

新发展格局下上海自贸区的定位与担当

自贸大讲堂

摘要 在国内国际双循环新发展格局下,长江经济带是我国经济大循环主动脉,对于推动我国经济高质量发展具有重要引擎作用。上海自贸试验区作为我国自贸试验区的先行者、排头兵,应发挥示范引领作用,更好利用国内超大规模市场优势,成为集聚高端要素、汇集高端人才、培育高端产业的高水平开放平台;通过打通多式联运瓶颈,深化产业分工协作,加大金融创新开放力度,放大科技创新外溢效应,对标国际高水平贸易投资规则,与长江经济带高质量发展有机融合,打造国内大循环建设的重要连接点、国内国际大循环的核心交汇点。

□ 韩剑

党的十八大以来,在新发展理念指引下,长江经济带沿江11个省市坚持生态优先、绿色发展,积极推动供给侧结构性改革,推进长江经济带双向开放,成为引领中国经济高质量发展的排头兵。2019年长江经济带11个省市,以全国21.4%的国土面积,贡献了全国46.2%的国内生产总值,44.4%的进出口总额,42.69%的社会消费品零售总额,规模以上工业企业R&D经费支出占全国的49%,单位GDP能耗增速下降3.15%,对于推动我国经济高质量发展具有重要引擎作用。从发展空间来看,长江经济带既有中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的长三角城市群,又有内需潜力和发展回旋空间巨大的长江中游城市群、成渝城市群等广阔腹地,对于推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局具有重大战略意义。

在新发展格局下,长江经济带无疑是我国经济大循环的主动脉,它不但要构建完整的内需体系、保障国内经济的畅通运行,打造国内自主、可控、完整的产业链和供应链,同时还要发挥更强的纽带作用,拓展对内对外开放新空间,确保全球产业链供应链开放、稳定、安全,中国经济内循环与全球经济大循环相互包容。长江经济带区域经济发展不平衡,东西两端存在着巨大的经济发展落差,一旦实现了基本的平衡发展,国民经济从生产、消费、分配、流通等各环节能够有效畅通和高效衔接,其发展空间将为中国国内经济增长打开巨大空间。反过来,国内市场优势和产业规模优势不断扩大,有助于实现国内需求对国际要素的有效牵引,由此形成新形势下我国参与国际合作和竞争的新优势,对于提升我国参与国际大循环的深度和能级,有着极其深远的影响。

上海自贸试验区在长江经济带新发展格局下的定位

2013年7月,习近平总书记在武汉调研时指出,长江流域要“把全流域打造成黄金水道”。2013年9月,国家发改委会同交通运输部启动《依托长江建设中国经济新支撑带指导意见》,标志着长江经济带成为我国又一国家层面的重大战略部署。与此同时,2013年9月,我国首个自由贸易试验区在上海成立。上海自贸试验区是我国顺应全球经贸发展新趋势,实行更加积极主动开放战略的重大举措,更是在深圳特区建设30年后我国再次开启以开放倒逼改革试验场的重要标志。

2019年8月,我国增设上海自贸试验区临港新片区,如今全国21个自贸试验区从北到南、从东部沿海到西部内陆,组成对外开放的雁阵格局。上海自贸试验区临港新片区强调要打造“更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”。临港新片区重点提出了“5个自由”,即投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由,标志着自贸试验区建设从量变到质变的飞跃,在推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变方面,继续发挥着“探路”作用。

新冠肺炎疫情暴发,进一步加剧“百年未有之大变局”的演化,推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,将是我国发展战略转型的根本遵循和长期方向。2020年《政府工作报告》提出,要在中西部地区增设自贸试验区。通过构建对外开放新高地,带动整个内陆地区的对外开放,让自贸试验区成为内陆地区开放增长极,发挥其扩散和辐射效应,形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局,自贸试验区建设是构建开放型经济新体制的必由之路。而自贸试验区如何更好服务于新发展格局,打造国内大循环的着力点,推动国内国际双循环的相互嵌入、相互促进,使对外开放与对内开放相结合,更是我国在全面开放新格局中实现更高水平、更高质量发展必须认真思考的一个重大问题。

长江经济带覆盖11个省市,其中上海、江苏、浙江、湖北、重庆、四川、云南7个省市已获批自贸试验区。今年自贸试验区有望进一步扩容,未来有可能形成一条完整的我国开放水平最高的“自贸带”。长江经济带自贸试验区从东到西,连点成线,勾勒出长江经济带东西双向、陆海统筹的对外开放新格局。目前来看,自贸试验区建设根据各地要素资源禀赋、产业优势,开展差异化探索,取得了一批制度创新成果。下一阶段,长江经济带上的自贸试验区要加强协同与联动,充分发挥整体合力,辐射带动沿海、沿江、沿边和内陆开放,深入推进市场体系一体化,服务“一带一路”倡议,成为国内大循环建设的重要连接点,国内国际大循环的核心交汇点。

上海自贸试验区作为我国自贸试验区的先行者、排头兵,理应在构建国内国际双循环新发展格局中发挥龙头引领的示范作用。根据习近平总书记“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”的指示,上海自贸试验区运行7年来,在投资、贸易和金融等领域先行先试取得了一系列卓越成果。2017年全国两会期间,习近平总书记在参加上海代表团审议时提出“上海要在深化自由贸易试验区改革上有新作为”,努力把上海自由贸易试验区建设成为开放和创新融为一体的综合改革试验区,成为服务国家“一带一路”倡议、推动市场主体走出去的桥头堡。2019年11月,习近平总书记在上海考察时对临港新片区建设提出了“五个重要”的新要求,要求临港新片区要“努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田”。“五个重要”既是对新片区功能目标的最新科学定位,也构成了临港新片区建设与制度创新的新内涵与新要求,更好利用两个市场两种资源的重要通道,本质上就是要求上海自贸试验区更好利用国内大市场优势,在集聚高端要素、汇集高端人才、培育高端产业方面发挥引力场作用,将上海自贸试验区临港新片区打造成为具有中国特色的最高开放水平的新标杆。

在国内国际双循环尤其是强调以



中国(上海)自由贸易试验区标志门

新华社记者 方 喆 摄

国内大循环为主体的发展格局下,上海作为国内国际双循环的中心功能将日益突出,而上海自贸试验区应成为两大中心的核心链接并发挥重要作用。目前,上海正在大力推进国际经济、金融、贸易、航运和科技创新等“五个中心”建设,下一步,上海应将国内国际消费中心作为双循环发展格局下的又一定位。作为全国最大的消费城市,上海的国际零售和国际知名品牌集聚度在全球名列前茅,在线消费、服务消费、体验式消费和新零售等消费新模式蓬勃发展。依托自贸试验区制度创新优势和开放优势,上海可以提前谋划入境旅游和购物消费,培育和发展高信用的中高端电商平台,打造面向全球的奢侈品消费中心,将上海打造为与纽约、巴黎、东京媲美的国际一线消费中心城市。国际消费中心是商业、旅游、文化、体育、会展等多行业协同发展的有机整体,是物质消费、精神消费、知识消费、文化消费的融合联动,因此也是时尚中心、创意中心和文化中心。品牌、渠道、市场、服务是产业链下游附加值最高的环节,只有掌握价值链中这些环节的主导权,才能进一步提升产业链高级化、现代化水平,促进内循环的不断升级。

全球城市不可能是全能城市,上海开放能级和国际竞争力的提升注定离不开区域协同。在服务于长江经济带高水平开放方面,上海自贸试验区要发挥其对外开放新窗口优势,成为国际先进要素加快流入和国内高端要素高质量“走出去”的平台和载体。尤其是当前全球化可能面临重大挫折,疫情将加剧全球产业链本地化、区域化和分散化趋势,在我国提出双循环的新发展格局下,上海自贸试验区要发挥联动效应,带动长江经济带上更多的城市多点开花,成为面向亚太或者东南亚的区域中心、国内的重要功能中心。例如,上海定位于全球的国际经济、金融、贸易、航运、科创、消费中心,同处长三角的杭州可以重点打造面向亚太的国际消费中心,南京打造成为面向亚太的科创中心,苏州则可能成为面向全球的制造和服务中心,成都、重庆是我国面向“一带一路”倡议对外开放的枢纽,昆明是辐射东南亚的区域性国际中心城市。在国内大循环方面,成都、长沙、南京都是全国重要的消费中心城市,合肥、武汉、南京、成都都是全国具有重要影响力的科创中心,重庆、武汉、南京则可以建成长江航运中心,成为长江流域集装箱运输体系的重要节点、大宗物资和集装箱运输的江海联运枢纽。这些地区的自贸试验区可结合其城市发展定位,通过开展重点功能、重点产业、

服务于重点要素流动自由化和便利化的制度创新举措,打造成为辐射周边区域高质量发展和对外开放的高地和增长极。

上海自贸试验区服务于长江经济带高质量发展的路径探索

上海自贸试验区成立7年来,利用制度创新优势建立国际贸易“单一窗口”、自由贸易账户、境外投资服务平台等,推动长江经济带深度融合,集聚辐射效应正在逐步显现。下一阶段,上海自贸试验区不仅要现代产业、特殊功能、国际人才、高标准规则方面发挥引领和示范作用,更要在资源配置、服务全球上,创新区域协调机制,增强世界级功能,同长江经济带建设有机融合,在各区域间形成化学反应,扩大全球影响力。

打通多式联运瓶颈,畅通黄金水道物流大循环。促进国内大循环,需要物流体系的提质升级,从主动脉到微循环,多式联运就是重要的升级手段。目前长江经济带综合交通网建设仍有较大缺陷,特别是水、空、铁、公等尚未实现有效衔接,综合交通枢纽建设亟待加强。跨区域、跨部门、跨运输方式之间的信息共享、服务融合、协调沟通不够,无法精准匹配多式联运各环节的运力资源和货源。上海自贸试验区要发挥龙头作用,协调推动相关部门打通多式联运大循环的痛点、堵点,加快长江多式联运的标准规范统一、数据接口统一、服务模式统一,优化长江物流公共信息平台和国际贸易“单一窗口”功能。完善长江沿线港口和其他内河集装箱港口启运港建设,在长江经济带船舶水污染物联合监管与服务信息系统,提升口岸通关便利化水平。重点发挥航运资源、体制机制和政策溢出效应,利用上海空港、海港枢纽和自由港优势,重点探索上海自贸试验区临港新片区特殊综保区贸易自由便利化监管功能,打造国内空港联运、空空联运、空陆联运、海陆联运等多式联运功能高度集成的示范区,推动长江经济带综合立体交通走廊早日建成。

深化产业分工协作,构建具有战略性和全局性产业链循环体系。推进产业基础高级化、产业链现代化、产业组织集群化,解决关键技术“卡脖子”问题,维护产业链的安全稳定,是构建国内大循环主体的关键。上海自贸试验区新片区定位“特殊经济功能区”,更多地要瞄准新一轮新兴产业的竞争,打造与新兴科技产业相兼容的新制度供给体系,培育战略性新兴产业

世界级产业集群,以上海自贸试验区为价值链中心,在长江经济带构建更加开放、更有深度和更加可控的内区域价值链。集成电路、人工智能、新能源汽车、生物医药等领域是引领未来的产业,也是上海产业发展的主攻方向。上海自贸试验区应强化与长江经济带主要城市的产业协作和内外引外联,新能源汽车依托上海、南京、杭州、宁波、武汉、合肥、芜湖、长沙、重庆、成都等地,提高整车和关键零部件创新能力,推进低碳化、智能化、网联化发展。集成电路依托苏州、无锡、南京、武汉、重庆等地从设计、制造、封测、设备的全产业链体系,实现产业链的纵向合作和横向整合,提升自主创新能力,加快核心技术突破。生物医药则协同苏州、南京、泰州、杭州、合肥、重庆、武汉、成都等地聚焦精准医疗、新药研发等现代生物技术和产业,共同打造长江经济带生物产业联盟,布局国家级生物医药协同创新中心。此外,上海自贸试验区与中西部沿江地区可以开展“飞地经济”合作,搭建自贸试验区产业转移平台,引导上海自贸试验区溢出产业向长江经济带合作园区转移,探索设立长江经济带产业转移专项基金,为园区合作共建和企业转移迁建提供资金支持,实现与长江中上游地区产业互补、错位发展。

加大金融创新开放力度,促进金融与实体经济良性循环。上海自贸试验区在金融开放领域是我国的前沿阵地,未来要抓住上海建设国际金融中心的重大机遇,试行更加开放、更加便利、更加自由的金融政策,加快人民币国际化进程。为了更好地服务长江经济带实体经济发展和投资贸易便利化,上海自贸试验区依靠贸易融资资产跨境转让业务、外债便利化额度试点,可为长江经济带高科技企业拓宽融资渠道,满足企业境内外、离在岸、本外币多种融资方式相结合的融资需求。重点研究商业银行为长江经济带企业提供绿色贷款,发行绿色债券,探索绿色产业担保、绿色ETF基金等新模式,通过促进长江经济带区域股权交易中心积极与科创板对接,完善区域多层次资本市场体系发展,积极推进新能源汽车产业集群、集成电路产业集群和生物医药产业集群的创新创业企业在科创板发行上市。上海自贸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国际贸易,有利于长江经济带形成完整的大宗商品交易生态链。

放大科技创新外溢效应,激活生产要素市场化循环。充分发挥上海自贸试验区与张江国家自主创新示范区“双自联动”优势,通过共建重大科学

基础设施,共推前沿领域大科学计划,联合打造科技创新产业基地、技术研发和转化平台、技术转化交易联盟、新兴产业合作项目等方式,提升区域协同创新能力。依托张江研发资源集聚优势,牵头搭建长江经济带科技创新资源共享平台,鼓励国内外科学家充分利用大科学装置开展联合研究,支持科学家在各科学中心之间依据重大任务有序流动。建立长江经济带高层次的要素交易统一市场,利用市场手段开展环境要素有偿使用、土地要素总量控制和技术要素共享服务,建立排污权、碳排放权、水权、用能权和数据等要素的交易体系,有效促进各类创新创业要素的流通与交易。积极完善在长江经济带先行先试区域一体化的人才政策,在集成电路、人工智能、生物医药等重点领域,推进高级专业技术人才和高技能人才的资格、职称互认,为高层次人才合理流动创造条件。

对标国际高水平贸易投资规则,促进保障国内国际双循环。上海自贸试验区要实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度,目标应该对标国际高水平贸易投资规则,以制度型开放加强规则对接,建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。上海站在全国对外开放的前沿,应主动对标国际最高标准经贸规则的难点和焦点进行探索尝试,只要是符合我国改革方向和风险总体可控的,可争取国家部委先行试点形成突破口,积极探索形成一整套可复制推广的经验。比如,可通过探索跨境服务贸易负面清单,以投资形式(商业存在方式)提供的服务开放问题基本得到解决,探索对跨境交付、境外消费、自然人流动三种服务提供方式扩大开放的途径和举措。适度放开出入境免税购物限制,促进入境旅游消费。推动合格外籍人士申请永久居住、商务人员临时入境,并尝试与投资挂钩的永久居住申请机制。研究破解数据知识产权司法保护难题,加大对数据的司法保护力度,对自贸试验区建立数据安全管理制度、开展数据跨境流动试点司法保障。在上海自贸试验区的经济管理中,保持国有企业与民营企业竞争中立,实现自贸试验区国内企和民企竞争环境一致性。上海自贸试验区可在国有企业改革试点工作中先行先试,特别是在混合所有制试点、国有资本投资运营公司试点等方面走在前面,为全国范围的改革积累经验。

(作者系南京大学商学院教授、博导,南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心研究员,国家社科基金重大项目首席专家)