

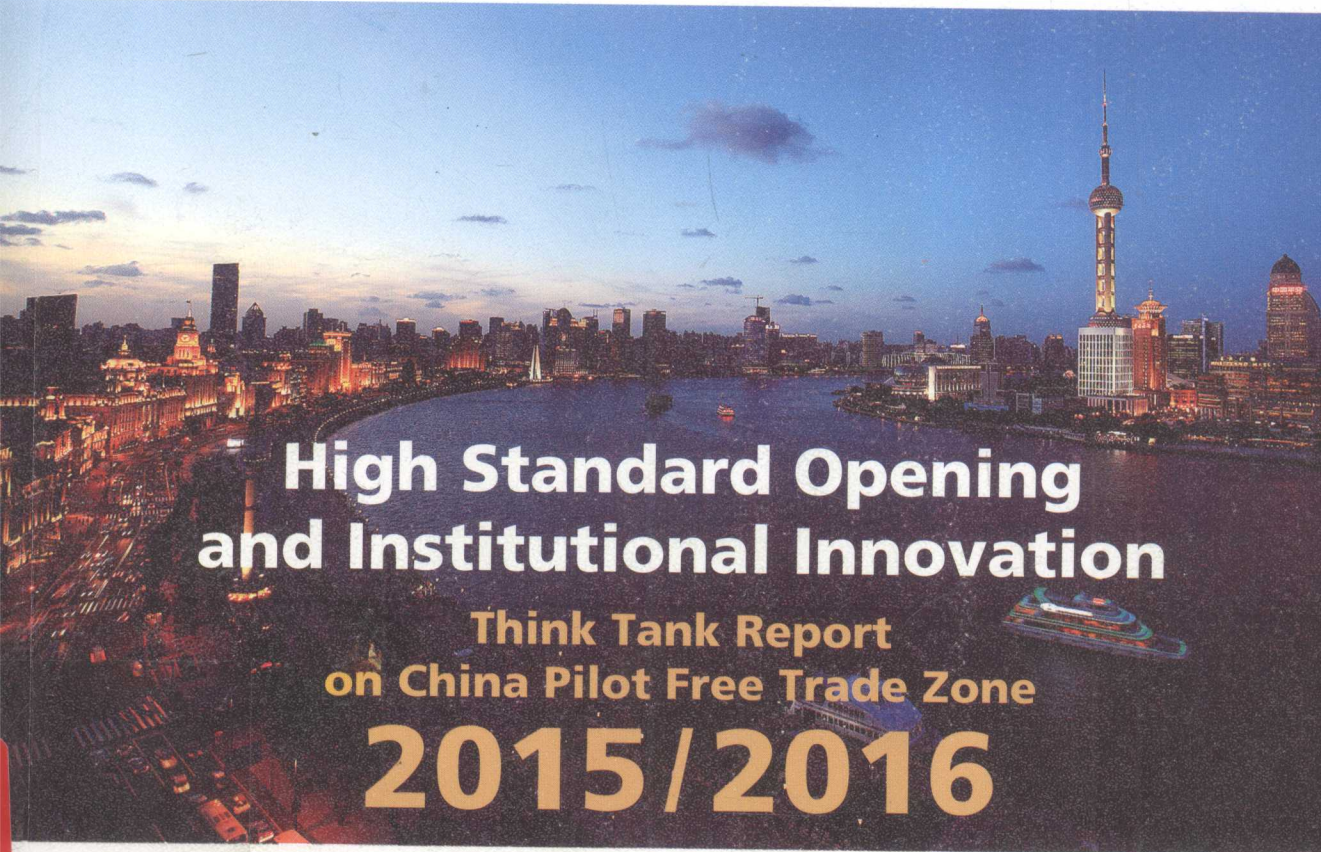
上海市人民政府
发展研究中心

中国自由贸易区
战略研究院

高标准开放 与制度创新

中国自由贸易试验区智库报告2015/2016

肖 林 主编



High Standard Opening
and Institutional Innovation

Think Tank Report
on China Pilot Free Trade Zone

2015/2016

格致出版社



上海人民出版社

上海市人民政府
发展研究中心

中国自由贸易区
战略研究院

高标准开放 与制度创新

中国自由贸易试验区智库报告2015/2016

肖 林 主编

**High Standard Opening
and Institutional Innovation**

Think Tank Report
on China Pilot Free Trade Zone

2015/2016

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

高标准开放与制度创新:中国自由贸易试验区智库
报告 2015/2016/肖林主编.—上海:格致出版社:
上海人民出版社,2016.8

ISBN 978-7-5432-2638-8

I. ①高… II. ①肖… III. ①自由贸易区-研究报告-
中国-2015-2016 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 144625 号

责任编辑 忻雁翔

装帧设计 人马艺术设计·储平

高标准开放与制度创新

——中国自由贸易试验区智库报告 2015/2016

肖林 主编

出 版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 30.5
插 页 3
字 数 602,000
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2638-8/F·940

定价:98.00 元

主 编

肖 林

副主编

周国平 郭爱军

专家委员会

首席专家:肖 林

专家成员:

周国平 郭爱军 袁志刚

黄有方 唐海燕 刘晓红

赵晓雷 马海倩 沈玉良

汪 颖 李 锋

执行编辑

邱鸣华 樊 星 陆丽萍

陈 畅 袁旭睿

序 言

建立中国(上海)自由贸易试验区是党中央、国务院作出的重大战略决策,肩负着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。按照习近平总书记提出的“将上海自贸试验区建设成为‘先行者中的先行者’和‘开放程度最高’的自由贸易试验区”的新要求,上海自贸试验区坚持以制度创新为核心,聚焦商事制度、贸易监管制度、金融开放创新制度、事中事后监管制度等,在率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境,加快形成公平、统一、高效的市场环境等方面率先探索、改革创新。

为推进国家自由贸易区战略,加强上海自贸试验区研究工作,加强对全市自由贸易区研究机构的统筹协调,上海市人民政府发展研究中心于2015年3月成立了中国自由贸易区战略研究院(以下简称“研究院”)。研究院主要工作与职能是建立全市自由贸易区研究机构联系协调制度,负责全市自由贸易区重要课题的组织、研究与协调,承担与中央和国家部委有关自由贸易区研究机构和专家的联系沟通,负责有关自由贸易区研究部市合作课题的协调管理。主要研究自由贸易试验区深化改革开放和制度创新的重大方案举措和实施效果评估。

研究院成立以来,积极组织中外智库开展了“中国(上海)自由贸易试验区系列研究”,这一由上海市人民政府发展研究中心主要完成的重大成果获得中国发展研究奖一等奖。我们通过自行研究、定向委托、部市合作和对外招标相结合的研究形式,汇聚了包括国家部委研究机构、上海高校研究机构、上海部委研究部门、外资咨

询机构、市政府发展研究中心研究处室及中心系统研究机构在内的 18 家智库单位，历时一年，取得了丰硕的研究成果。现将主要研究成果汇编出版呈现给大家。

今后我们将每年结集中外智库关于中国自由贸易试验区的最新研究成果，及时推介国内外自贸区最新理论、发展动态和经验，为打造开放度最高的中国自由贸易区，构建中国开放经济新体制提供强大的智力支持！

上海市人民政府发展研究中心主任

中国自由贸易区战略研究院院长

肖 林 博士、研究员

2016 年 6 月 15 日于上海

目 录

第 1 章	中国(上海)自由贸易试验区深化改革评估报告 (2015)	1
	上海市人民政府发展研究中心课题组	
1.1	自贸试验区深化改革总体进展良好	1
1.2	自贸试验区深化改革的问题与难点	3
1.3	自贸试验区深化改革开放的建议	6
第 2 章	中国(上海)自由贸易试验区已推出政策梳理及效果评估(A)	11
	上海财经大学课题组	
2.1	自贸试验区已推出政策梳理	12
2.2	自贸试验区已推出政策效果评估	15
2.3	自贸试验区第三年的努力目标和措施	23
第 3 章	中国(上海)自由贸易试验区已推出政策梳理及效果评估(B)	27
	华东师范大学课题组	
3.1	政策梳理与效果评估思路和框架	28
3.2	“政府职能转变”与“创新监管服务模式”政策梳理	30
3.3	“政府职能转变”与“创新监管服务模式”效果评估	35
3.4	评估发现的问题	53
3.5	政策建议	56

第4章 扩围后中国(上海)自由贸易试验区的定位和作用(A) 59

上海立信会计学院课题组

- 4.1 全国自贸试验区扩围对上海自贸试验区的影响 59
- 4.2 全国自贸试验区扩围后上海自贸试验区的发展思路 64
- 4.3 上海自贸试验区在全国自贸区战略中的定位 70
- 4.4 上海自贸试验区扩围后的效应研究 76

第5章 扩围后中国(上海)自由贸易试验区的定位和作用(B) 93

复旦大学课题组

- 5.1 扩围后上海自贸试验区建设背景分析 94
- 5.2 粤津闽自贸试验区的定位与作用 97
- 5.3 上海自贸试验区的先发优势与粤津闽自贸试验区的后发优势 99
- 5.4 新格局下上海自贸试验区的定位与作用 101

第6章 未来两年中国(上海)自由贸易试验区推进举措(A) 111

上海财经大学课题组

- 6.1 主要思路及战略重点 111
- 6.2 主体任务推进维度 112
- 6.3 推进举措及政策建议 117

第7章 未来两年中国(上海)自由贸易试验区推进举措(B) 120

上海市发展改革研究院课题组

- 7.1 自贸试验区深化改革开放再思考 120

7.2 围绕更高层次开放的制度创新 126

7.3 围绕功能创新深化的制度创新 130

7.4 围绕政府治理改革的制度创新 139

第 8 章 中国(上海)自由贸易试验区开放和制度创新保持领先重点领域研究(A) 143

上海社会科学院课题组

8.1 服务业开放领域保持领先的思路和举措 143

8.2 金融制度创新领域保持领先的思路和举措 151

8.3 贸易监管制度创新领域保持领先的思路和举措 157

第 9 章 中国(上海)自由贸易试验区开放和制度创新保持领先重点领域研究(B) 166

复旦大学课题组

9.1 保持领先的新压力、新动力和新结构 166

9.2 保持领先的重点领域和具体措施 170

9.3 总结 181

第 10 章 上海市区县复制推广自贸试验区制度创新和政府职能转变调研报告(2015) 182

上海市人民政府发展研究中心课题组

10.1 复制推广取得积极进展 182

10.2 复制推广中需要突破的难点问题 186

10.3 进一步推进复制推广自贸区制度创新经验和深化改革的建议 188

第 11 章 中国(天津、广东、福建)自由贸易试验区改革进展情况 调研报告(2015) 192

上海市人民政府发展研究中心课题组

- 11.1 最新动态 192
- 11.2 总体评价 195
- 11.3 给上海的启示 197

第 12 章 中美 BIT 谈判金融及服务业领域在上海自贸试验区选择性先试 先行研究(A) 200

上海对外经贸大学课题组

- 12.1 中美 BIT 谈判的历程 200
- 12.2 上海自贸试验区目前的发展状况 202
- 12.3 中美 BIT 与上海自贸试验区比较 204
- 12.4 上海自贸试验区各项细则及与中美 BIT 联动性研究 207
- 12.5 中美 BIT 负面清单预测 209
- 12.6 中美 BIT 在上海自贸试验区先行先试 212

第 13 章 中美 BIT 谈判金融及服务业领域在上海自贸试验区选择性先试 先行研究(B) 218

上海社会科学院课题组

- 13.1 中美 BIT 谈判金融服务业相关重要规则梳理 218
- 13.2 金融服务业负面清单分析 229
- 13.3 中美 BIT 谈判金融服务业相关内容预测分析 237
- 13.4 中美 BIT 相关规则与国内金融业现状对照 245
- 13.5 自贸区金融及相关服务业选择性先行先试政策建议 249

**第 14 章 中国(上海)自由贸易试验区更高标准开放特别管理措施拓展
先试先行研究 255**

上海立信会计学院课题组

- 14.1 全球贸易投资规则体系发展趋势与对策 255
- 14.2 探索跨境电子商务更高标准开放特别管理措施 261
- 14.3 金融领域更高标准开放和先行先试 267

第 15 章 中国(上海)自由贸易试验区负面清单透明度研究(A) 270

上海 WTO 事务咨询中心课题组

- 15.1 国际投资规则中的透明度 270
- 15.2 美国 BIT 负面清单格式文本及透明度 274
- 15.3 自贸试验区负面清单在透明度方面的主要差距 275
- 15.4 提升自贸试验区负面清单透明度建议 278

第 16 章 中国(上海)自由贸易试验区负面清单透明度研究(B) 282

上海社会科学院课题组

- 16.1 中美 BIT 谈判负面清单格式文本和透明度要求 282
- 16.2 自贸试验区负面清单透明度 288
- 16.3 提高负面清单透明度思路 293

第 17 章 中国(上海)自由贸易试验区负面清单透明度研究(C) 297

华东师范大学课题组

- 17.1 国际经贸规则中有关贸易投资透明度的要求及检验指标 297

- 17.2 自贸试验区负面清单透明度现状与存在的问题 306
- 17.3 自贸试验区负面清单透明度与国际通行规则的比较 315
- 17.4 完善自贸试验区负面清单透明度的建议 323

第 18 章 自贸试验区与上海“四个中心”和“科创中心”联动协同研究(A) 332

上海社会科学院课题组

- 18.1 三大战略联动协同发展的基本思路 332
- 18.2 自贸试验区内研发与创新便利化服务平台建设 334
- 18.3 以“信息互联互通平台”推进新兴服务业发展的制度创新 341
- 18.4 推进自贸试验区外资研发中心创新升级的制度保障 346
- 18.5 三大战略协同的中长期规划思路 351

第 19 章 自贸试验区与上海“四个中心”和“科创中心”联动协同研究(B) 353

上海金融学院课题组

- 19.1 自贸试验区对上海“四个中心”和“科创中心”联动与协同 353
- 19.2 上海“四个中心”和“科创中心”对自贸试验区联动与协同 369
- 19.3 上海“四个中心”和“科创中心”之间联动与自贸试验区的协同 377

第 20 章 自贸试验区与上海“四个中心”和“科创中心”联动协同研究(C) 378

上海财经大学课题组

- 20.1 科创与经济、金融联动发展的理论及国际经验 378
- 20.2 国际金融中心与科创联动发展的国际经验借鉴 392
- 20.3 上海“四个中心”、自贸试验区和科创发展状况 398
- 20.4 “科创中心”与“四个中心”和自贸试验区联动协同机制 406

第 21 章 全国自贸试验区体系中制度创新异同比较研究 412

——以海关支持发展更高层次开放型经济为视角

海关总署研究室课题组

- 21.1 自贸试验区建设的战略定位和总体要求 412
- 21.2 沪津闽粤自贸试验区海关监管制度创新比较分析 413
- 21.3 自贸试验区监管创新国内外经验借鉴 421
- 21.4 自贸试验区海关制度创新面临的挑战 424
- 21.5 深化自贸试验区海关制度创新的对策与建议 425

第 22 章 全国自贸试验区体系中改革开放措施异同比较研究 429

上海对外经贸大学课题组

- 22.1 沪津闽粤自贸试验区功能定位比较 429
- 22.2 沪津闽粤自贸试验区政府职能转变及投资管理制度创新比较 439
- 22.3 沪津闽粤自贸试验区贸易便利化措施比较 444
- 22.4 沪津闽粤自贸试验区金融服务业扩大开放措施比较 454
- 22.5 沪津闽粤自贸试验区开放领域对比 458
- 22.6 进一步发挥上海自贸试验区示范引领作用的举措 462

后记 472

第 1 章 中国(上海)自由贸易试验区深化改革评估报告 (2015)

上海市人民政府发展研究中心课题组*

深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放,是党中央、国务院作出的重大决策,旨在建设开放度最高的自由贸易试验区,当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者;旨在充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用,实现政府职能转变和管理创新探索;旨在转变发展方式,探索创新驱动发展的新路径;旨在全面服务国家战略,形成上海“四个中心”与“一带一路”、长江经济带等国家战略紧密互动、联动发展、引领发展。按照这个新要求和新目标,上海自贸试验区深化改革开放的任务将更艰巨、难度更高、压力更大,需要进一步解放思想,攻坚克难。

1.1 自贸试验区深化改革总体进展良好

上海自贸试验区扩区建设以来,坚持以制度创新为核心,发挥浦东新区作为一个完整行政区域进行试点改革的优势,在加快政府职能转变,探索体制机制创新,促进投资贸易便利化,营造国际化、市场化、法治化营商环境等方面深化改革创新拓展,着力在三个方面加大力度:一是瞄准国际最高水准,着眼于建设全球开放度最高的自贸区;二是促进上海自贸试验区与浦东新区一体化建设,加快政府职能转变;三是探索上海自贸试验区金融开放与上海国际金融中心建设联动发展,取得了积极进展,改革效应进一步显现。

1.1.1 政府职能加快转变

权力清单、责任清单、减权清单制度逐步形成。目前浦东新区权力清单、责任清单已发

* 课题组长:肖林;副组长:周国平、郭爱军。课题组成员:樊星、陆丽萍、邱鸣华、陈畅。

布,减权清单正在研究制定。

行政审批制度改革继续深化。市级部门向浦东新区进一步下放行政审批事项,提出了163项向浦东新区进一步下放的行政审批事项以及21项市级部门支持的其他事项。同时浦东新区加快行政审批理念转变,形成“网上政务大厅+单一窗口+集中审批”的管理服务新机制。

事中事后监管制度逐步完善。企业年报公示制度和经营异常名录制度不断优化,社会信用体系建设不断加强。

1.1.2 贸易便利化程度进一步提高

贸易监管措施不断优化。海关“先进区、后报关”、检验检疫“先进区,后报检”政策叠加效应明显。同时,今年海关推出“执法清单式管理”等8项创新措施,检验检疫推出“空检海放”等24项改革举措,海事提出“高效船舶登记”等9项措施。

国际贸易“单一窗口”试点加快实施。国际贸易“单一窗口”全面上线运行,使用企业近300家,初步具备了国际贸易“单一窗口”的基本构架和主要功能。

货物状态分类监管试点稳步推进。已有5家物流类企业参与试点,办理388票业务。实践证明上海自贸试验区已初步具备开展分类监管的能力。

贸易功能和新型贸易加快发展。自贸试验区平行进口汽车试点启动。公共服务平台与企业加快直接对接,跨境电子商务平台建设有序推进。

1.1.3 投资营商环境进一步改善

外商投资和境外投资管理制度改革成效明显。在新扩区域全面推行负面清单管理模式,2015年上半年新设外资企业1322家,吸收合同外资250亿美元,全市近半数外资项目落户自贸试验区。境外投资方面,已完成227个境外投资项目备案,中方投资额达69.6亿美元。

扩大开放措施加快实施。两批开放措施累计已有1000个项目落地。外商独资国际船舶管理企业、增值电信业务开放等多项开放举措也已在扩展区域落地。

商事登记制度改革不断推进。探索开展住所登记改革,在陆家嘴、金桥、张江等片区先行先试“集中登记地”政策。据日本贸易振兴机构所做的企业调研反映,企业认为“营业执照样式统一”“一表申报、一口受理”“注册资金只需认缴”等措施最为有力,有效提高了营商便利程度。

1.1.4 金融改革创新稳步推进

金融开放创新方案及配套政策陆续制定完成。《进一步推进中国(上海)自由贸易试验

区金融开放创新试点,加快上海国际金融中心建设方案》正研究制定。人民银行发布《上海自贸试验区分账核算业务境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理实施细则》,自由贸易账户外币服务功能和境外融资功能启动。证监会发布《境外交易者和境外经纪机构从事境内特定品种期货交易管理暂行办法》,原油期货市场建设步伐加快。

金融市场和产品服务功能不断提升。截至 2015 年上半年,共开立 2 万个自由贸易账户,跨境收支累计发生 1.4 万亿元。多家金融要素市场在区内建立面向国际的交易平台,黄金国际板正式运行。

金融监管和防范风险机制不断完善。通过建立监管协调机制、跨境资金流动监测机制、“反洗钱、反恐融资、反逃税”监管机制,金融宏观审慎管理措施不断完善,机构风险管理主体责任切实加强,开放条件下的金融安全网加速构建。

1.2 自贸试验区深化改革的问题与难点

全国自贸试验区扩围至四地标志着中国自由贸易试验区战略已全面展开,要求上海自贸试验区以不断的制度创新积极响应国家的战略需求,持续保持领先地位。新设立的粤闽粤三个自贸试验区在制度创新方面具有后发优势和多重重大战略的叠加效应。同时,内外部环境的变化要求自贸试验区下一步要做好复制推广、深化优化、规范完善。复制推广,就是要把自贸试验区原先的先行目标、先进理念和改革抓手推广到新扩区域、浦东新区全境乃至全市。深化优化,就是要对标国际先进地区,服务企业实际需求,优化组织架构和政务流程,进一步完善投资营商环境。规范完善,就是要把自贸试验区前期总结出的经验做法形成制度规范,积极探索在新扩区域和浦东全境复制推广的不同形式与路径,确保前期改革试点经验生根落地、产生实效。上海自贸试验区必须以更大的力度深化制度创新,深化改革开放,持续保持先发效应。主要问题与难点体现在以下四个方面:

1.2.1 自贸试验区“宽进”需要进一步扩大,“严管”需要进一步深化

上海自贸试验区扩区后,不但物理空间扩大,产业门类也更为齐全,开放的内容可以更加丰富,有利于探索试验更高标准的贸易投资新规则。但从实际运行看,还存在着一些阻碍。

负面清单在形式、内容、准入、透明度等方面与国际规则尚不接轨。仍然存在清单过长、分类定义不清晰等问题,需要进一步改进完善。例如,保险、汽车制造、电信、广播电视投资、电影制作发行等行业,均要求外资以等于或小于 50% 的股权比例运营,而国际投资者更希望在这些领域中以独资的形式经营。

“大门已开、小门不开”问题仍然突出。上海自贸试验区内按负面清单管理模式已经开放的某些行业,由于政府条块管理的特点,企业的设立、运营仍然受到行业监管法律法规的约束。如医疗服务行业,上海自贸试验区允许设立外商独资医疗机构,但按卫生部出台的《外国医师来华短期行医暂行管理办法》,外籍医师来华从事临床诊断和治疗业务活动不得超过一年期限。其行政管辖和事权管辖都不在自贸区,涉及中央有关部门的管理权限。

事中事后监管能力还有待提升。主要表现为诚信体系建设进度较为缓慢,中介机构发展还不成熟。和发达国家相比,上海自贸试验区的社会诚信体系建设还不完善,中介服务业发展刚刚起步,尚未建立起全过程的信用风险管控体系。

对开放的最新议题准备不足,需要抓紧提前加以研究。竞争中立、环境标准、劳工标准、世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)等一些重要的国际投资贸易规则是国际谈判的重要议题,也是难题,未来中国企业在国际经贸活动中都将面临来自这些规则的冲击。但目前对这些问题的研究还不充分,需要提前研究及准备,试验更高的标准,因应国际经贸投资规则革新的潮流。

1.2.2 自贸试验区扩区后“一线拉长、二线复杂”,贸易便利化程度还需进一步提高

扩区后的上海自贸试验区分成了两种区域类型,即特殊监管区和非特殊监管区。原先的 28.78 平方公里属于特殊监管区域,而扩展区域则属于非特殊监管区域。一线显著拉长的同时,二线监管更趋复杂。此外,张江、金桥、陆家嘴等自贸试验区四个区域发展重点不同,在贸易相关政策上还存在着不小的差异,也加大了监管的难度。对照 WTO《贸易便利化协议》的标准来看,在提升贸易便利化上存在四个方面的问题:

法律法规建设上,上海自贸试验区虽然制定了一系列有关进出口监管的法规和制度,但存在内容不一致、政策常调整的问题。

单一窗口服务上,2015 年国际贸易“单一窗口”全面上线运行,但覆盖面不够广、可实现的功能有限,不能对贸易便利化形成整体性的影响。

风险管理上,风险管理意识总体来说仍然较弱,缺少完整的评估指标和系统。对风险的管控主要依靠人工审单和查验,信息资源分散在各部门,缺少信息整体监管和信息共享平台。

协同监管效率上,上海自贸试验区与有效的监管协作尚有差距。例如,数据格式不统一,与国际不接轨,使通关便利整体大打折扣,也增加了国际合作的难度。

1.2.3 自贸试验区管理体制机制有待进一步理顺,政府职能转变和行政效率还需进一步提升

扩区后,新扩区域全部落实在浦东新区一个行政区域内,有利于在一个完整的行政体系