

关于推进自由贸易试验区建设的调研报告

致公党中央调研组

摘要: 该文分析了上海自由贸易试验区在九个月时间里,上海在加快实施贸易、投资、金融及行政管理各领域的制度创新试点工作方面取得的进展,并指出上海在投资管理制度创新、贸易监管制度创新、金融制度创新、行政管理制度创新等方面形成的一批可复制、可推广的制度模式。但是,在运行过程中存在着一些问题,如制度改革的碎片化、部门化,对制度创新内涵的认识较为肤浅,负面清单管理模式应用存在较大局限性,改革开放步伐不够大等。针对上述问题该文提出了相关政策建议。

关键词: 自由贸易试验区;改革;开放型市场;制度创新

中图分类号: F74 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2015)66-0008-07

上海自贸区建设自去年9月29日正式启动以来,在短短的九个月时间里,取得了较为显著的成绩,同时也暴露出一些潜在的问题。针对这些亟待解决的问题,2014年6月,致公党中央调研组对中国(上海)自由贸易试验区(以下简称上海自贸区)建设以及广东省的深圳前海新区与珠海横琴新区申报自贸区项目的情况进行了实地调研。

1 上海自贸区建设现状

上海自贸区建设是党中央、国务院在新形势下推进改革开放的重大举措,肩负着中国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化,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,是一项重大的国家战略。在短短九个月时间里,上海在贯彻落实国务院颁布的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,加快实施贸易、投资、金融及行政管理各领域的制度创新试点工作方面取得了令人可喜的进展,并陆续形成了一批可复制、可推广的制度模式。

1.1 投资管理制度创新

一是对外商投资试行准入前国民待遇,制订试验区外商投资与国民待遇不符的负面清单。首次推出的2013版负面清单,共计190项,其中,禁止类为38项,限制类为152项。截至2014年5月末,已有

1035个新设的外资项目采用了负面清单管理模式,其中,92%的外商投资项目是在负面清单所列项目以外,因而实行与内资一致的备案制管理。相比2013版负面清单,2014年7月1日发布的2014版负面清单,开放度与透明度都进一步提高,并尝试与国际通行规则相衔接。修订后的负面清单特别管理措施数量由190条调整为139条,较2013版减少了51条,负面清单的“瘦身”率达到26.8%。其中,因扩大开放而实质性取消14条,因内外资均有限制而取消14条,因分类调整而减少23条。从开放的角度来看,实质性取消14条,实质性放宽19条,进一步开放的比率达到17.4%。在所有139条特别管理措施中,按措施类型分,限制性措施110条,禁止性措施29条;按产业分,第一产业6条、第二产业66条(其中制造业46条),第三产业67条。从中可以看出上海自贸区加快服务业对外开放的宗旨。

二是创新商事制度管理,包括探索先照后证,实行企业准入的“单一窗口”制度,即建立一口受理,综合审批和高效运作的服务模式,使得企业市场准入的审批时间由过去的29天缩短至最短的4天;改革境外投资方式,将区内企业10亿美元以下的海外投资由核准制改为了备案制。

三是实行与商事管理制度相衔接的工商登记制度,主要表现为企业注册资本由实缴制改为认缴制,将企业的年检制改为年度报告公示制等。经过近9个月的先行先试,自贸试验区工商登记制度改革各项措施运行平稳、有效,改革效应和制度创新价值也逐步显现。不仅有效激发了社会投资热情和市场活力,优化了营商环境,企业数量快速增长;同时也促

收稿日期:2015-01-08

作者简介:致公党中央调研组,由全国人大常委、全国人大华侨委副主任,致公党中央副主席杨邦杰率队,调研组成员包括:马骏、江曙霞、钟祥财、孙立坚、杨德才、李明、杨英、冯军、孙立行、陈继明、杨壮、郑业鹭、陈珑、董巍伟、沈晓英等。报告执笔人为孙立行。

进了政府简政放权和加快职能转变,提升了行政效能,获得了社会各界的好评。

截至2014年5月末,自贸试验区成立以来累计设立企业9470户,超过原上海综合保税区过去20年存量企业的总数(8996户),其中:内资企业8468户,户均注册资本2248.93万元人民币;外资企业1002户,户均注册资本596.12万美元。3月1日以来,6066户自贸试验区企业(含分支机构)已按照企业年度报告公示制度的规定提交了年度报告,超过自贸试验区应申报企业数量11921户的50%,其中提交审计报告的企业有4830户。目前上海自贸区试行的注册资本认缴登记制等改革经验已正式在全国推广。

1.2 贸易监管制度创新

上海自贸区遵循“一线放开,二线安全高效管住,区内便捷管理”的监管基本原则,探索建立以货物状态分类监管为核心的贸易监管新体制,并对试验区和境内区外之间进出的货物,实行智能化卡口、电子信息联网管理模式;同时简化试验区货物流转手续,推动区内企业按照“分送集报、自行运输”方式实现试验区四个区域间货物自由流转。此外,上海海关加强了电子账册管理,推动试验区货物在各海关特殊监管区域之间和跨关区便捷流转。从上述监管制度的实施成效看,自上海自贸区挂牌以来总体运行情况良好,制度创新红利初显,有效提升了通关效率,降低了物流成本。截止2014年5月末,办理先进区后报关业务1518票,货值2.57亿美元;办理自行运输业务85起,货值1108.6万美元。

据国家海关总署的信息披露,上海自贸区的14项海关监管创新制度从8月份起陆续在长江经济带海关特殊监管区域、全国海关特殊监管区域以及全国海关范围内复制推广。这十四项监管制度安排分别为:“先进区、后报关”制度、区内自行运输制度、加工贸易工单式核销制度、保税展示交易制度、境内外维修制度、期货保税交割制度、融资租赁制度、“批次进出、集中申报”制度、简化通关作业随附单证制度、统一备案清单制度、内销选择性征税制度、集中汇总纳税制度、保税物流联网监管制度以及智能化卡口验放管理制度。

1.3 金融制度创新

金融制度创新是上海自贸区建设不同于其他自贸区的一大亮点。自国务院发布《中国(上海)自由

贸易试验区总体方案》以来,人民银行、银监会、证监会、保监会发布了总计51项金融支持自贸试验区建设的改革措施,其中:人民银行30项,银监会8项、证监会5项、保监会8项,内容非常丰富,开放创新力度也非常大,主要聚焦在资本项目可兑换、人民币跨境使用、利率市场化和外汇管理改革等四个方面的先行先试措施。此外,为了增强自贸试验区金融制度改革的可操作性,人民银行和外汇局已经出台了“分账核算业务”、“风险审慎管理”、“扩大人民币跨境使用”、“深化外汇管理”等7项实施细则。其中,分账核算业务是此次金融制度创新试点中最为重要的一项,为上海自贸区实施推进金融领域的对外开放,尤其是推动资本项目可自由兑换进程搭建了必要的金融基础设施。

上述支持上海自贸区建设的金融创新制度的陆续出台,产生了良好的金融机构集聚效应。截至2014年5月底,已有57家有牌照的金融机构入驻自贸试验区,其中:中资银行分行12家,外资银行支行20家,非银行金融机构1家、证券期货类金融机构13家、保险公司分支机构9家、金融市场平台1家、第三方支付机构1家;金融信息服务公司226家;股权投资企业91家;融资租赁(含SPV)230家;投资和资产管理公司1693家。

目前,上海自贸区已初步形成了一批金融业务创新成果和典型案例,并由自贸区管委会等有关部门举办了自贸区金融创新案例发布会,向社会各界介绍创新案例的具体做法,对这些金融创新成果作进一步宣传和推广,起到了较好的效果。这些典型创新案例包括:企业从境外借入人民币资金、跨境人民币双向资金池、支付机构开展跨境电子商务人民币支付结算、跨国公司经常项下跨境人民币集中收付、跨国公司外汇资金集中运营管理、股权投资企业跨境股权投资审批改备案、自由贸易账户开立和资金划拨、境外银团人民币借款、人民币跨境集中收付和轧差净额结算、个人经常项下跨境人民币结算业务、外汇资本金意愿结汇业务、直接投资外汇登记以及三方联动跨境银租保业务。

1.4 行政管理体制创新

上海自贸区按照高标准投资规则要求,加快政府职能转变,推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。具体开展了以下相关试点工作:一是建立完善信息网络共享平台,实现不同部门的

协同管理;二是建立试验区企业商务诚信管理制度,尝试制定企业信用负面清单;三是建立由管委会、质检、税务、工商、海关、外汇等主管部门参加的市场监管综合执法体系;四是完善国家安全审查制度、协助开展涉及外资的国家安全审查;五是建立行业信息跟踪、监管和归集的综合评估机制;六是建立和完善体现投资者参与、符合国际规则的信息公开机制;七是完善投资者权益有效保障机制,实现各类投资主体公平竞争;八是建立知识产权纠纷调解、维权援助等机制;九是鼓励社会力量参与市场监督。

除上述的制度创新外,上海自贸区还在功能拓展方面,积极培育贸易新型业态和功能,扩大航运服务能级,吸引跨国公司亚太总部集聚,加快提升中国在全球贸易价值链中的地位;在法制保障方面,加快形成符合试验区发展需要的高标准投资和贸易规则体系,着力营造法治化营商环境。

另据上海自贸区管委会披露,到2014年年末,将会形成共计30多项可复制、可推广的制度创新经验。除了上述的14项海关监管创新制度以外,在其他领域的“可复制、可推广”经验或将集中在工商登记制度改革、政府管理模式和服务业的扩大开放方面。另外,在央行发布的关于支持外贸稳定增长的十一条意见中,上海自贸区目前开展的部分金融制度创新试点项目,包括跨境人民币资金集中运营业务、个人跨境贸易人民币结算业务、跨境电子商务人民币结算业务以及投资、贸易便利化措施等,实际上已经被允许在全国范围内推广、复制。

2 上海自贸区运行中存在的问题

2.1 制度改革的碎片化、部门化问题

由于制度创新与对外开放会不可避免地损害一些部门或行业的利益,因而为了避免自贸区的改革开放对现行制度下既得利益的影响,故在推动本部门的制度创新与对外开放方面谨小慎微,导致一些改革开放措施迟迟不能及时出台,从而在一定程度上影响了自贸区试验的进度和效果。

2.2 对制度创新内涵的认识肤浅问题

目前自贸区建设的重心在于通过削减负面清单条目来进一步扩大开放。然而增加一个服务业开放项目能否称得上是真正意义上的制度创新。鉴于各地的资源禀赋、开放条件不尽相同,甚至相距甚远,因此,适宜于某一个地方的开放项目并不一定能推

广至其他地方开放并取得同样的开放效益。由此可见,所谓制度创新,并不是指简单的开放项目的增加,而应是包含适应这项开放的监管制度设计及实施上的完善,形成可以复制、推广的通行模式。这才是自贸区制度创新的内涵所在。

2.3 负面清单管理模式应用的局限性问题

目前负面清单管理仅仅针对外资企业的市场准入,而没有将这一管理模式用于民营企业的市场准入,因而使民营企业无法享受因服务业的市场开放度提高而带来的投资益处。目前,自贸区除了对外商投资管理进行改革采取负面清单管理模式以外,对内资尤其是民企的投资体制管理制度的改革力度还不够大。为此,在对投资体制管理改革的过程中,除了对外资管理进行改革,简化便利国外投资之外,还需要考虑对内资管理改革。不可否认,在一些行业,中国内资企业之间还存在很大的差距,集中反映在国有企业和民企企业的差别性待遇上。以有效解决国外要求提出的准入前国民待遇中的“国民”,更多的是指国有企业的差别待遇。因而在允许外资进入的行业中,必须要对民企也采用同样水平的待遇。

2.4 改革开放步伐不够大的问题

上海自贸区改革开放进程需要加快,这是因为从管理体制改革的方案设计到实施、服务开放的行业选择到实际开放并评估,再到形成可复制、可推广的综合方案需要一个较长的过程。其中涉及法制法规的制度改革还需经人大审议批准通过方可实施。另一方面,也只有为进一步开放中才能摸索出行之有效的风险监管模式。相反,由于开放不充分、管得太严,找不到问题出在哪里,从而也就无法形成高效的监管制度模式。

2.5 服务贸易缺乏有效监管的问题

上海自贸区建设的重点工作之一是推动服务贸易的发展。鉴于服务贸易无形化的特点,即通常没有货物伴随资金的流动,因而不能像贸易项下那样将进出口货物报关单作为货物流的凭据,来判断和审核其应收和应付外汇的真实性。也正是因为服务贸易更多地表现为无形的资金交易与信息交换,而且通常没有属地界限,因此,针对服务贸易的要素流动,需要采取有别于实物监管的制度创新模式。目前,上海海关在自贸区内形成的14项可复制、可推广的监管制度模式,主要是针对货物贸易中的实物交易的监管,而不是针对服务贸易中的资金交易的

监管。因而,海关采取的物理围网或者是电子围网都不能有效监管服务贸易。

2.6 虚假贸易与监管套利的问题

目前,自贸区开展跨境人民币贷款业务,通常是由企业向境内银行提出申请或者需求,由境内银行向境外行提供信用保证,然后境外行将资金借给用款企业。用款企业通过进口贸易渠道将获得人民币贷款款项回流至境内,并以定期存款方式获得较高的境内“存款”利息,等贷款到期时再利用无本金交割远期汇率(NDF 汇率)卖出人民币归还美元贷款,获得汇率和利率的双重套利。同时,鉴于服务贸易交易的标的是无形的,其真实的价值第三方无法判断,如果是关联方交易,完全可以订立虚假合同实现外汇转移。

2.7 资金要素的自由流动问题

资金要素的流动很难用物理边界加以限制。由于自贸区的金融开放使得区内、区外存在较明显的融资成本差异,导致自贸区容易成为资金成本的洼地,容易产生套利、套汇交易。因而不能长期仅放开自贸区的存款利率限制,否则就会人为制造境内新的利率非市场化的分割现象。同样,以汇率为例,在自贸区分账核算单元应用的汇率是区内的汇率,既不同于境内区外的汇率,也和境外汇率不尽相同,但更为接近离岸的价格。未来有可能在自贸区形成(在岸和离岸之外的)第三个汇率水平,因而存在造成混乱的风险。

3 推进上海自贸区建设的对策建议

针对上述的问题,尤其是碎片化等问题直接影响上海自贸区建设进程,关乎自贸区制度创新试验的成败,因而需要重点解决。

3.1 进一步明确功能定位、丰富内涵,发挥自贸区在深化改革、扩大开放中的作用

顶层设计是推动上海自贸区改革开放的指南针、方向盘。惟有加强顶层设计,方能引领上海自贸区各领域、各环节的制度创新不偏离航向,方能破除利益割据的樊篱。如果说思想禁锢像是一堵无形的墙,羁绊着改革的脚步,利益割据则像是一堵有形的墙,阻碍着改革开放的行进。上海自贸区建设要想避免改革开放利益的进一步碎片化和固化,必然意味着要与既得利益展开一场残酷的拉锯战。为了不使改革开放在因利益割据而搁浅,同样需要顶层设

计。而惟有顶层设计,方能应对各种利益割据的盘根错节,切实推进上海自贸区的制度创新与对外开放。

一是解放思想,大胆探索,勇于创新。应进一步明确自贸区的定位,形成共识,发掘自贸区的功能并丰富自贸区的内涵,充分发挥其试验田作用,为中国新一轮深化改革、扩大开放探索新途径,形成新经验。二是建立中央与地方政府和企业界、学界、民间智库之间的信息沟通机制。三是发挥上海国际化人才资源丰富的优势和特色,除尽快形成可复制、可推广的体制机制经验外,还应为新一轮改革进程培养、提供、储备优秀人才。同时,在现阶段上海自贸区的管理团队中建议配备适当比例的、有相关知识背景和经验的国际化人才,以适应自贸区建设的新要求。

3.2 尽早在上海自贸区启动对内资民营企业的负面清单管理

上海自贸区负面清单是中国外资管理模式重大转变的标志。我们不应该仅仅局限于关注负面清单条款的长度及具体内容的表述上,而要放眼看到,上海自贸区负面清单给中国带来的行政管理理念的革命将是深远的,是将政府权力关进制度牢笼里的先试先行。负面清单实际上体现的是“法无禁止即可为”的法律理念,遵循的是“除非法律禁止的,否则就是法律允许的”解释逻辑。这种思想如果在上海自贸区实践中得以贯彻,通过推广、复制,可影响中国下一阶段的法治体制改革。

为此,上海自贸区的负面清单改革试点应更加注重模式探索,而不是负面清单本身条款,这种理念应该拓展至对内民企开放,让民间资本的市场准入同样能够从负面清单管理制度的完善中受惠。应明确规定所有对外资开放的行业,内资民营企业也自动享受同样的准入待遇。同样,这一试点如果能促进政府职能的转变,将市场行为的主导权更多地给予市场主体,促成政府从过去的管理型逐步转变为服务型等一系列变革,进而能尽最大可能释放因制度改革而带来新生产力的红利,拓展经济增长的新空间,那么就势必能为中国全面深化体制改革带来巨大的示范效应。

此外,就负面清单设计而言,虽然,2014 版的负面清单无论在缩减条款长度、扩大开放方面还是在条款内容的透明度方面都比 2013 版有了较大的改善,但尽管如此,2014 版的负面清单与国际双边投

资协议中特别管理措施所规定的除列出不符国民待遇条款外还应包含不符最惠国待遇、业绩要求、投资者的资质以及高管国籍等条款的要求仍存在不小的差距。因此,未来上海自贸区的负面清单改革需要密切跟踪国际贸易投资新规则动向,通过先行试验及时对接,不断完善中国投资贸易管理体制,为中国参与包括中美 BIT 谈判在内的新国际贸易投资规则的制定提供有力支撑。

3.3 加大制度创新的力度,提高监管有效性

目前,上海自贸区制度创新的力度与深圳前海新区、珠海横琴新区相比仍捉襟见肘。制度创新必然会带来一定的风险,要允许试错,给予市场开放的一定的风险容忍度。只有敢于尝试,才能在实践中摸索并逐渐形成一套可复制、可推广的经验。尤其是上海自贸区在资金要素的自由流动方面仍然有很多限制。

另一方面,为了确保制度创新不引发区域性系统性风险,上海自贸区的制度创新应首先放在完善金融基础设施建设,而不仅仅是具体业务的对外开放上。因为只有基础设施环境做得越好,才能更好地避免监管套利风险,放开区内、区外的时间也就可缩短。为此,上海自贸区要在实践中加快分账核算体系建设,同时还要注重业务开放后的风险监管经验的积累,尽快形成可在全国范围内推广、复制的高效的事中、事后监管模式,提高风险控制能力。此外,还需要尽快建立开放后的绩效评估体系,也即建立负面清单评估的方法与分析体系。

此外,探索跨境资本流动的宏观审慎监管模式,推动上海自贸区资本项目可自由兑换进程。虽然,目前在学术界及政府管理部门中已经提出了宏观审慎监管的主张以及包括托宾税、无息存款准备金在内的监管工具,但目前这仅停留在概念层面,决策层还没迈出实质性开放资本账户的这道门槛,因而也就无法在实践中进行审慎监管制度创新试点。为此,能否率先在上海自贸区内探索应用宏观审慎监管工具对跨境资本流动及其本外币外债规模变化实施流动性总量管理,从而为推进自贸区资本账户开放积累有效防范短期资本异常流动风险的宝贵经验。

3.4 进一步扩大金融领域开放,促进上海国际金融中心建设

应按照国际通行规则建立市场化、法制化的国

际营商环境。上海自贸区在实践过程中,对外国投资给予准入前国民待遇、探索投资管理的负面清单管理模式、进一步扩大制造业和服务金融业的开放等等,都是与国际通行规则的衔接。不过,对比目前正在谈判的中美 BIT 和中韩 FTA,以及中国已经申请加入的 TISA 谈判,在按照国际通行规则建立市场化、法制化的国际营商环境尚有不少差距,例如在国际投资领域,以 2012 年美国 BIT 范本和美欧 2012 年关于国际投资的七原则为例,目前上海的实践仅在国民待遇条款的准入方面开了试验的口子,而上述范本和七原则涉及到的关于投资领域的竞争中立、外汇自由转移、业绩要求、高管禁止、PTG 仲裁等等,都只是在中美 BIT 谈判中将会涉及,而上海自贸区在这方面的改革和试验却有待开展。

上海自贸区应加快金融领域对外开放的步伐,以此提升上海国际金融中心的对外开放程度与国际化水平,推动上海成为人民币资产的全球投资交易中心,增强上海国际金融中心的资金集聚能力。为此,建议允许在自贸区内开展如下的金融业务试点:

一是允许境外及境内区外的合格投资者参与自贸区内计划推出的国际能源交易试点。目前在上海自贸区计划推出的国际能源交易平台,仅允许自贸区内的企业和个人按规定从事原油期货等大宗商品交易,没有向境外及境内区外投资者同步开放,因而制约上海金融中心的国际化进程。为此,建议自贸区的国际能源交易平台同步向境外及境内区外的投资者开放,允许参与各类大宗商品的交易,通过采取在自贸区内的封闭式资金运作模式,在风险可控前提下,实现有管理的市场对外开放。

二是允许基础性资产证券化产品能够在自贸区内的国际金融资产交易中心交易。目前在自贸区计划推出的国际金融资产交易中心,可进行交易的金融资产目前主要是境外股权投资资产,而没有包含其它资产证券化产品。为此,建议能否考虑将与实体经济挂钩的贸易融资资产打包销售,即以进、出口贸易融资为基础做成证券化金融产品,在此平台上面向海外投资者销售。此举也是促进人民币国际化的第一大突破口。

三是降低自贸区内商业银行的营业税,增强市场开放后的国际竞争力。目前大陆银行业的营业税是 5%,为全球最高。全球也只有三到四个国家和地区对银行征收营业税。而且除营业税外,大陆银

行业还受到 20% 存款准备金和 75% 的存贷比的条件限制。与此相比,香港地区不但不征收银行的营业税,而且也不存在对银行存款准备金与存贷比的硬性要求。这就使得香港银行业的利差可以接受比国内银行业少 150 个基点,也就意味着大陆银行业必须比香港多赚 150 个基点,才能获得同样的投资回报率。如果这一现状不尽快改变,那么,一旦资本市场对外开放后,则很可能出现大量的人民币业务流到香港或海外国家。为此,建议仿效上海率先开展“营改增”试点的成功经验,在上海自贸区开展降低银行营业税率的试点业务,如从 5% 降到 3% 甚至更低,尽快形成可在全国范围复制、推广的经验。同时,适时地降低银行业的法定存款准备金率,放宽人民币存贷比限制,为银行更好地提供投融资服务创造有利条件。

四是允许自贸区内参与跨境贸易人民币结算的实体企业在完成跨境结算的信息报送后,其人民币账户资金可投资国债、央票等固定收益类金融产品。

五是从外汇管理和税收方面鼓励民间资产管理机构与主权财富管理机构和国有企业合作,进行海外投资。

3.5 建立包括银行、工商、税务、公安和法院信息在内的自贸区企业信用系统

上海自贸区实现事中、事后有效监管的手段之一是充分发挥信用管理的激励机制。这一机制发挥作用的重要条件是要有完整的与信用相关的信息。目前的征信系统只有企业和个人在银行违约的记录。建议自贸区率先建立包括银行、工商、税务、公安、法院的有关记录纳入统一的信用系统。在实际应用中,关键是要建立所有企业在自贸区的经营活动的信用记录,包括各种各样违规违法的行为属性、发生次数多少等分类列入信用负面清单,形成失信主体名单。按规定允许各种金融机构等相关单位和个人查询该信用系统,以便对守信主体给予更大的交易便利与金融支持,防范交易风险。

3.6 尽快启动“中国(广东)自由贸易试验区”建设

相较于上海自贸区,深圳前海在人民币跨境使用和赴港发行人民币债券等相关业务上具有较大的优势。不仅如此,据介绍,前海已经获得 22 项国家赋予的先行先试政策。其中,最大政策优惠是对前海符合产业准入目录的企业按 15% 的税率减征企业所得税,而上海目前的企业所得税率高达 25%。

信息服务、科技服务还有文化创意等现代服务业均在此目录里,因而这些产业的企业竞争优势较为明显。

深圳前海新区与珠海横琴新区的部分开发经验值得上海自贸区学习借鉴。例如,从投资的角度来讲,法治环境是否公开透明是否做到公平公正,最受境外投资者的关注。这也是为什么香港能够吸引全球的资本集聚到香港发展,其法治环境确实起到了非常重要的作用。深圳前海依托毗邻香港国际大都市的地缘优势,通过聘请曾在香港特区政府部门任职的管理人员来新区管理部门担任要职,从而将香港的管理理念、管理制度以及管理经验植入大陆体制内,推动改革深圳现行管理体制存在的缺陷与弊端,从而大幅提升了前海新区的国际化治理水平;而珠海横琴新区针对货物贸易率先引入电子围网的信息化监管理念及其手段也值得上海自贸区借鉴。

上海自贸区启动至今,部分改革已经开始形成可复制、可推广的经验。应该适时考虑广东的港澳地缘优势,尽快启动“中国(广东)自由贸易试验区”(简称广东自贸区)建设,以进一步发挥自贸区引领全国改革开放的作用。在广东自贸区的建设中,可借鉴香港作为成熟自由贸易港的成功经验,充分利用香港的行政人才和专家全方位参与广东自贸区的体制机制设计和试验,为推进中国全面深化改革、扩大开放积累和提供更加丰富的经验和做法。同时,还有利于推进粤港澳深度合作,拓展港澳发展空间,维护香港和澳门的繁荣稳定。

参考文献

- [1] 中国保监会上海监管局. 上海保险行业参与自贸试验区建设概况(内部资料)[Z]. 2014.
- [2] 上海市工商行政管理局. 关于推进中国(上海)自由贸易试验区工商登记制度改革先行先试情况的报告(内部资料)[Z]. 2014.
- [3] 上海市金融服务办公室. 自贸试验区金融改革创新试点情况(内部资料)[Z]. 2014.
- [4] 上海市卫计委. 自贸试验区有关工作进展(内部资料)[Z]. 2014.
- [5] 横琴新区开发建设基本情况及申报中国(广东)自由贸易园区情况(内部资料)[Z]. 2014.

A Report on Further Improving the Development of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

The Survey and Research Group with the Central Committee of China Zhi Gong Party

Abstract: This paper analyzes the progress of Shanghai's pilot work in speeding up the institutional innovation of trade, investment, finance and public administration within nine months since the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone was founded. Then it describes the duplicable and propagable institutional model in the fields of investment management innovation, trade administration innovation, financial innovation and public administration innovation. However, there are some issues during the operation, such as the fragmentation and departmentalization of the reform, the superficial understanding of the connotation of institutional innovation, the great limitation in the application of negative list management model, and the inadequate pace in reform and opening up. Focusing on such issues the paper puts forward the relevant policy proposals.

Key words: pilot free trade zone; reform; the open market; institutional innovation