

中国（上海）自贸区的成就与前景

徐曼

中国(上海)自由贸易试验区自 2013 年 9 月底正式建立，至今运行时间已超过 1 年，各项改革措施取得了积极进展。去年底，中国政府宣布将上海自贸区的范围大幅扩展，并将其可复制的改革试点成功经验向全国推广。

一年来，上海自贸区运行成效显著。根据自贸区统计，截至 2014 年 11 月底，区内投资企业累计达 2.2 万多家，新设外资企业 2114 家，同比增长 10.4 倍；实现分账核算管理的自由贸易账户登记数接近 7000 个；超过 60 条有关审查、清关和跨境融资等新政在区内出台。

设立上海自贸区的核心意义是改革，是实现政府职能转变。一年来上海自贸区取得了提高贸易便利化水平、改革投资管理制度、创新政府管理方式以及深化金融制度改革四项阶段性成果。

1. 提高贸易便利化水平

上海自贸区对货物贸易领域改革的重点并不是传统上的通过大幅度减免进出口关税，使国际贸易更加自由化，而是通过改革管理制度来推进贸易便利化。自贸区的海关、海事和检验检疫等口岸单位设立了“国际贸易单一窗口”处理报关和商检事宜，实行“先进区、后报关”等政策，大大缩减了商品进出口通关、区内货物流转和检验检疫时间，节省了进出口商的成本，对于进出口产生重要的促进作用。根据上海自贸区统计，截至 2014 年 11 月底，自贸区内货物进口通关速度加快 41.3%，出口平均通关时间减少 36.8%，入库时间平均缩短 2 至 3 天，企业物流成本降低 10% 左右。预计未来单一窗口将继续纳入商务、工商等相关部门，贸易便利化将更为提高。

2. 改革投资管理体制

现今准入前国民待遇和负面清单的外资管理模式已逐渐成为国际投资规则发展的新趋势，中国与美国、欧盟正在进行的双边投资协定谈判都以此为基础。因此，上海自贸区最先进行的改革试验就是投资管理体制的改革。自贸区挂牌运行后，在非常短的时间内公布了对外资的“负面清单”，负面清单外的海外投资者享受准入前国民待遇，与内资一视同仁。但 2013 年的这一版负面清单备受外

界质疑，因为其 190 条措施内容基本上是《外商投资产业指导目录》的翻版，并未真正体现上海自贸区的改革意义。2014 年新版的负面清单做了大幅度的削减，较 2013 版减少了 51 条，给予外商更多参与基础建设、自贸区土地开发等的权利，境外投资管理方式由审批制改为备案制，备案手续可在 3 个工作日内完结、对外开放程度进一步提高。预计 2015 年版的负面清单，会在现有基础上进一步缩短。

3. 创新政府管理方式

改政府事前审批为事中和事后管理，更好地在市场原则下发挥政府作用是下阶段中国政府行政管理体制改革的重点。上海自贸区构建了国家安全审查机制、反垄断审查机制、企业年度报告公示制度、社会信用管理体系、综合执法体系和部门监管信息共享机制这六个政府事中事后管理体制，大幅提高了政府服务管理透明度。未来将进一步探索完善信息公开制度、公平竞争制度和权益保护制度。

4. 深化金融制度改革

上海自贸区的金融改革是重中之重，关乎上海国际金融中心的建设以及人民币国际化的进程。上海自贸区金融改革条例和实施细则已经陆续出台并实施。其中最重要的就是区内企业允许设立“自由贸易账户”，资金可以在自贸区和海外之间自由流动、自由兑换。未来还将允许区内就业的个人设立个人自由贸易账户，并通过该账户对海外或者对境内的金融资产进行投资。目前已有 5 家银行首先获准开立人民币自由贸易账户的资格，已经有超过 400 多家企业开立了人民币自由贸易账户，未来将允许更多企业开立自由贸易账户和外汇自由贸易账户。

此外，上海自贸区的金融改革还包括：允许跨国公司建立人民币双向资金池进行跨境人民币的支付；区内的外汇存款利率开始可以协商确定；设立国际化的原油期货和黄金期货市场，允许海外投资者直接进入该市场从事原油期货和黄金期货的投资和套期保值；企业对外投资不需要事先申请外汇额度，个人对外投资通过自由贸易账户也无需外汇审批；第六，允许区内设立民营金融机构，上海华瑞银行正在筹建；允许跨境进行租赁业务，放松对外租赁形成的债权审批以及简化购买飞机和船舶用于租赁的贷款支付手续，允许租赁企业在国际金融市场上融资购买租赁设备；允许国外保险公司从事健康保险业务，允许区内保险公司的保险基金对外投资。

但是我们也应看到，金融的改革开放与其他方面的改革措施相有比较大的差

异，需要服从中国整体的金融改革开放步伐，金融风险控制更不可忽视，因此上海自贸区金融改革的经验向全国推广可能不会很快实现。

去年底中国政府宣布将上海自贸区范围从原有的上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区 4 个海关特殊监管区域，总面积 28.78 平方公里，扩大至 120.72 平方公里，陆家嘴金融片区、金桥开发片区和张江高科技片区也被划至自贸区内。扩展上海自贸区范围，可以在较大空间范围内更好地测试上述四方面改革创新措施的效果，对政府管理制度改革进行更为充分的试验。

三十多年来，中国通过改革开放，获得了巨大的发展。尽管上海自贸区经过 1 年的发展取得了多方面的成就，但也有观点认为上海自贸区进展不够快，对外开放成效不够大。其实，这些观点大多是套用国外自由贸易园区的形态和经验，并不准确。因为上海自贸试验区并不是简单的贸易自由化，更重要的是承载中国下一轮政府管理体制改革的中国经济对外开放全面试验的重任，面临的问题和挑战更为严峻，因此也需要更为稳健的进行。

就当前看，上海自贸区对于总体规划中所提及的很多对外开放的领域多数都还处在酝酿或制定具体实施细则过程中，服务业对外开放的步伐在第一年迈的不够大，因此未来的重点应放在推进服务业对外开放上。