

新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略研究

李 猛

摘 要: 党的二十大部署实施自由贸易试验区提升战略,将自由贸易试验区建设提高到战略层面,是我国推进高水平制度型开放的重要举措。新质生产力作为一种以创新为核心引擎的先进生产力质态,能够助力自由贸易试验区传统产业转型升级、优化重大生产力布局、推进绿色低碳高质量发展、促进贸易强国建设等,对自由贸易试验区提升战略有着强大的赋能作用。两者之间本是相互促进、良性互动、共同发展的内在统一关系,然而,在此过程中却也面临着传统产业“数智化”转型困难、战略性新兴产业布局亟须加强、高水平制度型开放领域范围有待进一步扩大、国际营商环境仍需持续优化等现实挑战和主要问题。为此,新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略要推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型发展;加快培育和发展战略性新兴产业和未来产业;对接国际高标准经贸规则,稳步扩大制度型开放;营建一流营商环境,助力提升国际经济竞争力。

关键词: 自由贸易试验区提升战略;新质生产力;高水平制度型开放;现代化产业体系;国际高标准经贸规则
中图分类号: F752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)07-0055-10

习近平指出:“要扩大更高水平对外开放,为发展新质生产力营造良好国际环境。”^[1]制度型开放同商品和要素流动型开放相比,是一种更高层次更高水平的开放,其核心要义是打通制度、规则等方面的壁垒,加快构建与国际通行规则相衔接的制度体系和监管模式,以此适应国际经贸规则重构新趋势,畅通国内国际双循环,建设更高水平开放型经济新体制。而自由贸易试验区作为新时代改革开放新高地,稳步扩大制度型开放是其践行更高水平对外开放的集中体现和鲜明特色。自由贸易试验区通过稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,推动构建与新质生产力发展相适应的先进管理体制和运行机制,优化创新要素配置,提高全要素生产率,对新质生产力的形成和发展起到积极的促进作用。发展新质生产力的关键在于通过数字创新、技术创新等,加快实现企业与企业的高端化、智能化、数字化、绿色化转型,构建以开放型、生态型、创新型为主要特

征的现代化产业体系^[2]。所以,发展新质生产力能够为自由贸易试验区建设引入最新的数字技术和数据要素,进而催生跨境数字贸易、跨境电商等新业态新模式,这将为自由贸易试验区扩大高水平制度型开放带来新机遇、新动能。发展新质生产力与自由贸易试验区所践行的高水平制度型开放之间本是相互促进、良性互动、共同发展的内在统一关系。

一、新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略的内在机理

(一) 推动产业转型升级,塑造产业竞争新优势
作为现代化产业体系建设的排头兵和先行者,自由贸易试验区通过发展新质生产力推动产业转型升级,能够有效解决试验区内战略性新兴产业和未来产业缺乏关键核心技术、高端专业人才匮乏、国际竞争力较弱等现实问题,为战略性新兴产业和未来

收稿日期:2024-02-04

基金项目:国家社会科学基金青年项目“自由贸易港建设中的政策创新与市场风险防控问题研究”(18CJY046)。

作者简介:李猛,男,山东科技大学文法学院教授(山东青岛 266590)。

产业的发展提供更加广阔的市场空间和强大动能。一方面,通过加强对大数据、云计算、量子信息等新技术的研究、开发与应用,可以提高要素质量和配置效率,引导各类要素协同向先进生产力聚集,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,加快实现试验区内传统产业向高端化、智能化、绿色化转型升级;另一方面,鉴于新质生产力是以科技创新为主导、以关键性颠覆性技术为重点突破的先进生产力,自由贸易试验区培育和发展新质生产力,可为区内高新技术产业、先进制造业和现代服务业开辟全新赛道,引入战略投资,在促进传统产业与新兴产业融合协调发展的同时,率先打造具有强大国际竞争力的战略性新兴产业和未来产业集群,抢占全球产业链、供应链、价值链制高点。

(二) 优化重大生产力布局,促进区域经济协调发展

自由贸易试验区凭借其特有的资源禀赋、政策环境、产业基础、区位优势,为培育和发展新质生产力提供了良好的基础条件。发展新质生产力能够有效带动地区传统产业改造升级,推动特色优势产业发展,壮大战略性新兴产业,从而优化我国生产力布局,促进区域经济均衡协调发展。具体而言,发展新质生产力有助于通过要素数据化和数据要素化,精准实现生产要素的比例协调和结构匹配,从而畅通生产、分配、流通、消费等各个环节,加速实现土地、劳动力、资本、技术等传统生产要素,知识、技术、管理、数据等新型生产要素和战略资源的高效利用与优化配置^[3]。在此基础上,以自由贸易试验区为战略支点,以新质生产力为内生动力,一方面能够推动地区经济结构调整和转型升级,加快地区的资源优势向经济优势转变,通过扩散效应辐射带动整个周边区域经济发展;另一方面,数字化、网络化、智能化等新技术的广泛应用能够在一定程度上将不同类型、不同发展阶段、不同区位条件的区域有机联接起来,从而优化区域产业结构和布局,推动区域经济空间结构从集聚发展向协调发展转变。

(三) 加快重点领域绿色转型,建设绿色低碳发展先行区

习近平指出:“绿色发展是高质量发展的底色,新质生产力本身就是绿色生产力。”^[1]新质生产力将绿色、智能的科技创新成果应用于生产力要素优化配置的过程中,其核心特征与绿色低碳发展的基本要求高度一致。因此,新质生产力成为驱动自由贸易试验区绿色低碳高质量发展的重要力量。一是

新质生产力实现了数字技术与生产要素的高效融合。作为一种高效率、低能耗的生产力形式,新质生产力通过绿色科技创新和先进绿色技术的应用推广,助力自由贸易试验区绿色服务业、绿色制造业、清洁能源产业的发展,构建高效循环的生态产业集群,加速绿色低碳转型升级。二是通过发展新质生产力推动生产原辅材料和能源的绿色替代。这有助于自由贸易试验区内传统产业的清洁生产,提高制造业高端化、智能化、绿色化水平,打造绿色先进制造业集聚区。三是发展新质生产力能够加快补齐自由贸易试验区环境基础设施短板,提升区内小微企业危险废物收集转运能力,构建高效的突发环境事件应急处置体系。四是新质生产力发展有助于推动绿色低碳高质量发展先行区的建设,从而推动实现“双碳”目标。

(四) 促进外资外贸高质量发展,助力贸易强国建设

据统计,2022年,我国自由贸易试验区实际使用外资2225.2亿元,其中高新技术产业实际使用外资863.4亿元,同比增长53.2%,增速远超全国平均水平(28.2%);实现进出口总额7.5万亿元,同比增速为14.5%,增速高于全国平均水平6.8个百分点,为稳外贸稳外资发挥了积极作用^[4]。新质生产力的核心要义是“以新促质”,创新驱动是关键引擎,由其所带来的深层次产业变革,能够增强自由贸易试验区外资外贸的国际竞争力,使其通过开展创新性产品和服务,更好地满足全球市场需求,提升对外贸易投资的质量和水平。同时,发展新质生产力有助于自由贸易试验区扩大更高水平对外开放,加速形成更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放新格局。一方面,新质生产力的发展可以吸引先进技术、科技企业、创新人才等全球优质资源要素汇聚自由贸易试验区,持续提升自由贸易试验区发展能级和现代化水平,提升其国际经济竞争力和影响力,打造国内国际双循环重要战略枢纽和交汇点。另一方面,依托自由贸易试验区科技创新与产业创新优势,新质生产力发展推动对外贸易相关底层技术的创新与突破,使大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术深度融入对外贸易,以先进的数字技术、信息技术、智能技术赋能自由贸易试验区绿色贸易、数字贸易、服务贸易等的发展,助力自由贸易试验区优化贸易结构、提高贸易效率、扩大贸易规模、增强贸易韧性,在开放发展中加快推进贸易强国建设。

二、新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略的主要问题

(一) 传统产业“数智化”转型面临困难

目前,我国部分自由贸易试验区,特别是中西部和沿边地区自由贸易试验区,还尚未充分发挥科技创新先发优势,传统产业“数智化”转型发展受限,新质生产力赋能效应有待提升。

一方面,传统产业提质升级面临高投入、高风险、高竞争等现实困难。目前,国内部分自由贸易试验区因传统产业设备专用型较强、资产重组成本较高、智能制造与绿色技术投入多、门槛高、风险大等因素,未能实现与大数据、人工智能、区块链等先进数字技术的深度融合,试验区内一些企业“数智化”转型动力不足^[5]。为此,亟须以培育和发展新质生产力为契机,推进工业领域设备更新和数字技术改造,助力自由贸易试验区产业转型升级和绿色低碳高质量发展,从而锻造产业竞争新优势。另一方面,产业“数智化”转型缺乏优惠便利的配套政策支持。自由贸易试验区产业智能化、数字化、绿色化转型需要借助人工智能、大数据、区块链等前沿技术重构制造流程和商业模式,但是现实中试验区内一些传统行业和中小企业往往受制于种种政策因素,缺乏智能化、数字化、绿色化转型发展的内生动力。

(二) 战略性新兴产业布局有待加强

近年来,自由贸易试验区将发展战略性新兴产业和未来产业作为主攻方向,成为加快形成和发展新质生产力的关键主体。但是,目前自由贸易试验区对于战略性新兴产业和未来产业发展的整体规划布局还有待加强。

1. 战略性新兴产业和未来产业发展支撑保障体系亟待建立

一是还未充分发挥地域特色,形成具有错位竞争优势的创新模式。目前,在一些新质生产力发展相关核心技术领域,包括大数据、云计算、量子信息、人工智能等,多数自由贸易试验区还未充分利用自身在区位、科技、教育、人才、制度等领域的优势,因地制宜制定出台相关产业创新支持政策措施,尚未形成与新质生产力发展相适应的创新模式和新型生产关系,影响新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略的实际效能。二是部分关键核心技术受制于人。战略性新兴产业和未来产业具有节能环保、低排放、高产出现等特点,是自由贸易试验区加快构建现

代化产业体系的关键,但目前由于部分关键核心技术受制于人,在一定程度上制约了战略性新兴产业和未来产业发展。对此,自由贸易试验区亟须发挥制度集成创新优势,针对战略性新兴产业和未来产业发展中的薄弱环节,加快集聚高端创新要素,推进关键核心技术攻关,增强产业链、供应链自主可控能力。三是新型数字基础设施建设有待加强。随着新一轮科技革命和产业变革向纵深演进,以及人工智能与其他科技的融合创新与聚变发展,人工智能等数字科技正加速迈入规模应用阶段。2024年政府工作报告首次提出“人工智能+”行动,为人工智能技术赋能高质量发展明确了目标、方向和路径^[6]。然而,当前部分自由贸易试验区新型数字基础设施建设相对滞后,阻碍了人工智能技术在各个领域的深度应用和推广。对此,各地自由贸易试验区应加快完善新型数字基础设施建设,力争在“人工智能+”领域率先实现适度超前发展。

2. 战略性新兴产业和未来产业区域协同发展体系尚未形成

目前,相较于中国香港、新加坡、迪拜,我国自由贸易试验区对于集成电路、生物医药、人工智能等产业领域研发投入比重相对较低,创新质量和研发效率相对较低,不仅在智能芯片、量子计算等关键技术领域缺乏国际竞争力,更是缺少世界级高端产业集群、战略性新兴产业和未来产业集群,自由贸易试验区的科技创新和产业创新国际竞争力还有待提高。另外,受制于东西部区域经济发展不平衡等因素,各地自由贸易试验区的基础设施建设、科技创新能力、专业技术人才等核心要素差异显著,制造业高端化、智能化、绿色化发展水平存在明显落差,彼此之间产业发展的联动性不强,呈现出较为明显的分散化、碎片化布局特点,区域产业发展的制度和市场壁垒依然存在^[7]。区域经济发展不平衡引发的“发展鸿沟”以及缺少统筹推进自由贸易试验区新型工业化的整体规划方案,使得各地自由贸易试验区在注重差异化发展和错位竞争的同时,往往忽视了地域特色产业之间的优势互补、资源共享与协同发展,各地自由贸易试验区之间还未形成深度融合的产业链、供应链、价值链创新体系以及协调统一的“产业互联网”与“产业生态圈”,这成为推进实施自由贸易试验区提升战略的主要问题之一。

3. 数据、算力、算法三大要素开发利用不足,阻碍新质生产力赋能现代化产业体系

一是在数据方面,自由贸易试验区还未建立起

与国际接轨的数据跨境流动规则体系,目前与其他国家和地区之间依然存在着数据跨境流动制度壁垒,直接影响数据资源要素的开放共享和开发利用,以及跨境电商、跨境数字贸易、跨境服务贸易等对外贸易新业态、新模式发展。二是在算力方面,我国还未在全国范围内建立起协调统一的算力调度平台,尚未形成具有较强国际影响力和竞争力的算力产业生态体系,智能算力综合供给能力、算力关键技术和高效运载能力、算力赋能行业应用发展能力、东西部算力协同发展能力、网络安全保障能力等亟待加强。三是在算法方面,由于缺少自主可控的深度核心算法,高端算法人才紧缺,大型语言模型基础设施建设相对滞后,自由贸易试验区在算法基础理论、原创算法、核心算法、开源系统等领域的研发创新存在明显不足。此外,由于在机器学习、计算机视觉等开源算法平台方面布局不够,使得试验区内人工智能、人形机器人、元宇宙、量子信息等新兴产业领域与相关科技企业的发展目前仍主要依赖于 NVIDIA、OpenAI 等国际科技巨头的开源代码和算法系统框架,特别是基于深度学习、神经网络等新一代算法技术的生成式人工智能(AIGC)的开发和应用受到诸多限制。

(三) 高水平制度型开放面临现实挑战

目前,对标《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等国际高标准经贸规则,自由贸易试验区在现代服务业、知识产权、竞争中立、数字贸易、营商环境等“边境后”措施方面仍相对滞后,亟须进一步全面深化改革,持续扩大更高水平对外开放。

1. 现代服务业开放水平有待提高

一是现代服务业对外开放限制较多。目前,自由贸易试验区负面清单对于外资进入意愿强烈的金融、教育、医疗、电信、物流、文化等领域依然采取较为严格的限制,对上述领域外资企业制定了特殊行政许可、持股比例、管理人员国籍等限制性要求,一定程度上阻碍了自由贸易试验区扩大现代服务业对外开放。二是跨境服务贸易限制较多。对比国际高标准跨境服务贸易规则,自由贸易试验区对于跨境法律服务、审计服务、评估服务、信用服务、知识产权服务等仍采取较为严格的业务限制,区内跨境服务贸易的领域、范围和条件均有待放宽。三是自主改革创新权限不足。《中华人民共和国立法法》第十一条规定,财政、海关、金融、外贸等事项改革属性为国家事权,应由全国人大及其常委会通过立法方式

进行,所以自由贸易试验区对接国际高标准经贸规则和扩大现代服务业对外开放的难点在于国家权力的适度调整和重新配置,而现有改革创新更多聚焦于地方权力层面^[8]。四是自由贸易试验区现代服务业开放依然存在“大门打开、小门未开”的“玻璃门、弹簧门”等隐形壁垒现象。

2. 数字贸易规则体系亟待建立

数字贸易既是数字经济的重要组成部分,也是加快新质生产力形成和发展的主要动力,自由贸易试验区作为改革开放“试验田”,在促进数据跨境流动以及发展数字贸易过程中,要充分利用“一线放开、二线管住”的监管政策优势,防范可能发生的网络攻击、数据窃取、信息泄露等潜在风险,在风险可控前提下加快形成数字贸易竞争新优势。然而,我国自由贸易试验区侧重于数据本地化储存,在数据跨境流动领域仍存在诸多限制,还未充分发挥“先行先试”政策优势,率先建立起开放、透明、规范的数字贸易规则体系。数字贸易规则缺失无形中增加了数字贸易制度壁垒,阻碍了数字贸易自由化、便利化进程,影响数字贸易健康可持续发展^[9]。截至目前,自由贸易试验区数字贸易在风险监管和更高水平对外开放之间还未能真正实现利益关系平衡。此外,自由贸易试验区作为制度创新“领头雁”,在数字贸易互操作性、数据本地化储存、数据跨境传输等方面,还未能与国际高标准经贸规则充分对接,与CPTPP、DEPA中的数字贸易规则条款差距较为明显。未来,自由贸易试验区要加快对接国际高标准数字贸易规则,建立和完善与国际接轨的数字贸易规则体系,增强我国在数字贸易国际规则制定中的话语权和影响力。

(四) 国际营商环境仍需持续优化

营造一流营商环境是培育和发展新质生产力的基础前提和必要条件。然而,对标中国香港、新加坡、迪拜以及国际高标准经贸规则,自由贸易试验区营商环境仍有较大优化空间,整体国际经济竞争力还有待提高。

一是税制改革整体相对滞后,竞争性税制体系尚未建立。目前,自由贸易试验区内关税、企业所得税和个人所得税改革力度较为有限,与国内其他地区基本采取一致的税率水平,还未建立起具有较强国际竞争力和吸引力的特殊优惠税制体系。一方面,自由贸易试验区税制与RCEP、CPTPP等自由贸易协定尚未实现充分对接,在一定程度上抑制了贸易投资自由化便利化向纵深发展。另一方面,在允

许试验区内注册企业开展区外业务或设立分支机构的情况下,对于试验区内企业和跨区业务的优惠政策适用边界却始终界定不清,使得试验区内注册企业独享差异化的优惠税制存在一定现实困难,不利于激发自由贸易试验区税制改革的内在动力和创新活力。可以预见,在扩大更高水平对外开放和培育发展新质生产力背景下,倘若无法对作为生产关系重要分配机制的税收制度给予同步调整,将会对自由贸易试验区全面深化改革开放以及营建国际一流营商环境带来不利影响。二是知识产权保护法律法规有待健全。截至目前,我国在制定出台《海南自由贸易港知识产权保护条例》以外,还未对自由贸易试验区知识产权保护进行专门立法,对标RCEP、CPTPP、DEPA等国际高标准知识产权保护规则,缺少对自由贸易试验区数据知识产权、网络知识产权、跨境电商知识产权等新型知识产权的法律保护,在人工智能算法、量子计算等新兴技术领域也存在知识产权保护法律空白,这不仅使得自由贸易试验区科技创新先发优势难以得到充分发挥,而且在很大程度上制约了跨境电商、跨境数字贸易、跨境服务贸易等新业态、新模式持续健康发展。三是市场公平竞争体制机制仍需完善。自由贸易试验区还未充分对接和引入CPTPP中的市场主体非歧视待遇、竞争中立、信息披露等规则条款,尚未建立起与国际接轨的市场公平竞争法律制度,公平竞争的市场环境仍有较大的优化和提升空间。四是国际商事纠纷多元化解决机制亟待建立。自由贸易试验区作为服务支撑“一带一路”倡议的重要战略支点,可为“一带一路”倡议中的涉外商事纠纷提供多元化解决服务。协商、调解、诉讼、仲裁是常见的商事纠纷解决途径,然而目前自由贸易试验区还未建立起较为完善的国际商事纠纷工作对接机制、平台对接机制、沟通协作机制,为此需要加快构建诉讼与调解、仲裁等有机衔接的“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制,这直接关系到自由贸易试验区国际一流营商环境的营造以及其对“一带一路”倡议建设服务支撑作用的发挥。

三、新质生产力赋能自由贸易试验区提升战略的实施路径

(一) 推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型发展

推动传统产业转型升级是建设现代化产业体

系、增强产业核心竞争力、促进产业迈向全球价值链中高端的重要举措。因此,自由贸易试验区要加快推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型,引领产业向中高端跃升,为经济发展注入新活力。

1. 推动传统产业高端化发展

自由贸易试验区应充分发挥创新驱动引擎作用,不断提高传统产业科技含量,引领传统产业向高端化迈进。一是利用自由贸易试验区的人才、科技、制度等优势,在基础零部件、基础元器件、基础材料、基础软件、基础工艺等领域加快取得原创性、颠覆性、关键性技术突破,提升传统产业知识密集程度和科技含量,以此打破传统制造工艺的限制,提高全要素生产率,释放高端装备引领作用。二是全面转向创新驱动,推动区内传统制造业优势领域锻长板,深入推进强链补链延链行动,聚焦消费升级需求和产业链薄弱环节,大力开发工业级智能硬件、智能机器人、智能汽车、无人机等新产品,不断提升产品和服务的质量、水平、层次、影响力,以此加快传统产业尤其是制造业生产方式、组织方式和服务方式变革,不断增强传统产业嵌入全球价值链的竞争力和增值能力^[10]。三是考虑在传统制造业集中的区域设立数字经济产业园,为传统产业高端化、数字化、智能化转型提供更加优惠便利的政策支持,将数字技术嵌入传统生产各环节,使数字经济更好地赋能传统产业转型升级,积极抢占传统产业未来发展制高点。

2. 推动传统产业智能化发展

自由贸易试验区要顺应新一轮科技革命和产业变革趋势,推动区内传统产业与人工智能、大数据、云计算、物联网等新一代信息技术的深度融合。一是聚焦新质生产力的形成和发展,加快传统产业数字化、网络化、智能化改造,进一步拓展工业大数据应用场景,推广和应用工业机器人、高端数控机床、智能传感与控制等智能制造装备,建设一批数字化车间和智能工厂,全面提升传统产业智能制造水平和能力。二是利用数字技术对传统产业全链条改造,深入推进智慧高效产业链、供应链体系建设,加快实现工业互联网与关键产业链、供应链的协同创新发展,确保关键产业链、供应链安全稳定。三是加强区内大数据、云计算、移动物联网、工业互联网、卫星互联网等新一代通信网络基础设施建设,并制定出台传统产业数字化、智能化转型配套支持政策,降低传统产业数字化、智能化转型成本,破解中小企业数字化、智能化转型困境。四是率先落实“人工智

能+”行动,在重点行业领域推动人工智能规模化应用,通过积极引入人工智能技术,提高区内企业在设计、生产、管理、服务等关键环节的数字化、智能化水平,从而优化生产计划,降低生产成本,提高生产效率。

3.推动传统产业绿色化发展

一是围绕绿色低碳高质量发展和生态环境高水平保护,发挥自由贸易试验区“为国家试制度、为开放探新路、为地方谋发展”的“头雁效应”,在绿色低碳转型、清洁能源开发、资源循环利用、应对气候变化等方面加强制度创新,推进传统制造业绿色低碳转型,加快形成科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构、生产方式和消费模式,率先构建绿色低碳循环发展经济体系,打造绿色低碳高质量发展新高地。二是聚焦“双碳”目标,发挥自由贸易试验区“先行先试”政策优势,开展海洋、林业、湿地等生态系统碳汇试点,通过完善碳汇项目开发体制机制、碳排放统计核算制度、碳排放权市场交易制度、碳汇技术标准体系等,打造国际化碳资产交易平台和区域性碳排放权交易中心,提升我国在全球碳市场中的影响力和竞争力。三是坚持推动构建人类命运共同体,借助自由贸易试验区对外开放前沿优势,将绿色低碳发展同高质量共建“一带一路”等国家战略紧密结合起来。通过打造一批绿色产业园区、绿色经贸合作区、绿色低碳转型示范区等,探索环境保护与贸易投资协同发展新模式,搭建生态环境跨境合作平台,深化新能源科技创新国际合作,建立健全绿色创新政策体系,加大绿色低碳产品的供给力度,充分发挥自由贸易试验区对“绿色丝绸之路”建设的支撑助力作用。

(二)加快培育和发展战略性新兴产业和未来产业

战略性新兴产业和未来产业是自由贸易试验区培育发展新动能、打造未来新优势的关键领域。所以,自由贸易试验区应将培育和发展战略性新兴产业和未来产业作为一项重要任务和目标,通过优化战略性新兴产业和未来产业布局,蹚出一条战略性新兴产业和未来产业高质量发展的新道路。

1.以新质生产力为内生动力,培育产业发展新动能、新优势

一是发挥自由贸易试验区制度创新优势和“先行先试”作用,制定出台自由贸易试验区战略性新兴产业和未来产业发展规划——自由贸易试验区战略性新兴产业和未来产业发展总体方案,用以加强

对战略性新兴产业和未来产业的统筹布局和投资引导,使战略性新兴产业和未来产业可以在较为完善的制度框架下规范有序发展,形成良好的战略性新兴产业和未来产业发展生态体系。二是以新质生产力为动力引擎,重点发展生物医药、航天航空、新材料、新能源汽车、高端装备制造、节能环保等战略性新兴产业,开辟量子科技、生命科学、脑科学等未来产业新赛道,打造具有较强国际竞争力的战略性新兴产业和未来产业集群,以此弥补国内高端产业体系的不完整,为中国式现代化产业体系建设贡献更多“自贸力量”。三是以发展新质生产力为契机,加快全产业链的数字化、智能化发展,全面推进数字产业化、产业数字化,促进不同产业之间深度融合发展。一方面,以数字化为“桥梁”推动传统产业与新兴产业深度融合,利用数字技术对制造业、服务业、农业等传统产业进行全方位、全链条改造,积极培育平台经济、智慧农业、智慧医疗、跨境电商等新产业、新业态、新模式。另一方面,加快建设“数字自贸区”,促进数字经济与实体经济深度融合,进一步拓展数字技术在实体经济中的应用场景,构建“数字经济+实体经济”的新型产业生态体系,更好地以数字经济赋能自由贸易试验区高质量发展。

2.率先落实“人工智能+”行动,推进人工智能产业创新发展

人工智能代表着数字技术和产业发展的最前沿,是形成和发展新质生产力的主阵地,只有培育壮大人工智能产业,才能更好地将人工智能转化为实际生产力,真正实现人工智能对各行业领域的充分赋能,为社会创造全新价值。

一是利用人工智能赋能重点行业领域,实现智能升级。自由贸易试验区可借助高度自由化、便利化的政策,持续优化人工智能产业开放发展环境和生态,培育和引进一批具有较强竞争力的人工智能领军企业、龙头企业、独角兽企业,加快建设人工智能世界级产业集群,在增强人工智能产业国际影响力和竞争力的同时,为传统产业提供人工智能场景化综合解决方案。在具体实践中,要坚持发展核心产业和赋能传统产业的“双轮驱动”,紧密围绕装备制造、智能与新能源汽车、生物医药与健康、航空航天等重点产业领域打造一批人工智能示范应用场景,推动人工智能产业与传统产业之间在技术和场景上的双向开放和相互促进,不断增强人工智能对区内产业创新发展的赋能作用和溢出效应,并以此不断提升人工智能产业的综合实力、核心竞争力。

二是发挥数据、算力、算法三大核心要素对人工智能产业发展的赋能作用。在数据方面,自由贸易试验区可借助自身沿海、沿边、“一带一路”交会点等区位优势,以及“一线放开、二线管住”等风险监管政策优势,进一步扩展数据跨境流动的规模和范围,加快国际数据港和数据离岸中心建设,使自由贸易试验区成为联通国内国际双循环新发展格局的重要数据流通枢纽,也为人工智能产业发展提供丰富和优质的数据资源。在算力方面,自由贸易试验区可充分利用区域发展政策叠加优势,优化绿色高效节能的算力基础设施布局,积极参与和融入国家“东数西算”工程,通过建设一批大型数据中心、超算中心、智算中心,打造全国算力保障基地和智能算力枢纽节点,率先构建数据汇聚共享、算力统筹调配、应用安全可靠、协同高效发展的算力网络体系,为人工智能产业发展提供强大的算力支撑。在算法方面,自由贸易试验区应突出产业创新和科技创新优势,重点推进算法应用场景优化、底层算法技术研究、多模态多目标算法开发等,加强对高端芯片、智能制造、量子计算、金融科技等重点领域算法关键核心技术的研发突破,实现算法关键核心技术自主可控,厚植算法产业发展土壤,构建算法产业发展生态,打造国际人工智能算法高地。

三是建立健全人工智能高层次人才引进和培育机制。一方面,搭建对外人才交流平台,畅通人才引进渠道,完善人才服务保障,为引进人工智能领域海外高层次人才提供便利。另一方面,探索建立长周期、多元化、科学化的人工智能人才培养、使用、评价、考核制度,为人工智能人才的成长和发展营造良好的生态环境。此外,针对目前国内缺乏人工智能大语言模型及其底层技术人才的现状,自由贸易试验区要尽快完善相关人才优惠便利政策,重点支持机器学习、深度学习、神经网络、优化算法等关键核心技术领域人才的引进和培育,通过建设世界人工智能算法人才高地,为人工智能产业创新发展提供强有力的人才保障和智力支持。

(三) 对接国际高标准经贸规则,稳步扩大制度型开放

在经济全球化、区域一体化深入发展的背景下,自由贸易试验区要主动对接 RCEP、CPTPP、DEPA 等国际高标准经贸规则,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,将制度创新范围由边境规则向边境后规则拓展和延伸,打造新时代中国更高水平对外开放的生动实践范例。

1. 加强顶层制度设计,完善国家层面立法

目前,自由贸易试验区开展制度创新和深化体制机制改革缺少来自国家层面专门立法的顶层法治保障,亟须以自由贸易试验区提升战略为契机,在中央层面加快制定出台中国自由贸易试验区相关法律,建立起一套“中央+地方”“立法+政策”上下联动、协调统一、结构完善的自由贸易试验区法律制度体系,强化法治对自由贸易试验区建设的引领、规范和保障作用。一是通过完善国家层面立法提高自由贸易试验区战略的整体法律位阶,将自由贸易试验区建设的重要事项和共性事项纳入法律规制范畴。例如自由贸易试验区的设立、扩容、评估、变更或撤销条件、支持全面深化改革的特殊授权立法制度、区内一线管理机构法律主体地位、区内外优惠政策的执行与适用边界、对接国际高标准经贸规则应当遵循的基本原则、改革创新试错容错机制与风险管控机制等,从而为自由贸易试验区提升战略提供相应法律依据,奠定坚实法治基础。二是基于“新法优于旧法,特别法优于一般法”的基本法律适用原则,在一定程度上突破“自下而上”的制度创新和体制机制改革所面临的“上位法”体制障碍,使自由贸易试验区可在更大范围、更宽领域、更深层次上扩大高水平制度型开放。三是将自由贸易试验区成功的制度创新经验案例通过国家立法形式予以确认,将其上升转化为国家层面法律法规,以此有效解决各地自由贸易试验区制度创新分散化、碎片化问题,提升各项制度创新的内在关联性、系统性和集成性^[11]。四是推动各地自由贸易试验区协调联动发展。借助国家层面立法完善自由贸易试验区跨区域合作机制、联动机制、互助机制,在更大区域范围内释放自由贸易试验区制度创新改革红利,发挥各地自由贸易试验区协同发展和共建现代化产业体系战略集群效应。

2. 建立健全数字贸易监管制度,促进数字贸易高质量发展

一是构建与国际接轨的数字贸易规则体系。2024年3月,国家互联网信息办公室发布的《规范和促进数据跨境流动规定》提出自由贸易试验区可以自行制定数据出境“负面清单”。这赋予了自由贸易试验区在数据分类分级管理、跨境传输、开放共享等方面更大的自主改革权限。因此,自由贸易试验区应加快对接 CPTPP、DEPA 等国际高标准数字贸易规则,率先建立起与国际接轨的数字贸易规则体系,为数据跨境流动、数据跨境交易、数字知识产

权保护等数字领域更高水平对外开放提供相应法律保障,奠定数字贸易高质量发展的制度基础。二是以自由贸易试验区为有利开放窗口和对接平台,深化我国与其他国家和地区的数字经济国际合作,提出我国开放发展数字贸易的切身利益诉求,并积极参与数字贸易领域新兴议题的国际规则制定,提升我国在数字贸易国际规则制定中的话语权和影响力^[12]。三是依托自由贸易试验区“一线放开、二线管住”“数字围网”等特殊监管模式和风险防控机制,提升与其他国家和地区的网络电子信息系统兼容性和互操作性,特别是与数字贸易相关的跨境电子支付系统、电子发票系统、数字身份系统等,以此减少和避免数字贸易中的数据信息壁垒,提升数字贸易的自由度、开放度、便利度,为数字贸易创新发展提供有力的信息化支撑和可靠的网络安全保障。

3. 扩大现代服务业对外开放, 构筑现代服务业开放新格局

自由贸易试验区应进一步扩大金融、教育、医疗、电信等重点领域高水平制度型开放,打造现代服务业对外开放新格局。

一是扩大金融对外开放。首先,建立与贸易投资自由化、便利化需求相适应的资金跨境流动管理制度,在风险可控前提下促进资金跨境流动,分步骤、分阶段开放资本项目,探索资本项目可兑换的实施路径,持续优化多功能自由贸易账户体系,支持新型离岸贸易高质量发展。其次,创新面向国际的人民币金融产品,扩大境外人民币境内投资金融产品范围,促进人民币跨境双向自由流动,加快人民币国际化示范区建设。最后,完善自由贸易试验区金融业开放政策法律法规,建立健全金融更高水平对外开放法治保障体系,通过法律更好地推动试验区内金融服务业开放创新,有效防范化解重大经济金融风险。

二是扩大教育对外开放。首先,发挥自由贸易试验区对外开放平台作用,加强与世界一流大学和学术机构的实质性合作,着力破除体制机制障碍,加大中外合作办学改革力度,在引进国外优质教育资源方面实现政策突破,走出我国教育对外开放的新路子。其次,充分发挥职业教育推动人文交流、增进民心相通的天然优势,建立和完善职业教育国际合作机制,全面深化职业教育国际交流与合作,为世界职业教育发展作出积极贡献。最后,探索建立教育对外开放治理体系,通过完善教育开放监管架构和政策法律法规,完善教育对外开放风险防控措施,确

保教育对外开放行稳致远。

三是扩大医疗对外开放。首先,深化医疗保险业务对外开放与国际合作,探索建立与国际商业保险付费体系相衔接的商业性医疗保险服务,支持区内保险业金融机构与境外机构合作开发跨境医疗保险产品,满足人民群众对医疗保险服务日益多元化、个性化需求。其次,在干细胞、基因诊断及治疗技术开发与应用等前沿领域扩大开放试点,加大对医药产业与医疗科技的研发投入,将区块链、云计算、人工智能等前沿技术广泛运用于智慧医疗建设,提升区内医疗服务的数字化、智能化、现代化水平。最后,通过优惠政策吸引海外投资。在医疗领域以更大力度优惠政策吸引海外投资,通过吸引更多外资机构和长期资本进入试验区内医疗市场,构建“综合金融+医疗健康”生态体系,打造跨境医疗服务创新发展高地。

四是扩大电信对外开放。2024年4月,工业和信息化部发布《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》(以下简称《通告》),旨在通过试点扩大电信服务业对外开放。由此,各地自由贸易试验区要加紧完善相关配套政策措施。首先,各片区可结合自身发展情况,精准实施差异化策略,根据当地资源禀赋和信息技术产业基础合理规划、稳步扩大电信领域对外开放,并有序推进新型信息基础设施建设,助力地方经济高质量发展。其次,通过完善试点保障措施,加快建立与电信业高水平对外开放相适应的安全管理体系、行业监管体系、风险防控体系和法律制度体系,提升监管水平和服务能力,力求实现电信业扩大开放与风险可控间的利益平衡。最后,积极对接CPTPP、DEPA等国际高标准数字经济规则,通过放宽电信业外资市场准入、完善事中事后监管体系、深化双多边机制合作等,构建与国际高标准经贸规则相衔接的电信业对外开放政策体系和监管模式。

(四) 营建一流营商环境, 助力提升国际经济竞争力

习近平总书记强调:“持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境,塑造更高水平开放型经济新优势。”未来,自由贸易试验区应全面对接国际高标准市场规则体系,加快营造国际一流营商环境,吸引更多优质外商入区投资。

1. 深化税制改革创新, 构建竞争性税制体系

全面深化税制改革是营造公平竞争环境的主要内容和关键环节,自由贸易试验区应对接国际高标

准经贸规则并借鉴国际税制改革成功经验,从后端的税收征管和纳税人服务逐渐向前端延伸,在税制安排上打造“制度特区”,探索建立具有较强国际竞争力的新型税收体系^[13]。因此,要先行对接 RCEP、CPTPP 等国际高标准经贸协定中的税收规则,进一步扩大“零关税”和“低税率”政策实施范围,提升自由贸易试验区的国际经济竞争力。大幅度放宽企业所得税 15% 优惠税率政策的适用条件和范围,高新技术外资企业、“卡脖子”关键环节和重点领域企业可按 15% 税率缴纳所得税,构筑全球优质企业“引力场”。对于在试验区内工作的海外高端人才和紧缺人才,按内地与境外个人所得税税负差额给予补贴,并对该补贴免征个人所得税,逐步形成具有全球竞争力的个人所得税税制安排,吸引更多海外高层次人才入区工作。对于符合政策的区内研发机构进口科研设备予以免税,并实行鼓励技术转移与科技成果转化的税收优惠政策,更好地以科技创新推动新质生产力的形成和发展。给予跨境电商零售一定的税收优惠,服务支撑跨境数字贸易、服务贸易高质量发展。借鉴中国香港、新加坡、迪拜有益实践经验,对于试验区内离岸机构开展的离岸业务和跨境业务可减免间接税、利得税、印花税、增值税等,征收 15% 甚至更低的企业所得税税率,通过制定实施具有较强竞争力的离岸金融税制,加快培育离岸经济创新发展“新动能”。

2. 对接知识产权保护国际规则,加强知识产权保护体系建设

目前,自由贸易试验区在知识产权保护客体范围、保护期间、惩罚措施等方面与 CPTPP 知识产权规则还存在一定差距。例如,著作权保护期限为 50 年而非 CPTPP 规定的 70 年,尚未将声音、气味等非传统商标纳入知识产权保护范畴,专利申请的新颖性宽限期较短,缺少对数据创新、金融科技、人工智能、网络空间等新兴领域的知识产权保护规定等。为此,自由贸易试验区应以建设国际知识产权保护高地为目标,主动对接 CPTPP 知识产权保护规则并落实《外商投资法》中的知识产权保护相关条款。一是借鉴海南自由贸易港经验做法,适时制定出台自由贸易试验区知识产权保护条例;补充声音、气味等非传统商标注册规则;延长专利申请新颖性宽限期;完善数据创新、金融科技、人工智能、网络空间等新兴领域知识产权保护法律法规等,率先建立起与发展新质生产力和更高水平对外开放相匹配的知识产权保护法律制度。二是以自由贸易试验区为开

放平台和对接窗口,加强知识产权保护国际交流与合作,积极参与数字经济、非物质文化遗产等重点领域知识产权国际规则制定,提升我国在知识产权国际规则制定中的话语权和影响力^[14]。三是在知识产权侵权领域,不仅要加大对区内知识产权侵权行为的行政执法惩治力度,还要充分发挥改革试验的功能属性,尝试对接 CPTPP 中关于知识产权侵权的刑法适用规则条款,增强对侵犯知识产权不法行为的法律威慑力。

3. 营造公平竞争市场环境,吸引外商投资

一是紧扣自由贸易试验区提升战略要求,对接 CPTPP 公平竞争规则条款,研究制定出台自由贸易试验区公平竞争条例,为推进公平竞争审查、禁止滥用行政权力排除和限制竞争、禁止经营者垄断和不正当竞争、政府部门维护公平竞争的责任和义务等事项提供相应法律依据。二是对接 CPTPP 竞争中立规则条款,及时完善竞争中立相关法律法规,率先构建符合国际惯例的竞争中立法律制度,为我国竞争中立改革及其制度体系的建立和完善作出贡献。三是增强竞争政策的透明度和可预期性。通过对接 CPTPP 国有企业规则条款,建立健全国有企业信息披露机制,强化反垄断与反不正当竞争执法信息公开,以保证竞争政策制定实施的公开透明,打造稳定、公平、透明、可预期的市场环境。四是加大开放压力测试力度,缩减外资准入负面清单。进一步缩减自由贸易试验区外商投资准入负面清单,逐步取消对教育、医疗、文化、电信、物流等重要领域的限制性措施,减少负面清单中的特别许可、持股比例、高管要求等强制性规定,为外商投资自由贸易试验区提供更加广阔的空间。

4. 构建多元化商事纠纷解决机制,服务“一带一路”倡议建设

一是制定出台自由贸易试验区国际商事仲裁中心建设促进条例,协助自由贸易试验区在临时仲裁、仲裁庭临时措施决定权、扩大仲裁庭自裁管辖权等方面有更多创新突破,引领和推动中国仲裁的法治化、专业化、国际化发展,提升自由贸易试验区国际商事仲裁的影响力和竞争力。二是支持自由贸易试验区建设国际商事调解中心,制定出台具有规范性指导意义的《自由贸易试验区国际商事纠纷调解条例》,在调解协议书司法确认、外籍调解员选定等方面积极探索创新,使具有灵活、高效、便捷、友好、低成本等显著特点的调解成为国际商事纠纷解决的主要方式^[15]。三是支持自由贸易试验区探索建立集

调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化商事纠纷解决机制,为国内外当事人提供高效便捷、灵活多样、自主选择的“一站式”商事纠纷解决法律服务。四是加强自由贸易试验区国际商事纠纷解决服务与“一带一路”倡议建设的有机衔接,通过在试验区内人民法院设立“一带一路”国际商事法庭、国际商事调解中心、国际商事诉调对接中心、外国法查明中心等,打造集国际仲裁、商事调解、外国法查明等重要功能于一体的国际商事法律服务平台,深入开展“一带一路”国际商事多元解纷工作,使自由贸易试验区更好地服务支撑“一带一路”倡议建设。

参考文献

- [1] 习近平. 加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展[N]. 光明日报, 2024-02-01(1).
- [2] 刘伟. 科学认识与切实发展新质生产力[J]. 经济研究, 2024(3): 4-11.
- [3] 黄群慧, 盛方富. 新质生产力系统: 要素特质、结构承载与功能取向[J]. 改革, 2024(2): 15-24.
- [4] 这里, 生长着开放发展的“金种子”: 我国自由贸易试验区建设十

- 年成绩亮眼[N]. 光明日报, 2023-09-14(5).
- [5] 吴宏. 自由贸易试验区与碳减排: 基于180个城市面板数据的实证研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2022(5): 89-107.
- [6] 李强. 政府工作报告(摘登)[N]. 人民日报, 2024-03-06(3).
- [7] 彭磊. 我国自贸试验区建设成就、经验与提升战略[J]. 国际贸易, 2023(9): 13-20.
- [8] 常健. 协同治理、指导性授权与自由贸易港治理模式的法律设计[J]. 中国政法大学学报, 2022(2): 167-182.
- [9] 刘雅芳, 黄茂兴, 陈若霏. 数字贸易助推自贸试验区提升的机制与路径[J]. 开放导报, 2023(4): 33-40.
- [10] 全毅, 张婷玉. 中国自由贸易试验区转型升级方向与发展路径[J]. 经济学家, 2021(10): 100-109.
- [11] 王军杰, 申莉萍. 我国自由贸易试验区制度创新的难题、改革进程与法治保障[J]. 江汉论坛, 2023(6): 139-144.
- [12] 裴长洪, 倪江飞. 我国制度型开放与自由贸易试验区(港)实践创新[J]. 国际贸易问题, 2024(3): 1-14.
- [13] 邓伟, 赵尧锋. 自由贸易试验区税收政策构建的“原则上可再试点”路径研究[J]. 国际税收, 2022(10): 76-79.
- [14] 张惠彬, 王怀宾. 高标准自由贸易协定知识产权新规则与中国因应[J]. 国际关系研究, 2022(2): 84-108.
- [15] 王宇石. 我国自由贸易试验区商事调解制度的优化与创新: 以《新加坡公约》为背景[J]. 求索, 2022(5): 170-178.

Research on Upgrading Strategy of New Quality Productivity Enabling Free Trade Pilot Zone

Li Meng

Abstract: The deployment of the 20th National Congress of the Communist Party of China to implement the strategy of upgrading free trade pilot zones and elevating the construction of free trade pilot zones to a strategic level is an important measure for China to promote high-level institutional openness. As an advanced productivity with innovation as the core engine, new quality productivity can assist in the transformation and upgrading of traditional industries in the pilot free trade zone, optimize the layout of major productive forces, advocate green, low-carbon and high-quality development, and promote the construction of a trading power, which has a strong empowering effect on the upgrading strategy of the pilot free trade zone. There is an inherent unity relationship of mutual promotion, positive interaction and common development between the two. However, in this process, there are also practical challenges and major problems such as the difficulty of transforming traditional industries into digital ones, the urgent need to strengthen the layout of strategic emerging industries, the need to further expand the scope of high-level institutional open fields, and the need for continuous optimization of the international business environment. To achieve the strategy of empowering free trade pilot zones with new quality productivity, we need to promote the transformation and development of traditional industries towards high-end, intelligent, and green development; Accelerate the cultivation and development of strategic emerging industries and future industries; Integrate with international high standard economic and trade rules, steadily expand institutional openness; Build a first-class business environment to help enhance international economic competitiveness.

Key words: the strategy of upgrading pilot free trade zones; new quality productivity; high level institutional openness; modernization of the industrial system; international high standard economic and trade rules

责任编辑: 刘 一