

四川自由贸易试验区建设机制创新： 成果、问题及建议

吴文嘉¹ 田坤明² 顾新³ 罗堰⁴

(1. 四川开放大学文法学院, 四川 成都 610073;

2. 四川省工程咨询研究院, 四川 成都 610020;

3. 四川大学商学院, 四川 成都 610065;

4. 成都锦城学院工商管理学院, 四川 成都 611731)

【摘要】:为加快构建“双循环”新发展格局,探索内陆开放新模式,打造国际竞争合作新优势,建设好四川自由贸易试验区尤为迫切。在梳理总结自贸试验区相关研究文献和经验归纳的基础上,通过对比研究、专家访谈等方法,从投资管理、金融管理、贸易便利、政府监管、协同改革5个方面系统总结了四川自由贸易试验区在建设机制方面的创新成果,并在分析四川自贸区建设存在的问题的基础上,尝试从顶层设计、制度创新、系统集成、平台载体、运营机制5个方面提出进一步推进四川自贸区建设机制创新的对策建议。

【关键词】:成渝地区双城经济圈 四川自由贸易试验区 建设机制 创新路径

【中图分类号】:F752.8 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1005-8141(2022)08-0980-06

0 引言

自由贸易试验区(Free Trade Zone, FTZ)是指以推进贸易便利、自由和国际化为目的,协约国成员互相取消商品数量和关税壁垒,推进商品在协约国之间便利流动的经济特区^[1]。本文中的自由贸易试验区特指以推进贸易便利、自由和国际化为目的,以海关监管和税收优惠为主要管理方式,在我国境内关外设立的多功能经济特区。我国新兴自由贸易试验区的建设由各类贸易型自由区构成,学术界通常将此界定为自由贸易园区^[2-4]。自由贸易园区长期以来在引进外资、增加外汇储备、提高就业率等方面积极发挥了作用^[5]。随着自贸区发展的日益成熟,国内学者在自贸区机制方面的研究建树也颇为丰硕。从区域经济效应来看,王恕立等^[6]通过实证分析发现,自贸区建设具有时空异质性,其空间溢出范围介于1000—2000km之间,且不同板块(梯队)间的经济效应存在差异

基金项目:国家自然科学基金项目(编号:71971146);四川省2021—2023年高等教育人才培养质量和教学改革项目(编号:JG2021-1554)。

作者简介:吴文嘉(1980-),男,重庆市南岸人,硕士,副教授,四川大学商学院访问学者,研究方向为企业管理、创新创业等。

罗堰(1980-),女,重庆市永川人,博士研究生,副教授,研究方向为企业管理、高等教育管理等。

。自贸试验区建设对其他省份的 GDP 增长有一定负向抑制作用，中西部内陆自贸试验区的负向影响更为突出，需要建立合理的宏观管理机制，推进自贸试验区形成多网络中心节点的空间布局，稀释自贸试验区建设产生的挤出效应。从制度性开放来看，王爱俭等^[7]从体制创新的角度出发，探究了自贸区影响中国区域经济增长的机制和效果；尹晨等^[8]、李锋等^[9]、周奇等^[10]等认为，自贸试验区在探索制度型开放方面具有先天的优势和动力，上海自贸区先行一步，对制度开放进行了有益探索；冯锐等^[11]、刘秉镰等^[12]等运用渐进双重差分法，从功能的角度对自贸区建设的产业结构升级效应展开评估，实证检验表明自贸区建设主要通过创新驱动效应、资源配置效应、产业集聚效应等途径对产业结构高度化产生影响；叶霖莉^[13]认为区域科技创新水平可以在自贸区建设带动下，通过投资便利化、产业集聚、贸易便利等方式明显提高，并随着自贸区建设时间推移，效果不断加强；徐洁香等^[14]认为自贸区对地区创新质量的提升起到了促进作用，我国的自贸区须在产权保护等领域进行深层次的改革来提升地区创新力；巴曙松等^[15]认为，随着我国自贸区建设时间推进，金融改革系列措施出台，区域金融服务实体经济的效率将会持续逐步提高，并呈现逐年提升的趋势。

2020 年 11 月，《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》文件印发实施，特别强调要设立川渝自由贸易试验区协同开放示范区，加大力度推进首创性、差异化改革。在新的发展阶段，中国(四川)自由贸易试验区(以下简称为“四川自贸区”)作为高能级的国家级开放平台，在四川省高质量“引进来”、高水平“走出去”中发挥着重要作用，成为川渝共建内陆开放战略高地的主要载体。四川自贸区建设对于深度参与“一带一路”倡议建设，积极服务和融入以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局具有重要的现实意义。

1 四川自贸区发展现状

四川自贸区是国务院 2017 年 3 月批复的第三批试点自贸区(图 1)，分为成都、泸州两个部分，具体包括天府新区(成都)、青白江铁路港和川南临港 3 个片区，总面积 119.99km²。截至 2021 年底，四川自贸区进出口总额达到 3515.8 亿元，引入 494 个亿元以上项目，外资实际到位 32 亿美元；新注册企业 19.2 万家，注册资本超过 1.9 万亿元。

四川自贸区建设机制的改革创新推动了全省对外贸易的跨越式发展。从对外贸易统计数据来看，自贸试验区挂牌以来，四川对外贸易进出口总额一直保持着高速增长，从 2017 年的 4605.88 亿元增长至 2021 年的 8538.62 亿元，增长了 85.4%(图 2)。从贸易方式划分来看，一般贸易和加工贸易占比较高，外商投资企业对贸易进出口总额的贡献逐年提升(图 3)，2021 年底达 5571.24 亿元，比 2017 年提升了 77.6%；从进出口商品类别来看，机电产品所占比例最大，2021 年底达 7218.85 亿元，占当年进出口贸易总额 8538.62 亿元的 84.54%。据统计，四川自贸区成立后，仅用不到全省 1/4000 的国土面积，贡献了全省 1/10 的新设企业、1/10 的进出口、1/4 的外商投资企业。四川省自贸区各类主要指标名列第三批自贸试验区前茅，为提升四川 GDP 总量起到了积极作用，形成了“来的都是客，走的都是货，通达天下”的局面。

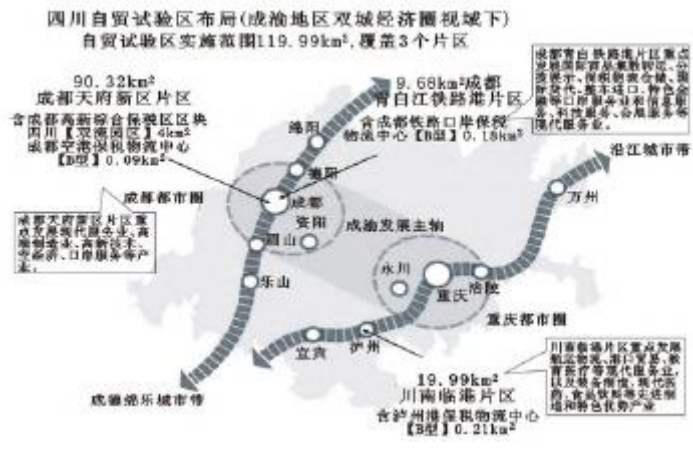
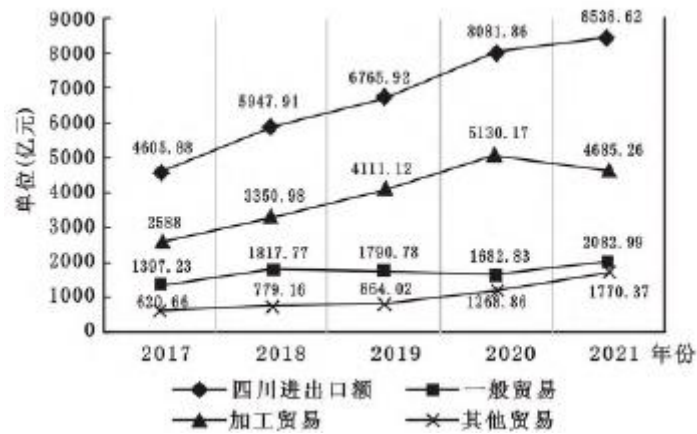


图 1 四川自贸区区位



注:数据来源于2018—2022年《四川统计年鉴》,图3同。

图2 2017—2021年四川贸易进出口额增长趋势(按贸易类型)

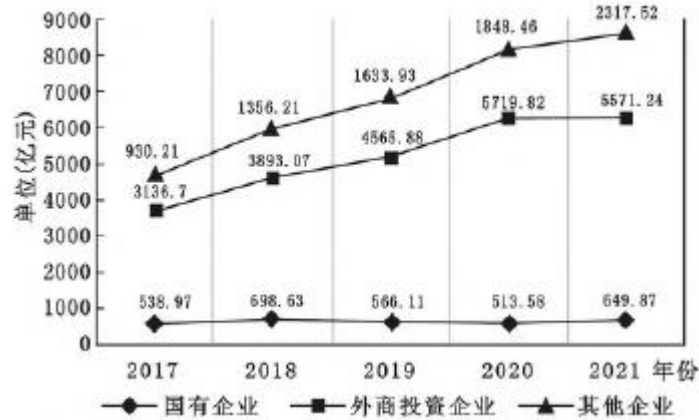


图3 2017—2021年四川贸易进出口额增长趋势(按企业性质)

2 四川自贸区建设机制创新成果

本文主要通过文献研究法、对比研究法、专家访谈法开展研究。首先,在大量查阅国内外关于自贸区的文献资料和各级政策文件的基础上,先后从四川省商务厅自贸办等部门获取2017—2021年相关统计数据,系统分析总结四川自贸区建设的工作机制创新成果;其次,采取纵向与横向比较相结合的比较研究方法对不同地区间的建设成效进行比较和创新举措梳理;最后,对四川大学、西南财经大学等6所高校的10余位区域经济学、自贸试验区方面的专家学者开展访谈,收集专业性建议和意见,并赴四川省商务厅自贸办、成都国际铁路港管理委员会等自贸区管理部门进行访谈,了解自贸区建设情况,共计40余人次。从投资管理、金融管理、贸易便利、政府监管、协同改革五大机制阐释四川自贸区建设取得的阶段性创新成果(图4)。

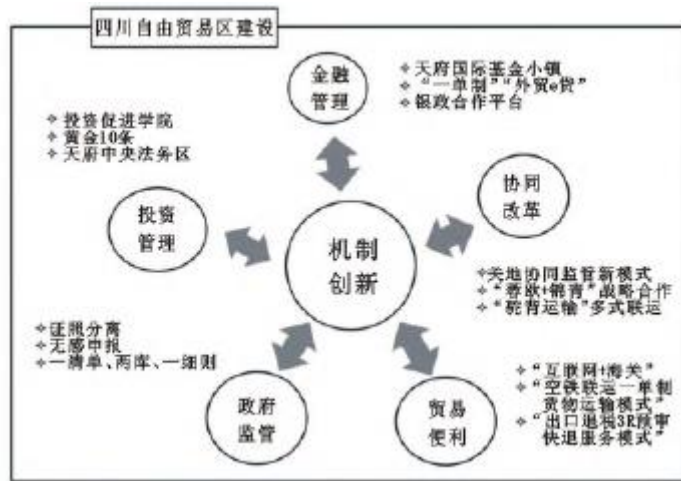


图 4 四川自由贸易试验区机制创新

2.1 投资管理机制创新

天府新区片区加大探索制度开放,简化投资程序,推动四川首只自贸区股权投资基金落户天府基金小镇。青白江铁路港片区创设“投资促进学院”,开展精准招商,推行“保姆式”服务,出台产业新政“黄金 10 条”。挂牌 5 年来,两大外贸进出口额、FDI 年均增长率分别达到 137.9%、49.29%。营商环境的法制化不断得以优化,天府中央法务区建设加快推进,成都国际商事法庭获批设立,川南临港片区在全国率先获批设立自贸区人民法院。

2.2 金融管理机制创新

天府新区片区推动天府国际基金小镇成功入选“四川省特色小镇”,引入新金融企业 27 家,累计落户突破 687 家,管理规模突破 5700 亿元;青白江铁路港片区推进自贸试验区电子退税实现全覆盖,实现“一单制”单据线上签发和“外贸 e 贷”两大功能融合;川南临港片区推出金融服务新政 10 条,高标准构建银政合作平台。

2.3 贸易便利机制

天府新区片区大力推行“互联网+海关”、国际贸易“单一窗口”,“两步申报”和“提前申报”率先进行推广,进出口通关时间较挂牌时分别压缩了 63.24%、86.49%;青白江铁路港片区开展“空铁联运一单制货物运输模式”等一系列实践探索,中欧班列(成渝)在 2021 在新冠疫情常态化影响下逆势大幅增长,开出超过 4800 列,占全国总量的 30%;川南临港片区实施启运港退税政策,创建全国领先的“出口退税 3R 预审快退服务模式”,持续推动多式联运“一单制”。

2.4 政府监管机制

天府新区片区率先开展“电子居民”境外开办企业试点改革,通过三方平台对集群注册企业进行事前信用审查筛选,并采取“红绿灯”审批措施,真正实现“证照分离”;青白江铁路港片区全面实施自贸区商事登记确认制,全国首创准入准营系统集成改革,首推“无感申报”模式,涉企审批时间压缩 85%以上;川南临港片区事中事后监管平台上线,以“一清单(监管事项清单)、两库(执法人员库、监督对象库)、一细则(实施细则)”为核心,极大节省了运营和监管成本。

2.5 协同改革机制

2022年初,四川省政府正式确定在成都经开区、达州、广安、遂宁和绵阳建设四川自贸区协同改革先行区,成都在温江、龙泉设立自贸协同改革先行区,开展进口特殊物品关地协同监管新模式。青白江铁路港片区探索内陆大宗商品交易新模式,与川南临港片区签订战略合作协议,充分整合利用蓉欧快铁、整车进口口岸等优势 and 泸州市水运口岸、江运通道、商圈资源,推动自贸区联动发展。

3 四川自贸区建设存在的问题

面对新形势、新目标和新要求,四川自贸区主动对标国际先进和国内先发地区依然存在一些短板弱项,还需直面问题寻求突破,充分发挥临空、临铁、临水“三临”叠加优势,不断推进自贸区体制机制创新,使其进入良性循环发展状态。

3.1 开放程度不高

从运行情况看,四川自贸区开放型经济规模偏小。2020年,四川自贸区外贸增速是全省平均水平的两倍,但总量占比仍维持在10%左右,远低于重庆、陕西等自贸试验区,更低于沿海等发达省份的自贸区,开放聚集引领效应未充分发挥出来。外商投资准入负面清单运用不充分,外资新增项目和实际到位不多,贸易便利化还有较大空间。高水平制度型开放体系还未形成,对标国际经贸规则的制度研究和政策储备不多,处于上海等国内先发区域规则的“学习”和“追随”的阶段。

3.2 发展动力不强

总体上,四川自贸区创新动力还不强,高端产业聚集度不高,科技前沿产业布局不足,与区外未形成“高端引领、协同发展”的态势,同质化程度较为严重。市场主体虽然呈爆发式增长,但是新增企业活力不足,很大一部分为“僵尸”企业。青白江铁路港片区物流集散仓储发展迅猛,但高端加工贸易及上下游产业链配套不足;川南临港片区制造业以承接发达地区转移产能为主,处于产业链和价值链的低端;天府新区片区高新技术、现代金融、生物医药、临空经济和新一代信息技术等产业还亟待强链补链,增强在西部地区的引领能力。

3.3 特色试验不特

近年,四川自贸区在开展差异化试验方面进行了有益探索,形成了“中欧班列”多式联运“一单制”“集拼集运”等具有影响力的试点经验。但与大多数自贸试验区类似,四川自贸区侧重于以“放管服”改革为重点的“普惠性”改革成果,“微改革”“微创新”居多,而较少涉及制度、规则、标准层面深层次结构性变革。特别是聚焦产业高质量发展需求,彰显四川区位、产业、开放特色的改革创新制度成果仍需进一步挖掘。“立足内陆、承东启西,服务全国、面向世界”“推进内陆与沿海沿江协同开放战略”和“建设川渝自由贸易协同开放示范区”是国家赋予四川的重要使命,也是四川不同于其他自贸试验区的特色试验任务。

3.4 改革系统集成不够

四川自贸区虽然已构建起较完善的管理体制和推进机制,管理部门较好地发挥统筹谋划、工作推动、上下协调、指导督促职能作用,但是依然存在对责任单位统筹不够、与片区沟通联动不畅等问题。多数制度创新仍由单个部门主导和推动,改革“碎片化”明显,工作“内卷化”突出,因此需要加强顶层设计和系统集成。四川自贸试验区与综保区等国家开放平台联动不够,成果检验没有形成固定机制,各市(州)政府对国务院278项、四川156项制度创新成果复制推广工作尚未纳入议事日程,普遍没有建立起长效评估机制,复制推广成效有待提升。

4 推进四川自贸区建设机制创新的对策建议

按照目标导向和问题导向,四川要抢抓创建川渝自由贸易试验区协同开放示范区的宝贵机遇,多措并举、创新联动,积极开展“首创性”探索,重点从以下5个方面破解束缚发展的瓶颈制约,加快构建高水平制度型开放体系。

4.1 强化顶层设计,联动国家战略的制度供给

一是对标先进国际规则,深化政府管理、贸易便利化、投资管理、金融管理等制度创新,建立与“一带一路”倡议和西南开发门户枢纽、国际贸易中心、改革创新高地相适应的制度法规体系^[16]。二是探索“一带一路”倡议沿线国家和地区在政府、企业和民间多层次的合作,推进“五通”实践和创新。开展在贸易通关、认证认可、标准计量、检验检测、监管执法等领域的合作和制度衔接,加强与长江经济带、粤港澳大湾区、北部湾经济区、南亚和东南亚的联动,鼓励区域合作、产能合作、企业合作,建立合作联动机制^[17]。三是积极建立和拓展沿线国家和地区在信息交流、执法监督、纠纷处理、争议解决的渠道和机构,建立沟通协调机制,更好地服务成渝地区双城经济圈发展战略,通过制度供给推动自贸区建设迈上新台阶。

4.2 致力重点突破,聚焦关键领域的制度创新

深化基本体系建设,尽快形成国际化、法治化、便利化的营商环境和高效公平的市场环境。对标国际先进规则,建设内陆开放型经济新体制先行区,强化双向投资、贸易监管、金融开放等关键领域的制度创新,可从以下5个方面展开:①政府治理方面。优先试行风险压力测试,建立“市场准入异地同标”准入机制,推进跨区域市场准入服务系统建设,推动检验检测结果互认;探索建立“竞争中立”规则体系,加强对知识产权执法体系的建设。②投资管理方面。深化投资项目承诺制改革,进一步缩减负面清单,在电信、互联网、教育、文化、医疗、科技等领域深化开放合作;支持外资企业设立研发中心、区域总部,推进重大开放型项目向区内聚集,逐步提升自贸区开放度。③贸易便利化方面。充分运用互联网技术提升通关效率,降低通关成本,创新监管模式,探索贸易便利化外汇管理创新和税制安排创新。④金融开放方面。创新监管体制,推进试行外汇管理改革,构建账户管理体系,加快发展人民币跨境结算,增强银证服务功能,全力支持金融科技发展,探索新经济模式下金融风险防范体系建设。⑤创新创业方面。深化科技创新体制改革,优化创新创业生态环境,建立高水平的知识产权保护制度,打通全球协同联合创新、产业化双向回路、职务科技成果权益保障等障碍堵点。

4.3 推进系统集成,发挥制度创新的溢出效应

一是制度创新应更加系统。克服“碎片化创新”,从局部流程和部分环节的创新转变为全流程创新,从单一部门创新转变为相关部门的协同创新,从制度创新升级为环境创新,为机制创新提供配套的立法、政策、资源和服务,以自贸试验区区域创新推进全省全域创新,实现协同开放^[18]。二是制度创新应更加全面。根据相关自贸试验区建设的经验,在促进要素市场配置、产业发展、市场培育、知识产权保护、法治环境、人才管理、环境保护、服务体系等方面应做出更加全面周密的规划。三是制度创新应更加深入。更加注意细则及实施方案的制定,体现区域特色和优势,避免同质化,围绕区域资源、特色产业、自贸区功能定位或者重点专项工作等方面实践探索,如围绕功能定位开展“特色产业链”和“国际供应链”两大差异化探索,选择科技、金融、医疗、数字经济四大产业,全链提出改革命题、设计改革方案,争取改革授权,推动改革落地,创新改革经验;持续探索多式联运“一单制”为核心的陆上国际贸易规则体系^[19],共建中欧班列一体化运价机制,争取更大航权安排和过境免签政策联动等。

4.4 提升平台载体,打造西向南向开放的战略中心

围绕畅通国内经济大循环,克服新冠疫情带来的不利影响,将川渝自由贸易试验区协同开放示范区作为统领自贸试验区未来发展的最高平台,借鉴浙江模式高层推动,努力实现“横向扩区、纵向升级”两大诉求,着力培育一批协同改革先行区和协同开放示范区^[20]。围绕国内国际双循环,顺应全球政治经济格局深刻调整方向,以融入“一带一路”倡议沿线国家和地区发展为统领,依托中欧班列、中国—欧洲中心等平台载体深化西向开放,以陆路经贸合作为重点打通欧亚大陆桥,高水平建设综合保税区等特殊区域,探索后疫情时代对蓉欧铁路运输安全、海关通关、检验检疫、认证认可等供应链安全与便利合作,提升跨境投资、人才交流、

金融服务、电子商务及技术标准、医疗教育合作水平。依托西部陆海新通道突出南向开放,建设数字自贸试验区,加强传统产业数字化转型升级,大力培育跨境电商、供应链、金融科技等平台经济发展,以基础设施、能源资源、绿地投资、高等教育合作为重点加大“走出去”步伐,提升南亚东南亚经贸合作水平,着力打造陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局^[21]。

4.5 加强政府引导,建立市场导向的高效运营机制

一是制度创新着眼于企业,充分发挥市场主体的关键作用。考虑到企业切实需求,帮助企业纾难解困,创造更加良好的营商环境,充分发挥制度红利,引导企业更好利用市场机遇,推动制度创新水到渠成^[22]。二是自贸区要按照市场规则运行,正确处理行政逻辑和市场逻辑的关系。与国际上高标准的投资贸易规则对接,充分发挥企业的自主权和市场的调节作用,形成“政府引导、市场运营”的格局。三是完善支撑和保障机制,重点建设人才聚集高地。建立全球高端人才引进服务“直通车”制度,创新人才外引内育成长机制,进一步畅通人才流动渠道,力求在人才选拔、绩效考核和收入分配方面实现突破性改革;优化人才引进政策,下放高端人才引进审核权限,放宽新兴服务业、新能源产业、新材料产业、生物产业、建筑、飞机维修等外籍专业人才年龄、经历等限制;建立国际职业资格证书互认制度等。

综上所述,推动自贸试验区实现高标准改革、高水平开放、高质量发展是一项系统工程,不可能一蹴而就,要找准实施路径加力推进。一方面,要进一步争取国家放权赋能,不断深化重点领域和关键环节改革;另一方面,要加大四川特色差异化探索,建设一批高水平的对外开放平台载体,高效集聚一批国内外一流创新主体和市场高端要素,推动商品要素流动型开放向规则、规制、管理、标准等制度型开放转变,加快打造内陆改革开放战略高地和参与国际竞争的新基地。“十四五”时期,四川省要牢牢把握成渝地区双城经济圈建设重大战略机遇,进一步强化与重庆市的目标、政策、领域、产业、机制、时序“六大协同”,围绕金融、科技、医疗、贸易、数字经济“五大领域”开展首创性、差异化、集成式改革,加快创建川渝自由贸易试验区协同开放示范区,推动更大范围、更宽领域、更深层次开放,将四川自贸区建设成为贸易投资便利、创新生态一流、国际经济交往活跃、辐射带动作用突出、在全国具有重要影响力的自贸试验区。

参考文献:

- [1] 杜敏. 国际贸易概论[M]. 北京:对外经济贸易大学出版社, 2001.
- [2] 徐莉萍, 王静. 国外出口加工区、经济特区、自贸区的效率评价及对中国的借鉴[J]. 上海经济研究, 2015, (11): 104-112.
- [3] 孟广文. 建立中国自由贸易区的政治地理学理论基础及模式选择[J]. 地理科学, 2015, 35(1): 19-29.
- [4] 郭晓合. 中国—东盟自由贸易区建设:现状与前瞻[J]. 人民论坛·学术前沿, 2016, (19): 36-43.
- [5] 项后军, 项伟康, 陈昕鹏. 利率市场化视角下的货币政策风险承担渠道问题研究[J]. 经济理论与经济管理, 2016, 36(10): 70-83.
- [6] 王恕立, 吴楚豪. 自贸试验区建设推动了区域经济协同发展吗[J]. 国际贸易问题, 2021, (6): 21-35.
- [7] 王爱俭, 方云龙, 于博. 中国自由贸易试验区建设与区域经济增长:传导路径与动力机制比较[J]. 财贸经济, 2020, (8): 129-146.
- [8] 尹晨, 周思力, 王玮馨. 论制度型开放视野下的上海自贸区制度创新[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019, (5): 175-180.

-
- [9]李锋,陆丽萍. 上海自贸试验区五年来突出进展与新一轮改革开放思路及突破口[J]. 科学发展, 2019, (2) : 37-39.
- [10]周奇,张勇. 中国(上海)自贸试验区制度创新与案例研究[M]. 上海:上海社会科学院出版社, 2016.
- [11]冯锐,陈蕾,刘传明. 自贸区建设对产业结构高度化的影响效应研究[J]. 经济问题探索, 2020, (9) : 26-29.
- [12]刘秉镰,吕程. 自贸区对地区经济影响的差异性分析——基于合成控制法的比较研究[J]. 国际贸易问题, 2018, (3) : 51-66.
- [13]叶霖莉. 自贸区建设对地区技术创新水平的影响效应研究[J]. 经济与管理研究, 2021, (9) : 24-28.
- [14]徐洁香,雷颖飞,邢孝兵. 自由贸易试验区的创新质量效应研究[J]. 国际商务(对外经济贸易大学学报), 2020, (4) : 17-80.
- [15]巴曙松,柴宏蕊,方云龙,等. 自由贸易试验区设立提高了金融服务实体经济效率吗?来自沪津粤闽四大自贸区的经验证据[J]. 世界经济研究, 2021, (12) : 3-8.
- [16]方云龙,王博. 天津自由贸易试验区经济增长效应:机制检验与政策应对[J]. 商业研究, 2020, (5) : 34-43.
- [17]吴欣怡. 海南自由贸易试验区建设路径探索——与上海自贸试验区的对比分析[J]. 对外经贸, 2020, (1) : 41-43.
- [18]武剑,谢伟. 中国自由贸易试验区政策的经济效应评估——基于 HCW 法对上海、广东、福建和天津自由贸易试验区的比较分析[J]. 经济学家, 2019, (8) : 75-89.
- [19]朱孟楠,陈冲,朱慧君. 从自贸区迈向自由贸易港:国际比较与中国的选择——兼析厦门自由贸易港建设[J]. 金融论坛, 2018, (5) : 3-12.
- [20]吕越,李美玉. 贸易便利化与全球价值链嵌入[J]. 北京工商大学学报(社会科学版), 2020, (5) : 46-57.
- [21]白仲林,孙艳华,未哲. 自贸区设立政策的经济效应评价和区位选择研究[J]. 国际经贸探索, 2020, (8) : 4-20.
- [22]张绍乐. 中国自贸区体制机制创新的问题与方向[J]. 区域经济评论, 2020, (4) : 116-122.