

建设中国特色自贸港 促成全面开放新格局

——上海对外经贸大学自由贸易港战略高级研讨会综述

文 娟 高 伟

摘 要：在自贸港论坛上，来自全国的 30 多位专家讨论了 6 个主题，包括中国特色自贸港的重要性、要达到的国际水平、中国的特色、自贸港税收政策、创新产业形式以及专门规则。

关键词：中国特色；自贸港；综合开放

中图分类号：F740

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 05-0069-06

2018 年 4 月 28 日，上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院揭牌仪式暨“探索建设自贸港，深化自贸试验区改革理论与实践”高级研讨会在上海对外经贸大学古北校区成功举行。此次会议由全国高校国际贸易学科协作组、上海市国际贸易学会、上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院联合主办，来自全国高校、科研机构和智库的 30 多位专家学者和百余名师生参加了本次研讨会。上海对外经贸大学校长朱国宏教授和上海市社联党组成员、专职副主席任小文先生分别代表上海对外经贸大学和上海市社联致辞并为研究院揭牌。会议由上海对外经贸大学副校长徐永林教授主持。

上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院是上海对外经贸大学创设的实体性学术研究机构，由黄建忠教授任院长，姚为群教授和文娟副教授任副院长。与会专家围绕“探索建设自由贸易港，深化自贸区改革”的主题，深入探讨和交流了一系列重大议题，分别涉及建设中国特色自由贸易港的重大战略意义、如何对标国际高水平自由贸易港、中国特色自由贸易港“特”在何处、中国特色自由贸易港税收政策、业态创新及规制建设等问题。

一、建设中国特色自由贸易港是应对严峻挑战的重大战略举措

中国国际贸易学会常务理事、中国 WTO 研究会外顾委委员、原商务部驻上海特派员张国庆指出，为什么要设立自贸港？原因可能有多方面，但在实际工作中可能遇

作者简介：文娟，上海对外经贸大学国际经贸学院副教授，研究方向：国际贸易；高伟，上海对外经贸大学国际经贸学院副教授，研究方向：马克思主义政治经济学。

到了一些问题和困难，例如发现港与港之间、物流与物流之间还有诸多不便，影响了效率，所需要解决的是如何让贸易更加自由、便利、通畅，自贸港是能够减少环节、降低成本、提高效率、高效配置资源的经济制度形式。因此，自贸港就是进一步解决部分不符合自由贸易体制、机制、税收和管理问题的形式，不应该把自贸港理解得过于复杂化。

华东政法大学图书馆馆长、国际法研究中心副主任、WTO 研究中心副主任贺小勇教授指出，眼下美国提出的“美国优先”口号以及“201”、“232”和“301”系列条款等充分显示美国挑战多边经贸规则的立场，新时代下的 WTO 在法律有效供给和争端解决机制方面都陷入了僵局，中国越来越成为西方发达国家重点关注的对象。

上海财经大学自贸区研究院副院长孙元欣教授认为，我国海岸线长，离岛资源丰富。探索建设中国特色的自由贸易港，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地，对于促进开放型经济创新发展具有重要意义。复旦大学罗长远教授从政治和经济等角度全面剖析了中美贸易战的背景和起因，指出在美国出于国内政治、国家经济利益和地缘政治利益而挑起贸易战的背景下，建设自由贸易港尤其是海南自贸港是中国应对中美贸易冲突的“大招”之一。

文娟副教授指出眼下国际经济冲突增加，特别是美国特朗普政府税改和在全球范围内挑起贸易战，中国特色自由贸易港实施高水平的贸易和投资自由化、便利化政策是以合作应对挑战。

为什么自贸港现在这么热？上海社科院经济研究所副所长沈桂龙研究员认为有 3 点原因：一是国际经贸格局处在发生重大挑战时刻；二是国内利益博弈主体陷入僵局，要打破该格局，需要拉入新的利益主体；三是改革红利快速消失，需要实现国内各阶层的“获得感”。

二、如何对标国际高水平自由贸易港

国务院副总理汪洋 2017 年 11 月 10 日在《人民日报》撰文指出，自由港是设在一国（地区）境内关外、货物资金人员进出自由、绝大多数商品免征关税的特定区域，是目前全球开放水平最高的特殊经济功能区。与会专家纷纷引用上述概念界定，阐述对国际高水平自由贸易港的理解。

张国庆认为，自由贸易港首先应该是“港”的概念，港是贸易货物运输、交易和交割的所在地，职能主要是流通而不是投资；其次是“区”的概念，这个区因港而生，也因港而兴。对标国际最高水平，实施更高标准的“一线放开”、“二线管住”的贸易监管制度，取消或最大程度简化入区货物管制措施，简化一线申报手续，实施符合国际通行做法的金融、外汇、投资和出入境管理制度。

孙元欣认同自由贸易港主要围绕“港”字。在谈到如何对标国际最高标准时，他提出 4 个标准：一是对接国际经贸协定的最新规则；二是对标国际自由贸易港的

先进经验；三是对标国际高水平自由贸易港口效率、口岸效率等指标；四是创新标准，即新技术、新模式、新业态和新产业等。

北京神州商桥研究院院长、美国东西方中心中小企业全球化中心联席主任李安渝教授指出，国际高水平自由贸易港的共同之处在于：国际贸易的境内关外，人员、货物、资金、信息充分自由流动。

绝大部分与会专家认为，自由贸易港不是自贸试验区或者自贸区的升级版。天津自贸区研究院执行院长、天津财经大学经济学院刘恩专教授指出，中国的自贸试验区开启世界自由区发展新阶段，其执行国家使命，强调制度创新成果的可复制、可推广，不属于典型的“经济飞地”。孙元欣认为，自贸试验区与自由贸易港有区别也有联系。一是出发点不同，前者是制度创新“试验田”，后者是特殊经济功能区。二是产业涵盖不同，自贸试验区涵盖的产业有保税区、物流枢纽、高新技术等。自由贸易港主要围绕“港”字，产业涵盖相对聚焦。文娟认为，前者是参与国际竞争的前沿阵地，可以分为两个发展阶段，第一阶段按国际规则行事，第二阶段成为国际规则主导者和处于全球价值链制高点，其制度政策不具全国普适性。

三、中国特色自由贸易港“特”在何处？

刘恩专认为，中国自贸试验区建设中形成的“海关特殊监管区”，是独特的“双二线”机制和“监管缓冲区”，为制度外溢和渗透提供了更大的空间；要探索建设中国特色自由贸易港，并保持其改革开放政策的超前性、逻辑性和相对稳定性，关键在“二线”而不是“一线”，并认为开放力度取决于“一线”，创新程度决定于“二线”。他强调，当前我国自贸区制度创新的复制、推广不能过快，要掌握节奏或速度，要有“保鲜期”以继续一定的吸引力。

海南大学哲学社会科学研究院院长刘亮教授指出中国特色首先是始终坚持中国共产党的领导和社会主义方向。党中央为何把第一个中国特色自贸区（港）的政策给了海南？这需要结合海南自身特殊地位和我国国情来考虑。海南特殊地位体现为南海资源宝库、热带植物资源宝库，特殊气候与农业、航天航空试验条件的区位地位，在于其海防前哨、南海门户、“海丝重要支点”、美日等岛链战略薄弱环节的战略考量，以及作为“离岛”的物理空间状态优势等。

李安渝认为，中国探索建设自由贸易港的主要目的是进一步探索中国特色自由经济、中国特色社会主义市场经济、新型全球化中中国的角色、中国如何在全球价值链定位、中国制造业如何回归全球价值链。

文娟认为“中国特色”包括国家和地区两层含义。中国特色自由贸易港既是中国特色发展模式的具体体现，要符合国家战略需要，也要立足于当地禀赋优势。习近平主席在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话准确地反映了自由贸易港的海南特色。

四、中国特色自由贸易港需要税收优惠安排

张国庆提出要反思税收是否合适。他认为,我国自贸区现行的税率有点偏高,不利于吸引国际优质资源。这不妨参考一些国际自贸区的高标准,例如,迪拜自贸区 1985 年成立,50 年免征企业所得税,没有个人所得税,进口完全免税,6 年前英国《金融时报》在对全球自贸区的评比中迪拜获得第一名。第一我们比不上,但像新加坡 17% 的税率、中国香港 16.5% 的税率,我们起码不要差太多。尤其是新设的海南自贸区,直接面对着就是新加坡和中国香港,如果还是按上海自贸区目前的税率,就很难对外资有大的吸引力。

孙元欣期待税收体系有四大突破:(1)促进自由贸易。自由贸易港按照国际通行做法,货物从境外入区,不征收进口环节税;(2)发展新兴产业。区内的技术先进型服务企业从事境外股权投资,对其来源于境外所得可以按照 15% 的优惠税率缴纳企业所得税,在计算境外抵免限额时,可按照 15% 优惠税率计算境内外应纳税总额;(3)境外投资和离岸业务。调整完善对外投资所得税免征方式,实施综合抵免,适当扩大抵免层级;(4)税收信用和服务。

刘恩专就自贸区财税政策改革提出 4 点新突破。一是关税、国内税(增值税、消费税)全面改革;二是改革出口退税制度,避免政策的碎片化;三是企业所得税、个人所得税和预提税的改革和试验;四是跨行政区域建设自由贸易港,例如京津冀自贸港,开展贸易、财税、金融等协同监管和协调试验。

文娟从理论依据、国际实践经验和当前国际经济形势出发,对标国际高水平自由贸易港税制特征,建议中国特色自由贸易港实施有竞争力的特殊税制,具体措施有:(1)豁免大部分税种,主要保留企业和个人所得税;(2)遵循 WTO 规则,普遍实施出口退税,扩大退税对象范围;(3)建议基准企业所得税率为 15%,重点产业享受更大优惠;(4)实施内销选择性征收关税政策,即允许企业按进口料件或实际报验状态申报关税;(5)大幅度减免离岸业务税负;(6)立法构建透明稳健税制。

李安渝指出,自由贸易港是在全球范围吸引贸易要素的集聚,所以要具备全球的税收洼地和市场高地双重性质。上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院研究员陈晓静教授认为,越来越多的人倾向于海淘和代购等现象反映出当前我国自贸区税制改革的必要性和紧迫性。

五、业态创新是中国特色自由贸易港的重要问题

孙元欣构想自由贸易港“1+X+Y”产业功能体系。其中,“1”是港口、港口服务和航运;“X”是围绕港口的一般产业;“Y”是新兴产业。上海自贸港打造具有国际竞争力的外向型产业,包括对外贸易新产业、开放创新型产业、跨境金融服务业,用新政策促进新兴产业发展。

上海海事大学上海国际航运研究中心副秘书长张婕姝教授强调贸易和航运紧密相连,就港航业务在自由贸易港的发展路径展开探索。她提出要在国际船舶运输业、船舶代理业等港航领域进一步对外国投资开放,建议深化改革航运服务试点政策,包括国际中转集拼、邮轮相关政策、船员外派及培训、国际船舶登记等。

上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院研究员张晓莉教授建议,自由贸易港要以发展离岸贸易、离岸金融为发展方向;上海在金融机构体系、基础设施、金融衍生品方面基本可以说接近新加坡和中国香港水平,但在跨境资金量、货币市场和资本市场的开放程度、金融的监管、法律法规方面仍与中国香港、新加坡存在较大差距;上海自由贸易港应当进一步扩大金融开放与金融创新的新举措。

六、中国特色自由贸易港离不开规制建设

张国庆指出要考虑负面清单缩表。目前,全球近 80 个国家采用了负面清单管理模式。上海自贸试验区制定的负面清单现已成为各自贸区的指引。上海自贸区推出的负面清单好像是考虑全国的。例如,上海自贸区和新设立的其他自贸区根本不会设在矿区,连个矿山都没有,但负面清单就有,结果把负面清单搞得很长,有碍瞻观。2017 年在中国国际贸易学会评审征文时看了个材料,说是现在世界上负面清单最长的是韩国,但我们的负面清单比韩国还长。这说明负面清单有再次缩表的必要。

刘恩专认为自由贸易港开放力度在“一线”,政策设计、体制机制创新及其有效实施的关键在“二线”,建议中央要对自由贸易港充分授权,国家要有立法保障,具体到操作层面,要建立“三单一”管理架构:单一窗口、单一平台、单一管理机构,重要的是最后一个“单一”。通过建立自由贸易港把管理落到实处,相信在新的时代自由贸易港会保持无限的魅力和厂商对它充分的想象力。

贺小勇认为我国自贸区开放度远远不够,企业评价的自贸区开放指数分数才 61.28 分。目前中国的营商环境在全球 190 个国家(地区)中排名为第 78 位,仍然有较大进步空间。他认为,依托自贸港(区)建设来实现全面开放,需要更高层次的法治引领和保障,探索建设自由贸易港需要法治引领保障国际水准的营商环境。

沈桂龙强调要探讨未来自贸区建设的 3 对关系:一是顶层设计与“摸着石头过河”的关系,顶层设计力量越强,地方积极性越衰减;二是法律与政策的关系,政策出台时法律保障是否跟得上;三是制度创新与政策优惠间的关系,对标高水平贸易港的建设,如税收。

李安渝认为,上海应在国际多边经贸规则即 WTO 框架下探索建设自由贸易港,而海南自贸港则需致力于中国特色的自由经济和全球化。

上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院研究员张继红教授指出,中国自贸区的建设需要处理好 4 个关系:(1)政策与法律的关系,提倡政策先行;(2)走出去和引进来的关系,关键是要注重营商环境的创造;(3)所谓“中国特色”是褒义

还是贬义，或者是中性词？张继红教授认为，“中国特色”应是中性的，不应带有褒贬性质；（4）政府与市场的关系，也就是顶层设计和具体规则的结合。

此外，刘亮分析了海南中国特色自由贸易港面临的机遇和挑战，畅谈了其建设目标。四川自贸区研究院院长助理、西南财经大学国际商学院的邓富华教授介绍了四川自贸试验区的发展概况和前景。上海对外经贸大学统计与信息学院院长刘永辉教授阐述了由其本人主持的自由贸易港（城市）指数研究课题，该指数包括核心指数，分别是贸易便利化指数、投资便利化指数、金融创新指数、法治环境指数和政府效率指数等5个方面。

在会议总结阶段，自贸港战略研究院院长黄建忠教授指出，总体上看，现阶段我国自贸试验区创新存在若干明显的困境：一是政府主导型太强造成“压力测试”重心的偏离，即“压力测试”没有落在产业竞争力检验与市场主体的评估体验上，更多地变成了政府职能转变的压力。在这种情形下，政府官员的避险取向会导致行动上的避难就易、避实就虚，从而在选择性试验中形成制度创新的“碎片化”结果；二是自贸区试验的目标多元化导致功能紊乱。由于给自贸区加载了过多林林总总、重重叠叠的目标，容易造成主次目标之间模糊、核心功能与附加功能之间失序，最终出现目标与功能的紊乱；三是园区开发型建设模式带来土地及劳务、商务成本的虚高，已有的自贸区挂牌运行以来都经历了一轮乃至多轮的土地、房产价格及其他成本上涨，导致微观主体商务成本与政府管理费用支出不合理增加，给招商引资和后续发展带来困难。此外，上述问题还人为地隔断了自贸区区内、区外的产业及功能联系，阻碍了辐射效应的发挥。因此，黄建忠提出，在新时期、新阶段的自贸试验区建设与自贸港创立中，我们必须不断总结已有的经验，更要从问题导向出发，结合市场化、国际化、法制化要求，创新开放经济和商务领域供给侧结构性改革的方案及手段，推动自贸区规范试验和加快自贸港战略的落地实施。

Exploring to Build China-specific Free Trade Ports, Promoting A New Climate of Comprehensive Opening-Up: A Summary of the Advanced Seminar in Free Trade Port

WEN Juan GAO Wei

Abstract: More than 30 experts from all over the country deeply discussed six topics and exchange their viewpoints at the advanced seminar on free trade port. These topics cover the importance of building China-specific free trade ports, benchmarking the internationally top level, what the Chinese characteristics are, tax policy in free trade ports, innovating industrial forms and issues on special regulation.

Key words: China-specific; free trade ports; comprehensive opening-up

（责任编辑：张建华）