

中国（上海）自由贸易试验区建设进程与展望

拓展与 升级

唐珏岚 主编

DEVELOPMENT
& UPGRADE

拓展与升级

中国（上海）自由贸易试验区建设进程与展望

唐珏岚 主编

图书在版编目(CIP)数据

拓展与升级:中国(上海)自由贸易试验区建设进程与展望/唐珏岚主编. —上海:上海人民出版社, 2018

ISBN 978-7-208-15535-0

I. ①拓… II. ①唐… III. ①自由贸易区-经济建设-研究-上海 IV. ①F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 246061 号

责任编辑 吴书勇

封面设计 李婷婷

拓展与升级

——中国(上海)自由贸易试验区建设进程与展望
唐珏岚 主编

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 23.5
插 页 4
字 数 304,000
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15535-0/F·2565
定 价 75.00 元

谨以此书纪念

中国改革开放 40 周年

中国(上海)自由贸易试验区成立 5 周年

| 前 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。2014年5月,习近平总书记在考察上海自贸试验区时,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。”2017年3月5日,习近平总书记在参加十二届全国人大五次会议上海代表团审议时希望上海“在深化自由贸易试验区改革上有新作为”。2018年10月,习近平总书记对自贸试验区建设作出重要指示,强调“把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地”。各级领导干部是党的路线方针政策的具体执行者,他们对待改革的态度,直接影响着群众对待改革的态度。这就需要各级领导干部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,汇聚改革正能量。

上海自贸试验区要为深化政府行政管理体制改革探路。自贸试验区是一块大试验田,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。2016年11月,李克强总理到上海自贸试验区考察时强调,“改革不是简单的监管职能合并,而是强化净化市场的功能,催生市场活力。”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“法无授权不可为”、“法无禁止皆可为”、“法定职责必须为”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。

我们曾编写出版了《中国（上海）自由贸易试验区干部读本》（上海人民出版社 2015 年出版），以便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。随着形势的发展，中央对上海自贸试验区建设提出了新要求，为了更好地反映自贸试验区建设的新探索、新经验，我们组织中共上海市委党校经济学教研部、公共管理教研部与上海发展研究院的老师梳理了上海自贸试验区成立五周年的重大进展，编写了这本新的知识读本。在编撰过程中从新时代我国全面深化改革和扩大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，以及法制保障等主要任务的基本要求与创新实践，并提出了值得进一步探索的问题。本书内容丰富翔实，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，本书的出版对提高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、提升善突破的本领，将产生积极的推动作用。

前言

第一章 总论

第一节 改革开放再出发 / 1

一、经济全球化呈现新趋势 / 2

二、中国经济转向高质量发展阶段 / 8

三、上海加快迈向卓越的全球城市 / 11

第二节 全面深化上海自贸试验区改革开放 / 15

一、上海方案新要求 / 15

二、全面深化上海自贸试验区改革开放的着力点 / 20

三、探索建设自由贸易港 / 22

第三节 上海自贸试验区的样本意义 / 25

一、发挥改革开放高地作用 / 26

二、自贸试验区建设由点到面 / 27

三、上海自贸试验区五周年主要成就 / 30

第二章 自贸试验区政府职能转变

第一节 上海方案的基本要求 / 38

一、目标定位和主要任务 / 39

二、顶层设计及其演变 / 41

第二节 打造“提升政府治理能力的先行区” / 44

一、健全以简政放权为重点的行政管理体制 / 44

二、深化创新事中事后监管体制机制 / 48

- 三、优化信息互联共享的政府服务体系 / 56
- 第三节 自贸试验区转变政府职能的基本经验 / 59
 - 一、顶层设计与渐进调试相结合 / 59
 - 二、制度创新与模式升级相结合 / 61
 - 三、系统集成与需求导向相结合 / 63
- 第四节 需要进一步探索的问题 / 64
 - 一、政务服务的整体协同与智能升级问题 / 64
 - 二、政府监管的国际对标与监管互认问题 / 65
 - 三、社会组织的参与渠道与能力建设问题 / 66

第三章 自贸试验区投资管理制度创新

- 第一节 上海方案的基本要求 / 70
 - 一、目标定位 / 70
 - 二、投资领域的主要改革措施 / 72
- 第二节 投资管理制度创新 / 74
 - 一、外商投资管理体制改革 / 74
 - 二、外商投资准入前国民待遇 / 78
 - 三、负面清单管理 / 80
 - 四、上海自贸试验区与发展总部经济 / 87
 - 五、上海自贸试验区境外投资管理制度 / 89
- 第三节 投资管理制度的创新的实践 / 97
 - 一、发展总部经济案例 / 97
 - 二、企业“走出去”案例 / 99
- 第四节 需要进一步探索的问题 / 102
 - 一、进一步提升投资准入开放水平 / 102
 - 二、进一步优化营商环境 / 102
 - 三、在开放中学会防范和控制各种风险 / 103

第四章 自贸试验区服务业扩大开放

- 第一节 上海方案的基本要求 / 105
 - 一、目标定位 / 106

二、服务业开放的主要任务	/ 106
第二节 服务业开放力度前所未有	/ 113
一、服务业扩大开放措施	/ 114
二、金融领域的扩大开放措施	/ 116
第三节 服务业扩大开放的实践探索	/ 118
一、航运服务领域	/ 118
二、商贸服务领域	/ 119
三、专业服务领域	/ 120
四、文化服务领域	/ 121
五、社会服务领域	/ 123
第四节 需进一步探索的问题	/ 126
一、更加注重国家经济安全	/ 126
二、降低对内资服务业的冲击风险	/ 127
三、对内对外同步开放	/ 127
四、引进和培养并重的人才政策	/ 128
五、加强服务业立法工作	/ 128
六、加强政策的透明度和改革的协同性	/ 128

第五章 自贸试验区贸易发展方式转变

第一节 上海方案的基本要求	/ 131
一、目标定位	/ 131
二、主要任务	/ 136
第二节 贸易发展方式转变的主要举措	/ 140
一、制度创新	/ 140
二、功能提升	/ 144
三、平台建设	/ 148
四、业务拓展	/ 151
第三节 贸易发展方式转变的实践探索	/ 155
一、典型案例剖析	/ 156
二、试点经验总结	/ 161
三、国际经验借鉴	/ 165

第四节 需要进一步探索的问题 / 168

- 一、加强与国际贸易中心建设的联动 / 168
- 二、继续提高贸易“一线放开”程度 / 169
- 三、提升全球航运资源配置能力 / 170
- 四、改善新型贸易业态发展环境 / 171

第六章 自贸试验区深化金融领域开放创新

第一节 上海方案的基本要求 / 174

- 一、目标定位 / 174
- 二、主要任务 / 175

第二节 金融开放创新的主要举措 / 184

- 一、基本形成推动开放创新和风险防范的金融创新制度 / 184
- 二、基本形成更加开放的金融市场体系和金融机构体系 / 188
- 三、基本形成加强监管合作、有效防范风险的协调机制 / 190
- 四、充分发挥金融服务“一带一路”建设“桥头堡”作用 / 192
- 五、探索形成一批可复制可推广的金融开放创新成果 / 193

第三节 金融开放创新的实践探索 / 195

- 一、第一批金融开放创新案例 / 195
- 二、第二批金融开放创新案例 / 197
- 三、第三批金融开放创新案例 / 200
- 四、第四批金融开放创新案例 / 202
- 五、第五批金融开放创新案例 / 205
- 六、第六批金融开放创新案例 / 207
- 七、第七批金融开放创新案例 / 210
- 八、第八批金融开放创新案例 / 212

第四节 需要进一步探索的问题 / 215

- 一、进一步深化金融开放创新的方向 / 216
- 二、进一步深化金融开放创新的突破口 / 219

第七章 自贸试验区建设的法治保障

第一节 上海方案的基本要求 / 223

一、目标定位	/ 223
二、主要任务和基本思路	/ 227
第二节 法治保障的主要措施	/ 234
一、依法确立自贸试验区管理的组织基础和权责边界	/ 234
二、以立法保障自贸试验区各项改革有序推进	/ 238
三、行政执法体制与制度更新提升法律实施效果	/ 243
四、涉上海自贸试验区争议多元解决机制的建立与发展	/ 247
第三节 以法治方式助力自贸试验区建设的经验	/ 255
一、坚持政策治理向法治治理转变的基本方向	/ 256
二、探索立法与改革决策衔接和共进的途径与方式	/ 257
三、充分运用和拓展系统性法治资源	/ 259
第四节 需要进一步探索的问题	/ 261
一、建立与完善自贸试验区规则体系	/ 262
二、立法保障的问题与改进的方向	/ 265
三、建立统一、透明、可预期的政府法治	/ 267
四、争议解决与权利救济体系的建设重点	/ 269

第八章 自贸试验区的税收制度环境

第一节 上海方案的基本要求	/ 273
一、目标定位	/ 273
二、主要任务	/ 274
第二节 优化税收制度环境的主要举措	/ 276
一、促进投资的税收政策	/ 276
二、促进贸易的税收政策	/ 277
第三节 优化税收制度环境的实践探索	/ 279
一、税收制度创新案例	/ 279
二、税收管理创新案例	/ 281
第四节 需要进一步探索的问题	/ 285
一、进一步完善离岸业务税收政策	/ 285
二、区内税收政策的整合协调	/ 286
三、完善境外股权投资税收政策	/ 287
四、健全国际化的税收管理制度	/ 287

第九章 自贸试验区的梯度发展格局

第一节 中国自贸试验区建设的推进 / 289

- 一、先行先试:上海自贸试验区的探索 / 290
- 二、第二批自贸试验区成立:形成沿海带状分布格局 / 293
- 三、第三批自贸试验区成立:形成开放“雁行阵” / 297
- 四、建设海南自贸试验区:形成“1+3+7+1”格局 / 297

第二节 自贸试验区发展各具特色 / 298

- 一、上海自贸试验区 / 298
- 二、广东自贸试验区 / 299
- 三、天津自贸试验区 / 300
- 四、福建自贸试验区 / 301
- 五、辽宁自贸试验区 / 302
- 六、浙江自贸试验区 / 302
- 七、河南自贸试验区 / 303
- 八、湖北自贸试验区 / 304
- 九、重庆自贸试验区 / 305
- 十、四川自贸试验区 / 305
- 十一、陕西自贸试验区 / 306
- 十二、海南自贸试验区 / 307

第三节 复制推广自贸试验区改革试点经验 / 308

- 一、复制推广的第一批试点经验 / 308
- 二、复制推广的第二批试点经验 / 309
- 三、复制推广的第三批试点经验 / 310
- 四、复制推广的第四批试点经验 / 312

第十章 探索建设自由贸易港

第一节 自由港世界兴起与中国自由贸易港提出 / 314

- 一、自由港的兴起与演进 / 314
- 二、新时代背景下中国自由贸易港的提出 / 321

第二节 世界典型自由港发展模式分析 / 325

- 一、荷兰鹿特丹的物流集散模式 / 325
- 二、中国香港的转口贸易模式 / 327
- 三、新加坡的科技创新模式 / 331
- 四、阿联酋迪拜的特殊经济区组合模式 / 334
- 五、启示:自由贸易港六大关系 / 337

第三节 中国探索建设自由贸易港 / 342

- 一、中国特色自由贸易港的区位选择 / 342
- 二、中国特色自由贸易港的产业定位 / 344
- 三、中国特色自由贸易港的制度安排 / 348
- 四、中国特色自由贸易港的积极探索 / 351

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、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的重大举措。中国（上海）自由贸易试验区的成立，是中国继加入 WTO 后又一次更高层级的开放。它不是优惠政策的洼地，而是制度创新的高地。在中国改革开放的伟大实践中，中国（上海）自由贸易试验区是扩大开放的破冰船、深化改革的挖掘机。建设好中国（上海）自由贸易试验区，对于我国更好地以开放促改革、促发展，构建开放型经济新体制，推动经济转向高质量发展，具有重要意义。

2013 年 9 月中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸试验区”）正式挂牌，这是中国深化改革、扩大开放的重大举措。当前，世界经济正呈现新特征，中国经济已由高速增长转向高质量发展阶段，而上海正加快迈向卓越的全球城市，在这个阶段，需要全面深化上海自贸试验区改革开放，更好发挥其新时代改革开放新高地作用。

第一节

改革开放再出发

改革开放 40 年，中国经济发展取得了举世瞩目的成就，在中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的当下，需要我们准确把握

全球经济发展新趋势、中国经济发展新要求,出台新的、力度更大的改革开放举措。

一、经济全球化呈现新趋势

经济全球化是指在世界范围内实现生产要素自由流动和合理配置的过程。经济全球化可以提高资源在全球范围的配置效率,使各国获取巨大的分工利益,促进经济增长。但经济全球化并非一个不可逆转的过程,每一次全球重大的政治、金融、经济危机的爆发,都有可能导致全球化的大逆转。例如,第一次世界大战的爆发,中断了全球贸易和资本流动,即便在战争结束后的相当长一段时间中,仍然如此。近年来,世界经济增长乏力,贸易保护主义、孤立主义、民粹主义等思潮不断抬头,经济全球化面临越来越严峻的挑战。^①

(一) 经济全球化遭遇逆风

曾经是经济全球化旗手的美国似乎正在逐步“去全球化”。美国总统唐纳德·特朗普,宣扬“雇美国人、购美国货”,奉行“新孤立主义”路线,上台后签署的第一份总统令就是启动美国退出 12 个国家达成的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)。随后又下令就北美自贸协定(NAFTA)重新展开谈判,宣布在美国和墨西哥边境修建隔离墙,颁布移民限制令,并向欧盟、日本、中国等主要经济体挑起“贸易战”。

国际贸易增速放缓。在 2008 年国际金融危机发生之前,国际贸易增速明显高于经济增速,但国际金融危机发生后,贸易增速明显放缓。根据世界贸易组织的统计,国际贸易增速从 1990 年至 2008 年的年均 7% 降至 2009 年至 2015 年间的 3%, 2016 年全球贸易增速创下国际金融危机以来最低增速。至 2016 年,国际贸易增速连续 5 年低于世界经济增长水平。尽管 2017 年全球贸易以 4.7% 的增速创下 2011 年以来的最高水平,但与国际金融危机之前的增速相比,仍存在不小差距。贸易

^① 唐珏岚:《经济全球化趋势被逆转了吗?》,《学习时报》,2018 年 8 月 6 日。

增速放缓的原因是多方面的,全球经济增长乏力是根本原因,全球价值链扩张放缓是直接原因,而贸易保护主义升温又严重制约了全球贸易的回暖。

国际资本流动出现萎缩。国际金融危机爆发后,全球资本流动明显萎缩。因全球供应链增长停滞、贸易紧张局势和地缘政治风险的影响,全球外商直接投资(FDI)从2007年的1.91万亿美元下降到了2017年的1.52万亿美元。其中跨境并购从2007年的1.03万亿美元下降到了2017年的6660亿美元。跨境并购是社会化生产在全球扩展的表现,该数据的下降体现了企业配置跨境资产兴趣的消减。

作为全球化重要形式的跨境人员流动,即国际移民,进入21世纪以来一直呈现增长的态势。只要在恰当的政策支持下,移民能更好地为经济社会包容与可持续发展贡献力量。来自欠发达国家的移民在获取收入后,会通过汇款活动,并通过教育、健康、房产投资与基础设施建设等,促进家乡经济社会发展。而移民的进入,也有助于弥补移民目的国的劳动力缺口,并提供税收贡献等,有些移民成为最为活跃的成员,推动当地科技发展,增加文化多样性。移民为社会创造了大量的经济、文化与社会财富,然而不幸的是,从美国的移民限制令,到欧盟就移民问题的争论,全球范围内针对移民的敌意正在不断增加。

(二) 走向新一轮全球化

尽管遭遇逆风与阻力,但经济全球化是不可逆转的时代潮流,如今已经进入一个新的扩容与重构阶段。国际贸易增速放缓、跨境资本流动下降、部分国家移民限制加强等现象,不能简单地解释为“逆全球化”。这并不是全球化的退步,更像是处于迈向全球化新阶段的转型期。跨境数据流动迅猛发展,催生了全球数字经济的快速成长;服务业跨境转移成为当前世界经济发展的新趋势;全球化与区域化并行发展,以WTO规则为代表的全球化规则体系与以各区域化协定为代表的区域化规则体系“双轨并存”;新兴市场和发展中经济体取代发达经济体,成为推动经济全球化的主力军。

1. 数字经济成为新生力量

21 世纪以来，跨境数据流动作为经济全球化的新形式获得了快速发展。根据麦肯锡全球研究院的数据，2005 年至 2014 年，全球数据流量增加了 45 倍，预计之后五年还将再增加 9 倍。^①基于数据流动而产生的数字经济正在成为全球经济新的增长点，也是一种促进经济全球化的新生力量。

数据跨境流动使更多的企业与个人成为全球化的参与者。在 20 世纪，经济全球化的主导者是规模庞大、实力雄厚的跨国公司。跨国公司的全球布局带动了跨境贸易与投资，推动了经济全球化的发展。然而，在数字全球化的今天，原先在实体世界中不具备跨国经营规模的众多中小企业，借助网络平台，同样可以成为全球经济网络上的“节点”。同时，数据跨境流动也方便人们在世界各地获取自身所需要的商品与服务。

数字经济可以克服劳动力跨境流动的障碍。国际分工与比较优势是经济全球化产生的重要原因。建立在比较优势基础上的经济全球化，可以看成是经济主体在全球范围内的一种“套利”活动。由于劳动力大规模跨境流动面临着政治阻力，因此难以就各国的工资薪金差异展开“套利”，然而，数字经济和“远程智能”技术的迅猛发展将克服这一困难，使更多的人从事跨境远程工作。^②

2. 服务业跨境转移速度加快

服务业跨境转移是世界经济发展的新趋势，也是经济全球化的新特征。根据 WTO 于 1994 年签署的《服务贸易总协定》，其提供方式主要是跨境交付、境外消费、商业存在与自然人的流动，具体包括商业服务、通讯服务、建筑及相关工程服务、分销服务、教育服务、环境服务、金

① McKinsey Global Institute, *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, March 2016.

② Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.