

上海行政
体制改革
研究报告
2016

自贸区建设中 政府职能转变的突破 与创新研究

陈奇星 / 主编

容志 / 副主编



上海行政
体制改革
研究报告
2016

自贸区建设中 政府职能转变的突破 与创新研究

陈奇星 / 主编

容志 / 副主编

图书在版编目(CIP)数据

自贸区建设中政府职能转变的突破与创新研究/陈奇星主编. —上海:上海人民出版社, 2017

(上海行政体制改革研究报告)

ISBN 978-7-208-14320-3

I. ①自… II. ①陈… III. ①自由贸易区-经济发展-关系-地方政府-职能管理-研究-上海 IV. ①F752.851
②D625.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 029248 号

责任编辑 刘林心

封面设计 人马艺术设计·储平

自贸区建设中政府职能转变的突破与创新研究

陈奇星 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 19.75 插页 4 字数 306,000

2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14320-3/D·2983

定价 58.00 元

序 言

《自贸区建设中政府职能转变的突破与创新研究》一书是中共上海市委党校公共管理教研部主任陈奇星教授主持的国家社会科学基金项目研究成果,同时也是上海市社会科学创新研究基地、上海市人民政府决策咨询研究基地陈奇星工作室的研究成果。

20世纪80年代初期,中国行政管理学这门学科还处于“创榛辟莽”的再造、重建时期。作为陈奇星教授的老同事,当时本人与陈教授就已经对中国行政管理学学科体系逻辑结构、行政体制改革与职能转变等一系列行政学重大理论问题和公共管理重大实践课题共同进行探索研究。历经30多年,陈教授初心不改,笔耕不辍,矢志于公共管理学专业研究并取得丰硕成果,其行可敬,其志可嘉。近两年来,陈教授和他的团队的本项目研究成果已在《中国行政管理》、《上海行政学院学报》、《北京行政学院学报》、《电子政务》等CSSCI期刊上发表论文10多篇。尤其是研究成果注重为党和政府提供决策咨询服务,承担和完成了上海市人民政府发展研究中心委托的6项和本项目研究直接与间接相关的省部级决咨课题,若干阶段性成果在国家行政学院《行政改革内参》、上海市发展研究中心《专家反映》和上海市委党校《内参专报》等刊物上提供了8篇决咨专报,其中有3篇获省部级以上党政领导批示并被有关部门采纳。除此之外,陈奇星教授和研究人员还基于研究成果,在上海市委党校领导干部培训班上开设了“上海政府职能转变的新进展与新趋势”、“十八大以来我国行政改革的新举措”、“上海自贸区推进政府监管领域的改革与创新”、“推进政府管理创新,助推科创中心建设”等课程,成为上海市委党校领导干部培训的亮点和创新点,产生了良好的社会影响和效益。

加快转变政府职能是我国行政体制改革的核心,也是上海自贸试验区建设的首要任务。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。党的十八届五中全会进一步提出:深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能,激发市场活力和社会创造力。国务院关于《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》也明确提出,上海自贸试验区建设的重点在于制度创新,首要任务是加快转变政府职能,创新政府管理方式,按照国际化、法治化的要求,积极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,推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。

三年来,上海按照党中央、国务院对上海自贸试验区建设的要求,敢于探索,大胆创新,先行先试,力争把上海自贸试验区建设成为新形势下引领全面深化改革、加快创新驱动发展的标杆和引擎。在这个过程中,就政府职能转变的主要内容、改革路径和操作方法摸索了一些有效的做法,积累了若干“可复制、可推广”的经验,取得了较丰硕的成果,但也面临一些现实问题和困境。研究这些经验和问题,提出深化改革的思路与对策,不仅具有理论意义,更能为我国自贸试验区和地方政府加快职能转变、深化行政体制改革找到本土性的对策和路径。本书的创新、特色与建树主要体现在以下几个方面:

第一,独特的选题与视角。本书通过对上海自贸试验区进行个案分析,归纳总结自贸试验区建设中政府职能转变“先行先试”的做法和经验,探讨政府职能转变和行政体制改革对经济新常态下创新驱动发展的重要作用,发现并反思制度变迁中的难题和瓶颈,并找寻破解之道。尤其是本书基于对“自贸区”的“近距离”观察和“透视性”解析,抓住行政审批制度改革及“事中事后监管”制度构建这一政府职能转变的突破口和核心圈,围绕“现状—目标—路径—阻力—原因—对策—经验”的理论逻辑,系统梳理了上海自贸试验区建设过程中政府职能转变的重点领域突破和制度创新,并力图全景式地描述这一创新的具体路径和过程,既总结评估了上海自贸试验区三年来转变政府职能的成效、经验和问题,也为“十三五”期间,进一步加快上海自贸试验区政府职能转变和制度创新提供政策建议和可操作性的实施方

案。因此,本书在同类研究中具有较为独特的视角、创新意义和实践价值。

第二,实证的分析与研究。本书始终坚持“中国问题”的研究意识,结合中国的政治构架和经济、社会发育度,立足于中国行政改革的实际,特别是上海自贸试验区建设中政府职能转变的实践。在充分调研的基础上,运用马克思主义中国化最新理论成果和行政改革的相关理论,对上海自贸试验区建设进程中政府职能转变的重点领域和制度创新,如行政审批制度改革、政府监管制度创新、权力清单推进、电子政务“一体化”发展、政府购买公共服务优化、绩效评估完善和政府职能转变的法治保障等问题进行了较好地实证分析与本土化、精细化研究。

第三,多元的理论与方法。本书研究具有跨学科的特点。涉及的学科有政治学、行政学、法学、社会学、公共政策学等。因此,需要综合运用多种研究理论、工具和方法,探寻自贸试验区建设中政府职能转变的理论内涵、内在联系、路径选择和发展趋势等。例如,在理论层面上,有马克思主义国家管理学理论、整体性治理理论、无缝隙政府理论、风险规避型监管理论、流程再造理论、服务外包理论、绩效评估理论等;在工具层面上,有系统论工具、利益相关者分析工具、制度分析工具等;在方法层面上,有文献分析法、田野调查法、比较分析法等。这些体现了研究理论、工具和方法运用上的多元与综合创新。

第四,系统的逻辑框架与阐释。本书从四个层面界定自贸试验区改革创新的内逻辑:一是事前管理。推进自贸试验区改革,加快转变政府职能,首要瞄准的是行政审批制度改革,以及与此相联系的负面清单管理模式,以期减少政府对微观经济事务的过多干预,更好地激发市场主体和社会活力。可以说,行政审批制度改革是自贸试验区政府职能转变的突破口。二是政府监管。“宽进”必须辅之以“严管”,这种管理不是为了政府自身,也不是为了某一个市场主体的利益,而是为了维护市场秩序,创造良好的市场环境的需要。因此,简政放权的同时必须要重视加强政府监管,做到“放管结合”。可以说,政府监管是自贸试验区政府职能转变的关键环节。三是事后评估。主要是评估自贸试验区政府职能转变的成果,包括激发市场活力、维护市场秩序、促进经济发展与社会和谐,以及公众满意度提升等。同时通过绩效评估、责任监督等方式对政府工作,尤其是政府提供的公共服务和公共产品的质量进行多维度、多层面、多主体地评估、总结和责任追究,并及时

传递、反馈给自贸试验区相关政府部门、上级政府和社会,以有利于更好改进自贸试验区政府工作、进一步提高社会公众的满意度。四是权力边界。现代政府治理模式需要实现“法无授权不可为”,即政府管理权责法定化,这就是确定政府管理的权力边界(包括服务边界)。这种边界概念要求贯穿事前管理、事中监管和事后评估,是政府运作所有流程中的共性要求,它体现的是法治化和科学化的基本精神。这四个层面问题内含的逻辑关系,实际上也构成了本项目聚焦研究的上海自贸试验区建设中政府职能转变的重点领域突破与制度创新的逻辑框架。

总之,本书研究注重既体现学理性,又具有应用性,在一定程度上弥补了有关研究的不足,丰富了我国政治学理论、公共管理学等学科的基本研究内容,推进了相关学科的深化研究,为我国自贸试验区和地方政府加快职能转变提供了理论与经验支撑。尤其是本书在注重理论研究和问题分析的同时,强调对策的针对性和实践的可操作性,这也是本书研究的一个价值追求,理论为实践服务,实践也要检验理论。因此,本书每一章的最后一部分都有针对性地提出了一些解决问题的对策和建议。这些对策和建议对于“十三五”期间,进一步深化上海自贸试验区政府职能转变与制度创新具有较强的现实意义和应用价值,并可以为国内其他地区的行政改革,尤其是其他自贸试验区转变政府职能,提升政府治理能力提供借鉴和参考。

当然,该书也存在一些不足或尚需深入研究的问题。例如,对上海自贸试验区建设中如何进一步强化法治思维,依法全面履行政府职能,推进自贸试验区政府事权规范化、法治化等缺乏系统的实证性研究。又如,虽然比较注重研究成果的可操作性研析,但是有些内容和对策尚略显抽象,需要更为深入地进行制度设计与安排方面的具体研究。此外,自贸试验区政府改革的动态推进过程和实践形态需要持续跟踪研究,以探讨改革“顶层设计”与“利益博弈”的具体形式和路径,从而为“十三五”期间自贸试验区的政府职能定位寻求更为合理与可行的推进路径。

是为序。

李 琪

中国行政管理学会副会长、教授

2016年12月

目 录

序 言	1
第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、文献梳理与分析	6
三、核心概念界定	12
四、研究内容与方法	16
五、逻辑框架与结构	30
第二章 政府职能转变的理论与实践	37
一、政府职能的内涵及其转变的目标定位	38
二、上海政府职能转变的成效与新进展	42
三、进一步推进上海政府职能转变的对策建议	48
四、上海自贸试验区建设中政府职能转变的动力与重点领域	57
第三章 深化上海自贸试验区行政审批制度改革	67
一、我国行政审批制度改革的动因	67
二、上海自贸试验区行政审批制度改革的探索与创新	72
三、上海自贸试验区行政审批制度改革存在的主要问题	81
四、深化上海自贸试验区行政审批制度改革的对策建议	84
第四章 强化上海自贸试验区政府事中事后监管	92
一、强化政府事中事后监管的必要性和重要性	92
二、上海自贸试验区强化政府事中事后监管的实践探索与成效	96
三、上海自贸试验区事中事后监管存在的主要问题	110

四、国际、国内事中事后监管的主要做法和经验	112
五、进一步推进上海自贸试验区监管领域改革创新的政策建议	116
第五章 构建上海自贸试验区政府权力清单制度	126
一、权力清单和权力清单制度的内涵	126
二、构建权力清单制度的重要性和必要性	129
三、上海自贸试验区构建政府权力清单制度的探索与问题	131
四、上海自贸试验区进一步推行权力清单制度的政策建议	141
第六章 推进上海自贸试验区电子政务一体化建设	148
一、我国电子政务的内涵和发展历程	148
二、上海自贸试验区推进电子政务一体化建设的探索与问题	152
三、推进上海自贸试验区电子政务一体化建设的思路 and 对策	160
第七章 优化上海自贸试验区政府购买公共服务模式	170
一、政府购买公共服务的基本概念与主要内容	170
二、上海自贸试验区探索政府购买公共服务的意义与价值	178
三、上海自贸试验区优化政府购买公共服务模式的探索与问题	182
四、进一步优化上海自贸试验区政府购买公共服务模式的对策建议	189
第八章 健全上海自贸试验区政府绩效评估机制	194
一、我国政府绩效评估的变迁与问题	194
二、上海自贸试验区政府绩效评估的探索与成效	203
三、上海自贸试验区政府绩效评估机制存在的问题与对策	214
第九章 完善上海自贸试验区政府职能转变的法治保障	223
一、依法确立上海自贸试验区政府职能转变的组织基础和权责边界	223
二、上海自贸试验区政府职能转变立法保障的探索与创新	227
三、上海自贸试验区内行政执法的体制和制度保障的探索与创新	232
四、以法治方式助力上海自贸试验区政府职能转变的经验	236
五、继续探索以法治保障上海自贸试验区政府职能进一步转变	241

第十章 结论	248
一、“五性”是现代政府治理模式创新的基本价值取向	249
二、正确的改革路径是现代政府治理模式创新的重要保证	253
三、扩大试验、打造升级版是现代政府治理模式创新的必然趋势	256
附 录	265
一、《自贸区建设中政府职能转变的重点领域突破与制度创新 研究》调查问卷	265
二、上海自贸试验区政府职能转变问卷调查分析报告	273
参考文献	297
后 记	302

第一章 导 论

建设中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”)是以习近平同志为核心的党中央治国理政新理念新思想新战略的重大实践,是我国在新形势下推进改革开放的重大战略举措。^①三年来,上海按照党中央、国务院对上海自贸试验区建设的要求,紧紧围绕国家战略,以制度创新为核心,敢于探索,大胆创新,先行先试,力争把上海自贸试验区建设成为新形势下引领全面深化改革、加快创新驱动发展的标杆和引擎。在这个过程中,就政府职能转变的主要内容、改革路径等摸索了一些有效的做法,积累了若干“可复制、可推广”的经验,取得了较丰硕的成果,有助于推进行政体制改革,加快上海自贸试验区建设,但也面临一些现实问题和困境。本书将上海自贸试验区作为个案分析,归纳总结自贸试验区建设中政府职能转变的重点领域突破与制度创新方面“先行先试”的做法和经验,探讨政府职能转变和行政体制改革对经济新常态下创新驱动发展的重要作用,发现并反思制度变迁中的难题和瓶颈,并找寻破解之道,以期为国内其他地区的行政改革,尤其是其他自贸试验区转变政府职能、提升政府治理能力提供借鉴和参考。

一、问题的提出

改革开放以来,伴随着经济体制改革的不断深入,我国行政体制改革也在稳步推进,取得了较大成效。从整体上说,行政体制改革的核心与主线是

① 上海市人民政府发展研究中心课题组:《中国(上海)自贸试验区建设三年成效、经验与建议》,《科学发展》2016年第10期。

政府职能转变,即对基于计划经济体制环境下形成的政府职责和功能体系进行重新定位和改造,使之适应社会主义市场经济体制的要求。而行政组织、管理方式等其他方面的改革都要围绕和服从于这一核心主题。这一点在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)得到了明确的阐述。《决定》要求,必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。^①同时,《决定》着眼于我国发展和改革全局,系统阐述了全面正确履行政府职能的总体要求,为加快转变政府职能、进一步简政放权、更好发挥政府作用指明了方向。^②

2013年以来,以转变政府职能为核心的行政体制改革取得了较大成效。国务院各部门共取消或下放行政审批事项537项,本届政府承诺减少三分之一的目标提前两年多完成。投资核准事项中央层面减少76%,境外投资项目核准除特殊情况外全部取消。工商登记实行“先照后证”,前置审批事项85%改为后置审批;注册资本由实缴改为认缴,企业年检改为年报公示。在放权的同时,采取措施加强事中事后监管。地方各级政府认真贯彻中央决策部署,积极做好“接、放、管”工作。有些省份进展较快,行政审批事项取消和下放比例超过一半、最高的达70%,有的省级非行政许可已全面取消。^③

就上海来看,近年来围绕政府职能转变这一核心要求,也采取了一系列重要举措,在实践中进行了有益的探索。政府对微观经济的干预逐步减少,市场体系基本建立,政府日益重视履行公共服务和社会管理职能。通过合理划分政事范围,调整职能配置,把政府机关的一些辅助性、技术性、行业性、服务性事务和社会自我管理的职能交给事业单位和社会组织,加快推进了政事、政社分开。尤其是作为政府职能转变突破口的行政审批制度改革取得了较大成效,如2014年,上海分三批取消和调整行政审批844项。^④2015年上海进一步推进简政放权,制定发布市级行政权力清单和责任清

① 本书编写组:《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2013年版,第16页。

② 同上书,第153页。

③ 李克强:《在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》,新华网,2015年5月15日。

④ 《上海已取消调整行政审批844项 开展新一轮清理》,《解放日报》2014年9月30日。

单,取消行政审批事项 160 项。^①此外,行政审批行为逐步得到规范。目前,上海已建立了目录管理,制定业务手册,编制办事指南,推行行政审批电子化、信息化,实现数据共享,开展效能监察等“六位一体”的行政审批标准化管理框架。并围绕“高度透明、高效服务,少审批、少收费,尊重市场规律、尊重群众创造”,进一步深化行政审批制度改革,加大简政放权力度,切实推进事中事后监管,加强公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责,提升政府治理能力。

但也要看到,无论是政府自身还是市场主体,无论是政界还是学界,都认为政府职能转变尚未到位,还有很长一段路要走。同社会主义市场经济体制的现实要求相比,我国政府职能还存在诸多错位、越位和缺位的现象,行政体制这一上层建筑还存在与经济基础相脱节之处,政府治理体系和治理能力现代化还是我们追求的目标。对此,中央领导有非常清醒的认识,李克强总理明确指出:“简政放权等改革虽初见成效,但与人民群众的期待和经济社会发展要求相比,还有很大差距。一方面,政府一些该放的权还没有放,手伸得还是太长;另一方面,已出台的简政放权措施尚未完全落实到位,‘中梗阻’现象大量存在,‘最后一公里’还没有完全打通。当然,‘最先一公里’也存在问题。这里面既有思想认识不到位、管理方式不适应的原因,也有地方和部门利益在作梗。企业和基层反映,不少审批事项只是换了个‘马甲’,从明的转成暗的、从上面转到下面、从政府转到与政府有关的中介,审批服务中的各种‘要件’、程序、环节等还是关卡林立。”^②

李克强总理的讲话清楚表明,政府职能转变还任重而道远。政府错位、越位的情况还不同程度存在,“手伸得还是太长”,行政干预了很多不应该干的事情;同时,改革的落实问题也需要认真检视,以保证具体措施能够最后落到实处,而不会以各种改头换面的形式又重新回来。而且,改革也需要保持长期持续的动力机制,以防止“不作为”和“软抵抗”的情况发生,干扰改革的顺利进行。换句话说,行政体制改革和政府职能转变并非一触而就的,也不可能毕其功于一役,需要遵循规律,抓住牛鼻子,排除利益阻力,坚忍不拔地

① 《2016 年上海政府工作报告》(2016 年 1 月 29 日上海市第十四届人民代表大会第四次会议通过),《解放日报》2016 年 1 月 30 日。

② 《李克强:在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》,新华网,2015 年 5 月 15 日。

持续推进。总体来说,目前我国行政体制存在的主要问题有以下几个方面:

(一) 政府职能转变尚未到位

公共行政管理中的越位、错位、缺位现象还依然存在,主要表现为政府对市场、社会和企业干预依然过多,强政府的格局还没有根本改变,一些政府部门干预企业微观运行事务,代替企业招商引资和投资决策;有些事业单位功能定位不准,既是事业又是企业,还履行着某些政府职能;政府部门之间还存在职能交叉重复和相互扯皮现象,自觉服务意识还不强;有些政府部门还不愿放弃一些行政审批权,还管着一些不该管、管不好的事情;政府加强宏观管理,市场监管的力度还不大,办法还不够多;特别是政府的社会管理、公共服务等职能需要不断强化。

(二) 大部门制改革还需进一步磨合

近年来,虽然我们用大部制的方式对政府部门进行了整合,但整体上看,政府部门设置不合理的问题依然突出,整合的空间依然较大。尤其是大部门制改革尚未“形神俱备”。如近年来上海一些政府部门实行大部门制,主要是完成了物理空间的整合,但这只是第一步,更为重要的是管理理念和文化的整合。文化是维持组织凝聚力的一个极其重要的因素,大部门的运作必须在对原有部门文化的再造过程中形成自己的文化,否则会导致大部门没有形成真正的内聚力,使得有些部门“好像是由许多部分凑在一起组成的一个混合物,而不是一个紧密结合的统一体”。^①

(三) 行政管理方式需要进一步创新

首先是在公共管理过程中,部分政府机关有些公务员思想观念较陈旧,还存在着一些计划经济条件下形成的传统管理观念,如“权力本位”、“人治”、“全能政府”等观念,缺乏适应市场经济发展要求的“权利本位”、“法治”、“有限政府”等现代公共管理新理念。习惯于按照计划经济条件下形成的自上而下的行政权力和行政手段的管理方式管理经济社会事务;习惯事前审批,疏于事中和事后监管。其次是有些政府机关的公务员服务群众、服务企业、服务基层的观念淡薄,责任感不强。一些政府机构制定规则多、出台政策项目多,但对它们执行情况疏于监督,更缺乏“成本—收益”评估。行

^① 赵勇:《城区政府构建“整体性政府”的路径选择——以上海市X区为例的分析》,《上海行政学院学报》2011年第1期。

政管理的“首长驱动”色彩浓厚,责任约束和制度约束水平低,行政系统自运行程度不高,一些群众反映突出的问题非要等到有关领导批示才能得到及时的解决。特别是有些政府部门公务员的法治意识较淡薄,依法行政水平不高,在行政执法方面,有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生。

(四) 政府绩效管理尚需加强

主要表现在政府机关有些公务员责任担当、改革创新意识不强,深入一线解决问题、服务群众不够,行政效率不高,不作为、慢作为、选择性作为的现象时有发生。^①少数政府机关工作人员乱作为,一些腐败问题触目惊心,有的为官不为,在其位不谋其政,该办的事不办。^②尤其是政府绩效评估的指标体系和评估方法尚不科学。一些政府机关尚未建立注重社会效果和公众满意程度的政府绩效评估体系与经济社会发展综合评价体系,评估方法只注重上级评估和政府机关的自我评估,绩效评估主体的社会化程度不高;评估程序没有规范化,存在较大的随意性,导致评估结果不够科学等。

(五) 行政体制改革的动力不足

动力机制是推进改革、革故鼎新的重要前提和基础。缺乏稳定、持续的动力保障,行政体制改革就可能陷入停滞甚至倒退。从1988年,首次提出“转变政府职能是机构改革的关键”开始算起,中国的政府职能转变已经走过了近三十年的历程。这近三十年来,行政组织架构、行政运行方式和行政人员编制都发生了很大的变化,但是政府职能转变依然不到位,这其中有一个重要的原因就是改革动力不足。正如李克强总理指出的,这里面既有思想认识不到位、管理方式不适应的原因,也有地方和部门利益在作梗。很多时候,“地方和部门利益”是阻挠改革深入的重要原因。

为什么以政府职能转变为核心的行政体制改革总是阻力重重?在经济社会快速发展的大背景下,如何有效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?制约政府职能转变的瓶颈究竟在何处?从哪些方面着手才能正确、持续和有效推进行政体制改革,才能切实推进大众创业、万众创新,构建开放型经济新体制,进而真正适应经济发展新常态?是否能够通过一个区域的“先行先试”和“试点探索”来突破这

^① 杨雄市长在上海市第十四届人民代表大会第三次会议上作的《政府工作报告》,2015年1月25日。

^② 李克强总理在第十二届全国人民代表大会第三次会议上作的《政府工作报告》,2015年3月5日。

种“僵局”,推动行政体制改革?上海自贸试验区建设中关于政府职能转变做了哪些有益的尝试和探索,形成了哪些“可复制、可推广”的做法,从中我们可以总结哪些有益的经验?这些都值得学术界开展深入、细致的研究,从一定程度上予以回答。

二、文献梳理与分析

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称上海自贸试验区)是中国政府设立在上海浦东新区的首家区域性自由贸易园区。2013年9月29日中国(上海)自由贸易试验区正式成立,面积28.78平方公里。2014年12月28日全国人大常委会授权国务院扩展中国(上海)自由贸易试验区区域,将面积扩展到120.72平方公里。

根据国务院印发的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,上海自贸试验区肩负五大任务使命,即加快政府职能转变,扩大投资领域开放(包括服务业开放),推进贸易发展方式转变,深化金融领域开放创新,完善法制领域保障。这五大领域的主要内容如表1.1所示。

表 1.1 中国(上海)自由贸易试验区的五大任务^①

	任 务	主 要 内 容
1	加快政府职能转变	深化行政管理体制改革,加快转变政府职能,改革创新政府管理方式;推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管;建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式;建立集中统一的市场监管综合执法体系;提高行政透明度;完善投资者权益有效保障机制。
2	扩大投资领域的开放	扩大服务业开放,营造有利于各类投资者平等准入的市场环境;探索建立负面清单管理模式,逐步形成与国际接轨的外商投资管理制度;构筑对外投资服务促进体系。
3	推进贸易发展方式转变	推动贸易转型升级;提升国际航运服务能级;积极发展航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运经纪等产业;简化国际船舶运输经营许可流程,形成高效率的船舶登记制度。

^① 《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》,国发〔2013〕38号,中央政府门户网站,2013年9月27日。

(续表)

	任 务	主 要 内 容
4	深化金融领域的开放创新	加快金融制度创新。人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面先行先试;建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制;深化跨国公司总部外汇资金集中运营管理试点,促进跨国公司设立区域性或全球性资金管理中心;增强金融服务功能;允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台;逐步允许境外企业参与商品期货交易。鼓励金融市场产品创新。支持股权托管交易机构在试验区内建立综合金融服务平台。
5	完善法制领域的制度保障	加快形成符合试验区发展需要的高标准投资和贸易规则体系。

资料来源:《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》。

可见,加快政府职能转变是五大任务之首。换句话说,如果没有政府职能的转变,就很难有自贸试验区内投资领域的进一步开放,金融领域的开放创新等也几乎难以办到。这里的逻辑其实并不复杂,在现有的政府监管和治理框架下,市场领域的开放、重要资源的分配,甚至创新运用等几乎全都需要政府审批或许可,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实现,人民币汇率市场化和资本项目的可兑换也都无法落地;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,如果政府不改变财税体制,企业就会面临升级激励不足的现实问题。同理,法治领域的制度保障,虽然被排在了最后,但事实上也极为重要。如果政府职能不转变,法治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,自贸试验区所承载的改革意义就会受到制约。正是从这个意义上看,上海自贸试验区建设核心任务是制度创新,关键是政府职能转变。

就制度设计来看,根据《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,这一任务主要可以细分为这样几个方面:一是改革创新政府管理方式,由注重事先审批转为注重事中、事后监管。二是建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式,完善信息网络平台,实现不同部门的协同管理机制。三是建立行业信息跟踪、监管和归集的综合性评估机制,加强对自贸试验区内企业在区外经营活动全过程的跟踪、管理和监督。四是建立集中统一的市场监管综合执法体系,在质量技术监督、食品药品监管、知识产权、工商、税务等管理