

# 辽宁大学智库 简报

第 7 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2023 年 7 月 13 日

## 以制度型开放打造东北面向东北亚对外开放新前沿

崔日明

制度优势是一个国家的最大优势,制度竞争也已经成为全球最大的竞争。目前全球经济已经从商品和要素流动型开放转向规则等制度型开放。党的二十大报告强调“推进高水平对外开放,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”。东北地区要抢抓制度型开放新机遇,将制度型开放与新时代东北振兴体制机制优化有效融合起来,在已有开放领域和布局的基础上,进一步优化与完善,对于传统开放进程中商品与要素等主要开放元素,要着力搭配制度与机制体制等,努力实现全面复合型要素的进一步开放,打造面向东北亚对外开放的新前沿。

### 一、新时代东北地区制度型开放的现实基础

当前,东北地区已经拥有的两个自由贸易试验区(辽宁和黑龙江)

的体制机制改革等方面取得了突出成效。从辽宁自由贸易试验区来看,已经有多项成果在全国、全省等区域推广:以大连自贸片区来看,已经累计推出了相关制度创新成果320余项,其中“保税混矿监管创新”“进境粮食全流程监管新模式”“进出口商品智慧申报导航服务”等3项制度创新成功入选了国务院的改革试点经验;“大连港集团探索国内集装箱码头股权整合的新路径”“大连冰山集团混合所有制改革”等2项国企改革经验被商务部列入全国自由贸易试验区最佳实践案例;62项制度创新经验在全省复制推广,8项创新案例被国务院官网首页连续刊发。2022年,大连自贸片区制度创新指数在全国第三批获批的自由贸易试验区中排名第5。

从面向东北亚区域对外开放来看,已经有多个外资企业成功进驻辽宁自由贸易试验区;从黑龙江自由贸易试验区来看,立足于天然的地缘位置优势,黑龙江自由贸易试验区着力打造了对俄以及东北亚等沿边的开放合作,设立了全国范围内首个“中俄边民互市交易结算中心”,也开通了首个铁路互贸交易市场,自由贸易试验区的制度先行优势与政策凸显。除此之外,绥芬河自贸片区还开通了外籍自然人的经营登记工作;黑龙江自贸区企业还获批从俄罗斯进口低风险中药材许可等。东北地区以自贸试验区建设为主要抓手的制度探索和创新无疑为东北地区建设面向东北亚开放合作新前沿提供了重要的制度基础。

## 二、东北地区制度型开放的重要机遇

第一,国家和中央对东北振兴的支持与厚望,制度型开放有望实现弯道超车。党中央、国务院出台了一系列支持东北振兴发展的政策文件。2018年9月,习近平总书记在东北三省考察并主持召开深入推进

东北振兴座谈会。2019年12月,《求是》杂志发表习近平总书记重要文章《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》,文中专门对推动东北全方位振兴作出重要部署。2022年10月,习近平总书记在党的二十大报告中指出:“推动东北全面振兴取得新突破。”虽然,东北地区在改革发展中有一些突出矛盾和问题,与东部地区相比存在一定差距,但制度型开放使东北和其他发达地区等的对外开放重新处于同一起跑线上。东北地区实际情况与现实基础已经显示出部分改革条件和创新能力试点条件,只要锚定全面深化改革总体目标,抓住制度型开放的新契机,东北地区一定会重新成为我国对外开放的前沿。

第二,RCEP为东北亚经贸合作提供更大平台与机遇。2022年5月30日,辽宁自由贸易试验区正式对外发布《高质量实施RCEP三年行动方案(2022—2024)》以及多种措施并举的政策支持性文件,这不仅仅为东北振兴注入一剂强心针,更重要的是,借助RCEP的形成,可以更好更快地搭建东北亚合作开放高地,并进一步通过RCEP规则引导企业有的放矢地更新优化产业链布局,同时为东北亚经贸合作打下坚实的基础。为保证《行动方案》的有效实施,辽宁自由贸易试验区还进一步制定了15条打造超一流营商环境的政策措施,这为东北亚经贸伙伴的进一步合作提供了指引。

### 三、东北地区制度型开放存在的主要体制机制障碍

东北地区的战略地位极为重要,这不仅是因为其拥有最早的一批重工业基地,更是因为其相对复杂的地缘位置。虽然东北振兴战略逐步实施以来,东北经济转型进程相对加快,但进入经济新常态以来,东北地区经济发展出现严重困境。体制机制的革陈研新对进一步推动东

北振兴战略具有重要现实意义,但不可否认的是,当前东北地区体制机制问题和经济转型发展出现了非自洽现象。这要进一步厘清当前东北振兴战略进程推进过程中的主要困境:

第一,央企与民营企业在数量、比重、发展等方面的严重脱节。东北地区的国企央企占比相较于其他区域更多,央企与民营企业之间协调发展的问题与矛盾更加突出,部分央企存在“靠企吃企”的问题,在相关行业对民营企业的发展产生了严重的挤兑。

第二,政策性力量强而市场性力量弱,创新创业的深度发展受阻。东北地区的强政府抑制了市场作用的进一步发挥,从而对创新创业、经济发展等方面形成阻碍。

第三,人才机制体制与产业转型升级存在供需失配与错位,创新精神与研发能力人才不断流失。东北地区部分企业受困于上述困境,人才流失问题严重。这不仅削弱了东北振兴进程中自主创新能力的培育与养成,更重要的在于当前已经存在了“人才流失惯性”。另外,东北地区央企与地方国企改革过程中,存在较重包袱,其中较大的一部分隐性成本只能由地方政府承担。这些问题如果无法得到真正的解决,有效的市场机制也很难建立和完善。

## 四、着力制度型开放,打造面向东北亚开放合作 新前沿的对策建议

第一,充分发挥东北地区辽宁和黑龙江两大自由贸易试验区等先行先试作用,扩大对外开放领域。以自由贸易试验区作为改革开放的“桥头堡”,坚持高起点谋划、高标准建设,对标国际高标准经贸规则探

索出更多可复制可推广的制度创新成果。首先,继续推进和深化东北地区的辽宁和黑龙江自由贸易试验区建设,扩大制度型开放的范围,加快制定重点贸易和投资领域开放的标准。其次,积极扩大金融、保险、咨询、电信、医疗、教育、养老等服务领域开放,切实提升服务业开放水平。再次,实施贸易便利化、投资自由化政策举措,吸引各类高端资源要素集聚和配置,实现从成本优势向以人才、资本、基础设施、技术、服务、品牌为核心的综合竞争优势转变。

第二,紧抓RCEP重大机遇,推进东北地区建设成为RCEP与东南亚合作的桥梁。首先,东北地区应紧抓RCEP重大契机,立足与日本和韩国的经贸合作基础,积极创建RCEP框架下中日韩地方发展合作示范区、中日韩科技创新示范园区、产业合作示范园区,吸引和利用外来技术及资金发展技术密集型产业,调整优化区域产业结构,带动其他产业全面发展。其次,充分发挥辽宁港口和产业优势,做大做强RCEP国家与欧洲国家转口贸易中欧班列品牌,建设经贸合作中心枢纽。再次,深化与RCEP成员国家在跨境电商、金融机构、物流港口企业等方面的合作,鼓励本地企业积极引进先进设备和技术,加强科技创新,加快推动石油化工、冶金新材料、医药等传统产业发展。

第三,加快融入“一带一路”倡议,打造对外开放新高地。东北亚是我国“一带一路”倡议的重点延伸区域,东北应积极打造成贯通东北亚与“一带一路”经济联系的桥梁和纽带,拓展东北对外开放空间。首先,深度融入“一带一路”建设,充分利用东北亚国家链接“一带一路”沿线国家两个市场、两种资源,多措并举推进东北地区与东北亚各国、东北腹地与开放前沿之间互联互通,多层面、多层次开展与周边国家经贸合作,努力打造辐射“一带一路”沿线的对外开放新局面。其次,高质量共

建“中蒙俄经济走廊”，实现向北开放新突破。发挥辽宁港口资源和腹地运输资源优势，以海铁联运为主要方式，推动“中蒙俄经济走廊”建设取得更大进展。再次，对标国际物流货运需求，加快推动东北地区中欧班列提速扩线，全力打造“一带一路”东北亚物流大通道。

第四，大力优化营商环境，打造市场化、法治化、国际化的新东北。作为制造业比较发达的地区，东北利用外资的比重不高。东北应十分重视并切实解决好“投资不过山海关”问题。首先，借助辽宁和黑龙江自贸试验区、吉林的中韩国际合作示范区等一系列开放平台，坚持高标准、高质量、全方位对外开放以及对国内其他地区和市场开放，进一步改善全区域营商环境。其次，聚焦营商环境改善的重点和难点，着力在公平有序的市场环境、便捷高效的政务环境以及公平公正的法治环境方面入手，开创营商环境建设新局面。再次，全面推进东北地区数字营商环境建设，加快数字基础设施建设，推动数据全面开放共享，优化平台系统结构功能，增强在线政务服务能力，提升数字营商环境整体效能。

**作者简介:**崔日明,教授,博士生导师,国家社科基金重大项目首席专家,享受国务院政府特殊津贴;兼任教育部经济与贸易类教学指导委员会副主任委员、全国国际商务专业学位教学指导委员会委员,入选辽宁省攀登学者、辽宁省特聘教授、辽宁省本科教学名师、辽宁省优秀专家、辽宁省优秀人才支持计划,被聘为新疆维吾尔自治区天山学者、江西省双千计划专家,获得沈阳市五一劳动奖章;担任商务部贸易经济合作研究院国家高端智库专家咨询委员会专家、中国国际贸易促进委员会专家委员会委员、中国高等教育学会商科分会监事长、中国国际经济关系学会常务理事、中国新兴经济体研究会常务理事、中国国际贸易学会理事、中国国际金融学会理事、中共辽宁省委省人民政府决策咨询委员会委员、辽宁省政协委员、中共沈阳市委市人民政府决策咨询委员会委员、沈阳市人民政府参事、沈阳市智库专家委员等。

## 辽宁大学智库简报编委会

---

指导:潘一山      主编:余淼杰

---

编委:李淑云      史保东      霍春辉      姚树洁      王振宇      刘钧霆  
李艳枝      陆 辉      崔 铮

编辑:尹如玉      联系方式:024-62602446

---

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。