

“十五五”时期制度型开放：自贸试验区提升战略的路径与机制

李若瑜¹

(1.中共北京市委党校, 北京 100044)

摘要: 自贸试验区作为对外开放“试验田”, 承载着先行先试、制度创新、风险测试、经验复制等重要功能, 是“十五五”时期破解开放进程难题、推进全域制度型开放的核心载体。“十四五”时期, 我国自贸试验区建设实现全域拓展, 积累了大量制度创新成果, 为制度型开放奠定了坚实基础, 立足“十五五”时期全球经贸规则重构与国内新发展格局的双重时代语境, 应从空间布局、产业融合、规则创新三重维度系统构建自贸试验区提升战略的实施路径, 进一步搭建区内区外双向辐射、开放安全统筹平衡的长效协同保障机制。为我国依托自贸试验区全域推进高水平制度型开放、构建高标准开放型经济体制提供坚实基础。

关键词: “十五五”规划; 自贸试验区提升战略; 制度型开放; 高标准经贸规则

DOI: doi.org/10.70693/202608047761

一、引言

改革开放四十余年, 我国对外开放实现了从政策性开放到制度性开放、从局部试点开放到全域系统性开放的阶段演进, 开放的深度、广度、维度持续拓展。进入新发展阶段, 传统以关税减免、税收优惠等为核心举措的商品和要素流动型开放已难以适配高质量发展与高水平对外开放的时代需求, 边境后规则、规制、管理、标准等深层次制度改革成为对外开放的关键所在。制度型开放不仅是对当前国际贸易规则深度重塑的回应, 更是全面对接国际高标准规则的有力抓手, 对全面构建更高水平开放型经济新体系具有重要意义。^[1]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》中明确提出“实施自由贸易试验区提升战略, 开展更大力度制度型开放试验”, 为“十五五”时期我国高水平对外开放指明了方向。事实上, 实施自贸试验区提升战略是扩大高水平开放的重要环节, 因为这不仅是深化国内体制机制改革的关键举措, 也是对标高标准国际经贸规则的具体表现, 自贸试验区提升同时兼具对内和对外两种属性, 是连接内外循环的重要渠道。^[2]

二、自贸试验区在制度型开放中的角色定位

自由贸易试验区的战略定位是以制度创新为核心, 以可复制可推广为基本要求, 为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。^[3]“十五五”时期深入实施自贸试验区提升战略, 本质是推动自贸试验区功能的系统性跃迁, 摆脱传统开放形式的功能局限, 确立其在制度型开放中的核心枢纽地位。结合新时代高水平对外开放的战略需求, 自贸试验区已形成制度创新高地、高标准规则压力测试场及优化区域开放布局枢纽三重定位, 构成其引领制度型开放的主要功能体系。

(一) 从政策优惠洼地转向制度创新高地

我国自贸试验区的发展演进先后经历了政策红利驱动、单点制度创新、系统制度集成三个发展阶段, “十四五”时期已迈入制度创新高地建设的全新阶段。在初期探索阶段, 自贸试验区建设关键依靠税收减免、关税优惠、外资准入放宽、贸易通关便利化等差异化政策性红利的倾斜形成了区域开放洼地, 快速吸引了相关要素集聚并激活了区域开放活力, 属于典型的要素流动与政策驱动型开放模式。这一时期制度创新依附于政策落地, 缺乏系统性、自主性的制度供给能力, 政策红利具有临时性、区域性和难复制等特征。

“十四五”时期, 自贸试验区开放模式实现根本性转型, 核心逻辑从政策赋能、单点改革转向制度赋能、系统集成。这一时期自贸试验区开始以系统性、首创性制度改革为核心, 聚焦市场准入、监管体系、营商环境、要

作者简介: 李若瑜(2002—), 男, 中共北京市委党校经济学教研部硕士研究生, 研究方向为世界经济、国际投资与贸易。

通讯作者: 李若瑜

素配置等全领域制度重构,形成市场化、法治化、国际化的现代制度供给体系。如我国出台的全国版和自贸试验区版服务贸易负面清单,加快推进服务业扩大开放综合试点,有效提升了跨境服务、境外消费等非商业存在服务贸易方式的开放水平。^[4]从制度变迁理论视角来看,这一跃迁属于强制性制度变迁向诱致性制度变迁的转型,通过先行先试探索适配高质量发展的制度范式,形成可复制推广、可制度化的改革成果,为全国层面深化改革、扩大开放提供了制度样本。

相较于传统政策洼地模式,制度创新高地具备三大核心特征。一是制度供给的系统性,即突破单一领域和环节的碎片化改革,实现投资、贸易、金融、数据、科创、监管等多领域制度的协同集成。二是改革成果的可复制性,摒弃区域专属政策红利,以通用性、标准化的制度创新成果赋能全国市场化改革。三是发展动能的内生性,自贸试验区依托制度创新优化资源配置效率,降低制度性交易成本并激发市场主体活力,形成了可持续的内生开放动能,成为全国深化市场化改革、推进高水平开放的策源地。

(二) 对接国际高标准经贸规则的压力测试场

制度型开放的核心在于融入、引领全球高标准经贸规则体系,而高标准规则的落地涉及更深层次的体制机制变革,存在一定的改革与适配风险。2025年7月,国务院发布《国务院关于做好自由贸易试验区全面对接国际高标准经贸规则推进高水平制度型开放试点措施复制推广工作的通知》,对自贸试验区推行高水平制度型开放的试点措施、责任分工与推广方位都做出了具体部署,明确了服务业扩大开放、货物贸易自由化便利化、高标准数字贸易规则等领域的开放方案。如表1所示,自贸试验区依靠其局部试点、风险可控等制度优势,承担了规则测试、风险测评、经验积累等高水平制度型开放的必要前置环节,已成为我国对接CPTPP、DEPA等国际高标准经贸规则的关键压力试验场所。

表1 自贸试验区全面对接国际高标准经贸规则试点措施复制推广任务

序号	试点措施	具体内容	推广范围
1	加快服务贸易扩大开放	深化金融开放创新,开展跨境资金、数字人民币等试点,优化电子支付、金融数据跨境管理,规范电信相关服务	自贸试验区至全国
2	提升货物贸易自由化便利化水平	优化货物通关、物流、知识产权监管,放宽酒类标签、商用密码进口限制,推进标准共建、单一窗口跨境数据互通与区港一体化	自贸试验区至全国
3	率先实施高标准数字贸易规则	探索便利化数据跨境流动,推广电子商事凭证,开展人工智能、智能网联汽车试点,完善数字经济相关治理与竞争监管。	自贸试验区至全国
4	加强知识产权保护	强化商标、地理标志、专利、农用化学品数据保护,严厉打击商标侵权,完善商业秘密保护,健全知识产权维权机制。	全国
5	推进政府采购领域改革	规范政府采购适用范围、招标时限与竞争规则,推进采购信息公开与电子化,畅通供应商维权渠道,扶持中小企业参与。	自贸试验区至全国
6	推动相关“边境后”管理制度改革	完善劳动权益保障机制,推进氢能、储能绿色发展,规范国企治理,强化生物多样性保护与绿色产业国际合作。	自贸试验区至全国
7	加强风险防控体系建设	建立风险评估预警机制,强化金融防控与跨境监管合作,落实安全审查,创新监管方式,构建协同高效综合监管体系。	全国

当前,全球高标准经贸规则体系更加聚焦边境后的深层次制度改革,形成了知识产权保护、跨境数据自由流动、绿色低碳贸易、劳工权益保护、政府采购透明化等全新规则体系,这无疑对我国现有制度体系提出了系统性挑战。自贸试验区的核心任务,就是针对相关高标准规则开展精细化的先行先试,通过局部试点探索适配的规则规制。从试验价值来看,自贸试验区的压力测试具有多重价值。一方面,通过有限区域和有限范围的试点改革,规避了全国层面对接国际规则可能引发的制度冲突与产业冲击。另一方面,通过试点调试与磨合,积累起了适配中国实际与全球标准的改革经验,为我国深度融入全球经济体系、参与高标准经贸协定谈判和提升国际话语权提供了坚实的实践支撑。如自贸试验区在跨境数据流动制度创新、市场准入开放机制优化、营商环境改善的实践,在提升了贸易自由化水平的同时,也为我国制度型开放下与国际高标准数字贸易规则的衔接奠定了基础。^[5]

(三) 缩小区域差距、优化区域开放格局的关键枢纽

长期以来,我国对外开放呈现显著的空间非均衡特征,沿海地区依托区位产业及政策优势形成了较高水平的开放格局,而内陆、沿边地区的开放载体较为稀缺,“东强西弱、海强陆弱”的开放区位失衡问题制约了我国全域开放体系建设。“十五五”自贸试验区提升战略的重要内涵,就是发挥自贸试验区的枢纽功能,弥合区域开放

差距,构建沿海、内陆、沿边协同联动开放的空间布局。

从区域功能定位来看,沿海自贸试验区主要聚焦于对标国际高水平标准,打造全球高端要素、高端产业集聚的开放高地,承担了引领全国制度型开放的核心任务。内陆自贸试验区则立足腹地资源优势,关注产制融合和产业结构优化升级等方面,打造内陆地区开放的核心枢纽。沿边自贸试验区依靠其跨境区位的特殊优势,聚焦于跨境经贸合作与产业链构建等,打造面向周边国家的开放合作门户。从战略价值来看,自贸试验区的区域枢纽功能能够有效破解内陆沿边地区的开放短板,推动中西部与东北沿边等地区深度融入开放型经济体系,实现从开放大后方向开放主前沿的转型。全域自贸试验区网络的构建,推动了要素资源、制度红利与产业动能跨区域高效流动,优化全国区域开放布局,构建“陆海内外联动、东西双向互济”的高水平开放新格局。

三、“十五五”时期自贸试验区发展的现实困境

“十四五”时期是自贸试验区快速发展的关键阶段,我国已分批次设立22个自贸试验区,形成了覆盖东西南北中的开放格局。但从制度型开放的高标准和系统性要求来看,当前自贸试验区建设在空间布局、产制匹配和制度创新等方面仍存在深层次困境,制约了其创新效能的释放,这也是“十五五”时期继续坚持自贸试验区提升战略、推动自贸试验区提质升级的必然要求。

(一) 布局碎片化,规模集聚与全域辐射效应不足

空间布局是自贸试验区发挥产业集聚和区域赋能功能的基础载体。当前,我国自贸试验区空间布局碎片化问题突出,“面广点多、小而分散”的特点制约了自贸试验区的规模经济效益与全域开放效能的释放。

第一,单区载体规模偏小,片区布局较为分散。我国多数自贸试验区采用“一区多片”的布局模式,片区之间地理空间相聚较远,资源配置分散化,难以形成协同发展的整体格局。自贸试验区“小而散”的特点在其设立初期发挥了积极作用,但长期内狭小的空间制约了其长远发展潜力,难以充分发挥应有的辐射带动效能。^[6]碎片化布局导致自贸试验区无法承载完整的产业链、供应链和创新链布局,高端要素集聚受限,规模经济效益、范围经济效益难以形成。同时,分散化的片区布局大幅提升了行政管理与监管运维的成本,导致制度创新资源分散重复投入,利用效率偏低。

第二,区域覆盖存在断层,开放载体供给缺失。当前我国西部大量地区具备一定产业基础、区位优势与开放潜力,但仍尚未设立自贸试验区。这种布局断层导致西部、中部及东北部分地区缺乏高水平对外开放试点平台,难以承接高标准制度型开放的试点任务,不仅制约了全域制度型开放的推进,也会导致区域制度创新能力差距持续拉大,影响区域开放发展、区域平衡发展与区域重大战略的实施。

第三,缺少片区联动机制,尚未形成高效的联动开放网络。现有自贸试验区多为单个独立试点,片区之间缺乏常态化的联动协同机制,沿海、内陆、沿边自贸试验区间相对独立,其制度经验、监管标准等资源难以跨区域共享互通,制度红利仅局限于单个片区内部,难以向外辐射扩散。此外,自贸试验区与国内国际的联动发展机制尚不健全,通过自贸试验区联动国内国际两个市场、两种资源和扩大中国对内对外开放的通道还不畅通,^[7]尚未形成链式开放格局,从而制约了自贸试验区引领全域制度型开放核心功能的发挥。

(二) 产制相对脱节,制度创新与产业发展不匹配

自贸试验区制度型开放的内在逻辑在于,制度创新能够赋能产业升级,产业升级亦倒逼制度创新。因此,只有实现制度供给与产业需求的动态匹配,才能真正释放制度创新赋能实体经济的效能。但当前自贸试验区存在产制适配不足、区内外割裂等问题,制度创新与产业发展不协调,成为制约高水平对外开放的核心短板。

第一,试点创新同质化频繁,缺乏产业适配能力。^[8]当前,多数自贸试验区的试点创新存在明显的复制和简单照搬问题,如内陆自贸试验区照搬沿海自贸试验区贸易通关、外资准入等通用型便利举措,未能结合本地资源禀赋和实际产业结构开展差异化制度创新。东部地区自贸试验区聚焦高端制造业、高端服务业的改革举措,与内陆工业制造、绿色产业、现代农业的发展需求适配度较低,导致部分制度创新虽成果丰富,但难以破解阻碍本地产业发展的恶性循环,制度供给与产业需求产生错配。

第二,制度创新的结构矛盾逐步显现。从创新形态来看,具备全局牵引作用的集成性、系统性制度创新供给较少,而聚焦单一环节、单个事项的碎片化创新增多;从协同维度来看,能够统筹多方、跨领域联动的整体性创新较为稀缺,局限于特定环节、单一部门推进的局部性创新供给较多。^[9]此外,创新举措之间协调联动能力不足,政策叠加效应未能得到充分释放,制约了自贸试验区制度创新能级的跃升。

第三,前沿领域制度创新滞后于高端产业发展需求。随着各地战略性新兴产业快速发展,诸如人工智能、数字经济、绿色低碳、跨境金融等新兴产业蓬勃崛起,产生了大量新型制度缺口。企业发展是自贸试验区制度创新的重要关注领域,但自贸试验区在制度创新过程中却存在创新成果与市场需求错位的问题——自贸试验区制度主

体的供给缺乏对市场主体需求的精准把握。^[10]这难以适配高端产业与新兴产业的国际化发展需求,未形成制度创新赋能产业升级、产业升级倒逼制度创新的良性循环,制约了自贸试验区的高质量发展与制度型开放的进一步深化。

(三) 被动对标国际规则, 风险防控体系不完善

经过多轮试点改革,我国自贸试验区在贸易便利化、投资自由化、营商环境优化等方面取得阶段性成果,但与国际高标准经贸规则相比,试验区在规则对接、制度改革、开放适配层面仍存在深层次问题,不仅制约了自贸试验区自身开放能级的提升,也在很大程度上阻滞了我国制度型开放的纵深推进。

第一, 对国际高标准经贸规则的对接仍存在表层化、局部化与碎片化等问题, 实质性制度适配不足。当前多数自贸试验区的规则对标停留在流程优化、手续简化、政策公示等表层合规层面, 并未触及竞争政策、知识产权保护、跨境数据流动政府采购等核心规则的机制内核。不少改革举措局限于在现有政策框架内进行微调, 而未形成突破性和引领性的制度变革, 且既有创新成果中程序性与技术性成果远超政策性与体制性成果。^[11]在数字贸易、跨境数据流动等前沿领域, 试点改革普遍呈现碎片化特征, 数据跨境分级分类管理、数据产权界定、跨境数据监管互认等核心制度尚未根本性突破, 与 DEPA 中数字贸易高标准规则仍存在显著差距。

第二, 自贸试验区规则对接改革存在明显的“被动适配、跟随模仿”特征, 自主制度创新与规则塑造能力较弱。当前我国自贸试验区的规则试点整体呈现被动对标多、主动创新少的特征, 缺乏立足中国发展阶段、产业特色的自主规则设计能力。欧美等发达国家主导的高标准经贸规则, 本质是基于自身产业优势、制度优势形成的规则体系, 高度适配其高端服务、数字经济、绿色产业的发展格局, 与我国大力发展实体经济、新兴产业迭代且区域发展不均衡的基本国情存在适配矛盾。从对标逻辑来看, 部分地区将规则对接简单等同于“政策对标”和“条款复刻”, 忽视了当地制度体系与产业结构的本土适配性, 从而出现改革偏差。

第三, 对接的风险防控体系滞后于开放试点节奏, 造成“开放不敢深”的改革难题。高水平制度型开放涉及数据、金融、外资等多个敏感领域, 科学审慎的风险防控体系是深化规则试点的前提。当前多数自贸试验区的风险监管模式仍以传统事后监管和静态监管为主, 针对数据流动、绿色贸易、离岸金融、跨境竞争等新型开放场景的动态监测和风险预警制度尚未完善。诸如差异化监管、容错纠错等新型治理工具应用不充分, 风险识别精准度不足。风险防控体系的滞后, 使制度创新的供给方与需求方主体普遍存在改革顾虑, 在规避开放风险的刺激下刻意收缩试点范围或减小改革力度, 最终导致高标准规则试点难以突破, 制约了自贸试验区制度型开放的提质升级。

三、“十五五”时期自贸试验区提升战略的实施路径

“十五五”时期, 自贸试验区的职能内涵进一步深化, 需担当起孵化与培育新质生产力的重任, 驱动发展方式绿色低碳转型、促进数据要素高效流转与配置、赋能产业链韧性跃升, 并推进开放域治理体系现代化。^[12]这一时期, 自贸试验区提升战略的核心逻辑是通过系统性、全方位、深层次的提质升级, 破解空间、产业与制度核心制约, 构建布局优化、产制兼容、规则创新协同的系统路径, 实现自贸试验区从政策适配到全域赋能、从复制跟跑到自主创新的全面转型, 全面激活自贸试验区引领制度型开放的重要效能。

(一) 分类布局, 构建全域链式开放体系

空间布局的优化是释放自贸试验区规模效应与辐射效应的前提。“十五五”时期, 应以分类布局、链式联动为核心, 完善全国自贸试验区的空间布局体系, 打造陆海统筹、东西联动、全域协同的制度型开放空间载体。

一是实施分层级精准扩容, 完善区域开放载体。针对当前自贸试验区区域覆盖断层问题, 优先在具备产业基础、区位优势与战略价值的省份新设自贸试验区, 填补当地开放载体空白, 优化全国自贸试验区全域布局。同时, 对现有布局分散和规模偏小的自贸试验区实施适度的扩区整合, 形成整体发展的空间格局, 提升自贸试验区载体规模, 使其能支撑完整产业链、创新链布局, 充分释放规模集聚效应。

二是推行差异化布局, 构建三位一体空间体系。制度型开放的定制化特点, 决定了各自自贸试验区的战略定位、试验任务等都不相同, 是非标准化的制度措施。^[13]因此, 应立足我国各区域资源禀赋与发展定位, 摒弃同质化布局模式, 构建沿海对标型、内陆产业型、沿边跨境协作型三类自贸试验区差异化发展体系。沿海自贸试验区可聚焦全球高端要素与产业开放, 以对接国际高标准经贸规则、开展首创性制度创新为核心, 打造全国制度型开放标杆。内陆自贸试验区可立足当地产业优势, 以产制融合、产业升级为主, 打造绿色产业、科创转化的制度赋能平台。沿边自贸试验区则可依靠其跨境区位优势, 以跨境贸易投资、跨境产业链合作为核心, 打造面向周边的跨境开放合作枢纽。立足地方比较优势探索首创性差异化制度创新, 有利于因地制宜发挥自贸试验区政策创新效应。

^[14]

三是打造链式通道, 形成全域开放网络。依托长江经济带、西部陆海新通道、东北沿边通道等构建沿海、内

陆、沿边、沿江四种自贸试验区联动廊道,打通陆海开放、沿边开放的空间通道。研究表明,自贸试验区在城市经济韧性提升过程中具有显著的“头雁”效应,正向辐射半径可达350千米左右,且这溢出过程与城市间实际交易关联紧密相关。^[15]因此,建立跨区域自贸试验区常态化联动机制,实现片区资源共享、经验互通、监管互认,打破区域行政壁垒与空间割裂,推动不同自贸试验区的制度红利和要素资源能够跨区域自由流动,形成链式联动、全域覆盖的高水平开放网络,彻底破解空间碎片化困境。

(二) 供需适配,深化自贸试验区与产业链融合发展

产制融合是破解制度与产业不协调,夯实制度型开放中实体经济根基的关键路径。“十五五”时期需构建产业需求导向的制度创新机制,推动制度供给与产业发展动态适配、深度融合,依托自贸试验区制度创新能力,赋能产业链高端化、国际化升级,实现制度创新与产业发展的协同共进。

第一,建立产业链需求导向的常态化制度创新机制。应彻底扭转“制度先行、产业后配”的被动创新模式,构建产业需求梳理、定制制度创新的闭环发展机制。各自贸试验区应常态化开展对本地产业链、供应链、创新链的调研,精准梳理产业发展升级中的制度堵点和监管难点,围绕产业实际需求推出定制化、差异化的制度创新举措。通过产制深度融合,实现制度创新赋能产业升级、产业升级倒逼制度迭代的良性循环,夯实制度型开放的实体经济基础。

第二,立足区域定位,分类赋能特色产业体系。依靠三类不同自贸试验区布局,精准匹配当地产业发展方向,构建特色产制融合模式。沿海对标型自贸试验区重点聚焦数字贸易、跨境金融、高端服务、科创服务等现代高端产业,围绕数字要素流动、服务贸易开放、金融创新试点等领域开展先行先试,推进服务业领域开放的扩大升级。内陆自贸试验区应深耕先进制造、绿色低碳、新材料、现代农业等实体产业,聚焦通关便利化、绿色贸易规制、产业要素集聚等领域改革,助力内陆制造业向高端化、智能化、绿色化升级。沿边跨境协作型自贸试验区应重点发展跨境加工贸易、跨境物流、跨境文旅等特色产业,创新跨境监管、边境通关等合作制度,构建完善的跨境产业链供应链体系。

第三,打通区内区外产业传导通道,释放全域开放红利。针对区内区外空间割裂问题,应继续推行自贸试验区联动建设,以自贸试验区为、联动创新区和其他对外开放合作平台为基础,构建合理的产业传导体系。如在自贸试验区之间可以构建立体开放的跨区域分工体系,将制度创新嵌入产业链条并在区域内外构建产业矩阵,形成区域经济增长极,打破自贸试验区的政策边界限制,^[16]推动创新制度红利能够准确覆盖全域产业链条。

(三) 自主攻坚,实现制度体系完善升级

规则创新是制度型开放的核心内核,也是自贸试验区提升战略的关键任务。“十五五”时期,自贸试验区的规则创新需摆脱被动跟随和简单复制的传统模式,实现从对接、适配到创新、输出的跃升,通过存量优化、增量攻坚等方式,构建出既适配中国国情,又对接全球标准的制度话语体系。

一是推进存量规则深入优化,形成标准制度供给体系。系统梳理“十四五”时期自贸试验区在贸易便利化、投资自由化、商事制度改革、外资监管等领域的成熟创新成果,对同类制度和关联政策进行系统整合与标准定型,形成覆盖贸易、投资、营商环境、市场监管等领域的系统性制度集合。通过制度集成优化,将碎片化的试点经验转化为可复制、可推广的标准化制度体系,为全国自贸试验区及各地市场化、法治化、国际化改革提供制度样本,夯实制度型开放的存量根基。

二是完善新兴领域规则试点,开展高标准压力测试。聚焦全球规则博弈前沿与我国产业升级关键领域,依托自贸试验区开展突破性规则试点。赋予自贸试验区在跨境数据流动、知识产权保护、数字贸易规制、绿色贸易、政府采购、劳工环境标准等领域更多制度创新权限,助力自贸试验区进行更多“首创式”创新,首创性的关键在于“先做一步”,而在于能否围绕国家未来较长时间内的竞争优势培育和识别具有前瞻性、牵引性与外溢性的制度议题,并通过试验性探索形成可复制、可推广的制度供给。^[17]应针对数字经济、绿色经济等新兴业态,探索适配我国产业发展实际的监管规则与开放标准,破解新兴领域存在的制度空白、规则滞后等问题,补齐制度型开放的增量短板。

三是强化自主规则输出,提升国际规则话语权。国际自贸试验区实践的成功经验主要有五个方面:一制定综合而连贯的战略规划、打造营商环境并提供创新的激励机制、吸引头部企业投资、吸引关联产业与培育繁荣社区。^[18]因此,要托自贸试验区试点实践,系统总结出适配中国国情与开放型世界经济的发展要求、兼顾安全与发展的成熟制度经验,将地方试点创新成果上升为国家制度规则与行业标准,进一步增强我国参与全球经贸规则谈判与国际标准制定的能力。推动我国从被动对标国际规则向主动参与并引领全球经贸规则的方向转型,提升我国在国际经贸治理体系中的话语权与影响力,实现高水平开放的层级跃升。

四、自贸试验区引领制度型开放的协同保障机制

立足“十五五”制度型开放的系统性、全域性、安全性等要求，需构建区内区外双向辐射、开放安全统筹两大长效协同机制，解决制度红利辐射不足、开放风险管控薄弱的关键问题，形成“制度赋能、安全可控”的较更水平开放型经济新体制。

（一）区内与区外双向辐射机制

制度型开放的核心目标是构建更高水平开放型经济新体制，推动实现由商品和要素流动型开放向规则规制等制度型开放转变，从而赋能全国高质量发展。因此，制度型开放不会局限于自贸试验区的单个试点。构建区内区外双向联动的辐射机制，就是要加快各试点优秀成果的复制推广，破除区域联动壁垒，实现自贸试验区制度创新从单个试点向“全域赋能”的转化，最大化释放制度创新红利。

第一，构建“自贸试验区—其他开放合作平台—全省全域”的梯度推广机制。建立标准化、常态化的制度创新成果筛选、评估、落地与迭代体系，对自贸试验区试点成熟、成效显著的制度创新举措，可进一步简化复制推广审批流程，优先在其他开放合作平台开展推广试点，经过二次调试优化后进一步向全省、全国推广。要区分通用制度与特色制度，通用型便利化、市场化改革举措适合全域统一推广，而特色产业适配制度则需要因地制宜，不能简单照抄照搬，从而实现制度创新成果精准高效扩散，构建梯度升级、分层赋能的制度传播体系。

第二，搭建跨区域自贸试验区协同联动机制。建立全国自贸试验区常态化资源共享、监管互认与政策协同等机制。推动沿海、内陆、沿边、沿江自贸试验区打破行政区域壁垒，共享制度创新经验、开放合作平台并互通产业资源信息、统一监管服务标准。通过跨区域协同，缩小东西部、沿海与沿边开放制度差距，破解区域开放失衡问题，推动全国自贸试验区形成优势互补、协同共进的发展格局，助力全域制度型开放均衡推进。

第三，完善内外贸一体化联动机制。通过自贸试验区制度创新打破内外贸体制壁垒，推动自贸试验区跨境贸易规则、监管模式与标准体系向国内市场延伸，打通国内国际两个市场、两种资源的联通通道。依托自贸试验区探索的市场化、国际化的先进制度，破除地方保护、市场分割等体制机制障碍，助力全国统一大市场建设，实现高水平对外开放与深层次改革的协同并进，以制度型开放推动构建开放型经济新体制。

（二）开放与安全统筹平衡机制

在新的复杂外部环境下，制度型开放必然伴随新风险，如数据跨境流动、金融市场开放、产业链国际化布局等改革措施都会对国家经济安全、数据安全及产业链供应链安全提出全新挑战。“十五五”时期推进自贸试验区提升战略，必须坚持开放与安全并重，构建全方位、全链条的开放安全统筹机制，实现释放活力与安全底线的有机统一。

第一，建立分类审慎监管机制。针对不同风险层级的开放领域实施差异化的审慎监管模式。如在数字贸易、跨境数据流动、外资并购等高风险领域，应划定试点边界，限定其试验或准入范围并进行动态实时监管，保障在可控范围内开展制度创新。在传统货物贸易和一般服务业等低风险领域，可以进一步放宽监管限制，最大化释放开放活力。同时，建立分层级企业信用监管体系，依据信用等级实施分类监管，做到既“放得开”又“管得住”。

第二，构建系统性风险防控体系。主要聚焦跨境资本流动、跨境数据传输、产业链供应链稳定等关键领域，搭建智能化、动态化的监测预警平台。依托大数据、人工智能等手段，对跨境要素流动、市场波动、产业发展隐患进行实时监测与风险研判，建立从识别到预警再到处置的全流程防控手段。针对开放过程中可能出现的制度适配、产业冲击等突发风险，制定专项处置预案，确保各类风险能够在早期被发现化解，筑牢制度型开放的安全底线。

第三，完善改革容错与配套法律法规体制。制度型开放属于深层次改革创新，需要一定的试错空间。为充分激发自贸试验区改革创新活力，需建立标准化改革容错清单，明确创新试错与违规边界，对符合改革方向的试错行为予以容错，打消地方与市场主体的创新顾虑。应加快在出台国家层面的自贸试验区立法，明晰国家部委、地方政府和片区在自贸试验区发展过程中的权责关系，确定自贸试验区的法律地位和开放权限。^[19]同时，配套建立严格的问责机制，对突破安全底线、具有重大隐患的行为进行问责。通过容错与问责机制双向平衡，在充分释放自贸试验区改革创新的动能的同时守住开放安全底线，实现开放活力与安全动力的有机统一。

参考文献：

- [1] 肖宇,夏杰长.稳步扩大制度型开放的重点领域与推进路径[J].新视野,2025,(1):18-27.
- [2] 赵蓓文.扩大高水平对外开放与中国自贸试验区体制机制创新[J].世界经济研究,2025,(4):3-9+134.
- [3] 钱学锋.以制度型开放引领实施自由贸易试验区提升战略[J].人民论坛·学术前沿,2024,(22):77-89.

- [4] 李大伟.高水平对外开放的新动能塑造——“十五五”开放合作模式创新与全球治理变革考察[J].开放导报,2026,(1):19-27.
- [5] 李星瑶,王晓玲.制度型开放背景下中国自贸试验区对接国际高标准数字贸易规则研究[J].理论月刊,2026,(6):85-96.
- [6] 李秋然,刘帅.“十五五”时期实施自由贸易试验区提升战略的对策[J].广西社会科学,2026,(2):140-146.
- [7] 张森.自由贸易试验区深化差别化探索:现实困境与提升策略[J].理论月刊,2025,(6):63-71+157.
- [8] 邓富华,倪铭杰,姜玉梅.新发展格局下中国自贸试验区建设的现实约束、演进逻辑与政策取向[J].国际贸易,2024,(9):41-50.
- [9] 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.
- [10] 钱学锋,高婉.中国自由贸易试验区制度创新:特征、问题及对策[J].长安大学学报(社会科学版),2024,26(3):103-124.
- [11] 钱学锋,高婉.中国自由贸易试验区制度创新:特征、问题及对策[J].长安大学学报(社会科学版),2024,26(3):103-124.
- [12] 符正平,江英.从“单点突破”到“系统集成”:自贸试验区首创性、集成式探索的逻辑重构与实践进路[J].经济学家,2026,(5):56-65.
- [13] 崔卫杰.制度型开放的特点及推进策略[J].开放导报,2020,(2):36-43.
- [14] 诸竹君,施逸帆,刘乐易.赋能型自主开放与中国式创新——基于自由贸易试验区政策的准自然实验[J].金融研究,2026,(3):75-94.
- [15] 肖兴志,王振宇,章立.制度型开放与经济韧性:来自渐进式自贸试验区设立的证据[J].财贸经济,2025,46(2):5-20.
- [16] 张永旺,赵敏娟.制度型开放背景下自贸试验区赋能“双循环”的内在逻辑与实践路径[J].湖南社会科学,2026,(1):102-109.
- [17] 符正平,江英.从“单点突破”到“系统集成”:自贸试验区首创性、集成式探索的逻辑重构与实践进路[J].经济学家,2026,(5):56-65.
- [18] 廖佳,黄建忠.国际自贸试验区新实践、新规则与我国自贸试验区高质量发展[J].国际贸易,2024,(6):45-53.
- [19] 桑百川,王殿杰.自贸试验区制度创新:成效、路径与发展思路[J].国际贸易,2023,(9):3-12.

Institutional Opening-up during the 15th Five-Year Plan Period: Pathways and Mechanisms for Upgrading Pilot Free Trade Zones

Li Ruoyu¹

1. Department of Economics Teaching and Research, Beijing Municipal Party Committee School, Beijing, China

Abstract: As the "testing ground" for opening-up, pilot free trade zones (FTZs) undertake critical functions including pilot trials, institutional innovation, risk testing, and experience replication. They serve as the core vehicle for breaking through opening-up bottlenecks and advancing nationwide institutional opening-up during the 15th Five-Year Plan period. During the 14th Five-Year Plan period, China's FTZs achieved nationwide expansion and accumulated substantial institutional innovations, laying a solid foundation for institutional opening-up. Against the dual context of global economic and trade rule restructuring and the new domestic development paradigm during the 15th Five-Year Plan period, this paper proposes a systematic upgrading strategy for FTZs along three dimensions—spatial layout, industrial integration, and rule innovation—and further establishes a long-term collaborative safeguard mechanism that enables two-way radiation between zones and non-zones while balancing openness with security. This provides a solid foundation for advancing high-level institutional opening-up nationwide and building a high-standard open economic system through FTZs.

Keywords: 15th Five-Year Plan; FTZ upgrading strategy; institutional opening-up; high-standard economic and trade rules