

【区域开放与合作】

## 中国自贸区体制机制创新的问题与方向\*

张绍乐

**摘要:**自贸区体制机制是促进自贸区健康发展的制度保障。科学合理的自贸区体制机制有利于片区划设和行政权责的有效对接。自贸区体制机制设置的科学性与合理性决定着自贸区管理机构的工作效率,直接影响各类企业入驻的积极性与主动性,进而影响自贸区经济发展的可持续性。研究国外自贸区体制机制创新的实践经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新具有重要意义。国内自贸区应在管理体制、监管方式、优惠政策、营商环境等方面采取有效措施。

**关键词:**自贸区;体制机制;监管政策;营商环境

**中图分类号:**F712.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)04-0116-07 **收稿日期:**2020-05-03

\***基金项目:**国家社会科学基金项目“‘一带一路’高质量建设中我国内陆节点城市功能响应与提升研究”(19CJL044);

河南省社会科学院2020年春季调研项目“提升河南省自贸试验区建设水平研究”。

**作者简介:**张绍乐,男,河南省社会科学院区域经济研究中心研究人员,航空经济发展河南省协同创新中心研究人员(郑州 450000)。

自贸区体制机制是指一个国家或地区对自贸区管理制度、管理机构、监管政策、监督方式、优惠政策等所做出的制度安排。自贸区体制机制是促进自贸区健康发展的制度保障。科学合理的自贸区体制机制有利于片区划设和行政权责的有效对接,能够避免自贸区制度创新工作与工商、税务、商务、国土、规划等部门改革工作出现重复、冲突等问题。自贸区体制机制设置的科学性与合理性决定着自贸区管理机构的工作效率,直接影响各类企业入驻的积极性与主动性,进而影响自贸区经济发展的可持续性。系统分析国外自贸区体制机制的实践经验,并梳理国内自贸区体制机制创新的主要做法和存在的问题,对中国进一步推进自贸区体制机制创新具有重要意义。

### 一、国外自贸区体制机制创新的实践经验

通过梳理美国纽约港自贸区、阿联酋迪拜自贸

区、德国汉堡自贸区、爱尔兰香农自贸区、新加坡自贸区等5个自贸区的体制机制,总结出以下4个方面的典型经验。

#### 1.采取灵活的管理模式

国外自贸区的管理模式主要包括宏观层面的中央管理模式和微观层面的地方管理模式。一是宏观层面的中央政府管理模式,中央政府主要负责自贸区的立法、规划、监督、协调等工作。中央管理模式包括共同管理型和单一管理型两种类型,其中共同管理型指中央政府各个部门共同对自贸区行使行政管理职能,每个部门负责对自贸区某个领域的管理;单一管理型包括专管型和代管型,专管型指中央政府设立专门机构行使对自贸区的行政管理职能,代管型指中央政府不单独设立专门机构而委托某个政府部门行使行政管理职能。二是微观层面的地方政府管理模式,地方政府主要负责自贸区的管理、协调、监督等工作。地方管理模式包括政府主导型、企业主导型和政企合一型三种类型。

政府主导型指地方政府和海关直接对自贸区行使行政管理职能。企业主导型指地方政府在法律允许的范围内委托公司负责自贸区的日常管理工作。政企合一型指地方政府负责自贸区的规划、设立、监督工作,公司负责自贸区的管理、运营工作。例如,美国自贸区的管理模式具有以下三个特点:一是实行宏观和微观双层管理体制。宏观层面的管理机构包括美国对外贸易区委员会、美国海关总署和美国对外贸易区协会。微观层面的管理机构主要包括对外贸易区的承办者和管理者。二是采取主区和副区相结合的运营方式。美国对外贸易区委员会允许对外贸易区设立一般用途自贸区和特定用途副区。三是建立便捷高效的矩阵制联络员制度。美国对外贸易区委员会将对外贸易区划分为东部区域、西部区域、中部区域和大湖区域4大区域,每个区域配置1名联络员。德国汉堡自贸区的管理模式包括三个层次:一是宏观层面,由汉堡州政府负责总体事务。二是中观层面,由汉堡州经济和劳工事务部负责日常管理。三是微观层面,由企业负责港口作业。

## 2. 制定便利化的监管政策

自贸区的监督管理是各国自贸区管理机构都非常重视的重要问题,健全的监管政策是推进自贸区发展的重要保障。国外自贸区的监管政策具有以下3个方面的特点:第一,针对自贸区的特殊监管。国外自贸区大多采取封闭管理模式。例如,依托汉堡港建立的德国汉堡自贸区,面积16.2平方千米,由一条20多公里的围栏与其他港区隔开,包括25个陆上通道关卡和12个海上通道关卡,进出口货物都要接受关卡的检查。第二,针对进出口货物的监管。一是保税仓库监管。保税是自贸区的重要职能,也是入区企业期望享受的主要政策之一。国外自贸区保税仓库监管方式的演变历程为:海关部门派出分支机构和人员,对保税仓库进行直接管理;海关部门在法律许可的范围内,委托相关公司按照海关部门的要求对保税仓库进行管理,进出口货物需要按照税率随时进行关税申报;在第二种监管方式的基础上,将进出口货物申报关税的频率改为每月底集中申报一次。二是对进出口货物进行重点抽查。国外自贸区大多对高关税货物和有疑问货物进行重点抽查。如检查出问题,海关部门将扣罚相关企业缴纳的保证金,问题严重的将取消相

关企业在自贸区内的经营资格。三是采用信息化管理。新加坡政府打造了电子数据交换系统贸易网,打通海关、港口、税务、安全等30多个与进出口贸易相关的政府部门,企业通过该系统10秒钟即可完成进出口申报,10分钟即可获得审批结果。第三,采取便利化的监管措施。一是提供全天候的通关服务。阿联酋迪拜自贸区可24小时为入驻企业提供人力支持和设施设备以及为进出口货物提供通关服务。二是简化通关手续。德国汉堡自贸区不要求每批进出口货物立即申报与查验,45天之内转口的货物无须记录。三是为进出口货物提供最大限度的自由。在美国自贸区内,只要没有零售销售,货物可以自由买卖。

## 3. 实行宽松的投资准入

宽松的投资准入是推进自贸区实现投资自由化、优化投资环境的重要前提,是各国自贸区在吸引外资方面普遍采取的主要做法。准入前国民待遇和负面清单管理模式已被越来越多国家的自贸区所使用。负面清单属于国际法的概念,又叫作否定清单或否定列表,是一种国际通行的外商投资管理办法,是一个国家禁止外资进入或限定外资比例的行业清单。越来越多的国家采用负面清单模式给予外国投资者准入前国民待遇。准入前国民待遇和负面清单管理模式没有统一的标准或固定模板,各国需要根据实际发展情况进行调整和优化,制定出符合本国实际的准入前国民待遇和负面清单条款。国外自贸区外商投资准入制度安排因各国经济发展水平和所处阶段不同而有所不同。例如,爱尔兰在投资准入方面的主要做法包括:自贸区内电子信息、生物医药、软件开发等领域的外国企业可以享受准入前国民待遇;自贸区内的所有企业均不得进行军火制造和开发核能;自贸区管理机构为入驻的外资企业提供工商、金融、咨询等服务;爱尔兰投资发展署为自贸区内的外国企业提供工商注册、金融对接、法律咨询和人力资源等服务,外国企业不需单独与政府部门进行联系。新加坡在投资准入方面的主要做法包括:除新闻业、公共事业、广播业外,对入驻自贸区的外资企业没有出资比例、出口比例等方面的限制;限制劳动密集型和高污染、低附加值企业进入自贸区;除对国防工业、爆竹等行业有限制外,自贸区对其他外商企业没有太多限制;给予来自自由贸易协定伙伴国的投资者

国民待遇。

#### 4. 创造良好的营商环境

良好的营商环境包括市场环境、税务环境、政务环境、生态环境、法治环境等,是吸引企业入驻自贸区的重要因素,是推进企业创新发展的重要制度保证。从2003年起,世界银行通过选取企业注册程序、办理施工许可证、办理纳税证明、开展跨境贸易等指标,研究世界各国营商环境的变化情况,并对外定期发布《全球营商环境报告》。国外自贸区在优化营商环境方面采取的主要做法包括以下3个方面:第一,简化办事流程,提高工作效率。在新加坡自贸区内,任何国籍年满18岁的自然人,只需提供新加坡注册地址,委任1名新加坡董事、1名当地秘书,并提供相应的资料,即可在3个工作日内完成公司注册工作;如果是注册代表处或办事处,只需从新加坡国际企业发展局网站下载注册表格进行网上注册即可。第二,信息基础设施建设完善。美国海关采用自动化商业环境系统(ACE)对进出对外贸易区的货物进行监管和审查,将80多个政府部门集中到ACE,建立统一的政务服务平台和一站式数据收集中心,实现信息共享,既降低企业成本,又提高政府工作效率。爱尔兰香农自贸区的在线管理系统能够为入驻企业办理保税仓储和运输等相关手续,企业只需提交一次资料,政府部门之间可实现企业信息共享。第三,制定相关法律法规,加大惩罚力度。美国为营造良好的营商环境,有效保障对外贸易区内企业和个人的合法权利,制定了《谢尔曼法》《联邦贸易委员会法》《反海外腐败法》等法律法规,并加大对商业贿赂的处罚力度。例如,根据《反海外腐败法》规定,企业和个人的商业贿赂行为不仅要承担民事和行政责任,而且可能要承担刑事责任,并将被终止其参与美国政府采购的资格。

## 二、国内自贸区体制机制创新的主要做法

国内自贸区在管理体制、监管方式、贸易便利化、金融创新等方面进行了一系列有益探索。

### 1. 深化投资管理制度改革

投资管理制度是促进自贸区发展的重要制度。国内自贸区在投资管理制度改革方面积累了诸多经验。一是转变政府职能。上海自贸区陆家嘴金融片区借鉴国外自贸区先进经验,在全国率先

实行“业界共治+法定机构”的治理模式,通过企业化组织、市场化运作、专业化服务,极大地提高了政府工作效率。广东自贸区大力推行“互联网+政务服务”,南沙新区片区通过企业专属网页整合了区内各个政府部门的数据系统和网上办事入口,为入驻企业提供一站式服务。二是积极探索准入前国民待遇和负面清单制度。上海自贸区自2013年成立以来,不断推进以负面清单为核心的投资管理制度改革,先后发布了多个版本的负面清单,外商投资准入特别管理措施数目从2013年版的190条减至2018年版的45条;对负面清单以外的投资领域和行业,实施内外资一致的市场准入,将外商投资项目的设立程序由审批制改为备案制,审批时限也压缩到1个工作日,所需材料均实现网上提交。广东自贸区在对外资企业实行准入前国民待遇和负面清单管理的基础上,在全国率先推出国内企业投资准入负面清单管理。三是深化商事登记制度改革。2017年6月,浙江自贸区构建了商事登记“1+N”综合受理服务体系,进行商事登记领域“最多跑一次”改革;浙江自贸区通过税务、工商、监管等部门之间证照整合和信息共享达到了“让数据多跑,群众少跑”的目的。陕西自贸区在全国率先将人民银行开户许可纳入联办事项,“微信办照”模式向全国推广。福建自贸区将企业投资项目的审批流程整合为规划选址与用地、项目评审与核准备案、设计审查与施工许可、统一竣工验收等4个阶段,每个阶段采取“一表申请、一口受理、并联审查、一章审批”的综合审批,极大地缩短了投资项目的审批时间。

### 2. 创新监管服务模式

国内自贸区在创新监管服务模式方面积累的主要经验包括以下3个方面:第一,构建自贸区网上政务大厅。2016年5月,国务院发布《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》,明确提出要推行“互联网+政务服务”,建设网上办事大厅。上海、天津、福建等自贸区均整合工商、税务、质检等政府部门的电子信息资源,构建统一的网上政务大厅,为企业提供一站式服务。国家部委还针对某一领域建设专项的网上政务大厅,例如,公安部推出网上便民服务平台,自贸区内入驻企业可以利用手机上传8类边检证件办理和报检材料,边检部门通过在线审批、在线告知,实现边检事项在线办理。第二,建设公共信用信息服务平台。社会信

用体系建设是自贸区事中事后监管的制度创新之一,对于弥补监管缺位、防范交易风险、加强后续监管等具有重要作用。广东自贸区建立了统一的信用信息监管平台,收集了南沙新区、前海蛇口片区、珠海横琴新区3个片区入驻企业的信用数据,实现了企业信用信息的归集、分析和共享;珠海横琴新区出台了《珠海经济特区横琴新区诚信岛建设促进办法》,提出了促进政务诚信、商务诚信、社会组织诚信、个人诚信建设的具体举措和相应的惩戒措施。第三,建设事中事后综合监管平台。上海自贸区发布了《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》,提出创新监管体制机制,加强监管基础平台建设。福建自贸区制定了全国第一张风险防控清单,梳理出了55个监管风险点,制定了88条防控措施;依托企业信用信息公示系统对自贸区内入驻企业实施信用风险分类监管,并根据信用分类开展“双随机、一公开”抽查,对信用良好企业不举不查,对失信企业进行严格审查,有效激发了市场主体的活力。

### 3.探索贸易便利化改革

自贸区的贸易便利化是吸引企业入驻的重要因素。上海、广东等地通过采取“先入区、后报关”“第三方检验结果采信”等诸多贸易便利化措施,探索形成了跨境电子商务平台、保税展示平台、中转集拼平台、技术贸易交易平台等一系列新载体和新平台,有效促进了自贸区的发展。国内自贸区在贸易便利化方面积累的主要经验包括以下三个方面:第一,建立国际贸易“单一窗口”。上海在探索贸易便利化方面始终走在全国前列,建立了以信息化和智能化为核心的自贸区信息系统,构建了国际贸易“单一窗口”,集中了工商、税务、海关、检验检疫、质检、公安等22个政府部门的业务,集成了海关、边检、海事、检验检疫等4个部门数据系统,设置了10个功能模块,大大压缩了企业数据申报环节和货物申报环节的时限,降低了企业成本。第二,建立商品质量溯源体系。2015年6月1日,广东出入境检验检疫局跨境电商商品质量溯源平台正式运营,标志着广东自贸区南沙新区片区成为全国首个推出跨境电商商品质量溯源的自贸区,消费者可以随时随地通过该平台查询经南沙新区片区进出口的跨境商品的质量信息。第三,不断简化通关流程。上海自贸区行政服务中心于2013年9月正式运行,将

分散在税务、工商、质检等部门的行政许可审批事项集中到行政服务中心办事大厅。2017年以来,上海先后发布《实行企业市场准入全网通办的工作方案》《实施企业市场准入单窗通办的方案》《全面推行“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》等文件,压缩行政审批流程,实现协同服务、一网通办、全市通办,减轻企业负担,降低企业成本,提高政府工作效率。2016年12月,浙江自贸区管委会适时出台了《浙江自贸试验区企业注册登记管理暂行办法》,提出土地审批、项目立项审批等建设项目前置性审批程序可以同步办理等贸易便利化措施。

### 4.推进金融领域制度创新

国内自贸区在推进金融开放创新、服务实体经济、加强金融监管、防控金融风险等方面进行了一系列有益探索,积累了宝贵经验。下面以上海自贸区和广东自贸区为例,分析其在金融开放创新方面的主要做法。上海自贸区自2013年成立以来,在自由贸易账户体系、人民币国际化、金融监管、金融风险防范等方面进行积极探索,形成了一系列在全国范围内可复制推广的经验。一是扩大金融机构市场准入。上海自贸区对符合规定条件的外资金融机构和民营金融机构全面开放,支持符合条件的社会资本依法设立民营银行、财务公司等各类金融机构,在完善相关管理办法、加强有效监管的前提下,允许区内符合条件的中资银行开办离岸业务。二是扩大资本项目可兑换。2013年,上海自贸区建立了自由贸易账户体系;2014年,上海自贸区进一步规范了双向人民币资金池等规则,简化了直接项下人民币跨境使用流程和经常项下人民币跨境使用流程;2015年,上海自贸区进一步拓展了自由贸易账户功能。三是拓宽企业融资渠道。上海自贸区不断完善金融市场体系,设立各类资产交易中心,拓宽区内企业的直接融资渠道。四是加强金融监管。上海自贸区探索建立符合国际规则、适应中国国情的金融监管框架,完善金融风险监测系统和金融风险预警系统,加大对金融违法行为的处罚力度。广东自贸区在金融创新领域的突出贡献包括两个方面:一方面是跨境金融取得重大进展。广东自贸区在全国率先实行跨境双向股权投资、跨境双向人民币资金池、跨境人民币贷款、跨境金融资产转让、跨境双向人民币债券等5类跨境金融业务。另一方面是特色金融创新发展。广东自贸区设立

了全国第一个区块链机构(前海微众银行联合贷款备付金管理及对账平台);深圳市前海数据服务公司开发了首例基于大数据的金融风险评估预警系统;深圳前海蛇口片区设立了外商独资私募证券投资基金试点;前海金融控股有限公司开发出了国内第一个私募基金信息监管服务平台,即深圳私募基金信息服务平台。

### 三、国内自贸区体制机制创新的问题

国内自贸区在体制机制创新方面取得重大进展的同时,也存在诸多问题。

#### 1.管理体制有待进一步健全

一是市场开放与全球经贸规则新标准仍有较大差距。机构设置创新方面尚未取得突破性进展。已有的一些制度创新探索和实践,也面临开放力度不足的问题,与国际规则尚未完全接轨。二是政府职能转变及与此相配套的体制创新的政策措施和系统集成不够。对自贸区的配套政策措施不到位,有些政策措施存在滞后问题,致使部分改革创新存在“碎片化”现象。三是部分领域的制度创新力度不够。从自贸区的实践情况看,都存在“总体方案”和“深化改革方案”落实推进不均衡的问题。贸易投资便利化方面进展较快,但自由化改革创新进展较慢。只涉及单一部门的改革创新进展较快,涉及多个部门的改革创新进展较慢。

#### 2.监管方式有待进一步完善

一是功能实施较晚,有些处于探索阶段。陕西、河北、河南等地的自贸区积极实施贸易便利措施,取得了一定的成效,但由于实施时间较短,对标先进地区的发展,还存在一定差距。二是开放条件下的事中事后监管体系尚需进一步完善。从率先建立的上海自贸区情况来看,在简政放权的同时,一些项目的事前审批已经取消,但事中事后监管体系还有待完善,特别是与之配套的社会信用体系大数据、企业年度报告公示数据等还没有形成信息共享机制。

#### 3.制度红利有待进一步释放

从国外自贸区的实践经验来看,持续释放制度红利、推进产业发展是其共同特征。尽管自贸区建设的核心任务是制度创新,但制度创新的目的是促进产业发展和经济发展。从国内自贸区的发展情

况来看,功能定位越准确、产业格局越清晰、产业结构越合理,自贸区制度创新的方向性就越强。目前,国内自贸区制度创新的成效还不是太明显,制度红利还有待进一步释放。一是制度创新对于推动产业发展的作用还不够强大。国内自贸区的制度创新多停留在表层,而对于推动产业发展的深层次制度创新涉及较少或深度不够,不能真正地为产业发展提供制度支撑。二是国内自贸区建设与全球产业布局分工调整的结合还不够紧密,围绕经济发展的新技术、新业态、新模式还不完善。

#### 4.创新意愿有待进一步激发

近年来,国内自贸区的制度创新工作取得多方面重大进展,在投资管理体制、贸易便利化、监管服务模式等方面的一批重要成果在全国复制推广。但随着改革进入深水区和攻坚期,自贸区在法律权限、事中事后监管等方面的制度创新工作难度越来越大,导致制度创新意愿不强。这主要体现在两个方面,一是各地自贸区进行制度创新需要承担高额的成本和巨大的风险,但不一定能够获得与之匹配的高收益,再加上制度创新面对许多不确定性因素,且缺乏专门的法规保护,导致地方进行制度创新的意愿不强。二是目前的制度创新多数都停留在单一部门内部的流程优化,涉及跨部门的制度创新工作较少,这是因为法律法规的束缚和跨部门的深层次改革措施不多,导致某些部门进行制度创新的意愿不强。

### 四、国内自贸区体制机制创新的方向

国内自贸区体制机制创新的方向主要包括以下4个方面。

#### 1.完善法律体系,创新管理体制

国外自贸区的一般做法是“先立法、后设区”,即先制定与自贸区相关的法律法规,在此基础上批准设立自贸区,并赋予自贸区“境内关外”的法律地位,为自贸区开展相关活动提供法律依据和法律保障。例如,新加坡《自贸区法令》,未经海关部门准许,任何企业和个人不得擅自进入自贸区,不得干涉自贸区内正常的经济活动和贸易活动。国内外自贸区在管理体制方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面:第一,尽快出台符合中国自贸区实际的法律法

规。国家提出“凡属重大改革都要于法有据”，各地在促进自贸区创新发展的过程中，应高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对自贸区相关立法工作的协调，确保自贸区在法治轨道上推进改革。第二，构建高效的管理体制。国外自贸区大多采取政企合一型的管理模式，即行政管理职能和运营管理职能分开的管理模式。中国应借鉴国外自贸区在管理体制方面的先进经验，整合行政资源，鼓励各地自贸区成立规划建设推进组、金融创新推进组、营商环境推进组等各类专项工作推进组，并引进专业化公司负责各地自贸区的运营管理工作。第三，实行灵活多样的管理方式。一要把省级管理权限下放到各个片区。各地自贸区建设领导小组负责自贸区的顶层设计、总体规划和统筹协调工作，将各类管理权限下放到片区管委会，由各个片区负责各自区域的行政管理工作。二要探索片区管委会与省直部门的直通车制度，实现规划、统计、财政、项目申报等工作的直接对接，提供工作效率。三要探索市场化人员聘用制度。打破行政编制和事业编制限制，通过年薪制、考核制等方式聘请专业管理人员。

### 2. 健全监管政策，创新监管方式

通过梳理国外自贸区的监管政策和监管体系，大多数自贸区的监管主体都是海关部门，通过海关监管来促进自贸区健康发展是各国普遍采取的监管方式。国内外自贸区在监管政策和监管方式方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面：第一，积极创新自贸区监管政策。一是对进出自贸区的货物实行分类监管。根据货物来源，采取分类监管方式。参照美国纽约港自贸区的做法，进入各地自贸区的货物不需要立即缴纳进口关税，只有当货物从海关运入国内市场时才需要缴纳关税。二是运用信息化手段，实现监管信息的互联互通。积极运用大数据、云计算、互联网等信息技术，整合海关、工商、税务、工信、公安等部门的电子信息资源，完善各地自贸区信息系统，实现企业信息和相关电子数据在各个部门之间的互联互通。第二，完善各地自贸区事中事后监管制度。借鉴美国、德国、迪拜、新加坡等自贸区的监管经验，推动监管部门将工作重心由事前审批向事中事后监管转变。整合各类监管资源，推动监管方式由分散监管向综合监管转变。在政府

监管的基础上，完善市场规则，强化企业的主体责任，发挥各类行业协会的作用，构建市场治理体系。第三，提高监管人员的业务素质。加强对监管人员的业务培训。定期组织一线监管人员参加各类培训会，学习国外自贸区在监管方面的先进经验和做法，提高监管人员的业务水平；组织监管业务骨干到国外自贸区进行业务交流。同时建立完善的监管业务考核机制，提高监管人员的工作积极性和主动性，对于考核优秀的监管人员，要加大奖励力度。

### 3. 完善优惠政策，释放制度红利

税收、金融、土地等方面的优惠政策是吸引企业入驻自贸区的重要因素。国内外自贸区在优惠政策方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下三个方面：第一，制定税收优惠政策。税收优惠政策是吸引企业入驻自贸区的重要因素之一，能够降低入驻企业的生产成本和贸易成本，提高国际市场竞争能力。各地自贸区可以借鉴美国、爱尔兰等国家的先进经验，将税收优惠政策写进自贸区法律法规，并根据自贸区发展情况和经济社会发展情况及时对相关法律法规进行修改和完善；借鉴阿联酋迪拜自贸区经验，对于区内企业进口机器设备、零部件和生产必需品免征进口关税，出口货物和商品时免征出口税；借鉴美国纽约港自贸区经验，实行倒置关税，区内企业可以选择支付原材料税率和产成品税率中较低的一种，以节约企业生产成本。第二，创新金融政策。创新金融政策是各地建设自贸区过程中需要解决的重大课题。一要推进金融制度创新。各地应针对自贸区内行业的不同特点，为企业提供多样化的融资服务。二要增强金融服务功能。各地自贸区内的银行、基金公司等各类金融机构应借助大数据、互联网等信息技术，促进“互联网+金融”发展，优化网上银行和手机银行的界面，增强用户体验感。不断提高金融从业者的业务素质，转变服务理念，强化服务意识。三要健全金融风险防控体系。各地应制定完善的金融风险防控制度，加强对自贸区内各类金融机构的监管。第三，创新土地政策。要借鉴新加坡自贸区的经验，制定符合各地自贸区实际的存量用地政策，在存量用地的用途变更、转让、收储等方面出台具体措施，提高存量土地使用率。同时要探索建立自贸区内土地用途管制

的负面清单。

#### 4. 激发创新意愿, 优化营商环境

世界各国都十分重视自贸区制度环境和营商环境的打造与优化, 都将优化营商环境、营造良好氛围作为自贸区的重点工作。国内外自贸区在营商环境方面的经验对中国进一步推进自贸区体制机制创新的启示主要包括以下4个方面: 第一, 转变政府职能, 增强服务意识。各地自贸区内的政府部门要更新观念, 增强服务意识, 创新管理方式, 提高公共服务效率, 主动为入驻企业提供政务服务。以政府监管机制改革、外贸监管便利化、金融领域开放创新、外商投资管理体制改革等为抓手, 进一步完善国际化营商环境, 构建开放型经济体系, 建设富有活力的开放新高地。尽快建立与国际惯例接轨的自贸区政策法规, 充分借鉴国外自贸区有关鼓励对外投资的优惠政策, 为入驻企业更好地从事对外投资创造条件。第二, 完善自贸区政策支持体系, 为良好的营商环境提供制度保障。从财政、税收、人才引进、对外投资管理等方面进一步强化政策支持, 采取各种措施优化服务体系, 吸引高素质人才、重视技术创新、人力资源素质培训, 将技术、资本、劳动力、数据等生产要素在更高层次集聚, 参与更广领域的资源优化配置, 发挥生产要素的竞争优势, 从宏观政策上为各地自贸区内入驻企业提供政策优惠和便利。第三, 构建区域合作联动机制。

各地要发挥自身的比较优势, 建立以企业为主体、政府为推动力的区域合作机制, 促进地区间横向经济联合。第四, 加快电子政务发展, 提高政府办事效率。借鉴新加坡自贸区在电子信息系统建设方面的经验, 完善各地自贸区电子政务服务平台, 真正实现税务、工商、质检、金融等部门电子数据的互联互通和共享, 让区内企业享受到高效的网上办理申报、登记、审批等行政服务。

#### 参考文献

- [1] 李敏. 美国纽约港自由贸易园区发展实践及其启示[J]. 改革与战略, 2015(8).
- [2] 邵学峰, 任春杨. 国外自贸区外商投资准入制度实践经验及启示[J]. 中州学刊, 2016(9).
- [3] 王胜, 刘从勇, 张东东. 迪拜自贸港区发展对海南的启示[J]. 今日海南, 2018(7).
- [4] 郑雨乔. 欧洲自贸区兴衰对重庆自贸区发展的启示——以德国汉堡自贸区为例[J]. 经贸实践, 2018(10).
- [5] 韩永红. 国外主要自由贸易园区及其法律规制: 评析与启示[J]. 政法学刊, 2015(4).
- [6] 付亦重, 杨嫣. 美国内陆自由贸易区监管模式及发展研究[J]. 国际经贸探索, 2016(8).
- [7] 陈志军, 朱春发. 自贸区离岸业务税收政策的国际经验与启示[J]. 国际税收, 2017(10).
- [8] 张磊. 境外自贸区的先进经验及对我国自贸区发展的启示[J]. 市场周刊(理论研究), 2017(1).

## Problem and Direction of the Innovation of the System and Mechanism of China's Free Trade Zone

Zhang Shaole

**Abstract:** The system and mechanism of free trade zone is the institutional guarantee to promote the healthy development of free trade zone. The scientific and reasonable system and mechanism of the free trade area are conducive to the effective connection of the area demarcation and administrative rights and responsibilities. The scientificity and rationality of the establishment of the system and mechanism of the free trade zone determine the work efficiency of the management institutions of the free trade zone, directly affect the enthusiasm and initiative of all kinds of enterprises, and further affect the sustainability of the economic development of the free trade zone. It is of great significance for China to further promote the innovation of the system and mechanism of free trade zone by studying the practical experience of the innovation of the system and mechanism of abroad free trade zone. Domestic free trade zone should take effective measures in terms of management system, supervision mode, preferential policies, business environment.

**Key Words:** Free Trade Zone; System and Mechanism; Regulatory Policy; Business Environment

(责任编辑:文 锐)