

在长三角地区协同推进建设开放新高地

黄奇帆

摘要：长三角地区是中国的开放高地，要全力以赴实现习近平总书记关于开放的五大任务，就要在开放的高度、深度、广度上下功夫，做文章。高度是指与国际市场相通的制造业、服务业在内的产业实力和能力；深度是指与世界贸易组织、自由贸易区等全球多边与双边国际经贸规则的制定相融合的营商环境、制度安排；广度是指各种开放、改革和产业升级的措施，并形成可复制、可推广的成果。与此同时，建议在长三角地区进行自由贸易港试验。

关键词：长三角地区 开放新高地 国际贸易规则 全球产业链 自由贸易港

作者简介：黄奇帆，中国国际经济交流中心副理事长、第十二届全国人大财政经济委员会副主任委员。

一个国家的开放高地，一般具有五个基础条件：一是具有较大的城市群体系，有发展的比较优势和较强的腹地优势，连接产品供给和市场、消费地区。二是具有联通全球的交通枢纽（航运、航空、铁路），在国内外经济中发挥枢纽功能。三是具有国际竞争力的政策体系，既有海关商检国家一类口岸功能，又有保税区、自贸试验区等开放平台，在财政政策、法律法规等方面形成与国际接轨的营商环境。四是具有与国际市场融合的全球大产业，形成独具特色、产业链配套发展的产业体系。五是集聚了一批具有全球视野和领导能力的人才，在技术管理方面与国际接轨。

长三角地区的“三省一市”就是中国具有这五大条件的开放高地。长三角地区以占全国 1/26 的土地（25.9 万平方公里）、占全国 1/6 的人口（2.2 亿人），产出了全国 1/4

的国内生产总值（GDP）、1/4 的财政税收、1/3 的进出口贸易和 58% 的外资利用，是中国区域经济最发达、经济体量最大、综合竞争力最强的重要经济、贸易、金融中心，是全球重要的制造业基地。在 2018 年 11 月 5 日首届中国进口博览会上，习近平总书记提出“支持长三角一体化发展上升为国家战略”“同‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设相互配合，完善中国改革开放空间布局”。习近平总书记还进一步提出了下一步中国对外开放的任务：要重点抓好激发进口潜力、扩大外资准入、改善营商环境、建设对外开放新高地、做好多边和双边合作等五方面的工作。长三角地区作为当前中国的对外开放高地，进一步按照习近平总书记的要求，建设对外开放新高地，责无旁贷。要全力以赴实现关于开放的五大任务，就要在开放的高度、深度、广度上下功夫、做文章。在这里，高度就是指与国际市场相通的制造业、服务业在内的产业实力和能力；深度就是指与世界贸易组织（WTO）、自由贸易区（FTA）等全球多边与双边国际经贸规则的制定相融合的营商环境、制度安排；广度就是指各种开放、改革和产业升级的措施，并形成可复制、可推广的成果。

一、高度方面

长三角地区要形成与国际市场相通的、占有相应比重的产业体系和市场辐射体系，至少包括五个方面。

一是在战略新兴制造业和战略新兴服务业方面，形成富有竞争力的上中下游一体化的产业链集群。伴随这种制造业内部协调，产业链集群化形成研发、设计、物流、配送、销售等生产性服务业配套的供应链系统化，以及由总部协调控制的、分布在全球各地区及各环节的贸易清算、结算价值链的枢纽化。这种产业链集群化、供应链系统化、价值链枢纽化，正是现代国际化大产业的核心竞争力之一。现代企业、现代经济的全球竞争力，一靠技术，二靠资本，三靠产业链、供应链、价值链的全球化运作能力。

二是充分发挥长三角地区良好的航运、空运枢纽条件，建设全球航运和航空的核心枢纽，以进出口贸易、转口贸易、离岸贸易、服务贸易、数字贸易和跨境电商为重点，打造新型国际贸易中心和物流中心。

三是发挥中国的资本市场、金融市场、外汇市场、大宗商品期货市场、贸易清算结算系统、跨境人民币交易等要素市场云集在长三角地区的优势条件，打造与香港、伦敦及世界其他城市相连通的全球化资本市场和离岸金融服务中心，把以上海为龙头的长三角地区建成亚洲最具规模的、重要的金融中心。

四是当前国际贸易已进入数字贸易时代，统计显示全球服务贸易中有 50% 以上已经实现数字化，超过 12% 的跨境货物贸易通过数字化平台实现。预计今后 10~15 年，全球货物贸易将呈 2% 左右的增长、服务贸易量将达 15% 左右的增长，而数字贸易则是 25% 左右的高速增长。20 年后，世界贸易将形成 1/3 货物贸易、1/3 服务贸易、1/3 数字贸易的格局。数字技术不仅对货物贸易有利，还有助于促进服务贸易便利化，催生新的服务业态。长三角地区应充分发挥上海和杭州在数字经济领域的实力和基础，建成具有全球竞争力的数字贸易中心。要抓住数字经济机遇，创新思路，挖掘和培育数字经济新增长点，大力发展以数字技术为支撑，高端服务为先导的数字服务出口，扩大数字经济领域的服务出口，包括云服务等。积极培育服务贸易新业态、新模式，推动形成数字服务贸易集群。要发挥中国和世界最大的数字经济系统的优势，推动大数据、云计算、人工智能、互联网（“大智移云”）的发展，并以“大智移云”的颠覆性功能，提升推动智慧城市、工业制造 4.0 体系等方面的发展。

五是发挥长三角地区大专院校云集的条件，实施创新驱动。形成 0—1 的原创成果不断发明、发现；1—100 的科研成果不断被转化孵化；100—100 万的孵化成果不断被大规模投资投产、兼并收购、上市发展、独角兽不断生成的局面，形成良好的创新驱动体系。

二、深度方面

长三角地区要深入研究全球多边、双边已经形成的贸易规则，密切跟踪这些规则的变革趋势和谈判重点，并形成与国际贸易规则相对应的营商环境。

以产业链全球一体化为特征的国际贸易模式要求国际贸易规则也发生相应变革。随着全球化不断发展、国际分工日益深化，一种产品生产分工由在一个地区或一个国家内部完成逐步变成在全球范围内跨国分工完成，形成了全球化产业链、供应链、价值链。一个产品由一个企业、一个地方生产变成全球生产、全球销售，商品贸易不再是简单的产业间贸易，而是产品内贸易。全球产业链发展造成了中间品贸易在国际贸易体系中迅速增长，国际贸易的重心从最终品贸易转移到中间品贸易。2010 年以来，全球贸易中约有 60% 来自中间商品和服务贸易，它们分布在最终商品生产和服务生产的不同阶段。生产力变化会推动生产关系调整。全球价值链对传统经贸规则提出了新挑战。

一是在全球产业链背景下，中间品贸易壁垒会产生累积效应，极大地提高贸易成本。中间品要多次跨境贸易，即使关税和非关税壁垒很低，其贸易保护程度也会被放大。为此，零关税、零补贴、零非关税壁垒的“三零”规则凸显。全球价值链要求高效的贸易

便利措施，由于生产要素的跨境自由流动，跨境贸易迅速增长，降低通关与物流费用，节省贸易的时间成本，增加透明度和可预测性显得尤为重要。因此提出了营商环境公平透明、政府服务便捷务实、海关通关不重复关检，实施“关检互认、执法互助、信息共享”。

二是全球产业链的分工模式不仅要求产品标准趋同，而且对生产经营、管理模式的一体化提出了更高要求。原先各国单方面自主制定、执行的规则，如有关知识产权保护、环境和劳工标准、国有企业行为、竞争中性等规则都受到国际规则的规范和约束，要求做到公平、公正、不歧视。全球产业链、供应链、价值链的发展，要求把国际投资、服务贸易、劳工和技术标准、国内管制、中间品贸易都纳入谈判议题中。由于贸易、投资和服务的高度关联性，制定统一的高标准国际经贸规则成了题中应有之义。

三是放开市场准入不仅是工业体系开放，还包括金融、物流、研发、销售等生产性服务业的市场准入开放，以及涉及人才吸引力的教育、卫生、文化创意产业的开放。相比工业经济领域，中国目前在这些方面的开放度较低。大量海外医疗、大量青少年海外求学，既流失了教育卫生的 GDP，也不利于吸引外资和改善营商环境。

四是与服务贸易、金融业、生产性服务业关联的产业链、供应链、价值链同国际接轨的问题。比如，中国加工贸易产生的大量金融结算业务流失境外，中国 4 万多亿美元的进出口贸易中有大约 1.8 万亿美元的加工贸易结算是离岸金融结算。由于国内条件不许可、不适应，这 1.8 万亿美元的离岸金融结算量中，中国香港占 3000 多亿美元、新加坡占 4000 多亿美元、爱尔兰占 4000 多亿美元，还有一些在中国台湾、韩国、日本。这方面，只要中国的离岸账户能够允许开放，并有与国外自贸区相同的税制，就能够促使上万亿美元的加工贸易离岸金融结算量回流，相应会产生相当体量的银行收入、就业和税收。

五是数字贸易领域的接轨问题。一方面，招商引资的问题。比如，由于外商投资企业管理人员和工作人员登录境外邮箱和交流软件不太方便，影响跨国资料和数据交换，这是外资研发机构在长三角设立公司时的一个考量因素。另一方面，中国互联网公司电子商务走向世界有很多与国际规则不接轨的问题。比如，国际上互联网平台公司不跨界垄断、不从事金融，以及网络交易交税、网络支付与信用卡体系竞争问题、涉及共享经营平台发展的约束规则等等，这些都与中国国内发展的状况不同。为此，深入研究解决数字贸易的市场集中度、隐私保护和安全威胁等国际规则，可以看出：一要加强国际间数字贸易合作，确保网络开放、自由和安全，支持国际数字贸易自由化和便捷化；二要

确保双方数字经济政策处于全球合理共识之中；三要通过双边、多边合作确保构建坚实的国际数字贸易规则。长三角地区要成为开放新高地，在这些方面已经捷足先登，未来如何深化，亟需继续努力，再上一层楼。

三、广度方面

既要为 FTA 和 WTO 谈判探索合理的基础，又要为沿海、内陆其他地区的开放提供有价值、可复制、可推广的方案和经验。长三角地区在建设开放新高地的过程中，不论是保税区还是自贸区，不论是工业区、开发区还是城市新区，关键不在于搞政策洼地，而重在市场制度建设。自贸试验区改革开放的探索活动既不在于搞一些碎片化的政策设计或创新，也不在于把省市政府的权力几十项、几百项的都赋予它搞一站式政府服务的改革，而是要切入 FTA 协定谈判关注的内容，切入 WTO 条款修改所关注的内容，有针对性的做实验、搞改革。比如，在 120 平方公里的自贸试验区内扩大外商投资领域，试办一些原来限制设立的外资学校、医院、文化传媒机构，并予以负面清单管理。又比如，在数字贸易领域，允许在自贸试验区里设立由外商投资、数据来源于国外、数据处理服务对象在国外，并且不与中国国内政府、事业单位、企业和老百姓有物理通道联系的云数据处理中心，类似于保税区两头在外的外资企业和离岸金融系统的不与国内人民币系统联系的外汇交易市场。在这方面，要从合理的国际惯例入手，从有利于开放发展的角度，做出一些实质性的开发试验。要像 20 世纪 90 年代浦东外高桥保税区那样，改革、开放、创新。

中国目前有 138 个海关特殊监管区，共分 6 类，包括保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区、综合保税区和跨境工业园区等，涉及货物进出口的都可以在保税区之外的 5 类保税监管区分门别类的监管。那么，保税区人员进出为什么要设卡监管呢？徒生不便。为此，上海外高桥保税区早在 20 世纪 90 年代就做了试验。1990 年国家批准了上海外高桥保税区，赋予了七条政策：一是实行免关税、免许可证；二是允许入驻保税区的国内外企业从事进出口贸易；三是可以从事转口贸易；四是区内企业外汇全额留成；五是各国货币流通；六是设立生产资料交易中心；七是对保税区内企业实行 15% 的企业所得税政策。由于这些政策，外高桥保税区很快集聚了国内外上万个内外资贸易公司，不仅从事着一般贸易、加工贸易，还从事着转口贸易、服务贸易、生产资料交易市场的贸易，多元化贸易、多元化经营程度非常高。外高桥保税区自 1991 年开业后，最初保税区里有货物进出，海关封关运行、专设卡口，24 小时有海关人员值守。后来随着贸易活动

的发展，发现实质性的货物进出口可在外高桥保税港区实施封闭管理，外高桥保税区从事的是多元化贸易、服务贸易，并没有实质性货物进出。因此，为了方便人员进出，提高工作效率，扩大保税区的贸易功能，90年代后期，浦东新区和海关解放思想，实事求是，外高桥保税区不再设卡关检，成了全国唯一没有围网、不设卡口、没有海关24小时值守的海关特殊监管区域，这是它与其他130多个海关特殊监管区最大的不同。由于它是最为开放的保税区，这十多年来外高桥保税区进出口贸易额占全国全部138个海关特殊监管区进出口总额的25%，占全国13家保税区进出口总额的比例超过50%。

这种试验，完全可以在全国比照推广。现在，有的地方的保税区像出口加工区那样在铁丝网内建工厂，这是政策的浪费。同样的道理，自贸试验区建设不能简单地当成新区，当成一般的城市化地区来建。如果这样，120平方公里搞征地拆迁、七通一平至少要用两三年，楼堂馆所等城市功能开发至少又是两三年，真正的招商引资、制度建设、探索试验都要等到猴年马月了。因此，上海、浙江、江苏的自贸区内就是要率先探索在现有的保税区、开发区内，在现有的航空、铁路、港区等交通枢纽内，在现有的中央商务区内，利用现有的设施条件，划出范围，直接进行自贸试验区的政策制度试验。

与此同时，建议在长三角地区进行自由贸易港试验。在长三角地区建设自由贸易港，以上海港、宁波—舟山港和南京—南通港为依托，由上海、浙江、江苏共建自由贸易港，围绕全球一流的航空航运能力，以离岸贸易、服务贸易、数字贸易和跨境电商等为重点，打造国际贸易中心、经济中心和金融中心。

总之，只要按照习近平总书记关于未来对外开放的五大任务认真落实，依靠长三角地区现有的基础设施和经济发展条件，进一步提升长三角地区对外开放的高度、深度和广度，长三角地区一定能不负众望、协调发展，建成中国对外开放的新高地。

责任编辑：李蕊