

# 浙江自贸试验区建设

## 对周边城市的影响与启示

于佳秋

中共长兴县委党校

2018年11月，习近平总书记宣布支持长三角区域一体化发展上升为国家战略，标志着长三角一体化发展迎来历史新纪元。2019年12月初，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》正式印发，强调要打造更高水平自由贸易试验区。今年是浙江自贸试验区挂牌3周年，自挂牌以来，以积极融入长三角一体化为契机，浙江自贸试验区建设对周边城市经济社会产生了正向激励作用，已形成了一些阶段性成果可供探索、总结，但同时也遇到了瓶颈和难题需要进一步克服。新冠肺炎疫情的全球蔓延，使各国贸易受到冲击。今年5月，中央首提构建国内国际双循环相互促进的新发展格局；9月初，自贸试验区再领新任务，习近平总书记强调，要把构建新发展格局同实施国家区域协调发展战略、建设自由贸易试验区等衔接起来，打造改革开放新高地。作为改革开放的先行者，浙江如何借鉴国际主流自贸试验区发展的先进经验，发挥其连接内外双循环的平台优势，深度融入长三角一体化，助推区域城市经济社会发展，这是本文关注的重点。

### 一、浙江自贸试验区发展创新及阶段性成果

浙江自贸试验区是我国第三批挂牌的自贸试验区，将三个片区全部放在舟山，可见其战略地位的重要性。浙江自贸试验区的创新及阶段性成果可总结为制度创新、产业定位清晰、营商环境优良等方面。

#### （一）制度创新先试先行

浙江自贸试验区积极探索推广北京、上海、广东等地自贸试验区的123项改革试点经验。其一，在创新通关监管模式、提升政府治理效能、推动投资便利化贸易自由化方面不断出成果。创新保税燃料油跨关区直供，节省企业中转成本；首创同商品编码保税油品混兑制度，使油品成本每吨下降5美元；采用化妆品“空检地放”模式，使检验检疫时间缩短75%。其二，浙江自贸试验区积极拓展金融服务功能，推进金融领域体制创新。扩大人民币跨境服务范围，从个人经常项拓展到各类口径。其三，营造良好的法治环境。设立自贸试验区监察部，依法依规办理涉及自贸试验区的税收、知识产权、金融等业务。

#### （二）产业定位清晰明确

浙江自贸试验区以油品全产业链发展为核心、以舟山航空产业园建设为抓手，根据独特的产业特色和区位优势，大力发展相关产业。一是大力发展油品贸易，做强保税油加注。积极打造国际油品交易中心，注册浙江省石油股份有限公司，加快国内外油品贸易企业集聚。同时成立保税油调度服务中心，对燃供企业开展全天候服务，并探索保税油跨港区、跨关区直供模式。二是推进油品储运项目，建设石化基地。建成海水淡化厂、污水处理等配套工程，按照“一次规划、分步实施”的原则助推国际油品储运基地建设。三是探索铁矿石及农产品贸易便利化。创新马迹山港口岸管理模式，推进实施无人机应用、无纸化通关和数据共享，使货物通关效率大幅度提升。

### （三）营商环境持续优化

近年来，浙江自贸试验区创新实施“一照多址”“证照联办”等举措，建立商事登记“1+N”综合受理服务体系，实现商事登记“最多跑一次”；在企业投资项目审批环节，推行“一窗受理、集成服务”，使得审批流程从59个减少至35个，工作时间缩短为48个小时。大力招商引资，开展多层次招商推介活动，对落户企业反映的难点、堵点问题提供保姆式服务。

## 二、浙江自贸试验区建设对周边城市经济社会发展的影响

浙江自贸试验区建成后，以融入长三角区域一体化为契机，积极助推了周边区域经济高质量发展和城市治理能力的提升。

### （一）促进舟山及周边地区城市管理体制改革

我国自贸试验区的设立都以扩大对外开放为目的，并以对外开放倒逼国内改革创新，加快构建国内城市管理体系。因此，加快政府职能转变也是浙江自贸试验区设立的重要使命。正如上海自贸试验区建设以来，在转变政府职能、打造一流营商环境等方面给周边城市造成“不能掉队”的压力一样，浙江自贸试验区的建设和发展从长远来说，也能够进一步倒逼周边地区在政策上、理念上、服务上最大程度与自贸试验区形成联动发展。如南通综合保税区通过复制推广上海自贸试验区的14项海关监管经验提高通关效率，宁波、绍兴、湖州等浙江自贸试验区的周边地区也在不断简化审批流程、强化服务意识。因此，浙江自贸试验区的建立在促进城市管理体制改革，特别是制度创新方面产生了积极影响。

### （二）促进自贸试验区中低端产业向周边地区转移

自贸试验区一般容量相对有限，浙江自贸试验区涵盖范围119.95平方公里，由陆域和相关海洋锚地组成，涵盖三个片区。同样，上海自贸试验区建立之初也仅有28.78平方公里，后来才扩容至120.72平方公里。有限的容量催生土地价格不断攀升，造成企业运营成本居高不下。以上海自贸试验区为例，约86%的劳动密集型企业 and 60%的技术密集型企业认为企业面临最大的困境是人工工资不断攀升导致的用工成本增加。因此，在这种情况下，自贸试验区部分不具竞争力的企业可能会外迁，到周边寻找地价相对便宜、用工成本相对低廉的城市。因存在区位优势，周边地区将率先迎来自贸试验区企业迁出的机遇。

### （三）促进自贸试验区与周边地区在合作交流中共同发展

浙江自贸试验区的主要优势是地理位置、海洋产业和开放包容，不仅自身发展，还可以带动周边省市共同发展。一方面，自贸试验区建设作为国家重点关注和支持的项目，有利于推动浙江企业更好地“走出去”，除周边城市可以承接制造业转移外，自贸试验区也为周边地市提供了与跨国公司、国际性金融机构对接的平台，为其进行招商引资提供了契机；另一方面，自贸试验区与周边城市由于习惯、文化相近，更容易达成合作共识，形成互补发展。比如，浙江自贸试验区通过对接上海自贸试验区的政策，在科技、人才、金融、政策、产业和基础设施上与上海通力合作，互利互惠；与宁波合作，实现港口贸易互利共赢；积极与海上丝绸之路沿线国家合作，搭建开放交流的合作平台。

## 三、国际自贸试验区建设的先进经验

总结探索国际自贸试验区的经验及案例，发现国际上运行成功的自贸试验区在地理位置优势、与时俱进调整发展战略、探索赋予自贸试验区更大自主权、给予企业税收优惠及探索人才引进培育模式方面做得比较完善，这些经验可以为浙江自贸试验区的发展提供有益借鉴。

### （一）阿联酋迪拜自贸试验区建设的经验

迪拜在 20 世纪中期只是一个普通渔港，但几十年的发展使其知名度和影响力在全球瞩目，创造了城市发展的“迪拜奇迹”。迪拜有“总部经济”的头衔，全球 500 强企业均在迪拜扎根，且能否在迪拜站稳脚跟，已成为衡量企业实力的重要标志之一。当前，迪拜拥有自贸园区 30 多个，其中 8 个自贸园区（迪拜机场自贸试验区、迪拜珠宝城、迪拜网络城、迪拜媒体城、迪拜五金城、迪拜汽车城、迪拜知识村和杰贝·阿里自贸试验区）较为活跃。其中，杰贝·阿里自贸试验区拥有企业 7300 余家，对迪拜 GDP 的贡献率超过了 30%。迪拜自贸试验区的成功主要在于其实行了政企合一的运营管理机构，自贸试验区享有充分的自主权；实行了“1+N”的产城融合模式，即以一个自贸试验区结合 N 个特色产业，如金融、媒体和互联网等；营造了宽松优越的政策和投资环境。对于浙江自贸试验区的发展来说，目前更重要的是争取更多自主权，并通过营造更好的营商环境，提升对外开放程度。

## （二）韩国济州国际自由城市的建设经验

2002 年，韩国政府相继颁布《济州国际自由城市特别法》《建立济州特备自治道及开发国际自由城市特别法》等法律，逐渐确立济州的特区地位。济州国际自由城市成功建设的经验主要有三个方面：一是以项目带动产业集聚。根据相关法律，韩国政府牵头成立济州国际城市自由开发中心，专门负责济州国际自由城市的全面建设，开发中心推出健康护理城、神话历史公园、尖端科学技术园等 6 大核心项目，带动外资企业入驻；二是对 500 万美元以内的国内外投资者减免各种税负，并对 500 万美元以上涉及文化、医疗、旅游、教育、信息技术等领域的投资企业实施 10 年免收财产税优惠；其三，重视人才引进及培养。济州道率先实施教育自治，为青年人设立全面、系统的培训及服务，同时根据外国投资者的不同情况对其签证时效进行延长。以项目带动产业集聚和人才签证创新实施方面，对浙江自贸试验区来说，都可以进行创新性借鉴。

## （三）爱尔兰香农自贸试验区的建设经验

爱尔兰香农自贸试验区处于欧美大陆中轴线，是全球第一个利用外资发展出口加工业的经济特区。20 世纪 60 年代，香农自贸试验区逐渐引进科技型企业，产业结构逐渐从加工贸易转型技术密集型产业。20 世纪 90 年代后，香农自贸试验区抓住互联网发展的机遇，主动承接全球产业转移，并积极开拓信息技术、国际金融等领域。进入 21 世纪，香农自贸试验区已成为涵盖国际金融、生物医药、航空航天、文化旅游等多产业齐头并进的地区。其建设的成功经验主要在于：一是优越的区位优势，辖区内拥有香农国际机场作为交通枢纽连接着中东、欧洲和北美；二是健全的法治体系，爱尔兰政府注重与时俱进，适时调整发展战略，紧跟潮流出台支持产业转型升级各项政策，如《国家机场（香农集团）法案》《免关税机场法案》等；三是出台促进企业发展的各项优惠政策，并在税收、用地方面给予政策优惠，与美国的 21%和英国的 20%的企业税负相比，香农自贸试验区企业税率仅为 12.5%；四是重视人才培育，通过建立科技园，将人才培育融入园区，推动园区建设与科创协同发展。这些有益的创新举措可以为浙江自贸试验区留住高层次人才、政策灵活性创新等方面提供借鉴。同时，浙江自贸试验区也应积极调整发展战略，根据不同时期产业发展方向制定规划，推动产业结构转型。

# 四、进一步建设浙江自贸试验区、推进周边城市经济发展的对策思考

浙江自贸试验区将是未来推动浙江经济发展的重要动力源泉，对于舟山来说，面临既要担负国家赋予的使命，又要抢抓机遇促进自身发展的问题。对此，笔者以为，进一步建设自贸试验区，推进区域经济社会高质量发展，要从以下几个方面着手。

## （一）构建协调工作机制，加强产业联动发展

浙江省“七山一水两分田”的地域特征决定了区域发展的不平衡，为更好发挥浙江自贸试验区的辐射带动作用，舟山应把握契机、先行先试。一是发挥其在地理位置、全石油产业链、生态等方面的优势，优化产业结构；二是构建区域协同发展合作机制，总结和推广浙江自贸试验区改革创新的经验，挖掘制度红利；三是大力发展新兴产业和智能产业，促进金融与实体经济深度融合，强化自贸试验区作为经济增长极的作用，通过产业联动带动区域经济共同发展。

---

## （二）构建双循环发展新格局，推动经济高质量发展

应加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展新格局。对于浙江自贸试验区来说，一是要集聚全球生产要素，掌控国内价值链高端环节。鼓励外资流向新基建、智能制造、现代服务业等领域，发挥外资在推动产业转型、科技创新等方面的积极作用。二是打造数字自贸试验区，切入全球创新链。利用“数字浙江”的先发优势，以元创新放大存量资源，优化增量资源，推动数字技术与实体经济深度融合，抢抓全球新一轮产业发展机遇。三是高标准建设国际物流体系，保障供应链体系稳定运行。积极打造物流枢纽，服务“一带一路”建设；发展离岸贸易，整合创新物流贸易。

## （三）扩大对外开放力度，促进贸易转型升级

在全球贸易壁垒处于高位的背景下，浙江自贸试验区需进一步加大对外开放力度，特别是要主动对接“一带一路”倡议。一是充分发挥浙江自贸试验区的高地作用，发展高质量贸易产业，推动贸易转型升级；二是推动外向型产业发展，建设国际化物流园区，完善集采购、供应链管理、保税仓储等为一体的现代物流服务体系；三是大力发展新型贸易业态，积极引进跨境电商龙头企业，完善跨境电商服务平台，推动电子商务园区建设。

## （四）加大科技创新投入，打造一流环境

“栽好梧桐树，引来金凤凰”。浙江自贸试验区需进一步完善创新环境，打造最优营商环境。一是加大对科技创新的扶持力度，将政策适当向科技型中小微企业倾斜，促进创新人才、创新主体和创新平台集聚，打造科技创新集聚高地；二是加快自贸试验区产业创新步伐，发挥自贸试验区的带动作用，全面落实“中国制造 2025”战略，以科技创新提质增效；三是积极培育有竞争力的产业集群，发挥浙江自贸试验区在油品产业、航空航天上的优势，大力发展配套产业，努力跻身产业价值链中上游。

## （五）争取更大改革自主权，发展更高层次新经济

浙江自贸试验区需积极探索更大改革自主权，推动区域经济社会转型发展。一是促进金融领域创新，探索建立大宗商品交易账户，推进实现大宗商品人民币定价权。如探索建立专门服务于油气等大宗商品跨境贸易的账户体系；允许浙江自贸试验区使用人民币进行大宗商品交易，推动人民币走向国际化。二是推进货物贸易自由化，进一步开放货物贸易政策，积极培育贸易新模式，支持发展海洋旅游、航运经济等新业态。三是进一步强化体制机制保障，对自贸试验区内符合条件的贸易企业实施减税降费，进一步减少审批环节，提振企业家投资信心。