

上海市人民代表大会常务委员会公告 第14号

2014-07-25 20:39

《中国（上海）自由贸易试验区条例》已由上海市第十四届人民代表大会常务委员会第十四次会议于2014年7月25日通过，现予公布，自2014年8月1日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2014年7月25日

中国（上海）自由贸易试验区条例

（2014年7月25日上海市第十四届人民代表大会

常务委员会第十四次会议通过）

第一章 总则

第一条为推进和保障中国（上海）自由贸易试验区建设，充分发挥其推进改革和提高开放型经济水平“试验田”的作用，根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》、国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称“《总体方案》”）、《国务院关于在中国（上海）自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》和其他有关法律、行政法规，制定本条例。

第二条本条例适用于经国务院批准设立的中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“自贸试验区”）。

第三条推进自贸试验区建设应当围绕国家战略要求和上海国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心、国际经济中心建设，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的原则，将扩大开放与体制改革相结合，将培育功能与政策创新相结合，加快转变政府职能，建立与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式，培育国际化、市场化、法治化的营商环境，建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法治环境规范的自由贸易试验区。

第四条本市推进自贸试验区建设应当聚焦制度创新的重点领域和关键环节，充分运用现行法律制度和政策资源，改革妨碍制度创新的体制、机制，不断激发制度创新的主动性、积极性，营造自主改革、积极进取的良好氛围。

第五条充分激发市场主体活力，法律、法规、规章未禁止的事项，鼓励公民、法人和其他组织在自贸试验区积极开展改革创新活动。

第二章 管理体制

第六条按照深化行政体制改革的要求，坚持简政放权、放管结合，积极推行告知承诺制等制度，在自贸试验区建立事权划分科学、管理高效统一、运行公开透明的行政管理体制。

第七条市人民政府在国务院领导和国家有关部门指导、支持下，根据《总体方案》明确的目标定位和先行先试任务，组织实施改革试点工作，依法制定与自贸试验区建设、管理有关的规章和政策措施。

本市建立自贸试验区建设协调机制，推进改革试点工作，组织有关部门制定、落实阶段性目标和各项措施。

第八条中国（上海）自由贸易试验区管理委员会（以下简称“管委会”）为市人民政府派出机构，具体落实自贸试验区改革试点任务，统筹管理和协调自贸试验区有关行政事务，依照本条例履行下列职责：

（一）负责组织实施自贸试验区发展规划和政策措施，制定有关行政管理制度。

（二）负责自贸试验区内投资、贸易、金融服务、规划国土、建设、交通、绿化市容、环境保护、人力资源、知识产权、统计、房屋、人防、水务、市政等有关行政管理工作。

（三）领导工商、质监、税务、公安等部门在区内的行政管理工作；协调金融、海关、检验检疫、海事、边检等部门在区内的行政管理工作。

（四）组织实施自贸试验区信用管理和监管信息共享工作，依法履行国家安全审查、反垄断审查有关职责。

（五）统筹指导区内产业布局和开发建设活动，协调推进重大投资项目建设。

（六）发布公共信息，为企业和相关机构提供指导、咨询和服务。

（七）履行市人民政府赋予的其他职责。

市人民政府在自贸试验区建立综合审批、相对集中行政处罚的体制和机制，由管委会集中行使本市有关行政审批权和行政处罚权。管委会实施行政审批和行政处罚的具体事项，由市人民政府确定并公布。

第九条海关、检验检疫、海事、边检、工商、质监、税务、公安等部门设立自贸试验区工作机构（以下统称“驻区机构”），依法履行有关行政管理职责。

市人民政府其他有关部门和浦东新区人民政府（以下统称“有关部门”）按照各自职责，支持管委会的各项工作，承担自贸试验区其他行政事务。

第十条管委会应当与驻区机构、有关部门建立合作协调和联动执法工作机制，提高执法效率和管理水平。

第十一条管委会、驻区机构应当公布依法行使的行政审批权、行政处罚权和相关行政权力的清单及运行流程。发生调整的，应当及时更新。

第三章 投资开放

第十二条自贸试验区在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务、社会服务和一般制造业等领域扩大开放，暂停、取消或者放宽投资者资质要求、外资股比限制、经营范围限制等准入特别管理措施。

第十三条自贸试验区内国家规定对外商投资实施的准入特别管理措施，由市人民政府发布负面清单予以列明，并根据发展实际适时调整。

自贸试验区实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式。负面清单之外的领域，按照内外资一致的原则，外商投资项目实行备案制，国务院规定对国内投资项目保留核准的除外；外商投资企业设立和变更实行备案管理。负面清单之内的领域，外商投资项目实行核准制，国务院规定对外商投资项目实行备案的除外；外商投资企业设立和变更实行审批管理。

外商投资项目和外商投资企业的备案办法，由市人民政府制定。

第十四条自贸试验区推进企业注册登记制度便利化，依法实行注册资本认缴登记制。

工商行政管理部门组织建立外商投资项目核准（备案）、企业设立和变更审批（备案）等行政事务的企业准入单一窗口工作机制，统一接收申请材料，统一送达有关文书。投资者在自贸试验区设立外商投资企业，可以自主约定经营期限，法律、行政法规另有规定的除外。

在自贸试验区内登记设立的企业（以下简称“区内企业”）可以到区外再投资或者开展业务，有专项规定要求办理相关手续的，按照规定办理。

第十五条区内企业取得营业执照后，即可从事一般生产经营活动；从事需要审批的生产经营活动的，可以在取得营业执照后，向有关部门申请办理。

从事法律、行政法规或者国务院决定规定需要前置审批的生产经营活动的，应当在申请办理营业执照前，依法办理批准手续。

第十六条自贸试验区内投资者可以开展多种形式的境外投资。境外投资一般项目实行备案管理，境外投资开办企业实行以备案制为主的管理，由管委会统一接收申请材料，并统一送达有关文书。

境外投资项目和境外投资开办企业的备案办法，由市人民政府制定。

第十七条区内企业解散、被宣告破产的，应当依法清算并办理注销登记等手续。

依法实行注册资本认缴制的区内企业，股东以认缴的出资额或者认购的股份为限对企业债务承担责任。

第四章 贸易便利

第十八条自贸试验区与境外之间的管理为“一线”管理，自贸试验区与境内区外之间的管理为“二线”管理，按照“一线放开、二线安全高效管住、区内流转自由”的原则，在自贸试验区建立与国际贸易等业务发展需求相适应的监管模式。

第十九条按照通关便利、安全高效的要求，在自贸试验区开展海关监管制度创新，促进新型贸易业态发展。

海关在自贸试验区建立货物状态分类监管制度，实行电子围网管理，推行通关无纸化、低风险快速放行。

境外进入区内的货物，可以凭进口舱单先行入区，分步办理进境申报手续。口岸出口货物实行先报关、后进港。

对区内和境内区外之间进出的货物，实行进出境备案清单比对、企业账册管理、电子信息联网等监管制度。

区内保税存储货物不设存储期限。简化区内货物流转流程，允许分送集报、自行运输；实现区内与其他海关特殊监管区域之间货物的高效便捷流转。

第二十条按照进境检疫、适当放宽进出口检验，方便进出、严密防范质量安全风险的原则，在自贸试验区开展检验检疫监管制度创新。

检验检疫部门在自贸试验区运用信息化手段，建立出入境质量安全和疫病疫情风险管理机制，实施无纸化申报、签证、放行，实现风险信息的收集、分析、通报和运用，提供出入境货物检验检疫信息查询服务。

境外进入区内的货物属于检疫范围的，应当接受入境检疫；除重点敏感货物外，其他货物免于检验。

区内货物出区依企业申请，实行预检验制度，一次集中检验，分批核销放行。进出自贸试验区的保税展示商品免于检验。

区内企业之间仓储物流货物，免于检验检疫。

在自贸试验区建立有利于第三方检验鉴定机构发展和规范的管理制度，检验检疫部门按照国际通行规则，采信第三方检测结果。

第二十一条自贸试验区建立国际贸易单一窗口，形成区内跨部门的贸易、运输、加工、仓储等业务综合管理服务平台，实现部门之间信息互换、监管互认、执法互助。

企业可以通过单一窗口一次性递交各管理部门要求的标准化电子信息，处理结果通过单一窗口反馈。

第二十二条自贸试验区实行内外贸一体化发展，鼓励区内企业统筹开展国际贸易和国内贸易，培育贸易新型业态和功能，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的竞争优势。

自贸试验区支持国际贸易、仓储物流、加工制造等基础业务转型升级和服务贸易发展。鼓励离岸贸易、国际大宗商品交易、融资租赁、期货保税交割、跨境电子商务等新型贸易发展，推动生物医药研发、软件和信息服务、数据处理等外包业务发展。

鼓励跨国公司在区内设立总部，建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心。

第二十三条自贸试验区加强与海港、空港枢纽的联动，加强与区外航运产业集聚区协同发展，探索形成具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。

自贸试验区支持国际中转、集拼、分拨业务以及集装箱转运业务和航空货邮国际中转业务发展。符合条件的航运企业可以在国内沿海港口与上海港之间从事外贸进出口集装箱沿海捎带业务。

完善航运服务发展环境，在自贸试验区发展航运金融、国际船舶运输、国际船舶管理、国际船员服务和国际航运经纪等产业，发展航运运价指数衍生品交易业务，集聚航运服务功能性机构。

在自贸试验区实行以“中国洋山港”为船籍港的国际船舶登记制度，建立高效率的船舶登记流程。

第二十四条自贸试验区简化区内企业外籍员工就业许可审批手续，放宽签证、居留许可有效期限，提供入境、出境和居留的便利。

对接受区内企业邀请开展商务贸易的外籍人员，出入境管理部门应当按照规定给予过境免签和临时入境便利。

对区内企业因业务需要多次出国、出境的中国籍员工，出入境管理部门应当提供办理出国出境证件的便利。

第五章 金融服务

第二十五条在风险可控的前提下，在自贸试验区内创造条件稳步进行人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用和外汇管理改革等方面的先行先试。

鼓励金融要素市场、金融机构根据国家规定，进行自贸试验区金融产品、业务、服务和风险管理等方面的创新。本市有关部门应当为自贸试验区金融创新提供支持和便利。

本市建立国家金融管理部门驻沪机构、市金融服务部门和管委会参加的自贸试验区金融工作协调机制。

第二十六条自贸试验区建立有利于风险管理的自由贸易账户体系，实现分账核算管理。区内居民可以按照规定开立居民自由贸易账户；非居民可以在区内银行开立非居民自由贸易账户，按照准入前国民待遇原则享受相关金融服务；上海地区金融机构可以通过设立分账核算单元，提供自由贸易账户相关金融服务。

自由贸易账户之间以及自由贸易账户与境外账户、境内区外的非居民机构账户之间的资金，可以自由划转。自由贸易账户可以按照规定，办理跨境融资、担保等业务。居民自由贸易账户与境内区外的银行结算账户资金流动，视同跨境业务管理。同一非金融机构主体的居民自由贸易账户与其他银行结算账户之间，可以按照规定，办理资金划转。

第二十七条自贸试验区跨境资金流动按照金融宏观审慎原则实施管理。简化自贸试验区跨境直接投资汇兑手续，自贸试验区跨境直接投资与前置核准脱钩，直接向银行办理所涉及的跨境收付、汇兑业务。各类区内主体可以按照规定开展相关的跨境投融资汇兑业务。

区内个人可以按照规定，办理经常项下跨境人民币收付业务，开展包括证券投资在内的各类跨境投资。区内个体工商户可以根据业务需要，向其境外经营主体提供跨境贷款。

区内金融机构和企业可以按照规定，进入证券和期货交易场所进行投资和交易。区内企业的境外母公司可以按照规定，在境内资本市场发行人民币债券。区内企业可以按照规定，开展境外证券投资以及衍生品投资业务。

区内企业、非银行金融机构以及其他经济组织可以按照规定，从境外融入本外币资金，在区内或者境外开展风险对冲管理。

第二十八条根据中国人民银行有关规定，国家出台的各项鼓励和支持扩大人民币跨境使用的政策措施，均适用于自贸试验区。

简化自贸试验区经常项下以及直接投资项下人民币跨境使用。区内金融机构和企业可以从境外借入人民币资金。区内企业可以根据自身经营需要，开展跨境双向人民币资金池以及经常项下跨境人民币集中收付业务。上海地区银行业金融机构可以与符合条件的支付机构合作，提供跨境电子商务的人民币结算服务。

第二十九条在自贸试验区推进利率市场化体系建设，完善自由贸易账户本外币资金利率市场化定价监测机制，区内符合条件的金融机构可以优先发行大额可转让存单，放开区内外币存款利率上限。

第三十条建立与自贸试验区发展需求相适应的外汇管理体制。简化经常项目单证审核、直接投资项下外汇登记手续。放宽对外债权债务管理。改进跨国公司总部外汇资金集中运营管理、外币资金池以及国际贸易结算中心外汇管理。完善结售汇管理，便利开展大宗商品衍生品

的柜台交易。

第三十一条根据自贸试验区需要，经金融管理部门批准，支持不同层级、不同功能、不同类型、不同所有制的金融机构进入自贸试验区；引导和鼓励民间资本投资区内金融业；支持自贸试验区互联网金融发展；支持在区内建立面向国际的金融交易以及服务平台，提供登记、托管、交易和清算等服务；支持在区内建立完善信托登记平台，探索信托受益权流转机制。

第三十二条本市配合金融管理部门完善金融风险监测和评估，建立与自贸试验区金融业务发展相适应的风险防范机制。

开展自贸试验区业务的上海地区金融机构和特定非金融机构应当按照规定，向金融管理部门报送相关信息，履行反洗钱、反恐怖融资和反逃税等义务，配合金融管理部门关注跨境异常资金流动，落实金融消费者和投资者保护责任。

第六章 税收管理

第三十三条自贸试验区按照国家规定，实施促进投资和贸易的有关税收政策；其所属的上海外高桥保税区、上海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执行相应的海关特殊监管区域的税收政策。

遵循税制改革方向和国际惯例，积极研究完善不导致利润转移、税基侵蚀的适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

第三十四条税务部门应当在自贸试验区建立便捷的税务服务体系，实施税务专业化集中审批，逐步取消前置核查，推行先审批后核查、核查审批分离的工作方式；推行网上办税，提供在线纳税咨询、涉税事项办理情况查询等服务，逐步实现跨区域税务通办。

第三十五条税务部门应当在自贸试验区开展税收征管现代化试点，提高税收效率，营造有利于企业发展、公平竞争的税收环境。

税务部门应当运用税收信息系统和自贸试验区监管信息共享平台进行税收风险监测，提高税收管理水平。

第七章 综合监管

第三十六条在自贸试验区创新行政管理方式，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中事后监管，提高监管参与度，推动形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系。

第三十七条自贸试验区建立涉及外资的国家安全审查工作机制。对属于国家安全审查范围的外商投资，投资者应当申请进行国家安全审查；有关管理部门、行业协会、同业企业以及上下游企业可以提出国家安全审查建议。

当事人应当配合国家安全审查工作，提供必要的材料和信息，接受有关询问。

第三十八条自贸试验区建立反垄断工作机制。

涉及区内企业的经营者集中，达到国务院规定的申报标准的，经营者应当事先申报，未申报的不得实施集中。对垄断协议、滥用市场支配地位以及滥用行政权力排除、限制竞争等行为，依法开展调查和执法。

第三十九条管委会、驻区机构和有关部门应当记录企业及其有关责任人员的信用相关信息，并按照公共信用信息目录向市公共信用信息服务平台自贸试验区子平台归集。

管委会、驻区机构和有关部门可以在市场准入、货物通关、政府采购以及招投标等工作中，查询相对人的信用记录，使用信用产品，并对信用良好的企业和个人实施便利措施，对失信企业和个人实施约束和惩戒。

自贸试验区鼓励信用服务机构利用各方面信用信息开发信用产品，为行政监管、市场交易等提供信用服务；鼓励企业和个人使用信用产品和服务。

第四十条自贸试验区实行企业年度报告公示制度和企业经营异常名录制度。

区内企业应当按照规定，报送企业年度报告，并对年度报告信息的真实性、合法性负责。企业年度报告按照规定向社会公示，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。

工商行政管理部门对区内企业报送年度报告的情况开展监督检查。发现企业未按照规定履行年度报告公示义务等情况的，应当载入企业经营异常名录，并向社会公示。

公民、法人和其他组织可以查阅企业年度报告和经营异常名录等公示信息，工商行政管理等部门应当提供查询便利。

企业年度报告公示和企业经营异常名录管理办法，由市工商行政管理部门制定。

第四十一条在自贸试验区建设统一的监管信息共享平台，促进监管信息的归集、交换和共享。管委会、驻区机构和有关部门应当及时主动提供信息，参与信息交换和共享。

管委会、驻区机构和有关部门应当依托监管信息共享平台，整合监管资源，推动全程动态监管，提高联合监管和协同服务的效能。

监管信息归集、交换、共享的办法，由管委会组织驻区机构和有关部门制定。

第四十二条鼓励律师事务所、会计师事务所、税务师事务所、知识产权服务机构、报关报检机构、检验检测机构、认证机构、船舶和船员代理机构、公证机构、司法鉴定机构、信用服务机构等专业机构在自贸试验区开展业务。

管委会、驻区机构和有关部门应当通过制度安排，将区内适合专业机构办理的事项，交由专业机构承担，或者引入竞争机制，通过购买服务等方式，引导和培育专业机构发展。

第四十三条自贸试验区建立企业和相关组织代表等组成的社会参与机制，引导企业和相关组织等表达利益诉求、参与试点政策评估和市场监管。

支持行业协会、商会等参与自贸试验区建设，推动行业协会、商会等制定行业管理标准和行业公约，加强行业自律。

区内企业从事经营活动，应当遵守社会公德、商业道德，接受社会公众的监督。

第四十四条在自贸试验区推进电子政务建设，在行政管理领域推广电子签名和具有法律效力的电子公文，实行电子文件归档和电子档案管理。电子档案与纸质档案具有同等法律效力。

第四十五条本市建立自贸试验区综合性评估机制。市发展改革部门应当会同管委会和有关部门，自行或者委托第三方开展监管制度创新、行业整体、行业企业试点政策实施情况和风险防范等方面的评估，为推进完善扩大开放领域、改革试点任务和制度创新措施提供政策建议。

第八章 法治环境

第四十六条坚持运用法治思维、法治方式在自贸试验区开展各项改革创新，为自贸试验区建设营造良好的法治环境。

国家规定的自贸试验区投资、贸易、金融、税收等改革试点措施发生调整，或者国家规定其他区域改革试点措施可适用于自贸试验区的，按照相关规定执行。

本市地方性法规不适应自贸试验区发展的，市人民政府可以提请市人大及其常委会就其在自贸试验区的适用作出相应规定；本市规章不适应自贸试验区发展的，管委会可以提请市人民政府就其在自贸试验区的适用作出相应规定。

第四十七条自贸试验区内各类市场主体的平等地位和发展权利，受法律保护。区内各类市场主体在监管、税收和政府采购等方面享有公平待遇。

第四十八条自贸试验区内投资者合法拥有的企业、股权、知识产权、利润以及其他财产和商业利益，受法律保护。

第四十九条自贸试验区内劳动者平等就业、选择职业、取得劳动报酬、休息休假、获得劳动安全卫生保护、接受职业技能培训、享受社会保险和福利、参与企业民主管理等权利，受法律保护。

在自贸试验区推行企业和劳动者集体协商机制，推动双方就劳动报酬、劳动安全卫生等有关事项进行平等协商。发挥工会在维护职工权益、促进劳动关系和谐稳定方面的作用。

在自贸试验区健全公正、公开、高效、便民的劳动保障监察和劳动争议处理机制，保护劳动者和用人单位双方的合法权益。

第五十条加强自贸试验区环境保护工作，探索开展环境影响评价分类管理，提高环境保护管理水平和效率。

鼓励区内企业申请国际通行的环境和能源管理体系标准认证，采用先进生产工艺和技术，节约能源，减少污染物和温室气体排放。

第五十一条加强自贸试验区知识产权保护工作，完善行政保护与司法保护衔接机制。

本市有关部门应当和国家有关部门加强协作，实行知识产权出境保护和境内保护的协同管理和执法配合，探索建立自贸试验区知识产权统一管理和执法的体制、机制。

完善自贸试验区知识产权纠纷多元解决机制，鼓励行业协会和调解、仲裁、知识产权中介服务等机构在协调解决知识产权纠纷中发挥作用。

第五十二条本市制定有关自贸试验区的法规、政府规章、规范性文件，应当主动公开草案内容，征求社会公众、相关行业组织和企业等方面的意见；通过并公布后，应当对社会各方意见的处理情况作出说明；在公布和实施之间，应当预留合理期限，作为实施准备期。但因紧急情况等原因需要立即制定和施行的除外。

本市制定的有关自贸试验区的法规、政府规章、规范性文件，应当在通过后及时公开，并予以解读和说明。

第五十三条公民、法人和其他组织对管委会制定的规范性文件有异议的，可以提请市人民政府进行审查。审查规则由市人民政府制定。

第五十四条本市建立自贸试验区信息发布机制，通过新闻发布会、信息通报例会或者书面发布等形式，及时发布自贸试验区相关信息。

管委会应当收集国家和本市关于自贸试验区的法律、法规、规章、政策、办事程序等信息，在中国（上海）自由贸易试验区门户网站上公布，方便各方面查询。

第五十五条自贸试验区实行相对集中行政复议权制度。

公民、法人或者其他组织不服管委会、市人民政府工作部门及其驻区机构、浦东新区人民政府在自贸试验区内作出的具体行政行为，可以向市人民政府申请行政复议；不服浦东新区人民政府工作部门在自贸试验区内作出的具体行政行为，可以向浦东新区人民政府申请行政复议。重大、复杂、疑难的行政复议案件，应当由行政复议委员会审议。

第五十六条依法在自贸试验区设立司法机构，公正高效地保障中外当事人合法权益。

本市依法设立的仲裁机构应当依据法律、法规并借鉴国际商事仲裁惯例，适应自贸试验区特点完善仲裁规则，提高商事纠纷仲裁的国际化程度，并基于当事人的自主选择，提供独立、公正、专业、高效的仲裁服务。

本市设立的行业协会、商会以及商事纠纷专业调解机构等可以参与自贸试验区商事纠纷调解，发挥争议解决作用。

第九章 附则

第五十七条本条例自2014年8月1日起施行。1996年12月19日上海市第十届人民代表大会常务委员会第三十二次会议审议通过的《上海外高桥保税区条例》同时废止。

上海市人民代表大会法制委员会关于《中国（上海）自由贸易试验区条例

（草案）》审议结果的报告

——2014年6月17日在上海市第十四届人民代表大会常务委员会第十三次会议上

市人大法制委员会副主任委员 丁伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市十四届人大常委会第十二次会议对市人民政府提请审议的《中国（上海）自由贸易试验区条例（草案）》（以下简称“条例草案”）进行了审议。常委会组成人员认为，建立中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“自贸试验区”）是党中央、国务院作出的重大决策，为了给自贸试验区的各项改革试点工作提供更加有力的制度支撑，加快形成与国际投资、贸易规则相衔接的基本制度体系和监管模式，举全市之力推动自贸试验区建设，制定自贸试验区条例非常必要，条例草案总体上比较成熟。同时，常委会组成人员对条例草案提出了一些修改意见和建议。

会后，条例草案通过《解放日报》、《上海法治报》、东方网、上海人大公众网以及中国（上海）自由贸易试验区门户网站、上海发布微博微信平台向社会公开征求意见，累计收到市民以电子邮件、来信、网络留言等形式提出的修改意见共203条；外国驻华机构以及兄弟省市有关单位、个人也通过公开征求意见平台提出了修改意见和建议。法制工作委员会还将条例草案印发各区、市人大常委会以及有关单位和团体征求意见；向全体市人大代表征求意见，并委托各区、市人大常委会向全体区县人大代表、乡镇人大代表征求意见；召开了6个座谈会，分别听取区内企业、非公企业、外资企业、行业组织以及监管高效便捷、投资开放和贸易便利、金融创新和税收服务相关的部门的意见和建议；赴市政协听取了部分政协委员意见；召开专家研讨会，对有关法律问题进行了认真研究，并对有关高校提出的专家建议稿进行了论证；赴自贸试验区综合服务大厅举行“立法开放日”活动，面对面听取市民的意见。

5月29日，法制委员会召开会议，根据常委会组成人员和市人大财经委员会的审议意见以及其他各方面提出的意见，对条例草案进行了审议，市人大财经委员会的负责同志列席了会议。现将修改情况和审议结果报告如下：

一、关于条例草案修改的总体情况

不少委员提出，考虑到自贸试验区改革创新还在动态推进当中，且条例草案许多内容涉及国家事权，如果写得过于具体，难以给今后的试验探索留下足够的空间。因此，建议按照“立意高一点、条文少一点”的思路，从“可复制、可推广”和“预留制度创新空间”的角度，将条例草案修改得更具指导性、引领性。有些委员提出，自贸试验区肩负着为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，条例草案应当坚持把制度创新作为核心，在落实中央关于“大胆闯、大胆试、自主改”的要求上下足工夫。经研究，法制委员会认为，中国（上海）自贸试验区建设是国家战略，其核心是制度创新，条例草案作为自贸试验区建设的框架性法规，既要体现“大胆闯、大胆试、自主改”的要求，把各项改革试验通过法律规范的形式予以固化；也要坚持法治环境规范的要求，在中国特色社会主义法律体系框架内“依法立法”。为此，法制委员会建议，在条例草案的修改中把握以下三点原则：一是预留制度创新空间，处理好改革的阶段性与法规相对稳定性之间的关系。对总体方案已经明确、具体举措相对成熟且可复制可推广的事项，如制定负面清单、企业准入单一窗口机制、自贸试验区信息共享和服务平台等内容，建议在保留基本制度框架的基础上根据各方面意见予以修改完善；对一些改革创新还在持续深化的内容，如海关监管制度创新等，建议通过“概括加列举”等表述方法，增强立法的前瞻性，为未来的制度创新预留空间。二是科学厘定条款内容，把握好中央事权内容与地方事权内容修改的侧重点。对涉及金融、税务、海关等国家事权的内容，建议从配合国家管理部门推进相关改革创新的角度，对相关内容进行完善；对涉及地方事权的管理体制、综合监管、法治环境建设等内容，建议从深化自主改革、加强事中事后监管的角度修改完善，并增加体现改革方向性的规定，以发挥地方立法对改革发展的引领和推动作用。三是抓住简政放权这个关键，积极为培育国际化、市场化、法治化的营商环境提供保障。建议以转变政府职能为重点，增加在自贸试验区加快推进政府管理体制创新、模式创新的总体性要求及相关规定；积极推进社会参与，增加鼓励公民、法人和其他组织参与自贸试验区改革创新、市场监管的有关规定；对接国际投资贸易通行规则，对提高贸易便利化、支持新型贸易业态发展、增强行政透明度、提高公众参与度等做进一步充实和完善。

根据上述原则，法制委员会、常委会法工委会同市人大财经委员会、市政府法制办、自贸试验区管委会等30多家部门对条例草案进行了多次修改、会商，并在修改过程中深入学习了近期中央领导同志对自贸试验区建设的重要要求，对条例草案报送审议后有关部门制度创新的最新成果做了补充。经对照，目前提出的草案修改稿基本涵括了现阶段有关部门归纳的所有可复制、可推广的制度和管理模式。

二、主要修改情况

（一）关于第一章总则有关内容的修改

1. 关于推进自贸试验区建设的工作原则。有的委员和部门提出，落实中央提出的建设自贸试验区的总体目标，必须立足国家战略，围绕上海“四个中心”建设，建议条例中增加相关推进工作原则的规定。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议在条例草案第三条增加“推进自贸试验区建设应当围绕国家战略要求和上海国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心、国际经济中心建设，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的原则，将扩大开放与体制改革相结合，将培育功能与政策创新相结合，加快转变政府职能”的内容。（草案修改稿第三条）

2. 关于自主改革的规定。有的委员和财经委员会提出，应当在总则中将“自主改”的要求作为指导思想予以明确。经研究，法制委员会认为，建设自贸试验区是党中央、国务院为探索深化改革开放经验作出的重大决策，自贸试验区建设没有现成的做法可以遵循，必须按照中央提出的“大胆闯、大胆试、自主改”的要求先行先试。为此，建议在总则中增加自主改革的内容，作为第四条：“本市推进自贸试验区建设应当聚焦制度创新的重点领域和关键环节，充分运用现行法律制度和政策资源，改革妨碍制度创新的体制、机制，不断激发制度创新的主动性、积极性，营造自主改革、积极进取的良好氛围。”（草案修改稿第四条）

3. 关于社会参与的规定。有的委员、有的市民以及部分企业、行业协会提出，推进自贸试验区建设是全社会的共同责任，需要社会各方面参与，建议在法规中增加有关表述。经研究，法制委员会认为，自贸试验区的各项改革创新，应当充分激发社会活力，切实把企业作为重要主体，重视各类企业、社会组织对制度建设的诉求，鼓励社会各方面积极参与自贸试验区建设。为此，建议将有关社会参与的内容前移至总则，并修改为两款，分别为：“鼓励公民、法人和其他组织积极参与自贸试验区的改革创新活动。”“自贸试验区建立企业和相关组织代表等组成的社会参与机制，引导企业和相关组织等表达利益诉求、参与试点政策评估和市场监管。”（草案修改稿第五条）

4. 关于自贸试验区具体涵盖区域的规定。有的委员、财经委员会和部分市民提出，在《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》中，已明确了自贸试验区涵盖的区域范围，条例不必再行列举。经研究，法制委员会认为，有关自贸试验区涵盖的区域范围，《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》和国务院批准的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》都作了明确规定，条例草案第二条适用范围的规定，重点在于明确本市有关推进自贸试验区的各项工作和有关活动适用于本条例，不列举自贸试验区涵盖的区域，不影响各项工作的推进，且有利于保持法规的稳定性。为此，建议删除条例草案第二条自贸试验区涵盖区域的列举。（草案修改稿第二条）

（二）关于第二章管理体制有关内容的修改

1. 关于管理体制创新的导向性规定。有的委员提出，推进自贸试验区建设，应当转变政府职能，积极推进行政管理体制创新，条例草案应对此有所体现。经研究，法制委员会认为，推进自贸试验区建设，必须处理好政府与市场、政府与社会的关系，通过简政放权、放管结合，建立起与市场经济要求相适应、与国际通行规则相衔接的行政管理体制。为此，建议在第二章管理体制中增加一条，作为该章的第一条：“本市应当按照深化行政体制改革的要求，坚持简政放权、放管结合，积极推行告知承诺制等制度，建立事权划分科学、管理高效统一、运行公开透明的行政管理体制。”（草案修改稿第六条）

2. 关于市政府职责的规定。有的委员、有的专家建议，对市政府在推进自贸试验区建设的职责表述作进一步修改完善。经研究，法制委员会认为，市政府在推进自贸试验区建设中肩负着重要职责，国务院在印发自贸试验区总体方案的通知中，明确要求市政府要精心组织好总体方案的实施工作。为此，建议将条例草案第四条第一款修改为：“市人民政府在国务院领导和国家有关部门指导、支持下，根据《总体方案》明确的目标定位和先行先试任务，组织实施改革试点工作，依法制定与自贸试验区建设、管理有关的规章和政策措施。”（草案修改稿第七条第一款）

3. 关于管委会和其他政府部门的职责。有的委员认为，条例草案有关管委会的具体职责表述不够清晰；有的委员提出，应当将管委会和其他政府部门之间的关系作进一步明确；有的委员和市民认为，要进一步推动自贸试验区综合执法工作。经向市政府有关部门了解，关于自贸试验区的管理体制，经过前期反复协调，目前从本市实际出发设计为三个层面：一是管委会负责行使市相关部门授权或委托的职责，并相应建立综合审批和集中处罚机制；二是中央在沪有关单位以及本市工商、质监、税务、公安四个部门设立的驻区机构行使相关管理职能；三是本市其他有关部门和浦东新区政府承担其他行政事务。鉴于上述情况，法制委员会建议，在基本维持现有协调结果的基础上，对管理体制有关内容作进一步修改完善：将条例草案第八条第一款有关综合执法工作的规定，移至管委会职责中集中进行表述，作为第五条第二款；将第六条和第七条合并为一条，作为驻区机构及有关部门职责，并对有关表述进行修改完善；将第八条第二款独立成条，强调管委会应当与驻区机构、有关部门建立合作协调和联动执法工作机制，以形成监管合力。（草案修改稿第八条、第九条、第十条）

4. 关于行政权力清单的规定。财经委员会和有的市民提出，除了管委会应当公布行政权力清单外，自贸试验区内的其他行政部门也应当公布行政权力清单，并依法公开权力运行流程。经研究，法制委员会认为，党的十八届三中全会决定明确提出，要“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”，在条例中增加相关规定，既是落实中央相关精神的需要，也是提高行政透明度、对接国际通行规则的需要。为此，建议将条例草案第九条修改为：“管委会、驻区机构应当公布依法行使的行政审批权、行政处罚权和相关行政权力的清单及运行流程。发生调整的，应当及时更新。”（草案修改稿第十一条）

（三）关于第三、四、五、六章有关内容的修改

1. 关于负面清单的规定。有的代表、有关专家建议，对条例草案中负面清单的内涵作进一步明晰。经研究，法制委员会认为，探索建立负面清单管理模式是国家赋予自贸试验区的一项重要改革任务，市政府根据《总体方案》的要求，已于去年发布了2013年版的负面清单，列明国家对外商投资准入实施的特别管理措施，目前，2014年版负面清单正在修订之中。结合本项改革试验开展的实际情况，法制委员会建议，将条例草案第十二条有关负面清单列明事项及发布主体的内容归并，整合成一款：“自贸试验区内国家规定对外商投资实施的准入特别管理措施，由市人民政府发布清单予以列明，并根据自贸试验区发展实际适时调整，该清单称为负面清单。”（草案修改稿第十三条第一款）

2. 关于增加注册便利化的规定。有的委员和市民认为，关于在自贸试验区企业设立的改革，应当体现注册便利化的精神。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议将条例草案第十三条第一款修改为：“自贸试验区推进企业注册登记制度便利化，依法实行注册资本认缴登记制。”（草案修改稿第十四条第一款）

3. 关于海关监管创新和检验检疫监管创新的规定。有的委员提出，上海海关、检验检疫部门近期持续推出了制度创新的举措，建议在条例草案修改中予以体现。经研究，法制委员会认为，自贸试验区的各项改革创新是动态的，法规中难以穷尽具体的改革举措，但可以通过增加概括性、开放性的规定，增强法规的前瞻性。为此，建议在条例草案第十八条海关监管制度创新中增加一款作为第一款：“按照通关便利、安全高效的要求，在自贸试验区开展海关监管制度创新，促进新型贸易业态发展”；在第十九条检验检疫制度创新中增加一款作为第一款：“按照进境检疫、适当放宽进出口检验，方便进出、严密防范质量安全风险的原则，在自贸试验区开展检验检疫监管制度创新。”（草案修改稿第十九条第一款、第二十条第一款）

4. 关于促进贸易发展的规定。财经委员会建议，增加支持高技术、高附加值维修服务业发展的规定；有的委员和企业提出，法规中应当

增加支持贸易新型业态发展的规定。经研究，法制委员会认为，推进自贸试验区建设，应当积极培育贸易新型业态和功能，形成竞争新优势，加快提升我国在全球贸易价值链中的地位。为此，建议将条例草案第二十二第一款修改为：“自贸试验区实行内外贸一体化发展，鼓励区内企业统筹开展国际贸易和国内贸易，培育贸易新型业态和功能，形成以技术、品牌、质量、服务为核心的竞争优势。”（草案修改稿第二十二第一款）

5. 关于促进航运业发展的规定。有的委员认为，应当增加促进航运业发展的导向性规定；有的专家和市民提出，航运管理创新也是发展航运业的重要内容，可以合并表述。经研究，法制委员会认为，这些意见应予采纳。为此，建议将条例草案第二十三条和第二十四条合并，并将第二十三条第一款修改为：“自贸试验区加强与海港、空港枢纽的联动，加强与区外航运产业集聚区协同发展，探索形成具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。”（草案修改稿第二十三条第一款）

6. 关于支持金融创新的规定。有的委员认为，有关金融制度创新事关国家事权，本市应当为有关部门和机构根据国家规定开展金融创新提供各种便利。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议在条例草案第二十六条第二款后增加“本市有关部门应当为自贸试验区金融创新提供支持和便利”的内容。（草案修改稿第二十五条第二款）

7. 关于建立金融工作协调机制。财经委员会建议，在自贸试验区建立由管委会、国家金融管理部门驻沪机构参加的金融工作协调机制。经研究，法制委员会认为，明确管委会和“一行三局”等金融管理部门之间建立金融工作协调机制，有利于更好地研究、协调自贸试验区金融创新和风险防范中的各项工作，加快推进金融改革的各项政策落地。为此，建议结合本市现状，在条例草案第二十六条增加一款，作为第三款：“本市建立国家金融管理部门驻沪机构、市金融服务部门和管委会参加的自贸试验区金融工作协调机制。”（草案修改稿第二十五条第三款）

8. 关于依法纳税的规定。有的委员、市民和外国驻华机构认为，依法纳税的规定区内区外一体遵循，缺乏实质性内容，建议删除。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议删除条例草案第三十四条。

9. 关于部分条款的规范性表述。有的委员认为，条例草案这几章中有些语言表述不够规范，建议按照“法言法语”的要求予以调整。经研究，法制委员会认为，本条例作为引领和推动自贸试验区建设的地方性法规，在文本上既应当符合立法技术规范的要求，也应当便于有关部门、社会公众更好地理解和遵循。为此，建议对有关表述根据不同情况进行分类处理：一是一些较为口语化的表述，如“一表申报、一口受理”等，按照法律规范的形式进一步明确其内涵；（草案修改稿第十四条、第十六条）二是对一些行业内普遍理解并据此操作，但公众难以理解的部分概念，如“一线管理”、“二线管理”等，在与海关、检验检疫、口岸服务等部门协商一致的基础上，增加了说明性的阐述；（草案修改稿第十八条）三是对一些符合国际惯例或约定俗成的相关特定概念，如“国际贸易单一窗口”等，予以保留。（草案修改稿第二十一条）

（四）关于第七章综合监管有关内容的修改

1. 增加综合监管总体要求的规定。有的委员和部门认为，在自贸试验区抓好综合监管，重点是加强事中事后监管，建议在法规中增加相关概括性要求。经研究，法制委员会认为，自贸试验区应当积极创新政府管理方式，提高监管参与度，形成各方参与的综合监管体系。为此，建议在综合监管一章增加一条作为第三十七条：“本市应当在自贸试验区内创新行政管理方式，推进政府管理由注重事先审批转为注重事中事后监管，提高监管参与度，推动形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系。”（草案修改稿第三十七条）

2. 关于信用管理的规定。有的委员和市民提出，自贸试验区信用信息归集的标准不够明确。经研究，法制委员会认为，完善信用体系建设，是自贸试验区加强事中事后监管的重要手段，目前本市有关职能部门已经形成了信用信息的归集目录，条例草案应当对此有所体现。为此，建议将条例草案第四十条第一款修改为：“管委会、驻区机构和有关部门应当记录企业及其有关责任人员的信用相关信息，并按照公共信用信息目录向市公共信用信息服务平台自贸试验区子平台归集。”（草案修改稿第三十八条）

3. 关于企业年度报告公示的规定。有的企业以及市民建议，对企业年度报告信息公示的范围、异常名录的公示以及市民对公示信息的查询作出规定。经研究，法制委员会认为，这一意见是合理的。为此，建议将条例草案四十一条第二款修改为：“区内企业应当按照规定，报送企业年度报告，并对年度报告信息的真实性、合法性负责。企业年度报告向社会公示，涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。”在该条第三款经营异常名录的规定后相应增加“并向社会公示”的要求；增加查询信用信息的规定，作为第四款：“公民、法人和其他组织可以查阅企业年度报告和经营异常名录等公示信息。”（草案修改稿第三十九条第二款、第三款、第四款）

4. 关于监管信息共享的规定。有的委员提出，监管信息共享的功能应当在法规中有所体现。经研究，法制委员会认为，在自贸试验区推进监管信息共享，其目的是推动各部门形成联合监管和协同服务的机制，通过透明共享的信息，可以更好地加强事中事后监管。为此，建议将条例草案第四十二条第一款修改为：“本市在自贸试验区建设统一的监管信息共享平台，促进各部门监管信息的归集、交换和共享，为区内各部门联合监管和协同服务提供信息技术支撑。管委会、驻区机构和有关部门应当及时主动提供信息，参与信息交换和共享。”（草案修改稿第四十条第一款）

5. 关于发挥专业机构、行业协会等的作用。有的委员、有的市民和行业组织提出，应当建立起适应市场经济发展的体制机制，重视培育社会组织，发挥自贸试验区内行业自律、社会自律的作用。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议在条例草案第四十三条第二款增加管委会、驻区机构和有关部门可以“引入竞争机制，通过购买服务等方式，引导和培育专业机构发展”的内容；增加一款，作为第三款：“本市支持行业协会、商会等参与自贸试验区建设，推动行业协会、商会等制定行业管理标准和行业公约，加强行业自律和社会自律。”（草案修改稿第四十四条第二款、第三款）

6. 关于综合性评估的规定。财经委员会和有的委员建议，增加对自贸试验区深化行政管理体制改革、创新监管服务模式等方面的评估；有的行业组织提出，综合性评估也可以委托第三方承担。经研究，法制委员会认为，为更好地总结自贸试验区改革创新的经验，将有关监管制度创新的内容纳入综合性评估的范围是必要的，委托第三方进行评估，可以进一步提高评估结果的客观性。为此，建议将条例草案第五十

条修改为：“本市建立自贸试验区综合性评估机制。市发展改革部门应当会同管委会和有关部门，自行或者委托第三方开展监管制度创新、行业整体、行业企业试点政策实施情况和风险防范等方面的评估，为推进完善扩大开放领域、改革试点任务和制度创新措施提供政策建议。”（草案修改稿第四十五条）

（五）关于第八章法治环境有关内容的修改

1. 关于法治保障的总体要求。有的委员以及社会组织提出，鉴于自贸试验区开放领域广、改革力度大，需要发挥法治在改革试点中的重要作用，并加强改革的制度保障。经研究，法制委员会认为，这一意见是合理的。为此，建议在条例草案第五十一条增加两款作为第一款、第三款：“本市坚持运用法治思维、法治方式在自贸试验区开展各项改革创新，为自贸试验区建设营造良好的法治环境。”“本市地方性法规不适应自贸试验区发展的，市人民政府可以提请市人大及其常委会就其在自贸试验区的适用作出相应规定；本市规章不适应自贸试验区发展的，管委会可以提请市人民政府就其在自贸试验区的适用作出相应规定。”（草案修改稿第四十六条第一款、第三款）

2. 关于公平竞争和权益保护的有关规定。有的委员、有的外国驻华机构提出，公平竞争和权益保护的有关规定应当进一步体现与国际接轨的要求。经研究，法制委员会认为，公平竞争、权益保护的内容主要涉及创造良好的营商环境。为此，建议将条例草案第四十五条、第四十六条、第四十七条、第四十八条、第四十九条有关公平竞争、权益保护等内容，从“综合监管”一章移至“法治环境”一章，并对相关文字表述予以完善；建议在条例草案第四十七条第一款增加劳动者有参与企业民主管理的权利，在第二款增加“发挥工会在维护职工权益、促进劳动关系和谐稳定方面的作用”等规定。（草案修改稿第四十七条、第四十八条、第四十九条、第五十条、第五十一条）

3. 关于公众参与及实施准备。有的委员、财经委员会以及有的市民认为，市人大常委会制定的有关自贸试验区的法规性文件公众参与、实施准备的范围。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议将条例草案第五十三条、第五十四条合并为一条，增加有关地方性法规公开征求各方面意见、预留实施准备期的相关要求。（草案修改稿第五十二条）

4. 关于信息发布的规定。有的市民以及外国驻华机构建议，将涉及到自贸试验区的所有咨询、意见征集工作等都集中在一个网站，为公众了解自贸区相关信息提供便利。经研究，法制委员会认为，为增强行政透明度，对接国际通行规则，可以由管委会收集与自贸试验区相关的法律、法规、政策及办事流程等，通过自贸试验区门户网站予以发布，便于社会各方了解信息。为此，建议将条例草案第五十五条第二款修改为：“管委会应当收集国家和本市关于自贸试验区的法律、法规、规章、政策、办事程序等信息，在中国（上海）自由贸易试验区门户网站上公布，方便各方面查询。”（草案修改稿第五十四条第二款）

5. 关于行政复议的规定。有的代表、有关部门提出，条例草案关于行政复议受理机关的规定，限制了当事人的选择权，建议修改。经研究，法制委员会认为，《中华人民共和国行政复议法》第十二条对行政复议的受理机关作了明确，规定对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，“由当事人选择”，可以向该部门的本级人民政府申请复议，也可以向上一级主管部门申请复议，条例草案应当依照上位法做相应修改。为此，建议将相关表述修改为“公民、法人或者其他组织不服管委会、市人民政府工作部门及其驻区机构、浦东新区人民政府在自贸试验区内作出的具体行政行为，可以向市人民政府申请行政复议；不服浦东新区人民政府工作部门在自贸试验区内作出的具体行政行为，可以向浦东新区人民政府申请行政复议”。（草案修改稿第五十五条）

此外，对条例草案的一些文字作了修改，条序也作了相应调整。

三、需要说明的问题

关于负面清单的表述。有的代表、有的市民提出，有关负面清单的翻译不够准确，建议修改为限制清单或者不符措施。经会同有关方面研究，法制委员会认为，以负面清单模式列明外商投资准入特别管理措施，是自贸试验区改革创新的一项重要制度。对此，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以及《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》都对负面清单模式予以了明确。目前，负面清单这一概念已经广为社会各方面以及国际上所了解、接受。为此，建议对相关表述不作修改。

法制委员会已按上述意见对条例草案作了修改，提出了草案修改稿。

草案修改稿和以上报告，请予审议。

上海市人民代表大会法制委员会关于《中国（上海）自由贸易试验区条例

（草案）》（修改稿）修改情况的报告

——2014年7月25日在上海市第十四届人民代表大会常务委员会第十四次会议上

市人大法制委员会副主任委员 丁伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市十四届人大常委会第十三次会议对《中国（上海）自由贸易试验区条例（草案）》（修改稿）（以下简称草案修改稿）进行了审议。常委会组成人员认为，在广泛听取各方面意见基础上形成的草案修改稿，总体上比较成熟。同时，常委会组成人员还提出了一些修改意见。会后，常委会法工委重点围绕如何加强事中事后监管等问题，召开市人大代表专题座谈会，并赴自贸试验区管委会进行了调研。法制委员会于7月9日召开会议，研究了常委会组成人员和有关方面提出的意见，对草案修改稿作了进一步修改。市人大财经委员会的负责同志列席了会议。现将有关情况报告如下：

一、主要修改情况

（一）关于激发市场主体活力的规定。有的代表提出，推进自贸试验区建设，开展各项改革创新，需要进一步发挥市场主体的作用，激发社会活力。经研究，法制委员会认为，建设自贸试验区是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措，在自贸试验区的各项改革试验过程中，应当尊重人民的首创精神，广泛动员和组织社会各方积极投身自贸试验区建设。为此，建议将草案修改稿第五条修

改为：“充分激发市场主体活力，法律、法规、规章未禁止的事项，鼓励公民、法人和其他组织在自贸试验区积极开展改革创新活动。”（草案表决稿第五条）

（二）关于管理机构和职责。有的委员提出，自贸试验区的管理模式不够明确，建议进一步梳理自贸试验区管委会的职责。经研究，法制委员会认为，为了加快政府职能转变，创新政府管理体制，本市在自贸试验区设立管委会，作为市政府派出机构，并赋予其区域统筹管理权，集中行使本市有关行政审批权和行政处罚权，领导或协调有关驻区机构开展工作。为此，建议将草案修改稿第八条第一款款首修改为：“中国（上海）自由贸易试验区管理委员会（以下简称‘管委会’）为市人民政府派出机构，具体落实自贸试验区改革试点任务，统筹管理和协调自贸试验区有关行政事务，依照本条例履行下列职责”。（草案表决稿第八条第一款）

（三）关于市场退出机制。有的委员认为，除了企业解散外，市场退出机制还应包括破产等情形，建议在条例中对此进行补充完善。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议将草案修改稿第十七条第一款修改为：“区内企业解散、被宣告破产的，应当依法清算并办理注销登记等手续。”（草案表决稿第十七条第一款）

（四）关于人员出入境便利。有的委员认为，对外籍人员也要按照公平待遇的原则提供出入境便利，建议对草案修改稿第二十四条有关表述进行修改。经研究，法制委员会认为，自贸试验区建设应当依据我国有关法律以及国际通行规则为境内外人士提供出境、入境的便利。为此，建议在第二十四条第一款有关区内企业外籍员工出入境的规定中，增加有关部门应为其“提供入境、出境和居留的便利”的规定。（草案表决稿第二十四条第一款）

（五）关于创新账户体系。有的单位提出，考虑到改革试点的不断推进，中国人民银行上海总部近期出台的有关文件中界定的居民、非居民开立自由贸易账户的范围，可能随着试点发展不断调整，建议对草案修改稿第二十六条第二款关于居民、非居民的规定进行修改。经研究，法制委员会认为，在自贸试验区创新账户体系是一个动态推进的过程，为了给未来改革试验预留空间，建议删除草案修改稿第二十六条第二款的相关规定。（草案表决稿第二十六条）

（六）关于金融主体发展。自贸试验区管委会、上海银监局等单位提出，积极探索建立全国性信托登记平台，是上海国际金融中心建设的重要内容之一，也是自贸试验区金融创新的需要，建议在条例中增加相关内容。经研究，法制委员会认为，为配合全国性信托登记平台建设，对自贸试验区探索开展相关先行先试工作给予法制保障是必要的。为此，建议在草案修改稿第三十一条增加“支持在区内建立完善信托登记平台，探索信托受益权流转机制”的规定。（草案表决稿第三十一条）

（七）关于综合监管的规定。根据有的委员提出进一步加强自贸试验区综合监管，突出简政放权、放管结合的意见，法制委、常委会法工委会同有关部门就此问题进行了专题调研。从调研情况看，自贸试验区目前主要通过建立国家安全审查制度、反垄断审查制度、信用管理制度、企业年报公示和经营异常名录制度、监管信息共享和综合执法制度、社会力量参与市场监管制度这六项基本制度，推进形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的综合监管体系。考虑到这些制度均属新创设的制度，且尚在积极推动中，法制委员会建议，重点围绕这几项基本制度作进一步完善：

1. 关于信用管理。有的委员建议，在草案修改稿第三十八条第二款“对失信企业和个人建立信用约束”后，增加“惩戒机制”的规定；有的代表提出，要进一步发挥信用服务机构在信用管理中的作用。经研究，法制委员会认为，国务院近期发布的《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，强调要完善以奖惩制度为重点的社会信用体系运行机制，对失信主体要强化行政监管性约束和惩戒；发挥信用服务机构的作用，有利于推动形成市场化的社会信用体系。为此，建议将草案修改稿第三十八条第二款、第三款修改为：“管委会、驻区机构和有关部门可以在市场准入、货物通关、政府采购以及招投标等工作中，查询相对人的信用记录，使用信用产品，并对信用良好的企业和个人实施便利措施，对失信企业和个人实施约束和惩戒。”“自贸试验区鼓励信用服务机构利用各方面信用信息开发信用产品，为行政监管、市场交易等提供信用服务；鼓励企业和个人使用信用产品和服务”。（草案表决稿第三十九条第二款、第三款）

2. 关于企业年报公示和经营异常名录。有的代表提出，对公民、法人和其他组织查询企业年度报告等信息时，工商等部门应当提供查询便利，建议在法规中增加有关规定。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议将草案修改稿第三十九条第四款修改为：“公民、法人和其他组织可以查阅企业年度报告和经营异常名录等公示信息，工商行政管理等部门应当提供查询便利”。（草案表决稿第四十条第四款）

3. 关于监管信息共享。有的单位提出，监管信息归集后，要通过对信息的使用、共享以进一步加强政府部门联合监管。经研究，法制委员会认为，监管信息的共享为自贸试验区加强事中事后监管提供了必要的信息支持，有关管理部门方面应当积极运用这些共享信息，整合监管资源，提高监管效能。为此，建议在草案修改稿第四十条增加一款作为第二款：“管委会、驻区机构和有关部门应当依托监管信息共享平台，整合监管资源，推动全程动态监管，提高联合监管和协同服务的效能。”（草案表决稿第四十一条第二款）

4. 关于社会力量参与市场监管。有的代表建议，充实条例中关于社会力量参与市场监管的内容，以加快形成行政监管、行业自律、社会监督、公众参与的格局。经研究，法制委员会认为，这一意见应予采纳。为此，建议在第七章增加一条“社会力量参与市场监管”，分别对建立社会参与机制、发挥行业自律作用、发挥公众监督作用作出规定：“自贸试验区建立企业及相关组织代表等组成的社会参与机制，引导企业及相关组织等表达利益诉求、参与试点政策评估和市场监管。”“支持行业协会、商会等参与自贸试验区建设，推动行业协会、商会等制定行业管理标准和行业公约，加强行业自律。”“区内企业从事经营活动，应当遵守社会公德、商业道德，接受社会公众的监督。”（草案表决稿第四十三条）

（八）关于公众参与及实施准备。有的委员认为，应当对有关自贸试验区的法规、规章和规范性文件制定过程中，公众参与以及预留实施准备期的例外情形有所限制，建议对条例相关规定进行修改。经研究，法制委员会认为，在公共决策中增加透明度，是党的十八届三中全会的要求，也是对接国际通行规则的需要，在制定关于自贸试验区的法规、规章和规范性文件时，应以公开透明为原则，对于例外情况应当有所限制。为此，建议将草案修改稿第五十二条第一款、第二款合并为一款，修改为“本市制定的有关自贸试验区的法规、政府规章、规范性文件，应当主动公开草案内容，征求社会公众、相关行业组织和企业等方面的意见；通过并公布后，应当对社会各方意见的处理

情况作出说明；在公布和实施之间，应当预留合理期限，作为实施准备期。但因紧急情况等原因需要立即制定和施行的除外。”（草案表决稿第五十二条第一款）

此外，对草案修改稿的部分文字作了修改，条序作了调整。

二、需要说明的问题

（一）关于支持高端制造业发展。有的委员认为，鉴于自贸试验区土地有限，高端制造业发展受到局限，建议加强对高端制造业企业的支持，明确其可以在区内注册，在区外生产并依照区内制度进行监管。经研究，法制委员会认为，推动先进制造业的发展，是加快经济发展方式转变、推进经济结构战略性调整的重要内容。鉴于草案修改稿第十四条第三款已对区内企业到区外再投资或者开展业务作出规定，有关企业可以按照该条规定开展相关经营活动。为此，建议对相关内容不作修改。

（二）关于金融创新协调机制。有的委员提出，自贸试验区的金融改革重点在于创新突破，有关工作协调机制要突出金融创新这个重点，建议将草案修改稿第三十五条关于建立自贸试验区“金融工作协调机制”修改为“金融创新协调机制”。经研究，法制委员会认为，目前本市成立的金融工作协调机制既包括推动金融创新工作，也包括协同防范金融风险的内容，金融风险的防范与金融创新同等重要。为此，建议对相关内容不作修改。

法制委员会已按上述意见对草案修改稿进行了修改，提出了草案表决稿，建议本次常委会会议审议通过，并建议自8月1日起施行。

草案表决稿和以上报告，请予审议。

[【关闭窗口】](#) [【打印】](#)

Copyright 2013, Shanghai Municipal People's Congress. All Rights Reserved.

地址：人民大道200号 邮政编码：200003 电话：23111111

上海市人大常委会版权所有，未经许可严禁复制或镜像

推荐分辨率大于1024*768