自贸区探索的中国方案

本报记者 刘少华

俯瞰上海自贸区。新华社记者 丁汀摄

市民在广东自贸区深圳前海周大福全球商品购物中心购物。新华社记者 毛思倩摄

登记『一口受理』窗口。广东自贸区南沙片区的企业 新华社记者 梁旭摄

制度创新上的『国家实验』

11个，这是中国自贸区的数量。已成规模，已成气候，其意义不言自明。自2013年8月22日，党中央、国务院决定在上海设立第一个自贸区以来，这一新兴概念，就始终是舆论的焦点。

11月10日，《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》发布，将广东、天津、福建、上海四个自贸试验区的19项改革试点经验向全国范围内复制推广。这已是第三批向全国复制推广的自贸试验区试点经验。2014年，在上海自贸试验区运行一周年后，国务院向全国推广34项试点经验。

在中国这个世界第二大经济体，设立自贸区具有特殊的意义。在改革开放30多年之后，自贸区成为中国向改革深水区挺进的重要抓手，也在经济发展进入新常态的今天，成为这个国家向外部世界打开更多窗口的先行军。

而自贸区本身，也在3年多的探索中，逐渐摸索出许多可复制、可推广的中国经验。

这里是"苗圃"不是"盆景"

自贸区在中国改革中发挥何种作用？中共中央政治局委员、上海市委书记韩正曾打过比方，自贸试验区是"制度创新的高地"而非"优惠政策的洼地"，是"苗圃"而不是"盆景"。

在国家现有的自贸区里，到目前为止，上海自贸试验区已运行3年，广东、天津、福建自贸试验区及上海自贸区扩展区域已满1年，4个自贸试验区在投资、贸易、金融、创业创新、事中事后监管等多个方面进行了大胆探索，自贸试验区的营商环境受到境内外投资者欢迎。

数据显示，仅在4个自贸区，各项试点任务的总体方案实施率就超过90%。据商务部新闻发言人沈丹阳介绍，今年前5个月，上海、广东、天津、福建自贸区共设立企业69177家。

国务院发展研究中心等第三方机构对上海自贸试验区的联合评估显示，82%的受访企业反映营商环境进步明显，95%以上的企业看好后续发展；有关问卷调查结果显示，企业对自贸试验区政府部门服务效率、企业设立便捷度、办事透明度等都打了高分。

值得注意的是， 自贸区并非因为"实惠"而引人注目。其对中国改革的推动作用，才真正让外界关注。除了直接让企业得好处的税收优惠外，真正值得探索的是逐步与国际接轨。

"我们现在要研究的不是税收的优惠，而是一个崭新的、吸引我们现在服务业参与投资竞争的税收制度，从这个意义上说，我们4个自贸区都要进一步研究，向中央提出在国际上有竞争优势的东西。这不是税收优惠，而是一个与国际惯例接轨，推动高速发展的税收制度。"上海自由贸易区研究协调中心秘书长徐明棋这样认为。

自贸区的脚步越来越快

自党的十八大提出加快实施自由贸易区战略，十八届三中、五中全会进一步要求以周边为基础加快实施自由贸易区战略以来，中国已逐渐形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

步伐不断加快，2014年12月，党中央、国务院决定设立中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区3个自贸区。

2016年8月，党中央、国务院决定设立中国（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7个自贸区。鉴于公布的时间节点恰好在G20杭州峰会之前，上海财经大学自由贸易区研究院副院长孙元欣认为，此举显示了中国对外开放的决心和部署。

尽管自贸区数量越来越多，依然难以满足各省市的需求。据统计，今年至少有16个省（区市）将申请自贸区明确列入2016年度工作计划中。

值得注意的是，自贸区在数量增长的同时，在发展定位和特色上作出了明显的区分。此前，上海、广东、福建和天津自贸区都是综合性改革，但2016年新设立的自贸区则有着明显的地方特色。

例如，辽宁省主要落实中央关于加快市场取向体制机制改革、推动结构调整的要求，着力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎；而浙江省则主要是落实中央关于"探索建设舟山自由贸易港区"的要求，就推动大宗商品贸易自由化，提升大宗商品全球配置能力进行探索；河南省主要是落实中央关于加快建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系的要求，着力建设服务于"一带一路"建设的现代综合交通枢纽。

即便是此前通过的四个自贸区，也不断推出差异化措施。比如在推动"一带一路"建设中，上海自贸区设立亚太示范电子口岸网络，广东自贸区则选择与伊朗等国的自贸园区合作，天津自贸区推出"一带一路"过境货物专享便利检验检疫制度，福建自贸区的重点则放在中欧班列（厦门）的常态化运营上。

边试点、边总结、边推广

"边试点、边总结、边推广"是自贸试验区工作的重要原则之一，主要通过集中推广、各部门自行推广和地方推广三种方式进行复制推广。

举例来说，最近国务院发出的19项改革试点经验向全国范围内复制推广，就属于集中推广。而各部门自行推广和地方推广则更为灵活。这其中既包括各部门将看得准、效果好的试点经验及时复制推广，也包括不少地方向自贸区相关省市取经。例如，去年12月，广东省政府公布了27条自贸区改革创新经验，其中有23项在广东全省范围内复制推广。

而各地推广自贸区经验的措施，更是接踵而至。在安徽，"游戏机禁令"解除，企业涉税事物足不出户就能办理以及外商投资广告企业门槛降低等，都来自上海自贸区的改革试点经验；在山东青岛，纳税通道容量提升、融资租赁创新制度、扩大服务业对外开放、"多证联办、一步到位"等多项改革，同样受益于自贸区的探索；在福建厦门，学习相关改革经验的同时，还突出了地域优势，加强与台湾自由经济示范区的对接，扩大对台先行先试。

在接受媒体采访时，商务部部长高虎城总结说，自贸试验区建设工作启动以来，上海、广东、天津、福建4个自贸试验区在投资、贸易、金融、创业创新、事中事后监管等多个方面进行了大胆探索，有效激发了市场主体活力，推动了大众创业、万众创新。

以这次推广的19项改革经验为例，在专家看来，这些更具针对性、更接地气。商务部国际经济贸易合作研究院副院长李光辉认为，前两批推广的经验都是以上海自贸区为基础，存在全国其他地区条件可能有所差别的问题，所以有的项目目前还没能落地。这次是根据四个自贸区不同条件下的运行情况，总结经验教训，得出在全国大部分地区具有普遍推广性的19项经验。"这就进一步扩大了改革开放的力度。"

尽管趋势良好，但自贸区在中国才起步几年，尚有不少待解决的问题。

上海市人民政府发展研究中心主任肖林表示，自贸区仍有需要深化探索的问题。一是制度创新与高标准的投资贸易规则还有比较大的差距；二是部分领域的改革力度需要进一步加大；三是制度创新的系统集成度有待提高；四是自由贸易区与国家战略的联动有待加强。

试点探索开启新航程

顶层设计与试点结合，是当下中国全面深化改革的重要特点。而试点的质量，也直接决定着改革所能达到的纵深。

"中国改革开放的新时代"，早在上海自贸区成立之后，著名会计师事务所普华永道就在发布的报告中，作出这样的预测。如今看来，自贸区在中国的确成为推动改革前进的重要角色。

各地自贸区对这样的探索都有着很高的积极性和效率。以广东自贸区前海蛇口自贸片区为例，一年多的时间里，已累计推出146项扩大开放的创新举措。其中，全国首创达23项，14项已在广东全省复制推广，具有片区特色的制度创新框架体系初步成型。

站在全国层面，高虎城将自贸区的探索总结为，以负面清单管理为核心，投资管理体制改革持续深化；以贸易便利化为重点，贸易监管制度创新成效明显；以提升服务实体经济质量和水平为目标，金融开放创新举措稳步推出；以防控风险为底线，严密高效的事中事后监管体系初步形成；以鼓励创业创新为着眼点，公共服务支撑体系不断完善；以服务国家战略为根本，差别化功能举措不断推出。

除了向全国各地推广可复制的经验之外，自贸区的很多探索正在上升为制度，甚至推动管理体制的重大变革。

以外商投资负面清单管理模式为例，今年8月29日，十二届全国人大常委会第二十二次会议审议了外资企业法等4部法律的修正案草案。此前，2013年8月30日，全国人大授权国务院在上海自由贸易试验区暂停实施外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法规定的部分行政审批事项，改为备案管理，但该授权已于今年9月到期。经有关方面评估，在自由贸易试验区进行的有关试点取得了显著成效，具备了复制推广的条件。通过后，将为我国对外商投资全面实行负面清单的管理模式奠定法律基础。

在复旦大学经济学院院长张军看来，现在全球贸易增长在不断回落，这种情况下，中国正在推进的自由贸易战略，对全球来说是很大的贡献。

天津自贸区于家堡全球购商业街跨境商品直营中心。

新华社记者 岳月伟摄

大家之言

中国（上海）自由贸易试验区的建设，以国家战略为崇高使命，以可复制可推广为基本要求，以制度创新为核心主题，以开放倒逼改革为推进思路，以发展模式转型为主要任务，以防范风险为约束条件，"大胆试、大胆闯、自主改"，通过一系列富有成效的实践，为国家战略的推进做了成功探索，为中国参与更高水平的国际竞争提供了有益经验。在中国（上海）自由贸易试验区建立一年后，中央将自贸区战略扩大到广东、天津和福建，形成从北到南各具特色的发展新格局。自由贸易试验区的生动实践，浓墨重彩地印证了改革开放正是当代中国最鲜明的特色。

以负面清单管理改革为核心，推动政府职能转变，释放改革新红利。负面清单模式要求政府在大幅度减少行政审批事项的同时，不断完善事中事后监管，加强对市场主体"宽进"以后的过程监督和后续管理，促使以审批制为主的政府管理方式发生根本性转变，提高开放环境下的政府监管水平，做到放得更开、管得更好、服务更优。

以加快推进贸易投资便利化为重点，改革贸易监管制度，拓展开放新空间。中国（上海）自由贸易试验区建设，围绕创造成本最低、效率最高的营商环境这一目标不断推进贸易投资便利化。创新"一线放开、二线安全高效管住"贸易便利化监管制度，推进国际贸易"单一窗口"建设，开展货物状态分类监管试点，推进贸易功能拓展和新型贸易发展，各项贸易便利化措施的叠加效应日益显现。

以法治保障为底线，推进金融创新，防范管控潜在风险。中国（上海）自由贸易试验区建设，坚持以宏观审慎、风险可控为前提，以自由贸易账户为载体，促进投融资汇兑便利化，深入推进自贸试验区金融创新和上海国际金融中心建设联动，建立完善金融监管和防范风险的机制，为金融开放创新提供"压力测试"。

以系统集成制度创新为目标，形成可复制可推广成果，催生改革倍增效应。自由贸易试验区建设的核心任务，是制度创新。没有制度创新，谈不上先行先试，也就谈不上可复制可推广。与以往改革往往有优惠政策不同的是，中国（上海）自由贸易试验区没有特殊政策，只有任务清单，形成在全国可复制可推广的制度成果的责任。中国（上海）自由贸易试验区探索建立起社会信用体系制度、信息共享和综合执法制度、企业年度报告公示和经营异常名录制度、社会力量参与市场监督制度及各部门的专业监管制度等基本制度。自贸试验区依托浦东扩区后，自贸区先行先试的改革扩展到一级地方政府，建立与社会主义市场经济规律相符合、与开放型经济体系相适应的一级地方政府管理体制的改革全面启动。

中国（上海）自由贸易试验区建设，是在新的历史起点上改革开放再突破，制度创新上水平的"国家实验"，其复杂性、艰巨性可谓前所未有。这就要求始终把锐意创新的勇气，敢为人先的锐气，蓬勃向上的朝气，贯穿在自由贸易试验区建设的实践中，使自贸区改革实践能够体现时代性，把握规律性，富有创造性。

（作者为上海市中国特色社会主义理论体系研究中心，摘编略有改动）