

上海自贸试验区制度推广的“梯度对接”战略探讨

李 鲁¹, 张学良²

(1. 上海财经大学 国际工商管理学院, 上海 200433; 2. 上海财经大学 财经研究所, 上海 200433)

摘 要:上海自贸试验区改革的重点和难点在于通过先行先试, 形成全国可复制、可推广的制度样本。本文尝试提出以经济园区为载体的“梯度对接战略”, 作为加快上海自贸试验区制度创新复制推广的一条可行路径。在界定梯度对接战略基本内涵的基础上, 论证指出, 遍布全国的各类经济园区作为渐进改革开放的空间载体、制度试验创新的重要平台及地方经济转型升级的有力依托, 其地位、功能、作用与上海自贸试验区相似相通, 当前以其为载体对接自贸区改革是结合历史经验和现实基础的必要且可行选择。这既有利于加快自贸区改革及制度推广进程, 又有助于经济园区自身的转型升级。近期苏州、成都、武汉及福建等地经济园区融合自身特点效仿自贸区改革的现象, 是本文提出战略的“现实版”。

关键词:上海自贸试验区; 经济园区; 制度创新; 梯度对接

中图分类号:F270 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-4950(2015)02-0069-12

一、引 言

2013 年 9 月国务院批准设立了中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”), 作为主动应对国内外经济环境形势变化, 打造中国经济“升级版”和引领新一轮改革开放的一项重大国家战略。上海自贸试验区改革通过先行先试, 短时期内探索形成制度成果, 建成全国可复制、可推广样本, 被视为衡量其改革成效的主要标准。上海自贸试验区非一级政府却在政府层面的改革探索, 其制度创新与推广难度逐步加大。上海自贸试验区制度效应的扩散及示范引领作用的发挥依赖于自贸区改革与地方改革之间的有效衔接和良性互动。据此, 我们结合经济园区转型升级的现实, 尝试提出以各地经济园区为载体的“梯度对接战略”。当前紧迫形势下实施该战略具有一定的历史实践经验和较好的现实基础, 不仅为加快上海自贸试验区制度创新经验复制推广指出了一条现实可行的路径, 而且对于进一步实现上海自贸试验区建设与地方改革互动, 推进经济园区转型升级具有重要指导意义。

二、文献回顾与复制推广的现有思路

上海自贸试验区设立后, 许多专业性的研究机构和团队陆续组建, 集中服务于自贸试验区制度框

收稿日期: 2014-11-24

基金项目: 国家社科基金重大项目(批准号: 14ZDB138); 新世纪优秀人才支持计划(批准号: NCET-13-0896); 上海财经大学研究生创新基金项目“经济开发区模式下的企业选址与城市经济增长”(批准号: CXJJ-2014-342)

作者简介: 李 鲁(1984—), 男, 上海财经大学国际工商管理学院博士研究生;

张学良(1978—), 男, 上海财经大学财经研究所研究员。

架、体制机制的设计和配套政策、实施意见的研究与制定;短短一年内已有近百项制度创新及改革举措密集出台,且部分经验成果正以多种形式推广。

(一)文献回顾

现有文献针对自贸区战略功能定位、目标内涵、重点领域、影响与意义及面临的内外环境等问题做了深入探讨(王新奎,2013;张汉林和盖新哲,2013;裴长洪,2013;陈林和罗莉娅,2014)。与以往其他改革不同,上海自贸试验区的改革与制度创新以形成“全国可复制、可推广”样本为导向,构建与经济全球化发展趋势相兼容的开放型经济体制(张幼文,2014);推动中国改革开放,并为中国的多边自贸区谈判铺平道路,这是上海自贸试验区政策最大的特点。这也意味着上海自贸试验区改革的难点在于探索复制和推广路径并无先例可循。恰恰是这一难题,以往研究关注不多,仅有的几项研究包括:丁剑平和赵晓菊(2014)指出,为了加快“可复制、可推广”速度,避免不同步放大要素价格变化与要素流动速度“时空偏离”产生的“第一类冲击”效应,自贸试验区内的“摸着石头过河”式金融开放要与区外的拆除“利益集团藩篱”之改革同步进行。夏斌(2014)认为,上海自贸试验区改革最大的挑战是金融改革,提出设立资金往来的“特别账户”通道,分四步走实现金融改革突破,即自贸区内先行,上海浦东启动,天津、广州或深圳等复制推广,全国资本账户开放和人民币可兑换。杨海坤(2014)解读了2013版负面清单的正面效应与局限,指出全国推广后所面临的外资对产业冲击、风险责任自担、政府公信力、现有法律框架束缚等一系列风险挑战。孙元欣和牛志勇(2014)通过比较上海自贸试验区负面清单(2013年版)与《美国双边投资协议2012年范本》,提出了上海自贸试验区负面清单转化为全国负面清单的路径和措施。以上几项研究,仅是关于金融开放和负面清单管理这两个具体领域的复制推广路径探讨,并且仍然是原则性和粗线条的。在此背景下,从更为宏观的层面综合考虑做大自贸试验区改革“蛋糕”(王新奎,2013),探讨加快自贸试验区制度创新经验复制与推广的可行路径,就具有非常重要的现实意义。

上海自贸试验区设立一年来,聚焦于政府监管与审批、贸易、投资、金融、税收等关键领域制度改革,相继出台了《负面清单》(2013年版、2014年版)、《中国(上海)自由贸易试验区条例》等相关配套政策。我们注意到,在这批新制度还未全面推广之际,苏州、成都、武汉及福建等地的经济园区已领先一步,自发对接自贸试验区模式,进行自主改革和制度创新,成为复制推广自贸试验区经验最积极的经济地理单元和空间载体。这种对接、互动并非偶然。中国渐进改革开放和“奇迹式”增长过程中成长壮大的经济园区,体现了发展中国家“有效市场与有为政府”的成功结合(林毅夫,2012)。它们作为各地区的“增长极”,在促进区域(城市)经济发展(Wei,1995;Wang,2013),培育产业集群(Douglas,2010)以及技术和制度的引进、模仿与创新过程中发挥着重要的示范带动作用(郜若素和宋立刚,2007)。其中,经济园区主要类型之一的经济技术开发区曾是20世纪80年代中心城市引进市场机制的制度创新区域,引领城市改革摆脱了放权让利、一放就乱、一收就死的怪圈,走上了“增量改革”、制度示范的轨道,在整个中国经济体制改革和制度变迁中发挥了桥梁作用(傅晓,2013)。

(二)复制推广的现有思路

中共十八届三中全会提出“要在推进现有试点基础上,选择若干具备条件的地方发展自由贸易园(港)区”,2014年《政府工作报告》明确将“建设好、管理好中国上海自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点”列入年度任务。目前,复制推广上海自贸试验区改革及经验成果的三种总体思路已为大家所知晓。第一种思路是以上海自贸试验区试点整体为样本进行复制推广。事实上,在上述政策背景下,上半年各地已经出现了密集申报自贸区的“热潮”。第二种思路则是从自贸试验区设立以来形成的改革与制度“试验池”中分批遴选“子集”,将有明显预期效果的举措经验“顶层设计”为国家法规或部门规章,“自上而下”直接推向全国。比如,由上海自贸试验区试行,短期内即快速推向全国的注册资本认缴制度和企业信息公示制度。第三种思路是,将自贸试验区的部分改革举措或制度成果先在上海市域范围推广,比如2014年3月在上海自贸试验区落地的小额外币存款利率上限放开试点随后于6月扩围至整个上海市实施。

总体来看,在现有思路下,其他地区更多地还是“坐等”上海自贸试验区经验复制推广的被动接受者,未能较好地促成地方改革与上海自贸试验区改革之间的联动。

三、梯度对接战略的基本内涵

基于文献回顾和对已有推广思路的考察,联系中国“园区经济”的历史与现实特征,本文提出一条新的复制推广的现实可行路径,即进一步提升和发挥各地经济园区的载体作用,实施“梯度对接战略”,而不是仅仅局限于遴选、建立少数几个自由贸易港区,以便加快上海自贸试验区改革创新和经验模式复制推广的步伐。

(一)梯度对接战略的内涵界定

本文提出的“梯度对接战略”,是指2013年以后的一段时期内,为实现设立上海自贸试验区的国家战略目标,由上海自贸试验区接轨国际标准,进行制度改革创新,先行先试;由经济园区为载体对接上海自贸试验区,进行模仿创新,试行实施;经过动态反馈总结形成相对成熟的经验模式,进而在全国范围复制推广的一条总体实施上海自贸试验区战略的可行路径。

作为“梯度对接战略”载体的经济园区,一般泛指在某种政策取向下采取一定经济内容和形式的特定范围区域^①(FIAS,2008)。目前我国主要包括经济技术开发区、高新技术产业开发区、工业园区、科技园区、边境合作区、出口加工区、保税区、保税港区、综合保税区、保税物流园区、跨境工业园区等11种类型。其中,出口加工区、保税区、保税港区、边境合作区属于“海关特殊监管区域”^②,按规定视同国家级开发区。尽管类型不同,但其本质都是依赖特定地理空间选择性地实施经济政策以实现设定的目标。就上海自贸试验区而言,它并非一个单独划分出来的整体区域,而是由4个海关特殊监管区组成,分别是上海外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区、浦东机场综合保税区。可见,上海自贸试验区是依托原有海关特殊监管区域的当前开放程度最高的园区形式,但其“试验”性质又表明与国际通行标准下的自贸区尚有差距。

“梯度对接战略”在整体考虑不同类型经济园区的同时,强调根据各自禀赋条件和比较优势发挥战略载体作用。比如,自贸区的改革与开放政策直接相关,其经验成果最易于在海关特殊监管区域平移;而海关特殊监管区域外的其他类型经济园区,特别是经开区与高新区长期作为经济园区的主力 and 各地开放的高地、发展的引擎,在与自贸区改革互动中复制推广经验成果具有各自的历史基础和现实优势。

(二)梯度对接战略的逻辑构成

如图1所示,“梯度对接战略”可形式化分解为三个梯度、两类创新和一个循环反馈过程。

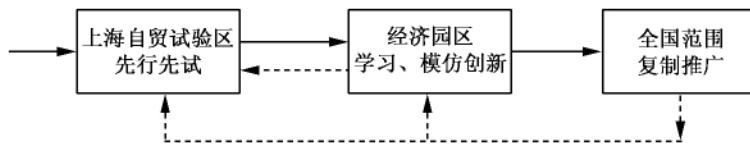


图1 经济园区为载体的“梯度对接战略”

具体而言,“三个梯度”指上海自贸试验区接轨国际通行规则、全国经济园区领先一步对接上海自贸试验区经验成果、全国范围复制推广成熟经验,分别由图1中从左至右三条实线箭头表示。

① 对应的常用英文概念“special economic zone”(特殊经济区域),实际还涵盖了深圳特区和浦东新区、天津滨海新区等国家级新区。

② 经国务院批准,设立在中华人民共和国境内,赋予承接国际产业转移、连接国内、国际两个市场的特殊功能和政策,由海关为主实施封闭监管的特定经济功能区域。截至2012年,我国已批准在27个省、自治区和直辖市设立110个海关特殊监管区域。除上海自贸试验区外,已有六种模式:保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业园区(包括珠海跨境工业园区、霍尔果斯边境合作区)、保税港区、综合保税区。

“两类创新”指上海自贸试验区的“制度创新”与经济园区的“模仿创新”。上海自贸试验区处于全国开放的最前沿,深度接触国际贸易投资规则与格局,积极参与并应对国际形势新变化、新发展,可以在“大胆闯、大胆试、自主改”的改革思路下进行制度创新;经济园区则可以结合自身条件优势对接自贸试验区经验,边行边试,模仿创新,放大自贸区的创新示范、辐射带动作用。

“一个循环反馈过程”如图 1 中的虚线箭头所示。具体而言,经济园区的制度创新实践领先于其他经济地理单元,先行对接自贸区可以在较短时间内通过学习、模仿和创新提供直接或间接的动态反馈;其所形成的成熟经验在全国范围正式复制推广后,也会有一个反馈过程。这些反馈信息主要包括自贸试验区经验的适用性、有效性、操作性问题及未预料到的问题等,反馈信息在各参与主体间的及时传递、共享,可进一步完善自贸试验区的改革成果。复制推广的路径经过三个梯度,共同构成开放式的循环过程。而且,这一过程也是上海自贸试验区、经济园区、未来自由贸易区(港)三者形成竞争合作、良性互动的基础。此外,梯度对接战略并不意味着所有制度创新成果都要依序在三个梯度内复制推广,它允许一定的灵活性,有些可预期效果的经验模式在自贸试验区内推出后,可以直接复制推广至全国范围。

(三) 梯度对接战略的拓展认识

1. 激励相容、风险预期可控、可操作实施的路径

该战略所涉及的上海、其他省市及中央层面三类主要参与主体可实现激励相容。上海作为自贸试验区改革一线的直接设计者与参与者可从两方面获益:其一,所进行的改革与制度创新有了一个相对可预期的复制推广的路径;其二,经济园区梯度对接自贸区改革能够为其直接或间接提供动态反馈信息,在正式形成推至全国的经验前存在修正或纠错的空间。其他省市具有通过经济园区对接自贸区改革的激励。一方面,各省市经济园区转型升级势在必行,需要新的动力和突破口;另一方面,这是各省市对全国深化改革开放的响应之举。对个别省市而言,还可为后续申报、设立自贸区做好前期准备,充分积累经验。对中央层面而言,这是一条放大自贸试验区改革与制度创新示范效应,调动地方自主改革积极性的做法,通过覆盖全国、数量庞大的各类经济园区参与进来,使得创新增加、活力提升。最重要的是,在这样一条各方信息相对完全、较为清晰的复制推广路径下,为风险与压力的测试和试验提供了更开阔的平台和空间,并且这些至少从地域空间上有清晰边界的经济地理单元易于复制推广的操作实施。

2. 与以往区域梯度发展(开放)战略的区别与联系

肇始于深圳特区设立的“梯度开放战略”^①逐步形成了“经济特区——沿海开放城市——沿海开放区——沿江开放港口城市——沿边开放城镇——内地省会开放城市”开放体系。与之相比,除了面临美国金融危机后国际分工格局的深度调整,中国经历“奇迹式”增长后步入“三期”叠加阶段等不同于以往的国内外大背景,本文提出的“梯度对接战略”与“梯度开放战略”的主要区别体现在范围的梯度设计、聚焦领域、目标手段等方面。具体而言,以往的“梯度开放战略”按照先沿海、后内陆,东、中、西区域依次推进的步骤实施,聚焦工业制造业与实体经济,依靠“人口红利”及土地、税收等招商引资优惠措施形成“政策洼地”,注重经济总量、规模积累与增长速度维持,造就了中国制造业大国的地位。“梯度对接战略”则依托经济园区为载体对接自贸试验区改革在全国范围内实施,为经济转型和产业升级提供新的制度空间。聚焦服务业与虚拟经济,依赖于改革与制度创新形成“改革红利”、“制度红利”,注重服务业发展以调整经济结构、提升发展质量,打造中国经济“升级版”,形成参与国际竞争与合作新优势。以往梯度开放战略与本文提出的梯度对接战略又是相互联系的,比如,两者都贯彻“以开放促改革”、渐进实施的理念,特别是梯度开放战略开创的全方位、多层次、宽领域的开放格局及其直接产物经济技术开发区、海关特殊监管区等类型的经济园区,为梯度对接战略提供了基础与载体。综上,不妨将“梯度对接战略”看作

^① 本文沿用“梯度”概念,除了能够较好地体现本文所提出战略的要义外,还因为该词作为对我国区域发展差异性和政策实施步骤的形象表述,已被广泛接纳采用。比如,中国东、中、西部区域发展战略的研讨中常用的概念是“梯度开发”、“梯度推进”,张二震和方勇(2008)使用“梯度开放”总结了我国对外开放的经验,“十二五”规划使用了“经济增长和市场空间由东向西、由南向北梯次拓展”的提法,李克强(2014)提出“构建我国梯度发展新格局”。

新一轮改革开放内外环境下区域梯度发展战略的拓展与引申。

四、以经济园区为载体实施梯度对接战略的必要性

经济园区梯度对接上海自贸试验区满足上海自贸试验区改革和经济园区转型两方面的要求,是当前开放倒逼改革的紧迫形势下,加快自贸试验区改革及经验推广进程的重要枢纽和现实选择。

(一)上海自贸试验区改革推广及影响范围的客观要求

上海自贸试验区作为国家战略,目标定位着眼中国发展全局。以外资准入这项制度为例,2013年版“负面清单”开始即承担着可复制推广的前瞻性任务,直接体现了全面深化改革的设计中“对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式”这一全国方向性的要求,是十八届三中全会提出的“实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”改革路线的先行探索。实践中,可复制推广的制度创新被作为自贸试验区改革成功与否的主要衡量标准。^①可见,上海自贸试验区的主要改革举措和经验成果的复制推广将覆盖全国所有区域,经济园区理所当然地涵盖其中。

自贸试验区本身即经济园区的一种特殊形式,具有经济园区的共性特征,其经验模式的探索形成离不开我国现阶段经济园区的体制机制框架。由此,自贸试验区的制度创新和改革举措虽然着眼全局,具有综合性、整体性、普遍性特点,但它首先是对现阶段经济园区制度深刻认识基础上的突破与变革。自贸试验区改革举措的实施和经验推广,全国各类经济园区必然是受到直接影响且影响最大的经济地理单元。

(二)经济园区转型升级的内在诉求

在面临发展阶段与内外环境变化时,经济园区通常率先成为政策响应和转型升级的依托(参见表1)。由于当前外资、产业、土地、税收、能源、环境等压力,各类经济园区面临转型升级诉求,再“开发”和再“创业”成为当务之急。从发展阶段看,经济园区需要由单一的高强度、高密度式开发建设,依靠一揽子政策优惠招商引资,“摊大饼”和“铺新摊子”扩区发展为特点的“经济园区1.0时代”向综合性建设、多元化发展、集约化管理的“经济园区2.0时代”转型升级。从发展内容看,经济园区的功能定位需要由单一加工制造业、高新产业向先进制造业、现代服务业、新兴产业并重转型升级;经济结构需要由单纯工业经济、生产经济向城市生产生活综合经济转型升级;管理职能需要由单纯注重经济发展向统筹经济、社会、生态协调发展转型升级。从目标导向看,经济园区转型升级需要满足三项总体要求。一是适应中国经济转入中高速增长阶段新常态、产业转型升级大背景和经济服务化大趋势。二是遵循城市化发展规律,响应新型城镇化建设,从“工业孤岛”、“产业孤岛”转向“产城融合”、“产城人融合”。三是认清产业边界模糊的必然趋势,构建新型产业体系,容纳、扶持新产业、新业态、新技术、新模式“四新”企业。值得强调的是,出口加工区、保税区从设立时起,特别是中国加入WTO以后,即被认为只是自由贸易区的过渡形式、初级形态,转型成为符合国际标准规范的自由贸易区是必然趋势。^②

经济园区的转型升级依赖于发展理念、政策规划、发展路径、体制机制的创新。上海自贸试验区的制度创新实践则为经济园区的未来发展提供了指引。自贸试验区致力于促进贸易、投资管理体制与国际接轨,在简化政府审批、改革监管制度、扩大服务业开放等方面的改革举措和制度创新,显然有助于解决经济园区面临的产业单一,服务业发展薄弱,制造业、服务业、新兴产业集聚不足,园区与主城融合发

^① 《制度红利首次超越政策优惠》(《人民日报》,2014年8月6日第1版)特别指出两个事实:上海市委副书记、市长杨雄常把一句话挂在嘴边,“自贸试验区是否建设成功,一个重要标志在于形成了多少可复制、可推广的制度成果”;自贸试验区海关工作组副组长舒琴芳道出了创新制度设计者的心声:“我们创新每一项制度,都为了将来能复制、推广,毕竟自贸试验区是国家战略。”

^② 从中国第一个保税区即上海外高桥保税区成立十周年之际的2000年起,中国开始试点设立昆山出口加工区等第一批15个出口加工区,随后2001年中国加入WTO,关于保税区与出口加工区等海关特殊监管区域向自由贸易区转型发展的广泛讨论持续至今(舒榕怀,2000;成思危,2003;刘辉群,2005;张莉,2011;包海兵和匡玲丽,2012)。

表 1 经济园区不同发展阶段转型升级的政策响应

类型	转型要求	出处
高新技术产业开发区	高新区“二次创业”战略;自主创新能力、产业竞争力、引领辐射力、国际影响力“四个提升”发展目标	《全国高新区武汉会议上的讲话》(徐冠华,2001)、《国家高新区十二五发展规划纲要》(科技部,2012)
经济技术开发区	“三并重二致力一促进”;“四个转变”:由追求速度向追求质量转变、由政府主导向市场主导转变、由同质竞争向差异化发展转变、由硬环境见长向软环境取胜转变;“三个成为”:成为带动地区经济发展和实施区域发展战略的重要载体,成为构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵,成为科技创新驱动和绿色集约发展的示范区	《国家经开区十二五规划》(商务部,2012)、《全国经济开发区会议上的讲话》(汪洋,2014)、《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》(国务院办公厅,2014)
海关特殊监管区域	进一步推动保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等 6 类海关特殊监管区域科学发展;加快海关特殊监管区域整合优化	《关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》国发〔2012〕58 号(国务院,2012)、《关于深化改革的决定》(十八届三中全会,2014)
所有类型开发区	加强现有开发区城市功能改造,推动单一生产功能向城市综合功能转型,为促进人口集聚、发展服务经济拓展空间	《新型城镇化规划(2014—2020)》(国务院,2014)

资料来源:作者根据相关文件整理。

展脱离等突出问题。近期国务院出台的《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》(以下简称《意见》)已明确提出“支持符合条件的国家级经开区按程序申报设立海关特殊监管区域”。中国经济园区“走出去”谋求国际合作也需要提前“预热”,谙熟国际规则^①。可见,经济园区具有借力、学习、模仿、追赶自贸试验区,加快自身转型升级的内在诉求。

(三)形势所需、风险可控、实际可操作的共同要求

中国经济处在“三期叠加”的态势中,改革已进入深水区。同时,欧美发达国家主导的 TPP、TTIP 谈判正在加紧进行,后危机时代的全球贸易和投资环境国际规则面临重构。此外,2013 年第五轮中美战略与经济对话框架成果表明,中国做出了实施更加积极主动的开放战略、扩大服务业开放等承诺,以期推进行政审批制度改革,转变政府职能,减少微观事务管理。基于此,《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》(以下简称《总体方案》)提出了两到三年的时间窗口。因而自贸试验区的改革探索及经验推广具有强烈的紧迫感^②,当前在其他自贸区未获批的情况下,不拘名义,调动各地以经济园区为载体自主改革,在所属权限范围内尽早结合自身特点对接自贸区改革及制度性探索和尝试,有利于将自贸试验区的制度创新推向全国。

上海自贸试验区建设是渐进的过程,必须建立在防范风险的基础上。除金融风险的防范外,制度风险的防范更是根本性的,现阶段改革难度大、考验多,许多内容涉及改革深水区。制度变革具有“路径依赖”特点,制度创新面临主动放弃已经习惯的规则,打破原有的利益“藩篱”,探索尝试新的制度规则面临着尚不熟悉、不习惯甚至不可预期的系统性和操作性风险。同时,自贸试验区推出可复制、可推广的制

^① 1994 年,中国与新加坡合作建立了苏州工业园,建设工业园与商业园的方式已为中国所借鉴,2006 年商务部宣布,将建立 50 个境外经贸合作区,截至 2013 年底已批准了 17 座海外工业园,其中 6 座分布于非洲。(商务部:中国通过工业园区推动非洲经济,http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/.html;新浪财经:中国工业园落地非洲起伏——商业行为与国家意志相互表里,http://finance.sina.com.cn/world/20131112.shtml;新华网“新报:中国在海外建园区渐成规模”,http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-06/10/htm)

^② 对此,中央领导多次讲话予以强调。比如,2014 年 3 月“两会”期间,习近平谈到自贸区建设时要求“大胆闯、大胆试、自主改,尽快形成一批可复制、可推广的新制度”;在 2014 年 10 月 27 日主持召开的中央全面深化改革领导小组第六次会议学习贯彻党的十八届四中全会精神时,再一次强调“试验取得的可复制、可推广的经验,能在其他地区推广的要尽快推广,能在全国推广的要推广到全国”。

度和机制不是一蹴而就的,需要分批试点、分步实施,某些领域的压力测试、风险测试需要超越自贸试验区,在更大区域进行。相比其他形式的经济地理单元,经济园区当前兼容风险可控、实际可操作等多项要求,是进行制度创新试验和推广的理想选择。

五、以经济园区为载体实施梯度对接战略的可行性

有效利用经济园区平台,发挥其载体作用,主动对接上海自贸试验区制度改革创新的梯度对接战略不仅是必要的,而且借助于改革基础、战略定位、经济条件、园区结构、现实操作等优势,经济园区实施梯度对接战略也是现实可行的。

(一) 渐进改革开放实践及经验的积累为基础

我国 30 多年改革开放保持稳定的同时取得了经济增长的“奇迹”,渐进改革与梯度开放是重要经验之一(Xu,2011)。以“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—内地”为路径的全方位、多层次、宽领域的对外开放格局逐步建立,各类经济园区相继大规模成立,不仅促进了各地经济增长(Wang,2013),尤为重要的是,也成为引用国外资金技术的有效平台,以及探索借鉴西方先发国家和地区发展经验、管理理念、制度试验的空间载体。与我国改革开放发展阶段和发展程度相适应,经济园区的制度试点分阶段进行,分批次推向区外和全国范围,在稳步推进政府组织的改革、市场主体的培育、市场体系的完善、资源配置方式的转变、竞争机制的引进等方面进行了一系列系统制度创新,在对外开放、体制创新、产业集聚、科技创新、集约用地、城市建设等方面积累了重要经验,这些实践和经验积累节约了学习成本,为经济园区对接自贸试验区改革奠定了基础。

(二) 功能定位、重点领域、战略作用相似相通

自贸试验区与经济园区都堪称制度创新源、改革试验田及开放高地。就自贸试验区而言,正如名称中“试验”所示,《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》与十八届三中全会决定明确了其为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的国家战略使命。目前已推出的金融开放、海关监管等制度创新,特别是简化工商登记、投资便利化、负面清单管理等制度,表明了自贸试验区走在国内开放的前沿,也为中国对外自由贸易区谈判和国际投资合作磋商做了铺垫。^①

就经济园区而言,20 世纪 80 年代计划体制包围中的经济开发区被形象地称为市场经济的“飞地”,成立伊始即借鉴国际经验和市场模式,引进竞争机制,培育园区市场主体,催化政府组织管理、资源配置方式改革等一系列制度创新,随着改革开放的深入,不同时期的试点经验不断从园区走向区外。经济开发区的促开放作用至今仍为政策所依赖。

自贸试验区与经济园区都发挥了窗口、示范、辐射和带动的战略作用。所关注的重点领域虽然各有侧重,但主要方面是相通的,即以政府职能转变为核心,以投资贸易政策创新与扩大开放为导向,服务国内产业发展升级。自贸试验区面临三大任务:转变政府职能、扩大服务业开放及提高贸易和投资便利化程度。经济园区中的主体之一经济开发区设立至今,其发展方针有所调整和改变(参见表 2)。国务院出台的相关意见中进一步强调发挥国家级经济技术开发区作为改革试验田和开放排头兵的作用。可见,经济开发区发展方针上有适应形势变化的局部微调,但是聚焦对外开放和产业发展的目标定位一脉相承,始终未变。

^① 2013 年 12 月 4 日商务部召开的“自贸区建设”专题新闻发布会上曾强调指出,上海自贸试验区与海外自贸区建设相辅相成;2013 年 7 月“第五轮中美战略与经济对话联合成果”也表明,中国同意与美国进行实质性谈判的投资协定,即包括了投资准入环节各个阶段提供国民待遇与负面清单模式作为谈判基础。

表 2 经济开发区发展方针的演变

发展阶段	第一阶段 (1984—2004 年)	第二阶段 (2005—2012 年)	第三阶段 (2012 至今)
发展方针	“三为主、一致力”:产业结构以工业为主,资金结构以外商投资为主,产品销售以出口为主,致力于发展高新技术产业	“三为主、二致力、一促进”:以提高吸引质量为主,以发展现代制造业为主,以优化出口结构为主,致力于发展高新技术产业,致力于发展高附加值服务业,促进国家级开发区向多功能综合性产业区发展	“三并重、二致力、一促进”:先进制造业与现代服务业并重,利用境外投资与境内投资并重,经济发展与社会和谐并重,致力于提高发展质量和水平,致力于增强体制机制活力,促进国家级经济技术开发区向以产业为主导的多功能综合性区域转变

资料来源:商务部。

(三)经济园区具备快速有效实施的扎实基础

经济园区规模数量庞大,基本覆盖了我国主要的经济区域,并且地位突出、实力雄厚(如表 3 所示)。2012 年,纳入统计的 171 家国家级经开区实现地区生产总值 5.4 万亿元,工业增加值 3.8 万亿元,第三产业增加值 1.2 万亿元,财政收入 1.1 万亿元,税收收入 9 339 亿元,进出口总额 7 411 亿美元,分别占全国总量的 10.4%、19.2%、5.3%、9%、9.3%和 19.2%(商务部,2013)。^①

表 3 中国(国家级、省级)开发区的主要类型及数量

主要类型	等级/形式	数量(个)	首个(批)名称 及设立时间	归口管理部门
经济技术开发区	国家级	215	大连等沿海 14 个开发区(1984)	商务部
	省级	1 169		
高新技术产业开发区	国家级	115	北京中关村科技园(1988)	科技部
	省级	—		
海关特殊监管区域	保税区	13	上海外高桥保税区(1990)	海关总署
	出口加工区	63	昆山出口加工区等首批 15 个(2000)	
	综合保税区	28	苏州工业园综合保税区(2006)	
	保税港区	14	上海洋山保税港区(2005)	
	保税物流园区	5	上海外高桥保税物流园区(2003)	
	跨境工业园区	2	珠海跨境工业园区(2003)	
边境经济合作区		16	满州里边境合作区等 14 个(1992)	商务部
其他国家开发区	国家旅游度假区、 投资区、工业园、 贸易区、产业示范区等	30	苏州太湖旅游度假区等 11 个(1992);福州台商 投资区(1989);陆家嘴 金融贸易区(1990)等	国家旅游局、 商务部等
合计		1 670		

资料来源:作者根据中国商务部、中国开发区网站首页公开资料统计整理。表中统计仅限于省级以上开发区。省级高新区的数量包含在省级经济技术开发区一项中。

经过近 30 年的开发、建设、运营、管理的实践,经济园区积累了制度、人才、财力、贸易、投资等多方面优势,是区域经济增长最活跃、开放程度最高的经济地理单元。特别是在制度与人才方面,经济园区大多采用管委会模式,具有扁平化、集约化管理特点,相对独立和自主,更好地体现了服务型政府的理念,成为各地行政管理效能的高地。经济园区以精简、高效、统一为原则,管理干部的配备偏好年轻化、

^① 国家高新区作为经济园区中的另一重要类型,与国家经开区实力相当。据统计,2012 年,全国 105 个国家高新区实现 GDP5.22 万亿元,约占全国比重达 10%;出口创汇 3 760 亿元,占全国 18.4%。高新区工业增加值预计到 2018 年将占全国的 20%;2020 年达到全国总量的 25%(新华社,2013 年 11 月 9 日)。

知识化、专业化,经济园区劳动从业人员及人口整体素质具有绝对优势。此外,对我国外向型经济发展发挥重要作用的出口加工贸易而言,至今仍存在一项特别的制度安排,即《出口加工区监管的暂行办法》(国函〔2000〕38号)所规定的“为防止重复建设,在中华人民共和国境内设立出口加工区,只能设在已经国务院批准的现有经济技术开发区内,并由省(自治区、直辖市)人民政府报国务院批准”。

显然,作为各地区增长极的经济园区具有特殊的体制架构和积累的综合优势,相比制度体系、组织架构、规模体量庞大的某一城市或省区,在率先复制推广自贸试验区机制、经验方面必然阻力少、风险小、操作易、耗时短。

(四)经济园区的层次性和多样性为复制推广保留了广阔的空间

经济园区的层级性和多样性可为复制推广自贸试验区机制经验提供攻守有序、弹性可控的操作空间。具体来看,经济园区的层次性有利于复制推广方案的垂直差异设计。世界银行(2008)曾指出,与世界其他地区不同,中国具有独特的经济园区嵌套(zone within zone)式、多层次开放结构。由于自主权限(主要指项目审批权限)的不同,我国经济园区梯度层级特点显著,经济特区、国家级新区内又包含开发区、高新区等,就经济开发区和高新区而言,又可明确划分为国家级、省级及其他三级,2006年正式公布《中国开发区四至范围公告目录》,明确了222个国家级和1346个省级开发区范围,此后各类经济园区的所属范围逐步规范。这种类似行政级别的梯度,有利于通盘考虑影响范围、程度、深度的同时,按时序进行复制推广的垂直差异设计。需要强调的是,由于各不同层级的经济园区本身都是覆盖全国的,垂直差异设计维护了全国范围复制推广这一根本要求,又保留了余地。

经济园区的多样性有利于复制推广方案的横向差异设计。大国特征、区域经济水平的差异和经济园区功能的区别,使得我国经济园区在种类、规模、目标定位、发展阶段、水平等诸多方面存在差异。目前经济开发区、高新技术园区是规模最大、体系最完整的两类园区;原有的六种海关特殊监管区与自贸区性质最接近,国家规定将其全部视同国家级开发区。除此之外,还存在区中有园、园中有园,开发区、工业园区、科技园等叠加发展的现象。经济园区的多样性造就了多元的创新主体,增强了自贸区模式模仿创新的活力,为复制推广的水平差异设计,政策工具组合,多种方案的试验、比选保留了广阔的空间。不排除在特殊情况下,个别园区甚至可设计为某类经验复制推广的禁区。

(五)部分经济园区已先迈出一步,借鉴自贸区模式,自主改革与制度创新

分布在全国不同省市的部分经济园区,紧跟自贸试验区的改革步伐,出台或完善了一系列自主改革举措(参见表4)。这些举措既借鉴自贸试验区经验又融合了自身特点,有的与自贸试验区改革形成了互动。比如,深圳前海区、昆山试验区^①、苏州工业园区与上海自贸试验区人民币跨境业务相互借鉴推广;长江经济带海关特殊监管区域对2014年4月上海自贸试验区试点的14项海关监管创新制度直接采纳推行;平潭综合试验区、天府新区成都片区直管区及成都经开区、高新区推出的负面清单对上海自贸试验区2013、2014年版负面清单的模仿创新。近期发生的这些案例为本文提出的战略提供了现实佐证。

表4 经济园区梯度对接上海自贸试验区改革的近期案例

名称	政策文件	制度创新与改革举措	出台时间
前海深港现代服务业合作区	《深圳前海深港现代服务业合作区产业准入目录》	跨境人民币业务创新试验区等	2012
昆山深化两岸产业合作试验区	《关于同意设立昆山深化两岸产业合作试验区的批复》	台资企业集团内部试点人民币跨境双向借贷业务	2013.2
苏州工业园	《苏州工业园区跨境人民币创新业务试点管理暂行办法》及《实施细则》(2014)	苏州工业园区企业跨境人民币贷款业务等	2014.6

^① “昆山试验区”范围包括国家级昆山经济技术开发区、昆山高新技术产业开发区、昆山综合保税区和省级花桥经济开发区,以及规划建设的海峡两岸(昆山)商贸示范区。

续表

名称	政策文件	制度创新与改革举措	出台时间
长江经济带海关特殊监管区	《海关总署关于安全有效监管支持和促进中国(上海)自由贸易试验区建设的若干措施》	14项监管服务制度:先进区后报关,区内自行运输、加工贸易工单式核销,保税展示交易,境内外维修,期货保税交割和融资租赁(第一批7项);通关便利措施包括批次进出集中申报,简化通关作业随附单证,统一备案清单,内销选择性征税,集中汇总纳税,保税物流联网监管,智能化卡口验放管理(第二批7项)	2014.6
天府新区成都片区直管区、成都经开区、高新区	《成都高新区外商投资准入负面清单(试行)》(2014年版)和《成都高新区内资准入负面清单(试行)》(2014年版)	借鉴上海自贸试验区“负面清单”管理模式	2014.7
平潭综合实验区	《平潭综合实验区商事登记管理办法》(2013年)、《平潭综合实验区外商投资准入简化审批目录》(2014年)	第四个商事登记制度改革试点、参照上海自贸试验区“负面清单”模式、复制上海自贸试验区海关监管制度	2013.12、 2014.6-7
武汉东湖高新区(含东湖综合保税区)	《东湖高新区先行先试实施方案(送审稿)》、《东湖高新区先行先试工作清单》	借鉴上海自贸试验区政策,以国家自主创新示范区建设和自贸区申建相结合,先行先试开展贸易便利化、投资自由化、行政体制创新、科技体制创新、金融制度创新、服务业扩大开放、完善税收政策七大任务,实施行政审批与服务、科技创新、科技金融、扩大开放四方面12类改革举措	2014.7-8

资料来源:作者整理。

六、结论和政策建议

上海自贸试验区接轨国际规则的创新探索是全国深化改革开放的重要突破口,快速有效形成和推动制度创新经验的复制、推广与辐射是上海自贸试验区建设的关键。本文将上海自贸试验区改革与经济园区转型升级的现实联系起来,提出以经济园区为载体的“梯度对接战略”,作为加快上海自贸试验区制度创新和经验成果推广的一条现实可行的路径。基于文献梳理和上海自贸试验区复制推广现有思路的综合考察,本文界定了梯度对接战略的基本内涵和逻辑构成,依次对当前实施经济园区战略的必要性与可行性进行详细论证,并指出近期苏州、成都、武汉等地经济园区融合自身特点效仿自贸区改革的现象为本文所提出的战略提供了现实佐证。

为形成梯度对接战略实施所预期的地方改革与上海自贸试验区改革间的互动和协同创新局面,实现上海自贸试验区经验推广和园区转型升级“共赢”,提出以下相关政策建议。

1. 总体把握上海自贸试验区复制推广的关键时间节点。《总体方案》提出“两至三年”明确时限要求,这是统筹安排自贸区改革进程的时间总纲。据此,有必要将上海自贸试验区设立一、二、三周年作为实施“梯度对接战略”的重要时间节点,并与首批国家级经济技术开发区成立30周年经验总结、2015年“十二五”规划完成和“十三五”规划设计出台、2016年加入WTO15周年总结回顾等重要事件挂钩,进行重要领域的梳理、衔接、研讨和全面部署。

2. 科学合理发挥经济园区重要载体作用。首先,以经济园区梯度对接为契机,带动地方自主改革,推进制度创新和发展转型。其次,经济园区载体在对接自贸试验区改革中可进一步积极探索功能作用的延伸,满足当前新型城镇化要求和顺应城市群经济新趋势。再次,服务于“一带一路”、京津冀协同

发展、长江经济带三大国家战略,积极谋划、自觉承担支撑新型开放体系和促进区域协调发展中的新使命、新功能。须特别强调,经济园区的此轮对接是制度的自我革新,绝不同于招商引资竞争;地方自主改革一定要在法规和事权边界约束下进行,涉及的各利益主体责、权、利的重新划分和调整必须有法可依。上海自贸试验区制度创新除了上海地方政府的主动探索,部分改革是在国家授权或法律豁免操作下推进的。即便如此,地方改革和园区转型仍大有可为,开辟改革创新之路有赖于地方积极性、主动性的发挥,绝不能因噎废食。

3. 突出经济园区中的“国家队”即国家级经开区和高新区、海关特殊监管区在实施梯度对接战略中的示范引领作用,发挥各自的优势。比如,以《国务院办公厅关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》(国办发〔2014〕54号)为契机,国家级开发区试行和推进国家产业、外资、土地、环境等各方面改革举措和政策实施谋划转型升级;高新区发挥知识产权、研发与专利及创新制度方面的相对优势;被统一纳入国家级开发区范畴的海关特殊监管区域则着重于贸易便利化及商事管理等领域的改革突破。

4. 相关归口管理部门(国家发改委、工商管理总局、商务部、科技部、海关总署等)在推进相关法律法规修订(如“外资三法”)的同时,可择机出台支持性意见或政策措施,助力自贸区经验推广和经济园区转型升级。如前所述,我国的经济园区种类繁多、形式多样,分属不同行业部门及不同层级归口管理。梯度对接战略的良好实施,同时依赖于管理部门与经济园区的有效沟通、经济园区与自贸区的改革对接、不同归口管理部门及各层级之间的横向与纵向衔接,三个方面缺一不可。

5. 上海市域范围及长三角经济群经济园区,享有地理邻近、人员熟悉、沟通方便、制度环境趋同等优势,更应积极探索形成与自贸区改革呼应联动的体制机制,一方面促进自贸区经验尽快在上海市域范围、长三角范围的推广,另一方面可探讨经济园区作为上海自贸试验区地理扩围依托或建成上海自贸试验区功能“辅区”的可能性。据此,依托上海市域及长三角经济园区的互动或扩围,可望有两大收益:其一,可与自贸试验区主区功能错位互补,解决当前上海自贸试验区设定偏重服务业、土地存量有限制约制造业发展、产业功能不强的问题,发挥长三角制造业已有优势;其二,借助自贸试验区的改革举措和制度创新,进一步搞活上海市域和长三角范围经济园区自身发展、联动发展、共建共享^①的体制机制。

主要参考文献

- [1] Xu C G. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [2] Wang J. The economic impact of special economic zones: Evidence from Chinese municipalities[J]. *Journal of development economics*, 2013, 101(3): 133-147.
- [3] Wei S J. The open door policy and China's rapid growth evidence from city-level data[A]. In Ito, Takatoshi, Krueger, Anne O (eds.). *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*[C]. Chicago: University of Chicago Press, 1995: 335-360.
- [4] FIAS. Special economic zones: Performance, lessons learned and implications for zone development[M]. Washington DC: The World Bank, 2008: 257-298.
- [5] Zeng Z H. Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters [M]. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010: 44-49, 139-145.
- [6] 包海兵, 匡玲丽. 海关特殊监管区域向自由贸易园区转型的几点思考[J]. *航运经济与管理*, 2012, 35(10): 1-6.
- [7] 陈林, 罗莉娅. 中国外资准入壁垒的政策效应研究——兼议上海自由贸易区改革的政策红利[J]. *经济研究*, 2014, 49(4): 104-115.
- [8] 陈琪, 刘卫. 建立中国(上海)自由贸易试验区动因及其经济效应分析[J]. *科学发展*, 2014, 63(2): 43-49.
- [9] 成思危. 从保税区到自由贸易区: 中国保税区的改革与发展[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 45-89.
- [10] 丁剑平, 赵晓菊. 自贸区金融开放与改革的理论构思[J]. *学术月刊*, 2014, (1): 29-37.

^① “合作共建园区”是长三角区域发展和合作的一种重要形式,兴起于2006年左右江苏省的苏南、苏北合作;2010年11月,上海市漕河泾新兴技术开发区、苏州工业园区等30多家园区和大型企业集团发起了“长三角园区共建联盟”;截至2013年底,除安徽以外的长三角共建园区达到了200余家。目前多数园区的合作共建与利益共享机制亟须完善,其效果和未来走向值得关注。

- [11]傅晓. 从联产承包制到经济技术开发区:制度经济学的解说[J]. 学术月刊,2013,(9):12-20.
- [12]郜若素,宋立刚. 中国市场化与经济增长[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007:335-351.
- [13]国务院办公厅. 关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见(国办发[2014]54号)[R]. 北京:2014.
- [14]江若尘,陆煊. 中国(上海)自由贸易试验区的制度创新及其评估——基于全球比较的视角[J]. 外国经济与管理,2014,(10):71-81.
- [15]李克强. 关于深化经济体制改革的若干问题[J]. 求是,2014,(5):10-15.
- [16]林毅夫. 新结构经济学——反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京:北京大学出版社,2012:133-168.
- [17]刘辉群. 中国保税区向自由贸易区转型的研究[J]. 中国软科学,2005,(5):8-11.
- [18]裴长洪. 全球治理视野的新一轮开放尺度:自上海自贸试验区观察[J]. 改革,2013,(12):30-40.
- [19]商务部. 自贸区政策将推广至全国[J]. WTO 经济导刊,2014,(1):18.
- [20]商务部. 2013 年国家级经济开发发展报告[R/OL]. 2014-8-30. <http://ezone.mofcom.gov.cn>.
- [21]舒榕怀. 从保税区走向自由贸易区——略论我国保税区发展的趋向[J]. 世界经济文汇,2000,(3):33-39.
- [22]孙元欣,牛志勇. 上海自贸试验区负面清单转化为全国负面清单的路径和措施[J]. 科学发展,2014,67(6):51-54.
- [23]王新奎. 上海自贸试验区要“做蛋糕”而不是抢蛋糕[J]. 中国经济周刊,2013,9(3):13-14.
- [24]夏斌. 对上海自贸试验区的认识与建议[J]. 全球化,2013,(10):40-44.
- [25]杨海坤. 中国上海自由贸易试验区负面清单的解读及其推广[J]. 江淮论坛,2014,(3):7-10.
- [26]张二震,方勇. 经济全球化与中国对外开放的基本经验[J]. 南京大学学报,2008,(4):17.
- [27]张汉林,盖新哲. 自由贸易区的来龙去脉、功能定位与或然战略[J]. 改革,2013,(9):98-105.
- [28]张莉. 出口加工区转型升级路径探讨[J]. 国际经济合作,2011,(4):8-15.
- [29]张幼文. 自贸区试验与开放型经济体制建设[J]. 学术月刊,2014,(1):11-19.

On Gradient Joint Strategy as an Institutional Promotion in China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone

Li Lu¹, Zhang Xueliang²

(1. School of International Business Administration, Shanghai University of Finance
and Economics, Shanghai 200433, China; 2. Institute of Finance and Economics,
Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The emphasis and difficulty of the reform in China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone lie in the formation of institution samples which can be replicated and extended nationwide through pilots. This paper attempts to propose the gradient joint strategy as a feasible path to accelerate the replication and spread of institutional innovation in China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone. Based on the definition of the basic connotation of the gradient joint strategy, it points out that various economic zones across the country, as spatial carrier of gradual reform and opening-up, important platform of trial institutional innovation and powerful trust of local economic transformation and upgrading, are similar to China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone from the perspectives of status, function and role; current gradient joint strategy taking economic zones as the carrier is a necessary and feasible selection considering historical experience and real basis, which is not only beneficial to the acceleration of the reform in China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone and institutional promotion process, but also helps to accomplish the transformation and upgrading of economic zones. Recent phenomena that in Suzhou, Chengdu, Wuhan, Fujian and other economic zones emulate the reform of Shanghai Pilot Free Trade Zone by the integration of their own characteristics can be regarded as the “reality version” of the gradient joint strategy proposed in this paper.

Key words: Shanghai Pilot Free Trade Zone; economic zone; institutional innovation; gradient joint strategy

(责任编辑:雨 橙)