

中国自由贸易试验区发展成效、问题与建议

戴绪龙¹, 孙靓莹²

(1. Pukyong National University, Busan; 2. 中国社会科学院世界经济与政治研究所, 北京 100732)

摘要:中国自由贸易试验区发展已经历经八年时间。截止 2021 年 1 月, 中国已经设立自由贸易试验区 21 个。中国在自由贸易区建设过程中进行了多样化探索, 基本实现了国家对各自由贸易试验区的战略定位和发展目标。在此过程中, 中国自由贸易试验区充分发挥了在改革开放和创新中的排头兵作用。该文对中国自由贸易试验区发展取得的成效进行分析, 在指出存在问题的同时, 有针对性地提出了一系列政策建议。

关键词: 自由贸易试验区; 金融开放; “一带一路”建设

中图分类号: F712.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2021)102-0022-04

随着中国扩大开放实践日趋深入, 中国自由贸易试验区建设也进入深水区。在新时代, 自由贸易试验区肩负着制度创新的重任, 是推动生产要素自由流动的重要载体。近四十多年的改革开放释放出强大的政策红利, 必将焕发区域经济发展活力, 推动开放型产业走向新发展阶段。自由贸易试验区承载着多项重要功能: 加快政府转变职能、提升投资便利化程度、转换贸易方式、创新发展模式以及完善制度保障机制等等。

2019 年, 在原有 12 个自由贸易试验区基础上, 中国在云南、黑龙江、广西、山东、江苏、河北六地增设新的自贸试验区, 同时在上海自贸试验区设立临港新片区。2020 年, 国家在安徽、北京及湖南三地设立三家自贸试验区, 新增浙江自贸试验区扩展区。到 2021 年 1 月, 中国已经形成了覆盖东西南北中的新型改革开放格局, 自由贸易试验区共 21 个。^①

进入改革开放新阶段, 有必要对自由贸易试验区的发展现状和成就进行认真总结, 找出当前束缚自由贸易试验区发展的体制机制障碍, 找准自由贸易试验区下一步的发展方向, 在推进自由贸易试验区建设与发展的同时, 突出其在深化改革、扩大开放方面的积极示范作用。

1 自由贸易试验区建设成效显著

自贸试验区自投入建设伊始, 就在投资、贸易、金融、监管等多个方面进行了创新性尝试, 形成了功能设计明确、因地制宜、战略定位及发展目标设计合理的新型开放布局, 发挥了改革创新先行者的作用。作为改革开放的新阵地, 自贸试验区为稳住贸易及投资基本面发挥了重要作用。据不完全统计, 2019 年 18 个自贸试验区的进出口总额、实际利用外资额分别达到 4.6 万亿元和 1 436 亿元。自贸试验区以不到全国千分之四的极小占地面积, 发挥了不对称的带头引领作用, 分别占到全国进出口总额和外商投资总额的 14.6% 和 15.2%。2019 年, 自贸试验区出台的第六版负面清单比 2013 年缩减 80.5%, 限制类措施从 152 项缩减到 17 项, 缩减幅度均超过 80%。此外, 禁止类措施从 38 项缩减到 20 项, 减少约一半。从自贸试验区国家层面制度创新的 66 项成果来看, 投资、贸易、金融开放创新、事中事后监管、优化税收征管及人员流动领域分别为 19 项、7 项、15 项、6 项和 12 项。^②

1.1 构建治理体制机制框架, 为转变政府职能设定标杆

简政放权以及部门体制机制改革是自贸试验区能够顺利进行的两大保障。在自贸试验区建设中,

收稿日期: 2021-01-20

作者简介: 戴绪龙, Pukyong National University PhD researcher, 商务部中国国际经济合作学会副会长, 研究员, 法国 SKEMA 管理哲学博士, 主要从事国际经济合作, 战略与国际项目管理等方面的研究; 孙靓莹, 助理研究员, 主要从事国际发展合作、联合国可持续发展议程等方面的研究。E-mail: drdaixulong@126.com

① 我国已形成“1+3+7+1”覆盖东西南北中的改革开放创新格局, 央广网, 2019 年 8 月 7 日, 网址: https://www.sohu.com/a/332159063_362042 登陆日期: 2021/1/8。

② 商务部国际贸易经济合作研究院:《中国自由贸易试验区发展报告(2020)》, 2020 年版。

应切实探索部门间综合治理的新思维,从改革的顶层设计出发,立足于改革的总体目标,通过整合机构职能的方式推进简政放权。此外,在理顺政府-社会关系、简化新政审批程序方面,将标准化和透明化作为重要抓手,注重以推进标准化和透明化为核心“放权”,探索了标准化、模块化的审批模式,对政府角色进行重新定义,划清政府市场界限。在实施标准化管理方面,自贸试验区基本建成了全面、科学的标准化服务体系,通过系统整理并公开行政职权范围、服务事项、责任清单及多部门协同监管,将政府职能转变落到实处。

1.2 构建起主动开放、全面开放的对外开放格局

自贸试验区积极应对扩大市场开放要求和传统开放动力不足的挑战,准入前国民待遇以及负面清单管理模式是自贸试验区探索推进的两大重要内容。此外,积极推动服务业对外开放,有效拓宽外资进入服务业的领域,注重提升吸引外资的质量,反推境内企业服务质量提升,为开放型经济发展增添动力。自贸试验区应主动开放和全面开放,对于外商投资备案制,具体明确除少数敏感地区及敏感行业之外,实施备案制,投资领域、投资时机、投资方式由外商自主决定。除了“引进来”,还着力推动、服务好中国企业“走出去”,允许、鼓励国内企业在全球市场寻找市场、配置资源,更好地推动中国经济“双循环”。

1.3 构建起超越地缘、协同发展的合作通道,拓展“一带一路”建设新空间

在立足自身优势基础上,自贸试验区应更好地助力“一带一路”建设,推动中国与沿线国家及地区的经济交流,扩大沿线地区的经贸往来和经济合作,不断推动互联互通。在与“一带一路”沿线地区合作中,重视产业、贸易和投资的先导作用,以此为突破口,形成示范带动效应。发挥传统文化凝心聚力的优势,构架起“一带一路”心灵相通的桥梁,将“一带一路”的超越传统地缘政治的理念落到实处,有效对接国家战略,拓展了“一带一路”合作广度和深度。

1.4 创新思维与底线思维相结合,打造事中事后监管样本

自贸试验区在推动简政放权的同时,也应加强合理监管,将两者有机结合。以底线监管为依托,做到放权、风险防控并济;对清单之外的则放宽监管,

坚持创新思维,完善防控措施,避免从“过度依赖行政审批”的一个极端到“政府治理能力弱化”的另一个极端。

2 自贸试验区发展亟需破解五大难题

2019年以来,世界经济和贸易增速同步趋缓,中美经贸摩擦影响显现。在外部风险及不确定性不断加大的情况下,中国稳步推进高质量发展和制度型开放,促进经济社会持续健康发展。自贸试验区作为改革开放的新实验窗口,也面临更高要求。尽管自贸试验区发展取得了巨大成绩,但受各种因素制约,当前自贸试验区的发展仍面临诸多亟待解决的问题。

2.1 顶层设计及部际协调机制有待出台

自贸试验区建设是一项重要国家战略。需要党中央、国务院层面的顶层设计和各个部委的支持配合。从自贸试验区建设推进情况来看,未来可以在以下三个方面进一步加强合作协调。第一,在国家最高层面出台自贸试验区建设指导意见以及具体实施条例,将自贸试验区建设的各项任务落到实处。以金融领域开放创新举措来说,“一行三会”等中央金融监管部门应出台自贸区金融创新政策细则,为自贸区金融创新保驾护航。第二,在自贸试验区对外开放的前提下,积极推动具体行业开放。除了外商投资的负面清单管理办法之外,分步骤、分阶段地探索保险、旅游等外商投资负面清单之外的其他行业开放,切实扫除制约因素,推动相关政策衔接、落实。

2.2 试验任务与国际经贸新规则的契合度有待进一步提升

进入新世纪以来,国际贸易规则所涉及的内容不断扩展,各种高水平国际贸易协议谈判也涉及到越来越多的国际贸易新规则。除了传统的知识产权规则、竞争性条款和投资条款之外,环保、劳工议题也一直备受重视。在新的贸易规则领域中,资本流动、财税支持、采矿权、区域合作等内容也日益凸显,谈判规则的内涵不断扩展,规则涉及的具体内容日益深入。新贸易规则对未来多边区域贸易谈判以及规则制定将产生重要影响,直接关系到中国未来在新国际经济体系中的地位 and 竞争力。可以预计,在金融、科学教育、文化娱乐等领域,未来贸易谈判以及对上述领域新规则的制定将遵循宽领域、高自由

度的开放趋势。中国在贸易试验区设计上,已经根据不同的试验区特点设计出不同的开放试点领域以及创新改革实验重点。但是,与目前国际贸易新规则的内容深度和广度相比,金融、医疗、电信等领域的对外开放,还仍有不小的差距。在创新、文化保护与文化合作、教育培训与联合技术开发等领域,还有待进一步开放实验的实践成果。

2.3 战略层面的系统总结有待进一步加强

首先是缺乏对制度创新模式的总结。从目前来看,自贸试验区各项工作仍局限于具体任务的落实及复制推广层面,缺乏战略层面的系统总结。第二是缺乏对开放创新模式的总结,目前与此相关的各项工作也仍局限于具体任务的落实及复制推广层面,缺乏战略层面的系统总结。第三是缺乏对辐射带动效应的系统总结,国家明确要求自贸试验区需要发挥示范带动、服务全国的积极作用,但对辐射带动效应的系统总结也比较缺乏。

2.4 事中事后监管有待进一步强化

当前已运行的自贸试验区风险防控工作推进较好,未出现系统性的风险。但随着在深化改革、扩大开放等领域一系列创新尝试的深入推进,由此带来的潜在风险也在增加,随着改革开放的不断深化,自贸试验区放宽行业准入和制度创新后可能出现的风险点逐渐增加。目前自贸试验区的部门协同监管机制和联合惩戒机制有待完善,行业商会和协会的作用尚未得到充分发挥,各开放领域的风险防范点均亟需全面梳理。

2.5 各自自贸试验区的差异化试验任务有待进一步突出

上海自贸试验区的总体方案和深化改革方案亮点较为突出,就是因为其紧紧围绕上海国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心、国际经济中心,提出了击中上海发展痛点、契合上海发展实际需求的政策措施,既具有实操性、又具有解决中央和当地实际关心问题的实际价值。但是,从第二批自贸试验区开始,由于各地方对实际发展诉求挖掘不够、对自贸试验区功能认识不够清晰等原因,存在各自自贸试验区创新举措趋同的态势,尤其是第三批自贸试验区这一问题尤其突出,不仅难以落实中央赋予自贸试验区的特色任务,也难以推动自贸试验区自身及周边地区发展。长此以往,自贸试验区将有“空心化”的危险。

3 多措并举,提升自贸试验区发展水平

未来,借鉴国外自由区发展经验,按照国家战略要求,密切结合各地实际,建议应做好以下五项重点工作,为全国自贸试验区发展大局服务。

3.1 尽快完善自贸试验区的顶层保障机制

各部委应尽快出台重大敏感领域的相关方案。对于不违反法律法规、部门规章的“允许类”业务,可以通过备案授权,下放给各自贸试验区自行决定。对涉及法律法规、部门规章的“限制类”业务,在不违法违规的前提下,市场主体、自贸试验区园区以及各职能部门应加强协调配合,对有益于改革开放试点的业务,可协调各职能部门相应调整政策规定,协助自贸试验区的试点任务落实完成。

3.2 适时新增一批国际经贸新规则等重大试验任务

目前,中国已经签署《区域全面经济伙伴关系协定》,完成《中欧投资协定》谈判,并在积极考虑加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。在新形势下,有必要在自贸试验区的载体上增加一系列新实验项目,将通关合作、国有企业规则、争端解决机制等问题,在自贸试验区内进行小范围试点,同时做好风险评估和风险预案准备。通过寻求规则制定的政策利益平衡点,为中国加快与国际先进规则接轨积累经验。在具体操作层面,可按照循序渐进的原则,对国企改革等国家重点推进的领域先行试验。同时,对接供给侧结构性改革,把当前经济社会发展中存在的共性问题放到自贸试验区来试验。

3.3 重视国家战略层面的经验总结

第一,加强对制度创新的总结。重视对自贸试验区制度创新工作的系统总结,跟踪研究自贸试验区的新实践案例,根据国际经贸领域的最新规则发展动向,积极对标筹划。在总结好既有经验的同时,设计出下一步制度创新的方向及重点。第二,加强扩大开放模式的总结。在实践中,对有关自贸试验区与台湾地区、“一带一路”沿线国家的合作所形成的新开放合作模式,要予以认真总结,并有重点地在未来进行推广。第三,加强对自贸试验区服务地方经济经验的总结。自贸试验区是推动促进“双循环”的重要环节,不仅面向高水平对外开放,同时也是发展带动国内经济的重要抓手。对此,应认真总结自贸试验区对周边地区及当地产业体系的积极溢

出效应,总结自贸试验区的产业发展带动效应、产业转型推动效应等,更好地服务自贸试验区所在地经济发展。

3.4 做好风险监控与风险防范工作

监管与风险防范体制机制设计是自贸试验区建设的重点,理应随着自贸试验区实践的深入而进一步丰富和加强。首先,应进一步强化事中事后监管的理念,目前自贸试验区的事中事后监管仍能发现事前审批理念的影子,需要真正树立起事中事后审批的理念,提高企业失信成本,加快建立与“负面清单”制度相适应的事中事后监管惩戒体系。其次,应建立有效的部际协作机制。通过各部门的有效协调配合,建立切实有效的监管体系,以分工明确、沟通顺畅、齐抓共管为目标,发挥自贸试验区监管系统中各部门配合的合力。第三,强化风险防范意识,建立风险防范体系。树立风险防控的底线思维,建立防控清单,并以此为依据建立风险防控的有效机制。第四,建立统一的信用记录体系,形成信用信息及惩戒信息共享体系。通过体制机制建设,集中市场行为主体在工商、市场以及各监管机构数据库中的市场主体准入、经营和监管信息,推动完善部门联动响应机制,严格落实失信的惩戒措施。第五,发挥社会各界齐抓共管作用。市场主体在严格自律注重自身

主体责任的同时,要接受各界监督,重视自身诚信度的提高。在社会监督方面,行会及商会组织要发挥好社会第三方的监督作用,促进行业规范的出台和完善,齐抓共管形成执法与自律的相互促进。

3.5 扎实探索各自贸试验区创新发展措施

目前,各自贸试验区尤其是第三批的自贸试验区应积极探索创新措施。一方面,自贸试验区所在的省市应积极总结自身发展诉求,通过企业跟踪、部门调查、深入访谈等形式,结合优势产业和重点产业,从自贸试验区实际功能出发,挖掘政策措施的切入点和着力点,同时也要避免出台那些不具备实施条件或暂无试验载体的创新举措;另一方面,各自贸试验区应根据中央提出的试点特色要求和发展定位,发挥各自在所承担的国家战略中的带动作用,加强专题研究,进一步细化落实国家战略部署的主要任务,形成扎实而有特色的政策措施,真正承担起服务于国家重大发展战略的任务。

参考文献

- [1] 商务部国际贸易经济合作研究院:《中国自由贸易试验区发展报告(2020)》.2020年版。
- [2] 国务院关于印发6个新设自由贸易试验区总体方案的通知.国发(2019)16号文件。

Problems and Suggestions on the Development Achievements of China Pilot Free Trade Zones

DAI Xulong¹, SUN Jingying²

(1. Pukyong National University, Busan;

2. Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100732, China)

Abstract: The development of China's Pilot Free Trade Zones has been implemented for nearly eight years. As of January 2021, China has established 21 Pilot Free Trade Zones. China has made diversified explorations in the construction of Pilot Free Trade Zones, basically realized the country's strategic positioning and development goals, giving full play to important role as a pioneer in reform and opening up and in innovation and development. This article analyzes the achievements of the development of China's Pilot Free Trade Zones. While pointing out the problems, it also puts forward policy recommendations in a targeted manner.

Key Words: pilot free trade zone; finance opening-up; the Belt and Road initiative