

中国（上海）自由贸易试验区 建设：理论分析与实践探索

—— 沈开艳 黄 钟 等◎著 ——



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

图书在版编目(CIP)数据

中国(上海)自由贸易试验区建设:理论分析与实践探索/沈开艳等著. —上海:上海社会科学院出版社, 2014

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0671 - 1

I. ① 中… II. ① 沈… III. ① 自由贸易区—研究—上海市 IV. ① F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 177621 号

中国(上海)自由贸易试验区建设:理论分析与实践探索

著 者:沈开艳 黄 钟 等

责任编辑:曹艾达 缪宏才

封面设计:黄婧昉

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:凤凰数码印务有限公司

开 本:710×1010 毫米 1/16 开

印 张:21.75

插 页:2

字 数:350 千字

版 次:2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0671 - 1/F · 266

定价:59.80 元

总 论

第一章

上海自贸试验区运行发展的成效、问题与思考

2013年8月22日,国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区(以下简称自贸试验区),上海再次成为中国经济开放的最前沿阵地。建设中国(上海)自由贸易试验区,是中共中央从国内外发展大势出发,统筹国际国内两个大局,在新形势下推进改革开放的重大举措,也是上海推进转型发展的重大机遇。在浦东新区这片不到30平方公里的土地上,中国政府播下了新一轮改革开放的种子。自2013年9月29日正式挂牌运作以来,自贸试验区按照党中央、国务院的要求,在国家相关部门和地方政府的积极努力下,以制度创新为核心,突出与国际通行规则相衔接,实施了一批改革措施,落实了一批开放举措。目前的自贸试验区建设开局良好、运行有序,基本制度框架初步建立,改革效应开始显现。

一、自贸试验区是体制改革创新

(一) 自贸试验区的建设背景与目标

联合国贸易和发展会议于2013年2月27日公布了最新研究报告《全球价值链与发展:全球经济中的投资和增值贸易》。该报告对国际贸易中的附加值在全球的分布状况进行跟踪,为理解全球增值贸易的格局提供了新的视角。报告得出以下三个重要结论:首先,由主要是发达国家的跨国公司主导的全球价值链内的贸易在全球贸易中大约占到了80%。其次,全球价值链的存在使得目前按海关统计得出的全球贸易数据中出现了大量的“重复计算”。最新数据显示,出口总额中大约有28%的增加值在被进口时,仅仅是为了将其作为生产某种产品或服务的一部分而再出口。因此,在2010年19万亿美元的全球出口总额中,实际上存在大约5万

亿的重复计算。最后,全球价值链中包含了大量的服务贸易。尽管按目前海关统计得出的服务贸易份额仅占全球出口总额的20%,但在全球出口的输入增值中,服务贸易部门贡献了其中几乎一半(46%)。原因是制造业的产品出口需要大量的服务。目前,绝大部分发达国家跨国公司的全球生产网络正日益朝着提供服务输入的方向发展。

这一统计分析的背后反映了近年来、特别是本次全球金融危机以后全球生产布局与贸易及投资规则体系的重构趋势。首先是以制造智能化与服务数字化为基础的服务—制造的融合趋势,以及由此引发的全球生产再布局。其次,为适应全球生产布局重构的需要,全球贸易投资规则谈判的重点正在从贸易领域转向投资领域。以贸易规则谈判为主体的WTO全球多边贸易体制的影响力正在逐渐减弱,代之而起的是贸易规则谈判和投资规则谈判并重的各类双边、诸边和区域性贸易和投资体制安排。其中,以美国为主导的“跨太平洋伙伴关系协议(TPP)”和“跨大西洋贸易和投资伙伴协议(TTIP)”的谈判最为引人注目。

在本轮全球经济的重构过程中,中国作为正在快速增长的世界第二大经济体,必然需要在其中起到举足轻重的作用。目前,中国正在与美国进行投资协定(BIT)的谈判。其中,所谓的投资市场准入“美式高标准”也将可能成为中国今后在国际投资中完成角色转换、推进以我为主的自贸区战略、取得全球贸易与投资规则制定话语权的一道必须跨越的门槛。与此同时,目前中国经济正处于结构调整转型期、增长速度减速期和前期刺激政策消化期,经济下行压力较大。由于目前中国不能再对经济暂时波动采取短期强刺激政策,也需从改革开放中获得经济增长动力。

由此而言,为适应当期以及今后很长一段时期内全球经济的重构趋势,中国的社会主义市场经济体制的改革还有待进一步深化。这种改革既需要顶层设计,又需要找准突破口。中共十八届三中全会确立了经济体制改革是全面深化改革的重点,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。这一目标既是中国新一轮对外开放融入经济全球化、适应国际贸易新规则的要求,更是通过全面深化改革,优化要素配置,获得改革红利的内在要求。但是,我们也应看到,改革的实质是存量利益调整,随着改革的深入推进,其所面临的风险难以预料。这就迫切需要通过有相当基础的中国(上海)自由贸易试验区的先行先试,取得改革经验,调整

各种主体的改革收益预期,降低改革风险。由此,自贸试验区实际上肩负着中国在新时期加快政府职能转变、探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化,为深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命,是一项重大的国家战略举措。

(二) 自贸试验区建设的核心内容

商务部部长高虎城曾指出“(自贸)试验区的目的和中心是围绕转变政府职能,放开投资领域审批,使投资贸易便利化,为下一轮扩大开放做一个试验,也是为下一轮的改革开放形成可创造、可复制、可推广的体制机制的试验田”。^① 不同于传统依靠享受优惠政策来发展的各类园区,自贸试验区的设计目标是围绕制度创新,通过政策调整和转变政府职能,来释放制度红利和开放红利,自贸试验区的设立将不再是为了建立独立不可复制的政策洼地,而是要将制度创新推广、扩散。同时,制度改革创新也不会止步于自贸试验区。李克强总理在十二届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中要求“建设好、管理好中国(上海)自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点”。

由此可见,自由贸易试验区建设的核心是制度创新,突出地表现在投资管理制度创新、贸易监管制度创新、金融制度创新和综合监管制度创新等。具体包括:

第一,扩大投资领域开放,对外商投资实行负面清单加准入前国民待遇管理模式。除明文限制之外,取消对外商投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施,营造平等准入的市场环境。目前新设外资企业中,92%左右属于负面清单范围以外,按照备案方式设立。

第二,推动贸易发展模式转变,营造良好的监管制度环境,创新监管模式。包括鼓励跨国公司在上海设立地区总部;深化国际贸易结算中心、融资租赁业务创新、期货保税交割、跨境电子商务服务等改革试点;推动服务外包业务发展等。根据“一线放开、二线管住”的原则,形成公开、透明的海关检验监管制度等。

第三,深化金融领域的开放创新,包括人民币资本项目可兑换、利率市场化、人民币跨境使用等。同时,自贸试验区也已建立了以国家金融管理部门驻沪机构为

^① 高虎城:《上海自贸区不是政策洼地》,财新网,2014年3月07日。

主体的金融监管协调机制。^①目前,随着近期国家金融管理部门陆续推出一系列新的政策实施细则,自贸试验区在金融工作方面不断创新金融产品和服务模式,形成了一批金融创新成果。

第四,加快政府职能转变,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,推进政府管理由注重事先审批向注重事中、事后监管转变等。自贸试验区实行“事中事后”的管理模式,从“重审批、轻监管”转为“宽准入、严监管”,是其转变政府职能、创新政府管理模式的重要举措。以投资准入管理为例,由于自贸试验区取消了审批制,降低了投资准入的门槛,提高了投资便利化水平,改善了投资环境。

二、自贸试验区总体运行情况与成效

(一) 自贸试验区运行状况总体良好,制度创新成效突出

根据2014年7月4日,中国(上海)自由贸易试验区管理委员会信息通报会披露的情况,自贸试验区总体经济运行状况良好。如图1-1所示,2014年1—6月份完成经营总收入7400亿元,同比增长11.2%,其中商品销售额6350亿元,增长11.3%,航运物流服务收入535亿元,增长19.0%。自挂牌至6月底,自贸试验区累计新设企业10445家,新设外资企业1245家,投资来源方面,中国香港492家、美国113家、中国台湾110家,占前三位(参见图1-2)。自挂牌至6月底,自贸试验区已办结49个境外投资项目备案,对外投资12.69亿美元,有力促进了中国企业“走出去”。^②

此外,自贸试验区还积极调整试验区产业规划和形态规划,以国际贸易、金融服务、航运服务、专业服务和高端制造五大产业为导向,深化在功能创新拓展、产业转型升级等方面的试点,着力打造总部经济,拓展贸易功能、金融功能和航运功能,发展战略性新兴产业,努力形成与上海“四个中心”建设的联动机制,做到可辐射、可服务。

^① 资料来源:中国(上海)自贸试验区网站(<http://www.ysftpa.gov.cn>)。

^② 资料来源:“自贸试验区管委会召开上半年信息通报会”(<http://www.ysftpa.gov.cn>),2014年7月4日。

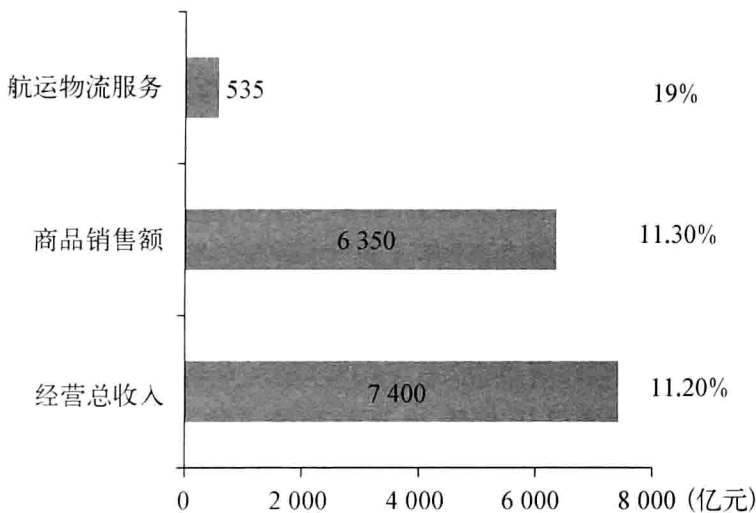


图 1-1 2014 年 1—6 月中国(上海)自由贸易试验区经营收入及同比增长状况

数据来源:“自贸试验区管委会召开上半年信息通报会”(http://www.ysftpa.gov.cn),2014 年 7 月 4 日。

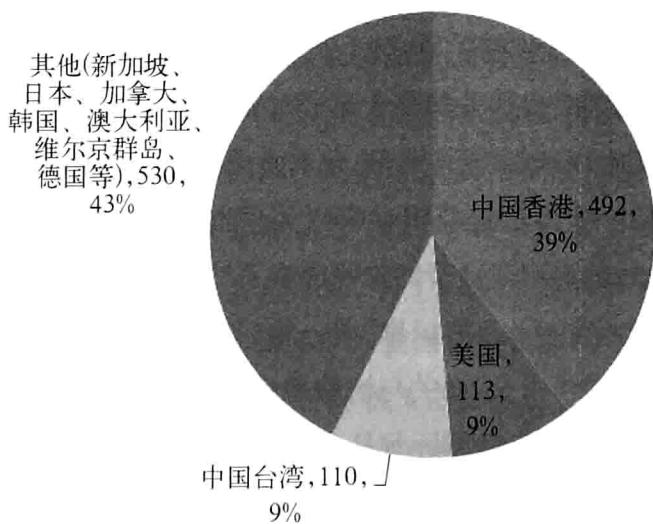


图 1-2 截至 2014 年 6 月底中国(上海)自由贸易试验区新设外资企业来源、数量及比例

数据来源:“中国(上海)自由贸易试验区 2014 版负面清单情况说明会举行”(http://www.ysftpa.gov.cn),2014 年 7 月 1 日;“自贸试验区管委会召开上半年信息通报会”(http://www.ysftpa.gov.cn),2014 年 7 月 4 日。

最后,按照国务院批准的自贸试验区总体方案,截至 2014 年上半年,自贸试验区重点进行了多个方面的制度探索,并已形成若干成果,“可复制、可推广”的溢出效应正在形成。具体包括^①:

^① 资料来源:“自贸试验区管委会召开上半年信息通报会”(http://www.ysftpa.gov.cn),2014 年 7 月 4 日。

在金融制度创新方面:截至5月底,跨境人民币境外借款发生45笔,共101亿元;参与跨境双向人民币资金池试点企业17家,资金池收支额78亿元;区内经常项下结算546.84亿元,直接投资项下结算206.53亿元;区内跨境人民币结算总额为800亿元,同比增长1.7倍,占上海市的12.7%。

在海关制度创新方面:继2014年4月上海海关在自贸试验区内分批推出了14项“可复制、可推广”的监管服务制度后,6月30日又推出5项改革举措,其中“企业注册登记改革”、“推进海关‘经认证的经营者’互认”、“企业协调员试点”、“企业信用信息公示”4项制度已从6月30日起开始实施,另一项“企业自律管理”也已形成制度。截至5月底,办理先进区后报关业务1518票,货值2.57亿美元;办理自行运输业务85起,货值1108.6万美元。

在检验检疫制度创新方面:根据国家质检总局的指导意见,上海检验检疫局在自贸试验区推出了23项创新制度。其中,进口货物预检验制度实施以来,截至6月底,自贸试验区检验检疫部门共对1752批次进口货物实施了“预检验”,“预检验”施行后货物进境到进口通关的整个流程时间较之前至少缩短50%。第三方检验结果采信制度实施以来,截至5月底,已有5家社会机动车安全检验机构被纳入采信工作试点;累计13万辆进口机动车以采信的方式进口,涉及金额55.5亿美元;直接为上海地区的进口车商节约检验成本1376.4万元人民币。

在单一窗口试点方面:上海口岸“单一窗口”已在6月底前完成“进出口岸船舶申报和联合签注”项目以及“海关与检验检疫一次录入、分别申报”项目的试点。截至2014年7月2日晚,上海国际贸易单一窗口的两个项目运行情况如下:1. 国际船舶出口岸联网核放。海关发出放行指令214条,检验检疫发出放行指令404条,边检发出放行指令411条,海事发出放行指令293条,4家成功实现指令对碰141条。2. 进口货物申报。企业通过单一窗口向海关申报35票,向检验检疫申报16票。

(二) 负面清单工作不断深化,2014年版负面清单进步显著

国务院印发的中国(上海)自由贸易试验区总体方案明确提出,“探索建立负面清单管理模式。借鉴国际通行规则,对外商投资试行准入前国民待遇,研究制订试

验区外商投资与国民待遇等不符的负面清单,改革外商投资管理模式”。

从当前世界经济实践的来看,多边贸易体制(WTO)权威性正在不断遭受侵蚀,而服务贸易和投资协定正成为新一轮国际贸易谈判和规则制定的核心内容。目前双边或多边贸易投资条约中对外资准入阶段采取国民待遇的形式主要有两种:一是发达国家所主张的“负面清单”做法,即仅仅对特定产业或幼稚产业予以例外保护,除此之外则是“法无禁止即可为”。二是类似于WTO《服务贸易总协定》第16条所采用的方法,即“肯定式清单”的方法,除非经东道国特别同意,外资在准入前阶段不适用国民待遇。

目前,负面清单的外资准入管理模式已逐渐成为国际投资规则发展的新趋势,世界上至少已有77个国家已经采用了此种模式^①。值得强调的是,中共十八届三中全会《决定》提出“探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式”。此外,中国目前也已同意采用负面清单模式开展中美双边投资保护协定(简称“BIT”)的实质性谈判。这都意味着国家层面负面清单的制定即将提上议事日程。中国(上海)自贸试验区负面清单相关工作也将成为国家层面负面清单制定的一个试验田,需要为今后国家战略的调整提供“可复制、可推广”的政策经验。

依据国家相关法律法规,自贸试验区在2013年编制发布了首份负面清单,涉及国民经济18个行业门类、1069个小类,列明了190项特别管理措施,开放度超过80%^②。自贸试验区2013年负面清单作为我国首份负面清单,引起了国内外高度关注,总体上各方给予了高度肯定。它的意义主要体现在以下几个方面:一是建立了负面清单管理模式。负面清单以外的外商投资项目核准和企业合同章程审批均改为备案管理,并建立了备案信息多部门共享、备案结果网上公示、备案机构定期核查等配套制度,外商投资管理模式由正面清单管理模式向负面清单管理模式转变,提高了行政透明度。二是投资开放度大幅提升。特别是国务院批准的自贸试验区总体方案中明确的服务业6大领域、23项开放措施,进一步提高了自贸试验区对外资的开放程度。三是投资便利化程度显著提高。操作中备案的领域大大超过审批的领域。截至2014年6月底,自贸试验区新设外商投资企业1245家,

① 国家商务部:《已有77个国家采用准入前国民待遇和负面清单模式》,人民网,2013年7月12日。

② 资料来源:“中国(上海)自由贸易试验区2014版负面清单情况说明会举行”(http://www.ystpa.gov.cn),2014年7月1日。

其中通过备案的方式设立的企业有 1 136 家,达 91.2%。负面清单之外的外资企业备案当场即可完成,比原先的平均 8 天时间大大缩短。^①

自贸试验区外商投资负面清单实施以来,外商投资在自贸试验区内稳步增长,新设外资企业数从 2013 年 10 月份当月新设 29 户,到 2014 年 6 月份(到 28 日)的 207 户,月均新设外资企业数上升了 7 倍。截至 2014 年 6 月底,挂牌后累计新设外资企业 1 245 户,是同期的 8.6 倍,新增注册资本超过 73 亿美元,是同期的 4 倍。^②

新设企业的投资者通过登录自贸试验区的投资服务平台,自行比对负面清单,负面清单以外的当场完成备案手续,比原来外资审批方式下的 8 个工作日大幅度缩短,大大方便了境外投资者的投资。新设外商投资来自 60 多个国家和地区,其中数量前 10 位的分别是中国香港、美国、中国台湾、新加坡、日本、加拿大、韩国、澳大利亚、维尔京群岛、德国,如图 1-2 所示。新设外资企业以商贸服务和专业服务为主,企业数量占比分别为 56.6%和 33.8%。随着试验区金融服务和文化服务功能的不断完善,金融服务和文化服务行业的外商投资也正在快速增加。^③

在此基础上,自贸试验区目前又编制和发布了 2014 年修订版负面清单。与 2013 年版负面清单比较,其特点包括:

一、进一步提高开放度。根据十八届三中全会精神,围绕商贸物流、会计审计、医疗、一般制造业等开放领域在自贸试验区先行先试,在国家相关部委的支持下,形成了自贸试验区进一步扩大开放的 31 条措施。根据国务院批准的《中国(上海)自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》,这 31 条措施涉及服务业领域 14 条、制造业领域 14 条、采矿业领域 2 条、建筑业领域 1 条。在服务业扩大开放方面,在 2013 年 23 条服务业扩大开放措施的基础上,又新增 14 条开放措施,突出了航运贸易等自贸试验区主导产业;在制造业和采矿业扩大开放方面,突出了研发;在建筑业扩大开放方面,体现了基础设施建设对外资的开放。这将有利于自贸试验区抓住国际产业重新布局的机遇,发挥好促进我国产业发展转型升级和培育国际经济合作竞争新优势的“试验田”作用。

二、进一步增加透明度。对无具体限制条件的管理措施,尽可能明确限制条

①②③ 资料来源:“中国(上海)自由贸易试验区 2014 版负面清单情况说明会举行”(http://www.ysftpa.gov.cn), 2014 年 7 月 1 日。

件或者取消该项限制措施。2013 年负面清单中无具体限制条件的 55 条管理措施大幅缩减为 25 条,并明确了部分无具体限制条件管理措施的条件。例如:明确了投资直销的条件,即投资者须具有 3 年以上在中国境外从事直销活动的经验,且公司实缴注册资本不低于人民币 8 000 万元;明确了投资基础电信业务的条件,即外资比例不得超过 49%等。

三、进一步与国际通行规则相衔接。自贸试验区负面清单是中国自主开放的一次重大探索。经过国际比较研究和深入分析,继续采用《国民经济行业分类》作为分类标准,并将农业、采矿业、金融服务、电信服务、航空服务、基础设施等涉及资源、民生和国家安全领域以及中药、茶叶、黄酒、手工艺品等中国传统产业领域的管理措施予以保留。同时,按照准入前国民待遇的原则,对于内外资均有限制或禁止要求的管理措施,不再列入负面清单。主要涉及高耗能、高污染的制造业领域等,如:限制投资联苯胺、颜料、涂料生产,限制投资电解铝、铜、铅、锌等有色金属冶炼等。

需要强调的是,负面清单管理模式是对外商投资管理方式的根本转变,涉及突破中国外资管理法律、行政法规和国务院文件的有关规定。2013 年国家层面已暂时调整实施了 3 部法律、15 部行政法规、3 部国务院文件的有关规定,提供了有力的法制保障。2014 年负面清单需要在自贸试验区内进一步调整实施相关行政法规和《外商投资产业指导目录》的部分内容。^① 目前,暂时调整实施行政法规和相关文件的工作正在按程序加快推进。

(三) 创新政府管理方式,由“事前”审批向“事中事后”监管转变

负面清单管理模式建立后,对负面清单以外的领域,必须按照内外资一致的原则,将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。这就要求政府相关部门对内外资企业的管理方式由原先的“事前”监管向“事中事后”管理模式转变,对政府有关部门行政透明度和便利化程度的要求大幅

^① 资料来源:“中国(上海)自由贸易试验区 2014 版负面清单情况说明会举行”(http://www.ysftpa.gov.cn),2014 年 7 月 1 日。

提升,也对政府部门简政放权提出了新的要求。

回顾以往历史,中国政府在从事经济管理活动的过程中,一直都存在着所谓“重审批、轻监管”的现象。“重审批”容易产生市场准入的障碍,“轻监管”则又可能造成政府监管的缺位。取消和减少事前审批,并非意味着自贸区政府无所作为,而是要求政府更有作为,只是其作为的环节、方式等发生了转换,由原先的“事前”监管转向“事中事后”管理模式。为尽快适应相关制度要求,自贸试验区目前也已开展了大量的制度探索。

首先,在简政放权方面,国家相关部门已下放和取消一批行政审批事项,上海市政府已赋予自贸试验区管委会区域统筹管理权,下放自贸试验区管理机构能够承接的行政审批和管理事项。目前,自贸试验区管委会已承接相关部门下放的 60 多项行政审批事项,近期将再承接一批行政审批事项,并探索建立公开透明、可预期的行政权力清单制度,实行审批事项标准化管理。在上海市级层面,2013 年在已取消 113 项行政审批事项的基础上,自贸试验区管委会正准备进一步取消审批事项,尽可能地取消市场机制可以有效调节和社会组织可以替代的行政审批事项。^①

其次,在推动企业管理由核准制改为备案制方面,自贸试验区有以下举措:

一是创新商事登记制度,实施了注册资本认缴制等改革,同时借鉴国际通行证照样式,把企业营业执照样式由多种统一成一种。2013 年 3 月 1 日,该注册登记制度改革有关事项已在全国推广。^②下一步将根据符合自贸试验区功能定位、暂不涉及法律设定的事项、以授予上海各级行政机关的审批事权为主等原则,在“先照后证”、简化和取消相关前置审批事项方面探索开展相关改革试点,同时调整实施涉及的相关行政法规和国务院决定。

二是实施企业准入“单一窗口”制度。由“多个部门多头受理”改为“一个部门、一个窗口集中受理”,并推行线上线下结合和流程优化,实现跨部门数据共享和部分事务网上办理。企业可在 4 个工作日内一并领取相关证照,比原来 29 个工作日大幅缩减。

三是实行境外投资管理方式改革。自贸试验区权限内的境外投资由审批制

^{①②} 资料来源:中国(上海)自贸试验区网站(<http://www.ysftpa.gov.cn>)。

改为备案管理,管委会可在 5 个工作日内完成相关备案手续。截至 2014 年 6 月底,自贸试验区已办结 49 个境外投资项目备案,对外投资 12.69 亿美元。目前,正在优化境外投资管理流程,搭建境外投资服务促进平台,实现保险、法律、咨询、会计、信息、融资等配套服务功能。

最后,为配合“事中事后”监管制度改革,自贸试验区目前也探索建立了多项制度,加强对市场主体“宽进”以后的过程监督和后续管理:

一是建立反垄断审查制度。其重点是探索并实践自贸试验区在经营者集中、垄断协议和滥用市场支配地位等方面参与反垄断审查的制度安排。

二是建立安全审查制度。其重点是建立自贸试验区在外资企业准入阶段协助国家有关部门进行安全审查的工作机制。

三是建立企业年度报告公示和经营异常名录制度。其重点是运用市场化、社会化的方式对企业进行监管。企业年检制改为年度报告公示制度,企业有义务向工商部门等报送年度报告,并向社会公示其经营情况。自贸试验区年度报告公示办法、经营异常名录管理办法已于 2014 年 3 月 1 日开始实施。截至 2014 年 5 月底,已有 5 504 家企业提交年度报告,其中 4 441 家提交了会计师事务所出具的年度审计报告(2 371 家为按规定提交,2 070 家为自愿提交)。

四是健全社会信用体系。其重点是建立信用信息记录、共享与披露制度,建立相关标准和工作规程,完善信用信息跨部门共享机制;建立政府跨部门的信用联动奖惩机制,推动信用服务业发展。

五是健全信息共享和综合执法制度。其重点是建设试验区信息共享和服务平台,实现各管理部门监管信息的归集应用和全面共享,推动跨部门联合监管;同时建立各部门联动执法、协调合作机制。

六是建立社会力量参与市场监督制度。其重点是通过制度设计、政府购买服务、制定行业标准等进行引导,发挥行业协会和专业服务机构在行业准入、认证鉴定、标准制定等方面的作用。^① 鼓励商事纠纷调解和仲裁机构发挥作用,上海国际仲裁中心已设立自贸试验区仲裁院,制定发布了自贸试验区仲裁规则。

① 以上内容参考上海社会科学院石良平研究员自贸区讲座讲义:《上海自贸试验区的制度创新与溢出效应》(http://wenku.baidu.com/link?url=ou8-T_0ecIp4s4PdZeFYc_CvGPezsNyKekccXK1MPGLFOPv87MaWtdWtMHqWaMssNXtQ1-65e8wT_chrDMnZDnZAK9KM_Q9z5CDPzl1FNum)。

(四) 创新贸易监管制度,提升贸易便利化水平

根据“境内关外”的监管模式,自贸试验区目前正在积极推动实施“一线逐步彻底放开、二线安全高效管住、区内货物自由流动”。所谓“一线”,是指国境线;“二线”,是指国内市场分界线,也就是自由贸易区与国内市场的空间分界线。在这种监管模式下,一线监管主要集中在对人的监管,口岸单位只做必要的检验检疫等工作,尤其是海关部门将不再采用批次监管的模式,而采用集中、分类、电子化监管模式,以实现自贸区内人与货物的高效、快捷流动。简化监管手续、降低成本,实现“境内关外”管理模式,使得自贸试验区成为国内首个符合国际惯例的海关特殊监管区。为此,自贸试验区已开展多项贸易监管制度创新,有力提升了区内贸易便利化水平,具体体现在以下几点:

一是创新“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”监管制度。上海海关推出 18 项改革措施,包括凭舱单“先入区、后报关”、“分送集报、自行运输”、自动审放、自主报税、联网监管、优化查验等便利化措施。在前期试点的基础上,海关对 14 项改革措施制定了实施标准,其中 7 项已在 5 月 1 日前推广至区内所有符合条件并自愿参加的企业,还有 7 项在 6 月底前推广实施。检验检疫推出 23 项改革措施,其中 6 项作为首批复制推广的创新制度,包括预检验、第三方检验结果采信、全球维修产业监管、动植物及其产品检疫审批负面清单管理、进境生物制品风险管理和中转货物原产地签证制度。同时,海关和检验检疫还联动实施了“一次申报、一次查验、一次放行”监管试点。这些措施提高了通关效率,货物入区通关时间平均缩短 2 天。^①

二是建立国际贸易“单一窗口”管理制度。贸易便利化改革的关键在于打破垂直化部门管理间缺乏有效沟通的局面,建立部门间协同、高效的管理模式。根据 2005 年联合国贸易便利化与电子业务中心(UN/CEFACT)第 33 号建议书《建立国际贸易单一窗口》(Establishing a Single Window for International Trade)的界定,单一窗口是指参与国际贸易和运输的各方,通过单一的平台提交标准化的信息和单

① 资料来源:中国(上海)自贸试验区网站(<http://www.ysftpa.gov.cn>)。

证以满足相关法律法规及管理的要求。

一般认为,建设“单一窗口”可以有效将现有口岸执法改变为一口对外、一次受理和一次操作的执法模式,可以实际简化申报流程,降低了申报环节操作的复杂性,采用单一平台申报,摒除了以往多人员、多客户端、多单证系统操作。其次,“单一窗口”可以有效减少同类数据项的重复录入,将执法部门需要的申报数据整合成统一化、标准化的申报数据池,相同或相近的数据项只需录入一次。再次,“单一窗口”实现企业和执法部门之间信息流的无缝衔接,企业可以运用“单一窗口”的数据协同接口,将其贸易供应链上各环节的信息资源有效整合,减少中间处理环节,降低数据差错率。此外企业通过“口岸单一窗口”界面可一站式办结所有通关手续,避免在各执法部门之间串联奔走、分别提交单证、现场等候审批结果等环节,从而节省大量人力和时间成本。

目前,自贸试验区建立“国际贸易单一窗口”已成为贸易便利化改革的重要突破口。根据中共十八届三中全会关于“实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助”的决定精神,国家海关总署等在上海洋山保税港区开展国际贸易“单一窗口”建设试点。依托上海电子口岸平台,实现贸易和运输企业通过单一平台一点接入、一次性递交满足监管部门要求的格式化单证和电子信息,监管部门处理状态和结果通过单一平台反馈给申报人,监管部门按照确定的规则,共享监管资源,实施联合监管。2014年5月28日,上海国际贸易“单一窗口”首个试点项目上线试运行。海关、检验检疫、边检、海事共同将准予船舶离港电子放行信息发送至“单一窗口”平台,海事凭电子信息签发船舶出口岸许可证,实现船舶出口岸手续签注一体化,进一步提升口岸执法效能。

三是深化研究货物状态分类监管制度。将货物状态分为保税货物、非保税货物、口岸货物,采用“联网监管+库位管理+实时核注”的海关监管模式,对货物“进、出、转、存”的情况进行实时掌控和动态核查,实行同仓存储。目前,已制定货物状态分类监管试点方案,确定了试点企业。

(五) 加强金融制度创新,服务实体经济发展

金融创新是上海自贸试验区改革的重要内容。自贸试验区重点围绕建立自