
企业主体对自贸试验区制度 创新的诉求和建议

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：课题组围绕上海自贸试验区功能制度深化，走访了跨国公司总部和贸易类、金融类、平台类、航运类等国内外企业主体，以及外国商会和相关行业协会。调研重点聚焦两个方面：从不同角度反映自贸试验区的进展和问题，提出进一步深化功能制度创新的诉求和建议；结合新形势新情况，提出自贸试验区未来发展的前瞻性战略思考。

【关键词】：自贸试验区 功能制度创新 企业诉求

一、关于投资领域开放

扩大投资领域的开放、形成接轨国际的外商投资管理制度和对外投资服务促进体系是上海自贸试验区重要的改革任务，受到各方广泛关注。从调研反映的情况看，各方关注点主要集中在服务业扩大开放和负面清单管理模式。

从服务业开放看，围绕《总体方案》明确的 23 项开放措施，服务业扩大开放取得了积极进展，调研中外资企业普遍对通过自贸试验区进入中国市场显现出极大兴趣，外国商会和行业协会也普遍看好自贸试验区的开放效应，并对进一步扩大开放和完善相关制度配套提出诉求。

一是从企业设立准入环节向业务经营准入环节延伸。多数企业反映，自贸试验区企业设立改审批为备案，以及“先照后证”、注册资本认缴制等制度安排，为企业设立环节准入提供了极大便利。但企业设立之后的业务经营环节仍有诸多审批要求和经营限制。

如微软公司反映，虽允许外资企业从事游戏游艺设备的生产和销售，但对其加载游戏内容仍需相关主管部门审批（内容下载需要国家文化部审批；光盘需要文化部和新闻出版署审批，且标准不统一，审批周期长）。又如百视通公司反映，尽管自贸区合资公司享受了注册便利，但按照国家商务部反垄断法要求，需补充办理经营者集中申报程序（流程较长，目前尚未获批）。

二是自贸试验区投资领域开放如何促进国内投资领域改革，特别是对民间投资领域开放的问题。如 1 号店等民营企业提出，能否通过与自贸试验区扩大服务业外资开放联动，突破服务业领域对民间资本的业务限制和主体限制，以及各种玻璃门、弹簧门、旋转门等市场准入门槛。

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。

三是服务业开放与自贸试验区空间承载的矛盾。调研中各方普遍反映，自贸试验区 28.78 平方公里的区域范围可直接利用空间资源有限，且海关特殊监管物理围网的局限性不利于服务业开放试验，希望通过制度设计实现“区内注册、区外运营”。

特别是总部型机构、专业服务机构等对综合商务环境要求较高，对入驻自贸试验区意愿不强。医疗、教育等社会服务领域由于服务需求不足等原因，也对落户自贸试验区兴趣不高。

四是服务业开放与制造业开放联动的问题。调研中各方也对制造业领域开放予以关注。国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区进一步扩大开放的措施》中，提出的 14 条制造业领域开放措施在自贸试验区中尚未实施，下一步要考虑服务业开放与制造业开放的联动。

从负面清单管理模式看，各方反映采用负面清单管理外商投资体现了对接国际规则，对 2013 版负面清单和 2014 年修订版都给予了积极肯定，并对未来负面清单从不同角度予以展望。

其中，外方更加希望通过负面清单修改进一步扩大市场准入，减少股权比例限制和业务经营限制，如美中贸易全国委员会、欧盟商会等关注信息技术服务业、电信服务、金融行业、专业服务业等行业领域的进一步开放，特别对云计算和互联网数据中心等领域更为关注，并对负面清单语言表述的清晰度、透明度方面提出改进诉求，并提出同步发布外文版的诉求。

国内各方对未来负面清单的制定也有不同考虑，主要关注：一是自贸区版负面清单与未来全国版负面清单的衔接问题，自贸区版负面清单是否可推广成为全国版负面清单。

二是自贸区版负面清单与中美 BIT 谈判文本的关系，未来负面清单是否改成谈判范本的形式，以及先行试验国家拟取消的不符措施事项，为中美 BIT 从文本谈判进入减让表谈判提供支撑。三是负面清单中行业分类标准问题，是否与国际接轨采用 CPC 的分类方式。

二、关于贸易功能创新

国际贸易功能向离岸贸易、服务贸易转型升级，实现贸易业态模式创新，联动推进国际航运服务功能创新升级，是自贸试验区功能制度创新的重要任务。从调研反映的情况看，不同类型企业从各自业务开展角度对自贸试验区功能制度创新提出诉求。

从贸易新型业态和功能看，自贸试验区对贸易类企业吸引力较大，特别是从事离岸业务、跨境业务的企业主体对利用自贸试验区拓展业务空间、提升功能充满期待。调研中主要反映的问题是离岸贸易功能仍难突破，关键是税收制度缺乏竞争力。

调研中企业反映，上海有大量发展离岸贸易的现实和潜在需求，自贸试验区为离岸贸易业务的开展形成重要突破，特别是外汇管理方面的突破。但税收未有突破成为离岸贸易业务开展的主要瓶颈制约。

如 ABB 公司拟在自贸试验区成立贸易公司，开展整合国内采购和国际销售的业务，但感觉自贸试验区目前的税收水平与香港、新加坡相比缺乏竞争力。又如索尼物流贸易公司具备开展离岸贸易业务的能力和市场需求，由于税收未有突破，离岸业务进展缓慢。

从总部功能看，自贸试验区高度开放、资金进出自由的制度设计与总部功能高度契合，特别是对整合贸易、物流、结算等功能的营运中心吸引力较大。调研中各类总部机构普遍对跨境资金池制度突破高度认可，对通关便利性评价较高，并对自贸试验区进一步推进金融开放创新高度关注，同时也对系统设计总部税收制度和区内区外政策共享机制予以期待。

如上海贝尔公司反映公司的亚太区总部有意向从新加坡搬回上海并设在自贸区，但由于税负差距较大（享受新加坡总部计划，通过产业引导基金获得税收补贴），迟迟未能成行。

从平台功能看，调研中市场普遍对大宗商品交易平台建设予以高度关注，希望依托自贸试验区提升国内大宗商品交易平台功能和国际竞争力，获取全球大宗商品交易市场的定价话语权，建立对接国际的大宗商品交易市场规范准则和法制化环境。

目前，自贸试验区已出台《大宗商品现货市场交易管理暂行规定》，拟打造液体化工品、石油、有色金属、白银、棉花、钢材等大宗商品现货交易平台，但系统的交易规则、风险防控、监管制度等制度规范尚未建立。

如上海钢联反映，自贸试验区平台仍未完成公司注册，希望规则指引加快制定，并对区外企业参与区内平台交易提出制度设计需求。

又如上海纺织原料公司指出，在自贸试验区设立进口棉花交易平台，成为辐射亚太地区的棉花集散地，对上海国际贸易中心功能提升以及降低国内纺织工业原料成本、提高国际竞争力具有重要意义，提出尽快明确规则指引，以及尽快探索国内保税仓储网络制度的建议（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）。

从航运功能看，调研中相关市场主体对依托自贸试验区突破航运市场准入、航运业务开展限制、船舶登记制度改革、航运税费制度改革等寄予厚望。

但从目前进展看，在国发 19 号文中提出、已依托国际航运发展综合试验区建设推进、并在《总体方案》中再次强调的中转集拼业务、沿海捎带业务、国际船舶登记政策、启运港退税政策等已开展试点，但企业主体总体感觉进展不明显，未实现实质性突破。

如上港集团反映，沿海捎带业务对中资船公司的业务覆盖范围不明确，未形成适应沿海捎带业务的相关监管制度和操作办法，在实际监管过程中对“沿海捎带”业务和“承运转关”业务混淆，造成监管模式更为复杂，限制了业务发展。

又如在国际船舶管理方面，放开市场准入后只有 1 家外资船舶管理公司进驻，主要问题是国际船舶管理在业务经营环节缺乏制度配套。

三、关于金融开放创新

深化金融开放创新、增强金融服务功能是自贸试验区重要的制度创新。从调研反映的情况看，自贸试验区金融改革是各方关注焦点，普遍认为自贸试验区为深化国家金融体制改革迈出重要一步，并对未来进一步加大自贸试验区金融改革进度、力度和深度充满期待。

从金融制度创新突破看，自贸试验区在建立自由贸易账户体系、推进投融资汇兑便利、扩大人民币跨境使用、外汇管理改革等方面实现重点突破。调研中，金融机构反映，通过设立自贸试验区分支机构实现了业务拓展，如汇丰银行为新加坡都福集团（Dover Corporation）通过其注册在自贸试验区内的子公司开展跨境人民币资金池跨境流动业务，实现了人民币产品业务的突破。

又如大华银行为上港集团提供海外融资业务，为未来进一步拓展贸易融资、债务资本融资和资本市场融资业务实现突破。企业主体反映，开设自由贸易账户、跨境人民币境外借款、人民币双向资金池等，为企业拓展融资渠道、降低融资成本、跨境投资、跨境支付等带来便利。

如上港集团通过自贸试验区获得了 15 亿人民币海外融资，降低了企业融资成本（资金成本比国内低 2-3 个点）。又如，受访企业中已有部分企业通过自由贸易账户开展跨境资金划拨和贸易融资活动；也有企业指出资金池集中收付的外汇管理创新有实用价值，应加快推广实施。

但总体而言，上述自贸试验区金融制度创新突破带来的金融机构业务创新和企业主体融资及跨境支付便利，目前还只是点上突破，效应尚不明显，相应制度配套和操作细则还有较多不完善之处。调研中，集中反映了三方面问题：

一是监管协调问题。受访金融机构较多提出加强金融监管机构协调、建立地方与中央“一行三会”协调机制的诉求。

二是业务限制问题。如金融创新业务服务对象仅限于自贸试验区内注册的区内运营企业（前海模式中允许企业只要区内注册即可）；境外人民币借款有 1 年以上的期限限制（前海政策无 1 年以上限制，可 3 个月、6 个月借款）。

三是制度衔接问题。如索尼物流贸易、松下电器等公司反映，以前的国际贸易结算中心试点账户不能自动升级为自贸试验区自由贸易账户，但企业变更账户较难获得国外母公司理解和批准，建议在原有账户基础上开通自由贸易账户功能。

从金融服务功能看，自贸试验区对金融机构的集聚效应明显，新增持牌类金融机构、股权投资机构、融资租赁机构、金融信息服务企业、投资与资产管理企业呈现快速集聚态势，但功能效应仍有待开发。

如自贸试验区已开设的将近 2000 个自由贸易账户中仅有 9000 多万元余额，自由贸易账户功能尚未有效发挥。上海国际能源交易中心、国际黄金交易中心、上海联合产权交易所、上海股权托管交易中心等已在自贸试验区挂牌成立或加快筹建，但目前尚未开展业务，面向国际的金融市场平台功能尚未形成。调研中，金融机构对在自贸试验区加快建立面向国际的金融资产交易平台予以高度期待。

四、关于政府管理服务

深化行政管理体制改革、创新政府管理方式，是自贸试验区重要的改革任务，体现了自贸试验区以开放促改革，加快政府职能转变，营造国际化、市场化、法治化营商环境的要求。

从调研反映的情况看，各方对自贸试验区政府管理服务的一系列制度创新高度认可，并认为形成了在全国可复制可推广的模式经验。

从调研反映的情况看，自贸试验区在创新政府管理方式上的一系列制度安排成效明显。企业普遍反映政府服务效率有了很大改善，尤其是在企业注册设立方面已接轨国际，特别是实行企业准入“单一窗口”制度后，企业注册环节效率大大提高。同时，也反映了一些问题，主要集中在三个方面：

一是部门政策协同问题。调研中企业反映，目前各部门出台的政策举措还缺乏整合协同效应，有必要从企业需求的角度进一步整合形成合力。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。又如贸易便利化水平的真正提升，不仅涉及海关监管政策创新，还需要工商、税务、检验检疫、外汇等部门协同联动创新。

二是信息平台 and 综合监管问题。调研中企业反映，自贸试验区的信息平台还需进一步资源整合、打破壁垒，通过共享信息平台建设完善综合监管制度。如索尼物流贸易公司反映，公司需要向银行、外管、税务等机构部门重复提供相同资料，希望政府部门之间实现信息共享。

三是第三方参与监管问题。调研中企业反映，自贸试验区正在推行的第三方参与监管制度符合国际惯例，希望进一步扩大参与监管的第三方主体范围，并加快建立接轨国际的第三方社会机构服务制度规范。如调研中有企业反映，海关年度审计目前主要指定两家审计事务所，希望未来有更多选择。

五、关于海关监管服务

海关监管服务是建设具有国际水准自由贸易园区的重要内涵，也是自贸试验区重要的制度创新。从调研反映的情况看，各方普遍认为自贸试验区在海关监管服务方面不断与国际接轨，但真正的“境内关外”还未形成。

从调研反映的情况看，企业普遍认为海关和检验检疫推出的改革措施效果良好，如“先入区、后报关”、“单一窗口”管理、“一次申报、一次查验、一次放行”监管试点等。但通关便利化环境仍有待改善，真正的“境内关外”尚未形成。

问题主要集中在四个方面：

一是海关监管模式和实际操作流程在自贸试验区四个区域之间仍未统一。如近铁中国国际物流公司反映，如果海关在外高桥登记海关代码就无法在机场综保区进行申报，且海关对于设立分公司代码的方式不予认可。此外，多家物流类企业反映，区内自行运输还未完全实现。

二是尽快拓展“单一窗口”管理参与部门。调研中很多企业反映，国际贸易“单一窗口”管理制度为企业通关提供极大便利，但目前仅限于海关、检验检疫、口岸、海事四部门，未来希望将税务、外管等部门也纳入。

三是完善企业主体分类监管制度。如美国 AMKOR（中国）封装测试有限公司反映，AEO 与韩国、新加坡已经签署双边互认协议，但单证上还没有 AEO 的标志，企业无法享受 AEO 的便利化政策。又如索尼物流贸易公司反映，公司没有因为亚太运营商机计划而享受便利政策。

四是加强海关和检验检疫联动。如有企业反映，有些进口商品海关一线已经放开，但检验一线没有放开，无法入区开展中转业务功能。

六、关于税收制度环境

国际上成熟自由贸易园区都是实行特殊的税收制度安排，除进出口方面的税收制度适应贸易便利化外，主要在离岸业务、跨境投资等方面实行有竞争力的税收制度。

上海自贸试验区税收制度并不是实行税收优惠的洼地，而是探索既符合国际惯例，又有利于推动国内税制改革的制度创新。从调研反映的情况，各方对自贸试验区的税收制度关注度较高，希望有所突破。

从调研反映的情况看，各方认为自贸试验区推出的一些税收政策措施（主要涉及非货币资产对外投资、股权激励等 2 项鼓励投资的政策和融资租赁出口退税政策、进口环节增值税、选择性征税、部分货物免税、启运港退税等促进贸易的 5 项政策），对于促进投资和贸易便利起到了积极作用，希望在此基础上进一步优化，同时对总体方案提出股权投资和离岸业务发展的税收制度安排高度关注，特别是总部型、平台型、新兴服务领域以及从事跨境投资的企业主体对形成具有竞争力的制度安排提出了强烈诉求。集中反映的税收问题主要包括：

一是功能性业务开展的特殊税收诉求。很多有意到上海设立总部的跨国公司，以及有升级意愿的在沪跨国公司总部，认为

上海与新加坡、香港之间的税收成本差距是主要制约因素。还有一些从事离岸贸易的企业也反映税收水平差异是制约其开展离岸贸易的主要因素。如索尼物流贸易公司表示，如果税收制度有所突破，公司将开展更大规模的离岸贸易业务。

二是涉外业务的收付汇和红利分配问题。向国内股东支付红利要提交比较繁琐的申报材料。（思坦华汽车反映，非贸易项下的研发费用支付问题，支付境外员工工资、管理费、专利权使用费方面不便利）。

三是出口退税问题。如服务贸易企业反映，对服务贸易没有出口退税政策。（如美中贸易全国委员会征求会员企业的意见，多数企业反映了简化出口增值税退税申请和发放流程的诉求）。

四是税收征管问题。调研中企业也反映了自贸试验区税收征管效率和流程方面的问题。尽管目前自贸试验区推行了一系列创新税收服务的举措（网上自动赋码等办税一网通 10 项措施），但在现代化的税收征管方式、提升税收征管效率方面还有提升空间。

同时，一些与新业务相匹配的税收征管还缺乏相应规范，阻碍了新业务的发展。如外高桥国际文化艺术公司提出，公司艺术品不能迅速交易导致税单超过 180 天作废，从而不能抵扣增值税。

七、关于自贸试验区未来发展的战略思考

调研过程中，各方结合新形势新情况，从不同角度提出了自贸试验区面向未来的前瞻性战略思考。主要集中在四个方面：

一是自贸试验区放大幅射效应问题。调研中各方普遍反映，自贸试验区存在物理空间与服务业开放的不匹配问题。外方机构和专家普遍建议，尽早启动自贸试验区功能扩区和多层次区域联动的战略部署，研究编制相关实施方案，推动自贸试验区制度创新功能覆盖全市，深化自贸试验区制度创新。

二是自贸试验区政府改革深化问题。调研中各方普遍反映，自贸试验区改革取得成效，已形成一批可复制可推广的经验。但从目前推出的改革举措看，从政府部门角度出台政策较多、从企业诉求角度考虑不够；企业设立准入环节便利化效果明显、业务经营环节限制未改善；政策文件出台较快、配套实施细则和操作办法滞后；各职能部门积极出台政策、配合其他部门政策落地不够。

调研中企业和专家普遍建议，未来自贸试验区深化改革的核心是突出企业需求，重点是建立企业全生命周期的监管制度，关键是突破政府公共信息共享平台，完善综合监管制度。

三是对接国家自由贸易区战略。《总体方案》提出上海自贸试验区要率先建立符合国际化和法治化要求的跨境投资和贸易投资规则体系，成为我国进一步融入经济全球化的重要载体。

调研中专家指出，顺应 TTP、TTIP、TISA 及 BIT 等国际贸易投资规则体系重塑趋势，积极应对我国进一步扩大开放带来的挑战，上海自贸试验区应该为我国培育参与和引领国际规则标准制定的新优势承担前沿试验功能。调研中外方也普遍反映，希望从自贸试验区负面清单中寻找我国进一步扩大开放空间，作为中国参与国际贸易投资协定谈判的样本。

调研中专家普遍建议，建立上海自贸试验区与国家自由贸易区谈判的对接机制，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。

四是与“四个中心”联动问题。调研中各方高度关注自贸试验区与上海“四个中心”的功能联动问题，普遍认为上海应借

助自贸试验区突破总部功能、平台功能、服务贸易功能、航运服务功能、金融服务功能等“四个中心”重大功能，建议下一步应围绕功能突破深化制度创新，并通过多层次区域联动机制在更大空间范围内实现“四个中心”功能提升。