

中国自由贸易试验区的发展、现状与思考

佟家栋 张 千 佟 盟

摘要:截至2021年底,中国已经设立了21个自由贸易试验区。中国设立自由贸易试验区的目标明确,即深化中国经济体制改革,建设高水平开放经济平台,提升对外开放的质量,并以这些“试验田”为模板,进行复制推广,最终建成具有中国特色的开放型市场经济制度。8年多来,各自由贸易试验区做出诸多探索,逐步形成了“可复制推广”的经验案例。但这些尝试与中国自由贸易试验区最初设计的目标相比仍显保守,需要坚持大胆试、大胆闯、自主改的精神,深化改革,锐意进取。因此,需要认真思考和探索走向中国特色开放型市场经济的路径及其阶段性举措。有必要对中国自由贸易试验区的发展与现状进行梳理,分析中国自贸试验区面临的机遇与挑战,并为自贸试验区的进一步发展提供建议。

关键词:自由贸易试验区;对外开放;市场经济;经济体制改革

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.04.001

一、中国自由贸易试验区建立的初衷

2008年金融危机后,世界经济处于脆弱的恢复期,中国经济在经历了两万亿政府财政支出的刺激之后,进入经济发展的调整期。面对这样一个调整期,为寻求中国经济深化改革、扩大开放的新路径,党中央明确提出了建设开放经济新体系的战略构想。在实践上,党中央、国务院批准建立“中国(上海)自由贸易试验区”^①的方案,试验区在2013年9月29日于浦东新区挂牌,开启了中国建设高水平对外开放平台的历史进程。

“中国(上海)自由贸易试验区”的内涵是有特殊意义的。首先,它建立地点在中国上海,是中国的自由贸易试验区。其次,它与国际上现有的“自由贸易园区”存在差别。一般来说,这些“自由贸易园区”具有公认的建设内容和体制机制。自由贸易园区规定,在一国关境内划出一片“飞地”,处于国境之内,海关关境之外,允许经济主体(如企业、金融机构等)自由经营经济业务,商品和服务的进出口免交关税,投资受到保护,如果生产的商品和提供的服务从“自由贸易园区”进入或运进该国关境范围以内,再根据该国相关要求,缴纳进口关税或承担相关义务。如果从该“飞地”将商品或服务出口到其他国家或独立行政区域,设置自由贸易园区的国家则不征收任何关税,只是按自由贸易园区的要求,缴纳企业的、已经优惠的所得税和营业税。由于该“飞地”在贸易、投资和金融方面向企业或其他经济主体提供了优惠的经营条件,经济主体会向这些“园区”进行投资,或作为进入一国市场的平台,到该园区内从事经营活动,以获得成本优势或综合性竞争优势。然而,中国的自由贸易试验区与之不同。自由贸易试验区作为深化中国市场经济改革的试验田,不是“政策的洼地”,而是“改革的高地”。中国的自由贸易试验区要完成一个中国改革开放35年以来仍然没有解决的体制机制问题,也就是“一个完

基金项目: 研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目“加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设研究”(20ZDA052)。

作者简介: 佟家栋,南开大学讲席教授,博士生导师(天津 300071; tongjd@nankai.edu.cn); 张千,南开大学经济学院博士研究生(天津 300071; zqterz@126.com); 佟盟,英国切斯特大学讲师(切斯特 CH1 4BJ; mengtong0822@gmail.com)。

^① 《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》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/27/content_4036.htm, 访问日期:2022年1月21日。

善的中国特色社会主义市场经济”体制机制的建设问题。在这个体制机制下,进一步推进法制健全的市场环境建设,市场经济在资源配置中发挥主导作用,政府在经济运行中发挥良好的调节作用,从而使“看不见的手”和“看得见的手”协同配合,形成共同促进中国经济可持续发展的制度体系。经过改革开放以来 35 年的经济体制探索,体制机制改革已经进入“深水区”,不允许我们犯“颠覆性错误”。因此,划出“试验田”,展开深化改革的试验,待试验区内的改革成功之后再复制推广。这是我们建立“中国自由贸易试验区”的核心任务。基于这一点,党中央、国务院希望本次深化改革“试验田”的建设不同于 1980 年中国建立“经济特区”,后者强调给予投资者特殊的“优惠政策”。但是,中国成立自由贸易试验区又意味着,要建立一个“开放型经济新体制”。因此,在这块“飞地”中,实行贸易自由、投资便利和金融自由化、便利化就是一个自然的推理过程和必备的经济运行条件。

立足于这种基本设想,中国自由贸易试验区从建立之初,就与国际上传统的自由贸易园区相区别。产生区别的原因在于,典型的自由贸易园区无法承担一个发展中大国完善市场经济体制机制的艰巨任务,更不会产生可复制推广的经验和案例。因此,中国自由贸易试验区无论建在何处,其主要任务都是“为国家试制度”,即试验一个完善的、有中国特色的社会主义市场经济制度体系,而且还要解决“是什么”和“怎样做”的问题,为中国经济的发展形式由依靠“数量增长”转向“质量提升”提供制度范式。

总之,党的十八大以来,中国设立自由贸易试验区的初衷十分明确,将自由贸易试验区作为建设中国特色社会主义市场经济和深化经济体制机制改革的试验田^①。同时,自由贸易试验区也是实现贸易自由、投资便利和金融自由化的“飞地”。在取得改革开放和压力测试经验的基础上,形成模板,并在全国复制推广,辐射中国的其他地区,进一步完善中国特色社会主义市场经济制度。

二、中国自由贸易试验区的发展

中国自由贸易试验区无论设在何处,都承载着同一个目标,即“为国家试制度”。然而,如果建立自由贸易试验区不能带动地方经济的发展,就难以调动地方政府的积极性,也无法发挥带动中国经济近期发展的作用。实际上,在审批建立中国(上海)自由贸易试验区的同时,一些具有开放经济成功经验的省份或城市也相继申请建立自由贸易试验区。经过党中央、国务院的深思熟虑,2014 年 12 月 12 日批复,建立中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区。2014 年 4 月 21 日,三家自由贸易试验区同时挂牌。前两批的四家自由贸易试验区都是中国改革开放 30 多年来走在全国前列的先进省份和先进地区,这些地区在市场经济体制探索和对外开放的实践中,有着较为丰富的经验和骄人的成绩。它们在中国深化经济体制改革和对外开放领域的探索具有示范作用和复制推广意义。因此,除了因地理因素带来试验内容上的部分差异,在为“国家试制度”方面,它们的任务几乎是一致的。

上述四家自由贸易试验区在政府职能转变、调整政府与市场关系、服务市场经济、减少政府过度行政干预方面做了大量的改革,形成一系列可复制、可推广的成功案例,提高了政府管理的工作效率,在一定程度上带动了经济的发展。同时,在贸易自由、投资便利和金融自由化方面也做了一些有益和有效的探索,带动了周边地区的经济发展和经济开放活动。在此背景下,2017 年 3 月底国务院批复辽宁、浙江、河南、湖北、陕西、重庆和四川 7 个地区建立中国自由贸易试验区,并且它们的起步要建立在前四家自由贸易试验区成功经验的复制推广上。这些自由贸易试验区的建设进一步扩大了中国改革开放试验田的建设规模和地理范围。几乎同时,2017 年在纪念海南省成立 20 周年的大会上,习近平总书记宣布建立海南自由贸易试验区并准备向自由贸易港过渡。

^① 佟家栋、刘程:《新发展格局下中国自贸区、自贸港的新机遇》,《国家治理》2021 年第 23 期。

2019年8月26日,党中央、国务院又批准建立黑龙江、河北、江苏、广西、云南、山东等六个新的自由贸易试验区^①。到2019年8月,中国已经建立起18个自由贸易试验区。从规模和地理分布上看,不仅涉及沿海地区,还覆盖到中西部和中南部地区。显然,党中央、国务院不仅注重沿海地区中国自由贸易试验区的建设,也逐步将自由贸易试验区建设的注意力转向中西部,以便带动更多地区的经济改革与开放发展。2020年9月21日,国务院批复同意设立中国(北京)自由贸易试验区、中国(湖南)自由贸易试验区、中国(安徽)自由贸易试验区,扩展中国(浙江)自由贸易试验区。最后一批自由贸易试验区的设立分别具有各自独特的目的,其中湖南自由贸易试验区和安徽自由贸易试验区的设立更多地考虑地理布局因素。北京自由贸易试验区的建设主要考虑服务贸易,特别是数字贸易、数字经济的发展。而浙江自由贸易试验区扩展区的建立主要基于浙江地处数字经济发展优势区域,考虑如何将数字贸易等新业态纳入自由贸易试验区的试验内容,尤其关注比较发达的跨境电商等产业的业态。截至2020年底,中国已经建立起21个自由贸易试验区。

由于中国目前的经济活动人口和经济发展仍然呈现大致相同的分布状态。因此,我们借助划分中国人口分布的胡焕庸线,来描述中国自由贸易试验区分布情况。位于胡焕庸线的右下部分,除吉林、山西、江西、贵州等省份外,中国内陆其他省份以及海南省均已设立自由贸易试验区,中国自由贸易试验区在胡焕庸线以下部分的布局基本完毕。同时,这部分地区包含着目前中国经济的主要产业、主要机构、主要人员,以及主要经济支撑领域。尽管其他省市也期望建立新的自由贸易试验区,但是从中央布局上看,再建新的自由贸易试验区的迹象很少,而给予各自由贸易试验区的基本指示,多是“深化自由贸易试验区改革”的要求。由此可见,中国自由贸易试验区的地理范围布局已经基本结束,而中国自由贸易试验区的建设开始转向质量的提升。

三、中国自由贸易试验区由复制推广到探索升级

在中国自由贸易试验区的扩展建设中,尤其是在前两批的四家自由贸易试验区的建设过程中,特别强调要坚持“大胆试、大胆闯、自主改”的理念,探索在自由贸易试验田这块“飞地”上,在稳定、透明、系统的法律制度环境下,创新构建一套符合国际通行规则的、完善的市场经济运行机制,构建国际化、法治化、市场化的营商环境。在此基础上,形成比较成熟的经验,并在其他自由贸易试验区复制推广,边改革,边建设,边完善。通过这种方式,逐步形成中国推进自由贸易试验区建设的思路和操作办法。同时,形成促进后续各自由贸易试验区加快建设步伐的可复制推广模板。

中南财经政法大学中国(湖北)自由贸易试验区研究院钱学锋教授课题组在《湖北省复制推广自贸试验区改革创新成果成效评估报告》中,将中国自由贸易试验区的复制推广概括成以下7种方式。(1)移植性复制:对于条件比较成熟,要求比较明确的改革经验,直接采用复制;(2)合并式复制:复制推广到同类事情,承接部门主动进行改革经验的合并,然后协同推广;(3)迭代式复制:一些由自贸区率先总结的经验已经被新的法律法规替代或取消的;(4)协作性复制:多部门联合决策的复制;(5)适应性复制:对于相关对接条件尚不充分或复制推广存在一定难度的改革经验,采取针对性措施复制;(6)优化式复制:先推行自贸区的一些经验,由于一些新的自贸区提供更好的营商环境,被优化的经验;(7)创新式复制:在建设自贸试验区的过程中,将复制与推广结合起来,形成创新经验和案例^②。从上述7种复制方式可以看出,这些方式是从简单复制到创新性复制,由低级向高级发展,换言之,从

^① 《国务院关于同意新设6个自由贸易试验区的批复》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/26/content_5424518.htm, 访问日期:2022年1月21日。

^② 钱学锋、王备:《湖北自贸试验区的制度创新:实践特征、理论内涵与政策启示》,《长安大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

简单的学习开始,到经过消化吸收,去粗取精,因地制宜展开整个复制过程,从而加快了后续批准的自由贸易试验区的建设步伐。并且,形成了机制建设和政策内容从简单复制到创新复制、创新学习的过程。

由于各自由贸易试验区既要尝试深化经济体制改革,又要推进高质量对外开放,在自贸试验区片区功能设计上,明确每个自由贸易试验区都由两个相互分工的管理区域组成。一个是海关特殊监管区,主要进行扩大对外开放的体制机制试验;另一个是非海关特殊监管区,主要进行深化经济体制改革的体制机制试验。二者统一在特定自由贸易试验区的管理之下。从这个意义上看,中国自由贸易试验区不同于传统的自由贸易园区,不同片区所采取的政策是有差别的。因而,不可能在同一个自由贸易试验区采取统一的机制和政策。比较后发现,只有海关特殊监管区才可以在扩大开放、提高开放质量的基础上,实现开放型市场经济的体制机制建设。所谓自由贸易试验区的“一线完全放开,二线高效管住”^①更明确针对的是“海关特殊监管区”。即使在海关特殊监管区内部,贸易自由、投资便利和金融自由化的领域、程度与覆盖面也需要经相关管理部门批准。因此,目前自由贸易试验区的开放程度,总体上低于各开放口岸实施的“综合保税区”。在自由贸易试验区里“严格管理”,特别是对各种证书的要求更加严格,政策开放审批也相对较严,并且,自由贸易试验区中还包含非海关特殊监管区。因此,自2021年以后,各自由贸易试验区所在地区,着力加强“综合保税区”的建设。

从中国自由贸易试验区的区块产业结构设计上,各自由贸易试验区一般都设定三个片区,以便为高科技产业创新、贸易投资自由化安排、深化改革创新体制机制等创造试验条件,为各方面的发展试验提供足够的空间。当然,也有一些自由贸易试验区设立3-6个片区,以便尝试更多的改革开放功能。不仅如此,如果发现新的产业或发展空间,还可以仿照浙江自由贸易试验区,建立自由贸易试验区(萧山数字经济发展)的扩展区。目前,国内21个自由贸易试验区共设有55个功能区。

从中国自由贸易试验区的空间类型上看,基本上形成了自由贸易海港、陆港、空港和岛港(例如海南自由贸易港)四种类型,期望在借鉴国外先进自由贸易园区建设经验的基础上,形成中国自由贸易试验区和自由贸易港的多种模式。同时,中国自由贸易试验区为多种模式的开放提供了适宜的地理环境和运作条件。例如,海南自由贸易试验区由于划定海南全岛为自由贸易试验区,乃至自由贸易港,这为全域开放、深化市场经济体制改革创造了非常好的条件,在一定程度上避免了改革或开放过程中可能存在的风险,以及在大胆尝试而出现漏洞时避免可能对中国整体经济运行和正常发展造成的冲击。由于中国自由贸易试验区所设立的区域不同,在功能上形成了进出口与加工为主型(福建)、出口与总部经济为主型(天津)、投融资与航运中心为主型(广东)、金融中心与投资中心为主型(上海)、科技创新与风险投资为主型(深圳)等模式。与此同时,其他自由贸易试验区也都依据因地制宜的原则进行建设。

中国自由贸易试验区的发展并非单纯数量上的增加,也特别致力于深化改革和提高对外开放平台的层次。2017年3月,在习近平总书记宣布建立中国(海南)自由贸易试验区的同时,也指出海南自由贸易试验区要向自由贸易港过渡^②。在2020年6月1日启动了自由贸易港建设后,为鼓励中国(海南)自由贸易试验区深化改革和扩大开放,不仅明确了在海南全岛建立自由贸易试验区,进而建立自由贸易港,还特别明确经过几年的过渡,在2025年实现全岛封关运作,建立开放程度更高的自由贸易港。2020年6月10日,全国人大常委会通过了《中华人民共和国海南自由贸易港法》^③,自公布之日

① 《海南自由贸易港建设总体方案》, http://www.hnft.gov.cn/zcfg/zcwj/zyzc/202006/t20200602_3023773.html, 访问日期: 2022年1月28日。

② 《海南党史百件大事| 习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上发表重要讲话》, <http://hi.people.com.cn/n2/2021/0601/c231190-34755479.html>, 访问日期: 2022年1月21日。

③ 《中华人民共和国海南自由贸易港法》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616929.htm, 访问日期: 2022年1月21日。

起颁布执行。这无疑使中国自由贸易港建设具有了法律支撑。经过一年的建设,到2021年6月1日时,中国(海南)自由贸易试验区取得了多方面的进展,成为被赋予更多改革开放自主权的自由贸易高水平建设平台。在2018年的首届进口博览会期间,党中央决定,增设上海自由贸易试验区临港片区。赋予中国(上海)自由贸易试验区临港片区更大的改革开放自主权,要求该新片区要努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田,有针对性地进行体制机制创新^①,强化制度建设,提高经济质量。上海方面对新片区建设高度重视,提出经过一段时间的努力,将新片区建成中国自由贸易试验区的“引领区”。从而,构成第二个层次的中国自由贸易试验区,我们称之为中国自由贸易试验区的“2.0版”。随后是第二批的中国(广东)、中国(天津)、中国(福建)自由贸易试验区。由于这几家自由贸易试验区设立时间较早,积累的经验较多,构成了我国“经验比较丰富”的自由贸易试验区。2017年以后设立的自由贸易试验区尽管在深化改革开放和扩大开放方面也有表现突出者,但是尚未形成比较全面的改革开放局面,仍处于建设的初期阶段。

总之,中国自由贸易试验区在8年多的建设中,以“大胆试、大胆闯、自主改”的基本理念,推动着中国自由贸易试验区量的扩展和质的提升,取得了改革开放的新进展。

四、中国自由贸易试验区取得的主要成绩与存在的问题

自2013年9月29日建立中国第一个自由贸易试验区以来,大胆试、大胆闯、自主改,取得了突出的成绩。一方面,自由贸易试验区创造了巨大的进出口规模;另一方面,自贸试验区吸引外资规模逐步提升。据商务部统计,2020前10个月,自贸试验区进出口总额达到了3.8万亿元人民币,占全国进出口额度的14.8%,而实际利用外资达1310.1亿元人民币,占全国外资实际利用量的16.4%^②。然而,据不完全统计,自贸区内外资企业投资总额占区内全部投资总额的比重、外资企业数占区内全部投资企业数的比重多不足5%,只有少数几家自由贸易试验区外商投资额占全部投资总额的比重超过10%。

在推进中国自由贸易试验区体制机制改革方面,各自由贸易试验区做了大量的工作。由西南财经大学姜玉梅团队研究成果得到,2014年12月至今,自贸试验区已形成278项制度创新成果,主要涵盖国务院发函复制推广经验(六批)143项、部门自行复制推广经验74项、最佳实践案例(四批)61项。并且,中国自由贸易试验区的改革覆盖建设自由贸易试验区时期望深化改革的各个方面。具体的,投资管理领域76项,贸易便利化领域76项,金融开放创新领域30项,事中事后监管60项,服务业(人力资源领域)18项^③。

表1展示了中国自由贸易试验区第六批改革试点经验复制推广工作的主要内容,表2给出了中国自由贸易试验区改革事项范围类别统计情况。

① 上海市经济和信息化委员会、中国(上海)、自由贸易试验区临港新片区管委会、上海市发展和改革委员会上海市商务委员会、上海市科学技术委员会上海市交通委员会、上海市金融工作局:《关于印发〈临港新片区创新型产业规划〉的通知》, <https://app.sheitc.sh.gov.cn/szfggh/690993.htm>, 访问日期:2022年1月21日。

② 《商务部召开例行新闻发布会(2020年12月3日)》, <http://ca.mofcom.gov.cn/article/jmxxw/202012/20201203022345.shtml>, 访问日期:2022年1月21日。

③ 邓富华、张永山、姜玉梅等:《自由贸易试验区的多维审视与深化路径》,《国际贸易》2019年第7期。

表 1 中国自由贸易试验区第六批改革试点经验复制推广工作主要内容

推广范围	改革事项类别	项目内容
全国	投资管理领域	出版物发行业务许可与网络发行备案联办制度、绿色船舶修理企业规范管理、电力工程审批绿色通道、以三维地籍为核心的土地立体化管理模式、不动产登记业务便民模式、增值税小规模纳税人智能辅助申报服务、证照“一口受理、并联办理”审批服务模式、企业“套餐式”注销服务模式、医疗器械注册人委托生产模式
	贸易便利化领域	“融资租赁+汽车出口”业务创新、飞机行业内加工贸易保税货物便捷调拨监管模式、跨境电商零售进口退货中心仓模式、进出口商品智慧申报导航服务、冰鲜水产品两段准入监管模式、货物贸易“一保多用”管理模式、边检行政许可网上办理
	金融开放创新领域	保理公司接入央行企业征信系统、分布式共享模式实现“银政互通”、绿色债务融资工具创新、知识产权证券化
	事中事后监管措施	“委托公证+政府询价+异地处置”财产执行云处置模式、多领域实施包容免罚清单模式、海关公证电子送达系统、商事主体信用修复制度、融资租赁公司风险防控大数据平台、大型机场运行协调新机制
	人力资源领域	领事业务“一网通办”、直接采认台湾地区部分技能人员职业资格、航空维修产业职称评审、船员远程计算机终端考试、出入境人员综合服务“一站式”平台
特定区域	自贸试验区 二手车出口业务试点地区 保税监管场所 成都铁路局局管范围	建设项目水、电、气、暖现场一次联办模式、股权转让登记远程确认服务、野生动植物进出口行政许可审批事项改革;二手车出口业务新模式;保税航煤出口质量流量计计量新模式;空铁联运一单制货物运输模式

资料来源:根据国务院发布的《国务院关于做好自由贸易试验区第六批改革试点经验复制推广工作的通知》整理所得, http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/07/content_5524720.htm, 访问日期:2022年1月21日。

表 2 中国自由贸易试验区改革事项范围类别统计^①

推广范围	改革事项类别	第一批	第二批	第三批	第四批	第五批	第六批
全国	贸易便利化领域	5	7	2	9	6	7
	投资管理领域	9	3	1	6	5	9
	事中事后监管	5	2	1	7	6	6
	金融开放创新领域	4	0	1	0	0	4
	服务业(人力资源)	5	0	0	5	0	5
自贸试验区、海关特殊监管区域等特定区域	海关监管制度创新(含检验检疫制度创新)以及其他特定领域的创新	6	7	0	3	1	6
总计		34	19	5	30	18	37

资料来源:第一至五批的数据来自邓富华等的文献,其中第一至四批整理自中国商务部官网“自由贸易试验区专栏”,第五批整理自中国政府网,第六批整理自《国务院关于做好自由贸易试验区第六批改革试点经验复制推广工作的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/07/content_5524720.htm, 访问日期:2022年1月21日。

① 邓富华、张永山、姜玉梅等:《自由贸易试验区的多维审视与深化路径》,《国际贸易》2019年第7期。

可以看到,中国自由贸易试验区在过去 8 年多的时间取得了明显的体制机制改革和经济业绩。在一定程度上带动了各自贸试验区所属地区和国家的发展。但是,这些也引起了人们的思考。

我们的自由贸易试验区应该对内资和内资企业有吸盘效应,还是对外资和外资企业有吸盘效应?从自由贸易试验区设立后 8 年多的实际效果看,显然对内资和内资企业的吸盘效应远远大于对外资和外资企业的吸盘效应。从自由贸易试验区建设的初衷看,中国自由贸易试验区是建设高水平的对外开放平台。中国自由贸易试验区肩负着深化体制机制改革,特别是以完善中国特色社会主义市场经济为主导目标的自由贸易试验区体制机制建设,并且以“渐进”的思路展开。第一,在制度的完善过程中,一系列体制机制,包括政府职能转变环节的减少,都会使内资企业提高效率和降低交易成本,为其带来巨大的利益。因此,这对内资的吸引力肯定更加明显,且具有显著效果。但是,由于外资企业长期在西方市场经济国家运营,已经享受比较完善且可预见的市场经济的运行环境。因此,中国自由贸易试验区内正在“渐进”推行的、不断弥补不足的市场经济环境,对外资和外资企业而言当然缺乏较大的吸引力。第二,根据国际经验及其相关理论,一个致力于吸引外资、外贸,进而吸引国际经营业务的“飞地”,其生存发展的基础应当是具有某种特殊的政策,尤其是税收优惠政策,以便形成降低市场主体运营成本、提高运营回报的吸引力。如果我们的自由贸易试验区,不是“政策的洼地”,也就失去了吸引外资企业,甚至是吸引国际经营业务的筹码。尽管中国还有“巨大市场”的优势,但是,对于企业而言,早期的进入无疑需要权衡风险补偿率是否能够弥补政策变化带来的风险。而中国明确宣布,我们的“负面清单是逐步缩减的”。这意味着,需要等到中国的自由贸易试验区基本完成其试验过程,且形成比较稳定以及可预见的贸易、投资环境之后,外资企业才可能进入。第三,多层次审批的深改举措是积极因素,还是消极因素?我们看到,在各自由贸易试验区推出“先行先试的改革举措”时,常常需要涉及多个部门的参与。这表明中国的自由贸易试验区改革十分关键,且与多个部门密切相关。与最初的设想不同,自贸试验区改革举措不仅与商务部、国家发改委、海关总署相关,实际上,还涉及非常多的部门。表 3 展示了中国自由贸易试验区改革事项涉及负责单位的分布情况。

表 3 中国自由贸易试验区改革事项负责单位

负责单位		第一批	第二批	第三批	第四批	第五批	第六批
海关总署		3	11 (2)	0	13 (1)	4 (2)	9 (4)
国家市场监督管理总局	(原质检总局)	11	3 (2)	2	1(1)	1(1)	4
	(原工商总局)	1	1	1			
税务总局		4	1	0	1	4	1
交通运输部		0	0	1	10	2 (2)	3(2)
公安部		0	0	0	2	0	2(2)
司法部		0	0	0	1	2	2(1)
最高人民法院		0	0	0	(1)	0	1
中国人民银行		1	0	0	0	(1)	3(2)
国家外汇管理局		3	0	1	0	0	0
商务部		4	1(1)	0	(1)	0	4(4)
中国国际贸易促进委员会		0	0	0	(1)	0	0
文化和旅游部		1	0	0	0	0	0
生态环境部(原环境保护部)		0	(1)	0	0	0	0
中国国家铁路集团有限公司		0	0	0	0	1	1(1)

续表3

负责单位	第一批	第二批	第三批	第四批	第五批	第六批
国家发展和改革委员会	0	0	0	0	1(1)	0
移民局	0	0	0	0	(1)	2(1)
省、市、区人民政府和行业监管部门	6	0	0	0	0	0
两部门	0	1	0	1	1	7
三部门	0	0	0	1	2	3
四部门	0	1	0	0	0	2
五部门	0	0	0	0	0	1
总计	34	19	5	30	18	37

注:表中括号内数字指该负责单位参与多部门协同改革的总项数。

资料来源:第一至五批的数据来自邓富华等的文献,其中第一至四批整理自中国商务部官网“自由贸易试验区专栏”,第五批整理自中国政府网,第六批整理自《国务院关于做好自由贸易试验区第六批改革试点经验复制推广工作的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/07/content_5524720.htm,访问日期:2022年1月21日。

由表3可以看出,每一批自由贸易先行先试的改革事项都涉及多个部门。其中,由涉及5个部门,延伸到涉及35个,甚至37个部门。这意味着,中国自由贸易试验区的改革举措需要在很多部门的协调配合下才能够变成现实。假设在此过程中,任何几个部门,尤其是关键的决策部门存在异议,或拖延审批,那么该创新举措将很难实施。由此延伸的思考,假设某一个配套的政策措施或体制机制改革的某个环节不能被特定部门所批准,那么,关于体制机制改革的系统政策措施就成为碎片,而“碎片化”的政策措施是难以实施的。在“先行先试”的过程中,各自由贸易试验区经常遇到如下情况,各部委、主管部门在协调上的困难,一些大胆试、大胆闯的举措难以落地,这种情况在金融领域更加突出。

当然,一些部门之所以不通过审批是可以理解的。这其中存在着认可或批准各自由贸易试验区创新改革措施的风险,而且这种风险的核心问题与审批部门所承担的责任密切相关。然而,中国自由贸易试验区设立的初衷,就是划出一块飞地,大胆试、大胆闯、自主改,就是要在试验田里,不断增加过去没有添加过的“试剂”,观察一下会发生什么。也许会产生良好的、预见的结果,也许会出现意想不到的负面影响。但在试验田里,由于规模比较小,影响相对可控,我们就可以知道哪些试验不能做,哪些试验可以做,哪些“试剂”少放些,哪些“试剂”可以多放。但是假设我们的试验不敢或不允许添加新的“试剂”,更不允许超过一定量添加“试剂”,那么这个试验田就失去了设立的意义。现实中,由于对可能出现的负面影响的担心,只敢于或只允许在已知的试剂和已知的结果下做试验。这种试验的结果可能只是已知结果在量上的变化,而不是质的变形或升级。我们认为,中国自由贸易试验区目前可能也面临这样的问题。因此,中国自由贸易试验区改革创新成果在数量和类目前都比较可观,但相较于中国建立自由贸易试验区的初衷,我们还需要在突破体制机制建设方面更加聚焦于建设一个完善的市场经济体系。

五、中国自由贸易试验区深化改革的基本内容探索

从上述分析中,我们可以进一步探讨中国自由贸易试验区深化改革和提高开放水平的路径。首先,应该将自由贸易试验区的吸引力从对国内企业的吸盘效应转向对国外企业的吸盘效应。从相对于国内企业制度竞争优势转向国际自由贸易区的竞争优势。从国内“政策洼地”转为面向国际的“竞

争洼地”,真正推进贸易自由、投资便利,以及金融自由化方面开放平台建设。同时,从解决管理手段和程序问题转向解决体制机制问题,转向着眼于国际竞争力和吸引力的建设,解决典型自由贸易区的市场机制建设问题。2018年习近平总书记在上海对自由贸易试验区的建设发表重要指示。明确指出,建设自由贸易试验区是党中央在新时代推进改革开放的一项重要战略举措,在我国的改革开放中具有里程碑意义。总书记强调,“面向未来,要在深入总结评估的基础上,继续解放思想、积极探索,加强统筹谋划和改革创新”,不断提高自由贸易试验区发展水平,“把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地,为实现‘两个一百年’的奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献更大力量”^①。

2018年10月24日中共中央政治局常委、国务院副总理韩正在出席上海自贸区建设五周年座谈会上,对自贸区新片区建设提出七点意见,指出:(1)对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易园区;(2)选择国家战略需要、国际市场需求大、对开放度要求高但其他地区尚不具备实施条件的重点领域;(3)实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度;(4)加大开放型经济的风险压力测试;(5)实现新片区与境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通;(6)打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区;(7)主动服务和融入国家重大战略,更好服务对外开放总体战略布局。韩正副总理的讲话,指明了中国自由贸易试验区深化改革、建设高水平开放平台的基本方向和基本框架^②。首先,从自由贸易试验区开放平台建设的角度看,自由贸易试验区的建设要瞄准全球最先进的自由贸易园区,特别是海关特殊监管区的建设。其次,加大开放力度,在相当程度上,要突破原有的制度约束,实现高水平的制度创新,以便落实风险压力测试。最后,主动配合国家重大战略实施,使自由贸易试验区成为改革开放的高水平建设平台。2019年11月9日,韩正副总理在海南调研会议上的讲话,强调了中国自由贸易港的建设也要瞄准高水平,明确提出:(1)海南自由贸易港的政策和制度体系设计,必须突出以贸易自由和投资自由为重点;(2)实施市场准入承诺即入制,建立公平竞争制度,完善产权保护制度;(3)要把准产业发展方向,依托海南独特的生态优势,夯实实体经济基础,增强产业竞争力;(4)要构建多功能自由贸易账户体系,建设海南金融对外开放的基础平台,推进跨境投融资便利化;(5)实现人员自由流动,实施高度自由开放的运输政策,实现数据跨境便捷流动^③。此次围绕中国自由贸易港建设的讲话与针对中国(上海)自由贸易试验区讲话的基本精神相近,其核心是按照国际高标准建设中国开放经济的平台。习近平总书记及中央领导的讲话为中国自由贸易试验区的高水平建设指明了方向,提出了标准,赋予了新的动力,激发了各自由贸易试验区大胆试、大胆闯、自主改的积极性和创造性。

六、中国自由贸易试验区的锐意进取与容错激励机制

中国自由贸易试验区在长达8年多的时间内,大胆试验,推出了278项改革创新举措,并在全国复制推广。在各个自由贸易试验区内部,也做了许多大胆的探索,形成了诸多创新性举措。比如,在简化政府审批手续、简化报关和通关手续、简化投资及企业设立审批手续、简化商品检验检疫方式等方面,为提高服务效率,实现由管理型政府向服务型政府转变方面做了大量的工作。但是,这些举措和相应的政府职能的转变,在相当程度上是一种“微创新”,即在现行制度允许的范围内开展的推进提

① 《习近平对自由贸易试验区建设作出重要指示》, http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/24/content_5334153.htm #1, 访问日期:2022年1月21日。

② 《商务部:新片区对标国际上公认竞争力最强的自由贸易园区》, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/r/201908/20190802888514.shtml>, 访问日期:2022年1月21日。

③ 《韩正:海南自由贸易港必须突出以贸易自由和投资自由为重点》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1110/c64094-31446739.html>, 访问日期:2022年1月21日。

升工作效率的创新。在市场机制体制改革和完善方面的制度突破性,与建设新制度体系方面要有所创新的标准相比,还有相当的发展空间。比如,中国于2020年12月15日签署的RCEP(《区域全面经济伙伴关系协定》)对市场经济完善、政府采购、政府与企业关系、贸易更加自由等方面做出了承诺,比目前各自由贸易试验区所尝试或试验的内容都要更加开放。再比如,在中国与欧盟达成全面共识的《中欧全面投资协定》中,中国在政府与企业关系,特别是与国有企业关系上的承诺,以及对开放投资领域的承诺、对知识产权保护的承诺、对中欧企业投资纠纷解决等方面的承诺很系统。与之相比,中国自由贸易试验区涉及的体制机制改革明显不足。

中国自由贸易试验区大胆试、大胆闯、自主改的力度有待进一步提高。之所以存在这种问题,关键在于自由贸易试验区改革创新践行者存在某种程度的“后顾之忧”,因为改革创新必然是对原有体制机制的某种改进、完善,甚至是突破。如果在尝试过程中发生了某种程度的非故意性失误,是否存在一种容错机制,能否做到保护改革者、激励创新者,宽容失败者?换言之,如果没有这样一套完整的“容错、激励机制”,我们的大胆试、大胆闯、自主改是不够完善的。实际上,各自由贸易试验区在多年的建设发展中,逐步认识到容错、激励机制的重要性。从2014年中国(上海)自由贸易试验区提出容错机制问题,到2016年中国(广东)自由贸易试验区提出容错机制问题,再到2018年以来,中国(江苏)、中国(浙江)、中国(辽宁)、中国(山东)等11个自由贸易试验区先后以地方人大文件的形式为自贸试验区的改革创新者提供“护身符”。这是非常重要的、积极的回应,也是各自由贸易试验区在推进大胆试、大胆闯、自主改实践过程中提出的解决方案(见表4)。

表4 选定自贸试验区容错机制

自贸试验区名称	容错机制主要内容	颁布时间	颁布形式
中国(广东省)自贸试验区	在自贸试验区进行的创新未能实现预期目标,但是符合国家确定的改革方向,决策程序符合法律、法规规定,未牟取私利或者未恶意串通损害公共利益的,对有关单位和个人不作负面评价,减免相关责任	2016年6月7日	自贸区条例
中国(江苏省)自贸试验区	自贸试验区保护制度创新的主动性、积极性,建立容错机制,对国家确定的改革方向,决策程序符合法律、法规、规章规定,未牟取不正当利益,未恶意串通损害国家利益、社会公共利益的探索性失误、阶段性失败不作负面评价,可以免于追究相关责任	2020年9月23日	自贸区条例
中国(山东省)自贸试验区	在自贸试验区进行的创新出现失误或者未能实现预期目标,但是符合国家和省确定的改革方向,决策程序符合法律、法规规定,未牟取私利,没有造成重大损失和严重不良影响或者主动挽回损失、消除不良影响的,对有关单位和个人不作负面评价,免于追究相关责任	2020年9月25日	自贸区条例

总之,中国自由贸易试验区探索改革8年多以来,各自由贸易试验区逐步积累经验,探索高效率建设路径,也逐步认识到“大胆试、大胆闯、自主改”与“容错、激励机制”是两个相互支撑、相辅相成的重要改革创新支柱。

七、中国自由贸易试验区进一步发展的建议

中国自由贸易试验区要以国际先进自由贸易园区为参照系,推动中国特色社会主义市场经济体

制机制的建设,对此,提出以下几点建议:

第一,加快自由贸易试验区和自由贸易港的法治建设。纵观国际上先进自由贸易园区的经验,系统和完善的法律规章制度建设是打造可信赖、可确定的自由贸易园区的基础。法律法规的明确性、严格性、可操作性,以及较小的自由裁量权,是建立一个完善的市场经济秩序的基础和先导。同时,建设法治化的市场经济制度是一个法治国家必须具备的条件。任何一个国家必须将其经济运行制度建立在一系列法制规范的基础上,才能够树立起稳定、可预见、透明公正的形象。否则,在市场秩序不稳定的环境下,很难保护市场主体的经济利益,包括产权利益等。2021年6月10日第十三届全国人民代表大会通过了《中华人民共和国自由贸易港法》,这为中国自由贸易港,乃至自由贸易试验区建设的法治化带来一个良好的开端,也表明了中国自由贸易港,乃至自由贸易试验区建设进入了更加规范的法治阶段。然而,中国自由贸易试验区建设过程中必备的法律规章制度还比较初步。因此,后续自贸试验区所形成的一系列规范的、建立在法治基础上的制度建设,还需要逐步细化,这样才能增强其可操作性和系统性。

第二,要与国际先进的自由贸易惯例和投资规则对标,为自由贸易试验区和自由贸易港打造良好的贸易与投融资环境。要建设好一个开放的自由贸易园区,营造规范的市场环境,需要在法规和政策制定方面遵守国际惯例,遵守世界贸易组织和多边贸易协定中的规则。建立一块允许贸易自由、投资便利、金融自由化的“飞地”,必须按照国际的规范和惯例,营造相应的营商环境。因此,建立一套合规的制度体系,是创造国际营商环境的基本内容。尽管我们的自由贸易试验区或自由贸易港是具有中国特色的“试验区”,但是面对国际市场竞争时,需要依据通行的市场经济原则、政府干预规定、透明度原则、公平竞争原则,来营造完善的市场经济环境。

第三,要保障知识产权保护相关法律法规的严格执行。对知识产权的保护是吸引高科技产业和企业的重要条件,尤其是明确严格执行知识产权自由交易的良好环境。否则,任何中国的自由贸易试验区和自由贸易港,都不可能实现现代高技术产业的引进、创新和发展,更不能形成信息化、数字化的高新技术产业集群。中国现代自由贸易试验区和自由贸易港建设的目标要随着产业革命、科技革命的发展而调整。因此,高新技术产业和企业的引进,将成为自由贸易试验区、自由贸易港可持续发展,并有远大前途的关键。我们所有的自由贸易试验区,都特别关注对高新技术产业的引进,包括信息技术产业等。但是,如果不能形成一个保护知识产权、认可知识产权价值、公平交易或转让知识产权的制度环境,中国的高科技产业将很难逐步发展壮大。在新的产业革命中,科技以及科技人才的竞争非常关键,机会稍纵即逝,我们必须抓住这个机遇,建立一个规范、透明、可操作的知识产权保护制度体系。

第四,要逐步推进国家下放管理权的进程,同时建立制度化的容错机制,要实现大胆试验与豁免责任之间的统一。否则,创新者很难在过度担责的情况下大胆试验新的体制机制和政策措施。因此,形成“容错机制”和“激励机制”是鼓励干事的关键。在研究中国自由贸易试验区经济政策体系时,对比中国改革开放对“经济特区”所实施的政策体系,其中有两个方面是值得注意的。一方面,中央人民政府应通过多种形式,明确地方政府在行政管理、财政收入与支出审批、企业经营、外汇使用等方面的自主权力,建立一套行政和经济管理自主权下放的文件,赋予地方政府,特别是“经济特区”充分的自主权力。另一方面,明确“容错机制”,为改革创新者提供坚强的后盾。“大胆试、大胆闯、自主改”是深圳、珠海、汕头、厦门四大自由贸易试验区取得骄人成绩的成功保障和宝贵经验。在当今中国自由贸易试验区建设中,我们要继续发扬这种决心和气势,为新时代中国特色社会主义市场经济的体制机制建设,以及完善“大胆试、大胆闯、自主改”而努力。因此,国家在出台设立自由贸易试验区方案时,不仅强调试验内容,也要设置相应的“容错激励机制”,以便形成相互支撑的“大胆试、大胆闯、自主改”的政策体系。

第五,需要继续引导各自由贸易试验区,在复制推广先进的体制机制改革经验的基础上,坚持各

自在产业发展和布局上的独特优势,因地制宜。要避免在自由贸易试验区中形成产业发展规划的趋同现象,否则将失去多元试验的意义。在过去8年中,为了加快中国自由贸易试验区的建设脚步,党中央、国务院明确提出了后续自由贸易试验区建设中采取“复制推广”的思路,为提高后续自由贸易试验建设效率和加快任务完成速度提供有效的经验。同时,这也带来另一个问题。行政管理体制上的复制创新,也带来自由贸易试验区在产业选择、技术选择,甚至引进企业的思路上的照搬照抄,以致多家自由贸易试验区的产业特色、产业结构出现趋同,进而失去了自由贸易试验区多元化设立的本意。党中央、国务院在不同省份、不同地区、不同经济发展和开放环境下设立自由贸易试验区,就是要尝试在多样化的市场开放情形下,检验自由贸易试验田内的各产业、产品、经济、金融、投资环节可能受到的冲击,以及各自由贸易试验区的应对措施,以便总结经验,吸取教训,为后续在全国范围内复制推广改革经验做好准备。因此,在建立起基本的市场要素后,因地制宜、因发展水平制宜、因不同体制机制基础条件制宜展开试验,才是中国设立21家自由贸易试验区的初衷。在对各自由贸易试验区的调研中发现,其中一些自贸试验区几乎照搬照抄了前期建立的自贸试验区的产业结构、发展内容规划、政策创新内容等,而忽视了自身的特殊地理优势、经济发展水平和开放水平。这意味着,照搬照抄的发展可能存在些许差别,但也失去了多元试验的意义。

第六,在海关特殊监管区和非海关特殊监管区规定不同的“试验”任务。在自由贸易试验区的具体建设中,为保障试验成效,深化中国经济体制改革的试验和建立高水平开放平台的试验需要暂时分开。在非海关特殊监管区主要试验深化市场经济改革内容,在海关特殊监管区主要试验“高水平开放平台”建设任务。这样,一线高度放开,二线严格管住,可以在自贸试验区分别划定的区域内大胆开展试验,避免由界限不清导致的管控难的问题,也可以有效规避可能发生的风险。实际上,在完成这两个功能区试验任务的问题上,世界银行早在1985年就提出了市场经济体制改革和对外开放的两种思路。第一种思路是先实现经济市场化,再完成贸易自由化。换言之,在国内市场经济体制完善之后,再开放经济,从而融入全球经济,参与全球价值链。第二种思路是先实现贸易自由化,再完成经济市场化,以便利用对外开放,倒逼国内市场经济体制改革,从而适应国际市场对经济运行体制机制的要求。这两种方式,在发展中国家进行经济发展和制度完善的过程中都曾经被采用过,也形成了一定的经验。因此,我们可以在自由贸易试验区的建设中借鉴有关思路。

第七,以分工的形式鼓励各自由贸易试验区测试开放冲击(力)风险,从而积累防控风险的经验。同时,为执行区域贸易自由、投资便利和金融自由化先行先试,总结经验,便于推广实施。随着我国自由贸易试验区建设经验的不断积累,各自由贸易试验区也逐步提出建设高水平产业体系的设想,比如,一些自由贸易试验区提出建设数字经济发展区、高新技术产业创新区、特定产业发展扩展区等。调研发现,很多自由贸易试验区在建设总体方案中均提出发展信息技术产业的规划。然而,历史经验证明,中国当初在各省市区产业规划中同时提出发展汽车制造、高新技术等产业,导致了地区产业、经济发展的趋同和过度竞争,造成了社会资源的浪费。因此,各自由贸易试验区在发展建设过程中,不能脱离地方经济发展的基础,盲目追求高精尖产业,而应正视自身优势和短板,因地制宜,推动经济正常、有序、差异化发展。

总之,应在中国自由贸易试验区的建设中,创造一个良好的“大胆试、大胆闯、自主改”的社会政治经济体制环境,激励创新者,适度保护改革失误者,为中国自由贸易试验区在百年未有之大变局下赋予新的活力,开创中国经济发展大循环的新局面。

China Pilot Free Trade Zone: Development, Current Situation and Reflection

Tong Jiadong Zhang Qian Tong Meng

(School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, P.R.China;

Chester Business School, University of Chester, Chester CH1 4BJ, England)

Abstract: By the end of 2021, twenty-one China Pilot Free Trade Zones have been established. The goal of setting up China Pilot Free Trade Zones is explicit, that is, trying to deepen economic structural reform of China, building a high-level open economic platform, improving the quality of opening-up, taking these “pilot fields” as templates to copy and promote, and finally completing the construction of the open market economy with Chinese characteristics. The geographical scope layout of China Pilot Free Trade Zones has been basically completed, and the construction of China Pilot Free Trade Zones has begun to shift to quality improvement. In the past eight years, China Pilot Free Trade Zones have made many attempts to gradually accumulate experience and explore the efficient construction of the pilot free trade zones, thus forming the experience cases of “replication and promotion”. China Pilot Free Trade Zones have made significant progress in institutional reform and economic performance, which has to some extent driven the economic development of their respective pilot trade zones. However, compared with the original design goals of China Pilot Free Trade Zones, these attempts still need to adhere to the spirit of “bold trial, bold breakthrough, independent reform”, establish the “fault tolerance mechanism” and “incentive mechanism”, form a pillar of reform and innovation, deepen reform, and forge ahead with determination. Therefore, it is necessary to seriously analyze and explore the path to an open market economy with Chinese characteristics and its phased measures. We review the development and status quo of China Pilot Free Trade Zones, analyze the opportunities and challenges, and provide suggestions for the further development of China Pilot Free Trade Zones. First, the legal construction process of China Pilot Free Trade Zones and Free Trade Port needs to be accelerated. Second, China Pilot Free Trade Zones and Free Trade Port should be compared with advanced international free trade practices and investment rules to create good trade environment, investment environment and financing environment. Third, it is necessary to ensure the strict implementation of laws and regulations related to intellectual property protection. Fourth, based on gradually promoting the decentralization of national management power, China Pilot Free Trade Zones need to establish an institutionalized fault-tolerant mechanism. Fifth, the development model that adjusts measures to local conditions is imperative. Sixth, different “pilot” tasks should be stipulated in the special Customs controlling zone and non-special Customs controlling zone in China. Seventh, encouraging each pilot free trade zone to test opening risks with division of labor form is an important source of guarantee. These suggestions may give new vitality to the construction of China Pilot Free Trade Zones.

Keywords: Pilot Free Trade Zone; Opening-up; Market economy; Reform of economic system

[责任编辑:郝云飞]