

上海自贸试验区临港新片区新型国际贸易发展 与上海国际贸易中心建设

张磊¹

(上海对外经贸大学 201620)

【摘要】: 上海自贸试验区临港新片区建设要找准自身特色和禀赋优势,把营造良好的制度环境和创新生态放在突出位置,有序推进特殊经济功能区建设。要大力发展转口贸易、离岸贸易与国际航运业,推动国际中转集拼等取得新突破。要发挥自身投资贸易自由化程度高、网络信息流动便捷等优势,立足新型服务贸易、数字经济等前沿趋势,积极培育高端服务、数字贸易等产业,重点发展保税服务、高端制造衍生服务、离岸数据服务、数字内容等产业。

【关键词】: 上海自贸试验区临港新片区 上海国际贸易中心 新型国际贸易

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)12-0044-010

上海自贸试验区临港新片区(下称新片区)建设正在加快推进。根据总体方案要求,新片区将大力发展新型国际贸易,并借此有力推进上海国际贸易中心建设。本文旨在立足新片区建设,结合上海国际贸易中心建设面临的新要求,深入分析新片区发展新型国际贸易的重点、突破口和配套政策,以进一步发挥对上海国际贸易中心建设的辐射带动作用。

一、新片区在上海国际贸易中心建设中应发挥的作用

(一)挖掘制度潜力,助力上海适应发展新要求

当前,我国扩大开放面临的外部环境日益严峻。与此同时,以智能化、数字化、个性化为特征的全球新产业革命深入发展,对我国打造未来产业高地提出了更高要求。因此,新片区发展新型国际贸易并不是为了简单实现自身发展,而是立足我国改革开放全局作出的重大战略安排,对上海的国际贸易中心建设具有重大战略意义。

一是对标国际促进上海高水平开放和高质量发展。新片区要通过借鉴和对标国际经验,依托自身制度优势,引领上海“五个中心”建设,率先发展创新经济、服务经济、离岸经济、数字经济等,尽快形成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。要把握全球产业新趋势和高端产业链内在需求,积极推动投资、贸易、金融、运输、人员移动自由,提升跨境数据服务能力,做到境内关外来去自由、风险可控,使制度创新转化为高质量发展的动力,促进上海的高水平开放和高质量发展。

二是抓住产业发力点。大力发展各类具有平台型、融合性、生态型等特征的新型国际贸易业态,形成上海经济的新增长点,促进整体产业结构优化,构建沟通全球的交易网络,增强贸易营运和控制力,助推上海从传统经济中心城市向全球城市转变。

作者简介: 张磊,经济学博士,上海对外经贸大学国际经贸研究所研究员。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点专项课题(编号 2019-AZ-003-A)。

三是重视科学决策。在新片区方案后续细化落地中,把解决重点领域面临的制度瓶颈作为主线,全面梳理新片区发展新型贸易的关键环节,瞄准亟须解决的痛点、堵点、靶点问题,精准推进制度创新,为国家探索解决关键瓶颈的“上海方案”。

(二)集聚全球交易,拓展国际资源

一是从以货物运输功能为核心向以交易服务功能为核心转变。目前,伴随着新一轮全球化和国际贸易发展变化,全球典型国际贸易中心城市均从以货物运输功能为核心向以交易服务功能为核心转变,更强调发挥全球资源配置核心的功能。对此,新片区应聚焦国际贸易与国际航运中订单控制、贸易链整合、供应链管理等核心环节,大力发展转口贸易与离岸贸易等高附加值产业,加快打造国际贸易航运枢纽之新优势。

二是积极吸引跨国公司总部。搭建全球资源整合和要素聚集新平台,探索提升对全球资源定价的话语权。充分发挥新片区开放的制度优势,开展国际业务自由化便利化创新,通过发展转口贸易与离岸贸易等搭建全球资源整合和要素聚集新平台,充分利用国际国内两个市场,提升整合全球优势资源的能力。以要素资源跨境流动自由化便利化为目标,吸引外国跨国公司运营、结算和贸易等总部集聚。

三是支持中国企业“走出去”。新片区要服务国家“一带一路”倡议、长江经济带发展战略,支持长三角、长江经济带以及全国市场主体在新片区设立贸易、结算和运营等总部等,助推中国企业“走出去”,融入全球价值链。搭建国际贸易平台,与“一带一路”沿线国家和地区共建自贸区网络。加强与长三角产业分工协作,发挥上海国际金融、国际贸易和国际航运等城市综合服务优势,开展跨国转口贸易和离岸贸易业务,以提升国内市场主体在全球价值链中的地位。

(三)促进高端服务贸易要素集聚

一是推动金融、电信、文教、医疗等重点领域的新兴贸易业态率先实现市场开放与发展。目前,基于互联网、基于服务、基于信息化的平台经济作为新经济时代最重要的创新商业模式,正在快速推动金融、电信、文教、医疗等重点领域服务贸易新业态、新模式的发展。新片区要把服务贸易重点领域新业态作为产业结构调整及国际化大都市差异化竞争的重大战略来突破,引领相关市场的率先开放与发展,抢占服务经济和平台经济新高地,以提升我国在全球价值链中的地位。

二是探索服务业进一步深化开放。从海关特殊监管区制度下“货物的境内关外”定位,拓展延伸到“货物和服务的境内关外”的定位,借鉴国际典型自由港、自贸区经验,加快对海关特殊监管区内与服务相关业务的开展,包括保税维修、保税租赁等,促进高端服务贸易要素的集聚,形成我国服务贸易领域国际竞争的制高点,引领我国从贸易大国向贸易强国转型。

三是推动服务业监管制度改革。基于服务贸易特性,国内政策对服务贸易自由化影响巨大,对各类国内政策进行国际约束已成为全球服务贸易规则谈判和制定的一大趋势。目前,中国服务业市场对外开放工作的一项重点任务就是对服务业国内监管政策进行协调和完善。新片区应不断优化对服务贸易的“事中事后”监管改革,尽快形成“服务贸易友好型”营商环境。

(四)打造数字贸易高地

一是推进数字贸易开放与发展,加快上海“数字城市”建设。围绕新模式、新业态打造云服务、数字内容、数字服务、跨境电子商务等基础好、潜力大、附加值高的特色领域,不断巩固上海数字贸易的先发优势,通过率先试点开放等培育数字贸易持续增长的核心竞争力。

二是借鉴国际规则发展趋势,探索弥合“数字裂痕”的“上海方案”。不断提升数字贸易各领域开放度,形成与国际通行规则相接轨的高水平开放体系。完善数字贸易要素流动机制,探索形成高效、透明、便利的跨境数据流动体系。在保护知识产权、

保护个人隐私等方面加快探索与国际通行规则接轨的数字贸易监管举措,在数据流通、数据安全、网络监管等方面形成具有上海特色的监管体系。

三是重视全球数字资源的集聚与整合,为填补“数字鸿沟”贡献力量。加快打造有全球影响力、资源配置力和创新驱动力的数字贸易龙头企业;集聚一批引领数字贸易发展、具备价值链整合能力的数字跨国公司;培育一批国际竞争力强、发展潜力大的独角兽创新企业;推动建成若干具有较强辐射和带动作用的创新创业、交易促进、合作共享功能平台等。

二、新片区在上海国际贸易中心建设中面临的主要问题

(一)新片区发展国际转口和离岸贸易面临的问题

一是在发展转口贸易方面,海关监管便利化程度有待提高。目前新片区国际中转集拼依然面临“两次报关”难题,整体通关效率较低。此外,国际货物与国内货物尚未实现中转混拼,导致大量内销货物无法纳入国际中转集拼业务范围,国际中转集拼业务货源不足。

二是新片区转口贸易的业务成本费用依然较高。由于目前欧美航线主要集中在洋山港区,东北亚航线主要集中在外高桥港区,两港区距离新片区均在百公里以上,许多货物需要在两港区之间进行二次驳运,增加了转运时间与成本。

三是传统的外汇管理体制有待完善。传统的外汇管理体制与企业开展离岸贸易业务的“三流(货物流、资金流和订单流)分离”运作模式不匹配,导致相关外汇收付困难,如离岸贸易项下预付和预收货款需要登记,且额度受限,在岸账户和离岸账户之间资金往来有严格限制等。这导致自贸试验区内企业难以灵活选择账户体系进行业务操作,无法享受自贸试验区政策带来的便利性。

四是现有税制安排不利于离岸贸易的开展。作为一种新型贸易方式,离岸贸易以“三流分离”为显著特征,货物在异地办理出口退税时,因在国家层面缺乏专门针对离岸贸易的出口退税政策,导致国内各地税务部门对该贸易模式的理解不一致,造成诸多不便。此外,由于离岸贸易往往在同一笔货物贸易中存在着多项合同关系,根据现行印花税法征收条例,则须多环节缴纳印花税。

(二)新片区发展新型服务贸易面临的问题

一是开放领域依然有限。尽管自贸试验区前期曾推动“负面清单”等相关试点工作,但服务业核心领域的市场准入条件还有待放宽,尤其是金融、医疗、维修再制造等新兴业态相对集中的领域开放限制依然较多。此外,许多政策有待落地,如部分服务业开放措施尚未出台操作细则,部分细则没有明确服务范围和服务半径等。

二是开放模式单一。前期自贸试验区推动外商投资“负面清单”工作主要是针对服务贸易第三种模式,即商业存在,对跨境交付、自然人流动等模式的关注较少。对此,自贸试验区曾探索实施跨境服务贸易负面清单管理模式,并制定《中国(上海)自由贸易试验区跨境服务贸易负面清单管理模式实施办法》《中国(上海)自由贸易试验区跨境服务贸易特别管理措施(负面清单)(2018)》等,目前相关工作亟待推进。

三是服务贸易新业态、新模式发展不足。目前全球货物贸易与服务贸易已呈现出显著的融合发展趋势。新片区制造业基础良好,并已形成新能源装备、大型船用关键件、汽车整车及零部件、海洋工程装备、工程机械装备、民用航空装备、再制造等装备制造产业基地,但相关服务业发展基础薄弱,服务业规模有待扩大,供应链金融、商务服务、互联网服务等新模式新业态尚未充分发展。

四是对服务贸易管理的体制机制有待优化。由于服务业管理主要按行业进行划分,这导致服务贸易发展中行政主管和牵头部门较多,各部门管理视角和工作推进的重点不同,尚未形成统一协调和集体规划的机制,多头管理问题突出。此外,相比货物贸易较为成熟完善的统计体系,服务贸易统计方法尚未实现与国际标准的完全对接,服务贸易统计调查工作的法制化、规范化和科学化有待加强。

五是与服务贸易特点相适应的具体监管手段有待创新。例如,针对保税维修等新兴服务贸易,目前海关监管重心仍在有形实物上,对这类服务基本沿用货物监管方式,归类、征税、查验手续较为复杂,监管方式难以满足快速便利的需求。此外,针对专业人士跨国流动等相关需求,包括境内外人员资质互认等工作有待深化。

(三)新片区发展数字贸易、跨境电商等面临的问题

一是新片区实现跨境数据流动面临若干制度障碍。跨境数据流动是一个十分复杂的问题,无序流动将带来极大的安全风险。因此,我国对数据跨境流动监管采取十分审慎的态度。但在操作中监管过严,会对全球数据资源配置能力造成一定制约。其次,数据权属不清、数据流通标准具体细则缺失也会影响数据的正常流动。一般认为,数据的所有权应当属于数据的原始提供者,但如何划分数据主体与数据控制者的产权边界,亟待统一认知。

二是新片区数字产业链核心环节的发展依然薄弱。上海数字内容产业主要依靠传统产业转型发展,创新型产业十分薄弱,并且大部分企业以服务外包为主,如动漫和网络游戏产业都是利用劳动密集型优势进行加工,缺少自主品牌。目前,新片区原创高质量数字产业内容不多、产业链不完善,如动漫产业与食品、玩具、服装、出版以及相关衍生品的结合不够,没有形成完整的产业链,缺少上下游产业间的互相带动效应。其次是大型龙头电商平台缺失。尽管上海有一批细分领域的龙头电商,但缺少大型综合性龙头电商,这使得新片区在跨境电商业务等方面缺乏竞争力。

三是对数字产业的配套工作亟待加强。根据 2018 年《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》,增值电信业务的外资股比不超过 50%(电子商务除外),基础电信业务须由中方控股,这对吸引数字产业外资相对不利。其次,受制于政策障碍和生活成本高等因素,上海对专业人才的吸引力不足。

三、新片区推进新型国际贸易发展的对策建议

(一)加快上海转口贸易与离岸贸易发展

1. 支持发展方面

一是发展转口贸易与国际航运业务。发展国际转口贸易业务,促进各类跨国公司子公司的货物汇集到上海的贸易型总部,与国际转口货物一起参与集中调拨、配送。强化国内转口贸易业务,鼓励外省市企业货物经上海口岸进出口,并在上海中转、重新拼箱后前往其他目的地。发展国际中转集拼和国际分拨配送。新片区要加快适应国际贸易订单碎片化和班轮运输联盟化、大船化的趋势,为转口货物提供集拼、分拨和交割等各项贸易增值服务等。提升国际船舶物资(油品)供应服务功能,着力打造东北亚保税燃料油加注中心。

二是发展离岸贸易业务。发展“两头在外”的离岸贸易业务(纯离岸贸易),支持新片区提供境外不同企业间的全球采购、货物调拨、资金结算、订单管理等功能。发展“一头在内、一头在外”的离岸贸易业务(准离岸贸易),主要满足中国本土企业“走出去”产生的大量中间品在外省市和东南亚国家之间流动而衍生出的准离岸贸易需求。

三是加快配套重点项目的建设。依托新片区一体化信息管理服务平台、国际贸易单一窗口等系统,推进特殊综合保税区

综合信息管理服务系统建设,启动金融、税务、市场监管等跨部门数据共享,争取围网封关验收后可同步投入运营。建设大型海关监管综合拼箱服务中心,实施一个中心下的分区(库)操作,并在中心内融合各种形态的拼箱操作需求,一揽子解决上海港在拼箱服务上的短板,降低国际中转拼箱的操作成本。加快供油港口、储罐、加注锚地等配套设施建设,合理布局海上保税燃料油加注区域,允许区内企业开展不同税号下保税油品混兑调和,开通挂港加油船舶通航、通关特殊通道等措施。加快推进上海天然气定价中心、新片区能源交易中心等各类平台经济项目落地等。

2. 深化开放方面

一是加快实现一线监管的负面清单化管理工作。在新片区围网区域落实“境内关外”制度。制定公开、透明的禁止类货物和管制类货物的两类负面清单制度。除特殊需要管制的物品需要申请,以及明确禁止贸易的物品外,其他一般货物的贸易不设置障碍,准许自由进出口。负面清单以外的货物,允许其在新片区与境外间自由流动,取消海关进境备案手续。

二是优化升级二线监管,探索构建高效便捷的贸易通关系统。借鉴新加坡等自由港经验,逐步将海关、检验检疫、港口、交通运输等信息统一纳入数字化管理平台,提高贸易便利化水平,取消对进出区货物逐单、逐票的现场查验,更多采取电子监管、风险管理、海关稽查等方式,简化有关单据和程序、降低监管成本、提高运作效率,与国际惯例海关审计核查制度接轨。推广进口货物“两步申报”通关模式,实施关税保证保险制度。推进保税期货交割多品种覆盖,探索在区内建立 LME 交割库。推进系统性的多式联运政策,探索实行多式联运“一单制”的模式,推动海运、空运、铁路运输信息共享,强化新片区多式联运集疏运体系。

三是对标美国、新加坡、中国香港经验,优化“单一窗口”功能。可将其分为监管层和功能层两个层级。在监管层上,由海关牵头运营“单一窗口”平台,并纳入其他贸易监管部门,在数据元标准化的前提下实施贸易监管和风险管控。在功能层上,导入第三方服务提供商,包括舱单软件服务商、舱单港口服务商、进口安全申报服务商等,保证贸易合规性并提升贸易效率。

3. 优化监管方面

一是推进外高桥与洋山港区试点两港快速直通关模式。对洋山保税港区与外高桥港区实施“一体化”管理,试点推行两港快速直通关模式。优化港口收费制度,使洋山港收费水平接近国际主要港口。

二是建立企业分级评估框架,探索与货物分类管理挂钩,推行便利化措施。建立企业分级评估框架,根据企业背景、是否具备跟踪和追踪货物移动及识别差异功能的库存系统、信用状况以及合规记录等进行分级。优化货物状态分类监管措施,对高信用等级企业的货物,通过互联网、大数据等技术,加强对多种状态货物数据化管理,实现报税和非保税货物的同库存放、同时报关、发送,压缩货物通关时长,降低企业仓储经营成本。

三是针对离岸贸易真实性审核等问题开展事中事后创新等,重视应用微观制度安排有效防范风险。针对离岸贸易真实性审核,建议新片区在宏观审慎监管框架下,更多通过灵活性的微观制度安排来督促宏观调控目标在微观主体层面的实现,如赋予基层监管部门和市场主体适当的自主裁量权,事前建立动态名单制、强化信用监管,事中事后加强核查与处罚等。

四是推进对企业外汇账户的灵活性管理,探索将离岸贸易结算整合到 FT 账户。探索优化经常账户项下离岸转手买卖的监管方式,支持企业利用 FT 账户开展货物转手买卖,鼓励商业银行支持真实合规的离岸转手买卖外汇业务发展,为离岸转手买卖提供便利的贸易结算和贸易融资服务,逐步将离岸贸易相关结算账户功能整合到 FT 账户。

五是针对离岸贸易制定专门所得税制度,减免离岸贸易合同印花税,提高出口退税便利度等。在所得税方面,全球离岸业务中心的共同特点是涉及离岸业务的税收水平都较低,一些国家对其离岸业务提供部分或全部税收优惠,如中国香港、新加坡、菲律宾马尼拉等国际离岸业务中心企业所得税税率在 5%~17%之间。

(二)推进上海服务贸易新产业与新业态发展

1. 支持发展方面

一是发展各类知识资金密集型服务业。持续优化跨境人民币业务,发展供应链金融,探索深化跨境金融业务开放,吸引外资机构与中资银行或保险公司的子公司在新片区设立合资理财公司,推动金融业深度融入国际市场。支持放宽境外新药使用,引进国际先进医疗器械并扩大使用范围。建设一流的国际旅行卫生保健中心,为出入境人员提供高质量的国际旅行医疗服务等。加快发展管理咨询和公共关系、会计、法律、广告等专业服务贸易。支持本土专业服务企业扩大跨境服务,鼓励参与中国企业海外投资的专业服务工作等。

二是与海关特殊监管政策相关的各类保税服务。在新片区围网内重点发展航空、船舶、核电等保税维修业务,形成涵盖旧件回收、关键件配套及整机再制造的产业链条,打造全球一站式保税维修和再制造基地。支持飞机、船舶、大型海工设备等高端装备融资租赁业务,建成全球高端装备融资租赁中心。发展汽车、医疗器械、航空航天、可再生能源装备、智能电网与分布式能源装备、机器人等制造装备的保税展示交易。开展原油、天然橡胶、铁矿石等大宗商品期货保税交割业务等。

三是重视货物与服务融合性贸易的发展。围绕面向制造业、交通运输业等行业大型工业装备产品的工业设计服务,发展高端制造产品的工业设计服务,促进工业设计服务与工业产品融合发展。发展面向制造业的定制软件研发、嵌入式软件研发和系统软件研发等业务。对接产业升级需求,发展嵌入式软件研发服务。重点面向建筑业、交通运输业等行业,发展工程咨询和规划设计业务。积极推进“一带一路”沿线国家和地区的工程项目服务。

2. 深化开放方面

一是继续探索实现4种服务贸易模式负面清单开放政策的系统集成,争取在跨境贸易领域实现新突破。要继续探索制定新片区跨境服务贸易负面清单,提升负面清单层级,借鉴全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership,简称CPTPP)等在商业存在和跨境服务贸易模式下采取负面清单方式的做法,重点研究金融服务、电子商务、商务人员入境、通信等方面开放的内容,提出新片区以负面清单方式实现“一揽子”扩大开放政策的创新举措。建议探索扩大跨境服务贸易非“当地存在”的适用范围。在无船承运、在线广告、法律咨询、再保险和转分保、电子支付服务等领域允许境外服务提供商以跨境交付或自然人移动的方式为自贸试验区内的企业和居民提供服务。自贸试验区管理机构可对相关的跨境服务明确资格要求、能力评估、程序和技术标准、消费者保护、许可要求、管理措施,并明确接受境外服务提供商申请的路径以及办理相关许可的时限。

二是加快实施高水平金融开放措施。针对当前对商业存在形式下的金融服务业开放采取负面清单模式,而对跨境金融服务贸易则延续传统的正面清单模式之现状,借鉴国际先进经验研究制定金融服务业“全口径”市场开放的负面清单。吸引外资在新片区设立外商独资或中外合资银行、证券、保险、资产管理等各类金融机构,缩短审批时间。取消外资金融机构投资方资产规模、金融从业年限的限制,实行内外资金融机构一致管理。取消外资银行只能办理50万元以上存款业务的限制,以及2亿元或者等值自由兑换货币营运资金的要求。支持符合条件的机构申请合格境内机构投资者、人民币合格境内机构投资者业务资格,将合格境内机构投资者主体资格范围扩大至境内外机构在上海发起设立的投资管理机构。支持设立人民币跨境贸易融资和再融资服务体系,为跨境贸易提供人民币融资服务。支持金融机构按国际通行规则为大宗商品现货离岸交易和保税交割提供基于自由贸易账户的跨境金融服务等。

三是推进医疗卫生领域对外开放实现新的突破。探索允许在新片区设立外商独资医疗机构,取消最低投资限额和经营年限,或降低中方占股比例(目前要求中方在中外合资、合作医疗机构中所占的股权比例或权益不得低于30%,且合资、合作期限不超过20年),进一步降低外资进入门槛。加快推进医疗科技领域的项目合作,试点取消“干细胞、基因诊断和治疗技术开发和应用”的

外商投资准入限制。争取将引进国外医疗器械的审批权限下放到新片区。争取突破《药品管理法》规定,在区内实现“中外药品同步使用”。探索推进药品上市许可持有人制度改革,扩大试点药品范围,在新片区允许外国科研人员成为药品上市许可持有人。争取国家授权在新片区实施医疗签证政策。对持医疗签证来沪的外国人可在指定的国际医学园区内的医疗机构就医。相关医疗机构应具备与国际医疗保险相衔接的条件,并允许使用境内尚未注册但境外已上市的药品和医疗器械。探索完善与外国人来沪就医相关的康养、医疗纠纷等后续配套机制。试点取消民营医疗机构大型医疗器械配置许可。争取临床急需的境外已上市的抗肿瘤新药在新片区内先行定点使用。争取正在开展临床试验的、用于治疗严重危及生命的医疗器械,在新片区内开展拓展性使用。争取对医生监管严格、医生职业资格要求标准高的国家和地区,实行职业资格、职业经历互认,注册期限延长至3年。

四是深化文化教育服务的对外开放。研究探索文化服务扩大开放措施,提请国务院允许在新片区设立的外商独资经营旅行社试点经营中国公民出境旅游业务(赴中国台湾地区除外)。探索创新中外合作办学的创新模式,在新片区集聚一批具备较高教学质量的国际学校(主要集中在高等教育和职业教育),将新片区打造成为教育开放试验区域。根据市教委、市商务委和市市场监管局制定的《外商投资营利性非学历语言类培训机构审批登记工作指引》,推动教育培训的扩大开放措施在新片区落地,形成案例。

五是深化在专业服务方面的开放。争取进一步放开技术含量较高的专业服务领域的外资机构和自然人的准入。具体措施包括探索建立境外人员临时执业许可制度,允许境外具有同类专业技术资质的人员凭本国执照或公认的专业团体成员身份,向自贸试验区人才主管部门申请,获得临时或基于具体项目的执业许可,而无须参加执业书面考试。在建筑业方面,建议取消外商投资建设工程设计企业外籍技术人员比例要求,增强对境外优秀设计团队和海外归国建筑师的吸引力,支持外商投资建筑企业做大业务规模。允许符合条件的境外律师提供民商事服务,对境外律师获得所在国执业外国法律权力的,允许其基于该项权利在自贸试验区提供外国法的民商事法律服务。

3. 优化监管方面

一是重视与服务贸易相关货物贸易通关便利化问题,有效支持保税业务发展。加快与服务贸易相关货物的通关一体化改革,在特殊综保区内对相关货物实行“一线放开”,在其他区域创新海关查验作业方式和手段,推广非侵入式查验等便利化方式。简化企业办理再制造过程中进口设备的审批程序,落实对重点项目进口的先进设备和关键零部件实施属地报检、口岸放行等便捷通关模式。在飞机租赁领域探索更加便利化的海关监管,探索海关特殊监管区外航空维修企业可直接从区内企业以保税方式购入维修必需的部件及耗材等。结合国际新一代贸易规则中有关药品、医疗器械等方面新规则以及国内医疗市场的需要,争取探索进口医疗器械在新片区保税使用。试点开展非中国籍人 CAR-T 等人源化细胞产品/药物出境便利化。扩展生物医药保税试点,研发料件入区、研发成品出区实行备案制,对试点企业进口研发用设备、样品、测试用品等予以保税,允许对材料损耗进行一定比例核定。试点建立临床实验室自建项目(LDT)制度;试点生物医药研发用货物进出口承诺制;试点对医疗器械国产化替代产品设立优先审评通道。

二是建立服务企业分级评估框架,针对高级别企业实行高度便利化措施。加快建立企业分级评估框架,完善以随机抽查、重点检查、举报核查为主的日常监管制度,针对高级别企业建立“白名单”,对其实行高度便利化措施,对有失信记录的企业加大检查频次。建立完善专业的服务贸易统计体系。

三是支持人员跨境流动并完善相关监管政策。探索实施商务人士短期入境制度,允许自贸试验区企业网上申请外国人口岸签证。完善外国人来华工作许可制度。放宽职业资格考试对境外专业人才限制。加强教育和技能培训,建立特殊人才引进通道。争取延长新片区内外籍医生注册时间,从半年至1年延长至3年及以上。争取延长外籍护士来华执业注册有效期,从1年延长至3年。

四是加快建设与数字化相适应的服务贸易统计监控制度。目前我国仍实行外汇管制,以数字跨境交付开展的服务在结算时需要对其交易的真实性进行审核,而数字服务跨境交付类型的基本特点除了B2B模式外,主要以B2C商业模式为主,无论是B2B模式,

还是 B2C 模式,都将使传统的外汇监管模式面临巨大挑战。新片区要率先建立适应服务贸易数据化的监管制度,一方面保证营造良好的环境,支持正常商业的有序进行,另一方面实施有效的监控,防止洗钱和网络赌博等犯罪行为。

(三)探索数字贸易有效发展的“上海方案”

1. 推进发展方面

一是发展离岸数据业务。对外提供 IDC 类业务,如机房出租、机架出租等。发展企业数据处理中心业务,包括企业自用数据处理中心和后台数据处理中心等。发展服务外包平台业务,通过建立软件开发测试、动漫渲染平台等,承接各种国际服务外包业务。发展离岸云计算业务,如大数据应用系统解决方案提供商的国际服务和全球网络协同制造服务等。

二是发展高附加值数字内容和产品生产。发展硬件设备制造和软件开发业务,包括开展大数据、云计算及下一代互联网、5G、卫星导航、新一代人工智能等软件等。发展数字赋能流程外包等高端业务,如生产数据分析在生产环节的服务应用等。数字内容产业应聚焦数字游戏、互动娱乐、数字出版、网络游戏等领域,打造一批全球领先的数字内容平台和在线应用商店。

三是发展跨境电商业务。推进跨境电商的新业态,包括跨境电商进口供应链业务模式、跨境电商 B2B 出口业务模式,支持虚拟现实、信息技术服务、对外承包工程、中医药服务等特色服务外包产业,拓展离岸服务外包等服务贸易业务。推动社交媒体与跨境电商深入融合发展,加强社交媒体作为虚拟电子商务营销场景的功能,培育一批以嵌入式社交媒体为特征的跨境电商平台等。

四是加大数字基础设施建设扶持力度。探索建设新片区至国际通信出入口局的国际互联网数据专用通道,优化新片区的网络架构,并利用临港为海底光缆登陆点的优势扩容跨境数据通信专线,建设性能和安全达到国际最高标准的数据基础设施。加快 5G 基建建设,以智慧医疗等应用领域为突破口先行先试,推进与 5G 相关行业融合发展。建立工业品海外仓和全球工业品电子交易中心,推进跨境电商在保税备货区建立进口消费品集散中心。建设 VR 跨境电商服务中心,探索基于 VR 技术的跨境旅游、跨境文化贸易新模式。

2. 深化开放方面

一是继续推动增值电信服务领域的开放,争取允许独资设立专业性数字服务平台等。目前,自贸试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018 年版)明确:电信公司仅限于从事中国入世承诺开放的电信业务。其中,增值电信业务(电子商务除外)外资比例不超过 50%。在中澳自由贸易协定中,允许澳大利亚服务提供者在上海自贸试验区内设立合资公司,经营在线数据处理与交易业务,且外资股比不超过 55%。建议新片区应争取进一步扩大电信增值服务开放,首先允许独资设立科技数字服务平台,但必须符合我国《网络安全法》及其他相关法律。

二是在建立规章基础上加快推进跨境数据流动的开放。新片区应率先出台地方层面的跨境数据流动监管规章。借鉴国际跨境数据流动的监管模式,探索建立分级分类管理标准和制度,对不同类型、不同级别的数据采取不同的监管手段。建立跨境数据审查机制,运用大数据、区块链、人工智能技术对跨境数据流动进行实时风险评估和梯度管理,并为企业跨境活动提供必要的技术解决方案指导。探索建立信用治理机制,将有严重失信行为的企业从市场中剔除出去。

三是借鉴国际趋势探索提升政府数据开放的质量。《美墨加三国协议》(USMCA)对政府相关数据的开放和公开已提出更高要求。早在 2012 年,上海率先建立政府数据开放平台,并在 2016 年制定《上海市政务数据资源共享管理办法》,且在市经信委牵头下每年制定《上海市政务数据资源共享和开放年度工作计划》。但上海的政府数据开放平台与发达国家相比,数据量相对还较少,这主要涉及中央在沪机构相关数据和企业、个人微观方面的数据。建议新片区相关部门可探索扩大数据源,拓展对新片区企业、

个人微观方面的数据开放和发展,并借鉴发达国家地方政府的经验,根据客户科学研究等需要,探索开展定制化数据服务。

3. 优化监管方面

一是率先制定数据交易的地方性法规,促进企业间数据共享。企业共享数据主要是由企业内部 IT 系统生成的数据(如关于产品、服务、销售、物流、客户、合作伙伴或供应商的信息)以及由物联网(IoT)生成的数据(包括传感器和移动电话),其中包括实时或接近实时的数据以及交易数据。目前在我国的法律框架下,关于数据权属还存在着不确定性和数据处理合规性等问题。新片区应探索以地方立法的形式“先行先试”,制定关于数据共享、数据权和数据交易定价的地方法规。

二是探索建立数字服务跨境交付类型的电子商务监管平台。数字服务跨境交付的基本特点除 B2B 模式外,主要以 B2C 商业模式为主。这些新业态使传统的外汇监管等模式面临巨大挑战。新片区一方面要营造良好的环境,支持正常商业的有序进行,同时也要实施有效监控,防止洗钱和网络赌博等犯罪行为。

三是完善针对数字贸易的知识产权交易和监管平台。聚焦数字内容服务,围绕图书、音乐、影视等内容产业打造两类跨境数字版权交易中心:一类是以国家对外文化贸易基地为代表的公共型跨境版权交易中心,通过举办文化授权展等各类活动提供数字版权交流和交易平台;另一类是支持有条件的企业打造专业型跨境版权交易中心,结合企业业务特点搭建如教育类、影视类、动漫类等专业版权交易中心,形成各类数字内容的版权资源库。

四是推动跨境电商监管模式创新。简化零售进口前期备案环节操作,研究落实单证与实货的同屏比对机制,探索新建跨境电商零售出口海关监管作业场所。优化跨境电商零售税制安排,切实落实跨境电商零售出口“无票免税”政策和所得税核定征收办法,探索线下自提模式等。

五是借鉴亚太经合组织(APEC)跨境隐私规则等探索跨境信息保护机制。2018 年,欧盟开始施行被称为“史上最严格的隐私保护法案”的《通用数据保护条例》(GDPR)。这个法案实施后,即使是代表美国最高互联网科技水平的谷歌和脸书等也会碰到数据保护的技术和法律难题。上海相关政府部门应尽快跟踪和熟悉《通用数据保护条例》的执行情况,通过政府购买等方式普及相关知识以及得到法律援助服务。与相关律师事务所、美国和欧盟相关服务机构等合作,指导企业合理合规使用境外个人数据

六是利用进博会等积极参与国际交流,探索国际合作监管网络安全。新片区应充分发挥上海国际化资源的优势,利用进博会在上海举办的重大机遇,在国家展、企业展、经贸论坛及配套活动中加强国际交流。积极、主动、全方位地参与双边、多边、区域数字贸易规则制定,共同探讨和创新孵化数字时代的新规则、新标准,争取建立公平合理的全球数字贸易新秩序,促进数字贸易可持续发展,使全球数字贸易成为我国数字经济发展的主要推动力。

(四) 落实新片区相关政策的配套保障措施

1. 财政支持方面

借鉴国际经验针对不同类型的总部型企业制定对应的财政扶持计划。例如,新加坡针对贸易型总部的“特许石油贸易商”(AOT)、“特许国际贸易商”(AIT)计划以及全球贸易商计划(GTP);针对航运中心类总部及服务机构的获准国际航运企业计划(AIS)、获准船务物流企业计划(ASL)、新加坡海事金融优惠计划(MFI)等;针对金融类服务机构的金融与资金管理中心税务优惠计划(FTC)和金融税务优惠计划(FSI)等。在个人所得税方面,争取对新片区内人员在海外收入所得实施免税政策,吸引高端人才在新片区生活消费。探索适应境外投资、离岸业务发展的新片区税收政策和与国际接轨的航运税收优惠制度。对符合条件的出口服务按现行规定享受增值税零税率或免税政策,落实技术先进型服务企业税收优惠政策。

2. 资金进出方面

借鉴国际成熟的做法和经验,在新片区内创造更宽松的金融监管环境,推动沙箱监管在新片区金融创新中运用,创建跨境金融创新风险防范试验田。研究制定新片区建设离岸人民币结算中心的可行性方案。开展新片区内符合条件的诚信优质企业外汇收支便利化试点。研究降低开展跨境资金集中运营业务的准入门槛,进一步便利新片区内企业开展跨境资金双向归集,实现资金集中管理。

3. 人才吸引方面

借鉴新加坡和日本经验,针对重点产业领域、紧缺人才开列人才需求清单,将外籍人员按文化层次、工作经验分类管理,并在政策上进行支持。探索外籍高层次人才永居申办新机制,争取新片区直接向市出入境管理局推荐形成相关文件。制定人才综合配套服务方案,包括开通三甲医院就医“绿色通道”,建立人才健康档案和补充医疗保险,实施海外人才在沪就医使用国际商业医疗保险结算制度等。

4. 促进内外联动发展方面

鼓励参与“一带一路”国际合作,包括结合“一带一路”加工贸易国际合作等,支持境外园区优化产业链布局;推动金融物流科技平台参与“网上丝绸之路”,实现“上海服务”走出去;以“一带一路”为重点加快工业互联网平台建设,拓展“上海制造”辐射力。支持创新对外经贸合作新机制,包括利用新型贸易为进博会发展拓展新思路;通过新型贸易对接国际经贸谈判、化解贸易摩擦等。引导新型贸易促进跨区域合作,包括新型贸易推动长三角城市群产业协同;依托新型贸易构建各自自贸试验区间功能网络;新片区对接国家数字经济创新发展战略等。