

# 国际经贸规则重构与中国自贸试验区发展：对接与联动

□ 刘 斌 刘一鸣

[摘要]中国自由贸易试验区建设步入10周年,对标高水平国际经贸规则是推动来自贸试验区制度型开放的重要路径。当前,高水平国际经贸规则在议题上更趋向于边境内条款,在地理和成员范围上趋向于区域规则和诸边谈判,在内容上趋向于“单一条款”,在特征上“高标准”和“差异化”双轨并存;未来,产业政策、数字贸易和环境问题等议题将成为国际经贸规则的谈判重点。自贸试验区在制度学习和制度对标上取得了一系列重要成果,但依然存在学习对象不明确、对标程度偏低、联动性不足等问题。为加快我国制度型开放的步伐,在战略定位上,坚持自贸试验区改革开放试验田的作用,既要在“公平”议题上对高水平国际经贸规则进行“先行先试”,也要在“发展”议题上推出中国规则范式。在具体措施上,应主动对标国际主流规则范式,推动自贸试验区高水平与差异化发展,加强自贸试验区的协同和联动作用,引领规则的对外输出。

[关键词]制度型开放;自贸试验区;国际经贸规则重构;对接;联动

[中图分类号]F744 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2023)03-0052-10

[作者简介]刘斌,对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院研究员;刘一鸣,对外经济贸易大学国际经济研究院博士研究生

党的二十大报告提出:“稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放”,这为中国稳步推动制度型开放、推进高水平对外开放指明了前进方向、提供了根本遵循。当前,以美国为主导的全球经济治理体系面临权力结构失衡、利益诉求迥异和制度功能缺失等治理失灵困境,国际经贸规则在权力转移的过程中重构,为中国推行制度型开放提供了战略机遇,也增加了潜在风险。中国自由贸易试验区(以下简称自贸试验区)作为推进制度型开放的重要平台和载体,通过制度学习、制度对标和制度供给积极对接高水平国际经贸规则,发挥了至关重要的作用。10年间,中国分6个批次在21个省份设立了21个自贸试验区,辐射67个片区,形成了覆盖东西

收稿日期:2023-05-20

南北中的试点格局,在产业发展、制度创新、对外开放等领域取得了丰硕成果。在取得成果的同时,也应认识到,自贸试验区对接高水平国际经贸规则仍旧存在学习对象不明确、对标程度偏低、联动性不足等问题。在国际经贸规则重构背景下,探究中国自贸试验区的制度进路具有重大的研究价值和战略意义。

## 一、基于制度型开放的理论框架

制度型开放可以定义为一国通过国内制度与国际制度的互动,融入国际政治经济体系,参与全球经济治理的过程。如图1所示,制度型开放依据具体实践类型可被划分为制度学习、制度对标和制

度供给。随着制度型开放的不断深化发展,一国通过对内制度改革,总结他国或国际制度的先进经验,适应国际制度环境,推动国家经济繁荣。

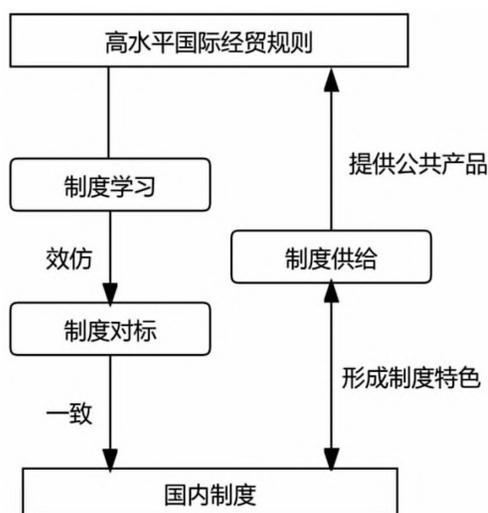


图1 制度型开放逻辑图

### 1. 制度学习是实现制度型开放的实践基础

制度学习即以他国制度模式为效仿对象,推动国内制度改革,逐步融入全球经济治理体系的过程。其目的是通过吸收先进的制度经验,修正传统制度体系的不足之处,加强与国际制度体系的衔接,以开放促改革,获得国家经济繁荣和治理能力的促进。制度学习是制度构建的重要方式,是实现制度变迁的起点,也是制度型开放早期的主要探索与实践形式。<sup>①</sup>自1986年中国正式向关税与贸易总协定(GATT)申请恢复缔约方地位以来,中国通过制度学习实施了一系列贸易和投资自由化的改革举措,与国际模式接轨,逐步放开外贸经营权,出台“外资三法”和《外汇管理暂行条例》等涉外经济法律法规,建立起了市场经济的制度框架。入世之后,中国积极履行入世承诺,全面对接多边贸易规则,至2021年年底,共清理中央法律法规2000多件,地方性法规19万多件<sup>②</sup>,有效降低了贸易壁垒和外资准入门槛,鼓励外商进驻投资,深度融入国际经济体系<sup>③</sup>。

### 2. 制度对标是制度型开放现阶段的主要任务

制度对标是指达成国内具体制度细则与国际权威、通行的规则和标准一致,也是制度学习的阶段性成果。通过与国际制度体系的接轨,制度对标有利于进一步增强商品和要素全球流动的通畅性,开展制度型开放的压力测试和效果评估,推动中国高水平对外开放和高质量发展。制度对标是现阶段中国

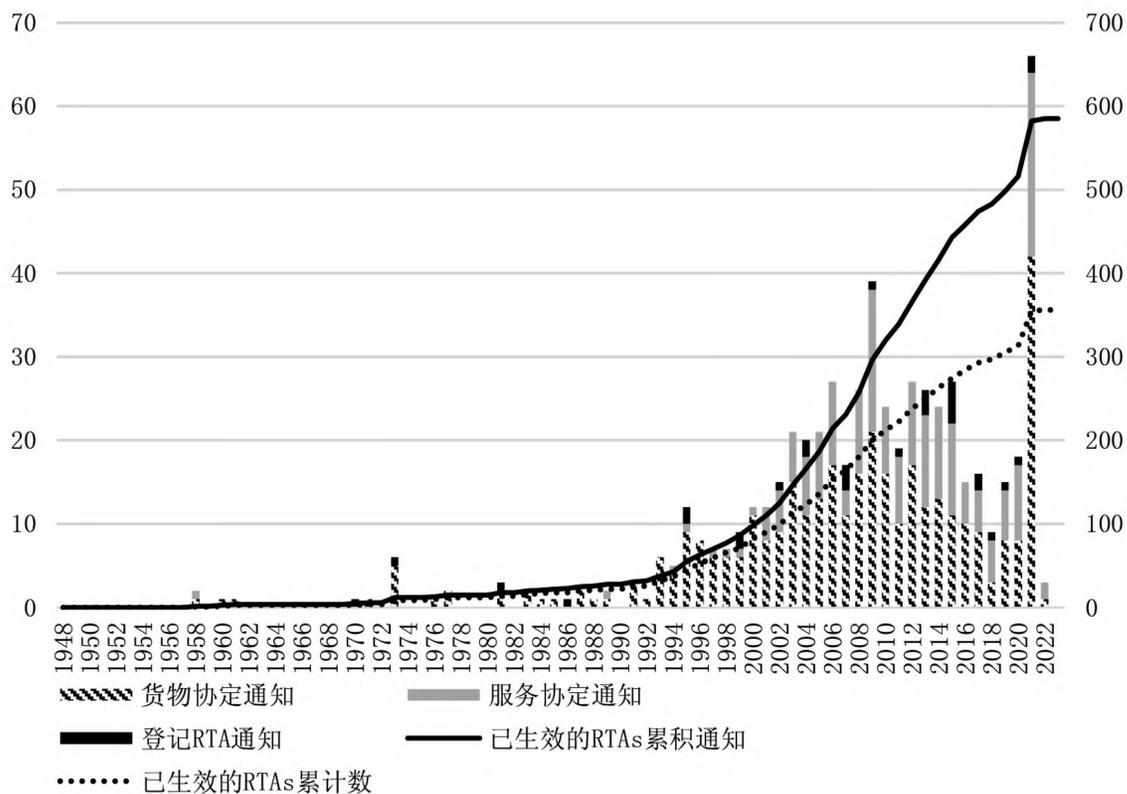
制度型开放的主要任务和主要难点,其具体实践并非局限于照搬国际条约文本,而是在研读、领会高水平国际规则要义和精神实质、把握“可供发挥空间”的限度的基础上,以符合制度目标和国家发展目标的方式履行其中规定的各项义务,体现中国情境和中国话语。自2013年以来,中国提出“一带一路”倡议,并设立自由贸易试验区和自由贸易港,推广实施负面清单管理模式、通关一体化、AEO互认等国际规则和标准,更加全面地与国际经贸制度进行制度对接和标准互融,进一步扩大了制度对标的实践成果。制度对标是新时期中国构建开放型经济新体制、以开放倒逼改革、深度参与全球治理的必然要求,是自贸试验区制度型开放未来发展的重要方向<sup>④</sup>,也是推进亚太区域经济一体化的重要抓手<sup>⑤</sup>。

### 3. 制度供给是制度型开放的未来方向和最终目标

制度供给是指在通过制度学习和制度对标参与全球经济治理的基础上,总结历史和发展经验,形成具备自身特色的制度体系,并为全球经济治理提供一定的制度公共产品。在制度供给的视角下,制度型开放不仅仅是以商品流通为核心的“门槛式开放”,更是制度的输入和输出的有机结合,具有双向互动性的特点。<sup>⑥</sup>一方面,中国通过制度学习和制度对标积累的先进经验,结合自身国情进行制度创新,构建更高层次的制度环境,形成中国特色社会主义的制度体系;另一方面,制度供给有利于中国通过区域合作和多边合作形成制度外溢,推动国际经贸规则改革,打破全球经济治理体系的治理困境。当前,以WTO为主导的国际经贸规则未能适应全球经济重心“东升西降”的发展格局,发达国家欠缺承担全球责任的内生动力,发展中国家未能掌握提出议题和诉求的话语权,全球经济治理体系存在“规则赤字”。在疫情肆虐的国际背景下,中国依托制度学习和制度对标的成果,结合国内制度创新经验,积极参与亚太地区抗击疫情相关的经贸合作,提出了全球层面应对疫情的框架性主张和建议,为全球规则制定的发展议题作出了重要贡献。

## 二、高水平国际经贸规则的主要特点和未来方向

国际经贸规则的变迁和重塑体现了国际上层建筑对国际经济基础变化的适应和反作用,也是国家



数据来源：世界贸易组织秘书处。

图 2 1948—2022 年已生效的区域贸易协定

间权力转移、利益分配格局发生转变的结果。<sup>⑦</sup>受单边主义和贸易保护主义的影响，以世界贸易组织为核心的多边贸易规则正面临被边缘化的风险，区域、诸边和双边经贸谈判持续升温，发达国家主导的国际经贸规则呈现高标准、高排他性、碎片化的发展趋势。

(一) 高水平国际经贸规则的当前特点

1. 重视覆盖面更广的边境内条款

当前的国际经贸规则主要涉及覆盖面更广的边境内条款。CPTPP 作为高水平国际经贸规则的代表，与传统经贸规则相比，增加了监管一致性、国有企业与指定垄断、中小企业、竞争力和商务便利化、发展、透明度与反腐败等 10 项新议题，这些议题全部与边境内条款相关。边境内条款的主要目的是通过国内规则与国际规则的对接和协调，促进市场公平，降低甚至消除分割效应和经济扭曲。<sup>⑧</sup>因此，边境内条款不仅要求缔约方之间进行贸易与投资的政策协调，更需要缔约方国内政策的配合。例如，在监管一致性方面，为保证边境内措施的顺利实行，高水平国际经贸规则将与各国国内监管机制进行协调和融合，使各方的监管措施更加透明，进一步规避针对

国外投资者的歧视性行为。

2. 区域规则和诸边谈判的优先级较高

区域经贸规则优先于全球经贸规则制定的趋势十分明显。如图 2 所示，20 世纪 90 年代以来，区域贸易协定的签订数量大幅增加。自多哈回合谈判以来，多边谈判核心成员格局发生根本性变化<sup>⑨</sup>，各方利益诉求存在冲突，WTO 机制改革举步维艰。以跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)、美墨加协定(USMCA)、欧日经济伙伴关系协定(EJEP)及全面区域经济伙伴关系协定(RCEP)为代表的区域性自由贸易协定逐步成为重塑全球经贸规则、引领全球经济治理的重要机制。部分无法在多边框架下推进的新兴议题正不断向区域贸易协定渗透。例如，数字贸易规则的基础框架和核心内容正是在美国主导的 TPP 的谈判框架下初步形成。<sup>⑩</sup>

3. 由“一揽子”协定转向“单一条款”协定

为规避“协商一致”决策机制效率低下和“一揽子承诺”约束力较强的问题，高水平国际经贸规则的谈判重心由“一揽子”协定转向“单一条款”。一方面，

利益诉求趋同的国家之间倾向于通过达成某特定领域的国际协定形成战略同盟。例如,美国与欧洲有望近期达成《关键矿产协议》,以解决关键矿产领域的供应链安全和贸易障碍问题;《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)聚焦于数字贸易便利化、数字系统信任体系、数字经济包容发展等反应中小国家诉求的“发展议题”,在数字经济治理领域构建了更具开放性、模块式的规则框架。<sup>⑩</sup>另一方面,在WTO的机制框架下,由部分成员自发启动的聚焦于特定议题的开放式诸边谈判模式日渐成为主流。以《电子商务联合声明倡议》《服务贸易国内规制联合声明倡议》《投资便利化联合声明倡议》为代表的诸边倡议通过精简议题和聚焦“关键群体”的合意有效推进了国际经贸规则的制定,但依然存在法律约束性不足、强制执行力度较低、发展中国家边缘化等问题。<sup>⑪</sup>

#### 4.“高标准”和“差异化”双轨并存

一方面,高水平的国际经贸规则通常包含相对WTO规则而言更具备约束力、执行更为严格的经贸规则,这也被认为是高标准的经贸规则的标志。<sup>⑫</sup>在约束力方面,强制性条款和义务较以往的贸易规则有所增加。以数据跨境流动为例,CPTPP将允许数据跨境传输列为一项强制性义务,对缔约方为其采取的限制性措施设置了非常严格的适用条件,且该义务的适用范围不局限于商业数据和个人数据,已经扩大到金融数据领域。<sup>⑬</sup>在关税减让方面,CPTPP也更加严格,大部分成员国最终零关税比重达到99%以上,高于RCEP约9个百分点。<sup>⑭</sup>在执行力方面,CPTPP和USMCA在立法架构上采用分立架构,将金融服务、电信服务以及透明度等议题进行单独立法,有效保障各项条款落地执行。另一方面,高水平的国际经贸规则议题在文本结构、核心内容以及规则特征方面具有显著差异,尤其在谈判重点、规则体系化与高标准程度、与国家战略的结合度、对待发展议题的态度以及影响力方面差异较大。相比较CPTPP而言,欧日EPA作为“欧式模板”的典型代表之一,对竞争力和商务便利化、发展等议题的重视程度相对较低。此外,发达国家和发展中国家对议题的关注呈现明显的“断层”。相比较贸易、投资等“发展议题”,发达国家更加关注监管一致性、竞争政策、知识产权等“公平议题”。例如,在竞争政策方面,CPTPP、USMCA和EPA都要求国有企业和垄断企业遵循“竞争中立”原则,通过反垄断措施对国有企业和垄

断企业获取政府补贴作出了限制,以确保公平的竞争环境。

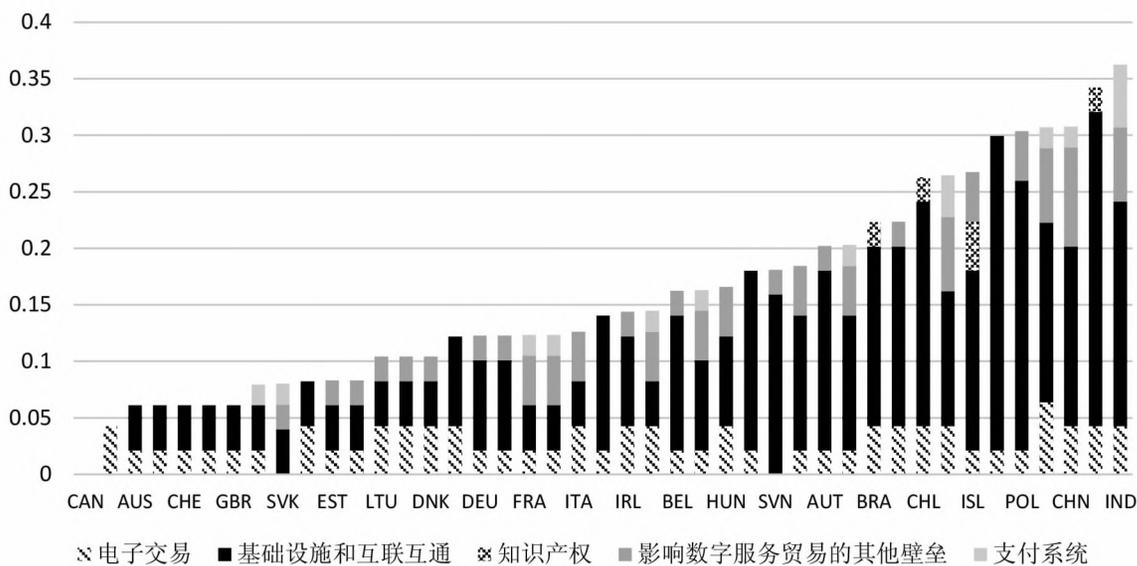
## (二)国际经贸规则的未来走向

### 1.发达国家在产业政策方面给予更大压力

一方面,以美国为代表的发达国家对国内产业政策的重视程度显著提升,注重投资安全和战略产业安全。例如,美国通过修订《外国投资风险审查现代化法案》(FIRRMA),进一步扩张CFIUS审核外资的自主权。另一方面,发达国家对中国的产业政策措施加大了限制力度。美欧日在第七份联合声明中曾指出WTO框架下的《补贴与反补贴措施协议》不足以解决“市场扭曲”和产业补贴问题,并要求强化产业补贴领域的国际规则。<sup>⑮</sup>此外,自2019年以来,发达国家多次针对中国政策性银行、国有企业向境外中资企业提供贷款等资金的“跨境补贴”进行限制,并有意在WTO框架之外制定涵盖跨境补贴的国际补贴新规则,压缩中国海外投资市场,抑制中国在第三国的投资,可能导致中国与全球经济被动脱钩。<sup>⑯</sup>

### 2.数字贸易规则是多国博弈焦点

数字贸易规则是国际经贸新规则的核心内容。据瑞士TAPED数据库统计数据 displays,截至2018年末,全球范围内共签署了171项包含数字贸易规则的区域贸易协定,占区域贸易协定总数量的58%,条款涵盖电子商务、数据流动、数字知识产权等多个领域,呈现覆盖内容全面化、纵深化、细节化的特征。<sup>⑰</sup>目前,数字贸易规则已形成基于CPTPP、USMCA和UJDTA的“美式框架”,强调数据跨境流动和限制数据本地化措施,在演进中平衡高标准和包容性;基于欧盟引领的贸易协定下的“欧式框架”,关注个人信息隐私保护,呈现“积极的保护主义”;以及以《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)为代表的“新式模板”,反映新加坡等中小国家在数字治理方面的主要诉求。这些规则均在WTO多边框架与APEC区域框架下同时推进,是引领全球数字经济时代变革的主要力量。目前,相较于权威性和国际认同度较高的“美式规则”和“欧式规则”,中国尚未建立体系较为完整、具有制度特色的“中式规则”的区域数字贸易协定,在制定数字经济规则领域的话语权较低,面临被合围边缘化的风险。<sup>⑱</sup>如图3所示,OECD最新公布的22个经济体的数字服务贸易限制指数显示,中国在数字服务贸易壁垒排名位列第三,侧面印证了中国在数字贸易治理方面与国际标准仍有较大差距。



资料来源:OECD DSTRI 数据库。

图 3 2022 年数字服务贸易限制指数

### 3.环境问题和贸易的联系愈加紧密

环境问题是当前高标准经贸协定的重要内容之一。<sup>②</sup>WTO 于 1995 年正式设立贸易与环境委员会,将环境与可持续发展作为主流工作的一部分。目前,全球约 87% 的贸易协定中包含环境相关条款。<sup>③</sup>欧盟在可持续发展理念的指导下,实施“统一环境标准”和“统一环境标志”,遵从“适当性原则”,形成了“欧盟模式”。CPTPP 作为包含环境问题的高标准经贸规则的主要代表,不仅在范围、义务、约束方面对具体议题作出了翔实的规则保障,新增企业社会责任、海洋保护与渔业捕捞、保护生物多样性等实质性环境议题条款,细化了公众参与的制度和程序,也创造性地构建了具有强制执行力的争端解决机制,增强了环境与贸易协同治理的可行性和执行力。<sup>④</sup>

### 三、自贸试验区对接高水平国际经贸规则的实践成果与主要问题

自 2013 年成立上海自贸试验区以来,中国依托自贸试验区的辐射效应,围绕投资开放、贸易便利化、事中事后监管等国际经贸谈判的重点议题进行试点,取得了丰富的实践成果。自贸试验区通过承担局部压力测试的职责,完善了国内制度体系,主动对接高标准的国际经贸新规则,并对一系列可复制、可推广的制度经验进行推广,稳步推动了制度型开放的发展进程。

### (一)现实实践

#### 1.制度学习实现了国内与国际制度体系的模式对接

第一,在投资开放方面,通过在自贸试验区推行以“准入前国民待遇 + 负面清单”为核心的投资管理制度,完善了国内投资制度体系。这项制度为推动形成与国际通行规则一致的市场准入方式提供了重要的制度学习经验。国务院于 2013 年通过的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》正式提出在自贸试验区内试点“负面清单”,并逐步由自贸试验区向全国推行,这是中国在投资开放领域开展边境内规则探索,衔接国内国际市场经济体制的重要一步。为进一步巩固投资开放领域的制度学习成果,中国完善了与之相适应的国内法律法规体系。2013 年以来,中国在法规层面相继出台《外商投资项目备案管理办法》《外商投资企业备案管理办法》和《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》,在法律层面颁布《外商投资法》和《外商投资法实施条例》,外商投资项目的管理模式由全面核准正式转变为“准入前国民待遇 + 负面清单”,并建立了外商投资信息报告制度。

第二,在贸易便利化领域,对接国际通行做法的国际贸易“单一窗口”平台建设显著提升了政府管理效率。“单一窗口”建设于 2004 年由联合国贸易便利化和电子商务中心 33 号建议书提出,也是 WTO

于2013年12月达成的《贸易便利化协定》中的重要条款之一。2014年,上海自贸试验区率先试点国际贸易“单一窗口”模式,并逐步向全国推广。2016年,由国家口岸管理办公室主办,中国电子口岸数据中心负责运行维护的“中国国际贸易单一窗口”网站上线,兑现了WTO的要求<sup>②</sup>。至2019年,海关已实现“单一窗口”货物申报、舱单申报、运输申报等核心业务应用率达到100%,基本实现口岸执法服务“一口受理”,建成了19大类780多项服务事项。<sup>③</sup>

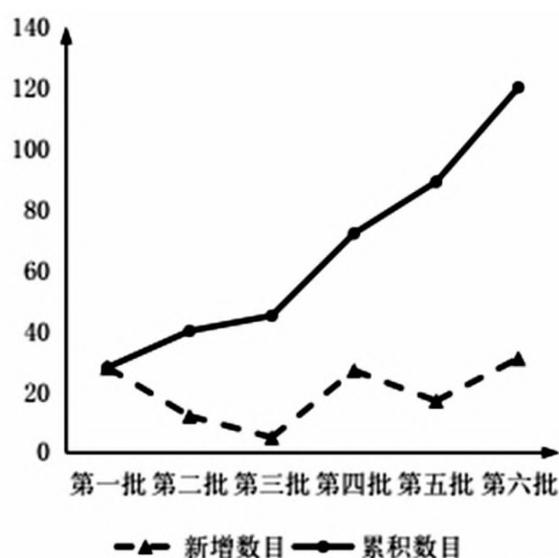
## 2. 制度对标实现了国内与国际制度体系的规则对接

以“准入前国民待遇+负面清单”为核心的投资管理制度是对标国际高水平经贸规则的主要体现。第一,清单长度显著缩减,自2013年发布第一版自贸试验区负面清单以来,经过7轮修订后,特别管理措施总数已由2013年的190项锐减至2021年的27项。第二,受限行业类别减少,由2013年的16个门类缩减到2021年的11个。与此同时,自贸试验区负面清单细分口径下的限制类行业更加聚焦,边缘行业减少,准入条件愈加放宽,呈现贴近以美国为基准的负面清单版本的趋势。<sup>④</sup>第三,具体行业限制水平显著降低。以制造业行业为例,2013年版的负面清单中,对制造业行业的限制措施高达63项,至2021年,制造业行业的限制措施已实现清零。

## 3. 制度供给实现了制度学习与对标的成果推广

中国通过在自贸试验区开展对比和互补试验,提炼制度学习和制度对标过程中的经验,积极推广制度创新成果,制度供给的规模逐年增加。截至2022年6月,在全国层面,如图4所示,自贸试验区已累积向全国或特定区域复制并推广6批改革试点经验,累计278项制度创新成果;在地方层面,已形成并推广约1700项成果<sup>⑤</sup>,充分发挥了自贸试验区的“灯塔效应”,为中国推动经济高质量发展提供先进的治理经验。其中,在投资开放方面,由自贸试验区率先试点的负面清单制度发挥了标杆作用。在总结上海自贸试验区经验的基础上,中国于2015年12月发布了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》,明确了实施市场准入负面清单制度的总体要求、主要任务和配套措施。<sup>⑥</sup>随后,中国于2018年12月正式发布了针对境内投资的市场准入负面清单。自贸试验区负面清单的制度供给效应,为在全国范围内推广内外资市场准入和行政管理负面清单创设

了必要条件。杨志远等学者研究发现,负面清单的实施有效推动了服务要素更直接地与制造业融合,提升了制造业服务化水平,有利于打造新的国际合作和竞争优势。<sup>⑦</sup>在金融服务领域,外汇资本金意愿结汇、跨境双向人民币资金池业务等面向全国复制推广的创新举措,扩大了企业的融资渠道,降低了融资成本。<sup>⑧</sup>在贸易便利化方面,自贸试验区通过衔接高水平经贸规则进行制度供给,倒逼海关特殊区域贸易业务、离岸功能和政府职能进行改革和创新,打破了制度瓶颈,显著发挥了借鉴作用。<sup>⑨</sup>



资料来源:作者依据资料整理。

图4 自贸试验区向全国累积推广改革试点经验数目

## (二) 主要问题

目前,中国在对标高水平国际经贸规则上还存在以下问题:

### 1. 制度学习的对象不明确

一方面,各自自贸试验区的经济基础存在差异,改革步调不一致,有时为追求体现国家层面的改革意愿而制定不符合自身产业发展的战略,产生制度安排交叉、连贯性低、功利化的问题,使制度学习集中于简化监管流程和通关程序等较为浅层次的同质化措施,或将资源消耗在不符自身产业发展定位的改革措施上,难以深入推进。另一方面,自贸试验区功能定位模糊,各自自贸试验区承担的试点任务相对冗杂,核心功能不明确。<sup>⑩</sup>

### 2. 制度对标的程度偏低

第一,对标的具体措施深度不足。受自贸试验

表 1 自贸试验区对标国际经贸重点议题情况

主要议题	国际协定			中国(上海)自贸试验区条例
	CPTPP	欧日 EPA	RCEP	
政府采购	第十五章	第十章	第十六章	于第七、八章有所提及
竞争政策	第十六章	第十一章	第十三章	于第七章有所提及
国有企业和指定垄断	第十七章	第十三章	×	于第七章有所提及
知识产权	第十八章	第十四章	第十一章	主要见于第八章
环境	第二十章	×	×	于第八章有所提及
合作和能力建设	第二十一章	第十八章	第十五章	×
竞争力和商务便利化	第二十二章	×	×	×
发展	第二十三章	×	×	×
中小企业	第二十四章	第二十章	第十四章	×
监管一致性	第二十五章	第十八章	×	主要见于第七章
透明度和反腐败	第二十六章	第十七章	×	主要见于第七章

资料来源:作者依据区域贸易协定文本和自贸试验区条例文本整理得到。

区低阶位法规以及制度改革路径依赖的特征影响,制度对标的运作效率较低,改革阻力较大。例如,在贸易便利化方面,对标国际水平的国际贸易“单一窗口”效率仍需提高,其平台的覆盖面相对有限,跨部门协调难度较大,系统功能亟待完善<sup>⑧</sup>,与以美国为代表的“单一窗口”的一站式处理系统、新加坡的“公共平台”模式相比均有较大差距。在负面清单的准入限制方面,尽管清单的长度有所缩减,但中国对核心限制类的行业准入门槛依然很高,整体远高于美国和日本,忽略了控制措施的限制范围,造成清单精准度较低的问题。第二,对标的规范性和完整度不足。以负面清单范式为例,中国自贸试验区版本的负面清单并未设置保留措施,外资准入限制的灵活度较低,也并未在行业分类、法律依据、限制措施、相应义务等内容的描述上对标国际主流清单范式。第三,制度对标的系统性相对不足。如表 1 所示,在内容体现上,各自贸试验区条例的内容逻辑自成一体,重点议题散见于各个章节中,呈现碎片化状态,与国际主流经贸规则模式不符。同时,在具体标准上,自贸试验区的内在要求相对模糊,大多停留在“优化”“加强”“整合”等语义指导层面。例如,《中国(北京)自由贸易试验区条例》对通关监管的要求仅提及“对标国际贸易通行规则,建立与国际贸易业务发展相适应的监管模式”,并未进一步对具体实践作出指导,既不利于履行自贸试验区作为对接高水平规则“试验田”的战略任务,也不利于外国投资者识别和解读。

### 3. 制度供给的联动性有待提升

一方面,制度供给的创新性和突破性成果较少,部分自贸试验区只是作为承接其他自贸试验区成功经验的转接平台,并未结合自身的产业特色和地域特征进行首创式创新,也缺乏与其他自贸试验区的协同联动的集体攻坚式创新。<sup>⑨</sup>另一方面,制度供给的国际影响力相对有限。部分制度创新成果并未完全转化为制度公共物品,或在规则内容和具体实践上存在兼容性问题,难以充分发掘“二自联动”机制的制度红利。此外,相比发达国家感兴趣的“公平”议题,自贸试验区对“发展”议题的关注相对较少,缺乏面向发展中国家的制度创新成果。目前,中国与共建“一带一路”国家为代表的发展中国家的经济合作机制仍有待完善,部分条款存在功能老旧、形式松散、兼容性不足等问题,在提供国际公共产品时存在集体行动困境等局限性<sup>⑩</sup>,有待进一步完善和补充。

## 四、自贸试验区对标高水平国际经贸规则的政策建议

当前,中国既面临弯道超车的重要机遇,也面对培育竞争新优势的重要挑战。为进一步融入世界市场,解放产业生产力,更需要重视在自贸试验区这样的试验田上营造高标准的制度环境,增强经济增长的内生动力。在战略定位上,应坚定自贸试验区制度型开放试验田的战略地位,自贸试验区既要在“公平”议题上对高水平国际经贸规则进行“先行先试”,也要在“发展”议题上推出中国规则范式,在具体措

施上,应主动对标国际主流规则范式,推动自贸试验区高水平与差异化发展,加强自贸试验区的协同和联动作用,引领规则的对外输出。

### (一)自贸试验区在内外联动中的战略定位

#### 1.坚持自贸试验区改革开放试验田的作用

承接高水平国际经贸规则的压力测试,是自贸试验区作为试验田的历史使命。与高水平的经贸规则接轨有助于通过降低贸易壁垒,转变政府职能和开放投资领域等制度变迁机制,优化资源配置的效率,促进产业结构高级化和产业结构合理化<sup>⑤⑥⑦</sup>,推动经济增长。主动对接高水平国际经贸制度体系和管理体制,不仅关系到自贸试验区建设的成效,也与构建制度型开放的发展格局紧密相关。<sup>⑧</sup>自贸试验区应坚持和巩固作为高水平规则压力测试主阵地的定位,并依据自身的产业特色和经济发展水平,针对性地承担高水平经贸规则中的新规试点任务,实现错位发展和特色发展,而非仅仅作为经验复制和推广的承接对象。

#### 2.发挥自贸试验区在“公平”和“发展”议题上的示范作用

为弥合发展中国家和发达国家在关注议题上的分歧,自贸试验区应在“公平”和“发展”议题上作好示范作用。在公平议题上,健全反垄断法律体系,推动政府管理模式和国有企业的治理创新,推进开放型法治建设,营造以市场主体为导向的法治化、国际化的优质营商环境,形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的监管范式,是未来自贸试验区制度型开放的主要突破口。在“发展”议题上,应加强对发展中国家和地区,尤其是共建“一带一路”国家的制度供给,构建兼顾各方利益和国情、获得多方认可的制度体系,打造互信融合的利益共同体,积极削减关税与非关税壁垒,更高效地以自贸试验区自身的产能、资金和技术优势带动区域共同发展。

### (二)自贸试验区对标高水平国际经贸规则的具体建议

#### 1.主动对标国际主流规则范式

以 RCEP 落地为契机,继续完善各自贸试验区对接 RCEP 的指导文件,加快构建高水平国际经贸规则的制度体系。在外资准入和服务业开放方面,负面清单代表了当前高水平国际经贸规则所采用的通用做法。自贸试验区可参考 RCEP 和 CPTPP 做法,区分 I 类清单和 II 类清单。I 类清单是现行的保

留和不符措施。针对 I 类清单,应适用冻结条款,并采取只能放宽,不能加严的“棘轮”机制。<sup>⑨</sup>II 类清单是未来可维持现状,或采取新措施的保留和不符措施,保留对相关行业设立更严格的新限制措施的权利。针对大数据、金融业、商务服务业等不确定因素较多,难以预判未来发展进程的行业,可在 II 类清单中列出。区分两类清单,既体现中国愿意持续降低准入限制的开放立场,也可以提高外资准入和服务业开放的灵活度,以应对可能的外部冲击。此外,在精简负面清单长度的同时,应明确限制措施和不符措施的影响范围,增加负面清单的精细度,避免“名降实增”和“隐形壁垒”。

#### 2.推动自贸试验区高水平与差异化发展

为更好地应对“高标准”和“差异化”并存的国际经贸规则发展趋向,应推动自贸试验区高水平 and 差异化“齐头并进”。在高水平发展方面,第一,考虑进一步加大试行 CPTPP 规则的范围,全面接轨“三零原则”“原产地原则”,扩大金融开放,改善准入后监管和服务政策,开展 RCEP 软约束规则向硬约束规则转变的试点工作,为落实 RCEP 协定、加入 CPTPP 提供示范作用。第二,做好与边境内条款的对接和试点工作。目前,有关数字贸易、环境保护、监管一致性等议题并未在 RCEP 中设立专章,作为对接国际经贸规则的实验平台,自贸试验区应考虑在条例中集中体现相关内容。例如,在数字贸易规则方面,应加大对数字贸易规则的深入研究,辩证应对规则对接的核心矛盾。对涉及防止税基侵蚀、保护消费者权益等有利于提升数字贸易竞争优势且不损害国家安全和网络安全的高标准措施,应积极对接并推广;对部分与国内立法和监管制度冲突,但有助于推动中国数字贸易规则改革,契合国际经济发展潮流的高标准措施,可考虑在制定预案和追踪措施后进行试点。在差异化发展方面,依据各自自贸试验区的区位和产业优势,加强与国家倡议和战略的联动效应,促使自贸试验区更好地服务国家战略,形成转型发展新动能和国际竞争新优势。东部自贸试验区可发挥自身产业优势和区域优势,例如,北京“两区”建设主要侧重于服务业开放,山东自贸试验区以对接 RCEP 为主要发展方向;内陆自贸试验区可依托共建“一带一路”的政策效应,开展投资和贸易便利化试点,推进中欧班列发展,在铁路规则和陆海联运规则中尽快推出中国方案;沿边地区可加强与毗邻周

边国家和地区性国际区域的规则协调,积极融入共建“一带一路”,推动建设要素资源优势互补与跨境产业链分工合作的制度构建;海南自贸港的开放重点应是加快自然人流动限制、降低石油等大宗商品进出口配额、金融业开放和免税区建设。

### 3. 加强自贸试验区的协同和联动作用

一方面,鼓励开展自贸试验区之间的协同合作。一是考虑建立东中西合作平台的对接机制,在产业协同、制度构建、资源合作、信息共享、运输合作等方面定期开展对话,完善企业信息的汇集与共享机制,协调解决重大问题,提升政府工作效率。二是鼓励不同自贸试验区之间开展对比试验、互补试验和联合试验,形成跨区域协同联动,避免同质化发展和过度竞争。另一方面,加快成熟经验的国内复制推广效率,优化自贸试验区区内和区外的联动作用。一是进一步完善对优秀试点经验的评估体系,明确评估程序和评估标准,并对相关指标以及权重大小予以公示,坚持规则导向、公平本位的评估原则。<sup>⑩</sup>二是以实事求是、动态管理、具体问题具体分析为原则,建立健全试点反馈机制,尽快确定免责机制和标准,进一步提升复制推广的决策和实施效率。

### 4. 引领规则的对外输出

第一,充分发挥自贸试验区作为承接高水平经贸规则的平台辐射作用。通过在自贸试验区实践CPTPP、RCEP等国际经贸规则的具体要求,尤其是涉及数字经济、跨境服务贸易、知识产权和环境问题等前沿议题,积累制度经验,进一步完善制度框架,为全球经济治理提供实践经验和决策依据,增加中国在经贸规则谈判中的话语权。第二,依托自贸试验区构造RCEP框架下多国经贸合作示范区。在跨境电商、共享经济、移动支付等优势领域进一步提升制度供给的引领作用,发挥自贸区与自贸试验区的“双自联动”机制。<sup>⑪⑫</sup>例如,在跨境电商领域,复制推广《中国国际货运代理协会多式联运提单》试点,推动铁路运单“双轨制”模式制度化、规范化,促进跨境多式联运物权化。第三,创新“一带一路”国际经贸规则体系。通过自贸试验区试点“软硬结合”的务实主义制度合作模式,依据试点经验,完善既有协定中对企业救济资格、准入前国民待遇、知识产权保护及透明度原则的设定,探索口岸之间认证认可、标准计量、检验检测等方面的合作与对接,解决中国与共建“一带一路”国家之间现行条款内容陈旧、

可行性不强的问题。

### 注释:

- ①刘彬、陈伟光.制度型开放:中国参与全球经济治理的制度路径[J].国际论坛,2022(1).
- ②商务部:中国已完全履行“入世”承诺[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网站,https://www.gov.cn/xinwen/2021-10/28/content\_5647459.htm.
- ③张燕生、裴长洪、毕吉耀等.中国与世界贸易组织:回顾与展望[J].国际经济评论,2022(1).
- ④尹政平、李光辉、杜国臣.自贸试验区主动对接国际经贸新规则研究[J].经济纵横,2017(11).
- ⑤周汉民.从WTO到CPTPP:中国对外开放的进程[J].国际商务研究,2021(6).
- ⑥魏浩、卢紫薇、刘缘.中国制度型开放的历程、特点与战略选择[J].国际贸易,2022(7).
- ⑦东艳.国际经贸规则重塑与中国参与路径研究[J].中国特色社会主义研究,2021(3).
- ⑧李艳秀.区域贸易协定规则特点、深度与价值链贸易关系研究[J].经济学家,2018(7).
- ⑨唐宜红、符大海.经济全球化变局、经贸规则重构与中国对策——“全球贸易治理与中国角色”圆桌论坛综述[J].经济研究,2017(5).
- ⑩朱雪婷、王宏伟.全球数字贸易规则博弈态势与焦点[J].技术经济,2022(4).
- ⑪文洋、王霞.DEPA规则比较及中国加入路径分析[J].国际商务研究,2022(6).
- ⑫谈晓文.WTO诸边倡议的制度成因、发展路径与中国因应[J].太平洋学报,2022(10).
- ⑬崔凡.国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[J].人民论坛·学术前沿,2022(1).
- ⑭何波.中国参与数据跨境流动国际规则的挑战与因应[J].行政法学研究,2022(4).
- ⑮林创伟、白洁、何传添.高标准国际经贸规则解读、形成的挑战与中国应对——基于美式、欧式、亚太模板的比较分析[J].国际经贸探索,2022(11).
- ⑯孔庆江.“一带一路”建设与国际经贸规则创新和完善[J].亚太安全与海洋研究,2023(2).
- ⑰王路路.跨境补贴的国际规制:基本问题、最新动向及中国因应[J].学术论坛,2022(4).
- ⑱刘志中、陈迁影.数字贸易规则与服务出口二元边际:基于RTA文本的量化研究[J].世界经济研究,2022(9).

- ①⑨李佳倩、叶前林、刘雨辰等.DEPA关键数字贸易规则对中国的挑战与应对——基于RCEP、CPTPP的差异比较[J].国际贸易,2022(12).
- ②⑩韩剑、刘瑞喜.中国加入CPTPP参与全球环境经贸规则治理的策略研究[J].国际贸易,2022(5).
- ③汪万发.推动新兴区域贸易协定绿色治理协同化:以RCEP与CPTPP为例[J].国际贸易,2022(10).
- ④《贸易便利化协定》第10条(与进口、出口和过境相关的手续)要求:各成员应努力建立或设立单一窗口,使贸易商能够通过一单一接入点向参与的主管机关或机构提交货物进口、出口或过境的单证和/或数据要求。待主管机关或机构审查单证和/或数据后,审查结果应通过该单一窗口及时通知申请人。各成员应将单一窗口的运行细节通知委员会,且在可能和可行的限度内,使用信息技术支持单一窗口。
- ⑤党英杰、朱振、掌孝恩等.RCEP框架下成员国通关便利化比较及对我国的启示[J].国际贸易,2023(1).
- ⑥程波辉、雷杨.中国自贸试验区负面清单实施效果评估——基于2013—2021年负面清单版本的内容分析[J].亚太经济,2022(6).
- ⑦自贸试验区带动高水平对外开放[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/14/content\_5690450.htm.
- ⑧戴林莉、康婷.论我国自贸试验区外商投资准入负面清单的价值与功能[J].经济体制改革,2018(2).
- ⑨杨志远、谢谦、李宇迪.负面清单、嵌入深度与制造业服务化[J].经济学动态,2022(5).
- ⑩毛艳华.自贸试验区是新一轮改革开放的试验田[J].经济学家,2018(12).
- ⑪唐芳、张奇.自贸试验区背景下海关特殊监管区域发展模式的思考[J].国际贸易,2017(11).
- ⑫郑展鹏、曹玉平、刘志彪.我国自由贸易试验区制度创新的认识误区及现实困境[J].经济体制改革,2019(6).
- ⑬匡增杰、孙浩.上海自贸试验区国际贸易“单一窗口”建设研究[J].经济体制改革,2018(5).
- ⑭李娟、唐粼、姚星.四川自贸试验区制度创新差异化路径研究[J].国际贸易,2018(10).
- ⑮石静霞.“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析[J].中国社会科学,2021(1).
- ⑯冯锐、陈蕾、刘传明.自贸区建设对产业结构高度化的影响效应研究[J].经济问题探索,2020(9).
- ⑰黎绍凯、李露一.自贸区对产业结构升级的政策效应研究——基于上海自由贸易试验区的准自然实验[J].经济经纬,2019(5).
- ⑱李世杰、赵婷茹.自贸试验区促进产业结构升级了吗?——基于中国(上海)自贸试验区的实证分析[J].中央财经大学学报,2019(8).
- ⑲刘云亮、卢晋.中国特色自贸港对接CPTPP经贸规则的可行性基础及法律对策研究[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(6).
- ⑳戴林莉、康婷.论我国自贸试验区外商投资准入负面清单的价值与功能[J].经济体制改革,2018(2).
- ㉑曾文革、张宗师.论高水平开放下自由贸易试验区(港)特色功能的法治实现[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022(5).
- ㉒王厚双、孟霏禾、刘文娜.RCEP框架下创建中日韩综合合作示范区研究[J].亚太经济,2022(1).
- ㉓周金凯.自贸试验区与RCEP产业合作的分析路径与实施策略[J].当代经济管理,2022(11).

责任编辑:陆焱