

# 中国自由贸易试验区的提升战略与法治创新

孙霞

洛阳师范学院商学院

DOI:10.12238/ej.v6i6.1196

**[摘要]** 实施自由贸易试验区提升战略,有必要首先明确中国自由贸易试验区与 FTA、FTZ、SEZ 的联系与区别。在此基础上,从着力点、重点任务和终极目标对中国自由贸易试验区战略再定位,并从法治理念提升、构建涉外法治体系、强化“一带一路”跨境合作法律机制等方面开展法治创新,为实施自由贸易试验区提升战略保驾护航。

**[关键词]** 中国自由贸易试验区; 提升战略; 法治创新

**中图分类号:** F7 **文献标识码:** A

## The Improvement Strategy and Rule of Law Innovation of China's Pilot Free Trade Zone

Xia Sun

Business School of Luoyang Normal University

**[Abstract]** To implement the strategy of upgrading the Pilot Free Trade Zone, it is necessary to first clarify the relationship and differences between China Pilot Free Trade Zone and FTA, FTZ and SEZ. On this basis, the strategy of China Pilot Free Trade Zone will be repositioned from the focus, key tasks and ultimate goal, and the rule of law innovation will be carried out from the aspects of improving the concept of rule of law, building a foreign-related rule of law system, strengthening the legal mechanism of cross-border cooperation of the "the Belt and Road", so as to escort the implementation of the upgrading strategy of China Pilot Free Trade Zone.

**[Key words]** China Pilot Free Trade Zone; Enhancing strategy; Innovation in the rule of law

中国自由贸易试验区建设是党中央、国务院在新形势下做出的重大决策,截至目前我国先后批准设立了21个自由贸易试验区,形成东西南北中协调、陆海统筹的战略布局。党的二十大报告提出要“实施自由贸易试验区提升战略”,这是以国家领导人为核心的党中央在新时代新征程上对加快构建新发展格局部署的重要战略举措。

### 1 中国自由贸易试验区与 FTA、FTZ、SEZ 的辨析

中国自由贸易试验区并不属于法律意义上真正独立的行政区划,到目前为止,我国自由贸易试验区还没有统一的法律界定,实践中存在自由贸易试验区与 FTA、FTZ、SEZ 相混淆,由此导致认识不清晰、不统一。中国自由贸易试验区与 FTA、FTZ 与 SEZ 的共同点是为降低国际贸易成本、促进对外贸易和国际商务的发展而设立,与此同时,中国自由贸易试验区又与 FTA、FTZ 和 SEZ 有着本质的区别。

#### 1.1 中国自由贸易试验区与 FTA

将中国自由贸易试验区与 WTO《关贸总协定》(GATT1947)第24条第8款中所定义的 FTA (Free Trade Area) 相比较,FTA 是“关税领土”与“关税领土”的组合,其实质是双边(或区域性)开放,法律依据是双边或多边协议;中国自由贸易试验区建立在

中国境内,仅涉及一国部分关税领土,其实质是实现单边(或地区)对外开放,法律依据主要是国内法。

#### 1.2 中国自由贸易试验区与 FTZ

与 FTZ 相比较,中国自由贸易试验区内的海关特殊监管区域的主要特征严格来说是“境内关内”。中国自由贸易试验区内的海关特殊监管区应当尽快升级,与“境内关外”国际标准真正接轨。

#### 1.3 中国自由贸易试验区与 SEZ

与《中华人民共和国加入 WTO 议定书》总则第2条 A 款条 1 项规定的特殊经济区 (SEZ) 相比较,SEZ 的本质是实施高度开放的特殊经济政策,其实质是政策性优惠;中国自由贸易试验区是比 SEZ 开放度更高的区域,其实质是制度创新。

### 2 中国自由贸易试验区战略的再定位

实施中国自由贸易试验区提升战略,需要明确新形势下自由贸易试验区新一轮开放的着力点、重点任务和终极目标。

2.1 制度型开放是中国自由贸易试验区新一轮高水平对外开放的着力点

“商品和要素流动型开放在我国改革开放初期和中期表现出强劲的活力,对解决人民日益增长的物质文化需要同落后的

社会生产之间的矛盾作出了重要贡献”<sup>[1]</sup>。随着我国开放领域的不断扩大和开放深度的持续推进,“与之相应的法律、咨询、金融、人才、风险管控、安全保障等都难以满足现实需要,支撑高水平开放和大规模走出去的体制和力量仍显薄弱”<sup>[2]</sup>。

2018年11月的中央经济工作会议上首次提出制度型开放,指出我国应该“适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变”<sup>[3]</sup>。2022年10月,党的二十大报告进一步丰富了制度型开放的内涵。制度型开放具体表现为聚焦制度创新,以开放倒逼国内相关体制机制改革,实现国际制度本土化和国内制度国际化。制度型开放的本质在于“推动国内规则和制度调整或变革的同时,形成各国普遍认同的区域性乃至全球性多边规则,进而构建以此为基准的开放型世界经济体系制度型”<sup>[4]</sup>。

中国自由贸易试验区建设的重大意义在于先行先试,进一步挖掘改革潜力,以制度创新为核心破解改革难题,与国际投资贸易通行规则接轨促进更高水平对外开放,作为开放型经济体系的风险压力测试区,寻求“引进来”和“走出去”更好结合,以小范围的全面对外开放促进更大范围的改革与发展。因此,中国自由贸易试验区要率先实现以制度型开放为重点的高水平对外开放的重要突破。

2.2 数字贸易制度创新是数字经济时代中国自由贸易试验区的重点任务

美国最早在国家政策文本中对数字贸易的概念进行了界定(USITC, 2013; USITC, 2014; USITC, 2017), 2018年CPTPP正式生效,数字贸易研究呈现快速上升趋势。2020年我国成功加入RCEP,当前正持续推进加入CPTPP和DEPA,“RCEP的区域合作新理念,与中国特色自由贸易港自由便利制度精髓高度吻合”<sup>[5]</sup>。

数字贸易是数字经济时代的新型贸易业态。作为我国深化改革、扩大开放的试验田,开放型经济新体制的试验田,中国自由贸易试验区“进入了数字经济贸易和信息化发展建设明显特性的新阶段”<sup>[6]</sup>,发展数字贸易更具优势,要以制度创新为核心理念,利用人流、物流、资金流、信息流便利的优势,通过深入研究探索,“形成与国际投资贸易通行规则相衔接的数字贸易制度创新体系”<sup>[7]</sup>。

将数字贸易范围界定为数字货物贸易、数字服务贸易和跨境数据要素贸易,中国自由贸易试验区数字贸易制度创新,应当以跨境数据流动与安全发展为前提基础,以推动跨境电商高质量发展为深化改革着力点,以数据确权、登记与交易为改革突破口,以数字知识产权保护为创新重点,以金融数字化与跨境移动支付为破解难点。

2.3 在更高起点上深度融入国家“一带一路”倡议是中国自由贸易试验区的终极目标

适应国内外经济新格局、新变化,深度融入“一带一路”倡议是中国自由贸易试验区建设的核心要旨。中国自由贸易试验区应当加强与“一带一路”沿线国家(或地区)以及国内相关区域的有机对接和互联互通,突破以出口为主的外向型经济发展

制约,推动“引进来”与“走出去”、“买全球”与“卖全球”迈上新台阶,打造“一带一路”战略下经济增长的新节点,推动我国区域经济合作向更广范围、更大规模、更高层次迈进。

### 3 中国自由贸易试验区法治创新的思考

与中国自由贸易试验区提升战略实施相伴相随、不可或缺的是法治保障。基于中国自由贸易试验区战略的再定位,需要进一步转变与提升法治理念、构建与国际高标准投资贸易规则深度接轨的涉外法治体系,以及强化服务“一带一路”的跨境合作法律机制。

#### 3.1 转变与提升法治理念

法治理念是中国自由贸易试验区法治创新的灵魂,法治创新首先是法治理念的创新。协同学即“协同合作之学”,协同学理论既适用于自然科学也适用于社会科学,并且近年来越来越多地被应用于社会科学研究。中国自由贸易试验区法治建设中应当树立法治协同发展理念,运用协同学科学理论形成体系化的规则和运作机制,主要体现在法律规范层面上予以整体约束。

中国自由贸易试验区协同立法应注意以下问题:第一,应当充分认识到中国自由贸易试验区面临的国际性,尽量与国际立法相协调。第二,中国自由贸易试验区的法律制度要与现行国内法律相互协调,应平衡协调好立法过程中的各种利益关系。第三,中国自由贸易试验区应突出重点,在保持数量和内容平衡、协调比例关系的基础上稳步推进立法。第四,中国自由贸易试验区法制建设对外应当在纷繁复杂的外部环境中注重创新,在求同存异的基础上协同发展。

#### 3.2 构建与国际高标准投资贸易规则深度接轨的涉外法治体系

在中国自由贸易试验区涉外法治体系建设中,要积极学习借鉴深度对接国际高标准投资贸易规则,加快构建与国际接轨的投资贸易法制体系;学习借鉴成熟市场经济国家的贸易规则,梳理我国自由贸易试验区试点经验和做法,构建完善符合我国国情和国际惯例的外贸法律法规体系;研究“一带一路”沿线国家或地区规则,通过法律制度创新不断释放红利。中国自由贸易试验区涉外法治体系的内容不但应当涵盖区内主要经济活动,而且应当确定未来自由贸易试验区的基本结构和发展规划;既关注当前经济效益的提高,更要关注国际竞争力的长远发展。

从现有的国际贸易投资规则体系来看,中国自由贸易试验区自贸试验区实践与RCEP、CPTPP和DEPA还存在一定差距。中国自由贸易试验区应当先行先试,对照RCEP、CPTPP、DEPA中相关高标准制度体系:对标RCEP货物贸易关税、服务贸易开放承诺以及投资负面清单,对标CPTPP的更高开放水平和规则标准中国自由贸易试验,对标DEPA中的数字产品、数据及相关问题。

此外,国际贸易投资规则接轨,是中国自由贸易试验区涉外法治体系中不可或缺的部分,应当围绕海关货物监管、自然人流动、外商投资准入、境外投资审批、外汇金融监管等方面开展体系建设。具体来说:

第一,海关货物监管。以达到服务最优、效率最高、成本最低为目的,推进贸易便利化制度创新,以“境内关外、流动自由”的立法理念,构建中国自由贸易试验区“境内关外”制度、海关进出便利化制度、货物管理制度。

第二,自然人流动。在国际服务贸易日益增长的今天,在我国社会经济发展的关键阶段,为了促进中国自由贸易试验区的发展,需要从制度层面上探讨并且完善服务贸易体制,而自然人流动制度的完善是中国自由贸易试验区建设服务贸易体制的关键。在GATS框架下,TISA在确定和扩大人员类别以及提高签证申领的要求和程序的透明度等方面进行了改进。中国自由贸易试验区应对接国际规则,构建包括居留和出入境、落户、社会保险、住房、税收、海关通关、职称、金融服务、医疗保障、配偶安置、子女入学等方面的自然人流动规则,以促进自然人流动,提升服务贸易效率。

第三,外商投资准入。准入前国民待遇是我国对外开放法律的重大调整,不同的市场主体在我国经济领域将获得公平的竞争环境,同时,也倒逼了我国的行政部门提高其管理能力。在外商投资的市场准入方面,负面清单是国际上重要的投资准入制度,中国自由贸易试验区在市场准入制度应当与国际自由贸易园区规则接轨:采取登记备案与重点监管相结合的年度备案制度;完善投资审批制度,除基于投资额、投资来源地、投资行业等因素,明确规定部分投资项目需要经事前审批的外,一般不按国别进行差别化对待;注重保护国家政治与经济利益安全,构建并购的公平竞争审查制度和国家安全审查制度。

第四,境外投资审批。中国自由贸易试验区应当结合本地实际,不断配合政府简政放权、促进市场配置作用推出新的境外投资措施,包括投资促进机制、支持有条件的投资者设立境外投资股权投资母基金、明确核准或备案的投资金额标准、完善投资风险预警机制、海外投资保险制度。

第五,外汇金融监管。国际上成熟的自由贸易园区外汇管理的核心是“离岸金融+自由兑换”,因此,中国自由贸易试验区在外汇管理制度建设中,应当以最大限度地降低汇兑风险给外商投资带来的成本为目的,建立外汇管制制度、资金自由进出制度、外汇自由兑换制度、外汇结算便利制度。基于“一带一路”金融业发展状况,在“一带一路”重点城市建成人民币离岸金融市场需要从选择正确发展模式、制定相关法律,借助中国自由贸易试验区利好政策和加强与“一带一路”沿线国家金融监管合作,防范出现系统性风险和保护金融消费者的权益,尽快建立高效、合理的针对金融资本、货币、金融账户、金融机构、金融产品和金融市场及投资者等全面的监管制度,以确保中国自由

贸易试验区金融安全与稳定。

### 3.3 强化服务“一带一路”的跨境合作法律机制

为实现深度融入国家“一带一路”战略,中国自由贸易试验区需要强化与沿线国家(或地区)跨境合作,在政策与法律上应当与沿线国家(或地区)有机对接和互联互通。一方面,随着我国FTA的建设,免税的商品范围不断扩大,消减关税的过渡期逐步缩短,会直接或间接影响中国自由贸易试验区的单边降低关税、原产地规则以及服务贸易和投资措施等,中国自由贸易试验区法治建设应当注意我国与“一带一路”沿线国家自由贸易区(FTA)协议的相互协调,强化与“一带一路”沿线国家重点城市的法律合作。另一方面,根据“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域齐头并进”<sup>[8]</sup>的要求,强化与“一带一路”沿线国家的自由贸易园区法律合作机制。

## 4 结束语

在当前和未来的新形势下,我国自由贸易试验区面临着新的挑战 and 任务,顺势而为、主动求变实施自由贸易试验提升战略,先行先试推进制度型开放、数字贸易制度创新、在更高起点深度融入国家“一带一路”倡议等,需要我们在法律实践的行程中不断开拓创新,用法治力量为新征程上的中国自由贸易试验区建设保驾护航。

### [参考文献]

- [1]袁沙.稳步扩大制度型开放[J].前线,2023,(04):29-32.
- [2]习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[J].中国应急管理,2016,(5):11-19.
- [3]李钢.我国高水平制度型开放的基本趋势与重大任务[J].中国外资,2023,(05):12-19.
- [4]李忠远,孙兴杰.全球化分裂背景下制度型开放的内在逻辑与中国策略选择[J].国际经贸探索,2023,39(03):103-116.
- [5]刘云亮,卢晋.RCEP经贸规则与中国特色自贸港法治创新研究[J].济南大学学报(社会科学版),2023,33(1):154-164.
- [6]徐艳,王君.RCEP背景下浙江中国自由贸易试验区数字贸易的实现机制及演进研究[J].中国商论,2023,(12):3.
- [7]陈浩.中国特色自由贸易港研究[D].中共中央党校,2019.
- [8]习近平.联通引领发展伙伴聚焦合作[N].人民日报,2014-11-09(002).

### 作者简介:

孙霞(1971—),女,汉族,上海人,博士研究生,副教授,研究方向:法学。