
深化自贸试验区制度创新的改革建议

课题组¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】: 根据市发展改革委工作部署,市发展改革研究院开展了自贸试验区功能制度创新深化研究。围绕投资、贸易、金融自由化便利化和政府职能转变等制度创新,开展企业主体、外国商会和行业协会、有关专家和政府部门等系列调研,全面了解自贸试验区功能制度创新的进展情况及存在的问题。按照“对标国际规则惯例、落实国家改革要求、适应市场主体需求”的思路,研究提出下一步深化自贸试验区制度创新的改革建议。

【关键词】: 自贸试验区 制度创新 改革建议

一、上海自贸试验区功能制度创新评价与问题

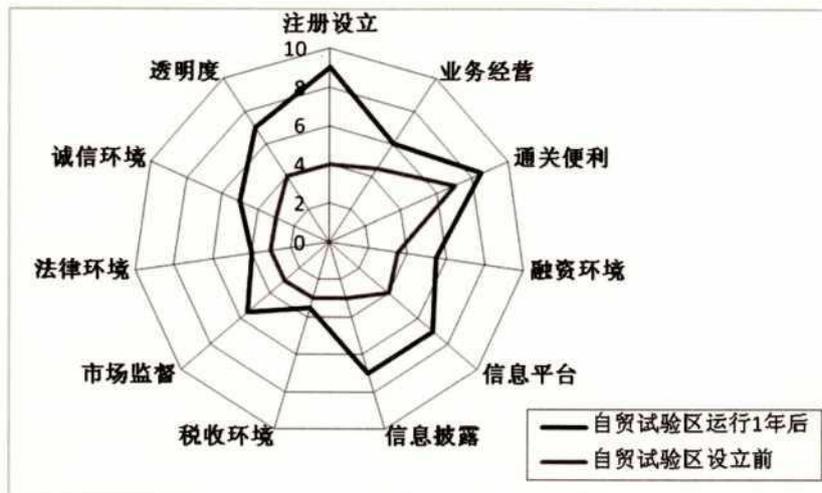
按照《总体方案》的要求,上海自贸试验区功能制度创新重点体现在两个方面:对接国际通行规则,成为提高开放型经济水平的“试验田”;促进政府职能转变,成为全面深化改革的“试验田”。在此基础上,发挥辐射带动效应,成为服务实体经济发展的“功能高地”。

总体而言,经过 1 年的改革创新试验,上海自贸试验区已初步建立与国际投资贸易通行规则相衔接的基本制度框架,初步具备国际水准自由贸易试验区的功能制度特征。

从开放看,在扩大开放领域、提升开放能级、促进双向开放、创新开放形式等方面发挥了重要作用,但对接国际贸易投资规则仍需进一步深化;从改革看,形成负面清单、简政放权、综合监管、宽进严管、公开透明、强调法制等政府管理理念和管理方式,但对接企业需求仍需进一步攻坚;从发展看,贸易服务、金融服务、总部经济、平台经济等功能效应有所显现,但配置全球资源和整合全球价值链的功能仍需进一步提升。

基于国际标杆,结合企业调查情况,运用德尔菲法,综合评价自贸试验区国际化法治化营商环境,如图 1 所示。总体而言,上海自贸试验区在注册设立、通关便利等方面取得较大进步,逐步与国际标杆接轨,但在诚信环境、法律环境、税收环境等方面仍需进一步加大改善力度。

¹作者简介:上海市发展改革研究院中国(上海)自由贸易试验区研究课题组:马海倩、杨波、丁国杰、汪曾涛、华夏、朱春临、金哲超。



注：国际标杆主要对标新加坡；采用10分制，得分高则接近国际标杆

图1 自贸试验区国际化法治化营商环境国际对标

自贸试验区下一步需要突破完善的问题主要有四类：

第一类：制度配套不完善、实施细则不明确。主要是：投资自由化便利化方面，准入前国民待遇加负面清单管理模式还需要在投资过程、投资形式等方面进一步对接国际规则；服务业扩大开放还需要从注册设立环节向业务经营环节拓展（医疗、教育、文化、电信等领域市场准入后还要业务准入）；境外投资管理还需要建立系列制度配套和服务功能支撑（在优化境外投资管理流程的基础上，搭建集融资、保险、法律、咨询、会计、信息等功能的境外投资服务促进平台）。

贸易自由化便利化方面，企业分类监管制度还需要建立海关与检验检疫等部门的统一认证机制；国际贸易“单一窗口”管理制度还需要进一步纳入税务、外管等部门；海关监管模式和实际操作流程还需深化四个区域联动和区港一体。

金融自由化便利化方面，自由贸易账户还需要进一步拓展内容和功能；金融监管和风险控制制度还需要进一步完善。

国际化法治化营商环境方面，信息共享和服务平台还需要进一步提高信息资源整合共享水平；社会信用制度还需要进一步完善事前承诺、事中评估、事后奖惩的信用管理模式；社会力量参与市场监督制度还需要进一步扩大主体范围和监督领域、进一步实现标准规范、进一步联动推进政府采购制度改革。

第二类：制度创新系统性、联动性不够。主要是：部门与部门之间政策联动、制度创新配套衔接不够。各部门政策举措推进不同步、协同创新不足，创新举措缺乏整合效应。

如对外收付汇便利不仅涉及外汇管理部门的政策创新，也需要税务部门等部门的政策创新以及银行机构的配合实施；又如贸易便利化不仅涉及海关监管制度创新，还需要工商、税务、检验检疫、外汇等部门协同联动创新。

中央与地方之间的协调联动不够，对自贸试验区应进一步扩大授权。由于授权不足，自贸试验区先行先试难以冲破各项法律法规的束缚，与部委沟通协调推进成本较高；同时，一些制度创新是国家事权，自贸试验区难以进行改革试验，如安全审查、反垄断等都需要从国家层面统一设计制定，自贸试验区操作空间有限。又如金融监管方面，国家监管部门协调、中央地方监管

部门协调还需进一步突破。原有创新政策与目前制度创新的衔接不够，如原有的国际贸易结算中心试点账户不能升级为自贸试验区自由贸易账户等。

第三类：亟待实现制度突破。主要是：税收制度改革亟待突破。符合国际惯例的税制和具有国际竞争力的税收安排尚未形成，如离岸贸易企业的所得税率较高、不允许区内集团内企业互相利用亏损冲抵上年税前利润、企业向境外支付股息仍需扣减较高的预提所得税、对新兴服务业发展缺乏税收支持等等，亟需形成具有国际竞争力的离岸业务、跨境投资、总部经济税收制度安排，逐步形成接轨国际惯例的开放型经济和适应服务贸易、新兴服务业发展的涉外税收制度安排。

新型贸易制度改革亟待突破。亟需形成与货物贸易向服务贸易、实体贸易向数字贸易转型相适应的通关便利制度、监管制度、外汇管理制度、税收管理制度安排，形成离岸在岸联动、现货期货联动、线上线下联动的面向全球的大宗商品交易和资源配置平台制度安排。

第四类：制度试验效果受区域范围限制。主要是：部分开放领域与自贸试验区区域范围不匹配。如2014版负面清单将投资铁路货运公司、建设和运营燃煤电厂方面的限制解除，但这些开放措施在自贸试验区很难落地。

服务业扩大开放与海关特殊监管区域物理空间不匹配。自贸试验区28.78平方公里区域范围可直接利用空间资源有限，且海关特殊监管区域不适合承载服务业发展，综合环境缺乏竞争力，特别是对区域综合环境要求较高的总部机构、专业服务机构以及需要直接与服务对象接触的教育、医疗、文化、娱乐等社会服务业，对落户自贸试验区积极性不高，使服务业扩大开放的试验任务缺乏样本、需求不足。金融创新业务服务对象仅限于自贸试验区内注册、区内运营企业。试验效果有待进一步显现。

二、下一步深化自贸试验区制度创新的改革建议

结合新的背景形势要求，自贸试验区未来深化制度创新的动力来自于：

一是对接国家开放战略，围绕对接BIT、TISA、FTA等国际贸易投资谈判和参与国际高标准贸易投资规则体系、促进开放型经济升级等，进一步形成以开放促改革的通道与机制。

二是对接市场主体需求，围绕参与全球价值链分工的跨国公司总部机构、具有开展全球业务需求的功能性主体以及参与全球产业链分工的创新型业态等诉求，进一步形成国际化市场化法治化营商环境。

三是对接“四个中心”，围绕总部功能、平台功能、金融服务功能、贸易服务功能、航运服务功能等突破提升，进一步实现制度创新突破。基于此，建议进一步深化六方面制度创新，共22项改革要点。

一是扩大开放制度突破。主要是进一步接轨国际规则，扩大投资领域开放，提升开放层次，完善促进投资的政策支持体系。共5项改革要点：

1、进一步扩大市场准入。缩短简化负面清单，减少股权比例限制和业务经营限制，进一步扩大贸易、航运、金融、文化、电信、专业服务、信息技术服务等行业领域开放（如文化领域逐步试点开放广播电视、影视、艺术品拍卖等领域；电信领域允许提高外资股权比例）。

研究制定育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域外资准入限制放开的准入条件、制度设置、风险控制、实施细则、配套政策等。研究云计算和互联网数据中心等领域对外开放可行性和风险。处理好对外开放和对内开放关系，鼓励和扩大民间资本进入能源、电信、金融、文化、医疗、教育、社会福利等服务业和服务贸易领域，建立对内对外开放联动

机制。

2、进一步扩大业务准入。从设立准入向业务准入延伸，进一步减少审批，推进许可证、牌照资质等改革，梳理相关部门政策和法律法规，列出一份覆盖企业全生命周期（包括投资设立、业务经营、兼并收购、资产处置、经营退出等）的公开透明、清晰、可预期的行政权力清单，把确需审批或完成相关程序的事项一口明示。

3、负面清单进一步接轨国际。进一步对接国际通行规则，研究拓展负面清单的投资内涵，将准入前国民待遇的投资定义由“设立”拓展到“获取和扩大”阶段、投资形式由直接投资拓展至间接投资。

调整产业分类，进一步对接国际通行的产业分类标准，如联合国 CPC 产业分类。进一步提高负面清单开放程度和透明度，逐步调整为国际通行的“保留行业+不符措施”开列方式，对负面清单中关于市场准入和投资程序的内容及表述进一步明确和规范。

4、建立与 BIT 谈判对接机制。进一步对接国家开放战略，建立自贸试验区与中美 BIT、中欧 BIT 谈判的对接机制，先行试验国家拟取消的不符措施事项，为从文本谈判进入减让表谈判提供支撑。

5、完善境外投资管理制度配套。进一步优化境外投资流程，建立跨部门共享信息监测平台、企业境外投资年度报告、跨境投资统计监测系统事后监管制度。适应多种境外投资模式需求，搭建集融资、保险、法律、咨询、会计、信息等功能的境外投资服务促进平台。探索完善投资合规监管、投资风险评估、境外投资预警、境外投资保险等制度，建立跨境投资风险防控体系。

二是政府改革制度突破。关键是针对企业诉求实现新的制度突破，增强制度创新的协同联动。共 5 项改革要点：

6、建立制度创新协同推进机制。建立跨部门的沟通交流平台，对涉及多部门的改革事项进行联动协调，加强部门政策创新的联动性、协同性、配套性，特别是对新开放跨界领域探索建立标准统一、流程优化、高效便捷的联合监管机制。

完善信息共享和服务平台建设，借鉴新加坡公共平台模式，加强信息共享和服务平台的信息整合、服务整合、监管整合功能，整合各部门服务资源和流程，强化“一站式”对外服务和公众参与互动，推动跨部门协同联合监管和服务。探索金融综合监管机制，进一步完善地方与中央“一行三会”的监管协调机制。

7、完善“单一窗口”管理制度。国际贸易单一窗口进一步纳入外管、税务等部门业务功能，推进企业运营信息与口岸监管系统全面对接，简化通关要素和流程，实现企业与进口、出口（包括转口）贸易有关的申请、申报、审核、许可、管制等全部手续均通过统一平台进行。

企业准入单一窗口通过进一步纳入统计、商务、海关、检验检疫等相关准入环节，拓展延伸服务功能；通过对企业需要提交审核的相关材料一口明示，提高服务效率。

8、完善以信用档案为基础的企业分类监管制度。完善 AEO（Authorized Economic Operator, 即经认证的经营者）互认制度，推动海关与检验检疫等部门统一认证，根据不同授权类型的 AEO 资格实施差异化监管，确保企业享受与其 AEO 资格授权相对应的便利措施。

完善企业信用档案建设，推动第三方评估、检验和结果采信制度建设，共享企业诚信信息，真正建立以企业信用档案和信用评级制度为核心的差异化监管制度。

9、完善社会力量参与市场监管制度。进一步加强社会参与市场监管力量，通过委托、授权、采购等方式向社会组织转移部分服务职能事权。培育与国际接轨的社会中介组织，逐渐扩大参与市场监管的专业服务机构。

完善行规行约、行业准入认定、资质认定等，加强对社会中介服务机构的监管规范和行业自律。搭建社会力量参与市场监管的平台，促进政府监管信息与社会监督机构信息资源的开放共享。充分发挥社会参与委员会的功能与作用，完善行政监管、社会监督、行业自律、公众参与的综合管理和监督体系。

10、完善区域一体监管制度。完善自贸试验区四个海关特殊监管区域的统筹监管机制、监管模式和实际操作流程，建立统一的海关监管机构，整合统一四个海关特殊监管区域的海关代码。

优化区内自行运输的运作机制和管理机制，尽快扩大推广，真正实现四个区域间自行运输的无障碍。积极探索与区外海关特殊监管区域的监管联动。

三是功能制度突破。主要是联动“四个中心”功能，围绕功能突破实现制度突破，将自贸试验区打造成为总部经济、平台经济、金融服务、贸易创新、航运服务等高度发达的功能高地，成为占据全球价值链高端环节、具有国际竞争优势的功能载体。共4项改革要点：

11、制订总部计划。制定统一的总部分类及认定标准。明确总部分类标准认定。按照总部级别，区分全球总部、亚太地区总部、大中华地区总部等；按照总部功能，区分投资总部、营销总部、研发总部等。明确总部税收支持政策适用条件。

包括总部级别类型、实收资本或营业总支出的数额限定、为关联企业提供服务的限定、分支机构数量的限定、雇员、业务网络、经营信誉等方面权威的资质条件认证。

制定针对不同总部的支持计划。继续完善亚太营运商计划，鼓励跨国公司建立亚太地区总部，建立整合贸易、物流、结算功能的营运中心，探索与营运中心从事离岸业务相适应的所得税政策（如借鉴新加坡做法，通过产业基金的方式予以优惠）。

制定研发中心促进计划，实行进口自用设备免征关税和进口环节增值税、技术服务所得免征营业税、企业技术开发费抵扣应纳税所得额政策，支持跨国公司研发中心参与国内/市内重大科研项目。

制定投资总部促进计划，研究制定针对资本利得差异化的税收政策（如根据国际惯例，实行低于企业一般所得的税率；区分长短资本，对长期投资资本实行更低税率等），改革和简化非贸易项下付汇的涉税证明办理手续等。

制定海外企业投资促进计划，集聚国内龙头企业的海外业务拓展部门，支持国内企业“走出去”。

12、建立完善大宗商品交易平台制度规则。建立与大宗商品交易相适应的第三方清算机构体系，完善金融基础设施体系。建立仓单真实性监管制度，形成大宗商品交易风险防范机制。建立交易商资格认证体系等，引进国内外交易商、进出口商等，形成产业联盟。

加快探索构建国家保税仓储物流网络制度，借鉴国际经验，允许区内货物交易在区外保税仓库进行交割。对保税区内的大宗商品贸易实体在外汇资金结算、境外期货买卖、企业避险需求下的理财服务等方面提供便利。允许大宗商品利用专用账户进行跨境外汇资金集中管理，并给予配套的外债和境外放款额度管理的便利。

13、促进金融开放和金融服务功能提升。加快推进金融市场开放，支持金融市场在区内设立面向国际的交易平台，有序引

导境外金融机构参与金融衍生品交易市场。对于自贸试验区 FTA 账户、人民币双向资金池，允许区内注册的企业开展区外运营（前海模式）。

放宽境外人民币借款期限限制（目前有 1 年以上的期限限制，前海政策无此限制）和额度限制，扩大人民币借款投资领域（如境外公司股权投资等）。探索开展个人境外直接投资试点。研究原国际贸易结算试点账户与自由贸易账户的衔接机制与操作办法。

14、提升航运服务功能。继续围绕航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际船舶登记、国际中转集拼等完善航运发展制度和运作模式。改革船舶管理制度，中资外籍船舶审查改为备案制，取消船舶管理公司属地化管理。简化船舶登记审批，明确保税登记对象范围。

进一步吸引航运地区总部，提升配套服务水平，推进与之配套的税收、外汇制度建设和操作便利化制度。放开国际航线资格审批，鼓励离岸航运服务发展。尽快出台航运租赁公司商业保理借贷美元的差额纳税管理办法，对标国际通行做法，取消航运吨位税、减免营业税等。进一步探索船员劳务市场开放，允许外商经营船员劳务外派业务。

四是法律制度突破。主要是完善自贸试验区法律制度保障，突破试验过程中不合理的法律法规障碍，加快形成接轨国际的公正透明、体系完备、规范高效的法制环境。共 2 项改革要点：

15、适时修改相关法律。根据自贸试验区改革试验进展情况，适时修改《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合资企业经营企业法》、《中华人民共和国中外合作企业经营企业法》等。梳理自贸试验区改革试验过程中与相关法律法规有矛盾或不衔接的问题，为国家下一步制订或修订相关法律法规提供依据。

16、研究制订相关法律法规。根据自贸试验区制度创新深化要求，适时研究制订或修订一批法律法规，如服务贸易、知识产权、仲裁制度、权益保护、诚信体系及新兴业务相关的法律法规，完善自贸试验区基础性制度保障。根据自贸试验区试验情况，结合国家自由贸易园区/港区战略部署和推进时序，适时启动国家《自由贸易园区法》立法工作。

五是税收制度突破。主要是先行探索涉外税制改革，在服务贸易出口税收制度、境外所得额抵免制度方面进一步接轨国际通行惯例，探索建立与离岸业务、境外股权投资等新型涉外业务相适应的税收制度。共 4 项改革要点。

17、实行离岸业务特殊税制。对离岸贸易实行有国际竞争力的税率水平，完善离岸贸易业务认定标准体系，对区内符合条件的离岸业务收入实施更加优惠的所得税率。积极研究离岸金融的特殊税制。

18、实行境外股权投资特殊税制。对境外投资所得试点“综合抵免法”，代替目前的“分国不分项”抵免法，适当降低间接抵免条件，建立不分国的综合亏损抵免制度（境外一国的亏损可以冲抵境外另一国的盈利、境外股权投资亏损可以用以冲抵其境内股权投资的盈利等）。对所得税中的资本利得规定单独的优惠税率，或对境外投资收益采用分期缴纳所得税政策，鼓励境外投资发展。

19、实行适应服务贸易的税收制度。率先试点服务贸易出口免退税制度，对一般服务贸易出口免征营业税，对缴纳增值税的服务贸易企业实施出口退税。允许大型服务贸易集团出口在集团项下“合并纳税”。

20、完善税收征管制度。完善税收征收管理方式，实行专业化集中审批、试行窗口“一站式审批”、取消部分前置核查，完善网上申报、网上审核、网上纳税。完善税收征收信息服务系统，建立包括税务、金融、房产、规土、交通、工商、公安等多个相关部门的税收协助制度，完善税收信息共享平台，拓展区域通办。

大力培育社会中介机构，通过政府购买服务对区内各类企业的日常纳税申报的审核、年度企业所得税清算申报、亏损核定等事务性工作，由社会鉴证类机构代理。

六是放大辐射带动效应。主要是从更好地进行制度创新试验角度拓展实施范围，通过制度设计建立联动机制，充分发挥自贸试验区对上海、长三角、长江经济带乃至全国经济发展的带动效应。共2项改革要点：

21、市域功能扩区。加快研究建立“区内注册、区外运营”的机制、方案与操作规范。建立自贸试验区与各区县“点对点”对接辐射机制，结合各区县发展基础和功能特色，推进改革试验。

22、区域功能联动。加强与长三角的功能联动，建立资源要素流动机制，形成以上海自贸试验区为核心、整合周边门户区域、支撑长三角全球城市区域发展的自由贸易投资战略格局。加强与长江经济带的功能联动，进一步深化推进启运港退税、通关一体化等贸易便利制度改革，推动自贸试验区贸易自由化便利化制度创新向长江经济带率先推广。