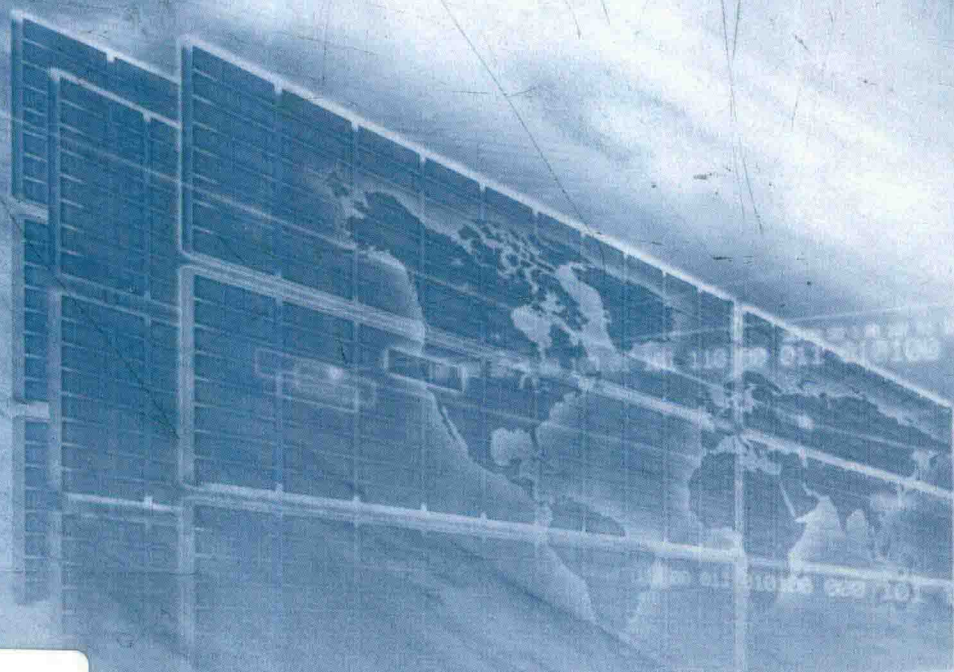


自由贸易试验区 功能、创新度与开放度 比较与展望

林涛 吕寒 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

自由贸易试验区 功能、创新度与开放度 比较与展望

林涛 吕寒 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

自由贸易试验区功能、创新度与开放度比较与展望 / 林涛, 吕寒著. —广州: 暨南大学出版社, 2018. 11

ISBN 978 - 7 - 5668 - 2419 - 6

I. ①自… II. ①林…②吕… III. ①自由贸易区—研究—中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 145378 号

自由贸易试验区功能、创新度与开放度比较与展望

ZIYOU MAOYI SHIYANQU GONGNENG CHUANGXINDU YU KAIFANGDU
BIJIAO YU ZHANWANG

著 者: 林 涛 吕 寒

出 版 人: 徐义雄

责任编辑: 暨 南 齐 心

责任校对: 詹建林

责任印制: 汤慧君 周一丹

出版发行: 暨南大学出版社 (510630)

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

网 址: <http://www.jnupress.com>

排 版: 广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 8

字 数: 140 千

版 次: 2018 年 11 月第 1 版

印 次: 2018 年 11 月第 1 次

定 价: 32.00 元



(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

出版资助单位：

暨南大学中国（广东）自由贸易试验区研究院
广州南沙自由贸易试验区研究基地

序 言

2013年9月，国务院出台了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，由此拉开了我国自贸区建设的序幕。在上海自贸区试点获得成功之后，2016年4月，广东、福建和天津正式获得批准成为第二批自贸区；2016年9月，国务院决定将自贸区的沿海布局向内陆纵深推进，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等省市7个新自贸区跻身中国自贸区方阵之列。这种创新逐步把国内的主要经济带串联衔接起来，成为中国区域经济发展的一大特色。自贸区战略布局也从理念设想、制度引导到实践落地实现了层层推进。

着眼于国内，当今正是我国进一步推进改革的攻坚时刻。中国改革开放的过往历史表明，需要不断扩大开放来倒逼攻坚改革的进程。根据世界产业链以及价值链中地位的变化情况，我国正处于从货物贸易大国向投资大国、服务贸易大国升级的进程中。首先，需要把全球规则关注的重点从贸易的自由国际环境转向投资的公平竞争国际环境；其次，需要将对外开放的重点从制造业转向服务业。

毋庸置疑，创造对外开放与改革发展良性互动的新格局是一项难度很大的系统工程，特别是在经济全球化以及中国经济发展正在发生重大转折的当前阶段，因此必然需要一系列体制机制创新对其加以保障。自贸试验区的体制机制创新，本质上是一次对改革开放认识的自我深化的过程。

本书系统地梳理了我国自贸试验区改革的制度变迁，分析国内外典型自贸试验区的特点和模式，剖析国家自贸区战略的宏观背景和环境，探讨南沙自贸区的发展历程和改革背景及南沙自贸区体制机制改革的突破路径。在抢抓粤港澳大湾区建设机遇的背景下，提出粤港澳三方深度合作体制机制优化的发展思路、阶段目标与实施路径。

杜金岷
2018年5月

目录 CONTENTS

序 言 1

第一章 绪 论 1

第一节 研究背景 1

第二节 研究意义 3

第二章 中国自贸区发展的现状与比较 5

第一节 自贸区发展的先导经验：上海自贸区 5

第二节 自贸区发展的第二方阵：广东、天津和福建自贸区 11

第三节 自贸区的本质、差异与提升 20

第四节 自贸区的约束条件与创新困境 24

第三章 广东（南沙）自贸区发展现状 34

第一节 南沙自贸区发展概述 34

第二节 南沙自贸区经济基础状况 40

第三节 南沙自贸区金融便利化 49

第四节 南沙自贸区制度便利化 55

第五节 南沙自贸区合作便利化 63

第四章 南沙自贸区体制机制改革指标体系设计与分析 70

第一节 指标体系建构的理论依据与数据选择 70

第二节 基于 AHP 层次分析法的自贸区体制机制改革指标权重设定 75

第三节 南沙自贸区创新改革指数测算 85

第四节 南沙自贸区与前海蛇口、横琴自贸区的对比 90

第五节 南沙自贸区功能创新点 100

第五章 自贸区的比较、建设与展望 114

第一节 四大自贸区的对比与优势分析 114

第二节 自贸区的建设 118

第三节 未来愿景：自贸区提升中国经济内涵 121

第一章

绪 论

第一节 研究背景

改革开放以来，中国已然成为经济全球化的最大赢家之一。

中国的低端生产要素牢牢把握住了经济全球化所带来的机遇，在出口导向型经济的驱动下有效嵌入了全球生产价值链条，带来了经济的超常规跨越式发展，实质性地折射出中国蕴蓄已久的经济潜在在开放型经济体系下得以释放而爆发出的巨大效益。然而，中国的（区域）经济严重倚赖政策供给和物理要素集聚，锁定了其在经济分工的自然演化与传导链条上的末端定位，当中国经济被搁置于经济环境下行、东南亚国家廉价要素供给趋强与全球产业消费结构转型三大经济变迁的历史交汇点时，低端要素生产模式的短期优势在中长期中必然会暴露出“红利透支”的现象。特别是随着国际竞争的白热化，中国传统的出口导向型模式已沦为滞后性缺陷，正遭到其他国家的全方位狙击。

在新一轮的经济竞争演替格局中，传统的 WTO 模式落入了经济效益递减区间，其主导的多边贸易规则的构建延滞于全球贸易投资格局的变化，甚至成为国家间不争的共识。

为了克服这种境况并重塑国际经济贸易格局，局部地区衍生出了一波新的区域协作模式创新浪潮。例如，由美欧主导的跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）和多边服务协议（Plurilateral Services Agreement, PSA）等。

这些新兴的区域发展模式的确提高了区域经济活跃度并带来了合意的经

济进展,但在这些协定中,中国却几乎都被隔离在外,甚至有学者将这种境况解读成美国视中国为潜在对手,为了孤立中国而推行新贸易框架,该框架下的一个重大原则就是所谓的“ABC策略”,即“Anyone But China”。

因此,想要在经济新常态和供给侧结构性改革的叠加背景下实现经济发展,则需要打破国际经济的封锁“结界”,进一步推动自身经济模式的转型,从而促使自身的开放型经济跃升至新的境界。

2013年9月,国务院出台了《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》^①,由此拉开了自贸区建设的序幕。2013年11月,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下文统称《决定》)指出,“建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措,要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验”^②。随着《决定》的出台,我国新一轮改革开放浪潮也奔涌而来。

2014年12月,在上海自贸区试点获得成功之后,国务院决定在广东、福建和天津的特定区域再设3个自贸区,并于2015年4月正式挂牌。2016年9月,国务院决定将自贸区的沿海城市布局向内陆腹地纵深推进,在辽宁省、浙江省、河南省、湖北省、重庆市、四川省、陕西省7个省市增设自贸区。

这种格局逐步把国内的主要经济带串联衔接起来,成为中国区域经济发展的一大特色。自贸区战略布局也从理念设想、制度引导到实践落地进行了层层推进。

在党的十九大报告中,也明确强调应当“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”。在自贸试验区的基础上,探索建立自由贸易港,将有助于推动实施新一轮高水平的对外开放,在金融业、服务业等领域开放层次更高、力度更大,形成更高程度的资源优化配置,也有助于对接国际贸易投资新规则^③。

我国经济有着从“第一季”向“第二季”蝶变的强烈需求,即从出口导向下的低端要素生产模式向国内外需求协同下的创新驱动转变,其中的核心

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[EB/OL].(2013-09-27)[2018-02-18].http://www.gov.cn/jwqk/2013-09/27/content_2496147.htm.

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(001).

③ 孙韶华,屈凌燕.自贸试验区启动打造升级版[N].经济参考报,2017-11-10.

要义在于改革现有体制，创造一个自由开放的市场经济体，逐步向利用高端生产要素导向倾斜。然而在既有利益格局的挤压下，可供改革推进的有效空间已大幅缩减，如果缺乏进一步深化改革的契机和动力，中国必将在未来的经济格局洗牌中陷入边缘化的尴尬境地。

如何寻求新的改革路径，已成为中国经济新常态语境下的重大课题。改革和开放是相辅相成的制度内核，也是中国经济社会实现跨越式发展的重要武器，通过开放来倒逼改革进程，成为当前中国经济社会环境下为数不多的有效渠道之一。

但对于中国这样一个幅员辽阔，各地区经济要素禀赋迥异的国度，要在短期内全面推行开放政策，必然有着相当大的操作难度和风险衍生的可能。那么，先在境内建立自由贸易区（Free Trade Zone），在特定界域范围内构建直接对接外围经济体的窗口，并逐步将国际市场的一些优越制度模式乃至创新技术映射到中国经济体中来，通过试点逐步推广，最终实现中国经济的全面整合开放，则是一个较为稳妥有效的办法。

自2013年9月我国第一个自贸区——上海自贸区成立以来，我国已基本形成了“1+3+7”的自贸区格局，通过系统性地对我国11个自贸区的功能、开放度和创新度进行测评，进一步确定南沙自贸区下阶段改革创新和对外开放工作的重点突破方向，是一项兼顾理论与实践的研究课题。

第二节 研究意义

自贸区的生成与建设具有多重使命，亦是国家“一带一路”倡议下的逻辑选择，“具有自由开放、鼓励创新、促进经济体制转轨等多项功能，是经济新常态下区域经济发展的活性载体”^①。但是由于各个自由贸易试验区资源禀赋不同，所承担的历史使命也不尽相同，如何甄别自贸区在实施进程中的功能，如何对我国自贸区的创新度与开放程度进行测算，是我国自贸区发展建设过程中具有重大的理论与实践意义的研究。本研究的主要意义有：

第一，本研究是在自贸区热潮下，对自贸区相关概念和理论基础进行的

^① 杜金岷，吴非，韩亚欣，中国自由贸易试验区：目标导向、制度约束与突破路径[J]，亚太经济，2017（1）：147.

综合整理分析。本研究从多角度对自贸区与开发区进行辨析，结合国内外已有的自贸区研究资料，梳理了我国自贸区的建立背景、发展历史与发展经验。

第二，本研究在广泛收集国内外资料的基础上，对我国 11 个自贸区的资源禀赋、建设背景、主要功能、创新举措进行收集、汇总、对比，通过“负面清单”制度系统性地研究了我国自贸区的创新度与开放度。

第三，本研究对我国自贸区的功能、开放度和创新度进行客观评价分析，通过横向对比，总结南沙自贸区的建设成果，并基于功能模式的选择，对南沙自贸区下阶段建设的实现路径和重点给出相关建议。

第二章

中国自贸区发展的现状与比较

第一节 自贸区发展的先导经验：上海自贸区

一、加快政府的职能转变

处理市场与政府的关系，加强政府职能是我国目前市场化改革的重点项目。《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》提及，加快转变政府职能，改革创新政府管理方式，按照国际化、法制化要求，积极探索建立与国际高标准投资方和贸易规则体系相适应的行政管理体系。^① 具体措施包括：“建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式”“建立行业信息跟踪、监管和归集的综合性评估机制”“建立集中统一的市场监管综合执法体系……积极鼓励社会力量参与市场监管”“提高行政透明度，完善体现投资者参与、符合国际规则的信息公开机制”“完善投资者权益有效保障机制”以及“建立知识产权纠纷调解、援助等解决机制”。^② 一方面，上海市建立自贸区能够促进政府职能的转变；另一方面，政府职能的转变也促进自贸区的发展。

（一）亚太营运商计划

2014年，自贸区管委会签署了亚太营运商计划政企合作推进计划书，正式推出亚太营运商计划。它是上海自贸试验区便利化的一个重要载体，也是

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 [EB/OL]. (2013-09-27) [2018-03-10]. http://www.gov.cn/zwjk/2013-09/27/content_2496147.htm.

② 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 [EB/OL]. (2013-09-27) [2018-03-10]. http://www.gov.cn/zwjk/2013-09/27/content_2496147.htm.

提高上海自贸试验区国际化水平的功能性项目。具体地说,实行亚太营运商计划的自贸试验区是总部经济的一个组成部分,是把贸易、物流、结算融为一体的实体操作的亚太区营运中心及营运总部,也是长期培育企业的流动性计划的实体。以总部经济为基础,以自贸试验区为中间枢纽,跨国企业主要负责贸易订单、物流分拨、资金结算在亚太区乃至全球范围内的流动和管理,促进区域订单供应链和资金结算的整体服务,统筹国内外市场在岸和离岸业务,统一贸易、物流和结算的运作。在无形中形成倒逼机制,提高了政府的管理水平,其中最突出的是政府的行政方式、工作方式的改变。自贸区管委会副主任曾明确表态:“凡是有意愿有条件的都能加入亚太营运计划中。”可以看出,加入该计划是不设门槛的,也就是说企业多了自由选择的空间。在该计划中,政府和企业将扮演合作的双方,而不再是政府带领着企业,企业处于被动地位。政府和企业会一起研究经济问题和讨论经济模式,一起协商解决方案。实际上,这是一种合作共赢的模式,政府正一步步向服务型政府转变,这就提高了资源配置的能力,可为企业提供更多机会,而对企业来说,也有了竞争优势和保障。政府的角色改变和职能转换,为上海自贸区的发展提供了一定保障。

(二) 负面清单

所谓负面清单,指的是市场准入负面清单制度——国务院以清单方式明确列出在中华人民共和国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等,并由各级政府依法采取相应的一系列管理措施和制度安排。^① 市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等的各类市场主体皆可依法平等进入。通俗地讲,就是政府规定了外资不能触及的行业,在一定程度上保护了国内企业,提高了国内企业的竞争力。这对政府的管理模式来说是一个很大的挑战,政府以前都是按部就班、按章办事做事的部门,而现在每天都有不同的产业产生,产业每天的动态也不一样,负面清单的列举需要跟上全球经济的变化,如果信息的传播赶不上市场的变动,负面清单也很可能陷入纸上谈兵的怪圈。自从实行负面清单后,凡不在清单内的,不用进行审批,大幅收缩政府的审批范围,深化了行政审批的制度改革,减少了工作程序,工作效率得到很大的

^① 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见 [EB/OL]. (2015 - 10 - 19) [2018 - 02 - 20].
http://www.gov.cn/zhengce/content/2015 - 10/19/content_10247.htm.

提高，明确政府发挥作用的职责边界后，各部门各司其职，大大促进了投资贸易便利化。因为要不断跟上经济市场的变化，政府需要不断提高行政管理的效率和效能，继而防止腐败的蔓延。同时也要求创新政府监管方式，促进政府运用法治思维和法治方式进行市场监管，从而推进市场监管制度化、规范化、程序化，促使政府从传统管理思维向现代管理思维转变。

2013 年版上海自贸区负面清单按照《国民经济行业分类及代码》分类编排，包括 18 个行业门类，涉及公共管理、社会保障和社会组织。负面清单（2013 年版）采用“保留行业 + 特别管理措施”的结构，共有 190 条特别管理措施。^① 其中，40 条为禁止、150 条为限制，涉及第三产业的内容占比高达 47.9%。这是中国第一次采用负面清单制度，也是上海自贸区的第一次尝试，其中有很多不成熟的地方，在后续的经济实践中，也在逐步地调整完善。

表 2-1 2013 年版负面清单的内容^②

	条数	百分比（%）	禁止类	百分比（%）	限制类	百分比（%）
第一产业	23	12.1	4	10.0	19	12.7
第二产业	76	40.0	10	25.0	66	44.0
第三产业	91	47.9	26	65.0	65	43.3
总计	190		40		150	

2014 年版负面清单共 139 条，比 2013 年版“瘦身”了 51 条，调整率为 26.8%，限制更少，表述更清晰，管理更透明。其中禁止类 34 条，限制类 105 条，而第三产业同样占最大比重，有 48.2% 之多。

① 王锐兰，李玉芳．我国负面清单制度改革：基于上海自贸区的实践 [J]．电子科技大学学报（社会科学版），2015，17（4）：8．

② 此表数据根据上海自贸区 2013 年版负面清单整理所得。

表 2-2 2014 年版负面清单的内容①

	条数	百分比（%）	禁止类	百分比（%）	限制类	百分比（%）
第一产业	20	14.4	4	11.8	16	15.2
第二产业	52	37.4	6	17.6	46	43.8
第三产业	67	48.2	24	70.6	43	41.0
总计	139		34		105	

而 2015 年版负面清单于 2015 年 4 月 20 日由国务院颁布，划分为 15 个门类和 50 个条目、总共 122 项特别措施。此外，2015 年版负面清单不仅适用于上海自贸区，同时还适用于广东、天津、福建三大自由贸易试验区。这是上海自贸区负面清单制度的推广，在这一点上，上海自贸区已经发挥了其作为试验田，将有用的措施在全国范围内复制推广的作用。

上海作为促成我国产业开展转型升级、加强国际经济合作和增强国际竞争力的“试验田”，使用新实验、新手段、新尝试的负面清单制度，以便探索适合当今中国国情的行政审批制度，2015 年实行的负面清单制度已体现了其应用价值。但是当前的负面清单制度始终存在开放度、透明度不足，表述欠规范和重大领域未实现突破等问题。只有不断完善才能使其更好地发挥外资引进、加强国际经济合作等作用。

（三）网络信息共享平台建设

伴随着全球化的发展和科技的创新进步，网络在人们的生活中日渐发挥着不可取代的作用。网络信息共享平台是政府指借助网络平台的传播速度优势，实现科技资源共享，真正做到信息公开和提高透明度。信息是建立网络信息共享平台的基础，随着社会的发展，信息的作用越来越被人重视。目前，我国企业规模和实力还比不上外企，并且信息渠道不畅通、自主研发能力弱、产品和技术创新能力不强，相关产业发展也由于缺乏系统的科技支撑，呈现出竞争力不强、发展后劲明显不足的态势。上海自由贸易区的信息共享平台是为了企业便利而设立的，平台的建设者、操作者是政府，也就是为我们扮演着资源给予者的角色。在公共资源的平台上，企业开展经济贸易活动，可以实现政企分开，形成“政府搭台，企业唱戏”的局面，有效地改善我国产

① 此表数据根据上海自贸区 2014 年版负面清单整理所得。

业规模小、实力弱和集约化程度低的状况。政府通过上海自由贸易区搭建的服务平台，不仅能把办事流程简化，提高工作效率，还能提高社会事务和服务的透明度。与此同时，各类公共服务活动在平台上的开展，有利于相关机构进行监督，对政府决策合理化、管理科学化、服务高效化起到积极作用。例如，可以及时在平台上更新负面清单，可以发布上海自由贸易区的合作计划，对跨境电商进行推广等，提高资源利用率以服务于企业。因此，上海自由贸易区是一个以网络技术为基础、以信息服务体系为支撑、以共享机制为保障的多功能性公共服务大平台，可以加强资源整合、完善系统集成、提高便民服务，真正意义上加快政府职能的转换。

二、深化金融制度改革创新

自上海自贸区成立以来，中国人民银行、银监会、证监会、保监会都积极地推进上海自贸区金融制度的改革，各种新型的金融制度正在逐步建立，金融服务业务也正在完善，获得了国内外的高度肯定。近年来上海自贸区金融制度改革已经慢慢进入成熟阶段，接下来的任务就是要吸取改革开放的优秀经验，建立上海自贸区与上海国际金融中心的联动机制，深化金融制度改革，加强金融服务功能，继续把我国改革开放事业做大做强。

表 2-3 支持上海自贸区金融改革的相关政策^①

时间	部门	名称
2013 年 9 月 18 日	国务院	《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》
2013 年 9 月 29 日	上海市政府	《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》
2013 年 9 月 29 日	银监会	《关于中国（上海）自由贸易试验区银行业监管有关问题的通知》
2013 年 9 月 29 日	证监会	《资本市场支持促进中国（上海）自由贸易试验区若干政策措施》

^① 陈昊，王军．上海自贸区发展进程中的金融改革与银行业发展策略研究 [J]．南方金融，2014（6）：86-91．

(续上表)

时间	部门	名称
2013 年 9 月 29 日	保监会	《发挥保险功能作用，支持中国（上海）自由贸易试验区的有关批复》
2013 年 12 月 2 日	中国人民银行	《关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见》
2014 年 2 月 21 日	中国人民银行	《关于支持中国（上海）自由贸易试验区扩大人民币跨境使用的通知》

上海自贸区在一定程度上延续了改革开放的基本理念，但因为上海自贸区建立背景的特殊性，国家并没有给予它太多的优惠政策，而是更注重体制和机制的创新，建立符合国际化和法制化要求的跨境投资和贸易体系。因此，上海自贸区金融改革在金融领域全方位开放的基础上，积极探索金融服务的国际化和促进跨境投资和贸易的便利化。

三、营造相应的监管和税收制度环境

相较于保税区，自贸区具有促使政府职能转变的作用。以往政府职能单一，或者在市场调节中，政府发挥职能进行调控时力度不够，或者政府介入领域较广，调控时有利用手中权力牟取盈利的弊端。对自贸区的监管制度进行创新，简化国际贸易流程，回收复杂流程中的政府职能，形成“单一窗口”的国际贸易制度，有助于便利地进行国际贸易。自贸区稳步推进“货物状态分类监管”非保物流模式试点；针对部分企业，实施“联网监管+库位监管+实时核注”的监管模式，货物状态分类监管，比以往单一的货物物流管理更具效率。14 项海关监管制度的颁布，使海关监管服务成为自贸区创新优势。“集中汇总纳税”“报税展示交易”等自贸区新政的出台，很大程度上给予航运物流业动力，通过政策保护，简化过程，促进自贸区经济和港口发展。

自贸区成立以来，出台了多项税收优惠政策。融资租赁企业在自贸区内设立的为境外客户提供融资租赁项目的子公司，可以享受出口退税试点的优惠。自贸区内注册的经营飞机融资租赁的企业或者项目子公司，对于从境外购买的进口民航运输飞机，可以享受进口环节的增值税减免优惠。两项税收