

“Neck and Neck”:
Top-Down Design and System Construction

顶层设计与制度建设齐头并进 ——推进我国自贸区建设的若干思考

■ 黄育华 王力 李圣刚

全球贸易体系变革出现新趋势

自上世纪90年代以来，随着科技发展和技术进步，经济全球化和区域经济一体化发展趋势日益凸显，尤其是1995年WTO的成立，将大多数国家和地区市场的资源配置和利用活动纳入到了全球一体化的体制中来，大大推动了国际贸易、投资等自由化进程，从而为世界经济的发展创造了更大空间和更好环境。

但是，以WTO为代表的全球多边贸

易体系由于涉及的缔约方众多且差异巨大，各方的利益无法得到全方位协调，这就导致了其在全球关税减让以及贸易规则升级方面难以得到所有成员的认可，因此，旨在推动全球贸易自由化的多边体系存在着诸多局限性。尤其是从2001年开始的多哈回合谈判至今未取得实质性进展，表明多边贸易体制正面临着前所未有的挑战。究其原因主要是新兴市场国家已经发展成为国际贸易体制中一支举足轻重的力量，要求在全球治理体系中不断扩大自身的话语权，这就不可避免地与发展国

家主导的多边贸易体制产生了巨大的利益冲突：一方面，新兴市场国家要求发达国家在农业等领域取消国内补贴以及配额限制等非关税措施，以利于其具有比较优势的产品能顺利进入发达国家市场；另一方面，发达国家则希望新兴市场国家进一步放开服务贸易及投资领域的市场准入限制，并在知识产权、劳工与环境等具有明显优势的领域提高保护标准。由此，发达国家与发展中国家希望在WTO框架下通过多边谈判来推动贸易自由化的进程受到了空前的阻碍。

在这一背景下,只有相对少数缔约方的区域经济一体化便超越经济全球化成为发展的新热点。由于谈判协商成本相对较低且更容易达成深度合作,作为区域贸易协议(RTA)的最主要形式,自由贸易区(FTA)就更显示出其便利性,受到越来越多国家和地区的青睞。目前,这种趋势已对世界经济格局,尤其是在贸易、投资等领域产生了深刻影响。2008年,在全球金融危机爆发之前,在各种形式的优惠贸易区域范围内的贸易额已经达到全球货物贸易总额的35%左右,其中NAFTA的区域内部贸易比重就达到了60%,而经济一体化程度更高的欧盟区域内贸易比重则超过了70%,东亚作为经济发展最快的区域之一,其内部贸易比重也已提升到了50%以上。而金融危机之后,全球经济一蹶不振,导致各国贸易保护主义重新抬头,以WTO为代表的多边贸易体制对此难以约束,而FTA获得了较快发展。截至2015年,WTO成员通报的区域贸易协议(RTA)数量达到612项,已生效的有406项,由此可以看出,即使是经济危机也无法阻挡各国进行贸易协议谈判的步伐。

在全球贸易体系的新变革中,以美国为代表的发达国家,自80年代中后期起就开始积极推动双边或区域贸易协议谈判,以此来实现其经济、政治和外交目标,维持其自身的竞争优势,避免其主导的多边贸易谈判停滞而带来的福利下降。特别是美国力推的《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP),从一开始就受到了各界的关注,并突破重重阻力于2016年2月4日在新西兰签署了协议。在这份协议中,美国宣称要建立“全面的、高水平的自贸区”的标准,即奥巴马总统所称的“21世纪贸易协议应有的高标准”,这显示出美国希望为世界贸易体系打造一种全新模式,以达到其主导的区域经济一体化发展的方向和目标。这在客观上也为全球贸易体系的新

变革提供了动力。

我国自贸区发展面临新挑战

作为贸易大国,我国也在近年来加快了自贸区的建设进程。截至2015年,我国已与13个国家与地区签订了自贸协议,包括澳大利亚、韩国、瑞士、冰岛、哥斯达黎加、秘鲁、新加坡、新西兰、智利、巴基斯坦、东盟以及港澳CEPA,同时正在与海合会、挪威、斯里兰卡、马尔代夫、格鲁吉亚进行双边自贸区以及中日韩、RCEP等自贸区的谈判,与印度、哥伦比亚、摩尔多瓦以及斐济等进行双边自贸区可行性研究,目前,已初步形成了以周边国家和地区为主,面向全球的自贸区网络。

与此同时,根据国发〔2015〕69号文件《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》精神,作为自贸区战略保障体系的一部分,我国在自由贸易试验区建设方面也取得了突破性进展:2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌成立,经过两年多的探索,目前已经形成了可复制可推广的体制机制经验。为推广这些试点经验,2015年4月21日,中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区又同步挂牌。至此,我国自贸试验区战略规划稳步推进,布局上呈现两个直辖市(上海、天津),两个经济特区省份(广东、福建),覆盖三大经济区域——长江经济区、珠三角经济区和京津冀经济区的格局。

但是,我们必须清醒地认识到,我国的自贸区建设存在着自贸伙伴经济体量小,开放水平不高等问题,尤其是TPP的横空出世更是对我国自贸区建设提出了非常严峻的新挑战:

首先,TPP极大地降低了市场准入门槛,而我国目前尚无法适应这些要求。其

中,在货物贸易方面,TPP规定了极高比例的零关税商品,仅有极少数国家可以在敏感商品上继续维持关税或非关税措施。而我国目前在自贸区中货物贸易自由化水平还不高,主要表现在零关税商品比例偏低、敏感或例外产品比例偏高等,这就大大降低了自贸区的开发水平。在服务贸易方面,虽然我国致力于提高服务业在国民经济中的比重,但由于我国服务业发展水平不高,开放水平基本上维持加入WTO之初的承诺,尤其是在金融服务和电信服务等领域,我国尚未做好完全对外开放的准备,对外资金融机构等仍有诸多限制,如股权比例、资金流动等,难以满足高水平自贸区的要求。在投资领域方面,以准入前国民待遇和负面清单制度为代表的投资规则已逐渐成为各自贸区的主流,而我国目前仍沿用准入后国民待遇以及正面清单制度,这就形成了我国自贸区建设难以与全球贸易规则接轨。在争端解决机制方面,TPP将采取更为严格的仲裁解决机制,这也是我国目前的政策所无法适应的。

其次,在传统贸易领域,TPP在知识产权、竞争政策、政府采购、劳工与环境政策等涉及边境后措施的议题提出了更为严格的要求,而我国在这些领域的基本制度规则与欧美通行的法律制度存在较多的冲突。在知识产权方面,TPP对其的保护力度远远超越了目前国际公约中的保护水平。在竞争政策方面,TPP着重强调了对国有企业和垄断的限制以及对中小企业的支持,尤其是对国有企业的限制反映了以美国为代表的发达国家维护自身企业利益的要求。反观我国,国有企业控制着国民经济的命脉,长期以来享有着一系列政策上的优惠,如低利率贷款、高额补贴等,这也曾引起美国和欧盟的强烈不满并曾在WTO争端解决机制中提出对我国企业的“双反”调查和制裁。在政府采购方

面, TPP要求全面放开政府采购市场, 而我国目前尚未加入WTO体制内的政府采购协议, 只在仅有的几个自贸区内涉及了较低开放水平的政府采购条款。在劳工与环境政策方面, TPP要求对环境和劳工标准做出明确的要求, 如要求承诺遵守国际劳工组织关于集会结社、罢工等核心劳工权利。目前, 我国在劳工问题方面, 靠廉价劳动力支撑的劳动密集型产业尚未完成转型升级, 仍然处在全球产业链的较低环节; 在环境政策方面尚未建立起有效的制约机制。

第三, 在政治外交等层面, 当前亚太地区诸多国家之间存在较为明显的利益冲突, 反映在经济方面便是以亚洲国家主导的RCEP与以美国主导的TPP之间的亚太自贸区(FTAAP)之间的冲突。美国等西方发达国家为了遏制中国的发展, 通过TPP等经贸手段将中国排除在主流的贸易体制之外, 而东盟等发展中国家出于自身利益的考虑在中国与美国之间摇摆不定, 出现了“经济上靠中国、安全上靠美国”的局面, 这都对我国自贸区建设形成了严峻挑战。

推进我国自贸区建设的政策建议

制定超前的自贸区战略顶层设计。制定超前的自贸区战略顶层设计, 需要我们牢牢把握“依托周边, 拓展亚洲, 兼顾全球”这一自贸区战略的总体布局, 逐步构建立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准、高水平的自由贸易区网络。

首先, 要坚定不移地继续推动多边贸易体制谈判进程。战后的世界经济是在经济全球化与区域一体化的共同推动下的发展, 虽然当前多边贸易体制在区域一体化的冲击下发展进程有所减缓, 但仍是全球贸易体制的重要组成部分, 区域一体化应是多边体制的垫脚石而不是绊脚石。作

为世界贸易大国, 中国应在推动多边体制发展中扮演更重要角色, 发挥更大作用, 这符合中国的国家利益。值得一提的是, WTO已于2013年第九届部长会议达成了首个多边协议——“巴厘一揽子协定”, 并突破重重困难最终在2014年11月27日获得实施, 从而实现了多哈回合谈判的“早期收获”, 这表明世界各国仍希望在中多边贸易体制下共同推动贸易自由化的发展。作为新兴经济体的重要力量, 中国应继续在WTO多边贸易体制下, 与其他成员国一起积极参与国际贸易新规则构建。

其次, 继续推动与主要贸易伙伴的自贸区谈判。当前, 我国对国际贸易新规则的构建采取了开放的态度, 这有利于我国作为重要力量参与全球治理和贸易规则的制定, 同时也将极大地促进我国在服务业、国有企业、环境与劳工政策等领域与国际贸易规则接轨, 最终与发达经济体建成高水平的双边自由贸易区。另外, 在与发展中经济体的合作方面, 要重视推动与发展中大国的自贸区建设, 如上合组织国家和金砖国家等, 推动国际经贸规则更多地反映发展中经济体的利益, 形成以我为主的“高水平、多层次、广覆盖”的自贸区网络格局。

再次, 以“一带一路”战略和亚太自贸区构建为主线, 积极与沿线国家和地区商建自由贸易区。习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习上, 就“加快自由贸易区建设”发表讲话时指出: 要“逐步构筑起立足周边、辐射‘一带一路’、面向全球的自由贸易区网络, 积极同‘一带一路’沿线国家和地区商建自由贸易区, 使我国与沿线国家合作更加紧密、往来更加便利、利益更加融合”。在经贸合作项目实施中, 通过“一带一路”计划和亚太自贸区建设的相互融合, 逐步推进区域内贸易、投资等自由化进程, 在国际规则制定中发出更多中国声音、注入更多中国元

素, 从而提升我国与周边国家的政经合作水平, 提高我国在全球治理中的话语权。

加快推进上海等国家自贸试验区建设。当前, 我国亟须探索与国际贸易新规则相配套的制度措施, 以迎接新一轮的对外开放。但由于我国经济发展水平和经济结构尚不能完全适应全面开放的要求, 因此, 只能通过设立“经济特区”等形式来倒逼国内的改革。通过建立自由贸易试验区来实现与世界贸易的逐步接轨, 通过在试验区内创造更开放的贸易投资环境, 来实现符合国际惯例的开放规则的“先行先试”, 进而探索出既具有中国特色, 又与国际贸易新规则相兼容的运行制度, 取得成功经验后再复制和推广, 最终实现我国经济与世界规则的接轨。

2013年8月, 国务院正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区。作为我国加快自贸区战略实施的重要举措, 上海自贸试验区的建立是对国际高标准贸易规则的积极尝试, 在配备相应的试错机制的前提下更有利于降低新一轮改革开放面临的各种风险。实践证明, 上海自贸试验区成立两年多来已在以下方面取得了宝贵经验: 一是以负面清单管理方式为核心的直接投资管理制度已经基本建立; 二是以贸易便利化措施为重点的贸易监管制度已开始有效运行; 三是以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融领域的制度创新正在有序推进; 四是以政府职能转变为核心的事中事后监管制度已经初步形成。目前, 我国为加快推广上海自贸试验区的经验, 又于2015年3月24日审议通过了广东、天津、福建等第二批自由贸易试验区总体方案, 并扩展了上海自贸区的试验范围。与此同时, 也在积极研究内陆地区和沿边地区等第三批自贸试验区方案。

另外, 我们在调研中发现, 目前, 我国国内多数企业对自贸区政策的利用率并不高, 其原因一方面在于自贸区相关

政策内容过于庞杂,比如自贸区之间不同的原产地规则产生的“意大利面碗”效应等,另一方面一些企业缺乏对自贸区政策的了解和认识。在入世之初也曾遇到过相似的问题,当时通过在上海等地设立WTO咨询中心等措施,为中国企业了解和适应WTO下的国际贸易规则,进而为实现真正“走出去”提供有力的帮助。而今,面对更高水平的国际贸易规则,应当鼓励各类自贸试验区咨询服务机构的设立,通过提供相关培训和法律咨询服务,使企业能够充分地利用自贸区相关优惠政策,并积极利用争端解决机制来维护自身的权益,以降低交易成本,进而参与国际贸易新规则的制定过程。具体做法可采取由政府主导逐渐向市场化过渡的方式,如在自贸试验区内设立专门对接各国自贸区的机构,从而积极总结自贸试验区的成功经验,来推动我国更高水平的改革开放。

以深化改革引领国际贸易新规则的制定。当前,我国改革已进入深水区,随着改革阻力的增大,通过深化对外开放来促进国内“供给侧”改革,以实现我国贸易结构的转型升级,这反过来也将使我国能更好地适应和引领高标准的国际贸易规则。

首先,通过逐步放开市场准入,加快提升服务业的竞争力,促进我国贸易结构的转型升级。服务贸易自由化可以有效促进商品和服务贸易的发展,缺少了运输、保险、金融等服务业部门的支持,商品贸易就难以得到进一步的发展,同时,服务贸易自由化还可以降低因专业分工带来的碎片化的不利影响,金融服务领域的开放是我国实现金融体制改革的重要手段,通过降低金融行业准入门槛,形成多元化的金融体系,可以提高我国金融企业的竞争力,从而降低外资金融企业对我国造成的冲击。与此同时,通过转变监管方式来维护金融市场的有效性和稳定性,加

快推动人民币国际化的进程。

其次,加强对知识产权的保护力度,培育有利于开展“双创”的市场环境。知识产权保护曾在资本主义发展初期起到了重要的作用,起源于英国的专利制度不仅在当时极大地推动了其经济增长,也为现代知识产权制度的形成奠定了基础。目前,在发达国家主导的国际贸易体系下,知识产权保护有逐渐演化为一种非关税贸易壁垒的趋势。知识产权制度在保护和鼓励创新方面发挥着举足轻重的作用,我国只有实现与国际知识产权保护规则的接轨,才能为“大众创业、万众创新”创造良好的市场环境。

再次,逐步放开政府采购市场,创新政府采购的体制机制。一般来说,对政府采购市场的保护往往会带来采购成本的提高、相关产业比较优势的扭曲、受保护产业缺乏发展动力以及导致其他国家采取相同报复措施等,最终导致福利水平的降低。因此,越来越多的国家在签订自贸区协议时都对这一市场进行了高水平开放。尤其是对于发展中国家来说,由于国内利益集团的干扰、法律制度的不完善等问题使得改革受阻时,有效途径之一便是通过开放政府采购市场,利用国际压力来推动国内改革进程,从而提高其制度建设水平,促进经济和社会发展。目前,我国已在签订的部分自贸协议中对政府采购做出了规定,同时也在积极申请加入世界贸易组织《政府采购协议》(GPA),试图通过逐步放开政府采购市场来实现政府职能的转变。

第四,深化国有企业改革,提高国有企业的核心竞争力。当前,在美国参与的自贸区谈判中都强化了有关竞争政策方面的规定,其中对我国影响最为深远的是对国有企业和垄断的限制性条款。事实上,虽然当前多数国家已经承认了我国的市场经济地位,但我国许多企业在对外贸易和

投资中都受到了各方面的限制,如经常受到的“双反”调查等,这在很大程度上是源于我国国有企业治理结构与运营体制不够透明合理。对此,2015年8月,党中央、国务院发布了《关于深化国有企业改革的指导意见》,鼓励发展混合所有制企业,推动产权结构多元化,这有利于进一步提高我国企业在国际市场的竞争力。与此同时,在自贸区谈判中尽量降低对我国国有企业的不良影响,如缩小国有企业定义范围、将涉及指定垄断领域,如水电等基础设施的国有企业纳入例外条款等等,从而使我国国有企业可以积极参与国际竞争。

第五,通过制定相关政策,提高环境与劳动者权益保护水平。当前贸易规则的变化对我国影响较大的一个领域是环境与劳工标准的提高,这直接对我国要素禀赋的比较优势形成了巨大的冲击,而当前我国面临的严重环境问题以及劳动力短缺的出现也意味着我国长期以来以环境为代价的粗放型增长方式和依靠廉价劳动力从事加工出口的发展模式亟需转变。虽然将环境保护与劳工标准纳入国际贸易新规则,对我国目前的经济发展模式来说带来了较大的挑战,但从社会发展的角度来看,提高人类生活的环境和福利水平是经济发展所追求的目标。因此,只有通过制定相关政策,提高环境与劳动者权益保护水平,才能有效应对国际贸易规则变化给我国带来的冲击。●

(作者单位:中国社科院金融研究所,特华博士后科研工作站)

宏观经济 66

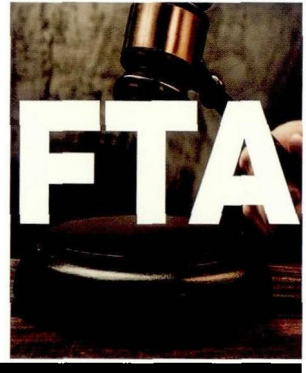
顶层设计与制度建设齐头并进

/黄育华 王力 李圣刚

我国自贸区建设取得了积极成果，但仍存在诸多问题和不足，对我国自贸区战略的实施形成了严峻的挑战。为应对这一挑战，我国应制定超前的自贸区战略顶层设计，加快推进上海等国家自贸试验区建设，以深化改革引领国际贸易新规则的制定。

“Neck and Neck”: Top-Down Design and System Construction

China's free trade area construction has achieved positive results, but there are still many problems and shortcomings and has formed the severe challenge to the implementation of China's FTA. To cope with this challenge, China should formulate the top-level design of the FTA strategy and speed up the construction of the FTA to deepen the reform to lead the formulation of new rules of international trade.



商业银行 74

去杠杆的理论思考与实践探索

/李峰

在经济增速放缓的背景下，高杠杆可能提高企业财务成本，加大债务风险，并可能进一步影响金融系统稳定。商业银行的投行业务有望获得更多的业务创新空间，更好地协助实体经济去杠杆，以共同完成国家去杠杆的经济战略目标。

Thinking

on Deleveraging Theory and Practical Exploration

Under the background of slowing economic growth, high leverage may increase enterprise financial cost and the debt risk, and may further affect the stability of the financial system. The investment banking business of commercial banks is expected to gain more space for business innovation, and better help the real economy to deleverage in order to complete national economic strategy objectives to deleverage.



刊首语

- 04 王松奇/寻找银行业困境突围路线图
——2016中国银行业论坛印象

特别关注

- 10 困境突围：创新发展与管理提升
——2016中国银行业论坛发言摘录
- 36 张坤 欧明刚/2016城商行竞争力评价报告摘要(下)
- 42 2016中国商业银行竞争力评价排名结果
- 49 2016中国商业银行竞争力评价排名获奖名单

封面人物

- 50 牛锡明/论商业银行供给侧改革

行长视点

- 57 刘彦/“五大理念”与城市商业银行发展

宏观经济

- 60 程炼/英国脱欧与上海国际金融中心建设
- 63 邱霞/国有企业海外并购的风险与应对
- 66 黄育华 王力 李圣刚/顶层设计与制度建设齐头并进
——推进我国自贸区建设的若干思考
- 70 刘佳 郭泽阳 张一/“营改增”对小微企业税负影响分析
——以朝阳地区交通运输服务业、文化创意服务业及物流辅助服务业为例

商业银行

- 74 李峰/去杠杆的理论思考与实践探索
——基于商业银行投行视角
- 77 邹新/商业银行如何对新市场新客户有效拓展
- 81 张信琼/钢铁行业去产能：商业银行挑战与机遇共存
- 84 丁辉/商业银行精细化管理之路
——精益六西格玛工具在中国民生银行的应用探索