

探索建设 自由贸易港 蓝皮书

2017

黄建忠 文娟◎主编

EXPLORING THE
CONSTRUCTION OF
FREE TRADE PORT
2017



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书获上海市人民政府决策咨询研究基地“黄建忠工作室”

国家社会科学基金项目“中国企业主导构造价值链推进国际产能合作的动力
路径与对策研究”（17BGJ025）

上海高校智库内涵建设计划研究项目“全球供应链框架下对标国际高标准的自由贸易港区开放度研究”
教育部人文社科基金项目“城市化进程中碳排放机制与排放路径研究”（14YJA790046）

资助

探索建设 自由贸易港 蓝皮书

2017

黄建忠 文娟◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

探索建设自由贸易港蓝皮书 (2017) / 黄建忠, 文娟主编.

北京: 中国经济出版社, 2018. 3

ISBN 978-7-5136-3610-0

I. ①探… II. ①黄… ②文… III. ①自由贸易区—研究—中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 027623 号

责任编辑 赵静宜

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京力信诚印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 21.5

字数 410 千字

版次 2018 年 3 月第 1 版

印次 2018 年 3 月第 1 次

定价 78.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本 版 图 书 如 存 在 印 装 质 量 问 题, 请 与 本 社 发 行 中 心 联 系 调 换 (联 系 电 话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

编委会

主 编：黄建忠 文 娟

成 员（按笔画顺序排列）：

王 康	车春鹂	叶作义	孙 熠	李 文
李瑞因	李墨丝	邱 强	佟家栋	汪 波
张建华	张晓莉	张继红	陈晓静	尚宇红
柯 蓉	殷 敏	黄志瑾	崔 凡	

前 言

2017年10月,党的十九大胜利召开,习总书记在十九大报告中明确提出“赋予自由贸易试验区更大的改革自主权,探索建设自由贸易港”。这一战略新目标的确定,既充分肯定了我国自由贸易试验区在过去四年来实践所获得的巨大成功,又对新时代开放型经济体制创新提出了更加关键的任务和重要的使命。

自由贸易试验区战略是习近平中国特色社会主义经济思想在开放经济领域的创新成果,是新时代中国特色社会主义伟大事业的重要实践,也是新时期我国应对“逆全球化”浪潮,体现大国地位与担当,参与和引领经济全球化鲜明态度的体现与积极的战略行动。2016年12月,习近平总书记对上海自由贸易试验区做出重要指示,强调上海自由贸易试验区要“大胆试、大胆闯、自主改,力争取得更多可复制推广的制度创新成果,进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。”^①到2017年3月初,习近平总书记“两会”期间参加上海代表团审议时进一步强调“在深化自由贸易试验区改革上有新作为”。再到2017年3月底,国务院发布《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》,其中提出“对标国际最高水平,在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内,设立自由贸易港区”。时至十九大,中央正式提出了“探索建设自由贸易港”的要求。深化改革的号角声声催人奋进,扩大开放的步伐稳实而坚定。

世界经济的历史经验和当代国际实践证明,自由贸易港是有助于提高开放度的制度形态和政策工具。“探索建设自由贸易港”战略目标的提出,充分显示了我国最高领导层对这一经验模式在中国现阶段创新开放经济试验中的地位和作用的高度重视。探索建设中国特色的自由贸易港,打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地,对于促进开放型经济创新发展具有重要意义(汪洋,2017)。

上海是中国自由贸易试验区的发祥地,是新时代我国改革开放的最前沿,长三角是我国经济社会发展最为先进的区域,长江经济带更是我国经济总量最为集中的地

^① 新华网,“习近平对上海自贸试验区建设作重要指示:勇于突破大胆试大胆闯自主改”。http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/31/c_1120225926.htm.

带。同时,长江经济带还相互衔接地布局了我国五个自由贸易试验区。因此,上海探索建设自由贸易港既有先行先试的优势,也是当仁不让、义不容辞的责任。与此同时,上海还是推进“一带一路”倡议的桥头堡,在发挥我国金融与产能优势,加快与“一带一路”沿线国家和地区的经贸合作中,上海自由贸易港的建设扮演着开路先锋的角色,它对于我国多层次推进国际经贸合作和增强国际经贸规则话语权而言,有着十分重要的意义。除此之外,在当前世界范围内全球化遭遇前所未有的逆流挑战,国际经贸格局出现复杂演变和存在严重不确定性的条件下,上海自由贸易试验区探索建设自由贸易港也表明了我国坚持参与和引领全球化的基本立场,同时担负着我国新时代高标准开放经济“试验田”的光荣使命,扮演着加大“压力测试”、积累应对风险经验、促进体制改革和经济模式转换,进而推动自身和区域经济发展的功能角色。由此可见,上海自贸试验区探索建设自由贸易港具有十分重大的战略意义。

正是在这样的大背景下,上海对外经贸大学朱国宏校长敏锐地观察到上海开放经济面临的新形势和新任务、新机遇与新挑战。在他的倡议和支持下,上海对外经贸大学科研处、上海市教委知识服务平台——国际贸易中心战略研究院,以及相关院所发起设立了“上海自由贸易港战略研究院”。研究院成立后的第一项工作,就是组织各路专家举办了“学习贯彻十九大精神,加快自由贸易港建设”学术研讨会,会议引起了国家部委、地方政府和新闻媒体的广泛关注,会议的成果被分别整理成文章、政策咨询专报、研究报告和新闻稿刊发或呈报,相关专家还被国家部委或地方政府邀请赴京汇报或做专题讲座,并进一步被委托大量的科研课题进行深入研究。基于此,研究院决定汇集专家们的力量对自由贸易港开展深入、系统的研究,历时两个月终于形成了摆在读者面前的这部书稿。

本书兼顾了理论研究的学术价值和实践操作的指导作用,从理论、文献和观点、数据、方法等角度入手,注重前沿性,又从形势背景、模式机制、政策措施及其实际效果等方面突出了经验分析与实操借鉴,力争将自由贸易港的方方面面系统、全面地呈现给读者。同时,作者们立足于中国自贸试验区制度创新与发展升级的需要,大胆深入地结合上海自贸区四年来的实践进行全方位的国际经验对照分析,寻找我国自贸试验区与国际高标准、高水平自由贸易港之间存在的差距,研讨我国自贸试验区创新融入、高位对接国际贸易与投资新规则的路径,研拟我国在推进“一带一路”倡议过程中拓宽经贸合作领域、应对逆全球化浪潮和加强经济全球化力量,进而参与、引领和塑造全球经贸新规则的“中国智慧”或“中国方案”。

本书共计十六章。第一章“中国自由贸易试验区改革深化与自由贸易港的建立”、第二章“探索建设自由贸易港”分别由著名学者、南开大学佟家栋教授和对外经

贸大学崔凡教授执笔完成,两位专家从经济学理论高度、宏观经济战略视野和中国开放型经济发展新阶段着眼,对自由贸易试验区向自由贸易港的创新升级、功能强化以及区位选择等进行阐述;第三章“建设自由贸易港的国际经验与启示”由上海对外经贸大学文娟副教授执笔,着重选择世界主要自由贸易港进行了纵横双向比较,得出对我国建设自由贸易港有益、有效的经验借鉴;第四、五、六章分别由上海对外经贸大学邱强教授、车春鹏与叶作义副教授完成,系统而分层次地剖析了世界自由贸易港的区位、产业及功能定位特征,从而提供了详尽的自由贸易港比较优势素描画图;第七章“自由贸易港经营管理与绩效研究”是本项研究的突出难题之一,上海对外经贸大学汪波副教授承担了该部分的研究与报告撰写,从自由贸易港运营的基本构架、宏观经济评价指标与微观财务效益分析等全面地比较研究了世界主要自由贸易港的经营管理异同、绩效特征,得出提高自由贸易港经营绩效需要突出注意的若干变量或因素,也为后续研究中自由贸易港进行指数化分析对比建立了必要的理论、方法论基础;第八章“自由贸易港的税制比较研究”是以往该领域研究中较少触及的层面,也是本项研究的又一难点及其成果的重要特色,上海对外经贸大学孙熠博士、文娟副教授知难而进,通过大量的资料收集、整理对比,较为详细地梳理了世界主要自由贸易港的竞争性税收体制及其运行机理,为我国建设自由贸易港的过程中引入离岸税制设计提供了较全面的样本;第九章“金融创新助力探索自由贸易港建设”由上海对外经贸大学张晓莉教授执笔,侧重于从离岸金融与离岸贸易相互促进、循环扩大的角度,探讨了金融创新在自由贸易港建设中的独特地位与独到意义;第十、十一章是“上海建设自由贸易港的法律制度基本框架”和“自由贸易港的争端解决机制保障”,分别由上海对外经贸大学张继红、殷敏、黄志瑾三位法学博士执笔,对自由贸易港建设涉及的法律法规与对外经贸合作中可能面临的商事仲裁、争端解决机制问题,通过广泛借鉴国际经验与上海自贸试验区已有实践,进行了初步的框架构建;第十二章“自由贸易港的负面清单问题研究”由上海对外经贸大学李墨丝研究员执笔完成,她在系统分析上海自贸试验区四年来外商投资负面清单的变化及其存在的主要问题基础上,提出了负面清单改革及其扩大覆盖范围、延伸到其他产业领域面对的矛盾,进而提出了专业的建议;第十三章“自由贸易港建设的风险监管”执笔人是上海对外经贸大学金融管理学院陈晓静教授,她主要突出离岸金融、兼及贸易和投资领域探索了自由贸易港建设中可能面对的各种风险,风险产生的源头及其影响机理,提出了初步的应对和监管策略;第十四章“自由贸易港服务‘一带一路’倡议和‘长江经济带’战略研究”由上海对外经贸大学国际经贸研究所张建华副教授、尚宇红教授执笔,报告中再一次强调了自由贸易港建设在“一带一路”倡议中的桥头堡地位与其在长江经济带建设中的纽带作用,并从创

新的视角提出了一些具体的意见建议;本报告的最后两章是关于“自由贸易港(城市)指数的编制方法与运用”以及基于这一指数体系做出的“世界主要自由贸易港的综合比较研究”,在可得数据的基础上,上海对外经贸大学统计与信息学院的柯蓉、王康、李文和李瑞因等努力尝试对世界主要的自由贸易港进行营商环境、运营绩效的全景扫描,从而为我国自由贸易港建设提供尽可能丰富的经验与大数据量化参照。

在本报告研究和成书出版的过程中,上海对外经贸大学黄建忠、姚为群、尚宇红、陈子雷教授承担了组织、策划和协调工作,黄建忠教授负责最终审校并撰写了前言,文娟副教授负责全书的框架初定、研究进度协调、初稿编排和文字修订工作。

总而言之,“探索建设自由贸易港”目前在我国仍然处于谋划阶段,许多具体理论与实践领域存在的未知有待于我们去进一步深入研究。本书是顺应形势发展与实践需要,作者们在长期从事相关领域研究并取得丰硕成果的基础上,共同努力完成的一项新的工作。尽管时间短、任务重、挑战大,作者们仍然秉持认真严谨的学术态度和求真务实的科学精神,联合攻关、协力同心,完成了本报告的写作。其中,在许多理论和实践的热点、难点问题和政策措施的具体建议上,凝聚了作者们的思想精华与科学洞见。我们相信,本书的出版将能够有助于及时适应理论界和实务部门对相关主题的研究文献、成果的迫切需要,让读者得到开卷有益、掩卷有思的收获和启迪。

本书通过中国经济出版社公开出版发行,特致感谢。

上海对外经贸大学
自由贸易港战略研究院
2017年12月

目 录

第一章 中国自由贸易试验区改革深化与自由贸易港的建立	1
一、中国自由贸易试验区的建设初衷	1
二、中国自由贸易试验区已经取得的成就	2
三、值得思考的问题	4
四、市场经济改革深化与建立自由贸易港的理论意义	5
五、中国自由贸易试验区下一步的操作性建议	6
第二章 探索建设自由贸易港	7
一、国际上自由贸易港的基本概念	7
二、我国关于建设自由贸易港的讨论	8
三、十九大提出探索建设的自由贸易港背景以及自由贸易港的功能定位	10
四、中国建设自由贸易港的区位选择	12
五、高水平建设自由贸易港的内容之一:贸易便利化	12
六、高水平建设自由贸易港的内容之二:离岸贸易与资金进出自由化	14
七、高水平建设自由贸易港的内容之三:其他措施	17
第三章 建设自由贸易港的国际经验与启示	19
一、探索建设自由贸易港的重要意义	19
二、自由贸易港的发展概况和开放特征	20
三、建设自由贸易港的国际经验	26
四、我国保税港区与自由贸易港的发展现状和差距	29
五、对我国的启示和政策建议	31
第四章 自由贸易港区区位选择研究	34
一、国内外相关研究的文献综述	34
二、港口型自由贸易港区区位选址比较	37
三、空港型自由贸易港区区位选址比较	68
四、陆港自由贸易港的区位选择比较	72

第五章 自由贸易港的产业选择研究(一) / 77

- 一、世界主要自由贸易港发展模式概述 / 77
- 二、市场主导型的代表——美国自由港产业选择分析 / 80
- 三、自由型代表——迪拜自由贸易港产业选择分析 / 90

第六章 自由贸易港产业选择研究(二) / 105

- 一、政府主导型的代表——韩国釜山自由贸易港产业选择 / 105
- 二、混合型的代表——新加坡自由贸易港产业选择 / 119

第七章 自由贸易港经营管理与绩效研究 / 131

- 一、自由贸易港的经营管理 / 131
- 二、自由贸易港经营管理的绩效 / 136
- 三、自由贸易港经营管理与绩效的国际比较 / 140
- 四、国际比较的结论与经验借鉴 / 155

第八章 自由贸易港的税制比较研究 / 161

- 一、自由贸易港竞争性税制的理论依据 / 161
- 二、世界主要自由贸易港竞争性税制的现状和比较 / 164
- 三、国际竞争性税制经验对我国探索建设自由贸易港税制安排的启示 / 175

第九章 金融创新助力探索上海自由贸易港建设 / 178

- 一、自由贸易港金融创新的国际经验借鉴 / 178
- 二、金融创新助力上海自由贸易港建设发展方向及意义 / 185
- 三、建设上海自由贸易港的金融创新措施 / 192

第十章 上海建设自由贸易港的法律制度基本框架 / 199

- 一、上海自由贸易试验区法制化建设现状 / 200
- 二、上海自由贸易港法律制度框架构建思路 / 205

第十一章 自由贸易港的争端解决机制保障 / 213

- 一、自由贸易港的国际商事仲裁 / 213
- 二、自由贸易港的国际投资仲裁机制 / 224

第十二章 自由贸易港的负面清单问题研究 / 234

- 一、上海自由贸易港的外商投资负面清单 / 234
- 二、上海自由贸易港的货物贸易负面清单 / 241

第十三章 自由贸易港建设的风险监管 / 252

- 一、自由贸易港建设的主要风险分析 / 253

二、风险监管的国际经验借鉴 / 257	
三、上海自由贸易港建设风险监管的整体框架 / 263	
四、上海自由贸易港建设的若干风险监管领域 / 265	
第十四章 自由贸易港服务“一带一路”倡议和“长江经济带”战略研究 / 277	
一、自由贸易港的建设及服务功能 / 277	
二、“一带一路”建设内容与沿线国家经济状态 / 281	
三、长江经济带发展战略要求与经济发展现状 / 286	
四、自由贸易港建设服务两个战略的实施路径 / 289	
第十五章 自由贸易港(城市)指数的编制方法与运用 / 293	
一、引言 / 293	
二、自由贸易港(城市)指数的编制方法与指标体系 / 294	
三、自由贸易港(城市)指数编制的结果展示 / 302	
第十六章 世界主要自由贸易港的综合比较研究 / 306	
一、贸易投资便利化的理论基础 / 306	
二、世界主要自由贸易港的基础比较 / 307	
三、世界主要自由贸易港的实证分析 / 314	
四、国际比较的结论 / 321	
参考文献 / 323	

第一章 中国自由贸易试验区改革深化与 自由贸易港的建立

佟家栋*

十九大报告明确提出“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”的目标,为中国自由贸易试验区下一步的发展指明了方向。自2013年9月中国(上海)自由贸易试验区建立以来,自由贸易试验区的数量从1个,增加到4个,然后增加到11个。在此过程中,自由贸易试验区按照党中央、国务院的指示,展开旨在完善市场机制的改革和试验,以期营造国际化、法制化和市场化的营商环境,推动自贸试验区贸易自由、投资便利和金融自由化。自贸试验区建设有效地带动了中国经济整体和自贸区周边地区的发展。中国自由贸易试验区运行的4年,在许多方面取得了令人瞩目的成就。但是,经济体制改革不够深入、政策体系还不配套、系统功能尚未发挥以及自贸试验区继续创新发展的前景等问题,仍然是摆在各自贸试验区面前的关键任务。我们认为,十九大报告给中国自由贸易试验区的发展指明了方向,而这一战略方向的实现还需要具体落实方案,明确操作路径。

一、中国自由贸易试验区的建设初衷

中国自由贸易试验区是在改革开放35年之际,面对国内外经济形势新变化而应运而生、应时而发的。

首先,从国际环境分析,中国加入世界贸易组织以后,借助国际贸易比较自由的环境,深度融入经济全球化,不断依靠对外开放实现了自身的高速经济增长。然而,2008年发生的波及全球的金融危机和经济衰退,促使全球经济陷入长达十年的脆弱的经济恢复期,不确定性始终伴随着经济复苏的全过程。

其次,从国内现实出发,我国在连续多年高速增长与应对全球金融危机的特定政

* 佟家栋:南开大学中国自由贸易试验区研究中心、南开大学中国特色社会主义协同创新中心。

策效应作用下,也面临着产能过剩、产业结构需要升级优化、经济发展模式亟待转型、某些经济金融风险有待化解等复杂的问题。在新形势下,加快开放成为中国改革再上新台阶的关键,自由贸易试验区的建立是我们深化经济改革,寻求对外开放新窗口、新平台的战略性举措。

2013年9月中国(上海)自由贸易试验区正式建立,党中央、国务院希望上海自贸试验区能够完成三项重要任务。第一,尝试建立一个完善的市场经济环境。改革开放35年,尽管在经济领域开展了微观和宏观领域的多项重大改革,在从计划经济向市场经济转变的过程中取得了重要的进展。但是,市场经济体系尚未真正建立起来,市场扭曲还大量存在,政府和市场、政府和企业的关系还没有完全清晰化,不同所有制企业之间的公平竞争还难以实现。因此,辟出一块飞地,建立自由贸易试验区,建立一个完善的市场经济能够顺利运行的试验区,取得经验后,在全国复制推广,成为当时自由贸易试验区建立的首要任务。第二,尝试营造贸易自由、投资便利、金融自由化的政策体系完善市场经济基本模式。强调所要建立的市场经济模式是一个开放条件下的市场经济,就是要逐步建立起内外市场打通,能够在贸易自由、投资便利和金融自由化环境中,充分发挥市场经济在资源配置中的决定性作用。第三,尝试用自由贸易试验区制度创新的能量,带动周边地区经济复苏增长,并通过逐步推广、复制为整体经济可持续发展奠定良好的制度基础。总而言之,中央希望通过自由贸易试验区的建设,推动中国经济复苏、产业结构优化、经济模式转型和发展动能升级,从而探寻中国经济长期可持续发展之路。

二、中国自由贸易试验区已经取得的成就

自2013年9月成立了中国(上海)自由贸易试验区,并经过运行一周年取得成功经验后,党中央、国务院于2014年12月12日批准建立了中国(广东)、中国(天津)、中国(福建)自由贸易试验区。2016年4月初,三家新设自由贸易试验区正式挂牌运行,同时中国(上海)自由贸易试验区也相应扩容。四家自由贸易试验区在复制中国(上海)自由贸易试验区经验的基础上,大胆开展制度创新和尝试进行新的功能建设。

在政府职能转变方面,通过简政放权、减少甚至取消一些行政审批,将政府的主要职能由事先审批转向事中和事后管理;在管理程序上,缩短相关管理部门之间以及与注册企业之间的空间距离,集中办公,简化手续;创新审验方式,便利市场主体尽快实现入住自贸区;在推动贸易自由、投资便利和金融自由化方面出台了多方面的政策措施,以期建立法制化、国际化、市场化的营商环境。

在贸易自由化方面,不仅做到在海关特殊监管区内的商品免税,还创新制定了一

系列缴交进口关税的便利措施,推出平行贸易政策,缩短海关审验时间,减少通关时间和成本,为企业获取更大利润创造条件。

在投资便利化方面,在明确准入前国民待遇的基础上,实施企业投资产业和产品的负面清单,并在出台的三版负面清单中,将负面清单目录缩短,从190项(2013年版),缩短到149项(2014年版)再进一步缩短到122项条(2015年版);政府对投资项目的管理,由事前审批转变为事中和事后管理,吸引了投资主体积极进入自由贸易试验区。

在金融创新方面,允许企业在自由贸易试验区的经营活动中开立贸易账户,为企业对外融资建立平台,鼓励企业走出去,引进来。在人民币总体上还不能自由兑换的前提下,大胆探索便利贸易和投资的方式和专门通道。

中国自由贸易试验区从开始建立至今,取得了突出的成就。中国(上海)自由贸易试验区在没有土地优惠,没有税收减免的条件下,吸引了4.8万家企业入住,超过挂牌前20年的总和。2017年3月,习近平总书记在出席人大上海代表团分组会时强调,要中国(上海)自由贸易试验区大胆闯、自主试,探索建设自由贸易港。中国(广东)自由贸易试验区在对外开放,经济和贸易发展方面成绩显著,已经将自己的目标对准粤港澳大湾区建设。中国(天津)自由贸易试验区在基本完成两轮改革任务后,正在探索自身2.0版的建设。中国(福建)自由贸易试验区建设也取得了明显成效。据中国(天津)自由贸易试验区2016年统计,中国(天津)自由贸易试验区通过大胆改革创新改革,贸易自由化效率迅速提高,节约通关成本约20%~30%;投资便利化方面,负面清单明显缩短;2016年全年自贸试验区新登记市场主体14105户,同比增长118.6%,注册资本3890.6亿元人民币,同比增长221.8%,两者增幅远超全市水平(全市为8.6%和68.5%)。其中,内资企业12375户,同比增长158.6%,注册资本2491.4亿元,同比增长219.3%;外商投资企业657户,同比增长192%,注册资本1398.1亿元,同比增长197.8%;个体工商户1073户,同比减少25.7%,申报资金1.1亿元,同比增长57.1%。2017年1—2月,新登记市场主体1578家,增长21.8%;注册资本706.7亿元人民币,增长117.5%。区内跨境收支额达到280.2亿美元,占全市总额的19.1%。区内跨境人民币收支额达到721.6亿元,占全市总额的27.8%;跨境人民币资金池业务达到171亿元;跨境外汇集中管理业务达到1685万美元。持牌金融机构120家,其中,银行业机构102家,证券业机构2家,保险业机构16家。自贸试验区挂牌当日即实现了30家金融机构入驻,在新设三个自贸试验区中位列第一。区内各类租赁机构达到1754家,同比增长75.8%,合同资产超过5000亿元,租赁企业数量和业务规模位居全国前茅;推出了自贸试验区服务京津冀协同发展八项举措。制定了《天津自贸试验区服务京津冀协同发展工作方案》,重点实施“1331”工程。在京冀地区设

立了10个“无水港”,实施京津冀区域通关一体化改革,整体通关物流成本节省30%。实行京津冀跨区域检验检疫一体化模式,通关时间平均每批货物节省0.5天,每标箱节省物流成本120元,口岸快速放行率达到88%,通关效率提升75%。与此同时,中国(福建)自由贸易试验区自挂牌到2017年8月底,自贸区累计新增企业63057户、注册资本12824.62亿元,分别是挂牌前的4.08倍和5.77倍。其中,新增台资企业1800家(占2.8%),合同利用台资55.71亿美元。

2017年4月成立的7家自由贸易试验区也因地制宜,设计出在复制原有四家自由贸易试验区经验的基础上,通过拓宽陆路贸易、加工贸易等途径,积极加入全球价值链。据河南商务厅统计,挂牌半年中国(河南)自由贸易试验区新增入住企业13234家,其中,内资企业13171家,注册资本16852亿元人民币,外商投资企业63家(占0.4%),注册资本9.05亿美元。

应该说,中国自由贸易试验区在过去四年多的时间里取得了很大成绩。但是当然地,它也给人们留下一些值得思考的问题。

三、值得思考的问题

首先,我们看到几乎所有的自由贸易试验区,对内资和内资企业的吸引力超过了对外资和外资企业的吸引力。多方面的统计表明,各自由贸易试验区对内资的吸引力远大于外资,外资的最高占比也低于35%,内资则占据绝对优势地位。如,中国(河南)自由贸易试验区外资企业家数和外资投资金额仅占同期进入自由贸易试验区企业和资金总数的0.4%。由此,我们似乎可以得出结论,中国自由贸易试验区的政策环境,有力地吸引了内资企业的大规模流入。这表明一方面,自由贸易试验区旨在深化市场经济改革的制度创新优势得以体现。相对于内地的市场经济环境,乃至各方面的政策措施看,自由贸易试验区的市场经济环境有明显优势,对内具有强大的吸盘效应。这是导致内资企业短期内汇聚自由贸易试验区有关片区的主要原因;另一方面,旨在完善市场经济环境已经取得的成绩还没有达到国际先进水平的要求,尚未能够大量吸引外资企业进入自由贸易试验区从事经营活动。因而,从自由贸易试验区建设的初衷看,还没有达到形成对外开放的国际化、法制化、市场化营商环境的程度。

其次,自由贸易试验区政策设计和出台程序不协调,可能对试验区形成政策不配套或“碎片化”。在自由贸易试验区的市场经济体系建设,特别是在贸易自由化、投资便利化和金融自由化方面,地方政府表现通常比较积极。但是由于自由贸易试验区内部结构

是分成两个部分,即海关特殊监管区和非海关特殊监管区,因而从风险可控的原则出发,中央有关部门在审批各自由贸易试验区提出的政策措施时严谨审慎,审批结果与时间进度具有不确定性,由此会导致政府出台的政策措施不配套,不系统。

最后,自由贸易试验区的前途不明确。中国自由贸易试验区未来的前途是什么,在各个自贸区《总体方案》中不够明确,只强调要试验三到五年,至于以后如何,没有非常明确的说法。

中国共产党第十九次代表大会的报告中,习总书记非常明确提出了“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”。在此指出了两个方面的内涵,一是在市场经济改革方面还要深化,完善市场经济体系或环境的任务尚未完成,需要加大力气加以推进;二是探索作为国际通行标准的自由贸易港的建设。从而,为中国自由贸易试验区下一步的发展指明了方向。

四、市场经济改革深化与建立自由贸易港的理论意义

1985年世界银行发展报告在探讨发展中国家如何实现贸易自由化时,曾经探索两条路径,一是先经济市场化,后贸易自由化。即在国内统一市场完成之后,再展开贸易自由化或开放贸易、资本、乃至金融市场的路径;另一个是先贸易自由化,后经济市场化,即用贸易自由化,对外开放倒逼国内市场的统一和市场机制的建设。两种路径各有利弊。处于减少对外开放可能冲击国内产业的考虑。世界银行曾经建议,要先经济市场化,后贸易自由化。在中国经济改革和发展的实践中,采取了改革与开放相结合,用对外开放倒逼市场经济改革的的路径。因而,我国在全球范围内创造了一个非常重要的成功案例。

就自由贸易试验区建设而言,中国的经验仍然有效。作为一个发展中的大国,市场经济改革的深化,意味着要注重先经济市场化,后贸易自由化的顺序,以便减少来自外部的冲击,尽可能减少来自外部的风险。即是说,旨在通过深入的市场经济改革,使国内市场比较统一、完善,运行机制完整配套的环境建立起来,政府与市场的关系很好地得到调整后,作为市场主体的企业能够享受公平的竞争环境,政府适度调节和裁判市场失灵顺畅实现之后,才开放市场,引进外部竞争。另一方面,在探索建立自由贸易港的问题上,要注重以开放为导向,配套建立市场经济体制,即在很大程度上,强调先贸易自由化,后经济市场化的顺序。总之,在中国自由贸易试验区的建设中,强调二者的有机结合,强调改革和开放的双向启动,殊途同归。在大胆试验中找到中国经济深化改革和开放的最佳路径。

五、中国自由贸易试验区下一步的操作性建议

在中国现有的自由贸易试验区中,选取一个或若干个相对成熟的自由贸易试验区,实施深化改革和探索建立自由贸易港的试验。

基本操作方案是,将自由贸易试验区的海关特殊监管区与非海关特殊监管区明确划分,形成“境内关外”的独立区(“飞地”),在那里建立自由贸易港;在非海关特殊监管区形成境内关内区域,大胆进行完善市场经济,深化政府与市场之间关系的改革。在自由贸易试验区内则构成深化经济改革试验区和自由贸易港区两个相互连接的区域。

在深化经济改革试验区,强调政府职能转变,强调市场在资源配置中的主导作用,强调建立完善的市场经济法律法规体系,探索生产要素自由流动,按照市场经济原则实现收入分配的环境营造;探索政府由事先审批到事中和事后监管的规范;探索“看不见的手”的主导作用和“看得见的手”调控和事中、事后的监管作用。总之,其基本任务是针对建立完善的市场经济体系大胆开展多方面的改革试验,为市场经济模式在全国的复制推广提供范例和经验。

在自由贸易港区,参照国际通行规则,建立贸易自由、投资便利和金融自由化的自由贸易港区。明确“境内关外”特征,实现“一线真正放开,二线严格管住”的目标,实现贸易商品和服务的完全自由流动;建立与国际通行规则相一致的负面清单;提供与贸易和投资便利相一致的金融服务和金融业务。不仅如此,还要引进国际贸易和投资新规则,进行大胆试验,测试压力,为中国内部市场与国际市场接轨提供经验。

这两个区域的关系是,深化改革试验区是自由贸易港区的第一阶段,或自由贸易港的第一阶段,而自由贸易港区是自由贸易试验区的归宿。深化改革试验区将成为国内逐步向完善的市场经济过渡的标杆或经验模式,国内经济要逐步复制深化改革试验区的成功经验,逐步形成完善的、开放的市场经济体系的建设。

我们的结论是:改革开放取得举世瞩目成就的中国,需要通过自由贸易试验区的平台或窗口,深化经济改革,提升对外开放的层次,建立开放经济的新体系;中国自由贸易试验区致力于建立完善的市场经济模式,发挥市场经济在资源配置中的主导地位,解决好政府和企业的关系。同时,实现贸易自由、投资便利,金融自由化;党的十九大提出,赋予自由贸易试验区更大的改革自由权,探索建立自由贸易港是非常具有战略眼光的决策;为此,我们需要继续努力,在深化改革中,建立在自由贸易试验区下的深化改革试验区,在自由贸易试验区下的自由贸易港区,使非海关管辖区和海关管辖区分工协作,协同配合,引领中国经济完成开放市场经济体系的建设。