

上海自贸试验区临港新片区制度集成创新研究

庞超然 林源 张爽 杜奇睿¹

(商务部国际贸易经济合作研究院 北京 100710)

【摘要】上海自贸试验区临港新片区是在当前复杂多变的国际形势下，我国在更高水平、更高起点上推进开放性制度创新的重要举措。促进新片区制度集成创新，要对标国际先进水平，充分借鉴国际经验，进一步扩大开放；要在投资自由化、货物贸易便利化、资金流动便利化、人员信息流动畅通、营商环境优化等方面先试先行，加大改革力度；要提升相关港口服务国际贸易的能力，增强其在全球自由贸易港区中的竞争力；要进一步提升政府的服务能力和监管效率。

【关键词】 临港新片区 自贸港区 制度集成创新

【中图分类号】 :F127.9.51 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** :1005-1309(2021)08-0015-009

2019年8月，中国设立上海自贸试验区临港新片区(以下简称“新片区”)。这是全面推进制度型开放、结合本地区实情开展差异化探索、以开放带动各类高质量要素聚集、提升区域经济发展水平和质量的重要举措。新片区成立以来，发挥自主管理、自主改革、自主创新的优势，实现以开放促发展、促改革、促创新，为我国经济转型升级提供建设引领的成功经验。

一、国内自贸试验区创新发展概述

自2013年9月设立中国(上海)自贸试验区以来，我国已经设立21个自贸试验区，实现了从无到有、由少到多的突破性发展。各地自贸试验区敢为人先、大胆创新，在投资管理体制、贸易发展方式、金融开放创新、政府职能转变以及加强法制保障体系等方面，形成了多领域、复合型综合改革态势，为我国构建开放型经济新体制和遵照新发展理念加快构建新发展格局积累了有益经验。

根据各自贸试验区相关工作进展，截至2019年底，国内主要自贸试验区在改革投资管理体制方面，试验任务完成率达90.00%；在转变贸易发展方式方面，试验任务完成率达84.90%；在推进金融开放创新方面，试验任务完成率达79.96%；在转变政府职能方面，试验任务完成率达96.58%；在健全法制保障体系方面，试验任务完成率达80.00%。实践证明，自贸试验区建设为我国主动深化改革、扩大开放，有效应对内外部风险挑战下了先手棋，取得了一系列积极成效。

(一)改革投资管理体制

商务部国际贸易经济合作研究院发布的《中国自由贸易试验区发展报告(2020)》显示，改革投资管理体制方面各自贸试验区完成率较高，除湖北和浙江自贸试验区试验任务完成率分别为65.79%和78.95%，其他自贸试验区“总体方案”完成率均超过

¹**作者简介**：庞超然，经济学博士，商务部国际贸易经济合作研究院副研究员。

林源，博士，商务部国际贸易经济合作研究院助理研究员。

张爽，博士，商务部国际贸易经济合作研究院助理研究员。

杜奇睿，经济学博士，商务部国际贸易经济合作研究院副研究员。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号2020-B-04-2)

80%,其中,天津、辽宁、陕西自贸试验区“总体方案”改革投资管理体制试验任务完成率达到100%。各自贸试验区主要从改革外商投资管理模式、构建对外投资促进体系和推进商事制度集成化改革3个方面对试验任务进行落实。

一是采用负面清单管理模式。2013年,全国第一张外商投资准入负面清单诞生在中国(上海)自由贸易试验区,随后经过6次压减,自贸试验区负面清单条目数量由最初的190条减少到现在的30条,压缩比例超过80%,限制数量持续低于全国版外商投资准入负面清单,有效发挥先行先试的积极作用。与此同时,自贸试验区建立“准入前国民待遇+负面清单”的投资管理基本制度。

二是推动对外投资促进体系。各自贸试验区坚持市场主导、政府引导,基本建成由政府部门、专业机构、商协会、企业组成的“四位一体”投资促进体系,全方位、全流程、全渠道加强投资促进服务。与此同时,上海自贸试验区等建立完善外商投资促进工作机制,建设投促项目信息库、投资促进活动库和投促项目资源库,完善海外投资促进网络和外资工作协调网络。

三是推进商事制度集成化改革。重点加强政府管理体制改革,通过转变政府治理方式和优化政府治理结构来激发市场潜力和企业活力。加强企业准入、进入、经营以及退出的便利化管理,减少不必要的手续和负担,提升企业在自贸试验区发展的获得感。

(二)转变贸易发展方式

各自贸试验区在转变贸易发展方式方面完成情况良好,上海自贸试验区3个方案汇总以及第二批自贸试验区“总体方案”试验任务完成率均超90%。各自贸试验区主要从打造高标准国际贸易“单一窗口”、创新通关管理模式和大力发展新型贸易业态3个方面对试验任务进行落实。

一是建立国际贸易“单一窗口”。上海自贸试验区正式启动后,海关总署等部门积极协调推动在上海自贸试验区开展国际贸易“单一窗口”建设试点。国际贸易“单一窗口”的改革突破在于不同监管部门的数据整合和功能整合,特别是打破了不同部门之间数据信息的隔绝状态。以往的口岸通关业务,一个业务员或一单业务需要通过不同的部门、至少4~5套不同的申报系统进行申报,国际贸易“单一窗口”的出现,实现了一个申报系统一次性提交数据,数据一次集中反馈到不同的部门。国际贸易“单一窗口”是贸易监管制度改革的一个代表,直接减轻企业申报费用和减少申报材料,实现从“人跑路”到“信息跑路”的转变。

二是不断提升通关便利化。首先,采用电子化通关方式。海关信息化建设是口岸通关的重要举措,自贸试验区通过将互联网相关的信息技术手段纳入贸易监管改革中,全面提升政府监管效能。海关信息化建设不仅节约企业寄送成本,也节约企业通关时间。海关信息化建设所带来的创新,一方面是信息技术应用本身的便利化,更重要的是由于信息化建设带来的监管限制的解禁,有效提升了企业通关效率。其次,创新货物分类监管。“货物状态分类监管”模式通过使用一个系统、一组设备、一套人员,实现监管制度创新,有助于企业同库经营和集约化运作,统筹国内国际两个市场、两种资源,适应一般贸易、加工贸易、转口贸易相混合及内外贸一体化要求,有助于国际国内货物中转自由转换,也有助于企业节约运营成本,提升运转效能。同时,该项制度创新也有助于推动海关特殊监管区域从物理围网向电子围网监管转变。

三是推动服务业开放。以制造业开放为主是我国早期改革开放的主要特点,推动大量海关特殊监管区照此制定大量便利化政策。与此同时,以出口加工区、综合保税区、保税物流园区为代表的开放载体强调保税加工、保税物流等发展,也多以推动制造业开放为主。从自贸试验区开始,除了传统的制造业领域开放外,自贸试验区开始试点推动服务业领域和高端制造服务环节的开放。除了在投资领域强调特定产业的外资准入管理制度创新外,在贸易监管模式上强调与服务业和制造业的服务环节发展相适应的监管模式,对高端制造业和服务业的集聚和发展发挥重要作用。

(三)推进金融开放创新

各自贸试验区在推进金融开放创新方面的试验任务完成率低于其他任务完成情况，只有上海、广东、福建、辽宁、浙江 5 个自贸试验区完成率超过 90%，湖北、重庆和四川自贸试验区完成率均低于 70%。各自贸试验区在推进金融开放创新方面，主要从深化外汇管理改革、简化相关业务办理流程和改进金融监管方式 3 个方面对具体试验任务进行落实。

一是创设自由贸易账户。2013 年《关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》提出，试验区内的居民可通过设立本外币自由贸易账户实现分账核算管理，开展投融资创新业务；非居民可在试验区内银行开立本外币非居民自由贸易账户，按准入前国民待遇原则享受相关金融服务。自由贸易账户在设置上参照国际标准，建立独立的运转、监管体系，为自贸试验区内主体提供经常项目、直接投资和投融资创新相关等业务的金融服务，同时，按准入前国民待遇原则为境外机构提供相关金融服务。自由贸易账户发展历程见表 1。

二是稳妥有序推动人民币国际化。自贸试验区推动人民币境外借款、跨境双向人民币资金池等创新业务，推动债券等人民币资产向境外投资者全面直接开放，促进境内市场不断与国际接轨，推动人民币国际化。例如，浙江自贸试验区提出到 2025 年跨境人民币结算量突破 1 万亿元。

三是深化金融领域简政放权。通过开展外债比例自律管理、外汇资本金和外债意愿结汇试点等，有效促进贸易投资便利化，为企业节省人力、物力和运营成本。例如，天津自贸试验区实行外汇资本金、外债意愿结汇、取消 A 类企业货物贸易收入待核查管理、跨国公司外汇集中运营管理等政策，使企业资金周转效率最高提升近 90%。

四是更好服务实体经济发展。自贸试验区积极推动金融开放创新，出台的一系列政策措施有效提升了金融服务实体经济的功能。例如，福建自贸试验区积极构建更加便利、高效、门槛更低的跨境投资贸易通道，推出人民币跨境结算、跨境双向人民币资金池、外币资金集中运营管理等业务；创新周转贷、无还本续贷、银税互动、同业联合担保海关税款保函等产品，有效降低企业融资成本；搭建高效的投融资对接平台。

五是健全金融监管。自贸试验区重视金融监管，避免监管空白，积极健全金融监管体系，完善跨行业、跨市场的金融风险监测评估机制，加强对重大风险的识别和系统性金融风险的防范，有效防控金融风险。例如，天津自贸试验区建立健全跨部门的风险防范机制，建立健全金融创新政策配套监管制度，加强反洗钱和反恐怖融资工作，启动跨境融资宏观审慎管理试点，统一本外币外债监管政策，建立外汇和跨境人民币业务自律机制。

(四)加快政府职能转变

加快转变政府职能方面各自贸试验区完成率较高，从“总体方案”试验任务完成率数据来看，除河南、四川自贸试验区未全部完成，其他自贸试验区完成率均已达到 100%。各自贸试验区主要从深入实施简政放权、强化事中事后监管体系、提升政府服务效能和不断优化税收环境 4 个方面着手，不断强化自贸试验区政府服务体系。

一是由注重事先审批向注重事中事后监管转变。自贸试验区自设立以来，在外商投资管理、境外投资管理和工商登记准入、项目审批环节方面加大改革力度，实现由正面清单管理和审批管理向负面清单管理和备案管理转变。以市场准入制度环节的变革为例，自贸试验区在减少市场准入前置限制性措施的同时，更多采用企业自治、行业自律、政府监督等为主要内容的信用监管，推动政府管理方式和管理重心的转变，推动放松前置管理和加强市场监管制度同步推进。在放松前置管理方面，自贸试验区通过改注册资本实缴制为认缴制，改“先证后照”为“证照分离”等方式，将工商登记前置审批事项中的 80%以上改为后置或取消，极大地降低了企业进入市场的制度性门槛，提高企业进入市场的速度。在放宽市场主体准入的同时，通过建立企业信用信息公示制度、经营异常名录制度、严重违法失信企业名单库等方式，形成以信用监管为核心的监管机制，强化后期监管。自

贸试验区在“放”的同时，又有效结合“管”的思维，是政府管理理念的重要转变，既放宽市场准入，扩大市场主体自主权，又强化了市场监管，推动从“严进宽管”到“宽进严管”的转变。

表 1 自贸试验区自由贸易账户发展历程表

序号	类别	案例名称	案例批次
1	金融服务创新	跨境再保险业务	第三批
2	金融服务创新	浦发银行发布《自贸试验区金融服务方案》7.0 版	第九批
3	金融服务创新	工行开展境外信贷资产簿记业务	第九批
4	金融服务创新	股权质押跨境并购融资	第三批
5	金融服务创新	“走出去”企业融资服务	第四批
6	金融服务创新	自由贸易账户项下中小企业跨境人民币综合金融服务	第三批
7	金融服务创新	自贸试验区平行进口汽车综合金融服务	第七批
8	金融服务创新	自贸试验区全球综合金融服务直通车	第五批
9	跨境金融服务	自贸试验区跨境电商综合金融服务	第六批
10	跨境金融服务	“走出去”企业跨境融资服务	第六批
11	跨境金融服务	自贸试验区内证券公司跨境借款	第五批
12	跨境金融服务	自贸试验区多品种混合银团贷款	第五批
13	跨境金融服务	FT 账户跨境理财业务	第五批
14	金融市场创新	上海黄金交易所设立国际板	第三批
15	金融市场创新	大宗商品现货交易市场一站式金融服务	第四批
16	金融市场创新	首只自贸试验区人民币地方政府债券发行	第七批
17	金融市场创新	金砖国家新开发银行发行人民币绿色金融债券	第七批
18	金融市场创新	商业银行开展自贸试验区债券柜台业务	第七批
19	金融市场创新	发行自贸试验区跨境同业存单	第五批
20	金融市场创新	黄金“沪港通”	第四批
21	金融市场创新	上海保交所国际再保险平台上线	第九批
22	自贸账户功能	自由贸易账户开立和资金划拨	第二批
23	自贸账户功能	自由贸易账户人民币国际贸易融资	第二批
24	自贸账户功能	首批区外科技创新企业和海外引进人才开立自由贸易账户及相关业务成功办理	第七批

25	自贸账户功能	自由贸易账户首单外币理财产品发行	第七批
26	自贸账户功能	自由贸易账户本外币跨境融资服务	第四批
27	自贸账户功能	首批全功能型跨境双向人民币资金池落地	第八批
28	自贸账户功能	运用自由贸易账户开展跨境飞机租赁融资	第八批
29	自贸账户功能	运用自由贸易账户联合国际金融机构开展并购融资	第八批
30	自贸账户功能	首单自由贸易账户间代理业务合作	第六批
31	自贸账户功能	自由贸易账户项下首笔利率互换交易	第六批
32	自贸账户功能	大宗商品交易市场跨境电子商业汇票	第六批
33	自贸账户功能	资产管理公司自由贸易账户项下应收账款收购业务	第六批
34	分账核算单元	财务公司分账核算单元金融服务	第四批
35	分账核算单元	境外发行大额同业存单补充分账核算单元流动性	第四批
36	分账核算单元	商业银行分账核算单元境外融资业务	第四批
37	分账核算单元	分账核算单元外汇自营掉期	第四批
38	行业自律	跨境金融服务“展业三原则”同业规范实施机制	第六批

二是由分散化管理向整体集成化管理转变。自贸试验区建设过程中，针对贸易、投资、工商等领域中存在的由于部门职能分散造成的效率低下问题，尝试打破各部门管理机构之间的壁垒和隔阂，探索将职能相近、业务范围趋同的部门进行合并。通过政府机构的整合调整，达到提高行政效率和降低行政成本的目标。以城市规划制度改革为例，传统的环保、规划、国土等部门有不同技术标准和布局，存在差异及不协调的内容，自贸试验区探索将发改、国土、环保等部门的规划绘制在一张蓝图上，通过统一规划的内容和依据，形成一个协调后的全局空间规划。自贸试验区推动的由分散化管理向整体集成化管理转变的思维模式，有助于打破部门利益，解决效率问题，提高政府管理效能。

三是由政府被动审批向主动服务企业转变。自贸试验区设立以来，无论是贸易、投资还是金融领域，重要的改革变化之一就是由被动审批管理向主动服务企业的思路转变，在政策制定过程中更多地从企业诉求出发，量身定制创新措施，增强对企业主动服务的意识。广东自贸试验区围绕切实转变政府职能，以“被动服务企业”向“主动服务企业”转变为宗旨，以创新政务服务模式、优化政务服务为目标建设企业专属网页。通过企业专属网页，政府各相关部门可根据企业类别为其提供各类政务信息的个性化推送，包括企业资料管理、办事进度、大厅办事指引、信用信息查询等特色服务。从被动审批管理向主动服务企业转变，有助于节省企业经营过程中许多环节的手续和成本，降低企业日常的制度性交易成本，为企业切实带来改革红利。

二、国际自贸港区发展新趋势和新做法

从全球视野看，新加坡、迪拜等最典型、最成功的国际自贸港区的发展模式和成功经验，对继续做大做强我国自贸试验区具有重要的借鉴意义。

一是强化资源投入，做大做强自贸港区。新加坡、迪拜等最典型、最成功的国际自贸港区的经验，就是举国办自贸港区。

自贸港区不仅汇集了本国最优秀的人才，还吸引来自世界各国的精英。除此之外，大量发展中国家将自贸港区作为全面深化改革和扩大开放、加快政府职能转变、探索管理模式创新、促进贸易投资便利化、深化金融开放创新的主要举措。

二是参鉴成功经验做好产业规划。新加坡裕廊工业园重点聚焦油品中下游产业链，将相关制造业向高附加值的资本密集型和技术密集型转化，并由新加坡国家经济发展局直接进行顶层设计、统筹谋划和全周期管理；随着园区发展需要及时进行产业链延伸和管理机构的同步调整，逐步弱化政府主导色彩，以市场化运营提高国际竞争力。迪拜自贸区则对经济发展路径有明确设计，即从贸易、物流到旅游、金融，形成产业迭代升级，根据产业设立具有不同政策的自贸区，给自贸区在政策上松绑；明确离岸法区概念，自贸区内经济活动可享受与阿联酋国内规则不同的独立民法商法，尤其是国家内部行业不存在同业竞争安排，即从国家层面就对某个产业的特殊区域进行探索，明确其特殊地位。

三是大力推动贸易便利化发展。研究表明，新加坡是全球贸易便利化程度最高的地区，早在 1989 年就率先推出贸易管理电子平台贸易网，实现海关、税务、安全等 35 个政府机构职能在线连接，为企业提供一站式服务。截至目前，新加坡海关通关处理时间已由原来 2~7 天缩短为平均不足 10 秒。

四是加大对自贸港区政府管理的赋权力度。赋予充分的自主权是新加坡、迪拜等国际自贸港区的相同做法。从国际上特殊经济功能区看，得到充分授权、实行扁平化管理是打造最佳营商环境的基础。例如，迪拜政府总体谋划，实行充分授权的自贸区管理模式；杰贝阿里自贸区合一管理，口岸部门设置独立的管理体制；新加坡裕廊工业园也体现出最大限度赋权、减少管理层级的特点。

五是确定自贸港区优惠政策措施。新加坡、迪拜都采取较低税率和优惠政策，吸引全球各地企业、贸易、资金、人才聚集。

三、促进临港新片区制度集成创新的总体思路

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，意义重大。在此背景下，要高度重视开展临港新片区规划编制工作，促进新片区制度集成创新。

一要构建有利于新片区高质量发展的开放指标体系。我国开放型经济正在从规模速度扩张向质量效应提升转变，评价开放型经济发展应更多纳入产业准入程度、知识产权保护、营商环境、高端人才引进等指标，补充过去依靠速度规模这种单一指标的模式，最大限度发挥指标体系的方向引领作用。

二要打造有利于规则对接的高水平开放平台。依托现有的制度，集中制度优势，打破开放领域条块分割现状，在投资、贸易、金融以及创新等领域探索国际国内规则对接，推动开放领域从边境上向边境后领域延伸。要提高公共治理能力，为高水平开放治理提供基础。

三要建立有利于提升全球价值链地位的开放体制。加大对产业政策、贸易政策、创新政策和开放政策的统筹协调，建立贸易便利化的体制机制，加快培育外贸新业态模式和综合竞争新优势，推动外贸高质量发展。做好高质量引进来和高水平走出去的协调发展，优化营商环境。鼓励企业建立国际化创新网络，实现中国制造产品走向全球、走入全球的新阶段，树立品牌形象，提升知名度。

四要构建有利于维护开放安全的新保障体系。通过国家安全审查、反垄断审查、贸易救济、出口管制、敏感产业预警等手段，逐步建立系统完备、科学高效、合规有序的开放型经济安全保障体系。建立健全扩大开放的容错纠错机制，研究建立开放补偿机制。

四、促进临港新片区制度集成创新的重点领域和实施路径

(一) 贸易投资领域

一是促进对外贸易创新发展。推动贸易新业态发展，激发外贸发展新动能。深化租赁服务、保税维修、二手车出口、新型易货贸易等细分贸易领域创新发展，支持形成比较发展优势的产业在模式创新、业务流程优化以及监管模式、服务体系建设等方面开展差异化探索。加快外贸基地转型升级，以“产业+外贸”为抓手，推动与国家级外贸基地良性互动，推动贸易产业深度融合。进一步深化外贸模式和业态创新，推动重点商品进出口管理体制变革，完善大宗商品进出口管理，简化通关流程，优化国际贸易“单一窗口”功能，加强单一窗口国际合作，积极推进跨境电商综试区建设，推动创建新型国际贸易试验示范区和数字经济枢纽港，力争在离岸贸易、转口贸易、数字贸易上有所突破，打造联动长三角、服务全国、辐射亚太的进出口商品集散地。鼓励跨国物流企业将新片区作为其全球或区域性物流分拨业务节点，研究国际贸易总部基地支持政策，探索对重点国际贸易分拨企业实施差异化监管。支持国际贸易分拨企业提升跨境资金支付、结算等特色功能，提升全球供应链资源配置能力。

二是建设数字贸易国际枢纽港。建设一批高质量基础设施，提升国际海光缆容量，建设和开通直达国际出口局的数据专用通道。聚焦数字服务、远程支持等领域，建设数字服务出口基地。围绕国内优势文化产业，聚焦文化产品贸易、版权贸易等，打造新时代中国特色文化出口基地。加强互联网平台监管和服务，进一步聚集全球数字要素资源。打造上海数字贸易品牌，培育云服务、数字化专业服务领域的全球化布局的服务品牌。建立一批公共服务平台，提升服务上海、服务长三角数字贸易企业的能级和水平。

三是实施服务贸易创新工程。鼓励服务贸易高质量发展，大力缩减服务贸易逆差。促进生产性服务业国际化发展，集聚全球高端服务业资源，发展与现代物流、工业设计、智能制造以及新一代信息技术和生物医药等产业相关的服务业，加快制造业服务化进程，推动生产性服务业向价值链高端发展，培育以高端服务为先导的“服务+”整体出口。推动生活性服务业国际化发展，促进寄递物流、仓储、研发、设计、影视制作、国际结算、分校、展览展示、跨境租赁等新兴服务贸易发展。完善服务贸易促进机制，发挥服务贸易促进机构、行业协会的贸易促进作用，以“一带一路”国家(地区)为重点，探索建设一批服务贸易境外促进中心，形成服务贸易重点企业联系制度等促进机制。

四是加快提升开放平台能级和水平。加快打造以新片区为引领，以口岸、国际路港、海关特殊监管区为支撑的高能级开放平台体系，实现系统集成、功能互补、协同发展。推动与浙江、江苏等长三角邻近省份重要园区形成联动机制，跨越式对接京津冀、粤港澳大湾区、黄河流域等区域经济合作，支持东北振兴和西部大开发。深度推动贸易投资融合、贸易产业融合以及贸易国内市场融合机制，提升传统贸易发展能级，激发外贸新业态，发展新动能，更好服务区域及周边地区经济社会发展。

五是服务高质量引进来。加快推动《外商投资法》及实施条例在区域内落地，加强外资企业知识产权保护，落实外商投诉机制，完善“负面清单+准入前国民待遇”管理模式，促进高质量引进来。围绕国家战略和区域发展战略，支持生物医药、人工智能等先导产业创新性企业的引进，补齐产业链短板。鼓励中小企业发展，加快培育一批行业隐形冠军和独角兽企业，促进小而美企业落地新片区。探索出台对总部经济更大支持力度的优惠政策，落实鼓励外资研发中心发展新举措、推动外资研发中心升级为全球研发中心，发挥外资企业对产业链、供应链和价值链的引导作用，促进跨境资金流动便利化，吸引全球资金管理总部集聚；促进离岸贸易结算便利化，吸引全球销售总部集聚；促进跨境支付便利化，吸引全球采购总部集聚；落实通关便利化，吸引全球供应链总部集聚。

六是推动高水平“走出去”。推动新片区企业积极参与“一带一路”国家(地区)经贸活动，深化与RCEP区域国家的合作力度。发挥新片区特殊政策和功能优势，创新对外投资合作方式，以技术合作、初创企业融资、跨境换股、设立境外投资产业基金平台等试点政策为重点，鼓励在集成电路、人工智能、生物医药等重点产业领域开展并购，培育、吸引和集聚一批高能级本土跨国公司。加强多方联动，强化与进出口联动，以对外投资带动装备、技术、服务、标准出口；强化与引进来联动，实现双

向投资融合发展，探索与上海跨国公司地区总部联手开拓第三方市场。以境外防疫和安全防范为重点，建立企业境外安全和权益保护联动工作机制，加强综合服务中心建设。优化风险预警、培训、信息服务功能，加强对新片区企业进行 RCEP 规则解读、跨国经营管理等培训。

(二) 金融开放领域

一是持续服务实体经济发展。推动新片区金融机构实施积极的结构优化支持政策，加大对中小微企业支持力度。完善跨境金融服务管理政策，支持银行为真实合法的离岸贸易提供便利的外汇结算服务。探索在服务贸易、离岸贸易领域深化自由贸易账户政策，促进分账核算向统一账户核算转变。探索在新片区内研究适应离岸业务发展的税收政策。探索开展本外币合一跨境资金池试点、企业外债管理改革试点。

二是发挥财政资金引导作用。积极向上争取各类专项资金，发挥财政资金引导示范作用，吸引社会资本流入，更好推动各类资本落地新片区。加强本地财政资金对新片区的支持力度，完善资金使用绩效评价。探索中央和地方资金直达新片区的实施机制，要求资金跟着项目走，发挥有效投资的积极作用，预防资金闲置问题。

三是发挥开发性金融和政策性金融带动作用。积极对接国家开发银行、中国进出口银行，探索开发性金融和政策性金融发挥中长期大额资金对于新片区建设的支持力度，发挥好优惠贷款对于服务新片区产业的积极作用。摸索开展外保内贷、境外转贷、依托境外资产发债、有限担保或无追索项目融资、扩大可担保抵押物范围等创新措施，积极推动以人民币开展试点项目投资合作，鼓励旗下多双边投资平台共同参与试点项目，切实有效降低试点项目融资成本、简化审批流程、提升放贷效率，发挥开发性金融示范效应。

四是发挥政策性保险保障作用。努力扩大出口信用保险覆盖面，扩大对新片区外贸外资走出去项目承保规模和保单融资规模，扩大可担保措施的广度和深度，对重点项目建设融资做到应保尽保，逐步探索境外资产抵押、长期贸易合同抵押、仓单抵押和固定资产抵押保险模式，支持试点项目开展出口信用保险项下贸易融资，在风险可控、商业可持续前提下，对效益好、资信良好的企业免抵押、免担保，切实发挥政策性保险保障作用。

五是积极拓宽融资渠道。鼓励商业银行加大对新片区全产业链的金融支持，不断提升金融服务的质量和水平，主动控制风险。积极支持证券机构探索依托项目境外资产发行债券，开展境外资产证券化业务，加大依托资本市场对项目的支持力度。吸引社会和金融资本设立新片区发展基金，共同参与项目建设，合理分配风险和收益。支持和鼓励国外实体企业和金融机构参与项目建设，鼓励开放合作，互利共赢。

(三) 产业发展领域

一是积极扩大产业链合作。继续做强区内产业链，推进“链长负责制”。立足部分产业链交织情况，建立“链长会商机制”，发挥产业链协同作用。围绕国内卡脖子技术和产业链关键领域薄弱环节，开展“稳链、补链、强链”行动，优化区内产业布局，积极引进带动性强的产业龙头和上下游配套企业。深化与海外重点国家的合作，深入推进与京津冀协同、长江经济带、粤港澳大湾区等的对接和交流合作。促进部分产业链内外贸一体化发展，加快“三同”工程建设，实现贸易投资融合工程，提升产业链国际影响力和竞争力。

二是支持电子商务创新发展。进一步加大工作协调力度，充分发挥新片区建设需求，尽快落实跨境电商进口商品目录修订，探索建立新片区跨境电商商品目录，支持药品进口管理制度改革，进一步满足疫情防控和百姓健康生活需要。加快推动海外仓发展，探索建立海外仓发展共享机制，加大金融财税资金对海外仓支持力度。支持快递龙头企业分别在区域内建设电子商务共享云仓，通过租赁形式等在国内外重点城市设立电子商务共享前置仓，形成区内各类电子商务网络零售商品在重点城市云仓汇

聚，压缩快递用时，利用信息化系统，按需定制仓储配送服务，降低仓储和快递成本，共享循环利用。实施电子商务与快递物流协同发展工程，搭建跨地区跨行业智慧物流信息平台。

三是服务促消费扩内需。结合上海“十四五”规划总体内容，扭住扩大内需这个战略基本点，服务上海新发展格局建设，推动经济高质量发展。促进优质产品进口，服务上海市民消费升级需要。服务消费数字化转型、创新高端消费供给、促进围绕消费、打造世界级商圈等工作内容，将上海建设成为综合性国际消费中心城市。用足用好新片区优惠政策，吸引境外消费回流。完善出台新片区关于《电子商务法》配套实施细则，构建线上市场诚信体系和平台企业社会责任评价体系，降低实体店经营成本，引导实体店线上线下融合发展，加快形成线上线下统一监管、公平竞争的制度环境。

(四)政府服务领域

一是持续优化新片区营商环境。优化口岸“通关+物流”流程，统筹口岸不同主体、不同环节衔接畅通，依托国际贸易“单一窗口”，优化“通关+物流”全流程并联作业，以海关进口“两步申报”、进出口“提前申报”模式和港航“出口直装”“进口直提”模式融合协调为核心，推进并联作业向订舱、集港、提货、疏港、提还箱等物流环节拓展。建立口岸政策企业会商机制，对企业加强通关便利化措施的宣传培训，加强通关疑难问题会诊咨询和热线服务，向企业提供更多即时性通关状态和监管过程信息。建立新片区营商环境评价指标体系，围绕指标体系内容定期开展评估，全面了解各类企业真实、差异化诉求，打造新片区营商环境新优势。

二是完善平台经济现代化治理体系。健全适应平台经济特点的新型监管机制，应用大数据技术构建新片区商贸领域监管体系，防范资本无序扩张。发挥“外部数据+部门数据”联动监管机制作用，分等级强化预警机制，及时发现趋势性苗头性问题，做好政策储备。以电子商务、大宗交易等领域为重点，加快培育商务信用服务市场。

三是深化新片区“首创性”制度创新。建设国内国际经济双循环的中药资源要素配置枢纽、长三角现代产业集聚区，与我国自贸试验区形成有效、良性互动，探索与日本形成 RCEP 框架下的战略合作先导区，打造世界一流自由贸易园区。对标国际一流自由贸易港区和高标准国际经贸规则，构建投资、贸易、金融、人员、数据、运输等要素跨境自由流动的的制度政策体系。深入推进以保税监管、口岸开放、大宗商品、产业合作等开放平台为支撑，深度融入全球产业链，努力打造综合竞争新优势。

参考文献:

- [1]张丹. 自贸试验区对推动制度型开放的主要成效、面临障碍及建议[J]. 对外经贸实务, 2020(3):4-8.
- [2]王力. 自贸试验区发展应与国家重大区域战略实现对接[J]. 银行家, 2019(11):34-38.
- [3]屈军, 刘军岭. 我国自贸港区建设路径研究: 国际经验与启示[J]. 海南金融, 2018(4):27-32.
- [4]马红, 温瑞. 四大自贸区金融领域改革对新疆的启示[J]. 西部金融, 2017(1):51-53.
- [5]陈自立. 上海自贸试验区事中事后监管的实践、困境与发展路径研究——以浦东新区为例[J]. 安徽行政学院学报, 2016, 7(6):51-56.
- [6]郑亦麒. 加强政府事中事后监管的方法、手段、对策研究[J]. 现代商业, 2016(20):69-71.
- [7]景博. 上海自贸试验区的国际经验比较[J]. 经济研究导刊, 2015(5):96-98.

[8]周国平, 郭爱军, 罗海波, 樊星, 陆丽萍, 邱鸣华. 中国(上海)自由贸易试验区改革开放成效与制度创新研究[J]. 科学发展, 2015(1):69-77.

[9]蒋建强. 壮大创新型企业集群路径的探索与研究[J]. 商业经济, 2020(5):132-134.

[10]张世成, 张虹, 洪英. 辽宁自贸试验区复制推广上海等地经验的做法[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2018, 42(4):44-48.

[11]沈荣华. 党的十八大以来我国“放管服”改革的成效、特点与走向[J]. 行政管理改革, 2017(9):10-14.

[12]廖凡. 上海自贸试验区金融制度改革与创新[J]. 人民法治, 2016(12):23-25.

[13]孔蕊. 我国自贸试验区金融创新与风险防控浅析[J]. 天津经济, 2016(9):40-42.

[14]李钢. 我国现代服务业发展现状与前景[J]. 中国经贸, 2012(6):20-23.