以上海自贸港建设引领长三角 打造开放新高地

黄庆平¹

(江苏开放大学 南京 210036)

【摘要】: 在自贸试验区基础上继续探索建设自贸港,表明我国坚持参与和引领经济全球化的基本立场。为应对当前经济全球化遭遇前所未有的新挑战和增强国际经贸规则话语权,自贸港建设应加大“压力测试”难度,积累防范风险的有益经验。作为中国自贸试验区的源发地,上海探索创建自贸港具有一定的先行先试优势,这为带动上海和长三角区域经济发展,打造产业体系更优、营商环境更好、示范作用更强的开放新高地具有重大战略意义。

【关键词】: 自贸港 自贸试验区 开放新高地

【中图分类号】:F752.8 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)12-0054-008

一个国家的开放能级,主要看这个国家开放高地的开放程度和水平。20世纪90年代浦东开发开放,确定了长三角地区在上一轮改革开放中的中心地位。2019年12月,中共中央、国务院联合印发实施《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,标志着长三角地区一体化发展已上升为国家战略。这是完善中国改革开放空间布局和建设对外开放新高地的重大举措之一,也预示在未来国家开放的大局中,长三角地区将继续肩负成为开放新高地这一引领示范者的历史使命。中国地域广大,分区域选择资源禀赋俱佳的地方建设开放新高地,既有利于完善中国改革开放空间的布局,发挥引领和示范作用,也有利于探索不同的开放模式,便于形成模式的比较与能级的竞争。一般来说,我国开放新高地必须具备以下要素:一是具有多中心格局的大城市群体系,体系内存有较深的腹地优势,中心城市有辐射的空间;二是具有通达全球的大型国际性交通枢纽;三是具有国际竞争力的对外开放平台,具备与全球接轨的营商环境;四是具有深度融合于全球化价值链的产业体系;五是具有一批全球领先的科技创新机构和人才体系。

一、长三角地区成为开放新高地的基础

经过40多年的改革开放,长三角地区在经济格局、交通条件、开放平台和营商环境、产业体系、科技创新能力等方面已初步具备成为开放新高地的基础。

(一)经济格局

长三角地区是以上海为龙头、地域广阔且城市密集分布的聚合体。国家发改委发布的《长江三角洲城市群发展规划》揭示当前长三角26市的国土面积、地区生产总值、总人口,分别占全国的2.2%、18.5%、11.0%。改革开放以来,长三角核心城市均获得快速发展,域内的经济格局逐步从龙头城市(上海)的“一枝独秀”,到现在苏州、杭州、南京等数个城市各有侧重的高速追赶,可以说长三角地区的多中心格局逐渐成形。纽约、东京、伦敦等世界公认能级最高的三大城市群的发展路径昭示,仅有单体城市的一极独大,卓越的城市群是无法形成的,其所在区域更不可能实现高度一体化。许多发展中国家也有规模大且现代的中心城市,

作者简介: 黄庆平,江苏开放大学商学院副教授。

但中心城市通常陷入“孤岛般”的状态,中心城市和外围城市处于反差极大的 2 个层级,这种城市群的发展路径往往可以用来解释“拉美陷阱”。

卓越城市群的发展需要以区域城市间的合理分工和相互支撑为基础。长三角地区之所以成为我国经济发展最具活力的区域之一,主要得益于上海与腹地核心城市的互补联合。当下,长三角城市群已基本形成有效的分工协作关系。经过多年的产业转型,上海的城市定位已由制造业中心转变为现代服务业中心,大部分非临港工业已转移到长三角地区内的外沿城市,外沿的成员较好地承接核心区的产业转移。上海转型国际金融、贸易、航运以及研发设计中心的规划,促进了长三角城市群形成,区内外沿城市制造业的发展也为上海发展现代服务业提供了支撑。

(二)交通条件

改革开放以来,快速发展的长三角地区形成了快捷、多元、网络化的地面立体交通网。以高速公路网和跨江(海)大桥为标志,长三角地区迈进同城化时代,长三角两翼城市与上海的时空距离大为缩短,要素流动愈加频繁;近 10 年又以高铁为标志,长三角开启了深度同城化时代,更多的域内城市融入 2 小时通勤圈,地区内部合作从产业转移升级到共建共享。此外,长三角地区分布着达海通江的枢纽港和联系内外的航空港。沿海建有上海港、南通港、舟山港等海港群;沿江分布南京港、芜湖港、镇江港等江港群;地区重要节点城市建有上海浦东、上海虹桥、杭州萧山等大型国际航空港。长三角地区拥有的良好航运和空运枢纽条件,将国内国外 2 大市场串联起来,拓展了长三角地区的发展潜力。地区发展潜力的扩大反过来对助力核心城市构建国际贸易和物流中心产生积极影响。

(三)开放平台和营商环境

当前,长三角地区基于快捷、多元、网络化的水陆空国际物流枢纽建有多种类型的口岸高地(开放平台)。截至 2018 年底,长三角地区集聚了全国约 1/5 的一类口岸、约 1/3 的海关特殊监管区和 2 个自贸试验区,这些开放平台都是长三角地区发展外向型经济的重要载体。

2013 年以来,上海自贸试验区探索形成的负面清单制度不断迭代。伴随着负面清单长度持续缩减,我国首个自贸试验区探索形成的试点经验率先在长三角地区复制推广,加快了长三角地区的一体化进程,随后对全国也起到了制度辐射的作用。与此同时,区域内或单独推出或联动推进的投资与贸易制度、金融监管制度、海关监管制度以及出入境管理制度等相关配套制度迅速跟进,深刻激发了区域内各级政府的简政放权。上海的“一网通办”、江苏安徽的“不见面审批”、浙江的“最多跑一次”等制度改革说明长三角地区早已形成远优于国内整体水平的法治化、市场化、国际化营商环境。

(四)产业体系

任何的开放高地必须背靠具有产业和市场的腹地。改革开放之初,以长三角为代表的中国制造业利用要素价格较低的比较优势参与国际分工,慢慢承接国际产业的转移,如今制造业已成为长三角地区的优势产业和支柱产业并成为世界制造中心。长三角地区制造业以高度集聚的发展方式造就了一批具有较强国际竞争力的产业集群,其在全球产业链和价值链中的层级也显著提高。

当区域内产业集群合作不断加强,在向产业链一体化发展迈进的过程中,制造业的升级需要紧紧依靠价值链两端的服务业,尤其是生产性服务业。近年来随着长三角“一体化战略”呼声的不断增强,长三角城市群之间的产业结构进行了重大调整:一是上海突出以现代服务业和临港制造业为主导的产业结构,将大量的传统制造业向长三角两翼地区迁移;二是长三角南北两翼核心区的多个城市主动承接传统制造业的转移,在经济总量快速增长的同时形成与上海错位发展的产业结构。

(五)科技创新能力

尽管与世界发达国家相比,我国科技创新能力仍有不小的差距,但是进入 21 世纪以来,一些国际研究机构发布的全球竞争力报告显示,以长三角为代表的部分区域在创新投入、制度环境、人才培养等方面与发达经济体的差距不断缩小。

目前上海、杭州、南京、合肥 4 个城市拥有国家“双一流”建设高校 8 所(一流学科 99 个),约占全国的 25%(34%);长三角地区云集大量国家级研究机构,在创新要素集聚、科技投入与科技创新方面形成较大优势。长三角地区全社会研发经费支出占 GDP 比重、研发人员总量、国际科技论文总量和被引次数、专利申请量和授权量都位居中国前列。2018 年福布斯发布的《中国创新力 30 强城市》报告显示,长三角地区有 18 座城市入围。可以说,长三角地区是我国科技资源丰富、创新合作活力较高、产业配套能力较强且对创新发展需求巨大的地区之一。

二、上海自贸试验区跃迁至自贸港的必要性与可行性

随着 2020 年 9 月国务院印发《中国(安徽)自由贸易试验区总体方案》,长三角地区已形成由苏浙皖沪组成的自贸试验区“长三角”集群。未来在长三角自贸试验区集群内部,既要充分利用产业基础、科创资源和人才支撑等现有优势开展错位竞争,也要探索建立联动与互补机制,推动长三角地区开放新高地的建设。

建设开放新高地是一项长期且复杂的工程,既需要选择合适的区域进行差异化探索,也需要具体的探索工具。由于自由贸易港(以下简称自贸港)是当今世界公认的开放水平最高的特殊经济功能区,因此对建构开放新高地这一工程而言,最好的工具就是自贸港。

(一)当前自贸试验区发展面临的困境

1. 开放的高度不够

改革开放以来,我国先后推出了保税区、跨境工业园区、出口加工区、自贸试验区等各种对外开放窗口。它们的功能大致经历了 3 个发展阶段:第一阶段,是比较单一的“保税、仓储、中转”功能;第二阶段,为应对发展需要而增添了加工增值的功能;第三阶段,自贸试验区已成为“加快政府职能转变、探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化”的试验田。尽管自贸试验区经过数年的探索,在多个领域获得了复合型的改革成果,但自贸试验区的管理模式依旧沿袭“海关特殊监管区域”的思路,与国际知名自贸港在货物、服务、资金与人员流动等方面展现的自由与便利度差距明显。这些差距对于世界第二大经济体,需要抵御当前经济全球化前所未有逆流挑战和增强国际经贸规则话语权的中国来说是不能永远接受的。为此,借鉴国际高标准自贸港的发展经验,自我加大“压力测试”难度以积累应对风险的经验是国家战略迫切需要的。

2. 制度创新的动力不足

一般而言,自贸试验区在批准设立之初对制度创新都存有较高的进取心,但制度创新不可避免会触碰到国家法律法规及部门规章的刚性约束。长期存在的刚性约束和较高的制度协调成本会将自贸试验区创新的动力慢慢消磨殆尽。如今部分自贸试验区制度创新仅停留在制度微调上,如碎片化政策创新、一站式政府服务改革等,却“刻意回避”难度大但意义更大的关键性制度,如证照分离改革等,这使得自贸试验区在制度创新上形式远大于实质。

3. 制度改革的效果对外资和外资企业缺乏吸引力

统计表明,自贸试验区对内资的吸引力远超外资,在所有自贸试验区中外资的最高占比也低于 35%。例如,以河南省商务厅 2017 年 6 月公布的统计数字显示,中国(河南)自贸试验区成立后约 1 年时间内的外商投资金额和外商企业家数分别仅占同期进入自贸试验区投资金额和企业家数的 0.4%和 0.56%。这表明一方面自贸试验区制度改革尚未使营商环境达到国际先进水平,另一方

面也与建设“面向世界”的制度初衷有较大落差。

(二) 自贸试验区跃迁至自贸港的必要性

1. 自贸试验区的发展趋向使然

中国自贸试验区的未来前途是什么,在除海南外的其他自贸试验区的总体方案中都没有明确,只强调要用 3~5 年改革探索,至于 5 年之后如何,没有非常明确的说法。十九大报告中提出“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”方针,这包含两个方面的内涵:一是当前自贸试验区的改革还没有到位,在市场经济改革方面需要加大力气加以推进;二是探索自贸港的国际通行建设标准,从而为中国自贸试验区下一步发展指明了方向。由此可见,自贸试验区跃迁至自贸港是继续扩大对外开放,与国际高水平经贸投资规则接轨,全面培育国际竞争新优势的战略需要。

2. 在向全球价值链中高端位置跃升过程中给与应有制度空间的内在要求

改革开放以来的经济全球化,使我国迅速融入全球价值链体系,然而以汽车行业为代表的高端价值链核心利益一直控制在发达国家手中,我国依旧处在全球价值链低端位置。向全球价值链中高端位置跃升,在加大自主创新之外的核心问题是制度设计。

从维护国家经济安全角度看,在相当长的一段时期内我国不会完全放开与境外在货物、服务、资金与人员等要素之间的流动壁垒。但这并不妨碍选取自贸港作为平台加大风险测试的载荷,在自贸港内放开限制,充分实现各要素对外的自由流动,使之具备孕育物流、信息流、资金流以及国际人才集聚地的制度空间,促使其逐渐形成国际金融、贸易、航运以及研发设计中心的条件,慢慢由区域价值链的核心节点跃迁至全球价值链的核心节点。

(三) 上海自贸试验区跃迁至自贸港的可行性

像中国这样的大国开放,不能追求一气呵成,尤其是体制改革方面,只能选用由点及面的方法和稳中求进的形式实施。为此先设立自贸试验区,取得经验后在全国复制推广,再探索建设自贸港,这样分步走的开放路径设计是具有很强科学性的。在全球经济重构和国内产业转型升级的背景下,我国以特定区域为重点,实施以自贸港为引领的全方位开放战略,以期获得高质量的经济优势,这是我国适应经济全球化新趋势的客观要求。

我国现有的 6 批 21 家自贸试验区,在全国的分布比较均衡,未来自贸港的推出理应在 21 家自贸试验区基础上选定。上海一直处于我国改革开放的最前沿,是中国自贸试验区的发源地,其所在的长三角地区也是我国经济社会发展最为领先的区域之一,因此上海探索建设自贸港既有先行先试的优势,也有责无旁贷的责任。

三、以自贸港建设引领长三角打造开放新高地的构想

(一) 上海自贸港在长三角开放新高地建设中的定位

作为引领区域经济发展和参与国际贸易与产业分工合作的重要载体,自贸港发展到今天,已经经历 3 个代际,其功能和内涵已得到创新和充实。从刚开始主要利用沿海港口这一交通枢纽的优势区位从事转口贸易的自由贸易型自贸港,逐渐过渡到为提高商品附加值,集转口贸易和出口加工等功能为一体的贸工结合型自贸港,再到如今集转口贸易、出口加工、金融服务、国际交流等为一体的综合型自贸港。从我国现有开放格局对国际枢纽港的需要、上海服务国家战略以及国家在全球供应链贸易位置提升等方面的诉求看,发展方向为综合型自贸港。

未来上海自贸港在长三角开放新高地建设中的定位主要体现在两个方面：一是充分利用国内和国际两种资源，促成上海早日成为全球要素资源配置的亚太门户，使更多为离岸经济服务的国内资源集聚到上海自贸港，同时更多离岸优质资源通过自贸港进入到上海与长三角地区；二是上海自贸港在长三角开放新高地的建设中要定位于前沿示范基地的属性，利用地处长三角前沿和国际接口的特殊区位，注重发挥政策先行优势，以引领和激发长三角区域经济发展的能量为根本使命。

上海自贸港建设要以贸易安全为前提条件，货物监管制度和资本监管制度改革为基础，辅之适应离岸业务的税收制度，逐步建立与向供应链高端位置攀升所需要的货物、资金、人才和数据等资源自由流动相适应的“境内关外”制度体系。上海自贸港在体现自贸港基本功能的同时，更要体现为国家战略服务的历史使命。

(二)以自贸港建设引领长三角打造开放新高地的推进路径

上海可从开放的高度、深度、广度等 3 个维度着手探索自贸港的实践。高度是指建立与国际市场相通的产业实力和市场辐射体系，深度是指形成与国际多双边经贸规则相融合的制度和营商环境，广度是指要为长三角地区发展提供有价值与可复制推广的方案。

1. 高度层面的推进路径

能否成为我国的开放新高地，其衡量标准主要表现在引领我国产业升级和在全球价值链跃升过程中释放的动能体量以及对区域经济发展的辐射力大小。未来上海自贸港需要借助便捷的交通和物流体系，实现要素资源跨境配置与流动，打造自主创新能力强的产业体系，形成既有国际高标准的开放度，又能兼顾辐射区域市场的双重目标。

(1) 利用区位优势突出创新型产业的功能定位。

从国际竞争角度看，中国要从制造业大国变身为制造业和服务贸易强国，推动产业升级必然是下一阶段开放的核心要务。伴随上海自贸试验区向自贸港的演进，其主导产业势必要向创新型产业（现代服务业与战略性新兴产业等）方向优化。未来上海自贸港不但要放弃在引资和引企入港方面的“数量型”考核目标，还可以尝试在港内建立产业引入标准，从而以产业的跃迁来引导长三角地区甚至中国成为全球价值链的中枢，只有如此，上海才能成为真正意义上的全球产业创新中心。

上海可以积极利用国家政策全力支持的良好条件，充分发挥其作为区域创新中心的作用，以自贸港为抓手，凭借创新型产业集聚的优势来辐射和带动长三角地区配套产业的发展。长三角地区的其他城市应秉承区域一体化发展理念，在包括承接非核心产业转移、航运与交通连接、港口协同开放、创新创业服务体系协同等方面予以积极配合。如此，以自贸港发展为引领的上海，其带动区域产业层级提升、增强区域产业国际竞争力的能级才能得到有效提升。

(2) 打造新型国际贸易中心和物流中心。

2019 年，上海港货物吞吐量、集装箱吞吐量连续 9 年位居全球首位，这预示着未来上海在岸贸易规模继续扩张的空间有限。因此，上海自贸港的发展思路必须转变为由在岸功能为主向在岸与离岸功能并重转变，更加注重离岸功能的拓展。

离岸贸易竞争力取决于两个核心条件：一是具备良好的区位特征，扼守大型区域市场的核心位置；二是腹地市场空间广阔。上海明显符合上述要求。此外，离岸贸易的竞争力不单取决于低（零）关税和非关税壁垒，也取决于保险、仓储、租赁、咨询等增值服务助力的货物集散能力。对上海自贸港来说，在利用良好的陆海空等运输网络辐射长三角地区基础上，要起到连接国内国际两大市场的桥梁作用。为此，大力拓展国际转口贸易、离岸贸易、服务贸易、数字贸易和跨境电商等新型贸易业态和模式，为打造新型国际贸易和物流中心构筑坚实的基础。

(3) 拓展金融业的开放空间和影响力。

在过去的 7 年多时间里,上海自贸试验区在金融业开放方面走在全国其他自贸试验区的最前列,但上海自贸试验区当前金融业开放实践的镜像为:一方面,金融项下的直接投资开放度较高而间接投资开放度较低,资金流入较为便捷而流出相对不易;另一方面,人民币国际化的主要推手源于经常项目的贸易结算而非资本项目。这些镜像说明上海金融业开放在未来还存有较大空间。2019 年中央经济工作会议明确指出,今后要防范金融市场异常波动和共振。这预示着在今后相当长的一段时间内,加大监管、防范金融风险的力度不会放松,这对未来上海金融业开放来说将是一个很大挑战。

未来长三角地区要借鉴纽约湾区的经验,发挥资本市场(如上交所科创板)、商品期货市场等要素市场较为集中的有利条件,在上海国际金融中心建设迈向新征程的同时,推进南京、杭州区域性金融中心建设,注重发挥“一核”和“两翼”引领与互补优势,增强上海国际金融中心辐射力,使之成为长三角地区创建开放新高地的重要支撑。

(4) 积极培育形成数字贸易集群。

伴随互联网技术在全球的深度应用和数字经济的蓬勃发展,当前国际贸易已进入数字贸易时代。数字贸易依托互联网技术,一方面不仅能促进服务贸易便利化,另一方面因其贸易对象多为知识产权密集型的产品和服务,也容易催生新业态。根据商务部 2018 年 6 月发布的《中国数字贸易和软件出口报告 2017》相关数据显示:全球服务贸易有一半以上已实现数字化,超过 12%的跨境货物贸易通过数字化平台实现;预计今后 10~15 年时间,数字贸易将会以 25%左右的速度增长,其增速远超货物贸易;预计 20 年后将形成货物贸易、服务贸易、数字贸易三分天下的国际贸易格局。

当前以上海和杭州为首的长三角城市在数字经济领域具备国内领先的优势和特色,为此上海自贸港应抓住数字经济的机遇,大力发展数字技术来挖掘和培育数字经济的新增长点,在推动长三角地区形成数字贸易集群的基础上,力争建成具有全球竞争力的数字贸易中心。

(5) 建立服务于科技创新的人才支撑体系。

新加坡与中国香港自贸港都存有大量高素质专业人才,每年其主导产业还能吸引大量外来的专业人才。科技创新的竞争归根到底是人才竞争,这些成功经验昭示,上海不仅要发挥长三角地区高等院校和科研机构云集的优势,还要在国际经济技术交流合作中采取更为自由开放的政策,为交流合作的各类人才提供出入境便利、政策优惠和宜居的生活服务环境。上海自贸港的人才支持体系必须具有较大能动性,比如积极支持港内企业联合高校、科研院所和行业上下游共建产业协同创新共同体或建设产业创新中心。在更加开放的环境下,通过吸纳更多高素质专业人才进入,各种科学技术和信息等资源才会越来越多地成为地区的生产要素,创造出更多经济附加值。

2. 深度层面的推进路径

从未来上海自贸港的建设任务看,不仅为了上海扩大贸易量,而是要为我国提升国际竞争力和在全球价值链位置的上移提供制度安排。中国营商环境的高质量提升必将由先行区域高质量的环境带动,为此,未来上海应发挥“起步早”的有利条件,广泛研究国际多双边经贸规则与改革走向,引领长三角地区创设与国际惯例相契合的营商环境。

(1) 建构便于中间品贸易的营商环境。

最近 30 年国际分工日益深化,“无国界生产”体系渐渐成形。产品生产分工由在一个国家内部进行逐步演变成跨国的分工已成常态。跨国的生产与销售造就了全球化的产业链、供应链、价值链,国际贸易不再是简单的产业间贸易而是产品内贸易。由

于中间品需要在自由流动的条件下实现要素报酬的不断递增和经济利益的最大化,中间品通常会沿着价值链经历多次的跨境流动,致使中间品贸易在全球贸易中的份额越来越高。据世界银行近年的统计,全球贸易中约60%来自中间品和服务贸易。在跨境流动频繁且交易量大的情况下,即便各关税和非关税壁垒非常低,由于乘数效应的存在,总贸易保护程度也会被放大很多,如此会显著提高国际贸易总成本。这些“不自由”带来的高成本与全球供应链习惯寻求低成本的天性背道而驰,所以国际贸易对“三零”(零关税、零补贴、零非关税壁垒)的要求极为迫切。此外,对各中间贸易国降低通关费用、缩短通关时间、提升政策透明度也较为期待。

目前,中国渐渐成为中间品的重要贸易国,中间品贸易自由化对于促进中国更主动有效参与和推动经济全球化进程起着极为重要的作用。生产力变化会推动生产关系调整,经济全球化必然会对我国传统经贸规则提出新挑战。为此,上海自贸试验区在升级到自贸港的过程中要深入研究国际多双边经贸规则,关注经贸规则的改革走向,打造便于中间品贸易的营商环境。

(2) 离岸金融政策与国际接轨的问题。

一方面,上海要打造新型国际贸易和物流中心,逐渐嵌入全球中高端价值链,未来发展离岸贸易是重点;另一方面,自由贸易理论以及国际自贸港的实践表明自贸港与离岸金融是天然结合在一起的。当在岸贸易向离岸贸易转变时,也一定需要在岸金融向离岸金融转变来配合。

通过分析和对比中国香港与新加坡,可以看出目前上海自贸试验区在金融机构体系、基础设施等方面已接近自贸港的标准,但在法律法规健全、金融市场监管等方面,还与国际自贸港的金融环境存有不小差距。因此为补足金融短板,上海自贸港建设在进一步开放资本市场前,有必要在不断完善金融市场监管体系、防范跨境风险的基础上,为发展离岸金融制定更加宽松的货币政策、外汇政策、税务政策,实现以金融带动贸易与产业,进而带动长三角地区发展的目的。

(3) 营造有利于服务业发展的营商环境。

目前上海自贸试验区的负面清单已经迭代至第6版。负面清单所放开的市场准入不仅包括制造业的开放,也包括金融、交通仓储、科学研究和技术服务等生产性服务业的准入,还涉及教育、卫生、文化等消费性服务业的放开。相比制造业领域,包括自贸试验区在内,我国在科教文卫等服务产业方面开放力度偏低、限制较多,而服务业外资恰恰对营商环境更加敏感、要求也更高。

2018年11月,习近平主席在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲中,提及将加快上述领域的开放进程,逐步放宽外资股比限制。自贸港的开放应比自贸试验区的发展更加平衡,上海应利用自身在科教文卫等领域的优势,在各个领域齐头并进。

(4) 数字贸易领域的接轨问题。

数字贸易是传统贸易在数字经济时代的拓展与延伸。当前我国已建成全球最大的数字经济系统,大数据、人工智能、移动互联网、云计算在我国各领域均取得了非常广泛的应用,这些都为数字贸易的发展奠定坚实基础。此外,数字贸易领域尤其是视听等细分产业中,很多都与文化产品有关,如果能用数字贸易形式将我国丰富的文化资源传播到全世界,那么在获取经济利益的同时还能提高我国的软实力。上海在自贸港范围内,可以深入研究与加强国际间数字贸易合作、数字贸易安全威胁、数字经济国别政策协调等有关国际规则。长三角地区要成为开放新高地,可以选择数字贸易为切入点来探索数字贸易制度建设的国际一体化。

3. 广度层面的推进路径

构筑开放新高地,不管是自贸试验区还是自贸港,不在于提供多少优惠政策,而应将重点放在制度建设和创新上,要为长三角地区的开放提供有价值与可复制推广的经验方案。未来有着更大改革自主权的自贸港,既要切入到以往自贸区的短板中,也要切

入到世界贸易组织条款与国际多双边自由贸易协定谈判所关注的内容。

(1) 积极拓展医疗、教育、文化等具有广阔发展空间的消费领域,形成可复制推广的方案。当前我国居民在医疗、教育、文化等消费领域对高品质服务的需求逐年上升,在这些消费领域中不仅存在较大的供需缺口,还存在供需错配的问题。

针对这个领域,未来有较大改革自主权的上海自贸港可以考虑扩大开放的广度,允许有实力的外国投资者试办部分学校、医院、文化传媒企业,以“小步快跑”的方式,放宽负面清单中对外商投资比例或中方控股要求的限制,从而促进上海医疗、教育、文化等相关领域的学术和技术水平的交流与提高,利用上海自贸港的制度创新红利,为逐步缩短长三角地区医疗、教育、文化等领域与国际先进水平的差距提供可复制推广的方案。

(2) 尝试实施港内电子围网的监管模式,从实体开发建设层面提供制度经验。上海自贸港建设不仅要注重双向开放和制度创新,也要在实体开发建设上为长三角地区提供制度经验。在移动互联网普及的当下,以铁丝网和围墙为代表的物理围网显然无法满足自贸港在服务业开放后的港内驻点、港外渗透、内外联动要求,并且物理围网这种落后的监管方式还人为地隔断港内外人员、要素自由流动和资源的优化配置。上海自贸港的建设可以从合理的国际惯例入手,大胆创新监管新模式,尝试运用“电子围网”方式实现境内关外的管理效果。作为一种新型的特殊监管方式,电子围网是一种基于新一代电子信息技术而非可视、非可触、非可感的“虚拟”围网监控体系。电子围网通过综合应用各种信息化技术手段,既可对获得授权的人员、货物及交通工具进入控制区域进行实时数据集成,也可对未获得授权的各类行为进行智能追踪和即时干预,从而完成对重点区域的高效管控。上海自贸港可在会商国家相关部委后确立若干个小范围的核心功能区进行试点,在积极稳妥、分步实施的基础上最终形成可复制推广的监管创新经验。

(3) 切入到世界贸易组织条款与国际多双边自由贸易协定关注的内容,做针对性的开放实验。加快加入世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)的谈判进程是习近平主席在2018年4月博鳌论坛上代表中国政府做出的庄严承诺,GPA规则是世界贸易组织的基石,加入该协定有助于我国从全球经贸规则的被动接受者慢慢演进成规则的构建者。

当前中美贸易摩擦加剧,其未来发展趋势所蕴含的复杂性与长期性特点预示着全球经贸规则即将进入一个全新的战略调整期。考虑到《政府采购协定》以及大量的多双边自由贸易协定是全球经贸规则的框架主体,在加入GPA之前,上海自贸港可以争取在港内开展对接该协定的试点工作,以此构建切入全球贸易规则重建的“中国版”尝试和探索路径,为对标高标准的全球经贸新规则,做一些有针对性的有利于发展的开放试验。

四、小结

在自贸试验区基础上继续探索建设自贸港,表明我国坚持参与和引领经济全球化的基本立场。为应对当前经济全球化遭遇前所未有的新挑战和增强国际经贸规则话语权,自贸港建设应加大“压力测试”难度,积累防范风险的有益经验。作为中国自贸试验区的发源地,上海探索创建自贸港具有一定的先行先试优势,这为带动上海和长三角区域经济发展,打造产业体系更优、营商环境更好、示范作用更强的开放新高地具有重大战略意义。

参考文献:

[1]徐琴.多中心格局下的长三角一体化发展[J].现代经济探讨,2018(9):36-40.

[2]袁小慧,范金,徐小换.长三角地区制造业嵌入全球价值链的中间消耗研究[J].管理评论,2018(5):127-136.

[3]洪银兴,王振,曾刚.长三角一体化新趋势[J].上海经济,2018(3):122-148.

-
- [4] 竺彩华, 李光辉, 白光裕. 中国建设自由贸易港的目标定位及相关建议[J]. 国际贸易, 2018(3):9-15.
- [5] 曹晓路, 王崇敏. 中国特色自由贸易港事中事后监管创新研究[J]. 行政管理改革, 2019(5):37-44.
- [6] 佟家栋. 中国自由贸易试验区的改革深化与自由贸易港的建立[J]. 国际商务研究, 2018(1):13-18.
- [7] 沈玉良, 彭羽. 自贸试验区建设与长江经济带开放型经济战略研究[M]. 上海:上海人民出版社, 2018.
- [8] 蓝庆新, 韩萌, 马蕊. 从国际自由贸易港发展经验看我国自由贸易港建设[J]. 管理现代化, 2019, 39(2):35-39.
- [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):5-17.
- [10] 张释文, 程健. 我国自由贸易港建设的思考[J]. 中国流通经济, 2018(2):91-97.
- [11] 黄庆平, 李猛. 探索建设自由贸易港中的数字贸易发展策略[J]. 管理现代化, 2020(5):60-64.