

# 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。

“这次自由贸易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,中国自信心还不是很强,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)



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,是自信心不够造成的,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律法规了,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要的“制度红利”。

孙立坚表示,这种用“看不见的手”

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。

## 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,小微企业生存困难,“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、汇率自由汇兑、金融业的对外开放、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为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,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。”

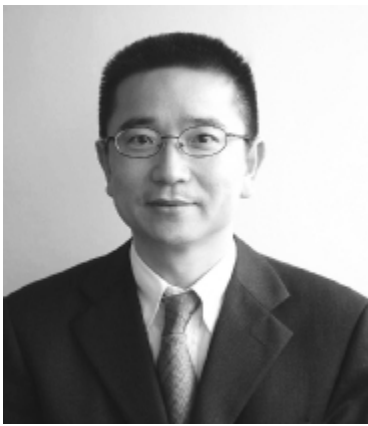
孙立坚告诉记者,上海自贸区对金融、税收和市场开放的程度都有更高的要求,完全可以和美国倡导的TPP框架的自由贸易内涵相媲美。

(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——批准外资银行跳过冗长的审批程序,此项行政审批改革成功的经验或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等”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。如果我国目前繁缛的外汇管理法律、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收意义。

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,地方上也是复制此种模式,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。争议解决机构应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。

# 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,应该就有对此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税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监管制度。从目前已经披露的设计方案来看,上海自由贸易

区将试行人民币资本项目的自由兑换、扩大服务业开放、税收更加优惠等政策,探索对国际人流、资金和货物的全面开放制度。这对现有的市场服务和政府监管水平都提出了巨大挑战。

商务部一位不愿具名的官员在接受媒体采访时表示,“说以开放促改革,促什么?就是促政府尽可能少管,特别是管不好的事情不要管,让市场主体自由进入、自由退出、自由竞争。比如像中美BIT谈判,涉及负面清单,准入前国民待遇,就是禁止的说清楚,不禁止的可以随便干。”

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