

中国自由贸易试验区的改革深化与 自由贸易港的建立

佟家栋

摘要：中共十九大为中国自由贸易试验区下一步的发展指明了方向。中国自由贸易试验区在经济市场化方面取得重大进展，颁布了一系列法律规范，旨在营造国际化、法治化和市场化的营商环境，但在开放方面还不够深入和系统化，因此十九大为自由贸易试验区的进一步发展提出了更高目标，指明了新的方向。我们建议把每个自由贸易区分为海关监管的自由贸易区和非海关监管的改革试验区。自由贸易区把成熟的经验推广到改革试验区，改革试验区再把经验推向全国。所有的自由贸易试验区采用不同模式，包括货物贸易和服务贸易自由贸易区、直接投资与金融自由贸易区和金融中心自由贸易区等。

关键词：自贸试验区；自由贸易区；改革试验区；海关监管区

中图分类号：F742

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 01-0013-07

十九大报告明确提出“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”的目标，为中国自由贸易试验区下一步的发展指明了方向。自2013年9月中国（上海）自由贸易试验区建立以来，自由贸易试验区的数量从1家增加到4家，然后增加到11家。在此过程中，自由贸易试验区按照党中央、国务院的指示，展开旨在完善市场机制的改革和试验，以期营造国际化、法治化和市场化的营商环境；推动自贸试验区贸易自由、投资便利和金融自由化，目标是带动中国经济的整体发展和自贸区周边地区的发展。中国自由贸易试验区运行4年，在许多方面取得了令人瞩目的成就。但是，经济体制改革不够深入、政策体系还不配套以及自贸试验区的前途问题，仍然是摆在各自贸区面前的关键任务。我们认为，十九大报告给中国自由贸易试验区的发展指明了方向，需要具体落实，明确操作路径。

一、中国自由贸易试验区的建设初衷

中国自由贸易试验区是在改革开放35年后面对国内外经济形势的变化提出来的。首先，中国加入WTO以后，借助国际贸易比较自由的环境，深度融入经济全球化，不断依靠对外开放实现了自身的高速经济增长。然而，2008年发生了波及全球的金融危机和经济衰退。危机后，全球经济陷入长达10年脆弱的增长，不确定性始终伴

作者简介：佟家栋，南开大学中国自由贸易试验区研究中心主任，南开大学中国特色社会主义协同创新中心首席经济学家。

随着经济的恢复过程。

其次，从国内看，金融危机中中国也未能幸免，在推出 4 万亿支出、成功抵御了外部冲击后，我们也面临着产能过剩、产品积压库存、产业结构需要转型升级的问题。在新形势下，建立开放经济新体系成为中国改革开放再上新台阶的关键，自由贸易试验区的建立是我们深化经济改革、寻求对外开放新窗口、新平台的战略性举措。

2013 年 9 月中国（上海）自由贸易试验区正式建立，希望完成 3 项重要任务。第一，尝试建立一个完善的市场经济环境。改革开放 35 年，尽管在经济领域开展了微观和宏观的多项重大改革，在从计划经济向市场经济转变的过程中取得了重要的进展。但是，市场经济体系尚未真正建立起来，市场扭曲还大量存在，政府和市场、政府和企业的关系还没有完全清晰化，不同所有制企业之间的公平竞争还难以实现。因此，辟出一块“飞地”，建立自由贸易试验区，建立一个完善的市场经济能够顺利运行的试验区，取得经验后在全国复制推广，成为当时自由贸易试验区建设的首要任务。因此，中国自由贸易试验区从建设的初衷看，就不是单纯着眼于建立一个自由贸易的飞地，在中国的决策者们看来，营造一个完善的市场经济环境，才是区别于内地任何地区的典型特征，因此，自由贸易试验区首先是一个改革的高地，是鼓励企业之间或市场主体之间的公平竞争，而不是靠政策优惠的洼地来吸引外来投资。第二，强调所要建立的市场经济模式是一个开放条件下而不是封闭条件下的市场经济，就是要逐步建立起内外市场打通，能够在贸易自由、投资便利和金融自由化环境中，中国企业能够优胜劣汰，实现市场经济正常运行的目标，充分发挥市场经济在资源配置中的主导作用。同时，这种市场经济的挤压，也意味着政府要按照国际通行的规则干预或者调节经济，而不是亲自上阵，决定企业的生存空间。因此，尝试营造贸易自由、投资便利、金融自由化的政策体系，完善市场经济基本模式成为中国自由贸易试验区的第二项任务。总之，一个开放的完善市场经济是中国改革开放 35 年后需要扎实实现的目标。第三，中国自由贸易试验区建立的目标是带动周边经济短期内的复苏，并为经济的可持续发展奠定良好的制度基础。中央希望通过自由贸易试验区的建设，推动中国经济的复苏、产业的转型和升级，引领中国经济走出低速，进而探寻中国经济长远的可持续发展之路。

二、中国自由贸易试验区已经取得的成就

自 2013 年 9 月成立了中国（上海）自由贸易试验区并取得了一定的经验之后，党中央、国务院于 2014 年 12 月 12 日批准建立中国（广东）、中国（天津）和中国（福建）自由贸易试验区，并于 2016 年 4 月初 3 家自由贸易试验区正式挂牌运行。中国（上海）自由贸易试验区也相应扩容。4 家自由贸易试验区在复制中国（上海）自由贸易试验区经验的基础上，大胆创新和尝试。在政府职能转变方面，简政放权，减少甚至取消一些行政审批，将政府的主要职能由事先审批转向事中和事后管理。

在管理程序上,缩短相关管理部门之间以及与注册企业之间的空间距离,集中办公,简化手续;创新审验方式,便利市场主体尽快实现入住自贸区。在推动贸易自由、投资便利和金融自由化方面,出台了多方面的政策措施,朝建立规范的自由贸易试验区管理条例迈进,以期建立法制化、国际化和市场化的营商环境。

在贸易自由方面,不仅做到在海关特殊监管区内的商品免税,还创新制定了一系列缴纳进口关税的便利,推出平行贸易措施,缩短海关审验时间,减少通关时间和成本,为企业获取更大的利润创造条件。

在投资便利化方面,在明确准入前国民待遇的基础上,实施企业投资产业和产品的负面清单,并在出台的3版负面清单中,将负面清单所涉及的商品目录缩短,从190项(2013年版)缩短到139项(2014年版),再进一步缩短到122项(2015年版);政府对投资项目的管理,由事前审批转变为事中和事后管理,吸引了投资主体积极进入自由贸易试验区。

在金融方面,创新提出允许企业在自由贸易试验区的经营中开立贸易账户,为企业对外融资建立平台,鼓励企业走出去,引进来。在人民币总体上还不能自由兑换的前提下,大胆探索便利贸易和投资的方式和专门通道。

中国自由贸易试验区从开始建立至今取得了突出的成就。中国(上海)自由贸易试验区在没有土地优惠、没有税收减免的条件下,吸引了4.8万家企业入住,超过挂牌前20年的总和。2017年3月,习总书记在出席人大上海代表团分组会时强调,要中国(上海)自由贸易试验区大胆试验,建立自由贸易港。中国(广东)自由贸易试验区在对外开放、经济和贸易发展方面成绩显著,已经将自己的目标对准粤港澳大湾区建设。中国(天津)自由贸易试验区在基本完成两轮改革任务后,正在探索自身2.0版的建设,中国(福建)自由贸易试验区建设也取得了明显成效。据中国(天津)自由贸易试验区2016年的统计,中国(天津)自由贸易试验区通过大胆改革创新改革,贸易自由化效率迅速提高,节约通关成本约20%~30%;在投资便利化方面,负面清单明显缩短;2016年全年自贸试验区新登记市场主体14,105户,同比增长118.6%,注册资本3,890.6亿元人民币,同比增长221.8%,两者增幅远超全市水平(全市为8.6%和68.5%)。自贸试验区挂牌当日即实现了30家金融机构入驻,在新设3个自贸试验区中位列第一。区内各类租赁机构达到1,754家,同比增长75.8%,合同资产超过5,000亿元,租赁企业数量和业务规模位居全国前茅。推出了自贸试验区服务京津冀协同发展8项举措,制定了《天津自贸试验区服务京津冀协同发展工作方案》,重点实施“1331”工程。在京冀地区设立了10个“无水港”,实施京津冀区域通关一体化改革,整体通关物流成本节省30%。实行京津冀跨区域检验检疫一体化模式,通关时间平均每批货物节省0.5天,每标箱节省物流成本120元,口岸快速放行率达到88%,通关效率提升75%。中国(福建)自由贸易试验区自挂牌到2017年8月底,自贸区累计新增企业63,057户、注册资本12,824.62亿元,分别是

挂牌前的 4.08 倍和 5.77 倍。其中，新增台资企业 1,800 家（占 2.8%），合同台资为 55.71 亿美元。

2017 年 4 月成立的 7 家自由贸易试验区也因地制宜，在复制原有 4 家自由贸易试验区经验的基础上，在陆路贸易和加工贸易方面积极加入全球价值链。据河南商务厅统计，挂牌半年中国（河南）自由贸易试验区新增入驻企业 13,234 家，其中，内资企业 13,171 家，注册资本 16,852 亿元人民币，外商投资企业 63 家（占 0.4%），注册资本 9.05 亿美元。

应该说，中国自由贸易试验区在过去 4 年多的时间里取得了很大成绩。但是，也给人们留下一些值得思考的问题。

三、值得思考的问题

首先，我们看到，几乎所有的自由贸易试验区对内资和内资企业的吸引力超过对外资和外资企业的吸引力。多方面的统计表明，各自由贸易试验区对内资的吸引力远大于外资，外资的最高占比也低于 35%，内资则占据绝对优势地位。如中国（河南）自由贸易试验区外资企业数和外资投资金额仅占同期进入自由贸易试验区企业和资金总数的 0.4%。由此，我们似乎可以得出结论，中国自由贸易试验区的政策环境有力地吸引了内资企业的大规模流入，表明自由贸易试验区旨在深化市场经济改革的制度创新优势得以体现。我们能够看到，相对于内地的市场经济环境，乃至从各方面的政策措施看，自由贸易试验区的市场经济环境有明显优势，对内具有强大的吸盘效应。这是导致内资企业短期内汇聚自由贸易试验区有关片区的主要原因。另一方面，旨在完善市场经济环境已经取得的成绩还没有达到这样的水平，以致能够吸引外资企业进入自由贸易试验区从事经营活动。因而，从自由贸易试验区建设的初衷看，还没有达到形成对外开放的国际化、法制化、市场化营商环境的程度，对外资还没有构成强大的吸引力。

其次，自由贸易试验区政策设计和出台的程序可能对试验区形成配套的政策需要构成障碍。在自由贸易试验区的市场经济体系建设，特别是在贸易自由、投资便利和金融自由化方面，地方政府表现比较积极，但是由于自由贸易试验区内部结构分成两个部分，即海关特殊监管区和非海关特殊监管区，从风险可控的原则出发，中央有关部门在审批各自由贸易试验区提出的政策措施时难免心有余悸，在审批外资企业入驻方面乃至外资的经营项目方面，还相对保守，唯恐带来风险，延缓了审批时间，导致政府出台的政策措施不配套和不系统。

最后，自由贸易试验区的前途不明确。中国自由贸易试验区未来的前途是什么，在各个自贸区《总体方案》中不够明确，只强调要试验 3~5 年，至于以后如何，没有非常明确的说法。中国共产党第十九次代表大会的报告中，总书记非常明确提出了“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”。在此指出了两个

方面的内涵：一是在市场经济改革方面还要深化，完善市场经济体系或环境的任务尚未完成，需要加大力气加以推进；二是探索作为国际通行标准的自由贸易港的建设，从而为中国自由贸易试验区下一步的发展指明了方向。

四、市场经济改革深化与建立自由贸易港的理论意义

1985年世界银行发展报告在探讨发展中国家如何实现贸易自由化时，曾经探索两条路径，一是先经济市场化，后贸易自由化，即在国内统一市场完成之后，再展开贸易自由化或开放贸易、资本乃至金融市场的路径。另一个是先贸易自由化，后经济市场化，即用贸易自由化、对外开放倒逼国内市场的统一和市场机制的建设。两种路径各有利弊。处于减少对外开放可能冲击国内产业的考虑，世界银行曾经建议，要先经济市场化，后贸易自由化。在中国经济改革和发展的实践中，采取了用对外开放倒逼市场经济改革的路径。因而，在20世纪90年代，面对中国经济改革取得的成绩，世界银行总结说，在经济市场化的同时，推动贸易自由化也是一个非常重要的成功案例。就我们的自由贸易试验区建设而言，作为一个发展中的大国，市场经济改革的深化，意味着要注重先经济市场化后贸易自由化的顺序，以便减少来自外部的冲击，尽可能减少来自外部的风险。就是说，旨在通过深入的市场经济改革，使国内比较统一、完善和运行机制完整配套的环境建立起来，政府与市场的关系很好地得到调整后，作为市场主体的企业能够享受公平的竞争环境，政府适度调节和裁判市场失灵顺畅实现之后，才开放市场，引进外部竞争。另一方面，在探索建立自由贸易港的问题上，要注重以开放为导向，配套建立市场经济体制，即在很大程度上，强调先贸易自由化后经济市场化的顺序。总之，在中国自由贸易试验区的建设中，强调二者的有机结合，强调改革和开放的双向启动，殊途同归。在大胆试验中找到中国经济深化改革和开放的最佳路径。

五、中国自由贸易试验区下一步的操作性建议

在中国现有的自由贸易试验区选取几个相对比较成熟的、采取深化改革和探索建立自由贸易港的试验。

基本操作方案是，将自由贸易试验区的海关特殊监管区与非海关特殊监管区明确划分，形成“境内关外”的独立区（“飞地”），在那里建立自由贸易港；在非海关特殊监管区形成境内关内区域，大胆进行完善市场经济，深化政府与市场之间关系的改革。在自由贸易试验区内构成深化经济改革试验区和自由贸易港区两个相互连接的区域。

在深化经济改革试验区，强调政府职能转变，强调市场在资源配置中的主导作用，强调建立完善的市场经济法律法规体系，探索生产要素自由流动，按照市场经济原则实现收入分配的环境营造；探索政府由事前审批到事中和事后监管的规范；探索

“看不见的手”的主导作用和“看得见的手”的调控和事中、事后的监管作用。总之，其基本任务是针对建立完善的市场经济体系大胆开展多方面的改革试验，为市场经济模式在全国的复制推广提供范例和经验。

在自由贸易港区，参照国际通行规则，建立贸易自由、投资便利和金融自由化的自由贸易港区。明确“境内关外”特征，实现“真正一线放开，二线严格管住”的目标，实现贸易商品和服务的完全自由；建立与国际通行规则相一致的负面清单；提供与贸易和投资便利相一致的金融服务和金融业务。不仅如此，还要在引进国际贸易和投资新规则上进行大胆试验，测试压力，为中国内部市场与国际市场接轨提供经验。

这两个区域的关系是，深化改革试验区是自由贸易港区的第一阶段或自由贸易港的第一阶段，而自由贸易港区是自由贸易试验区的归宿。深化改革试验区将成为国内逐步向完善的市场经济过渡的标杆或经验模式，国内经济要逐步复制深化改革试验区的成功经验，逐步形成完善的、开放的市场经济体系的建设。

六、结语

我们的结论是：改革开放并取得举世瞩目成就的中国需要通过自由贸易试验区的平台或窗口，深化经济改革，提升对外开放的层次，建立开放经济的新体系；中国自由贸易试验区致力于建立完善的市场经济模式，发挥市场经济在资源配置中的主导地位，解决好政府和企业的关系，同时实现贸易自由、投资便利和金融自由化。党的十九大提出，赋予自由贸易试验区更大的改革自由权，探索建立自由贸易港是非常具有战略眼光的决策。为此，我们需要继续努力，在深化改革中，建立在自由贸易试验区下的深化改革试验区和在自由贸易试验区下的自由贸易港区，使非海关管辖区和海关管辖区分工协作，协同配合，引领中国经济完成开放市场经济体系的建设。

参考文献：

- [1] 佟家栋, 刘程. 中国自由贸易试验区顶层设计研究 [R]. 上海财经大学中国自由贸易试验区协同创新中心课题研究报告, 2016-09.
- [2] 佟家栋, 盛斌, 刘秉廉, 刘程. 中国(天津)自由贸易试验区第三方评估报告 [R]. 南开大学中国自由贸易试验区研究中心, 2016-09.
- [3] 佟家栋. 中国自由贸易试验区的扩大与深化 [J]. 城市观察, 2017. (2).

The Deepening Reform of China Pilot Free Trade Zones and Construction of Free Trade Zones in China

TONG Jia-dong

Abstract: The 19th National Congress of the Communist Party of China offers new guidance for the development of China pilot free trade zones. In the past years, material progress has been made in the promulgation and

(下转第 85 页)

- [2] 贾少学. “一带一路”倡议背景下的俄罗斯能源投资制度分析 [J]. 法学杂志, 2016, (1).
 [3] 刘洪岩. 俄罗斯生态安全立法及对我国的启示 [J]. 环球法律评, 2009, (6).
 [4] 王哲, 李尚松. 俄罗斯外商投资法述评 [J]. 中外法学, 1998, (55).

The Legal Risks and Solutions of China's Investment to Russia Under the Belt and Road Initiative

YIN Min

Abstract: Russia is a country of vital importance along the route of “One Belt One Road” initiative. China's investment amount to Russia is large. There is mutual complements and great potential for cooperation in the field of investment between the two countries. One Belt One Road initiative provides a great opportunity for China's investors to promote the investment in Russia. A series of policies related to the One Belt One Road initiative carried out by China's central and local governments, the domestic legislation of foreign investment in China, bilateral treaties between China and Russia as well as Russian laws and regulations concerning foreign investment can offer guidance and support to Chinese investors in Russia. However, due to the political and economic differences between the two countries, Chinese investors in Russia are still facing many kinds of legal risks, including risks of Russia's unstable legal environment, complicated tax system, lack of domestic legislation, investment model and environmental protection. Therefore, Chinese investors in Russia need to raise the awareness of preventing legal risks. Only by using the law to protect their legitimate rights and interests can Chinese investors carry on the investment cooperation with Russia successfully, enhance economic strength as well as achieve mutually beneficial and win-win results under the guidance of One Belt One Road initiative.

Key words: One Belt One Road Initiative; investment to Russia; legal risks

(责任编辑: 金孝柏)

(上接第 18 页)

implementation of a series of laws and regulations to create a more international, highly legalized and liberalized business environment. But it is far from enough especially in terms of deepening and systematic opening, and therefore the 19th CPC Congress has set higher aims and new directions for the development of free trade zones. The author suggests that every pilot free trade zone in China divide all its zone into two parts, one is customs controlling area serving as free trade zone and the other is non-customs controlling area focusing on deepening economic reform. The free trade zone may promote its experience to the experimental reform area, which in turn may promote its experience to the rest of China. All pilot free trade zones may adopt different models of development, such as free trade zone of tangible goods and trade in services, free trade zone of direct investment and finance, and free trade zone of financial center.

Key words: pilot free trade zone; free trade zone; experimental reform area; customs controlling area

(责任编辑: 黄建忠)