

2014年度国家社科基金重大项目成果

赵晓雷◎著

# 国家 战略

中国（上海）自由贸易试验区  
发展研究

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

2014年度国家社科基金重大项目成果

赵晓雷◎著

---

# 国家 战略

---

中国（上海）自由贸易试验区  
发展研究

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

**图书在版编目 (CIP) 数据**

国家战略：中国（上海）自由贸易试验区发展研究/  
赵晓雷著. —北京：经济科学出版社，2018.5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9382 - 4

I. ①国… II. ①赵… III. ①自由贸易区 - 经济  
发展 - 研究 - 上海 IV. ①F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 118265 号

责任编辑：孙丽丽

责任校对：郑淑艳

责任印制：李 鹏

**国家战略：中国（上海）自由贸易试验区发展研究**

赵晓雷 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：[http: //jjkxpbs. tmall. com](http://jjkxpbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 22.75 印张 350000 字

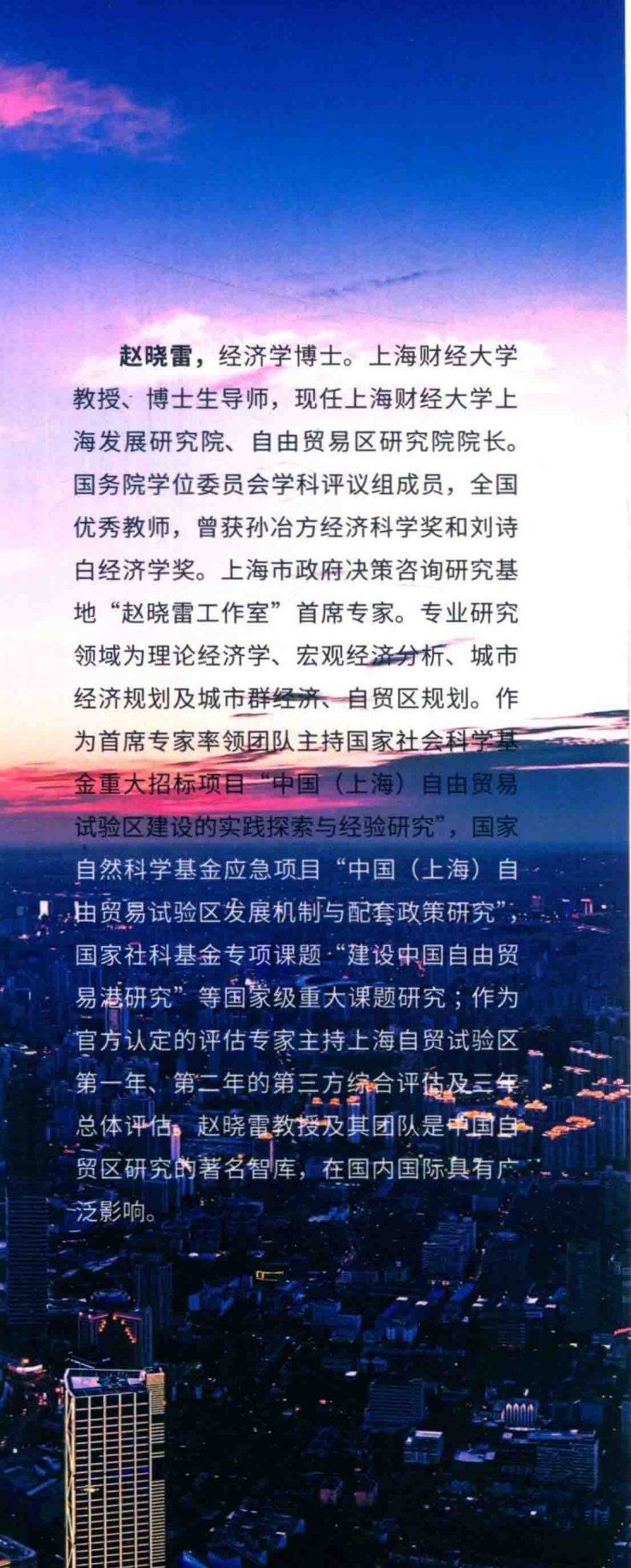
2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9382 - 4 定价：78.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

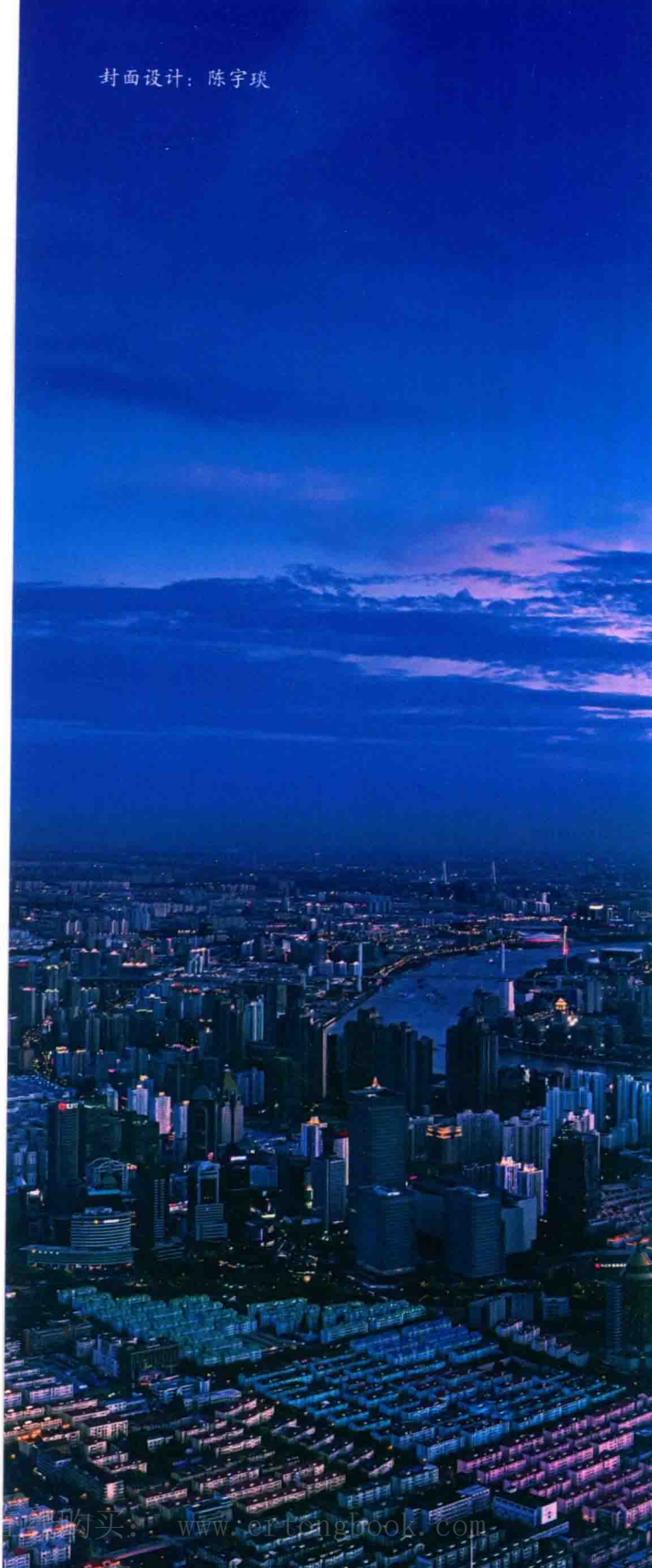
(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：[dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



**赵晓雷**，经济学博士。上海财经大学教授、博士生导师，现任上海财经大学上海发展研究院、自由贸易区研究院院长。国务院学位委员会学科评议组成员，全国优秀教师，曾获孙冶方经济科学奖和刘诗白经济学奖。上海市政府决策咨询研究基地“赵晓雷工作室”首席专家。专业研究领域为理论经济学、宏观经济分析、城市经济规划及城市群经济、自贸区规划。作为首席专家率领团队主持国家社会科学基金重大招标项目“中国（上海）自由贸易试验区建设的实践探索与经验研究”，国家自然科学基金应急项目“中国（上海）自由贸易试验区发展机制与配套政策研究”，国家社科基金专项课题“建设中国自由贸易港研究”等国家级重大课题研究；作为官方认定的评估专家主持上海自贸试验区第一年、第二年的第三方综合评估及三年总体评估。赵晓雷教授及其团队是中国自贸区研究的著名智库，在国内国际具有广泛影响。

封面设计：陈宇珉



# 前 言

---

本书是在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》（项目编号：14ZDA079）主课题研究报告的基础上修订而成。

2013年9月，中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“自贸试验区”或“试验区”）正式挂牌运作，中国产生了第一家与此前的经济特区、开发区、产业园区在指导思想、总体目标、功能定位、任务措施等方面有所不同的改革开放载体。自贸试验区的核心功能是扩大开放、深化改革、制度创新。它不是一个政策洼地，也不是不可复制推广的“盆景”，自贸试验区是一个制度创新高地，实践的是一种制度创新试验。试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。上海自贸试验区紧紧抓住制度创新这一核心，以扩大开放—深化改革—促进发展为主线，从三条路径推进建设。

第一，以市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用为主线，遵循简政放权、放管结合、优化服务的改革逻辑，构建权责明确、公平公正、透明高效的市场准入及事中事后监管体系，率先实现政府职能由注重事前审批向注重事中事后监管转变，实现治理体系现代化。

第二，以主动对接国际贸易投资高标准、培育功能与政策创新为主线，遵循投资、贸易便利化及金融开放创新的改革要求，先行先试国际

投资、国际贸易、国际金融、国际航运等方面的开放措施及监管创新，形成一套适应国际国内要素有序自由流动的管理制度和监管模式。

第三，以提高法制保障、优化法律环境为主线，根据行为规则和监管制度协调一致原则，推进国际化、市场化、法治化营商环境建设。

上海自贸试验区建设3周年总体评估之际，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对上海自贸试验区建设作出重要指示：建设上海自贸试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的一项战略举措。3年来，上海市、商务部等不负重托和厚望，密切配合、攻坚克难。紧抓制度创新这个核心，主动服务国家战略，工作取得多方面重大进展，一批重要成果复制推广到全国，总体上实现了初衷。望在深入总结评估的基础上，坚持五大发展理念引领，把握基本定位，强化使命担当，继续解放思想、勇于突破、当好标杆，对照最高标准、查找短板弱项，研究明确下一阶段的重点目标任务，大胆试、大胆闯、自主改，力争取得更多可复制推广的制度创新成果，进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。<sup>①</sup>

中共中央政治局常委、国务院总理李克强作出批示：3年来，上海市、商务部会同有关部门锐意改革，勇于创新，扎实进取，上海自贸试验区建设取得重大进展，为全面深化改革、推动高水平对外开放积累了宝贵经验。相关方面要按照习近平总书记重要指示精神，深入贯彻党中央、国务院决策部署，牢固树立新发展理念，立足中国国情，拓展国际视野，围绕重点任务和薄弱环节继续深化自贸试验区改革探索，更大力度转变政府职能，更大程度激发市场活力，促进培育发展新动能和国际竞争新优势，在新一轮改革开放中进一步发挥引领示范作用，为推动经济保持中高速增长、迈上中高端水平作出新贡献。<sup>②</sup>

## 一、主要内容

本书主要内容包括中国（上海）自由贸易试验区的国家战略定位，

<sup>①②</sup> 新华社北京2016年12月31日电。

以及上海自贸试验区在政府行政管理体制改革、国际投资管理制度改革、市场准入及现代商事登记制度改革、贸易监管制度创新、金融领域开放创新及国际金融中心建设、健全法制保障体系、科技创新中心建设、制度创新复制推广等方面的实践探索和经验研究。上述主要内容是根据党中央、国务院对上海自贸试验区设定的主要建设任务以及上海自贸试验区的建设实践而设计,对上海自贸试验区在政府职能转变、投资管理制度创新、贸易监管制度创新、金融制度创新、法制保障建设等方面的扩大开放、深化改革举措以及建设成效进行研究、总结和评估。本书的主要内容沿着三条主线展开:一是扩大开放与体制改革相结合,推进行政管理体制变革,加快转变政府职能,构建开放型经济新体制以及相适应的行政管理制度和事中事后监管体制,使市场在资源配置中起决定作用和更好发挥政府作用;二是培育功能与制度政策创新相结合,推进投资、贸易便利化及金融开放创新建设和科技创新中心建设,培育新的产业链、价值链及经济增长点,促进经济转型升级发展;三是以法制为保障,推进国际化、市场化、法制化营商环境制度建设,切实提高监管能力和执法效率。本书的框架体系和主要内容体现了自贸试验区制度创新的国家战略意图及上海自贸试验区建设的实践范畴和发展过程,对上海自贸试验区的实践探索和经验作了全面准确的研究。

## 二、重要理论观点和政策建议

### 1. 上海自贸试验区的核心功能是以制度创新推动全面深化改革

上海自贸试验区建设始终将扩大开放与体制改革相结合,培育功能与政策创新相结合,把住制度创新这条主线,努力构建与国际投资、贸易通行规则相衔接的开放型经济新体制。试验区的制度创新可以从两方面进行展示:一方面是国内首创的制度创新,重在通过结构性改革,改革制度供给条件,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。包括外商投资负面清单管理模式、市场准入“证照分离”改革试点、国际贸易“单一窗口”监管服务制度、适应金融开放创新的 FT 账户分账核算体系及宏观审慎监管制度、推进政府管理由注重事先审批转



为事中事后监管、建立完善事中事后市场监管制度等。另一方面是以扩大开放、培育功能为主的制度创新，重在形成新的产业链和价值链，促进产业转型升级，扩大有效供给。包括服务业扩大开放、货物状态分类监管、国际中转集拼业务、国际船舶登记制度、跨境电子商务公共服务平台、跨境股权投资及资本交易平台、国际人才流动通行制度等。

## 2. 上海自贸试验区金融开放创新与国际金融中心建设联动

上海自贸试验区金融开放创新与上海国际金融中心建设联动，将深化金融开放创新的重点聚焦在人民币资本项目完全可兑换及人民币资金跨境双向流动等方面。按照 IMF 对资本账户的分类，截至 2016 年，人民币在资本账户分类 40 项中，有 35 项全部或部分实现了可兑换，完全不可兑换的仅有 5 项。上海自贸试验区着重实施外汇管理改革、资本市场开放、个人跨境投资、证券交易所互联互通、扩大人民币国际使用和风险防控等资本项目可兑换改革，为人民币资本项目完全可兑换探索路径。2015~2016 年，金砖国家开发银行总部设在上海，人民币跨境支付系统（CIPS）落户上海，中央国债登记结算公司成立上海分公司，筹建上海保险交易所，金融市场推出了国债期货、ETF 期权、黄金 ETF、外汇期权等新的金融产品和工具，上海股票、债券、期货、黄金等主要金融市场国际排名显著提升。金融对外开放取得新突破，开通股票“沪港通”、黄金“沪港通”、人民币合格境外机构投资者（RQFII）境内证券投资、跨境 ETF、“熊猫债”加快发行、外资股权投资企业（QFLP）试点、合格境内有限合伙人（QDLP）试点、跨境人民币债券市场（包括资产支持证券 ABS、SDR 债券、绿色债券等）。

上海自贸试验区深化金融开放创新的监管要求是守住不发生系统性、区域性金融风险底线，所以风险防控和金融开放创新要整合在一个制度框架中。试验区的自由贸易账户分账核算体系、境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理制度构成了开放创新与风险监管相结合的制度框架，保证了在守住风险底线的条件下推进金融开放创新。

上海自贸试验区金融进一步开放创新节点，主要是跨境资本融资平台建设还需提升和扩展，探索金融服务业对外资实行准入前国民待遇加

负面清单管理模式，重点推进人民币债券市场对外开放，跨境资本融资及离岸业务一揽子结构性税收政策尚未落地。适应大规模跨境资本流动的金融监管制度（宏观审慎管理MPM及资本流动管理CFM组合框架）的工具箱要有效充实，大规模、高频次的跨境资金流动监管要有实战操作。上海要成为人民币全球循环支付和交易中心，要争取亚洲基础设施投资银行运营总部入驻。

### 3. 上海自贸试验区要先行先试“升级版”外商投资准入负面清单

在成功进行了第一轮负面清单先行先试和复制推广后，上海自贸试验区有必要试验升级版负面清单，为进一步扩大开放、深化改革探索路径，积累经验。

第一，先行先试对标国际高标准投资贸易便利化升级版，建设开放度最高的自由贸易园区。

在外商投资管理领域，中国在高标准市场准入和规则制定方面仍处于初步操作阶段，在已签署的双边自贸协定中尚未引入准入前国民待遇加负面清单模式，但正在进行中的中美、中欧双边投资协定谈判以及RCEP多边谈判中均已采用负面清单模式。负面清单管理模式是扩大开放的前沿制度及操作机制，上海有必要试验开放标准更高的负面清单，为国家战略服务。

第二，上海自贸试验区要与科创中心建设及四个中心建设等国家战略联动发展，所承载的国家战略功能更加突出。

上海自贸试验区是上海科创中心建设及国际金融、贸易、航运中心建设的功能培育、制度创新试验平台，这是上海自贸试验区相对于其他自贸试验区的显著特点。这一功能特点要求上海自贸试验区必须持续性对标国际高标准，在构建开放性经济新体制上获得新突破。

第三，上海自贸试验区进一步发展的创新重点要对接国家全球化顶层设计。

“一带一路”倡议及自由贸易区倡议是中国当前及相当长一段时间的全球化顶层设计。上海自贸试验区要试验组合型制度平台创新，为“一带一路”、亚太自贸区（FTAAP）等国家顶层设计提供制度——技

术支持，而试验升级版外商投资负面清单是投资贸易自由化、权益保护、竞争规则、争端解决机制等组合型制度平台的核心节点。

### 三、学术价值和应用价值

本书将国家战略意旨、自贸试验区实践运行、相关理论的结合运用这3个维度联系成逻辑体系，构成研究框架，使理论研究和决策咨询研究在一项具体的战略操作层面有效结合、有效通联，使研究成果具有学术价值和应用价值双重效应，并为理论研究和应用研究在现实经济社会问题研究中的融合作出了探索。

本书从国家战略层面设计研究框架和主体模块内容，突出研究成果的应用性、操作性和决策咨询功能。对上海自贸试验区建设的主体任务、关键性问题及重点难点问题进行准确提炼，并给出建设性、操作性政策建议。

### 四、上海自贸试验区再出发

2017年3月5日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在参加他所在的十二届全国人大五次会议上海代表团审议时指出，建设自由贸易试验区是党中央在新形势下全面深化改革、扩大对外开放的一项战略举措。中国开放的大门不会关上，要坚持全方位对外开放，继续推动贸易和投资自由化便利化。上海要解放思想、勇于突破、当好标杆，对照最高标准，查找短板弱项，大胆试、大胆闯、自主改，进一步彰显全面深化改革和扩大开放试验田的作用，亮明我国向世界全方位开放的鲜明态度。习近平强调，要努力把上海自由贸易试验区建设成为开放和创新融为一体的综合改革试验区，成为服务国家“一带一路”建设、推动市场主体“走出去”的桥头堡。要树立系统思想，注重改革举措配套组合，同时要强化区内改革同全市改革的联动、同上海国际金融中心和科技创新中心的联动，不断放大政策集成效应。要发挥先发优势，率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，力争取得更多可复制可推广的制度创新成果。要加强同其他自由贸易试验区试点

的合作，相互学习、相互促进。<sup>①</sup>

2017年3月24日，中央全面深化改革领导小组会议审议通过了《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》。会议指出，中国（上海）自由贸易试验区建设3年来取得重大进展。要对照国际最高标准、查找短板弱项，继续推动贸易和投资自由化便利化，加强同上海国际金融中心和具有全球影响力的科创中心建设的联动，以更大力度转变政府职能，提升政府治理能力，加强改革系统集成，力争取得更多可复制可推广的制度创新成果。<sup>②</sup>

2017年3月31日，《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》发布。《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》规定了上海自贸试验区的建设目标：到2020年，率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，把自贸试验区建设成为投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区，健全各类市场主体平等准入和有序竞争的投资管理体系、促进贸易转型升级和通关便利的贸易监管服务体系、深化金融开放创新和有效防控风险的金融服务体系、符合市场经济规则和治理能力现代化要求的政府管理体系，率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平、统一、高效的市场环境。强化自贸试验区改革同上海市改革的联动，各项改革试点任务具备条件的在浦东新区范围内全面实施或在上海市推广试验。具体的改革任务包括：加强改革系统集成，建设开放和创新融为一体的综合改革试验区。加强同国际通行规则相衔接，建立开放型经济体系的风险压力测试区。进一步转变政府职能，打造提升政府治理能力的先行区。创新合作发展模式，成为服务国家“一带一路”建设、推动市场主体“走出去”的桥头堡。同时要服务全国改革开放大局，形成更多可复制推广的制度创新成果。<sup>③</sup>

① 参阅腾讯新闻2017年3月5日消息；新华社北京3月5日电。

② 参阅中国中央电视台新闻客户端2017年3月24日消息。

③ 参阅《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》，2017年3月31日。

在3年建设的良好基础上，上海自贸试验区将按照中央统一部署，把握基本定位，强化使命担当，明确重点目标任务，开启新的建设篇章。试验区新一轮发展要进一步把握国家战略基本定位，进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。扩大开放与体制改革相结合，通过结构性改革，改善制度供给条件，降低社会交易成本，提高经济活力和效率，构建市场在资源配置中起决定作用和更好发挥政府作用的社会主义市场经济新体制。坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新发展理念，促进培育发展新动能和国际竞争新优势，促进形成新的产业链和价值链，扩大有效供给，为推动经济转型并保持中高速增长、迈上中高端水平作出新贡献。在全面贯彻五大新发展理念中，试验区应特别强调坚持创新发展和坚持开放发展。在创新发展方面，着重推进制度创新和科技创新，形成促进创新的体制架构，培育创新推动的引领型发展先发优势。在开放创新方面，着重提高对外开放水平，对标国际高标准投资贸易规则，发展更高层次的开放型经济，同时为提高我国在全球经济治理中的话语权提供制度条件、技术条件支持。上海自贸试验区要对照最高标准，推进产业规制、市场监管、行政管理等层面的深化改革，继续保持先行先试的领先地位，成为深化改革开放的前沿。

## 五、经济科学出版社友情支持

经济科学出版社是我多年合作的朋友。经科社策划出版的几部大型巨制《现代经济学大典》《新编经济思想史》，我都有幸参与并担任编委，负责主编其中相关独立的卷册。承蒙经科社领导特别是吕萍社长的友情支持，将本书列为出版社重点出版计划，配备了精练的编辑团队，使本书得以高效率、高质量地出版。感谢经济科学出版社的友情支持和精湛工作。

赵晓雷

2018年3月于上海财经大学

# 目 录

<b>第一章 国家战略：中国（上海）自由贸易试验区</b> .....	1
第一节 全球贸易与投资规则“谈判圈”对中国形成的挑战 /	1
第二节 中国（上海）自由贸易试验区的国家战略意义 /	4
第三节 中国（上海）自由贸易试验区总体目标和主要任务 /	7
<b>第二章 中国（上海）自由贸易试验区政府行政管理体制改革的实践探索和经验研究</b> .....	15
第一节 上海自由贸易试验区的管理体制和工作机制 /	15
第二节 与放宽市场准入相联系的现代商事登记制度 /	20
第三节 以政府职能转变为核心的事中事后监管制度 /	31
<b>第三章 中国（上海）自由贸易试验区政府行政管理体制深化改革的思路和举措</b> .....	42
第一节 深化事中事后监管体系建设 /	42
第二节 建设事中事后综合监管平台 /	44
第三节 上海自由贸易试验区实施竞争中立操作方案 /	47
第四节 上海自由贸易试验区先行先试 GPA 制度可行性方案 /	52

<b>第四章 中国（上海）自由贸易试验区国际投资管理制度改革的实践探索和经验研究</b> .....	58
第一节 以外商投资负面清单管理为核心的国际投资管理制度 /	58
第二节 美韩 FTA 的保留条款比较分析 /	66
第三节 上海自由贸易试验区主要产业扩大开放措施 /	80
第四节 上海自由贸易试验区国际投资管理进一步创新研究 /	86
<b>第五章 中国（上海）自由贸易试验区贸易监管制度创新的实践探索与经验研究</b> .....	99
第一节 贸易便利化监管制度创新 /	99
第二节 推动贸易转型升级监管制度创新 /	111
第三节 国际航运发展制度和运作模式创新 /	119
第四节 开放度更高的贸易便利化政策措施 /	126
第五节 上海自由贸易试验区建设自由贸易港政策建议 /	148
<b>第六章 中国（上海）自由贸易试验区金融领域开放创新的实践探索与经验研究</b> .....	160
第一节 金融支持自由贸易试验区建设的意见措施 /	160
第二节 深化金融领域开放创新 /	172
第三节 上海自由贸易试验区与国际金融中心建设 /	185
第四节 全球资本流动自由化及资本流动管理发展趋势 /	200
<b>第七章 中国（上海）自由贸易试验区金融进一步开放创新</b> .....	215
第一节 上海自由贸易试验区金融服务业负面清单框架及要素设计 /	215
第二节 上海自由贸易试验区试点自主发行地方政府债券 /	236
第三节 上海自由贸易试验区建设全球金融科技（Fintech）中心 /	242

<b>第八章 中国（上海）自由贸易试验区健全法制保障体系的 实践探索和经验研究</b> .....	260
第一节 建立与自由贸易试验区相适应的法律制度 /	260
第二节 建立完善司法保障及权益保护制度 /	266
第三节 国际人才流动及国际税收政策的制度保障 /	275
<b>第九章 中国（上海）自由贸易试验区建设与科技创新中心 建设联动的实践探索和经验研究</b> .....	280
第一节 具有全球影响力的科技创新中心战略 /	280
第二节 自由贸易试验区与自主创新示范区“双自联动” 协同发展 /	288
第三节 科技创新中心建设的重要支持政策 /	297
<b>第十章 中国（上海）自由贸易试验区制度创新复制推广的 实践探索和经验研究</b> .....	311
第一节 全国范围内复制推广的改革事项 /	311
第二节 上海自由贸易试验区制度创新复制推广评估 /	322
第三节 上海自由贸易试验区3年制度创新基本体系集成 方案 /	326
<b>结束语 上海自由贸易试验区：新阶段、新起航</b> .....	333
<b>主要参考文献</b> .....	345



## 第一章

# 国家战略：中国（上海）

## 自由贸易试验区

建立中国（上海）自由贸易试验区是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措。试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。<sup>①</sup> 上海自贸试验区根据党中央、国务院的要求，经过2~3年的改革试验，要力争建设成开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区。<sup>②</sup>

### 第一节 全球贸易与投资规则“谈判圈”对中国形成的挑战

#### 一、世界范围内正在开展的主要“谈判圈”

2010年以来，在美国及其他发达国家主持下，全球贸易投资进入了规则重构谈判周期。这些谈判以美国和其他发达国家为中心，在WTO框架基础上对国际贸易和投资制定更高规则，以求继续掌握经济全球化发展的引领权和话语权；另外，这些谈判以多边谈判为主，形成一个个具有封闭

<sup>①②</sup> 《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》，2013年9月18日。