

上海财经大学中国产业发展研究院

成果要报

第 1 期（总第 6 期）

中国产业发展研究院办公室编

2014 年 01 月 30 日

领导批示：

中国（上海）自贸试验区在推进制度创新中的关键问题和对策建议

【成果摘要】 本项研究重点探讨了中国（上海）自贸试验区在负面清单管理模式、事中事后监管模式以及深化金融改革等制度创新方面的举措。研究认为，完善“负面清单”管理，需要拓展“负面清单”的架构、改进负面清单产业分类与建立负面清单指标体系；在强化事中

事后监管的过程中，需要实现监管主体由“单部门监管”向“多部门综合监管”的转变，监管模式由“规则性监管”向“原则性监管”的转变，监管的对象由“企业”为主向“企业与投资者”并重的转变；通过建立与自贸区相适应的人民币跨境使用体系，推进利率市场化改革与掌握人民币海外定价权，完善汇率形成机制来深化金融改革。

成立中国上海自贸区，目的是通过一系列制度创新，为全面深化改革探索新路径、积累新经验。从内容上看，自贸区的制度创新主要体现为“1+3+1”模式，即“投资管理创新”+“金融创新、航运创新、贸易创新”+“监管创新”，但其中的负面清单管理模式、事中事后监管模式以及深化金融改革是当前亟需解决的关键问题。

一、加快完善“负面清单”的管理模式，优化“负面清单”的制定方法

第一，拓展现有“负面清单”架构，逐步向“负面清单+保障措施”的管理模式转变。上海自贸区现有负面清单主要包括“保留行业+特别管理措施”，而以北美自由贸易区为代表的贸易投资协定，都还包括一项“保障措施”的说明，即准许缔约方在特定情况下撤销或停止履行约定义务以保障某种更重要利益，并可在未来重新设置实行新限制性措施的部门和活动领域。比如巴西就通过对境外投资者投资股票、债券和金融衍生品进行临时性征税等措施，一定程度上缓解了2008年国际金融危机冲击。由于我国大部分产业竞争力还不强，相关监管模式还不健全，因而制定一套与“负面清单”配套的“保障措施”尤为重要。

第二，完善负面清单的产业分类法，提高清单透明度。上海自贸区负面清单和服务业开放清单都采用了我国国民经济行业分类标准，而《海峡两岸服务贸易协议》和《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》中所涉及的服务业开放则是按照《服务贸易总协定》的分类法。此外，目前负面清单中是限制投资银行的，而服务业开放清单中又允许设立外资银行。这种产业分类标准不清以及正面和负面清单的内容不统一，极易造成“大门关、小门开”以及“玻璃门”现象，不利于投资贸易便利化。因此，在完善负面清单上，宜采取世界上多数国家通用的产业分类方法，对需保留的，明确具体限制措施；对没有必要保留的，尽量取消。

第三，加快建立以动态比较优势为核心，兼顾产业安全和产业损害的负面清单制定指标体系。由“正面清单”向“负面清单”管理模式转变，需要重新审视指标体系制定问题。借鉴美、日等国将产业综合竞争力作为制定负面清单重要指标并兼顾产业安全等因素的做法，上海自贸区应以“动态比较优势”为核心理念构建产业竞争力指标体系，并辅之以产业安全和产业损害的综合考虑。对具有动态比较优势且竞争力较强的产业，可采取更为开放的态度，鼓励他们在国际分工体系中抢占主动权。如鼓励类中限制合资的行业，以及限制类中要求有中方控股的企业中，有些是有比较优势的，下一步可考虑扩大开放。

二、创新自贸区监管制度，掌握“管”与“放”的平衡

第一，监管主体由“单部门监管”向“多部门综合监管”转变。上海自贸区的逐步放开必然涉及不同监管部门的职能重置，容易产生

部门权责错位，为此应尽快在法律层面确立自贸区内的监管主体和具体职责。借鉴迪拜自贸区成立综合管理局来管理金融服务业的成功做法，上海自贸区可以通过建立部门间信息共享平台，实现电子口岸、监管系统和行政管理平台的无缝对接，完成多部门综合监管。同时，积极引入第三方监管，整合监管信息，保证监管的透明、公平、公正。

第二，监管模式由“规则性监管”向“规则性与原则性协调监管”转变。我国一直以来都是采用“规则性”为主的监管模式，即监管方针对特定监管事项，以具体权利和义务为内容，对监管对象的业务流程和范围开展法律监管。实践中，这种方式确实能有效控制风险，但由于限制措施较为生硬，不利于金融机构的创新发展，同时由于不同金融机构之间的业务存在交叉，又很容易产生监管盲区。反观国外，以结果为导向，不针对具体事项，只通过基本准则对监管对象行为进行约束的原则性监管方式，越来越成为欧美等发达国家金融监管新趋势。如英国金融服务管理局 2005 年采用 11 项“商业原则”对《监管手册》进行重新评估和完善，并于 2007 年发布《原则性监管：关注重要结果》的文件，从而推动了原则性监管方式更广领域的运用。美国商品期货交易委员会 2009 年起开始运用原则性监管方式来监管交易所、结算组织和中介机构。基于上海自贸区将探索解决一系列加快金融创新和扩大开放的现实问题，这就需要设计一套与国际接轨的“规则与原则”相结合的监管模式，运用基本原则去补充完善现有的规则性法律法规，从而在有效监管区内金融机构的同时，更好激发我国金融机构的创新活力。

第三，监管的对象由“企业为主”向“企业与投资者并重”转变。由于长期以来对外来投资者有着严格市场准入限制，我国现有监管法案主要是通过约束企业行为来规范市场秩序，对投资者特别是外来投资者的监管设计还不多。随着上海自贸区的深入发展，将会有大量外来投资者涌入，这就需要将对企业监管与对投资者的监管相结合，避免单纯依靠对企业监管带来的“主体明确，责任不清”的监管低效。美国证券交易委员会为应对2008年国际金融危机，就曾制定一系列针对投资者的监管规则，如规定“任何月份或者年度最后交易日持有市值一亿美元以上股权证券的机构投资者应提交交易情况报告”等内容，力求通过对投资者的行为监管，防范金融风险，维护金融市场秩序。

三、加快推进人民币国际化和利率市场化改革，掌握人民币海外定价权

第一，建立与自贸区相适应的人民币跨境使用体系。人民币跨境使用是实现投资贸易便利化、推动人民币国际化的重要举措，关系到上海自贸区稳步发展和上海全球金融中心地位的确立。为此，首先要逐步放开人民币资本项目可兑换，不断优化资本账户开放顺序。其次要注重两个结合。一方面，坚持将发展人民币跨境贸易结算与跨境投融资多元化相结合，如允许区内企业境外发行的人民币债券在区域内使用，通过境外投融资不断提高人民币在国际贸易、特别是大宗商品计价和结算中的使用比例等；另一方面，坚持将发展人民币离岸市场和在岸市场相结合，通过两个市场的对接，建立人民币跨境双向流动渠道，形成人民币在境内外的良性循环机制，防止套利行为。

第二，引入中小民营金融机构，推进利率市场化改革。我国在全面放开金融机构贷款利率和存款利率下限管制后，下一步要推动存款利率的上限管制，扩大利率浮动区间。上海自贸区若继续将原来区外的金融市场参与者结构搬到区内，可能会出现日本冲绳特别自由贸易区由于本土大型金融机构的先入为主，造成后续改革阻力重重的问题。这就需要引入民营金融机构，促进金融市场有效竞争，从而稳妥推进存款利率市场化，同时避免市场扭曲，切实提高金融效率。如美国就鼓励成立社区银行，通过其与美国大型银行的利率竞争，促进了利率市场化。此外，要加快推进存款保险制度的建立和完善，避免挤兑风险，以保证民营中小金融机构的有效参与。

第三，掌握人民币海外定价权，完善汇率形成机制。与以离岸美元为主的新加坡不同，上海自贸区若将离岸人民币定价权放在境外（试验区之外），久而久之会冲击国家货币政策有效性和独立性。由于上海是人民币交易市场的大本营，上海银行间同业拆借利率最具有作为中国基准利率的潜力，因而人民币的国内定价权还在境内（上海）。而离岸人民币主要适应香港、伦敦和新加坡地区市场的某种需求，这就需要加快与人民币定价权高度相关的离岸债券和期货业务的发展，利用好人民币期货的价格发现功能。与此同时，要吸取欧元区国家汇率统一而“要素”不流动的经验教训，加快推进要素流动，避免“一币多价”，逐步实现通过“产品价格→要素流动”模式来完善汇率形成机制。

作 者：干春晖

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13501991325

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我院联系。

电 话：13501991325，021-65903691（干春晖），
13564371475，021-65906710（余典范），
18601634480，021-65906859（陈 琼）

传 真：021-65907458

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院