

深耕自贸试验区创新试验田

建设自由贸易试验区是党中央在新时代推进改革开放的重要战略举措。党的二十届三中全会提出,实施自由贸易试验区提升战略。

近日召开的中央经济工作会议围绕扩大高水平对外开放、稳外贸稳外资作出重要部署,提出“推动自由贸易试验区提质增效和扩大改革任务授权,加快推进海南自由贸易港核心政策落地”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



自贸试验区的涵义是什么?目前已设立的22个自贸试验区发展现状如何?

叶欣(商务部国际贸易经济合作研究院数字贸易研究所所长):自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)是我国自主在境内设立开展单边开放的重要平台,是有明确区域范围的特殊经济区域,是全面深化改革开放和扩大开放的试验田。主要目的是以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,以对标国际高标准经贸规则为手段,以风险防控为底线,为全面深化改革开放和扩大开放探索新途径、积累新经验。

与国际上其他自由贸易园区不同,我国自贸试验区超越了以保税这一优惠政策为核心构建的功能,通过制度创新,形成更加系统集成的政策制度体系,不仅涵盖贸易领域,还包含投资自由便利、金融开放创新、政府职能转变、人员进出、运输往来、数据流动、科技创新、产业发展等,旨在深入推进经济、社会、法治等多方面的改革开放,并通过复制推广、以点带面,实现更大范围内改革红利共享、开放成果普惠。

2013年以来,党中央分7批先后部署设立了22个自贸试验区,已形成较为完善的区域布局和政策制度体系。

一方面,总体布局更加完善,由沿海向内陆、向沿江梯度推进。2013年、2015



东、中、西部自贸试验区积极开展差别化探索,呈现出哪些亮点?

张一婷(国家发展改革委对外经济研究所研究员):“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,完善自由贸易试验区布局,深化首创性、集成化、差别化改革探索。我国幅员辽阔,各地发展基础、改革条件、开放水平各不相同。目前已设立的22个自贸试验区为东部10个、中部4个、西部6个、东北2个,从沿海、内陆到沿江,东、中、西部自贸试验区因地制宜积极开展差别化探索,改革各具特色,各有侧重,取得积极成效。

东部自贸试验区重在彰显引领带动作用。东部地区已有上海、广东、天津、福建、浙江、海南、山东、江苏、河北、北京10个自贸试验区,实现了全覆盖,并形成一批可复制推广的创新经验。一是率先形成首创或同步先行先试。2021年,海南自由贸易港发布全国首张跨境服务贸易负面清单《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2021年版),提出交通运输、专业服务、金融、教育等领域针对性开放措施,2024年全国版和自贸试验区版跨境服务贸易负面清单正式建立。二是率先实现范围扩展和功能升级。2020年,浙江自贸试验区由



国家层面复制推广的创新成果近半源自上海,形成了哪些启示借鉴?

邓慧慧(对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授):2013年8月,国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区,这是我国设立的第一个自贸试验区。上海自贸试验区作为改革开放的先锋阵地,始终在推动贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输往来自由便利以及数据安全有序流动等方面大胆探索。10余年间,在国家层面复制推广的逾300项自贸试验区制度创新成果中,近一半源自上海首创或同步先行先试,为稳步扩大制度型开放作出重要贡献。

上线全国第一个国际贸易单一窗口。作为上海自贸试验区制度创新的重要成果,上海国际贸易单一窗口自2014年6月上线以来,已成为全球数据处理量最大的地方国际贸易单一窗口,为进出口企业提供了便利的一站式服务。据上海市商务委数据,上海国际贸易单一窗口功能已逐步形成“外贸+金融”“通关+物流”“监管+服务”等16大功能板块和66项特色应用,支撑全国超四分之一的贸易量,服务企业超60万家,在单一窗口建设的构成形式、运行模式等方面积累了宝贵经验。

推出全国第一张外商投资准入负面

改革开放综合试验平台作用凸显

年设立的两批共4个自贸试验区均位于东部沿海地区,2017年拓展至中西部地区和东北地区,2018年海南全岛建设自贸试验区,2019年拓展至沿江地区并增设上海自贸试验区临港新片区,2020年设立北京、湖南、安徽自贸试验区并实现浙江自贸试验区扩区,2023年设立新疆自贸试验区。截至目前,我国自贸试验区涉及22个省份的54个城市以及海南全岛,从东部沿海到内陆、沿江地区,形成覆盖东西南北中的改革开放创新新格局。

另一方面,政策制度体系更加健全,建设方案和专项政策相结合为自贸试验区发展确定路径。截至今年11月,已出台29份自贸试验区建设方案。自贸试验区专项政策不断丰富,既有推动高水平市场准入的,如2013年出台的全国第一张外商投资准入负面清单、2021年出台的全国第一张跨境服务贸易领域负面清单;又有赋予自贸试验区更大改革自主权的,如2023年国务院印发的《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》;还有支持特色领域发展的,如今年11月商务部、浙江省共同印发的《中国(浙江)自由贸易试验区大宗商品资源配置枢纽建设方案》。

深化东中西部差别化探索

舟山片区扩展至宁波、杭州、金义片区,是继上海之后第二个增设片区的自贸试验区。今年,国务院批复《中国(浙江)自由贸易试验区大宗商品资源配置枢纽建设方案》,明确浙江自贸试验区打造具有区域竞争力和国际影响力的大宗商品资源配置枢纽。二是率先对接国际高标准经贸规则。2023年,国务院印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》,率先在东部自贸试验区试点。北京、广东等地区以自贸试验区建设为抓手,推动开展增值电信业务扩大对外开放试点,独资医院领域扩大开放试点,主动对接国际经贸协定中与服务业相关的承诺条款,推进电信、互联网、教育、文化、医疗等有序扩大开放。

中部自贸试验区重在塑造内陆开放优势。中部地区已有河南、湖北、湖南、安徽4个自贸试验区,实现三分之二的覆盖,通过对接国家重大区域发展战略,推动中部地区加快崛起。一是助力中部地区高水平对内对外开放。中部地区虽不沿海也不沿江,但具有承东启西、连南接北的区位优势,以及资源要素丰富、市场

清单。2013年9月,我国第一张外商投资准入负面清单发布实施,2016年推广至全国。至此,我国外资管理体制从正面清单管理向负面清单管理转变。经过7次缩减,负面清单条目实现制造业条目清零、服务业领域持续扩大开放,投资自由化水平不断提升。目前上海外资企业已超7.5万家,实际使用外资累计3500亿美元,外资企业创造了上海近五分之一的货物进出口总额、五分之一的工业产值、三分之一的税收、四分之一的GDP和五分之一的就业。上海自贸试验区成为外资进入中国的开放枢纽门户,为国际合作塑造了互利共赢的示范。

创设全国第一个自由贸易账户。2014年6月,央行上海总部举行自由贸易账户业务启动仪式,包括中行、工行、建行、浦发、上海银行在内的五家银行自由贸易账户系统接入央行上海总部系统,实现自由贸易账户的功能。自由贸易账户是探索投融资汇兑便利、扩大金融市场开放和防范金融风险的一项重大制度安排,是一个本外币一体化、账户内本外币可自由兑换的银行账户体系,企业可在不受传统资本管制的情况下,实现人民币与外币的自由兑换,并支持跨

10余年来,各自自贸试验区解放思想、守正创新,实施一系列基础性、开创性改革开放举措,形成许多标志性、引领性制度创新成果,有效发挥了改革开放综合试验平台作用。

一是提升开放型经济发展水平。自贸试验区以不到千分之四的国土面积,贡献了占全国约五分之一的外商投资和进出口总额,引领外资准入负面清单制造业限制条目归零、服务业开放持续扩大,带动跨境服务贸易70多个分部门开放度超过人世承诺。加快形成与国际通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式,如重庆自贸试验区有效解决了铁路运单不具有物权属性的问题,并推动联合国国际贸易法委员会开展探索研究,为形成相关陆上国际贸易规则提供了中国方案。

二是引领带动全国深化改革开放。自贸试验区实施“边试点、边总结、边推广”的改革推进模式,截至目前,国家层面总结提炼了7批改革试点经验,5批最佳实践案例,共向全国复制推广349项自贸试验区制度创新成果。这其中,既有啃下“硬骨头”的首创性成果,如国际贸易单一窗口、证照分离等;又有打通全环节的系统集成性成果,如制造业智能化转型市场

潜力庞大、文化底蕴深厚等比较优势,是我国高水平对内对外开放的重要枢纽。如安徽自贸试验区主动融入长三角一体化发展战略,积极联动长三角自贸试验区发展,形成芜湖港一洋山港“联动接卸”江海联运模式等制度创新成果。二是助力中部地区高质量推进产业升级。中部自贸试验区积极创新与东部地区产业合作机制,有序承接产业转移,探索共建产业带、科创带等,改造升级传统产业,培育壮大新兴产业。如湖北自贸试验区加快建设中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业集聚区,致力于推动先进制造业高质量发展,已形成光电子信息、新能源与智能网联汽车、生命健康、高端装备、北斗等优势产业。

发挥上海制度创新头雁效应

境资金的实时结算和支付。上海自贸试验区率先探索试点自由贸易账户体系,建立“一线审慎监管、二线有限渗透”资金跨境流动管理模式,不仅有效降低了企业融资成本,而且充分发挥了自贸红利辐射全国优势。

发布全国首批数据跨境场景化“一般数据”清单。2019年8月,上海自贸试验区临港新片区设立。增设临港新片区不是简单的扩大面积,而是制度创新。2023年,国务院印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》,提出按照数据分类分级保护制度,支持上海自贸试验区率先制定重要数据目录。今年1月,《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区数据跨境流动分类分级管理办法(试行)》发布,将跨境数据从高到低依次分为核心数据、重要数据、一般数据三个级别,填补了一般数据出境程序的制度空缺。这份清单的发布使上海成为中国内地第一个实施具体地方性法规以加快一般数据跨境流动的城市,对推动数据安全、高效、自由有序跨境流动,实现高水平对外开放具有重要意义。

化升级新模式、国际船舶登记入级管理集成创新、网络货运平台涉税服务管理“票e真”模式等。

三是培育打造世界级产业集群。自贸试验区围绕产业高质量发展推进制度创新,培育了石油天然气、生物医药、融资租赁、航空维修、工程机械、量子信息等产业集群,为我国加快构建现代化经济体系、抢占未来产业发展制高点作出积极贡献。如安徽自贸试验区带动全省在量子信息产业方面形成多项全球首个、全国唯一的成果,诞生了全国第一个量子计算机操作系统、第一条量子芯片生产线、全球首个量子钻石原子力显微镜等,推动量子信息发展走在全球前列。

四是服务国家战略的作用凸显。党的十八大以来,党中央以宏阔的全球视野和卓越的战略远见,提出了共建“一带一路”、京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设等重大战略,服务好这些战略是自贸试验区建设的重要使命。为更好发挥辐射带动作用,各自自贸试验区将自身发展和区域协调发展结合起来,成为区域经济发展的排头兵和推进器,积极服务和融入国家重大战略,实现互促共进。

西部自贸试验区重在发挥沿边区位优势。西部地区已有重庆、四川、陕西、广西、云南、新疆6个自贸试验区,实现半数覆盖,并拥有沿边重点开发开放试验区等开放平台。我国西部地区与周边10多个国家接壤,得天独厚的地理位置、资源禀赋和产业基础,使得西部成为对外开放总体布局中的重要一环。一是打造我国高水平对外开放的桥头堡。云南自贸试验区与越南等国接壤,成为连接南亚、东南亚大通道的重要节点,形成我国面向南亚、东南亚辐射中心。新疆自贸试验区发挥“五口通八国、一路连欧亚”的区位优势,加快创建亚欧黄金通道。二是搭建联通国内国际双循环的重要枢纽。以广西为代表的西部沿边自贸试验区积极参与西部陆海新通道建设,打造西部地区最便捷的出海口,有效加强与西南、西北、中南骨干通道衔接。以四川为代表的西部内陆自贸试验区发挥共建“一带一路”和长江经济带交汇点的腹地优势,推动内陆与沿海沿江沿江协同开放。

党的二十届三中全会围绕优化区域开放布局作出重要部署,提出实施自由贸易试验区提升战略。未来,需在更广领域、更深层次开展探索,实现自由贸易试验区制度型开放水平、系统性改革成效、开放型经济质量全面提升。

未来,为加快实施自由贸易试验区提升战略,上海自贸试验区可从以下方面着力,更好发挥先行先试作用,打造国家制度型开放示范区。

一是发挥制度创新头雁效应。全面对接国际高标准经贸规则,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,率先构建与高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式,在知识产权、数据流动、技术转移等方面深化“放管服”改革,引导全球企业集聚。二是扩大金融高水平开放。加强优质金融供给,服务好“走出去”和“一带一路”建设,稳慎扎实推进人民币国际化。加强跨境资金清算、结算服务,丰富跨境金融产品种类。强化金融监管框架,确保金融市场稳定运行,吸引更多国际资金流入。

三是提高数据要素价值转化。加快国际数据合作平台建设,优化数据流动效率和安全性。实施差异化税收优惠政策,科研支持政策和科技合作政策,鼓励探索相结合,在大宗商品、生物医药、装备制造等重点领域聚集先进生产力和高端要素资源,丰富创新动能和应用场景,加快打造具有国际竞争力的新生产力生态体系和制度环境。

对在试点地区筹建分公司或子公司的外国企业相关高级管理人员,其临时入境停留有效期放宽至2年,且允许随行配偶和家属享有与其相同的入境和临时停留期限。

——《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》

10余年来,各自自贸试验区贯彻落实党中央决策部署,取得显著成就。实施自贸试验区提升战略,是新形势下推进高水平制度型开放的重要举措。党的二十届三中全会提出“实施自由贸易试验区提升战略”,中央深改委第六次会议审议通过《关于实施自由贸易试验区提升战略的意见》,为建设更高水平自贸试验区擘画了蓝图。

当前,推进自贸试验区高质量发展,面临实现更高水平开放的新要求。

从开放领域看,我国制造业领域外资准入限制措施已实现“清零”,服务业开放取得积极进展。随着《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2024年版)》及《跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)》(2024年版)等发布,新开放领域如何在开放的同时做好风险防控工作,对于更好统筹发展与安全提出更高要求。

从配套改革看,对接知识产权保护等高标准规则、边境后规则,不仅是外资企业来华和在华投资经营的重要关切,也是我国培育一流国际化企业、提升治理能力的重大抓手。推进高水平开放实现新突破,需要在改革深化协同。

从创新功能看,在数字化、绿色化转型加速推进的背景下,新业态、新模式、新场景不断涌现,需要自贸试验区适应新情况新要求,进一步创新监管模式、丰富创新功能。

推进系统集成性改革,需赋予自贸试验区更大自主权。近年来,我国央地联动推进改革授权,为自贸试验区“大胆试、大胆闯、自主改”提供了制度保障。未来,还需更大力度畅通制度创新链条、降低综合协调成本、提升创新整体效能。

新时代新征程,要在全面总结自贸试验区10余年建设经验的基础上,深入实施提升战略,在更广领域、更深层次开展探索,努力建设更高水平自贸试验区。

第一,深刻把握提升战略内涵,系统高效推进制度创新。实施自贸试验区提升战略,目的是在更广领域、更深层次开展探索,实现自贸试验区制度型开放水平、系统性改革成效、开放型经济质量全面提升。要坚持以制度创新为核心,围绕贸易、投资、技术、数据、人才等更高水平开放合作的需要,完善创新政策体系。加强开放与改革联动,强化制度创新与政策优势合力,为高水平开放和高质量发展积累新经验、培育新动能。

第二,提升在对接高标准规则中的引领作用。2023年6月,国务院印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》,率先在上海、广东、天津、福建、北京5个自贸试验区和海南自由贸易港开展试点,为加入高标准经贸协议提供了试验支撑。今年10月,国务院发布《关于做好自由贸易试验区对接国际高标准推进制度型开放试点措施复制推广工作的通知》,旨在更大范围推动规则、规制、管理、标准相通相容。各自自贸试验区需细化具体措施,加快试点落地,围绕货物贸易、服务贸易、投资等更高水平自由便利,加强前瞻研究、先行先试,为全国推广进行压力测试、积累经验。

第三,提升在服务业等重点领域开放的引领作用。我国服务业市场规模巨大,对于引资、引技、引才和促进经济高质量发展具有显著撬动作用,是下一步开放的重点领域。自贸试验区需积极发挥引领作用,在推进增值电信业务、外资医院等最新开放试点落地基础上,加强在电信、互联网、教育、文化、医疗等重点领域开放探索,支持上海、北京、浙江、广东、海南等条件较好地区率先取得突破。进一步创新监管模式,深化跨模式、跨行业开放协同,促进区内外联动、自贸区联盟等跨地区互动,引领提升全国服务业开放水平。

第四,提升培育发展新质生产力创新动能。自贸试验区是我国推进科技创新、产业转型和国际高水平合作的前沿地带,发展新质生产力对自贸试验区为产业发展注入创新动能提出新要求。需进一步发挥产业和平台优势,推动全产业链创新、系统性创新和差异化探索相结合,在大宗商品、生物医药、装备制造等重点领域聚集先进生产力和高端要素资源,丰富创新动能和应用场景,加快打造具有国际竞争力的新生产力生态体系和制度环境。

(作者系国务院发展研究中心对外经济研究部研究室主任)