

# 开放型经济新体制下广东自贸试验区改革困境与突围

张浩良

(广东省产业发展研究院,广东广州 510030)

**摘要:**构建开放型经济新体制是中国应对国内外形势变化、加快形成全面开放新格局的重要战略安排,其中广东自贸试验区建设是重要的创新探索和有益尝试。随着广东自贸区改革步入深水区,“戴脚镣跳舞”的体制困境及束缚愈发突出,迫切需要在更深层面的制度创新上先行先试、率先突围。

**关键词:**开放型经济新体制;广东自贸区;自由贸易港;粤港澳大湾区

**中图分类号:**F740.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2019)92-0066-05

改革开放以来,中国相继推出出口加工区、保税区、保税物流园区、保税港区、自贸试验区、自由贸易港等特殊经济功能区(王晓玲,2019),是中国发展开放型经济的重要载体,在利用好国际国内两个市场、两种资源方面发挥了重要作用。从 2004 年正式实施的 CEPA 框架协议,到 2015 年挂牌成立的广东自贸试验区,再到当前广东自贸区改革创新的纵深推进,乃至未来可能进行自贸区扩区及升级为自由贸易港的探索实践<sup>①</sup>,均旨在通过粤港澳尤其是粤港两地贸易和投资自由化便利化,由“区域特惠”机制及政策转化为在全国普遍推行的“普惠”机制及政策(杨英,2019),为中国实现全面开放新格局探索路径、提供经验。因此,广东自贸区作为广东加快构建开放型经济新体制改革的战略举措和重要突破口,被赋予特殊意义和使命。

## 1 开放型经济新体制与广东自贸区改革创新

自 2001 年中国加入 WTO,中国经济因国外市场迅速开放、充分打开而进入了黄金发展时期,但 2008 年金融危机以来中国经济发展的基础条件、竞争优势及外部国际环境都在发生深刻变化,加上中国对外开放进入下半程,全球化红利也渐衰减,原有开放型经济的目标、动力及运行机制均亟需调整(盛斌等,2017)。当前经济全球化覆盖面已从贸易迅速延伸到投资领域,投资领域对外资准入的放开,

要求贸易自由化与投资自由化同步推进,考虑到投资自由化本身对一国或地区开放程度有更高的要求,正倒逼制度层面的顶层设计予以深度调整,客观要求中国加快构建开放型经济新体制,重塑全面深化经济改革路线图。

### 1.1 自贸区制度创新是开放型经济新体制的重要“子集”

2015 年 4 月 20 日,国务院印发《中国(广东)自由贸易试验区总体方案》,正式批复成立广东自贸试验区,实施范围包括广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区片区。《总体方案》明确要求广东自贸区要在构建开放型经济新体制等方面破解改革难题。建立广东自贸试验区,是对十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”的有力回应,能够为国家在加快构建开放型经济新体制、进一步扩大开放提供重要的创新探索和有益尝试。

从功能定位来看,广东自贸区建设区别于以往构建由优惠政策叠加而成的“政策洼地”,而是以制度创新为核心,承担起“促进内地与港澳经济深度合作,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用”的国家使命。作为中国改革开放的最前沿,广东自贸区能够为国家进一步开放进行分领域、阶段性的“压力测试”,是国家制度型开放的试验场,属于系统的、较为宽泛的基础性试验;在此基础上,逐步探索形成一批可复制、可推广的制度创新经验,及时推广

收稿日期:2019-05-20

作者简介:张浩良,经济师、注册会计师,主要从事投资经济、产业金融等方面的研究。

<sup>①</sup> 《2018 年广东省政府工作报告》提出“深化广东自贸试验区改革开放。……积极探索建设自由贸易港”;《2019 年广东省政府工作报告》提出“大力推进自贸试验区改革创新。……积极争取自贸试验区扩区”。

到符合条件的省内乃至国内其他地区。

2018年5月4日,国务院印发的《进一步深化中国(广东)自由贸易试验区改革开放方案》,明确“广东自贸区建设开放型经济新体制先行区”,要求在转变政府职能、市场准入、贸易便利化、金融创新及监管、知识产权保护 and 运用、法治建设、人才管理改革等几乎“全领域”有重要突破和创新,涉及更深层次的制度改革;而开放型经济新体制不仅涵盖以上领域的改革,可能涉及更多领域,如属于中央事权的国际关系等领域。因此,广东自贸区建设是构建开放型经济新体制的重要组成部分,其所形成并在全国复制推广的制度创新成果是国家开放型经济新体制的“子制度”。

### 1.2 广东自贸区制度创新及主要成效

广东自贸区立足服务国家战略,三大片区自主谋划首创性、差异化的地方探索,对接国际贸易投资新规则,形成一批可复制、可推广的制度创新成果,为构建开放型经济新体制奠定了良好的制度基础。广东自贸区挂牌成立4周年以来,累计形成456项制度创新成果,其中,向全国复制推广33项,向全省复制推广102项,并发布92个制度创新案例。在贸易投资便利化方面,截至2019年4月,负面清单缩减至45项,开办企业时间平均3天;一般货物进出口平均通关时间减少42.6%;国际航行船舶电讯检疫率80%以上,通关速度提升50%以上。在对港澳服务业合作方面,CEPA补充协议新增10条专门适用于广东自贸区开放措施。

表1 广东自贸区三大片区挂牌成立4周年的制度创新情况

项目	广州南沙 新区片区	深圳前海 蛇口片区	珠海横琴 新区片区
累计形成制度创新成果	439	442	370
# 全国复制推广数量	36	43	7
全省复制推广数量	90	69	52

资料来源:中国(广东)自由贸易试验区门户网站。

以开放型经济新体制为导向的制度创新,对广东自贸区更高水平对外开放和经贸繁荣起到显著的促进作用。广东自贸区公开资料显示,2015年4月-2018年底,广东自贸区内累计新设企业25万余家,

实际利用外资186亿美元,年均增长28.3%;其中,2018年广东自贸区外贸进出口规模突破9000亿元关口,占全省12.6%;实际利用外资63.1亿美元,占全省27.1%。在外资利用质量上呈现高水平发展,70家世界500强企业区内投资设立了309家企业,吸引79家总部型企业。

## 2 广东自贸区探索构建开放型经济新体制面临的改革困境

### 2.1 中央对地方授权不足,改革举措呈现同质化、碎片化

自贸区政策过程是中央政府与地方政府相互协作的产物(吴昌杰,2018),政策改革成效很大程度上取决于中央授权与地方自主性的契合度。实际操作中,广东自贸区改革创新的自主试验,由于缺乏高位阶立法,中央对地方授权不足,改革自主权有限,自贸区一线管理部门推进系统性综合改革难度较大,含金量高的改革不多。以货物贸易通关便利化的立法为例,海关对自贸区的定义是“境内关外”,只入“一线”不入“二线”的货物,原则上不查验,但海关监管司规定所有到港货物均要在港口查验,作为立法指导的上位法空缺,可能造成下位的法规政策设计及实施极易出现自相矛盾的情形。

广东自贸区三大片区发展特点不同、要素禀赋存在差异,但当前改革出现一定的“同质化”竞争倾向,地方特色不够突出。在涉及多部门整体推进的改革中,一些部门在制定改革方案上仅局限于部门视角、部门利益,统筹协调难等问题较为突出,没有形成系统性、牵引性、成体系的改革措施;地方改革诉求需“一事一议”“一事一报”,容易导致创新举措“碎片化”。

### 2.2 贸易和投资自由化便利化仍有较大改革空间

当前广东自贸区仍存在制约贸易和投资自由化便利化的全局性问题和深层次矛盾,难以适应新一轮科技革命和产业变革的内在要求,难以顺应全球创新要素流动的客观趋势。广州南沙新区、深圳前海蛇口、珠海横琴新区等三大自贸片区在投资自由化、离岸贸易、境外融资与跨境资金流动等领域的体制改革仍未取得突破性进展,与香港、新加坡等国际自由港存在差距,制约粤港澳大湾区全球资源配置能力的进一步提升。2017年,深圳港国际中转吞吐量占集装箱吞吐量的18.1%,与国际自由港超过

50%的平均标准相比(葛立祥等,2015),仍有较大提升空间。金融业对外开放水平不高,资本项目可兑换进展缓慢,自由贸易账户(FT账户)功能有限,对企业而言账户资金“易进难出”,在一定程度上也制约了境内外两个市场的有效衔接。负面清单中的限制领域仍相对较多,外资负面清单仍有45项,还需要进一步调整。

### 2.3 粤港澳经贸深度合作存在机制障碍

香港是广东进出口贸易最主要目的地,广东自贸区主打“港澳牌”,强调粤港澳三地深度合作,当中的重要任务便是深化贸易合作尤其是拓展服务贸易合作的广度和深度。CEPA 框架协议的实施可视作粤港澳服务和投资自由化的“预实验”(苏振东等,2016)。2003年以来,内地与香港、澳门先后签订CEPA 框架协议及其10个补充协议,以及《CEPA 广东协议》《CEPA 服务贸易协议》《CEPA 投资协议》《CEPA 经济技术合作协议》《CEPA 货物贸易协议》等一系列协议,再到2017年国家发展改革委及粤港澳三地政府共同签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》,粤港澳经贸合作持续深化。但是,广东自贸区作为深化粤港澳合作的重要平台,在率先对港澳服务业进一步开放等方面受到体制机制的束缚。“一国两制”下粤港澳三地分属不同关税区域、不同法律体系、不同货币制度,制度规则差异导致的生产要素不能高效便捷流动,是制约广东自贸区拓展港澳服务业合作的主要原因。另外,广东自贸区承担着为全国探索构建开放型经济新体制的重要使命,要进一步扩大对外开放,不与国际接轨是难以实现的,而广东毗邻港澳,广东通过自贸区建设、加强与港澳规则相互衔接的探索,率先实现与港澳特别是香港的接轨,实际上就是实现与国际惯例的接轨。

### 2.4 市场主体对营商环境综合改革的获得感不强

在外资准入方面,广东自贸区实施“负面清单+准入前国民待遇”的外资管理模式。目前国际通行的负面清单分类标准,主要遵循的是联合国产品总分类(CPC)的2002年订正本(赵雅玲等,2017),其涵盖了货物和服务的完整产品分类,是促进有关货物和服务统计统一的重要国际标准。目前中国各个自贸区包括广东自贸区制定出台的负面清单,均采

用国民经济行业分类标准,难以真正做到与国际接轨;且负面清单中一些特别管理措施尚未明确具体的限制性条件,也影响了现实操作和政策落地。

在贸易通关便利化方面,广东自贸区采取了多种方式优化通关流程、缩减通关时间,企业已有一定的感知度和获得感,但与市场主体的现实需求仍有较大的改进空间。2018年南沙海关关区进、出口整体通关时间为45.8小时、4.85小时,相当于上海海关关区货物进、出口通关时间的2.4倍、3.7倍<sup>②</sup>,差距十分明显。其主要原因在于广东自贸区贸易管理存在一定的信息“孤岛”现象,保税区与港口、企业的联动存在手续繁多、信息传递不及时等问题;“一线”区域在物理层面的不连续,也导致保税港区各个部分之间运作的联动性受到分割。部分便利化自由化措施与企业真正需求不一致,例如海关特殊监管区域的监管方式得到优化,但企业合规成本不断上升,甚至高于货物保税带来的收益。

### 2.5 探索建设自由贸易港存在政策难点和现实困难

谋划建设自由贸易港,担当着构建高质量的开放型经济新体制的探索创新任务,但不能将自贸港看作是与自贸区相衔接的简单升级版,自贸港的建设标志着中国正在向全球最高标准的经济开放模式跃进。但是,与自由贸易港的全方位、全要素(资本、人才、信息、技术等)开放要求相比,目前广东自贸区的开放层次还不够高,负面清单中的限制领域仍相对较多,外资负面清单仍有45项,还需要进一步调整,以适应自由贸易港建设的需要。近年来广东自贸区进行的制度创新,大致上遵循“对接国家层面需要+对标先进地区经验+地方探索创新”的改革路径,要探索建设自由贸易港,首先需要找准对标区域。以毗邻广东、全球三大自贸港之一的香港港为例,香港一直以来奉行自由贸易政策,不设任何贸易壁垒,除酒类、烟草与香烟、碳氢油类、甲醇等4个税号外的所有货物进出口均实行零关税;减轻贸易管制,对货物进出口仅实施最低限度的发证管制;税务简单,仅设置利得税、薪俸税、物业税等3种直接税。假设广东自贸区完全对标香港自由贸易港的模式,在免除流转税(关税、增值税、消费税)、降低企业和个人所得税、放开外汇管制等领域,与现行国内

<sup>②</sup> 2017年,上海海关关区货物进、出口海关通关时间分别为18.77小时和1.32小时。



法律存在冲突,均涉及中央层面的改革授权,短期内取得突破的难度较大,自贸港的探索建设也可能大打折扣。另外,考虑到广东自贸区涉及三个片区,推进自贸港建设,是由三个片区组成联合体共同建设,还是由当中条件最为成熟的某一片区先行建设?以上这些政策难点和现实困难都需要进一步深入研究。

### 3 广东自贸试验区进一步改革开放的对策建议

#### 3.1 以赋权改革为抓手,赋予自贸区更大创新试错空间

赋权,也称“充权”(empowerment),较之授权,赋权意味着被赋权主体有更大的自主权和独立性。广东自贸区处于中国制度创新的前沿,其制度创新是自上而下与自下而上相互作用的过程,具有高度复杂性与多变性,应当加大对广东自贸区的赋权力度,以此打通自贸试验改革“最后一公里”的难点与堵点。在形成全面开放新格局、提升政府治理水平等方面,要赋予广东自贸区更大的改革自主权,享有更多的省级、国家级权限。在国家战略需要、市场需求大、国内其他自贸区暂不具备成熟条件的制度创新领域,鼓励广东自贸区三大片区结合实际进行差别化试点试验,中央在特定领域、时间、领域内向广东一揽子、综合性赋权;在责任划分上,建议由地方自行承担主要风险防范责任,中央主管部门提出原则性要求并给予业务指导。

#### 3.2 以两区联动为支撑,探索创新粤港澳深度合作机制

粤港澳大湾区强调以整体发展为着力点,这与粤港澳合作中三地均将对方视为外部合作对象所不同(杨英,2019)。在促进大湾区和自贸区联动发展中,要正确处理好整体与布局的关系。广东自贸区处在大湾区的几何中心,是大湾区高端要素最为集中的区域,要形成整体性、系统性的大湾区合作机制,需要有一个制度创新集成探索来撬动全面改革的“战略支点”,无疑广东自贸区能够起到较好的试验田作用。粤港澳大湾区作为全面的区域改革,从广东自贸试验区进行多点突破将起到较好的示范作用,能够引领和带动大湾区其他区域开展更为积极的改革探索。一方面,要探索创新粤港港航服务合作机制。在全球集装箱吞吐量前十的港口中,有三

个在粤港澳大湾区(深圳港、广州港、香港港),两个在广东自贸区;其中,香港港在海运和空运方面拥有成熟的国际航线资源,但土地资源受限推高了货物贸易成本、挤压服务贸易升级的空间,毗邻香港港的前海港、南沙港则拥有相对充裕的港口可用土地和岸线资源,但货物通关查验流程相对繁琐,在此背景下如何优势整合、错位竞争?要深化粤港两地港航一体化融合发展,在信息互通、快速通过、引航员资质互认、供应链等领域深化合作和推进制度创新,共建大湾区世界级超级港口群。另一方面,以广东自贸区深化粤港服务贸易合作为突破口,加快推进大湾区的规则对接。在大湾区建设推进过程中,规则相互衔接的不顺畅、不充分将会阻碍大湾区建设步伐,制约粤港澳深度合作。广东自贸区在深化粤港澳合作示范中,要加强与港澳规则对接,在现有CEPA基础上,推动粤港澳三地签订高标准的粤港澳大湾区自由贸易协定,探索采用“负面清单”模式开放跨境服务贸易,共同打造粤港澳大湾区自由贸易区。

#### 3.3 以扩区建港为平台,提升自贸试验对外开放能级

广东自贸区要进一步提升对外开放综合能级,要在自贸区扩区、建设自贸港上开展更多有益探索,实现省域范围的自贸区、自贸港的“双自联动”。一方面,推动广东自贸区扩区,能够促进广东贸易自由化纵深拓展,为广东新一轮改革开放提供发展新增量、新平台。当前全国五大经济特区中,仅汕头尚未入围自贸区,且考虑到汕头、湛江同为广东省域副中心、沿海经济带重要发展极,建议广东自贸区扩区率先拓展至汕头、湛江两市辖下的特殊经济功能区(如保税区等)。

另一方面,建设自由贸易港是未来一段时期广东自贸区深化改革开放的重要目标,也可与广东“一核一带一区”区域发展新格局形成互动。有存量升级、增量拓展等两条实施路径可供参考:一是适时将广东自贸区三个片区中的部分片区或整体转型升级为自由贸易港,在自贸区基础上进行更大范围制度创新的先行先试,进行高标准国际贸易投资规则的风险压力测试,拓展升级离岸贸易、转口贸易等功能;但是,杨英等学者也指出,在珠三角设置自由贸易港,存在着对体制的有序演化和对经济健康发展不确定性的担忧。二是自由贸易港的设置与布局,不一定在区位上与目前所布局的自贸区完全重

叠(杨英,2019),可适当考虑将湛江作为首批试点城市,一来能够与毗邻的海南自由贸易港有机衔接、充分互动,二来可起到带动广东沿海经济带西翼及北部湾城市群新一轮对外开放。另外,广东自贸港建设同样离不开港澳特色,要以香港、新加坡为对标,推进建设粤港澳“自贸通”,在现阶段可先行考虑采用相对松散但较为灵活的联合体形式,探索与香港港、澳门港共同组建粤港澳自贸港联合体。

### 3.4 以企业需求为导向,对标国际打造一流营商环境

营商环境是广东自贸区高质量发展的“牛鼻子”,也是自贸区高水平开放的内在要求。广东自贸区营商环境的优化,要摒弃过去追求优惠政策“洼地”的思维,真正立足市场主体需求,按市场经济运行规律打造“环境高地”。站在企业角度和公共服务角度,深入挖掘企业需求及业务办理痛点堵点,将企业需求作为营商环境综合改革的出发点,将市场主体获得感作为改革成效的重要判定标准。推进市场化的企业投融资体制改革,在金融、文化、增值电信等更多领域取消或放宽外资准入限制,让所有市场主体在法律框架和市场规则下公平竞争,真正发挥市场机制的决定性作用,持续释放强大市场活力(张浩良,2016)。要立足于更宽视野的全球竞争格局,对标香港、英国等全球最高标准,按照世界

银行及国家相关部门的营商环境指标体系,梳理当前广东自贸区营商环境改革的难点及需要改进的地方,做好简政放权的“减法”、强化监管的“加法”、优化服务的“乘法”。

#### 参考文献

- [1] 葛立祥,刘品安.广东自贸区功能选择若干建议[J].开放导报,2015(3):96-100.
- [2] 盛斌,黎峰.中国开放型经济新体制“新”在哪里?[J].国际经济评论,2017(1):9+131-142.
- [3] 苏振东,赵文涛.CEPA:粤港贸易投资自由化“预实验”效应研究——兼论构建开放型经济背景下对广东自贸区建设的实证启示[J].世界经济研究,2016(9).
- [4] 王晓玲.国际经验视角下的中国特色自由贸易港建设路径研究[J].经济学家,2019(3):60-70.
- [5] 吴昌杰.政策创新与扩散过程中的央地互动逻辑——基于自贸区政策央地协同创新的分析[J].甘肃理论学刊,2018,248(4):25-31.
- [6] 杨英.基于“加法”视角的粤港澳大湾区建设问题研究[J].中国发展,2019,19(1):1-6.
- [7] 杨英.中国自由贸易港布局的基本思路及策略研究[J].中国发展,2019,19(2):9-13.
- [8] 张浩良.英国投融资体制政策要点及对我国的启示[J].海南金融,2016(7):38-42.
- [9] 赵雅玲,郎星,赵心语.投资协定中的负面清单产业分类标准选择研究[J].当代经济,2017(10):154-157.

## Reform Dilemma and Breakthrough of Guangdong Pilot Free Trade Zone under the New Open Economy System

ZHANG Haoliang

(Industrial Development Agency of Guangdong Province, Guangzhou Guangdong Province 510030, China)

**Abstract:** Constructing a new open economic system is an important strategic arrangement for China to cope with changes in domestic and foreign situations and accelerate the formation of a new pattern of comprehensive opening up. Among them, the construction of Guangdong Pilot Free Trade Zone is an important innovation exploration and beneficial attempt. With the deepening reform of Guangdong Pilot Free Trade Zone, the Institutional Dilemma and constraints of "dancing with fetters" are becoming more and more prominent. It is urgent to take the lead and make some breakthroughs in the system innovation at a deeper level.

**Key words:** new open economy system; Guangdong Pilot Free Trade Zone; free trade port; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area