

勇气·锐气·朝气

大胆试 大胆闯 自主改

上海自贸区勠力改革开放措施系统集成



从浦西俯瞰黄浦江对岸的上海自贸试验区陆家嘴金融片区。

张锁庆摄

上海自贸试验区挂牌成立三年多来，以建设开放度最高的自由贸易园区为目标，把制度创新作为核心任务，把防范风险作为重要底线，把企业作为重要主体，以形成可复制、可推广的制度创新成果为着力点，在建立与国际通行规则相衔接的投资贸易制度体系、深化金融开放创新、加快政府职能转变和构建开放型经济新体制方面，取得了重要成果。

去年年底，习近平总书记再次对上海自贸试验区建设作出重要指示，在对自贸区三年改革予以充分肯定的同时，希望上海在深入总结评估的基础上，坚持五大发展理念引领，把握基本定位，强化使命担当，继续解放思想、勇于突破、当好标杆，对照最高标准、查找短板弱项，研究明确下一阶段的重点目标任务，大胆试、大胆闯、自主改，力争取得更多可复制推广的制度创新成果，进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。

百尺竿头，更进一步。上海正不忘初心，继续深化自贸试验区改革创新各项工作，加强改革开放措施系统集成，努力建设开放与创新为一体的综合改革试验区；对标国际最高标准，努力建立开放度最高的自贸试验区并进行必要的压力测试；全面转变政府职能，努力打造提升政府治理能力的政府再造区；更好服务“一带一路”，努力构建推动企业“走出去”的更高平台；创造更多可复制可推广的制度创新成果，努力成为全国改革开放的“孵化器”。

全国人大代表、上海立信会计金融学院副院长陈晶莹建议落实金融改革“新40条”

上海自贸区应建离岸债券市场

代表观点

■本报特派记者 唐玮婕

“在上海国际金融中心建设整个步骤的推进中，下一步应该重点考虑上海自贸试验区金融改革‘新40条’的落实。”全国人大代表、上海立信会计金融学院副院长陈晶莹3日在接受记者专访时表示，上海可以充分发挥自由贸易（FT）账户的制度优势，建立离岸人民币债券市场，更好地联动国际金融中心建设，进一步聚焦国际资本市场。

在陈晶莹看来，由于人民币单边升值态势已经打破，离岸人民币的规模肯定会扩大，目前在上海自贸试验区设立境外人民币债券市场的时机已经比较成熟，“从国际经验看，美国和日本都是在境内建立离岸金融市场的成功范例。以纽约离岸金融市场为例，这个专门为进行非居民美元交易而创设的平台一度快速扩张，不仅促进了离岸美元的回流，更吸引到很多境外金融机构参与其中，巩固了纽约国际金融市场的地位”。

经过三年多的改革探索，上海自贸试验区已经创设了自由贸易（FT）账户体系，建立了宏观审慎管理的资本项目可兑换操作模式。以FT账户为基础，实施“分类别、有管理”的资本项目可兑换，对跨境资金流动进行逐企业、逐笔、全口径的实时监测，累计开立自由贸易账户6万多个，业务涉及110个国家和地区，2.7万家境内外企业。针对这一现实状况，她建议：“在离岸人民币债券市场具体的运作模式上，上海自贸试验区可以充分利用FT账户，设置离岸人民币回流预警机制和离岸人民币回流的准备金，实时监测回流的规模，严格防控风险。”

陈晶莹表示，对于上海自贸试验区来说，离岸人民币的债券市场一旦建立起来，可以更好地推动国际金融中心建设，进一步聚焦国际资本市场，某种程度上实现完全市场化的基准利率，也是为构建全国利率市场化改革的模式做一番“压力测试”。

（本报北京3月3日专电）

全国政协委员、民盟中央副主席郑惠强呼吁关注自贸区改革的制度配套性和协调性

抓紧制定《中国自由贸易试验区法》

委员声音

■本报特派记者 唐玮婕

“自贸试验区建设是一项系统工程，需要各部门各地区协调配合、全面推进。”全国政协常委、民盟中央副主席郑惠强在《自贸试验区制度的配套性和协调性有待加强》提案中指出，自贸试验区建设是一项重大国家战略，大多数改革内容涉及国家事权，目前采取的逐项授权立法方式不利于提升权威性，应由国家层面进行统一立法。他建议，在总结《中国（上海）自由贸易试验区条例》和其他自贸试验区地方立法实践的基础上，结合形势发展，将其核心内容加以扩充，抓紧制定《中国自由贸易试验区法》，提高自贸试验区整体立法位阶。

郑惠强也强调了容错机制的重要性：“因为担心扩大市场开放将导致难以防范风险而过于谨慎，既不敢又不愿意将进一步扩大市场开放措施在自贸试验区内试错——要避免这样的情形出现，需要加快研究建立自贸试验区改革创新的容错机制，既要成功的创新加大表彰奖励力度，又要对初衷有益但实践失败的创新举措包容对待，不对个人作负面绩效评价。通过容错机制的建立和完善，进一步增强地方自主决策权、激发各级政府的创新积极性，同时减少决策和管理人员的后顾之忧，为其大胆尝试、勇于创新提供制度保障。”

（本报北京3月3日专电）

“改革之手”激发市场主体活力

从浦东新区市场监管之变看上海自贸区加速再造经济治理模式

上海故事

■本报特派记者 唐玮婕

更大力度转变政府职能，更大程度激发市场活力，这是上海自贸试验区始终坚持的改革方向。

眼下，一种叫做“双随机”的创新机制正在浦东新区显露市场监管“奇效”：不久前，根据“双随机”指令，新区市场监管局两名执法人员“突袭”了位于临沂路的一家大型购物广场，随机抽查暴露了商家熟食标签不规范等问题，执法人员当场责令其整改。从全区范围内随机配对检查对象和执法人员，这是自贸区制度创新倒逼监管部门职能转变的一个鲜活案例。

自上海自贸试验区挂牌成立以来，上海充分发挥自贸区管委会与浦东新区政府合署办公的优势，着力提升一级地方政府行政效率和公共服务能力，推动符合市场经济规则的政府职能转变实现新突破。

浦东新区率先在全市启动市场监管体制“三合一”改革，将工商、质监、食药监三局合一，随后又把物价局的价格监督检查职能并入，实现了“四合一”。去年3月，自贸区管理体制完成调整——在浦东市场监管局挂牌自贸区市场监管局，综合行政执法体制改革成为自贸试验区改革的重要组成部分。

简政放权，行政成本大幅降低

去年底，上海在浦东新区和自贸试验区率先开放企业名称库，全面推行企业名称网上自主申报制度，实现“我的名称我选择”，同时大幅简化登记程序，提升企业名称登记便利化程度。

使市场在资源配置中起决定性作用，需要政府简政放权，更活地放、更好

地管、更优地提供各类服务。为此，上海自贸试验区不断推出改革新举措。

今年1月1日起，浦东新区又在全市率先实施药品零售许可证和GSP证（药品经营质量管理规范认证）“两证齐发”审批模式专项改革。

过去，药品企业都需要两次分别申请经营许可证和GSP证，此次整合优化审批流程后，实现了“一次申请、两证齐发”。这样一来，申请人递交的材料由23份减少至14份，减量明显；办理两证的周期由80个工作日缩短至15个工作日，提速了4.3倍。

放管结合，企业不敢侥幸、执法不能“任性”

让市场主体唱好主角，有效的监管是让消费者放心的后台保障。为了更好地发挥综合监管的改革效应，创新的“双随机”机制应运而生。

最近，浦东市场监管局出台《关于加强随机抽查工作的意见》，对“双随机、一公开”具体流程予以进一步明确，“一单、两库、一细则”工作要求随之建立。所谓“一单”，是制定随机抽查事项清单，明确抽查依据、抽查对象、抽查内容、抽查主体、抽查方式、抽查比例和频次等。“两库”是依托浦东新区事中事后综合监管平台，建立完善检查对象名录库和执法检查人员名录库。

据了解，去年9月21日，“双随机、一公开”监管制度已正式面向全国推开。浦东新区市场监管局党委副书记、副局长吴伟平表示，在具体操作过程中，“双随机”的不确定性让企业不敢侥幸，让执法者不能“任性”。随机确定抽查企业对象，较好地解决了监管人员有限、市场监管对象无限的难题，有效抑制企业侥幸心理，增强企业的守法自觉。

一口受理，杜绝推诿扯皮提升公众获得感

同样起到护航政府依法行政、企业守法经营的创新监管方式还有公共诉求处置信息平台。

截至去年10月底，新区2016年的诉求总量就已达到3万余件。而在市场监管体制改革前的2013年，原四个部门（工商、质监、食药监、价格监督检查）的诉求总量是11493件。和2013年相比，新区诉求总量年增长率达到170.9%。

在吴伟平看来，诉求总量逐年快速增长表明，市场监管体制改革杜绝了推诿扯皮现象，使维权渠道更加畅通了。其中，公共诉求处置平台起到了重要的创新监管作用。

实现“四合一”后的浦东市场监管局拥有了对受理公众诉求的各条热线进行统一处置的能力。老百姓只需到市场监管局一个行政部门，就可以反映多种诉求——方便了百姓，降低了维权难度。在这个公众诉求处置一体化的平台上，消费投诉的平均办结时间比法定时限缩短近四分之三，诉求

处置效能更高，公众获得感不断提升。

系统集成，再造政府经济治理模式

事实上，实现政府经济治理模式的再造，发挥浦东新区与自贸试验区一体化运作优势，深化一级政府框架下政府管理的整体创新，加快探索建立和完善与开放型经济相适应的政府经济治理体制机制，正是未来自贸区改革的“重头戏”。

上海市政府副秘书长、浦东新区区委书记翁祖亮表示，浦东正在营造法治化、便利化、国际化的营商环境。上海自贸区将探索审批服务从“一门式”受理向“一窗式”受理转变，实行审批事项承诺办理时间动态调整机制，实现从“办成事”向“快办事”转变。

目前，浦东已经提出了“政府再造区”的理念，既涵盖组织机构调整，绩效考核提升等改革要求，也涵盖了政府内部以及政府与市场和社会之间关系的综合性改革。上海自贸区试验区将以此为抓手，更好地推进政府职能转变系统集成。



浦东新区“四合一”改革后，不断提升综合监管效能。（资料照片）

上海社科院为浦东新区市场监管体制改革“打分”

97项制度创新四成已复制推广

学界报告

■本报特派记者 唐玮婕

■企业普遍认为，改革让企业投资创业成本更低、效能更高，有利于企业发展

■消费者也认为，改革后市场监管力度得到加强，诉求处置得到优化

上海社会科学院昨天发布《浦东新区市场监管体制改革三年实践评估报告》，围绕自贸试验区建设等国家战略，三年来浦东探索构建了专业化基础上的综合监管新体制，并以体制改革为依托展开“放、管、服”全方位的改革创新，探索形成了“可复制、可推广”的制度创新经验，产生了积极的试点效应和社会影响。

2014年至2016年三年间，浦东新区共新设各类企业141430户，与之前三年相比增幅达到213.3%。上海社会科学院的调查中，企业普遍认为，改革让企业投资创业成本更低、效能更高，

有利于企业发展；消费者也认为，改革后市场监管力度得到加强，诉求处置得到优化。

此次上海社会科学院经济研究所对浦东市场监管体制改革开展了独立、客观的第三方评估，通过构建3级54项指标体系，采取民意调查、工作测评和座谈访谈等研究方法，对改革举措、成效、影响等进行了系统分析，并根据评估结果，对深化改革提出了针对性建议和前瞻性思考。

评估项目负责人上海社会科学院经济研究所所长沈开艳教授表示：“经过评估，我们认为，浦东市场监管体制改革模式科学、程度深入、成效明显，完成了改革目标，实现了改革初衷，走在全国同类

改革的前列，为全市乃至全国深化行政管理体制改革提供了有益参考。”

从传统管制型政府向现代服务型政府转变，是公共行政体系顺应经济社会多元发展趋势的必然要求；改变政府一家独大、单兵作战、事无巨细“保姆式”管制的市场监管模式，积极构建主体自律、业界自治、社会监督、政府监管“四位一体”的监管新格局，成为了浦东市场体制改革的应有之义。

报告认为，浦东市场监管局不断深化商事制度改革，强化简政放权，先后推出注册资本认缴制认缴制、市场准入便利化“双十条”措施、证照分离改革、企业名称登记改革等39项市场准入创新举措，服务经济发展，激发市场

活力，折射出政府执政理念的转型。

2016年浦东市场监管局在全市率先启动浦东新区事中事后综合监管平台建设，推进各领域监管信息共享和业务联动，为实施跨部门监管提供有力支撑。

报告提出，由于注重改革的系统集成，浦东的市场监管体制改革与供给侧结构性改革、自贸区改革、综合配套改革等有机结合，以体制改革推动全面深化改革、全面制度创新，产生了明显的溢出效应，符合提升政府治理能力、推进政府职能再造的要求和方向。三年来，浦东市场监管局先行先试改革创新举措共计97项，其中85%形成了各个层面的制度文件，近40%已在全市乃至全国复制推广。