促进上海自贸区临港新片区 投资自由的建议

课题组¹

上海自贸区临港新片区建设是党中央在新形势下推进全方位高水平对外开放的重大战略举措，在对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易园区的定位下，需要进一步提升投资便利化程度，聚焦新兴产业和国际市场的发展新态势，尤其是在电信、教育、医疗、文化等重点领域探索更加有效的开放举措，显著提升上海在全球资源配置中的影响力和竞争力，树立国家服务业开放的新标杆。

一、现阶段自贸试验区服务业开放存在的突出问题

1、服务业负面清单准入仍需进一步扩大

负面清单有待实质性缩减，限制条目的合并项数多、取消项数少；负面清单开放有所变动和反复，金融业和文化体育娱乐业自 2015 年起新增限制项目，增幅分别为 160%和 75%，负面清单调整的反复不利于我国营造稳定的投资环境以及保障投资者权益。

2、服务业准入后限制仍需进一步放宽

服务业领域对外资企业的股比限制仍有调整、替代、完善的空间，在通用航空服务、电信、部分互联网服务、资本市场服务、保险、法律、市场调查、教育、医疗和文化等领域仍存在股比限制，许多还必须控股。

服务业领域对外资企业的经营模式、牌照、业务范围、经营条件、业务许可上有改进改革的必要，如金融服务领域外资企业在存贷款比率、单一贷款集中度限制、贷款限额以及获取资本市场牌照等方面需要遵循严格的标准，实际上带来了一些不便。

服务业开放模式过于单一，以放宽股权为主。和放宽股权相比，自然人流动和资质认可方式更为有效，而上海自贸试验区在这两方面很少涉及。部分服务业开放措施操作细则有待健全，部分开放措施尚未发布实施细则，部分细则没有明确服务范围和服务半径。

3、“边境内”措施与国际标准仍有距离

部分服务业“边境内”措施存在一些问题，尤其是模糊不明的法律法规、行政审批问题、自由裁量执法、牌照发放要求不

¹课题组简介：民建上海市委一号课题之“促进上海自贸区临港新片区投资自由”分课题组，召集人：张晓娣、雷著贵，成员：许珊燕、张思渊、薛为华、汪君昱、李仰云、王刚、赵春彦、朱政宁、刘青、杨冬喜、何伟晨、汪东、郁春豪、韩健伟、余阳洋、刘福康、唐杰英、张莉萍、徐波、肖永洁、徐宸、陈曦、沈吉利、陈超、夏麟、陈正标、沈立、杜琳、肖伟、曹吉吉辰、殷燕、霍金平、薛涛、周君、刘小明、程文靓、张海淼、吴斌、金益亭、鲁俊、李俪、顾利峰、沈宇翔、蒋丽琴、乌珍妮、王道龙、何颖、林坚、叶建峰、花艳新、崔明华、汪怡、李俊、姚昊苒、袁锋、金立懿、蒋立新、印臣麟、胡叟、顾亚琴，执笔人：上海社会科学院经济研究所副研究员张晓娣。

公平不透明、网络安全规定等；高标准投资规则的压力测试不充分，目前上海自贸试验区制度创新重点集中在投资一般领域，对最新议题特别是边界内措施缺乏深入跟踪和研判分析。

4、服务业开放监管体系仍需进一步健全

事中事后监管的法律体系不够完备，外商投资法作为外资基础性法律，虽被学界给予高度期望，但仍未明确提出建立事中事后监管体系，尽管部分条款为事中事后监管指明方向，但尚不到系统化、科学化的程度。

自贸试验区制度创新和立法上仍存在一定矛盾，由于自贸试验区的不少制度创新，立法相对滞后，产生风险和制度不一致的矛盾。事中事后监管模式的效率有待提升，自贸试验区总体上仍采取单一行政机关监管模式，行业协会、企业参与度不强，第三方协作和社会成员参与监管的政策尚未成为制度化措施。

内外资监管尚未协同，如何妥善处理国家发改委和商务部《市场准入负面清单草案（试点版）》与自贸试验区负面清单两个清单之间的关系，使内外资监管得以协同，是当前上海自贸试验区所面临的又一大难题。

5、服务业开放的安全观念有待与时俱进

我国对某些行业的安全定义不够科学和准确，指向不够精准，范围泛化，未能有效区分国家安全与商业安全，因而导致对安全风险的担忧使有些领域的开放踌躇不前。

二、临港新片区服务业进一步扩大开放的总体要求

1、扩大服务业开放要突出引领国际新规则

一方面，要对接国际最高标准投资贸易规则。在国际贸易投资规则重构的风向下，积极研究国际法律动向、对接国际最高标准是作为发展中国家的中国上海自贸试验区“负面清单”管理模式完善的必由之路。

另一方面，要探索适合发展中国家的“适度标准”，为国家在欧美等发达经济体的 BIT 和 FTA 谈判中增强议题设置能力和解决问题的思路。

2、重视保持对内开放和对外开放的一致性

一方面，推动服务业进一步对外开放需要加强对垄断性服务业的改革，通过建立完善而统一的对内对外开放制度来维持服务业市场的有序竞争，让市场得以稳定和谐地发展，维持服务业市场的有序竞争。

另一方面，推动服务业进一步对外开放需要把对内开放和对外开放有机结合起来，加快构建统一公平、竞争有序的大市场，重视以对内开放提升民企竞争力，避免对外开放加大后外资企业对我国服务业造成更大冲击。

3、推动制造业与生产性服务业的协同发展

一方面，重视生产性服务业在扩大开放中的重要作用，注重发挥生产性服务业的产业协同效应，关注服务要素在制造业生产环节中的作用。

另一方面，重视服务业开放对制造业的协同发展及带动作用，在临港新片区通过服务业开放来提升制造业竞争力，进而推进制造业迈向全球价值链中高端，打造浦东乃至上海制造业高质量发展推动器。

三、临港新片区服务业进一步扩大开放的几点建议

1、分类放宽服务业准入限制，继续精简负面清单

对现有负面清单服务业开放领域进行延续、深化和拓展，选择体现国家战略需要、国际市场需求大、对开放度要求高的重点领域，授予新片区管委会对新兴行业、新型商业模式、新型业态制定相应改革管理措施的权限。

充分发挥外商投资安全审查机制的防火墙功能，细化审查对象，对安全审查标准进一步具体化，完善安全审查机构，建立外商投资后的跟踪、监测、实施与报告机制。

2、建设公平公正服务业市场，确保竞争机会均等

着力提升各种所有制经济参与服务业市场竞争的平等性，提高政策、法规、制度执行的一致性，全面推行行政服务标准化和规范化，降低企业办事的随机性与不确定性，尤其需要明确外资企业和民营企业参与政府项目的渠道和流程。

探索树立市场管理的“竞争中立性原则”和“优先合理保护”原则，对于国企与非国企在一般竞争性市场中，政府作为监管者和所有者代表应持竞争中立立场，加快消除对非国有经济的市场监管壁垒，扭转在市场准入与注册等方面的不平等待遇，尤其是在 PPP 建设、医药、法律服务、金融服务等领域率先放开。

3、健全创新“边境内”措施，以改革推动开放

除极少数需作为安全措施加以保留外，应对大部分“边境内”措施进行梳理分析，看哪些符合国情仍然行之有效，哪些科学性差、效果不好，及时结合别国先进做法进行革新。同时根据产业发展制定有利于服务业进一步开放并有效对服务业开放风险进行预警和监管的法律法规。

4、优化服务监管手段，完善服务业开放法制保障

提高政务事项的稳定性与透明性，加快电子政务能力提升，聚焦推动业务处理程序化、审核计量智能化、政务公开标准化等方面改革，着力提升政务事项稳定性和透明性，尽量减少办事过程中的自由裁量权。

加强监管中对服务业新经济、新问题的前瞻研究，及时预判并解决经济和产业转型升级中、以及政府简政放权改革中发生的新情况、新现象、新趋势和新问题，采取适应性策略，预判创新可能的方向和潜在的风险，对服务、监管的模式和政策进行前瞻性的制度设计。探索和完善社会中介组织建设，发挥多元化服务、监管作用，培育和

建立一批创新活力的市场中介组织，支持中介服务组织运用市场化手段扩大经营规模，提升服务质量，加强行业自律，鼓励国内外知名中介服务组织来沪发展，加大对中介服务业奖励扶持力度，鼓励规模较大、业绩突出、具有一定知名度的会计评估、金融服务、产权交易、法律服务、专业技术服务和咨询服务等中介组织兼并重组。

5、创新对外开放方式，提升服务业国际竞争力

推进临港新片区金融创新开放，打造“一带一路”金融服务桥头堡，改善外汇管理方式，允许合格的境内外资金在新片区自由设立银行和非银行金融机构，允许符合条件的外国投资者自由转移其投资收益，允许新片区企业利润和资本自由调拨回国，探索离岸金融业务，允许符合条件的机构从事离岸金融业务。

大力开放并发展嫁接新技术新模式的现代服务业，在临港新片区以服务业嫁接新技术、开创新模式为核心，积极推动现代服务业的能级提升。

搭建服务业对外开放的信息平台和中介服务平台，建立完善服务业对外开放信息数据库，汇总我国服务业对外开放的总体情况、行业发展报告、国内外市场需求情况等内容，建立服务行业中介协会，建立完善协会网站和数据库，汇总服务业对外开放相关政策法规、主管部门、国内外市场信息、服务业市场舆情等，便利企业进行市场分析和内外部投资活动。

探索建立全国自贸试验区服务业开放的互联互通机制，率先构建全国性自贸试验区的信息平台，推动在国家层面进行自贸试验区的统一立法，如《中国自由贸易试验区法》《外国投资法》等，推动全国人大常委会出台授权性决定，允许自由贸易试验区在法无明文禁止的情况下开展先行先试、改革创新活动。

四、临港新片区服务业进一步扩大开放的重点领域

1、信息、通信和网络服务业

可借鉴欧盟与日本签署的自贸区协定模式，探索建立临港新片区的数字产业负面清单管理制度，包括：将新闻、视听服务两个通过数字提供的产业列入例外。

根据国家安全、产业保护和个人隐私保护的需要，建立制造业和服务业领域涉及数字服务的负面清单制度，为政府提供数字服务的负面清单制度。同时，临港新片区需要以地方性法规的形式，确立数据共享、数据权属及数据交易定价等相关规则，探索开展“先行先试”。

2、医疗卫生行业

修订《医疗机构基本标准》，进一步放宽民营医院、私人诊所、特色诊所等医疗机构设立许可，并对医疗机构设立由现行的事前监管为主转向事中事后监管为主，加大力度吸引众多国际医疗和培训服务机构、国际商业医疗保险机构进驻。扩大高端医疗服务领域的进一步开放，通过引进国际先进的医疗设备与技术来提升健康服务业的服务水平。

争取在新药的临床实验和引进方面取得实质性突破，对在国外研发且具有重大意义的新药项目，经国家食品药品监督管理总局批准后，允许其在临港新片区开展相关的临床试验，申请将引进国外医疗器械的审批权限下放到自贸试验区，简化我国外资办医审批程序，缩短审批时间，争取突破《药品管理法》规定，在区内实现“中外药品同步使用”。

3、文化产业

积极吸引文化跨国公司投资，着眼于加大版权的输出、国内外企业合作制作影视广电节目海外落地的集成播出、广电对外工程的承包、工艺美术商品的创意设计服务与海外文化企业的新设、并购与合作等。

优先探索和有序开放外商投资音像制品制作业务领域，可借鉴北京出台的服务业新一轮开放措施，如允许外商在区内投资音像制品制作业务；允许外商投资设立演出场所经营单位、娱乐场所，不设投资比例限制。

选择文化娱乐业聚集的特定区域开展合作，且中方应掌握经营主导权和内容终审权；探索在外资从事文物拍卖经营领域先行先试，吸引苏富比、佳士得等外资公司设立拍卖企业并从事拍卖业务。

4、教育行业

逐步取消培训教育、职业教育等特殊教育方式的事前核准制度，推广应用承诺制。进一步放宽培训教育、职业教育乃至中学教育在部分课程、教材的设计自主权。深入推进教师制度改革，在职称评定、科研奖励、荣誉授予、社会保障等方面赋予公立学校和私立学校教师平等待遇。

引进国外一流大学在临港新片区设立分校。开放学前教育机构投资，考虑到义务教育阶段的负面清单禁止性规定，鼓励投资开放应当侧重学前教育方面。随着引进人才的快速流动，托儿所、幼儿园有可能出现一定程度的资源缺口，可以判定规范鼓励外资参与投入，兴办新设机构。

5、建筑设计行业

在工程及设计行业领域，向更多外资设计企业开放甲级资质认证，允许外资设计企业直接申请甲级设计资质，而无需先获得乙级资质。需明确外资合伙企业申请设计资质的规则要求，界定清楚到底是合伙企业的全体合伙人均必须是在中国获得认证的专业人士（如注册建筑师），还是外国设计企业等其他投资者也可成为合伙人。

放宽外资设计企业的雇用及居住限制的规定。在建筑领域，完善关于外资建筑企业资本金和人员配备要求的法规。改变对外资建筑企业只能参与外资工程项目或外资为主的工程项目的传统规定。在项目管理方面，解决不同相关主管部门关于项目管理资质相互冲突的规定，明确项目管理资质。

6、物流服务业

在海关方面，应有效落实《贸易便利化协定》，进一步探索推动智能通关，完善经认证的经营者计划，建立全国统一的单一窗口解决方案，改善自愿披露流程，就特许权使用费和转移定价相关法规的解释实施提供明确的指导。在出入境检验检疫方面，应完善出入境检验检疫部门 E-CIQ 系统，简化强制性产品认证和二手设备进口的要求和流程。

7、银行金融业

目前中国对外资银行在国内的业务开展仍有较多限制，例如要求外资银行吸收中国境内公民定期存款的金额下限为每笔不少于 50 万元人民币。外资银行吸储的门槛较高会使银行运营的资金来源受到较大制约，增加了小型外资银行在国内开展资金类业务的难度。

如果对注册在临港新片区内的小型外资银行提供一定的业务支持，外资银行将可能会加大资本投入和提高运营管理标准，从而带动外资银行资产规模的增长。

建议利用自贸试验区产业引导基金等政府资金平台与愿意从事指定业务类型（如供应链金融、区内企业商业保理等）的小型外资银行合作，前期重点为临港新片区内企业服务；促进区内小型外资银行与内资商业银行的合作，为外资银行降低开展指定类型业务时的资金成本提供帮助。

设置银行业务范围的分类许可制度，把小型外资银行在国内的经营表现和经营品德作为申请高级别银行业务的重点考虑因

素；尽快推动国内监管机制与国际接轨，在金融安全网建设、监管体制、国际银行业通行标准的制定上，尽快与国外保持一致。