
推进上海自贸试验区与 “四个中心”功能联动的初步建议

课题组¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：建立自贸试验区制度创新与“四个中心”建设联动机制是上海自贸试验区的重要任务。经过3年的实践探索，自贸试验区在航运、贸易和金融相关功能实现了从“0到1”的突破，下一步要以“点”上的政策突破带动“面”上的综合效应，让更多市场力量参与进来，让创新业务有更大生长空间，让更多国内外市场资源集拼起来，在国际化、枢纽性、配置力等“四个中心”核心功能“短板”方面实现进一步突破。

【关键词】：上海自贸试验区 四个中心 功能联动 市场主体

建立自贸试验区制度创新与“四个中心”建设联动机制是上海自贸试验区的重要任务，也是区别于国内其他自贸试验区的独特优势。《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《总体方案》）提出“形成与上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设的联动机制”，《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》（以下简称《深化方案》）进一步提出“加强与上海国际经济、金融、贸易、航运中心建设的联动机制”。

课题组从了解企业主体的感受角度，对部分航运类、物流类、平台类企业及金融机构的诉求进行梳理，直接反映了“四个中心”功能与自贸试验区联动的成效及问题。调研中企业普遍认为，上海自贸试验区在航运服务、金融创新、贸易平台等方面已取得不少突破，但有些领域和环节实际进展与市场预期之间有“落差”，部分功能性政策效应有待进一步释放。

一、上海自贸试验区与“四个中心”功能联动中的问题

（一）航运功能性政策效应的释放不明显

《总体方案》提出自贸试验区要“提升国际航运服务能级”，《深化方案》提出“完善具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式。”海关总署、交通部、财政部、国税总局及上海海关分别出台了政策文件，在自贸试验区内，国际中转集拼、沿海捎带业务、启运港退税等政策性政策通过试点取得突破，但总体看，航运功能仍处在点状突破阶段。相关企业反映的主要问题如下：

1、启运港退税：对试点的诸多限制使相关业务无法成规模有效开展

实施启运港退税可吸引国内特别是长江沿岸港口的出口货物经上海港中转，能增加上海港的箱量，促进集拼、配送等增值业务发展，提升上海港服务长江经济带的能力。此项政策最早见于国发〔2009〕19号文，2012年8月开始试点，2013年《总体方案》提出“完善启运港退税试点政策，适时研究扩大启运地、承运企业和运输工具等试点范围”，2014年通过自贸试验区扩大

¹作者简介：上海市发展改革研究院上海自贸试验区研究课题组：马海倩、杨波、汪曾涛、金哲超、朱春临等。

试点范围。

据上港集团等企业反映，启运港退税政策试点中主要面临四个限制：一是启运港限制。第一批试点仅有 2 个，第二批虽然扩大到 8 个，但相对于数量众多的长江口岸来说，试点范围放开仍显缓慢。同时，由于通过国际航线直接出口比通过启运港退税更加便捷，使得列入试点范围的青岛、连云港等海港对该政策实际无有效需求。

二是离境港限制。试点政策现仅限于洋山港，由于洋山港江船无法直达，一定程度上限制了政策的适用面。

三是直达限制。海关监管要求启运港退税的航线必须是直达航线，而船公司在长江沿线一般都要沿途加挂货箱，仅在一个港口揽货的情况非常少，因此与海关监管要求有矛盾。

四是运输企业资质和运输船舶限制。该政策要求对船公司和船号进行严格限制，导致可享受启运港退税的船舶数量有限。由于企业发货具有连续性，若不能做到每个班次都进行启运港退税，则政策对企业的吸引力下降。

经调研了解，试点政策放开缓慢主要来自于监管层的压力：税务部门担心限制放开后会出现偷税骗税情况，对此一直较为谨慎；若船公司取消直达限制，需要沿途海关进行“接力棒”式的监管，海关监管成本及跨地区协调难度则明显增加。

2、国际中转集拼：现行操作模式运作成本过高，业务难以开展

上海港发展国际中转集拼业务，旨在吸引目前在中国香港、新加坡和韩国釜山开展的国际拼箱大量业务“回流”，提高上海港国际集疏运能力。《总体方案》提出“推动中转集拼业务发展”，《深化方案》进一步提出“扩大国际中转集拼业务，拓展海运国际中转集拼业务试点范围”。

2014 年 11 月上海海关发布《关于中国（上海）自由贸易试验区开展海运国际中转集拼业务的公告》，太平名威和同景国际两家物流企业试点开展国际中转集拼业务。

调研中企业反映，目前国际中转集拼业务流程虽已打通，但实际运作中成本太高，业务量始终在“低位徘徊”，截至 2015 年 7 月，两家试点企业共运行仅 16 单。运作成本高的主要原因：

一是监管模式和监管流程不便利。如图 1 所示，国际中转货物入区参与拼箱仍需走“品名备案一进区备案一出区备案”流程，“一线放开”的便利并未显现；国内普通出口货物入区参与拼箱需经过“品名备案一进区报关一离境报关”三次报关流程，相比通过口岸直接出口每箱货物至少将增加 2000-3000 元的成本，且手续繁琐、时间较长。

二是本地出口货源拼箱与自贸试验区国际中转拼箱分割。国际中转集拼业务在自贸试验区内操作，本地出口货源拼箱业务在区外操作，自贸试验区单独发展国际中转集拼业务，可拼货源太少，无法有效降低国际中转拼箱成本。

三是上海港近洋远洋航线分离的“硬伤”。国际中转拼箱一般需要近洋航线货物与远洋航线货物互拼，而近洋航线全部在外高桥港，远洋航线全部在洋山港，导致货物需在两个港口之间来回运输，主要通过海上“穿梭巴士”和陆路公路运输¹²实现，成本增加，费钱耗时。

企业还反映，上海开展国际中转集拼业务面对的是国际市场的竞争，若上海港不能吸引更多具有国际揽货能力的市场主体

¹²1 海上“穿梭巴士”约 600 元/箱，耗时至少 48 小时；陆路公路运输 900-1000 元/箱，耗时约 3-4 小时。

前来开展拼箱业务，国际中转集拼的试点只能是“落地难开花”。

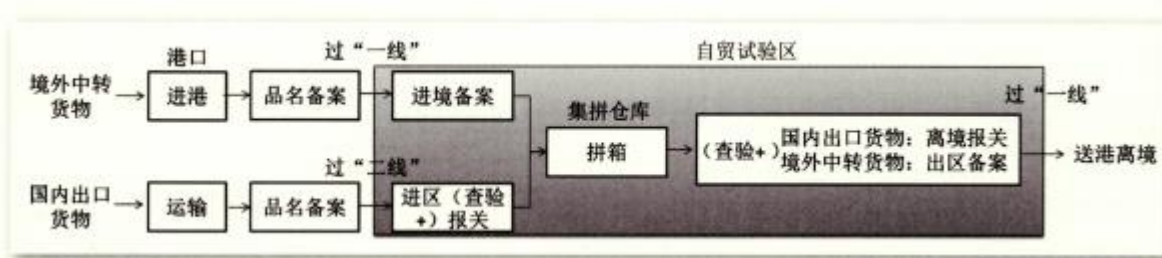


图1 国际中转集拼现行模式（仅列示国际中转货物与国内普通出口货物的拼箱）

3、沿海捎带：以传统“转关运输”模式监管，难具国际竞争力

开放沿海捎带业务的初衷是促使中资方便旗船在国内沿海港口和上海港之间开展外贸集装箱的国内段运输，增加上海港水中转流量。据介绍，釜山港每年约有1000多万TEU的国际中转货物，其中30%是由中国船运送过去的。

《总体方案》提出“允许中资公司拥有或控股拥有的非五星旗船，先行先试外贸进出口集装箱在国内沿海港口和上海港之间的沿海捎带业务”。《深化方案》进一步提出“优化沿海捎带业务监管模式，提高中资非五星旗船沿海捎带业务通关效率”。

自贸试验区成立后，中资非五星旗船沿海捎带业务虽有突破，但业务量尚未形成规模，2015年上半年完成4.7万TEU，与上港集团最初预计全年100万TEU的期望值相去甚远。

另据太平名威反映，由于釜山港近期重点推出国际中转集拼业务，到釜山港中转比在国内沿海捎带更便利成本更低，2015年以来该公司的沿海水水中转业务现已处于停顿状态。

调研中上港集团等企业反映，沿海捎带主要问题有：一是监管模式复杂。海关对沿海捎带业务采用“转关运输”模式进行监管，即先在启运港报关、到上海港后报转关，而直接到釜山、新加坡等境外港口中转船则无须报关。同时，由于转关报关需要事先报告二程船，如果出现爆仓需要改配的情况履行的手续则更为繁琐。

二是试点政策覆盖面小。要求必须是中资控股，但能符合条件的船很少，目前只有中远集团的40多条船可以从事该业务，中海集团有20多条船正在申请，但由于这些船是中海集团在香港的子公司或单船公司控股而无法获批。

而且，目前政策仅对中资方便旗船开放，不对外资船开放，中资船与外资船之间无法相互调配货物提高各自舱位，也影响了该项政策对船公司的吸引力。

以上情况说明：功能性政策只是解决了“可以做”的问题，却无法解决成批量做问题。有限的政策适用面、高昂的成本、传统的监管方式，直接影响和制约新业务、新功能成长壮大。要在国际市场竞争中胜出，政策设计和监管方式还须有大的改变。

（二）金融改革创新进展与市场预期有落差

金融创新在上海自贸试验区改革任务中具有突出地位。自贸试验区成立以来，金融改革大致经历了三个阶段：一是确立总体政策框架，即“一行三会”出台支持自贸试验区建设的51条意见；二是2014年5月自由贸易账户（简称FT账户）系统正式

投入使用，作为自贸试验区金融改革的基础工具，实现与境外金融市场的融通；三是 2015 年 2 月 FT 账户境外融资功能启动，建立起宏观审慎的本外币全口径境外融资管理制度。

截至 2015 年 6 月底，共有 28 家金融机构通过分账核算系统验收，共开立 19979 个 FT 账户，账户收支总额达 6357.5 亿元。目前 FT 账户经常项下、直接投资项下、分账核算项下的自由兑换、境外借款等功能已实现，外币服务功能已启动。

调研中部分中外资银行等金融机构反映，自贸试验区金融改革的进展速度与市场主体预期之间仍有落差，FT 账户功能“设计很丰满、现实很骨感”。特别是自贸试验区金融政策由人民银行、外管局、金融行业监管部门等会同制定，相关配套政策出台步调不一致、操作细则不到位，都会影响自贸试验区金融创新的实际进程与效果。

1、FT 账户资本项目可兑换功能尚未完全释放

目前资本项下部分项目已实现自由兑换，但市场主体更希望利用 FT 账户在个人跨境投资、资本市场和货币市场有关项目可兑换上进一步突破，以及对风险较大项目尝试开展限额内可兑换试点。

尽管在人行上海总部发布的《中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理实施细则（试行）》中已提到利用 FT 账户探索个人跨境投资、资本货币市场开放等内容，但相关业务开展还需要证监、外管等部门的配套细则，至今仍未出台。

2、FT 账户跨境融资功能仍有待拓展

企业、银行等市场主体较认可 FT 账户的海外融资功能，企业和银行通过 FT 账户从境外借入利率更低的人民币贷款。随着境外人民币价格上升，境内外利差缩小，再加上境外借款需预提所得税、营业税等附加抬高了境外借款成本，导致企业开展该业务的动力有所下降。同时，汇丰银行等反映，FT 账户在融资资金方面仍有一定限制。

外资银行上海市级分账核算单元的境外融资额度设定为其境内法人机构一级资本的 5%，由于境内外资法人银行一级资本较少，若按 5% 计算额度则开展业务的门槛较高。又如部分企业反映，“境外融资所得资金只能用于自身的生产经营活动、区内及境外项目建设”这一规定，限制了企业将资金用于区外的实业投资等。

此外，部分政策条文含糊不清，多处使用类似“符合条件”等笼统的表述，但又未对所设条件进行说明。如中国银行等反映，《中国（上海）自由贸易试验区分账核算业务境外融资与跨境资金流动宏观审慎管理实施细则（试行）》规定企业主体 FT 账户境外融资要“符合国家和试验区产业宏观调控方向”，但银行操作层面对“宏观调控方向”难以把握。

3、FT 账户资金划转操作便利性有待提高

调研中企业、银行等反映，FT 账户在经常项下、直接投资项下与一般境内账户无大区别，但操作便利度反而不如一般境内账户。FT 账户对境内区外及境外的经常项下或直接投资项下资金划转业务，均需提供详细用途文件的纸质凭证，并通过银行柜面办理。

特别是，FT 账户与一般境内账户之间资金划转被视为跨境业务，需进行真实性审核后方可进行划转。相比较，一般境内账户对境外的资金划转需按跨境业务管理，对境内区外的划转则完全自由，业务办理有网银、柜面多种渠道。

FT 账户对境外资金划转的便利优势并不明显，对境内资金划转手续更为繁琐。此外，FT 账户与一般境内账户之间只能以人

民币进行划转，外币资金不能跨二线，限制了企业合理的外币划转需求。显然，以上因素影响和制约了 FT 账户的吸引力和活跃度。

（三）大宗商品交易平台市场空间待拓展

《总体方案》提出，“探索在试验区内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的国际贸易”。《深化方案》提出“加快推进大宗商品现货市场和资源配置平台建设，强化监管、创新制度、探索经验。”2014 年 4 月，《中国（上海）自由贸易试验区大宗商品现货市场交易管理暂行规定》出台。

目前规划设立的八个大宗商品交易市场中，有色、钢铁、棉花等交易市场已上线运作。调研中部分企业反映，自贸试验区大宗商品交易平台制度设计的风险防控意识较强，但也限制了交易平台的资源配置功能的自发形成和培育生长的空间。有企业坦言，“自贸试验区大宗商品交易平台的交易、托管、清算、仓储‘四分开’风险控制设计，可谓全国最严的交易平台。平台开出来没问题，关键是开出来能活下去、发展好，如果在平台上的企业都没有生意做，市场交易平台就不能说是成功的。”

以棉花平台为例。据上海市纺织原料公司反映，自贸试验区大宗商品交易平台现有制度设计虽然考虑较周到，但资源配置和定价功能形成还有两个障碍：

一是保税与非保税现货交易分离。目前自贸试验区只允许做保税现货交易，交易量有限，平台规模难以做大。目前国内每年产棉 600-700 万吨，市场需求大约在 800 万吨左右，国家收储棉花后基本上都在北京棉花交易中心拍卖。WTO 每年给中国进口棉花配额为 89.4 万吨，其中 30 万吨以上配额由央企获取，留给市场上的进口棉花量不到 60 万吨。如果自贸试验区内棉花大宗商品交易市场仅进行 60 万吨的保税棉交易，其市场规模和影响力较为有限。

二是现货与期货不能联动。目前自贸试验区大宗商品交易平台只能进行现货交易，无法做到现货交易和期货交易相结合，难以产生价格指数的影响力。美国洲际交易所（ICE）等国际知名大宗商品期货交易平台希望在自贸试验区内设立保税仓库开展保税交割、跨境交割业务，拓展其全球仓储网络和交货体系，还可为国内参与国际期货市场的生产商和贸易商节省库存和通关成本，但按现行政策规定走不通。此外，自贸试验区大宗商品交易平台在资金使用方面仍有诸多不便。

如交易只能使用 FT 账户，棉花交易的买家基本为上海周边省市的棉纺织企业，开设 FT 账户需要先在自贸试验区内进行注册，给企业带来不便利。又如，目前的清算模式规定平台只能做现汇买卖，而企业线下的实际操作多以开具信用证方式为主，与企业现行贸易结算方式不匹配。

二、加快推进自贸试验区与“四个中心”功能联动的相关建议

深化与“四个中心”的功能联动，是下一步上海自贸试验区改革创新必须继续做好的一篇大文章。经过近 2 年的实践探索，相关航运、贸易和金融功能实现了从“0 到 1”的突破，下一步要“从 1 到 100”，以“点”上的政策突破带动“面”上的综合效应，关键要围绕功能性业务的开展、功能性工具的应用、功能性平台的运作，用足用好自贸试验区的各种试点政策，试点政策要通过放开来扩面，让更多市场力量参与进来，让创新业务有更大生长空间，让更多国内外市场资源集拼起来。

要充分体现自贸试验区制度创新的特点：一是监管上的“特”，对标国际环境形成契合新业务新功能生长壮大的监管环境，有效降低市场主体的运作成本，提高便利度；二是开放上的“特”，引入国际级的市场主体，建设双向开放的国际化平台；三是改革上的“特”，争取国家层面在相关事项上更大力度的授权。具体建议如下：

1、针对功能性业务推进监管模式创新。一是加快推广启运港退税政策试点。扩大试点港口范围，启运港扩至长江沿线各港

口，离境港扩至外高桥港；试点突破直达限制，争取国家海关总署的支持，利用电子化监管手段、随机抽查方法，探索“接力棒”式的监管模式和流程创新；对试点船公司进行严格的资质管理，并建立退出机制，在此基础上放开对承运船舶的严格限制。

二是探索建立综合拼箱平台。建立多业态“综合拼箱平台”，国际中转拼箱、普通出口拼箱、进口分拨、国内中转拼箱等在同一场所运作（见图2）。

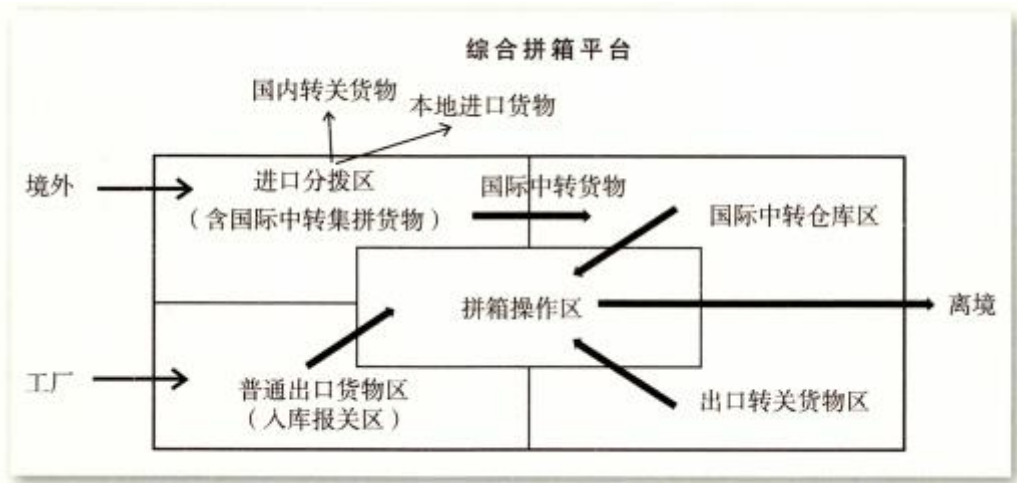


图2 国际中转集拼综合拼箱平台模式流程图

探索建立适应综合拼箱平台运作的监管模式，在统一的平台内设置不同的区域，分别实施监管。简化监管流程，对进入平台的普通出口货物采取“入库报关（装箱前报关）”模式，对国际中转货物采用“仓单核销”模式。

三是优化沿海捎带业务监管模式，适度扩大政策适用范围。建议参照“国际中转业务”的监管模式，对已在启运港报关的集装箱货物运送至上海港之后，可在自贸试验区内短时间中转堆存。同时，可考虑将政策适用范围扩大到中资实际经营的船舶或中资子公司控股的船舶，研究租赁船舶适用该政策的可行性。

2、依托 FT 账户系统加快金融创新突破。结合上海国际金融中心功能需求，充分利用 FT 账户体系风险防控优势，加大自贸试验区金融创新突破的速度和力度。

一是加强与“一行三会”的互动协作，在优化 FT 账户管控机制基础上，加快出台资本项目开放方面的实施细则，在个人投资、证券资本化等资本项目自由兑换方面加大率先突破力度，真正使 FT 账户体系成为实现资本项目完全兑换的“试验田”。

二是紧密结合上海国际能源交易中心、上海黄金交易所、国际金融资产交易平台等要素市场平台建设，进一步拓展 FT 账户的载体与通道功能，完善人民币计价结算功能，推进“在岸的离岸人民币中心”建设。

三是在“二线有限渗透”原则基础上，探索拓展 FT 账户的融资用途以及提高资金划转的便利性；加快自贸试验区内外汇交易中心建设，尽快形成自贸试验区外汇兑换市场化机制。

3、推进大宗商品交易平台功能突破。吸引更多的投资者和交易者上平台，把平台功能做大做强。一是探索建立整合保税和非保税货物市场交易的大宗商品贸易综合平台。在风险控制的基础上，研究非保税交易功能的可行性和操作方案。

二是探索自贸试验区大宗商品交易平台期现联动，支持平台与国际知名商品交易所、境内证券交易所、期货交易所等合作，实现期货现货联动。

三是进一步提高大宗商品交易资金交易的便利性，研究允许普通人民币账户参与单向购买大宗商品可行性，为有实际生产需求的企业提供便利，增强大宗商品交易平台吸引力。