

首页 >> 工商管理

从“试验田”迈向更高水平开放形态

2020年06月15日 13:24 来源：光明日报 作者：赵晋平

字号

打印 推荐

6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》）。这是我国在全面落实习近平总书记重要指示精神、支持海南深化改革开放方面取得的重大进展。在当前全球经济因新冠肺炎疫情冲击而陷入严重衰退、单边主义和贸易保护主义抬头、逆全球化激流汹涌的背景下，开启海南自贸港建设进程，充分彰显了我国深化改革开放、对标国际先进规则和 Experience、用实际行动推动经济全球化持续发展的坚定信心，对于加快实现我国自由贸易区建设由“试验田”向更高水平开放形态的历史性跨越，具有重要意义。

自由贸易区（港）建设的国际经验

国际上的自由贸易区（港）建设已有数百年历史，形成了各具特色的发展模式和成功经验。自由贸易区一般指一国关境内的特别经济区，各国具有给予特殊监管与政策安排的自主权，其中开放度最高的特殊经济功能区当属自由贸易港。

自由贸易港或自由港，是自贸区的一种特殊形态，一般指设在一国（地区）境内关外、货物资金人员进出自由、绝大多数商品免征关税的特定区域。国际上早期的自贸港，只是在港口实行促进商品流通和发展对外贸易的开放政策，在为各地船只往来提供方便和安全保护的同时，免征其进出口货物的关税。随着国际贸易活动不断扩大，其形态更加多样化，逐渐新增仓储、物流、加工和金融服务等功能，与产业、城市、社会相融合，形成较大规模的临港经济圈和开放水平最高的特殊经济功能区，对带动当地经济繁荣、提升本国（地区）经济国际化水平和全球影响力发挥了重要作用。如中国香港、荷兰鹿特丹港等都是国际公认的自贸港。

我国自贸区发展历程

1990年，我国在上海外高桥设立了第一个保税区，之后陆续在全国各地设立一大批海关特殊监管区，包括保税区、综合保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区等。这些特殊区域，功能和国外早期的自贸区相近，成为中国企业参与全球分工合作的重要载体，发挥了对外贸易“窗口”作用。

2013年9月，中国（上海）自由贸易试验区正式设立，开启了中国自贸区发展的历史新阶段。自贸试验区，是基于传统自贸区内涵的重大创新和功能拓展，承担着为我国深化改革、扩大开放探索新途径、积累新经验的重大历史使命，制度创新取得的成功经验要在更大范围内复制和推广；先行先试的内容不仅涉及贸易投资准入等“边境上”的开放领域，而且涉及广泛的经济制度和政策等“边境后”的改革议题，具有改革开放和制度创新试验田的综合性功能。过去7年的建设实践表明，自贸试验区在政府职能调整、投资管理制度改革、贸易发展和监管方式转型、金融开放创新、法制环境建设等方面取得了大批制度创新成果并在全国复制推广。从对外贸易“窗口”到改革开放“试验田”，这是我国自贸区功能的一次显著提升。

自贸区通常是以物理或电子围网与一般区域相隔离的特殊监管区，自贸试验区地域覆盖范围既包括海关监管区，也包括非海关监管区，并不具备全域“境内关外”的特殊监管条件。为此，区内的保税政策仅在中海关监管区的较小范围内实施，投资准入开放水平与一般区域的高度差较为有限，放开资金、人员和数据跨境自由流动尚不具备必要监管条件和制度支撑；整体开放水平和自由化标准与国际上成熟的自贸区，特别是自贸港相比还有较大差距。

迈向更高水平开放形态的新跨越

海南自贸试验区是我国设立的第一个全域型自贸试验区，承担着为探索建设中国特色自由贸易港打基础的重大使命。

习近平总书记明确指出：“海南建设自由贸易港要体现中国特色，符合中国国情，符合海南发展定位，学习借鉴国际自由贸易港的先进经营方式、管理方法。”《总体方案》进一步明确了海南自贸港建设的目标要求。可见，建设海南自贸港是我国自贸区建设从“试验田”向更高水平开放形态的又一次历史性跨越。

在一国领土内设立自贸港等特殊经济功能区，国家必须从法律上明确并保障其区别于境内一般区域的特殊功能和地位，并依法建立相应的法律体系。2019年3月，十三届全国人大二次会议通过开展海南自由贸易港法立法工作的决议，在提升海南自贸港治理体系法治化国际化现代化水平方面迈出了重要一步。建立以海南自由贸易港法为基础，以地方性法规和商事纠纷解决机制为重要组成的海南自贸港法治体系，能够明确特殊经济区的特殊法律地位，充分保障区域内的例外安排和自主决策权，为特殊经济区进行制度与政策创新提供法律依据，充分保障自贸港自主创新功能。

实现制度建设阶段性目标的对策建议

把海南自贸港建成全球最高水平开放形态，需要较长期不懈努力。《总体方案》给出了时间表和阶段性目标：一是到2025年初步建立自由贸易港政策制度体系，营商环境达到国内一流水平，经济发展质量和效益明显改善。这一时期是“建制度”阶段，主要任务是逐步落实总体方案部署的各项制度建设举措，实施自贸港早期安排政策、开展全域型海关特殊监管区基础性建设、完成海南自由贸易港法立法、海南经济特区立法和多元化商事纠纷解决机制运作办法并颁布实施。二是到2035年，自贸港制度体系和运作模式更加成熟，营商环境更加优化，成为我国开放型经济新高地。这一时期是海南自贸港政策制度体系的“全运行”阶段，主要应在海南全岛封关运行基础上，全面实行以贸易和投资自由化为重点，资金、人员、运输跨境移动自由便利和数据安全有序流动的自贸港制度和政策，形成适应自贸港建设需要的零关税、低税率、简税制制度，以及现代化安全风险防护和社会治理体系。三是到本世纪中叶，全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。这是海南自贸港“强特色”阶段，全球最高水平开放形态的特色和成果将持续展现。

2020年是海南自贸港建设起步之年，在随后的“建制度”阶段，如何全面落实《总体方案》最为关键。建议从以下方面发力：对《总体方案》涉及的中央事权尽快进行一揽子集中授权；限期完成调法调规工作；通过中央授权或特区立法形成早期收获期间过渡性制度安排；准入负面清单和鼓励类正面清单的开放度应显著高于国内现有水平；“二线”监管制度和标准设计必须优先保障国内企业、居民往来海南的便利性。

在“全运行”阶段，建议把强化运行纠错机制和安全风险评估及防控机制、提升事中事后监管和危机应对能力等作为确保海南自贸港成功运行的关键举措。

（作者：赵晋平，系国务院发展研究中心对外经济研究部原部长、海南省自由贸易试验区〔自由贸易港〕咨询委员会委员、海南省开放型经济研究院名誉院长）

作者简介

姓名：赵晋平 工作单位：

分享到：

转载请注明来源：[中国社会科学网](#)（责编：闫琪）

相关文章