

自贸大讲堂

充分发挥自贸试验区作用 助力加快构建新发展格局

□ 隆国强

我国正处在两个百年奋斗目标的历史交汇期，今年又是“十四五”开局之年，在这样一个特殊时点，我们要克服新冠肺炎疫情影响，根据国际国内形势新变化，围绕我国现代化新目标，与时俱进推进自由贸易试验区建设，充分发挥自贸试验区的作用，助力加快构建新发展格局。

自贸试验区在我国现代化进程中发挥先行先试引领作用

自贸试验区是我国改革开放的试验区，发挥了重要的探路作用。2013年8月，中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌。至今，我国已先后分六批累计设立21个自贸试验区，其中，海南自贸试验区后来改成海南自贸港，是自贸试验区的升级版。中国自贸区版图形成了东西南北中协调、陆海统筹的开放态势。

各自贸试验区按照中央批复的总体方案，积极推进落实，为改革开放进行了积极探索，取得了可观的成绩。国务院发展研究中心参与了中国第一个自贸区——上海自贸试验区方案的制定，此后我们多次参与了自贸试验区的评估。自贸试验区取得了多方面的成绩，这里主要讲三个方面。

第一，自贸试验区开创性地探索了一系列重大改革。自贸试验区设立的主要目的是先行先试，为新时代面临的一些重大改革和开放任务探路。截至2018年，全国自贸试验区探索形成数百项制度创新成果，向全国复制推广171项改革试点经验，有效发挥了全面深化改革开放试验田作用，对我国改革开放，特别是营商环境改善发挥了重要作用。

比如，在自贸试验区率先探索建立既有中国特色、又和国际先进经贸规则接轨的贸易投资管理体系。

我国从上世纪70年代末开始改革开放，早期是自主开放，当时并没有加入关税及贸易总协定（GATT），很多管理措施和国际经贸规则不一致。2001年，我国加入世界贸易组织（WTO）后，承诺按照WTO规则，各级政府全面清理与WTO规则不相符的规定，修改或废止超过2300项法律法规，取消了几十万份“红头文件”。加入WTO，除了市场开放，重要的是我们对接国际经贸规则，进行了一次整体的、综合性的、系统性的经济体制改革。这对我们完善社会主义市场经济体制起到了非常重要的推进作用。

国际经贸规则是与时俱进的。在区域层面，有很多新的经贸规则制定出来，例如CPTPP，这反映了技术进步、反映了不断推进贸易投资自由化的需要。我们需要与时俱进地和国际先进经贸规则接轨，2020年年底我们完成了中欧投资协定的谈判。自贸试验区一个重要任务是对接先进经贸规则，进行改革开放的试验。比如外商管理体制，上海自贸试验区最先引入“准入前国民待遇+负面清单”的管理方式，并在全中国复制推广。我国从2020年1月1日起实施《外商投资法》，取代了原来的“外资三法”，成为外商投资领域的基础性法律。其中涉及外资知识产权保护、禁止强制性技术转移等许多投资者关注的条款。同时，我国统筹开放与安全的关系，在扩大开放中守住安全底线，2020年12月19日国家发改委和商务部发布了《外商投资安全审查办法》。这一系列管理体制的探索、涉外经济体制的改革都源于自由贸易试验区。

再比如，自贸试验区积极探索推动政府职能转变，打造市场化、法治化、国际化的营商环境。从世界各国来看，无论是吸引资金、技术还是人才，招商引资比拼的是什么？比拼的不是优惠政策，最终比拼的是国家之间、地区之间营商环境的优劣。改革开放以来，我国的营商环境一直在改善。尤其是建立自贸试验区以后，我们把营商环境改善作为改革开放的一个重点任务，做了很多方面的探索，比如商事制度改革、通关便利化改革等。据世界银行营商环境报告，我国的营商环境在全球的排名提升速度非常快，短短几年就从全球70多名迅速提高到31名。

第二，自贸试验区成为引领对外开放的新高地。当初设立上海自贸试验区，一个重要探索就是把服务业作为新一轮开放的重点。对外开放涉及贸易投资的自由化、便利化。自贸试验区的改革开放举措，如营商环境改革、通关一体化等，属于便利化措施。自由化措施则集中体现在负面清单的缩短。上海自贸试验区第一个外商投资负面清单有190条，现在自贸区版是30条，全国版是33条，海南自贸港是27条。短短几年时间，从190条迅速地压缩到了30条，这是我国对外投资开放的巨大进展。再比如汽车产业的开放，上世纪80年代，桑塔纳是德国大众与上海汽车合资生产的第一款车。1994年汽车产业政策规定，一个外国的汽车制造厂进入中国市场，必须和中国企业合资，而且合资数量

有限制，一个外国企业不能设立超过两个合资企业，还有股权比例限制，不能超过50%。从2018年开始，我们有序开放汽车市场，先是新能源汽车取消限制，两年之后是商用车，明年将取消乘用车的相关限制。

第三，自贸试验区成为引领发展的新高地。以北京自贸试验区为例，中心区7平方公里，辐射区80多平方公里，无论GDP、产值贡献，还是税收贡献，占北京的比重都相当高。在很多城市，自贸试验区是所在城市改革开放的高地、产业的聚集地、经济发展的引领区。从全国来看，截至2018年，自贸试验区面积占我国国土面积不到万分之二，但却创造了12.3%的进出口贸易，吸引了12.1%的外商投资和产生了9.7%的对外投资。

总之，自贸试验区是我国改革开放的高地，在现代化进程中起到了先行先试的引领作用。

准确把握自贸试验区发展面临的新形势

建立自贸试验区是党中央的重大决策，已经取得的成绩证明，中央建立自贸试验区的决策是完全正确的。但是，我们不能满足于自贸试验区取得的成绩，必须围绕国际国内形势新变化，围绕中国现代化新目标，与时俱进地推进自贸试验区建设。从目前来看，自贸试验区面临的国际国内环境发生了深刻变化，呈现出一些新特点。

一是国际经济格局深刻变化，大国博弈越来越激烈。近40年全球经济格局发生了深刻变化，以中国为代表的新兴经济体在全球经济中的占比大幅度上升，世界经济力量“东升西降”。美国占全球GDP的1/4，其超级大国的经济地位总体上并未动摇。1978年，中国占全球GDP比重为1.7%，到2020年，中国占比已是17%。新冠肺炎疫情暴发以来，2020年，中国是20个主要经济体当中唯一实现正增长的经济体。中国2020年全年的GDP总量或已达到美国的73%。中国经济体量变大，综合国力迅速提升，是百年大变局一个非常重要的自变量，给全球经济发展带来新机遇。但是国际社会对中国的崛起，态度非常复杂。一方面是中国机遇论。国际社会看到了中国机遇，希望能分享中国发展的成果和机遇。我们实行开放政策，通过开放合作让世界分享中国发展机遇。习近平主席说过，欢迎各国搭乘中国发展的“快车”“便车”。另一方面，中国威胁论甚嚣尘上。当时，美国特朗普政府曾把中

国定义为战略竞争对手。在美国政府换届之后，遏制我国的基本政策取向没有改变。上届美国政府期间，中美博弈集中在经贸领域，特别是贸易领域、科技领域，现在迅速向人权、意识形态等领域扩散。中美既是利益之争，也是模式之争和制度之争。在高科技领域，特朗普政府曾提出“中美脱钩”，拜登政府则提出“小院高墙”。美国还在国际社会散布中国威胁论，联合盟友围堵中国。中美大国博弈呈现新特点，需要我们积极应对。

二是以信息技术为代表的新技术革命迅猛推进，国家之间争夺技术制高点的竞争日趋激烈。毫无疑问，这一轮新技术革命和产业变革像以前的技术革命一样，会带动全球格局大洗牌。谁能把握好新技术革命带来的机遇，谁就能脱颖而出，后来居上；谁如果打个盹，不小心走错了路，可能就会被抛在时代后面。对一个国家如此，对一个城市如此，对一个企业也是如此。当然，把握机遇需要改革开放，需要自贸试验区先行先试、探索经验。

三是全球产业链加速演变，呈现数字化、绿色化、安全化等新趋势。过去全球化不断深化，大家普遍强调产业链效率，这次疫情以后，产业链的安全性受到更多重视。我们正着力构建自主可控、安全高效的产业链供应链。除此之外，全球产业链还呈现数字化转型和绿色转型的新趋势。2016年各国签署《巴黎协定》，2020年11月4日美国正式退出，2021年1月美国又重返《巴黎协定》。2020年，习近平主席宣布中国力争2030年前实现碳达峰，2060年前实现碳中和。这对全球绿色转型有重大意义，体现了我们对人类社会的承诺，是一种大国担当；同时也是我国转变发展方式的内在要求。实现碳中和绝非易事，面临多重挑战，我国能源结构、产业结构需要深刻调整，甚至我们的生活习惯也需要调整。同时，绿色转型又蕴含着战略机遇。就像数字化转型带来数字经济蓬勃发展，带来数字技术对传统产业赋能，绿色转型也一定会带来新一轮战略机遇。美国新任能源部长珍妮弗格兰霍姆（JenniferGran-holm）在美国国会答辩时说，到2030年之前，绿色转型会带来23万亿美元的新需求。例如新能源汽车，不仅在中国，在其他发达国家的市场也是井喷式发展，与传统燃油汽车形成了鲜明对比。特别是在资本市场，2021年1月特斯拉股价再创新高，达到816美元/股，市值创纪录地达到近7800亿

美元，超过了目前全球所有传统汽车企业市值总和。这说明了投资者对未来绿色转型技术的预判。因此，绿色转型对各国来说既是挑战，同时又蕴含着巨大的战略机遇。我们要主动拥抱绿色转型，如果被动应对，可能只会看到压力，而抓不住其中蕴含的机遇。

四是全球治理体系加速演变，主要国家争夺国际规则主导权的竞争日趋激烈。美国等西方发达国家选择性对待现有的国际规则，于己有利的则推行之，于己不利的则不遵守；与此同时，在诸边、区域等平台上，继续推动制定有利于自身利益的新规则。新兴经济体也在努力争取与其上升了的国际地位相符的制度性话语权，不甘心在新规则的制定中被边缘化。

从国内发展看，我们处于两个百年目标的历史交汇期。在顺利实现第一个百年目标即全面建成小康社会的基础上，我国开启了建设社会主义现代化强国的新征程。中央强调我们进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，实现高质量发展，对我们的现代化建设提出了新目标、新要求、新任务。

在新发展阶段，我国对外开放面临着新形势。比如2020年除了完成中欧投资协定谈判以外，东盟10国和中日韩澳新5国正式签署RCEP，构造了一个人口最多、经济总量占比最大的跨国自贸区，大量的产品在这些成员国之间实行零关税。

另外，习近平主席提出中国积极考虑加入CPTPP。CPTPP有很多新经贸规则，包括竞争中性、数据跨境流动、数字服务贸易跨境交付，还有政府采购，以及知识产权保护、投资争端、集体工资谈判等。如果考虑加入CPTPP，这些规则我们怎么对接？会产生什么影响？这都需要自贸试验区先行先试。可以看出，国际形势新变化和国内发展新目标，给自贸试验区提出了很多新任务。

那么，自贸试验区后续怎么办？

自贸试验区应为构建新发展格局作出新贡献

国内国际形势发展的新变化，给自贸试验区提出了新目标、新任务。过去自贸试验区在改革开放探索中取得了不小的成绩，未来任务更加艰巨。自贸试验区应该为构建新发展格局作出新贡献。

第一，对接国家战略和投资者需求，进一步扩大开放。主要考虑两点：一是自贸试验区如何按照国家战略，助力构建新发展格局。比如加快建设科技强国，实现科技自立自强，需要增强创新能力。但中国不是关起门来搞创新，而是在开放条件下创新，聚天下英才而用之。自贸试验区要在建立适应开放创新新形势的体制机制上先行先试，在创新人才的引进、使用体制上探索新路。跨国公司是创新体系的重要组成部分，同样也需要在进一步保护好知识产权、标准制定等方面深化改革，吸引跨国公司把更高水平的研发创新活动转移到我国来。二是针对企业对我国新一轮开放的诉求，有针对性地推进自贸试验区改革开放。据介绍，北京CBD有7个清单，包括企业诉求清单。我们要兼顾两头，把两头结合好。

我们看到，北京正在积极推进“两区”建设，一个是“自由贸易试验区”，还有一个是“国家服务业扩大开放综合示范区”，后者是目前国内唯一一个服务业开放综合示范区。总体来看，服务业在我国构建新发展格局、提高经济运行效率方面，地位越来越重要。加大服务业开放，是我们新一轮对外开放的重点。目前服务业运行效率不高，满足不了老百姓消费升级的要求，比如教育资源、医疗资源等。从消费升级来说，这是供给侧结构性改革的任务，也体现以人民为中心的发展理念。要通过改革开放，通过服务业结构升级、质量水平提高，来满足人

民日益提高的美好生活需要。从产业结构来看，中国制造业门类齐全，效率较高，但与之相配套的金融服务、物流服务、生产型服务，相对而言效率还有待提高，品质还有待改善。未来参与更加激烈的国际竞争，制造业除了加强科技创新能力、提升产品质量外，提升服务也很重要。

从服务贸易发展来看，我国是服务贸易大国，进口排世界第二位，出口排世界第五位，但是服务贸易逆差非常大。在疫情之前，2018年、2019年我国服务贸易逆差和出口总额接近，说明服务业国际竞争力不够。为什么？可以简单归结为两句话：一是对外开放不足。因为对外开放不足，我们不能有效地引进先进的服务业发展理念、业态、管理和国际竞争。二是对内管制过度。对内管制过度就抑制了创新，抑制了竞争，不利于服务业的创新发展。因此，增强我国服务业的国际竞争力，扩大开放、深化改革是唯一出路。不仅是北京综合示范区，其他自贸试验区也担负着扩大服务业开放、增强服务业竞争力的任务。此外，还有一些服务贸易试点城市也在积极探索。

第二，对标高标准经贸规则，率先开展压力测试。从2013年至今，我国的自贸试验区做了很多探索。但是坦率地讲，真正针对先进的经贸规则进行压力测试的改革开放探索还不多。现在，我们考虑加入CPTPP，将涉及许多新经贸规则。怎么调整适应？怎么应对？任务越来越紧迫，需要积极探索，积累经验。

因此，自贸试验区压力测试的紧迫性大大上升，应尽快地开展。比如如何适应数据跨境流动的规则，这是一个重要题目，也是一个难题。一方面，要用好数据资源，打破数据孤岛，需要数据跨境安全有序流动。另一方面，各国都面临数据跨境流动带来的风险防范问题，涉及信息安全、产业安全、国家安全，也涉及个人隐私保护等等。我们必须平衡好开放与安全的关系，以精准管理的新理念，用“管得住”“管得好”来促进“放得开”，这需要自贸试验区积极探索。

第三，加强集成创新，增强改革的整体性、协同性。我们在自贸试验区做了很多探索，但是有一些改革举措没有收到预期效果。为什么？其中一个原因是新政策不配套。比如自贸试验区允许开展飞机租赁，但是有一个文件说，不能实际入区的飞机不能实施进口保税政策。还有很多地方建有国际船舶登记中心，出台了一系列政策，但是相应配套的税收优惠政策没有及时地跟上，也没有落到实处。

未来我国新一轮改革开放，明确重点领域以后，要特别注重政策体系的整体性、协同性，要做好系统设计，开展集成创新，务求实效。

第四，把自贸试验区改革的重点任务落到实处，要在工作机制上进行创新。具体来说，一是充分发挥“两个积极性”（即中央部委的积极性和地方政府特别是自由贸易试验区管委会的积极性），互相配合，互相促进。二是增加对自由贸易试验区的授权，探索一揽子授权新方式。现在自贸试验区的每一项改革，如果涉及中央政府事权，就需要到北京和相关部门协商，费时费力。所以，提高授权力度，提高改革开放效率，是我们在工作机制上应该思考的。包括法律授权，通过法律一揽子授权，给基层探索开拓更广阔的空间。三是完善容错机制。改革开放先行先试，我们希望能够大胆试、大胆闯、自主改。但是试和改，有试对的时候，也有试错的时候。试对了，我们要激励，要奖励；试错了，我们要包容。尤其是压力测试，比如对标CPTPP先进国际经贸规则进行压力测试，更需要有包容试错的机制。否则，大家都不敢试，就起不到先行先试的作用。四是进一步完善评估总结复制推广工作机制，及时总结自贸试验区的探索成果，并加以推广，从而使自贸试验区在国家的改革开放事业中进一步发挥好先行先试作用。

（作者系国务院发展研究中心党组成员、副主任）



走进自贸港：海口江东新区

海南海口江东新区正式设立于2018年6月，是海南自贸港11个重点园区之一。江东新区位于海口东海岸区域，东起东寨港，西至南渡江，北临东海岸线，南至绕城高速二期和212省道，总规划用地面积约298平方公里，分为东部生态功能区和西部产城融合区。图为海口江东新区。

新华社记者 蒲晓旭 摄