

中国（上海）自由贸易试验区协同创新中心系列著作

北京市重点图书

国家社会科学基金重大项目

“中国（上海）自由贸易试验区建设的实践探索与经验研究”资助出版

胜在自贸区

赵晓雷和他的团队论自贸区的扩大与深化

赵晓雷
◎
主 编



SHENG ZAI ZIMAOQU

ZHAO XIAOLEI HE TA DE TUANDUI
LUN ZIMAOQU DE
KUODA YU SHENHUA



首都经济贸易大学出版社

Capital University of Economics and Business Press

胜在自贸区

赵晓雷和他的团队论自贸区的扩大与深化

SHENG ZAI ZIMAOQU

ZHAO XIAOLEI HE TA DE TUANDUI
LUN ZIMAOQU DE
KUODA YU SHENHUA

赵晓雷 © 主编

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

图书在版编目(CIP)数据

胜在自贸区:赵晓雷和他的团队论自贸区的深化/赵晓雷主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2015.9

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2419 - 9

I. ①胜… II. ①赵… III. ①自由贸易区—研究—中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 216185 号

胜在自贸区:赵晓雷和他的团队论自贸区的深化

赵晓雷 主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcbs.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 325 千字

印 张 20.5

版 次 2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2419 - 9/F · 1360

定 价 58.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

序言



自由贸易区战略是我国新时期扩大开放的顶层战略

1994 年 WTO 乌拉圭回合谈判以来,全球化经济治理格局正在发生重大调整。在以美国为首的西方发达国家主持下,世界进入贸易和投资规则重构过程。这一过程围绕 3 个平台展开:一是双边、多边自由贸易协定(FTA)及服务贸易协定(TISA)谈判;二是双边投资协定(BIT)谈判;三是贸易与投资相整合的区域伙伴关系协议谈判(跨大西洋贸易与投资伙伴协议 TTIP,跨太平洋伙伴关系协议 TPP)。而且,随着中国发展成为世界经济贸易大国,西方国家出于地缘政治和战略等方面的考量,有意将中国排除在这一规则重构进程之外,压制中国参与规则制定的权利。美国总统奥巴马向美国国会提出《贸易促进授权法》(TPA)法案,就是为了更快推进以美、日为主的 TPP 顺利签署。

为适应经济全球化新形势,中共十八届三中全会提出构建开放型经济新体制,加快自由贸易区建设。我国的自由贸易区战略是站在国内国际两个大局相互联系的战略高度,审视我国和世界的发展,准确判断国际形势新变化,深刻把握国内改革发展新要求,加快构建开放型经济新体制,加快培育参与引领国际经济合作竞争新优势,以对外开放的主动赢得经济发展的主动和国际竞争的主动。自由贸易区战略坚持世界贸易体制规则,积极参与国际经贸规则制定,争取全球经济治理的制度性权利。坚持双边、多边、区域、次区域开放合作,扩大同各国各地区的利益汇合点,形成立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。

自由贸易试验区是自由贸易区战略制度创新的试验平台

建立自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措。自由贸易试验区适应经济全球化新形势,推进对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。通过政府职能转换,行政管理体制改革,扩大投资领域、服务贸易领域和金融领域开放,完善法制领域制度保障等适应开放型经济新体制的实践探索和制度创新试验,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。通过主动开放、主动试验,为自由贸易区战略提供制度—技术支持,努力在经济全球化中抢占先机、赢得主动。

自由贸易试验区是扩大开放、深化改革的重大举措

经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验。不断扩大对外开放、提高对外开放水平,以开放促改革、促发展,是我国经济发展进入新常态阶段应对经济社会发展中面临的困难和挑战的必由之路。自由贸易试验区以构建开放型经济新体制为战略牵引,主动对接国际贸易投资高规则新标准,在接轨国际贸易投资规则、法律规范、行政管理、监管模式方面率先实践,形成一套适应国际国内要素有序自由流动、可复制推广的经济体制、管理体制和监管模式,推进国家治理体系和治理能力现代化。通过扩大开放、深化改革、加快转变经济发展方式,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

上海财经大学自由贸易区研究团队精诚合作

2013年,上海财经大学即组建专业团队,就中国自由贸易区战略及上海自由贸易试验区建设展开决策咨询研究,并于2013年9月成立了自由贸易区研究院。两年多来,上海财经大学的多个研究团队,包括法学、国际贸易、国际金融、公共管理等,对自由贸易区展开了全面、系统、深入、持续性地研究,提出了一系列具有战略性、前瞻性、操作性的公共政策研究报告,为自由贸易区战略及

自由贸易试验区建设提供了有效的智力支持。此书的编辑出版,得到了团队的大力支持。

首都经济贸易大学出版社友情策划

我和首都经济贸易大学出版社是长期合作伙伴,与周义军社长和杨玲总编也是很好的朋友。2015 年年初,杨总和我交流了一个创意策划,提出精选我和我的团队的有关自由贸易区的研究成果,集辑出版,以反映自由贸易区特别是上海自由贸易试验区研究的前沿成果。我对杨总的策划很感兴趣,同时对编辑方式、出版时间、读者群定位等提了要求。出版社组织了强大的编辑力量投入本书的出版工作,做了很好的版式设计,而且将此书申报并成功获批北京市重点图书。在此,感谢首都经济贸易大学出版社的创意策划和友情支持。

赵晓雷

2015 年 5 月于上海财经大学

▶▶▶▶ 第一篇 | 自贸区扩大开放与全面深化改革 / 1

中国(上海)自贸试验区国际投资全过程管理制度及操作流程
优化设计 / 3

中国(上海)自贸试验区法治建设的新议题 / 18

中国(上海)自贸试验区的司法试验 / 31

中国(上海)自贸试验区试行《政府采购协定》规则的建议 / 43

中国(上海)自贸试验区实施竞争中立操作方案设计 / 54

中国(上海)自贸试验区:国家自由贸易区战略的试验高地 / 62

中国(上海)自贸试验区如何持续保持先发优势 / 70

▶▶▶▶ 第二篇 | 自贸区负面清单管理模式 / 77

以开放促改革,推进治理体系和治理能力现代化:论负面清单
管理模式的复制推广 / 79

中国(上海)自贸试验区负面清单(2014版)的评估和思考 / 85

目 录 CONTENTS

第三篇 | 自贸区与经济新常态 / 99

- 积极探索地方重大公共项目建设投融资的多元化 / 101
- 中国(上海)自贸试验区对区域协调发展的促进作用 / 110
- 中国专业服务贸易:发展现状、国际经验及政策建议 / 119
- 中国(上海)自贸试验区离岸业务税收政策研究 / 140
- 自贸区内的人民币资本项目需求 / 155
- 企业统一代码管理制度模式与方案设计 / 169
- 中国(上海)自贸试验区对上海城市生活的影响 / 183

第四篇 | 自贸区第三方评估及复制推广 / 191

- 衡量制度创新效果:基于第三方评估的中国(上海)自贸试验区
绩效指标体系设计 / 193
- 中国(上海)自贸试验区政策和制度创新绩效评估的系统动力学
仿真研究 / 203

目 录 CONTENTS

中国(上海)自贸试验区制度创新和评估:基于全球比较的视角 / 214

中国(上海)自贸试验区可复制、可推广重点制度类型及路径 / 233

中国(上海)自贸试验区首批可复制、可推广重点制度类型研究 / 238

中国(上海)自贸试验区同城复制推广可行性案例研究 / 244

推广中国(上海)自贸试验区可复制改革试点经验政策解读 / 261

主要参考文献 / 266

附录一 英文缩写英中对照表 / 273

附录二 中国自由贸易试验区相关重要政策文件 / 275

1. 中国(上海)自由贸易试验区条例 / 276

2. 国务院关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知 / 287

目 录
CONTENTS

3. 进一步深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案 /	291
4. 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单) /	298
5. 国务院关于印发中国(广东)自由贸易试验区总体方案的通知 /	309
6. 国务院关于印发中国(天津)自由贸易试验区总体方案的通知 /	310
7. 国务院关于印发中国(福建)自由贸易试验区总体方案的通知 /	311
附录三 赵晓雷教授及其研究团队介绍 /	312

第一篇

自贸区扩大开放与全面深化改革



面对国际经贸变局以及中国比较优势、发展阶段的变化,中国必须抓住全球经济调整转型的机遇,从国家利益原则出发,主动积极参与新一轮国际经贸治理框架的构建。通过中国自由贸易试验区建设,适应经济全球化新形势,促进全面深化改革。

经济体制改革是全面深化改革的重点,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系。所以,行政管理体制改革和经济体制改革是相互联系的。中国自由贸易试验区的主要任务和措施就是围绕经济体制改革的核心问题而展开,通过扩大和深化开放,按照国际化、法治化的要求,探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系,以此标准处理好政府和市场的关系,进而推动经济体制全面深化改革。

中国(上海)自贸试验区国际投资全过程 管理制度及操作流程优化设计

从外商投资管理体制的发展趋势考察,我国传统的准入限制加优惠措施的管理体制,正在转型为以竞争政策与技术标准为主的管理体制。从国际国内投资管理体制改革要求分析,全面审批或核准制管理的改革方向应该是基本的备案制和登记制管理。

.....

一、高标准国际投资治理体系及管理要求

2012年4月10日,美国和欧盟发布《欧盟与美国就国际投资共同原则的声明》(以下简称《声明》)。《声明》规定了七项原则,欧盟和美国已在其各自的投资政策中采纳了这些原则,并呼吁其他国家也考虑采纳这些原则,以巩固国际投资市场。这七项原则集中反映了美欧在国际投资规则领域的立场:一是开放和非歧视的投资环境;二是公平竞争的环境,推动竞争中立原则;三是对投资者与投资强有力的保护;四是公平且有约束力的争端解决;五是健全的透明度和公众参与规则;六是负责任的商业行为准则;七是严格适用的国家安全审查。

美国、欧盟和其他发达经济体在关于国际投资七项共同原则上形成共识,于2012年开始全球投资治理体系的构建。全球投资治理体系以美国2012年双边投资协定范本(2012 US Model BIT)为基础,旨在建立高标准、高规格的国际化自由投资规则。国际高标准投资规则有不少要素是符合市场发展和经济升级要求的,与中国的改革方向也是兼容的,中国已同意以美国双边投资协定(BIT)范本为基础与美国开展双边投资协定谈判。这就对中国的行政管理体制提出了改革创新的要求。从外商投资管理体制的发展趋势考察,我国传统的准入限制加优惠措施的管理体制,正在转型为以竞争政策与技术标准为主的管理

体制。现在,对外资实施全面审批或核准制度的国家已比较少。我国外资管理体制改革的明确方向是明确的,但在实际工作中进展有限。2004 年投资体制改革将外资审批向核准制改革后,许多企业反映程序并未简化,有时反而更加麻烦。从国际国内投资管理体制改革的改革方向分析,全面审批或核准制管理的改革方向应该是基本的备案制和登记制管理。

知识链接

国际投资管理

从国际形势来看,服务贸易和投资协定成为新一轮国际贸易谈判和规则制定的核心内容。在外资准入阶段,双边或多边投资条约中“准入前国民待遇和负面清单”的管理模式已逐渐成为国际投资规则发展的新趋势,全球有至少 77 个国家采用了此种模式。当前,美国所主导推动的 TPP(跨太平洋伙伴关系协议)、TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定)等自由贸易协定正在边缘化 WTO(世界贸易组织)多边贸易体制,通过设置更高门槛,企图重构全球贸易和投资规则。其中,TPP 协定谈判国家已经达到 12 个,这些国家 GDP 总量覆盖全球近 40%,而中国至今仍被排除在外。在这种国际经济政治背景下,如果中国不能主动出击,在一定程度上就可能被边缘化,在全球和区域合作中也将陷于被动地位。

从国内的现实来看,我国的外商投资管理体制在不断地调整与改革以适应经济社会发展的需要,在引导外商投资流向、促进经济发展方式的转变以及经济结构的优化升级等方面发挥了积极作用。但是,由于我国对外开放以及经济体制改革起步较晚,在改革开放的过程中,外资的管理与利用方面还是涌现出了大量的问题,严重制约了我国经济社会的可持续发展。为了更好地发挥外资对我国经济社会发展的推动作用,我们必须进行外商投资准入管理体制的改革,积极探索适应我国经济社会发展的外商投资管理模式。

2014 年 6 月 17 日,由国家发展和改革委员会发布的《外商投资项目核准和备案管理办法》(以下简称《管理办法》)正式施行。这意味着中国在加入 WTO 初期制定的《外商投资项目核准暂行管理办法》在运行 10 年后宣告终结,中国对外商投资的管理开始进入新阶段。改革后的外商投资管理模式具有以下特点。

1. 从全面核准到普遍备案

相比于此前的暂行管理办法,2014 外商投资新规最大的不同,就是管控范围

缩小,管理部门下沉。过去中国对外商投资项目采取事无巨细的管理模式,政府主要从维护经济安全、保障公共利益、市场准入和资本项目管理等方面进行全面核准。2014年的投资新规改革了外商投资项目管理方式,将项目全面核准改为有限核准和普遍备案相结合的管理方式。在管控范围缩小的同时,管理机构也呈现出下沉的态势。《管理办法》规定所有需要备案的外商投资项目均由地方政府投资主管部门负责,绝大多数外商投资项目将实现属地化管理。

2. 适应外商投资新特点

随着经济全球化的不断深化,中国经济社会的全面发展及开放型经济体系的日益完善,外商对华投资出现新情况和新特点。其一是中国利用外资需要新的增长点。虽然中国的投资环境和商机仍具有吸引力,但中国利用外资进入低速平稳期的趋势已然显现。其二是配合中国对外投资的需要。最近几年,中国资本流出量已经开始逐渐逼近资本流入量。相关数据显示,2012年,中国已成为仅次于美国和日本的世界第三大对外投资国。中国从资本净流入状态向资本净流出状态切换,是中国由贸易与制造大国向产业与资本强国迈进过程中的现象性反映,某种程度上亦有助于中国提升对全球资源的配置能力。但为了避免资本净流出趋势加剧国内产业空心化,中国迫切需要有一大批企业适时走出去,尽快嵌入全球产业与资本体系,提升中国对全球资本的影响力与控制力。目前,中国与美国、欧盟已经开始“双边投资协定”(BIT)谈判,中国的市场准入问题将会是这些谈判中的焦点,中国对外商投资管制的放宽也将成为中国政府为本国企业争取利益的筹码。

3. 从政策洼地到“自由牧场”

政府对外商投资管理规则的升级并非单兵突进,而是整体改革思路在具体领域的彰显。改革开放以来,从深圳到上海浦东,中国诸多经济特区吸引外资的竞争力都体现在中央赋予的优惠所带来的政策洼地。但这种靠“政策胡萝卜”吸引投资的做法在中国经济增长遭遇资源环境瓶颈、人口红利开始衰减、经济转型迫在眉睫的大环境下显然已经不再适用。在国际投资改革的探索中,政府不应通过“政策胡萝卜”作为吸引投资的筹码,而要致力于通过减少管控,创造一个“自由牧场”来增强自身的吸引力。

二、上海自贸试验区国际投资管理体制的改革创新

(一) 管理机构

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称自贸试验区、上海自贸区、试验区)于2013年9月29日挂牌成立。同日,上海市政府公布《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》,于2013年10月1日起施行。该《管理办法》明确规定:中国(上海)自由贸易试验区管理委员会为市政府派出机构,具体落实自由贸易试验区改革任务,统筹管理和协调自贸试验区相关行政事务。在机构职责中,与投资管理相关的有:①负责自贸试验区内投资、贸易、金融服务、规划国土、建设、绿化市容、环境保护、劳动人事、食品药品监管、知识产权、文化、卫生、统计等方面的行政管理工作。②领导工商、质监、税务、公安等部门在自贸试验区内的行政管理工作;协调海关、检验检疫、海事、金融等部门在自贸试验区内的行政管理工作。③承担安全审查、反垄断审查相关工作。根据以上条款,自贸试验区按照国际化、法治化的要求,建立高效便捷的管理和服务模式、促进投资和贸易便利化。

知识链接

上海自贸区管理委员会的性质与职责

中国(上海)自由贸易试验区管理委员会(以下简称“管委会”)为上海市人民政府派出机构,具体落实自贸试验区改革试点任务,统筹管理和协调自贸试验区有关行政事务,履行下列职责:

- (1)负责组织实施自贸试验区发展规划和政策措施,制定有关行政管理制度。
- (2)负责自贸试验区内投资、贸易、金融服务、规划国土、建设、交通、绿化市容、环境保护、人力资源、知识产权、统计、房屋、民防、水务、市政等有关行政管理工作。
- (3)领导工商、质监、税务、公安等部门在区内的行政管理工作;协调金融、海关、检验检疫、海事、边检等部门在区内的行政管理工作。
- (4)组织实施自贸试验区信用管理和监管信息共享工作,依法履行国家安全审查、反垄断审查有关职责。
- (5)统筹指导区内产业布局和开发建设活动,协调推进重大投资项目建设。

(6)发布公共信息,为企业和相关机构提供指导、咨询和服务。

(7)履行市人民政府赋予的其他职责。

上海市人民政府在自贸试验区建立综合审批、相对集中行政处罚的体制和机制,由管委会集中行使本市有关行政审批权和行政处罚权。管委会实施行政审批和行政处罚的具体事项,由上海市人民政府确定并公布。

(二)国际投资准入管理改革

1. 企业登记管理

2013年9月30日,上海市工商行政管理局印发《关于中国(上海)自由贸易试验区内企业登记管理的规定》。其改革要点一是在试验区内实行注册资本认缴登记制(除法律、行政法规对公司注册资本实缴另有规定的企业);二是取消最低注册资本的规定(除法律、行政法规、国务院决定对特定行业注册资本最低限额另有规定之外),以及注册资本比例、期限等规定;三是“先照后证”(除法律、行政法规、国务院决定规定的企业登记前置许可事项外),试验区内企业向登记机关申请登记,取得营业执照后即可从事一般生产经营活动;四是试验区内企业实行年度报告公示制,同时建立经营异常名录制度。

2. 外商投资准入特别管理措施(负面清单)

2013年9月29日,上海市政府公布《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2013年)》。对负面清单之外的领域,将外商投资项目的核准制改为备案制(国务院规定对国内投资项目保留核准的除外);将外商投资企业合同章程审批改为备案管理。负面清单是一种“非列入即开放”的模式,2013版负面清单的核心概念一是对负面清单之外的领域,外资准入享受准入前国民待遇;二是自贸试验区对外商投资的产业指导。

(三)国际投资事中、事后管理改革

1. 外商投资项目备案管理

2013年9月29日,上海市政府印发《中国(上海)自由贸易试验区外商投资项目备案管理办法》。项目备案管理范围包括:自贸试验区外商投资准入特