# 黄奇帆谈自贸区建设误区

导读：

在自贸试验区建设中，开发要利用现有的商务集聚区、交通枢纽物流区搞服务贸易发展，在已经形成的保税区和开发区里边的空间进行自贸的活动。千万不要像建开发区、保税区那样征地动迁、七通一平、搞楼堂馆所的开发，那样最后的结果是基础开发三年、形态开发三年、功能开发又三年，等把自贸试验区政策落实到位是十年后的事了，黄花菜都凉了，那才真是把政策给浪费了

财经网 11月3日讯 2018沈阳·第五届中国智慧城市创新大会在在沈阳市皇朝万鑫酒店举办。中国国际经济交流中心副理事长黄奇帆发表了题为“扩大开放是辽宁振兴和沈阳发展的关键一招”的演讲。



中国国际经济交流中心副理事长 黄奇帆

以下是演讲全文：

上午好！很高兴受邀参加今天的论坛。1个多月前，习近平总书记调研东北三省并主持召开深入推进东北振兴座谈会，从营商环境、发展动能、对外开放等6方面对东北发展提出了明确要求。借此机会，结合工作实践经验，我就辽宁、沈阳的进一步扩大开放，同大家分享一些思考和感悟。

一、中国对外开放的成就、意义和新时代新特征

我国的改革开放从1978年12月的十一届三中全会开始，从兴办深圳等5个特区，到沿海14个开放城市，再到27个沿海经济开放区，逐步打开中国对外开放的大门。40年来，我国的开放取得了伟大的成就，1979年到2017年我国对外贸易从109亿美元增加到4.11万亿美元，位居世界第一；累计吸引外资1.9万亿美元，去年达世界第二位；外汇储备从几亿美元增加到3万亿美元。

对外开放，不仅使封闭的中国成功地融入经济全球化，而且使全面开放的中国成为推动全球化的重要力量，成为世界经济增长的重要引擎。

对外开放，不仅能带来外资，还能带来优势产品、技术和管理，带来国际市场和贸易渠道。

对外开放，不仅能带来生产力的变化跃迁，还能带来营商环境的变化改善，直接推动政府职能转变、营商环境国际化、政企关系调整、外资和外汇管理体制变革、人民币加快国际化。

对外开放，不仅能促进我国产业结构调整，还倒逼我国制度体制改革，原有的体制弊端随着对外开放的不断扩大显露出来，进而倒逼改革深化。

总之，改革需要开放的推动力量，开放需要改革的体制保障，两者相辅相成、相互促进，这是我国改革开放成功的重要经验。实践证明，哪些地方开放的早，改革与开放结合的好，哪些地方的经济体制改革的步伐就迈的大，经济发展就快。

党的十八大以后，进入新时代，我国的对外开放在“一带一路”战略指引下，出现了五个重要转变。一是从扩大出口为主，转为鼓励出口和增加进口并重。近几年，我国进口增长率一直快于出口增长率。当今世界，出口大国未必是经济强国，但进口大国一定是经济强国。我国进口规模的持续扩大，必将增强我国在世界经济舞台上的话语权。二是从引进外资为主，转变为引进外资和对外投资并重。2013—2017年这5年，我国对外投资6928.6亿美元，超过1979—2012年这33年对外投资的5526.35亿美元，也超过这5年引进外资总量724亿美元。三是从沿海地区开放为主，转变为沿海沿边内陆协同开放、整体开放。随着“一带一路”、长江经济带、京津冀协同发展三大战略的实施，中西部地区内陆开放高地建设明显提速，正在由过去的“跟随跑”变为“齐步跑”，陆海内外联动、东西双向互济的开放格局正加速形成。四是从关贸总协定和WTO框架下的货物贸易为主，转变为FTA框架下货物贸易和服务贸易共同发展。在双边和多变自由贸易协定框架下，近年来，我国服务贸易呈现快速增长之势。2017年，服务贸易进出口总额达到4.7万亿元，有力促进了我国外贸结构的持续优化。五是从融入和适应全球经济治理体系为主，转变为积极参与甚至引领国际投资和贸易规则的制定修订。我国以“一带一路”战略为引领，积极参与推动全球治理体系变革，成为开放型世界经济的积极倡导者和坚定推动者。具备这五大新特征的对外开放，必将为开启中国特色社会主义现代化新征程、为建设社会主义强国发挥历史性作用。

二、以开放为抓手推动辽宁经济三大重点领域释放新动能、形成新产业

（一）以辽宁传统优势产业为基础、战略性新兴产业为重点，形成上中下游产业链一体化的产业集群，与之配套形成生产性服务业和产业链金融集聚区。现代制造业比的是核心技术，比的是资本，更是比产业链集群竞争能力。现代制造业不搞大而全、小而全的制造企业，而是将零部件、原材料、物流等上下游业务让那些对这些环节最有技术、能力强的企业去干，能外包的尽量外包，形成水平分工的产业链。但是，考虑到分工体系在全世界，物流、效率、安全以及产业链间的沟通协调都是个问题，现代制造业又提倡在一个2—3个小时车程区域内，上中下游70%以上的部件、关键件能够垂直整合一体化。这种一体化能带来四种效应：一是不仅有整装厂的产出，而且包含上中下游全产业链的产出；二是不仅有制造业产出，还带来物流、运输、销售结算生产性服务业的产出；三是具有区域竞争力，外资无法随时打包走人，搬一个制造厂易，搬一个产业链难；四是产业链集群互动，既能互相促进，又能逆周期抱团取暖。

（二）以“大智移云”等颠覆性产业为主体，形成云计算、大数据、人工智能、物联网的产业链集群。所谓“大智移云”,即指大数据、智能化、移动互联网和云计算的综合体。作为一种新型的颠覆性产业，东西南北中几乎都在同一起跑线上，辽宁沈阳并不落后。搞云计算的关键是需要建设数据处理中心（IDC）。配置大量服务器，运行耗电，降温也要耗电，南方搞必须要找凉快的山区，而东北温度低，最适宜搞。在2009年日本大地震前，欧美上百万台服务器规模的数据处理中心堆积在日本，地震后欧美认识到放在日本不安全，近10年陆续转移到亚洲其他地方。辽宁、沈阳既有温度低、地质条件好的自然优势，又有东北工业大学、中科院沈阳分院、沈阳计算机所、沈阳自动化所这样人才和技术领先的优势，要抢占未来中国云计算产业制高点，要站在国家大局角度思考，理所当然可以在大数据、智能化、移动互联网、物联网和云计算方面努力，重点要发展创新云计算的基础设施服务（IaaS）、大数据综合平台服务（PaaS）和智能算法服务（SaaS），这三种服务是“大智移云”服务的产业链，是无法消除分离的三兄弟、三胞胎。总之，从云计算、大数据、智能算法等领域的制造创新中心、标准体系、公共服务平台、软件支持企业，到安全保障体系发展，涉及面很宽，几乎包含了云计算、大数据、物联网、移动互联网以及人工智能、机器人等最前沿颠覆性产业，对此，绝不能闭门造车，必须开放性、创造性的干。这方面，可以与中国各大云计算、物联网、大数据、人工智能服务商、企业、研发团队进行共同发展“大智移云”的战略合作。前几天，中央政治局会议专门提出了要把人工智能行业作为战略性产业来推进，这对沈阳更是重大机遇。沈阳自动化所、机器人早在上世纪80年代就很出名，东大东软的系统软件也是国内一绝，当然有基础抓住机遇推动人工智能硬件、软件系统演进升级，开发增强人机协作能力的智能系统，构建人工智能安全与保障、标准与基础等发展环境，抢占未来中国人工智能制高点。

（三）以保税区、自贸区、中德合作装备制造产业园、沈抚新区等为重点抓好战略性新兴服务业。沈阳是辽宁的中心城市，也是东北的特大型城市，更是辽宁省举全省之力正在打造的国家中心城市。中心城市理所当然是服务业发达的城市，为此，要通过扩大开放，着力发展战略新兴服务业，联同已经发展的传统服务业，使沈阳成为东北地区的金融中心、贸易中心、经济中心。

沈阳现在开放的要件有保税区、自贸区、中德合作装备制造产业园和沈抚新区等，这些是中国当今抓开放最重要的关键要件。保税区是境内关外的海关特殊监管区，不能简单地当作铁丝网围起来的开发区，不能简单地当作一般的工业园区来使用。保税区是货物入内免税区，适合货物贸易周转，可以开展一般贸易、加工贸易、转口贸易、离岸贸易和跨境电子商务贸易。上海外高桥保税区10平方公里，因为做这几种贸易，年贸易额1000亿美元，税收1000亿人民币，吸引了10000个做国际贸易的公司和20万白领。2010年的业务量超过全国沿海其他27个保税区的总和。为什么发展的这么好？因为它不是当成工厂在搞。

自贸试验区重点是搞服务贸易，包括教育、科技、医疗、金融、商贸物流、跨境电子商务等服务业以及服务外包产业。要充分利用自贸试验区的政策优势，打造中国服务国家品牌，促进服务贸易创新发展，培育贸易新业态、新模式、新服务体系和政策框架，加强涉外资源整合，完善服务。在自贸试验区建设中，开发要利用现有的商务集聚区、交通枢纽物流区搞服务贸易发展，千万不要像建开发区、保税区那样征地动迁、七通一平、搞楼堂馆所的开发，那样最后的结果是基础开发三年、形态开发三年、功能开发又三年，等把自贸试验区政策落实到位是十年后的事了，黄花菜都凉了。中德合作装备制造产业园和沈抚新区开发同样如此。为什么叫新区？新区新区，不叫特区，不特而特，特中有特，比特区还特。之所以这么说，是因为现在特区能干的事，新区都能干，而特区没有干过的一些新区特色的事由中央支持干。新区要干新事，要五位一体干新事，新区的产业园区应当如同中德合作装备制造产业园那样是全产业链集聚区、产业资本集聚区、龙头企业集聚区、生产性服务业集聚区和各种交通方式集聚的交通枢纽区。新区的创新园区是产学研一体化的集聚区，是孵化器、LP、PE、VC等投资基金的集聚区，是独角兽企业的群栖之地，是东北地区创新驱动的标志性地区、新兴技术发展的制高点，是落实习总书记要求培育壮大新动能为重点、激发创新驱动内生动力的重要环节。

三、以优化营商环境为基础全面深化改革推进开放发展

（一）为开放创造优良营商环境。加快建设高标准营商环境，对接全球高标准国际贸易投资规则和做法，包括知识产权保护、放宽市场准入、自由贸易区建设、保税区建设、内外联动与双向开放在内的体制机制创新。全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，完善外资安全审查机制，营造稳定、公平、透明、法治的营商环境。扩大对外开放首先实现对内开放，要放宽民营资本的准入，推进金融、医疗、教育、商贸物流、电子商务等服务业领域的有效监管、有序开放，提高办事效率，降低制度成本。

（二）实现五个低营商成本。降低经济运行成本、要素成本税费成本和制度成本是供给侧结构性改革的要义之一，拉弗曲线、三去一降一补讲的也是这件事。五个低包括：一是税费成本低，对地方来说除了减税，更多的在于费的实质性降低。二是物流成本低，物流成本的下降主要靠地方政府，要形成铁路、水路、公路、航空的无缝对接，要着力建设最后一公里物流硬件，要形成2小时半径的上中下游产业布局。三是金融融资成本，主要在融资结构优化、解决中小微企业融资难融资贵和信用体系建设等方面下功夫。四是土地房产成本，要在按揭贷款、地价控制、买地资金来源等方面予以控制。五是劳动力供应成本，要在最低工资标准、五险一金的费率和费基上做文章。这件事，上下都有共识。现在，不论是企业还是地方政府，谁都说要降成本，但解决这些问题，主要靠地方，不能把问题解决的方向对外，不问自身可做什么，全部希望中央帮忙解决。实际上，“五高”问题80%不是靠中央、不是靠国家，而是靠地方政府改进管理，靠改变企业自身的运行方式和机制。比如物流成本，全国物流成本占GDP的15%，在世界上比较高，原因是什么？有三块，一是铁路、公路、水运、空运结构不合理，铁路运能大、运费低（是公路的1/5），我们的铁路那么发达，货运量只占总运输量3%，为什么？可不是铁路部门不想运，实际上是最后一公里没到位。大型工厂、货场基地以及开发区几乎都没有铁路进去，企业图方面，卡车上货点对点，成本就高了；二是多式联运、无缝对接不到位；三是产业链布局不集约一体化。东边往西边运、西边往东边拉，往返重复。这些成本其实就是地方政府和企业能够解决的问题。又比如土地房产成本高，土地批租收入作为地方预算外收入归地方，地价高房价就高，房地产成本与规划有关、批租方式有关、房产商买土地的资金融资方式有关，都是地方政府可以解决的。如果面粉比面包贵，不仅造成营商环境恶化，还在主观思想上造成制造业无心发展、热衷房地产、赚快钱。再比如“五险一金”高，一方面有费率问题，中央有关部门为此按供给侧结构性改革、三去一降一补要求，建议地方自行降几个点；另一方面还有费基问题，怎么算费基，大概念是地区职工平均收入为费基，你是把金融业等社会收入较高的人群与工商产业职工平均作费基，还是以产业工人平均数作费基，其高低有很大的不同，这需要地方政府根据实际情况解决。其他比如制度成本、金融成本，办一件事让人跑几次成本就高，只跑一次成本就低，金融生态好、品种结构好、服务体系健全等等，都是地方政府可以解决的问题。总之，搞好五个低成本，是营商环境的重要方面，也是落实供给侧结构性改革的关键环节，要害在地方政府，要害在企业，要害在地方政府和企业的管理能力。

（三）招商服务也是一种营商环境。招商中要遵循同等国民待遇、准入前国民待遇、尊重知识产权等原则，要搞好系统设计、互惠互利、资源互补。当下，在招商中要特别突出六个方面：

一是以产业链招商。按上中下游产业链，利用已有的上游企业招引中游、下游企业，利用中游、下游企业招引上游企业，或利用中游企业招引上游、下游企业，形成上中下游产业链的优化配置。企业有利可图，愿意集聚在一起，招商就能事半而功倍。总之，一个能上下游互相配套的、有较大市场规模的产业链体系，往往具有较强的产业集聚能力，能实现资源优化配置、降低运行成本，而这正是吸引世界级巨头的撒手锏。

二是以资本注入式招商。招商引资往往关注的是引进资金、资本，但在资本的时代，更应该关注引进能驾驭先进技术、人才、产品和市场的一流企业，并以本地能集聚的资本吸引这类企业。战略性新兴产业领域的项目往往投资额都很大，只靠企业自身的资本积累是难以持续投入的。比如液晶面板，中国缺口巨大，但投入一个项目少则三四百亿元、多则五六百亿元。尽管这类产品市场短缺、效益前景良好，但由于资本、技术门槛高，有能力干的企业并不多。所以，这样的项目既要资本市场的资金供给，又要有高科技企业的技术供给，还有产品供不应求的市场供给。

三是以牌照资源补缺式招商。包括上市公司、金融牌照、现代服务业牌照等重要的政府许可性资源，吸引没有这种资源的内外资企业过来，通过捆绑项目或其他资产方式“投桃报李”，互相优化资源配置。尤其对差一口气就谈成的项目，在没有这类政府许可性资源的情况下，承诺帮助企业向国家争取所需牌照也是一个办法。比如，一个大型企业集团，全国有几十个工厂，每年几千亿产值，这么一个庞大的系统，没有财务公司的，我们支持他办一个财务公司的牌照，财务公司要人民银行、银保监会批。我们帮助做好具体的沟通，以期有关部门批准。这也是招商引资的合理措施。

四是以收购兼并式招商。对现有的国有、民有企业资产，转让部分或全部股权，引入战略投资者，是国内外流行的发展方式。对在本地发展不好的企业，可以通过引进国内外企业直接收购兼并掉，一方面盘活了企业，另一方面还引进了新的资本。对在外地或国外发展困难的企业，如果对该企业的行业特征、核心技术、市场前景、财务状况都有实质性的了解的情况下，方向看清楚了，也可以直接买断对方的控股权、整体搬到本地来生产。

五是PPP合作招商。只要公平公正、风险共担、利益共享，可以让社会资本参与政府公共服务项目，这是合作共赢的招商。关键是要做到“五种平衡”：第一，凡市场化收费可以平衡投资的，比如高速公路项目，就完全放开，由市场主体来做；第二，凡当期收费较低、暂时平衡不了的，像供排水、停车场等项目，就可以通过逐步调价的措施，使项目最终形成投入与产出的大体平衡；第三，凡是由政府提供的公共服务、不能收费的投资项目，要通过政府采购、分期付款的方式，把一次性投资变成长周期的公益服务采购，以时间换空间，形成长周期的投入产出平衡；第四，凡是特别大的投资项目，比如地铁项目，没有条件以采购方式推进运作的，政府就应配置土地等相应资源，使其平衡；第五，对土地开发整治等收益很高的公共服务项目，政府要限定投资者的收益幅度，不能损害公共利益，否则就是搞利益输送。推进中，要注意严防“形股实债”的PPP，不得以任何方式承诺回购社会投资的投资本金，不得以任何方式承担社会资本的投资本金亏损，不得以任何方式向社会资本承诺最低收益，不得将项目融资偿还责任交由地方政府承担，防范社会投资方在实际经营中乱收费、防止同类项目不同标准、防范灰色交易、防范项目遇自然灾害等不可抗力因素出了问题撒手不管。

六是产业引导基金招商。产业引导股权投资基金具有“四两拨千斤”的功效，一般会产生1：3或1：4甚至更高的杠杆比。政府出资30亿元，凭借良好信用，通过杠杆撬动，可吸收100多亿社会资本参与，整个投资基金规模就会变成150亿。这种放大效应，使财政资金可以更多投入到各种技改、科研成果产业化过程，还能推动企业重组和并购。同时，股权投资基金本身是一种市场化选择机制，具有优胜劣汰功能，由基金管理人选择项目投资，总体上会选到技术含量高、市场前景好的优质项目，从而助推产业结构调整和优化升级，是一种优秀的招商方式。

在招商引资中，要把是否有利于产业结构调整和带动就业作为重要条件，要确定“三不招”、“五不搞”原则：不符合产业政策的不招、过剩产能和产出强度不达标的不招、环保不过关的企业不招，避免了“捡到篮子都是菜”。与此同时，不搞血拼优惠政策的“自残式”招商，不搞众筹招商，不搞P2P招商，不搞炒地皮，不搞炒房招商，防止招商引资的恶性竞争和乱象。

谢谢大家。