

自由贸易试验区建设与 长三角区域经济一体化

楚天骄 李 怡

中国浦东干部学院

摘 要：2013年9月18日国务院批准建立中国（上海）自由贸易试验区，并同时发布了《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。自由贸易试验区在上海的设立是对长三角地区改革开放实践的肯定，也是对长三角作为亚太门户区域这一战略定位的再次强调。试验区紧紧围绕面向世界、服务全国的战略要求和上海“四个中心”建设的战略任务设置主要任务，其成功与否在相当大的程度上有赖于长三角区域的有力支撑，其建设实践也必将从多个方面对促进长三角区域经济一体化产生积极的影响。

关键词：自由贸易区；长三角；经济一体化

一、引 言

建立中国（上海）自由贸易试验区（以下简称试验区）是与上海的“四个中心”建设和《长江三角洲地区区域发展规划》确立的战略任务高度一致的。正如《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《方案》）中所指出的，试验区建设是党中央、国务院作出的重大决策，是深入贯彻党的十八大精神，在新形势下推进改革开放的重大举措，是国家战略需要。试验区紧紧围绕面向世界、服务全国的战略要求和上海“四个中心”建设的战略任务，按照先行先试、风险可控、分步推进、逐步完善的方式，把扩大开放与体制改革相结合、把培育功能与政策创新相结合，形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架。《方案》提出的这一任务要求为上海加快建设“四个中心”、实现率先发展与科学发展提供了有力的抓手，更为帮助长三角地区走出当前的制度困境，

向亚太门户区域迈进提供了有效的政策工具。本文基于试验区的目标任务，剖析试验区建设与长三角区域经济一体化之间的内在关系，并考察试验区建设对长三角区域经济一体化的影响。

二、加快政府职能转变，以制度创新促进长三角区域经济一体化

设立试验区是新时期深化改革和扩大开放的要求。按照《方案》的要求，试验区的重点是制度创新，也即是说，试验区早已超越了保税区和综合保税区的功能定位，更加突出其破解中国在开放进程中所面临的关键问题和难点问题承担先行先试使命的功能。

制度创新始终是长三角地区经济发展的内在动力。长三角地区经济发展的巨大成就，与中央和地方政府针对长三角地区发展特点不断开展制度创新密切相关，也是三十多年来长三角地区坚持市场经济价值取向的政府经济管理模式改革创新成果。“制度创新活动通过对传统制度的调整与变革，降低单位交易成本、提高资源配置效果，促使经济主体获得最大潜在效益。”^① 制度创新可以改变要素投入的数量和组合情况，提升要素投入的使用效率，从而促进区域经济增长。长三角地区两省一市在中央政府向地方政府放权的体制改革中，始终坚持以弱化直接管理（即地方政府以国有或集体所有制企业为媒介直接参与经济活动）、强化间接管理（即政府通过税收、经济政策等经济杠杆来间接管理经济）为方向的经济管理改革，通过地方政府在微观经济层面的不断淡出，促进社会资源开发、资本积累和技术创新，保证了长三角区域经济的快速发展^②。

如今，《方案》为长三角地区在更高层面上推动制度创新提出了新的要求。按照《方案》的要求，试验区要“加快转变政府职能，改革创新政府管理方式，按照国际化、法制化的要求，积极探索建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系”。《长江三角洲地区区域发展规划》把长三角地区定位为亚太地区的重要门户、世界先进的制造业基地和现代服务业基地以及世界级城市群，因而，建立符合国际惯例的、与国际接轨的行政管理体制势在必行。《方案》提出的深化行政管理体制改革的要求，为长三角地区两省一市着力建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的服务型政府指明了方向。而试验区为扩大开放和深化改革探索的新思路和新途径，将通过不断地深入总结和扩大交流，帮助长三角两省一市政府减少改革的探索成本，加快长三角地区的行政体制改革步伐，打破传统的行政区划桎梏，进一步激发微观经济活力，推动长三角区域经济一体化走向深入。

三、扩大投资领域的开放，实现长三角地区国际金融、航运、贸易中心共建

服务经济的发展是促进长三角经济一体化的有效途径，对提升长三角地区的区域竞争力也具有

^①余潇枫、陈劲：《浙江模式与地方政府创新》，杭州：浙江大学出版社，2007年1月。

^②郭晓合、孙倩：《制度创新与长三角区域经济发展研究》，《经济纵横》2012年第1期，第65-67页。

重大意义。改革开放以来,制造业的发展对长三角各省市经济增长起到了关键作用,而服务业占地区生产总值的比重偏低。尽管地方政府近年来努力推动产业结构升级,但是直到2012年,江苏和浙江两省的第三产业占国内生产总值比重才刚刚达到50%,上海的服务经济占地区国内生产总值的比重也仅有60%。过于倚重制造业的发展会给长三角经济发展造成许多问题,例如各地各自为政,招商引资恶性竞争,市场一体化滞后等。与此同时,长三角也面临着越来越严重的资源与环境的双重约束,迫切需要改变以前以要素投入为主的经济增长方式,而转变为通过不断提高全要素生产率对地区与经济增长的贡献来促进区域经济的持续增长。也即是说,全力推进长三角地区国际金融、贸易、航运中心的共建,并以服务业发展带动先进制造业的更大发展,最终在长三角地区形成服务业为主的产业结构,这将是未来长三角地区转变经济增长方式、实现科学发展、和谐发展、率先发展、一体化发展的关键所在。

国际金融、贸易和航运中心共建需要综合性的政策体系。上海把建设国际性的金融中心、航运中心、贸易中心和经济中心作为城市发展的战略目标,这四个中心中,前三个中心的建设是关键,如果金融、航运和贸易中心建成,上海的经济中心地位自然会形成。同时,前三个中心的建设也是相辅相成的。随着全球生产力的增长、交通运输工具和信息传输手段的革命,以及国际分工的深化、资本和金融的国际化,国际贸易中心已从以商品国际交易为主转向以服务贸易为基本功能、以国际物流和相关金融信息服务为载体,日趋成为能为客商商品展销和交易提供现代化的运输、金融、商业、服务设施,提供全天候的现代通讯服务和市场信息服务,提供必要的技术转让、资本运作以及相关的科技、旅游、文化、教育、培训等服务的现代国际商务服务中心。可见,金融、贸易和航运中心需要融合发展,单靠针对单个中心建设的政策是不够的,应形成有利于金融中心、贸易中心和航运中心融合发展的综合性政策框架。

试验区的功能定位与传统的自由贸易区截然不同。首先,传统的自由贸易区的功能定位主要体现在扩大制造业开放,在区内实行特殊政策和优惠政策。而试验区的功能定位则是扩大服务业开放,探索可复制、可推广的经验,营造法制化的营商环境。《方案》提出,要“扩大服务业开放,选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放……营造有利于各类投资者平等准入的市场环境”,这就意味着要在试验区内形成一个促进金融、航运和贸易发展的综合性政策框架,吸引更多的外资和民营资本进入服务业领域,引入和培育具有发展潜力的龙头企业,带动产业链上下游企业的协同发展,并促使长三角企业更便利地获取外资进入服务领域所产生的溢出效应,提高长三角的国际服务业发展水平。

目前,长三角不同类型的企业都在踊跃地通过各种方式参与试验区的建设,这将进一步促使长三角各地区积极考虑参与建设长三角地区金融、贸易和航运中心建设,加快提高各地区的市场化、信息化、法制化和国际化程度,从而加快提升长三角区域经济社会的整体发展水平。同时,由于各地区在区域经济中的分工和发展水平不同,其所发挥的功能也不同,将不同地区的独特功能加以有机组合,形成紧密联系、有效互动的整体结构,将明显放大长三角区域共建金融、航运和贸易中心

的影响力。

四、推动贸易发展方式转变，促进长三角地区国际贸易协调发展

在长三角区域贸易一体化背景下，如何适应国际经济形势的变化，把握新的发展机遇，不断提升区域发展与对外开放的层次和水平，切实发挥上海的带动作用，是上海和长三角区域共同面临的重大课题。与国际化和信息化发展相伴生，传统的产业间分工逐步让位于产业内甚至产品内分工。跨国公司在全球范围内进行资源整合，借助于资本、技术等流动要素，通过国际投资把同一产品的研究与开发、生产和营销等不同环节安排在不同的国家或地区进行。由此，各国的生产和贸易以种种复杂的形式联系在一起。近年来，以最终产品为主的货物贸易逐步向以中间产品与最终产品相结合的贸易方向发展，制造业中的模块化技术和标准化技术使中间产品不断被细分，重点产品贸易不断扩大，同时，服务贸易所在比重不断提高。传统的国际贸易中心以最终产品为主，现代国际贸易中心是中间产品贸易、最终产品贸易和服务贸易的综合，并且许多货物贸易中就含有服务贸易，例如技术贸易、计算机和信息服务等。因此，贸易一体化使得长三角区域逐步融入全球国际分工，从而改变了整个区域的产业布局。制造业向区域中心城市的外围迁移，服务业向不同层次的区域中心城市集聚，区域中心城市的贸易功能进一步凸显。上海作为长三角的首位城市，越来越成为全球性跨国公司进入中国和长三角地区的门户，这些跨国公司将其地区总部、研发中心和运营中心布局于上海，促使上海发展成为国际贸易中心城市。因此，上海国际贸易中心的建设离不开长三角腹地，其成功与否在相当程度上取决于上海国际贸易中心建设与长三角贸易联动发展的互动效果。

《方案》提出的“推动贸易发展方式转变”的任务要求将有利于长三角全面融入世界贸易体系，并提升长三角地区整体国际竞争力。《方案》中提出了一系列政策措施，包括“鼓励跨国公司建立亚太地区总部，建立整合贸易、物流、结算等功能的营运中心”、“推动生物医药、软件信息、管理咨询、数据服务等外包业务发展”、“探索在试验区内设立国际大宗商品交易和资源配置平台，开展能源产品、基本工业原料和大宗农产品的国际贸易”等，不仅放宽了市场准入条件，还鼓励加强市场体系平台建设，从而有利于破解长三角地区长期以来阻碍国际贸易一体化的重大问题，完成长三角国际贸易联动发展从贸易的要素合作向贸易的体制与机制深化合作的转变，在公平、公正、公开原则下，打破传统行政体制的束缚和制度壁垒的阻碍，在更深层面上推动国际贸易的区域一体化。

五、深化金融领域的开放创新，构建长三角区域多层次金融发展新格局

在中国经济发展过程中，形成了在国内最具影响力的长三角、珠三角和环渤海三大城市群及其相对应的三大区域金融格局。试验区的建设，为加快上海国际金融中心建设和长三角区域金融发展创造了有利条件，将进一步提高长三角区域金融能级及其在全国的地位。

《方案》的实施为长三角地区赢得国家政策支持，金融创新先行先试提供了条件。《方案》提出，要“在风险可控前提下，可在试验区内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面创造条件进行先行先试”，“探索面向国际的外汇管理改革试点，建立与自由贸易试验区相适应的外汇管理体制，全面实现贸易投资便利化”，“推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构全面开放，支持在试验区内设立外资银行和中外合资银行”，“允许金融市场在试验区内建立面向国际的交易平台”等等，提出了一系列金融创新先行先试的政策措施，并明确提出“建立试验区金融改革创新与上海国际金融中心建设的联动机制”，从而为进一步优化长三角金融发展环境，提高金融资源配置效率提供了难得的契机。

《方案》的实施有助于进一步集聚外资金融资源，提升长三角区域金融供给能力。建设国际金融中心的战略目标明确以来，上海已经集聚了大量外资金融机构。截至2012年底，上海共有各类金融机构1124家，在沪经营性外资金融机构208家。随着试验区建设步伐的加快，外资金融机构集聚效应将进一步显现。这些外资金融机构在上海设立之后，会逐步将金融资源配置到长三角地区，一方面将促进周边江浙地区的金融开放，另一方面两地金融机构将凭借其地缘优势，在机构网点、资金结算、客户信息等方面与上海形成互补和对接，从而提升长三角金融供给能力和区域金融能级^①。

《方案》的实施还有助于增强区域金融联动，构建多层次区域金融发展新格局。出于安全性和节约成本的考虑，金融机构倾向于将不同的功能布局在不同的区位，例如，将核心业务布局于中心城市的CBD区域，而将后台处理业务布局于城市郊区甚至其他城市。试验区的建设会促进金融市场产品创新，跨国公司区域性或全球性资金管理中心、金融市场国际交易平台、综合性金融服务平台的设立，都会大大增加对支撑技术、数据处理、灾难备份、人才培养、后台辅助的需求，这些非核心金融业务会逐步向上海周边地区扩散，最终形成上海集聚金融核心业务、江浙提供金融后台支撑服务，特色各异、功能互补的多层次长三角金融发展新格局。

六、总结

国家把试验区设立在上海，本身就是对长三角区域改革开放实践的肯定，也是对长三角区域作为亚太门户区域的战略定位的再次强调。尽管从短期来看，江浙地区担心在招商引资、贸易投资功能提升等方面可能会受到一定的影响，但是，从中长期看，试验区的建立将对促进长三角区域经济一体化起到积极的作用。同时，正如《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》中所指出的，建设试验区是为了“使之成为推进改革和提高开放型经济水平的‘试验田’，形成可复制、可推广的经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用，促进各地区共同发展”，江浙作为距离上海最近的省份，更方便参与制度创新，也能更快地获取制度创新的溢出效应，继续走在科学

^①黄燕君、经青：《上海建设国际金融中心对长三角区域金融发展的影响》，《金融经济》2010年第14期，第29-31页。

发展和改革开放的前列，从而更好地带动长江流域发展、更好地帮助中西部地区的崛起，促进区域协调发展。

参考文献：

- [1] 郁鸿胜：《长三角成为亚太门户区域的国际化机理》，《上海城市管理》2011年第3期，第57-59页。
- [2] 陈霜华、黄菁：《长三角区域贸易投资一体化与上海国际贸易中心联动建设》，《上海金融学院学报》2011年第1期，第93-102页。
- [3] 夏善晨：《中国（上海）自由贸易区：理念和功能定位》，《国际经济合作》2013年第7期，第11-17页。
- [4] 孙玉敏：《上海自贸区落地》，《上海国资》2013年第7期，第57-60页。
- [5] 楚天骄：《长江三角洲区域产业分工与合作模式研究》，《中国浦东干部学院学报》2011年第4期，第118-121页。
- [6] 楚天骄：《长三角地区制造业结构演化趋势研究》，《世界地理研究》2010年第3期，第128-134页。