

# 科研要报

2021年第2期(总第130期)

辽宁省财政科学研究所  
辽宁省财政学会

2021年10月15日

## ●李丹 打造辽宁对外开放新前沿的路径 选择与财政政策建议

打造对外开放新前沿是新时代东北全面振兴的时代要求，对于辽宁具有重要的战略意义，能够为辽宁高质量发展提供新动能，有助于推动东北亚经济合作。辽宁作为“一带一路”的重要节点以及对接东北亚地区的重要门户，在打造面向东北亚开放的新前沿中，应担当重要角色。目前，辽宁对外开放存在一些短板和问题，如对外开放程度较低，出口商品结构不合理，对外开放体制机制固化，企业内生发展动力不足，开放环境亟待改善等。本文结合辽宁经济发展面临的新形势新情况，对辽宁打造对外开放新前沿的思路进行研究，明晰了路径，提出了政策建议：打造对外开放新前沿要通过开放型经济体制机制创新、自由贸易试验区建设、东北亚区域合作新模式等方式来实现，财政政策通过加强对外开放提质增效保障、构建投资合作新机制、完善产业结构升级优惠政策等方式支持打造对外开放新前沿。

# 打造辽宁对外开放新前沿的路径 选择与财政政策建议\*

辽宁大学 李 丹

“十四五”时期是辽宁省全面深化改革、全方位扩大开放合作、构建开放型经济新体制、加速全面振兴的重要时期。实现辽宁全面振兴，需要打造对外开放新前沿。辽宁作为“一带一路”的重要节点以及对接东北亚地区的重要门户，在打造面向东北亚开放的新前沿中，应担当重要角色。第一，辽宁作为“一带一路”的重要节点以及对接东北亚地区的重要门户，对国家总体对外开放格局构建具有重大的支撑意义，是新时代东北全面振兴的发展机遇，也是我国全方位对外开放新格局的时代要求。第二，打造辽宁对外开放新前沿有利于以更大的格局、更宽的视野，深化改革创新，推动经济高质量发展，加快培育新动能。第三，打造辽宁对外开放新前沿有助于推动东北亚经济合作，有利于延伸放大辽宁在东北亚地区的门户作用，内承国内开放需求，外联东北亚合作要素，打造国内各地区参与东北亚国际合作的前沿支撑点和高品质服务平台，与国内各地区、东北亚国家实现互利共赢。

辽宁具有独特的地缘优势、较为雄厚的产业基础、众多的开放平台，以及优良的港口体系，“辽满欧”“辽蒙欧”“辽海欧”等对外交通运输大通道，再加上自由贸易试验区、国家全面改革创新试验区等多重政策叠加的优势，为辽宁提供了对外开放合作的良好基础。在我国构建开放型经济新体制总体布局的基础上，以战略眼光、全球视野谋划对外开放，

---

\*本文系 2020 年辽宁省财政科研基金立项课题：“打造我省对外开放新前沿财政政策研究”（项目编号：20C008）相关成果。

以扎实举措加快补齐开放合作短板，建设开放合作高地；以全面开放引领辽宁全面振兴作为重大历史机遇，以推动新一轮东北振兴为重大战略抓手，积极探索打造对外开放新前沿和推进对外开放高质量发展的思路与路径。

## 一、打造辽宁对外开放新前沿的路径选择

打造对外开放新前沿，需要通过开放型经济体制机制创新、自由贸易试验区建设、东北亚区域合作新模式、大连自由贸易港建设等方式来实现。

### （一）推动开放型经济体制机制创新。

加快政府职能转变，促进国有企业改革。加快转变政府职能，减少政府对市场的不合理干预和对市场主体的不合理管制。给予国有企业和民营企业同样的发展机会，改革国有企业不合理的部分，释放民营企业活力，促进经济发展。优化营商环境，吸引外商投资，降低企业成本，促进企业竞争力提升。

加强政府治理能力建设，推进治理法治化，以制度创新和依法行政约束短期行为，推动跨行政区合作。加强辽宁与吉林、黑龙江的联动合作，推动东北地区政策一体化，破除产品市场、劳动市场与要素市场的流动障碍。加快东北地区统一市场建设，以开放和改革打破行政区分割，加速区域经济一体化进程。

### （二）创新辽宁自由贸易试验区建设与发展模式。

大力推进辽宁自由贸易试验区建设，加快“负面清单”的落地实施，全面推行“证照分离”。实施与东北亚开放合作的政策，如环境保护、知识产权保护、劳工权益、争端解决机制等，不断改善营商环境。推动日韩俄等国先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业等产业在自贸试验区内集聚发展，在吸引东北亚国家企业来辽投资方面形成一批创新举措和案例。加强辽宁自由贸易试验区与黑龙江贸易试验区以及上海、天津等自由贸易试验区的联动发展和经验交流，探索辽宁自由贸易试验区建设新模式与新经验。推进辽宁自由贸易试验区与珠三角、长三角以及京津冀开发开放平台和国家级产业园区间的联动发展，探索自贸试验区

与园区联动创新。

### **(三) 积极探索东北亚区域合作新模式。**

通过举办中日韩投资贸易博览会，探索设立中日韩高端产业经贸合作论坛，进一步深化与日韩国家的投资贸易往来，加强产业对接，同时提高现有投资贸易平台能级。要充分发挥辽宁现有的中国国际装备制造业博览会、中国国际数字和软件服务交易会、中国国际专利技术与产品交易会、大连夏季达沃斯年会等国家级展会、论坛优势，面向东北亚国家不断提升平台服务功能。

大力发展生产性服务业，放宽市场准入，对外逐步有序开放服务业，加强与日本、韩国等金融机构合作，积极推动日本、韩国等国家金融机构入驻辽宁开设分支机构。鼓励有条件的本地企业在境外上市融资，大力拓宽海外融资渠道。推进工业互联网建设，推进制造业服务化进程，提升产品增加值。培育战略性新兴产业，优化工业结构。推动装备制造业和装备制造服务业加快“走出去”步伐，改善对外贸易结构。

加强与日韩精密电子工业、高精尖制造业、钢铁、冶金、医药产业和医疗技术等领域的合作，大力引进先进技术，强化自主研发，实现优势互补。延长跨境产业链，以产业链、供应链招商为重点，制定优先发展产业目录，面向日韩俄开展全链条、集群式精准招商，引进一批引领性、标志性的大项目，同时鼓励企业到东北亚各国设立境外产业园区。

规划建设日韩现代产业园区，推动在沈阳、大连、沈抚新区等地区与日韩共建高起点、高水平、高质量的地方合作产业园，加快电子信息产业、医药制造、汽车制造等优势产业高质量发展。积极推进金普新区、沈抚新区围绕日韩优势产业，发展一批面向日韩、主业突出、特色鲜明的产业集群。

### **(四) 积极探索建设大连自由贸易港。**

以东北亚国际航运中心建设为方向，借鉴国际先进自由贸易港发展经验，探索建设大连自由贸易港。加快提升港口利用效率，完善港口基础设施服务功能，提高大宗商品储运中转、集装箱运输周转、港口多式联运水平。探索以国际生产加工贸易为主体，以物流转运、金融服务、

商品展示为贸易辅助的贸易模式。建设以港口集群为支撑的辽宁“港口经济圈”，撬动东北亚国际合作，全面打造面向东北亚的开放大门户。

## 二、打造辽宁对外开放新前沿的财政政策建议

财政政策是打造对外开放新前沿的重要支撑政策。财政政策可通过资源配置功能改善经济空间结构，协调区域经济发展，有效带动资金、技术和人才等资源集聚，加快产业结构调整，进一步优化经济布局，提升优势产业的国际竞争力。财政政策支持区域经济发展主要通过设立专项资金、支持利用外资等途径来实现。

### (一) 加强对外开放提质增效保障。

1. 完善对外开放新前沿财政体系。中央政府应建立完整的对外开放新前沿财政政策体系，使地方财政政策和中央政府政策能够达到统一，其中包括完备的激励性投资政策和税收政策。对参与对外开放新前沿建设的区域企业，通过设定一定的对外投资条件，给予相应的补助、奖励及税收优惠，中央政府可以设立专项的外贸奖励资金，鼓励外商企业与中国企业经贸合作往来。将减税降费与深化财税体制改革相结合，对已有的减税降费政策制度化，出台鼓励居民消费的财税政策；对中小企业的减税降费继续深化，完善数字经济、线上教育、电商快递等产业的税收优惠政策，大力拓宽税基，为未来持久、稳定的税收收入增长奠定坚实基础。

2. 大力支持基础设施建设。立足于面向东北亚区域的地缘优势，凭借较为完善的海陆空交通运输体系，把握“一带一路”倡议与沿线各国政策对接的有利契机，积极推进中蒙俄经济走廊建设，将“一带一路”倡议与蒙古国“发展之路”和俄罗斯提出的“欧亚经济联盟”进行有效对接，打通并积极利用“辽满欧”“辽蒙欧”和“辽海欧”三个重要经济大通道，促进辽宁与多个北极国家的合作，产生更多的溢出效应。针对辽宁交通物流发展进入瓶颈期，缺乏大型场站或综合运输枢纽等基础设施平台支撑，统一的物流信息平台没有形成，以及辽西北地区交通通信等基础设施较差等问题，加快发展快速货运和现代物流，支持其现代化与规模化经营，促进道路货运量的增长，推进道路货运业和物流业“降

本增效”，完善辽西北的交通和通信等基础设施建设，降低物流成本，提高运输效率，为全省对外开放提供有力支撑。

3. 平衡省际开放补贴政策。对东北地区而言，三省口岸实行的管理办法和政策不一致，对于贸易往来频繁的大连、沈阳、长春、哈尔滨等主要城市，国家每年多会给予相对的建设补贴，用于贸易交流和口岸建设。但是，对于一些二类口岸诸如丹东、营口等没有专项补贴，致使其与一类口岸形成差距，导致贸易商更愿意“舍近求远”到大口岸运输。针对这种状况，应健全现有的政策支持，建立完善的财政支持政策；贯彻落实好国家对企业收费优惠政策和降低部分商品进口税率措施，严格执行收费项目公示制度，清理进口环节不合理收费，进一步规范收费，加大开放力度和税收优惠力度。

## **(二) 构建投资合作新机制。**

1. 简化引进外资审批程序，丰富对外投资待遇。大力招商引资，深化经贸合作往来，积极参与构建东北亚经济圈。在与东北亚区域经济合作中，辽宁应重点引进高水平的项目、技术和设备，瞄准高端装备制造业和新一代信息技术、生物、新材料、新能源等战略性新兴产业，促进引资向研发、采购、结算、销售等产业链中高端延伸；实行多元化引资方式，拓展引资渠道；引进行业领军及配套企业，推动内外资向开发区和重点产业园区集聚，全面提高引资效能。对于以上投资领域的外商可以简化审批流程，减少环节，节约企业成本，给予减免税收优惠，尤其是外商对辽西北地区装备制造业的投资，可在减免税收的基础上，在土地使用方面也给予一定的优惠，以鼓励外商对该地区进行投资。

改善投资环境，以吸引更多的外商投资。全面清理取消在外商投资准入负面清单范围以外的准入限制，落实以在线备案为主的外商投资管理制度，切实保障外商投资企业公平待遇。建立健全法律法规，规范政府行为，简化审批步骤，构建权责清晰、监管有力的市场准入管理体制。在“引进来”的同时兼顾对外直接投资的发展，给予对外直接投资的企业和优势行业政策性补贴，并科学引导其投资方向，对辽宁本地跨国企业生产同样给予优惠的税收政策。支持本地企业“走出去”，鼓励一批

装备制造企业、国际工程承包企业走出国门，打通辽宁对东北亚地区的出口市场。

2. 搭建优质开放平台，助推民营企业投资开放。当前，民营企业发展面临治理结构不健全、税收支出偏高、融资难、融资贵等诸多外部困难和挑战。辽宁省对东北亚直接投资的企业主要是国有大型企业，而有一定技术和人才的中型民企因缺少资金和政策引导，很少有对接东北亚区域合作建设的投资机会。因此，应对符合条件的民营企业在相关国家投资设厂、高新技术研发、新产品展销等活动给予资金支持或费用补贴，促进民营经济公平公正公开地参与市场竞争，积极主动帮助民营企业解决困难，支持这些企业与东北亚各国进行商贸合作，开拓并扩大市场。举办民营企业助推辽宁高质量发展大会，积极引导广大民营企业积极参与东北振兴，推动辽宁高质量发展的具体行动。依托中国国际进口博览会、广交会、东盟博览会等平台开展外贸活动，探索与国外知名展览机构合作在境外举办进出口展会，增强进口龙头企业的行业竞争力和地区辐射力，培育一批具有国际竞争力和行业影响力的外贸企业集团。

一方面，建立市级试点单位，建立“走出去”企业档案，举办“走出去”企业座谈会，按照不同国别向企业广泛宣传相关税收政策，帮助企业规避境外税收风险；另一方面，与商务、外汇、公安等相关部门及境内外专业机构建立合作机制，帮助企业利用好税收协定中关于税收国民待遇、解决税务争端的相互磋商程序等，保护企业的合法权益。

### **(三) 完善产业结构升级优惠政策。**

1. 支持企业自主创新，减轻高新技术税负。长期以来，制造业都是辽宁优势产业，打造以高端装备制造为核心、服务型制造为主线、数字化和智能化相结合的具有国际竞争力的先进装备制造业基地，是辽宁参与东北亚经济合作的核心优势。因此，应加快推进装备制造、石油化工、冶金、农产品深加工等传统优势产业升级，积极培育新兴产业，利用沈阳、大连等地区的发展条件和比较优势，加快发展电子信息、生物医药、新能源、新材料等战略性新兴产业。在积极争取国家优惠政策的支持下，应在资金、税收政策、技术、人员等方面，对省内加工贸易企业给予一

定的特殊扶持，鼓励企业加大研发资金投入，自主研发，促进技术升级改造，不断增加出口产品的科技含量。

2. 打造高等人才聚集地，提高人力资源待遇。近些年，辽宁高素质人才大量流失，高端人才储备不足，制约了技术创新的突破与发展。应加大扶持力度，引进国际化、专业化人才，打造国际化高端人才集聚区。应出台政策鼓励用人单位建立为高层次人才企业年金，鼓励各市结合实际，研究外籍人员子女学校管理办法。引进国内外智库机构，为东北亚区域开放合作提供咨询决策支撑。

**【责任编辑：寇明风】**

---

地 址：沈阳市皇姑区北陵大街 45-13 号 邮 编：110032  
电 话：(024)22709936 电子邮箱：czkyyb@163.com