

自贸试验区背景下 关税政策的选择

From the background
of trade test area
of Shimonoseki tax
policy choice

张奇◎著



科学出版社

自贸试验区背景下 关税政策的选择

张 奇 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书围绕“自贸试验区背景下关税政策的选择”这一主题展开研究，主要内容包括自贸试验区背景下关税政策概述、中国当前经济环境下关税政策研究和我国及国外自贸试验区关税政策创新制度研究，书中政策分析与操作建议相结合，对我国自贸试验区的发展与制度创新有一定的指导作用。

本书可作为国家关税政策方面的研究人员或相关学者的参考用书。

图书在版编目（CIP）数据

自贸试验区背景下关税政策的选择/张奇著. —北京：科学出版社，2018.1

ISBN 978-7-03-051067-9

I. ①自… II. ①张… III. ①自由贸易区-关税政策-研究-中国
IV. ①F752.50

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 309592 号

责任编辑：沈力匀 / 责任校对：马英菊

责任印制：吕春珉 / 封面设计：耕者设计工作室

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏杰印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 1 月第 一 版 开本：787×1092 1/16

2018 年 1 月第一次印刷 印张：6 3/4

字数：210 000

定价：35.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换〈骏杰〉）

销售部电话 010-62136230 编辑部电话 010-62135235

版权所有，侵权必究

举报电话：010-64030229；010-64034315；13501151303

自贸试验区要为国家自由贸易区战略谋子谋势

(代序)

2015年3月24日召开的中共中央政治局会议指出,上海自贸试验区运行一年多以来,取得了积极进展,积累了可复制、可推广的经验。广东、天津、福建三地自贸试验区和扩展区域后的上海自贸试验区要当好改革开放排头兵、创新发展先行者,继续以制度创新为核心,贯彻“一带一路”建设倡议及京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略,在构建开放型经济新体制;探索区域合作新模式;建设法治化营商环境等方面的同时,率先挖掘改革潜力,破解改革难题。

我国的自贸试验区战略,是指站在国内国际两个大局相互联系的高度,审视我国和世界的发展,准确判断国际形势新变化,深刻把握国内改革发展新要求,加快构建开放型经济新体制,以对外开放的主动赢得经济发展的主动和国际竞争的主动,为我国经济发展注入新动力、增添新活力、拓展新空间。上海自贸试验区要保持领先优势,就要大胆实践,尝试技术含量高、战略意义大的制度创新,为国家自由贸易试验区(以下简称自贸区)战略谋子谋势。自贸试验区的发展要与“一带一路”倡议相衔接,谋划亚洲太平洋自由贸易区(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)实现路径。“一带一路”倡议是新时期我国对外开放的主轴,2015年是“一带一路”倡议破题实践之年。“一带一路”主要是在亚欧非大陆及沿海航线形成一种扩大开放、区域合作发展的局面。上海自贸试验区要实质性介入“一带一路”倡议并发挥领先作用,还要积极谋划 FTAAP 实现路径,形成一种面向太平洋的扩大开放、区域合作发展的局面,与“一带一路”倡议形成双翼开放型经济新格局。2014 年在北京举行的亚洲太平洋经济合作组织(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)第 22 次领导人非正式会议通过了协力推动 FTAAP 建立的北京路线图方案。为实质性推进路线图的实施,上海自贸试验区要先行先试相应的制度创新,将自身打造成 FTAAP 营运试验区。第一层面,试验“取消关税壁垒+贸易便利化+服务贸易自由化”组合制度创新,构成物流、资金流自由流动的开放市场框架。第二层面,试验与全面且先进的 TPP(Trans-Pacific Partnership Agreement, CPTPP)对接的高标准规则及制度,包括投资保护、技术性贸易、电子商务、竞争政策、金融服务、争端解决等。通过营运试验区创新制度,探索 FTAAP 实现路径。

促进贸易便利化是自贸试验区的重要功能。根据海关合作理事会(World Customs Organization, WCO, 国际海关组织的前身)《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》(又称《京都公约》)的定义,贸易便利化是指海关程序的简化和标准化。海关监管服务创新模式是“一线放开,二线安全高效管住,区内自由”。自贸试验区的监管模式比原海关特殊监管区大幅提高了便利化水平,但与高标准的国际规则及自贸试验区相比,仍比

较落后。上海自贸试验区要发展成为开放度较高的自由贸易园区，海关监管制度和模式、关税政策和征稽管理制度必须与国际高标准对接。

本书从关税理论及关税政策的国际化角度论述了我国自贸试验区关税政策的创新思路，既有政策分析，又有操作建议，对我国自贸试验区贸易便利化、海关监管制度创新有一定的启发及借鉴意义。

上海财经大学 上海自贸试验区研究院 院长

博士生导师 国务院学科评议组成员

赵晓雷

2016年5月27日

前言

中国制造是中国经济的基石，也是中国建立创新驱动型国家并“走出去”的根本。“十三五”期间，将是落实《中国制造 2025》规划的第一个五年，对中国从制造业大国向制造业强国的升级具有决定性意义。《中国制造 2025》着眼于“创新驱动发展”的总体战略，以加快新一代信息技术与制造业深度融合为主线，以推进智能制造为主攻方向，努力强化工业基础能力。当前，中国出口结构中，高技术产品占 28.2%，中高端产品则超过 60%。在全球 5313 种商品（按全球统一的海关编码计算）中，中国有超过 1600 种商品的产量占全球第一，超过排名为第 2~5 名国家的总和。而在解决了“量”的问题之后，中国制造还面临“质”的考验——这个“质”就是创造新的需求并使之引领全球市场的能力。根据《中国制造 2025》的布局，“十三五”期间，中国将掌握一批重点领域的关键核心技术，优势领域的竞争力进一步增强，产品质量将有较大提高。制造业数字化、网络化、智能化将取得明显进展，重点行业单位工业增加值能耗、物耗及污染物排放将明显下降。中国制造将实现从制造引领到创新引领、从供应链战略到价值链战略、从全球销售到全球经营的转型升级。

中国经济的转型升级，还需要完成从产品“走出去”到服务“走出去”的深化，而遍布全球的自贸试验区网络就是为这种深化搭建的一座座桥梁。自贸试验区战略将成为我国用全球化视野谋划国际经济合作新方略的重要形式。“十三五”期间，我国自贸试验区战略将在广度上不断扩展，双边、多边、区域开放合作将全面展开。我国将在已与 22 个国家签订的 14 个自由贸易协定的基础上，进一步推动中国-东盟自由贸易区升级谈判，推进中日韩自由贸易区、区域全面经济伙伴关系（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、中国-海湾国家合作委员会、中国-以色列、中国-斯里兰卡、中国-马尔代夫等自由贸易协定谈判和建设进程，稳步推进 FTAAP 建设，适时启动与英国、欧盟、“一带一路”沿线国家和地区等其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判。在深度上，中国将不断深化开放与合作的水平，建设高标准自贸试验区，实现贸易和投资的便利化，并将积极探讨电子商务、政府采购、知识产权、竞争政策等“21 世纪经贸议题”，实现从贸易大国向贸易强国的转型。

作者认为中国自贸试验区将会是世界各国经济交流的汇聚点，对于各国的经济发展具有重要的影响。在此背景下，为了加快世界经济一体化进程，关税税率政策的正确选择是各国取得自贸试验区综合效益的重要手段。世界许多国家开始逐步建立各自的自贸试验区，以吸引国外资本以及先进技术来带动本国经济的发展。

一个国家要想增加国内产品的贸易出口量或者减少产品的进口量，需要制定完善的关税政策，其目的主要是保护国际市场的稳定发展。我国自 1990 年建立第一个保税区——

上海外高桥保税区开始,已经陆续建立了 127 个保税区,其目的主要是促进我国经济的发展、促进贸易进出口、不断深化与国际经济的交流,更重要的是不断引进先进的技术手段。2013 年,我国在上海建立自贸试验区,开启了我国的经济探索之路。在此背景下,关税汇率的选择是影响国家贸易量的核心内容之一。一方面,降低进口产品的关税会严重影响人民币均衡汇率的水平,同时,随着开放经济的逐步开展,国内的货币政策、财政政策等宏观经济的调整也会或多或少地影响均衡汇率的水平,因此研究企业行为、消费者行为、政府行为以及关税产生的经济效应对实际汇率的影响至关重要。

作者在写作本书的过程中,参考、吸收和采用了国内外众多学者的研究成果,在此向相关作者表示衷心的感谢。

由于作者水平和能力有限,加之时间仓促,书中难免存在不足之处,恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 自贸试验区背景下关税政策概述	1
第一节 对自贸试验区的认识	1
一、自贸试验区的概念及设立意义	1
二、我国四大自贸试验区的战略定位	2
三、我国四大自贸试验区的共性分析	4
四、对我国自贸试验区未来发展的政策建议	6
五、自由贸易区与保税区、物流园区的区别	10
第二节 关税的经济效应及关税政策的影响	10
一、关税与关境的内涵	10
二、关税的经济效应	12
三、关税政策的影响	20
第二章 中国当前经济环境下关税政策研究	26
第一节 当前经济环境下的关税政策研究综述与分析	26
一、财政政策与经济增长关系研究综述	26
二、货币政策与经济增长关系研究综述	30
三、财政政策与货币政策搭配问题的理论演进与研究现状	32
四、财政视角下价格形成机制研究综述	33
五、中国通货膨胀治理问题研究综述	34
第二节 货币政策调整与国际经济环境的关系	35
一、汇率制度改革前后中国对外贸易的变化	35
二、货币政策调整时期中国对外贸易的总体特征	39
三、货币政策杠杆效应研究	43
第三节 五大发展理念推进经济科学发展	46
一、五大发展理念的内容	46
二、五大发展理念的科学思想方法及理论内涵	47
三、积极贯彻五大发展理念,引领经济发展新常态	50
四、践行五大发展理念,全力推进供给侧结构性改革	52
第三章 我国及国外自贸试验区关税政策创新制度研究	56
第一节 我国自贸试验区关税政策创新制度研究	56
一、人民币汇率市场化研究	56
二、中国四大自贸试验区关税创新制度	73
第二节 国外自贸试验区关税政策创新制度研究	81
一、国外自贸试验区的税收模式和机理	81

二、国外自贸试验区的税率和税种的设置原则	83
三、国外自贸试验区的税收范围及税种	84
四、国外主要国家的自贸试验区关税模式	85
五、国外税收征管便利化模式及经验	87
六、国外自贸试验区进出口关税政策	91
参考文献	97

第一章 自贸试验区背景下关税政策概述

第一节 对自贸试验区的认识

李克强总理在第二届中国（北京）国际服务贸易交易会上提出，中国政府将探索建立自贸试验区。那么什么是自贸试验区？我国为什么要开展此项试验？自贸试验区要试验哪些内容？这些都是进行关税政策改革需要了解的问题。

一、自贸试验区的概念及设立意义

1. 自贸试验区的概念

国际上通行的自贸试验区（FTZ）是指在一国或地区的境内关外设立的，以优惠税收和海关特殊监管政策为主要手段，以贸易自由化、便利化为主要目的的多功能经济性特区。

自贸试验区可分为两种，一种是广义的自贸试验区，指两个或两个以上国家或地区通过签署协定，分阶段取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒，改善服务业市场准入条件，实现商品、服务和资本、技术、人员等生产要素的自由流动。另一种是狭义的自贸试验区。1973年海关合作理事会（国际海关组织的前身）通过的《京都公约》将其定义如下：“指一国的部分领土，在这部分领土内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言，被认为在关境以外，并免于实施惯常的海关监管制度。”上海、广东、天津、福建等自贸试验区，属于狭义的自贸试验区。

2. 设立自贸试验区的重要意义

设立自贸试验区的意义在于改革。世界经济增速下滑，国内转型升级压力较大，需要以开放促改革，释放制度红利，激发经济活力；以改革促发展，变要素和投资驱动型经济增长为科技和创新驱动型增长，提高全要素生产率。高水平开放和新一轮改革都是探索，都需要不断试验和不断修正，这正是设立自贸试验区的意义。

设立自贸试验区是我国平衡改革红利和降低改革风险的一项重要制度创新。

对外而言，设立自贸试验区是为了适应全球经济贸易新规则而提前谋划布局的。当前，经济全球化新的发展趋势推动了全球贸易和投资规则的重构。在世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）多哈回合谈判受阻导致多边贸易体制裹足不前的情况下，美国开始主导世界经济贸易投资的新规则谈判。一是美国从2005年开始密集推进 TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement, 跨太平洋伙伴关系协定）；二是主导跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）；三是加入诸边服务业协议（Plurilateral Services Agreement, PSA）。虽然美国于2017年1月23日正式宣布退出 TPP，但除美国外的11国就继续推进 TPP 正式达成一致，11国签署新的自由贸

易协定,新名称为“全面且先进的 TPP”(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)。中国如果不及时进行战略调整,将面临严峻的贸易考验,在参与全球贸易和投资活动过程中,国际竞争力将受到严重削弱。自贸试验区的设立目标就是要先行先试,逐步积累参与国际和区域多边合作的经验,按照新的国际贸易投资规则与西方发达国家开展贸易谈判与合作,为中国进一步全面参与经济全球化进程提供必要的准备。

对内而言,设立自贸试验区是为了加快经济转型升级的步伐。中国已进入中等收入国家行列,改革正步入深水区,经济新常态已经显现,新一轮的改革开放需要顶层设计。低端制造业和低附加值贸易、房地产以及基础设施投资,这三大传统经济增长动力在我国经济超高速增长阶段发挥了重要作用,现在它们逐渐从高速增长转为平稳增长,甚至可能出现一定程度的负增长,对我国经济发展的制约也将持续显现,探寻新的增长渠道是未来中国经济可持续发展的关键。但是,考虑到我国经济发展地区不平衡,经济体制改革必然是一项系统工作,将涉及诸如管理体制、财税金融、价格体制、社会稳定等多方面因素。所以,应该适度推进改革,选择部分经济基础条件较好的地区先行开展试验,为全面深化改革积累经验。

自贸试验区不仅能够加快生产要素流动,成为中国企业融入世界创新产业链的桥头堡,推进中国参与经济全球化的进程,而且能够推动政府职能转变,提高政府管理效能,实现经济社会的和谐发展,成为世界看中国(进一步开放)、中国看世界(进一步改革)的窗口。

二、我国四大自贸试验区的战略定位

截至 2016 年,中国自贸试验区(China Pilot Free Trade Zone)主要有四个。2017 年 3 月 31 日,国务院又批复成立中国(辽宁)自由贸易试验区、中国(浙江)自由贸易试验区、中国(河南)自由贸易试验区、中国(湖北)自由贸易试验区、中国(重庆)自由贸易试验区、中国(四川)自由贸易试验区、中国(陕西)自由贸易试验区七个自贸区。截至目前,我国已有 11 个自贸试验区,本书主要介绍的是上海、广东、天津、福建四地的自贸试验区的发展情况。

1. 上海自贸试验区

上海自贸试验区设立于 2013 年,迄今为止成就斐然,主要体现在四个“两”:一是两项法制创新。自贸试验区设立之初,第十二届全国人民代表大会常务委员会第四次会议即决定在上海自贸试验区暂停《中华人民共和国中外合资经营企业法》等三部法律,为期三年;2014 年 7 月 25 日,上海市人民代表大会常务委员会通过了《中国(上海)自由贸易试验区条例》,对负面清单和正面清单的制定、企业事中与事后的监管等改革举措和制度创新进行了确认和优化。二是两份负面清单。设立次日,上海自贸试验区公布首份负面清单,也是中国首份负面清单,由此,中国成为世界上第 77 个实施负面清单管理的国家。九个月后,第二份负面清单公布,降幅达 26.8%,开放度提升 17.4%。三是两次废止多项审批。2013 年 12 月 21 日,国务院正式决定在上海自贸试验区取消 32 项审批制度;2014 年 9 月 2 日,国务院再次在上海自贸试验区取消 27 项审批制度,推动政府管理改革扩展广度、加大力度和推动深度。四是两份开放清单。2013 年 9 月 29 日,上海自贸试验区运行第一天发布的六大领域、23 项开放举措,2014 年 6 月 30 日全部落

地：2014年7月1日，上海自贸试验区发布新31条开放举措，开放领域更予扩大。

上海自贸试验区应该在各区域间形成协调发展的局面，以提高整体竞争力。一是要思考如何与“四个中心”（国际经济中心、国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心）建设和全球科创中心建设结合起来，加快建设一批高能级、面向国际的金融、贸易、航运平台和创新平台，把加强金融创新和科技创新作为上海自贸试验区建设的重中之重，认真研究开发资源跨境流动、离岸研发、知识产权保护、数字安全等问题，大力鼓励与科技创新相关的金融资源、金融要素、科技人才在自贸试验区框架下实现自由流动，建立人民币汇率的定价、交易、清算中心等。二是完善组织架构，扩区之后的上海自贸试验区管理委员会（以下简称上海自贸试验区管委会）已正式推行“双主任制”的领导架构，从而起到高效管理和建设自贸区的作用。三是推动上海自贸试验区建设与长江三角洲乃至长江经济带发展的有机结合。2017年3月28日，国务院授权三部委发布的“一带一路”愿景与行动纲要中，唯一提到的自贸试验区就是上海自贸试验区。上海自贸试验区的制度创新成果，将在长江经济带复制推广，形成协同发展的新格局。

2. 广东自贸试验区

广东自贸试验区于2014年设立，在区域功能上，其强调了粤港澳概念，明确提出依托港澳、服务内地、面向世界，以制度创新为核心，促进内地与港澳经济深度融合，深入推进粤港澳服务贸易自由化，强化粤港澳国际贸易功能集成，探索构建粤港澳金融合作新体制等。值得一提的是，在深化粤港澳合作方面，广东自贸试验区建设相关事项纳入粤港、粤澳合作联席会议制度，相向互动，在内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》（*Closer Economic Partnership Arrangement*, CEPA）总体框架下，探索对港澳的深度开放，涵盖大部分现代服务业领域，在服务业市场准入和制造业开放上适当放开步伐，实现优势互补。预计广东自贸试验区将拥有更宽松的环境和较好的政策基础、文化基础、货币基础，有望在金融改革中推出更多的新创举，为人民币国际化做出自己的贡献。另外，与天津自贸试验区和福建自贸试验区不同，广东自贸试验区在前海、横琴、南沙三个新区的部分区域建设已有国务院批复的相关规划和政策，而在政策叠加后，广东自贸试验区的重要任务就是探索更开放、更便利的国际投资贸易规则。

3. 天津自贸试验区

天津自贸试验区设立于2016年，作为北方唯一的自贸试验区，其不仅承担先行先试的责任，还承担贯彻落实京津冀协同发展国家战略的重任。天津自贸试验区和其他自贸试验区的区别，主要表现在天津自贸试验区将着重于制造业和商业物流的并重开放；天津市是综合改革试验区，中央赋予天津先行先试政策；天津是京津冀协同发展的重要一极，天津港是京津冀最大的综合性贸易港口，是其开展对外贸易的重要载体，在京津冀吸引外资过程中发挥引擎作用。此外，由于金融业的业态和体量规模等与上海不同，天津自贸试验区金融创新的侧重点也将有所区别。近年来，天津在金融创新领域飞速发展，形成了包括融资租赁、航运金融、国际保理等新型金融业态在内的多元化、多层次、开放型资本体系，其中，天津融资租赁业更是异军突起。如果说上海作为金融中心是总体金融试验区，那么天津自贸试验区则要发挥在融资租赁领域的潜力，为实体经济发展提供服务。

4. 福建自贸试验区

福建自贸试验区设立于 2014 年，从国家层面考虑，其最大的战略意义在于对接台湾，以“对台湾开放”和“全面合作”为方向，进一步深化两岸经济合作，一来吸引台资企业入驻，二来便利与台湾的经贸往来，促进两岸经济和人员更好地融合。福建拥有丰富的土地和劳动力资源，在对接台湾产业、加快两岸产业融合方面独具优势，因而福建自贸试验区需要扩大对台服务贸易开放，以此进一步促进服务要素的自由流动，推动海峡两岸经贸的深度发展。在金融创新方面，两岸跨境人民币业务将是福建自贸试验区金融业未来发展的一大特色。

总之，这四大自贸试验区都将立足国家总体战略，充分发挥自身优势，为“一带一路”建设、京津冀一体化、长江经济带发展、粤港澳深度融合、两岸经济发展等探索新途径，积累新经验，实现多层次、全方位的发展。

四大自贸试验区的目标及战略定位如表 1-1 所示。

表 1-1 四大自贸试验区的目标及战略定位

自贸试验区	目标	战略定位
上海自贸试验区	力争建设成为开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区	推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”
广东自贸试验区	实现粤港澳深度合作，形成国际经济合作竞争新优势，力争建设符合国际高标准的法制环境规范、投资贸易便利、辐射带动功能突出、监管安全高效的自由贸易园区	粤港澳深度合作示范区、21 世纪海上丝绸之路的重要枢纽
天津自贸试验区	力争建设成为国际一流的自由贸易园区，在京津冀协同发展和我国经济转型发展中发挥示范引领作用	京津冀协同发展的高水平对外开放平台
福建自贸试验区	增强闽台经济关联度，加快形成更高水平的对外开放新格局，拓展与 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区交流合作的深度和广度	深化两岸经济合作的示范区、21 世纪海上丝绸之路的核心区、面向 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作的新高地

三、我国四大自贸试验区的共性分析

国家设立自贸试验区意在倒逼经济改革、释放改革红利、加强与国际接轨，不仅以上海自贸试验区试点内容为主体，而且要结合地方特点充实新的试点内容。

从横向来看，自贸试验区是撬动中国新一轮改革开放的支点，具有试验区、桥头堡和排头兵的作用。

四大自贸试验区都追求机制、体制、法治上的创新和突破，围绕面向世界、服务全国的战略要求，把扩大开放与体制改革相结合，把培育功能与政策创新相结合，把大胆试验与谨慎求证相结合，构建国际合作发展的新平台，拓展经济增长的新空间。因此，四大自贸试验区将以加快政府职能的转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式的转变、深化金融领域的开放创新、完善法治领域的制度保障等作为主要任务。四大自贸试验区涉及贸易、投资、金融、行政管理等领域的开放政策具体体现在以下四个方面。

1. 贸易便利化

贸易便利化是自贸试验区最基本的功能,即在没有海关监管、查禁、关税干预下的货物自由进口、制造和再出口。四大自贸试验区实施境内关外管理,货物进出试验区相当于进口和出口,享受关税等优惠政策。监管上采取“一线逐步彻底放开、二线安全高效管住、区内货物自由流动”的模式,实现从货物管理转变为企业管理。一线监管集中在对人的监管,口岸单位只做必要的检验检疫等,海关从批次监管模式转向采用集中、分类、电子化监管模式,实现区内人与货物的高效快捷流动。在注重对接国际经贸规则背景之下,自贸试验区势必还将进一步推动贸易便利化,同时提升贸易开放程度。更重要的是,自贸试验区要一并推进与自由贸易相关的服务贸易的发展,如包括航运、贸易及相关服务业的开放,一定程度上打破现有的贸易壁垒,推动区内要素转移、资源配置。贸易便利化既是自贸试验区建设的目标和任务,也是自贸试验区对接国际的手段和方法,是推进改革和提高开放型经济水平的重要标志。

2. 投资自由化

在新一轮的全球化进程中,各国都在力争向更开放的贸易和投资自由化、便利化新标准推进,尤其注重投资自由化问题,这是我们在新一轮开放过程中必须加以重视的。自贸试验区要成为改革的桥头堡、排头兵,要自始至终采取高标准的投资规则,一是公平竞争的政策,二是整个过程的准入前国民待遇和负面清单管理,即在市场经济的范畴中,如果法律没有明令禁止,一切皆可为。负面清单是理念上的重大突破,其管理模式的重点并不在于“负面”,而在于国家对国民待遇等“正面”义务的承担,在于将非歧视、市场化、贸易投资自由化等确立为基本原则。基于负面清单的准入前国民待遇要求是投资自由化进程中的核心议题。从国家战略的角度看,负面清单需要兼顾中美双边投资协定(Bilateral Investment Treaty, BIT)等一系列国家谈判以及国际投资贸易规则的新变化。

3. 金融国际化

金融国际化是自贸试验区的重要内涵,其最终目的是推动人民币国际化。金融行业在自贸试验区受益面最广,而且未来自贸试验区金融方面的发展愿景也很宏伟。金融业作为服务业的一种,在企业的贸易和投资过程中扮演着重要角色。当前,金融体制改革已经展开,以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标,涉及四个“化”,即利率市场化、汇率国际化、人民币境外使用的扩大化、管理的宽松化。四大自贸试验区在金融方面的试点内容主要包括利率市场化、汇率自由汇兑、金融业的对外开放、产品创新等,也将涉及离岸业务。自贸试验区推动离岸金融业务,拓宽外商金融投资范围,包括允许符合条件的外资金融机构设立外资银行,符合条件的民营资本与外资金融机构共同设立中外合资银行。在人民币国际化方面,自贸试验区将在风险可控的前提下,对人民币资本项目可兑换进行先行先试。

4. 行政精简化

自贸试验区势必带来市场准入门槛的降低以及政府管理约束力的弱化,因而,简捷

高效的事中、事后监管将成为改革的关键。必须按照国际化、市场化、法治化的要求,转变政府职能,简化审批程序,以综合监管和法治化管理为主,提高行政透明度,积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系。可以预见,未来四大自贸试验区将不断实践“小政府”和服务型政府,实行高效的市场化宏观调控和管理,厘清市场和政府最优边界。

四、对我国自贸试验区未来发展的政策建议

四大自贸试验区已成为中国新一轮的全面深化改革的高地,将倒逼新一轮的改革开放。从“一枝独秀”的1.0时代,进入“雁阵齐飞”的2.0时代,自贸试验区建设成为一项更加复杂的系统工程,必须进一步明确方向、找准定位。

1. 在国家层面成立强有力的协调机构

四大自贸试验区覆盖了我国东部沿海华北、华东、华南三大区域的经济核心区域和三大城市群,这将带来与以往不同的运行规则和管理体制。虽然有省一级政府协调,但实际运作过程中可能出现各自为政的情况,可能导致区域间、城市间的不良竞争。自贸试验区的改革领域众多,其中任何一项重大改革都并非单一地方的利益调整,而事关区域和全局,单靠地方政府本身无法完成。全球许多国家在自贸试验区的管理上采取中央政府层面设置管理机构的做法,以充分保障自贸试验区运行的统一性与便利性。中央层面的自贸试验区管理机构,应具有全面的行政权力,甚至有充分的法律授权。

为了保证各个自贸试验区在全国范围内的政令统一,真正实现高效精简的制度目的,应该考虑在中央层面成立主管机构或对口部门,如设置统领全国的“中国自贸试验区管理委员会”。这一管理委员会可作为国务院的一个部委,在职权上涵盖涉及自贸试验区的全部行政职权,同时有权制定部门规章,并且可视情况在各个自贸试验区内设立垂直领导的分支机构。该机构的主要职责是研究自贸试验区改革过程中的法律创设和制度架构,参与制定国务院对自贸试验区改革的指导意见和支持地方政府的改革突破,根据现有四个省市的资源禀赋和比较优势,按照国家战略需求,分别予以战略定位,给出各自承担的战略任务,以及对战略推进的路径和时间表等予以原则指导,整合、协调不同区域的发展,及时评估、解决试点中出现的重大问题,真正走出一条国家战略、上下联动、地方突破、政府主导和市场运作的新路径。

同时,国家也应鼓励四个自贸试验区结合各自特色开展自主创新、自主实践,赋予自贸试验区足够的自主权,调动其积极性,注重顶层设计与基层实践的互动,提升自贸试验区的开放度和创新度。如2.0版的上海自贸试验区,应重点考虑自贸试验区建设如何与构建开放型经济新体制更好结合,对接“四个中心”和科创中心建设,打造金融创新示范区,放松资本管制,拓展离岸功能,提升全球资源配置功能;广东自贸试验区则应侧重粤港澳金融合作、贸易自由化,注重要素、商品与服务的跨境流动;天津自贸试验区要服务京津冀一体化,大力发展实体经济;福建自贸试验区的建立要迎合“海上丝绸之路”战略,更加注重服务业开放和两岸贸易平衡等。此外,针对上海自贸试验区试点中存在自贸试验区管委会对自贸试验区内海关、检验检疫、海事、金融等部门不具有

行政隶属的问题,建议进一步扩大自贸试验区管委会的职权范围,适时增强其独立地位,使其在行使综合执法权时起到统一受理、统一许可、统一处罚的作用。

2. 尽快制定《自由贸易区促进法》

国家应尽快制定《自由贸易区促进法》为自贸试验区的设立和运行厘定法律框架,避免政出多门,防止自贸试验区“寻租”。

一是促进经济运行体制和管理体制的协同。统筹做好顶层设计,科学设立我国自贸试验区发展的战略目标,做好前瞻性的战略部署,明确政府监管的范围,优化职责分工,避免自贸试验区的设立和管理与实际脱节。二是促进宏观改革和微观改革的协同。制定统一的法律体系,应坚持合宪性原则、属地管辖原则、立法统一原则、与国际惯例接轨原则,进行国家层面的立法,然后在国家立法的指导下,完善地方立法和配套细则,最终形成法律、法规、规章等协调配合的法律体系。三是促进政府改革和市场改革的协同。随着法治建设的推进,我国的产业立法也将发生两个明显的转变,即由地方立法、部门立法向国家立法转变,由单领域向宽领域转变。简言之,未来双边、多边、国家级负面清单的决定权在全国人民代表大会,这对限制政府权力、促进政府职能转变具有正本清源的作用,也给政府改革带来了契机。在此情形下,应未雨绸缪,尽早研究、设计适应新情况的政府管理体制改革方案。四是促进法治建设和对外开放的协同。要深度介入国际贸易规则的制定,使中国经济真正融入国际贸易格局,使国际和国内投资者都能享受到低成本、便利化、自由化的营商环境:①尽快清理与自贸试验区协议、国际规则不相符或相抵触的相关法规政策,将我国根据相关国际协议享有的权利和承担的义务转化为国内法规。②根据国际惯例进行制度引进和制度创新。例如,公平竞争条款需要通过试验实现与国际规则的接轨。③加强依法行政和司法监督,在考虑国内规则合法的基础上也要兼顾国际上的相关规则,从把握相关法律的适用性、贯彻正确的法律程序等方面入手,为自贸试验区健康发展提供切实的法律保障。

3. 与“一带一路”倡议紧密对接

“一带一路”倡议将成为构筑中国新一轮对外开放的“一体两翼”,在提升向东开放水平的同时加快向西开放的步伐,助推内陆沿边地区由对外开放的边缘迈向前沿。四大自贸试验区都是“一带一路”的核心区,上海、广东、天津、福建四地拥有良好的资源禀赋,是我国的经济重镇,且都有重要的港口,是连接“一带一路”的桥头堡和重要支点,四大自贸试验区的布局,对“一带一路”国内核心区域和相关国家具有较强的经济辐射和联动作用。2017年3月,国务院总理李克强在政府工作报告中明确提出,推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路合作建设,构建全方位对外开放新格局。同时他也强调,要积极推动上海自贸试验区、广东自贸试验区、天津自贸试验区、福建自贸试验区建设,在全国推广成熟经验,形成各具特色的改革开放高地。从中我们可以悟出,自贸试验区建设与“一带一路”倡议高度契合。因此,如何将两者综合考量、整体布局,是当下较为关键的问题。

一是“一带一路”倡议要与自贸试验区战略形成合力。“一带一路”与自贸试验区

建设将共同构成我国对外开放的新格局，前者侧重以基础设施为先导促进沿线经济体互联互通，而后者则以降低贸易门槛、提升贸易便利化水平加快区域内经济一体化为主要内容。习近平总书记针对“一带一路”提出的“五通”问题（政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通）与自贸试验区的“四化”（投资自由化、贸易便利化、金融国际化、行政管理简化）相吻合。当“一带一路”在构建新的开放格局时，作为改革新高点的四大自贸试验区，要尝试把改革开放纵向深化，在新常态下进行新一轮的体制机制创新。二是服务大局凸显优势。四大自贸试验区应充分利用自身的比较优势，以不同的资源禀赋和竞争优势，积极实现无缝对接，同时以差异化优势实施国家“一带一路”的倡议举措。如上海可进一步推动国际贸易合作、扩大金融开放；广东、福建可利用其港口航线与沿线国家已经互联互通的优势；天津可利用其是欧亚大陆桥东端起点的地理优势。三是形成辐射效应。自贸试验区先行先试，为中国参与国际贸易积累经验，用自贸试验区的辐射效应加快建成本土企业“走出去”之前的本土跨国公司国际孵化和培育基地，促进我国企业通过对外投资参与全球资源的配置，充分利用我国在基础设施建设领域的领先技术和成本优势以及富裕产能，通过自贸试验区加快对外输出的速度，在国家争取重大利益的同时，也为“一带一路”区域争取到更大的发展空间。四是四大自贸试验区分别探索与“一带一路”重点国家的经济合作模式。例如东亚的哈萨克斯坦、南亚的巴基斯坦、非洲和欧洲的其他国家，甚至可以考虑在四大自贸试验区内为“一带一路”沿线重要国家的企业与我国企业的进一步合作开拓空间。

4. 进一步推动行政管理体制改革

自贸试验区改革的重心之一在于行政管理体制的创新，参考国外成熟市场经济国家的经验做法，政府的角色应定为市场环境的维护者而非市场决定者。因此，自贸试验区一方面强调政府放松管制以发挥市场的作用，另一方面也要求政府加强监管，抓住政府与市场的两头。建议以自贸试验区 2.0 版的推进为契机，重点聚焦投资管理体制和事中事后管理体制的构建，加快政府职能转变，创新政府管理方式，简化行政审批，加强监督管理。具体而言，应在以下方面加以推进。

第一，提高透明度。透明度原则作为国际公认的行政管理规则，也是自贸试验区建立国际信誉的重要制度，因此有必要在各自贸试验区条例的总则中凸显其作为基本制度的法律地位。比较各国自贸试验区对于透明度原则的践行，可以发现其体现于法规政策“制定前通知、制定中参与、制定后评估”三个阶段，因此我国自贸试验区在满足制定中和制定后两个阶段透明的情况下，还需要加强相关规范制定前的预先通知制度，以保障利益相关方的知情权利。

第二，稳步推进负面清单模式。负面清单是自贸试验区在外资领域先行先试的重要制度改革。上海自贸试验区的负面清单经过两次修订，基本实现了扩大开放力度、加强政策透明度、放松事前监管、实现对接国际四大目标。但同时，根据普华永道、国家发展和改革委员会、美中贸易全国委员会、中国美国商会、中国欧盟商会等的评估报告，现有负面清单依然存在不足之处，其中最为突出的就是负面清单尚无法成为外商投资自贸试验区的唯一依据。建议负面清单的修订要采用稳步推进的方式，同时兼顾先行先试与风险可控两项基本原则，明确细化负面清单中的限制