

# 国务院关于印发《中国（新疆） 自由贸易试验区总体方案》的通知

国发〔2023〕17号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团，国务院各部委、各直属机构：

现将《中国（新疆）自由贸易试验区总体方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院

2023年10月21日

（本文有删减）

## 中国（新疆）自由贸易试验区总体方案

建立中国（新疆）自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）是党中央、国务院作出的重大决策，是新时代推进改革开放的重要战略举措。为高标准高质量建设自贸试验区，制定本方案。

### 一、总体要求

#### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，完整、准确、全面贯彻新时代党的治疆方略，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，更好统筹发展和安全，主动服务和融入国家重大战略，坚持推进高水平对外开放，加快实施自由贸易试验区提升战略，发挥好改革开放综合试验平台作用，把自贸试验区建设成为新时代改革开放新高地。

#### （二）战略定位及发展目标

以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面贯彻落实第三次中央新疆工作座谈会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于新疆工作的系列重要讲话和指示批示精神，牢牢把握新疆在国家全局中的战略定位，把依法治疆、团结稳疆、文化润疆、富民兴疆、长期建疆各项工作做深做细做实，努力打造促进中西部地区高质量发展的示范样板，构建新疆融入国内国际双循环的重要枢纽，服务“一带一路”核心区建设，助力创建亚欧黄金通道和我国向西开放的桥头堡，为共建中国—中亚命运共同体作出积极贡献。

赋予自贸试验区更大改革自主权，充分发挥新疆“五口通八国、一路连欧亚”的区位优势，深入开展差别化探索，培育壮大新疆特色优势产业。经过三至五年改革探索，努力建成营商环境优良、投资贸易便利、优势产业集聚、要素资源共享、管理协同高效、辐射带动作用突出的高标准高质量自由贸易园区。

### 二、区位布局

### （一）实施范围

自贸试验区的实施范围 179.66 平方公里，涵盖三个片区：乌鲁木齐片区 134.6 平方公里（含新疆生产建设兵团第十二师 30.8 平方公里；含乌鲁木齐综合保税区 2.41 平方公里），喀什片区 28.48 平方公里（含新疆生产建设兵团第三师 3.81 平方公里；含喀什综合保税区 3.56 平方公里），霍尔果斯片区 16.58 平方公里（含新疆生产建设兵团第四师 1.95 平方公里；含霍尔果斯综合保税区 3.61 平方公里）。

自贸试验区的开发利用须遵守土地利用、生态环境保护、规划有关法律法规，符合国土空间规划，并符合节约集约用地的有关要求。

### （二）功能划分

乌鲁木齐片区依托陆港空港联动发展区位优势，加强陆港型国家物流枢纽建设，重点发展国际贸易、现代物流、先进制造业、纺织服装业及生物医药、新能源、新材料、软件和信息技术服务等新兴产业，积极发展科技教育、文化创意、金融创新、会展经济等现代服务业，打造与中亚等周边国家交流合作的重要平台。喀什片区依托国际贸易物流通道优势，做大做强外向型经济，重点发展农副产品精深加工、纺织服装制造、电子产品组装等劳动密集型产业，大力推动进口资源落地加工，积极培育国际物流、跨境电商等现代服务业，打造联通中亚、南亚等市场的商品加工集散基地。霍尔果斯片区依托跨境合作及陆上边境口岸型国家物流枢纽等优势，重点发展跨境物流、跨境旅游、金融服务、展览展示等现代服务业，做大做强特色医药、电子信息、新材料等产业，打造跨境经贸投资合作新样板。

## 三、主要任务和措施

### （一）加快转变政府职能

1. 打造一流营商环境。率先推进“数字政府”建设，提高政府运行效能，推进服务数字化、规范化、智能化，打造全疆标杆。赋予自贸试验区更大改革自主权，新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团能够下放的经济社会管理权限，凡具有实际需要、符合下放条件的，全部依法下放至自贸试验区。探索实施食品经营许可证等“证照同办”。授权自贸试验区对食品相关产品等重要工业品生产许可证采取告知承诺制方式直接受理和审批。探索将农作物种子进出口企业的种子生产经营许可证核发权限下放至新疆省级农业农村部门，同时加强管理，促进种子市场规范有序发展。支持乌鲁木齐建设“丝绸之路经济带法务区”，完善法律服务机制，集聚高素质法律服务人才，积极引进更多有国际影响力的涉外法律服务机构。提升法律服务能力，组建涉外法律专家和律师团队，建立涉外法律服务专家库，开展国际法律及合规培训，提升法治保障水平。

2. 提升科技服务能力和合作水平。推动在风力发电等领域建设国家技术创新中心，持续推动“一带一路”联合实验室建设。布局建设具有区域特色的新疆实验室，优化提升自治区重点实验室，紧紧围绕特色产业开展基础研究、应用基础研究和前沿技术研究。探索与中亚等周边国家在农业、能源、资源、环境、医药健康等领域共建联合实验室或联合研究中心，搭建集成研究、科技人才交流与培养合作平台。建立中国—中亚等区域创业创新创客基地和技术转移中心，建设科技成果孵化基地和科技企业孵化器。

3. 坚持生态优先和低碳发展。推动重大生态环保改革举措优先在自贸试验区试点，指导支持自贸试验区开展生态文明示范创建。鼓励自贸试验区内企业开展自愿碳减排，推动符合条件的企业参与碳排放权交易。实施企业环境信息依法披露制度，探索完善环保信用评价与修复机制，推进环保信用评价制度建设。深入

探索减污降碳协同增效路径，支持建设绿色低碳生态园区。拓展“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）应用场景，加强生态环境分区管控成果对生态、大气、固废等环境管理的支撑，促进产业发展绿色转型。持续提升重点领域和行业环评管理效能，发挥环评制度源头预防效力。在大气环境容量偏低的区域，涉气重点行业落实好产能等量置换要求，着力构建科技含量高、资源消耗低、环境污染小的绿色产业结构。

## （二）深化投资领域改革

4.推动投资自由化便利化。健全外商投资服务保障机制，切实保障外商投资企业依法公平参与政府采购、招投标、标准制定等事项，支持符合条件的企业平等享受产业和区域发展政策。鼓励设立外资研发中心，在研发费用、专职研发人员数量、购置设备等方面降低准入门槛。支持采取“平台+园区”、“机构+企业”的共享开放合作发展模式，建设国别产业合作园区。

5.提升对外投资合作水平。构建对外投资政策促进、服务保障和风险防控体系，建设企业“走出去”窗口和综合服务平台。鼓励支持自贸试验区内企业通过合资、合作、并购、参股等多种方式，对中亚等周边共建“一带一路”国家在能源资源、新材料、特色医药、农产品种植等领域开展对外投资，与国内产业衔接、产能互补、协同发展。完善对外投资管理，提升非金融类境外投资的便利化水平。

## （三）推动对外贸易创新发展

6.提升贸易便利化水平。加快中国（新疆）国际贸易“单一窗口”建设，丰富跨境电商、物流全程协同等地方特色应用。扩大自中亚等周边国家优质农产品、食品进口。率先推进边境口岸农副产品快速通关“绿色通道”全覆盖。扩大周边国家特色中药材进口，对进口睡莲花、秋水仙、洋甘菊、石榴花、玫瑰花、牛舌草等新疆急需中药材批量开展风险评估，加快签订双边议定书。探索进口大麦加工为饲用芽苗的闭环监管模式。依托中哈霍尔果斯国际边境合作中心（以下简称合作中心），加强与周边国家农产品、食品风险信息互通、检测执法互助领域合作。推进中国—中亚区域检验检疫安全技术合作与交流，搭建中国—中亚法规标准信息交流平台。推动综合保税区与自贸试验区统筹发展。实施重要矿产品“口岸+卸货地”联合监管模式。探索在满足监管条件的基础上，打造国际邮件、国际快件、跨境电商集约化监管模式。对边民互市贸易进口商品实施分层查验、分类监管。做好进口资源性商品的采信试点工作，鼓励符合资质要求的第三方检验检测机构参与，进一步提高通关效率。

7.培育外贸新业态新模式。推动建设边境仓、海外仓，鼓励优势企业在中亚国家建设海外仓，构建多仓联动跨境集运模式。支持符合条件的边境贸易商贸中心和商品市场夯实市场采购贸易发展基础，按程序申请开展市场采购贸易方式试点。集聚供应链管理、贸易中间商等功能性企业，探索开展离岸贸易，培育具备全球资源配置功能的中转集拼和国际分拨业务。支持自贸试验区内符合条件的企业按照综合保税区维修产品目录开展“两头在外”的工程机械、轨道交通、航空航天等高技术、高附加值、符合环保要求的保税维修业务。建立“一次检测、一次运输、一体化作业”整车保税仓储“三个一”监管模式。整合中亚粮食、棉花等优势农产品资源，支持符合条件的粮食加工、棉纺企业做好粮食、棉花进口业务。

8.推进内外贸一体化发展。在自贸试验区内开展内外贸一体化先行先试，聚焦棉纺、番茄、硅基等优势产业，用足用好现有支持政策，支持企业一体化经营、一体化市场开拓、一体化品牌培育。加快构建特色产品全产业链标准体系，推动棉纺、番茄、硅基产品标准与国际标准协调对接，提升内外标准一致化水平。统

筹推进棉花认证体系建设工作，打造具有国际影响力的棉花认证品牌。发挥重点贸易促进平台作用，借助中国国际进口博览会、中国进出口商品交易会、中国国际服务贸易交易会、中国国际消费品博览会等大型综合展会开展组展招商工作，安排一定面积展销特色产品，对参展企业给予展位费减免。加强非商业性境外展会公共服务，支持企业参加特色产品国际展会。加强与行业商协会合作，开展特色产品进商超、进电商平台、进批发市场活动。组织电商平台、线下零售企业举办特色产品主题消费活动，推动电商平台等设置特色产品专区。

#### （四）打造开放型特色产业体系

9. 做大做强传统优势产业。大力发展服装等吸纳就业能力强的纺织终端产业，高质量发展棉纺织业，打造国家优质棉纱生产基地，提高纺织服装产业促进就业能力。利用现有对二甲苯（PX）产能，打造炼化纺产业链条。支持自贸试验区内纺织服装和电子产品组装、鞋帽皮具、箱包等劳动密集型产业发展。提升林果、葡萄酒、乳制品等特色产品加工业标准化、规模化水平，打造特色优势品牌。支持新疆承接东部地区出口导向型特别是劳动密集型产业链转移，通过整合中亚国家初级产品、欧洲国家科技创新和高端部件制造能力，打造亚欧大陆产业链合作的重要节点，形成具有新疆特色的产业体系，提高就业吸纳能力。依托传统优势特色产业，加大中小企业特色产业集群培育力度，促进中小企业专精特新发展。

10. 推动制造业转型升级。依托现有石油化工产业基础，推动延链补链强链。建设国家战略性矿产资源基地和有色金属产业基地，提高有色金属就地转化比例。推动在综合保税区开展保税混矿业务。加快发展轨道交通装备、农牧机械、农产品加工装备、纺织专用装备、建筑与矿山机械装备等制造业，加快形成先进制造业集群。支持承接中东部先进装备制造业产业转移，打通绿色铸造等装备制造业配套环节，加快发展新能源汽车零部件配套产业。拓展通用航空商业化市场，推进相关基础设施建设，大力发展航空器制造维护、通航飞行、教育培训、应急救援等通用航空全产业链，打造通用航空产业集群。壮大安全应急产业，培育国家安全应急产业示范基地。打造特色医药产业，建设大宗原料药生产基地，将符合条件的创新药、中成药纳入国家医保药品目录和基本药物目录。

11. 推动数字经济创新发展。加快数字基础设施建设，构建综合数字服务平台，支持自贸试验区充分发挥新疆能源和气候优势建设数据中心，带动数据中心相关产业向新疆转移，推动新疆积极参与“东数西算”工程建设、融入国家算力网络体系。加快国际通信设施建设，助力数字丝绸之路建设。支持新疆面向中亚国家，加快布局软件及信息技术服务类企业。为中小企业数字化转型提供政策支持，加快企业数字化转型。支持乌鲁木齐片区与中亚国家依法有序开展数据信息交流合作，推动实现数据信息服务、互联网业务等领域互联互通。

#### （五）深化金融服务和开放创新

12. 增强金融服务功能。鼓励自贸试验区内非金融企业和金融机构与共建“一带一路”国家金融机构创新合作方式、深化交流合作。支持境外金融机构在自贸试验区依法依规新设银行、保险、证券等法人金融机构。将自贸试验区内中外资银行分行级以下分支机构（不含分行）设立、变更、终止和高级管理人员任职资格核准事项，保险支公司及以下分支机构设立、迁址、撤销和高级管理人员任职资格核准事项，由事前审批改为事后报告。鼓励银行业金融机构按照法治化、市场化原则加大对自贸试验区基础设施及配套设施建设的金融支持力度。支持在自贸试验区内综合保税区开展期货保税交割、融资租赁、仓单质押融资等业务。

13.推动投融资便利化。在依法合规、风险可控的前提下，鼓励银行业金融机构创新科技金融服务模式，不断提升对自贸试验区内科创企业的金融服务水平。完善债券融资支持机制，推动企业发行绿色公司债券、绿色债务融资工具等。扩大出口信用保险覆盖面，支持自贸试验区内企业通过“单一窗口”、跨境金融区块链服务平台等开展线上保单融资。

14.扩大人民币跨境使用。依托双边政府间合作平台和联动机制，推动与共建“一带一路”国家在大宗商品贸易、境外承包工程、边民互市等领域开展人民币跨境结算。拓展与共建“一带一路”国家商业银行间合作，鼓励开展双边本币直接交易和现钞跨境调运。服务合作中心建设，在依法合规、风险可控的前提下，探索开展自贸试验区内金融机构向共建“一带一路”国家转让贸易融资资产等金融业务创新。

15.建立健全金融风险防控体系。坚持系统观念、底线思维，加强重大风险识别和系统性金融风险防范，依托信息技术创新风险研判和风险控制手段，建立联防联控机制，完善金融分类监管机制，强化反洗钱、反恐怖融资和反逃税工作，打击非法金融活动，不断提升金融风险防控能力。

#### （六）建设联通欧亚的综合物流枢纽

16.构建现代综合交通枢纽体系。推动建设乌鲁木齐临空经济区，推进与国际陆港区联动发展。加快建设乌鲁木齐陆港型国家物流枢纽，推动建设空港型国家物流枢纽。扎实推进综合货运枢纽补链强链，推进跨运输方式一体化融合，强化区域协同联动，服务产业链供应链稳定顺畅。推动建设国家骨干冷链物流基地。强化国际邮件互换局（交换站）功能，探索建设“中国邮政中亚—中欧海外仓枢纽站”。支持发展中吉乌公铁联运，探索发展中巴多式联运，合作建设中吉乌等铁路项目，推动自贸试验区内陆港、口岸、园区、企业等集疏运体系建设。加快现有口岸现代化改造，增强铁路口岸能力，畅通自贸区多式联运大通道和末端网络。

17.创新物流运输服务模式。推进公铁联运“一次委托、一单到底、一次结算”，探索建立符合沿边地区多式联运发展特点的业务模式和规则标准，加快与国际联运规则衔接和标准互认，推动多式联运规则标准“走出去”。探索赋予运单物权凭证功能，为有关国际规则制定提供实践支撑。探索开展基于铁路运输单证的金融服务。加强中欧班列集结中心建设，积极支持乌鲁木齐国际陆港区开行中欧班列，有效对接西部陆海新通道班列。支持搭建国际多式联运物流信息平台。优化自贸区与周边国家主要城市航路航线网络衔接，根据平等互利原则并结合乌鲁木齐机场、喀什机场国际航线网络建设需要，与有关国家和地区扩大包括第五航权在内的航权安排，培育发展国际航空市场。

18.推动内陆口岸经济创新发展。支持乌鲁木齐药品进口口岸建设，提升口岸运营水平。支持开展国际航线航班保税航油加注业务。研究开展国际邮件和跨境电商商品搭乘中欧班列（乌鲁木齐）出口等业务。积极引进国际物流企业，完善流通加工、包装、信息服务、物流金融等物流服务，构建“通道+枢纽+网络”的现代物流运行体系。支持探索口岸联动发展，加快“单一窗口”优化升级，推动“智慧海关、智能边境、智享联通”建设与发展。依托现有机构构建统一高效的口岸监管体系。开展口岸综合绩效评估，清理规范口岸收费。完善口岸联防联控机制，推动监管部门信息互换、监管互认、执法互助。

#### （七）深化向西开放多领域交流合作

19.强化与周边国家经贸合作。充分发挥上海合作组织、“中国—中亚五国”相关合作机制、中亚区域经济合作（CAREC）等国际交流平台和多双边机制作用，支持参与或承办相关框架下活动。不断完善合作中心三级联动机制。高质量举办中国—亚欧博览会，探索与共建“一带一路”国家特别是中亚国家、上海合作组织国家合作举办国家主题展会和行业专题展会。优化合作中心出入境通行证办理流程。

20.推进国际文化教育交流。加强国际传播能力建设，创新文化服务海外推广模式，开展音乐舞蹈、文化遗产、艺术展览、文化创意、竞技赛事等国际交流活动，打造多元文化交流平台。支持申请创建国家对外文化贸易基地，打造一批具有中国特色、丝路元素的优势文化产品和服务。充分发挥旅游业提供岗位多、带动能力强的优势，依托新疆自然风光和人文风情，打造具有世界影响力的丝绸之路旅游走廊，带动各族群众就业增收。支持创建边境旅游试验区和跨境旅游合作区。联合周边国家打造跨境旅游线路，研究开行国际旅游列车。实施“留学新疆”计划，委托符合条件的高校承担中国政府奖学金生培养任务，对优秀留学生赴新疆高校学习予以奖学金支持，鼓励高校招收自费来疆留学生，培养服务自贸试验区发展需要的国际化人才。

21.提升国际医疗服务能力。推动互联网跨境远程医疗深入发展，引进国内外高端医疗资源和高层次医疗团队，升级远程会诊服务平台，支持打造服务周边国家的“云医院”。培育国际学术交流平台，鼓励举办医疗健康领域国际会议和会展活动。以乌鲁木齐片区为核心，依托区域医疗资源优势，开展对周边国家的国际诊疗业务。探索开展干细胞、免疫细胞、基因治疗等临床前沿诊疗技术研究。探索建立国际医疗商业保险、跨国医疗保险等衔接机制，为外籍患者提供便利高效的医疗服务，积极打造辐射周边的国际医疗服务中心。支持医药产品开展以共建“一带一路”国家为重点的国际注册。

#### （八）深化人才发展体制机制改革

22.示范推行人才改革政策。支持自贸试验区率先落实编制岗位、科研经费、人才评价、激励保障等人才改革政策。推行以增加知识价值为导向的分配政策，探索年薪制、协议工资制和项目工资制等分配形式，鼓励通过股权、期权、分红等激励方式，调动高层次人才积极性。支持自贸试验区优化人才管理制度，更好促进人才流动。支持国有企业在岗和退休专业技术人才，事业单位在岗和退休专业技术人才、管理人才按规定在自贸试验区兼职兼薪、按劳取酬，支持高校、科研院所符合条件的科研人员按规定到自贸试验区创新创业。

23.集聚高层次和急需紧缺人才。按程序认定的高层次人才到自贸试验区长期工作的，地方可按照有关规定，在住房、医疗、子女教育等方面给予支持。对具有国际国内一流水平、能够引领产业发展的人才，“一事一议”给予支持。支持地方为优秀高校毕业生提供实习补贴，对优秀的博士或博士后研究人员给予经费支持，吸引人才来疆创新创业。

24.建设人才创新创业平台。支持自贸试验区加快人才发展平台建设，支持行业龙头企业培育建设重点实验室、企业研发中心、高技能人才实训基地、技能大师工作室等平台，建设产业创新研究院等新型研发机构，开展联合技术攻关、协同创新和科研成果转化。支持企业与高校、科研院所开展产学研用合作，共建产业技术联盟、技术孵化基地、实习实训基地、行业公共（共性）技术平台等。

25.加强涉外人才服务保障。支持出入境人员综合服务“一站式”平台建设，为外籍高层次人才投资创业、讲学交流、经贸活动等提供出入境便利。对在自贸试

验区工作的外籍高层次人才、外籍技术技能人才等重点群体，提供签证、工作许可、居留和永久居留、驾照转换等便利服务，不断提升服务质量。支持自贸试验区大力发展人力资源服务业，创建国家级人力资源服务产业园和人力资源服务出口基地，引进培育一批高水平人力资源服务机构。

#### **四、保障机制**

坚持把加强党的全面领导贯穿于自贸试验区建设的全过程，牢固树立总体国家安全观，聚焦新疆工作总目标，加强抓稳定和促发展两方面工作的统筹结合，强化底线思维和风险意识，切实加强自贸试验区风险防控体系建设，完善防范化解重大风险隐患机制，维护国家安全和社会安全，牢牢守住不发生区域性系统性风险底线。坚持绿色发展，筑牢生态安全屏障，落实生态环境分区管控要求，切实维护国家生态环境安全和人民群众身体健康。

自由贸易试验区工作部际联席会议机制要发挥好统筹协调作用，充分发挥地方和部门积极性，抓好各项改革试点任务落实，高标准高质量建设自贸试验区。新疆维吾尔自治区和新疆生产建设兵团要切实履行主体责任，坚持规划统筹、政策协调、资源整合、优势互补，合力推进自贸试验区建设；完善工作机制，构建精简高效、权责明晰的自贸试验区管理体制；加强地方立法，建立公正透明、体系完备的法治环境；加强监测预警，深入开展风险评估，制定相关工作方案，切实防范化解重大风险；加强人才培养，打造高素质专业化管理队伍；坚持“三个区分开来”，鼓励大胆试、大胆闯。新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团和有关部门要依法及时下放相关管理权限，完善配套政策，确保各项改革举措落地实施。自贸试验区各片区要把工作做细，制度做实，严格监督，严格执纪执法。

国务院关于在自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规规定的决定统一适用于中国（新疆）自由贸易试验区。自贸试验区内的综合保税区以及合作中心的实施范围和税收政策适用范围维持不变。本方案提出的各项改革政策措施，凡涉及调整现行法律或行政法规的，按规定程序办理。重大事项及时向党中央、国务院请示报告。