

全球治理视野的新一轮开放尺度： 自上海自贸区观察^{*}

A New Round of Open Scale of the View of Global Governance: from the Perspective of Shanghai Free Trade Zone

裴长洪

内容提要 我国新一轮对外开放的实质,是从边境开放向境内体制性开放过渡,即如何使国内体制、经济与社会、环境保护政策与国际规则接轨。其特点是服务贸易部门扩大开放、服务贸易领域外资的市场准入、管辖境内经济活动的治理规则的改革。中国上海自由贸易试验区建设,应从货物贸易转型、服务业扩大开放、金融开放等方面着手。

关键词 对外开放 上海自由贸易试验区 经济全球化

作者单位 中国社会科学院经济研究所 北京 100836

Pei Changhong

Abstract: The substance of the new-round of Chinese external opening is a transition from border-opening to constitutional domestic-opening, which is how to connect the native constitution, economy and society, environment protect policy to the international regulation. Its characteristics are the trade of service department expanding the opening degree, the market admittance of foreign capital in trade of service area, the reform of administration regulation of domestic economic activities. The construction of free trade testing area in Shanghai should embark on the transition of merchandize-trade, expanding opening of service industry, financial opening and other aspects.

Key words: opening to the outside world, Shanghai Free Trade Testing Zone, economic globalization

中国上海自由贸易试验区(以下简称“上海自贸区”)的设立,揭开了中国新一轮对外开放的序幕,是党的十八大提出的“必须实行更加积极主动的开放战略”的标志性事件。党的十八届三中全会就“构建开放型经济体制”作出了新的部署,明确提出上海自贸区要“为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验”。新一轮对外开放究竟“新”在哪里,上海自贸区又如何体现“新”的内涵、该如何建设,这些问题都有待深入探讨。

一、中国对外开放实态及服务业开放潜力

1995年世界贸易组织成立,结束了关税贸易总协定的乌拉圭回合谈判,各国在关税减让和撤除非关税壁垒问题上达成了一致意见。在之后的十几年间,开放边境让商品和生产要素自由流动,成为制定国际规

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《新一轮对外开放与中国上海自由贸易试验区建设》。

则的主要目标。因此,边境开放和让渡关税主权成为 20 世纪 90 年代和新世纪第一个十年中经济全球化的大潮流。继世界贸易组织成立后举行的多哈回合谈判,由于美国、欧盟等发达成员对农业补贴和欠发达国家援助等议题不感兴趣,而其感兴趣的关于深化服务贸易开放议题,又由于成员众多,难以在短时间内达成一致意见,因此多哈回合谈判一直陷于僵局。

(一)中国对外开放实态

中国于 2001 年 12 月加入世界贸易组织,在加入世界贸易组织的过程中,中国积极参与了经济全球化,实行了边境开放和大幅度削减关税以及撤除非关税措施。此后,中国的关税总水平由 2001 年的 15.3%降至 2010 年的 9.6%,农产品平均税率由 18.8%调整至 15.6%,工业品平均税率由 14.7%调整至 8.7%。2010 年降低鲜草莓等 6 个税目商品进口关税后,中国加入世界贸易组织承诺的关税减让义务全部履行完毕。此外,中国还不断削减非关税措施,取消了 424 个税号产品的进口配额、进口许可证和特定招标,分批取消了 800 多个税务商品的管理。中国与其他经济体的平均关税水平见表 1。

(二)中国服务业开放状况及其潜力

按照世界贸易组织达成的《服务贸易总协定》,中国也积极履行了服务贸易部门开放的承诺。中国服务贸易部门的开放也很广泛,截至 2012 年,在按 WTO 规则分类的 160 多个服务贸易部门中,中国已经开放 110 个,新开放的分部门,涉及银行、保险、电信、分销、会计、教育等重要服务部门,远高于发展中国家平均水平,为外国服务提供者提供了广阔的市场准入机会。

但是,相对于货物贸易,服务贸易部门开放的深度和广度仍然不够。由于现代服务业尤其是金融业、信息服务业、社会服务业及各类知识密集型的服务业对国民经济有更为重大的影响,而上述产业中国与国际水平差距较大,造成外资垄断的可能性也更大,因此在 21 世纪的初期,中国采取的开放步骤是谨慎的。在世界贸易组织对服务贸易的四种分类模式中,即跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动这四种模式中,中国在商业存在与自然人流动两个领域的开放尤显不足。

根据加入世界贸易组织达成的《服务贸易总协定》,中国服务贸易的开放承诺所达到的开放水平如表 2 所示。

与世界贸易组织部分成员、特别是发达成员相比,中国服务贸易开放的深度和水平还有较大差距,甚至在某些方面,开放水平低于较晚加入世界贸易组织的俄罗斯(见表 3,下页)。

与开放程度较高的美国相比,中国服务贸易

表 1 中国与其他经济体的平均关税水平(2011 年)

序号	国家	平均关税(%)
1	印度	48.5
2	巴西	31.4
3	南非	19.0
4	印度尼西亚	37.1
5	墨西哥	36.1
6	阿根廷	31.9
7	美国	3.50
8	欧盟	5.30
9	中国	9.10

数据来源:WTO 网站 International Trade Statistics Database,2011。

表 2 中国在不同模式下服务贸易总体承诺

贸易模式		模式 1 跨境交付			模式 2 境外消费			模式 3 商业存在			模式 4 自然人流动		
承诺范围		无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺
市场准入	部门(%)	21	22	57	52	3	45	1	53	46	0	55	45
	部门(个)	33	33	88	81	5	70	2	81	71	0	85	70
国民待遇	部门(%)	44	2	54	55	0	45	30	20	50	0	55	45
	部门(个)	68	2	84	85	0	70	47	31	78	0	85	70

注:作者根据我国 2001 年加入 WTO 的承诺,按照 Hoekman(1995)Index 频度法计算。

表3 WTO 成员服务贸易开放承诺的比较(部门比例%)

贸易模式		模式 1 跨境交付			模式 2 境外消费			模式 3 商业存在			模式 4 自然人流动		
承诺范围		无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺
市场准入	俄罗斯	64	30	6	75	19	6	25	71	4	2	93	5
	中国	22	21	57	52	3	45	2	52	46	0	55	45
	发达国家	64	11	25	86	12	2	39	60	1	0	100	0
	发展中国家	44	10	46	70	2	28	20	75	5	5	81	14
	转型国家	52	11	37	79	11	10	27	61	12	0	99	1
国民待遇	俄罗斯	63	33	4	69	26	5	17	81	2	2	96	2
	中国	45	1	54	55	0	45	30	20	50	0	55	45
	发达国家	70	5	25	95	3	2	0	97	3	17	82	1
	发展中国家	52	3	45	66	1	33	28	63	9	45	34	21
	转型国家	70	3	27	93	3	4	0	88	12	51	48	1

数据来源:WTO 网站,根据世界贸易组织秘书处数据整理,2011 年。

表4 服务业开放度中美比较

贸易模式		模式 1 跨境交付			模式 2 境外消费			模式 3 商业存在			模式 4 自然人流动		
承诺范围		无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺	无限制	有限制	未承诺
市场准入	中国	21	21	57	52	3	45	1	52	46	0	55	45
	美国	67	12	21	84	11	5	56	43	1	0	99	1
国民待遇	中国	44	1	54	55	0	45	30	20	50	0	55	45
	美国	70	10	20	90	8	2	87	13	0	67	33	0

数据来源:同表 3。

易开放的承诺水平显得较低(见表 4)。

中国加入世界贸易组织以后,与一些经济体开展了区域合作的谈判,这些区域合作也涉及服务贸易开放的内容,因此,中国服务贸易的开放程度事实上比加入世界贸易组织所承诺的水平要高(见表 5,下页)。根据目前中国签署的 10 个 FTA 协议中的区域服务贸易开放承诺,中国服务业开放度由高到底排列依次为:环境服务、视听服务、计算机服务、专业服务、旅游服务、保险服务、建筑服务、分销服务、空运服务、银行服务、海运服务、电信服务、娱乐服务、教育服务、邮政服务、健康和社会服务(见图一,下页)。

根据中国目前对外商投资的管理规定,现行对服务业开放的限制主要有:

一是不发放新的许可或者发放许可的程序冗长。外资保险公司获得保监会(CIRC)设立省市分支保险公司的申请批复非常缓慢。近五年

里中国未发放过新的企业年金服务许可。如果申请,也需要通过人力资源和社会保障部、银监会、证监会、保监会等部门的审批,过程非常复杂。

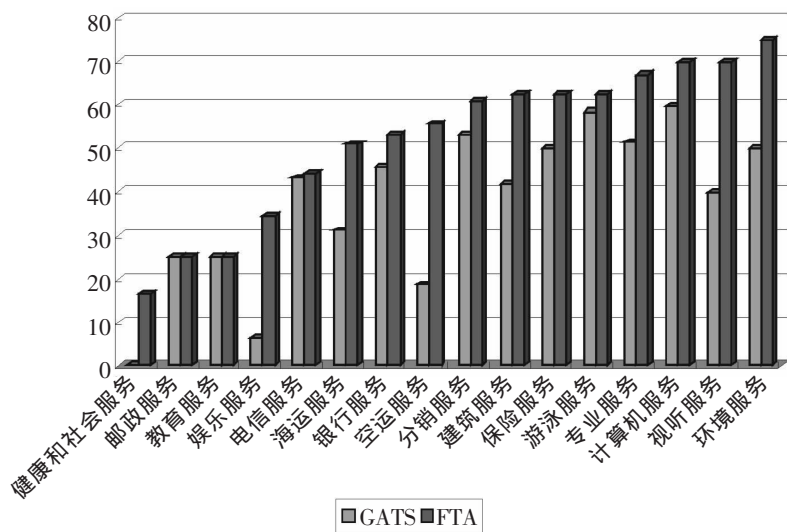
二是外资股权比例限制。对外资进入中国服务业,有一定的股权比例限制。寿险比例不得超过 50%的持股比例。现行法律规定:单一银行的外资持股占比不得超过 25%,单个外资投资者持有国内银行股权比例不得超过 20%。2012 年中国将外资券商的股权比例从 33%提高到了 49%,但是仍存在比例限制。

三是过度的资本规模要求。电信服务和建筑服务,对外资企业资本规模要求较高,加重了外资企业负担。外资银行在中国设代表处需 2 年,拥有总资产约为 10 亿美元以上,才可以申请在中国设立。外资电信企业必须与现有内资电信企业设立合资企业,移动、固话等基础电信

表 5 中国服务业各部门开放比例(%)

	承诺开放比例	完全开放比例	部分开放比例	不开放比例
商用	60.9	22.8	38.1	39.1
通信	62.5	19.8	42.7	37.5
建筑	100	25.0	75	0
分销	100	35	65	0
教育	100	25	75	0
环境	100	25	75	0
金融	76.5	16.2	60.3	23.5
旅游	50	25	25	50
运输	20	11.3	8.7	80
娱乐	0	0	0	100
健康	0	0	0	100
其他	0	0	0	100
总体平均	67	21	46	33

注: 计算方法是根据多边或区域承诺开放的部门比例(开放分部门占该项大部门比例)和开放程度(没有股权限制、部分限制、完全限制)综合计算。例如 GATS 项下中国对健康服务没有作任何开放承诺, 开放度就为 0, 保险服务的开放程度是 50, 是因为作了部分开放承诺, 有股权比例限制。区域开放度是选择了承诺水平最高的标准计算, 目前 CEPA 水平最高, 所以选的是 CEPA。



图一 中国多边及区域服务贸易开放度

注: GATS 即根据《服务贸易总协定》, FTA 即根据“自由贸易区”的协定。

业务外资持股比例不得超过 49%, 增值电信业务外资持股比例不得超过 50%。

四是业务范围限制。邮政快递业: 仅开放包裹递送业务, 维持信件的邮政专营权, 并限制外资企业的网点设立数量及经营地域范围; 建筑业: 外国建筑公司仅可承担外方出资或是中方

因技术原因无法承担的项目; 法律服务: 外国律师事务所可设立代表处, 但不得雇用中国注册律师。保险服务中, 不允许外资企业提供政治险; 外资保险公司不得经营法定财产险业务; 证券公司不得从事 A 股交易 (目前已有试点有条件放开)。

在金融领域, 除了利率和汇率的市场化还有待改革之外, 人民币资本项目的开放也显得滞后。资本账户开放有法定层面的开放, 有事实层面的开放。法定层面的开放程度一般是以 IMF 的汇兑限制与汇兑安排的年报中披露的信息进行计算; 事实层面的开放一般是以对外投资在一国持有的所有资产中的比例等相关指标来测量, 数据也来自 IMF 的统计。

以上充分说明, 中国在服务业领域的开放不仅还有很大的空间和潜力, 而且相对于经济全球化的深入发展, 已显滞后。服务业开放的滞后, 有两方面原因: 一方面, 在许多现代服务业领域, 中国的竞争力不强, 属于弱势行业, 从国家经济安全因素考虑, 采取了实施保护与有限开放的策略; 另一方面, 许多服务行业部门的开放,

涉及国内的法律、法规以及相关政策与国际规则 (包括新规则) 的接轨, 即管辖国内经济活动的治理权的让渡, 这与边境开放和让渡关税主权不同, 是 中国在加入世界贸易组织过程中以及加入后的一段时期内未曾遇到的新问题和新实践。

二、美国的全球经济治理战略

世界贸易组织的成立,标志着制约美欧主导的贸易投资自由化的边境障碍问题已有全球规则和治理平台,特别是中国的加入,宣告解决要素流动的边境障碍问题已经基本结束。对WTO成立后的多哈回合谈判所涉及的发展议题,美国没有兴趣。随后爆发了国际金融危机,美国智库和当权派认为,全球经济治理的焦点已经从当初的贸易投资自由化转向世界经济再平衡。甚至一些美国媒体还提出,自由贸易的口号不符合美国利益,美国需要的是“公平贸易”。

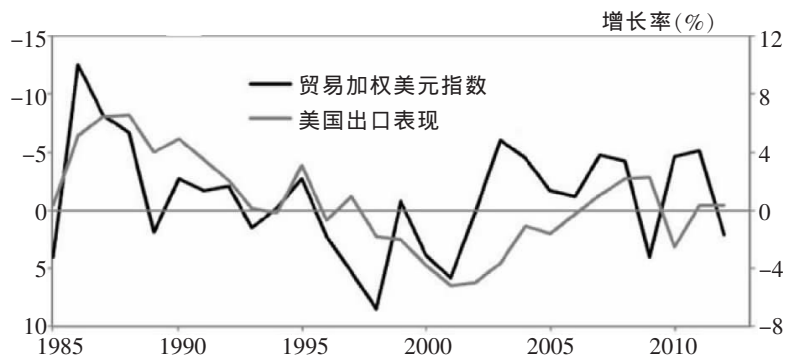
随着美国全球经济治理核心议题的转变,全球经济治理的主要舞台也从WTO转移到G20协调机制。从适应世界经济再平衡的全球治理战略和讨论议题来看,WTO成为美国战略利用工具的价值显然没有预期得那么大,为此美国选择了G20。一方面可以绕开多哈回合谈判,重新开设美国感兴趣的议题,另一方面可以回避由157个成员组成的难以掌控的WTO格局,在较小的治理平台中发挥美国的掌控力。美国设置的世界经济再平衡的议题,回避了美国金融寡头在酝酿和发酵国际金融危机中的责任,而是把它与人民币汇率、贸易顺差等问题密切联系,企图通过打压中国的国际市场空间来为美国重新塑造国际分工体系扫清道路。美国提出了“再工业化”和“出口倍增”的计划,可见,美国的世界经济再平衡的全球经济治理思路,实际上只是中美两国贸易平衡状态的改变。但是,事与愿违,美国的目的没有实现。没有实现的目标首先是来自美国的出口贸易并非想像得那样(见图二)。

即便在人民币汇率自2005年以来不断升值达到30%以上的水平,而且经常项目顺差占GDP比重不断下降的情况下,也并没有使美国期待的“重振制造业”和“出口倍增”出现奇迹。这表明,美国的

世界经济再平衡的口号,从理论到实践都已经破产。这个事实,引起了美国官产学研界的反思。“竞争性中立”、“反竞争扭曲”一时成为经济治理的主题词。

(一)TPP区域合作的出笼

为回应美国商会提出亚太地区是经济利益焦点的呼吁,2012年美国的高调提出重返亚太地区,并设计和筹划了“泛太平洋合作伙伴”(TPP)的所谓高水平区域合作,把产业政策、劳工政策和知识产权等边境内市场问题均纳入协议范围,使其新战略有了实行的范本。TPP谈判采取闭门磋商的方式进行,在谈判结束之前,不对外公布TPP具体技术文本。谈判共涉及以下议题:农业、劳工、环境、政府采购、投资、知识产权保护、服务贸易、原产地标准、透明度等。TPP另立国际贸易新规则对中国的挑战是,它所确立的涵盖服务贸易、投资、环境保护、劳工、知识产权等内容的高标准条款,中国在中短期内无法满足条件,因此难以面对美国、加拿大等发达国家的直接竞争。它涵盖的知识产权保护、劳工和环境保护等议题都与人力资本、技术创新密切相关,高门槛的新规则将不利于中国战略性新兴产业的发展,并对中国产业转型升级和参与国际竞争形成挑战。在美国贸易代表办公室贸易政策委员会举行的TPP谈判征求意见会议上,美国服务业联合会提出服务业应该是TPP谈判重点,要求将服务贸易开放作为重要谈判内容。由于美国服务业占据GDP的80%,吸纳了80%的就业人口。在TPP谈判中美国特别关



图二 美国出口情况

资料来源:Federal Reserve Board OECD。

注服务业中的快递服务、金融服务、电子支付、电子商务、电讯服务、视听服务、知识产权和能源等服务部门的市场准入、透明度和投资者保护问题。

(二) 美欧自由贸易区谈判

2013年奥巴马连任以后,美国一方面极力推动TPP(跨太平洋战略经济伙伴关系协定)的发展,另一方面又和欧盟积极筹划TTIP(跨大西洋贸易与投资伙伴关系),与欧盟进行自由贸易区谈判。美欧自贸区谈判是美国出口翻番计划的组成部分,也是美国加快经济复苏、获取地缘政治红利的重要措施,但核心意图在于重塑国际贸易新标准。第一,TTIP谈判有助于提振大西洋两岸分享贸易投资扩大利益。第二,TTIP谈判是美欧欲在WTO框架外寻求制定贸易规则的平台,更积极地利用自贸协定推进其贸易议程,以保持在全球贸易谈判中的领航地位。第三,TTIP谈判有利于美欧先发制人,率先主导制定“下一代贸易政策”,并推动其成为全球贸易的新标准和范本。第四,TTIP谈判有助于进一步深化美欧战略伙伴关系,增强与新兴经济体抗衡的力量,拓展在全球贸易治理中的视野和作用。

(三) 服务贸易协定(TiSA)谈判

在启动太平洋和大西洋两翼谈判战略的同时,美国在日内瓦还导演了旨在深化服务贸易开放的多边贸易体制谈判,并企图由美欧主导这个服务贸易协定谈判(TiSA)。进入21世纪后,全球服务贸易不断发展,《服务贸易总协定》(GATS)作为基础性协议规则在促进市场开放、推动贸易发展方面功不可没。但是,随着国际形势的变化,特别是金融危机爆发以后,各成员在WTO平台上推动服务贸易继续开放的难度不断加大。为促进服务业市场的进一步开放,美欧等主要成员开始推动出台新的国际服务贸易协定。2013年3月由23个成员启动了首轮“服务贸易协定谈判”,到6月底,TiSA拥有48个成员国,既有美国、日本、欧盟成员国等发达国家,也有智利、巴基斯坦等发展中国家。该协定覆盖了全球70%的服务贸易,年贸易规模可达4万亿美元,但包括中国在内的金砖国家等其他WTO

成员国未被邀请参加。

TISA谈判涉及的主要领域包括:模式4下的自然人移动,尤其增加商务访客、专家和技术人员准入的便利性,包括对公司市场开拓意义重大的内部人员调动(ICT)。实现数据跨境自由流动,取消数据必须预先存储于使用国境内服务器的要求。对其他国家的服务供应商提供承诺的国民待遇,采取有限限制(即反向清单)。约束提供跨境服务的限制,包括许可、居住要求等,约束对通过投资提供服务的机构设立、参与合资企业或经济需求测试等的要求等。国有企业和政府采购领域。

上述已经清晰地看出美国全球经济治理的基本方案,其理论依据是反“国家资本主义”的“竞争扭曲”,实践版本是区域合作计划,以及在WTO基础上另搞一个缩小版的服务贸易协定谈判,这个议题和三个谈判构成了美国全球经济治理的基本方案和路线图。

三、中国新一轮对外开放的特点与重大举措

新一轮对外开放的实质是,从边境开放向境内体制性开放过渡,即如何使国内体制、经济与社会、环境保护政策与国际规则接轨。这是当前中国参与全球经济治理面临的新挑战,也是中国扩大开放需要解决的新课题。境内开放的含义是,当其他经济体的商品和服务通过边境开放比较便利地进入东道国后,遇到的体制和政策障碍,这些障碍有的在世界贸易组织的国民待遇原则条款中可以得到解决,有的并没有纳入世界贸易组织的协议条款,因此仍然存在。例如,一些经济体对国有企业的支持和补贴、劳工和环保政策以及不少原本只管辖本国经济活动的政策和只对本国经济运行发生影响的体制和制度,在开放深入后都会成为提出公平竞争要求的改革对象。货物贸易会涉及这些问题,但服务贸易的问题更突出,因此,新一轮对外开放的特点是:服务贸易部门扩大开放、服务贸易领域外资的市场准入、管辖境内经济活动的治理规则的改革。

服务贸易四种模式中的“商业存在”,是服

务业开放问题上最突出的领域,也是服务贸易市场扩大最关键的领域,它关系到全球投资者在多大程度上能够进入其他经济体的市场,并能在多大程度上在该市场进行公平竞争。在国际金融危机发生以前,美国曾就此问题与中国举行过试探性的接触。就双边投资规则而言,全球已经产生过 3000 多个双边投资协定,中国也已经与世界上 50 多个国家签订双边投资协定,但都没有以准入前国民待遇和负面清单管理作为谈判前提。国际金融危机发生后举行的中美经济战略对话,提供了双方就此问题进行谈判的契机。2009 年第四次中美经济战略对话启动了中美投资协定谈判,前后进行了九轮,由于涉及准入前国民待遇和负面清单问题,始终没有进展。2012 年 4 月美国在重新审议并修订自己的双边投资协定文本后,公布了新范本。

美国关于双边投资协定的新范本,在市场开放准入、开放领域、负面清单、开放的管制手段等方面都比原来的标准更高、结构更严密。美国负面清单的内容包括国民待遇、最惠国待遇、高管要求、业绩要求等四方面。负面清单不能回退;但未来新产业可以例外。此外,金融行业例外,按照审慎原则考虑市场准入。

面对新一轮对外开放的挑战,中国政府以改革的姿态积极应对,果断采取了两个重大步骤,为中国的新一轮开放赢得了机遇。

第一个重大步骤是积极回应中美双边投资协定谈判。2013 年 7 月中央政府批准了商务部提出的启动中美投资实质性谈判的建议。所谓启动实质性谈判,其内涵是:结束模式谈判,即以准入前国民待遇和负面清单作为进入文本谈判的前提。同时,过去有关外商投资的三个法律也将依据谈判协定的要求而进行修订,这意味着国内法将服从国际新规则。准入前国民待遇将覆盖投资项目和投资者,覆盖投资准入前后所有环节;负面清单管理意味着管理模式将从重事前审批转向重事中、事后的监管。

第二个重大步骤是,设立中国上海自由贸易试验区。2013 年 8 月,国务院批准设立中国上海自由贸易试验区,8 月 30 日全国人大授权

国务院在试验区内调整外商投资政策。试验区的特点是:为扩大开放探路,以开放促发展、促改革、促创新,成为可复制、可推广的试验;不是用优惠政策来推动,也不是以基建投资炒热土地的老办法来吸引地产投资,而是注重体制、机制改革创新。

四、上海自贸区建设的主要任务与措施

中国政府已经正式公布上海自贸区的总体方案,归纳起来是五项任务,涉及 90 多个政策问题。

(一)上海自贸区建设的主要任务

一是加快转变政府职能。即主动改革,重在制度创新,不搞政策洼地。推行政府管理由注重事先审批转为注重事中、事后监管,建立一口受理、综合审批和高效运作的服务模式。加强对试验区内企业在区外经营活动全过程跟踪、管理和监督。

二是扩大投资领域开放。服务业选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放,暂停或取消投资者资质要求、股比限制、经营范围限制等准入限制措施(银行业机构、信息通信服务除外),营造有利于各类投资者平等准入的市场环境。实行负面清单管理。对负面清单之外的领域,按照内外资一致的原则,将外商投资项目由核准制改为备案制(国务院规定对国内投资项目保留核准的除外)。将外商投资企业合同章程审批改为上海市备案管理,工商登记和商事登记制度改革相衔接,并在试验区内试点开展涉及外资的国家安全审查,完善国家安全审查制度。

三是推进贸易发展方式转变。鼓励跨国公司设立亚太地区总部,建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心,深化国际贸易结算中心试点,拓展专用账户的服务贸易跨境收付和融资功能,发展离岸业务,统筹开展国际国内贸易;探索在试验区设立国际大宗商品交易和资源配置平台,开展能源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易。试点建立相适应的海关监管、

检验检疫、退税、跨境支付、物流等支撑系统。

四是深化金融领域的开放创新。在试验区内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面先行先试;探索面向国际的外汇管理改革试点;促进跨国公司设立区域性或全球性资金管理中心。金融服务业对外资和民资开放,允许金融机构设立面向国际的交易平台;鼓励金融市场产品创新,支持股权托管交易机构在试验区内建立综合金融服务平台。

五是营造相应的监管和税收制度环境。采取“一线放开”:探索建立相对独立的以贸易便利化为主的货物贸易区域和以扩大服务领域开放为主的服务贸易区域。“二线安全高效管住”:加强电子帐册管理,推动试验区内货物在各海关特殊监管区之间和跨关区便捷流转。试验区内企业不受地域限制,可到区外再投资或开展业务,推进企业运营信息与监管系统对接。在税收政策方面,在维护现行税制公平、统一、规范的前提下,以培育功能为导向,完善相关政策:实施促进投资的税收政策;实施促进贸易的税收政策;在符合税制改革方向和国际惯例,以及不导致利润转移和税基侵蚀的前提下,积极研究完善适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

(二)上海自贸区建设的具体举措

1. 货物贸易转型战略的思路与措施

货物贸易转型战略的思路包括三个方面:一是拓展贸易类型。大力发展过境贸易(离岸贸易)和转口贸易,推动商品进口—分拨—配送—展销零售的全流程便利化,打造高档消费品、大宗商品、专用机械设备、精密仪器等进入国内市场的渠道,发展国内市场流通链条,扩大内辐射效应。二是创新贸易业态。引进零售业态,建设高端消费品商品市场,允许国内产品、已付关税产品或免关税产品在区内零售。发挥开放口岸和港口的“进、出、转”优势,全力打造专业化、国际化的大宗商品交易平台。三是升级贸易功能。发展保税仓储、国际物流、商品展示、国际中转、国际采购、贸易结算、国际维修、金融保险、信息

咨询等贸易配套功能,形成储、供、运、销产业发展链,为贸易的发展提供低成本、高效益的服务(陈丽芬,2012)。

货物贸易转型战略措施可归纳为如下方面。

第一,构建与国际接轨的管理体制。一是创建双层管理体制。借鉴美国对外贸易区实行政府管理和市场管理相结合的双层管理体制。在政府管理上,要设立独立的管理机构,隶属于政府,是全国唯一依法直接管理自由贸易试验区的行政管理机构,将分散于多个职能部门的权力整合起来。在市场管理上,充分引入市场机制,由一个政府或政府控股的机构、企业对园区的发展进行统一规划、土地开发、基础设施开发、招商引资、物业管理、项目管理、咨询服务、投诉受理等,并且尽可能地为园区企业提供服务。二是建立自由贸易试验区综合信息服务中心。成立综合信息服务中心,借助电子信息联网手段,实现自由贸易试验区内海关、质检、商务、税务、工商等行政监管部门信息共享、跨界互联互通。经营者只需提交一次信息,在此基础上,海关当局和其他部门可同时处理该信息,为经营者提供极大便利。加强信息共享、多部门协作,提高监管效率与监管能力。

第二,探索灵活便利的监管模式。一是探索“两步申报”通关方式。不断优化通关流程,对进出口货物“两步申报”的通关方式开展积极探索,采取“简单申报+详细申报”的模式,将审核征税等占用较多通关时间的环节移至货物放行之后,实现货物查验放行和审核征税相分离,大幅缩短货物通关时间。试行直接通关程序。试验区使用者可向当地海关在货物抵达前提出申请,当进口货物抵达时,可直接运往园区而免除向海关申报,有效提高企业对物流的支配和调度能力。试行周报关制度。借鉴美国经验,允许企业对进出口货物实行一周集中申报一次,为企业节约报关费用。便利转关。^[1]试验区应增加与国内其他保税区海关的联系,争取建立统一的电子化平台,便于诚信企业在全国范围内进行货物转移,提高企业整体经营效率和竞争力。二是引入国际商事仲裁制度。引入国际商事仲

裁的先进制度,为自由贸易试验区的企业提供商事仲裁服务,审理有关商事纠纷案件。加强非市场规则体系建设。比照国际标准,加强自由贸易试验区在知识产权、劳工标准和环境保护等领域的标准要求和执法力度,为中国今后参与国际规则制定、打造国际竞争新优势进行先行先试,将试验区打造成为全面国际化的一流自由贸易区。三是赋予企业国内贸易经营主体资格。对于试验区达到一般纳税人标准的企业应该给予一般纳税人资格,并按照现有的增值税抵扣规定,对于其从国内采购的设备、原材料等不按照出口办理,而是列入进项税额。海关对试验区企业销售到国内的货物应缴纳的进口环节增值税进行汇算清缴,抵扣企业产生的进项税额后,将差额缴纳入库。

第三,提升现代运输服务。依托天然深水港口和国际航线交点的优势,实施自由化的航运制度,全面提升口岸与港口的国际化水平,推动上海转口贸易蓬勃发展,形成与上海国际航运中心的联动机制。制定一套符合国际规范的航运业管理程序和规定,如船舶登记、船级检验等,探索形成具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。简化国际船舶运输经营许可流程,形成高效率的船舶登记制度。港口实施自由进出管理,船舶入港免办海关手续,非强制引航,船员可自由登岸,边防海关人员不上船检查,出入境、卫生检疫手续从简等。推动中转集拼业务发展,允许在试验区设立中方控股的中外合资船务公司,经营上海港口与国际港口之间的船舶运输业务,并为船舶运输提供揽货、签发提单、结算运费、签订合同等日常服务。允许在试验区内注册的外资国际船舶运输企业的中国籍船舶在国内沿海港口和上海港区之间从事沿海捎带业务。支持浦东机场增加国际中转货运航班。制定航运税费优惠政策,对注册船采取低税率、降低注册费、简化注册手续,允许船商低工资自由雇用外籍和本国船员。

第四,推动区内区外联动发展。试验区与其他海关特殊监管区功能互认。推进试验区与其他海关特殊监管区在海关、检验检疫、口岸监管

等方面的有效配合,实行资质互认,共同提高贸易服务水平,有效降低物流成本及消耗时间,实现区内外的合作共赢。建立电子信息平台,并与其他海关特殊监管区实现对接和信息共享。

2. 服务业扩大开放的思路与措施

制定“负面清单”遵循的主要原则包括:一是安全原则。禁止投资涉及国防安全的行业是各国制定负面清单时的普遍惯例。美国2012年BIT范本中涉及国家安全的第十八条有一个“自裁定”条款:缔约方有权采取其认为必要的措施来维护和平和安全利益,什么样的措施是必要的则由采取措施一方自己决定。涉及中国国防安全的服务行业包括航空运输、部分信息技术服务、部分专业测绘服务等,这些行业的保护可以采取直接禁止的方式。二是与监管同步原则。目前中国各级政府监管和调控能力都有待提高,变审批制为备案制对上海自由贸易试验区的监管水平提出了新要求。备案管理是按照深化行政管理体制改革要求,简化备案程序,做到统一受理、分工协作、并联备案;对事中事后监管也还处于学习阶段。因此,在试验初期,负面清单可以长一些,随着监管能力和水平的提高,对“负面清单”逐步实施“减法”。例如在美国—新加坡FTA协定中,美国提出了较短的负面清单,新加坡在协议框架内制定的负面清单则较长,所保护的行业范围也大于美国,这种逐步开放的负面清单制定方式是中国未来可以借鉴的。^[2]

在运输服务业开放方面,上海国际航运业虽然货物吞吐量较高,集装箱吞吐量2012年达到3252.9万TEU,但与世界著名的国际航运中心相比仍有不小差距。尤其是在航运服务领域,如船务经纪、船舶分级与登记、船舶融资和租赁、海上保险、船舶交易、海事仲裁等方面。上海要形成国际航运中心核心功能,实现航运要素和资源集聚,物流业面临挑战。这可以通过长江经济区的支撑将挑战转化为机遇。长江是全球最大的内河水运通道,长三角是中国最具有竞争力的经济区。上海港的航运中心地位要靠长江经济带支撑。上海自贸区应成为中国最大的

物流特区。如果将上海港的区位、人才和资金优势与长江经济带的内陆运输网络相结合,则可以助推中国物流业快速发展。

在电信业开放方面,在保障网络信息安全的前提下,允许外资企业经营特定形式的部分增值电信业务。在增值电信业务方面,中国自加入WTO以来,在开放电信业务方面始终保持谨慎态度,比如外国企业只能以设置合资公司的方式进入增值电信业务,且持股比例不能超过49%。自贸区改革可以扩大外国企业在增值电信业务企业的开放程度,会给中国企业带来竞争。在互联网信息服务、数据处理和存储服务和呼叫中心业务几个领域,竞争已经饱和,市场开放对国内增值电信业务企业影响并不大。需要特别指出的是,增值电信业务有部分领域涉及国家和公众信息安全,如何合理使用方案中规定的“如涉及突破行政法规,须国务院批准同意”条款对该行业采取必要的保护是值得自贸区行政管理机关进一步研究的问题。

在教育服务开放方面,在中外合作模式之外探索直接办分校模式,将是对教育改革的重大突破,在农、林、矿、理工科教育领域应大胆开放,引进境外办学资源,加快中国高等教育融入世界高等教育竞争的程度,推动中国教育的市场竞争机制建设。

在医疗服务开放方面,在社会服务领域,医疗服务开放的需求更迫切,应置于优先地位。应大胆引进境外医疗投资和医疗资源,对外资医疗服务机构放开医疗服务价格,资质好的医疗机构应给予医保覆盖的待遇。同时,对于这些医疗机构的药品、医疗器械的进口,以及医疗人才的引进使用,都可以采取试验区内的特殊政策。为此,自贸区试点还可设立外资专业健康医疗保险机构,这对外资医疗机构倚重商业保险的盈利模式构成支撑。通过外资医疗机构的竞争,促进国内医药卫生体制的进一步改革。

3. 加快金融开放的措施

为避免区内外利率差异导致套利,应允许区内银行的存贷款利率在央行基准利率上下自由浮动,逐步实现利率市场化。^[3]可先针对现在

可兑换比较低的项目。比如贷款,在自贸区内允许人民币双向贷款,即允许自贸区内中资金融机构可以对外进行人民币贷款,境外的金融机构也可以给上海自贸区内的企业提供人民币贷款。对不同的行业,上海自贸区也可实行区别对待。还可以考虑对不同的资本账户科目实行区别对待,比如:可考虑在自贸区内设立股权投资母基金等。上海自贸区也可对不同币种进行区别对待,比如先与东盟国家的货币开始自由兑换,加强东盟经贸合作。最后,自贸区还可以对不同类别的资本的进与出进行区别对待,比如对美元实行宽进严出,对人民币实行宽出严进。^[4]

建议以构建自贸区离岸人民币中心为突破口实行资本账户放开。自贸区在创办离岸金融市场初期应采用分离型离岸金融市场模式,离岸账户和在岸账户之间的资金流动受到较严格的限制。从股市影响方面来分析,自贸区离岸金融市场的创办,短期内不会因为国际资本的大量频繁进出直接对A股股市造成太大影响,但建立离岸金融场所产生的影响范围广泛,无疑会从多方面或直接或间接影响中国股市。发展离岸金融市场有利于促进金融体制改革,缩小国内金融市场与国际成熟金融市场之间的差距,因此也有望促进内地股市在市场监管、制度建设等方面改革不断深化。通过离岸人民币金融中心建设推动跨境人民币结算业务发展,扩大人民币在贸易、投资、保险等领域的使用,进而可以深入研究开展个人境外直接投资试点。离岸市场上离岸人民币与越来越多的币种实现实时报价以及自由兑换后,将进一步优化境内人民币汇率形成机制。而资本在跨境的不断流动也为资本在境内与境外市场最终自由流动铺平道路。此外只有在自由贸易区内率先实现资本项目下开放后,并逐步实现人民币可自由兑换,人民币国际化才能真正起航,彻底摆脱目前人民币国际化以来采取的“跨境贸易+离岸金融”的模式。国内学者普遍认为日元国际化不成功的主要原因是日元采取“跨境贸易+离岸金融”模式,而这样的模式的害处是容易导致投机者利用在岸离岸价差进行套利,虚高跨境贸易

额度,增加境内央行货币政策调控的难度,催生境内资产价格泡沫。在离岸业务发展过程中,应逐步形成反映市场供求的均衡汇率水平,在此基础上改革外汇管理制度。

建议加强金融基础建设,为资本账户放开打基础。应该积极探索和推动全球人民币清算系统建设。只有中国人自己建立自己的清结算系统,才能保证金融系统的金融数据安全,也只有掌握了一手金融交易信息,才能使动态金融监管得以实现。

要建立起上海自贸区金融改革创新与上海国际金融建设的联动机制。一是允许部分中资银行从事离岸业务。离岸金融业务是自由贸易区的重要组成部分,上海建立自由贸易区的同时也需构建离岸金融市场。试验区对国内商业银行离岸业务探索风险管理和制度完善也进行尝试,建议允许区内符合条件的中资银行从事离岸业务。前期的工作重点是研究中资银行试点离岸金融业务的操作规范。比如:银行如何建立一套离岸金融业务合规操作准则,打击避免国际市场洗黑钱以及恐怖金融等,以及国与国之间双重税收宽免协议、与银行客户税务信息交换等相关规定等。二是鼓励国内企业走出去开展国际投融资理财,上海自贸区应尽快开始研究如何从制度上为这些国有企业提供便利。三是加强与国际区域的金融合作。上海自贸区在区域金融合作中也应该担当一定角色,发

展沪港金融互补、互助、互动关系,比如可以考虑与香港联手积极探索亚洲美元市场建设,或成立风险平稳基金以应对潜在金融危机的发生。还应加强与全球主要国际金融中心交流合作,探索互利共赢的合作机制。上海自贸区管委会或上海市政府可发起设立支持东南亚当地基础建设的开发银行或成立类似中投公司这样性质的公司却以人民币为主的主权投资基金,为当地基础设施建设提供资金。在符合国家利益的前提下,在有关部门的支持下,适当降低准入门槛,允许吸引国际多边金融机构及其分支机构入驻自贸区。以提升上海的国际金融地位,并使得上海在这些国际组织中发挥更大的作用和更大的话语权。 **Reform**

参考文献

- [1]包海兵 匡玲丽:《海关特殊监管区域向自由贸易园区转型的几点思考》,《航运经济与管理》2012年第10期,第1~6页
- [2]赵金龙 倪中新:《自由贸易区态势及其伙伴国外贸出口的战略转型》,《改革》2013年第2期,第108~115页
- [3]武剑:《做好上海自贸区金融改革的先行先试》,《金融时报》2013年10月21日
- [4]霍伟东 巫才林:《自由贸易区战略的空间布局与问题因应》,《改革》2009年第9期,第93~98页

(责任编辑:罗重谱)