

---

# 对标国际最高标准深化上海自贸试验区改革<sup>1</sup>

张磊

(上海 WTO 事务咨询中心 200336)

**【摘要】**：在当前全球经贸规则重构趋势中，WTO 体系发展前景堪忧，持续进化的美国 NAFTA 模式则正成为全球经贸治理的主要趋势和较高标准。目前，中国经贸政策基本以 WTO 模式为基础，这与 NAFTA 等其他模式存在系统性差异。对此，上海自贸试验区应在借鉴国际经贸治理体系模式的选择上实现聚焦，强调政策创新对标国际经贸规则的“最高模式”与“最高体系”。

**【关键词】**：上海自贸试验区，WTO 模式，NAFTA 模式，全球经贸规则

**【中图分类号】**：F127.9.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309 (2018) 07-0067-009

上海自贸试验区建设 3 年多来，取得一系列重要成果，成为我国全面深化改革新标杆，下一步需要更加密切跟踪国际经贸规则重构走势，对标最高标准，推行更高水平改革开放措施，拓展先试先行实践，继续为国家深化扩大开放，积极参与全球经济治理提供“可复制可推广”的政策经验。

## 一、上海自贸试验区新一轮改革开放面临的外部挑战与自身发展要求

### (一) 上海自贸试验区新一轮改革开放面临的外部环境新挑战

针对全球经贸治理发展新趋势，自贸试验区新一轮改革开放的目标需更加明确。在当前全球经贸规则重构趋势中，WTO 体系发展前景堪忧，持续进化的美国 NAFTA 模式则正成为全球经贸治理的主要趋势和较高标准。目前，中国经贸政策基本以 WTO 模式为基础，这与 NAFTA 等其他模式存在系统性差异。对此，上海自贸试验区亟待在借鉴国际经贸治理体系模式的选择上实现聚焦，强调政策创新对标国际经贸规则的“最高模式”与“最高体系”。

针对高标准经贸规则系统集成严要求，上海自贸试验区新一轮改革开放要更重视政策选择兼容性。当前高标准经贸规则系统集成特征显著，主要包括开放政策创新、国内监管政策创新、法制化创新、发展合作创新等。各议题彼此独立又相互兼容，共同构成一个完整的高标准经贸规则体系。

针对主要国家间经贸关系新变化，自贸试验区新一轮改革开放要探索双边协调发展新手段。美国新政府上台后开始调整美国对外经贸政策，成为当前全球经贸规则重构的新变化。此外，美国也要求与中国重新谈判双边经贸关系，正成为我国对外开放战略的一项重点工作。

### (二) 上海自贸试验区新一轮改革开放面临的自身发展新要求

---

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

**【作者简介】**：张磊，研究员，上海 WTO 事务咨询中心研究部主任。本文参与撰写人员：徐琳、伍穗龙。

聚焦制度创新，自贸试验区成为国家供给侧结构性改革新战场。当前全球经贸规则调整具有显著的供给侧结构性改革特征，上海自贸试验区要加快探索制度创新：一是对标国际最高标准贸易投资规则体系，制度供给实现再突破；二是推动产业攀升全球价值链，供给结构实现再优化；三是发展方式聚焦创新驱动，要素供给实现再升级。

协同东西开放，自贸试验区担当国家“一带一路”建设及中美经贸关系调整关节点。在当前积极主动扩大对外开放背景下，国家自贸试验区战略已形成“1+3+7”格局，未来上海自贸试验区也要更加突出特色，服务国家战略，探索提出全球经贸治理的“中国议题”和“中国方案”。一是依托自身枢纽地位，促进国家“一带一路”建设融入全球价值链；二是发挥国际大都市功能，创新中美经贸关系调整新手段；三是协同东西开放发展，探索“一带一路”与中美经贸关系互动新路径。

助力模式升级，自贸试验区试点全球经贸治理“最高版本”。TTP 是 NAFTA 模式的“扩展版”，RECP 是 WTO 多哈回合谈判的“重制版”。针对当前中国参与全球经贸治理现状，上海自贸试验区应在助力国家经贸治理模式升级上发挥特殊作用。一是聚焦全球经贸治理“最高版本”，试点 NAFTA 模式推动中国经贸发展；二是 NAFTA 模式对接国内改革，探索主要经贸国家间政策制度兼容性；三是研究 NAFTA 模式“中国化”，提出最高标准国际经贸规则的“中国方案”和“中国议题”。

## 二、上海自贸试验区对标国际最高标准深化改革

### （一）拓展政策试点的广度与深度，开放创新实现“全覆盖”

目前国际高标准经贸规则在市场开放领域已全面超越原 WTO 在市场准入方面的要求，呈现出显著的“WTO+”特征。上海要建设开放度最高的自贸区，就需要对标国际最高标准，拓展政策试点的广度与深度，在外商投资、服务贸易、货物贸易、金融服务等领域实现开放创新的“全覆盖”。

1. 继续深化外商投资负面清单市场准入政策创新试点。（1）顺应全球投资发展趋势，研究拓展对外商投资准入的开放范围与内涵。一是基于各类股权投资（PE）、风险投资（VC）等事实上已成为我国互联网产业发展的基本机制，且新的《外国投资法（草案征求意见稿）》对“外国投资”的新定义也可能包括股权投资（PE）、风险投资（VC）等新模式。上海自贸试验区可探索率先将部分新型投资方式明确纳入负面清单监管范围之内。二是就跨国并购而言，目前我国规制外资并购的法律法规较为分散，不成体系，且缺乏协调性和衔接性。上海自贸试验区可探索负面清单管理工作对接跨国并购，将原则性规定进一步细化，充分释放《外国投资法》中相关跨国并购内容对我国吸引外资的作用。

（2）借鉴国际先进经验，提升负面清单管理下行业分类的科学性与便利化。一是国家相关部门对《国民经济行业分类》像北美产业分类标准一样每 5 年修订 1 次，这样可以符合目前国民经济行业发展特别快的领域之需要。二是研究制定我国《国民经济行业分类》与“GNS/W/120 服务部门分类”、北美产业分类标准（NAICS）间之对接标准，提升外商投资负面清单管理之科学性与便利化。

（3）比照国际负面清单构成要素，进一步提升工作透明度与严谨性。一是负面清单限制措施应逐步列明对应的具体管理措施，增强政策透明度。二是考虑对负面清单限制措施进行分类，提升工作严谨性。美式 BIT 一般在协定中专门规定不符措施条款，并用附件形式列出负面清单，保留相关行业和事项。对于承诺表列出的保留措施，通常分对现有的不符措施，对未来的不符措施，以及专门对金融部门的不符措施。目前，2017 年版负面清单依然采用单一列表做法，相关国际经验值得借鉴。

（4）结合国际经验与市场实践，进一步修订负面清单扩大开放。一是自贸试验区 2017 年版负面清单仍然较多采用股权限制，而国际通行的负面清单往往倾向于采用其他限制措施，如高管和董事会等。特别是服务业涉及知识产权、商业秘密等问题，一般不会采用合资、合作等形式。二是近年来外资通过 VIE 方式等事实上对国内金融、互联网领域的投资较多，客观上规避了我国传统对外商投资的管理手段，也使得相关市场活动未被纳入国家对外资的监管视野之内。针对市场实践新变化，上海自贸

试验区应考虑进一步推进对金融、互联网等敏感领域的市场开放工作，探索对外商投资新领域、新模式的监管新手段。

2. 助力服务贸易创新发展，市场开放实现负面清单“全覆盖”。（1）结合外商投资负面清单工作继续推进对商业存在（模式3）的市场开放。一是配合负面清单工作，对金融、电信、文广等敏感行业采取高管和董事会限制，并相应减少对外商投资的股权限制。例如，保险、电信、广播电视投资、电影制作发行等行业，目前要求外资以等于或小于51%的股权比例运营，而国际投资者更希望在这些领域中以独资的形式经营，更有效保护外商投资的知识产权、商业秘密等。二是重视负面清单管理对服务贸易新业态的开放。目前自贸试验区负面清单采用国民经济行业分类方法，但从2013版负面清单到2017版负面清单，对不符合措施的行业分类并未完全保持统一标准。

（2）探索拓展跨境服务贸易负面清单开放工作，实现数字贸易更通畅、物资跨境更便利、人员流动更快捷。一是尽快开展对跨境服务贸易的负面清单制定工作。二是促进跨境交付业务新开放，实现数字贸易更通畅。三是助推“会、商、旅、文”联动发展，实现物资跨境流动更便利。四是开展自然人移动业务开放创新，实现人员流动更快捷。

3. 应对区域价值链调整新挑战，探索货物贸易开放政策新手段。（1）试点加工贸易政策国际合作与升级创新，推动长三角企业构建跨国价值链体系。上海自贸试验区保税区域可依托长三角产业优势，上海海关监管优势和国际航运中心优势，探索在国（境）外共建“一区多园”，依托“一带一路”等构建跨国经贸合作园区网络，推动中国企业“走出去”。对经贸合作园区内企业生产、加工并经上海自贸试验区销往国内市场的货物试点选择性征收关税政策，鼓励企业使用中国产中间产品，对进口产品中的国内增加值部分实行免关税待遇。

（2）承接国际化生产新模式，探索对再制造、跨境维修产业优惠关税政策实现再拓展。上海自贸试验区可借鉴相关国际经验，在前期保税维修实践基础上，探索对再制造产品向国内销售关税监管政策新手段，包括执行选择性征收关税政策、在进出口收付汇、税务核销等环节为企业提供更多便利等。

（3）助力贸易新模式、新业态之发展，探索对物资跨境流动给予免税措施。上海自贸试验区已开展相关创新实践，如艺术品便利通关制度等。在此基础上，应扩大试点范围，重点拓展在“会、商、旅、文”及科技服务贸易下的跨境物资流动监管创新，对相关国际展品、艺术品、体育器材、电子商务快件等物资跨境流动试点免税政策等。

4. 加快金融服务业对外开放，研究制定金融开放负面清单。（1）金融负面清单应顺应国际规则制定趋势，包含金融服务所有模式。目前主要的经贸协定一般都采用“一揽子”区域性贸易协定（RTAs）模式，其中对金融服务的专门规则同时覆盖金融业外商投资和跨境金融服务，体现了金融服务业对外开放的联动趋势，如TPP、美韩FTA等。目前自贸区负面清单和金融负面清单指引已涉及外资金融机构准入前国民待遇，上海下一步探索金融负面清单也要顺应贸易投资联动开放趋势，覆盖范围应扩展至金融业外商投资和跨境金融服务。

（2）金融负面清单下对外开放侧重考虑“国民待遇”及“跨境贸易”，更好平衡市场开放与经济安全之关系。目前，上海自贸试验区金融负面清单指引包括外资投资设立金融机构管理（市场准入限制）和外资准入后业务管理（国民待遇限制）。上海制定金融负面清单应当更多侧重对“国民待遇”和“跨境贸易”下的市场开放，如放宽对外资银行开展人民币业务的限制，拓展金融机构开展跨境金融服务的范围等，同时在“市场准入”条件上坚持采用严格标准，更多体现敏感行业市场开放的制度要求。

（3）金融负面清单行业分类更多参考《联合国中央产品分类标准》（CPC）和《服务部门分类及对应CPC编码》（W/120），对接我国经贸谈判实践。目前上海自贸试验区负面清单和金融负面清单指引均采用国民经济行业分类，主要涉及外商投资市场开放。上海自贸试验区金融负面清单如果覆盖各种服务提供方式，则实现与国际分类对标。

## （二）事中事后改革对接国际高标准，监管创新兼容高水平对外开放

1. 打造“全球价值链友好型”营商环境，开展重点横向规则创新实践。（1）探索数字贸易监管试点，制订安全高效开放新路径。一是推动数字贸易认证等措施试点。上海自贸试验区应结合推进电子口岸建设等工作，推进实行贸易无纸化、电子认证、电子签名等工作。二是研究制定对数字产品的非歧视例外。目前 TPP 要求对数字产品给予非歧视性待遇，即电子商务交易内容的非歧视。目前中国也一直坚持有限开放文化市场，因而难以完全接受数字产品的非歧视性待遇，建议可探索制定对数字产品监管的文化例外举措等。三是试点降低数字贸易准入门槛。目前中国在电子商务相关服务领域还存在市场准入方面的限制。

（2）对接超“TRIPS”知识产权规则，支撑上海科创中心建设。一是研究探索更全面履行现有国际知识产权条约义务。上海自贸试验区应以履行 TRIPS 协定为基准，尽快系统研究制定更全面履行现有国际知识产权条约义务之措施。二是重点借鉴药品及网络信息领域知识产权保护新举措。三是进一步严格知识产权边境执法。目前，具有超 WTO 特征的国际知识产权条约力图拓宽保护范围。其中《反假冒协定》（ACTA）在加强知识产权边境措施的实体和程序方面进行了较大整合。

（3）借鉴“竞争中立”规则推动企业境外投资信息制度体系建设，协助企业化解海外投资障碍。目前，我国许多大型国有企业在执行“走出去”战略的道路上受到了海外市场的种种障碍，如国家安全审查制度的实施等。对国有企业海外投资身份的主要质疑在于对国有企业商业行为和非商业行为的界定上。此外，针对部分中国非国有企业的海外投资，关于投资身份的界定也可能使其遭受不公平待遇。上海自贸试验区可借鉴目前国有企业规则中透明度条款下的信息告知要求等，探索结合境外投资备案制改革<sup>⑧</sup>定期发布我国境外投资企业之必要信息，并对国有企业境外投资制定更高的信息透明度要求，协助企业化解海外投资障碍。

（4）将可持续发展议题纳入开放创新试点，尝试推进贸易与社会发展新议题。随着经济全球化浪潮、非政府组织发展的推进，各界对企业承担社会责任的呼声日益高涨。上海自贸试验区应将可持续发展议题纳入开放创新试点，可借鉴国际自愿性环境协议（Voluntary Environment Agreements, 简称 VEAs）政策实践经验，探索公共部门、私人部门乃至第三部门在内的诸多利益相关者共同推进环境治理之新方式，切实提升国家在相关议题上之话语权。

2. 证照分离试点借鉴“必要性测试”国际经验，助力深化外商投资商事制度改革。（1）加强制度衔接，消除部门间不必要的体制机制障碍。目前，我国“五证合一”“两证整合”登记制度改革的相继实施有效提升了政府行政服务效率。上海可借鉴国际“必要性”测试经验，进一步深化简政放权协同配套措施，推动“多证合一”“一套材料、一表登记、一窗受理”改革工作。

（2）探索互联互通、资源共享新模式，避免信息管理中不必要的隔离与重复建设。目前，国家各级各类公示平台林立，如工商部门的企业信用信息公示系统、中国人民银行的征信系统、人民法院的失信被执行人征信系统等。这些系统的信息收集、整理、查询与公示均独立运作，且受设施、配置、系统设计、数据标准等因素影响，未能实现真正意义上的信息互通、资源共享。上海可参照国际“必要性”实践经验，在更大范围、更深层次实现部门间企业基础信息和相关信用信息共享、业务协同。

（3）试点高效便捷监管新模式，减少对企业不必要的成本与负担。目前，国家正在推动建立以信用为核心的新型监管机制，依托全国信用信息共享平台不断完善政府部门之间信息共享与联合惩戒机制。上海自贸试验区应加快探索实现多部门、多领域对失信商事主体共同实施惩戒，并探索根据企业的失信情况，采取不同程度的重点监管、经营或行为限制、负面评价等行政性约束和惩戒措施，并注意减少对企业不必要的成本与负担。

3. 顺应服务贸易开放发展新要求，服务业开展国内规制创新试点。（1）服务业监管探索“底线”管理模式，寻求“放得开、管得住、服务好”之新路径。一是在监管架构上，考虑从侧重分业监管向混业监管转变，针对服务贸易共性问题设定监管清单。建议进一步加强市联席会议为主的跨部门协调机制，加大统筹协调服务贸易发展难点问题的力度，针对服务贸易共性问题设定

监管清单。可考虑在自贸试验区内试点设立服务贸易综合性监管机构，打破部门分割和行政垄断，推进资源重组，发挥市场自律功能，增加原则性监管比重和范围。二是在监管主体上，从政府主导向多元参与转变，重视发挥行业协会的服务作用。放宽不合理的设立限制，加快发展各种类型行业协会、商会等中间组织，充分发挥其在行业自律、行业服务和政产沟通的功能和作用，重点加强其资质认定、标准制定、竞争秩序、争议仲裁等职能；同时加快第三方技术、评估、监测、仲裁机构的发展，充分发挥社会组织和媒体的行业监督职能。三是在监管方式上，从行政干预向法治管理转变，探索对行业管理设定底线。缩小政府经济管理事权范围，降低政府介入程度，提升服务业监管的法治化水平，探索制定政府职能部门规范和监管服务贸易行业管理的“底线”。

(2) 建立完善上海服务贸易统计体系，助力政府科学监管。《国际服务贸易统计手册》(MSITS) 2010 确定了国际服务贸易统计的主要标准。美国等服务贸易统计的一些成功经验和做法也值得中国借鉴和参考。总体而言，中国的服务贸易统计仍然处于起步探索阶段，上海作为中国服务贸易发展较快地区，前期在服务贸易统计领域已积累了较多经验，下一步应继续探索推进服务贸易全口径统计工作，建立和完善上海服务贸易统计监测、运行和分析体系，助力政府监管科学化。

4. 参照国际高标准，继续深化海关监管与便利化政策创新。(1) 进一步推动国际贸易“单一窗口”试点，加快实现数据标准化、口岸电子化、业务常态化。一是从数据元标准化来看，新加坡、美国和瑞典在单一窗口建设全部启用世界海关组织(WCO)的 DATA MODEL，并由专门部门负责对数据元进行标准化，实现海关数据在国际的互联互通。目前，上海国际贸易单一窗口建设的数据元标准化工作还未启动，应推进涉及进出口通关监管方面的数据元标准化和协调工作，推动中国海关数据的国际互联互通。二是从口岸监管模式看，TPP 要求企业能够使用电子系统进行通关，且要求海关利用电子化或自动化系统进行风险分析与布控。目前，上海应以贸易许可纳入单一窗口为抓手，由国家主要贸易许可部门协调，将贸易许可的审批程序纳入国际贸易单一窗口平台，把目前贸易许可程序的链接形式转变为内嵌式，进一步提升贸易许可货物通关的便利化，推动上海电子口岸建设。三是目前其他国家“单一窗口”的运营收费模式都非常明确，且根据各国特点选择收费模式。上海国际贸易单一窗口收费模式可参考我国香港地区的做法，即一般业务模块内按交易付费(政府可制定最高限价)，使用增值服务模块则按用户需求另行计费，推动实现业务工作常态化。

(2) 积极探索优化预裁定制度建设。一是探索扩展预裁定申请人的范围。TPP 以及其他国家的自贸协定都允许一方境内的进口商以及另一方境内的出口商、生产商向进口国海关提出预裁定申请，但我国始终要求归类预裁定的申请人在中国海关注册，这在事实上排除了出口国的企业向中国海关申请预裁定的可能。二是进一步拓展预裁定的范围。TPP 规定了商品归类、海关估价标准、原产资格等，但我国所承诺的主要是归类和原产资格，适用的估价标准我国没有承诺。三是探索对预裁定的救济工作。TPP 要求能够使申请人通过行政复议寻求救济。我国目前将行政裁定视为抽象行为，关于预归类等措施也未对复议问题作出规定，在这方面需要进一步理顺。

(3) 推动跨境电子商务相关快递货物监管制度创新。2016年4月，国家相关部门出台规范跨境电子商务的政策，对跨境电子商务的主流保税模式征收新的综合税收，并公布了《跨境电子商务零售进口商品清单》。2016年5月，海关总署发布了《关于执行跨境电子商务零售进口新的监管要求有关事宜的通知》，提出在过渡期内，在试点城市继续按税收新政实施前的监管进行监管。当前跨境电子商务相关货物监管的问题主要是没有解决物品和货物之间的界限。跨境电子商务实质不是贸易方式的改变，而是贸易手段的变化。上海自贸试验区应结合国家对跨境电子商务政策变动新要求，聚焦快递货物高效快捷监管，探索对电子商务贸易便利化的政策经验。

5. 拓展资本跨境流动监管创新，助力金融对外开放。一是探索资本项目开放方面的试点，扩大风险测试的地理范围。积极发挥自贸试验区分账核算体系风险防控机制的功能，将企业设立自由贸易账户的范围扩大到浦东新区和上海全市，进一步加大制度的风险测试，为我国资本项目开放的先行先试提供支撑和经验。二是争取中国人民银行总行的支持，明确全口径跨境融资宏观审慎管理政策试点向全国推广后，仍保留上海自贸试验区自由贸易账户的跨境融资功能和特性，形成上海自贸试验区自由贸易账户的金融创新机制。三是尽快启动区内个人自由贸易账户“FTI”和区内境外个人自由贸易账户“FTA”的试点。

### （三）提升政策措施执行力，自贸试验区法制化创新实现再突破

1. 强化商事审判能力建设，重视加大对国际条约国际惯例之适用性。一是要重视推进自贸试验区法院对《联合国国际货物销售合同公约》（CISG）的适应性建设。自贸试验区法院能否准确适用国际条约或国际惯例解决相关争议，将直接影响到对自贸试验区国际水准法治环境的评价。目前，上海自贸试验区法院对国际货物买卖领域中达成的最重要的商事国际公约，即《联合国国际货物销售合同公约》的准确适用能力还有待提高。二是考虑研究适用外商投资争端解决的新机制。在当前高标准国际经贸规则构建过程中，建立外商投资争端解决机制也成为一项重点工作。比较而言，现有的 WTO 国际经贸规则主要采用一般争端解决机制，即只有国家才能成为诉讼主体。TPP 的重要突破是将“投资者—缔约国政府争端解决机制”（ISDS）第一次纳入到多边机制之中，成为当前投资争端解决机制发展的新趋势。

2. 参照监管一致性国际经验，“良好监管实践”规范政府行政行为。目前我国对市场主体干预最多的不是法律法规，而是政府通过发布规章或规范性文件设置行政许可的方式进行管制。长期以来，国家各级政府、各个政府部门自我授权、自我设置行政许可，对微观经济活动进行审批。目前，上海自贸试验区在市场开放发展方面碰到的一个重要问题就是开放需求与行业监管需求之间的不匹配。其中一个重要原因是目前的“先照后证”割裂了准入与行业许可的联系，导致市场准入与行业许可脱节。截至 2017 年初，上海自贸试验区 37 项主要的服务业开放领域，涉及许可证的有 31 项，其中 22 项有项目落户，但拿到许可证的仅 8 项，分别为增值电信业务、合资旅行社出境游、独资国际船舶管理、外资银行、健康医疗保险、工程设计、探索律师事务所业务合作方式和机制、游戏游艺设备销售等。考虑到服务业是上海自贸试验区扩大开放之重点领域，规范和优化相关领域之行政许可行为对上海自贸试验区服务贸易加快发展意义巨大。

3. 考虑在自贸区基本法规中设定“冻结、棘轮”等条款，确保政策创新的稳定性与可预期性。目前上海自贸试验区改革创新所涉及投资贸易便利化、金融开放创新、资本项下兑换等事项，都是通过《立法法》与其他部门法赋予国务院各个部委的管理权。国务院部委根据部门法的抽象规定，制定了大量规则或规范性文件对贸易、投资、金融、外汇等领域进行管理。由此产生的问题是，上海自贸试验区必须处理好地方立法与部委规章的关系。上海自贸试验区政策改革基本采取“政策入法”模式。但由于政策具有易变性，而法规具有较强的稳定性，如何解决自贸区规章制度出台后相关部委政策发生变化的问题就成为一大新挑战。例如，根据《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 K2013）》，外商设立独资医院不在负面清单所规定的限制措施之内。但根据 2015 年国务院办公厅公布的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》规定，“医疗机构属于限制类，限于合资、合作”，实质上意味着对医疗服务开放增加了限制。上述情况的出现，客观也损害了自贸试验区改革创新的稳定性和预期性。上海自贸试验区应对接当前高标准经贸规则相关制度安排，在自贸试验区基本法规中引入冻结、棘轮等条款，有效突出自贸试验区的试验特征，维护相关改革开放创新之稳定性和预期性。

4. 制定科学合理透明的金融审慎措施体系，实现金融风险防范法制化。金融审慎措施的基本含义是指基于审慎原因所采取或维持的合理措施。目前，这一做法正逐步影响到包括中国在内的一些国家的缔约实践，构成当前全球经贸规则重构过程中的一项重要发展。结合前期实践，上海自贸试验区金融改革开放基本框架和运行机制已基本形成一套“在实体经济层面放开跨境金融服务，在金融机构层面设置跨境风险防火墙机制”的运行模式，从两能够在推进金融开放和金融市场化过程中有效防范资金跨境流动的风险。但是目前上海自贸试验区金融开放的风险管理总体还停留在行政层面，即国家行政管理部门通过双 Q 制度（资质 qualification 和额度 quota）来行使资本项目可兑换的风险管理，而尚未在法制层面建立起金融开放运行下的风险管理机制。上述这种双 Q 制开放模式的重大缺陷就是由国家行政部门来管理开放中的宏观风险，而非由各类市场主体共同参与。在这种模式下，伴随金融开放的逐步深化，原有各项目下单一逐项独立开放中可控的风险就可能演变为整体性、结构性、叠加性的风险，并通过国内外货币市场、资产市场、外汇市场等媒介实现交叉传递，继而可能引发开放中典型的系统性风险。上海自贸试验区应借鉴国际经验，对标相关国际最高标准，研究制定科学合理透明的金融审慎制度体系，实现金融开放中风险防范的法制化。主要包括：一是研究制定金融审慎例外的主要条款，包括适用范围、实施前提、认定方法、主要参照国际标准等。二是注意处理好审慎例外与金融服务自由化之间的平衡。三是根据自身发展阶段，研究探索对相关争端解决机制之设置。

#### （四）发展与合作持续扩展，自主创新又上新台阶

1. 服务“一带一路”倡议，加快“桥头堡”功能建设。（1）深化运输领域投资开放等政策创新，畅通东西国际物流大通道。在现代国际贸易运输中，多式联运发挥着重要作用。近期国家交通运输部出台《关于促进多式联运发展的若干意见》等优化多式联运促进“一带一路”国际物流大通道建设。目前，中国货物运输仍以散货卡车和箱式货车运输为主，集装箱的内陆运输仍处于分段运输阶段，多式联运尚存很大的提升空间。统计显示，<sup>②</sup>2015年全国港口完成集装箱吞吐量预计超过2亿TEU，连续12年居世界第1位，但海铁联运的总比例不超2%，与国际大港30%~40%的比例相差甚远。上海作为我国重要的国际航运中心，也是中国参与全球价值链的重要枢纽点。为充分发挥服务“一带一路”桥头堡功能，上海自贸试验区应结合投资开放等政策创新，重视探索深化国家多式联运改革开放，在畅通东西国际物流大通道上发挥积极作用。主要包括：一是深化航运铁路等领域开放创新，提升优化多式联运供应链。二是推动海铁集装箱多式联运业务体制机制创新。三是形成有利于多式联运发展的行业标准体系与信息互通机制。四是借鉴国际经验创新铁水联运等“绿色”补贴新机制等。

（2）便利化措施推动国际合作，完善“一带一路”营商环境。一是创新国际物流合作基地建设，提升东西双向开放合作能级。主要包括逐步推动与中亚、东南亚等国家和地区签署双边及多边战略合作框架协议，实施双边、多边优惠政策，搭建物流交易平台。开展“无水港”建设，探索将启运地延伸至无水港，实现“一带一路”辐射区域内中国外贸出口集装箱货物的启运地退税等。二是推动加工贸易国际合作，构建跨国价值链生产体系。依托长三角产业优势，海关监管优势和国际航运中心优势，探索在“一带一路”国（境）内外共建“一区多园”产业加工区，依托“一带一路”国家战略和欧亚大陆桥等构建跨国经贸合作园区网络，推动中国企业“走出去”，支持中国企业构建跨国价值链体系，助力国家实现对外开放新布局。三是实施陆桥沿线海关区域通关一体化和检验检疫通关业务一体化体制机制创新。探索创新陆桥过境通关协作机制、过境检验检疫合作机制，以及国际货代、过境物流信息、过境便利通关及检验检疫等服务，推进过境国际物流业务发展。探索多式联运海关监管中心建设与相关监管模式的标准化，逐步升级海关同检验检疫部门的“三个一”通关模式，进一步简化通关流程，提高通关效率。四是推动电子口岸互联互通，升级“一带一路”沿线国家贸易监管合作与交流。推进在商品归类、原产地规则、风险管理、监管查验等方面国际公约和惯例的合作，加强“一带一路”沿线国家和地区在信息互换、监管互认、执法互助等方面的监管协作。加强与上合组织成员国的产品检验检测技术和标准研究合作等。

（3）金融政策创新服务“一带一路”，提升沿线区域金融服务便利化。目前，国家要求上海自贸试验区增强“一带一路”金融服务功能，推动上海国际金融中心与“一带一路”沿线国家和地区金融市场的深度合作、互联互通。基于金融改革开放的战略重要性与特殊性，上海自贸试验区金融政策创新并不能如其他政策一样在全国全面“复制推广”，如自由贸易账户政策创新等。为此，上海自贸试验区应树立金融政策创新服务“一带一路”的理念，积极主动提升沿线区域金融服务便利化。主要包括：一是在货币银行融资方面，鼓励“一带一路”沿线银行在上海自贸试验区等设立分支机构并申请自由贸易账户，推动跨境融资便利化。二是在证券、债券和对外投资方面，探索推动“一带一路”沿线企业上海自贸试验区内或到境外发行本外币债券，金融机构申请成为自贸试验区金融市场会员单位，参与自贸试验区金融创新业务。三是在保险租赁方面，鼓励“一带一路”沿线地区在上海自贸试验区开展人民币跨境保险业务与再保险业务。四是在金融机构集聚方面，借助上海自贸试验区在金融中心服务方面的契机和政策优势，实现“一带一路”沿线地区相关外汇管理体制与上海自贸试验区金融政策创新对接。

2. 助力合作新机制，打造新型经贸伙伴关系。（1）巩固提升对发达经济体经贸关系水平与质量，构建经贸互利平台。目前上海自贸试验区跨境贸易和投资的主要对象是发达经济体。上海要利用既有的制度和措施优势，继续巩固提升对发达经济体经贸关系水平与质量，使自贸试验区成为中国与发达经济体重要的经贸互利平台。一是探索开拓贸易投资新领域和新模式。在传统货物贸易发展基础上，加大力度探索在生物医药、软件信息、数字产品等新兴贸易领域的合作。二是进一步完善对外投资体制机制，使上海自贸试验区成为中国企业和资本对外投资，特别是对发达经济体投资的重要平台。以企业和市场需求为导向，进一步深化和完善境外投资备案制为主的管理方式，不断拓展上海自贸试验区境外投资服务平台的服务功能。三是深化中国与发达经济体金融业务合作。加快推进国际能源交易中心、国际金融资产交易平台等面向国际的金融市场和交易平台建设，积极

<sup>②</sup>①具体参见：《我国多式联运发展最大难点在铁路》，原载于《经济参考报》，2016年11月1日。

---

吸引境内外机构投资者参与，提升金融市场配置境内外资源的功能。在总结沪港通经验的基础上，研究上海证券交易所和纽约证券交易所等互联互通的可行性。

(2) 继续担当高标准经贸规则压力测试场，经贸合作对接国际最高标准。国务院《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》要求“在上海等自由贸易试验区内先行先试，通过在局部地区进行压力测试，积累防控和化解风险的经验，探索最佳开放模式，为对外谈判提供实践依据”。上海自贸试验区应以更大的担当、魄力和力度，在开放、监管、法制化及开展先行先试和压力测试，助力与发达经济体在更广泛领域内开展经贸谈判与合作。经过3年多的先行先试，上海自贸试验区在投资管理体制、贸易监管制度、金融开放创新、法制保障等方面搭建了比较完整的制度框架。上海自贸试验区通过在与发达经济体合作中纳入以上各类“中国议题”和“中国方案”，也将对主要经贸国家间建立新型“公平伙伴”关系，探索“合作共赢”的国际经贸治理新手段发挥积极作用。