

区域一体化与自贸区联动发展

韩 剑

开放是促进区域发展的必要路径，制度创新是推动区域合作的内生动力。自贸试验区作为我国新时代深化改革开放的试验田，在制度型开放进程中发挥着龙头和示范作用，是推动区域一体化发展的重要载体。鉴于与国内城市群布局具有高度一致性，自贸区正被视为城市群发展的“泉眼”、区域发展的新窗口。当前，长三角地区已有 5 个城市设立自贸区，依靠制度创新，自贸区主动突破限制区域协同发展的瓶颈，致力于构筑一体化开放格局，为本地区对外开放迎来又一次重大发展机遇。随着长三角区域一体化发展上升为国家战略，其目标不仅仅要建设引领中国经济高质量发展的增长极，更是通过全面开放，深度参与国际分工与全球竞争，打造服务全国、辐射全球的世界级开放城市群。如何发挥区域开放合作优势，突出自贸区在产业引领、要素集聚和制度创新等方面的引擎效应？推动区域一体化合作与自贸区联动发展，对于构建长三角对外开放的点线面战略布局，打造具有国际竞争力的世界级城市群，具有重要理论和实践意义。

区域一体化与自贸区联动发展的基本原则

自贸区发展要避免极化效应，应更大程度发挥辐射效应，推动区域一体化协调发展。

打造制度高地，营商环境一流。自贸区建设核心是制度创新。传统的土地、税收等政策优惠可短期内吸引资本流入，但长期而言，不利于各类要素高效流动和优化配置。区域一体化作为一种“制度型开放”的全新阶段，推动商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，必然走上从政策优惠转向体制规范的轨道。故而，在区域一体化大背景下，自贸区建设不能搞成特殊化、特例化的税收竞争，不能靠让渡财政利益来吸引区外投资，而应对标高水平贸易投资规则，通过构建与高标准全球经贸规则相衔接的国内规则和制度体系，开展地区营商环境优化的锦标赛，降低区域制度性交易成本。这既是进一步以开放促改革的需要，也是全面深入融入全球化、参与国际竞争的需要。

扩大辐射效应，协调区域发展。自贸区建设需要强有力的腹地支持。世界银行在总结深圳经济特区的成功经验时认为，很大程度上得益于珠三角地区的快速工业化和产业链的前后向联系。受地域的限制，自贸区核心区域依靠“一线放开，二线有效管住”的监管方式，只能承载价值链的特定环节。要想充分发挥自贸区功能延伸和对当地经济发展的带动作用，必须强化功能关联，有效衔接起内部价值链和区外价值链。复制推广自贸区的成熟经验，也有助于增强辐射带动作用，有利于区域协调发展。特别是自贸区在贸易投资便利化和金融创新方面的经验，应最快复制推广，进一步向外形成多点辐射，打造自贸区与其他开放载体有层次的梯度开放，最大程度释放自贸区的制度红利。

实施错位发展，扩大整体效应。我国自贸区不断扩容，其目的是通过在更大范围和更多领域实行差别化探索，开展互补和对比试验，激发高质量发展的内生动力，打造全面开放新格局。各自贸区正力求在产业导向、辐射区域、功能载体以及要素培育方面找准各自的优势与定位，发挥长板优势，避免同质化过度竞争。在这一过程中，既要注重在可复制可推广制度上先行先试，更要注重在不可复制不可推广制度上进行差别化试点，实施有突破性的、颠覆性的创新举措。上海临港新片区致力于打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，其制度创新将由“投资贸易便利化”向“投资贸易自由化”进行大跨度历史性升级。浙江自贸区依托独特区位优势和产业特色，是全国唯一以油气全产业链建设为特色的自贸试验区，并将目标“升级”瞄准为自由贸易港。江苏自贸区以“着力打造开放型经济发展先行区、实体经济创新发

展和产业转型升级示范区”为战略定位，更多为实体经济开放转型服务，争取打造国际一流的高科技园区。可见，自贸区发展既要特色，也要综合，更要提高政策之间的系统集成和政策合力，突出区域综合优势。

强化顶层设计，融入国家战略。自贸区建设要充分融入“一带一路”、长江经济带、长三角一体化发展等国家战略。例如，在服务“一带一路”建设时，为保证中欧班列在长三角区域高质量运行，要从原来的“单打独斗”转向“集团作战”，避免重复和同质化竞争，坚持市场化运行，优化线路布局。又如，服务于长三角港口群联动发展，探索实施“组合港”战略，积极商讨覆盖上海、苏州、南通、连云港、宁波、舟山等周边良港的国际航运中心建设规划，以自贸港为目标，围绕全球一流的航空航运能力，以离岸贸易、服务贸易、数字贸易和跨境电商等为重点，打造全面开放新高地。



区域一体化下自贸区联动发展的模式

战略协同。以自贸区为连接点，实现域内各地资源禀赋与产业基础所形成的优势与特色之间的互补。对重大改革任务集中攻坚、联合发力，强化叠加放大自贸区效应，形成一批跨区域、跨部门、跨层级的制度改革新成果。在长三角一体化发展大背景下，上海要当好长三角自贸区领头羊，通过利益引导机制创建利益契合，满足江浙自贸区在合作过程中不同利益的诉求；浙江、江苏自贸区应主动对标，突出高标准规则引领，形成统一的长三角区域营商环境。

产业协同。自贸区是服务业开放的重要载体，对于利用生产性服务业外资具有重要作用。江浙沪三地自贸区须以国内需求为导向，在区域价值链分工中重新定位，上海自贸区在研发、金融等价值链核心环节进行积极探索，江苏自贸区重在与制造业密切相关的运营和服务环节培育新优势，浙江则依托互联网优势扩大物流和渠道影响，各自自贸区将价值链的生产环节布局在要素成本较为低廉的区外，实施区内和区外联动发展，以上海自贸区为价值链中心，在长三角构建更加开放、更有深度和更加可控的国内区域价值链。

监管协同。传统的监管方式已难以适应自贸区的要求，需要完善事中事后监管新模式，建立事中事后监管体系框架，建立“信用长三角”合作机制。在风险可控的情况下将新功能片区拓展到长三角其他自贸区，上海牵头推进长三角智慧监管一体化模式，配套建立事后终身追责制，坚持以风险防控为底线，全面提升新兴产业风险防范水平。强化各自自贸区“一二线”监管联动，增强监管合力，同时通过构建与事中事后监管体系相对应的联动机制，确保事中事后监管到位。

政策协同。自贸区的重要目标是对标国际高水平贸易投资规则，增强产业政策的适应性。目前，国际

环境的快速变化，促使各级政府在制定战略性新兴产业扶持政策时要顺应国际形势的发展，制定出更加国际化的产业政策。长三角各自贸区应遵循 WTO 的规则，有针对性地制定战略性新兴产业扶持政策，规避政策与国际规则相冲突，多用普惠性的税收政策，避免税收竞争和补贴竞争。在已有的合作机制基础上，积极探索体制机制创新，建立长三角自贸区共同参与的更高层次、协作一体的决策和协调机制，及时解决三地协同发展中的问题与矛盾，推动深度融合发展。

环境协同。环境协同，是区域一体化协同发展的保障，同样也是保证自贸区协同发展的土壤。主要包括软环境和硬环境建设。软环境建设要求以先进自贸区金融创新、贸易便利化、信息技术手段以及政策法规为基础，制定长三角自贸区共同遵守和执行的标准，整合资源，构建有利于协同化的机制。硬环境建设要求构建合理的投资机制，以尽快实现交通网络一体化建设，推进基础交通网络的互联互通，打造公共服务平台，为自贸区的协同发展提供良好的环境。

自贸区联动发展推进高质量一体化的对策

自贸区联动发展，实现高端要素的跨区流动。自贸区的重要特征是要素在区内自由流动，长三角自贸区联动发展的一个重要方向是构建区域间人才、技术和信息自由便利交流的机制，以基础设施硬联通和体制机制软联通，有效支撑各自贸区的人流、物流和信息流，增强经济互动。其中，推动高端创新要素流通尤为重要。如，探索人才共认共用共育实现路径，共同促进长三角自贸区高级人才的有效流动和优化配置；建立自贸区科技产业联盟，促进科技资源开放共享；整合现有大型科学仪器设备资源和分析测试信息，运用信息网络和通信技术在共用信息网上发布与共享。此外，在自由贸易账户、跨境投融资汇兑便利、人民币跨境使用、利率市场化、外汇管理改革等领域，也存在实现政策协同与资源共享的一体化改革空间。

区内与区外联动，放大制度创新溢出效应。随着上海自贸区新片区的建设推进，未来更加依赖江浙提供更加广阔的区外腹地空间。目前，长三角地区有开发区 456 个，其中国家级开发区 140 个，省级开发区 316 个，国家级开发区占全国 27.45%，省级开发区占全国 15.87%。各开发区要主动对接、共享机遇、合作支持自贸区建设，在最短时间内争取开展自贸区相关改革试点，增强自贸区的辐射带动。自贸区也要在所在区域范围内积极开展合作，充分发挥自身溢出效应、创新产业转移共享机制，围绕保税加工、保税维修、现代物流等功能，实现自贸区与区外产业园的产业上下游合作，保税与非保税产业深度融合，生活与生产互动促进。同时探索设立自贸区特别合作区，挑选若干国家级开发区、高新区与自贸区合作，作为区域合作发展示范区、自主创新拓展区、产业功能提升的承载区。

“双自”功能联动，形成高度集成的科技创新策源地。自贸区和自主创新示范区“双自联动”发展，促进优惠政策深度叠加、创新功能有机融合，提高吸纳和配置全球创新资源的能力。一方面，自贸区的改革创新经验可在自主创新示范区里复制推广，并用自贸区资源优势支持自主创新示范区建设。另一方面，自主创新示范区孵化的科技成果可为自贸区提供发展机遇，弥补自贸区在科技创新上的短板。长三角地区现有 6 个国家自主创新示范区，占全国自主创新示范区总数的 1/3 以上。强化 6 个国家自主创新示范区与自贸区之间的联系和互动，探索实施新一代产业政策和发政策，增强长三角地区的创新协同，有助于建设一个全球独一无二的聚集全球要素的自主创新示范区集群，培育出世界级科创中心。

联动推进长三角一体化示范区。长三角一体化示范区在跨区域，特别是跨省域的制度创新方面责任重大，要率先形成一批制度创新成果和先行先试经验。自贸区探索的是高水平的贸易投资规则，而国际上越来越多谈判议题向边界后规则转移，越发关乎成员国国内经济制度建设。目前各自贸区普遍面临的问题是由于行政管理的分割，阻碍自贸区制度创新红利的扩散。长三角一体化示范区重点是通过制度一体化破解由行政层级体制形成的区域发展壁垒，在区域市场准入规则、监管规则、行业标准、资质认证等多方面制

定统一规则，将各自贸区形成的创新成果优先试点推广，打造成为区域一体化开放的样板间。