

中國（上海）自由貿易試驗區：
改革創新與瓶頸制約

沈桂龍

滬港發展聯合研究所

Shanghai-Hong Kong Development Institute

二零一四年十月

滬港發展聯合研究所
研究專論第三十三號

作者簡介

沈桂龍博士，研究員，上海社會科學院經濟研究所經濟研究所所長助理，國際貿易與投資研究室主任

研究方向：中國的國際貿易與國際投資

About the Author

Dr. Guilong Shen is currently research professor, assistant director of the Institute of Economics of Shanghai Academy of Social Science and director of Research Office of International Trade and Investment.

Current Research Interests: International trade and investment in China

2014 沈桂龍

下載網址: <http://www.cuhk.edu.hk/shkdi/OP/OP33.pdf>

中國（上海）自由貿易試驗區：

改革創新與瓶頸制約

China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone: Innovation Reform and
Bottleneck Restriction

摘要

中國（上海）自由貿易試驗區一年多的實踐探索，在落實國務院《總體方案》的五大任務方面取得了積極進展，為中國改革深化和開放升級提供了很好的探索和經驗。但從制度創新的角度看，自貿區現有的改革措施在創新程度上有所不同，不少改革是原有改革的延伸和拓展，而對標國際規則、國內未曾進行的創新性改革是自貿區建設的最大亮點。改革創新取得進展的同時，也出現不少問題，主要表現在推進的速度和空間低於期望、對標國際標準仍有較大落差、創新的碎片化現象比較突出、創新落地的操作性有待於四個方面加強，而深層次的瓶頸問題則是體制、機制和法制的制約。自貿區下一步的發展可以考慮成立國家層面的自貿區領導小組，加強上海地方層面的工作推進領導小組的協調職能，進一步提高法律的嚴肅性和權威性，讓更多企業、行業協會和其他社會組織參與自貿區的改革創新。

Abstract

The first year of operation of the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone (SFTZ) has achieved positive progress in implementing the five major missions in the Framework Plan of the State Council, and has also provided valuable experience for deepening China's reforms and opening. From the perspective of

institutional innovation, there are three types of reforms. The first type is the continuation of practices which have been tested in other regions in China. The second type is the broadening of reforms in zones which were part of SFTZ, such as the Waigaoqiao Free Trade Zone. The third type is innovation reforms which have not been done before in China. The last type is the highlight of SFTZ. While innovation reforms of the SFTZ have made progress, four aspects need to be strengthened: The speed and pace of reforms are slower than expected; innovation measures are far behind international standard; innovations tend to be fragmented; and the operability of innovations needs to be strengthened. Furthermore, deep-rooted underlying problems include bottlenecks in institution, in organizational mechanism, and in the legal system. Suggested remedies include the following: Establishing a FTZ Leading Group at the national level; strengthening the coordination function of the SFTZ Leading Group in Shanghai; enhancing the solemnity and authority of the law; and letting more enterprises, industry associations and other social organizations to participate in the reform process of the SFTZ.

引言

中國（上海）自由貿易試驗區（以下簡稱“上海自貿區”）不同於一般國境內設定的自由貿易區域，僅僅以促進貨物出口、發展加工貿易或者轉口貿易為主要目標，而是承擔著為全面深化改革和擴大開放探索新途徑、積累新經驗的重要使命。因此，在上海自貿區掛牌運行一周年之際，從國家要求的制度創新角度，進一步分析改革推進的重大舉措，厘清自貿區建設中的深層次制約因素，對於上海自貿區在兩到三年試驗期的剩餘時間視窗中，更好、更快地向更高階段發展，有著十分重要的意義。

一、上海自貿區推進措施及其成效

國務院批准的《中國（上海）自由貿易試驗區總體方案》（以下簡稱《方案》）對上海自貿區提出了五大任務要求：加快政府職能轉變，擴大投資領域開放（包括服務業開放），推進貿易發展方式轉變，深化金融領域開放創新，完善法制領域保障。《方案》中提到的營造相應的監管和稅收環境可以歸入到加快政府職能轉變當中。由此，可從上述五個方面進行分析。

1.1 加快政府職能轉變的推進措施及成效

加快政府職能轉變實際上滲透和體現於其他各項改革之中，但比較突出的體現在商事登記註冊制度改革和建立綜合監管、執法體系這兩大方面。

從商事登記制度改革看，上海自貿區建立了一口受理、綜合審批模式，實現註冊資本認繳登記制，將“先證後照”改為“先照後證。”這項改革儘管很大程度上針對外資的開放和進入問題，但事實上帶動對所有企業的進入均從審批制向備案制轉變。“一表登記、一口受理、並聯辦事”服務模式加強了政府部門間的協同，在簡化程式的同時，提高了辦事效率，有利於釋放社會投資活力。這項改革實施後，企業 4 天可取得備案證明、營業執照、企業代碼和

稅務登記，比原來的平均 29 天，縮短了 25 天。自貿區的企業註冊數量顯示，這項改革取得了成效，進一步激發了市場力量。自貿區掛牌當日僅有 25 家企業獲頒證，而到 2014 年 9 月中旬，新設企業達到 12266 家，暴增了 480 多倍，超過原上海保稅區 20 年的註冊總量。新設企業註冊資本（金）超過 3400 億元，註冊資本在 1000 萬元人民幣以上的企業達 5200 餘戶。

建立綜合監管、執法體系主要是適應監管方式從事前轉向事中、事後監管的模式，著重推進安全審查和反壟斷審查、社會誠信體系、綜合執法體系、綜合評估機制、社會組織參與監管機制、資訊共用和服務平臺建設等六個方面的重點工作。綜合監管、執法體系目前正在推進，還沒有最終完成。綜合監管、執法體系能否成功建立和運行，將直接決定在進一步放開市場的同時，能否確保市場競爭有序。從現實情況看，《自貿試驗區經營者集中反壟斷審查工作方法》、《反壟斷審查聯席會議制度方案》已經出臺，上海市公共信用資訊服務平臺已開通，資訊共用和服務平臺建設、企業年報公示制度、企業經營異常名錄等也已經開始實施，相關管理辦法已出臺。2014 年 9 月下旬，自貿區首批企業經營異常名錄已被掛上工商局網站，進入名單的企業有 1467 家，主要是中小企業。年報公示制度方面，自貿區完成申報公示企業 9747 戶，公示率 79.78%，其中必須參加審計企業 4107 戶，自願參加審計企業 3012 戶。

1.2 擴大投資領域開放的推進措施及成效

擴大投資領域開放主要包括兩個方面，一是投資體制的改革，一是服務業開放。投資體制改革重點是外資進入的負面清單管理和國內資本走出去境外投資管理體制改革，服務業開放包括 6 大領域 23 個具體行業。

投資體制改革的核心內容是“准入前國民待遇+負面清單”，營造內外資企業平等准入的市場環境，負面清單之外的領域，外商投資項目由核准制改為備案制，外商投資企業合同章程審批改為備案

管理。目前，負面清單已從 2013 版過渡到 2014 版，從 190 條特別管理措施減少到 139 條，在與國際高標準的貿易投資規則對接方面邁出了一大步，開放度和透明度大幅提升。截止 2014 年 9 月中旬，自貿區外資企業達到 1677 家，包括 12 家跨國公司地區總部，其中 90% 通過備案方式設立。新設外商投資企業占全部新設企業的 13.7%，總數比 2013 年增加了 10 倍。中國企業向境外投資審批模式，國家部委下放審批權到自貿區，將一般項目的審批改為備案制，管委會 5 個工作日內，就能出具境外投資項目、境外投資開辦企業備案（意見）。根據上海市商務部的資料，自貿區掛牌至 2014 年 8 月底，累計辦結 79 個境外投資項目備案，中方對外投資總額 17.46 億美元，占全市比重 20% 左右。

服務業開放方面，國務院《總體方案》中對金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務以及社會服務 6 大領域 23 個具體行業類別，通過暫停或取消投資者資質要求、股比限制、經營範圍等准入限制措施，進一步擴大開放。2014 年在 2013 年 23 條擴大開放措施基礎上又提出了進一步擴大開放的 14 條措施，其中航運服務領域 6 條，商貿服務領域 3 條，專業服務領域 4 條，社會服務領域 1 條。目前自貿區新設 1.2 萬餘家企業的行業分佈，主要集中在批發和零售業、租賃和商務服務業，這說明服務業的擴大開放取得一定成效。

1.3 推進貿易發展方式轉變的改革措施與成效

推進貿易發展方式轉變的改革措施，和擴大服務業開放有關聯，這裏主要從貿易功能深化和貿易效率提高的兩個角度予以分析。

在貿易功能深化方面，自貿區推出亞太營運總部計畫，搭建一批專業平臺，推動新型貿易和服務貿易發展。目前亞太營運總部計畫，首批 20 家亞太營運商獲得集團總部授權，區內已集聚跨國公司地區總部、營運中心、亞太營運商等總部經濟企業 336 家。大宗商品現貨交易市場正在加緊籌建，保稅商品展示交易中心有序運作，

進口國別中心建設順利實施，一般商品現貨交易中心建設積極推進。新型貿易方面啟動跨境電子商務試點工作，“跨境通”正式上線運作，上線商家達 29 家，融資租賃產權交易平臺啟動後，累計引進 436 家境內外融資租賃母公司和 SPV 項目子公司，累計註冊資本超過 328 億元人民幣，租賃資產總額近 85 億美元。

在貿易效率提高方面，創新“一線放開、二線安全高效管住、區內自由”監管制度，探索貨物裝填分類監管制度，以及國際貿易的“單一視窗”制度。目前海關已推出 23 項監管服務創新舉措，上海出入境檢驗檢疫局出臺了 23 項監管制度創新，海事部門推出了 15 項制度創新措施。海關、檢驗檢疫聯動實施“一次申報、一次查驗、一次放行”，並在一線出境、二線入區環節實現通關單無紙化，貨物入區通關時間平均縮短 2 天。貨物狀態分類監管，根據保稅貨物、非保稅貨物、口岸貨物三類不同貨物狀態，分類監管，同倉存儲。

“單一視窗”制度海關口岸監管方面已經實現部分功能的網上運作。這些措施的推進，對提高貿易效率起到促進作用，上海自貿區進口平均通關時間較區外減少 41.3%，出口平均通關時間較區外減少 36.8%。今年 1—8 月，上海自貿區（企業）進出口貨值 5004 億元，同比增長 9.2%。增速高於全國平均 8.6 個百分點，高於上海市平均 4.6 個百分點。

1.4 深化金融領域開放的改革措施與成效

深化金融領域開放的改革措施，2013 年“一行三會”發佈了金融支援自貿區建設的 51 條措施，2014 年人民銀行又出臺了分賬核算、外匯管理等 7 個細則文件。這些改革措施從大的方面看，主要包括金融制度創新和金融服務功能提升兩個方面。

金融制度創新的核心內容主要是三塊，一塊是分賬核算管理體系的建立，一塊是跨境資金流動制度改革，還有一塊是外匯管理制度的優化。分賬核算體系推出自由貿易帳戶，資金跨境流動採取“一線審慎放開，二線有限滲透”的監管模式。跨境資金流動制度改革

主要體現在跨境融資制度改革和跨境人民幣資金池以及外匯資金的集中管理等相關措施的推出。截止到 2014 年 9 月中旬，有 10 家中資銀行已經接入了自由貿易帳戶資訊監測管理系統，開立 4110 個自由貿易帳戶。2014 年 1—8 月，區內人民幣跨境結算金額 1563 億元，占全市跨境人民幣結算總量的 15%。跨境人民幣境外借款 174 億元，人民幣雙向資金池業務為 272 億元，跨境人民幣支付業務 4.8 萬筆，金額 8.5 億元人民幣。

金融服務功能方面，“推動金融服務業對符合條件的民營資本和外資金融機構全面開放，支持在試驗區內設立外資銀行和中外合資銀行。允許金融市場在試驗區內建立面向國際的交易平臺。逐步允許境外企業參與商品期貨交易。鼓勵金融市場產品創新。支援股權託管交易機構在試驗區內建立綜合金融服務平臺。支持開展人民幣跨境再保險業務，培育發展再保險市場。”。截止到 2014 年 9 月中旬，自貿區集聚了 3000 家左右的金融機構，持牌類金融機構有 88 家。目前，金融平臺方面：上海國際能源交易中心、上海國際黃金交易中心等已註冊成立；國際金融資產交易中心已獲證監會原則同意；上海聯合產權交易所已在區內設立企業；上海股權託管交易中心在區內新設項目已報金融辦；中國外匯交易中心、中國金融期貨交易所、上海股權交易中心、上海清算所等將在區內新設或增設交易場所。

1.5 完善法制領域保障的推進措施與成效

自貿區法制領域的推進措施，在國家層面，2013 年全國人大和國務院調整實施 3 部法律、15 部行政法規、3 部國務院檔的部分規定；2014 年國務院又調整實施了 3 部行政法規、3 部國務院批准的部門規章的部分規定。上海市層面，《中國（上海）自由貿易試驗區條例》於 8 月份開始實施。目前，上海國際仲裁中心已在自貿試驗區設立“中國（上海）自貿試驗區仲裁院”，上海市浦東新區人民法院自貿區法庭、上海市人民檢察院派駐自貿區檢察室也已成立。

截止到 2014 年 7 月中旬，浦東新區法院自貿區法庭共受理案件 257 件，審結 128 件，投資貿易類案件有 218 件，金融類案件 14 件，充分體現了法制化的精神。

二、上海自貿區改革措施梳理與創新分析

自貿區建設瞄準國際高標準的貿易投資規則，目的是通過開放倒逼改革，核心在於制度創新。自貿區現有的推進措施大概有三類：一類是其他地區已經進行的改革，自貿區進行拓展，並優化完善，可以稱之為拓展類改革；第二類改革是自貿區成立之前海關特殊監管區試驗的延續，或者上海原有改革探索，在自貿區成立後空間上進一步放大，擴大試點範圍，可以稱之為延伸類改革；第三類改革是自貿區前身的任一海關特殊監管區都未運行或者試驗的措施，全國其他地區也未曾進行類似的改革，這類改革稱之為創新性改革。這是自貿區改革創新的核心所在，也是難點所在。

2.1 拓展類改革

上海自貿區拓展類改革措施，不僅體現於政府職能轉變方面，也體現於投資領域開放、貿易發展方式轉變和金融領域開放中。但上述四個不同領域，上海自貿區的拓展改革所涉及的廣度和深度有所不同。

商事登記制度改革是政府職能轉變的重要內容，對於擴大投資領域開放有著重要的作用。但事實上，這項制度的改革可以看作是全國行政審批制度改革的拓展。行政審批制度改革從上個世紀八十年代就已經開始，一直延續至今，在中共黨的十八大之後，行政審批制度改革進一步加快，力度比以往更大。上海自貿區的商事登記制度改革實際是全國行政審批制度改革的特定內容，對企業註冊登記在技術、流程和環節上進一步優化。商事登記制度改革比較早的省份是廣東，2012 年 5 月，經國家工商行政管理總局、廣東省政府批准，在佛山市順德區、東莞市、深圳市、珠海市先後開展商事登

記改革試點工作。試點的核心思想實行市場的寬進嚴出，“先照後證”和註冊資本認繳制已經開始實踐探索。

表 1 2002-2013 年間國務院取消和調整行政審批事項一覽表

批次	數量	時間
第一批	789	2002 年 10 月
第二批	488	2003 年 2 月
第三批	495	2004 年 5 月
第四批	186	2007 年 10 月
第五批	184	2010 年 7 月
第六批	314	2012 年 8 月
第七、八、九批	165	2013 年

服務業開放在中國 2001 年加入世界貿易組織後，就有一系列的承諾，2010 年，在世界貿易組織服務貿易分類的 160 個分部門中，中國已經開放了 100 個。但隨著全球貿易規則的變化，以及中國服務業進一步發展的需求，近年來國家不斷加大對服務業的開放程度。一些海關特殊監管區已經在金融、商貿等領域實施更加開放的策略。因此，上海自貿區的開放可以看作是全國服務業開放大背景下的區域性試驗，只不過該區域的開放更加全面，步伐走得更快，系統性也更強。

發展方式轉變是近年來中國經濟發展中的一個主線，貿易發展方式轉變其重要內容。上海自貿區推動貿易發展方式轉變，有助於貿易功能深化的跨國公司運營總部計畫，東部沿海發達地區早已實施。上海建設國際貿易中心的“十二五”規劃中，明確要求“集聚國內外大企業和地區總部，吸引世界 500 強企業和跨國公司在上海設立地區總部、事業部全球總部和各種功能性機構”，並提出相應的推進措施。大宗商品交易平臺建設，很多海關特殊監管區都已經搭建相應的地區平臺，比如天津保稅區的糧食、煤炭大宗商品交易

平臺，青島保稅港區的棉花、天然橡膠的大宗商品交易憑條，等等。上海自貿區的貿易功能深化在上述改革基礎上進行了拓展，結合服務業開放，推出了更為有力的措施。在提高貿易效率方面，2009 年海關總署就推出了海關作業電子化的改革實踐，2001 年昆明就提出了“大通關”的概念，大連海關進行了“選擇報關、口岸驗放”模式的實踐，等等。海關電子圍網在 2011 年海關總署與廣東省政府簽署了《共同建設全國加工貿易轉型升級示範區推進轉變發展方式合作備忘錄》中加以推進，以支援珠海橫琴新區發展保稅貿易下的現代服務產業。上海自貿區的海關監管在促進貿易便利化方面走得更遠，在技術和程式的改進上更為科學合理，並形成了改革的整體效應。

金融領域開放方面，金融制度創新的跨境資金流動制度改革，總體上看也是拓展性改革。跨境融資制度改革深圳於 2012 年 12 月即開展，只不過融資來源限定為香港經營人民幣業務的銀行，新疆霍爾果斯也放開了跨境融資的諸多限制。人民幣資金池業務實際上 2012 就已在北京和上海兩地試點，2013 年江蘇昆山加入到試點名單中。因此，上海自貿區這方面的金融改革也屬於拓展類改革，進一步放寬跨境資本流動，推出更為具體而易於操作的細則。金融服務功能實際上無論是北京、上海，都早已推進，只不過這次上海自貿區的推進力度更大，政策更為超前。

2.2 延伸類改革

延伸類改革儘管是指上海或者自貿區前身已經進行的改革，但實際上很多全國性改革的最早試點就放在上海，有一部分在上海率先推出改革探索措施後，又向全國其他地區推廣試點。所以，很難嚴格意義上進行區隔和劃分。這裏主要探討貿易方式轉型中有利於貿易效率提高的貨物狀態分類監管，以及金融開放中的金融服務功能的提升措施。

貿易方式轉型中提高貿易效率，《總體方案》中提到，要“探索

建立貨物狀態分類監管模式”，即根據貨物是保稅貨物、非保稅貨物和口岸貨物的不同狀態，由海關對其進行分類管理。但實際上，此前外高橋保稅區已經施行該監管模式。上海自貿區實施該監管模式，只是將外高橋保稅區的改革試點延伸到洋山保稅港區、浦東機場綜合保稅區等自貿區其他地方，是將局部試點在空間上放大到整個自貿區。

金融服務功能提升的平臺建設，上海已經集聚上海聯合產權交易所、上海股權託管交易中心、上海股權交易中心、上海清算所、上海期貨交易所等金融交易平臺。上海自貿區的金融功能完善，從平臺建設角度看，除了增加一些金融交易平臺外，只是增設了原有平臺在自貿區的交易場所或企業。因此，很大程度上體現了延伸改革的性質。

2.3 創新性改革

創新性改革是上海自貿區改革措施中的突出亮點，改革的創新型和突破性更強。這主要體現在政府職能轉變的綜合監管和執法體系、投資領域開放的負面清單管理模式、金融領域開放的分賬核算體系以及法制領域出臺的《中國（上海）自由貿易試驗區條例》。

綜合監管、執法體系儘管過去有所涉及，但涵義和內容都不一樣。上海自貿區提出的綜合監管、執法體系，涉及到政府和市場的關係，政府和社會的關係，還需要諸多部門之間的協調與配合，包括垂直的縱向部門和平行的橫向部門，以及技術上的支撐。綜合監管、執法體系的建設，直接關係到事前管制能不能順利向事中、事後監管轉變，能不能保證市場競爭的有序和有效。從這個意義上說，上海自貿區的這項改革創新，意義重大而深遠，將直接影響到中國未來的開放和改革。

負面清單模式是中國對接高標準貿易投資規則的有力舉措，也是中美 BIT 談判的重要基礎。這項改革並不是一個簡單的開放和行政審批的下放，而是觸及了原有的市場管理體制和運行機制，衝擊

到諸多行業和眾多部門。這不僅是程式性和技術性的改革，更是思想觀念的解放。這對今後政府管理方式改變、權力清單制訂都有長遠意義，是上海自貿區改革創新的亮點之一。

金融領域開放的改革創新，最大亮點是分賬核算體系的建立和自由貿易帳戶的推出。這項改革創新是整個金融領域開放的核心，直接關係到資本項目的開放問題。這項改革創新措施符合金融開放“一線宏觀審慎、二線有限滲透”的思想，有利於放鬆金融管制。沒有這項改革，資本項下的貨幣自由流動就很難實施，金融體系的開放就很有限。這是之前所有金融領域改革未能實現的重要創新。

《中國（上海）自由貿易試驗區條例》是試驗區的“基本法”，這是所有其他海關特殊監管區所沒有的，保證了自貿區改革做到有法可依，為自貿區創新提供未來空間。這個法制保障為自貿區先行先試提供了法律依據，體現了“法無禁止即可為，法無授權不可為”的基本理念。

三、上海自貿區建設存在的問題及瓶頸制約

上海自貿區的一系列改革措施，有力推動了自貿區建設，形成了一批可複製、可推廣的經驗，對於國家整體的改革有很大促進作用。但從改革實踐中也暴露出不少問題，反映了問題背後的瓶頸制約。由於創新性改革具有更好的代表性，其推進中出現的問題也基本上反映了整體改革推進遇到的困難。因此，將主要結合這類改革創新加以分析。

3.1 改革創新推進的速度和空間低於期望

從目前改革實踐看，改革創新的速度仍然比較慢，資訊共用平臺的覆蓋範圍仍然有限，征信系統沒有完全統一，部門間的長期協調機制未能建立，行業協會的參與也沒有實質性推進。此外，自貿區在改革實踐中很多創新措施也未能全面推開，只是選擇部分企業進行試點，或者對覆蓋物件有一定的要求，這不僅影響改革創新推

進的速度，也使得創新空間受到限制，改革創新的紅利釋放不能惠及更多企業。譬如，“允許中資公司擁有或控股擁有的非五星旗船，在國內沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務”，由於條款中限定中資或者中資控股船運公司，這使得在全國範圍內僅有中海、中遠、中外運等幾家企業可以享受該政策的紅利效應。

3.2 改革創新對標國際標準仍有較大落差

擴大投資領域開放的改革創新亮點是負面清單的推出。儘管 2014 版負面清單已經較 2013 版負面清單減少了 51 條，同比縮減 26.8%。但在這 51 條中實質性減少的只有 14 條，其他有 23 條是合併和重複原有條目，有 14 條屬區內區外一致而取消。其與國際上雙邊、多邊自由貿易協定中的“不符措施”和“保留條款”，在形式、要素、規範性等方面仍有較大差距。負面清單採用的是我國國民經濟行業分類標準，而《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》和《海峽兩岸服務貿易協定》的服務業開放行業分類採用《服務貿易總協定》分類法。國際上大多採用世界貿易組織《服務部門分類清單》（GNS/W/120）或者《聯合國臨時中心產品分類目錄》CPC 分類法，如美國-新加坡自由貿易協定等。

表 2 負面清單與《外商投資產業指標指導目錄》的外資准入方式對比

方式	2014 版負面清單	外商投資產業指導目錄
核准制	有特別管理措施行業 社會組織和國際組織	鼓勵類行業 限制類行業 禁止類行業 沒有明確列舉的行業
備案制	無特別管理措施行業	無

表 3 國際上負面清單的法理和慣例

類型	內容
一般例外	WTO 締約方經常引用有：為保護人類、動植物的生命或健康所必需的措施；與保護可用盡的自然資源有關的、與現國內生產或國內消費一同實施的措施；為保證與該總協定一致的法律的實施所必需的措施
以負面清單保留的不符措施	(1) 國家安全審查制度；(2) 關鍵基礎設施保護，指對可能造成地區或國家基礎設施嚴重破壞的事件的防範和應對，如糧食、郵政、能源、金融、供水與廢水處理、教育、電信、廣播電視、公共醫療等
保留措施	保障措施是指在雙邊或多邊協議中約定，准許締約方在特定情況下撤銷或停止履行約定義務，以保障某種更重要的利益，允許締約方對本國產業實行合理、適度的保護。

3.3 改革創新的碎片化現象比較突出

改革的碎片化比較突出體現在各個部門的創新不能得到其他部門的有效配合，導致創新的效果在實際運用中難以實現。譬如，就綜合監管、執法體系來說，儘管海關環節實現了通關單無紙化運作，但稅務部門依舊要求紙質通關單，如跨境電商做 B2C 業務的時候，小批量出口貨物往往因為缺少核銷單、增值稅單等紙質化單據，難以享受出口企業貨物貿易的出口退稅政策。再如，負面清單允許外商設立獨資的醫療機構，但由於受到《外國醫師來華短期行醫暫行管理辦法》中“外籍醫師在華只能從事不超過一年期限的臨床診斷和治療業務活動”的限制而難以在實際中運作。

3.4 改革創新落地的操作性有待加強

金融領域的改革創新由於操作性強，僅有原則性指導意見，很

難使創新措施落地。自由貿易帳戶作為金融改革創新的一大亮點，但由於缺乏細則，個人開設 FT 帳戶的具體執行條件和程式不清晰，同時也需要進一步完善自貿區內個人的身份識別系統建設，才可以開展個人跨境投融資。

上述改革創新的效應之所以在實踐中受到抑制，深層次原因還在於存在的瓶頸制約。主要體現在三個方面：

（一）瓶頸制約的體制因素

中國大部制改革已經進行了很多年，最近的一次是中共黨的十八大召開後不久所進行的一次，但從總體情況看，這個工作仍然還有改進空間，機構設置過多、職能出現重疊的情況仍然存在。這必然會導致多頭管理、交叉管理，不利於工作統籌和責任明晰。從上海自貿區的情況看，上海市層面成立了由市長任組長、各委辦局參與的自貿區推進工作領導小組，以及由主管金融副市長任組長，包括自貿區管委會、央行上海總部、上海證監局、上海銀監局、上海保監局、市金融辦、市商務委等十多個部門作為成員的金融工作協調推進小組。國家層面並沒有成立一個由國務院副總理牽頭的自貿區領導小組，自貿區各項推進工作由上海負責，國務院支援自貿區相關工作並起到協調作用。

上海自貿區從其承擔的任務和角色看，其與世界其他地方的自貿區有很大不同，也和中國現有的特殊監管區有很大差別。它承載的是國家改革開放的任務，需要為國家的改革深化、開放升級提供可複製、可推廣的經驗。因而，上海自貿區的改革創新就必然要遇到一系列國家層面的問題，各種問題的解決需要各個部門來協調。這不僅是中央和地方的關係問題，還有中央各部委之間的協調，以及各部委和上海市層面之間的博弈。這樣的機構和體制必然使得自貿區的改革實踐，在體制層面受到諸多制約。

（二）瓶頸制約的機制因素

與中國現行體制相適應的是目前存在的運行機制，即各部委按

職能進行垂直管理，就是俗稱的“條條”；各地方在相應權力範圍之內進行地方管理，就是通稱的“塊塊”。各“條”對“塊”的業務有一定的制約作用，這種制約體現在各部門的規章制度上。上海自貿區的改革創新，在業務範圍上要受各部門的管理和指導，譬如金融改革，國務院《總體方案》出臺後，實際上金融業的開放根本無法落地，必須要有“一行三會”的具體細則來支持。從自貿區推進一年來多來出臺的 108 個制度性檔的組成，就可以看出這種運行機制的複雜性。從層級上看，全國人大的法律檔佔據全部制度性檔的 1%，國務院及各部委的有 34 個，占比 31%，上海市出臺的地方性制度檔有 73 個，占比 68%。從檔類型看，法律法規占 5%，行政規章 9%，其他包括方案、意見、通知、公告、細則等在內的規範性檔佔據 86%。也就是說，很多改革創新所涉及的法律法規變更，必須要在中央部委和地方層面之間協調。

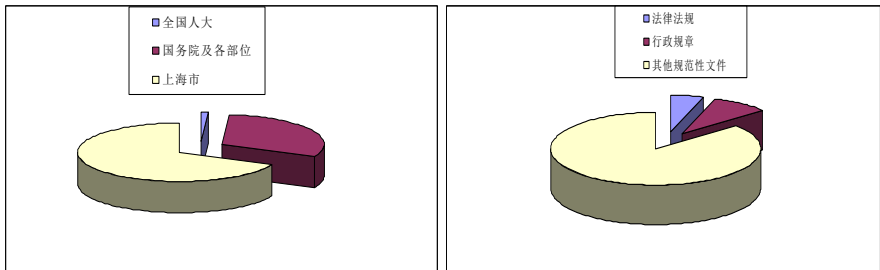


圖 1 自貿區出臺的制度性檔構成

此外，由於不同部委職能交叉、管理重疊，很多工作需要在部門間協商，這不僅體現在中央層面，也表現在地方層面。拿商貿服務業的開放來說，儘管自貿區放開了“遊戲機、遊藝機銷售及服務”，國務院取消新聞出版廣電總局對“電子出版物出版單位與境外機構合作出版電子出版物”的審批，但新聞出版總署對網路遊戲前置審批和進口網路遊戲審批管理卻沒有取消。此外，除了部門間的利益博弈外，由於各部門財政預算按照人頭進行，自貿區綜合監

管、執法體系的建立，必然要取消一些部門所設的機構，也不需要過多的工作人員，但預算所導致的財政經費撥款制約了這種改革。

（三）瓶頸制約的法制因素

上海自貿區的改革創新很重要的方面就是法律保障。目前，全國人大已經暫停了三部有關外商投資的法律文件，但時間只有三年。這種法律的短暫停止，而且在局部局域的暫停，而不是全國性的暫停使用，使得法律的約束性削弱。法律的嚴肅性不夠，還體現在法律受到行政規章的衝擊。自貿區改革很多都涉及行政審批制度改革，但 2003 年出臺的《行政許可法》，本已對行政審批的設定和實施有了明確規範。2004 年《國務院辦公廳關於保留部分非行政許可審批專案的通知》發佈，使得設立行政審批的主體進一步擴大，部門和地方政府以非行政許可審批事項、核准制等實質性審批設置了過多市場進入門檻，從而使得各種名義的行政審批“繞道法律”，突破了《行政許可法》的防火牆作用。

從上述情況看，自貿區更多的障礙在消除各種前置的實質性審批。事實上，國家行政審批制度改革之所以拉長這麼多年，關鍵在於法律和行政規章的法律效應沒有體現。儘管上海自貿區已出臺相應的《條例》，但在取消和減少行政審批過程中，還需要上位法的保證，需要法律的嚴肅性和強制性，從而使得行業開放和企業進入有更好的法律環境和保障。

四、結論和建議

從落實國務院《總體方案》中提出的五大任務來看，上海自貿區一年多的改革推進，在市場開放和改革深化方面取得了較大進展。在以制度創新為核心的建設過程中，自貿區的改革紅利進一步釋放，國內外市場主體的公平性、競爭性得到提升，開放升級的績效比較明顯，各類要素流動更加快捷便利，國內外市場的連通性更加順暢，自貿區中觀和宏觀層面的經濟指標向好。

從改革的創新程度看，與國際貿易投資規則接軌，同時國內還

未開展試驗或者推進的改革，是上海自貿區改革創新的亮點。這區別於全國其他地區已經進行的拓展性改革以及上海或自貿區前身的海關特殊監管區探索過的延伸性改革。與此同時，創新性改革遇到的問題也比較典型，反映了自貿區改革中存在的共通的問題，如改革進展慢、與國際標準落差大、碎片化現象突出、操作性不強等。究其深層次原因，還在於體制、機制以及法制三方面的瓶頸制約。

為在三年試驗期的剩餘時間視窗內改革創新取得更大突破，上海自貿區建設應該成立國家層面的領導小組，這也為其他地區自貿區的申請作好組織層面的準備。與此同時，要更好地發揮上海自貿區推進工作領導小組的作用，發揮它的跨部門協調作用。要在與國際規則接軌過程中，提升法律的保障作用，提高程式運行的透明度。此外，要將企業、行業協會以及其他社會組織納入到自貿區的改革創新過程中來，在推動改革創新的同時，也承接更多政府機構不再承擔的職能。