

关于上海自贸区发展的几点思考

程风雨

(厦门大学经济学院 厦门 361005)

摘要 国际经贸的竞争,归根结底是国家制度的竞争,“开放”必须以“对内改革”和“对外改革”作为前提。上海自贸区的建设,是顺应全球经贸发展新趋势,实现以开放促进发展、改革和创新的一项重大举措,它的纵深发展战略值得研究。

关键词 上海自贸区;开放;改革

一、关于自贸区在促进区域经济发展前景上作用的理论纷争

福音还是诅咒,国外理论界目前尚无定论。20世纪50年代以来,国外一些学者已对自由贸易区的性质、功能和作用等问题进行研究,主要是瑞典发展经济学家、诺贝尔经济学奖得主缪尔达尔(Myrdal.G)的“回浪效应论”(backwash effect)和美国经济学家赫尔斯曼(Hirschman.A)为代表的“不平衡增长论”学派。前一种是悲观论的观点,缪尔达尔认为,地区间的不平衡是由于富庶地区得到过多的实惠,而后进地区的发展受到阻碍的这种往复循环的因果关系造成的。持有这种观点的有3种意见:第一种意见认为,自由贸易区的作用已达到极限,而发展中国家创办自由贸易区已不能收到预期效果。第二种意见认为,盲目开办或维持自由贸易区对国民经济有百害而无一利。要建立自由贸易区或自由港,要求一个国家应有一个全国统一的经济体制。对内陆的封锁一般会对交易和资源的流通起阻碍作用,从而对经济增长不利,并导致资源配置不合理的结果,进而加速地区间的差距。第三种意见认为,设区国加入关贸总协定(GATT)后,由于关税大幅度降低,加之关贸总协定或世界贸易组织(WTO)倡导贸易自由化,提

供关税待遇的自由贸易区或自由港,似乎没有存在的必要。

后一种是乐观论的观点,认为自由贸易区以“星星燎原”之势正在向全世界蔓延,它是刺激全球经济的兴奋剂,是世界经济一体化的助推器。持这种乐观观点的理论依据是区域经济发展的不平衡论和波浪式发展规律。以赫尔斯曼为代表的“不平衡成长论”学派认为,从经济发展的历史经验来看,各国的成长过程是不平衡的,发展就是一系列连锁着的不平衡。这种不平衡经济发展理论可以归结为哲学上的“波浪式发展规律”。凡是运动都起波浪,世界上的一切运动都是波浪式运动。而波浪式发展形态就是矛盾运动的平衡性和不平衡性的对立统一的表现。由不平衡到平衡再到不平衡,这是一切事物发展的基本形态。该学派指出,在贸易保护主义盛行的情况下,在一个国家内或几个国家的边境交易处或由几个国家的国土共同组成具有自由贸易功能的区域,实行自由贸易,有利于保障充分就业,保证实际收入与有效需求的增长,扩大世界范围内资源的有效配置。

以上两种截然相反的观点在自由贸易区产生之初就形成了,而且两派意见的争论随着自由贸易区的发展仍在持续。尽管对自由贸易区存在和发展的合理

性有着以上不同的争论,但在现实的世界经济舞台上,自由贸易区正以方兴未艾之势,在世界各地蓬勃发展。

二、关于上海自贸区发展的几点看法

笔者曾经从服务贸易发展的角度对为何选择上海作为自贸区试点进行判断,无论是从体制机制改革的试点或者从促进上海走出贸易困境的视角,上海都可以委以重任,并力图从贸易便利化和投资自由化等多维度探讨推动服务贸易发展举措。现在就上海自贸区今后的发展谈几点看法。

1. 应该从全球自由化和区域一体化的视角看待上海自贸区的未来发展

自从我国 2001 年加入 WTO 以来,经济全球化的影响越来越深入,国际问题国内化与国内问题国际化交织,这十多年来是我国全面参与贸易自由化、投资便利化和金融国际化进程的十年,我国国情与发展阶段决定了目前还不具备完全参与以上三种发展模式的能力,因此我国始终采取的是积极但审慎的参与方式,在获取我国最大利益的前提下谋求自身发展,在国内改革开放与国际经济自由化要求两者之间找到合适的平衡点。但是,世贸组织框架下的多边贸易体制正面临被边缘化的尴尬境地,区域经贸协定与区域经济一体化蓬勃发展,使得服务贸易、投资协定正在成为新一轮国际贸易谈判和规则制定的核心内容,所以上海自贸区不仅要汲取国际已存自贸区的成功经验,更要为今后我们参与国际(服务)贸易规则制定及谈判积累经验,添砖加瓦。

2. 目前旧有体制机制弊端下难以真正实现“不是挖掘政策洼地而是制度创新”,自贸区设立所带来的政策外溢效应难以忽视

出于历史积累的惯性思维,国内众多地区申请自贸区,折射出各地再次试图将自贸区当成转变本地经济窘境的三级跳板,依然将自贸区的申建作为一项千载难逢的政策福利,试图在这一轮政策红利中分得一杯羹。申请和批准自由贸易实验区本身就是一个政策

主导的行为,建立自由贸易试验区实质上还是在分享“政策红利”,从这个角度上看,还是很有可能引起区域之间的不良竞争,加剧地区之间的不平衡。从中国 30 多年改革开放历程来看,那些经济发展领先,经济社会发展基础好的地区,往往都是在过去占有过政策制高点,而这些发展成果也是率先设立自由贸易区的先决条件,较为落后的地区缺乏甚至没有相应的机会,如果决策层缺乏经济平衡的发展观,缺乏相应的制度设计做保障,随着自贸区的建立,这些先天不平等地位造成的差距势必进一步加大,这不利于区域间的平衡发展,不利于“中国梦”的实现。

3. 缺乏统一的自贸区法作为核心法制保障

从国际上已存的自贸区发展历程来看,我国自贸区的核心法制缺失现状将制约自贸区长远和良性发展。以美国对外贸易区为例,自 1936 年在纽约市的布鲁克林建立第一个对外贸易区,在随后几十年里尤其是 70 年代后期,美国对外贸易突然蓬勃发展起来,截止 2012 年,对外贸易区遍布美国 50 个州,综合区超过 250 个,分设区超过 500 个,范围几乎遍及美国的主要港口城市,美国成为全世界自由贸易区最多的国家,自由贸易区也已成为一种促进国家对外贸易、增强国家经济实力的有效手段。究其成功经验,主要有三点:一是立法先行,先立法后设区。早在 1934 年 6 月,美国国会就通过了《对外贸易区法》(Foreign Trade Zone Act),这为自贸区的健康发展提供了统一的制度标准与法律保障。随后,为适应世界经济形势与美国实际利益需求,又几度加以修改;二是拥有一套自上而下的专门的管理系统,有效的避免了职能重复,功能交叉,权责无法匹配的现象;三是没有严格局限自由贸易区的功能,可以以贸易为主,也可以以制造业为主,生产的产品可以出口也可以内销,即便拥有相同的优惠政策和条件,不同的自贸区也可能有不同的发展侧重点。

4. 作为改革“试验田”,上海自贸区的经验不能简单复制,也无法简单复制

在国务院批准《中国(上海)自由贸易试验区总体

方案》(以下简称《方案》)中,明确指明了上海自贸区在改革实践中定位与目标,“要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式,深化行政审批制度改革,加快转变政府职能,全面提升事中、事后监管水平。要扩大服务业开放,推进金融领域开放创新,建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区,使之成为推进改革和提高开放型经济水平的‘试验田’,形成可复制、可推广的经验,发挥示范带动、服务全国的积极作用,促进各地区共同发展。”一言概之,就是上海自贸区在自身发展的同时也要成为我国以开放促改革,以开放倒逼改革,进一步释放改革红利的“开拓者”和“试金石”。市场经济不断往纵深发展,市场发达程度不断加深,多样化、差异化本质要求也进一步凸显,像全国只有一个深圳特区一样,全国也只能有一个中国(上海)自贸区。哪些经验可以推广,哪些经验可以复制,这些经验的选择与提炼本身就是一种改革经验的再加工,比如上海自贸试验区经验是不是可以直接拿来使用,各地有没有能力与条件与之相匹配,哪些地方或行业可以被选择作为经验推广对象,是一刀切还是区别对待等等诸如此类的问题都是值得我们下一步研究的课题。目前,作为上海自贸试验区向全国推广的首个成功经验,注册资本认缴登记制已经在全国推广。

5. 自贸区的全国保有量可以灵活控制,要因地制宜,有差别,突出重点

继上海之后,已有广东、四川、天津、厦门、重庆等地筹划申请自贸区,其中天津、广东、苏州、厦门等地的方案也已经上报中央。如何更好地发挥自贸区在区域乃至全国经济发展中的促进作用,笔者认为有两点需要把握:一是对于有条件能够申报的对象,自贸区的发展形式可以多样。可以上海自贸区为蓝本,各申报对象依据自己经济优势与条件走出自己特色的自贸区新路子,如上面提到的天津,还有广东主推粤港澳服务贸易、福建厦门力推对台服务贸易等。二是对于没有或暂时没有能力申报的地方,一方面可以积极主动学习自贸区的成功经验,按照自贸区的经贸自由化的规则要

求自己,目前海南洋浦、陵水国际旅游岛先行试验区和部分重点产业园区及上海市黄浦区已宣布实施“负面清单”管理模式。另一方面,可以利用自贸区的税收优惠政策促进地方经济发展。十八大三中全会公报明确指出,“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,清理规范税收优惠政策”。随着不同性质特区的超国民待遇优惠政策得到进一步清理规范,税收公平原则进一步推广,自贸区已有的成熟税收优惠政策必将惠及更多地方,使不具备设立自贸区的地区有机会发挥自身的发展优势及特色,进而实现我国各区域的均衡协调发展。

国际经贸的竞争,归根结底是国家制度的竞争,“开放”必须以“对内改革”和“对外改革”作为前提(鲁楠,2013)。综上所述,在经济全球化与区域一体化背景下,尤其处于后经济危机时代,世界经贸形势风云变化,国内处于经济转轨的关键期,各种矛盾交错亟待解决,外需不足内需不旺的窘境短时间内也难以发生很大变化,这一局面迫使我国不仅要继续“摸着石头过河”,迎着困难坚持中国特色社会主义道路,同时更要加强“顶层设计”,着力改革束缚发展的各种体制机制,促进“中国梦”的早日实现。

参考文献:

- [1] 成思危.从保税区到自由贸易区:中国保税区改革与发展[M].北京:经济科学出版社,2010.
- [2] 梁艳芬.世界经济复苏脆弱 国际贸易竞争更加激烈——对当前国际经济形势的几点分析[J].国际贸易,2009(10).
- [3] 程风雨.解读中国(上海)自由贸易试验区——基于服务贸易自由化视角[J].港口经济,2013(12).
- [4] 上海市人民政府.中国(上海)自由贸易试验区情况说明会实录[EB/OL].<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai37031.html>.
- [5] 鲁楠.“改革促进开放”抑或“开放倒逼改革”[J].文化纵横,2013(6).

责任编辑 张明