中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2020 年 8 月 13 日　　2020 年第 31 期（总第 300 期）

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

我国自贸试验区“十三五”发展和“十四五”展望*

建设自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）是新时代我国深化改革和扩大开放的战略举措。“十三五”期间，在全球经济金融出现新变局的形势下，我国自贸区的数量增加，开放扩大，改革深化，成果丰硕，为推动经济高质量发展起到了重要作用。展望“十四五”，自贸区在国内国际双循环相互促进的新发展格局下，在对标国际、制度创新、要素配置、产业发展等方面将有更深入的推进，发挥更大的引领和推动作用。

作　者：王方宏　海南金融研究院
电　话：0898 - 6656 2036

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电　话：010 - 6659 6874

＊　对外公开
＊＊　全辖传阅
＊＊＊　内参材料

我国自贸试验区“十三五”发展和“十四五”展望

建设自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）是新时代我国深化改革和扩大开放的战略举措。“十三五”期间，在全球经济金融出现新变局的形势下，我国自贸区的数量增加，开放扩大，改革深化，成果丰硕，为推动经济高质量发展起到了重要作用。展望“十四五”，自贸区在国内国际双循环相互促进的新发展格局下，在对标国际、制度创新、要素配置、产业发展等方面将有更深入的推进，发挥更大的引领和推动作用。

一、“十三五”自贸区建设的进展与成效

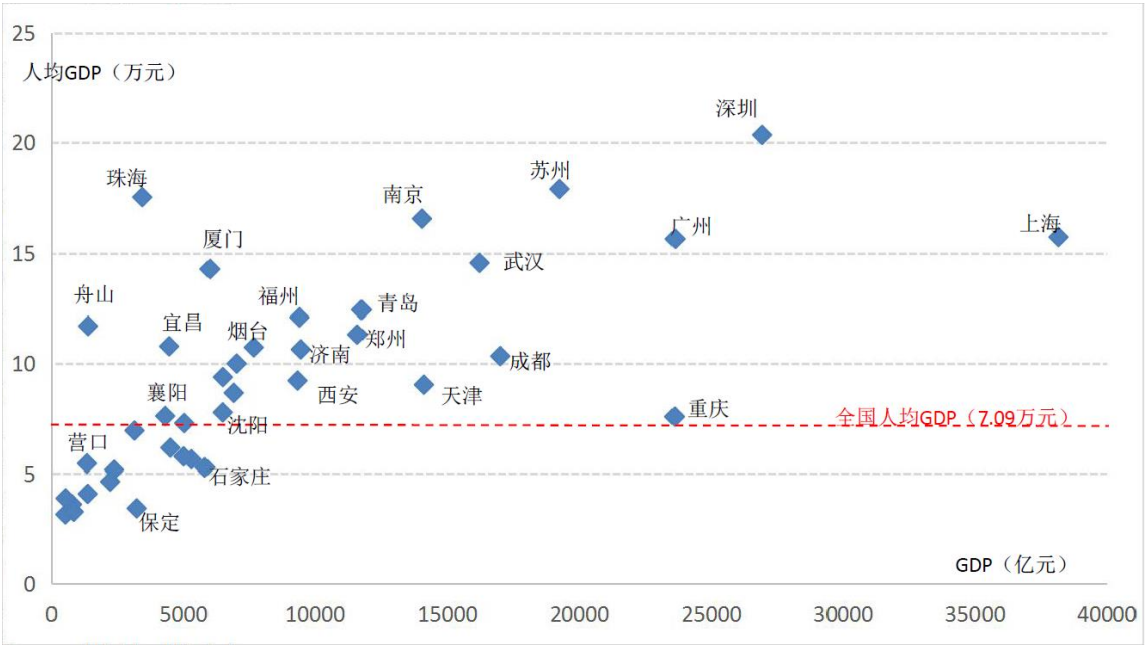
“十三五”期间，自贸区建设既有我国在全球经济、贸易和投资中的比重持续上升、对外开放不断扩大的有利条件，也面临着全球贸易摩擦持续增多、现有的双边和多变贸易投资规则出现重大调整、经贸谈判中投资保护、金融开放、数据流动等新议题不断出现的挑战。

在这种形势下，自贸区建设在推动和促进贸易投资自由化便利化的同时，在转换政府职能、改革投资管理体制、促进贸易便利化、推动金融创新等多个领域开展试点并复制推广成功经验，提升我国对外开放水平，在以商品流动为主的贸易开放的基础上，提升以要素流动为主的投资开放的份量，并朝着以规则制定为主的制度型开放努力，在我国扩大开放、高水平开放中的作用日益凸显。

（一）自贸区数量增加，覆盖不同区域和发展环境

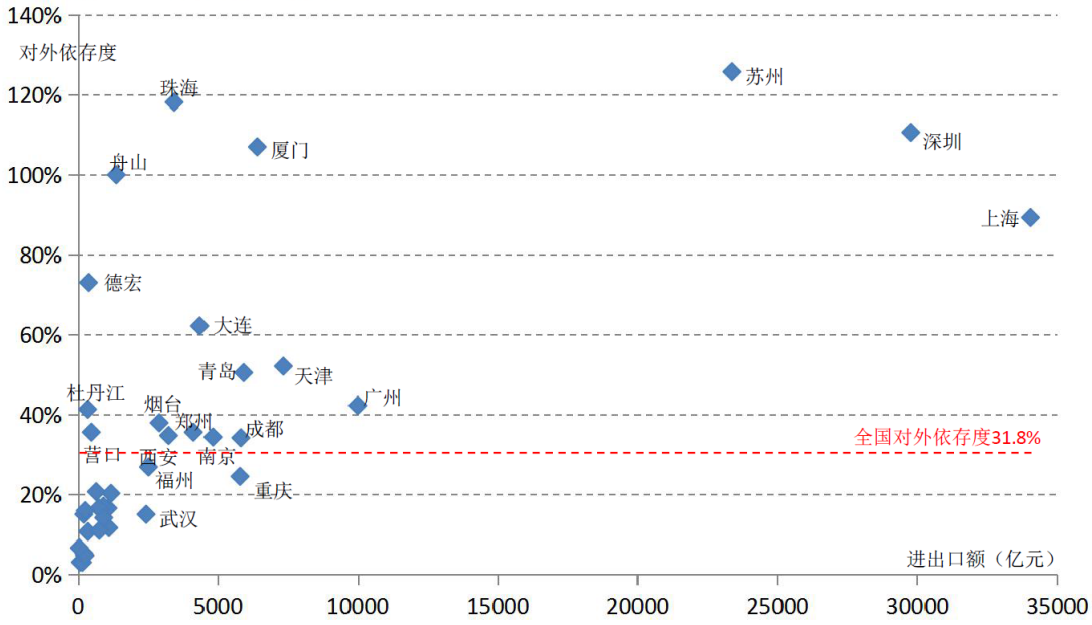
“十三五”期间，我国增设共 14 个自贸区，自贸区达到 18 个，片区达到 58 个，从沿海省份扩大到中部、东北、西北、西南等各大区域，各片区所在的 39 个城市具有不同的经济规模、不同的发展水平、不同的开放程度、不同的产业结构，使得自贸区的试点更加全面。

图 1：2019 年自贸区各片区所在城市的 GDP 和人均 GDP



资料来源：WIND，作者整理

图 2：2019 年自贸区各片区所在城市的进出口额和贸易依存度



备注：苏州、珠海为 2018 年数据

资料来源：WIND，作者整理

（二）试点任务实施率高，制度创新效果明显

“十三五”期间，自贸区的改革任务主要集中在加快政府职能转变、扩大投资领域开放、推动贸易发展方式转变、深化金融领域开放创新等领域。5 年来，第二批广东、天津、福建 3 个自贸区总体方案确定的 398 项改革试点任务已基本实施，深化方案的 369 项改革试点任务实施率达到 96%[1]。2017 年设立的辽宁等 7 个自贸区总体方案确定的 1055 项试点任务 3 年来已基本实施[2]。

2013-2019 年，自贸区累计有 260 项制度创新成果向全国复制推广，包括六批（“十三五”期间 5 批）集中复制推广 143 项改革经验，覆盖投资管理、贸易便利化、服务业开放、金融创新、事中事后监管、人力资源改革等多个领域。自贸区试点经验集中复制推广实现常态化，每年集中复制推广一批经验。各部委自行复制推广 74 项改革经验，商务部形成三批共 43 个“最佳实践案例”。自贸区在制度创新方面的试点先行作用进一步突出。

表 1：国务院集中复制推广的自贸试验区改革经验数量

范围	领域	第 1 批 2014 年	第 2 批 2016 年	第 3 批 2017 年	第 4 批 2018 年	第 5 批 2019 年	第 6 批 2020 年
全国	投资管理	9	3	1	6	5	9
	贸易便利化	5	7	1	9	6	7
	金融开放创新	4		1			4
	服务业开放	5			5		
	事中事后监管	5	2	2	7	6	6
	人力资源						5
特定区域	海关特殊监管区	6	7		3		1
	自贸试验区					1	3
	其他特定区域						2
合计		34	19	5	30	18	37

资料来源：商务部自贸区（港）建设协调司网站，作者整理

1 商务部自由贸易区港建设协调司网站：广东天津福建自贸区设立 5 周年新闻发布会（2020 年 4 月 28 日）。
2 商务部自由贸易区港建设协调司网站：辽宁等自贸区设立三周年网上专题新闻发布会（2020 年 4 月 17 日）。

（三）营商环境持续优化，贸易便利化水平提升

建立起了准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理模式，不断缩小负面清单涉及的产业和减少限制措施数量，自贸试验区外商投资准入负面清单从最初的 190 条缩短到 2020 年版的 30 条。同时，转变政府职能，深化“放管服”改革，取消或大幅度放松各类准入限制，创新市场监管的方式。从上海自贸试验区率先开展的“证照分离”改革试点已成为深化“放管服”改革的重要举措。自贸区的改革极大地改善了营商环境，在世界银行的营商环境排名中，我国从 2017 年第 78 位上升到 2018 年第 46 位再上升到 2019 年第 31 位。

表 2：自贸试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）数量

年份	特别管理措施	限制类措施	禁止类措施
2013	190	152	38
2014	139	110	29
2015	122	86	36
2017	95	61	34
2018	45	21	24
2019	37	17	20
2020	30	12	18

资料来源：根据公开资料整理

在全国复制推广的 260 项自贸区经验中，76 项属于贸易便利化领域，占比 29%。其中，国际贸易“单一窗口”普遍推广，货物状态分配监管、两步申报通关监管新模式、飞机船舶等大型设备融资租赁异地委托监管等创新方式得到推广，海关监管信息平台数据整合和共享范围不断扩大，各自贸区的口岸通关时间普遍得到较大幅度压缩，通关效率大幅度提高，保税燃油加注、内外贸同船运输、起运港退税等贸易便利化措施陆续推出。

（四）开放效应不断扩大，辐射带动作用逐步提升

国内外市场主体持续涌入，部分自贸区总部经济集聚效应明显，市场体系不断完善，产业业态日渐丰富，贸易投资规模持续增长，对周边地区经济发展的辐射和带动

作用在提升。

2019 年，18 家自贸区落地外资企业 6242 家，利用外资 1436 亿元，占全国比重超过 15%[3]。2020 年 1 至 5 月，全国 18 家自贸试验区实际使用外资 602.5 亿元，以不到全国千分之四的国土面积，实现了全国 17%的外商投资。在疫情防控的特殊形势下，前四批 12 家自贸试验区实际使用外资 518.7 亿元，同比增长 18.4%[4]。

广东、天津、福建 3 个自贸试验区 2015 年挂牌以来，利用外资额年均增长约 15%，2019 年实际利用外资额和进出口额分别占 3 省市的 32.1%和 17.1%。广东自贸区 5 年来累计新增港澳资企业 1.67 万家，2019 年实际投资 458 亿元，占全省实际利用港澳资总额的 39.78%。福建自贸区挂牌以来累计新增台资企业 2520 家，占全省同期 40.9%[5]。2019 年第三批 7 个自贸区合计实现货物贸易进出口 1.13 万亿元，实际使用外资 162.8 亿元，分别占所在省市的 17.6%和 9.2%[6]。

（五）进行差异化战略定位，形成各具特色的产业体系

自贸区建设与国家对外开放的重大战略及区域发展战略紧密结合，各自贸区根据差异化的战略定位、资源优势、产业基础，明确重点发展产业方向，形成了各具特色的特色产业结构。

表 3：各自贸区的战略定位

自贸区	战略定位
上海	我国进一步融入经济全球化的重要载体
临港新片区	更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区
广东	粤港澳深度合作示范区、21 世纪海上丝绸之路重要枢纽、全国新一轮改革开放先行地（2015 年总体方案） 开放型经济新体制先行区、高水平对外开放门户枢纽、粤港澳大湾区合作示范区（2018 年进一步深化方案）
福建	改革创新试验田、深化两岸经济合作的示范区、面向 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作新高地（2015 年总体方案）

3 全方位对外开放取得新突破，经济日报，2020 年 6 月 3 日。
4 商务部自由贸易区港建设协调司网站：自贸试验区第六批改革试点经验网上专题新闻发布会（2020 年 7 月 16 日）。
5 商务部自由贸易区港建设协调司网站：广东天津福建自贸区设立 5 周年新闻发布会（2020 年 4 月 28 日）。
6 商务部自由贸易区港建设协调司网站：辽宁等自贸区设立 3 周年新闻发布会（2020 年 4 月 17 日）。

	开放和创新融为一体的综合改革试验区、深化两岸经济合作示范区、面向 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作新高地（2018 年进一步深化方案）
天津	京津冀协同发展高水平对外开放平台、全国改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平自由贸易园区（2015 年总体方案） 服务“一带一路”建设和京津冀协同发展的高水平对外开放平台（2018 年进一步深化方案）
河南	服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽、全面改革开放试验田和内陆开放型经济示范区
湖北	中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业集聚区、全面改革开放试验田和内陆对外开放新高地
辽宁	东部地区重要海上开放门户示范区、国际大宗商品贸易自由化先导区和具有国际影响力的资源配置基地
陕西	全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点
四川	西部门户城市开发开放引领区、内陆开放战略支撑带先导区、国际开放通道枢纽区、内陆开放型经济新高地、内陆与沿海沿边沿江协同开放示范区
浙江	东部地区重要海上开放门户示范区、国际大宗商品贸易自由化先导区和具有国际影响力的资源配置基地
重庆	“一带一路”和长江经济带互联互通重要枢纽、西部大开发战略重要支点
海南	全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区
广西	西南中南西北出海口、面向东盟的国际陆海贸易新通道，形成 21 世纪海上丝绸之路和丝绸之路经济带有机衔接的重要门户
河北	国际商贸物流重要枢纽、新型工业化基地、全球创新高地和开放发展先行区
黑龙江	对俄罗斯及东北亚区域合作的中心枢纽
江苏	开放型经济发展先行区、实体经济创新发展和产业转型升级示范区
山东	对外开放新高地
云南	“一带一路”和长江经济带互联互通的重要通道，建设连接南亚东南亚大通道的重要节点

资料来源：各自贸试验区总体方案，作者整理

比如，上海自贸试验区推进上海国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心和国际航运中心建设，推动金融、服务及关键核心技术为突破口的前沿产业发展。浙江自贸试验区初步构建了具有国际竞争力的油气全产业链体系，累计集聚各类油气企业

超过 6000 家，成为全国油气企业集聚度最高的地区。河南自贸试验区深入推动跨境电商监管创新，跨境电商产业发展迅速，郑州已成为全国最大的进口化妆品、保健品跨境电商交易中心，交易额分别占全国的 65%和 50%。湖北自贸试验区着力打造集成电路、光电子信息、人工智能、生物医药和新能源汽车五大产业集群。海南自贸试验区确立了旅游业、现代服务业、高新技术产业三大主导产业。云南自贸试验区重点发展高端制造、航空物流、大健康服务、跨境旅游、跨境电商等产业。

（六）发展形态迈向更高层次

2019 年 7 月，上海临港新片区设立，提出实现新片区与境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通，打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，对标国际公认、竞争力最强自由贸易园区，实施高标准的贸易自由化。

2020 年 6 月 1 日，中共中央、国务院发布《海南自由贸易港建设总体方案》。海南自贸港定位于“引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户”，海南全岛实施“全岛封关”“一线放开、二线管住”的政策，成为“境内关外”，实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输往来自由便利和数据安全有序流动，实施“零关税、低税率、简税制”，建设具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。

三、“十三五”自贸区金融的开放与创新

“十三五”期间，人民银行、银保监会、证监会、外汇局先后出台多项支持自贸区金融开放创新的指导意见，自贸区金融发展取得明显成效。

（一）金融开放不断扩大

金融业的市场准入不断放宽。2015 年全国自贸区版外商投资准入负面清单中，对金融业的限制措施有 14 项，2017-2020 年版分别下降到 13 项、3 项、3 项和 0 项。外资银行、民营银行、保险公司、融资租赁公司等一批金融机构进驻，金融机构进一步集聚。

据统计，上海自贸区截至 2019 年 7 月持牌金融机构达 790 家，金融服务企业 7700 家；广东自贸区截至 2018 年末落户金融企业 68512 家，新增金融企业 1172 家；天津自贸区 2017-2018 年新增金融机构 279 家；福建自贸区 2017-2018 新增金融机构 174 家[7]。在对港澳台方向，广东自贸试验区引入港澳相关金融机构超过 4500 家。福建自贸区设立大陆首家合资全牌照证券公司，有 23 家台资金融机构落户福建，居全国第 2 位[8]。

（二）制度创新成果丰硕

国务院 6 批集中复制推广的自贸区经验中，涉及金融领域的有 15 项，占比达 10.5%。人民银行、外汇局、银保监会自行复制推广的有 15 项，占总数的 20.3%。在商务部发布的 3 批共 43 个最佳实践案例中，金融领域的 8 个，占比 18.6%。

表 4：向全国复制推广的自贸试验区金融领域改革试点经验

批次	内容	时间
国务院集中复制推广（第一批）	个人其他经常项下人民币结算业务	2014.12
	外商投资企业外汇资本金意愿结汇	
	银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务	
	直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理	
	允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务	
	允许设立外商投资资信调查公司	
	允许设立股份制外资投资性公司	
	融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制	
（第三批）	融资租赁公司收取外币租金	2017.7
（第六批）	保理公司接入央行征信系统	2020.6
	分布式共享模式实现“银政互通”	
	绿色债务融资工具创新	
	知识产权证券化	
	融资租赁公司风险防控大数据平台	
	“融资租赁+汽车出口”业务创新	
	跨境电子商务人民币结算业务	2014.6

7 湛鹏：探索自贸试验区金融改革新路径，中国外汇，2019 年 9 月，第 42-45 页。
8 商务部自由贸易区港建设协调司网站：广东天津福建自贸区设立 5 周年新闻发布会（2020 年 4 月 28 日）。

人民银行自行推广的改革试点经验	进一步简化跨境贸易和直接投资人民币结算业务办理流程	2014.6
	个人跨境贸易人民币结算业务	2014.6
	跨境双向人民币资金池业务	2014.11
	经常项下跨境人民币集中收付业务	2014.11
	区内机构从境外借入人民币资金	2017.1
	开展个人其他经常项目人民币跨境结算业务	2018.1
	便利企业境外募集人民币资金汇入境内使用	2018.1
外汇局自行推广的改革试点经验	取消境外融资租赁债权审批	2014.2
	取消对外担保事前审批和向境外支付担保费行政审批	2014.6
	改进跨国公司总部外汇资金集中运营管理、外币资金池及国际贸易结算中心外汇管理试点政策，简化办理流程及账户管理	2014.6
	允许使用电子单证集中收付汇和轧差结算，允许银行按照“了解你的客户”、“了解你的业务”、“尽职调查”等原则办理经常项目收结汇、购付汇业务	2014.6
	将企业境外外汇放款金额上限由其所有者权益的 30%调整至 50%	2015.8
	外债资金意愿结汇	2016.6
银保监会	深入开展“信易贷”支持中小微企业融资	2019.9

资料来源：商务部网站（http://zmqgs.mofcom.gov.cn/article/fztg），作者整理

多个自贸区发布金融创新案例。截止 2020 年 7 月，上海自贸区先后发布 10 批 130 个金融创新案例；截止 2019 年末，广东自贸区发布的 4 批 202 项制度创新案例中，金融领域 51 项，占比 25.2%；天津自贸区发布 9 批 73 个金融创新案例；福建自贸区三个片区共发布 4 批 159 个金融创新案例。跨境融资、融资租赁、航运金融、供应链金融、绿色金融、中小企业融资、金融科技等多个领域实现多项创新突破，对实体经济支持力度提高。资产证券化、债券发行、跨境投资、产业基金、保险等领域创新频现，金融业态进一步丰富。

自贸区的金融创新呈现以下特点：**一是涉及领域广泛，**覆盖了银行、证券、保险三大领域，从政策性很强的外汇管理改革、利率市场化，到操作性很强的具体产品和业务创新都有涉及，同时既包括了面向客户的产品和服务，也包括了科技等中后台支

持服务功能，还包括金融监管方面的创新。**二是跨境交易特征明显，**除了人民币跨境使用、外汇管理改革、跨境资金集中运营管理、外汇交易、跨境融资、离岸金融、自由贸易账户等涉及跨境交易的领域外，保险、融资租赁、航运金融等领域中的多个创新案例也都涉及跨境交易的内容。**三是各自贸区金融创新的侧重点有所区别。**上海自贸区主要在自由贸易账户体系、人民币跨境使用、跨境融资、跨境资金集中管理、交易平台建设等领域，体现了上海作为国际金融中心和金融要素市场的特点。广东自贸区在金融科技、保险领域领域、天津自贸区在融资租赁领域，福建在对台湾金融合作领域均是突出特色。**四是体现服务实体经济。**金融创新案例大部分是具体的业务和产品创新，融资领域案例多，体现了金融服务实体经济的导向。

（三）跨境资金流动便利程度提高

多个自贸区开展外汇管理改革的先行试点，经常项目外汇收支管理进一步简化，外商投资企业外汇资本金意愿结汇等一批经验被复制推广到全国，跨境资金集中运营管理试点范围扩大，上海、海南、天津、广东等四个自贸区上线自由贸易账户体系，跨境资金流动便利化程度提高。

跨境业务出现诸多创新亮点。尤其是紧邻港澳的广东自贸区，实现跨境人民币贷款、跨境双向发债、跨境双向人民币资金池、跨境双向股权投资和跨境金融资产转让，跨境投融资便利化水平不断提升，推动与港澳金融“机构互设、资金互通、市场互连”，设立粤澳合作发展基金，落地香港钱包互联互通项目，开展粤港电子支票联合结算、粤澳同城清算系统对接、跨境支付、跨境保险、跨境住房按揭等，极大便利港澳民生往来。

（四）有力推动人民币国际化

自贸区人民币跨境使用规模扩大，产品日益多样化，推动人民币国际化进程加快、市场化程度提高。截止 2019 年末，人民银行自行复制推广的 7 项试点经验全部是跨境人民币业务领域；在上海、天津、福建自贸区发布的金融创新案例中，人民币跨境使用案例分别为 13 个、5 个和 10 个，分别占 12%、7%和 7%。

据统计，2019 年上海自贸区人民币跨境结算总额累计 3.8 万亿元，占全市 39%，1064 家企业发生双向人民币跨境资金池业务，收支总额 1.94 万亿元[9]；广东自贸区截至 2018 年末跨境人民币结算量 6200 亿元，设立跨境人民币双向资金池 290 个；天津自贸区 2017-2018 年跨境人民币结算量 848 亿元，境外发放人民币贷款 49 亿元；四川自贸区截至 2019 年 6 月跨境人民币业务收付额 639 亿元，占跨境结算收付额 10.4%[10]。

多个期货交易所的人民币计价和结算特定交易品种允许境外投资者参与交易，包括上海期货交易所的上海能源交易中心的原油期货、低硫燃料油期货、20 号胶期货，上海黄金交易所的黄金国际板，大连商品交易所的铁矿石期货，郑州商品交易所的 PTA 期货，进一步丰富离岸人民币的投资渠道，推动人民币国际化中投资功能的深化。

（五）金融风险防控稳健有效

金融风险防控是金融开放创新的底线。2015 年、2017 年设立的第二、三批自贸区总体方案中均有“建立健全金融风险防控体系”的任务措施。“十三五”期间，自贸区没有出现系统性或者区域性的金融风险，达到了“放得开、管得住”的效果，并且取得了多项创新经验。比如，天津自贸试验区建立了租赁业全周期监管机制，根据风险等级设立企业预警台账，实行分类管理，并与银行等金融机构对接，加强相关交易后台审核，被列入第六批集中复制推广经验清单。广东自贸试验区建立金融风险评估预警、企业信用画像和金融风险监管“火眼”系统，构建线上线下多维度的风险监管新模式。

四、深化自贸区改革需要处理好的几个关系

从“十三五”期间自贸区建设的实践来看，下一步深化自贸区改革，需要处理好以下几个关系：

（一）先行先试与依法授权的关系

9 上海自贸试验区 2019 年经济运行情况，上海自贸试验区官网。
10 湛鹏：探索自贸试验区金融改革新路径，中国外汇，2019 年 9 月，第 42-45 页。

多个自贸区的总体方案中提出“赋予自贸试验区更大的自主权”，鼓励“大解放思想，大胆创新”。在新时代改革开放进入深水区的情况下，通过局部创新探索，取得成效和总结经验后，再行复制推广，实际上较好地起到了以点带面、聚点成面，推进改革开放的效果。从自贸区六批集中复制推广的改革经验来看，先行先试的作用体现得非常明显。

与国外主要经济体自贸区“立法先行”的模式不同，我国自贸区基本上是在原有的法律和制度框架下进行改革探索，还是“境内关内”，只有上海等部分自贸区在部分法律条款的适用上进行了调整。随着改革的不断深入，越来越多的改革涉及到海关、金融、税收等领域，很多权限是在中央部委而不是在地方，在改革探索的过程中不可避免地存在部委和地方对改革措施认识不一致、部委之间的协调不到位或者相关制度规定不一的情况。也有一些改革需要调整现行法律规定或者制定相关法律，但在没有取得和总结试点经验的情况下难以提前立法，并且立法需要较长时间。

自贸区改革将越来越多地涉及到深层次的制度问题，需要系统性、集成性、基础性的改革，需要多个部门的协同，需要立法调整和中央（部委）授权，因此，如何处理好先行先试和依法授权的关系，如何建立必要的容错机制，越来越重要。

（二）分兵突破与整体推进的关系

从全国的层面看，18 个自贸区定位和任务重点不同，但很多改革任务和措施又相同，这是一种“分兵突破”的方式，一方面在不同的地方有不同的改革重点，另一方面同样的改革任务在不同地区同时试点，看看哪里能突破以及成效更好。从实践结果来看，无论是六批集中推广的 143 项经验，还是各部委自行推广的 74 项经验，分散于各个领域，是一种“成熟一项、推广一项”的思路。

在这种模式下的制度创新，一是存在碎片化的特点，二是难度大、关键性的重大制度创新少，三是大部分制度创新是配套性、便利性的创新，四是制度创新对功能的直接培育作用还不明显；五是制度创新进入了平台期，持续的创新数量下降，重要性也下降。六是单项创新多，集成创新少，尤其是是一些领域，税务、金融方面的创新

没有跟上，整体效应没有得到充分体现。类似国际贸易“单一窗口”、负面清单管理模式等高水平的创新举措较少，系统化集成化水平亟待提升。随着改革的深入，需要进一步注重改革的体系性和协同性。

强化整体推进，提高信息的完备性和透明度是重要基础。目前尚未建立统一的自贸区统计体系，没有定期发布统计数据，各自贸区（甚至各片区）的数据发布口径不一，数据信息的规范性和透明度还有待提高，需要建立自贸区统计体系。目前，除了海南是全岛自贸区沿用现有的全省统计体系之外，数据披露做得相对较好的是上海和福建自贸区。上海从 2014 年开始每年统计公报中都有自贸区发展的专门一节，发布固定资产投资额、实际利用外资额、进出口额、工业增加值、商品零售额、服务业收入等 10 个指标，虽然是年度发布，指标也有限，但已经形成机制。福建自贸区从 2015 年挂牌伊始就每月发布新设企业情况，2019 年开始每季度发布新设企业、进出口和税收情况。

（三）改革创新与风险防范的关系

先行先试必然伴随着风险，改革创新须在有效防控风险的前提下推进。2017 年第三批 7 个自贸区总体方案中均强调“加强监管、防控风险”，并且均专门有一节“建立健全金融风险防控体系”。2018 年广东天津福建三个自贸区进一步深化的方案中均强调“以制度创新为核心，以风险防控为底线”。2019 年第五批 6 个自贸区的总体方案要求“强化底线思维和风险意识，完善风险防控和处置机制，实现区域稳定安全高效运行”。多个自贸区总体方案中，多处创新措施都强调“依法合规”“在风险可控的前提下”“完善风险防控体系”等。

海南自贸港和上海临港新片区作为自贸区建设的前沿，更加注重风险防控。2018 年海南自贸区总体方案中专门有一章“加强重大风险防控体系和机制建设”，2020 年海南自贸港总体方案的基本原则之一是“坚持底线思维”，制度设计中有“风险防控体系”一节，39 项制度设计中有 6 项风险防范要求，强调防范化解贸易、投资、金融、数据流动、生态和公共卫生等领域重大风险。2019 年上海临港新片区总体方案中有

“建立全面风险管理制度”一章，23 条政策措施中有 3 条专门强调风险防范，强化投资、贸易、金融、网络、生态环境、文化安全、人员进出、反恐反分裂、公共道德等重点领域的监管。

“十四五”期间，随着国内国内经济环境日益复杂多变，自贸区制度创新更加深入，一些新领域的创新无先例可循，海南和上海临港等前沿地带对标国际高水平的开放力度更大，更需要加强重大风险识别和系统性风险防范，建立健全风险防控配套措施。坚持稳扎稳打、步步为营，统筹安排好开放节奏和进度，成熟一项推出一项。

（四）自主开放与双边互惠的关系

自贸区的开放是我国单方面的自主开放，体现了我国“开放的大门只会越开越大”，支持和推进经济全球化。一方面，通过自贸区对标国际先进的试点，我国在投资管理领域全面推广了“准入前国民待遇加负面清单”的管理模式，并写入新修订的《外商投资法》，与主要经济体的做法接轨。在竞争管理、知识产权保护等领域的改革积累了经验，使得在这些领域的对外经贸谈判中缩小与发达国家的差距。

但另一方面，在一定程度上，单方面的开放会减少我国在双边和多边经贸谈判中的筹码。因此，在自贸区改革中，更多的是优化营商环境，提高海关效率等方面，对于关税、金融开放、数据开放等领域仍然持比较谨慎的态度。关税优惠，只在海南自贸港、临港新片区等个别区域和飞机融资租赁等个别领域；数据跨境流动、跨境资金流动自由便利等，只给了海南自贸港和上海临港新片区相关政策。

下一步，需要一方面在自贸区改革中加快自主开放，提高自主开放的水平，同时，加快营商环境优化、投资者保护、知识产权保护等领域，尤其是数字贸易、数据跨境流动等新领域的改革，缩小我国与美、欧、日等发达经济体的差距，在国际经贸谈判中争取更多的主动。

（五）政策洼地与制度高地的关系

传统的改革试点都是给予一些优惠政策，通过优惠政策形成“政策洼地”，吸引外来的投资和项目。但是自贸区建设更强调改革试点经验的可复制可推广，强调“重

苗圃”而不是“载盆景”，更强调通过制度创新来打造“制度高地”，通过体制机制的改革来提高效率，激发活力。各区的总体方案中更多的是强调改革开放，注重投资管理模式、贸易转型升级、营商环境优化等改革，开展先行先试进行制度创新，而不是给予税收优惠、财政补贴等。

从实践看，第一、二批自贸区由于经济发展水平相对较高，产业业态较多，经济外向程度高，又是先行试点，因此，制度创新经验较多，对经济发展的促进作用也比较明显。之后几批自贸区由于成立时间相对短，经济发展水平与第一、二批相比有差距，改革开放的效应还有待于进一步发挥。

在海南自贸港和上海临港新片区“特殊经济功能区”，则给予了非常大力度的政策，尤其是海南自贸港，对标香港和新加坡给予了“零关税、低税率、简税制”、提高离岛购物免税额度等税收优惠政策。

（六）金融产品创新与制度创新的关系

自贸区的金融改革基本上是在现有的制度框架下进行，金融创新可大致分为制度、市场、机构、产品等四个层面，以产品和机构层面的创新为多，主要是外资和民营金融机构的进入，跨境资金池、跨境融资、融资租赁、资产证券化、航运金融、新保险险种等方面的创新。制度层面的创新主要集中在跨境业务方面，其中外汇管理便利化改革、人民币跨境使用的经验复制也是最多的，资本项目可兑换、利率市场化、资金流动自由等方面没有实质性突破，自由贸易账户是重要的创新，但在实践中遇到瓶颈，与设计预期存在差距，只复制到了海南、广东、天津等 3 个自贸区，没有在各自贸区普遍复制。

从市场层面看，虽然上海、大连、郑州等地的交易所实现了境外交易者参与的突破，海南等自贸区也新设立交易场所，但在国家对交易场所清理整顿和从严管理的背景下，无论是原有的还是新设的交易场所，发展都比较缓慢，相当一部分勉强维持，部分自贸区总体方案中关于交易场所建设的任务并未落地。

下一步，应在加大外汇管理改革、提升跨境业务便利化程度的同时，在海南自贸

港、上海临港新片区的具有特殊定位的自贸区（港）对标国际金融市场，加大金融制度创新突破的力度，尤其是在跨境资金流动自由、金融市场开放方面。

五、“十四五”自贸区发展的战略定位和发展展望

十九大报告提出：“推动形成全面开放新格局，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。”5 月 22 日，政府工作报告指出：“赋予自贸试验区更大改革开放自主权，在中西部地区增设自贸试验区、综合保税区，增加服务业扩大开放综合试点。加快海南自由贸易港建设。”

（一）自贸区战略地位进一步凸显

“十四五”期间，从国际上看，新冠疫情影响将持续甚至加剧，世界经济和贸易增速持续放缓，全球产业链将收缩而增强区域化特征，世界贸易投资规则深度重构，双边和区域自由贸易区的开放水平不断提高，中国在国际经贸舞台上的影响力将进一步提高；从国内看，我国经济发展从中等收入迈向高收入，全面深化改革进入更深的深水区，对外开放将更多地趋向要素流动和规则完善。

在以国内循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局下，自贸区的战略地位将进一步凸显。一方面，自贸区将加大单向开放的力度，围绕贸易自由和投资自由，既促进贸易转型升级，提高服务贸易、数字贸易的比重，也完善投资管理体制，推动要素流动的范围扩大，并且将在国家治理体系和治理能力现代化、全球经济金融治理体系重构中发挥越来越大的影响力。另一方面，自贸区将先行试点推进进一步完善要素市场化配置机制，产业集聚的效应进一步突出，形成各具特色的产业高地。

“十四五”期间，面临全球和国内日趋复杂多变的新形势，既要做好顶层设计，全面深入研判，从全局角度把握好自贸区战略尤其是各个自贸区的定位和目标，在具体任务和措施上进一步扩大覆盖面，也要鼓励基层主动探索，以点带面推进改革。

“十四五”期间，自贸区的战略作用将体现在：

一是扩大开放的新窗口。发挥作为两个市场、两种资源重要连接枢纽的作用，深

化商事制度改革，推动贸易自由和投资自由，成为国内国际双循环相互促进的新发展格局的重要支点。

二是深化改革的试验田。以更大力度的开放倒逼全面改革，加大在立法、监管、税收等基础领域的制度创新力度，在进一步完善要素市场化配置体制机制中先行先试，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥引领作用。

三是产业升级的示范区。集聚产业资源，打造特色产业集群，推动贸易转型升级，加快发展现代服务业，在供给侧结构性改革中发挥重要作用，成为推动经济高质量发展的重要动力。

四是金融创新的加速器。进一步扩大金融对内对外开放力度，对标国际金融市场规则，健全金融市场体系，加快金融监管改革，加快金融创新，加快与境外重要金融市场的互联互通，以金融开放服务和推动经济开放。

五是规则制定的新平台。完善法治体系，对接国际惯例，制定完善各个领域的市场规则和监管制度，主动参与全球经贸规则调整并努力发挥引领作用，推动全球经济金融治理体系重构。

（二）“十四五”期间自贸区发展趋势

按照 2013 年以来每隔一年宣布一批自贸区的节奏（除了海南），2021 年可能推出第六批自贸区。“十四五”期间，自贸区在数量扩大的同时，改革开放主要将主要有在以下特点：

1. 体现高质量发展要求

一是针对新形势提出新的改革任务。第二批广东、天津、福建和第三批中的辽宁、浙江自贸区的试点时间于 2020 年到期，预计 2021 年会有进一步深化的方案或意见出台，针对新的形势提出新的改革任务和措施。

二是顶层设计与“分兵突破”相结合。在政策制定上，强化自上而下的顶层设计，根据“一带一路”、区域战略，更加突出各自贸区不同的战略定位和改革目标，体现

因地制宜的特点。在政策落地上，继续按照“成熟一项、推进一项”“先行试点、总结经验、推广复制”的方式，发挥地方的积极性，自下而上以试点突破带动全局改革。

三是注重突出重点地区。进一步细化对各个自贸区的差异化定位。海南自贸港和上海临港新片区将成为“十四五”自贸区建设的重点，两者都将围绕贸易、投资、资金、人员、运输等方面跨境自由化便利化，以及数据跨境便捷流动，扩大开放程度、提高开放水平。海南是唯一的中国特色自由贸易港，注重制度集成创新，对标世界最高水平开放形态打造自贸港制度体系。上海临港新片区依托上海“四个中心”，打造具有较强国际市场影响力和竞争力“特殊经济功能区”。

四是完善自贸区管理体制。以商务部自贸区港建设协调司为基础，完善管理体制，提高政策协调效率，激发基层探索活力，同时建立规范的自贸区统计体系，全面及时地反映自贸区改革开放的进展。

2. 对接国际规则

一是推进制度创新的领域和层次。针对国际经贸规则的议题前沿从降低关税壁垒和非关税壁垒的“边境开放”逐渐向以贸易投资便利化自由化、知识产权保护、中性竞争、环境保护为特点的“边境内开放”延伸的趋势，加大在这些方面的国内立法和制度完善。加大改革经验的复制推广力度，在继续实施常态化集中复制推广机制的同时，鼓励各部委及时自行复制推广。

二是主动探索数字化时代的新规则。加快推动海南自贸港、临港新片区数据有序跨境流动开放政策的实施，及时总结试点经验制定相关的数字经济、数字贸易的新制度，为我国努力提升在数字时代经贸规则制定的话语权。在一些优势领域，比如跨境电商、移动支付等，要积极总结经验，为国际规则的指定提供“中国方案”，并努力争取在双边和多边经贸协定中更多地被采用。

三是进一步完善争端解决解决体系。建立调解、仲裁、诉讼等多元化解决机制，探索外国法律服务机构提供法律服务（海南已经允许外国法律服务机构提供调解服务），完善有关调解、仲裁的制度程度规定，提升自贸区调解、仲裁机构额国际影响

力和公信力，提高法治化程度。

四是提升立法支持力度。进一步扩大中央授权，及时调整法律适用，在部分自贸区区采取地方立法完善法律基础，支持自贸区更大力度的先行先试。在试点探索的基础上，加快推进法治化进程，在试点经验推广复制的基础上，加快对现有相关法律的修改完善，将试点成果法制化，提升各方面国内法对接国际规则的水平，推动建设中国特色的自贸区法治体系，并努力将国内法的内容上升为双边或多边经贸协议的内容。

五是率先对接双边和多边自贸协定规则。“十四五”期间，我国对外签署的双边和多边自贸协定的数量将增加，部分原有的自贸协定将升级，尤其是 RCEP 的签署将形成巨大的自贸区域。自贸区应前瞻对标先行改革，率先对接双边和多边自贸协定规则，发挥在国内国际双循环中的引领和促进作用。

3. 持续扩大开放力度

一是继续扩大开放领域，促进国内国际两个市场市场深度融合。放宽准入限制，鼓励外资更多投向先进制造、高新技术、节能环保、现代服务业等，形成各有侧重的对外开放基地。放宽限制、下放权限、简化手续，鼓励区内企业“走出去”开展境外投资。扩大金融业双向开放，试点和率先落实金融开放政策。

二是加大对新开放领域的探索。比如转口贸易、离岸贸易、离岸金融等，努力补上我国在这些领域的发展短板和规则短板。

三是准入前国民待遇加负面清单管理模式的水平。在逐步推动缩短负面清单的同时，下更大力气提高负面清单的明确性、透明性、有效性、稳定性。开放措施将逐渐从以“准入前国民待遇”原则消除准入壁垒，扩大到准入后的投资者保护、市场监管、知识产权等领域，从“边境措施”深入拓展到“边境内措施”。

4. 以优化要素配置推动贸易转型和打造特色产业体系

一是继续大力推动贸易转型。促进货物贸易和服务贸易融合发展，加大跨境电商、数字贸易、离岸贸易等新型贸易方式的探索。大力发展生产性服务贸易，以海南“国际旅游消费中心”等为抓手发展消费性服务贸易。

二是推动优化要素配置。在进一步完善要素市场化配置体制机制中先行先试，促进国内国际要素有序流动、资源高效配置，成为人民币资本项目可兑换、利率市场化等重大金融改革的试验田和推动人民币国际化进程的重要战略支点，完善各类要素市场交易场所建设，完善金融市场体系，探索发展金融新业态。人员进出更加自由便利。在数据跨境有序流动方面先行试点，对标国际规则提升知识产权保护水平。

三是打造特色产业体系。主动适应新冠疫情后全球产业链调整，抢抓全球数字经济发展新机遇，立足各自发展定位，加大对以“新基建”为主的基础设施投入，加大科技创新，打造一批以战略性新兴产业为主导的特色产业集群和产业园区，夯实发展基础和提升辐射力。比如，海南自贸港打造国际旅游消费中心、浙江自贸区的油气全产业链开放发展等。

六、“十四五”自贸区金融发展机遇

“十四五”期间，自贸区金融发展将迎来以下机遇：

一是自贸区金融改革开放试验田的作用将进一步凸显。资本项目可兑换等制度性改革将在海南自贸港、上海临港新片区等进行试点，账户体系改革将进一步推进，将基于自由贸易账户探索本外币一体化、跨境资金流动自由便利的新账户体系。

二是金融对内对外开放进一步扩大。降低金融机构准入门槛、扩大金融机构业务范围等开放措施有可能在自贸区先行落地，区内金融机构体系将进一步完善，金融市场规模将进一步扩大，对周边区域的辐射力将持续提高。同时将在海南自贸港、上海临港新片区等地通过推进金融立法、加快金融改革、完善金融业务等方式，探索与国际金融市场接轨的市场体系、交易制度、监管制度等，扩大国际投资者参与程度，提高金融市场的国际化程度。

三是跨境金融发展潜力大。随着外汇管理改革的深入、便利化程度的提升，跨境金融将有更多创新空间，贸易金融、跨境资金池、供应链金融、跨境融资、外汇交易等业务规模将有较大幅度增长。部分区域将开展离岸金融、离岸贸易结算试点，迎来新的市场增量。

四是人民币国际化的机遇。扩大人民币跨境使用是自贸区金融的主要方向之一。区内鼓励境外投资的政策加上自贸区的金融集聚效应将提升人民币跨境金融服务能力，拓展人民币跨境金融服务深度和广度。

五是支持实体经济开展特色金融创新。依托所在区域和特色产业，以金融创新支持实体经济。比如：沿海和沿江自贸区发展航运金融；浙江自贸区的油气产业链金融；海南自贸港的旅游金融、绿色金融；山东、辽宁、江苏等多个自贸区的海洋金融，等等。保险领域也将在不同自贸区开展不同领域的产品创新，更好服务实体经济。

六是多元化金融服务的机遇。自贸区将形成多元化的金融业态，包括融资租赁、资产证券化、产业基金、创业基金等。打造各类特色交易场所，部分交易场所有可能按照国际市场规则进行改造并引入境外投资者，通过要素市场化配置提升金融辐射力。

七是个人跨境投资的机会。目前严格限制的个人跨境投资有望在部分自贸区（港）开展试点，比如粤港澳大湾区“跨境理财通”已提上日程，海南自贸港个人跨境业务也将按实需开放。个人跨境投资的双向开放，将打开新的市场空间，为中高端个人客户提供跨境理财、全球资产配置的新平台。

八是金融科技的发展。跨境电商、数字贸易是自贸区的产业重点之一，需要金融科技配套支持。海南自贸港和上海临港新片区的数据跨境流动新政策，更为跨境金融科技的发展提供了新基础。海南自贸港提出了制定区块链金融的标准和规则的目标。

九是金融监管的改革探索。金融开放创新需要防范风险，金融监管也需要借鉴国际经验，进一步加强监管协调，提升跨境资金流动宏观审慎管理水平，对金融创新探索采取“沙箱监管”等新方式，确保“管得住”，不发生区域性金融风险。