

西安交大自贸区研究院立项课题研究成果

自由贸易试验区国内外比较研究

课题负责人：朱正威 郭雪松

二〇一八年一月

课题负责人：

朱正威 郭雪松

课题组成员：

胡向南 席翌哲

吴 佳 刘莹莹

张保星 赵彦莹

李忻弋 焦蓓蓓

王 琦 肖笑甜

魏海霞

目 录

1	自贸试验区顶层定位研究	1
1.1	自贸试验区的背景.....	2
1.2	自贸试验区建设的指导思想.....	3
1.3	中央领导集体的话语研究.....	5
1.4	自贸试验区顶层定位结论.....	14
2	自贸试验区与国外自由贸易园区比较研究	16
2.1	国外自由贸易园区概念简介.....	16
2.2	国际典型自由贸易园区简介.....	19
2.2.1	新加坡裕廊自贸园区.....	19
2.2.2	巴拿马科隆自贸园区.....	20
2.2.3	韩国自贸园区.....	21
2.2.4	美国自贸园区.....	23
2.2.5	阿联酋迪拜自贸园区.....	24
2.3	自贸试验区与国际典型自由贸易园区区别.....	26
3	自贸试验区与其他功能区比较研究	29
3.1	国内各功能区简介.....	29
3.1.1	开发区.....	29
3.1.2	综合保税区.....	33
3.1.3	经济特区.....	36
3.2	自贸试验区与国内各功能区区别.....	39
3.3	小结：自贸试验区概念内涵.....	40
4	国内自贸试验区建设路径研究	42
4.1	自贸试验区发展路径研究.....	42
4.2	自贸试验区行政体制研究.....	54
4.2.1	自贸试验区行政体制现存问题.....	54
4.2.2	部分自贸试验区行政体制优化实践及评述.....	55

4.2.3	自贸试验区行政体制优化方向与总结.....	65
4.3	自贸试验区内制度创新实践评述.....	70
4.3.1	自贸试验区启动建设以来三批创新经验推广简介.....	70
4.3.2	市场准入制度创新经验.....	75
4.3.3	行政监管制度创新经验.....	81
5	 陕西自贸试验区差异化改革与“一带一路”倡议有机衔接.....	87
5.1	“一带一路”倡议的推进策略.....	87
5.2	“一带一路”与自贸试验区建设联系.....	89
5.3	陕西自贸试验区在“一带一路”下的差异化定位.....	90
5.3.1	陕西自贸试验区辐射区域与推进方法.....	91
5.4	周边自贸试验区辐射区域与推进方法评述.....	94
5.4.1	湖北自贸试验区辐射区域与推进方法.....	94
5.4.2	重庆自贸试验区辐射区域与推进方法.....	96
5.4.3	河南自贸试验区辐射区域与推进方法.....	98
5.4.4	四川自贸试验区辐射区域与推进方法.....	100
6	 研究总结与政策建议.....	103
6.1	明晰“自贸试验区”定位，调整改革重点.....	103
6.1.1	明晰自贸试验区定位.....	103
6.1.2	陕西自贸试验区改革重点调整.....	104
6.2	分层赋能，理顺自贸试验区行政体制.....	105
6.3	明晰“一带一路”倡议差异化定位，开展差异化改革.....	108

绪 论

自 2017 年 4 月 1 日，中国（陕西）自由贸易试验区挂牌成立以来，中国（陕西）自由贸易试验区（以下简称“自贸试验区”）坚持以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实党中央、国务院关于更好发挥“一带一路”建设对西部大开发带动作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，扎实推进各项改革发展工作，阶段性、特色性成果不断显现，自贸试验区建设取得初步成效。为了加强中国（陕西）自贸试验区的发展，贯彻党的十九大报告中“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”等指示要求，本研究旨在通过比较研究进一步明确自贸试验区的概念内涵与特征，并在综合分析基础上对中国（陕西）自由贸易试验区建设中行政体制创新、发展定位等问题展开深入讨论，为陕西建设高质量自贸试验区提供政策建议和支持。

1 自贸试验区顶层定位研究

本部分首先梳理了我国自贸区建设的时代背景和核心的指导思想；其次通过国务院相关建设文件和中央领导人话语文本入手，初步归纳出自贸试验区梳理出自贸区建设的“定位-目标-事项”比较框架，为后续比较研究奠定基础；最后，通过基于政策

文本的分析,客观描述 2013 年至 2017 年我国自贸区建设的核心思想与变化趋势,反映自贸区建设的核心内涵与推进方向。

1.1 自贸试验区的背景

自贸试验区建设是我国改革开放进程中的重大事项,是新时期全球化和国内改革发展深刻变化的必然产物,其立足于以下三大背景:

其一,转换政府职能的背景。当前我国已进入全面深化改革的阶段,“市场在资源配置过程中起决定性作用,政府发挥更好作用”是改革的核心要求。但长期以来,相对于在经济体制改革中取得的成就,我国的政府体制改革进展缓慢。目前,在部分区域和领域中,政府对资源配置的过度干预滋生了权力寻租与腐败,也对资源的有效配置和市场功能的健全发展起到了阻碍作用。因此,急需规范行政权力、转变政府职能,对政府行政管理体制开展系统化改革。自贸试验区建设正是根植于妥善处理政府与市场关系的国情要求,是转换政府职能,“发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”的主要政策途径。

其二,转换经济增长方式的背景。改革开放近四十年来,我国经济采取“粗放式”经济发展策略,以实现经济发展的“弯道超车”。但随着我国劳动力、土地等生产要素成本不断攀升,“粗放式”经济发展优势不再。且长期“粗放式”经济发展中形成的产能过剩,产业结构失衡等问题对经济的负面效应凸显。在此形

势下转变经济发展模式，加快构建开放型经济新体制，加快产业经济结构调整成为社会经济发展的方向。自贸试验区的建设将为市场主体提供国际化、市场化、便利化的营商环境，减少市场主体的运营成本，激励各主体的产业转型和升级，是推动社会经济的有序可持续发展的时代要求。

其三，积极参与国际经贸新秩序的背景。目前，国际经贸秩序开始变化，WTO新规则进展缓慢，具有贸易保护性质的双边或多边区域性自由贸易协定谈判兴起，为我国的国际金融贸易发展带来新的挑战。面对这一情况，我国需构建开放型经济新体制，在参与现有国际经贸活动的同时，“以我为主”地探索国际经贸新秩序，在全球经济治理体系的构建中贡献“中国智慧”，推动全球化深化发展。

在上述背景下，党中央、国务院提出全面深化改革和扩大开放的重大战略举措。自由贸易试验区，作为两个战略的结合点，承担着推进两大战略的历史任务，被我国赋予崇高的历史地位。

1.2 自贸试验区建设的指导思想

2015年5月，国务院通过《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》。文件指出，我国改革开放正站在新的起点上，经济结构深度调整，各项改革全面推进，经济发展进入新常态。面对新形势新挑战新任务，要统筹开放型经济顶层设计，加快构建开放型经济新体制。文件明确指出，要进一步深化

上海自由贸易试验区改革开放，扩大服务业和先进制造业对外开放，形成促进投资和创新的政策支持体系，并将部分开放措施辐射到浦东新区，及时总结改革试点经验，在全国复制推广。此外，文件还要求以上海自由贸易试验区试点内容为主体，结合地方特点，充实新的试点内容，未来结合国家发展战略需要逐步向其他地方扩展，推动实施新一轮高水平对外开放，进一步深化全面改革创新举措。

2015年12月，国务院颁布国发[2015]69号文件《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，进一步明确了自贸区建设的方向与核心思想。文件要求，加快实施自贸区战略，须全面贯彻党的十八届三中、四中、五中全会关于全面深化改革，调整政府和市场的关系；重大改革于法有据；坚持开放发展，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权的会议精神。关于自贸试验区建设的指导思想，文件明确指出，加快实施自由贸易区战略一是坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，二是坚持与推进共建“一带一路”和国家对外战略紧密衔接，坚持把握开放主动和维护国家安全，逐步构筑起面向全球的高标准自由贸易区网络。自贸试验区作为“加快实施自由贸易区战略”的保障机制，是我国主动适应经济发展新趋势和国际经贸规则新变化、以开放促改革促发展的试验田。针对建设中所要解决的问题，该文件进一步提出，自贸试验区承担着将对外自由贸易区谈判中具有共

性的难点、焦点问题，在上海等自贸试验区内先行先试，通过在局部地区进行压力测试，积累防控和化解风险的经验，探索最佳开放模式的任务。

上述核心文件表明：对内，自贸试验区承担全面深化改革的任务，需要通过压力测试和风险防控，积累开放经验，构建开放型经济体制。自贸试验区发展建设中需及时总结改革经验，并向全国进行复制推广；对外，自贸试验区承担加大我国在国际经贸领域的主动权和话语权，“加快实施自由贸易区战略”的保障任务，需主动开放，开展试点。提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构筑面向全球的高标准自由贸易区网络。

1.3 中央领导集体的话语研究

自贸试验区作为新时期全面深化改革的重大举措，改革路径可以概括为“试点—总结—推广”。具体措施是划定部分区域，针对改革目标和改革内容，给予相应的特殊权力或政策支持，观察并总结区域内改革事项的成效，并将有助于改革目标实现的经验抽象概括向其他区域进行扩散和推广。这种推进路径可大幅度减少“制度真空”，保持社会有序，最大程度地降低改革的风险；但也对顶层设计和顶层规划有着强烈依赖^{[1][2]}因此，作为自上而下的制度变迁，^[3]自贸试验区改革的顶层设计和顶层推动是制度

^[1]张湛彬. 中国渐进式改革的路径选择和制度变迁评析[J]. 中共党史研究,2002,(04):26-32.

^[2]卢现祥. 我国体制演进新趋势[J]. 决策与信息,2003,(10):7.

^[3] 吴昊,张怡. 政策环境、政策课题与政策试验方式选择——以中国自由贸易试验区为例[J]. 中国行政管

创新的关键动力源。^[4]

要明晰自贸试验区的建设工作和方向,须深入观察和剖析中央层面对自贸试验区建设工作的各类指示,其包括中央领导人的讲话,指示批示和国家各部委机构正式印发的各类文件等。在各类指示中,中央领导人在各类公开场合下的话语和指示批示,表达精准简明,通俗易懂,且蕴涵着顶层设计的思想和思路,具有极高的文本分析价值。

本研究收集了从 2013 年 8 月-2017 年 9 月,中央领导人在会议、调研、国际会议等各类场合公开发表的有关自贸试验区建设工作的讲话、指示、批示的文本内容,均为公开的数据资料。具体收集资料过程如下:首先,初步确定蕴涵中央领导人话语的文本类型为文件、讲话稿和新闻报道。其次,在确认文本类型的基础上确定检索方向:由两条主线展开,一是从国务院官网摘录中央领导人对自贸试验区建设工作的相关指示批示文件,会议讲话的文本;二是从省级政府官网和人民网中摘录中央领导人调研过程中,与自贸试验区相关的讲话、强调内容和相关新闻报道文本。最终收集了共收集的 20 份有效文本,部分文本如表 1-1 所示:

语义网络理论是本研究文本分析构建框架和文本分析的方法论。语义网络是 Quilian (1968) 在研究人类联想记忆时提出的心理学模型,认为记忆是由概念间的联系来实现的,主张在处

理,2016,(10):105-110.

^[4] 陶一桃. 从特区到自贸区:中国自贸区的特殊使命[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2015,32(06):36-38.

理人类语句时，将结构语义放在首位。^[5]Simmon（1970）正式提出了语义网络的概念，提出语义网络是一种带有标记的有向图，它由节点和弧线或链线组成，节点用于表示实体、概念和情况等，弧线用于表示节点间的关系。^[6]并发展出专门表达关系库：IS-A 表示“具体-抽象”关系，PART-OF 表示“整体-构件关系”等，以表达事物间复杂的语义关系。^[7]如：“政策文本是一种文件”，其语义关系有向图如图 1-1 所示。

表 1-1 中央领导人话语文本表

编号	文本名称	发布时间
1	辽宁部分省市经济形式座谈会讲话	2013 年 3 月
2	国务院常务会议讲话	2013 年 8 月
3	十二届全国人大二次会议上海代表团审议讲话	2014 年 3 月
4	考察上海自贸试验区讲话	2014 年 5 月
5	2014 年夏季达沃斯论坛讲话	2014 年 9 月
6	上海自贸试验区调研讲话	2014 年 9 月
7	中共中央政治局第十九次集体学习讲话	2014 年 12 月
8	广东自贸试验区调研讲话	2015 年 1 月
9	习近平总书记对上海自贸试验区批示	2015 年 1 月
10	十二届全国人大三次会议上海代表团审议讲话	2015 年 3 月
11	福建自贸试验区调研讲话	2015 年 4 月
12	上海自贸试验区调研讲话	2015 年 11 月
13	十二届全国人大四次会议上海代表团审议	2016 年 3 月

^[5] 孙丽娟. 语义网络在高中英语词汇教学中的实验研究[D]. 沈阳师范大学, 2013.

^[6] 李洁, 丁颖. 语义网、语义网络和语义网络[J]. 计算机与现代化, 2007, (07): 38-41.

^[7] 政策文献量化研究[M] 黄萃著 科学出版社, 2016

	讲话	
14	上海自贸试验区调研讲话	2016年11月
15	习近平总书记对上海自贸试验区重要指示	2016年12月
16	李克强总理对上海自贸试验区重要批示	2016年12月
17	十二届全国人大五次会议上海代表团审议讲话	2017年3月
18	河南开封自贸试验区调研讲话	2017年5月
19	辽宁自贸试验区调研讲话	2017年6月
20	陕西自贸试验区调研讲话	2017年7月

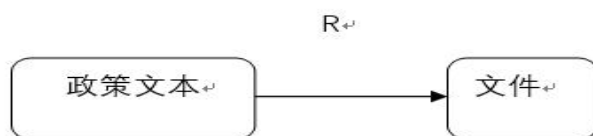


图 1-1 “政策文本是一种文件”的有向图

本研究则根据语义网络中的表达关系库，按照语言表达结构，结合已获取文本资料的语义内涵，对文本从自贸试验区建设工作角度切入进行归纳分类。为了保证分析框架的一致性和有效性，特邀请自贸试验区研究专家对相关文本独立进行归纳梳理，并按照梳理结果反复调整框架，使其一致性测度达 0.95 以上，通过一致性检验。

最终按照从宏观到微观的层次，归纳出“定位—目标—事项”三项要素，和制度创新区域等 13 项文本主要内容，并按照要素和主要内容对其进行编码，如表 1-2 所示：

表 1-2 关于自贸试验区的分析框架

要素	主要内容	编码
定位性	制度创新区域	1-1

	深化改革开放实践区域	1-2
	对外自贸区战略平台	1-3
目标性	制度复制推广	2-1
	政府职能转变	2-2
	优化市场环境	2-3
	成为对外自贸区战略抓手	2-4
事项性	贸易监管制度	3-1
	政府事中事后监管制度	3-2
	投资管理制度	3-3
	金融开放创新制度	3-4
	风险底线	3-5
	法治环境	3-6

基于“定位—目标—事项”的分析框架，进一步将话语文本细化为意群进行归纳梳理。具体做法如下所示：

首先，利用文本结构特征和语义对话语意群进行分类：将具有定义功能的话语结构“A是B”等话语进行编码并归为一类；将具有明确目标性质的话语结构“A发挥B作用”、“A力争取得B”、“要把A作为B的目标”等话语进行编码并归为一类；将具有明确事项性质的话语结构：“A要做B”、“加快A的建设”、“注重A的工作”等话语进行编码并归为一类。再根据语义和抽象判断，将剩余话语按照上述语义结构进行归纳，划分为不同类别。

其次，按照对象类别，抽象出“制度创新区域”，“深化改革与开放”等关注点，对上述已初步分类的各类话语进行编码分

类。为确保分类的信度和效度，邀请研究自贸试验区的相关专家对各话语分别分类，并调整各类别一致性使其均达 0.95 以上，通过一致性检验，最终梳理出 54 个意群，71 个编码。意群和编码部分梳理如表 1-3 所示：

表 1-3 中央领导人话语编码表

话语	编码
建设上海自贸试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的一项战略举措。	1-2
我们搞自贸区就是要打造改革开放的制度高地。	1-1
自贸试验区要成为服务“一带一路”建设、推动市场主体走出去的桥头堡。	2-3
建设自由贸易试验区是一项国家战略，是我拖积极参与国际经贸规则制定、争取全球经济治理制度性权力的重要平台。	1-3
自贸区要做的就是简化审批流程、激发市场活力、加强事中事后监管，争创审批“特区速度”。	3-2 3-3
略

对 71 个编码按照“定位-目标-事项”的分析框架开展频数统计，统计结果如表 1-4 所示：

表 1-4 “定位性-目标性-事项性”话语频数统计

要素	主要内容	频数统计
定位性	制度创新区域	8
	深化改革和开放实践区域	5
	对外自贸区战略平台	2
目标性	制度复制推广	7

	政府职能转变	5
	优化市场环境	5
	成为对外自贸区战略抓手	3
事项性	贸易监管制度	6
	政府事中事后监管制度	12
	投资管理制度	9
	金融开放创新制度	4
	风险底线	2
	法治环境	3

在定位性话语层面，自贸试验区可定位为“制度创新区域”、“深化改革和开放实践区域”和“对外自贸区战略平台”。这符合自贸试验区对内全面深化改革，对外加快建设自由贸易区的建设指导思想。其中“制度创新区域”被提及最多(8次)，而对外自贸区战略平台提及最少(2次)。这说明党中央更加重视自贸试验区“制度创新区域”的定位。

在目标性话语层面，自贸试验区可分为“制度复制推广”、“政府职能转变”、“优化市场环境”、“成为对外自贸区战略抓手”四大目标。与定位性话语类似，“制度复制推广”(7次)这一制度创新区域定位下的重要目标，获得中央领导人关注度最高，“成为对外自贸区战略抓手”这一对外自贸区战略定位下的重要目标，仅被中央领导人提及3次。这说明在具体目标方向上，中央领导人也更重视自贸试验区“制度复制推广”方面的工作。

在事项性话语层面，自贸试验区可分为：“贸易监管制度”、“投资管理制度”、“政府事中事后监管制度”、“投资管理制度”、“金融开放创新制度”等六大具体事项。其中中央领导人关注度较高的事项是政府事中事后监管制度（12次）和投资管理制度（6次）。这反映出近几年自贸试验区建设过程中，中央领导人重点关注投资管理和政府事中事后监管方面的工作。

单纯按“定位-目标-事项”频数统计反映中央领导人对各类事项的关注程度还不够全面，本研究增添了时间维度，从时序入手反映领导人对各类事项关注点转移的趋势。如图 1-1、1-2、1-3 所示：



图 1-2 定位性话语出现频次变化图

如图 1-2，从关注时序分析，自贸试验区对内方向的深化改革开放实践区域，制度创新区域的定位从 2014 至 2017 年几乎年年提及，而对外方向的加快自贸区战略实施平台只集中于 2014

年被提及。这反映出目前中央领导人更加重视自贸试验区对内开展改革和制度创新的任务工作。

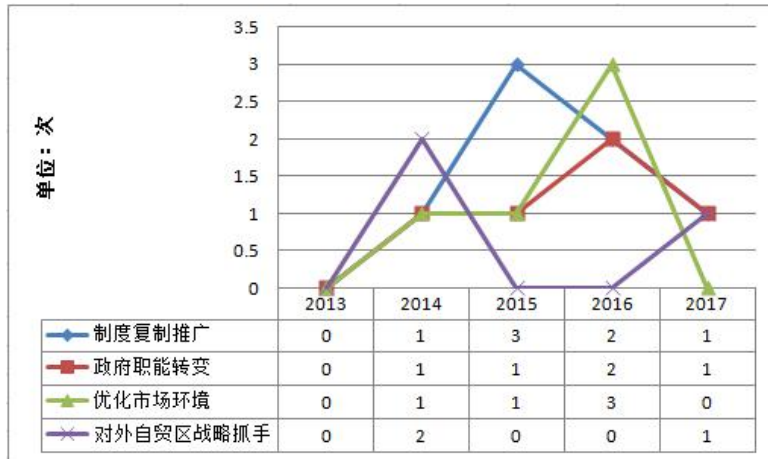


图 1-3 目标性话语出现频次变化图

如图 1-3，从关注时序分析，自贸试验区实现对外自贸区战略的工作抓手功能的目标主要集中于 2014 年。而其他两项对内全面深化改革工作的目标从 2014 年至 2017 关注度逐渐增高，其中制度复制推广在 2015 年达到一个小的关注高峰（3 次），优化市场环境（3 次）和政府职能转变（3 次）在 2016 年达到一个小的关注高峰。

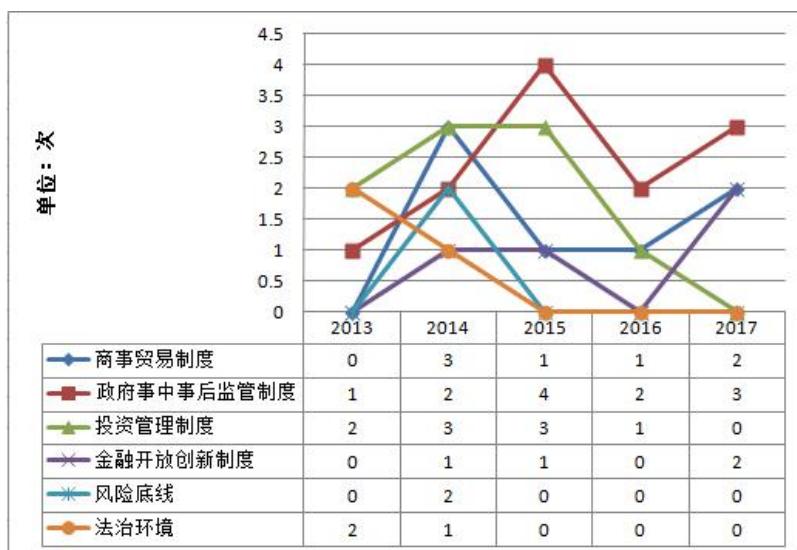


图 1-4 事项性话语出现频次变化图

如图 1-4，自贸试验区在具体建设的事项上，从关注时序分析，法治环境和风险底线主要在 2013 和 2014 年上海自贸试验区初始建设时进行强调。投资管理制度改革事项主要在 2014 和 2015 年进行强调，达到 3 次。政府事中事后监管制度创新从 2014 年至 2017 年都吸引中央领导人较高的关注度。金融开放创新制度则于 2017 年关注度回升。

1.4 自贸试验区顶层定位结论

对国务院发布的关于自贸试验区建设文件和中央领导人 2013 年 3 月—2017 年 9 月关于自贸试验区话语的分析，可得出自贸试验区在顶层设计下的定位是：

1. 自贸试验区承担着对内深化改革，开展制度创新和制度可复制推广；对外开放，推进“加快自由贸易区战略建设”两项重大任务。从定位性话语和目标性话语两项内容分析，中央领导人对这两项重大任务都做过强调和明确的部署，与《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》和《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》两份文件对自贸试验区的定位相一致。

2. 对内深化改革、开展制度创新和可复制推广是工作重点。在对内深化改革相关的定位、目标和事项上，从 2014 年至 2017 年，中央领导人的关注度始终保持稳定高位。在对外“加快自由

贸易区战略建设”相关的定位、目标和事项上，中央领导人的关注度集中于 2014 年，但 2014 年之后，鲜见中央领导人明确的提出该项任务。回溯文本来源对这一问题进行分析，发现自贸试验区相关定位确立于 2014 年 12 月中共中央政治局第十九次集体学习会议中。会上集中探讨了“加快自由贸易区战略”与自贸试验区的定位目标问题，但尚未开展后续会议讨论。因此，目前自贸试验区的任务应主要集中在“对内”深化改革，开展可复制制度创新的工作上。在“对内”深化改革的具体事项中，投资管理制度（聚焦于负面清单和简政放权）和政府事中事后监管关注度较高，整体上强调政府的行政体制改革和创新。

2 自贸试验区与国外自由贸易园区比较研究

本研究将参考“定位-目标-事项”的框架，对我国自贸试验区与国外自由贸易园区围绕：设立定位和目标、税收优惠政策、法律体系建设、通关便利化和政府行政架构五方面进行比较分析，梳理两者概念上的异同、明确我国自贸试验区的特点。

2.1 国外自由贸易园区概念简介

国际上有两类区域都被简称为“自贸区”，一是自由贸易区（Free Trade Area），二是自由贸易园区（Free Trade Zone）。两者可用签订协议参与的国家或地区数量进行区分：自由贸易区（Free Trade Area）是两方或多方的国家和地区之间签订自由贸易协议，进而形成的区域经济一体化区域。该区域中各个国家和地区彼此形成统一的关税标准，区域内商品自由流通。⁸例如北美自由贸易区，中国-东盟自由贸易区。自由贸易园区（Free Trade Zone）是一个国家单方制定规则和标准，在其国境之内，关境之外设定的自由贸易区域。该区域实行海关特殊监管为主要手段，以贸易自由化、便利化为主要目的的多功能贸易区域。⁹例如阿联酋迪拜自贸区，爱尔兰香农自贸区等。

⁸李力. 自由贸易区的基本特征及发展走势解析[J]. 特区经济, 1995, (Z1): 61-6

⁹沈家文, 刘中伟. 自由贸易园区的国际经验与启示[J]. 全球化, 2014, (05): 79-89+134-135.

自由贸易园区权威的定义立足于 1973 年的《京都公约》的自由贸易园区 (Free Trade Zone) 概念, 指一国的领土部分, 在这部分领土内运入任何货物就进口税及其他各税而言, 被认为在关境以外, 并免于实施惯常的海关监管制度。如图 2-1 所示:

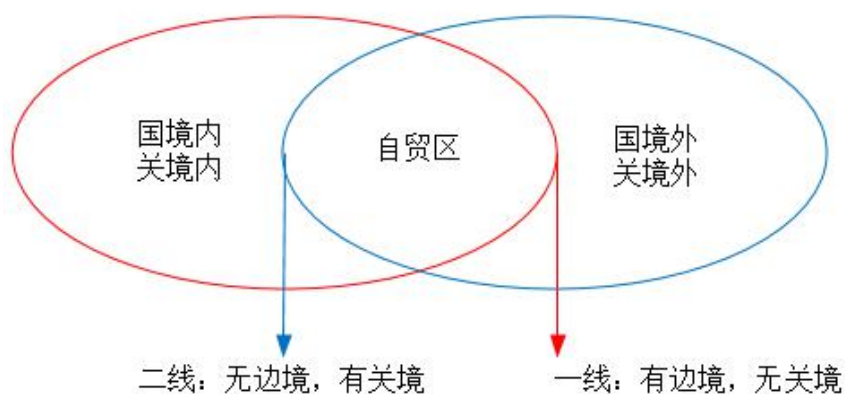


图 2-1 自由贸易园区 (Free Trade Zone) 示意图

自由贸易园区有三大特征: 特征之一是强调“境内关外”的经济自由, 实行“一线放开、二线管住”的管理模式。“一线放开”是将一线的监管集中到对人的监管, 口岸单位只做必要的检查, 不再采用批次监管模式, 货物进出区域不需报关, 而采用集中、分类、电子化监管模式; “二线管住”是指对于进出自贸区内外的货物的监管, 建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式, 完善信息网络平台, 实现不同部门的协同管理机制。这大大减少了货物入港的时间, 提升了自由贸易园区的开放程度和监管效率, 加速了投资贸易的流动。¹⁰

¹⁰韩永红. 国外主要自由贸易园区及其法律规制: 评析与启示[J]. 政法学刊, 2015, 32(04): 35-43.

特征之二是实行优惠的税收和产业政策。区内奉行贸易自由化原则,在国家主权原则条件下创造最优惠的税收政策和产业政策。总体而言,进出自由贸易园区的外国商品,一般免征关税。例如,巴拿马科隆自由贸易园区规定进口到区中的货物免税,同时从区中出口到他国的货物免税,对用于生产的机器、原材料、设备免进口税。¹¹新加坡裕廊自由贸易园区内实行统一企业所得税政策,采取 17% 的公司税率,所有区内企业可享有前三十万元应税所得部分豁免优惠待遇。¹²

特征之三是自由贸易园区内一般有法律体系对区内各主体的行为进行规范和限制,政府和市场的边界界定清晰。例如美国在推行自由贸易园区建设时,颁布了《对外贸易区法》对自由贸易园区内的各项事项进行规范和限制,后来根据国际形势不断修正法案,增加了自由贸易园区制造和展示的功能。欧洲议会 2013 年 9 月 11 日,欧洲议会采纳了于 2008 年通过的现代化海关法典,简化了海关程序,降低了经营商的成本。其主要便利化内容包括“经认证的经营者”、“统一清关”、“单一窗口”及“一站式平台”、“电子海关系统”制度等。采取开放的企业准入制度,鼓励民间资本和国际资本投资,重点扶持服务业发展,外汇支付自由。¹³

¹¹孟广文,刘函,赵园园,王春智,王红梅,鲁笑男. 巴拿马科隆自贸区的发展历程及启示[J]. 地理科学,2017,37(06):876-884.

¹²闫然. 全球先进自由贸易区的功能定位、监管模式与政策创新——以迪拜、新加坡、伊基克为例[J]. 上海商学院学报,2014,15(04):35-41

¹³韩永红. 国外主要自由贸易园区及其法律规制:评析与启示[J]. 政法学刊,2015,32(04):35-43.

2.2 国际典型自由贸易园区简介

2.2.1 新加坡裕廊自贸园区

新加坡是典型依托国际贸易立国的城市国家。1969年，新加坡政府在裕廊工业区的裕廊码头设立了自贸园区。其目标是打造国际级货物集散基地，吸引世界各地销往亚太地区的商品到新加坡中转，以转口贸易提振新加坡经济发展。¹⁴

新加坡为增强自贸园区的竞争力和吸引力，设置大量税收优惠政策和支持政策。例如：运入新加坡自贸园区的90%的商品免关税进出，应税货物只有酒类、烟、石油产品以及车辆等四类大件商品；已处于开创阶段的制造业和服务业，免去其利润税；对处于发展中的制造业和服务业，对其超过发展前水平的利润准予免税，为期至多五年。取消非居民的利息；给予制造业和服务业、研究与发展业、建筑业、以及减少饮用水消费项目的投资补贴等。¹⁵

新加坡为规范裕廊自贸园区内的各类事项活动，提升自贸园区整体运作效率，于1966年，在海关法、进出口商品管理法等基础上制定了自由贸易区管理条例和《自由贸易区法案》，对自贸区的定位、管理体制、运作机制、优惠政策等进行了全面规定，通过法律来保障自贸园区的稳步推进。¹⁶

¹⁴童文萍,陈南,肖萍. 新加坡自贸区对福建自贸区建设的启示[J]. 发展研究,2015,(06):68-70.

¹⁵马庆强. 国外自贸区发展经验比较及上海、天津自贸区建设政策探讨[J]. 上海经济,2016,(02):35-42.

¹⁶闫然. 全球先进自由贸易区的功能定位、监管模式与政策创新——以迪拜、新加坡、伊基克为例[J]. 上海商学院学报,2014,15(04):35-41.

新加坡通关便利化程度极高,所有的通关业务统一由全国电子数据交换系统贸易系统(TradeNet)执行,这一系统打通了海关、税务、安全等逾 35 个与进出口贸易相关的部门,并与新加坡 500 多家公司的管理信息系统实现联网,使得原本需 2 至 7 天的通关时间可缩短至不到 1 分钟,需向各个不同监管部门提交的多份文件也锐减至 1 份电子文档即可。¹⁷

新加坡裕廊自贸园区的政府管理体制十分精简,仅由财政部和裕廊自贸园区主管机构两层组成。财政部负责宏观规划,自贸区设立,指定经营管理机构。自贸区主管机构负责具体开发。企业管理为主,政府给予企业高度独立性。以裕廊镇工业管理局为例,其为半官方机构,政府只核拨管理局启动资金,后续资金来自土地使用费,管理局自负盈亏。管理局提供“一站式”服务,只要投资符合工业政策就吸引入园。¹⁸

2.2.2 巴拿马科隆自贸园区

科隆自贸园区依托巴拿马运河大宗货运运输要道的地理优势,成立于 1948 年,目标是打造拉美贸易国际货物集散地和转口中心,以转口贸易促进国家经济增长。¹⁹

科隆自贸园区为吸引外资,专门立法给予投资者收益保证和大量的税收优惠:区内公司采用累进税制,税率 2.5%-8.5%,2 年内免利润所得税,若雇用巴籍员工,再减免 0.5%-1.5%所得税;

¹⁷段丽萍. 新加坡的“单一窗口”[J]. 中国海关,2006,(05):70.

¹⁸马庆强. 国外自贸区发展经验比较及上海、天津自贸区建设政策探讨[J]. 上海经济,2016,(02):35-42.

¹⁹杨金花. 天津保税区与巴拿马科隆自贸区比较研究[J]. 现代商贸工业,2009,21(16):107-108.

源于境外的股息、区内商品销售免税，投资税、地方市政税豁免；境外货物进入贸易区或从区内出境，免进出口税，货物销售对巴拿马运河区或过境船只，视为出口，免税。²⁰

科隆自贸园区内设有海关官员办事机构，但海关对区内货物的储存、流通、销售等正常经营活动不加以干预，海关业务只在进、出区与外界的通道发生。对进出商品的控制很少，豁免关税的范围相对较宽。进出关口手续十分简便，通关效率很高。²¹

科隆自贸园区采取中央政府直接管理自贸区的模式。下设理事会、执行委员会和美洲综合物流中心负责有关事务，理事会由官员和企业家共同组成，负责自贸区的宏观远期规划和大政方针。执行委员会由总统直接任命组成，由官员和企业家共同组成，负责自贸区日常决策事务。美洲综合物流中心负责日常园区的行政事务和运营管理。²²

2.2.3 韩国自贸园区

韩国的自贸园区始于上世纪六十年代的出口加工区，在发展的过程中随着国家战略方向的转移，逐渐演变为自贸园区。韩国自贸园区主要定位为贸易和出口加工综合性的自贸园区，在推动韩国的国际贸易发展、引导韩国产业转型发挥了关键作用。²³

²⁰杨金花. 天津保税区与巴拿马科隆自贸区比较研究[J]. 现代商贸工业,2009,21(16):107-108.

²¹孟广文,刘函,赵园园,王春智,王红梅,鲁笑男. 巴拿马科隆自贸区的发展历程及启示[J]. 地理科学,2017,37(06):876-884.

²²孟广文,刘函,赵园园,王春智,王红梅,鲁笑男. 巴拿马科隆自贸区的发展历程及启示[J]. 地理科学,2017,37(06):876-884.

²³尹轶立,刘澄. 韩国自贸区的发展逻辑及启示[J]. 技术经济与管理研究,2017,(07):113-117.

韩国自贸园区从税收和土地方面给予投资者极大地优惠便利：自由贸易园区为制造企业和物流企业分别设置了 1000 万美元及 500 万美元的进驻门槛，符合条件的企业能享受前三年免征 100% 企业所得税，第四、第五年免征 50% 所得税的优惠。园区内土地租用期为 50 年，每年按照土地价格 1% 为基准、政府还对土地收购费及建筑物租用费的各 30%、50% 进行 2 年补贴；进口到自贸园区的商品暂免征收关税及增值税。在自贸园区内建立的合规企业，可以享受当地收购、登记、产权和土地税的全额减免等优惠政策。²⁴

韩国自贸园区发展过程中有着法案的规范和指导。在建立自贸园区初期，韩国便制订了《关于自由贸易区的指定及运营的法律》和《自由贸易区指定与管理法案》两部法案，法案明确中央政府对自贸区的设立，行政首长任命，地及海岸资源的收储与审批，基础设施的投资、融资，财税、金融、货币政策主导，关税，国际贸易规则制定等方面的管辖权。²⁵

韩国自贸园区的行政管理体制设为“中央—自贸园区”两层。中央政府负责制定自贸园区管理的法律体系。自贸园区管理机构作为中央政府的派出和授权机构，根据自贸园区发展目标，制定管理条例，并代表中央政府行使自贸园区运营管理权。韩国自贸

²⁴齐海鹏. 韩国自贸区的发展历程及对我国的启示[J]. 对外经贸, 2014, (08): 58-59.

²⁵齐海鹏. 韩国自贸区的发展历程及对我国的启示[J]. 对外经贸, 2014, (08): 58-59.

园区设置退出机制，对自贸园区运营状况进行评估，将评估效果不佳的自贸区予以缩小甚至关闭。²⁶

2.2.4 美国自贸园区

早在1934年6月，美国国会便通过了以促进对外贸易为宗旨的《对外贸易区法案（1934）》。该法案提出：在港口或机场附近划出一个特别地区作为自由贸易区。该区不在海关管辖之内，凡依法进入区内的货物，都不受美国海关法限制，并享有各种优惠待遇。设立对外贸易区的目的是促进本地区货物流通速度，促进地区对外贸易的增长。²⁷

美国自贸园区准入门槛低，只要具备公共性质的机构部门均可申请成立。1999年，美国国会允许在对外贸易区之外设立“分区”，使得在总区内无法进行加工制造的项目有了生产基地，大量“分区”机构成立。目前，美国自贸园区有250多个主区和500多个分区。机构数量庞大加剧激烈竞争，这促使自贸园区争相推出力度强的优惠政策以维持吸引力。从总体上提升了美国税收优惠政策的水平，目前各自贸园区统一采取的优惠政策有：从区内出口的任何商品均无需缴纳出口关税；区内开展生产运营的劳动开销和利润免税；区内或区间商品转移无需缴纳关税；区内加工过程中消耗的商品免征关税；进口商品区内完成加工后再出口的有形动产不征收从价税等政策。²⁸

²⁶尹轶立,刘澄. 韩国自贸区的发展逻辑及启示[J]. 技术经济与管理研究,2017,(07):113-117.

²⁷殷为华,杨荣,杨慧. 美国自由贸易区的实践特点透析及借鉴[J]. 世界地理研究,2016,(02):30-39.

²⁸殷为华,杨荣,杨慧. 美国自由贸易区的实践特点透析及借鉴[J]. 世界地理研究,2016,(02):30-39.

在通关便利性方面，美国自贸园区也通过制度最大程度地缩减通关时间。具体而言，美国自贸园区确立周报关制，加快了国际货物物流，减少延误，启用直通程序。由企业向所在地海关关长提出申请，获批货物可以不申报直接保税进入对外贸易区。使企业减少了申报手续，节省了报关费用。国内出口货物进入园区免除报关手续；采用集中申报方式，实行一周集中申报，以减少和节约报关成本；电子化申报简化企业海关报关程序。²⁹

美国自贸园区的行政管理体制主要表现为依法授权和监管下的“受让人”管理体制。“受让人”作为市场的主体，拥有建设、运营和维护自由贸易区的特权，但承授机构必须具有公共性质，政府负责审批、授权和监管。受让人可雇佣其他公司作为经营管理者或租给私人公司。³⁰为实现与全国各地自由贸易区的承授机构进行有效的沟通，美国自由贸易园区委员会的执行秘书处还按照区域和业务两个维度建立了总数仅为7人的精干、矩阵制联络员制度。全国各地的自由贸易区划分为四大区域并各自配备一名“块块”联络员，还将自由贸易区的相关业务划分六大板块并配备“条条”联络员。³¹

2.2.5 阿联酋迪拜自贸园区

迪拜建设杰贝阿里自贸园区、迪拜机场自贸园区等8个自贸园区是集物流仓储、进出口贸易、生产加工等功能的综合性自贸

²⁹董岗. 美国自由贸易区的运行机制及政策研究[J]. 江苏商论,2013,(11):52-54.

³⁰付亦重,杨嫣. 美国内陆自由贸易区监管模式及发展研究[J]. 国际经贸探索,2016,(08):53-63.

³¹董岗. 美国自由贸易区的运行机制及政策研究[J]. 江苏商论,2013,(11):52-54.

园区，主要承接中转贸易和加工制造业等业务，是迪拜经济重要的组成部分。³²

迪拜自贸园区给予企业大量优惠政策：迪拜自贸区企业可拥有 100%的所有权，并可免缴公司所得税和个人所得税；企业生产所需的原材料和设备免税进口，货物转口零关税；企业雇佣外国员工没有限制；自贸区没有外汇管制，对园区企业利润和资本的调拨回国不加限制；一定期限内免除公司所得税和增值税；外资可 100%独资，不受阿联酋公司法中规定的外资 49%、内资 51% 条款的限制；外国公司享有 50 年免缴所得税的政策优惠，期满后可再延长 15 年的免税期；资本和利润可自由汇出，不受任何限制；无个人所得税，进口完全免税等等。³³

通关便利化方面，主要依靠自贸园区管理局，其作为政府性质的服务机构，承担全部的招商、服务和管理工作。可以直接向投资者颁发营业执照，同时提供通关审核、行政管理、工程、能源供应和投资咨询等多种高效服务，区内的海关、银行、邮电、交通运输实现一站式办公，行政效能的提升促进通关效率的提升。³⁴

迪拜自贸园区的行政管理体制采用“两层分设、三位一体”的方式。“两层分设”是指中央层面设迪拜港务局，自贸园区层面设园区管理局。“三位一体”是指港口、自贸园区、海关采取

³²闫然. 全球先进自由贸易区的功能定位、监管模式与政策创新——以迪拜、新加坡、伊基克为例[J]. 上海商学院学报,2014,15(04):35-41.

³³张善杰,陆亦恺,石亮. 迪拜自贸区发展现状和成功经验及启示[J]. 港口经济,2014,(01):47-49.

³⁴马庆强. 国外自贸区发展经验比较及上海、天津自贸区建设政策探讨[J]. 上海经济,2016,(02):35-42.

三位一体的管理模式，其管理机构是迪拜港务局。迪拜港务局为政企合一的实体，统一管理、经营港口和自贸区，既有地方政府机关的职能，又有企业运作的性质，负责迪拜的拉什德港和杰贝阿里港的港口运作以及各自贸园区管理局的管理。³⁵

2.3 自贸试验区与国际典型自由贸易园区区别

根据上述国际典型自贸园区从定位目标、优惠政策、法律体系、通关便利、政府架构的对比梳理，本研究将建设定位区分为国际贸易和政府改革两个维度；将建设目标区分为经济发展和制度创新两个维度；将建设事项区分为：系统性优惠政策（包括海关保税、免税等关税政策，所得税、土地等投资优惠政策）、法律体系、通关便利化程度高和政府架构层次简明四个维度。按照各自贸园区的客观运行状况，对具备该功能的事项打“√”，部分具备该功能的打“~~√~~”不具备该功能的事项打“×”，缺乏相应资料打“○”，正在建设打“▷”。最终形成表 2-1：

表 2-1 国外自贸园区与自贸试验区“定位-目标-事项”对比表

自贸园区	定位		目标		事项			
	国际贸易	政府改革	经济发展	制度创新	优惠政策	法律体系	通关便利	政府架构
中国自贸试验区	√	√	√	√	√	▷	▷	▷
巴拿马科隆自贸园区	√	×	√	×	√	√	√	√

³⁵张善杰,陆亦恺,石亮. 迪拜自贸区发展现状和成功经验及启示[J]. 港口经济,2014,(01):47-49.

韩国自贸园区	√	×	√	×	√	√	○	√
美国自贸园区	√	×	√	×	√	√	√	√
阿联酋迪拜自贸园区	√	×	√	×	√	○	√	√
新加坡裕廊自贸园区	√	×	√	×	√	√	√	√

上述国际典型的自由贸易园区，多由中央政府对其直接进行规划，并设定监管和法律规则，拥有较为完善的监管体系和法律体系，并在此基础上以国际贸易为核心，推行各类优惠政策，增强自由贸易园区的吸引力，核心目标均为提高国际贸易能力。与其他国家典型自由贸易园区进行对比，我国自贸试验区有四大特点：

1.如上节分析得知，在建设定位特征上，我国自贸试验区同时承担扩大开放和倒逼政府开展体制机制改革的任务。

2.目前我国在自贸试验区的建设过程中，尚未出台明确的区域性优惠政策，但赋予了各地在自贸试验区建设中主动创新政策、争取所需支持的主动权。同时在国家层面，我国先后暂停了《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资经营法》、《中华人民共和国中外合作经营法》和《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》、《中华人民共和国船舶登记条例》等 15 项行政法律法规；《国务院办公厅转发国家计委关于城市轨道交通设备国产化实施意见的通知》、《国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》2 份国务院文件。为自贸试验区内的政府体制改革，企业法人有关投资、贸易、经营等活动创造了较为宽松的创新环境。

3.我国自贸试验区相较国外自贸园区行政架构层次更为复杂。一方面，目前大多自贸区与现有的经济技术开发区、高新技术产业开发区、综合保税区等功能区都存在交叉，另一方面，各地自贸试验区也受不同的纵向政府层级指导。各地自贸试验区的行政体制创新需要具秉持较高的自主性，才能主动适应、优化当下复杂的行政架构状况。

3 自贸试验区与其他功能区比较研究

改革开放以来，我国依循“渐进化”改革的路径，成立了经济特区、开发区、保税区、自贸试验区等功能区域。区域内部政府机构精简、职能精练，市场开放程度较高，在过去的40年中成为区域核心增长点，是改革开放中国经验的集中体现。但是推广改革路径的相似并不代表自贸试验区与之前功能区的同质。本部分主要关注自贸试验区的建设与其他功能区的异同，以及这些异同对于自贸试验区的建设有哪些启示。

3.1 国内各功能区简介

3.1.1 开发区

开发区是我国改革开放的成功实践，对促进体制改革、改善投资环境、引导产业集聚、发展开放型经济发挥了重要作用，是推动我国工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台。广义上的开发区包含经济技术开发区，高新技术产业开发区和海关特殊监管区三类以先进制造，战略新兴和加工贸易产业为特色的发展区域。^[36]狭义上的开发区是指经济技术开发区和高新技术产业开发区。经济技术开发区由所在政府直接领导和具体管理，以发展经济为己任，是实行特殊体制和政策的开放区域。高新技术

^[36]国办发[2017]7号文件《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》

产业开发区是将国内外先进科技资源、资金和管理手段综合运用，使科技成果转化为现实生产力而建立起来的集中区域。³⁷由于海关特殊监管区与其他两类区域在主管机构属性、管理模式上差别较大，本研究主要以狭义的开发区定义开展研究。

1) 开发区发展历程

自 1984 年中央决定在沿海地区设立开发区之后，中央和地方批准的各类开发区迅速建立并成长起来。从时间序列看，我国开发区的发展可大致分为四个时期³⁸：

(1) 起步探索期(1984-1991 年)。在此期间，国务院批准在沿海 12 个城市设立了 14 个国家级开发区。这些国家级开发区基本上是白手起家，发展基础薄弱，建设资金短缺，而此时外资进入中国总体上尚处于试探和观望阶段。开发区这一时期引进的项口主要是劳动密集型的中小企业，由于在初创阶段，未形成统一规范的管理体制。

(2) 成长壮大期(1992 -1998 年)。1992 年，邓小平同志南巡并发表重要谈话后，我国掀起了对外开放和引进外资的新一轮高潮。这一阶段，我国的对外开放由沿海向沿江、沿边和内陆省会城市发展，由特区、经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、省会城市等构成的多层次、全方位开放格局基本形成。借助这一机遇，开发区超常规快速发展，国家新批准 18 个国家

³⁷中国开发区理论与实践[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2004:

³⁸周家新,郭卫民,刘为民.我国开发区管理体制改革的探讨[J].中国行政管理,2010(05):10-13.

级开发区。这一时期，开发区大多实行“小政府、大社会”的管委会管理架构。

(3) 稳定发展期(1998 -2002 年)。在这一阶段，国家批准中西部地区省会、首府城市设立国家级开发区，使国家级开发区增加到 49 个。这一时期开发区建设模式已基本成熟，在全国各地区普遍推广。

(4) 转型分化期(2003 年以来)。2003 年底，全国共有各类开发区 3612 个。由于开发区发展过程中出现了规划布局不合理、土地闲置和浪费、产业结构单一、技术层次低、对外辐射功能不明显等问题，全国暂停审批各类开发区，开发区开始探索转型。

2) 开发区管理体制

纵观我国开发区管理体制，按管理主体形式可大致分为三种基本类型：

(1) 三位一体的管理体制。开发区设党工委、管委会和开发总公司，三块牌子一套班子，采用准政府架构，政企一体化运作，开发区具有管理者和开发商的双重功能。从性质上说，这类开发区不是一级政府，而是一级党委、政府的派出机构，拥有较大的经济管理权限和精简高效的机构，代表一级党委、政府行使相关职责。同时，开发区还扮演经济开发和建设的角色。一般开发区都采用这种管理体制。

(2) 开发区与行政区合一的管理体制。其特点是开发区和行政区基本重合，多块牌子一套人马，一般采用党政联席会议的

形式进行协调。除了招商局、科技局等直属管委会的个别机构外，发展与改革、财政、建设、城管等机构既隶属开发区管委会又隶属区政府，这些机构的职责和人员编制保留不变。这种模式主要适用于整个行政区域作为开发区，或者开发区是原有城区建制的一部分。比如，青岛经济技术开发区与黄岛区、 波开发区与北仑区、苏州高新区与虎丘区等就采用开发区与行政区合一的管理体制。

(3) 以企业为主体的开发体制。在这一管理体制下，开发主体不是一级行政组织或政府派出机构，而是企业化的开发公司，它负责统一规划、投资开发和管理一个开发区。开发公司不仅要开发工业用地，还要大量投资公共基础设施建设，但不能像一般行政管理机构一样直接从税收收入中获得必要的投资补偿，它主要依靠工业和商业用地开发的收入来补偿投入。这一体制长处在于，以企业化的方式有效解决了开发区建设中的资金短缺问题。目前，仅有少数开发区采用这种体制类型。

开发区的管理体制仍主要采用党工委、管委会和开发总公司三块牌子一套人马的三位一体管理体制，属于政企一体化运作的准政府架构，开发区具有管理者和开发商的双重功能。

3) 开发区发展逻辑

在城市化迅速发展时期，开发区往往选址于具有发展前景的区域，划出一定范围，经政府科学规划论证和严格审批，实行以管委会为主的特殊管理体制和上级政府授权特殊政策的开发区

域。管委会行政结构精简、行政效率高、服务意识强，在建设阶段负责对区域内土地进行整体规划与开发，实现“五通一平”，完善区域内基础设施和环境建设；招商和运营阶段负责开展招商引资工作，并为区域内的企业提供办证、审批、优惠政策申请等便捷公共服务，以高效率行政和优惠政策，营造良好的投资营商环境，吸引资本和企业聚集。因此，开发区的发展逻辑，是以国家、省市等上级政府对开发区颁布的特殊优惠政策；以开发区管委会体制结构精简、行政人员服务意识好的高效行政效率；以管委会在开发区区域内完善水电路网络管网铺设和厂房修建的基础设施建设三点为优势核心，大力开展招商引资工作，并服务好区域内企业，实现开发区核心目标：**招商引资，实现产业聚集升级，成为区域的经济增长极，带动周围片区的发展。**

3.1.2 综合保税区

综合保税区是我国海关监管的特殊区域之一，是指集保税区、出口加工区、保税物流区、保税港口的功能于一体，可以开展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务，是目前中国内地开放层次高、政策优惠、功能齐全的特殊功能区。³⁹综合保税区的核心目标是提升区域内经济开放程度，带动区域内国际贸易和开放型经济的发展。工作事项主要以出口加工、保税仓储、国际转口贸易为核心，并辅以少部分展示和售后服务。

³⁹ 薛贺香. 中国(河南)自贸区的功能定位与战略措施——基于国内自贸区的比较研究[J]. 北方经贸,2016,(06):4-5+17

1) 综合保税区发展历程

综合保税区是在原保税区、保税物流园区和保税港等海关特殊监管区的形式上进一步扩大开放形成的综合性开放区域。时间序列看，我国综合保税区的发展可大致分为三个时期：

(1) 探索建设时期（2006-2008 年）2006 年 12 月 17 日，苏州工业园综合保税区经国务院批准正式设立，是我国第一个综合保税区。自 2006 年至 2008 年，全国仅获批 5 个综合保税区，展现出这一时期国家对综合保税区这一新型海关特殊监管区谨慎发展的态度。这一时期综合保税区各项体制机制处于探索试验阶段，区域效益产出处于观察和考评阶段。

(2) 迅速发展时期（2009-2013 年）2008 年苏州工业园综合保税区正式封关运营，综合保税区在开展国际贸易，发展开放型经济的各项优势逐渐显现，引发全国各区域申报热潮。这一时期，全国范围内的综合保税区数量显著增加，综合保税区总数由 2008 年的 5 个迅速发展至 2013 年的 35 个，并于 2012 年达到 12 个的获批峰值。

(3) 稳定发展时期（2014 年以来）自 2014 年以来，全国各地综合保税区的申请和发展处于较为平稳的状态，综合保税区设立的城市由东部沿海发达地区，各省份省会城市向中西部地区，各省份特色贸易城市扩展。

2) 综合保税区管理体制

目前，我国综合保税区的管理体制可分为两大类：政府主导型和政企合作型。

(1) 政府主导型是由政府直接投资开发建设。政府除投资基础设施外，还投资运营设施，如建厂房、建仓库等，建成后出租给入区企业使用。从规划建设到运营管理，全部由政府操控。运营模式采用的是准政府的管委会体制，综保区管委会作为一级政府或地方政府的派出机构，被赋予相当于行政区(或县级)政府的类似机构与职能以及经济管理权限，其主要职能是经济开发规划和管理，对园区实施建设与管理，行使政府管理社会和经济的的基本职能，为入区企业提供服务，还拥有一定的行政审批权。政府主导型管理体制在国内采用比较多，如北京天竺综合保税区管理委员会、天津港保税区管委会、广州白云空港综合保税区管委会等。

(2) 政企合作型，即采用“管委会+公司”模式，是由政府主导，市场化运作。政府委派人员在综保区成立综保区管理委员会，保税区管委会组建开发建设公司，以国有资本为主，吸引社会资本入股。管委会负责制定发展规划、发展战略和行使行政管理权、提供政府服务。开发建设公司负责综合保税区运营管理，主要进行综合保税区及周边配套服务区土地前期开发，市政基础设施和信息平台投资、建设和经营，并开展物业管理、咨询服务、仓储、物流、加工等相关业务。国内采用政企合作型管理体制的综合保

税区数量较少，比较典型的有：上海综合保税区联合发展有限公司、苏州高新区综合保税区平台开发公司等。

3) 综合保税区发展逻辑

设立综合保税区的发展逻辑，是利用其区内进口国外原料免税和制成品国外销售免税的优惠政策，吸引实施原材料进口、制成品出口的“两头在外”加工贸易模式的国外企业在综合保税区内投资设厂，并带动区外国内加工产业链企业的布局和聚集，进而实现区域产业集聚和资本集聚，带动区域经济发展。这一模式下的注册在综合保税区内企业多为外资企业，其生产产品的研发、设计和销售大都由国外总公司进行，综合保税区内企业主要负责转口、加工和商品中转，部分提供售后服务与成品展示的业务服务。

这一发展逻辑在我国大力发展出口导向的外向型经济阶段，拥有着税收优惠政策的巨大优势，但随着国际经济的疲软和中国市场的逐年扩大，综合保税区内注册企业出口转内销的需求与日俱增，综合保税区的管理体制、发展方式和开放模式需进一步升级。

3.1.3 经济特区

广义的经济特区包含起始于1980年5月的深圳、珠海、厦门、汕头经济特区、起始于1988年4月的海南经济特区、起始于2010年5月的喀什经济特区和起始于2014年6月的霍尔果斯

经济特区。以及各类经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、国家级新区等具有国家授权的特殊政策，以经济发展为目标的区域。狭义的经济特区是指起始于 1980 年 5 月的深圳、珠海、厦门、汕头经济特区和起始于 1988 年 4 月的海南经济特区，特征是国家设立的特定经济区域，在该区域内实行有别于其他地区的特殊经济政策，主权属于国家。本研究主要以狭义下的经济特区概念开展研究。

1) 经济特区发展历程

1979 年 7 月，中共中央、国务院同意在广东省的深圳、珠海、汕头三市和福建省的厦门市试办出口特区；1980 年 5 月，中共中央和国务院决定将深圳、珠海、汕头和厦门这四个出口特区改称为经济特区；1988 年 4 月，第七届全国人民代表大会第一次会议通过决议，批准海南岛为海南经济特区。随着特区发展和建设的需要，厦门于 1985 年、深圳于 2010 年、珠海于 2011 年、汕头于 2011 年获批将特区区域范围扩大到所在行政市市域区划范围。

2) 经济特区管理体制

在改革开放初期，我国发展路线不清晰，在“摸着石头过河”的指导思想下，尝试建立建设经济特区。此时经济特区是非行政管理区划下的区域概念，不设区域行政管理机构，而是以“铁丝

围网”（深圳）和“检查站”（珠海、汕头）⁴⁰作为经济特区地理边界，以特区立法权及其附属特殊政策和法律体系作为经济特区制度边界，由特区所在地行政市下辖区承担行政管理和社会管理职能。随着“特区试验”的成功，特区快速发展逐渐形成了特区内外发展不平衡、特区发展空间局限和“一市两法”等现实问题。促使中央逐渐将特区边界扩大到所在试点城市的行政区划边界（深圳、珠海、汕头、厦门）⁴¹，此时特区所在行政市成为特区的管理主体，依照特区法律和特殊政策，市级行政机关依法行政，对特区区域内的各项事务进行管理。

3) 经济特区发展逻辑

经济特区是我国改革开放初期经济体制革新的试验田。其发展逻辑是划定具有吸引资本和先进管理技术经验潜力的区域，赋予区域先行先试的经济制度创新权力，但政治制度、行政制度保持不变。鼓励区域内依照市场规律探索构建可复制、可推广的新型经济体制，吸引外来资本和先进管理技术经验，促进特区经济迅速发展，并以溢出效应带动特区周边区域迅速发展。经济特区的核心目标是依托特殊的地理区位，按照市场经济规律的要求，更好地引进境外资金，先进的科学技术和管理经验，其特色是为发展中国经济和进行经济体制改革提供适当经验，充当经济体制

⁴⁰刘宝辉.深圳经济特区边界管理线的发展趋势研究——对深圳经济特区边界管理线的回顾和展望[D].复旦大学,2006.DOI:10.7666/d.y952

⁴¹《国务院关于厦门经济特区实施方案的批复》国发〔1985〕85号、《国务院关于扩大深圳经济特区范围的批复》（国函〔2010〕45号）、《国务院关于扩大珠海经济特区范围的批复》（国函〔2010〕87号）、《国务院关于扩大汕头经济特区范围的批复》（国函〔2011〕30号）

改革的试验田。^[42]具体事项为在试点城市的试点范围内，推行特殊经济政策，招商引资，发展经济，并将有效促进经济发展的经验进行总结和推广。

3.2 自贸试验区与国内各功能区区别

根据各类功能区发展的定位和发展路径，梳理总结自贸试验区与其他各功能区的对比情况，主要建设方向具备该功能的事项打“√”，不具备该功能的事项打“×”，最终形成表 3-1。

表 3-1 自贸试验区与各功能区对比表

	自贸试验区	开发区	综合保税区	经济特区
探索体制创新	√	×	×	√
关注对外经济开放	√	×	√	√
关注产业升级	√	√	×	×
关注产业聚集	√	√	√	√
关注国际贸易规则的参与和引导	√	×	×	×

自贸试验区是以构建“境内关外”的开放型经济区域为目标，探索开展对接国际商贸高标准规则的行政体制创新、试验和推行的制度试验区域，目的是通过进一步开放促进体制改革，从而释放更大的发展动力与红利。从行政区隔来看，自贸试验区域内外区隔主要在于可复制推广的新制度试行场域和旧制度运行场域的区别，即划定在自贸试验区内的企业，社会组织和公民个体，均处于试验制度效力所影响的场域之中，享受试验制度形成的便

^[42] 李寿初.中国政府制度[M]

利化环境。与上述功能区对比，自贸试验区的建设具有更加综合和高标准的要求。

根据第一批，第二批自贸试验区建设经验分析，自贸试验区核心目标是：借鉴国际商贸高标准规则，倒逼政府开展各类政府监管，商事贸易和金融等制度体系创新，为开放型经济体制建设提供适当经验。关注的重点成果不仅仅开发区与经济特区的**GDP**和投资贸易额的“经济产出”，更着眼于可复制推广制度的“制度产出”甚至“治理经验”。

3.3小结：自贸试验区概念内涵

本研究以“定位—目标—事项”为分析框架，对国务院颁布文件和中央领导人的公开话语文本开展文本分析，并进一步展开自贸试验区与国外自由贸易园区、自贸试验区与国内其他功能区的比较分析。最终得出以下结论：

自贸试验区的目标定位是“加快建设自由贸易区”战略的有力抓手，核心定位是承担全面深化改革重任的制度创新区域。其中目标定位实现是核心定位实现的结果，核心定位实现是目标定位实现的前提。自贸试验区核心任务是构建可与国际商贸规则高标准对话的开放型，倒逼政府开展投资管理、政府监管、商事贸易和金融等制度创新。

“试验”是自贸试验区定位的关键要素。当前自贸试验区承担着对内深化改革开放，对外推进自贸区战略实施的重大使

命。多任务目标要求自贸试验区建设时需明确定位、把握节奏、分清轻重缓急，以推进工作顺利完成。这需要牢牢把握“试验”一词的内涵：自贸试验区不是自由贸易园区，两者在功能目标和制度成熟度上有差异，中央并未向自贸试验区配给特殊的投资和税收优惠政策并暂停了部分相关行政法规文件，表明了中央在行政体制架构、税收优惠政策等多个创新方向赋予了极大的试验空间，旨在推动各自贸试验区依据本地情况主动开展创新。因此不能机械地按照国际典型自由贸易园区的定位，政策体系和功能进行复制性的建设。而须自贸试验区从“试验”出发，结合我国的制度特点和发展方向，充分利用中央赋予“先行先试”的权力和区域，以国际投资贸易规则体系为标准，大力开展经济行政体制改革，划清政府市场边界，理顺政府市场关系，探索构建能与国际投资贸易规则相对接的经济行政体系。

可以将自贸试验区的概念内涵可概括为：根据本国法律法规在本国境内设立的，探索构建开放型经济体制的特殊区域。该区域具有境内关外的特殊性质，并作为贸易、投资及国际经济合作等事项的压力测试场所，政府对该区域的经济活动与体制创新给予特殊授权，成功后在国内进行推广。

4 国内自贸试验区建设路径研究

4.1 自贸试验区发展路径研究

目前,上海市已将建设自由贸易港的方案报送至国家有关部委征求意见。深入剖析上海自贸试验区的建设发展轨迹,明晰其各阶段重点工作内容和发展理念的变化,将有利于识别建成自贸港的核心要素与建设路径,为陕西自贸试验区建设提供经验参考。

本研究选取了上海自贸试验区三份核心文件作为分析资料来源,分别为:《中国(上海)自贸试验区总体方案》(2013年)、《进一步深化中国(上海)自贸试验区改革开放方案》(2015年)、《全面深化中国(上海)自贸试验区改革开放方案》(2017年)。

根据国发〔2014〕65号文件《国务院关于推广中国(上海)自贸试验区可复制改革试点经验的通知》和国发〔2016〕63号文件《国务院关于做好自贸试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》,借鉴文件中对自贸试验区目标和创新举措的分类标准以及行业专家的综合建议,对“定位—目标—事项”文本分析框架做以改进。具体做法为,在目标层面将“成为对外自贸区战略抓手”修订为“形成投资贸易通行规则”,事项层面将“法

治环境”和“风险底线”指标替换为“服务业开放领域”和“海关特殊监管”。形成指标框架后，将一级指标“定位性”编码归类为 1，“目标性”编码归类为 2 和“事项性”编码归类为 3。其下属二级指标，例如“定位性”一级指标下属的“制度创新区域”“深化改革和开放区域”等指标，编码为 1-1、1-2。具体框架如表 4-1 所示：

表 4-1 上海自贸试验区文本分析指标框架

一级指标	二级指标	类别编号
定位性	制度创新区域	1-1
	深化改革和开放实践区域	1-2
	对外自贸区战略平台	1-3
目标性	政府职能转变	2-1
	优化市场环境	2-2
	形成投资贸易通行规则	2-3
	制度复制推广	2-4
事项性	贸易便利化领域	3-1
	政府管理领域	3-2
	投资便利化领域	3-3
	金融创新领域	3-4
	海关特殊监管	3-5
	服务业开放领域	3-6

对文本关键词进行提取和编码，并分配到修改后的文本分析框架中。具体步骤为：

首先，对文本中的关键词进行提取，对 2013 年、2015 年、2017 年三版方案的文本进行词频统计。按照词频频率 10 词/万字

的标准，初步筛选出高于标准的关键词，剔除语气助词或副词，无意义的形容词等，筛选出的最终的关键词。如表 4-2 所示：

表 4-2 上海自贸试验区历年方案关键词词频统计表（单位：词/万字）

	2013 年	2015 年	2017 年		2013 年	2015 年	2017 年
制度	<10	75.9	48.3	监管	45	53.4	50
服务	115	42.6	76.5	管理	68.3	51.9	46.9
改革	28.3	25.9	73.4	投资	80	40.7	35.1
开放	63.3	27.7	39.1	金融	22.4	13.2	34.3
创新	<10	57.4	71.8	行政	13.3	44.1	34.8
贸易	53.3	51.9	67.2	政府	11.6	44.1	18.75
市场	<10	22.2	57.8	机制	<10	37.1	32.8
国际	55	51.8	53.1	一带 一路	<10	<10	20.3

其次，对文本中的关键词进行编码，主要根据关键词语义语境、行文位置和指标匹配度，将关键词依照文本分析指标框架的类别编号，分别进行归类和编码。为了确保关键词归类的信度和效度，本研究邀请了自贸试验区的相关专家分别对关键词进行归类并调整各类别一致性，使其均达 0.95 以上，通过一致性检验。

最终，关键词编码的情况如表 4-3 所示：

表 4-3 关键词编码略表

关键词	类别	编码
制度	制度创新区域	1-1
	制度可复制推广	2-4
贸易	形成投资贸易通行规则	2-3
	贸易便利化领域	3-1
投资	投资便利化领域	3-4
一带一路	对外自贸区战略平台	1-3
略

按照各关键词的分类位置，关键词梳理情况如表 4-4 所示：

表 4-4 上海自贸试验区文本内容词频统计表（单位：词/万字）

一级指标	二级指标	2013 版	2015 版	2017 版
概念定位	制度创新区域	4.5	19.2	15.2
	深化改革和开放实践区域	18.2	15.2	13.6
	对外自贸区战略平台	5.3	4.6	8.4
功能目标	政府职能转变	6.3	13.2	5.2
	优化市场环境	14.5	6.4	9.3
	形成投资贸易通行规则	9.1	7.8	15.1
	制度复制推广	0	5.3	12.8
事项路径	贸易便利化领域	136.2	132.7	173.1
	政府管理领域	74.3	209.7	152.3
	投资便利化领域	155.2	106.6	77.1
	金融创新领域	95.3	41.3	86.8
	海关特殊监管	30.2	37.1	48.8
	服务业开放领域	40.5	48.6	115.2

并将词频以“词/万字”为单位，做单位化处理。根据表 4-4 提取关键词在文本中的分布情况，依照定位性，目标性和事项性三个一级指标，对上海自贸试验区 2013、2015、2017 年推出的方案进行描述统计。具体如图：

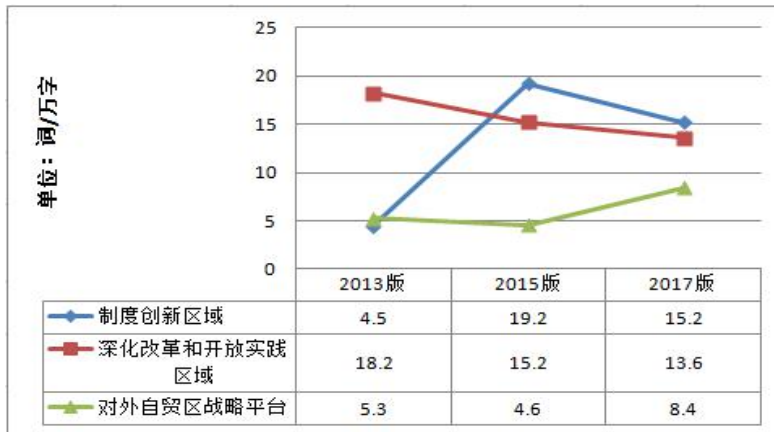


图 4-1 上海自贸试验区定位性频数统计

如图 4-1 所示，2013-2015 年，制度创新区域成为上海自贸试验区最重要的定位，上升趋势很快，并且在 2017 年仍然保持在高位。深化改革和开放实践区域定位虽然一直在下降，但一直维持在较高的水平。对外自贸区战略平台在 2013 年-2015 年频数较低，但在 2017 年有一个明显的回升趋势。

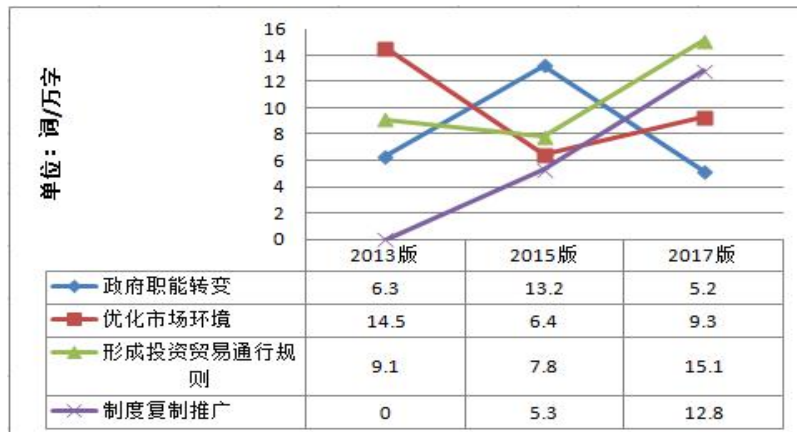


图 4-2 上海自贸试验区目标性频数统计

如图 4-2 所示，“制度复制推广”的相关关键词在报告中出现频数迅速上升，表现出上海市政府对自贸试验区“制度复制推广”工作的大力支持。此外“优化市场环境”和“形成投资贸易通行规则”的目标也经历了文件报告中的关注度先降后增的情况，与此同时，“政府职能转变”的呈现出先增后减的趋势。这说明上海在目标这一层面，行政改革和简政放权取得阶段性成果，接下来准备将精力投放在投资贸易通行规则和优化市场环境等涉及“市场导向”的制度改革。

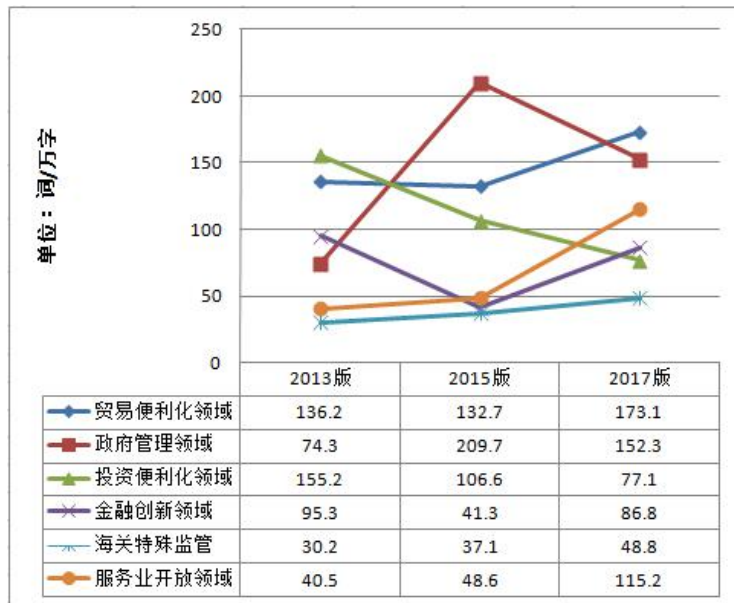


图 4-3 上海自贸试验区事项性频数统计

如图 4-3 所示，从具体事项分析，服务业开放领域、海关特殊监管和贸易便利化三个方面的关注逐渐走高。政府管理领域呈现出先高后低的趋势，但一直保持在较高的水平上。投资便利化领域的关注度一直处于下降的状态。这说明上海自贸试验区的改

革关注焦点,已经逐渐从投资管理便利化改革和政府管理改革迁移到贸易便利化方向的制度创新与改革。

共词网络分析,是社会网络分析的一种应用形式,目前广泛应用于文献计量学中,通过对关键词两两共现组合的关系梳理,挖掘文献节点词背后存在的隐性关系。⁴³本研究对三版方案中出现的高频关键词所组成的共词网络开展分析,其中关键词是共词网络中的节点,节点大小反映关键词共现次数的多少;共现关系则以节点之间的无向连线表示,连线粗细表示关键词之间联系的强弱。

度数中心度,是社会网络分析的核心概念之一,用于探讨关系网络中各个节点在网络中与其他节点相连的情况,其度值越高,说明该点与更多的节点直接相连,即越有可能成为网络中关注的焦点和热点。⁴⁴鉴于2013年、2015年、2017年三版方案的文本总字数不同,本研究提出标准化点度中心度的概念,即每万字文本中该词出现的频率,计算公式为:

$$\text{标准化中心度} = \frac{\text{度数中心度}}{\text{文本总字数}} \times 10000 \text{字}$$

⁴³ 杨煜,张宗庆. 基于共词分析的中国生态文明政策网络研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2016,18(05):10-15.

⁴⁴ 张晓冬,周宏丽,胡杨,赵东方. 基于共词分析和社会网络分析的我国计算机集成制造系统研究热点[J]. 科技管理研究,2016,36(11):145-149

表 4-5 关键词共词网络标准化度数中心度表

	标准化度数中心度		
	2013 年	2015 年	2017 年
制度	7.56	17.65	10.59
服务	26.05	14.12	24.71
改革	16.81	10.20	12.55
开放	11.77	3.92	9.02
创新	12.6	14.11	18.82
贸易	26.21	7.45	18.43
市场	7.56	6.28	12.55
国际	19.33	5.10	13.33
监管	15.13	10.59	9.41
管理	28.57	9.41	12.16
投资	27.73	6.28	9.41
金融	17.65	2.75	8.63
行政	5.04	10.20	2.35
政府	7.56	9.02	6.67
机制	10.92	8.24	8.63
一带一路	0.00	0.00	8.63

2013 年，度数中心度最大的三个关键词为“管理”（28.57）、“投资”（27.73）和“贸易”（26.21），说明此时上海自贸试验区关注焦点集中于有关投资管理，贸易管理等商事措施的优化。2015 年，度数中心度最大的三个关键词为“制度”（17.65）、“服务”（14.12）、“创新”（14.11），此时上海自贸试验区将关注焦点集中于各领域内服务的制度创新。2017 年，度数中心度最大的三个关键词为：“服务”（24.71）、“创新”（18.82）、“贸易”（18.43），说明此时上海自贸试验区的焦点转移到贸

易服务和**服务创新**。此外，“**投资**”关键词中心度大幅走低，说明自贸试验区的工作重点已不再特别注重招商引资。为了更直观地展现文本方案的共词网络，本研究应用了 Ucinet6 软件，对共词网络进行可视化操作：在图 4-4、图 4-5、图 4-6 中，节点越大表示与之联系的其他关键词数量越多，该词就越可能处于网络的中心，成为自贸试验区方案关注的焦点。连线越粗表示两个关键词联系越紧密。结合这两点可将上海自贸试验区方案内部隐藏的定位信息和建设路径充分地挖掘出来。

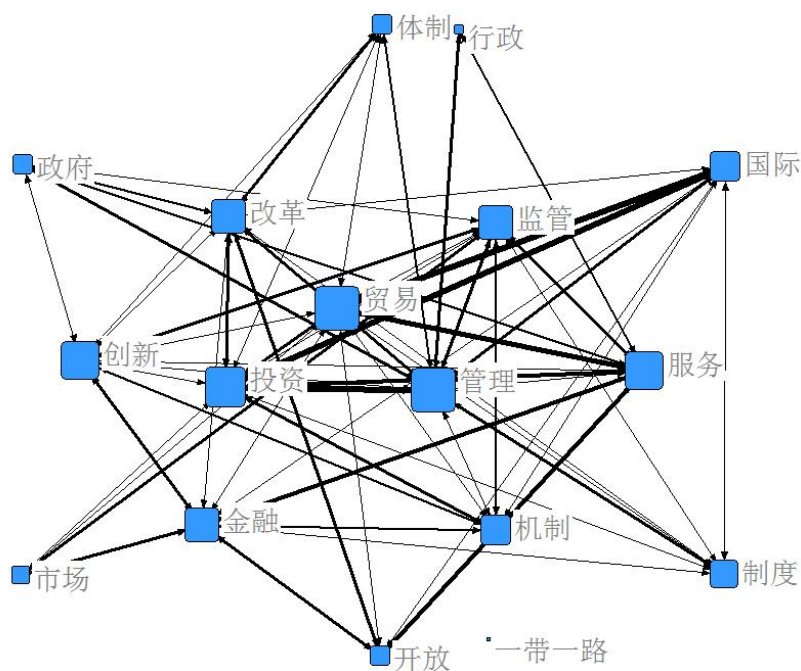


图 4-4 2013 年上海自贸试验区总体方案共词网络图

2013 年上海自贸试验区的总体方案中，“**贸易**”、“**管理**”、“**投资**”、“**创新**”，这四个关键词关注度较高。“**国际投资**”、“**国际贸易**”、“**投资管理**”、“**投资服务**”、“**贸易服务**”这几对关键词共词频率最大。说明 2013 年上海自贸试验区尚未以

“制度创新”作为推进改革的突破口。改革工作主要将焦点集中在投资，贸易和金融等经济领域的事项中，以服务作为推动自贸试验区投资，贸易工作的抓手。

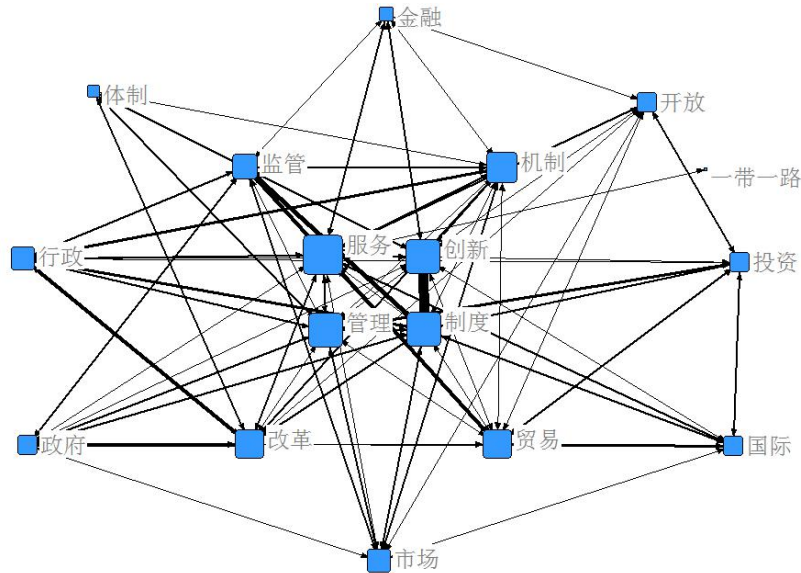


图 4-5 2015 年上海自贸试验区进一步改革方案共词网络图

2015 年上海自贸试验区的进一步改革方案中，“服务”、“制度”、“创新”、“管理”，这四个关键词关注度较高。“制度创新”、“行政改革”、“服务监管”、“贸易监管”和“监管制度”这几对关键词共词频率最大。说明 2015 年上海自贸试验区以服务为核心，工作重点转向制度创新，关注政府行政制度改革和市场、贸易监管制度创新，提升政府服务效能，最终营造良好的营商制度环境，厘清政府和市场间的边界。

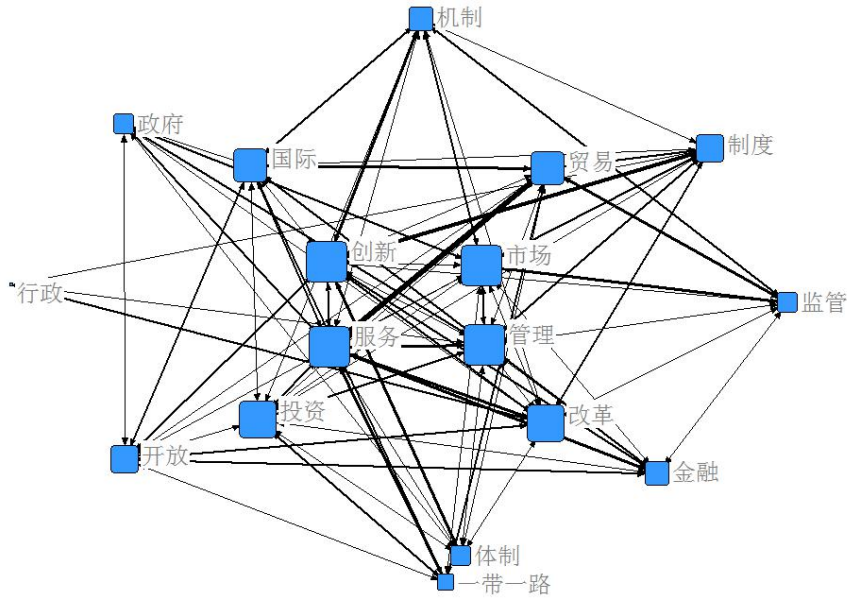


图 4-6 2017 年上海自贸试验区全面深化改革方案共词网络图

2017 年上海自贸试验区的全面深化改革方案中，“创新”、“管理”、“市场”、“服务”，这四个关键词关注度较高，“一带一路”的关注度显著上升。“制度创新”、“国际贸易”、“贸易服务”和“服务改革”这几对关键词共词频率最大。说明 2017 年上海自贸试验区工作重点进一步转向，目光从国内投向国外，强调在“一带一路”等国际战略上发挥作用，加快构筑对接国际高标准的投资贸易新规则。

结合词频分析和共词网络分析，对关键词进行梳理后发现：2013 年，上海自贸试验区关注全面深化改革和开放，强调优化市场环境，建设方向集中于投资便利化、贸易便利化和金融创新领域上，关注焦点集中在经济贸易发展方面。2015 年，上海自贸试验区建设思维发生转变，突出制度创新定位，强调政府职能转变，建设方向集中于政府管理领域、贸易便利化领域和投资便

利化领域。总体表明上海自贸试验区建设的关注点转向制度创新，转变政府职能，增强管理服务能力。2017年，上海自贸试验区在政府职能的关注度有所下降，但同时更强调制度创新和制度复制推广功能，此外自贸试验区建设关注点逐渐转向对外自贸区战略平台，形成投资贸易通行规则成为上海自贸试验区的重点目标，优化市场环境功能重新获得关注。这说明上海自贸试验区建设在政府职能转变和管理服务上已取得初步成果，自贸试验区为制度创新、复制推广区域特征进一步被确立，正逐渐转向构建可与国际高标准对话的投资贸易体系，并在此背景下寻求更高层次的政府管理体制创新方向。

结合上海自贸试验区2013年、2015年、2017年三版方案的文本分析以及十九大报告提出“扩大自贸试验区改革自主权，探索建设自由贸易港”后上海方面积极响应的信号，本研究将上海自贸试验区发展的经验概括为：首先借鉴国际高标准规则，开展制度体系，尤其是行政体制的创新，营造良好的营商环境，构建开放型经济体制；在此基础上，对标本试验区在“一带一路”、“对外加快自贸区战略”等国家级倡议和战略的差异化定位，开展针对性的制度创新和建设，大力发展国际贸易，为深化开放搭建平台。最终在开放型经济体系及其行政制度完善和经贸合作平台完善的基础上，推进建成自由贸易港。

4.2 自贸试验区行政体制研究

行政机构改革，对国家行政机构架构设置、行政职权划分进行重新构建，将直接影响政府行政管理的方式和效率，对政府重塑行政流程，实现行政改革目标具有基础性保障作用。本研究将集中针对第一、二批自贸试验区中存在的行政机构共性问题 and 具有特色的政府机构改革进行描述和分析，旨在探索自贸试验区行政体制优化的方向。

4.2.1 自贸试验区行政体制现存问题

自贸试验区是开展贸易、投资及国际经济合作等事项压力测试，进行体制机制创新，探索构建开放型经济体制的特殊区域。其工作涉及体制机制深层次改革任务，具有系统性，工作难度大，需要各部门及时协调沟通，通力协作。但与之配套的行政配套体系却难以支持自贸试验区工作的开展，表现在以下几个方面：

我国多数自贸试验区的行政组织架构存在缺陷。目前，多数自贸区建立于开发区行政组织架构基础之上，导致自贸试验区具有开发区管委会体系的先天缺陷：被定位为承接并行使政府经济发展相关职能的“准”政府组织，未正式列入行政机构设置序列，缺乏法定行政资格，行政权威不足。⁴⁵而自贸试验区建设改革工作，最重要的目标是开展开放型经济下的制度创新工作。这一工作在缺乏强有力的行政权威和法律体系的保障下，极难开展。因

⁴⁵ 张志胜. 国内开发区管理体制:困顿及创新[J]. 经济问题探索,2009,(04):123-126.

此，自贸试验区的政府行政管理体制与其组织目标之间产生了冲突和矛盾，降低了自贸试验区改革工作的效率。

我国自贸区建设中“条块分割”的特征依然存在，并对改革推进产生负面影响。在“块块”层面，作为自贸试验区最高决策组织，自贸试验区工作领导小组是一个成员非专职的，工作职能和工作范围非制度化的工作小组。同时，自贸试验区办公室（以下简称“自贸办”）作为自贸试验区领导小组处理日常协调事务的机构，多被挂靠在各级政府的商务口，由本级商务部门一把手兼任自贸办领导，但限于商务口的行政层级和职能范围，自贸办开展日常协调事务时常常面临权威不足的问题；在“条条”层面，自贸试验区在日常工作中还需协调各中央垂管部门，例如工商、海关、人民银行等多个机构。目前“条条”部门在配合地方自贸试验区开展相关工作时，需要事先由各“条条”地方部门对各类需求进行综合汇总，并形成工作意见，上报至中央直管机构。并根据直管机构意见，开展与自贸试验区相关的配合工作。因此，自贸办在开展“条条”层面的协调工作时，也存在行政效率低下和影响力不足的问题。

4.2.2 部分自贸试验区行政体制优化实践及评述

上述现实背景反映出自贸试验区在建设过程中，存在自贸试验区行政体制规划的现实问题。基于此，本研究主要针对各自贸

试验区的行政机构改革实践展开梳理,为陕西自贸试验区的行政体制优化提供思路。

1) 上海自贸试验区合署制改革

合署办公是中国党政机构一种编制组织形式。两个具有不同编制、职责的党政机构由于工作对象、工作性质相近或其他原因而在同一地点办公,两个机构的人员,资源可在上级统一指挥调度下视工作需要而灵活运用。合署办公是集探索职能有机统一、精简效能、规范运转的机构管理模式。⁴⁶

2013年上海自贸试验区成立时行政管理体制分设三级:中央层级,成立自贸试验区推进领导小组,由一国务院领导牵头,上海市长任组长,两名副市长任副组长。负责对自贸试验区重大事项进行决策。上海市政府层级,设立自贸试验区推进工作小组,一名副市长任组长,市府副秘书长,人民银行上海总部副主任,上海海关关长任副组长。自贸区层级,成立自贸区管委会,一名副市长任管委会主任,浦东新区区长和市委副秘书长担任副主任。下设两室五局三个办事处⁴⁷,如图4-7所示:

⁴⁶李善民等.中国自由贸易试验区发展蓝皮书(2016-2017).[M].中山大学出版社.2017

⁴⁷香港文汇报-<http://www.mnw.cn/news/china/682121.html>

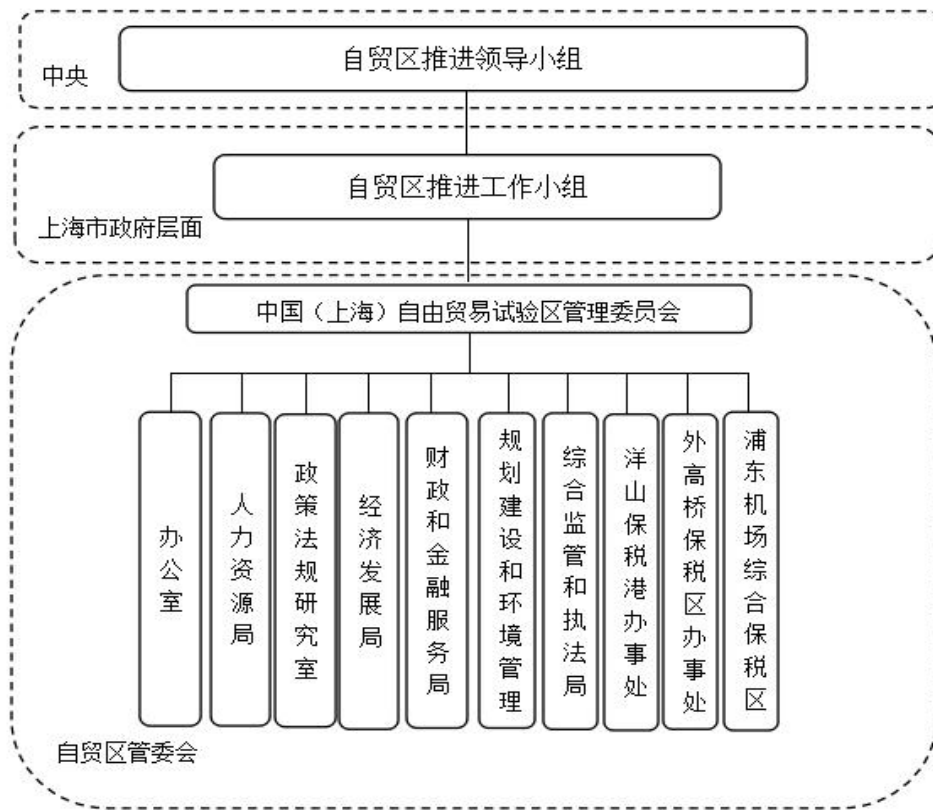


图 4-7 2013 年上海自贸试验区行政管理体制

2015 年上海自贸试验区扩区，扩区后的行政管理体制分设三级：中央层级，建立了国务院自由贸易试验区工作部际联席会议制度。由国务院副总理担任召集人，成员单位由商务部牵头，会同中央宣传部、中央财办、发展改革委、教育部等 30 个部门和单位组成。联席会议由召集人，或召集人委托的副召集人召集各部委成员不定期开展。其主要职能为统筹全国自由贸易试验区试点工作。对自贸试验区深化改革试点工作进行宏观指导；协调解决自由贸易试验区改革试点中遇到的重大问题；及时评估、总结自由贸易试验区改革试点经验，提出复制推广意见和建议；完成国务院交办的其他事项。

在上海市政府层面，上海自贸试验区推动工作领导小组组长由上海市市长兼任，各部门一把手，二把手成为工作领导小组成员。该工作领导小组承担与国家各部委，与市级相关部门进行沟通协调的任务；承担全市范围内自贸试验区经验的总结和推广工作。领导小组下设办公室，负责日常与浦东新区和自贸试验区管委会开展经验汇报，任务分派，沟通联系等具体工作。

在自贸试验区层面，设立自贸试验区管委会，上海自贸试验区管委会作为上海市政府派出机构，负责自贸试验区范围内相关改革试点任务和行政事务。由于上海自贸试验区各片区均辖制于浦东新区，因此上海自贸试验区管委会与浦东新区合署办公。管委会实行“双主任制”，分别由上海市副市长和上海市浦东新区区委书记担任主任。在自贸试验区管委会和浦东新区下，下设8个局，其中包括5个片区管理局，分别是陆家嘴、世博、金桥、张江片区管理局，以及保税区管理局，这五个局在原有园区管委会的组织结构上加挂自贸试验区管理局牌子，属于“一套人马，两块牌子”；3个内设机构，分别是综合协调局、政策研究局，以及对外联络局。其组织机构如图4-8所示：

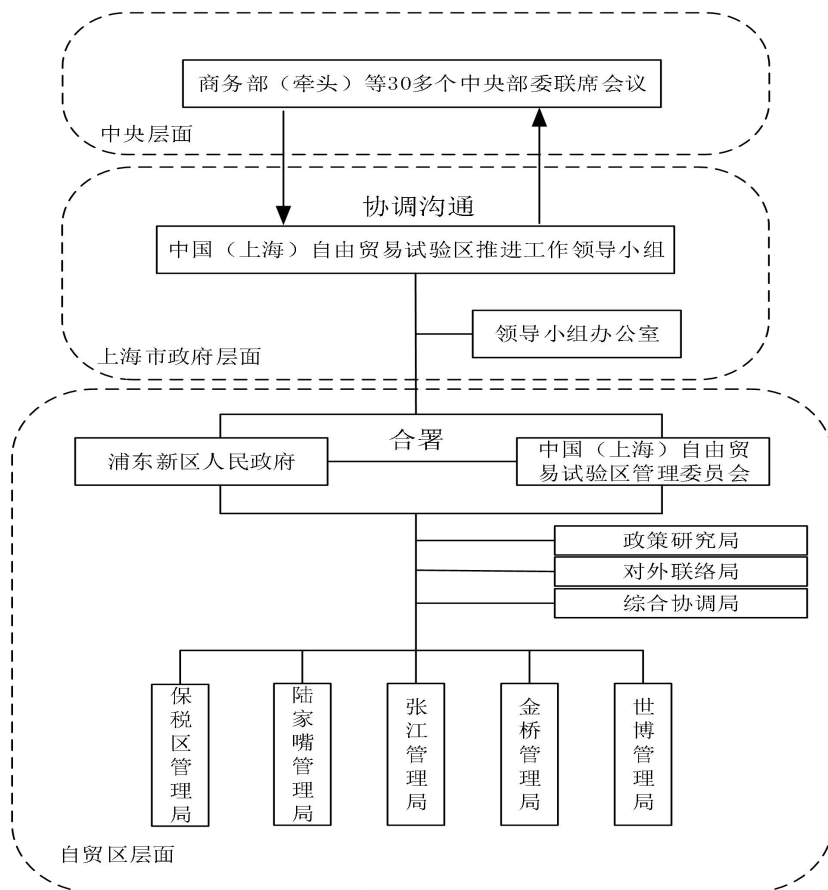


图 4-8 2015 年上海自贸试验区行政管理体制

2) 深圳前海自贸试验区片区法定机构试点改革

深圳前海自贸试验区管委会，脱胎于深圳前海深港现代服务业合作区管理局（下简称“前海管理局”），两者在 2015 年 5 月广东自贸试验区正式挂牌后合署办公，一套人马，两块牌子。前海管理局是全国首个以法定机构模式主导区域开发治理的政府机构。2010 年 2 月，前海管理局作为深圳市直属派出机构正式成立，实行企业化管理，市场化运作。2010 年 8 月，国务院批复《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》明确“按照精简高效、机制灵活的原则成立管理机构，探索完善法定机构运作模式，负责前海管理、开发工作，组建前海开发公司，负责区内

土地一级开发和基础设施建设”。2011年7月，深圳市第五届人大常委会第九次会议行使特区立法权，表决通过并颁布《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》，深圳市随后颁布《深圳市前海深港现代服务业合作区条例》、《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局暂行办法》和《深圳市前海湾保税港区管理执行办法》，以“一条例两办法”的政府立法形式，明确深圳前海管理局的法定机构管理模式。该模式解决前海管理局行政执法权的行使和归属问题，赋予前海管理局法定权威，提升前海管理局改革工作的推进效率。

前海管理局行政管理体制分设四级组成：在中央层面，设立前海部级联席会议机制。在省级层面，省自贸办负责对片区建设进行业务指导；在市级层面，设置前海开发建设领导小组，负责决策前海蛇口片区建设及前海开发开放中的重大事项和重大问题。由广东省委副书记、深圳市委书记担任领导小组组长，深圳市市长和招商局董事长任第一副组长，深圳市委书记，片区管委会主任任领导小组常务副组长；在前海蛇口片区设置片区管委会（前海管理局），下设10个处室、3家直属企业和前海e站通服务中心。深圳市委针对片区党风廉政建设成立了前海廉政监督局，由市纪委归口管理，负责片区党风政风的廉洁监管工作，集中履行纪检、监察、检察等职能，监督局人员由市监察、公安经侦、检察等相关职能部门的派出人员组成，实现对片区的全方位监督。

前海 e 站通服务中心是前海蛇口片区借鉴香港和上海自贸试验区行政服务经验建设的综合性服务中心,集中对外受理下放的省市管理权限,同时为驻区机构提供集中派驻的办理平台,提供一站式、一网式的综合政务服务。前海自贸试验区片区行政架构如图 4-9 所示:

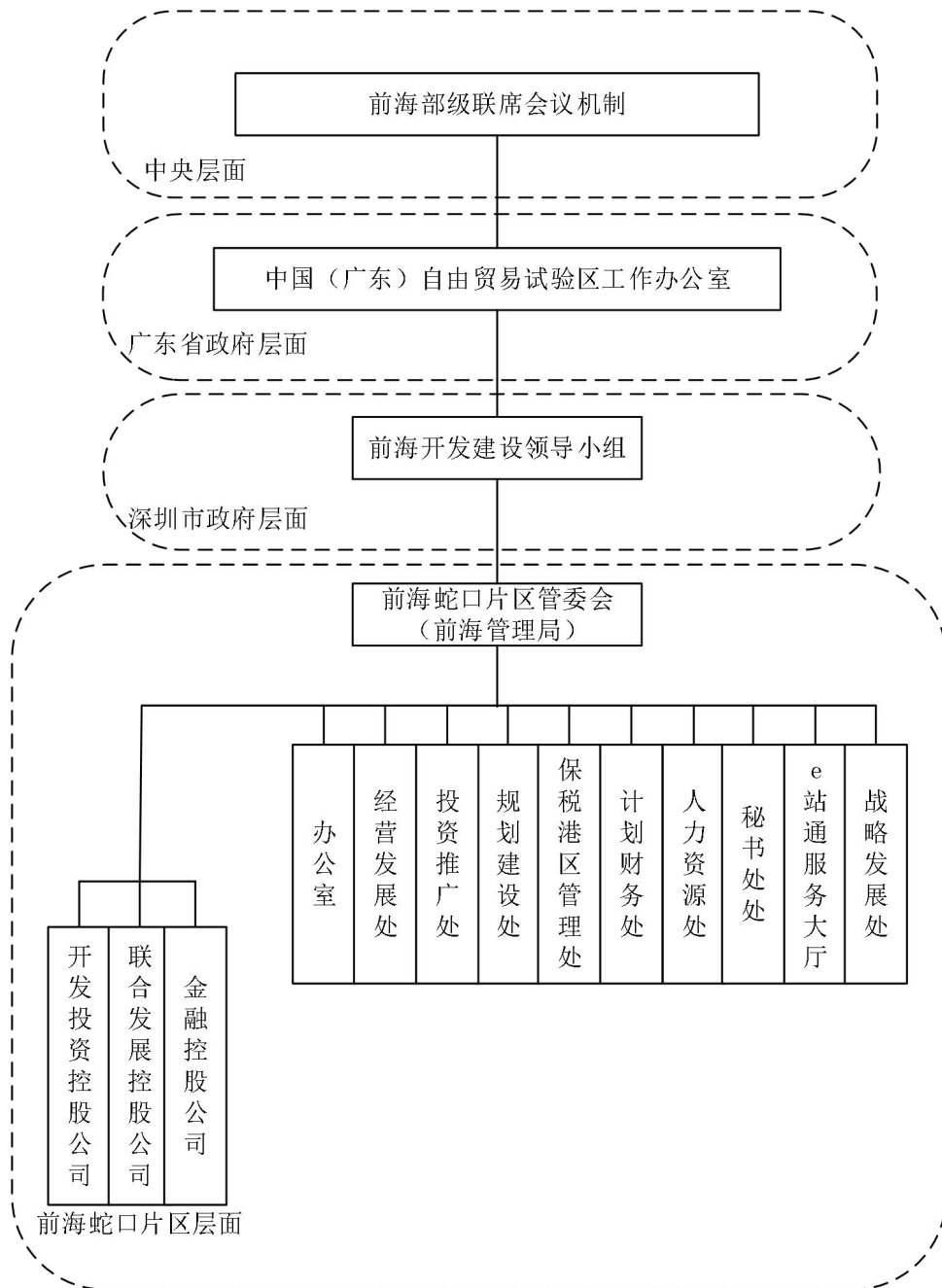


图 4-9 深圳前海蛇口自贸试验区片区行政架构图

3) 天津自贸试验区“大部制”改革

2014年，天津就已探索形成“六个一”行政管理体制，天津自贸试验区成立以来，天津市政府围绕简政放权，建设适应国际化、市场化、法治化要求和贸易投资便利化需求的服务体系，形成“一份清单管边界、一个部门管市场、一支队伍管执法、一个平台管信用、一份单卡管通关、一套系统管廉政、一个号码管服务、一张绿卡聚人才、一套标准管质量”的“十个一”管理新体系。

其中，一个部门管市场和一支队伍管执法，正是天津自贸试验区“大部制”管理体制改革的突出表现。天津自贸试验区行政管理架构共分两级，天津市层级采取双层管理机制，分设推进工作领导小组和自贸区管委会。自贸区层级由东疆保税港区、天津港保税区、滨海新区中心商务区三个片区组成。

推进工作领导小组负责开展制度创新的决策工作，由“一正三副一主任”组成，由天津市委书记任组长；市委副书记、滨海新区区委书记、人大常委会副主任任副组长；天津市政府副秘书长兼商委主任任办公室主任。

自贸区管委会负责具体推进事项工作，由“一正七副”组成，其中天津常务副市长任组长，领导自贸区管委会全面工作、两名天津市政府副秘书长兼商委主任分任第一副主任和副主任，第一副主任负责统筹协调自贸区内金融创新及税收管理体制改

作，副主任负责牵头协调与国家商务部等相关部委的沟通衔接工作；牵头协调自贸区管委会与市内各单位关系和牵头协调办公室与自贸区管委会的关系、滨海新区区长任副主任，负责协调处理自贸区管委会与滨海新区和三个功能区之间关系、天津市商委副主任任专职副主任，负责主持自贸区管委会日常工作、三大片区东疆保税港区、天津港保税区、滨海新区中心商务区管委会主任兼任副主任，负责各功能区自贸区办事处和服务大厅的全面工作。

管委会下设办公室、综合改革局、综合协调局、综合监管局及信息服务中心。其中综合改革局负责研究、推动实施和跟踪评估自贸试验区投资、贸易、服务京津冀协同发展等方面的制度创新政策措施；负责自贸试验区各领域制度创新措施的汇总上报工作；负责研究国际贸易投资规则和国外自贸园区发展成果，跟踪国内自贸试验区改革创新的政策措施。综合协调局负责研究、推动实施、跟踪评估自贸试验区金融改革创新政策和融资租赁制度创新措施；负责自贸试验区改革创新措施实施过程中的综合协调工作。综合监管局负责研究提出、推动实施、跟踪评估自贸试验区行政管理体制和事中事后监管改革创新制度措施；负责推动完善自贸试验区法治环境，配合有关部门研究制定自贸试验区相关法规、规章和配套政策措施。负责处理自贸试验区管委会相关法律事务，推进依法行政；代表自贸试验区管委会配合有关部门开

展反垄断调出、国家安全审查、知识产权保护等工作。天津自贸试验区组织框架，如图 4-10 所示：

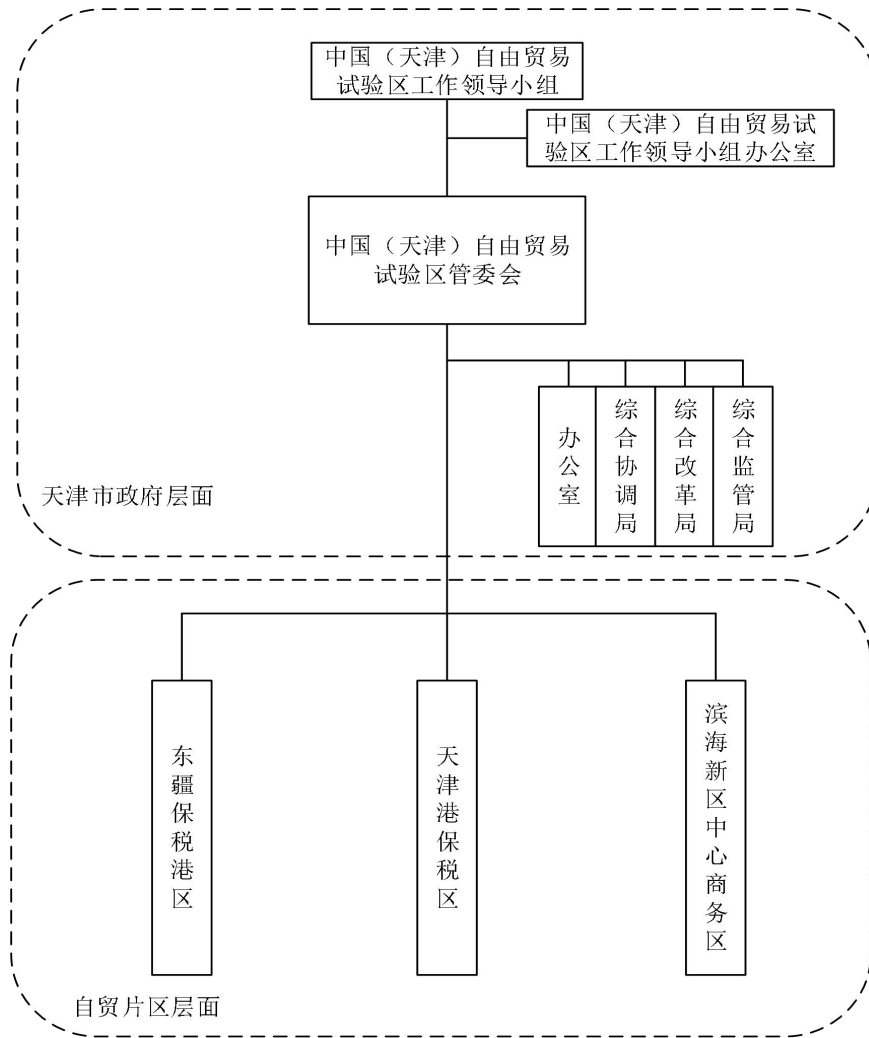


图 4-10 天津自贸试验区行政架构图

从职能划分来看，天津自贸试验区重视统筹和协调功能，设立了推进工作领导小组，负责统筹和决策工作，并由市政府副秘书长担任领导小组办公室的主任，负责日常事务，在自贸区管委会层面，除去主持日常工作的副主任，还针对自贸试验区与片区、市级职能机构、领导小组和国家各部委的协调工作委派了三名管委会副主任进行专职负责。此外，天津自贸试验区呈现出弱片区，

强管委会的情况，片区仅在原有功能区内加挂办事处的牌子，但管委会下设的综合改革局、综合协调局和综合监督局均具有综合职能和综合执法功能的大部门。

4.2.3 自贸试验区行政体制优化方向与总结

自贸试验区建设工作，是由我国政府主导，对标国际商贸规则高标准，开展投资管理、政府监管、商事贸易和金融等制度体系创新和改革的工作。政府主导这一特性，决定自贸试验区建设工作必须深入考虑自贸试验区的行政组织架构。研究构建了“组织行政权威—领导行政权威”的分析框架（如图 4-11 所示），对自贸试验区的行政管理体制改革特征进行分析。

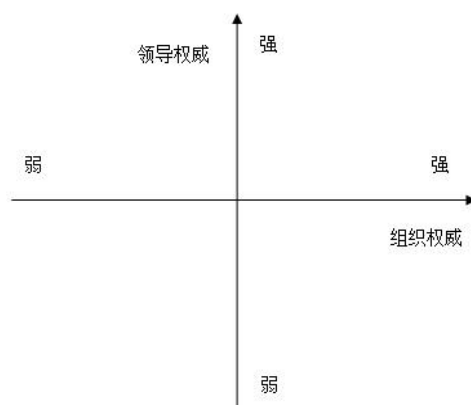


图 4-11 “组织行政权威—领导行政权威”框架图

对 2013 年上海自贸试验区行政管理体制中领导行政权威进行分析：在中央层级有一名国务院领导牵头，推进领导小组的组长和副组长由地方政府的市委书记和市长担任，领导小组的规格与改革事项的难度存在一定程度错位。当自贸试验区开展系统性行政改革，牵涉到众多部门的行政体制和职能转换和组织架构重

组等工作时，自贸区推进小组难以与中央国务院各部委在平等的情况下协商，无法直接拍板做出改革的重大决策，导致自贸试验区在中央层面难以具有足够权威推进各类改革工作的进行。

对2013年上海自贸试验区行政管理体制中组织行政权威进行分析：由上海市政府颁布的《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》第4条规定⁴⁸：“本市成立中国(上海)自由贸易试验区管理委员会。管委会为市政府派出机构，具体落实自贸试验区改革任务，统筹管理和协调自贸试验区有关行政事务。”表明，上海自贸试验区管委会是上海市政府的派出机构。派出机构具备以下特征：

1.从设立依据分析，派出机构主要依据的是《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》之外的法律、法规或规章，一般位阶较低，有时只要根据需要，经上级主管部门批准或自行设立即可。

2.从职能上来看，由于派出机构一般由政府职能部门设立，例如公安派出所、工商所等，其设立的目的是为了完成某项行政事务。因此职能权限较为单一。

3.从法律地位上来看，派出机构一般情况下不具有行政主体资格。除法律、法规明确授权外，一般不以自己的名义做出行政行为，且不能以自己的名义承担由此而引发的法律责任。⁴⁹因此，

⁴⁸上海市政府门户网站- <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw12344/u26aw37037.html>

⁴⁹李水燕. 上海自贸区管委会“身份”之困惑[J]. 法制与社会,2014,(22):167-168.

自贸区管委会组织权威不足，其下设的两室五局三个办事处，难以依照组织设计开展系统性行政体制改革的任务。

上海自贸试验区管委会组织权威范围难以涵盖改革范围。自贸试验区涉及事项众多，涉及改革的具体事项和领域在划分工作分工后，呈现出脱离自贸管委会管辖范围的状态。例如，涉及到的投资贸易领域，由上海商委、浦东新区政府牵头负责，涉及航运领域的由上海市建设交通委、浦东新区政府负责；金融领域事项由上海市金融办、浦东新区政府牵头；行政法制领域则由上海市政府法制办、浦东新区政府负责等⁵⁰。这显示出上海自贸试验区的协调工作受条块的约束较强，客观上降低自贸试验区改革的效能。

2015年上海自贸试验区行政管理体制中领导行政权威有了很大提升，表现为以下两个方面：

- 1.在中央层级，以国务院副总理为召集人，建立了30多个部门共同参与的工作部际联系会议，并将其落实为刚性的制度。工作部际联系会议主要任务是承担对自贸试验区深化改革试点工作进行宏观指导，协调解决自由贸易试验区改革试验中遇到的重大问题。这解决了自贸试验区在开展系统性行政体制改革工作中与中央各部门的沟通协调工作，赋予自贸试验区开展制度创新和

⁵⁰香港文汇报- <http://www.mnw.cn/news/china/682121.html>

机构调整决策的中央权威，一定程度上保障了自贸试验区系统性行政体制改革工作的顺利开展。

2.在上海市层级和自贸试验区层级，推进工作领导小组组长由上海市长担任，自贸试验区管委会采取“双主任”制，由浦东新区区委书记和上海市副市长担任。相较2013年自贸试验区的领导人员配备，更高一个等级，显示出赋予自贸试验区更强的领导权威。上海自贸试验区行政管理体制开展合署制改革，有三个主要变化：（1）组织权威性和合法性有很大提升。主要表现在自贸区管委会与浦东人民政府进行合署办公，实现同属地、同平台、共信息、合署理。破除了自贸区管委会不具行政主体资格和法定行政权力的改革障碍，扩展了自贸区管委会的行政空间，提升了自贸区管委会可开展改革事项的种类丰富度。（2）领导权威有很大提升。主要表现在自贸试验区各层级管理机构的主要领导，职级都有提升，展示出上海政府对上海自贸试验区的重视和帮助，也展示出上海自贸试验区工作推进的复杂性和艰巨性。（3）重视协调机制的构建，在市政府层面成立了领导小组并下设负责协调的办公室。在自贸试验区层级，设置了综合协调处，负责各项改革工作和各管理局之间的综合协调工作。这提升了自贸试验区工作的效率，避免条块分割造成改革工作缺乏系统性的弊端。

对比上海自贸试验区“合署”前后行政架构的转变，可发现以下特点：1.调整后的自贸试验区政府架构，各级负责人级别普遍提升。2.调整后的自贸试验区政府架构，更加关注央地和地方

各部门的协调关系，专门成立中央部委联席会议，并强调自贸试验区推进工作领导小组的协调职能。3.与区划内的行政区政府合署，将与行政事务有关的人力资源局，财政和金融服务局，综合监管和执法局，规划建设和环境管理局，经济发展局等进行裁撤，将相应职能归为具有法定行政权力的区一级政府，理顺管委会与行政区关系，解决自贸试验区管委会缺乏法定行政权力和行政主体资格的问题，简化政府机构、提升效率。

其他自贸试验区的行政体制改革也体现了上述目的。具体来看，深圳前海片区管委会作为法定机构试点改革的试点，以“一条例两办法”的政府立法形式，明确深圳前海片区管委会的法定机构管理模式。该模式解决前海管理局行政执法权的行使和归属问题，以法定权威提升前海管理局组织行政权威，支撑其开展具体的改革工作，为“放权到底”提供支撑；天津市层级利用领导权威推进改革工作深入发展。推进工作领导小组由“一正三副一主任”组成，是利用各级“一把手”、“二把手”的领导权威，增强自贸领导小组的权威性，提升自贸管委会与各市级职能部门的沟通协调能力，以实现“大部制”的职权整合，推进改革事项的顺利完成。

由上述分析可得，自贸试验区行政管理体制的发展方向是增强推进主体的行政权威性，如图 4-12 所示。传统开发区管委会的行政管理体制，虽具有组织架构精简、市场化导向强的优点，

但由于其缺乏行政主体资格和法定行政权力，难以承担自贸试验区改革和建设任务。因此，自贸试验区的行政管理体制，需要在开发区管委会的行政管理体制基础上，通过各类方法提升领导行政权威和组织行政权威，探索更具有综合协调能力与行政效率的组织模式，才能有序推进改革任务。

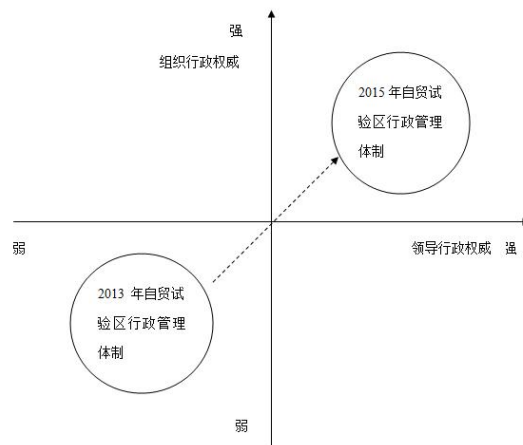


图 4-12 自贸试验区行政管理体制优化路径图

4.3 自贸试验区内制度创新实践评述

4.3.1 自贸试验区启动建设以来三批创新经验推广简介

自贸试验区成立的重要目的之一，是为深化改革、扩大开放探索新路径，积累新经验。自贸试验区自启动以来，以制度创新为核心，在投资、贸易、金融、事中事后监管方面都形成了诸多值得推广的经验。以时序分析，大致可以分为三批的改革试点经验的复制推广。

第一批改革试点经验的复制推广,是在上海自贸试验区运行一周年后正式开展:在上海自贸试验区运行的一年中,各个部门陆续总结推广了 27 项改革试点的经验,同时在上海自贸试验区试行一周年后,商务部会同上海市和有关部门进行了一次全面的阶段性总结,形成了 34 项试点经验,并以国务院文件的形式印发全国进行推广。如表 4-6、表 4-7 所示

表 4-6 第一批国务院有关部门负责复制推广的改革事项任务分工表

序号	改革事项	负责部门	推广范围
1	外商投资广告企业项目备案制	工商总局	全国
2	涉税事项网上审批备案	税务总局	
3	税务登记号码网上自动赋码		
4	网上自主办税		
5	纳税信用管理的网上信用评级		
6	组织机构代码实时赋码	质检总局	
7	企业标准备案管理制度创新		
8	取消生产许可证委托加工备案		
9	全球维修产业检验检疫监管		
10	中转货物产地来源证管理		
11	检验检疫通关无纸化		
12	第三方检验结果采信	人民银行	
13	出入境生物材料制品风险管理		
14	个人其他经常项下人民币结算业务		
15	外商投资企业外汇资本金意愿结汇	外汇局	
16	银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务		
17	直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理		
18	允许融资租赁公司兼营与主营业务有	商务部	

	关的商业保理业务		
19	允许设立外商投资资信调查公司		
20	允许设立股份制外资投资性公司		
21	融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制		
22	允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售，经文化部门内容审核后面向国内市场销售	文化部	
23	从投资者条件、企业设立程序、业务规则、监督管理、违规处罚等方面明确扩大开放行业具体监管要求，完善专业监管制度	各行业监管部门	在全国借鉴推广
24	期货保税交割海关监管制度	海关总署	海关特殊监管区域
25	境内外维修海关监管制度		
26	融资租赁海关监管制度		
27	进口货物预检验	质检总局	
28	分线监督管理制度		
29	动植物及其产品检疫审批负面清单管理		

表 4-7 第一批各省（区、市）人民政府借鉴推广的改革事项任务表

序号	改革事项	主要内容
1	企业设立实行“单一窗口”	企业设立实行“一个窗口”集中受理
2	社会信用体系	建设公共信用信息服务平台，完善与信用信息、信用产品使用有关的系列制度等
3	信息共享和综合执法制度	建设信息服务和共享平台，实现各管理部门监管信息的归集应用和全面共享；建立各部门联动执法、协调合作机制等
4	企业年度报告公示和经营异常名录制度	与工商登记制度改革相配套，运用市场化、社会化的方式对企业进行监管
5	社会力量参与市场监督制度	通过扶持引导、购买服务、制定标准等制度安排，支持行业协会

		和专业服务机构参与市场监督
6	完善专业监管制度	配合行业监管部门完善专业监管制度

第二批改革试点经验的复制推广，来源于2015年年底自贸试验区工作部际联席会议办公室会同相关部门总结自贸试验区创新性强、市场主体受益多、反映好的8个“最佳实践案例”。这8个“最佳实践案例”，商务部通过发文和官网公布的形式，供全国各地来借鉴和学习。8个“最佳实践案例”如表4-8所示

表4-8 第二批复制推广8个“最佳实践案例”明细表

序号	报送单位	事项	类型
1	上海自贸试验区	国际贸易“单一窗口”	贸易便利化
2	福建自贸试验区	国际贸易“单一窗口”	
3	天津自贸试验区	京津冀区域检验检疫一体化新模式	
4	广东自贸试验区	跨境电商监管新模式	
5	福建自贸试验区	投资管理体制改革“四个一”	投资体制改革
6	天津自贸试验区	以信用风险分类为依托的市场监管制度	事中事后监管
7	广东自贸试验区	政府智能化监管服务模式	
8	上海自贸试验区	推进信用信息应用加强社会诚信管理	

第三批改革试点经验的复制推广，来源于国务院2016年11月2日发布的《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》。通知中包含了从上海、广东、天津、福建4个自贸试验区进一步深化改革、扩大开放的试点实践基础上形成的19项创新试点经验，体现了自贸试验区在深入推进简

政放权、放管结合、优化服务改革方面所取得的成效。其具体内容如表 4-9 所示：

表 4-9 第三批复制推广 19 项创新试点经验明细表

序号	改革事项	负责部门	推广范围
1	负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革	商务部	全国
2	依托电子口岸公共平台建设国际贸易单一窗口，推进单一窗口免费申报机制	海关总署	
3	国际海关经认证的经营者（AEO）互认制度	海关总署	
4	出境加工监管	海关总署	
5	企业协调员制度	海关总署	
6	引入中介机构开展保税核查、核销和企业稽查	海关总署	
7	海关企业进出口信用信息公示制度	海关总署	
8	税控发票领用网上申请	税务总局	
9	企业简易注销	工商总局	
10	原产地签证管理改革创新	质检总局 海关总署	
11	国际航行船舶检疫监管新模式	质检总局	
12	免除低风险动植物检疫证书清单制度	质检总局	
13	入境维修产品监管新模式	商务部 海关总署 质检总局 环境保护部	全国海关特殊监管区域
14	一次备案，多次使用	海关总署	
15	委内加工监管	海关总署	
16	仓储货物按状态分类监管	海关总署	
17	大宗商品现货保税交易	海关总署	
18	保税展示交易货物分线监管、预检验和登记核销管理模式	质检总局	实行通关一体化的海关特殊监管区域
19	海关特殊监管区域间保税物流流转监管模式	海关总署	

4.3.2 市场准入制度创新经验

“负面清单”改革是“法无禁止皆可为”行政理念的实践产物，从侧面规范了行政权力的使用范围，为进一步规范行政用权提供一套标准。“证照分离”改革则基于负面清单，从制度和流程的角度对监管市场准入的行政审批权力进行规范，形成开放型经济体制下的新型市场准入规则，是自贸试验区行政管理体制的重要组成部分。

1) 自贸试验区负面清单管理模式

投资方面，内商探索实行负面清单管理模式，外商实行准入前国民待遇+负面清单管理模式。准入前国民待遇是指对外资企业在负面清单外的投资领域给予与本国国民相同的国民待遇，这打破了以往外资享有的超国民待遇，促使外资企业和内资企业在同一水平线上竞争，维护市场公正。负面清单管理模式是指政府对不开放或有限制的投资领域，明晰具体行业和事项，以清单的方式列出，清单外领域的经济活动一律许可。这项制度是我国投资管理理念全面更新的标志性制度，主要意义有：

- 1.简化了投资的行政审批程序，提升行政效率，便于吸引投资。

- 2.当前国际上有 70 多个国家和地区都采用了负面清单管理模式，我国采用投资负面清单标志着与国际标准进行接轨。

3.我国今后也可要求外国政府制定相应的投资负面清单，这样有利于中国企业走出去。

2017版自贸试验区负面清单，特别管理措施已从2013版的190项缩减到2017版95项，缩减幅度达到50%。就具体的管理措施条目看，取消了“建筑业”和“房地产业”门类，涉及采矿业10项、农林业2项、化工业2项、纺织业1项、金属冶炼业2项、机械制造业4项、交通运输业2项、金融业4项、租赁和商务服务业8项、教育1项、能源领域1项、基础设施领域1项、航运服务领域2项、专业服务领域2项、社会服务领域1项、文化、体育和娱乐业2项等。从整体分析，负面清单主要缩减制造业和服务业的禁止类和限制类条目。

虽然我国在2013年到2017年短短4年内取得了丰硕的成果，但仍存在着很多缺陷：

1.负面清单形式仍不符合国际标准。对比美国推行负面清单采用国际通行的《联合国产品总分类》的分类标准，我国负面清单仍采用的是国民经济行业分类标准。这导致我国自贸试验区负面清单对接国际和外商投资者参考负面清单投资我国时产生额外的障碍。

2.负面清单特别管理措施透明性不足。对比美国BIT负面清单，其对限制的部门、层级、法律依据、不符合的义务种类、具体措施都进行详细归纳。而我国的负面清单仅对限制的行业和特别管理措施进行简单的描述，对法律依据、许可证限制、股比限

制、业绩要求、注册资金限制等方面缺乏清晰描述。客观上增强了行政过程中的自由裁量权，呈现出透明性不足的状态，影响负面清单效用。

3.与负面清单相配套的投资管理体制尚未完善。国际上负面清单管理制度的推行，是建立在较为完善的，与其相配套的外商投资管理体制上。例如美国在国家安全审查制度中专门列出外商投资协定中明确规定投资仲裁等事项与负面清单中的规定相吻合。但我国负面清单管理模式与外商投资管理制度是同时开展改革，两者都处于“动态变革”的状态，目前的改革显示出两者之间缺乏协调性，不利于今后进一步的改革发展。

管理模式从“正面清单”向“负面清单”的转变，客观上提升了市场的开放程度。扩大服务业对内对外开放是自贸试验区投资体制改革的重要内容。不同自贸试验区服务业扩大开放侧重各有不同，如下表所示：

表 4-10 第一、二批自贸试验区服务业开放领域

上海自贸试验区	天津自贸试验区	广东自贸试验区	福建自贸试验区
金融、航运、商贸、专业、文化、社会、	航运、商贸、专业、文化、社会、	金融、航运、商贸、专业、科技、	航运、商贸、专业、文化、社会、

总体而言，服务业的扩大开放集中于金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务和社会服务领域，有 18 个行业可以给外商独资和控股。这方面取得了一定的成效。目前上海已有 1500 多个项目落地，有专业再保险公司、合资道路运输公司、

外资独资游艇设计公司、外商独资国际船舶管理公司、外资独资医院、外商独资职业技能培训机构、外资认证机构、合资邮轮公司、中外合资旅行社和欧洲最大独立资产管理机构等。

纵观上海、广州、天津、福建四个自贸试验区服务业的开放历程，金融服务的开放呈现出放松—收紧—局部放松的循环态势，表现出当前我国在金融服务方面的开放步伐较为审慎。社会服务领域的开放主要集中在医疗服务和教育培训方面，其他方面涉及较少，具有很深的挖掘潜力。文化服务方面多强调文体娱乐业及其经纪公司向外资的有限开放，其他方面领域的突破性较少，具有很深的挖掘潜力。

此外，服务业的扩大开放彰显出自贸试验区不同于传统“开发区”侧重制造业发展的改革发展思路，反映自贸试验区作为由制造业转向服务业，开展产业升级的定位。

2) 自贸试验区“证照分离”改革

为与负面清单管理模式相衔接，自贸试验区开展商事登记制度改革。具体工作如下：

- 1.对企业申请注册登记和行政审批进行制度改革，实施“先照后证”，放宽企业名称登记管理限制和住所登记条件，逐步探索“证照分离”改革。

- 2.推行企业准入“一口受理”制度，一窗办理许可决定和证照，实现跨部门数据共享。

- 3.根据认缴登记制取消了对投资者的注册资本要求。

4. 自贸试验区不再对企业注册资本进行验资。

5. 自贸试验区取消了公司法人资格成立前的前置审批。

商事制度登记改革遵循“审批改备案”的改革思路。由于取消了诸多企业登记的前置审批程序和核验注册资本的事项，各部门降低了工作量，大大提升了企业注册的行政效率。目前，商事制度登记改革已取得初步成效，广州南沙片区已实现“十一证三章联办”，河南开封片区已实现“二十二证合一，四十八证联办”，河南省拟推行“三十五证联办”。上海自贸试验区取消注册资本的最低限额，取消对出资期限规定，取消虚拟注册，取消前置审批，企业年检等。此外，上海浦东新区开展“证照分离”改革，于17年7月形成涉及全部441个审批事项的改革方案，实现审批事项全覆盖。17年9月6日国务院常务会议指出，除涉及国家安全、公共安全、生态安全和公众健康等重大公共利益项目外，要实现营业执照与许可证证件分离，实现持照即可经营。

除了审批条目数量上的精简，自贸试验区还探索审批类型的细分，实现精细化管理。例如上海自贸试验区开展“行政审”和“技术审”相分离的审批方式，实行“施工图设计文件归口审查”制度，将原由政府开展的规划、消防、卫生、交通、气象等技术性审查，从行政审批中分离出来，全部转由审图公司等专业地方机构，商业机构审查。政府部门可将更多精力投放在总体规划、协调服务和后续的检查、抽查的监管工作中。

3) 自贸试验区境外投资管理体制改革

目前,上海,广东,福建,天津自贸试验区都颁布了各自自贸试验区的境外投资管理办法,对境外投资开办企业也实行了备案制为主的管理方式,支持自贸试验区内的各类投资主体开展多种形式的境外投资,鼓励在自贸试验区设立专业从事境外股权投资的项目公司,支持有条件的投资者设立境外投资股权投资母基金。

但相较于自贸园区建设水平高的国家,我国在境外投资管理制度方面仍有一定差距。例如在境外股权投资方面:美国、日本、韩国等国家针对境外投资制定特殊税收优惠政策:

- 1.建立特定税收减免制度。对于来源于缔约国或签订税收情报交换国的对外投资收益,以优惠的税率征收企业所得税。

- 2.建立税收饶让制度。对于来源于企业所得税税率高于 25% 的国家和地区,且已在境外缴纳企业所得税的境外投资收益免征国内企业所得税。

- 3.建立延迟纳税制度。对于境外投资收益在汇回本国前,暂不征收企业所得税。待汇回国后征税,且可抵免已在国外缴纳的企业所得税税款。

- 4.建立经营性亏损结转及其追补机制。当海外企业在一个年度出现正常的经营亏损时,便可将该亏损抵消前 3 年的利润,同时把冲销掉的那部分利润对应于以前年度所缴纳的税收退还给企业;也可向以后 5 年结转,抵消以后 5 年的收入,少缴税款,以弥补企业在海外投资遭受的损失。

而我国自贸试验区内，针对境外股权投资的事项，尚未有区别于区外的税收优惠政策安排。这一方面反映出当前自贸试验区仍处于加速建设阶段，另一方面也展现出自贸试验区是“制度改革高地，不是优惠政策洼地”的定位。

4.3.3 行政监管制度创新经验

立足于新型的市场准入机制，传统“以批代管”的市场监管方式已难以与新型经济体制进行有效衔接。“信用风险分类”和“双随机，一公开”作为有限政府下对市场的新型监管方式，充分利用新兴的信息技术和社会舆论与道德的力量，对市场形成有效监管，是我国开展行政管理体制改革的关键部分。

1) 信用风险分类监管模式

信用风险分类监管模式，包含事前诚信承诺和事中事后风险预警、惩戒两部分机制组成。

事前诚信承诺，包含企业在商事登记成立阶段，对认缴资本和经营范围的承诺，包含企业在日常经营中，对经营情况的承诺。依据上海自贸试验区的经验，主要由“证照改革”下的承诺书制度、企业年报公示制度和审计报告公示制度组成。

“证照改革”下的承诺书制度，是“双告知”制度下的一部分，是指注册企业的法定代表人或其授权人，在了解其将要从从事的事项中需要获得有关部门批准后方可开展经营活动的情况下，现场签署《承诺书》，承诺其已经清楚相关事项及审批部门，并承诺

在未取得许可审批之前不开展相关经营活动。这体现出企业对政府管理部门的承诺。

企业年报公示制度,是指自贸试验区内的内企业应当在每年3月1日至6月30日,通过电子身份认证登录企业信用信息公示系统,向工商行政管理机关报送上一年度年度报告,并向社会公示。企业法人的年度报告信息包括登记备案事项、注册资本缴付情况、资产状况、营运状况、企业从业人数及联系方式等。非法人企业的年度报告信息包括登记备案事项、资产状况、营运状况、企业从业人数及联系方式等。企业分支机构的年度报告信息包括登记备案事项、营运状况、联系方式等。从事网络经营的企业还须申报网站或者网店名称、网址等信息。

年度审计报告制度,是指自贸试验区内的上市公司,国有独资公司和国有控股公司。认缴注册资本在2000万以上的公司,全年销售(营业)收入在2000万(含2000万)以上的公司,以及从事金融、证券、期货等经营活动的公司制企业,需提交会计师事务所出具的年度审计报告,并将报告通过企业信用信息公示平台进行公示。

事中事后风险预警、惩戒机制,包含事中信用分类管理、预警机制和事后惩戒措施三部分,目前上海自贸试验区和天津自贸试验区工作成效较为显著。

上海自贸试验区依托公共信用信息服务平台,建立信用分类管理和预警机制。在同等条件下,对信用状况良好的个人和单位,

给予简化程序，优先办理等便利，或者在财政资金补助，税收优惠等政策扶持活动中列为优先选择对象。对信用状况不好的单位，依法“取消已经享受的行政便利化措施”“限制参加政府采购、政府购买服务、政府投资项目招标、国有土地出让”等。对于失信的个人，可限制其担任企业法定代表人，负责人，或高级管理人员。建立“严重失信名单”制度，明确行政机关应当对严重失信的个人、法人和其他组织建立名录，依法采取市场禁入措施，或市场强制退出措施。

天津自贸试验区依托市场主体信用信息公示系统，建立信用风险分类标准，根据市场主体的市场行为，将市场主体信用风险自动分为“良好”、“警示”、“失信”、“严重失信”四类，并通过信息公示平台面向社会公示。对等级“良好”的市场主体，各行政执法部门实行以“双随机”抽查为重点的日常监督检查制度，将“警示”“失信”“严重失信”的企业列为重点监督检查对象。这种做法将“信用”的道德软束缚和“监管”的执法硬手段相结合，实现了降低执法成本，优化市场环境的监管目标。

2) “双随机一公开”综合执法模式

中国（上海）自由贸易试验区监管信息共享管理试行办法（2016年10月14日失效）指出：信息共享单位为各行政机关和具有管理公共事务职能的组织。自贸试验区管委会是“信息共享平台”的管理主体，各单位通过签订《中国（上海）自由贸易试验区监管信息共享协议》，被认可为信息共享单位，在协议约

定的共享方式内，基于自身行政管理和公共服务需求，对平台的信息进行内部使用。在推行信息共享工作层面，在自贸试验区管委会成立信息共享工作联络组，管委会为联络组牵头单位，相关信息共享单位为联络组成员单位，共同推进落实信息共享相关事宜。管委会还应分类整理已归集的信息项，定期编制和发布《中国（上海）自由贸易试验区监管信息共享目录》，目录包括信息项名称、信息类别、提供单位、更新频率、共享范围、共享方式等内容。

对执法机构进行“大部制”改革，建立健全综合执法机构机制。依照 2016 年 8 月上海市人民政府颁布的《中国（上海）自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》，综合执法需坚持综合执法和专业执法相结合，坚持机构设置精简高效，整合政府部门间相同相近的执法职能，归并执法机构、统一执法力量、有序推进、逐步整合，探索形成以市场监管、城市管理、治安管理三大综合领域为重点，若干专业领域（知识产权、农林牧渔、劳动监察、卫生监督等）为补充的综合执法体系。

“双随机，一公开”，就是指在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。具体而言，就是在市场主体名录库和执法检查人员名录库，通过摇号等随机方式，从市场主体名录库中随机抽取检查对象，从执法检查人员名录库中随机选派执法检查人员，开展执法行动。执法的抽查结果及时通过企业信用信息公示系统向全社会公开，破

除以往工作中产生的人情监管、选择执法、执法扰民、执法不公等问题，增强监管科学性和执法公正性。

3) 社会力量参与市场监督制度

2014年上海市政府颁布的《中国（上海）自由贸易试验区促进社会力量参与市场监督的指导意见》可视为对社会力量参与市场监督制度的原则性规范。该指导意见明确了社会力量的主体为行业协会、商会、民办非企业单位、基金等非营利性法人；法律、会计、审计、公证、认证、评估、经纪等专业服务机构；企事业单位；新闻媒体；消费者协会、工青妇等各类行业性、专业性、学术性以及联合性社会团体；专家、学者和社会志愿者等自然人。

倡导建立以行规行约为主要模式的行业自律约束制度，完善信息和诚信评价体系，形成一套各类社会力量主动参与市场监督的多元监督的体制机制。具体而言，要发挥行业协会，商会等行业组织维护会员权益、协助政府监管的作用。鼓励企业自愿加入行业协会，商会。支持行业协会、商会建立健全行业内

企业经营自律规范、制定并组织实施自律公约和诚信准则，增强参与市场监督能力，促进行业整体健康发展。

支持专业化服务组织发挥市场监督作用。鼓励律师事务所、会计师事务所、税务师事务所等专业化服务组织在自贸试验区提供专业服务。自贸试验区通过一定制度安排，将区内适合专业机

构办理的事项，交由专业机构承担；或引入竞争机制，通过购买服务等方式，引导和培育专业机构发展。

积极鼓励各类社会组织参与产业规划编制、行业标准制订、负面清单设计、安全审查评估、相关法律法规等工作。以自贸试验区成立的“社会参与委员会”为枢纽，在政府与多种社会监督力量之间发挥桥梁纽带作用，做好联系联络、协调督促工作，引导建立各类社会力量共同构建实施市场监管的联系联络平台。

5 陕西自贸试验区差异化改革与“一带一路” 倡议有机衔接

5.1 “一带一路”倡议的推进策略

“一带一路”倡议，是我国在逆全球化的背景下，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建国际化政治经贸体系和对外开放新格局的重要战略。

“一带一路”倡议的提出充分考虑了国内国际两个现实。对国内而言，它是国家发展战略。始于 1978 年的改革开放实践彻底改变了我国的面貌，我国从一个贫穷落后的国家变为世界大国，人民不仅解决了温饱问题，而且实现了向小康社会的转变，改革开放事业惠及全体人民。但是，我们今天面临的许多发展问题需要新思想新思路新观念，需要进一步深化改革。对国际而言，“一带一路”是国际互助与合作理念的集成。习近平总书记说：“这是发展的倡议、合作的倡议、开放的倡议，强调的是共商、共建、共享的平等互利方式。”如果说此前的改革开放是以在国内“摸着石头过河”为主要特征，今天的我国则准备“到世界市场的汪洋大海中去游泳”，这说明中国准备进一步融入世界经济。

但从倡导互利共赢的合作模式、呼吁“一带一路”倡议，到实现具体的合作项目，还有相当长的路程。目前在倡议推进中，出现了以下需要深入推进的领域和问题：1.发展战略对接不仅取决于客观经济条件，还取决于政治决策者的意志。虽然客观上各国尤其欧亚地区各国与中国经济具有互补性，但是真正实现发展战略对接还受到一些因素的限制，如具体国家经济政策、发展重点是否与“一带一路”接轨，不同国家间发展基础设施是否存在竞争关系，不同利益集团之间的利益是否冲突，域外势力是否施加消极影响等等；2.不同经济制度之间需要磨合、由于“一带一路”沿线国家属于不同经济体，转有不同的历史传统和政治现实，其经济制度也有差异。这些差异首先表现在吸引外资和外国技术的政策准入条件、外汇管理体制、外资的地位、劳动力使用政策以及签证制度等方面；3.人文合作需要政府和实业界共同扶持。人文合作是各国间加强相互了解的重要手段，是国家关系的润滑剂，也是“一带一路”建设过程中最容易被忽视的领域。实际上，真正落实大项目，不仅需要发展战略对接，也需要良好的人文环境，加强文化交流和媒体合作；4.加强市场对于“一带一路”倡议的推进作用。中国政府为了推进“一带一路”建设，发起成立亚洲基础设施投资银行、成立了丝路基金。在实现发展战略对接的过程中，还有一些潜在的机制在协商和筹建之中，比如金砖国家发展银行、上海合作组织开发银行等，这些机构运行必将对推进“一带一路”建设发挥重要作用。

5.2 “一带一路”与自贸试验区建设联系

“一带一路”倡议和自由贸易区战略是党中央、国务院顺应全球发展格局新变化，着眼长远培育中国国际竞争新优势的重大战略部署，在今后的国家建设进程中，“一带一路”和自贸区战略将是我国推动发展的关键动力。

“一带一路”倡议与自贸区建设存在深层次的关联。首先，“一带一路”倡议为自贸区战略发展提供支撑。“一带一路”倡议是为了适应国内外经济新格局、新变化，突破以出口为主的外向型经济发展制约，推进国际产能合作、化解结构性矛盾，同时打破欧美等发达国家对中国经济贸易发展的封堵。“一带一路”的核心要点在于东西互济、陆海统筹，由点连成线进而推动全面发展。其倡议的“五通”（政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通）为自贸试验区的“四化”建设（投资自由化、贸易便利化、金融国际化、行政管理简化）提供了国际战略支持，为自贸区扩大对外开放指明了方向。其次，自贸区战略为“一带一路”倡议的具体推进构建基础。“一带一路”倡议的具体实施，可行的途径是以国内外一些核心区域和重要节点为战略支撑，逐步构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自贸区网络，形成以点带面、联动发展的改革开放新局面，而这些核心区域和重要节点即为自贸试验区。通过自贸区试验区压力测试与

实践验证的制度创新，可以形成进一步对外开放的成功经验，推广到国际经贸交流等一系列谈判与建设当中。

5.3 陕西自贸试验区在“一带一路”下的差异化定位

在2017年4月1日正式挂牌成立的第三批七个自贸试验区中，陕西自贸试验区、河南自贸试验区、重庆自贸试验区在战略定位上虽然都提及“一带一路”倡议，但其中关于自贸区建设的方向和与“一带一路”战略结合的方法存在显著区别。（河南自贸试验区定位为服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽，重庆自贸试验区定位为“一带一路”和长江经济带互联互通的重要枢纽）

陕西自贸试验区的定位具有明显的区域特色和使命担当。

党中央、国务院对于陕西自贸试验区的发展提出了明确的要求：陕西自贸区的战略定位为更好发挥“一带一路”建设对西部大开发的带动作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，努力将自贸试验区建设成为全面开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流的重要支点。上述定位一方面强调从经济合作出发，以“一带一路”倡议形成的国内外开放合作的时代大势，结合西部大开发国家战略，大力推进行政制度创新，优化营商环境，提升经贸、环境、思维开放程度，进一步促进陕西与西部地区经济增长，增强区域内的经济硬实力。同时也要求从人文交流出发，进一步利用陕西的文化资源，加强文化建

设、加速文化交流，成为中外文化交流的西部门户城市，彰显陕西发展的软实力。

5.3.1 陕西自贸试验区辐射区域与推进方法

1) 辐射区域

陕西自贸试验区的中心片区、西咸片区与杨凌片区均沿新亚欧大陆桥分布，整体上自东向西串联，地处西安的主要辐射区域内。因此，分析陕西自贸试验区的辐射区域必须与陕西以及西安在相对区位下的影响力紧密结合。

自 2009 年，国务院批复设立“关中—天水经济区”后，陕西省的城市群概念初具规模，该经济区建设囊括了西安、宝鸡、咸阳、铜川、渭南、杨凌、商洛以及甘肃天水等行政区域，而此时陕西南部与陕西北部地区因为交通运输困难等因素，尚未纳入城市群建设中。近些年随着高铁、高速公路、国际机场等交通基础设施的完善，陕西省的影响力进一步扩大，同时西安的辐射能力早已跨越秦岭、黄河和陇山，超出了传统意义上的关中地区。如今，作为“一带一路”经济合作和人文交流的重要支点、改革开放的新高地，陕西省以及西安市的影响范围已经远超出 2009 年的“关中—天水经济区”的规划区域，对我国的西部、中部以及东部发展显现出重要的影响力，同时陕西省全境与甘肃省陇东陇南地区、山西省西部等地区的经贸往来日趋频繁。

2018年1月，国务院正式批复了《关中平原城市群发展规划》，要求陕西、甘肃、山西省级人民政府切实加强组织领导，健全协作机制，统筹推进关中平原城市群的建设，并以建设具有国际影响力的国家超级城市群为目标，融入“一带一路”建设，结合创新驱动与军民融合发展，推动城市群经济、文化发展，充分发挥其对西北地区发展的核心作用和我国向西开放的战略支撑作用。自此，关中平原城市群成为我国中西部地区重点建设的城市群之一，对我国的区域战略发展与向西开放将产生巨大影响。依托于陕西省与西安区域影响力的进一步加强，未来陕西自贸试验区的辐射范围将进一步扩大，形成涵盖陕西省为主的关中地区以及周边甘肃天水、庆阳与平凉、山西运城与临汾地区的初步影响规模，并将不断加强对西部地区商事贸易、人文交流等领域的影响。

2) 推进方法

结合“一带一路”倡议与西部大开发战略，陕西自贸试验区的推进目前应主要围绕以下四个方面：

(1) 进一步推动陕西、西安在航空运输、高铁运输以及高速公路运输中的区位优势，以交通便利化作为扩大自贸试验区辐射范围的主要方式，形成枢纽城市并最终推动区域内的经济融合。通过四通八达的交通枢纽，将陕西、西安与全球供应链进行有效连接，建成“国际运输走廊”和“国际航空枢纽”，在此基础上

推动内陆型港口建设、内陆国际物流管理方法创新，将区域内的航空港与陆港有效整合，形成集聚优势。

(2) 推动建设国际化合作平台建设。习近平总书记在陕视察时要求陕西要主动融入“一带一路”大格局，抓紧构建国际合作新平台。随着“一带一路”倡议的推进，陕西与沿线国家合作步伐进一步加快，民间交流、投资贸易日益活跃，科技文化交流、国际产能合作不断深化，国际化合作新平台功能日益凸显。在此契机下，推动西商大会等一系列国际化深层次交流，将切实为自贸区发展、地区经济起到积极的推动作用。

(3) 推动区域内“硬科技”与高薪技术产业发展。“一带一路”背景下，国家先后赋予陕西创新型省份、西安市全面改革创新试验区、西安高新区国家自主创新示范区、西咸新区双创示范基地、杨凌农业高新技术产业示范区等一系列重大使命。在科技与产业发展层面，需要坚持以创新产业吸引、创新人才引进为核心，改良市场环境，加快构建关中协同创新体系，带动陕西省走在全国创新驱动发展前列，成为“一带一路”科技创新之都。

(4) 推动文化交流中心构建，谋求更深层次的文化产业发展。依托陕西丰厚的人文历史资源、教育资源和陆上丝绸之路起点的共同历史记忆，深入挖掘中华优秀传统文化的文化价值，并通过生产、传播、展示各环节的制度创新和交流平台的构建，提升陕西发展的软实力，并进一步提升中华文化价值观在世界的传播力、影响力。

5.4 周边自贸试验区辐射区域与推进方法评述

5.4.1 湖北自贸试验区辐射区域与推进方法

湖北自贸试验区总体方案中的战略定位为：以制度创新为核心，以可复制、可推广为基本要求，立足中部、辐射全国、走向世界，努力成为中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业聚集区、全面改革开放试验田和内陆对外开放新高地。

1) 辐射区域

从辐射区域的角度分析，“努力成为中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业聚集区”表示湖北战略重点是顺应东部沿海区域产业转移的发展趋势，在优化本省营商环境的基础上，大力承接东部沿海区域的转移的各类产业，提升本地区产业聚集度和辐射能力，其战略方向是向东。这一战略方向和定位符合目前湖北省发展空间条件，分析如下：从省间区位关系考量，湖北省辐射空间极为有限，仅在东部方向有一定的辐射优势。北边河南省获批第三批自贸试验区，两者同属中部崛起战略的核心省区，地理区位优势相似，经济发展水平相近，具有实质意义的竞争关系。西边重庆市作为直辖市，政治地位高，获批第三批自贸试验区。重庆虽与湖北同属长江经济带，在经济层面上有一定的合作关系，但其政治地位和强劲的经济发态势决定湖北难以对其进行辐射。湖北南边的湖南省，着力打造北部“长

株潭”城市群，使其成为湖南省发展增长极，对全省进行辐射带动作用，而“长株潭”城市群位于湖南省北部，距离湖北省较近，阻挡了湖北省向南辐射空间的扩大。湖北省东面是安徽和江西两个省，经济发展基础、科教实力较弱，对东部沿海地区转移产业的吸引力弱于湖北，因此湖北在东部方向具有一定的辐射空间。从省内角度分析，湖北省自贸试验区分为武汉片区、襄阳片区和宜昌片区，这与湖北省“一主两副”的发展布局完全重合，在东部、西北和西南方向形成均衡的三角辐射极，带动全省域的城市迅速发展。

2) 推进方法

湖北自贸试验区总体方案中，明确湖北的战略重点放在中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业聚集区。其中以战略性新兴产业和高技术产业聚集区为代表的高新技术产业是湖北自贸试验区发展的特色定位。例如：武汉片区重点发展新一代信息技术、生命健康、智能制造等战略性新兴产业和国际商贸、金融服务、现代物流、检验检测、研发设计、信息服务、专业服务等现代服务业；襄阳片区重点发展高端装备制造、新能源汽车、大数据、云计算、商贸物流、检验检测等产业；宜昌片区重点发展先进制造、生物医药、电子信息、新材料等高新技术产业及研发设计、总部经济、电子商务等现代服务业。

此外，湖北自贸试验区根据发展高新技术产业的特色定位，已开展了相关制度创新探究，其中包括：1. 试行科技成果知识产权混合所有制。2. 加强科技成果转移转化公共服务平台建设。3. 促进高校院所科技成果转化和技术转移。

5.4.2 重庆自贸试验区辐射区域与推进方法

重庆自贸试验区总体方案中的战略定位为：以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实党中央、国务院关于发挥重庆战略支点和连接点重要作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，努力将自贸试验区建设成为“一带一路”和长江经济带互联互通重要枢纽、西部大开发战略重要支点。

1) 辐射区域

“一带一路”和长江经济带互联互通重要枢纽的表述，已明确重庆自贸试验区的战略方向为南向海上丝绸之路和西向的陆上丝绸之路所代表的“一带一路”和东向的长江经济带，并且将自身定位为两大战略的联通点与枢纽点。从实际分析，重庆战略方向重点放在南向和西向，这是由经济发展现状和区位特征共同决定的。

从省间区位关系考量，重庆辐射空间主要集中于西向和南向。东边是处于长江经济带中部地区，同样获批第三批自贸试验区的湖北省。两地区之间地形多为陡峭山地，人口聚集度低，交通不便，且湖北西部宜昌、襄阳的快速发展，削弱了重庆对湖北

西部的辐射能力，压缩重庆对湖北的辐射空间。北边是同样获批第三批自贸试验区的陕西省，两地区之间横亘着秦巴山脉，人口聚集度低，交通不便，阻碍重庆对陕西的经济辐射力。西边是同样获批第三批自贸试验区的四川省，两地区之间虽文化相似，具有产业和口岸的互补优势。但从实际建设分析，四川省集全省资源建设成都市，成都与重庆一道，成为成渝城市群的双子星，两者辐射力相当。此外，四川省大力建设空港、陆港，并在泸州探索建设新型水运口岸，降低重庆出川交通枢纽的地位，进一步降低四川对重庆的依存度。而重庆则谋求依托中欧班列，降低陆路运输成本和通关时间，跨过四川向中亚拓展发展空间，成为长江经济带向西货物贸易的交通枢纽。南边是发展基础较为薄弱的贵州和广西，重庆在经济上对其具有较强的辐射能力。此外，重庆作为长江经济带上的上游的核心节点城市，依托长江黄金水道、丰富的劳动力资源和低廉的劳动力成本，产业迅速聚集，并辐射和带动长江上游区域和重庆市域周边的快速发展。

2) 推进方法

重庆自贸试验区的特色定位，与其近年来发展战略一脉相承。即依托其政治政策优势、地理区位优势和产业聚集优势，进一步提升其在“一带一路”和长江经济带上的枢纽地位。具体而言，重庆将利用“陆上丝绸之路”贸易量第一的优势，探索陆上贸易规则。目前已经实行的制度包括：1. “川渝沪”区域大通关

联席会议机制。2.“渝桂新”与“渝新欧”公司合作机制。3.“海关—铁路运营商推动中欧班列安全和快速通关伙伴合作计划”。4.将知识产权指标纳入重庆自贸试验区发展规划。

5.4.3 河南自贸试验区辐射区域与推进方法

河南自贸试验区，以制度创新为核心，以可复制、可推广为基本要求，加快建设贯通南北，连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系，将自贸试验区建设成为服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽、全面改革开放试验田的内陆开放型经济示范区。

1) 辐射区域

河南省的辐射方向主要是沿着丝绸之路经济带向西，服务于国家“一带一路”倡议。总体方案中提出建设服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽。战略重点是利用自身交通区位优势和河北、山东等广阔的辐射腹地，大力建设现代化立体交通体系和现代物流体系，提升本地区人流物流的运输效率，积极向西拓展沿丝绸之路的贸易线路与贸易货物种类，一方面利用交通运输优势和物流效率优势，吸引周边省区货物集聚，进而提升出口贸易总额，另一方面利用河北、山东等北方广阔的腹地，扩大进口产品的分销市场，提升进口贸易总额，建成内陆开放型经济示范区。

从省间区位关系分析，河南的主要辐射方向是西边。南边是同时获批第三批自贸试验区的湖北，湖北处于长江经济带的核心

区域，湖北的区位优势相较河南更为突出。其次河南一直以来是农业大省，且呈现北强南弱的态势，河南南部的工业基础，发展基础相较湖北薄弱很多，因此河南向南边辐射力被极大压缩。东边是山东和江苏，两省份均为经济强省，省域内各区域发展较为均衡，整体发展水平高于河南省，因此河南省对其辐射能力有限。北边河北省，与河南省发展水平相当，但河北省属于京津冀城市圈和环渤海城市圈，随着雄安新区的规划，河北受京津的辐射带动影响作用更大，省内拥有出海口和唐山、秦皇岛、沧州三个亿吨大港，客观上削弱了河南贸易交通枢纽的优势，因此河南对河北的辐射带动作用有限。西边是同时获批“第三批自贸试验区”的陕西，陕西的工业基础雄厚、科教资源、文化资源丰富，但交通较为闭塞，经济贸易额低于沿海地区，与河南人力资源优势形成良好的互补态势。。且两者都定位为服务国家“一带一路”倡议的重点省份，在这一国家级战略部署下，河南可利用自身交通区位的比较优势，定位为“一带一路”上人流物流的交通枢纽，并在此基础上发展国际贸易，实现跨越式发展。

从省内角度分析，河南省自贸试验区分为洛阳片区、郑州片区和开封片区，沿黄河一线排开，三个片区建设内容各有特色，郑州片区集中打造国际性物流中心，重点发展跨境电商、服务贸易等；开封片区充分发挥文化历史资源，集中发展文化产业、文化金融和创意设计等现代服务业；洛阳片区特色发展装备制造等

高端制造业和文化旅游等现代服务业。这三个片区进一步强化了中原城市群的实力，推动中原城市群快速发展。

2) 推进方法

为推动河南现代立体交通体系和现代物流体系建设，目前该自贸区已经实行的制度包括：1.大力开展“多式联运”服务体系建设。2.国际互联网通信专用数据通道建设。

5.4.4 四川自贸试验区辐射区域与推进方法

四川自贸试验区，以制度创新为核心，以可复制、可推广为基本要求，立足内陆、承东启西，服务全国、面向世界，将自贸试验区建设成为西部门户城市开发开放引领区、内陆开放战略支撑带先导区、国际开放通道枢纽区、内陆开放型经济高地、内陆与沿海沿边沿江协同开放示范区。

1) 辐射区域

在总体方案中，“立足内陆、承东启西、服务全国、面向世界”的定位并未明确突出其建设辐射方向。“西部门户城市开发开放引领区”将四川视为西部门户，隐含其向西开放辐射的战略意图。

从省间区位关系分析，四川主要辐射方向是西北和西南方向。西边是西藏，地形多山地高原、人口稀少、文化差异较大，经济发展薄弱，辐射价值低。东边是重庆，两个地区间虽然文化相似，发展互补性强，但重庆属中央直属的直辖市，政治地位高、

工业基础雄厚、经济增长剪度高，且作为向东出川航运的枢纽，具有独特优势地位，难以被四川所辐射。北边是甘肃和陕西，陕西与四川相隔秦巴山脉，交通不便、人口稀少，削弱了四川的辐射力，且陕西在四川的东北部，其辐射方向与西部门户的定们不符。甘肃作为“一带一路”的重要枢纽，是内陆向西发展的必经节点，四川向西北方向的甘肃辐射，可以其为跳板，拓展四川与丝路沿线国家的商贸合作，符合其门户城市的定们。且甘肃与四川相接的区域为陇南，是甘肃发展较好区域之一，打造“成都-陇南-兰州”一线将极大促进沿线城市经济发展，提升四川辐射力，拓宽四川辐射空间。南边是贵州和云南，贵州处于四川东南边，发展基础薄弱，交通不便，人口稀少，削弱了四川对贵州的辐射力，且贵州在四川东南部，其辐射方向与其西部门户的定们不符。云南作为我国沿边最重要的省份之一，是“孟中印缅经济走廊”、“一带一路”等国家级战略和倡议的重要枢纽区域，四川向东南方向的云南辐射，可借助其地理区位优势，大力开展东南亚“一带一路”沿线国家的国际商贸业务，实现四川服务全国、面向世界的战略定们。

从省内关系分析，四川自贸试验区分为成都天府新区片区、青白江铁路港区和川南临港片区。成都天府新区片区重点发展现代服务业、高端制造业、高新技术、临空经济、口岸服务等产业，建设国家重要的现代高端产业集聚区、创新驱动发展引领区、开放型金融产业创新高地、商贸物流中心和国际性航空枢纽，打造

西部地区门户城市开放高地；成都青白江铁路港片区重点发展国际商品集散转运、分拨展示、保税物流仓储、国际货代、整车进口、特色金融等陆路口岸服务业和信息服务、科技服务、会展服务等现代服务业，打造内陆地区联通丝绸之路经济带的西向国际贸易大通道重要支点；川南临港片区重点发展航运物流、港口贸易、教育医疗等现代服务业，以及装备制造、现代医药、食品饮料等先进制造和特色优势产业，建设成为重要区域性综合交通枢纽和成渝城市群南向开放、辐射滇黔的重要门户。三个片区分别从空港、陆港、水港出发，以西北方向丝绸之路经济带的西向国际贸易大通道和西南方向辐射滇黔为辐射方向，开展口岸贸易、口岸服务业、金融服务业等产业新业态的建设，实现产业升级并提升国际商贸额度。

2) 推进方法

立足于西部门户城市开发开放引领区和内陆与沿海沿江协同开放示范区的战略定位，四川自贸试验区建设的推进方法主要包括：1. “国际顶级科技园合伙人计划”。2. 构建“区内物流配送货物备案清单自动运抵触发”系统。3. 船舶商事信息发布方法创新。

6 研究总结与政策建议

6.1 明晰“自贸试验区”定位，调整改革重点

6.1.1 明晰自贸试验区定位

自贸试验区具有境内关外的特殊性质，是承担贸易、投资及国际经济合作等事项改革的压力测试场所，政府对该区域的经济活动与行政体制创新给予创新空间，并通过制度的复制创新进一步深化改革和扩大对外开放。

相较于国外典型自由贸易区以及我国的各功能区，自贸试验区关注的重点成果不仅仅包括经济发展或投资贸易额的增加，更着眼于可复制推广的制度创新和治理经验提炼。因此自贸试验区在探索体制机制创新，参与、引领国际贸易规则上，具有更高的战略要求。

自贸试验区的改革，是一场政府改革领域的“国家实验”。陕西应紧紧抓住这个机遇，进一步解放思想，坚持先行先试，把制度和体制创新作为核心任务，以开放促改革、促发展，加快政府职能与体制转变，在更广领域和更大空间积极探索制度创新。近期，国家筹划建立全新的“一带一路”争端解决机制和机构，最高法将在北京、西安、深圳各设一个国际商事法庭。这充分说明了国家对陕西自贸试验区试验区的战略期待——充分利用

自贸试验区“先行先试”的政策优势和西安独特的历史资源与区位优势。体制创新首先要从自贸区自身的管理体制开始，陕西自贸试验区运行以来，之所以存在“多项联办”平台衔接不稳、管理事项下放进度不到位、试点任务细化落实不快等问题，说到底是与自贸区管理体制不合理、不顺畅有着直接关系。目前，陕西自贸区实行的是地方政府与自贸区管理机构分离多层的管理体制，应尽快调整为一体分层的管理体制，这既是复制上海自贸试验区样本的要求，更是解决陕西自贸区自身发展障碍的必然选择。

6.1.2 陕西自贸试验区改革重点调整

基于上述自贸试验区建设的战略定位，目前陕西省自贸试验区的改革工作应做出相应调整。当前陕西省自贸试验区与西安市自贸办均下设于本级政府商务口，自贸办主任由商务口一把手兼任，各片区自贸办下设于本地区管委会下的改革创新局或某园区。受限于省、市级商务部门的职能定位和行政权力范围，自贸办的改革推进主要存在于商贸领域中，并缺乏统筹和综合协调能力，难以支撑探索体制机制创新，参与、引领国际贸易规则的战略要求。此外，在各片区自贸办中，开发区管委会不具备法定的政府机构特性，难以承接上级部门下放的各类权力事项。基于上述问题，理顺陕西省自贸试验区的行政体制，推动自贸试验区的权力整合，成为陕西自贸区亟待解决的重要问题。

6.2 分层赋能，理顺自贸试验区行政体制

陕西省自贸试验区的主要行政体制如图 6-1 所示，分为中国（陕西）自由贸易试验区工作领导小组、中国（陕西）自由贸易试验区工作领导小组办公室、西安以及西咸新区一级的工作领导小组等，存在“中央—省自贸办—片区管委会—功能区管委会”四个管理层级。较为复杂的体制涉及带来以下三个问题：1.各自贸区管理层级间的职责上下一般粗，是典型的“蜂窝煤体制”，各层级分工不清，体制创新缺乏强有力的主导部门；2.行政层级繁多、行政流程不畅，改革措施难以推行；3.政出多门，行政资源分散于各片区和政府职能部门之间，缺乏资源整合。

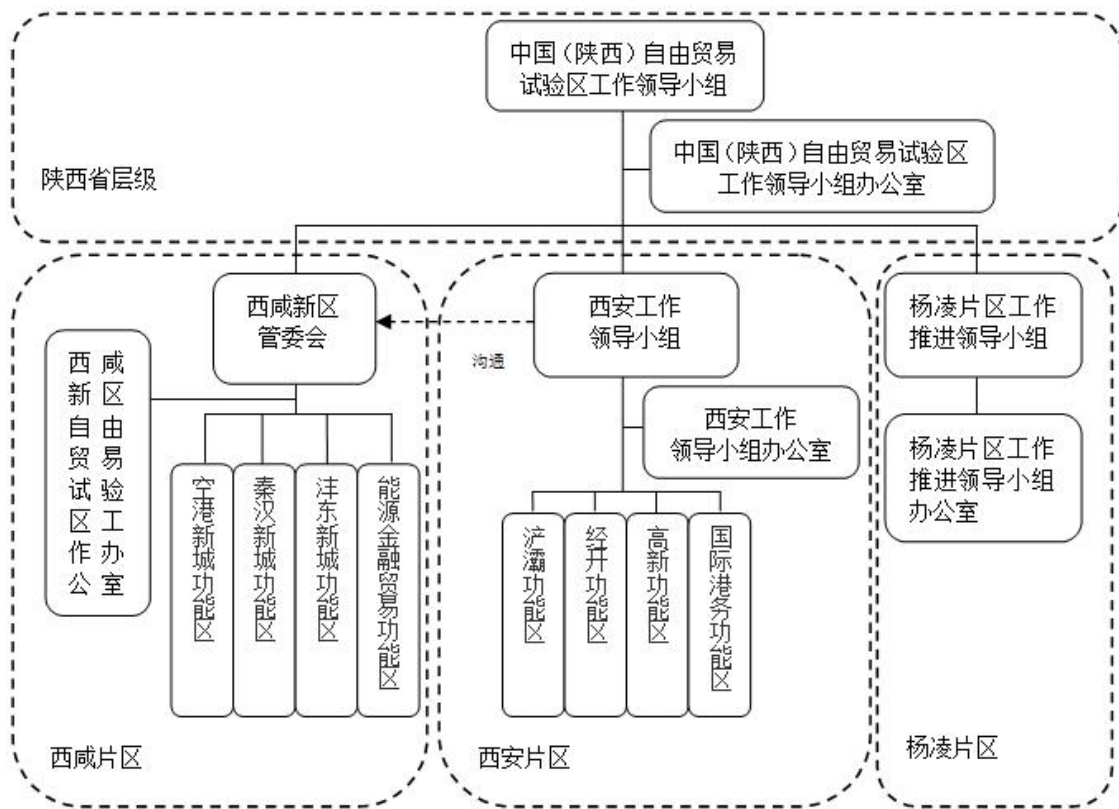


图 6-1 中国（陕西）自贸试验区行政体制

鉴于此，陕西自贸试验区可做出如下行政体制机制调整：

1.调整省级自贸区管理机构工作重点，着力解决自贸区建设中的宏观战略与协调沟通的平台与渠道问题。一方面，省级自贸试验区工作领导小组需加强与中央各部委以及中央垂管部门的沟通，争取更多优惠政策和开放平台为区域内的先行先试创造更加广阔和宽松的政策环境；另一方面，需筹谋长远，将陕西自贸试验区的建设与“一带一路”倡议与中央《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》、《关中平原城市群发展规划》结合起来，紧密围绕国家赋予陕西自贸试验区特殊试验领域和重点试验领域，开展跨国、跨省合作的相关制度创新和平台构建，为市、片区的建设工作指引方向，最终形成陕西自贸试验区独特的建设特点与辐射范围。

2.做强做实“大西安自贸区”，推动片区整合。结合“大西安”建设和“西咸一体化”进展，为加强西安自贸办的协调能力与行政权威，西安自贸区管理机构应该升格到市级层次，组建“大西安自贸区”管理机构，由西安市主要领导亲自领导，将各职能部门与自贸区办公机构整合；原陕西自贸试验区的西安各片区和西咸各片区要实现有机整合，统一由升格后的西安自贸领导机构实施统筹管理。各片区要按照功能与要素进行整合，为日后申报“西安自由贸易港”创造条件。

3.借助“互联网+政务”，优化电子信息平台，推动信息整合。一方面，着手建立政府各职能部门与自贸试验区片区的一体化电子政务平台，打破现有的系统分离，推动实现“线上合署”，提高职能部门与各片区的信息沟通效率；另一方面，探索建立税收、海关、工商、检验检疫等中央垂管部门相关的一体化电子政务平台，并与自贸区信息系统勾连，切实提升中央垂管部门与自贸区各级政府的信息资源整合。

综上，最终形成如图 6-2 所示的行政体制：

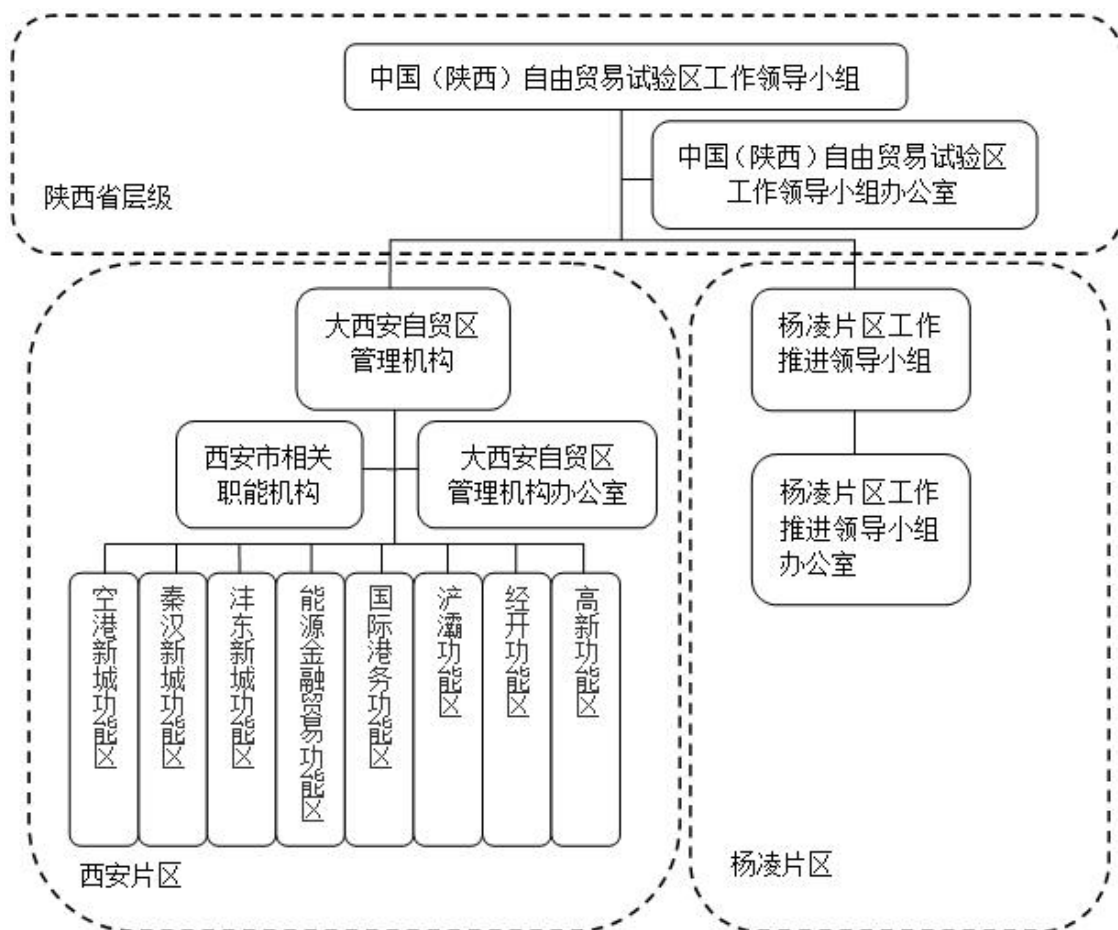


图 6-2 中国（陕西）自贸试验区行政体制改革方向建议

6.3 明晰“一带一路”倡议差异化定位，开展差异化改革

2018年1月，中央全面深化改革领导小组第二次会议强调建立“一带一路”争端解决机制和机构。根据设计方案，最高法院将在北京、西安、深圳各设一个国际商事法庭。在西安打算建立的，是一个与丝路国家“共建共商共享”的具有国际高水准和竞争力的“一带一路国际争端管理中心”。中心将集谈判、调解、仲裁、管理等于一体并与法院无缝对接，旨在充分利用自贸区“先行先试”的政策优势和西安独特的历史资源与区位优势，为丝路建设提供最优质的法律服务，为我国争端解决法律体制机制的发展完善探索新路。这充分体现了中央政府正在推进和落实对陕西自贸试验区所承担的定位与使命，即：更好发挥“一带一路”建设对西部大开发带动作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，努力将自贸试验区建设成为全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点。

因此，陕西自贸试验区的差异化定位，应围绕以下四个方面展开差异化改革：

1. 推动建设国际化合作平台建设。习近平总书记在陕视察时要求陕西要主动融入“一带一路”大格局，抓紧构建国际化合作新平台。随着“一带一路”倡议的推进，陕西与沿线国家合作步伐进一步加快，民间交流、投资贸易日益活跃，科技文化交流、

国际产能合作不断深化，国际化合作新平台功能日益凸显。在此契机下，一方面，陕西要切实发挥已有丝绸之路大学联盟、丝绸之路国际电影节、世界西商大会、丝绸之路国际博览会等一系列国际化交流平台的作用，增强已有国际化合作平台的影响力，积极探索平台的整合与升级；另一方面，应借鉴国内外经验，通过开放使得生产要素流动约束最小，例如：建设“科技创新自由港”，在监管区域内完成人才、投资、技术等要素的自由流动；挖掘“税收洼地”，通过政策赋能，使陕西自贸试验区获得最优的开放空间。

2. 依托关中平原城市群，构建陕西自贸试验区向西开放的格局，扩大辐射纵深、深度服务“一带一路”建设。2018年1月，国务院正式批复了《关中平原城市群发展规划》，要求以建设具有国际影响力的国家级城市群为目标，以深度融入“一带一路”建设为统领，以创新驱动发展、军民融合发展为动力，以延续中华文脉、体现中国元素的风貌塑造为特色，加快高端要素和现代产业集聚发展，提升人口和经济集聚水平，打造内陆改革开放新高地，充分发挥关中平原城市群对西北地区发展的核心引领作用和我国向西开放的战略支撑作用。这个规划将对我国的区域战略发展与向西开放将产生巨大影响。基于此背景，陕西自贸试验区要依托关中平原城市群，并进一步扩大辐射范围，形成以西安为基点，向西拓展，对河西走廊沿线的产业发展、商事贸易与人文交流产生辐射，加大西部门户城市开放力度。

3. 发展枢纽经济、门户经济，扩大自贸试验区的辐射与纵深。进一步推动陕西、西安在航空运输、高铁运输以及高速公路运输中的区位优势，以交通便利化作为扩大自贸试验区辐射范围的主要方式，形成枢纽城市并最终推动区域内的经济融合。加快“多式联运、空港陆港融合”制度建设，增加开设国际航线，构建集关、检、汇、税为一体的“一站式”外贸综合服务体系，构建现代供应链数字化合作平台，加强与阿里巴巴、海航现代物流与京东等商贸领域龙头企业的合作，逐步探索构建围绕各类国际化合作平台的产业链、物流供应链等，将陕西、西安与全球供应链的有效连接，将陕西建成“国际运输走廊”和“国际航空枢纽”。

4. 变资源优势为要素优势，建立高度开放的市场经济体系，推动产业的聚集与升级。积极发挥陕西在自然资源文化资源、科技创新、教育培训等方面的资源优势，大力培育和发展市场要素以形成高度开放的市场经济体系，以要素激活资源。整合国家先后赋予的“创新型省份”、“全面改革创新试验区”、“自主创新示范区”等政策资源，用要素和环境激活区域内“硬科技”与高新技术产业、文化创意产业等现代支柱性产业的发展与升级；尽快推动国际商事法庭在西安落地启动，为“一带一路”倡议的推进提供最优质的法律服务，营造稳定、公平、透明的法治化营商环境。用我们的探索和实践闯出一条内陆型自由贸易试验区的发展路径，为国家乃至全球治理提供制度化公共产品。