

中国自贸试验区 探索发展新空间

叶晓楠 陆怡彤 张 帅



天津自贸试验区中心商务片区的楼宇。新华社记者 岳月伟摄



河南自贸试验区郑州片区综合服务中心内贴的“二十二证合一事项一览表”。新华社记者 李博摄



5月12日上午，湖北自贸区颁发首张“九证合一”营业执照。王虎摄(人民视觉)



福建自贸区发挥特色优势，搭建对台小额商品交易市场等功能性平台。新华社记者 宋为伟摄

7月10日起，上海等11个自贸试验区将实施《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2017年版）》。与上一版相比，新版负面清单减少了10个条目、27项措施，内容缩减到百项以内，外商投资准入的开放度、透明度、可预见性将大幅提升，充分体现了自贸试验区开放更加积极、监管更加包容、服务更加优化的特点。

建设自贸试验区，是中国在新形势下全面深化改革和扩大开放的重大战略举措。从2013年至今，中国自贸试验区扩围为11个，一个从沿海到中部再到西部的自贸试验区战略新框架已初现轮廓。承载着以开放促改革的使命，各个自贸试验区正不断解放思想、开拓创新，以改革创新作为赢得发展新空间。

不断改善营商环境

在上海金桥开发区欧莱雅产品研发大楼里，一批当季的兰蔻洁面面膜仅用5天便获得了自贸区进口非特殊用途化妆品备案，即将与国外同款产品同步上市。欧莱雅相关负责人余晓表示，备案比起原来的审批流程缩短了整整3个月，让当季彩妆可以“踩着点”投向中国市场。

上海自贸试验区3月1日开始试行的非特殊用途化妆品进口“审批改备案”制度，这只是自贸试验区进入新阶段继续深化改革的一个缩影。

“过去的招商引资强调的营商环境是税收优惠和低成本土地，而自贸试验区所创造的营商环境更多的是软环境，即企业是否降低了经营成本，提高了生产效率，是否获得了便利的贸易通关环境。”中山大学自贸区综合研究院副院长毛艳华说，“这让企业有了更多的获得感和获得感。”

随着自贸试验区改革渐入深水区，“负面清单”制度逐渐成为深耕“国家试验田”、打造“制度创新高地”的一个有力抓手。

“负面清单的价值在于，一方面，可以改变过去对外商投资的审批制度，简化行政审批手续；另一方面，增加了中国对外开放的透明度；同时，扩大对外开放领域，对内、外资投资均有很大帮助。”有关专家表示。

为促进贸易便利化，吸引国内外资本的投资布局，自贸试验区在监管高效便捷、法制环境规范等方面取得了积极成效。

上海自贸试验区确立“一线放开、二线安全高效管住”的改革方向，率先建立国际贸易“单一窗口”，创新通关协作机制，缩减企业申报数据项，为上海口岸95%以上的货物、100%的船舶提供服务，推出近百项口岸监管创新措施，进出境时间较全关区平均水平分别缩短78.5%和31.7%。

在广东自贸试验区横琴新区片区，首创“纳税便利化指数”，以分数形式把纳税人的办税体验进行直观的量化体现，并定期更新，通过指数可以与外国、港澳相比，了解横琴办税便利化的程度和改进状况。

正是基于这些创新举措，自贸试验区逐步成为吸引外资的引擎和国内对外开放的高地。有统计显示，截至2017年4月，上海自贸试验区累计设立外资企业8734家，吸收合同外资6880亿元。上海经验推广后，广东、

福建、天津3个自贸试验区累计设立外资企业12712家，吸收合同外资11357亿元。

积极转变政府职能

今年5月的一天，上午9时40分，上海自贸试验区保税区域外高桥服务中心大厅已是人来人往。前来办理股东变更业务的徐女士说道，“这里办事很快，可能就20秒，效率很高。”上海大一学文化发展有限公司股东鲁建国也说，他办理的这笔业务，以前得在不同部门、不同窗口之间，来回奔波两三天，如今节省了好多时间。

好评云集的背后，是中国自贸试验区简政放权，积极转变政府职能，以建立与扩大开放相适应的行政体制及监管体制，不断优化服务、再造流程的革新过程。

在上海自贸试验区，“证照分离”政策已经落地。作为在上海自贸试验区注册的首家外商独资职业培训机构——普华永道商务技能培训（上海）有限公司从注册登记、筹建到正式开业历时仅3个月，成为了“证照分离”政策在浦东新区先行先试的第一个案例。

据了解，去年10月8日，普华永道商务技能培训（上海）有限公司完成工商注册登记后，10月10日，向区人保局申请筹建，在签署告知承诺书后获批准筹建，今年1月4日，经区人保局批准正式开业。“3个月的时间就完成了整个开业过程，把不可能变成了可能。”普华永道中国内地及香港战略主管合伙人杨伟志说。

与此同时，天津自贸试验区也以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全力推动投资贸易便利化改革，着力打造国际化、市场化、法治化、便利化营商环境，改革开放红利逐步显现。截至今年4月，天津全市31个单位牵头承担的《总体方案》90项改革任务完成80项，占总量的89%；两批175项自主制度创新举措中有168项落地实施，占总量的96%。天津自贸试验区设立以来至2016年底，新登记市场主体2.78万家，注册资本9619亿元人民币，新增市场主体数超过设立前历年总和。

此外，天津自贸试验区三个片区建立了集中统一的行政审批机构，承接了239项市级审批和服务事项，建立了综合受理单一窗口，审批效率大幅提高。实行企业名称自主申报和简易注销登记制度，降低了企业设立和退出成本。率先实施“一照一码”登记制度改革，将涉税事项纳入联合审批，将负面清单以外的外资企业备案与企业设立合并受理，实现了企业设立“一照一码一章一票一备案”一天办结，形成了具有天津特色的商事登记制度改革成果。

在福建自贸试验区，挂牌两年来，通过深化“放管服”改革，初步确立“简单政府”管理模式，大幅精简下放审批权限——办事不出区。253项省级行政许可事项下放到三个片区实施，取消64项前置审批。投资项目从选址到竣工验收涉及的147项审批事项精简合并为26项，简化率达82.3%。

注重差异化创新

早在2013年，中国的自贸试验区还是上海一枝独

秀。2015年，广东、福建、天津作为第二批自贸试验区挂牌，形成“1+3”的自贸试验区格局。现今加上第三批7个自贸试验区，中国自贸试验区形成了“1+3+7”的新格局。而在具体实践中，各自自贸试验区在定位上各具特色、各有侧重，寻求差异化发展。

2013年9月，上海自贸试验区挂牌，在建立与国际通行规则相衔接的投资贸易制度体系、深化金融开放创新、加快政府职能转变和构建开放型经济新体制方面，取得了一系列的成果。在过去3年多中，已经有100多个成果复制推广，进一步彰显了全面深化改革和扩大开放试验田的作用。

2015年4月，广东、福建、天津3个自贸试验区同步挂牌。借鉴上海经验，利用自身区位优势，广东自贸试验区将努力建设成为全国新一轮改革开放先行地、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和粤港澳深度合作示范区；天津自贸试验区努力成为京津冀协同发展高水平对外开放平台、中国改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平自由贸易园区；福建自贸试验区则立足于深化两岸经济合作以及建设海上丝绸之路。

2017年4月，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西7地自贸试验区迎来统一挂牌。“在整体方案设计里面，我们都考虑到差异化，在试点内容上进行立体化探索。”商务部副部长王受文举例说，辽宁重点深化国企改革；浙江一项重要的内容就是要通过建设国际海事服务基地、国际油品的储运基地，来推动对外贸易发展；河南要打造国际交通物流通道，来降低运输费用；湖北重点推动创新驱动发展和促进中部地区与长江经济带战略对接和有关产业升级；重庆将重点推进“一带一路”和长江经济带联动发展；四川要推动内陆与沿海沿江沿江协同开发战略，结合创新要素；陕西创新现代农业交流合作机制，扩大与“一带一路”沿线国家的合作。

“这些不同的自贸试验区试点各具特色，为的也是在全国能够形成可复制、可推广的经验，在全国来推广。”王受文说。

关于今年新设的自贸试验区主要集中在中西部和东北地区，王受文指出，国内的改革开放主要是从沿海地区开始，现在国家出台了一些新战略，比如长江经济带发展战略，为了满足这些战略实施的需要，所以选择了中西部地区、东北地区。这一考虑就是要服务西部开发、东北兴起、中部崛起、东部率先和京津冀协同发展、长江经济带发展、“一带一路”建设等，促进内地与港澳经济的深度合作，深化两岸的经济合作。

专家分析认为，“1+3+7”的自贸试验区试点新格局形成后，横贯中国版图的东西南北中，标志着以扩大开放引领的中国自贸试验区改革进入“雁行阵”模式，将冲刺国际高标准自由贸易体系。

世界自由贸易区协会主席格莱姆·马瑟表示，他注意到近年来中国自贸试验区吸引的外资呈现井喷态势，这表明全球投资者看好中国市场的机会。而投资者看好的原因之一，是中国的自贸试验区采取了不同的方法，有的关注金融服务，有的关注国际海运服务，在“一带一路”倡议下的定位和侧重点不尽相同。这种方法能避免不同的自贸试验区同质化竞争，使得不同区域错位发展。这也使得本区域的优势投资领域更突出，让外国投资者更青睐。

建设自贸试验区是党的十八大以来中国全面深化改革和扩大开放的重大战略举措。3年多来，自贸试验区从1家到11家，数量逐渐增多，规模逐渐扩大，经验日渐成熟，对于新时期中国全面深化改革、扩大开放发挥了重大示范带动作用。

自贸试验区在加快推进政府职能转变、投资管理体制改革、贸易监管模式创新、贸易发展方式转变、深化金融和服务业开放、完善事中事后监管和风险防范体系等方面，取得了许多重大进展，一批重要成果复制推广到全国，总体上实现了初衷。

针对先行先试中存在的薄弱环节，自贸试验区应该坚持“大胆试、大胆闯、自主改”，切实解决改革创新中遇到的制度障碍与实际困难，进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。

完善落实自贸试验区的各项改革创新举措。在国家层面，应根据国际形势变化以及中国全面深化改革和扩大开放的要求，赋予自贸试验区在关键领域开展更大力度的试验探索和压力测试的新任务。在部门和地方层面，应本着“勇于创

全面深化自贸区 改革的制度创新

赵晋平

新、大胆尝试”的精神，将市场主体需求强烈的，涉及扩大金融和服务业开放、提升贸易便利化以及经贸规则谈判新议题的改革举措，在自贸试验区先行先试，在实践中发现问题、解决问题。

提升改革创新的整体性和协同性。在制度设计上，应注重系统集成，协同推进不同改革领域的各项制度创新。建立更高层次的领导与统筹协调机制，进一步增强国务院自由贸易试验区工作部际联席会议的牵头与协调作用，建立部门协调联动、自贸区与社会力量共同参与的制度创新与推进体系。

充分调动各级政府改革创新的积极性和创造性。以目标和问题为导向，进一步加大简政放权的力度。对能下放到地方和自贸试验区的权力，要尽可能下放，增强地方和自贸试验区更大的自主权和创新空间，充分发挥地方改革创新的积极性和创造性。

服务国家重大发展战略，继续探索差异化协同发展模式。一方面，自贸试验区要进一步明确对接、服务国家战略的目标定位，统筹协调与各种功能区、开放平台之间的关系，充分整合发挥诸多试点改革区域的“政策叠加”优势，发挥更大的示范引领与辐射带动作用。另一方面，中央各部门应鼓励各自自贸试验区依据各自的目标定位，继续推进差异化协同联动的先行先试，促进自贸试验区与区域经济深度融合发展。

（作者为国务院发展研究中心对外经济研究部部长、研究员，叶晓楠稿编）

