
上海自由贸易港功能与“一带一路” 建设联动发展研究

尹晨¹

(复旦大学 200433)

【摘要】:以上海自由贸易港功能导向建设“一带一路”资源配置中心,要聚焦资本、战略性大宗商品、技术、数据和信息等最核心资源,打造资源的配置能力。具体地说,上海要吸引跨国公司总部、跨国金融机构、全球性生产服务公司、全球研发机构以及国际组织等全球资源配置功能性机构集聚;要大力建设“一带一路”人民币国际债券市场、“一带一路”战略性大宗商品人民币国际期货市场、“一带一路”技术转移平台以及“一带一路”航运要素配置平台等资源配置平台。

【关键词】:自由贸易港 一带一路 全球资源配置

【中图分类号】:F741.2 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)08-0047-012

进入新时代,上海肩负着特殊的使命和责任。中央对上海的定位和要求是:加快建设国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市,建设卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市;更好地代表国家参与全球竞争与合作、为提升我国在全球经济治理体系中的制度性话语权和影响力作出应有的贡献;主动服务“一带一路”建设和长江经济带发展等国家重大战略,在深化自贸试验区改革上有新作为;加强与周边城市的分工协作,构建上海大都市圈,打造具有全球影响力的世界级城市群;进一步发挥龙头带动作用,推动长三角地区实现更高质量一体化发展,更好引领长江经济带发展,更好服务国家发展大局。

一、以上海自由贸易港功能导向建设“一带一路”资源配置中心

(一)聚焦核心资源配置

2018年《中共上海市委关于面向全球面向未来提升上海城市能级和核心竞争力的意见》指出,提升城市能级和核心竞争力,是世界城市发展的普遍规律,是上海承担起新时代新使命的必然要求,是应对城市激烈竞争的迫切需要。而提升城市能级和核心

¹**基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2018-A-010)。

作者简介:尹晨,复旦大学经济学院副教授。本文参与撰写人员:凌峰、尹强、王祎馨、段思淼、周苏。

竞争力,提升配置全球资源能力是关键所在。打造全球资源配置中心,结合“五大中心”定位,上海的发展路径是:国际经济中心建设应当提高投入和产出效率,持续推动经济规模和效益提升;国际金融中心建设要增强全球金融资本的资源配置能力,提高国际化程度;国际贸易中心建设要全方位提高统筹利用全球市场的能力,大力发展高能级的总部经济;国际航运中心建设要更加注重提升高端航运服务功能;国际科技创新中心建设要增强创新策源能力,努力成为全球学术新思想、科学新发现、技术新发明、产业新方向的重要策源地。

中央要求将“一带一路”建设成为繁荣之路,要聚焦发展这个根本性问题,抓住产业这个经济之本,深入开展产业合作;抓住金融这个现代经济的血液,建立稳定、可持续、风险可控的金融保障体系;抓住设施联通这个合作发展的基础,着力推动陆上、海上、天上、网上四位一体的联通。要将“一带一路”建设成为开放之路,要打造开放型合作平台,促进生产要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合;抓住贸易这个经济增长的重要引擎,维护多边贸易体制,推动自贸试验区建设,促进贸易和投资自由化、便利化。要将“一带一路”建设成为创新之路,抓住创新这个推动发展的重要力量,加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作,推动大数据、云计算、智慧城市建设,连接成21世纪的数字丝绸之路。

(二)吸引全球资源配置功能性机构集聚

1. 跨国公司总部。截至2018年3月末,上海累计引进跨国公司地区总部634家,其中亚太区总部72家,投资性公司350家、研发中心430家。^①根据外商投资企业2014年年报数据,95%以上的在沪跨国公司地区总部具有两种以上的功能,82%的地区总部具有投资决策功能、61%的地区总部具有资金管理功能、54%的地区总部具有研发功能、35%的地区总部具有采购销售功能。上海自贸试验区升级版要先行先试自由贸易港的核心功能,即货物、资金、人员的自由进出,以更大的投资和贸易便利化吸引更多的全球跨国公司总部入驻,并支持已经入驻的跨国公司总部开展更多的总部经济功能,参与“一带一路”建设。

2. 跨国金融机构。截至2018年6月末,上海持牌金融机构超过1500家,其中外资金融机构占比超过30%。来自29个国家和地区的银行在沪设立了机构,全球六大洲均有银行在上海设立营业性机构,外资银行营业性机构总数已达232家。上海外资银行占上海银行业总资产的比重为10.2%,远高于在华外资银行占全国银行业资产不到2%的占比。上海也是外资资产管理机构在华的集聚地,近40家国际知名的资产管理机构落户上海,参与合格境内有限合伙人QDLP的试点,全球规模排名前10位的国际知名资产管理机构,已有9家落户上海。^②上海自由贸易港需要进一步引进的跨国金融机构,包括第一类是商业型跨国金融机构,如跨国金融控股集团、全球性银行、证券公司、资产管理公司、基金公司、保险公司、信托公司等。第二类是主权财富基金。目前,全球已有近50个国家或地区设立了主权财富基金,资产规模已超过7万亿美元,主要的主权财富基金包括阿联酋阿布扎比投资局、新加坡淡马锡、挪威政府养老基金、中国中投公司等。第三类是多边开发性金融机构,包括世界银行、欧洲复兴银行、亚洲开发银行、非洲开发银行、泛美开发银行、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等。其中,金砖国家新开发银行总部已落户上海自贸试验区。第四类是“一带一路”专设跨国金融机构或金融合作机构,如中国—阿拉伯国家银行联合体、中国—东盟银行联合体、上合组织银行联合体、丝路基金、中国—中东欧投资合作基金、欧亚经济合作基金等。第五类是国内深入介入“走出去”的跨国金融机构,如中国进出口银行,国家开发银行,中、农、工、建四大国有银行,中国出口信用保险公司,中国保险投资基金公司等。

3. 全球性生产服务公司。服务业分为消费服务业、生产服务业和分配服务业。1991年美国经济学者萨森(Saskia Sassen)提出了“全球城市”(Global Cities)的概念。^③她指出,随着全球化的深化,全球城市越来越成为全球性生产控制中心,在全世界配置生产过程,而这是靠控制生产者服务功能来实现的;高级生产服务(Advanced Producer Services)日益集中在少数几个关键城市,纽约、伦敦和东京合计提供全球60%~70%的金融和其他专业的生产服务,剩下的生产服务主要集中于巴黎、阿姆斯特丹、米兰、新加坡、中国香港等20余个国际中心。全球城市生产服务功能的集聚是靠全球性生产服务公司的集聚来实现的。跨国金融机构是最重要的全球性生产服务公司。其他的生产服务公司主要集中在价值链前端的研发、设计、创意、咨询等服务,价值链中端的工程技术

^①数据源自《上海已有跨国公司地区总部634家》,载《解放日报》,2018年4月29日。

^②数据源自上海市金融办主任郑杨在2018年7月28日上海举办的“2018中国资产管理年会”上的发言。

^③Saskia Sassen, The Global City: New York, London, Tokyo, Princeton Univ. Press, 1991.

服务、设备租赁服务等,价值链后端的检测、品牌、营销、广告、会展、物流等服务,以及法律、审计、会计、知识产权、培训服务等。

4. 全球研发机构。上海自由贸易港吸引全球研发机构,首先要支持区内已入住的跨国公司研发总部的发展,支持现有的跨国公司总部拓展其研发功能,以及吸引新的跨国公司研发总部入驻。上海自由贸易港吸引全球研发机构,可以货物、资金、人员进出自由的便利化措施,在区内设立依托于重要实验设备和设施的保税开放实验室,吸引世界一流大学、研究所和实验室的科研技术人员进行保税研发;可以一流的营商环境,吸引世界一流大学、研究所和实验室在区内设立科研成果发布、转化、集成和营销中心;可以投资贸易的便利化,吸引世界一流大学、研究所和实验室与各类市场主体自然合作、合资,实现产业化发展。

5. 国际组织。一些国际组织的所在地并非全球资源配置中心,比如日内瓦、布鲁塞尔等,但纽约、伦敦、东京等全球资源配置中心也吸引或争取了众多国际组织落户。中国在全球治理中的地位和作用正在迅速上升,中国正更加积极地参与全球治理,同时还引领区域性的新型治理框架,如设立金砖国家组织、上海合作组织等。中国引领“一带一路”建设,需要在推进现有国际组织改革和完善,以及创立新型国际组织方面发挥更加积极的作用。上海自由贸易港建设“一带一路”资源配置中心,可以吸引已有的国际组织设立代表处或地区总部,同时创造条件吸引中国引领的新型国际组织设立总部或常设秘书处,为供给制度性公共产品提供便利。

(三)建设“一带一路”资源配置平台

1. 打造“一带一路”人民币国际债券市场。以上海自由贸易港功能导向探索建设“一带一路”人民币国际债券市场,可在国家相关部门支持下,在以下几个方面加以突破:

(1)放宽熊猫债发行主体、发行额度和资金用途等的限制。2018年3月,上海证券交易所发布了《关于开展“一带一路”债券试点的通知》,允许相关主体通过3种方式在交易所发行“一带一路”债券融资:一是“一带一路”沿线国家(地区)政府类机构在交易所发行的政府债券;二是在“一带一路”沿线国家(地区)注册的企业及金融机构在交易所发行的公司债券;三是境内外企业在交易所发行,募集资金用于“一带一路”建设的公司债券。

(2)对标伦敦、香港、新加坡等成熟国际债券市场,进一步完善“一带一路”人民币国际债券市场的制度环境。推动信用评级市场的对外开放,放宽境外评级机构在人民币国际债券市场的执业许可,同时加快建立包括金砖国家评级机构在内的新型国际化信用评级机构;放宽对国际机构投资者资本金和收益汇出的限制;对标国际惯例,完善相关的税收规则;完善国际化的法律、公司治理、发行注册制、会计准则、信息披露、三反(反洗钱、反恐融资与反逃税)、金融安全、投资者保护等规则,加快实现中国规则和国际规则的融合。

(3)对标伦敦、香港、新加坡等成熟国际债券市场,进一步提高“一带一路”人民币国际债券市场的投资便利化。应尽快允许投资于中国银行间债券市场的境外非央行机构投资者参与境内外汇率和利率衍生品市场,以对冲利率和汇率风险;适当延长银行间债券市场的交易时间,适当延长境外投资者交易结算周期;二级市场要进一步加大交易产品的创新,提供更为丰富的金融投资和风险对冲产品;进一步完善金融基础设施建设,进一步提高支付、清算和结算体系的便利化。

2. 打造“一带一路”战略性大宗商品人民币国际期货市场。上海自由贸易港需进一步提升“上海铜”“上海金”和“上海油”3个大宗商品期货市场的开放度,吸引更多国际机构投资者参与。应进一步提高市场的投资便利化,在自由贸易账户体系下增加投资者外汇进出的自由度,在发票开具、货款收付、升贴水结算等保税交割业务方面增加与国际惯例的衔接,适当延长境外投资者交易结算周期;二级市场要进一步加大交易产品的创新,提供更为丰富的金融投资和风险对冲产品;进一步完善金融基础设施建设,进一步提高支付、清算和结算体系的国际化水平。打造“一带一路”战略性大宗商品人民币国际期货市场,完善相应的配套环境。要建设“一带一路”沿线高效的仓储、物流、铁路、港口、信息和数据等网络,提高货物多式立体运输和物流的效率和能力,降低运输和物流成本;需要实现可交割,可根据沿线国家的资源特征,通过引入境外注册品牌等方式,拓展周边国家优质的可交割

资源,根据“一带一路”沿线国家生产和消费的特征,探索在沿线国家设置保税交割仓库,完善“智能交割”体系,便利实物交割,并且以交割库为基础发展大宗商品的交割、清算、融资和保险等配套服务;“一带一路”横跨亚非欧多个时区,目前上海期货交易所的连续交易时段已可满足部分沿线国家的需求,但由于时差问题,仍会有部分国家投资者的避险需求无法及时满足,因此可适当延长交易时间(比如开设夜盘),并根据国际投资者的特征,打造更加开放、包容的平台。

3. 打造“一带一路”技术转移平台。目前,对“一带一路”的技术合作和转移仍然以企业自发行为为主。以上海企业为例,自2016年起,蚂蚁金服先后与泰国支付企业Ascend Money、菲律宾最大数字金融公司Mynt、印尼Emtek集团等陆续签订战略合作协议,通过输出安全风控、数据分析等基础技术,共同打造当地版支付宝;中国银联通过参与境外支付产业基础设施建设、芯片卡标准授权等方式,推动中国金融技术标准“出海”,银联与泰国主要银行合作建立本地转接网络,并以此为基础,帮助泰国创建自有借记卡品牌TPN。2016年9月,科技部、发改委、外交部、商务部联合印发《推进“一带一路”建设科技创新合作专项规划》,提出从3个方面加强平台建设,推进技术转移。一是共建一批国家联合实验室(联合研究中心)。结合“一带一路”沿线国家的重大科技需求,鼓励我国科研机构、高等学校和企业与沿线国家相关机构合作,围绕重点领域共建联合实验室(联合研究中心),联合推进高水平科学研究,开展科技人才的交流与培养,促进适用技术转移和成果转化,构建长期稳定的合作关系,提升沿线国家的科技能力。二是共建一批技术转移中心。充分发挥我国与东盟、中亚、南亚和阿拉伯国家技术转移中心等作用,进一步完善技术转移协作网络和信息对接平台建设,鼓励各技术转移中心构建国际技术转移服务联盟,共同推动先进适用技术转移,加强我国的科技、人才、信息等资源与沿线国家的需求相结合,深化产学研合作。三是共建一批先进适用技术示范与推广基地。结合沿线国家的技术需求,鼓励我国科研机构、高等学校和企业积极推广重点领域先进适用技术。上海自由贸易港可利用与具有国际影响力的科创中心建设联动的优势,着重与张江科技城建设联动,加强先行先试。

4. 打造“一带一路”航运要素配置平台。在船舶融资市场方面,上海自由贸易港可以进一步利用政策优势,吸引国内外银行、融资租赁公司、自保公司、信托公司、相关产业基金等海事金融企业入驻;可以进一步放松市场准入,鼓励业务创新,支持融资租赁、资产证券化等新型融资方式的发展,构建包括信贷、融资租赁、资本市场“三足鼎立”的多元化的国际船舶融资市场体系;可以在海关异地监管、出口退税、外债管理、风险管理等方面采取更加优惠的政策,鼓励相关企业和机构开展跨境,尤其是“一带一路”跨境船舶融资业务创新,鼓励区内的海事金融企业“走出去”,拓展海外市场,为“一带一路”提供跨境船舶融资服务。以此在上海自由贸易港打造“一带一路”船舶融资中心。在航运保险方面,上海自由贸易港可在以下几个方面支持国际化的上海航运保险市场的发展。一是利用政策优势,吸引更多的国内外航运保险机构、保险中介机构和中介服务机构入驻上海自由贸易港。二是推进资本账下可兑换的进程,提高保险资金和保险业务进出自由贸易港的自由度和便利化,大力发展离岸航运保险业务。三是鼓励航运保险企业向产业链两端延伸,大力发展航运责任险、码头责任险、船舶险、海上能源保险、电子商务保险、海事诉讼保全责任保险等领域,覆盖航运全产业链风险。四是大力推进上海保险交易所的国际化进程,吸引更多的国际机构,特别是“一带一路”的机构参与上海保险交易所,大力发展再保险业务和再保险市场。五是深入研究国际离岸保险中心税收制度,积极推动以上海自由贸易港功能建设,探索建立具有国际竞争力的离岸保险税制环境,争取涵盖航运保险、再保险、保险经纪的各个领域,从而为航运保险市场主体拓展跨境与离岸业务、更好参与国际市场竞争提供更为公平一致的税收环境。六是建设“一带一路”国际海事司法中心,不断推动航运保险市场主体与海事司法部门的沟通互动,在航运保险领域不断完善规则体系,在不断优化上海航运保险市场的司法环境的同时,让上海自由贸易港逐步成为国际航运保险业界认可的、具有高度公信力和影响力的司法仲裁中心。

(四)推进资源配置平台的互联互通

以上海自由贸易港功能建设导向,可利用货物、资金、人员自由进出的政策优势,进一步推进资源配置平台的互联互通,建立相关各方共担风险、共享收益的机制,打造“一带一路”资源配置共同体。

在深化“沪港通”和探索“沪伦通”的基础上,进一步探索上海证券交易所在股票市场基础设施方面与新加坡交易所、阿布扎比证券交易所、特拉维夫证券交易所等互联互通的可行性。

在总结内地与香港债券市场“债券通”的基础上,进一步探索上海银行间债券市场和上海证券交易所与新加坡、以色列、马来西亚、俄罗斯、迪拜、中东欧等金融市场较成熟的“一带一路”国家(地区)在债券市场基础设施方面的互联互通。应简化准入程序,放松交易限制,以实现机构投资者在互联互通债券市场的双向投资,拓宽“一带一路”建设相关债券的机构投资者参与面,加深“一带一路”建设相关债券的机构投资者参与度。

继续推进上海证券交易所、中国金融期货交易所参股“一带一路”沿线国家(地区)的交易所,在条件许可的情况下复制推广上交所、中金所的制度和规则,输出管理和人力资本,完善这些交易所的治理结构,促进其与上交所和中金所的合作,联合推出产品创新,共同为“一带一路”建设就近提供直接融资支持。

实质性推进中欧国际交易所的建设。目前,中欧国际交易所挂牌交易品种比较单一,只有两只以人民币计价的A股指数ETF和一只“一带一路”人民币债券,交易活跃度也不高。下一步,除了继续打造在欧洲的离岸人民币证券交易与定价中心以外,更重要的是要将其打造成为“一带一路”(特别是中东欧国家)的企业,以及中国投身“一带一路”建设的企业,就近进行直接融资的资源配置平台。中欧国际交易所2018年7月发布了《中欧所D股市场上市协议通用条款》。中欧国际交易所D股市场是为中国境内发行人提供融资和上市服务的市场,是法兰克福证券交易所欧盟监管市场的组成部分。设立D股市场,可为中国境内企业开拓欧洲市场,参与“一带一路”建设,特别是参与中东欧“一带一路”项目,提供多元化融资渠道,帮助企业实现本地融资和本地使用,有助于中资企业在欧洲市场进行资产整合;同时也可以促进跨境并购,促进中资企业采用“股票+现金”或者股票互换等方式收购标的企业。

二、以上海自由贸易港功能导向建设“一带一路”综合网络枢纽

(一)大力推进上海港国际航运枢纽建设

1. 进一步加强基础设施建设。加紧完成洋山港四期工程后续工作,加快推进外高桥港区八期工程建设,打造长江口深水航道E航海示范区。继续大力推进信息化建设,建设跨境贸易管理大数据平台和长江集装箱江海联运综合服务信息平台,完善集卡预约平台功能,全面推行港口业务网上受理,推进集装箱设备交接单、提货单电子化。进一步提高与“一带一路”国家(地区)航线的宽度和厚度,继续鼓励上港集团、中远海运集团与“一带一路”沿线港口开展各种形式的合资和合作。复制推广舟山自贸试验区保税燃油加注政策,完善保税维修和再制造业务,进一步提升国际海事服务中心的能级。

2. 打通梗阻,促进国际中转集拼业务常态化。充分利用自由贸易港货物自由进出的政策优势,同时统筹各地口岸政策和相关流程,不断优化海关监管程序,完善有利于国际中转集拼的便利化制度环境和操作环境。放宽国际中转货物必须在上海自贸试验区内操作的限制,在风险可控的前提下允许在区外海关监管仓库,尤其是港区内仓库进行操作,全程采用监管车运输。扩大“启运港”退税试点范围,使之延伸至长江流域和全国各港口,提升上海港服务长三角、长江流域乃至全国货源的能力。进一步增加洋山与外高桥两港区之间“水上穿梭巴士”的密度并加大政策支持力度,实现两港区之间的互联、互通、无缝对接。

3. 打造航运服务产业链,建设高端航运服务及要素市场,提升航运服务全球话语权。深入推进高端航运服务制度创新和模式创新,接轨国际航运政策,吸引高端航运服务要素聚集。促进海事法律与仲裁、航运融资与保险、海事教育与研发、航运咨询与信息等服务能级进一步提高,打造一条完整的航运服务产业链。开展与“一带一路”沿线国家在法律服务、海事人才培养领域的合作。按照国际化、市场化、专业化原则推进上海航运交易所的建设,打造包括“一带一路”航运指数在内的为国际市场所接受的“上海航运指数”品牌,加强指数应用和推广。推动航运金融衍生品交易市场发展,加快推动自贸试验区金融改革落实,完善航运金融衍生品市场的监管体制,吸引境外机构和资本参与上海航运金融衍生品市场。加大航运保险业态模式创新,吸引更多具备专业技术特长的新型保险企业以及国际航运保险组织,激活由保险经纪、公估公司、仲裁等机构等组成航运保险中介市场,做强航运保险生态产业链。深化航运保险注册制改革,拓展航运保险指数功能,发布航运保险纯风险损失表。

4. 推进长三角港口群的区域分工与合作。强化长三角区域港航协同发展机制,落实长三角构筑“一港两翼”港口群的国家部署,深入推进实施“组合港”战略。鼓励以港航龙头企业为主体开展区域合作,加快推进小洋山北侧岸线联动开发,开展大洋山港合作开发的可行性研究,争取早日建成小洋山北港区、大洋山南港区的大格局。借助市场力量、企业推动,与江苏、浙江乃至整个长三角的码头和基础设施联动,在“组合港”下各港口间置换、调度资源和货量。发挥长江经济带航运联盟作用,完善工作机制,发挥示范效应。

(二) 大力推进上海国际航空枢纽建设

1. 加强基础设施建设。要加快推进浦东机场三期工程、第五跑道工程等项目建设。至2020年,浦东机场拥有5条跑道、2座航站楼、1座单体卫星厅,航站楼总面积超过120万平方米,设计能力满足年旅客吞吐量8000万人次、货邮吞吐量420万吨等目标,具备便利、快捷的中转功能,基本满足基地航空公司开展枢纽运作的需要。

2. 加强区域航空机场群联动。要加快制定《长三角民航协同发展战略规划》,为长三角地区民航协同发展和建设世界级机场群提供顶层设计;推动浦东机场与上海虹桥、无锡硕放、南通兴东、嘉兴等周边机场统筹协调,在国际和国内、客运和货运、干线和支线、货运专机和客机腹舱、公务机与通用航空分流等方面合理分工定位、差异化经营,满足多样化需求,以建设世界级机场群来推动浦东机场国际航空枢纽的建设。

3. 提高国际中转率。通过长三角机场群的建设,分流基地航空公司,提高浦东机场主要基地航空公司的市场集中度,优化中枢辐射式航线网络结构。进一步推进航空代码共享,在干线航线上更多采用大容量宽体客机和货运包机来执飞航班,增加热门航线、黄金时刻航班市场供应量,提高中转率。如果浦东机场通过提高中转率,实现航空货运的“中转集拼”,将离港平均座位数从现在的不到180提高到仁川机场的240,甚至香港机场的280,就可以极大的缓解空域紧张,减少飞机起降架次,缓解跑道高峰小时容量。

4. 提高国际航线网络的宽度和厚度。可通过第五航空权的进一步开放,吸引更多国际航空公司,包括“一带一路”沿线国家(地区)的航空公司开辟至浦东机场的航线。鼓励更多的航空公司大力拓展国际中远程航线网络,巩固国际短航线优势,改善与“一带一路”相关国家航点的衔接性、通达性,同时在中转率的基础上,提高国际航线网络的厚度。

5. 提升空港运营效率。加快空港信息大平台的建设,整合不同平台信息,并以机场为主导形成全业务链信息资源共享。加快互联网、物联网、云计算、大数据、虚拟现实以及人工智能等现代信息技术在改善飞行运营管理、空域规划协调、旅客货物运输服务等领域的应用。进一步提升国际客货中转监管的硬件和软件水平,提高中转监管效率,提升仓储、物流、快件、分拨等设施的自动化和信息化水平。

(三) 大力推进上海自由贸易区数据和信息中心建设

上海要进一步提升在亚太信息通信枢纽的地位。上海是我国内地最主要的国际通信出入口,承担了我国80%的新闻数据、国际互联网和国际电话的传送任务,通达近200个国家和地区。^③上海应全力做好亚太直达海底光缆系统(APG)、新中美海底光缆系统(TPE)等重要信息基础设施的维护,全力支持新跨太平洋国际海底光缆(NCP)等重大工程的建设。

上海要全力推进5G网络的建设,为2019年试商用、2020年全面商用奠定基础;上海要展开物联网、车联网、智慧城市等应用测试,进一步探索各类5G应用和业务;上海还要加快实现长三角区域内的5G网络先行先用、数据中心圈层式布局优化、区域智能大脑等,积极助力医保、社保、公交等公共服务的互通,助力三省一市政府部门建设跨区域的人口、交通、环境等联动监管平台,打造世界级5G网络应用样板。

^③①数据源自《上海已成亚太通讯枢纽》,载《上海晨报》,2015年6月10日。

上海自由贸易区可助推“一带一路”网络基础设施建设,夯实数字经济互联互通基础。对网络基础条件较差的国家(地区),上海自由贸易港应支持中国电信、中国联通、中国移动、华为、中兴等企业更便捷地“走出去”,参与这些国家跨境光缆和其他通信中继线网络的建设,改善“国际通信连通性”,提升基础设施水平。对有一定网络基础条件的国家(地区),上海自由贸易港应支持阿里、腾讯等企业更便捷地“走出去”,在“一带一路”沿线部署数据节点,建立云计算和数据中心,为“一带一路”各项数字合作服务提供优质的云计算服务。

上海自由贸易区可大力吸引北斗卫星导航产业、智慧城市产业、电子支付和移动支付产业、云计算产业、电子商务等产业中的龙头企业、创新企业在自由贸易港设立总部,利用货物资金人员自由进出的优势,支持这些企业到“一带一路”沿线开展业务,拓展网络。

上海自由贸易区还可促进数字国际规则的完善,提升中国网络空间话语权,可利用“双自联动”和投资贸易便利化的优势,扶持中国相关企业推进5G技术研发,推进5G网络在全世界的推广,抢占5G标准和规则的话语权。上海自由贸易港可推动网络建设与贸易便利化的联动,大胆推行电子签名和电子认证、无纸化贸易、个人数据保护、数字产品非歧视待遇、计算设施非本地化、跨境电子支付等先行先试,并及时总结经验,积极参与国际电子商务规则的制定和完善。

(四)大力推进上海自由贸易区立体网络建设

上海自由贸易区除了加强空港枢纽、海港枢纽、数据和信息中心建设以外,还要加强立体、综合网络的建设。进一步按照国际航运中心建设的要求,优化完善枢纽港集疏运体系。完成洋山港四期工程后续工作,加快推进外高桥港区八期工程建设;推进长江口南槽航道治理一期工程,推动长江口大型船舶超宽交会常态化运行;推动江海直达运输,推进外高桥内河港区一期工程项目和大芦线二期等内河高等级航道建设;加快启动小洋山北侧支线码头建设,为江海联运、提升水水中转比例提供有力支撑;加快沪通铁路南通至安亭段建设,力争沪通铁路太仓至四团段开工,推进铁路进外高桥港区;优化完善外高桥港区周边路网,建设郊环北部越江通道工程,建设临港集卡服务中心。

加快推进浦东机场三期、浦东机场第五跑道工程等建设;加快机场联络线前期工作,完成轨道交通二号线东延伸改造工程,进一步完善浦东机场周边路网;构建北沿江城际、沪杭城际等机场群联络通道,强化浦东机场与长三角区域城际铁路网络等对外交通系统的衔接,扩展集疏运通道容量,构建空铁联运体系,提升与长三角城市群、长江经济带、沿海经济带等腹地地区的连通度。

上海自由贸易区应在总结洋山深水港四期全自动化码头建设经验的基础上,进一步加快物联网、新一代移动通信、云计算、大数据管理、下一代互联网等现代信息技术在网络枢纽建设中的集成应用创新,提高综合作业和管理的现代化、智能化水平,支撑和带动现代航运服务业的发展,构建智慧航运综合服务体系。

上海自由贸易区还应与上海市大数据中心建设联动,先行先试建立公共信息综合服务平台,汇总各部门、各机构、各主体的信息和数据,促进信息共享和信息应用。

(五)大力推进网络连接机制创新

1. 松散型的连接机制。上海自由贸易区可通过松散型、软约束、低门槛的合作模式,迅速建立起范围较广、参与度较高的松散型联结机制。上港国际港务(集团)股份有限公司提出“21世纪海上丝绸之路”港航合作倡议:

(1) 以设施联通推进港航多层次合作,形成携手并进、互联互通的发展合作机制;加强航线衔接,优化海上丝绸之路沿线航线布局;加强港航在资本、业务、信息、技术、管理等领域的交流合作。

(2) 以贸易畅通促进港航深度联动。推动形成开放、包容、共赢的贸易便利化合作机制;深化全产业链纵向合作的优势和空间,倡导联动开发和综合开发,带动腹地经济发展;构建全流程的网络化运输体系,降低供应链综合成本。

(3) 以信息互通推进港航无缝衔接。构建长期稳定、平等互利、合作共赢的港航战略伙伴关系;推动港航物流信息互联互通,实现信息共享与物流全程可视化;推动港航之间无缝衔接,提升口岸便利化水平。

(4) 以科技创新推进港航可持续发展。推动大数据和人工智能等数字化技术应用,发展智慧港航;坚持绿色发展理念,推动节能减排技术创新,打造绿色港航。这些机制也可以是成立软约束的联盟。国家发改委和国家海洋局2017年6月联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》提出,可通过缔结友好港或姐妹港协议、组建港口联盟等形式加强沿线港口合作。2015年9月10日北京全球友好机场总裁论坛上,首都机场集团提出建立“一带一路”机场联盟,以共同提升安全服务水平、完善航线网络格局,加大机场安全、地面服务、市场营销、信息技术、非航业务、资本运营、机场建设等各领域合作力度。

2. 紧密型的连接机制。目前,最典型的是中国的港务集团通过投资、并购、合作控制或参与“一带一路”沿线港口的经营,构建以中资企业为核心的“一带一路”港口网络。截至2017年5月,招商局集团投资的全球港口网络分布于19个国家和地区、49个港口,大多是“一带一路”沿线国家重要港口,包括斯里兰卡科伦坡国际集装箱码头、吉布提港(占股23.5%)、尼日利亚廷堪国际集装箱码头(占股47.5%)、多哥洛美集装箱码头(占股50%)、澳大利亚纽卡斯尔港(占股50%)、土耳其康普特港等。招商局集团海外港口总投资超20亿美元。

三、以上海自由贸易港功能导向建设“一带一路”经贸规则辐射源

(一) “一带一路”建设需要制度性公共产品的保障

近年来,“一带一路”发展逐渐从理念转化为行动,从愿景转变为现实,取得了一系列重要的成果。截至2017年5月,中国同40多个国家和国际组织就“一带一路”建设签署了合作协议,同30多个国家开展了机制化产能合作。未来这些合作必须有更为公平、透明、高效的规则设计和合理的制度安排来保障推进。中国在“一带一路”建设中投入了巨大的人力、物力和财力。2014—2016年,中国对“一带一路”沿线国家投资累计超过500亿美元,在20多个国家建设56个经贸合作区,为有关国家创造近11亿美元税收和18万个就业岗位。^①这些投资的成果和利益需要通过政策沟通、规则完善来加以保证和保障。

上海自由贸易区具备为“一带一路”建设供给新制度性公共产品的优势。一方面,上海自由贸易区将面向全球,面向未来,对标国际最高标准和最好水平,先行先试贸易投资高标准规则,探索实践国际惯例;另一方面,上海自由贸易区又是具有中国特色的自由贸易港,制度建设结合发展中国家的实际,不是简单的照抄照搬,而是在借鉴和对标基础上的创新;上海自由贸易区的制度创新侧重服务于实体经济,服务于供给侧结构性改革,服务于克服那些阻碍和限制中等收入国家经济起飞的制度性障碍和陷阱。这样总结归纳形成的制度性成果,相较于发达国家现有的处于后工业化阶段、侧重于服务业和服务贸易、以“规则重于发展”为宗旨的高标准规则,对大部分仍然处于发展中国家发展阶段、工业化中后期的“一带一路”国家(地区),无疑具有更大的适用性。

(二) 上海自由贸易港功能在贸易规则方面应有的贡献

一是积极参与“补短板”。抓手有两个,拓展亚太电子示范口岸网络和改进货物贸易原产地规则。上海自由贸易区应进一步拓展国际贸易单一窗口的功能(比如拓展至物流、金融、税收、服务贸易等),进一步提高系统集成和整体便利化水平,以此为核心进一步提升电子口岸整体运营效率。上海自由贸易区应及时总结上海电子口岸的经验,形成规范性标准。

^①①数据源自习近平总书记在2017年“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲。

上海自由贸易区可以探索改进货物贸易原产地规则。应推动实施原产地预裁定制度,推动实施原产地自主声明制度,降低企业的合规成本;可进一步简化原产地规则,放松对区域外原材料的限制;可以增加各类条款利用的灵活性,比如税则归类改变标准和区域增加值标准的合理选择;可以进一步推进累积规则的使用,使用更加自由的对角累积及完全累积制度。改进货物贸易原产地规则,一方面可以提高FTA 的利用率,另一方面,有利的原产地规则也便于提高“一带一路”新价值链的整合程度。

二是打破“天花板”。上海自由贸易区应在进一步提升“一带一路”自贸区网络规则与标准水平方面有所突破。上海自由贸易区应探索进出自由、便利安全的货物进出港管理制度。以简短而透明的负面清单列出国际通行的管制商品(比如军火、毒品等)目录,对负面清单以外的商品不进行种类、价格和数量管制,进出自由贸易区不申报、不备案、不统计。国际航行的运输工具在海关特殊监管区域内装卸货物,由承运人或其代理在规定时间内通过国际贸易“单一窗口”,一次性向管理部门发送完整的国际通用舱单数据。探索适合自由贸易区内开展转口贸易和离岸贸易发展的贸易监管新模式。在探索基础上,总结形成贸易高度便利化的规则和标准。

上海自由贸易区应结合《上海市贯彻落实国家进一步扩大开放重大举措加快建立开放型经济新体制行动方案》的落实,建设开放共享、内外联动的高标准知识产权保护高地,并总结形成相关规范。上海自由贸易区应在全面落实TRIPS的基础上,研究TPP所代表的知识产权保护“TRIPS+”的最高规则,比如对知识产权更全面的规定(数字版权、地理标志等),对侵权认定范围、侵权使用条件的扩大,以及民事程序、临时措施、边境措施、刑事程序等更严厉的保护执法等,进一步提高知识产权保护的水平,并形成相关的规则。上海自由贸易区应完善高质量的知识产权海外维权服务体系,开展涉知识产权国际贸易纠纷产业影响评估和企业应对服务。上海自由贸易区应构筑高水平的知识产权公共服务平台,发挥国家知识产权运营公共服务平台国际运营(上海)试点平台的运营交易、金融服务、国际合作和海外维权等服务功能,进一步推进亚太知识产权中心建设。

(三)上海自由贸易港功能在投资规则方面应有的贡献

目前,我国与“一带一路”沿线56个国家签订了双边投资协定。数量虽然不少,但其中大部分缔结于1996年之前,属于第一代投资协定。这类投资协定内容较为原则,条款也比较简单,甚至还存在缺少国民待遇条款、限制资本汇出、投资者只能将与征收补偿款额有关的争议提交专设仲裁庭解决等严重滞后的情况,保护水平较低、法律的约束性也不够。随着“一带一路”投资的增多,发生纠纷的风险也在不断增加,一旦发生争议,我国投资者可能难以依据现有的投资协定获得充分保护。因此,普及BIT,同时以投资保护和创新引导升级已有的BIT,就显得尤为重要。

上海自贸试验区是最早探索“准入前国民待遇+负面清单”管理模式的自贸试验区,已形成了比较完善的负面清单管理模式。虽然自2017年开始,国家层面出台《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》,现有的自贸试验区也有共同的负面清单,但负面清单管理模式才是外商投资管理体制改革的核​​心,而并非仅仅是负面清单的条款。除了负面清单项目的缩短以外,上海自贸试验区在外商投资项目备案、商事登记制度改革、国家安全审查、公平竞争审查、不断提高外商投资负面清单的透明度和市场准入的可预期性等方面形成了一整套的机制设计。以上海自由贸易港功能可进一步完善负面清单管理模式,并形成制度性公共产品,为中国与“一带一路”国家(地区)BIT谈判引入负面清单管理模式提供支撑。

目前“一带一路”沿线不少国家法律体系不健全,投资保护相关法律法规缺失或不完善,政府透明度低,现有国际通行的投资制度和投资便利化措施实施较少。以上海自由贸易港功能可在该国(地区)推进境外经贸合作区建设时,在国家相关部门的支持下,探索制定经贸合作区特别法规和实施细则,先行先试负面清单、投资者保护等理念和做法,为其后的双边BIT乃至多边投资规则打下基础。

(四)以上海自由贸易港功能在纠纷解决规则方面应有的贡献

1. 商事调解。上海自由贸易区应支持上海经贸商事调解中心、中国国际贸易促进委员会/中国国际商会上海调解中心的专业

化、国际化发展。支持这些机构到“一带一路”国家(地区)开办办事处;支持这些专业调解机构加强与CEDR、ICCDRS、LCIA、新加坡调解中心等国际调解机构的合作,吸纳国际调解机构推荐的调解员,同时向国际调解机构推荐中国的调解员;支持这些专业调解机构多渠道培养专业调解员,使其熟悉“一带一路”国家语言和实际情况、不断积累丰富的调解经验、具备相应的专业知识,更好地胜任“一带一路”纠纷调解工作;支持这些专业调解机构吸引有专业素养、国际视野的律师、专家加入“一带一路”纠纷调解队伍中来;进一步完善这些专业调解机构与上海市第一、第二中级人民法院、浦东新区人民法院自贸试验区人民法庭的对接。上海自由贸易区应在大胆探索的基础上,不但通过国家化、专业化的调解服务,吸引“一带一路”争端到上海进行调解,而且还要及时总结具有中国特色的国际调解经验,归纳形成国际调解示范程序,向“一带一路”国家(地区)宣传和推广。

2. 仲裁。上海自由贸易区应进一步吸引“一带一路”沿线国家和地区的仲裁机构入驻,并争取全国人大授权,允许境外仲裁机构在上海自由贸易区,按照自由贸易港功能的仲裁规则开展仲裁业务;通过国际竞争,促进国内仲裁机构提升国际仲裁能力,提升中国仲裁机构的国际公信力;大胆探索国内仲裁机构与“一带一路”沿线的仲裁机构合作建立联合仲裁机制;鼓励境内外仲裁机构吸引海内外优秀仲裁员;对参与“一带一路”国际仲裁中心建设的境内外国际仲裁机构作出的裁决,上海法院依法提供财产保全、证据保全等方面的司法支持,并在便利、快捷司法审查的基础上积极执行仲裁裁决。以此提升境内外当事人对中国仲裁制度的信任感,吸引“一带一路”建设参与国当事人优先选择到上海自由贸易区进行仲裁。上海自由贸易区应创造条件,全力支持上海自贸试验区国际仲裁院、上海国际航空仲裁院、金砖国家争议解决上海中心、中非联合仲裁上海中心、产权交易仲裁中心等建设,在不断完善的基础上吸引更多的“一带一路”国家(地区)建设联合仲裁中心。上海自由贸易港应鼓励境内仲裁机构开展涉“一带一路”国际商事仲裁,鼓励境内仲裁机构在“一带一路”沿线设立办事处。上海自由贸易区应及时总结《上海自贸试验区仲裁条例》实施过程中的经验与挑战,进一步提升相关规则的国际化程度,力争与国际规则和惯例的无缝对接,同时结合发展中国家特色,贡献“中国智慧”和“上海经验”,为“仲裁输出”提供规则保障,为将来“一带一路”国际商事仲裁公约的谈判提供基础议题和基础文本。

3. 民商事诉讼。在经济全球化大潮中,世界各国为了应对国际商事纠纷解决需求,纷纷建立国际商事法庭。例如,阿联酋于2004年设立迪拜国际金融中心法院,新加坡于2015年设立新加坡国际商事法庭,哈萨克斯坦、荷兰等国也相继通过立法设立国际商事法庭。2018年6月,中国最高人民法院分别在深圳和西安设立了第一国际商事法庭和第二国际商事法庭。上海自由贸易区法庭应密切关注国际商事法庭的运行,及时学习借鉴国际商事法庭的创新和经验,提供具有国际竞争力的国际商事裁决,并在条件成熟时,申请在上海设立第三个国际商事法庭。同时,上海金融法院、上海海事法院、上海知识产权法院应主动探索,提高案件审理的专业化水平和国际化水平。对涉外案件在裁判的准据法选择可在当事人同意的基础上选择适用国际组织示范文本、国际惯例、国际行业协会文件等具有国际法属性的规范性文件,以缓解国内立法不足及对标国际标准的内在需求。在不断提高专业化和国际化的基础上,吸引涉及“一带一路”的案件优先到上海自由贸易区进行审理。

四、以上海自由贸易港功能导向建设“一带一路”专业服务中心

(一)对标香港

对标香港,上海自由贸易区在建设“一带一路”专业服务中心方面还存在一些“短板”。一是合格的专业机构的缺乏。国际知名的专业服务机构,在上海设立地区总部的并不少,但主要的注意力都在开拓大陆市场,参与“一带一路”建设的并不多;国内的专业服务机构参与“一带一路”建设的积极性很高,但国际化程度和国际化水平又有所欠缺。二是综合服务少。现有的专业服务机构参与“一带一路”,大多集中在所在的专业领域,如咨询、审计、税务、法律、规划等,服务内容单一;服务机构之间缺乏合作,服务机构向更多业务领域拓展的更少,使得能够提供全方位服务的机构或机构联盟非常少。三是“一带一路”公共服务平台缺乏专业水平、公信力和凝聚力,没有起到实质性的作用。

(二)吸引和培育专业服务业集团

上海自由贸易区应进一步完善负面清单管理模式,进一步扩大专业服务业的开放,进一步吸引国际知名的专业服务机构在上海自由贸易港开设或升级地区总部,以开放促进竞争,在开放、竞争和学习中培养和训练国际化和专业化的人才,在开放、竞争和学习中鼓励和培育专业化、市场化、国际化的专业服务机构。出台优惠政策,比如政府购买服务、信用增信扶持等,鼓励国内外专业服务机构参与“一带一路”建设。争取国家相关部门支持,探索专业服务机构资质审批改革,允许从事相近专业服务的机构拥有多种服务资质,促进混业经营,促进专业服务机构向产业链两端延伸和拓展。可在人才、税收、金融等方面出台鼓励政策,促进专业服务机构做大做强,培育中国的专业服务业跨国公司。鼓励有条件的中资专业服务机构“伴随出海”,在“一带一路”沿线经贸合作区开设分支机构,就近提供专业服务。

(三)提高“一带一路”公共服务平台的专业水平和公信力

上海自贸试验区于2013年10月建立了跨境电商交易平台——跨境通,包含导购门户网站以及报关报检、个人行邮税网上征缴、跨境外汇支付等服务系统,还包括位于自贸试验区内的跨境电商保税仓物流中心。但“跨境通”运行之后,应者寥寥,并没有知名的跨境电商利用这个平台。究其原因,“跨境通”并不是一个完全公共的服务平台。“跨境通”由东方支付旗下的上海跨境通国际贸易有限公司负责运营,其本身还从事跨境电商业务,即“既是运动员又是裁判员”。其他跨境电商对利用“跨境通”平台,特别是与其共享数据顾虑重重。

反倒是第二批自贸试验区,福建自贸试验区、天津自贸试验区和广东自贸试验区,从一开始就复制推广中国(杭州)跨境电子商务综合试验区的经验,构建完全公共服务性质的线上“单一窗口”和线下“综合园区”两个平台,为跨境电子商务打造完整产业链和生态圈。专业跨境电商纷纷入驻“单一窗口”和“综合园区”,跨境电商业务发展迅速。

上海自由贸易区“一带一路”境外投资公共信息服务平台必须由政府投资,委托法定机构或独立第三方运营,并且探索公共信息和公共数据的公开,便于专业服务机构利用和应用相关的信息和数据。上海自由贸易区“一带一路”投资促进机构则可以“百花齐放”,可由政府相关部门联合设立,可委托中国国际贸易促进委员会等专业机构设立,也可鼓励行业协会、商会等组织凭借其“软力量”设立,吸引专业服务机构加强合作,为中国企业参与“一带一路”提供全产业链、全生态圈和全生命周期的综合服务。

(四)率先建设国家级“一带一路”海外投资风险管理中心

1. 探索设立金砖国家评级机构。2015年,金砖五国在乌法峰会上首次提出要设立独立评级机构,并在《果阿宣言》中得到进一步确认。目前,金砖五国已召集金融专家对拟设立评级机构采取的商业模式和相关算法进行讨论。上海应积极争取将筹建中的独立于现有标普、穆迪和惠誉三大评级机构金砖国家评级机构总部设立在上海自由贸易港,并以此为突破口,推进新国际评级机构在“一带一路”沿线的资信调查、评级和服务业务。

2. 探索设立“一带一路”国际仲裁中心。目前,中国引导设立专门的国际化的“一带一路”争端解决机制和机构是大势所趋。上海要进一步完善国际争端多元解决机制,进一步提升争端解决的国际化水平,争取将“一带一路”国际仲裁中心设立在上海自贸试验区。

3. 探索设立新型多边投资担保机构。为加强“一带一路”沿线的投资风险管理,除了借助世界银行多边投资担保机构(MIGA)以外,国家层面正在考虑配套亚洲基础设施投资银行、新设亚洲基础设施投资保险公司或类似的新型多边投资担保机构。上海自由贸易港可积极跟踪这一设想的发展,积极创造机会推进其落地在上海。

4. 继续吸引国际多边金融机构在上海自由贸易港设立办事处。从现有的经验看,吸引多边金融机构参与是一种有效的海外投资风险管理方法。上海自由贸易港可在国家相关部门的支持下,吸引世界银行下属国际金融公司、亚洲开发银行、亚洲基础设施投

资银行、伊斯兰开发银行、美洲开发银行、欧洲复兴开发银行等多边政策性或开发性金融机构设立办事处,方便中国企业在“走出去”过程中采取银团贷款、多元股权、债权股权组合等复合方式。

5. 探索开展海外安保业务。我国的海外安保业务尚处于起步阶段,虽然不同程度受到国内外法律的限制,但仍然可在具体领域中有所作为。上海自由贸易区可积极争取国家相关部门的支持,试点设立专业海外安保企业,加强与“一带一路”沿线国家(地区)政府和企业的合作,寻找机会参与甚至创办海外安保业务,让“经贸合作、安保先行”从口号变为现实。