

复旦大学经济学院院长张军——

上海要担负起引领新一轮高水平开放时代重任

权威访谈

上海财经大学教授、中国自贸试验区协同创新中心首席专家孙元欣——

自贸试验区对外商投资助推作用明显

■当前攻坚的重点,就是要将中国国情与CPTPP、DEPA等国际协定规则有效结合,走中国之路,形成中国方法、中国经验和中国案例

■本报记者 徐晶卉

过去十年来,上海自贸试验区以制度创新为核心,围绕全面深化改革、扩大开放和服务国家战略,大胆试、大胆闯,探索新途径、积累新经验。上海财经大学教授、中国自贸试验区协同创新中心首席专家孙元欣总结认为,上海自贸试验区取得的突破性成就体现在2个方面——一方面,它形成了基础性、全系统、全流程、聚焦产业的制度创新成果,形成了一大批可复制推广经验案例;另一方面,它成为经济发展新引擎和示范区。

形成自贸试验区改革领域框架体系

孙元欣用“全国率先、全国标杆”八个字评价上海自贸试验区的领头雁作用。“全国率先”不仅体现在建设时间最早,更体现在全面落实国家战略,率先推进首创性、集成化制度创新,如外商准入负面清单管理、国际贸易“单一窗口”、“证照分离”改革、自由贸易账户、药品上市许可持有人制度等。

从体系建设看,上海于2013年率先形成5个改革领域,即政府职能转变、投资管理制度、贸易便利化、金融开放创新、完善法治环境;2015年增加到7个改革领域,新增科技创新和服务国家战略;2019年形成“五自由一便利”制度框架;目前正在加快推进“自贸试验区提升战略”。可以说,上海率先形成了自贸试验区改革领域的框架体系。

“全国标杆”则体现在示范效应上。孙元欣指出,国家层面认定的可复制推广经验案例,上海最多,约占总量的50%。上海自贸试验区的保税、陆家嘴的金融、张江的高科技、金桥的高端制造等特色产业均具有很强示范作用。不仅如此,其辐射影响作用同样显著,以上海为龙头,长三角三省一市自贸试验区联手,形成一大批区域合作经验和案例。

成为高水平开放的最前沿平台载体

在10年的自贸试验区实践中,外商准入负面清单是一个突破口。过去10年,这张负面清单持续“瘦身”,从2013年版的190条到最新版的27条,开放度越来越大,已居于全球先进水平。

孙元欣长期钻研投资管理制度改革,目前国际上已有70多个国家和地区采用外商负面清单模式,对比这些负面清单,更能看到我国自贸区的成就,“以美国为例,目前其外商负面清单约有40条,还有联邦、州政府两个层面的限制禁止措施。相比之下,我国的负面清单更加统一。”他指出,在外商准入负面清单的探索成熟后,上海自贸试验区还大胆推出市场准入负面清单以及跨境服务贸易负面清单,最终形成市场准入方面的“三张清单”体系。

数据显示,2022年度,共计255家外商投资企业入围上海市外商投资企业4张百强榜单,其中117家企业注册在自贸试验区内,营业收入总额超2万亿元,自贸试验区对于外商投资高质量发展的助推作用明显。孙元欣认为,这得益于上海自贸试验区持续推进扩大开放试点。例如,2013年9月、2014年6月分别实施服务业扩大开放措施共54条,引进了一批外资医院、金融领域项目。更可贵的是,在外资负面清单实施过程中,上海结合本市实际,完善外资政策,持续优化营商环境。

数据显示,上海已在数十个开放领域实现一批全国首创外资项目落地,如外资医院、再保险经纪、资产管理中心、融资租赁、工程设计、增值电信、国际船舶管理等,在制造业领域,还引进了新能源汽车、飞机制造、游艇设计等项目,成为高水平开放的最前沿平台载体。

在“提升”上找准改革突破口

党的二十大报告指出,实施自由贸易试验区提升战略。在孙元欣看来,要在“提升”上下功夫,提升对接国际高标准经贸规则,聚焦贸易投资、政府采购、知识产权、环境等重点领域,构建高标准制度体系和监管模式;提升市场准入水平,实施跨境服务贸易负面清单,加大压力测试;提升改革系统集成和协同创新。

他认为,上海自贸试验区实施提升战略有几点重点。一是对接国际规则,在服务贸易、政府采购、知识产权、环境、数据跨境流动等方面,实施高水平制度型开放;二是集聚力量进行原创性引领性科技攻关,形成新的科技创新制度体系;三是推动新一轮金融开放创新,助推上海国际金融中心建设;四是数字赋能和打造数字自贸试验区;五是巩固提升、新增创建一批高能级功能平台;六是服务国家战略,助推长三角一体化、区域协调发展和建设全国统一大市场;七是以更大力度谋划和推进自贸试验区高质量发展。

展望下一个10年,孙元欣建议,找准改革突破口,要遵循国家需求、客观条件、改革节奏和“小切口”原则,“当前攻坚的重点,就是要将中国国情与CPTPP、DEPA等国际协定规则有效结合,走中国之路,形成中国方法、中国经验和中国案例。”

■本报记者 周渊

对接国际高标准经贸规则,积极推动制度创新,深入推进高水平制度型开放,是我国自贸试验区与生俱来的重大使命。复旦大学经济学院院长张军在接受本报记者采访时表示:“上海自贸试验区对于改革开放的意义非常重大,我们需要这样的试验田,不断创新、进行局部压力测试,突破经济发展面临的制度瓶颈,释放更多生产力和发展空间,为中国经济高质量发展增添新动能。”

随着全球供应链和价值链的加速重构,制度创新和压力测试依然是自贸试验区提升战略的重要发力点。张军说:“上海作为中国经济最发达的地方,各领域的创新应该走在全国前列。当改革进入深水区,上海更应该积极、主动加大制度创新力度,在优化营商环境、推动贸易和投资便利化、培育创新能力和转变政府职能等关键领域开展压力测试,担负起引领我国新一轮高水平开放的时代重任。”

重量级制度创新彰显“头雁”效应

作为“全国第一”,上海自贸试验区挂牌十年来,聚焦重点领域和关键环节大胆试、大胆闯、自主改,彰显制度创新“头雁”效应。

■随着全球供应链和价值链的加速重构,制度创新和压力测试依然是自贸试验区提升战略的重要发力点

“创新往往伴随着风险,选择在自贸试验区进行局部试点、允许试错,在风险可控的前提下,将改革的效用发挥到最大。”在张军看来,上海自贸试验区率先实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式、设立本外币一体化运作的自由贸易账户体系(FT账户)、洋山特殊综合保税区首创全新海关监管制度体系等一批重量级改革举措,敢为天下先,为全面深化改革开放探索了新路径。

张军对此解读说,十年来,外商投资负面清单条目从当年的190条缩减至27条,这项改革试点经验被推广到全国,并写入《外商投资法》。“负面清单”的概念深入人心,并拓展到各个领域。“从‘正面清单’到‘法无授权不可为’,这是政府职能转变的重要标志。清单怎么做减法、如何持续优化,都考验着政府的治理能力。”

金融改革创新是上海自贸试验区探路的重点方向。张军说,FT账户就是一个最佳观察窗口,FT账户内资金可以实现跨境自由流动、自由兑换,同时又能对交易实时监控,并与其他账户保持一定隔离,“放得开”也“管得住”。

“中国经济转向高质量发展阶段,我们的经济管理体系和市场化之间还存在矛盾,尤其在微观层面,一些经营主体对政府管理还有期待,我认为政府职能转变还有较大的提升空间。所谓‘改革永远在路上’,是因为改革会释放大量经济发展的空间和能量,产生新的既得利益者和下一步改革的阻力,从这个意义上来说,需要自贸试验区不断探索,为改革寻找新的突破口。”张军认为,各级政府还要持续解放思想,发挥主观能动性,实质性减少干预和冗长的监管,将更多自主权交给经营主体,从而进一步释放经济潜能。

强化自贸区在构建新发展格局中的作用

作为链接“双循环”的关键节点,自贸区如何在服务构建新发展格局中发挥作用?在张军看来,10年前,上海自贸试验区改革的重点是打通我国经济和国际贸易的接口,让资本跨境流通更便利。10年后,当外部环境发生变化时,改革的重点应该转向优先解决国内问题。“改革进入深水区,低垂的果子已被摘掉,要摘到上层的果子,需要各

级政府解放思想,发挥主观能动性,推动有效市场和有为政府更好结合,从而释放更多经济增长的潜能。中国经济仍是全球经济增长最重要的贡献者,将持续为全球发展提供动力。”

前不久,国务院发布《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》。展望未来持续推进自贸试验区建设的发力方向,张军认为,对标国际经贸规则,不断完善和优化自贸试验区制度环境,是自贸区提升战略的重要发力点,同时也要重视提升制度创新效能,促进技术创新和产业转型升级。

张军特别提到了两个案例,一是洋山特殊综合保税区的探索。区内保税加工制造、保税维修检测、保税研发设计等“保税+”创新业态蓬勃发展,离岸贸易、离岸金融、离岸数据等国际业务全面拓展,为建设具有中国特色的自由贸易港提供实践样本。二是舟山自贸试验区“从0到1”建设油气全产业链的经验和启示。并不产油气的舟山走出一条“无中生有”“聚气发展”的差异化发展道路,已成为我国油气产业制度创新和油气企业集群发展的开放高地。

“过去几年,外需走弱、地缘政治、全球疫情等因素,客观上干扰了上海自贸试验区压力测试的节奏,希望借助此次10周年的契机,加快实施自贸区提升战略。”张军表示。



2013年9月29日,上海自贸试验区在外高桥保税区挂牌成立。

本报记者 邢千里摄

上海社会科学院世界中国学研究所副研究员谢一青——

利用自贸区发展优势,助力上海“五个中心”建设

■本报记者 史博臻

中国(上海)自由贸易试验区迎来10周年。在上海社会科学院世界中国学研究所副研究员谢一青看来,过去10年,自贸试验区建设在数量、规模、创新方面都取得了突破性成就。

为深化改革开放贡献“上海经验”

谢一青表示,首先,在数量方面,过去十年来,中国自贸试验区蓬勃发展。如今,21个自贸区已成为中国对外贸易的重要组成部分。

其次,在规模方面,2022年,全国各自贸区进出口总额达到7.5万亿元,占全国进出口总额的18%;实际外资使用额超过2200亿元,占全国外资使用总额的18%。这表明自贸区的贸易和投资规模已从最初的小范围试验区扩大到全国性的规模。

第三,在创新方面,自贸区在国家层面复制和推广了302项制度创新成果,其中近一半由上海首创或者同步率先实施。这些制度创新对高科技行业发展、外商直接投资负面清单缩减、金融监管和资本管制限制放宽,以及跨境贸易营商

■实施自贸试验区提升战略,最关键着力点在于服务贸易尤其是数字贸易的高水平开放

环境建设都产生了积极影响。自贸区毫无疑问已成为中国对外开放的制度高地。无论是在贸易投资规模还是制度创新的数量和力度上,上海都处于领先地位。谢一青分析称,上海之所以能够担当领头羊角色,是因为它具备多重优势。海纳百川的文化底蕴使其成为吸引全球资源和资本的磁石;发达的经济发展水平,具备强大的市场吸引力;丰富的人才储备,为自贸试验区创新和发展提供坚实的知识和技术支持。最重要的是,上海一直以来都是高度开放的经济和制度高地,这为自贸试验区发展打下了坚实基础。

着力探索数字贸易高水平开放

上海自贸试验区作为中国高水平开放和高质量发展的桥头堡,已明确要在未来进行战略提升,包括提升国际规则衔接能力、提升全球要素资源配置能力和提升高端产业引领能力,以及提升临港

新片区差异化探索能力。谢一青认为,实施自贸试验区提升战略,最关键着力点在于服务贸易尤其是数字贸易的高水平开放。为了实现这一目标,上海自贸试验区要做好3个方面的工作。

首先,需要利用新一轮制度创新来提高全球要素资源配置能力,集中力量发展知识密集型产业,需要促进人员和人才的跨境流动,放宽金融领域的资本管制,以及降低数字贸易的壁垒。

其次,需要对接、参与制定甚至是主导制定服务贸易领域的国际标准。借助自贸试验区平台进行压力测试和沙盘演练,塑造有利于中国服务业国际化和中国本土服务业企业发展的国际服务贸易规则。

第三,需要进一步优化服务贸易的营商环境,提高中国在全球跨境贸易营商环境的排名。率先在自贸试验区完善服务业全产业链的生态体系,为国内外企业提供便利条件。

展望下一个10年,她认为同样应关注3个方面。

首先,协调国际贸易和投资环境。自贸试验区应密切关注当前的国际贸易和投资趋势,与全球各地的自由贸易区进行深度融合,通过对标CPTPP(《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》)和DEPA(《数字经济伙伴关系协定》)规则,发挥“一带一路”倡议和RCEP(《区域全面经济伙伴关系协定》)作用,构建国内和国际开放经济网络。

其次,服务国家发展战略。自贸试验区发展要与国家战略保持一致,与长三角地区紧密协同合作,深化经济的数字化、绿色化和智能化。作为经济发展水平较高的地区,上海自贸区可以引领高质量发展,并将成功经验和模式推广到全国其他自贸试验区。

第三,助力实现本地发展规划。根据上海现有的经济结构和特点,自贸试验区应充分利用已有的发展优势,助力上海“五个中心”建设。

谢一青表示,通过实施自贸试验区提升战略,上海将继续推动高水平开放,进一步巩固其作为全球竞争力城市的地位,并为中国经济增长作出重要贡献。