

2013年自贸区建设稳步推进

自贸区将给我国全面改革带来示范效应。

文/张建平

2013年,中国(上海)自由贸易试验区(以下简称自贸区)重点推进了制度创新、服务业开放、功能拓展和法制保障等方面的工作。根据统计显示,2013年上海自贸区内投资企业完成经营总收入14200亿元,同比增长10.5%;完成进出口总额1130亿美元,同比持平。总体而言,自贸区刚刚起步建设,配套措施不完善或者未出台,贸易、物流、金融、监管等方面的改革和成效,不可能立竿见影。但自贸区释放了改革的信号和决心,各项工作也在稳步推进。

从企业层面来说,自贸区挂牌以来,法人或个人注册公司非常踊跃,有的在摸索运行,有的并未运行,这些公司需要一定时间和过程探索新的商业运作模式,以及在未来产业链和供应链中可能扮演的角色。

物流效率提高

自贸区的主要目的是推动贸易自由化和国际物流发展,其重点改革内容是贸易和物流,把上海打造为全球贸易中心和国际航运中心。目前,上海港是全球最大的集装箱吞吐港,但在亚太地区,货主公认

的集装箱中转枢纽港分别是新加坡港、韩国釜山港和香港港。上海建设国际航运中心雄心可鉴,硬件设施一流,但全球货主却并不认可上海港的“全球老大”地位。与新加坡港相比,在集装箱中转量、中转金额、对GDP的贡献方面,上海港远远落后。新加坡港、釜山港等是自由港,货物进出自由,没有障碍。而上海港在实施区港联动和保税港区之前,不可以进行拆箱拼箱服务,在实施了港区联动后,才可以进行拆拼箱业务和物流中转业务。同时上海港保税港区空间有限,发展国际物流的基础和空间都不足。自贸区设立后,其境内关外的关税监管模式更有利于国际物流中转发展。但是,目前自贸区仅有28平方公里,能容纳的企业非常有限,加之金融配套措施不够,推动国际航运中心的形成,还有一定制约。

在自贸区改革方案中,对于国际航运中心的建设,也有很多改革措施,其中包括“推动中转集拼业务发展,允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船,先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之间的沿海捎带业务。”这是

一个逐渐变化的过程。理论上来说,这对上海国际航运中心的形成有重要推动作用。但是,这一作用现在能够发挥到什么程度,还要观察实践中的进展情况,毕竟这项改革仅有几个月时间。

此外,自贸区的物流监管模式为“一线放开,二线严格监管,区内自由流动。”在过去,保税区建完之后被当成开发区来发展,大量充斥着加工制造行业,保税物流、国际物流中转都没有得到发展。目前,国内既有的贸易投资管理体制和其他国家差异性较大,在中国如何探索这种体系,肯定要付出很大精力,监管一定要严格。据上海方面统计,该监管模式发挥了一定成效,自贸区已确定47家企业试点“先入区、后报关”模式,货物通关时间缩短2~3天,平均节约物流成本10%左右。

金融改革起步

在金融改革方面,“一行三会”都颁布了一批新的改革措施。其中人民银行提出了金融改革30条细则,“三会”提出了21条支持意见,自贸区着重从制度创新、平台

建设、机构设置、功能拓展等四方面推动金融领域的开放和创新。这些安排要落实需要一定的时间和过渡。比如说在自贸区的金融机构，必须和区外机构分账管理，设立单独的账户。对于目前的金融管理体制而言，实施这样的管理方式，是为了防止可能出现的金融市场波动甚至冲击。

目前，自贸区金融改革实施“4+1”方案。所谓“4”，一是资本项目可兑换，二是关于人民币跨境使用，三是利率市场化的安排，四是外汇管理体制的变革。“1”是要建立一套适应当前金融服务、金融管理和需要的账户体系。通过该体系的安排，既要促进投资贸易便利化，推进上海自贸区的建设，同时也要有效防范金融改革开放过程当中可能带来的风险。

而“4+1”方案也可能带来更加自由的投资环境。例如，资本账户下有40多个子项，其中一些项目在中国全国范围是不被允许的，如中国大陆机构或自然人到境外投资债券、股票；境外机构或个人投资者来中国投资债券和股票。上海自贸区当中，有些子账户开放程度会进一步提升。总之，自贸区内金融改革会朝着更加开放的方向发展。

到2013年底，银行、证券、基金、期货、保险等各类型的金融类企业均在自贸区内开设业务，包括花旗、汇丰等外资银行。以融资租

赁行业为例，在自贸区内得到一定发展，2013年累计引进融资租赁项目244个，租赁资产规模超过55亿美元。健康保险等在全国还没有对外开放，在自贸区已经率先开放。

影响范围扩大

对于外商投资，自贸区内采取负面清单管理模式。尽管自贸区负面清单与市场期待的有一定差距，但这至少表明对外商投资的管理方式在变革，未来改革进一步方向已经明确。根据上海方面发布的统计数据显示，对外商投资实施负面清单管理后，90%的新设项目改为备案制，超过负面清单设计时备案项目占比85%的预测目标；国务院方案中明确的23项服务业开放措施，目前已有19项可以实施，其余4项正在制订管理办法；除了“引进来”，上海自贸区管委会可在5个工作日内为境外投资项目出具备案意见（证书），已有12家企业办结境外投资备案手续，对外投资总额达3.2亿美元。在行政体制改革方面，上海要继续深化行政审批制度改革，在原来的基础上，还将调整、取消727项，还保留的一些行政审批事项全部纳入标准化管理。

加大行政体制改革，确实可以有效推动市场经济的发展。以广东省为例，在行政体制改革前，开办企业走完审批流程要花费170多天，主要原因是企业跑完第一个部门后，要继续跑第二个、第三个部门，直到跑完规定的部门。为减轻

企业负担，广东省将原来“串联”的审批机制改为“并联”，企业在同一个办事大厅同时在不同的部门办理手续，这样可以大大节省企业的审批时间。但如果在自贸区，完全不是这种串联或并联模式的问题，因为自贸区内只需较少的审批甚至不需要审批，无所谓“串联”或者“并联”，而是交由市场去“审批”，企业成本将大大降低，投资效率将大为提升。

自贸区不断成熟，如果其他大型城市没有相应的自贸区实验方案，可能在竞争中会带来一定负面影响。主要有三个方面。一是投资转移效应和。自贸区良好的市场环境和市场预期，可能会吸引原本计划在其它大城市的投资。有些跨国企业总部可能会转移，这与投资关联在一起。例如有的跨国公司在中国设立总部，以前可能会在北京和上海之间权衡，但自贸区建立后，上海竞争力增强，可能会倾向于上海。当然对跨国公司而言，这只是影响其决策的因素之一，并不是唯一因素。二是服务竞争效应。上海自贸区服务业率先扩大开放，扩大市场准入，将来肯定会集聚中高端服务业和配套服务，北京、深圳等城市会面临比较大的压力。三是消费分流效应。自贸区内货物贸易自由化、便利化程度提升，物流中转量增加，物流效率提升，这意味着商品成本降低。服务贸易效率和服务质量会迅速提升，其它大城市的中高端消费，有些

有可能会转向上海。

自贸区改革还给我国的行政体制改革带来了示范效应。目前,我国正在进行政治、经济、社会、文化和生态等各个方面的改革。因改革涉及到方方面面的利益,阻力非常大。如果没有自贸区的推动,不少地区可能会观望其他地区的改革

方式和力度,改革进程就比较慢。

但上海自贸区建立后,推出了一系列的改革措施,并取得了积极的市场反应和市场支持的成绩,各地也纷纷效仿改革,追赶上海的步伐,使上海自贸区变成了全国改革的发动机。目前天津、广东、厦门、舟山、青岛等地都在争取自贸区试

点。其实,这正是自贸区改革的重要目的之一:启动改革进程、开展最佳示范、大力推动转型,逐步消减政府不该有的职能,从而发挥市场的决定性作用。^[1]

(张建平:国家发展和改革委员会对外经济研究所国际经济合作室主任)

2014年自贸区改革任重道远

文/张建平

2013年自贸区改革取得了一定突破,但今后的发展改革还有一定难度。如何在简政放权、扩大投资领域的同时,协调好各部门的利益,重建监管体制,是最大的问题之一。

对目前的改革,市场还有一些更加迫切的期待。例如负面清单管理,在去年已经出台了相应的负面清单,但市场的满意度不高,认为政府的管制仍旧较多。所以,上海和中央都已经发出声音,将在今年出台更短的负面清单。这需要各方利益的协调。

除了负面清单之外,市场对于自贸区税收的改革更为期待。在自贸区改革方案出台之前,市场一度认为会有相应的税收优惠措施。我认为,在今后也不应有税收优惠。改革开放初期,为了吸引外资、扶持新兴产业,国家有针对性地对一些行业或企业进行税收的减免,目前外资企业投资西部地区或者高科技产业,还会有一定的优惠措施。但是,上海自贸区落户的企业是在东部发达地区,而且多是金融和服务业,应该不会有太多的扶持措施。从国民待遇的角度出发,无论是外企还是国企,都应该享受同等

的竞争环境和税收政策。

自贸区的目的是通过改革,逐步形成可以在全国可复制、可推广的经验。但是,有些元素只能局部复制,不能全国复制。例如境内关外的监管模式,只能选择符合条件的港口、沿边城市和重点内陆城市。可全国复制推广的是服务贸易的市场准入、外资企业的国民待遇、负面清单管理等方面。但这些方面涉及到的管理部门利益非常复杂,而且需要重新建设监管体系,短时间内在全国复制推广难度很大。

在全国复制推广的另一个难点是其他区域的市场环境远远不如上海。改革开放以来,上海一直是改革的前沿,市场经济体系比较健全,而一些内陆城市政府职能转化较慢,对于市场的管控过多,要想与上海一样简政放权,难度更大一些。此外,自贸区的改革重点是服务业,而各地对于服务业的认识有差距,这就造成了发展服务业的理念和动力不一样。有些地方已经确立了要加快服务业发展、推进经济结构转型升级的方向,但也有些地方仍然强调制造业发展,对服务也缺乏重视。这就增加了上海经验复制的难度。

目前各地申请自贸区的热情比较高涨,包括天津、广东、厦门、青岛,甚至

乌鲁木齐等内陆城市,但目前还不能确定能否通过审批。从政府的表态上来看,即使未来有些城市的自贸区方案不能通过审批,类似的改革措施和改革方案也要推进。但是,改革方案一定要和当地实情结合起来,不可盲目推进改革,避免出现不稳定现象。

而对于未来上海与香港的关系,我认为,上海不会对香港构成实质性的威胁。首先是因为上海自贸区仅28平方公里,香港1000多平方公里,经济规模和自由化程度都无法比拟。其次是上海国际金融、国际贸易、国际物流的自由化程度都远远低于香港。不过上海自贸区潜在的增长空间可能会对资本流动带来一定的影响,国外投资者可能会在香港与上海之间选择,但规模应该不会太大。此外,中国的经济体量是世界第二,市场空间巨大,将来一个国际金融中心肯定不能满足中国经济发展需要。华南的香港、华东的上海、华北的京津,这些国际化大都市都会推进国际金融、国际航运、国际贸易中心的发展,应在竞争中共同促进、相互学习,更好地服务中国经济发展。