

# 我国自由贸易试验区制度创新的认识误区及现实困境

◇ 郑展鹏 曹玉平 刘志彪

## 一、对我国自由贸易试验区制度创新的认识误区

### (一)关于对自由贸易试验区核心功能的认识误区

一些观点认为,既然自由贸易试验区的名称里有“自由贸易”四个字,那么自由贸易试验区的核心功能应该是通过降低关税或非关税壁垒,达到促进自由贸易的目的。这种观点的理由是国际间自贸区的一个重要特征就是通过减免关税促进自由贸易的发展。其实,这种观点是对我国自由贸易试验区核心功能的误解。

首先,我国作为一个转轨经济体,制度改革与创新一直是我们的核心任务,也是推动我国经济发展的源动力。其次,作为一个发展中大国,我国的技术创新水平还较低、产业发展仍比较落后、在全球价值链分工网络中仍处于不利地位。再次,我国原有的经济驱动力正在不断减弱以及国际经济竞争环境的巨大变化,使得我国产业转型升级迫在眉睫。基本国情决定了我国自由贸易试验区建设的使命在于以制度创新为核心,进而为推动我国产业高端化和经济转型积累经验;而贸易规模扩大虽然可能作为副产品而出现,但并非现阶段我国自由贸易试验区建设应该追求的核心目标。

我国自由贸易试验区的核心功能不是促进自由贸易的理由主要有:第一,我国已于2012年成为全球第一大出口经济体,因此,像20世纪90年代那样千方百计促进我国产品出口的必要性大为降低。第二,在我国出口产品结构中,我国依然处于全球价值链分工的低端,核心技术依然受制于西方主要发达国家。因此,我国出口产品的结构升级显得尤为重要,而通过免除关税继续大规模促进我国劳动密集型产品出口的紧迫性则大为降低。第三,我国在加

入世界贸易组织时之所以坚持以发展中国家的身份加入,就是要保留一定的关税壁垒以达到保护国内幼稚产业的目的。虽然加入世界贸易组织18年来我国的产业已有了长足的发展,但征收适当的关税对于一定时期内保护国内的相关产业依然具有必要性。第四,如果以促进出口贸易的发展为核心功能的话,我国已有的出口加工区及各种保税区均可承担这种职能,完全没必要利用自由贸易试验区来促进进出口贸易的发展。

### (二)关于自由贸易试验区与国际间自贸区关系的认识误区

一些政府部门及学者认为,我国自由贸易试验区与国际间的自贸区(如北美自贸区、中国-东盟自贸区等)是相同的概念。其实,这种认识混淆了我国自由贸易试验区与国际间自贸区之间的本质区别,是对我国自由贸易试验区的一种比较常见的认识误区。我国自由贸易试验区与国际间的自贸区在开放模式、开放目的等方面存在根本区别。

首先,在开放模式上,我国自由贸易试验区与国际间的自贸区存在本质的差异。国家之间的自贸区是国家(或经济体)之间通过签订双边或诸边协议的形式,约定会员国(或经济体)之间相互减免关税,达到在世界局部国家(或经济体)之间实现自由贸易的一种区域经济一体化的组织形式。因此,国际之间的自贸区属于会员国(或经济体)之间的协议开放,会员国(或经济体)之间通过协议约定双方的权利与义务。而自由贸易试验区是我国根据改革开放的客观需要单方面推出的开放举措,属于自主开放模式,无要求其他国家对等开放,是我国为深化改革开放、对接高标准的国际经贸新规则而实施的单方面

自主开放的模式。约束我国自由贸易试验区的法律依据是我国国内相关的法律法规。

其次,在开放目的上,国际之间自贸区最主要的目的是在世界局部区域内率先实现区域经济一体化,即在世界局部区域内实现自由贸易,尤其实现在会员国之间货物等资源的自由流动。而我国自由贸易试验区开放的主要目的是为对接国际标准的经贸新规则而进行制度创新,其目的不仅可以为我国对接国际标准的经贸新规则进行压力测试,还可以为我国营造优越的营商环境先行先试,积累可复制、可推广的制度创新经验。国外商品进入到我国自由贸易试验区不存在关税豁免,按照《中华人民共和国海关进出口税则》正常缴纳关税。

(三)关于我国自由贸易试验区与国际上自贸园区关系的认识误区

一些观点认为,我国自由贸易试验区与国外自贸园区属于同一概念。显然,这也是对我国自由贸易试验区的认识误区,这种认识误区混淆了我国自由贸易试验区与国外自贸园区核心功能的差别。虽然我国自由贸易试验区与国际上的自贸园区均属于单方面的自主开放,但自贸园区的核心功能并不是进行制度创新,这与我国的自由贸易试验区存在较大差别。

首先,两者的功能定位存在差异。据《全球自贸园区总体发展情况述评》,全球自贸园区可以划分为贸易导向型自贸园区、出口加工导向型自贸园区、贸工混合型自贸园区及综合型园区等四种类型。总体来看,国外自贸园区的核心功能是促进贸易的发展,而我国自由贸易试验区的核心功能是进行制度创新,对接国际标准的经贸新规则,以推动贸易便利化、投资自由化,为我国新时期的改革开放奠定制度改革的基础,而促进进出口贸易发展显然不是自由贸易试验区的核心功能。

其次,两者的优惠手段存在差异。国外发达国家的自贸园区往往实施海关保税、免税为主,辅以所得税优惠等政策,从而促进转口贸易、离岸贸易的发展,达到在全球范围内优化资源配置的目的。但我国的自由贸易试验区原则上不实施免税、保税等优惠手段(自由贸易试验区与保税区套合的除外)。虽

然在我国部分自贸片区也有一些税收返还等优惠手段,但这种优惠一般只针对高端人才,其受众范围往往较小,不具备普遍意义。

(四)关于自由贸易试验区与经济功能区关系的认识误区

一些观点认为,自由贸易试验区是我国各种经济功能区的升级版。其实,这也是对自由贸易试验区的认识误区。我国的自由贸易试验区与各种经济功能区之间无论是功能定位,还是管理模式等均存在较大的差异。由于我国面临产业升级的艰巨任务,这决定了我国在高质量发展阶段建设自由贸易试验区的初衷不同于我国在粗放型发展阶段各类经济功能区的建设目的。

改革开放以来,为吸引外资,扩大对外开放,我国相继建立了诸如经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区、产业集聚区、国家自主创新试验区、全国加工贸易转型升级示范区等经济功能区,这些经济功能区对我国区域经济的发展起到了较大的推动作用。总体来看,我国的各类经济功能区最核心的功能就是促进当地的经济发展。我国已于2012年开始跃居全球第二大经济体,传统粗放型的发展模式已难以为继,但高质量发展已经成为我国今后较长时间内面临的主要任务。因此,我国设立自由贸易试验区的目的是通过对接高标准的国际经贸新规则,在自由贸易试验区内进行压力测试,通过制度创新,降低微观经济主体的制度性交易成本,进而为我国参与国际竞争积累新的动能。

从管理模式上来看,目前对我国各类经济功能区的管理依然以诸如经济增长、对外贸易、引资规模等指标作为上级主管部门对经济功能区的考核指标,但对于自由贸易试验区的考核,应弱化其产业集聚或经济增长的功能,而应侧重于对其制度创新的数量与质量进行考核。因此,从管理模式上来看,我国自由贸易试验区与各类经济功能区之间也存在较大差异。

(五)关于对自由贸易试验区吸引企业手段的认识误区

一些观点认为,既然建立自由贸易试验区,那么

必然对企业会有比各种经济功能区更加优惠的税收或土地政策。其实,这种观点是对自由贸易试验区吸引企业手段的认识误区。

正是由于对自由贸易试验区吸引企业手段存在着这样的认识误区,导致在上海自由贸易试验区建设初期,大量居民到自由贸易试验区设立公司以图分享自由贸易试验区的政策红利。笔者在调研中发现,不少自贸片区新注册的公司由于未能享受到税收或其他政策优惠,导致新注册的公司中约60%的企业为僵尸企业。的确,改革开放以来我国各种经济功能区多数均通过“政策洼地”来实现生产资源的区域聚集,但这容易引起地区间恶性的逐底竞争,更容易带来产能过剩的困局。其实,国务院在关于自由贸易试验区建设的总体方案中明确提出,我国自由贸易试验区不是政策洼地,而是制度高地。也就是说,我国的自由贸易试验区有别于传统的经济功能区,自由贸易试验区不靠优惠的税收政策及土地政策来招商引资,而是通过制度创新,结合我国“放管服”简政放权,释放制度红利,打造高标准的制度化、法制化、自由化的营商环境,进而形成可复制、可推广的制度创新经验,不仅承担融入国际经贸新规则的试金石,而且为全国新一轮高质量的改革开放奠定基础。

## 二、我国自由贸易试验区的现实困境

(一)我国自由贸易试验区的功能定位出现偏差  
调研发现我国部分自由贸易试验区仍然十分关注招商引资等短期经济增长功能,而在一定程度上忽视了深层次的制度创新这一核心功能,这与党中央、国务院对自贸区的功能定位出现了偏差。

我国自由贸易试验区功能定位出现偏差的原因主要体现在两个方面:一是地方政府“GDP至上”的观念依然存在;二是对自由贸易试验区的考核仍然套用开发区的考核模式,加剧了自由贸易试验区功能定位的偏差。

第一,经济增长在地方政府官员的政绩中依然占据相当大的权重,地方政府“GDP至上”的思维并未得到彻底扭转。很多地方希望通过自由贸易试验区达到产业集聚、促进当地经济增长的目的。在地方政府眼里,自由贸易试验区和其他的经济功

能区一样,均是实现经济增长的一个重要工具和引擎。地方政府对自由贸易试验区核心功能的偏离,导致过于关注自由贸易试验区的短期经济增长功能,而在一定程度上忽视了制度创新这一核心功能,与党中央、国务院建立自由贸易试验区的初衷相悖。

第二,对自由贸易试验区的管理沿袭了开发区的管理模式,加剧了自由贸易试验区的考核压力,造成自由贸易试验区核心功能的偏差。开发区的管理模式虽然效率高、目标明确,但也产生了诸多负面效应。如一些地方政府对自由贸易试验区的新注册企业数、吸引资本规模、进出口额、GDP规模等指标作为自贸片区之间进行评比的重要内容,导致自由贸易试验区把相当一部分精力用于招商引资,而制度创新的研究与实践则受到较大影响。同时,沿袭开发区的管理模式,导致自由贸易试验区的考核压力较大,还导致在自贸片区产生了一些乱象,如为了追求招商引资规模,一些自贸片区管委会动员区外企业先注销,然后再在自由贸易试验区内重新注册,以增加自由贸易试验区内招商引资的统计指标。

### (二)自贸试验区制度创新的协调成本高

在对我国11个自贸区实地调研中发现,所有的自由贸易试验区(包括我国最早设立的上海自贸区)都不同程度地抱怨进行制度创新的协调成本过高,自由贸易试验区的很多工作和精力都在围绕各种协调工作在转。这些协调的层次既包括地方与中央部委的协调,还包括自贸区与省(直辖市)直机关的协调,也包括自贸片区与当地政府部门之间的协调。通过调研发现,自贸区制度创新协调成本过高的问题,已成为自由贸易试验区现实困境中的核心问题,被各个自由贸易试验区广为诟病。

我国自贸区制度创新协调成本高的原因主要表现为两个方面:一是部委放权的强度及意愿与地方所需之间的匹配性不强,而自由贸易试验区对部委的协调存在较大困难;二是一些自由贸易试验区本身的管理体制机制并不顺畅,加剧了自由贸易试验区制度创新的协调难度。

第一,部委放权的强度及意愿与地方所需之间的匹配性不强,导致自由贸易试验区的协调成本高。通过调研发现,目前虽然一些自由贸易试验区

具有制度创新的积极性,但却受到各种法律法规和部门规章的刚性约束。而要突破法律法规及部门规章,则需要各个自由贸易试验区尤其是自贸片区主动对接中央相关部委进行协调,即出现比较突出的所谓“跑部前进”的现象。从部委角度来讲,对自由贸易试验区进行放权一方面由于信息不对称,会产生不少监管风险;另一方面,有些核心权力的下放会导致相关部委在这方面的权力萎缩。因此,中央部委放权的积极性和力度与自由贸易试验区的期望及客观需要之间存在较大差异,增加了自由贸易试验区制度创新的协调成本。

第二,我国部分自由贸易试验区的管理体制机制不顺畅,增加了制度创新的协调成本。对于自由贸易试验区管理体制机制不顺畅的问题,牵扯了三个层面。一是省级自贸办的定位问题。目前全国省级自贸办的定位呈现两种形式:第一种以上海自贸办为代表,定位为协调中央部委及省级相关厅委局办;第二种定位为自贸片区的管理和考核机构。比较而言,省级自贸办的第二种定位模式由于自贸片区的级别低,难以协调省直机关,更难以协调中央部委,增加了自贸片区制度创新的协调成本。二是自贸片区的套合问题。关于自贸片区与当地经济功能区的关系,现有两种方式:一种采取“一套人马、两个牌子”的套合管理模式,但会在原有经济功能区架构的基础上,增加少数几个与自贸区相关的局委,如上海自由贸易试验区;另一种则另起炉灶,成立独立的自贸片区管委会,如河南自由贸易试验区、湖北自由贸易试验区等。总体来看,后一种虽然看似比较重视制度创新,但实践中发现,一方面由于自贸片区管委会自身的机构配置不齐全,另一方面也难以协调当地政府的相关局委,导致制度创新举步维艰。三是自贸片区自身的定位及级别问题。在调研中发现,多数自贸片区管委会主任由一名副厅级领导兼任,主持日常工作的常务副主任为正处级,这一较低的行政级别导致在同级间的协调能力相当有限,对上级部门的协调能力更弱,这加剧了制度创新的难度。

#### (三) 自贸试验区难以承接省级经济管理权限

为提高自由贸易试验区的自由度,自由贸易试验区所在省级政府纷纷列出清单,赋予自由贸易试

验区以省级经济管理权限,以减少审批层级,提高自由贸易试验区的自主权及办事效率。从理论上讲,赋予自由贸易试验区以省级经济管理权限,对于提高自由贸易试验区的自由度的确有诸多好处。但在调研中发现,虽然省级政府列出放权的清单比较长,但自贸片区往往难以承接省级经济管理权限,导致省政府的放权流于形式。

自贸区难以承接省级经济管理权限的原因主要表现为三个方面:第一,自贸片区的编制较少,人手不足。第二,放权时的配套设施不完备,导致放权难以落地。虽然省直有关部门下放了一些省级权限,但由于多数管理权限涉及到行政审批事项,依然需要履行专家论证程序,但由于省级层面的专家数据库建设不完善,导致专家论证程序难以开展。第三,下放的有些权限并不是自由贸易试验区所急需,而自由贸易试验区需要的某些权限并未下放。有些省直部门在下放权限时,未考虑自贸片区的实际需要,导致一些核心的权限并未下放,而下放的部分权限自贸片区并不需要。

#### (四) 自贸试验区制度创新的动力不足

调研发现一些自由贸易试验区进行制度创新的意愿不强;有些自由贸易试验区即使从事制度创新,也是在那些碎片化的、非关键的制度微调上打转(如备案事项的多证合一),而没有去创新那些“难度大、意义大”的关键性制度(如证照分离改革),从而导致很多自由贸易试验区在制度创新上形式多于实质,未能达到为国家实验、形成系统集成性制度创新经验的使命定位。

自由贸易试验区制度创新动力不足的原因在于制度创新的风险与收益不匹配,制约了自由贸易试验区进行制度创新的积极性。第一,自由贸易试验区进行制度创新的风险很高。由于制度创新需要冲破已有的利益格局和面对许多未来不确定性,而我国大部分的自由贸易试验区对制度创新可能出现的各种风险缺乏专门的法规进行保护,导致制度创新的风险高。第二,自由贸易试验区薪酬标准偏低,难以激发制度创新的动力。我国多数自由贸易试验区工作人员的工资待遇严格按照公务员系统的标准进行计酬,客观地讲,这种计酬方式导致部分自由贸易

试验区工作人员进行制度创新的动力不足。

因此,由于目前我国自由贸易试验区存在着诸如功能定位出现偏差、制度创新的协调成本高、难以承接省级经济管理权限、制度创新动力不足等现实困境,导致地方政府在自由贸易试验区建设上存在着“重申请、轻创新”的倾向,这种倾向在中西部地区的自由贸易试验区中表现得比较突出。有些中西部地区自由贸易试验区建设成效不显著,但又集中精力申报建设自由贸易港。自由贸易试验区这种“重申请、轻创新”的不良倾向对自由贸易试验区建设存在诸多不利影响。

### 三、我国自由贸易试验区的机制优化

(一)加强政策宣传力度,形成“人人了解自贸区”的良好社会氛围

由于认识上的一些惯性,导致对自由贸易试验区产生了一些认识误区,这些认识误区不仅在一般大众中存在,甚至在部分政府机构及学者中也不同程度地存在。由于对自由贸易试验区存在的种种认识误区对其建设带来了一些障碍,因此,要加强宣传力度,利用多种媒体宣传形式,在全社会形成“人人了解自贸区、人人关心自贸区、人人支持自贸区”的良好氛围,让人们真正了解“自贸区是什么、自贸区干什么、自贸区怎么干”,进而为我国自由贸易试验区的制度创新奠定良好的社会舆论基础。

(二)完善自贸试验区的考核机制,聚焦制度创新功能

由于多数地方政府对自贸片区套用开发区的管理模式,导致自贸片区在进行制度创新的同时,还面临着招商引资的重任。因此,国家及省级自贸办应设计完善的以制度创新为导向的自贸片区评价体系,弱化自贸区招商引资、产业发展等短期经济增长功能,引导自贸片区真正做到以制度创新为核心,打造高标准的营商环境,释放制度创新红利,进而为全国形成可复制、可推广的制度创新经验。

(三)理顺央地权责及自由贸易试验区的管理体制机制,降低制度创新的协调成本

一方面,应进一步理顺央地权责。一是建立部际之间、部委与自贸区之间的定期协调机制,根据自由贸易试验区制度创新的需要,加大中央部委的放

权力度,降低自由贸易试验区制度创新的协调成本;二是应进一步明确自由贸易试验区应以制度创新为核心任务,引导自由贸易试验区在为国家试政策与为地方谋发展之间取得合理平衡。

另一方面,应理顺自由贸易试验区自身的管理体制机制。一是要科学界定省级自贸办的职能定位。省级自贸区应起到统领各自贸片区制度创新的核心功能,不仅要主动对接中央部委,同时应主动对接省直相关部门;二是理顺自贸片区的管理体制。自贸片区可采取与当地经济功能区套合的管理模式,这样可以大大提高自贸片区在协调能力上受到的限制;三是适当提高自贸区片区的行政级别及人员编制,增强自贸片区的协调能力和制度创新水平。

(四)遵循实际需要及务实有效的原则,科学设计下放的省级经济管理权限

首先,省直部门要根据实际需要,有针对性地地下放务实有效的审批权限,不能为了追求数量和形式,下放许多自贸片区不需要的管理权限。其次,对于已经下放的、自贸片区亟需的省级经济管理权限,下放的同时要开放审批端口给自贸片区,以避免形式上的下放。最后,由于自由贸易试验区的工作任务过于繁重,有条件的地方可以适当增加自贸片区的人员编制,加强对下放权限的研究及落实。

(五)构建容错机制,适当提高工资待遇,激发制度创新的积极性

应在国家层面及省级层面通过法规及部门规章的形式,对自由贸易试验区进行制度创新时,只要制度创新的前期论证充分、理由合理,并且属于非主观原因导致制度创新失败,就应该对自由贸易试验区进行合理免责,降低制度创新的风险。同时,要突破现行的普通公务员的工资薪水标准,结合自由贸易试验区的工作性质及工作强度,科学设计自由贸易试验区工作人员的薪酬制度,以激发自由贸易试验区进行制度创新的积极性。

作者简介:郑展鹏、曹玉平,均为河南大学产业经济与农村发展研究所副教授、经济学博士。

(摘自《经济体制改革》2019年第6期)