

城人物名片

肖林，毕业于上海交通大学经济与管理学院金融管理专业，获管理学博士学位，研究员，博士生导师。曾任上海市计划委员会政策法规处处长，上海市发展计划委员会经济调节处处长，上海市发展和改革委员会副总经济师兼发展规划处处长，上海市人民政府研究室副主任，上海市发展和改革委员会副主任，上海市发展改革研究院院长，上海市人民政府发展研究中心党组书记。

肖林的主要研究领域为金融与资产管理、宏观经济分析与政策、战略管理，主持国家自然科学基金研究项目、上海市重大决策咨询研究课题等数十项，其中主持或主要完成的《上海国际金融中心建设国家战略研究》《上海国际航运中心洋山深水港区建设论证报告》《上海国际航运中心与内河航运联动问题研究》《当前需正确认识和把握八大经济关系》《上海人口、城镇、产业和生态协调发展战略研究》《上海市“十一五”规划战略研究》等多项重大课题获省部级以上研究成果奖。



肖林

本报记者 胡晓芒 摄

上海自贸区是改革开放的“弄潮儿”

——专访上海市人民政府发展研究中心主任肖林

本报记者 张钰芸

今年9月29日，上海自贸试验区将迎来挂牌三周年的日子。三年来，立志当好改革开放排头兵、创新发展先行者的上海，在自贸区里如何践行“不做盆景做苗圃”的改革创新？如何以三年为一

个新起点，在创新驱动方面继续走在前列？对此，记者日前专访上海市人民政府发展研究中心主任肖林，畅谈自贸区三年改革之路的成效、经验和需要深化解决的问题。

“两个率先”基本实现了预期目标

“国务院《总体方案》和《深化方案》提出的绝大多数任务已经落实，取得显著成效。”肖林认为，三年来，上海自贸试验区围绕制度创新这个核心，开展了一系列改革开放先行先试，若要评价实施效果，可以给出“优良”两个字。

“上海自贸试验区做到了‘两个率先’，率先改革探索与国际投资贸易通行规则相衔接的制度体系和开放型经济新体制，率先改革探索发挥市场配置资源决定性作用的制度体系和地方政府治理体制，目前一批制度创新的系统集成成果已逐步在全国复制推广，发挥了先行先试、示范引领、服务全国的作用，实现了预期目标。”

他认为，上海自贸试验区的三年成绩单，可以从五大方面进行评价：

一是基本形成了以负面清单管理为核心

的投资管理制度。借鉴国际规则，上海自贸区对外资实施准入前国民待遇加负面清单的管理模式，2013年版、2014年版、2015年版外商投资负面清单相继出台，统一的市场准入负面清单试点也正在抓紧展开。

二是基本形成了以贸易便利化为重点的贸易监管制度。其中，国际贸易单一窗口已经率先建立，货物状态分类监管试点率先实施，国际航运发展制度也在不断完善。目前，贸易、运输、加工、仓储等跨部门的服务平台和相关信息服务都已经覆盖了全市，企业通过单一窗口可以一次性递交相关信息。

三是基本形成了着眼于服务实体经济发展的金融开放创新制度。以自由贸易账户为核心的金融开放创新深入推进，面向国际的金融交易平台稳步推进，例如“沪港通”顺利启动，上海黄金交易所“国际板”成功设立。金

融监管和风险防控能力显著增强，上海自贸区在推出每一项金融开放创新举措的同时，都建立了相应的金融监管制度，构建起跨部门的跨境资金监测与应急协调机制，形成信息共享的金融综合监管模式。

四是基本形成了与开放型市场经济相适应的政府管理制度。浦东在全国率先启动“证照分离”改革试点，企业准入门槛进一步降低。随着市场的放开，与之相适应的事中事后监管制度也初步建立。

五是基本形成了自贸试验区改革创新法治保障制度。在上海自贸区，立法引领改革的局面基本形成，同时司法保障和争议解决机制基本建立，自贸区法庭、知识产权法庭等相继成立，自贸区仲裁院投入运行，多元化的争议解决机制已经在自贸试验区初步形成。

在G20杭州峰会开幕前，我国宣布新设立7个自贸区，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西新设立的自贸区面积大多超过100平方公里，领到的“任务”各有不同。从1个上海自贸试验区，到天津、广东、福建三地的加入，再到第三批自贸区的扩容，全国已经形成了11个自贸区。作为“老大哥”，上海自贸试验区的三年改革，不仅不是终点，反而将承担起更为重要的任务。肖林用这样一句话形容：“上海自贸试验区是我国新一轮改革开放的‘弄潮儿’。”

“从1个到11个，尽管全国已经形成了11个自贸区，但上海自贸试验区的作用没有减弱，反而要承担起更重要的任务。”因为世界经济依然处于深度调整和不平衡的矛盾之中，处于国际金融危机后的深度调整期，离“强劲、可持续、平衡”的增长目标还有一定距离。肖林表示，在国际经济环境持续低迷，中国经济进入新常态的背景下，全球化治理改革的需求更为迫切。“所有这些问题的根本出路、唯一出路都在于改革开放，而上海自贸试验区有着自由贸易园区和改革创新试验区的双重身份，应该在这一轮全球治理改革中有更大的作为，也必须有更大的作为。上海自贸试验区是全国自贸区的‘弄潮儿’，是我们国家在新的全球治理，新一轮的改革开放的‘弄潮儿’。”

基于这样的重任，上海自贸试验区下一步还是要全面贯彻中央要求，按照习近平总书记提出的“对照国际最高标准、最好水平的自由贸易区”的要求，进一步发挥全国改革开放试验田作用。

肖林提出，上海自贸试验区应建设强化价值链升级的制度支撑，构建吸引高端要素聚集的制度体系，营造促进总部经济发展的制度环境，完善价值链升级的贸易金融制度。同时还要以科创中心建设提升全球价值链高端竞争力，比方说完善科技创新体制机制，构建符合创新规律的评价体系，帮助创新企业建立上市通道。加强国际创新合作，鼓励外资研发中心与本地机构联合攻关，发展跨境研发，完善科技创新融资体系等。此外，还要进一步加快建立符合国际惯例的税收制度，探索建立鼓励境外股权投资和离岸业务发展的税收制度，对国际标准定义下的转口贸易和离岸贸易实行低税率。

部分领域的改革深度和广度还不够

“建设上海自贸试验区是国家战略。”采访中，肖林多次强调自贸区的全局意义，和先行先试的示范带动作用。但“爱之深责之切”，上海自贸试验区三年大考的成绩单，并非尽善尽美，他指出，部分领域的改革深度和广度还需进一步提高，过去在自贸区里进行的压力测试还不够充分。

肖林先用一句话，为国家战略的重要意义定调——推进自贸试验区改革试验，本质在于最大限度解放和发展生产力，改革不适应生产力发展的生产关系，实行制度创新，激发创新驱动发展的活力、动力和潜力，实现资源要素的最优配置，提高全要素生产率，促进经济持续高效增长。

“刚刚闭幕的G20峰会，提出中国应该更积极地承担大国责任。面对全球经济治理体系的变化，中国需要主动当好参与者、引领者，在国际经贸规则制定中争取应有的话语权。”他指出，上海自贸区在对接国际高标准投资贸易规则，率先探索建立开放型经济新体制的进程中，发挥着重要作用，关键是走出了一条可复制可推广、高效的可

持续发展之路。

尽管给三年实践打出了“优良”的评价，但肖林认为，上海自贸试验区仍有不少需要深化解决的问题，首先就是开放试验和制度创新与高标准投资贸易规则仍有较大差距。“外商投资负面清单还需要进一步完善，特别管理措施以股权限制为主，而国际通行的负面清单同时还采用高管和董事会成员国籍等其他限制措施。不少行业的特别管理措施过于笼统，操作性不强。”

他还指出，高标准经贸规则在上海自贸试验区内的压力测试还不够充分。从TPP协定来看，其范围不仅涵盖了传统议题，还经涉及到竞争中立、知识产权、环境、劳工等边界内措施。目前，上海自贸区对最新议题，特别是边界内措施缺乏深入跟踪和研判，迄今尚未在实践中进行系统的压力测试，先行先试效应不足，难以在这些领域为我国参与国际经贸谈判提供有力依据。

此外，部分领域改革的深度和广度还要提高。比方说在金融开放创新方面，目前离资本项目可兑换和金融服务业开放的目标还有

较大差距。“自由贸易账户目前主要在经常项目下使用，对资本和金融项目交易的限制仍然十分严格。”在服务业方面，特别是金融、电信、航运、商贸、专业服务、文化及社会服务等领域开放不够。肖林还特别提出，符合国际惯例的税制改革需要加快推进。“目前上海自贸试验区内的离岸贸易税制与国际惯例差距较大，现行税制也不能适应跨境投资发展的要求。事实上，税制改革和税收优惠是两件事，不能混为一谈。”而在开放创新的同时，风险防控体系还需进一步完善。“上海自贸试验区早在设立之初就建立了安全审查制度和反垄断审查制度，但迄今尚未实质有效开展。”

如果站在更高层次来看，制度改革创新的系统集成也不够。肖林解释说：“这里存在三个问题：一是改革由各部门自主推进，协同性、系统性有待加强；二是部分制度创新试点仅在少数大型企业开展，对于众多中小企业的测试不充分；三是基于全球价值链视角的制度设计薄弱，现行制度设计主要从价值链单个环节出发，而非从价值链整体优化的角度出发。”

作为『老大哥』要承担更重要的任务