

自贸区前期设计需要把握好的几个问题

——基于上海自贸区建设初期若干现象的探讨

郑有贵

〔摘 要〕 文章在对上海自贸区建设初期一些现象及其成因分析的基础上,提出要正视其对新建自贸区政策制定、制度安排、工作推进的参考意义,并提出自贸区前期设计时要明确以实现走出去为重要目标、制订产业规划、在负面清单的制定上要注重对关系国家安全的战略行业的保护和对服务领域的放开保持慎重、做到一口管理与综合信息平台构建的有机统一、做好自贸区区内与区外制度和发展的衔接等,进而使自贸区更好地承担起促进改革开放和国家发展的使命。

〔关键词〕 自贸区;负面清单;产业规划;区内外衔接

〔中图分类号〕 F752.69

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1673-8616(2015)02-0097-04

经国务院正式批准设立、2013年9月29日挂牌的中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸区”),在一年多来的试验中,围绕外商投资负面清单管理、贸易便利化、金融服务业开放、完善政府监管制度等进行体制机制的探索和创新,形成了一批可复制、可推广的经验做法。据2015年1月11日中央电视台新闻联播报道,上海自贸区的27项可复制经验已在全国生根发芽;下一步,涉及投资管理、贸易便利、金融和服务业开放的23项措施和事中事后监管5项措施即将在全国推广。^[1]基于上海自贸区试验的成功及其在以开放促改革和构建开放型经济新体制的重要作用,中央决定在广东、天津、福建再设三个自贸区。^[2]从改革和发展的需要出发,自贸区建设还会逐步扩展到其他地方。在新建自贸区时,可借鉴上海自贸区的成功经验,包括如何正视、避免和处理好自贸区建设初期的“多”与“少”、“强”与“弱”、“热”与“散”、“易”与“难”、“小”与“大”等现象(这些同样是作为国家改革开放“试验田”在特定的开创阶段的重要成果),从中获得新建自贸区政策制定、制度安排和工作推进的借鉴。

一、把实现走出去作为重要的目标

企业是自贸区的重要主体。截至2014年3月

底,在上海自贸区新设的外资企业661家,占上海自贸区挂牌后新设7772家的8.5%。^[3]随着外资企业对上海自贸区政策的了解和多项政策、制度的进一步出台,外资企业入驻快速增加,到2014年11月底,新设外资企业增加到2114家,占新设企业近1.4万家^[4]的约15%。从中也可看出,新入驻企业的构成是国内企业多而外资企业少。

如何认识这种“多”与“少”的现象?对此有一种误区,就是以引入外资企业的多少论成败,因而有人以外资企业进驻占少数为由,认为上海自贸区还不够开放和不成功。这种评判仍然是停留在改革初期的单一引进来思维所致。在我国经历了30多年改革开放和成为世界第二大经济体之后,促进引进来和走出去更好结合,促进国内企业的成长和走出去,是设立自贸区的重要目的之一,应当成为自贸区试验的重要政策取向。这也给自贸区提出了重视包括外资企业在内的各类企业对制度建设需求的前提下,如何实现引进来和走出去更好结合,促进国内企业的成长和走出去的新课题。为此,需要采取相应措施。

第一,按照向价值链高端递进的要求,培育价值链金融体系,为国内企业特别是中小企业发展和走出去提供更加开放的金融服务。首先,需要明确

〔收稿日期〕 2015-01-13

〔作者简介〕 郑有贵,中国社会科学院当代中国研究所第二研究室主任、研究员(北京,100009)。

金融为实体经济服务的政策取向,而不是单纯为金融业发展而改革和创新。在此前提下,推动金融改革和创新,为贸易和投资提供便利,使自贸区增强对资本的吸引力,推动中国部分地区形成全球性或地区性的“资本高地”。^[5]国家有关部门在推进金融改革方面做出了努力,如中国人民银行发出《关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》,中国银监会、中国证监会、中国保监会也明确了相关支持政策,外汇管理局也出台了改革方案,这些都超出了上海的预想。^[6]上海自贸区已吸引了大批金融企业的集聚。到2014年6月底,新入驻上海自贸区的与金融相关的企业达2546家,占入驻企业的25%。到2014年11月底,办结境外投资项目160个,中方对外投资额累计近38亿美元。^[4]在上海自贸区金融改革与创新上,除推进利率市场化、汇率市场化和人民币资本项目开放,积极探索离岸资本市场体系、构建开放型资本市场投资平台、打造开放型资本市场交易平台、建立和发展场外股权交易市场的同时,还应培育价值链金融体系,从上海市的优势产业出发设计金融制度,提供基于价值链分工而细化到研发、生产、流通的专业金融服务。^[7]

第二,在自贸区更加有力地促进混合所有制经济发展,发挥国有企业在走出去方面的作用。推进国有企业改革,增加国有企业活力,增强国有企业走出去的动力和能力,是自贸区特别是如在上海这样一个国有经济份额较大地区兴办的自贸区实现以开放促改革的重任之一。在推进国有企业改革上,应大力促进混合所有制经济的发展,以实现多方面的目标:把国有企业经济实力强、规模经济效益明显的优势,与民营企业的活力优势很好地结合起来;打破国有企业的行业垄断,让民营资本通过国有企业进入相关领域。

二、在关系国家主权和经济安全上要有不可退让的坚持

上海自贸区最为成功的试验是在中国历史上首度探索实施外商投资负面清单管理模式,形成更加开放透明的投资管理制度。这一改革效应初步显现,回答了在投资上如何处理好政府与市场的关系问题。但是,在上海自贸区建设初期对负面清单的具体内容也有否定的观点。有人把外资企业入驻

少,归罪于负面清单所列禁止或限制投资的领域太多,要求放松投资限制的声音较强。2014年6月30日上海市人民政府公布的《中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2014年修订)》,比2013年公布的第一份负面清单限制的投资领域少了许多,尽管如此,美国财政部长雅各布·卢对此表示“失望”,认为取消的一些外商投资限制“很一般”。^[8]

对负面清单内容否定的声音强、对发挥负面清单维护国家安全或利益功能的声音弱的现象,提出了如何做到既简化负面清单,又在关系国家安全和利益上有不可退让的坚持的新课题。

负面清单确实有“瘦身”之处,但这只是问题的一个方面,还有些问题需要加以注意:

第一,在关系国家安全的战略行业上要有法可保。在外资投入上,放宽准入与限制性保护是不能相互替代的,不能因为放宽准入而完全取消限制性保护,也不能因为限制性保护而不放宽准入,而是应当加以分别对待。例如,俄罗斯在放宽外资准入的同时,仍依法确定战略性行业,对其采取多种形式的保护。对于中国的战略性产业,需要加以研究,并从法律上加以明确。

第二,对服务领域的放开保持慎重。进一步开放服务领域,对国外企业有很大的吸引力,是一个较大的蛋糕。总体而言,我国服务贸易已是多年呈逆差且不断扩大的态势。对于服务贸易,一方面,有的关系国家安全和意识形态安全;另一方面,如果完全放开服务贸易,将来在多边或双边的谈判中也就失去了筹码。

三、研究、公布产业规划

上海自贸区挂牌后,国内企业入驻的积极性极高。上海自贸区综合服务大厅工作人员在回忆建设初期的情境时说:“我和同事们曾经一天接待1700人次政策咨询任务。”^[9]到2014年11月底,在上海自贸区新设立的投资企业比其前身上海综合保税区20年企业注册总和8000余家还多。^[10]这种企业入驻热是可以理解的,因为很多人对国家全面深化改革充满期待,看好上海自贸区的改革红利。从一年多来的实践看,上海自贸区的建立确实为国内企业的发展提供了良好的条件。例如,融资租赁业在上海自贸区如雨后春笋般地发展起来(据统计,上

海自贸区挂牌半年内设立融资租赁企业 157 家,接近挂牌前累计设立的 182 家^[3],是 2014 年一季度开始企业进驻较多的重要原因之一。国内企业可以通过开立上海自贸区离岸账户、自由贸易账户(2014 年 5 月 22 日,上海自贸区开始实行分账核算政策,即自贸区的企业、境外机构可通过开设自由贸易账户,将原来需要多个账户办理的业务集中到一个账户中进行,^[1]到 2014 年 11 月底,开设 6925 个自由贸易账户,存款余额达 48.9 亿元人民币^[4]),便利了贸易投资。一年多来,自贸区内企业盈利水平同比增长 20%,由于简政放权使其市场空间也得到进一步释放。^[4]

同时,不少国内企业的入驻带有一定的盲目性,表现为“抢占山头”的想法,没有明确的投资目的,没有明确的经营方式。^[12]不少想进入上海自贸区的国内企业问自贸区管委会最多的问题竟然是“我可以在自贸区做什么”,而不是有充分准备地说“我想在自贸区做什么?”^[13]

国内企业的积极入驻,使上海自贸区建设有了较为充分的市场主体基础,也带来一些问题。例如,产业分散,对自贸区预期功能的实现会产生一定的负面影响。再如,自贸区内房价上涨过快(上海自贸区挂牌一个月间区内的办公楼出租价格至少涨了 2~3 倍,周边的房价也上涨三到五成^[14]),如果不加以控制,入驻企业经营成本较高,后续制造业企业将难以承受。

上海自贸区建设初期的企业入驻热及盲目入驻而相伴所生的现象,提出了新建自贸区在保障企业进驻权益的条件下,如何避免盲目进驻的问题,以促进产业联动和产业集群的形成、产业链与价值链的融合、经济升级版的形成的新课题。对此,可以借鉴国际上的经验,如美国在 20 世纪 80 年代对全国 100 多个自贸区的产业集群系统进行了细致到每个自贸区的专攻产业的规划。^[7]无论是已开始的上海自贸区,还是其他地方将要新建设的自贸区,都需要根据国家和区域经济发展的战略定位,因地制宜,基于当地的产业优势,先行制定产业规划。通过产业规划的公布和实施,引导企业理性进驻,使自贸区承担起促进我国在全球价值链位势的提升和服务于中国经济升级版形成的功能。为此,需要注意三点:第一,基于我国属于全球制造业第一大国和有庞大经济实体的特点,吸引国内外研发

中心形成集群,发挥技术的溢出效应,促进我国向全球产业链和价值链高端的递进。第二,构建大型国有企业向价值链高端递进的机制。以上海市为例,基于国有大型企业较多的情况,可以通过深化改革,改变有的大型国有企业对构建价值链缺乏动力,甚至是偏离价值链与产业链融合发展的方向,而热衷于粗放的外延式增长,如大规模地经营房地产业和农业(并非这些产业不可做,而是与价值链的递进发展趋势不符合)等现象。第三,改变各自为政的做法,全国一盘棋,促进国内企业整合和做到产业链与价值链的融合。

四、建立统一信息平台

在上海自贸区,成功实行的如外商投资负面清单管理、企业注册实行先照后证、注册资本认缴制、工商“一口受理”、国际贸易单一窗口、办税一网通等改革举措,节约了申报、登记、通关、纳税等的时间成本。例如,内资企业及备案的外商投资企业领到营业执照、机构代码证、税务登记证等的时间由原来 29 个工作日缩短到 4 个工作日内,进口通关速度比区外快 41.3%,出口速度快 36%;^[15]银行在上海自贸区内增设分支机构的审批时间由原来的最长 6 个月缩短到 10 个工作日以内。^[16]

在实施便利化审批和登记时,在上海自贸区建设初期也遇到新的问题,一些监督管理所需要的信息难以获得,不利于提高服务和监管的效率。上海自贸区针对初期的问题采取相应措施,于 2014 年 7 月 4 日起开始搭建自贸区信息共享和服务平台,集聚了 30 个部门的相关信息,将企业信息、银行信息、工商信息、海关信息等联通,以实现各管理部门监管信息的基本共享。^[8]

在自贸区搭建信息共享和服务平台,是政府从事前审批转向事中事后监管的基础性工作。上海自贸区放权和简化管理易而统一监管难的现象,提出了新建自贸区在实行简化管理时,如何获取必需的信息和建立统一信息平台,以利于经济运行情况的及时准确掌握,以提高服务和监管效率的新课题。鉴此,需要采取相应措施:第一,对自贸区统计进行立法,让入驻自贸区的企业依法承担起提供必要信息的信息和建立统一信息平台,以利于经济运行情况的及时准确掌握,以提高服务和监管效率的新课题。第二,打破信息提供各自为政,特别是信息垄断的格局,构建自贸区统一的信息平台,实现各个作业环节信息的共享,建立综合的服务和监管

体系,以提高服务效率和适应强化事中、事后动态监管的要求。

五、做好区内与区外的制度和发展衔接

自贸区地域面积小而连接和辐射带动面积大的现象,提出了在区内与区外关系上,不仅要做好区内制度设计和发展安排,还要做好区内与区外的制度和发展衔接的新课题。

第一,促进自贸区周边地区经济社会发展,避免自贸区内及其周边地区主要是企业消费,而政府和居民消费缺失或不足的现象,以促进可持续发展。例如,洋山港临港新城远离城区,主要是企业消费,而政府和居民消费缺失或不足,使其发展受到一定约束。就医院而言,区内以企业为主,少有居民,住宿、餐饮等配套服务设施不齐全,这样的环境不利于医院的发展。为实现自贸区的可持续发展,上海市在实施产业发展规划的同时,已开始筹划产业与城市的融合发展,推进临港区的城镇化和地铁等基础设施建设。

第二,在实现溢出效应的同时,也要尽可能避免或减少虹吸效应。自贸区的建立,对全国而言,无论是经济发展,还是制度创新和对外开放,都具有巨大的溢出效应,同时也有可能存在虹吸现象。例如,在更加开放的投资政策、预期更低的融资成本、更高效公平的政府监管和服务环境下,自贸区将生成更多的总部经济和高新产业,设立更多的财务公司等,在带动周边地区发展的同时,也可能使周边地区优秀企业资源、人才资源等高端生产要素流出。对此,也要采取相应措施,以实现区内外相互促进和共同发展。

第三,鼓励形成多个自贸区竞争的格局。从“为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验”出发,结合各地优势与国家需要,适时设立若干个自由贸易园区(港),从更多的角度和路径进行探索,积累多元化的经验是必要的。其中,在进行顶层设计时,一方面,应当强调自贸区制度创新,与政策优惠分开,以避免新的不平等政策问题;另一方面,应当注意各自自贸区功能差异化定位,对各自自贸区的功能进行规划,既要避免重复实施和恶性竞争,又要发挥各自所长,在分工合作中分担进入深水区的改革压力和完成国家战略布局的使命。

【参考文献】

- [1]佚名.上海自贸区经验加速推广[EB/OL].[2015-01-11].<http://news.cntv.cn/2015/01/11/VIDE1420974721075684.shtml>.
- [2]佚名.李克强主持召开国务院常务会议[N].人民日报,2014-12-13.
- [3]何欣荣,姚玉洁.上海自贸区“一季报”:新设外资企业大幅增加[EB/OL].[2014-04-15].<http://new.xinhuanet.com/fortune/2014-04/15/c-111025267.htm>.
- [4]王志彦.自贸区改革经验向全市辐射[N].解放日报,2014-12-30.
- [5]李志青.自贸区建设与发展模式的选择——环境保护的视角[C]//上海市社会科学界联合会.制度创新与管理创新:中国(上海)自由贸易试验区建设研究报告集.上海:上海人民出版社,2014.
- [6]佚名.上海市长杨雄谈自贸区 改革力度前所未有[N].人民日报,2014-04-28.
- [7]袁堂军.全球价值链分工与上海自贸试验区建设的逻辑[C]//袁志刚.中国(上海)自由贸易试验区新战略研究.上海:格致出版社、上海人民出版社,2013.
- [8]李泓冰,谢卫群,孙小静.志在四两拨千斤(全面深化改革进行时)——上海自贸区制度创新面面观[N].人民日报,2014-08-05.
- [9]洪颖,李浩然,郭迪.再一次起跑——一位工作人员的“微”观察[N].人民日报,2014-04-28.
- [10]李泓冰,孙小静,谢卫群.中国(上海)自由贸易区——制度创新释放活力 复制推广全国示范(全面深化改革进行时)[N].人民日报,2014-08-05.
- [11]谢卫群.上海自贸区自由贸易账户制度启动[N].人民日报,2014-05-23.
- [12]陈建安.上海自贸区税收政策缺乏吸引力[N].东方早报,2014-01-22.
- [13]尹晨.上海自贸试验区需破冰前行[N].东方早报,2014-01-22.
- [14]韩萌.上海自贸区满月 周边房价上涨三到五成[N].新京报,2013-11-03.
- [15]牛一兵,刘建林,李泓冰,禹伟良.种好国家苗圃 奋楫制度创新——上海自贸区半年印象(全面深化改革进行时)[N].人民日报,2014-04-28(1).
- [16]佚名.上海自贸区三项银行业监管新政出台[EB/OL].[2014-05-13].<http://news.cntv.cn/2014/05/14/VIDE1400066646861392.shtml>.

【责任编辑 李君安】

Expansion of Realization Forms and Solutions to Consultative Democracy for Guangxi People's Political Consultative Conference

—— From the Perspective of Modernizing National Governance

Dong Weiwu

Abstract: In recent years, Guangxi People's Political Consultative Conference has improved the existing consultation forms such as plenary session, the standing committee meeting, presidium meeting and others. It also brings forth new ideas for the consultation platforms such as special consultation, sector consultation, counterpart consultation, and proposals processing consultation, and it has established online consultative democracy of making proposal, discussing affairs of government and opening forums on the internet. However, it exposes the problems of lacking potential development impetus. Under the new situations of promoting modernization of national governance system and governance capacity and implementing socialist consultative democracy, the expansion of realization forms of consultative democracy for Guangxi People's Political Consultative Conference should take consideration of actual situations in Guangxi and incorporate the concept of "national governance". It also needs to re-shape the existing realization forms of consultative democracy, strengthen the institutionalization, legalization and scientization of consultative democracy platform, and create conditions to accelerate the expansion of realization forms of on-line consultative democracy for Guangxi People's Political Consultative Conference.

Key words: Guangxi People's Political Consultative Conference; consultative democracy; realization form; expansion; solutions

Analysis on Economic Relationship between China and Malaysia

Lu Jianren

Abstract: The economic and trade contact between China and Malaysia has a history of more than 2000 years. The bilateral trade volume started rapid growth in the 1970s. After entering the 21st century, there are fast growth in bilateral trade, mutual investment, labor and tourism cooperation, and the two countries has started the construction of industrial parks in the other country. Great achievements have been made in the cooperation between China and Malaysia. However, there are some restraints in the fields of trade deficit, market competition and labor policy. Facing the future, with the implementation of Five-Year Plan for China-Malaysia Economic and Trade Cooperation, the construction of Maritime Silk Road in the 21st Century, Connectivity between China and ASEAN, upgraded version of China-ASEAN Free Trade Agreement (CAFTA), and regional economic integration, there will be more opportunities for economic cooperation between China and Malaysia.

Key words: China; Malaysia; economic and trade cooperation; economic and trade relationship

Several Important Issues for Preliminary Design of Free Trade Area

—— Based on Analysis on Several Phenomena at Initial Construction of Shanghai Free Trade Area

Zheng Yougui

Abstract: Based on the cause analysis on some phenomena at initial construction of Shanghai Free Trade Area, this article proposes that the reference significance of such phenomena should be taken seriously for the policy-making, institutional arrangement and work progress for newly established free trade area. It also proposes to clearly define important goal of realizing "going global" strategy, prepare industrial planning, protect strategic industries with relation to national safety in preparing negative list and maintain cautious in opening up the service sectors, achieve integration of single department management and building of comprehensive information platform, make good connections regarding systems and development within and outside the free trade area. As a result, these will make free trade area to better undertake the mission of promoting reform and opening up and national development.

Key words: free trade area; negative list; industrial planning; connection within and outside the area

Transformation of Rural Collective Economic Organizations under the Background of Changing Village to Residential Community

—— From Perspective of Legal Person Status

Peng Ying Chen Jian

Abstract: It changes the development environment and operation features of rural collective economic organizations by changing the village to residential community, which makes it necessary for them to make transformations. Existing laws are not clear in defining the subject qualification of collective economic organizations. Though local laws and regulations have made meaningful exploration, they are subject to restrictions of higher-level laws. Within the existing legal framework, business entity is a preferred orientation for the transformation of collective economic organizations. However, collective economic organizations face institutional barriers such as collective ownership, ownership structure, and community public investment during their transformation toward business entities. To ensure the smooth transformation of collective economic organizations, it is required to improve community public investment and achieve integrate social safeguard system.

Key words: changing village to residential community; collective economic organization; transformation; legal person

Study on Safeguarding Rights and Interests of Rural Migrant Workers from Perspective of Distributive Justice

Liang Weijun Li Jucun Hao Song

Abstract: Based on John Rawls' theory of justice and with distribution of basic social rights and duties, this article holds that there is a lack of justice in safeguarding economic, political, cultural and social rights and interests of rural migrant workers. The root for lack of justice in safeguarding their rights and interests lies in that urban and rural dual system in terms of economy, politics, culture and society impedes equal distribution of rights and interests for rural migrant workers, which violates the basic concept and value orientation of distributive justice. The basic thinking of safeguarding rural migrant workers is to deepen reform of urban and rural dual system with urban and rural household registration system as the core, accelerate the integrated urban and rural labor market, include rural migrant workers into the urban community management scope, improve the knowledge and skills of rural migrant workers, realize integrated urban and rural social development, set up a reasonable social system with intrinsic impartiality, so as to make equal distribution of basic social rights and interests between rural migrant workers and urban residents and achieve distributive justice based on institutional cooperation.

Key words: distributive justice; rural migrant workers; safeguard of rights and interests; urban and rural dual system; institutional cooperation