

我国自贸区建设的成就与今后重点发展方向

李光辉(研究员)^① 王 芮^②

党的十八大以来,党中央国务院准确判断我国经济发展面临的国际国内新形势,结合我国经济发展的实际,作出了“加快实施自由贸易区战略是一项复杂的系统工程”的科学判断。强调要加强顶层设计、谋划大棋局,既要谋子更要谋势,逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络,这标志着我国的自由贸易区建设进入了新的发展阶段。

理论体系初步形成。2007年10月,十七大报告明确提出,要“拓展对外开放的广度和深度,提高开放型经济水平”,要“实施自由贸易区战略,加强双边多边经贸合作”。这是我国首次将自由贸易区建设作为一个国家战略提出来,为我国自由贸易区理论的形成指出了方向。此后,在2011年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中写明了“加快实施自由贸易区战略”,“进一步加强与主要贸易伙伴的经济联系,深化同新兴市场国家和发展中国家的务实合作”,这些关于自由贸易区建设的积极探索为十八届三中全会明确提出“形成面向全球的高标准自由贸易区网络”奠定了基础。这一时期,我国的自由贸易区建设处于不断探索和适应阶段。党的十八大之后,党中央从全

球战略、经贸规则、外交格局等方面的变化以及我国在全球经济、政治格局中的战略定位等因素,提出了加快实施自由贸易区战略的总体思路、战略布局等重要思想,逐步形成了具有中国特色的自由贸易区理论体系。党的十八大报告提出加快实施自由贸易区战略,十八届三中全会提出以周边为基础加快实施自由贸易区战略,形成面向全球的高标准自由贸易区网络;2014年12月5日中共中央政治局第十九次集体学习时,习近平总书记进一步提出要逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络,加快实施自由贸易区战略,是我国积极参与国际经贸规则制定、争取全球经济治理制度性权力的重要平台,在国际规则制定中发出更多中国声音、注入更多中国元素,我们不能当旁观者、跟随者,而是要做参与者、引领者;2015年11月9日,中央全面深化改革领导小组第十八次会议审议通过了《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》,进一步明确提出了我国自由贸易区建设的总体要求、基本原则、目标任务、战略布局等,标志着我国自由贸易区理论体系已经形成。

我国自由贸易区理论的形成也是在实践的基础上逐渐形成、发展和完善的。马克思主义的基本观点

是我国自由贸易区理论的形成基础,区域经济一体化理论是其有益的借鉴,具有中国特色的开放理论是其核心。十八大之前,我国自贸区理论的内涵主要包括:扩大开放、循序渐进、守住底线、互利共赢等。十八大之后,自贸区理论在此前的基础上实现了完善、发展和创新突破。主要包括:循序渐进、开放包容、内外联动、多算大账、互利共赢、利益共享、对接国际规则等方面的内容。从指导思想上看,我国的自由贸易区理论始终遵循马克思主义的基本观点、国际价值理论,从辩证唯物主义和历史唯物主义的角度看待自由贸易区的建设和发展;从合作的目的上看,通过自由贸易区建设扩大开放,提高我国开放经济水平和质量,深度参与国际规则制定,拓展开放型经济新空间,形成全方位开放新格局,开创高水平开放新局面,促进全面深化改革,更好地服务国内发展;从发展的理念上看,自由贸易区建设要体现互利共赢、共同发展的理念,树立正确义利观,兼顾各方利益和关切,考虑发展中经济体和最不发达经济体的实际情况,寻求利益契合点和合作公约数,努力构建互利共赢的自由贸易区网络,推动我国与世界各国、各地区共同发展。

战略布局不断清晰。2013年

11月，中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“加快自由贸易区建设”，“以周边为基础，形成面向全球高标准自由贸易区网络”。2014年12月5日，习近平在中共中央政治局第十九次集体学习中提出，“推进更高水平的对外开放，加快实施自由贸易区战略，加快构建开放型经济新体制”。在2015年国发69号文《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》中，对我国自由贸易区的战略布局指出了更加明晰的方向，提出“加快构建周边自由贸易区。力争与所有毗邻国家和地区建立自由贸易区，不断深化经贸关系，构建合作共赢的周边大市场”；“积极推进‘一带一路’沿线自由贸易区。结合周边自由贸易区建设和推进国际产能合作，积极同‘一带一路’沿线国家商建自由贸易区，形成‘一带一路’大市场，将‘一带一路’打造成畅通之路、商贸之路、开放之路”；“逐步形成全球自由贸易区网络。争取同大部分新兴经济体、发展中大国、主要区域经济集团和部分发达国家建立自由贸易区，构建金砖国家大市场、新兴经济体大市场和发展中国家大市场等”。至此，我国已经形成了自由贸易区建设的战略布局。从战略布局看，我国的自由贸易区建设是以周边为基础，并与我国的“一带一路”倡议的推进有机结合，形成辐射“一带一路”的整体布局。

实践模式不断创新。中国自由贸易区建设从开始就实现了模式的创新。世界其他国家在建设自由贸

易区时，都是按照协定规定的内容按部就班地进行，而我国的自由贸易区建设则不同。中国-东盟自由贸易区是我国第一个自由贸易协定。为了使东盟国家尽早享受到自由贸易协定的好处，经过双方协商，创造性地实施了早期收获计划。早期收获计划是从2004年1月1日起对588种产品（主要是《税则》第一章至第八章的农产品，还包括少量其他章节的产品）实行降税，到2006年将这些产品的关税降为零。2006年1月1日，我国对东盟所有国家的早期收获产品均已实现零关税，东盟老成员也对我国的早期收获产品给予了零关税待遇。东盟新成员可以较晚地实现早期收获产品的零关税。这种做法在以前各国自由贸易协定谈判中没有先例，是自由贸易区建设过程中一个模式创新。

在对外模式创新的同时，对内也进行不断的创新，建立了自由贸易试验区，进行压力测试，把控风险底线。2013年9月29日，建立了中国（上海）自由贸易试验区。上海自由贸易试验区的定位之一，就是要营造国际化、法治化、市场化的营商环境，主动与国际经贸规则接轨，实行准入前国民待遇和负面清单。通过上海自由贸易试验区的先行先试，实现压力测试，把握底线。正是由于在上海自由贸易试验区内的先行先试，后来在中韩自由贸易协定中，将“准入前国民待遇和负面清单”作为协定的内容写进去。这种通过国内自由贸易试验区先行先试的模式也是一种创新。

谈判领域不断拓展。2002年

11月，中国与东盟签署《中国-东盟全面经济合作框架协议》。这是我国对外签署的第一个自由贸易区协定，标志着我国开始进入自由贸易区建设时期。协定内容只包括货物贸易、服务贸易和投资。随着我国自由贸易区签订协议的不断增加，我国在自由贸易协定中的开放领域也不断拓展，特别是十八大以后签订的中韩和中澳自由贸易协定。中韩自由贸易协定是2014年11月10日中韩两国政府签署，并于2015年12月20日正式生效的。中韩自由贸易协定是中国对外商谈的覆盖领域最广、涉及国别贸易额最大的自由贸易区。中韩自由贸易协定范围涵盖货物贸易、服务贸易、投资和规则共17个领域，包含了电子商务、竞争政策、政府采购、环境等“21世纪经贸议题”。中韩自由贸易协定关税减让是以2012年数据为基准，最终中方实现零关税的产品将达到税目数的91%、进口额的85%，韩方实现零关税的产品将达到税目数的92%、进口额的91%。

中澳自由贸易协定是2015年6月17日中澳两国政府正式签署，并于12月20日正式生效并第一次降税。中澳自由贸易协定涵盖货物、服务、投资等十几个领域，实现了“全面、高质量和利益平衡”的目标。在货物方面，双方各有占出口贸易额85.4%的产品在协定生效时立即实现零关税。减税过渡期后，澳大利亚最终实现零关税的税目占比和贸易额占比将达到100%；中国实现零关税的税目占比和贸易额占比将分别达到96.8%和97%。这大大超过一般

自贸协定中 90% 的降税水平。服务方面,澳方在协定中承诺自协定生效时对中方以负面清单方式开放服务部门,成为世界上首个对我国以负面清单方式作出服务贸易承诺的国家。中方则以正面清单方式向澳方开放服务部门。在投资领域,双方自协定生效时起将相互给予最惠国待遇;澳方同时将对中国企业赴澳投资降低审查门槛,并作出便利化安排。澳方最终实现零关税比例是税目的 100%,贸易额的 100%。除此之外,协定还在包括电子商务、政府采购、知识产权、竞争等“21 世纪经贸议题”在内的十几个领域,就推进双方交流合作作了规定。

回顾我国自由贸易区建设十五年的发展历程,可以说成绩显著,可圈可点。经过这十五年的建设,从理论上讲,初步形成了具有中国特色的自由贸易区理论;从实践上看,已经探索出一条适合中国经济发展实际,不断创新的实践之路。展望未来,我国自由贸易区建设的重点方向有:

第一,加快实施自由贸易区战略,构建面向全球的高标准自由贸易区网络。面对当今的国际经济、政治、外交等复杂的国际环境,特别是国际经济格局深刻调整,全球经贸规则面临重构压力,我国需要主动谋划、抢占先机。加快实施自贸区战略、建设高标准自贸区网络刻不容缓。从国内看,随着我国成为世界第二大经济体,经济发展进入新常态,向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,向全球产业链价值链高端跃升,迫切需要进一步提高开放水平和全面深

化改革,积极构建开放型经济新体制。这对于高水平自贸区建设也提出了新的要求。新形势下,我们需要积极发挥自贸区的重要和独特作用,将自贸区作为积极参与国际经贸规则制定、争取全球经济治理制度性权力的重要平台,将加快高水平、高标准自贸区建设作为新一轮对外开放的重点予以实施。

第二,积极与“一带一路”沿线国家和大体量经济体商建自贸区。在推进自由贸易区建设的进程中,要与我们正在推进的“一带一路”倡议相结合,相互配合,相互促进。重点推进“一带一路”沿线国家自由贸易区的建设,深化与沿线国家的经贸合作,实现互利共赢、共同发展、融合发展。逐步构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。

第三,提升自由贸易协定的开放度。在推进自由贸易区建设的过程中,要进一步提高货物的降税水平,减少保护类产品的种类;扩大服务领域开放水平,尽可能地放开服务类的限制;实施准入前国民待遇和负面清单的管理模式,进一步扩大开放领域;推进规则谈判与规则合作,加快建设高水平自由贸易区,推动国际经贸规则向公平合理、有利于我的方向发展,为国家实现对外战略目标、提升综合竞争力和维护发展利益发挥重要作用。

第四,推进多边自由贸易区的建设。在区域层面上,中国利用东盟在区域合作中的有利地位和作用,率先推进中国-东盟自由贸易区升级版建设,深化双方贸易合作

和经济往来,增强政治安全互信,维护地区繁荣和稳定,逐渐形成了全方位、多层次、宽领域的合作格局,引领了东亚区域合作方向,加速了区域自由贸易区建设进程。同时,东盟“10+3”和区域全面经济伙伴关系(RCEP)机制框架下的区域合作平台,增强了区域合作意识和互利共赢的理念,扩大了合作空间与潜力,为中日韩自贸区和“一带一路”沿线自由贸易区的推进扫除了障碍。中国将努力构建一个现代、全面、高质量、互利的自由贸易区网络。

在全球层面上,争取同大部分新兴经济体、发展中大国、主要区域经济集团和部分发达国家建立自由贸易区,构建金砖国家大市场、新兴经济体大市场和发展中国家大市场等。中国积极参与利用二十国集团(G20),推进其机制化进程,携手构建 G20 机制运行框架,提升议题设置能力,促进 G20 从金融危机的应急机制向促进经济合作的有效平台转变。加快推进亚太自由贸易区的建设进程。

第五,做好压力测试,防控风险。我国现在已经批准建立 11 个自由贸易试验区,要加快自由贸易试验区的先行先试功能,对谈判拿捏不准的行业或领域、新议题等,要加快在自由贸易试验区内先行先试,进行压力测试,把控好风险底线,不断提高我国自由贸易区建设水平。

(作者单位:①作者系商务部研究院副院长,②对外经济贸易大学;责任编辑:周明)