

全国政协常委周汉民——

### 对标国际最高标准，为国家试制度闯新路

权威访谈

上海市发展改革研究院改革创新研究所所长王果

#### 当好领头雁，为高质量发展提供强劲引擎

■面向未来，上海自贸试验区仍要坚持以制度创新为核心，聚焦高水平改革开放，紧紧围绕区域发展以及国家重大战略，为高质量发展提供全新强劲引擎

■本报记者 唐玮婕

“十年来，上海自贸试验区在建设发展过程中，从来不是算小账，也绝不闭门造车，而是始终坚持服务和落实国家战略，当好领头雁，助力上海‘五个中心’建设。”上海市发展改革研究院改革创新研究所所长王果日前接受采访时表示，自贸试验区在变中求新、在新中求强、在强中求优，已成为国家发展动力的引领区域。

他认为，面向未来，上海自贸试验区仍要坚持以制度创新为核心，聚焦高水平改革开放，紧紧围绕区域发展以及国家重大战略，为高质量发展提供全新强劲引擎。

#### 把扩大对外开放提升到新高度

在王果看来，上海自贸试验区建设十年来的一系列成就、亮点可以用“四个度”来概括。

第一是开放有高度，建立起与开放型经济体制相适应的风险压力测试体系，彰显对外开放“试验田”作用。

“从设立自贸试验区的初衷看，我们是作为一种国家试验，在上海自贸试验区探索一套适应发展、适应整个形势的新制度，然后向全国复制推广。”王果表示，2013年，党的十八届三中全会提出“构建开放型经济新体制”，强调建立上海自贸试验区要全面深化改革开放和扩大开放探索新的途径，积累新的经验；党的二十大报告则提到，实行更加积极主动的开放战略，构建面向全球的高标准自由贸易区网络，加快推进自由贸易试验区建设。从这个角度来看，十年来，上海自贸试验区围绕制度型开放，对接国际通行惯例，持续探索电信、医疗、文旅、商贸、航运、专业服务领域的扩大开放，构筑高水平开放型经济体系，把扩大

对外开放提升到新的高度。

第二是改革有深度，建立起与治理现代化要求相适应的政府治理体系，体现政府治理本示范效应。以开放倒逼改革，上海自贸试验区围绕政府职能转变，加大商事制度改革，从“先照后证”到“证照分离”再到“一业一证”的一系列改革，以市场主体需求为导向，持续推进政府改革，打造国际一流营商环境。

第三是创新有力度，建立起与国际经贸通行规则相衔接的制度创新体系，释放制度创新系统集成效应。

抓住制度创新这一自贸试验区建设的核心任务，十年来，上海自贸试验区不仅注重“从0到1”的制度创新，同时强化“从1到N”的辐射带动，在制度创新系统集成上做文章、在促进制度创新成熟定型上下功夫，形成负面清单管理、国际贸易“单一窗口”、自由贸易(FT)账户、事中事后监管等一批制度创新成果。

第四是高质量发展有加速度，初步实现将制度创新优势转化为功能跃升和产业升级优势，经济发展稳步迈向高质量。

“自贸试验区建设的最终目标还是要促进发展，带来高质量发展的加速度，也就是要把制度创新转化为高质量发展的无限动力，持续培育经济发展新动能。”在王果看来，十年来，上海自贸试验区坚持制度创新与科技创新双轮驱动，在开放创新、协同创新、产业创新等方面加大突破力度，无论是总部经济的能级提升、制造业产业的转型升级等，高质量发展态势不断显现。

#### 走出具有时代特征的改革创新之路

十年来，上海自贸试验区紧紧把握“扩大开放-深化改革-制度创新”主线，以开放促改革、促创新、促发展，取得一系列重大成果，积累和创造许多成功经验，走出一条具有时代特征的改革创新之路。

王果表示，总的来看，上海自贸试验区十年来做对了以下5个方面。一是始终坚持以服务国家战略为使命，沿着正确的改革开放方向突破发展空间。“十年来，上海自贸试验区牢记服务全国的初心和使命，主动落实好国家赋予的各项改革创新任务，承担着我国改革开放和创新发展示范引领者的角色。”他说。

二是始终坚持先行先试、示范引领，探索首创性、集成化制度创新成果，确保改革开放试验田功能有效发挥。

三是始终坚持“不做盆景做苗圃”，形成一系列可复制可推广的制度创新成果。

四是始终坚持发挥上海“五个中心”建设的综合优势，实现高质量发展助力提升城市功能。

五是始终坚持法治保障衔接制度创新成果，遵循法治思维确保重大改革于法有据。

■本报记者 唐玮婕

今天的上海自贸试验区要进一步为国家试制度、闯新路，全面对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等国际高标准经贸规则，在相关重点领域率先落地改革，开展一系列先行先试，也可以称之为“压力测试”。

“我一直在呼吁，要把CPTPP的规则在上海自贸试验区全面进行适应。只有经历了这样局部的压力测试，才能提取成功的精华，去其过时或失败的糟粕，从而闯出一条制度创新的新路。”在全国政协常委周汉民看来，上海自贸试验区的未来可期，就是因为它始终站在改革开放最前沿，始终胸怀制度创新的宏愿，始终勇于进行压力测试的探索。

#### 拿出入世决心提升开放水平

当前，国际经贸规则正在发生深刻复杂变化，而其中CPTPP和DEPA是引领当今世界高标准经贸规则的典范。

据周汉民介绍，CPTPP包含的内容和涉及的范围非常广泛。从货物贸易到服务贸易，从知识产权到电子商务，从劳工标准到环境保护，从政府采购到竞争政策，从监管协调到争端解决，几乎无所不包。而且CPTPP创造了许多前所未有的贸易及其相关规则，比如说，在服务贸易领域，CPTPP全面运用负面清单模式。可以预期的是，未来CPTPP的区域覆盖面会更加广泛。

■今天我们应该拿出当年加入世界贸易组织时的决心，对CPTPP和DEPA等高标准国际经贸协定的内容进行深入研究，评估相关规则对中国各领域的影响，不断提升开放水平

DEPA则是全球首份数字经济区域协定，体现了数字贸易全球治理的国际性。它在已有数字贸易规则的基础上有所突破，考虑了包括人工智能、金融科技等新兴技术在内的软环境合作安排。

2021年，中国先后申请加入CPTPP和DEPA，与其中的条款相比，我国在数字贸易、金融服务等方面存在一定差距。“这些国际经贸规则往往对数据跨境流动、金融领域开放以及营商环境的要求更高。”周汉民直言，“今天我们应该拿出当年加入世界贸易组织时的决心，对CPTPP和DEPA等高标准国际经贸协定的内容进行深入研究，评估相关规则对中国各领域的影响，不断提升开放水平。”

#### 做好跨境数据流通压力测试

“随着数字时代来临，国际贸易发生重大的本质性变化，数据成为核心资源。”在周汉民看来，上海要抓紧在数据确权交易和数据跨境流动等方面率先取得突破，形成与国际接轨、有利于数字贸易高质量发展的数据跨境流动规则，“上海自贸试验区和临港新片区在跨境服务贸易、数字贸易等方面发展条件相对成熟，完全有条件在深度对接CPTPP和DEPA等高标准国际经贸规则上先行先试，做好压力测试。”

他建议，一是界定“重要数据”范围，实行负面清单管理制度，设立国家敏感数据清单目录，对涉及国家安全、公共安全的数据要求本地化存储。积极争取国家将数据出境安全评估前置审核权下放，完善数据流通标准。建立行业数据分级分类制度，总结树立一批试点示范标杆案例，编制更精细、可推广的行业低风险数据目录，发布操作指引，以吸引全球企业来此开展业务。

二是加强与CPTPP、DEPA成员国的数字技术研发、数据安全等方面的国际合作，逐步建立跨境数据流动白名单制度，为我国在全球开展互认数据跨境流动规则奠定基础，打造具有全球公信力的国际征信合作平台，进而推动我国的行业标准成为国际或区域性的标准。

三是围绕一些特殊应用场景的特殊需求，例如“两头在外”数字贸易服务等，依托国际数据港，在临港新片区试点建立特殊的“国际数据流通功能区”，以“特定企业、特定场景、特殊功能、特殊监管”方式，探索建立更加自由、便捷、高效的国际数据流通与数据服务功能。

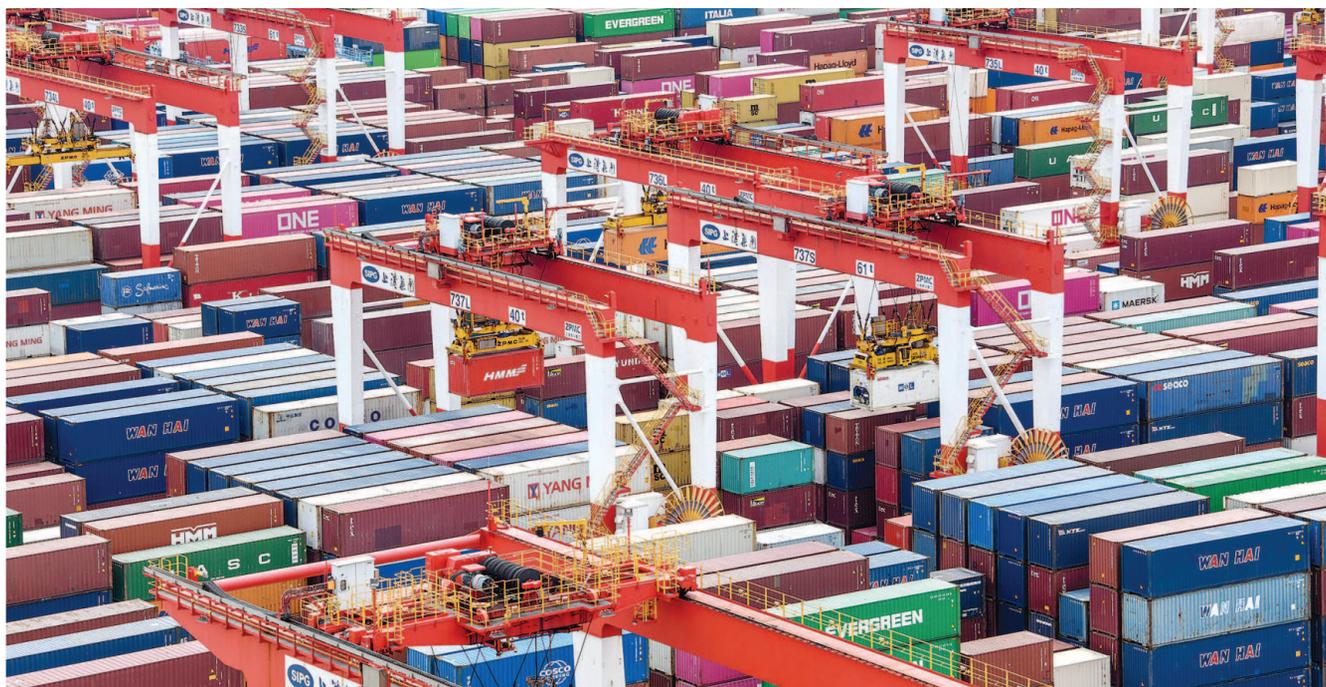
#### 以新的立法举措推进新的开放

今年是改革开放45周年，上海自贸试验区成立10周年，面对风高浪急的外部形势，自贸区高质量发展的底气从何而来？

周汉民表示，推进自贸区国家层面立法是当务之急，“从现实必要性来看，要通过自贸区立法，把中国准备加入CPTPP和DEPA的工作全力向前推进。我们的发展和进一步融入世界，要有更强烈的紧迫感。加快加入两个国际协定的步伐，可以彰显我国深化改革开放的坚定立场和坚强决心。同时，在纷繁复杂的世界百年未有之大变局中，以新的立法举措推进新的开放。”

他同时认为，自贸区国家层面立法时机已然成熟。在全国21个自贸试验区“雁阵齐飞”的基础上，以一体化思维统筹规划、立法先行，凸显自贸区制度创新的功能，是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要之举。

自贸试验区国家层面立法必须对国际高标准经贸规则进行认真研究、深度分析、努力推进，并从中领悟、发现未来发展的新动能，“这其中哪些是我们之前没有想到或做到的，就可以在自贸试验区开展试验。此外，要以这些协定的主要内容为对象，结合各自自贸试验区特色，在一些备受关注的领域进行压力测试，抓紧试验这些国际条约中的新举措、新做法。”周汉民建议。



上海洋山深水港区四期自动化码头一角。

本报记者 邢千里摄

上海对外经贸大学国际经贸研究所研究员张磊——

### 先试先行“中国方案”，积极参与国际经贸规则制定

■本报记者 张天弛

2013年，上海自贸试验区制定出台第一张外商投资准入负面清单，经7次缩减，特别管理措施条款由最初的190项缩减至目前的27项，实现制造业负面清单清零，服务业领域持续扩大开放，投资自由化水平不断提升，十年间，上海自贸试验区已成为外资进入中国的开放枢纽门户。

“当下，市场准入负面清单化已成为不可逆转的趋势。”上海对外经贸大学国际经贸研究所研究员张磊日前在接受记者采访时表示，作为全国最早建立的自贸试验区，上海自贸区以贸易便利化为重点的贸易监管制度，以及与开放型市场经济相适应的政府管理制度和法治保障制度，对于我国全面深化改革开放具有重大示范带动作用。

“站在新起点上，自贸试验区更要迈开步子大胆闯，并更加关注将已有的制度创新成果形成‘中国方案’，积极参与和引领国际经贸规则的制定。”张磊说。

#### 制度创新有力支撑高水平开放

张磊认为，经过10年建设，上海自贸试验区在3个层面取得重大突破，为全国提供

■站在新起点上，自贸试验区更要迈开步子大胆闯，并更加关注将已有的制度创新成果形成“中国方案”，积极参与和引领国际经贸规则的制定

了一批可复制可推广的制度创新成果。第一是当地发展。自贸试验区发展有力促进和推动了所在区域的经济增长，如吸引一大批跨国公司落户等。

第二是制度突破。自贸试验区跨越式发展的背后离不开制度创新的支撑，十年来，上海自贸试验区累计形成278项制度创新成果，涵盖投资便利化、贸易便利化、金融开放创新、事中事后监管等多个领域类型。

“其中一项重要制度创新成果就是建立外商投资准入负面清单制度。”张磊说，这是自贸试验区标志性的制度创新，对推动新一轮高水平对外开放、打造开放型经济新体制具有重要意义。

第三是助力上海“五个中心”建设。自贸试验区对上海建设国际金融中心、科创中心等起到助推作用。例如，允许自由贸易账户开展跨境金融业务等措施，深化金融服务市场开放，推动上海国际金融中心建设；在科创中心建设方面，率先推动集成电路、生物医药等产业开展保税研发业务，并持续优化完善外

#### 服务贸易新发展提出开放新要求

“市场准入负面清单化已成为当前一个不可逆转的趋势。”张磊说，自贸试验区在这方面的探索已取得成效，但目前我国外商投资负面清单制度与国际模式接轨方面仍有提高空间。他进一步解释，外资准入负面清单的核心是给予外资国民待遇，现有制度仍需对部分行业进一步优化监管措施。

在服务贸易方面，相关国际治理演进也对我国实现高水平开放提出一系列新要求。对上海而言，2010年后外商投资的主要领域就是服务业，因此，外商投资市场开放对促进服务贸易发展意义重大。此外，当前数字贸易在跨境贸易中所占的比重越来越大，临港新片区正积极开展建设数字贸易国际枢纽港。这些领域都需要深化制度性开放，实现进一步创新。

#### 下一个10年自贸试验区担子更重了

张磊认为，与建设之初相比，下一个10年，自贸试验区肩上担子更重了，面临的国际经贸形势挑战更大、也更紧迫，自贸试验区需要步伐更大、开放力度更强。

他表示，接下来，自贸试验区应在市场准入监管制度上探索更大范围的创新突破，同时，还应加大力度实现对国际贸易投资新业态、新模式的更高水平开放。

“更为重要的一点是，10年的探索中，我们积累了大量经验，通过自贸试验区先试先行，形成了一系列‘中国方案’。今后，我们不光是要对标更高标准国际规则，更要积极参与到国际规则的制定中去。”他进一步补充道，要把自贸试验区与上海的优势产业结合起来，在电子支付、无人驾驶等上海拥有话语权的领域，我们更要把握机会，引领国际经贸规则的制定。

张磊说，从加入世贸组织开始，上海就一直是中国改革开放的窗口和排头兵。过去十年间，自贸试验区是上海改革开放的前沿阵地；未来，也将继续在推进新一轮高水平对外开放中发挥引领作用。