

# 自贸试验区引领高水平开放发展的实现路径

◇ 陈 萍

## 一、自贸试验区引领高水平开放平台的作用

### (一)对高水平开放发展制度环境的优化作用

自贸试验区是国家的试验田,更是是制度创新的高地。自贸试验区建设以提升营商环境、降低贸易门槛、提高贸易便利化程度、加快区域经济一体化、提高对外开放程度为主要目标,在“投资便利化、贸易市场化、金融自由化、行政管理深度简化”等方面共同营造市场自由化、国际化的营商环境,提升对外开放水平。自贸试验区是高水平开放的平台,是高水平开放的重要组成部分。高水平开放建设依托自贸试验区,带动对外开放协同发展,所以自贸试验区是高水平开放建设的最佳助攻。

### (二)对高水平区域经济发展的助推作用

从高水平开放概念的提出到实施,开放定位不断提升,已成为对外开放的总规划,成为探索开放发展的新模式。自贸试验区与高水平开放发展之间具有支撑与引领关系,自贸试验区支撑高水平开放建设,同时引领经济的高质量开放发展,构成对外开放发展载体。在对经济辐射带动作用上,自贸试验区也围绕各自战略定位、结合资源禀赋和比较优势,开展差别化的探索,在制度创新、服务产业高质量发展方面,开展差别化探索。

### (三)对高水平开放的贸易规模扩大作用

自贸试验区自建设以来,对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,进一步减少或取消外商投资准入限制,提高开放度和透明度。积极有效引进境外资金、先进技术和高端人才,提升利用外资综合质量。大力引进国际组织和机构、金融总部、区域性总部入驻自贸试验区。构建对外投资合作服务平台。改革境外投资管理方式,将自贸试验

区建设成为企业“走出去”的窗口和综合服务平台。对一般境外投资项目和设立企业实行备案制,属省级管理权限的,由自贸试验区负责备案管理,极大提升对外贸易的规模。

### (四)对高水平开放深度发展的助推作用

首先,已有的自贸试验区升级扩容。其次,加强贸易便利化。浙江、福建、湖北和河南表示将进一步优化贸易投资环境,提升贸易便利化水平。再次,互联互通释放红利,四川和陕西等中西部地区将利用自贸试验区优势,畅通开放渠道,促进与周边国家的互联互通。最后,加速自由贸易港建设,海南将推进自由贸易港建设,争取在旅游业、现代服务业、高新技术产业等部分领域、部分园区探索实施自由贸易港部分政策。

### (五)对高水平开放新格局形成的作用

中国的对外开放路径经历了从保税区模式到综合保税区模式,再到如今的自贸试验区模式探索过程。中国18个自贸试验区,初步形成了“1+3+7+1+6”的基本格局,形成了东西南北中协调、陆海统筹的开放态势,推动形成了中国新一轮全面开放格局。可以说,自贸试验区是高水平发展战略布局中的重要节点,也是高水平开放连接跨市、跨区、跨省协同发展的“接力棒”。在高水平开放发展中,以自贸试验区为重要支撑节点,形成以点带面、协同联动区域经济,形成高水平全方位开放的新格局。

## 二、自贸试验区引领高水平开放发展存在问题的审视

### (一)部分领域的制度创新力度不够

相较于其他区域,自贸试验区是制度高地,各地自贸试验区的“总体方案”和“深化改革方案”都在多

个领域多个层面开展体制机制的深化改革。从自贸试验区的实践情况看,受传统经济体制和思想观念的影响,自贸试验区发展体制机制改革阻力大,部分领域的制度创新力度不够,导致“总体方案”和“深化改革方案”落实推进不均衡的问题。自贸试验区的三大改革目标贸易便利化、金融便利化和投资便利化,贸易投资便利化的改革进展较快,但金融和投资便利化改革创新进展较慢,而且有些只涉及单一部门改革创新。此外,部分领域改革尝试的广度需要进一步提高。比如贸易便利化的一项重要改革,是将审批制改为备案制。这是一次政府与市场关系的重构,实质是政府职能的转变。在实践中,审批制转为备案制后,政府的角色虽然有所弱化,但其他主体的监督模式并未完善,一些信誉公示网络平台尚未建立,商会等社会中坚力量没有到位,市场监督和治理效果不佳。

(二)市场开放与全球经贸规则新标准仍有较大差距

自贸试验区要密切跟踪国际经贸规则的高标准演进新趋势,通过规则变革和制度设计优化,形成与国际经贸活动中通行规则相衔接的基本规则和制度体系,从而倒逼国内改革,建立和系统推进与国际经贸规则相衔接的国内改革机制,引领新一轮高标准化的国际经贸规则。自贸试验区在实践中,已有的一些制度创新探索和实践,面临开放力度不足的问题,与国际规则尚未完全接轨,在机构设置创新方面也存在差距。

(三)高新人才短缺,创新能力有待提高

随着生产力的高度发展,科技的飞跃性进步,人才资源成为一个国家或地区经济发展、制度变革的重要推动力量。自贸试验区要想引领高水平开放发展,必须具备一批懂得最新的经贸规则、懂得全球经济发展最新趋势的人才。各自贸试验区在建设过程中都能意识到人才资源在未来发展中的重要作用,通过实施各种优惠政策吸引高新人才。在人才争夺中,北上广地区由于优惠政策、薪资待遇、工作环境等方面更具竞争力,深受广大中高端人才的青睐。在一些经济发展相对落后的省份,不但吸引不来外来高端人才,还存在内部高新人才外流现象,从而导

致科技发展领域落后,制度创新能力不足,这成为中西部自贸试验区普遍面临的严重问题。

(四)政策的复制推广效果有待加强

自贸试验区要通过部分创新措施实行,对周边区域产生辐射带动效应。管理制度的推广可以有效提升管理部门的协同性和透明度,以便提升贸易便利化。自贸试验区的一些成功的政策,是多个部门协作的结果,这些协同部门在试验区内有特殊政策,但在试验区之外推广中,与推广政策相配套的体制创新的政策措施和系统集成不够,政府职能转变不到位,对自贸试验区的配套政策措施不到位,有些政策措施推广存在滞后问题,致使部分改革创新存在“碎片化”现象,复制推广效果不理想。

(五)营商环境有待改善

在全球化发展迅速的今天,一个地区融入全球产业链条的关键,是有效对接国际通行规则和贸易标准,而高标准国际化营商环境的建设成为关键。目前,自贸试验区营商环境建设体系尚不够健全。未来仍需对标世界银行全球营商环境评价指标体系等国际标准,在开办企业、信贷、纳税、贸易、执行合同等方面进一步进行规制变化和制度优化,加快实现由商品、要素流动型开放转变为规则、制度型开放。

三、自贸试验区引领高水平开放发展的实现路径

(一)以自贸试验区建设倒逼经济体制改革,夯实高水平开放的制度基础

首先,破除国内各区域间的体制壁垒。自贸试验区与高水平开放战略协同发展,涉及各个部门之间、各个区域间的协同合作,单一部门或单一地区是无法有效推动两者协同发展的,因此,需从国家战略层面出发,通过统筹安排、协调各方,避免在自贸试验区发展过程中与高水平开放建设出现战略、发展定位错误,最大限度地发挥国家政策的引导作用。其次,自贸试验区与高水平开放战略建设协同发展过程中,不可避免地出现地方保护主义的阻挠,要正确处理各级部门间的关系,协调各方利益,确保自贸试验区发挥其“示范、带动、引领”作用。最后,要将自贸试验区的规则制度应用到更大的开放领域。中国的对外贸易市场以欧美等国家为主,这些国家对

外贸政策的稍许变化就会给对外贸易带来较大影响,从而影响经济的稳定,因此应该积极挖掘培育新兴贸易市场,使得对外贸易市场更趋多元化,以便有效分散贸易争端带来的风险,增强对外贸易在国际市场上的话语权,让对外贸易走上稳定发展的道路。将自贸试验区的先进规则从一开始就应用到新兴贸易市场,在贸易之初就在较高的制度层面,夯实高水平开放的制度基础。

(二)以自贸试验区建设优化产业结构,打造高水平开放竞争新优势

首先,以自贸试验区建设优化产业秩序,构建现代化产业结构体系。要合理编制高水平开放战略产业结构体系,利用自贸试验区制度优势,有效整合流域内产业项目,共商共建共享,减少重复建设,避免低效竞争。其次,打造高水平开放发展产业分工合作链条,促进区域间有序协作。中国各区域正处于不同工业化发展阶段,加强区域产业合作、有序承接产业转移体系,有助于自贸试验区发挥自身带动作用,促进高水平开放战略协同发展。最后,构建重点产业协同实施载体,加快其与自贸试验区沟通合作。各区域主导产业协同发展,提升高水平开放战略产业链条竞争能力,充分利用自贸试验区开放平台,有助于提升高水平开放战略产业发展水平。

(三)以自贸试验区建设助推开放平台建设,增强高水平开放支撑力

一是借助自贸试验区对外开放平台,发展国际水陆空联合物流业务,鼓励国际物流公司合并重组,提升国际物流运输能力,形成一批具有国际竞争力的大型物流集团。二是整合高水平开放物流资源,提升物流运输效率。

(四)以自贸试验区建设打造国际一流营商环境,提升高水平开放影响力

应建成以政务、监管、金融、法律为主体的服务体系,营造法治化国际化便利化的营商环境。具体来讲,一要积极探索构建营商环境建设体系。以营商环境评价排名前列的国家和地区为标杆,引进国

际先进理念和领先标准,试点开展外商投资营商环境评价,定期发布营商环境评价报告。二要积极创新综合监管新模式。在市场主体领域,率先建成投综合监管平台;在项目建设领域,按照建设阶段梳理风险点,组织开展精准监管。三要大力推行政务服务新模式。推出多证合一,开展投资项目承诺制。实行证照分离、“一址多照、一照多址”、住所集中地注册等商事改革。压缩企业开办时间,达到国内先进水平。四要加大知识产权保护力度。严厉打击侵权假冒行为,加大对外商投资企业反映较多的侵犯商业秘密、商标恶意抢注和商业标识混淆不正当竞争、专利侵权假冒、网络盗版侵权等知识产权侵权违法行为的惩治力度。五要保护外商投资合法权益。要为外商投诉受理机构正常工作提供必要的人员、经费保障,不断完善信息通畅、处置高效的全省外商投诉处理工作机制。

(五)以自贸试验区建设促进科技创新,筑牢高水平要素驱动力

首先,构建跨区科技创新平台,创新资源共享。建议由各级政府牵头,利用自贸试验区制度优势,逐渐形成以企业为核心,高校、科研院所共同参与的多元化创新主体。同时,加强各区域间联系,加快科技信息、科技创新资源、科技创新成果等流通,助力自贸试验区与高水平开放战略协同发展。其次,通过自贸试验区,联合外部力量共同承担大型科技项目。在区域内构建产学研科技创新团队,并根据自身需求,利用自贸试验区优势,引进国外先进人才,指导团队科技研发,承担跨区大型科技项目。最后,发挥科技中介作用。结合高水平开放战略与自贸试验区科技中介现状,建立健全科技中介发展机制;优化科技中介市场环境,规范科技中介人员行为。

作者简介:陈萍,河南省社会科学院区域经济研究中心副研究员。

(摘自《区域经济评论》2020年第5期,原标题《自贸试验区引领中国高水平开放的审视与提升路径》)