

自贸试验区打造参与国际经济治理试验田研究

庞超然 林源 薛蕊 张哲¹

(商务部国际贸易和经济合作研究院 110000)

【摘要】 自贸试验区应按照“构建开放型经济新体制”和“十四五”规划的要求，加快对接高标准国际经贸规则，推动部分规则先行先试，加大压力测试，重点在贸易投资、金融开放等方面进行探索，促进政府部门加强统筹协调，形成政策合力，以提升自贸试验区发展的质量和效益。与此同时，还要强化改革开放力度，加强事中事后监管，发挥自贸试验区在国际经济治理试验田方面的作用，形成可复制可推广的经验，更好地服务新发展格局。

【关键词】 自贸试验区 国际经济治理 试验田

【中图分类号】 :F127.9.51 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** :1005-1309(2021)09-0039-009

一、国际经济治理发展新趋势

(一)国际经济治理发展总体趋势

一是全球范围内，自贸协定数量快速增长。1990年代以来，各国签订自贸协定的热情高涨，推动了全球自贸协定的数量快速增长。据世贸组织数据，目前全球签订的区域贸易协定有303个。其中，自贸协定有256个，约占总数的85%，此外还有关税同盟协定18个，包括部分降税协定在内的其他形式区域贸易协定29个。中国签订自贸协定起步较晚，已签订的自贸协定有18个，主要分布在亚太地区。欧盟成员国对外签订的其他形式区域贸易协定(包括自贸协定)最多，达43个。

二是自贸协定为促进区域深层次合作发挥了积极作用。在商品自由流动方面，根据GATT协定第24条、GATS协定第5条规定，自贸协定要求协定的缔约方取消绝大部分产品的关税和非关税壁垒，实现商品基本自由流动，对贸易自由化承诺水平不能低于在世贸组织做出的承诺。例如，欧盟、北美和东盟的自贸协定，区域内国家间的贸易比重占比较大，分别达63%、40%和25%。APEC地区虽然没有签订单一的“亚太自贸协定”，但目前生效和在谈的自贸协定数量超过50个，APEC区内贸易比重达55.3%。

(二)全球主要经济体推动国际经贸规则重构的表现

1. 美国

以特朗普政府上台退出TPP(Trans-Pacific Partnership Agreement)为标志，美国在国际经贸规则中的治理理念发生深刻变化。一是坚守高标准国际经贸规则理念，致力于推动高水平区域贸易协定，如提出三零原则(零关税、零壁垒、零补贴)，实现彻底自由化。二是强化美国优先理念，满足美国实际发展诉求，最大限度保护美国利益，如果发现之前自贸协定不符合美国利

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

林源，商务部国际贸易和经济合作研究院助理研究员

薛蕊，商务部国际贸易和经济合作研究院助理研究员

张哲，商务部国际贸易和经济合作研究院助理研究员。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(编号2020-B-04-1)

益，会考虑退出。三是将国际经贸规则作为武器，服务外交政策，如针对中国提出较多的限制措施、在美加墨协定中加入毒丸条款等。

在推动高标准国际经贸规则方面，美国政府在美墨加三国协定(USMCA)谈判过程中，主张实现 99%以上产品零关税，并对退税、关税延期计划、最惠国待遇、原产地规则、劳工标准、环境标准等内容作出详细规定，致力于推动服务贸易自由化，降低加拿大、墨西哥边境内相关限制措施，这是美国政府在提高标准方面的主要表现。在 USMCA 中引入行业部门附件、宏观政策与汇率章节等，这是美国政府在推进新贸易规则方面的表现。USMCA 不断推动程序性规则的完善，对工人权益的保护力度远超《国际劳工公约》，增加了政府促进劳动法执行的具体做法，要求增加政府部门就劳工纠纷问题进行磋商并约定争端解决机制，这是美国政府将贸易政策与社会权益保护相结合的体现。

在打造“美国优先”规则体系方面，2018 年以来，特朗普政府先后对中国、加拿大、墨西哥、越南、欧盟等国家和地区加征惩罚性关税，希望在增加财政收入的同时，改善美国的双边贸易逆差状况；同时，不断通过极限施压手段，迫使对方在其他方面作出让步。一方面，美国在优势产业坚持自由贸易大旗，通过各种交涉手段迫使协定伙伴消除贸易壁垒对其开放市场；另一方面，针对相对劣势产业，美国动辄通过关税、原产地规则等手段进行保护，促进产业和技术回流。

在规则重构方面，美国坚持国内制度高于国际制度，不断强化单边主义。在多层层面，美国不断阻挠世贸组织上诉机构大法官遴选，导致世贸组织上诉机构最终于 2020 年停摆。在 USMCA 中，美国政府直接引入保障措施条款，规定受到影响的国家如果没有给予贸易补偿，可以直接采用任何报复措施，无需通过世贸组织解决争端。

2. 欧盟

欧盟在国际经贸规则制定方面经历了两次重大政策调整。第一阶段始于 2006 年，注重贸易伙伴的拓展，布局重点从多边转向区域和双边，并于次年密集启动与东盟、智利、印度尼西亚、越南、新加坡、马来西亚、泰国、印度和菲律宾的双边谈判。第二阶段始于 2015 年，注重新议题的落实，加入全球价值链和数字经济规则，将谈判重点从边境上措施转向边境后措施。

在贸易自由化方面，欧盟与美国理念相近，提倡彻底的工业品自由贸易。在与越南签订的自贸协定中，欧盟实现了 65%的商品零关税，并约定剩余的商品关税将在 10 年内逐步削减。在与加拿大签订的协定中，欧盟主张取消 98%的商品关税。但同时，欧盟对农产品进行严格保护。

在规则协调方面，欧盟主张推动各国边境内规则协调统一。在与日本签订的贸易协定中，日本承诺在汽车领域的产品安全和环境保护方面与欧盟遵守同样标准，这样双边汽车贸易不再需要通关测试和认证；同时，日本接受了欧盟在医疗器械质量管理方面的要求。在与越南签订的区域贸易协定中，双方互相承认汽车合规证书的效力。在与南方共同市场签订的协定中，南方共同市场接受欧盟严格的食品安全标准和动植物健康标准。

在新议题方面，欧盟主张更程度的环境和劳工标准，注重社会权利的保护。其中，与加拿大签订的协定中，要求加拿大政府承诺维护欧盟对环境事务的监管权，同时不允许为促进贸易放松加拿大境内的环境规制。与日本签订的协定中，要求日本政府努力完善和促进低碳技术开发，并保证不通过削弱或不执行国内环境法提供的保护来促进贸易和投资，防止“竞次”风险。与日本和加拿大签订的协定中，分别要求两国建立高标准保护规则，并通过争端解决机制来处理相关事宜。

3. 日本

2002 年以来，日本政府颁布《日本的 FTA 战略》，目的是解决日本国内资源匮乏的天然劣势以及帮助本国企业拓展国际市场。同时，日本参与国际规则重构，希望借此谋取东亚地区以及东南亚地区经济主导权的政治外交目标。

在接受高标准国际规则方面，日本政府积极追随美欧倡议。2019 年与欧盟签订的协定中，日本实际接受了欧盟在 TTIP 中提出的大部分高标准国际规则。值得注意的是，尽管日本接受欧美高标准国际规则，但在农产品市场等相对劣势领域，仍然坚持保守态度。通过采用 EPA 协定(经济伙伴协定)的形式，规避了传统 FTA 协定(自由贸易协定)关于市场准入零壁垒的要求，有效保护了自身农产品市场安全，在较大程度上避免外国产品对于本国农产品市场的影响。

在引导产业发展方面，日本农产品和资源能源等产业处于相对劣势。在农业规则方面，日本积极通过将农产品谈判排除等方式，保护自身的农业市场。在资源能源合作方面，日本积极与能源资源充裕的国家开展谈判，促进从印度尼西亚、澳大利亚、海合会成员国等国家的石油天然气、铁矿、煤矿等资源的进口。在具体协定中，日本对双边能源资源出口限制、监管、投资等方面做出详细规定，避免合作伙伴以资源能源出口限制为由遏制日本经济发展。

在服务政治外交方面，日本快速推进 TPP 谈判，并在美国退出后仍然坚持加入 CPTPP, 力争在东南亚地区的经贸规则制定中掌握主导权。在多边层面，日本积极追随美国，利用世贸组织改革来遏制中国发展。在区域规则重构方面，日本与美国、欧盟拥有较为相似的市场经济制度，在产业补贴、国有企业改革、技术转让和数字经济等议题上与美国和欧盟保持相同立场，并多次发表联合声明敦促中国改革。

(三) 高标准国际经贸规则可供借鉴的内容

一是努力实现商品流动自由化。从国际趋势看，发达国家间贸易协定基本实现商品贸易自由化。其中，美韩自贸协定规定双边贸易中近 95%的消费品和工业品在协定生效 5 年后实现零关税，欧盟与韩国自贸协定要求 98%以上商品实现零关税。目前美国和欧洲的平均关税分别为 3.5%和 5.2%，贸易加权平均关税降低到 1.5%。商品流动自由化有助于促进经济效率的提升，但同时也要注意对本国重点领域和重点产业的保护。

二是采取“准入前国民待遇加负面清单”的服务贸易和投资准入方式。发达国家在投资协定中普遍采取“负面清单”方式规定行业准入情况，在服务贸易领域逐步推动“负面清单”方式落地。2021 年，中国宣布在海南探索服务贸易负面清单，未来这一做法有望在更大范围、更广领域推行，各地区可根据自身发展特点提出重点开放或探索开放的领域。

三是推动边境后规则协调统一。发达国家之间在实现商品流动零关税基础上，积极推动要素流动零壁垒，核心就是促进边境后规则协调统一，促进检验检疫等技术规则有效对接，努力消除非关税壁垒。美欧因标准不一致造成的重复监测、认证等问题变相提高了双方汽车贸易成本，提高幅度相当于关税提升 10%~20%。美国在之前的 TPP 协定和 TTIP 协定中都提出，要促进监管一致性，实现成员之间无缝和高效的贸易，创造更加友好的商业环境。对此，各自贸试验区可考虑在条件允许的情况下，围绕特定领域、特定行业促进标准规则有效对接。

四是加强知识产权保护问题。当前，多/双边贸易规则中关于知识产权的界定主要包括著作权及其邻接权、专利权、商标权、未披露信息权、植物新品种权、集成电路布图设计权、地理标识权等 7 种权利客体。早在乌拉圭回合谈判期间，美国就频繁使用“301 条款”，对发展中国家施压，并将知识产权议题与发展中国家普遍关注的纺织品、农产品议题挂钩，最终美国实现诉求，将《北美自由贸易协定》(NAFTA)中有关知识产权保护问题转化为《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)。目前，TRIPS 协定已成为全球知识产权保护的最低国际义务。2008 年全球金融危机后，美国国内进一步提升知识产权保护力度，以维护企业知识产权相关的权益。对此，各自贸试验区应高度重视知识产权保护，为提高知识产权侵权成本，应积极完善侵权惩罚性赔偿制度。

五是推动电子商务顺利发展问题。电子商务是伴随数字经济发展产生的新议题，是中国具备领先优势的产业。目前，国内电子商务企业无论从发展的规模还是影响力、竞争力，都位于全球领先水平。近年来，各国在反垄断政策上不断推出新举措，加严相关产业监管措施。欧盟通过一系列法律对电子商务进行管制，一方面要求互联网企业根据营业额而非利润额上缴税收，另一方面加强对互联网企业信息安全的相关要求。各自贸试验区可考虑统筹发展和安全问题，探索出一条独特的实践路径。

六是绿色环保问题。发达国家一直指责发展中国家出口的商品可能因较低的环境标准而享有成本较低的竞争优势，对其同类产品构成冲击，产生不公平竞争，即所谓的“绿色倾销”，因此威胁要采取相应的限制措施。2019年，欧盟推出绿色新政，在碳排放、新能源汽车发展方面给予积极的支持政策；2021年美国拜登政府上台后，引导美国注重绿色环保发展，改变了前任政府的态度。总体来看，全球经济绿色复苏成为大的趋势。我国政府也在积极推动相关政策，不断从传统能耗双控政策向碳排放管理政策转变。对此，各自贸试验区可考虑积极对接美欧发达国家发展经验，探索一条绿色发展新路。

二、进一步推动自贸试验区深化改革开放面临的困难和问题

（一）整体设计不足，难以实现协同

一是中央与地方的协同机制设计不足。自贸试验区建设虽然鼓励自主试验，但很多试验任务不是举一省之力、在省级事权范围内就能够完成的，仍需要国家相关部委的支持和配合。在实践中，部分地区从地方角度出发，提出更多积极的探索方案；但相关管理部门基于全国层面，为统筹安全和发展，往往会对新方案会提出更多修改意见，确保方案稳妥实施。

二是地方层面的协调推进机制设计不足。当前，对自贸试验区试验主体、选址布局、试验范围、试验方式等有关规定的科学性不足，缺乏针对性，特别是存在一些无科学依据、无充分论证下一刀切式的有关规定。例如，要求各自贸试验区“依托现有经国务院批准的新区、园区”，面积统一为120平方公里、每个自贸试验区含3个片区、每个片区必须连片等。这些规定恰恰不是自贸试验区实现国家战略意图、完成试验任务的核心要件，但却是各自贸试验区在选址布局、机构设置等过程中必须要考虑的因素，致使各自贸试验区不同片区之间、片区管委会与属地部门之间的协调推进难度加大。同时，如何推动自贸试验区与非自贸试验区协同发展、更好地发挥自贸试验区的示范带动作用，也是目前迫切需要解决的问题之一。

（二）充分授权不足，难以完成创新

一是对自贸试验区“总体方案”内的试验任务没有充分授权。国务院批复的自贸试验区方案中的试验任务，最佳方式是由各自贸试验区自主推进，但由于没有通过立法或其他方式对自贸试验区进行有效授权，部分措施仍受制于相关部委规章制度的限制，即使已在“总体方案”中获得批复的试验任务，也仍需等待相关实施办法或指导意见出台后才能实施，或是依靠各自贸试验区“跑部前进”获得批准后才能实施，这在一定程度上延缓了各地制度创新的步伐。

二是对实践中产生的创新任务没有自主实践的授权。制度创新是自贸试验区建设的核心任务，但当前我国深化改革进入攻坚期和深水区，各自贸试验区在重要领域和关键环节改革上实现了重大突破，未来需要解决的都是难啃的硬骨头。在对标国际、风险防控以及制度创新的系统性集成等方面需要重点突破、加快创新，自贸试验区应积极主动探索解决这些问题的路径。但由于上述重点领域的改革事项大部分属于国家事权，在没有给予其自主实践授权的前提下，各自贸试验区无法开展试验，只能在权限范围内尽力提高效率和便利化水平，难以进行深层次、系统性探索实践，这在一定程度上使各自贸试验区难以有效完成制度创新这一核心任务。

（三）深层开放不足，难以测试压力

一是各自贸试验区的开放试验不充分。当前，我国开放水平已相对较高，未来开放的复杂性和难度越来越大，风险的不确定性增加。自贸试验区本应适应这一形势变化，对把握不准、开放效果和风险不清晰的领域通过开放试验进行压力测试和风险测试。但实际情况并非如此，受各种因素制约，各自贸试验区“总体方案”中开放内容少，且面临行业准入“玻璃门”。部分行业主管部门对把握不准、开放效果和开放风险不清晰的领域坚决不予开放试验，致使自贸试验区深层次的开放试验严重不足，无法把握敏感领域的开放压力和风险。

二是方案内已有试验任务的开放试验不充分。相关部委对方案内部分敏感领域的试验任务是否执行、何时执行、如何执行、如何终止等缺乏科学论证和系统考虑，对已写入“总体方案”的开放内容试验不充分。例如，有些试验任务在问题尚未暴露、压力尚未形成、风险点尚未显现的情况下就终止试验，缺乏系统性评估，根本无法形成有效的压力测试和风险测试。有些试验任务尚未开始试验，已被相关部门“叫停”，压力和风险测试无从谈起。

三、自贸试验区打造参与国际经济治理重要试验田的主要任务和实施路径

(一) 贸易投资领域

一是转变政府职能，打造国际化的宜业宜商环境。当前自贸试验区发展的首要目标就是加快转变政府职能。在各种试点任务中，转变政府职能放在首位的原因是，与发达国家或地区相比，我国现有的监管方式尚未完全激发市场的活力和投资者的积极性。我国需要通过自贸试验区建设，探索营造国际化、法治化的营商环境，加快实现政府职能的转变，推动商事制度改革；尽可能简化行政审批流程，放开企业设立标准，整合证照种类，激发大众创业的积极性。此外，还需要健全知识产权监管规章和细则，为推动产业结构、金融服务等方面的创新提供完善的保障和支持体系。未来，政府部门可在制定适宜的商事制度、推进金融市场建设、打造自由化贸易网络等方面调整职能权力，通过规范审批部门权责，加强信息数据资源共享，统一自贸试验区内企业管理标准；优化试点企业的审查和注册流程，深化改革知识产权服务业等，形成更加活跃、便捷的营商环境。

二是推动贸易结构升级，采用新型贸易业务模式。贸易转型升级涉及面广，为实现国际贸易结构升级，自贸试验区可按照以下方式分步进行推进。提升通关效率，通过特定窗口受理业务，实现货物贸易流程信息化处理。健全货物分类管理的监管方式，实施“自主报税、自助通关、自助审放、重点稽核”征收模式，有效防控风险。探索新型贸易模式，借助新技术健全跨境电商及其配套体系，激励市场多元化发展。推动对外文化贸易企业的发展。借鉴先进的国际经验，探索成立区域性甚至世界性的大宗商品交易平台和国际贸易结算平台，利用自贸试验区的政策优势吸纳跨国企业。健全基于企业诚信评价的商品抽样检查制度。鼓励企业进行离岸贸易交易，推动对内和对外贸易同步发展。加强海关各流程的合作交流，推动中国与“一带一路”沿线国家的贸易合作和金融市场双向开放进程。加大涉外贸易新模式的政策支持，完善相关政策及法律法规等。

三是构建新型开放机制，提升金融业开放层次。提升服务业开放层次在我国自贸试验区建设和新一轮改革开放中占据核心地位。提升金融业开放层次是服务业开放的重中之重。通过开放金融业发展层次可以营造良好的营商环境，吸纳更多的境外企业和投资者进行贸易和投融资，为其他行业的转型升级提供动力，进而提升中国服务行业的国际化水平。在防范风险的基本保障下，利用自贸试验区的区位、体制等优势进行先行先试，推动金融市场自由化发展，采用股权、债权等多种类型的资金融通模式，一方面可以营造良好的营商环境，吸引大型、优质、跨境企业和富裕投资者入境，丰富金融市场类型；另一方面也可以推动境内市场的有序竞争，采用境外先进的管理和投资模式缓解境内资金成本过高和来源渠道单一等困境。自贸试验区应通过探索成立民营银行、中外合作银行、外资银行等多种模式来提高金融业对民间资本、外资企业的开放程度。同时，自贸试验区内可通过成立商品期货、大宗商品交易中心等，探索各种类型的业务，推动金融服务业对外开放的进程。此外，还可探索支持航运公司增加中转捎货服务等提升货物通关效率；支持开展与航运服务有关的商业保理、货代船舶管理和国际经纪业务等，为航运业提供风险管理服务；支持满足要求的租赁公司及其子公司进行国内外大型、成套设备的租赁项目等；支持自贸试验区内企业进行与汽车平行进口相关的业务。随着鼓励创新的优惠政策逐步落地和境外投资者进入内地市场，宏观政策和微观参与者均有助于推进市场和产品创新。自贸试验区可通过创新开发丰富多样的投融资工具以及资产管理产品，发挥金融服务实体经济的重要功能；研究出台有关金融消费者权益保护的法律法规和金融纠纷司法解决方案，增强消费者参与金融服务的积极性；完善金融宏观审慎监管系统和风险预警评估机制，重点监测、识别和预控风险。

四是实现区域协调发展，强化区位优势和产业特色。随着不同批次自贸试验区试点相继落地，各地充分利用自贸试验区优势推动区域协同发展的希冀更为突出，应根据不同区位试点的产业和地理优势，因地制宜地推出不同举措，加快不同政策落地，优势互补，错位发展。例如，福建是大陆离台湾最近的地区，福建地区可以推动两岸合作为着力点，探索新的合作模式，促进

闽台两地经济合作；广东与港澳相邻，通过建立粤港澳大湾区深化三地经济和金融合作；河南是中原地区及“一带一路”沿线的核心枢纽，通过建造贯通南北、连接东西的交通和物流体系来支撑“一带一路”建设；湖北位于中部地区，在中部崛起战略和长江经济带发展战略中具有重要的地位，可以为其他地区提供可复制的经验；天津是中国北方重要的港口城市，可以在京津冀协同发展中利用区位和产业优势贡献自己的力量。

(二) 金融开放领域

一是保护知识产权，鼓励创新。金融产品(或服务技术)的创新，包括金融要素和流程的重新组织、变革或新要素、流程的引入。相较生产制造技术的创新，金融产品的创新更容易被竞争对手仿制和拷贝，从而使得创新者蒙受损失。为了鼓励创新，保障创新者权益，应对金融创新产品予以专利保护。在自贸试验区加强对知识产权的保护，有利于鼓励创新，形成差异化发展的局面。

二是完善信用体系，加强风险管理。商业银行应根据国内外宏观经济金融形势，在自贸试验区金融政策框架下，结合自身业务实际，建立完善的风险管理体系。对于自贸试验区银行业在跨境人民币结算、自由账户等方面的创新，商业银行除了关注传统的风险种类外，更应关注国别风险、汇率风险、交易对手风险等，并建立全面的、覆盖境内外资金流的流动性风险管理体系。同时，商业银行及相关机构应在自贸试验区共同建立完善的信用评价管理体系，改善信用环境，降低信用风险。

三是探索业务发展模式方面的创新。监管机构和自贸试验区管理机构应赋予自贸试验区的银行业金融机构一定的权限，探索综合金融。银行可以在企业的不同时期提供不同的金融服务，进一步向银行放开证券、信托、基金、保险、股权投资等业务资质，促进银行涉足多个经营领域，打通银行从间接渠道到直接渠道的限制，为中小企业提供综合金融服务。同时，在自贸试验区尝试成立集银行、证券、保险为一体的综合监管机构，加强综合监管。

(三) 政府管理领域

一是完善市场准入制度，进一步加大市场开放力度。自贸试验区应本着勇于创新、大胆尝试的精神，率先对标国际通行规则和新趋势，致力于打造“开放度最高的自贸园区”。自贸试验区应本着“勇于创新、大胆尝试”的精神，率先对标国际通行规则和新趋势，致力于打造“开放度最高的自贸园区”。围绕进一步完善以负面清单管理为核心的投资管理制度和安全审查制度，加快推进金融领域开放创新，可率先在知识产权、环境、投资者与东道国争端解决机制等“边界后措施”开展压力测试的初步探索，为未来我国开展相关谈判做好制度准备。全国自贸试验区已扩大到21个，但各试验区发展水平参差不齐，建议建立负面清单的“领跑者”开放标准，将具备高水平开放条件的自贸试验区开放度作为确定全国统一的负面清单的基础。在此基础上，依据各自自贸试验区“总体方案”的目标和功能定位，制定体现各地特色的开放补充清单，通过持续推进差别化试验与错位发展，促进重点领域的进一步扩大开放，实现负面清单的统一性与特殊性有机结合。

二是完善事中事后监管制度体系和机制，加强创新政策和创新制度的系统集成。从改革开放全局出发，自贸试验区应更加注重顶层设计，率先以系统集成的整体视角推进各项改革深入进行，重点在构建开放型经济新体制、政府职能转变、强化法治保障体系三大层面系统集成。发挥自贸试验区部级联席会议机制的作用，推进相关部委与自贸试验区地方政府的协同合作，提升政府职能转变、制度创新的整体性、系统性和有效性。上海自贸试验区应在市级权限范围内率先通过行政管理体制改革、政府职能转变，促进相关改革创新的系统集成，为全国其他自贸试验区做出表率、积累经验。

三是进一步厘清政府权力清单，推动综合执法制度的完善。利用大数据技术，加快推进建立社会信用体系，加快企业年度报告公示、企业经营异常名录信息披露、外商投资信息公示、外商投资信息报告等信息公示平台建设。打通各部门信息保护壁垒，实现信息共享，构建全方位信息公开查询和公示制度。加大对失信企业的处罚力度和完善境外追偿保障机制，对失信企业和失信人员(特别是高管)要建立一套全方位的惩罚体系。加快对参与市场监督的社会力量和第三方机构的培育，加快金融服务、

信息服务和法律服务机构的发展，使其有效承接从政府剥离和削减的监管职能。在实现对政府决策、执行、执法、监督全过程有效约束和行政行为标准化建设过程中，形成市场主体自律、行业监督、第三方监管与政府事中事后监督有机结合的监管体系。探索形成政府、市场、社会多元参与，企业行业自律相结合的共商共建共治共享格局，提升政府对自贸试验区在开放条件下的治理能力和治理水平。

四是以简政放权为中心内容，推进自贸试验区管理机构大部制改革和加快法定机构建设。进一步推出权力清单、责任清单、减权清单，把清单管理推进到自贸试验区决策、执行、执法、监督等权力运行全过程。根据党的十九届三中全会和全国人大十三届一次会议通过的《深化党和国家机构改革方案》，结合证照分离、放管结合，优化服务，不断深化商事登记制度改革，完善事中事后监管体制，逐步形成以企业登记设立为重点的商事登记制度，逐步形成综合监管、专业监管制度框架体系的同时，积极探索自贸试验区管委会管理机构设置、职能定位、编制控制、效能考核等方面的改革。理顺自贸试验区管委会与所在地属地政府之间的关系，理顺自贸试验区与条块管理部门的关系。

五是以营造法治化、国际化、便利化的营商环境为目标，创新政府管理服务方式。要主动适应互联网时代政府治理要求，加快网上政务服务、公共信用信息服务和综合监管平台建设，实现政务数据资源的归集、整理、公开、共享，推动自贸试验区管理机构服务效率提升，不断优化政府组织架构、机构设置和运行机制，通过政府监管方式改革和服务模式创新，不断优化营商环境。

六是加快完善自贸试验区建设的法制保障。应在国家层面进行自贸试验区的统一立法，在总结自贸试验区地方立法实践基础上，结合最新发展，加快推进“中国自贸试验区法”制定，提高自贸试验区的整体立法位阶。与此相配套，在总结评估自贸试验区外商投资管理体制改革经验和风险基础上，尽快出台适用自贸试验区的外商投资有关法规。有关部门根据自贸试验区的实践情况，可试点自贸试验区在法无明文禁止的情况下，鼓励开展先行先试、改革创新活动，并授予自贸试验区对新兴行业、新型商业模式、新型业态制定相应改革管理措施的权限。

四、自贸试验区打造参与国际经济治理试验田的具体举措

（一）推动各部门加强统筹协调

一是更加充分地发挥好部级联席会议机制的积极作用。可以考虑赋予部级联席会议办公室更大权限，推动部级联席会议机制发挥更大作用，加强部门间横向协作和纵向联通，推出一批系统性集成创新政策，形成政策合力，提升统筹协调能力。加强顶层设计和规划引导，明确各联席会议成员单位在自贸试验区政策先行先试中的地位和作用，引导其推出更多创新举措，对于重大敏感事项，推动联席会议机制尽快出台支持文件或实施细节。

二是对各自贸试验区政策创新给予充分授权。自贸试验区正处于政策推陈出新的关键阶段，可考虑对不涉及行政法规、部门规章等法规内容，给予自贸试验区更大自主权。各自贸试验区可探索争取“类备案制”授权，或者“业务免审批”制度，在相关部委及地方管理方面争取更大自主权，同时密切关注政策实施效果，及时有效防范风险。

（二）提升发展质量和效益

一是理顺地方管理体制。精准调整自贸试验区管委会内设局与所在地政府委、办、局的工作关系，积极推动工作协调甚至机构整合。明确管理体制和权力配置，赋予自贸试验区管委会相应的行政权力，实现权责一致，推动自贸试验区管理机构成为强有力的主体，构建有序的管理模式和运营体制，发挥各片区的主体职能作用，形成科学高效、统筹有力、运转协调的自贸试验区管理模式。从上海自贸试验区经验看，如果当地情况允许，将自贸试验区管委会和地方政府合署办公，是最简便和有效的方式。

二是加强考核和协调服务。积极引导各自贸试验区对标国际最高标准，根据各自承担的差异化试点任务，聚焦商事、投资、贸易、金融等重点领域，开展更大开放度的压力测试。选择国际市场需求大，开放政策效果明显，但对监管要求高、全国范围暂时不具备实施条件的，持续推出创新举措，为进一步扩大开放积累经验。同时，加强改革系统集成，力争取得更多可复制、可推广的制度创新成果，把“试得好、看得准、风险可控”的自贸试验区改革创新成果尽快推广到周边地区，促进区域联动发展。

三是继续树立高质量发展的标杆。持续打造国际一流营商环境，借鉴全球营商环境领先的先进经济体经验，深化“放管服”改革，从理念、制度、机构层面，加强改革的系统集成，营造国际化、法治化、便利化的营商环境。同时，发挥自贸试验区高端要素资源集聚、国际国内市场通达的特色，聚焦若干具有较强国际竞争力的产业领域，在自贸试验区试点实施符合国际惯例的产业政策和监管制度，打造具有较强国际竞争力的产业高地，进一步彰显自贸试验区的质量和效益。

(三) 强化改革开放力度

一是适时新增重大试验任务。在系统总结自贸试验区运行效果的基础上，根据新形势下全面深化改革和扩大开放的实际需要，紧扣制度创新这一核心，适时增加一批重大试验任务。例如，在自贸试验区未来试点探索中，要继续对标高标准经贸规则，在竞争中立、环境保护、知识产权保护等方面加强探索，推动我国与国际先进规则接轨进程，为世贸组织改革的中国方案进行先行先试，提升中国在制定国际规则中的话语权。又如，对接供给侧结构性改革，把当前经济社会发展中存在的共性问题放到自贸试验区来试验，在扩大进口空间、降低企业经营成本、引进高端服务业、提升制造业整体素质和创新能力等方面加强探索。

二是提升复制推广工作层级。在复制推广的内容方面，应从单项试验举措、最佳实践案例的复制推广，向改革开放模式、接轨国际规则等更高层次转变，突出复制推广的系统性和集成性；在复制推广的范围方面，既要在全国范围内全面复制推广，又要鼓励相关部委、各省市在各自事权范围内，采取多种方式进行复制推广，加快彰显自贸试验区改革开放试验田标杆示范及引领带动作用。

(四) 加强事中事后监管

一是探索对失信企业实施约束和惩戒。企业设立由审批改为备案并不是放任市场，相反需要对市场进行更有效的事中事后监管。国务院《企业信息公示暂行条例》(以下简称《暂行条例》)第18条规定：“县级以上地方人民政府及其有关部门应当建立健全信用约束机制，在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中，将企业信息作为重要考虑因素，对被列入经营异常名录或者严重违法企业名单的企业依法予以限制或者禁入。”《暂行条例》中的约束措施比较有限，建议在自贸试验区探索建立惩罚性巨额赔偿制度，提高企业失信成本，加快建立与外商投资“准入前国民待遇+负面清单管理模式”相适应的事中事后监管惩戒体系。

二是深入推进部门间信息共享机制建设。整合并建立涵盖日常监管、行政执法、信用评定、行政许可管理等的信息系统，打破海关、工商、税务、质检、金融、监管等部门信息各自为政的状态，实现监管信息的共享与互换。深化电子政务建设，完善信息采集机制，确立信息采集规范，以社会统一信用代码为唯一识别号将各类信息归集到各市场主体名下，方便政府职能部门使用和社会公众查询。

三是积极引导与培育社会力量参与监管。充分发挥行业组织的自我管理作用，进一步发挥专业机构的专业服务功能。鼓励设立专业性机构，支持资产评估、会计师事务所等机构对企业运营情况进行监督。充分发挥新闻媒体的舆论监督作用，对失信行为进行曝光。

参考文献：

-
- [1]王淑敏,王若男.中国建设自由贸易港的离岸金融创新制度研究[J].河南财经政法大学学报,2019,34(6):94-101.
- [2]李光辉,高丹.自贸试验区:新时代中国改革开放的新高地[J].东北亚经济研究,2019,3(1):62-68.
- [3]于佳欣,何欣荣,赵宇飞.迈向新时代改革开放新高地——自贸试验区建设5周年回眸[J].金融世界,2019(1):23-25.
- [4]郑美青.新形势下福建自贸试验区创新与开放的路径选择[J].发展研究,2017(8):43-47.
- [5]戴希.实现自主创新与自由贸易双向联动[J].长江论坛,2017(2):27-34.
- [6]肖林.以结构性改革率先探索高标准自贸试验区建设[J].科学发展,2016(10):53-56.
- [7]蒋硕亮,刘凯.上海自贸试验区事中事后监管制度创新:构建“四位一体”大监管格局[J].外国经济与管理,2015,37(8):87-97.
- [8]彭羽,陈争辉.中国(上海)自由贸易试验区投资贸易便利化评价指标体系研究[J].国际经贸探索,2014,30(10):63-75.
- [9]商务部国际贸易和经济合作研究院课题组,邢厚媛.中国(上海)自贸试验区与中国香港、新加坡自由港政策比较及借鉴研究[J].科学发展,2014(9):5-17.
- [10]王孝松,张国旺,周爱农.上海自贸试验区的运行基础、比较分析与发展前景[J].经济与管理研究,2014(7):52-64.