

对标国际 创新发展 走向中国特色自贸区港

——探索自贸区差异化发展路径

自贸大讲堂

符正平

虽然制度核心是自由贸易试验区的共性目标,但并不意味着各个自由贸易试验区要走向相同的道路。相反,因自由贸易试验区的资源禀赋、区位优势不同,更需要挖掘自身特质走差异化发展之路。那么,我国自由贸易试验区差异化发展路径到底应该如何选择和设计呢?

自由贸易试验区差异化发展的整体思路

从世界各国自由贸易园区的发展经验以及我国自贸试验区设立以来的实践来看,我国自由贸易试验区差异化发展路径大体可有如下几个方向。

一是对现有的自由贸易试验区赋予自由港功能。完全的自由港,即把自由贸易试验区升级为中国特色自由贸易港;赋予局部功能的自由港,是指针对特定功能的自由化,主要是货物贸易、服务贸易、国际物流中转、人员流动自由、资金流动自由以及信息安全的有序开放。同时按照需求原则对自由贸易试验区的单个片区进行扩区,改变现有的按照省级行政单元带有计划经济色彩的划定自由贸易试验区面积及片区数量的做法。因为单个自贸片区面积过小或者地理空间上过于分散,难以承载系统集成性改革项目和大型新兴产业项目,难以发挥经济活动的聚集效益。

二是自由贸易试验区探索制度型开放。自由贸易试验区的设立本意是要对标国际最高经贸规则,担负起市场开放的压力测试重任。几年来的实践表明,由于种种原因,自由贸易试验区的压力测试功能还远未发挥作用,需要进一步加大开放力度,使自由贸易试验区在面向国际企业和国际投资者开放本土市场过程中真正起到压力测试者的作用。同时,在开放本国市场的过程中,学习先进的规则、标准与管理经验,在弯道超车领域,形成中国自己的标准与规则话语权。这也是中国参与国际大循环的新要求。

三是要加强自由贸易试验区的造市功能和价格发现功能,提升其资源配置能力和能级。目前我国市场的不完善、制度性交易成本过高的问题仍然比较突出,尤其是要素跨行政区域流动的各种显性和隐性制度障碍仍然较多。国内外要素市场的互联互通也需要在维护国家安全和风险可控条件下进一步开放。这都需要自由贸易试验区在各类要素交易平台建设上取得新的突破和新进展。

四是自由贸易试验区的二线渗透功能与辐射带动效应需要大大加强。这就需要自由贸易试验区大力发展平台经济、网络经济和新业态、新模式,重点打通国内的消费市场、产业链、创新链,以及新兴产业的跨区域市场拓展;放大自由贸易试验区的二线渗透功能,以及作为国内循环的载体功能。

五是探索自由贸易试验区与“一带一路”联动,推动自由贸易试验区成为中国商品、中国企业、中国标准以及人民币走出去的桥头堡。

自由贸易试验区差异化发展的具体路径

从我国目前21个自由贸易

试验区设立以来的实践出发,自由贸易试验区的差异化发展路径大体可分为以下九个方面的途径。

第一,自由贸易试验区探索国际物流中转功能。依托海港、空港、铁路港等,赋予自由贸易试验区国际物流中转、商品分拨、仓储及简单加工等国际物流自由港功能,同时设立特殊综合保税区,在通关方面提供最大的便利,通过物理围网方式实施“一线放开、二线管住、区内自由”,这将为国际物流型自由贸易试验区创造差异化发展的机会。这种差异化发展路径的理论基础是全球供应链管理理论。随着经济全球化的发展,跨国企业在全球布局生产分销等价值链活动,需要寻找一些物流运作效率极高的全球网络结点来为其全球生产运作提供支撑。自由贸易试验区因其通关便利和优良营商环境成为跨国企业全球化运作的最佳选择地点。我国自由贸易试验区中具有国际物流中转需求的大型海港,如大连、青岛、连云港、厦门、广州南沙、海南海口港等,以及郑州、成都、北京大兴机场等空港型自由贸易试验区;成都青白江自由贸易试验区,随着中欧班列的开通,有机会发展成为国际铁路港。重庆自由贸易试验区通过创设“铁路提单”探索国际陆路贸易新规则。通过赋予物流方面的自由港功能,发展国际国内多式联运,将有效降低物流运输成本,以及通关等制度性交易成本,提升自由贸易试验区的国际竞争力和影响力,是这类自由贸易试验区差异化发展的重要方向。

第二,自由贸易试验区探索产业开放与产业合作。自由贸易试验区要成为高端产业的聚集地。这方面的理论基础是哈佛商学院波特教授提出的产业集群理论。迪拜自由贸易试验区设立了20多个特色产业园区,通过吸引外资发展高端服务业。如深圳前海自由贸易试验区的主要功能是对香港的服务业开放与合作;浙江舟山自由贸易试验区,是以石化全产业链建设为核心目标;陕西榆林自由贸易试验区,是唯一的农业自由贸易试验区;武汉自由贸易试验区,是以国家高新区为依托,主要发展芯片及光电子相关产业,被称为中国的“光谷”。今年的新冠肺炎疫情触发了我们对生物医药产业的重视。如海南博鳌乐东医疗城在大健康产业开放方面进行一系列先行先试探索。我们可学习美国对外贸易区的分区制度,在自由贸易试验区中设立专门的生物医药“园中园”专区,以加速生物医药产业集群的发展。产业开放的重点,对于服务业而言是要探索制度型开放,解决专业技术人员资质互认、标准规则对接、制度贯通的问题。对于高新技术产业而言,是要通过引进外资和先进技术,补齐产业链短板,增强自主创新能力。

第三,自由贸易试验区探索国内外要素市场联动。自由贸易试验区应成为国际贸易中心,是国内市场与国际市场的连接枢纽。各种要素交易平台的设立将为自由贸易试验区贸易功能的增强提供支撑。如迪拜的多种商品交易中心,就是面向全球的贵金属交易中心。新加坡



福建厦门积极打造进口酒产业链交易平台

福建厦门国际酒类交易平台已汇集了来自全国各地500多家酒类专业会员企业,经营着超过1000多个品牌的酒品。近年来,厦门自贸片区创新进口酒平台监管模式,推行“一站式”酒类查验专区和“进口酒快检”服务,重点打造集展示、酒文化推广、产品销售等为一体的进口酒产业链交易平台,促进进口酒贸易快速发展。图为厦门国际酒类交易平台外景。

新华社记者 姜克红 摄

在大宗商品交易方面拥有完善的贸易链条和生态系统。我国在许多大宗商品方面是全球最大进口国和出口国,但是这些产品的定价权都没有掌握在自己手里。自由贸易试验区需要根据所处的区位条件和国家的政策支持,在国内外要素市场联动方面积极探索,为我国经济发展所需要的大宗原材料、大宗商品以及资金、技术、人才、信息等高端要素的聚集提供平台和场所。如上海自由贸易试验区在金融改革创新方面取得了许多重大成果,尤其是FT账户的设立,为我国资本项目的开放提供了金融基础设施。如大连自由贸易试验区在保税混合铁矿石监管方面实施了创新,保税混矿业务取得突破,成功打入日本韩国等国际国内市场,并且与大连商品交易所铁矿石期货保税交割业务上形成了联动局面。天津自由贸易试验区、南沙自由贸易试验区在平行进口汽车方面开拓了国内市场。海南海口港也将在保税原油储存以及加工方面探索创新。

第四,自由贸易试验区探索数字经济智能经济。培养经济增长新动能是我国经济迈入高质量发展的必然要求。新的数字经济时代已经来临。自由贸易试验区作为新的经济增长和新动能的爆点,需要大力发展数字经济,尤其是以大数据、人工智能、云计算为代表的新的智能经济,自由贸易试验区更应该积极布局,同时要为这些新技术、新产业的加速成长提供制度创新方面的支撑和保障。新的技术往往伴随着一系列新的规则和制度,而制度创新以及包容审慎监管理念正是新兴产业发展所需要的。自由贸易试验区要提升其资源配置的能级,就需要大力发展平台经济、网络经济和总部经济等新的经济形态。如融资租赁、商业保理、保税维修、跨境电子商务等新模式、新业态在一些自由贸易试验区获得了加速聚集,大大提升了自由贸易试验区的影响力和经济效益。如天津自由贸易试验区的融资租赁、深圳前海的商业保理、郑州自由贸易试验区的跨境电子商务、厦门自由贸易试验区的保税维修与离岸贸易,都是自由贸易试验区探索新业态的典型示例。

第五,自由贸易试验区探索国际消费中心建设。自由贸易

试验区如何促进国际国内大循环?尤其是在新冠肺炎疫情和中美贸易摩擦持续的新环境下,如何激发自由贸易试验区的消费潜能是值得深入探索的方向。目前海南自由贸易试验区,已经明确提出把建设国际消费中心作为战略目标,为此国家大幅提高了海南自由贸易试验区免税购物的额度。在博鳌乐东医疗城,大力发展医疗旅游。珠海横琴自由贸易试验区也定位为国际旅游岛,国家给予了15%的税收优惠政策。此外,厦门、前海、南沙自由贸易试验区以及海南三亚大力发展邮轮母港。在跨境电子商务方面,许多自由贸易试验区被国家授予了跨境电子商务示范区,为国外商品进入国内市场提供了政策和通关方面的便利。

第六,自由贸易试验区探索沿边开放战略。我国与众多国家接壤,设立了较多的边境口岸。这些为我国设立边贸型自由贸易试验区提供了基础。2019年第四批自由贸易试验区中云南的德宏、红河自贸片区,广西的崇左自由贸易试验区,黑龙江的绥芬河、黑河自由贸易试验区,都是属于边境开放型自由贸易试验区。在一国边境地区设立自由贸易试验区,也是国际上许多国家的通常做法。如墨西哥在接近美国的边境地区设立了许多自由贸易试验区,以吸引外资和对美国市场的出口业务。与中国接壤的周边国家多经济发展水平还不是很高,这些边贸型自由贸易试验区主要扮演中国企业、中国商品、以及人民币走出去桥头堡的角色,同时与接壤国家开展经济贸易合作提供近距离平台。对于带动两国边境地区的经济社会发展、维护国家安全、促进民心相通以及加强基础设施互联互通方面,这类自由贸易试验区都发挥着极为重要的作用。

第七,自由贸易试验区与“一带一路”联动。自由贸易试验区作为我国对外开放的平台,在参与“一带一路”所要求的“五通”方面能够作出独特的贡献,也能够成为“一带一路”项目的承载地。如中欧班列,重庆、成都、郑州、西安等自由贸易试验区是主要的项目参加方;针对“一带一路”特定国别合作方面,如南宁自由贸易试验区与东盟国家的合作,辽宁自由贸易试验区与中东欧国家的合作,青岛

自由贸易试验区与上海合作组织成员国合作,西安自由贸易试验区与吉尔吉斯斯坦比什凯克自由贸易试验区的合作等。在国际产能合作方面,南沙自由贸易试验区与国家发展改革委国际产能合作中心共建中国企业走出去服务基地,河南洛阳自由贸易试验区与乌兹别克斯坦开展农业全产业链合作。这些项目和行动都说明我国的自由贸易试验区都在积极谋划深度参与“一带一路”建设大业中,无疑是自由贸易试验区差异化发展的重要路径。

第八,自由贸易试验区在探索法制化营商环境优化改革方面也有作为。如前海、南沙在国际商事仲裁、引入港澳律师等方面进行了先行探索。迪拜自由贸易试验区设立的金融自由区采用的是英国的法律,成为事实上的法律特区。这为我国探索自由贸易试验区的法制创新提供了借鉴,如邻近港澳地区的自由贸易试验区,有条件在法制创新方面进行差异化探索。

第九,探索建设自由贸易港。自由贸易试验区升级为自由贸易港,是差异化探索的重要路径,这条路径在很大程度上是由国家战略需求驱动形成。如海南自由贸易港,就是从自贸试验区开始的。

不过,在发展自由贸易试验区的过程中尤需注意的是,自由贸易试验区是制度创新的高地,不是政策优惠的洼地。而且从我国自由贸易试验区优惠政策赋予情况看,带有较大程度的普惠性质,即各个自由贸易试验区享受的政策基本趋同。从自由贸易试验区差异化发展要求看,对于自由贸易试验区的政策赋予也应该坚持差异化原则。这种差异化是基于各个自由贸易试验区发展目标与定位的不同,以及市场主体需求的不同而作出的。如海南自由贸易港,实行的单独关税区自由港政策。国内其他的自由贸易试验区难以享受同等的政策优惠待遇。因此,自由贸易试验区优惠政策的赋予上,应该按照自由贸易试验区的目标定位与功能需求进行差异化设计,避免自由贸易试验区之间的政策优惠竞赛,形成良性的互动与合作,实现其促对外开放的新格局。

(作者系中山大学自贸区综合研究院院长,中山大学粤港澳发展研究院副院长)

自贸百家说

中国驻东盟大使邓锡军:

RCEP对全球经济复苏是重大利好

区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)成功签署,标志着我们向这一亚太地区主要经贸框架又迈出重大一步,是多边主义和自由贸易的一次重大胜利,对疫情新常态下的地区和全球经济复苏是重大利好,向世界传递了一个强有力信息:抗击疫情、推动复苏必须坚持和依靠国际合作。

RCEP是全球最大的自由贸易协定,对于世界经济和全球经贸规则的影响是举足轻重的。RCEP成员不仅包括发达国家和发展中国家,还有最不发达国家,各方经济发展水平迥异,文化背景、政治体制都不一样,如此多样化的国家能够走到一起,彰显了自由贸易和互利合作的强大魅力。

RCEP是一个现代、全面、高水平、互惠的协定。它涵盖了此前东盟与RCEP非东盟国家之间自贸协定所未涉及的领域和纪律。除涉及货物和服务贸易以及投资的自由化承诺和具体条款外,还包括知识产权、电子商务、竞争、中小企业、经济与技术合作和政府采购等章节。这些将为域内企业带来巨大商机,实现区域内商品、服务、人员等顺畅流动,形成统一的区域经贸规则,提升区域整体营商环境,降低企业贸易和经营成本,促进区域内资源的优化配置、产业的合理布局。同时,有利于为各国人民提供更加丰富、优质、实惠的商品和服务,提升民众的获得感和幸福感。在RCEP实施后,其红利就会更加明显且源源不断地释放出来。它将促进亚太区

域贸易投资增长和区域经济一体化,加强区域产业链、供应链稳定和互联互通,增加就业,拉动各方经济增长,展现本区域对开放、包容、基于规则的多边贸易体制的支持,提振全球经贸信心,为推动区域和全球经济复苏和发展发挥重要作用。

RCEP是由东盟提出的最具雄心的自由贸易协定。在RCEP之前,东盟与其他5方都已建立了10+1自贸区;2012年,东盟高瞻远瞩,提出商谈建立RCEP的倡议。过去8年来,东盟方保持了领导者担当,积极推动谈判进程,大力协调各方立场,确保谈判势头始终不减。正是由于东盟的中心作用和巨大努力,才能让这么多国家克服政治、经济、文化的差异,最终达成协议。没有东盟的领导作用,这个协定是无法达成的。为此,中方赞赏并感谢东盟的卓越领导力与巨大辛勤付出。

中国在RCEP进程中始终坚持和维护东盟中心地位,予以东盟强力支持,并一直发挥积极和建设性作用。中方以“促谈、促合、促成”的精神推动解决谈判的难点问题。中方在今年上半年就完成了涉及中方的所有实质性谈判,为RCEP如期签署奠定了坚实基础。

各方接下来的首要任务是确保协定早日生效。下一步,各方将履行国内批准程序,协定将在至少6个东盟成员国和3个非东盟成员国完成国内手续后生效。中方将积极履行国内程序,会同各方推动协定早日生效。(余谦梁 梁辉 郑世波)

菲律宾贸易和工业部长拉蒙·洛佩斯:

RCEP将推动区域经贸投资发展

区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的签署将强化各成员国之间的经贸投资,推动地区经济整体复苏进程。

RCEP涵盖内容广泛,覆盖人口众多,非方相信该协定可以为包括菲律宾在内的本地区各国营造更稳定、更有利于发展的经济环境。

当前各国均受到疫情严重冲击,贸易和投资是推动经济复苏的重要手段,因此在本地区建立一

个范围更大的自由贸易区,并给投资者以更稳定的环境、更大的可预测性及更强的信心尤为重要。

菲律宾可以从RCEP中获益良多。目前菲律宾对RCEP成员国的出口占出口总额的一半以上,未来随着市场开放和关税降低,相信更多菲律宾特色产品能在该区域畅销。同时,基于各国在RCEP中对投资便利化的承诺,相信未来菲律宾可以吸引到更多投资。(袁梦晨 杨柯)

澳大利亚国立大学

东亚经济研究所所长彼得·德赖斯代尔:

RCEP对维护全球自由贸易体系具有重要意义

此次签署RCEP的共有15个成员国,包括东盟10国和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰。

在全球贸易由于保护主义加剧而受到威胁的当下,这个协定尤为重要,协定对于贸易自由化和保护开放的全球贸易体系而言是一个重大声明。

RCEP需要成员国不断参与和深化合作,东盟等现有合作框架将促进RCEP合作的深入。随着RCEP合作深入发展,成员国可在某些领域建立积极的合作框架,比如数字经济领域的改革等。(白旭 岳东兴)