

辽宁大学智库 简报

2024 年 第 11 期

(总第 40 期)

辽宁大学中国开放经济研究院

2024 年 3 月 25 日

关于实施自由贸易试验区提升战略的 对策建议

王厚双 孙 丽 孙思骁

实施自由贸易试验区提升战略,是党的二十大给自贸试验区建设提出的新任务、新使命。自贸试验区建设应该根据党的二十大精神,采取强有力的对策措施,全面实施自由贸易试验区提升战略,为中国的对外开放新格局的构建做出更大贡献。

一、自贸试验区建设的主要成绩

(一)在推动我国投资、贸易自由化便利化方面起到了关键的作用

由《外商投资法》确立的准入前国民待遇加负面清单管理制度是我国自由贸易试验区先行试点的重要成果,包括绿地投资和并购投资的

统一的外资安全审查机制、境外投资备案制、多证合一、市场主体歇业登记等在内的制度创新成果也都是自贸试验区率先实施之后在全国推广的。自贸试验区的国际贸易单一窗口制度经验带动了全国的贸易便利化工作。自贸试验区在金融创新服务实体经济、“放管服”改革与政府职能转变、带动周边经济发展,以及服务国家战略等方面都取得了突出的成绩。

(二)形成了一套推动我国改革开放的体制机制

在自贸试验区工作机制下,中央部委和地方政府面对改革的重点难点问题,将顶层设计与一线操作紧密结合,上下协同,一起“啃硬骨头”。与此同时,各个自贸试验区和自贸片区之间不断互相学习,总结改革试点经验和创新案例,并不断向全国各地复制推广经验,促进了不断改革、不断开放的良好氛围的形成。

二、实施自由贸易试验区提升战略需要解决的主要问题

(一)自贸试验区的驱动要素有待强化

随着《投资便利化协定》文本实质性谈判结束,投资制度、政策和监管合作已经在某种意义上逐渐超越了贸易政策,成为世界经济开放和发展的新议题。国民待遇的内涵范围也逐步从原来的准入后向准入前延伸。此外,负面清单和国民待遇原则的投资便利化制度安排,已成为自贸试验区吸引外资的新趋势和新特征。现阶段,我国自贸试验区的投资和贸易政策在体现市场竞争规则方面尚有所欠缺。如果投资和贸易政策独立于竞争政策之外而存在,或者二者之间缺乏有效的策略性协调,那么就会出现以下情况:虽然贸易自由化政策有助于推动关税和非关税限制措施的逐步减少,投资便利化有利于实现市场准入和国民

待遇,但国内市场竞争政策的缺位,会促使企业寻求未受限制的商业惯例、共谋垄断或非透明性制度因素来规避竞争,导致投资准入而不准营,贸易自由化的红利也会因此而遭受侵蚀。因此,我国自贸试验区要在构建更高水平的开放型经济新体制目标上取得成效,就必须打造更宽领域、更深层次、更高标准的贸易投资网络化对外开放格局,并且要加快构建与国际高标准贸易投资通行规则相衔接的市场竞争制度体系,实现投资政策、贸易政策与竞争政策之间的互动协同。

(二)自贸试验区的压力测试有待强化

近年来,自贸试验区在外商投资负面清单、服务业开放等方面进行了压力测试和风险评估探索,并取得了明显成效,但是在深层次对外开放,特别是数据自由流动、战略性新兴产业等敏感领域的开放试验仍过于保守。国际经贸规则的约束和不断升级,必将给我国自贸试验区开展压力测试带来新的挑战。尽管各地的自贸试验区已经根据其所在地区的发展特点,在金融、医疗、航运、电信、工程等领域进行了开放试验试点但是其覆盖范围和内容与国际经贸新规则的要求仍存在一定差距,还有许多新的内容需要进一步探索和实践,比如,如何打造韧性和安全的供应链?如何实现绿色和可持续贸易投资?还要看到,未来中国对外开放面临的复杂性和难度将持续加大,风险不确定性也将增强。自贸试验区要适应这一形势变化,对把握不准、开放效果和风险不清晰的领域,通过开放试验试点进行压力和风险测试。但是,由于受各种因素制约,各自贸试验区对数字自由流动、战略性新兴产业的开放试验内容设计不足,思路方案不清晰,某些行业的准入壁垒仍然存在。一些行业主管部门对于拿不准、开放效果和风险不清晰的领域坚决不进行开放试验,导致自贸试验区的深层次开放试验严重不足,无法充分了解敏

感领域的开放压力和风险,难以进一步拓展开放的广度。同时,各自贸试验区缺乏全国统一的法律保障,鼓励创新、容错试错机制难以推进,各级各部门的创新活力受到抑制。此外,一些行业主管部门基于风险防范的考虑,对于已经列入总体方案的敏感领域的试验任务是否启动、何时启动、如何启动、如何终止等方面缺乏科学论证和系统考虑,导致试验推进不积极。为避免被追责,一些地方部门也尽量回避或缓慢推进可能存在风险的领域。

(三)在突破体制机制障碍方面战略规划不足

制度创新是自贸试验区建设的重中之重,当前中国的改革已进入深水区 and 攻坚期,各自贸试验区已在关键领域和环节上取得了重大突破。然而,未来需要解决的问题更具挑战性,需要突破的改革事项大部分属于国家事权,在没有自主实践授权的情况下,各自贸试验区只能在有限的权限范围内进行零散的探索和实践,难以进行深层次和系统性的创新尝试,因此改革的系统性和综合性仍显不足。此外,我们还要看到,自贸试验区作为致力于吸引外资并进一步吸引国际经营业务的特殊区域,其生存和发展的基础在于实行某些特殊政策,尤其是税收优惠政策,以达到降低市场主体运营成本、提高运营回报的目标。不具备这种“政策洼地”的优势,它们就失去了吸引外资企业和国际经营业务的重要手段。因此,我国自贸试验区改革创新需要在突破体制机制障碍方面加强战略规划。

三、实施自由贸易试验区提升战略的主要方向

(一)自贸试验区应进一步扩围

没有建立自贸试验区的省份大多在创造条件,争取建立自贸试验

区。对条件成熟的省份,可以考虑批准建立新的自贸试验区。特别是通过内陆和沿边地区自贸试验区的建设,可以加大向西开放力度,推进全面开放格局的形成。

关于现有自贸试验区的扩围问题,各自贸试验区在制定升级方案时,可以考虑根据情况扩大地域范围。有的自贸片区可以考虑扩大到所在的行政区。有的自贸片区涵盖经济开发区或者高新技术产业开发区的部分区域,可以视情况将涉及的经济开发区或者高新技术产业开发区全域纳入。

(二)致力自贸试验区提质

我国正在申请加入的《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)的部分规则标准高,自贸试验区可承担起先行先试的任务。在货物贸易方面,海南自贸试验区同时在建设自由贸易港,在贸易自由化领域可以承担更多的试点任务,但需要区分封关运作前和封关运作后两个不同阶段。在二线关尚未建成的情况下,零关税试点需要做到安全有序可控,进一步提高贸易便利化水平。在服务贸易与投资方面,可以先行取消服务贸易部分行业的当地存在要求,考虑在电信、空运、建筑、自然资源勘探开发等领域,允许外国服务提供者在无中国境内实体机构的情况下提供服务。在自贸试验区先行扩大部分服务贸易领域和投资领域的开放探索试行新的负面清单形式,将投资与服务贸易负面清单合并,将负面清单的内容从股权限制和高管限制扩大到准入前后两个阶段的国民待遇,促进国内规制改革。在国有企业与政府采购方面,要提高国有企业经营的透明度,完善政府投资与注资机制,提高政府采购的透明度,保障政府采购流程公平公正。在自贸港先行试点,放开部分政府采购市场,允许进口货物和

服务参加自贸港内的政府采购。在环境和劳工方面,要实行高标准,建立并完善集体谈判定价机制。在竞争与监管一致性方面,要确保竞争政策实施的公平性,提高各区域各部门监管标准的一致性。在落实和对标相关规则的过程中,从制度集成创新的角度,制定全面系统的分阶段分步骤先行先试方案,促进自贸试验区的高质量发展。

(三) 抓好自贸试验区增效

自贸试验区建设要树立以人民为中心的发展理念,将当地居民、消费者和市场主体的感受纳入评价体系,让人民群众看到自贸试验区建设的成效。自贸试验区建设要践行新发展理念。在自贸试验区建设中,要通过制度创新推动市场主体的业务创新,提高科技创新能力。自贸试验区建设要有利于推动协调发展,内陆自贸试验区和沿边自贸试验区要发挥其带动区域发展的特殊作用,探索“向西开放”的新模式。自贸试验区建设要注重生态文明建设,促进高质量发展。自贸试验区建设要充分开拓国内国外两个市场,利用两种资源,推动双循环相互促进。自贸试验区建设要有利于促进共同富裕,提高人民群众的总体幸福感。

作者简介:王厚双,二级教授;现为辽宁大学金融与贸易学院教授、博士生导师,辽宁大学自由贸易试验区研究院院长,辽宁大学学术带头人;国家社科基金重大项目首席专家,辽宁省高等学校创新团队负责人,辽宁自由贸易试验区研究智库负责人;担任辽宁省委省政府、多个市委市政府决策咨询委员会委员、政府参事;南华大学特聘教授;入选辽宁省“省部级领军人才”、辽宁大学杰出人才、沈阳市杰出人才、辽宁省“百千万工程”百人层次、入选辽宁省高等院校优秀人才支

持工程；担任辽宁省太平洋委员会副会长、辽宁省RCEP智库副主任；被评为“全国社科工作先进个人”。

孙丽，教授、博士生导师；辽宁大学区域国别经济研究院院长，辽宁大学自由贸易试验区研究院副院长，辽宁大学学术带头人；国家社科基金重大项目首席专家，辽宁省高等学校创新团队负责人，辽宁自由贸易试验区研究智库、辽宁自由贸易试验区研究基地、辽宁省新型重点智库首席专家；辽宁省委省政府、沈阳市委市政府决策咨询委员会委员；南华大学特聘教授；辽宁省“省部级领军人才”、辽宁大学杰出人才、沈阳市杰出人才；获得巾帼先进个人、党史教育和乡村振兴先进个人等荣誉称号。

孙思晓，辽宁大学自由贸易试验区研究院研究员，世界经济专业博士研究生

辽宁大学智库简报编委会

策划：潘一山	主编：余森杰				
编委：李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
李艳枝	白永生	张贺明	崔 铮		
编辑：尹如玉	校对：李楠楠			联系方式：024-62602446	

本刊声明：所刊文章属作者个人见解，不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。