# 京津冀自贸区全覆盖，“双循环”背景下一体化率先显现

随着自贸试验区（下称“自贸区”）扩容至北京等地，京津冀地区已实现自贸区全覆盖。

作为我国改革开放“试验田”的载体，以及对企业而言“机会更多、成本更低”的投资地，在“逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”下，自贸区所扮演的角色和可以发挥的作用备受关注，也被外界赋予链接“双循环”关键节点的意义。

华中科技大学教授、光谷自贸研究院院长陈波认为，不管是从自贸区总体方案的发展蓝图，还是从目前的区域规划来看，“京津冀一体化的整个形态已经在三地自贸区中完全走出来了”，率先呈现出“你中有我，我中有你”的特点。

作为三地中最早建立的自贸区，天津自贸区已积累了5年的经验。把服务京津冀协同发展视为其战略定位和鲜明特色的天津自贸区，在过去的5年里不乏亮点，也为北京和河北自贸区的发展提供了借鉴样本——三者如何协同形成合力，又如何直面当前全国乃至全球背景下的困难与挑战，显然需要更具创新力和竞争力的规划与实践。

全覆盖下的错位与协同

9月21日，国务院公布了北京、湖南、安徽三个自贸试验区总体方案及浙江自贸试验区扩展区域方案。至此，我国自贸试验区覆盖21个省级行政区域，片区数量达到70个，覆盖49个城市。其中，京津冀地区率先实现了全覆盖。

70个自贸片区基于各自要素禀赋、发展基础进行特色化、差异化探索，而京津冀地区的天津自贸区、河北自贸区与北京自贸区，同样各具特色，错位发展的同时亦加快区域协同的步伐。

在陈波看来，于2015年设立的天津自贸区是北方首个自贸区，是典型的自贸区开放与创新模式，在远洋航运、飞机和船舶的融资租赁、维修再制造以及平行汽车进口等方面，均已形成较大的特色，“特点之一是利用北方的工业基础和工业型国有企业集中的优势，迅速吸引了高端装备制造业的聚集”。

“河北自贸区更偏重于服务京津冀一体化的协调发展，尤其偏重于北京与河北共建雄安新区这样一个城市发展与开放的创新探索。”陈波强调，京津冀未来可持续发展的最大障碍不是开放，而在于生态——生态、科技和开放三个元素，就融合在以雄安为核心的河北自贸区中。

北京自贸区的特殊性则在于它的“虚”。陈波解释说，自贸区从来不是保税区的简单升级版。为了适应国际投资与贸易合作新规则的要求，或者说国际经贸规则重塑的要求和压力，自贸区是在做压力测试，试验田远不仅仅是简简单单在货物贸易方面推进便利化改革，其主要任务或者战略承接点在于服务业的开放。

“这里的服务业是广义上的服务业，比如金融、教育、医疗、文化等现代服务业，以及包括跨境电商在内的数字经济和科技研发。在这个方面，北京自贸区因为本身的经济基础和地理优势，将发挥关键的示范作用。”他表示，这让最新设立的北京自贸区意义重大，“标志着我国要认认真真地做战略型开放尝试，把最为薄弱也最敏感的服务业对外开放。那么如何开放，节奏如何，开放的范围如何，都可以从北京自贸区未来的改革中看到端倪。”

除了差异化的定位和发展，整个自贸区在京津冀的配置已经相当完整。陈波举例说，在大兴机场出现了分属两个不同自贸区的情况，也即大兴机场的西侧属于河北自贸区，北侧则属于北京自贸区，因此这本身就可以视为北京与河北系统发展的重要指标性项目或者说支点之一；今年4月份，天津自贸区与河北自贸区以“云签约”的方式签署了《津冀自贸试验区战略合作框架协议》，可见3个自贸区不仅是在京津冀一体化的大背景中建立起来的，更容易协调发展，而且在设计范围和规划时，已经出现了“你中有我，我中有你”的情况。

根据毕马威政府咨询团队的分析和梳理，天津自贸区的区域功能定位在全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区以及改革开放先行区上，因此自贸功能的产业协作方面，重点在高端装备、电子信息等夏津制造业，航空航天、生物医药、节能环保等战略新兴产业以及金融、航运物流和服务外包等现代服务业；创新协作则侧重在应用研究和工程化技术研发转化方面；金融协作方面注重金融创新。

作为政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心，北京自贸区的产业协作偏重于服务经济、数字经济、知识经济和绿色经济；创新协作在于原始创新和技术服务；金融协作则偏重金融监管。

而河北自贸区的产业协作，主要承接首都产业功能转移和京津科技成果转化，以及改造提升传统优势产业；创新协作聚焦在科技创新成果应用和示范推广；金融协作则重在金融后台。

天津自贸区的经验与挑战

2018年5月，国务院印发《进一步深化中国（天津）自由贸易试验区改革开放方案》（下称《深改方案》）。在陈波看来，深改方案的一大亮点即突出了天津自贸区的历史使命和特色，其主要任务在于培育北方要素市场。

《深改方案》明确提出了天津自贸区的建设目标：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，形成法治化、国际化、便利化营商环境，努力构筑开放型经济新体制，增创国际竞争新优势，建设京津冀协同发展示范区。强化自贸区改革与天津市改革的联动，各项改革试点任务具备条件的在滨海新区范围内全面实施，或在天津市推广试验。

在第二批自贸区成立5周年新闻发布会上，天津自贸区相关负责人表示，5年来，天津自贸试验区《总体方案》、《深改方案》等改革文件推出了70余项特色制度创新措施，目前京津冀相关任务已全部完成，制定实施了《天津自贸试验区服务京津冀协同发展的八项措施》、《天津自贸试验区服务京津冀协同发展工作方案》等重点文件，推出了一批联动发展重点项目，取得了良好成效。

比如，构建了京津冀国际贸易大通道，在全国率先实施京津冀区域通关一体化改革，为全国通关一体化贡献经验；服务京津冀企业国际化经营，发挥跨境本外币资金池、FT账户等跨境投融资综合功能优势，打造“走出去”海外工程出口基地、央企创新型金融板块承载地和跨境投融资枢纽。其中，70多家央企在区内设立超过400家创新型金融企业，中交建、中铁建、北方车辆等一批企业设立了“走出去”功能总部，2019年承接非首都核心功能疏解项目超过600个，新增市场主体中京津冀企业超过50%。

同时，天津自贸区还服务京津冀高质量开放型经济发展，推动在飞机维修、演艺经纪等领域的率先开放，设立总规模100亿元的京津冀产业结构调整引导基金，成立京津冀众创联盟，积极探索离岸租赁、国际保理、物流金融、医疗健康、数字经济、跨境电商、二手车出口等创新业务。

为了做好总结评估和复制推广工作，天津自贸区加强与北京、河北创新互动，积极从北京服务业扩大开放综合试点中汲取经验，与河北自贸区签署落实战略合作框架协议。目前，已累计向全国复制推广37项试点经验和实践案例，向天津市和相关区域复制推广230项经验案例，发布71个金融创新案例，178项创新成果在京冀推广实施。

今年7月，国务院发布自贸区第六批共37项全国复制推广试点经验，天津自贸区“融资租赁+汽车出口”业务创新、货物贸易“一保多用”管理模式等10项经验入选，入选数量最多，集中体现了天津特色产业集聚发展、贸易通关优化创新等工作成效。

官方数据显示，自挂牌以来至今年7月底，天津自贸区实有市场主体8.1万户，注册资本3.4万亿元。今年1～7月，自贸区新设立企业5782家，其中外资100家；实际使用外资12.9亿美元，同比增长24.27%；进出口总额1079.7亿元，其中出口总额214.5亿元，同比增长33.63%。

然而，虽然成效明显，但天津自贸区相关负责人坦言，随着租赁、保理、平行车等领域试点经验案例的复制推广，在没有新的赋权赋能情况下，天津自贸区在投资、贸易、放管服、金融等方面的创新措施与其他自贸试验区呈现趋同化，特色亮点创新措施不足，制度政策体系缺乏国际竞争力，改革创新尚存在“碎片化”现象，服务国家战略作用仍然有待进一步发挥。

“天津自贸区服务国内国际经济双向循环、共建‘一带一路’、面向日韩、东北亚开放创新和国际合作以及天津港世界一流绿色港口、智慧港口建设的作用发挥不够，肩负更重要国家战略任务缺少赋权和抓手，与区域资源禀赋、战略区位、开放底蕴、产业基础不匹配。”上述相关负责人表示，国内外经济形势变化较快，迫切需要根据新形势新任务，谋划推动出台新的改革开放方案。

双循环格局下的自贸区

疫情的暴发，给全球产业链和供应链带来巨大冲击。在“逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”下，自贸区的进一步扩容，成为我国全面深化改革和扩大开放的又一战略考量，也让自贸区的角色和意义愈加凸显。

在促进国内大循环方面，自贸区在供给侧结构性改革方面取得成效，有利于解决好“堵点”“难点”“痛点”，为国内大循环清除“路障”，打通关节。以市场为导向、以制度创新推进科技创新的自贸区，正在加大力度培育领先性创新主体，并实现“产品、企业、产业、技术、平台”的聚集，从而发挥支柱性的作用。

作为各类要素的聚集地，自贸区在强化服务链、创新链、产业链和招商链“四链融合”方面也有着得天独厚的条件。

以天津自贸区为例，该区推动开展租赁资产交易工作，筹建定位专精的租赁资产流转平台，探索融资租赁+保险等服务高新技术企业发展的多种实现途径，不仅陆续实现了服务链的全覆盖，而且通过创新业务模式促进了融资租赁业的聚集发展，产业链的集聚效应又带动了招商链，让招商引资的规模效应凸显。

值得一提的是，自贸区片内、片区之间以及片区与区域经济甚至省际部门的协作，将进一步推动良性互动的内循环格局。

在构建国际循环方面，自贸区作为推动全面开放的新引擎，也义不容辞地成为主阵地和“领头雁”，并在管理模式的深入改革以及一流营商环境的打造中，促进国际循环。

为了更好地担当促进“双循环”的重要载体，自贸区一方面要继续打造新对外开放的新高地，在招商引资方面更为积极，也可以发挥政策叠加优势，努力充当国内企业“走出去”的推进器；另一方面，应更主动地充当“一带一路”互联互通的枢纽和门户，新一轮经济全球化的重要支撑以及全球产业链、供应链和价值链的重构者。

在10月16日举行的天津自贸区管委会主任办公会上，天津市委常委、滨海新区区委书记、自贸区管委会主任连茂君强调，要进一步明确定位，积极融入、主动服务京津冀协同发展重大国家战略；始终坚持创新，推动创新成果延展，推动制度创新向系统化、集成化转变；要突出重点聚焦，持续放大创新优势、政策优势、产业优势和“两港”优势，抢抓数据等新要素资源。

天津市副市长、自贸区管委会主任金湘军则提出，要围绕“1+3+4”（智能科技＋生物医药、新能源和新材料＋航空航天、装备制造、石油化工、汽车工业）产业，瞄准重点企业，聚焦新技术、新模式、新业态，继续加大招商引资力度，着力引育新动能；同时大力发展服务贸易，谋划做好会展业大文章，打造世界一流的智慧港口、绿色港口。

天津市商务局2020-11-09