

中国内陆无水自由贸易港建设的地域探索

◇ 齐 爽

由于自由贸易港是自由贸易区的升级版,因此,本文研究的内陆地区是在自由贸易试验区所在区域基础上划定的,可以与之有部分重叠。内陆无水自由贸易港的基本特点是“境内关外”;基本要素是货物、资金、人员、技术进出充分自由;基本目标是打造国际化的营商环境,构建优势突出的内陆对外开放新高地。

一、内陆无水自由贸易港建设的建议区域

结合内陆地区适宜建设内陆无水自由贸易港的6大省(区、市)的区位及具体发展情况,统筹中部、西部、华北地区发展需要,本着分批差异化建设内陆自由贸易港的原则,建议中部地区以郑州为核心探索建设河南自由贸易港、西部地区以成都为核心探索建设川渝自由贸易港、华北地区以北京为核心探索建设京津冀自由贸易港。具体而言,河南自由贸易港建设可以以河南自由贸易试验区郑州片区为主要依托,以现代综合交通枢纽打造为支点,吸收郑洛新国家自主创新示范区的制度优势,积极建设国际陆空综合港口,立足中部内陆,贯通南北、连接东西,以“四路协同”发展为引领,助推内陆开放新高地建设,实现开放型经济的更高质量发展。川渝自由贸易港建设可以以四川自由贸易试验区成都片区为核心,以成渝经济圈建设为依托,以临港片区为切入点,立足西部内陆,承东启西,打造“港铁”“港铁空”协同、陆海内外联动的自由贸易港发展新格局。京津冀自由贸易港建设可以以北京自由贸易试验区为核心,以河北自由贸易试验区的雄安片区和大兴机场片区、天津自由贸易试验区为依托,统筹战略发展机遇和政策叠加效应,面向国际,连接南北,打造“陆空”协同发展、陆海内外联动的开放型经济发展新格局。

二、建设内陆无水自由贸易港的四大重点

(一)明确战略转型定位

内陆无水自由贸易港建设需要明确战略定位和转型定位。例如,战略定位可以设为:以改革开放为引领,以制度创新为核心,以自由便利为目标,积极推动实现全要素自由流动,立足内陆、面向国际,成为全面改革开放试验田,引领内陆经济转型发展,构建更高质量全方位对外开放新格局。转型定位可以设为:深入对接“一带一路”建设与西部大开发、中部崛起战略;注重自由贸易试验区与自由贸易港在高标准规则制定、自由政策制定、要素资源配置方面的对标、融合发展;注重港区经济体自身治理能力的构建,将港区内的政治、政策、制度优势转化为核心竞争优势,并在金融开放、税收、国际航空权开放等领域实行更加灵活多变的政策制度。在具体实践过程中,各地区可以根据自身的开放型经济发展水平和地区特色、优势,制定更适合自身自由贸易港发展的更为详实的战略及转型定位。

(二)重视体制机制改革

创新行政管理体制,优化创新国家事权下方模式,内陆自由贸易港建设可以在金融、贸易、投资、税收等领域向国家争取分领域统一授权,或将涉及这些领域中某一类领域的某个重大问题事项统一下放给自由贸易港。尽量避免分项授权,抓大放小,加强自由贸易港管理的综合性、系统性。进一步完善税收征收体制,降低自由贸易港企业的事前成本,尝试探索自由贸易港区离岸保险和再保险税收制度,规范跨行业业态的税收征管,注重对信息、数据的运用,充分应用区块链等新技术,构建全方位的合作平台,实现新型要素的便利化集聚,逐步构建具有综合

竞争力的税收制度环境。完善监管体制机制,在监管方面真正做到“二线管住”,在港区内外之间逐步建立安全有效的监管体系,探索建立由地方政府授权的管理机构,在海关、税务、检验、外汇等各部门的共同监督下,对进出口货物等流动资源进行统一、高效的管理。加强对金融领域的监管,由于自由贸易港在金融开放等方面的特殊要求,如果对金融领域监管不力,可能会导致热钱涌入,进而影响经济稳定和社会发展,因此,要对经常项目和直接投资项目的资金跨境结算和支付进行有效的监管。此外,改革创新难免会遇到失败,一些部门为避免承担失败的风险和责任,必然会怠于改革创新,这样极不利于开放型经济的发展,不利于各项制度创新措施的落实。因此,内陆自由贸易港建设必须建立完善纠错容错机制,只要符合内陆自由贸易港发展趋势,都应大胆探索尝试。

(三) 聚焦金融服务业发展

发达的金融服务业作为自由贸易港的代表性特征,金融领域的开放、金融中心的构建,金融中心巨大资金虹吸作用的实现都是自由贸易港建设需要特别注重的地方。内陆无水自由贸易港建设要以服务实体经济为目标,以离岸生产、离岸贸易和离岸物流需要为前提,逐步开放离岸金融业务。在积极改进监管办法的同时,鼓励自由贸易港区内的中资企业开设自由贸易账户,稳步推进人民币与外汇的自由兑换;允许外资金融机构和中资金融机构在港区内同时开展离岸金融业务,并享受等税收政策待遇。此外,近年来,服务业对经济社会发展的贡献率逐年增加,从内陆地区,甚至全国来看,服务贸易自由化的程度仍然急需提高,尤其是在资本、人员等流动方面存在较大的壁垒,服务贸易的改革开放力度、广度和深度均落后于货物贸易和制造业,服务领域改革开放刻不容缓。自由贸易港作为深化服务业改革的重要平台,区内服务业发展应充分利用平台的政策优势,加快政府职能转变,推进服务业实现深层次、宽领域的开放和升级。

(四) 注重要素全面自由流动

自由贸易港的一个重要特征就是自由便捷,各类要素资源在自由贸易港自由流动,人员、资金、货

物进出极为方便快捷。针对资金、货物的自由流动,内陆无水自由贸易港建设应加大改革开放力度,分步骤分阶段探索,逐步实现全部或绝大多数货物进出零关税,最后真正实现“一线开放、区内自由”,即进出口货物在海关方面实现无需以报关单方式报关,不予征税,中转业务无需办理海关手续,对于转口贸易、离岸贸易和自由加工贸易原则上不予查验,对自由存储业务无需实施海关的电子账册管理。此外,在金融资本流动方面,内陆无水自由贸易港建设要积极探索实行自由汇兑制度,实现本地资金和外国资金的自由进出。除资金、货物自由流动外,自由贸易港建设应以实现人员的自由进出为最终目的,这对自由贸易港吸纳优秀高层次专业人才极为重要。内陆无水自由贸易港建设要有完善的高层次人才引进计划、激励措施和保障措施,提供优质、完善、配套的健康宜居生活环境。

三、探索建设内陆无水自由贸易港的措施保障

(一) 深化改革,促进体制机制创新发展

一是创新组织领导体制机制。在国家统一安排下,在投融资、贸易便利化、金融创新、规划建设、科技创新、法制保障、电商、物流等方面积极探索建立省级层面的专项工作小组,及时、定时分类整理和收集各类诉求、意见和建议,在职责范围内及时做出决策和回应,不能解决的问题及时向上级领导部门汇报,通过联席会议及时解决,不断提升领导创新效能。完善考察监督机制和述职报告机制,由地区自由贸易港办公室建立工作清单,督察各项改革创新措施落实情况,定期公布建设成效;建立自由贸易港管理委员会,定期向自由贸易港领导小组进行述职汇报,包括当前工作的开展情况,以及下一步工作的打算,对政策措施落实不到位的单位和机构进行追责。

二是着力金融体制机制改革创新。以实现资本自由流动为目标,加大自由贸易港在融资便利、汇兑自由、人民币跨境使用、利率开放和外汇管理等方面的改革力度。逐步实现从自由贸易账户到资本项目开放,强化资金出入自由和人民币国际化,推行与内陆地区自由贸易港发展情况相适应的本外币账户管理方法,大力推进人民币计价结算、跨境双向人民币资金池等人民币创新业务,不断提高跨境贸易和投

融资结算的便利化程度。大力引进各级各类金融机构、金融后台服务中心等配套服务机构,推动央行数据中心架构转型升级,在自由贸易港建立分布式大数据、区块链平台,通过完善大数据、区块链平台治理体系,在保障安全性的同时,进一步促进金融数据资源的整合、开放和共享。

三是创新财税体制机制改革。探索建立并实施以简税制、低税率、零关税(绝大多数商品免征关税)为突出特点的自由贸易港财税制度,在自由贸易港一线,除货物所有人主动申请缴税或者申请保税外,其他货物全部免税;对于二线出港进境的货物,即从自由贸易港销往国内其他省(区、市)的货物,给予税收优惠,如关税全免,适当征收60%-70%的进口增值税、消费税;对港内有离岸业务的企业征收低起点的所得税;对跨境电商、离岸贸易、租赁及维修贸易、艺术品贸易等新贸易业态的税制优惠力度,如试点增值税即征即退政策等。小微企业、新型业态及新能源产业等具有高发展潜力的企业可享受低税率或免税期,并采用延期纳税或财政补贴等方式给予个人所得税方面的优惠。

四是探索建立产港融合发展机制。较高的产业发展层次是自由贸易港发展所必备的特点,内陆自由贸易港应加快自身产业体系的完善,积极对接国外高端产业及要素,提升整体产业层级和产业结构水平,加快向全球价值链高端环节攀升,拉长产业链条、延伸价值链条,实现较大范围的资源协同配置。在进一步完善基础设施建设的同时,降低港内原材料、产品和人员的流动成本,积极探索适度超前、创新互联、绿色高效的产业发展体制机制。打造以政府为引导,以龙头企业为主,以上游供应商、下游经销商,同行合作企业、同行竞争企业,综合服务机构,以及高校与科研院所共同组成的供应链协同管理联盟,建立产业聚集供应链协同的信任机制,在共享协同成果的基础上,共同防范应对风险,以产业发展引领港区经济社会高质量发展。

(二) 扩大开放,实现要素全面自由流动

一是注重实现贸易、投资自由化。在实现贸易自由化方面,应积极对标国际自由贸易港建设,积极打造和提升跨境供应链,培育放大跨境电子商务的

各项服务功能。探索建立集海关、检验检疫、税务为一体的综合部门,在进出口货物通关方面全力推行“单一窗口”“货物分类监管”“先入区后报关”“批次进出、集中申报”等制度,不断提高通关效率。在实现投资自由化方面,要大幅放宽市场准入,坚持为外商营造透明稳定可预期的投资环境,保障外商的合法投资权益,坚持外商享有国民待遇条件,创造公平竞争的市场环境,提高与投资项目服务相关的措施,如缺席默认、容缺预审、联合踏勘等,优化投资审批流程。

二是注重货物、资金要素的自由流动。在货物自由流动方面,探索发展第四方物流,开展供应链再建、功能转化等多功能、多流程的供应链管理,逐步完善基于信息技术的全球贸易、生产、航运网络和要素交易平台建设,提升内陆自由贸易港的大数据信息服务水平,提供及时、高效、低成本、个性化的增值服务。在促进资金自由流动方面,促进金融业开放,大力发展港口金融,为港区内金融业务的顺利开展提供税收优惠政策,不断降低企业在开设金融专用账户时的注册资金门槛,扩大政策辐射范围,分阶段探索实施自由汇兑制度,本地资金和外国资金可以自由进出。

三是注重人员、技术要素的自由流动。在人员要素自由流动方面,应探索实施更为高效便捷的落地签政策,在现有内陆部分机场72小时“过境”免签的基础上,实行更为灵活多变的入境签政策,保证国际航班的人员流通,为在自由贸易港发展国际业务和离岸业务的人员提供更为便捷的服务。探索组建“人才联合会”,搭建资源集聚、互联互通的国际人才交流平台,构建全球人才对话、协调、合作、流通机制。在实现技术要素流动方面,探索建立跨区域的战略技术合作协议,逐步将技术要素作为地区增长模式转换的核心。加强地区技术要素培育,提高港区自身自主创新能力,重视高科技行业的输入,优化外贸技术结构,加大引进国外先进技术和吸纳海外优质研发资源的力度,在发挥本土优势的基础上,加快技术要素的集聚。

四是营造一流的营商环境。借鉴国外自由贸易港建设先进经验,探索建立政企合一的法人机构形

式,在自由贸易港实施国家授权的集成化管理模式,开展市场化运作,提升政府服务效率。优化政府管理服务水平,探索建立内陆自由贸易港服务承诺计划,强化政府内部管理,通过构建跨部门的一站式服务平台,对相关职能部门进行整合,提升不同部门间的横向联系和纵向联通。自由贸易港政府机构可以整合内部优秀资源,探索开发贸易网络系统,建设集进出口业务信息、资金、货物为一体的电子数据公共服务中心,在境外货物流入时,只需通过该系统就可以整合货物流动的文件具体流程,实现相关部门之间的快速核准。

(三)对标国际,打造多功能综合型港口

一是着力打造国际性金融中心。自由贸易港繁荣的经济活动衍生出巨大的金融服务需求,对此,应特别注重自由贸易港金融监管架构和服务体系的构建。内陆自由贸易港建设应结合所在区域的资源禀赋条件,实现金融机构与港区产业的高质量有效衔接,结合特色,积极构建以港口金融、跨境金融等为主的多元化综合型金融服务体系。在自由贸易港内逐步开展离岸金融业务,在建立与自由贸易港发展相适应的外汇管理体制的基础上,自由贸易港建设初期可以将境内金融账户和离岸金融账户分开管理,根据实际的投资需要和经济发展情况,先采取限制流入资金量和控制资金流向的办法,允许一定比例的离岸金融账户资金流入实体经济发展。

二是大力发展服务业相关业态。自由贸易港建设应以现代服务业为突破口,通过服务业市场、服务贸易的开放,积极对接国际标准,提供国际化的产品和服务,积极参与双边、多边和区域服务贸易投资协定的谈判和规则制定。探索开放内陆自由贸易港空港的第五航权,拓展国际航线,提升国际航班的资源配置效率,节省仓储成本,改善内陆地区的投资环境,吸引更多外商到内陆地区投资兴业,提升自由贸易港国际综合竞争力。注重旅游、互联网、医疗健康、金融、会展等现代服务业发展,推进维修、再制造、检测等业务发展,加快服务贸易创新发展,促进服务业优化升级,探索建设特色服务出口基地,在自由贸易港形成以服务型经济为主的产业结构。

三是积极培育贸易新业态、新模式。内陆自由

贸易港建设应从初始阶段以转口和加工贸易为主,逐步向产业多元化、功能齐全化、服务现代化的综合型自由贸易港区转变。科学合理规划布局产业园区,聚焦技术创新和政府高效服务,促使内陆自由贸易港价值链逐步向高端制造业、研发创新基地等高端价值链攀升,不断强化并形成自身竞争优势,优化提升配置、集聚全球高端要素的能力,构建高水平的价值链平台。发展以服务消费需求为导向的旅游新发展模式,结合地区特点,尝试建立国际旅游消费中心。探索成立港口信息和战略研究部门,及时了解国内外自由贸易港的发展情况,定期对港口的综合竞争力进行分析,针对新情况,为港口发展提供新思路、新方法。同时,也可以对外提供各类针对金融、保险、法律等方面的咨询服务,在获取高额回报的同时提升港口国际影响力。

四是积极对接服务国家重大战略。内陆自由贸易港建设应结合资源区位优势,实现错位发展。如四川可以以“陆空港”结合为特色,实现中欧班列(成都)、双流机场与泸州港、宜宾港的纵深连接,综合建设陆域、空域、水域通道,构建内陆综合交通运输体系;河南可以以“陆空”结合为特色,抓住“陆上丝绸之路”与“空中丝绸之路”建设,放大中欧班列(郑州)、郑州—卢森堡航线的辐射带动效应,提升以铁路、公路、航空为主体的立体交通网络构建水平。“一带一路”是国家全面开放的重要平台,内陆自由贸易港建设应积极抓住“一带一路”和陆海新通道建设的发展契机,着力多式联运建设,积极推动“海权时代”向“陆权时代”或“陆空时代”的转变。

(四)防控风险,建立健全制度保障体系

一是完善法治保障体系建设。首先,国家方面应积极探索设立《内陆自由贸易港法案》,做好顶层设计,并鼓励自由贸易港所在地的立法机构出台相应的地方性法规,并建立起与之相适应的纠纷解决机构。在自由贸易港内适当开放临时仲裁,吸引优秀的国外投资仲裁机构落地,并给予仲裁员相应的优惠政策,如减税、免签等。其次,自由贸易港应在大数据、区块链等领域建立健全相关立法。例如,起草制订《内陆自由贸易港大数据应用和开放条例》《内陆自由贸易港信息交换平台安全使用管理办

法》，规划大数据在相关领域的应用与开放。明确数据供给方、管理方、使用方的相关责任，建立权责联动机制，维护数据安全，提高工作效率，提升自由贸易港的综合服务能力。再者，自由贸易港应完善产权保护制度，积极探索知识产权证券化，构建并完善知识产权法律体系。引进具有国际水准的服务机构，如全球著名会计事务所、律师事务所、咨询公司等入驻自由贸易港，为企业提供更高标准、更高质量的国际化服务。

二是优化健全监管保障体系。强化金融监管保障体系建设。以预防系统性金融风险发生为目标，以风险的可检测、可管控为主要准则，内陆自由贸易港建设可以在初期实施“负面清单”和“正面清单”相结合的投资管理模式，根据不同发展阶段的特点和需要，对税收等优惠政策进行及时调整。强化事中事后监管，不断完善对自由贸易港内人流、物流、资金流等的监管，加强对各类市场行为主体的一致管理，强化各类规章的预见性、一致性和稳定性。具体而言，事前要强化自由贸易港内企业及政府的自律意识，应用风险管理及相关技术，建立健全信用风险评价指标与预警体系，精准高效地守住底线。事中共要树立全局观念，积极统筹各类社会力量，建立全方位、多角度的综合性社会多元主体信用监管体系。事后要建立健全企业及政府的相关联动奖惩机制，尤其是要注重完善信用激励和失信惩戒机制，全面推进区域内部信用体系建设。

三是建立完善容错纠错保障体系。结合自由贸易港所在地区的实际发展情况，鼓励创新，宽容失败，明确容忍错误的标准，对符合条件的标准的主动容错免责，与此同时，及时启动纠错程序，采取补救措施消除影响，并定期复核审查。探索制定《内陆自

由贸易港纠错容错机制程序规定》，建立改革创新重大风险评估制度，事前对风险进行评估，事中加强对风险的监管纠正，事后对改革完成程度、风险把控度等指标进行评价并确定责任大小。在自由贸易港积极营造宽松的容错氛围，利用纠错机制完善容错机制，认可创新精神，加强容错文化建设，加大对纠错容错机制的宣传力度，使工作失误能够得到全面、客观、公正的评价，打造宽松、和谐的社会经济发展环境，激发改革者的创新热情，引导领导干部先行先试。

四是建立健全人才基础保障体系。实行更加宽松、便捷的人才签证制度，破除人才流动障碍，畅通人才引进，加快人才培养，强化人才交流。立足“高精尖专”人才培养，积极与高校、科研院所等机构探索建立人才合作培育模式，积极开展国际人才管理改革试点，允许外籍高新技术人员在自由贸易港所在地区就业，甚至永久居住。完善高层次人才激励机制，加大对高端创新人才和高端创新团队的奖励力度，采取精神奖励和物质奖励相结合的办法，并适当加大物质奖励力度，解决高端人才住房、医疗保障、子女入学等关键问题，充分激发创新人才干事创业的活力和动力。构建完备的科学合理的人才选拔、考核及激励体系，改进完善人才评价机制，为人才创建内部良好的工作环境和氛围，加强对科技创新成果的知识产权保护，强化人才的存在感、获得感、安全感，真正做到创新机制“留”人才、优化环境“聚”人才。

作者简介：齐爽，河南省社会科学院区域经济研究中心助理研究员，航空经济发展河南省协同创新中心研究人员。

（摘自《区域经济评论》2020年第6期）