

从国家战略看自贸区布局

朱克力

建设自由贸易试验区（以下简称自贸区）是新时代推进改革开放的一项战略举措，在中国改革开放进程中具有里程碑意义。随着今年8月底，山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等6个新一批自贸区正式获批，中国全面开放试验田已达18个，形成了“东西相向、南北互补”新格局，正在成为新时代改革开放的新高地。

中国新一轮改革开放与自贸区战略

早在2007年，党的十七大报告提出实施自贸区战略，首次将自贸区建设提升到国家战略层面。2012年，党的十八大报告再次提及，并增加了“加快”二字。2013年，党的十八届三中全会提出以周边为基础加快实施自贸区战略，形成面向全球的高标准自贸区网络。2015年12月17日，国务院发布了《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，提出加快实施自贸区战略是中国新一轮对外开放的重要内容。

以促进投资贸易便利化为目的，进行创新性制度安排，成为自贸区独有的标牌。加快实施自贸区战略，就是在改革进入“深水区”和“攻坚期”之际，通过自贸区这块新模板，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。2013年9月，中央决定在上海首设自贸试验区，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式，形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架，通过在局部地区进行压力测试，积累防控和化解风险的经验，探索最佳开放模式。从上海自贸区设立算起，中国仅用了短短6年时间，就诞生了18个自贸区。这18个自贸区所在省份的GDP总量占全国的78.7%，人口占全国的71.77%。各自贸区认真贯彻中央决策部署，发挥全面深化改革的试验田作用，一大批制度创新成果推广至全国。

对于自贸区的下一步建设，习近平总书记要求在深入总结评估的基础上，继续解放思想、积极探索，加强统筹谋划和改革创新，不断提高自贸区发展水平，形成更多可复制可推广的制度创新成果。李克强总理强调以更大力度推动自贸区改革开放创新，着眼解决深层次矛盾和结构性问题，强化改革统筹谋划和系统集成，继续狠抓制度创新，加快形成发展和竞争新优势，积累更多可在更大范围乃至全国复制推广的经验，进一步发挥改革开放“排头兵”的示范引领作用。韩正副总理指出，自贸区是国家的试验田，不是地方的自留地，要一切服从服务于国家战略进行探索和试验。综上所述可以看出：自贸区是制度创新的高地，不是优惠政策的洼地，要紧紧依靠制度创新激发市场活力；自贸区是“种苗圃”，不是“栽盆景”，是首创性的探索，不是简单优化程序；要坚持大胆试、大胆闯、自主改，彰显改革开放试验田标杆示范带动引领作用。

从上海自贸区设立以来的实践来看，表面上是给了自贸区一些优惠政策，但其内容远远超越于此，更多表现在加快政府职能转变、扩大投资领域开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域开放创新、完善法治领域的制度保障等方面。可见，自贸区建设是一场具有开拓性的政策试验。

新一批自贸区突显三大新经济特质

从新一批自贸区总体方案来看，新设自贸区突出服务和融入国家重大战略，在建设过程更加强调对标高标准国际经贸规则，充分利用各地资源禀赋优势与区位优势，形成差异性试点格局，对“一带一路”建

设、京津冀协同发展、长江经济带发展、东北振兴、长三角区域一体化发展、海洋强国等国家战略产生支撑作用。以上海自贸区为代表的国内自贸区的发展经验表明，自贸区正在成为各地培育新动能和加速新旧动能转换的新经济功能区。此次6个新设自贸区总体方案正体现出越发鲜明的新经济特质。

新经济特质体现在“三新”促发展。新产业、新业态、新模式，是这次新设的自贸区所共同聚焦的领域。各自自贸区坚持以制度创新为核心，发挥战略叠加优势，破解发展难题，推动发展质量变革、效率变革、动力变革，突出以创新和新经济引领高质量发展。在此过程中，自贸区将提供更多就业机会和更丰富的人力资本。根据测算，自贸区内每增加一个工作岗位，有可能为该地区带来两个新添工作岗位。若区内产业附加值越高，对就业市场促进作用越大。例如，山东自贸区围绕加快推进新旧发展动能接续转换，发展海洋经济，加快推动海洋科技创新，推进国家海洋药物中试基地建设；江苏自贸区围绕打造实体经济创新发展和产业转型升级示范区，推动科技与产业融合，促进集成电路、人工智能、生物医药、纳米技术应用等产业创新发展。

新经济特质体现在差异化改革。按照规划，新设自贸区将在充分借鉴现有自贸区改革试点成功经验的基础上，结合各自战略定位和地方特点，围绕投资、贸易、金融、事中事后监管等不同方面，提出各具特色、各有侧重、具有系统集成性的差异化改革试点任务。从长远来看，专注于某一特定行业的自贸区，可以实现范围经济、规模经济效益，掌握特有技术，增加劳动专业性，从而进一步提升当地竞争力。例如，河北自贸区提出支持生物医药与生命健康产业开放发展，推进生命科学与生物技术创新发展，探索建立数字化贸易监管模式；云南自贸区建设连接南亚东南亚大通道的重要节点，创新沿边经济合作新模式，加大科技领域国际合作力度。

新经济特质体现在开放新境界。同时推出6个自贸区无疑是大手笔，反映了中国内外联动、充分利用好“两种资源、两个市场”的战略思路，是推动新一轮对外开放的具体措施。新设自贸区立足各自区位优势，深化与周边国家和地区经贸合作，更好服务对外开放总体战略布局。而作为境内外不同经济政策及不同文化环境的缓冲带，自贸区将吸引更多外企，更好地了解当地制度和文化习俗，促进经济文化交流合作。例如，广西自贸区围绕构建国际陆海贸易新通道，深化沿边对外开放，推动跨境贸易、跨境物流、跨境劳务合作等发展，打造西部陆海联运门户港；黑龙江自贸区围绕深化产业结构调整，加快实体经济转型升级和推动创新驱动发展，积极推动人员出入境便利和企业走出去。

中国自贸区网络重塑全球经贸规则

“大胆闯、大胆试、自主改”，自贸区承载着中国探索对外开放新路径、新模式的任务。截至2019年9月，上海自贸区已孕育形成了310多项制度创新成果并进行了复制推广。从试点经验，到形成制度性成果，再到复制推广，业已成为国内自贸区先行先试的重点目标任务。江苏自贸区南京片区就要求强化统筹谋划和系统集成，在促进投资贸易便利、监管高效便捷、法治环境规范等方面形成一系列综合改革成果，全面提升对外开放水平；河北自贸区跨越京冀两地，有望通过更多跨省域管理的体制机制创新，促进两地在发展空间、产业对接、基础设施等方面深度融合，促进要素跨区域流动，实现政策共享、机制共建、要素融通。

正如一些学者指出的那样，如果说打造深圳等经济特区的主要意义在于经济闯关，加入世贸组织的主要意义在于与国际规则融合，那么，建设自贸区的主要意义则是破除桎梏改革的诸多制度因素，全方位进行制度闯关。自贸区建设涉及方方面面综合性改革，目标是整体提升政府治理能力。因此，建设自贸区要吃透改革本义，善于统筹谋划和系统集成，把改革开放全方位推向新高度，为全国贡献自贸区的新探索。

今日的中国，正在进行最开放的全球化实践。不仅在适应经济全球化，更在积极引导全球化，并消解其负面影响。“近者悦，远者来”，作为全球发展合作的重要平台，内外联动的中国自贸区网络正在重塑全球经贸规则，以扩容为契机，打造新经济自贸区，激活各类生产要素，为中国经济发展注入新能量。此时，我们更应保持战略定力和历史耐心，不畏浮云遮望眼，励精图治，改革创新，以更高水平开放推动更高质量发展。