

# 我国自贸试验区建设成就、经验与提升战略

彭磊

**内容摘要：**2023年是我国自贸试验区建设十周年，十年来自贸试验区建设取得了辉煌成就。自贸试验区建设布局及层次性构建基本成型，政策支撑体系初步完善，关键制度创新设立，中国特色的自贸试验区制度体系初步建立。与此同时，自贸试验区提升战略面临着诸多挑战：制度系统集成创新空间遭遇瓶颈，发展不平衡问题突出，自贸试验区区间以及区内外联动特别是企业联动效应不明显，与国家战略契合度仍有待提高。为此，要进一步扩大自贸试验区改革自主权，拓展自贸试验区制度系统集成创新空间；进一步发挥自贸试验区承载国家战略的平台和试验田功能；抓紧研究制定自贸试验区区间以及区内外企业产业联动有效机制和政策措施；持续完善本外币一体化自由贸易账户制度，增强金融服务实体经济能级；尽快推动自贸试验区版本跨境服务贸易负面清单落地，积极稳妥推进人民币国际化。

**关键词：**自由贸易试验区 跨境服务贸易 负面清单 人民币国际化

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2023.09.006

2013年9月29日，国务院正式批准中国(上海)自由贸易试验区挂牌成立，由此拉开自由贸易试验区新一轮自主开放大幕。截至2020年，我国已分6批，共设立21个自由贸易试验区，国务院共印发28个建设方案，推出3400多项改革试点任务。2023年是我国自贸试验区建设十周年。总体来看，这十年全国21个自贸试验区扎实推进国务院批复总体方案设定的“规定动作”，各项改革试点任务目标基本实现。而我国也进入到新发展阶段，面临的国内国际环境发生翻天覆地的深刻变化。党的二十大报告明确提出，要加快建设海南自由贸易港，实施自由贸易试验区提升战略，扩大面向全球的高标准自由贸易区网络。自贸试验区提升战略，既是二十大提出的深化改革任务之一，也是二十大提出的各项深化改革任务实施的最佳平台和试验田，自贸试验区提升战略必然要与之契合。未来自贸试验区重点发力方向就是要与各项改革任务进行有效衔接，实践新发展理念，实现高质量发展，这是自贸试验

区提升战略的第一层含义。自贸试验区建设始终要把制度集成创新摆在突出位置，因此有必要对自贸试验区制度创新成果进行系统梳理，厘清哪些属于真正的制度创新，哪些是属于技术细节的改良；哪些是我们原创性的制度设计，哪些是与国际规制的对接；哪些可以在全国范围内推广，哪些仍需进一步的制度完善。因此，自贸试验区提升战略的另一层含义在于，在总结经验的基础上区分出这些差别性制度，明确指出下一步自贸试验区亟需的原创性制度设计，即引领国际规则的制度设计。

## 一、我国自由贸易试验区建设的成就与经验

要准确把握自贸试验区建设提升战略要义，必然要以全面总结自贸试验区10周年建设成就经验作为逻辑起点。我国自贸试验区从无到有、从点到片，建设成就主要体现在建设布局及层次性构建基本成型、政策支撑体系初步完善、中国特色的自贸试验

[课题信息] 本文是中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院项目“中国自由贸易试验区提升战略研究——上海自贸区十周年经验与前瞻”(SHYJY20230318)的阶段性成果。

[作者信息] 彭磊，中国社会科学院经济研究所副研究员。电子邮箱：penglei2005@163.com。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

区制度体系初步建立三个方面:

### (一) 自贸试验区建设布局及层次性构建基本成型

我国已设立 21 个自由贸易试验区,但国务院共印发 28 个建设方案,反映了我国自贸试验区建设战略目标和建设思路逐步清晰和完善的过程。即以上海自由贸易试验区与海南自由贸易港“双轮引领总体驱动”,其他自由贸易试验区差异化发展的基本格局,自贸试验区建设布局及层次性基本定型。而承载的全面深化改革开放任务不同,是自贸试验区建设布局以及层次性构建的基本依据。

2013 年 9 月 18 日,国务院印发《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,明确提出在上海自贸试验区探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式,深化行政审批制度改革,全面提升事中、事后监管水平。扩大服务业开放、推进金融领域开放创新,建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区,使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”,形成可复制、可推广的经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用,促进各地区共同发展。<sup>①</sup> 2015 年 4 月 8 日,国务院印发了《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》,以及国务院办公厅印发《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》。前者在上海自贸试验区一年多建设经验总结的基础上,提出并奠定了之后自贸试验区建设许多标志性制度设计,如国际贸易“单一窗口”、外商投资准入特别管理措施(负面清单)、“先照后证、证照分离”改革、商事登记制度改革等,并提出加大金融创新开放力度,加强与上海国际金

融中心建设的联动。<sup>②</sup> 而负面清单列明了自贸试验区不符合国民待遇等原则的外商投资准入特别管理措施,并为后来全国版本《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》的实施提供了依据和参考。<sup>③</sup> 2021 年 12 月 27 日,《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021 年版)》分别发布,全国外商投资准入负面清单由 33 条减至 31 条,自贸试验区外商投资准入负面清单由 30 条减至 27 条。2017 年 3 月 30 日,国务院印发《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》,突出强调自贸试验区建设要加强与上海国际金融中心和具有全球影响力的科技创新中心建设的联动,不断放大政策集成效应,主动服务“一带一路”建设和长江经济带发展,形成经济转型发展新动能和国际竞争新优势。这一方案突出了具有国际竞争力的创新产业监管模式、创新跨境服务贸易管理模式、深化金融开放创新等改革任务。<sup>④</sup> 2019 年 7 月 27 日,国务院印发《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》,按照“整体规划、分步实施”原则,先行启动面积为 119.5 平方公里。目标是到 2025 年,建立比较成熟的投资贸易自由化便利化制度体系,打造一批更高开放度的功能型平台,集聚一批世界一流企业;到 2035 年,建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,形成更加成熟完善的制度成果,打造全球高端资源要素配置的核心功能,成为我国深度融入经济全球化的重要载体<sup>⑤</sup>。临港新片区的设立,为上海自贸试验区引领以国内大循

① 《国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知》(国发[2013]38 号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/zwgc/2013-09/27/content\\_2496147.htm](https://www.gov.cn/zwgc/2013-09/27/content_2496147.htm)。

② 《国务院关于印发进一步深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案的通知》(国发[2015]21 号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content\\_9631.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9631.htm)。

③ 《国务院办公厅关于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)的通知》(国办发[2015]23 号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content\\_9627.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9627.htm)。

④ 《国务院关于印发全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案的通知》(国发[2017]23 号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5186975.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5186975.htm)。

⑤ 《国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》(国发[2019]15 号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5421541.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5421541.htm)。

环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局构建创造了高能级发展空间，明确了自贸试验区提升发展的战略方向，即建设临港新片区以关键核心技术为突破口的前沿制造产业集群，是上海自贸试验区建设方向的重大转折。临港新片区的开放建设，不仅大大增强和提高了上海自贸试验区实体经济的能级，而且大大增强了上海经济的内生动力，成为打造高水平自立自强国内经济大循环的新高地，使上海不仅有能力、有条件、有吸引力集聚全球先进制造业的技术和要素，而且也将有能力、有条件、有号召力塑造以中国企业为龙头的国际性产业链和供应链，提高国内国际双循环相互促进的质量和水平。

2018年9月24日，国务院印发《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》，充分吸收上海等11个自贸试验区总体方案的实施经验，结合海南自身条件，准确把握自贸试验区制度创新方向、实施贸易投资自由化便利化政策、改革海关监管方式等，为逐步探索、稳步推进海南自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策体系打好坚实基础<sup>①</sup>。2020年6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，要求到2025年，初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由贸易港政策制度体系。到2035年，自由贸易港制度体系和运作模式更加成熟，实现贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动。到21世纪中叶，全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。相较上海等其他自由贸易试验区，海南自由贸易港开放层级更高，建设总体方案由中共中央和国务院印发，有《中华人民共和国海南自由贸易港法》提供法律支撑。并且，相较上海等其他自由贸易试验区，海南自由贸易港享有更加开放的政策支持举措。比如，2020年12月，《海南自由

贸易港外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2020年版)》发布，自由贸易港负面清单共27条，相较同期上海等自贸试验区限制更少。2021年7月23日，商务部颁布《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》，这是国家层面推出的首张跨境服务贸易负面清单，包括11个门类70项特别管理措施，清单之外领域，在海南自由贸易港内，对境内外服务提供者一视同仁、平等准入。负面清单放宽了服务贸易领域准入限制，在专业服务、交通运输、金融等领域作出了水平较高的开放安排，开放度不仅超过我国入世承诺，也高于我国目前生效的主要自贸协定相应领域的开放水平，标志我国在管理服务贸易方面与世界接轨，对我国主动推进高水平制度开放的具有里程碑意义<sup>②</sup>。

其他自贸试验区则肩负各具特色的具有系统性、集成性的改革试点任务，目标是差别化探索推进国家战略深入实施。东部自贸试验区加速集聚优质要素资源，带动新产业、新模式发展。在中西部自贸试验区，着力打造内陆对外开放门户，通过内陆畅通对外开放通道，服务“一带一路”建设。沿边地区找准与周边国家和地区的互补优势，探索跨境贸易、跨境物流、双向投资，服务“一带一路”倡议。比如，云南、广西自贸试验区创新沿边经济社会发展新模式；辽宁自贸试验区寄望东北振兴；北京、天津自贸试验区承载京津冀协同发展；湖北自贸试验区探索建立数字化贸易监管模式；黑龙江自贸试验区进一步扩大对俄罗斯合作；河北自贸试验区支持生物医药和生命健康产业开放发展；山东自贸试验区围绕发展海洋经济，加快推动海洋科技创新，培育东北亚水产品加工和贸易中心，推进国家海洋药物中试基地建设，提升海洋国际合作水平；江苏自贸试验区推动科技与产业融合，促进集成电路、人工智能、生物医药、纳米技术应用等产业创新发展等等。

<sup>①</sup> 《国务院关于印发中国(海南)自由贸易试验区总体方案的通知》(国发[2018]34号)，中央人民政府网站，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-10/16/content\\_5331180.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-10/16/content_5331180.htm)。

<sup>②</sup> 《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》(商务部令[2021]3号)，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgf/zcfb/202107/20210703180049.shtml>。

### (二) 自贸试验区建设政策支撑体系初步完善

一是各自贸试验区总体建设方案构成自贸试验区政策基本框架。21个自贸试验区在设立时均有一个建设总体方案,构成了政策基本框架。有的自贸试验区总体方案经过一段时间后进行了升级,如天津、福建、广东、浙江;有的自贸试验区升级建设方案还不止一个,如上海。因此,一共有28个建设方案。这些总体建设方案共涉及3400多项改革试点任务,涉及贸易自由化便利化、投资自由化便利化、金融服务实体经济、政府职能转变等。二是通过专项政策文件优化自贸试验区功能。针对各自贸试验区建设中出现的共性问题或改革瓶颈,条件成熟时以专项政策文件形式予以明确。比如,市场准入开放方面,2015年自贸试验区推出了全国第一份外商投资准入负面清单,率先实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,目前已经更新至《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》。在赋予自贸试验区更大改革自主权方面,2018年11月7日,国务院出台《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》,在营造优良投资环境、提升贸易便利化水平、推动金融创新服务实体经济、推进人力资源领域先行先试4个方面推出了53项改革措施,赋予自贸试验区更大改革自主权,支持自贸试验区深化改革创新。<sup>①</sup>在“放管服”优化营商环境方面,2019年11月6日,国务院出台《国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》,在全国各自由贸易试验区对所有涉企经营许可事项实行清单管理,率先开展“证照分离”改革全覆盖试点,克服“准入不准营”现象<sup>②</sup>。在贸易投资便利化方面,

2021年8月2日,国务院印发《关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施》,就推进自贸试验区贸易投资便利化改革创新提出10条措施。<sup>③</sup>在扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放方面,2023年6月1日,国务院印发《国务院印发关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知》,在上海、广东、天津、福建、北京5个自贸试验区和海南自由贸易港,聚焦货物贸易创新发展、服务贸易自由便利、便利商务人员临时入境、优化营商环境力度、完善风险防控制度5个重点领域试点对接国际高标准经贸规则,提出33条举措。<sup>④</sup>

### (三) 关键制度创新设立和推广,中国特色的自贸试验区制度体系初步建立

自贸试验区建设坚持以制度创新为核心,以可复制、可推广为基本要求。截至2023年,在中央层面已经完成自贸试验区七批改革试点经验、四批最佳实践案例的复制推广工作。其中,七批改革试点经验分别在全国范围内复制推广和在特定区域复制推广,涉及投资贸易便利化、政府管理创新、金融开放创新、产业高质量发展、知识产权保护、事中事后监管措施等多个领域,共计284项。其中,投资便利化77项,贸易便利化78项,政府管理优化创新65项。此外,在地方层面,各自贸试验区在积极推出创新成果的基础上,也在地方层面积极复制推广这些经验,复制推广工作激发了各地的主动改革意识,带动营商环境不断优化。四批最佳实践案例共计61个经典案例,涉及贸易便利化、投资体制改革、事中事后监管、金融开放创新等。制度型开放是党中央国务院赋予自贸试验区建设的重要使命,

① 《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),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5346511.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5346511.htm)。

② 《国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》(国发〔2019〕25号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5459132.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5459132.htm)。

③ 《国务院印发关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新若干措施的通知》(国发〔2021〕12号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5637946.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5637946.htm)。

④ 《国务院印发关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知》(国发〔2023〕9号),中央人民政府网站, [https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue\\_10586/202307/content\\_6892997.html](https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10586/202307/content_6892997.html)。

自2013年上海自贸试验区设立以来,各自贸试验区在投资、贸易、金融等方面创新一系列制度举措,正是这一系列关键制度创新设立和复制推广,使自贸试验区建设标准化和制度化,中国特色的自贸试验区制度体系初步成型。比如,在贸易领域,国际贸易单一窗口制度极大提升了贸易便利化水平。国际贸易单一窗口覆盖海关、商检、税务、海事、货代、船运等20多个部门和货物申报、跨境电商等多个领域,货物状态分类监管、原产地自主声明等便利化举措大幅提高通关效率,降低贸易成本。在投资领域,外商投资方面的负面清单制度,特别管理措施由当初的190项减至27项,与国际惯例接轨的动态调整机制逐步完善。海南自由贸易港推出第一张跨境服务贸易负面清单,将负面清单制度拓展到跨境服务贸易领域,是对我国开放边界的重大突破。在金融领域,本外币一体化的自由贸易账户制度在金融服务实体经济方面实现重大突破进展。对自由贸易账户提供“一线审慎监管、二线有限渗透”的“电子围网式”事中事后监管,在便利跨境资金活动同时,有效监测、预警和隔离金融风险。目前自由贸易账户功能提供包括跨境融资、并购、理财、债券等各类本外币一体化的跨境金融服务,并能够根据业务需要定制服务,实现本外币资金自由兑换进出。在政府管理创新领域,“证照分离”制度改革全覆盖,中央层面设定的523项涉企经营许可事项全部纳入改革范围。实行清单管理制度并分类推进审批改革,所有许可事项向社会公布清单并定期调整更新。

总体来看,我国自贸试验区建设是党中央依据我国发展阶段、发展理念、发展方式的根本转变,在新阶段、新征程提出的一项高水平对外开放重大战略举措。十年的建设经验,首先是党中央经过深思熟虑后的顶层设计,体现了党集中统一领导的优势;其次是“阶梯式”开放格局,如上所述从自贸试验区布局到层次构建经过了十年时间才基本成型;再次是“渐进式”开放步骤,各自贸试验区开放改革任务不同,难度高低错落,制度创新复制推广也是渐进稳妥推进;最后是与国家其他战略高度契合,

自贸试验区发挥了实施其他国家战略的平台和试验田功能。

## 二、我国自贸试验区提升发展面临的挑战

自贸试验区建设十年来,通过不断实践探索取得了显著成效,但也暴露出一些问题,给自贸试验区提升发展带来挑战。

### (一) 自贸试验区制度集成创新空间遭遇瓶颈

自贸试验区经过十年探索发展,基本制度框架已经初步成型,留给自贸试验区制度集成创新的空间越来越小。因此,近年自贸试验区制度创新主要表现为“碎片化”制度成果,小修小补。主要原因在于各自贸试验区改革自主权受到约束,比如在跨境服务贸易、新型贸易方式、金融服务等领域均受部门规章制约,要想突破阻力很大。而背后深层次原因在于,自贸试验区受物理空间限制,传统园区经济的发展思路和理念一时仍难以扭转,因此自贸试验区的“试验”功能重点围绕在发展、改善制造产业的贸易、投资环境,而对实体产业发展至关重要的服务贸易、金融服务领域,因考虑安全、风险外溢等原因要么选择性规避,要么零敲碎打,这也说明自贸试验区的“试验”进入了深水区。

### (二) 自贸试验区发展不平衡问题突出

各地自贸试验区发展起点基础不同,发展不平衡现象依然严峻。长三角、京津冀、珠三角自贸试验区产业基础扎实,产业能级提升较快。而东北、边疆省区的自贸试验区工业基础薄弱,产业能级提升缓慢。比如,湖北自贸试验区逐步完成新一代信息技术全产业链布局,截至2021年底实现产值超5000亿元,国内市场占有率在50%以上,国际市场占有率在25%左右;安徽自贸试验区合肥片区集聚集成电路企业超300家,成功推动DDR4内存芯片国产化,大大缩短了与国外的技术差距;重庆自贸试验区打造智能终端产品制造研发基地,形成了年产1亿台件以上、千亿级产值的产业集群。而一些边疆省区自贸试验区虽然在重点发展产业上取得一些进展,但总体而言没有形成规模集聚效应。

(三) 自贸试验区区间以及区内外联动特别是企业联动效应不明显

目前, 自由贸易试验区区间以及区内外联动, 主要表现为复制推广经验做法和制度创新、政府公共服务区域通办、区域合作机制等方面, 主要还是政府主导行为。比如, 2021年, 京津冀自贸试验区联席会议制度及协调工作小组成立, 明确战略合作方向; 长三角自由贸易试验区联盟成立, 推动了沪苏浙皖自贸区联动发展。但各自贸试验区区内企业间与区内外企业间联动溢出效应不明显, 主要原因还是囿于园区经济的传统经济管理思维和模式。虽然有些自贸试验区已尝试进行产业跨区域协同发展, 比如重庆、四川自贸试验区制定汽车产业协同发展、电子信息产业协同发展实施方案。但总体看, 区间以及区内外企业产业联动发展缺乏系统性政策支撑, 进展缓慢。

(四) 自贸试验区建设与国家战略契合度仍有待提高

自贸试验区建设与国家战略契合, 长三角地区自贸试验区总体表现较为出色, 特别是上海自贸试验区, 不仅将自贸区建设发展融入长三角一体化, 更是为服务“一带一路”建设大胆进行多项制度创新。比如上海依托自由贸易账户, 通过“FTE+FTN”方式为企业参与“一带一路”建设提供跨境金融服务。2022年, 上海与“一带一路”沿线国家经济体实现人民币跨境收付占到全国比重34%。但多数自贸试验区由于缺乏“抓手”没能真正对接国家发展战略, 比如作为面向东盟桥头堡的广西自贸试验区, 主动融入中国—东盟自贸区的政策举措效果不彰, 但潜力巨大。

### 三、我国自贸试验区建设提升战略的几个重点方向

当前, 我国经济发展仍面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力, 外部环境更趋复杂严峻和不确定。为破解当前及今后一段时期不确定性局面, 党的二十大报告明确提出包括自贸试验区建设提升

战略的一系列改革攻坚任务。自贸试验区建设面临的挑战, 归根结底是因为自贸试验区建设已经进入一个新阶段, 亟待提升自贸试验区建设水平。这就要求在一些重点领域要根据不同自贸试验区实际情况不断扩大自贸试验区改革自主权, 特别是针对与生产性服务相关的跨境服务、金融服务、人民币国际化等领域深化开放措施, 在确保不发生系统性风险的前提下, 加快完善自贸试验区制度体系。

(一) 扩大自贸试验区改革自主权, 拓展自贸试验区制度集成创新空间

以《国务院印发关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放若干措施的通知》实施为契机, 认真梳理我国自贸试验区现有制度体系, 进行基本制度和辅助制度界定分类。对于基本制度缺失的, 或者基本制度有待升级的, 要鼓励有条件的自贸试验区引进消化吸收创新相应高标准国际规则; 对于辅助制度不足的, 要根据实际需要不断在实践中予以完善。比如在知识产权、竞争政策、政府采购、环境保护等领域, 逐步形成中国特色的自贸试验区标准化制度体系。再比如, 共建“一带一路”以来, 我国与周边国家和地区基础设施互联互通, 形成横贯东中西、连接南北方的对外经济走廊。中欧班列开创了陆路贸易新历史, 需要探索新时代陆路贸易新规则, 这也为我国在陆路贸易国际规则、国际运输等新领域树立“中国标准”提供了机遇。

(二) 进一步发挥自贸试验区承载国家战略平台和试验田的功能作用

要明确各自贸试验区对接国家发展战略的主要任务, 明确订立目标, 制定实施方案, 主动融入区域开发中, 引领区域开放前进方向。特别是要加强与其他经济功能区的协同创新, 并作为自贸试验区扩大建设的基础区、先行区。积极对接到RCEP、中国—东盟等多双边自由贸易协定中, 积极服务“一带一路”建设, 主动承担起联结国内国际双循环重要载体平台的角色。要不断健全平台功能, 提供适合融合国家战略的自贸试验区特色服务机制。

(三) 研究制定自贸试验区区间以及区内外企业产业联动机制和政策措施

研究支持企业跨区合作的保障和支持政策, 加快转变数字经济时代政策制定的指导思想和思维方法, 特别是要深刻把握数字经济和数字技术发展的特征, 逐步从聚集发展的传统观念向流量聚集的数字观念转变。要充分认识“卡脖子”前沿技术行业的技术进步规律, 努力跨越物理区域限制构建行业进步的技术协作网。要用“电子围网”监管思维打破物理藩篱, 鼓励发展区间及区内外企业产业跨区域协同创新、供应链协作, 利用数字技术保障使各项支持政策精准投放到区外关联的“点状”“网状”散布式企业和企业网络, 最大限度发挥自贸试验区外溢效应。

(四) 持续完善本外币一体化自由贸易账户制度, 增强金融服务实体经济能级

自贸试验区发展十年, 本外币一体化自由贸易账户制度已经基本确立, 为进一步稳固自由贸易账户基本制度, 鼓励企业开设并使用账户开展各项业务, 要尽快研究落实自由贸易账户的税收优惠政策并落地。要依托自由贸易账户, 不断拓展功能, 切实增强服务实体经济能级。建立健全宏观审慎的本外币境外融资制度; 支持人民币跨境双向资金池管理服务方案, 支持跨国企业在岸集中管理全球关联企业本外币资金; 鼓励开发新型国际贸易跨境金融服务产品, 推动离岸业务的金融全链式服务; 完善对接“一带一路”建设的跨境金融服务方案, 建立与陆路运输贸易规则相适应的跨境支付、融资、投资等制度。进一步完善自贸试验区离岸债券发行机制和管理制度, 完善各类大宗商品金融交易平台交易制度, 并稳妥推进境外合格投资者参与交易。

(五) 尽快推动自贸试验区版本跨境服务贸易负面清单落地

《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2021年版)》已经颁布实施两年, 推动了海南现代服务业开放发展。要在全面评估海南实施跨境服务贸易负面清单绩效基础上, 尽快出台自贸试验区版的跨境服务贸易负面清单。负面清单应

与海南自由贸易港版本侧重不同, 要更加重视生产性服务业跨境服务开放, 包括研发设计与其他技术服务, 货物运输、仓储和邮政快递服务, 信息服务, 金融服务, 节能与环保服务, 生产性租赁服务, 商务服务, 人力资源管理与服务, 批发经纪代理服务等。基于跨境金融服务对实体经济的重要性, 要认真做好基于自由贸易账户的跨境金融服务开放的制度设计, 鼓励海外银行金融机构积极参与。

(六) 积极稳妥推进人民币国际化

要突出上海国际金融中心建设与人民币国际化进程联动效应, 打造浦东离岸人民币交易市场, 提升上海配置全球金融资源的能力。不断创新人民币跨境金融服务, 积极拓展跨境人民币使用范围, 鼓励离岸贸易、跨境电商等新型贸易业务中的人民币使用, 推动人民币境外借款、跨境双向人民币资金池等跨境人民币业务。扩大人民币在国际贸易中的结算, 推进境内企业和金融机构对外负债的本币化, 促进人民币从官方储备资产向跨国公司重要资产的渗透, 进入跨国公司资产负债表。加快完善人民币跨境支付系统(CIPS), 特别是扩大“一路”沿线国家及“一带”中东亚与东盟国家银行金融机构的清算网络。探索建立与数字贸易相匹配的移动互联网支付系统规则。鼓励移动互联网支付企业在东盟国家创立企业和建立合资企业, 采用国内支付规则和标准, 并积极研究将移动互联网支付企业纳入人民币跨境支付系统(CIPS)。

#### 四、总结

自贸试验区建设经过十年不断探索实践, 取得非凡成就。在推动贸易投资便利化、金融服务实体、加快政府职能转变、改善营商环境、创新制度型开放举措等方面为全国深化改革开放积累了宝贵经验。此外, 上海等一些自贸试验区积极践行新发展理念, 初步构建了一批全球先进的产业集群, 为未来全国高质量发展打下了坚实的产业基础。更为重要的是, 十年自贸试验区建设的持续发力和建设成就, 一方

面向国际社会彰显了我国坚定不移走改革开放道路的决心；另一方面也向广大新兴发展中国家提供了更稳妥、更安全、更高效开放路径的“中国方案”，是我国提供全球经济治理方案的一种成功尝试，充分展示了我国独立自主、渐进稳妥、兼蓄包容的经济治理经验。虽然自贸试验区建设面临着一些挑战，但前进方向是明确的，即未来自贸试验区的提升战略，仍然要坚定不移地依靠制度型创新开放。既要吸收世界先进的开放制度成果，又要依据国情制定开创性的创新开放制度，更要确保牢牢掌握经济发展主权和经济安全，为全国经济高质量发展积累宝贵的实践经验和政策储备，这既是自贸试验区提升

战略的应有之义，也是党中央对自贸试验区战略定位的基本要求。

### 参考文献

- [1] 裴长洪. 我国设立自由贸易试验区十周年：基本经验和提升战略[J]. 财贸经济, 2023(07): 15.
- [2] 裴长洪. 上海自贸试验区引领新发展格局构建的经验和启示[J]. 国际经济合作, 2023(04): 1-6.
- [3] 赵忠秀, 胡旭东, 刘鲁浩. 我国自贸试验区建设中的地方特色特征研究[J]. 国际贸易, 2021(01): 9.
- [4] 商务部国际贸易经济合作研究院. 中国自由贸易试验区发展报告 2022[R]. 北京: 商务部国际贸易经济合作研究院, 2022: 70-71.

## The Achievements, Experience and Strategic Improvement Points of China's Pilot Free Trade Zone Construction

PENG Lei

(Institute of Economics Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** In 2023, it's the 10th anniversary of the establishment of China's pilot free trade zone, and the construction of the pilot free trade zone has achieved brilliant achievements. The regional distribution and hierarchical structure of the pilot free trade zone have basically taken shape, the policy support system has been preliminarily completed, key rules have been innovatively established, and the system of the pilot free trade zone with Chinese characteristics has been preliminarily established. At the same time, the upgrading strategy of the pilot free trade zone is faced with many challenges; the space of institutional integration innovation has encountered bottlenecks, the development imbalance is prominent, the linkage effect among the different regions, or between the region and outside the region, especially the enterprise, is not obvious, and the compatibility with the national strategy still needs to be improved. To this end, it is necessary to further expand the free trade pilot zone reform autonomy, expand the free trade pilot zone system innovation space; Further give play to the role of the pilot free trade zone as a platform and experimental field to implement the national strategy; Promptly study and formulate effective mechanisms, policies and measures for linking enterprises and industries within and outside the pilot free trade Zone; continue to improve the free trade account system for the integration of local and foreign currencies, and enhance the level of financial services to the real economy; push forward the implementation of the negative list for cross-border trade in services in the pilot Free trade Zone as soon as possible, and actively yet prudently promote the internationalization of the RMB.

**Keywords:** pilot free trade zone; cross-border trade in services; negative list; RMB internationalization

**JEL Classification:** F11, F12, F42, F74

(责任编辑: 许娜)