

对标国际开放度最高标准

深化上海自贸试验区改革¹

王中美

（上海社会科学院 200020）

【摘要】：对标国际开放度最高标准，能反映上海自贸试验区实践与国际前沿的差距。在贸易便利化层面，透明度和程序公正问题应得到更多的重视；负面清单的形式、内容和落实，可按照国际最高标准改进；负面清单以外的核准程序，则要加以约束、简便和提高透明度；服务业开放需要及时评价落实情况；资本项目开放要在业务创新、监管和标准一致化方面加强推进。

【关键词】：对外开放，上海自贸试验区，制度创新，对标

【中图分类号】：F127.9 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309（2018）01-0061-013

从全球发展趋势看，国际开放度最高标准应当体现以下几点特征：（1）服务贸易与投资成为重要内容；（2）从国境上的开放深入到国境内的协调、规范与进一步便利化；（3）政府效率的提升不仅体现在信息化、共享化，而且体现为更多地依靠信用监督与自治自律；（4）形式日益规则化以便于执行；（5）透明度仍然是所有领域政策的共通要求。这些标准涉及营商环境的方方面面，未来的竞争就是营商环境的全面竞争。

一、贸易领域（一）贸易便利化对标

1. 对标 WTO《贸易便利化协定》。依据 WTO 在 2012 年发布的《贸易便利化应要求评估报告》，被测评的成员在便利化方面主要反映以下问题：（1）政府部门之间缺乏有效合作；（2）人力资源瓶颈，缺乏合适技能和知识的专业人才；（3）

法律体制缺乏，存在有法律但缺乏执行的情况；（4）机制设置冗余，职权重叠，效率低下；（5）基础设施落后。与问题相对应，测评组给出相应的技术援助及能力建设需求和优先领域的建议：（1）信息透明度建设；（2）海关程序及管理；（3）基础设施和智能化建设；（4）人力资源建设。考虑到我国总体贸易便利化水平与 WTO《贸易便利化协定》之间尚有一定的差距（北京睿库贸易安全及便利化研究中心，2016），因此就上海自贸试验区贸易便利化领域的进展进行国际对标，将以 WTO《贸易便利化协定》的规定为主要依据（见表 1）。

2. 对标反映的问题。（1）关于信息发布和提供。TFA 协定在“第 1 条：信息发布和提供”提出，鼓励各成员通过互联网提供更多与贸易有关的信息，包括与贸易有关的立法。目前，海关、国检、海事等机构在上海自贸试验区创新试点推出的一系列法律法规（包括政策通知等），在互联网上的公布不完全，这不利于企业获取实时法律法规信息。我国自贸试验区的建设目标本身就是建设法治化、国际化的营商环境，因此在信息公布及透明度方面，尚不能完全满足 TFA 协定的具体要求。（2）关于预

¹**【基金项目】**：上海市决策咨询研究重点课题（编号 2017-A-037-A）。

【作者简介】：王中美，上海社会科学院世界经济研究所研究员。本文参与撰写人员：吕文洁、孙伊然、汤海燕。

先裁定。TFA 协定在“第 3 条：预先裁定”中明确，“要求对货物的税则归类 and 原产地规则等作为预裁定；同时鼓励成员方就海关估价、关税减免和关税配额等作出预裁定”。上海自贸试验区仅试点对商品税则归类的预先裁定。（3）关于公布放行时间。TFA 协定在“第 7 条货物放行和清关之 7.6 款：公布平均放行时间”方面，指出“鼓励各成员定期并以一致的方式测算和公布其货物平均放行时间，使用世界海关组织放行时间研究等工具”。尽管，该条款属于有过渡期的 B 类承诺，但作为自贸试验区的率先试点是极有必要的。目前，包括上海自贸试验区没有公布平均放行时间。（4）关于易腐货物。TFA 协定在“第 7 条货物放行和清关之 7.9 款：易腐货物”方面，提出“为防止易腐货物可避免的损失或变质，在满足所有法规要求前提下，每一成员应规定易腐货物在通常情况下在可能的最短时间予以放行”。尽管上海自贸试验区针对生鲜产品等易腐类产品进行了快速放行试点，但从当前的试点看，产品范围存在一定的随机性，对时效要求特别高的进出口商品的界定和范围等，尚未形成单独专门的通关制度法律规则框架，从而影响了企业对易腐货物通关的政策可预见性。

表 1 上海自贸试验区对标 WTO《贸易便利化协定》的创新措施一览表

项号	条目	自贸试验区制度创新	是否符合	创新程度
1	第 6 条：关于对进出口征收或与进出口和处罚相关的规费和费用的纪律——第 1 小款（A 类）	口岸查验配套服务费改革	符合	国内率先
2	第 6 条：关于对进出口征收或与进出口和处罚相关的规费和费用的纪律——第 3 小款（A 类）	开展“企业主动披露”制改革	符合	国内率先
3	第 7 条：货物放行与结关（A 类） 7.4 风险管理	快速验放通关模式、入境维修管理模式创新、船舶“无疫通行”卫生检疫模式等	符合	国内率先
4	第 7 条：货物放行与结关（A 类） 7.9 易腐货物	跨境进口生鲜关检联合作业改革试点等	符合	国内率先
5	第 10 条：10.4 单一窗口（B 类）	国际贸易单一窗口，形成基本框架，需加快口岸各部门综合统筹，使其与国际标准一致	符合	国内率先
6	第 3 条：预裁定（A 类）	归类方面率先在自贸区试点行政裁定，在估价、原产地方面暂未实施	符合	国内率先
7	第 7 条：货物放行与结关 7.1 抵达前业务办理（A 类）	自贸试验区“先进区后报关（报检）”和“中转货物产地来源证签证制度”在国内率先试点，并已在全国海关特殊监管区域复制推广	超过 TFA	国内率先
8	第 7 条：货物放行与结关 7.7 对经认证的经营者的贸易便利化措施（A 类）	自贸试验区创新制度“AEO 认证”	符合	国内率先
9	第 9 条：受海关监管的进口货物的移动（A 类）	自贸试验区率先推出了“区内自行运输”“属地申报口岸验放”等制度	超过 TFA	国内率先

注：根据 WTO《贸易便利化协定》条款

（二）贸易监管对标

1. 风险管理制度：一体化的风险管理制度，在风险管理方面，美国、新加坡的监管实践可称之为国际高标准。与之相比，

上海自贸试验区货物贸易的风险管理制度建设还存在较大差距。差距在于：不管是美国还是新加坡，两者都强调在国家层面上定义进出口贸易安全，从而在统一的安全定义基础上，建立了跨部门的风险识别和信息整合框架，进而建立了信息完备、运行高效的的风险管理制度。而上海自贸试验区的层级有限，每个部门都定义自己的风险，因此风险管理创新是各自为政、零碎的，甚至相互冲突的（见表 2）。

表 2 风险管理制度层面国际对标的进展与差距

领域	美国	新加坡	上海自贸试验区
核心	国家层面定义进出口贸易安全，建立跨部门的风险信息整合机制	从“点安全”到“供应链安全”，在国家层面定义进出口贸易安全	基于各部门独立的安全定义和风险管理制度
做法	以 ATS 风险评估体系为基础，结合 CBP 的国家情报核查中心（NTC）和其他部门情报、执法数据库进行智能比对，形成风险管理制度	新加坡海关被国防供应链安全委员会授权作为国家供应链安全计划的管理者，与其他部门建立联合风险识别制度	进展：各监管部门有独立的风险管理制度，例如广州海关推出的快速验放机制和深圳国检的“1+4 全球溯源核放”监管模式创新背后的支撑是各自的风险管理体系
差距	—	—	差距：没有建立各部门统一层面的进出口安全定义，各自封闭的风险管理识别制度虽然保证了货物安全监管，但不利于整体贸易便利化的提升

资料来源：笔者整理，其中 CBP 是指美国海关和边境保护局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）；ATS 是指自动核查系统

2. 企业分级制度：完备的企业分级体系。与基于产品风险管理制度相对应，对企业进行分级管理制度，也是有效防范风险，提升贸易便利化的重要监管制度之一。企业分级管理制度框架下，监管机构可以将监管重点锁定于高风险企业，从而使低风险企业可以获得更高的贸易便利化待遇。与国际高标准相比，上海自贸试验区的企业分级管理制度仍然有较大差距。以新加坡为标杆，其企业分级管理制度的核心是建立了以企业需求为导向，建立多层面的企业分级管理框架，具体做法是，建立 TradeFIRST 企业分级管理体系，将便利化、合规性和风险管理要素整合到单一综合评估框架。TradeFIRST 体系下，以企业需求为导向，根据企业自身情况进行分级，并推出针对性的贸易便利化措施。与新加坡相比，上海自贸试验区的企业分级管理体系，是基于各部门企业信用体系为基础的差别化通关管理制度，而且其具体操作时比较零散，局限于某个或某几个类别的产品，没有建立综合细化的企业分类管理体系，从整体上看，不同级别企业的通关待遇的差别不太明显。在 TradeFIRST 体系下，公司将在 5 个方面全面评估：公司简介、库存管理和控制、合规、程序和流程、安全。公司首先要完成一个自我评估清单，让他们评估是否符合评估标准。这种清晰的评估体系提供了指导和可预见性，使企业能在实际的现场评估之前对他们的系统和过程做进一步的改进。

3. 国际贸易单一窗口制度：部门协同和全流程互联。从全球各国发展的经验看，国际贸易单一窗口是促进一国贸易便利化水平提升的重要平台。“国际贸易单一窗口”建设旨在促进政府和企业间信息流的高度畅通和极大简化，对内实现各口岸管理部门间的信息共享，对外则通过采用联合国和世界海关组织的国际标准，便于未来与其他国家之间的资料、信息交换。“国际贸易单一窗口”已在全球 50 多个国家建成，成为推动一国贸易便利化的重大基础制度设施。与国际上高标准的国际贸易单一窗口相比，上海国际贸易单一窗口还存在较大差距，关键的问题是在数据元标准的统一和清晰的法律保障上（见表 3）。

4. 监管流程再造。国际上货物贸易监管制度的一个重要趋势是，通过高度信息化管理手段，将监管重点前移和后置，从而使货物通关环节简化，提升货物通关效率。在这方面，美国在监管重心的设计上建立了一套更为完善的制度框架。美国海关和

边境保护局（CBP）的监管策略强调风险管理，这意味着 CBP 通过提前获取货主、进口商和货物的信息，以评估潜在的进口货物安全和贸易执法风险，并重点将执法工作集中于被确定为较高风险的货主和货物。相反，那些被认为风险较低的进口（例如，“可信任的贸易商”的货物）是不太可能被定位为 CBP 执法对象，进而可以申请加急处理，从而提高 CBP 的贸易便利化，并释放更多资源对风险较高进口货物进行监管。CBP 试图尽早在进口程序过程中识别高风险货物，但其保留了在进口程序的不同阶段的执法能力，因此在多个环节都有机会阻断非法进口。首先，在货物进入美国进口港前，进口商和承运人在货物抵达前提交货物电子信息，且所有进口货物都要进行基于风险的筛查。在此筛选的结果基础上，特定商品要在抵达美国港口或在外围港口装运前进行进口安全扫描和检测。其次，当货物到达美国港口时，进口商要提交进口文件，且为保证进口安全和贸易执法，货物可能接受额外的扫描和检查。受理的货物从港口释放，进口商需要另外提交一组“入境摘要”文件，该文件被 CBP 用于计算关税和对所有的税、费和滞纳金等进行初步评估。最后，货物入境后，进口商可以对评估进行长达一年的质疑，或在某些情况下更长的时间内，直到税费最终评估结果出来，被称为清算的过程。贸易执法活动可能通过审计和其他入境后的调查继续进行。

表 3 上海自贸试验区与高标准国际贸易单一窗口建设的比较

主体	上海自贸试验区	新加坡	美国	瑞典
内容				
系统模式	单一集成系统和接口系统相结合的模式	单一资料自动处理系统模式	单一自动系统模式	单一机构模式
牵头单位	上海口岸办	贸易工业部	海关边境与保护局	国家海关
参与部门	海关、检验检疫、海事、商务、国税、外汇等 21 个	海关等 30 多个部门	与贸易监管有关的各个部门	与贸易监管有关的各个部门
主要功能	包括货物进出口、运输工具申报、贸易许可、资质办理、支付结算以及信息查询等 6 大功能模块	进出口申报、贸易许可、贸易统计、贸易综合服务	进出口申报、贸易许可、贸易统计、贸易综合服务	进出口申报、贸易许可、贸易统计、贸易综合服务
数据元标准	暂无。目前采用一张大表录入模式确保数据一致性	WCO DATA MODEL，并有专门部门负责数据元标准化	WCO DATA MODEL，并有专门部门负责数据元标准化	WCO DATA MODEL，并有专门部门负责数据元标准化
与其他信息系统的对接	海关、检验检疫、海事、边防等部门实现了数据共享和系统对与进出口许可、税费、港口 EDI 等没有完全对接，只有链接	TmdeNet 与海港网络（Portnet）；电脑综合码头作业系统（Citos）全面对接	与进出口许可和其他贸易管理系统对接	不明确
法律保障	暂无	制定了证据法（1996）、电子贸易法（1998）等	海关与边境保护局成立专门小组负责法规审核	制定了关于电子签名等方面的新法规

资料来源：UN/CEFACT, Recommendation No. 33 : Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window, 2005; UNECE, Recommendation 35: Establishing a Legal Framework for an International Trade Single Window, 2013

二、准入开放

(一) 开放模式对标

1. 成为趋势的负面清单模式。负面清单模式是美式双边投资协定模板的一个重要内容，在近些年的美国对外 FTA 中也全部纳入这一模式。美式 FTA 往往要求所有已在负面清单中排除的行业部门（即已承诺开放的部门），此后不得再加诸限制，即“棘轮效应”要求。例如，在美韩协定中，采用“负面清单”加“棘轮效应”，即：除非清单中明确列明除外的，否则都视为自动开放；如果新的服务形式出现，除非 FTA 中已明确说明，否则都纳入 FTA 承诺开放清单。同时，对于服务的跨境提供也免除居所的要求。对比来看，欧盟对服务贸易的开放适用正面清单，被认为更为温和。负面清单模式也被认为是准入模式中目前最高的模式。负面清单最大的意义是透明度与可预见性。负面清单提供企业稳定的预期，对一些行业的准入可以做出准确的预判，从而降低投资的成本与风险。美式负面清单的被接受度逐年提高，而且不断被推广出去，只要与美国签有 BIT 或 FTA 协定的国家，在此后与其他国家的协定中都会继续沿用负面清单，如智利、韩国等。即使是较为封闭的日本，尽管它与亚洲国家的 FTA 仍然坚持适用正面清单模式，但它与智利等拉丁美洲国家的协定，却都按 NAFTA 模式适用负面清单框架。例如，日本与智利 2007 年生效的 FTA 协定，适用的是负面清单模式，只有金融服务保留正面清单；而日本与印尼、马来西亚、菲律宾和泰国分别签订的 FTA 则都适用正面清单（见表 4）

表 4 部分 FTA 的服务贸易条款比较

FTA	清单模式	WTO+承诺		地方承诺	WTO+跨境提供承诺	非居所权利	敏感部门除外	最惠国待遇例外	非对称承诺条款
		市场准入	国民待遇						
欧盟-韩国	正面	√	√	√	√	×	√	√	×
欧盟-哥伦比亚	正面	√	√	√	√	×	√	NA	√
美韩	负面	√	√	有限	NA	√	√	NA	×
美哥	负面	√	√	有限	NA	√	√	NA	√
日智	正面	×	×	NA	×	×	√	√	√
日越	正面	√	√	NA	√	×	√	NA	NA

来源：作者整理编制

2. 自贸试验区负面清单对标。上海自贸试验区的负面清单，从形式上与美式负面清单对比还存在差距。一是在总体框架方面，美式做法是分为一般行业和敏感行业两类，一般行业统一采用负面清单模式，因为金融服务部门和电信服务部门的复杂性，所以国际高标准规则中一般包括将这两个部门单列，采用“非正非负”综合性列表。有些国家对特别敏感行业也会采用综合性列表。但国内自贸区目前的模式则基本兼采正面和负面，服务贸易尤以正面清单为主。二是美国主导的国际高标准贸易投资规则将 GATS 中所定义的服务贸易 4 种类型中的跨境交付、境外消费和自然人流动统一为跨境贸易，将商业存在扩展到各种国际直接投资形式。相比较，在跨境贸易方面，上海自贸试验区服务业开放只涉及商业存在和自然人流动，对跨境交付和境外消费几乎未涉及，另外，仍然延续正面清单的方式。三是在国际投资（即商业存在）领域，自贸区的服务业开放仍然需要申领相关的许可证，即所谓的“旋转门”问题并未完全解决，服务业开放落地仍须依靠各相关主管部门的推进。而高水平自贸区服务业开放则是涉及准入前后，不打折扣地落实。可以这么说，对于需要行业许可的行业准入，第一道门的负面清单并未解决透明度和可预见性的问题（见表 5）。

表 5 上海自贸试验区与高水平自贸区在服务贸易规则方面的差异

内容行业	贸易类型	上海自贸试验区	高水平自贸区类型
一般行业	跨境贸易	正面列表（只涉及有限自然人流动）	负面列表
	国际投资	正面和负面列表同时使用	负面列表

敏感行业	金融部门	跨境贸易	正面列表（无特殊服务）	新金融服务
		国际投资	正面列表	资讯处理
				高层主管董事会要求
				透明度
	跨境贸易	跨境贸易	无特殊规则	支付及清算系统
		国际投资	无特殊规则	WTO-X 规则
	电子商务	数字产品交易	无涉及	透明度等
				涉及交易产品、互联网使用规则、消费者权益保护、计算设备和跨境数据传输

资料来源：作者整理

（二）开放水平对标

1. 开放项目落地。目前上海自贸试验区负面清单，保留措施集中于投资设立阶段，未包含设立后关于“高级管理层和董事会”“国民待遇”的保留措施，实际上这类措施国内服务业中大量存在。在格式上，自贸试验区负面清单也有诸多不足，未包括法律法规依据，未具体详细描述限制内容和限制条件等。在内容覆盖面上，负面清单仍然遗漏了部分实际存在的准入限制，造成有些开放承诺并不具有可执行性。上海尽管在某些开放领域获得先发优势，但由于法律法规配套政策未及时跟上、部门之间存在协调问题，一些允许开放的领域在政策层面没有落实，一些则由于缺乏操作细则，或商业模式上缺乏可预见的盈利性，在项目引进上迟迟未推进。许多服务业存在市场失灵，需要政府、中介组织和行业自律机构进行合适的监管才能获得持续规范发展。除了信息共享、信用体系等跨行业事中事后监管措施外，还需要合理化有效的行业性监管制度和体系，有些行业可能与人才政策、国内事业单位改革密切相关，如医疗机构行业亟待国内事业单位改革，或者存在垄断竞争的行业需要有效执行竞争政策；有些行业监管需要应对的是服务业新的商业模式出现的情况，如互联网产业下对网络平台的监管、对消费者权益的保护以及消费者个人隐私保护等问题。因此，对部分服务业领域，仅仅允许投资准入、允许设立机构无法实现对外开放的收益，而是需要其他政策的支持和配套、甚至监管政策的创新。

2. 扩大开放覆盖面问题。信息技术快速发展的背景下，许多服务可以通过网络方式跨境提供和跨境消费，如在线教育、在线金融、在线保险、在线健康服务等商业模式已在全球蓬勃发展。此外，许多服务业领域，特别是专业服务业领域，属于知识密集型、高端人力资本密集的行业，外资服务提供者优势在于人才，且这种人才优势是基于特定行业认证和行业规范、行业人才培养模式形成的，因此需要自然人流动和资质认可来推动这种人才密集型行业的开放。从高标准贸易投资规则看，跨境提供、跨境消费和商业人士流动都在服务贸易自由化范围之内。高标准国际规则对跨境消费基本不予限制，实际上也无法实际执行跨境消费的限制措施。对跨境服务提供方面，也实行负面清单市场准入规则，仅基于消费者保护原因可对服务提供者进行必要限制和提出授权要求。

这两种形式目前尚未被纳入到自贸试验区的负面清单中。目前，金融负面清单表单部分包括两个部分，其中外资投资设立金融机构管理（市场准入限制）部分涉及 7 个类别、42 项特别管理措施，外资准入后业务管理措施（国民待遇限制）部分涉及 3 个类别、6 项特别管理措施，合计 10 个类别、48 项特别管理措施。总计 10 类限制措施，涉及股东机构类型、股东资产规模、股东经营业绩、资本金、股权结构限制、分支机构设立与运营、其他金融机构准入限制、业务范围限制、运营指标要求、交易所资格限制。国务院 2017 年版《自贸试验区负面清单》的金融部分内容先以金融机构类型划分，对市场准入限制与国民待遇限制未加以区分。上海自贸试验区《指引》则先按照市场准入限制和国民待遇划分成两大部分，再按照所涉及的内容类别和行业进行划分，在此基础上进一步列明特别管理措施以及涉及的效力层级、措施来源和措施描述，表述上显得更为细化。

四、营商环境

目前，在国内自贸试验区的实践中，主要的营商环境改善措施体现为两个方面：以时间、程序 and 成本节约为特点的投资与贸易的国境上便利化；以监管改革为特点的国境后市场管理制度创新。这两个方面的制度创新对标国际高标准，总体评价都较好，但在一些敏感领域和产业上的改善，仍然是不明显或几乎未触及的。在上海自贸试验区的 3 年评估报告中，一般都会提到自贸试验区实践与国际高标准规则对标的结果。比较一致的结论是，自贸试验区的改革实践与国际高标准规则之间还存在差距，框架不完全一致，碎片化的问题比较严重。即标准的系统集成、改革的系统集成，以及评价、反馈并改进的系统集成，都还有待提升。

（一）企业设立对标

1. 最高标准情况。2017 年世界银行《全球营商环境报告》显示，开办企业的全球平均耗时为 21 天，而 10 年前这一数字是 46 天。简化开办企业的要求也是迄今为止改革最多的领域，从 2004 年以来共记录了近 600 项改革，其中有 49 项是 2016 年实施的。企业设立方面的营商环境评估标准包括程序、时间、成本、实缴资本要求等多项指标。依照这些评估标准，设立企业的便利化程度的衡量，关键标准是程序个数、时间长短、成本多少和最低实缴资本要求，而且是以所有类型企业的权重平均来考核一个国家或地区的整体水平。从这些年《全球营商环境报告》所披露的趋势看，开办企业的便利化仍然是各国改进力度最大的领域，相对于其他改革，这项改善是较为容易取得实施和取得进展的（见表 6）。

表 6 营商环境报告关于开办企业的衡量指标

量化指标	指标权重	指标说明
程序（个）	1 月 4 日	开办并正式运营一个工业或商业企业时，官方正式要求或实践中通常要求的所有手续
时间（天）	1 月 4 日	开办并正式运营一个工业或商业企业所需的时间
成本（占人均国民收入的百分比）	1 月 4 日	开办并正式运营一个工业或商业企业所需的费用
实缴资本下限（占人均国民收入的百分比）	1 月 4 日	开办并正式运营一个工业或商业企业所需的最低实缴资本

2. 自贸试验区对标。从 2013 年 10 月上海自贸试验区率先进行企业登记制度改革，历时 3 年多，多数措施已推广至其他自贸试验区直至全国适用。新的自贸试验区在深化“单一窗口”“证照分离”等措施上也有不同的创新措施。在企业设立的改革创新上，自贸试验区取得的成效最为突出和明显（见表 7）。

表 7 自贸试验区企业设立制度创新的对标

国际标准	自贸试验区实践	对标情况（以 100% 为完全一致）
取消或降低实缴资本下限	注册资本认缴登记制	100%
	取消一般公司最低注册资本、出资期限和出资比例的规定	
最大程度减少程序	先证后照登记制。（除法律、行政法规、国务院决定规定的企业登记前置许可事项外）	80%
	一口受理	

最大程度缩短时间	对企业投资项目备案（包括外商投资项目备案）限时 3~5 天办理	100%
成本	审批、备案项目不再收取行政费用	100%

3. 存在的问题。一是自贸试验区的层级不够，无法限定中央事权，因此在改革上是无法做到彻底的；二是核准结果具有较大的不确定性，这就导致许多环节的时限实际上是难以约束，局部流程的限定时间，无法改变整个流程实际上仍是不确定的；三是涉及多个部门，投资限额仍有要求，企业的成本和风险较之区外没有实质性的减少。

（二）营商环境其他方面对标

1. 最高标准情况。由于市场准入备案制以及企业设立的全面便捷化，自贸试验区将监管的重心移至事中事后，更强调发挥市场资源配置的基础作用，通过加强市场调节和第三方监管规范市场秩序，提高企业运营的环境。这一改革方向完全符合国际高标准规则的要求。依照《营商环境报告 2017》，营商环境的评价涉及 11 个方面，其设计角度完全从企业出发，考察企业设立、运营、争议至破产的主要方面，这其中第 2 项至第 9 项评价的就是企业在设立后的市场运营环境。可以看出，全球营商环境报告选取的指标并不全面，但具有代表性，比如保护中小投资者这一指标，往往能反映一个国家或地区公司法制的完善与公司治理体系的成熟度，而跨境贸易中选取汽车零部件进口的难易度，因为这一产品是所有国家具有普遍性的进口管制比较严格的产品。正如全球营商环境报告中所指出的，它不考察宏观经济稳定性、劳动力的质量、贿赂与腐败的规律以及市场规模等宏观环境指标，它更关注企业的微观生存环境。而这一微观环境也应当成为自贸试验区在事中事后监管创新中最需重视的，因为真正的“亲商性”就是要从企业的角度考虑运营中的成本、障碍和风险，然后相应地减少改进管理方式，减少政策影响。只有企业完全按市场机制运营，资源配置才能达到最优效率（见表 8）。

表 8 全球营商环境报告的评价指标

	程序	测量指标
1	登记设立	程序、时间、成本和最低投资额
2	获得建筑许可证	在建筑许可制度内建立一个厂房、质量控制和安全设施所需所有手续的程序、时间、成本
3	开通电力	连接到电网的程序、时间和成本，电力供应的可靠性和收费的透明度
4	财产登记	转让财产的程序、时间和成本，以及土地行政管理体制的质量
5	融资	浮动抵押法律和信用信息系统
6	保护中小投资者	少数股东在关联交易和公司治理中的权利
7	缴税	企业遵守所有税法支付的总额、所费时间和总税率，以及缴税后流程（包括税收返还、申诉等）
8	跨境贸易	出口比较优势产品以及进口汽车零部件的时间和成本
9	执行合同	解决商业纠纷的时间和成本，以及司法程序的质量
10	解决破产	商业破产的时间、成本、结果和补偿率；以及破产法律框架的力度
11	劳动力市场监管	就业管理的灵活性和工作质量方面

2. 自贸试验区对标情况。将自贸试验区的事中事后监管创新与国际高标准规则对标，发现尽管内容上存在交叉，两者的角度是完全不同的。自贸试验区的实践更强调中国原先的行政体制的转型，仍然是从“管理者”的角度谈如何去改变；而国际高标准规则则是从商业运营的实际流程，讨论“企业”主体的感受提升问题。目前采用的许多制度仍然只是将多个章换成一个窗口受理，信息共享的有限仍然使得各自为政没有完全解决，信用监管和第三方监管也无法取代现场监管。

五、金融领域

就金融监管的改革创新的对标结果来看，必须强调：（1）以审慎监管为原则，提高金融监管能力，建立微观审慎监管、宏观审慎监管和消费者保护机制；（2）监管措施和监管体制要适应新的金融开放要求，如跨境资金流动的监测和监管能力；（3）提高监管透明度。

（一）跨境金融和资本项目开放对标 1. 最高标准情况。资本项目开放是多方面的，包括直接投资、信贷投资以及证券投资等，高标准投资贸易规则没有直接要求开放资本项目的条款，而是与跨境金融开放以及投资章节相关规则和条款存在相关性。具体包括两个方面规则：一是投资章节的资金转移要求。美式投资规则对资本自由转移最为严格，相关条款包括：广泛的投资定义和准入前国民待遇。在美式投资规则中，无论是直接还是间接投资（包括股票债券信贷等），在没有列明例外情况外，外国投资和国内投资享有同等待遇，这意味着许多资本流入管制措施要取消，国内各类资本和金融交易市场要对外开放；要求与投资相关的资金能自由、不延迟地汇入和汇出，这意味着一些资本流出管制措施要取消。美式协定征收条款的宽泛定义和投资者东道国争端解决机制，使得协定更具执行力，美式投资协议签署国资本管制措施往往面临较高法律风险。二是跨境金融服务开放所相关的资本项目开放。跨境金融和资本项目开放是两个不同领域，但存在重叠的内容。与一般服务业跨境贸易不同，部分金融服务跨境贸易与资本项下交易是密不可分的，典型的跨境金融业务如跨境贷款、跨境存款、跨境证券投资等。若已承诺开放该类金融服务跨境提供，投资贸易规则要求对应资本项目必须开放。但一些跨境金融服务如经纪、咨询服务和跨境信息转移等不涉及资本项目开放问题。

2. 自贸试验区对标。目前上海自贸试验区跨境金融和资本项目开放方面的主要实践有 3 个突出特点：一是资本项下开放措施总是有特定限制条件，这使得资本开放措施的影响具有可控性。

如深港通、沪港通在投资者资质、投资股票标的方面进行限制，且资金实现境外内外点对点封闭式来往。跨境贷款用于自贸区内实体经济发展、股权投资也是实行严格的额度限制。二是上海以集聚全国重要金融要素交易市场和金融基础设施为优势，以自由贸易账户为依托，在未来金融交易市场的国际化业务试点上可以率先有所作为。三是近些年重点推进设立各类各层次的金融要素交易平台，如上海自贸试验区近年推出的中国信托登记有限责任公司、上海保险交易所和上海票据交易所，这些措施一方面提闻金融产品市场透明度、市场效率和价格发现能力，在整合规范国内业务的前提下，为未来金融要素市场国际化打下坚实基础。随着我国企业国际化运营，资金全球配置成为其实际需求，金融服务企业“走出去”和服务国内居民全球资金配置需求已是大势所趋，同时也是提升我国金融业竞争力的必经路径。必须指出，从跨境金融实际业务看，跨境本币或人民币贷款和存款、跨境证券投资和交易、其他金融衍生品跨境交易、跨境发行证券以及相关服务、各类金融机构的外汇业务，以及金融市场的国际化和互联互通，都与资本项目开放密切相关，这些资本项目都要经过额度审批，因此，目前我国金融开放离金融国际化和自由化还有相当距离（见表 9）。

表 9 高标准投资贸易规则和资本项目开放要求框架

领域	相关条款	资本项目开放要求
跨境金融	跨境金融服务开放承诺	与资本项目开放的相关性取决于金融服务类别和提供模式。例如金融咨询类跨境提供不涉及资本项下交易；若跨境交付或消费必须以跨境资本转移为前提，则相应资本项目必须开放，如跨境贷款
投资自由化	投资内涵，资金自由转移条款	允许外国投资者投资境内资本市场和国内各类金融市场 以债务方式进行的投资不应进行额度限制，外债额度管理制度不符高标准规则要求 求在资本市场的各类投资资金汇出自由，QFII 等资金锁定期不符合高标准规则要求

（二）金融监管对标

1. 最高标准。国际高标准规则中，与金融监管相关的内容主要为审慎例外和透明度要求。

（1）审慎例外。国际高标准规则一方面要给予金融监管机构足够的政策空间，另一方面要避免一国滥用金融监管理由，对外国金融服务提供者形成实际歧视政策，因此提出金融监管措施要以“审慎原因”为依据。若一项金融监管措施基于合理审慎原因，则该金融监管措施不受投资贸易协定约束。国际投资贸易规则对审慎措施的定义是一个抽象定义。审慎原因主要包括两大类：一是保护投资者、存款人、保单持有人或金融服务提供者对其负有信托责任的人；二是为保证金融体系完整和稳定而采取的措施。美国 2012 双边投资协定范本中，特别解释审慎原因还包括“确保单个金融机构的财务负责性，以及维护支付清算系统的安全性及其财务和运营的完整性”。在审慎措施合理性判断方面，有两大原则：一是非歧视性原则，若监管措施造成对外国投资者的实际歧视，则该类措施被认为是隐性的限制性措施，是不被允许的；二是必要性原则，审慎措施对是实现监管目标的必要合理措施，若监管措施过于严格，则被认为不符合“必要性要求”。对应于金融监管领域，审慎措施至少对应于三大类型金融监管措施：一是针对单个金融机构的微观审慎监管；二是维护宏观金融体系稳定的宏观审慎监管；三是保护金融消费者和投资者的金融消费者保护制度。

（2）透明度原则。高标准规则不仅要求投资政策的高水平透明度，在金融服务章节还特别提出要确保金融法规和政策透明，其中包括要提前公布普遍使用的金融法规及其实施目的，给予利害关系人评论的合理机会，并以书面方式回应评论；金融监管机构要在 120 天就金融服务申请作出行政决定；自律监管组织要迅速公布或使利害关系人知悉普遍适用的措施。另外，TPP 和日韩自贸协定还特别就保险产品的核准程序提出要求，即要求加快保险产品程序，并提出要允许部分产品无须审批即可推出。

2. 自贸试验区对标。根据上海金改 30 条、金改 40 条以及上海自贸试验区深化方案，在金融监管方面上海自贸试验区主要改革任务包括：（1）跨境资金流动监测管理和本外币一体化监管体系。包括加强反洗钱、反恐怖融资和反逃税，加强对跨境资金流动、套利金融交易的监测分析和管理，防范金融业跨行业、跨市场、跨境背景下的系统性、区域性风险，以及探索建立本币一体化监管体系。

（2）金融监管协调和改革任务。目前上海自贸试验区方案仅包括一些改革目标的提法和要求，如构建金融宏观审慎管理体系，建立金融监管协调机制和跨行业跨市场跨境金融风险监测评估机制，加强对重大风险的识别和系统性金融风险的防范，探索建立符合国际规则、适应中国国情的金融监管框架，精简行政审批项目，简化事前准入事项，加强事中事后分析评估和事后备案管理等等。值得关注的是，在上海“金改 40 条”提出要“探索功能监管”，并“研究探索中央和地方金融监管协调新机制。支持国家金融管理部门研究探索将部分贴近市场、便利产品创新的监管职能下放至在沪金融监管机构和金融市场组织机构”。

（3）金融监管改革任务中，一个重要着力点在于金融监管信息共享以及金融信用制度建设。监管协调和金融信用信息基础设施建设的改革任务都围绕“信息”展开，这方面是地方政府在金融监管可以有所作为的重要领域，值得关注。如上海自贸试验区“金改 40 条”要求“上海市人民政府会同有关部门研究制定进一步完善金融信用制度建设等方案”，以积极完善金融发展环境。

（4）金融消费者保护机制。值得一提的是，这是广东自贸试验区总体方案有特色的提法，上海自贸试验区无相关内容。广东自贸区总体方案提出要建立粤港澳金融消费者权益保护协作机制以及和解、专业调解、仲裁等金融纠纷司法替代性解决机制，鼓励金融行业协会、自律组织独立或者联合依法开展专业调解，建立调解与仲裁、诉讼的对接机制，以及建立金融消费者教育服务体系，创新自贸试验区多元化金融消费者教育产品和方式。

自贸试验区目前金融监管改革主要集中于特定业务审批程序的优化和金融准入事前审批事项改革，以及在原来的监管体系下强化跨境资金监测。如上海已推进精简金融准入事前审批事项，包括下放准入监管审批权限，取消一些机构准入、高管准入和部分业务准入的事前审批，改为事后报备；上海自贸试验区将在沪航运保险营运中心和再保险公司在自贸试验区内设立分支机构、自贸试验区内保险支公司高管人员任职资格的事前审批，改为事后报备，以及允许上海航运保险协会试点开发航运保险协会条款等。

六、对标国际开放度最高标准上海自贸试验区深化改革建议

1. 贸易便利化。（1）延展“单一窗口”。国际上最先进的国际贸易“单一窗口”做法是将通关的所有流程尽可能地覆盖，上海的“单一窗口”虽然在国内已是协作单位最多的范例，但也未能打通所有关节。中央部委层面的进出口许可以及港口 EDI 系统没有完全实现与现有单一窗口系统的互联，从而没有形成进出口贸易业务流程监管的全覆盖。从数据元标准化看，新加坡、美国 and 瑞典在单一窗口建设全部启用了世界海关组织的数据模型，并有专门的部门负责对数据元进行标准化。目前，由于受制于地方政府和部门的权限约束，国内国际贸易单一窗口建设中真正意义上的数据元标准化工作暂时还未启动，在现有条件下采用技术映射的方式减少数据元，虽然减轻了企业的报关数据量，但从长远看，这只是一种过渡性的措施。

（2）选择性试验全面“三预”制度。WTO《贸易便利化协定》在“第 3 条：预先裁定”中明确，“要求对货物的税则归类 and 原产地规则等作为预裁定；同时鼓励成员方就海关估价、关税减免和关税配额等作出预裁定”。目前国内自贸试验区普遍只试验了“税则归类预裁定”，上海在 2015 年先行试验了归类行政裁定全国适用制度。但从包括美国、新加坡、中国香港等全世界最先进的自贸港区的普遍经验来看，三预缺一不可，对海关估价、关税减免和关税配额的预裁定至关重要。建议上海自贸试验区可以选择一些具有代表意义的产品或 AEO 企业进行“三预”试点。

（3）通关时间试点统计与公布除了最快海关放行时间在一些海关报告和媒体中有提到，目前关于中国各关平均通关时间，仍未做有效统计和公布。在各自贸试验区的调研结果显示，对一些非许可类的正常快件，各区基本都能做一天内放行。为了提高透明度，督促进一步提高通关效率，建议在上海自贸试验区内根据分类情况，明确快运货物的放行时限，提高企业的可预见性，在上海自贸试验区内酌情试点货物抵达后的放行时间测试，从而加强各贸易部门之间的协同监管和监管流程再造。

2. 投资环境。（1）实质性减少需许可事项。目前各地的改革重点都在机构简化或机构联合办公，来解决放开后可能出现的事中事后监管问题。而国际高标准往往要求提高保护标准、维护公平秩序、严格透明执法，重在“整平竞争场所”。我们要改变“管”的思路，不论是事前管还是事中事后管，在大多数领域政府应当进一步转变为便利、观测、维护的角色。

（2）针对特定产业提高国境后保护标准。近年来，双边、区域贸易投资协定（特别是美式协定）的生效和实施，极大地提升了亚太区域的营商环境竞争强度。上海有必要进行一些攻坚试验，全面提升其营商环境，包括生物医药的专利权保护标准延展、服务人才的跨境流动与资格认证、针对文化产业的版权保护提升等，都应是未来改革的重点和亮点。

（3）强化透明度原则。在自贸试验区强化的透明度主要措施，应当包括：法律、规定、程序以及一般适用性行政规范的公布、提前告知利害关系人并提供评论机会、给予合理过渡期限等；行政程序应当遵守程序正当性原则，允许对行政决定的审查和申诉。反腐败主要措施包括：对受贿、行贿、索贿等应定为犯罪并予以惩罚；采取遴选、培训、轮调、透明化、申报等制度促进行政廉洁；鼓励私人部门及社会的监督与参与。

3. 跨境服务提供。（1）将服务的跨境提供作为下一阶段准入开放的重点。服务业是美国近年来 FTA 的重点之一，美国在其具有优势的服务领域不遗余力地推动开放。包括法律、保险、金融、医疗、教育、视听、电影、动漫等，都是美式 FTA 中普遍要求对方国家给予更大开放承诺的。即使对方国家是发展中国家，美国也要求互惠的开放。例如，在与哥伦比亚的协定中，哥伦比亚放弃了原先国内法在专业服务上对外资企业必须雇佣本地员工的要求、外国银行分支机构资本入境须兑换成当地货币，

以及跨境服务的提供必须以在进口国有居所的要求等限制。目前中国的准入开放仍然侧重于服务贸易的其中一种形态“商业存在”，对其他3种关注不足，特别是美欧近年来非常重视服务的跨境提供形式。在上海自贸试验区可以重点试点跨境服务提供。跨境提供本身就有两种形式：一种是没有人员、物资和资本的流动，是通过电讯、计算机的联网实现，如一国咨询公司在本国向另一成员国客户提供法律、管理、信息等专业性服务，以及国际金融服务、国际电讯服务、视听服务等。另一种是人员、物资和资本的流动，但不设立公司，为消费者提供服务。建议下一阶段在专业服务的部门领域开展跨境提供的试点。

(2) 离岸服务外包的进一步便利化。从2015年开始实施的“离岸服务外包保税监管制度”不只适用于上海自贸试验区，科创企业均可享受这一政策。这对科创中心的建设具有重要意义。一般研发企业成本至少1/3来自设备，通过全程保税，直接降低研发企业成本，有助于推动产业上下游联动，产学研结合，有助于产业聚合。未来上海在跨境服务提供方面，要特别关注高新技术企业“离岸服务外包”的发展需求，除了海关、检验检疫等方面的协作外，税收、监管和信息管理等，都应加大配合力度。

4. 创新培育。(1) 加强知识产权执法。一是提高知识产权，特别是专利的保护水平；二是加强知识产权的执法，尤其是对侵权行为的制止和惩罚。提高知识产权保护水平，如延长年限、扩大范围等，在自贸试验区层次难以试验，但加强执法是可以有所作为的。除了海关监管方面，在行政执法和司法方面都可以相应加大对知识产权的保护标准，更重要的是以法律法规取代不稳定的政策，以及保障透明度和私人程序性权利。

(2) 提高重点产业的知识产权保护标准。以TPP为首的美式高标准规则所关注的高附加值产品、电子商务、跨境服务贸易、生物医药、知识产权交易等将是美国等跨国公司重大利益所在，也是未来产业链争夺的重心，这些产业链的发展必须依托完善的权利保护体系、创新水平、金融服务体系等。上海已有生物医药、专业服务、电子信息服务和金融服务的良好的基础，但在知识产权的扩大保护、生物医药发明和创新的特别鼓励、数据流通和知识产权交易的便利化方面仍缺乏整体意识，制度创新较为浅表和碎片化。可参照美式协定的做法，对某些中国具有优势的生物医药研发提高保护标准：对已知物的新用途、新使用方法或新制法中的至少一种提供专利保护；对农药化学品、新药和新生物药品的未披露试验和其他数据提供上市许可获得的保护（保护期分别为上市许可核准之日起至少10年、5年和8年）；应避免或补偿因为上市核准期对药品专利造成的保护期不合理缩短的问题。

5. 金融自由化及配套。(1) 有选择性地逐项推进跨境金融开放，并加强跨境金融业务统计监测和监管制度。建议促进实现合理的跨境金融消费需求。响应市场需求，化堵为疏，认可大量实际存在的跨境金融消费如跨境保险购买。建议在自贸试验区内引入外资保险中介机构，为境内人士购买特定保险提供便利，一方面能满足境内消费者合理的保险消费需求，另一方有利于促进提高境内保险市场的竞争程度。试验初期，自贸试验区可就保险种类范围进行限制，如将投资理财型保险排除在外，以避免与资本项目管制政策相冲突。逐项推出与资本项目相关的跨境金融产品，应确保资本项目影响范围具有可控性、要事先做好跨境资金监测和监管的配套措施方案，在局部试验跨境金融业务的基础上逐渐扩大范围。

(2) 以跨境金融服务配合“走出去战略”。“走出去”企业的资金需求，已经从过去单一市场、单一融资方式转向横跨股债权、境内外、离在岸、本外币的多层次市场、多种融资方式相结合的融资需求。因此，未来金融开放的重点应当放在为企业“走出去”提供一揽子跨境金融服务方案。不断突破业务边界，全面覆盖了从进出口贸易、境外承包工程等传统领域，到对外投资、兼并收购以及境外IPO、发债等海外筹融资等新型资本领域的金融服务需求。

(3) 促进跨境金融监管机构合作和监管制度协调，建立跨境金融消费纠纷解决机制。一是统一的金融消费者保护平台；二是统一的金融信用信息体系和重要金融基础设施的互联互通。无论是金融消费者保护还是金融基础设施建设，都要首先整合境内信息和业务，再根据跨境业务进展情况，逐步实现跨境互联互通。在整合境内信息平台的基础上，再着力于建立跨境金融消费保护机制和跨境金融消费纠纷解决机制。广东等自贸区提出要建立跨境金融消费纠纷解决机制以及多元解决机制，值得上海借鉴。但在建立跨境业务之前，在境内必须要有一个统一的平台。关于金融消费者保护信息平台设立方案，建议借鉴欧盟跨境

非诉金融消费纠纷解决机构“金融消费纠纷解决网络”组织的组织架构和运作。