

发改委公布西部地区新增鼓励类产业

国家发展改革委近日发布《西部地区鼓励类产业目录》，鼓励和促进西部地区特色优势产业发展。发改委有关负责人介绍，《目录》包括两部分内容，一是国家现有产业目录中的鼓励类产业，二是西部地区新增鼓励类产业。《目录》的适用范围为西部 12 省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团。

根据党中央、国务院关于深入实施西部大开发的战略部署，为促进西部地区产业结构调整 and 特色优势产业发展，经国务院批准，近日，国家发展改革委发布了《西部地区鼓励类产业目录》(国家发展改革委令 2014 年第 15 号，以下简称《目录》)，自 2014 年 10 月 1 日起实施。记者就有关情况专访国家发展改革委有关负责人。问答全文如下：

问：《目录》出台的背景和意义是什么？

答：实施西部大开发战略以来，西部地区经济社会快速发展，取得了举世瞩目的伟大成就，但西部地区自我发展能力不足的问题仍然十分突出，与全国、特别是东部地区相比，西部地区产业发展滞后，产业层次较低的状况还没有得到根本改变，发展中面临不少突出困难和问题。一是农业内部结构不够合理，农业产业化水平不高，农业基础设施薄弱，科技等社会化服务相对滞后。二是重工业比重过大，工业结构同构化问题突出，过于依赖资源开发，产品附加值较低，生态环境保护压力大。三是服务业发展很不平衡，2012 年西部地区服务业增加值占 GDP 的比重分别比全国和东部平均水平低 41 和 8.7 个百分点。

中央强调，新一轮西部大开发要以增强自我发展能力为主线，以改善民生为核心，以科技进步和人才开发为支撑，使西部地区综合经济实力上一个大台阶、人民生活水平和质量上一个大台阶、生态环境保护上一个大台阶。《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》(中发[2010]11 号)明确要求，“实行有差别的产业政策，制定西部地区鼓励类产业目录，促进西部地区特色优势产业发展”，“对设在西部地区的鼓励类产业企业减按 15% 的税率征收企业所得税”。

在国家产业结构调整指导目录等基础上，结合西部产业发展实际，制定西部地区鼓励类产业目录，实行有差别的产业政策，是中央对西部地区的特殊关心和支持，有利于西部地区发挥比较优势、大力发展特色优势产业、提升自我发展能力，也有利于东部地区加强与西部地区的产业合作、拓展发展空间、促进产业优化升级，对于优化全国产业分工格局、促进区域协调发展具有重要意义。



问：《目录》制定过程中遵循了哪些原则？

答：《目录》是深入推进西部大开发的重要文件，是西部地区引导投资方向，管理投资项目，制定实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据，也是西部地区转变经济发展方式、促进经济结构战略性调整的重要抓手。在《目录》研究制定过程中，我们遵循了以下原则：

一是坚持充分发挥西部地区的比较优势。区域发展必须建立在自身比较优势的基础上，这是实现又好又快发展的基本前提。《目录》条目设置立足于西部各省(自治区、直辖市)的自然资源禀赋和产业发展基础，促进西部地区的资源、区位、市场、劳动力等优势转化为经济优势。

二是坚持促进西部地区产业结构调整。结构调整是西部地区产业发展的不竭动力，也是西部地区产业发展面临的重要任务。《目录》条目设置支持符合可持续发展战略要求、有利于资源节约和环境保护、有较高技术含量的产业发展，推动产业技术进步和结构优化升级，提高经济发展的质量和效益。

三是坚持加大对西部地区产业发展的扶持力度。东中西部地区发展基础、资源禀赋和环境容量条件存在很大不同，经济发展水平有较大差距，发展阶段、产业分工、

急需解决的关键环节也不尽相同。在符合国家产业政策和环境保护要求的前提下，《目录》条目设置坚持体现差别化，在建设规模等标准方面因地制宜，给予西部地区适当倾斜。

问：请简要介绍《目录》的主要内容。

答：《目录》包括两部分内容，一是国家现有产业目录中的鼓励类产业，二是西部地区新增鼓励类产业。国家现有产业目录中的鼓励类产业，包括《产业结构调整指导目录(2011 年本)(修正)》中的鼓励类产业(761 条)《外商投资产业指导目录(2011 年修订)》中的鼓励类产业(354 条)以及《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》中的西部地区分省所列产业(292 条)。

西部地区新增鼓励类产业按省份分列，为未列入《产业结构调整指导目录》鼓励类、但西部地区具有比较优势的产业，共计 377 条。《目录》原则上适用于在西部地区生产经营的各类企业。其中外商投资企业按照《外商投资产业指导目录》和《中西部地区外商投资优势产业目录》执行。

问：《目录》配套有哪些政策措施？

答：《目录》将于 2014 年 10 月 1 日起施行。《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》(中发[2010]11 号)明确，对设在西部地区的鼓励类产业企业减按 15% 的税率征收企业所得税。相关企

业可以根据《财政部、海关总署、国家税务总局(微博)关于深入实施西部大开发战略有关税收政策问题的通知》(财税[2011]58 号)、《国家税务总局关于深入实施西部大开发战略有关企业所得税问题的公告》(国家税务总局公告 2012 年第 12 号)的规定，享受相应税收优惠政策。此外，国家也将将在项目准入、信贷、土地等方面，给予《目录》内产业积极支持。

问：《目录》的适用范围是哪些地区？

答：根据《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发〔2000〕33 号)和《国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》(国办发[2001]73 号)，西部大开发的政策适用范围包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区(新疆生产建设兵团)和内蒙古自治区、广西壮族自治区(上述地区统称：西部地区)。因此，《目录》的适用范围为上述西部 12 省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团。

问：《目录》会进行修订吗？

答：《目录》正式实施后，我委将密切跟踪实施情况，根据经济社会发展新情况，会同有关部门和地方适时开展《目录》修订工作，按规定程序发布。

(中新)

京津冀布局产业一体化转移

■ 赵晓辉 张辛欣 报道

在京津冀布局的新蓝图中，能否顺利实现产业转移决定着一体化的成败。哪些产业要迁出去？以什么方式转出去？转出去的过程谁来主导？这些问题备受关注。

产业转移绝不是污染转移

一说到产业转移，人们往往想到“污染的、低端的”要转出北京，“高精尖”的留下。协同发展一盘棋，这盘棋中的河北绝不应简单成为污染产业的承载地，产业转移对北京而言也绝不应是“甩包袱”。

位于北京丰台区的凌云建材化工公司正在实施迁往河北邯郸武安的搬迁计划，迁入新址后将改名为新兴凌云医药化工有限公司。“作为我国最早生产原料药碳酸氢钠的龙头企业，由于生产设备老化，自动化程度低，能源资源消耗高，已不适合在北京发展。”新兴凌云总经理陈宏志说。

不过，搬到武安并不意味着要把污染从北京转嫁到武安。据介绍，凌云公司以往用的 CO2 有部分是首钢排出的，现在首钢搬迁了，也缺乏了来源。如果搬迁到河北邯郸新兴铸管武安工业区，可以充分利用新兴铸管生产过程中的废气和余热，能源资源消耗大幅度减少，成本也会降低。

新兴际华集团总经理沙鸣说，这次搬迁实际上是一次两地同时“转型”。有利于北京改善经济结构，腾出宝贵的土地资源，用来发展高端产业。同时，还可以吸引北京凌云公司的人员到邯就业，带动提升当地医药化工人才的实力和水平，有效促进河北产业转型升级，真正实现京冀协同发展。

当前，北京已经进入了后工业化阶段，天津处于工业化的高级阶段，河北处于工业化的中级阶段。“基于这个基本分工，京津冀形成了一个大体系，有服务业主导的，有加工业主导的，有资源型主导的，形成一个总合力。”北京大学首都发展研究院院长李国平说。

专家认为，应该把那些符合三地定位的、能够既有利于三地转型又有利于当地产业协同发展的企业进行转移，并在转移过程中实现产业升级，而不仅仅是把高能耗、高污染企业转出北京。

政府搭台企业唱戏

产业转移，谁说了算？毫无疑问，这需要政府的统一规划和布局。不过，由于产业转移最终由一个个企业的搬迁来实现，除了政府的搭台之外，必须由企业自主对接。

今年以来，河北、天津展开了针对北京动物园批发市场、大红门市场的商户争夺战，甚至不惜抛出诱人的配套政策吸引商家落户。

先是在 5 月 8 日，北京丰台区有关方面与河北保定白沟签署战略合作协议，促进大红门地区批发、仓储等功能向白沟新城转移。仅仅一周之后，一场签约活动令“大红门去哪儿”增添变数：北京京温服装批发市场、大红门纺织批发市场等八大主力市场正式签约进驻河北廊坊的永清国际服装城。

而就在一个月之后，天津正式加入市场商户“争夺战”。天津市西青区政府宣布，将全面支持相关商城建设和运营，并推出税收、工商、子女入学、商户落户在内的多项优惠政策，争取全面承接北京动批、大红门等市场外迁。

政府搭好台，还要企业来唱戏。产业转移是企业按照市场经济规律和企业自身发展战略定位，以实现利益最大化为目标做出的自主选择。北京市社会科学院城市问题研究所副研究员赵继敏认为，政府应该做的是创造政策环境，引导产业转移，降低区域交易、沟通成本，让资本寻求利益最大化的地区，产业链在区域内根据资源禀赋自由配置。

谨防一转就死

尽管当前京津冀产业转移热潮涌动，作为北京产业转出承接地的河北、天津热情很高，但是这些产业转移出去之后能否保持原来的发展热度？转移之后会不会因水土不服而萎靡？

实际上，产业转移失败有着前车之鉴。上世纪八九十年代，一大批工业企业在“退二进三”的调整思路下，把总部和制造企业搬到外地或者郊区。但是，机构搬出去之后，核心人才也从企业流失，最终这批搬迁企业以失败而告终。

对此，专家认为，应发挥市场主导的作用，最终形成自发的区域协同发展。

以长三角为例，企业把总部和研发放在上海，把生产制造放在苏南，而市场营销又放在上海，这是因为上海地价高，苏南制造业基础也不错，“一个企业不同的环节、不同的功能放在不同的地方，自然就形成广泛交流，这种交流是无法阻断的，这就形成了由市场支撑的一体化。”李国平说。

“长三角可以借鉴给京津冀的经验就是要推进市场化，通过企业主体来推动在区域一体化中的合作，使一体化的行为和结果有市场根基。”李国平说，只有这样才能最大限度上避免出现“一转就死”的局面。



负面清单模式破题 上海自贸区量首张名片

■ 宋薇萍 报道

“自贸区用 3 张桌面向总理展示负面清单管理的探索：绿色桌面堆满改革前限制措施的 186 份文件，蓝色桌面摆着被调整的 151 份文件，橙色桌面上是目前留存的 35 份文件。总理指着空出大半的橙色桌面说，要继续压缩负面清单，给市场‘让’出更大空间！”

9 月 18 日，国务院总理李克强视察上海自贸区。回忆起当天在现场的情景，德同资本董事长邵俊对记者说，“总理手里拿着我们在自贸区新成立的医药产业并购基金营业执照，用令人振奋的语气告诉大家，今后政府要继续给企业开绿灯，争取把注册登记时间缩短到一天。”

数据显示，截至 8 月底，上海自贸区内新设企业数量超过 12 万家，其中外资企业约 1400 家。

更深入的影响在于，负面清单这一外商投资领域的国际通行规则经过自贸区的孕育，已逐渐在中国大地生根发芽，内涵也外化到政府行政管理其他领域。负面清单管理模式已成为当下界定政府与社会、政府与企业关系边界的新标准。

改革肩负国家使命

负面清单，即“法无禁止即可为”，这实际上是列出了投资领域的“黑名单”，即没有被列入清单的外商投资领域将按照内外资一致的原则，由核准制改为备案制。自贸区总体方案中要求，自贸区探索建立负面清单管理模式。

“负面清单要上海出，而不是国家出，因为国家出的话，国家就没有退路了。”自贸区管委会副主任宋民接受记者专访时如是表示。

简单的话语背后，却是沉甸甸的国家使命。

当今国际社会，以《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP) 与《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPPI) 为主力的国际

投资规则正在形成，拟通过新一代高规格的全球贸易和服务业规则，构建后 WTO 时期的国际投资新秩序。目前，美国正在加紧 TTIP 与 TPP 的谈判。

其中，准入前国民待遇的负面清单模式成为新宠，世界上有近 80 个国家采用了此种模式。

中美双方第五次战略与经济对话中，中国同意与美国进行以准入前国民待遇与负面清单为基础的投资协定的实质性谈判。

“虽然中美双方会谈纪要里已经明确，上海自贸区所做的任何试点与中美谈判无关，不挂钩。但美国非常关心，他们认为这是有一定的影响的。”宋民指出。这意味着，肩负着中国二次“入世”使命的上海自贸区，其试水的负面清单模式将是中国融入国际投资规则的试验田，可为中美双边投资协定的谈判提供可借鉴的经验。

负面清单内涵扩容

经过一年的实践与发展，负面清单内涵在发展，外延在扩大。

“法无授权不可为，法无禁止皆可为，法定职责必须为。”这是上海自贸区在李克强总理视察期间展示的行动纲领，三句话分别代表着三张清单，即政府权力负面清单、外资准入负面清单以及政府责任清单。

在上海财经大学自由贸易区研究院副院长孙元欣教授看来，负面清单管理已包括两层意思，分别是外资准入负面清单和政府权力负面清单，两个负面清单的对象、内容和作用都有区别。“政府权力负面清单说到底就是政府减政放权，激发企业活力，它对于全面深化改革的作用更大。”

毋庸置疑的是，“负面清单”已不只是一种先进的外资准入管理制度，它所倡导的“放权”思维，正在重新塑造政府与社会、政府与企业之间的关系边界。

中国行政法学研究会副会长杨海坤表示，负面清单更代表着一“法”法不禁止即自由”的全新思维模式，这是进一步转变政府职能和激发市场活力的催化剂，同时对推

进我国治理体系和治理能力的现代化具有指导意义。

而“法无授权不可为，法无禁止皆可为，法定职责必须为”正是这种放权思维的最佳阐述。“这是一个非常强的信号，表明了中央的态度：改革就是要划分政府和企业的边界。”上海发展研究基金会副会长乔伊德对记者表示，“一旦用法律形式把这种管理模式明确下来，将有利于中国构建更加成熟的国际化、法治化、市场化的环境。”

清单该往哪里“瘦”

纵观两版负面清单，如果说 2013 版清单最大意义在于释放了一种开放的态度，2014 版负面清单则在清单长度、开放性和与国际接轨方面，都比 2013 版有进一步提高。比如说清单长度，特别管理措施由原先的 190 条调整为 139 条，调整率达 26.8%。

不过，2014 版负面清单仍然沿袭了 2013 版的模式。与国际上其他国家和地区的负面清单相比，自贸区的负面清单仍然太长。在行业人士看来，负面清单从内容到模式都有进一步提升的空间。

那么“让”的空间在哪里？

复旦大学上海自贸区法研究中心主任、上海 WTO 事务咨询中心业务总监龚柏华对记者表示，接下来应该根据自贸区实际情况，以“大胆试、大胆闯、自主改”的精神，主动和国家战略接轨。

龚柏华表示，内容上，希望明年的负面清单有更大幅度的开放，包括服务业，特别是制造业领域。“经过认证，目前中国大部分对于外资在制造业领域的限制举措都是可以取消的。过去很多禁止措施都存在对垄断利益、产业利益的考虑，但全球化后整个制造业情况已发生变化。”

另一方面，负面清单模式也需要改变。目前很多国家的负面清单都涵盖了相当广泛的内容，不仅包括一国认为不能开放或暂时不能开放的部门，还包括目前暂不存在的

部门和领域。龚柏华认为，自贸区负面清单也需在模式上与国际标准进一步接轨。

自贸区还需哪些名片

上海自贸区是中国新一轮以开放促改革的桥头堡。为了完成历史使命，自贸区除了负面清单，还需要更多的名片，以展示中国新一轮改革开放的决心。其中，下一步要做的就有推进人民币国际化，搭建平台经济，更有金融改革。

当然，每一项改革都面临着重重挑战，需要自贸区有更大担当。以金融改革为例，由于中国是在汇改没到位的情况下搞自贸区建设，自贸区金改只能以一种稳健的步伐前进。稳健背后饱含着另一层意思，就是自贸区改革还有进一步加强和深化的空间。

国泰君安首席经济学家林采宜对记者直言，和新加坡、鹿特丹、伦敦等地相比，上海自贸区在政府透明度、经济自由度及营商便利度等制度软环境方面还有大幅上升空间。“目前全球有 60 多个离岸金融中心，制度竞争力是国际离岸金融中心发展的硬法则，如果在税收政策上和金融开放上没有足够的优惠力度，自贸区作为离岸金融中心的预选地区对海外金融机构吸引力将大打折扣。”

对于税收政策，宋民对记者的回复是：“与其他地方仅涉及税收政策的变化不同，自贸区的税收改革其实是一个税制的改革，是全局性的，而非税收政策的变化。税收问题是国家层面决定的事情，自贸区配合做了一些调研，而且相关研究也是基于可推广、可复制。”

改革之火还在熊熊燃烧，行业内专家普遍认为，李克强总理此次视察自贸区，无异于注入了一股强大的推动力，就如他所言，“上海自贸区有大未来！”

在挂牌一周年之际，中国(上海)自贸试验区选择了负面清单这张名片，作为其一年来改革成果的最好展示。上海自贸区已推出了 2013、2014 两版负面清单，负面清单管理模式从无到有，已逐渐深入人心。