



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

蒋硕亮 著

ZHONGGUO SHANGHAI ZIMAO SHIYANQU

ZHIDUCHUANG XIN YU

ZHENGFU ZHINENG ZHUANBIAO

中国(上海)自贸试验区 制度创新与政府职能转变



经济科学出版社
Economic Science Press



上海高校智库

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共政策与治理智库论丛

蒋硕亮 著

ZHONGGUO SHANGHAI ZIMAO SHIYANQU

ZHIDUCHUANG XIN YU

ZHENGFU ZHINENG ZHUANBIAO

中国(上海)自贸试验区 制度创新与政府职能转变



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 (上海) 自贸试验区制度创新与政府职能转变 /
蒋硕亮著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 12
(公共政策与治理智库论丛)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 5279 - 1

I. ①中… II. ①蒋… III. ①自由贸易区 - 经济发展 -
研究 - 上海市②地方政府 - 行政管理 - 研究 - 上海市
IV. ①F752. 851②D625. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 287694 号

责任编辑: 周秀霞
责任校对: 杨晓莹
版式设计: 齐 杰
责任印制: 李 鹏

中国 (上海) 自贸试验区制度创新与政府职能转变

蒋硕亮 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 13. 25 印张 260000 字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5279 - 1 定价: 40. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

总 序

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院，是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台，围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理、公共治理等领域，组织专家开展政策咨询和决策研究，致力于以问题为导向，破解中国经济社会发展中的难题，服务政府决策和社会需求，为政府提供公共政策与治理咨询报告，向社会传播公共政策与治理知识，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库，在开展政策咨询和决策研究中，沉淀和积累了大量研究成果，这些成果以决策咨询研究报告为主，也包括论文、专著、评论等多种成果形式，为使研究成果得到及时传播，让社会分享研究成果，我们将把研究成果以系列丛书方式出版。

现在，呈现在我们面前的“公共政策与治理智库论丛”是整个公共政策与治理研究丛书的一个系列。本论丛是由研究院专职和兼职研究人员，围绕我国经济发展、社会进步、体制改革所涉及的重大理论和实践问题，进行长期跟踪研究积累，完成的政策与治理研究报告或专著。

推进公共政策与治理研究成果出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程，我们将以努力打造政策研究精品和研究院品牌为己任，提升理论和政策研究水平，引领社会，服务人民。

胡怡建

2014年10月15日

前 言

建设中国（上海）自贸试验区（简称上海自贸试验区）是党中央在新形势下打造中国经济“升级版”的重大战略决策。它的主要任务是通过加快政府职能转变和经济领域的制度创新，促进经济增长方式转变和结构优化，并形成可借鉴、可推广的经验，服务全国发展。上海自贸试验区经济制度创新主要包括投资、贸易、金融这三大领域的制度创新。通过这些制度创新来建设一个全新的、国际化、市场化、法治化的市场经济体系。这种高层次的、新的市场体系必然对原有重审批、轻服务和监管的政府职能和管理体制提出严峻的挑战。

要有效应对自贸区新的经济制度对政府职能和管理体制的挑战，首先处理好市场和政府的辩证关系。经济制度创新和政府职能转变共同构成了自贸区新的经济基础和上层建筑。我们要按照马克思主义关于经济基础和上层建筑的理论来处理二者的关系。这就是建立统一开放、竞争有序的市场体系，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用；政府职能的出发点是更好地服务市场而不是代替市场的作用。一方面政府要更有效地提供各种市场主体所需的各种公共产品和服务市场；另一方面，政府也要加强对市场的监管以弥补市场的缺陷。此外，政府政治职能的履行要更多地通过行使公共管理和服务的职能体现出来。

在规范了市场和政府的关系的基础上，政府职能的转变要快速到位。对自贸区的建设而言，政府职能的转变比经济制度创新更加关键。因为新的经济制度的落地必须建立在政府职能成功转变的基础上，而政府职能转变涉及各种利益的调整，难度很大。为了成功构建一个更加开放、自由、现代化、国际化的市场体系，政府必须从职能方向、职能重心、职权职责范围、职能实现方式等方面加以转型。在政府职能方向上要构建法治化、服务型、高满意度的有效政府；在职能重心上要定位于公共服务和协同监管；在权责配置上要加强事中事后的服务和管理，合理处理不同层级、同一层级不同部门之间的关系，形成服务和监管的合力；在职能实现方式上要重视依法行政、公民参与、弹性管理、政府购买服务以及阳光行政。当然，自贸区政府职能的成功转变需要一支既懂经济又会管理并具有国际视野的公务员队伍的支撑。

目 录

第一章 上海自贸试验区制度创新及其对政府职能转变的机遇与挑战	1
第一节 上海自贸试验区的重大制度创新	2
第二节 上海自贸区制度创新给政府职能转变提供了机遇	10
第三节 上海自贸试验区制度创新对传统政府职能的挑战	18
第二章 上海自贸试验区制度创新与政府职能方向转变	25
第一节 上海自贸试验区制度创新与服务型政府方向定位	25
第二节 上海自贸试验区构建服务型政府的路径	33
第三节 上海自贸试验区构建服务型政府需要处理的几种关系	37
第三章 上海自贸试验区制度创新与政府职能重心的转变	43
第一节 上海自贸试验区从投资型政府向服务型政府转变	43
第二节 上海自贸试验区政府由事前审批向事中事后监督的转变	51
第三节 上海自贸试验区政府借鉴国际经验,做好服务和监管	60
第四章 上海自贸试验区制度创新与规范政府权责配置	68
第一节 当前上海自贸试验区政府机构设置与权责配备	68
第二节 上海自贸试验区制度创新对政府权责配置的要求	73
第三节 上海自贸试验区政府权责配置存在的问题及原因	76
第四节 其他自由贸易园区管理体制	88
第五节 上海自贸试验区政府权责配置的优化与完善	96
第五章 上海自贸试验区制度创新与政府职能实现方式转变	112
第一节 上海自贸试验区政府职能实现方式转变的逻辑	112
第二节 当前上海自贸试验区政府职能实现方式的具体做法	116
第三节 上海自贸试验区政府职能实现方式存在的主要问题	123



第四节 国外自贸区政府职能实现方式现代化的经验	129
第五节 推进上海自贸试验区政府职能实现方式转变的对策	133
附录 中国（上海）自由贸易试验区重要政策法规文件选编	142
主要参考文献	195
后记	202

第一章

上海自贸试验区制度创新及其对政府 职能转变的机遇与挑战

中国（上海）自由贸易试验区（以下简称上海自贸区）是由中国全国人大常委会授权、中央政府批准在上海设立的试行新的、特殊的贸易、投资、金融制度，并率先探索政府职能转变与行政体制改革的特定区域。2013年8月22日，上海自贸区由国务院批准设立，2013年8月30日第十二届全国人大常委会第四次会议通过在上海自贸区暂停实施相关法律，上海自贸区开始运作。2013年9月27日国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《总体方案》），2013年9月29日上海自贸区正式挂牌落地。在空间位置上，上海自贸区包括上海外高桥、浦东机场、洋山港等保税区，共计28.78平方公里。上海自贸区从成立之初，它的性质和定位引起实践部门和学术界广泛关注。从讨论的情况来看，上海自贸区要作为中国扩大开放、倒逼改革、转变政府职能的综合试验区。通过上海自贸区的建设，积累可借鉴、可推广的经验，更好地为全国范围内的改革开放服务。

中国（上海）自由贸易试验区总体方案及试验区的功能建设要求率先实施以转变政府职能为核心的行政管理体制改革，为应对自贸区自出创新的挑战，要改革创新政府管理模式，按照国际化、法制化的要求，积极探索建立与国际高标准投资和国际贸易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。上海自贸试验区不是政策洼地而是制度创新。正如上海市委书记韩正认为，为什么我们讲制度创新而不讲政策优惠呢？社会主义市场经济体制，市场要求有法治的、透明的、统一的规则，这样市场才能更高效地配置资源，各类资源要素流通才更有效率。自贸试验区建设的关键是制度创新，不是挖掘政策洼地。政策洼地越多，越会阻碍各类要素高效流动，越会阻碍市场配置资源的基础性作用^①。因此，上海自贸试验区政府职能转变是基于试验区制度创

^① 《中国（上海）自由贸易试验区指引》，上海交通大学出版社2014年版，第161页。

新的，职能转变必须有效应对制度创新的挑战。

第一节 上海自贸试验区的重大制度创新

上海自贸试验区的制度创新是要不断完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化，从全能政府向有限政府转变，由人治政府向法治政府转变，由封闭政府向透明政府转变，由管制政府向服务政府转变。深化改革的实质就是进行系统的制度创新。制度问题带有全局性、稳定性和长期性，是决定一个国家性质和竞争力的根本。全面深化改革，必须紧紧围绕制度创新，大胆闯、勇敢试、有序改。自贸区制度创新意义，大于经济驱动的意义。试验区把改革开放放在第一位，把制度创新放在第一位。在对外开放上，进一步思考政府如何管理市场、服务市场、推动投资贸易便利化；在政府职能转变上，就是要探索如何厘清政府与市场的边界，如何提高政府服务的透明度、便捷性。这不仅是上海自贸试验区需要解决的问题，也是我国经济发展转型升级需要解决的问题。上海自贸试验区以制度创新为起点，带动金融、税收、贸易、政府管理等一系列政策变革，要求为全国性的改革和破局形成巨大的示范效应。一方面与国际接轨，另一方面承担国内改革的重任，起到倒逼行政管理改革的作用，而这与国务院积极推进的行政职能改革，不断取消和下放行政审批权力的方向是一致的。

一、上海自贸试验区制度创新的动力

实质上，上海自贸试验区的制度创新是为了建立升级版的市场经济体系。那么这种制度创新的动力何在呢？在当前的形势下，这种动力来自两个方面，一是外部压力所导致的动力；二是新一届领导人的内在愿望。外部压力又包括国际上的压力和国内的压力。国际上，中美双边投资协定（简称BIT）、跨太平洋伙伴关系协议谈判（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系谈判（TTIP）等国际经贸活动对中国当前社会经济制度提出挑战。比如，2013年7月中美第五轮双边投资协定谈判明确提出，中国同意与美国开展投资领域的实质性谈判，以“负面清单”模式为谈判基础，并包括准入前的各阶段提供国民待遇。与中美BIT谈判相似，TPP与TTIP都强调极力推行高标准和全面的投资贸易规则。这些协议谈成后，将极大地改变国际经贸规则、标准和格局。由于后两个协议都不包括中国，中国经济活动有被边缘化、被隔离趋势，中国企业未来在参与国际竞争中将面临新的限制和障碍，中国企业参与国际投资活动将受到阻碍，国际竞争力将被削

弱。在国内，由于受到全球性金融危机的影响，出口增长放缓，内需疲软，产能过剩严重影响经济结构转型。此外，中国传统制造业优势正在被以知识、智力、信息、科技为核心的生产方式和商贸模式所削弱，经济下行压力大。通过扩大开放打造一个“助推器”，继续深化改革，从而推动中国经济走上一个更高能级的新台阶，成为当务之急。

2013年11月中国共产党召开十八届三中全会，并达成共识，“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系”，打造中国经济的升级版。这说明了中国新一届领导集体的积极进取、大有作为的决心，全面建成小康社会的事业心。在2013年11月12日中共十八届三中全会明确提出，“建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，要切实建设好、管理好，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。”^①正是在新一代领导人的责任心和使命感的驱动，为寻求一条利益最大化、风险最小化的改革路径，全面提升中国经济竞争力，具有重大制度创新的中国上海自贸试验区建设得以顺利启动。

二、上海自贸试验区制度创新的内容

自贸区制度创新意义，大于经济驱动的意义。试验区把改革开放放在第一位，把制度创新放在第一位。在对外开放上，进一步思考政府如何管理市场、服务市场、推动投资贸易便利化；在政府职能转变上，就是要探索如何厘清政府与市场的边界，如何提高政府服务的透明度、便捷性。这不仅是上海自贸试验区需要解决的问题，也是我国经济发展转型升级需要解决的问题。上海自贸试验区以制度创新为起点，带动金融、税收、贸易、政府管理等一系列政策变革，要求为全国性的改革和破局形成巨大的示范效应。一方面与国际接轨，另一方面承担国内改革的重任，起到倒逼行政管理改革的作用，而这与国务院积极推进的行政职能改革，不断取消和下放行政审批权力的方向是一致的。自贸试验区建设不是“栽盆景”，而是“种苗圃”，关键在于制度创新，不是挖掘“政策洼地”。制度创新包括四个方面：一是投资管理制度；二是贸易监管制度；三是金融制度；四是综合监管制度。核心在于政府职能转变，营造国际化、法治化的营商环境。^②

（一）投资管理制度创新

根据《总体方案》，上海自贸试验区要按照国际化、法治化的要求，积极探

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第26页。

② 艾宝俊：《上海自贸区制度创新包括四方面》，载《文汇报》2013年12月13日。

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前审批转为注重事中、事后监管。主要措施有四项。

1. 负面清单管理模式。对外商投资实行“准入前国民待遇 + 负面清单”的管理模式。在负面清单之外的领域，将外商投资项目核准和公司章程审批均改为备案管理。学号是外商投资特别管理措施，俗称“负面清单”。目前进展是编制发布了2014版负面清单，新版的负面清单特别管理措施共计139条，比2013版减少了51条。在139条中，限制性措施110条，禁止性措施29条，调整率达到了26.8%。^① 制定发布了外商投资项目（企业）备案管理办法；对负面清单以外的外商投资实行备案管理，外资企业办理时限从29天降为4天；负面清单以外实行备案的外资新设项目占比超过90%。制度创新里面最重要的是投资体制的创新，外资进入国内，过去我们有很多的审批机制，所以非常不方便，由于审批机制的存在，政府职能很大一部分是按照审批方式来进行的，通过机制的调整和创新，这张负面清单把外资进入的透明度提高了，取消了很多审批。这是第一个的制度创新。

2013版负面清单编制特别管理措施共190项，对负面清单之外领域，将外商投资项目核准和外资投资企业公司章程审批改为备案管理，自贸试验区管委会实施“一口受理”的业务操作模式，外资企业新设备案4天可取得备案证明、营业执照、企业代码和税务登记。负面清单管理模式增强了市场准入的透明度，提升了投资便利化水平。改革的重要方向是终结审批制，逐步建立“以准入后监督为主，准入前负面清单方式许可管理为辅”的投资准入管理体制。

2. 商事登记制度改革。具体目标是工商登记与商事登记制度改革相衔接，逐步优化登记流程，优化试验区营商环境。进展情况是试点开展企业注册由“先证后照”（即须先取得业务许可证再办理营业执照）改为“先照后证”（即可先办理营业执照再申请业务许可证）；注册资本登记条件由“实缴制”改为“认缴制”（即实收资本不再作为公司登记事项，改为企业自主约定，并在公司章程中记载）。

3. “一口受理”制度。具体目标是要形成完整的“一口受理”高效服务模式，实现企业登记全流程电子化操作。目前进展是试验区工商、税务、质监、商务和管委会等部门对内外资企业设立的有关事项统一纳入“一表申报、一口受理”平台办理；内外资企业设立都由工商部门统一接受申请材料，统一送达许可决定或备案文书和相关证照。这一制度借鉴了国外先进经验。新加坡政府在企业准入设立，有ACRA（企业注册局）的核心服务体现于企业在线电子填报与信息

^① 《上海自贸区2014版负面清单发布》，搜狐财经，<http://business.sohu.com/20140701/n401591781.shtml>，2014年7月1日。

更新系统（BizFile）上。该系统 2002 年开通上线，作为企业注册一站式服务窗口，目前可以提供 350 多项在线服务，企业注册过程不再需要任何纸质表格或到现场办理，BizFile 的最大特点是便利和高效。原来新加坡政府企业注册有 28 个窗口，每天需要 800 名员工在现场上班，现在只需要 55 名员工，留有 3 个窗口为一些特殊需要者提供服务；原来注册一家新企业一般需要 14 天，现在 15 分钟就可以办成；原来注册信息全面更新一次需要 14 ~ 21 天时间，现在更新一次只需要 30 分钟；原来注册一家企业的成本是 1 200 ~ 35 000 新币，现在是 300 新币。目前，新加坡共有 44 多万家企业实体在 ACRA 注册，每年有近 57 000 家新注册企业得到在线注册的便利和增值服务的价值。BizFile 每年处理超过 100 万项的各类业务申办和服务。我们与新加坡相比还是有很大的差距

4. 境外投资备案管理。具体目标是改革境外投资管理方式，区内企业到境外投资实行以备案制为主的管理方式，提高境外投资便利化程度。目前进展是制定并发布了境外投资项目和境外投资开办企业的备案办法；已经建立了区内企业境外投资备案的窗口（机制）和程序，可在 5 个工作日内出具境外投资备案意见和证书。我们将努力营造跨境投资便利化环境，搭建境外投资管理平台，打造国内企业“走出去”的一个重要基础平台。

为配合自贸区一系列改革和创新，政府机构职能必须做出改变。如政府部门围绕此“一口受理”工作机制，就是减政放权上的新的制度探索。投资项目审批，这是社会各界和企业、基层反映最强烈的问题，认为审批范围仍然过宽、权力过于集中、程序繁琐、周期太长，严重束缚了投资创业的积极性，这项制度创新和改革措施，通过经济和法律手段，产业政策、技术标准、信息引导等实现有效调控的项目由核准改为备案管理。通过进一步深化投资体制改革，最大限度地缩小审批、核准、备案范围，切实落实企业和个人投资自主权。对确需审批、核准、备案的项目要简化程序、限时办结。

（二）贸易监管制度创新

总体要求：创新监管模式，推进实施“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”，促进要素自由流动。贸易监管体制创新涉及到监管方式、监管流程、海关和检验检疫的合作等，提升物流通关效率，这里面有很多的制度创新，比如状况监管。国际高标准规则是货物免于常规海关监管是《京都公约》对自由区海关监管原则的一个基本原则。对“一线放开”的内涵在该公约附约中也有条款规定。TPP20 个议题中至少有 5 项内容与检验检疫相关。涉及检验检疫领域的透明度、便利化、再制造、原产地等规则内容。

1. “一线放开”。允许企业凭进口舱单将货物直接入区，再凭进境货物备案清单向主管海关办理申报手续，探索简化进出境备案清单。实行“进境检疫，适

当放宽进出口检验”模式；推进“方便进出，严密防范质量安全风险”的检验检疫监管模式。一是创新“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”监管模式。二是深化研究货物状态分类监管。对保税货物、非保税货物、口岸货物实施分类监管。

（1）2013年10月9日，一线进境货物“先入区后报关”试点启动，货物入区通关时间可缩短二至三天，平均节约物流成本10%，截至目前已有47家区内企业试点凭舱单“先入区、后报关”模式，且该试点范围已从海运推广至空运渠道。

（2）海关拟定了简化备案清单的方案，申报要素将由原来的40项减至30项；

（3）检验检疫对“一线”依托舱单信息实施检疫，“二线”实行“预检验及核销”制度，在试验区开展“通报通放、快检快放、即查即放”试点；按照“进境检疫，适当放宽进出口检验”要求，对“一线”进境货物实施进出境检疫和重点敏感货物检验的监管模式，并于3月3日再推出四个方面、十项检验检疫政策，其中涉及第三方检验机构使用与监管等。

（4）自2014年1月27日起，检验检疫对试验区入境保税仓储、保税加工、保税展示等货物免于签发入境通关证明，海关也不再验核检验检疫入境通关证明。

2. “二线安全高效管住”。优化卡口管理，加强电子信息联网，通过进出境清单比对、账册管理、卡口实货核注、风险分析等加强监管，促进二线监管模式与一线监管模式相衔接。国际高标准是《京都公约》附约四（标准条款16、17）规定，允许区内货物运出区外或运往另一自由区，但必须符合规定条件并办理相应手续；其申报要求按照海关正常的货物申报规定执行。“二线”监管严密有效；在利用电子手段、应用风险监管等手段实行高效便捷管理方面，仍有改善提升需求。

（1）将卡口与监管信息化系统联网对接，实现转运车辆过卡时在系统中一次完成车辆GPS信息核销、集装箱号自动识别、货物信息扫描验核等程序。

（2）2013年底，上海海关已对自贸试验区四个区域海关卡口进行初步智能化改造，并根据海关总署“信息化、智能化、便利化、规范化”要求，完成试验区货运卡口智能化监管系统改造方案，并上报海关总署。

（3）上海检验检疫局推出“多次往返试验区保税租赁和保税展示货物管理”等便利化监管模式。

3. 货物状态分类监管模式。在确保有效监管的前提下，探索建立货物状态分类监管模式。欧盟、美国的自由区都允许国内（成员国）商品入区运作，无须办理海关手续（规定情况除外）；国际上状态分类监管模式，如美国海关对进入

对外贸易区的货物设定四类“区域货物状态”，按货物类别分别采取不同管理程序。

(1) 外高桥保税区海关已建立运作保税延展货物（入区非保税货物）监管系统和流程，将保税延展货物纳入海关统一监管。

(2) 洋山保税港区、浦东机场综合保税区原则上不允许非保税货物入区运作。

创新建立货物状态分类监管模式，通过建立新型账册等手段，对试验区不同状态的货物实现分类监管。

4. 国际贸易单一窗口。积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、监管便捷的自由贸易试验区。以前是参与国际贸易的各方是通过各部门各自独立的信息系统提交相关信息和单证的，各部门的信息尚不能实现共享。目前是借助信息平台，实现企业一次提交相关数据即可满足海关、检验检疫、海事等相关监管部门对国际贸易与物流运输的监管要求；监管部门通过单一窗口反馈处理结果。监管部门依托单一窗口实现“信息互换、监管互认、执法互助”。研究单一窗口运作模式和操作规范，争取口岸功能尽早上线测试。

（三）金融监管制度创新

试验区成立以来，管委会会同市金融办、一行三局等部门积极配合国家金融管理部门研究出台支持试验区金融开放创新的制度和细则，协调推动金融市场在试验区国际交易平台，支持推动金融机构入驻试验区，并根据实体经济需求和已经出台的创新制度，从尊重市场规律、尊重群众创造出发，积极探索并大胆开展金融创新案例。总体要求：加快金融制度创新，增强金融服务功能，支持实体经济发展，防范金融风险，促进投资和贸易便利化。

1. 自由贸易账户。工作要求，是做好自由贸易账户的主体认定工作，推动金融机构通过设立试验区分账核算单元的方式，为区内居民和非居民开立 FT 系列账户。我们配合人民银行分账核算操作办法对区内 6 000 多家存量企业进行梳理排摸，帮助银行建立企业数据底账，为政策落地做好准备；FT 系列账户将首先在中资银行开展试点。建设自贸试验区资金监控系统，完成资金监控系统与自贸试验区综合信息监管系统的对接，落实风险防范机制。

离岸账户（OSA）是境外公司在境内银行开立的账户，该账户主要功能是为企业境外业务提供资金结算便利。1997 年《离岸银行业务管理办法》明确规定银行要对离岸银行业务与在岸银行业务实行分账型管理。

(1) 明确试验区内居民可通过设立本外币自由贸易账户实现分账核算管理；

(2) 居民自由贸易账户与境外账户、境内区外的非居民账户、非居民自由贸

易账户以及其他居民自由贸易账户之间的资金可自由划转；

（3）居民自由贸易账户及非居民自由贸易账户可办理跨境融资、担保等业务；

（4）为建立与自贸试验区金融业务发展相适应的监管和风险防范机制，2014年3月5日，人行上海总部发布了《关于切实做好中国（上海）自由贸易试验区反洗钱和反恐怖融资工作的通知》。

2. 投融资便利汇兑。在风险可控前提下，可在试验区内对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创造条件进行先行先试。鼓励企业充分利用境内外两种资源、两个市场，实现跨境融资自由化。深化外债管理方式改革，促进跨境融资便利化。人民银行已出台关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见，提出探索投融资汇兑便利的五条实施意见。

（1）跨境直接投资从事前审批改为备案管理，但外汇汇兑管理权限尚未下放到商业银行；弘毅投资公司先前股权投资企业跨境投资流程得到大幅度简化，以备案代替审批，弘毅投资公司等股权投资企业开展跨境股权投资项目较以往极大地缩短了流程时间，提高了股权投资企业境外投资的效率。

（2）资本市场的双向开放方面，人行已开始对企业主体和个人主体进行认定。

（3）境外融资方面，人行会同管委会正在开展全口径的外汇宏观审慎管理研究。

3. 人民币跨境使用。简化区内经常和直接投资项下跨境人民币结算手续，上海地区银行业金融机构只需凭区内机构和个人提交的收付款指令，即可办理跨境人民币结算业务，区内就业或执业的个人可开立个人账户办理人民币跨境收付。区内企业和非银行金融机构可以从境外借用人民币资金，但数额不得超过实缴资本倍数乘以宏观审慎政策参数（区内企业的实缴资本倍数为1倍，区内非银行金融机构的实缴资本倍数为1.5倍）（案例：试验区的多家金融机构，如建行、交行、招行与试验区多家企业和非银行金融机构办理了从境外借入人民币资金业务，拓展了境外融资渠道，降低了融资成本。区内非银行金融机构和企业从境外借用的人民币资金只能用于区内生产经营、区内项目建设和境外项目建设）。区内企业可开展集团内跨境双向人民币资金池业务，参与归集的资金应为企业产生自生产经营或实业投资活动的资金，融资活动产生的资金暂不参与归集（案例：浦发银行等金融机构为企业开展了跨境人民币双向资金池业务，这些业务推出后，企业可以根据自身需要自主调配境内外资金，提高跨国公司资金使用效率）。

区内企业可开展境内外关联企业的经常项下跨境人民币集中收付业务，关联企业包括集团内成员企业，以及与集团内企业存在供应链关系的、有密切贸易往来的集团外企业；上海市支付机构可开展跨境电子商务人民币支付结算业务；中

国外汇交易中心和上海黄金交易所可在区内提供跨境人民币交易服务。

4. 利率市场化。实现外币存款利率完全市场化,2014年3月1日起试验区放开300万美元以下的小额外币存款利率上限(300万美元以上大额存款已采取市场化定价);允许区内金融机构发行大额可转让存单,区内符合条件的金融机构可优先发行大额可转让存单。监测监管与风险控制,严格依法履行反洗钱义务,建立健全与自贸试验区业务有关的反洗钱内部控制制度,为自贸试验区资金监测和分析提供系统支持;采取与风险水平相适应的客户尽职调查和风险处置措施,重点强化客户实际控制人或交易实际受益人的尽职调查;加强自贸试验区跨境业务全流程的反洗钱风险管理,做好反洗钱审查、资金监测和名单监控工作。

5. 外汇管理改革。实行外商投资企业外汇资本金意愿结汇;简化经常项目收结汇、购付汇单证审核,银行可直接办理经常项目收结汇、购付汇手续;简化直接投资外汇登记手续,银行可直接办理直接投资项下外汇登记及变更登记;放宽对外债权债务管理,取消对外担保和向境外支付担保费行政审批,放宽区内企业境外外汇放款金额上限,取消境外融资租赁债权审批;整合跨国公司总部外汇资金集中运营管理、外币资金池及国际贸易结算中心外汇管理试点,放宽试点企业条件,简化审批流程及账户管理;完善结售汇管理,便利银行开展面向区内客户的大宗商品衍生品的柜台交易。

因此,金融创新有六个方面的创新:一是存款利率市场化创新;二是试验区企业融资创新;三是试验区支付结算创新;四是试验区企业资金管理创新;五是试验区对外直接投资创新;六是试验区金融机构集聚创新。

当前在推进试验区金融开放创新的关键,是推动已经出台的政策措施进一步落地和实施,通过不断创新和完善业务模式,进一步做大区内业务规模,为可复制可推广打下基础,积极经验。今后将进一步推动政策细则落地,区内金融交易平台建设的同时,发挥现有创新案例的溢出效应,让更多的企业和金融机构知晓,同时不断协调正在推进新的金融创新案例,推进金融机构根据实体经济的需求大胆闯、大胆试、自主改,在防范风险的前提下积极探索创新,通过以点带面,不断推动试验区金融改革深化,为试验区贸易便利化与实体经济发挥作出更大贡献。

(四) 事中事后监管制度创新

总体要求:以改革创新政府管理方式为重点,完善信息网络平台,提高行政透明度,实现不同部门的协同管理,建立集中统一的市场监管综合执法体系,鼓励社会力量参与市场监管。

事中事后监管制度的重点是创新政府管理方式,推进政府管理由注重事前审批转为注重事中、事后监管,核心内容是深化行政管理体制改革,创新政府管理

方式。关键是要在试验区实行“宽进严管”。既要把该放的权力，放开放到位，又要把该管的事务管住管好，通过建好风险防范体系和用好安全审查、反垄断审查、行业监督、技术标准、信用体系建设、社会力量参与等综合监管手段，防范和控制开放以后带来的各种风险，构建安全高效的开放型经济体系。目前试验区是通过安全审查制度、反垄断审查制度、社会信用体系、企业年度报告公示和经营异常名录、信息共享和综合执法制度、社会力量参与市场监管等六个方面推进试验区综合监管制度创新。

第二节 上海自贸区制度创新给政府职能转变提供了机遇

中国的每一次行政体制改革的讨论和实践都是在中国社会经济发展的大背景下，针对当前的主要问题而展开。这一历史逻辑也适用于当前中国的新的形式和改革的动力。在自贸区制度创新的背景下转变政府职能和改革政府行政体制无疑也具有政府主导和市场经济倒逼改革相结合的特点。这次改革的主导者是政府。但是，这次改革也是中国经济与社会发展面临新的问题，改革进入深水区这样一个大背景下，政府与时俱进而做出的一个决策。

一、上海自贸区制度创新为政府职能转变带来全新的契机和动力

（一）经济社会发展对历次政府改革的倒逼机制

改革开放后，中国政府先后在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年进行了行政体制改革，对中央和地方政府的机构设置、政府职能、公务人员组成等进行了或大或小的调整。中国政府行政体制改革的一大特点是由政府自上而下发动，政府主动进行。但是，每一次政府主动的改革又是在中国经济社会发展的大背景下展开的，是在政府管理体制和经济体制的现状不相适应时而不得不进行的改革。

比如，1982年改革开放后第一次机构改革，当时面临的大量历史问题。第一，党和国家的工作重心由阶级斗争转移到现代化建设。第二，国务院由于历史原因导致机构庞大。当时国务院内设机构总数高达100个，达到了新中国成立以来最高峰。国务院的机构林立必然导致职责交叉不清、人浮于事、官僚主义现象严重。第三，干部队伍老龄化问题。大批老同志通过平反冤假错案回到了工作岗位，因为领导职位的限制，临时性的、因人而设的副职大大增加。而且由于事实上的领导干部职务终身制，缺乏正常的人事更新机制，加剧了干部老化问题。