

---

# 上海自贸试验区保税片区的 产业集群基础和发展前瞻

孙元欣 应珊珊<sup>1</sup>

(上海财经大学 200433)

**【摘要】:**上海自贸试验区保税片区承担了全国 1/4 货物净出口额的口岸功能,形成了以贸易业为核心的五大产业集群及三级产业集群体系,拥有总部经济企业 196 家和 3 种类型平台经济。上海自贸试验区保税片区在发展新兴产业、改革系统集成、优化营商环境、防范风险等方面,应实现 4 个聚焦,着力构建“1+X+Y”服务功能和产业架构。

**【关键词】:**自贸试验区 产业集群 保税片区

**【中图分类号】:**F127.9.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2019)03-0046-011

产业集群是指在特定区域中的产业组织形态,由同行企业集聚或产业链上下游企业集聚形成。产业集群能够促进企业交流、共享公共设施、推动协同发展,具有良好的集聚效应、规模效应、范围效应和区域竞争力。产业集群创新的主要途径有自身升级、嫁接植入、创新成长等。

上海自贸试验区保税片区是上海口岸功能的核心承载区、长三角地区货物进出口的主要通道,是上海国际贸易中心和国际航运中心的重要基地。1990 年 6 月上海外高桥保税区批准设立,成为我国第一个保税区。2005 年 6 月,上海洋山保税港区批准设立。2009 年 7 月,浦东机场综合保税区批准设立,同年 11 月上海综合保税区管理委员会设立,统筹管理 4 个保税园区。2013 年 9 月在保税区范围设立中国(上海)自由贸易试验区。2015 年 4 月上海自贸试验区扩区后,保税片区成为 4 个片区之一。

## 一、上海自贸试验区保税片区的产业集群基础

上海自贸试验区保税片区范围 28.78 平方公里,由上海外高桥保税区(含保税物流园区)、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等园区组成。该片区产业发展特征有:

### (一)保税片区承担全国 1/4 货物进出口的口岸通道功能

据统计,2017 年上海口岸货物进出口总额 7.92 万亿元,全国货物进出口总额 27.79 万亿元,上海口岸占全国的比重为 28.5%。保税片区作为上海口岸的重要承载区,口岸货物进出口额 7.16 万亿元,占上海口岸外贸进出口货值的 90.4%,以此测算,保税片区承担了全国 1/4 货物进出口的口岸通道功能,为服务长三角、服务全国做出了重要贡献。2017 年上海港集装箱吞吐量 4023 万标箱,连续 8 年保持世界第一大集装箱港。同年,保税片区外高桥港和洋山港合计完成集装箱吞吐量 3638 万标箱,占上海港集装箱吞吐

---

<sup>1</sup>基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2018-A-009-B)。

作者简介:孙元欣,管理学博士,上海财经大学自由贸易区研究院教授。应珊珊,经济学博士,上海财经大学上海发展研究院博士后研究人员。

总量 90.4%。2017 年浦东机场年旅客吞吐量保持全国第 2 位,航空运量继续跻身世界超大型枢纽机场行列。2017 年保税片区区内企业实现货物进出口总额 9220 亿元,占上海市比重 28.6%,比上年提高 1.3 个百分点。其中,进口额 6763 亿元,增长 22.5%,占全市 35.4%;出口额 2456 亿元,增长 6.1%,占全市 18.7%。

## (二)形成以贸易业为核心的五大产业集群及 3 级产业集群体系

2017 年保税片区投资企业完成经营总收入达到 19909 亿元,比上年增长 14.5%。其中,服务业经营收入 19106 亿元,占比 96.0%;制造业完成经营收入 803 亿元,占比 4.0%。保税片区产业集群的特点,主要以同行业企业集聚而形成。保税片区已有五大产业集群,即贸易业、航运物流服务、金融服务、专业服务业、加工制造业等。其中,贸易业经营总收入 17102 亿元,占比 85.9%;航运物流服务收入 1469 亿元,占比 7.4%;专业服务业收入 556 亿元,占比 2.8%;加工制造业完成工业产值 644 亿元,占比 3.2%,还有金融服务业等。五大产业集群下辖近 40 个第 2 级产业集群,如贸易业下辖 9 个第 2 级产业集群,有机械设备、矿产品、医药、纺织、食品、文化、农畜产品、贸易经济和代理、其他产品等;航运物流服务下辖 3 个第 2 级产业集群,有航运基础产业、港口运输业、航运服务业;专业服务业下辖 4 个第 2 级产业集群,有技术服务业、租赁产业、出租出售房屋、贸易代理服务业等;加工制造业下辖计算机、汽车制造、化学原料等 21 个子产业集群等,见图 1。另外,还可细分第 3 级产业集群,如港口运输业含水上运输、港口内陆运输等两个第 3 级产业集群;航运服务业含港口经营与管理、航运专业服务、航运金融服务、航运教育与科技等 4 个第 3 级产业集群;技术服务产业含维修检测业务、资讯培训服务业、研发服务和软件服务等 4 个第 3 级产业集群,等等。

2017 年,保税片区 2 级产业集群中 1000 亿收入以上的有 3 个:①机械设备、五金交电及电子产品批发业(8359 亿元);②矿产品、建材及化工产品批发业(5050 亿元);③医药及医药器材批发(1411 亿元)。超过 100 亿收入的产业集群有 9 个:①纺织、服装及日用品批发(933 亿元);②港口运输业(883 亿元);③食品、饮料及烟草制品批发(704 亿元);④航运服务业(564 亿元);⑤计算机、通信和其他电子设备制造业(357 亿元);⑥农畜产品批发(343 亿元);⑦技术服务产业(216 亿元);⑧租赁产业(192 亿元);⑨文化、体育用品及器材批发(184 亿元)。另外,汽车制造业产值 96.9 亿元。

## (三)2012—2015 年产业集群架构相同,新兴产业成长较快

从动态角度看,从 2012 年(上海自贸试验区设立之前)到 2017 年,保税片区五大产业集群基本架构相同。其中,2012 年与 2017 年贸易业占总收入比重分别为 85.6%、85.9%,大体持平。航运物流服务、专业服务业分别上升 0.78 与 0.86 个百分点。加工制造业产值下降了 11.5 亿元,占比下降 2.42 个百分点,见图 2、表 1。2012—2017 年,保税片区千亿元收入以上的产业集群从 2 个增加到 3 个,新增的千亿产业集群是医药及医药器材批发业,5 年内收入从 754 亿元上升到 1411 亿元。5 年中增长速度最快的是“研发服务”和“租赁服务”,分别上升了 945%和 846%。

同期,保税片区百亿收入以上的产业集群从 6 个增加到 9 个,由于医药批发业从百亿上升到了千亿级别,实际新增 4 个。新增的百亿产业集群有:农畜产品批发、技术服务业、融资租赁业、计算机、通信和其他电子设备制造业。2012—2017 年,贸易业下辖第 2 级产业集群呈现结构性调整。其中,高于贸易业整体增长速度的有医药、矿产品、食品、农畜产品、贸易经济与代理等 5 个第 2 级产业集群;低于贸易业整体增长速度的有纺织用品批发、文化用品批发等 2 个第 2 级产业集群。其中,医药及医药器材批发增长很快,5 年时间收入规模从 754 亿元上升到 1411 亿元,增长近一倍。医药批发业的快速增长,体现了国际国内市场对医药类产品的需求增长。值得一提的是,2017 年融资租赁产业年收入 192 亿元,已经达到百亿收入能级。全球维修和检测业务的年经营收入 89 亿元,研发服务的年经营收入 58 亿元,均具有很好的成长性。

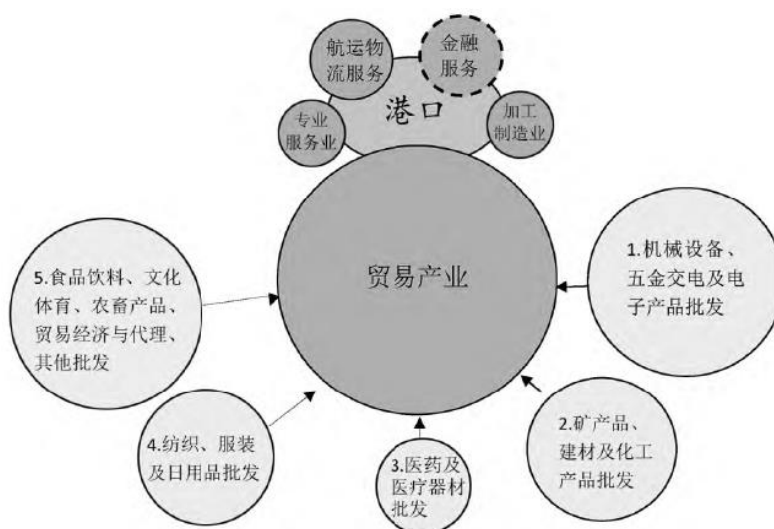


图 1 保税片区产业集群的示意图

注：笔者绘制，图形面积对应某产业集群的经营收入

数据来源：2012—2017 年保税片区经济发展统计报告，下同



图 2 2012—2017 年保税片区产业集群发展（注：\* 表示新增）

表 1 2012—2017 年保税片区五大产业集群的规模和结构变化

| 指标           | 2012 年（亿元） | 比重%    | 2017 年（亿元） | 比重%    | 5 年增长%  | 比重变化% |
|--------------|------------|--------|------------|--------|---------|-------|
| 经营总收入        | 12849      | 100. 0 | 19909      | 100. 0 | 54. 95  | —     |
| 其中：总部经济      | 5899       | 45. 9  | 10543      | 52. 95 | 78. 7   | 7. 03 |
| 1) 贸易企业商品销售额 | 10998      | 85. 59 | 17102      | 85. 91 | 55. 50  | 0. 32 |
| 2) 航运物流服务收入  | 849        | 6. 60  | 1469       | 7. 38  | 73. 03  | 0. 78 |
| 3) 专业服务业收入   | 249. 0     | 1. 93  | 556        | 2. 79  | 123. 28 | 0. 86 |

|           |       |      |     |      |        |       |
|-----------|-------|------|-----|------|--------|-------|
| ①技术服务产业   | 90.5  | —    | 216 | —    | 138.57 | —     |
| 其中：维修检测业务 | 24.8  | —    | 89  | —    | 258.00 | —     |
| 咨询培训服务业   | 35.8  | —    | 46  | —    | 28.21  | —     |
| 研发服务      | 5.5   | —    | 58  | —    | 945.05 | —     |
| 软件服务      | 24.2  | —    | 19  | —    | -21.65 | —     |
| ②租赁产业     | 20.2  | —    | 192 | —    | 846.75 | —     |
| ③出租出售房屋   | 68.8  | —    | 91  | —    | 32.09  | —     |
| ④贸易代理服务业  | 69.3  | —    | 55  | —    | -20.63 | —     |
| 4) 加工制造业  | 727.7 | 5.66 | 644 | 3.24 | -11.51 | -2.42 |

#### (四) 保税片区产业发展有三大市场需求动力

第一块是依托港口进出口贸易的国际市场需求, 占收入总量 89.1%。2017 年保税片区经营总收入 1.99 万亿元, 贸易业收入 1.71 万亿元, 占比 85.91%; 加工制造业占比 3.24%。若计算 2013—2017 年 5 年平均值, 保税片区贸易业收入平均占比 86.3%, 变化不大, 而加工制造业比重有所下降。笔者测算了从 2002 年到 2017 年保税片区贸易业收入的变化原因, 将保税片区“贸易业收入”作为被解释变量, 解释变量可能有“进出口总额”“汇率变化”“进出口额比值(进口额/出口额)”等。采用解释变量逐步进入法, 回归模型接受了“进出口总额”“进出口额比值”两个解释变量, “汇率”变量没有进入模型。得到的回归模型为:

贸易业收入=0.971 进出口总额-0.108 进出口额比值; (标准系数) 模型表示, 影响保税片区贸易业收入的主要原因是进出口金额, 涉及国际市场需求和区内企业实现进出口的能力; 进出口额比值有微弱调节作用。

第二块是依托口岸和港口的航运物流需求, 占收入总量的 7.3%。2017 年保税片区航运物流服务业收入 1456 亿元, 占比 7.31%。若计算 2013 年到 2017 年 5 年平均值, 航运物流服务业收入平均占比 7.23%, 总体变化不大。将“航运物流服务收入”作为被解释变量, 解释变量可能有“港口集装箱吞吐量”“水上运输”“航空货运吞吐量”等。具体分解保税片区航运物流服务收入, 2017 年洋山保税港区的水上运输服务业收入 808 亿元, 占保税片区航运物流服务业收入总量 55.5%; 外高桥和洋山港的港口服务和航运专业服务收入约占 40%。洋山港港口内陆运输业收入占比 4.6%; 浦东机场这块收入较小。

第三块是各类专业服务的市场需求, 占总量 3.6%。其内容比较广泛, 有维修检测业务、研发服务、软件服务、融资租赁、各类跨境金融业务等。保税片区入驻许多创新企业, 如上海药明康德新药开发有限公司、上海波音航空改装维修工程有限公司、上海柯林斯航空维修服务有限公司、德尔福(中国)科技研发中心有限公司、外高桥万国数据、上海云港万国数据。2017 年保税片区融资租赁收入 192 亿元, 增长速度很快。保税片区融资租赁业务有 8 个板块, 以交银、富国银、东航为代表的航空租赁板块; 以中交建、富瑞达、瑞吉为代表的船舶租赁板块; 以中电投、上海大唐、太平石化等为代表的能源设备板块, 等等。截至 2017 年年底, 保税片区共设立融资租赁企业 1908 家, 完成各类融资租赁资产规模累计达到 8128 亿元, 其中飞机 324 架、飞机发动机 26 台、船舶 272 艘。

#### (五) 拥有总部经济企业 196 家和 3 种类型平台经济

2017 年, 保税片区已入驻跨国公司地区总部、营运总部、大企业总部、区域性总部、贸易型总部等企业 196 家。2017 年保税片区总部经济企业完成经营收入 10543 亿元, 比上年增长 13.0%, 占保税片区比重 53.0%; 完成税务部门税收 276 亿元, 占比 41.4%; 完成进出口额 2431 亿元, 占比 26.4%。其中, 经过上海市商务委员会认定的地区总部有 83 家, 占全市 13%, 占浦东新区 30%。这些地区总部完成经营收入 1911 亿元, 缴纳税务部门税收 75.44 亿元, 完成进出口额 642 亿元。

在平台经济方面,保税片区共有三大块:三大综合性市场;6个多种类型功能性市场,有危险化工品市场、医药市场、钟表市场、文化市场、铁路市场、酒类市场等;专业功能平台,有化妆品、机床、医疗器械、跨境电商、国别(地区)商品中心、文化贸易、汽车等专业功能性服务平台。这些平台经济和市场大部分集聚在外高桥保税区。2017年外高桥保税区市场合计完成各类商品交易额14256亿元,比上年增长10.6%。其中,三大综合性市场交易额合计13409亿元,占比重94%;6个多种类型功能性市场的交易额合计846亿元,占比重5.9%。危险化工品市场、医药市场和钟表市场规模较大,市场交易额分别为274亿元、245亿元和244亿元。就国别(地区)商品中心,截至2017年底,已有澳大利亚、意大利、俄罗斯、智利、中东欧16国、匈牙利、中国台湾(地区)等产品展示交易中心入驻。其中,澳大利亚、智利、中东欧16国(保加利亚、马其顿)、格鲁吉亚葡萄酒(上海)和中国台湾地区商品中心已投入运营,并实现互联网线上功能。

#### (六) 自贸试验区挂牌前后,企业行业结构显著变化

到2017年底,保税片区注册企业累计38879家,注册资本合计25005亿元,实现利润总额912亿元,实现税务部门税收666亿元,年末从业人员31.67万人。其中,上海自贸试验区挂牌后至2017年底,新增企业30707家。其中,新增外资企业7373家,占24%,居前3位的是中国香港2653家、中国台湾489家、美国443家;新增内资企业23334家,占76%。

自贸试验区挂牌前后的企业结构变化有:一是企业行业结构分布显著变化。截至2017年年底,保税片区注册企业累计38879家(含外资企业),注册资本合计25005亿元。按行业类型分析,贸易类企业有19429家,占比50.0%;租赁和商务服务业有10086家,占比25.90%;科学研究和技术服务业2805家,占比7.2%;金融类1371家,占比3.5%;仓储类1345家,占比3.5%;交通及货代类1290家,占比3.3%,见图3。二是保税区外资企业数量众多。截至2017年底,保税区外资企业12551家,占企业总数32.3%,吸引注册资本9427亿元,占注册资本总额37.9%,累计实际利用外资173亿美元。外资企业中,按数量排名前5位的有:中国香港3652家、日本1285家、美国761家、中国台湾632家和新加坡527家;按规模划分,投资额超过1000万美元的大型外资企业累计有2385家,占外资企业总数19.6%,吸引投资额1232亿元。2017年《财富》500强企业中,已有169家在保税区投资了381家企业。三是保税区企业积极开展境外投资。截至2017年底,保税区累计办结境外投资项目1259个,中方对外投资额479.4亿美元。其中,境外投资新设(备案)1023个,中方投资额360.2亿美元;境外投资增资备案236个,中方投资额123.4亿美元。截至2017年底,保税区企业对“一带一路”沿线20个国家共投资项目103个,占保税区境外投资项目8.1%;中方投资额28.5亿美元,占保税区中方对外投资额的5.9%。



图3 上海自贸试验区挂牌前后保税片区企业结构的变化

#### (七) 各园区产业集群互相补充,但分布不均衡

外高桥保税区的定位是以国际贸易、高端制造和金融服务为主,重点发展总部经济、国际贸易、高端制造、生产性服务业、专业服务等功能业务。外高桥保税物流园区重点发展仓储物流、国际采购分拨、国际中转集拼、供应链管理、专业物流等。2017年外高桥

保税区拥有注册企业 35831 家,企业经营总收入 16685 亿元,实现进出口额 7959 亿元。2017 年贸易业总收入 15229 亿元,占保税片区的比重 89.0%。其中,机械设备类批发业占比 54.4%;排名第 2 和第 3 位的是矿产品类和医药类批发业,分别占比 21.6%和 9.3%。按经营总收入划分,外高桥保税区贸易业占比 91.3%,航运物流服务占比 1.4%,其他产业合计占比 7.3%。

洋山保税港区功能定位为具有全球竞争力的国际航运服务和离岸服务功能区。重点发展的产业为国际航运服务、国际中转集拼、保税仓储与国际采购分拨配送、国际贸易与保税展示交易、大宗商品交易、期货保税交割、转口贸易、生鲜冷链与进口农产品平台、跨境电子商务以及物流服务等。2017 年洋山保税港区经营总收入 3083 亿元,实现税务部门税收 105 亿元。产业集群有:贸易业收入 1866 亿元,占比 60.5%;航运物流服务收入 1156 亿元,占比 37.5%;其他业务收入 60 亿元,占比 2%。

浦东机场综合保税区功能定位为国际航空服务、高端贸易等,打造航空总部、航空配套产业和国际航空服务的功能集聚区。重点发展航空总部、航空金融、国际分拨配送、航空专业服务、高端消费品保税展示交易和国际航空配套产业。2017 年浦东机场综合保税区经营总收入 140 亿元,主要产业集群有:融资租赁收入 93 亿元,占比 58.1%;航运物流服务收入 60 亿元,占比 37.5%;贸易业收入 7 亿元,占比 4.2%。

从现有产业布局看,保税片区产业集群重心在外高桥保税区,呈非均衡状态。总部经济、贸易业和加工制造业基本集中在外高桥保税区。从经营总收入、进出口总额、税务部门税收、内资企业注册资本、期末企业从业人员等 5 项指标看,外高桥保税区占比均超过 80%,其中经营总收入指标占比 83.8%。从港区集装箱吞吐量指标看,2017 年外高桥保税区占比 54.6%,洋山保税港区占比 45.4%。洋山港主要以港口运输与航运服务为主,航运产业具有很大发展空间,随着洋山港第四期自动化码头的试运营,这一优势将更加显现。然而,目前洋山保税港区产业较为单一,仅有贸易业、航运物流服务业。浦东机场综合保税区经济体量较小,以航空服务为主,近年来融资租赁发展迅速。保税片区三大园区的主要经济指标,外高桥、浦东机场、洋山三大园区的进出口、港口服务和产业集群等,见表 2、表 3。

表 2 保税片区三大园区的主要经济指标和规模比重

| 指标          | 单位  | 保税片区   |        | 三大园区   |        |        |        |           |        |
|-------------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|--------|
|             |     | 保税区域合计 | 比重 (%) | 外高桥保税区 | 比重 (%) | 洋山保税港区 | 比重 (%) | 浦东机场综合保税区 | 比重 (%) |
| 1. 经营总收入    | 亿元  | 19909  | 100.0  | 16685  | 83.8   | 3083   | 15.5   | 140       | 0.7    |
| 2. 港区集装箱吞吐量 | 万标箱 | 3638   | 100.0  | 1985   | 54.6   | 1653   | 45.4   | —         | —      |
| 3. 进出口总额    | 亿元  | 9220   | 100.0  | 7959   | 86.3   | 770    | 8.4    | 490       | 5.3    |
| 其中, 进口额     | 亿元  | 6763   | 100.0  | 5988   | 88.5   | 482    | 7.1    | 292       | 4.3    |
| 出口额         | 亿元  | 2456   | 100.0  | 1970   | 80.2   | 288    | 11.7   | 197       | 8.0    |
| 4. 税务部门税收   | 亿元  | 666    | 100.0  | 540    | 81.1   | 105    | 15.8   | 20        | 3.0    |
| 5. 期末企业从业人员 | 万人  | 31.67  | 100.0  | 27.11  | 85.6   | 4.24   | 13.4   | 0.32      | 1.0    |

表 3 保税片区三大园区的产业集群收入(亿元)和占比(%)

| 指标    | 整个保税区  |       | 三大园区   |      |        |      |      |     |
|-------|--------|-------|--------|------|--------|------|------|-----|
|       | 保税区域合计 | 比重    | 外高桥保税区 | 比重   | 洋山保税港区 | 比重   | 浦东机场 | 比重  |
| 经营总收入 | 19909  | 100.0 | 16685  | 83.8 | 3083   | 15.5 | 140  | 0.7 |

|              |       |       |       |      |        |      |      |      |
|--------------|-------|-------|-------|------|--------|------|------|------|
| 其中：总部经济      | 10543 | 100.0 | 9980  | 94.7 | —      | —    | —    | —    |
| 1) 贸易企业商品销售额 | 17102 | 100.0 | 15229 | 89.0 | 1866.9 | 10.9 | 6.8  | 0.0  |
| 2) 航运物流服务收入  | 1469  | 100.0 | 240.1 | 16.3 | 1156.0 | 78.7 | 59.9 | 4.1  |
| 3) 专业服务业收入   | 556   | 100.0 | 431.0 | 77.5 | —      | —    | 92.9 | 16.7 |
| ①技术服务产业      | 216   | —     | 210.3 | —    | —      | —    | —    | —    |
| ②租赁产业        | 192   | —     | 99.1  | —    | —      | —    | 92.9 | —    |
| ③出租出售房屋      | 91    | —     | 72.7  | —    | —      | —    | —    | —    |
| ④贸易代理服务业     | 55    | —     | 47.9  | —    | —      | —    | —    | —    |
| 4) 加工制造业     | 644   | 100.0 | 638.9 | 99.2 | —      | —    | —    | —    |

## 二、存在主要问题

### (一) 对标国际高标准, 口岸营商环境有待优化完善

据世界银行《营商环境报告(2018)》,“跨境贸易”指标反映从事进出口贸易企业在物流通关过程的疑难程度,测评从事进出口贸易需要办理的所有手续,以及各项手续所需的时间和成本。我国“跨境贸易”指标全球排名第 97 名,出口时所需花费的平均时间 47.1 小时,费用 568.7 美元;进口时所需花费的平均时间 158 小时,费用 915.9 美元。

根据世界银行公布的“边界合规费用(Border Compliance Cost)”,上海口岸跨境贸易进口平均费用 790 美元,出口平均费用 533 美元,低于全国水平。由于统计口径差异,实际测算得到 2017 年上海口岸进、出口货物总体平均费用分别为 319 美元和 299 美元。尽管测算数据有差异,从总体看,上海口岸的“集装箱从货物抵港至提离港区”“口岸作业和处理环节收费”等均有完善和提升的空间,这是一项对接国家战略的长期任务。

### (二) 高端产业发展比较薄弱,新兴业态培育不充分

2017 年,保税片区投资企业经营总收入 1.9 万亿,2012—2017 年,5 年增长 54.9%。目前,已形成 5 大产业集群,千亿以上收入的产业集群从 2 个上升到 3 个,百亿收入的产业集群从 6 个上升到 9 个。然而,从产业集群结构看,2012—2017 年,贸易业占总量比重分别为 85.59%与 85.91%,总体变化不大。同期,航运物流服务业 5 年增长 73.03%、专业服务业增长 123.28%,但由于原基数较小,对产业结构升级贡献有限。

近年来,保税片区培育新兴业态做了很多工作,但实际效果不显著。例如,对船舶管理、船舶供应、全球维修检测、国际中转集拼等,企业反映,上海港口仍存在“两次报关”、飞机检修离境交付使用、税收政策、跨境金融服务等方面的问题。再如,融资租赁是新业态。2017 年上海保税片区融资租赁经营收入 192 亿元,每年近 50%的增长,增长迅猛。但横向对比,天津自贸试验区各类租赁公司达到 2534 家,租赁飞机累计达到 837 架,约占全国 90%;租赁船舶 104 艘,约占全国 80%;租赁海上石油钻井平台 11 座,占全国 100%。

### (三) 园区发展不平衡,协同发展须进一步增强

保税片区 3 个园区地理位置相距近 100 公里,含外高桥港、洋山深水港、浦东国际机场等。从园区面积看,外高桥保税区(含保税物流园区)占比 47.2%,经营总收入、进出口总额、税务部门税收、内资企业注册资本、期末企业从业人员等 5 项指标占比均超过 80%。其中,外高桥保税区的的经营总收入指标占比 83.8%。总部经济主要集聚在外高桥保税区。

3 个园区发展不平衡,固然有园区发展时间长短、距上海市区距离、综合配套条件等原因,但自贸试验区建设已 5 年,总体变化不大。由于外高桥保税区发展已接近饱和,园区发展不平衡直接影响整体效率的提升。拟解决方法有:一是建立更加通畅有效的互补协同机制,形成“管理统一、开发互动、监管协调、政策共享”的发展格局;二是在洋山保税港区加快培育新兴产业。

#### (四)注册企业的活力和竞争力有待进一步激发

区内企业结构变化与保税区经营总收入变化,呈现明显不对称。上海自贸试验区挂牌前后,保税区投资企业数量从原 8000 家,增加到 38879 家,净增 386%,而保税片区经营总收入净增加 50%。从企业结构看,贸易业和交通运输仓储业的企业数量占比从 84.3% 下降到 56.8%,下降了 27.5 个百分点。加工制造业的企业数量占比从 4%下降为 0.9%,租赁和商务服务业的企业数量占比净增加 19.4%,净增约 7500 家;科学研究和技术服务业净增企业约 2300 家。新增企业的能效还没有被完全释放出来。

自贸试验区先后推出新政策较多,企业还不太了解,不知道如何用。应帮助企业了解和运用新政策,将降低制度性交易成本落到实处;充分发挥行业协会的企业凝聚作用;加强企业之间的横向和纵向沟通等。广东自贸试验区试点“企业专属网页政务服务新模式”,将企业找政府,转变为政府主动为企业服务,经商务部认定,成为最佳实践案例,并向全国复制推广。

#### (五)制度层面仍存在一些阻碍产业发展的障碍

国家层面有很多开放新政策,在实施过程中还需要完善配套政策。培育和发展新模式和新业态,需要完善改变现有的管理方式,适应新兴产业发展的需要。例如,促进离岸贸易和跨境金融服务的发展,促进对外投资与对外贸易互动,境外投资税收政策、离岸业务税收政策需要尽快落地,为实体经济运行提供资金跨境流动的便利。再如,更为宽松和开放的海关监管政策。另外还须加快法律法规建设,减少外资企业对新政策稳定性和有效性的疑虑。

上述问题的解决,一方面,可以加强制度创新的系统集成,破除体制机制障碍;另一方面,要充分发挥市场资源配置的决定性作用。

### 三、上海自贸试验区保税片区发展前瞻

#### (一)上海自贸试验区建设的战略定位是全球资源配置

这一定位的主要理由有:一是符合国家战略和国家需求。提升全球资源配置能力,对贸易强国建设、“一带一路”建设、推进形成全面开放新格局,能够发挥重要作用。二是符合上海全球城市发展的需要。三是符合国际自由港发展一般规律,即由初级到高级,不断提升综合资源配置能力。四是能够更好地服务长三角地区,服务长江经济带和服务全国。据统计,2017 年上海口岸进出口货值约 60%源于江苏、浙江等省市。

在建设目标上,通过持续的努力,将上海自贸试验区建设成为全球开放水平最高的特殊经济功能区,建设成为开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地,建设成为具有中国特色自贸示范区。深化上海自贸试验区建设,需要积极应对新产业革命、国际经贸新格局、全球信息化、数字贸易等带来的新变化。建设上海自贸试验区,需要对标国际最高标准和最好水平。这一对标可从国际规则、先进经验、效率标准和创新标准等方面展开。

#### (二)走中国特色的自贸试验区产业发展新路

从需求导向看,上海自贸试验区保税片区的产业定位,应该符合国家需求和国家战略的需要,要更好地服务长三角地区,服务长江经济带,服务全国;应该符合新产业革命、国际经贸格局调整的需要;应该符合上海全球城市资源配置战略定位的需要。从问

题导向看,应重点关注国家口岸营商环境、高端产业比较薄弱、新兴业态培育不充分、3 个园区发展不平衡、注册企业活力有待激发、某些阻碍产业发展的制度障碍等问题。

产业集群创新拟有 3 条途径。一是提升全球资源配置能力,发展总部经济和平台经济,实现港城联动,上海城市建设与自贸试验区建设实现更好联动。二是大力发展新模式、新业态,实现创新发展。三是现有产业升级,对应市场需求,运用最新科技,开展结构调整,实现高质量和高效益发展;

上海自贸试验区保税片区产业发展的主要内容:一是作为国家重要口岸,具有高效率和高水平的港口基础设施,如全自动码头和绿色智能码头,高效的航运物流服务能力,以及高端航运服务业。二是作为促进自由贸易的重要基地,应具有规模宏大、功能完备、企业集聚、与时俱进的产业集群,有数量众多的千亿级产业集群和百亿级产业集群,其中,核心产业集群是贸易业。三是拥有全球资源配置的总部经济和各类功能平台。四是具有强大的创新机制,能够不断培育和形成新模式和新业态。

(三)构建“1+X+Y”服务功能和产业架构

上海自贸试验区保税片区可以形成“1+X+Y”产业功能体系。“1”港口,港口能力决定了航运服务能力,港口效率体现了口岸效率,从长期看,建设智能、绿色、高效的港口(含海港和空港),对于服务长三角、服务全国具有重要作用。“X”产业,围绕港口的一般产业,需要与时俱进,加强内部结构调整,以适应市场需求和技术进步的变化。例如,促进贸易业产业集群的结构调整,“医药及医疗器材批发业”快速增长,满足人口老龄化和大健康需求的快速增长。再如,加工制造业结构调整。“Y”产业,重点培育的新兴产业,见图 4。

重点培育新兴产业和提升全球资源配置能力,拟包括 4 种类型:一是对外贸易新产业,如对外贸易结构调整、转口贸易、离岸贸易、文化贸易、国际中转集拼、跨境电子商务等。二是航运服务新产业,例如,智能绿色港口、新型港口运输业、现代航运服务、国际船舶管理、船舶供应管理。三是创新型专业服务,如全球维修检测、生物医药研发、融资租赁、智能制造业、贸易代理服务;专业服务新产业,如生物医药研发、全球维修检测、现代航运服务等。四是跨境金融服务,如海外资产管理和运营中心、国际大宗商品交易金融服务、跨境金融服务和业务等。提升全球资源配置能力,还需要培育和提升总部经济和平台经济,以及推进港城联动。

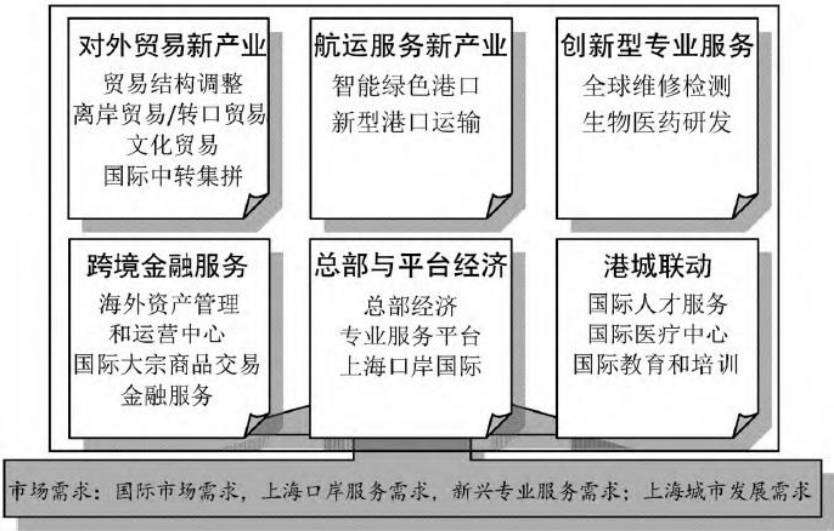


图 4 上海自贸试验区保税片区的新兴产业

四、促进新兴产业发展的政策体系和配套措施

产业发展政策设计应具有双重功能。一是促进产业发展,建设国际高标准、高水平、具有国际竞争力的自贸试验区。二是形成新的促进自由贸易的运行机制,这一运行机制可以在全国和更大范围发挥作用。促进产业发展,在发展新兴产业、改革系统集成、优化营商环境、防范风险等方面,实现“四个聚焦”。聚焦培育发展新模式、新业态,积极应对新产业革命的需要,发展新兴产业。聚焦改革的系统集成,把货物进出、国际贸易、航运物流、金融服务等相关领域改革结合起来,形成国际业务为重点的系统性制度安排,形成全产业链发展的制度环境。聚焦优化营商环境,发挥市场机制的资源配置作用,大幅度降低制度性交易成本,形成制度引领和法治规范的营商环境。聚焦风险防控,以预防为主、动态监控,分级响应,加强对新兴领域、交叉业务的监测,实现精准监管,守住不发生系统性区域性风险的底线。

#### (一) 形成相对宽松的监管模式

根据自贸试验区“一线放开、二线高效安全管住”的原则,可形成贸易监管、市场准入、事中事后监管一体化的监管模式。就贸易监管,最大程度简化一线申报手续,在港区内采用“负面清单+非违规不干预”的方法,从全面监管转向精准监管,或者“双随机”抽查式监管。就市场准入,进一步缩减现有行政许可审批事项,更多采用“备案”和“告知承诺”等方法。就事中事后监管,管理部门可以采用法人机构的形式,鼓励社会力量参与,应用大数据提高管理效率。

#### (二) 构建开放的金融综合服务体系

加强资金流动和跨境结算,提升港区企业与境外之间资金流通效率和流通自由度,探索拓宽保税片区内和境内区外同名账户资金划转的限制,试点推动本外币一体化的跨境贸易服务。优化外汇管理政策。探索资金流、货物流分离下的外汇资金结算模式。探索提升金融服务转口转卖业务便利度。在风险可控的前提下,参照国际惯例试点为有真实贸易背景的企业提供转口贸易及转卖(含境外仓单转卖)的结算及贸易融资服务。完善保险服务功能,特别是完善涉外保险服务。发展跨境金融业务,允许具备离岸业务资格的银行试点离岸人民币业务。

#### (三) 形成清晰透明的税收体系

税收体系期望有4个方面的突破。一是促进自由贸易,如进一步扩大服务出口增值税政策适用范围,对区内企业向境外单位提供的完全在境外消费的服务适用免征增值税或零税率政策。二是发展新兴产业,如区内的技术先进型服务企业从事境外股权投资,对其来源于境外所得可以按照15%的优惠税率缴纳企业所得税,在计算境外抵免限额时,可按照15%优惠税率计算境内外应纳税总额。三是境外投资和离岸业务,如调整完善对外投资所得税免征方式,实施综合抵免,适当扩大抵免层级。四是税收信用和服务。

#### (四) 注重形成公平竞争营商环境

我国香港自由港是全城模式,这意味着在整个城市采用相同的政策体系,有利于形成公平竞争营商环境,促进企业竞争和提高。我国建设自贸试验区,一方面可以探索一整套新规则制度、新运作模式、新监管模式,另一方面还需要逐步整合海关特殊监管区的类型(自由港、综合保税区、保税物流园区、保税港区、出口加工区)等,类型少一些,企业获得的公平感或许会更高一些。

#### (五) 形成国家授权的集成化管理体制

国际上自贸区乃至自由港的管理,较多采用政企合一的法人机构形式,而不是政府派出机构,如纽约港、迪拜港。该法人机构可获得政府的授权,可以代表政府,同时开展市场化运作,有利于贴近企业需求和提高效率。由此,我国建设自贸试验区的管理架构,有两个层面选择:一是采用现有各个政府部门延伸到区内开展监管(九龙治水模式),还是授权单一管理部门;二是该管理部门采用政府派出机构形式,还是法人机构形式。

## (六) 形成智能化、信息化的港区一体运作模式

港区一体化运作是一项技术活,不同的运营模式,直接影响成本和效率,企业非常关心。在这一点上,我国建设自贸试验区有后发优势,可以采用最新技术和规划理念,如海港和空港一体化规划、港口联动、海铁联动、自动化机械、智能化信息系统等。不同地区的地理位置不同,运输模式和特色产业不同,可以探索多元化的运作模式,形成中国技术和中国特色。

## (七) 重大风险防范制度

建立自贸试验区的重大风险防范制度,如重大安全事故、侵犯知识产权、侵害国家利益事件等。建立规范的日常监督检查制度,通过电子信息联网、视频监控,实现进出区信息全程可追溯。建立企业分类监督制度。形成以诚信为基础的企业分类监管制度,完善诚信等级评定标准,对企业实行差别化风险监管等。

## (八) 加强港城联动和区域联动

加强与“一带一路”国家或地区联动。推进自贸试验区与“一带一路”沿线自贸区或口岸在海关、检验检疫、认证认可、标准计量等方面多边双边合作试点。加强与上海城市发展的联动,如离岸贸易、跨境电子商务、总部经济。加强与其他经济园区的联动。建立自贸试验区生物研发试剂及样本冷链分拨中心直通国家自主创新示范区的绿色通道,通过物联网跟踪识别技术(REID)、GPS等进行全程信息追溯监管。加强高端制造园区与自贸试验区供应链管理功能的联动。

## 参考文献:

- [1]陈丽君、郑天祥. 港澳自由港与低税率经济制度比较研究[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2003(11).
- [2]胡凤乔、李金珊. 从自由港代际演化看“一带一路”倡议下的第四代自由港发展趋势[J]. 社会科学家, 2016(5).
- [3]江林. 探索建立舟山自由港的战略思考[J]. 国际贸易, 2013(12).
- [4]李金珊、胡凤乔. 国际关系体系下欧洲关税制度的变迁与自由港功能形态的演化[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2014(10).
- [5]李猛. 新时代中国特色自由贸易港建设中的政策创新[J]. 经济学家, 2018(6).
- [6]苏珊珊. 中国(上海)自由贸易试验区政策分析——基于中国台湾基隆自由港区、韩国釜山自贸区的比较[J]. 当代经济管理, 2014(7).
- [7]朱福林. 自由贸易港建设的国际镜鉴[J]. 改革, 2018(8).
- [8]张再生、田海嵩、李祥飞. 滨海新区人才自由港建设政策支持体系研究[J]. 科技进步与对策, 2012(11).
- [9]赵晋平、文丰安. 自由贸易港建设的价值与趋势[J]. 改革, 2018(5).