

# 立足国家战略 谋划发展定位

——中国自贸区发展历程及改革成就综述

自贸大讲堂

李善民

最近50年内,不管是发达国家还是发展中国家都将自由贸易区作为一项重要的经济政策以期提升出口导向为主的外商直接投资能力。20世纪70年代,世界上只有几个国家允许设立自贸区,到了1997年有93个国家和地区设立了约850个自贸区,1999年自贸区呈爆炸式增长,有116个国家或地区设立超过3000个自贸区。各国政府之所以热衷于设置自贸区,旨在通过硬环境和软环境的优化以达到刺激经济发展的作用,主要目标包括:增加外汇收入;增加就业岗位和员工收入;吸引更多的国际直接投资;实现技术转移、知识溢出和示范效应。当然,在自由贸易区不同发展阶段,各国或地区也会调整自由贸易区的目标和功能,以应对地缘政治经济变迁和全球环境风向转变。

中国的自由贸易试验区数量目前已经扩容至21个,有序分布在华东、华南、华北、华中、东北、西南地区,基本实现了沿海省份的全覆盖,连点成线,再连线成面,形成对外开放的前沿地带,全方位发挥沿海和沿边地区对腹地的辐射带动作用,更好地服务陆海内外联动、东西双向互济的对外开放总体布局。除了有共性的政府职能转变、投资便利化、贸易自由化、金融开放、法治化等领域的制度创新要求和目标外,各自自贸区基于发挥地理优势和产业特点建构的功能定位都各有特色。如上海自贸区旨在进一步探索金融开放创新;广东自贸区突出粤港澳深度合作目标;福建自贸区则彰显对台特色;陕西自贸区响应国家的“一带一路”倡议;辽宁自贸区为东北工业基地转型提供经验探索;浙江自贸区则在海洋贸易制度创新上充当排头兵;广西、云南、黑龙江自贸试验区的设立,有利于推动沿边地区开放,辐射带动沿边发展,进一步密切同周边国家的经贸合作,提升沿边地区的开放开发水平。这样的空间布局很好地协同了“一带一路”倡议、粤港澳大湾区建设、京津冀协同发展、长三角一体化发展、东北振兴、成渝双城联动发展、创新驱动发展等国家重大战略。

## 中国对外开放逐步深化的历史轨迹:保税区—自贸试验区—自贸港

经济功能区是中国经济迅速发展的重要抓手。我国改革开放后出现的经济功能区主要包括:经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、海关特殊监管区域、边(跨)境经济合作区、国家级新区、国家自主创新示范区、全面创新改革试验区、自由贸易试验区、社会主义先行示范区等多种类型。其中,海关特殊监管区域又涵盖6种形态:保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业园区、保税港区、综合保税区。

保税区——自由贸易试验区的雏形。1990年,我国内地第一个保税区——上海外高桥保税区成立,赋予保税仓储、出口加工、国际贸易和商品展示四大经济功能,至1996年已陆续设立15个,随后未再增设,并取消了保税区国内货物入区退税政策,改为货物实际离境后退税。20世纪末,国家为了鼓励外贸出口,设立了15个出口加工区,定位“两头在外”,服务于产品外销的加工贸易,实施封关运作、便捷通关和入区退税。后来为了解决保税区、出口加工区分属两个海关监管,转关方式监管衔接不畅的问题,国家推动了“区港联动”,设立保税物流园区,即在一些港区或港口附近划出一块封闭管理的特定区域,赋予进口与国内货物入区保税、退税政策,有专门闸口连通保税区和港区,实行区港统一监管,以发展国际中转、国际配送、国际采购和转



## 今年9月香港出口及进口货值创近两年来最大升幅

中国香港特区政府统计处10月27日发表的对外贸易统计数字显示,今年9月份香港整体出口和进口货值均录得按年升幅,分别上升9.1%和3.4%,创近两年来最大升幅。图为香港葵涌码头。

张炜摄

口贸易等仓储物流产业为主。

然而,保税区、出口加工区、保税物流园区等各类海关特殊监管区域功能相对单一、彼此不连片的问题突出,制约了国际贸易、物流业与制造业发展。为此,我国对原有海关特殊监管区域进行功能和区域整合,设立保税港区,享受覆盖前三类海关特殊监管区域的税收、外汇管理优惠政策。与此同时,国家也在内陆地区试点“无水保税港区”的构想——综合保税区。无水保税港区不临近港口,但享受的优惠政策与保税港区等同。目前,保税港区和综合保税区是我国开放程度最高、政策最优惠、功能最齐全、区位优势最明显、海关特殊监管区域。海关特殊监管区域在演变中的经济功能不断升级,开放度逐渐提升。

自由贸易试验区——用制度创新倒逼改革。2013年,为应对国际投资贸易规则变迁和国内经济新常态,加之中美双边投资协定谈判需要,我国设立自由贸易试验区,赋予其制度创新的核心任务,要求地方“大胆试大胆闯自主改”,建设围绕投资管理体制、贸易便利化、金融开放创新、政府职能转变、法治化建设为主要内容的制度创新体系。第一个自贸区——上海自贸区是在4个海关特殊监管区域基础上设立,但从第二批(广东、天津、福建)开始,依托现有新区、海关特殊监管区域设立自贸区,采取“围网内+围网外”划区方式。到了2018年4月,海南全域被划定为自贸区,成为到目前为止为21个自贸试验区中面积最大的自贸区。

我国自贸试验区与传统的开发区、经济特区,或者海关特殊监管区或保税区的最大区别在于:自由贸易试验区不是简单的对外开放政策洼地,而是集投资、贸易、金融、科创等领域于一体的综合改革区,同时是全面对标国际通行规则,塑造国际化、便利化和法治化营商环境的压力测试区,也是全面提升政府治理水平、改变传统行政理念、大幅提高行政效率的实验区。

过去我国的经济开发区主要是以招商引资为抓手,通过财政扶持、资金优惠、便宜地价等方式换取投资进入和经济增长。以园区经济为特色的投资带动为中国各地换取了一定的经济发展,形成了显著的效果,这在经济发展初期确有正面意义。但目前中国正面临着经济转型升级和步入对外高水平开放的改革深水区,自贸试验区的设立和扩容扩区,其意义绝不仅仅是划出一块区域再设一个功能区的概

念,而是制度层面的创新,强调制度的供给侧改革。

自贸试验区设立这些年来,从较为简单的自贸区制度创新1.0版本的贸易便利化改革,到触及敏感领域和管制红线的自贸区制度创新2.0版本的投资便利化、金融国际化的进一步改革,再到涉及全方位“放、管、服”的自贸区制度创新3.0版本的创新要素跨境配置的改革,自贸试验区表现形式是投资、贸易、金融、科技等领域的制度创新,实质是以开放倒逼改革,加快促进政府职能转变、组织重构、流程再造和监管创新。然而自贸区仍未实行“境内关外”监管模式,也未遵循国家为经济特区立法的经验,目前自贸区制度创新面临改革主体与措施碎片化、缺乏法律保障、地方改革事权受限、税制竞争力不强等问题。

自由贸易港——自由贸易试验区的非简单升级版。既然有了自贸试验区,再提设立自由贸易港,并不是简单的自贸试验区的功能升级版。自由贸易港作为目前全球开放水平最高的特殊经济功能区,要承担国家发展的战略任务。自由贸易港的建设任务主要是:赋予地方政府更大的改革开放自主权,在特定区域特定行业进行大胆放开,审慎监管;“负面清单”可以适时地扩大开放;以贸易便利化促贸易转型升级;在自由贸易港逐步实行低税率政策;在自由贸易港开展离岸金融业务;通过制度红利引领高端要素集聚。其对外开放的战略意义不容置疑。

## 七年来中国自贸试验区制度创新的改革成绩单

自贸试验区建设的初心是什么?是制度创新。我们一直强调自贸试验区是制度创新的高地,而不是政策的洼地。从2013年上海自贸区成立开始,7年来,各批自贸区各自创新,纷纷在政府职能转变、贸易便利化、投资便利化、金融开放和法治化建设五大制度创新领域发力,取得了一大批制度创新成果。

在政府职能转变方面。一是不断简政放权。自贸试验区政府职能转变的重要体现就是大力推行行政审批制度改革。如取消、删减、转移和调整一批又一批的市场准入前置审批事项;率先在自贸试验区推行“一口受理”;在国内率先实现企业登记注册“多照合一”,探索使用电子营业执照;探索放开企业登记经营场所的限制;率先使用地电税务登记证,绝大部分

业务实现全流程网上办理。二是不断加强事中事后监管。自贸试验区按照“谁审批、谁监管、谁负责”的原则加强监管。建立商事登记认领通报制度,明晰监管责任;组建综合执法机构,试行一支综合执法队伍管全部;建立统一的市场监管信息平台,提供监管信息支撑;构建企业信用监管指标体系,按照信用等级对登记的商事主体实施分类监管;推行企业年报和经营异常名录管理。三是不断优化政府公共方式。自贸试验区积极借助互联网和电子技术媒介,广泛采用电子政务服务模式,大大提高了企业和个人的办事效率,节约商事登记及后续的缴费时间和成本。

在投资便利化方面。一是市场准入的负面清单管理模式不断升级。自贸试验区在全国率先实施负面清单的投资管理模式。2013年,上海自贸区推出全国首张负面清单,外商投资准入特别管理措施有190条;2017年7月10日起开始实施的第四版《自贸试验区负面清单》划分为15个门类、40个条目、95项特别管理措施。二是商事登记制度改革不断完善。上海自贸区率先实行注册资本认缴制,工商部门登记公司全体股东、发起人认缴的注册资本或认购的股本总额(即公司注册资本),不登记公司实收资本;公司应当将股东认缴出资额或者发起人认购股份、出资方式、出资期限、缴纳情况通过市场主体信用信息公示系统向社会公示。三是投资项目核准制改为备案制。在外商投资领域,对负面清单之外的领域,按照内外资一致的原则,将外商投资项目由核准制改为备案制(国务院规定对国内投资项目保留核准的除外),备案全程网上办理,即时完成。在境外投资领域,一方面实施境外投资项目备案管理制度,企业境外投资除重大项目和敏感项目外,其他项目一律适用备案管理;另一方面实施境外投资开办企业备案管理制度。四是服务新创投资和企业“走出去”。首先,出台金融配套措施促进境外投资便利,在资金环节、跨境投融资业务、外汇管理方面,提供政策便利。其次,搭建“走出去”综合服务平台,如“中国(上海)自由贸易试验区境外投资服务平台”极大方便了“走出去”的企业。最后,提供创新创业服务支持,推出“政务服务窗口无否决权”改革。

在贸易便利化方面。“一线放开、二线高效安全管住”是自贸试验区贸易便利化的原则。在确保二线安全的

前提下尽可能减少对一线的干预。由于我国自贸试验区主要设置在海关监管区域,因此贸易便利化主要体现在海关监管和货物通关便利化上。一是国际贸易“单一窗口”建设成效卓越。“一站式”电子通关平台,利用互联网建立“一站式”的电子系统,整合多行政职能部门各自的系统,打造“单一窗口”。二是通关便捷程度不断提升。通过简化手续,实行直通程序、周报关制度等一次性报关或集中报关措施,为自贸试验区用户提供便捷服务,缩短货物报关程序,减少通关时间成本。三是货物分类监管手段不断优化。为了满足和适应商品无国界生产和全球分销运营的需要,对货物进行四类“区域货物状态”的分类监管,包括优惠国的国外状态、对外贸易区受限制状态、非优惠国的国外状态和国内状态。四是不断培育贸易新业态和新功能。如跨境电商、文化艺术保税等产业通过自贸试验区贸易便利化获得快速发展。

在金融开放方面。一是逐步探索推进人民币国际化。上海自贸试验区是金融开放创新的全国试验区。金融领域的制度创新以宏观审慎、风险可控为前提,以促进投资贸易便利化为出发点,以服务实体经济为依托,围绕“金改51条”和“金改40条”,积极稳妥推进金融开放创新。以自由贸易账户为核心的金融开放创新不断推进,自由贸易账户体系建成运行。二是加强对国内、跨境融资风险管控。上海自贸试验区组成金融工作协调推进小组,完善金融宏观审慎管理措施及各类金融机构风险防范机制。三是增强金融服务功能。上海黄金交易所推出“上海金”集中定价交易机制;上海保险交易所正式运营,成为首家国家级、创新型要素市场;天津自贸区金融创新最具特色的是融资租赁业务创新。

在法治化建设方面。一是依法引领改革局面基本形成。各自贸试验区公布了系列《自由贸易试验区管理办法》以及相关条例,确立了从管理体制、投资开放、贸易便利、金融服务到综合监管的法制框架。二是司法保障和争议解决机制基本建立。借鉴国际自贸区经验,各自贸试验区加快健全争议解决机制,形成了以法院为主、仲裁调解为辅的格局。如浦东、前海、横琴等设立自贸试验区法庭,相关的自贸试验区设立了仲裁院、自贸试验区知识产权法庭和海事法院自贸试验区法庭。香港、新加坡国际仲裁中心在自贸试验区设立代表处,仲裁机构的

多元化、国际化程度不断提高,商事调解制度正逐步建立。三是法律服务平台建设逐渐完善。自贸试验区综合行政执法改革、内地与港澳律师事务所合伙联营试点、中国自贸试验区仲裁合作联盟、知识产权快速维权援助中心等一批法治化监管创新模式涌现。在国际法律服务方面,国际商事仲裁机构、域外法律查明服务平台,国际人才引进政策等措施在自贸试验区取得突破性进展。

## 未来中国自贸试验区如何实现高质量发展

中国自贸试验区实施7年以来,尽管取得一系列显著成效,但对标全球先进自贸区,我国的自贸试验区仍有深化开放的空间。首先是自贸试验区制度创新的“浅表化、碎片化”问题,改革系统性和集成性不高;其次是在改革的自主权限依然不足,“两头热、中间冷”现象;最后是贸易投资便利化还有较大提升空间,存在“大门开,小门不开;小门开,玻璃门仍在”现象。因此,在当前推进海南自贸港建设的背景下,另外20个自贸试验区要通过赋予更大的自主改革权,实现高质量发展。

继续深化行政审批制度改革。积极开展政府权力清单和责任清单的规范工作。就自贸试验区政府职能范围而言,要形成并公开“权力清单”,简政放权,提升行政透明度。哪些该管,哪些不该管,都要用清单列示。就政府责任而言,制定并公开“责任清单”,明晰职责,接受社会监督。对违反“权力清单”造成损失的要依照“责任清单”问责,对探索性的制度创新变革带来风险的可以免责。

对标国际惯例,完善负面清单投资管理制度。参照市场准入负面清单的内资标准,制定更开放、限制行业更细化的自贸试验区准入负面清单。在开放程度和开放范围上,适度放开金融、通讯、文化娱乐等服务业的限制,降低专业教育、银行、券商、保险等行业的进入门槛要求。分步实施,重点研究针对境外人士的保险制度和担保制度,解决境外人士信用信息缺失情况下开户难办、信用卡办理难等问题,达到开放多赢的效果。

拓展贸易便利化的覆盖领域。目前自贸试验区贸易便利化的主要制度创新集中在货物贸易上,随着服务贸易比重的不断增加和国际贸易发展的趋势,自贸试验区可打造“单一窗口”升级版,将货物贸易便利化的制度创新拓展覆盖到服务贸易,逐步将维修服务、离岸贸易、服务外包、技术贸易等纳入系统,加快推进医疗、旅游、金融、文化、教育等高端服务领域的贸易便利化。取消对专业人才流动限制和放宽对跨境支付等服务贸易限制。逐步探索将服务贸易进出口退税申报纳入“单一窗口”管理。

加强自贸区金融创新与国际(区域)金融中心建设联动。与其他领域的制度创新不同,金融领域创新的推进实施和复制推广更多地受到整体金融改革进程的制约。与此同时,金融要素的集聚特征,也使得自贸区金融创新更多要通过其辐射功能发挥效应。自贸试验区改革与上海国际金融中心、粤港澳大湾区国际金融中心、天津区域金融中心、重庆、武汉、成都、厦门、青岛区域金融中心等的建设密切相关。随着自贸试验区金融创新的逐步落实,金融要素集聚特征,为自贸区贸易便利化的能力将会进一步增强。

逐步探索自贸试验区与自贸港同等的法律地位。为了解决自贸试验区法律地位尴尬、权责区分不清、制度创新缺乏保障等缺陷,可充分借鉴新加坡、美国等国家的自由贸易区立法先行的做法,研究出台《中国自由贸易区(港)法》,明确界定中国自贸试验区各片区的行政级别、立法地位、改革权限等,配合各自贸试验区所在地方人大已经发布或正在制定的自贸试验区条例,逐步构建自贸试验区发展的法律支撑体系,为自贸试验区的规范化发展提供法律保障。

(作者系中山大学副校长、教授、博导,自贸区综合研究院理事长,国家治理研究院院长)