

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.04.002

# 中国自由贸易试验区:功能定位、 内在逻辑与发展前景

涂山峰<sup>1</sup>,陈姚朵<sup>1</sup>,汪训佑<sup>2</sup>

(1. 中国地质大学(武汉),湖北 武汉 430074;2. 清华大学 公共管理学院,北京 100084)

**摘要:**作为中国新一轮改革开放的重要载体,自贸试验区被赋予“开放升级”和“体制改革”双重功能:一是在服务业和投资领域实行进一步对外开放,进而促进中国经济的转型升级;二是建立与国际投资贸易通行规则相衔接的行政管理体制,为全国整体融入世界经贸新规则提供压力测试。这种功能定位既有国际背景的压力驱使,也有国内环境的迫切需求,并且遵循着渐进式改革的内在逻辑,具有明确的试验目标、行动策略、路径选择和发展前景。虽然在推进过程中面临一些制约,但未来发展趋势不可阻挡。目前自贸试验区主要面临部分区域功能定位相互重叠、对外开放功能受限制、事中事后监管体系尚未建立、法律支撑有待加强等问题,需要从优化竞争合格局、赋予更多实验政策和健全监管体系等方面入手加以改善。

**关键词:**中国;自贸试验区;经济;贸易

**中图分类号:**F127.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)03-0011-06

## 一、引言

继2013年9月上海自贸试验区成立后,2014年底广东、天津和福建三地自贸试验区相继获批,自贸试验区的区域范围不断扩大,功能日益增加,改革成效逐步显现。目前,学术界对我国自贸试验区的探讨主要集中在自贸区的定位、<sup>[1]</sup>功能、<sup>[2]</sup>影响<sup>[3]</sup>和发展前景<sup>[4]</sup>等方面,并且以上海自贸试验区相关研究为主。这些研究往往将中国自贸试验区视为国际上的自由贸易园区,这显然与现实的情况并不相符。部分学者虽然意识到中国自贸试验区不同于一般自由贸易区,更非新一轮具有政策优惠的开发区,但对其本质缺乏深入的研究,对其真实内涵、建设背景与内在逻辑缺乏系统的梳理。有鉴于此,本文重点对中国自贸试验区的本质与功能进行深入探讨,并试图揭示自贸试验区推进过程中的内在逻辑、面临问题与发展趋势。

## 二、深刻理解中国自贸试验区的内涵

国际上“自由贸易区”有两种含义。一种是国家间的自由贸易区(FTA),其是指“两个或两个以上的国家或行政独立的经济体之间通过达成协议,相互取消进口关税以及与关税具有同等效力的其他措施而形成的国际经济一体化的组织”,<sup>[5]</sup>例如北美自由贸易区、中国—东盟自由贸易区等。另一种是一国之内的自由贸易园区(FTZ),其是指“一个国家或地区在其管辖的地域内划出一定非关境的地理范围,实行特殊的经济政策,以吸引外商从事贸易和出口加工等业务活动。其目的是为了促进对外贸易的发展,鼓励转口贸易和出口加工贸易,繁荣本地区 and 邻近地区的经济,增加财政收入和外汇收入”。<sup>[6]</sup>与这种意义下的自由贸易区概念相似的还有自由港、保税区、出口加工区等,例如阿联酋迪拜港自由港区、德国汉堡港自由港区、美国纽约港自贸区、荷兰阿姆斯特丹港

收稿日期:2015-06-20

作者简介:涂山峰(1965-),男,湖北浠水人,中国地质大学(武汉)副教授,经济学博士,主要从事区域经济研究;陈姚朵(1983-),女,湖北咸宁人,中国地质大学博士研究生,主要从事资源产业经济学研究。

自贸区。FTA作为国际区域经济合作的一种形式,其自由贸易规则是由多个国家共同制定的;FTZ则是处于一个国家之内的“境内关外”区域,其自由贸易规则是由一国在自己的领域独立制定的。虽然区域范围有所不同,但从其根本特征来看,都主要是针对货物贸易,所追求的目标都是降低或免征关税。

中国自贸试验区显然不属于FTA。与此同时,从目前已经出台的四个自贸试验区总体方案来看,中国自贸试验区也不属于国际上公认的FTZ,因为其核心并不是货物贸易,而是制度创新,包含投资自由化、贸易便利化、金融国际化、行政法治化等综合性的政策目标,而这些目标大多数在国际传统的自由贸易园区中都很难找到,国外的自由贸易园区也很少会被赋予这么多的目标和功能,因此通常的自由贸易园区概念不能准确涵盖中国自贸试验区的政策意图。

那么如何定义中国自贸试验区?有学者从服务贸易角度认为,虽然中国自贸试验区是服务贸易和货物贸易兼有的自贸区,但服务贸易占比更大,因为从广义的贸易理解,自贸试验区准备大力发展的金融、保险、航运、物流等都属于服务业,所以可以称之为“国际服务自由贸易试验区”。<sup>[6]</sup>也有学者从改革的角度认为,自贸试验区只是以自由贸易为基础,并非原有政策体系的延续,而是具有中国经济系统性改革意义的试验区,是一个崭新的示范区,“系统性改革试验区”比自由贸易园区的定位更准确。<sup>[7]</sup>

应该说,以上两种观点都在一定程度上揭示了中国自贸试验区的某些特征,但并不全面,实际上中国自贸试验区是兼顾“开放升级”和“体制改革”功能的系统试验区。一方面,中国建立自贸试验区不仅是为实现货物贸易自由化,更是为实现服务贸易自由化,是一次对外开放的全面升级,主要解决的是完善服务业开放的深层次问题,<sup>[8]</sup>其目的是将以前禁止或限制的投资贸易领域逐步开放,其主要功能是为中国扩大服务业对外开放探索经验。另一方面,中国自贸区试验是一次不同于以往的根本性制度改革。有学者曾将中国园区改革分为三类:一是基于制度的根本性改革,如深圳特区的改革是为中国建立市场经济体系探索经验;二是基于政策优惠的改革,如各地争相设置的开放区、示范区都是为获得中央或者省市政府的优惠政策;三是基于资源配置效率提高的改革,如上海浦东、天津滨海等

新区的设立是为打造区域经济增长极。<sup>[9]</sup>目前第二类和第三类改革已经较多,但第一类改革还比较缺乏。事实上,自贸区试验的定位就是第一类改革,其改革意义将是全局性的。现有四个自贸试验区均强调以制度创新为核心,以可复制、可推广为基本要求,都肩负着为建立与国际接轨的开放型经济新体制、新机制探索新路径的使命战略需要。

综上所述,建立中国自贸试验区不仅是经济对外开放全面升级的重要载体,而且是传统经济管理体制改革的“试验田”,它实际上承担着“开放升级”和“体制改革”两方面的功能:一是通过自贸试验区的设立和发展,实现服务业和投资领域的对外开放,进而促进整个中国经济转型升级;二是通过区内的改革实践,建立一个与国际高标准投资贸易规则体系相接轨的行政管理体系,为全国整体融入世界经贸新规则提供压力测试。因此,中国自贸试验区是学习借鉴国际投资贸易通行规则,进一步提升国内经济开放度,致力于建立开放型市场经济新体制、新体系的“国家开放改革试验区”。

### 三、建设中国自贸试验区的背景与意义

建立承载着开放升级与体制改革双重功能的自贸试验区,既有外部不断变化的条件和压力,也有经济发展催生的改革需求,还有政府经济管理体制转变的需要,具有深刻的现实背景和战略意义。

#### (一)外部环境的压力驱使

从国际大环境看,世界贸易组织(WTO)协议重点推动的国际间货物贸易自由已经无法满足世界贸易发展的需要,只有开放投资、服务业等领域才能实现真正的贸易自由。当前,欧美等发达国家正在加速推进跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、跨大西洋贸易和投资协议(TTIP)和国际服务贸易协定(TISA)谈判,<sup>[10]</sup>中美双边投资协定(BIT)谈判也在加快进行,其重点在于投资和服务贸易协定的谈判,其目的在于建立更高标准的国际投资和贸易规则。目前,已有12个国家和地区参与了TPP谈判,覆盖全球GDP的50%。同时,21个世贸组织成员启动了TISA谈判,内容覆盖全部服务业,大多数谈判参与方在金融、航运、旅游、电子商务等领域已没有外资持股比例或经营范围限制。<sup>[11]</sup>总之,一旦这些投资贸易新协议形成,将在很大程度上改变世界贸易规则、标准和格局,极有可能重新构建国际贸易和投资规则的新载体,借以制定新的世界经济规则。

目前我国在投资贸易新协议的谈判中处于较为被动的地位,这主要是由于个别发达国家的阻扰,加之我国对外开放政策仍停留在传统的WTO多边贸易框架体制下,金融、证券、保险、法律服务等服务行业仍保留了许多限制外资准入的措施,缺乏参与新一轮经贸规则谈判的基本条件。但是,由于国际间自由贸易体系具有对内开放、对外限制的特征,因此一旦这些贸易协定达成将会对区外经济体构成更高的壁垒,产生贸易转移效应,这也意味着中国贸易、投资等将面临更大的国际竞争压力。

面对世界贸易发展的大趋势,中国加速推动自贸试验区建设具有战略意义。以建设上海等地自贸试验区为契机进行压力测试,推动中国与新一轮全球经贸规则体系接轨,有利于为中国的全方位对外开放提供历史性的准备,把握在国际经贸规则制定中的话语权,保障中国全球化利益。目前,上海等地自贸试验区推出的负面清单,内容就是针对TTP、TTIP和TISA的谈判内容进行的测试。

#### (二)内部环境的迫切需求

中国改革最基本的经验是以开放为改革提供压力,以开放倒逼改革。建立自贸试验区,一方面是转变中国经济发展模式的必然要求。三十多年来,我国改革开放的政策红利、加入WTO的制度红利以及廉价劳动力的资源红利正在不断消失,在国际需求疲弱及世界经济形势不稳定的局面下,传统的货物贸易模式的缺点也逐渐暴露,我国对外贸易的质量效益逐渐下降,亟需通过大力发展投资服务贸易促进经济转型升级,以适应经济全球化的新形势。据统计,目前中国货物贸易已经发展成为全球第一大国,但服务业占总GDP的比重不到50%,与发达国家的85%以上相比还有很大上升空间。

另一方面是国内政府经济管理体制转变的迫切需要。长期以来,我国政府实行的是以事前审批为主的经济管理体制,这种以审批制为主的管理方式在经济发展水平较低、市场主体比较单一、开放程度较低的特殊条件下发挥过一定的积极作用,但在目前经济发展水平已经较高、市场主体日益多元化和国际化的背景下暴露出一系列的弊端,重审批轻监管的治理模式阻碍了市场在资源配置中发挥决定性的作用,导致资源配置和宏观经济调控效率低下,也导致政府治理缺乏透明度,间接诱发寻租和腐败,进而导致政府公信力的下降。<sup>[12]</sup>

虽然传统的经济体制模式已经暴露诸多问题,但是已经形成某种路径依赖,亟需通过外界的压力来推动自身改革。通过自贸试验区战略的推进构建符合国际惯例的制度环境,实现政府职能由传统的强调事前审批向强调事中事后监管转变,对经济活动的管理采取负面清单的方式,这将是未来政府管理的必然趋势,也是符合现代化要求的治理理念。

#### 四、自贸试验区建设的内在逻辑:以四个自贸试验区为例

作为一项自上而下推动的改革任务,自贸试验区建设在国家层面有着系统的顶层设计,遵循着渐进式改革的内在逻辑,有着明确的试验目标、行动策略、路径选择和发展预测,是主动适应国际规则转变的战略举措。

##### (一)试验目标

从中国自贸试验区建设的背景来看,其改革初衷是通过实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式,扩大服务业等领域对外开放,实现国内与国际投资贸易规则体系相对接,因此四个自贸试验区的战略定位都强调服务国家战略,为全国全面深化改革和扩大开放积累新经验,这个国家战略本质上就是构建开放性经济新体制、新机制。<sup>[13]</sup>在总体目标下,各个自贸试验区也根据各自的特色分别承担不同的试验目标:广东自贸试验区立足推动内地与港澳经济深度合作,天津自贸试验区立足于京津冀协同发展,福建自贸试验区立足于深化两岸经济合作,上海自贸试验区则是推动“一带一路”建设和长江经济带发展(见表1)。

##### (二)行动策略

作为一项全新的改革试验,遵循着渐进式改革范式,由点到面,由局部到全面,既能防范风险,又能达到改革目标。因此,自贸试验区建设之初,国家便选择最具基础和条件的上海作为试点,并且出于风险的考虑,仅选择上海四个海关特殊监管区进行试验。经过一年多的试验,虽然出台了一系列创新举措,取得了一些成效,仍然面临很多制约,未能充分实现国家的战略使命。于是,2014年底,在广东、天津、福建特定区域再设三个自贸试验区。

由表1可以发现,目前四个自贸试验区区域面积相近,都在120平方公里左右,并且都包含三个以上片区,实施范围已经突破了海关特殊监管区域的界限,更加有利于高端服务业的开放和发展。虽

然各个自贸试验区面积有限,但均有各自的辐射区域。上海自贸试验区辐射长三角区域,广东自贸试验区辐射珠三角经济群,天津自贸试验区辐射京津冀区域,福建自贸试验区则面向海峡西岸经济区。

### (三)路径选择

从路径选择上看,不同于以往开发区的政策优惠模式,自贸试验区推进的着力点是以根本性变革为重点的“制度创新”。按照自贸试验区的功能定位,这种制度创新可以分为两类:一是基于“体制改革”的制度创新,包括准入前国民待遇加负面清单管理模式、商事登记制度改革、事中事后监管等,积极营造国际化、市场化、法治化的制度环境;二是基于“开放升级”的制度创新,基本实现现代服务业、先进制造业、金融服务和区域合作发展全覆盖,逐步放开以前禁止或限制开放的领域,对接国际投资贸易新协定。在具体改革举措上,各个自贸试验区各有侧重,根据自身特色充实新的试验内容。

### (四)发展前景

从长远发展来看,自贸试验区试点的各项“制度创新”将逐步在全国推广,将成为一种“新常态”。<sup>[14]</sup>而随着自贸试验区试点范围逐步扩展到全国,其“制度创新高地”的优势也将逐渐减弱,因为随着我国对外开放新体制的构建,最终全国的政策、做法将逐渐趋同,这也就意味着与国际投资贸易通行规则相接轨的目标基本实现。

## 五、建设自贸试验区中存在的问题与挑战

虽然目前自贸试验区战略已经取得了较大的进展,但与预期的目标还有差距,存在一些问题。

### (一)部分区域功能定位相互重叠

现有的四个自贸试验区在改革的主要任务方面存在重点与主线不突出的问题,<sup>[15]</sup>导致各个自贸试验区之间的功能区分不够明显,不同自贸试验区的定位相互重叠,没有完全做到协同发展。例如,上海自贸试验区陆家嘴金融片区与广东自贸试验区前海蛇口片区两者在金融对外开放方面具有一定的重叠性。同一自贸试验区内部不同片区在功能上也存在一定的重叠,例如,上海外高桥港区和洋山港保税区都开展国际航运服务,这可能导致区域内的竞争,一旦形成恶性竞争,将不利于自贸试验区整体的发展。

### (二)对外开放功能受限制

自贸试验区的核心在于扩大服务业对外开放,在上海自贸试验区成立初期,改革试验的区域范围局限于海关特殊监管区,试验任务受到很大的限制。在自贸试验区数量增加和上海扩区后,虽然对外开放很大一部分功能在自贸试验区中均有所体现,但都不能完全到位。<sup>[16]</sup>以负面清单为例,2013版负面清单公布的190项管理措施中,禁止类38项,限制类152项,大部分限制性条件是《外商投资产业指导目录》(下称《指导目录》)的“翻版”。2014版的负面清单依旧存在许多问题,没有突破《指导目录》限制,<sup>[17]</sup>2015年负面清单虽然进一步缩减,但总体上仍然局限于六大领域,并没有完全放开。金融国际化是中国自贸试验区的一大亮点,但出于对国家经济安全的担忧,资本项下可自由兑换等金融创新举措“欲行又止”。

表1 四个自贸试验区基本情况表

指标	上海自贸试验区	广东自贸试验区	天津自贸试验区	福建自贸试验区
占地面积	120.72 平方公里	116.2 平方公里	119.9 平方公里	118.04 平方公里
所含片区	陆家嘴金融片区、金桥开发片区、张江高科技片区	广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区	天津港片区、天津机场片区、滨海新区中心商务片区	平潭片区、厦门片区、福州片区
特殊监管区面积	28.78 平方公里	10.77 平方公里	16.96 平方公里	21.81 平方公里
辐射区域	长三角区域	珠三角经济群	京津冀区域	海西经济区
战略定位	制度创新为核心,率先建立符合国际化、市场化、法治化要求的投资和贸易规则体系。	粤港澳深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地。	京津冀协同发展高水平对外开放平台、全国改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平自由贸易园区。	深化两岸经济合作的示范区、建设21世纪海上丝绸之路核心区,打造面向21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区开放合作新高地。

### (三)事中事后监管体系尚未建立

准入前国民待遇加负面清单的管理模式要求政府加快转变管理方式,由注重事前审批管理转变为注重事中事后监管。可以说,这种转变是对政府管理理念和行为方式的一种革命。在事中事后监管中,既要避免多重监管,也不能出现监管遗漏,尤其是金融业开放一旦失控,会导致系统性风险。因此,既要充分放开,又要监管到位,厘清政府、市场、社会三者的边界,这就要求监管者对高风险市场秩序的监管有深刻的理解。上海市已提出了构建事中事后监管的基本体制,建立安全审查机制、反垄断审查机制、企业年度报告公示制度、信用管理体系、综合执法体系和部门监管信息共享机制。然而,由于这些制度仅仅属于基本制度框架,并且制度的完善需要一定时间,因而在完善监管细节、注意防范风险<sup>[17]</sup>上还有很长的路要走。

### (四)法律支撑有待加强

我国已有的国际贸易法在金融和服务业方面还很不完善,一定程度上阻碍了经济的发展。<sup>[18]</sup>目前各地自贸试验区的施行都是以暂停相关法律的形式进行,没有出台统一的自贸试验区条例,这对外资而言缺乏稳定性、公开性和透明性,外资的引进可能会受到限制。如上海自贸试验区内的注册公司中内资企业占90%。根据实地调研,很多外资企业普遍认为,不确定的事在中国不能做,要有法律保障,而自贸试验区条例还没实施。<sup>[19]</sup>同时,部分研究指出,由于中国实行大陆法系,国际贸易、投资领域的法律适用更多采用英美法系,一旦自贸试验区内发生法律纠纷如何解决、上诉法院如何定位等,也是亟待解决的法律框架问题。<sup>[20]</sup>此外,在事前审批放开和加强事中、事后监管方面尚需相关法律法规跟进,否则,许多改革举措将停留在口头上。

## 六、自贸试验区建设的对策建议

虽然中国自贸试验区建设正处于探索试验阶段,但自贸试验区所代表的开放和改革是不可阻挡的趋势,它对中国经济转型升级具有重要的样本意义。

### (一)形成多个自贸试验区互补竞争的格局

从“为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验”出发,结合各地优势与国家需要,在现有自贸试验区试点的基础上,适时增设若干个自贸试验区,在不同区域、不同领域进行压力测试是必要的。其中,在进行顶层设计时,一方面,应当强调

自贸试验区的核心是制度创新,与政策优惠的开发区模式相区分,以避免制造区域间新的不平等问题;另一方面,应当注意各自自贸试验区的差异化功能定位,在进行功能规划时,既要避免功能重叠和恶性竞争,又要充分发挥各自优势,在分工合作中分担改革压力,完成国家战略使命。<sup>[20]</sup>

### (二)赋予自贸试验区更多的改革试验政策

既然中国自贸试验区是兼顾“开放升级”和“体制改革”功能的系统试验区,国家有关部委就应在守住底线的前提下,大胆赋予自贸试验区更多的改革开放先行先试政策。上海自贸试验区设立初期,一些部委的开放改革的配套政策及措施还未到位,上海方面只能被动等待。在新增三家自贸试验区后,相信地方省市在自贸试验区试行政策的争取上会有更大的话语权。

### (三)建立科学有效的事中事后监管模式

自贸试验区的改革成效很大程度上取决于科学有效的事中事后监管模式的建立和完善。下一步,中国自贸试验区可以借鉴发达国家的成功做法,建立健全企业信用信息系统,借助统一的网络信息平台创新和升级监督手段,加强部门间的联合监管和信息共享,完善法律法规建设,实现依法高效监管,逐步建立与国际投资贸易通行规则相衔接的制度框架体系。

## 七、结语

建立中国自贸试验区是顺应经济全球化新规则发展趋势,积极主动对外开放的一项重大举措,已经超越一般意义上的自贸试验区,而被赋予“开放升级”和“体制改革”的双重功能,既承担着为我国服务业对外开放探索新路径的使命,也肩负着以开放倒逼改革,建立与国际投资贸易通行规则相衔接的制度框架体系的重任。

自贸试验区战略的推进既是为了应对国际经贸新规则的压力,也是转变国内经济发展模式的迫切需求,更是传统政府经济管理体制改革的必然要求。在推进过程中应遵循渐进式改革的总体思路,由点到面,由局部到全面,逐步推进。从长远来看,随着自贸试验区经验逐步推广到更大的范围乃至全国,自贸试验区的使命也将完成。但在目前建设过程中,仍然存在功能定位不明晰、开放措施力度不大、事中事后监管体系不完善等问题,如何解决这些问题可能是下一阶段自贸试验区的研究重点。

## 参考文献:

- [1] 乐美龙,高金敏.基于SWOT分析的上海自由贸易区发展研究[J].特区经济,2014,(2):78-85.
- [2] 夏善晨.中国(上海)自由贸易区:理念和功能定位[J].国际经济合作,2013,(7):23-27.
- [3] 李非.中国自由贸易区战略的实证研究[D].沈阳:辽宁大学,2013.
- [4] 方竹瑞,郑家琳,柏楠.立体视角下上海自贸试验区国际经验借鉴——基于上海自贸试验区现行问题的比较分析[J].金融经济,2015,(8):63-66.
- [5] 郝玉柱,原玲玲.国际贸易学[M].北京:中国商业出版社,2009.50-55.
- [6] 刘崇献,王茜.上海自贸试验区的内涵、定位及其前景探讨[J].国际商贸,2014,(6):167-170.
- [7] 郑联盛.上海自贸试验区发展需更多配套改革[J].中国金融,2013,(20):46-48.
- [8] 孟广文.从国际视角看天津自贸试验区发展前景[N].滨海时报,2015-05-05.
- [9] 王国刚.链接自由贸易区 推进金融体制机制创新[J].上海金融,2013,(11):13-17.
- [10] 杨帆.上海自贸试验区意义究竟何在[J].南方经济,2014,(4):94-96.
- [11] 林江,范芹.广东自贸试验区:建设背景与运行基础[J].广东社会科学,2015,(3):21-29.
- [12] 王新奎.中国(上海)自贸试验区改革的重点:对外商投资准入实施“负面清单”管理[J].上海对外经贸大学学报,2014,(1):5-11.
- [13] 李思.上海自贸试验区建设需解决五大问题[N].上海金融报,2015-05-05.
- [14] 唐振伟.自贸试验区扩容有内在逻辑 专家称粤港澳最有特色[N].证券日报,2014-12-16.
- [15] 孙小林.自贸区势不能挡[J].中国新闻周刊,2015,(18):3.
- [16] 代鑫琪,美国才.上海自贸试验区的发展问题研究[J].中外企业家,2014,(6):48-49.
- [17] 王茜,张继,高锦涵.构建开放型经济新体制问题研究——以上海自贸试验区为例[J].WTO经济导刊,2014,(8):87-88.
- [18] 李效兰.上海自贸试验区的法律问题研究[J].才智,2014,(24):224.
- [19] 吕爽.自贸区内资企业占九成不必褒贬[N].瞭望东方周刊,2014-06-30.
- [20] 郑有贵.自贸试验区前期设计需要把握好的几个问题.创新,2015,(2):97-102.

(责任编辑:许桃芳)

## China Free Trade Pilot Area: Functional Orientation, Internal Logic and Development Prospect

TU Shan-feng<sup>1</sup>, CHEN Yao-duo<sup>1</sup>, WANG Xun-you<sup>2</sup>

(1. China University of Geosciences(Wuhan), Wuhan Hubei 430074, China; 2. School of Public Administration, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** As an important carrier in the new round of reform and opening of China, the Free Trade Pilot Area have been given an "open upgrade" and "reform" dual function: the one is to implement the further opening in services and investment, and further to promote China's economic transformation upgrades; the another is to establish common administrative system dovetail with the international trade and investment rules ,and further to provide stress test for the nation as a whole integrated into new world trade rules . This functional orientation is both driven by international background and urgent demand of domestic environment, besides, follows an internal logic of gradual reform, with a clear test objectives, action strategies, path selection and development prospects. Although faced with some constraints in the process, the future is an unstoppable trend. The current FTA are facing the problems such as major part of the regional functional orientation overlap each other; opening up restricted functionality, in or after monitor system has not been established; legal issues need to be strengthened. It is needed to optimize the structure, give more experimental policies and sound regulatory system to be improved.

**Key words:** China; Free Trade pilot Area(FTA); economic; trade