

中国自由贸易试验区制度创新： 特征、问题及对策

钱学锋^{1,2}, 高婉¹

(1. 中南财经政法大学工商管理学院, 湖北 武汉 430073; 2. 中南财经政法大学
中国(湖北)自由贸易试验区研究院, 湖北 武汉 430073)

摘要:为了探研中国自由贸易试验区制度创新的特征以及存在的问题,对中国自由贸易试验区10年来国家和地方层面要求复制推广的2130项制度创新成果进行了全面系统的梳理,通过文本挖掘的方法对其实践特征进行量化分析。研究发现,各自由贸易试验区形成了大批制度创新成果,推动了各地区高质量发展;然而,这些制度创新成果也存在制度供给需求不相匹配、改革领域过于集中以及改革深度不够等问题。研究表明,进一步推动中国自由贸易试验区高质量制度创新的重要途径是,要建立市场与管理双向沟通的渠道,将短期内难以显现改革绩效的考核方式由结果导向转为程序导向;加大放权力度的同时加强数字政府建设,通过网络平台建立来自政府服务受众的多途径信息反馈机制;在国家、省级层面上对自由贸易试验区制度创新相关事宜进行立法;结合自由贸易试验区提升战略,更加注重产业发展领域的制度创新,加强制度创新的系统集成和协同高效,以及深入推进高水平制度型开放。

关键词:自由贸易试验区;海南自由贸易港;制度创新;文本挖掘;高水平对外开放

中图分类号:F752.8

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2024)03-0103-22

收稿日期:2024-01-02

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD083);中南财经政法大学长江经济带自贸区联动创新发展研究项目
(2722024EJ015)

作者简介:钱学锋(1979-),男,安徽安庆人,教授,博士研究生导师,经济学博士。

Institutional innovation in China's Pilot Free Trade Zones: characteristics, problems and countermeasures

QIAN Xuefeng^{1,2}, GAO Wan¹

(1. School of Business Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, Hubei, China; 2. Institute of China (Hubei) Pilot Free Trade Zone, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, Hubei, China)

Abstract: To explore the characteristics and problems of institutional innovation in China's Pilot Free Trade Zones, this study conducted a comprehensive and systematic review of 2,130 institutional innovation achievements required to be replicated and promoted at national and local levels over the past decade. Using text mining methods, the practical characteristics of these achievements were quantitatively analyzed. The findings reveal that various Pilot Free Trade Zones have generated numerous institutional innovations, significantly contributing to the high-quality development of different regions. However, problems such as mismatched institutional supply and demand, excessive concentration on certain reform areas, and insufficient reform depth persist. The study suggests that to further advance high-quality institutional innovation in China's Pilot Free Trade Zones, it is crucial to establish a two-way communication channel between the market and management. Additionally, it recommends shifting the assessment method from being result-oriented, which fails to capture short-term reform performance, to being process-oriented. Enhancing digital government construction and increasing decentralization efforts are also necessary, alongside creating a multi-channel information feedback mechanism for government service recipients via network platforms. Legislative actions at the national and provincial levels regarding institutional innovation in Pilot Free Trade Zones are essential. Furthermore, aligning with the Pilot Free Trade Zone promotion strategy, these zones should focus more on institutional innovation in industrial development, enhance the integration and coordinated efficiency of institutional systems and continue to promote high-level institutional opening up.

Key words: Pilot Free Trade Zone; Hainan Free Trade Port; institutional innovation; text mining; high-level opening up

自2013年中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌以来,中国已经先后在全国范围内建立了22个自由贸易试验区和海南自由贸易港(以下称为“自贸试验区”)。作为制度创新的“苗圃”、制度型开放的“压力测试场”^[1],各自贸试验区充分发挥改革开放试验田作用,形成了一批可复制可推广的制度创新成果,为中国构建更高水平开放型经济新体制奠定了良好基础。

很显然,制度对经济绩效的影响是无可争议的。从本质来讲,制度是为了降低人们互动中的不确定性而存在的。如果一个社会能最大限度地支持各种类型的试验,那它将最有可能是长期解决这一问题^[2]。事实上,中国各自贸试验区的制度创新就是在提供这些“试验”。换言之,这些“试验”不仅会对各自贸试验区当期经济发展起到促进作用,其推动的制度改革也会给各自贸试验区未来长期的经济发展带来巨大动力。因此,在中国自贸试验区成立10周年之际,特别是党的二十大报告提出实施自贸试验区提升战略的背景下,对其制度创新的实践特征进行总结,对其背后蕴含的创新机制进行理论解释并相应地给出改进方向,对推动自贸试验区下一步的改革创新和构建开放型经济新体制都具有至关重要的现实意义。

进一步地,在对外开放面临新挑战的大背景下,自贸试验区的制度创新亦是中国通过高质量的制度型开放引领新一轮高水平对外开放的重要载体。党的二十大报告提出要推进高水平对外开放,“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”^①。中国的对

外开放已经进入到一个全新阶段,由政策开放逐渐转向制度型开放。自贸试验区的经济发展环境代表着中国更高质量的经济环境,自贸试验区的对外开放程度代表着中国更高层次的对外开放。因此,与国内其他地区相比,自贸试验区更具备对接国际高标准经贸规则和构建开放型经济新体制的发展优势。聚焦自贸试验区的制度创新实践与特征,并及时总结存在的困境与原因,对百年未有之大变局下中国稳步推进制度型开放同样具有举足轻重的现实意义。

一、中国自贸试验区研究现状

自中国设立自贸试验区以来,国内众多学者以自贸试验区为研究对象,以其制度创新为聚焦点展开了热烈的讨论。盛斌通过总结中国自贸试验区的建设成就、存在问题和挑战,对其今后发展提出了展望^[3]。谢宝剑等在整合国内外政策试验和扩散的相关研究基础上,以中国自贸试验区的可复制经验为例,分析了中国公共政策的试验和扩散模式^[4]。王旭阳等总结了中国自贸试验区的发展态势,发现其存在发展引领效果不太明显、服务业对外开放程度不高、自主改革创新权限不够、功能空间不足以支撑国家战略等问题^[5]。丁宏以2019年8月中国新批复江苏、山东等6个自贸试验区为契机,对新一轮

① 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(2022年10月16日)》,中华人民共和国中央人民政府,2022-10-25, https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

自贸试验区制度创新的趋势与路径进行了研究^[6]。高恩新从自贸区管理体制决定改革试点与制度创新效能角度出发,研究了自贸区管理体制对区域管理主体赋权增能的正效应,以及与跨层级事权配置约束所导致的负面影响,并据此提出了未来改革的调适方向^[7]。余文涛等系统总结了自贸试验区在各项制度创新领域的发展实践^[8]。郭若楠发现自贸试验区推进制度型开放的演进路径能够深入推进创新、聚焦监管制度改革和持续转变政府职能^[9]。桑百川等回顾了中国自贸试验区制度创新的成效与实现路径并系统梳理其面临的问题与挑战^[10]。戴翔等发现制度创新可以通过提升区域生产效率以及提高区域市场发展程度,在总体和细分维度上促进经济高质量发展^[11]。戴翔等指出自贸试验区制度创新同时具有“固链”和“补链”作用,能够夯实和提升出口韧性的分工基础^[12]。

与此同时,也有大量文献将研究视角聚焦特定自贸试验区的制度创新。尹晨等总结了上海自贸试验区在制度型开放方面的先行探索,并对上海自贸试验区服务国家制度型开放的重点领域和制度创新提出建议^[1]。董涛等以海南自由贸易港建设为对象,运用制度集成创新原理,试图解析出海南自由贸易港制度集成创新的关键成功因素,并对其今后制度集成创新提出实施建议^[13]。钱学锋等认为推动湖北自贸试验区的制度创新,需要加强顶层制度设计^[14]。郑崇明等通过研究广东自贸试验区前海片区的制度创新案例发现,自贸试验区上下级政府的双向互动

机制对制度创新具有重要影响^[15]。事实上,自贸试验区进行制度创新就是在一定程度上限制政府权力。然而,对中国自贸试验区的创新主体——地方政府而言,放权改革的实质是利益的调整、重组和博弈的过程,制度创新往往受制于既有利益结构的约束,通常难以快速实现预期目标^[7]。因此,想要深入研究中国自贸试验区制度创新的内在逻辑,就必须考虑到中国地方政府创新所具备的一些特点。吴建南等收集整理了2005年申报第三届“中国地方政府创新奖”的133个政府创新项目,并采用文本分析法进行分析,发现地方政府的内在动力和外在压力是他们进行创新的首要原因^[16]。周黎安通过将行政发包制与政治锦标赛有机地结合在一起,探讨了官场竞争与市场竞争之间的映射关系和互动模式,揭示了地方政府内部的“帮助之手”与“掠夺之手”^[17-19]。郁建兴等在过程分析的视角下对地方政府创新机制及其演变进行了初步探索^[20]。倪星等认为要完善公务人员规范行为的顶层设计,并以此作为推动中国改革再出发的契机和切入点^[21]。

以上文献对于深度分析中国自贸试验区制度创新具有宝贵的借鉴意义。不过,从现有文献来看,多数研究集中在对自贸试验区制度创新成果的特点以及存在的问题进行定性分析或者简单的量化分析,国内暂无学者对中国自贸试验区成立以来的制度创新成果进行全面系统的梳理和文本挖掘并进行量化分析。本文着眼于弥补既有研究的不足,首次对中国自贸试验区成立以来的制度创新成果进行全面系统的梳理,基于文

本挖掘的方法,对其实践特征进行量化分析,试图将制度创新政策文本中隐含的信息充分发掘出来,并对文本内容进行主题识别以及属性分类,从而对自贸试验区制度创新成果进行科学有效的评判,客观剖析政策与实践之间可能存在的脱节问题。进一步地,本文尝试结合中国特色社会主义的经济体制,构建了一个统一的分析框架,从理论上揭示这些实践特征背后蕴含的经济学逻辑,以期自贸试验区今后制度创新以及中国进一步实施自贸试验区提升战略提供重要的理论和实践指导。

二、自贸试验区制度创新成果的实践特征

(一) 自贸试验区制度创新的形式与发展历程

中国自贸试验区改革推进的路径方法是制度创新。十余年来,全国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,形成了大批制度创新成果。

根据商务部统计,截至 2024 年 2 月,在中央层面,自贸试验区已累计向全国或特定区域复制推广了 349 项制度创新成果。其中,以国务院发函等方式推广的改革试点经验共 7 批,合计 167 项;国家有关部门自主向全国复制推广的改革试点经验合计 98 项;国务院自由贸易试验区工作部际联席会议办公室总结印发的“最佳实践案例”共 5 批,合计 84 项。在地方层面,据本文不完全统计,截至 2024 年 2 月,全国各自贸试验区已在本省

级区域内部推广了共计 1 828 项制度创新成果^①。2013—2024 年中国自贸试验区制度创新成果分布情况如表 1—表 3 所示。

表 1 2013—2024 年国家级改革试点经验分布

| 发文级别 | 批次与时间 | 数量 | 合计 |
|------|-------------------------|----|-----|
| 国务院 | 第 1 批,2014 年 12 月 | 34 | 265 |
| 国务院 | 第 2 批,2016 年 11 月 | 19 | |
| 国务院 | 第 3 批,2017 年 8 月 | 5 | |
| 国务院 | 第 4 批,2018 年 5 月 | 30 | |
| 国务院 | 第 5 批,2019 年 4 月 | 18 | |
| 国务院 | 第 6 批,2020 年 6 月 | 37 | |
| 国务院 | 第 7 批,2023 年 7 月 | 24 | |
| 国家部委 | 2013 年 9 月至 2017 年 1 月 | 53 | |
| 国家部委 | 2017 年 2 月至 2019 年 9 月 | 21 | |
| 国家部委 | 2019 年 10 月至 2023 年 8 月 | 24 | |

表 2 2013—2024 年国家级最佳实践案例分布

| 发文级别 | 批次 | 数量 | 合计 |
|------|-------------------|----|----|
| 国务院 | 第 1 批,2015 年 11 月 | 8 | 84 |
| 国务院 | 第 2 批,2017 年 7 月 | 4 | |
| 国务院 | 第 3 批,2019 年 7 月 | 31 | |
| 国务院 | 第 4 批,2021 年 6 月 | 18 | |
| 国务院 | 第 5 批,2024 年 1 月 | 23 | |

(二) 制度创新成果的特征分析

自贸试验区制度创新成果的搜集和整理是一项较为复杂的工作,为保证数据资料全面可靠、详尽真实,本文以商务部自贸区港建设协调司网站、各省级人民政府网站、各自贸试验区网站以及部分内部资料为主要数据来源,以官方新闻报导为辅助数据来源,通过网络爬虫技术和手工整理相结合的方式,搜集和整理了 2013—2024 年国务院要求在全国层面复制推广的 7 批改革试点经验 167 条,国家各部委要求在全国层面复制推广的改革

① 1 828 条改革试点经验是指能够从各官方网站、相关政府新闻公告以及一些内部资料获取的数据,并非实际全部的数据。新疆自贸试验区因 2023 年才获批,没有列入本文分析对象。

表 3 2013—2024 年省级改革试点经验分布

| 自贸试验区 | 数量 | 合计 |
|----------|-----|-------|
| 云南自贸试验区 | 38 | 1 828 |
| 四川自贸试验区 | 82 | |
| 天津自贸试验区 | 117 | |
| 安徽自贸试验区 | 10 | |
| 山东自贸试验区 | 25 | |
| 上海自贸试验区 | 349 | |
| 广东自贸试验区 | 146 | |
| 广西自贸试验区 | 46 | |
| 江苏自贸试验区 | 12 | |
| 河北自贸试验区 | 50 | |
| 浙江自贸试验区 | 126 | |
| 海南自贸港 | 110 | |
| 湖北自贸试验区 | 95 | |
| 湖南自贸试验区 | 47 | |
| 福建自贸试验区 | 193 | |
| 辽宁自贸试验区 | 148 | |
| 重庆自贸试验区 | 11 | |
| 陕西自贸试验区 | 83 | |
| 黑龙江自贸试验区 | 140 | |

试点经验 98 条,各省级人民政府要求在本区域内推广的改革试点经验 1 828 条,国务院公布的 5 批自贸试验区国家级最佳实践案例 84 条。本文将国务院要求复制推广的改革试点经验以及国家各部委要求复制推广的改革试点经验统称为国家级改革试点经验,将各省级人民政府要求在本区域内复制推广的改革试点经验统称为省级改革试点经验。

为全面深入了解自贸试验区改革试点经验的实践特征,本文依次对各层级制度创新成果的相关政策文本进行词频统计分析、改革领域分析以及改革属性分析。

1. 制度创新成果的词频分析

本文先对制度创新成果进行词频统计分析,以找出自贸试验区制度创新的主要关注点。图 1 为国家级改革试点经验政策文本中

排名前 100 的特征词词云图。分析数据显示,国家级经验政策文本中排名前 10 的特征词分别为“企业(29)、管理(29)、监管(28)、制度(24)、业务(24)、工作(21)、居留(18)、模式(18)、保税(17)、船舶(17)、出入境(16)”^①。其中,有具体含义的实词^②有 7 个,分别为“企业”“监管”“工作”“居留”“保税”“出入境”以及“船舶”。“企业”和“监管”分别为排名第 1 与第 2 的高频特征实词。在 241 条国家级改革试点经验中,“企业”和“监管”分别出现了 29 次和 28 次,这表明国家级改革试点经验的主要关注点是“企业”和“监管”。

具体来看,265 条国家级改革试点经验中涉及特征词“企业”的经验条数为 28 条^③,与“企业”相关的临词,词频排名靠前的有“设立”“外商投资”“外汇”“海关”以及“出口”。从左临词来看,国家级改革试点经验中涉及的企业类型较广,包括“广告企业”“绿色船舶修理企业”“租赁企业”“仓储企业”等。根据右临词,国家级经验中涉及企业的事项较广,包括“企业设立”“企业注销”“企业出口”以及“企业融资”等,其中“企业设立”出现频次位居第一。“企业设立”的高频出现表明自贸试验区不断对带有市场准入限制的显性和隐性壁垒开展清理,同时也体现了自贸试验区对于招商引资的重视程度。

① 特征词后括号里的数字代表其在文本中出现的次数。

② 在本文词频统计中,定义“有具体含义的实词”,相对而言能够更好地展示文本的语义特征,并且本身蕴含和关联着更多具体或者特定信息的特征词。

③ 限于篇幅,国家级试点经验中单词“企业”的相关临词及词频留存备案。



图1 国家级改革试点经验特征词词云图

注:图1分析对象为265条国家级经验的文本,分词后总词数为1 929个,特征词数为783个。图1中,特征词的大小与其在文本中的重要程度成正比^①。若无特别说明,下文词云图字段含义与图1相同。

总体而言,从相关临词来看,国家级试点经验中覆盖的企业类型较为全面,且涉及企业的事项种类包括多种领域,表明自贸试验区的制度创新是针对多种类型企业的全生命周期全链条服务改革。然而,尽管文本词频分析结果显示企业发展是自贸试验区制度创新的重要聚焦点,但是现实情况是,自贸试验区在制度创新的过程中,存在创新结果与市场需求错位的问题,导致创新结果不是企业想要的,而企业想要的制度创新又无法支持^[13],企业作为制度创新的被动接受方,参与感和获得感普遍不强^[6]。换言之,自贸试验区的创新主体缺乏对市场主体需求的精准把握,导致制度创新与企业实际需求存在一定程度脱节。

265 条国家级经验中涉及特征词“监管”的经验条数为 25 条^②,与“监管”相关的临词排名靠前的是“模式”“检疫”“制度”“区域”以及“特殊”^③。从左临词来看,国家级经验中涉及的监管类型较广,包括“加工监管”

“检验检疫监管”“货物流转监管”等。根据右临词,涉及监管改革的事项也较广,包括“监管模式”“监管制度”“监管创新”等。其中,“监管模式”出现频次高达8次,位居第一。“监管模式”在制度创新政策文本中高频出现体现了自贸试验区对创新监管改革的重视程度。从本质来讲,监管模式创新主要是为了推进贸易投资的便利化,以及政府推进的“放管服”改革。这是因为在贸易投资自由化和便利化要求更高的背景下,负面清单日益成为重要的开放方式,这就要求各自贸试验区在事中事后监管上不断创新监管理念和监管方式,建立新型监管机制。

图2为国家级最佳实践案例政策文本中排名前100的特征词词云图^④。根据图2可知,排名前10的高频特征词分别为“新模式(15)、服务(9)、改革(9)、监管(8)、创新(8)、试点(6)、机制(6)、制度(4)、平台(4)、跨境(4)、发展(4)”。有具体含义的实词有3个,分别为“监管”“平台”以及“跨境”,其中“监管”为排名第1的高频词,这与国家级

① 本文采用 TF-IDF (Term Frequency-Inverse Document Frequency) 评估某一特征词在整体文本中的重要程度。TF-IDF 是一种用于信息检索与文本挖掘的常用加权技术, 用以评估一字词对于一个文件集或一个语料库中的其中一份文件的重要程度。特征词的重要性随着它在文件中出现的次数成正比增加, 但同时会随着它在语料库中出现的频率成反比下降。TF-IDF 值越大, 一般而言这个特征词在文本的重要性会越高。

② 限于篇幅,国家级试点经验中单词“监管”的相关临词及词频留存备索。

③“特殊监管区域”为专用名词,因此是以整体的形式在政策文本中出现的,只是划分邻词时“特殊”被划分为左邻词,“区域”被划分为右临词。

④ 限于篇幅,国家级最佳实践案例特征词具体词频统计表留存备索。



图2 国家级最佳实践案例词云图

改革试点经验的高频词有所重合。一方面可能是由于这几批国家级最佳实践案例与国家级改革试点经验的发布时间有所重合,另一方面也体现了监管创新的确是自贸试验区制度创新的重中之重。从另一个角度来看,监管模式的不断创新也是“简政放权”力度不断加大的结果。具体来看,84条国家级最佳实践案例中涉及特征词“监管”的案例条数为12条,与“监管”相关的临词排名靠前的分别为“模式”“服务”和“平台”^①。从“监管”的左临词可以看出,国家级最佳实践案例中涉及的监管逐渐偏向技术化,包括利用网络平台进行监管以及智能化监管,并且强调跨部门协同监管以及综合监管。根据右临词,最佳实践案例同样注重监管模式的改革。不过,整体而言,国家级改革试点经验与最佳实践案例的侧重点有所不同,两者呈现出互补关系。比如,最佳实践案例中的高频特征词“平台”,例如“以信用为核心的跨部门协同监管平台”“智能化地方金融风险监测防控平台”“市场综合监管大数据平台”“‘通丝路’——跨境电子商务人民币结算服务平台”等,这些都与新技术的发展密切相关,这

表明最佳实践案例更加注重新技术的产业化应用。不过,这也可能与最佳实践案例的推选原则有关。国家级最佳实践案例的推选主要考虑创新性、可操作性、有效性、风险可控性等因素,而一般通过应用新技术进行制度创新的成果基本都能较好地符合上述推选原则。

本文同样对各省改革试点经验排名前5^②的高频特征词进行统计^③。整体而言,与国家级改革试点经验和最佳案例相似,“监管”以及“企业”仍然是各省改革试点经验的高频特征词,统一度较高。这是因为国家级改革试点经验本来就是来源于各省改革试点经验。除此之外,各自贸试验区也有属于自己特色的高频特征词,如上海自贸试验区和天津自贸试验区的“租赁”和“融资”,广东自贸试验区的“电子”和“互联网”,辽宁自贸试验区的“国有企业”,四川自贸试验区的“中欧班列”,浙江自贸试验区的“燃料油”,广西自贸试验区的“合作平台”以及云南自贸试验区的“货币”等。这些具有差异化的高频特征词表明各自贸试验区也在围绕各自地理环境、自然禀赋、产业基础的特点,积极推进差异化制度创新以贴近地区经济实际^[22]。比如上海自贸试验区高频特征词体现其持续扩大金融服务业对外开放,打造国

① 限于篇幅,国家级最佳实践案例特征词“监管”邻词及词频统计表留存备索。

② 鉴于很多省级改革试点经验数量不多,词频统计排名前5之后的特征词实词大多只出现一次,无法体现高频。因此省级改革试点经验仅展示排名前5的高频特征词。

③ 限于篇幅,省级改革试点经验高频特征词统计表留存备索。

际金融中心;辽宁自贸试验区则是致力于深化国资国企改革,提升东北老工业基地整体竞争力;四川自古交通不便,因此不断加快构建现代交通体系和信息网络体系是其改革重点;而浙江自贸试验区是聚焦推动油品全产业链的投资便利化和贸易自由化。

2. 制度创新成果的改革领域分析

事实上,每个自贸试验区自成立之初起就有其自身战略定位,在此基础上,会有与之对应任务。这些任务一般按不同改革领域进行制定,因此,本文将各级别的制度创新成果按改革领域进行主题分类以探寻中国自贸试验区自成立以来对不同改革领域的重视程度。由于不同自贸试验区对改革领域的定义及分类所有差异,本文结合目前 21 个自贸试验区总体方案中的表述及定义,综合整理后,将“加快政府职能转变以及完善营商环境”定义为,深化行政管理体制改革和强化事中事后监管,营造市场化、法治化、国际化的营商环境;将“推动贸易转型升级以及通关便利化”定义为,培育新型贸易方式、加快服务贸易创新发展和创新通关监管服务模式;将“深化投资领域改革”定义为,提升利用外资水平和完善对外投资合作促进体系;将“深化金融领域开放创新”定义为,扩大金融领域对外开放、增强金融服务功能、推进科技金融创新和建立健全金融风险防控体系;将“推动创新驱动发展”定义为,深化科技体制改革、健全知识产权保护运用机制、集聚和利用国际创新要素和构建人才支撑系统;将“服务国家地方发展战略”定义为,立足区域特色战略定位,服务国家和地方高质量发展大局。

表 4 为各改革领域的分类举例。

表 4 制度创新成果改革领域分类举例

| 改革领域 | 改革试点经验 |
|------------------|---|
| 加快政府职能转变以及完善营商环境 | 信息共享和综合执法制度;网上自主办税 |
| 推动贸易转型升级以及通关便利化 | 进口货物预检验;先出区、后报关 |
| 深化投资领域改革 | 允许设立外商投资资信调查公司;负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革 |
| 深化金融领域开放创新 | 直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理;绿色债务融资工具创新 |
| 服务国家地方发展战略 | 船员远程计算机终端考试;保税燃料油供应服务船舶准入管理新模式 |
| 推动创新驱动发展 | 知识产权快速协同保护机制;有重大突出贡献以及国家特别需要的外国人,可推荐其带领的工作团队外籍成员和科研辅助人员,向公安机关出入境管理部门申办有效期 5 年以内的长期签证或居留许可 |

表 5 展示了国家级改革试点经验分不同改革领域的分布情况。从国务院要求复制推广的改革试点经验来看,第 1 批到第 7 批中,加快政府职能转变以及完善营商环境和推动贸易转型升级以及通关便利化领域为其重点改革领域。具体来看,在多数批次中,这两个改革领域制度创新成果占比均在 30% 左右甚至更高。特别地,在国务院要求复制推广的第 2 批 19 项改革试点经验中,推动贸易转型升级以及通关便利化的创新成果占比高达 84%。从国家部委要求复制推广的经验来看,部委第 1 批和第 3 批次改革试点经验的重点改革领域为加快政府职能转变以及完善营商环境、深化金融领域开放创新和推动贸易转型升级以及通关便利化。部委第 2 批改革试点经验的重点改革领域为推动创新驱动发展,其占比高达 62%,这主要是因为 2019 年 7 月,国家移民局要求在全国范围内复制推广 12 条移民与出入境的便利政策。

表 5 国家级改革试点经验分改革领域占比 %

| 批次 | 加快政府 职能转变 以及完善 营商环境 | 推动贸易 转型升级 以及通关 便利化 | 深化投资 领域改革 | 深化金融 领域开放 创新 | 服务国家 地方发展 战略 | 推动创新 驱动发展 |
|--------------|------------------------------|-----------------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 国务院 第 1 批 | 35 | 32 | 15 | 18 | 0 | 0 |
| 国务院 第 2 批 | 11 | 84 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| 国务院 第 3 批 | 20 | 40 | 0 | 20 | 20 | 0 |
| 国务院 第 4 批 | 17 | 43 | 3 | 0 | 37 | 0 |
| 国务院 第 5 批 | 44 | 33 | 6 | 0 | 17 | 0 |
| 国务院 第 6 批 | 43 | 27 | 0 | 16 | 8 | 6 |
| 国务院 第 7 批 | 34 | 8 | 0 | 25 | 25 | 8 |
| 部委 第 1 批 | 30 | 25 | 11 | 26 | 0 | 8 |
| 部委 第 2 批 | 0 | 10 | 14 | 14 | 0 | 62 |
| 部委 第 3 批 | 21 | 17 | 13 | 29 | 13 | 8 |
| 合计 | 27 | 32 | 8 | 15 | 9 | 9 |

总体而言,国家级改革试点经验的主要改革领域集中在加快政府职能转变以及完善营商环境、推动贸易转型升级以及通关便利化,两者在总体创新成果中的占比均接近三分之一。与之相反,深化投资领域改革、服务国家地方发展战略和推动创新驱动发展等领域的创新成果的总体占比较低,均不超过 10%。

表 6 为国家级最佳实践案例分不同改革领域的分布情况。根据表 6,国家级第 1 批、第 2 批和第 5 批最佳实践案例中,加快政府职能转变以及完善营商环境和推动贸易转型升级以及通关便利化领域依然是其主要改革领域。第 3 批最佳实践案例以加快政府职能转变以及完善营商环境和服务国家地方发展战略为主,第 4 批最佳实践案例的重点改革

表 6 国家级最佳实践案例分改革领域占比 %

| 批次 | 加快政府 职能转变 以及完善 营商环境 | 推动贸易 转型升级 以及通关 便利化 | 深化投资 领域改革 | 深化金融 领域开放 创新 | 服务国家 地方发展 战略 | 推动创新 驱动发展 |
|-------|------------------------------|-----------------------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 第 1 批 | 38 | 38 | 12 | 0 | 12 | 0 |
| 第 2 批 | 75 | 25 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 第 3 批 | 52 | 6 | 0 | 19 | 23 | 0 |
| 第 4 批 | 11 | 17 | 0 | 11 | 56 | 5 |
| 第 5 批 | 48 | 26 | 0 | 4 | 9 | 13 |
| 合计 | 39 | 15 | 2 | 13 | 29 | 2 |

领域为服务国家地方发展战略。总体来看,与国家级改革试点经验有所不同,国家级最佳实践案例的主要改革领域是加快政府职能转变以及完善营商环境和服务国家地方发展战略,这可能与最佳实践案例的特性有关。国务院自贸试验区工作部际联席会议办公室在印发改革试点经验的政策文件中的表述通常为“将在全国范围内复制推广”,而关于最佳实践案例的政策文件中的表述通常为“供各地在深化改革、扩大开放过程中借鉴”。此意味着,最佳实践案例不被强制要求推广,因此可能更具有特殊性,所以更多体现在服务地方发展战略上。例如来自辽宁自贸试验区的最佳实践案例“集装箱码头股权整合新路径”,来自浙江自贸试验区的最佳实践案例“‘海上枫桥’海上综合治理与服务创新试点”,来自陕西自贸试验区的最佳案例“以标准化助推现代农业发展新模式”以及来自河南自贸试验区的最佳实践案例“‘四链融合’促进洛阳老工业基地转型升级”等。

同样地,本文也对各省级改革试点经验进行了改革领域的分类分析^①。整体而言,

^① 限于篇幅,省级制度创新成果分改革领域留存备案。

各省级改革试点经验的改革领域仍以加快政府职能转变以及完善营商环境和推动贸易转型升级以及通关便利化为主。其中,海南自贸试验区的 110 项制度创新成果中,加快政府职能转变以及完善营商环境改革领域的改革试点经验占比 60%,在所有自贸试验区中排名第 1^①。江苏自贸试验区占比最高的改革领域为加快政府职能转变以及完善营商环境和服务国家地方发展战略,但这也可能是由于江苏自贸试验区可获取的数据只有全省要求复制推广的第 2 批经验,因此可能具有样本选择偏误,无法代表其整体经验。除此之外,上海自贸试验区在推动贸易转型升级以及通关便利化和深化金融开放创新领域占比相当,海南自贸试验区、湖南自贸试验区在推动贸易转型升级、通关便利化和服务国家地方发展战略领域占比相当,陕西自贸试验区的重点改革领域为加快政府职能转变、完善营商环境、深化金融领域开放创新和服务国家地方发展战略。与国家级改革试点经验相似的是,深化投资领域改革和推动创新驱动发展领域的改革试点经验在各省占比较低,多数自贸试验区在这两个改革领域制度创新成果占比都不超过 10%。

3. 制度创新成果的改革属性分析

进一步,本文尝试通过量化的方式分析自贸试验区制度创新的改革深度。本文参考盛斌的做法^[3],将自贸试验区制度创新分为“政策性与体制性”和“程序性与技术性”两大类,借鉴杨雪冬对地方政府制度创新的定义^[23],将自贸试验区“政策性与体制性”制度创新定义为,对现有的政策体制进行改造

或者创立新的政策体制,将自贸试验区“程序性与技术性”制度创新定义为,将科学技术手段应用到某项业务中或者对现有业务使用的手段、措施、方法以及程序进行改造。表 7 为不同改革属性的制度创新成果分类举例。

表 7 制度创新成果改革属性分类示例

| 改革属性 | 改革试点经验 |
|---------|---|
| 政策性与体制性 | 租赁企业一般贸易项下进口飞机并租给国内航空公司使用的,享受与国内航空公司进口同等税收优惠政策;商事主体信用修复制度 |
| 程序性与技术性 | 税控发票领用网上申请;边检服务掌上直通车 |

表 8 展示了国家级改革试点经验不同属性创新成果的分布情况。从要求复制推广的时间批次来看,国务院发布的 7 批改革试点经验中,只有第 1 批与第 4 批改革试点经验中的政策性与体制性制度创新成果占比稍高,分别为 18% 与 17%。其中,第 1 批中政策性与体制性的制度创新成果占比较高,可能是由于第 1 批改革试点经验全部来自上海自贸试验区。除此之外,其余 4 批改革经验中政策性与体制性经验占比均不超过 10%,第 2 批和第 5 批改革试点经验中甚至并未出现政策性与体制性的创新成果。与国务院发布的改革试点经验相比,部委发布的两批改革试点经验中政策性与体制性经验占比稍高。其中部委要求复制推广的第 2 批改革经验中,政策性与体制性经验高达 71%。正如上文提到,这是因为国家移民局发布的 12 条移民与出入境便利政策均被划分为政策性与体制性制度创新成果。总体而言,政策性与

① 由于数据获取有所限制,在对比 21 个自贸试验区改革试点经验时提到的“在所有自贸试验区中排名”不含河南自贸试验区和北京自贸试验区。

体制性的制度创新成果的占比并未随时间的推移而增加,而是长期处于较低水平。2013—2023 年国家级改革试点经验中政策性与体制性经验占比仅为 17%,而程序性与技术性经验的占比高达 83%,两种属性的改革试点经验数量存在不平衡。这表明,长期以来,自贸试验区在推进政策性与体制性的制度创新时仍存在困难。

此外,表 8 也统计了国家最佳实践案例中不同属性案例的分布情况。可以看到,第 4 批最佳实践案例中政策性与体制性的制度创新成果占比最高,接近三分之一,第 1 批次之,为 25%。整体而言,国家级最佳实践案例中政策性与体制性制度创新成果占比稍高于国家级经验,政策性与体制性案例占比为 23%,程序性与技术性占比为 77%。这可能是因为,相比于国家级改革试点经验,最佳实践案例在服务国家地方发展战略领域具有相对较多的制度创新成果,而这个领域更容易出现政策性与体制性的制度创新成果。不过,国家级实践案例仍存在改革深度不够的问题。

表 8 国家级制度创新成果分改革属性 %

| 改革试点经验 | | | 最佳实践案例 | | |
|----------|---------|---------|--------|---------|---------|
| 批次 | 政策性与体制性 | 程序性与技术性 | 批次 | 政策性与体制性 | 程序性与技术性 |
| 国务院第 1 批 | 18 | 82 | 第一批 | 25 | 75 |
| 国务院第 2 批 | 5 | 95 | 第二批 | 0 | 100 |
| 国务院第 3 批 | 0 | 100 | 第三批 | 19 | 81 |
| 国务院第 4 批 | 17 | 83 | 第四批 | 33 | 67 |
| 国务院第 5 批 | 0 | 100 | 第五批 | 0 | 100 |
| 国务院第 6 批 | 5 | 95 | | | |
| 国务院第 7 批 | 4 | 96 | | | |
| 部委第 1 批 | 23 | 77 | | | |
| 部委第 2 批 | 71 | 29 | | | |
| 部委第 3 批 | 12 | 88 | | | |

同时,为了深入探究改革领域对制度创新成果的改革属性是否有所影响,本文也分改革领域对制度创新成果的改革属性进行统计分析,如表 9 所示。根据前文,国家级改革试点经验的重点改革领域为加快政府职能转变和完善营商环境、推动贸易转型升级和通关便利化,然而这两个领域政策性与体制性经验占比却是最低的。这在一定程度上反映了自贸试验区在进行制度创新时,一些创新成果可操作性不强^[6,13,15]。在国家级改革试点经验中,政策性与体制性经验占比最高的领域为推动创新驱动发展,为 71%^①。其次是深化投资领域改革和服务国家地方发展战略领域,这两者的政策性与体制性经验占比分别为 35% 和 21%。国家最佳实践案例中服务国家地方发展战略领域的政策性与体制性案例占比最高,为 39%。而深化投资领域和推动创新驱动发展由于制度创新成果的数量过少,并未出现政策性与程序性的制度创新。

从省级改革试点经验来看,大部分自贸

表 9 国家级制度创新成果分改革领域改革属性 %

| 改革领域 | 改革试点经验 | | 最佳实践案例 | |
|------------------|---------|---------|---------|---------|
| | 政策性与体制性 | 程序性与技术性 | 政策性与体制性 | 程序性与技术性 |
| 加快政府职能转变以及完善营商环境 | 9 | 91 | 13 | 87 |
| 推动贸易转型升级以及通关便利化 | 7 | 93 | 22 | 78 |
| 深化投资领域改革 | 35 | 65 | 0 | 100 |
| 深化金融领域开放创新 | 14 | 86 | 25 | 75 |
| 服务国家地方发展战略 | 21 | 79 | 39 | 61 |
| 推动创新驱动发展 | 71 | 29 | 0 | 100 |

① 同样地,这也与前文提到的 12 条移民与出入境便利政策有关。

试验区的制度创新成果中政策性与体制性经验占比都较低,均不超过 10%^①。其中,除了上海自贸试验区外,占比超过 10% 的自贸试验区还有安徽自贸试验区、河北自贸试验区、海南自贸港和辽宁自贸试验区。不过,安徽自贸试验区占比较高可能是由于能够获取的样本量有限。河北自贸试验区、海南自贸港和辽宁自贸试验区占比较高的原因在于它们服务国家地方发展战略领域具有相对较多的政策性与体制性改革经验。此外,海南自贸港政策性与体制性制度创新成果占比相对较高与其特性有关,这是因为其能够依靠国家赋予的特殊政策开展“先行先试”,为基础性系统性领域改革打造示范标杆,因此更可能具备较大的创新权限。

(三) 制度创新成果主要实践特征小结

根据制度创新成果的文本分析结果,中国自贸试验区在进行制度创新时呈现出多种特征。为了方便进行下一步原因分析,本文提炼出目前中国自贸试验区制度创新成果具备的 3 个主要实践特征:(1) 自贸试验区制度创新时主要关注点为“企业”和“监管”。在国家级制度创新成果中,“企业”和“监管”是词频排名最高的两个特征词。各省级改革试点经验的高频特征词虽然有所差异,但是“企业”和“监管”仍是出现次数排名前 5 以内的特征词。(2) 自贸试验区制度创新时表现出改革领域较为集中的特征。“加快政府职能转变以及完善营商环境”以及“推动贸易转型升级以及通关便利化”是自贸试验区在进行制度创新时的重点改革领域。相比之

下,“深化投资领域改革”“服务国家地方发展战略”和“推动创新驱动发展”等领域制度创新成果的总体占比均处于较低水平。(3) 自贸试验区制度创新时表现出改革深度不够的特征。制度创新成果中程序性与技术性成果远超政策性与体制性成果;并且“加快政府职能转变以及完善营商环境”以及“推动贸易转型升级以及通关便利化”作为自贸试验区的重点改革领域,其政策性与体制性成果占比却远低于其他 4 类改革领域。

三、自贸试验区制度创新实践特征的原因解析

中国自贸试验区的制度创新呈现以上实践特征并非偶然。本文将结合中国经济体制的现实背景,尝试从理论层面对文本分析展现的特征事实进行原因解析,试图为其今后改进方向提供具有针对性的应对思路。

鉴于自贸试验区制度创新主体为地方政府,企业是制度创新的被动接受方,同时基于中国特殊的经济体制背景以及地方政府创新的特征,本文考虑在一个统一框架内将上下级政府互动、同级政府互动以及政企互动纳入分析框架,试图对自贸试验区制度创新实践特征的内在逻辑给出经济学解释。从本质而言,自贸试验区的制度创新过程就是上下级政府互动、同级政府互动以及政企互动同时发生的过程。因此,本文将以这 3 种互动过程为立足点,对自贸试验区制度创新实践

^① 限于篇幅,国家级试点经验中单词“企业”的相关临词及词频留存备索。

特征的背后原因进行解析。图3为本文构建的自贸试验区制度创新实践特征的内在逻辑的整体理论框架图。接下来,本文将对前文提炼的3个主要特征进行针对性原因分析,并给出其中的具体机制。

(一) 制度创新高频特征词的原因解析

第一,“企业”作为自贸试验区制度创新成果中的高频特征词是有迹可循的。

一方面,从现实背景来看,自诞生之日起,中国自贸试验区就有句改革名言——企业的需求,就是我们改革的方向^[22]。中国自贸试验区自成立时就具有鲜明的中国特色,并不是原封不动照搬国际规则,这在制度创新“试验”过程中表现为采用问题导向、需求导向、目标导向的办法。换句话讲,自贸试验区的改革任务,既来自全面深化改革的顶层设计,也来自企业的迫切需求。可以说,中国自贸试验区在制度创新时采用的是“顶层设计+基层实践”的模式,其主要目的就是解

决区内企业发展的“急难痛”点,促进整个社会的经济发展,它是一个“创新、实践、再创新和再实践”的提升过程。

另一方面,从经济学相关理论来看,在中国特色的经济背景下,企业的发展必然是自贸试验区的核心要点。如图3所示,基于同级政府互动以及政企互动的角度来看,企业的市场竞争背后实际是不同地方公务人员之间的竞争。事实上,这也是周黎安在解析中国独具特色的经济增长机制以及政府与市场互动模式时提出的分析框架和理论^[19]。这一模式最主要的内涵包括两个方面:一是在地方公务人员的晋升竞争与辖区内相对经济绩效高度相关的背景下,职场竞争使得地方公务人员积极利用可支配资源,以提高辖区内企业的市场竞争力,进而推动辖区经济发展。二是在地方政府的支持和配合下,各地区的经济绩效排名又会受辖区内企业在市场竞争中实现的总体绩效的影响,而这又会影响地方公务人员的竞争结果。因此,从这个

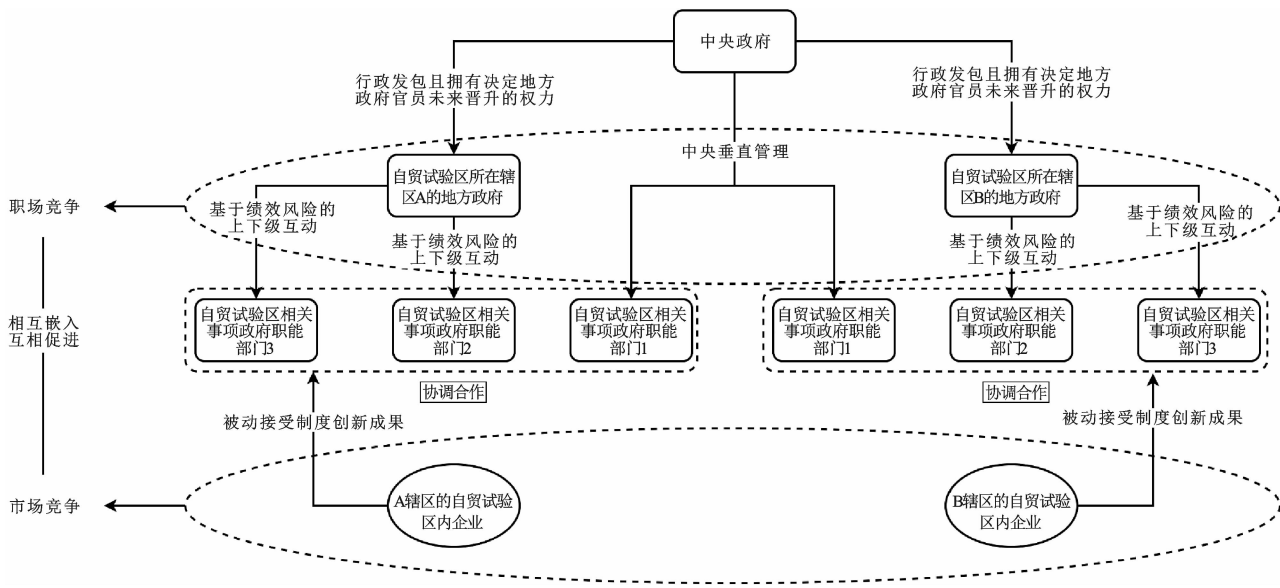


图3 中国自贸试验区制度创新内在逻辑整体框架

角度来看,辖区内的政企合作在决定辖区经济发展的过程中起关键作用。而根据实际数据来看,自贸试验区无疑是地区经济发展的中坚力量,对地区经济绩效的促进具有不可忽视的重要作用。商务部数据显示,2022年,21家自贸试验区实现进出口总额7.5万亿元,同比增长14.5%,占全国的17.8%,实际使用外资2 225.2亿元,同比增长4.5%,占全国的18.1%^①。因此,在这一的经济发展模式下,自贸试验区的企业发展必然会成为地方政府制度创新时的关注重点。

第二,为什么“监管”是制度创新成果中的高频特征词,至少有以下两方面的原因可以解释。

从现实背景来看,这是对外开放新发展阶段的必然要求。2014年,习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团的审议时强调“推进自由贸易试验区建设时要牢牢把握国际通行规则,加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式”^②。这就要求自贸试验区在制度创新时要对照国际最高标准与做法,从内部推动现行规则和制度逐步向高标准新规则趋近,形成与国际通行规则相适应的基本制度体系和监管模式^[24]。

从经济学的逻辑来看,在政企互动的过程中,自贸试验区的政府与企业关系类似于委托代理中委托人与代理人的关系。实际上,自贸试验区的制度创新过程就是一个权限下放过程。自贸试验区承接来自国家级、省级的经济社会管理权限,又在制度创新过程中将权力转移给区内企业。尽管自身利益

最大化使得双方拥有共同合作并创造最大利润的动机,但在参与者之间还存在着信息不对称的情况。这其实就是在一个包含着个人最大化行为、专业化带来的收益以及劳动分工产生的交换等思想的瓦尔拉斯模型中,加入信息成本的因素。这种信息成本是对包含在物品、劳务以及代理人的不同表现中各种有价值的特质进行度量的成本^[25]。在这种情形下,交换的净收益等于总收益^③减去衡量成本和契约的监管成本以及因为监管不完全而带来的损失。从常识角度,也不难看出委托人在契约监管方面要投入多少资源 and 努力。这是因为委托人不了解商品或者服务的诸种属性,也不能完全了解代理人表现的各种特点,因此他们不得不将大量资源用在对这些属性进行衡量以及对代理人的监督上。这一原理反映在各自贸试验区制度创新过程中,就是要在放权的同时也要不断创新出与之相适应的监管体系与监管模式。

(二) 制度改革创新领域集中的原因解析

自贸试验区的主要任务和目标并不同于传统的保税区和开发区,它实际上是以制度创新为核心,通过带动政府管理、贸易投资、金融等一系列的制度创新,进而建立与国际

① 陶媛《商务部:2022年21家自贸试验区实现进出口总额7.5万亿元》,光明网,2023-02-02, https://economy.gmw.cn/2023-02/02/content_36340960.htm。

② 杨丽娜、程宏毅《习近平:推进上海自贸区建设 加强和创新特大城市社会治理》,中国共产党新闻网,2014-03-06, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0306/c64094-24541425.html>。

③ 这里是指存在于新古典理论与国际贸易模型中的标准收益。

通行规则相衔接的开放型经济新体制。然而,在这些主要任务中,为什么只有“加快政府职能转变以及完善营商环境”以及“推动贸易转型升级以及通关便利化”在整体制度创新成果中占较大比例,而其余4个领域占比极低甚至不足10%。这同样需要结合中国特殊的经济体制背景来理解。

中国地方政府治理特有的纵向行政发包和横向晋升竞争可以组成两个基本的分析维度,用来理解地方政府公共事务的治理特征和效果^[26-27]。如图3所示,这其实就是一个上下级政府互动与同级政府互动同时发生的过程。具体而言,如果把纵向行政发包程度分为高和低两种,并根据政府公共事务对地方公务人员的晋升概率的影响程度,把横向晋升竞争的程度分为高和低两种,就可以得到一个2×2维度的矩阵,如下表10所示。纵向行政发包程度高代表该项政府事务属地责任较强,低则代表属地责任较弱;横向晋升程度高代表该项政府事务在地方官员晋升考核中较为重要,低则代表其在考核指标体系中并不重要,或者在考核指标体系并不存在该项指标。

表 10 纵向发包与横向竞争组合

| 组合 | | 横向晋升竞争程度 | |
|--------------|---|-----------------------------|--------------------------|
| | | 高 | 低 |
| 纵向行政 发包程度 | 高 | 招商引资,基础设施建设,经营城市,社会维稳,计划生育。 | 医疗,教育,环境保护,食品安全,区域合作。 |
| | 低 | 暂无 | 国防和外交,国有商业银行,海关,铁路,航天工程。 |

注:资料来源于参考文献[25]。

如表10所示,左上方的组合是横向竞争程度和行政发包程度都很高的情形,主要包

括招商引资、基础设施建设等发展经济的领域,也包含在官员绩效考核中具备“一票否决”性质的公共事项。在这些领域,地方政府更容易完成绩效考核的指标并拥有较大的自由活动空间。右下方的组合是横向晋升竞争程度和纵向行政发包程度都很低的情形,比如国防和外交、国有商业银行、海关等领域,以及很多阶段性的国家项目等。这些领域由中央主导居多,地方政府更多是起辅助作用,因此它们并不直接进入地方公务人员的考核指标体系。右上方的组合是横向竞争程度较低而纵向行政发包程度较高的政府事务,比如医疗、教育、环境保护等领域。这些领域属地责任较强,然而目前在公务人员绩效考核的核心指标体系中并没有被充分体现出来。左下方的组合是横向晋升竞争程度高而纵向行政发包程度低的事务,不过在中国当前常态化的政府事务中很难找到满足这样性质的公共事务。

本质上,表10中的纵向行政发包和横向晋升竞争二者是互补的关系^[19],这种互补关系可以解释为什么地方政府对有些领域格外关注,并且能够表现出较好的治理能力。在多个承包方(地方政府)面对一个共同发包方(中央政府)时,并且发包方可以决定多个承包方未来报酬和地位的背景下,横向晋升竞争所包含的相对绩效评估和奖惩制度使这些承包方拥有了较强的争胜激励,与此同时,行政发包制使得这些承包方获得了适度的行动空间和实际的控制权。这些财税激励、问责压力和晋升激励等因素相互促进、不断强化,促使各承包方在现有条件下最大限度地

实现晋升考核的重要指标^[21]。这意味着,表 10 左上方的领域往往是地方政府的重点关注领域。

同样地,这种组合关系也可以解释为什么地方政府在一些重要领域的改革往往存在困难。首先,长期以来,这些政府服务在地方公务人员的晋升考核指标体系中占比较低。其次,这些领域往往需要严格的程序和规则、精细化的管理、尽职廉洁的行政人员以及长期有效的监管,仅仅只有短期的聚焦将很难产生实质性效果,而这些正好是行政发包的软肋。再者,这些领域需要一定程度的跨地区合作,而这也恰恰是行政发包制度的常态治理的短板之处^[18]。最后,这些领域的改革往往需要涉及到海关、国际航运管理、税务和金融管理体制等,甚至需要涉及到跨部门合作,但是这些事权主管部门的监管改革和创新都隶属于中央事权,很难实现跨部门交流与合作^[28]。囿于以上原因,表 10 右上方和右下方的组合往往是地方政府改革的薄弱环节。

本文认为,图 3 和表 10 结合可以用来解释中国自贸试验区的重点改革领域。显然,加快政府职能转变与营商环境的改善通常属于表 10 左上方对应的组合。对于自贸试验区所在辖区的地方公务人员来说,辖区经济绩效与企业在本辖区的投资意愿密切相关。在此情况下,他们会积极使用手中的行政资源,努力营造良好的营商环境。由于目前司法领域形成的产权保护制度不够十分完善,地方官员通常通过实施行政保护来代替司法保护以达到优化营商环境招商引资的目

的^[26]。这一点,也正好可以通过前文词频统计中“企业设立”作为排名第一的特征词得到验证。与此同时,自贸试验区相关政府在这些领域所受的约束限制较小,具有较强的自由操作空间。两种机制相辅相成,使得加快政府职能转变与营商环境的改善成为自贸试验区的重点改革领域。同样,推动贸易转型升级以及通关便利化领域作为重点改革领域也能够得到解释,原因在于这一改革领域中“通关便利化”以及“贸易转型升级”的部分内容也是对应表 10 左上角的组合。与之相反,服务国家地方发展战略以及推动创新驱动发展往往属于表 10 右上方对应的组合,这两个改革领域纵向行政发包程度很高但横向竞争程度较低,短期内难以在经济绩效中得以体现。而深化金融领域开放创新、深化投资领域改革以及推动贸易转型升级的部分内容大多属于表 10 右下方对应的组合,它们纵向行政发包程度较低,对其进行制度创新时,要涉及到地方政府的事权,还要涉及到中央政府以及垂直管理部门的事权,这种多头管理容易导致自贸试验区的放权难以达到预期效果^[7]。并且,这些领域改革涉及面较宽,通常需要较为严密的制度设计和循序渐进的改革过程^[5]。

(三) 制度创新改革深度不够的原因解析

尽管自 2013 年设立第一个自贸试验区以来,中国各自贸试验区制度创新成果斐然,但各自贸试验区的制度创新实质程度和发挥效果情况仍需要进一步提高。目前,自贸试验区的制度创新成果中有相当比重属于程序

性或技术性的,而属于政策性或体制性的深度创新占比不高。一方面,如前文所述,这与制度创新本身的性质有关,即制度硬核本身不易发生改变,只能先从“边际演变”开始,另一方面,这与不同层级政府间的互动也有重要关系。

如图3所示,这需要从上下级政府双向互动的角度来理解。显然,自贸试验区制度创新的一个重要目标就是为了创造更好的绩效,但是它也具备一个前提,那就是规避潜在风险。当这两个条件同时得到满足时,自贸试验区才会进行制度创新。从组织学的相关理论来看,组织上下级之间在进行绩效和风险权衡时存在一个纵向互动的过程,这种内部上下级的互动模式对于解释自贸试验区的制度创新具有一定启发性。具体而言,可以通过风险高低和绩效高低的组合,构建一个四维模型分析框架^[15]。如图4所示,将自贸试验区的制度创新分为4种类型。第一种是高绩效-低风险的制度创新。在此情况下,上级政府对绩效的感知强于改革风险,愿意投入资源来推动制度创新和扩散,而这又会对下级政府产生正面激励。因此,该种制度创新往往更容易持续创造和扩散。第二种是高绩效-高风险的制度创新。在此情况下,由于上级政府拥有相对较强的风险应对能力,会基于对高绩效的期待进而采取风险缓冲的应对方式。例如,投入一定的资源为下级政府的制度创新争取更多的时间和空间。对下级政府而言,来自上级政府的保护也使得其具备一定的创新意愿,但它也要考虑风险规避。此时,下级政府可能需要通过请示

授权的方式来推动制度创新。此即意味着,下级政府想要进行制度创新时,需要主动请示上级政府,待上级政府正式确认后方可实施。由于请示授权程序相对复杂,该类制度创新需要相对较长的时间才能得以扩散或者请示上级政府后同意中止。第三种是低绩效-低风险度的制度创新。此类制度创新不具备明显或者较大的风险,但在短期内也难以看到直接的成效。因此,上级政府倾向于采取默许观望的应对方式,并不会予以实际支持。此时,下级政府则完全通过自主探索的方式进行制度创新。因此,与第二类制度创新相似,该类制度创新得以扩散也需要花费较长时间。第四类是低绩效-高风险的制度创新。这类制度创新风险超过收益,上下级政府都会及时中止创新。

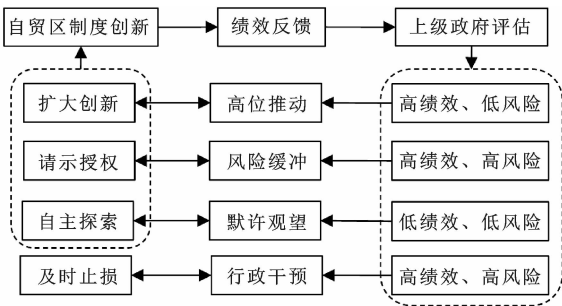


图4 自贸试验区上下级政府双向互动逻辑

注:资料来源于参考文献[15]。

上述4种类型共同构成了中国自贸试验区制度创新的内在逻辑。显然,自贸试验区的程序性与技术性的创新就属于高绩效-低风险的制度创新。这些制度创新成果通常是利用一些现代化的技术对以往的业务流程进行改造以提高业务效率,它们能够以相对较快的速度产出相对较好的绩效,并且往往不会伴随改革风险。例如前文表7中的“税控

发票领用网上申请”和“边检服务掌上直通车”等,就是制度创新中高绩效-低风险的典型代表。在上下级政府积极推动下,这类制度创新成果能被快速推广落地。但是,大多数情况下,制度创新的绩效与风险是成正比的。与之对应,政策性与体制性的创新大多属于高绩效-高风险的创新。在此情况下,地方政府要想在制度创新上有所突破,就必须设置与之相匹配的风险缓冲机制。然而事实却是,风险缓冲机制的设计过程较为复杂,实施效果也并不确定。与此同时,伴随着社会问责的机制的存在,在上级政府和社会公众的双重压力下,下级政府公务人员的行为不断被重新塑造。这种权责不对等使得避责成为下级政府公务人员必然选择^[21]。换言之,对于下级政府公务人员来说,如果不能做出能马上取得成效的决策,那么维持现状也许就是最优选择^[23]。因此,政策性与体制性的创新并不是下级地方政府在进行制度创新时的最优选择。

四、结论、对策与未来展望

建设自贸试验区是党中央在新时代深化改革开放的重要举措,制度型开放是新时代下中国推进高水平对外开放的必选选择。如今,各自贸试验区在制度方面的系列创新开启了从被动接受国际规则到主动对接国际规则的新局面,并逐渐成为中国制度型开放的主要载体。

(一) 制度创新的主要特征、成因与解决对策

自贸试验区对推动中国形成更高层次的

对外开放格局起到了引领示范作用。但是文本分析结果显示,目前中国自贸试验区的制度创新仍呈现制度供给需求不匹配、改革领域过于集中、改革深度不够等主要特征。此即意味着,中国自贸试验区的制度创新之路道阻且长。在此背景下,本文结合中国特有的经济体制背景,在一个统一的理论框架下,以上下级政府互动、同级政府互动以及政企互动为立足点,对这些特征背后的经济学原因进行解析,并据此提出具有针对性的政策建议。

第一,本文词频统计显示“企业”是自贸试验区制度创新的核心关注点。然而,既有研究表明,制度供给与需求脱节导致某些政策难以落地是自贸试验区制度创新时存在的主要问题之一^[6,13]。因此,自贸试验区在今后制度创新时必须注意制度供给与企业需求相匹配,避免创新结果与市场需求错位。这就要求自贸试验区制度创新的实施主体应主动加强对外沟通,通过调研走访等方式准确把握市场信息和企业信息,了解社会和市场所需。与此同时,通过现代化信息技术建立市场与管理双向沟通的渠道,提高创新制度的落地性,增强制度创新成果对企业的吸引力,提升企业在制度创新中的参与感和获得感。

第二,部分改革领域的绩效激励遭到抑制是制度创新改革领域过于集中的一个主要原因。因此,一个可行的解决对策就是加强地方政府官员在多个改革领域的正向激励。比如,在自贸试验区进行制度创新时,对于其他难以在短期内看到绩效的领域,可以弱化

结果导向并逐渐向程序导向转变。通过对其改革实施过程或实施步骤制定科学合理的评估方法,并加入到绩效考核中。同时,加强创新主体在这些领域的评优评先或者职务晋升强度。

第三,制度创新的下级政府改革权限遭到抑制是制度创新改革领域过于集中的另一个主要原因。解决这一问题的办法是上级政府加大对下级政府的放权力度。事实上,党的十九大报告以及“十四五”规划中均明确指出要“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”。因此,各自贸试验区在今后发展过程中应加大对各部门相关事项的赋权强能,探索将中央部委权力清单中的相关权力更大限度地下放至各自贸试验区,实现“应放尽放,放无可放”。与此同时,明确制度创新的容错纠错机制,给予各政府部门足够的权限空间进行制度优化和创新。

第四,制度创新改革深度不够的一个重要原因在于上下级政府基于绩效风险的博弈互动。根据前文,在风险不可控的情况下,上下级政府基于绩效风险的博弈互动将对自贸试验区制度创新的可持续性产生负面影响。事实上,制度创新风险不可控背后是缺乏国家层面的自贸试验区相关法律支撑。自贸试验区制度创新时涉及部门利益纠葛带来的阻力和未来的不确定性,如果缺乏专门的法律保护,势必会加大自贸试验区制度创新的风险,使得一些制度创新措施流于形式。因此,各自贸试验区可借鉴海南自贸港的做法,力争在国家、省级层面上对自贸试验区相关管理事宜进行立法,让自贸试验区各项制度创

新和管理运营有法可依。此外,需要进行更加明确的权责划分,将各级政府责任由无限转为有限,以解决政府官员的职责泛化的问题,改善其责任担当不足的局面。

(二) 制度创新的未来展望

在党的二十大提出自贸试验区提升战略的大背景下,中国自贸试验区在进行制度创新时不仅需要解决现存的部分问题,更应立足新的发展阶段、贯彻新的发展理念、构建新的发展格局,着力实施提升战略^[29-30]。因此,本文对中国自贸试验区制度创新提出以下展望。

第一,注重产业发展领域的制度创新。从改革领域来看,现有制度创新成果集中在“放管服”改革和贸易投资便利化,而服务于各地区主导产业的制度创新成果较为匮乏。这意味着,过去10年,自贸试验区所形成的制度创新成果与地方发展关联度不高,各自贸试验区在进行制度创新时为地方谋发展的效能有待进一步加强。今后,各自贸试验区需有效统筹为国家试制度、出经验的全局性战略目标,与谋求为地区经济发展注活力、添动力的局部性现实需求之间的激励相容和利益耦合性,以产业发展为主导,不断创新制度性要素的供给,努力提高一些高端产业在全球供应链产业链中的竞争力,加快建设具有国际竞争力的现代产业体系。

第二,加强制度创新的系统集成和协同高效。从改革性质来看,现有制度创新多为流程性、环节性改革,比较零碎,缺乏集成创新。因此,各自贸试验区今后应推动多方面、多领域、多层次政策制度和体制机制的集成

再造。可以推广海南自由贸易港的有益经验,制定制度集成创新专项行动方案,明确制度集成创新任务清单,强化制度集成创新主体责任。特别地,制定出台相应制度集成创新绩效考核管理办法,加强对制度集成创新工作的过程管理和考核评价,实施自贸试验区改革创新激励奖励常态化措施。同时,建立健全制度创新风险防控体系,精准识别重大风险,严密防范系统风险。

第三,深入推进高水平制度型开放。目前,制度创新成果主要集中在贸易便利化和海关程序等商品和要素流动型开放,但伴随国际经贸规则调整重塑,各自贸试验区在制度创新过程中需要进一步主动对标国际先进的规则,清理区域内不合理的制度体系,不断深化制度型开放的内涵。例如,可以在国家层面围绕自贸试验区适度展开加大开放压力的测试,定期出台指导意见或鼓励性目录清单,建立常态化的跨部门联席会议制度,积极对标国际先进的规则,加快制度型开放的步伐。此外,需要加快出台和推广使用相对统一的自贸试验区跨境服务贸易负面清单,探索“既准入又准营”的服务贸易制度,推进服务业领域内外标准对接。持续深化海关特殊监管区域建设、数字贸易等重点领域的制度创新。

五、结语

本文通过系统梳理中国自贸试验区自成立以来以来的制度创新成果,对其实践特征进行量化,发现其现存问题并提出对策,以期各

自贸试验区进行高质量制度创新提供借鉴,在各自贸试验区实施提升战略的关键节点为其提供参考。由于目前关于自贸试验区制度创新的理论较为匮乏,本文对于中国自贸试验区制度创新特征的形成原因均是借用其他相关理论进行解释,只是将其他的相关理论纳入到一个统一的分析框架,缺乏自身的理论支撑。因此,后续会将此作为一个重点研究方向。

参考文献:

- [1] 尹晨,周思力,王祎馨.论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新[J].复旦学报(社会科学版),2019(5):175-180.
- [2] HAYEK F A. The constitution of liberty [M]. Chicago:University of Chicago Press,1960.
- [3] 盛斌.中国自由贸易试验区的评估与展望[J].国际贸易,2017(6):7-13.
- [4] 谢宝剑,张晓春.政策试验与扩散——以自贸区可复制经验为例[J].中国公共政策评论,2017(1):130-146.
- [5] 王旭阳,肖金成,张燕燕.我国自贸试验区发展态势、制约因素与未来展望[J].改革,2020(3):126-139.
- [6] 丁宏.新一轮自贸试验区制度创新的趋势与路径研究[J].江苏社会科学,2020(4):121-127.
- [7] 高恩新.跨层级事权约束下自贸区政府管理体制调适逻辑——以21个自贸区为例[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(6):30-37.
- [8] 余文涛,陈梦鑫.中国自贸试验区的历史逻辑、发展实践及未来展望——自贸试验区设立10周年的研究述评与实践回顾[J].财经

- 问题研究,2023(9):3-16.
- [9] 郭若楠. 自贸试验区推动制度型开放的实现路径研究[J]. 齐鲁学刊,2022(5):119-129.
- [10] 桑百川,王殿杰. 自贸试验区制度创新:成效、路径与发展思路[J]. 国际贸易,2023(9):3-12.
- [11] 戴翔,张铨稳. 自贸试验区制度创新促进经济高质量发展了吗[J]. 山西财经大学学报,2023(7):30-42.
- [12] 戴翔,徐海峰,曾令涵. 自贸试验区制度创新与城市出口韧性[J]. 经济体制改革,2023(4):23-32.
- [13] 董涛,郭强,仲为国,等. 制度集成创新的原理与应用——来自海南自由贸易港的建设实践[J]. 管理世界,2021(5):60-70.
- [14] 钱学锋,王备. 湖北自贸试验区的制度创新:实践特征、理论内涵与政策启示[J]. 长安大学学报(社会科学版),2022(1):35-52.
- [15] 郑崇明,倪星. 绩效反馈、风险应对与自贸区的制度创新——以前海为个案的研究[J]. 学术研究,2022(10):67-74.
- [16] 吴建南,马亮,杨宇谦. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析[J]. 管理世界,2007(8):43-51.
- [17] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [18] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会,2014(6):1-38.
- [19] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会,2018(2):1-45.
- [20] 郁建兴,黄飏. 当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构[J]. 政治学研究,2017(5):88-103.
- [21] 倪星,王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究,2017(2):42-51.
- [22] 孙元欣. 中国自由贸易试验区发展研究报告[M]. 上海:格致出版社,2021.
- [23] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. 公共管理学报,2008(1):16-26.
- [24] 何立胜. 制度型开放:全面对外开放的新阶段[N]. 学习时报,2019-01-16(2).
- [25] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济效益[M]. 杭行,韦森,译. 上海:格致出版社,2014.
- [26] 周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 2版. 上海:格致出版,2017.
- [27] 周黎安. 经济学的制度范式与中国经验[J]. 清华社会科学,2019(2):277-303.
- [28] 焦连志,艾德洲. 自由贸易区央地混合事权冲突的化解机制研究——中国自贸区治理现代化的实践探索[J]. 经济体制改革,2020(3):53-58.
- [29] 钱学锋,王备. 加快实施自贸区提升战略[N]. 中国社会科学报,2023-03-01(3).
- [30] 钱学锋,王备. 实施自由贸易试验区提升战略的三重视角[J]. 金融市场研究,2023(7):1-13.

(责任编辑:杨海挺)