

对外开放方向不能偏不能弱化

上海自贸区研究协调中心秘书长 徐明棋

业的运行成本,企业的效率会大幅度提高,对整个中国的进出口产生重大的推动作用,这块是上海自贸区对全国做出的重要贡献。

● **投资管理体制创新和改革** 对外资实施“负面清单管理”,促进了海外投资。如果将来随着中美、中欧双边谈判,对外资的“负面清单”管理模式推广到全国,或者推广至现有的经济开发区或者海关特殊监管区,就会掀起新一轮外资对中国投资的高潮。对内资投资管理体制改革使民营企业的创业成本大大下降,新的投资制度环境将带来整个中国新一轮的创业高潮。

● **构建事中事后管理体制** 自贸区在大规模削减政府前置审批程序之后,要对企业的经营活动进行有效监管,能够把风险控制住。现在自贸区正在构建有六个子系统构成的事中事后管理体制。其中有些也已经在全国推广,比如企业的年检变成信息公示制,国务院已经布置在全国实施。不过,事中事后监管体制的构建可能是长期任务,不是短期任务。现在自贸区整个框架已经搭起来了,接下来在全国的推广会给全国未来的改革开放奠定一个好的基础。

● **设立自由贸易账户** 体制改革创新实际涉及范围非常广,金融的改革开放也是体制的创新。徐明棋认为,自贸区金融改革最大

的创新是自贸区企业可以设立自由贸易账户,这种分账管理模式为中国下一步资本账户开放奠定了基础,构建了资本账户开放的雏形。现在首先是人民币自由贸易账户,将来还可以开立外汇自由贸易账户。当然外部很多人认为改革的步伐不够快,因为到目前为止只有部分企业被允许开立自由贸易账户。“我觉得这方面的限制将来应该取消,自由贸易账户开设的步伐应该加快,允许大多数企业开立自由贸易账户。”

对外开放步伐还不够大

“从总体上看,改革虽然取得了重大进展,但从通过开放促改革这个意义上来说,我们迈出的步伐还不够大。”徐明棋认为,现在取得的成绩基本都是政府行政管理体制的改革,是在放松监管、放松前置审批这个层面做出推进。包括贸易便利化措施、投资管理体制改革,包括减少大规模政府审批同时构建事中事后管理体制,都是在政府行政管理体制的层面做出调整。

徐明棋认为,自贸区在对外开放方面迈出的步伐还不够大,国务院总体规划中提到的服务业的开放内容,包括船舶航运服务的开放,电信增值服务的开放,医疗卫生服务等商贸服务、专业服务、社会服务等领域的开

放,都还在制定实施细则。有些实施细则虽然已制定,但如何实施还在研究。有些外资服务企业进入自贸区以后不知道将来业务范围究竟有多宽。徐明棋举例说,比如,有家德资医院已经进入自贸区登记注册,但是这家医院将来如何开展业务,病人范围多大,医疗器械设备进入到自贸区以后,能不能免税,享受什么待遇……诸如此类的问题,心中都没数。所以,这些领域的开放和相关的规则,需要加快推进和落实。

“我个人觉得明年或者后年可以把重点逐步转移到对外开放上。”徐明棋指出,自由贸易区最大的特征应该是开放,开放程度要高于境内其他区域,否则没有必要建立自贸区。“对外开放的方向不能偏,不能弱化,一定要有继续往前推的勇气和战略视野。”

他进一步指出,对现在已经进入自贸区的外资服务企业,其业务范围是不是可以拓展到整个上海?比如在自贸区登记注册后,其实体运行机构是否可以拓展到上海其他区域,比如拓展到虹桥开发区,拓展到南汇等,这些前景规划要进一步做好,“因为搞自贸区最终目的是为了可复制可推广,如果现在连在上海这个范围之内,都严格限制,不让它有溢出效应,未来可复制可推广就会有问号。”

本报记者 叶薇



上海自贸区研究协调中心秘书长徐明棋在座谈会上梳理了自贸区在一年当中取得的经验和成绩。

自贸区一年经验和成绩

● **贸易便利化取得了制度性的创新和成功** 它改革的是现在海关和商检部门对进出口商品监管的模式,提出了贸易便利化措施,建立了电子通关的平台。目前这一改革措施将在长三角推广,而整个长三角通关的货物规模超过全国的40%,这意味着进出口贸易便利化措施,将大规模减少中国进出口企

负面清单 自贸区改革最大亮点

复旦大学自贸区法研究中心主任、教授 龚柏华



录》的基础上做拆分、归纳,形成外资准入的“特别管理措施清单”,又外加了散在《外商投资产业指导目录》外的相关对外资管理的特殊措施。但它毕竟开创了我国一种新的外资管理模式。2013年版“负面清单”将《外商投资产业指导目录》中的“禁止类”和“限制类”内容合并,其意图就是想将该清单成为一个穷尽限制规定的负面清单,即除非清单中提到的禁止或限制规定,否则就不存在禁止或限制规定。经过2014年负面清单的修改,其开放程度得到进一步提升。

“非禁即可”法治理念非常重要

然而,在实践中,对上海自贸区这张“负面清单”是否可按“非禁即可”逻辑解释存在分歧。其中一个主要理由是,还存在对中外资同样适用的禁止或限制规定,因为没有写在这张专门针对外资的“负面清单”中,所以上海自贸区的现行“负面清单”还不能简单地“非此即彼”。其实,从技术角度看,完全可以在推出“负面清单”的说明中明确,对中外资都禁止或限制的规定,属于“法禁”的范围。这样就理直气壮地宣布,上海自贸区“负面清单”可以经受“非禁即可”的考验。其实,在引用“非禁即可”之前,还要看上海自贸区这张“负面清单”事先明确的例外,如出于国家安全等理由,可以不受这张“负面清单”的限制。当然,在具体操作中,相关部门要增加透明度,提供争议纠纷解决机制。关键是上海自贸区有关方面要有勇气承认上海自贸区“负面清单”的“非禁即可”的性质,真正做到“大胆试、大胆闯、自主改”。

如果上海自贸区“负面清单”的非禁即可的法制理念,经中央政府认可,并向全国推广,接下来就可引申探索“权力清单”和“责任清单”模式,推动我国政府职能转变和管理模式的改革。“非禁即可”的法治理念对上海自贸区的金融业创新也是大有好处的。目前,金融业有不少好的点子、机会,但不知道能不能做,只能观望,错失时机。如果“非禁即可”,没有明确的法律限制,企业就可自行探索。“非禁即可”的理念非常重要,这是上海自贸区最具有推广价值的制度创新。本报记者 叶薇

金融开放 国企民企应享同等待遇

上海财经大学自贸区研究院秘书长、世界经济与贸易系副主任 陈波



得了巨大成功。同理,自贸区里面的开放倒逼改革的机制有没有形成?

自贸区在一开始的时候有1.2万多家新的注册企业,这些企业绝大多数都是民营企业,它们在这时候都是虚拟的企业,连个办公桌都没有。“问题在于,这些没有办公桌的企业随时可以有办公桌,只是为什么没有进行?政府这方面有什么问题,我觉得需要思考。”

民营银行准备好了吗?

陈波对民营银行的发展也提出了看法。“自贸区里现在已经有了一家民营银行在试点,还有很多的民营银行在准备,整个过程是不是还可以加快一点。如果金融开放时民营银行还没有做好准备,甚至还没有开始业务,该如何说我们金融已经做好准备对外开放了?”

在自贸区总体方案还只是在国务院原则性的通过这一天开始,美国领事馆和大使馆来咨询的金融界人士“排队就能排到街上去”。“第二大市场对封闭到开放对于他们来说诱惑有多大?我们有没有做好这样的准备?民营银行还没有开始展开业务,我们就要被迫开放整个金融业,能不能做好?如果金融业不开放,将来的谈判又该怎么进行,这些都是问题。”

陈波还提出,开放之前应该先在准入和价格方面形成一套一视同仁的待遇。比如,负面清单之外,可以享受准入型国民待遇,“但问题是我们现在有两类国民,一等公民是国有企业,二等公民是民营企业,国民待遇是指什么?现在国民都还没有一致性待遇,怎么谈负面清单的国民性待遇。这个外延性问题没有解决好,负面清单还是无法达到它应有的作用。”

陈波直言,中国参与整个高水平的贸易和投资谈判的国际环境不太好。现在甚至比2001年以前谈WTO的国际环境还要差一些。在这种情况下,被迫要放弃的东西可能会更多一些。我们是否已做好准备?上海自贸区的改革试验是不是应该加快一点?

“改革的路上压力非常大,但是这是我们国家内部发展的要求,也是外国经济合作压力的挑战,这两种压力共同作用在身上,需要我们更加努力。” 本报记者 叶薇 本版图片 本报记者 陈梦泽 摄

探索建立外资市场准入的“负面清单”管理模式,是这次上海自贸区建设的最大亮点。“负面清单”模式不仅是这次上海自贸区尝试扩大对外开放的“当头炮”,还将是推动全国各级政府管理模式深化改革的“连环马”。李克强总理在考察上海自贸区期间也一再强调“负面清单”的国家意义,并引申出另外两张清单,即“权力清单”和“责任清单”。这三张清单代表的政府职能转变的理念套用三句话来概括:“法无禁止皆可为、法无授权不可为、法定职责必须为。”复旦大学自贸区法研究中心主任、教授龚柏华戏言,这是李克强总理为上海自贸区这一全国改革的“模特”定制的“三为”身材(“可为、不为和须为”)。

“负面清单”开创外资管理模式

“上海自贸区要明确负面清单是可以按非禁即可法律逻辑解释的穷尽清单。”龚柏华提出。上海自贸区2013年版“负面清单”当初是参照我国《外商投资产业指导目录》,并按照国民经济分类代码编排的,由于时间有限和授权有限,内容可能没有期望的那种实质性突破,只是在现行《外商投资产业指导目

“现在提自贸区要形成一套体系,可复制可推广,问题是谁是复制和推广的责任主体?”上海财经大学自贸区研究院秘书长、世界经济与贸易系副主任陈波直言不讳地提出,责任不明导致目前自贸区建设存在一些问题。

谁是推广的责任主体?

陈波认为,在很大的层面上,上海自贸区是做制度上的创新,中央用这些创新的模式规则倒逼各部委进行改革。“如果具体执行中责任不清,导致每一项新想法就问被改革的人可不可以,这样就本末倒置了,形成被改革者成了改革者的决策者。最终的结果是,被改革者说你的改革建议很好,但是不可复制和推广,所以你得按照我说的来修改,就是被改革者他自己来修改,来制定的改革策略,最终导致改革缓慢。”

加入WTO之前,上世纪90年代中后期中国在制造业方面国退民进,是因为我国处在认真谈判加入WTO的历史时刻,因此有效地倒逼了国有企业改革,导致我们在制造业方面的竞争力突飞猛进。所以在加入了WTO之后,几乎在所有开放的制造业中都取