

## 第九章

# 自贸试验区和自贸港是改革开放新高地

建设自由贸易试验区，是党中央在新时代推进改革开放的重要战略举措。在海南建设中国特色自由贸易港，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措。自2013年首个自贸试验区在上海设立以来，自贸区港建设取得积极进展，成为新时代改革开放的试验田和新高地。

### 一 新时代对外开放的主动探索

习近平总书记强调，要以更大的力度、更实的措施全面深化改革、扩大对外开放。<sup>①</sup>建设自贸区港，一定意义上是盘活改革开放大棋局的棋眼，对于更好地以开放促改革、促发展，具有重要理论和实践意义。

#### （一）重大意义

推进更高水平开放的“先手棋”。自贸区港的设立，进一步向世界亮明了中国全方位开放的鲜明态度，旨在为探索开放新理念、新体制、新模式积累经验。

推动高质量发展的“新引擎”。自贸区港以制度创新为核心，旨在破除阻碍对外开放的体制机制障碍，为全国经济发展质量变革、效率变革、动力变革发挥了示范和带动作用。

---

<sup>①</sup> “以更大力度更实措施全面深化改革”，光明网，2018年3月26日，[https://theory.gmw.cn/2018-03/26/content\\_28105613.htm](https://theory.gmw.cn/2018-03/26/content_28105613.htm)。

推动经济全球化的“加速器”。自贸区港主动应对全球经贸形势变化，对标高标准国际经贸规则和通行做法，在更高水平上推动贸易投资自由化、便利化，为建设开放型世界经济、推动经济全球化提供了动力。

## （二）发展特点

**自贸试验区数量从少到多。**2013年9月，首个自贸试验区在上海挂牌运行。此后又陆续批准建设广东、辽宁、海南等自贸试验区，总数共21个，增设上海自贸试验区临港新片区，浙江自贸试验区扩区。2018年，中国决定在海南探索建设自由贸易港。目前已基本形成覆盖东西南北中的试点格局。

**涵盖区域从小到大。**自贸试验区成立之初，面积仅28.8平方公里，随后7年数次扩容扩面。目前，除上海自贸试验区为240.22平方公里、海南自贸试验区覆盖全岛、浙江自贸试验区扩区后为239.45平方公里，其他18个自贸试验区面积均接近120平方公里，为探索制度创新拓展了空间。

**开放定位更加多元。**自贸试验区主动对标高标准国际经贸规则，开展先行先试。其承担的任务，涵盖服务和融入“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展，以及西部大开发、东北全面振兴、中部地区崛起等战略。海南自由贸易港，担负着引领中国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户的重任。

## 二 改革开放先行先试取得新成绩

自贸区港建设坚持以制度创新为核心，通过大胆试、大胆闯，推出了一批高水平制度创新成果，建成了一批世界领先的产业集群，为高质量发展作出重要贡献。自贸试验区相关方案设定改革试点任务共3300余项，前12个自贸试验区改革试点任务已基本实施，2019年设立的6个自贸试验区和上海自贸试验区临港新片区任务实施率超过90%，2020年新设的3个自贸试验区和浙江自贸试验区扩展区域正在积极推动任务实施。

### （一）以负面清单管理为核心，实现投资管理体制的重大变革

**投资更自由。**外商投资由逐案审批改为备案管理、实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，实现了改革开放40年来外资管理体制的历史性变革。这是自贸试验区最重大、最有成效的创新举措之一。经过6次主动缩减，自贸试验区外资准入负面清单由最初的190项压减到2020年版的30项，压减幅度超过80%。

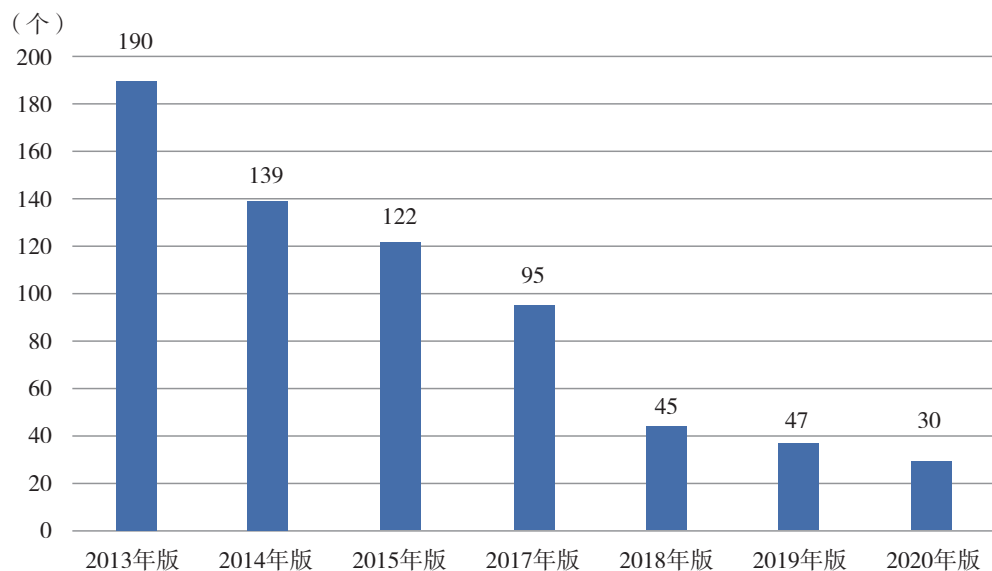


图9.1 2013年以来自贸试验区负面清单中特别管理措施数量

资料来源：中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/>。

#### 专栏9-1 全国第一张外商投资准入负面清单

自贸试验区设立前，中国对外资实施逐案审批和产业指导目录相结合的管理方式。这种方式的优点是产业政策导向性强，但行政成本和营商成本较高。

2013年，上海自贸试验区推出中国第一张外资准入负面清单，外商投资改为备案管理、实行准入前国民待遇加负面清单管理模式。这种模式在世界上已有至少77个国家采用，体现了“法无禁止即可为”的原则。2020年，《中华人民共和国外商投资法》正式施行，对外商直接投资企业设立不再实行审批和备案管理，建立了外商投资信息报告制度，意味着中国投资环境更加开放、稳定、透明。

投资更便利。打破各部门信息孤岛，开展多证合一、一表申报、一口受理、一照一码、证照分离、一章审批、并联审批、承诺审批、提前代办等商事制度集成化改革试点，实现企业“最多跑一次”。湖北自贸试验区襄阳片区推行九证合一的“全通版”食品药品许可证，审批流程从原来5个环节压缩为“一次受理、一次验收、一证许可”。江苏自贸试验区实行建设项目“信用+承诺”审批新模式，重点项目30个工作日可拿到施工许可。云南自贸试验区开通“智慧政务”信息化平台，打造“办事不求人、审批不见面、最多跑一次”的服务新环境。

### 专栏9-2 全国第一次证照分离改革

“证照”是企业进入市场的两把“钥匙”。“照”，指工商部门颁发的营业执照；“证”，指各相关行业主管部门颁发的经营许可证。原先开办一家公司，需要先取得经营许可证，才能申办营业执照。

2015年12月，上海自贸试验区率先开展“证照分离”改革试点，实现了市场准入领域的“先照后证”，即只要到工商部门领取营业执照，就可从事一般性的生产经营活动，如从事需许可的生产经营活动，再到相关审批部门办理许可手续。证照分离，厘清了政府与市场关系，创新了政府管理方式，企业办证更加便捷高效。2019年，国务院发文在自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点。2021年，国务院发文在全国范围内推行“证照分离”改革全覆盖。

## （二）以国际贸易“单一窗口”为突破，基本形成与国际通行规则接轨的贸易监管体系

打造国际贸易“单一窗口”。探索建设高标准的国际贸易“单一窗口”，涵盖货物申报、运输工具申报、跨境电商、物流信息等功能模块，联通海关、边检、海事、商务、港务等多个部门，并推广至全国。截至2020年7月，全国

“单一窗口”累计注册用户330多万家，日申报业务量达到1000万票，货物、舱单和运输工具这三项主要业务应用率都达到了百分之百。

### 专栏9-3 全国第一个国际贸易“单一窗口”

建设国际贸易“单一窗口”，是遵循国际通行规则、降低企业成本费用、提高贸易便利化水平的重要途径。

2014年，上海自贸试验区依托地方公共信息平台（电子口岸），率先启动国际贸易“单一窗口”建设。目前，国际贸易单一窗口已形成10大功能板块，53项地方应用，覆盖范围涵盖中央和地方的22个部门单位。企业实现申报数据项在船舶申报环节缩减65%，在货物申报环节缩减24%。设立后五年内累计为企业节省成本超过20亿元，已形成服务品牌，并复制推广到全国。

**创新通关管理模式。**加快口岸监管信息互换、监管互认、执法互助，推行关检“一次申报、一次查验、一次放行”，稳步实施“一线放开、二线安全高效管住”的货物监管模式。福建自贸试验区相关业务“一站式”办理，各类单证无纸化提交，进出口货物申报单证精简率超40%，申报时间从4小时减少至5—10分钟。辽宁自贸试验区开展铁矿石混矿、大型出口成品油等重点项目通关流程再造，“边卸边检”“前置检验”。浙江自贸试验区全流程“无纸化”通关，取消44种、70余项约150页的纸质材料。广西自贸试验区施行口岸、保税、跨境电商多种业务在同一卡口自动放行，通关时间缩短80%以上，企业每年节约成本2亿元。

**发展新型保税业务。**探索保税加工、保税再制造、保税物流、保税服务等，形成“保税+”的多元化保税业态。重庆自贸试验区开展航材保税包修业务，陕西自贸试验区开展文化艺术品保税展览、展示和拍卖业务，四川自贸试验区开展飞机发动机保税维修业务，海南自贸试验区开展国际船舶保税油直供业务，河南自贸试验区在全国首创跨境电商保税进口“1210模式”。

### （三）以自由贸易账户为代表，稳步推进金融领域开放创新

**深化金融改革创新。**陆续推出自由贸易账户、黄金国际板、跨境双向人民币资金池业务等开放举措。上海自贸试验区率先创设本外币一体化的自由贸易账户系统，探索建立资本项目可兑换、利率市场化、金融市场开放、人民币国际化等金融改革制度安排，提升了跨境资金结算便捷度，打通了境外融资渠道。目前，海南、天津、广东自贸试验区也相继获准上线运行自由贸易账户。

**创新特色金融服务。**制定具有地方特色的自贸金融服务方案，服务实体经济发展。天津自贸试验区推出融资租赁 SPV 公司共享母公司外债额度、融资租赁收取外币租金、金融综合监管试点等举措。重庆、四川、河南等自贸试验区结合中欧班列业务需要，创新铁路运单金融化，提出的解决铁路运单物权凭证属性议题，被联合国贸易法委员会纳入工作法案。

**有效防控金融风险。**完善跨行业、跨市场金融风险监测评估机制，未出现跨境资金重大异常流动，推动金融动态开放和风险防范有机统一。上海建立金融法院，截至2020年年底累计受理案件1.6万件，涉案标的总金额3683亿元。浙江创建自贸试验区信息交叉核验平台，累计阻止46起冒名开户事件，预警142个电信诈骗、地下钱庄等可疑交易，大幅提升反洗钱识别的有效性。

#### 专栏9-4 全国第一张风险防控清单

福建自贸试验区针对推进体制机制创新、放宽行业准入可能出现的监管风险，在全国率先制订自贸试验区风险防控清单，包括55个监管风险点、88条防控措施。清单涵盖多个部门职能，具有系统性、整体性特点，确保了每个试验项目都有配套的具体政策文件、每项政策都有相应的监管措施，构建了与国际高标准投资贸易规则相适应的事中、事后监管体系。

### （四）以“放管服”改革为抓手，初步建立现代化政府治理体系

**加大简政放权力度。**全面下放管理权限，减少审批层级，提高审批效率。

各地累计向自贸试验区下放省级管理权限近4000项，基本实现企业办事和民生服务“不出区”。广东自贸试验区设立以来，先后三批承接省级管理权限134项，取得良好效果。河北自贸试验区曹妃甸片区以告知承诺方式为某公司办理《港口经营许可证》，使该公司比原计划提前3个月投入运营。

**加强事中、事后监管。**探索由事前审批向事中事后监管转变，打造以信用管理为核心的监管体系，达到“守法经营一路绿灯、一处违法处处受限”的效果。河南自贸试验区启动全国首家企业登记身份管理实名验证系统，实现“线上线下一体化实名验证全覆盖”，彻底杜绝虚假注册、冒用身份信息登记等不法行为。山东自贸试验区烟台片区将失信信息嵌入行政审批系统，覆盖21个行业领域，形成自动比对、自动拦截、自动监督的信用惩戒机制。

**提升政府服务效能。**法律服务方面，设立知识产权保护中心、知识产权法庭，成立自贸试验区国际仲裁中心、片区国际商事仲裁院或巡回法庭，建立公共法律服务平台。出入境服务方面，2019年，12条便利政策推广至全国，涵盖为外籍人才办理签证、长期居留许可和永久居留申请等。黑龙江自贸试验区黑河片区制定出境自驾游一站式查验等21项通关便利举措。

### （五）以服务重大战略为根本，不断拓展开放合作水平

**服务重大区域发展战略。**立足自身发展条件，对接国家重大战略，为经济高质量发展注入动力。上海自贸试验区临港新片区对接长三角一体化发展战略，支持优势产业向长三角地区拓展形成产业集群。广东自贸试验区勇当粤港澳大湾区建设“排头兵”，在口岸通关合作模式创新、青年就业、法律服务合作等方面积极探索。

**服务“一带一路”建设。**发挥区位优势，主动服务“一带一路”建设和对外交往。重庆自贸试验区着力促进中欧班列（重庆）和西部陆海新通道铁海联运专列发展，主要货源地已延伸至上海、江苏等沿海省市。陕西自贸试验区为企业搭建“通丝路”平台，创设“互联网+跨境人民币+精准扶贫”模式。

### 专栏9-5 建设海南自由贸易港

自由贸易港是当今世界最高水平的开放形态。世界上公认的自由贸易港有130多个，还有2000多个与自由贸易港的内涵和功能相似的自由贸易区。

2018年4月，习近平主席在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的重要讲话中，明确提出支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设。2020年6月，中共中央、国务院发布《海南自由贸易港建设总体方案》。海南自由贸易港的实施范围为海南岛全岛，到2025年将初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由贸易港政策制度体系，到2035年成为我国开放型经济新高地，到21世纪中叶全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。

八年来，自贸区港已成为新产业、新业态、新模式不断汇集的“聚宝盆”，推动了经济高质量发展。2020年，前18家自贸试验区共新设企业39.3万家，实际使用外资1763.8亿元，实现进出口总额4.6万亿元，以不到全国4%的国土面积，实现了占全国17.6%的外商投资和14.7%的进出口。各个自贸试验区持续加大了探索力度，累计向全国复制推广了278项制度创新成果，形成了改革红利共享、开放成效普惠的良好局面。

### 三 自贸区港的未来发展展望

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。未来，自贸区港将全面贯彻习近平总书记“大胆试、大胆闯、自主改”的重要指示，继续坚持全球视野、国际标准、中国特色，不断丰富发展内涵，拓展发展空间，以更大力度谋划和推进自贸试验区高质量发展，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射带动作用更强的改革开放新高地，努力建成具有国际影响力和竞争力的自由贸易园区，发挥好改革开放排头兵的示范引领作用。



### （一）拓展开放广度深度

商品和要素流动型开放方面，在自贸试验区进一步压减负面清单，在自贸港实施市场准入承诺即入制，实行以“零关税”为基本特征货物贸易和以“既准入又准营”为基本特征的服务贸易自由化便利化制度安排，推动人流、物流、资金流、信息流有序自由流动。制度型开放方面，充分利用国际、国内两个市场、两种资源，对标国际高标准经贸规则，加强改革创新系统集成，统筹开放和安全，推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式，为参与和引领国际规则制订重构奠定坚实基础。

### （二）完善开放保障机制

建立改革赋权机制，赋予自贸试验区港更大的改革自主权，推动自上而下的改革授权与自下而上的制度创新有机结合。探索激励容错机制，激发自贸试验区港制度创新主动性和积极性，推动形成更多首创性、特色性的成果。构建开放安全机制，加强事前预警和事中、事后监管，完善与负面清单管理模式相适应的外资安全审查机制，把握开放力度、速度和可承受度，防范区域性、系统性重大风险。

### （三）释放开放发展红利

坚持开放实践全方位多领域，在自贸区港率先推动服务业领域对各类市场主体平等有序开放，加大压力测试，在更宽领域、更高层次、更大力度探索符合我国实际的开放路径。坚持开放成果可复制、可推广，用“育苗圃”的标准实施制度创新，通过差异化探索，形成多层次、宽领域、高质量的制度创新成果，服务国家战略，形成区内试验和区外复制推广的良性互动局面。坚持开放动能可持续、可发展，推动跨区域、跨层级、跨部门的重大制度创新，促使政府市场各归其位，营造公开、透明、可预期的国际一流营商环境，为全球贸易投资合作和包容性增长注入更大动力。