

强化集成联动 助力自贸试验区更好发挥溢出效应

陈建科

【摘要】：强化自贸试验区的集成联动效应，对于江苏实施自贸试验区提升战略、推进高水平制度型开放、融入长江经济带和“一带一路”建设，具有重要的促进作用和示范意义。自贸试验区设立以来，江苏省全面开展自贸试验区与其他开放载体的联动创新工作，普遍建立了联动工作机制，有序探索了利益分享机制，持续深化了产业项目合作，制度创新成果实现了双向复制，初步形成了资源共享、优势互补的发展格局。然而，这一过程中，自贸试验区集成联动还面临着产业联动效应有限、政策协同水平不足、平台互动功能不强、人才联动环境不优等内在张力。因此，有必要强化自贸区集成联动效应，推动项目共建、规则对接、平台提升和人才政策创新，促进产业优势全域协同，实现政策赋能全域覆盖，促进开放功能全域联动，助力人才环境全域优化，以更好发挥自贸试验区的溢出效应。

【关键词】：集成联动；自贸试验区；全域自贸区；溢出效应

党的二十大报告提出，要“推进高水平对外开放，实施自由贸易试验区提升战略”。江苏省“十四五”规划指出，要推动不同自贸片区之间、自贸试验区与省内国家级开发区等开放平台间联动发展，建设自贸区联动创新发展区。省自贸试验区工作领导小组第四次全体会议强调，要强化集成联动，更好发挥自贸试验区的辐射带动作用。这些政策措施对于江苏推进高水平制度型对外开放，实施自贸试验区提升战略，融入长三角一体化、长江经济带、“一带一路”建设等国家发展规划，具有重大的促进作用和示范意义。2020年12月，江苏省全面开展自贸试验区联动创新发展区创建工作，鼓励国家级开发区、国际合作园区、台港澳合作园区，以及其他重大开放平台建设自贸区联动创新发展区，推动与自贸试验区政策联动、功能互补、优势叠加，不断增强自贸试验区的辐射带动作用，着力打造江苏“全域自贸区”。自贸试验区与其他开放载体间的联动创新工作开展以来取得了一些成效，但也存在着一些内在张力，需要强化集成联动，助力自贸试验区更好发挥溢出效应。

一、江苏自贸试验区与其他开放载体间联动创新的成效

自贸试验区自获批以来，江苏为发挥自贸试验区的整体效应，普遍建立了自贸试验区与其他开放载体的联动工作机制，探索了利益共享机制，深化了产业项目合作，双向复制了制度创新成果，初步形成了资源共享、优势互补的发展格局。

（一）联动工作机制普遍建立

江苏建立了联动工作专人负责、联动事项相对集中、联动渠道顺畅稳定、联动信息相互沟通、联动办事高效便利的工作机制，主动回应解决市场主体诉求建议。如南京建立了“一区一专班、一区一项目、一园一专窗、一周一例会、一月一通报”的工作体系；苏州围绕经验推广、自主创新和项目合作，形成了板块全覆盖、探索差异化、对接全链条和保障全方位的推进机制；连云港探索了领导小组及时研究、工作专班统筹推进、条块部门对接协调和第三方机构动态评估的保障措施。

（二）利益划分机制有序探索

有自贸政策需求的企业到自贸片区注册，对企业原所在地而言，意味着招商引资、GDP等经济指标和财税利益的流失。比如，南京、苏州、连云港三大片区以全省千分之一的面积，贡献了5.6%的新增企业数量，9%的高新技术企业，其中连云港片区集聚的企业超过10500家，比获批前多了8.4倍。为不影响企业原所在地的积极性，自贸片区探索出台了到年底向企业原所在地，完全返还因企业到自贸区注册而流失的指标和财税利益的政策，或者按比例进行分成。

（三）产业项目合作持续深化

自贸试验区和其他开放载体共建共享创新资源，实现了各板块与自贸片区在新一代电子信息、生物医药、集成电路、高端装备等重点项目上的合作，以协同攻关突破关键技术卡脖子问题，缓解了研发、设计、生产仪器设备进口受阻问题。同时，联合申请并获批国家级离岸创新创业基地，利用自贸试验区资金和数据自由的政策，助力金融中心建设。

（四）资源共享机制稳步推进

商务等主管部门系统梳理国家赋权的只在自贸试验区试点的投资贸易便利化措施，如自贸区版市场准入负面清单、国家在自贸区暂停或停止实施的政策措施等，向各板块进行宣传，特别是利用自贸区版负面清单帮助其他板块外商投资解决合规问题，推动投资项目落地和发展。此外，受中美经贸摩擦影响，一些研发、设计、生产仪器设备进口受阻，自贸片区和各板块之间开始共建共享这些创新资源。如南京自贸区没有综合保税区，保税业务难以突破，但是栖霞区有综合保税区，两个平台间进行合作，为自贸试验区开展保税业务提供载体。

（五）制度创新成果交互推广

南京、苏州、连云港三大自贸片区以制度创新为核心，推动实现改革试点经验双向复制。联动创新工作开展以来，苏州片区推广制度创新成果 47 项，连云港片区推广 91 项，南京片区推广 100 多项。其中，连云港“多式联运协同监管服务体系”创新入选长三角自贸区联盟十大创新案例，南京 3 项创新入选国务院最佳实践案例。同时，各园区提炼自身经验的创新成果——“金牌政策服务超市”，也在自贸片区复制推广。

二、江苏自贸试验区与其他开放载体间联动创新的内在张力

自贸试验区获批以来，虽然各自发展取得了一些成效，但江苏自贸试验区与其他开放载体间的联动创新还存在一些不可忽视的内在张力。如对联动创新的目标、任务、核心和权限仍存在认知不统一的问题。在产业联动方面，优势产业集聚较慢，产业功能的关联较弱，自贸试验区的溢出效应仍显不足；在政策协同方面，保税与自贸区政策有待进一步整合，体制机制改革的成色不高，现有的利益共享机制不科学、待落地；在平台互动方面，互动的空间、能级和形态有待进一步扩展、提升和丰富；在人才联动环境方面，人才项目的整合度、吸引力还有待进一步提高。

（一）联动创新认知割裂

当前，仍有一些决策者把自贸试验区当成是普通的开发区，重视经济发展、产业发展以及与之有关的奖补政策，进而忽视了国家赋予自贸试验区的神圣使命。关于自由贸易试验区的使命，需要解决的关键问题和核心问题，以及与国际间自由贸易协定的关系，都存在认识不统一、不清晰的问题。这严重影响了自贸试验区整体效能的发挥，影响自贸试验区和其他开放载体联动创新的走向和成效。长此以往，其可能导致的不良结果是，自贸试验区更加重视经济发展，对制度创新没有那么重视。同时，联动各方认为，投资、贸易、金融等领域的改革创新属于中央事权，自贸试验区进行探索需要面临很大的制度性障碍，如果中央没有先行突破的话，自贸试验区很难做也做不了。虽然广东、深圳曾经向中央申请批量授权，也获得了成功，但是这种经验不可复制。

（二）产业联动效应有限

产业联动是自贸试验区集成联动的关键环节与重要目的之一，但其当前主要面临产业集聚、功能关联、溢出效应三方面的挑战。一是优势产业资源集聚较慢。江苏自贸区三个片区虽有各自定位，但客观上仍面临上海自贸区的竞争，在技术、资金、项目等产业资源方面集聚速度较慢，尤其是具有重大辐射效应的项目（如上海特斯拉项目和江宁在南京片区落地的中药饮片项

目) 偏少, 导致产业集聚能力偏弱, 规模经济效应不显著。二是产业功能关联有待加强。上海自贸区依托通关便利化和外汇管制政策等优势形成了显著产业联动效应, 与此相比, 江苏自贸片区的差异化优势不够凸显, 国际产业合作、产业上下游联动、总部经济与生产基地联动等方面没有形成规模涌现趋势。三是自贸试验区溢出效应尚显不足。当前, 自贸片区的溢出效应主要体现在政策创新方面, 而投资、技术、人才、服务以及市场方面的溢出效应均需加强, 受成立时间较短以及资源有限等原因, 各自自贸区重点辐射所在城市的主导产业, 对全省乃至更大范围的产业辐射不足, 这制约了自贸片区的发展。

(三) 政策协同水平不足

政策协同是自贸试验区与其他开放载体联动创新的前提与保障。首先, 保税与自贸试验区政策有待整合。自贸试验区和保税区的产业定位、政策赋能精准度不高, 保税区在改革创新上因政策限制落后于自贸试验区, 两者存在无序竞争现象, 整体布局 and 现有功能有待整合, 跨关区的保税物流流转管理系统、业务流程对接程度不高。其次, 制度机制改革创新成色不足。参与联动创新的国家级新区、高新技术开发区或经济技术开发区, 对经济发展比较重视, 奖励补贴政策相对较多, 制度创新数量多但成色不高。再次, 利益共享机制不科学、待落地。对企业入驻自贸试验区后产生的经济指标和财税收益全部返还的政策不科学, 不利于调动自贸片区的积极性, “支持片区与联动创新区之间试行建立统计指标、财税等分享机制”尚未落地。

(四) 平台互动功能不强

各类开放发展平台是自贸试验区联动创新的载体与场域所在, 但其联动能力有待加强。首先, 平台相互统筹协调仍有较大空间。江苏有国家级经开区 27 家、国家级高新区 18 家、海关特色监管区 21 家, 数量均为全国第一, 但相互间统筹不足, 高端要素资源流动和集聚存在行政审批等各种壁垒, 与全周期全产业链开放创新的定位不符。其次, 综合保税区功能延伸不够。综合保税区大多位于海港、机场、工业园区, 物流量大、距离城区较远; 区外有保税需求企业进入不了保税区, 也享受不了海关特殊监管政策, 形成了“区内吃不饱、区外进不来”的瓶颈。再次, 联动形态尚不够多样化。现有平台联动主要体现在研发、加工、存储和展示上, 剩余产能发挥、异地委托监管等新型业态, 还有待进一步培育和提升。苏南自主创新示范区涉及 8 家国家级开发区, 与自贸区的叠加优势和联动效应尚未发挥, 难以形成打造区域创新高地的合力。

(五) 人才联动环境不佳

人才联动是自贸试验区联动发展的重要推动力, 但其引育环境面临诸多困境。其一, 人才项目缺乏整合。调研了解到, 自贸试验区和其他开放载体人才引进计划至少十大类, 大类下面还有小类, 如“顶尖人才团队引进计划”“科技顶尖专家集聚计划”“高层次创业人才引进计划”“‘345’海外高层次人才引进计划”等, 名目繁多, 难以一目了然。其二, 人才净流入吸引力相对不足。江苏自贸区人才服务机构数量较少, 没有形成统一的区域一体化人才交流平台, 难以与长三角其他地区实现信息互联、资质互认。人才公共服务方面, 包括人才交流、医疗卫生服务、科技以及通讯基础设施在内, 仍不够完善; 与上海和浙江相比, 江苏自贸试验区以及其他开放载体尚未形成统一的人才服务标准, 公共服务优势不明显, 导致人才外流问题日益凸显。其三, 人才公寓产权不能落实。自贸试验区或其他开放载体创新人才引进后对园区内住房有产权需求, 但江苏目前还不允许在工业用地内建配套人才公寓。而广东在此方面已有所突破, 如广州在 2019 年 4 月 10 日印发《广州市提高工业用地利用效率实施办法》, 允许在研发、设计等工业用地内配套建设人才公寓, 但只能在核心区外选址, 计容建筑面积不大于总计容建筑面积的 30%, 独立占地建设的, 用地面积不得大于总用地面积的 10%, 优先转让给用地单位及其上下游产业链员工, 获得不动产权 5 年内不得再次转让。

三、强化集成联动, 助力自贸试验区更好发挥溢出效应的协同进阶

从协同学的角度来讲, 为更好地发挥自贸试验区的溢出效应, 打造“全域自贸区”的发展格局, 让联动创新从无序走向有序, 需要进一步强化集成联动, 推动项目共建、规则对接、平台提升、人才政策创新, 促进产业优势全域协同、政策赋能全域覆盖、开放功能全域联动以及人才环境全域优化, 实施自贸试验区提升战略, 实现自贸试验区与周边地区的协同发展。

（一）统一改革共识，消除全域联动创新疑虑

自由贸易试验区的核心是自由，总政策是实行类似中国香港和新加坡的投资、贸易、货物、资金、数据以及人员活动的自由。还有一个关键词是效率，自贸试验区的办事效率高，比较简便。自贸试验区是国境以内、关境之外的海关特殊监管区，实行零关税，低税制，简税制，一般也就是两三种，非关税贸易壁垒也比较低，比较小，实施公平公开高效的规则秩序。国家实行自贸试验区的目的在于，要实行进一步开放，与其他国家与地区逐步开展自由贸易，实现投资、贸易、货物、资金、数据以及人员活动等六大自由。为了使这个工作有基础，自贸试验区需要先行探索，积累经验，复制推广，为国家将来加入自由贸易协定提供压力测试。自贸试验区作为中国最为开放的先验地区，就是为了把过去几十年对外开放中遗留的问题实现探索性的解决。因此，可由商务部门牵头，聚焦江苏科创资源优势和先进制造业集群优势，系统梳理自贸试验区和联动企业的需求，以正面清单方式向国务院乃至全国人大争取一揽子批量授权。

（二）推动项目共建，促进产业优势全域协同

打造示范性引领性项目、培育壮大企业主体以及推进产业融合发展，是实现自贸试验区与其他开放平台产业优势全域协同的重要路径。一是打造示范引领项目。立足自贸试验区和其他开放载体的产业发展定位和需求，深入研究国际产业合作的新规则、新机制，打造一批具有示范引领效应的重大项目。二是培育壮大企业主体。完善新型贸易和服务贸易企业培育长效机制，建立两类企业成长培育库，扶持发展潜力好的企业加速成长为行业中的“独角兽”。三是推进产业融合发展。加快实施产业对接升级计划，以项目为依托，推动上下游企业的对接和联动，拓展产品应用场景，通过龙头企业进行产业链招商，积极融入全球价值链体系。探索产业合作搭桥试点，深化与“一带一路”沿线国家产业合作，共同促进江苏产业转型升级。

（三）加强规则对接，实现政策赋能全域覆盖

为实现政策赋能全域覆盖，需要找到自贸试验区与其他开放载体的规则接口和双向通道，特别是合理划分利益与责任。首先，做好保税监管政策对接。建立跨关区保税监管体系，将综保区集成电路、生物医药等优势产业实施全产业链保税监管、便利通关，与自贸试验区保税监管和通关政策对接。其次，建立改革创新政策“双向通道”。自贸试验区可依法依规承接其他开放载体的改革创新政策；其他省份自贸区的成熟做法，江苏自贸区暂时不具备条件或没有可操作的先例，联动创新发展区可以先行先试；支持联动创新发展区配合自贸试验区在国家制度创新案例评比中胜出并在全中国推广。再次，进一步完善合作共享机制。三大自贸片区可与其他开放载体开展合作，签订合作协议，制定合作项目清单；在坚持存量利益不变、增量利益共享原则下，向国家有关部门建议对“飞地项目”、跨区迁移企业、自贸区内注册区外经营项目归属、财税分成、指标统计、五险一金、监管服务方式等合作共享的关键要素作进一步明确。

（四）聚力平台提升，促进开放功能全域联动

高水平制度型对外开放的功能定位，要求提升自贸试验区与其他各类开发开放载体的平台能级，实现资源共享、功能延伸、形态联动，尤其是打造创新高地。其一，促进开放平台双向互动。持续推动自贸试验区与联动创新区内的高校、科研院所、技术中心、检验中心、研究中心、设计中心等平台联动共享，在招商引资、开放合作、要素流动等方面开展双向互动。支持联动创新发展区内的生物医药、集成电路、数字经济、现代金融等特色优势企业参与自贸试验区全产业链开放创新，联动拓展示范应用场景。其二，探索综保区功能延伸战略。支持区外企业申请加入为期1年的综合保税区功能延伸区，开展有关试点业务，所在地海关和相关部门依法对试点企业及其厂区，运用区块链和射频识别等先进技术实施有效监管。功能延伸区基础设施建设，由辖区政府或管委会作为出资方，辖区海关作为技术标准执行方，通过政府采购选择第三方实施。其三，推动多形态功能联动。充分发挥自贸区和综保区政策叠加优势，开展区外订单、区内生产，区外服务、区内维修，区外加工、区内配送，区内展览、区外销售等多形态联动。其四，支持自贸试验区打造全域创新高地。利用国家级高新区与自贸试验区建设“研发特区联盟”，探索共建公共研发、设计、实验、检验等科创平台，加强科技领域的交流合作和科技成果的跨域转化，主动对接长三角G60、沿

沪宁科技走廊，助力自贸区成为全域创新高地。

（五）创新人才政策，助力人才环境全域优化

优化全域人才环境，离不开人才引进政策、人才激励政策的创新，也离不开人才服务政策的创新，满足高层次人才需求的多样化、个性化合理需求。首先，要创新人才引进政策。支持自贸试验区和联动创新区紧扣产业需求，加大力度落实已出台人才政策，创新柔性引才办法，吸引优秀海内外人才和团队落户，进一步完善多层次人力资源体系。其次，要创新人才激励政策。完善自贸试验区和联动创新区人才激励，特别是作为收入补充手段的津贴补贴制度，鼓励企业创新工资薪酬模式聘用高端人才；设立高级职称评审绿色通道，实施高层次人才和急需紧缺人才职称直接聘用制度。最后，要创新人才服务政策。优化自贸试验区和联动创新区人才及家属落户、配偶就业、子女入学、人才安居、医疗保障、自用物品入境免税和出入境签证政策；探索混合用地模式，工业用地或者科研用地内住房可设立产权，并规范上市交易规则；利用自贸区投资便利化政策，吸引海内外教育机构在自贸区和联动创新区设立优质学校，解决人才子女的高质量教育需求。

参考文献

- [1] 于津平,方初.经济全球化的新格局与中国自贸试验区的角色定位[J].江海学刊,2020(06):81-87+254.
- [2] 杜金岷.开放蓝本——自由贸易试验区[M].重庆:重庆大学出版社,2018:32-36.
- [3] 段平方,张婷玉.内陆型自由贸易试验区与临空经济区耦合发展研究——以郑州航空港为例[M].北京:中国社会科学出版社,2020:85.
- [4] [德]赫尔曼·哈肯.协同学[M].凌复华译,上海:上海译文出版社,2013:5-7.
- [5] 白列湖.协同论与管理协同理论[J].甘肃社会科学,2007(05):228-230.
- [6] 王晓玲.自由贸易试验区视角下城市、区域发展动力机制研究[J].东北财经大学学报,2017(06):67.
- [7] 孙兵.区域协调组织与区域治理[M].上海:上海人民出版社,2007:206-207.
- [8] 郝寿义,安虎森.区域经济学(第三版)[M].北京:经济科学出版社,2007:320.
- [9] 魏正波.自贸区功能外溢对城市空间转型的联动作用[A].中国城市规划学会、沈阳市人民政府.规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集[C].中国城市规划学会、沈阳市人民政府:中国城市规划学会,2016:12.
- [10] 蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制研究[M].北京:北京大学出版社,2016:248.
- [11] 赖先进.论政府跨部门协同治理[M].北京:北京大学出版社,2015:224.
- [12] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.

本文系江苏社科基金项目“江苏自贸试验区与其他开放平台联动创新机制研究”（编号 20GLC004）的阶段性成果。

（作者系陈建科，江苏省委党校公共管理教研部副教授、中国〈江苏〉自贸试验区研究院特聘研究员、江苏省第六期“333 高层次人才培养工程”第三层次培养对象）