
关于新形势下推进上海自贸 试验区建设的思考

魏巍¹

（上海市发展和改革委员会信息中心 200003）

【摘要】 2015 年，国家批准上海自贸试验区扩大区域范围，2016 年是上海自贸试验区挂牌成立三周年，上海自贸试验区建设进入一个新的阶段。无论从国内外形势来看，还是从上海自贸试验区自身发展阶段来看，都迫切要求上海自贸试验区进一步加大改革创新力度，努力保持先发优势，在更广领域和更大空间加快形成新经验和新成果，继续走在全国的最前列。按照建设开放度最高、便利化最优的自贸试验区的总体目标，上海自贸试验区要突出浦东新区作为一个完整行政区域进行的改革探索，始终坚持制度创新这一根本方向，以问题为导向，更加突出以关键环节的突破带动面上改革，努力保持先发优势，着力推进投资管理、贸易监管、金融创新、事中事后监管四大制度创新领域的重点改革事项。同时，扩区后自贸试验区建设的工作要求更高、挑战更大，是一项更加复杂的系统工程，必须进一步明确方位、找准定位，把握好几个方面的关系。

【关键词】 上海自贸试验区 深化改革 制度创新

2015 年，国家批准将上海自贸试验区试点经验向广东、天津、福建等地复制推广，新设立三个自贸试验区，同时批准上海自贸试验区扩大区域范围，从 28 平方公里扩大到 120 平方公里，在更深层次和更大空间范围内探索深化改革的新路径。

2016 年是上海自贸试验区挂牌成立三周年，上海自贸试验区建设进入一个新的阶段，面临着新形势和新要求，需要加快推进新的试点任务，形成一批新的试点成果。

一、上海自贸试验区建设面临的新形势

无论从国内外形势来看，还是从上海自贸试验区自身发展阶段来看，都迫切要求进一步加大上海自贸试验区改革创新力度，努力保持先发优势，在更广领域和更大空间加快形成新经验和新成果，继续走在全国的最前列。

1、从国际看，全球投资贸易规则体系加速重构，上海自贸试验区要成为对接国际贸易投资新规则的试验田和重要载体。进入 21 世纪以来，特别是全球金融危机后，全球经济治理格局逐渐发生新的变化，世界经济重心加速向亚太转移，新兴经济体加快崛起。

全球投资贸易体系正经历自 1994 年乌拉圭回合谈判以来最大的一轮重构，以美国等发达国家为主导的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）谈判不断推进，力求构建新的投资贸易规则，核心是推行更高标准的贸易和投资自由化。

作者简介：魏巍，上海市发展和改革委员会信息中心主任。

以 TPP 为例，协议内容覆盖范围广泛的投资和贸易相关问题，主要涉及货物贸易、海关和贸易设施、卫生检疫设施、贸易技术壁垒、贸易救济、投资、服务、电子商务、政府采购、知识产权、劳工、环境、争端解决等内容，同时也涉及互联网自由、国有企业、中小企业等问题。这些内容超出了 WTO 框架下的规则体系，涉及不少非贸易领域议题，其中一些规则甚至触及到传统意义上一个国家的内政领域。

为了应对 TPP 的冲击，我国已经采取了一系列措施。具体包括：积极推进中美之间的双边投资协定谈判（BIT）；推进自贸试验区试点，取得经验后复制推广到全国；积极参与区域全面经济伙伴关系（RCEP）谈判，积极推动中澳、中韩自贸区谈判（FTA）；实施“一带一路”战略、设立丝路基金和亚投行；借助 WTO 平台来化解 TPP 的影响等等。

对于上海自贸试验区来说，要积极主动对接国际贸易投资新规则，特别是要在政府职能转变、投资贸易管理、公平竞争、信息公开、权益保护等领域，加快探索和先行先试国际经贸新规则和新标准，加快构建符合国际投资贸易通行规则的制度框架，积极打造我国新时期面向世界、深耕亚太的战略载体，为我国参与国际经济合作与竞争积累经验，为全面融入经济全球化奠定坚实基础，以对外开放的主动赢得经济发展的主动、国际竞争的主动。这是上海自贸试验区改革试验所承担的不可推卸的重要使命。

2、从国内看，我国经济发展进入新常态，上海自贸试验区要成为服务全国改革开放战略的先行者和引领者。在上海自贸试验区运行一年多以后，2015 年 4 月国家集中出台了广东、天津、福建自贸试验区总体方案和进一步深化上海自贸试验区改革开放方案。

自贸试验区方案的集中出台，标志着我国自由贸易试验区战略已全面展开，充分体现了中央全面深化改革的决心和勇气，意义重大。总体上看，上海、广东、天津、福建四个自贸试验区目标类似，但侧重点有所差异，注重发挥地区优势、突出区域特色。

四个自贸试验区的战略布局，有利于推进各自差异化探索，形成对比试验和互补效应，也有利于加强联动发展、相互呼应，形成制度创新的整体合力。同时，“四大自贸试验区”与“一带一路”、长江经济带、京津冀协同发展战略等“三大国家战略”是相互促进、互为支撑的。

党的十八届五中全会提出“完善对外开放战略布局，推进双向开放，支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区”，四大自贸试验区在这方面可以发挥重要的作用。

对上海自贸试验区来说，作为全国第一个自贸试验区，从一花独放的 1.0 时代进入四花争艳的 2.0 时代，如何保持制度创新的先发优势，如何继续当好改革开放的排头兵，如何发挥好引领全国新一轮改革开放的试验田功能，是今后推进过程中亟须要向国家交出的答卷。

3、从自贸试验区自身发展看，上海自贸试验区进入“一区多园”的新阶段，迫切要求进一步深化改革创新试点。上海自贸试验区扩区前的 28.78 平方公里是特殊监管区，由 4 个海关特殊监管区组成，主要功能是贸易便利，区内产业构成主要为贸易物流、航运等服务业，导致在试验区中难以对部分试验内容开展具有实质意义的检验。

同时，商事登记制度、事中事后监管等重大改革也受区内经济结构所限，制约了试验效果的典型性和普遍性。上海自贸试验区扩围，从原来的 28.78 平方公里扩展到 120 平方公里，既是中央对上海自贸试验区前期改革实践的充分肯定，更是为推动上海自贸试验区改革创新和进行更为充分的改革试验提供了更好的条件。因此，扩区不是简单的扩展面积范围，而是从功能领域到试验任务全方位的升级。

扩区后的上海自贸试验区进入“一区多园”的新阶段，成为名副其实的综合性自贸试验区。区内既有现代服务业集聚的陆家嘴地区，也有先进制造业集聚的金桥地区，还有四大自贸试验区中唯一的高科技园区——张江片区，各个片区形成金融、制造业、科创、贸易等多功能集群，区域空间范围较大、功能形态完整，可以在更为广阔的制度创新试验田里，深度挖掘改革潜力，多维度拓宽改革领域，有利于扩大上海自贸试验区的改革创新空间和领域。

同时，扩区之后上海自贸试验区的几大片区都在浦东新区行政区域内，拥有一套完整的政府管理构架。这样就可以充分依托浦东新区作为完整行政区域的优势，聚焦政府职能转变，在简政放权、放管结合、优化服务等方面进一步探索完善制度创新，对一整套适应市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的管理体制进行更为充分的试验。

在提高经济领域的政府治理能力方面形成可复制推广的制度安排，更好地为全国深化改革和扩大开放探索可复制可推广的有效路径。同时，在同一行政区域内，也使得自贸试验区的各项制度创新的设计、协调和执行能够更加融为一体，使改革的协同性大大增加。

二、上海自贸试验区需要重点推进的改革事项

按照建设开放度最高、便利化最优的自贸试验区的总体目标，上海自贸试验区要突出浦东新区作为一个完整行政区域进行的改革探索，始终坚持制度创新这一根本方向，以问题为导向，更加突出以关键环节的突破带动面上改革，努力保持先发优势，着力推进投资管理、贸易监管、金融创新、事中事后监管四大制度创新领域的重点改革事项：

1、在投资管理领域，推广和完善准入前国民待遇加负面清单管理模式，深入推进“证照分离”改革。上海自贸试验区已经建立了以负面清单管理为核心的投资管理制度，包括负面清单管理、商事登记制度改革、企业准入单一窗口、境外投资管理、服务业扩大开放等改革。

其中，负面清单管理模式是自贸试验区最重要的制度创新之一，负面清单改革意味着政府审批制度必须进行颠覆式的改革，政府事前的管制要进一步放松，但事中事后监管必须同步加强，是一项“牵一发而动全身”的改革。目前，上海自贸试验区正在着力推动的“证照分离”改革，是又一项“牵一发而动全身”、意义重大的改革。

这项改革的目的是要充分发挥浦东新区作为一个完整行政区域进行自贸试验区改革探索的优势，聚焦市场主体证照办理环节的突出问题，加快政府职能转变，进一步理顺政府与市场、政府与社会之间的关系，提高企业办证的透明度和可预期性，加强风险控制，限制行政自由裁量权，激发市场主体活力，保障经济社会安全，营造法治化、国际化、便利化的营商环境。

2、在贸易监管领域，加快建成国际贸易“单一窗口”，提高口岸通关效率和降低通关费用。上海自贸试验区要在前期已经推出的60多项创新举措的基础上，继续借鉴国际经验，加快探索建立具有国际先进水平的贸易监管制度，不断扩大改革试点的覆盖面和普惠性，进一步缩小与新加坡等国际先进水平的差距。

一是加快推进国际贸易“单一窗口”。作为一项促进贸易便利化的国际通行规则，通过国际贸易“单一窗口”，国际贸易和运输相关企业可以向一个平台一次性递交满足全部口岸通关监管要求的标准资料和单证，解决企业向监管部门重复申报和提交单证的问题。

从企业反映看，通过一个平台、一张大表、一次性提交信息到多个监管部门，可以避免重复录入、多次提交，提高了申报准确性，降低了通关成本；平台汇集通关和监管等环节的结果信息，便于企业及时了解货物通关状态；贸易商通过平台可以与其代理进行数据交换，提高了工作效率。

从监管部门看，有利于通关监管效能的提升，确保企业向不同监管部门提交信息的一致性，有利于安全监管；各部门监管信息在平台上共享共用，促进监管互认、执法互助，推动执法流程联动优化，有利于发挥整体执法优势。

二是加快推进货物状态分类监管试点。主要是为了适应企业统筹利用国际国内两个市场和两种资源，推动内外贸一体化和贸易多元化发展需要，依托电子围网和海关、税务开展协同监管。

在货物状态分类监管模式下，企业可在区内开展国内货物与其他状态货物的加工、拼装、配送等业务，可充分利用区内企业的设施设备和人力资源，实现内外贸一体化运作。

三是提高口岸通关效率和降低通关费用，清理和规范进出口环节各类收费。

3、在金融创新领域，推动自贸试验区金融开放创新试点与上海国际金融中心建设的联动。主要是贯彻落实《进一步推进中国（上海）自贸试验区金融开放创新试点加快上海国际金融中心建设方案》（简称“金改40条”）。

金融创新支持实体经济发展，进一步拓展自由贸易账户功能，探索上海率先实现资本项目可兑换，研究金融服务业负面清单，不断扩大金融服务业对具备条件的民营资本和外资金融机构开放，在现有金融监管体制不变的前提下，探索建立覆盖全市场的综合性、紧密型金融监管协调机制，深入推进自贸试验区金融开放创新与上海国际金融中心建设的联动。

4、在事中事后监管领域，全面探索浦东新区作为一级地方政府转变职能的改革。坚持简政放权、放管结合和优化服务，主动适应互联网时代的政府治理新要求，加快政府职能转变，提高开放环境下的政府治理能力和服务水平。

具体包括社会信用体系、信息共享和综合执法制度、企业年报公示和经营异常名录制度、社会力量参与市场监管制度、安全审查制度、反垄断审查制度等六项基本制度和相关领域的专业监管制度。重点是推进两大平台建设。

一是推进公共信用信息平台建设。积极推动行政机关、司法机关、公用事业单位和社会组织，将公共部门产生或掌握的信用信息资源向社会开放，提供公共信用信息查询等服务。

二是健全信息共享服务平台建设。扩大信息归集的范围、推动信息的动态共享、建立综合执法平台，解决信息共享方面存在的“蜂窝煤”现象，即政府部门信息纵向连通、横向不通的问题。

同时，不断完善事中事后综合监管和专业监管制度创新，综合运用分类监管、诚信监管、风险监管、智能监管等多种方式，加强对市场主体“宽进”以后的过程监督和后续管理，推进跨部门、跨行业、跨市场的综合协同监管，形成适应市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的一整套管理体制。

三、上海自贸试验区建设需要处理好几方面关系

扩区后，自贸试验区建设的工作要求更高、挑战更大。可以说，相比两年多以前，扩区后的上海自贸试验区建设是一项更加复杂的系统工程，必须进一步明确方位、找准定位，把握好几个方面的关系。

一是制度创新与企业感受的关系。过去两年多，自贸试验区制度创新成果丰硕，不少制度创新都具有首创性，是有标杆意义的重大改革突破，比如负面清单管理模式倒逼传统的政府审批制度的改革。这些改革极大地激发了各类市场主体的投资热情，实践证明，制度创新红利激发市场活力和创新动力的作用不可估量。

作为经济活动最基础的单元，上海自贸试验区内的企业表现相当活跃，大大小小的企业纷至沓来，都想要在上海自贸试验区这块改革创新的沃土上占据一席之地，其中既有发展成熟的规模型企业寻找新机遇，也有从零开始的小微企业在此创业。但同时也应该清醒地看到，企业实际感受到的制度创新红利与企业的期望还存在一定的差距。

比如，“先照后证”等改革虽然让企业准入的门槛降低了，但是企业真正进入运作环节时，却受到各种许可证的制约。上海自贸试验区扩区后，区内企业主体更加丰富多元，各类企业对制度创新体验的诉求会更加凸显。

检验制度创新成果最有效的标准，就是要以市场主体的感受度和满意度来衡量。在坚持制度创新这一根本方向时，要以问题为导向，不断解决问题、突破瓶颈，为各类企业进入上海自贸试验区创业发展提供更为公平、规范、便利的营商环境。

二是顶层设计与自主探索的关系。自贸试验区改革与以往改革相比，最大的不同在于更加体现顶层设计。改革开放是从摸着石头过河开始的，经过 30 多年的实践，尽管也还有很多空白点需要继续探索，但来自国家层面或者国家部委层面的顶层设计和指导支持显得尤为重要。

实际上，自贸试验区的任何一项重大改革，仅仅靠上海一己之力是难以单独完成的，比如国际贸易“单一窗口”建设就离不开十多个国家监管部门的参与、指导和支持。

因此，自贸试验区的改革试点既是探索路径、积累经验的过程，又是统一思想、凝聚共识的过程，特别需要加强与国家部委的沟通衔接，争取支持，同时又要鼓励基层自主实践，充分发挥基层自主探索实践的积极性。

三是复制推广与示范引领的关系。自贸试验区制度创新有一个明确的要求，就是要立足可复制、可推广，而不是打造政策洼地。自贸试验区推进的制度创新还需具有自己独特的优势，充分发挥其示范引领作用。

比如，金融创新方面，目前上海已形成了较为完备的要素市场体系，包括证券、期货、外汇市场等，这些要素市场体系不仅仅服务于上海的发展，而是面向全国的，甚至还将是面向全球的。所以推动金融领域的相关改革主要就是要发挥示范引领作用，推动上海国际金融中心建设。

四是风险底线与压力测试的关系。自贸试验区是新生事物，承担着为国家深化改革开放先行探路的重要使命。但任何创新都有风险，如果一定要等到充分估计所有可能发生的风险，并设计好完美的应对措施才启动改革，就可能会丧失宝贵的改革机会，“大胆闯、大胆试”也必然会成为一句空话。

改革创新贵在敢于尝试，“喊破嗓子不如甩开膀子”，要敢闯敢试，就要有足够的勇气和担当来承受可能失败的风险。当然，也不能因此乱改革、乱作为，未经充分调研和统筹谋划就草率行动。

所以，要把握好压力测试和风险管控之间的关系，既要牢牢守住不发生系统性风险、区域性风险的底线，又要鼓励创新、宽容试错，充分发挥好上海自贸试验区改革试验田的功能。

五是自贸试验区建设与服务国家战略的关系。一方面，依托上海自贸试验区已经形成的改革成果，加强与其他各个省市的联动交流，形成协同推进、共同发展的局面。

加强与“一带一路”、长江经济带等国家战略的对接，推动上海自贸试验区成为服务长三角、长江经济带乃至更多内陆地区发展的重要平台，探索打造利益共享的跨区域产业链，实现合作发展、互惠共赢。

另一方面，按照国家的总体部署，根据改革开放新形势和新要求，积极争取、主动扩大上海自贸试验区的改革试点内容和试点范围，大胆探索与我国开放型经济发展要求相适应的新体制、新模式，努力建设开放度最高、便利度最优的自贸试验区，树立开放新标杆，发挥好自贸试验区示范引领作用。