

# 我国数字自贸区的治理创新问题探析<sup>\*</sup>

王淑敏 何悦涵 张乐

自从党的十八大提出加快实施自由贸易区战略以来,党中央和国务院多次出台重大政策推进这一战略,十九届六中全会更进一步明确构建面向全球的高标准自由贸易区(以下简称自贸区)网络。打造数字自由贸易试验区(以下简称数字自贸区)就是网络中最为重要的一个节点。为此多个自贸区的建设总体方案与条例亦屡次提到数字经济。我国数字自贸区承担着全面开放、先行先试的重大使命。在坚持宏观审慎、风险可控的前提下,为国家改革做好“压力测试”。基于此,研究我国数字自贸区治理创新的政策与实践发展历程,分析其成就与不足,以及提出相应的对策,具有重大的现实启迪意义。

## 一、我国数字自贸区治理创新的政策发展历程

(一)从打造自贸区网络到构建数字自贸区的国家战略历程

2014年12月,习近平主席在主持中央政治局第十九次集体学习时指出,应当逐步打造立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络。2015年12月,国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》(以下简称《若干意见》),重申“十八届三中、五中全会进一步要求以周边为基础加快实施自由贸易区战略,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”。值得关注的是,党的十八届六中全会公报亦强调“构建面向全球的高标准自由贸易区网络”这一宏大目标。自贸区网络的两大特征可概括为:一是地域覆盖广泛。从“一带一路”进而辐射全球,以国内自贸试验区为起点,并与世界各国的自贸区互联互通;二是签署双边、区域乃至多边自贸协定,实现多层次、多种形式的自贸规则。为此《若干意见》明确发展电子商务,通过自贸区建设推动我国与自由贸易伙伴电子商务企业的合作,营造对彼此有利的电子商务规则环境。

结合自贸区网络的两大特征,根据《若干意见》可

归纳出数字自贸区的四项特色:一是推进电子联网建设;二是加强与自由贸易伙伴原产地电子数据交换;三是改革海关监管、检验检疫等管理体制,逐步实现国际贸易“单一窗口”受理;四是完善检验检疫电子证书联网核查,加强与自由贸易伙伴电子证书数据交换。

## (二)我国数字自贸区治理创新的地方政策实践

自2013年上海第一个自贸区启动、发展至今,已形成“1+3+7+1+6+3”21个自贸试验区(海南同时打造自由贸易港)的基本格局。多个自贸区的建设总体方案亦屡次提到数字经济,专门提出打造数字自贸区这一目标的当属浙江自贸区和海南自由贸易港。

浙江的数字经济名列全国前茅,因此在建设数字自贸区方面一马当先。2022年3月18日,《中国(浙江)自由贸易试验区条例》(以下简称《条例》)修订通过。新修订的《条例》充分彰显数字自贸区建设的特色。首先,在总则中明确以数字化改革为引领,深度参与数字经济规则、标准制定,促进传统产业数字化转型,鼓励数字产业、数字贸易、数字物流、数字金融,政府职能向符合智慧监管理念的数字化监管服务模式转化,全面建设数字自贸区。其次在第七章具体规定了数字经济发展示范要求。一是,打造数字经济发展示范区;二是优化新型数字基础设施布局;三是促进数字产业联动发展;四是鼓励智能制造装备等高端产业;五是创建新一代信息技术产业集群;六是加速智能制造技术创新应用。

海南自由贸易港则率先推出“智慧自由贸易港”。根据《智慧海南总体方案(2020-2025年)》,构建海南省口岸安全智慧监管体系,建设海南省海关智慧监管平台,大力发展新技术在海关监管中的应用,构建监管更智能、风险防控更精准、服务更便捷的口岸安全智慧监管体系。

## 二、我国数字自贸区治理创新实践的成就与不足

美国学者山姆·穆洛普洛斯认为,一方面,数字贸

<sup>\*</sup> 基金项目:辽宁省社会科学规划基金重点项目“辽宁自贸区多元化争议解决机制运用区块链的问题研究”(编号:L20AFX005)

作者:王淑敏,大连海事大学法学院教授、博士生导师;何悦涵,大连海事大学法学院博士研究生;张乐,大连海事大学法学院博士研究生,大连 116026

易区作为实验工具,可以绕开对跨境数据流动的限制。在这个区域中,市场主体可以参与不同的实验性安排,以保护数据隐私,并致力于为跨境数据传输制定更有利的安排。<sup>[1]</sup>另一方面,数字贸易区作为中转站,是数据暂时存在的地方。信息将流经该区域,但无法在那里访问;必要时,数据可以存储在那里,直到按照本地化要求将其交还司法管辖区。此外,允许参与方增加额外的隐私和网络安全保护,以满足处理来自本地化管辖区的数据所需的保护阈值要求。<sup>[2]</sup>

我国自贸区与域外模式相比,二者共性与个性表现为:一方面,它们均实行贸易自由和税收的特殊安排,海关的便利化监管是它们彰显的最大亮点——所谓“自由”就体现在海关的放权。此外,风险防控亦很重要,以法治守住底线。另一方面,我国自贸区的内涵大于域外同类区域。

### (一)我国数字自贸区治理创新的成就

我国数字自贸区应定义为:以数字经济制度创新为核心任务,以可复制可推广为基本要求,发展高水平数字贸易平台,成为数据确权、转让、保护、跨境数据流动等重点领域规则改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平新高地。在遵循积极发展、审慎推进原则的前提下,我国数字自贸区创新发展取得了一系列优于域外数字自贸区建设的实践成果,主要包括:

#### 1. 数字贸易港“三中心”治理的亮点

北京自贸区等地的总体方案提出探索建设数字贸易港这一目标。数字贸易港由大量数字贸易站组成,集合商城、物流、配送体系功能,位于城市商业中心地带,作为专业的数字贸易消费体验基地,提供一切数字贸易产业中的各项服务。基于数字贸易港的商业功能,打造数字政府重在完善政务服务云平台,整合行政审批代办服务中心、“一费制”缴费服务中心、金融服务中心“三中心”等治理机制是十分必要的。

#### 2. 区外保税展示模式的优势

厦门自贸区片区的机电设备展示交易中心模式属于此种模式,旨在打造引领前沿的高端智能制造展览会,成为兼顾“引进来”和“走出去”的双向平台。值得一提的是,平台不仅发挥自贸区内的保税、展销优势,还在区外试行“保税+”展示模式,突破了传统的海关监管模式,尝试先保税、后销售。<sup>[3]</sup>其优势在于,企业在完成零售交易之后才缴纳进口关税,如未完成交易可灵活处理,如退回保税仓库,运往其他地区销售;或退回出口国,极大地降低了企业的成本。

#### 3. 国际投资“单一窗口”的成果

2020年8月13日,海南国际投资“单一窗口”正式上线,作为中国自由贸易港先行先试,为投资者提供“一站式”服务。<sup>[4]</sup>这一服务彰显了效率最大化的服务

功能,有效地解决了各个审批系统信息隔离、信息重复验证、资料重复提交、办理流程繁冗等问题。在此之前,各界关于国际贸易“单一窗口”问题较为关注,而对于国际投资领域的改革是相对滞后的。

### (二)我国数字自贸区治理创新实践的问题

我国数字自贸区作为数字政府先行区和制度创新新试验田,在构建数字贸易港云平台、打造国际投资“单一窗口”过程中难免面临着诸多挑战。

#### 1. 数字贸易港“三中心”治理的云平台问题

当前,各地自贸区的数字治理尚处于创始初期,当务之急是处理如何吸引更多的平台和企业入驻的问题。一是授牌入驻园区平台。包括:智慧产业园、电子商务中心、跨境贸易数字经济中心、人工智能中心、全球共享经济数字贸易中心、经济示范区等平台;<sup>[5]</sup>特别是许可境内外双向合作园区(即“两国双园”模式)入驻,通过跨境电商海外仓的仓储物流园区,实现点对点自贸安排,可规避国内自贸区规制的要求。二是聚焦中小数字企业创新创业,培育壮大“独角兽”企业。由于云计算具有孤立性、漂浮性、再分裂性和复制性以及服务网络相隔遥远等属性,数据可以同时与多个人、多处地点相关,从而创建到多个状态的同时管辖链接。也就是说,云计算不同于传统的跨境数据流动,云用户或云服务商都可能无从知晓云计算基础设施的物理位置以及数据传输的目的地,从而面临着管辖权的复杂性,进而政府各部门的数据不能共享,成为数据孤岛,严重制约政务云平台的发展。

鉴于数字政府的云计算治理不同于互联网企业的资源协作和服务业务,属于政府建设政务云平台,搭建“云计算”的统一平台、共享数据、租用服务、统一维护模式,利用设置在数据中心之上的设备和资源,通过互联网或其他网络,以即时抓取、按需使用、随时扩容、协作共享等方式,为企业提供数据存储、互联网应用开发环境、互联网应用部署和运行管理等服务,激励政务云平台扩展升级和框架完善,推进行政管理部门各自信息系统向政务云平台中心聚集是十分必要的。

#### 2. 区外保税展示的后续智慧海关监管问题

在区外保税展示交易期间,海关的监管相对较为周密。在自贸区内、经海关注册登记的企业,需要向海关递交展示合同、邀请函等相关文件,保证与海关的计算机联网。一旦在区外展示期间有交易行为,应在规定日期内集中办理进口关税交纳手续,且不得跨年度办理。保税展示交易期间,企业须定期向海关申报货物的动态。一旦货物通关放行,监管流程即告终结。细予考察,自从“放管服”改革日渐深化,更多的海关事务从事先审查过渡到事中事后的强化监管,这对于加快构建公开透明、简约高效的事中事后海关监管体

系,形成市场自律、海关监管、社会监督互为支撑的协同监管格局,提高通关效率,推动国际物流畅通是十分必要的。传统纸质监管模式已难以适应全要素数字化和虚拟化的发展需求,设计海关智慧监管系统,利用数字技术辅助海关监管和执法,构建智能、精密、便利的事中和事后监管体系,在动态运行过程中实时可视可控,防范走私的需要,亟待加强研究。

### 3. 国际投资“单一窗口”的治理问题

“单一窗口”的审查、干预和发布的监管权限在很大程度上属于领导(牵头)机构,监管机构的集中化将导致所谓的“单一权力模式”。<sup>[6]</sup>领导机构主要职责是定义、管理和实施接口、数据标准、服务标准和业务流程。它来自政府授权,有权做出所有政策决定,包括项目审批、标准和接口管理、交换协议、跨境监管机构之间的谅解备忘录、服务水平等。最重要的是,“单一窗口”是提供服务的媒介,领导机构如何与参与机构互动,以发挥它们的服务功能?这些服务旨在简化投资,以满足外资准入的要求。

### 三、解决我国数字自贸区的治理创新实践问题的对策

针对构建数字贸易港云平台、完善区外保税展示智慧监管、打造国际投资“单一窗口”过程中面临的诸多挑战,下文提出可操作性的建议。

#### (一) 构建数字贸易港“三中心”治理基础上的云平台

首先,整合各种行政资源。充分利用现有的行政审批代办服务中心、“一费制”缴费服务中心、金融服务中心“三中心”基础资源,建立联合协调审批制度,共同协调解决代办中互为前置、并联审批、联动审批等问题,提高收费效率和透明度,帮助中小数字企业利用金融服务中心实现融资功能,减少运营和维护人员及成本,避免重复建设、资源浪费现象。

其次,共筑安全保障机制。针对在数据孤岛的情形下,难以组建统一的应急机制,有的部门甚至连机房等基础设施都不具备风险防范能力的问题,由政务云平台统一设计技术标准、管理制度等,有效地排除风险隐患,构建云计算一体化的风险防护体系。

最后,完善数字服务能力。一是提升基础设施即服务(Infrastructure as a Service, IaaS),通过租用的方式,从IaaS服务提供商获得计算机基础设施服务,实现应用和资源的最佳结合;二是提升平台即服务(Platform as a Service, PaaS),如统一用户管理、统一身份认证中心、缓存服务、消息中间件服务等;三是改善数据即服务(Data-as-a-Service, DaaS),基于成熟的政务数据交换中间件,以政务数据总线为中心,实现多部门的点对点、点对多、多对多等交换方式。

#### (二) 完善区外保税展示的后续智慧监管

海关智慧监管平台与相关部门的接口设计尤为重要。一是以信用管理平台为基础。否则,有限的海关人力难以应对海量的保税货物后续监管任务,因此,对口各地信用导航、信用大数据分析、守信主体查询、政府采购失信名单等信用信息服务平台是必要的前提。二是对口金融、公安、工商、税务、环保、国土、司法等信息平台。三是收集和整合陆、海、空、天、岸、潜、网多维度空间感知数据。全面对接物联网感知设施管理平台的场景设备层、网络层、平台层、业务层和应用层,实现报关、航运、征税、检验等各个环节信息的跟踪与采集。

#### (三) 提升国际投资“单一窗口”的服务功能

一是保证数据中心站的位置、布局和服务平台的方便性和可访问性,缩短等候时间、操作之间的停顿时间等环节,使设计更加合理科学。海关或跨境监管机构的“服务”和“互动”可以通过接触点地图可视化方式,便利领导机构和参与机构之间的服务合作。二是增强国际投资“单一窗口”的透明度,以提高它们的认知并实现知情合规。链接工商、税务、海关、司法等数据库,全面提升数字政府的公信力。三是实现与国际贸易“单一窗口”互联互通。形成覆盖贸易和投资便利优化、智能精准的政务服务体系。<sup>①</sup>

#### [参考文献]

- [1][2] Sam Mulopulos. Digital Trade Zones: Answering Impediments to International Trade in Information. *Chapman Law Review*, 2018 (21): 459, 467.
- [3] 中国(福建)自由贸易试验区网. [福建自贸试验区——百项红利(40)]“保税+”“金融+”“会展+”打造高端智能制造全产业链综合服务平台[EB/OL]. <http://3g.china-fjftz.gov.cn/article/index/aid/12923.html>.
- [4] 罗霞,陈雪怡,傅人意. 海南国际投资“单一窗口”正式上线[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674961672886283065&wfr=spider&for=pc>.
- [5] 张钰芸. 虹桥商务区全球数字贸易港开港,30个数字企业和数字项目上午云开业云启动[N]. 新民晚报, 2020-05-21.
- [6] WCO. How to Build a Single Window Environment [EB/OL]. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>.

(责任编辑 高山)