

中國大陸第三波自由貿易試驗區 政策走向觀察

◎吳佳勳／中華經濟研究院第一研究所 副研究員兼副所長

2016年8月中國大陸宣布將於遼寧省、浙江省、河南省、湖北省、重慶市、四川省、陝西省等地新設7個自貿試驗區，有別於原4大自貿試驗區核心精神在於強調體制改革、風險可控。新一波自貿試驗區的政策目標似加入更多支援區域經濟發展與「一帶一路」倡議的任務。本文試由觀察中國大陸第三波自貿試驗區政策的可能走向，藉以探討該政策的任務轉型與對臺可能影響。

中國大陸新增七大自然自貿試驗區

中國大陸的第一波自由貿易試驗區始於2013年，於上海推出「國務院關於推廣中國（上海）自由貿易試驗區可複製改革試點經驗的通知」，開啟了新型態開放模式融合經濟特區的新時代。時隔二年，再於2015年4月20日印發包括廣東、天津、福建等3個自由貿易試驗區之總體規劃方案，進入了第二波自貿試驗區的時代。

而最新的進展是2016年8月底，由中國大陸中共中央、國務院公布將於遼寧省、浙江省、河南省、湖北省、重慶市、四川省、陝西省等地新設7個自貿試驗區，第三波自貿試驗

區已落點底定。此波新設7大自然自貿試驗區預期將運用現有新區與園區政策基礎，再結合自貿試驗區的制度創新精神，依據其區域特色各負任務，推動全面深化改革擴大開放。新增的7個自貿試驗區功能與定位整理如下圖1，現階段大致僅揭露各區域落點及其功能任務，具體規劃尚有待中國大陸商務部審核各省市提出新設自貿試驗區總體方案後正式公告實施。

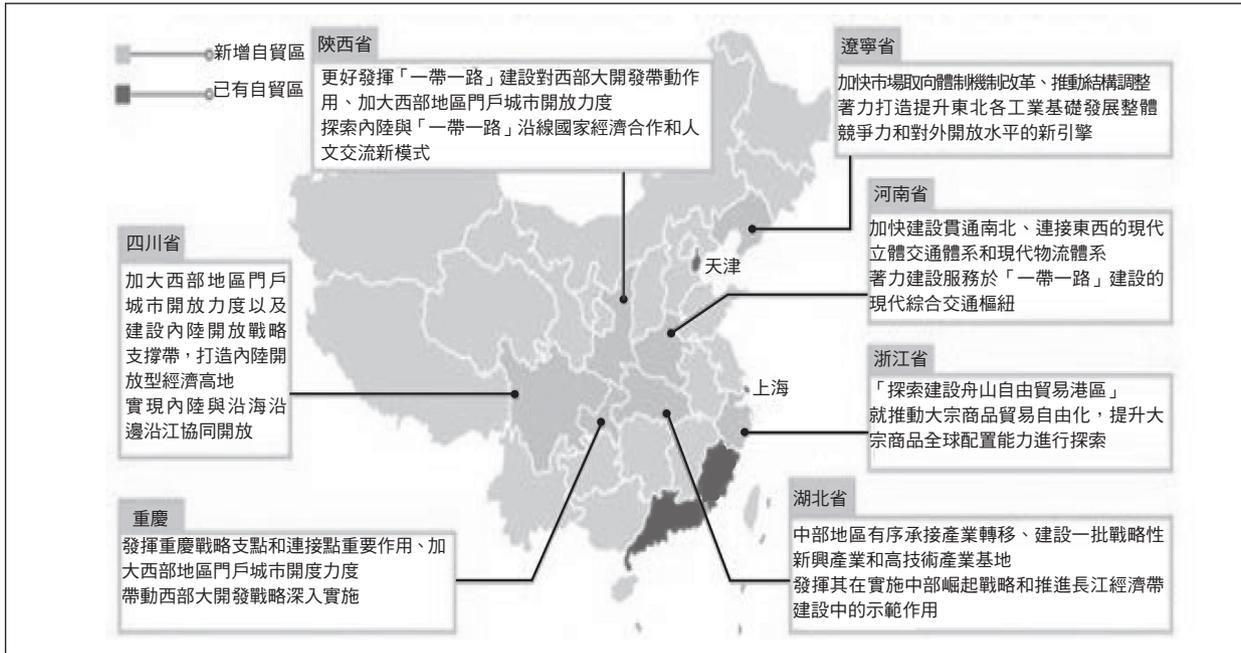
原四大自貿試驗區核心精神：體制改革、風險可控

回顧前二波自貿試驗區最初推動的試點精神，在於「對接國際規則」，強調的是簡政



放權，以「負面清單」方式進行政府的行政體制改革。顯然與過去經濟特區強調以特殊政策

優惠著重招商引資，發展特定產業、以繁榮地方經濟的作法大不相同。



資料來源：作者繪製。

圖1 中國大陸新設7個自貿試驗區之功能與定位

以現有的四大自貿試驗區（上海、天津、福建、廣東）執行成效來看，由於政策目的在於「制度創新」試驗，概念上透過簡政放權移除不利貿易與投資的非關稅障礙，並將多部門的事前管理，轉變為事後監督，以達到提升政府效能，進而推動貿易與投資的便利化。目前來看，似以「負面清單」制度的複製推廣最具實效，其次是多項與貿易通關、金融開放、創新創業與行政監管有關的制度改革措施。

「負面清單」制度在中國大陸始於2013年9月，選擇在上海自貿試驗區針對外商投資

准入領域先行試點，起初主要用以因應中美雙邊投資協定（Bilateral Investment Agreement, BIA）談判。其後逐年依產業發展及國際情勢調整修訂負面清單項目，至2014年6月，上海自貿試驗區將外商投資特別管理措施由原先的190條大幅刪修至139條，調整幅度達26.8%。再至2015年4月，配合國務院宣布第二波自貿試驗區，進一步發布統一適用於上海、廣東、天津、福建等四大自由貿易試驗區的〈自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）〉，而被外界稱為第三版負面清單，並開啟跨區適用同一份清單的時代。

此後直到2016年9月，在杭州舉辦的二十國集團（G20）杭州峰會的機會，中國大陸對外宣布將在全國統一實施外商投資准入前國民待遇加負面清單管理，於同年10月1日起正式實施。再加上2016年4月發布《市場准入負面清單草案（試點版）》，率先在天津、上海、福建、廣東，也就是自貿試驗區所在省市進行試點，預計2018年也會於全中國統一推行市場准入負面清單制度。

由前述說明可知，中國大陸土地面積達960萬平方公里，但前二波自貿試驗區劃定範圍面積合計尚不到500平方公里，卻肩負中國大陸市場開放及推動政府體制改革的重要政策試點工作。須知自貿試驗區如何在有限時間、有限區域範圍內，累積改革開放經驗，同時達成以開放來倒逼改革？其中「風險可控」，成為當時政策最重要的核心精神。

新一波自貿試驗區政策的轉型趨勢觀察

承接上述，對應到現今新公布的第三波七大自貿試驗區，儘管其總體方案內容尚未發布，但單就其選址落點，及其揭露的功能與任務來看，似乎突顯其自貿試驗區的政策目的已有所轉變。大致而言，新一波的政策目標，加入了更多支援區域經濟發展與「一帶一路」倡議的功能。最明顯例子如東北遼寧省此次入選，其任務設定為「著力打造提升東北老工業基地發展整體競爭力和對外開放水準的新引

擎」、湖北省則為「落實中央關於中部地區有序承接產業轉移」；再如河南、陝西均強調將建設服務於「一帶一路」綜合交通樞紐或發展內陸對西部大開發帶動作用。以上均屬區域經濟開發和產業移轉為根本，已與原本強調四大自貿區的制度創新精神大不相同。似乎顯示中國大陸近年經濟成長趨緩，除複製原先自貿試驗區的政策經驗外，同時如何促進部分區域經濟的持續發展，亦是當前的重大挑戰，此也牽動了自貿試驗區政策的策略調整與任務的轉型。以下分別說明後續自貿試驗區政策內涵的可能轉變：

一、自貿試驗區選址由先進沿海地區往內陸擴展

第三波自貿試驗區選址多處於內陸地區，其產業結構與市場型態，與前兩波沿海省市的自貿試驗區多有不同，恐使得過去累積的成功經驗，未必能在新的試驗區中順利複製。

具體而言，前兩波自貿試驗區政策之所以能有效推行，與其相對優越的經濟條件有關，其主要坐落於原先就為中國大陸較為開放與先進的地區，因此在執行政策改革與招商引資上相對較具有效率，同時也能在較短時間內得到正面的成果。然而第三波自貿試驗區選定地區其基礎設施與產業發展狀況較為落後，因此若要複製前兩波自貿試驗區的經驗，勢必需要更多因地制宜的調整作法。

二、肩負更多驅動區域經濟成長動能的任務



儘管目前各個自貿試驗區的總體方案尚未對外公布，若運作順利，可以預期未來中國大陸內陸地區的發展轉型速度將明顯提高，同時對周邊地區帶來擴散作用，提升周邊地區經濟發展。以政策目的來看，中國大陸在當地設置自貿試驗區，很多著眼於為提高該地區對「一帶一路」的戰略支撐，同時落實西部大開發戰略的策略目的。

國務院於2016年11月10日提出了〈關於做好自由貿易試驗區新一批改革試點經驗複製推廣工作的通知〉，內容指出：複製推廣的改革事項共19項，其中有12項自由貿易試驗區改革事項在全中國範圍複製推廣，7項改革事項在海關特殊監管區域複製推廣。由此看來，中國大陸正積極推廣前兩波自貿試驗區的相關成功經驗，從而使得自貿試驗區的意義，已不限於區內政策試驗，更是透過政策對周邊地區乃至於各類產業部門複製推廣所累積的改革經驗，進而擴大所形成的正向外溢效果。

具體而言，隨著自貿試驗區經驗推廣複製，並配合簡政放權、放管結合與優化服務改革等政策方針，各地經貿制度將有大幅度創新轉型的可能。預期未來各地區市場化有可能加速發展，進一步促成市場機制在資源分配的角色。尤其觀察目前7處新設自貿試驗區，許多區域經濟正遭遇發展瓶頸，亟需引入新的動能。對內陸地區來說，市場開放特別有助於帶來新的就業與創業機會，也包括吸引新的企業與人才進駐，達到體制改革帶動經濟成長之政策效果。

三、新一波自貿試驗區更多向「一帶一路」傾斜

由中國大陸第三波自貿試驗區的區位選擇，突顯亟欲加快發展「一帶一路」建設的意圖。此波7個新自貿試驗區的功能，除了引導內陸地區開發轉型外，另一重要目的是為「一帶一路」絲綢之路經濟帶後續發展鋪路，以利於西部開放市場的鏈結發展，成為中國大陸向西發展的重要樞紐。

可以注意到，部分第三波自貿試驗區鄰近長江經濟帶，有鏈結長江經濟帶在「一帶一路」倡議中扮演的重要角色。推測繼沿海地區加強對外的海上絲路鏈結之後，未來中國大陸區域布局策略重心，將放在長江經濟帶與陸上絲綢之路的鏈結。並以自貿試驗區為核心，進而帶動周邊區域發展，接著逐步擴大長江經濟帶在「一帶一路」中的影響力。藉由串聯長江上、中、下游的重點城市，逐步達成「一帶一路」戰略串聯東西部地區的目標。此趨勢突顯自貿試驗區政策似成為「一帶一路」戰略下的重要政策樞紐地位。

四、新一波自貿試驗區更強調區域特色及差異化發展

此批自貿試驗區特別關照在地特色。以地理位置來說，除了前述部分區位選擇特別集中於內陸與長江經濟帶周邊外，亦聚焦於相對具發展優勢、具備產業條件或是交通樞紐的功能地區。舉例來說，浙江舟山為南北海運通道與長江黃金水道的樞紐；重慶則具備內河

航運、鐵路和航空方面的優勢；四川成都與陝西西安則蘊含內陸地區高新科技產業發展的潛力，將有可能帶動中國大陸大西部的成長。有別於前兩波自貿試驗區注重於對外貿易，大西部可能更注重內需以及中亞市場的開發。這些自貿試驗區之區位特點，特別有利於後續針對西北地區與中亞市場進行商機探索。這些因地理環境或產業特性而形成的不同的城市本質與特色，將會引導各自貿試驗區朝向多元面向發展，依其特色和條件，呈現明顯區域差異。

以上說明，差異化與特色發展將成為新一波自貿試驗區的重點，各自貿試驗區未來的發展樣態，對於人才與資源的磁吸效果也將呈現不同程度落差。因此，未來若各自貿試驗區完善發展各自特色，資源將可以進行高效率分配，將東部沿海地區過剩的資源順利地轉移至內陸地區。換句話說，預期未來各自貿試驗區之間的企業競合關係會更趨白熱化。

中國大陸自貿試驗區政策對我影響及因應

總結來看，中國大陸推動自貿試驗區政策的最大意義，在於體現逐漸朝向法制化發展的經貿自由化趨勢。在此種概念下，不論是內資或外資的市場參與者，都能在「法無禁止即可為」的理念下來經營。此種體制改革預期可激發市場運作的活力、刺激商業經營模式的創新、推進政府職能轉型、提升社會的經濟動能。對臺商而言，此等政策方向固然帶來更

多市場商機，卻也同時意味著未來必須面臨更多的市場競爭。換言之，臺商過去多習慣於享有特殊政策優惠，但隨著自貿試驗區的不斷推廣和市場開放，不單在大陸經營的臺商將受影響。對臺灣而言，兩岸之間人才和資金的競爭也將更加激烈。

中國大陸的市場化進展，已由一般「產品市場」改革深化至「要素市場」改革，亦即在全球金融風暴後，中國大陸積極驅動企業「走出去」，加速全球布局，藉以爭取海外資源、國際品牌和關鍵產業技術。同時，亦在政策上強化磁吸海外技術和人才流入。上述趨勢顯示，中國大陸透過其內需市場與資金優勢，逐漸改變全球生產要素的流動，漸能掌握國際品牌和技術能量，目標在於提升其產業自主，而自貿試驗區政策，正是其中相當關鍵的政策工具。

故面對此一趨勢，中國大陸推動自貿試驗區政策對我影響，最根本問題即在於兩岸對全球人才、技術和資金的競逐能耐。我國現有多項產業正面臨轉型壓力，工業總會在2015年提出產業政策白皮書，警告國內產業環境面臨「五缺」問題：缺水、缺電、缺工、缺地、缺人才，正點出臺灣產業目前發展遭遇的普遍困境。

為因應中國大陸推動自貿試驗區帶來的龐大磁吸效應，吸引全球各地的要素與資源流入。此趨勢臺灣若要以防堵方式減少衝擊恐難收實效，較正面積極的作法應是就制度面



上著手，營造比對岸更具吸引力的投資環境與制度，創造更理想的留才引才條件。以「制度性競爭」為主，降低我國人才與資金外流的衝擊。

然而相對於中國大陸，我國土地面積有限，事實上並沒有施行特區經濟的必要性。故對臺灣而言，最根本的關鍵是如何推動法規鬆綁，建議可學習英國或新加坡的作法，建立「監理沙盒（Regulatory Sandbox）」機制，協助產業活化創新空間。以金融業為例，在「監理沙盒」機制下，可讓產業在風險規模辨識可控的模擬環境中，測試創新產品、服務及商業模式，藉此提高對抗中國大陸自貿試驗區金融體制高度自由化改革帶來的威脅。

進一步而言，「監理沙盒」應用於法規政策改革的適用範疇未必限於金融產業。行政院為發展數位經濟，將允許產業創新彈性運用，未來監理沙盒不再僅限於金融科技，亦包括綠能、AR/VR（擴增實境/虛擬實境）技

術應用，區塊鏈等各行業均可應用。亦即未來創新服務模式的發展，可在實證場域中先行先試，藉以理解其與現行產業運作的競合關係，以及現行法規的可能限制等，找出可行的營運模式與法規調適後，再導入實體創新產業營運。

總體而言，中國大陸於全球經貿市場的角色，已由被動市場開放到主動爭取經貿規則制定權，而其中自貿試驗區正是用以對接全球經貿規則的政策工具與試驗場域。預期自貿試驗區政策的漸趨成熟，可為兩岸帶來良性制度競爭，但同時也對我國產生要素競爭效果與壓力。對此，我國應將兩岸合作格局及視野擴大，著力於制度性競爭。除積極掌握各自貿試驗區的政策和發展優勢，尋求我國廠商的市場拓展商機。更重要是，多加關注自貿試驗區在攬才、鼓勵多元創新等方面的政策動向。同時加快臺灣的體制與法規改善，對應新經濟發展的需求，營造具吸引力的企業經商環境。

