

中国自由贸易试验区(港) 制度创新十周年观察报告

普华永道中国

中国(江苏)自由贸易试验区研究院(南京大学)



普华永道



中国(江苏)自由贸易试验区研究院
CHINA (JIANGSU) PILOT FREE TRADE ZONE RESEARCH INSTITUTE

中国自贸试验区十年寄语



尹晨

复旦大学教授、博士生导师，社会发展与公共政策学院党委书记，上海自贸区综合研究院秘书长

“在中国式现代化建设的新征程上，自贸试验区继续承担“制度型开放排头兵”“高质量发展先行者”的国家试验任重而道远。”



刘文

山东大学自贸区研究院首席教授

“自贸试验区 10 年探索，不忘初心，方得始终！”



陆菁

浙江省新时代自贸港研究院副院长，浙江大学教授

“以高水平开放促进中国经济高质量发展，自贸试验区十周年再启新征程！”



陈波

华中科技大学教授，光谷自贸研究院院长

“在过去的 10 年里，自贸区在贸易、投资、金融和营商环境方面的开放做出了引领性的探索，未来自贸区可望在服务业、离岸经济和数字经贸方面做出国际开放与合作的突破。”



张二震

中国（江苏）自由贸易试验区研究院学术委员会主任，南京大学教授

“肩负起新时代赋予的新使命，自贸试验区要成为引领高质量发展和中国式现代化建设的排头兵。”



余淼杰

全国人大代表、辽宁大学校长、商务部经贸政策咨询委员

“十年来，自贸试验区已经成为推动制度型开放的重要平台。希冀自贸试验区充分总结十年来的建设经验，更好发挥改革开放综合实验平台作用。”

编委会主席：

韩剑、周裔雯

编委会成员：

许亚云、李锋、郑航、林晓丽、倪菁、华明珠、王文静、崔越



佟家栋

南开大学原副校长、南开大学中国自贸区研究中心主任

“十年来，中国开放型市场经济完善是从中国自由贸易试验区开始的！在 21 家自贸区 55 片试验田中，结出了为国家试制度，为地方谋发展的累累硕果。”



赵忠秀

对外经济贸易大学校长，中国高校自由贸易试验区研究院联盟秘书长

“十载试验携丰富创新成果走向新的起点，自贸试验区建设将迎来新机遇、带来新辉煌！”



姜玉梅

西南财经大学中国（四川）自由贸易试验区综合研究院院长

“十年再出发，自贸试验区要紧扣国家战略，高标准实施自贸试验区提升战略，为推进中国式现代化作出新的贡献。”



郭宏

河南财经政法大学教授、中国（河南）自由贸易试验区研究院执行院长

“新起点上，需要进一步解放思想、大胆探索，着力实施自贸试验区提升战略，更高水平助力中国式现代化建设。”



钱学锋

中国（湖北）自由贸易试验区研究院院长、中南财经政法大学教务部部长

“坚守‘为国家试制度，为地方谋发展’的初心和使命，愿中国自由贸易试验区以更高水平开放为中国式现代化贡献力量。”



符正平

中山大学自贸区综合研究院院长

“祝愿我国自贸试验区越办越好！”

(按照姓氏笔划数从低到高排序)

前言

自 2013 年中国首个自由贸易试验区（简称“自贸试验区”）成立以来，中国自贸试验区不断发展壮大。在十年时间里，中国形成了 21 个覆盖东西南北中的自贸试验区，开创了改革开放新格局。中国自贸试验区通过在投资贸易自由化、便利化，金融服务实体经济，政府职能转变等领域的探索，已累计形成数千项制度创新成果并加以复制推广，成为改革开放的新高地。自贸试验区不是改革开放初期的开发区，它并不是要通过税收优惠来扶持企业发展，而是通过制度创新形成公平、统一、高效的市场环境，激发市场活力、释放改革红利，降低企业运行的“制度成本”。自贸试验区代表着政府管理观念的转变，政府从“事前”监管转向“事中”“事后”监管。自贸试验区也代表着市场准入标准的公开化、透明化，从而推进更加公平、统一的市场环境的形成。

中国自贸试验区作为对接国际高标准经贸规则、推动外贸外资发展的重要平台，已成为中国开展高水平开放的先导力量、深层次开放的开路先锋。2022 年，21 家自贸试验区实现进出口总额 7.5 万亿元，同比增长 14.5%，占全国的 17.8%；实际使用外资超过 2200 亿元，占全国的 18.1%。

硕果累累，源自自贸试验区主动对接国际高标准经贸规则，不断推进贸易投资自由化便利化。自贸试验区版外资准入负面清单经过 7 次缩减，由最初的 190 条措施压减到 27 条，其中制造业条目实现了清零。海南自由贸易港推出了第一张跨境服务贸易负面清单，实现了服务贸易管理模式根本性变革。

今年是中国自由贸易试验区建设十周年，也是贯彻落实“实施自由贸易试验区提升战略”的开局之年。十年间，自贸试验区制度创新成果的“良种”正在全国范围内落地生根、开花结果，推动经济增长更多依靠创新驱动，引领中国经济高质量发展。随着 RCEP 全面生效以及中国争取加入 CPTPP、DEPA 等国际经贸规则的进程加快，中国自由贸易试验区作为新时期我国对外开放的新高地，应继续大胆试、大胆闯、自主改，稳步扩大制度型开放，并注重发挥产业集聚功能和提升制度创新效能，为其他地区提供可复制、可推广的制度创新成果和改革开放经验。未来，自贸试验区将继续发挥好改革开放综合试验平台作用，在对接国际高标准经贸规则、提升市场准入水平、推动改革系统集成、维护产业链供应链安全、服务国家战略、统筹开放与安全等方面进一步发力，为全面深化改革、扩大开放探索新路径。

目录

上篇：“风起云涌”——自贸试验区十周年总体趋势回顾 1

“静水流深”——中国自贸试验区十年制度创新回顾 2

- 1 创新方向：从投资贸易自由便利到“五自由便利—安全有序”全覆盖
- 2 创新路径：多元化合作、差异化探索、数字化应用
- 3 创新成果：规则、规制、管理、标准等全覆盖

“沧海拾贝”——制度创新成果十年大事记 14

- 1 投资领域：外商投资负面清单制度
- 2 贸易领域：国际贸易“单一窗口”
- 3 金融创新：自由贸易账户
- 4 营商环境：“证照分离”

中篇：“浩如烟海”——自贸试验区十周年成效总结分析 25

“涓滴成海”——分领域制度创新格局和成效 26

- 1 制度创新成果产业化
- 2 制度创新边界扩大化
- 3 制度创新标准国际化

“星罗棋布”——21个自贸试验区制度创新格局洞察 52

- 1 原生创新“百花齐放”
- 2 联动创新“多点开花”

下篇：“百川归海”——自贸试验区十周年总结与展望 64

机遇与挑战并存的新形势 65

内功与外联兼修的新策略 72

上篇 | “风起云涌”

自贸试验区十周年总体趋势回顾

自贸试验区建设的十周年，也是国家不断深化对外开放与制度创新的风起云涌的十年。下面将结合自贸试验区自起步、发展、升级等阶段的里程碑事件与代表性案例，对自贸试验区建设十周年以来的总体趋势观察进行梳理与总结。

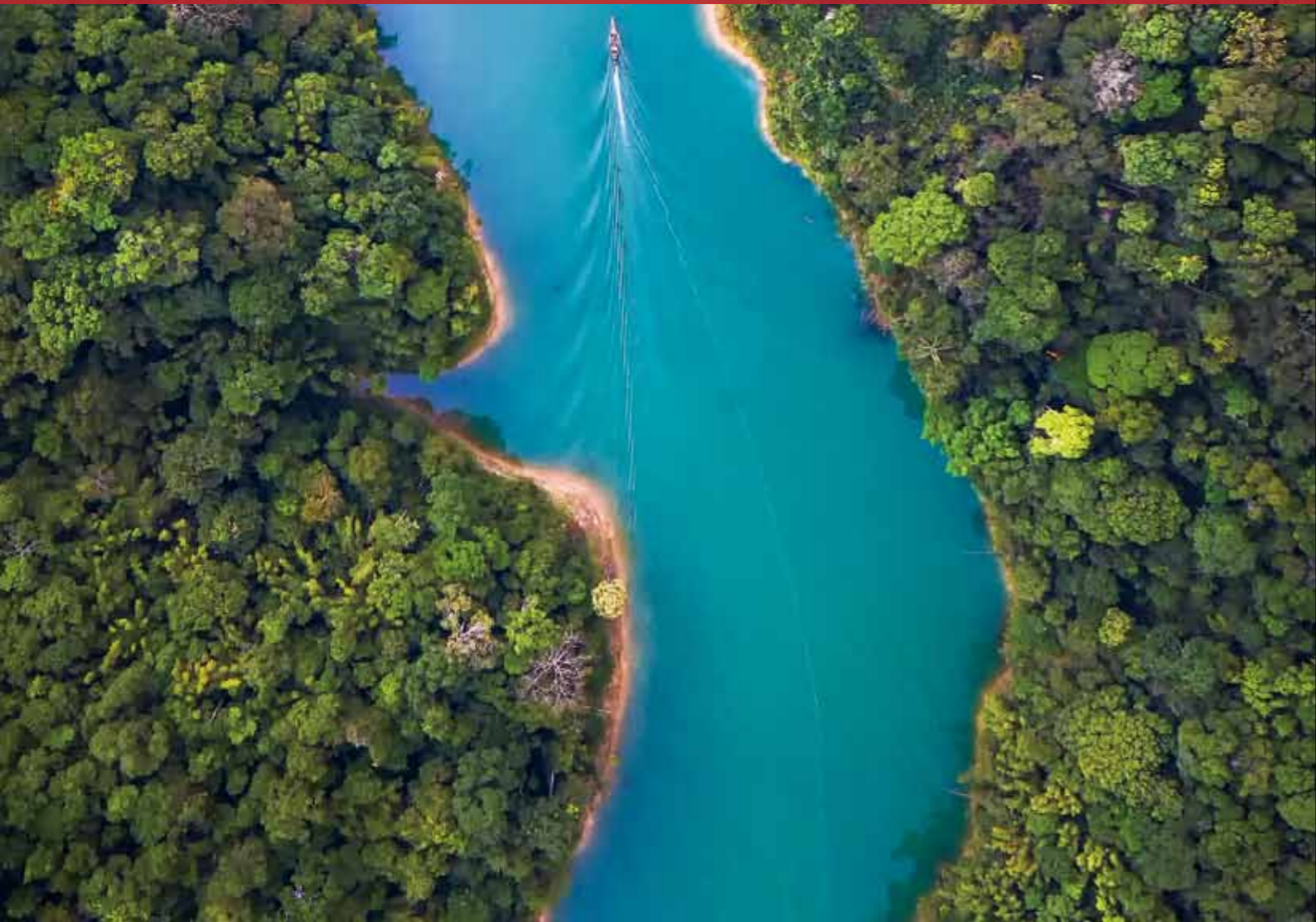




1

“静水流深”

中国自贸试验区 十年制度创新回顾



创新方向

从投资贸易自由便利到“五自由便利—安全有序”全面覆盖

中国自贸试验区制度创新领域的变革与国际经贸规则的演变息息相关

过去，国际经贸规则属于边境规则（on border），主要针对跨境的商品和资本制定一系列措施规则。现在，国际经贸规则有着向境内规则（behind border）转变的趋势。主要经济体日益关注商品、生产要素跨境后所面临的管理规则、经营环境、监管的协调一致性。目前，国际规则和技术标准所涉及的内容越来越全面，越来越具体。相关技术标准制定不仅关注产品本身，而且关注产品生产的整个过程，以及产品的生态和社会效益。例如，欧洲的“农场到餐桌”食品安全计划，针对农产品从农场生产到消费的整个过程，制定标准并实施监管，充分保证食品安全及质量。国际社会还关注跨国贸易和投资在境外所面临的经营环境。一些发达国家日益重视国际知识产权保护、环境保护、劳工标准等问题。虽然世界贸易组织把知识产权协定加入总协定中，但是该知识产权协定仅涉及与贸易有关的知识产权问题，知识产权保护的范围较窄，对侵权行为的制裁措施不够严格。而一些双边协定、区域协定对知识产权保护的范围则更加广泛，保护措施更有效。例如，CPTPP对知识产权保护的标准和范围远远超过了世界贸易组织对知识产权保护的相关内容。国际社会还关注国有企业竞争中立问题。一些发达国家经济体普遍采用双边协定的方式对双边贸易和投资中涉及的竞争政策进行规定。为了确保竞争的公平性，大多数贸易投资协议都对国有企业的经济行为进行限制，确保私有企业与国有企业进行平等竞争。

自贸试验区的投资便利化制度建设既包括外资市场准入规则的改革，也包括外资进入自贸试验区后从事研发、生产、经营、销售等活动时所面对的规则和制度。因此，投资便利化制度建设不仅涉及边境规则，也涉及边境内规则。与边境规则相比，自贸试验区所面对的边境内规则更加复杂，因为国际投资者本身所处的背景复杂多变。自贸试验区作为我国制度开放的高地，不断顺应国际规则由边境规则向边境内规则转变的趋势，制度创新的领域也由更加偏向边境规则的投资贸易领域向更为丰富多元的边境内规则领域拓展延伸。代表性做法包括：



01 改革投资管理体制

各自贸试验区坚持市场主导、政府引导，基本建成由政府部门、专业机构、商协会、企业组成的“四位一体”投资促进体系，全方位、全流程、全渠道加强投资促进服务。与此同时，上海自贸试验区等建立完善外商投资促进工作机制，建设投促项目信息库、投资促进活动库和投促项目资源库，完善海外投资促进网络和外资工作协调网络。

02 转变贸易监管方式

采用电子化通关方式。自贸试验区通过将互联网相关的信息技术手段纳入贸易监管改革中，全面提升政府监管效能，不仅节约企业寄送成本，也节约企业通关时间。海关信息化建设所带来的创新，一方面是信息技术应用本身的便利化，更重要的是由于信息化建设带来的监管限制的解禁，有效提升了企业通关效率。创新货物分类监管。通过使用一个系统、一组设备、一套人员，实现监管制度创新，有助于企业同库经营和集约化运作，统筹国内国际两个市场、两种资源，适应一般贸易、加工贸易、转口贸易相混合及内外贸一体化要求，有助于国际国内货物中转自由转换，也有助于企业节约运营成本，提升运转效能。同时，该项制度创新也有助于推动海关特殊监管区域从物理围网向电子围网监管转变。

03 推进金融开放创新

自贸试验区积极推动金融开放创新，出台的一系列政策措施有效提升了金融服务实体经济的功能。例如，福建自贸试验区积极构建更加便利、高效、门槛更低的跨境投资贸易通道，推出人民币跨境结算、跨境双向人民币资金池、外币资金集中运营管理等业务；创新周转贷、无还本续贷、银税互动、同业联合担保海关税款保函等产品，有效降低企业融资成本；搭建高效的投融资对接平台。

04 加快政府职能转变

自贸试验区自设立以来，在外商投资管理、境外投资管理和工商登记准入、项目审批环节方面加大改革力度，实现由正面清单管理和审批管理向负面清单管理和备案管理转变。以市场准入制度环节的变革为例，自贸试验区在减少市场准入前置限制性措施的同时，更多采用企业自治、行业自律、政府监督等为主要内容的信用监管，推动政府管理方式和管理重心的转变，推动放松前置管理和加强市场监管制度同步推进。在放松前置管理方面，自贸试验区通过改注册资本实缴制为认缴制，改“先证后照”为“证照分离”等方式，将工商登记前置审批事项中的80%以上改为后置或取消，极大地降低了企业进入市场的制度性门槛，提高企业进入市场的速度。在放宽市场主体准入的同时，通过建立企业信用信息公示制度、经营异常名录制度、严重违法失信企业名单库等方式，形成以信用监管为核心的监管机制强化后期监管。自贸试验区在“放”的同时，又有效结合“管”的思维，是政府管理理念的重要转变，既放宽市场准入，扩大市场主体自主权，又强化了市场监管，推动从“严进宽管”到“宽进严管”的转变。

创新路径

多元化合作、差异化探索、数字化应用

自由贸易试验区建设作为国家战略，各自贸试验区被赋予充分自主的权力，立足于不同区域的地方特色，先行先试开展自下而上的改革创新。这意味着，自由贸易试验区的改革创新工作从来不是靠政府一方力量可以胜任、完成的。回顾十年来中国自由贸易试验区探索制度创新的路径，可在中国对外开放版图中，通过自贸试验“多元化合作”“差异化探索”“数字化应用”，推进全方位对外开放。

01 建立多元化合作，注重跨区域、跨主体的联动发展

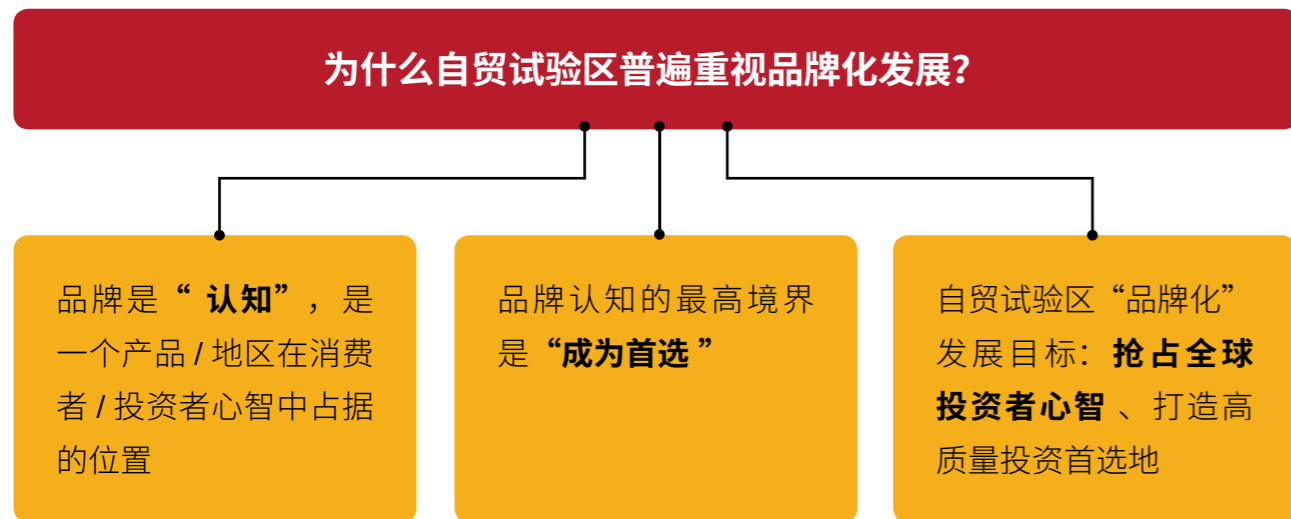
自2013年以来，各自由贸易试验区普遍通过设立管委会来推进建设和运营，取得了不菲成绩。但随着自贸试验区改革进入深水区，全球化形势下充满不确定性的背景下，需要加强跨区域联动、引入社会各界力量联合推动制度创新，以满足中国高质量发展的制度创新需求。基于此，各自由贸易试验区不断探索跨区域联动创新，并鼓励社会主体共同建设和运营自贸试验区，充分发挥多元伙伴合作模式的优势，推动我国自贸试验区治理模式和运作模式变革，有效推动了资金、人才、技术、数据等要素流动和高效配置，充分发挥“政产学研用”各自的积极性和创造性，大幅提高了资源配置效率和治理水平。在全国层面，京津冀、长三角、成渝等城市群纷纷建立自贸试验区联席会议机制。京津冀三地自贸试验区联合推出“无差别受理、同标准办理”的“同事同标”事项。长三角自贸试验区创新实施各类通关便利举措，有效解决了企业供应链、生产链中的诸多难点。江苏自贸试验区连云港片区牵头成立新亚欧国际陆海联运通道自由贸易试验区联盟，推动跨区域交流合作、协同开放。黄河流域自贸试验区成立联盟，山东、河南、四川、陕西4省自贸试验区12个片区，以及山西、内蒙古、甘肃、青海、宁夏5省区15个经济功能区“携手”，发挥自贸试验区制度创新优势，赋能黄河流域高质量发展。此外，广西、黑龙江、云南等沿边自贸试验区探索创新协同，联动在对标规则、园区建设、产业发展、贸易升级等方面“大胆试、大胆闯、自主改”。在各地实践层面，北京自贸试验区建立“亲密伙伴”计划机制，联动北京市40多个市级部门和北京市各区，与企业、商协会建立“亲密伙伴”关系，打造“发布、解读、评估”联动的政策应用闭环机制，进一步发挥开放功能优势，为企业发展赋能。江苏自贸试验区苏州片区建立“自贸会客厅”，打造苏州自贸片区企业合作伙伴、专家和管委会多方参与、脑力激荡、协同创新的互动交流平台，畅通政企沟通桥梁。

02 注重差异化探索，打响各地自贸品牌

中国的自贸试验区先后已有6个批次，共21个自贸试验区（港）、67个自贸片区。在开放创新过程中，除了相互借鉴、复制推广改革创新经验外，随着改革的深入，各地也逐渐凸显出地方特色特征，探索差异化改革路径，结合当地产业特色基础上八仙过海、各显神通，打造一个百花齐放的自贸品牌雁阵。一方面，各自贸试验区基于各自的产业基础及发展优势，以产业开放、要素开放、园区开放等方面的制度创新，推动产业结构升级和区域高质量发展。例如，浙江自贸试验区以油气全产业链建设为核心目标；江苏自贸试验区围绕生物医药全产业链开展制度型开放；天津自贸试验区的融资租赁及平行进口业务全国领先；北京自贸试验区聚焦科技创新、数字经济出台全产业链开放方案。另一方面，一批相对成熟的自贸试验区开始探索打造自贸品牌建设，面向国内外投资人凸显自贸功能、产业特色。例如，浙江自贸试验区基于其发展基础，提出“数字自贸”“枢纽自贸”“油气自贸”三张金名片；北京自贸试验区在2023年也提出打造“创新自贸”“数智自贸”“绿色自贸”“便利自贸”“协同自贸”五个品牌。各自贸试验区建设围绕制度创新这一核心，差异化发展趋势越来越显著，自贸品牌化探索也成为自贸试验区为国家试点制度、为地区谋发展的重要趋势。



图 1 自贸试验区品牌化发展路径图



案例：浙江自贸“三张金名片”品牌打造



03 引入数字化应用，制度与技术创新“双轮驱动”

在大量信息技术支撑的数字经济迅猛发展浪潮之下，多个自贸试验区开始探索数字化应用进程，从投资、贸易、金融、数据等多个要素环节角度切入，探索将自贸制度创新与技术创新融合，提升治理效率。数字化技术应用于推进投资自由便利方面，各自贸试验区一方面创新“互联网+政务服务”模式，完善“一网通办”框架体系，建设综合服务平台；对符合条件的商事主体登记实行无人工干预的智慧登记，最大限度为投资者松绑；加快完善“互联网+监管”体系，推动各类审批监管数据的归集共享、分析应用。数字化技术应用于贸易自由便利方面，自贸试验区探索将数字化平台与数字围网同步建设，探索在全国先行启动大数据、人工智能与现代服务业相结合，充分发挥特殊监管区域作用，探索跨境电商等数字贸易新业态创新发展，并充分利用政策红利提高自贸经营品质。数字化应用金融创新方面，自贸试验区加强数字化运用，搭建金融服务平台，开展线上管理模式，优化金融营商环境。数据跨境流动场景试验方面，自贸试验区探索开放数字应用新场景，如医疗行业、汽车行业、工业互联网等，多地已探索开展数据跨境流动安全评估试点，并加大数据保护力度。

创新成果

规则、规制、管理、标准等全覆盖

党的二十大报告明确提出要稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，这也标志着我国对外开放从过去的全面开放向高水平开放、制度型开放转变，体现了从强调广度向深度转变，向国内制度层面纵深推进，更加注重国内制度层面的系统性全面开放。在有条件的自贸试验区、自由贸易港主动对接开展试点，在规则、规制、管理、标准等方面率先与国际接轨，构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度体系和监管模式，将为我国参与国际经贸规则制定积累有利条件。自贸试验区自设立以来，各地自贸试验区不断探索对标高标准国际经贸规则，制度创新领域也基本实现规则、规制、管理、标准全覆盖。

01 规则类制度创新

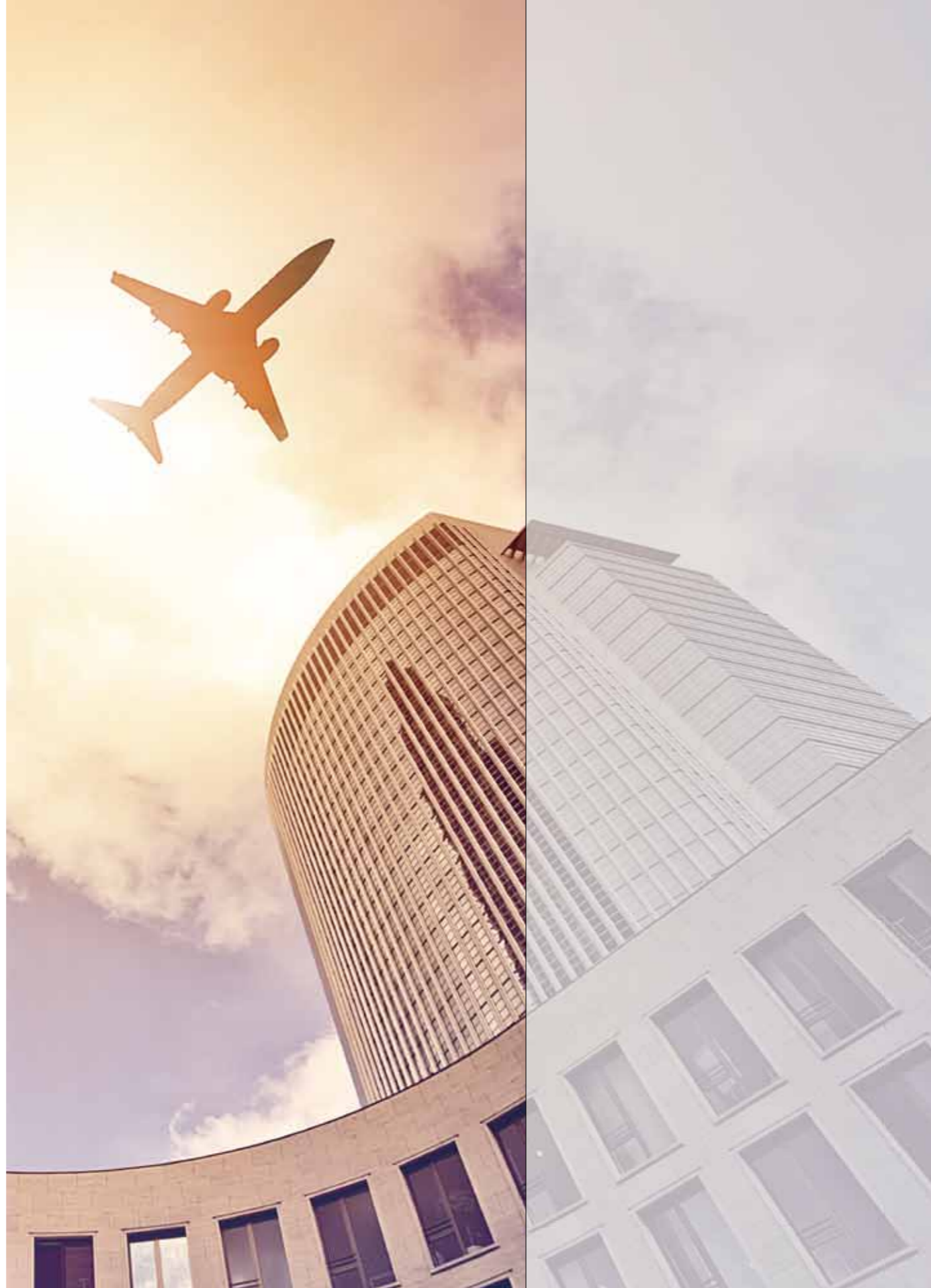
各地自贸试验区纷纷开始深刻分析国际经贸规则变化带来的全球资源要素和产业布局的重大变化，积极谋划布局，在重点领域深入推进高水平制度型开放，率先构建与国际高标准经贸规则相衔接的制度规则和监管模式，为深化规则类制度创新破冰、破题。广东自贸试验区南沙片区发布《南沙自贸片区对标 RCEP、CPTPP 进一步深化改革扩大开放试点措施》，是全国首个对标 RCEP、CPTPP 双协定的自贸试验区集成性创新举措，聚焦国家高度关切的贸易自由便利、投资自由便利、要素流动便利、金融服务、竞争政策和绿色发展六大领域，精准对标 RCEP、CPTPP 条款，提出若干先行先试措施。天津自贸试验区出台并实施《中国（天津）自由贸易试验区高质量落实〈区域全面经济伙伴关系协定〉（RCEP）行动方案》，以落实 RCEP 规则为基础，积极对标高标准国际经贸规则，结合天津自贸试验区发展实际，包括合力推动 RCEP 落地实施、提升货物贸易便利化、提高电子商务发展水平、深化服务贸易合作等。辽宁自贸试验区、云南自贸试验区等也纷纷出台“参与 RCEP 行动方案”。浙江自贸试验区积极对标 DEPA，举办“DEPA（数字经济伙伴关系协定）和大宗商品国际供应链”主题论坛，邀请国内外数字经济和大宗商品企业代表参会，共商数字经济合作、贸易数字化发展和大宗商品供应链稳定，推动贸易数字化背景下数字经济和大宗商品行业相互融合创新发展。浙江自贸试验区四个片区代表和 12 家企业共同发起对接《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）行动。

02 规制类制度创新

各地自贸试验区不断在各行业、各领域寻求与高标准国际经贸规则相衔接的规则建立和制度突破，在全国率先探索试验一批基础性、根本性的体制机制改革，为构建开放型经济体制积累了有益经验。投资领域，上海自贸试验区推出全国第一张外商投资准入负面清单，率先实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度等。营商环境领域，各地纷纷探索并深化商事登记确认制，从减材料、减环节、减跑动等方面着手的各项优化服务举措，有利于从根本上降低市场准入门槛。贸易领域，部分海关创新监管制度在自贸试验区先行先试，建立“先进区，后报关”“保税展示交易”“批次进出，集中申报”“仓储货物按状态分类监管”“国际海关 AEO 互认合作”“先出区后报关”等多项制度创新，通关便利化水平不断提高，贸易新业态、新模式不断丰富。金融领域，上海自贸试验区探索创设有利于风险管理的自由贸易账户系统，率先推进资本项目可兑换、金融市场开放、人民币国际化、利率市场化等；建立了集金融业负面清单管理和强大的事中与事后风险监测管理于一体的自由贸易账户监测管理系统，摸索出了开放型经济体制下新的管理模式；率先建立了跨境资金流动的宏观审慎管理制度，摸索出了适应资本项目可兑换后跨境风险管理的操作模式。

03 管理类制度创新

管理类制度创新主要包括体制机制创新、管理体制改革等，是制度创新的核心内容，也是影响自贸试验区建设发展的重要因素，直接关系到其运行效率和竞争力，也是其他各项制度创新能否结出硕果的根基。以海南自贸港、上海自贸试验区临港新片区、深圳前海蛇口片区等为典型，各地自贸试验区不断通过大胆创新行政管理体制和机制改革，为自贸试验区发展增添新的活力和动力，探索出多层级管理模式、一体化管理模式及法定机构等多种管理模式，并不断完善激励考核机制及容错机制，体制机制创新成效显著。尤其是深圳前海等地创新性探索法定机构管理模式。此外，各地自贸试验区纷纷开始探索容错免责机制，多个自贸试验区条例中都规定自贸试验区鼓励创新、宽容失败，保护制度创新的主动性、积极性，营造自主改革、积极进取的环境，为自贸试验区容错机制的建立奠定了法律依据。以海南自贸港为首，2018年海南自贸港发布《关于在海南全面深化改革开放中激励干部新担当新作为的实施意见》，该意见提出“坚持‘三个区分开来’，为敢于担当的干部撑腰鼓劲”，并就“建立容错纠错机制”“准确把握政策界限”和“坚持有错必究、有过必改”等问题作出了较为宏观的部署。2022年4月26日，中国共产党海南省第八次代表大会报告再次强调完善容错纠错机制。随后，安徽、河北等地也纷纷探索建立容错纠错免责机制。在自贸试验区推进符合改革方向的压力测试、探索创新、推动发展、破解难题过程中，出现失误或者偏差，符合规定条件的，对有关单位和个人免于追究相关责任。



04 标准类制度创新

自贸试验区自设立以来，不断探索构建高质量标准体系，建立全行业全领域，以国际标准为引领、国家标准和行业标准为基础、团体标准和企业标准为主体、地方标准为补充的高质量标准体系，尤其是在重点产业、重点领域不断深化标准建立、标准联通。数字技术和数字贸易相关标准方面，北京提出“在自贸试验区推进建立数据确权、数据资产、数据服务等交易标准，推动数字贸易规则、标准体系和统计调查制度建设”。浙江提出“鼓励自贸试验区在数据交互、业务互通、监管互认、服务共享等方面加强国际合作，推动制定和实施数据资源权益、数据产品交易、数据跨境流动分类监管、数据跨境安全等方面的标准和规则，推进数据交易中心建设”。区域标准协同发展方面，北京、天津和河北三地均提出“要加强协同发展，联合开展制度创新，推进制度创新成果共享互用；推动数据共享、政务服务事项标准互认、结果互认、跨区域通办”。广东提出“推进粤港澳服务行业管理标准和规则相衔接，逐步试行粤港澳认证及相关检测业务互认制度、服务业人员职业资格互认制度”。江苏提出“自贸试验区建立跨部门、跨区域的信息互换、监管互认和执法互助机制，探索检验检疫、追溯标准国际互认机制，推进贸易监管制度创新。”多式联运等物流相关标准方面。河南提出“自贸试验区应当建立与国际多式联运规则衔接的多式联运标准规范”。湖南提出“推动自贸试验区物流行业发展，推进多式联运的规划和建设，完善技术标准和服务规范”。浙江提出“构建复合型多式联运通道，制定并推行标准化多式联运运单等单证”。绿色金融、企业信用等其他具体领域标准方面。上海提出“支持绿色金融评级机构发展，参与制定和应用国际领先的绿色金融标准”。河北提出“推进绿色金融第三方认证计划，探索开展环境信息强制披露试点，建立绿色金融国际标准”。四川提出“建立科技企业信用评价体系和标准”。要加快现代流通重点领域市场化进程、提高全要素市场化配置能力、健全有利于全要素流通的规则和标准，为提升流通体系法治化、规范化提供依据。

2

“沧海拾贝” 制度创新成果 十年大事记

在自贸试验区建设发展十周年的蜿蜒长河中，一个个沉淀着各自贸试验区制度创新勇气与智慧的代表性成果恰如蕴珠于贝，熠熠生辉。我们选取投资、贸易、金融、营商环境等主要领域中，对于中国自贸试验区发展最具有里程碑意义的创新举措，希望透过这些浮光掠影，一窥这十年激荡历程。

图2 自贸试验区十周年发展历程回顾

2013

- 美国与欧盟展开 **TTIP** 谈判
- 中国正式提出 **加入 TISA 谈判**
- 中国提出 **“一带一路”** 合作倡议

2014

- 加拿大与欧盟 **CETA** 谈判完成
- 中国推动 **FTAAP** 进程启动
- **中美投资协定 (BIT)** 新一轮谈判结束
- **“沪港通”** 正式启动

2015

- **中国 - 东盟自贸区 (“10+1”)** 升级
- 《**内地与香港**关于建立更紧密经贸关系的安排》
《**内地与澳门**关于建立更紧密经贸关系的安排》签署

2016

- 环太平洋 12 国签署 **TPP** 协议
- 人民币正式纳入 **SDR**
- 启动 **“深港通”**

自贸试验区

上海

天津、广东、福建

服务业扩大开放综合试点

北京

2017

- 美国前总统特朗普宣布美国退出 TPP
- 启动“债券通”
- 建设粤港澳大湾区成为国家战略

2018

- 美国、加拿大和墨西哥达成 USMCA，取代 NAFTA
- 11 个 TPP 成员共同签署了 CPTPP 协定
- 中国正式实行市场准入负面清单制度

2019

- 中日韩三方开展中日韩自贸区第 16 轮谈判
- 通过《中华人民共和国外商投资法》

2020

- 中国与东盟及日韩澳新西兰签署 RCEP
- 中欧全面投资协定 (中欧 CAI) 谈判完成

2021

- 中国正式提出申请加入 CPTPP
- 中国决定申请加入《数字经济伙伴关系协定》DEPA
- 商务部发布《海南自由贸易港跨境服务贸易特别管理措施 (负面清单) (2021 年版)

2022

- 中国加入 DEPA 工作组正式成立，全面推进中国加入 DEPA 的谈判

图例

- 国际主要经贸规则谈判 (未涉及中国)
- 中国协议开放
- 中国自主开放

辽宁、河南、浙江、
湖北、重庆、四川、陕西

海南自贸港

山东、广西、云南、
江苏、河北、黑龙江

北京、湖南、安徽；
浙江扩区

天津、上海、
海南、重庆

中国自贸试验区（港）建设十周年 25 项最佳实践案例

贸易自由便利

1

国际贸易单一窗口

2

平行进口汽车

3

抵港直装

4

保税 + 新业态

5

智慧海关

6

货物状态分类监管

投资自由便利

7

证照分离改革

8

一网通办

9

外资负面清单

运输自由便利

10

多式联运一单制

法治环境

11

国际商事纠纷多元化解机制

12

诉源治理

13

自贸港法

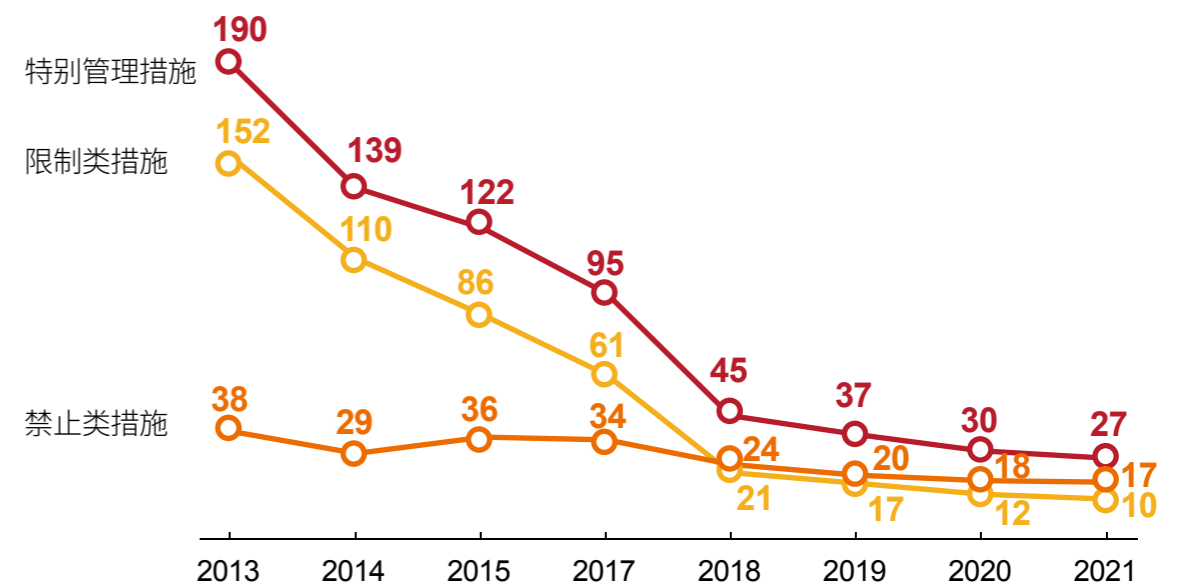
投资领域

外商投资负面清单制度

负面清单制度是指一国政府以清单方式明确列出在本国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，市场准入负面清单以外的行业、领域、业务，各类市场主体皆可依法平等地进入。负面清单制度使得外商投资者在准入前就享受到国民待遇，促进了资本的国际流动，因此，负面清单制度受到了资本输出国的欢迎，由于投资准入门槛降低，投资更加便利，越来越多的跨国公司涌现出来。

2013年，上海自贸试验区率先实施负面清单制度，首个负面清单共有190项外商市场准入特别管理措施。此后，几乎每年国家都出台自贸试验区负面清单，负面清单制度的适用范围也开始由自贸试验区拓展到全国。2013年至2023年，我国已经出台8个版本的关于自贸试验区负面清单管理制度方案，对外资市场准入限制的领域（行业）逐渐减少，外资市场准入的开放程度越来越深。

图3 自贸试验区外资准入负面清单演变历程



金融开放创新

14

FT 账户

15

跨境人民币结算便利

16

信用 + 金融

17

知识产权金融创新

国际人才服务优化

18

国际人才一站式服务

19

专业人才国际资格比照认定

典型改革方法论

20

多证合一

21

告知承诺制

22

监管互认

最佳系统集成案例

23

油气全产业链投资贸易自由化便利化

24

生物医药全产业链开放创新

25

跨境电商全链路系统集成创新



贸易领域

国际贸易“单一窗口”

上海自贸试验区正式启动后，海关总署等部门积极协调推动在上海自贸试验区开展国际贸易“单一窗口”建设试点。国际贸易“单一窗口”的改革突破在于不同监管部门的数据整合和功能整合，特别是打破了不同部门之间数据信息的隔绝状态。以往的口岸通关业务，一个业务员或一单业务需要通过不同的部门、至少 4-5 套不同的申报系统进行申报，国际贸易“单一窗口”的出现，实现了一个申报系统一次性提交数据，数据一次集中反馈到不同的部门。国际贸易“单一窗口”是贸易监管制度改革的一个代表，直接减轻企业申报费用和减少申报材料，实现从“人跑路”到“信息跑路”的转变。

经过 10 年投资制度改革经验的积累，中国自贸试验区负面清单的限制措施逐渐从制造业领域转向交通运输服务业、金融服务业、文化教育等行业，这种变化趋势越来越接近发达经济体负面清单模式。在美国、澳大利亚等国家的负面清单里基本不对制造业进行具体限制，包括股份的限制。自贸试验区负面清单进一步放宽了外资市场准入的领域，成为投资便利化制度创新试点，是我国外资管理制度的重大突破，为全国全面实施负面清单制度奠定了基础，在此基础上，全国开始实施外资准入负面清单制度。2020 年，《中华人民共和国外商投资法》正式实施，这标志着我国全面实施市场准入负面清单制度，负面清单以外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。

金融创新

自由贸易账户

2013年《关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见》提出，试验区内的居民可通过设立本外币自由贸易账户实现分账核算管理，开展投融资创新业务；非居民可在试验区内银行开立本外币非居民自由贸易账户，按准入前国民待遇原则享受相关金融服务。自由贸易账户在设置上参照国际标准，建立独立的运转、监管体系，为自贸试验区内主体提供经常目、直接投资和投融资创新相关等业务的金融服务，同时，按准入前国民待遇原则为境外机构提供相关金融服务。自由贸易账户发展历程见表1。

表1 自贸试验区自由贸易账户发展历程表

序号	类别	案例名称
1	金融服务创新	跨境再保险业务
2	金融服务创新	浦发银行发布《自贸试验区金融服务方案》7.0版
3	金融服务创新	工行开展境外信贷资产簿记业务
4	金融服务创新	股权质押跨境并购融资
5	金融服务创新	“走出去”企业融资服务
6	金融服务创新	自由贸易账户项下中小企业跨境人民币综合金融服务
7	金融服务创新	自贸试验区平行进口汽车综合金融服务
8	金融服务创新	自贸试验区全球综合金融服务直通车
9	金融服务创新	自贸试验区跨境电商综合金融服务
10	金融服务创新	自贸试验区内证券公司跨境借款
11	金融服务创新	自贸试验区多品种混合银团贷款
12	金融服务创新	FT账户跨境理财业务

序号	类别	案例名称
13	金融服务创新	上海黄金交易所设立国际板
14	金融服务创新	大宗商品现货交易市场一站式金融服务
15	金融服务创新	首只自贸试验区人民币地方政府债券发行
16	金融服务创新	金砖国家新开发银行发行人民币绿色金融债券
17	金融服务创新	商业银行开展自贸试验区债券柜台业务
18	金融服务创新	发行自贸试验区跨境同业存单
19	金融服务创新	黄金“沪港通”
20	金融服务创新	上海保交所国际再保险平台上线
21	自贸账户功能	自由贸易账户开立和资金划拨
22	自贸账户功能	自由贸易账户人民币国际贸易融资
23	自贸账户功能	首批区外科技创新企业和海外引进人才开立自由贸易账户及相关业务成功办理
24	自贸账户功能	自由贸易账户首单外币理财产品发行
25	自贸账户功能	自由贸易账户本外币跨境融资服务
26	自贸账户功能	首批全功能型跨境双向人民币资金池落地
27	自贸账户功能	运用自由贸易账户开展跨境飞机租赁融资
28	自贸账户功能	运用自由贸易账户联合国际金融机构开展并购融资
29	自贸账户功能	首单自由贸易账户间参代理业务合作
30	自贸账户功能	自由贸易账户项下首笔利率互换交易
31	自贸账户功能	大宗商品交易市场跨境电子商业汇票
32	自贸账户功能	资产管理公司自由贸易账户项下应收账款收购业务
33	分账核算单元	财务公司分账核算单元金融服务
34	分账核算单元	境外发行大额同业存单补充分账核算单元流动性
35	分账核算单元	商业银行分账核算单元境外融资业务
36	分账核算单元	分账核算单元外汇自营掉期
37	行业自律	跨境金融服务“展业三原则”同业规范实施机制

“证照分离”

“证照分离”改革是“先照后证”改革的深化和完善，对涉及国家安全、公共安全、生态安全和公众健康等重大公共利益外的事项，将许可类的“证”分别采用直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等4种方式分离出来，突出照后减证，能减尽减、能合则合，尽可能减少审批发证，有效区分“照”“证”功能，着力破解“准入不准营”难题。

图4 “证照分离”发展历程



“证照分离”改革对一批审批事项实行告知承诺，缩短了企业开业时间，降低了企业的机会成本；对一批行政审批事项直接取消或改为备案，更是大大降低了企业日常运营成本，提高了企业运营效力，让投资者省心省事省力省钱，是对鼓励创业，推动大众创业、万众创新具有重大意义。

中篇 | “姹紫嫣红”

自贸试验区十周年成效总结分析

中国已初步建成高水平自贸试验区网络，实现了沿海、长三角、京津冀全覆盖，形成了东西互济、陆海统筹的全方位开放格局。十年间制度创新案例数量不断增加，在推动制度型开放、促进贸易和投资便利化、金融创新开放、参与国际经济合作和竞争等方面成效显著。从最初的“碎片化”改革创新到今天的制度集成创新，自贸试验区为全国范围内的改革开放提供了可复制可推广的经验和制度供给。下面基于 2013-2023 年中国 21 个自贸试验区的创新案例文本数据，分析总结了制度创新发展现状，以期自贸试验区的进一步发展提供启示。

各自贸试验区 创新案例的重点改革领域

表 2 统计了各自贸试验区创新案例文本的高频短语与相关案例数量。中国 21 个自贸试验区的区位条件、资源禀赋、产业基础等条件各有优缺，基于创新案例的短语提取和统计分析可揭示不同自贸试验区的差异化战略定位和立体化探索。总体来看，东部的自贸试验区以对接国际高标准经贸规则为导向，推动制度型开放和高端产业发展；中西部的自贸试验区以服务国家战略为导向，推动内陆开放和产业升级。

具体而言，上海自贸试验区创新案例高频短语包括营商环境、金融服务、国际贸易，以及长三角、一带一路，符合其建成投资贸易自由、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区的发展定位，并带动长三角新一轮改革开放；福建自贸试验区创新案例高频短语包括检验检疫、服务平台、两岸等，依托区位优势加强对台合作，建设两岸经济合作示范区；广东自贸试验区创新案例高频短语包括粤港澳、互联网、大数据、一带一路，承担着促进内地与港澳经济深度合作、推进粤港澳大湾区建设的重要任务；海南自贸港创新案例主要以旅游业、现代服务业、高新技术产业为其主导产业。就对接国家重大战略而言，陕西、重庆、河南自贸试验区服务一带一路，四川、陕西、重庆是西部门户城市开发开放引领区，重庆、湖北自贸试验区服务长江经济带发展，辽宁自贸试验区服务东北老工业基地发展，江浙沪皖创新案例都涵盖长三角，致力于带动长三角新一轮改革开放，天津自贸试验区肩负着对接京津冀协同发展国家战略的目标任务。

不同自贸试验区开展差异化探索，体现出不同特征

01

以沿海自贸试验区为代表的第一方阵，主要以对接国际高标准经贸规则为导向，推动制度型开放和高端产业发展。例如，前海片区依托深港合作平台，打造现代服务业合作示范区；南沙片区依托珠江口门户地位，打造国际航运枢纽和大宗商品交易中心；上海自贸试验区依托国际金融中心和科创中心，打造金融开放创新高地和科技创新引领区。

02

以中西部自贸试验区为代表的第二方阵，主要以服务国家战略为导向，推动内陆开放和产业升级。例如，成都片区依托天府国际机场和陆海新通道，打造西部内陆开放高地；武汉片区依托长江黄金水道和长江经济带，打造内陆沿江开放枢纽；西安片区依托“一带一路”核心节点和古都文化底蕴，打造丝路商贸合作先行区。

03

以具有特色优势的自贸试验区为代表的第三方阵，主要以突出特色产业为导向，推动产业集聚和转型升级。例如，海南自贸港依托热带岛屿资源，打造国际旅游消费中心和现代服务业聚集区；苏州片区依托工业园区和台资企业，打造现代制造业和科技创新示范区；大连片区依托东北亚地缘优势和港口资源，打造东北振兴和区域合作先导区。因此，自贸试验区建设坚持因地制宜、探索差异，侧重不同制度创新领域，对接不同国家重大战略。

表 2 各自贸试验区创新案例核心短语统计

FTZ	TOP20 短语与相关案例数量
上海	营商环境 (10), 金融服务 (10), 国际贸易 (10), 服务平台 (9), 金融机构 (8), 长三角 (8), 高质量发展 (8), 数字化 (7), 市场主体 (7), 改革试点 (7), 跨境贸易 (7), 服务贸易 (7), 跨境金融 (6), 检验检疫 (6), 服务功能 (6), 文化出口 (5), 信息服务 (5), 人民币跨境 (5), 跨境人民币 (5), 综合保税区 (5), 一带一路 (2)
福建	检验检疫 (42), 服务平台 (24), 两岸 (21), 信息化 (20), 互联网 (19), 加工贸易 (17), 跨境电商 (16), 特殊监管区 (16), 大数据 (16), 国际贸易 (15), 信息共享 (14), 通关效率 (13), 市场主体 (12), 金融服务 (11), 行政审批 (11), 审批事项 (10), 知识产权 (10), 分类管理 (10), 营商环境 (10), 出口企业 (10), 一带一路 (1)
广东	粤港澳 (35), 互联网 (28), 大数据 (26), 营商环境 (19), 一带一路 (16), 知识产权 (15), 信息化 (15), 政务服务 (13), 服务平台 (12), 法律服务 (12), 商事登记 (12), 金融服务 (12), 税务部门 (10), 检验检疫 (10), 交易平台 (9), 金融机构 (9), 身份认证 (8), 人工智能 (8), 跨境电商 (8), 市场监管 (8)
天津	营商环境 (7), 市场监管 (7), 金融机构 (6), 天津分行 (6), 融资渠道 (6), 企业融资 (6), 试点企业 (6), 服务平台 (6), 行政审批 (5), 检验检疫 (5), 融资租赁业 (5), 京津冀 (4), 互联网 (4), 指导意见 (4), 跨境电商 (4), 制度改革 (4), 审批事项 (4), 营业执照 (4), 中小企业 (4), 审批制度 (3)
浙江	数字化 (24), 航行船舶 (19), 船用燃料油 (12), 国际贸易 (11), 燃料油供应 (11), 信息化 (10), 贸易便利 (8), 数字化改革 (8), 长三角 (8), 检验检疫 (8), 跨境电商 (7), 服务平台 (6), 诚信管理 (6), 安全管理 (6), 发展需求 (6), 营商环境 (6), 市场主体 (6), 工作机制 (6), 绿色发展 (6), 知识产权 (5), 一带一路 (2), 长江经济带 (1)
四川	营商环境 (46), 互联网 (17), 市场主体 (15), 高质量发展 (14), 成都高新 (14), 经济发展 (13), 行政审批 (13), 市场监管 (11), 制度改革 (11), 一带一路 (9), 金融服务 (9), 企业融资 (9), 知识产权 (9), 政务服务 (9), 服务模式 (8), 管理模式 (8), 中欧班列 (8), 服务平台 (7), 中小企业 (7), 产业发展 (6), 长江经济带 (2)
湖北	营商环境 (27), 市场主体 (17), 互联网 (16), 高质量发展 (10), 经济发展 (10), 企业融资 (8), 信息化 (8), 产业发展 (7), 中小企业 (7), 服务模式 (7), 疫情防控 (6), 国家外汇 (6), 工作效率 (6), 合法权益 (6), 政务服务 (6), 行政审批 (6), 金融服务 (5), 服务贸易 (5), 制度改革 (5), 生产经营 (5), 长江经济带 (2), 一带一路 (1)

FTZ	TOP20 短语与相关案例数量
辽宁	服务平台 (9), 国有企业 (9), 营商环境 (8), 互联网 (7), 通关效率 (7), 金融服务 (7), 检验检疫 (7), 国资国企 (6), 市场主体 (6), 大数据 (6), 所有制改革 (6), 疫情防控 (6), 综合服务 (5), 制度改革 (5), 加工贸易 (4), 企业制度 (4), 信息进行 (4), 出口企业 (4), 体系建设 (4), 企业信用 (4), 一带一路 (1), 东北老工业 (1)
陕西	服务平台 (21), 一带一路 (16), 高质量发展 (11), 企业融资 (10), 互联网 (9), 营商环境 (9), 服务贸易 (9), 政务服务 (8), 服务体系 (8), 西安国际港务 (8), 实体经济 (7), 空港新城 (6), 市场主体 (6), 发展试点 (6), 大数据 (6), 服务模式 (6), 国际贸易 (5), 合作机制 (5), 西安分行 (5), 产业发展 (4)
河南	政务服务 (7), 跨境电商 (6), 金融服务 (5), 服务平台 (5), 信息化 (4), 互联网 (4), 审批流程 (4), 高质量发展 (4), 工程建设项目 (4), 数字化 (4), 法律服务 (4), 行政审批 (3), 营商环境 (3), 发展格局 (3), 项目建设 (3), 建设单位 (3), 中欧班列 (3), 国际智能制造合作示范区 (3), 审批效率 (3), 营业执照 (3), 一带一路 (1)
重庆	一带一路 (9), 大数据 (8), 互联网 (7), 市场主体 (6), 营商环境 (5), 市场监管 (5), 企业融资 (4), 成渝地区双城经济 (4), 体系建设 (4), 开放高地 (4), 实体经济 (3), 风险预警 (3), 企业信用 (3), 示范项目 (3), 高质量发展 (3), 积极成效 (3), 金融机构 (3), 信息化 (3), 金融服务 (3), 法律服务 (3), 长江经济带 (2)
海南	医疗旅游 (17), 营商环境 (13), 产业发展 (10), 信息化 (8), 指导意见 (7), 审批效率 (5), 大数据 (5), 医疗机构 (5), 互联网 (4), 审批模式 (4), 政务服务 (4), 信息共享 (4), 市场监管 (3), 体制机制 (3), 服务平台 (3), 审批事项 (3), 行政审批 (3), 数据共享 (3), 改革试点 (3), 专业服务 (3), 两岸 (1)
江苏	服务平台 (23), 知识产权 (19), 大数据 (15), 高质量发展 (14), 生物医药 (14), 数字化 (13), 产业发展 (12), 营商环境 (12), 长三角 (11), 互联网 (11), 市场监管 (10), 信息化 (8), 管理平台 (8), 金融服务 (8), 服务模式 (8), 出口企业 (7), 行政审批 (7), 服务体系 (6), 人工智能 (6), 企业融资 (6), 长江经济带 (1)
山东	服务平台 (14), 营商环境 (14), 知识产权 (11), 组织国家 (11), 互联网 (9), 服务体系 (9), 数字化 (9), 贸易便利 (8), 经济发展 (7), 政务服务 (7), 信息共享 (7), 高质量发展 (7), 审批服务 (7), 中小企业 (7), 企业融资 (7), 一带一路 (6), 大数据 (6), 出口货物 (6), 信息化 (6), 金融机构 (6), 服务模式 (6)

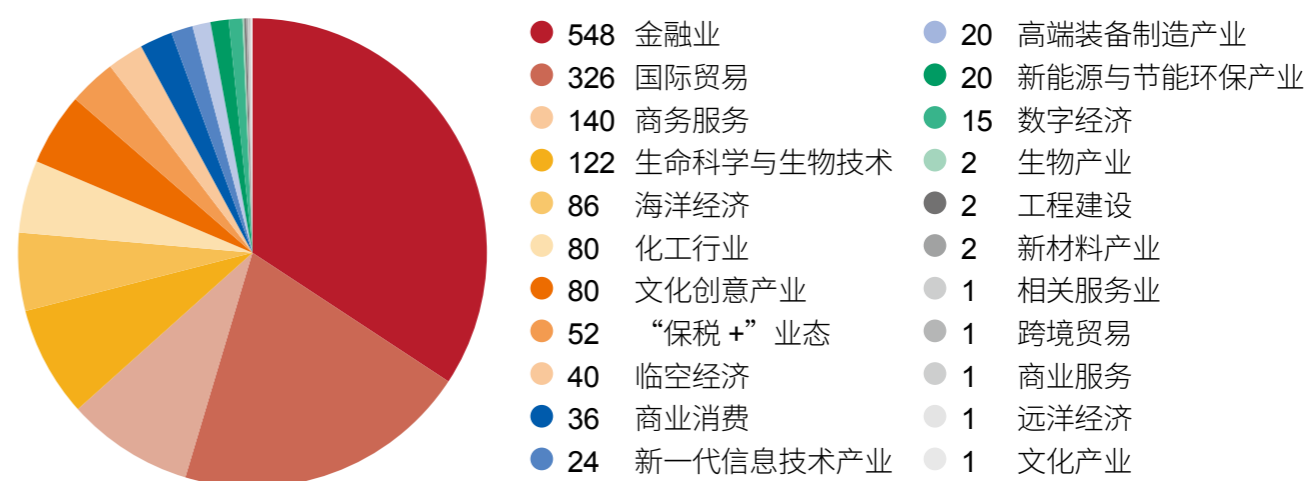
FTZ	TOP20 短语与相关案例数量
广西	营商环境 (11), 服务平台 (11), 金融服务 (8), 国际门户 (7), 综合服务 (6), 跨境电商 (6), 工程建设项目 (5), 一带一路 (5), 国际贸易 (5), 大数据 (5), 政务服务 (5), 铁路集装箱 (4), 东盟国家 (4), 税务机关 (4), 市场主体 (4), 审批环节 (4), 项目建设 (4), 出口货物 (4), 互联网 (4), 金融机构 (4)
黑龙江	服务平台 (10), 边民互市贸易 (7), 综合服务 (7), 市场监管 (7), 跨境电商 (6), 产业发展 (5), 知识产权 (5), 综合服务平台 (5), 服务体系 (4), 金融机构 (4), 数字化 (4), 营业执照 (4), 疫情防控 (4), 金融服务 (4), 大数据 (4), 市场主体 (4), 服务模式 (4), 信息共享 (4), 互联网 (3), 企业办事 (3)
云南	服务平台 (9), 营商环境 (8), 互联网 (6), 高质量发展 (5), 跨境运输 (4), 中老铁路 (4), 大数据 (4), 金融服务 (4), 综合服务 (4), 市场主体 (4), 昆明电力 (4), 跨境金融 (4), 知识产权 (3), 产业发展 (3), 通关效率 (3), 商事登记 (3), 发展战略 (3), 口岸通关 (3), 贸易投资 (3), 人才公寓 (3), 一带一路 (2)
河北	行政审批 (7), 市场主体 (7), 营商环境 (6), 审批流程 (5), 政务服务 (5), 工程建设项目 (4), 综合保税区 (4), 服务保障 (4), 项目审批 (4), 制度改革 (4), 服务平台 (3), 审批服务 (3), 审批制度 (3), 行政审批制 (3), 金融服务 (3), 项目审批流程 (3), 知识产权 (3), 服务机制 (3), 市场主体活力 (3), 信息化 (3)
北京	服务业 (16), 政务服务 (12), 服务平台 (12), 综合服务 (11), 开放综合示范区 (10), 知识产权 (7), 示范区建设 (6), 产业发展 (6), 试点工作 (6), 服务领域 (6), 营商环境 (6), 数字化 (6), 数字金融 (5), 服务事项 (5), 跨境贸易 (5), 服务体系 (5), 施工许可 (4), 审批制度 (4), 服务模式 (4), 政务服务领域 (4), 一带一路 (1)
湖南	市场主体 (10), 服务平台 (9), 知识产权 (8), 高质量发展 (7), 营商环境 (7), 跨境电商 (6), 综合服务 (6), 大数据 (5), 数字化 (5), 制造业企业智能化转型 (4), 贸易方式 (4), 市场监管 (4), 改革试点 (4), 制度改革 (3), 市场主体登记 (3), 主体登记 (3), 审批流程 (3), 金融服务 (3), 体制机制 (3), 知识产权保护 (3), 一带一路 (2)
安徽	跨境电商 (11), 科技成果 (7), 物流成本 (6), 科创企业 (5), 出口货物 (5), 长三角 (5), 市场主体 (5), 企业融资 (4), 营商环境 (4), 市场监管 (4), 营业执照 (4), 出口企业 (3), 企业生产 (3), 政策实施 (3), 进出口货物 (3), 数字化 (3), 作业模式 (3), 服务保障 (3), 知识产权 (3), 综合服务 (3)

创新案例所属产业总体分布

基于自贸试验区创新案例文本的行业识别分析可揭示重点改革产业及其分布情况，如图6所示。其中制度创新案例数量最多的大类产业包括金融业、国际贸易、商务服务、生命科学与生物技术、文化创意产业，细分产业包括银行业、货物贸易、法律服务、石油化工、生物医药等，而生物产业、新能源与节能环保产业、数字经济产业的相关案例很少。

自贸试验区的制度创新与产业发展是相互促进、相互影响的，根据创新案例的产业分布可揭示自贸试验区的差异化产业布局。例如，金融业、国际贸易、商务服务产业的创新案例聚集于第1、2批自贸试验区；生命科学与生物技术产业创新案例中，江苏、海南案例总数最多；文化创意产业创新案例聚集于北上广和海南自贸港；海洋经济、化工行业、新能源与节能环保产业创新案例聚集于浙江，依托舟山港的国际港优势，聚焦重要大宗商品——油气全产业链发展；“保税+”业态、新一代信息技术产业创新案例聚集于浙江、福建自贸试验区；数字经济创新案例聚集于上海、湖北，其中湖北自贸试验区聚焦集成电路、人工智能、光电子信息、新能源汽车、生物医药等产业，依托武汉等片区已聚集了一批相关重点企业，具有较为雄厚的产业基础。

图6 自贸试验区创新案例产业分布



创新案例所属产业 - 时间分布

图 7-8 绘制了制度创新案例的产业 - 时间分布情况。总体而言，2016 年、2020 年是两个创新案例增长时间节点。2016 年之前，制度创新案例增长较快的产业主要为金融业和国际贸易，细分产业为银行业、货物贸易，由第 1、2 批自贸试验区推出；2017-2019 年间创新案例增长较快的产业主要是商务服务、生命科学与生物技术、化工行业，细分产业为法律服务、石油化工、生物医药，重点由第 2-4 批自贸试验区推出；2020 年起，文化创意产业、数字经济、海洋经济、新一代信息技术产业、新能源与节能环保产业的创新案例大幅增加。细分行业中，2020 年银行业、货物贸易、法律服务、生物医药、跨境电商、服务贸易相关创新案例均大幅增加，与前两阶段不同的是，这一阶段数字经济案例最多。六批次自贸试验区的创新案例共同点表现在，案例数量前五的产业都涉及银行业和货物贸易，有四个涉及生物医药。创新案例的不同点表现在，第 1 批自贸试验区更加侧重保险业和服务贸易；第 2 批更侧重法律服务、租赁业以及跨境电商；第 3 批更侧重石油化工与法律服务；第 4 批更侧重旅游休闲；第 5 批更侧重法律服务与跨境电商；第 6 批更侧重人力资源服务以及证券业。

图 7 自贸试验区创新案例所属大类产业 - 时间分布

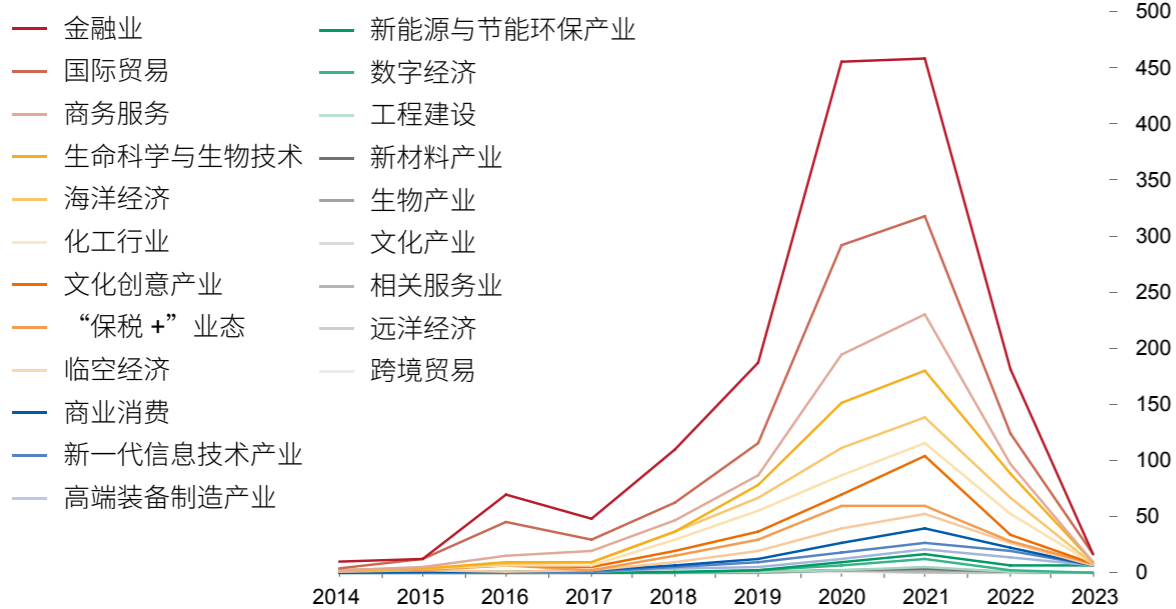


图 8 自贸试验区创新案例细分产业 - 时间分布

细分产业	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	总计
销售服务类	1		2		1	1	3	1			9
航空保障及零部件维修		1				2	3	4			10
数字内容				1		3		6			10
检测维修类			1		1	7	1	1			11
节能环保							3	2		7	12
传统海洋产业			1	1		2	3	7			14
零售		1		1	1	1	5	6			15
其他商务服务业				1	1	2	10	8			22
人力资源服务				1	1	1	9	11	1		24
医疗服务						4	13	14	1		32
服务贸易		1	4		2	5	12	7	1		32
旅游休闲		1	1	1	3	5	7	14			32
证券业			1	2	5	7	11	9	2		37
保险业			3	3	3	5	10	10	3		37
租赁业			3	3	3	13	9	9			40
生物医药			1		1	6	18	23	8		57
跨境电商			3		3	4	15	22	15	5	67
石油化工				2	10	19	12	9	16		68
法律服务		1	4	6	8	4	20	27	5		75
货物贸易	2	4	16	10	13	20	52	44	4		165
银行业	6	1	10	8	24	25	62	47	7		190

图例：■ 1-10 ■ 11-30 ■ 31-50 ■ 51 及以上

以重点行业为例进行统计发现，金融业创新案例数量最多，2014-2022 年间不断推出新的案例。第一波快速增长期是 2016 年，由 6 增至 29，第二波快速增长期是 2020 年，增至 159；其次是国际贸易领域的制度创新案例，同样经历了 2014-2016、2020-2021 两轮增长；再次是商务服务，2020 年才开始大量增加；生命科学与生物技术产业案例于 2019 年开始增加，2020、2021 年增速更快；数字经济产业的创新案例于 2019 年首次出现，2020-2022 年案例较多；新一代信息技术产业、新能源与节能环保产业的创新案例于 2018 年首次出现，2020-2023 年案例较多。

创新案例所属产业 - 地区分布

中国 21 个自贸试验区的要素禀赋和产业基础各有所长，基于自贸试验区创新案例文本的行业识别分析，可揭示不同自贸试验区有针对性、有特色的制度创新和改革探索。表 3 统计了创新案例所属产业与重点分布地区。总体而言，东部沿海自贸试验区的制度创新主要推动高端产业发展。相关自贸试验区在金融服务、商务服务、信息技术等现代服务业方面具有明显优势，在吸引外资、扩大出口、增加就业等方面发挥了重要作用。例如，上海自贸试验区科技、产业、人才等优势显著，在金融、贸易等重点产业领域，以及“卡脖子”核心技术产业上都有所布局；前海片区依托深港合作平台，打造现代服务业合作示范区。中西部自贸试验区的制度创新主要推动内陆开放和产业升级。相关自贸试验区在交通物流、装备制造、文化旅游等传统产业方面具有较强竞争力，在促进区域协调发展、增强内需拉动、提升国际影响力等方面发挥了重要作用。具有特色优势的自贸试验区主要突出特色产，推动产业集聚和转型升级。相关自贸试验区在旅游休闲、电子信息、石油化工等特色产业方面具有较大潜力，在促进产业转型升级、增加居民收入、拓展国际合作等方面发挥了重要作用。例如，海南自贸港依托自由贸易港政策和热带岛屿资源，打造国际旅游消费中心和现代服务业聚集区。总之，在新发展格局下，各自贸试验区要继续发挥制度创新和产业差异的优势，深化制度创新，提升开放水平，为国内国际双循环相互促进发挥更大的作用。

自贸试验区发展的总体态势表现为

01

差异化定位逐渐形成。各自贸试验区放弃了传统“一刀切”的政策，也没有照搬其他自贸试验区的经验，而是根据自身区位条件、资源禀赋、产业基础等制定差异化的战略定位，在试点内容上进行了立体化探索。

02

重点产业聚集度不断提高。目前全国 67 个片区大都是地方政府重点打造的产业聚集区，已大致具备较为完善的产业促进平台，片区产业发展一定程度上决定着地区产业发展水平。

表 3 自贸试验区创新案例所属产业 - 地区分布 (案例数量)

产业	FTZ (TOP5)	细分行业 (TOP5)	产业	FTZ (TOP5)	细分行业 (TOP5)
金融业	广东 (83) 福建 (63) 上海 (62) 天津 (55) 湖北 (29)	银行业 (185) 租赁业 (41) 保险业 (36) 证券业 (36) 信托业 (1)	化工行业	浙江 (61) 辽宁 (4) 山东 (3) 河南 (2) 湖北 (2)	石油化工 (65) 化学化纤 (1) 基础化工 (1)
国际贸易	福建 (95) 上海 (22) 广东 (21) 辽宁 (19) 浙江 (18)	货物贸易 (166) 跨境电商 (53) 服务贸易 (29)	“保税+”业态	福建 (17) 天津 (8) 浙江 (4) 上海 (3) 江苏 (3)	检测维修类 (11) 销售服务类 (9) 物流分拨类 (4) 加工制造类 (4) 研发设计类 (2)
商务服务	广东 (30) 福建 (21) 湖北 (17) 四川 (9) 北京 (8)	法律服务 (72) 人力资源服务 (24) 其他商务服务业 (22) 会议、展览及相关服务 (6) 咨询与调查 (1)	新一代信息技术产业	福建 (5) 四川 (3) 海南 (3) 江苏 (3) 安徽 (2)	电子核心产业 (7) 下一代信息网络产业 (4) 互联网与云计算、大数据服务 (2) 人工智能 (1)
生命科学与生物技术	江苏 (21) 海南 (15) 北京 (10) 四川 (9) 湖北 (8)	生物医药 (54) 医疗服务 (32) 医疗器械 (6) 生物农业及相关产业 (2)	高端装备制造产业	北京 (4) 海南 (2) 广东 (2) 辽宁 (2) 湖南 (2)	轨道交通装备产业 (3) 智能制造装备产业 (1) 卫星及应用产业 (1) 海洋工程装备产业 (1)
文化创意产业	北京 (12) 上海 (11) 广东 (10) 福建 (10) 海南 (8)	旅游休闲 (32) 数字内容 (10) 创意设计 (2) 影视产业 (1)	数字经济	上海 (4) 湖北 (2) 云南 (2) 海南 (2) 江苏 (1)	产业数字化 (6) 数字产业化 (2) 数字内容 (1)
海洋经济	浙江 (21) 福建 (17) 山东 (14) 上海 (7) 海南 (6)	传统海洋产业 (13) 其他海洋产业 (1)	新能源与节能环保产业	浙江 (2) 山东 (2) 湖北 (1) 北京 (1) 福建 (1)	节能环保 (5) 新能源汽车 (2) 石油化工 (1)

制度创新边界日益拓展

创新案例的政策类型 - 时间分布

图 9-10 绘制了制度创新案例政策类型及其发展变化情况。总体来看，创新案例数量前五的政策类型包括货物贸易自由便利、具有国际竞争力的法治环境、投资自由便利、金融自由便利以及数据流动安全有序。主要政策类型及其时间分布表明，制度创新的核心领域体现了更大范围、更广领域、更深层次的改革探索进程。从贸易便利化、投资自由化、金融改革创新，到信息化和数字化，到服务国家重大战略，再到服务业开放、高质量发展。具体而言，第 1、2 批自贸试验区建成后，货物贸易自由便利、投资自由便利以及金融自由便利相关创新案例大幅增加；2020-2021 年间数据流动安全有序、具有国际竞争力的创新环境、人员自由便利、运输自由便利相关创新案例开始增多。然而，放宽服务贸易市场准入、对接及引领高标准数字经贸规则、金融业开放以及金融市场开放相关的制度创新案例依然极少，意味着服务业、金融业开放程度可能仍然不高。

图 9 自贸试验区创新案例的政策类型 - 时间分布

细分产业	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
具有国际竞争力的风险防控环境							1		2	
构建现代产业体系					2		3	1		
跨境服务贸易自由便利		1	2	3	4	20	17	15	6	
具有国际竞争力的社会治理环境				1	6	4	27	45	7	
运输自由便利	1			3	6	9	34	41	24	1
人员自由便利		2	4	2	3	20	48	57	34	3
具有国际竞争力的税收环境	7	5	10	4	17	17	55	49	41	1
具有国际竞争力的创新环境		2	1	3	8	17	61	97	91	17
数据流动安全有序			5	2	10	26	97	125	56	
金融自由便利	6	1	26	17	45	65	163	152	77	2
投资自由便利	11	3	21	10	28	60	176	184	103	6
具有国际竞争力的法治环境	1	2	21	18	42	57	193	224	75	12
货物贸易自由便利	9	10	43	17	56	56	171	177	112	8

图例：■ 1-20 ■ 21-100 ■ 101-150 ■ 151 及以上

图 10 自贸试验区创新案例的政策二级维度 - 时间分布

细分产业	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
法制政府建设										1	
深化互联网+税务服务						1					
资金跨境进出便利								1			
对接及引领高标准数字经贸规则									1		
产业化创新环境优越							1				
技术创新环境优越							1	1			
税制简明						1				3	
放宽服务贸易市场准入				1	1		3			1	
新型基础设施完善							3	2		1	
向“零关税、零壁垒”迈进		1							2	2	
空运自由便利							1	4	1	1	
优化基础研究创新环境					1	1		1	3	1	
金融业开放				1	1	2		5	1		
立法科学						1		3	7	1	
公平竞争制度完善						2	2	3	4	3	
金融市场开放				4		1		6	4	1	
税负合理		2		1		1	1	1	6	4	1
陆运自由便利		1				2	2	5	6	1	
支持服务贸易新业态					2		7	6	4	1	
人员执业自由便利			1	1			2	8	11	3	
对外投资便利		3			1			5	8	7	1
完善金融监管体制				4	1	5	3	10	10		
人员流动自由便利			1	3			15	7	5	6	
完善服务贸易管理体制			1	1		4	9	11	10	3	
海运自由便利					3	3	4	8	18	7	1
枢纽功能完善						1	1	17	15	15	
强化知识产权保护			1	1	2	2	2	13	21	16	1
优化技术创新环境						2	5	15	21	21	1
数字经济蓬勃发展					1	1	4	12	26	26	
市场准入门槛降低		6	3	9		8	8	12	17	6	1
执法高效			1	4		3	7	22	19	18	1
人员服务完善					2	3	3	33	41	25	3
跨境资金进出自由便利		6		8	4	12	7	29	35	13	
司法公正				4	9	13	9	48	47	22	1
支持新业态发展		1	1	10	2	10	11	38	53	31	2
优化产业化创新环境			1			4	8	31	50	49	15
健全征管制		5	5	9	4	14	16	54	42	33	
数字治理体系全面升级				5	1	9	18	83	98	28	
金融产品和服务创新			1	9	11	25	55	112	102	63	2
法治政府建设		1	1	13	9	24	44	119	150	30	10
市场主体经营全生命周期便利		2		12	9	18	49	156	154	86	4
通关便利化	1	7	9	33	15	46	46	133	127	78	6

图例：■ 1-20 ■ 21-100 ■ 101-150 ■ 151 及以上

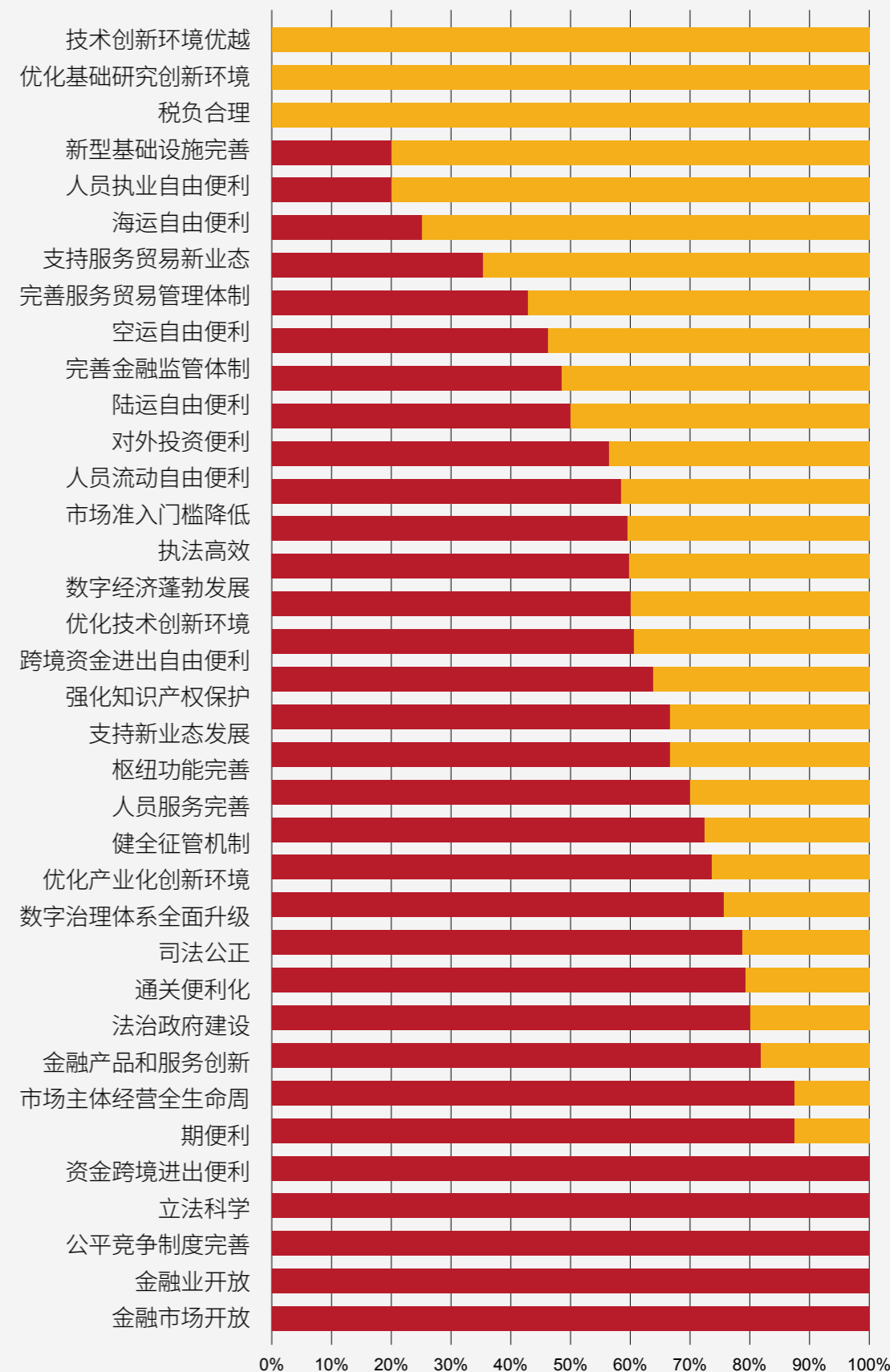
创新案例的政策类型 - 地区分布

图 11 绘制了创新案例政策类型在东部与中西部自贸试验区的分布情况。可以看出，东部自贸试验区创新案例中比重更高的政策类型包括对接及引领高标准数字经贸规则、产业化创新环境优越、放宽服务贸易市场准入、海运自由便利、立法科学以及金融业开放等。这部分自贸试验区主要以对接国际高标准经贸规则为导向，推动制度型开放和高端产业发展。中西部自贸试验区创新案例中比重更高的政策类型包括枢纽功能完善、税制简明、空运自由便利、陆运自由便利、支持服务贸易新业态、优化基础研究创新环境、技术创新环境优越、优化技术创新环境以及优化产业化创新环境等。这部分自贸试验区主要以服务国家战略为导向，推动内陆开放和产业升级。

东部与中西部自贸试验区创新案例政策类型的主要区别在于，东部地区更加注重数字经济、金融业、服务贸易相关政策，加强海运自由便利等领域创新；而中西部地区改革措施更加注重创新环境，加强空运、陆运自由便利。总体而言，不同自贸试验区的差异化探索，体现了中国自贸试验区建设的多样性和活力，也展示了中国自贸试验区制度创新的韧性和潜力。在新发展格局下，各自贸试验区要继续发挥差异化探索的优势，深化制度创新，提升开放水平，为国内国际双循环相互促进发挥更大的作用。



图 11 自贸试验区创新案例的政策类型 - 地区分布



制度创新标准接轨国际

在全球治理领域，国家间博弈日益表现为规则制定权的竞争，制度开放逐渐代替政策开放。进入新世纪以来，国际贸易规则所涉及的内容不断扩展，除了传统的知识产权规则、竞争性条款和投资条款之外，环保、劳工议题也一直备受重视。预计未来贸易谈判及新规则的制定将遵循宽领域、深层次、高自由度的开放趋势。

自贸试验区作为改革开放的前沿阵地，相比国内其他地区更具集聚高端要素和抵御风险的能力，是对接国际经贸规则的重要平台。中国通过各自贸试验区多年的经验探索、新制度压力测试，逐步建立起与国际规则接轨的监管制度，减少了与国际惯例不符的制度壁垒。但是，诸多领域的对外开放与目前国际贸易新规则的内容深度和广度相比仍有一定差距。

涉及对标国际高标准投资贸易规则体系的创新案例

表 4 统计了自贸试验区创新案例中涉及对标国际高标准的案例，可观察改革试验任务与国际经贸新规则的契合度。结果显示，绝大多数自贸试验区都进行了与对接国际经贸规则有关的改革，其中广东、浙江、山东、江苏、上海的相关案例数量较多。从政策类型看，对标国际经贸规则的创新案例中，政策类型大多为货物贸易自由便利、投资自由便利、金融自由便利以及具有国际竞争力的法治环境，一定程度上开启了主动对接国际规则的新局面。但是，较少涉及知识产权、环保、劳工、科学教育、文化娱乐等领域的国际贸易新规则，试点任务与国际经贸新规则的契合度有待进一步提升。

自贸试验区	数量	政策类型	复制推广、改革试点	涉及产业
上海	2	具有国际竞争力的创新环境 投资自由便利		
天津	1	金融自由便利	全国复制推广案例 国家级最佳实践案例	租赁业
广东	6	投资自由便利 货物贸易自由便利	全省复制推广 省级改革试点经验	货物贸易
福建	1	具有国际竞争力的法治环境		
四川	3	运输自由便利 具有国际竞争力的税收环境 金融自由便利		金融业
浙江	4	货物贸易自由便利 运输自由便利	全省复制推广 省内部分地区复制推广 省级最佳实践案例	石油化工
辽宁	1	货物贸易自由便利	全省复制推广 省级改革试点经验	货物贸易
重庆	2	运输自由便利 金融自由便利	全国复制推广案例 国家级最佳实践案例	货物贸易 银行业
陕西	1	货物贸易自由便利		货物贸易
海南	1	具有国际竞争力的法治环境		
云南	2	具有国际竞争力的法治环境 具有国际竞争力的创新环境		
山东	4	具有国际竞争力的创新环境 货物贸易自由便利 投资自由便利	全省复制推广 全国复制推广 省级最佳实践案例	文化 货物贸易
广西	2	具有国际竞争力的创新环境 具有国际竞争力的法治环境	全省复制推广 省级改革试点经验	
江苏	3	数据流动安全有序 具有国际竞争力的社会治理环境	全省复制推广 省级最佳实践案例	数字经济
河北	2	投资自由便利 运输自由便利		海洋经济
北京	2	具有国际竞争力的法治环境 具有国际竞争力的创新环境	全国复制推广案例	生命科学与 生物技术
湖南	3	具有国际竞争力的创新环境	全省复制推广	

对标国际高标准投资贸易规则体系的经典创新案例

1 知识产权

山东自贸试验区——商业秘密多维度保护创新。围绕大宗商品、跨境电商、港航物流、集成电路、智能制造、基因科技、生物医药、水产种业等 10 个产业模块，建立基于产业需求的标准化保护规则，对标国际经贸规则的跨境保护机制，构建出一整套商业秘密保护体系，为企业知识产权提供全链条、全方位保护。

2 文化娱乐

山东自贸试验区济南片区——构建文化企业“出海”搭建“线上+线下”文化出海公共服务新体系。线上构建创意设计、品牌孵化、海外推广、人才引进、出口标准应用等全服务链条，开展国际商标注册、国际标准本地化等综合服务；线下设立为企业提供品牌创意、展览展示等功能的孵化空间，设立 10 亿元的文化服务贸易基金，降低企业融资成本。打造“海外文化中心+跨境电商+海外仓”文化出海新通道。与巴黎等 9 家境外文化中心合作，承接文化产品的海外推广、品牌展示、产品精选、信息搜集等服务；与阿里国际等跨境服务商合作建设 MCN 直播中心，开展多语种互动直播；在柏林、罗马、首尔等城市建设共享 14 个海外仓，为企业提供跨境电商全链条服务。构建“运贸服务+中欧班列”文化出海新模式。依托济南片区章锦综合保税区政策优势，设立文化运贸服务中心，通过中欧班列集货“出海”，为中小文化企业提供线上订舱、入区集货、堆场预约、企业通关、政策申报等综合服务，降低企业集货“出海”成本。

3 数字经济与低碳环保

江苏自贸试验区苏州片区——经贸规则计算器。该举措以数字化、可视化、交互式的方式，智能指导企业理解和应用经贸规则，提供了“进口关税税率查询比对”和“RCEP 原产地智能判定”功能，引导产业和企业在众多的自贸协定中选择最适合的政策，合理利用自贸协定获得更多收益。这也是数字政府领域的一个亮点案例。

江苏自贸试验区南京片区——出口纺织品碳中和标识服务模式。江苏自贸试验区南京片区支持打造碳擎-企业数字化碳管理平台，收集碳足迹过程数据，开展出口纺织品碳中和标识服务，围绕纺织服装产业的供应、生产、运输、运营四个主要环节，加快对接国际低碳贸易规则，为突破国际碳关税绿色贸易壁垒提供宝贵经验。

4 金融产品和服务创新

重庆自贸试验区——铁路提单信用证融资结算。创新实施国际铁路提单信用证融资和结算，是中国（重庆）自由贸易试验区探索陆上贸易规则的重要内容，也是遵循国际通行规则、降低企业成本费用、提高贸易便利化水平的重要途径。铁路提单信用证融资和结算，使外贸企业能够按照海洋运输的国际贸易惯例，与境外贸易伙伴展开平等的贸易，利用金融工具做大贸易规模，以解决铁路运输传统融资依赖抵押担保。



制度创新成果加速转化

本部分聚焦自贸试验区制度创新的典型案例，通过对中央、国务院、部委以及地方出台的相关政策进行政策文本分析，观察政策的数量变动趋势、核心主题、发布主体分布以及文种构成等情况，以期揭示自贸试验区制度创新成果的政策转化和推广情况。下文将以“证照分离”这一案例为例，从制度创新成果转化的一隅，一窥十年制度创新成果转化征程之全貌。

“证照分离”政策的数量变动趋势

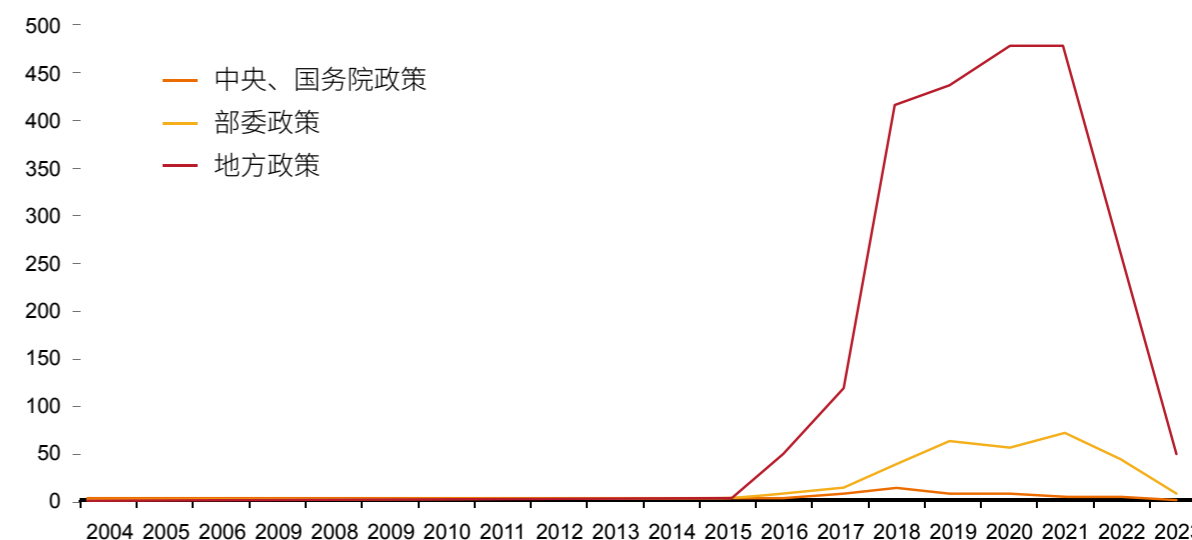
图 12 显示了中央、国务院、部委以及地方针对“证照分离”领域出台的政策发布趋势。从整体来看，证照分离政策始于 2015 年，由国务院常务会议审议通过了《关于上海市开展证照分离改革试点总体方案》，决定在上海自贸试验区率先开展“证照分离”改革试点。此后相关政策不断增加，通过对行政许可等事项清理取消一批、改为备案一批、实行告知承诺制一批以及提高透明度和可预期性等措施，有效降低了企业制度性交易成本，取得了显著成效。

2017-2018 年间政策数量大幅增加，证照分离改革试点经验第一次获得大范围复制推广。2017 年 9 月 22 日国务院发布《国务院关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》，试点期为意见印发之日起至 2018 年 12 月 21 日。从具体试点范围和内容看，在深入总结上海市浦东新区“证照分离”改革试点经验基础上，在天津、辽宁、浙江、福建、河南、湖北、广东、重庆、四川、陕西 10 个自贸试验区，复制推广上海市改革试点成熟做法。此次推广旨在进一步破解“办照容易办证难”、“准入不准营”等突出问题，加快营造稳定公平透明可预期的营商环境。

2019-2020 年间，证照分离改革试点经验第二次获得大范围复制推广。2019 年国务院印发《关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》，部署自 2019 年 12 月 1 日起，在全国自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点。从具体试点范围和内容看，在深入总结近年来对部分涉企经营许可事项实施“证照分离”改革经验基础上，自 2019 年 12 月 1 日起，在上海、广东、天津、福建、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西、海南、山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江等自由贸易试验区，对所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理。此次推广旨在为在全国实现“证照分离”改革全覆盖形成可复制可推广的制度创新成果。

随着证照分离举措的广泛应用，各级政府出台的相关支持政策开始在 2022 年达到顶峰，这也意味着证照分离制度创新已经相对丰富且成熟，改革成效明显。此外，地方政策数量高于部委和中央国务院。这是因为，国务院在部署“证照分离”改革全覆盖试点过程中指出，各省、自治区、直辖市人民政府在法律、行政法规和国务院决定允许范围内，可以决定在其他有条件的地区开展“证照分离”改革全覆盖试点，可以决定对涉企经营许可事项采取更大力度的改革举措，国务院有关部门要积极支持。

图 12 “证照分离”政策历年发布趋势



“证照分离”政策的主题聚类



“证照分离”政策大致包括证照分离、放管服改革、行政审批、告知承诺、执法活动、营商环境、高质量发展、全覆盖、分工负责等。通过统计“证照分离”政策主题词频，中央、地方政府十分注重“证照分离”制度创新，包括营商环境、放管服、告知承诺、行政审批、行政审批、全覆盖、分工负责等，也是中央和地方政府关注的相关主题。这表明自贸试验区制度创新在对接国家重大战略、推动放管服改革、改善营商环境、促进经济高质量发展等方面起到了十分重要的作用。

从不同时期看，十二五期间中央和地方政府关于“证照分离”政策关心的主题包括行政审批、告知承诺、法治化、透明度、优化服务等，旨在通过对 116 项行政许可等事项清理取消一批、改为备案一批、实行告知承诺制一批，以及提高透明度和可预期性等措施，降低企业制度性交易成本；十三五期间的政策重点涉及证照分离、营商环境、分工负责、小微企业、信息共享等，旨在进一步破解“办照容易办证难”、“准入不准营”等突出问题，营造稳定公平透明可预期的营商环境；十四五期间则注重证照分离、高质量发展、发展活力、电子证照、全覆盖等。这一趋势体现出不同时期的政策重点由较为单一的简化手续转变为简化流程和手续、优化营商环境与促进经济高质量发展并行。

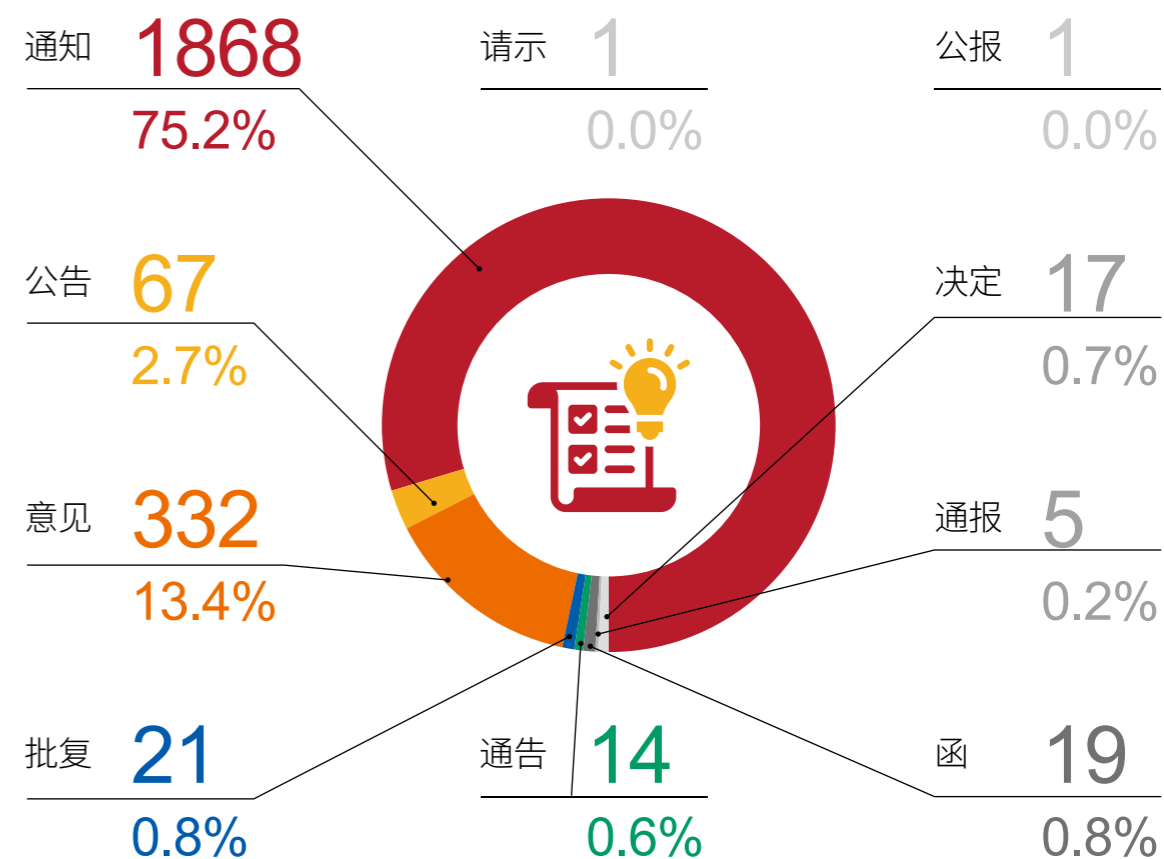
“证照分离”政策的发布主体分布

“证照分离”政策发布主体众多，涉及多项行业监管部门，共计 39 个。其中，国务院扮总体部署，其他部门积极推进相关改革工作的落实。国务院发布的政策数量最多，自 2015 年以来共发布 55 项，注重政策服务国家重大战略。其他部门侧重提高企业办事效率、简化办事流程和手续。其中，水利部、交通运输部发布政策数量次之，分别有 29、22 项“证照分离”政策发布；住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局、国家药品监督管理局的政策发布数量位于第三梯队，均超过 10 项，但不足 20 项；其余 33 个部门的政策发布数量均不超过 10 项。

“证照分离”政策的文种构成情况

图 13 对比了“证照分离”政策文种的构成情况。可以看出，以“通知”为形式的政策数量最多，为 1868 件，占全部政策数量的 75.2%。“意见”其次，政策数量达到 332 件，占全部政策数量的 13.4%。以“公告”形式发布的“证照分离”政策数量位列第三，占比仅为 2.7%。以“批复”、“函”、“决定”、“通告”、“通报”、“公报”、“请示”为形式的政策数量较少，不超过 21 件，且占比均不足 1%。政策文种构成以通知为主，意见、公告等形式为辅，说明政策发布主体对“证照分离”有较高的重视程度和实施力度。

图 13 “证照分离”政策文种构成情况



4

“星罗棋布”

21 个自贸试验区 制度创新格局洞察

原生创新 “百花齐放”

中国不同自贸试验区根据功能定位和特色优势，以及各地区的实际情况和发展需求，制定了不同的总体方案和改革任务，设计出不同的开放试点领域以及创新改革实验重点。自贸试验区通过坚持因地制宜、探索差异，制度创新成果基本上符合其功能定位。

表 6 对比了各自贸试验区的发展定位、重点发展产业与创新案例所属领域，可观察制度创新现状与发展定位的契合度。结果显示，福建、广东自贸试验区的创新案例数量最多、涵盖产业范围最广，与其发展定位契合度更高。福建自贸试验区特殊优势在于“近台”、深化两岸经济合作，创新案例高频短语包括服务平台、两岸等，制度创新成果基本上符合其功能定位；广东自贸试验区承担着促进内地与港澳经济深度合作、推进粤港澳大湾区建设的重要任务，创新案例高频短语包括粤港澳、互联网、大数据、一带一路等。浙江、江苏、上海、四川自贸试验区的创新案例数量较多。浙江自贸试验区的创新案例所属产业更加聚焦，但与发展定位契合度较低；江苏、上海、四川自贸试验区的创新案例与发展定位契合度更高。上海自贸试验区以服务国家战略为导向，以金融服务业为核心，打造国际金融中心和国际航运中心。在此基础上，上海自贸试验区还突出了科技创新、数字经济、跨境电商等新领域新业态的探索。湖北、海南、陕西、北京自贸试验区的创新案例数量不多，但是涵盖产业较为全面。北京自贸试验区以服务京津冀协同发展使命，以科技创新业为引领，打造科技创新中心和国际交流合作中心。此外，北京自贸试验区还重点发展数字贸易、文化贸易、商务会展、医疗健康等产业。辽宁、河南、重庆、广西、河北、安徽、云南自贸试验区的创新案例数量较少，但与发展定位中的重点发展产业契合度较高。

通过对比自贸试验区的发展定位与创新案例实际情况可知，自贸试验区积累的一系列改革创新成果与最初的战略定位和发展目标有一定的契合度，体现了各自贸试验区形成了不同的特色和优势，实现了多样化和个性化的发展。但也有部分自贸试验区的改革创新成果与发展目标契合度较低，仍需要进一步探索。

表 6 自贸试验区试验任务与发展定位、重点发展产业的契合度

自贸试验区	上海
发展定位	到 2020 年率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，成为投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区；到 2035 年，建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区
重点发展产业	国际贸易、金融、高端制造、专业服务、文化创意、维修检测、跨境电商、融资租赁、生物医药、总部经济、航运、贸易、高端研发、文化会展、5G 新通信、保税研发、集成电路、人工智能、航空航天、新能源汽车、装备制造、绿色再制造、跨境金融、信息服务、科技创新服务
创新案例所属产业（案例数）	银行业（24）、货物贸易（11）、保险业（9）、服务贸易（7）、生物医药（6）、数字内容（5）、租赁业（4）、证券业（3）、数字产业化（3）、销售服务类（2）、法律服务（2）、人力资源服务（2）、休闲娱乐（1）、下一代信息网络产业（1）、医疗器械（1）
自贸试验区	广东
发展定位	依托港澳、服务内地、面向世界，建设成为粤港澳深度合作示范区、21 世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地
重点发展产业	航运物流、金融、国际商贸、高端制造、现代物流、信息服务、科技服务、旅游休闲健康、文化科教、高新技术
创新案例所属产业（案例数）	银行业（26）、法律服务（25）、跨境电商（10）、货物贸易（9）、证券业（8）、旅游休闲（7）、租赁业（6）、保险业（4）、轨道交通装备产业（2）、销售服务类（2）、零售（1）、航空物流（1）、物流分拨类（1）、服务贸易（1）
自贸试验区	天津
发展定位	以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，努力成为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
重点发展产业	航运物流、国际贸易、融资租赁、汽车及零配件流通、跨境电商、保税展示展销、装备制造、新一代信息技术、研发设计、保税维修与再制造、医药健康、金融创新、人工智能、先进通信
创新案例所属产业（案例数）	租赁业（19）、货物贸易（10）、检测维修类（6）、证券业（4）、跨境电商（4）、银行业（3）、服务贸易（1）、医疗器械（1）、生物医药（1）、销售服务类（1）、航空保障及零部件维修（1）、保险业（1）

自贸试验区	福建
发展定位	围绕立足两岸、服务全国、面向世界的战略要求，充分发挥对台优势，率先推进与台湾地区投资贸易自由化进程，把自贸试验区建设成深化两岸经济合作的示范区
重点发展产业	旅游、文化康体、物流贸易、总部经济、影视产业、国际贸易、航运服务、航空维修、融资租赁、金融服务、跨境电商、文化贸易、集成电路研发设计、数据服务、物联网、精密仪器、水产品交易、会展经济、整车进口
创新案例所属产业（案例数）	货物贸易（64）、银行业（38）、法律服务（12）、跨境电商（11）、零售（7）、保险业（7）、旅游休闲（7）、服务贸易（6）、传统海洋产业（6）、证券业（5）、航空保障及零部件维修（5）、医疗服务（4）、租赁业（4）、人力资源服务（4）、其他口岸服务（3）、销售服务类（3）、检测维修类（2）、其他商务服务业（2）、航空物流（2）、互联网与云计算、大数据服务（2）、会议、展览及相关服务（2）、石油化工（1）、加工制造类（1）、研发设计类（1）、影视产业（1）、节能环保（1）、物流分拨类（1）、住宿（1）、电子核心产业（1）、餐饮（1）、生物医药（1）、休闲娱乐（1）、下一代信息网络产业（1）
自贸试验区	辽宁
发展定位	以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，加快市场取向体制机制改革，积极推动结构调整，努力将自贸试验区建设成为提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎
重点发展产业	港航物流、金融商贸、先进装备制造、高新技术、循环经济、航运服务、装备制造、汽车及零部件、航空装备、金融、科技、物流、商贸物流、跨境电商、金融、新一代信息技术、高端装备制造
创新案例所属产业（案例数）	货物贸易（8）、银行业（3）、石油化工（2）、服务贸易（2）、人力资源服务（1）、跨境电商（1）、生物医药（1）、航空保障及零部件维修（1）

自贸试验区	浙江
发展定位	以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，将自贸试验区建设成为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
重点发展产业	绿色石化，油品等大宗商品储存、中转、贸易，保税燃料油供应服务，石油石化产业配套装备保税物流、仓储、制造，航空制造、零部件物流、研发设计及相关配套、水产品贸易、海洋旅游、海水利用、现代商贸、金融服务、航运、信息咨询、高新技术、油气配置、新材料、智能制造、人工智能、金融创新、跨境电商、小商品贸易、数字贸易、国际物流枢纽
创新案例所属产业（案例数）	石油化工（58）、银行业（10）、货物贸易（10）、传统海洋产业（4）、服务贸易（4）、生物医药（2）、加工制造类（2）、保险业（2）、会议、展览及相关服务（1）、物流分拨类（1）、人力资源服务（1）、旅游休闲（1）、节能环保（1）、销售服务类（1）、跨境电商（1）、租赁业（1）、法律服务（1）、航空物流（1）
自贸试验区	河南
发展定位	以制度创新为核心，加快建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系，将自贸试验区建设成为服务“一带一路”倡议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
重点发展产业	智能终端、高端装备、汽车制造、生物医药、现代物流、国际商贸、跨境电商、现代金融服务、服务外包、创意设计、商务会展、动漫游戏、服务外包、装备制造、机器人、新材料、研发设计、国际文化旅游、文化传媒、文化金融、艺术品交易、文化创意、文化贸易、文化展示
创新案例所属产业（案例数）	跨境电商（6）、生物医药（3）、证券业（2）、银行业（2）、产业数字化（1）、租赁业（1）、航空物流（1）、零售业（1）、货物贸易（1）、化学化纤（1）、其他口岸服务（1）、先进钢铁材料（1）

自贸试验区	湖北
发展定位	力争建成高端产业集聚、创新创业活跃、金融服务完善、监管高效便捷、辐射带动作用突出的高水平高标准自由贸易园区，在实施中部崛起战略和推进长江经济带发展中发挥示范作用
重点发展产业	新一代信息技术、生命健康、智能制造、国际商贸、金融服务、现代物流、检验检测、研发设计、信息服务、专业服务、高端装备制造、新能源汽车、大数据、云计算、商贸物流、先进制造、生物医药、电子信息、新材料等高新产业及研发设计、总部经济、电子商务
创新案例所属产业（案例数）	银行业（15）、法律服务（7）、人力资源服务（5）、生物医药（4）、其他商务服务业（3）、货物贸易（3）、产业数字化（2）、保险业（2）、医疗服务（2）、医疗器械（2）、旅游休闲（1）、跨境电商（1）、检测维修类（1）、基础化工（1）、零售（1）、传统海洋产业（1）、电子核心产业（1）、新能源汽车（1）、服务贸易（1）、物流分拨类（1）、人工智能（1）、其他口岸服务（1）、租赁业（1）
自贸试验区	重庆
发展定位	努力将自贸试验区建设成为“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
重点发展产业	高端装备、电子核心部件、云计算、生物医药、总部贸易、服务贸易、电子商务、保税展示交易、仓储分拨、专业服务、融资租赁、研发设计、电子信息、智能装备、保税物流中转分拨、国际中转、集拼分拨
创新案例所属产业（案例数）	银行业（7）、法律服务（2）、货物贸易（1）、其他商务服务业（1）、医疗服务（1）

自贸试验区	四川
发展定位	将自贸试验区建设成为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、内陆与沿海沿江协同开放示范区
重点发展产业	现代服务业、高端制造业、高新技术、临空经济、口岸服务、国际商品集散转运、分拨展示、保税物流仓储、国际货代、整车进口、特色金融、信息服务、科技服务、会展服务、航运物流、港口贸易、教育医疗、装备制造、现代医药、食品饮料
创新案例所属产业 (案例数)	银行业 (9)、医疗服务 (8)、其他商务服务业 (6)、货物贸易 (4)、电子核心产业 (3)、法律服务 (3)、证券业 (2)、跨境电商 (2)、节能环保 (1)、生物医药 (1)、保险业 (1)、租赁业 (1)、石油化工 (1)、检测维修类 (1)
自贸试验区	陕西
发展定位	努力将自贸试验区建设成为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
重点发展产业	高端制造、航空物流、金融、国际贸易、现代物流、旅游会展、电子商务、农业科技
创新案例所属产业 (案例数)	银行业 (13)、货物贸易 (9)、法律服务 (3)、数字内容 (3)、跨境电商 (2)、服务贸易 (2)、医疗服务 (2)、生物医药 (2)、保险业 (2)、餐饮 (1)、其他商务服务业 (1)、人力资源服务 (1)、会议、展览及相关服务 (1)、轨道交通装备产业 (1)、租赁业 (1)、旅游休闲 (1)、航空物流 (1)
自贸试验区	海南
发展定位	发挥海南岛全岛试点的整体优势，紧紧围绕建设全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区，把海南打造成为我国面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户
重点发展产业	绕旅游业、现代服务业、高新技术产业三大主导产业，发展种业、医疗、教育、旅游、电信、互联网、文化、金融、航运、海洋经济、先进制造业
创新案例所属产业 (案例数)	医疗服务 (8)、旅游休闲 (8)、生物医药 (5)、货物贸易 (4)、证券业 (3)、法律服务 (2)、银行业 (2)、下一代信息网络产业 (2)、保险业 (2)、其他商务服务业 (2)、信托业 (1)、服务贸易 (1)、石油化工 (1)、卫星及应用产业 (1)、数字内容 (1)、先进石化化工新材料 (1)、海洋工程装备产业 (1)、其他口岸服务 (1)

自贸试验区	山东
发展定位	以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实党中央关于增强经济社会发展创新力、转变经济发展方式、建设海洋强国的要求，加快推进新旧发展动能接续转换、发展海洋经济，形成对外开放新高地
重点发展产业	人工智能、产业金融、医疗康养、文化产业、信息技术、现代海洋、国际贸易、航运物流、现代金融、先进制造、高端装备制造、新材料、新一代信息技术、节能环保、生物医药、生产性服务业
创新案例所属产业 (案例数)	货物贸易 (6)、石油化工 (3)、银行业 (2)、传统海洋产业 (1)、加工制造类 (1)、其他商务服务业 (1)、跨境电商 (1)、人力资源服务 (1)、医疗服务 (1)、服务贸易 (1)、其他海洋产业 (1)
自贸试验区	江苏
发展定位	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
重点发展产业	集成电路、生命健康、人工智能、物联网、现代金融、生物医药、纳米技术应用、新一代信息技术、高端装备制造、现代服务业、新医药、新材料、新能源、大数据、航运物流、文化旅游、健康养老
创新案例所属产业 (案例数)	生物医药 (13)、货物贸易 (5)、零售 (3)、医疗服务 (3)、法律服务 (3)、电子核心产业 (2)、证券业 (2)、跨境电商 (2)、医疗器械 (1)、服务贸易 (1)、节能环保 (1)、餐饮 (1)、旅游休闲 (1)、产业数字化 (1)、租赁业 (1)
自贸试验区	广西
发展定位	着力建设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
重点发展产业	现代金融、智慧物流、数字经济、文化传媒、新兴制造产业、港航物流、国际贸易、绿色化工、新能源汽车关键零部件、电子信息、生物医药、跨境旅游、跨境劳务合作
创新案例所属产业 (案例数)	货物贸易 (11)、法律服务 (3)、跨境电商 (2)、银行业 (2)、服务贸易 (1)、保险业 (1)

自贸试验区	河北
发展定位	积极承接北京非首都功能疏解和京津科技成果转化，着力建设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
重点发展产业	新一代信息技术、现代生命科学、生物技术、高端现代服务业、临空产业、生物医药、国际物流、高端装备制造、国际大宗商品贸易、港航服务、能源储配交易、高端装备制造、航空物流、航空科技、融资租赁
创新案例所属产业（案例数）	银行业（4）、生物医药（1）、租赁业（1）、服务贸易（1）
自贸试验区	云南
发展定位	着力打造“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，推动形成我国面向南亚东南亚辐射中心、开放前沿
重点发展产业	高端制造、航空物流、数字经济、总部经济、加工及贸易、大健康服务、跨境旅游、跨境电商
创新案例所属产业（案例数）	银行业（8）、生物医药（2）、法律服务（2）、保险业（2）、产业数字化（1）、零售（1）、旅游休闲（1）、跨境电商（1）、货物贸易（1）
自贸试验区	黑龙江
发展定位	着力深化产业结构调整，打造对俄罗斯及东北亚区域合作的中心枢纽
重点发展产业	新一代信息技术、新材料、高端装备、生物医药、科技、旅游、寒地冰雪经济、跨境能源资源综合加工利用、绿色食品、商贸物流、健康、沿边金融、木材、粮食、清洁能源等进口加工业、商贸金融
创新案例所属产业（案例数）	货物贸易（5）、法律服务（4）、跨境电商（4）、生物医药（3）、银行业（3）、医疗服务（2）、研发设计类（1）、医疗器械（1）、旅游休闲（1）、其他商务服务业（1）、证券业（1）

自贸试验区	北京
发展定位	全面落实中央关于深入实施创新驱动发展、推动京津冀协同发展战略等要求，助力建设具有全球影响力的科技创新中心，加快打造服务业扩大开放先行区、数字经济试验区，着力构建京津冀协同发展的高水平对外开放平台
重点发展产业	新一代信息技术、生物与健康、科技服务、数字贸易、文化贸易、商务会展、医疗健康、国际寄递物流、商务服务、国际金融、文化创意
创新案例所属产业（案例数）	生物医药（9）、证券业（6）、人力资源服务（6）、银行业（5）、旅游休闲（5）、航空保障及零部件维修（3）、保险业（3）、法律服务（2）、数字内容（2）、智能制造装备产业（1）、服务贸易（1）、跨境电商（1）、航空器核心零部件研发及制造（1）、医疗服务（1）、创意设计（1）、新能源汽车（1）、租赁业（1）、其他口岸服务（1）
自贸试验区	湖南
发展定位	发挥东部沿海地区和中西部地区过渡带、长江开放经济带和沿海开放经济带结合部的区位优势，着力打造世界级先进制造业集群、联通长江经济带和粤港澳大湾区的国际投资贸易走廊、中非经贸深度合作先行区和内陆开放新高地
重点发展产业	高端装备制造、新一代信息技术、生物医药、电子商务、农业科技、航运物流、有色金属加工、现代物流等产业
创新案例所属产业（案例数）	货物贸易（6）、银行业（4）、人力资源服务（2）、生物农业及相关产业（2）、会议、展览及相关服务（1）、法律服务（1）、生物农业及其相关产业（1）、节能环保（1）、传统海洋产业（1）、检测维修类（1）
自贸试验区	安徽
发展定位	全面落实中央关于深入实施创新驱动发展、推动长三角区域一体化发展战略等要求，发挥在推进“一带一路”倡议和长江经济带发展中的重要节点作用，推动科技创新和实体经济发展深度融合，加快推进科技创新策源地建设、先进制造业和战略性新兴产业集聚发展，形成内陆开放新高地
重点发展产业	高端制造、集成电路、人工智能、新型显示、量子信息、科技金融、跨境电商智能网联汽车、智慧家电、航空、机器人、航运服务、跨境电商硅基新材料、生物基新材料、新能源
创新案例所属产业（案例数）	银行业（5）、跨境电商（4）、货物贸易（1）、人力资源服务（1）

联动创新 “多点开花”

制度创新的联动发展

中国 21 个自贸试验区、67 个片区，不能各自为政，孤立发展。差异化探索的自贸试验区之间加强联动发展，有利于发挥各自自贸试验区的特色优势和协同效应。自贸试验区之间的跨区域合作形成了制度创新的联动发展机制，包括制度创新的共享和复制、产业协同和对接、跨界监管协调等。

基于创新案例文本聚类结果的相关性分析可揭示不同自贸试验区之间创新案例的相似性。例如，福建、浙江、江苏与辽宁案例簇的相关系数为 0.524，同属于货物贸易便利化、营商环境、数字化与信息化的创新案例较多。基于创新案例文本相似度的分析也可揭示不同自贸试验区制度创新的收敛性。随着时间的推移，创新案例文本相似度有所提高，表明创新案例的语言表述越来越统一、规范，后设立的自贸试验区可能沿用了早期案例内容。具体而言，东部、中西部自贸试验区内部创新案例的收敛性更强，第 1、2 批自贸试验区的案例相互之间文本相似度较高；北京与上海、广东、天津、江苏、湖北、山东自贸试验区的创新案例文本相似度较高。这一结果表明某些地理位置接近或产业关联的自贸试验区之间联动发展程度更高。

自贸试验区之间的跨区域合作机制内容广泛。在加强改革创新成果的共享和复制方面，上海自贸试验区率先推出的“单一窗口”、“证照分离”、“负面清单”等改革举措，已在其他地区得到广泛应用。2021 年长三角三省一市签署《长三角自贸试验区一体化发展备忘录》，成立长三角自贸试验区联盟，旨在共享各自自贸试验区优势长板资源，共同谋划引领区域协调发展的着力点，为三省一市自贸试验区联动发展和协同创新带来新的机遇。值得注意的是，部分自贸试验区与周边地区和其他开放平台也在加快联动发展步伐。例如，江苏支持自贸试验区与 57 个重点开放平台联动发展，初步形成“自贸试验区 + 重点开放平台”的雁阵联动发展模式；浙江于 2020 年底出台《中国（浙江）自由贸易试验区深化改革开放实施方案》，提出要加强自贸试验区与周边区域、开放平台联动发展，形成“自贸试验区 + 联动创新区 + 辐射带动区”的发展新格局。为进一步提升自贸试验区的改革创新能力和辐射带动作用，我国还设立“自贸试验区联动创新区”，与自贸试验区形成“一带一路”、“长三角一体化”、“粤港澳大湾区”等区域协同发展的战略支点。跨区域合作机制是一种有效的制度创新联动发展模式，有利于形成更大的市场空间和规模效应。



下篇 | “风劲潮涌”

自贸试验区十周年总结与展望

5

机遇与挑战
并存的新形势



机遇与挑战并存的新形势



中国自由贸易试验区建设十周年是一段值得回顾和总结的历程，也是一段充满挑战和机遇的历程。在制度创新方面，探索了一系列符合国际规则和市场化原则的改革举措。例如“负面清单”管理制度、“单一窗口”通关模式、“沪港通”、“深港通”等为全国范围内的改革提供了可复制可推广的经验和示范。在开放水平方面，促进了贸易和投资的便利化自由化，加快了与国际高标准经贸规则的对接。根据《中国自由贸易试验区发展报告（2023）》，2021年21个自贸试验区以不到全国千分之四的国土面积，实现了占全国18.5%的外商投资和17.3%的进出口。在经济活力方面，激发了市场主体的活力和创新能力，促进了产业转型升级和高质量发展。根据《中国自由贸易试验区发展报告（2023）》，2021年21个自贸试验区累计新设企业约46.7万家，其中外资企业1.1万家，占全国新设企业的9.6%和10.7%。这些企业主要集中在高端制造、现代服务、数字经济等战略性新兴产业领域，为推动经济结构优化和增长动力转换发挥了重要作用。在法治环境方面，建立了以法治为保障的开放型经济体制，完善了与国际接轨的法律法规体系。截至2021年底，各自贸试验区共出台了约3000项法律法规文件，涉及投资、贸易、金融、税收、知识产权、仲裁等多个领域，为自贸试验区的改革开放提供了法治保障。同时，各自贸试验区也加强了法治宣传教育、法律援助、司法公开等工作，提高了法治意识和法治水平。

此外，自贸试验区也积极服务国家战略，与“一带一路”沿线国家和地区开展多层次、多领域的合作，为共建人类命运共同体贡献了力量。自贸试验区还积极参与国际组织和机构的活动，与世界银行、亚洲开发银行等合作开展改革评估和咨询项目，提升了自贸试验区的国际影响力。

图 14 自贸试验区创新案例复制推广范围

自贸试验区建设初心——与高标准国际经贸规则相衔接，全方位引领开放试验、发展突围

2013年……“风起于青萍之末”

- 以WTO为代表的国际贸易多边体制陷入困境，区域经济一体化大有取而代之之势
- TTIP、TPP 谈判正酣，都将中国排除在外
- 正在进行的中美BIT谈判，谈判目标从关境外向关境内转移、从关税等问题转移到国内投资准入等规则

2013年……“风起于青萍之末”

- 逆全球化、经贸摩擦、脱钩断链、搞小圈子……
- 三年疫情严重影响经济社会发展
- RCEP顺利落地生效，中国希冀谈判加入CPTPP、DEPA
- 多种安全问题日益凸显，必须统筹好发展与安全，增强危机意识

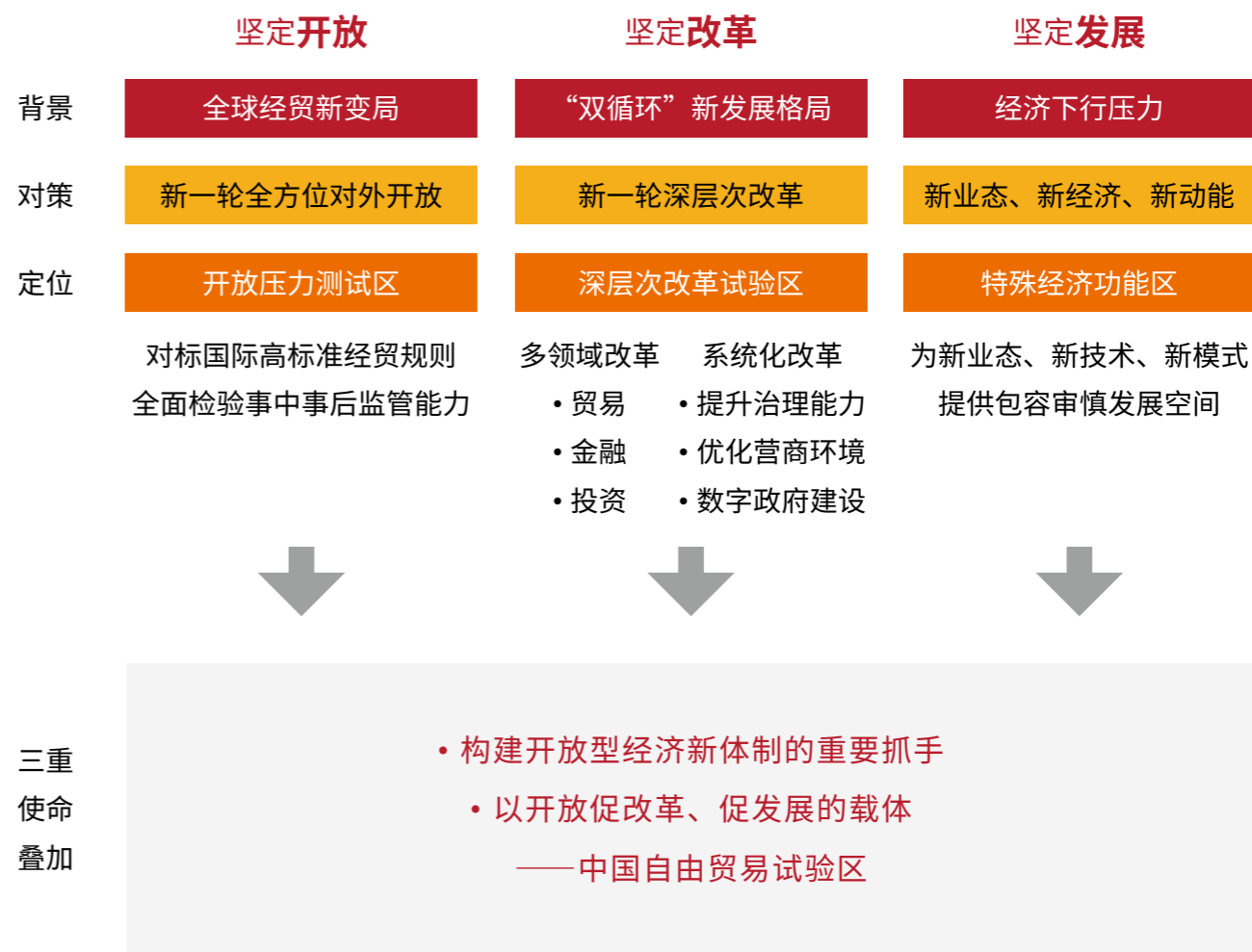


图 15 自贸试验区建设新形势、新要求

“三个量”有待提升

能量——辐射能量

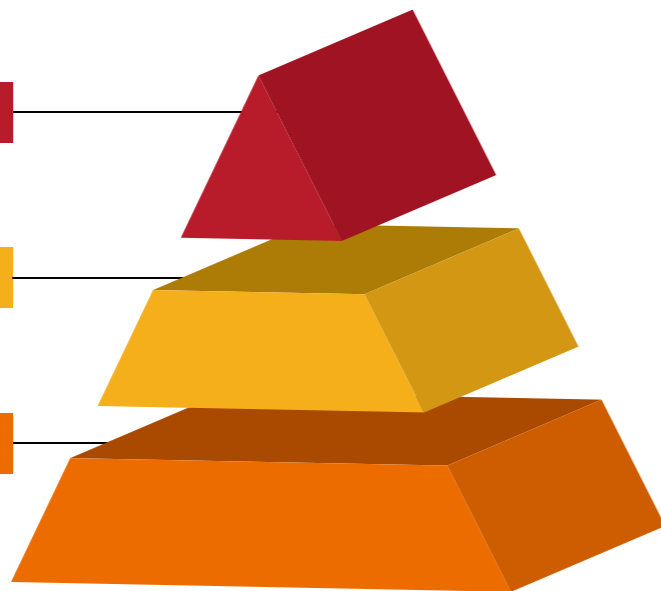
全球资源配置能力

质量——制度创新质量

产业链、价值链质量

流量——要素流量、“大进大出”

物流、商品流、技术流、信息流、人才流、资金流、资产流



二十大报告

二十大报告对于中国对外开放未来路线图给予了清晰的描述，并提出“自贸试验区提升战略”，为中国自贸试验区建设提出更高要求。一种解读“八个力”的提升：

01

提升国际高标准经贸规则引领力

02

提升国家战略支撑力

03

提升特色产业发展力

04

提升企业成长服务力

05

提升制度型开放创新力

06

提升国际合作推动力

07

提升发展与安全统筹力

08

提升建设机制聚合力

随着我国经济进入转型发展关键阶段、改革进入深水区，改革的难度越来越大，触及的问题越来越复杂。自贸试验区的诸多探索与中国自贸试验区最初设计的目标相比仍显保守，存在诸多不足之处。

从各自贸试验区制度创新的多样化探索看，当前服务业、金融业开放程度仍然不高，放宽服务贸易市场准入、对接及引领高标准数字经贸规则、金融业开放、金融市场开放相关的制度创新案例极少。然而，国际贸易结构正随着各国产业结构转变升级，加之数字化技术带来贸易成本的降低和服务可贸易性的提升，服务贸易在未来 20 年将保持快速增长，服务业结构将会由传统的运输业、旅游业向保险、金融、教育、电信、咨询、商务服务等现代服务业转变。自贸试验区还需突出自身优势和特色进行差异化探索，避免“千篇一律”和“一刀切”的现象。

图 16 自贸试验区提升战略主要方向

深度参与全球治理

改革开放综合试验平台

“啃硬骨头”

对接高标准经贸规则提升
CPTPP 和 DEPA
规则、规制、管理、标准

市场准入开放水平提升
跨境服务贸易负面清单

系统集成协同高效提升
制度创新碎片化问题
“铺天盖地，没有顶天立地”
全产业链、全环节系统集成创新

自贸试验区之间的跨区域合作机制方面，制度创新的协同性和整体性还有待提高，复制推广范围和力度不够。当前制度创新的复制推广集中在自贸试验区之间的横向复制和向全国的纵向复制，而对于其他地区的复制推广力度和效果不够明显，而且目前主要采用的是“一刀切”的复制推广方式，没有充分考虑到各地各行各业的实际情况和差异性，复制推广效率低下。此外，跨区域协同创新平台的建设还不够完善和高效，一些跨区域协同创新平台还没有形成有效的政策组合和配套措施。



从各自自贸试验区制度创新现状与发展定位的契合度看，部分自贸试验区的改革创新成果与最初的战略定位和发展目标契合度较低。当前自贸试验区出台的改革措施同质化、重复化、浅层化现象较为严重，集中在通关便利化、海关监管改革和各种形式的备案制等简化政府审批流程等方面，具有地方特色和典型意义的改革措施仍然较少，与自贸试验区“制度创新高地”的定位有一定差距。此外，试验任务与国际经贸新规则的契合度有待进一步提升，改革措施较少涉及知识产权、环保、劳工、科学教育、文化娱乐等国际经贸新规则，与目前国际经贸新规则的内容深度和广度相比仍有较大差距。

表 7 自贸试验区提升战略主要方向

对比维度	要素流动型开放	制度型开放
诞生的时代背景	中国发展主要靠人口红利、土地红利等驱动的时代	中国发展主要靠中国特色社会主义制度优越性时代 2018年12月21日中央经济工作会议首次提出：“推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变。”
内涵	商品、资本及其他要素“引进来”与“走出去”	主动对标和对接国际先进的经贸规则，在清理国内不合理、不兼容的法律法规基础上，进一步形成与国际贸易和投资通行规则相衔接的、规范透明的基本制度体系和监管模式
特征	形势使然、被动的渐进开放 零散、碎片化，单点突破、特例探索，非固化，没有约束力，可被推翻/开倒车	主动的、积极的、创造性的全面、系统、稳定的开放 可固化为法律法规，具有强约束力，所带来的红利、释放的能量将远远大于前者
举例	改革开放早期，通过个案特批形式，允许某家外商独资企业进入中国	形成外商投资负面清单管理模式，通过制度化、规范化管理外商投资，从根本上改善营商环境 签署 RCEP 并遵守共同的规则，加速我国优势产业深度融入国际分工体系建立“沪港通”“深港通”“沪伦通”“债券通”“理财通”等资本流动机制
开放效应机理	生产力增强 丰富土地、劳动、资本、技术、知识、信息、数据等生产要素的基本组合	生产关系优化 实现全生产要素的最佳配置
开放重点	边境措施为主 降低关税和最大限度地减少非关税壁垒	边境内措施为主 竞争政策、劳工权益、知识产权、跨境服务贸易、商务人员临时入境、金融服务、电信、电子商务等边境后的国内制度体系优化

6

内功与外联兼修的新策略

内功与外联兼修的新策略

差异化探索是自贸试验区建设的一项重要原则和路径。各自贸试验区应根据区位条件、要素禀赋、比较优势、发展水平等因素，结合国家发展战略和国际经贸规则，找准自身定位，突出特色优势，进行有针对性、有特色的制度创新和改革探索；要继续发挥制度创新和产业差异的优势，避免同质化竞争和水平重复，形成互补互动的协同效应，提高自贸试验区的整体效益和影响力，为国内国际双循环相互促进发挥更大的作用。

图 17 自贸提升发展的综合建议



跨区域合作机制是发挥不同自贸试验区特色优势和协同效应的可行路径。加强自贸试验区之间的协同创新，可形成更多具有国际先进水平和中国特色的制度创新成果，为参与全球经济治理和规则制定提供更多的话语权和影响力；加快自贸试验区与联动发展创新区的互动推进，可形成具有地方特色和行业优势的制度创新成果，为构建区域协调发展和产业升级发展提供更多的动力和支撑；提升跨区域协同创新平台的建设水平，并强化政策组合和配套措施。

01

针对制度创新成果复制推广范围和力度不够的问题，各级政府和各部门应该结合本地本行本业的实际情况和差异性，选择适合自身发展需求的制度创新成果进行复制推广，避免盲目跟风和一刀切。还需完善自贸试验区制度创新成果复制推广的配套和保障条件，完善法律法规、政策措施、监管机制、人才队伍等配套和保障条件，为复制推广提供有力的支撑。

02

针对自贸试验区改革措施与发展定位契合度不高的问题，需提高自贸试验区自主改革创新权限，在国家、省级层面上对自贸试验区相关管理事宜进行立法，从立法上明确自贸试验区的开放度，明确“境内关外”属性，让各项制度创新和管理运营有法可依，并加强相关法律法规的配套，使自贸试验区制度创新受到法律保护与支持。

03

针对服务业、金融业开放程度不高的问题，自贸试验区应继续加大压力测试，扩大服务业开放。与此同时，自贸试验区作为国家重要的经济聚集区，应加快工业和制造业等实体经济的发展，推动先进制造业与现代服务业的融合发展。例如，建立与“负面清单”相配套的货币汇兑政策、自然人出入境政策、外国人员自贸试验区执业政策和社会保障政策，保障“负面清单”外的产业真正落地实施。

04

针对试验任务与国际经贸新规则的仍然存在一定差距的问题，目前国际经贸新规则不断向服务贸易、投资、知识产权、政府采购、反腐、监管一致、竞争中立、国有企业、金融、电子商务、环保、商业秘密等领域渗透，未来我国自贸试验区应加大在这些方面的探索和压力测试，加强对国际规则和标准的对接和参与，在个别有条件的自贸试验区率先主动对接国际经贸最新规则；还应加大自贸试验区与国际合作伙伴的交流合作，形成更多具有开放包容和互利共赢的制度创新成果，为我国构建人类命运共同体和共建“一带一路”提供更多的智慧和贡献。

总之，自贸试验区制度创新是一个长期而艰巨的任务，需要不断地探索、试验、总结、完善。自贸试验区要继续坚持以制度创新为核心，以高水平开放为导向，以高质量发展为目标，以更大的勇气和智慧推进改革开放，为中国经济社会发展做出更大的贡献。

联系我们



韩剑

中国（江苏）自由贸易试验区研究院院长
电话：025-83590877
邮箱：JSIFT2021@163.com

韩剑，南京大学商学院教授、博士生导师，中国（江苏）自由贸易试验区研究院院长，南京大学—霍普金斯大学中美研究中心讲座教授、中国国际贸易促进委员会专家委员、曾在美国哥伦比亚大学商学院金融与经济系、加拿大不列颠哥伦比亚大学、瑞士圣加仑大学从事高级访问。韩剑教授是国家社科基金重大项目“构建面向全球的高标准自由贸易区网络与治理规则研究”首席专家，撰写 FTA、FTZ 相关国内外学术论文 50 余篇，获得中国跨境电子商务学术研究一等奖，商务部商务发展研究成果奖。曾受邀为国家商务部、中国贸促会、浙江、广东、江苏、广西、陕西等多个省部级单位做自贸区战略分析报告，承担自贸区评估工作。



周乔雯

普华永道综合商务咨询合伙人
电话：+86 13621693366
邮箱：vivian.zhou@cn.pwc.com

周乔雯女士长期致力于面向政府产业开放策略及政策研究、产业规划分析、国际投资形势跟踪、国际准则研究等；连续五年为北京市服务业扩大开放综合试点提供政策支持，为全国各自贸试验区及片区提供相关咨询服务，经常为政府、各外国驻华机构、大型企业、科研机构、商会、行业协会等提供产业政策和投资落地工作。她经常撰写国际准则等专业文章并作为普华永道专业文章予以发表。