

编者按:2023年6月2日,习近平总书记在北京出席文化遗产发展座谈会并发表重要讲话。讲话中强调,中国文化源远流长,中华文明博大精深。在五千多年中华文明深厚基础上开辟和发展中国特色社会主义,把马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合是必由之路。其中,马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合是又一次的思想解放,让我们能够在更广阔的文化空间中,充分运用中华优秀传统文化的宝贵资源,探索面向未来的理论和制度创新。中国传统文化中的经济理论思想内涵丰富、博大精深、极具包容性和开放性,是中国特色社会主义政治经济学的思想源泉和精髓。纵观中国经济体制改革的历程,无不充分体现了习近平总书记强调的“结合”的作用。

为了更好地推动马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,不断地推动理论和制度创新,服务于全面建设社会主义现代化国家的伟大实践。《财贸经济》将陆续推出中国特色社会主义政治经济学与中国传统文化相结合的高质量研究成果。2023年第7期刊发的文章《我国设立自由贸易试验区十周年:基本经验和提升战略》从自贸区建设“十周年”的视角,全面回顾了我国对外开放过程中的文化自信、理论自信和制度自信,系统总结了历史经验和道路经验,这将有助于我国不断深化经济体制改革,实现更高质量、更高水平的对外开放。

DOI:10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.20230713.008

我国设立自由贸易试验区十周年: 基本经验和提升战略*

裴长洪

内容提要:党的十八大以来,我国先后设立了21个自由贸易试验区,取得了改革开放先行先试的重大成效,在全国形成明显的示范效应。自由贸易试验区十周年的基本经验是:坚持党中央集中统一领导,实行顶层设计与鼓励基层创新相结合;发挥各自贸区的特点和优势,形成差异化发展格局;坚持对外开放与国内改革联动,以开放促改革;坚持对外开放与保障国家安全有机结合。在当前和未来的新形势下,我国自由贸易试验区面临新的挑战 and 任务,应按照党的二十大报告的要求,实施自由贸易试验区提升战略。为此,要正确认识 and 应对变化的形势,创造战略机遇;转变思路,实施创新驱动,以构建新发展格局理念作为自贸区改革试验 and 建设的指导思想;赋予自贸试验区更大的改革自主权,坚持稳中求进,扎实推进自贸试验区的改革试验;有序扩大服务业对外开放,稳慎推进人民币国际化;推进贸易创新发展,促进贸易强国建设;建立与双边自由贸易区、共建“一带一路”以及国家外交战略的契合点,形成同频共振,增强联动效应。

关键词: 自由贸易试验区十周年 经验总结 提升战略构想

作者简介: 裴长洪,中国社会科学院上海研究院首席专家,对外经济贸易大学讲席教授,200072。

中图分类号: F752.0 文献标识码: A 文章编号: 1002-8102(2023)07-0005-17

* 裴长洪电子邮箱: peichh@163.com。

党的二十大报告明确提出“实施自由贸易试验区提升战略”，这是推进高水平对外开放的重要举措。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，要坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢。其中，扩大和深化自由贸易试验区的改革开放一直是建设更高水平开放型经济新体制的新任务，需要我们认真总结自由贸易试验区设立十年来的经验，谋划未来自由贸易试验区的提升战略，明确未来的新目标、新任务，把我国对外开放进一步引向深入。

一、我国自由贸易试验区的基本实践和主要经验

2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区的设立，揭开了我国新一轮对外开放的序幕，是党的十八大提出的“必须实行更加积极主动的开放战略”的标志性事件。此后，截至2022年底，全国先后共设立了21个自由贸易试验区（港），共计67个片区，从区域分布上，在实现东部沿海地区全覆盖基础上，进一步实现了京津冀、长三角全覆盖，形成了东西南北中协调、陆海统筹的开放新态势。^① 设立自由贸易试验区需要解决的主要问题是：服务贸易领域开放面较广，但开放深度不够，在全国范围同时深化开放的条件还不成熟，需要进行试验和压力测试。按照世界贸易组织达成的《服务贸易总协定》，截至2012年，在按WTO规则分类的160多个服务贸易部门中，中国已经开放了110个，新开放的分部门涉及银行、保险、电信、分销、会计和教育等重要服务部门，远高于发展中国家平均水平，为外国服务提供者提供了广阔的市场准入机会。特别是与一些经济体开展的区域合作也涉及服务贸易开放的内容，因此，中国服务贸易的开放程度事实上比加入世界贸易组织所承诺的水平要高。但是，相对于货物贸易，服务贸易部门开放的深度和广度仍然很不够。现代服务业尤其是金融业、信息服务业、社会服务业及各类知识密集型的服务业对国民经济有更为重大的影响。在世界贸易组织对服务贸易的四种分类模式（即跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动）中，我国在商业存在与自然人流动两个领域的开放尤其显得不足。

我国在服务业领域的开放不仅还有很大的空间和潜力，而且相对于经济全球化的深入发展，也显得相对滞后。服务业开放的滞后有两方面原因，一方面，在许多现代服务业领域，我国的竞争力不强，属于弱势行业，从国家经济安全因素考虑，采取了实施保护与有限开放的策略；另一方面，许多服务行业部门的开放涉及国内的法律、法规以及相关政策与国际规则（包括新规则）的接轨，即管辖国内经济活动的治理权的让渡，基本属于规则、规制、管理、标准等制度型的开放，这与边境开放和让渡关税主权不同，是我国在加入世界贸易组织过程中以及加入后的一段时期内未曾遇到的新问题和新实践。设立中国自由贸易试验区，目的就是为深化服务贸易领域的开放而先行先试，积累经验，逐步推广。根据中国政府正式公布的各个试验区的总体方案，各试验区的改革归纳起来是五项任务，涉及90多个政策问题。

第一个任务是加快转变政府职能。我们主动改革，重在制度创新，不搞“政策洼地”。推行政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管，建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式。加强对试验区内企业在区外经营活动全过程跟踪、管理和监督。在总结试验政策的基础上系统集成制度型开放的规则、规制、管理和标准，适时在其他地区复制和推广。

第二个任务是扩大投资领域开放。服务业选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文

^① 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告2021》，第12—13页。

化服务以及社会服务领域扩大开放,暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施(银行业机构、信息通信服务除外),营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。

实行负面清单管理。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)。将外商投资企业合同章程审批归为当地政府备案管理,工商登记和商事登记制度改革相衔接,并在试验区内试点开展涉及外資的國家安全审查,完善國家安全审查制度。

第三个任务是推进贸易便利化。鼓励跨国公司在试验区设立地区总部,建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心,深化国际贸易结算试点,拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能,发展离岸业务,统筹开展国际国内贸易;探索在试验区设立国际大宗商品交易和资源配置平台,开展能源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易。试点建立相适应的海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统。

第四个任务是深化金融领域的开放创新。率先设立的上海自由贸易试验区围绕中国人民银行出台的支持自贸试验区建设的“金改 30 条”“金改 40 条”^①,以及支持临港新片区金融改革先行先试的“金融 30 条”^②在试验区内提升对贸易投资便利化的金融服务,探索离岸贸易和跨境投资的外汇管理改革试点;设立自由贸易账户,在跨境融资中试点本外币一体化的管理模式;扩大人民币使用范围,扩大人民币跨境使用,稳健推进人民币国际化,积极吸引境外金融机构设立,扩大外資金融机构业务范围,推进金融市场建设,鼓励金融市场产品创新,建立综合金融服务平台,完善金融发展环境,为培育具有国际竞争力的实体经济提供有力服务,加强人民币对于全球资源的配置能力。后续设立的各自贸试验区参考借鉴了上海的经验,确定了本地的金融改革创新方案。

第五个任务是营造相应的监管和税收制度环境。采取“一线放开”:探索建立相对独立的以贸易便利化为主的货物贸易区域和以扩大服务领域开放为主的服务贸易区域。“二线安全高效管住”:加强电子账册管理,推动试验区内货物在各海关特殊监管区之间和跨关区便捷流转。试验区内企业不受地域限制,可到区外再投资或开展业务,推进企业运营信息与监管系统对接。在税收政策方面,在维护现行税制公平、统一、规范的前提下,以培育功能为导向,完善相关政策:实施促进投资的税收政策;实施促进贸易的税收政策;在符合税制改革方向和国际惯例,以及不导致利润转移和税基侵蚀的前提下,积极研究完善适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

总体来看,各自贸试验区扎实推进总体方案设定的任务目标,通过实施专项推进行动计划、制定实施方案、自主出台试验任务,加强督查考核,有效推进了试点任务落实落地,取得了显著的发展成效。^③十年来,我国自由贸易试验区取得了以下重大成效。

第一,有效发挥我国开放型经济发展的排头兵和牵引作用,推动了我国开放经济的显著发展。全国 21 个自贸试验区占全国国土面积不到千分之四,但是 2021 年实现进出口额 6.8 万亿元,同比增长 29.5%,比全国高 8.1 个百分点,贡献了全国进出口额的 17.3%。实际使用外資 2130 亿元,同比增长 19%,比全国高 4.1 个百分点,占到全国的 18.5%。^④2012 年,中国的货物和服务贸易总

① 分别指中国人民银行发布的《关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》(银发〔2013〕244号);中国人民银行等发布的《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区金融开放创新试点 加快上海国际金融中心建设方案》(银发〔2015〕339号)。

② 中国人民银行等发布的《关于进一步加快推进上海国际金融中心建设和金融支持长三角一体化发展的意见》(银发〔2020〕46号)。

③ 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告 2022》,第 15 页。

④ 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告 2022》,第 24 页。

额是 4.4 万亿美元,居全球第二位。到 2021 年,货物和服务贸易总额增长到 6.9 万亿美元,连续两年全球第一。我国双向投资也稳居世界前列,2021 年吸引外资达到 1.15 万亿元人民币,比 2012 年增长 62.9%。从 2017 年以来,中国吸引外资连续四年位居世界第二。对外投资流量稳居全球前三位。自贸试验区还为外贸外资基本盘的稳定做出了贡献。

第二,形成了“五个自由”、“一个便利”和政府“放管服”的自贸试验区改革目标框架体系。上海、广东、天津、福建 4 个先行自贸试验区从贸易、投资自由化入手,逐渐深入金融领域,随着自贸试验区的不断扩大,试验内容不断丰富,到 2018 年海南全省设立自由贸易区时,已经形成了以贸易、投资、金融、人员往来、运输“五个自由化”和数据跨境传输“一个便利化”为试验内容的改革创新目标体系。各自贸试验区方向明确、任务具体,并围绕这些改革任务实行政府职能改革。在“放管服”改革和事中、事后监管等多个方面进行了大胆探索,有效激发了市场主体活力,推动了大众创业、万众创新。

第三,形成了一批可复制可推广的改革创新成果。中国海关总署根据自由贸易试验区的改革经验,从 2017 年开始就在全国海关普遍推行自贸区创造的“单一贸易窗口”的做法,并提出全国各地海关都要压缩货物通关时间的 1/3,而各自贸试验区通关效率平均提高约 40%。2014 年 1 月在上海版外商投资负面清单政策基础上,国务院批准了《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2014 年修订)》。2016 年把自贸试验区的负面清单经过试验之后推广到全国,在全国实施了外商投资准入负面清单的管理模式,限制措施也由最初的 190 项减到 2022 年的 27 项。在此过程中,《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》经过 2017 年、2018 年、2019 年和 2020 年 4 次修改,产生了 4 个修订版。这些修订版的产生都是与实践活动互动的结果。而这些规章制度的修订,为全国性法律《外商投资法》的诞生提供了丰富的法治实践依据,2020 年实施了新的《外商投资法》,开启了一个新的外商投资管理体制,并在实践上大大推动了外商投资准入。2021 年,海南推出了第一张跨境服务贸易负面清单。不少自贸区实施信息互换、监管互认、执法互助,不断优化“一线放开、二线安全高效管住”监管模式,支持自贸试验区试点“进境动植物检疫审批负面清单制度”“货物状态分类监管”等举措。同时,将在海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单的基础上准备制定适用于所有 21 个自贸试验区的跨境服务贸易负面清单,扩大开放范围,为未来更大领域内的开放积累经验。2016—2022 年,各自贸试验区累计推广制度创新成果达 278 项。

第四,促进了区域经济合作和全球经济治理改革。我国对外签署的自贸协定数量在过去十年由 10 个增长到 19 个,增长了近 1 倍。同时,我国和自贸伙伴的贸易额占到中国全部贸易额的比重由 17% 增长到 2022 年的 35%。2022 年《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 正式生效实施,这意味着全球人口最多、经贸规模最大的自贸区正式落地。中国还将积极推进加入《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),这表明中国向高标准自贸协定的目标迈出了新的步伐。2014 年,在北京召开的亚太经合组织领导人非正式会议,推动了 21 个成员达成《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》。2016 年,G20 杭州峰会推动达成《G20 全球投资指导原则》,为 2017 年世贸组织发起投资便利化倡议奠定了基础。我国还积极参与世贸组织改革,坚定维护多边贸易体制。

十年来我国自由贸易试验区改革开放有四个基本经验。

第一,坚持党中央集中统一领导,实行顶层设计与鼓励基层创新相结合。2012 年党的十八大报告提出“加快实施自由贸易区战略”,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“加快自由贸易区建设”。2014 年 12 月,习近平总书记对实施自由贸易区战略做出重要指示“加快实施自由贸易区战略,是我国新一轮对外开放的重要内容。”“加快实

施自由贸易区战略,是适应经济全球化新趋势的客观要求,是全面深化改革、构建开放型经济新体制的必然选择,也是我国积极运筹对外关系、实现对外战略目标的重要手段。”“加快实施自由贸易区战略是一项复杂的系统工程。要加强顶层设计、谋划大棋局,既要谋子更要谋势,……”^①2015 年,国务院出台《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》,系统性提出中国自由贸易区建设的总体要求、基本原则、目标任务、战略布局与主要任务,为中国的自由贸易区建设工作指明了发展方向与推进重点。在党中央和国务院集中统一领导并实行顶层设计的同时,党中央和国务院也鼓励试验区干部群众大胆创新,先行先试,摸着石头过河。习近平总书记说“摸着石头过河和加强顶层设计是辩证统一的,……我们要加强宏观思考和顶层设计,更加注重改革的系统性、整体性、协同性,同时也要继续鼓励大胆试验、大胆突破,不断把改革开放引向深入。”^②鼓励基层首创精神给予了各个试验区广阔的试验空间和因地制宜的实践思路。全国各地设立自由贸易试验区的热情高涨,纷纷要求批准在本区域设立自由贸易试验区。自上海 2013 年率先设立自贸区后,2015 年 4 月在广东、天津、福建设立第二批三个自由贸易试验区。同时决定将上海自由贸易试验区面积扩大。2016 年 8 月决定在辽宁省、浙江省、河南省、湖北省、重庆市、四川省和陕西省设立 7 个自贸试验区。2018 年 4 月,习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区 30 周年大会上宣布,中央决定在海南全省设立自由贸易试验区,并探索建设中国特色的自由贸易港。2019 年 8 月决定在上海临港设立上海自由贸易试验区新片区,规划面积 873 平方公里。2019 年 8 月 26 日批准在山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江 6 省设立新一批自由贸易试验区总体方案。2020 年 6 月 1 日,党中央、国务院决定在海南设立自由贸易港及其改革方案。2020 年 9 月,国务院批准设立北京、湖南、安徽自由贸易试验区。21 个试验区面积将近 4 万平方公里。

第二,发挥各自贸区的特点和优势,形成差异化发展格局。随着上海、广东、天津、福建 4 个自贸试验区经验的推广,中央政府赋予了各自贸试验区更大的改革自主权。21 个自贸试验区累计共有 28 个建设方案,总计推出了 3400 多项改革试点任务。在总体任务和目标基本一致的前提下,各自贸区根据自身的情况和特点,在改革试验中突出自己的特色。各自贸区不断健全各类经贸合作平台,作为国际经贸合作空间的载体。有的搭建投资平台助力双向投资便利度提升,有的健全产业平台推动国际产业合作深度发展,有的依托展会平台持续深化国际贸易投资合作。^③上海自贸区通过设立临港新片区深入推进贸易投资便利化,依托自由贸易账户探索金融制度型开放,结合上海国际金融中心联动建设,形成金融创新高地,推进本外币跨境流动便利和人民币扩大使用,稳步推进人民币国际化。陕西自贸区依托货运平台,2020 年开行“长安号”中欧班列 3720 列,是上年的 1.7 倍,运送货物 281.1 万吨,是上年的 1.6 倍;河南、成都、重庆自贸区通过开行中欧班列,创造内陆开放新起点。山东自贸区依托口岸平台,青岛港创新十大技术打造智慧码头,创造了每小时 44.6 个自然箱的自动化装卸新纪录。^④浙江自贸试验区推进长三角一体化发展,积极参与组建长三角自贸试验区联盟,实现浙沪跨港区供油、助推海事服务一体化,发布中国舟山低硫燃料油保税船供报价,推动期现联动合作构建一体化油气交易市场。福建自贸区利用海峡两岸特点,积极发展大陆与台湾地区的经济贸易关系,吸引台商参与祖国大陆建设,出台了一系列惠台政策。2021

① 《习近平谈治国理政》(第 2 卷) 外文出版社 2017 年版,第 99、100、101 页。

② 习近平《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社 2018 年版,第 7 页。

③ 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告 2021》,第 25 页。

④ 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告 2021》,第 35 页。

年,福建自贸试验区产业发展平台持续壮大,新增企业约1.19万户。厦门集成电路产业持续优化集成电路平台公共服务,深入推进保税研发试点,2021年完成对外付汇2700万美元,同比增长2.9倍。广东自贸区通过“五个自由”,形成粤港澳联动发展新格局。北京自贸试验区围绕京津冀协同发展需要,建设京津冀国家技术创新中心,以服务开放为重点,打造京津冀联动的全球化协同创新服务模式。湖南自贸试验区立足中部崛起战略,着力打造联通长江经济带和粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊,发展湘港澳直通物流链,着力发展中非经贸合作,打造郴州国际内陆港和粤港澳大湾区保税货物中西部集散第一站。安徽自贸试验区积极服务“一带一路”建设,在“一带一路”沿线国家布局投资项目,通过核心技术和成套生物设备输出,带动国际产能合作。海南自贸区建设虽然起步较晚,但在2020年6月1日直接提升为自由贸易港的试验,把自由贸易区的试验直接提升到自由贸易港的试验,并准备在2025年实现封关运作。

第三,坚持对外开放与国内改革联动,以开放促改革。自由贸易试验区是中国对外开放的重要平台机制,在十年的自由贸易试验区发展历程中,始终坚持对外开放与国内改革联动,以开放促改革。为了支持自贸试验区的发展,国家推出了一批专项政策,以解决自贸试验区建设中遇到的具体问题。2018年,国务院出台《关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》,推出了53项改革措施,加大赋权力度;2019年,国务院出台《关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》;2020年,出台《国务院关于支持中国(浙江)自由贸易试验区油气全产业链开放发展若干措施的批复》;2021年,国务院出台《关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新的若干措施》。这些开放措施在进一步加大自贸试验区改革创新力度的同时,也加大了国内改革的步伐。通过接轨更高标准的国际经贸规则,使国内改革的压力和动力更大,达到了“以开放促改革”的目的。特别是在推进政府“放管服”改革方面,通过打造市场化、法治化、国际化的营商环境,有力促进了政府机构改革和政府职能转变。以海南为例,截至2019年底,《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》确定的试点任务实施率已达97%,特别是深入推进“放管服”改革,“一网通办”“极简审批”等改革举措成效明显,85%的政府服务事项实现“不见面审批”,企业开办时间压缩至3个工作日。海南自贸试验区先后分6批总结形成了71项制度创新案例,其中,“知识产权证券化”等创新成果经评估,已基本具备向全国复制推广的条件。营商环境的改善吸引了企业入驻,2019年海南新增市场主体22万户,同比增长71%,平均日增670户。28家世界500强企业入驻海南,总部企业累计达到33家。当年,海南自贸试验区新增外资企业数量和实际利用外资增速均超过100%。服务贸易出口增长33%,实现顺差6.5亿元。开通43条内外外贸海运航线,实现东南亚主要港口全覆盖。执飞的国际航线达到103条,通达境外62个城市,2019年接待入境游客144万人次,同比增长14%。

第四,坚持对外开放与保障国家安全有机结合。国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提。在自由贸易试验区建设涉及国家安全和意识形态、社会制度等问题时,我国一直坚决守住安全底线,确保国家安全和社会稳定。在货物贸易、服务贸易、投资等具体开放领域,始终按照总体国家安全观的要求,根据各行业主管部门的意见,做好“一线放开、二线管住”的开放安全风险的评估工作。中国立足国内经济和产业发展的实际情况,从国家总体利益出发,在扩大自由贸易试验区产业开放的同时,最大限度地维护中国相对弱势的敏感产业利益,尽可能减少和减缓开放对其产生的负面影响。在自由贸易区建设中,中国优先开放具有比较优势的产业,对较为弱势的产业给予适当保护。特别是在海南自由贸易港的零关税货物开放中,采取分期分批,先生产资料后消费资料的开放顺序,对于原产地规则,采取了在海南当地加工增值比例的运用规则。在规则领域,中国优先对标符合中国发展利益的新规则、新理念,对有一定风险但与发展方向相一

致的规则谨慎评估后逐步采纳;对可能损害国家安全利益的规则内容全面评估,谨慎处理,对重大、核心利益始终守住国家安全底线。

二、当前自由贸易试验区发展面临的挑战与问题

当前我国自贸试验区发展既面临外部环境的变化,也有自身发展的一些问题。

第一,与十年前相比,世界经济增长率趋于下滑,预期不确定,贸易投资流量下降;我国对外贸易、吸引外资受到外部环境的影响。

从表 1 可以看出,自 2013 年之后,世界经济增长总体趋向回落。特别是 2018 年美国挑起贸易战更甚。国际货币基金组织(IMF)表示,美国与世界其他国家的贸易战到 2020 年可能会让全球经济增速降低 0.5 个百分点,全球 GDP 将因此损失约 4300 亿美元。据国际货币基金组织网站文章,2019 年的全球增长速度是十年前全球金融危机以来最慢的,贸易壁垒的增加和相关的不确定性在全球范围内对商业信心和经济活动造成不利影响。2020 年受新冠疫情影响,全球经济出现负增长。2021 年世界经济有所恢复,IMF 的《世界经济展望报告》称,2021 年全球经济总量由 2020 年的 85.24 万亿美元增至 96.29 万亿美元,增长率为 6%。2021 年美国经济总量为 229975 亿美元,美国占全球经济比重由上年度的 24.51% 减至 23.88%;2021 年中国经济总量为 174580 亿美元,占全球经济比重由上年度的 17.44% 增至 18.13%。中美经济总量差距由上年度的 6.03 万亿美元缩至 5.54 万亿美元,中国经济对美国的占比由 2020 年的 71.13% 增至 2021 年的 75.91%。2022 年国际货币基金组织已经连续 4 次调低世界经济增速预期,10 月估计 2022 年世界 GDP 全年增长率为 3.2% 相比 2021 年大幅下降 2.8 个百分点。除了少数东南亚国家的经济增速仍有上升外,世界上绝大部分经济体的经济增速都出现较大幅度的回落。美国 GDP 增速从 2021 年的 5.7% 下降到 2022 年的 1.6% 欧元区从 5.2% 下降到 3.1%,全部发达经济体平均增速从 5.2% 下降到 2.4%。

表 1 1990—2020 年世界经济总额及增长率 单位:亿美元、%

年份	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
总额	23.45	30.93	33.87	47.58	65.96	73.17	74.54	76.60	78.66	74.43	75.48	79.86	82.81	85.46	84.71
增长率	3.3	3.7	4.8	4.9	5.4	4.3	3.5	3.5	3.6	3.5	3.2	3.8	3.7	3.2	-3.6

注:金额为当期美元计算的 GDP,增长率为不变价的 GDP 增长率。

资料来源:国际货币基金组织 World Economic Outlook Database(2018.4) 2018 年后的数据为分年度公布数据。另根据世界银行世界发展指标数据库(World Development Indicators) 2018 年、2019 年、2020 年、2021 年这四年世界 GDP 总额分别为 86.46 万亿美元、87.65 万亿美元、85.11 万亿美元和 96.51 万亿美元,其增长率分别为 3.3%、2.6%、-3.1% 和 5.9%。

从 2012 年开始,世界贸易就处于长时期的低增长和负增长状态,期间只有 2017 年和 2018 年有所恢复(见表 2),这种状态由于 2020 年的全球新冠疫情而持续。

表 2 1990—2020 年世界货物贸易情况 单位:百万美元、%

年份	出口	进口	总进出口	出口增长率	进口增长率	总进出口增长率
1990	3489739	3599975	7089714	12.6	12.3	12.5
1991	3511359	3628449	7139808	0.62	0.79	0.71
1992	3779172	3900517	7679689	7.63	7.50	7.56

续表 2

年份	出口	进口	总进出口	出口增长率	进口增长率	总进出口增长率
1993	3794694	3894426	7689120	0.41	-0.16	0.12
1994	4328264	4428573	8756837	14.06	13.72	13.89
1995	5167620	5285272	10452892	19.39	19.34	19.37
1996	5406052	5547270	10953322	4.61	4.96	4.79
1997	5592319	5738660	11330979	3.45	3.45	3.45
1998	5503135	5682580	11185715	-1.59	-0.98	-1.28
1999	5719381	5926281	11645662	3.93	4.29	4.11
2000	6454020	6647491	13101511	12.84	12.17	12.50
2001	6196440	6406946	12603386	-3.99	-3.62	-3.80
2002	6500713	6656539	13157252	4.91	3.90	4.39
2003	7590832	7771071	15361903	16.77	16.74	16.76
2004	9222553	9473361	18695914	21.50	21.91	21.70
2005	10510292	10785263	21295555	13.96	13.85	13.90
2006	12131449	12368788	24500237	15.42	14.68	15.05
2007	14032003	14268847	28300850	15.67	15.36	15.51
2008	16170529	16496984	32667513	15.24	15.62	15.43
2009	12565091	12714737	25279828	-22.30	-22.93	-22.61
2010	15303993	15438092	30742085	21.80	21.42	21.61
2011	18343601	18438364	36781965	19.86	19.43	19.65
2012	18514486	18657296	37171782	0.93	1.19	1.06
2013	18969946	18966119	37936065	2.46	1.66	2.06
2014	19011072	19060809	38071881	0.22	0.50	0.36
2015	16558147	16733507	33291654	-12.90	-12.21	-12.56
2016	16045249	16211194	32256443	-3.10	-3.12	-3.11
2017	17742931	17985896	35728827	10.58	10.95	10.76
2018	19550439	19836342	39386781	10.19	10.29	10.24
2019	19014680	19284167	38298847	-2.74	-2.78	-2.76
2020	17582919	17812107	35395026	-7.53	-7.63	-7.58

资料来源: <https://data.wto.org/en>。

2013—2019 年世界服务贸易增长也明显低于过去十年(见表 3)。2020 年受新冠疫情影响,世界服务贸易受到更大打击。据新英格兰银行分析,疫情对服务贸易的影响要大于货物贸易。2020 年全球服务贸易下降 20% 以上,降幅几乎是货物贸易的 4 倍。疫情影响在各国之间存在巨大差异。如中国贸易的降幅比其他地区小,且贸易恢复较为强劲。疫情对运输成本产生巨大影响。自 2020 年 5 月以来,运输成本已增长近 350%,主要是疫情造成的地区贸易不平衡所致。运输集装箱的短缺十分突出。2020 年世界服务出口和进口总额分别为 5179459 百万美元、4907742 百万美元,其出口增速和进口增速分别为 -17.66%、-18.65%。^①

① 联合国贸发会议(UNCTAD) <https://unctadstat.unctad.org>。

表 3 1990—2019 世界服务贸易情况 单位: 百万美元、%

年份	出口	进口	进出口总额	出口增长率	进口增长率	进出口总额增长率
1990	788672	823017	1611689			
1991	832576	853228	1685804	5.57	3.67	4.60
1992	931832	949249	1881081	11.92	11.25	11.58
1993	950043	962741	1912784	1.95	1.42	1.69
1994	1042530	1047241	2089771	9.74	8.78	9.25
1995	1179435	1189123	2368558	13.13	13.55	13.34
1996	1273083	1263044	2536127	7.94	6.22	7.07
1997	1329776	1299123	2628899	4.45	2.86	3.66
1998	1346855	1306596	2653451	1.28	0.58	0.93
1999	1405852	1378300	2784152	4.38	5.49	4.93
2000	1491319	1463740	2955059	6.08	6.20	6.14
2001	1492725	1482306	2975031	0.09	1.27	0.68
2002	1597573	1561255	3158828	7.02	5.33	6.18
2003	1851369	1792782	3644151	15.89	14.83	15.36
2004	2250430	2146007	4396437	21.55	19.70	20.64
2005	2516187	2384272	4900459	11.81	11.10	11.46
2006	2845410	2665979	5511389	13.08	11.82	12.47
2007	3421351	3174475	6595826	20.24	19.07	19.68
2008	3847065	3635060	7482125	12.44	14.51	13.44
2009	3488683	3300083	6788766	-9.32	-9.22	-9.27
2010	3827680	3613441	7441121	9.72	9.50	9.61
2011	4295417	4055857	8351274	12.22	12.24	12.23
2012	4396998	4173930	8570928	2.36	2.91	2.63
2013	4644377	4381350	9025727	5.63	4.97	5.31
2014	5169650	5026580	10196230	11.31	14.73	12.97
2015	4929609	4788473	9718082	-4.64	-4.74	-4.69
2016	5018378	4823979	9842357	1.80	0.74	1.28
2017	5451488	5208133	10659621	8.63	7.96	8.30
2018	5948892	5604743	11553635	9.12	7.62	8.39
2019	6065637	5730627	11796264	1.96	2.25	2.10

资料来源: <https://data.wto.org/en>。

从 20 世纪 90 年代以来,世界直接投资持续增长,2007 年世界直接投资流入量达到空前的峰值,为 1.98 万亿美元。如表 4 所示,2008 年受国际金融危机影响,连续 7 年处于下降和恢复乏力状态,直到 2015 年和 2016 年两年才恢复到 2007 年的水平,此后又呈现下滑态势。根据联合国贸发会议数据,全球外商直接投资(FDI)从 2016 年的 2 万亿美元下滑至 2019 年的 1.5 万亿美元。2020 年疫情冲击导致全球 FDI 断崖式降至不足 1 万亿美元,2021 年反弹至 1.58 万亿美元,恢复至疫情前水平。但在俄乌冲突加剧的背景下,2022 年第二季度全球 FDI 流量较第一季度下降 31%,较 2021 年季度平均值下降 7%。在全球 FDI 增长动能减弱的情况下,2022 年前三季度国际收支口径下

我国直接投资净流入同比减少 34.4%。商务部公布的实际使用外商直接投资虽然保持两位数增长,但增速也在放缓。2022 年实际使用外商直接投资同比增长 8%,增速比上半年回落 13.8 个百分点,比上年全年回落 12.2 个百分点。

表 4 2008—2020 年国际直接投资流入量 单位:亿美元

年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
流入量	16974	10403	11220	15238	13360	14563	14039	20418	19835	17005	14952	15399	9239

资料来源:联合国贸发会议(UNCTAD)统计数据库。

近十年世界贸易投资流量的下降趋势固然有新冠疫情的影响因素,但内在的因素则是,作为世界贸易和投资增长的重要动力——由国际分工深化推动的中间品贸易投资已经失去了原有的能量,这反映了世界产业内和产品内分工,尤其是垂直专业化分工以及由此推动的贸易投资发展已经开始发生变化,由新的科技革命推动的制造范式以及生产结构和企业组织形式的变革尚未成为大规模产业化发展的趋势,由此推动的世界新分工格局尚未成熟和展开,而在此之前,世界贸易投资的快速发展也将不可能重现(裴长洪,2015)。在这种世界经济背景下,我国对外贸易虽然受影响较小,特别是 2020 年和 2021 年由于我国抗疫比较成功,复工复产形势较好,对外贸易逆势增长,但吸收外商投资的增速也明显下降。

第二 逆全球化思潮涌动,贸易保护主义、单边主义流行。

国际金融危机发生后,美西方国家掀起了一股逆全球化思潮,一些国家也实行了贸易保护政策。WTO 的一项统计研究表明,WTO 成员自从 2008 年全球金融危机以来已经推出了 2100 多项限制贸易的措施。美国更是高举保护主义大旗,仅 2015 年就实施贸易保护措施 624 项,为 2009 年的 9 倍。^① 贸易保护主义措施的上升确实反映各国经济趋向于保护,美国成为逆全球化的急先锋。特别是特朗普政府上台后,美国发动了加征关税的贸易战,加强了对外经济贸易关系的管控,出台了一系列贸易保护主义和单边主义的政策。这些政策被拜登政府延续至今,叫嚣“单边制裁”“脱钩断链”不时出现,对世界经济恢复和贸易投资的增长产生了十分有害的影响。

第三 新冠疫情和俄乌冲突对世界经济贸易冲击严重。

2019 年末至 2022 年底,全世界都受到新冠疫情的严重冲击,企业停工停产,产业链、供应链中断,港口作业停顿,海洋运输停摆,人员交流中止,各国经济都受到极大影响。2020 年世界经济出现负增长,2021 年略有恢复,但 2022 年后又出现复苏乏力现象。俄乌冲突自 2022 年 2 月开始至今仍未结束,和平进程云路尚遥,导致世界粮食和一些初级产品供给紧张,一些产业链供应链受阻。2023 年 4 月,国际货币基金组织发布最新一期《世界经济展望报告》,预计 2023 年全球经济仅增长 2.8%,并认为在通货膨胀高企、乌克兰危机持续以及新冠疫情等影响下,未来经济前景充满不确定性。从中期看,全球经济恐难恢复疫情前的增长速度,预计未来 5 年全球经济增速将保持在 3%左右,低于过去 20 年 3.8% 的平均水平。

在自由贸易试验区改革试验方面,自身也存在一些问题。

第一,在自贸试验区内外,对于如何正确处理深化改革、制度创新与带动地方经济发展的关系上存在一些认识误区。不少人仍然把自贸试验区当成以往的“政策洼地”,希望通过优惠政策搞

^① 张茉楠《“特朗普主义”下的逆全球化冲击与新的全球化机遇》,《中国经济时报》2017 年 2 月 16 日,第 5 版。

“开发区”特别是通过政策优惠来招商引资,而不注重通过改革试验,通过制度、规则的转变,通过营商环境的改善来招商引资。在招商引资思路上,也仍然停留在以往靠土地招拍挂、靠廉价劳动力吸引外资的经验上,仍然实行以低引高、以弱取强、以廉价资源要素换资本的旧套路上,只考虑我怎么从世界得到好处,而不考虑我能给世界提供什么,因此缺乏创新思维。在产业发展上,存在片面重视生产出口,而忽视吸引外商开发国内市场,脑子里没有国内超大规模市场优势的思考。在金融业发展问题上,缺乏金融为实体经济服务的观念,过度追求通过金融创新开发经营性金融产品,发展金融交易,希望通过吸引金融资本聚集,使自己成为“金融中心”,而不重视围绕商品生产和交换、物流、仓储等实体经济所需要的各种金融服务来发展金融业,把自贸试验区理解为类似于国外自由港那种脱实向虚的金融乐园。

第二,自贸试验区的改革试验自主权还不够大,影响了改革试验的深入进行和制度创新的系统集成。自贸试验区不是“政策洼地”,应当具有较大改革试验的自主权,如果改革试验的手脚被各个部门的规章制度捆得很死,那改革试验就难以深入。由于服务贸易开放是自贸试验区的一项重要内容,因此在吸引境内外投资者在园区设立企业普遍存在“准入不准营”的现象,例如某个行业归属于某个行业部门管理,投资者在自贸试验园区可以得到市场准入,但在行业主管部门的规制下,能得到的经营许可却很少,以至于投资者处于事实上无可经营的状态。针对这种情况,某些自贸试验区推出了“证照分离”的做法,这个做法在短期内可视为经验,但长期维持“证照分离”就会变成消极和无奈。

第三,各自贸区产业能级发展不平衡。上海自贸区依托上海市先进制造业发展优势,在集成电路、人工智能、生物医药、新能源汽车产业发展方面已经呈现集群发展规模(黄建忠等,2022a),特别是金融改革创新走在全国前列。湖北自贸区逐步完成新一代信息技术全产业链布局,截至2021年底实现产值超5000亿元,国内市场占有率在50%以上,国际市场占有率在25%左右,安徽自贸区合肥片区集聚集成电路企业300家,成功推进DDR4内存芯片国产化,大大缩短了与国外芯片的技术差距。重庆自贸区打造智能终端产品制造研发基地,形成了年产一亿台件以上千亿元产值的产业集群。^①但是不少自贸区的产业能级还不高,特别是一些西部省区的自贸区由于存在招商引资和产业集聚的客观困难,还需要通过更艰巨的努力和更长的时间才能形成有上下游形态的产业链和比较成规模的产业集群。

第四,自贸试验区的运转与国家战略的契合衔接不够。自贸试验区立足自己,搞好自己的事情的想法是对的,但自贸试验区又是对外的,是改革开放的排头兵,所以又必须“胸怀天下”,必须与国家的对外经济和外交战略紧密衔接并建立必要的契合点,这样才能成为汇聚各方利益的结合点。我国实施的自由贸易区战略是从设立双边的自贸区开始的,以2002年与东盟签署第一个框架协议为开端,经过20年的发展,中国逐步与26个国家和地区达成了19个自由贸易协定,初步形成了以周边为基础、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络布局。

党的十八大提出“加快实施自由贸易区战略”,2015年12月,国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》,这是中国开启自由贸易区建设进程以来的首个战略性、综合性文件,明确提出要逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。2017年党的十九大进一步提出,要促进自由贸易区建设,推动建设开放型世界经济。因此,自由贸易区建设是两个轮子,一个是与贸易伙伴共同设立的,一个是我国自主设立的,如何使这两个轮子步伐协调,发挥合力,是需要深入思考的问题。“经略周边”是国家的外交战略,共建“一带一路”是推动建

^① 商务部国际贸易经济合作研究院研究报告《中国自由贸易试验区发展报告2022》,第43页。

设开放型世界经济的重大举措,中国国际进口博览会也是发展中国开放型经济的重要平台,自贸试验区如何与这些战略、开放举措和重要平台结合,共同发挥合力作用,达到“1+1”大于2的效果,也是需要自贸试验区建设中深入思考的问题。

三、我国自由贸易试验区提升战略构想

第一,正确认识和分析世界经济形势,危中有机,危可转机,挑战前所未有,应对好了,机遇也就前所未有。

党的二十大报告指出“当前,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。”一方面,历史大势决定人类前途终归光明;另一方面,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重。“人类社会面临前所未有的挑战。世界又一次站在历史的十字路口,何去何从取决于各国人民的抉择。”^①中国的选择是坚定奉行互利共赢的开放战略,不断以中国新发展为世界提供新机遇,推动建设开放型世界经济,更好惠及各国人民。中国坚持经济全球化正确方向,推动贸易和投资自由化便利化,推进双边、区域和多边合作,促进国际宏观经济政策协调,共同营造有利于发展的国际环境,共同培育全球发展新动能。中国的自贸试验区就是践行这种理念的重大举措,是中国向世界彰显自己立场和观点的重要标志,具有十分重要的示范意义。针对不确定的国际形势,习近平总书记指出“一方面,和平与发展仍然是时代主题,新一轮科技革命和产业变革深入发展,国际力量对比深刻调整,人类命运共同体理念深入人心。另一方面,国际形势的不稳定性不确定性明显增强,新冠肺炎疫情大流行影响广泛深远,经济全球化遭遇逆流,民粹主义、排外主义抬头,单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。”“我们的判断是危和机并存、危中有机、危可转机,机遇更具有战略性、可塑性,挑战更具有复杂性、全局性,挑战前所未有,应对好了,机遇也就前所未有。”^②

事实上美西方国家一些政客鼓吹的“断链脱钩”并无客观可能。美国数据显示,2022年美国和中国货物贸易总额达6906亿美元,创历史新高纪录。中国海关总署2023年1月13日发布的统计数据 displays 2022年全年,中美贸易额同比增长0.6%,达到7594.27亿美元。其中,中国对美国出口5817.83亿美元,增长1.2%;中国自美国进口1776.44亿美元,减少1.1%。根据中国商务部统计,2022年中国实际使用外资金额12326.8亿元,同比增长6.3%,近期中国美国商会表示,对于美国企业来说,中国市场不是“可选项”,而是“必选项”,商会将和会员企业一起把握新的发展机遇。美中贸易全国委员会认为,美中“挂钩”才是让两国人民受益的良策。中方将始终坚持开放合作,以自身发展为世界提供机遇。而且,2022年在疫情仍然严重的情况下,21个自贸试验区仍然取得招商引资的显著成就。2022年1月1日起,新版自贸试验区外资准入负面清单施行,实现了制造业条目基本清零、服务业持续扩大开放。全年21个自贸试验区实际使用外资2225.2亿元,占全国的18.1%。其中,高技术产业实际使用外资863.4亿元,同比增长53.2%。与此同时,各地不断创新举措,广西、云南、黑龙江进一步推动边民互市贸易发展。陕西创新跨境电商散货“先报关、后装箱”模式,通关时效提高了2~3天。2022年,21个自贸试验区实现进出口总额7.5万亿元,同比增长14.5%,占全国的17.8%。这些充分证明了只要我们应对得当,仍然能够赢得发展的重大机遇。

第二,转变思路,实施创新驱动,以构建新发展格局理念作为自贸区改革试验和建设的指导

^① 《中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2022年版,第50页。

^② 《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第119—120、122页。

思想。

首先要摒弃模糊认识,以往开发区的经验有的可以继续使用发挥,但已经远远不够了。招商引资仍然很重要,但与以往相比,在当前及可预见的未来,那种境外投资者蜂拥而至、土地大片连续开发、厂房不断拔地而起的景象不可能重新出现。因此应当把更多精力放在改革试验上,特别是在服务贸易领域,要着重推进制度型开放,推进规则、规制、管理和标准的开放。根据以往各个自贸试验区的经验,这方面的改革开放一般都从小切口着手,实行零敲牛皮糖战术,一点一滴地逐步推进。不能幻想实行一个大政策立刻改天换地,这种变魔术的想象是不切合实际的。正如习近平总书记指出的那样“改革开放是前无古人的崭新事业,必须坚持正确的方法论,在不断实践探索中推进。”“要采取试点探索、投石问路的方法,取得了经验,达成了共识,看得很准了,感觉到推开很稳当了,再推开,积小胜为大胜。”^①小切口着手,点滴推进、系统集成、积小胜为大胜。这应当成为自贸试验区未来改革试验推进的基本模式,这样坚持几年,必然出现明显成效。

自贸试验区的开发建设,也应当从以往过度依赖外资的思路中转变过来。要按照构建新发展格局的理念来建设自贸试验区。以国内大循环为主体,国内国际双循环相互促进的构建新发展格局理念的核心要义是,要把国内大循环建立在高水平的自立自强的基础上,增强国内大循环的内生动力和可靠性,这样才能高水平地实行国内国际双循环相互促进。要“打造国内大循环建设的重要连接点,国内国际大循环的核心交汇点”(黄建忠等,2022b),这个理念也同样适用于自贸试验区的开发建设。我们要把吸引外资的思路从过去以低引高、以弱取强、以廉价资源要素换资本的旧思路转变到以高引高、以强联强、强强联合、要素共享的新的吸引外资的思路上来。特别是经济较发达的省市,应当努力把信息化转型较好,数字化、智能化、低碳化水平较高的国内企业,以及一些水平较高的专、精、特、新的小巨人企业吸引到自贸试验区落户,通过这些企业,在世界范围寻找产业链、供应链的合作伙伴,吸引合作伙伴在自贸试验区投资建厂,建立产业分工合作配套的前后项关联链条,形成优势产业集群。如上海自贸区应当成为我国重塑国家竞争优势的主要载体(黄建忠等,2022b)。同时,要充分发挥我国超大规模市场优势,吸引内外资企业在自贸试验区建设贸易和商业销售渠道,建设仓储设施和物流供应链,为进口商品进入我国市场创造分销渠道和提高商业能力。自贸区的金融企业应当树立为实体经济服务的理念,提高贸易融资、设备租赁融资、仓储和物流融资的能力,同时为进口商品进入我国市场提供金融服务,扩大消费融资的业务范围。跨境资金流通的金融开放也应当秉持为实体经济服务的理念,加强对纯粹金融产品交易的监管,防止金融脱实向虚。

第三,赋予自贸试验区更大的改革自主权,坚持稳中求进,扎实推进自贸试验区的改革试验。

2021年7月9日,习近平总书记主持召开了中央深改委第二十次会议。会议指出,要深入推进高水平制度型开放,赋予自由贸易试验区更大改革自主权,加强改革创新系统集成,统筹开放和安全,及时总结经验并复制推广,努力建成具有国际影响力和竞争力的自由贸易园区,发挥好改革开放排头兵的示范引领作用。

赋予自贸试验区更大的改革自主权,应当主要解决以下问题。(1)能够自主调整本自贸试验区的区域、面积和功能。当前,除了海南省和上海市,其他省区的自由贸易试验区基本只有120平方公里左右,其体量作为试验足够,但要带动一个省区的开放发展,也是不足的。因此,在有必要的省区,适当扩大试验区域和面积,调整某些功能,是一个重要措施。(2)进一步减少通关费用,提高贸易便利化水平。目前各个自贸试验区进行的改革,主要着力点都放在节约时间成本上,并且

^① 习近平《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第6、7页。

取得了较大成效,但通关缴费成本仍然偏高,有待改革。福建自贸区首创“关检一站式查验”,实现作业时间一致、作业空间合并、作业系统并行,每个集装箱可节省查验时间50%、节省查验费用600元;厦门片区持续推进口岸降本增效,指导国有企业主动降费,引领和推动报关、货代、船代、物流、仓储、港口服务等环节降低经营服务性收费。2019年厦门口岸集装箱进出口环节合规收费降至207美元/标箱,明显低于英国、德国、日本2016年的通关费用成本。这些经验也有待于在各自贸区和全国逐步推广。(3)解决准入不准营的问题。由于服务业开放与原有管理体制和各个行业主管部门现行规章制度的改革不配套,出现“准入不准营”和“准入不能营”的现象。逐步实现主体许可与经营许可同步是未来深化改革的重要环节,应按照先易后难的原则,解决主体准入与经营准入的不同步和政策不协调问题,逐步使这些领域从“证照分离”“先照后证”走向“证照合一”“照中含证”。(4)要加强和完善政府各部门的协调。由于服务贸易的开放涉及许多公共产品和公共服务部门,政策协调的部门范围需要扩大,如交通、通信、市政管理、卫生医疗、教育、文化、传媒、体育、科技、社会保险等各个部门。目前把自贸区的政策协调仅限于商务、经济金融等部门显然是很不够的,应当扩大政策协调的范围,同时也要加强和完善地方政府部门协调和监管责任。

第四,有序扩大服务业对外开放,稳慎推进人民币国际化。

围绕推进贸易投资便利化,应继续推进交通运输便利化,建立更加自由开放的航运、铁运和空运体系。在港口城市建设中国船籍港,支持中国船籍港开展船舶登记,建立国内(世界)自由贸易港航运经营管理体制及海员管理制度。扩大和优化中欧班列运输体系,使更多城市加入中欧班列节点,进一步放宽空域管制与航路航权限制,优化航运路线,鼓励增加运力投放,增开航线航班。提升运输便利化和服务保障水平,提升运输来往自由便利水平。继续推进人员流动开放。应根据各自由贸易试验区的发展需要,针对高端产业人才实行更加开放的人才和居留政策,打造人才集聚高地。在有效防控涉外安全风险隐患的前提下,实行更加便利的出入境管理政策。对外籍高层次人才投资创业、讲学交流、经贸活动方面提供出入境便利。优化出入境边防检查管理,为商务人员、邮轮游艇提供出入境通关便利。继续推进数据流动开放,使数据流动开放更安全可控,实现数据安全有序流动。在确保数据流动安全可控的前提下,扩大数据领域开放,创新安全制度设计,实现数据充分汇聚,培育发展数字经济。有序扩大通信资源和业务开放。开放增值电信业务,逐步取消外资股比等限制。允许实体注册、服务设施在海南自由贸易港内的企业,面向自由贸易港全域及国际开展在线数据处理与交易处理等业务。

随着中国走向新发展格局和高质量发展新阶段,服务业领域的扩大开放仍然有很大的提升空间。例如文化、医疗等服务业领域的开放还需要更具有问题导向的顶层设计和实际步骤。其中文化“走出去”亟须实现从量到质的提升。截至2019年12月底,我国已经在全球154个国家和地区建立了551所孔子学院以及1193个中小学孔子课堂。中国的汉语言文化在世界上有了一定影响,但质量参差不齐、效果好坏参半,有的流于形式,或仅仅成为文化“联络处”。这需要总结经验教训,调整提高。医疗领域的开放也需要有新的路径突破。教育、文化、医疗等服务业领域的开放应当细分不同行业属性,重点开放商品性比较强、福利性比较弱的行业。例如教育领域开放,应在职业技术、技能培训服务方面迈开更大步伐,形成竞争性市场;普通教育开放应采取多种形式,例如增加课程开放、专业开放等方式,不应当只围绕合作办学、取得学位一个模式。医疗领域的开放应当以补充国内医疗资源供给、引进先进医疗设备 and 医护人员为目标,更好利用国外资源和市场。这需要统筹解决开放和国内改革配套问题。统筹考虑医疗器械、药品采购制度、医护人员流动和医保覆盖范围的改革与开放。文化领域的对外开放,目标应当瞄准提高中国文化对世界的影

响力、增强中国文化产品的出口竞争力。依托国内超大规模市场,培育文化产品出口竞争力。

继续推进金融开放。我国金融开放的指导思想是维护世界经济和国际金融市场平稳运行,促进世界发展。根据上海金融开放和建设人民币国际金融中心经验,我国金融开放创新的基本路径是稳步融入以美元为主导的国际货币体系,建设有管理、可控制的开放渠道,实现本外币在经常项目下和部分资本项目下的跨境融通;但在融入现行国际货币体系中又保持相对独立性,保持和增强人民币在本国以及区域的主场地位,不断扩大人民币国际贸易结算、离岸市场和各类国际交易功能,不断扩大和健全人民币跨境支付系统(CIPS),推动人民币向世界经济金融的中心地位迈进,使人民币成为以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的重要血脉。

根据上海自贸试验区临港新片区的经验,金融创新要根据实体经济的发展需要,有序推进自由贸易区与境外资金自由便利流动。构建多功能自由贸易账户体系,以国内现有本外币账户和自由贸易账户为基础,构建金融对外开放基础平台。通过金融账户隔离,建立资金“电子围网”,为自由贸易试验区与境外实现跨境资金自由便利流动提供基础条件。便利跨境贸易投资资金流动。进一步推动跨境货物贸易、服务贸易和新型国际贸易结算便利化,实现银行真实性审核从事前审查转为事后核查。在跨境融资领域,探索建立新的外债管理体制,完善企业发行外债备案登记制管理。

推进人民币国际化,坚持市场驱动和企业自主选择,营造以人民币自由使用为基础的新型互利合作关系。改革开放以来人民币国际化的一个路径是人民币融入以美元为中心的国际货币体系的国际化,它的深化取决于人民币资本项下的开放程度;另一个路径是不断扩大人民币国际贸易结算和支付的功能,不断使人民币具有国际货币的功能。如果没有前者,就不能扩大对境外资源和市场的利用,也难以培育人民币的国际信誉和世界货币功能,但如果完全依赖前者,就将失去人民币的独立性和本国经济的主场功能。因此,人民币国际化需要“两条腿走路”。一条是继续沿着人民币融入以美元为中心的国际货币体系的方向走,小心谨慎,时时需要考虑防控国际金融风险与国家安全风险。另一条是利用人民币资产国际信誉不断提高的有利条件,在人民币已经成为不少国家外汇储备资产以及人民币进入不少国际跨国公司资产负债表的基础上,突破美国在国际货币体系的完全垄断局面,创新国际货币体系,建立人民币资金国际支付系统作为补充。随着数字技术的突破和互联网域名的扩宽,我国应扶持建立具有根服务器的跨境运作的大型数字企业,利用我国自主建立的国际信息系统,继续完善人民币国际资金支付系统的建立,塑造新的人民币国际交易二元格局。既保留与以美元为中心的国际货币体系以及国际资金支付体系的联系并作为主渠道,同时努力培育相对独立于美元中心体系的不同国家与地区银行间人民币支付清算体系作为补充渠道,加快人民币在东亚地区自由可兑换,使其成为国际资金支付系统的新体系。

第五 推进贸易创新发展,促进贸易强国建设。

贸易强国是建设社会主义现代化国家的重要目标,因此应大力发展跨境电商,这是数字贸易的新业态、新模式,是未来对外贸易的发展方向。应依托政策优势和相对低廉的运营成本,鼓励国内跨境电商平台在海外设立更多的“海外仓”。依托粤港澳大湾区发展,为香港跨境电商及离岸贸易做仓储、分拣、物流等分包服务。全力扶持跨境电商企业做大做强,鼓励B2C跨境零售电商实行灵活销售模式,在大力发展跨境电商开展保税进口的同时,允许以行邮方式进口销售。积极引入B2B跨境电商企业,开展转口等离岸贸易。通过贸易创新发展,进一步增强外贸企业的综合竞争优势,增强中国产品在国际市场的竞争力,同时用好进口国际博览会的平台,发挥中国超大规模市场优势,汇聚全球资源要素,实现我国成为贸易强国的目标。

还应开展数字关境的技术研究,着手数字贸易特殊监管试验制度设计。数字关境从概念到实践,

需要数字技术支撑,特别是对“数字足迹”的跟踪、记录是筑牢数字关境的关键性技术。探索区块链技术在数字关境中的应用前景,着手解决相关技术难点。着手开展基于“依托数字基础设施的网络虚拟空间”海关数字贸易特殊监管试验,选取代表性行业开展离岸数据业务,赋予若干规模以上数据中心、云服务商、数据平台等作为海关特殊监管委托代理,为数字贸易监管政策制度创新积累经验。

第六,建立与双边自由贸易区、共建“一带一路”以及国家外交战略的契合点,形成同频共振,增强联动效应。

我国自主设立的21个自由贸易试验区与19个双边自由贸易区应当密切合作,扩大的开放领域和政策应相互适用。党的十八大以前我国已经建了10个自贸区,党的十八大以后十年的时间又增加了9个自贸区,党的十八大以前有18个自由贸易伙伴,现在有26个。可以说,我国已经初步建立起以周边为基础、辐射“一带一路”、面向全球的自贸协定网络。特别是2022年,与柬埔寨自贸协定、与新西兰的自贸协定升级议定书已经生效。我国还和尼加拉瓜签订了自贸协定早期收获安排,并与尼加拉瓜正式启动自由贸易协定谈判。我国和东盟的自由贸易区3.0版谈判也已经开始,和海湾六国海合会的自贸协定谈判取得了积极进展。这些自贸协定生效之后,将进一步促进开放型世界经济的建设。我国和自贸协定伙伴的进出口额,2022年达到14.25万亿元人民币,同比增长7.7%,占我国外贸总额的34%。为此,应在21个自由贸易试验区内设立专门联络机构,认真研究19个双边自由贸易协定与本自贸试验区的结合处,探索建立适应相互发展促进的契合点,落实双方关切的利益,建立互利共赢的合作机制,吸引双方企业相互投资和贸易,积累有关的国际经济新规则。此外,世界上许多国家也都设立了本国的自由贸易区,如德国汉堡自由贸易区、加拿大温尼伯自由贸易区、美国辛辛那提自由贸易区、巴拿马科隆自由贸易区等,我国21个自由贸易试验区应积极与这些自由贸易区建立联系,寻找双方利益的契合点,促进自由贸易试验区的网络化、国际化。

21个自由贸易试验区还应当与共建“一带一路”国家建立利益纽带,有的可以作为扩大中欧班列的新节点,例如2022年5月30日,广州自贸试验区南沙港南站开行首趟中欧班列,经由阿拉山口出境,15天后抵达欧洲内陆。该趟中欧班列实现了“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”与广州南沙自贸试验区的连接,为完善全球产业物流链,打造大湾区国际海铁联运枢纽,推动“一带一路”高质量发展注入新动能。有的可以作为自贸试验区与“经略周边”外交战略的基地,如广西、云南可以建设与东盟国家、黑龙江建设与俄罗斯远东地区经济贸易更紧密合作的自由贸易的制度性安排,把经济利益与外交战略紧密捆绑起来,促进双方在经济贸易上互利共赢,在外交上建立更可靠的政治互信。一些自由贸易试验区,特别是西部地区的自贸区应当与“上海合作组织”中的经济贸易合作内容紧密结合,外交和外事部门应当对这些合作内容给予及时指导,并在政策协调、对外沟通、技术资金等方面提供必要帮扶。

总 结

党的十八大以来,我国先后部署设立21个自由贸易试验区,形成了覆盖东西南北中的试点格局,推出了一大批高水平制度创新成果,建成了一批世界领先的产业集群,为高质量发展做出了重要贡献。认真总结十年实践经验,认识和把握当前及未来世界经济形势的发展,肯定成绩,寻找差距,认识和把握在新发展阶段构建新发展格局对我国改革开放试点所寄予的期望,制定切实可行的自由贸易试验区提升战略,是走向下一个十年发展的重要思想准备和政策准备,应当成为我们深入思考和研究的重大课题。

参考文献:

1. 商务部国际贸易经济合作研究院《中国自由贸易试验区发展报告 2021》,该报告于 2021 年 10 月 27 日在杭州举行的第二届中国自由贸易试验区发展论坛期间发布,为机构研究报告。
2. 商务部国际贸易经济合作研究院《中国自由贸易试验区发展报告 2022》,该报告于 2022 年 10 月 20 日在线上发布,为机构研究报告。
3. 黄建忠等编著《中国自由贸易试验区研究蓝皮书 2021》,中国商务出版社 2022a 年版。
4. 黄建忠等编著《中国自由贸易试验区研究蓝皮书 2020》,中国商务出版社 2022b 年版。
5. 全毅、张婷玉《中国自由贸易试验区转型升级方向与发展路径》,《经济学家》2021 年第 10 期。
6. 刘晓宁《双循环新发展格局下自贸试验区创新发展的思路与路径选择》,《理论学刊》2021 年第 5 期。
7. 李子联、刘丹《中国自由贸易试验区建设的“质量效应”研究》,《经济学家》2021 年第 9 期。
8. 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 3 期。
9. 裴长洪《经济新常态下中国扩大开放的绩效评价》,《经济研究》2015 年第 4 期。

The tenth Anniversary of China Setting up Free Trade Pilot Zone: Basic Experience and Hoisting Strategy

PEI Changhong

(Chinese Academy of Social Sciences , University of International Business and Economics , 200072)

Summary: China has successively set 21 free trade pilot zones since party's 18th National Congress ,they have got important effects in prior to carry and try for reform and openness ,have took shape of powerfully demonstration effect in the nationwide. The basic experiences of free trade pilot zones during ten years are: to insist the centralized and unified leadership of party central committee ,combine the top-level design and encouraging innovation at grass-roots; to bring each pilot zone superiority into full play ,shaping differentiated development pattern; to insist linkage between openness outside and domestic reform ,promoting reform by openness; to insist organic bond between openness and national security safeguard. Now China free trade pilot zones face the new challenge and mission ,we should accord as requested by the report of Part's 20th National Congress ,to practice hoisting strategy of free trade pilot zones. Therefore ,the first ,correctly understand and meet the situation ,creating strategic opportunity; the second ,to change ideas ,practicing innovation-driven ,to keep building new development pattern as leading conception for free trade pilot zone construction; the third ,to endow the pilot zones more autonomous right for reform ,to carry forward reform experiment; the fourth ,to expand orderly openness of service industry ,steady boosting RMB internationalization; the fifth ,to advance trade innovative development ,promoting trade power construction; the sixth ,to build joint point with bilateral free trade zone ,co-building “belt and road” ,and national diplomatic strategy ,forming same frequency and resonance ,enhancing linkage effect.

Keywords: The Tenth Anniversary of Free Trade Pilot Zones ,Summary of Experience ,Conception of Hoisting Strategy

JEL: F10 , F13 , F43

责任编辑: 静 好