

■ 记者 蔡梦葵 报道

国务院近日正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区。试验区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等 4 个海关特殊监管区域,总面积为 2878 平方公里。上海自由贸易试验区,是中国继加入 WTO 后又一次更高层级的开放,它将远远超越“特区”“新区”争取优惠政策的层面,探索市场开放、政府边界厘清和行政管制放开,成为“中国经济升级版”的新引擎。

自贸区重在简政放权

然而,在上海自贸区成立之时,国务院并不像当年深圳特区、滨海新区成立那样,把不少央企国企放进新区,为其赠送政策大礼包。甚至在自贸区正式挂牌当天,自贸区的“主推手”——国务院总理李克强也并未亲临现场。现场仅商务部部长高虎城、上海市市长杨雄致辞,并最终由上海市委书记韩正揭牌。级别为中共中央政治局委员的韩正成为出席此仪式级别最高的领导人。但看得出来,此次挂牌,亲临现场的仍大都是地方政府的干部。而首批入驻自贸区的 25 家企业也多为三资企业,如微软、正大、法国巴黎银行、保时捷、杰尼亚等。入主自贸区的央企和国资背景企业,也近乎“清一色”的服务型公司,如中铁物资、中盐物流等。

此外,之前曾引起大面积猜想的免税政策,却被国务院 9 月 27 日印发的《中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知》(下称《总体方案》)浇了一盆冷水。《总体方案》明确表示,注册在试验区内的企业或个人股东,因非货币性资产对外投资等资产重组行为而产生的资产评估增值部分,可在不超过 5 年期限内,分期缴纳所得税。对试验区内企业以股份或出资比例等股权形式给予企业高端人才和紧缺人才的奖励,实行已在中关村等地区试点的股权激励个人所得税分期纳税政策。

实施促进贸易的税收政策。将试验区内注册的融资租赁企业或金融租赁公司在试验区内设立的项目子公司纳入融资租赁出口退税试点范围。对试验区内注册的国内租赁公司或租赁公司设立的项目子公司,经国家有关部门批准从境外购买空载重量在 25 吨以上并租赁给国内航空公司使用的飞机,享受相关进口环节增值税优惠政策。对设在试验区内的企业生产、加工并经“二线”销往内地的货物照章征收进口环节增值税、消费税。根据企业申请,试行对该内销货物按其对应进口料件或按实际报验状态征收关税的政策。在现行政策框架下,对试验区内生产企业和生产性服务业企业进口所需的机器、设备等货物予以免税,但生活性服务业等企业进口的货物以及法律、行政法规和相关规定明确不予免税的货物除外。

显而易见,国务院并不打算继续施以“特区”制度,给上海自由贸易试验区“送礼”。有专家分析,自贸区旨在通过开放促进国内改革,打造中国经济的升级版;实行负面清单管理和扩大服务领域开放,外资在自贸区的空间更大;金融改革有助于国内市场一体化,但需防范资本转移和套利风险;而税收优惠不是自贸区的改革重点,力度低于预期。但《通知》很明显的体现,自贸区的设立,更倾向于“松绑”。暂停实施外资、中外合资、中外合作企业设立及变更审批等有关法律规定,就是最重要的“松绑”手段之一。有业内人士指出,所谓“负面清单管理”是指,针对与外商投资相关的管理措施,均

上海自贸区 简政放权升级版



以清单方式列明。简言之,“正面清单管理”是规定企业“只能做什么”,而“负面清单管理”是仅限定企业“不能做什么”,并以“清单”方式进行列示,法无禁止即可为,体现了“放权”的改革思路。

业内人士指出,上海建设自贸试验区,改革的重要方向是终结审批制,逐步建立“以准入后监督为主,准入前负面清单方式许可管理为辅”的投资准入管理体制。“现行投资审批制度带来了资源错配、宏观调控边际效率下滑和腐败频发等一系列问题,已成为打造中国经济升级版的‘拦路虎’。”

“我国现有的投资管理体制,对于外资要进行审批和备案,但是在国外通常都是对外资实施准入前和准入后的国民待遇,程序非常简单。上海建设自贸试验区就是以开放倒逼改革,按照国际规范,触动体制改革中最难改的审批制度‘硬骨头’。”国家发改委对外经济研究所国际合作室主任张建平说。

全新的政府角色

由于自贸区并未在权力让给予太多优惠,自贸区政府角色亦应改变。

从上海自贸区官网公布的信息来看,管委会作为上海市人民政府派出机构,负责中区内相关改革试点任务和行政事务。下设经济发展局、财政和金融服务局、规划建设和环境管理局、综合监管和执法局等,共十个机构,从表面上来看,自贸区管委会与之前的新区、特区政府并无太大区别。但 9 月 29 日举行的中国(上海)自由贸易试验区情况说明会上,商务部国际经贸关系司司长尹宗华表示,自贸区首要的任务,则是加快政府职能的转变,主要是深化行政管理体制改革,改革创新政府管理模式,按照国际化、法制化的要求,积极探索建立以国际高标准投资和国际贸易体系相适应的行政管理体系,推进政府管理由注重事先审批,转为注重事中、事后监管。另外,《总体方案》也提出,在推进行政管理制度改革,扩大对外开放的同时,完善国家安全审查制度,严格实施经营者集中反垄断审查,加强海关、质检、工商、税务、外汇等管理部门的协作,做好各种风险的防范工作。

9 月 29 日,中国外汇投资研究院院长、中国国际经济关系学会常务理事谭雅玲做客人民网强国论坛,与网友交流上海自贸区的几大亮点。谭雅玲认为,上海自贸区体现

了其在多个政府职能部门中的综合性和协调性,强调了规范性和法制性,是最重要的亮点。

谭雅玲说,上海自贸区新闻发布会不局限于商务部,也不局限于发改委,而是将相关法规制定部门,银行监管部门,货币政策制定部门等多个政府职能部门融合到当天的揭牌仪式和记者招待会中。因此,她认为,此次上海自贸区的推出,其综合性和协调性是最重要的一个亮点。

谭雅玲表示,在这个多个部门、多元化的组合中,我们更强调它的规范性和法制性,这或是中国经济实现转轨和转型非常重要的一个层面。她说,“我们在讲市场经济过程当中,更强调自由化、国际化。但实际上,市场经济真正的含义一定是有管理、有监控的。从这个角度看,我们融合更多的部门来参与这个事情,它的多元化组合的监管、合规和合理,可能会更加有效地反映它未来的成果、未来的进展。”

谭雅玲认为,此次改革与历次改革不太一样的地方就在于,过去改革可能仅涉及到一个部门或者两个部门,最多是三个部门,但此次改革可能涉及八、九个部门。这种协同的动作,一方面说明我们市场经济越来越成熟了,另一方面说明我们在市场经济的过程中,更注重组合配合和合作关系。

此外,8 月举办的以“上海加快开放促进改革的重点任务与路径”为主题的“中国经济 50 人论坛(2013·上海)研讨会”上,经济学家、国务院发展研究中心研究员吴敬琏也提出,发展转型的成效还不显著,最主要则是未破除体制性障碍。体制性障碍则主要是两条,一是政府在资源配置上作用太大,压过了市场的作用,二是资源配置达到的目标往往是整体目标,其中最重要的就是 GDP 的增长。“十一·五”所提出的“增长方式转型”,其主要途径一是制造业服务化,二是战略性新兴产业的发展。但近年来各级政府在支持战略性新兴产业发展上,“花钱不少,浪费也很大。”吴敬琏认为,总结教训,政府“不要指定产业发展方向和技术路线;不要搞‘拉郎配’式的产学研组织;不要包销产品,避免竞争后的补贴;资金支持要采取市场化方式运作,支持企业信用担保、风险投资和私募基金参股等。”

他进一步提出,在发展新兴产业时,政府的功能是提供公共品。具体体现在:提供良好的生活环境、经营环境和创新环境;建

立良好的教育系统,组织基础性课题研究;用 PPP(公共私营合作制)的方式提供共用技术;牵头组织产业联盟;用“补需方”的方式对节能、环保等外部效应的产品提供补助;进行产业规划,但规划不同于过去的“计划”,而是提供信息规划等。

上海自贸区管委会副主任简大年在接受媒体采访时,也表达了相同的观点。简大年表示,自贸区非简单的特殊经济区域,其中一个与一般开发区大不一样的特点即是不着重一般的产业培育、招商引资、经济发展,而是强调在投资管理、服务业开放、金融、航运、贸易等多个层面的先行先试和全方位的制度创新。这个特点,也赋予了管委会服务型政府的新角色。

为保证服务型政府的建立,让多个部门有机结合,成功使第三产业能够在自贸区自由的生根发芽,政府也有一些与以往不一样的举措。简大年介绍说,在自贸试验区实现有效监管确实是个重要课题。过去保税区的监管重点是有形的货物,今后如何对无形的服务业、金融业进行监管,主要思路还是要强化监管协作,探索综合监管模式。例如建立打通海关、质检、工商、税务、外汇等各部门的信息共享平台,建设诚信管理体系,引进社会第三方组织协管,配合有关部门建立反垄断、安全审查等机制,推进组建统一高效的口岸监管机构。

壮士断腕进行时

上海自贸区的建立并非政府简政放权的一个高调开始,事实上,政府职能的转变,早已开始低调运行,在今年年初,许多思路即被高层提出。2013 年 3 月 17 日,国务院总理李克强在十二届全国人大一次会议举行的记者会上回答机构改革、简政放权和转变政府职能的提问时就曾表示:“我们要有壮士断腕的决心,言出必行,说到做到,决不明放暗不放,避重就轻,更不能搞变相游戏。”

李克强说,凡事想要做成的话,总是要在理想和现实之间作出可能的选择。这次改革方案核心是转变政府职能,当然也是简政放权。

李克强指出,如果说机构改革是政府内部权力的优化配置,那么转变职能则是厘清和理顺政府与市场、与社会之间的关系。“说白了,就是市场能办的,多放给市场。社会可以做好的,就交给社会。政府管住、管好它应

该管的事。”

李克强说,机构改革不易,转变职能更难,因为它更深刻。“我经常在地方调研的时候,常听到这样的抱怨,办个事、创个业要盖几十个公章,群众说恼火得很。这既影响了效率,也容易有腐败或者寻租行为,损害了政府的形象。所以必须从改革行政审批制入手来转变政府职能。”他说。

李克强还表示,“不是说政府有错位的问题吗?那就把错装在政府身上的手换成市场的手。这是削权,是自我革命,会很痛,甚至有割腕的感觉,但这是发展的需要,是人民的愿望。”

李克强提出,现在国务院各部门行政审批事项还有 1700 多项,本届政府下决心要再削减三分之一以上。

正是在今年两会期间,中央政府又进一步推行大部制,将工商、食品药监局合并,并入新成立食品药品监管部门,让食品安全监管“一部”收权;将铁道部以政企分开为主线,拆分为三块。其中企业运营部分由铁路总公司来承担,而规划职能等成立铁路管理局,降格为副部级并入交通部;将分散在海监、渔政、海关、海事、公安边防等多个部门手中的海洋执法权并入升格为正部级单位的国家海洋局;将计生职能并入卫生部。

此后,中央又陆续出台了一系列简政放权的新政,将多个曾需层层审批的项目直接放权给地方政府直接审批。5 月 15 日,中国政府网发布《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》,取消和下放一批行政审批项目等事项,共计 117 项,其中包括石油天然气、民用机场、轨道交通、移动通信、矿产资源开发等“重头戏”。决定说,第十二届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》明确提出,要减少和下放投资审批事项,减少和下放生产经营活动审批事项,减少资质资格许可和认定,取消不合法不合理的行政事业性收费和政府性基金项目。

此前,国务院总理李克强在国务院职能转变动员电视电话会议上指出,靠刺激政策、政府直接投资,空间已不大,还必须依靠市场机制。为此,要下决心进一步打开转变政府职能这扇大门,把该放的权力放到位,激发各类市场主体发展活力和创造力。5 月的取消和下放行政审批权决定,正好破除了垄断,有效降低或取消了投资的门槛和障碍,让民间资本得以拥有畅通的投资渠道畅通,也破除了垄断,让整个经济机体更加健康。

对于企业,国务院也出台了一系列简政、免税的政策,如简化出口流程、微型企业免税、营改增等。这一系列主动让利的措施,无疑让企业获得了更好的营商环境。以营改增为例,据统计,上海市有 89%的试点企业在改革后税负得到不同程度的下降。而此前,对货物和劳务分别征收增值税和营业税,在这种税制结构下增值税纳税人外购劳务所负担的营业税、营业税纳税人外购货物所负担的增值税,均不能抵扣,重复征税问题未能完全消除。据此前中金公司估算,如果试点扩大到全国,试点行业的税负可能减少约 470 亿—700 亿元。

从 2012 年 1 月 1 日起,在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。至此,货物劳务税收制度的改革拉开序幕。自 2012 年 8 月 1 日起至年底,国务院将扩大营改增试点至 10 省市,北京 9 月启动。截止 2013 年 8 月 1 日,“营改增”范围推广到全国试行。简政放权,不仅仅让企业的经营效率直接提高,也直接影响企业的经济收益朝好的方向发展。而此次的上海自贸区正式挂牌,无疑又是中央政府新一轮简政放权热潮。

亚洲渐成自贸区后起之“秀”

■ 王淑娟 有之忻 报道

自贸区对我国来说还是个新鲜事物,在这块划出来的 2878 平方公里的区域上,将会有多少令人兴奋的试验,众人颇为期待。实际上,自贸区概念在国际上已经发展了很多年,形式和功能也不断在演变、多样化。纵览全球已有的自贸区样本将有助于提供给市场更清晰的展望及预期。

自由贸易区≠免税

自贸区的概念有两种,一种是指两个独立的经济体之间相互建立的货物自由流动的大市场,是一种关税协定。例如中欧自由贸易区、中国东盟自由贸易区、北美自由贸易区等;还有一种是指一个国家或单独关税区内部设立的、置于海关管辖之外的特殊经济区域,区内允许外国船舶自由进出,外国货物免税进口,取消对进口货物的配额管制

……在此企业可以从事各类免税商业活动和离岸金融业务,也是自由港的进一步延伸,如巴拿马科隆自由贸易区、德国汉堡自由贸易区、美国纽约 1 号对外贸易区等。

不少人将第二种含义称为狭义的自贸区,上海自贸试验区就属于第二种含义。

“狭义自贸区是指在一国或地区境内设立的置于海关监管之外的特殊经济区域。根据国际主要自由贸易区的对比发现,独立的监管、自由的进出、发达的离岸金融和高效的物流是自贸区的主要特征。”国泰君安证券分析师时伟翔指出,自贸区主要涉及三个方面:自身的地理位置,区位优势;基础设施优良,完善的物流交通和通信;政策优势,主要包括关税豁免优惠、所得税和其他税收的减免、信贷政策和补贴的优惠、财务政策的优惠、外汇使用规定、基础设施使用的优惠、投资安全的保障、行政和海关手续的简化以及放款等。

美国有几百个自贸区

欧洲是世界自由贸易区的发源地,尤以德国汉堡自由港为代表,面积约 162 平方公里,可开展货物转船、储存、流通以及船舶建造等业务。

汉堡自由港对进出的船只和货物给予最大限度的自由,这种自由贯穿于货物卸船、运输、再装运的整个过程中,以转口贸易带动了金融、保险(放心保)等第三产业的发展。在管理架构上,汉堡港实行“港区合一”,成立经政府授权的专门机构,负责管理和协调自由贸易区的整体事务。

在美国,自贸区主要诞生于上世纪 30 年代“美国大萧条”之后。1936 年美国首个自由贸易区—纽约 1 号对外贸易区面世。1970 年全美仅有 7 个自由贸易区,到 1980 年全美的自由贸易区增加到 77 个,到 1994 年底自由贸易区已达 199 个,贸易分区达 285 个,总数为 484 个。

相较于欧美而言,亚洲地区的自贸区起步较晚,但作为后起之秀正在发挥无限的创造力。

新加坡自由港诞生于 1969 年,如今新加坡自由港已成为全球贸易最自由的地区之一,国外直接投资占据制造业投资总额的七成。在新加坡,进口产品一般没有配额限制,大部分货物无需许可证即可免税进口,同时外币可在新加坡自由汇进汇出。而香港则是实行对外完全开放的自由港政策,整个香港都纳入自由港范围内的情况,构建了区内居民、甚至游客享受免税商品的情况,这也是区别于其它自由贸易区形式的重要之处,一般的自由贸易区内仅给生产性消费免税待遇。

上海充满“无限的可能”

从国际上已有的自贸区来看,共同特点较多,比如优惠政策方面,各自由贸易区一

般都规定区内关税豁免、所得税和其他税收减免、放宽信贷政策、资本和利润等可以自由汇出等。在运行程序上,各国自由贸易区的海关也都实行类似的操作程序。

如今上海自贸试验区已经挂牌,这块被称为“试验田”的小区域将演绎出什么好戏码,目前还充满着“无限的可能”。

“通过国际案例分析,我们可以看出,自贸区已经成为全球外贸发展的重要战略举措,自贸区的演化已经向综合型工贸结合发展。中国建立自贸区是需要充分借鉴国际自贸区的经验,建立具有竞争优势的自贸区。”时伟翔认为,从现在市场讨论的问题角度出发,上海自贸试验区将是具有国际竞争优势的政策配套,其最终的方案和建设将是高度自由开放,可类比香港、新加坡、美国纽约等自贸区。根据国际案例,自贸区的建设将带动区域内经济的一轮新发展,也将成为一国构建新的国际经贸关系的最好平台。