

张 明

zhangming@cass.org.cn

郭子睿

guozrasia@163.com

## 上海自贸区：进展、内涵与挑战<sup>①</sup>

**摘要：**上海自贸区的创建是新一届政府推动中国经济进一步改革开放的重要举措。上海自贸区建设总体方案的核心内容包括推动服务业开放、加快金融改革、促进对外贸易的转型升级与实现简政放权。上海自贸区的创建有助于推动中国经济的结构转型，但自身也面临着套利行为难以监管、负面清单流于形式、监管思路亟待转变、改革红利沦为政策红利等问题与挑战。为进一步推动上海自贸区建设，中国政府应加快国内金融业改革、打破服务业的国企垄断、加强上海市政府与有关各部委的协调、防范自贸区沦为新一轮套利热潮。

**关键词：**上海自贸区 金融开放 服务业开放 负面清单

---

<sup>①</sup>本文的部分内容源自作者在 2013 年 11 月 1 日由刘鸿儒金融教育基金会、上海金融与法律研究院、重振布雷顿森林委员会主办的“年会 2013：镜鉴与前瞻——再启开放的力量”研讨会之分论坛三“上海自贸区与新一轮改革开放”中所做的主题发言。感谢与会者的评论，作者文责自负。

上海自贸区的创建是新一届政府推动中国经济进一步改革开放的重要举措。上海自贸区的成立不仅引发了国内外有关各方的高度关注，而且也引发了国内学术界与政策制定者的热议，其中不乏观点的对立与碰撞。自上海自贸区创建以来，国内各地方政府已经掀起了申报自贸区的热潮。上海自贸区的核心内容是什么？上海自贸区对中国未来的改革开放将会发挥什么作用？上海自贸区的发展能够实现预期目标吗？如何进一步地推动上海自贸区的建设？

本文试图回答上述问题。文章的结构安排如下：第一部分概述中国政府创建上海自贸区的相关进展；第二部分梳理上海自贸区建设总体方案的核心内容；第三部分分析上海自贸区对于中国经济结构转型的意义；第四部分讨论上海自贸区面临的一些问题与挑战；第五部分提出进一步推动上海自贸区建设的政策建议。

## 一、创建上海自贸区的相关进展<sup>②</sup>

早在 2003 年 12 月，原全国人大副委员长成思危就曾提出，中国具备了将保税区升级为自由贸易园区的试点改革的条件。随后两年之内，上海、深圳、天津等地方政府纷纷向中央政府提交了将下属保税区向自由贸易园区转型的申请。

相比之下，上海显然更具优势。2009 年 11 月，上海综合保税区成立，负责统一管理 2005 年 12 月启用的洋山保税港区、1990 年 6 月全国第一个封关运作的外高桥保税区，以及 2010 年 9 月成立的浦东机场综合保税区。近几年来，上海综合保税区发展迅速。2011 年，上海综合保税区已注册企业总部近 200 家，区内国际贸易结算中心达到 20 个，越来越多的跨国企业选择将亚太区分拨中心放在上海综合保税区（胥会云，2011）。2012 年，上海综合保税区的贸易额超过 1000 亿美元，高居中国内地第一。自上海综合保税区成立之后，上海更是被中央政府陆续批复为国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心和国际物流中心。

在当前主要发达经济体试图通过跨太平洋伙伴关系协议（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）和多边服务业协议（Pluri-lateral Services Agreement, PSA）建构新一代高规格的全球贸易和服务业规则的背景下，中国政府如何对此作出应对，特别是如何进一步推动金融业开放与服务开放，已经成为市场关注的焦点。

上海市政府在 2013 年 1 月发布的《上海市推进国际贸易中心建设条例》中首次

---

<sup>②</sup> 关于上海自贸区创建过程中更详尽的政策进程，可参见本文的附表 1。

提出要在上海“探索建立符合国际惯例的自由贸易园区”。2013年3月，国务院总理李克强在江苏、上海调研期间表示，鼓励上海在现有综合保税区基础上，研究如何试点先行，在28平方公里内建立一个自由贸易区试验区，进一步扩大开放，推动完善开放型经济体制机制。这一表态大大推动了上海自贸区的创建进程。短短半年时间之内，上海市政府就完成了总体方案的拟定，并让该方案通过了各相关部委的审核。

2013年9月27日，国务院发布中国（上海）自由贸易试验区总体方案（简称总方案），与之前的申报方案相比，总方案略显谨慎，尤其是在金融开放创新领域（李雨谦，2013）。一方面，总方案将利率市场化、人民币自由兑换以及人民币跨境使用均置于风险可控的前提之下，并增加了“创造条件”这一过程描述；另一方面，对允许符合条件的中资银行开办离岸业务，总方案也增设了“完善相关管理办法、加强有效监管”的前提条件。这充分表明，以开放倒逼改革尽管是上海自贸区的一大目标，但注定是一个循序渐进的过程。

2013年9月29日，上海自贸区正式挂牌成立。

## 二、上海自贸区建设总体方案的核心内容

在国务院发布的中国（上海）自由贸易试验区总体方案中，列出了上海自贸区的五项主要任务，即加快政府职能转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新，以及完善法制领域的制度保障。朱海斌（2013）指出，上海自贸区改革包含贸易、投资、金融与行政管理等四个领域的改革，而其核心在于重新定义政府与市场之间的关系。以下笔者将根据自己的理解，按照重要性由高至低的顺序，来梳理上述总方案中的五大核心内容：

第一，**推动中国服务业的开放**。总方案指出，选择金融、航运、商贸、专业服务、文化服务与社会服务等领域扩大开放，暂停或取消对投资者的资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施，营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。在上述领域中，金融服务的开放倍受关注。这一领域的开放主要包括：首先，允许符合条件的外资金融结构设立外资银行，以及符合条件的民营资本与外资金融机构共同设立中外合资银行；其次，在条件具备时，适时在试验区内试点设立有牌照银行，并允许符合条件的中资银行开办离岸业务；再次，逐步允许境外企业参与商品期货交易。鼓励金融市场产品创新。支持股权托管交易机构在试验区内建立综合金融服务平台；最后，支持开展人民币跨境再保险业务，培育发展再保险市场等。中国银监会也明确了区内

银行监管的相关细节，包括优化调整自贸区内金融机构存贷比的监管标准、支持银行业金融机构发展跨境融资业务和跨境投资金融服务、鼓励外资银行入区经营、缩短外资金融机构在代表处升格为分行以及开办人民币业务所需时间等；

第二，**探索建立负面清单管理模式**。负面清单是指，凡是针对外资的与国民待遇、最惠国待遇不符的管理措施、业绩要求、高管要求等方面的措施，均以清单方式列明。迄今为止，中国政府对外商直接投资的管理一直使用《外商投资产业指导目录》，列出了中国鼓励、限制与禁止外商进入的行业。所有的外商直接投资只能在规定范围内活动，也即“法无规定不可为”。而负面清单是给不开放的行业和受限制的商业活动列一个清单，只要未列入负面清单的就是“法无禁止皆可为”。总方案指出，在自贸区内，借鉴国际通行规则，对外商投资试行准入前国民待遇和负面清单管理模式。对负面清单之外的领域，按照内外资一致的原则，将外商投资项目由核准制改为备案制。这事实上是试图弱化政府权利、划清政府与市场的界限，从而更好地发挥市场在配置资源方面的基础作用。这与新一届政府推动简政放权与实现政府职能转变的努力是一致的。正如沈建光（2013）所言，负面清单的管理模式一来有助于与国际贸易最新规则接轨，增强外国投资者的信心与积极性，二来有助于鼓励国内企业创新，三来有助于减少政府审批、依靠市场机制和打破垄断，可谓一石三鸟。

第三，**加快金融改革**。近期，中国金融领域的改革进程明显提速，例如金融国十条的出台、贷款利率下限的取消以及信贷资产证券化试点的重启等。而上海自贸区将在中国政府进一步推动金融改革方面扮演重要角色。总方案指出，在风险可控的前提下，可在试验区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，在试验区内对金融机构资产方价格实行市场化定价。如果上海自贸区内的金融改革能够取得成功，并经历试点铺开，这将对未来中国经济增长模式的结构转型发挥至关重要的推动作用；

第四，**推动对外贸易的转型升级**。随着国际经济新秩序的逐渐形成，以及中国传统制造业比较优势的逐渐丧失，中国必须积极培育贸易新型业态和功能，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的国际贸易竞争新优势，加快提升自身在全球贸易价值链中的地位。而上海自贸区有望在这一进程中发挥积极作用（朱海斌，2013）。总方案指出，自贸区将发挥外高桥港、洋山深水港、浦东空港的联动作用，发展航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运经济等产业，将上海建成国际航运中心。此外，上海自贸区将会积极探索在试验区内设立国际大宗商品交易和资源配置平台，开展能

源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易，扩大完善期货保税交割试点，拓展仓单质押融资等功能；

第五，**简政放权，完善法律保障**。中国政府将在自贸区内深化行政管理体制改革，推动政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管。总方案指出，要努力实施“一线放开，二线安全高效管住，区内货物自由流动”的创新监管服务模式。邵宇（2013）认为，预计在未来的自贸区内，质检、工商等所有的市场行政管理职能都会汇总到一个机构，而分散在一行三会的金融监管也可能合并为一个高效统一的监管体系，从而践行“小政府”和服务性政府的新理念。

### 三、上海自贸区对中国经济结构转型的意义

近几年来，美欧等发达经济体先后发起 TPP、TTIP 和 PSA 等新一轮多边贸易谈判，力图形成新一代高规格的全球贸易和服务规则，新的国际经贸秩序正在形成；中国国内改革日渐进入深水区，依赖高投资以及通过出口消化过剩产能的发展思路日益难以为继，产能过剩、资源浪费、环境破坏、宏观调控效率下降等弊端日益突出。中国政府迫切需要通过新的改革手段来进一步激发市场主体活力、扩大改革开放与打破发展瓶颈。上海自贸区的设立是中国面对国内外新形势的重大举措，这既有助于顺应全球贸易投资体制发展的新趋势，又有助于塑造中国新的经济增长动力，对中国经济的转型升级具有极其重要的意义。

首先，**上海自贸区的创建有助于推动中国的转口贸易和离岸贸易发展，促进贸易结构升级**。过去几十年来，由于亚太地区大多数国家都缺乏像新加坡那样的深水港口以供大型远洋船舶停靠，中国、日本和韩国的大宗商品海洋运输均在很大程度上依赖于通过新加坡的天然良港进行转口。转口贸易在为新加坡带来巨额财富的同时，也促进了后者金融服务业和其它服务业的发展。上海的位置要比新加坡更加优越，它处于全球第二大经济体海岸线的腹部位置，与全球第三大经济体日本和经济蓬勃发展的韩国的距离也非常理想。经过 10 年的艰苦建设，上海洋山港已经成长为世界上规模最大、水深条件最好的港口之一。上海自贸区的设立为洋山港充分发挥其作用提供了制度保障。上海自贸区的建立将使得亚太各国的货物可以自由地从上海港进出、交割和结算，而区内人民币的自由兑换则为这些活动提供了支付结算方面的保障（笔夫，2013）。上海自贸区通过提供税收、贸易、金融等层面的优惠措施，来吸引更多的跨国公司在上海建立总部。如果跨国公司能够将更多的设计、生产、流通和服务环节放

在中国，这无疑将有助于中国的加工贸易由单纯生产向综合服务和全球运营方向转型，推动贸易和产业结构升级，从而使得中国由全球跨国公司的制造中心转变为战略中心和决策中心（张茉楠，2013）。

其次，**上海自贸区的创建体现了中国政府积极融入全球经济治理新秩序、主动对接国际经贸新规则的努力。**以 TPP、TTIP 和 PSA 为核心的新一代全球贸易与服务规则，其主要特点包括：一是推行更高标准的贸易自由化；二是积极推进投资自由化；三是更加强调服务贸易自由化；四是更加强调公平竞争和权益保护。一旦上述三大协议完成谈判，这将建立一个以美国为轴心、横跨太平洋和大西洋的全球两大自由贸易区，其经济总量将占到全球 GDP 六成以上。虽然 TPP 谈判名义上秉承开放原则，但中国迄今为止尚未收到邀请，这使得中国在美国主导的全球经贸格局重构中可能处于被边缘化的局面（刘杉，2013）。如果中国作为一个整体直接主动参加上述谈判，不仅政治上困难较大，而且实体经济也可能面临显著负面冲击。因此，创建上海自贸区，在自贸区内全面实施准入前国民待遇和负面清单管理，这就为中国与国际贸易新规则之间建立了一个对接窗口。如果试点失败，由于范围受到限定，因此影响有限；而一旦成功，即可进一步推广与整个中国经济对接（邵宇，2013）。上海自贸区在准入前国民待遇与负面清单方面的试验，有助于中国政府积累在国际经贸新规则背景下参与国际经贸合作的相关经验，为与美国等发达国家开展相关谈判提供实证样本和依据参考，进而为中国政府积极参与国际经贸规则的制定提供有力支撑。

再次，**上海自贸区的创建有望促进人民币国际化进程。**一方面，上海自贸区将会加快金融服务业的对内对外开放，这将有助于塑造中国金融服务业的核心竞争力，提高人民币金融产品对外国投资者的吸引力。过去，中国的金融业是在相当封闭和政策保护的环境下发展起来的，其竞争力在很大程度上来自政策红利和资产规模优势。而在上海自贸区内，民间金融机构与外资金金融机构的设立与准入，将会显著增加中国传统金融机构面临的竞争，中国商业银行依靠存贷利差的传统盈利模式将面临严峻挑战。而上海自贸区放宽对金融产品创新的限制也将提升人民币金融产品对外国投资者的吸引力。另一方面，随着外汇管制的放开和投资便利化的提高，以及一些国际性交易平台的建立，越来越多的人民币有望从各方汇集而来，从而导致上海自贸区逐渐形成一个离岸人民币金融市场。如果中国政府能够依托上海自贸区来成功构建海外人民币回流机制，这将有效地打通人民币的全球循环路径，实现离岸与在岸市场的双向渗透，从而通过金融资源的全球配置来提高人民币的国际地位（邵宇，2013）。

第四，上海自贸区的创建有助于加快中国政府的职能转变。传统上，中国政府把行政审批当做宏观调控的有效手段，通过产业政策来推动经济增长，这造成某些行业出现了严重的产能过剩。这意味着市场配置资源的基础性作用得不到有效发挥，同时政府宏观调控效率低下。而上海自贸区改革的核心正是重新定位政府与市场之间的关系（朱海斌，2013）。在上海自贸区内，通过实行负面清单管理，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管，有助于达到简政放权、加快转变政府职能的目的。

第五，上海自贸区具有可复制与可推广的特点，并且与深圳前海合作区既有分工又有配合。<sup>⑨</sup> 上海自贸区是中国推进改革和提高开放型经济水平的试验田，一旦能够取得成功，就有望在全国范围内迅速推广，从而全面促进中国的改革开放。上海自贸区和深圳前海合作区都是中国政府深化改革、扩大开放的重大举措。其目标均是充分发挥该城市的地理位置优势，通过设立改革试点来为深化改革和扩大开放探索新途径。但上海自贸区和前海特区在发展背景、战略定位、改革任务以及特色政策上均有所不同。从发展背景来看，设立上海自贸区的目的是为了突破发达国家在创建国际经贸新秩序进程中对中国的“制度封锁”，从而具有更为重要的意义，也面临更大的国内外压力。从战略定位来看，前海合作区的定位是深化特区改革、促进珠三角产业升级，而上海自贸区的定位则是成为推进改革开放的“试验田”，形成可以向全国复制推广的经验。从改革任务来看，前海合作区的任务是建设金融业开放的试验窗口与推动人民币国际化，而上海自贸区的任务不仅包括加大金融业开放和加快金融制度创新，还承担着推动贸易自由化与投资便利化，以及深化行政改革的使命，因此后者的任务更为艰巨。从特色政策来看，前海合作区的特色更多体现在金融改革，而上海自贸区的特色则涉及贸易、投资、金融、行政、法制等诸多方面。

#### 四、上海自贸区面临的问题与挑战

不少分析认为，中国政府成立上海自贸区的意义，类比于2001年中国加入WTO。由于后者成功地促进了中国对外贸易增长，并成功倒逼了国内银行业改革。因此大多数市场人士看好于上海自贸区的前景，认为后者会在中国新一轮改革开放中扮演重要角色。然而，金融、服务业的开放不同于货物贸易的开放，资金流的规模与波动性远远大于货物流。笔者认为，对上海自贸区的演进前景应该保持谨慎乐观。未来一段时

---

<sup>⑨</sup> 关于上海自贸区与深圳前海合作区更细致的比较，可参见本文的附表2。

间内，上海自贸区的发展将会至少面临以下问题与挑战：

其一，**上海自贸区的金融自由化可能形成“政策洼地”，要抑制相关跨境套利行为存在很大难度。**在上海自贸区内实行人民币资本项目可兑换，会让国内金融市场与国际金融市场局部联通。人民币汇率与利率的自由化将使得上海自贸区内的人民币价格，与中国其他地区的人民币价格形成显著的汇差与利差，这将为跨境套汇套利提供强大的动力。试想，香港还是一个与中国内地有着海关隔离的离岸市场，相关主体要跨境移动资金还有着一定难度与交易成本，但仅仅因为内地与香港的两个人民币市场之间在汇率与利率方面存在显著差异，就已经导致了规模庞大的跨境套利活动（张明、何帆，2012）。如果在上海建立一个人民币离岸市场，而且这个市场与境内市场之间同样存在着持续的、显著的汇差与利差，那么对于中国监管当局而言，要管理这种套利资本活动将是非常困难的。诚然，中国政府已经宣布，将对在内地其他地区的金融机构与企业，以及在上海自贸区内的金融机构与企业，实现完全意义上的“分账管理”，来抑制区内与区外的套利活动。但这是远远不够的，香港与内地的金融企业与机构，难道没有实现分账管理？中国的国情决定了，上有政策、下有对策。只要有足够大的盈利机会，市场主体就会千方百计地规避相应监管来牟利。这种套利活动不仅会降低监管政策的效力，而且可能带来新的风险。笔者并不怀疑中国金融监管当局有能力甄别、发现特定的套利活动，但笔者担心的是，如果这种套利活动是大型国企或其他强势集团主导推动的，那么金融监管当局能否及时制止就可能值得怀疑。正如吴晓灵（2013）所指出的，“在设定的自贸区范围里，想构筑资金的藩篱是不可能的。除非割断区内与上海市所有资金往来，才能防止政策洼地效应。”

其二，**公布的负面清单流于概念和形式，基本沿袭了现有体制内政策，缺乏实质性的突破。**在日前发布的上海自贸区负面清单中，禁止类项目为 38 项，限制类项目为 152 项，合计 190 项，相对于 1069 条国民经济行业分类，禁止类与限制类项目约占 18%，看似开放度已经不低了。然而，多年来实施的《外商投资产业指导目录》中，禁止类项目为 36 项，限制类项目为 78 项，鼓励类项目中具有限制措施的为 43 项，合计 157 项。这意味着上海自贸区的负面清单，在开放程度上竟然还比不上全国适用的《外商投资产业指导目录》。这不由得令人追问，上海自贸区究竟是在试验开放呢，还是在试验管制（马宇，2013）？即使在最令人期待的服务业领域，负面清单也依然令人失望。例如，在互联网数据、网络服务、各种类型的教育方面，负面清单的限制要比上海自贸区之外更加严格。

其三，有关部门的监管思路面临转变、监管能力亟待提高，且需要有关部委的强力配合。六大服务业的开放、暂停或取消投资者资质要求、建立负面清单管理模式等新政策，意味着上海自贸区可能成为一个真正意义的自由港。中国目前的特殊监管区域实行的仍是“境内关内”政策，而上海自由贸易园区则实行“境内关外”政策，即放开一线（国境线），二线安全高效管住（与非自由贸易园区的连接线），在区内免除海关通常监管。如何在复杂的现实经济活动中设立防范屏障，既能让自贸区健康运行，又不对区外经济带来负面冲击，这是对有关部门监管智慧的考验。在开放创新过程中，有些情形下可能超出上海自贸区当局的自身能力范畴，这就要求其他部门做好协调工作。然而，就笔者的观感而言，这次上海自贸区的政策出台，似乎更多地受到地方政府与高层领导的大力推动，而在各相关部委方面未能达成足够多的共识。这一方面固然可以理解为不同的利益集团之间在存量改革方面的激烈博弈，但另一方面可能也反映了上海自贸区酝酿过程中“块块”（地方政府）与“条条”（中央部委）之间的沟通不足（张明，2013）。如果这一点不能得以改善，那么上海自贸区的发展进程将会注定坎坷。例如，作为新一届政府重点推动的重大举措，上海自贸区的诞生却没有国务院以及“一行三会”的正职领导到场庆祝，整个揭牌仪式持续不到 20 分钟，这在极其重视名分与仪式的中国社会中，自然引发了大量讨论与疑虑（刘胜军，2013）。

其四，全国范围内可能掀起自贸区热潮，甚至演变为自贸区泡沫，所谓改革红利有沦为政策红利的危险。上海自贸区的核心任务在于制度创新，而非政策红利。然而就在国务院正式批准设立上海自贸区的前后，全国各地便掀起了一股自贸区热潮，加入申报自贸区战团的城市包括天津、重庆、厦门、舟山，以及由广州南沙、深圳前海、珠海横琴联手打造的“粤港澳自贸区”等。在中国，很多时候，各地一哄而上相互竞争的结果，是让原本良好的政策期望演变为令人失望的新瓶旧酒。笔者担心的是，在各地的竞争之下，自贸区是否又会成为地方政府向中央政府要政策支持，进而沦为通过经济增长追求政绩的一种手段？自贸区是否会重蹈开发区、工业园区的覆辙，或者仅仅成为股市与房地产市场的炒作焦点？

## 五、推进上海自贸区建设的政策建议

如前所述，上海自贸区的创建有助于推动中国经济的结构转型，但同时也面临着一系列问题与挑战。为克服上述问题与挑战，更好地发挥上海自贸区在促进中国新一轮改革开放进程中扮演的角色，笔者在此提出如下政策建议：

第一，**加快中国国内金融市场改革，尤其是加快人民币汇率与利率形成机制的市场化，以及金融市场对民间资本的开放。**在贸易领域进行试点开放是容易的，但在金融领域进行试点开放是极其困难的。为降低上海自贸区创建后区内外的套利行为，中国政府应加快人民币汇率与利率形成机制改革，让在岸市场的人民币价格在更大程度上由市场供求来决定。这不仅能降低在岸与离岸市场上人民币的价差，而且能够让套利交易更快地抹平两个市场的价差，从而消除套利交易的动机。为更好地抵御资本账户开放后短期资本的冲击，中国政府应努力完善金融市场，消除当前存在的一系列金融脆弱性。上海自贸区推动区内金融改革的前提，应该是不至于影响国内金融稳定（沈建光，2013）。

第二，**中国政府应努力打破国有企业对若干服务业部门的垄断，尽快向民间资本真正开放这些行业。**目前中国的若干服务业，依然由国有企业垄断或寡头垄断。中国政府虽然先后出台了非公 36 条、新非公 36 条等政策、三令五申地要求对民营企业开放这些行业。但迄今为止，上述行业的开放度非常有限。这进一步造成这些行业缺乏国际竞争力。如果中国政府在不先对民营企业开放服务业的前提下，先向外资企业开放这些行业。那么各种类型的中国企业都难以与强劲的跨国公司竞争。这事实上也是为什么冗长的负面清单会因此出台的重要原因。因此，为更好地提振中国服务业的竞争力，中国政府应在向跨国公司全面开放服务业之前，尽快向民营资本开放这些行业。

第三，**上海市政府应加强与中央各部委之间的沟通与协调，尽快在上海自贸区的建设方面达成全面共识。**在金融层面，上海市政府应加强与一行三会的配合，以尽可能在控制系统性风险、抑制跨境套利与套汇的前提下加快区内的金融开放，并努力实现区内区外的改革协调。在服务业开放层面，上海市政府应加强与商务部的合作，以大幅缩小负面清单的长度，加大对外企与民企的开放力度。

第四，**抵制各地方政府在建设自贸区方面的热潮，强调上海自贸区在获得成功之后的推广与复制，并坚持只给“改革红利”而非“政策红利”。**中国政府应避免自贸区再度沦为地方政府进行制度套利的工具，审慎渐进地进行试点推广。在实施过程中，中央政府应强调上海自贸区在制度创新方面的意义，避免自贸区热潮发展成为新一轮圈地运动、新一轮工业园与开发区运动，以及新一轮造城运动。从更高层次意义上而言，地方政府的政绩评价体系亟待转变，而十八届三中全会的决定有望在此方面取得重大突破。

### 参考文献:

笔夫 (2013): “自贸区为中国突围”, 《华夏日报》, 10月12日。

李雨谦 (2013): “上海自贸区方案比申报稿略显谨慎”, 财新网, <http://economy.caixin.com/2013-09-27/100587399.html>, 9月27日。

刘杰武、李贵才 (2013): “特区中的特区——珠海横琴新区与深圳前海合作区比较研究”, 《第十五届中国科协年会第25分会场: 产城互动与规划统筹研讨会论文集》。

刘胜军 (2013): “理性期待上海自贸区”, 英国《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001052969>, 10月17日。

刘杉 (2013): “美华媒: 远非经济意义 上海自贸区牵出一盘大棋”, 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/hb/2013/08-30/5226627.shtml>, 8月30日。

马宇 (2013): “自贸区负面清单凸现根本缺陷”, 《中国经营报》, 10月14日。

邵宇 (2013): “上海自贸区的使命”, 英国《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001052601>, 9月23日。

沈建光 (2013): “上海自贸区的四大难题”, 英国《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001053134?page=1>, 10月29日。

吴晓灵 (2013): “不要对自贸区的金融领域寄予过多期待”, 《上海证券报》, 9月27日。

胥会云 (2011): “中国保税区20年: 上海畅想首个自由贸易园区”, 《第一财经日报》, 11月10日。

朱海斌 (2013): “上海自贸区看些什么?”, 中国投资咨询网, <http://download.ocn.com.cn/market/201309/zhuhaibin291020.shtml>, 9月29日。

张明、何帆 (2012): “人民币国际化进程中在岸离岸套利现象研究”, 《国际金融研究》, 第10期。

张明 (2013): “上海自贸区热的冷思考”, 《彭博商业周刊》, 10月25日。

张莱楠 (2013): “上海自贸区肩负提升中国竞争力使命”, 《上海证券报》, 10月09日。

附表 1：中国（上海）自由贸易试验区的政策进展

日期	政策进展
2003 年 12 月	原全国人大副委员长成思危提出，中国推动保税区向自由贸易园区转型的改革试点已经成熟，应早日选取试点。
2005 年之后	上海、深圳、天津等地向国务院及各部委提交推动保税区向自由贸易园区转型的建议。之后发改委、国研中心对这些地区进行了调研。
2009 年 11 月	上海综合保税区成立，负责统一管理 2005 年 12 月启用的洋山保税港区、1990 年 6 月全国第一个封关运作的外高桥保税区，以及 2010 年 9 月成立的浦东机场综合保税区。
2011 年	上海向国家有关管理部门提交了在上海综合保税区设立自由贸易园区的申请。
2011 年 11 月	在第 11 届世界自由贸易园区大会期间，上海正式向外界明确表示建立自由贸易园区的意向。
2013 年 1 月 25 日	上海在《上海市推进国际贸易中心建设条例》中首次提出要在上海“探索建立符合国际惯例的自由贸易园区”。
2013 年 3 月	国务院总理李克强在江苏、上海调研期间表示，鼓励上海在现有综合保税区基础上，研究如何试点先行，在 28 平方公里内建立一个自由贸易区试验区，进一步扩大开放，推动完善开放型经济体制机制。
2013 年 4 月 11 日	上海市委书记韩正和市长杨雄向国务院副总理汪洋做专题报告，并在和国家相关部委沟通后，对推进自由贸易园区工作进行动员和部署
2013 年 4 月 18 日	上海市政府宣布，正在配合国家有关部委制定《上海自由贸易园区建设总体方案》，方案中将明确外汇管理创新、服务贸易开放、区域便利化等方面的行动计划和政策措施。
2013 年 5 月 11 日	上海市长杨雄和商务部部长高虎城主持召开中国（上海）自由贸易园区联合工作组第一次会议，对总体方案内容框架形成共识。
2013 年 5 月 14 日	上海自贸区项目获得国家层面立项，上海市各部门正紧锣密鼓地为自贸区做配套调研与方案制定，涉及海关、税务、银行、土地、工商等多个职能部门，相关细则也会同期落地。
2013 年 5 月 29 日	商务部正式发函，征求 25 个相关部委意见。
2013 年 6 月 27 日	国务院召集相关部委召开专题会，对方案中涉及的一些政策措施进行协调。

2013年6月28日	上海方面将总体方案修改完善后，交给各部委会签。
2013年7月3日	国务院常务会议原则上通过了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。
2013年8月16日	国务院常务会议表示，拟提请全国人大常委会审议有关授权国务院在试验区内暂停实施有关法律规定的决定草案。
2013年8月22日	商务部公告，国务院批准设立中国（上海）自由贸易试验区。
2013年8月25日	结合自贸区建设要求，上海市推出42条金融措施，主要包括：推进发展直接融资，改善融资结构；推动跨境人民币结算业务；发展探索设立民间资本发起的自担风险的民营银行、金融租赁公司与消费金融公司等。
2013年8月26日	相关部门宣布，在自贸区内，对负面清单之外的外商投资企业暂时停止实施外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法等3部法律的有关规定，暂时停止实施文物保护法的有关规定。
2013年9月27日	国务院公布《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》，明确了上海自贸区的五大主要任务及措施。
2013年9月29日	中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌成立。

资料来源：作者根据财新网、网易财经与东方财富网的公开资料进行整理汇总。

附表 2：上海自贸区与深圳前海合作区的比较

比较项目	中国（上海）自由贸易试验区	深圳前海深港现代服务业合作区
区域位置	涵盖外高桥保税区、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等 4 个海关特殊监管区域，面积 28 平方公里。依附长三角经济群。	位于香港—深圳—广州中心，临近深圳机场与香港机场，面积 15 平方公里。依附珠三角经济群
发展背景	国际：新一代高规格的全球贸易和服务规则即将形成，中国面临“二次入世”的挑战。国内：改革进入深水区，需要通过扩大开放来倒逼改革。	国家深化特区改革；珠三角产业升级、城市转型；深圳全面建设国际性城市，香港服务业北上。
战略定位	建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”，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。	打造现代服务业体制机制创新区、现代服务业发展集聚区、香港与内地紧密合作的先导区、珠三角地区产业升级的引领区。
任务	一是加快政府职能转变；二是扩大投资领域的开放；三是推进贸易发展方式转变；四是深化金融领域的开放创新；五是完善法制领域的制度保障。	一是维护香港繁荣稳定；二是利用香港的服务产业优势加速内地产业升级探索路径；三是加强深圳作为珠三角改革开放引领者的地位。
特色政策	推进政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管；加大服务业开放；探索建立负面清单管理模式；加快金融制度创新。	主要集中在金融改革方面，建设我国金融业对外开放实验示范窗口。
金融政策	第一，在风险可控前提下，可在试验区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。在试验区内实现金融机构资产方价格的市场化定价。鼓励企业充分利用境内外两种资源、两个市场，实现跨境融资自由化。 第二，推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构全面开放，支持在试验区内设立外资银行和中外合资银行。允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台。逐步允许境外企业参与商品期货交易。	第一，人民币业务国际化。允许设立在前海的银行开展境外人民币业务；允许香港银行在 CEPA 框架下对前海地区的项目及企业发放贷款；支持前海企业在香港发行人民币债券，灵活募集境外资本。 第二，股权改革试点。前海允许设立前海股权投资母基金。并支持包括香港在内的外资股权投资基金在前海创新发展，积极探索外资股权投资企业在资本金结汇、投资、基金管理等方面的新模式。 第三，扩大金融市场对开放程度。
目标	国际金融中心（要求全面，体系完善）；试点成功，全国推广。	金融业开放试验示范窗口（对外开放，先行先试）。

资料来源：刘杰武、李贵才（2013），以及作者根据《中国（上海）自由贸易试验园区总体方案》与《国务院关于支持深圳前海深港现代服务业合作区开发开放有关政策的批复》自行整理。

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。

