中国（上海）自由贸易试验区——大胆试 大胆闯 自主改

本报记者 李泓冰 谢卫群 季觉苏

■辉煌历程

上海浦东，基隆路9号。2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区管委会挂牌。

随后，《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》发布。这是中国第一次用负面清单管理外商对华投资，迅速点燃了市场热情。

自贸试验区管委会的企业办事大厅，投资人和创业者挤得水泄不通。2013年国庆黄金周，浦东工商局注册科的陈逸霏被紧急抽调，接收企业开办申请，“忙得抬不了头，拿到申请材料就往后面房间送，一天下来，材料堆满屋子，人都走不进去。”

不到半年，自贸试验区新增中外企业7700多家，人们看好的是国内首个自贸试验区的改革红利。

习近平总书记对上海自由贸易试验区建设提出明确要求：对照最高标准、查找短板弱项，大胆试、大胆闯、自主改，进一步彰显全面深化改革和扩大开放试验田的作用，亮明我国向世界全方位开放的鲜明态度。

弹指7年多，“试验田”从28.78平方公里扩展到120.72平方公里，又添临港新片区。截至2020年底，上海自贸试验区累计新设企业6.9万户，是前20年同一区域的1.7倍，其中新设外资企业1.2万户，更有328项制度创新成果从上海推广至全国。

自贸区试验，“试”出了中国开放新境界。

对标国际最高标准最好水平，开展自贸区试验

上海市委常委、浦东新区区委书记、中国（上海）自由贸易试验区管委会主任翁祖亮表示，上海自贸试验区贯彻落实党中央决策部署，对标国际最高标准、最好水平，开展自由贸易试验，为今后参与双边、多边以及区域合作奠定基础，为开展国际贸易新格局的相关谈判积累经验，进而为我国参与国际经贸规则的制定提供有力支撑。

自上世纪90年代起，上海就设立了保税区。“对外开放，上海经验丰富，率先开展自贸区试验是最佳选择。”上海社科院研究员沈玉良说。

在国家发改委、商务部、中国人民银行、海关总署等多部门支持下，上海市针对各项国际贸易规则，组建了18个研究团队逐条对标，让自贸试验区做到与国际最高标准接轨。

先行先试，涉及国家多个部门，必须争取改革共识。历时一年，中国特色的自由贸易试验区方案出台。

时任上海自贸试验区管委会副主任简大年说：“乘着巨轮启航，担着使命奋楫，历史或将写下：自贸区，中国开放新起点！”

以开放促改革，理顺政府和市场的关系

十八届三中全会提出，“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”

全国人大财政经济委员会一位委员说，“自贸试验区为理顺政府与市场的关系，找到了具体抓手。”

推出“负面清单”，并根据改革进展不断完善。最初的负面清单，设立了18个行业门类190条不予准入或有限制的“禁区”，非禁止即准入。此后数次“瘦身”，2020年负面清单仅剩30条。

改革接踵而来：注册资本实缴制变认缴制，审批改备案、实施告知承诺，先照后证、证照分离、一业一证……上海社科院研究员徐明祺认为，自贸试验区以开放促改革，确立了一套与国际通行规则接轨的市场准入方式。

以前，开一间便利店，办齐各种行业许可证得奔忙数月。自贸试验区“一业一证”改革，把一个行业准入的多个审批事项，整合为一张“行业综合许可证”，审批时限压减近90%，申请材料压减近70%。

2020年11月，国务院批复同意上海浦东新区开展“一业一证”改革试点。

海关通关改革让企业更便利。上海自贸试验区探索实施了近百项创新举措，如“单一窗口”等具有国际先进水平的贸易监管制度，促进区内货物、服务等要素自由流动，建立国际自由贸易区通行的“一线放开、二线管住、区内自由”新模式……口岸整体通关时间压缩50%以上，每年降低费用超4亿元。

金融改革稳步推进。2014年5月，自贸试验区分账核算体系建立，自由贸易账户推出，区内主体可以通过自由贸易账户开展投融资汇兑等创新业务。2015年10月，人民银行等部门和上海市发布《进一步推进中国（上海）自由贸易试验区金融开放创新试点 加快上海国际金融中心建设方案》的“金改40条”，金融制度创新框架基本形成。人民币跨境使用和外汇管理创新进一步深化，一批面向国际的金融交易平台有序运行。

截至2020年底，有61家不同类型的金融机构直接接入自由贸易账户监测管理信息系统，开立自由贸易账户13.2万个，获本外币境外融资总额折合人民币2.1万亿元。

临港新片区闯新关，扩大开放再升级

披襟向洋的临港，距上海市中心70多公里，每逢节假日，滴水湖畔游人如鲫。

2018年11月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布“将增设中国上海自由贸易试验区的新片区”。2019年8月，临港新片区揭牌。有人这样评价临港新片区：“敢闯、敢试、敢改。”

敢闯——投资自由，全国首个由外资控股的合资理财公司汇华理财设立；资金自由，跨境人民币结算便利化、本外币合一跨境资金池等业务相继落地；运输自由，首艘“中国洋山港”籍船舶完成登记……

敢试——引进人才，减少审核的条条框框。一系列突破性人才政策，不断优化人才服务综合环境。位于临港新片区的榕融新材料公司，有一批学历不高却技术过硬的产业工人，临港不但为其落户，更安排入住公租房。

敢改——临港审批管理模式“改”向扁平化：市级、区级1170项事权直接下放到临港一级，许多事项由原管理部门的三级或四级审批压缩为二级。

揭牌一年多，临港新片区在“特殊功能”上做足文章：初步构建开放型政策制度体系，一批首创模式、首发项目、首个业务落地实施；洋山特殊综合保税区二期封关验收完成，特殊经济功能逐步显现；加快建设具有国际竞争力的前沿产业集群，重点聚焦集成电路、生物医药、人工智能、航空航天等领域，始终保持招商和投资热度……2020年，临港新片区签约重大项目365个，涉及投资额超过2542.38亿元，平均每天落地一个重大项目。

“临港新片区正作为‘新平台、新窗口’，参与全球高端资源要素配置、产业分工和国际经济治理，更好地代表国家参与国际合作与竞争。”上海市委常委、临港新片区管委会常务副主任朱芝松说。

■感悟初心

制度创新的新时代探索

为群

2013年的秋天，“负面清单”出现在新生的中国（上海）自由贸易试验区。

由上海开始的自由贸易区试验，堪称一场政府职能转变的自我革命，更多着眼于制度层面的创新、制度环境的供给，是制度创新的新时代探索。通过对标高标准，以扩大开放促进政府职能改革，全面提升治理能力、大幅提高行政效率。

扩大开放，必须直面深化改革的挑战。

中国由高速增长转向高质量发展，改革开放步入深水区。改革必须拿出刀刃向内、壮士断腕的勇气，厘清政府与市场的关系，在法治化、国际化、便利化上提供更多有效的制度供给，打造更优化、更开放、更符合高质量发展所需的营商环境。

外商投资准入的负面清单、先照后证、证照分离、自由贸易账户……自贸区改革，每一项都是难啃的“硬骨头”，且牵一发而动全身。怎样规避系统性风险？上海自由贸易试验区沿用了渐进式改革的成功经验：先行先试、由点及面，统筹兼顾、协调推进，探索出新的发展模式和制度创新的重要路径。

“大胆试、大胆闯、自主改”，同时必须“可复制、可推广”。上海自由贸易试验区的制度创新成果，渐次放大，逐步扩展。从临港新片区到海南自由贸易港，渐次推进的改革，充分显示了顶层设计的高瞻远瞩、基层创新的充沛活力。

自贸区试验仍在继续，仍有许多课题待“破”，难题待“克”。值得一提的是，7年多的试验过程，让人们越来越深切地体会到政府“放、管、服”改革三者之间的内在联系。推进改革开放，优化营商环境，更好激发市场主体活力，这不但成为上海自由贸易试验区的常态，也成为全国各地政府部门的改革方向，有力推动了扩大开放和高质量发展。

图①：上海陆家嘴地标性建筑。王 初摄（影像中国）

图②：上海洋山港集装箱码头。本报记者 钱一彬摄

图③：上海浦东杨高北路上的中国（上海）自由贸易试验区海鸥门。 资料照片

本版责编：叶 子

版式设计：蔡华伟

■亲历者说

自贸试验区，激发全社会投资活力

本报记者 谢卫群

2013年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区揭牌。时任自贸试验区企业服务处副处长的杜燕英，接到了紧急电话通知，她被调到自贸试验区企业服务大厅。“开办企业的人太多了，必须加强服务力量。”

杜燕英去企业服务大厅一看，人头攒动。她10月1日直接上班，从此连续几个月没休息过。

“场面真的火爆！大厅挤得满满当当，场外还有很多人。”杜燕英的工作，是针对出现的问题不断作出调整，优化办事流程。

开办企业的人太多，服务大厅每晚七八点才能下班。早上四五点，门外就开始排队。“我们及时调整，早上6点就开门，同时工作人员进行预审核，减少投资人在柜台前咨询、审核材料的时间，同时还启动了预约办理。”

自贸试验区备受关注，各部委办、兄弟省份、高等院校纷纷组织前来观摩，服务大厅一天就能接待30多批次人员，“大家对自贸试验区充满了热情和期待。”杜燕英说。

此后，上海自贸试验区成立投资服务中心，杜燕英任中心主任。“中心率先实行企业办事‘单一窗口’服务，线上线下结合，实现企业新设、变更和境外投资的‘一口受理、信息共享、并联办事、统一发证’。在这里，海关、工商、商检、公安、外汇等部门协同办公，形成一支服务市场主体的团队。”

在负面清单制度推动下，外商在自贸试验区投资手续流程大大缩减。杜燕英见证了第一家通过备案制诞生的合资企业。

如今，企业服务大厅重新装修了，从办事者的角度出发调整布局，更舒适、更智能。大厅的名称也由“企业服务大厅”更名为“行政服务大厅”，服务领域更广了。