

境内关外 上海自贸区释放制度红利信号

本报记者 王敏

8月22日,商务部通报近日国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区(以下简称上海自贸区)。试验区范围涵盖上海市外高桥保税区、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等4个海关特殊监管区域,总面积为28.78平方公里。

“这次自贸区启动所追求的目标,不再像2001年中国加入WTO时所产生的以商品贸易为主的开放效果,而是将以‘要素自由流动、自由贸易’为主导的高层级的开放水平。”在接受《中国企业报》记者采访时,复旦大学金融研究中心主任、经济学院副院长孙立坚对将要建设的上海自贸区给出了这样的评价。

为什么是上海?

2005年以来,上海、深圳、天津等地都向国务院及各部委提交了保税区向自由贸易(园)区转型的建议,之后国家发改委、国务院发展研究中心也对这些地区进行过调研。

2013年3月份,李克强亲赴上海调研。鼓励支持上海积极探索,在现有综合保税区基础上,研究如何试点先行,建立一个自由贸易试验区,进一步扩大开放,推动完善开放型经济体制。

7月3日,国务院常务会议原则通过了在上海外高桥保税区等4个海关特殊监管区域内,建设中国(上海)自由贸易试验区的方案。

“上海自贸区获批的速度、动作之快,确实有点出乎我的意料。李克强是今年3月份来的上海,不到半年时间自贸区就已经获批了,这个速度是惊人的。不仅如此,这次国务院还向全国人大提出,有些法律在自贸区停止执行,这是前所未有的。”8月23日,在接受《中国企业报》记者采访时,上海发展研究基金会副会长兼秘书长乔依德如此表示。

为什么是上海?为什么获批速度又是如此之快呢?

乔依德告诉记者,这个问题已不再是上海一个地区的事,要从更高的角度来看待这个问题。

跟深圳来对比。30年、20多年前深圳开放时,中国自信力还不是很强,当

回过头来,一个大失误就是搞经济特区时没有加上上海。要不然,现在长江三角洲,整个长江流域,乃至全国改革开放的局面,都会不一样。

——邓小平在武汉、深圳、珠海、上海等地的谈话要点(1992年1月18日—2月21日)



王利博制图

时主要是想通过深圳看一下港澳,看一看,能行就行,行了就推广到全国,不行也没什么。

“后来,不知大家记得不?邓小平文

选里有句话:当时我们犯了一个错误,

就是没有开放上海。当时,上海的GDP

占到全国的1/6。现在回过头来看,之所

以当时没有开放上海,是自信力不够造

成的,就是因为怕乱,怕发达地区开放

后一旦乱了不好收拾。而这次明确地表

示要从发达地区做起,凸显出新一届政

府的自信。”乔依德分析。

“现在,中国已经有了一定的经济

基础,处于经济转型阶段,中低端制造

业更是打遍全球无敌手,在这种情况

下,再来一个开放,眼光和要求跟以前

是不同的。”乔依德表示。

尤其是,现在全球经济大环境跟20

年、30年前相比有了很大的变化。当初,

刚好是跨国公司产业转移的时期,他们

的主要目的是想利用廉价劳动力;而现

在,情况不同了,2008年金融危机后,

发达国家面临着高失业,美国希望制造

业回流,外部环境发生很大变化。针对这

种大环境,再简单地用以前的招商引资

政策肯定不行了,我们的要求和眼光也

要放高。

再看看国外的TPP(跨太平洋伙伴

关系协议),它不是很简单的税收优惠

和产品准入,现在已经从更高的角度,

以规则为基础来运作了,比如说用工规

则、环保标准、非关税、国有企业等更

高的标准和规则。这时候设立上海自

贸区,更多的考虑是跟国际上这些规则接

轨,成功了推广到全国。

“这样来看,就很容易明白国务院

为什么要停止自贸区原来的一些法

法规了,目的就是要让你们在这28多平

方公里内先试先行,跟国际上最先进的

东西接轨,由此也可以看出,中央的决

心是很大的。”乔依德告诉记者。

“28.78平方公里不是一个小数,都

是重要的地方。这四块以前就有联系,

虽然地方不在一起,但是放到一起规划

管理的,这是两三年前为了整合资源这

样做的。以前已经零零碎碎做了一些工

作,这次中央来推,也可以说是水到渠

成了。”乔依德表示。

金融方面有大动作

在孙立坚看来,国务院此时推出上

海自贸区,有两点值得特别关注:一

是意欲改变过去政府主导的经济转型发

展模式,放弃过去单靠产业振兴计划等

“政策红利”来扶持经济的做法;二是通

过今天放松管制、强化市场化机制改革

的做法,向社会提供摆脱经济低迷所

需的“制度红利”。

孙立坚表示,这种用“看不见的手”

释义

所谓自由贸易区,指两个或两个以上国家或地区通过签署协定开放市场,逐步取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒,在服务业领域改善市场准入条件,实现商品、服务和资本、技术、人员等生产要素的自由流动。有时它也用来形容一国国内,指一个或多个消除了关税和贸易配额,并且对经济的行政干预较小的区域。

的力量去替代“看得见的手”的做法,就是表明政府今天想扭转实体经济“钱荒”和虚拟经济“钱多”并存格局的坚强决心。

一段时间以来,金融偏离实体,小微企业发展困难,“钱多”和“钱荒”并存的局面一直困扰着中国经济。

此次上海自贸区涉及金融方面的市场化改革,将包括利率市场化、汇率自由化、金融市场的对外开放、产品创新等,也将涉及一些人民币离岸业务。这是上海自贸区试点中外界关注的焦点。”孙立坚表示。

此前,人民币资本项目开放和利率市场化,是外界对上海自贸区试点中最期待的金融改革内容。

“金融方面肯定会有大动作,资本账户下的开放也是要做的。”乔依德向记者表示。

“这次自贸区,让国外的机构发行人民币债券,这个方面也一定会做的,这样就可以不一定经过人民币贸易结算,通过债券投资的方式来做。人民币跨境使用肯定是一个重点。”乔依德告诉记者。

据报道,1990年国家首个保税区在上海外高桥设立至今,20余年的发展中,因为缺乏全国统一的立法或管理条例,海关监管也相对复杂,在外汇管理、货物进出港监管、转口贸易等方面,保税区存在较多限制,区内大量存在着内贸公司,未能真正发挥其“境内关外”自由贸易的作用。

怎么样达到“境内关外”的效果呢?

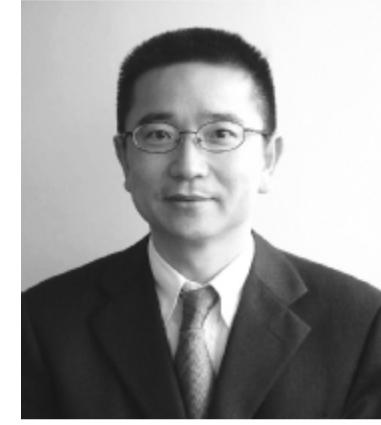
“简化手续,降低成本,才能真正达到‘境内关外’的效果。”孙立坚说,“目前来看,自贸区的鲜明特色主要反映在金融、贸易、航运等五大领域的开放政策上以及管理、税收、法规等五个方面的一揽子创新中。由此达到自由贸易区内‘人、钱、物’高效快捷流动的完美效果。”

孙立坚告诉记者,上海自贸区对金融、税收和市场开放的程度都有更高的要求,完全可以和美国倡导的TPP框架的自由贸易内涵相媲美。

(下转第六版)

对话

张明杰:上海自贸区试水靠法治护航



张明杰

中伦律师事务所合伙人,中国国际私法学会常务理事,中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员。

蒋皓

近日,中国(上海)自由贸易试验区正式批准设立。对此,《中国企业报》记者带着若干问题采访了中伦律师事务所(上海)合伙人张明杰。

张明杰表示,自贸区的设立,最重要的是全面放松外汇管制,而目前外资进入中国尚存在三大障碍。同时张明杰也坦言,此次设立上海自贸区最大的亮点就是一批准外资银行跳过冗长的审批程序,此项行政审批成功的经验可以复制推广到全国。

《中国企业报》:选择上海设立自贸区有什么样的得天独厚的条件?把“利率市场化、汇率自由兑换、金融业对外开放和离岸金融中心”作为自贸区先行先试的重点,您有什么看法?

张明杰:首先注意上海自贸区的性质,不是一个保税区的升级版,而是中国经济升级版的“试验田”。选择上海的理由是显而易见的,从商业、金融的繁荣度以及对外开放的活跃度来看,上海是中国最接近成为全球性的商业中心、国际金融中心的城市,而自贸区的设立,将加快实现这一目标。

利率市场化、汇率自由兑换、金融业对外开放和离岸金融中心的概括不够全面,我认为最重要的是全面放松外汇管制。从我长期从事外资业务的经验来看,外资进入中国至少要面对三大障碍:严格的外资审批,复杂的外汇管制和税收制度执行中的任意性和不可确定性。如果我国目前繁杂的外汇管理法律、法规和操作流程不做大幅度改革,任何中国城市想进一步成为国际金融中心都是难乎其难的。

《中国企业报》:按15%的税率征收所得税,税收创新力度是否足够大?批准外资银行跳过冗长的审批程序,直接在自由贸易区设立业务部门,如何评价这种做法?

张明杰:我们要避免一个误区,不能一提“税收创新”,就条件反射地想到“税收减免”。企业所得税的减免,应当首先考虑在不发达和欠发达的地区予以适用,而不是在经济发达地区。所以,我认为,对港口、物流、贸易、地产、金融等方面的产业准入的放宽以及对流转税方面的改革意义,要远远大于企业所得税的减税意义。

批准外资银行跳过冗长的审批程序,直接在自由贸易区设立业务部门,这么做提高了效率,对外资肯定具有一定的吸引力。我认为这项改革,是这次国务院批准设立自贸区的最大亮点。实际上,是经济上的行政审批制的改革。比如规模稍大的项目,不仅要经商务部审批,还要经过发改委审批,地方上也是复制这种模式,许多地方宣传的“一站式”审批都是自欺欺人。长期以来,产业项目的审批权的高度集中助长了权利寻租和垄断现象,制约了市场经济的深化。我建议,如果这项实验成功,完全可以复制到国内经济上,意义是全方位的。用李克强总理的话说就是:要用开放扩大内需,用开放形成倒逼机制,用开放促进新一轮改革。

《中国企业报》:上海自贸区的发展必须依赖高度法治的环境,您觉得可以从哪几个点入手?葛兰素史克等大型外资药企陷入“行贿门”被工商部门调查,将对跨国公司对华投资信心造成哪些影响?

张明杰:高度的法制水平至少包含三个重要方面——高效率和高水平的立法权、高效率和高水平的争议解决机制、不可或缺的高水平律师队伍。在立法权方面,上海自贸区到底有多大的立法权尚不得而知。至于争议解决机制,上海的法院和国内、国际仲裁机构应当作出快速反应,例如,在区内设立派出机构,如专门的金融法庭、仲裁机构等。争议解决机构能够更迅速地介入经济纠纷,例如简便的诉讼保全、禁止令的许可和执行,同时应当赋予律师更大的取证权。

我国对外资实行“国民待遇原则”,任何不合理地限制外资和歧视外资的行为都是短视行为。因此,在查处企业违法上面,内资和外资应一视同仁。在执法时不应因所有制形式而区别对待。我们要充分认识到,没有大量的外资涌入,就难以有经济的高水平腾飞。

相关

天津等四大自贸区待批复

市委十届二次会议和天津市推进滨海新区新一轮开发开放十大任务,均将建设自贸区作为天津市2013年的重点工作。2013年6月前,天津自贸区方案由天津市上报中央相关部门。

2013年5月5日,有关领导调研广州南沙新区自贸区申报选址工作,选址规划面积为2452平方公里,包括龙穴岛南部、北部和南沙湾三个区域。2013年7月23日,广东省政府官方网站正式下发《实施珠三角规划纲要2013年重点工作任务的通知》,明确提出“启动申报自由贸易区”。南沙新区自贸区将以“对港澳开放”和“全面合作”为方向,探索建立互利共赢、安

全高效的开放型经济体系。

2013年1月17日,国务院正式批复《浙江舟山群岛新区发展规划》。该《规划》特别提出,在条件成熟时探索建立舟山自由贸易园区。目前,浙江已经加快申报舟山自由贸易区。

1985年,国务院批复的《关于报审厦门经济特区实施方案的报告》正式同意将厦门特区范围扩大到全厦门岛和鼓浪屿,并逐步实行自由港的某些政策。

2005年,厦门象屿保税物流园区一期工程、厦门海沧保税港区、厦门火炬(翔安)保税物流中心相继获批并封关运作。目前,厦门方面正研究制定自贸区方案。

企业是上海自贸区创新的真正主体

(上接第一版)中央政府此次特意强调,建设中国(上海)自由贸易试验区,要进一步深化改革,加快政府职能转变,积极探索政府经贸和投资管理模式创新,应该就有所对这方面弊端的警醒意味。

严格地说,自由贸易区在中国是一个新生事物。根据1973年国际海关理事会签订的《京都公约》的定义,狭义上的自贸区即指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物就进口关税及其他各项而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关管理制度。从目前已披露的设计方案来看,上海自由贸易

此言可谓一语中的。“大市场,小政府”乃现代市场经济的应有之义。历史和实践已经证明,政府从来都不是资源配置的最佳机构。即使政府短时期内的政策规划能够胜过市场,长远来看,也会输给市场。在今年两会上,李克强总理在回答新加坡《联合早报》记者有关国家机构改革和职能转变方案的问题时亦表示,

要把错装在政府身上的手换成市场的手,并直言要有壮士断腕的决心。

在笔者看来,上海自贸区建设,同样需要这种劲头。这块“试验田”能否形成与其它地方不同的“耕种”方法,真

正像起始于35年前的那场改革一样“杀出一条血路来”,为全国性的改革破局带来巨大的示范效应,在很大程度上都取决于我们能否给企业更多的自由空间,能否把制度创新的主导权真正还给企业。

相关政府部门能否管住自己过去“闲不住的手”,顺应市场的需求,为市场服好务,而不是由政府部门按照自己设计的理想模式去指定创新主体,发展创新产业,设计制度创新,这将在很大程度上决定自贸区建设的成败,乃至未来中国改革的方向。