

自贸区研究系列
中国自由贸易试验区协同创新中心

孙元欣 主编

2019

中国自由贸易试验区 发展研究报告

建设新时代改革开放的新高地

研究报告

格致出版社 上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

2019 中国自由贸易试验区发展研究报告:建设新时代改革开放的新高地/孙元欣主编. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2019.1

(自贸区研究系列)

ISBN 978-7-5432-2973-0

I. ①2… II. ①孙… III. ①自由贸易区-研究报告-中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 007565 号

责任编辑 张苗凤

装帧设计 路 静

自贸区研究系列

2019 中国自由贸易试验区发展研究报告

——建设新时代改革开放的新高地

孙元欣 主编

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 22.25

插 页 3

字 数 396,000

版 次 2019 年 1 月第 1 版

印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2973-0/F·1203

定 价 80.00 元

前言

时逢 2018 年年底,当我收到本书校对稿时,正值中国改革开放 40 周年纪念之际。中国改革开放 40 年,从温饱不足到小康富裕,发生了巨大的变化。建设自由贸易试验区是中国改革开放的重要篇章。中国自由贸易试验区是国家“试验田”,对接国际规则、试验开放政策、形成中国特色,为全国探索新途径和积累新经验。这一改革探索更多的是面向新时期,面向未来。

2013 年 9 月上海自贸试验区挂牌;2015 年 4 月增加广东、天津、福建等自贸试验区,上海自贸试验区扩区;2017 年 4 月增加浙江、辽宁、陕西、河南、湖北、重庆、四川等。全国 11 个自贸试验区呈“1+3+7”雁行式。

2017 年 10 月,中国共产党十九大报告指出:“推动形成全面开放新格局,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。”

2018 年 4 月,中央决定在海南全境建设自贸试验区,并逐步探索、稳步推进海南中国特色自由贸易港建设。5 月,国务院印发《进一步深化中国(广东)、(天津)、(福建)自由贸易试验区改革开放方案》。6 月,国家发展和改革委员会、商务部印发《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)》。

2018 年 10 月,习近平主席作出重要指示,把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献更大力量。2018 年 11 月,在首届中国国际进口博览会开幕式上,习近平主席宣布,将增设中国上海自由贸易试验区的新片区,鼓励和支持上海在推进投资和贸易自由化便利化方面大胆创新探索,为全国积累更多可复制可推广经验。

继《2016 中国自由贸易试验区发展研究报告》,本书真实记录了 2016 年 5 月以来中国自由贸易试验区的建设成果。本书有 14 章,第 1 章“走中国道路与自贸试验区制度创新”,第 2 章“自贸试验区 154 项可复制推广经验”,其余 12 章写各个自贸试验区,其中包括,上海自贸试验区建设 5 周年(2018 年 9 月),广东、天津、福建等自贸试验区建设 3 周年(2018 年 4 月),辽宁、浙江、重庆、四川、湖北、河南、陕西自贸试验区建设 1 周年(2018 年 4 月),以及海南方案。

本书是《2014 中国(上海)自由贸易试验区发展研究报告》《2015 中国自由贸易试验区发展研究报告》《2016 中国自由贸易试验区发展研究报告》的延续成果,是中国自由贸易试验区协同创新中心和上海财经大学自由贸易区研究院系列成果之一。

本书由孙元欣教授主编。各章撰写人为:第 1 章、第 2 章、第 3 章、第 9 章和第 14 章,孙元欣;第 4 章、第 11 章和第 13 章,牛志勇;第 5 章、第 6 章、第 7 章,应珊珊;第 8 章、第 10 章和第 12 章,殷华。全书由孙元欣负责统稿。

本书涵盖了 12 个省市自贸试验区的建设情况,搜集资料十分困难,作者尽了最大努力,仍可能存在遗漏和差错。对于书中存在的不足,诚望读者们批评指正。在撰写过程中,我们参考和引用了许多国内外有关研究成果和文献,在此一并表示诚挚的感谢!我们希望新一版的《中国自由贸易试验区发展研究报告》将有进一步提高。

主编:孙元欣

2018 年 12 月 10 日于上海财经大学

目 录

第 1 章	走中国道路与自贸试验区制度创新	001
1.1	自贸试验区的建设背景	001
1.2	自贸试验区的建设初衷	002
1.3	自贸试验区七大改革领域	003
1.4	自贸试验区的主要改革成效	006
1.5	赋予自贸试验区更大改革自主权	007
第 2 章	自贸试验区的 154 项可复制推广经验	010
2.1	自贸试验区可复制推广经验的概况	010
2.2	国务院第四批 30 项改革试点经验	013
2.3	第四批改革试点经验的具体内容	017
2.4	自贸试验区 12 个最佳实践案例	029
第 3 章	上海自贸试验区 5 周年改革成效	033
3.1	上海自贸试验区的建设概况	033
3.2	上海自贸试验区制度创新和改革成效	034
3.3	上海自贸试验区五个片区的改革成效	045
3.4	上海自贸试验区建设的相关统计	054
3.5	新的起点上推动改革开放再出发	056
第 4 章	广东自贸试验区 3 周年改革成效	059
4.1	广东自贸试验区的建设概况	059
4.2	广州南沙片区的建设成效	064
4.3	珠海横琴新区片区的建设成效	074
4.4	深圳前海蛇口片区的建设成效	080
4.5	下一步改革重点和工作推进	087
第 5 章	天津自贸试验区 3 周年改革成效	089
5.1	天津自贸试验区的建设概况	089
5.2	天津港片区的建设成效	095
5.3	滨海新区中心商务片区的建设成效	099
5.4	天津机场片区的建设成效	105

5.5	下一步改革重点和工作推进	111
第 6 章	福建自贸试验区 3 周年改革成效	113
6.1	福建自贸试验区的建设概况	113
6.2	福州片区的建设成效	119
6.3	厦门片区的建设成效	123
6.4	平潭片区的建设成效	128
6.5	下一步改革重点和工作推进	132
第 7 章	浙江自贸试验区 1 周年改革成效	134
7.1	浙江自贸试验区的建设概况	134
7.2	工作部署和改革推进	139
7.3	制度创新和企业动态	143
第 8 章	辽宁自贸试验区 1 周年改革成效	151
8.1	辽宁自贸试验区的建设概况	151
8.2	沈阳片区的建设成效	157
8.3	大连片区的建设成效	163
8.4	营口片区的建设成效	168
第 9 章	重庆自贸试验区 1 周年改革成效	171
9.1	重庆自贸试验区的建设概况	171
9.2	核心片区改革探索和建设成效	177
第 10 章	四川自贸试验区 1 周年改革成效	194
10.1	四川自贸试验区的建设概况	194
10.2	成都天府新区和青白江铁路港片区的建设成效	200
10.3	川南临港片区的建设成效	213
第 11 章	河南自贸试验区 1 周年改革成效	221
11.1	河南自贸试验区的建设概况	221
11.2	郑州片区的建设成效	228
11.3	开封片区的建设成效	233
11.4	洛阳片区的建设成效	239
第 12 章	湖北自贸试验区 1 周年改革成效	243
12.1	湖北自贸试验区的建设概况	243
12.2	武汉片区的建设成效	245
12.3	襄阳片区的建设成效	253
12.4	宜昌片区的建设成效	261

第 13 章	陕西自贸试验区 1 周年改革成效	271
13.1	陕西自贸试验区的建设概况	271
13.2	中心片区的建设成效	278
13.3	西安国际港务区片区的建设成效	283
13.4	杨凌片区的建设成效	285
第 14 章	海南建设中国特色自由贸易港(区)	291
14.1	海南地理人文概况	291
14.2	海南全面深化改革开放和建设自由贸易港(区)	295
14.3	海南自贸试验区总体方案和改革任务	297
14.4	海南建设自由贸易港(区)的工作推进	302
附录		303
1.	国务院办公厅关于部分地方优化营商环境典型做法的通报(国办函〔2018〕46 号)	303
2.	国务院办公厅《关于印发全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议重点任务分工方案的通知》(国办发〔2018〕79 号)	309
3.	国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知(国发〔2017〕5 号)	324
4.	国务院关于促进外资增长若干措施的通知(国发〔2017〕39 号)	327
5.	国务院关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知(国发〔2018〕19 号)	331
6.	国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知(国发〔2018〕38 号)	336
7.	自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)(国家发展和改革委员会 商务部令〔第 19 号〕)	342
参考文献		347

第1章

走中国道路与自贸试验区制度创新^①

中国现在到底在走什么发展道路？这与自由贸易试验区有什么关系？自贸试验区改革进程和主要领域有哪些，获得了哪些成果，如何进一步发展？本章分析了自贸试验区建设的两个背景、自贸试验区的建设初衷、自贸试验区建设的四个台阶和七大改革领域，以及在中国建设全面开放新格局下的新使命和新作为。

1.1 自贸试验区的建设背景

建设中国自由贸易试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的一项战略举措。自贸试验区肩负着中国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。

2013年9月，上海自贸试验区率先建设，其建设背景有：

一是时代背景，我国已进入了全面深化改革的新时期。自1978年始，国家实施改革开放政策。经过30多年的改革，至2013年，中国国内生产总值已经达到了全球第二，贸易规模达到了全球第一。党的十八届三中全会提出了全面深化改革的任务，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明、国防和军队建设以及党的建设七大领域，其中经济改革是核心。

^① 本章部分内容已发表。孙元欣：《自贸试验区建设下一步要如何升级》，《解放日报·思想者专栏》2017年12月5日；孙元欣：《走中国之路与自贸试验区制度创新》，上海财经大学百年校庆·财经季系列公益讲座，2017年10月16日。

二是全面深化改革的顶层设计,即党的十八届三中全会提出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了 16 个方面 60 项措施。其中,与自贸试验区相关的有构建开放型经济新体制、加快转变政府职能,还有加快完善现代市场体系等内容。《决定》提出,“有序开放服务业,进一步放开一般制造业”。外资负面清单 2013 年版有限制和禁入措施 190 条,到 2017 年版减少为 95 条,遵循了这一开放路径,开放度不断提高。

中国自贸试验区是全面深化改革和扩大开放的试验田,按顶层设计安排,通过局部和通过实践加以检验,并决定是否能向全国推广。自贸试验区肩负着我国全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命。

在全球经济格局大变化的环境下,中国正在编织“面向全球的高标准自由贸易区网络”与“高标准高水平的自由贸易试验区网络”。全国自贸试验区的建设,经历了四个阶段,即四个台阶。

2013 年 9 月建设上海自贸试验区;2015 年 4 月增加广东、天津、福建等自贸试验区,上海自贸试验区扩区;2017 年 4 月增加浙江、辽宁、陕西、河南、湖北、重庆、四川自贸试验区等。由此,11 个自贸试验区呈“1+3+7”雁行式,中西部地区有 5 个。这是前三个台阶。

2018 年 4 月,中央决定在海南全境建设自贸试验区,并逐步探索、稳步推进海南中国特色自由贸易港建设。同月,中央批复《河北雄安新区规划纲要》,规划纲要全文中提及,河北省支持以雄安新区为核心设立中国(河北)自由贸易试验区。2018 年 5 月,国务院印发《进一步深化中国(广东)、(天津)、(福建)自由贸易试验区改革开放方案》。2018 年 9 月,国务院印发《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》。这是第四个台阶。

中央决策支持海南省建设自贸试验区和自由贸易港,雄安新区建设自贸试验区。这样,全国自贸试验区已经有四批,即“1+3+7+2”,在前三批的基础上,新增海南省和雄安新区。全国自贸试验区呈现出园区面积显著增加、促进中西部地区开放、差异化改革试点、产业更丰富、更好地对接服务国家战略的新格局。根据国务院批复各地自贸试验区的总体方案,共同任务是要全面深化改革,进一步探索新经验和新途径。

1.2 自贸试验区的建设初衷

2016 年 12 月,习近平总书记就上海自贸试验区工作汇报进行批示,其中有一

段谈到了建设“初衷”。他指出：“建设上海自贸试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的一项战略举措。3年来，上海市、商务部等不负重托和厚望，密切配合、攻坚克难，紧抓制度创新这个核心，主动服务国家战略，工作取得多方面重大进展，一批重要成果复制推广到全国，总体上实现了初衷。”

其中，可以提炼出五个关键词：全面深化改革、扩大开放、服务国家战略、制度创新、重要成果复制推广。全面深化改革、扩大开放、服务国家战略是建设要求，制度创新是建设路径，重要成果复制推广是期望成果，这就是建设自贸试验区的“初衷”。

制度是指人际交往中的规则设计，以及社会组织的结构和机制。通过制度建设，形成更明确的规则和约束力。40年来中国由计划经济慢慢转向市场经济，国有企业转向新型的企业产权制度，多层次资本市场逐渐建立，这些都是中国的制度创新。自贸试验区的制度创新，主要特征是接轨国际规则，探索中国之路，提出全球经济治理的新方略，成为国际规则的参与者、贡献者和引领者。中国要引领国际规则，比如在电子支付、贸易便利化和知识产权保护等方面。

自贸试验区的作用体现在四方面：第一，国家推出新的政策，需要局部试验，试验区是改革先行者、排头兵，有荣誉感；第二，试验区是为国家作贡献，各地政府积极响应，国家用自贸试验区这种方式调动了各地政府的改革积极性；第三，被批准的自贸试验区要有一个建设方案，方案内容要体现国家需求，要为国家试制度，这就增强了地方政府的国家意识和协同意识；第四，自贸试验区形成的新经验和案例，可以供全国借鉴。

1.3 自贸试验区七大改革领域

自贸试验区制度创新涵盖七大改革领域(5+2)，即“投资体制改革、贸易便利化、金融开放创新、事中事后监管、完善营商环境、科技创新和服务国家战略”。前五大改革领域是首轮改革的重点，体现了以开放促改革，以开放促发展，形成倒逼机制。后两大改革领域是自贸试验区扩区后新增的，体现了“开放+创新”的思路。

第一个领域是投资体制改革。核心是探索市场准入负面清单管理，放宽外资、国内资本的市场准入限制，减少事前审批，提高“引进来、走出去”的质量。核心改革事项有：外商投资准入前国民待遇加负面清单，服务业扩大开放，国民待遇的市

场准入负面清单、工商登记改革、“证照分离”改革试点、APOP 亚太运营商计划、境外投资服务促进等。

改革取得了显著成效,激发了企业 and 市场活力,上海自贸试验区新增企业 4 万多家,全国其他自贸试验区也呈现了相似的效果。在上海有 1 500 多个项目落地,有专业再保险公司、合资道路运输公司、外资独资游艇设计公司、外商独资国际船舶管理公司、外资医院、外资职业技能培训机构、外资认证机构、合资邮轮公司、中外合资旅行社和欧洲最大的独立资产管理机构等。中德合资阿特蒙医院是案例之一。

第二个领域是贸易便利化。贸易便利化有两个改革方向,减少放松管制和政府部门协同。海关、检验检疫、海事等采取了一系列措施,如“一线进境货物先入区,后报关”“进境货物预检验”“第三方检验结果采信”,等等。政府部门协同的范例是建立“国际贸易单一窗口”,企业一次性提供贸易数据,海关、检验检疫、税务、海事、边检等近 20 个部门提供审批和服务。目前,正在按五个层级推进建设,即“无纸化报关单一窗口”“监管型单一窗口(口岸监管部门)”“港口单一窗口(加各类服务)”“一体化的国家单一窗口”和“跨境单一窗口交换平台”。

通过实施贸易便利化的措施,形成了一些新模式和新平台,如保税展示平台、跨境电子商务、汽车平行进口、货物状态分类监管、中转集拼、船用发动机保税维修、国际文化艺术品平台、大宗商品现货交易平台(上海已经有钢铁、煤炭、化工等八种类型)、进口商品展示直销平台、技术贸易交易平台、澳大利亚等十多个国家的国别馆等。

第三个领域是金融开放创新。核心任务是开放和创新,更好地服务实体经济。金融领域对外资银行和民营银行开放。金融创新有人民币跨境使用、投融资汇兑便利化、资本项目部分可兑换、利率市场化和外汇管理体制改革。通过金融创新实践,形成了融资租赁、企业集团资金池等新模式。上海也利用自贸试验区建设的契机,加快建设金融市场体系,如上海国际黄金交易市场、上海国际能源交易中心、国际金融资产交易中心、上海保险交易所等。

第四个领域是政府事中事后监管。政府放松了企业准入的事前审批,需要加强事中事后监管,更好地发挥社会监督和社会机构的作用。事中事后监管的 1.0 版本,含国家安全审查工作制度、反垄断工作机制、社会信用体系、企业年度报告公示制、政府部门信息共享平台和综合执法、支持社会力量参与市场监管等。事中事后监管的 2.0 版本,重点建设三大信息平台:一是网上政务大厅,二是公共信用信息服务平台,三是事中事后监管信息平台,实现政府部门信息共享和综合执法。

第五个领域是完善营商环境。包括加强知识产权保护、司法和仲裁的制度建设,还有一些鼓励投资和贸易的专项政策,如融资租赁、进口环节增值税、选择性征税、部分货物免税、启运港退税试点、非货币性资产对外投资、股权激励等7项专项政策,以及优化税收服务的努力。其中,有两项重要政策在2013年就被提出,但至今仍未落地。一项是境外股权投资税收政策,另一项是离岸业务发展税收政策。

第六个领域是科技创新。上海要建设成为具有全球影响力的科技创新中心,在2020年前,形成科技创新中心基本框架体系,再用10年时间,形成科技创新中心城市的核心功能。目前,上海要重点解决科技成果转化难、创新创业人才不足、体制机制、创新创业环境、科技创新布局有待优化等5个短板。在张江高科技片区,形成“双自联动”工作机制,如集成电路产业保税监管试点,生物医药保税研发和便捷通关等,实施金融科技政策,规划建设张江科学城,采取措施大力吸引海外人才。

第七个领域是服务国家战略。各地自贸试验区共同承担和服务西部开发、东北兴起、中部崛起、东部率先和京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”倡议等国家重大规划,促进内地与港澳经济的深度发展,深化两岸的经济合作。其中,上海加快建设国际金融中心,为全国服务,这是国家战略。广东自贸试验区将成为粤港澳深度合作示范区,成为海上丝绸之路的重要枢纽。广东珠海横琴片区专门拿出一块土地建澳门科技大学,并从“葡萄牙语系”着眼,加强国际合作和交流。天津推进京津冀一体化,建设高水平开放平台;福建建设两岸经济合作示范区,对台湾地区进行开放和互通;海南建设面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户。

上海市浦东新区作为地方一级政府,积极探索政府组织架构的优化。如建立“市场监督局”,整合工商管理、质检、食药监、物价等政府部门;建立新“知识产权局”,整合专利、商标、版权管理,加强知识产权保护,提供综合服务,如推出“知识产权金融卡”,对创新企业有很大支持作用;建立“科技和经济委员会”,合并科学技术委员会和经济与信息委员会,为企业科技创新和产业化提供全产业链的服务;新建“海外人才局”。上海自贸试验区陆家嘴片区管理局由政府派出机构改为法人机构。

自贸试验区实施了一系列的改革,其中也有一些政策试行后有所调整。如境外投资政策和金融创新。改革初期,境外投资一般项目都只需备案,现在把境外投资分成了三类,鼓励类、限制类和禁止类,有些境外投资项目受到限制,如到境外买

房地产、收购酒店、收购好莱坞等。金融创新在实施过程中也有一些收紧,如资本项目可兑换,原先是要大力推进,现在是有序推进。自贸试验区的改革探索不是照搬国际规则,而是要符合中国国情,要符合经济发展阶段的要求。

1.4 自贸试验区的主要改革成效

自贸试验区要发挥国家“试验田”的作用。自贸试验区是改革高地,不是政策洼地;是苗圃,不是盆景;是国家试验田,不是地方自留地。自贸试验区的期望成果是探索新路,形成在全国范围可复制推广的改革试点经验。

据统计,自 2013 年 9 月到 2018 年 5 月,国务院和国家部委发布的自贸试验区改革试点经验共 154 项。其中,由国务院发布的有 4 批共 91 项,由国家部委发布的有 63 项;改革试点经验 142 项,最佳实践案例 12 个。此外,各省市、地级市和地方政府,还有一大批在管辖范围自行复制推广的改革试点经验。改革经验主要涉及投资管理、贸易便利化、金融开放创新、服务业扩大开放、事中事后监管等领域。

在多个领域制度创新的推动下,形成了保税展示、融资租赁、汽车平行进口、跨境电子商务、跨境人民币结算、全球维修与检测、国际文化艺术品平台、国际中转集拼、智能制造专业贸易平台、保税燃料油供应、大宗商品现货交易平台、国别贸易中心、国际黄金交易市场、国际能源交易中心——原油期货交易、联合产权交易所、保险交易所、国际金融资产交易中心等新模式和新平台。

全国自贸试验区的改革实践,激发了企业 and 市场活力,以及显著的经济效益。

据国家税务总局统计,截至 2016 年底,上海、广东、天津、福建 4 个自贸试验区面积约 480 平方公里,区税收超过了 4 090 亿元。其中,服务业是税收主力,高端制造业快速增长,外资企业贡献增长很快。

据商务部统计,2016 年上海、广东、天津、福建 4 个自贸试验区吸收外资 879.6 亿元,同比增长 81.3%,以十万分之五的国土面积吸引了全国十分之一的外资。截至 2017 年 10 月,自贸试验区新设企业将近 37 万家,吸引外商投资设立企业 2.3 万家,实际使用外资金融 2 371.7 亿美元。随着自贸试验区面积扩大和改革成效显现,新设企业数量还在继续上升。截至 2018 年,前三批自贸试验区累计新增企业数量见图 1.1。

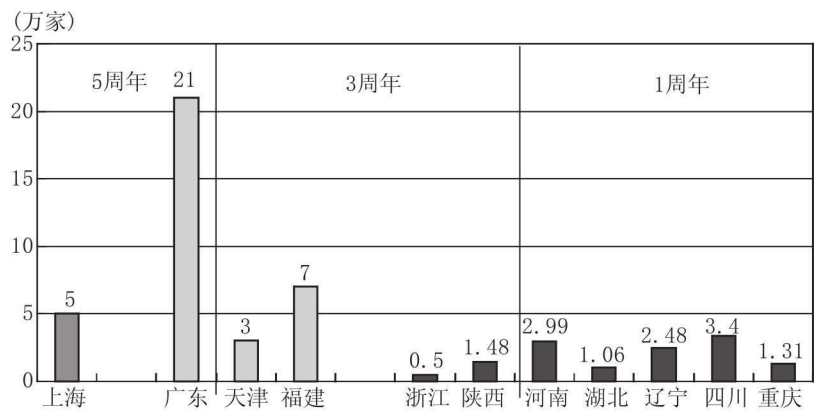


图 1.1 截至 2018 年,前三批自贸试验区累计新增企业数量

1.5 赋予自贸试验区更大改革自主权

党的十九大报告指出,“推动形成全面开放新格局”,“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”。

2018 年 4 月,中央决定在海南全境建设自贸试验区,并逐步探索、稳步推进海南中国特色自由贸易港建设。同月,中央批复《河北雄安新区规划纲要》,规划纲要全文中提及,河北省支持以雄安新区为核心设立中国(河北)自由贸易试验区。

2018 年 5 月,国务院印发《进一步深化中国(广东)、(天津)、(福建)自由贸易试验区改革开放方案》。广东自贸试验区就开放型经济新体制先行区、高水平对外开放门户枢纽和粤港澳大湾区合作示范区,有 18 项新举措。天津自贸试验区就增创国际竞争新优势、建设京津冀协同发展示范区,有 16 项举措。福建自贸试验区就提升政府治理水平、深化两岸经济合作、加快建设 21 世纪海上丝绸之路核心区,有 21 项举措。

2018 年 6 月,国家发展和改革委员会,商务部印发《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)》,含外商投资准入限制和禁止措施 45 条,与 2013 年版 190 条相比,缩减了 145 条,缩减幅度达 76.3%;与 2018 年全国版 48 条相比,具有更大的开放度。

2018 年 9 月,国务院印发《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》。海南自贸试验区的战略定位为全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消

费中心和国家重大战略服务保障区,面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户,有 7 个方面 29 项改革任务。

2018 年 11 月,习近平主席宣布,上海自贸试验区再次扩区建设。在首届中国国际进口博览会开幕式上,习近平主席发表题为《共建创新包容的开放型世界经济》的主旨演讲,其中谈到:“为了更好发挥上海等地区在对外开放中的重要作用,我们决定,一是将增设中国上海自由贸易试验区的新片区,鼓励和支持上海在推进投资和贸易自由化便利化方面大胆创新探索,为全国积累更多可复制可推广经验。”

全国自贸试验区的改革探索,下一步将主要在 6 个方面展开:

第一,探索建设自由贸易港。自由贸易港是“一带一路”建设的重要枢纽节点,是贸易强国的通道窗口和口岸,是我国全面开放新格局的重要承载区。建设自由贸易港要对标国际最高标准,我觉得,其含义主要有两个方面:一是对标国际新协定,如世贸组织《贸易便利化协定》,二是国际上的好经验和先进管理模式,不能把这种国际对标简单视为优惠政策的对标。

建设自由贸易港要有系统观,归纳迪拜、新加坡、鹿特丹、伦敦、中国香港等经验,主要涉及八大要素:港区一体化、监管制度、组织架构、税收政策、资金流动、港区基础设施、特色产业、腹地经济。各自都关注自身动态比较优势,发挥自身特色。政府的政策措施有:相对宽松的监管制度;充分授权的集成管理机构;清晰透明的税收政策;鼓励形成有竞争力的特色产业等。

中国建设自由贸易港,可以有两种类型。一是城市型(海岛),如海南省,有天然的封闭或半封闭条件;二是港区型,以港口为核心的相关区域。名列全球港口排名前 20 位的中国内地港口,如上海、深圳、广州、舟山、天津、青岛、大连、厦门等,其中大部分是自贸试验区,有条件建设自由贸易港,其中有综合港,也有专门港。

第二,更好地服务“一带一路”建设。各地自贸试验区地理位置不同,改革任务各有侧重。主要措施有:海关通关和监管合作,各地海关重点合作对象不同;建设枢纽港口和物流中心,如郑州双枢纽模式;加强国际产能合作,如在国外建立农业科技示范产业园;国际文化和旅游合作,如西安对外文化交流;建立有针对性的合作机制,如辽宁面向东北亚合作;加强服务平台建设,如上海建设国际经贸合作、金融服务和总部经济三大平台。

第三,成为高质量高水平利用外资的示范地。2017 年国务院《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》(国发〔2017〕5 号)指出,要支持外资企业在主板、中小企业板、创业板上市,鼓励外商到中西部地区投资。国务院《关于促进外资

增长若干措施的通知》(国发〔2017〕39号)指出,将在12个领域进一步扩大开放,包括新能源汽车、加油站、互联网上网服务营业场所、银行业、证券业、保险业等。国家希望把外资引入到中西部地区,使整个国家的产业分布更加均衡。利用外资要实现制造业服务业协同开放、逐渐拓展到中西部地区、价值链中高端、制度成本优势的转变。从注重降低准入前门槛向注重保障准入后公平转变,形成更好的营商环境。

第四,探索试点差异化制度创新。各地自贸试验区的产业结构不一样,经济发展水平有差异,要结合自身的特点开展差异化改革。东北要振兴,国有企业改革是一个重点。浙江舟山则要推进油品全产业链的制度创新。重庆推动西部大开发战略的深入实施。四川可以打造为内陆性经济的新高地。陕西要发挥“一带一路”节点城市的作用,西安代表中国文化,与“一带一路”沿线国家积极开展人文交流。上海正在加强开放创新相结合的改革试点,全面推进“证照分离”改革。

第五,率先营造有国际竞争力的营商环境。营商环境是经济发展软实力和国际竞争制高点之一。在世界银行评价体系中,中国目前的营商环境是78名,相比2013年的96名有所上升,但还是比较靠后,营商环境还需要改善。新的自贸试验区在这些领域进行改革,比如辽宁自贸试验区在“申请建筑许可”方面大胆简化,包括土地、建筑项目的审批都进行了简化,如果能够成功,可以在全国推广。

第六,形成自贸试验区和城市发展的联动机制。在自贸试验区建设中,会发现有许多工作难点和“不对称”现象。例如,为国家试制度与为地方谋发展,如何更好结合起来。再如,许多改革任务超出了自贸试验区管委会的范畴,如政府转变职能,这需要在地方一级政府层面展开。

解决这种“不对称”问题,形成联动机制是个好方法。具体包括:自贸试验区与城市发展目标的联动,与地方一级政府转变职能的联动,与城市重点产业发展的联动,与其他产业园区的联动。这样做可以拓展自贸试验区制度创新的应用范围,加强自贸试验区改革任务和政府组织层面的对接,丰富制度创新的差异化探索,提升企业和城市居民对改革的感受度。

第 2 章

自贸试验区的 154 项可复制推广经验

自 2013 年上海自贸试验区设立以来,截至 2018 年 5 月,国务院和国家部委发布的自贸试验区改革试点经验共计 154 项。其中,由国务院发布的有 4 批共 91 项,由国家部委发布的有 63 项;改革试点经验 142 项,最佳实践案例 12 个。

2018 年 5 月,国务院发布了自贸试验区第四批可复制推广的改革试点经验,共 30 项,归纳总结了 11 个自贸试验区差异化制度创新的成果。各地结合各自功能定位和特色特点,全力推进制度创新实践,取得了显著成效,形成了新一批可复制推广经验。

2.1 自贸试验区可复制推广经验的概况

2.1.1 国家层面的自贸试验区可复制推广经验

据不完全统计,截至 2018 年 5 月,国家层面的自贸试验区可复制推广经验共 154 项。其中,国务院发布的有 91 项,国家部委发布的有 63 项;改革经验有 142 项,最佳实践案例有 12 个(见表 2.1), 154 项改革经验的领域分布(见图 2.1)。除此之外,省(直辖市)层面、地级市层面自行总结复制推广的自贸试验区经验,总量估计超过 1 000 项。

自贸试验区已形成的改革经验,体现了国家“试验田”的作用,体现了自贸试验区建设的初衷,即在扩大开放、全面深化改革和服务国家战略等方面,开展制度创新,大胆试,大胆闯,积极推进改革探索,探索新途径和积累新经验的要求。