

■ 记者 蔡梦葵 报道

上海自贸区的成立已板上钉钉,而这除了成为对中国经济的重大利好外,也让部分专家学者对世界经济板块的格局是否改变产生了疑问与思考。2013 年 5 月,一名香港自由撰稿人撰文《上海自贸区,香港怎么办?》,认为上海自贸区正式挂牌后将对香港的经济产生不良影响。

该文章认为,金融方面,香港的短期优势仍将继续一段日子。毕竟香港自有一套货币及法制,也有长久以来熟练的金融和法律训练,对中国而言是一个缓冲。可是在长期,上海的自由贸易园区必然有一番新气象。金融方面,随着东亚自由贸易区的发展,区内的金融服务需求将大增,给予上海方面巨大的发展空间;相对地,香港历来所足以自豪的英美法制和商业习惯,在中国崛起的大图景之下、特别是在东亚三国的商业文化中,却未必具有太多的优势。到那时候,不只上海将占有东亚的金融中心地位,前海的建设也应已就位,香港的金融业将岌岌可危。

随着中国逐渐掌握产业链的上游,东亚自由贸易区对中国的意义将由免税区、招商引资,转变为更平等的产业互补,主要对象是发达的日韩,上海的自由贸易园区可能配合这个发展方向。回顾香港,在地理上更面向东南亚,然而在可见的未来,东南亚各国的经济仍将在产业链的下游,要么向中国输出廉价产品,要么让中国的资金进驻当地,不论何者,香港的自由贸易港地位在过程之中不具备太大意义;真正需要自由贸易区的,反而是这些国家(地区)。

因为香港的金融业前路艰难,与一片向好的上海相比,是此消彼长。其实不用说未来,仅仅是过去数年内地企业来港上市造成的资金流亦已经饱和,新企业来港的潮流已暂歇,一旦这笔资金流被消化,香港金融的业务暂时还难以看到新的出路。目前,香港金融业约 6 成资金来自内地,要是这一大笔的资金转移他处,对香港金融业的打击是可怕的。

持“上海威胁论”者,远不止这名香港自由撰稿人。包括国内许多媒体谈到上海自贸区,也会不自主地联想到香港。即便是媒体的新闻通稿,也把上海自贸区比作政府在中国大陆内设立的一个“香港”。此外,多位专家曾表示,中国庞大的 13 亿人口的消费市场,光一个香港不够。上海和香港两个中心的发展可以把存量的盘子做得更大。因此,上海也建起了迪士尼乐园,并在浦东建立免税购物区,用于分流香港内地游客购物的压力。同时也与香港形成了竞争。

另外,上海和香港的定位也皆是国际型金融中心。香港依托国际市场,定位于高端服务业,而上海则依托中国大陆的实体经济,嫁接低端制造与国际高端制造,并使服务贸易与制造业对接。业内人士认为,“上海模式”较之“香港模式”明显更加实在。况且,内地游客到上海一趟,不用办通行证,买张机票和车票即可自由出入,方便程度大大优于香港。一旦上海自贸区建成,极有可能将

■ 王红茹 郭芳 报道

8 月 10 日,国务院发展研究中心党组成员、研究员隆国强参加了中国经济 50 人论坛(上海)研讨会,研讨会的主题是“上海加快开放促改革的重点任务与路径”。与会者谈得最多的,是中国(上海)自由贸易试验区(下称“上海自贸区”)的建设。

十几天后,商务部发布消息称,国务院已正式批准设立上海自贸区。

作为一位长期从事对外经济政策研究的经济学家,隆国强在对外贸易、跨国投资、经济合作、特殊经济区、区域经济合作等领域完成了多项国家重大政策研究课题。建设自贸试验区,是中国顺应全球经贸发展新趋势,实行更加积极主动开放战略的一项重大举措、标志着中国改革开放又上了一个新台阶。就上海自贸区的相关问题,隆国强接受了记者专访。

开放和改革的双重要求

记者:此次力推上海自贸区的背景是什么?

隆国强:宏观的背景主要有两个:一是对外开放到了一个新的阶段。首先,我们所面临的国际环境发生改变。全球金融危机之后,外部市场没有那么繁荣,制造业跨界转移的高潮也成为过去。特别是劳动密集型产业转移的高潮也过去了。这就要求我们的总体布局进行调整。其次,我们自身的比较优

上海自贸区能否 PK 香港



中国东部、北部甚至中西部的购物群体分流至此。对香港这个目前背靠 13 亿人口的唯一免税天堂造成强烈冲击。

上海自贸区“无损香港地位”

不过,也有不少学者认为上海自贸区对香港而言,所谓的影响力事实上无足轻重。香港这个百年来形成的亚洲第一大会,在整个亚太区域也曾遇到过新加坡、东京等多个挑战者,上海在 90 年代以来,对香港的种种挑战也不无存在,但香港的地位并未有过改变,将来也不会因一个小小的上海自贸区而改变。国际货币基金组织(IMF)副总裁朱民就认为,上海与香港各有特点,中国需要不同的金融服务。

2009 年,国务院发布《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》,明确提出到 2020 年上海基本建成与我国经济实力以及人民币国际地位相适应的国际金融中心。此前,上海的保税区只对货物交易开放,而此次自贸区的重点则是在金融、投资准入、服务贸易领域扩大放开等方面的探索,这将进一步提高上海作为国际金融中心的地位和竞争力。对外经贸大学国际经济贸易学院教授卢进勇介绍道:“此前只做到经常项目的自由兑换,在自贸区设立以后将做到资本项目的自由兑换。”

而香港作为国际金融中心的起源可以追溯到 20 世纪初。公开资料显示,在 1900-1980 年的这段时期中,除了 1970 年和 1980 年,每隔 5 年,香港都名列“十大国际银行中心”。20 世纪 70、80 年代之后,香港成为除纽约、伦敦外外资银行最多的第三大银行中心。业内人士表示,上海设立自贸区对

香港的影响不会很大,朱民在达沃斯论坛期间亦表示,上海自贸区的建立,不会影响到深圳前海以及香港作为金融中心的地位。他认为,中国是一个大国,需要不同的金融服务,香港有它自己的特点。它是一个国际化的金融中心,所以在相当长的时间里,香港的地位还是很重要的;而上海则接近中国经济的实际发生地点。总体而言,上海、香港都应该服务于中国整体的概念。

业内人士认为,香港是自由港,享有行政权、立法权,比上海的自由度大得多,竞争上也有主动权,“另一方面,国际金融中心的形成需要一个漫长的历史过程,上海作为国际金融中心的尝试早已开始,但到目前也只能说是形成了一个雏形,所以短期之内难以形成对香港作为国际金融中心的威胁。”况且,上海自贸区仅仅是上海市内一块很小部分的区域,面积不过 20 多平方公里,与之前的保税港区、综保区无异。要与整个城都是个自由港的百年香港匹敌,无异于小题大做。

上海的目标是新加坡?

而实际上,上海在保税港区、自贸区的建设中,也并未将香港作为假想敌。上海综合保税区管理委员会的《上海综合保税区运行情况》(以下简称《情况》)材料中也明确提到,将以新加坡等国家为竞争对象。《情况》显示:全面推进亚太营运商计划。以新加坡等国家为竞争对象,在总结多种类型实体性总部发展经验的基础上,于 2012 年 12 月启动了亚太营运商计划,推动首批 20 家跨国公司统筹贸易、物流、结算功能,进一步集聚经济要素、扩大辐射半径、提升资源调度能力,逐步发展成为实体运作的

亚太地区总部。今年将与这 20 家企业完成战略合作协议签约工作,搭建全国首个海关监管系统与企业内部数据互联互通的信息化监管平台,提升非贸易项下税务出证的便利性,并研究制定个性化财政支持政策。

2012 年 12 月,上海综合保税区亚太营运商计划启动,目标是用 3 年时间,将有条件的区内企业,培育成为统一负责集团总部在亚太区范围内具有订单销售、物流运作及资金结算等功能的实体运作型营运总部。

而新加坡模式,则与香港模式拥有截然不同的特色,尽管新加坡和香港有很多相似之处,都位于东南亚,处于同一个时区;都以华人为主,都曾被英国殖民者统治过;都是世界重要的金融、贸易和航运中心,航运、航空业发达,有很多跨国公司,经济繁荣;都是城市型经济体,基本没有农业,服务业发达;都高度依赖对外贸易;都有十分健全的法律制度,都是世界闻名的购物天堂,对进口商品实行低税率。但就产业结构而言,新加坡却与香港大有不同。

消息显示,香港服务业占 GDP 的比例为 91%,制造业的比例为 3%。随着中国改革开放进程的加快,香港的生产型企业基本已迁至内地,剩下的主要是服务业。香港在金融业上超过新加坡,香港的银行数量达 143 家,而新加坡为 113 家。在金融业从业人员数量、存贷款额、股市规模及交易额等方面,香港都胜于新加坡,凸现出香港的世界金融中心地位。此外,香港的服务业也胜过新加坡,香港是世界税率最低的地方,其综合税率仅为 16.5%,低于新加坡的 18%。而在新加坡的国内生产总值构成中,服务业占 70%,制造业占 25%,新加坡作为一个国家,一直在努力保持制造业的比重,防止产业“空心化”。新加坡的电子制造、石油化工、

生物医药等产业在世界上有一定的地位。这与上海这座既有丰富制造业、有着力依托制造业打造金融中心的理念极为相似。

上海自贸区仍困难重重

只是,不论是追赶香港还是超越新加坡,上海目前还仅仅是一个牙牙学语的雏形,前方的道路仍曲折,面临的艰难仍多而繁杂。

在自贸区概念刚一提出后,就有人质疑,28 公里的土地能做什么?一位参与方案调研的官员表示,28 平方公里太狭小,难以承载综合改革的内容,并且示范和辐射意义不大。因此有学者提出“更开放一些”。

资料显示,执行细则将涉及:贸易便利化、服务贸易开放、投资管理改革、金融改革以及行政改革等几方面。其中涉及整合各类海关监管特殊区,推动海关特殊监管区功能创新和转型升级;试点人民币跨境贸易和离岸金融、离境退税等政策;拓宽外商金融投资范围,探索负面清单管理模式以及准入前国民待遇,鼓励贸易与金融、航运、物流、制造、会展等产业融合;试行融资租赁、期货保税交割、保税仓单质押融资等业务以及转口贸易、离岸贸易、大宗商品交易、技术进出口交易、跨境电子商务等。对人民币资本项目可兑换先行先试,探索面向国际的外汇管理改革。

有业内人士认为,这个小小的自贸区,对自贸区以外、上海市以外的企业,影响很有可能并不像人们预想的那么强烈。一位专门做外企并购投资的律师认为,如果只在 28 平方公里之内开放,对外资企业来说意义不是太大,自贸区范围太小,除非打造第二个陆家嘴。

上海自贸区主要鼓励服务业和金融业,对制造型外企来说,他们的业务如果与鼓励类产业无关或是市场不在上海地区,那么是否进入自贸区,区别并不大。

更为揪心的,则是上海当下疲软的经济。近几年,上海经济一路下滑。2011 年,上海 GDP 增速为 8.2%,全国倒数第二;2012 年增速为 7.5%,全国排名“垫底”。浦东新区的增速也明显放缓。有媒体曾报道称,上海已新失长三角“领头羊”的风范。其改革动力不足,趋于保守的气息让一些跨国公司高管感到不快。

而这一次自由贸易区的试验,也不是政府“4 万亿”的蛋糕,各个地方去抢蛋糕。有专家指出,这一次,中央一点蛋糕都没有给,只是放权、松绑,蛋糕靠地方自己去做,你能把蛋糕做到什么程度就什么程度。这是这次改革的特点。不像一些地方政府理解的那样,等着中央给政策红利,没有捞到具体优惠政策,就认为感觉很虚。

李克强总理也曾表达过类似意图:“要加快转变政府职能,向市场放权、为企业松绑,用政府权力的‘减法’换取市场活力的‘加法’。”因此,业内人士认为,上海自贸区要达到人们预想的效果,还需要地方政府埋头苦干,动用智慧和实际行动将蛋糕做到足够大。

上海自贸区建设:开放和改革的双重要求

势有了改变。以前我们参与全球竞争靠的是劳动力的低成本,现在这个优势受到了来自其他发展中国家的竞争。第三,国家的发展战略发生变化。原来的战略目标是快速推进工业化,现在讲转变发展方式。在上述三个变化之下,我们需要探索怎么能够在对外开放方面开创一个新的局面,争创在全球竞争中新的优势。

第二个背景就是改革。上海自贸区兼具双重任务:一个是在开放领域,怎么进一步扩大开放,特别是服务贸易的开放要做一些探索;再一个是怎么通过进一步地扩大开放,对涉外经济体制进行调整,包括对外资管理的方式、外资准入的管理、法律法规的调整,通过这些调整进而延伸到我们国内的经济体制。比如,我国开放服务业以后,服务业的法律法规要进行调整;再比如,今年以来,改革的核心是政府职能的改革,在市场环境下,怎么处理政府和市场的关系,处理政府和社会的关系,把政府管理的重点从准入的事前审批怎么转到市场的监管,怎么把重点从审批转到提供更加高效的低成本公共服务。上海自贸区兼具这双重任务,为改革先行先试,为开放先行先试。

税收优惠不是重点

记者:上海自贸区在设立问题上一直有不同的声音,在你看来,这些不同的声音有没有道理?

隆国强:分歧主要在于这个区的定位是

什么,应该给予什么样的政策?最大的分歧就是在这个区里是不是应该有税收优惠的政策。反对者认为,上海已经很发达了,再给优惠政策就会变成吸纳投资的洼地,会加大地区之间的差距。这也是有道理的。

我个人认为,不是要在这里普遍地设立优惠政策,而是对一些特定的业务,尤其是面临全球参与竞争的业务,比如国际结算给予适当的优惠政策,有助于其打造金融中心、国际贸易中心、航运中心。中国是世界贸易的第一出口大国,但是跨国公司都不把国际结算放在中国。这些有更高附加价值的环节,不是上海跟我国其他城市之间的竞争,而是上海面临全球竞争,这就需要上海有国际竞争力的税率。

记者:上海自贸区方案中,税收的优惠是不是重点?

隆国强:不是。上海市市长跟总理说,“我们不要优惠,我们要机制,要改革”。主要是给上海一个先行先试的授权,更多的是在探索贸易便利化、扩大开放领域、探索对外资的管理机制。

上海自贸区是浦东新区的升级版

记者:自贸区 and 以往的改革试验区、经济特区、国家新区有什么不同?

隆国强:准确地说,自贸区是原来特区的升级版。我国从改革开放初期建立深圳特区,从蛇口工业园开始,到后来放大成为经济技术开发区,再到后来浦东的开发开放,

到后来海关的特殊监管区等等,这些园区在不同的发展阶段,针对不同的目标,进行了园区政策和管理体制的设计,在每个阶段都发挥了很重要的作用。

目前,上海自贸区的目标是服务贸易的开放。这不仅是贸易投资便利化的试验,更是改革的试验区。与原来的园区相比,无非是在新一轮的开放、改革、升级里发挥一定的作用。实际上也是一个园区,只不过是升级版的园区。

记者:上海自贸区跟浦东新区的区别在哪儿?两者会不会存在重叠?

隆国强:从空间上来看,上海自贸区是浦东新区的一部分。但是它施行的许多政策是浦东新区不具备的政策,所以,我把上海自贸区称作是浦东新区的升级版。需要说明的是,自贸区不是在整个浦东新区施行新的政策,而是在浦东新区里面四个海关特殊监管区的基础之上施行新的开放和改革的政策。

全国设立园区不能一刀切

记者:我国还需要设立多少个这样的自贸区?

隆国强:中国经济蕴含着巨大的发展潜力,但是现有的开放程度不够,再加上体制不到位,发展的潜力没有充分地释放出来,而建立这种试验区的目的就是扩大开放、加速体制改革,来释放发展的潜力。

中国地大物博,幅员辽阔,每个地区在国

家发展战略中肩负的使命不同,就需要在不同地区设计不同的特殊经济园区来进行试验。上海进行的是服务贸易的开放,其他地区,比如苏北的连云港,可以探索“针对沿海欠发达地区如何通过特殊制度安排来加速推进工业化”;深圳前海,可以探索“在金融开放、人民币自由兑换方面怎么和香港对接”。

需要指出的是,在全国设立园区不能一刀切,每个地区设立的园区也不能照搬照抄。每个地方要从各自的实际情况出发,从省情、区情以及各个地区不同的比较优势、各自所处的发展阶段,以及在国家发展中的地位等角度出发,细化和设计政策。我们现在需要做的非常重要的一件事,就是从全局的高度来设计不同地方的不同试验园区。

记者:上海自贸区的推行对全国经济将会带来什么影响?

隆国强:短期内,在量上不会有太多的影响,因为自贸区只有 28 平方公里(相当于上海市面积的 1/226),更多的是一个“试验区”。在这个试验区内,首先,从货物贸易方面,怎么能够探索一个更加高效的贸易投资便利化的环境;其次是加快服务贸易的开放;第三是对外商投资企业怎么能够借鉴发达国家通常采用的,比如负面清单、准入前国民待遇等一系列新的管理体制。改革试验成功之后,就会推向全国更大的区域。在这里还会有很多开放的举措,也是为中国下一步参与区域经济合作、加大开放力度来积累经验。总之,上海自贸区对整个国家经济是一种制度上的变革,是经验的积累。