型经济,插上腾飞的翅膀。

#### 参考文献

- [1]戴翔.要素分工新发展与中国新一轮高水平开放战略调整[J].经济学家,2019(5).
- [2]郭克莎,杨阔.长期经济增长的需求因素制约——政治经济学视角的增长理论与实践分析[J].经济研究,2017,52(10).
- [3]洪银兴.建设现代化经济体系的内涵和功能研究[J].求是学刊,2019,46(2).
- [4]洪银兴.新时代社会主义现代化的新视角——新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的同步发展[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2018,55(2).
- [5]徐芹.以高水平对外开放推动经济高质量发展[N].中国社会科学报,2020-12-25(12).

## Theoretical Thinking on the “Synchronization of the Four Modernizations” in Post-Development Regions with High-Level Opening Up

Dai Xiang Shen Dairunying Zhan Li

**Abstract:** The modernization to be initiated on the basis of building a moderately prosperous society in an all-round way should be global modernization, not localized regional modernization in the sense of a smaller spatial scale, that is, regional coordinated development must be achieved, and the eastern, central and western regions must be fully modernized. Therefore, how to promote the “synchronization of the four modernizations” in post-development regions such as the central and western regions, speed up the construction of a modern economic system, and promote high-quality economic development is of great strategic significance to the realization of modernization across the country. Under the conditions and background of economic globalization, each of the “synchronization of the four modernizations” is actually inseparable from internationalization, and needs to be “assisted” by opening up at a higher level. Whether it is from the perspective of development trends such as the transition from economic globalization to institutional opening, or from the growth space of post-development regions, the implementation of higher levels of opening up helps the “synchronization of the four modernizations”, post-development regions are all facing important challenges. strategic opportunity. In order to seize new opportunities, post-development regions must make corresponding strategic adjustments and take effective countermeasures.

**Key Words:** High-Level Opening; Post-Development Areas; Modernization

(责任编辑:平 萍)