



引用格式:张绍乐.中国探索建设自由贸易港的障碍、任务与对策研究[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2019,20(1):69-74.

中图分类号:F741.2 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2019.01.010

文章编号:1009-3729(2019)01-0069-06

# 中国探索建设自由贸易港的任务、障碍与对策研究

## Research on tasks, obstacles and countermeasures of China's exploring for construction of free trade port

张绍乐<sup>1,2</sup>

ZHANG Shaole

1. 河南省社会科学院 区域经济研究中心, 河南 郑州 450002;
2. 航空经济发展河南省协同创新中心, 河南 郑州 450002

**摘要:**中国探索建设自由贸易港是主动参与经济全球化进程、发展更高层次开放型经济的重大举措,是促进沿海与内陆联动发展、推动形成全面开放新格局的必然选择,是拓展国际产能合作新空间、培育国际经济竞争新优势的内在要求。中国探索建设自由贸易港的主要任务是:加大改革力度,提升开放层次;创新体制机制,优化营商环境;注重联动发展,增强辐射作用;完善法律体系,确保有法可依。目前,中国探索建设自由贸易港面临法律体系亟待完善、制度创新有待加强、管理机制不够健全、带动作用不够明显等障碍。要加快推动自由贸易港建设,就要借鉴国际先进经验,选择合适建设模式;转变外贸发展方式,大力发展服务贸易;吸引全球创新资源,引领产业高端发展;扩大金融对外开放,提高金融创新能力。

**关键词:**

自由贸易港;  
营商环境;  
服务贸易

[收稿日期]2018-09-28

[基金项目]河南省社会科学院基本科研费项目(18E46);河南省哲学社会科学规划项目(2018CJJ081);洛阳市社会科学规划项目(2018B045);河南省政府决策研究招标课题(2018B040)

[作者简介]张绍乐(1987—),男,河南省洛阳市人,河南省社会科学院区域经济研究中心研究人员,航空经济发展河南省协同创新中心经济师,主要研究方向:区域经济。

中共十九大明确提出,“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”<sup>[1]</sup>。这标志着中国的自由经济区建设进入新的发展阶段,自由贸易港建设战略正式上升为国家战略。探索建设自由贸易港对于促进我国经济社会发展具有明显的推动作用,对于发展更高层次开放型经济、推动形成全面开放新格局、培育国际经济竞争新优势具有重要意义。当前,中国自贸区建设正稳步推进并取得了一系列成就,国家也在积极探索建设自由贸易港。

近年来,随着中国保税区和自由贸易试验区建设的顺利推进,以及进一步扩大开放力度、提升国际竞争力的现实需要,政府部门和学术界越来越重视对自由贸易港相关问题的研究。政府部门主要从政策层面对自由贸易港建设加以引导。学术界对自由贸易港相关问题的研究可以概括为以下四个方面:一是关于自由贸易港概念、类型和基本功能的研究。李振福<sup>[2]</sup>认为,自由贸易港是设立在一个国家关税国境之外的免征所有或大多数货物关税的港口,并将其划分为转口贸易型、工商型、旅游购物型和综合型四种类型;刘英奎<sup>[3]</sup>认为,自由贸易港是在一个国家境内关外设立的大多数商品免征关税且商品、资金、人员自由流动的特殊区域,是目前世界上开放水平最高的特殊经济区域,并将中国自由贸易港的基本功能界定为进行制度创新、深化对外开放、促进要素集聚、推进“放管服”(简政放权、放管结合、优化服务)四个方面。二是关于自由贸易港建设的积极作用的研究。黄志勇等<sup>[4]</sup>认为,自由贸易港建设能够提升中国港口实力和国际竞争力,促进沿海地区形成新的经济增长点,推动海洋经济发展,进一步扩大对外开放;张释文等<sup>[5]</sup>认为,自由贸易港建设对于加强中国沿海港口建设、促进自贸区升级发展、提升中国在全球价值链分工中的地位、推动中国参与国际规程制定等,具有重要作用。三是关于自由贸易港建设面临问题的研究。黄志勇等<sup>[4]</sup>提出,中国自由贸易港建设面

临政府管理制度和理念不适应市场化需要、行政管理体制不适应管理要求、多重政府目标影响政策实施效果等制度方面的困境,以及现有保税区基础设施及其配套服务不达标,监管方式和监管水平与国际惯例有差距,缺少总体规划等技术方面的困境;李猛<sup>[6]</sup>则认为,自由贸易港政策创新面临的主要困难包括法律体制障碍、离岸市场经济发展较慢、市场监管体制改革滞后、市场风险较大等。四是关于推进中国自由贸易港建设的对策建议的研究。任建雄<sup>[7]</sup>提出,浙江建设自由贸易港应在做好立法工作、创新管理体制、促进保税港区向自由贸易港转型等方面做出努力;罗雨泽<sup>[8]</sup>认为,中国加快自由贸易港建设的对策主要包括加强顶层设计、创新发展模式、完善管理体制等。

综上所述,虽然学术界针对自由贸易港建设相关问题的研究较多,但对于自由贸易港的概念界定、面临问题、对策建议等方面的研究尚处在初步探索阶段,缺乏系统性、深层次的研究。鉴于此,本文拟在系统梳理中国建设自由贸易港的重要意义、主要任务与面临障碍的基础上,提出加快推进中国自由贸易港建设的对策建议。

## 一、中国探索建设自由贸易港的重要意义

探索建设自由贸易港对于促进我国经济社会发展具有明显的推动作用,对于发展更高层次开放型经济、推动形成全面开放新格局、培育国际经济竞争新优势具有重要意义。

### 1. 中国探索建设自由贸易港是主动参与经济全球化进程、发展更高层次开放型经济的重大举措

改革开放40年,中国逐渐成为世界第一大出口国、货物贸易国、吸引投资国,以及第二大经济体和对外投资国,在实现自身经济快速发展的同时,对全球经济增长的贡献也越来越大。这些成就的取得正是得益于中国主动参与经济

全球化进程、积极推进开放型经济发展。然而,近年来,以美国为代表的发达国家出现了贸易保护主义重新抬头的现象,因此,中国的态度对于世界的经济全球化进程至关重要。中共十九大准确判断国际国内经济发展形势,明确提出要主动参与和推动经济全球化进程,发展更高层次的开放型经济。中国探索建设自由贸易港,对于发展更高层次的开放型经济、加强与全球经济的紧密联系具有重要的推动作用。

## 2. 中国探索建设自由贸易港是促进沿海与内陆联动发展、推动形成全面开放新格局的必然选择

从空间范围来看,中国对外开放从沿海地区起步,进而由东向西从沿海地区、沿江地区向内陆地区、沿边地区依次推进。经过40年的发展,沿海地区和内陆地区经济社会发展均取得巨大成就,开放型经济新体制逐步健全,对外贸易水平和利用外资水平得到进一步提高;但由于中西部地区在资源禀赋、营商环境和体制机制等方面与东部发达地区相比尚存在一定差距。因此,中西部地区仍是中国对外开放的洼地,需要国家在政策上给予支持和引导。探索建设自由贸易港能够为构建“陆海内外联动、东西双向互济”的开放格局提供有效载体和重要平台,从而进一步加强开放合作,促进沿海地区开放与内陆地区开放有机结合,优化区域开放布局,进而形成区域协调发展和全面开放新格局。

## 3. 中国探索建设自由贸易港是拓展国际产能合作新空间、培育国际经济竞争新优势的内在要求

加强国际产能合作是中国经济与全球经济深度融合,实现优势互补与合作发展的重要手段。当前,中国经济发展进入新常态,资源约束日益趋紧、传统经济增长动力逐步弱化等因素对经济持续增长的负面影响不断显现出来,开放型经济发展的传统竞争优势逐渐丧失。在此背景下,中国通过赋予自由贸易试验区更大的

改革自主权,探索建设自由贸易港,可为相关企业开展国际产能合作搭建服务平台,以帮助相关企业充分利用国际国内两个市场、两种资源,促进加工贸易转型升级,推进服务贸易创新发展,推动形成外贸新业态、新模式,从而加快构建面向全球的贸易、投融资网络,积极拓展国际产能合作新空间,不断培育参与国际经济竞争的新优势。

## 二、中国探索建设自由贸易港的主要任务

中国探索建设自由贸易港的任务主要包括以下四个方面。

### 1. 加大改革力度,提升开放层次

提升中国对外开放水平和层次是探索建设自由贸易港的主要任务之一。改革开放40年,我国经济社会发展取得一系列重大成就的最大动力就在于不断加大对外开放力度、提高对外开放层次。2013年以来,我国在推进自贸区建设的过程中,探索出了诸多成功经验,如形成了对外开放的新模式,有效提升了我国在国际经贸规则制定中的话语权;构建了对外交流与合作的新平台,在促进企业开展国际合作中发挥了桥梁和纽带作用。当前,面对国际国内新形势新情况,我们应不断加大改革力度,努力推进全面深化改革工作,破除阻碍对外开放的体制机制障碍,积极主动适应国际规则新变化,进一步扩大对外开放,提升开放水平和开放层次,促进开放型经济快速发展。而探索建设自由贸易港就是提升开放层次的有效途径和重大举措,能够为经济发展增添新活力。

### 2. 创新体制机制,优化营商环境

创新体制机制,不断优化营商环境,是探索建设自由贸易港的重要内容。当前,以美国为代表的发达国家出现贸易保护主义重新抬头、逆全球化思潮不断升温的现象,世界范围内的外资流动性有所降低,各国吸引外资的竞争更加激烈,再加上新兴市场国家在土地、劳动力等

方面的低成本优势和更加优惠的政策措施,以及国内资金、劳动力、原材料等各种生产要素成本的不断攀升,使得我国在吸引外资方面的比较优势逐渐丧失,对外商的吸引力逐渐降低。因此,在探索建设自由贸易港的过程中,我们应该积极创新市场准入、外商投资管理、知识产权保护、监管方式等方面的体制机制,提高吸引外资的软实力,培育竞争新优势,营造国际化、法治化、便利化的营商环境。

### 3. 注重联动发展,增强辐射作用

注重自由贸易港与周边区域的联动发展,增强自由贸易港的辐射带动作用,也是探索建设自由贸易港的重要任务。我国各地区在探索建设自由贸易港的过程中,要注重联动发展,增强辐射作用。一要注重自由贸易港与其他的国家战略规划联动发展。例如,对于河南省来说,在推进自贸区建设和探索自由贸易港建设的进程中,要处理好与郑州航空港经济综合实验区、郑洛新国家自主创新示范区、中国(郑州)跨境电子商务综合试验区等国家战略规划和战略平台的关系,对接各项战略规划的政策措施,以发挥战略叠加效应。二要注重自由贸易港与周边区域的联动发展。例如,对于福建省来说,应加强自由贸易港与平潭综合实验区、福州新区等区域的联动,充分发挥它的辐射带动作用,促进厦漳泉一体化发展。

### 4. 完善法律体系,确保有法可依

构建完善的法律体系是推进自由贸易试验区和自由贸易港健康持续发展的重要前提。完善与自由贸易试验区和自由贸易港相关的法律体系需要我们在以下两个方面做出努力。一是国内高校和研究机构法律方面的专家学者应该系统梳理国外典型自由贸易区和自由贸易港的法律体系,总结其先进经验和做法,提炼出对中国的重要启示,并结合中国自由贸易试验区建设的实际情况,提出可操作性强的政策建议,以供决策部门参考。二是国家相关部门应在充分调研现有自由贸易试验区的基础上,参考专家

学者提出的政策建议,针对自由贸易试验区发展过程中在法律法规方面遇到的重大问题和难题,制定科学合理的与自由贸易试验区和自由贸易港相关的法律法规,为政府部门的监管提供充足的法律依据,确保其对自由贸易试验区和自由贸易港进行有效监管。

## 三、中国探索建设自由贸易港面临的障碍

中国探索建设自由贸易港意义重大、任务明确,但还面临着法律体系亟待完善、制度创新有待加强、管理机制仍需健全、带动作用不够明显等障碍。

### 1. 法律体系亟待完善

完善的法律体系是促进自由贸易试验区和自由贸易港健康发展的法律保障。当前,中国有关自由贸易试验区的法律法规还不健全,阻碍了其向自由贸易港的转型升级。国外自由贸易港的建设大多是先构建自由贸易港的法律体系,制定相关法律条文,确保依法建立自由贸易港,并在运营管理过程中针对发现的问题及时修订和完善相关法律条文,从而保证自由贸易港相关法律法规的权威性和稳定性,确保有法可依。但是,目前中国尚缺少国家层面的自由贸易港相关法律,现有的自由贸易试验区管理办法和规章制度不具有法律约束力,使得政府部门的监管缺少法律依据,无法对自由贸易试验区进行有效监管。

### 2. 制度创新有待加强

制度创新是推进自由贸易试验区持续发展和向自由贸易港转型升级的根本动力。从中国现有自贸区的发展实践来看,大部分自贸区都在政府职能转变、金融管理与服务、投资便利化等方面进行了制度创新的尝试与探索,取得了明显成效。但对比国际先进经验,我们发现,国内现有自贸区在制度创新方面依然存在诸多问题:企业注册流程、互联网办理等一般操作层面的程序性创新较多,而事中事后监管、自由贸易账户等政策体制层面的实质性创新较少;单一

部门内部的办事流程得到简化,跨部门的深层次制度创新举措力度不够;部分优惠政策仅得到某一国家部委的支持,而缺少其他国家部委的配套政策支持。

### 3. 管理机制仍需健全

健全的管理机制是确保自由贸易试验区和自由贸易港正常运营的重要保障。目前,中国的各个自由贸易试验区运营平稳,但在管理机制方面还存在一些问题。一是多头监管现象依然存在。现有的政府监管模式导致各个部门和各级政府之间存在多头管理的现象,造成监管效率低、资源浪费严重。二是审批程序多,工作协调难度大。各地自由贸易试验区的改革方案需上报国家相关部委,但由于不同改革事项涉及的部委较多,因此审批程序较多,审批环节复杂,工作协调难度较大。三是联席会议的作用有限。虽然国务院设立了自由贸易试验区工作部际联席会议,但由于其并非自由贸易试验区的管理部门,其作用的发挥较为有限。

### 4. 带动作用不够明显

充分发挥自贸区对于周边区域经济社会发展的辐射带动作用是其建设的重要目的。当前,中国的各个自贸区在促进周边区域产业转型升级和经济社会发展方面发挥了积极作用,但是,自贸区对周边区域的辐射带动作用还不够明显。一方面,自贸区对周边区域的虹吸效应大于辐射效应。各个自贸区对于周边区域经济发展的带动作用不仅还未充分发挥出来,反而对部分区域的产业发展产生了一定的虹吸效应,影响其产业承接和转型升级。另一方面,自贸区与周边区域的合作深度不够。多数自贸区与周边区域的合作尚停留在一般产品供应、原材料供应等较浅层次的合作,而在技术研发合作、全产业链合作等深层次的合作还有待加强。

## 四、加快推进中国自由贸易港建设的对策建议

加快推进我国自由贸易港建设,建议从以

下几个方面着手。

### 1. 借鉴国际先进经验,选择合适建设模式

纵观目前全球范围内100多个自由贸易港的建设模式和发展历程,可以发现,自由贸易港主要包括以下四种类型:一是转口贸易型。这类自由贸易港的主要特征是商品生产国与商品消费国之间的贸易不是直接进行的,而是通过第三国的自由贸易港进行交易的。二是工商贸易型。这种类型的自由贸易港在空间上突破了港口码头的范围限制,延伸到港口腹地,功能上也由单一的转口贸易扩大到商业贸易和工业生产并举,对周边区域的辐射带动作用明显,为周边区域提供了更多的就业岗位,增加了当地居民的收入。三是旅游和购物型。这种类型的自由贸易港大多自然风光优美,适合发展旅游等第三产业。四是综合服务型。这种类型的自由贸易港地理位置优越,功能由最初的转口贸易逐渐扩展到金融服务、旅游等,对港口所在城市和周边区域的辐射带动作用明显。从国际经验和中国实际情况来看,我们应依托海港、航空港或铁路港发展综合服务型自由贸易港,同时各个自由贸易港应根据各自所在城市的产业基础选择若干适合自身条件的产业。

### 2. 转变外贸发展方式,大力发展服务贸易

大力发展服务贸易是优化国家贸易结构、顺应国际贸易发展趋势的重要途径。我们应不断完善推动服务贸易发展的各项规章制度和政策措施,积极转变外贸发展方式,大力发展服务贸易。其一,应着力构建服务贸易发展载体。各个自贸区和拟建的自由贸易港所在城市应定期组织国际性的服务贸易博览会、服务贸易交易会等展会,为服务贸易型企业“引进来”和“走出去”搭建平台。其二,应不断优化服务贸易内部结构。应推动以计算机为代表的新兴服务贸易快速发展,培育新的经济增长点;促进先进制造业和现代服务业融合发展,大力发展生产性服务贸易。其三,应积极创新服务贸易发展模式。应以探索建设自由贸易港为契机,打

造一批特色鲜明的服务出口基地;推进服务贸易与大数据、云计算等融合发展,加快服务贸易数字化进程。其四,应持续扩大服务贸易开放领域。应推进国内金融、文化、设计等行业的优秀企业加快对外开放,开展跨国经营,积极开拓国际市场;营造法治化、便利化的营商环境,增强中国服务业对外资的吸引力,同时应注重引进外资企业的先进技术、管理经验和经营理念等。

### 3. 吸引全球创新资源,引领产业高端发展

各地应在认真梳理自身发展基础和发展条件的基础上,营造良好的营商环境,以吸引全球创新资源聚集,引领产业向高端发展。首先,应持续优化有利于产业发展的制度环境。应进一步简化市场准入许可,逐步清理不合理的规章制度,完善产权保护制度,最大程度地激发市场活力;加快推进财政、金融等方面的改革进程,促进各类要素自由流动;深化商事制度改革,创新“容缺后补”登记制度,简化企业登记注册程序,加快推进涉企服务的数字化进程。其次,应充分发挥科技创新对产业发展的促进作用。应鼓励和支持科技创新,强化知识产权保护,提高科技成果转化能力,全面夯实支撑产业发展的科技基础;完善激励机制,加大对科研创新团队在技术创新、产品创新等方面的奖励力度。再次,应进一步扩大产业开放领域,积极引进和利用外资;严格落实负面清单制度,在农业、文化等领域取消或放宽外资准入限制;鼓励拟建自由贸易港的港内优秀企业实施“走出去”战略,与国际知名企业在技术研发领域加强交流与合作,以更好地融入全球产业链分工体系。

### 4. 扩大金融对外开放,提高金融创新能力

提高金融创新能力有助于完善金融服务体系、增强金融服务功能、扩大金融对外开放和提高金融业国际竞争力。应不断完善相关制度,扩大金融对外开放,提高金融创新能力,构建金融风险防控体系。一要不断推进金融制度创新。

应鼓励银行等金融机构、社会资本方在各地拟建的自由贸易港内成立分支机构,从事金融相关业务活动;针对各地拟建的自由贸易港的港内环保、物流、文化等领域企业的实际需求,开发不同形式的金融产品,创新服务模式。二要持续增强金融服务功能。银行等金融机构应借助计算机技术,加快发展“互联网+金融”,优化网上银行和手机银行的界面,进一步完善服务功能,健全金融服务体系。三要构建金融风险防控体系。应严格落实金融监管法则,完善金融监管细则,为金融监管部门开展金融监管业务活动提供依据;建立健全金融数据收集系统,科学分析收集到的金融行业相关数据,甄别出存在的问题,并采取相应措施予以处理;金融、工商等部门应联合建立信息共享平台和跨部门的联合监管机制,切实提高金融风险监管能力。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(01).
- [2] 李振福. 我国自由贸易港的建设路径[J]. 中国船检, 2017(12):16.
- [3] 刘英奎. 以自由贸易港建设引领创新发展[J]. 区域经济评论, 2018(2):8.
- [4] 黄志勇, 李京文. 实施自由贸易港战略研究[J]. 宏观经济管理, 2012(5):31.
- [5] 张释文, 程健. 我国自由贸易港建设的思考[J]. 中国流通经济, 2018(2):91.
- [6] 李猛. 新时代我国自由贸易港建设中的政策创新及对策建议[J]. 上海经济研究, 2018(5):60.
- [7] 任建雄. 浙江自由贸易港建设的战略路径与对策[J]. 浙江万里学院学报, 2013(2):9.
- [8] 罗雨泽. 借鉴国际经验 推进自由贸易港建设[J]. 理论导报, 2018(4):41.