

中国自由贸易试验区向自由贸易港转变研究

◇李凯杰

自由贸易港是设立在国家与地区境内、海关管理之外,允许境外货物、资金自由进出的港口,可以是海港也可以是陆港;外方船只、飞机等交通工具可自由往来,但仍需遵守有关卫生、移民等政策法令。全球有600多个自由贸易港,中国香港、新加坡、鹿特丹、德国汉堡等均是世界著名的自由贸易港。自由贸易港是新时期自贸区的升级版,是中国进一步提升对外开放水平,对接国际标准,实现贸易强国的新举措。

一、自贸区向自由贸易港转变的重要意义

(一)推动形成全面开放新格局

自由贸易港比自贸区开放程度更高,并且拥有更大的自由度。以外资准入为例,中国自贸区建设采用外资准入负面清单管理,其管理措施中禁止投资和股权限制等限制程度较高的措施占比较高,并且对服务业部门外资准入限制也较高。2017年自贸区外资准入负面清单中,禁止投资和股权限制措施共55项,占外资准入负面清单比例达58%,是负面清单管理中最主要的措施。服务业部门是外资受限制最多的部门,其中文化、体育和娱乐业、金融业以及交通运输、仓储和邮政业是服务业部门中受限制最多的行业。作为自由贸易港,中国香港地区除特区政府监管的行业(金融、通讯等)外,对外资并不设定任何限制,并且没有制定投资产业政策及相关目录。可以看出,自由贸易港是自贸区对外开放的升级版,在自贸区的基础上建立自由贸易港,将推动新一轮高水平对外开放,进一步扩大服务业开放范围,提升开放水平,推动形成全面开放新格局。

(二)加快形成新的经济增长点

自贸区向自由贸易港的转变需要进一步实现体

制机制创新,尤其是在服务贸易和服务业开放、贸易和投资便利化、离岸贸易与金融、资本项目自由化和商务自然人流动等领域的创新和改革,可以减少对要素流动的限制,实现资源更加合理配置,增强经济效益。

另外,自由贸易港是一个地区乃至全球的高度开放的贸易枢纽,除贸易功能外,通常会结合区域特点,构建不同的功能平台,从世界市场吸引各种资源,高级生产要素不断汇聚,相互交融,从而提升产品质量,创造品牌,获取高附加值,形成发展合力。中国香港地区各种国际中心功能的叠加,才使其成为结构多元化和功能多样化的自由贸易港,推动了该区域的长期繁荣,成为亚太地区最有活力的自由贸易港。因此,从自贸区向自由贸易港转变能够汇聚多方力量和多种资源,释放经济活力,形成新的经济增长点,推动经济结构转型和发展方式的转变。

(三)强化服务国家战略作用

自贸区建设均以服务国家战略为目标,上海、广东、天津和福建自贸区分别服务于长江经济带、粤港澳深度合作、京津冀一体化,以及两岸经济合作等国家重大区域发展战略。辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川和陕西新设立的七个自贸区也对接振兴东北老工业基地、长江经济带、中部崛起和西部开发等国家战略。同时,自贸区所在地也多为“一带一路”核心区或重要节点城市,为全面推动“一带一路”倡议实施提供了有利的条件和保障。此外,自贸区肩负着创新的重任,与“大众创新、万众创业”、战略新兴产业发展、“互联网+”与产业深度融合、中国制造2025战略和计划等相辅相成。

一方面,自贸区到自由贸易港的转变可以完整

地对接“一带一路”等国家战略。由于自由贸易港是在自贸区基础上建设,所以可以完整对接相应的国家战略。另一方面,可以进一步强化服务国家战略的作用。自由贸易港比自贸区发展程度更高,更加契合“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念。自由贸易港要求在自贸区基础上进一步深化机制体制创新;自由贸易港建设更需要协调各个环节,实现整体发展;自由贸易港建设依赖于服务业及服务业开放,更加符合绿色发展;自由贸易港比自贸区开放程度更高,意味着区域更加开放;自由贸易港中要素流动和使用更加充分,共享发展程度更高。所以,自贸区向自由贸易港的转变会更好服务国家战略。

二、自贸区向自由贸易港转变的必要条件

(一)高水平的对外开放

更高水平的对外开放和自由贸易是实现自贸区向自由贸易港实质转变的根本条件。以中国香港地区为例,从货物贸易来看,除酒类、烟草、碳氢油和甲醇这四类商品外,对一般进出口货物完全免税,也无配额或其他要求;对货物的进出口经营权亦没有任何限制,任何香港机构和个人均可以办理进口和出口货物,而且不需要向香港特区政府申请或登记。从服务业开放来看,本地资金和外国资金可以自由流动,对大部分新投资项目不设管制。香港是世界上最自由、最开放、最活跃的自由贸易港。新加坡作为著名的自由贸易港,同样拥有较高的对外开放水平。除了酒类、烟类、石油产品和机动车辆这四类产品外,对其他进口商品免税;同时在金融、航运等领域高度开放,是世界著名的离岸金融中心、亚太地区集资中心和世界航运中心。因此,要实现从自贸区到自由贸易港的转变,必须进一步提升开放水平和范围,促进货物、服务、资本和人员的自由流动。

(二)高质量的国际营商环境

高质量的营商环境是各类要素向区域内汇聚,由自贸区转变为自由贸易港的重要驱动力。从香港地区的国际营商环境来看,世界银行发布的《2017年全球营商环境报告》显示,香港地区排名第四位,无论从开办企业、办理施工许可,还是从保护少数投资者等指标来看,香港均名列前茅。中国香港地区对本地公司及外商一视同仁,较少干预,为所有在香

港经营的公司提供公平的经营环境。正是得益于高质量的营商环境,香港地区才从一个资源贫乏的地区发展成为各类要素丰富、信息便利的自由贸易港。新加坡同样拥有高质量的营商环境,2017年营商环境排名第二位,尤其是在保护少数投资者指标方面,排名第一。新加坡一直以诚信、可靠、法治、效率及严谨的知识产权法和执法政策闻名于世,使其成为各国公司建立国际总部的首选地点,约有2.6万家国际公司在新加坡开展经营,三分之一的《财富》500强公司在新加坡设立亚洲总部。高质量的营商环境可以让市场充分发挥作用,自由竞争,优胜劣汰,使资源配置到生产效率最高的部门,推动自贸区向自由贸易港转变。

(三)便捷的物流通关措施

便捷的物流通关措施节省企业交易成本,是自贸区转变为自由贸易港的基本要求。香港地区空港物流委托民营空运站负责运营,同时针对大客户进行专业服务定制;海港物流则采用外包方式,通过公开招标将码头经营权转让给民营企业。基于业务上的竞争,各企业不断投资改善码头的软、硬件设施,提升服务效率,吸引国际物流公司。在这种模式下,政府只负责监督运营,不需要投入巨额资金改进港口设施,并且可以获取经营权转让收益。另外,香港地区还提供各种签证便利,方便自然人流动。新加坡在1989年就率先推出了贸易管理电子平台,将海关、税务、安全等35个政府机构接入该平台,为企业提供一站式通关服务。外贸企业或个人只需要递交一份电子文件,与进出口贸易相关的所有申报和审核手续都可以在平台上完成,最快只需10秒钟即可完成通关手续。便捷的物流通关硬件和软件会增强对企业的吸引力,是实现自由贸易港功能的重要基础。

(四)有力的政策支持

有力的政策支持是引导自贸区转变为自由贸易港的重要保障。自贸区到自由贸易港的转变需要立足长远、合理规划,制定相应的政策以支持该过程。香港地区在自由贸易港建设过程中,通过提供各类政策支持和优惠,包括严格经济立法执法,保证市场自由竞争;简化审批手续,节约企业交易成本;针对

不同主体提供差异税收优惠等措施,以吸引各种要素流入。新加坡自由贸易港政策也是循序渐进,逐步完善。从最初的小尺度、小范围优惠逐渐向大尺度、大范围的优惠发展,采取审慎分享控制,引导要素流动与国家相应时期区域发展战略和目标相吻合。要实现自贸区向自由贸易港的转变,需要政府统筹规划,全盘考量,制定合理有力的政策支持,形成推进合力。

三、自贸区向自由贸易港转变面临的挑战

(一) 开放程度不高

从自贸区建设来看,中国自贸区开放程度整体不高,还未达到自由贸易港所要求的更加高水平的对外开放。例如,针对自由贸易港建设初期大力发展的过境贸易,中国自由贸易区对该类贸易重视程度不够,并且缺乏必要的基础设施和通关便利,难以形成对外资企业的吸引力。这外资准入方面,中国自贸区依然存在较多限制,特别是服务业部门,是外资进入限制最多的部门。可以看出,无论是从货物和服务贸易还是从部门开放来看,中国自贸区的开放程度尚未达到自由贸易港建设的标准,也是中国自贸区向自由贸易港转变面临的主要挑战。

(二) 对接全球高标准贸易投资规则仍有差距

与全球高标准的贸易投资规则接轨是自由贸易港吸引外资企业的关键。只有与全球高标准的贸易投资规则接轨,遵循全球贸易投资通用规则,外资企业才能少摩擦或无摩擦、低成本甚至无成本地进入该区域,才有可能真正成为自由贸易港。中国自贸区在知识产权、竞争中立、金融业开放、资本流动等领域尚无实质行动,不能与全球高标准贸易投资规则接轨。以竞争中性为例,全球通行的高标准规则要求,从商业角度出发,行政部门对国企和私营企业监管要一视同仁,不得向国企提供非商业性帮助。中国部分行业的国企与私营企业面临着不同程度的监管。鉴于中国经济发展的实际情况以及对安全、风险等因素的考虑,短期内,上述未形成全球通用标准的行业或领域在与全球高标准规则对接方面依然面临着重重困难。

(三) 创新实际不充分

创新是从实现自贸区到自由贸易港转变的根本

动力。尽管中国自贸区在体制机制创新方面取得了初步成效,但依然面临着创新实际不充分的问题。这主要是源于以下原因:首先,各部门协调性不足。自贸区建设过程中,各部委先后出台了一系列文件支持自贸区建设,但均从各自主管工作角度出发,缺乏协调性,导致多头管理、交叉管理等,限制了创新的实际落地。其次,程序性创新多而实质性创新少。自贸区创新主要是简化程序、降低费用等程序性创新,而国际贸易单一窗口等政策性和体制性重要创新则较少。此外,创新在实际执行中也面临着一定的阻力。要从自贸区转变为自由贸易港,解决创新实质不充分的问题刻不容缓。

(四) 法律保障制度不健全

健全的法律保障制度是自由贸易港高度市场化运行机制有效运转的保障,而中国自贸区的法律保障制度尚不完善,限制了向自由贸易港的转变。中国自贸区建设是在各项文件指导下开展,而且文件由不同部门分别下发,形成了交叉管理局面,缺乏统一的法律制度安排,导致企业经营过程中面临“多部门监管,问题却无人解决”的问题,大幅增加了企业运营成本。另外,知识产权、争端解决和商事仲裁等企业权益保护制度缺乏,削弱了自贸区对外资企业的吸引力,不利于向自由贸易港转变。

四、推动自由贸易试验区向自由贸易港转变的对策

从设立第一个自贸区开始,中国自贸区建设仅仅经历了四年时间,尚处于发展阶段,因此很难立即实现向自由贸易港的转变。但自由贸易港作为自贸区的升级版,中国自贸区建设应立足于自由贸易港的目标,对照世界先进的自由贸易港,寻找自身不足,结合自身特点,逐步推动自贸区向自由贸易港转变,切忌一拥而上、急于求成。

(一) 进一步提升对外开放水平

自贸区转变为自由贸易港需要更高层次的对外开放,而中国自贸区开放程度与自由贸易港高水平的对外开放要求仍有一定的差距。要进一步提升对外开放水平,为向自由贸易港转变提供条件。

首先,强化自贸区的对外开放功能。中国自贸区从设立之初承担着改革创新示范区的特殊功能,

但其本质仍应是开放发展,应强化其对外开放的功能,注重推进有利于外开放水平提升的体制和机制创新。例如,通过机制创新,实施对易腐、易烂货物优先放行和特殊储藏机制,避免相关企业与贸易商的货物损失。

其次,提升自贸区基础设施水平。增加自贸区码头、机场、道路、通信设施等基础设施投资,对照先进自由贸易港基础设施建设标准,提升自贸区基础设施水平,为提升对外开放水平提供良好的硬件基础。

第三,扩大货物贸易范围。随着“一带一路”倡议的实施,充分利用中国在“一带一路”中的地理位置优势及先进的设施和服务,推动过境贸易和转口贸易的发展,为自由贸易港建设积累经验。

第四,扩大服务业开放范围以及推动商务服务等新型服务贸易发展。进一步深化服务贸易和服务业开放、减少外资准入限制、推动商务自然人流动、资本项目自由化等。

(二) 设定对接全球高水平标准

设立对接全球的高标准,提升自贸区的建设水平,助推自贸区升级为自由贸易港;同时也帮助获取全球经济治理的主动权。

首先,制定高水平贸易便利化措施。中国自贸区不断探索贸易便利化,并取得了显著成效。但是在贸易法规的公布和实施、进出口规费和手续、监管机构合作与一体化等方面与高水平的贸易便利化措施依然存在一些差距。可以参考世界贸易组织《贸易便利化协定》制定更高水平的贸易便利化措施。

其次,营造高质量国际营商环境。营商环境优越是自由贸易港吸引外资进入的一个重要因素。与全球著名的自由贸易港相比,中国营商环境存在较大的提升空间。可以依据世界银行每年发布的《全球营商环境报告》了解营商环境概况,并与著名自由贸易港的营商环境对比,找出其中存在的不足,积极改进并提升,努力营造高质量的营商环境。

第三,设立高水平自由贸易港标准。从全球范围来看,已经存在成绩斐然的自由贸易港,如中国香港、新加坡、汉堡等。中国在设立自由贸易港发展目

标时,应以世界著名的自由贸易港为目标,学习其先进的建设经验,并与中国实际情况相结合,设立高水平的自由贸易港建设标准。

(三) 切实推进体制机制创新

体制机制创新是推动自贸区向自由贸易港转变的主要推动力。首先,进一步推进提升自贸区开放水平的体制机制创新。一方面,要理顺各个部门之间的关系,包括自贸区与周边地区的关系、自贸区行政机构与口岸管理部门的关系等;对自贸区体制机制创新进行统筹规划,形成创新合力。另一方面,增加资本项目自由流动、国际贸易单一窗口等政策性和体制性创新,切实改进传统低效的行政管理和监管体制。

其次,提高创新落实成效。落地是创新取得成效的关键,协调好体制机制创新与执行的关系,才能让创新落地生根。中央应进一步向自贸区放权,鼓励地方大胆尝试和创新;加强自贸区的互联互通,打通自贸区与各部委、自贸区各部门与当地政府部门、自贸区内部各职能部门以及自贸区之间的阻碍,使自贸区既能内部互通,又能与外部协同,推进创新的落地。

(四) 加强法律保障制度建设

以法律的形式保障自贸区和自由贸易港的建设,为自由贸易区向自由贸易港保驾护航。一方面,在中国外贸发展基本法律和规章制度基础上,制定符合国际惯例和中国实际的自由贸易港法,统筹确定自由贸易港建设的纲领;制定具体、精细、透明的自由贸易港建设规章和手册。另一方面,完善各类权益保护制度,特别是这知识产权等方面。例如,完善知识产权保障制度,通过资金支持等手段,培育有利于引智、创新以及创新转化等方面的商业环境。

作者简介:李凯杰,经济学博士,河南财经政法大学国际经济与贸易学院讲师。

(摘自《国际经济合作》2017年第12期,原文约6500字)