

中国(上海)自贸区负面清单管理模式创新效应分析

申 远¹ 汪 鑫² 申俊龙²

(1. 南京财经大学应用数学学院,江苏南京 210046; 2. 南京中医药大学卫生经济管理学院,江苏南京 210023)

摘 要:2010 年以来我国经济进入新常态,在国内外双重经济转型背景和发展压力下,负面清单管理是进一步开放中国市场、寻求经济发展动力的新趋势。中国(上海)自贸区负面清单管理制度的创新对中国乃至世界的经济都产生了巨大影响,因此,运用新制度经济学解释负面清单管理制度产生的市场创新效应,从市场空间经济集聚效果角度研究自贸区管理制度创新机理与市场结构优化效应。

关键词:上海自贸区;制度创新;负面清单管理;经济效应分析

中图分类号:F740 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2017)04-0054-05

改革开放以来,利用人口、自然资源、环境资源红利促进经济高速发展的粗放式发展方式已经不能适应我国经济国际化和产业转型升级的发展需求,需要寻找新的经济发展模式。2015 年 10 月,党的十八届五中全会指出,实现“十三五”时期的发展目标,破解发展难题、厚植发展优势,必须牢固树立和切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,并认为这是关系我国发展全局的一场深刻变革^[1]。2016 年,习近平总书记提出:在五大发展理念中,创新发展是方向、是钥匙、是引领发展的第一动力。新的经济管理模式需要在新的国际化经济理论引领下挖掘新的市场动力。新制度经济学提供了理论源泉,对分析负面清单管理模式更具解释力。因此,运用新制度经济学的原理解释负面清单管理对市场潜力的扩大,用上海自贸区发展的数据验证管理创新效应。

一、上海自贸区负面清单管理模式创新机理分析

新制度经济学以产权制度和交易成本为核心,着重对在社会制度和法律规范约束下的真实世界经济活动的解释,增强了理论对现实解释力。我国经济供给侧结构性改革的核心是让市场在生产要素优化配置中发挥决定性作用,而这种改革的前提是产

权明确,关键是为企业降低交易成本提供制度保障。十八届三中全会规划了我国全面深化改革的蓝图,这次改革需要顶层设计,需要系统的、全面深入的整体推进,需要有科学的经济理论的指导,也需要从国家治理的视角融合创新管理制度进行治理体系和机制创新。上海自贸区建设本质上是经济制度创新,是解决市场与政府的边界优化问题,运用负面清单管理模式可以有效释放市场活力,明确界定政府权力边界,形成公权力和私权利的新的游戏规则,这种市场制度创新促进了自贸区的国际化经济制度建设,形成有效的开放经济治理制度。

1. 负面清单管理价值的法理支持

负面清单管理模式作为对外商投资准入前国民待遇的一种,遵循的是“法不禁止即可为”的思想,主张只要法律没有明确规定禁止的行为,国家不可干涉私人自由。而正面清单所蕴含的“法不授权不可为”的思想主张,凡是法律没有明确授权政府可以做的行为,政府等公权力机关就不可以积极作为。负面清单和正面清单管理模式是对立统一的辩证关系,必须放在一个系统框架中运作才是合理的。自由市场秩序是经济创新的动力和源泉,但是正如 Singh 曾指出的:“私法上的理念和规则虽然使资本更有效率,但却无益于普遍性的利益。”^[2]因此,市

收稿日期:2017-04-27

基金项目:国家自然科学基金青年项目(11401295);江苏省自然科学基金青年项目(BK20141007);江苏省社会科学基金青年项目(14EUA0001)

作者简介:申远(1982—),男,江苏南京人,副教授,博士,从事数学及计算数学研究。

场经济不能解决外部性问题,必须要有政府的监督和干预。但是,权力的过度使用和干预又会影响市场效率,所以“法不禁止即可为”和“法不授权不可为”划定的私权和公权在调整社会过程中的界限,可以共同调节社会活动规则的运行。负面清单管理模式是针对市场主体,实际上是原则的例外,体现“法无禁止即可为”的法律理念,遵循“除非法律禁止的,否则就是法律允许的”解释逻辑^[3]。“法无禁止即自由”要求政府部门必须严格遵照法律的规定行使职权,依法进行对私权利的干预和调整^[4],这种管理制度能够充分激励市场主体的创造力,开拓市场空间,优化生产要素的配置,最大限度节约成本。但是,“非禁即可”的法治理念在我国自贸区负面清单管理的实践过程中要求处理好政府与法治的关系,必须与政府的正面清单相结合,才能有效实现。诚如波斯纳所言,在那些公权力监督和制约机构(特别是法院)的力量比较有限的国家和地区,一个相对比较可行的办法就是进一步明确和细化公权力的行使边界和规则,以具体明确的法律规则来约束公权力滥用风险^[5]。

负面清单模式使自贸区管理实现了法律主治的管理模式,不同于传统的行政主导,这种模式以服务市场主体权力为目的,致力于保护私权权力。负面清单管理模式突出对市场主体权利的保障,要求公权力充分保护市场主体的行为自由,减少对私权领域的过度介入。这样,负面清单管理模式对政府简政放权、保障市场主体权利、创新社会治理的形式提供了有效的路径借鉴。负面清单管理模式在外资管理方面确立了较高的标准和要求,体现了“法不禁止即可为”的法律理念,顺应了国际投资自由化的趋势。

2. 负面清单新制度供给对自贸区企业的影响

在市场经济中,生产的目的是为了交换,由此产生市场交易。新制度经济学认为,市场中的每一次“交易”都会产生交易费用,如提供价格的费用、讨价还价的费用以及修订合同的费用等。如果企业的交易成本太大,交易将无法进行,资源也将无法得到优化配置,从而市场也就无法充分发挥自己的功能和作用。因此,按照科斯的观点,有效率的表现是充分发挥市场机制作用、明确权利边界、降低交易成本^[6]。在我国传统管理体制下,国内市场大政府的行政管理体制长期存在,各部门间分割管理和政出多门的体制产生了市场的孤岛效应,许多摩擦现象使企业运行交易成本很大,市场主体在很多方面面临政策规定不一致、不协调、不配套的问题。这种管理体制造成企业运作的隐性和显性成本都很大,正如王志凯等在分析中国区域经济发展不均衡的原因

时提到的:中国国内,目前无论是商品市场、劳动力市场、区域资本市场都由于内部行政分化、地区封锁而存在不同标准,从而使企业成本增加,阻碍了区域与城市经济社会一体化的深入发展^[7]。

在传统的正面清单管理制度的约束下,市场主体只有在法律法规明确规定的事项范围内拥有行为自由,但在纷繁复杂的社会经济生活中,法律法规列举的事项是有限且不具体的,一些投资企业因为缺乏对中国法律法规、规章制度的认识,以及对中国文化深度理解不够而造成企业的投资风险很大、交易成本很高,使得市场主体在投资过程中形成政策信息搜寻成本、官僚管制风险成本、文化壁垒隐性成本,给市场主体的投资决策造成困难^[8]。在负面清单管理模式下,凡是清单没有列明的领域,市场主体均可以自由进入。因此,与正面清单管理模式相比,负面清单管理模式进一步提升了市场的自由度和透明度,减少了政府机关的审批流程,降低了市场的交易成本。此外,负面清单管理为自贸区提供了自由裁量法律保障。正面清单管理模式遵循的是对企业的“法不授权不可为”的管理原则,其本质上还是政府对社会经济活动的干预和管理控制。在这种管理模式,政府享有的自由裁量权决定着市场主体能否进入某一领域,而政府这一行为也将产生权力寻租等社会问题。按照科斯的界定市场权利原则,负面清单模式遵循的对企业“法不禁止即可为”的管理原则,同时要求政府“法不授权不可为”,这种权利界定限制了政府的自由裁量权,促进了政府行政行为的公开化、透明化。例如,自贸区政府将对与贸易或者投资有关的法律法规、政策、司法判决进行改革,尽量与国际通行的贸易和投资的国际协定接轨,并及时全面地予以公布,这使国内外企业和个人能比较明晰的区分出市场和政府的边界,从而获得与自己投资、经营有关的必要信息,知晓自己在从事投资或贸易活动时的权利和义务,进而提高投资和贸易经营活动的稳定性和对投资的未来及贸易经营活动的预见性^[9]。

二、上海自贸区管理制度的创新效应分析

负面清单管理模式是中国政府为了适应国内外市场环境变化而进行的制度创新,有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。其目标是建设服务型政府,建设法治化营商环境,构建开放型经济新体制,为引导我国转变经济发展方式、产业转型升级提供制度创新经验。这种制度创新是否能够激发市场活力,有利于形成公开公平公正参与竞争的市场环境和统一开放、竞争有序的现代市场制度体系,需要

通过上海自贸区的实践进行分析。

1. 实现了产业集聚化和层次化空间新布局

上海自贸区(图 1)成立之前,我国对外商投资是按照《外商投资产业指导目录(2011 年修订)》进行的,外商投资的产业采取鼓励类、限制类和禁止类列目,实施的正面清单管理模式与国际通行的外商投资规则脱轨,影响了外资的进入水平^[10]。

上海自贸区成立之后,实施负面清单管理模式,形成一种较为简约的市场治理机制,改变了集权化的治理生态,减少了市场主体新业态准入风险,降低市场主体创新风险,化解了政策多变引起的经营不确定性,保护了市场主体的自由精神及依法享有的行为自由,提供了更大的经济发展空间,激发了市场主体的活力,更加符合市场经济的内在要求和客观发展规律^[11]。例如,上海自贸区成立后吸引了许多国际先进企业的纷纷入驻,产生了经济极化的空间效应。根据新华社消息,截至 2015 年末,累计落户上海的跨国公司地区总部、投资性公司、研发中心分别达 535 家、312 家和 396 家。外高桥保税区依托优越的地理条件、方便迅达的物流产业,形成自贸区的经济核心区,而核心区的形成也进一步巩固了上海作为中国内地跨国公司地区总部落户最多城市的地位。上海市商务委员会专家认为,中国(上海)自由贸易试验区负面清单管理制度的实施是上海外资增长的重要动力。洋山港依托天然的港口优势,外资服务业的大量进入形成自贸区经济次核心区,而依托核心经济区和次核心经济区的浦东机场保税区在自贸区负面清单管理的制度红利下,正一步步发展与航空业相关的航空金融等功能业态,还将发展高端消费品保税展示与交易、教育培训等产业,形成自贸区经济发展边缘区,并构建集聚化和层次化的空间经济雏形^[12-13]。

由上海自贸区的市场实践效应分析可见,自贸区创新管理模式的实施更加发挥了自由市场的机制,形成了中外企业经济集聚化效应,为上海自贸区经济融入国际化市场提供了巨大的潜力。空间经济的极化效应将带动周边地区的经济发展,自贸区企业克服了国内资源、产品需求等方面的限制,拓展了市场国际化发展空间,为我国经济融入世界经济创造了良好的条件;在国际化市场竞争中,自贸区企业促使产业链向高端迈进,促进了自贸区创造出更多的经济附加价值。

2. 新的空间经济极化效应拉动投资转移和要素流动的优化配置

我国全面深化改革最核心的问题是市场国际化,近年来,以负面清单管理为主要特征的投资与贸



图 1 上海自贸区平面

易协定已经逐渐成为国际贸易区域谈判和双边谈判及多边贸易谈判规则。上海自贸区负面清单管理模式的建立,也是在世界贸易格局重构背景下与国际经济接轨的必要之举。自贸区负面清单管理模式的实施,标志着中国对外开放进入新的阶段,发挥市场机制促使商品与要素的流动超过国界,各民族市场相互融合从而逐步形成国际化市场的互联互通和共同繁荣^[14]。

上海自贸区“法不禁止即可为”的负面清单管理模式给外资企业和中国企业都带来巨大的发展空间,不仅有利于更多的国际新兴企业走进中国,更有利于中国企业吸收国外企业跨文化管理知识,提升我国企业在“一带一路”发展战略下走出去的能力,提高我国企业国际化水平。依靠国际市场的力量,能实现将自贸区与“一带一路”结合起来实现要素的国际流动与优化配置^[15]。自 2013 年 9 月上海自贸区挂牌后,自贸区新增企业数量不断增长(表 1)。2013 年 9 月 29 日,上海自贸区挂牌时仅仅入驻了 36 家企业;发展到 2014 年,新增至 11 440 家企业;2015 年,新设企业数为 18 369 家,比 2014 年增长了 60.57%;新设外资企业数量占比也从挂牌初期的 5% 上升到 2015 年的 20%。外资企业的大量涌入促进了自贸区经济的多元化发展,在与国际竞争力强的外资企业同台竞技时,中国企业通过比较可以直面自身的缺点和不足,借鉴和吸收外商先进的技术和管理经验,迅速提高管理水平。外资企业在自贸区的知识溢出为中资企业熟悉国外的法律法规、经济制度、宗教文化提供了可及性^[16]。据统计,2015 年前 4 个月,上海自贸区(27.78×10⁴km²)境外投资企业达到 130 家、投资金额 114.3 亿美元、占上

海全市的比重近 78% ,已超过 2014 年全年的规模。自贸区负面清单管理制度的实施吸引更多新兴产业的企业跨国经营的同时,形成了以业聚才的国际化人才流动发展优势,高端人才带来了国际的前沿科学知识和先进技术。在自贸区的建设过程中,随着金融服务、高端航运及文化贸易等产业发展迅速,自贸区的不断完善吸引了大量具备较高专业水准和国际化素质的人才,形成了知识高地。中国企业在这种环境中成长,为走向“一带一路”集聚了能力、探索出经验,为我国经济国际化提供了基础。

表 1 上海自贸区新增企业数量变化 个

年份	新增注册企业	内资企业	外商投资企业
挂牌日	36	25	11
2014	11 440	9 383	2 057
2015	18 369	14 943	3 326

数据来源:上海市国民经济和社会发展统计公报

3. 促进了负面清单的不断优化

上海自贸区负面清单管理模式创新,为国内外企业投资准入创造了更加公开、透明的合理竞争环境,增强了国内外企业投资者信心,自由的市场投资和贸易环境有利于投资高新技术产品、高端服务产品的具备国际竞争力的企业进入,有利于促进国内产业转型升级和发展国际梯度经济^[17]。负面清单的数量优化和质量提高能有效推动自贸区经济的国际化发展,实践中形成的高质量的负面清单能提供我国在“一带一路”发展的策略,为国际区域化经济的发展提供更好的规则体系^[18],有效推动“一带一路”产业链发展和国际分工合作。上海自贸区负面清单实验形成的合理的国际规则和惯例将成为中国特色的国际共同价值的新规则。

从表 2 看出,上海自贸区为了不断符合国际通行规则,提高开放度和透明度,不断调整优化负面清单的具体内容。从 2013 年 9 月 30 日首次发布自贸区负面清单之后,至 2014 年 7 月 1 日,上海市政府公布了“瘦身”版的负面清单,其中特别管理措施由原来的 190 条调整为 139 条,同比减少 26.8% 条。在取消的 51 项特别管理措施中,为扩大开放而取消 14 条、为减少内外资受限而取消 14 条。除此之外,进一步放宽了对制造业、房地产、基础设施、商贸服务、航运服务等领域的管理。2015 年,新版清单列出的 122 项特别管理措施进一步明确了内外资企业

表 2 2013—2015 年中国(上海)自贸区负面清单特别管理措施 条

年份	特别管理措施	限制类措施	禁止类措施
2013	190	74	38
2014	139	110	29
2015	122	85	37

数据来源:中华人民共和国国务院办公厅

投资管理边界,其中有限制性措施降至 85 条、禁止性措施增加至 37 条。

上海自贸区负面清单制度创新不仅使上海市,同时也使全国乃至全世界都享受到了管理制度创新的红利。2015 年 4 月 20 日,国务院办公厅颁发了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(简称 2015 版负面清单),自此我国广东自贸区、天津自贸区和福建自贸区都共同采用上海自贸区 2015 版负面清单;2017 年 4 月 1 日,国务院又公布成立河南自贸区、湖北自贸区、四川自贸区、浙江自贸区、辽宁自贸区、重庆自贸区、陕西自贸区,形成“1+3+7”自贸区战略新格局。随着自贸区的不断扩大,负面清单数量的不断稀疏优化,在市场发展空间不断扩大的同时,产业结构也得到了进一步优化。根据新华网报道,上海成立自贸区后加快了服务业融入国际市场的步伐,金融与现代服务业等第三产业发展较快;2014 年全年服务贸易总额达 1 753.9 亿美元,增长了 9.7%;2015 年扩区后的自贸区以 6 241.25 亿元的生产总值、1/10 的面积创造了浦东新区 3/4 的生产总值,以 1/50 的面积创造了上海市 1/4 的生产总值^[19]。

上海自贸区负面清单制度给了中外更多企业“走出去”和“走进来”的信心,同时企业在实验区培育了国际化能力。例如,位列中国民营企业百强的东方希望,正在依托自贸区走向世界,逐步在新加坡、柬埔寨、越南、印尼等国家开拓海外市场;欧普照明依托自贸区,已经将产品及服务输送到亚洲、欧洲、中东、南非等全球 50 个国家和地区。上海自贸区在短短 3 年时间就建立了如此高水平的国际管理规则,在向全国推广中必将对中国经济乃至世界经济产生重大影响。

4. 负面清单管理制度创新提升了自贸区的经济贡献

负面清单管理模式创新激活了市场主体的活力,给企业带来了发展的选择与决策自由,创造出了更大的市场发展空间与活力。这种自由不仅是给生产经营者更多的投资自由、生产自由,更是一种企业精神上的自由,这种自由让外资企业可以在足够的法理空间内自由创新,给国内企业解放思维禁锢,为创新创业提供了新的思维模式^[20]。负面清单“法无禁止即可为”管理模式给予了市场主体更加充分的行为自由,提高了内外资企业进入市场的效率,也给国内外企业足够的法理空间去自由创新、自由发展。

表 3、表 4 是 2013—2015 年随着上海自贸区负面清单管理制度的实施,自贸区进出口与上海市和全国进出口的对比以及自贸区的运营概况表。从表

中不难看出,在全球经济受到人民币汇率下降和全球投资风险不断增加的情况下,上海受自贸区负面清单管理制度的积极影响,进出口贸易额一路稳步增长,商品销售额、税收额更是增长快速。上海自贸区进出口额从 2013 年占上海市 25.6%、全国 2.69% 增长到 2015 年占上海市份额 26.4%、占全国进出口份额 3.02%;2014 年,上海自贸区税收总额同比增长了 22.12%,到 2015 年更是直接增长了 77.34%;商品销售额从 2013 年 12 260 亿元快速增长到 2015 年 26 866.48 亿元,证明了负面清单管理模式的制度红利效应。

表 3 2013—2015 年上海自贸区、上海市、全国进出口贸易额汇总

年份	上海自贸区/亿美元	上海市/亿美元	全国/亿美元	自贸区占上海市比重/%	自贸区占全国比重/%
2013	1 130	4 413.98	42 000	25.6	2.69
2014	1 245.92	4 666.22	43 030.4	26.7	2.9
2015	1 194.28	4 525.94	39 586.4	26.4	3.02

数据来源:2013—2015 年上海市国民经济和社会发展统计公报

表 4 2013—2015 年上海自贸区商品销售额及税收概况

年份	税收总额/亿元	税收总额同比/%	商品销售额/亿元	商品销售额同比/%
2013	472		12 260	
2014	576.4	22.12	13 800	12.56
2015	1 022.2	77.34	26 866.48	94.68

数据来源:2013—2015 年上海市国民经济和社会发展统计公报

三、结 语

通过使用上海自贸区 2013 年至 2015 年实施负面清单管理模式的数据,系统分析负面清单管理模式对上海市、中国乃至世界上其他经济体的贡献。通过分析可以看出,上海自贸区之所以能取得如此大的成功,得益于管理制度创新带来的制度红利,得益于负面清单管理模式在实施过程中充分发挥了市场机制的作用,促进了投资转移和资源要素流动,产生了优化配置效应,形成了上海自贸区内产业集聚化和层次化空间,加快了中国与国际贸易规则的接轨。更为主要的是,激发了市场主体创新的活力,为上海乃至全国的经济的发展注入了新的制度源泉。但是,也存在着“负面清单”完善、事中事后监管、制度经验复制等难点和障碍^[21]。因此,在日益复杂化的国际国内经济转型背景下,中国政府只有不断进行制度创新、不断扩大自贸区范围,才能实现中国经济的转型升级,才能在“一带一路”国际区域化经济发展中有经验可借鉴,才能在全球化的经济竞争中获得制度创新优势。

参考文献:

[1] 宋则. “十三五”时期寻求商贸流通业创新发展新突破

[J]. 中国流通经济, 2016, 30(1): 10-16.

[2] SINGH P. Macbeth’s three witches: capitalism, common good, and international law [J]. Oregon Review of International Law, 2012, 14(1): 47-84.

[3] 龚柏华. “法无禁止即可为”的法理与上海自贸区“负面清单”模式[J]. 东方法学, 2013(6): 137-141.

[4] 马晓媛. 负面清单管理模式法理分析——以我国自贸区实践为视角[J]. 法制与经济月刊, 2015(6): 96-97.

[5] POSNER R A. Creating a legal framework for economic development[J]. World Bank Research Observer, 1998, 13(1): 1-11.

[6] 孙鳌, 陈雪梅. 新古典经济学的假设与演变[J]. 江苏社会科学, 2005(5): 45-50.

[7] 王志凯, 史晋川. 中国区域经济发展的非均衡状况及原因分析[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2011, 41(6): 91-103.

[8] BHAGWATI J N, BRECHER R A, DIPOPOULOS E, et al. Quid pro quo foreign investment and welfare [J]. Journal of Development Economics, 1987(27): 127-138.

[9] 项后军, 何康. 自贸区的影响与资本流动——以上海为例的自然实验研究[J]. 国际贸易问题, 2016(8): 3-15.

[10] 徐文进. 中国(上海) 自贸区法律监管模式探讨[J]. 财贸研究, 2014(4): 98-102.

[11] 毕玉江, 唐海燕, 殷德生. 上海自贸区贸易转型面临的制约因素与对策[J]. 经济纵横, 2014(8): 8-12.

[12] 谭娜, 周先波, 林建浩. 上海自贸区的经济增长效应研究——基于面板数据下的反事实分析方法[J]. 国际贸易问题, 2015(10): 14-24.

[13] 臧志彭. 法治政府、服务型政府建设与上海自贸区制度创新感知效能[J]. 经济体制改革, 2015(3): 27-37.

[14] 姚大庆, 约翰·沃雷. 上海自贸区的设立对中国资本管制的影响[J]. 新金融, 2015(8): 7-11.

[15] 罗素梅, 周光友. 上海自贸区金融开放、资本流动与利率市场化[J]. 上海经济研究, 2015(1): 29-36.

[16] 王琳. 全球自贸区发展新态势下中国自贸区的推进战略[J]. 上海对外经贸大学学报, 2015, 22(1): 40-46.

[17] 裴长洪, 付彩芳. 上海国际金融中心建设与自贸区金融改革[J]. 国际经贸探索, 2014, 30(11): 4-18.

[18] 闫海洲, 郑爽, 黄诗晖, 等. 国际离岸金融市场发展对上海自贸区建设的借鉴意义[J]. 上海经济研究, 2014(10): 74-80.

[19] 马化宇. 上海 2014 年 GDP 增速 7% 自贸区带动第三产业发展 [EB/OL]. [2015-02-28]. http://www.chinanews.com, 2015-02-28.

[20] 罗素梅, 周光友. 利率市场化的阶段性特征: 基于上海自贸区诉求[J]. 改革, 2014(10): 28-36.

[21] 太平. 自贸试验区深化外商投资管理体制改革难点与思路[J]. 学术交流, 2015(10): 169-174.

(责任编辑: 高虹)