
促进海外贸易机构集聚发展助力上海国际贸易中心能级提升¹

伍爱群^{1, 2} 韩佳^{2, 3}

(1. 华东师范大学 上海 200062 ;

2. 上海航天信息科技有限公司 201908 ;

3. 上海航天信息科技有限公司 201908)

【摘要】：支持海外贸易机构集聚发展，对于强化上海国际贸易中心枢纽功能及国际大都市整体功能建设具有重要意义。上海应研究制定适应上海发展战略需求的海外贸易机构发展方案，探索海外贸易机构管理与服务机制创新，通过城市国际合作加大政府或准政府类海外贸易机构的引进力度，制定促进海外贸易机构集聚发展的专项政策扶持体系，并争取国家对引进具有全球影响力国际组织的支持。

【关键词】：海外贸易机构 国际贸易中心 集聚发展

【中图分类号】：F127. 51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 — 1309(2023) 05 — 0049 — 005

进入新时代，上海开启深化国际贸易中心建设的新征程，亟须实现内向贸易网络与外向贸易网络联通。海外贸易机构是国际贸易中心城市的活跃细胞单元。2021年5月上海市政府制定的《“十四五”时期提升上海国际贸易中心能级规划》提出，要加快集聚“国内外知名专业机构和贸易投资促进机构、国际组织”。“十四五”以来，在中共上海市委、上海市政府发展开放型经济的举措推动下，海外贸易机构在沪集聚发展进入了活跃增长期，但上海在拓展全球贸易投资网络、助力国际贸易中心能级提升方面还有发展空间。因此有必要深入分析问题，提出改进措施，使其成为上海新时代高水平对外开放的一支重要力量。

一、海外贸易机构在沪集聚发展现状

“海外贸易机构”是指专门服务国际贸易、促进外商投资、增进经济合作交流的国际贸易投资服务机构，包括外国(地区)政府商务机构、境外(涉外)商协会、国际经济组织等各类组织机构。海外贸易机构通常集聚于开放程度高、经济产业基础好、辐射能力强的国际化大都市，发挥贸易推动、投资促进、信息沟通、专业服务等功能作用，这对于开放型、流量型国际化城市功能的打造具有重要意义。

¹ **【基金项目】**：2022年度上海市商务委员会“上海市国际贸易中心建设评估专项调研”(HSZCG — 202209 — 02ZH)、上海市商务委员会“《上海市推进国际贸易中心建设条例》修订立法研究”。

【作者简介】：伍爱群，全国政协委员，上海市政协常委、经济和金融委员会副主任，上海市知联会副会长，华东师范大学特聘教授，上海航天信息科技有限公司院长。韩佳，上海航天信息科技有限公司研究员，上海航天信息科技有限公司副总经理。

(一) 海外贸易机构来沪意愿和数量不断提升，集聚发展步入“快车道”

“十三五”期间，上海已相继建设形成虹桥海外贸易中心、前滩国际经济组织集聚区等海外贸易投资机构的集聚发展平台，较好地发挥了贸易推动、投资促进、信息沟通、专业服务等功能作用。随着中国(上海)自由贸易试验区临港新片区、中国国际进口博览会、虹桥国际开放枢纽建设的深入推进，上海相关部门积极探索创新管理机制，出台租金补贴、经济奖励、人才激励等专项扶持政策，不断夯实海外贸易机构联系机制，推进一批高能级国际组织、国家级商会及境外商协会机构纷纷来沪安营扎寨。根据相关部门的统计数据，截至2021年底，上海共登记以境外非政府组织形式注册的海外贸易机构145家，占全国数量的23%，总体数量比2017年翻一番。

(二) 上海重点开放区域政策注重吸引海外贸易机构，已形成差异化集聚效应

目前，浦东前滩国际经济组织集聚区、上海自贸试验区临港新片区、虹桥国际中央商务区三地已初步形成差异化集聚效应。其中，临港新片区探索利用新片区政策，为联合国等国际组织功能性总部落户预留空间，探索打造国际商务出入境特别区；浦东前滩地区注重聚焦国际经济组织集聚发展，以利于形成高端化功能；虹桥海外贸易中心吸引国际商事争端预防与解决组织、中国马来西亚商会、新加坡企业中心、中国瑞士中心等机构31家，占上海境外非政府组织和国际贸易促进机构在沪代表处总数的1/6。2022年10月21日，《浦东新区深化上海国际贸易中心核心区建设“十四五”规划》发布，宣布推进国际经济组织集聚计划，持续集聚加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心等贸易价值链上的高能级枢纽节点。

(三) 海外贸易机构在沪集聚发展的效用日益显现，进一步增强上海作为全球贸易枢纽城市的地位和作用

海外贸易机构的集聚发展，高水平推动了上海贸易投资合作交流，拓展了上海全球贸易投资网络，促进了贸易投资合作，加深了国际产业链、供应链的合作韧性。海外贸易机构集聚发展有利于完善上海国际贸易的服务功能，提升上海参与全球经贸规则的治理能力，更好地发挥上海对长三角乃至全国的辐射功能。同时，由于“海外贸易投资机构”“国际经济组织”等概念更容易被国际商业社会所接受，这些机构组织历来都是重要的民间外交渠道，增进了上海与其他全球城市之间的交流交往。

二、上海海外贸易机构发展面临的主要问题

(一) 海外贸易机构引进与管理的制度框架尚不成熟

海外贸易机构涉及多部门交叉管理。从管理角度分，海外贸易机构可分为：第一类是外事部门主管的外国(地区)政府或政府间国际组织；第二类是公安(司法等)部门主管的境外非政府组织；第三类是民政部门主管的涉外民非机构。各主管部门均有不同的管理条例与管理方式。对三类机构的管理，除主管部门外，一般还需要挂靠一家业务主管部门，实施双重管理。因此，在具体引进落地过程中，往往手续复杂，部分海外贸易机构因找不到业务主管单位而放弃登记，转为公司化运作，其本身公益性组织机构的优势难以发挥，并且容易存在监管盲点。

将海外贸易机构与其他社会、政治领域的境外非政府组织等同管理，使得海外贸易机构难以充分发挥其贸易投资促进效应。依据《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》，境外非政府组织不能在中国发展会员收取会费，且不允许向企业收取服务费。这既限制了中国企业参与国际商协会的行业治理，也限制了海外贸易机构的贸易投资活动。海外贸易机构作为经济活动类业务机构，应与其他境外非政府组织实施差别化管理。

(二) 海外贸易机构政策扶持体系尚不健全

海外贸易机构是非营利性机构，对各类成本与政策支持较为敏感，往往受到资金来源的预算约束，尤其非政府海外贸易机

构经营并不稳定。例如，虹桥海外贸易中心与前滩国际经济组织集聚区是上海首次拿出专门办公空间、出台专项扶持政策、制定专门管理制度的海外贸易机构发展集聚区，其在成立初期起到了积极推动作用，吸引了一批海外贸易机构。但办公用房租金补贴的长期化并非长久之计，需要有更合理的政策扶持方式。目前，虹桥海外贸易中心面临3年专项扶持政策到期的问题，若该政策取消有可能影响部分海外贸易机构的留存。虽然海外贸易机构对上海国际贸易中心建设具有特殊的功能意义，且溢出带动效应往往超出所在区域，但并不为地方区政府创造税收。对区域发展而言，短期的租金补贴、总部奖励可起到入驻带动效应，但补贴长期化会成为财政负担。在政策扶持退出情况下，上海海外贸易机构可能面临外迁的情况。

(三) 适合海外贸易机构发展的“类海外”营商环境尚未形成

目前，境外人员任职与往来不便利，境外公职人员不能在境外非政府组织任职，部分国外地方政府贸易投资促进平台的公务人员，需要先通过市场化机构转换身份后再入职。同时，在海外贸易机构工作的境外人员较少享受出入境便利化政策；受网络限制，各入驻机构无法登陆境外网站开展对外线上的沟通交流；境外非政府组织不能单独招聘员工，只能通过与其他公司签订劳务合同招聘员工；聘用人员在子女入学、居住证积分和房屋购买方面均不能享受基本待遇。

(四) 上海海外贸易机构集聚的总体数量与能级有待提升

海外贸易机构集聚度已成为衡量国际贸易中心能级的重要指标。在公认的全球城市中，集聚国际贸易服务机构数量方面，东京和纽约的优势十分突出。截至2021年底，东京国际贸易服务机构集聚数量(含本地)约为1800家，纽约超过1000家；而上海以境外非政府组织、国际组织形式正式登记的海外贸易机构仅100余家，与东京、纽约等全球城市差距明显。且上海海外贸易机构以民间商会居多，规模小层次低、网络能力弱、数量较少、能级不高。此外，上海的国际组织总部数量不多，目前仅有新开发银行具有代表性，缺少联合国一类机构总部等具有国际影响力机构以及本土性顶尖国际组织总部。

三、上海进一步集聚海外贸易机构发展的对策建议

(一) 制定适应上海发展战略需求的海外贸易机构发展方案

上海应统筹各主管部门与主要业务部门，专项制定上海海外贸易机构发展方案。

一是梳理海外贸易机构的分类与分布情况，有针对性地予以分类发展指引。建议可分为政府机构类、境外非政府组织类和涉外民非类3类，分重点予以发展(表1)。

二是以“海外贸易机构”为统称，注重“为我所用”，提升上海国际贸易功能与城市竞争力。加大力度引进对上海国际贸易投资功能提升具有迫切需求的组织机构。海外贸易机构既可以涵盖境外非政府组织、涉外民非、国际组织等组织形式，又可以避免与其他领域组织混同发展，有利于形成立法与创新的共识。

三是用好进博会等重要平台，促进海外贸易投资机构引进力度。上海作为进博会的永久举办地，应充分发挥进博会和虹桥国际经济论坛等集聚影响和溢出效应，依托大虹桥地区，建设标志性的贸易性机构集聚空间，通过贸易性机构的连接能力推动城市之间贸易网络的联通。

表1 海外贸易机构的分类

类型	政府机构类	境外非政府组织类	涉外民非类
----	-------	----------	-------

区域	国别	跨国	国别	跨国	国别	跨国
形式	外国(地区)政府机构	政府间国际组织	境外注册的非政府组织代表机构	境外注册的非政府间国际组织	外国(地区)企业、个人在境内注册的民非机构	境内注册的非政府间国际组织
监管主管	外事部门		公安(司法等)部门		民政部门	
业务主管	—		商务部门、各重点区域管委会等业务主管部门			

(二)支持海外贸易机构在沪集聚发展

海外贸易机构集聚发展有助于形成集聚溢出效应，提升影响力辐射力，也便于集中性政策突破与后续管理。结合现有分布与区位空间，建议推动形成虹桥国际中央商务区、浦东前滩国际经济组织集聚区、临港新片区三地集聚发展区，推动海外贸易机构差异化集聚。虹桥海外贸易中心应重点聚焦境外商协会机构集聚发展，加强与长三角地区企业的对接联系，促进长三角一体化联动发展。浦东前滩地区注重聚焦国际经济组织集聚发展，以利于形成高端化功能。临港新片区应探索利用新片区政策，为联合国等国际组织功能性总部落户预留空间，探索打造国际商务出入境特别区等。

(三)探索海外贸易机构的管理与服务机制创新

海外贸易机构作为一类具有特定功能的机构，有别于其他类别的境外非政府组织，虹桥商务区、浦东前滩在创新探索管理机制方面已有一定经验，可进一步总结提升。一是支持在浦东现代化引领区围绕不同的海外贸易机构率先探索立法管理试点。围绕海外贸易机构探索经济商务类“境外非政府组织”“国际经济组织”“涉外民非”的立法管理改革研究与试点。探索通过浦东引领区立法权，在注册登记、活动开展、资金收入等方面，通过地方立法授权推行便利化试点改革，推动相关法律革新，提升法律、制度层面服务保障。二是建议市商务委、市外办、市公安局、市民政局等联合设立“海外贸易机构事务办公室”，作为海外贸易机构安全、业务与外事服务工作的专门对接服务平台，构建统筹协调、高效畅通的国际经济组织工作机制，负责沟通交流、政策落实、支持保障等相关工作。这既减轻政府相关部门的一线工作业务量，也可以更好地引导海外贸易机构开展相关业务。

(四)争取国家对引进具有全球影响力国际组织的支持

综观德国、韩国等国家通过吸引国际组织、提升国际影响力的经验和做法，在主要国际组织聚集城市的背后，无一例外地有其中央政府作为坚强后盾，精心做好顶层设计和规划，提供法律法规支持和优惠的税收政策，并动用国家资源，开展国际游说工作；而具体的承接地，则采取设立专门机构、制定优惠条件和政策支持等，紧密配合中央政府。引入同类型国际组织和机构，形成集聚效应，方便互通信息和相互开展互补合作，有利于推动各类海外贸易机构中集聚发展。

一是积极争取联合国一类、二类总部机构落户上海。重点可吸引环境保护类组织入驻。

二是加大对新兴领域的国际组织吸引力度。随着联合国机构扩张期已结束，现有国际机构专业性技术性的分布在不断深入发展，应及时对入选国际组织进行动态追踪、研究考察及信息对接。

三是注重培育本土型国际组织。不仅要“引进来”，更要“消化创新”，积极创设本土型国际组织。

(五)通过上海城市国际合作，加大政府或准政府类海外贸易机构的引进力度

上海可利用国际友好城市、世博会等渠道，大力推动国际城市合作，互设贸易投资促进机构代表处，以“城市外交”推动上海高水平开放。政府或准政府型贸易投资促进机构一般代表所在国(地区)或城市政府官方机构，由政府支持或参与，具有相对稳定的资金、人员保障，具有较体系化的贸易投资网络。动员多方力量，拓展海外贸易机构朋友圈，不断扩大国际影响力。充分发挥进博会和虹桥国际论坛等集聚效应和延伸影响，加强全球合作伙伴网络建设。支持本地企业和商(行)业协会参与海外贸易机构活动，加入国际产业标准研究制定。

(六)制定海外贸易机构的专项政策扶持体系

一是设立“上海国际经济合作与交流基金”。在现有财政补贴模式的基础上，建立多元投资体制、多种渠道筹措资金，采用项目合作方式，支持、引导、推动海外贸易机构的各类活动。以“基金扶持”取代“租金扶持”的方式，可更长效地发挥作用。

二是对海外贸易机构开展双向贸易投资促进活动给予专项资助。通过政府资助与民间资助相结合的方式，鼓励已有的经济类、文化类、科技类基金，支持海外贸易机构合作举办国际会议、贸易投资促进等活动。

三是探索一批服务于海外贸易机构发展的便利化政策。参照国际惯例，给予国际组织及海外贸易机构政府工作人员享受不同程度的免税、减税、补贴待遇、家属工作许可等政策。围绕海外贸易投资交流活动需要，出台有针对性的便利化商务签证政策，提高对国际高端要素资源的吸引力。

上海要以更大力度吸引海外贸易机构集聚，构建更深、更宽的贸易投资网络，进一步促进上海国际贸易中心能级提升，为提升中国在全球经济治理体系中的作用持续赋能。

参考文献

- [1] 彭羽, 沈玉良. 上海国际贸易中心新一轮发展战略研究[J]. 科学发展, 2022(12):40-47.
- [2] 推进更高水平对外开放提升上海国际贸易中心能级[N]. 解放日报, 2022-11-21.
- [3] 张磊. 新技术条件下上海发展新型国际贸易业态模式和制度瓶颈突破[J]. 科学发展, 2022(2):41-49.
- [4] 张国庆. 打造上海国际贸易中心升级版的工作着力点[J]. 中国外资, 2022(1):70-72.
- [5] 沙海林. 加强国际会展之都建设, 实现上海国际贸易中心能级跃升[J]. 中国会展, 2021(21):42-43.
- [6] 张娟, 廖璇, 解丽文. 国际贸易中心指标体系构建及对上海国际贸易竞争力的评估和建议[J]. 科学发展, 2021(9):58-67.
- [7] 上海市人民政府. 上海市人民政府关于印发《“十四五”时期提升上海国际贸易中心能级规划》的通知[J]. 上海市人民政府公报, 2021(11):4-20;27-35.
- [8] 李博英. 自贸试验区新片区新型国际贸易发展与上海国际贸易中心建设[J]. 科学发展, 2021(2):58-67.

[9] 张磊. 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[J]. 科学发展, 2020(12):44-53.

[10] 张娟. 进口博览会视角下上海国际贸易中心建设的内涵和路径[J]. 国际贸易, 2019(5):38-46.

[11] 潘同人, 李悦. 建设国际贸易中心背景下优化上海营商环境研究[J]. 中国市场, 2016(24):219-221.