

我国四大自贸区的共性分析、战略定位和政策建议

周汉民

摘要:我国设立的自贸区本质上是以更大的开放促进更深入的改革。上海、广东、天津和福建四大自贸区在战略定位上各有侧重。上海自贸区重在金融创新和科技创新以及推动长三角乃至长江经济带协同发展;广东自贸区以制度创新为核心,促进内地与港澳经济深度融合;天津自贸区承担着贯彻落实京津冀协同发展国家战略的重任;福建自贸区以“对台湾开放”和“全面合作”为方向,进一步深化两岸经济合作。对于自贸区的未来发展,我们建议在国家层面成立强有力的协调机构,尽快制定《中国自由贸易区促进法》,与“一带一路”战略紧密对接,进一步推动行政管理体制改革,深化金融体制改革。

关键词:自由贸易区;国家战略;政策;机制

中图分类号: F752

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2015) 04-0036-11

2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议通过决定,继上海自贸区之后,新增广东、天津、福建3个自贸区,至此我国沿海自贸区战略布局已然构建完成。在3个新自贸区运行之际,本文着重就我国四大自贸区的共性特征和战略定位进行研究,并提出政策建议。

一、自贸区本质上是以更大的开放促进更深入的改革

(一) 我国改革开放37年的历史就是以开放促改革的历史

我国以开放倒逼改革的历史大致可分4个阶段:(1)1978~1988年,5个经济特区和14个沿海开放城市相继设立,形成我国改革开放由点到面、连线成片的格局。以港、澳、台地区和日、韩、新加坡等国为目标,学管理、学技术、引资金。(2)1986~2001年,我国从提出“复关”申请到最终“入世”成功,历时15年5个月,坚韧不拔,玉汝于成,既维护了国家主权,又促进了改革开放;既学习了世界,又融入了世界。“入世”14年,成果不一般:2014年,我国的外贸进出口总额是2001年的8.6倍,国内生产总值是5.7倍,外汇储备是17.45倍,充分体现了“复关”、“入世”所催动的大发展、大变革。(3)1990年4月18日上海浦东新区开发开放,树立了改革开放新典范,其后我国相继设立了11个新区,形成全方位、宽领域、高层次的开发开放。(4)2013年9月,上海自贸区设立,2014年12月28日,十二届全国人大常委会第十二次会议通过上海自贸区扩区方案,上海自贸区扩大至陆家嘴、金桥、张江,共120.72平方公里,成为目前全国最大的自贸区。同时,广东、天津和福建

新设自贸区,使中国自贸区形成“雁阵”,展翅高翔。四大自贸区的相继设立是中国一次前所未有的自我开放,是一扇开放模式创新的窗口,更是一场制度改革的大戏。

(二)对自贸区的研究必须解决3个问题

1. 何为自贸区 自贸区分为两种,一种是广义的自贸区,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、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区,1973年国际海关理事会签订的《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、福建自贸区是狭义的自贸区。

2. 我国为什么要设立自贸区 成立自由贸易区是我国平衡改革红利和把握改革风险的一项重要制度创新,其设立的初衷在于:(1)对外而言,为了应对全球经济贸易新规则而提前谋划设计。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。在世贸组织多哈回合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,一是从2005年开始密集推进的“跨太平洋战略经济伙伴协议”(TPP),二是“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP),三是“诸边服务业协议”(TISA),特别是TPP成为美国重返亚洲战略的重要组成部分。中国如果不及时做出战略调整,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。自由贸易区的设立目标就是要先行先试,逐步积累参与国际多边和区域合作的经验,按照国际新的贸易投资规制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前提准备。(2)对内而言,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回归到平稳增长,甚至会出现一定程度的负增长,对我国经济增长的掣肘也将持续显现,探寻新的增长渠道是未来中国经济贸易可持续发展的关键。但是,考虑到我国经济发展地区不平衡,经济体制改革是一项系统工程,将牵涉到诸如管理体制、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,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。因此,自由贸易区的设立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,推进中国经济全球化进程,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。

3. 我国要设立什么样的自贸区 自由贸易区作为一个全国瞩目、世界关注的改革试验区,其目标是按照国际化、市场化、法治化的高标准推进中国新一轮的制

度创新，构建公平、统一、高效的营商环境，力争开放度最大、开放层次最高，将对我国未来经济发展、创新驱动、转型升级产生深刻而长远的影响。一是产生对外开放的新示范效应。从全球来看，自贸区的发展趋势不可阻挡，世界上已有 119 个国家建立超过 2,300 个自贸区，出口总额超过 2,000 亿美元，创造 1 亿个直接和间接就业岗位。而我国自由贸易区的发展滞后，与中国全球第二大经济体和第一贸易大国的地位极不相称。今后四大自贸区形成的可复制、可推广经验，将示范带动各地区协同发展。二是成为以开放促改革的窗口。自贸区建设是我国政府顺应全球经贸发展新趋势，实施更加积极主动对外开放战略的一项重大举措，对有效利用国际国内两个市场、探索对外开放的新路径和新模式、加快政府职能转变、促进经济增长方式转变和优化经济结构起到了积极的作用，有利于打造中国经济“升级版”。三是参与全球经贸合作的平台。自贸区可以成为对外开放的窗口，成为国内贸易出口和技术进口的重要平台。国际上投资贸易领域遵循适度自由的原则，只要不是法律禁止的均可自由实行，而我国之前投资贸易领域采取的是行政审批和许可制。通过自贸区，不仅能加快中国参与国际经济贸易合作的进程，提高贸易投资的效能管理，还可让中国的制造业和服务业逐渐强大起来，进入自贸区的企业可以先行一步，与国际高标准的制造业和服务业对接，推动中国经济全球化进程。

二、我国四大自贸区的共性分析

我国设立自贸区意在倒逼经济改革、释放改革红利、加强与国际接轨。4 个自贸区的核心要义不仅是以上海自贸区试点内容为主体，而且要结合地方特点充实新的试点内容。从横向来看，自贸区是撬动中国新一轮改革开放的支点，要发挥试验区、桥头堡和排头兵的作用。

四大自贸区都追求机制、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，四大自贸区都将以加快政府职能转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、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，涉及行政管理、贸易、金融等领域的开放政策，具体体现在：

（一）贸易便利化

顾名思义，贸易便利化是自由贸易区最基本的功能，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。在接下来的发展中,在注重对接国际经贸规则背景之下,自贸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,还要一并推进与自由贸易相关的服务贸易的发展,包括航运、贸易及相关服务业的开放,在一定程度上放松现有的贸易壁垒,推动区内要素转移和资源配置。贸易便利化既是自贸区建设的目标和任务,也是自贸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。

(二) 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,并且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,第一是公平竞争的政策,第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。从国家战略的角度出发,负面清单需要兼顾中美双边投资协定(BIT)等一系列国家谈判以及国际投资贸易规则的新变化,因此国家发改委、商务部等部委正在制定2015版的负面清单,届时将由发改委统一发布,4个自贸区使用同一张负面清单,体现我国新时期的国情与特色。

(三) 金融国际化

金融国际化是自贸区的重要内涵,其最终目的是推动人民币国际化。金融行业在自贸区受益面最广,而且未来自贸区金融方面的发展愿景也很好。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4个“化”,即利率市场化、汇率国际化、人民币境外使用的扩大化和管理的宽松化。四大自贸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、金融业的对外开放和产品创新等,也将涉及离岸业务。自贸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。

(四) 行政精简化

行政精简化即政府职能转变为事中事后监管制度。自贸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,简洁高效的事中事后监管将成为改革的关键。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

综合监管和法制化管理为主，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，在未来四大自贸区内会不断实践“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。

三、我国四大自贸区的战略定位

中国1个自贸区不够，4个自贸区可能也不够，往前走，就要把战略定位搞清楚。

1. 上海自贸区 上海自贸区运行16个月来，成就斐然，主要体现在4个方面：一是两项法制创新。自贸区设立之初，十二届全国人大常委会第四次会议即决定在上海自贸区暂停《中外合资经营企业法》等3部法律的实施，为期3年；2014年7月25日，上海市人大常委会通过了《中国（上海）自由贸易试验区条例》，对负面清单的制定、正面清单的制定、企业事中事后的监管等改革举措和制度创新进行了确认和固化。二是两份负面清单。自贸区设立次日，上海自贸区首份也是新中国首份负面清单公布，由此，中国成为世界上第77个实施负面清单管理的国家。9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区内取消32项审批制度，2014年9月2日再次取消27项审批制度，推动政府管理改革的广度、力度和深度前所未有。四是两份开放清单。2013年9月29日，上海自贸区发布的6大领域、23项开放举措在2014年6月30日全部落地；2014年7月1日，发布新31条开放举措，开放领域扩大。

120.72平方公里的2.0版上海自贸区由保税区、张江、金桥、陆家嘴、世博5个片区构成，应该在各区域间形成协调发展，提高整体竞争力。一是要思考如何与“四个中心”建设和全球科创中心建设结合起来，加速建设一批高能级、面向国际的金融、贸易、航运平台和创新平台，把金融创新和科技创新作为上海自贸区的重中之重，认真研究研发资源跨境流动、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、科技人才在自贸区框架下实现自由流动，建立人民币的定价、交易、清算中心等。二是完善组织架构。扩区之后的上海自贸区管委会已正式推行“双主任制”的领导架构，从而起到更高效地管理和建设自贸区的效果。三是推动上海自贸区建设与长三角乃至长江经济带发展有机结合。2015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区。上海自贸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. 广东自贸区 广东自贸区包括广州南沙新区、深圳前海蛇口片区以及珠海横琴新区三大板块，总面积116.2平方公里。在区域功能上，广东自贸区强调了粤港澳概念，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CEPA(内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》)总体框架下探索对港澳更深入的开放,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方面适当放开步伐,实现优势互补。预计广东自贸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,为人民币国际化作出自己的贡献。另外,与新获批的天津和福建自贸区不同,广东自贸区在前海、横琴、南沙3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. 天津自贸区 天津自贸区包括天津机场片区、滨海新区中心商务片区和天津港片区,总面积为119.9平方公里,不仅承担先行先试的责任,还承担着贯彻落实京津冀协同发展国家战略的重任。天津自贸区和其他自贸区的区别主要表现在:天津自贸区将着重于制造业和商业物流的并重开放;天津市是综合改革实验区,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都与上海不同,天津自贸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实验,天津自贸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. 福建自贸区 福建自贸区涵盖厦门、福州、平潭三大片区,共118.04平方公里,分散在不同的市,地区跨度大。从国家层面考虑,福建自贸区最大的战略意义在于对台贸易投资,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是福建自贸区金融业发展的一大特色和未来方向。

总之,四大自贸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、对我国自贸区未来发展的政策建议

2015年是全面深化改革的关键之年,四大自贸区的设立将为中国打造新一轮全面深化改革的高地,也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 四大自贸区覆盖了我东部沿海华北、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。自贸区涉及的改革领域众多，其中任何一项重大改革并非单一地方的利益调整，事关区域和全局，单靠地方政府无法完成。全球许多国家在自贸区的管理上采取中央政府层面设置管理机构的做法，以充分保障自贸区运行的统一性与便利性。中央层面的自贸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，建议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区的全部行政职权，同时有权制定相关的部门规章，并且可视情况在各个自贸区内设立垂直领导的分支机构。该机构主要职责是研究自贸区改革过程中的法律创设和制度架构，参与制订国务院对自贸区改革的指导意见和支持地方政府的改革突破，根据现有4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，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，也应鼓励4个自贸区结合各自特色开展自主创新、自主实践，赋予自贸区足够的自主权，调动积极性，注重顶层设计与基层实践的互动，提升自贸区的开放度和创新度。2.0版的上海自贸区应重点考虑自贸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；广东自贸区则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；天津自贸区将服务京津冀一体化，大力发展实体经济；福建自贸区将更好地服务“21世纪海上丝绸之路”战略，更加注重服务业开放和两岸贸易平衡等。此外，针对上海自贸区试点中存在自贸区管委会对自贸区内海关、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区管委会的职权范围，适时增强管委会的独立地位，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《中国自由贸易区促进法》 为现在的4个自贸区以及未来自贸区的设立和运行厘定法律框架，避免政出多门，防止自贸区“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，科学设立我国自由贸易区发展的战略目标，做好前瞻性的战略部署，优化政府监管的范围和职责分工，避免自贸

区的设立与管理“留白”。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大,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)尽快清理与自由贸易区协议、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谈判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。目前,中美BIT文本谈判即将完成,将开始就负面清单进行谈判,但其中的一些内容即使在自贸试验区也尚未进行试验,如政府行政公开透明制度和公平竞争条款,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。针对行政备案诉讼中的司法审查,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,为自贸区健康发展提供确定的法律保障。

3. 与“一带一路”战略紧密对接 “一带一路”战略将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。四大自贸区都是“一带一路”的核心区,上海、广东、天津和福建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。2015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。同时也强调积极推动上海、广东、天津、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,自贸区建设与“一带一路”战略高度契合。因此,如何将两者综合考量,整体布局,是当下最为关键的问题。

(1) 两大战略要形成合力。“一带一路”与自贸区建设将共同构成我国对外开放新格局,前者侧重以基础设施为先导促进沿线经济体互联互通,后者则以降低贸易门槛、提升贸易便利化水平加快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(加强政策沟通、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)相互吻合。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。(2)服务大局、凸显优势。四大自贸区应充分利用自身的比较优势,以不同的资源禀赋和竞争力优势,积极对接并差异化地实施国家“一带一路”的战略举措。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(地区)尽显互联互通的优势;天津则是欧亚大陆桥东端的起点。(3)形成辐射效应。自贸区先行先试为中国参与国际贸易积累经验,用自贸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化孵化和培育基地,促进我国企业通过对外投资参与全球资源的配置,充分利用中国在基础设施建设领域的领先技术和成本优势以及富余产能,通过自贸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。(4)四大自贸区分别探索与“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,政府的角色应定位在市场环境的维护者而非市场决定者,因此,自贸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。建议以自贸区2.0版推进为契机,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:(1)提高透明度。透明度原则作为国际公认的行政管理规则,也是自贸区建立国际信誉的重要制度,因此有必要在各自贸区条例的总则中凸显其作为基本制度的法律地位。比较各国自贸区对透明度原则的践行,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”3个阶段,因此我国自贸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。(2)稳步推进负面清单模式。负面清单是自贸区在外资领域先行先试的重要制度革新。上海自贸区的负面清单经过两次修订,基本实现了扩大开放力度、提高政策透明度、放松事前监管、实现对接国际等四大目标。但同时,根据普华永道、发改委、美中贸易全国委员会、中国美国商会、中国欧盟商会等机构的评估报告,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。建议负面清单采用稳步推进的修订方式,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性措施,扩大负面清单的涵盖范围,衔接准入后审批管理措施与负面清单,加强内资审批管理措施的透明度。此外,随着上海自贸区的升级和其他3个自贸区的出现,要重视负面清单的协调问题,避免无序竞争,建议在国

家层面加以协调,乃至统一。十分可喜的是,国务院于2015年4月20日发布中国四大自贸区负面清单,分为15个门类、50个条目、122项特别管理措施,四大自贸区将分工协作,统一适用。(3)完善事中事后监管体系。构建事中事后监管体系是一项艰巨的任务,在上海自贸区经验基础上,国务院已经决定将构建政府信息共享平台作为下一阶段政府体制改革的重要内容在全国推开,因此政府事中事后管理体制的构建将成为我国下一阶段政府行政管理体制改革的重要内容。鉴于监管覆盖面宽但部门分置等问题,以上海自贸区政府事中事后管理体制为例,其涉及6个子体系(国家安全审查制度、反垄断审查制度、社会信用体系建设、企业年检改成企业年度信息公布制度、建立政府间各部门信息共享平台和统一监管执法体系、社会力量参与综合监管制度),其中有些是中央相关部门的事权,如国家安全审查和反垄断审查;有些则属于地方政府的功能,如社会信用体系的建设、企业年度信息公布等;还有些需要中央部门参与协调,如政府各部门信息共享平台建设,建议要全面整合法律制定、执行、识别、监管、授权等职责,协调不同部门之间的职责如垂直管理的政府部门(条)与地方政府的职能部门(块)之间如何配合,提高政府服务效率。(4)打造“政府—社会组织—市场”三位一体的联动有效监管机制。强调放松管制与有效监管的平衡,就需要培育起到中介监管作用的社会组织。建议自贸区社会组织监管作用的发挥必须遵循宏观与微观并重、法治与自治结合、监督与服务齐聚的准则,同时结合自贸区特色以行业协会作为中心议题进行改革与创新。(5)扩大公众参与度。自贸区内各项创新制度的开展已经触发了众多新兴的行业与经营方式,对于这些行业与经营方式的支持与规范需要借助企业与行业协会对商事惯例的总结与解释,故建议应该出台一套商事惯例的确认制度,使得自贸区内的企业不仅仅作为制度的陪审者,更加成为实际规范的参与制定人。

5. 深化金融体制改革 随着人民币国际化进程加快,建议遵循成熟资本市场发展规律,探索在跨境融资、创新型投行、全球金融衍生品交易等新兴业务上开辟新的市场增长点。

(1)建立国际金融资产交易平台,发展诸如存托凭证(CDR)、亚洲美元债券、人民币国际债券等金融商品,以满足自贸区内外投资者的需求。借助自贸区的特殊定位和试验区特色,应当允许交易平台在投资者范围、资金流向、产品创新方式、监管模式等方面参照国际成熟市场通行做法大胆创新,在扩大资本市场对外开放、促进人民币跨境使用、探索管理模式创新等方面发挥其独特作用,建设一个运作规范、公开透明、监管高效的金融资产交易市场。(2)推动境内各项制度规则与国际市场接轨。目前,国际上对中央对手方制度、场外交易场内集中清算制度、抵押品管理制度等规则进行了一系列的改革和优化,我们自身的制度建设应该紧跟国际最新的发展形势,早日做到与国际惯例接轨,推动境内金融市场的制度进一步完善,同时运用底线思维避免系统性风险,不断提升服务水平和专业化程度,推动我国市场的蓬勃发展。

(3) 集聚境内外中介机构, 规范市场交易。可以通过自贸区平台建设, 推动形成市场化、国际化的金融资产交易中介服务体系, 吸引全球金融投资中介机构在自贸区集聚。逐步建立以自律监管为主、政府监管为辅的综合监管体制和符合国际标准的投资者保护体系, 督促市场主体依法依规开展业务, 严厉打击市场操纵等违规行为, 确保市场规范、安全、有效运行。(4) 坚定不移加快对外开放进程。为应对来自境外市场的竞争, 亟需加快境内市场的对外开放步伐。建议在本着“以我为主、严控风险”的前提下, 以自贸区为试点, 逐步修改相关的法律法规, 放宽对境外投资者的市场准入, 扩大其可投资的标的范围, 逐步消除跨境资本流动的种种障碍, 夯实境内流动性中心的地位。在具体模式方面, 可以考虑借助自贸区的优惠政策实现稳妥有序的开放。

我们对4个自贸区的分析和研究, 不仅着眼今天, 更瞩目将来。随着我国经济社会的发展, 再多几个自贸区也是必要的。做好顶层设计, 坚持谋定后动, 就是撰写本文的初衷。

作者信息: 周汉民, 全国政协常委, 民建中央副主席, 上海市政协副主席, 民建上海市委主委, 上海市社会主义学院院长。

China's Free Trade Zones: Generality Analysis, Strategic Positioning and Policy Proposals

ZHOU Han-min

Abstract: China established free trade zones to substantively promote wider opening and further reform. The four FTZs are targeted on different national strategies. Shanghai FTZ targets financial and technological innovation and concerted development of the Yangtze River Delta Area. Guangdong FTZ centers on institutional innovation for further economic integration of Mainland China and Hong Kong and Macao. Tianjin FTZ shoulders the task of implementing the national strategy of concerted development of Beijing, Tianjin and Hebei. Fujian FTZ is orientated as a platform for deepening the cooperation across the Taiwan Straits. It is therefore proposed that China establish a national coordination agency, promulgate China FTZ Law, adapt its FTZ strategy to the One Belt and One Road Initiative, promote the reform of administration regime and deepen the reform of finance.

Key words: FTZ; national strategy; policy; regime

(责任编辑: 金孝柏)