

上海自贸区三周年绩效梳理与展望

胡加祥*

内容摘要:上海自贸区是中国改革开放三十多年、摸着石头走完浅滩之后,开始向深水区挺进之前的一次热身。回眸上海自贸区成立三周年,对其改革成效进行梳理,既要关注其自身发展状况,也要考量其在现有框架下能否将改革经验合理转化与积极推广。上海自贸区这三年的变化日新月异,虽然仍存在一些问题,但基本能够坚持按照既定目标先行先试,在行政、金融、海关等诸多领域持续推出创新举措,并将大量经验复制推广到全国。

关键词:上海自贸区 负面清单管理模式 TPP

DOI:10.19404/j.cnki.dffx.2017.01.013

一、引言

《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》对自贸区的发展提出了明确要求:“要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式,深化行政审批制度改革,加快转变政府职能,全面提升事中事后监管水平。要扩大服务业开放、推进金融领域开放创新,建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区,使之成为推进改革和提高开放型经济水平的‘试验田’,形成可复制、可推广的经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用,促进各地区共同发展”。^[1]为此,国务院先后出台近20部直接与上海自贸区相关的法规和规章,上海市也制定了一系列配套政策,内容涉及行政、金融、海关等重点领域。三年来,上海自贸区围绕上述目标,积极探索、大胆尝试,交出了一份合格的答卷。

*上海交通大学凯原法学院教授,博士生导师。

本文系上海交通大学文科创新论坛“上海自贸区创新研究”以及国家社科基金重点课题(项目批准号:14AGJ004)、中国法学会课题(项目批准号:CLS(2015)C67)的阶段性研究成果。

论文撰写过程中,笔者曾得到上海交通大学凯原法学院研究生王兴鲁同学的帮助,包括数据采集和图表制作等。在此,笔者深表谢意。当然,文章中的所有错误仍由笔者负责。

[1]《国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知》,国发〔2013〕38号。

二、行政审批的新变化

上海自贸区成立以前,我国对外资管理遵循的是国家发改委和商务部制定的《外商投资产业指导目录》,即正面清单管理模式。^[2]该目录列出了我国对外资的鼓励类、限制类、禁止类三类产业目录。上海自贸区推陈出新,首先开始实行负面清单管理模式,通过制度创新努力减少非关税壁垒,推进简政放权给予企业更多公平竞争、自由选择的空间。探索建立“准入前国民待遇”加“负面清单”管理模式是上海自贸区的亮点,也是我国扩大开放、促进改革的一项重要举措,更是适应经济全球化和国际投资规则新变化的制度创新需要。

上海自贸区2013版的负面清单共有190项特别管理措施,其中,使用禁止字样的有38项、限制字样的有74项,内容与正面清单并无实质变化。到了2014版负面清单,特别管理措施从190项缩减为139项,其中,禁止性措施和限制性措施分别为29项和110项。经过两年的先行先试之后,2015版清单进一步提高开放程度,特别管理措施比2014版再减少17项,总数为122项,其中,禁止性措施37项,限制性措施85项。尽管开放力度在加大,2015版负面清单仍然存在限制范围过大、服务业开放不足、与国际社会标准接轨不够等问题。^[3]

在总结上海自贸区的经验基础之上,国务院于2015年下半年正式出台了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》,明确了实行市场准入负面清单制度的总体要求、主要任务和配套措施。根据该《意见》,国家发改委和商务部联合发布了《市场准入负面清单草案(试点版)》。需要指出的是,该《草案》与2015版负面清单是两种不同版本,并不会取代2015版清单,即今后将采用“双轨制”模式,同步推进,即包括上海自贸区在内的所有自贸试验区适用一套负面清单,继续承担先行先试、扩大开放的任务;2018年后,全国各地统一适用另一套负面清单,及时将自贸区现有成果转化推广,加速改革步伐,届时取代现行的《外商投资产业指导目录》。因此,出于现实状况考量,该《草案》共包含长达328项特别管理措施,其中,包括禁止准入类96项,限制准入类232项,较2015年版清单大幅增加,最终版本还有待进一步细化。

负面清单管理模式的影响并未限于投资贸易领域,这一理念正在迅速且积极地影响着自贸区内政府职能转变乃至区外行政领域改革,高度呼应“法无授权即禁止,法无禁止即自由”的现代管理理念。具体来讲,借鉴负面清单模式,多家机关先后发布类似自贸区负面清单的本部门“权力责任清单”。内容比较系统的如上海自贸区海关行政权力清单和责任清单(2015版),其中,权力清单列出了52项权力,以及每一项权力配套的“权力运行流程图”;责任清单包括4个附件:事中事后监管制度清单、主要职责清单、窗口受理事项清单和公共服务事项清单。在附件中,事中事后监管制度清单又包含价格核查、保税核查、企业稽查、报关单位注册登记以及企业信用管理5个具体的子附件。

上海自贸区扩区后,自贸区管委会与浦东新区政府实行一体化合署办公,开始按照负面清单管理模式,在浦东新区完整一级地方政府的框架内推进全面制度创新。扩区运行首日就推出1.0版的权力清单和责任清单,充分体现了自贸区负面清单管理的理念。据统计,上述行政权力清单共包含权力事项6460项,包含行使依据、责任部门、审批时限、申请条件、收费标准以及监督部门等十多个方面内容,权力行使更加透明。从权力部门分布来看,浦东新区环保市容局、市场监管局、公安分局是权力“大户”,拥有权力均在1000项以上,合计占比达到67%。从权力类别分布看,81%的权力项目为行政处罚,行政强制措施与行政审批事项各占4%;其他各项权力占11%。行政责任清单分为五大板块,共列出行政责任事项1422项,其中,主要职责513项,行政协同责任125项,事中事后监管制度158个项目,

[2]胡加祥:《国际投资准入前国民待遇法律问题初探——兼论上海自贸区负面清单》,《上海交通大学学报》2014年第1期。

[3]商舒:《中国(上海)自由贸易试验区外资准入的负面清单》,《法学》2014年第1期。

重点行业与重点领域监管措施89项,公共服务导航537项。从责任部门分布看,事中事后监管制度责任较多的分别为市场监管局、环保局、审计局与发改委;重点行业与重点领域监管措施较多的是市场监管局、市环保局、市农委。

目前,上海已经在全市范围内展开了行政权责清单制度的探索,并已取得了一定的成效。自2014年6月上海市发改委公布首份权力清单之后,推出本部门权力责任清单已成为各职能部门通行的管理模式。截至目前,上海市政府已在网上政务大厅集中公布了39家机关的权力责任清单。就全国范围而言,权力责任清单制度的溢出效应也很明显,在国务院办公厅发布《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》后,国务院现已集中公布57家单位的权力清单(但尚未公布责任清单);除贵州和西藏尚未公布责任清单外,其余省级部门均已公布权力责任清单。随着各级行政机关公布权责清单,行政权力与人民权利之冲突定位也将更加明晰,有利于企业合理安排商事活动,履行自身义务。

除了负面清单这一重要制度外,上海自贸区优化营商环境还需要一系列趋于完善的制度体系来保障。为此,上海自贸区积极探索创新举措,包括但不限于以下内容:

(一)深化行政审批改革

上海自贸区总体方案明确提出:“要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式,深化行政审批制度改革,加快转变政府职能,全面提升事中事后监管水平”。以挂牌成立时全国人大常委会授权调整为起点,以企业注册认缴制和外商投资备案制开始的工商登记改革为标志,上海自贸区吹响了行政审批改革的号角。

为了深化行政审批制度改革,2015年4月1日,上海市政府《关于中国(上海)自由贸易试验区管理委员会集中行使本市有关行政审批权和行政处罚权的决定》正式施行,在自贸区保税区域范围内,原本由上海市发展改革、商务、国土规划、建设管理、交通和环保等14个职能部门行使的71项有关行政审批和管理权,开始由自贸区管委会集中行使。4月20日,国务院印发《进一步深化上海自贸区改革开放方案》,25条内容中的12条是关于政府职能转变的,尤以行政审批改革最令人关注。上海市市级部门按照“以经济类事项为主,应放尽放,浦东能承接”的原则,向浦东新区下放151项行政审批事项,其中104项属于市政府各部门的事权在《深化改革方案》出台时已全部完成下放。

上海自贸区管委会与浦东新区政府合署办公是扩区后的一个亮点,需要将保税区域内部分对外开放措施和事中事后监管措施辐射到整个自贸区,需要以自贸区的理念改造完整的一级地方政府管理模式。合署办公后,浦东新区政府对授权上海自贸区管委会行使的66项行政审批和管理事项进行了梳理,对浦东新区则简化116项行政审批,通过减少审批材料、压缩审批时限、网上办理等方式优化了232项行政审批,通过编制权力清单和责任清单规范了权力运行。^[4]

经过清权、减权、制权,上海自贸区在成立两周年时形成了职能转变“1+3+2”方案,其中,“1”即指市级经济领域的行政审批事项原则上全部下放到自贸区,第一批下放163项,第二批下放68项。^[5]根据浦东新区2015年统计年鉴发布的数据显示,2015年,浦东新区区级机关行政编制精简率达到15%,内设机构精简率约16%。

自贸区的行政审批改革示范效应也产生了更大范围的影响。上海市自2014年1月21日公布第七批取消和调整行政审批目录后,开始转为一年内多次公布。上海市先后共取消和调整行政审批3366项,其中,自贸区挂牌后,取消和调整7次,共1129项,占总数的33.54%,包括取消313项和调整816项。

(二)优化工商登记制度

上海自贸区成立之初,国家工商局发布了《国家工商行政管理总局关于支持中国(上海)自由贸易试验区建设的若干意见》,从工商登记制度改革、优化企业设立流程,以及转变市场主体监管方式三个方面支持自贸区建设,决定首先试行注册资本认缴制改革,取消普通公司最低注册资金限额、股

[4]参见扩区后,自贸区管委会将和浦东新区政府合署办公,载<http://www.toutiao.com/a4273281298/>,2016年9月30日。

[5]王志彦:《163项市级权力率先下放自贸区》,《解放日报》2015年7月28日,第1版。

东出资比例及期限要求。工商登记制度改革在自贸区实施后,不久便被认可,先是公司法中企业设立相关事项得到修改,随后,国务院印发《注册资本登记制度改革方案》,在全国范围内推进工商登记改革。2015年6月,上海市工商局参考“负面清单”监管思路,又专门出台了《公司股东及法定代表人登记管理办法(试行)》,规定除非企业涉嫌提交虚假申请材料,市场监管部门原则上不再对企业登记实施实质性审查。实行注册认缴制使得工商登记注册手续变得十分便利,这一改革的效果十分明显,上海自贸区内企业设立数量和资金规模的快速增长。工商登记制度改革在全国推进半年时间内,全国新登记注册市场主体659.59万户,同比增长15.75%,新增注册资本(金)10.79万亿元,同比增长高达66.7%。^[6]

“三证合一、一照一码”^[7]商事登记制度改革也有序进行,由原先不同部门分别核发营业执照、组织机构代码证、税务登记证三张证照,改为对各类企业核发一张加载统一社会信用代码的营业执照。

(三)实行外商投资备案制

除了企业注册认缴制改革以外,自贸区在投资管理方面,全面实施外商投资和境外投资备案制。《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》、《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)2013年》、《中国(上海)自由贸易试验区外商投资项目备案管理办法》、《中国(上海)自由贸易试验区境外投资项目备案管理办法》、《中国(上海)自由贸易试验区外商投资企业备案管理办法》和《中国(上海)自由贸易试验区境外投资开办企业备案管理办法》六项管理办法,共同构建了投资备案制法律框架。到2013年底,90%的新设项目改为备案制,超过负面清单设计时85%的预测目标。上海自贸区成立两年时,上海市新设外资企业中有近50%入驻自贸区,累计投资总额近300亿美元。除了吸引外资外,2015年办结境外投资项目636个,其中,中方投资额229亿美元,相当于2014年的5.5倍,^[8]成为中国企业“走出去”的桥头堡。

(四)先照后证与证照分离

《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》中规定了实行“先照后证”模式,自贸区内取得营业执照的企业即可从事一般生产经营活动;从事需要许可的生产经营活动的,可以在取得营业执照后,再向主管部门申请办理。此后,上海自贸区85%前置审批事项改为后置审批。除了国务院明确的“先照后证”事项外,国家工商行政管理总局还发布了《中国(上海)自由贸易试验区先照后证改革事项目录》,包括41项内容,准备在条件成熟时开始实施。目前,上海自贸区于2015年1月推出的“先照后证”12项改革措施已在全国推广。国务院印发意见,要求全国各级机关进行“先照后证”改革,实行行政审批事项目录管理,要求国家工商行政管理总局负责公布工商登记前置审批事项目录,并梳理186项法律法规明确规定监管部门和监管职责的“先照后证”改革相关审批项目。随后,浦东新区市场监督管理局按照国务院的意见发布实施了《市场主体“先照后证”事项经营范围及审批事项对照目录》,共包含147项内容。

在“先照后证”制度实施后,“证照分离”改革就成了商事登记改革的重点。2015年12月,国务院同意在浦东新区开展“证照分离”改革试点,试点期为自批复之日起3年。根据国务院的批复,试点采取分类推进的方式,从与企业经营活动密切相关的行政许可事项中,选择116项行政许可事项先行开展改革试验,将按取消审批、取消审批改为备案、简化审批实行告知承诺制、提高审批透明度和可预期性、加强市场准入管理5种类型进行分类改革。为顺利推进此项改革,上海市决定在浦东新区内,凡与

[6]参见登记制度改革成效显著,载http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/11/e_126976213.htm,2016年10月9日。

[7]2016年6月30日,国务院办公厅发布了《关于加快推进“五证合一、一照一码”登记制度改革的通知》国办发〔2016〕53号,从2016年10月1日起正式实施“五证合一、一照一码”,在更大范围、更深层次实现信息共享和业务协同,巩固和扩大“三证合一”登记制度改革成果,进一步为企业开办和成长提供便利化服务。2016年10月8日,上海颁出五证合一”后首批加载有统一社会信用代码的营业执照,成为全国最早实现全部市场主体“五证合一”登记制度的省市。

[8]商务部驻上海特派员办事处:2015年上海自贸试验区以1/50面积创造上海1/4生产总值,载商务部门户网站<http://shhb.mofcom.gov.cn/article/shangwxw/zonghsw/201602/20160201260200.shtml>,2016年10月2日。

《上海市开展“证照分离”改革试点总体方案》不一致的地方性法规规定,暂时调整实施,调整实施的期限与试点期限一致。

除了推出先照后证与证照分离这一具有实质意义的商事登记改革措施外,上海自贸区还实行单一窗口措施,在程序上帮助企业简化办事流程。在自贸区综合服务大厅内设有海事、海关、检验检疫等中央驻区监管部门和工商、税务、质监、公安等市政府驻区职能部门办事窗口,实现“一口受理”的办事模式。上海自贸区扩区后,在浦东新区新增3个自贸区受理点和2个咨询窗口,全面对接自贸区业务,企业办事不用远赴外高桥或临港,在浦东新区核心区域就能办理。又如,上海市工商行政管理局在自贸区开放了企业名称资源库,申请人通过“可选名称系统”挑选新设企业名称,省去了反复核名的等待时间。推出自贸区“办税一网通”10项创新服务举措,即网上自动赋码、网上发票应用、网上区域通办、网上自主办税、网上审批备案、网上资格认定、网上非贸管理、网上按季申报、网上信用评价以及网上服务体验。

(五)事中事后监管

建设上海自贸区,深化行政审批改革是重要任务,但是,放开后的事中事后监管才是真正的难点所在。在浦东新区2015年4月公布的责任清单中,事中事后监管制度共158项,占比超过11%。上海市2014年统计公报显示,上海自贸区以政府职能转变为核心的事中事后监管制度已经初步形成。

近两年来,国务院《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》、《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》等文件相继出台,明确提出要“提高全社会的诚信意识和信用水平”,通过运用大数据“加强对市场主体的服务和监管,推进简政放权和政府职能转变”。《上海市公共信用信息归集和使用管理试行办法》,共有7章37条,2016年正式实施。为了加快社会信用体系建设,浦东新区根据国务院和上海市的要求,先后出台了“三个一”制度规范,包括一个意见、一个管理办法和一个“14”配套制度。一个意见,即2016年2月23日印发的《浦东新区关于进一步加强社会信用体系建设的实施意见》,根据该《实施意见》,浦东新区将全面推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信四大领域信用建设。一个管理办法,即《浦东新区失信“黑名单”管理办法(试行)》,用来指导和规范新区各行政单位对严重失信企业的信息共享,健全失信联合惩戒机制。一个“14”配套制度,即《浦东新区公共信用信息管理暂行办法》和四个实施细则,用来规范新区政府部门间信用信息共享和应用,服务“浦东新区公共信用信息服务平台”的建设。此外,浦东新区正在争取试点自贸区“信用云平台”的建设,在服务贸易与投资便利化、跨境电子商务发展、“贸易直通车”、科技型中小企业融资等方面深化信用建设,推进“信用张江”建设,并在“证照分离”等改革领域探索建立全过程信用管理。2014年,上海市开通了公共信用信息服务平台。一年后,自贸区信用信息综合查询服务开通,系全市唯一可以同时开展公共信用信息查询和金融信用信息查询的服务窗口。另外,上海市政府开通了信用实项目法人信用信息集中展示系统。根据2015年数据显示,共设置了红灯、绿灯、黄灯、暂不予评估四种情形,该系统共公布了31149条级别为绿灯的单位。

在上海自贸区的改革图谱上,伴随信用体系建设的还有企业年报公示制度。自贸区内企业应对其报送的年度报告的真实性、合法性负责,否则,将被监管部门贴上“不诚信”的标签。上海市工商行政管理局《关于中国(上海)自由贸易试验区内企业登记管理的规定》明确规定,自贸区内登记的企业如果年度报告被抽查发现或者被举报查实有违法行为、申报不实隐瞒真实情况或虚假承诺的,将被登记机关责令限期改正,并纳入不良信用体系,甚至面临处罚。根据上海市2015年统计公报显示,上海84.7%的应报送企业完成了2014年度年报公示,其中,重点行业年报公示率达到98%。企业年报信息公示制度很快得到了认可,国务院印发了《企业信息公示暂行条例》进行推广。2014年10月底,上海自贸区又率先展开年报抽查制度,把已注册并完成2013年年报公示的企业分成“不定向抽查”和“定向抽查”两组,按固定比例随机抽样检查。

与《中国(上海)自由贸易试验区企业年度报告公示办法》相对应的是《中国(上海)自由贸易试验

区企业经营异常名录管理办法》，分别规定了企业年度报告公示和经营异常名录的适用主体范围、管理职责分工、公示方式途径等内容，明确自贸区将重点加强对企业的信用约束，以引导企业诚信经营。

在事中事后监管方面，上海自贸区管理部门还注重信息共享和联合执法制度建设。比如，“单一窗口”整合了公安、人社、外专部门办证窗口的运行机制、程序和信息，初步实现了相关部门管理信息系统的资源共享和集约运用。在综合执法体系搭建方面，自贸区成立全国首家实现专利、商标、版权的集中管理和综合执法的知识产权局；筹建首个“进出口工业产品风险信息监测分中心”，实现对包括境内外政府部门通报、伤害事故报告、媒体舆情和消费者投诉在内的各类风险信息的采集和安全性评估；设立了自贸区行政执法联系会议。2013年9月，上海市推进区县市场监督管理体制“4合1”改革，将区县工商、质监、食药监部门与物价部门有关价格监督检查机构的职能进行整合，组建区县市场监督管理局。^[9]上海自贸区扩区后，成立了浦东市场监督管理局（即自贸区市场监督管理局），对市场的监管更加高效、统一。

上海自贸区还引入了社会力量参与综合监管体制建设。例如，2013年10月，上海国际仲裁中心设立了中国（上海）自由贸易试验区仲裁院；第三方检验结果采信制度作为首批8项可复制制度推广到全国；陆家嘴互联网金融协会等一些行业协会还参与规范企业经营行为规则的制定。

2016年8月，《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》正式印发。该方案规定了八个方面主要任务，包括创新市场评价机制、建立新型业界自治平台、发挥第三方专业机构监督作用、完善市场退出机制、率先创新“证照分离”、改革116项许可证事项的监管方式、深化浦东新区大部门制改革、以“互联网+”和大数据技术为支撑，实施精准监管，建设和完善浦东新区网上政务大厅等。这意味着上海自贸区事中事后监管体系有了顶层设计。

三、金融领域的改革

金融改革是上海自贸区制度创新探索的重要方面，也是“先行先试”成败的关键所在。^[10]因此，无论是中央还是上海市都十分重视自贸区的金融改革。在中央层面，上海自贸区总体方案明确在风险可控前提下，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。2015版负面清单从金融机构及业务方面提出了14条要求。中国人民银行则先后出台了《中国人民银行关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见》和《关于扩大全口径跨境融资宏观审慎管理试点的通知》两部重要规章，支持和保障自贸区的金融改革。在地方层面，《中国（上海）自由贸易试验区条例》明确了“五大金融创新”关键点，即创新有利于风险管理的账户体系；促进投融资汇兑便利；方便人民币跨境使用；推动利率市场化体系建设；建立与上海自贸区发展需求相适应的外汇管理体制。

截至扩区时，上海自贸区涉及金融领域的法律文件已出台30余部，其中，上海市人民政府会同中国人民银行、银监会、证监会、保监会（简称“一行三会”）出台了支持上海自贸区建设的“51条意见”，构建了上海自贸区金融改革的总体政策框架，开启了自贸区金改“1.0版”阶段。此后，伴随着自由贸易账户管理系统的构建以及在此基础上全面放开境外融资，自贸区金改先后迎来“2.0版”和“3.0版”时代。在此期间，上海自贸区密集出台了金融改革相关规定，在较短时间内，丰富和完善了已初步搭建起来的金改法律框架。2015年10月29日，中国人民银行会同商务部、银监会、证监会、保监会、国家外汇管理局和上海市人民政府联合印发《进一步推进中国（上海）自由贸易试验区金融开放创新试点加快上海国际金融中心建设方案》（下称“金改40条”），内容涵盖人民币资本项目可兑换、人民币跨境

[9]《上海市依法行政状况（2010-2014）总报告》。

[10]季卫东：《金融改革与“法律特区”——关于上海自贸区研究的一点刍议》，《东方法学》2014年第1期。

使用、金融服务业对内对外开放、面向国际的金融市场建设和金融监管及风险防范,较好地契合了改革要求,自贸区金改由此跨入“4.0版”时代。全新的“金改40条”是新阶段深化上海自贸试验区和上海国际金融中心建设的纲领性文件,清晰地勾勒出下一阶段自贸区金融改革的发展脉络图,意义重大。

(一) 自由贸易账户

自由贸易账户是资本项目开放的关键所在,账户功能和账户数量在一定程度上决定了上海自贸区的开放水平。根据中国人民银行《关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》,中国人民银行上海总部发布了《中国(上海)自由贸易试验区分账核算业务实施细则》和《中国(上海)自由贸易试验区分账核算业务风险审慎管理细则》。作为《意见》最为核心的一部分内容,两项细则的落地,标志着《意见》中“创新有利于风险管理账户体系”的政策框架基本成型,能够更好地满足实体经济对金融服务的需求,推动试验区在更高平台上参与国际竞争。

自由贸易账户体系打通了自贸区与离岸市场之间的通道,为区内企业跨境投融资提供了便利。上海市2015年统计公报发布的数据显示,2015年共有42家机构接入分账核算单元体系,^[11]共开设自由贸易账户44186个。全年各类主体通过自由贸易账户实现的本外币跨境收支额超过4万亿元,保税区域跨境人民币结算总额12026.40亿元,跨境人民币境外借款业务金额69.82亿元,跨境双向人民币资金池业务收支总额3392.07亿元。^[12]上海市率先建立了宏观审慎的本外币境外融资制度,依托自由贸易账户系统建立了以资本约束机制为基础、通过宏观审慎调节参数等管理手段,实现了简政放权和跨境资金流动宏观审慎管理的有机结合,这些都助于企业充分利用市场与资源,缓解融资难和融资贵的难题。截至2015年底,上海市已有超过3万家企业通过自由贸易账户开展的融资额超过3000亿元。^[13]

除了向境外融资外,上海银行业投向境外的贷款也快速增长,利用自贸区账户跨境并购融资成为主要的业务增长点。截至2016年1月,上海银行业投向境外的贷款环比增长11.52%,远超自贸区其他各项贷款3.01%的增速,其中,跨境直接投资项下的贷款环比增长9%,跨境并购贷款环比增长20%。上海自贸区辖区内银行利用自贸区FTN账户直接开展跨境并购贷款,替代原来的内保外贷等海外联动方式,可以更好地实现风险与收益的匹配。^[14]

(二) 跨境人民币使用

深化金融领域改革和扩大开放,需要扩大人民币跨境使用,提高资源优化配置能力,提升金融服务实体经济的质量。上海自贸区人民币跨境使用的扩大,无疑将加速人民币国际化进程,在中国金融改革部署中具有全局意义,有助于上海发展成为全球性人民币产品的定价和清算中心。

2014年2月18日,中国人民银行上海总部印发《关于上海市支付机构开展跨境人民币支付业务的实施意见》,明确了开办跨境人民币支付业务的主体、开办条件、开办内容、备付金管理、风险管理和申请备案等程序性事项。两天后又发布《关于支持中国(上海)自由贸易试验区扩大人民币跨境使用的通知》,进一步简化了区内经常和直接投资项下人民币跨境使用流程,明确了区内金融机构和企业人民币境外借款、跨境双向人民币资金池、经常项下跨境人民币集中收付以及跨境电子商务人民币结算等创新业务,这一《通知》的出台标志着央行30条意见中关于跨境人民币扩大使用的相关政策在

[11] 沪逾3万家企业开展跨境人民币业务,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=5b5df4ee-aedb-407b-a66a-52835e710e44&CID=16a79677-7b73-4570-a610-761ad7cf52c3&MenuType=2&navType=0>,2016年9月30日。

[12] 上海争取投资联动在自贸区试点,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=e58e600d-feb6-4dfc-8b38-1c8816202ced&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年9月30日。

[13] 前引[11]文。

[14] 上海银行业投向境外贷款快速增长,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=4d7560d0-bf31-4c1c-a004-daaedf56a10b&CID=16a79677-7b73-4570-a610-761ad7cf52c3&MenuType=2&navType=0>,2016年9月30日。

上海自贸区正式落地。^[15]

根据上海市2014年统计公报数据显示,截至2014年底,上海自贸区跨境人民币结算总额为3226亿元,其中,跨境人民币境外借款业务累计金额达197.28亿元,跨境双向人民币资金池业务收支总额达783亿元。^[16]到2015年年底,保税区域全年跨境人民币结算总额几乎占了上海市总额的一半,达到12026.40亿元,跨境人民币境外借款业务金额达69.82亿元,跨境双向人民币资金池业务收支总额达3392.07亿元。^[17]事实上,上海市近年来已为各类金融机构和企业提供了许多政策红利,极大地激发了企业使用跨境人民币的意愿。数据显示,2009年至2015年,上海市跨境人民币业务结算金额从3312亿元增长至2.75万亿元,年均增长率超过70%,居全国首位。尤为值得关注的是,2015年跨境人民币业务结算额同比增长57%,占同期人民币在国际收支中的比重已达37%。^[18]

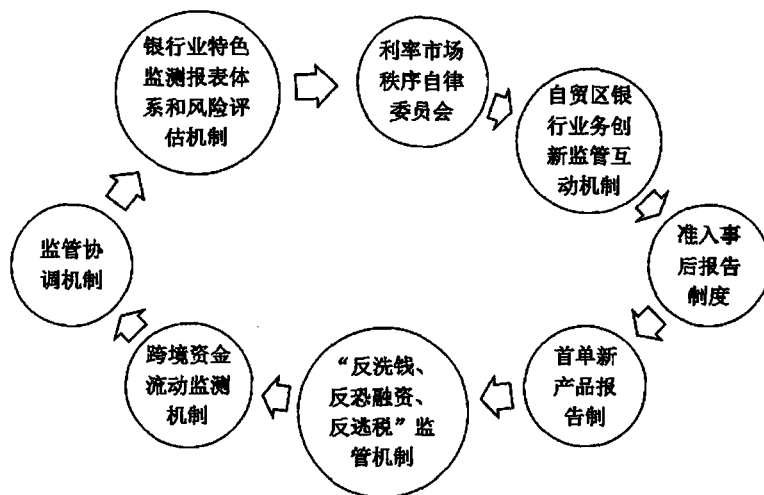
(三)利率市场化

利率市场化改革是上海自贸区金融领域改革的重点领域,上海自贸区希望通过加快利率市场化改革,提高资金的配置效率,从而能够促进经济发展方式的转变和结构调整。人民币跨境使用业务启动后,利率市场化改革也开始取得成效。

随着利率市场化的基本完成,海外资金参与国内金融市场的力度逐渐增大,自贸区可以充当连接境内外投资者的重要桥梁。继上海清算所推出了人民币利率互换集中清算业务后,2016年4月8日,两家银行通过在上海自贸区自由贸易账户体系内达成首笔自贸区利率互换交易,这标志着中国利率互换交易在上海自贸区正式破冰。^[19]另外,自贸区利率衍生品市场能够为海外投资者参与国内市场提供更丰富的产品和更直接的渠道,同时也使境内机构进一步掌握人民币利率市场的定价权。

(四)风险防控机制

为了稳步推进金融改革,保证金融创新发展与风险整体管控良性互动,上海自贸区建立了开放环境下具备实时逐笔监控功能的自由贸易账户管理信息系统,以守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。上海自贸区成立了利率市场秩序自律委员会,建立符合自贸区内银行业实际的相对独立



上海自贸区金融风险防范机制

[15]事实上,早在2013年12月5日,人民币跨境使用业务已率先启动,跨境人民币双向资金池和跨境人民币借款两项新兴业务最先落地实施。

[16]《上海市2014年统计公报》。

[17]《上海市2015年统计公报》。

[18]前引[11]文。。

[19]上海自贸区首笔利率互换交易完成,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=35172e57-d7dc-4f44-b8f4-d9a654141505&CID=16a79677-7b73-4570-a610-761ad7cf52c3&MenuType=2&navType=0>,2016年10月1日。

的银行业监管体系,初步形成区内支行级及以下的机构和高管准入事后报告制度(该举措已推广至上海市辖区约六成的分行及以上的机构),构建开放条件下的金融安全网。2014年5月发布的《关于试行中国(上海)自由贸易试验区银行业监管相关制度安排的通知》,明确了试验区银行业监管的总体原则和底线,强调经营试验区业务的银行应遵守审慎监管要求。

(五)金融机构及服务平台

上海自贸区挂牌后,在“一行三会”的推动下,金融市场发展开始显现成效。伴随着自贸区业务的快速扩张,上海自贸区内银行业金融机构聚集程度不断上升。2015年上半年,浦东新区新增各类金融机构超过2100家(其中,90%设立在保税区范围内),累计达到7343家,金融业增加值占比超过22%。^[20]截至2015年底,自贸区内银行业金融机构数量上升至21家法人银行、99家分行、13家专营机构、301家支行级网点以及六大类27家非银机类金融结构和4家资产管理公司。^[21]

金融业的改革与发展离不开专业服务机构的支持与规范。为此,上海自贸区成立了一批重要的服务协会和平台。这些机构有的专注于金融市场研究,有的服务于金融公司发展,抑或关注风险防控,如上海国际金融中心建设协同创新中心9个平台、上海金融业联合会自贸试验区分会、利率市场秩序自律委员会、国际金融资产交易平台、陆家嘴互联网金融协会、上海市金融学会跨境金融服务专业委员会等。

为了宣传上海自贸区取得的金融创新成果,鼓励和支持金融机构围绕实体经济需求开展金融产品和金融服务创新,上海自贸区自挂牌成立起,先后共分六批发布了65个创新案例,在“金改”的不同阶段,所涉类别也有所变化。第六批15个金融创新案例是“金改40条”发布后推出的首批金融创新案例,重点围绕“金改40条”发布后,上海金融管理部门、金融机构和金融要素市场通过运用自贸区金融创新政策,开展金融创新试点取得的成果,包括自由贸易账户功能拓展、金融业务创新、金融市场创新、金融机构创新、金融监管创新以及行业自律这五个方面。第六批案例内容涉及“金改40条”中的第2、6、19、20、29、33、34、35、36条,说明“金改40条”中已有9条落地。涉及第2条“支持经济主体通过自由贸易账户开展涉外投资活动,鼓励和支持金融机构开展业务创新”的案例达到6个,自由贸易账户功能拓展方面上榜4个,分别为首单自由贸易账户间参代理业务合作、自由贸易账户项下首笔利率互换交易、大宗商品交易市场跨境电子商业汇票和资产管理公司自由贸易账户项下应收账款收购业务。

上海自贸区金融领域的不断发展推动了上海金融中心建设。在自贸区金改的带动下,上海市金融市场2015年的交易额达到1463万亿元,相当于五年前的3.5倍;上海市金融业增长值同比增长了22.9%,占全市地区生产总值的比重达到16%,其中,浦东新区的比重更是达到26%。^[22]

四、海关制度的创新

2015年1月29日,国务院发布了《关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》,要求把上海自贸区海关监管创新制度在全国其他海关特殊监管区域复制推广,内容包括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三项措施。事实上,除了这三项可复制推广的经验外,上海自贸区在海关领域出台的新规多达数十项。

上海自贸区挂牌成立后,国务院发布了《加快海关特殊监管区域整合优化方案》,全面部署海关特殊监管区域整合优化和创新升级,推进海关特殊监管区域“四个整合”及“四个优化”。另外,海关总

[20]前引[5],王志彦文。

[21]上海自贸区银行业集聚效果显著,载上海自贸区门户网 <http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=179f4e58-dba5-4b61-9687-45f24ad92cfb&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年10月3日。

[22]沈则瑾:《上海自贸区去年新增企业1.8万家》,《经济日报》2016年2月18日,第1版。

署单独或联合其他部门数次出台规定,支持上海自贸区海关制度创新,包括《关于中国(上海)自由贸易试验区有关进口税收政策的通知》、《关于安全有效监管支持和促进中国(上海)自由贸易试验区建设的若干措施》、《关于从中国(上海)自由贸易试验区进口的涉及自动进口许可证管理货物开展通关作业无纸化试点的公告》、《关于海关特殊监管区域内保税维修业务有关监管问题的公告》和《关于实行自动进口许可证通关作业无纸化的公告》。

在地方层面,《中国(上海)自由贸易试验区条例》以自贸区“基本法”的形式作出规定,要求在上海自贸区积极开展海关方面的制度创新。除此之外,截至2016年上半年,上海海关、上海自贸区管委会、上海市商委、上海市经信委、上海出入境检验检疫局以及上海市工商局均参与了上海自贸区海关制度创新,其中,上海海关单独出台实施文件36部,联合参与制定文件4部。从40部文件的出台时间看,2014年数量最多,占比高达82.5%。

在上海自贸区成立两周年之际,上海海关共推出31项创新制度支持上海自贸区建设,初步建立起国际自由贸易区通行的“一线放开、二线管住、区内自由”的新模式。根据上海美国商会发布的《2015贸易环境满意度调查报告》显示,受访的在沪美资企业认为,上海自贸区实施的“先入区、后申报”措施对企业发展最为重要,这一措施的认可度在2014年的报告中也是最高的。该调查报告显示,受访企业普遍认为,自贸区的设立,使企业在上海从事进出口贸易的体验进一步改善和提升,其中一半受访企业甚至认为,在降低成本、减轻负担方面,提高通关效率比减免关税等更加有益。

(一)先进区、后报关

按照传统做法,对于一线进境货物,企业需要先向海关申报提交货物的进境备案清单,获批后根据放行单据才能将货物运入区内。上海自贸区成立后,上海自贸区对海关卡口进行了全面的智能化信息升级改造,并与自贸区海关监管信息化系统联网对接,在车辆过卡时,能够在系统中一次性完成车辆GPS信息核销、车牌及集装箱号自动识别、货物信息扫描验核以及卡口自动抬杠验放等程序。

上海自贸区成立伊始,上海海关确定了6家区内企业试点“先进区、后报关”监管模式,过卡进区流程耗时仅30秒。进区后,试点企业再在自运输工具进境14日内向海关办理进境备案清单申报手续即可。^[23]这一举措看似只是简单的程序置换,但能给企业带来实实在在的好处,令货物入区时间平均从2-3天缩至半天,物流成本平均降低10%。^[24]在此基础上,上海自贸区增加试点企业,试点范围也从海运推广至空运渠道。^[25]到上海自贸区挂牌两周年时,“先进区、后报关”参与企业已增至419家,这些企业的一线进境商品业务规模占上海自贸区一线进境货物总量的70%以上。2015年前7个月,这些企业共完成4865票,业务量同比增长了1.9倍。^[26]

(二)区内企业货物流转自行运输

继创新“先进区、后报关”措施之后,上海自贸区继续探索区内企业货物流转自行运输制度。此前,在自贸区内的4个特殊监管区域之间运输货物,需要有经营资质的海关监管车辆完成。这项创新制度出台后,在自贸区范围内,海关会根据企业的诚信情况,给与相应的监管服务措施,允许诚信好的企业根据需要,可以使用经海关备案的自有车辆或委托取得相关运输资质的境内运输企业车辆,在自贸区内自主调拨货物,避免了使用海关监管车辆的额外费用和施加查封时间。另外,区内企业货物流转自行运输措施也能引导自贸区内企业合法合规经营,提高管理水平,以获得海关更多支持。

[23]自贸区首票试点货物入区,新模式过卡仅需30秒,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=13257f2b-19bf-4597-9176-fad05e1bd902&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年10月3日。

[24]胡苏敏:上海自贸区通关便利新政盘点:“先进区后报关”最受企业追捧,载http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1379775,2016年10月3日。

[25]“先进区后报关”企业增至47家,上海自贸试验区“一线放开”范围扩大,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=fb3f37b5-e8f5-4cd3-be1d-a44ae962431a&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年10月3日。

[26]前引[24],胡苏敏文。

2015年上半年,“自行运输”备案企业达70家,占有需求企业的94.6%,共办理业务2584起,同比大幅增长5.4倍。^[27]

(三)批次进出、集中申报

上海海关发布的《关于在中国(上海)自由贸易试验区实施“批次进出、集中申报”模式的公告》于2014年6月30日正式实施。在改革以前,海关申报环节以逐票申报为主、集中申报为辅,而且均在二线实施。改革后,从“一票一报”改为“多票一报”,对每月进出自贸试验区货物批次30次以上的企业,可先办理货物的实际进出区手续,允许企业货物分批次进出,在货物进出区后的30日内再集中办理报关手续。

较传统的逐票申报方式而言,货物周转速度大大加快,从而扩大企业申报自主权,大幅度减少了企业申报次数,加快企业物流速度,有效降低通关成本,为试验区内企业开展“多批次、小批量”进出口业务提供便利;同时,方便企业开展保税展示、保税维修、外发加工等业务,提升企业竞争力。上海海关的创新制度对自贸区优化营商环境起到了积极作用。截至2015年10月,使用“批次进出、集中申报”制度的企业已有170家,其中浦东机场综保区、洋山保税港区企业参与度分别达100%和60%。

除了一线“先进区、后报关”、二线“批次进出、集中申报”、区内“自行运输”外,31项创新措施还包括:保税展示交易、智能化卡口验放管理、简化无纸通关随附单证、简化统一进出境备案清单、集中汇总纳税、加工贸易工单式核销、仓储企业联网监管、报关企业注册登记改革、企业协调员试点、国际海关AEO(经认证的经营者)互认管理、企业信用信息公示、企业自律管理、账册“一次备案、多次使用”、“自动审放、重点复核”、引入中介机构辅助海关开展保税监管和企业稽查工作、内销选择性征税、境内外保税维修、融资租赁、期货保税交割、“自主报税、自助通关、自动验放、重点稽核”、海关执法清单式管理制度、离岸服务外包全程保税监管制度、大宗商品现货市场保税交易制度、“一站式”申报查验作业制度、“一区注册、四区经营”制度、归类行政裁定全国适用制度、商品易归类服务制度、艺术品便利通关制度等。

除了以上31项创新制度,在很多需要跨部门合作的一些重点、难点领域,上海海关也出台了一系列措施,推动相关项目启动试点。目前,全球高水平自由贸易协定中有关贸易便利化的60条核心措施,52条已在上海自贸区内得到实施,上海自贸区海关通关效率进一步提高,区内进口和出口平均通关时间分别较区外减少41.3%和36.8%,企业物流成本降低了10%。

通过这些改革,有效推动了上海自贸区的发展,不仅如此,创新措施对拉动外贸增长也产生了显著效果,并且催生了一批新型贸易业态。数据显示,2014年,上海自贸区累计进出口货值7623.8亿元人民币,同比增长8.3%,增速高于上海市平均3.7个百分点,高出全国6个百分点,拉动上海市外贸增速5年来首次超过全国。^[28]

余 论

三年来,上海自贸区快速适应实施“国家战略”的重要角色,积极发挥自身优势,在行政、金融和海关等重点领域进行大胆创新,树立了中国自贸区的发展标杆。然而,我们也要冷静面对自贸区当前仍面临的问题和考验,尽快找出解决之道。

第一,从法律制度构建角度看,上海自贸区的创新做法已经引发中国法律体系新一轮的“变法”。

[27]自贸区货物状态分类监管试点稳步推进,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=7e3c3d7b-98a7-4787-a4af-58fcd6ab57d&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年10月3日。

[28]加快国际贸易“单一窗口”建设,深化自贸区改革,载上海自贸区门户网<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=8f7166c8-05d8-4328-9516-fa5c7863bcef&CID=f672f518-99a3-4789-8964-1335104906b4&MenuType=2&navType=0>,2016年10月3日。

但是,我国立法体制中存在一个非常核心却又难以解决的矛盾,即自上而下的立法体制无法适用自下而上的改革试验。例如,金融行业的发展瞬息万变,立法往往更不上时代的需要。为了让基层司法部门能够应对制度创新带来的变化,有必要从普通法中汲取经验,考虑留出更大的空间给地方法院以及那些身处“第一线”处理金融争议案件的法官。具体到人民币国际化的议题,可以将其归纳为两个方面:一方面是如何通过放松或解除法律限制来为人民币国际化提供更大的制度空间;另一方面是如何营造人民币成为国际货币的法律环境。目前,上海自贸区的改革措施集中在第一个方面,但是,要把人民币打造成一种国际货币,这不是简单地解除或减少某些管制措施就能够实现的,重要的是完善诸多与金融市场相关的基础性法律制度,这一点也是上海自贸区下一步金融改革的重点。

第二,在自贸区承担“先行先试”重任的同时,我们也要避免两个倾向,即“唯自贸区论”和“自贸区万能论”。“唯自贸区论”主张,只有自贸区才负有创新使命,自贸区以外的地方只是承接试行成熟的经验。这种懒政思维容易滋生行政机关的不作为,从而失去创新的动力。“自贸区万能论”则认为,所有制度创新都应该放在自贸区进行。事实上,自贸区只是我国在全面融入全球经济一体化之际的一个“桥头堡”和“实验室”。正如习近平总书记所指出的,自贸区建设要“着眼国际高标准贸易和投资规则,使制度创新成为推动发展的强大动力”。^[29]自贸区不是一个什么都可以往里面扔的大箩筐,“先行先试”应该遵循“有所为、有所不为”的原则。

第三,海关制度的创新不仅要在法治的框架内进行,更重要的是将创新后的制度合法化。在我国立法体制没有发生根本性变革之前,制定一部自贸区基本法也许是一条推进自贸区创新的有效路径,否则,不仅与国际潮流相悖,还无法破解海关制度创新法律依据不足这一难题和无法突破限制海关制度创新的体制障碍。从海关治理路径看,我国在紧扣“一线放开”与“二线安全、高效管住”这一具体目标的同时,还应聚焦如何提升自贸区贸易便利化等问题。在外部协同上,我国应接受《京都公约》专项附约4第二章“自由区”的相关规定。海关作为国家口岸办的主管部门,需要协调各口岸部门,加强进出境管理执法,切实促进贸易发展。与此同时,海关还应努力构建与企业的伙伴关系,共同推动制度创新。

第四,面对新一代国际高标准贸易与投资规则,上海自贸区试点的外商投资管理体制面临的是全方位的改革。在诸如“负面清单”这样的市场准入和国民待遇问题解决之后,上海自贸区还需要把改革重点转向监管障碍、竞争政策、原材料和能源政策、环境和劳工标准、知识产权保护等议题上。即使是上述领域都已经向国际高标准靠拢了,中国仍然面临如何从国际规则的“被动执行者”成长为规则的“引领者”这样一个现实问题。因此,我国需要在自贸区战略构建中有实质性的进展。在面对环境保护、劳工标准、竞争中立、知识产权等“营商责任法治化”的敏感议题时,我们要进行整体规划和设计,既要对接国际标准,又要结合中国的实际情况。只有在这两者之间取得平衡,我们才能为最终构建有影响力的中国外商投资法律国际话语体系奠定良好的基础。

第五,从最初的上海自贸区,到2015年增加的广东、天津、福建3个自贸区,再到2016年新批准的7个自贸区,自贸区建设正由点到面在全国推广。在总结各个自贸区经验的同时,我们要避免自贸区的“同质化”趋势。与以往建各类经济特区主要是利用本地资源优势、带动地方经济不同,自贸区建设的目标是形成一批“可复制、可推广”经验。“星星之火”可以燎原,“可复制、可推广”的经验不在于由几个自贸区积累形成,而在于真正能够为大家所采纳。因此,中国的自贸区战略重点不在于设立多少个自贸区,而在于每一个自贸区能否形成一系列“可复制、可推广”的经验。涓涓细流可以汇成江河,只有发挥每一个自贸区的独特作用,这样才可能为我国下一轮改革开放提供完整的战略思路和发展理念。

[29]习近平在参加上海代表团审议时强调:当好改革开放排头兵、创新发展先行者,为构建开放型经济新体制探索新路。《人民日报》2015年3月6日,第1版。