

引用格式:周迎春,许绍琴,李静.中国自由贸易试验区(FTZ):演变特征与深化趋势[J].技术经济,2024,43(5):14-21.

ZHOU Yingchun, XU Shaoqin, LI Jing. China pilot free trade zone (FTZ): Evolutionary characteristics and deepening trends[J]. Journal of Technology Economics, 2024, 43(5): 14-21.

中国自由贸易试验区(FTZ):演变特征与深化趋势

周迎春¹, 许绍琴¹, 李静²

(1. 云南省审计厅, 昆明 650021; 2. 对外经济贸易大学国际经济贸易学院, 北京 100105)

摘要:建设高质量的自贸试验区,是中国在新时代深化改革开放的关键步骤。本文在分析全球典型自贸区代表模式和制度特征的基础上,系统性总结中国自贸试验区的总体特征与趋势,以及各自贸试验区制度创新的差异,明确中国在自贸试验区建设改革中应发挥的使命。通过分析发现,中国自贸试验区发展存在四大主要问题,包括全球复杂局势带来的新挑战、自贸试验区建设侧重偏差、制度创新的立法保障缺位、高水平开放支撑动力不足,后续针对性提出了更好发挥自贸试验区作为高水平开放基点的制度创新对策,期望借此契机完善全国自贸试验区内部联动机制,尽快弥合国内外经贸规则差异,为中国加快高质量自贸试验区的建设、加速高水平开放的实现,提供有益的经验启示。

关键词:自由贸易试验区; 深化特征; 高水平开放; 制度创新

中图分类号: F752.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-980X(2024)01-0014-08

DOI:10.12404/j.issn.1002-980X.J24032201

一、引言

建设自由贸易试验区(简称“自贸试验区”),是中国在新时代深化改革开放的关键步骤,体现了党中央的战略部署。这一举措标志着中国在新的历史阶段继续加速政府职能的转型,积极探索管理体制的创新,以及推动贸易与投资的便利化。自贸试验区的建设不仅是深化改革的探索者,也是扩大开放的实践者,旨在为国家的全面发展提供新的思路和经验。党的十九届五中全会进一步强调了构建更高层次开放型经济体系的重要性,提出了全面提升对外开放水平的目标。中国将积极实施自由贸易试验区提升战略,积极参与全球经济治理体系的改革,以适应经济全球化的新趋势。通过这些措施,自贸试验区将为中国乃至全球的经济注入新的活力,推动构建开放、包容、平衡、共赢的国际经济合作新体系^[1]。

党的二十大报告部署实施自由贸易试验区提升战略,将自由贸易试验区建设提高到战略层面,赋予了自贸试验区更加重大的历史使命。自由贸易试验区的建设不仅是中国深化改革的重要战略举措,也是推动高水平开放和高质量发展的关键平台^[2-3]。通过在管理体制和运行机制等方面的制度创新,自贸试验区积累了一系列可复制可推广的成熟经验,从而加速了自由贸易试验区的网络布局。历经六次扩容,中国已建立了22个自由贸易试验区,从沿海经济发达地区延伸至内陆发展中地区,基本覆盖我国的主要经济带。这一过程不仅促进了区域经济的均衡发展,也为全国经济发展注入了新的活力。自贸试验区是中国顺应全球经贸发展新趋势,实行更加积极主动开放战略的重大举措,更是在深圳特区建设30年后中国再次开启以开放倒逼改革试验场的重要标志。

自贸试验区的深化发展对中国实现高水平开放具有重要意义。作为经济发展的“新引擎”,自由贸易试验区在稳定外资、外贸,巩固国际竞争新优势和推动地方产业升级中发挥了积极作用。自由贸易试验区的建立为区内企业提供了更多便利,加速了外贸跨境贸易的流程和透明度。试验区逐步放开制度创新,形成了自贸、监管、税收和金融等多个方面的改革试点。这些试点的积极效果,将有助于推动中国自由贸易试验

收稿日期:2023-03-22

基金项目:国家社会科学一般项目“新时代人才强国战略背景下我国制造业外贸高质量发展研究”(21BJL18)

作者简介:周迎春,云南省审计厅固定资产投资审计二处处长;许绍琴,云南省审计厅固定资产投资审计二处副处长;李静,博士,对外经济贸易大学国际经济贸易学院副教授,研究方向:经济增长、城市经济、收入分配。

区进一步成为国际贸易中心和金融中心。自贸试验区致力于打造金融开放的新枢纽,行动早、创新力度大、创新效果好,持续推动金融领域首创性、引领性开放项目落地,极大地提高了高水平外资投资中国的信心。自由贸易试验区在发展过程中,侧重于推动制造业与服务业的融合,鼓励企业开拓市场、创新研发。这样更加自由、开放的经济环境,将激发企业更大的活力,进一步带动全国产业升级。

自贸试验区的发展历程是新时代背景下,全面提升对外开放水平、积极参与全球经济治理体系深刻改革的战略反映。作为我国深化经济全球化的关键平台,自贸试验区在推动国家更广泛、更深入地参与国际经济合作,以及促进经济全球化进程中扮演了核心角色。当前,中国经济发展的核心目标是激发市场活力、培育新的增长动力,并推动经济向高质量发展转型,这对于维护经济稳健增长和提升国家竞争力至关重要。在此背景下,自贸试验区需深入理解制度型开放的新特点,实现“五个转变”。自贸试验区自成立10年以来,在推进投资与贸易自由化便利化方面进行了积极探索,取得了显著成效。通过一系列制度创新,自贸试验区成功构建了多个在全球具有竞争力的产业集群,展现了中国不断扩大开放的决心和行动。这些探索和成就不仅为全球经济合作提供了新的机遇,也彰显了中国在全球经济一体化中扮演的积极角色。实施自由贸易试验区提升战略,有利于对标高标准国际经贸规则,在国际竞争中提升企业核心竞争力,有利于充分运用国际国内两个市场、两种资源,在开放合作中实现经济的质升量增。

自贸试验区作为中国对外开放的重要平台,以推进深层次改革和扩大开放为主旨,致力于构建与国际高标准接轨的经济体系。因此,明晰自由贸易试验区建设发展的困难和对策仍有待深入探讨。基于此,本文以自由贸易试验区为对象,在分析全球典型自贸区代表模式和制度特征的基础上,对比各自贸试验区制度创新的差异所在,系统性总结中国自贸试验区的总体深化特征与趋势及其现存的发展难题,并结合国际背景对此献计献策,明确中国在自贸试验区建设改革中应发挥的使命,着力推进自贸试验区实施提升战略,持续推进高水平对外开放。

二、全球典型自由贸易区代表性模式和制度特征

20世纪60年代之前,全球自由贸易区的数量相对有限,主要集中在经济发展水平较高的国家。这些自由贸易区主要从事与对外贸易相关活动,业务范围单一。随着全球化的推进,自由贸易区作为促进国际贸易和吸引外资的有效工具,逐渐被世界各国广泛采纳。这一趋势带动了自由贸易区数量的显著增长,且其业务范围也不断拓宽,朝着多元化和综合性的方向发展。这一现象的明显例证就是科技驱动型自由贸易区的崛起。这些自由贸易区通过提供税收优惠、法律保护等措施,吸引了大量国际金融机构和投资者。随着环境保护意识的增强,绿色发展理念逐渐被自由贸易区采纳。总体来看,自由贸易区的发展反映了全球经济一体化的深入和国际贸易模式的演变。自由贸易区不仅在数量上有所增长,其功能和服务范围也在不断拓展,以适应不断变化的全球经济需求和挑战。

在全球范围内,北美自由贸易区、欧盟和中国-东盟自由贸易区是三个具有国际影响力的地区经济区域,旨在促进成员国之间的贸易和经济合作^[4]。这些典型自由贸易区在贸易协定、劳动力量、环境法规以及争端解决和协调机制方面都存在异同。在贸易协定方面,北美自由贸易区和中国-东盟自由贸易区都是自由贸易协定,开放贸易市场,幅员较大;而欧盟以经济区域化为龙头,通过各成员国之间的相互合作,在共同市场和关税同盟的基础上,完成了由经济一体化的低级形式向高级形式发展的过程,具有更高的一体化程度。在劳动力量方面,欧盟拥有严格的劳动法规,实行较高的最低工资标准和交易工会的权利;中国-东盟自由贸易区也包括多项劳工条款,要求各成员国保障工人权利;北美自由贸易区劳动保护法规相对较为薄弱。在环境法规方面,欧盟和中国-东盟自由贸易区更加重视环境保护,有严格的环保法规和标准,而北美自由贸易区在这方面则缺乏许多必要的环保政策。在争端解决和协调机制方面,欧盟设有欧洲法院和欧洲议会等强有力的高效的组织机构,能够较好地平衡欧盟内部经济和社会发展不平衡问题,同时协调不同国家之间的关系,北美自由贸易区和中国-东盟自由贸易区虽然设有类似于贸易仲裁的机制,但由于利益协调、发展水平、经济结构、资金技术等方面的困难,在协调方面的能力还有待进一步提升,以此确保协定高效实施,具体内容见表1。

表 1 全球典型自由贸易区代表性模式和制度特征

模式	北美自由贸易区 (NAFTA)	欧盟 (EU)	中国-东盟自由贸易区 (CAFTA)
贸易协议	减少和取消关税和贸易壁垒,保护知识产权和投资安全	大幅减少内部贸易壁垒,通过共同的关税制度来保护成员国的共同利益	减少关税和技术性规定障碍,增进投资,打造自由化、便利化的经贸环境
劳工力量	缺乏一套普遍的劳工标准	通过欧洲劳动标准局来协调不同成员国劳动标准的制定	考虑了劳工权利问题,承认了国际劳工组织的劳工标准,保护工人的权利和福利
环境法规	未强制执行环保法规	实行强制性的环保法规,欧盟成员国必须遵守欧洲环境法律	要求各成员国相关政府机构加强环境保护,减少污染,推广可持续发展等
最高机构	北美自由贸易委员会	欧盟委员会	中国-东盟峰会
政治合作	北美自由贸易委员会为解决纠纷提供机制	欧洲议会及其成员国共同管理贸易协议,同样提供纠纷解决机制	所有国家需平等遵守一些共同的规则 and 规定,并定期举行高级别会议

在全球化浪潮中,生产国际化成为常态,全球供应链不断延伸,资源配置变得更加频繁和高效。这一趋势对特殊经济区域,如自由贸易区和出口加工区等,提出了新的要求和挑战。这些区域需要适应变化,更新其功能和角色,以维持在全球经济中的竞争力和吸引力。自由贸易区作为全球经济一体化的重要组成部分,其功能定位随着全球贸易格局的变化而不断演进。从最初的贸易和物流中心,逐步扩展至涵盖金融服务、信息技术和决策运营等领域,成为全球贸易和投资活动的关键枢纽。

各自贸试验区根据区位条件、基础设施以及经济发展水平,形成了各具特色的功能定位以及以出口为导向的产业集群。在制度设计上,自贸试验区倾向于简化海关程序,提高通关效率,核心理念是“一线放宽、二线控制、区内自由”。为进一步实现便利化,部分自贸试验区采用了“境内关外、区港联动、信息化一站式管理”的立体式通关模式。除海关特殊监管外,自贸试验区还提供了较高的投资自由度和金融服务开放度,实行货币自由兑换和资金自由流动政策。在投资政策上,自贸试验区倾向于采用负面清单管理模式,放宽外资准入,简化投资程序,并确保外资企业享有与内资企业相同的待遇。税收制度方面,自贸试验区通常提供简化明了的税收政策,并给予一定程度的税收优惠,如对外来商品免税等。在金融领域,自贸试验区的开放措施包括放宽外汇管制、推动资金自由流动以及开放金融市场,促进金融创新服务的发展。这些措施不仅提高了自贸试验区的国际竞争力,也为全球经济的开放型管理体制提供了新的思路,使自贸试验区的便利化和自由化政策优势向外辐射,进而强化腹地经济对整体发展的支撑。

三、中国自贸试验区制度创新深化演变特征与趋势

(一) 中国自贸试验区深化演变的特征和趋势

第一,自贸试验区范围逐步扩大。自 2013 年 9 月上海自贸试验区挂牌运行以来,中国自贸试验区历经七次扩容达到 22 个,从沿海经济发达地区延伸至内陆发展中地区,基本覆盖中国的主要经济带。其中,上海自贸试验区先后实施了三版总体方案,并于 2019 年增设临港新片区。上海自贸试验区共历经两次扩容,已发展成为包含多个关键功能区的综合性经济区域,这些区域共同构成了上海自贸试验区的多元化经济结构。这一区域已成为吸引国际投资的重要平台,为全球企业提供了丰富的商机和优越的投资环境。从成立初期的 28.78 平方千米逐渐扩大到现在的 120.72 平方千米,包括陆地、水域和空域。由此,中国自贸试验区范围的不断扩大,为更多的企业和投资者提供了更多的机会和空间^[5-6]。

第二,深化金融改革和创新。自贸试验区自设立之日起到如今的新时代,率先在金融领域的自由贸易账户、跨境投融资便利化、人民币资本项目一体化等重大领域开展试点改革,推动金融体系与国际准则的接轨,加速金融市场的开放步伐。例如,推行自贸账户管理制度,放宽资金流动限制;设立外资银行、保险公司和证券公司的子公司,引入外资金融机构;探索利率市场化和汇率自由化;推动跨境资金池和人民币离岸中心等。这些金融改革和创新举措有助于促进国际贸易和投资便利化,提升金融市场的国际化水平。在国内各自由贸易试验区共同协作推动金融改革与开放的助力下,本国的国际金融中心建设取得了突破性进展,中国金融中心在全球的地位与名声持续提升。尤其是上海,在全球金融中心指数(GFCI)的排名自 2015 年 9

月以来显著提升,从第21位跃升至2022年3月的第4位。这一变化反映了上海金融市场的快速发展和国际化程度的显著提升^[7]。上海外资金融机构占比在2021年底超过30%,进一步巩固了上海作为中国金融开放前沿阵地的优势地位。

第三,放宽市场准入和外资管理。在2018年,中国通过集中力量推进“三区一堡”的战略部署,在全国自贸试验区内完成了改革开放的全面深化。进一步降低了自贸试验区内市场准入的门槛条件,减少了外商投资的限制性措施,相关特别管理措施被压缩至45条。自贸试验区在跨境服务贸易领域率先实施了负面清单管理模式,并建立了与国际高标准接轨的“单一窗口”贸易系统,大幅提高了通关速度,货物整体通关所需时间缩短约三分之一。自贸试验区通过放宽市场准入限制和简化外资管理程序,吸引了一批外资企业在这里设立投资项目。例如,自贸试验区内的外资企业可以享受更加便利的注册、资本金、人民币跨境资金流动等政策待遇;自贸试验区还试点了一系列自贸试验项目,除负面清单管理制度外还有一地两检、跨境电商等,为外资企业提供更加便利的投资环境^[8]。

第四,贸易更趋便利化。中国自贸试验区通过在贸易监管体系上的创新,极大地促进了区内贸易的便利性。自贸试验区鼓励如跨境电商、保税展示、平行进口、保税维修等新的贸易模式,促进了贸易方式的多样化。创新货物状态分类监管模式有效降低了企业运营成本,同时显著提升了货物通关速度。此外,海关监管方式的革新也为商品流通带来了显著优势,既减轻了产品流通成本,也缩短了产品流通周期,以此提高企业出口产品的贸易效率。检验检疫监管制度的改革确保自贸试验区内的进口商品与国际市场保持同步,有助于区内企业更好地参与国际竞争。

第五,创新产业和科技驱动。中国自贸试验区着力推动创新产业和科技驱动发展,鼓励引进和培育高新技术企业、研发中心和创新平台。自贸试验区内涌现出了一批优势产业,如金融科技、人工智能、生物医药等,形成了一定的产业集聚效应。自贸试验区还积极推动科技创新与实体经济深度融合,促进科技成果转化和产业升级。例如,在2023年,上海自贸试验区内每万人口高价值发明专利拥有量达到50.2件,技术合同成交额达到4850.2亿元,分别比上年增长22.7%和21.1%,高技术产业实际使用外资同比增长21.2%。自贸试验区内,主要经济指标得到了进一步提升^[9]。

(二)中国自贸试验区深化演变的主要制度创新

第一,在投资管理方面,负面清单不断缩减。从2013年版的190项措施缩减到2014年版的139项,再缩减至2015年版的122项,继而减少到2017年版的95项,最终减至2018年版的45项,2019年中国进一步简化了外商投资的负面清单,将其数量减至37项。这一举措配合了一套详细的特别管理措施,以适应不同行业的特点。此外,政策明确指出,除负面清单所列项目外,任何部门和单位不得对外资企业设置任何准入门槛,这一规定进一步加强了对外资企业享有与国内企业同等待遇的保护,确保其在市场准入后的权益得到充分保障。

第二,在贸易监管方面,“单一窗口”模式在不断地探索与实践。中国自由贸易试验区在2014年开始实施“单一窗口”模式,以此作为简化贸易流程的关键措施。随着互联网技术的不断进步,多个自贸试验区的“单一窗口”在2019年实现了全面网络化运作。这一系统整合了84个电子口岸系统和62个业务模块,确保了业务信息在各部门和机构间的流畅交换。这一制度通过“一个平台、一次提交”的方式,实现了为达到单证合规付出的时间及成本的大幅压缩,减轻了企业的经营压力,同时又提高了贸易效率和贸易积极性。

第三,在金融创新方面,进一步加强了事中事后监管,极大地优化了营商环境。中国自贸试验区在成立后构建设了自由贸易账户系统,稳步开放资本市场。在自贸试验区内实施的事中事后风险监管体制,显著促进了中国金融领域向市场化和国际化的转变。在中国自贸试验区的促进作用下,国内金融市场与全球金融体系的互动性得到了显著加强。通过推出自贸通、沪港通、债券通、深港通等举措,不仅促进了金融市场的结构优化,还与国际市场实现了有效对接。负面清单制度的实施,进一步规范和明确了自贸试验区内的金融管理,增强了其规范性、透明度和法治化水平。在金融科技领域,自贸试验区正积极探索和推动创新应用,致力于在全球范围内建立一个具有独创性竞争力的金融科技生态系统。此举不仅加深了金融科技的使用成果,还使金融服务得到了优化契机,显著增强了该领域对实体经济的支撑作用,有助于绿色经济增

长,最终实现本国经济的可持续发展。

第四,在政府治理方面,围绕“放管服”的要求,政府转变自身职能。中国自贸试验区的管理体制发生了显著转变,其核心在于实施负面清单管理制度,并在此框架下优化政府职能。政府公开了行政权力和行政责任清单,增强了政府透明度并接受公众监督。为简化行政程序,自贸试验区推出了首份“减权清单”,这是简政放权的具体体现。自贸试验区在推进创新和开放的各领域中,严格遵循“放管服”改革的指导原则,对多项审批程序进行了简化和优化,从原来的前置审批转变为对审批过程和结果的监督。这种管理方式的创新对于政府治理体系的改革具有重要意义。同时,自贸试验区采纳了“单一窗口”和“证照分离”等改革措施,并在行政执法体系中进行了改革,全面推行“双随机、一公开”的监管方式。这些政府职能的转变更好地适应了市场经济的需求,实现了政府管理体系的创新,促进了政府治理模式的国际化,同时有效地激活了市场潜力。

第五,在法律保障方面,进一步完善行政执法机制。中国自贸试验区正致力于加强知识产权保护行政执法体系,包括专利、商标和版权等多个领域。部分自贸试验区如上海已建立起集知识产权和执法于一体的综合管理体系,实行对专利、商标、版权等集中管理。针对区内商品流通特点,自贸试验区正在积极探索并实施包括司法保护和行政监管在内的多样化知识产权纠纷解决机制,平衡知识产权保护与过境贸易自由的利益,以符合国际高标准的规则体系。诸如此类的措施旨在建立国家层面的商事仲裁机构,通过制定合规合理的相关政策法规,筑起法治信任架构,打造公平开放的营商环境,以提升外商投资者对本土自贸试验区长期稳定增长的发展预期。

(三) 自贸试验区深化演变对中国高水平开放的影响

第一,促进了中国与国际市场的对接。中国自贸试验区不仅拥有便利、高效的投资通道和投资环境,而且拥有成熟的金融体系和高效的物流管理系统,可以极大地提高国内外企业的合作水平和效率,加强中国与全球投资者的联系。

第二,推动了我国作为国际金融中心和航运中心的影响力的提升。中国自贸试验区的建立优化了金融和航运领域的管理和监管,并扩大了金融和航运市场。同时自贸试验区设立了自由贸易账户、跨境资金流动机制、国际结算平台等多项举措,为金融和航运领域提供了诸多实际便利,显著提升了中国在国际金融和航运领域的影响力。

第三,拓展了中国的贸易领域。中国自贸试验区大力推进了自由贸易区建设,加速了吸引外国投资和促进贸易自由化的进程。自贸试验区在金融领域进行了一系列的制度创新实践,涵盖外汇管理便利化、跨境资本流动到创新融资模式等多个方面。基于以上举措,自贸试验区为金融市场的开放和发展提供了新的动力和方向,提高了金融以及贸易自由化水平。这些新的自由和服务,可以大大提高贸易便利和效率,推动国际贸易活动的繁荣发展。随着自贸试验区的不断进步,贸易流程正变得更加简易高效,节省了不必要的中间环节,这在一定程度上能够削减贸易交易成本,从而直接提升经济效益。

第四,提高了中国的综合国际竞争力。全国自贸试验区的建立和深化演变推进了市场经济化和便利化的进程,加速了中国的产业升级。2021年,全国自贸试验区以培育全产业链为发展目标,通过拓展产业链上具备竞争优势的环节、推动传统产业链转型升级等,加快构建具有独特竞争优势的全产业链体系,提升特色产业链国际竞争力。同时,自贸试验区结合解决中国“卡脖子”技术以及增强国际竞争力等,布局新能源汽车、新材料、量子信息、氢能等产业。中国通过自贸试验区的建设,实现了对外资企业的服务和扶持,自贸试验区通过提供更为便捷和优质的投资服务,为投资者创造了有利条件。同时,区内的税收激励措施和资金扶持政策也助力了企业的快速发展。此外,通过人才引进等方式,提高了国家层面的创新水平,提升了综合竞争力。

四、主要存在的问题

一是,聚焦高水平对外开放前沿领域规则博弈愈加激烈。中美贸易摩擦持续不断,国际商贸规则遭遇严峻考验,贸易保护主义日益抬头。这些因素可能加剧全球在开放前沿领域规则的竞争,对中国的出口总额产生负面冲击。在全球化的背景下,自贸试验区作为高水平对外开放的前沿阵地,在科技创新、投资便利

化、人工智能治理、数字贸易等领域规则的制定和实施,已成为国际竞争和合作的重要内容^[10]。发达国家在这些领域通常具有较强的话语权和影响力,由此形成了一种主导地位,并通过各种国际平台和多边机构进行规则博弈。

发达国家通常在科技创新方面拥有较多专利及技术优势,它们倾向于通过自贸试验区推动知识产权保护、技术转让和研发合作等方面的规则,以独占并扩大其技术优势。在投资便利化方面,发达国家推动简化审批流程、降低市场准入门槛等措施,以吸引外资并促进本国企业“走出去”。同时,它们也关注投资保护和争端解决机制,确保投资安全和收益。另外,随着信息技术迅速发展,发达国家在自贸试验区推动相关规则的制定,包括数据保护、隐私权、算法透明度和伦理标准等,以引导人工智能的健康发展并确保其在国际竞争中的优势。在数字贸易领域,发达国家通过自贸试验区推动电子商务、数据流动、数字服务和数字产品等方面的规则制定,以促进数字经济的开放和融合。在此过程中,发展中国家也在积极寻求国际规则制定的话语权,以保护自身利益并促进本国产业发展,由此引发了日益激烈的自贸试验区规则制定博弈。

二是,自贸试验区边境后措施一体化规则深化,仍需加速推进。对于高水平开放支撑来看,中国自贸试验区溢出效应有限,与高标准国际准则存在较大差距^[11]。一方面,协同监管方面与国际标准差距明显。国际贸易的监管要涉及海关、质检、工商、税务、外汇等多个部门,贸易便利化水平的提升需要各部门协同合作,这种协同需要统一而兼容的数据标准及相应的基础设施、国际数据的无缝对接。目前自贸试验区无法做到这一点,一些创新举措主要体现为各自部门内部的效率提升,难以体现出全局性的特点。另一方面,标准流程和工作机制也达不到国际标准。以单一窗口为例,与主要发达国家与地区相比,仍然存在较大的差距,主要表现在:覆盖部门少、开展的功能少、相关法规欠缺、数据源没有接轨世界海关组织的数据模式等。国际上单一窗口功能应包括进出口和转口贸易,中国的自贸试验区的单一窗口当前仅包括一般贸易进口货物的申报与结果反馈、船舶出口岸联网核放。同样以负面清单为例,全国自贸试验区的负面清单目录均按照我国产业指导目录编制,与联合国产品分类标准不同。

随着全球经贸规则的不断演进,加快构建更高层次的开放型经济新体制,建设面向全球的高标准自贸试验区网络,仍需加快在边境后措施一体化方面的自贸试验区改革深化,加速投资、数字经济、环境治理以及国有企业方面的改革。同时,自贸试验区的政策执行涉及多个部门和层级,如何确保政策的一致性和协调性,避免政策执行中的“中梗阻”现象,也是推进边境后措施一体化规则深化面临的难题。

三是,提升自贸试验区改革的制度创新效应,亟须进一步增强国家层面的立法保障。中国《立法法》明确海关、财政、税收、外经贸、外汇等政策只能由国家立法进行设定。虽然现有的自由贸易试验区由中央政府批准,但其法律地位是由地方政府立法确立和地方政府规章支撑。自贸试验区在推进改革时,受到现有法律和行政体制的限制,改革自主权有限。这导致部分创新措施难以在更广泛的范围内实施,影响了改革的深度和广度,同时对法律规范的稳定性和有效性产生负面影响。此外,过度依赖地方立法可能会被地方保护主义思想影响,使得法律制定缺乏规范性和科学性。此外,外商投资管理的法规和制度体系需要完善,当前中国的“外资三法”滞后于自贸试验区的外商投资负面清单管理模式和一系列创新改革举措,在目前“外资三法”的基础性法律框架范围内,一些体制机制的难点问题难以得到系统性推进和解决,无法覆盖外商投资全生命周期管理的制度体系,统一立法工作迫在眉睫。

为保障法律实施效果,需配备周密的程序设计和配套的监督体系。通过周期性监察、提高执行透明度及对违规行为的严肃追责,强化法律威严,确保立法保障公平落实,为维护社会稳定和保护民众权利提供法律支撑。从自贸试验区的自主创新制度文本来看,对于保障制度执行的具体规定较为匮乏,通常只是泛泛提及监督、审查和问责等概念,而没有详细的操作性内容。此外,现有规定更多关注于监督管理方面,而对于违反自主创新规定的行为,未有充分文本提供具体处理措施。

四是,主动对标高水平自由贸易协定,亟待加快深层次的自贸试验区水平深化和垂直深化。构建面向全球高标准自贸试验区战略,要注重探索中国自贸试验区的水平深化及垂直深化。目前中国虽已对多项双边或多边自贸协定进行重订升级,并顺利加入《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)深度嵌入亚太自由贸易协定网络,但中国与欧美等发达国家的自由贸易协定数量稀少,自由贸易协定(FTA)仍处于水

平深化的发展过程。同时,中国与贸易伙伴之间签署的 FTA 在 WTO+条款上较为深入,而在 WTO-X 议题中的覆盖率较低,这意味着在一些新颖的贸易议题上,中国的自贸协定尚未达到国际高标准层次。中国签署的自贸协定的部分条款内容较为基础,缺乏针对具体某项领域的严格规范,如在投资、资本流动、知识产权等领域的条款存在细化空间,尤其在数字经济、绿色发展、金融开放等新兴领域的制度创新成果尚且不足,深度条款的垂直深化仍需不断加强。此外,中国已签署 FTA 的部分关键条款设置尚未形成统一标准和方略,内容较为零散,而欧美等发达国家构建的 FTA 中的相应规则已相对成熟。这对中国在未来探索加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等国际性高标准经贸协定带来更加严峻的挑战。

五、主要对策

第一,强化自贸试验区与“一带一路”建设的联动。面对全球不确定性的挑战,中国自贸试验区应主动寻求国际合作,加强改革整体谋划和系统集成,探索与“一带一路”合作新模式。通过加强国际合作、拓展外部市场,中国自贸试验区可以从全球市场中获得更大的机遇和资源,实现国际间的互利共赢。加强自贸试验区与“一带一路”沿线国家的基础设施建设合作,包括交通、物流、信息网络等方面,以提高区域间的连通性和贸易便利性。在双循环大格局下,必须将自由贸易试验区发展与“一带一路”合作建设相结合,加快构建特色跨境产业链,鼓励区内企业参与“一带一路”沿线国家在高端制造、高新技术、绿色能源等领域的产业合作和转移,在优势产能输出、本土跨国公司对外直接投资方面进一步实现开放战略的升级,推动落实全球化倡议,共同应对全球经济挑战。

第二,完善服务贸易支撑体系。为促进国内服务贸易的蓬勃发展,需持续优化贸易结构,推动传统服务贸易提质增效,制定和实施一系列支持服务贸易发展的政策,包括税收优惠、财政补贴、信贷支持等,以降低企业运营成本,鼓励创新及服务出口^[12]。积极抢抓后疫情时代人员要素流动加快契机,强化服务贸易的人才培养和引进,通过教育合作、专业培训、国际交流等方式,提升服务贸易人才的专业技能和国际视野。支持部分服务领域行业的数字化转型,利用大数据、云计算、人工智能等技术提升服务效率和质量,着力发展数字贸易和跨境电子商务,构筑形成新的国际竞争优势。同时,壮大服务贸易主体,加强并多元化与主要服务贸易伙伴的合作,参与国际服务贸易规则的制定,推动服务贸易自由化和便利化。进一步放宽服务业市场准入限制,简化审批流程,优化服务贸易的营商环境,以更好的“管得住”推动更大力度的“放得开”,吸引更多外资进入服务贸易领域。

第三,加强国家层面的立法保障。自贸试验区的立法保障必须确保法律的普适性和前瞻性,同时为自贸试验区的制度和机制改革创新提供坚实的法治基础。国家可以通过立法授权,赋予自贸试验区一定的立法自主权,同时明确自贸试验区的法律地位、管理体制、功能定位、政策支持等内容,允许其在一定范围内制定适应自身发展需要的地方性法规。对现有的与自贸试验区相关的法律法规,需进一步梳理完善,确保自贸试验区的改革创新举措有法可依,同时设立自贸试验区法律法规的动态调整机制,使其及时适应自贸试验区发展的实际需要和国际经贸规则的变化。通过加强顶层设计,不断提升自贸试验区在国家层面的立法支持,可以为自贸试验区的自主创新提供更加权威和稳固的法律基础。

第四,构建面向全球的高标准自贸试验区网络。在当前全球经贸规则面临重构压力和经济全球化格局重塑过程中,我国作为世界第二大经济体,迫切需要进一步提高开放水平,全面深化改革,稳步扩大制度型开放。在积极构建开放型经济新体制的过程中需要积极发挥自贸试验区的重要和独特作用,将自贸试验区作为积极参与国际经贸规则制定、争取全球经济治理制度性权利的重要平台,将加快高水平、高标准自贸试验区建设作为新一轮对外开放的重点予以实施,依托自贸试验区自身战略定位和区位优势,在构建自贸试验区的制度框架时,应重视与当前国际标准的一致性,吸收国外自贸试验区的成功经验,以建立起一套既符合国际投资贸易规则又能适应本土实际情况的基本制度和监管体系,促使自贸试验区与自由贸易协定网络深入对接,与自贸协定网络形成国内国际市场开放、资源要素内外循环的格局。

参考文献

- [1] 郭迎锋. 自由贸易试验区建设进展及建议[C]//中国国际经济交流中心. 中国经济分析与展望(2017—2018). 北京: 社会科学文献出版社·皮书出版分社, 2018: 14.
- [2] 丁宏. 新一轮自贸试验区制度创新的趋势与路径研究[J]. 江苏社会科学, 2020, 311(4): 121-127, 243-244.
- [3] 刘晓宁. 中国自贸区战略实施的现状、效果、趋势及未来策略[J]. 国际贸易, 2020(2): 16-23.
- [4] 张天桂. 欧盟、北美 FTA 和中国-东盟 FTA 运行机制比较[J]. 亚太经济, 2008(2): 109-112, 120.
- [5] 韩剑. 新发展格局下上海自贸区的定位与担当[J]. 人民论坛, 2020, 682(27): 26-29.
- [6] 智艳, 罗长远. 上海自贸区发展现状、目标模式与政策支撑[J]. 复旦学报(社会科学版), 2018, 60(2): 148-157.
- [7] 尹晨, 周思力, 王祎馨. 论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019, 61(5): 175-180.
- [8] 项后军, 何康, 于洋. 自贸区设立、贸易发展与资本流动——基于上海自贸区的研究[J]. 金融研究, 2016, 436(10): 48-63.
- [9] 赵蓓文. 构建开放型经济新体制: 上海实践与对策[J]. 上海经济研究, 2017, 344(5): 28-33, 60.
- [10] 杨连星, 王秋硕, 张秀敏. 自由贸易协定深化、数字贸易规则与数字贸易发展[J]. 世界经济, 2023, 46(4): 32-59.
- [11] 冯志峰. 上海自贸区建设的经验归纳、问题检视与复制方法[J]. 当代经济管理, 2016, 38(7): 8-13.
- [12] 杨连星, 王秋硕. 中国自贸协定深化特征与优化策略[J]. 国际贸易, 2022(8): 24-33.

China Pilot Free Trade Zone (FTZ) : Evolutionary Characteristics and Deepening Trends

Zhou Yingchun¹, Xu Shaoqi¹, Li Jing²

(1. The Audit Office of Yunnan Province, Kunming 650021, China;

2. School of International Trade and Economics, University of International Business and Economics, Beijing 100105, China)

Abstract: Building a high-quality China Free Trade Pilot Zone is of milestone significance in China's reform and opening up process. On the basis of analyzing the representative models and institutional characteristics of typical global free trade zones, summarizes the overall deepening characteristics and trends of China's pilot free trade zones, as well as the differences in institutional innovation of each pilot free trade zone was systematically summarized, and the role that China should play in the construction and reform of pilot free trade zones was clarified. Through analysis, it is found that there are four main problems in the development of China's pilot free trade zones, including new challenges brought about by the complex global situation, deviation in the focus of pilot free trade zone construction, lack of legislative guarantees for institutional innovation, and insufficient support for high-level opening. Subsequently, targeted institutional innovation measures have been proposed to better leverage pilot free trade zones as the basis for high-level opening. It is hoped that this opportunity will be used to improve the internal linkage mechanism of the national pilot free trade zones, eliminate differences in domestic and foreign economic and trade rules as soon as possible, and provide useful experience and inspiration for China to accelerate the construction of high-quality pilot free trade zones and the realization of high-level opening.

Keywords: free trade pilot zones; deepening characteristics; high-level openness; institutional innovation