

# 全球自由貿易園區發展趨勢與 中國經濟開放水平的提升

丘 杉 黃 靄

**[提 要]** 本文對於全球自由貿易園區趨勢作了動態歸納，揭示其功能綜合化、“負面清單”+“准入前國民待遇”和與自由貿易協定交錯協調推進區域化的三大趨勢背後，實際蘊含各國經濟開放的必然要求，也給定了中國（上海）自由貿易試驗區和即將落地的其他自貿園區設立的初衷。其次是在開放戰略基點、政策開放度、金融開放、稅收優惠以及市場准入等方面將上海自貿區與前海、橫琴和南沙等國家級新區進行詳細比較，結論是撇開細節不論，上海自貿區開放度總體上無疑是領先的，尤其是其體制創新內涵與我國開放戰略高度切合。由此推導出隨著更多更大範圍的自貿園區不斷設立，中國開放水平將持續不斷得到提高。文章並且就未來如何創新促開放，更好地發揮自貿園區的引擎作用，提出了相應的建議。

**[關鍵詞]** 自由貿易園區 國家級新區 開放 體制創新

**[中圖分類號]** F752.8 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2015) 02 - 0055 - 09

國際上，自由貿易園區（Free Trade Zone, FTZ）建設已成為各國和各地區為發展對外經濟而普遍採用的形式之一。自由貿易園區也是我國未來發展的一個趨勢，是進一步擴大對外開放和融入世界的必然要求。那麼隨著中國（上海）自由貿易試驗區（屬FTZ，下稱上海自貿區）的建設，中國的經濟開放水平究竟有沒有實質的提升？在哪些方面得到提升？本文試圖通過上海自貿區與現有的廣東前海、橫琴和南沙國家級新區的比較，來看自由貿易園區與我國開放戰略深化的切合程度，探討建設自由貿易園區的現實和戰略意義，研判其用制度創新來引領新一輪經濟對外開放的機理。

## 一、全球自由貿易園區發展趨勢

國際上，自由貿易區有兩種解釋：一是指由簽訂了自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的不同主權國家之間建立的互相降低關稅或互免關稅的自由貿易園區；二是指一個主權國家在其本土內劃定的置於海關轄區之外、以貿易為主要內容的特殊關稅區域，一般被稱為自由貿

易園區。

### （一）FTZ 功能趨向綜合化

在一個主權國家內建立自己的特殊經濟區域——自由貿易園區已有幾十年歷史。據不完全統計，全球已擁有 1,200 多個自由貿易園區，其中約 35.4% 是由 15 個發達國家設立的，而約 65.6% 則分佈在 67 個發展中國家。<sup>①</sup>自由貿易園區作為全球供應鏈的重要節點，在便利國際物流運作和吸引跨國企業等方面，發揮著越來越顯著的作用。

國際上自由貿易園區一般具有以下特點：（1）多由自由港發展而來，通常設在港口的港區或鄰近港口的地區，實行港區合一。（2）多由設置國政府直接管理，區內管理機構代表國家行使管理權力。國際四個典型的自由貿易園區（阿聯酋迪拜港自由港區、德國漢堡港自由港區、美國紐約港自由貿易區、荷蘭阿姆斯特丹港自由貿易區）的管理機構權威性都非常強，四國對自由貿易園區管理機構的授權大體相近。<sup>②</sup>（3）均是“境內關外”的特殊區域，區內普遍實行一線放開、二線管住的貨物監管模式，區內有較大的貿易自由度。海關的監管手續簡單高效，在保證“二線管住”的前提下，盡可能減少對一線活動的干預。（4）功能設定是根據區位條件和進出口貿易的流量來確定的，並隨國內外經濟形勢的變化而調整。

近年來，全球自由貿易園區陸續進行轉型升級，向多功能綜合型轉換成為新趨勢。多數自由貿易園區都具有進出口貿易、轉口貿易、倉儲、加工、商品展示、金融等功能。其中，發達國家更趨向於向科技型轉化；發展中國家則以區位、服務和產業集群優勢來謀求更大發展。以印度、韓國為代表，以承接服務外包為特點的服務型經濟自由貿易園區成為最新的發展趨勢。亞洲、拉美、中東的一些綜合型自由貿易園區還成為離岸金融中心，實現了金融業務的自由化。一些新興經濟體的自由貿易園區也開始全面調整和升級，如愛爾蘭的香農自由貿易區、新加坡的裕廊工業園和台灣的新竹科技園區等都致力於調整和優化產業結構，實現技術升級。<sup>③</sup>

與此同時，國外自由貿易園區還特別著眼於與城市功能的相互促進，超前進行整體規劃和建設，很好地帶動了園區周邊城市經濟發展，尤其在金融、保險、商貿、中介等第三產業發展上成效顯著。

### （二）“負面清單”+“准入前國民待遇”成為標準配置

“負面清單”是一種俗稱，正式法律術語為“不符措施清單”（Non-Conformity Measures），是一個國家禁止外資進入或限定外資比例的行業清單。通常出現在國際雙邊投資保護協定（Bilateral Investment Treaty, BIT）以及自由貿易協定的附件中，是一種國際通行的涉外投資管理辦法。典型代表是 1994 年生效的《北美自由貿易協定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA），美國後來主導的 BIT 和目前的《跨太平洋夥伴關係協議》（Trans-Pacific Partnership, TPP）、《跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定》（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）談判中均採用這種模式。也為越來越多的自由貿易園區所採用。<sup>④</sup>在美國的推動下，“負面清單”模式逐漸成為國際投資規則發展的趨勢。據統計，目前全球至少有 77 個國家採用“負面清單”管理模式。

“負面清單”通常與准入前國民待遇相配合，代表著一種外資管理模式，體現的是政府放權，目的是方便外資的進入。

從國際通行的做法來看，一般在 FTA 中，各國會利用“負面清單”在服務貿易、投資和金融領域做出不同程度的安排。如在服務貿易領域，往往會引入對本地市場份額的要求；在投資領

域則會對業績有要求，並對高管和董事會成員的國籍做出限制。

各國的“負面清單”通常具有以下特點：（1）“負面清單”所對應的“正面”義務一般都包括國民待遇、最惠國待遇、業績要求及高管人員等四項。（2）多數國家的“負面清單”分為“措施列表”（列舉現存不符措施）和“行業列表”（列舉保留將來採取不符措施權利的行業或活動），少數國家只有一張“行業列表”。（3）各國的“負面清單”有長有短，其長短與經濟發展水平並無必然聯繫，並非越短越好。但因國情不同而有很大差異，這是由於各個自貿區所關注的貿易業態不盡相同，有的關注貨物貿易，有的關注服務業和投資開放。因此不能進行簡單對比。<sup>⑤</sup>

### （三）FTZ 和 FTA 交錯協調推進區域一體化

當今世界，許多國家和地區對外加快和不同主權國家簽訂自由貿易協定，建立互相降低關稅或互免關稅的自由貿易區；同時又加快國內自由貿易園區等特殊關稅區域的建設。

這種制度安排不是巧合，而是倒逼機制在起作用。因為在區域性集團化正在加速推進、區域化一體化將被提升到更高水平的過程中，自由貿易的標準不斷提高，要跟進外部開放程度，內部的開放水平提升成為必須；或者是內部經濟開放水平提高，對外的區域合作夥伴的開放標準要求也提高，所以 FTA 與 FTZ 交錯協調推進區域一體化，進而推進全球經濟進入新一輪的開放融合。

2008 年世界金融危機爆發以來，全球貿易格局發生了根本性變化。在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）多哈回合談判陷入僵局、各國貿易保護主義重新抬頭的背景下，區域性的自由貿易談判發展迅速，尤其是發達國家主導的以 TPP、TTIP、《國際服務貿易協定》（Trade in Services Agreement, TSA）為代表的新一輪貿易合作模式在加速推進。這些更高標準的國際自由貿易協定在框架、內容、要義等方面，提出了更為嚴格的要求與規定，特別是服務貿易方面。

“負面清單”的管理模式正是這些新的貿易體系所形成的新規則。

國際經貿談判出現的新格局，令國際投資規則發生變化。全球投資規則談判代替貿易規則談判成為主流，雙邊和區域自由貿易協定談判已取代 WTO 成為全球投資規則重構的主平臺。規則談判的目標也從關境外向關境內轉移，從關稅等問題轉移到國內投資准入等規則的改變。

各類 FTA 新的貿易規則出臺，對於中國在內的新興經濟體原有貿易優勢衝擊很大，使這些新興經濟體國家不得不面對新的貿易規則壁壘，甚至可能在國際貿易體系中被再次邊緣化。隨著 WTO 逐步被架空，新興經濟體與傳統發達國家間力量對比的不斷演變，新興經濟體必須以提升對外的主動開放，來適應這種轉換，積極主動參與到新機制下的全球分工合作中。設立自由貿易園區可以更快地融入到這種變化了的國際貿易和投資格局。

中國的自由貿易區戰略意圖反映了上述要求：“加快實施自由貿易區戰略，是我國積極參與國際經貿規則制定、爭取全球經濟治理制度性權力的重要平臺，我們不能當旁觀者、跟隨者，而是要做參與者、引領者……在國際規則制定中發出更多中國聲音、注入更多中國元素。”<sup>⑥</sup>實踐上，這一戰略也是由兩部分組成：一是對外加快簽訂自由貿易協定，截至 2014 年 6 月，中國在建自由貿易區 18 個，涉及 31 個國家和地區。其中，已簽署 FTA12 個，涉及 20 個包括亞洲太平洋經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）成員的國家和地區，除與冰島和瑞士的自由貿易協定還未生效外，其餘均已實施；正在談判的 FTA 有 6 個，涉及 22 個國家；<sup>⑦</sup>二是 2013 年 9 月設立中國（上海）自由貿易試驗區，經過一年多的試驗，在得到比較成熟的經驗後，國務院於 2014 年 12 月批准在天津、福建和廣東繼續設立自由貿易試驗區，估計很快還會有一批省市區列入設立自由貿易試驗區名單之中。

## 二、上海自貿區與國家級新區開放水平比較

在上海自貿區設立之前，國家級新區是中國開放層次最高的區域，於上世紀 90 年代初期開始設立，現有上海浦東新區、天津濱海新區、重慶兩江新區、浙江舟山群島新區、廣東的南沙新區、橫琴新區和前海深港現代服務業合作區（簡稱前海深港合作區）等。這些新區是我國目前開放層次最高、政策最優惠、功能最齊全的海關特殊監管區域。因國家級新區較多，我們只選取廣東的南沙、前海、橫琴三新區為代表，與上海自貿區進行比較，看看自由貿易園區建設是否提升和如何提升我國對外開放水平。

### （一）開放戰略基點比較

建立國家級新區和上海自貿區都是國家戰略，它們共同戰略基點均是通過創新擴大開放、推進全面國際化進程。不同點在於橫琴新區的開放基點是打造成帶動珠三角、服務港澳、率先發展的粵港澳緊密合作示範區。前海深港合作區的開放立足點是打造現代服務業體制機制創新區、現代服務業發展集聚區、香港與內地緊密合作的先導區、珠三角地區產業升級的引領區。逐步建成粵港現代服務業創新合作示範區。南沙新區開放立足點是建成粵港澳優質生活圈、新型城市化典範、以生產性服務業為主導的現代產業新高地、具有世界先進水平的綜合服務樞紐、社會管理服務創新試驗區，打造粵港澳全面合作示範區。而上海自貿區開放基點更加綜合，更加高，上海自貿區是中央從我國更好應對國際經濟貿易和投資規則變化與挑戰出發，為提高對外開放水平、以開放促改革促發展的一塊試驗田，承擔為國家全面深化改革率先探索突破口和新路子任務。要對貿易、投資、金融和政府管理等體制機制的全面創新。突出貿易便利化、投資自由化和金融國際化。目標是成為制度創新的高地，而不是優惠政策的窪地。自貿區的制度成果都必須符合可複製可推廣的要求，創新探索，成功以後，必須在更大範圍、在全國可複製可推廣。

### （二）政策開放度比較

無論是國家級新區還是上海自貿區，均實行創新性政策，強調先行先試。不同的是：上海自貿區通用性強且有負面清單核心政策，突出通過制度紅利激發政策創新；廣東國家級新區則是允許和賦予類政策更多，“可以實行比經濟特區更加特殊的政策”，涉及面更具體，想像和發揮的空間很大。

橫琴新區的政策開放，集中實行比經濟特區更加特殊的優惠政策；實行特殊的稅收優惠（含關稅、企業所得稅和港澳人員個稅）；實行創新通關制度和措施。實施分線管理及進出境貨物備案管理；支持橫琴中醫藥產業園內企業開展中醫藥創新研究，將藥品監管機制改革的相關措施在廣東先行先試；島內允許居民居住，可建設商業性生活消費設施和開展商業零售等業務；率先探索開放式監管，環島不設隔離圍網，代之以巡查及電子圍網監控設施等等。

前海深港合作區的政策開放，集中在實行比經濟特區更加特殊的先行先試政策；在金融改革創新方面先行先試，建設我國金融業對外開放試驗示範窗口，構建跨境人民幣業務創新試驗區，探索開展資本項目可兌換的先行試驗；在探索現代服務業稅收體制改革中發揮先行先試作用；建設深港人才特區，建立健全有利於現代服務業人才集聚的機制；探索香港仲裁機構在前海設立分支機構；支持深港在教育、醫療、電信等方面開展合作試點等等。

南沙新區的政策開放，集中在金融、與港澳往來便利化、擴大對外開放、財稅、土地管理、海洋管理、社會事業與管理服務等方面先行先試；集中在建成高效管理機制、推進服務業綜合改

革、推進科教體制創新和科技金融融合、加快創建人才特區等領域先行先試；集中在推進粵港澳全面合作先行先試，賦予多項與港澳人員密切往來的便利化政策，允許港澳地區的建設、醫療等服務機構和執業人員持港澳地區證書經備案或許可後在南沙開業；集中在支持建設粵港澳數據服務試驗區，試點開展離岸數據服務；集中在開展國際教育合作試驗，探索創新內地與港澳及國際知名高校合作辦學模式，給予更大自主權；集中在建設粵港澳口岸通關合作示範區，簡化南沙港與香港葵涌碼頭船舶進出境手續；對外籍高層次人才給予居留便利，放寬免稅居留期限及往來便利化等等。

而上海自貿區的政策開放，突出的是投資領域開放採用負面清單管理模式和准入前國民待遇；包括金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務和社會服務在內的服務領域將對外開放；境外投資將採用備案制；在風險可控的前提下，先行先試人民幣資本項目可兌換、利率自由化和人民幣跨境使用；實現貿易自由化，提升國際航運服務能級；先行先試外貿進出口集裝箱在國內沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務；探索在試驗區內設立國際大宗商品交易和資源配置平臺；改善自貿區內行政管理體系，使其與國際高標準貿易和投資規則相適應；政府管理將由注重事先審批轉為注重事中事後監管等。

### （三）金融開放比較

橫琴新區的金融開放，主要是允許區內金融機構開辦外幣離岸業務；允許區內企業參加跨境人民幣結算；允許籌建或引進信託機構，建立創業投資引導基金，培育股權投資機構，設立橫琴股權（產業）投資基金，發行多幣種產業投資基金，開展多幣種的土地信託基金（計劃）試點；探索開展個人項下人民幣與澳門元、港元在一定額度內的雙向兌換試點，進一步推動橫琴金融機構開辦人民幣離岸業務。

前海深港合作區的金融開放，集中在允許探索拓寬境外人民幣資金回流渠道，配合支持香港人民幣離岸業務發展，構建跨境人民幣業務創新試驗區；支持設立在前海的銀行機構發放境外項目人民幣貸款；積極研究香港銀行機構對設立在前海的企業或項目發放人民幣貸款。

南沙新區的金融開放，集中在開展金融業綜合經營、外匯管理等金融改革創新試點；支持在新區新設金融機構，開辦期貨交易、信用保險、融資租賃等業務；支持新區在內地金融業逐步擴大對港澳開放過程中先行先試；探索在風險可控前提下對人民幣資本項目可兌換、金融市場利率市場化等方面進行先行先試；支持港澳金融機構在新區設立機構和開展業務；允許符合條件的港澳機構在新區設立合資證券公司、合資證券投資諮詢公司和合資基金管理公司；鼓勵港澳保險經紀公司在新區設立獨資保險代理公司。

而上海自貿區的金融開放，則集中在風險可控前提下，可在區內對人民幣資本項目可兌換、利率市場化、人民幣跨境使用等方面先行先試；探索面向國際的外匯管理改革試點，建立與自貿區相適應的外匯管理體制。

可見國家級新區與上海自貿區的共同點均是以金融創新為主體，以加快人民幣可兌換和跨境投資為重點；兩者的不同點在於上海自貿區力圖在利率市場化和境外母公司發行人民幣債券上先突破；廣東國家級新區則在跨境人民幣貸款等爭取先行先試。在開展資本項目可兌換、跨境人民幣業務以及擴大開放金融市場等方面，上海自貿區的規模比廣東國家級新區要大、層次更高些。

2013年12月2日，央行出臺意見，就上海自貿區的金融開放提出30條建議，在金融領域取得明顯突破，其中多項創新政策具有超前性。主要體現在三個領域：個人和企業的跨境投資、放寬企

業對外融資和開放境內資本市場。放寬個人跨境投資成最大亮點（條件是在區內就業並符合條件的個人）。企業和非銀行金融機構可按規定從境外融入，不僅是外幣資金，也包括人民幣資金。提出區內企業的境外母公司可按國家有關法規在境內資本市場發行人民幣債券。上海自貿區金融改革的創新主要體現在金融服務的市場化、國際化和法制化。

#### （四）稅收優惠度比較

橫琴新區特殊稅收政策主要有四項：15% 減免所得稅、港澳居民的個人所得稅優惠、特殊的關稅和流轉稅政策。對涉及到服務貿易、服務外包、研發、檢測等方面的設備都有一些免稅優惠，有利於營造一個現代服務業發展的政策窪地。島內還具有保稅區和保稅港區的優惠政策疊加效能。特別對於港澳企業入區可獲得更多實惠，通過橫琴新區設立的項目公司，將能獲得較內地其他地區所不能給予的所得稅優惠。中央賦予前海深港合作區內企業一系列優惠的稅收政策。對符合條件的保險企業、現代物流企業、技術服務企業等不同性質企業免徵營業稅或按差額徵收營業稅或按 15% 的優惠稅率徵收企業所得稅；給予符合前海需要的境外高端人才和緊缺人才稅負差額補貼；可在國家稅制改革框架下先行先試的其他財稅政策。

國務院雖然對南沙新區沒有明確企業減按 15% 稅率徵收企業所得稅的優惠政策，但規劃對此項政策留下伏筆，即“根據南沙新區功能定位和產業發展方向，由財政部、稅務總局會同有關部門研究制定支持南沙新區發展的財稅優惠政策”。

上海自貿區沒有明確所得稅優惠，與以往經濟特區和廣東國家級新區相比，上海自貿區的進口稅收政策與此前的保稅區政策差別不大。與橫琴新區關稅優惠基本一致，但部分行業的進口稅收優惠有所擴大，如此前只限定為航空公司進口飛機的增值稅優惠政策，今可擴展至租賃公司或其設立的項目子公司。新規規定，上海自貿區內生產企業以及生產性服務業企業進口所需的機器、設備等貨物將予以免稅；但生活性服務業企業進口的貨物不能享受此優惠政策。可見，上海自貿區在稅收優惠方面並沒有給出更多政策，尤其沒有企業 15% 減免所得稅，中央是希望通過制度紅利激發創新，著重於建立“准入前的國民待遇”，這種一視同仁的“國民待遇”跟世界通行規則真正接軌，實際是跨國公司最看重的投資條件之一。

#### （五）市場准入度比較

國家級新區和上海自貿區的共同點是放寬准入，特別是降低服務業進入門檻；不同點在於上海自貿區實行負面清單准入模式，而廣東國家級新區重在全面創新營商環境，給外來商業存在提供便利條件。

2013 年 2 月 28 日公佈的《橫琴新區產業發展指導目錄》，包括支持橫琴納入國家現代服務業發展綜合改革試點，支持在橫琴開展中外合作辦學，允許澳門與內地電信運營商在橫琴建立合資企業，經營部分基礎電信業務和增值電信業務，鼓勵探索制定符合當地市場、更為優惠的電信業務資費方案，鼓勵在橫琴開展粵港澳三地電子簽名證書互認試點。橫琴也是開放科技創新的先行區。

中央賦予前海深港合作區為國家服務業綜合改革試點區域，降低現代服務業准入門檻。目前正在創新商業模式，以吸引區域公司總部、全球知名物流公司營運中心的入駐，實現區內區外聯動。深圳市石化交易所、金融資產交易所、文化產權交易所、碳排放權交易所、農產品交易所、股權交易中心、保險結算中心、中信國際交易中心、中糧招商局（深圳）糧食電子交易中心、招銀前海金融資產交易中心等 14 家要素交易平臺已落戶前海，正在籌建尚未開業的有 16 家，業務

範圍廣泛。<sup>⑧</sup>其中的股權交易中心已有近 3,000 家企業掛牌，還有一些大宗商品在交易。這使前海在整個金融業市場體系的建設方面先行一步。

南沙新區藍圖鋪開已兩年，但進展緩慢。按照 2013 年廣州南沙開發區工作會議的要求，《廣州南沙新區發展規劃》將以“三年打基礎、五年成規模、十年現新城”逐步展開，時間跨度比較長。根據《廣州市南沙新區條例（草案）》，廣州擬賦予南沙新區市級審批權，並在土地利用、財政扶持、人才引進上給予多項改革“特權”。而在擴大服務業領域開放方面，2013 年提出的 23 項開放措施已在 2014 年 5 月份全部落地。

負面清單是上海自貿區一大亮點，開放程度前所未有。《中國（上海）自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2013 年）》，涉及 89 個大類 419 個中類 1,069 個小類，共 190 條管理措施。其中對試驗區重點發展的產業（服務業和部分製造業）按照小類表述，增強市場准入的透明度，提升投資便利化水平。為進一步提升外資進入的效率，2014 年版的負面清單比 2013 年版精簡了 51 條，共 139 條，其中限制性措施 110 條、禁止性措施 29 條。《總體方案》提出在上海自貿區內探索設立國際大宗商品交易和資源配置平臺，開展能源產品、基本工業原料和大宗農產品的國際貿易。如果大宗商品金融服務能在上海改革成功，將可替代倫敦、新加坡世界大宗商品領域的核心地位。同時，上海自貿區對外資准入實行備案制創新了我國普遍實行的審查制度；探索對育幼養老、建築設計、會計審計、商貿物流、電子商務、檢測檢驗認證、影視出版等服務業領域提出新的擴大開放舉措；對海洋工程裝備、航空航天製造、新能源等新興製造業領域提出外資准入的開放措施。

### 三、上海自貿區以體制創新引領中國經濟開放水平的提升

#### （一）上海自貿區帶來靜態和動態開放水平的雙重提升

以上比較看出，國家級新區和上海自貿區均是擴大對外開放的重大舉措，這兩種開放形式均是正向的體制創新。兩者的政策框架各有差異，雖然國家級新區有些政策面更廣，更實用，有些方面甚至時效性更強，比如在教育醫療等領域、在商業的跨境存在等方面，國家級新區優勢明顯，所得稅優惠措施也在吸引企業進駐和人才流入上會有更大引力。但總體上，上海自貿區還是比較奪人眼球。主要是其倒逼的制度安排和系統的制度創新。上海自貿區以制度創新為核心，開放的立足點就是制度創新而不是政策窪地、是改革高地不是政策窪地。其制度創新主要是要建立現代市場經濟和開放型經濟的體制，包括政府職能的轉變，投資制度、貿易制度、金融制度、監管制度等改革創新。這種制度性突破，比較適應當今國際投資貿易新規則新變化的要求。

根據國務院發展研究中心、普華永道管理諮詢公司、上海財經大學、上海對外經貿大學及上海投資諮詢公司等第三方評估機構對上海自貿區運行一年來的評估報告（2014 年 11 月 14 日發佈）：上海自貿區在轉變政府職能、改革監管方式等方面實施了眾多創新舉措，取得了重要突破，打造了改革開放的新高地，對全國範圍的改革開放發揮了積極的示範引領作用：建立以負面清單管理為核心的投資管理制度，實行外商投資和對外投資的備案管理制度，這是在國內的首創，也是各界對於在全國複製推廣呼聲最高的一項制度；在貿易監管制度創新方面，逐步形成“一線放開、二線安全高效管住、區內自由”的貿易監管制度架構，陸續推出“先入區、後報關”、“經認證的經營者互認（Authorized Economic Operation, AEO）制度”、“一次申報、一次查驗、一次放行”等 60 項監管新措施；從轉變政府職能角度看，探索建立事中事後監管制度，按照市場

經濟和更加開放的要求，逐步建立一套由基礎性制度、專業監管制度等組成的事中事後監管制度體系，更加高效、透明、規範地維護市場秩序，防範系統性風險。

這種系統性成果，證明上海自貿區已達到了以開放倒逼改革的國家戰略目的，是國家新一輪改革的重要戰略，堪比當年改革開放的試驗田——深圳。而且其往後的政策空間還很大，其中關鍵一點就是在如何縮短負面清單問題上，圍繞在其中的制度創新任務其實就非常艱巨。法律環境與國際對接，還有很大差距，不是一朝一夕能達成的。上海自貿區現在謀求的只是開放政策的局部地區、特定園區的優勢，真正大面積推廣後，可以預期會帶來開放政策的疊加優勢，對中國經濟的對外開放將起到長期的不可估量的推動作用。

## （二）上海自貿區體制創新引領未來中國對外開放進程

我們要清醒看到，自由貿易園區只是一種形式，要融入全球經濟體系，適應新的貿易環境和規則，全新的營商環境體制要求才是核心。目前，美國已在東半球與太平洋沿岸國家建立 TPP 貿易同盟，在西半球團結歐盟建立 TTIP 貿易同盟，在全球建立了服務貿易同盟（*Plurilateral Services Agreement, PSA*）。這三個同盟都把全球第一大出口國和全球第二大進口國中國排除在外。而且他們所代表的新一輪貿易合作模式在加速推進。面對挑戰，如果僅僅靠政策，而沒有持續的制度探索和創新，已經很難保持長久的國際競爭優勢。所謂營商環境，即一系列由政府制定的市場規則與政策的集合。換言之，是企業遵循政策法規所需要的時間和成本等條件。而改善營商環境關鍵在於降低交易成本。一個國家的經濟活力主要取決於其企業的競爭力。提高企業競爭力的核心在於保證產品與服務質量前提下降低成本。企業成本包括了生產成本、運輸成本與交易成本。在生產成本不斷攀升的條件下，如果能夠形成有信用而低成本的營商環境，顯然將抵消企業生產成本上漲帶來的壓力，保持企業的持續競爭力，從而保持地區活力。

新時期開放型經濟新體制建設，重點要放在增創營商環境新優勢上，要圍繞黨的十八屆三中全會明確提出的加快構建公平競爭、開放透明、內外統一的市場經濟體制要求，切實降低商業運營的制度成本，著力從制度層面來改善地區的投資環境，不能主要靠上級部門給予其有別於其他地區的優惠政策，而應在深化改革的基礎上提高服務質量，諸如降低准入門檻、簡化繁瑣手續、培育社會組織、提供企業所需要的各種公共性信息服務等。要改革過去主要依靠綠地引資的利用外資模式，營造一個公平合理非歧視性的利用外資新體制。圍繞創新外資准入制度，統籌推進外資法規修訂、雙邊投資協定談判和外商投資管理體制改革工作，抓緊建立“備案加審批”的新管理模式。將外商投資企業聯合聯檢制度改進為信息申報及共享公示制度。拓寬利用外資的渠道。鼓勵外資企業通過參股、併購等方式整合產業鏈，提升產業水平。推動放開更多領域外資准入限制。要改革以審批為主的對外投資管理體制機制，建立“備案為主、核准為輔”對外投資的管理新體制。簡化對外投資的審批管理，大力降低企業的海外投資成本和面臨的政策不確定性，增加企業的投資效率和避免錯失投資機會。要完善涉外法律法規體系，積極參與國際規則制定，推動依法處理涉外經濟、社會事務，強化涉外法律服務，維護企業法人在海外及外國企業法人在中國的正當權益。

面向未來，要引領國家的開放，自由貿易園區的試驗絕對不能到此為止，其改革創新必須不斷地持續下去。未來要繼續聚焦國際化、市場化和法制化的營商環境，讓中外企業一視同仁的在公平環境中競爭發展。因此，要進一步加快構建各部門協同推進的機制形成聯動式的制度創新、進一步擴大複製、推廣、輻射的範圍。同時，還要進一步擴大開放准入的“門檻”，特別是在服

務業。積極穩妥地推進金融創新改革、金融市場的開放，包括對外投資；在金融市場的開放領域，包括跨國併購資本項目的開放，同時進一步加強風險防範。此外，還必須探索符合國際慣例的稅制改革，吸納國際自由貿易園區對一些特殊業務比如離岸業務、跨境股權投資等方面的稅制安排經驗。對負面清單的內容格局進行進一步調整，繼續壓縮負面清單，給市場“讓”出更大空間。為更好處理政府和市場的關係及處理發展和開放的關係，要完善對應國際規則的法律體系，讓我國的自由貿易園區在法制框架下有序地探索和推進。

自由貿易園區建設是黨中央、國務院的重要決策。上海自貿區運行以來，裂變出巨大新能量，有了良好開端。試驗區範圍有限，改革潛力無限，要繼續當好改革領跑者、樹立開放新標桿，以敢為人先的勇氣和富於創造的智慧，為深化政府行政管理體制改革探路，推進更高水平的對外開放，使先進理念和成熟經驗在面上可複製、可推廣，帶動全國湧現更多改革開放高地，形成改革開放新動能，打造中國經濟升級發展新的發動機。為中國擴大開放和深化改革探索新思路和新途徑，更好地為全國服務，展現中國願做國際經貿新體系建設的參與者和貢獻者的決心和雄心。

---

①②郭安麗：《借鑒國外自由貿易區實現我國保稅區轉型》，北京：《中國聯合商報》，2011年4月15日。

③張曉靜：《深圳多功能自由貿易區的模式選擇與制度設計》，北京：《對外經濟貿易大學學報》，2008年第2期。

④江瑋：《律師詳解：美國如何編制“負面清單”》，廣州：《21世紀經濟報道》，2014年1月1日。

⑤任清：《負面清單：國際投資規則新趨勢》，北京：《中國中小企業》，2013年第12期。

⑥北京：《新華每日電訊》，2014年12月7日。

⑦姚新超：《APEC與中國：自貿區新策略》，北京：《中國經濟報告》，2014年11月刊。

⑧時娜：《6家新型要素交易平臺落戶前海》，上海：《上海證券報》，2014年8月21日。

**作者簡介：**丘杉，廣東省社會科學院國際經濟研究所研究員，博士；黃霓，廣東省社會科學院國際經濟研究所副研究員。廣州 510610

[責任編輯 劉澤生]