
企业对自贸试验区政策制度

创新响应情况调研

课题组¹

（上海市发展和改革委员会 200003）

【摘要】：本文旨在从企业需求的角度出发，围绕自贸试验区投资管理、贸易监管、金融创新、事中事后监管等方面的制度创新，研究提出自贸试验区有关改革思路和政策建议。调研主要通过召开座谈会和实地走访的方式，重点了解自贸试验区八类有代表性的企业，包括跨境电商类、融资租赁类、股权投资类、贸易物流类、中介服务类、文化贸易类、交易平台类、地区总部类，深入听取各类企业围绕自贸试验区制度创新的感受和诉求，对“十三五”时期自贸试验区改革任务提出政策建议。

【关键词】：自贸试验区 政策制度 企业

一、自贸试验区深化制度创新调研情况

随着改革创新不断推进，自贸试验区在投资、贸易、金融、事中事后监管等方面的制度创新工作取得阶段性成效，改革的溢出效应开始显现，从调研情况看，各类企业对自贸试验区制度创新充满期待，把自贸试验区建设看作我国进一步深化改革、扩大开放的重要标志。

（一）形成更加开放透明的投资管理制度

负面清单管理模式建立后，清单以外的外商投资项目核准和企业合同章程审批改为备案管理，并建立了备案信息多部门共享、备案结果网上公示、备案机构定期核查等配套制度。

1、负面清单管理模式

自贸试验区通过探索实施准入前国民待遇加负面清单管理模式，将负面清单之外的外商投资项目核准和企业合同章程审批改为备案管理，初步形成了更加开放和透明的外资准入管理体系。今年修订的2014版负面清单管理措施由2013版的190条调整为139条，调整率达26.8%。

在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务等6个领域18个行业，2014年7月又新增31项开放措施，领域从服务业扩大到制造业。调研企业反映，这是我国首次采用负面清单模式管理外商对华投资，所体现的更加积极主动的开放战略具有开创意义。

¹**作者简介：**课题牵头人：罗灿，上海市发展改革委改革处。课题组成员：吴保峰，上海市发展改革委经贸处；李宇英，上海市发展改革委价格处；郭建利，上海市发展改革委环资处；王晓艳，上海市发展改革委综合处；曾翔，上海市发展改革委改革处；王文瑾，上海市发展改革委组织处；梁冰，浦东发展改革委投资处；鲍南，杨浦发展改革委投资科。

此做法也与全球多个国家（地区）外商投资的负面清单管理模式以及 BIT、TPP、TISA 等双边或多边投资和自由贸易协定确定的国际通行规则相衔接。服务业开放措施与新兴国家服务业开放的通行做法相仿，有较强的现实意义。

2、境外投资管理

自贸试验区在国内率先改革了境外投资管理方式，优化境外投资管理流程，对境外投资开办企业实行备案制为主的管理，对境外投资一般项目实行备案制，可在 5 个工作日内完成境外投资项目和开办企业的备案手续。

调研企业反映，境外投资管理方式的改革，使中国企业“走出去”更加便利快捷，有助于消除企业以往对审批时间不确定性的担忧，较好把握对外合作的时机，培育中国企业参与和引领国际经济合作竞争的新优势。

3、商事登记制度

自贸试验区实施注册资本认缴制、“先照后证”登记制等改革，借鉴国际通行证照样式，把区内不同经济类型的企业营业执照由 14 种样式统一成一种，在提高效率的同时体现企业在法律上的平等地位，为今后全程信息化奠定了基础。

调研企业反映，工商“一口受理”制度、登记注册管理制度、注册资本认缴制、“先照后证”登记制等改革缩短了办事流程，提高了效率，有效提升了营商便利程度。

（二）提高贸易便利化水平

自贸试验区积极探索“一线放开、二线安全高效管住、区内自由”的监管制度，口岸管理部门出台 60 多项管理制度创新，促使贸易领域便利度不断提高。实施亚太营运商计划，深化国际贸易结算中心功能创新，拓展新型贸易业态，推动贸易转型升级。

1、贸易监管制度

海关以“简政集约、通关便利、安全高效”为重点，已推出“先进区、后报关”、“批次进出、集中申报”等 23 项监管服务创新举措。检验检疫推出“通关无纸化”、“分线管理”等 23 项改革措施。

海事推出了高效率船舶登记流程等 15 项新制度。同时，海关、检验检疫联动实施了“一次申报、一次查验、一次放行”监管试点，并在一线出境、二线入区环节实现通关单无纸化。调研企业反映，自贸试验区已通过制度与技术相结合，基本形成较具国际先进水平、较为科学完善的监管体系，多项监管创新内容与欧盟、美国等自由贸易区通行做法相衔接，这些贸易便利化举措的成效已经显现。

“先进区、后报关”制度实施后，货物进入区内仓库时间平均缩短 2 至 3 天，企业物流成本降低 10% 左右。“经认证的经营者互认（AEO）制度”，使区内 120 家 AA 类企业享受货物出口国的最高等级通关便利措施，在互认国通关速度提高 10%。检验检疫通过在“一线”全面实行“入境免签”，“二线”实施“预检核销”，平均每批货物可节省 7-12 天的物流时间。

海事推出的“预授许可、后续查验”措施，使船舶代理公司往返次数明显减少，降低了营运成本。这些措施提高了通关效率，催生了一批跨境电子商务、文化贸易等新型贸易业态。

2、货物状态分类监管

自贸试验区积极探索“联网监管+库位管理+实时核注”的海关监管模式,对货物“进、出、转、存”情况进行实时掌控和动态核查,推进货物状态分类监管试点。调研企业反映,自贸试验区探索以货物状态分类监管为导向的货物贸易监管方式,与国际自由贸易园区采用的货物状态分类的监管模式相衔接。

3、国际贸易“单一窗口”

自贸试验区借鉴国际通行规则,依托“三个一”通关模式改革试点,推进“单一窗口”建设。通过建立贸易、运输、加工、仓储等业务的跨部门综合管理服务平台,推动监管部门信息互换、监管互认、执法互助,实现各部门在一个平台上提供高效便捷的服务。企业通过单一窗口一点接入、一次性递交相关标准化电子信息,处理结果也通过单一窗口反馈。

目前已实现部分功能上线运行。调研企业反映,自贸试验区“单一窗口”的管理制度与国际通行规则相衔接,与2013年12月WTO巴厘岛会议通过的贸易便利化决议方向一致。同时,自贸试验区针对提升贸易便利和促进贸易转型升级所推行的制度创新有了较大进展,得到积极响应,企业普遍较为满意。

(三) 深化金融制度创新

在坚持宏观审慎、风险可控的前提下,推出了51条创新举措,在自由贸易账户体系、投融资汇兑便利、人民币跨境使用、利率市场化、外汇管理改革5个方面形成了“一线放开、二线严格管理的宏观审慎”的金融制度框架和监管模式,金融服务功能不断加强,为国家金融改革做好“压力测试”。

1、金融创新体系

积极推动资本项目可兑换、人民币跨境使用、利率市场化和外汇管理改革等方面的先行先试。2014年6月18日自由贸易账户业务正式启动,截至2014年8月底,已有10家银行接入自由贸易账户信息监测管理系统,共开立3235个自由贸易账户。建立自由贸易账户体系,为全面开展创新性金融业务提供了必要依托,也为资本账户开放等后续改革提供了基础条件。

调研企业反映,自贸试验区的金融创新体系逐渐形成,体现了“渐进审慎控风险”的国际通行思路。下一步还需出台自由贸易账户体系和投融资汇兑便利化细则或管理办法等鼓励性政策,推动商业银行、证券期货机构和金融市场开放创新工作,以便于跨国公司在沪地区总部开展跨境资金池业务。

2、金融交易平台

面向国际的金融市场平台建设正在有序推进,上海国际能源交易中心、国际黄金交易中心已批准成立,国际金融资产交易中心正在加紧筹建。这些金融市场平台对我国参与全球资源配置和国际定价具有重要作用。

调研企业反映,金融市场交易平台的相继设立为促进资源集聚,增强资源配置能力提供了载体。下阶段需进一步加快面向国际的多层次金融市场交易平台的建设,提高国际话语权和影响力。

3、金融服务功能

一批有金融牌照的机构和金融服务企业已入驻区内,启动实施了服务实体经济和投资贸易便利化的金融创新业务。调研企业反映,自贸试验区的金融创新激发了市场活力,为跨国公司整合区内、区外跨境资源提供了支持,金融服务实体经济的功能不断加强。

（四）加强事中事后监管

自贸试验区切实转变政府职能，由注重事前审批转为注重事中事后监管，形成由自贸试验区社会信用体系、信息共享和综合执法等 6 项制度为主体的事中事后监管制度框架，加强对市场主体“宽进”以后的过程监督和后续管理，为推进经济领域治理体系和治理能力现代化作探索。

1、综合监管创新

自贸试验区通过社会信用体系、企业年报公示制度和经营异常名录制度、信息共享和综合执法、社会力量参与市场监管、安全审查、反垄断审查等监管制度探索，推进自贸试验区综合监管制度创新，逐步由事先审批转为注重事中、事后监管。社会信用体系的重点是建设公共信用信息服务平台，完善与信用信息、信用产品使用有关的一系列制度。

信息共享和综合执法制度的重点是建设上海自贸试验区信息服务和共享平台，实现各管理部门监管信息的归集应用和全面共享；建立各部门联动执法、协调合作机制，着力解决权责交叉、多头执法问题。

企业年度报告公示和经营异常名录制度的重点是与工商登记制度改革相配套，运用市场化、社会化的方式对企业进行监管，突显企业责任。

社会力量参与市场监管制度的重点是通过扶持引导、购买服务、制定标准等制度安排，支持行业协会和专业服务机构参与市场监管。安全审查制度的重点是与负面清单管理模式相配套，积极探索在外商投资准入阶段协助国家有关部门进行安全审查的工作机制。

调研企业反映，自贸试验区借鉴国际经验，运用法治化、市场化、社会化、信息化的方式，构建事中事后综合监管制度框架，监管内涵不断丰富。

2、专业领域监管

贸易方面，自贸试验区形成了涵盖 98 项指标的风险监控指标体系，并建立了常态化风险研判、监测预警、总结评估机制，将风险分析成果运用至海关作业全流程，同时搭建中央监控平台，对自贸试验区各业务现场进行监控，建立从数据采集、风险判别、信息比对、执行处置、动态反馈的闭合管理回路。

金融方面，央行出台“反洗钱和反恐融资”实施细则，并探索建立自贸试验区金融监管协调机制和跨境资金监测机制，建设自贸试验区资金监控系统，不断提升金融监测的频度和时效性。服务业方面，针对《总体方案》明确的 23 项服务业扩大开放措施，国家主管部门和上海市已出台 14 个操作管理配套文件，从投资者条件、企业设立程序、业务规则、监督管理、违规处罚等方面对扩大开放行业明确具体监管要求，建立了相应的监管制度。

调研企业反映，自贸试验区在专业领域构建风险监测预警机制，风险防范措施不断完善。下一步需着力提高监管信息的及时性、准确性和可获得性，为下阶段扩大开放奠定基础。

二、自贸试验区重点行业领域典型案例

（一）跨境电商类

1、总体情况

跨境电子商务自 2008 年以后逐渐进入爆发式增长阶段。我国跨境电子商务主要分为企业对企业(B2B)和企业对消费者(B2C)的贸易模式。根据联合国贸发会议报告,预计 2015 年的跨境电子商务将占到世界贸易总额的三、四成,未来十年将是跨境电子商务发展的黄金时期。近年来,中国进口类零售电商市场的年增长率为 98.7%。

2、调研分析

跨境电子商务发展的关键因素在于口岸通关环节。尽管基于互联网的信息流动畅通无阻,然而货物的自由流动仍然受到国界的限制,目前,即便是小额跨境电子商务也有可能因为进出口货物超过海关规定数量而被要求进行申报。

检验检疫的流程也较为复杂,要求企业、电商平台和电商物流仓储企业向上海检验检疫局备案,商品在上架销售前需提交商品名称、HS 编码、原产国/地区、主要成份等基本信息,并根据不同的商品风险等级,要求电商企业具备或提供商品符合性申明、质量检测报告、质量安全评估报告等资料。这些流程对于“碎片化”管理的 B2C 跨境电商仍然负担较重。

3、典型案例

(1) 跨境通

上海跨境贸易电子商务试点于 2013 年 12 月 28 日正式启动,“跨境通”电商平台由东方支付在自贸区投资。跨境通分为自贸专区和直邮专区两块,截至 2014 年 11 月底,跨境通共有鞋靴箱包、进口食品、保健品等 8 大类商品品类,共 2601 款具体商品。

上海跨境通与宁波跨境购有不同之处:上海跨境通网站为集成平台,通过各商品链接到相应供应商(贸易企业)的电子商务页面进行支付交易;宁波跨境购由贸易公司直接与消费者交易,跨境服务平台仅作为注册及监管平台。

跨境通称为阳光直购,商户都经过海关备案,消费者没有买到假货的风险,且每件产品都明码标价,关税和物流费用一目了然。对于箱包等物品来说,跨境通的税收成本也较低。

目前,跨境通平台上的物品按照个人邮递物品征收的行邮税,也恰恰是“跨境通”得以推进并形成价格优势的重要原因。现已经有 CK、Coach、Burberry 等多个境外品牌入驻这个平台,这些奢侈品的价格比国内专柜便宜 30%左右。跨境通的优势主要集中在行邮税较低的商品,如箱包类、食品饮料和普通手表等。

跨境通直邮专区的货物直接从海外发货,通过国际物流送达消费者手里。自贸专区的货物都是海外直接采购,采用自贸区的“仓储保税进口”模式,用国内快递的方式送到消费者手里。自贸试验区模式可降低物流成本,这是推出的重点。

但许多奢侈品牌坚持自有渠道,很少在第三方线上渠道销售,因此跨境通预计难以引入此类一线品牌。跨境通在仓储成本及税收方面相比代购有所提升,可能会降低电商入驻的热情。考虑到跨境通对传统进口渠道的冲击,以及政府税收征收减少的因素,今后跨境通的商品品类是否能够大规模放开还存在不确定性。

(2) 亚马逊

2014 年 8 月,亚马逊落户上海自贸试验区。亚马逊中国与中国(上海)自由贸易试验区、上海市信息投资股份有限公司签

署谅解合作备忘录，三方将在自贸区内合作开展跨境电子商务业务，并在自贸区内建立跨境电子商务平台。

亚马逊在自贸试验区内建立物流仓储中心，同时开展直邮和保税进口两类业务。亚马逊通过跨境通平台，将消费者引导到美国亚马逊网站，专门针对中国消费者开通入口，用中文显示商品，用人民币标注价格。此次开通直邮中国的六大亚马逊海外站点，包括上亿种选品，极大丰富了用户的选择。

2014 年 11 月 11 日开始，“亚马逊海外购”商店试运行。同年 11 月 28 日，亚马逊中国推出首届黑色星期五“亚马逊海外购物节”，这是国内首个以国际选品和海外购物为主题的网上购物节。

中国消费者可以与全球消费者同步享受亚马逊美国“黑色星期五”的独家节日优惠，与美国亚马逊同质同价、无需转运、保障商品品质。

亚马逊在全球采购、营销渠道整合以及国际物流合作方面具有无可比拟的优势。亚马逊在亚洲、北美、欧洲和大洋洲拥有 13 个语种的网站，形成了线上国际电子商务网络，线下覆盖 65 个国家的 112 个运营中心和遍布全球的物流体系，提供全球配送，构成了一个连接亚美欧的物流大陆桥。

由于亚马逊的采购、销售、配送采用一体化模式，且在国内物流资源整合、国内采购渠道和销售渠道的开拓方面略逊于阿里巴巴，因此，亚马逊的整体利润率要低于阿里巴巴平台式管理的模式。

目前，亚马逊跨境购的发展还处于起步阶段，在通关、检验检疫等方面仍然需要与政府部门之间加强磨合。亚马逊跨境出口方面面临结售汇问题，对于小微企业和 C2C 个体户发展有较大限制。

（3）其他潜在的电商

京东海外购目前正在与上海自贸试验区洽谈合作事宜，准备在自贸试验区内建设物流配送中心，商业模式与亚马逊类似。阿里巴巴速卖通、天猫国际、一淘网近期已落户上海松江出口加工区，通过复制自贸试验区相关政策，来推进除杭州跨境电商平台之外的进口业务。另外，Ebay、沃尔玛、百思买等国外大型购物网站都有可能在上海自贸试验区内建立跨境电子商务平台。

（二）文化贸易类

1、总体情况

目前，自贸试验区已吸引了上海文化产权交易所、星空卫视等 270 多家企业陆续入驻国家对外文化贸易基地，入驻企业的注册资本规模已超过 60 亿元人民币。

自贸试验区政策与浦东新区、原外高桥保税区的税收、海关、财政政策实现叠加，文化贸易亮点频出，陆续推出了简化审批、前店后库、保税拍卖、文化金融、版权交易等举措，对促进文化企业集聚、文化产业交流、文化产品交易等进行了有益的创新和尝试。

2、调研分析

由于文化的特殊性，文化产品和服务的价值难以用统一的标准衡量，使文化贸易包含一定的风险和不确定性，目前世界上除美国的文化贸易拥有绝对的规模优势外，各国都在输出自己的文化精品，促进文化繁荣。

自贸试验区文化企业涉及影视、音乐、游戏、艺术品拍卖、动漫卡通和文化演出经营等众多行业，既包括线下也有线上的文化服务，不仅取得规模经济，也取得了一定的范围经济。这种复合型产业基地的形成得益于借自贸试验区优势而不断推陈出新的创新举措，也得益于对产业进行了符合其发展规律的逐步引导。

例如，成功运作了“前店后库”模式，为企业节省了大量成本，扎实促进了仓储能力，为艺术品拍卖等交易、贸易提供了基础；而随着交易的增多，对融资、担保的大量需求越来越凸显，提出了尽快发展文化金融的客观要求；在仓储、交易和融资担保能力有一定提升后，运作了文化贸易的核心环节—版权贸易，通过授权贸易，放大了自贸区文化贸易的能力和规模。

3、典型案例

国家对外文化贸易基地于 2011 年 11 月 18 日揭牌成立，充分利用上海外高桥保税区优惠政策和“境内关外”的功能优势，服务于国家文化发展大战略、服务于全国文化产业与企业走出去需要。

近年来，文化贸易规模由 2011 年的 3 亿元增长到 2013 年的 70 亿元。作为我国实施文化走出去国家战略的首块“试验田”，推动中国文化产品和服务加速“走出去”，初步建立“文化保税区”模式。

自贸试验区正式揭牌以来，对外文化贸易基地充分利用自贸试验区的开放政策和功能优势，通过功能、服务等创新，为全国文化企业提供国际展示销售、进出口代理、保税展示、设备租赁、商贸咨询、版权交易、人才培养等服务，实现走出去和请进来的有机结合。

2014 年，国家对外文化贸易基地文化贸易规模已达到 100 亿元，在文化产品仓储、保税交易、版权交易等产业链关键环节取得了一定的先发优势。

随着自贸试验区文化贸易规模快速增长，文化交流范围愈加广泛，涉及产业领域日益多元，越来越需要文化金融对文化产业发展壮大形成有力支撑。

2014 年 5 月底，农业银行上海自贸试验区分行与上海外高桥国际文化艺术发展有限公司合作，为发展文化金融进行了有益探索。对外文化贸易基地也需要引入专业的文化金融服务提供商助推文化产业进一步提速发展。

下一步，对外文化贸易基地将继续为文化产业走出去、请进来提供全方位专业化的服务链，在五年内建成国际艺术品交易中心，成为文化金融政策试验基地、文化产品进出口贸易基地。

（三）地区总部类

1、总体情况

亚太营运商计划，就是结合跨国公司产业链布局调整和业务整合的背景，提供各种便利措施，与企业一起促进其区域订单中心、供应链管理中心和资金结算中心在亚太区形成。

随着全球经济形势的变化，跨国公司不断调整全球的产业链布局，亚太区的地位不断加强，跨国公司全球或区域营运中心在自贸试验区加快集聚，打造跨国公司的亚太营运中心，以及本土性跨国企业的海外营运中心显得尤为迫切。

目前，35 家首批加入亚太营运商计划的跨国企业签署了亚太营运商计划政企合作推进计划书。亚太营运商没有门槛，不看

企业的出口规模、纳税规模，只看企业是否有拓展亚太区业务的需求。一旦企业有需求，就可以将企业纳入计划，政府创新管理服务方式，和企业共同研究如何更好地推动其成为亚太营运中心。

2、调研分析

从调研过程来看，由于每一个企业的亚太市场发展都有特殊的要求，有的是订单销售管理、供应链管理、资金结算，侧重点不同，模式不同，因此目前亚太营运商计划需要尽量覆盖更多行业更多需求的企业，以总结经验和模式。

目前自贸试验区投资和贸易便利化的环境与国际上先进国家比较还存在差距，通过亚太营运商计划也可以找到先进国家贸易便利化、贸易监管、外汇改革的样本，推动自贸试验区的制度创新。

3、典型案例

斯凯孚集团 2013 年销售额为 635.97 亿瑞典克郎，中国业务占该集团销售额的 12%左右。作为首批 20 家亚太运营商企业之一，试点实施了货物状态分类监管、加强分送集报功能、开设国际结算专户等一系列贸易和结算创新措施。

在东北亚分拨中心运营之前，斯凯孚在中国内地（包括日韩等地）的贸易活动主要由设立于香港的斯凯孚中国有限公司进行外币结算。物流则由设立在新加坡的分拨中心负责，斯凯孚的中国客户下了订单后，货物一般要先由欧洲运至新加坡，之后再从新加坡转运上海。

东北亚分拨中心运营之后，斯凯孚对中国市场实现了结算和贸易物流的合二为一，中国客户的订单不需要通过新加坡中转，而是从欧洲直运，理论上运输时间节省了 8-9 天。

目前，斯凯孚已经把物流和资金结算功能放到了位于自贸试验区的东北亚分拨中心。从功能上来讲，主要有三个：物流转运、进口再分拨以及物流集运。物流转运，是指国内客户下单后，斯凯孚的欧洲工厂直接发货，可以绕过之前的新加坡分拨渠道，直接到达位于上海外高桥的东北亚分拨中心进行转运交付。

进口再分拨，是指上海本地会备有足够的进口产品库存，以实现快速交付订单。物流集运，是指部分斯凯孚中国工厂生产的产品也会存放在分拨中心内。

斯凯孚之前在中国拥有 4 个仓库，其中两个位于保税区内，另外两个位于保税区外。试点货物状态分类监管政策之后，现在可以合并起来使用，保税和非保税合二为一，据初步估算，一年就能节省约 500 万元。比如，如果本地客户下的订单中既包括保税产品又包括非保税产品，通过东北亚分拨中心可以便利地一起发送给客户。

而此前，保税和非保税产品是需要分开存放的。在减少了物流等运作费用的同时，库存结构也得到了优化。比如，某个产品之前保税仓库需要备 2 个安全库存，非保税仓库也需要备 2 个安全库存，但是通过仓库的合并使用，目前只需要备 3 个安全库存，就可以达到同样的服务水平，在需求不变的情况下达到库存的最优化，这也体现出自贸试验区监管制度创新给企业带来的资源调配的灵活性。

三、自贸试验区制度创新企业响应情况分析

从企业调研情况来看，自贸试验区通过先行先试已初步积累了制度经验，并迈出了从商品相对自由流动到资本相对自由流动的重要一步，试验成果溢出效应开始显现，将有助于为全面深化改革和扩大开放探索新途径。

自贸试验区的改革实践受到了国内外投资者的认可和欢迎，得到了世界多个国家的重视与关注。同时，自贸试验区还有一些各方关注的问题和难点亟待解决，相关改革举措有待进一步衔接，配套细则有待进一步落地，监管制度、运行机制和操作流程等有待进一步整合。

（一）投资领域

1、负面清单管理模式转变政府管理理念。与政府传统的正面清单管理的行政性、不可预期性相比，自贸试验区的负面清单管理模式正在引领政府治理方式加快向法制性、稳定性及可预期转变。

但自贸试验区负面清单的涵盖范围、开列方式等方面与国际标准尚存差异，外资项目在清单内外应当采取备案还是核准方式不统一，表述仍较为模糊。

部分企业认为“负面清单”开放力度低于市场预期，实质性突破内容不多，有些内容表述仍较模糊，一些管理措施无具体限制条件，需进一步提高开放度、透明度。

2、商事登记制度改革提高政府办事效率。企业准入“单一窗口”推出了多项创新措施，依托信息化手段提高办事效率，降低企业成本。

但“一口受理”仅限于企业新设环节，没有形成新设、变更等完整服务模式，在跨职能部门协作上，后台不同职能部门间文档与流程差异较大，部门之间的接口有待完善。

3、服务业扩大开放进一步降低投资者准入门槛。自贸试验区进一步降低投资者准入门槛，暂停或取消一批资质审批、股比限制、经营范围限制等准入限制措施，营造了有利于各类投资者平等准入的市场环境。

调研情况表明，“企业经营范围更广”是自贸试验区带来最积极的影响，但部分外资企业仍然希望在新兴行业、服务行业等领域进一步扩大开放。同时，部分行业开放由于存在财税等配套制度不完善等问题，企业设立后实际无法开展业务，导致部分开放政策反响效果不佳。

（二）贸易领域

1、贸易监管制度创新降低物流成本。自贸试验区接轨国际，引入诚信体系，改进监管方式，提升行政管理透明化，建立了分层分类的区域风险防控综合机制，努力营造“一线放开，二线高效管住，区内自由”贸易流通环境，在效率提升的基础上探索区内贸易功能拓展和升级。

调研情况表明，自贸试验区总体上为区内企业提供了较便捷的物流服务，降低了物流成本。但政府相关部门间的信息沟通不畅或要求不一致，导致某一个部门出台的便利化措施因其他部门相关举措不配套而使效果大打折扣。

例如，海关实行无纸通关随附单证措施，但税务部门仍然需要提交纸质单据；从事法检商品进口的企业无法享受“先入区后报关”措施等等。根据普华永道的调查，有 74.52%和 67.62%的区外区内企业希望进一步提升贸易通关查验整体协同度、提高流程透明度和可预期性。

2、国际贸易“单一窗口”管理制度加强部门协同。自贸试验区开展国际贸易“单一窗口”试点，推动监管部门信息互换、监管互认、执法互助，推动货物便捷流转。

但调研企业反映国际贸易“单一窗口”只有口岸监管功能，且只开展一般贸易进口货物和船舶离港两项试点，需要进一步扩大试点范围。

3、货物状态分类监管制度促进安全高效管理。自贸试验区已按国际通行的电子围网模式，在试点企业形成货物状态分类监管试点方案，与目前推行的物理围网货物分类监管方案相比更具创新性。但还需要进一步开展实质性运作，落实实施效果。

（三）金融领域

1、自由贸易账户体系建立了金融创新的基础。自贸试验区建立了以自由贸易分账核算体系为基础，宏观审慎经营原则、“三反”监管制度和风险防范机制为保障的基础框架，形成了“风险有效防范、资本配置高效、业务创新加快”的自贸试验区金融创新体系。

但目前的自由贸易账户体系仅实现围绕实体经济业务的有限渗透，而对金融开放和金融市场化改革影响更为深远的跨境投融资汇兑业务尚未纳入自由贸易账户体系，因此在推进力度和速度上还有待进一步加强和加快。

2、增强金融服务功能加快了金融机构集聚。自贸试验区在金融制度创新基础上推进人民币跨境使用、结售汇便利使用等多项金融功能，创新金融产品和业务、金融交易平台建立的若干政策，稳步推进资本市场放开，推动利率市场化进程。

调研企业反映，目前双向资金池业务只对人民币业务，对美元等主流货币的兑换仍未展开试点，所以该项政策目前只能部分惠及区域内注册的本土企业，在人民币没有成为实质性的国际储备货币前，对在区内设立的大型外资企业亚太运营总部来说不具有实质性的吸引力，下一步可在风险可控的前提下推动双向资金池业务向外币业务的延伸。

3、完善金融市场平台，参与全球资源配置和国际定价。金融市场平台丰富了企业的产品交易渠道，企业的选择更多，风险规避与资本配置的手段更加灵活。

同时，也有利于提高大宗商品或资源的定价话语权，扩大人民币回流渠道，完善人民币回流机制。但调研企业也反映，目前大宗商品交易的可操作性有待提高，资产的定价机制与国际不衔接，平台业务的活跃度不高。LME 保税仓库等全球通用的交易体系仍未开放，企业为参与相关业务付出了不必要的成本。

（四）事中事后监管领域

1、建立事中事后监管的基础性制度，提升监管水平。在扩大开放的过程中完善事中事后监管，加强对市场主体“宽进”以后的过程监督和后续管理，促使以审批制为主的政府管理方式发生根本性转变，提高开放环境下的政府监管水平。

调研情况表明，企业对完善信用信息查询、加强信用信息保护、社会力量参与及监督等方面仍有较高期待。自贸试验区尚需加速社会诚信体系建设、充分发挥市场主体作用，加大执法联动力度、探索创新执法手段、提高监管效率。

2、完善专业监管制度，加强风险防控。业务主管部门推动自贸试验区专业监管能级提升，贸易、金融和服务业开放领域风险防控机制不断完善，行业安全网不断构建。

但与发达国家较为完备成熟的专业监管体制相比，还存在着一定差距，目前自贸试验区内各个职能部门，如海关、检疫、工商、海事、税收等部门的征信系统仍有待统一，政府部门在信息集约共享、监管配合协同、行业监管创新、信用信息资源开发等方面仍需加快探索。

四、进一步深化自贸试验区制度创新的政策建议

1、加快推进产业集聚。调研情况表明，融资租赁等部分产业已经在自贸试验区形成了良好的产业集聚效应。建议进一步培育亚太地区运营中心和营运总部，集聚具有全球业务拓展需求的各类主体和融入全球创新链的中小创新型企业主体。

引进技术创新与商业模式创新的新产业、新业态和新模式。引进服务业扩大开放带来的新产业、新业态，加快出台相关产业发展配套细则。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”。

2、深化金融创新开放。调研情况表明，企业对金融制度创新的需求较为迫切。建议进一步加强与上海国际金融中心建设联动，加快人民币资本项目可兑换，扩大人民币跨境使用。

推动金融服务业对内对外开放，加大金融机构的产品和业务创新力度。加快建设面向国际的金融市场体系，完善金融监管制度创新和监管方式，建立适应上海自贸试验区发展，和上海国际金融中心建设联动的金融监管机制。

3、推进监管模式创新。调研情况表明，有效的监管举措需要借助完善的信息共享平台，充分发挥社会力量的监督作用。建议进一步以企业诚信管理为基础，加强企业信息披露监管，并建立企业事中事后监管的抽查制度和举报制度。建立信息共享平台，形成相关信息的整合汇集与资源共享。

完善社会信用体系建设，设立企业信用平台，并实现区域企业信用信息共享。建立综合执法体系，整合相对分散、分割的执法格局。发挥社会组织作用，鼓励社会组织参与市场监管。建立安全审查和反垄断审查协助机制，有效防范风险。建立综合评估机制，加强监管后评估，不断完善监管手段，加快政府管理方式创新，提高政府的服务和监管效能。

4、加大简政放权力度。调研情况表明，企业反映自贸试验区的部分改革创新举措协调推进的难度较大，“看得到，吃不到”。建议进一步提升市场在制度创新和改革探索中的主体作用，积极向国家争取事权下放的先行先试，提升自贸试验区制度创新的自主决策权。

5、完善信息沟通机制。调研情况表明，部分企业表示缺乏了解相关政策信息及解读的权威公开渠道，调查问卷显示企业对制度政策总体知晓率只有 54%，意味着企业较难及时获得政策信息以及政策解读和咨询服务，并且在制定政策和征询意见阶段企业较难有效参与，制度创新效应无法充分显现。

建议在已有信息公开发布渠道的基础上，进一步建立及时畅通的双向沟通机制，及时发布并解读自贸试验区相关改革举措，并与企业开展双向互动交流或者引进代表性企业及第三方机构座谈，听取多方建议，使自贸试验区政策制度创新更有可实施性，符合企业的诉求。

6、加强跨部门协调。调研情况表明，企业反映政府相关部门间的信息沟通不畅或要求不一致，导致某一个部门出台的便利化措施因其他部门相关举措不配套而使效果大打折扣。建议进一步建立跨部门之间协调联动机制，加快信息资源整合，打造“协同政府”，实现信息对称、规则一致、职能明确、流程对接，避免制度创新的“孤岛”现象和碎片化。

继续深化完善涉及多部门的行政审批和服务的国际贸易“单一窗口”模式，扩大制度的适用范围，加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作，并逐步由一般贸易进口货物和船舶离港两项试点向国际转运、货物出口等服务功能延伸，实现贸易进出口环节运、转、储、拼、加工等全流程、多功能的覆盖。

7、深化试点政策的覆盖面。调研情况表明，部分试点政策覆盖面较窄，无法充分体现政策效果，做好压力测试。建议在贸

易监管制度创新等方面推动建立透明化的制度标准和规范，将试点范围扩展至区内符合条件的所有企业以增加覆盖面，并进一步加强部门间政策协调，加大推进通关电子放行、账册管理、企业运营信息对接等方面工作，提升物流效率和便利程度。

8、推动区内区外联动发展。调研情况表明，自贸试验区区域布局和目标功能不配套，企业开展业务活动的目标需求有限，影响了创新开放效果。建议进一步建立区域联动发展机制，探索区域联动模式创新，加强规划联动、产业联动、载体联动和功能联动，拓展金融、文化服务、社会服务等领域的承载空间，利用载体优势、环境优势以及制造业企业集聚优势，拓展自贸试验区总部经济、高端制造、研发创新、海洋经济、城市服务等功能。