

· 打造社会主义现代化建设引领区研究 ·

# RCEP：中国“双自”联动的政策选择

吴春霞<sup>1</sup> 曲林迟<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 在新兴发展中国家对全球经济贡献度增加的同时，一些国家和地区的保守主义、单边主义有所抬头，国际社会迫切要求创建更加有效的兼顾效率与代表性的全球经济治理新机制。2020年以来，新冠肺炎疫情全球大暴发导致各国经济受到重创，在多种背景下，致力于以多边合作形式合力应对疫情及全球经济收缩带来新挑战的RCEP于2020年底落地。RCEP的建立对于全球经济治理机制改革、推进国际投资规则演变和提振经济全球化信心具有划时代意义。对中国而言，加入RCEP是构建国内国际双循环相互促进的新发展格局的重要战略。中国应从国内FTZ与国外FTA联动、中国既有的FTA与RCEP联动、RCEP与“区中区”联动三个战略层级出发，确定“双自”联动下的贸易战略方向，建立“双自”联动机制，提升以中国(上海)自由贸易试验区临港新片区为首的中国FTZ建设内涵，加快打造社会主义现代化建设引领区，抓住新一轮对外开放机遇，不断增强中国综合国力和国际“话语权”。

**【关键词】** 全球经济治理 经济全球化 区域全面经济伙伴关系 自由贸易试验区

**【作者】** 1 吴春霞，上海海事大学经济管理学院博士研究生；  
2 曲林迟，上海海事大学经济管理学院教授。(上海 201306)

① 杨娜：《全球经济治理机制的革新与探索——以RCEP的构建为例》，《国际经贸探索》2020年第12期。

2020年，新冠肺炎疫情对全球经贸投资造成持续冲击，全球产业链呈收缩趋势，加上近些年热点地区的经贸投资活动难以摆脱地缘政治因素影响，一些地区的去一体化趋势明显，保守主义和单边主义抬头导致贸易保护和政治动荡加剧，一些国家的国内政策变动对国际制度安排产生不利影响。在错综复杂的国际大环境下，2020年11月，最早由东盟10国于2012年发起的、历经8年艰苦谈判的RCEP在经济全球化遭遇急速动荡中诞生，<sup>①</sup>并跻身全球规模最大的自由贸易协定(FTA)行列，从此世界形成北美经济圈(美加墨自由贸易协定)、欧洲经济圈(欧盟)和东亚经济



微信公众号

圈 (RCEP) 的“三足鼎立”局面。RCEP 的签署不仅是 20 年来亚太地区经济合作最重要的里程碑,也给处于动荡中的经济全球化和国际经贸合作注入了强劲动力。RCEP 有利于成员国间增进政治互信、提升经济福利、改善地区治理、提振全球化信心、促进全球经济治理变革。<sup>①</sup>

RCEP 协定落地,意味着 15 个成员国之间以往已经签署的自贸协定便成为了 RCEP 的“区中区”,RCEP 既不能将原来的自贸协定简单拼凑,也不能将它们取而代之。对中国而言,为了积极参与全球经济治理,我国从 2004 年开始加快实施自由贸易区 (FTA) 战略,目前已实施的 FTA 有 18 个,处于谈判或升级谈判中 10 个,正在研究中 8 个。同时,我国自 2013 年 8 月开始推进国内自由贸易试验区 (FTZ) 建设,以配合外部自贸区 FTA 各项政策在国内的实施落地,从而实现国内国外“双自”联动的优势。从战略上看,FTZ 属于“国内自贸区”,是国家内部自主式开放的产物;FTA 属于“国际自贸区”,是国家间协定式开放的产物。FTZ 是 FTA 在国内的落脚点,其先行先试服务于 FTA。<sup>②</sup>

目前的相关研究对于 RCEP 的挑战认识并不充分;主要聚焦于我国在面对 FTZ 和 FTA 联动时采取的对策,而没有将 FTZ 和 FTA 联动放在整个国际经济环境中考虑,特别是未能有效分析 RCEP 与“区中区”如何区分和联动,进而研究不同层级自贸区对促进国际投资规则演进、提升区域贸易协作及本国对外开放和经济增长等方面的作用及对策。因此,本文将从全球经济治理困境角度出发,在研究 RCEP 在全球经济治理变革中所面临的挑战的基础上,立足于中国新一轮对外开放实际,提出 RCEP 和“区中区”、国内 FTA 和国外 FTZ 自贸区联动运行的政策选择,并从价值链、改革开放、自贸区建设、社会主义现代化建设引领区等维度探寻中国自贸区新一轮发展路径。

## RCEP 在全球经济治理变革中的挑战

据国际货币基金组织 (IMF) 和经合组织 (OECD) 数据,2020 年全球经济负增长 4.9%,经济活动下降 6%,失业率升至 9.2%,全球经济增速进一步放缓甚至衰退,既有的全球经济治理机制暴露出经贸失衡和分配不公等固有缺陷,<sup>③</sup>国际社会迫切要求创建更加有效的兼顾效率与代表性的全球经济治理新机制。

### (一) 全球经济治理机制滞后阻碍经济发展

第一,现有的全球经济治理机制尤其是国际投资贸易规则治理机制,基本由发达国家主导制定和操纵,<sup>④</sup>新兴经济体的治理话语权缺失较为明显。<sup>⑤</sup>发达国家既希望维护有利于自身利益的旧规则,也期盼继续制定和主导分得更多利益的新规则,从而长期占据全球贸易治理体系话语权的制高点;<sup>⑥</sup>甚至试图通过建立只属于发达国家间的双边或区域贸易协定来取代多边主义的 WTO 规则体系,将使全球难以建立公平、可持续发展的国际投资规则。

第二,受限于发达国家对全球经济治理体系话语权的控制,目前的国际投资规则基本由双边、多边和区域投资协定拼凑而成,整体国际投资环境的规范化程度并不高。近些年,随着全球双边和小型区域贸易投资协定的不断落地,形成了大量相互重叠交织的协定网络,使得“意大利面条碗”现象愈发突出,规则交织错乱。一些协定之间缺乏一致性和协同性,双边投资协定与区域投资协定在关键条款上存在重叠甚至矛盾。

第三,发达国家与发展中国家在经济全球化收益方面的分歧逐步加大。2008 年全球金融危机

① 沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》,《当代世界》2021 年第 1 期。

② 孙志忠、张晓燕:《自由贸易区研究理论综述》,《兰州文理学院学报》(社会科学版) 2015 年第 6 期。

③ 郭晴、陈伟光:《中国参与全球经济治理机制与战略选择的探讨》,《国际经贸探索》2018 年第 3 期。

④ 陈伟光、刘彬:《全球经济治理的困境与出路:基于构建人类命运共同体的分析视阈》,《天津社会科学》2019 年第 2 期。

⑤ 郝立新、周康林:《构建人类命运共同体——全球治理的中国方案》,《马克思主义与现实》2017 年第 6 期。

⑥ E. Heldt, L. C. Mahrenhach, “Rising Powers in Global Economic Governance: Mapping the Flexibility-Empowerment Nexus,” *Global Policy*, vol.9, no.1, 2018, pp.19-28.



之后，发达国家认为中国等发展中国家属于“搭便车”式发展，表示不满；而发展中国家对于本国日渐增长的经济实力和较之发达国家依然薄弱的治理话语权之间的落差，心有不甘。经济全球化收益打破了原有的表面平衡，激发了内在矛盾。而全球经济治理改革协商机制在发达国家与发展中国家间长期缺位，相互间缺乏必要的政治互信，使得经济全球化收益的分配机制改革进程极其缓慢，导致逆全球化思潮不断蔓延。

## （二）全球经济治理困境推动了大型自贸组织的发展

为了走出全球经济治理困境，尽可能兼顾发达国家和发展中国家的共同利益，一些国家试图找到能让多数国家满意的折中方案，推动新型全球经济治理机制在思想理念、政策制定、标准设定等方面尝试创新性发展。进入 21 世纪以来，由全球主要经济体参加的大型自贸组织不断涌现，包括引人注目的 TPP 和 TTIP，以及美国退出 TPP 后由日本等国主导的 CPTPP，新型世界大型自贸组织的发展已成为世界贸易发展新趋势。2020 年，在新冠肺炎疫情的重创下，各国经济危机和经济“赤字”频现，中国与东盟贸易在关税壁垒和贸易障碍的进一步消除下逆势上涨，双方均更加看清了开放市场、自由贸易和多边经贸合作的诸多益处，从而加速 RCEP 协议谈判和落地生效。

同样是大型自贸组织，由于 RCEP 是由新兴国家倡导的新型治理机制的产物，它试图在互利共赢的原则下探寻更为开放、更为平等的地区主义。它在市场开放、反对贸易壁垒的同时，允许对本国部分产业和领域有一定保护；在社会经济方面，回避与文化、价值观、人权等相关的非经济性问题；在地区主义方面，以相互间协商、透明、非排他、互利共赢为原则；同时具备有效应对全球经济新挑战的能力。RCEP 现有 15 个成员国（包括东盟 10 国、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰），由于其着力于化解多种治理规则中的对抗性，因而成为全球经济治理的重要动力和有益补充。RCEP 也将实现全球贸易和投资治理机制创新，为全球经济治理体系在更广阔的领域改革提供试验场。

## （三）RCEP 的未来发展模式还需在合作中深化

表 1 RCEP 与其他大型 FTA 的比较

FTA	GDP 总额 (百万)	GDP 比 重	人口总额 (千)	人均 GDP (万)	人口比重	总进口 (百万)	总进口 占比	总出口 (百万)	总出口 占比
RCEP-15	23141447	26.38%	2266645	1.02	29.54%	4959445	26.86%	5281669	27.61%
EU-27	15626448	17.81%	447580	3.49	5.83%	5542323	28.62%	5824934	30.45%
EU-28	18455556	21.04%	514416	3.59	6.70%	6238121	32.21%	6294618	32.90%
USMCA-3	24438521	27.86%	493407	4.95	6.43%	3498573	18.07%	2550450	13.33%
CPTTP-11	10198524	11.62%	507785	2.01	6.62%	2383516	12.31%	2741219	14.33%

注：① 表格数据来自世界银行 2019 年公布的数据。占比为各 FTA 分别占世界对应指标的百分比。币种：美元。

② RCEP-15 表示东盟 10 国加中日韩、澳大利亚、新西兰；EU-27 表示欧盟 27 国，EU-28 表示欧盟 27 国加英国；USMCA-3 表示美国、墨西哥、加拿大自贸区 3 国，其前身为北美自贸区（NAFTA）；CPTTP-11 表示美国退出之后《全面且渐进的跨太平洋伙伴关系协定》的 11 个国家。

虽然 RCEP 的总人口、经济体量、贸易总额均占全球总量约 30%，但如果将 RCEP 与世界主要 FTA 进行比较后会发现，除了人口总数遥遥领先之外，在 GDP、进出口贸易方面的指标，RCEP 并不是全球最大的 FTA。以 GDP 衡量，USMCA 排名第一；以进出口贸易量衡量，则无论英国是否算入欧盟范畴，欧盟都超过了其他 FTA 居于榜首；而 RCEP 在人均 GDP 方面更低，仅为 USMCA-3 的 1/4 不到（见表 1）。

一方面，由于 RCEP 成员间经济发展水平差距太大，人均 GDP 还远达不到国际较高水平，这样一个由新兴国家群体引领创新的机制要真正适应并影响国际经贸投资规则还有很长的路要走。另一方面，随着 RCEP 建立而引发的区域价值链重构等问题也需要引起高度关注。

首先，RCEP 成员国类型多样，既包含资本主义国家，也包含社会主义国家；既有发达国家，也有发展中国家，甚至最不发达国家；既有特殊的历史遗留问题，也有多元的文化宗教因素，各成员国间的发展差距不可能在短期内缩小，成员差异性和利益诉求复杂性将是 RCEP 在一段时间内面临的主要问题。因此，可能会呈现出比全球层面更为复杂的合作局面。

其次，RCEP 的建立将暴露出区内相关依存关系和区外牵制因素的潜在问题。比如，区内制造业产业发展的结构性困境、区内依赖关系的方向调整具有潜在风险。RCEP 成员国中近一半也是 CPTPP 成员国，在遵守不同贸易协定时会产生规则冲突。同时，美国乃是对 RCEP 形成重要牵制的区域外部因素，拜登政府对东亚采取何种态度、何种对策，也存在不确定性甚至潜在威胁等。<sup>①</sup>

再次，RCEP 成员国之间原本签订的 FTA 需要与 RCEP 有效整合。比如东盟与 RCEP 其余 5 个成员国都签署了“10+1 (2)”自贸协定，RCEP 内部 5 个非东盟国家除了日本与中国、韩国、新西兰之间没有贸易协定外，相互之间都有双边自贸协定且规则多样，需要有效理顺既有 FTA 与 RCEP 的协定关系。

## 中国新一轮对外开放中 RCEP 的风险

从中国层面看，RCEP 在中国新一轮对外开放中，有更大的快速增长的空间和机遇，同时也会面临一些竞争和风险。

根据世界银行的数据，2019 年中国 GDP 总额 14.28 万亿美元，占世界 GDP 总额的比重超过 16%，占 RCEP 15 个成员国 GDP 的 62% 左右，以亚洲为核心的生产和市场依赖体系正在逐渐形成。2020 年，东盟更是历史性地成为中国第一大贸易伙伴。<sup>②</sup>

党的十九大报告指出，要“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策”，“创新对外投资方式，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势”。<sup>③</sup>习近平总书记在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上对浦东赋予了改革开放新的重大任务——2025 年打造社会主义现代化建设引领区取得重大进展，2035 年成为我国社会主义现代化建设引领区。

目前我国已实施或在谈判、研究中的 FTA 绝大多数属于双边贸易协定（除了中国—东盟自贸区）（见表 2）。而 RCEP 在原中国—东盟“10+1”基础上又增加了实力雄厚的 4 个发达国家，一举跃入世界超大型 FTA 范畴，这对于中国来说尚属首次。加入 RCEP 使我国拥有了相对公平而稳定的区域贸易投资环境与制度保障，同时倒逼我国在更多的领域进一步开放，加快产业结构升级，提升企业自主创新能力。与此同时，如下风险也不容忽视：

① 张彦：《RCEP 区域价值链重构与中国的政策选择》，《社会科学文摘》2020 年第 12 期。

② 数据来源：中国海关总署美元计价（2020 年 1—6 月）。

③ 白暴力、傅辉煌：《经济全球化的资本主义边界与发展趋势——当前形势与我国的对策》，《经济纵横》2021 年第 1 期。

表 2 中国已经实施及处于谈判 / 研究中的 FTA

已经实施的 FTA (18 个)		处于谈判或升级谈判中的 FTA (10 个)		正在研究的 FTA (8 个)
FTA	开始实施时间	FTA	开始实施时间	FTA
中国大陆—中国香港	2004.1.1	中国—海合会 (GCC)	2005.5.11	中国—哥伦比亚
中国大陆—中国澳门	2004.1.1	中国—挪威	2008.9.19	中国—斐济
中国—智利 (含升级)	2006.10.1	中国—日本—韩国	2013.3.28	中国—尼泊尔
中国—巴基斯坦	2007.7.1	中国—斯里兰卡	2014.9.28	中国—巴布亚新几内亚
中国—新西兰 * (含升级)	2008.10.1	中国—以色列	2016.3.31	中国—加拿大
中国—新加坡 (含升级)	2009.1.1	中国—摩尔多瓦	2017.12.28	中国—孟加拉国
中国—东盟 (ASEAN) * (含升级)	2010.1.1	中国—韩国 FTA 第二阶段谈判	2018.3.23	中国—蒙古国
中国—秘鲁	2010.3.1	中国—巴拿马	2018.6.13	中国—瑞士 FTA 升级
中国—哥斯达黎加	2011.8.1	中国—巴勒斯坦	2018.10.24	
中国—瑞士	2014.7.1	中国—秘鲁 FTA 升级谈判	2018.11.19	
中国—冰岛	2014.7.1			
中国—澳大利亚 *	2015.12.20			
中国—韩国 *	2015.12.20			
中国—马尔代夫	2017.12.7			
中国—格鲁吉亚	2018.1.1			
中国—毛里求斯	2019.10.17			
中国—柬埔寨 *	2020.10.12			
《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)	2020.11.15			

注：\* 表示中国的双边 FTA 伙伴同时也是 RCEP 成员，表 2 根据中国自由贸易区服务网 (<http://fta.mofcom.gov.cn/>) 的信息整理。

一是中国低中高端产业与成员国存在结构趋同的竞争风险。区域价值链的有效整合依赖于成员国间在产业发展和产业结构方面的互补性，然而，中国与东盟部分发展中国家在中低端制造业比如纺织业、塑料业等领域存在竞争风险；而在中高端制造业领域，不仅与日韩等发达国家存在明显的产业重合和竞争，东盟部分国家在该领域也具有明显的优势，极有可能对中国在东南亚的贸易、产业布局造成影响。

二是区域内依赖关系的调整具有潜在风险。区内原本以日韩为中心的经济依赖体系正向以中国为中心转变。随着未来中国制造业向高端攀升，有可能会触及日韩等国既得利益，从而造成内部间排斥和施压。同时，中国与 RCEP 经济体间的相互依赖关系呈现不对称发展趋势，加上美国拜登政府上台后，可能会通过各种手段拉拢区内经济体来强化其在该地区的影响力，从而阻碍 RCEP 的发展，尤其是对中国经济进行遏制。

三是中国部分产业对区外国家的依赖性比区内国家更强。中国主要以最终产品参与制造业全球价值链分工，虽然 RCEP 内部市场体系内向化趋势明显，但从近几年的数据来看，中国制造业尤其是交通运输、光电设备和机械设备制造等中高端制造业最终产品流向东盟国家的市场份额并不高，2017 年仅占总量的 3.93%，但流向欧美国家的比重却在不断增加。<sup>①</sup>这说明在生产网络和市场渠道等方面，中国对于欧美等区外国家的依赖性在增强，这样的区外化问题意味着 RCEP 目

① 李新：《RCEP 对中国区域价值链重构的影响与对策》，《商业经济研究》2021 年第 7 期。

前还无法满足中国以最终产品为主要方式参与全球价值链分工的制造业尤其是高端制造业的需求，容易受到区域外力量的干扰，面临一个转型的过程。<sup>①</sup>

同时，RCEP对国家贸易自由化、市场化、法治化等方面也提出了更高要求，随着区域内成员国之间在商品、货物、服务、技术等方面障碍的扫除，它将使中国企业面临更为充分且残酷的国际竞争。

这些挑战都提醒我们及时调整观念，从国内 FTZ 定位着手，从制度和机制层面的开放度、包容度、配合度等方面进行研究和调整，尤其是从“双自”联动的角度采取应对措施，以更好地适应国际贸易发展要求。

## 中国“双自”联动的政策与路径选择

在经济全球化背景下，双边和多边贸易一直是国际经贸发展的核心议题，国际贸易理论也因经济一体化发展而不断更新。但随着全球经济格局的不断演变，现有的国际贸易理论不能简单地从理论层面有效化解国际贸易和经济发展难题，亟需结合国际经贸的新形势及新兴经济体的新实践来进行理论框架的优化和理论体系的升级。

### （一）建立“动态战略贸易理论”思维

西方国际贸易理论主要分为两种主张，即贸易自由和贸易保护。自由贸易的观点认为，贸易自由可以提高效率，促进资源的优化配置，产生福利最大化效应，因此，各国间的贸易应平等，不提供优待特权。贸易保护的观点则认为，国家应保护国内产品市场需求，降低本国产品在国际竞争中的风险，从而为本国的进出口贸易提供限制或优化的政策措施。<sup>②</sup>

现实情况是，每个国家和地区都有其历史特征和阶段特殊性，不可能在任何历史时期都机械地、固化地采用某一国际贸易理论，即不可能单一地只实行自由贸易或贸易保护，而是要辩证地选择适合国情的、两者融合的理论政策。同样的，中国在融入全球经济治理改革的过程中，又伴随着新型国际经贸秩序隐现于 RCEP 的“东亚方案”，应从当下国内国际综合形势出发，充分考虑国内制度和政策优势，把握自由贸易和贸易保护的尺度，深度融入和利用国际经贸规则体系，运用“动态战略贸易理论”，制定适合中国现行形势的国际经贸发展的思路 and 对策。尤其要强化自由贸易，弱化贸易保护，通过实现内部自主式 FTZ 开放与外部协定式 FTA 的统一，以及既有的 FTA 和 RCEP 的彼此融入等，抓住新一轮对外开放机遇。（图 1）

同时，可运用迈克尔·波特提出的钻石模型（国家竞争优势理论），通过强化综合竞争优势提升我国在国际经贸领域的整体实力。要实现所有行业和产品参与国际竞争，形成国家整体的竞争优势，需要着力发挥好资源要素（人力资源、天然资源、知识资源、资本资源、基础设施）、需求条件（需求规模、需求层次）、辅助行业（相关产业和支持产业的国际竞争力表现）、企业战略（战略、结构、竞争对手的表现）四种基本要素，以及主要机遇、政府功能的整合作用，探寻中国自贸区建设、打造社会主义现代化建设引领区、价值链重构转型与新一轮对外开放实践路径。

### （二）“双自”联动下的贸易策略

一是加快高端价值链的产业布局。中国长期以来从事低端价值链产品生产，制造业升级和高端价值链才刚起步。如果继续保持传统制造业生产模式，加之一些国家散布“中国威胁论”试图全面加强价值链的技术封锁，可能面临被全球价值链“低端锁定”的困境。RCEP 建立后我国应

① 张彦：《中国与东盟共建区域价值链问题探讨——以制造业为例》，《国际展望》2019年第6期。

② 宗良、吴丹：《国际贸易理论的创新思维与动态综合竞争优势转换——历史演进、理论创新和模型构建》，《武汉金融》2019年第7期。

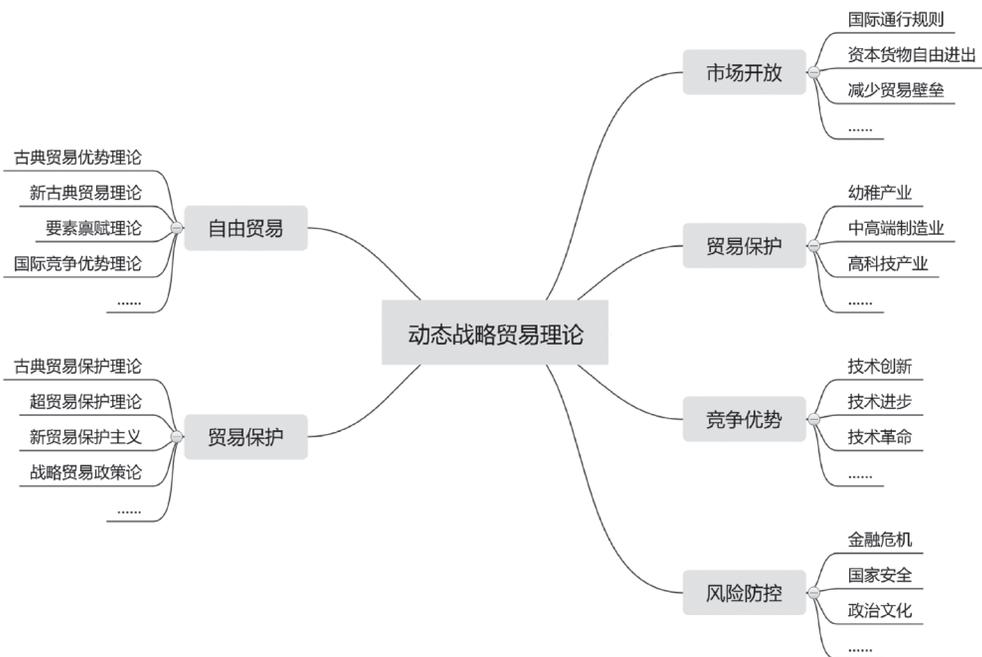


图1 中国动态战略贸易理论模型

加快制造业区域价值链发展战略，加快高端价值链的产业布局，与其他 RCEP 成员国在产业方向上错位竞争，以促进国内产业改革升级并形成国际竞争优势。同时为了主导区域价值链的布局，我国的国际贸易不仅要服务于 RCEP 成员国，也要为“一带一路”沿线国家服务，进而培育并迅速构建以 RCEP 为主体、涵盖“一带一路”的区域价值链分工体系。

二是占领技术制高点，重构区域价值链。我国应利用具有较强发展潜力的高端制造业来实现关键性技术突破或技术创新。比如，利用中国（上海）自贸区临港新片区世界级前沿产业集群，培育集成电路、人工智能、生物医药、新能源汽车、智能装备、航空制造等高端制造业功能集聚的优势，一方面解决现有技术难点推动技术升级，另一方面加速推进新技术、新产品研发，在技术制高点上占领市场先机。同时，推行自上而下的新分工体系，实现在技术层面的科技革命，通过技术创新和技术比较优势两大关键点重构区域价值链。

三是以双循环、双组合为重点，拓展区域市场容量。价值链重构的基础是生产端的技术创新，而技术创新的根本目标是实现销售渠道和品牌战略的突破，因此市场才是区域价值链重构的核心。我国应借助构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局的优势，强化国内“自产自销”模式；利用已建立的“一带一路”合作网络，不断拓展和培育区域外市场，逐步形成国内、区内、区外不同领域的价值链两两组合模式。

四是适度贸易保护，提升国际贸易竞争力。经典经济学理论表明，贸易保护缩减了世界贸易额，削弱了比较优势和规模效应，加剧了各国经济摩擦，致使经济陷入恶性循环。但由于贸易保护有利于促进资本转化、缩短生产方式过渡、保护幼稚产业，有助于落后国家崛起和免受霸权国家威胁等，因此仍被允许在国际贸易中有条件地采用。我国可以在 RCEP 框架下，以自由贸易为主，适度采用贸易保护措施。对涉及国际贸易的幼稚产业、中高端制造业、高科技产业及关系民生福祉的相关产业，通过一定时期、一定范围的有效保护，提升这些产业在短时期内适应国际自由贸易的能力，以在未来更好地融入全球经济一体化发展大势。<sup>①</sup>

① 冯娟：《贸易保护与国内市场独占的历史与现实》，《经济学家》2021年第4期。

### （三）“双自”联动机制的战略层级与政策建议

我国 FTZ 与 FTA 战略在目标、措施和推动机制上是协调一致的，推行 FTA 战略的目的是为了确定中国在全球贸易治理和规则制定中的地位，并以对外开放促国内改革。推行 FTZ 建设主要是为了服务于国际贸易战略的实施，同时吸引其他区域协定外的世界各国的商品和货物开展进出口贸易。但“双自”联动战略发挥作用需要两者的有力配合，尤其是 FTZ 要不断通过试点、试验和压力测试等来提升 FTA 战略效果，同时，不同层级间的 FTA 需要相互协调统一，以建立彼此促进而非彼此牵制的联动格局。

“双自”联动机制的战略层级主要分为三类。一是中国国内 FTZ 与国外 FTA 的联动，对标 FTA 的新规则和新动向，在探索和创新的基础上，打造我国自贸试验区方案升级版，实现开放倒逼改革的目的。二是中国已有双方贸易协定 FTA 与超大型 FTA（RCEP）的联动，应避免相互间因条款冲突而有损本国利益或相互制约阻碍贸易自由化。三是 RCEP 与诸多内部“区中区”FTA 的联动，相互间共生共长，建立成长机制和合作平台。这三个战略层级的“双自”联动，都与我国目前的改革开放和社会主义现代化建设引领区的目标密切相关，但重要程度依次递减。

第一，建立“双自”联动机制，加强信息交换。从顶层设计的角度出发，建立国家层面的“双自”联动工作机制，组建领导小组，下设 FTZ 工作组和 FTA 工作组，分别对接国际和国内自贸区建设。FTZ 工作组主要负责规划中国 FTZ 建设整体方案，各地 FTZ 设分支机构，并利用地理和产业结构优势等实施错位发展。FTA 工作组主要负责我国既有 FTA 的综合管理，分析相关条款的冲突，寻求解决方案；收集国际大型 FTA 的最新动态，关注国际贸易的组合走向，研究提出有针对性的国家创新机制和创新能力对策，实施生产要素推动、投资推动、创新推动和财富推动等措施。两者实时进行信息交换，定期协商制定联动策略，及时协力解决“双自”联动中的突发问题。

对我国已批准建立的 21 个 FTZ，要从布局规划、运转效率、产出效果等方面定期进行考核和监管。FTZ 的日常运作主体应明确是地方政府，考核重点也是地方政府在区域内的产业培育成效和对外开放的效率。要鼓励地方政府努力接轨国际贸易自由化，不懈提升对外开放能力、构造优越的营商环境。中央政府要参照 FTA 的要求，克服目前滞后、低效的应对，不断在规划布局、法律法规、税收制度、部委协调等方面为 FTZ 提供及时、高效的支持和保障。

第二，优化完善中国签署的 FTA 与 RCEP 的联动。以往中国与 RCEP 成员国签署双边自贸协定时，不用过多考虑他国反应，但签署 RCEP 之后，就不得不考虑协定内其他成员国可能会通过“最惠国待遇”要求利益同享，又无需作出对等开放的承诺而对我国造成经贸损失。因此要优化完善 RCEP 与其他自贸协定之间的关系，做到制度上协调，项目上衔接，政策上一致。

目前，我国与东盟以及 RCEP 其他成员国正在开展多个 FTA 谈判，有了 RCEP 的共同条款，对各个谈判取得自由贸易共识无疑是有利的。尤其是中日韩 FTA 谈判，更是具备了深化合作共赢的拓展空间。对尚未开展谈判的成员国，我国可以主动上前一步，按照 RCEP 的合作条款，寻求自由贸易深化合作的领域。不仅如此，与 RCEP 成员国的 FTA 谈判还可以为中国后续加入 CPTPP 奠定合作基础。而我国已有的 FTA 合作，也可以在 RCEP 框架下，与签约方作进一步的优化完善，以谋取双方的贸易利益最大化。

另外，我国与发达国家已签订的 FTA 协定中部分条款标准低于发达国家间签署的协定，主要是因为国内政策还未能与国际通行规则一致，故我国应参照国际贸易的通行规则，加快推进国内 FTZ 建设步伐，通过各项政策的调整和完善，建立更高标准的贸易便利化制度。



第三,推动完善 RCEP 与诸多“区中区”FTA 的联动。RCEP 作为一个完整的自贸区,与分散在 RCEP 内部的“区中区”FTA 在覆盖领域上是有差异的,既存在“区中区”贸易协定内容没有出现在 RCEP 条款中的情况,也存在反向运作的现象。作为 RCEP 签约大国,我国应本着“求大同存小异”的愿望和协商原则,主动参加并努力主导 RCEP 内部双边或多边自贸协定的升级。

RCEP 与“区中区”FTA 的联动可以从三个方面推进:一是吁请各个成员国对照 RCEP 条款进行自我审视和调整,尽量保持与 RCEP 的一致性。二是由 FTA 签约双方或者多方依照 RCEP 条款进行补充谈判,完善 FTA 条款。三是在国际贸易中依照 RCEP 条款执行,倒逼成员国加快调整自己的 FTA。同时也要看到,未来 RCEP 走向有望与 CPTTP 看齐,即拥有更高的开放度,不仅各国贸易更加接近 100% 零关税,在执行条款上也会补齐现有的缺项。届时,RCEP 与区域内的 FTA 将更趋于一致,两者联动也将更加契合。

第四,建立健全国家安全与风险科学防控体系。随着中国在国际经济规则制定及全球经济治理中“话语权”的逐步提升,以及中国对外开放程度的不断提高,无论是 FTZ 还是 FTA,都会给国家经济、金融、政治等方面带来挑战和风险。因此,要建立中国参与全球经济一体化进程所需要的国家安全机制和风险防控体系,科学评估 FTZ 和 FTA 可能危及社会经济稳定和国家安全的因素,并制定应急预案和应对机制。同时,要考虑美国等国家遏制中国对外开放的范围和措施,制定积极的应对策略和反制措施。

开放和防控是一组矛盾,既不能因为开放而放松风险防控,也不能因为加强防控而阻止进一步的开放。在矛盾体中,坚持开放融入世界是主导,加强防控规避风险是保障。科学评判形势,冷静应对变化,守住安全底线,推进国际贸易,是唯一正确途径。

#### (四) 加快以上海自贸区为首的中国 FTZ 建设步伐

中国建设国内 FTZ 的初衷是制度创新,目的是更好地融入国际经贸发展,加快我国的社会主义现代化建设。虽然目前中国 21 个 FTZ 在转变政府职能、贸易便利化、投资便利化、金融开放化和法治化建设五大制度创新领域取得了较好成果,但整体上建设步伐还不够快,创新实效还不足,整体融合还不够。因此,应坚定不移地强调先行先试、大胆创新,积累经验、复制推广,强化优势、错位发展,更为精准、高效、快速地服务于 RCEP 及中国已签署的 FTA 的推进。

其一,建设 FTA 是我国在新形势下全面深化改革和扩大开放的战略举措。FTZ 是推进 FTA 高质量实施的重要途径,是促进“双循环”新格局形成的重要抓手和有力支撑,也是与“一带一路”沿线国家互联互通的枢纽。从 2013 年至今,中国的 FTZ 扩围至 21 个省份,其空间布局经历了从点到线,再从线到面的演进过程,已形成从沿海到中部再到西部的战略框架。其中,冠名上海自贸试验区的 FTZ 开放程度最高、承载任务最重,最具有与国际接轨的政策优势和实践基础。

2013 年 9 月,上海自由贸易试验区挂牌成立,2019 年 8 月,为了配合我国新一轮对外开放的体制机制,加速推进对接全球高水平自贸区的试点工作,国务院设立中国(上海)自由贸易试验区临港新片区(以下简称“临港新片区”),并印发总体方案。从临港新片区建设两年多的情况来看,《总体方案》中分解出的 78 项政策和制度创新任务已完成 66 项,5 项正在走流程,1 项拟先行启动并同步争取中央、国家机关支持,6 项需继续与中央、国家机关协调。临港新片区充分用好“三个自主”管理权限,对标最高标准,各项工作开局良好:比如,高标准贸易自由化、便利化的制度体系加快形成,实行“六特”的全新海关监管机制;促进资金自由的金融开放创新体系加快形成,率先试行优质企业跨境人民币结算便利化等创新制度;接轨国际通行规则的投资自

由便利化制度加快形成；高度开放的运输自由制度体系加快形成；15%企业所得税等特殊的税收政策逐步实施；全面风险管理制度框架体系加快形成；国际互联网数据专用通道投入使用，新型互联网交换中心试点获批落地。

然而，对标国际成熟知名的 FTZ，我国还存在一些短板，诸如制度创新的顶层设计和系统性不够，缺乏国家层面颁布的自贸区法律，缺乏符合国际通行规则的金融税收制度，全国试点发展趋于雷同，亮点特色不突出，货币无法自由兑换，系统集成能力偏弱等，尤其是在新冠肺炎疫情暴发和全球经济治理困境之下，我国的 FTZ 将面临更大的挑战。

其二，临港新片区要进行差异化发展，实行更高水平的开放，迈入世界自贸区发展行列。其关键是建立高吸引力的金融税收政策，制定全面风险管理制度，建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系。<sup>①</sup>围绕这个目标，要加快临港新片区先行先试的步伐与力度。一是申请国家颁布《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区法》。对自贸区内的各项制度和政策作出法律规定，允许在自贸区内参照国际自由贸易通行规则，实施补充、修正、超越现行法规条款的制度和政策，并授权临港新片区探索建成“条块结合、以块为主”的高效透明的统一管理体制。试行条件成熟后，国家可再行颁布“中华人民共和国自由贸易区法”。二是细分选项，塑造具有国际竞争力的税收政策。受人民币资本项目下不能自由兑换的限制，临港新片区应更加深入细致了解上海国际航运中心的金融税收需求，对比境外重要港口和自由贸易区的做法，一项一项地突破，真正实现“零关税、零壁垒、低税率、简税制”等，以点带项、以项成面，不断扩大临港新片区内新的金融税收制度和政策的惠及面。三是引领带动长三角更高质量的一体化发展。2020 年长三角三省一市进出口总值约占全国的 1/3，而上海在服务长三角一体化发展中发挥着龙头带动作用，承担着联结全球与长三角的枢纽功能。未来 RCEP 将为中国出口和投资打开更大空间，临港新片区将有力推动长三角各省市国际化多元市场布局，抵冲对美经贸下行压力，增强市场风险抵御能力。四是随时掌握国际自由贸易的规则和新的动态以优化完善政策制度。临港新片区要拥有一批熟练掌握 WTO、IMF、TPP、CPTPP、RCEP 等组织架构和运行规则的高级人才和领导干部，会收集数据并使用经济模型（如金融预警 KIR 模型、贸易引力模型等），以预判临港新片区的经济发展趋势并制定相应的应对措施。五是进一步引导中国企业利用自贸协定相关规则。进出口贸易企业才是真正的主体，FTA 和 FTZ 网络建设最终是为企业服务，应加快引导国内企业充分消化并使用 RCEP 等 FTA 自贸协定中的优惠措施，将中国自贸区网络建设落实到企业的国际竞争力和影响力上。六是助力浦东建设社会主义现代化建设引领区。浦东在长三角一体化发展中发挥着龙头辐射作用，在“一带一路”建设中发挥桥头堡作用。临港新片区应积极服务浦东引领区建设，为长三角企业联通国内外市场提供平台、通道和跳板。要积极培育产业大集群，大力发展硬核产业，引导区域产业链梯度布局和分工协作，建设长三角资本市场服务基地等，加快推动我国社会主义现代化建设引领区的步伐。

作为开放程度最高的 FTZ，上海自贸试验区应时刻牢记自身定位和历史使命，在市场开放、贸易保护、竞争优势和风险控制等方面勇于突破瓶颈，积极探索中国方案，发出中国声音，对标国际最高水平的贸易投资规则，强化国内自贸区龙头效应，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，加快我国社会主义现代化建设引领区的建设步伐，为 RCEP 等区域自贸协定在中国的实施提供强有力的实践保障和支撑。

编辑 李梅 校对 王恬恬

① 沈家文、任海平：《新形势下建设新型临港自贸区的战略思考》，《中国经贸导刊》2020 年第 20 期。