



从上海自贸区试验 看大陆改革开放的战略走向

上海社会科学院世界经济研究所
张幼文



大陆经济的四个变化趋势

- ◆ 开放的升级：从政策性开放到体制性开放
- ◆ 发展的转型：从规模型发展到效益型发展
- ◆ 战略的调整：从被动性战略到主动性战略
- ◆ 道路的选择：从自贸区试验到整体性提升



上海自贸区总体方案

◆ 一、指导思想

◆ 二、主要任务措施：1、加快政府职能转变；
2、扩大投资领域的开放；3、推进贸易发展方式的转变；4、深化金融领域的开放创新；
5、完善法制领域的制度保障。

◆ 三、营造相应的监管和税收制度环境：1、创新监管服务模式；2、探索与试验区相配套的税收政策。

◆ 四、扎实做好组织实施



七大战略转型打造开放升级版

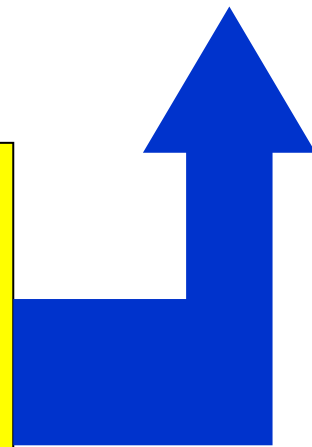
1. 加工物流自由化 → 贸易投资便利化
2. 偏重制造业引资 → 拓展服务业开放
3. 消除内生性障碍 → 适应全球化规则
4. 政策激励性传统 → 体制建设性创新
5. 出口规模性发展 → 贸易功能性建设
6. 单向开放式结构 → 双向投资性格局
7. 竞争性开放机制 → 统一化开放体制



1

贸易投资
便利化

加工物流
自由化



推进贸易便利化(1)

- ◆ “一线放开”。凭进口舱单将货物先入区，再报关。简化进出境备案清单，简化中转、集拼和分拨等手续；实行“进境检疫，适当放宽进出口检验”模式，创新监管方法。
- ◆ 构建便利化的货物贸易区和服务贸易区。



推进贸易便利化(2)

- ◆ 货物状态分类监管模式。
- ◆ 深化功能拓展，设立保税展示交易平台“二线管住”。电子信息联网，推行“方便进出，严密防范质量安全风险”的检验检疫监管模式。电子账册管理，推动跨关区便捷流转。



降低准入限制 规范投资环境(1)

- ◆ 暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施(除银行、通信)。
- ◆ 区内企业可到区外再投资或开展业务。
- ◆ 政府改革旨在营造更规范、透明、国际化、法治化的营商环境。

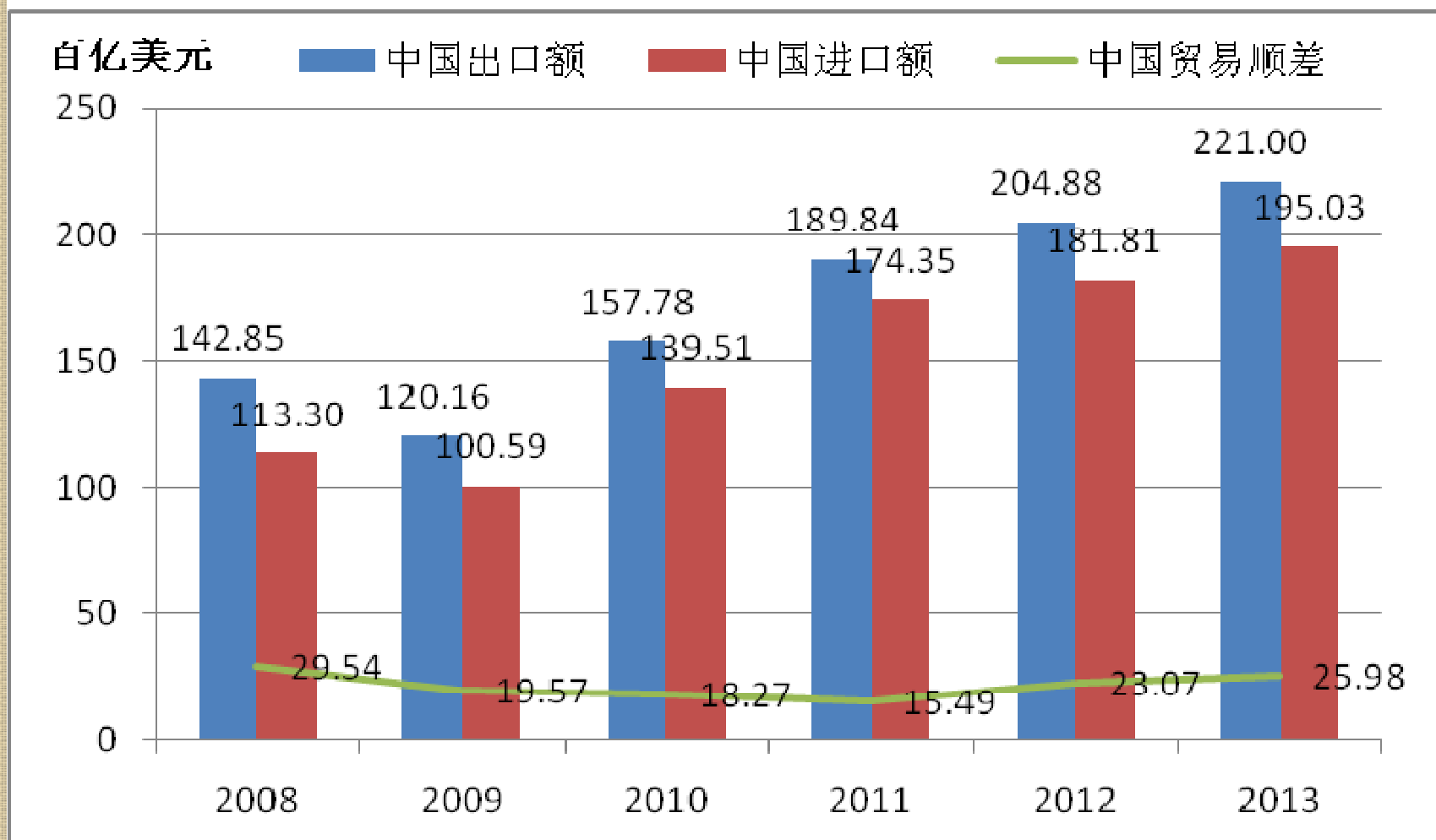


降低准入限制 规范投资环境(2)

- ◆ 投资项目由审批制改为备案制更为便捷。
- ◆ 境外投资实行备案制。
- ◆ 以负面清单为标志的开放模式体现了全球化的发展趋势与要求：投资超越贸易。



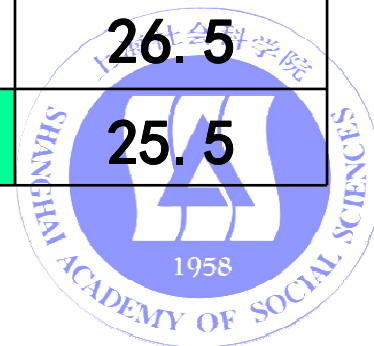
中国进出口额及贸易顺差的变化



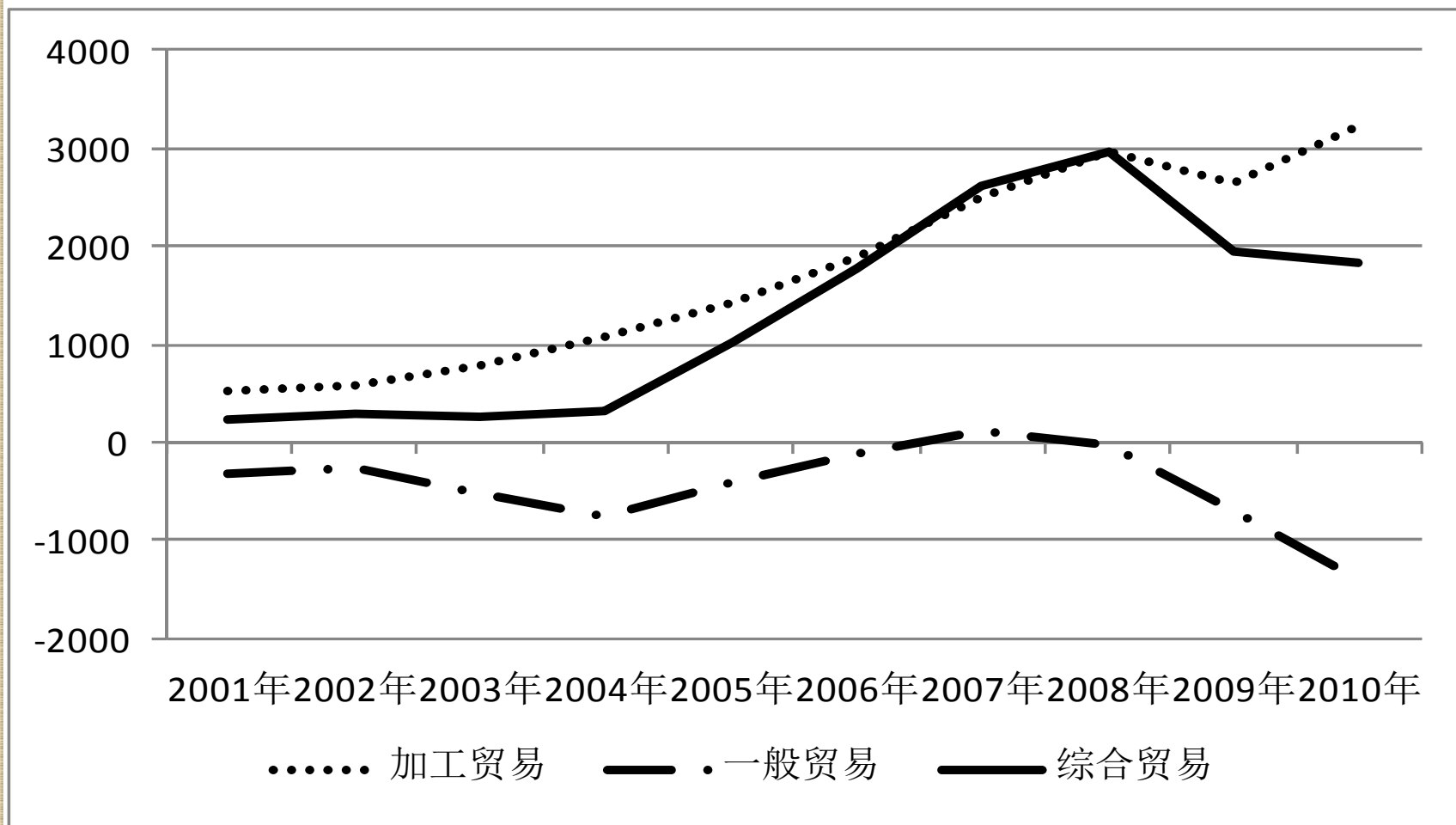
不同贸易方式进出口占比

——加工贸易出口占40%以上

年度	一般贸易		加工贸易	
	出口总额占比	进口总额占比	出口总额占比	进口总额占比
2008	46.4	50.5	47.3	33.4
2009	44.1	53.1	48.8	32.0
2010	45.7	55.0	46.9	29.9
2011	48.3	57.8	44.0	27.0
2012	48.2	56.2	42.1	26.5
2013	49.2	56.9	39.0	25.5

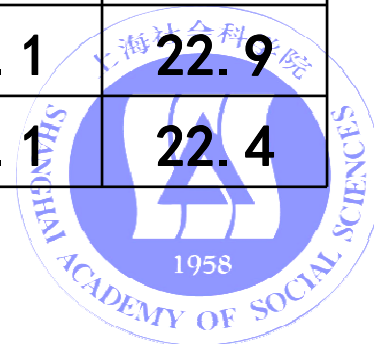


一般贸易逆差与加工贸易顺差 (亿美元)

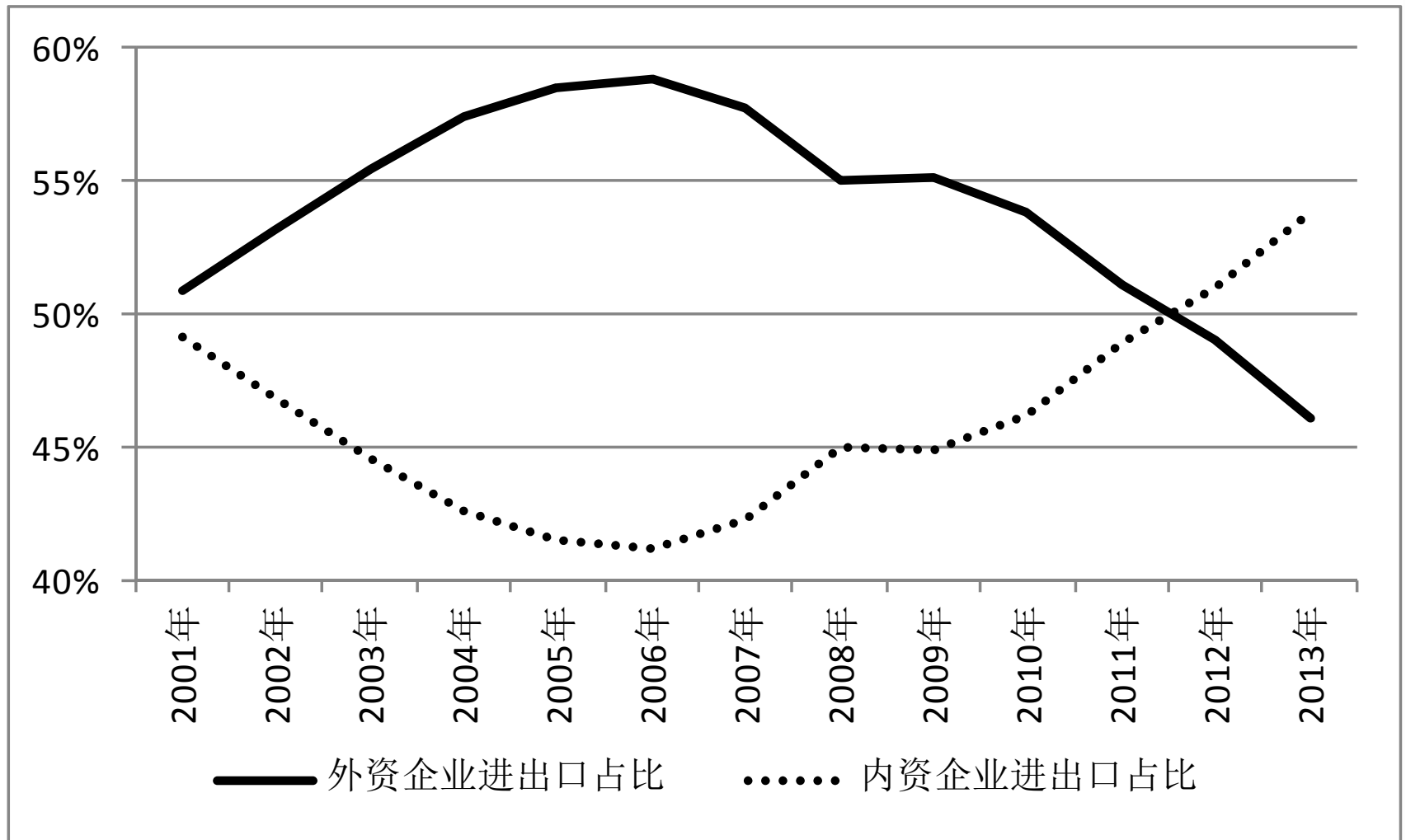


2012前外企进出口占比在50以上

年度	国有企业		外商投资企业		其他企业	
	出口总额占比	进口总额占比	出口总额占比	进口总额占比	出口总额占比	进口总额占比
2008	18.0	31.2	55.3	54.7	22.8	11.5
2009	15.9	28.7	55.9	54.2	24.8	14.5
2010	14.9	27.8	54.7	52.9	27.3	16.8
2011	14.1	28.3	52.4	49.6	30.6	19.8
2012	12.5	27.2	49.9	47.9	35.1	22.9
2013	11.3	25.6	47.3	44.9	39.1	22.4



中资企业进出口占比已超过外资



改革开放的新课题

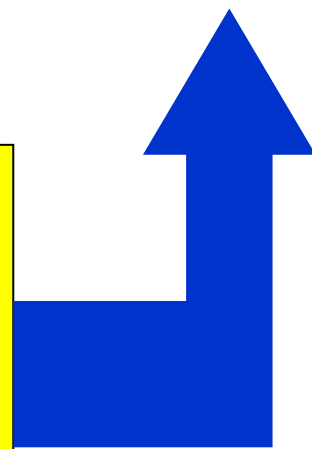
- ◆ 在有效推动了贸易发展以后，中国如何形成促进投资自由化的经济体制与政策体系？



2

拓展服务业
开放

偏重制造业
引资



扩大服务业开放

- ◆ 六个服务部门23个行业对外开放。
- ◆ 开放投资新领域：金融、保险、租赁、电信、旅行社、人才中介、投资管理、工程设计、娱乐场所、教育培训。

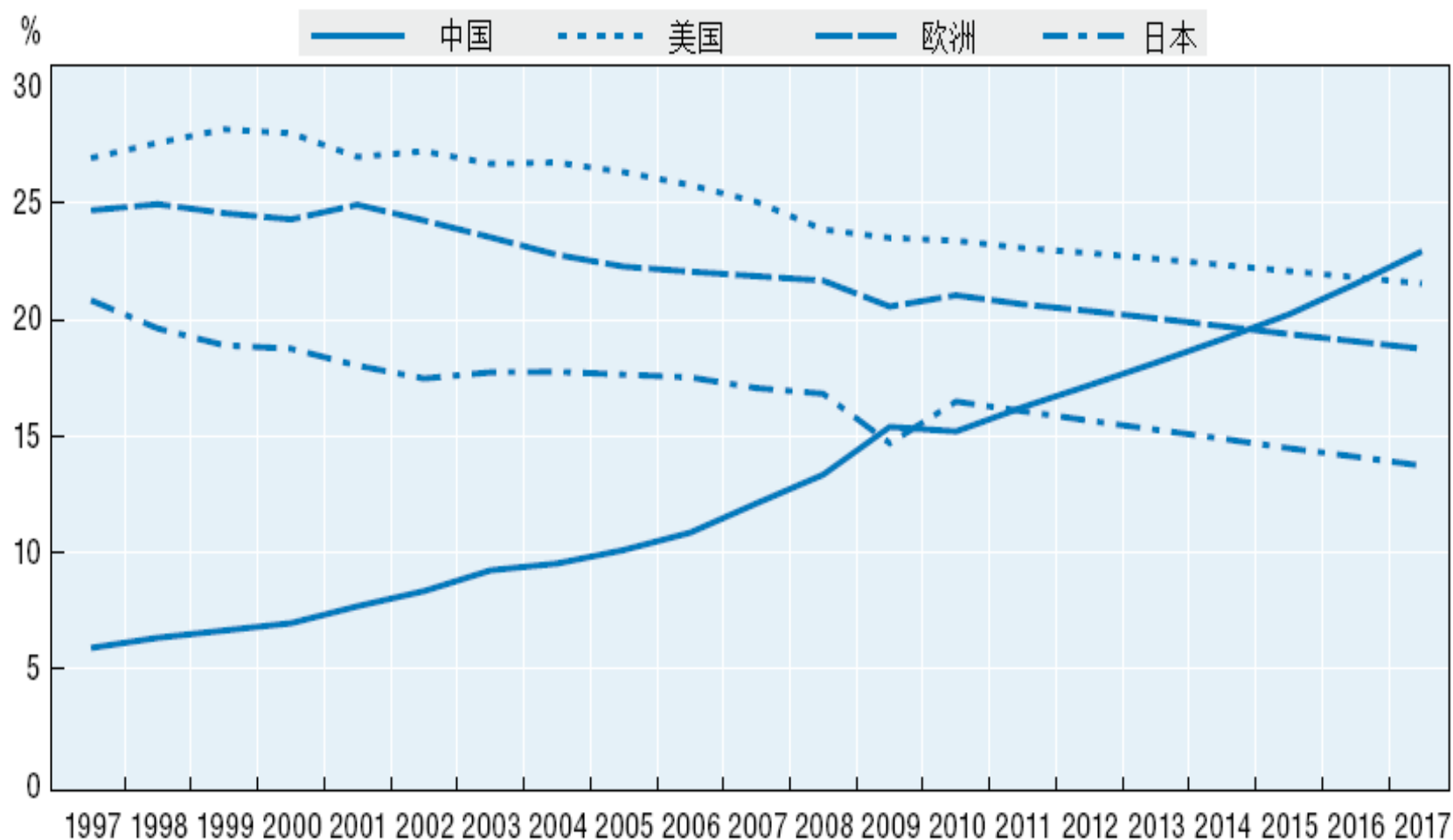


中国已成为世界最大制造国

- ◆ 1990年，中国仅占全球制造业的3%。2007年，美国占全球制造业增加值的五分之一。中国位居第二，占13.2%。2009年中国占有全球制造业11.783万亿美元增加值的17%，而美国占16%。
- ◆ 美国在制造业领域100多年的主导地位终结。
- ◆ 中国回归其在1840年之前占据了约1800年的地位。1840年，英国在工业革命后成为全球最大的制造业国家。
- ◆ “中国制造”的意义从廉价产品上升到国家战略地位。



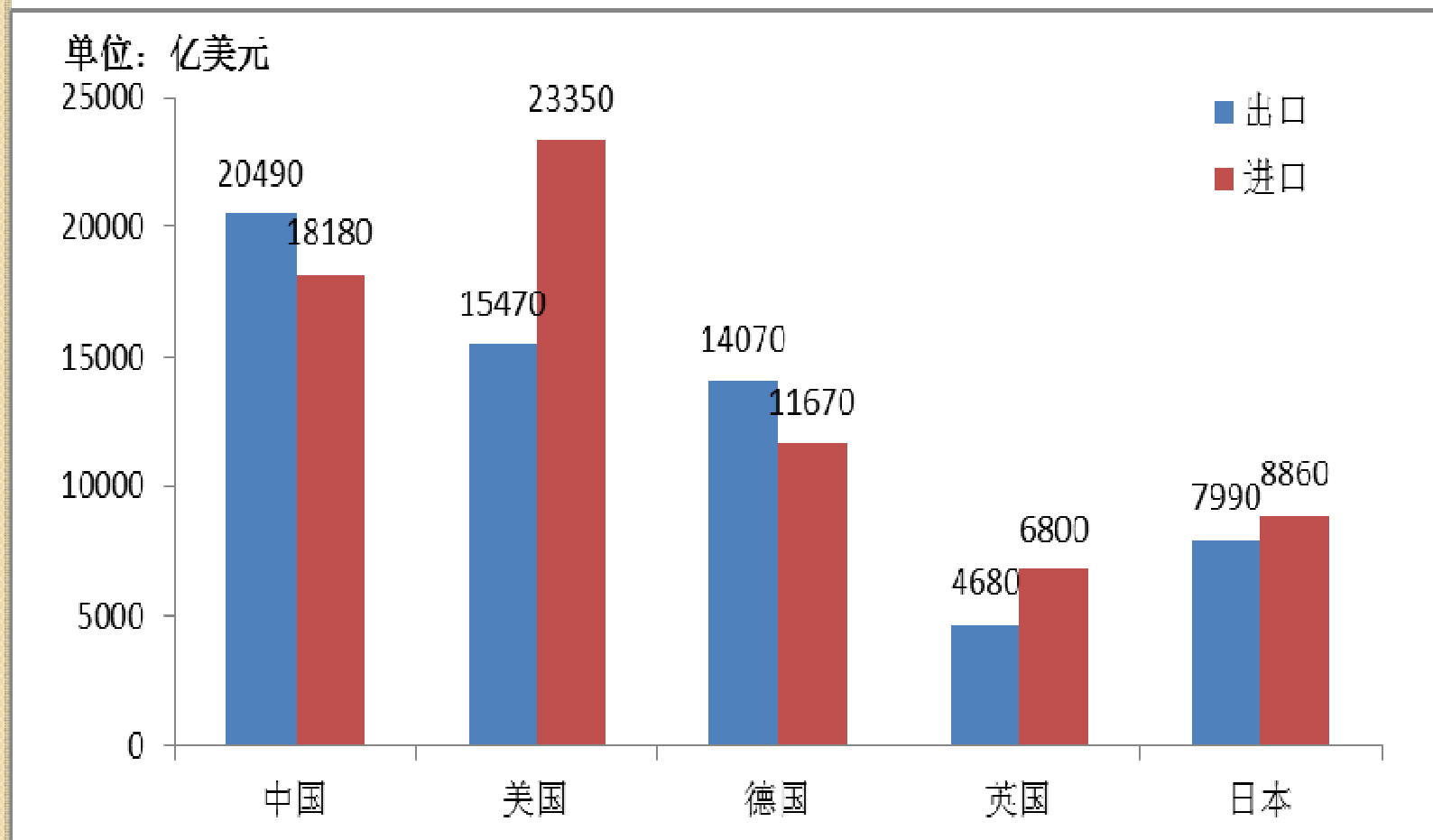
1997-2017年制造业大国地位比较



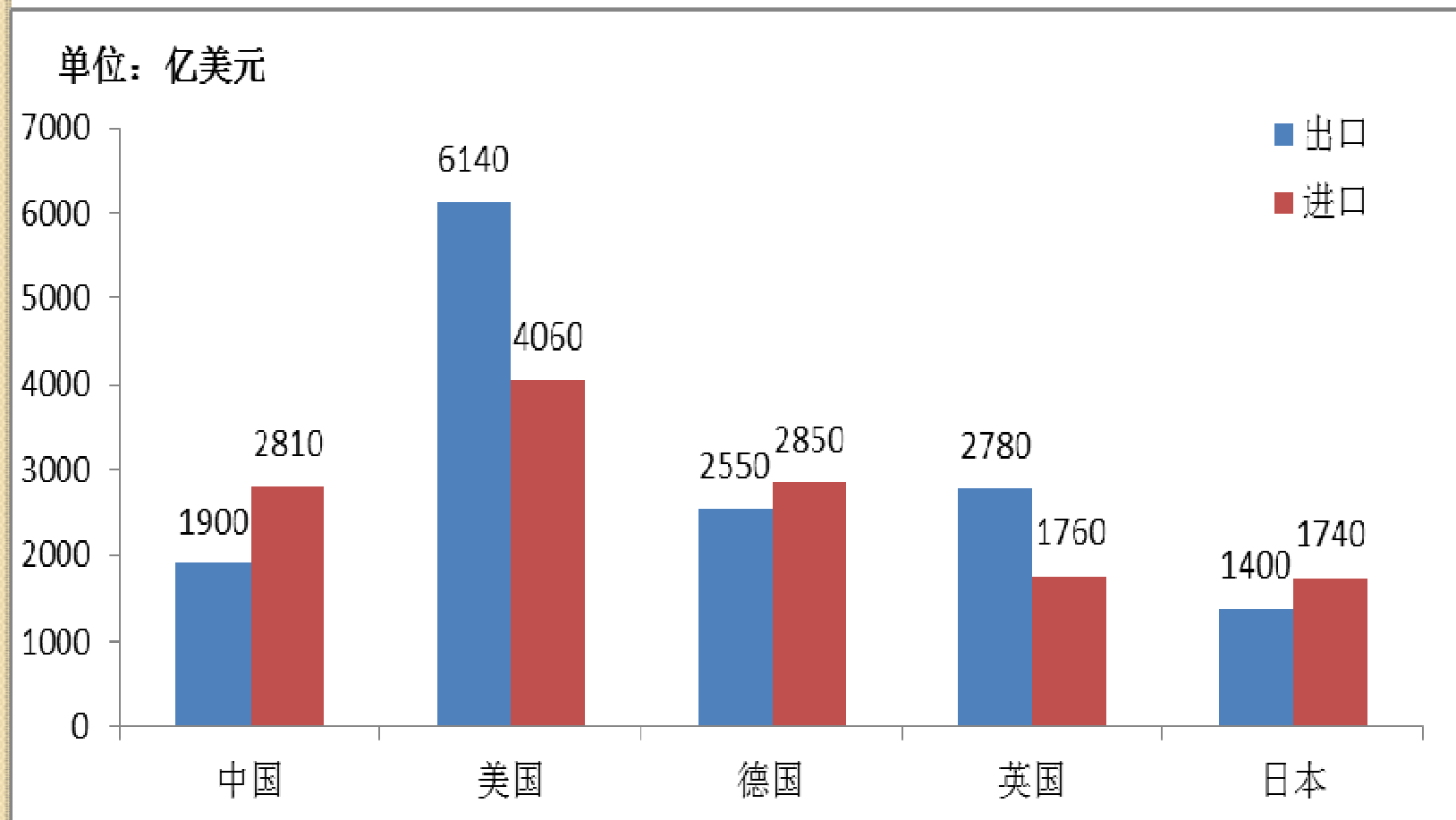
资料来源：OECD政策简报，《全球化与新兴经济体》，2010年2月



2012年部分国家货物贸易额



2012年部分国家服务贸易额



自由贸易帐户探索金融开放

- ◆ 金融开放探索是自贸区一大主题。
- ◆ 分账管理为试验中的关键举措
- ◆ 设“本外币自由贸易账户”，分账核算，自求平衡，独立于母行。
- ◆ 账户对外自由划转；跨境交易可划转；与境内区外资金流动视同跨境。



在金融改革开放中防范风险

- ◆ **外汇管理改革中高度注重风险：加强监测和联合监管，牢牢守住风险底线。**
- ◆ **整体试验中注重创新管理模式，实施全过程风险管理。包括：1、反洗钱、反恐、反逃税监管；2、监测跨境异常资金的流动；3、评估企业，分类管理；4、监管短期投机性资本流动。**



改革开放的新课题

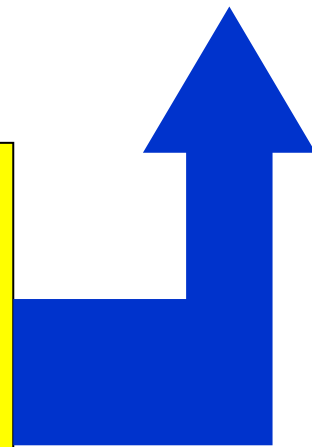
- 从小区讲：货物自由贸易用零关税，小区域服务投资激励靠什么？限定区域市场或对外市场如何激励？
- 从全国讲：发展加工制造业靠廉价劳动力，发展现代服务业靠什么？
- 扩大现代服务业外资流入的风险与障碍是什么？



3

适应
全球化规则

消除
内生性障碍



上海自贸区试验的国际背景

- ◆ WTO体制发展受阻，区域化、双边投资协议成为主流。
- ◆ 中国面对TPP挑战，参与的核心障碍是国内体制；
- ◆ 中美新型大国关系已是国家战略，签订中美BIT协议是大战略的核心；



选择负面清单开放模式

- ◆ 上海制订试验区负面清单，2013版190项，2014版139项。
- ◆ 项目由核准制改为备案制（国内项目保留核准的除外）
- ◆ 企业合同章程审批改为备案管理
- ◆ 试验区内试点开展涉及外资的
国家安全审查



准入前国民待遇

- ◆ 国民待遇权延伸至投资发生和建立前阶段，对外资的平等待遇扩大到准入权。
- ◆ 是开放型投资体制中的自由模式与传统投资协定采取的控制模式模式最重要的差别
- ◆ 实施准入前国民待遇已是国际趋势。有发达国家也有发展中国家。
- ◆ 考验我新兴产业发展能力。



稳步有序开放 维护国家安全

- ◆ 负面清单：国际惯例与国家意志
- ◆ 安全审查试验任务：“完善国家安全审查制度，在试验区内试点开展涉及外资的国家安全审查，构建安全高效开放型经济体系。”
- ◆ “试验区配合国务院有关部门严格实施经营者集中反垄断审查。”



稳步有序开放 维护国家安全

- ◆ 金融创新：“在风险可控前提下”，试验人民币资本项目可兑换、利率市场化、人民币跨境使用”
- ◆ 电信开放：“在保障网络信息安全的前提下，”允许外资经营“特定形式”的“部分”增值电信业务，“如涉及突破行政法规，须国务院批准同意”。
- ◆ 文化市场开放：“通过文化主管部门内容审查的”游戏游艺设备可面向国内市场销售。



改革开放的新课题

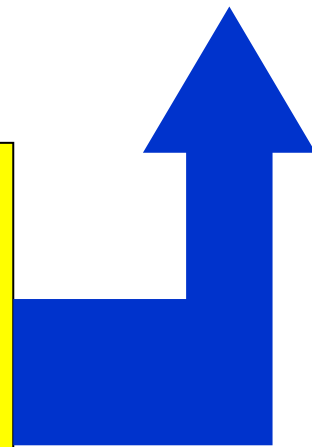
- ◆ 负面清单制订中如何解决扩大开放与产业安全的矛盾？实现部门目标与国家战略的统一？
- ◆ 实行准入前国民待遇后的政府监管职能如何运行？
- ◆ 什么是国家经济安全？什么是产业安全？
- ◆ 需要建立什么样的安全审查制度适应扩大开放需要？
- ◆ 制度上中国能否全面接受国际新标准。竞争中立；
工会权力，取消审批。



4

体制建设性
创新

政策激励性
传统



制度创新是根本

- ◆ **完善法制保障。加快形成规则体系。**
- ◆ **针对试点内容，停止实施有关行政法规。**
- ◆ **创新监管模式，形成公开、透明的管理制度。**
- ◆ **在维护现行税制公平、统一、规范的前提下，以培育功能为导向，完善相关政策。**
- ◆ **加快金融制度创新。在风险可控前提下，内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面创造条件进行先行先试。**

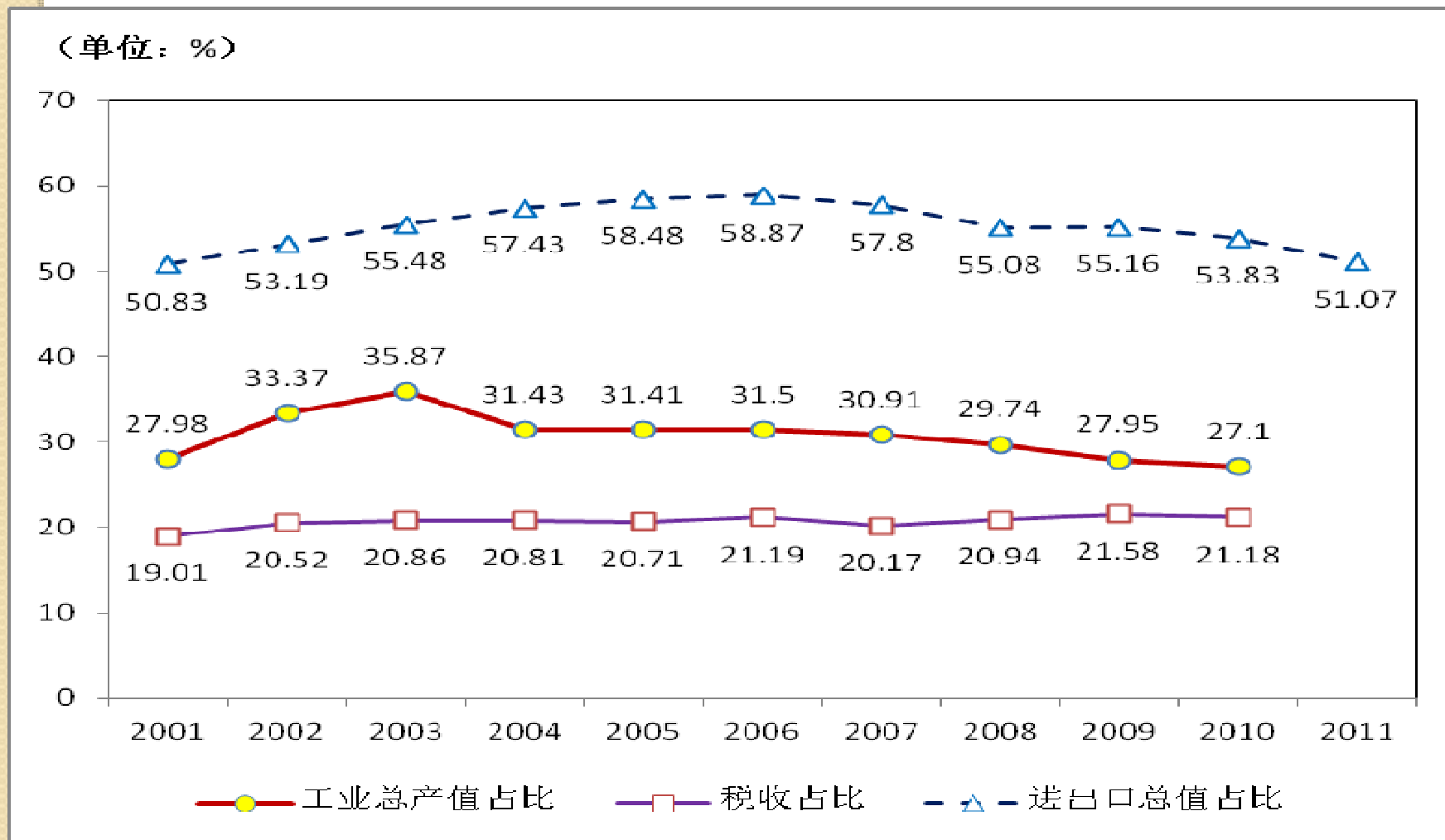


自贸区不是政策洼地

- ◆ 非货币性资产对外投资增值5年内分期缴所得税。（2011前有）
- ◆ 人才的股权激励同中关村所得税分期纳税政策。（中关村、东湖、张江、合芜蚌）
- ◆ 融资租赁公司出口退税；购25吨以上飞机出租进口增值税优惠；（天津东疆）
- ◆ 销内地货物征进口增值税、消费税。按进口料件征关税。（2013广州横琴福建平潭）
- ◆ 企业进口机器、设备免税；（同上）
- ◆ 完善启运港退税试点政策；（2012洋山）
- ◆ 研究境外股权投资和离岸业务税收政策。



外资在中国的贡献率 (进出口总值>工业总产值>税收)



制度创新的核心是政府改革

- ◆ 探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系，从事先审批转为事中事后监管。
- ◆ 一口受理综合审批，信息网络平台，部门协同管理。
- ◆ 建立行业信息跟踪、监管和归集的综合评估机制，对企业经营活动全过程的跟踪、管理和监督。
- ◆ 建立集中统一的市场监管综合执法体系。
- ◆ 提高行政透明度，建立信息公开机制。
- ◆ 投资者权益有效保障的公平竞争。



优化监管方式

- ◆ 企业运营信息与监管系统对接。
- ◆ 通过风险监控、第三方管理、保证金要求等方式实行有效监管。
- ◆ 形成企业商务诚信管理和经营活动专属管辖制度。
化监管协作。实维护国家安全和市场公平竞争。
- ◆ 严格实施经营者集中反垄断审查。



提高监管效率

- ◆加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作。
- ◆完善一体化监管方式，组建统一高效的口岸监管机构。探索试验区统一电子围网管理，建立风险可控的海关监管机制。



改革开放的新课题

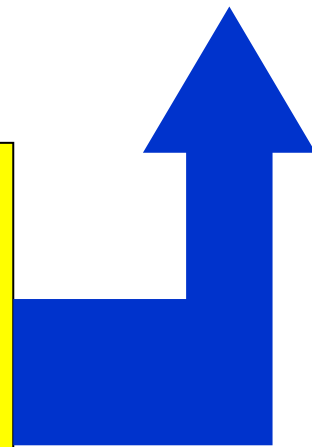
- ◆ 一口受理，综合审批，协同监管体制如何构建？
- ◆ 外资取消审批后的部门监管职能如何实现？部门审批功能能够完全取消吗？
- ◆ 在自由贸易区内如何进行国家安全审查与反垄断？



5

贸易
功能性建设

出口
规模性发展



提升国际分工地位

- ◆ 推动贸易转型升级。
- ◆ 形成以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势，加快提升我国在全球贸易价值链中的地位。
- ◆ 探索国际大宗商品交易平台。
- ◆ 培育跨境电子商务，建立相适应的海关监管、检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统。



以提升贸易功能建设中心城市

- ◆ 培育贸易新业态和功能。
- ◆ 贸易结算中心试点，拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能。发展离岸业务。鼓励现内外贸一体化。
- ◆ 增强金融服务功能。
- ◆ 提升国际航运服务能级。

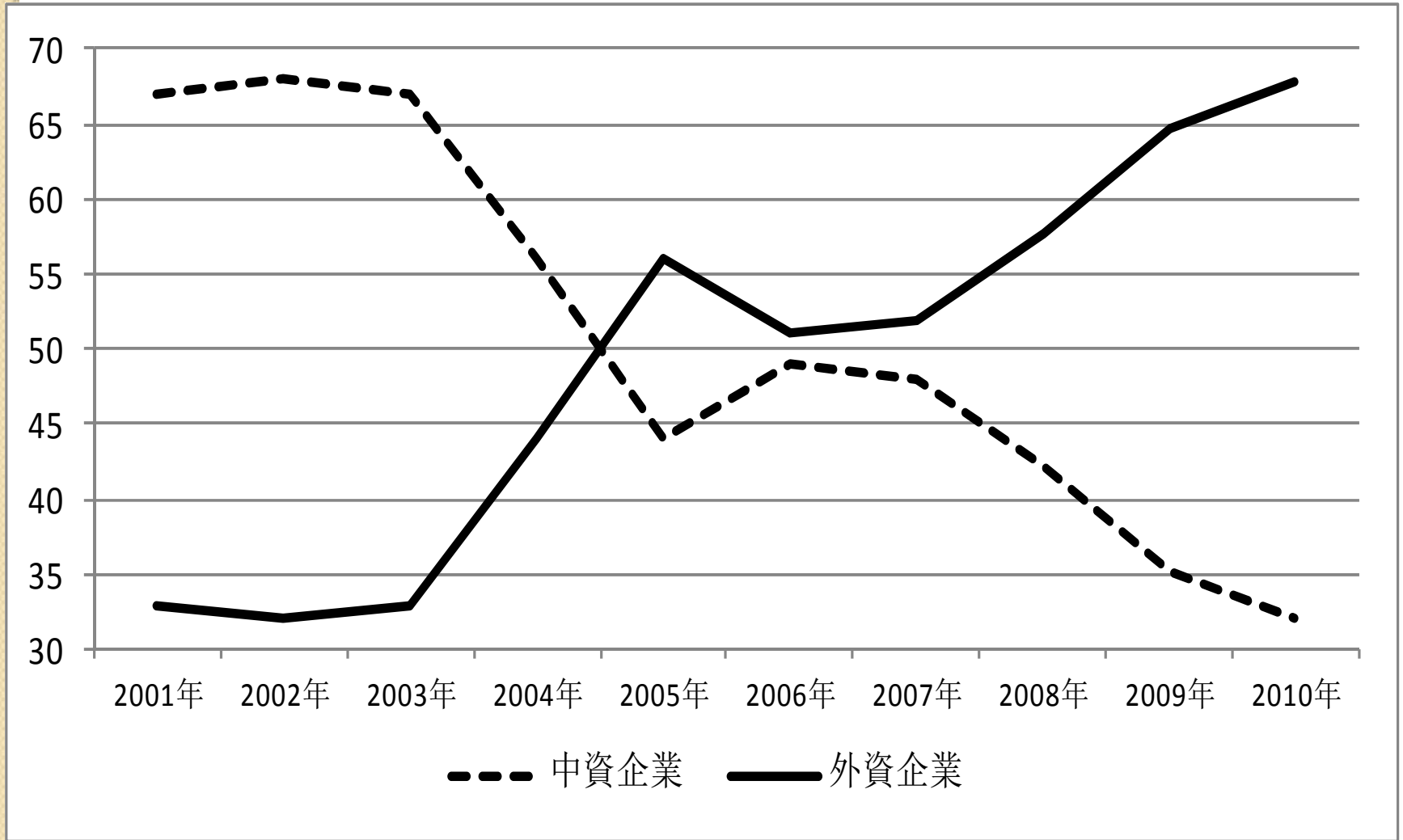


自贸区与上海国际金融中心互动

- ◆ 选择上海搞自贸区的理由：国际金融中心目标。
- ◆ 与境外是打通；与境内区外有限渗透。
- ◆ 人行支持措施对象：1. 为试验区提供服务的上海地区金融机构，银行、证券、保险等。2. 区内实体经济，包括居民与非居民。
- ◆ 上海与全国的关系：三个月大部分措施落地；半年后总结经验，一年后可复制、可推广的金融管理模式。

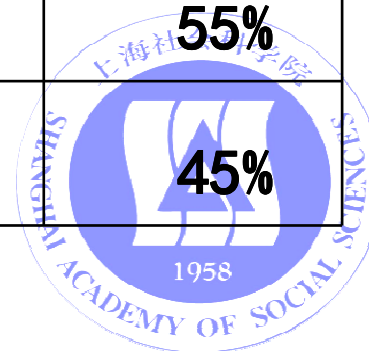


外资企业是顺差的主要来源



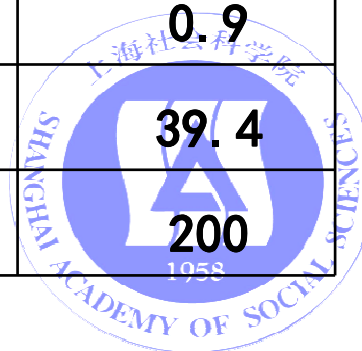
人民币国际化进程：进出口结算比重上升

	2009年	2010年	2011年	2012年
金额（亿元人民币）	35.8	5063.4	20800	29400
增幅		1400%	310%	41%
出口：进口		1:5.5	1:1.7	1:1.2
进口占比		85%	63%	55%
出口占比		15%	37%	45%



全球外汇交易中人民币尚无地位：比重(%)

	2001年	2004年	2007年	2010年
美元	90.3	88.7	86.3	84.9
欧元	37.6	36.9	37	39.1
日元	22.7	20.2	16.5	19
英镑	13.2	16.9	15	12.9
港元	2.3	1.9	2.8	2.4
新加坡元	1.1	1	1.2	1.4
人民币	0	0.1	0.5	0.9
其他	32.8	34.3	40.7	39.4
合计	200	200	200	200



金融创新定位：

支持实体经济而不是发展虚拟经济

- ◆ **两种根本思路：以虚拟金融推进上海金融中心发展；以金融改革创新服务于新一轮增长**
- ◆ **内容：促进贸易投资便利化；推动总部经济和新型贸易业态；投融资汇况便利化。**
- ◆ **不以衍生产品为发展重点。**
- ◆ **不是金融特区、飞地、政策洼地。**
- ◆ **都是在岸业务，近年各地都有所开展。离岸业务不是目标。**



金融改革：推进对外金融发展

- ◆ 自贸区总体定位开放促改革，试验注重涉外金融先行
- ◆ 提出实现“金融制度的国际接轨”。
- ◆ 改革首先在涉外金融中推进：人民币跨境使用；（外汇）利率市场化；转变外汇管理方式。
- ◆ 用自贸区试验推进利率市场化：在宏观审慎管理框架内，根据实体经济需要，金融主体培育和市场环境建设情况逐步推进。
- ◆ 利率市场化内容：完善定价监测机制，发行大额可转让存单，放开一般账户小额外币存款利率上限。



有待研究的新课题

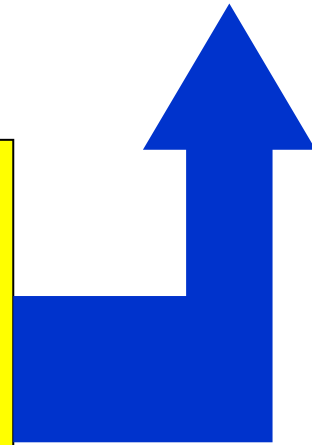
- ◆ 从贸易数量大国到贸易功能大国转型的主要条件是什么？中国在国际贸易中的地位向什么方向发展？上海贸易中心功能为何长期难以提升？



6

双向
投资性格局

单向
开放式结构



注重发展对外投资

- ◆ **背景：中国经济到了发展对外投资新阶段**
- ◆ **自贸区注重推进跨国公司地区总部，建立营运中心。**
- ◆ **构筑对外投资服务促进体系。**
- ◆ **支持区内主体多种形式的境外投资。**
- ◆ **鼓励境外股权投资，支持境外投资股权投资母基金。**



金融改革支持对外投资

- ◆ **注重对外投融资汇兑便利化：内容：支持走出去，前置核准脱钩；企业与个体工商户均可；可从境外融入本外币。**
- ◆ **推进人民币国际化为创新重点：涵盖全部经常项下及跨境直接投资、对外项目贷款、证券市场投资。一支持区内电子商务；二资金池管理及集中收付；三流动加自由。**



外汇管理改革支持对外投资

- ◆ 外汇管理改革是试验重点：1. 实现跨境融资自由化，改革外债管理方式，促进跨境融资便利化。2. 动态分类监管。3, 减少外汇行政审批，转变为重监测分析和宏观审慎管理。
- ◆ 五条外汇管理办法支持对外经济：支持总部经济和新型贸易业态、简化直接投资；支持境内外租赁、取消支付担保费核准、支持大宗商品衍生品柜台交易。



改革开放的新课题

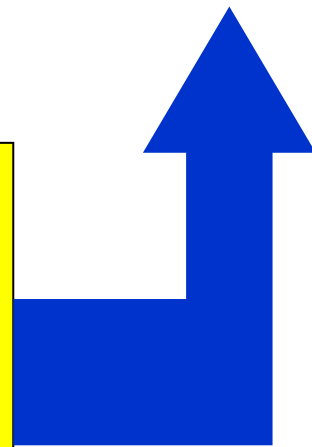
- ◆ 中国走出去的海外障碍是什么？需要什么样的全面国家战略加以推进？
- ◆ 企业走出去的国内体制障碍是什么？如何改变国内政府政开放发展的绩指标？
- ◆ 金融创新的风险如何控制？如何推进金融创新和人民币国际化？从区域开始还是业务开始？



7

统一化
开放体制

竞争性
开放机制



为国家战略主题进行试验

- ◆ **战略定位：**顺应全球经贸发展新趋势，实行更加积极主动开放战略。
- ◆ **任务：**要探索我国对外开放的新路径和新模式，推动加快转变政府职能和行政体制改革，促进转变经济增长方式和优化经济结构，实现以开放促发展、促改革、促创新，形成可复制、可推广的经验，服务全国的发展。



从先行先试到复制推广

- ◆ 以开放倒逼改革；“深化改革，加快政府职能转变，坚持先行先试”。改革开放的“试验田”，要“形成可复制、可推广的经验”，“发挥示范带动、服务全国的积极作用，促进各地区共同发展。”
- ◆ 先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善，扩大开放与体制改革相结合，形成制度框架。
- ◆ 率先建立符合国际化和法治化要求的规则体系，成为我国融入经济全球化的重要载体，打造中国经济升级版。



是试验区不是经济特区

- ◆ 经过两至三年, 转变政府职能
- ◆ 推进服务业扩大开放和外资体制改革
- ◆ 发展总部经济和新型贸易业态
- ◆ 探索资本项目可兑换和金融服务业全面开放
- ◆ 形成政策支持体系, 着力培育国际化和法治化的营商环境, 为全国服务。



上海自贸区体现开放取向

- ◆ 建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，
- ◆ 要切实建设好、管理好，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。
- ◆ 在推进现有试点基础上，选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区。

——摘自《全面深化改革决定》



是国家战略不是地方战略

- ◆ 魏 以试验看清风险：“既要积极探索政府经贸和投资管理模式创新，促进贸易和投资便利化，扩大服务业开放；又要防范各类风险”。
- ◆ 魏 高标准使命：“有国际水准”，“投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范”。



法律的修改与制订

- ◆ 2013年8月16日国务院讨论通过，全国人大决定（2013年8月30：暂时调整有关行政审批（11项）。在三年内试行，对实践证明可行的，应当修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律。
- ◆ 主要指：外资、中外合资、中外合作企业设立及变更审批，文物拍卖等有关法律规定
- ◆ 立法：上海人大通过自贸区《条例》。固化了9个月来试验的成果。



改革开放的新课题

- ◆ 如何避免盆景现象，形成苗圃功能？
- ◆ 先行先试与政策洼地的战略区别是什么？
- ◆ 小区域试验能否回答全国性的开放风险与影响问题？
- ◆ 小区域如何形成全国可推广的制度框架？



上海自贸区试验与对外开放战略

- ◆ 中国企业开始走出去，但国际环境却构成各种制度障碍；
- ◆ 中国开放需要重建国际分工关系，改变低端价值链分工地位；
- ◆ 巨额外汇储备已构成的对外投资的强大基础
- ◆ 自贸区方案已多方面体现TPP、BIT核心概念，是中国走向国际经济制度兼容中的关键一步。



改革开放的新课题

- ◆ 迄今中国政府发展导向有效推进了开放，创新走什么方向？
- ◆ 什么是中国未来的开放型经济制度红利？



“三新” 是国家战略要求

- ◆ **开放升级版**：有利于我国“**培育我国面向全球的竞争新优势，构建与各国合作发展的新平台，拓展经济增长的新空间，打造中国经济升级版**”。
- ◆ **新优势**——从劳动力到知识，从规模到制度。**新平台**——参与TPP，签订BIT。**新空间**——从国内到国际，从制造到服务。



结论：以“三性”实现“三新”

- ◆ 协同性：体制改革与扩大开放的协同性——以开放倒逼改革
- ◆ 兼容性：国内制度与国际规范的兼容性——建设开放型经济体制
- ◆ 超越性：发展战略对成功实践的超越性——提升结构创新优势





谢谢！请指正！

