



第12卷

裴长洪 谢 谦 等 ■ 著

中国（上海）自由贸易试验区评估研究

主编 ■ 李 扬 殷剑峰
本书作者 ■ 裴长洪 谢 谦 等

REPORT OF LUJIAZUI INSTITUTE, CASS

基地报告

基地报告



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

基地报告

REPORT OF LUJIAZUI INSTITUTE, CASS

主编 ■ 李 扬 殷剑峰 本书作者 ■ 裴长洪 谢 谦 等

第12卷

裴长洪 谢 谦 等 ■ 著

中国（上海）自由贸易试验区评估研究



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

基地报告. 第 12 卷/裴长洪, 谢谦等著. —北京: 经济管理出版社, 2017.12
ISBN 978-7-5096-5495-8

I. ①基… II. ①李… ②殷… III. ①区域经济发展—研究报告—上海
IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 279036 号

组稿编辑: 宋 娜
责任编辑: 宋 娜 李红贤
责任印制: 黄章平
责任校对: 董杉珊

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm×1000mm/16
印 张: 16
字 数: 213 千字
版 次: 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-5495-8
定 价: 78.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号
电话: (010) 68022974 邮编: 100836



中国社会科学院陆家嘴研究基地
Lujiazui Institute of Chinese Academy of Social Sciences

课题组成员

主持人：裴长洪

成 员：陈丽芬 杨志远 饶云清

陆梦龙 谢 谦 钱学宁

目 录

C O N T E N T S

| | | |
|------------|-------------------------------------|------------|
| 第一章 | 中国（上海）自由贸易试验区总体进展情况 | 001 |
| | 一、中国（上海）自由贸易试验区建设取得重要阶段性成果 | 003 |
| | 二、中国（上海）自由贸易试验区在全国范围内复制推广的改革事项 | 006 |
| | 三、中国（上海）自由贸易试验区存在的问题 | 007 |
| | 四、中国（上海）自由贸易试验区未来发展举措 | 014 |
| 第二章 | 提升自贸试验区贸易便利化水平研究 | 016 |
| | 一、国际贸易便利化概述 | 016 |
| | 二、贸易便利化的国际经验 | 021 |
| | 三、中国贸易便利化的发展情况 | 028 |
| | 四、自贸试验区贸易便利化发展情况及水平评估 | 035 |
| 第三章 | 自贸试验区服务业开放评估 | 054 |
| | 一、我国服务业整体开放水平的测度 | 054 |
| | 二、基于扩展的 Hoekman 指数的自贸试验区服务业对外开放水平评估 | 071 |
| | 三、TPP 背景下自贸试验区服务业对外开放的政策建议 | 082 |

| | | |
|-----|---------------------------|-----|
| 第四章 | 扩区后金融改革的进展和建议 | 088 |
| | 一、扩区后金融改革进展情况 | 089 |
| | 二、自由贸易账户发展情况 | 092 |
| | 三、扩区后金融改革的瓶颈及改革思路 | 101 |
| 第五章 | 营商环境法制化与国际化进展评估 | 110 |
| | 一、评估框架与主指标评估体系的构建 | 110 |
| | 二、营商环境国际化进展评估：主指标测算与标杆比较 | 121 |
| | 三、营商环境法制化进展评估 | 141 |
| | 四、自贸试验区自然人流动状况评估 | 165 |
| | 五、改善自贸试验区营商环境的政策建议 | 172 |
| 第六章 | 政府管理模式创新评估：服务型政府视角的分析 | 178 |
| | 一、政府管理模式创新与职能转变的评估标杆 | 179 |
| | 二、自贸试验区政府管理模式创新与职能转变的现状评估 | 193 |
| | 三、政府管理模式创新与职能转变的挑战与应对 | 223 |
| | 四、结语 | 239 |
| 附件一 | OECD 贸易便利化指标：可用工具概述 | 240 |
| 附件二 | OECD 贸易便利化指标——中国 | 247 |

| 第 | 一 | 章 |

中国（上海）自由贸易试验区 总体进展情况

中国（上海）自由贸易试验区（China（Shanghai）Pilot Free Trade Zone），简称上海自由贸易区或自贸试验区，是中国政府设立在上海的区域性自由贸易园区，位于浦东境内，属中国自由贸易区范畴。2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区正式成立，面积28.78平方公里，涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区四个海关特殊监管区域。2014年12月28日，全国人大常务委员会授权国务院扩展中国（上海）自由贸易试验区区域，将面积扩展到120.72平方公里。设立上海自由贸易试验区是我国中央政府在经济全球化的新形势下实施更加积极主动的开放战略的新尝试。上海自由贸易试验区承担着为全国深化改革和改革开放探路的责任，需要进一步转变政府职能，建立和完善国际化、法制化、市场化的营商环境。

扩展后的上海自由贸易试验区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区、上海浦东机场综合保税区、金桥出口加工区、张江高科技园区和陆家嘴金融贸易区七个区域。其中，综合保税区28.78平方公里，是此次扩区前的自贸试验区，已有27项制度创新成果在全国或部分地区推广。下一步，投资管理、贸易便利化、金融、服务业开

放、事中事后监管等领域的 28 项措施将在全国复制推广，海关监管和检验检疫 6 项制度创新将在全国其他海关特殊监管区域复制推广。陆家嘴金融片区 34.26 平方公里，包含陆家嘴金融贸易区、世博前滩地区。陆家嘴金融片区是上海国际金融中心的核心区域、上海国际航运中心的高端服务区、上海国际贸易中心的现代商贸集聚区。这里将探索建立与国际通行规则相衔接的金融制度体系，与总部经济等现代服务业发展相适应的制度安排，持续推进投资便利化、贸易自由化、金融国际化和监管制度创新，加快形成更加国际化、市场化、法治化的营商环境。世博前滩地区是上海新一轮发展的重点区域，正在打造总部经济、航运金融、文化体育旅游业、高端服务业集聚区。金桥开发片区 20.48 平方公里，于 1990 年成立，经过 20 多年的持续开发，已经成为上海的先进制造业核心功能区、生产性服务业集聚区、战略性新兴产业先行区和生态工业示范区。这里将以创新政府管理和金融制度、打造贸易便利化营商环境、培育能代表国家参与国际竞争的战略性新兴产业为重点，不断提升经济发展活力和创新能力。张江高科技片区 37.2 平方公里，是上海贯彻落实创新型国家战略的核心基地。这里将推动自贸试验区建设与张江国家自主创新示范区建设深度联动，提升张江园区创新力，重点在国家科学中心、发展“四新”经济、科技创新公共服务平台、科技金融、人才高地和综合环境优化等领域开展探索创新。

中国（上海）自由贸易试验区自 2013 年 9 月 29 日挂牌以来，按照国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《总体方案》），着力推进投资、贸易、金融、事中事后等领域的制度创新。在建立与国际投资贸易通行规则相衔接的基本制度框架上，取得了重要的阶段性成果。目前，以负面清单管理为核心的投资管理制度已经建立，以贸易便利化为重点的贸易监管制度平稳运行，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度加速推进，以政府职能转变为导向的事中事后监管制度基本形成。扩区后的自贸试验区将进一步扩大先行先试，以制度创

新为核心，把防控风险作为重要底线，把企业作为重要主体，充分发挥浦东新区创新基础好、开放度高的优势，加快政府职能转变，在更广领域和更大空间范围内积极探索以制度创新推动全面深化改革的新路径，率先建立符合国际化和法治化要求的跨境投资和贸易规则体系，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。

一、中国（上海）自由贸易试验区建设取得重要阶段性成果

自贸试验区挂牌以来，在投资自由、贸易便利、税率优惠以及金融改革等方面取得了一系列成果。协同创新中心也在服务国家自由贸易区战略、服务政府决策等方面做了大量工作，基本包揽了以“自贸试验区”为主题的国家重大项目，深度参与完成了负面清单、第三方评估、自贸试验区条例等重大改革任务。在此基础上，协同创新中心产出了一大批具有实际操作意义的研究成果，形成了一批具有代表性的系列理论专著和决策咨询报告，研究成果多次获国家和上海市主要领导批示，社会关注度与影响力不断提升，为自贸试验区建设发展作出了积极的贡献。

自贸试验区总体方案共包含 98 项改革事项，目前已全部进入实施阶段。其中，形成了 27 项复制、推广的经验，28 项经国家有关部门认定后可推广的创新措施。此前自贸试验区范围全部为海关特殊监管区，纳入全新的三个片区不仅是为了扩大区域，还是为了功能测试，也就是在更广的范围内检验制度创新对不同产业类型的实际效果。

（一）以负面清单管理为核心的投资管理制度初步建立

自贸试验区为扩大开放，首次实施了外资准入的负面清单管理模式，改变了我国实行了 30 多年的外资准入审批管理制度，大大提高了外资准入的透明度。2013 年负面清单的长度为 190 条，2014 年为 139 条，2015 年缩

短到 122 条。自贸试验区在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务和社会服务六个领域进一步扩大开放，提出了几十项扩大开放的举措，目前在这些领域已经有 1000 多项外资项目落地。自贸试验区还率先放开了中资企业到海外投资的审批，两年内累计办结境外投资项目 600 多个，中方投资金额近 200 亿美元。自贸试验区以市场优先为取向，实施了注册资本认缴制，投资者可以自主决定出资的比重和出资的期限。在绝大多数行业，可以先设立企业，再按照需要去申请金融许可。自贸试验区还实施了企业年报共识的制度，提高了企业运营的自身透明度。两年多来，自贸试验区引进了来自 91 个国家和地区的 4500 多个投资项目，90% 左右在负面清单以外。2015 年，负面清单管理仍然是一个最大的亮点；2016 年，最大的亮点转向建设科技创新中心和国际金融中心，目前这两个中心已经有了很好的方案。下一步要深化负面清单管理和投资领域改革，主要有三个方面：一是要深化推进服务业扩大开放，二是要进一步完善政府权力清单和责任清单，三是要建立全国统一的市场准入负面清单。

(二) 以贸易便利化为重点的贸易监管制度不断完善

为保证以贸易便利化为重点的贸易监管制度有效运行，海关、检验检疫等贸易监管部门按照合格假定和分类监管的原则，创新“一线放开、二线安全高效管住”的监管制度，陆续推出了近百项的改革举措，进口平均通关时间比区外减少 41.3%，出口平均通关时间比区外减少 36.8%，从而对标国际规则，创新贸易监管制度，进一步提高通关的便利化水平。2015 年 6 月，上海国际贸易单一窗口正式上线运营，涵盖了海关、检验检疫、海事等 17 个与贸易相关的监管部门，实现了货物进出口、船舶进出港的电子申报和跨部门的联合监管。下一步还将优化整合贸易监管流程，实施国际贸易单一窗口制度，把贸易许可、支付结算、资质登记等多种功能放进单一窗口的平台，破除国际贸易存在的多头监管、难以协同的难题，并提

高监管效力，帮助企业应对市场的变化。

（三）以资本项目可兑换和金融服务业开放为目的的金融创新制度加速推进

为建立国际和国内的资金通道，自贸试验区创设了自由贸易账户体系，实现了账户内的资金与境外自由流通，既满足了企业融资的需要，又实现了对跨境资金实行监管的监管目标，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度有序推进，自由贸易账户、扩大人民币跨境使用和深化外汇管理改革等试点稳步实施。截至2015年11月底，自贸试验区共有40家机构接入分账核算单元体系，开设FT账户超过4万个，账户收支总额为1.83万亿元；78家企业参与跨国公司总部外汇资金集中运营试点，354家企业办理外汇资本金意愿结汇业务，涉及金额23.93亿美元；2015年1~11月，跨境人民币境外借款67.33亿元，跨境人民币结算总额已达10494亿元。

为构建面向国际的金融要素交易市场、提高金融服务实体经济的能力，自贸试验区以人民币加速国际化为契机、自由贸易账户体系为支撑，启动实施了黄金国际版交易、大宗商品的保税交易、跨境人民币的支付结算、人民币跨境资金池等一批金融服务的创新，进一步丰富了要素资源的配置工具。自贸试验区设立开放环境下的金融安全网，通过建立跨部门的监管协调机制，跨境资本流动的监测机制，反洗钱、反恐怖融资、反逃税的监管机制，完善金融宏观审慎管理措施，切实加强机构实施风险管理的主体责任。

（四）以政府职能转变为核心的事中事后监管制度初步形成

自贸试验区的战略定位面向全球、对标国际，探索和实践高标准的国际投资贸易新规则。自贸试验区将加强与上海“四个中心”和科技创新中心建设的有机结合，更加侧重制度创新与功能创新的紧密联动，使自贸试

验区政府职能转变加快。自贸试验区积极探索政府管理体制机制创新,深化自贸试验区与国际规则的对接,推进经济领域的治理体系和治理能力现代化。以政府职能转变为核心的事中事后监管制度初步形成,区内 27 项制度创新成果已先后在全国或部分地区复制推广。

二、中国(上海)自由贸易试验区在全国范围内 复制推广的改革事项

中国(上海)自由贸易试验区设立以来,围绕外商投资负面清单管理、贸易便利化、金融服务业开放、完善政府监管制度等,在体制机制上进行了积极探索和创新,形成了一批可复制、可推广的经验做法。在全国范围内复制推广的改革事项包括以下几方面。投资管理领域:外商投资广告企业项目备案制、涉税事项网上审批备案、税务登记号码网上自动赋码、网上自主办税、纳税信用管理的网上信用评级、组织机构代码实时赋码、企业标准备案管理制度创新、取消生产许可证委托加工备案、企业设立实行“单一窗口”等。贸易便利化领域:全球维修产业检验检疫监管、中转货物产地来源证管理、检验检疫通关无纸化、第三方检验结果采信、出入境生物材料制品风险管理等。金融领域:个人其他经常项下人民币结算业务、外商投资企业外汇资本金意愿结汇、银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务、直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理等。服务业开放领域:允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务、允许设立外商投资资信调查公司、允许设立股份制外资投资性公司、融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制、允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售等。事中事后监管措施:社会信用体系、信息共享和综合执法制度、企业年度报告公示和经营异常名录制度、社会力量参与市场监督制度以及各部门的专业监管制度。在全国其他海关特殊监管区域复制

推广的改革事项包括以下几方面。海关监管制度创新：期货保税交割海关监管制度、境内外维修海关监管制度、融资租赁海关监管制度等。检验检疫制度创新：进口货物预检验、分线监督管理制度、动植物及其产品检疫审批负面清单管理等。

推广自贸试验区可复制改革试点经验具有重大意义。将推广工作作为全面深化改革的重要举措，积极转变政府管理理念，以开放促改革，结合本地区、本部门实际情况，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的作用。要适应经济全球化的趋势，逐步构建与我国开放型经济发展要求相适应的新体制、新模式，释放改革红利，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争的新优势。

党中央、国务院已决定在更大范围推开、推动实施新一轮高水平对外开放。深化自贸试验区改革开放，进一步压缩负面清单，在服务业和先进制造业等领域再推出一批扩大开放举措，并将部分开放措施辐射到浦东新区。除涉及法律修订等事项外，在全国推广包括投资、贸易、金融、服务业开放和事中事后监管等方面的 28 项改革试点经验，在全国其他海关特殊监管区域推广 6 项海关监管和检验检疫制度创新措施。依托现有新区、园区，在广东省、天津市、福建省特定区域再设三个自由贸易园区，以自贸试验区试点内容为主体，结合地方特点，充实新的试点内容。

三、中国（上海）自由贸易试验区存在的问题

上海自由贸易试验区的实践证明，在国际经济大环境和国内经济发展同时发生变化的情况下，制度创新是适应新一轮国际和国内经济深刻调整的重要路径。以负面清单管理模式为核心的投资管理制度，以贸易便利化为重点的贸易管理制度，以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金

融创新制度，以政府职能转变为核心的事中事后监管制度，仍旧是自贸试验区改革的重点领域。自贸试验区设立以来，不断释放着制度创新的红利，国内外投资者的热情不减，截至 2015 年 8 月 31 日，自贸试验区共新设外商投资企业 4891 家，累计投资总额 731.6 亿美元；新设内资企业 26111 家，注册资本总额 9971.1 亿元。特别需要指出的是，其中新增各类金融企业超过 2100 家，足以证明体制、机制、法制创新是自贸试验区发展的动力所在。同时，政府管理方式的转变激发了市场主体创新创业的活力，“互联网+”等一批市场创新加速发展，成为经济增长的新热点。2015 年，中国（上海）自由贸易试验区按照中央“开放程度最高的自贸试验区”要求，对标国际通行贸易规则，不断探索中国与其他经济大国在经济发展、贸易往来方面的未来趋势。要进一步放大自贸试验区效应，把创新制度转化为发展优势。在政府职能转变方面，要让改革成果在更广的区域内落地，处理好政府与市场的关系。在准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理模式、贸易便利化、资本项目可兑换和金融服务业开放等金融制度创新以及加强事中事后监管等做法的基础上，继续总结可复制、可推广的经验。加入了新的三个片区后，自贸试验区要加大服务企业发展的力度，服务于上海的转型发展，把建设自贸试验区与建设“具有全球影响力的科技创新中心”有机结合起来。

（一）资本市场开放应有新突破

截至 2015 年 6 月末，自贸试验区共有 62 家企业办理人民币境外借款业务，合计金额 247 亿元，远远低于央行计算的上限额度，主要原因是信息不对称、办理业务便利化程度不高等，下一步应该推出便利化改革措施，继续扩大人民币境外借款规模。在资本项目可兑换方面，个人对外投资的有关资本项目开放应当加快推进，相关配套规则应尽早出台；同时，研究证券保险等非银行机构开展自贸试验区分账核算业务的可行性，完善

国际金融资产交易平台等。自贸试验区的金融制度和政策设计上不应是“洼地”，但也不能是脱离全球金融服务体系要求、缺乏国际竞争力的“高地”，而是应该建成符合国家金融宏观审慎管理目标、有效服务实体经济、与现有国际金融中心站在同一起跑线的“金融开阔平地”。

自贸试验区发展离岸金融业务的市场空间巨大，应放宽国内外金融机构开展离岸金融业务的准入资格，争取更多离岸金融机构入驻；在做大、做强离岸银行业务和期货保税交割等的基础上，逐步拓展离岸保险、离岸证券、离岸信托、离岸货币、离岸同业拆借等离岸金融业务；抓紧制定以离岸银行业务管理、离岸账户管理、离岸业务税收、离岸公司注册为主要内容的法律法规，不断完善离岸金融法律体系，探索建立自贸试验区鼓励境外股权投资、离岸业务发展的税收制度。在金融业务扶持政策方面：在岸方面，自贸试验区可实施“营改增”试点，统一金融各行业征税标准，试点降低区内银行准备金率，逐步放宽金融机构在在岸与离岸账户互转限额；离岸方面，对于金融机构离岸业务所产生的收入免征营业税，免除离岸存款的准备金缴纳义务，减少或免除离岸业务凭证、合同的印花税。在创新自贸试验区金融监管制度方面：自贸试验区金融政策分别由人民银行、外汇管理局、商务部和金融行业监管部门等会同制定，金融开放的相关配套政策出台步调不一致、细则操作不到位，影响区内金融机构业务拓展与创新。同时，自贸试验区资本项目可兑换与混业竞争对监管制度提出了挑战。自贸试验区或可借鉴迪拜金融监管规范的经验，成立将“一行三会”监管功能合为一体的金融管理局或者管理委员会来负责监管与协调工作。落实自贸试验区建设与上海国际金融中心联动方案主要有五方面内容：争取率先实现人民币资本项下可兑换，逐步提高资本项下可兑换程度；进一步扩大人民币跨境使用，实行贸易、实业投资与金融投资三者并重，推动资本和人民币“走出去”，使人民币成为全球主要的交易储备和定价货币；扩大金融服务业对内、对外开放，对接国际高标准，推动金融

服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构扩大开放；加快建设面向国际的金融市场，依托自贸试验区金融制度创新和对外开放优势，推进面向国际的金融市场平台建设，拓宽境外投资者参与境内金融市场的渠道；构建与金融开放运行相宜的金融风险防范机制，建立适应自贸试验区发展和上海国际金融中心建设的联动监管机制等。未来，我国资本项目可兑换将推动六项具体改革，包括合格境内个人投资者（QDII2）试点、证券交易所互联互通、取消大多数外汇管理的事前审批事项、为海外机构投资者投资中国资本市场提供更多便利、进一步促进人民币在国际上的使用和紧急情况下采取必要的手段防控风险。自贸试验区金融改革的重点，就是在这六方面实现全面突破和落地，同时也是人民币全面资本项目可兑换之时。

自贸试验区已为资本项目可兑换做好技术准备，包括建立了有管理的可兑换制度、资金大进大出的总量调控和应急政策、强大的多角度账户管理体系等 10 项措施。例如，资本项目可兑换后，央行会同有关部门建立资本项目可兑换的市场化规则；各类经济主体根据规则自主安排跨境资金流动，不再需要审批；监管部门从事前审批到事中、事后监管；背后有强大的账户信息管理系统；管理部门有对异常状态下总量调控和危机处理的应急工具箱，这是隐性的，正常情况下不干扰经济主体的跨境资金流动。自贸试验区金融改革下一步还将梳理扩区后各个片区的产业类型，明确各自的金融创新侧重点，比如陆家嘴（包括世博前滩）片区将更加侧重金融机构的集聚，尤其是国际性的功能型金融机构。同时，进一步扩大金融服务业对内和对外开放：对内是对民营资本的开放，继续推动民营资本组建各类金融机构，包括民营银行、财务公司等；对外则是逐步放宽外资在金融机构的股权比例，同时拓宽业务范围等。自贸试验区在推出金融改革 54 条措施后，将继续推出“金改新 51 条”，预计将有四方面先行先试：稳步推进人民币资本项目可兑换；进一步扩大人民币跨境使用，实现贸易、金融投资、实业投资并重；继续扩大金融服务业对外开放，在华瑞银行已经落