

中国自由贸易试验区研究

蓝皮书

2015

Blue Book of China Pilot Free Trade Zone

黄建忠 陈子雷 蒙英华 等编著

► 本蓝皮书编写组基于大量的实地调研，集中编写人员的研究心得和各自贸试验区相关人士的经验智慧，大篇幅、广视角、有深度地观察总结了四大自贸试验区的实践，并通过对比参照“一带一路”、中韩FTA框架下的地方先行先试示范区、杭州跨境电商综合试验区等不同类型的开放区域模式，彰显各自的特色优势和差异，给读者一个了解、观察中国自贸试验区的多元视角，提供了在自贸试验区与不同的区域开放模式之间进行异同性联系、比较的思考空间，同时还前瞻性地探讨了自贸试验区建设可能面对的若干风险及其应对策略。



 **机械工业出版社**
CHINA MACHINE PRESS

中国自由贸易试验区研究 蓝皮书（2015）

黄建忠 陈子雷 蒙英华 等编著



机械工业出版社

本书除总结四个自贸试验区设立以来尤其是 2015 年取得的主要成果、分析研究其存在的若干问题与提出相应的解决对策和建议外,还收录了“自贸试验区建设风险防控(以福建自贸试验区为例的风险清单)研究”“中韩自贸区(FTA)框架下威海与仁川地方先行先试示范区建设研究”“中国跨境电商综合试验区(杭州)建设研究”等课题的研究结果,力图呈现中国现阶段改革开放路径的多样化,以及我国构建开放型经济新体制过程中不同模式的相互可借鉴性和经验措施的可复制推广性。

本书可供高校国际经济与贸易等专业高年级本科生、研究生学习之用,亦可供高校老师、研究机构人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国自由贸易试验区研究蓝皮书. 2015/黄建忠等编著.
—北京:机械工业出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-111-52357-4

I. ①中… II. ①黄… III. ①自由贸易区-白皮书-中国-2015 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 301100 号

机械工业出版社(北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑:常爱艳 责任编辑:常爱艳 刘 静

封面设计:张 静 责任校对:胡艳萍

责任印制:乔 宇

北京京丰印刷厂印刷

2015 年 12 月第 1 版·第 1 次印刷

184mm×260mm·14.75 印张·1 插页·365 千字

标准书号:ISBN 978-7-111-52357-4

定价:45.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

服务咨询热线:010-88379833

读者购书热线:010-88379649

封面无防伪标均为盗版

网络服务

机工官网:www.cmpbook.com

机工官博:weibo.com/cmp1952

教育服务网:www.cmpedu.com

金书网:www.golden-book.com

编写组负责人

黄建忠

编写组成员（按姓氏字母排序）

车春鹏	陈宏	陈子雷	高运胜	何欢浪	赖俊平
李墨丝	蒙英华	史龙祥	史浩江	苏庆新	汪建新
杨智星	张晓莉	张奕堂	赵玲		

前言

截至2015年9月29日,中国(上海)自贸试验区建设已历两年。2015年4月,经全国人大授权批准,我国新设立了天津、福建和广东三个自贸试验区,同时对上海自贸试验区进行扩围和扩容,形成了中国自贸试验区的新格局、新内涵、新平台和新模板。四大自贸试验区在上海自贸试验区的经验基础上,竞相加快功能建设与制度创新,在政府职能转变、贸易便利化、事中事后监管、服务业改革与金融开放、投资便利化、法制建设等领域取得了显著的成就和大量鲜活的成功经验。

在此过程中,上海对外经贸大学“中国自贸试验区研究院”和上海市人民政府决策咨询研究基地“黄建忠工作室”也先后揭牌成立。在各自贸试验区相关领导和部门、学校领导的关心支持下,经过学校科研处的积极协调,上海对外经贸大学国际经贸学院、国际经贸研究所、知识服务平台“国家开放与发展研究院”的一批理论素养良好,并有志于自贸区政策研究的中青年学者汇聚力量,组成多个课题组联合攻关,积极开展理论研究和实地调研。在取得相应研究成果的基础上,上海对外经贸大学组建了《中国自由贸易试验区研究蓝皮书(2015)》编写组。一年来,编写组多次主持召开四个自贸试验区领导、专家或业界人士参加的专题研讨会,举办或参加了诸多全国性、地区性的自贸区理论和实践学术会议。编写组的主要负责人还应邀多次参加国务院发展研究中心、商务部政策研究室、上海市政府经济发展研究中心等单位召集的形势分析报告会。此外,编写组通过参与招投标获得了上海自贸试验区、福建自贸办、山东省威海市以及津、粤、浙等地相关企事业单位的一批研究课题,编写组人员的足迹遍及四个自贸试验区和本书涉及的各地,这些实地调研所见所闻、所思所议以及课题成果,进一步丰富了本书的研究内涵。

本书除总结四个自贸试验区设立以来尤其是2015年取得的主要成果,分析研究其存在的若干问题与提出相应的解决对策和建议外,还收录了“自贸试验区建设风险防控(以福建自贸试验区为例的风险清单)研究”“中韩自贸区(FTA)框架下威海与仁川地方先行先试示范区建设研究”“中国跨境电商综合试验区(杭州)建设研究”等课题的研究成果。其目的不在于充填篇幅,而在于提供自贸区建设的多元“参照物”,也在于力图呈现中国现阶段改革开放路径的多样化,以及我国构建开放型经济新体制过程中不同模式的相互可借鉴性和经验措施的可复制推广性。

本书由黄建忠、陈子雷主编,蒙英华负责统稿。各章撰写人员为:第一章,黄建忠、蒙英华、张晓莉;第二章,汪建新;第三章,高运胜;第四章,陈子雷、何欢浪、蒙英华;第五章,蒙英华;第六章,蒙英华、史龙祥、张晓莉、李墨丝、赖俊平、张奕堂、杨智星;第七章,史龙祥;第八章,张晓莉、车春鹂、赵玲、李墨丝、蒙英华、陈宏、史浩江;第九章,苏庆新、蒙英华。本书的框架、体例总撰审定和所有课题的总协调工作由黄建忠、陈子雷负责。

本书在编写过程中，编撰人员参考和引用了大量国内外相关的文献与研究成果，除书后所列参考文献外，还有许多散见于报纸杂志的各类报道、言论或数据等，敬恕无法一一列示，在此一并致谢和致歉！对于本书中的错误和不足，恳请读者批评指正。

作者

目 录

前言	
第一章 中国自由贸易试验区的扩区与扩围	1
第一节 “新常态”下的非常态：自贸区战略背景的再思考	1
第二节 自贸区战略体系与上海自贸试验区建设的初步成效评价	2
第三节 沪津闽粤自贸（园）区的定位、战略布局与功能比较	6
第四节 自贸试验区扩围后上海自贸试验区的定位与调整方向	10
第五节 上海自贸试验区改革的优势和劣势	11
第六节 上海自贸试验区的全局性协调与区域协同工作建议	17
第二章 中国（上海）自由贸易试验区的建设发展与制度创新	19
第一节 营商环境的进一步完善	19
第二节 贸易便利化措施的改进	22
第三节 服务贸易自由化的进展	24
第四节 金融与投资便利化的进程	27
第五节 事中事后监管改革的推进	34
第六节 法制化建设	36
第三章 中国（天津）自由贸易试验区的建设发展与制度创新	39
第一节 天津自贸试验区总体及各个片区的功能定位	39
第二节 天津自贸试验区制度创新与营商环境改善	43
第三节 天津自贸试验区重点开放领域	58
第四节 天津自贸试验区服务京津冀协同发展及“一带一路”国家战略	60
第四章 中国（福建）自由贸易试验区的建设发展与制度创新	65
第一节 福建自贸试验区建设的定位与基础	65
第二节 营商环境的进一步完善	67
第三节 贸易便利化措施的改进	69
第四节 服务贸易自由化的进展	77
第五节 金融与投资便利化的进程	84
第六节 事中事后监管改革的推进	89
第七节 法制化建设	90
第五章 中国（广东）自由贸易试验区的建设发展与制度创新	94
第一节 营商环境的进一步完善	94
第二节 贸易便利化措施的改进	98
第三节 服务贸易自由化的进展	103
第四节 金融与投资便利化的进程	108
第五节 事中事后监管改革的推进	116
第六节 法制化建设	120
第六章 中国自贸试验区的风险防范研究：以福建自贸试验区为例	125
第一节 调研中发现的风险点及已实施的风险防控措施	128
第二节 福建自由贸易试验区货物贸易便利化及风险控制	131
第三节 福建自由贸易试验区金融风险类别及风险控制	135
第四节 福建自由贸易试验区投资与产业风险类别及风险控制	142
第五节 深化对台经济合作带来的风险类别及风险控制	147
第六节 福建自由贸易试验区建设的其他风险类别及风险控制	151
第七章 “一带一路”背景下中国自由贸易试验区的发展前景	157
第一节 “一带一路”与自贸区的相互促进作用	157
第二节 自贸区对接“一带一路”，构建区域物流大通道	160
第三节 “一带一路”背景下中国自由贸易试验区的发展前景展望	163

第四节	“一带一路”背景下关于推进自贸区建设的战略思考与建议	168			
第八章	中韩 FTA 框架下威海的先行先试经济示范区建设	171			
第一节	营商环境的进一步完善	171			
第二节	货物贸易便利化与服务贸易自由化进展	185			
第三节	金融与投资便利化进程	188			
第四节	事中事后监管改革的推进	205			
第五节	法制化建设	212			
第九章	中国（杭州）跨境电子商务综合试验区建设与制度创新措施	216			
	第一节 综试区的启动发展、重要进展与建设目标	216			
	第二节 综试区的主要建设任务	217			
	第三节 综试区实施的创新措施	219			
	第四节 综试区的主要制度创新清单	222			
	附件 中国（杭州）跨境电子商务综合试验区海关监管方案	225			
	参考文献	229			

第一章 中国自由贸易试验区的扩区与扩围

第一节 “新常态”下的非常态：自贸区战略背景的再思考

我国经济进入“新常态”发展以来，宏观决策层与理论界逐步接受了经济减速增长的现实，并将原因简单地归咎于外需萎缩、国内需求增长缓慢及投资不振，而忽略了“新常态”中潜藏着的一些“异常态”现象或可能影响中期战略判断的关键因素。这些现象或因素恰恰是导致我国开放加速与影响我国自贸区战略实施效果的重大因素，以下试申论之。

（一）“新常态”与“战略机遇期”判断之间的关系

在我国普遍接受“新常态”概念与现实之前，在党的十六大、十七大报告中都有关于21世纪头20年是我国经济战略机遇期的重要阐述。我们知道，战略机遇期论断是基于世界经济长周期（康德拉杰耶夫长波）理论的科学判断，意味着新世纪头20年全球经济总体上应处于上升态势。那么，“新常态”与“战略机遇期”的判断之间是什么样的关系？二者间是否存在矛盾或不一致？许多人并未认识到这个问题或有意回避了这个关键问题，更多的人存在着认知上的困惑。我们的研究结论是，二者间存在着辩证的逻辑关系，理论上存在着一个关键的、动态的平衡关系，政策上必须小心把握好其间的“平衡点”，而这个平衡点就是我们所说的“中高速”。所以，“新常态”包含着“战略机遇期”这个“异常态”，或言“战略机遇期”常态包含着减速增长这个异常态。简言之，“新常态”必须保障实现经济中高速增长这一底线。正是基于此，党的十八届三中全会报告明确指出，自贸区要加快建设成为“带动周边地区经济发展的高地”。所以，自贸区与周边区域经济增长的综合指标（GDP）也应当纳入自贸区建设成效的评价体系之内。

（二）经济全球化的深化与浅化关系

20世纪80年代以来经济全球化程度在不断加深，表现为国际之间的相互依赖程度在持续加强，基于中间产品价值链分工基础上的贸易便利化日益深化，竞争中合作成为国际经济关系的基调。经济全球化在服务、投资、知识产权等新领域不断发展，诸多复杂的矛盾关系充斥其间，表现出开放与保护、合作与竞争、制衡与反制等交替变化的态势。因此，经济全球化“深化”与“浅化”两种力量交互作用关系导致了国际经济格局的统合及分化。伴随这个趋势出现的突出现象是：①少数国家谋求全球性的经济霸权，却导致了全球多元、多极化的利益主体分化；②世界贸易组织（WTO）谋求帕累托最优的多边主义谈判受阻，导致了贸易保护主义抬头和静态边际收益递减的双边、区域主义空前泛滥，2015年10月5日达成的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）是其中最新的事例；③互联网、信息技术（IT）创新的最大效应不是全球普遍的经济增长，而是收入差距扩大造成剧烈经济波动进而引发的全球治理型制度创新；④货物贸易便利化支撑的市场空间没有最终导致普遍的过剩性实体经济危机，而是造成金融泡沫破灭引发的经济混乱和各国政府的束手无策等。由此可见，经济全球化在不同领域同时演绎着深化与浅化两种趋势。

(三) 政府主导经济与政府失灵的关系

传统理论认为,政府主导必然导致市场失灵,而市场失灵必然导致政府干预。殊不知,政府与市场两种力量从来都是处于角力状态,没有一种力量会主动退出。因此,政府失灵才会导致政府退出,而政府失灵必起因于政府主导的强大惯性。长期来看,“凯恩斯主义”与“计划经济”都不可避免导致政府的“财政悬崖”或财政困境。当政府过度使用财政手段导致财政陷于困难境地时,货币政策也必然随之失灵。这时,政府几乎唯一的政策选择,只能是放任市场发挥力量作用或(和)向外部经济寻求支持。现阶段,我国处于“三期叠加”(经济增长减速期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期)过程中,地方政府债务累积与总体上货币流动性存量过大造成政府宏观调控政策的余地缩小,已经形成某种状态的“政府失灵”。自贸区建设“市场化”的导向、推进速度和实现程度,是我们把握自贸区制度创新方向及效果的一个重要依据和评价尺度。

(四) 我国经济“新常态”下的“异常态”

据我们观察,当前我国经济“新常态”中,存在着一系列值得关注的“异常”。第一,经济增长率连续下降,有不断趋近“双百计划”所要求的年平均增长率(按照中国社科院李扬的计算约为6.9%)及社会就业稳定、投资者信心“底线”的趋势。第二,外贸增长连续减速,近两年均低于GDP的增长率,与“外贸增长快于工业增长、快于GDP增长”的一般常态渐行渐远。从月份来看,连续下行的时间段有越来越长、出现频率增多的现象。尤其是2014年的外贸增长远远低于年初主管部门预期的7.5%的增长目标,是前所未有的落差。第三,与此同时,利用外资增长骤然失速,特别是2014年对比2013年美国投资下降20.6%,日本投资下降38.8%,欧盟投资下降5.3%,甚至东盟的投资也下降了23.8%,呈现出大面积下滑和结构退化的局势。第四,在出口拉动经济势能减弱的同时,2014年全社会固定资产投资从上年的19.3%下降为17.5%,社会商品零售总额的月平均增长率仅为14.5%,这一指标甚至低于2008年东南亚金融危机期间的状况。第五,在当前地方政府债务累积与总体上货币存量过大的情势下,一方面地方债务存在失控风险,表现为仅仅在2013年6月到2014年年底,地方政府债务余额已高达23万亿元,短短半年间骤增30%;另一方面货币存量过大的同时,呈现出金融泡沫累积增大而制造业实体经济与消费层面通缩这种不正常的状态。

根据上述国际国内经济背景及其主要特征,把我国当前发展阶段的战略重点确定在对外开放领域,具有理论逻辑上的科学性与实践上的现实合理性。通过对外开放的能量传导倒逼国内体制改革,通过可控的、多元的、层次性的自贸区战略进行全面与局部相互协调压力测试、制度创新,同时提升产业结构与转移释放过剩产能,带动主要区域经济发展,是符合理论逻辑、历史经验与现实需要的战略。因此,自贸区将在今后5~10年内成为中国对外开放的主流模式、升级模式。

第二节 自贸区战略体系与上海自贸试验区建设的初步成效评价

自贸区是20世纪90年代以来,经济全球化最重要的实现模式与一国或经济体参与其中的主流模式。但是,自贸区的组织和运行模式是复杂多样的。对于中国这样经济规模庞大、内部区域与部门之间发展不平衡、体制机制尚处于复杂变化之中的经济体而言,不可能以单

一的自贸区组织和运行方式来推进建设。因此,多边、区域和双边,乃至单边开放的自贸区都是值得我们认真研究、积极探索与试验遴选的。事实上,世界上许多国家的自贸区也是灵活多样的,例如发展中国家中的墨西哥、智利等国就创新发展出了多样化的经验。

一、我国的自贸区战略已渐成体系

后危机时代世界经济增长放缓而经济一体化的进程加快,催生出全新的国际经济格局。在这种新格局下,全球贸易与投资新规则的加速形成是中国新改革、新开放面临的主要外部环境。中国崛起是国际经济新格局的重要驱动力,中国发起和参与建设的立体化、多层次、多功能自贸(园)区及其制度创新是全球贸易投资新规则的重要组成部分。

继“入世”后,我国近年来积极推动以负面清单与准入前国民待遇为原则的中美、中欧之间的“双边投资协定”(BIT)谈判,2013年9月后我国表态愿意加入“国际服务贸易协定”(TISA)谈判,对TPP持开放态度,体现了维护多边立场前提下与国际贸易、投资及服务贸易等领域高质量、高标准、高水平新规则积极对接的从容姿态;我国积极参与“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)的多边磋商进程,在缔结近20个中外自贸协定的同时,宣布尽快完成中韩、中澳自贸区谈判,进而提出了“亚太自贸区”和“一带一路”新战略。加上中国大陆与港澳台之间形成的一系列优惠贸易投资安排,我们可以看到,我国已经逐步形成与世界、与主要经济体及区域、双边规则对接的“点状”“块状”或“网络”关系,中国的自贸区战略体系已经逐步形成并浮出水面。应该说,中国发起和参与建设的立体化、多层次、多功能自贸(园)区及其制度创新是全球贸易投资新规则的重要组成部分。中国积极推动自贸区战略和实现自贸区制度创新是增加国际经济话语权及获得新规则制定(主导)权的重要路径、手段。

中国(上海)自由贸易试验区是我国面向世界、面向未来、面向全球贸易投资新规则的单边开放安排。2014年12月28日,全国人大授权国务院对自贸试验区进行扩围,新增天津、福建和广东三个自贸(园)区,在复制、推广上海自贸试验区成功经验的基础上进行各具特色的区位、功能与制度创新,带动区域与全局的经济发展。与此同时,上海自贸试验区也在取得初步成效的基础上完成了新一轮的扩容。至此,中国自贸区已经形成了兼具多边、区域、双边、单边开放的制度体系。

二、上海自贸试验区建设的初步成效与改进空间

(一) 中国(上海)自贸试验区建设的初步成果

1. 负面清单管理模式

上海自贸试验区实施准入前国民待遇加负面清单为核心的外商管理制度改革,体现了国际高标准投资规则对外商投资管理制度的基本要求,为形成与国际接轨的外商投资管理制度提供了可复制、可推广的经验。另外,2014年版负面清单与2013年版相比从190项减少为139项,减少了51项,调整率达到26.8%。相比之下,2014年版负面清单主要有三大变化:一是开放度进一步提高。与2013年版相比,取消了14条管理措施,放宽了19条管理措施,进一步开放的比率达17.4%。二是透明度进一步增加。由2013年版原有55条无具体限制条件的管理措施缩减为25条。三是与国际通行规则进一步衔接。2013年版负面清单中14条对内外资均有限制或禁止要求的管理措施,2014年版不再列入负面清单。

2015 年版的负面清单在上述基础上，得以进一步梳理、调整和缩短。2015 年版负面清单缩短为 122 项，并在全国其余三个自贸区全面共用同一份清单。至此，负面清单管理模式在全国四大自贸区得以统一实施。

2. 事中事后监管制度创新

由事前审批为主转变为注重事中事后监管为主，形成以六个子体系为主要内容的政府事中事后监管体系：国家安全审查制度、反垄断审查制度、社会信用体系建设、企业年检改成企业年度信息公布制度、建立政府间各部门信息共享平台和统一监管执法体系、社会力量参与综合监管（中介机构和行业组织参与监管）。

3. 服务业对外开放

在扩大服务业方面，除出台细则外，许多企业开始进入这些产业，其中融资租赁业务发展最快。按照世界贸易组织服务部门分类标准看，涉及 12 个服务部门中的 10 个，服务部门的开放覆盖率达到 83.33%，从二级服务部门分类看，也达到 21.43%（见表 1-1）。在 2015 年版负面清单推动下，自贸区利用外资增长迅速。截至 2015 年上半年，我国服务业利用外资增长了 23%，在整个利用外资中的比例已经达到 60% 以上。

表 1-1 中国（上海）自由贸易试验区服务业开放覆盖率

类 别	国民经济行业分类目录(2011 年)		世界贸易组织服务部门分类	
	开放部门数量/个	覆盖率	开放部门数量/个	覆盖率
服务门类	16	37.21%	10	83.33%
二级服务分类	43	10.07%	12	21.43%

注：服务门类在国民经济行业分类目录中对应“门类”，在世界贸易组织服务部门分类中对应“一级部门”；二级服务分类在国民经济行业分类目录中对应“大类”，在世界贸易组织服务部门分类中对应“二级部门”。

4. 金融制度创新

金融制度创新主要体现在：①上海自贸试验区的分账核算管理体系基本实现了资金跨境流动的“一线以审慎监管为主线，二线以有限渗透加严格管理为主线”的监管模式。②上海自贸试验区的跨境融资制度创新推动了企业（尤其是内资企业）境外融资的自由化和便利化。③上海自贸试验区外汇管理制度创新主要体现在外汇资金池和放宽债权债务管理等方面，推动了企业在经常项下外汇收付业务的便利化。上海自贸区目前已经开立自由贸易（FT）业务的 28 家金融机构能够从海外融资 3300 亿元人民币。

5. 货物监管

海关推出了“先入区、后报关”措施，在保证有效监管的前提下，降低了企业的物流成本；同时，商检部门推出了“一线检疫、二线检验”的分线监督管理模式，在确保安全监管的前提下推动了货物进境的便利化。

6. 上海自贸试验区法制保障

目前，国家有关部委已经出台 32 部支持上海自贸试验区建设的规范性文件，为推进服务业开放、外商投资、金融、贸易等领域的改革开放提供指引；另外，在上海市政府颁布的《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》及上海市人大颁布的《中国（上海）自由贸易试验区条例》基础上，已经制定并发布 71 部配套的地方性规范性文件，为有序推进上海自贸试验区的各项工作提供了法制保障。

7. 企业营商环境

从“开办企业”及“跨境贸易”的营商环境来看,在上海自贸试验区内设立企业的便利化程度和跨境贸易便利化程度都要显著高于境内区外。

(二) 中国(上海)自贸试验区建设改进空间

(1) 负面清单。上海自贸试验区负面清单是自主实施的单边开放措施,与国际通行的国际贸易和国际投资协定负面清单相比尚存在差异:一是涵盖范围的差异。上海自贸试验区负面清单的投资只针对直接投资,仅涵盖准入前阶段;而国际通行的负面清单中投资定义和范围包括直接投资和间接投资,同时涵盖准入前和准入后阶段。二是不符措施内容的差异。上海自贸试验区负面清单的不符措施仅针对国民待遇;而国际通行的负面清单的不符措施针对国民待遇、最惠国待遇、当地存在、业绩要求、高管和董事会等多方面。三是禁止反转机制的差异。上海自贸试验区负面清单是单边开放措施,不受约束,可进可退;而国际通行的负面清单都包含禁止反转机制,任何保留措施未来的自由化都将自动锁定,不得倒退。四是清单开列方式的差异。上海自贸试验区负面清单的架构相对比较简单,对特别管理措施的描述还不充分,也没有单独制定金融等敏感部门规范;国际通行的负面清单通常包括部门、相关义务、政府级别、措施和描述五项基本要素,并且用三个附件分别列出现有的不符措施、未来的不符措施以及金融部门和电信部门的不符措施。

(2) 事中事后监管体系。上海自贸试验区的事中事后监管体系与发达国家相比还存在着明显差距:一是发达国家根据行业的不同(一般行业和敏感行业),实行不同的事中事后监管模式,敏感行业主要是指金融、电信和食品等涉及国家安全或公共利益的产品或者服务。我国则不分部门实行统一的事中事后监管,造成过度宽泛和过度严格并存的不合理状态。二是发达国家事中事后监管的信息源代码受理部门都只有一个,但是我国有五个信息源代码受理部门,而且不同部门之间的信息不共享,这样必然产生多头管理、信息阻断和管理脱节等问题。三是信息披露制度方面,发达国家都要求企业在公众媒体公布企业社会责任报告;我国目前仅要求披露相关的法律和财务信息且不甚严格。四是发达国家订立专门法律来监管产品和服务,建立政府的抽查制度并辅之以举报制度对企业进行监督;我国目前对自贸区的特别立法滞后,欠缺具体产品或服务的相关法律规定。

(3) 服务业对外开放规则。与国际高标准服务业对外开放规则相比,上海自贸试验区存在以下差距:第一,对金融服务和电信服务部门等敏感部门,国际高标准贸易投资规则中一般包括“非正非负”列表的两个服务部门。我国现阶段对两个部门的投资准入实施负面清单,而对其服务交易实行正面清单。第二,对于跨境服务贸易,上海自贸试验区服务业开放仍然延续正面清单的方式;而国际高标准贸易投资规则采用负面列表的方式。第三,上海自贸试验区仅限服务业市场准入前的负面列表;而国际高标准国际贸易规则不仅涉及准入前的负面列表,还包括准入后的负面列表。

(4) 金融制度创新和金融服务功能拓展。第一,目前上海自贸试验区的自由贸易账户体系仅实现围绕实体经济业务的有限渗透,而对金融开放和金融市场化改革影响更为深远的跨境投融资汇兑业务尚未纳入自由贸易账户体系。第二,目前上海自贸试验区的外汇管理制度创新试点仅涉及经常项下外汇的收付业务,离“全面实现贸易投资便利化”相距甚远,外汇管理制度创新试点有待进一步延伸到非贸付汇和资本项目领域。第三,上海自贸区试验区在金融服务功能拓展方面进展缓慢,目前只成立上海国际能源交易中心和国际黄金交易中心。

(5) 货物贸易监管制度。现行货物贸易监管制度存在各部门间的信息交流不畅现象, 给企业增加了额外的、不必要的负担。例如, 海关实行无纸通关随附单证措施, 而税务部门仍然需要提交纸质单据; 海关推出“先入区后报关”的措施并不适用于法检商品, 这使得从事法检商品进口的企业无法享受“先入区后报关”措施。

(6) 法制保障。上海自贸试验区法制保障方面尚存在以下三个方面的问题: 第一, 目前自贸试验区公布各类法律、法规、行政规章和其他规范性文件中, 其他规范性文件(通知、意见、公告以及相应的实施细则)居多, 达到 94 部, 占整个自贸试验区法律文件的 85.5%, 这表现为法的效力等级偏低, 同时影响制度可复制性的质量。第二, 目前上海自贸试验区与高标准贸易投资协定相抵触的大部分法律规定集中在国务院和有关部门制定的法规和行政规章, 包括对外资市场准入规定、行业管理规定和事中事后监管规定。因此, 要实现国际高标准贸易投资规则的先行先试, 仅仅暂停 3 部法律和 17 部行政法规、3 部行政规章和 4 部国务院规范性文件是远远不够的。第三, 对离岸贸易等贸易新业态和企业从事对外投资业务, 相关国内法律目前尚属空白。

第三节 沪津闽粤自贸(园)区的定位、战略布局与功能比较

(一) 沪、津、闽、粤自贸(园)区定位与战略布局比较

1. 中国(上海)自由贸易试验区定位与战略布局

(1) 中国(上海)自由贸易试验区作为中国开设的第一个自贸试验区, 是面向全球、应对美国主导的 TPP 全球化趋势的重要举措, 在改革过程中需要尝试推行与目前国际贸易规则相符合或者是更具前瞻性的改革措施, 因此上海自贸区的使命并非政策洼地, 而属先行先试的“全球性、综合性”压力测试平台。

(2) 与国内其他自贸试验区主要发挥经济发展而并不承担综合改革功能不一样, 上海自由贸易试验区的意义不仅仅在贸易领域, 而更多是肩负了在政府职能转变、金融制度、外商投资和税收政策等其他重要领域的改革、创新和政策试验职能; 并形成“可复制、可推广的经验”。

(3) 上海自由贸易试验区对带动形成对外开放新格局、重点推进“长江经济带”建设发展, 发挥我国制造业比较优势和扩大现代服务业开放、推进“走出去”战略领域具有全局性意义。

(4) 上海自由贸易试验区建设与上海国际金融中心地位相衔接, 与打造人民币的离岸中心及推进人民币国际化进程密切相关。

(5) 上海自贸区建设与其国际贸易中心、国际经济中心、国际航运中心战略相互连接, 并竭力实现自贸区与自主性科技创新中心建设的“双自联动”。

2. 中国(福建)自由贸易试验区定位与战略布局

(1) 福建自由贸易试验区的定位是以两岸经贸合作为核心, 推进两岸经济深度融合, 促进两岸经济、人员的往来合作; 吸引台资入驻、功能整合优化, 推动投资贸易便利化。在政策设计上, 可实现台胞在闽投资的“超国民待遇”、实现闽台自贸区对接的“超 ECFA”(ECFA 即《海峡两岸经济合作框架协议》的简称), 甚至现在停止谈判的服务贸易协定及还没谈判的货物贸易协定, 都可以在福建自由贸易试验区先行先试。

(2) 福建自由贸易试验区是福建省参与建设“一带一路”的新载体,是全面拓展与“海丝”(海上丝绸之路的简称)沿线国家的交流合作、打造 21 世纪海上丝绸之路经贸合作的前沿平台。在“一带一路”建设中,平潭岛和泉州港、福州港、湄洲港、厦门港等海西各主要港口,都是“海丝”的重要支撑。

(3) 福建自由贸易试验区通过力促两岸合作,引进提升先进制造业的比重与增加经济总量,加快电子商务、现代服务业及海洋经济发展,从而形成有效连接“长三角、珠三角”的经济走廊。

(4) 与上海自由贸易试验区不同,福建自由贸易试验区除了以对外开放促对内改革的意义外,还被赋予了“服务全国发展大局和祖国统一大业”的战略高度。

3. 中国(天津)自由贸易试验区定位与战略布局

(1) 天津作为我国北方重要的港口城市,环渤海经济圈最重要的一环,具备对内辐射京津冀的绝佳位置,因此天津自由贸易试验区建设面临着京津冀协同发展、“一带一路”建设等重大战略叠加的重要意义。

(2) 和上海、广东、福建等东南沿海经济发展迅速的区域相比,天津自由贸易试验区不仅腹地广阔,而且一体化程度、经济发展程度还有很大提升空间。天津自由贸易试验区的一个重要任务就是要推进中国北方经济一体化快速发展,通过开放和制度创新打造区域协同发展的新平台,这是天津自贸区建设的一项重要试验内容。

(3) 天津自由贸易试验区对外可连接日韩俄、面向东北亚,未来可实现与中日韩自贸区相对接。

(4) 天津自由贸易试验区在金融改革领域已有一定基础,发展离岸金融和融资租赁是其区别于上海自由贸易试验区的重要特点,在产城结合、产融一体化发展与打造先进装备制造业大项目拉动方面已经取得了较好的经验。未来将依托扩大服务业与高端制造业、深化金融领域创新等方面引领京津冀协同发展与体制机制创新,为国家层面的创新提供经验。

4. 中国(广东)自由贸易试验区定位与战略布局

(1) 广东自由贸易试验区可发挥毗邻港澳与东南亚的区位优势,通过全面开放与港澳服务业的合作,实现加工贸易快速的转型升级与区域经济结构的全面优化;同时制造业为服务业发展提供了很好的载体,两者可互相促进。

(2) 广东自由贸易试验区可在 CEPA^①框架基础上继续打造国际制造、国际物流、国际贸易、国际维修、国际研发和国际结算六大中心。

(3) 广东自由贸易试验区可与中国—东盟自贸区相接,进一步推动我国与东盟的双边经贸合作;同时,广东是海上丝绸之路的重要节点,自贸区平台也可发挥重要作用。

(二) 沪、津、闽、粤自贸(园)区的功能比较

1. 中国(上海)自由贸易试验区功能

中国(上海)自由贸易试验区范围如图 1-1 所示。

在扩围之前,中国(上海)自由贸易试验区范围涵盖外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和浦东机场综合保税区四个海关特殊监管区域。

① “关于建立更紧密经贸关系的安排”的英文简称,包括《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》。



图 1-1 中国（上海）自由贸易试验区范围

(1) 外高桥保税区。外高桥保税区具有酒类、钟表、汽车、工程机械、机床、医疗器械、生物医药、健康产品、化妆品、文化产品十大专业贸易平台。依托外高桥保税区现有的丰富业态，上海自由贸易试验区将加快服务业对外开放，发展服务贸易和离岸贸易。

(2) 外高桥保税物流园区。外高桥保税物流园区是国内首个实施“区港联动”的试点区域，可同时享受保税区、出口加工区相关政策和上海港的港航资源。依托“区区联动”“进区退税”等政策功能优势，现已成为跨国公司面向东北亚的出口采购中心和有色金属、IT 零部件进口分拨基地。

(3) 洋山保税港区。在自贸试验区发展规划中，洋山承载了发展国际大宗商品交易、期货保税交割等新型贸易业务的重任。此外，洋山还将继续大力发展国际中转、现代物流、商品展示、保税仓储等多层次业务，发展船舶登记、启运港退税、中转集拼、融资租赁、云海数据等新功能、新产业。

(4) 浦东机场综合保税区。浦东机场综合保税区已逐步形成空运亚太分拨中心、融资租赁、快件转运中心、高端消费品保税展销等临空功能服务产业链。融资租赁是该区重点支持的新型业态之一。在高端维修方面，将推动企业启动试点全球维修检测业务，进一步拓展机场综合保税区波音维修模式，扩大飞机保税维修业务，逐步促进全球维修检测在综合保税区的高端化、规模化发展。

2. 中国（福建）自由贸易试验区功能

福建自由贸易试验区采取“一区多园”的模式，其中包含平潭、福州、厦门等局部区域（见图 1-2），在功能定位上各有分工：

(1) 福州。以平潭自由港为依托，探索全方位开放，加强对台投资、贸易、航空、金融、旅游、农业等方面的先行先试，积累可推广、可复制的经验。

(2) 厦门。与国家“一带一路战略”相对接，力争建成 21 世纪海上丝绸之路的“新自

由港都市”，着重定位向“高端商贸、金融为代表的现代服务业基地”转型。

(3) 平潭综合实验区。重在対台，以建设自由港为目标。

3. 中国（天津）自由贸易试验区功能

天津自由贸易试验区包括东疆保税港区、天津港保税区和滨海新区中心商务区三大区域，如图 1-3 所示。



图 1-2 中国（福建）自由贸易试验区范围

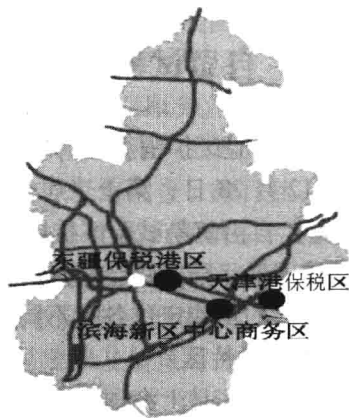


图 1-3 中国（天津）自由贸易试验区范围

(1) 东疆保税港区。承担航运和货物等特色贸易，凸显自由贸易港功能。目前，国际船舶登记、国际航运税收、航运金融以及飞机、船舶和大型设备租赁等关键环节已获得了国内先行试点的政策支持，并开展保税租赁、离岸租赁、出口租赁、跨境人民币支付租赁、异地海关监管船舶出口租赁等 30 多种国内租赁业务的创新。

(2) 滨海新区中心商务区。主要承担天津自贸区的金融创新功能，金融政策将在此先行先试，争取融资租赁、商业保理、资金结算等方面有新的突破。其定位是发展为我国北方金融改革创新基地、总部经济区、商业贸易中心和现代服务业聚集区。

(3) 天津港保税区。承担保税、物流、仓储等功能，充分考虑产业现状和互补性，基本实现天津的产业类型的全覆盖；目前已形成航运、物流、租赁、航运融资、贸易结算等特色产业集群。

4. 中国（广东）自由贸易试验区功能

广东自由贸易试验区涵盖广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区和珠海横琴新区片区（见图 1-4），各自背负对外开放的不同功能。

(1) 广州南沙新区片区。它位于珠江三角洲地理几何中心，定位为以生产性服务业为主导的现代产业新高地和具有世界先进水平的综合服务枢纽；目前已建立起以航运物流、高端商务和商贸、科技智慧、高端装备等为主导的现代产业体系。



图 1-4 中国（广东）自由贸易试验区范围