

The Reader of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone for Cadres

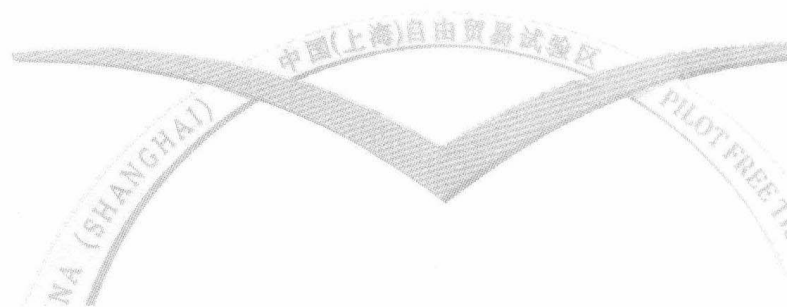
中国(上海)自由贸易试验区

NA (SHANGHAI)

PIL

中国(上海) 自由贸易试验区 建设干部读本

The Reader of
China (Shanghai)
Pilot Free Trade Zone
for Cadres



中国(上海) 自由贸易试验区 建设干部读本

唐珏岚 主编

图书在版编目(CIP)数据

中国(上海)自由贸易试验区建设干部读本/唐珏
岚主编.—上海:上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-12787-6

I. ①中… II. ①唐… III. ①自由贸易区-上海市-
干部教育-学习参考资料 IV. ①F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 024321 号

责任编辑 吴书勇

封面装帧 人马艺术设计·储平

中国(上海)自由贸易试验区建设干部读本

唐珏岚 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 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 22.25 插页 2 字数 310,000

2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12787-6/F·2289

定价 68.00 元

| 序 言

建设中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸试验区”),是党中央、国务院从国内外大势出发,统筹国内国际两个大局,顺应全球经贸发展趋势,在新形势下推进改革开放的重大举措、重大尝试。习近平总书记在上海自贸试验区考察调研时,希望“试验区按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的原则,把扩大开放同改革体制结合起来,把培育功能同政策创新结合起来,大胆闯、大胆试、自主改”。各级领导干部是党的路线方针政策的具体执行者。干部对待改革的态度直接影响着群众对待改革的态度。因此,各级领导干部要认真学习领会中央的改革精神,全面准确把握中央的改革要求,凝聚改革共识,汇聚改革合力。

上海自贸试验区要为深化政府行政管理体制改革探路。它是一块大试验田,既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要更好发挥政府作用。李克强总理在和上海自贸试验区企业家代表座谈时强调:“我们最重要的体会,与其说自贸区是支持企业,不如说是政府自己革了自己的命。”政府与市场的关系是经济体制改革的核心问题。加快转变政府职能是处理好政府与市场关系的抓手。要按照“法定职责必须为”、“法无授权不可为”、“法无禁止皆可为”的原则,拿出“权力清单”,讲清政府应该干什么;给出“负面清单”,指明企业不能做什么;理出“责任清单”,维护公平竞争的市场环境。政府职能转变能否取得预期效果,各级领导干部是关键。

为了让各级领导干部更好地把握上海自贸试验区的主要任务和措

施,我们组织编写了这本知识读本。在编撰过程中,努力从新时期我国全面深化改革开放的基本背景入手,围绕扩大开放与促进改革的最新要求,阐述了以监管改革为核心的自贸试验区政府职能转变,分析了上海自贸试验区制度创新、服务业扩大开放、功能拓展和法制保障四大任务的基本要求、创新实践,并提出了值得进一步探索的问题。读本内容丰富翔实,语言通俗易懂,分析细致深入,具有较强的政策性、实用性和参考性。我们相信,读本的出版对于上海市各级领导干部增强敢担当的责任意识、发扬敢创新的进取精神、提升善突破的领导能力,必将产生积极的推动作用。

序言

第一章 总论

第一节 新时期全面深化改革开放的基本背景 / 1

- 一、全球化进入新阶段 / 2
- 二、我国改革开放进入崭新的历史阶段 / 7
- 三、我国经济社会发展进入转型期 / 12

第二节 自由贸易园区发展的国际经验借鉴 / 14

- 一、国际上若干自由贸易园区的比较 / 15
- 二、有借鉴,但不照搬 / 28

第三节 上海承载着国家重大战略 / 31

- 一、上海特有的优势条件 / 31
- 二、中央对上海自贸试验区建设的要求和重托 / 33
- 三、实施国家战略,上海奋勇向前义不容辞 / 35

第四节 创立过程、总体目标和主要任务 / 37

- 一、上海自贸试验区的创立过程 / 37
- 二、上海自贸试验区的总体目标 / 39
- 三、主要任务 / 44

第二章 上海自贸试验区与政府职能转变

第一节 《总体方案》的基本要求 / 52

- 一、监管改革是上海自贸试验区政府职能转变的核心 / 52
- 二、监管改革的目标定位 / 56

	三、监管改革的领域聚焦	/ 59
第二节	政府监管创新的主要举措	/ 68
	一、监管理念创新	/ 68
	二、监管体制创新	/ 70
	三、监管机制创新	/ 73
	四、监管行为创新	/ 77
第三节	政府监管创新的实践探索	/ 78
	一、重视顶层设计	/ 78
	二、重视法制保障	/ 79
	三、重视系统思考	/ 80
	四、重视渐进调试	/ 80
	五、重视需求导向	/ 81
第四节	需要进一步探索的问题	/ 82
	一、监管机构的权威性问题	/ 82
	二、监管标准的科学化问题	/ 83
	三、监管的国际标准采用和国际双边合作问题	/ 84
	四、监管边界的合理化问题	/ 85

第三章 上海自贸试验区投资管理制度创新

第一节	《总体方案》的基本要求	/ 87
	一、目标定位	/ 87
	二、主要任务和措施	/ 88
第二节	投资管理制度创新	/ 89
	一、外商投资管理制度改革	/ 89
	二、外商投资准入前国民待遇	/ 94
	三、负面清单管理	/ 96
	四、上海自贸试验区境外投资管理制度	/ 104
	五、上海自贸试验区与发展总部经济	/ 112
第三节	上海自贸试验区投资管理制度的实践	/ 115
	一、发展总部经济案例	/ 115
	二、企业“走出去”案例	/ 118
第四节	投资管理制度创新需要进一步探索的问题	/ 124

- 一、负面清单不断完善 / 124
- 二、完善境外投资管理服务体系 / 126
- 三、完善境外投资政策 / 129

第四章 上海自贸试验区服务业的扩大开放

- 第一节 《总体方案》的基本要求 / 132
 - 一、目标定位 / 133
 - 二、主要任务和措施 / 133
- 第二节 服务业开放力度前所未有 / 138
 - 一、服务业扩大开放 / 139
 - 二、进一步扩大开放措施 / 141
- 第三节 服务业扩大开放在上海自贸试验区的探索实践 / 143
 - 一、航运服务领域 / 143
 - 二、商贸服务领域 / 144
 - 三、专业服务领域 / 147
 - 四、文化服务领域 / 149
 - 五、社会服务领域 / 151
- 第四节 在服务业扩大开放上需要进一步探索的问题 / 152
 - 一、更加注重国家经济安全 / 153
 - 二、降低对内资服务业的冲击风险 / 153
 - 三、对内对外同步开放 / 153
 - 四、引进和培养并重的人才政策 / 154
 - 五、加强服务业立法工作 / 154

第五章 上海自贸试验区贸易发展方式转变

- 第一节 《总体方案》的基本要求 / 157
 - 一、目标定位 / 157
 - 二、主要任务 / 162
- 第二节 贸易发展方式转变的主要举措 / 165
 - 一、制度创新 / 165
 - 二、功能提升 / 169

	三、平台建设	/ 175
	四、业务拓展	/ 178
第三节	贸易发展方式转变的实践探索	/ 183
	一、典型案例剖析	/ 183
	二、试点经验总结	/ 189
	三、国际经验借鉴	/ 192
第四节	推进贸易发展方式转变需要进一步探索的问题	/ 195
	一、统筹内外贸一体化发展	/ 195
	二、提高服务贸易发展水平	/ 197
	三、加强与国际贸易、国际航运中心建设的联动	/ 198
	四、积极发挥港区联动作用	/ 199
	五、改善新型贸易业态发展环境	/ 200

第六章 上海自贸试验区深化金融领域开放创新

第一节	《总体方案》的基本要求	/ 203
	一、目标定位	/ 203
	二、主要任务	/ 205
第二节	金融开放创新的主要举措	/ 217
	一、制度框架体系	/ 217
	二、相关政策细则	/ 220
第三节	金融开放创新的实践探索	/ 228
	一、第一批金融开放创新案例	/ 228
	二、第二批金融开放创新案例	/ 234
第四节	金融领域开放创新需要进一步探索的问题	/ 239
	一、积极落实金融制度创新	/ 240
	二、搭建面向国际的金融市场平台	/ 240
	三、加强金融风险防范	/ 241
	四、探索与上海国际金融中心建设的联动机制	/ 241

第七章 上海自贸试验区建设的法治保障

第一节	《总体方案》的基本要求	/ 244
-----	-------------	-------

	一、目标定位 / 244
	二、主要任务 / 248
第二节	当前主要法治保障措施 / 257
	一、依法建立和运作自贸试验区 / 257
	二、具体改革措施的制定 / 261
	三、上海自贸试验区内的法律实施 / 263
	四、涉上海自贸试验区争议多元解决机制的建立 / 268
第三节	法治保障的实践探索与创新 / 276
	一、立法保障措施 / 276
	二、司法保障措施 / 281
第四节	法治保障需要进一步探索的问题 / 286
	一、规则体系建立与完善 / 286
	二、立法保障问题与改进方向 / 289
	三、争议解决与权利救济制度体系的建设重点 / 292
	四、形成具体改革措施出台的央地合作机制 / 294

第八章 上海自贸试验区的监管和税收制度环境

第一节	《总体方案》的基本要求 / 296
	一、目标定位 / 296
	二、主要任务 / 298
第二节	营造监管和税收制度环境的主要举措 / 302
	一、创新监管服务模式 / 302
	二、实施与试验区相配套的税收政策 / 308
第三节	营造监管和税收制度环境的实践探索 / 311
	一、营造监管制度环境案例 / 311
	二、营造税收制度环境案例 / 317
第四节	营造监管和税收制度环境需要进一步探索的问题 / 323
	一、构建适应货物和服务贸易并存发展需求的新型 监管模式 / 323
	二、化解一线、二线监管面临的口岸管理体制瓶颈 / 324
	三、充分利用信息技术提高监管协作水平 / 325
	四、完善境外股权投资税收政策 / 325

五、完善离岸业务税收政策 / 326

第九章 上海自贸试验区的发展情况

- 第一节 经济运行势头良好 / 328
 - 一、区内投资快速增长 / 328
 - 二、境外投资日趋活跃 / 329
 - 三、服务业加快集聚 / 330
 - 四、区域经济贡献度继续提高 / 330
- 第二节 制度创新全面推进 / 331
 - 一、完善投资管理制度 / 331
 - 二、落实贸易监管制度 / 332
 - 三、推动金融制度创新 / 334
 - 四、加强事中事后监管 / 335
- 第三节 功能拓展深化推进 / 337
 - 一、推出首批亚太营运总部 / 337
 - 二、提升国际贸易功能 / 338
 - 三、培育国际金融服务功能 / 340
 - 四、发展国际航运与物流功能 / 341
 - 五、拓展其他生产性服务功能 / 342

后记

第一章

总论

本章提要

建设中国(上海)自由贸易试验区,是党中央、国务院在新形势下推进改革开放的重大举措、重大尝试。其战略意图主要集中在两大指向:一是进一步扩大对外开放,尤其是以开放促改革,推动改革全面深化,构建开放型经济新体制;二是主动顺应全球经贸发展趋势,促进我国加快形成与国际高标准贸易、投资规则相衔接的制度体系和监管模式,既充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又更好发挥政府作用。

中国(上海)自由贸易试验区的成立,把握和适应了国际国内形势变化发展的新要求,借鉴了国际上一些自由贸易园区的有益经验。中国(上海)自由贸易试验区的总体方案在一系列制度体制方面进行了重大创新,具有鲜明的特点。上海作为全国改革开放的排头兵和科学发展的先行者再次承担着国家重大战略试验的光荣而又艰巨的任务。我们应当深刻认识和把握其总体目标和主要内容,以及对我国新时期全面深化改革的重要战略意义。

第一节

新时期全面深化改革的基本背景

中国(上海)自由贸易试验区[China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone],简称为“上海自贸试验区”。它的设立是党中央、国务院从国内

外大势出发,统筹国内国际两个大局、顺应全球经贸发展趋势,在新形势下推进改革开放的重大举措、重大尝试。近年来,全球化出现了许多新趋势和新要求,我国改革开放进入了一个崭新的历史阶段,我国经济社会发展也进入了转型升级的历史性新阶段。正是为了顺应这一系列国内国际格局和时代发展变化的要求,特别是为了适应我国新时期全面深化改革的要求,中国(上海)自由贸易试验区应运而生。

一、 全球化进入新阶段

近年来,全球经济格局、贸易格局以及经贸投资规则体系正处于重塑期,从这一角度出发认识上海自贸试验区的设立,有助于把握试验区改革创新的外部环境与原因。

(一) 近年来国际经济格局变化的新态势

最近几年来,在遭受国际金融危机的严重冲击之后,美国、欧盟和日本等发达经济体一方面努力调整经济结构,加强对金融资本和金融市场体系的监管;另一方面,它们在国际上努力重构全球经贸投资规则和全球经济治理构架,特别是努力建构高标准的区域性国际经济投资贸易规则,其基本意图就是要继续占据国际经济控制力的战略制高点。

这次国际金融危机是第二次世界大战以后危害最大、影响最广、持续时间最长的危机。自 20 世纪 90 年代起,以美国为代表的发达国家出现了史无前例的信息技术革命。电子计算机和网络技术发展,迅速带动了一大批产业和市场的发展,并且很快向其他领域扩展、渗透,对于经济、政治、科学、技术、教育、社会、文化和公众生活等许多方面都产生了重大的变革效应。在信息技术革命的带动下,美国等一些发达国家出现了长达近二十年的快速发展期,一些媒体称之为“美国新经济”。进入 21 世纪以来,伴随着互联网泡沫的破灭,美国经济逐渐进入了中低速发展阶段。但是,后续财富效应的巨大能量仍然在起作用,面对着以不动产为代表的资本财富投资浪潮,金融业全面放松信贷、大力创新

金融工具,对国际经贸、国际投资、国际金融市场,乃至科学技术、教育、文化、社会生活和个人生活等各个领域无所不及,形成了一系列所谓的“金融创新”,从而一步步地由“网络经济泡沫”演变成“房地产泡沫”、“金融衍生品泡沫”,并最终爆发金融危机。

目前,这场国际金融危机在经历了七八年之后,仍然没有完全消停。特别是在欧洲不少国家中,经济复苏乏力、甚至还在恶化。例如,西班牙、葡萄牙、希腊、意大利,以及法国、爱尔兰和中欧、东欧的一些国家,市场仍然低迷徘徊,失业率还是居高不下,财政赤字更是雪上加霜,进出口贸易还未恢复元气,政府的财政预算收支不得不持续紧缩。只有北美和大洋洲的少数国家经济已经基本实现复苏。近年来,包括俄罗斯、印度、巴西、南非以及中国等在内的“金砖国家”也出现了经济增速的明显下滑;其他一些新兴市场经济体的经济发展步伐也受到了严重影响。因此,全球经济仍处于缓慢、艰难和不确定的复苏过程中。

（二）国际经贸组织及其规则机制的新变局

金融危机的爆发并未中断全球化进程,全球化仍然在不断推进。只有通过新一轮更为广泛而深刻的全球化,特别是经济技术的深度全球化,才有可能利用其在知识创新、制度体制、人才资源、产业结构和市场网络等方面的综合性优势,实现全球经济结构的再平衡。因此,伴随着全球经济基本面的逐步好转,美国重拾全球化的大旗,又一次企图重新构造全球经济贸易投资新规则新秩序,希望借此加快走出经济危机,迎接新一轮的经济技术的快速发展,并且在新一轮经济全球化浪潮之中继续掌控话语权、规则制定权。

在这样的国际大背景下,经济全球化正呈现出一些新趋势。国际经济关系中的“区域主义”快速兴起,在这些国际经济的区域谈判及其协议之中,国际投资贸易规则的要求和标准被大大提高。由于推进以WTO规则为核心的全球经贸合作机制困难重重,双边和区域性多边国际经贸规则谈判越来越受到重视,国际经济的“区域主义”正成为经济

全球化的新浪潮,区域性国际经贸和投资规则机制正在发生着重大和深远的变化。

作为美国构建全球新自由贸易秩序的核心内容之一,新的国际经贸投资框架协议,实际上都是在力图为全球自由贸易投资制订一些重要的“游戏规则”。无论是美国推动的跨大西洋贸易和投资伙伴协定(TTIP)、跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)、中美双边投资协定(中美BIT),还是服务贸易协定(TISA)等,这一系列区域性国际经济贸易协定的谈判,其主要目的是要让经济资源在全球流动并以更自由的方式进行配置,推动全球经济持续增长,从而使当事国与地区从中获取更大利益——包括经济利益、制度规则的制定权和话语权等。这些国际贸易投资规则的许多内容,诸如全球价值链基础上的自由贸易、自由投资协定、竞争中立、服务贸易在更高程度上开放,政府监管的负面清单以及经济法律法规上的国际对接等,核心就是国际贸易、国际金融和国际投资的自由化。

事实上,这一趋势可以追溯到 20 世纪 90 年代。当时,以美国为首的主要发达国家联合其他许多发达国家和发展中国家、地区展开了一轮区域性、全球性的多边经贸谈判。1992 年,美国、加拿大和墨西哥签署了北美自由贸易区协定(NAFTA)。该协定是最早采用“不符措施”(Non-Conforming Measures)和“保留条款”(Reservation Measures)——也就是我们称之为“负面清单”(Negative List)形式的国际经贸投资规则的协定。随后,美国与其他国家签订的国际经贸协定往往以此为基础或模式版本,并将这一模式引入到双边投资协定(BIT)及多边投资协定(MIT)的模式版本之中。

2008 年金融危机爆发后,美国、欧盟和其他发达国家着力重构全球投资治理体系。经过多年的反复磋商和谈判,在有关国际投资七项共同原则上形成共识,开展了大范围的 BIT 谈判。根据联合国贸发会议公布的数据,截至 2012 年末,全世界共达成了 3 196 项国际投资协定安排,其中超过 90%的投资保护条款均采用 BIT 的文本规定。为了突破

WTO 框架,美国主导了全球性的自由贸易协议(FTA)谈判,主要包括 TPP、TTIP、TISA。仅 TISA 谈判,就有约 50 个国家和地区加入,覆盖了全世界大约 70% 的服务贸易。

这一轮方兴未艾的国际贸易投资新规则及治理框架的建构,就是以美国为首的发达国家所主导的。很显然,美欧日等发达国家的主要目的是为了进一步控制 21 世纪全球贸易投资新规则的主导权和话语权,并且力图继续居于全球经贸价值链的顶端,继续获取经济全球化的最大利益。此轮“后世贸组织”国际经贸投资新规则的核心要素,就是行为规制和监管制度的协调一致。发达国家依托其产业优势、技术优势和管理优势,在行为规制和监管制度方面设置了谈判标准,涉及投资准入、透明度、竞争中立、权益保护、知识产权保护、纠纷解决机制,以及环境保护、劳工标准及劳工保护,甚至还有国家安全等许多领域。如果说 WTO 规则主要是各个经济体之间关税互惠和市场准入,涉及的主要是产业关税和市场层面的话,那么,此轮投资贸易新规则所涉及的是深层次的经济制度、行政监管体制,甚至还涉及法律法规层面。

其中,值得高度关注的是 TPP 和 TTIP 的谈判。因为这两个国际区域协定谈判的参与方,无论从其 GDP 总量还是从其贸易规模总量来说,都是不可忽视的。一旦这两个区域性协议谈判成功,将对现有的全球产业价值链布局产生非常深远的影响。如果中国不能参与其中,将使中国比较优势的发挥受到明显的限制;同时,由于这两个国际区域协议规则企图在一定程度上代替国际多边协议规则,一旦达成协议,将冲击现有的 WTO 规则,恶化中国的外部经济环境。因此,我们必须关注这两个国际区域协议谈判的进展,一旦条件成熟就应考虑如何积极主动地参与其中,并通过国际区域协议的达成来逐步推进多边协议在全球的达成。而随着 WTO“红利”的明显减弱,中国也需要通过推进新的国际经济投资与贸易框架协议,重新确立自己在国际贸易新体系中应有的重要地位,并以负责任大国的形象,参与国际自由贸易投资的“游戏规则”的谈判与制订。

(三) 国际服务贸易方兴未艾, 地位愈益凸显

最近一二十年来, 国际服务贸易的重要性愈发凸显。国际服务贸易发展速度明显超过货物贸易的发展, 快速发展的国际服务贸易在经济全球化进程中的作用日益受到各国政府及跨国公司的高度重视, 尤其是一些发达国家和新兴发展中国家的中心城市更是大力发展国际服务贸易, 这使国际贸易的结构发生了很大的变化, 并且正在影响着产业资本的投资行为、投资规则与投资环境。

国际服务贸易占国际贸易总额的比重已从 1980 年的 14.5% 上升至 2011 年的 20.4%。^①从服务贸易增速与货物贸易增速趋势可以发现, 两者保持了非常一致的波动特征, 通过计量分析可以看到, 货物贸易增长是服务贸易增长的基础, 表现了服务贸易依托于货物贸易的本质特征。就目前来看, 货物贸易占世界贸易的比重在 80% 左右, 但是全球贸易结构正随着全球经济结构调整而向服务贸易倾斜, 经济发展的服务化趋势正逐渐明显和清晰。特别是英美法意等老牌发达国家的国际服务贸易得到持续发展, 而其国际货物贸易的发展却显得相对滞后; 同时, 一些新兴经济体, 如新加坡、印度、中国香港和中国台湾等的服务贸易发展非常迅速, 服务业在不少发达国家和新兴经济体的经济结构中已发展成为主导产业。而在那些承接发达国家产业转移的传统制造业国家, 随着其工业化进程的深化, 服务业也在崛起。国际化分工的深化会导致一定程度的产品“生产碎片化”, 但产品“生产碎片化”反过来又会增强全球产业价值链整合协调各种服务的需求。在此大势下, 货物贸易基础上的跨经济体的服务需求, 将成为未来国际贸易发展的新趋势。

在这种大背景下, 美国等发达国家都非常重视国际服务贸易的规则, 以及与此密切相关的投资、金融、保险、专利技术贸易、航空货运、研究咨询、设计创意、法律服务、教育、文化艺术等的国际服务贸易协定的

^① 袁志刚:《全球化新趋势与上海自贸区建设》,《解放日报》,2013 年 10 月 19 日第 7 版。