

我国自由贸易园区空间治理的困境分析与优化策略初探 ——基于国际成熟经验的比较研究

Dilemmas and Optimization of Spatial Governance in China's Free Trade Zones: A Comparative Study Based on International Mature Experiences

王瑜 刘迪
WANG Yu, LIU Di

摘要: 自由贸易园区（下称自贸园区）是国家或独立关税地区在其境内划定的特定区域，实行特殊优惠税收和监管政策，核心使命是通过制度创新推动高水平开放。我国 22 个自贸园区在空间治理方面面临以下困境：规划环节缺乏全国统筹的立法与统一政策框架，导致自贸园区政策碎片化、产业同质化，区域协同不足；建设环节存在土地出让“一刀切”与企业需求错配、开发工具碎片化等问题；运营环节受制于产权分割限制和退出机制缺失，阻碍土地资源优化配置。本文通过对洛杉矶、新加坡、香港、鹿特丹、科隆、迪拜 6 个发展较为成熟的自贸园区进行比较研究和经验提炼，提出构建覆盖规划—建设—运营全生命周期的自贸园区空间治理“中国方案”：通过国家专项立法破除制度壁垒，强化短期用地与土地用途快速转换机制；构建总区—分区联动网络，以全国自贸园区发展规划的宏观统筹结合白名单供地等微观创新，实现制度创新与空间治理的动态适配。

Abstract: A Free Trade Zones (FTZ) refers to a designated area within a country or customs territory that applies preferential tax and regulatory policies to advance high-level openness through institutional innovation. China's 22 FTZs face spatial governance challenges: at the planning stage, the lack of national-level legislation and a unified policy framework results in policy fragmentation, industrial homogeneity, and weak regional coordination; during construction, rigid land allocation mismatches enterprise needs and development tools remain fragmented; in operation and management, fragmented property rights and absent exit mechanisms impede efficient land use. Based on comparative study of six mature global FTZs in Los Angeles, Singapore, Hong Kong, Rotterdam, Cologne and Dubai, this study proposes a "China Model" for full-lifecycle spatial governance across planning, construction, and operation. It advocates specialized national legislation to remove institutional barriers and enable rapid land-use conversion, alongside a central-local coordination network that integrates macro-level FTZ planning with micro-level innovations such as whitelist-based land supply, achieving dynamic alignment between institutional reform and spatial governance.

关键词: 自由贸易园区；空间治理；弹性用地；政策协同；规划—建设—运营；全生命周期

Keywords: Free Trade Zone; Spatial Governance; Flexible Land Use; Policy Coordination; Planning-Construction-Operation Management; Full-lifecycle

作者: 王瑜，湖南大学建筑与规划学院，博士研究生
刘迪，中国城市规划设计研究院上海分院，副总规划师，正高级工程师。
cnup2000@163.com

0 引言

自由贸易园区（Free Trade Zone，下称“自贸园区”）指国家或独立关税地区在其境内所划出的特定贸易区，在这个区域内实行特殊优惠税收和监管政策。自由贸易港（Free Trade Port，下称“自由港”）则是在自贸园区的基础上增加了跨境金融自由、外商投资自由、人员流动自由等更多特殊政策^[1]，具有更大的自主发展权（表 1）。自贸园区的核心使命是通过制度创新推动高水平开放，但实践中，制度创新与常规的城市空间治理存在张力。首先，自贸园区要求空间资源灵活配置，对治理弹性提出更高要求，而现行法定规划强调法定性与稳定性（如《城乡规划法》对规划

表 1 自贸园区与其他特殊经济区的政策比较

政策内容	出口加工区	保税区	综合保税区	保税港区	自贸园区	自贸港
保税加工	✓	✓	✓	✓	✓	✓
集中报关	✓	✓	✓	✓	✓	✓
维修检测	✓	✓	✓	✓	✓	✓
转口贸易		✓	✓	✓	✓	✓
入区退税			✓	✓	✓	✓
研发试制			✓	✓	✓	✓
备案准入			✓	✓	✓	✓
外汇兑换自由					✓	✓
服务业开放					✓	✓
对外投资自由					✓	✓
跨境金融自由						✓
外商自由投资						✓
人员自由流动						✓

注：“✓”表示具备此项。

资料来源：作者基于参考文献 [2-4] 绘制

修改设定了严格程序)致使治理创新往往游走于法定边界边缘。其次,自贸园区的“制度创新属性”使其治理逻辑有别于普通地区:既需遵循城市发展的一般规律,又需应对国际贸易环境的不确定性。这使得普通地区的城市空间治理模式难以适配自贸园区“制度创新+开放引领”的特殊需求。既有的自贸园区治理理论多基于西方经验为主的成熟市场经济体制,而我国自贸园区治理需兼顾有效市场与有为政府的双重逻辑,因此必须立足我国国情,在全球成功自贸园区可借鉴经验的基础上,提出自贸园区治理的“中国方案”。第三,自贸园区是一个强调制度创新的有机整体,其空间治理应覆盖规划—建设—运管全流程,实现全生命周期的动态管控;若政策层面顾此失彼,必然引发空间治理的碎片化问题。

现有文献多聚焦自贸园区规划、建设、运管单一环节的探讨,而对全生命周期空间治理的系统性探究较为匮乏:部分学者采用定量方法评估自贸园区规划实效与经济增长的关联,为空间规划提供科学支撑^[5,8];部分学者聚焦建设阶段的产业准入问题,深入剖析制度设计要点^[5,8];部分学者围绕运管阶段展开分析,提出项目审批与空间组织模式需协同适配^[9,11];另有学者通过概念辨析指出,我国自贸园区以促进改革开放和自主创新为核心设立初衷,与国际上其他自贸园区侧重贸易与经济增长的定位存在本质差别,其规划—建设—运管机制的构建应围绕自主创新而非单纯的经贸目标^[12]。

当前,面对科技变革加速、市场日趋多元的复杂局面,我国自贸园区亟须构建一个贯穿城市全生命周期治理的系统性治理框架。下文从规划—建设—运管全生命周期的视角,以国内已设立的22个自贸园区为研究对象,系统探究其治理的核心困境,广泛借鉴全球典型自贸园区可复制的治理经验,以期突破制约我国自贸园区高质量发展的瓶颈,为我国自贸园区空间治理提出相关建议。

1 自贸园区空间治理的困境

自贸园区空间治理包含规划—建设—运管三个环节。其中,规划环节指总体谋划与定位阶段,主要任务是衔接国家战略、明确目标定位、提出传导要求等;建设环节指开发实施阶段,包括土地出让、项目建设和基础设施建设等;运管环节指建成投产后的改扩建、退出或土地流转阶段,包括用地用房的产权变更管理、土地用途转换、土地兼容性及业态混合调整、事后维护服务等。

1.1 规划的困境

(1) 国家层面缺乏专项立法和整体统筹

尽管我国已设立了22个自贸园区,但国家层面尚未出台专项立法,也未形成覆盖全部既有自贸园区的总体规划,

导致既有园区各自为战,未能形成沿海与内陆有机联动的自贸网络。各自贸园区虽然不断打破贸易藩篱,但各地创新带有“原子化”特征,缺乏统一、通用的底层政策框架,造成各地自贸政策五花八门、彼此细节不兼容、企业跨区布局等问题。例如:海南自贸港的零关税、低税率和极简的审批政策虽具吸引力,但由于未与其他自贸园区之间形成政策联动和模式兼容,导致入驻海南自贸港的企业在产品销往内地市场时,需遵守内地负面清单管理规定,无法继续享有自贸港的政策。

(2) 区域层面缺乏区域间协同

在区域协同方面,国家层面专项立法的缺位已构成制度性障碍:其一,政策优惠与法治保障的结构性矛盾导致“政策高地”与“法律洼地”持续冲突;其二,区域间协同机制缺失,形成隐性制度壁垒。例如:天津自贸园区与河北曹妃甸自贸园区因监管系统不兼容,导致两区内货物无法自由流转。由于缺少全国层面的统筹协调与标准互认,理论上应实现各司其职、互补配合的差异化定位和功能分工反而制约了整体产业链的竞争力,成为区域间协同的障碍。

(3) 地方层面缺乏差异化定位

公开数据显示,国内80%的自贸园区将现代物流、航运、金融、贸易列入核心产业,高端制造、新一代信息技术、生物医药产业出现频率超过50%,这种同质化倾向易导致产业布局“千区一面”的格局。除浙江(绿色石化、大宗商品)、黑龙江(寒地冰雪、对俄加工)、安徽(量子、人工智能)等少数自贸园区依托本地优势布局了特色产业外,多数自贸园区的产业存在较大程度的重叠(表2)。这反映出各地自贸园区未能充分利用地理区位、资源禀赋等条件形成差异化定位,暴露出产业协同不足的问题。

1.2 建设的困境

(1) 土地出让灵活性不足

尽管海南(2019年)、山东(2024年)等自贸园区已试点推行弹性年期出让(工业用地10~20年)^[13,14],但仍有很多自贸园区因担心土地出让收入减少或监管能力不足,未广泛应用该模式。并且,考虑到中小微企业生命周期平均为3~10年,以及高新技术产业需频繁调整空间布局的特征,我国自贸园区工业用地政策在灵活性方面需进一步改革创新。

我国各区域自贸园区在土地弹性年期方面面临不同困境:东部沿海地区(如上海、广东)因产业升级需转移传统产业^[15],却受制于用地租期过长,导致转移成本高企;中西部自贸园区中小型企业多,需要价格低、面积小、周期短的土地供给,但50年的出让周期抬高了用地成本^[16];沿边自

表2 各地自贸园区主导产业重复频次统计

产业类别(同类归并后)	出现频次	主导产业相近的自贸园区
现代物流/航运/港航	17	上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、四川、陕西、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江、新疆
高端/先进制造	14	广东、天津、福建、辽宁、河南、重庆、四川、陕西、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江
新一代信息技术/数字经济(涵盖集成电路、云计算、AI、量子信息等)	14	天津、福建、湖北、重庆、四川、陕西、山东、江苏、河北、云南、黑龙江、北京、安徽、新疆
金融/贸易金融	12	上海、广东、天津、福建、辽宁、河南、湖北、陕西、山东、广西、黑龙江、新疆
生物医药/生命健康	10	上海、天津、河南、湖北、重庆、山东(烟台)、江苏(南京、苏州)、河北、黑龙江、新疆
跨境电商/服务贸易	7	上海、福建、河南、重庆、四川、云南、新疆(喀什、霍尔果斯)
新兴产业	6	广东(战略性新兴、高新)、陕西(战略性新兴、高新)、海南(高新技术)、广西(战略性新兴、高新)、北京(数字经济)、安徽(新技术)
航空航天	5	上海、天津、陕西、山东(济南)、河北(正定)
新材料	5	天津、山东(烟台)、江苏(苏州)、河北、新疆
装备制造(含汽车)	5	天津、辽宁、河南、山东(济南、烟台)、江苏(苏州)
海洋经济	3	福建、山东(青岛)、浙江(绿色石化与海运相关)
旅游业	2	海南、新疆(霍尔果斯)
特色/绿色产业	2	浙江(大宗商品、绿色石化)、黑龙江(寒地冰雪、对俄加工)
量子信息/人工智能	2	安徽、北京

资料来源：国内各自贸园区官方网站

贸园区有发展跨境电商、国际物流等跨境产业的优势，然而产业对短期租赁和分期支付的灵活需求与固定的传统出让模式相矛盾，抑制了企业的投入。

(2) 开发建设工具碎片化

开发建设工具碎片化指自贸园区开发建设过程中各类政策、制度、资源等工具呈现分散化、孤立化、缺乏协同的状态，未能形成系统集成效应。一是混合用地政策创新滞后。自贸园区同一地块内常需整合工业、展览、仓储等多种业态，但传统单一用途的用地管控使业态混合难以落实。目前仅工业用地试点采用M0综合用地机制，但仓储、物流的用地混合尚缺少混合用地政策的支撑。二是单一条线的工具创新难以与各部门常规的建管办法兼容，亟须系统性创新。自贸园区跨境贸易便利化政策往往需海关、税务、土地等多部门协同，但各部门的政策目标与考核机制不同，导致创新性政策难以执行，如海关要求简化通关流程，但税务部门的考核机制更倾向于保留部分审批与土地税收环节。

1.3 运管的困境

(1) 产权分割限制阻碍土地资源优化配置

实现自贸园区产业空间全生命周期治理不仅要求区内土地出让和建设政策能够快速响应市场需求，还要求当原土地使用权人经营不善或转产时能够便捷地转让和退出。但目前土地使用权分割转让与使用权整合制度无法适应这一快速变化的配置需求。例如：按照常规的土地用途管制和房屋产权

管理办法，科研和工业用地上的厂房或办公楼只能整栋办理房屋所有权证，无法分割转让。这既导致中小企业难以入驻；也使得持有闲置用房的大型企业无法通过局部转让来提升资金流动性。

(2) 用地退出、流转机制无法及时响应市场变化

科技的快速发展、国际贸易市场的瞬息万变使产业升级和新老产业更替成为常态，新企业的崛起和老企业的退出在自贸园区频繁上演。然而在常规园区的运营管理中，产业用地产权人退出机制尚未全面完善，且土地流转程序复杂，导致企业退出阻碍较多、土地流转效率偏低，进而制约了自贸园区内部产业结构优化与发展动能转换的进程。产业用地的“只进不出”导致土地资源错配。截至2025年，国家层面尚未出台专门的产业用地分割转让法律或行政法规。

2 全球成熟自贸园区空间治理经验

全世界目前有130多个自贸港和2000多个自贸园区。本文选取洛杉矶、新加坡、香港、鹿特丹、科隆、迪拜6个发展较成熟的自贸园区为研究对象。它们覆盖了全球主要经济区(北美、亚洲、欧洲、中东)，代表了不同类型自贸园区的发展模式(综合型、物流枢纽型、产业集聚型)，且在发展过程中对贸易便利化、物流效率、产业集聚、区域协同等共性问题进行了探索，形成了一系列成熟、可复制的实践经验。

2.1 规划阶段

2.1.1 全国统筹机制

(1) 制定全国性通用法案

各法域的自贸园区通常以国际法为大纲,设立与国内法并行且相对独立的一整套自贸园区法,配合自贸园区“境内关外”的特殊定位,发挥国家新经济试验场的战略作用。如新加坡以《自由贸易区法》^[17](1966)为主干法,以《新加坡海关法》^[18]、《新加坡进出口商品管理法》^[19]等为配套法,构成了完整的自贸园区法规体系;中国香港作为特别行政区,自贸园区与城市功能融合,《中华人民共和国香港特别行政区基本法》兼具地区基本法和自贸园区法律框架的功能;迪拜2004年颁布《金融自由区法》^[20],规定自贸园区内刑事案件与反洗钱事项适用阿联酋联邦法,民事、商事领域的相关事项则不适用联邦法。巴拿马自1925年设立科隆自贸园区以来,陆续出台《内销及外销工业奖励法》(1986)、《银行法》(1990)、《观光事业投资奖励法》(1994)、《普遍化优惠奖励法》(1995)、《外国人投资保护法》(1998),形成了相对独立的国家级法系^[21]。

(2) 建立总区一分区联动的运作机制

为发挥自贸园区对国家制造业的整体带动效应,美国首创自贸园区总区一分区空间运作体系。1999年,为解决沿海自贸园区制造业土地不足问题,美国国会修订了《对外贸易区法》^[22],允许在内陆设立自贸分区从事加工制造业,分区享受与总区同样的政策优惠,且两者之间货物可自由流通,这使美国沿海与内陆自贸园区连为一体^[23-24]。截至2023年,美国已批准成立了261多个自贸分区,自贸园区80%的出口货物由分区制造完成,全美自贸总区和分区内集聚了近3 400家企业,提供了近55万个就业岗位,吸引了大量跨国企业^[25]。

2.1.2 规划布局对自贸园区功能定位的响应

自贸园区规划用地布局高度体现其功能定位,通过用地结构适配、功能空间协同、用地混合比例等策略,系统回应自身目标与功能定位,构成了定位导向—规划响应—功能实现的逻辑闭环。如洛杉矶自贸园区的定位是国际制造业中心与科技研发中心,其规划布局中产业用地占比超过50%^[26]。又如新加坡自贸园区的定位为国际贸易枢纽与金融中心,其规划中混合用地(商业、商务、物流仓储混合)大幅提升,使贸易、金融、物流企业在空间上形成前店后仓、商办一体的协同网络,缩短了贸易链条的时间成本(表3)。

2.2 建设阶段

2.2.1 弹性土地租赁机制与高效用地奖励机制

(1) 弹性土地租赁机制

为创造利商环境,鼓励初创型企业从事创新尝试,自贸园区大多设计了灵活的土地使用政策。如科隆自贸园区为中小微企业提供月租、季租和年租等不同期限的土地租赁选项,设置随产业而定的土地租赁单价,并在租赁合约中附加不同的关税优惠,降低企业运营成本,以满足企业创新和前沿产业落地转化需求。同时,科隆自贸园区还为短期用地企业配备通信、物流等即插即用的商业设施和法律、财务、市场营销一站式商务服务,以支持小型企业^[32]。国内自贸园区虽然也有短期租赁用地和临时用地等政策工具,但在适用范围和时限上具有严格限定^[34]。例如:深圳短期租赁用地特指由社会投资主体组织实施的急需公共服务等设施所占用的国有土地;临时用地是指因工程建设施工、地质勘查、抢险救灾以及政府组织实施的急需公共服务设施需要而占用的国有土地,且临时用地使用期限不超过2年,短期租赁用地使用期限不超过5年。

表3 典型自贸园区功能定位与规划布局响应

自贸园区名称	自贸园区功能定位	规划布局响应
洛杉矶自贸园区	以仓储、分销、再出口和轻加工为核心的国际物流与加工贸易枢纽 ^[27]	特殊用地类型:特殊产业园用地、使用驱动型用地、企业专属用地、单用户用地等地类,使区内活动聚焦目标产业 ^[27]
新加坡自贸园区	转口贸易与国际中转平台 ^[28]	用地混合:在物流园区、商务园区、高层厂房区内实行用地混合 ^[29]
香港自贸园区	以金融、贸易、航运为核心的全球自由港 ^[30]	自由港体制:贸易自由、金融自由、资金自由、经营自由、投资自由 ^[30]
鹿特丹自贸园区	以能源、燃料、集装箱及各类货物流为核心的全球枢纽与欧洲核心门户 ^[31]	多式联运:建设铁路、公路、水运融合的欧洲走廊 集群布局:通过产业集群高效利用土地、能源、物流设施 物流绿色通道:在港口推行替代燃料与电气化的绿色通道 ^[31]
科隆自贸园区	以仓储和再出口为核心的国际批发与再出口中心、多式联运物流枢纽 ^[32]	用地功能多元化规划:除贸易外,区内允许轻工业、包装、组装等多元经济活动 ^[32] 增设产业扩展用地:扩展用地上可布局制造、包装、科技服务等混合业态 ^[32]
迪拜自贸园区	集航空、物流、商业、居住、展会与娱乐为一体的战略性航空与物流枢纽 ^[33]	区分有限混合与全混合用地:保税区内仅混合仓储、轻工业,非保税区可混合展览、商务办公、商业等功能 ^[33]

(2) 高效用地奖励制度

自贸园区特殊政策被严格限定在某一区域范围内（如围网区），因此区内土地具有稀缺性，如何高效利用土地受到普遍关注。例如：新加坡采用奖惩措施来促进产业用地的高效利用；对未达最低容积率要求的用地，需按比例重新计算土地出让期限；对已达容积率要求的，政府向企业发放土地集约奖励津贴（LIA: Land Intensification Allowance）^[35]，2017年LIA还增加了在制造业用地上进行贸易活动的奖励措施，以鼓励产业上楼^[18-19]。

2.2.2 开发建设政策对重点产业的响应

自贸园区的开发建设政策与重点发展产业之间呈现出显著的目标协同性与需求适配性，这种“政策—产业”的双向互动关系在具体实践中体现为开发建设政策对重点产业的空间支撑、成本优化与功能强化，从而形成“产业需求导向—政策精准响应”的良性循环。例如：新加坡自贸园区针对炼油产业的物流密集特性，通过地下物流用地政策在裕廊岛规划12%的地下管网空间，将原油运输、仓储与中转功能集中于地下，优化了炼油产业的物流效率与安全性^[38]（表4）。

2.3 运管阶段

2.3.1 土地用途转换与用地重组机制

(1) 土地用途快速转换机制

自贸园区土地用途快速转换的目的是确保迅速响应市场需求，同时满足规划目标和法规要求。例如：鹿特丹自贸园区规定了土地快速转换的类别清单，为环境影响较小或具有重大经济效益的项目提供快速审批通道^[48]；洛杉矶自贸园区除了黑白交叉名单制度，还通过提供明确的政策指导和标准

指南帮助申请者准备符合要求的申请材料，减少审批过程中的返工和延误^[49]；新加坡自贸园区则采取预先规划和大类分区的办法，在裕廊工业区内，土地被预先划分为若干不同大类的用途区，在同一大类分区下的小类调整可以直接进入快速审批程序^[50]。

(2) 用地重组制度

虽然新加坡自贸园区通过白地政策（根据市场需求确定土地用途）将土地用途的裁量权交给市场，美国自贸园区内土地用途也遵循高度市场化原则，但作为一种特殊政策区，自贸园区内土地的稀缺性通常导致土地用途高度专业化^[51-52]。截至2023年，仓储和加工制造用地在美国自贸园区创造的经济产出占比接近70%^[25]。新加坡的自贸园区采用封闭式围网管理，置自贸园区于海关的特殊监管之下，从而限制了居住和娱乐等非工业用地的布局^[53]。

作为特殊政策区，多数自贸园区面临土地资源有限的问题。为此，除总区一分区制度外，美国还探索推行自贸园区“地点可选择框架”^[54]，核心是对自贸园区周边土地资源进行统筹规划与用地重组。将自贸园区外半径60英里范围内的制造业用地纳入自贸统筹区，从而充分释放自贸园区的带动效应。

2.3.2 运管机制对市场自由化政策的响应

自贸园区运管机制并非孤立的管理工具，而是紧密围绕市场自由化政策，通过土地流转、有条件业态转换、联动用地等运管创新，打造低成本、高效率、准入公平、激励有效的制度环境。以香港自贸园区为例，其“临时用地宽松”政策支持展览等短期用地需求，审批周期仅需2周，既灵活适配了商贸活动的短期用地诉求，更充分释放了市场主体的经营灵活性^[59]（表5）。

表4 典型自贸园区重点产业与开发建设政策响应

自贸园区名称	重点产业	开发建设政策响应
洛杉矶自贸园区	能源产业、电子信息产业 ^[36]	港口物流与临港产业建设：建设集装箱堆场与大型仓储基地，形成立体分拨、配送中心 ^[37]
新加坡自贸园区	航空航天、生物医药、半导体制造、高价值货运存储 ^[38]	产业园区建设：利用保税仓储与物流便利，建设高安全存储区 ^[38]
香港自贸园区	金融、贸易	立体金融区建设：中环等区位优、密度高的地块在建设办公楼时容积率最高可提升至15 ^[39] 转口贸易用地：仓储用地短租约管理 ^[40]
鹿特丹自贸园区	石油化工 ^[41] 、农产品加工 ^[42]	石化产业集群建设：建设港口工业综合体 ^[41] 冷链物流用地：在近深水集装箱码头和冷链仓建设专业化产业配套设施，场内建设共享设施 ^[42]
科隆自贸园区	批发贸易与分销、轻工业 ^[43]	免税与关税优惠：进区商品免关税，再出口商品免关税或增值税，区内免缴销售税 ^[44] 展销—仓储复合体建设：允许仓储和展示厅在同一地块内建设，方便B2B贸易 ^[32] 轻工业区建设：区内允许企业从事制造、组装、贴标等轻工业 ^[32]
迪拜自贸园区	传媒、创意产业、航空航天产业与维修服务等 ^[45]	媒体产业城建设：以专业化分区供给代替固定比例配地，实现功能分区集群化 ^[46] 定制专门针对航空产业链的业务许可：航空维修牌照、零部件供应牌照、航展许可等 ^[47] 增值税豁免：航空产业可豁免 ^[47]

表 5 典型国际自贸园区市场自由化政策与运管机制响应

自贸园区名称	市场自由化政策	运管机制响应
洛杉矶自贸园区	特殊监管叠加机制：在指定的用地内，企业可申请叠加自贸园区政策 ^[27]	备用地框架 (ASF: Alternative Site Framework)：允许企业在指定区域内将现状厂房、园区转化为自贸政策专区 ^[27] 特殊税收：指定区域内提供延期纳税、倒挂税率等税收激励 ^[36]
新加坡自贸园区	关税暂缓机制：区内存货至销售前免征关税和服务税 ^[55] 租金调节机制：土地租金可按月支付，且设有年度涨幅 5.5% 的上限 ^[56]	单一窗口：贸易许可、报关文件 10 分钟内获批 ^[57] 工业用地供应：以招标和集体发售方式供地，确保公平透明 ^[58]
香港自贸园区	土地批租机制：土地全部由政府以租契形式批出 ^[59]	差额补地价：在租契用途变更、修改或交换时，需缴补差额地价 ^[59]
鹿特丹自贸园区	地主港模式：港务局统一供地并签订租赁和地上权协议 ^[60]	地租返还：新增投资符合可持续要求的可获 2.5% 的租金返还 企业实现净零运营，返还比例最高可达 3.5% ^[60]
科隆自贸园区	用地合同转让：获批后土地合同可转让给准入企业 用地弹性变更：企业可以申请合同修改来改变土地用途 ^[61]	一站式窗口：集中处理各类入驻手续和政府许可 ^[30] 董事会规章权：自贸园区董事会有权对地块租赁合同进行规章化管理 ^[62]
迪拜自贸园区	外资全资：允许 100% 外资持股 ^[63] 税收优惠：符合优先引入的企业税率为 0%，其他企业为 9% ^[64]	平行运营体系：各自贸园区由独立的管理机构运营，具有各自的规章体系 ^[65]

3 我国自贸园区空间治理的初步成效与对策建议

3.1 初步成效

自贸园区作为我国新时代改革开放的试验田，通过制度创新与实践探索，在城市空间治理领域已取得初步成效。在规建管衔接方面，部分自贸园区探索了负面清单管理模式与综合用地政策的协同机制：负面清单通过明确准入限制，引导自贸园区聚焦于战略性产业；综合用地政策则允许同一地块兼容工业、科研、商业等多元功能，推动单一生产空间向产城融合空间转型。在土地全流程管理方面，部分自贸园区探索了全生命周期用地管理与双弹性管控机制：全生命周期管理覆盖供地—建设—运营—退出全环节，破解“重供地、轻运营”的难题；双弹性管控聚焦规划与土地两大维度，支持地块用途、容积率等指标动态调整，以适配产业升级需求。在简政放权、放管结合、优化服务优化方面，部分自贸园区创新推出标准地供应政策集成，实现“交地即交证、免申即领、告知承诺”的高效服务模式。

但基于上文分析可知，我国自贸园区的空间治理在规划、建设、运营各环节仍存在诸多问题，在对标全球成熟自贸园区经验之后，笔者尝试提出下文的对策建议。

3.2 对策建议

自贸园区空间治理需统筹全域规划和地方特色，平衡制度刚性与创新弹性，本质上是一项多维度、多尺度、多线索的系统工程。为此，我国自贸园区空间治理应打破条块分割，构建“规划引领战略—建设落实规划—运管支撑建设”的闭环体系：立足规建管全过程，将时间维度的“长期永续治理与短期应变治理”与空间维度的“宏观战略统筹与微观精准

施策”贯穿始终，系统提出治理优化路径。

(1) 统筹长期永续治理与短期应变治理

长期维度需制定永续发展战略，构建适配全国自贸园区布局和建设治理需求的系统性规范框架：编制“全国自贸园区发展规划”和“自贸园区统一规划建设标准”，明确各自贸园区发展定位和联动发展体系以及经济、社会、文化等长远发展目标，统一产业设施和基础设施的规划建设标准，完善土地使用政策，以强化自贸园区经济发展优势。短期维度需储备应变对策，借鉴国际成熟自贸园区经验，创新土地使用政策和规划反馈机制，提升对市场需求的快速响应能力：扩大自贸园区内短期租赁用地、临时用地的适用范围和对象，赋予地块“用地性质预变更”权限，建立战略产业“白名单”优先供地制度，对半导体、生物医药等领域免除招拍挂流程，以“带方案出让”模式缩短项目落地周期。

(2) 兼顾宏观战略统筹与微观精准施策

宏观层面需完善制度顶层设计：尽早制定与国际接轨、国内兼容的国家自贸园区基本法，明确适用范围、物理边界和地方法规制定权限；构建跨省总区一分区机制与自贸园区联盟，允许货物在国内各自贸园区间保税流转，合理控制分区数量以规避恶性竞争，通过跨省制度共享和产业链条联动实现特殊政策跨区域辐射。微观层面需强化地块精准施策，推动土地管理制度与中国治理传统深度融合：按“专地专用”原则，剥离非特殊政策覆盖区域，提高对自贸园区主业的用地管理效率。聚焦贸易、物流仓储、制造加工、港航服务等核心业务优化用地政策，按产业类别细分工业用地。创新弹性规划工具，应对市场不确定性，针对土地使用权、招拍挂、控规审批、物权和产权转让等具体工作对象和流程，

制定符合自贸园区目标需求的弹性管理政策，提升用地管理效率与适配性。

4 结语

从问题出发，借鉴国际自贸园区成功经验并结合中国国情优化转化，是我国自贸园区加快制度构建、对接国际市场运行规则的可行路径。本文通过剖析六大全球成熟自贸园区案例，基于国际经验共识提出对策建议，契合自贸园区运行内在规律，弥补了我国自贸园区发展时间短、实践经验不足的短板，为自贸园区的规划建设与运营管理提供了实操性参考。

需明确的是，国际自贸园区在法制环境、产权制度、空间尺度等方面与我国存在显著差异，相关经验不可简单照搬，需结合我国国情与区域实际灵活吸收转化。本文基于全球六大成熟自贸园区共性经验提出的优化建议仍有局限，未来各自贸园区需立足自身区情与战略目标，持续创新政策工具，研究本土化治理路径，最终构建出适合我国自贸园区战略定位和发展阶段的空间治理框架。 **UPI**

注：文中未注明资料来源的表格均为作者绘制。

参考文献

- 中国政府网. 国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知 [EB/OL]. (2019-07-27)[2025-09-11]. <https://www.forestry.gov.cn/c/www/gwywj/92539.jhtml>.
- 中国政府网. 国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知 [EB/OL]. (2013-09-27)[2025-09-11]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/27/content_4036.htm.
- 中国商务部. 商务部关于支持自由贸易试验区创新发展的意见 [EB/OL]. (2015-08-25)[2025-09-11]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5036289.htm.
- 中国海关总署. 海关总署关于安全有效监管支持和促进中国（上海）自由贸易试验区建设的若干措施 [EB/OL]. 中国海关，2013[2025-09-11]. http://xian.customs.gov.cn/shanghai_customs/423446/423449/hgsgyaqyjxjgzchcjzgshzymysqjsd/index.html.
- 丁任重, 李溪铭. 省级自贸园区试点政策对城市经济增长的空间效应 [J]. 经济地理, 2024, 44(2): 21-30, 42.
- 苏振东, 宫硕. 自贸园区制度创新联动的空间溢出效应：以长三角地区为例 [J]. 北京理工大学学报（社会科学版）, 2024, 26(5): 156-174.
- 王爱俭, 方云龙, 于博. 中国自由贸易试验区建设与区域经济增长：传导路径与动力机制比较 [J]. 财贸经济, 2020, 41(8): 127-144..
- 谢来荣, 梁思成, 刘晨阳, 等. 新时代综合保税区演进趋势及规划应对 [J]. 规划师, 2019, 35(24): 54-61.
- 郭子成. 综合保税区的功能解析及空间组织模式 [J]. 规划师, 2012, 28(增刊1): 75-79.
- 熊健. 上海自贸园区临港新片区发展模式与空间对策研究 [J]. 上海城市规划, 2020(5): 57-62.
- 蔡莉丽, 李晓刚. 基于“多规合一”的建设项目审批制度改革探索：以厦门自贸园区为例 [J]. 城市规划学刊, 2018(增刊1): 47-52.
- 孟广文, 杨开忠, 朱福林, 等. 中国海南：从经济特区到综合复合型自由贸易港的嬗变 [J]. 地理研究, 2018, 37(12): 2363-2382.
- 海南省政府网. 海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见（试行） [EB/OL]. (2019-03-24)[2025-09-11]. <https://en.hainan.gov.cn/hainan/szfwj/201903/886abb2a804c44dbb1dc8864d4babbc5.shtml>.
- 青岛前湾保税港区. 中国（山东）自由贸易试验区青岛片区管委青岛前湾综合保税区管委关于印发《中国（山东）自由贸易试验区青岛片区产业用地弹性供应实施意见》的通知 [EB/OL]. (2024-08-29)[2025-09-11]. http://qdftz.qingdao.gov.cn/zcfg_115/qwj_115/202408/r20240829_8206506.shtml.
- 曹卫东, 章屹桢. 我国区域间制造业转移及其结构演进研究 [J]. 长江流域资源与环境, 2021, 30(3): 591-601.
- 董璐璐, 王考, 郝润梅, 等. 工业用地出让政策在实施中的问题与建议：以内蒙古自治区中西部地区为例 [J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(2): 83-89.
- Attorney-General's Chambers of Singapore. Free Trade Zones Act (Chapter 114)[EB/OL]. Revised edition 1985. (1987-03-30)[2025-09-11]. <https://sso.agc.gov.sg/Act/FTZA1966/Historical/19870330?DocDate=19870330&ValidDate=19870330>.
- Attorney-General's Chambers of Singapore. Customs Act 1960[EB/OL]. 2020 revised edition. (2021-12-31)[2025-09-11]. <https://sso.agc.gov.sg/Act/CA1960>.
- Attorney-General's Chambers of Singapore. Regulation of Imports and Exports Act 1995[EB/OL]. 2020 revised edition. (2021-12-31)[2025-09-11]. <https://sso.agc.gov.sg/Act/RIEA1995>.
- The Presidential Palace, Abu Dhabi. Federal Law No. 8 of 2004[EB/OL]. (2004-03-27)[2025-09-11]. <https://www.dfsa.ae/application/files/6615/8211/4065/Federal-Law-No-8-of-2004.pdf>.
- 孟广文, 刘涵, 赵园园, 等. 巴拿马科隆自贸园区的发展历程及启示 [J]. 地理科学, 2017, 37(6): 876-884.
- United States International Trade Commission. United States Code, 2018 Edition, Supplement 5, Title 19 - customs duties[EB/OL]. (1999)[2025-09-11]. <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2023-title19-USCODE-2023-title19-chap1A-sec81a/context>.
- 上海财经大学自贸园区研究院, 上海发展研究院. 全球 100 个自由贸易区概览 [M]. 上海：上海财经大学出版社, 2013.
- 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, 25(2): 30-39.
- RAIMONDO G M, YELLEN J L. 85th Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States[EB/OL]. (2024-08)[2025-11-24]. <https://www.trade.gov/sites/default/files/2024/08/AR-2023%20.pdf>.
- Los Angeles Harbor Department. Container Terminal Project - Section 3.9 land use[EB/OL]. (2011-12)[2025-11-24]. https://kentico.portoflosangeles.org/getmedia/129205ab-ec99-412c-895d-65f45db5de48/15-APL_Draft-EIS_EIR_3-9-Land-Use_Dec-2011.
- The Port of Los Angeles. Foreign-trade zone: 202 benefits to local community & business[EB/OL]. (2024-03)[2025-11-24]. https://kentico.portoflosangeles.org/getmedia/e630d438-ff05-47ec-bf4c-8c3390111bf7/ftz_202_brochure.
- Singapore Customs. Depositing goods in free trade zone[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.customs.gov.sg/businesses/importing-goods/import-procedures/depositing-goods-in-ftz>.
- Jurong Town Corporation. J-SPACE: industrial property statistics[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://stats.jtc.gov.sg/content/static/jtcland-sub-page.html>.
- 吴睿婕. 高度开放的自由港——香港 [EB/OL]. 人民周刊. (2018-01-25)[2025-11-24]. https://paper.people.com.cn/rmzk/html/2018/02/15/content_1838752.htm.
- Port of Rotterdam. Port vision Rotterdam[EB/OL]. (2019-11)[2025-11-24]. <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/2021/06/port%20vision.pdf>.
- Zona Libre de Colón. Plan Quinquenal Gestión Administrativa 2019-2024[EB/OL]. (2024-04)[2025-11-24]. <https://monitoreo.antai.gob.pa/api/>

- submissions/40517/files/15188/download.
- [33] Dubai Aviation City Corporation. MBR Aerospace Hub: Planning Regulations and Development Guidelines[EB/OL]. (2022-11)[2025-11-24]. https://assets.ctfassets.net/imwh2nthh7vk/WoSibijpq5Av7LuU17UGm/f84766189e7bf51ec6db955128abd379/dubai_south_aviation_district_guidelines_dec22_1_.pdf.
- [34] 横琴粤澳深度合作区城市规划和建设局. 横琴粤澳深度合作区临时用地管理工作实施细则 [EB/OL]. (2024-11-19)[2025-11-24]. <https://www.hengqin.gov.cn/attachment/0/389/389183/3733673.pdf>.
- [35] Government of Singapore. Land Intensification Allowance (LIA)[EB/OL]. [2025-09-11]. [https://www.iras.gov.sg/taxes/corporate-income-tax/income-deductions-for-companies/claiming-allowances/land-intensification-allowance-\(lia\)](https://www.iras.gov.sg/taxes/corporate-income-tax/income-deductions-for-companies/claiming-allowances/land-intensification-allowance-(lia)).
- [36] Port of Los Angeles. Foreign-trade zone No.202-Tariff No.2[EB/OL]. (2013-09-09)[2025-11-24]. https://kentico.portoflosangeles.org/getmedia/dfcb2dffb36d4ce5-a628-9c61f0bddab8/FTZ_202_Tariff.
- [37] Port of Los Angeles. Port Master Plan of Los Angeles 2018[EB/OL]. (2018-09-20)[2025-11-24]. <https://www.portoflosangeles.org/about/port-master-plan>.
- [38] Civil Aviation Authority of Singapore. Bridging Skies, Issue 14 – When Infrastructure Meets Demands[EB/OL]. [2025-11-24]. https://www.caas.gov.sg/docs/default-source/publication/when-infrastructure-meets-demands_-bridging-skies.pdf?sfvrsn=2.
- [39] 电子版香港法例_建築物(規劃)規例(第123F章)[EB/OL]. (2024-06-16)[2025-11-24]. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap123F%21en.pdf>.
- [40] Transport and Housing Bureau. Proposals for enhancing the use of port back-up land in Kwai Tsing[EB/OL]. (2015-07)[2025-11-24]. <https://www.gov.hk/en/residents/government/publication/consultation/docs/2015/STT.pdf>.
- [41] Port of Rotterdam. Process industry[EB/OL]. [2025-11-24]. https://www.portofrotterdam.com/en/setting/industry-port/process-industry?utm_source=chatgpt.com.
- [42] Port of Rotterdam. Rotterdam food hub[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.portofrotterdam.com/en/setting/plots/rotterdam-food-hub>.
- [43] Colon Free Zone. Directorio de la Zona Libre de Colon y Panamá[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://colonfreezone.com/>.
- [44] Gaceta Oficial Digital. Ley 8 de 2016 – Que reorganiza la Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones[EB/OL]. (2016-04-06)[2025-11-24]. <https://www.zolicol.gob.pa/wp-content/uploads/2022/04/Ley-8-de-2016-que-reorganiza-la-zona-Libre-de-Colo%CC%81n-1.pdf>.
- [45] Gates Dubai Online. A Complete Guide to Dubai's Free Zones. Free Zone Maps, Advantages and Disadvantages, etc.[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://gates-dubai.com/en/article/1637>.
- [46] Dubai Production City. Warehouses[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://dpc.ae/offers/warehouses>.
- [47] MBR Aerospace Hub. Empowering the aerospace industry[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.mbraerospacehub.ae/>.
- [48] WITTE P, WIEGMANS B, LOUW E. More claims than land: multi-facetted land use challenges in the port-city interface[J]. Journal of transport geography, 2025, 124: 104181.
- [49] Los Angeles City Planning. Proposed Land Use Regulations[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://planning.lacity.gov/plans-policies/proposed-land-use-regulations>.
- [50] Jurong Town Corporation. Integrated master planning and adaptive reuse: shaping the Future of Singapore's land use[EB/OL]. (2024-07-02)[2025-11-24]. <https://www.jtc.gov.sg/about-jtc/news-and-stories/feature-stories/master-planning-and-adaptive-reuse>.
- [51] 刘迪. 城市更新的机会成本和边际成本[J]. 城市规划, 2024, 48(5): 21-29.
- [52] 刘迪. 可持续城市更新的模式研究与政策建议: 基于市场理性和社会理性的分析[J]. 城乡规划, 2023(6): 19-28.
- [53] 杨浚鑫. 新加坡创建数码分身用于有效管理土地 同时有助应对气候变化 [EB/OL]. 狮城新闻, 2022-05-21[2025-09-11]. <https://www.shicheng.news/submissions/40517/files/15188/download>.
- news/v/vqll.
- [54] BOLLE M J, WILLIAMS B R. U.S. Foreign-trade zones: background and issues for congress[R/OL]. Congressional Research Service, 2019-12-19[2025-09-11]. https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R42686/R42686.26.pdf.
- [55] Singapore Customs. Depositing goods in free trade zones[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.customs.gov.sg/businesses/importing-goods/import-procedures/depositing-goods-in-ftz/>.
- [56] Jurong Town Corporation. Industrial land[EB/OL]. (2025-01-01) [2025-11-24]. https://www.jtc.gov.sg/-/media/project/jtc-cx/corpweb/assets/find-land/land-rates/cxland-rents-1h2025-with-impt-notes_.pdf.
- [57] Singapore Customs. How long does Customs take to approve the permit application and amendments submitted via TradeNet?[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://ask.gov.sg/customs/questions/clz9ls3s90084f9666hsx4evm>.
- [58] Jurong Town Corporation. Industrial Government Land Sales[EB/OL]. (2024-01-01)[2025-11-24]. <https://www.jtc.gov.sg/find-land/land-for-tender/igls>.
- [59] Lands Department. Land tenure system and land policy in Hong Kong[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.landsd.gov.hk/en/resources/land-info-stat/land-tenure-system-land-policy.html>.
- [60] Port of Rotterdam. Navigating towards a sustainable future[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://reporting.portofrotterdam.com/external/asset/download/project/f926250a-03f3-0000-1b19-7f2d2f946700/name/Highlights%20Annual%20Report%202024%20Port%20of%20Rotterdam%20Authority.pdf>.
- [61] República de Panamá. Resolución JD N° 002-2017 - Que Reglamenta Los Contratos de Arrendamiento de la Zona Libre de Colón[EB/OL]. (2017-05-09)[2025-11-24]. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28274/GacetaNo_28274_20170509.pdf.
- [62] Zona Libre de Colon. Marco Normativo[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.zolicol.gob.pa/marco-normativo/>.
- [63] Jabel Ali Free Zone. A premium place for your business growth[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://www.jafza.ae/about/why-jafza/>.
- [64] United Arab Emirates Ministry of Finance. Corporate tax in the UAE[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://mof.gov.ae/en/public-finance/tax/corporate-tax/>.
- [65] United Arab Emirates Ministry of Finance. Starting a business in a free zone[EB/OL]. [2025-11-24]. <https://u.ae/en/information-and-services/business/doing-business-in-free-zones/starting-a-business-in-a-free-zone>.

(本文编辑：张祎娴)