

新疆打造“内陆自由贸易港”的现实基础及推进策略

■ 杨楠楠 张文中 杨习铭 新疆财经大学

摘要:探索建设中国特色自由贸易港是新时代党和国家关注的重大课题研究,新疆位于“一带一路”倡议实施的前沿阵地,先行先试打造“内陆自由贸易港”是新疆建设丝绸之路经济带核心区的强有力助推。在对新疆拥有的地缘区位、国家扶持政策、园区特色和交通枢纽等优势进行总结分析后,从顶层设计、法律法规、基础设施建设和营商环境等方面找出了打造内陆自由贸易港亟待突破的瓶颈,最后提出应该通过加强顶层设计、创新特色制度、强化新基建建设能力和优化营商环境等策略,最终实现新疆打造“内陆自由贸易港”的战略构想。

关键词:内陆自由贸易港;现实基础;推进策略

“赋予自由贸易试验区更大改革自主权,探索建设自由贸易港”,是以习近平同志为核心的党中央对我国进一步扩大改革开放、提高对外开放水平、参与全球经济发展的重大战略部署。按照国际惯例,自由贸易港多集中于沿海有港口的城市,2018年海南在党中央的支持下成为我国首个自由贸易港。虽然我国中西部地区属于内陆腹地地区,与我国东部沿海城市相比在基础设施、经济发展、开放程度等方面均有不小差距,但新疆在政策、区位、交通等方面均具备打造自由贸易港的能力,且具有很大的后发优势和开发潜力,在此基础上建设“内陆自由贸易港”可以助推新疆加快丝绸之路经济带核心区建设,促使新疆积极参与全球资源要素配置,带动产业结构升级,完善产业链,优化贸易结构,形成新的区域增长极。

一、“内陆自由贸易港”的内涵

自由贸易港是设在一国(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。自由贸易港基本集中于沿海港口地区,但其在本质上是并非传统空间形态上的“港口”或者“市场”,而是具有特殊制度安排,商品、要素能自由流动,且交易机制自由的“特殊交易市场”。内陆自由贸易港是在自由贸易港的基础之上,为了促进内陆地区进一步更好地发展,通过建立起一系列与国际自由贸易港相衔接的制度体系,进而形成内陆地区开放水平最高的特殊经济功能区。具体而言,内陆自由贸易港应同时具有“自由贸易园区”、“试验区”和“内陆港”的属性,是三类地区的叠加。

二、“内陆自由贸易港”助力打造新疆丝绸之路经济带核心区

经验表明,一个城市或地区若要打造“内陆自由贸易港”,必须具备地缘政治优势、国家政策优势、特区经济优势、交通枢纽优势等一方面或多方面的优势,新疆具备上述多方面的优势,有能力打造“内陆自由贸易港”,“内陆自由贸易港”的打造也将会对新疆建设丝绸之路核心区起到助推作用。

(一) 地缘区位优势

新疆地处欧亚大陆要地,多条公路、铁路、航线交汇于此,且与广大腹地相连接,区位优势突出,能够在国际贸易中获得广阔的市场。一是新疆分别与俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦、蒙古、印度和阿富汗等国接壤,且周边国家人口众多,市场潜力巨

[基金项目] 本文系国家社科基金重点项目“中国新疆与中亚国家的能源与贸易互联互通建设战略研究(13AZD083)”、自治区自然科学基金项目“中巴经济走廊建设背景下的自贸区贸易便利化评价与经济效益研究(2017D01A21)”、新疆财经大学科研创新项目“金融支持实体经济发展的效率研究—以西部地区为例(XJUF2019B002)。”

[作者简介] 杨楠楠(1982—),新疆财经大学博士研究生,高级经济师;研究方向:金融学,区域经济学。张文中(1963—),新疆财经大学金融学院院长;研究方向:金融学。杨习铭(1985—),新疆财经大学博士研究生;研究方向:区域经济学。

大。二是我国内部形成的东西走向的北中南三大境内通道、第二“欧亚大陆桥”都需经过新疆去往中亚、欧洲各国。新疆对接国家“一带一路”倡议,通过中巴经济走廊和中国-中亚-西亚走廊充分发挥向西开放功能,有助于我国形成全方位立体开放新格局。三是新疆不仅与中亚市场相邻,而且与中亚国家在生活习惯、语言文字和宗教信仰等方面具有很大相似性和相似处,中亚国家所需商品与新疆各地区的需求也很相似,因此新疆在设计、生产、制造专供于中亚的商品上面具有独特的优势,商品在中亚国家的认可度也比较高。此外,新疆与中亚国家往来货物运输成本较低,这也是我国其他省市所不具备的优势。

(二) 国家扶持优势

国家对新疆的政策扶持主要体现在财政、税收、投资和对口援疆等方面。一是国家提高财政性建设资金用于核心区的比例,在农业、水利、交通能源设施、优势资源开发和利用、高新技术等重大建设项目拥有中央补助专项资金和财政资金的支持。二是实行税收优惠政策,对设在新疆的内资企业和外商投资企业,在一定期间内减免15%的企业所得税,民族自治地方企业可定期减免企业所得税。三是鼓励外商投资领域,鼓励外商投资基础设施建设与资源开发、建设技术研究中心,允许以项目承包、公私合营和建设-运营的方式进行投资,外商投资项目可以拥有BOT、PPP、EPC等多种投资模式。四是全国19省市对口援疆帮助核心区发展基础设施、特色产业和保障民生。

(三) 园区特色优势

目前,新疆已形成“一心二区”的空间发展格局,“一心”指的是乌鲁木齐市,“二区”指的是霍尔果斯经济特区和喀什特区,两个特区各具特色,优势集中。一是霍尔果斯经济特区位于一带一路战略沿线上的最具发展潜力的年轻城市—霍尔果斯市,拥有我国最早向西开放的口岸,我国首个跨境贸易合作中心也坐落于此。2019年霍尔果斯口岸优势明显,仅1-8月进出口货运量达2329.83万吨,进出口贸易额达757.73亿元,与2018年同期相比增长了16.21%。中哈霍尔果斯国际边境合作中心辐射效应明显,带动了霍尔果斯经济特区的发展。二是喀什是我国的西大门,与三国接壤,有6个国家一类口岸和喀什航空口岸对外开放,喀什经济特区在产业、税收、金融、土地、外贸等方面享受多种特殊政策。近年来,通过授权、委托等方式,喀什经济特区被赋予了自治区级经济管理权限和相关行政管理职能,对释放喀什经济特区的发展活力起到了推动作用,喀什经济特区将建设成为向西出口加工基地和商品中转集散地。此外,新疆还拥有乌鲁木齐、阿拉山口和喀什等综合保税区,并在持续推进综合保税区的新型业态发展。

(四) 交通枢纽优势

新疆自古以来便是丝绸之路上重要的交通枢纽之地,丝绸之路南、北、中线和主要的中欧班列均经过此地区向西出口。近年来,新疆在铁路、公路、航空方面不断加强基础设施建设,交通枢纽优势不断扩大。一是公路方面,2019年底多条高速公路的新建、扩建项目竣

工,北面涉及奎屯、阿勒泰、布尔津等城市和阿拉山口、吉木乃等口岸;南面涉及喀什、和田、若羌等城市和红其拉甫、红山嘴等口岸。铁路方面,新疆大力推进多条与中亚、南亚国家接轨的铁路建设,如中巴铁路、中吉乌铁路等。航空方面,努力打造丝绸之路经济带核心区“空中走廊”,新建9个机场,对部分机场进行扩建,引导鼓励航空公司开通丝绸之路经济带核心区至欧洲、中亚、南亚、西亚等地区的国际航线。

三、“内陆自由贸易港”建设亟待突破的瓶颈

新疆打造“内陆自由贸易港”是具有前瞻性的战略构想,在打造的过程中有优势,势必也会有瓶颈难以突破,只有找准瓶颈问题,才能针对问题,有的放矢,更好、更快地打造“内陆自由贸易港”。

(一) 顶层设计缺乏创新

内陆自由贸易港的本质是一种制度供给,而制度变迁是我国改革开放最大的红利,内陆自由贸易港“境内关外”的特征决定了建设内陆自由贸易港必须以降低制度性交易成本为核心,建立起包容的发展观念和制度体系,这就需要不断创新顶层设计,将创新型的顶层设计融入内陆自由贸易港建设当中。一是新疆在自贸区和自贸港方面的顶层设计主要针对自贸区,一方面积极筹备沿边自由贸易试验区建设,打算通过新疆吉木乃边境经济合作区探索成为集境外能源资源开发、加工生产、制造、商品贸易、仓储转运、国际物流采购为一体的自由贸易试验区。另一方面通

过中哈霍尔果斯国际边境合作中心建立跨境自由贸易区雏形,从而打造中国-中亚自由贸易区,但尚无针对内陆自由贸易港的建设提出顶层设计和规划。二是很多省份在“十三五”规划中就涉及探索自由贸易港的建设,但在新疆“十三五”规划中没有提及探索自由贸易港相关建设,顶层设计不够超前。

(二)法律法规尚不完善

海南是我国试点的第一个自由贸易港,而内陆自由贸易港尚无试点,现有对于内陆自有贸易港的研究也不多,“无规矩不成方圆”,制定完善建设发展内陆自由贸易港相关的法律法规显得尤为重要。一是建设内陆自由贸易港的法律法规尚不完善。由于我国自由贸易港发展起步较晚,与自由贸易港建设发展相关的法律法规尚不完善,如:相关的风险防控和监管机制、立法保障和法律服务等。二是当前国际通用的贸易规则基本以海运为主,以铁路(铁港)、航空(空港)为主的贸易规则尚未完全建立,而制定一个新的被国际认可的贸易规则过程复杂,需要时间在实际交易过程中累计经验并验证,才可能探索制定出符合实际的以铁路(铁港)、航空(空港)为主的国际贸易规则,新疆在此方面经验有限,人才缺乏,也没有现成可借鉴的相关规则,内陆贸易港建成后与海运为主的贸易规则对接难免出现一定的困难,也会给参与贸易的双方带来一定的问题。因此,这对于新疆打造“内陆自由贸易港”来说是一个较难突破的瓶颈。

(三)设施配套能力薄弱

新基建是目前公认的经济稳增长的关键,“内陆自由贸易港”基

础设施的配套不能只是单单从传统基建入手,应该立足于高新科技的基础设施建设。目前,打造新疆建设“内陆自由贸易港”的新基建中面临资金来源不足、区域性差距较大和项目管理与组织工作不足等问题。一是新基建涉及5G基建、大数据中心、人工智能等技术领域,新疆这些领域内的人才储备不足,且目前新疆在基础设施配套建设方面依然存在对国家财政依赖性较高的问题,本地财政支出能力有限,导致基建项目开发受国家宏观调控的影响较大,制约了本地基础设施的建设步伐,同时由于基础设施收益较低,依靠市场机制吸引资金能力较弱。二是南北疆之间、城市与城市之间基础设施配套分布不均,目前重点基建城市主要集中在乌鲁木齐、克拉玛依、昌吉等投资比重较为明显的城市,同时口岸城市的基础设施投资也明显少于重点核心城市。三是基建项目管理和组织工作存在不足,由于资金、人才、技术、管理等方面的缺乏,带来部分项目建设管理水平不高、服务基础设施保障不力,从而不能充分发挥基础设施建设资金的收益,会使内陆自由贸易港建设过程中面临潜在风险。

(四)营商环境有待改善

从2019年的《营商环境报告》可以看出,国际上典型的自由贸易港,在营商环境的排名都是靠前的,如我国香港位居世界第4位。目前,我国也正在努力改善营商环境,2019年我国营商环境指数在190个经济体中位列46位,较上一年度上升了32位,是营商环境改善最为显著的十个经济体之一,在11项指标中,跨境贸易指标贡献最

大,上升了32位,而这也是最重要的评判标准之一。《营商环境报告》仅仅是国家间的营商环境对比,尚无城市之间的营商环境对比,但新疆的营商环境距离最为开放便利的营商环境还有不小的差距,在一站式高效的行政服务体系、特殊的金融关税政策、公正开放的执法体系和安全高效的监管体系方面都需要做出进一步完善。

四、打造“内陆自由贸易港”的推进策略

新疆要积极借鉴国内外打造自由贸易港经验,依据实际情况创新内陆自由贸易港的建设模式和路径。创建自由贸易港的基本路径归纳起来有两条:一是通过打造自由贸易区逐渐过渡到自由贸易港,如上海和舟山,在建设自由贸易试验区的同时,就部署探索了建设自由贸易港,并由高层推动,积极规划,将探索自由贸易港建设写入了“十三五”规划纲要。但也并非所有的自由贸易试验区都肩负着探索建设自由贸易港的任务,也不是所有的自由贸易试验区都能建成自由贸易港。二是基于特殊地理位置,直接以打造自由贸易港为目标进行发展和建设,并促使自由贸易港带动自由贸易区的发展,如海南。国际经验也表明,但凡建设自由贸易港的地方和城市必定是自由贸易区,结合新疆区位优势 and 实际情况,新疆应该选择第二种途径积极打造“内陆自由贸易港”。

(一)加强内陆自由贸易港顶层设计

新疆应紧紧抓住国家战略布局机遇,加强顶层设计,由高层推

动将打造“内陆自由贸易港”写入“十四五”规划,本着港区联动、以港带区、港区一体发展的思路,放眼国际,高标准打造“内陆自由贸易港”。一是找准定位。借助地缘区位优势积极争取国家政策支持,在国家层面积极推动“内陆自由贸易港”的建立。在新疆维吾尔自治区层面赋予“内陆自由贸易港”明确的定位,组织相关部门进行研究论证,并尽快提出切实可行的实施方案细则。二是精准布局。“内陆自由贸易港”给新疆带来变化最大的领域将是服务业领域,特别是贸易、金融、科技等领域,丝绸之路经济带核心区要围绕“贸易+金融+科创”的目标定位,将“内陆自由贸易港”总部设在乌鲁木齐市,打造“内陆自由贸易港+丝绸之路经济带核心区金融中心”,使之互相促进。在霍尔果斯经济特区设立跨境离岸人民币结算中心和中亚五国金融投资服务中心,在喀什经济特区设立内陆开放型经济试验区和创建跨境电子商务产业园区。

(二)创新内陆自由贸易港特色制度

打造“内陆自由贸易港”主要依托“铁港+空港”的综合交通枢纽模式,也可延伸至国内的水道航运形成“铁港+空港+水港”模式运行,创新以海运为主的国际贸易规则,探索建立陆上(铁运、空运、公铁联运)国际贸易规则。一是探索签发基于铁运、陆运、空运的多式联运提单,创新以多式联运提单为核心的金融产品和服务,如跨境铁路联运提单国际信用证、铁海联运信用证等,探索实施铁路运输信用证结算,并在此基础上积极推动国际多式联运的物流与贸易新规

则的创新。二是创新基于铁港、公路运输的运营规则、通关规则等一系列规则。三是积极探索航空货物中转的空港运输规则,提高航空中转集拼能力,航空中转能力是国际性货运枢纽机场的重要考量指标。四是积极申请第五航权的开放,成熟的自由贸易港都会向特定国家、航空公司开放第五航权。

(三)强化内陆自由贸易港新基建建设能力

2020年4月20日国家发改委首次提出新型基础设施的范围,主要包括信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施三个方面。一是内陆自由贸易港建设首先要大力发展以5G、物联网、人工智能、云计算和区块链为主的信息基础设施,加快内陆自由贸易港整体优化调整和转型升级,实现内陆自由贸易港数字化、网络化和智能化的高质量发展。二是夯实提高本地企业、高等院校和科研机构的产品研制与技术开发基础设施建设,通过创新本地信息科技、智能科技、纳米科技、新材料科技、新能源科技和生态科技等高端制造业,助力内陆自由贸易港快速实现信息与技术转型。三是通过信息基础设施的高速发展支撑新疆本地交通基础设施和能源基础设施转型升级,从而实现智能与智慧相融合的内陆自由贸易港基础设施能力建设新格局。

(四)优化内陆自由贸易港营商环境

营商环境是“内陆自由贸易港”建设成功与否的关键,新疆要通过多种措施优化营商环境,使之成为加快“内陆自由贸易港”建设的重要推手。一是构建高效的行政服务体系。提高工作效率,大力压

缩现有审批事项办理时间,利用大数据、数字中心加大网上办理、审批事项力度,实现政务办结最多“跑一次”,争取做到政府服务“零跑腿”。二是赋予市场主体更大自主权,降低外资准入门槛。建立与国际市场规则相适应的“负面清单”制度,在“内陆自由贸易港”内探索市场主体自主注册登记、简易注销等制度。三是探索出台更为便利的出入境签证政策。在“内陆自由贸易港”内实行便利灵活的入境签证政策,对外籍的专家、科研人员、外企高管和工作人员等提供便利的72小时免签或者落地签证政策。▲

参考文献:

- [1] 习近平. 在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2018-04-14(2).
- [2] 汪洋. 推动形成全面开放新格局[N]. 人民日报,2017-11-10(4).
- [3] 高志刚,杨习铭,梁江艳. 中哈霍尔果斯国际边境合作中心跨境电商发展模式探讨[J]. 对外经贸实务,2019(2):21-24.
- [4] 李冰洁,杨习铭. 中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式研究[J]. 对外经贸实务,2019(11):28-31.
- [5] 匡海波,刘天寿,刘家国. 中国自由贸易港发展模式研究[J]. 科研管理,2019(8):62-67.
- [6] 余川江,白佳琦. 内陆自由贸易港的属性及建设内容和路径—兼析重庆自贸试验区建设经验[J]. 西部论坛,2019(2):91-98.
- [7] 史本叶,王晓娟. 探索建设中国特色自由贸易港—理论解析、经验借鉴与制度体系构建[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2019(4):149-158.
- [8] 中国(海南)改革发展研究院课题组. 海南探索建设中国特色自由贸易港的初步设想[J]. 改革,2019(4):27-38.