

我国制度型开放与自由贸易 试验区（港）实践创新

裴长洪 倪江飞

摘要：制度型开放是我国在国际经贸规则重构背景下，塑造国际合作和竞争新优势的主动选择。为履行入世承诺，我国积极对标WTO规则，采取修订和完善国内经贸法律法规，大幅度削减贸易壁垒等措施，拓宽了制度型开放的实践领域。党的十八大以来，作为制度创新“试验田”的自由贸易试验区和自由贸易港主动对接国际高标准经贸规则，在投资便利化、贸易便利化、金融创新、政府“放管服”等领域取得了一批可复制可推广的制度型创新成果，为扩大对外开放和全面深化改革提供了有效探索，积累了经验。与此同时，自由贸易试验区提升战略面临诸多问题：在以服务业开放为标志的诸多领域与国际高标准经贸规则相比仍有差距；集成性、系统性的制度创新还不多，而个别的、单领域的创新成果有待总结完善；服务国家战略的能力有待提升。为此，需要在更积极地对标全球高标准经贸规则的同时，先行探索国际经贸领域前沿议题的治理规则，成为国际经贸规则的引领者；提升系统集成创新和协同创新水平；从自由贸易试验区扩容增量、加强内外联动、增加与对外战略安排的契合点等方面提升服务国家战略的能力。

关键词：制度型开放；自由贸易试验区（港）；提升战略

[中图分类号] F752.61 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4670 (2024) 3-0001-14

引言

党的二十大报告提出，要“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”，“加快建设海南自由贸易港，实施自由贸易试验区提升战略”。从2013年到2023年的10年间，我国先后建成22个自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）和海南自由贸易港（以下简称“海南自贸港”），发挥了制度创新的“试验田”和经济增长极作用。深刻总结10年间我国制度型开放实践的重大成果，对于谋划“试验田”未来提升战略，对标高标准国际经贸规则，构建中国特色自贸区（港）政策和制度体系具有重要意义。

[收稿日期] 2024-01-04

[作者信息] 裴长洪：对外经济贸易大学国际经济贸易学院、对外经济贸易大学红天讲席教授；倪江飞（通讯作者）：中国科协创新战略研究院助理研究员，电子邮箱 nijiangfei2014@163.com

一、制度型开放是顺应经济全球化历史潮流的必然选择

所谓制度型开放，从理论上说就是改革不适应开放型经济的生产关系和上层建筑，具体表现为在边境上和边境后的法律、法规和各类规则、规章。世界资本主义经济体系的生产关系存在两重性，它既具有反映资本主义本质，榨取本国和外国劳动者剩余价值的一面，也有反映世界文明，推动世界生产力发展的另一面，如有利于贸易投资自由化、经济全球化的国际规则和多边协议等。我国的制度型开放就是最大限度地吸纳这个“文明面”，以完善开放型经济的生产关系。从实践上看，中国加入WTO是一次规模最大、涉及面最广的制度型开放，我们废除了大量不适应开放型经济发展的法规和规章，不断修订和完善了《对外贸易法》并制订了《外商投资法》，但这种开放主要体现在边境上，以降低市场准入门槛和海关规则改革为标志，主要发生在货物贸易部门，在投资领域也主要发生在与货物贸易有关的投资部门，而较少发生在边境后，即在解决了市场准入后对国内市场的规制、管理和标准提出开放的部门，特别是服务业部门。这种边境后的开放主要发生在外资进入中国之后的市场规制、行业管理和标准等服务贸易领域。也就是说，货物贸易开放可以通过边境上的规则开放基本完成，而对于不少投资领域和服务贸易领域，开放不仅需要前期的市场准入规则开放，还需要延伸到边境后的国内规制、管理和标准领域的开放，它需要分多次完成。从WTO规则角度理解，关于投资，WTO协议中有“与贸易有关的投资措施协议”，以对外贸易为目标的投资需要受协议的约束，而以东道国国内市场为目标的投资，则以《服务贸易总协定》中与“商业存在”模式相关的协议作为规则，两者的区别构成投资开放度的不同标准，而服务贸易中的各种开放触及国家机关多部门管理方式的改变，需要协调的时间更长、成本更高，难度也更大。

2013年11月12日，中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中第七个问题是“构建开放型经济新体制”。其基本路径和目标是内外开放结合，即“引进来”与“走出去”相结合，国际国内要素有序流动，市场深度融合，加快培育国际竞争合作新优势，以开放促改革。具体内容包括：（1）放宽投资准入，扩大金融等服务业开放；统一内外资法律法规；扩大企业和个人对外投资；加快同有关国家和地区商签投资协定。（2）在上海自贸区基础上，增加若干自贸区（港）；坚持双边、多边、区域次区域开放合作，加快自由贸易区建设；扩大对港澳台开放合作。（3）扩大内陆沿边开放；支持内陆城市增开国际客货运航线，形成横贯东中西、联接南北方对外经济走廊；建立开发性金融机构，加快与周边国家和区域基础设施互联互通，推进“一带一路”建设。2014年，制订进一步加强贸易政策合规工作的政策文件，要求各级政府在拟定贸易政策的过程中，对照WTO协定及中国加入承诺进行合规性评估。2016年，建立规范性文件合法性审查机制，进一步清理规范性文件，增强公共政策制定透明度和公众参与度。这一系列重大开放举措，标志着我国制度型开放进入新的发展阶段。

2018年12月召开的中央经济工作会议正式把新时代的对外开放目标瞄定为制度型开放，提出“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”。2019

年10月，党的十九届四中全会提出“推动规则、规制、管理、标准等制度型开放”，为制度型开放确定了基本内容和方向。关于推动这些重要领域开放的节奏，党的二十大报告明确给出“稳步扩大”的工作基调，这意味着制度型开放的推进不能操之过急，而应当按照客观规律，循序渐进。

制度型开放是国际规则“国内化”与国内规则“国际化”的统一。随着生产的国际化和国家之间经济相互依存度的不断加深，国内外在规则和治理上的关联度加深，进而增加了国家协调政策的需求，从而促使国家间的政策趋同（Drezner, 2001）^[1]。因此，制度型开放是国内外规则、规制、管理、标准等制度安排的趋同过程。一方面，对标国际经贸规则而主动改变国内的治理政策，这个过程就是国际经贸规则的“国内化”；另一方面，一国将在实践中被证明优于国际的经贸规则通过多边渠道供各国使用，实现国内规则国际化的过程，就是国内经贸规则的“国际化”。按照这个逻辑，我国提出的制度型开放，不仅要实现与高标准国际经贸规则的有效衔接，更好地服务更高水平开放型经济新体制构建，更要引领国际经贸规则制定，为构建更加公平合理的国际经贸规则提供中国方案。

制度型开放是经济全球化发展的必然趋势。20世纪90年代以来，在信息技术革命和贸易投资自由化浪潮的助推下，全球贸易和投资强劲增长。1990—2012年间，全球货物贸易总出口从3.5万亿美元迅速增长至18.5万亿美元，增长了约4.29倍。同期，全球对外直接投资存量从2.25万亿美元攀升至22.82万亿美元，扩大了近9.14倍^①。可见，货物和要素流动型开放是这个阶段经济全球化的主要特征。为推动贸易和投资自由化，实现关税和其他贸易壁垒的大幅度削减和消除是关税贸易总协定（GATT）及其后继者WTO的宗旨和主要内容。在这个阶段，全球贸易增速持续显著高于全球经济增速，贸易是拉动全球经济增长的重要引擎。然而，2008年全球金融危机后，这个引擎向全球经济增长输送的动能近乎衰竭，其深层次原因是，前一轮科技革命和产业变革推动全球化的动力已经到了强弩之末的地步。与此同时，新一轮科技革命和产业变革尚处在孕育之中，全球经济和全球贸易进入了深度调整期，国际经贸规则也进入了重塑期。

需要强调的是，这个调整期孕育着积极因素，推动着要素流动型开放向制度型开放转变。第一，服务贸易成为国际贸易新引擎。2012—2022年全球服务贸易年均增长率达到4.26%，相比之下，同期的货物贸易增长率为3.12%（胡再勇，2023）^[2]。特别是随着新一代信息技术和数字技术的发展，数字贸易驱动服务贸易发展的动能日益强劲。2022年全球数字贸易规模达到3.82万亿美元，占全球服务贸易的53.7%^②。然而，各国服务贸易规则差异增加了交易成本，从而阻碍了服务贸易的发展。根据WTO统计，服务贸易交易成本是货物贸易的2倍，其中成员内部规制因素（如监管政策不透明）造成的成本占四成。因此，服务贸易的发展客观上需要各国普遍接受的服务贸易规则或制度安排。第二，全球价值链分工把各国

^①资料来源：联合国贸易和发展会议（UNCTAD）数据库。

^②资料来源：WTO网站。

经济紧密地联系在一起。生产过程被分割且分布在不同国家的分工模式要求各个生产环节之间能够无缝对接，这样才能确保整个分工体系的高效率和成本的最小化。另外，全球价值链分工的本质特征是要素分工（安礼伟和张二震，2020）^[3]，这意味着每一个生产阶段的顺利完工都是来自不同国家生产要素共同作用的结果。可见，无论是分布在不同国家的生产环节，还是处在同一个生产环节来自不同国家的生产要素，它们之间高效率的协作都是以规则、制度趋同或者一致为前提的。除了这两个典型因素外，当前 WTO 主导下聚焦边境开放的国际经贸规则无法应对以贸易投资便利化、劳工标准、知识产权保护、政府采购、营商环境等为代表的境内开放等议题，这些议题“倒逼”国际经贸规则朝着更高标准方向发展。总之，生产关系要不断变革以适应生产力的发展，国际分工的不断深化要求更高标准的国际经贸规则与之相适应。

制度型开放是我国顺应经济全球化潮流和积极参与全球经济治理的必然选择。改革开放以来，特别是加入 WTO 以来，我国降低或消除各种经贸投资壁垒，主动对接国际经贸规则，快速融入全球分工体系，在开放型经济方面取得了举世瞩目的成就。但在很大程度上，这些成就是我国作为现行国际经贸规则的接受者和遵守者获得的，并且这些由发达国家主导的经贸规则更多反映的是发达国家的意志，而对广大发展中国家的利益诉求欠缺考虑。面对国际经贸规则从边境规则向边境后规则转变，我国积极对接高标准经贸规则，主动改革与此不相适应的国内规制，不仅体现了我国进一步扩大开放、深度融入全球经济的决心，而且在实现国内国际通行规则和标准高水平衔接的同时，向面临赤字的全球经济治理体系供给具有自身特色的制度，实现国内规则的国际化，形成对国际制度的补充、修正甚至替代，从而为解决全球经济治理困境提供中国思路与方案。

二、我国制度型开放的初步实践

虽然“制度型开放”的提法源自 2018 年中央经济工作会议，但我国对其实践至少可以追溯至 1978 年的改革开放，而大规模、系统性实践是从 2001 年加入 WTO 开始的。为履行入世承诺，我国积极对标 WTO 规则，修订和完善国内经贸法律法规，大幅度降低关税，显著削减非关税壁垒，广泛开放服务市场，以适应开放型经济建设要求。

（一）法律法规领域

WTO 主导的多边经贸规则本质上是市场经济相关规则在成员之间的运行与发展，以期实现全球贸易的高度自由化。为建立和完善社会主义市场经济体制，实现国内经贸法律与 WTO 规则的对接，中国加入 WTO 后开始大规模清理和修订法律法规，涉及贸易、投资、知识产权保护等多个领域。其中，中央政府清理法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府清理地方性政策法规 19 万余件^①。所调整的代表

^①数据来源：国务院新闻办公室。中国与世界贸易组织 [R/OL]. (2018-06-28)[2023-10-25]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/38521/38523/Document/1632360/1632360.htm>.

性法律包括：对外贸易法、货物贸易法、服务贸易法、反垄断法、专利法、商标法、著作权法等。通过对这些法律的调整与修订，我国的法律法规、政策体系不仅完全符合WTO规则，而且为此后我国经济社会取得的辉煌成就奠定了坚实的制度基础。在遵守规则方面，我国加大知识产权保护力度，先后在北京、上海、广州等地设立了知识产权法院，有力推动法治化、国际化、便利化营商环境承诺的兑现。从1998年起，我国连续20多年发布《中国知识产权保护状况白皮书》，向国内外公布我国的知识产权保护情况。

（二）货物贸易领域

我国恪守入世承诺，大幅度削减关税，显著消除非关税贸易壁垒。我国货物关税总体水平从2001年的15.3%降低至2010年的9.8%，完成了入世的降税承诺，目前我国总体关税降低至7.4%，已接近发达国家水平。到2005年1月，我国已经基于承诺全部取消了进口配额、进口许可证和特定招标等非关税壁垒。对于非国家管制商品，基本采取自由竞争的市场结构。2004年7月起，我国全面放开外贸经营权，将企业外贸经营权由已实行了50年的审批制改为备案登记制，这极大地释放了民营企业从事外贸的活力，民营企业逐渐成长为推动我国外贸增长的主要动力。据海关统计，2001年我国民营企业进出口额占我国进出口总额的比重为6.1%，2010年为25.3%，2022年则上升为50.9%。

（三）服务贸易领域

2001年加入WTO后，我国根据《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》切实履行服务贸易领域的开放承诺。截至2007年，我国完全履行服务贸易领域开放承诺，共开放了9大类100个分部门，仅比发达国家平均承诺开放水平少了8个。由于行业间存在发展差异，我国采取渐进式开放方式，对不同服务业采取差异化开放策略。因此，不同领域的市场准入具有较大的差异。其中，允许包括快递、银行、财产保险在内的54个部门设立外资企业，允许计算机、环境等23个部门由外资控股，给予电信、铁路运输、旅游等80个分部门外资国民待遇^①。随着我国服务贸易领域对外开放程度的提高，第三产业吸引外资注册数量和外商直接投资额呈显著的上升趋势。根据中国统计年鉴数据，2004年底第三产业的外资企业注册数为6.54万户，显著少于制造业的17.07万户，而到2008年底，前者的注册数已达22.69万户，首次超过了后者的注册数19.95万户。2003年第三产业吸引外商直接投资152.32亿美元，2010年为535.48亿美元，首次超过制造业的495.91亿美元。

（四）投资领域

我国通过修订和优化《外商投资产业指导目录》（以下简称《目录》）来引导外资投资的范围和方向，使其成为我国扩大外资开放领域的基本政策工具，也为后来对外商投资实施负面清单管理措施提供了制度根源。自1995年首次颁布以来，截至2017年，该《目录》共进行了7次更新和修订（见表1）。从历次修订的《目

^①资料来源：国务院新闻办公室。中国与世界贸易组织[R/OL]. (2018-06-28)[2023-10-25]. <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/38521/38523/Document/1632360/1632360.htm>.

录》内容中可看出我国对外资的管理呈现以下趋势：（1）逐步扩大外资进入领域。如表1所示，鼓励类条目数从1995年版的115条上升至2015年版的179条，限制类和禁止类条目数从1995年版的56条和10条均下降至2017年版的7条。（2）逐步优化外资结构。2011年版《目录》鼓励更多外资进入高新技术、高端制造、现代服务业等领域，同时抑制外资流向产能过剩和重复建设的行业。（3）逐步放开外资持股比例。与2015年版《目录》相比，2017年版中取消“中方控股”或“中国控股比例不低于50%”要求的行业数为11个，占2015年版设限行业总数的29.73%。除了通过修订《目录》来降低外资投资壁垒，我国还采取加强知识产权保护、营造公平竞争环境、推动投资便利化改革的措施，为外资提供更加开放、透明、稳定、可预测的投资环境。

表1 历次《外商投资产业指导目录》中鼓励、限制及禁止的条文数

(单位：条)

年份	鼓励类条目	限制类条目	禁止类条目
1995	115	56	10
1997	115	59	9
2002	144	22	7
2004	145	20	7
2007	164	32	8
2011	175	27	7
2015	179	11	6
2017	153	7	7

资料来源：据公开资料整理。

三、我国自由贸易试验区、自由贸易港实践的新进展

2008年国际金融危机后，全球经济深度调整，“倒逼”边境开放的国际经贸规则向边境后规则延伸拓展深化。为适应国际经贸规则的演变，构建高水平开放型经济体制，从2013年起我国先后设立了22个自贸区和海南自贸港，开启了制度型开放实践的新阶段，在贸易投资便利化、金融创新、政府改革等方面取得了一批基础性制度创新和核心制度创新。

（一）以准入前国民待遇加负面清单为核心的外商投资管理制度，推动我国外资管理模式的历史性转变

负面清单蕴含着“法无禁止皆可为”理念，有助于进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用，“倒逼”政府管理边界的后移，从而为外资提供良好的营商环境和稳定的预期。为对标国际高标准投资规则，推动投资自由化便利化，2013年9月上海自贸区在挂牌的次日就推出了首份《中国（上海）自由贸易试验区外商投

资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》。2013年版负面清单共有190条禁止和限制类措施，随后这份负面清单经过7次“瘦身”，2021年版已经缩减至27条。其中，负面清单制造业条目实现了“清零”，服务业领域的开放程度也明显高于全国水平。相比2021年版自贸区负面清单，《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）》同样为27条，且在教育、增值电信、法律服务、采矿业4个领域率先开放，这体现了海南自贸港比自贸区更加开放、自由的政策制度设计。

2016年10月起，上海自贸区负面清单管理模式在全国范围内推广。2017年7月外商投资准入负面清单在全面范围内实施。经过5次修订，2022年全国版外资准入负面清单已经由2017年版的93条缩减至31条。全国版外资准入负面清单的实施，使得施行30多年的全链条外资审批制度成为历史，取而代之的是有限范围的审批和告知性备案的管理制度，实现了我国外资管理模式的一次根本性、颠覆性变革。显然，与全链条外资审批制度相对应的“外资三法”^①已不能适应新的外资管理模式和对外开放新体制构建的要求，于是新的外资法呼之欲出。2019年3月，全国人大通过的《中华人民共和国外商投资法》确立了准入前国民待遇加负面清单管理制度，彰显了我国深化对外开放的决定与信心，在我国改革开放进程中具有重要的里程碑意义。此外，上海和其他自贸区的负面清单试点为中国参与高水平国际经贸协定谈判（如RCEP）提供了压力测试，为海南自贸港乃至全国范围的服务贸易负面清单的出台或酝酿出台积累了重要的经验。

（二）以“单一窗口”为核心的贸易便利化管理制度，助推跨境贸易效率提升

为对标国际最高标准，2014年6月上海自贸区率先推出“单一窗口”平台，将海关、边检、海事的信息打通，通关流程由“串联”改为“并联”，实现一点接入、一窗办完。经过迭代升级，目前的“单一窗口”已经实现与海关、检验检疫、海事、边检、商务、税务、外汇等20多个监管部门的信息对接与共享，覆盖了水运、空运、公路、铁路等各类口岸，为生产、贸易、仓储、物流、金融等类型企业提供便捷的通关服务。“单一窗口”有效降低了企业的通关成本，提升了通关效率，从而得到了世界银行《2019年营商环境报告》的高度评价，并向全球推介。“单一窗口”在上海自贸区试点后推广到上海全口岸，然后在全国范围内复制推广，成为我国推进贸易便利化、优化营商环境的重要举措。2017年中国海关总署要求在全国范围内推广“单一窗口”，并要求各地海关货物通关时间减少1/3，各自贸区平均通关效率提升40%。另外，“单一窗口”为海关、海事、边检等口岸监管部门间进行信息互换、监管互认、执法互助提供了平台支撑，从而成为监管部门深化“放管服”的重要抓手。

除了“单一窗口”外，各自贸区（港）还推出了一系列旨在促进贸易便利化的政策举措。例如，上海自贸区先行先试的“货物状态分类监管”措施允许非保税货物和保税货物在特殊监管区域内存储，并一起参与集拼、分拨。这项措施不仅

^①“外资三法”是1979年全国人大通过的《中国合资经营企业法》、1986年通过的《外资企业法》、1988年通过的《中外合作经营企业法》的合称。

显著降低了企业的仓储成本，提升运转效能，而且增强了长三角地区企业利用国内外两个市场、两种资源的能力。又如，天津自贸区实施的“两步申报”“船边自提”“抵港直装”等创新措施，提升了货物通关便利化水平。海南自贸港将服务贸易管理事项纳入国际贸易“单一窗口”的措施，入选了全国深化服务贸易创新发展试点最佳案例。

(三) 以自由贸易账户分账核算体系为核心的金融创新，为国家高水平金融开放提供支撑

实现资本账户开放是我国金融开放的重要内容之一。上海自贸区先行设立自由贸易账户体系，通过“一线审慎监管、二线有限渗透”的“电子围栏式”事中事后监管，极大地便利了自贸区内企业的国际贸易结算和跨境投融资汇兑，从而为企业充分利用国内外两种资源、两个市场创造了条件。此外，自由贸易账户与境内常规账户之间只能用人民币进行资金划转并进行跨境业务管理。自由贸易账户遵循的“一线放开、二线管住”原则，既实现了自贸区和境外之间资金的自由流动，又能够有效防范和化解自贸区与境内之间资金流动过程中存在的金融风险。自2014年6月设立以来，自由贸易账户已经成为上海自贸区金融创新的核心基础设施，并成为金融服务我国企业“走出去”和非居民企业进行跨境收支的重要载体。截至2023年6月底，各类市场主体开设的自由贸易账户数达到了14.7万个，企业通过自由贸易账户获得的本外币融资额折合人民币超过了3万亿元。目前，自由贸易账户体系已经在海南、天津、广东等自贸港、自贸区复制推广，这为稳步推进我国资本项目可兑换提供了有益探索和经验积累。海南自贸港自由贸易账户于2019年1月正式上线运行，截至2023年第3季度末，其自由贸易账户共发生资金流动折合人民币4564.35亿元，同比增长1.36倍，共办理各种本外币融资业务折合人民币174.87亿元，同比增长5.9%。

在自由贸易账户的基础上，一系列旨在深化金融“放管服”改革、提高投融资便利化程度的创新举措在自贸区试点。本外币合一银行结算账户体系能够在同一个账户下实现多种币种结算，帮助企业提升管理多种币种资金的便捷性，降低成本，提升效率。2021年8月，国务院出台《关于推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新的若干措施》，明确要求“实现本币账户与外币账户在开立、变更和撤销等方面标准、规则和流程的统一”，这使得存款者通过一个账户便可实现多种币种资金的展示、收付和管理，大大节省了企业管理账户的成本。标准、规则和流程的统一标志着本外币合一账户体系向前迈出了关键的一步。同样作为本外币一体化的重要内容，本外币一体化资金池业务综合了人民币、外币资金池政策的优势，能够为跨国公司在境内资金划转、意愿购汇等方面提供便利，提升跨境资金管理水。2021年3月人民银行、外汇管理局在北京、深圳开展首批跨国公司本外币一体化资金池业务试点，2022年7月，海南自贸港首个跨国公司本外币一体化资金池成功落地。除了本外币一体化外，“融资租赁公司收取外币租金”“跨境电子商务人民币结算业务”“全口径境外融资政策”等金融改革举措也是依托自由贸易账户实施的。

(四) 以扩大金融开放和推动金融创新为有效途径, 稳步推进人民币国际化进程

人民币国际化是指人民币在国际市场上使用范围和接受程度不断提升的过程。十年来, 以上海自贸区为代表的自贸区在金融开放和金融创新方面进行了先行先试, 有力地促进了人民币国际化发展。第一, 自由贸易账户为人民币资本项目可兑换提供了基础设施。人民币资本项目可兑换是人民币国际化的前提条件之一。2015年10月, 中国人民银行等发布的“金改40条”^① 明确要求上海自贸区先行先试人民币资本项目可兑换, 逐步提高各个资本项目下的可兑换程度。由上海自贸区创设的自由贸易账户为可兑换提供了工具和载体。第二, 基于自由贸易账户积极拓展跨境人民币使用场景。依托自由贸易账户实施的跨境双向人民币资金池、跨境电商人民币结算、人民币境外借款等创新业务提升了人民币的国际影响力。截至2020年8月, 广东自贸区为跨国集团设立跨境双向人民币资金池84个, 累计结算额超过了3700亿元。2014—2022年, 上海自贸区人民币跨境收支年均增长33%, 累计收支总额达到了34.8万亿元, 可见企业使用人民币结算的意愿显著增强。第三, 依托自由贸易账户推出人民币金融产品并搭建金融产品交易平台。在金融产品方面, 上海、福建、海南等自贸区(港)发行离岸人民币债券, 为进一步开发离岸债券市场融资功能, 推动人民币国际化发展积累了宝贵经验。截至2023年3月, 面向上海自贸区已开设自由贸易账户的区内及境外投资者的“明珠债”, 即自贸区离岸债券, 已经累计发行113期, 总共募集资金折合人民币787亿元。2023年12月, 海南自贸港通过中国进出口银行成功发行3亿元1年期自贸港离岸人民币债券, 该期债券面向境外机构和“南向通”投资者。在搭建交易平台方面, 上海自贸区设立了大宗商品现货交易平台、上海保险交易所跨境再保险业务平台等交易平台, 提升了人民币在大宗市场的影响力, 增强了人民币的国际支付和清算功能, 进而提升了人民币在国际经济中的地位。

随着我国经济实力的不断提升和更高水平开放型经济体制的不断推进, 近年来人民币的国际影响力不断提升。国际资金清算系统(SWIFT)的统计数据显示, 2022年11月人民币在国际支付中的份额为2.37%, 而2023年11月该份额已经上升至4.6%, 成为排在美元、欧元、英镑之后的全球第四大常用货币^②。2022年2月乌克兰危机后, 西方禁止俄罗斯使用SWIFT系统, 导致许多国家无法用美元同俄罗斯进行交易。2023年4月, 孟加拉国批准通过人民币跨境支付系统(CIPS), 用人民币向俄罗斯一家核电开发商偿还一笔价值3.181亿美元的贷款^③。虽然这两国用人民币结算的金额相对来说并不算大, 但该交易开创了一个先例, 即在中国没有参与交易的情况下, 两国用CIPS系统完成了交易。

^①指的是中国人民银行等发布的《进一步推进中国(上海)自由贸易试验区金融开放创新试点 加快上海国际金融中心建设方案》(银发〔2015〕339号)。

^②资料来源: 光明网. 超过日元, 人民币创出最高记录! [EB/OL]. (2023-12-23) [2023-12-25]. https://m.gmw.cn/2023-12/23/content_1303610548.htm.

^③资料来源: 参考消息. 英媒: 中国推进人民币国际化防范风险[EB/OL]. (2023-05-09) [2023-12-25]. <http://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/ec27be69150e44a592b51774132cd260/1/2023-05-09%2008:56?childrenAlias=undefined>.

(五) 以跨境服务贸易负面清单为核心的服务贸易管理模式，提升服务业对外开放度

2020年6月，党中央、国务院印发的《海南自由贸易港建设总体方案》明确提出实施跨境服务贸易负面清单制度，推进服务贸易自由便利。2021年7月，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）》。该负面清单除了针对境外服务贸易提供者列出11类70项特别管理措施和例外排除领域（如国家安全、金融审慎）外，在海南自贸港内给予境内外服务提供者在跨境服务贸易方面的平等准入。这个负面清单的开放水平不仅明显高于我国入世承诺，而且超过了绝大多数我国已签署的自贸协定在服务贸易领域的开放水平。例如，该负面清单中有110多个分部门的开放水平超出了中国在RCEP协定里的承诺水平。出台海南自贸港跨境服务贸易负面清单是对我国服务贸易管理模式的重大突破，是在跨境服务贸易领域的一项制度型开放安排。为了保障负面清单的顺利实施，2021年8月海南省政府印发《海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单管理办法（试行）》，要求各行业主管部门逐步完善本行业跨境服务贸易管理措施，依法履行对跨境服务贸易的监管职责^①。

为促进人才、数据等服务要素的跨境流动，助推服务业高水平开放，自贸区（港）进行了相关制度创新探索。在人才自由进出便利方面，2019年4月，上海浦东国际人才港开港，申请人只需要在“一网通办”平台上一次填报，便可完成体检预约、工作许可和居留许可等事项，大大提升了审批效率。为推进与中国香港和澳门的规则衔接、机制对接，广东自贸区深化粤港澳专业资格互认，建筑、规划、税务等领域的港澳人才在区内备案即可执业。在数据安全有序流动方面，上海自贸区临港片区率先在智能网联汽车和车联网领域建立数据跨境流动“正面清单+分级分类”管理制度，在数据跨境流动方面迈出了重要的一步。2022年4月，由北京国际大数据交易所研发的北京数据托管服务平台正式投入使用，提供数据托管、脱敏输出、融合计算、建档备案等服务，为“线上+线下”数据跨境流动提供新型解决方案。

(六) 以“放管服”为核心的政府职能转变，推动营商环境持续优化

自贸区、自贸港以“放管服”改革为抓手，在加快政府职能转变方面取得实质性进展。在简政放权方面，优化审批流程，切实提升政府服务效率。针对“办照容易办证难”和“准入不准营”问题，上海自贸区先后开展“先照后证”“证照分离”“照后减缩”等试点，审批时限、申请材料、填表要素均得到了大幅度压缩。天津自贸区承接235项市级审批和服务事项，探索实施了“一颗印章管审批”措施，审批时限缩减超过50%。在放管结合方面，构建事中事后监管体系。辽宁自贸区大连片区推出“信用监管+社会监督”协同监管模式，形成“监管部门定标准、经营企业作承诺、社会力量共监督、诚实守信享激励”的“四位一体”监管体

^①资料来源：海南省人民政府办公厅. 关于印发《海南自由贸易港跨境服务贸易负面清单管理办法（试行）》的通知[A/OL]. (2021-08-27) [2023-11-09]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/hnzmygt/202108/606ddc6721c44f6cb34878c1781def03.shtml>.

系。上海自贸区探索的“双告知、双反馈、双跟踪、双评估、双随机、双公示”政府综合监管机制，已在全国范围内复制推广。在优化服务方面，搭建“互联网+政务服务”一体化平台，打通便民服务的“最后一公里”。海南省推出的“海易办”平台汇聚了全省政务服务、公共服务、自贸港特色服务三大应用场景，为个人、企业提供安全、便捷的“一站式”线上服务窗口。上海自贸区全面推行“一网通办”，300多项涉企审批项目实现100%全程线上办理，实际审批时间比法定审批时间减少90%。随着外商投资负面清单和新外商投资法的相继颁布，以及政府“放管服”改革的不断深化，我国营商环境不断改善，提升了中国在全球投资和商业活动中的吸引力。世界银行发布的《2020营商环境报告》显示，我国营商环境全球排名由2015年的第84名快速攀升至2019年的第31名，营商环境成绩有目共睹。

四、我国制度型开放提升战略

自2013年首设自贸区以来，尽管我国自贸区（港）充分发挥了改革开放“试验田”作用，在投资便利化、贸易便利化、金融开放创新等多个领域取得了多项创新成果，但在对标高标准国际经贸规则、辐射经济发展、服务国家战略等方面仍存在一些差距和不足，需要实施一批引领性改革。

（一）对标国际高标准经贸规则，推动更高水平开放

自贸区（港）设立的使命是成为我国制度型开放的先行者，率先探索构建与全球高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式。十年来自贸区建设硕果累累，302项制度创新成果在全国范围内推广，但这些创新成果更多地集中在以贸易便利化和政府“放管服”改革为代表的流程和手续的简化优化上，而制度型创新较为缺乏，不仅不能凸显自贸区作为对外开放新高地的重要意义，而且与以CPTPP和DEPA为代表的全球高水准经贸规则相比仍存在明显的差距。

差距突出体现在：一方面，服务业领域开放程度不够高，金融领域改革滞后尤为明显。金融业对外开放是设立自贸区的核心目标之一，然而其在人民币汇率市场化改革、资本项目开放等领域的压力测试不足，导致这些领域开放仍未取得实质性进展。另一方面，知识产权、竞争中立、监管一致性、数字贸易、环境保护等边境后开放措施仍较为落后。因此，应当以2023年7月国务院印发《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》的通知为契机，积极对标全球高标准经贸规则并找出差距，同时考虑我国经济社会发展的实际情况，在此基础上，充分发挥自贸区（港）作为制度创新“试验田”的作用，大胆试验、勇于突破，加大风险、压力测试，对我国稳步扩大高水平制度型开放发挥先行先试和引领作用。当然，在对标国际高标准经贸规则的过程中，应当充分考虑各个自贸区区位、禀赋条件、功能定位的差异，形成一个错位发展、相互支撑、相互补充的自贸区建设格局。此外，对标的范围应当基于更宽广的视野，不能仅局限于高标准的区域经贸协定，还要吸收、借鉴发达国家先进的市场经济体制和规则体系，因为实现与发达国家市场规则的衔接及机制的对接是我国自贸区（港）发展的阶段性目标，而其最终目标是引领国际经贸规则的制定，成为全球公

共产品供给的重要平台。因此，要聚焦数字经济、离岸贸易、服务贸易等经贸领域的前沿议题，率先在自贸区（港）探索上述领域新模式、新业态的治理规则，形成制度型开放成果，在相关领域成为国际经贸规则的引领者和贡献者。

（二）提升自贸区（港）系统集成创新和协同创新水平

经过十年的建设，我国自贸区制度体系初步形成（彭磊，2023）^[4]。然而随着自贸区改革的不断深入，集成性、系统性的制度创新趋少，而碎片化、单领域的创新趋多；整体性、协同性的创新稀缺，而局部性、单一性的创新过剩；差异化的制度创新不多，而低水平的重复“创新”增多。由于集成制度创新的内涵是跨领域、跨行业、跨部门、跨地区的涉及体制机制的制度体系创新（董涛等，2021）^[5]，因此自贸区（港）制度集成创新空间越来越小的原因，在很大程度上是由上下联动和左右协同过程中产生的高额体制性协调成本引起的。虽然中央鼓励自贸区（港）在制度创新过程中“大胆试、大胆闯、自主改”，但是在推进过程中需要多个中央部委的授权，而部委之间的协调和部委权限的下放通常周期较长，从而影响改革创新效率。与此同时，地方部门之间的职能边界不明晰，导致在集成制度创新过程中左右协同效率低下。此外，制度集成创新带来的收益所需要的周期长，甚至在短期内以牺牲经济增速为代价，这可能与地方政府稳增长、稳就业的近期目标相冲突。值得注意的是，受传统招商引资惯性思维的影响，不少人仍将自贸区视为“政策洼地”，寄希望于通过优惠政策来吸引企业，忽略了通过制度、规则的创新和营商环境的改善来吸引企业的重要性和有效性。

基于上述原因，需要采取措施降低制度集成创新的体制性协调成本，调动创新主体的积极性。第一，赋予自贸区（港）更多的改革自主权。进一步下放中央部委和省级管理部门的权限，在中央部委、省级管理部门与自贸区（港）之间建立稳定的沟通、协调机制；理顺自贸区（港）管理架构，厘清部门职责权限，减少多头管理现象，建立强有力的统一领导部门；健全政府部门之间的协调配合机制。政策协调部门从当前的商务、经济金融等部门扩大至交通、通信、市政管理、卫生医疗等公共产品和公共服务领域，同时明确和夯实各个部门的监管责任，以适应自贸区（港）服务业对外开放的需要。第二，建立健全容错纠错机制，完善考核评价机制。消除创新主体改革创新的思想包袱和后顾之忧，充分调动各方的积极性，充分激发制度创新的内生动力。建立健全以制度创新为导向的自贸区（港）评价体系，加大制度创新权重，弱化自贸区（港）短期经济增长功能。第三，转变招商引资思路，从过去以廉价资源和优惠政策换资本的旧思路转换成凭借制度创新高地和各种高质量要素“引力场”优势来吸引企业的新思路。各自贸区应当基于自身的资源禀赋优势和战略定位，吸引一批成长性好、科技含量高的企业入驻，然后通过这些企业在全中国范围吸引产业链供应链合作伙伴，形成优势产业集群以保障产业链供应链的安全与稳定。

（三）进一步提升自贸区（港）服务国家战略的能力

十年来，我国已设立22个自贸区和海南自贸港，形成了覆盖东南西北中的对外开放新格局。总体来看，过去十年作为制度创新高地的自贸区是服务国家战略的重要载体，在高质量对接“一带一路”，推动区域协调发展，加快形成新发展格局

过程中发挥了重要作用。然而,对标自贸区在国家战略中的地位和作用,仍然存在一些问题。第一,相对于我国国土面积,较小体量的自贸区在推动我国向更高层次和更高水平开放型经济迈进的过程中动能不足。例如,当前除了上海、海南、新疆,面积在120平方公里左右的其他省份的自贸区要推动其所在省份开放发展,乃至引领高水平国内大循环,提升国际经济循环质量和水平,往往心有余而力不足。第二,自贸区对周边的经济辐射带动效应不足。无论是在国家试点制度方面,还是在集聚高端要素和资源方面,自贸区建设都取得了丰硕成果,但是其拉动周边经济增长的能力不足,甚至其自身的发展在一定程度上是靠“虹吸”周边资源取得的。例如,有研究认为我国中西部和东北部自贸区对周边经济增长的溢出效应不明显(王旭阳等,2020)^[6],类似的结论还有来自王恕立和吴楚豪(2021)^[7]、胡艺等(2022)^[8]的研究。第三,自贸区建设与国家战略的契合度有待提高。当前自贸区与国家对外经济和外交战略的衔接不够紧密,如我国自主设置的22个自贸区与19个双边自贸区的合作范围和程度有待提升。第四,自贸区间的联动主要是由政府推动的,而市场化不足。当前自贸区间的联动主要停留在战略合作协议、研讨会层面,尚未上升到制度层面,从而缺乏稳定性和长效性。

根据当前自贸区建设中存在的问题,应采取下列措施提升自贸区服务国家战略的能力。第一,实施自贸区扩容增量策略。在没有建设自贸区的省份中,依据其条件考虑设立自贸区,实现自贸区的“从0到1”的突破;在已经设立自贸区的省份中,根据其实际发展情况,适当扩大自贸区面积,相应调整一些功能。例如,无论在制度型开放探索方面,还是在推进粤港澳协同发展方面都取得了显著成就的广东自贸区,可考虑通过扩大自贸区面积来提升制度创新和区域协同发展能力。第二,加强自贸区之间、自贸区与其他经济功能区的联动,发挥协同效应。深化区域自贸区间的联动发展,推动资源共建共享,合力实现制度集成创新,为区域发展营造良好的营商环境,输送新动能。加强与经济技术开发区、高新技术产业园区等经济功能区的协同联动,将其作为自贸区扩大建设的基础区和先行区,充分发挥自贸区和经济功能区的政策叠加、功能互补、产业联动优势,推进优势集成,形成放大叠加效应。第三,提升自贸区与双边自由贸易区、共建“一带一路”等对外战略安排的契合度,增强联动效应。对于我国签订的19个双边自由贸易协定,应当在22个自贸区和海南自贸港内设立专门的联络机构,探索建立互利互赢机制,在双方的投资贸易往来中总结经验,凝练对外开放新的制度成果。各自贸区围绕自身战略定位与产业优势,深化“一带一路”贸易、投资、技术、金融领域合作,加强与沿线国家制度、规则的有效对接,充分发挥“双循环”的纽带作用,为共建“一带一路”高质量发展和畅通国内大循环提供新动能。第四,在总结当前自贸区之间联动经验的基础上,在国家层面建立制度化、常态化自贸区之间联动机制,推动自贸区之间人才、技术、资金等要素的自由流动,探索联动利益分配机制,让参与者共享联动带来的成果。

[参考文献]

[1] DREZNER D W. Globalization and Policy Convergence [J]. International Study Review, 2001, 3 (1): 53-78.

- [2] 胡再勇. 制度型开放与中国对外经济关系重构 [J]. 外交评论, 2023, 40 (5): 1-18+165-166.
- [3] 安礼伟, 张二震. 新时代我国开放型经济发展的几个重大理论问题 [J]. 经济学家, 2020 (9): 23-31.
- [4] 彭磊. 我国自贸试验区建设成就、经验与提升战略 [J]. 国际贸易, 2023 (9): 13-20.
- [5] 董涛, 郭强, 仲为国, 等. 制度集成创新的原理与应用——来自海南自由贸易港的建设实践 [J]. 管理世界, 2021, 37 (5): 60-70+5.
- [6] 王旭阳, 肖金成, 张燕燕. 我国自贸试验区发展态势、制约因素与未来展望 [J]. 改革, 2020 (3): 126-139.
- [7] 王恕立, 吴楚豪. 自贸试验区建设推动了区域协同发展吗? [J]. 国际贸易问题, 2021 (6): 17-31.
- [8] 胡艺, 张义坤, 刘凯. 内陆型自贸区的经济外部性: “辐射效应”还是“虹吸效应”? [J]. 世界经济研究, 2022, 336 (2): 54-72+135.

China's Institutional Opening-up and the Practice Innovation of Pilot Free Trade Zones (Ports)

PEI Changhong NI Jiangfei

Abstract: Institutional opening-up is a proactive choice for China to reshape its international cooperation and competition advantages based on the reconstruction of international economic and trade rules. To fulfill its WTO commitments, China has actively aligned with WTO rules, revised and improved domestic economic and trade laws and regulations, significantly reduced trade barriers, and initiated the preliminary practices of institutional opening-up. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the pilot free trade zones and free trade ports, as the “testing grounds” for institutional innovation, have aligned with high-standard international economic and trade rules, achieving replicable and scalable institutional innovations in investment facilitation, trade facilitation, financial innovation, and government regulation and services, which has made effective explorations and accumulated experience in expanding opening-up and deepening comprehensive reform. At the same time, the strategic upgrading of the pilot free trade zones faces several challenges: a significant gap between many areas, represented by financial openness, and international high-standard economic and trade rules; the lack of comprehensive and systematic institutional innovation; the need to improve individual and single-field innovative achievement, and enhance the capability to serve national strategies. Therefore, actively benchmarking against global high-standard economic and trade rules, taking the lead in the exploration of governance rules of frontier domains in the international economic and trade, thereby becoming a leader in international economic and trade rules are necessary to enhance integrated and collaborative innovation. In order to enhance the capability to serve national strategies, we need to expand and strengthen the pilot free trade zones in terms of capacity and external linkages, and enhance the alignment with foreign strategic arrangements.

Keywords: Institutional Opening-up; Pilot Free Trade Zones (Ports); Upgrading Strategy

(责任编辑 张晨烨)