

中国(上海)自由贸易试验区
协同创新中心丛书

2014年

中国(上海)自由贸易试验区 研究蓝皮书

上海对外经贸大学2011计划办公室 编
上海对外经贸大学科研处

格致出版社 上海人民出版社

中国(上海)自由贸易试验区
协同创新中心丛书

2014年

中国(上海)自由贸易试验区 研究蓝皮书

上海对外经贸大学2011计划办公室 编
上海对外经贸大学科研处

图书在版编目(CIP)数据

2014 年中国(上海)自由贸易试验区研究蓝皮书/
上海对外经贸大学 2011 计划办公室,上海对外经贸大学科
研处编.—上海:格致出版社:上海人民出版社,
2014

ISBN 978-7-5432-2380-6

I. ①2… II. ①上… ②上… III. ①自由贸易区-经
济发展-白皮书-中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 080004 号

责任编辑 葛 智
装帧设计 路 静

2014 年中国(上海)自由贸易试验区研究蓝皮书

上海对外经贸大学 2011 计划办公室 编
上海对外经贸大学科研处

出 版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 16.75

插 页 2

字 数 248,000

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2380-6/F·741

定价:48.00 元

序 言

1898年,时任湖广总督张之洞感叹:“世运之明晦,人才之盛衰,其表在政,其里在学。”是时,国势颓危,列强环伺,鸦片战争结束后的半个世纪里,清政府被迫签订了一系列以割地赔款丧失主权为主要内容的不平等条约。今天,当我们再次读到这段话、回顾这段历史时,倍感学者的责任重大。

今天,“中国这头沉睡的雄狮已经醒了”。昔日在西方列强的武力逼迫下开放通商口岸的历史已经一去不复返。我国已成功走出了一条改革开放的康庄大道。1979年,中共中央、国务院同意在深圳、珠海、汕头和厦门试办出口特区。1992年,邓小平视察南方,再次推动市场化方向的改革,吹响了浦东开发开放的号角。2013年,党的十八大报告提出了“统筹双边、多边、区域次区域开放合作,加快实施自由贸易区战略,推动同周边国家互联互通”的战略任务。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,“建立中国上海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,要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上,选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区”,并要求“加快自由贸易区建设。坚持世界贸易体制规则,坚持双边、多边、区域次区域开放合作,扩大同各国各地区利益汇合点,以周边为基础加快实施自由贸易区战略。改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制,加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”。

自2013年9月29日上海自贸试验区开始试点以来,上海对外经贸大学的专家学者深感责任重大。上海对外经贸大学历来有学术研究与国家需求紧密结

合,研究成果服务于国家需求的传统,并在国家的“复关”谈判、“入世”谈判以及“入世”后的政策研究和自贸区研究中产生了以汪尧田、王新奎和周汉民为代表的包括沈玉良、张磊、陈晶莹、张鸿、赵红军等教授在内的学者群体。他们从一开始就参与到这项改革政策的设计、论证和实施当中,并积极地参与有关上海自贸试验区的决策咨询、理论研究、政策宣讲以及干部培训。

本书是上海对外经贸大学致力于自贸区研究的学者为自贸区试点出谋献策的智慧结晶。本书共八章。第一章论证了自贸区改革的核心任务就是政府职能转变。作者赵红军分析论证了自贸区政府职能转变的现有举措及其影响,并结合党的十八大、十八届三中全会有关政府治理体系和治理能力现代化的总目标,论述了自贸区政府职能转变、治理能力提升的若干方向和路径,以及自贸区试点对长三角经济发展的影响与机遇。可以说,本章内容是对市委市政府有关自贸区改革的核心是制度创新观点的学理论证,也是全书的理论框架。

第二章主要讨论自贸区对外直接投资政策问题。作者文娟阐述了我国对外直接投资的现状、政策以及存在的不足,重点分析了自贸区给我国对外直接投资带来的机遇与挑战,介绍了企业对外投资政策和投资促进的美国经验,并对上海自贸试验区的对外直接投资给出了相关的政策建议。

第三章主要讨论自贸区的金融发展问题。作者贺学会、李方、陈晓静、仰炬等详尽阐述了自贸区的金融使命、自贸区金融改革的核心、自贸区主导货币与新功能、自贸区与人民币国际化、自贸区建设与大宗商品机遇、自贸区离岸金融业务等问题。

第四章主要讨论自贸区的法律促进和保障措施问题。作者陈晶莹、黄洁和王诚从自贸区法治建设的特性和区内区外法治的共时性谈起,阐述了国际高标准自贸协定规则对自贸区法治建设的启示,以及自贸区法治建设存在的一些问题,最后根据作者对自贸区法治保障问题的思考,提出了他们有关自贸区法治建设的政策建议。

第五章主要讨论自贸区财税制度创新问题。作者李婉丽、王如燕和张亮以自贸区财税制度的国际比较为切入点,讨论了上海自贸试验区财税制度创新的

一些国际借鉴,提出了上海自贸试验区财税制度创新的框架,并分别从内容、存在的问题以及创新对策角度进行了探讨,最后从创新对投资的效应和创新对贸易的效应两个角度进行了一些实证研究。

第六章主要讨论自贸区企业运营模式和机制创新问题。作者魏农建从企业运营模式与机制出发,讨论了国际化与上海自贸试验区的企业运营问题,自贸区环境下企业运营模式的设计问题和企业运营机制定位与创新问题。

第七章主要讨论自贸区贸易便利化评价体系建构问题。作者彭羽讨论了世界经济论坛出版的《全球贸易促进报告》有关贸易便利化的指标设计问题,比较了中国与主要国家或地区在贸易便利化指数设计方面的异同,阐述了上海自贸试验区贸易便利化评价体系的构建问题。

第八章主要讨论自贸区与文化产业化化的问题。作者刘少湃、姚昆遗、田纪鹏、蔡萌等介绍了上海文化产业发展的历史和现状,讨论了自贸区建设对上海文化产业发展带来的机遇与挑战,以及利用自贸区发展文化产业的国际经验,并介绍了纽约、香港、新加坡、迪拜利用自贸区发展文化产业的经验。

本书是上海对外经贸大学的学者有关上海自贸试验区建设战略、政策和实践的思考和研究的最新成果。愿本书对“切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验”有所帮助,对自贸区的设计者、建设者、管理者和研究者有所启发。本书是自贸区研究的阶段性成果。希望本书的研究团队能持续关心这一研究课题,不断深入研究自贸区建设问题,并希望明年此时能形成质量更高的自贸区研究报告。

叶兴国

2014年5月

目 录

第一章	中国(上海)自由贸易试验区改革的核心任务在于政府 职能转变	001
第二章	中国(上海)自由贸易试验区企业境外投资政策	021
第三章	中国(上海)自由贸易试验区语境下的金融发展	048
第四章	中国(上海)自由贸易试验区的法律促进与保障	089
第五章	中国(上海)自由贸易试验区财税制度创新研究	114
第六章	中国(上海)自由贸易试验区企业运营模式与机制创新	156
第七章	中国(上海)自由贸易试验区贸易便利化评价体系构建	173
第八章	中国(上海)自由贸易试验区与文化产业化	215
	参考文献	247
	后记	257

第一章

中国(上海)自由贸易试验区改革的 核心任务在于政府职能转变^{*}

中国(上海)自由贸易试验区是伴随着中共十八大的召开而诞生的一个新生事物。上海自贸试验区被冠以“中国”两个字,说明了它的设立是一个国家战略,是新一届中央领导集体做出的一个新时期有关中国经济改革、转型与升级的战略决策之一。中央为什么会选择上海进行自由贸易试验区改革?其所承载的核心改革任务到底是什么?上海自贸试验区现有政府治理转变的举措有哪些?今后试验区内政府职能转变、治理能力提升的方向在哪里?其对长三角经济和企业的机遇有哪些?本章以此五个密切相关的问题作为讨论的重点并试图对当前的自贸区研究增添一些学术素材。

第一节 中央为什么选择上海作为自贸试验区试点?

在中国版图上,具备资格成为自由贸易试验区的省份或者城市决不至于只有上海一个,比如,广东、重庆、天津、浙江、江苏、山东、福建等省市,甚至深圳、青岛、舟山

* 本章内容获得赵红军主持的教育部哲学社会科学一般课题“气候变化对宏观经济、社会稳定的时空影响研究”(13YJA790159),上海市085工程——上海对外经贸大学课题“气候变化压力下我国国际贸易竞争优势的变化与对策研究”的资助。同时,本章的内容曾经在上海市《东方讲坛》,上海市工商行政管理局,上海市虹口区、徐汇区、宝山区、松江区,清华大学、河南大学、江苏省工商联等多次讲过。在此,也对演讲期间提出问题并互动进而促使笔者进一步思考和修改该文的听众表示感谢。

群岛等城市或者地区,都具有进行自贸区试验的区位和经济潜能。但上海之所以能够成为第一个“境内关外”的自由贸易试验区,一定是和上海在全国的经济地位、中国在世界的经济地位以及当前的国际经济背景之间存在着很大的内在关联的。

一、国内经济背景

从经济结构角度来看,目前上海的经济结构主要是以国有和外资经济为主,这和当前整个中国的经济结构基本上是类似的,因而,在此基础上所进行的改革与试验之经验,才能在全国范围内推广与复制。以 2012 年为例,上海市国有和外资经济合在一起占上海总产值的比重达到 75.8% 左右^①,而 2012 年全国国有经济和外资经济所占的平均比重也达到了约 60% 左右。从过去 20 年这个较长的时间跨度来看,情形也基本上是类似的。20 年间,上海的对外贸易依存度从 20% 提高到 70% 以上,同期全国的对外贸易依存度也从 10% 不到提高到 60% 左右,甚至一度超过 65%。在这期间,上海和全国产品出口的主力军也从当初的国有经济的“一枝独秀”转变为当前的国有加外资经济“两轮驱动”型,民营经济尽管发展较快,但在出口方面仍处于相对次要的地位。与这一事实相反的是,全国其他具备进行自贸区试验的各省市的经济结构,要么以民营经济为主(比如浙江、福建、江苏、山东),要么主要以国有经济为主(比如辽宁、重庆)。可以想象,在此基础上所进行的自贸区试验,在全国层面来看可能并不具有较大的代表性,因而在此基础上所进行的改革与试验在全国层面来看也不具有很好的推广和复制意义,这恐怕是中央选择上海进行自贸试验区改革的重要经济原因之一。

从经济发展模式角度来看,过去 30 多年上海与全国的经济发展模式也是基本类似的,也都是在城市偏向的工业化发展模式下取得了较快的经济发展和收入增长的。^②但随着发展本身,相应的地区差距、城乡收入差距、人际收入差距非但没有

^① 数据来自上海市统计局《2013 上海统计年鉴》第四篇国民经济核算部分。

^② 比如,类似的是,麻省理工学院的黄亚生教授也认为,上海可以看做是一个经典的城市偏向的工业化模型,在这里,企业家精神、中小企业的创新受到限制,而国有工业、外资企业受到优待。详细观点参见 Huang Yasheng, “What is wrong with Shanghai?” MIT Sloan School of Management, working paper, 2008。

随着经济发展而缩小,相反仍然在很大程度上增加或者恶化,国际经济学界所谓的“趋同假说”在很大程度上已在中国失灵。^①从上海来看,情形也是类似的。上海作为全国的一个特大城市,过去30多年的发展成绩是有目共睹的,城乡之间的界限已不再清晰,但近年来由城市偏向的工业化所推动的经济发展模式也面临着类似的问题。一方面,上海本地的农民已经在很大程度上市民化了,他们可能并不一定愿意再承担那些又脏、又苦、又累的体力劳动了,因此,上海必须越来越多地依赖外来劳动力作为其工业化发展的补充劳动力来源。但另一方面,上海不断抬升的工资成本、出行、居住和生活成本以及仍然严格控制的户籍制度^②、城乡二元体制等正越来越成为上海吸引这些劳动力的障碍了。比如,我们在松江区有关农民工市民化的700份调查问卷显示,这种制度壁垒仍然比较高大且难以逾越,这已经成为阻碍上海经济进一步发展和转型的一个重要因素。^③看看上海每年春节期间派长途班车远赴湖南、湖北、江西、重庆等地接送外地农民工的新闻,我们就知道上海这种经济发展模式所面临的日益严峻的挑战和压力了。特别是2006年以来,随着内地新农村建设的开展、农业税的减免^④以及部分劳动密集型工业随着市场化进程向中、西部地区的迁移,上海面临的形势已变得更加的严峻。加上2008—2009年美国金融危机以及近两年欧洲债务危机的打击,上海外向型出口工业发展模式的世界需求动力正在迅速减弱。在这种形式下,上海与全国其他地区一样,都需要寻找新的改革突破口。

从全国具备建立自贸试验区的候选省份或城市的综合情况来看,中央之所以选择上海进行自贸区试点,也是经过慎重考虑和权衡的最优选择。近几年来,天津

① 参见 Kanbur and Zhang, 2005, “Fifty Years of regional inequality in China, a journey through central planning, reform and openness”, *Review of Development Economics*, 9(1):87—106。

② 尽管在过去几年间,上海市已经实施了积分制的改革举措,但是截至目前来看,全上海通过积分制获得户籍的人数极少,相比于上海对高素质农民工的需求仍然差距非常之大。

③ 参见赵红军等撰写的《松江农民工市民化需求调查研究》,松江区2014年政协大会提案。

④ 2005年中央一号文件下发前后,全国26个省区市宣布全面取消农业税。2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会议通过了废止农业税条例的决定草案,延续数千年的农业税终于走进了历史博物馆,引起国内外广泛关注。2005年12月31日的《经济参考报》记者采访了时任财政部部长的金人庆,详情参见 <http://business.sohu.com/20051231/n241230190.shtml>。

滨海新区的开发尽管势头很猛,但毕竟距离首都北京太近,因而由自贸试验区改革所带来的政治敏感性及其影响也必然最为强烈。另外,随着经济与高速交通的发展,未来天津、北京的经济是否会一体化?这是否符合中央对天津、北京发展的基本定位?2014年两会后,《京津冀一体化战略》的出台更从另一面说明,将自贸试验区改革的第一炮选择在天津打响肯定不完全符合中央的精神。广东深圳前海距离国家政治中心较远,进行自贸区试点的呼声也很高,但能否作为自贸试验区起航的首选地?从地方政府角度看,选择深圳前海进行改革试点,可以再次开启中国改革的航船,但一个重要问题是深圳前海与香港、澳门的经济关系到底该怎样处理?从经济学角度看,正是由于深圳与香港地理距离非常近,所以前者如果由于自贸区试点所形成的竞争优势很可能会影响香港经济地位的保持,如果中央选择深圳前海进行自贸区试点,是否会意味着香港、澳门自由港地位不再重要?重庆近几年的经济改革虽然富有成效,已成为内陆开放高地,但选择重庆进行自贸区试点是否足够以理服人,重庆的城市管理水平是否到了足以支撑自贸试验区的程度?上海距离北京有足够的地理距离,经济最为开放,城市管理水平和官员的素质也相对较高,浦东的开发开放自1992年至今在全国已成为一面旗帜。换句话说,上海作为中国过去30多年经济发展模式的缩影,作为中央定位的亚太经济、贸易、金融、航运中心的地位,是否会失去其标杆意义?新一届中央在面临这个问题时的选择是什么?我想答案应该是肯定的,也就是说上海不仅是中国的上海,而且更是世界的上海,中央更应该促使上海进行更大程度的改革。所以,就是在这种中国经济和上海经济大背景下,李克强总理与上海市委市政府领导之间的对话便很快促成了上海自贸试验区这个想法的生根发芽。^①

二、国际经济背景

从国际经济背景来看,也能体会新一届中央的良苦用心。当今的世界已经多

^① 上海市委书记韩正在中国(上海)自由贸易试验区管委会办公中心,接受《人民日报》、《新华社》、《解放日报》、《文汇报》记者集体采访时说道:“今年3、4月间,上海市委、市政府正式向总书记、总理分别作了汇报,得到中央领导的肯定和鼓励,也给予我们制度创新这个改革方向,从国家发展战略和改革大局予以谋划。”参见《浦东时报》2013年11月8日头版报道。

极化,中国、俄罗斯、巴西、南非等金砖国家正在迅速崛起,但无论从经济、科技还是军事实力来看,美国无疑仍然是世界最为重要的一极。2001年中国加入WTO以来经济实力快速增长,2001年中国的GDP为109 655.17亿元,到2011年已增长到473 104.05亿元,为10年前的4.31倍。中国的产品已迅速占领了世界市场。中国外汇储备快速增长,政府的财政收入也在高速增长,中国在世界银行、WTO、IMF等国际经济组织中的份额和声音越来越大。与此相对应的是,“9·11”事件后,美国开启了长达十年的反恐军事行动,并先后在阿富汗和伊拉克发动了两场旷日持久的反恐战争。到奥巴马执政时期,美国才突然间意识到快速结束战争、转向经济发展的极端重要性。与此同时,美国也突然发现中国经济、军事实力已经在过去十年间突飞猛进,中国已然成为名副其实的“世界工厂”。因此,在奥巴马第二任期内,美国的主要任务已发生了较大程度的变化。

从国内经济层面看,要迅速扭转美国经济的被动局面,用智能制造、新能源、3D打印、互联网等现代信息技术推动生活、生产的智能化、信息化和网络化,这就是所谓的第三次工业革命。美国为什么要掀起第三次工业革命?从企业层面看,就是要掀起新一轮的工业创新,在智能制造领域、新能源、海洋经济、生命生物医学等领域抢占标准制定制高点,从而在未来与中国,与金砖国家企业、与欧洲国家企业的竞争中占据上风,获得超额的垄断利润;在国家层面看,就是通过技术的领先、研究的领先,占据新一轮产业革命、工业革命的制高点,获得美国在新一轮竞争中的国家竞争优势。

从国际经济层面看,就是美国迅速掀起了所谓的跨太平洋伙伴关系协议(TPP)与跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)谈判。以TPP谈判为例,2005年6月,文莱、智利、新西兰、新加坡发起谈判,当时美国对此还无动于衷。到2008年2月,美国突然发现这一谈判对于应对中国经济崛起所具有的重要意义,于是迅速介入并主导了谈判进程。2008年11月,澳大利亚、秘鲁、越南加入谈判。2010年10月,马来西亚加入谈判。2012年10月,墨西哥、加拿大加入谈判。2013年3月,日本加入谈判。从2010年3月15—20日在澳大利亚墨尔本开始首轮谈判以来,仅仅三年多的时间,这一组织已先后进行了18轮谈判,这与GATT、WTO成立至今

只举行了不到 10 轮的谈判形成了鲜明对比。^①TPP 谈判强度如此之大、频率如此之高,堪称世界之最,这背后的推动力到底是什么?原因主要就是,在美国的推动下全面介入亚太区域经济整合进程,对美国的自由贸易区战略进行了调整和重新布局;弱化以欧洲为主的 WTO 在全球经济治理中的作用,并主导 21 世纪贸易协议的新标准。从本质上,就是为美国的“五年出口倍增计划”提供战略保障。从军事上来看,就是以军事上的重返亚太来配合经济上的环太平洋经济伙伴协议,双手齐力共同遏制中国经济和军事的崛起。

从日本、欧洲、金砖国家以及当前的国际贸易形势来看,经过过去 30 多年的发展,中国已经在轻工制造、纺织品、橡胶产品、日用加工、机器制造、电子产品等绝大多数劳动密集型的产业取得了竞争优势地位,在与其他国家的竞争中,中国企业已经获得了越来越多的市场份额,然而随着中国和其他金砖国家在制造业、劳动密集型产业、简单加工制造业优势获得的同时,日本、欧洲、美国等先进国家或地区的产业发展已经发生了快速的转移,其研发、创新和突破的领域已经日益转向高端服务业,比如咨询业、金融业、保险业、航运业以及智能制造业。而在这些领域,中国和其他金砖国家不具有比较优势,这对于中国和其他金砖国家而言,当然是不利的。这种不利影响主要体现在以下几个方面:一是在这些行业的生产、标准制定以及贸易中,它们将面临不利局面;二是在这些行业和领域的竞争中,中国和其他金砖国家的企业将处于劣势,如果能够参与到这些国家产品制造或者与企业的贸易和竞争中,它们将处于产业链的最低端;三是随着经济的发展,如果它们不能参与到这些行业的生产与贸易中,中国和其他金砖国家的整体经济竞争力将下降。这样,中国或其他金砖国家将逐步失去它们在国际贸易领域的竞争优势。

在这种国际经济背景下,对中国而言,最优的选择当然是积极争取主动,发起并强化中美战略经济对话,加强两个国家之间的经济互动,这样才能有理、有利、有节地瓦解美国对中国的各种压制、敌意甚至包围。比如,在 2013 年 7 月 13 日召开的中美第五轮战略经济对话中,中方承诺将在第四轮中美战略与经济对话的基础

① GATT 自 1948 年 1 月 1 日到 1995 年 1 月 48 年时间内共举行了 8 轮谈判。WTO 至今举行了 1 轮会谈——多哈回合,目前正陷入进退维谷的境地。

上更加积极主动地开放,并承诺建立中国(上海)自由贸易试验区,在其中实行新的外资管理模式,营造各类国内外企业平等进入的市场环境,进行行政审批制度改革,转变政府职能。而作为交换,美国承诺今后美国外国投资委员会所有针对中国的投资审查仅限于国家安全,而不是经济或者其他方面。至此,我们就非常清楚地了解了中国(上海)自由贸易试验区诞生的国内和国际经济背景,并深刻地理解了上海自贸试验区内所承担的制度创新和试验之深刻涵义及其在全国的示范和推广意义,以及对于中国经济转型、升级与发展的深层意义。

第二节 上海自贸试验区改革的核心任务是什么?

在国务院公布的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》中,明确列明了上海自贸试验区内的六项改革任务——加快政府职能转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新、完善法制领域的制度保障、营造相应的监管和税收制度环境。其中,加快政府职能转变被放在了第一位。国务院为什么要将政府职能转变列为上海自贸试验区改革的第一项任务?为什么不是把其他任务列为第一项任务呢?这背后一定是有中央与上海的考虑在其中的。其实,如果我们仔细看看第二到第六项改革任务就会很快发现,如果没有政府职能的转变,就很难有上海自贸试验区内投资领域的进一步开放,贸易发展方式的转变也会非常艰难,金融领域的开放创新、人民币汇率的市场化、资本项目的可兑换等等也几乎难以办到。原因很简单,在现有的政府监管和治理框架下,哪些领域开放、哪些领域不开放、什么部门创新等几乎都是要政府审批的,如果政府行政审批体制不变化、投融资体制不改变,金融领域的创新就不可能,人民币汇率市场化和资本项目的可兑换也都会成为一句空话;同样,在现有的财税和政府监管框架下,企业进行贸易转型升级的成本会大大高于收益,政府不改变财税体制,企业很难自动升级。在过去几年中,上海推动“营改增”改革,目的就是营造一个有利于服务业发展,有利于企业业务创新的税收制度环境。最后两项任务,一个是法制领域的制度

保障,一个是营造相应的监管和税收制度环境,看上去被排在了最后,但事实上也极为重要。因为如果政府职能不转变,法制领域的制度保障和相应的监管和税收制度环境也不可能改善,上海自贸试验区所承载的改革意义就会大打折扣。正是从这个意义上看,笔者认为,上海自贸试验区制度创新的核心正是政府行政管理体制、政府治理能力的现代化以及服务型政府在上海的早日建立。

其实,早在党的十七大报告中,中央就明确提出了建设服务型政府的目标,并且在2008年2月23日中央政治局的第四次集体学习时再次强调了建设服务型政府的基本目标。在2008年2月27日召开的十七届二中全会上,中央还做出了《关于深化行政管理体制改革的意见》。在党的十八大报告中,中央再次强调了建设“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”的极端重要性。上海自贸试验区是贯彻党的十八大精神的一项国家战略,承担了党的十八大以及十八届三中全会有关政府职能转变这一重要任务。

从过去30年改革与发展的角度看,我们也认为,上海自贸试验区内的各项政府管理体制也到了非改革不可的地步了。

过去30多年改革与开放的边际制度红利已经跌至零点甚至已完全为负,然而在现有的政府行政管理框架下,进一步改革举步维艰。在原有的强势政府管理制度和政策框架下,无论是国有企业的改革、财税体制的改革、贸易和投资管理体制的改革,还是干部人事制度的改革等都碰到了各自的天花板,只有推动政府管理体制的进一步改革,才能释放更大的制度红利。习近平总书记指出,“实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境,停顿和倒退没有出路”^①。李克强总理也多次强调,“改革是中国发展最大的红利”。经济学家史蒂芬·罗奇用一个形象的例子说明中国深化改革的重要性:“中国已经改革开放30多年了,走过了很长的一段路。中国是如何做到的呢?靠的就是改革和开放,靠的就是敢于冒险,但现在在中国改革开放的进程似乎走得太慢了,就好像一只乌龟。中国需要重新变成兔子,全神贯注,把好战略,加速前进。”^②著名经济学家吴敬琏也认为:“改革大关还

① 何毅亭:《学习习近平总书记重要讲话》,人民出版社2013年版,第43页。

② 《中国的改革应从“乌龟”变成“兔子”》,《经济参考报》2013年4月2日。

没有过,前面的任务还很艰巨,要打开新局面,一个重要课题就是怎么构筑竞争性的市场体系。”^①

在现有的政府管理体制下,企业的经营范围、创新的激励与行为由于政府投资审批、产业指导目录以及很多行业的行政垄断、财税体制、信贷融资体制的差别待遇等而受到很大限制。比如,过去30多年来,民营经济的发展一直举步维艰,中央曾多次出台促进民营经济发展的相关政策和制度,但在财税、信贷融资、投资管理等制度没有根本转变的背景下,这些差别待遇不可能自动消失,非公经济的发展就不可能迎来其发展的真正春天。

回顾过去30多年的发展,我们得出的一个结论是,正是中国的改革开放所带来的制度优势,才塑造了中国经济的奇迹。当前我们面临着中国经济转型升级的艰巨任务,但是在传统的政府财税体制、行政管理体制、投资审批体制甚至干部人事体制下,企业进行转型升级的动力不足、收益很低,但由此付出的成本却非常高昂。因此,需要政府推动新一轮的改革与开放,给予企业更多、更大的经营决策权,这样才能推动中国经济的较快转型与升级。可以这么说,此次上海自贸试验区之所以能引起全国乃至整个世界的关注,在很大程度上就是因为它承载着全国人民的期望,承载着中央对深化行政管理体制、建设服务型政府、推动我国政府治理能力现代化的殷切期望。

第三节 上海自贸试验区政府职能转变的举措及其影响有哪些?

既然上海自贸试验区改革的核心任务是政府职能转变,那试验区内的政府职能转变的举措到底都有哪些呢?从目前的改革情况看,我们归纳了以下三个方面的政府管理模式转变:

一、变核准制(审批制)为备案制管理模式

所谓核准制,主要是指企业、居民所有投资和经营行为都必须经过政府管理部

^① 参见人民网 <http://theory.people.com.cn/n/2013/0627/c366000-21995261.html>。

门的审核和认可,否则这些投资和经营行为将得不到政府和相关法律的保障。全国人大代表、大同煤矿集团董事长张有喜提供的数据就很能说明问题。其下属的同忻煤矿要完成行政审批,先后跑过 33 个政府部门和下属单位,共出具了 147 个文件,盖过 205 个红图章,^①所有审批的材料叠起来有几尺之厚。从目前我国政府审批的现状来看,全国总的行政审批约有 17 000 项,中央政府手中的行政审批共 1 500 项,平均每个省市至少 500 项,地级政府又有 500 项。^②很显然,在核准制或者审批制管理模式下,外商企业或者个人进行投资和经营活动的范围将受到限制,时间和金钱成本将会提高。在“时间就是金钱、效益就是生命”的市场化时代,这就在无形之中造成了掌握审批权力的官员的制度性寻租空间,从而成为诱发官员腐败的制度性温床。

《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》规定,在试验区内,“负面清单以外领域,外商投资项目由核准制改为备案制;将外商投资企业合同章程审批改为备案管理”。这意味着,在上海自贸试验区的 28.78 平方公里的范围内,外资企业投资和经营活动只要不违反负面清单,就无须再经过繁琐的行政审批或者项目核准,而只要将企业的投资和经营活动性质、范围、工商税务信息等内容以书面形式告知当地政府即可。在这个过程中,只要企业的投资和经营活动合法,政府便无权进行取缔,也不能以行政审批或者核准的名义对企业的微观经营活动进行干预。这样,政府官员的“寻租之手”就在很大程度上被切断,政府随意干预企业运作的情形将不再可能。比如,上海自贸试验区服务大厅目前已经实行工商“一口受理、并联办事、统一发证、信息共享”的高效运作模式。以外资新设备案为例,投资者在 4 个工作日内就可同步办妥备案证明、营业执照、企业代码和税务登记,并且整个办理过程不再是像原先的多口受理,让注册者在大厅里来回跑,而是一次性收齐所有材料,由政府工作人员在部门之间办理相关的手续,这样注册者只需找一个政府部门一个工作人员就可以办齐所有手续。^③相对于传统的工商企业注册动辄 2 个甚至 3

① 参见中国质检网, <http://www.cqn.com.cn/news/cj/chanjing/682885.html>。

② 参见《行政体制改革是改革红利的重要释放口》,《学习时报》2013 年 7 月 8 日。

③ 详细情况,参见《光明日报》2013 年 11 月 1 日“经济社会新闻”版,《上海自贸区运行“满月”》一文。