

# 江苏自贸区建设的目标与思路

张二震 戴翔

2019年8月26日,国务院印发《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》,是继形成“1+3+7+1”试点格局以来,再次批准设立的六个自由贸易试验区之一。设立中国(江苏)自由贸易试验区,是在经济全球化面临深刻变化、全球治理处于加速调整期以及我国经济增长进入转型阵痛期背景下,党中央、国务院做出的重大战略决策(韩剑和戴翔,2019)。江苏是我国较早开放的地区之一,开放型经济起步早、发展快,开放型经济发展长期领先全国。在新形势下,江苏自贸区建设在发展新阶段被赋予了深化开放的新使命,具有“高起点开局”的优势。肩负新使命不仅是新时代江苏自贸区建设的责任所在,也是江苏推动全方位高水平对外开放的重大机遇。具体而言,江苏自贸区建设的新使命,即目标和任务就是要进行“三项探索”和形成“三个示范”,而实现上述目标的路径,需要充分领会党的十九大提出的“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”精神实质和内涵,走出一条“大胆试、大胆闯、自主改”的发展之路,并形成有效的对策思路。

## 一、江苏自贸区建设的目标任务

《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》明确,以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,全面落实中央关于深化产业结构调整、深入实施创新驱动发展战略的要求,推动全方位高水平对外开放,加快“一带一路”交汇点建设,着力打造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。围绕“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”的战略定位,江苏自贸区将努力实施“三项探索”、形成“三个示范”(戴翔,2019)。

所谓“三项探索”,是指探索从商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变,着力打造国际一流营商环境,强化对全球高端和创新性生产要素的吸引和集聚;探索“高质量引进来”与“高水平走出去”并举,着力提升双向投资及贸易自由化、便利化水平,在更高层次上用好用两个市场、两种资源;探索开放与创新融合,着力将开放型经济与自主创新有机结合,实现高水平开放与高层次创新协调发展。亟待向规则等制度开放转变进行探索,主要是因为虽然在上一轮的商品和要素流动型开放中取得了巨大成就,但这一开放模式已经不能适应高水平开放阶段的需要(戴翔,2019)。一方面,原有“外资、外贸、外经”为主要内容的开放模式受到国际贸易保护主义的严重干扰,拓展空间极其有限;另一方面,依托“边境开放”的发展模式虽有助于实现一般性生产要素跨国流动,但对高端和创新性生产要素的吸引和集聚力不够。此外,国际经贸规则面临大调整、大重塑,并朝高标准化方向发展。仅仅因循“边境开放”的老路已经不适应经济全球化发展新形势的需要。因此,新时代亟待转向规则等制度型开放,不仅是江苏适应经济全球化新形势的必然选择,也是发展新一轮高水平开放型经济的必由之路。为此,中国(江苏)自由贸易试验区的新使命,必须是从“边境开放”向“境内开放”拓展、延伸和深化,建立形成与国际高标准经济规则相接轨的基本制度框架和行政管理体系等方面做出探索,为全国探路,从而在吸引和集聚创新要素中推动开放型经济高质量发展。

实际上,开放型经济本身就是一个既有“引进来”,也包括“走出去”的双向循环系统。因此依托自贸区建设探索“高质量引进来”与“高水平走出

去”并举的发展模式,是新时代发展更高层次和更高水平开放型经济的必由之路。要实现上述双向循环的更高层次开放,就必须着力提升双向投资及贸易自由化、便利化水平,在更高层次上用好用两个市场、两种资源。通常而言,更高质量的生产要素包括高层次人才等,往往对自由化和便利化的环境更为重视和敏感,也唯有不断完善制度才能形成对高端生产要素的吸引力,也才能为高水平走出去提供保障和培育新优势。因此,中国(江苏)自由贸易试验区的建设和发展,需要在横向维度上不断扩大开放领域以及在纵向维度上不断提升开放水平,积极探索全方位、深层次、根本性的制度创新和变革,形成更加有助于推动双向投资和贸易自由化、便利化的体制机制和制度安排,探索“高质量引进来”与“高水平走出去”的有效路径。

就开放与创新融合探索而言,进入新阶段的江苏开放型经济发展,应该推进开放创新深度融合,发展更高层次的开放型经济。这不仅是实现开放型经济发展自身转型的需要,也是适应经济全球化新形势的需要,更是引领高质量发展的需要,为全国实现更高层次、更高层次开放探路的需要。与以往开放发展模式相比,新时代江苏建立以开放创新深度融合为特征的开放型经济,必须实现三个方面重要转变。一是开放目标转变,即从注重服务经济增速转向服务现代化经济体系建设,着重解决高质量发展的引领问题。二是开放领域的转变,即从以往吸引和集聚生产要素的一般制造业领域,转向能够吸引和集聚创新要素的先进制造业和现代服务业领域,重在解决高质量发展的动力问题。三是开放方式的转变,即从要素流动性开放转向规则制度型开放,重在解决高质量发展的制度保障问题。中国(江苏)自由贸易试验区的建设和发展,需要有助于实现上述三个方面的转变,以探索开放与创新深度融合的新型发展之路。

所谓“三个示范”:一是指完善知识产权保护和运用体系,形成优化创新环境、提高产业创新能力的示范;二是指深化金融领域开放创新,形成金融有效服务实体经济的示范;三是指突破产业链关键环节和核心技术,形成构建自主可控现代产业体系的示范。加强知识产权保护是新时代中国扩大开放的重要举措之一,因此,完善知识产权保护和运用体系,形成优化创新环境、提高产业创新能力的示范,是自

贸区建设的题中应有之意。此外伴随自贸区建设而不断提升的贸易和投资自由化和便利化水平,一方面固然有助于高端生产要素的自由流动,但另一方面也为“侵权”提供了便利。当然,加强知识产权保护,并非就意味着保护越严越好,因为保护过度可能会强化垄断、限制自由竞争,从而对技术进步产生不利影响。江苏自贸区的三个片区,即南京片区、苏州片区和连云港片区,虽然在相同的战略定位下功能各有侧重,但塑造创新驱动的新动能和打造创新驱动的新环境无疑是内在的共同要求。因此,如何抓住自贸区建设的重要契机,在深化完善有利于激励创新的知识产权归属制度、建立专业市场知识产权保护工作机制、建立重点产业和重点领域知识产权快速维权机制以及建立公允的知识产权评估机制等方面实现实质性突破,形成一系列可复制可推广的经验做法,是中国(江苏)自由贸易试验区建设的使命所在。

金融领域的制度创新是建设自由贸易试验区的重要内容,作为一个系统工程,其具有涵盖领域广泛性、涉及内容丰富性、定位目标多元性等特征。不同自由贸易在探索金融领域的制度创新中,需要结合本地经济发展的特点和实际情况。比如中国(上海)自由贸易试验区,具有与上海国际金融中心联动的独特优势,其探索金融领域的制度创新自然会与其他地区有所不同。相比于上海自贸区,其他各地的自贸区在金融发展方面实际上更具有区域性特点。因此,在金融创新方面应结合各地实体经济需求,进一步扩大已有自贸区金融创新举措的试验范围。就江苏自贸区建设而言,考虑到江苏是制造业大省,也是全国制造业最发达的地区之一,因此,如何在自贸区建设中深化金融领域开放创新,在诸如深化科技与金融融合创新、创新产融结合模式和金融支持企业转型发展、构建服务“一带一路”的金融体系、深化跨境金融领域的开放创新、打造高层次金融人才集聚发展新高地等方面,形成金融有效服务实体经济的示范,不仅符合江苏自贸区自身建设和发展的目标定位,也符合江苏开放型经济发展的特定省情。

开放型经济发展是江苏经济社会发展的“牛鼻子”。虽然江苏制造业在积极融入全球价值链分工体系中获得了长足发展,但“大而不强”仍然是江苏制造业成长中的烦恼,提升产业发展的自主可控能力,是新时代江苏产业发展的重要任务和核心目

标。在全球价值链中成长起来的江苏制造业,之所以还没有形成自主可控能力,一方面是由于需求不对等从而产业发展的“需求支撑”更多依赖和集中于部分发达经济体市场,产业发展在需求层面就会丧失自主可控能力;另一方面是因为在全球价值链分工体系中主要专业化于通用和一般性生产环节和阶段,缺乏核心部件的生产能力以及未能掌握关键和核心技术,产业发展在供给层面同样会丧失自主可控能力。建设中国(江苏)自由贸易试验区就是要发展更高水平和更高层次的高质量开放型经济,而高质量开放型经济绝非“受制于人”的发展模式,而是自主可控的发展模式。江苏自贸区的建设,就是要围绕高端生产要素的吸引、培育、集聚和活力释放,突破产业链关键环节和核心技术,形成构建自主可控现代产业体系的示范。

## 二、江苏自贸区建设的主要路径

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,“赋予自由贸易试验区更大改革自主权。”李克强总理在2019年的《政府工作报告》中指出,“赋予自贸试验区更大改革创新自主权”,为新一轮自由贸易试验区深化开放指明了方向和路径。也就是说,自贸区建设和发展要用好“更大改革自主权”,向打造制度型开放高地迈进,而不是走向传统的政策红利洼地(戴翔,2019)。新一轮自贸区建设,就是要对标高标准全球经济规则,在“大胆试、大胆闯、自主改”中形成更多制度创新成果,提高自贸区建设和发展的质量。以此目标方向为引领,着重走贸易自由化和便利化、投资自由化和便利化、金融创新服务实体经济、引进人才便利化等切实可行的发展之路,如此,才能推动江苏自贸区建设实现上述目标。

走贸易自由化和便利化之路。与关税和非关税壁垒等影响商品跨境流动的直接成本相比,贸易自由化、便利化措施和环境则是决定间接成本的关键因素,且更为隐性、影响更大。因此,提升贸易自由化和便利化水平对于推动和促进外贸高质量发展尤为重要。为此,江苏自贸区建设需要在监管方式等方面进行创新性改革。通过包括优化通关流程、简化单证程序、提高通关效率、降低通关成本以及在放行和结关时间标准化、体系化建设等方面,进行更为优化的体制机制和制度设计的探索和安排,从而营造稳定、公平、透明、可预期的贸易便利化营商环境,

为促进商品自由流动提供必要的制度保障。此外,监管方式不仅要有助于传统货物贸易的发展,更要能适应服务贸易、数字贸易等新形态、新模式发展的需要,探索和创新“全产业链视角”的监管模式。

走投资自由化和便利化之路。客观而论,依托自贸区建设而提升投资自由化和便利化水平方面,前期已设立的自贸区已经进行了十分有益的探索,并取得了一些成功经验,包括负面清单管理和准入前国民待遇等。但值得注意的是,当前自贸区投资便利化政策举措仍较多集中于操作层面,投资便利化的政策举措呈现碎片化,从而出现单向政策较多但系统集成不足,以及相关政策不配套、不协调等较为突出的问题,严重制约了投资便利化政策举措的落地实效和红利释放。因此,在清理和取消资质资格限制、探索建立对外投资促进体系以及加强体系系统集成建设等方面,促进形成高水平的投资便利化,不仅是江苏自贸区建设的重要内容,也是检验江苏自贸区投资便利化改革创新成效的重要指标。

走金融创新服务实体经济之路。总体来看,前期已设立的自贸试验区在金融制度创新方面、金融领域开放方面虽然取得一定进展,但仍低于社会预期。并且,核心金融创新复制推广的速度较为缓慢。包括可依托上海国际金融中心从而能够进行联动发展的上海自贸区金融开放,其最重要的内容仍然聚焦于自贸区企业和个人实现资金的跨境自由流动,以及设立自由贸易账户等方面的探索,对于如何深化金融创新服务实体经济的探索,进展仍然较为缓慢。新一轮自贸区建设,特别是对于制造业大省的江苏而言,其自贸区建设应强化金融创新对实体经济的服务能力。因此,需要在简化金融机构行政审批、放开金融机构业务范围、创新金融机构监管等方面,进行进一步深化改革。

铺设引进人才便利化之路。新一轮的江苏自贸区建设和高质量发展,需要吸引和集聚高端和先进生产要素,其中,人才尤其是创新型人才更是具有首要地位。换言之,高质量建设和发展的江苏自贸区,离不开智力支持和人才保障。因此,如何吸引、集聚、开发和利用人才资源,是江苏自贸区建设面临的重大课题。提升引进人才的便利化水平,不仅要有能够产生足够吸引力的人才政策扶持体系,不仅要在与人才引进相关的住房、子女入学、配偶安置、荣誉评选、激励措施、项目申报和支持等方面进行体制机

制的创新,而且还要有保障人才自由流动的制度安排,尤其是对于境外人才的流入。为此,江苏自贸区深化开放需要在境外人才管理权限下放、境外人才管理长效机制、境外人才离岸创新创业等方面做出进一步改革探索。

### 三、建设江苏自贸区的对策思路

江苏自贸区深化开放的根本还在于体制机制创新。实际上,无论是聚焦于贸易便利化还是投资便利化,无论是聚焦于金融创新服务实体经济还是引进人才便利化,都离不开深化改革,离不开体制机制的创新。江苏自贸区是一个综合改革区,作为“试验田”和“探索区”,就是要通过制度创新以对标最高标准、最高水平的国际经贸规则,通过深化体制机制的改革来解决开放发展中一些深层次和中长期问题。为此,加快推动江苏自贸区建设和高质量发展,应着重处理好下述几个方面的关键问题。

秉持正确的建设理念。与以往开放发展不同,江苏自贸区建设需要摒弃以往开放发展中“政策红利”的观念,即江苏自贸区建设本质上不属于政策性开放,不能期望通过继续实行优惠政策打造低成本洼地效应。不再依托低成本洼地效应,也就意味着江苏自贸区建设要摆脱以往依托大规模要素投入的传统发展老路,探索并走出一条能够释放“制度红利”的新路。把更加完善的制度设计和制度安排,作为江苏自贸区发展开放型经济竞争新优势的主要来源。

打造制度型开放新高地。江苏开放型经济一直走在全国前列,设立江苏自由贸易试验区,实际上就是在开放发展新形势下赋予江苏在体制机制的改革和探索方面继续走在全国前列的使命。特别是要想迈向上文指出的目标任务的发展路径,江苏就必须密切跟踪国际经贸规则的高标准演进新趋势,并以此为目标导向倒逼自身内部改革,在自贸区内进行风险和压力测试,探索建立和系统推进与国际经贸规则相衔接的内部改革机制,打造制度型开放高地。

加快并以更大力度实施“负面清单”制度。目前,《中华人民共和国外商投资法》已经明确,国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,未来负面清单可能还将进一步缩短。江苏作为多年来一直是利用外资全国第一大额开放大省,依托自贸区建设转向规则等制度型开放,更需要给各

类企业创造公平竞争的市场环境,需要在进一步放宽市场准入、进一步促进投资便利化等方面做出更大努力,实行更大程度的开放。

营造全国乃至国际一流营商环境。作为“境内开放”的关键影响因素之一,营造良好的国内营商环境在新一轮扩大对外开放中扮演着十分重要的角色,也是制度型开放的重要内容。为此,江苏必须以自贸区建设为抓手,着力打造国际化、法制化、市场化、便利化的一流营商环境,尤其是需要对标世界银行全球营商环境评价指标体系等国际标准,在营商环境方面进一步实行规制变化和制度优化。这不仅吸引和集聚全球高端和创新生产要素的依托所在,也是激活市场微观经济主体活力的重要机制所在,更是发挥创新性生产要素潜在创新能力的关键所在。

加强和深化“一带一路”国际合作。江苏处于丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的交汇点,理应以自贸区建设为契机加强和深化“一带一路”国际合作。而后者实际上有助于进一步推动制度型开放(戴翔和张二震,2019)。这不仅表现为“一带一路”交汇点建设对江苏推动制度型开放提供了范式贡献和标准对接等战略机遇,而且为解决和应对“一带一路”国际合作现行存在的体制机制等问题提供了方案,也会倒逼江苏迈向更高质量的制度型开放。

#### 参考文献:

- [1]戴翔,张二震.“一带一路”建设与中国制度性开放[J].国际经贸探索,2019(10).
- [2]戴翔.江苏高质量建设自贸区的三项“探索”和三个“示范”[E].光明网,2019-08-27.
- [3]戴翔.高质量建设:拿出务实政策举措[N].新华日报,2019-08-27.
- [4]戴翔.制度型开放:中国新一轮高水平开放的理论逻辑与实现路径[J].国际贸易,2019(3).
- [5]韩剑,戴翔.新一轮自贸区扩容加快全面开放[N].中国社会科学报,2019-09-18.

(张二震:南京大学教授、长江产业经济研究院开放经济方向首席专家;戴翔:南京审计大学教授、南京大学自贸区综合研究院特邀研究员)

责任编辑:张蔚菊