

中國（上海）自由貿易試驗區 對廣東經濟的影響

左連村

[提 要] 本文圍繞中國（上海）自由貿易試驗區對廣東經濟的影響展開分析。全文共分四個部分：第一部分從重要性的角度闡述上海自由貿易試驗區開闢中國改革開放的新格局。第二部分分析中國（上海）自由貿易試驗區的主要特點。第三部分分別從機遇和挑戰兩個方面分析了上海自由貿易試驗區對廣東經濟的影響。第四部分探討了廣東在新一輪改革開放大潮中的對策思路。

[關鍵詞] 上海自由貿易試驗區 廣東 機遇 挑戰 對策

[中圖分類號] F752 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2014) 03 - 0058 - 11

改革開放以來，廣東得風氣之先，取得了優異成績。目前廣東正面臨轉型升級的關鍵時期，國家把新一輪發展改革的試驗區域首先設在了上海，建立了中國（上海）自由貿易試驗區，^①這將會帶來社會資本、技術、人才等重要資源的東移現象，對廣東經濟發展帶來一定的壓力和挑戰。但上海自由貿易區是中國新時期改革開放窗口實驗區，必將對整個中國的進一步發展提供新的經驗，對全國各地區的經濟發展也必將起到推動作用。及早研究上海自由貿易試驗區對廣東的影響並尋找應對措施，對廣東實現兩個率先和跨越中等收入陷阱具有重要戰略意義。

一、中國（上海）自由貿易試驗區開闢中國改革開放新格局

（一）中國（上海）自由貿易試驗區的設立，是從國家發展的戰略高度，培育中國面向全球的競爭新優勢，拓展經濟增長新空間，打造中國經濟升級版

上海自由貿易區的設立是國家戰略，這是中國在改革開放新的歷史條件下，適應世界經濟發展新形勢、深化改革開放的重大舉措。改革開放 30 多年來，中國經濟總量和市場規模居世界第二，外貿出口和外匯儲備居世界第一，雙向投資居世界前列，這些是我國對外開放取得舉世矚目的成就。但也要看到，中國經濟發展還有很大的開放空間，中國改革發展的內外環境對開放提出更多更高的要求，對外開放的質量和水平需要進一步提升。目前，全球金融、貿易、投資環境不斷發生變化，新的全球化經濟治理模式正在形成，為我國進一步融入世界經濟體系提出更高的要求。

與此同時，中國國內市場的快速發展也伴隨著諸多問題，發展方式粗放，面臨經濟轉型升級的重大壓力。中國的比較優勢正在發生深刻變化，然而現行涉外經濟體制則越來越難以適應國內外變化的新形勢，既不能適應提升中國國際分工地位的要求，也難以適應我國產業結構優化升級的要求。通過建立自由貿易試驗區，以開放促改革，建立融入全球經濟新格局新規則的倒逼機制，實現我國開放型經濟的轉型升級。^②因此，上海自貿區肩負著構建新的全球價值鏈和龐大的內需市場，促使加工貿易轉型升級，吸收國外高級生產要素，以及高水平參與國際分工的重要使命。中國（上海）自由貿易試驗區的設立，將極大有利於中國在經濟全球化不斷發展變化的條件下培育競爭新優勢，拓展經濟增長新空間，進而在更高層次上推進中國經濟的發展，打造中國經濟的升級版。^③

（二）中國（上海）自由貿易試驗區作為推進改革和提高開放型經濟水平的試驗田，將形成可複製、可推廣的經驗，發揮示範帶動、服務全國的積極作用

2013年8月國務院常務會議原則通過的《中國（上海）自由貿易試驗區總體方案》指出，試驗區要推動建設具有國際水平的投資貿易便利、監管高效便捷、法制環境規範的自由貿易試驗區，使之成為推進改革和提高開放型經濟水平的試驗田，形成可複製、可推廣的經驗，發揮示範帶動、服務全國的積極作用，促進各地區共同發展。根據中央的發展藍圖，上海自由貿易區內實施自由貿易和投資便利政策，將對貿易、投資、金融、航運、物流、倉儲等方面有著巨大促進，上海將逐步成為國際航運中心、國際金融中心和國際貿易中心。在推動人民幣國際化方面，自貿區內進行利率市場化、匯率市場化、金融產品創新、放開資本帳目管制等措施，所有這些變革將為全面深化改革和擴大開放探索新思路和新途徑，也將會帶來目前的相關政策法規框架的變化，一旦試驗成功，其經驗可以在全國範圍內複製推廣，並成為中國深化改革開放的可靠制度基礎。

中國（上海）自由貿易試驗區自2013年9月29日正式挂牌至2014年5月，在8個月的時間裡，已聚集1.6萬多家投資企業、28萬從業人員，在形成更加開放透明的投資管理制度、提高貿易便利化水平、深化金融制度創新、推進政府管理改革等方面取得積極成效，初步形成30多項可複製、可推廣的改革事項。^④中國（上海）自由貿易試驗區的示範效應正在逐步顯現，必將為下一步深化改革和擴大開放打好制度基礎，更好地服務全國發展。

（三）中國（上海）自由貿易試驗區是順應全球經濟發展新趨勢，積極主動對外開放，推進中國進一步融入經濟全球化的重要載體

上海自由貿易試驗區的設立就是要先行試驗國際經貿新規則新標準，積累新形勢下參與雙邊、多邊和區域合作的經驗，為開展相關國際經貿談判提供實證樣本和參考依據，進而為中國參與新的國際經貿規則的制定提供有力支撐。當前，在經濟全球化過程中，多邊貿易體制的運行遇到很多困難和障礙，多哈談判經過了十年的艱難曲折，也沒有取得新的突破，WTO的重要性不斷下降。與此同時，區域性自由貿易協定則非常活躍，並出現不斷加強之勢。在這種形勢下，由美國主導的發達國家試圖通過建立高於WTO的貿易新規則來實現他們的國際貿易壟斷地位。比如在美國主導的TPP、TTIP、PSA談判中，^⑤僅次於美國的全球第二大貿易國的中國都是被排斥在外的。^⑥由於這些談判所包括的國家和地區大部分都是中國重要的貿易夥伴國，一旦在預期內完成了這些談判，將在很大程度上改變世界經濟貿易規則、標準。同時基於自由貿易區的貿易創造效應和貿易轉移效應，中國的貿易利益將會受到損害，世界貿易會出現新的格局。因此，中國必須以更高的標準參與全球化進程，以及在更高標準上參與全球貿易規則的制定。長期以來，中

國在對外開放過程中經常將國外規則加以改造運用於國內，結果形成的市場規則有不少不符合國際慣例，這在很大程度上影響了中國經濟的國際發展空間。中國（上海）自由貿易試驗區的建立，就是要主動適應全球經濟治理新趨勢，對接國際貿易投資新規則，並通過與經濟全球化新模式的接軌，檢驗中國更加開放的涉外經濟政策可能給中國帶來的影響，從中總結和積累經驗，為中國參與各種高質量國際自由貿易區的談判做好準備，提供符合國際慣例的樣本，使試驗區形成與國際經貿通行規則相互銜接的基本制度框架，成為我國進一步融入經濟全球化的重要載體。^⑦

（四）中國（上海）自由貿易試驗區將對國民經濟產生乘數效應，是中國經濟未來發展的必然選擇

中國（上海）自由貿易試驗區的上述功能，將會在國內催生一個點狀式的自由貿易園區群，這些自由貿易園區除了直接發展自貿區內部的貿易、投資、就業和產業結構調整以外，還將間接地拉動整個中國經濟的快速提升。根據經濟乘數理論，一種經濟變量的變動會引起國民收入的成倍變動，這已經被中國改革開放的實踐所證明。改革與開放這兩大政策變量在中國經歷 30 多年的實踐後，為中國帶來了國民財富的幾何級數的增長。建立中國（上海）自由貿易試驗區也必將起到帶動作用，推動中國經濟在更高層次上的新一輪發展。具體將表現在：直接和間接地拉動投資和就業的增長，從而產生投資乘數效應；擴大出口所產生的出口績效將產生貿易乘數效應；政府的高效管理以及稅收的減加綜合效益將產生政府乘數效應以及稅收乘數效應；技術水平的提升以及產業結構的優化調整都將對國民收入帶來倍增的效應。因此說，中國（上海）自由貿易試驗區的設立對中國經濟的發展將有著極其深遠的意義，是中國經濟未來發展的必然選擇。^⑧

二、中國（上海）自由貿易試驗區的主要特點

中國（上海）自由貿易試驗區作為新時期的中國經濟開放地帶，同中國改革開放初期建立的經濟特區和其他各種經濟開放園區（比如保稅區、出口加工區等）相比較，有著明顯的新特點。

（一）中國（上海）自由貿易試驗區高起點實施新的改革開放措施

20 世紀 80 年代初期我國實行經濟特區政策，主要是通過建立對外開放的窗口，引進外資與擴大出口，破解經濟發展中的外匯短缺和儲蓄資金不足的困難，改革開放取得巨大成功，給中國帶來了翻天覆地的變化。但由於初期的經濟特區是在嚴格的計劃經濟基礎上進行的，經濟基礎比較落後，只能是依靠廉價的土地和人力資源參與國際競爭，所以改革開放的起點相對比較低。在經過 30 多年的發展以後，中國原來依靠低成本競爭發展的優勢逐漸在削弱，整體經濟處於轉型升級發展的關鍵時期。在這種情況下，通過進一步擴大開放和深化改革，尋找新的經濟增長空間，增強在國際競爭中的新優勢，成為中國的必然選擇。建立中國（上海）自由貿易試驗區，正是在這種新的和更高的起點上進一步擴大開放和深化改革，尋求中國經濟發展的新突破。就是說要通過加大改革開放力度，使中國經濟進一步融入世界經濟體系，在更高層次上參與國際分工，推進中國產業結構調整升級，形成中國新的國際競爭力。^⑨

（二）中國（上海）自由貿易試驗區以服務貿易開放為重心

從中國過去 30 年改革發展的歷程來看，主要方向和重點領域是以貨物貿易（加工貿易）開放為主，通過國際貨物貿易推動工業化的進程，形成了以製造業為中心的世界工廠的相對優勢。但原有的發展模式主要是依靠資源的大量投入甚至犧牲環境為代價來取得高速發展。中國的製造業主要由加工貿易帶動，處在國際產業鏈低端，服務業發展明顯滯後，需要通過創新來優化產業

結構，實現中國經濟的轉型升級。中國（上海）自由貿易試驗區是以服務業的開放為重心。國務院的通知中明確指出，要擴大服務業開放、推進金融領域開放創新，建設具有國際水平的投資貿易便利、監管高效便捷、法制環境規範的自由貿易試驗區，同時還以附件的形式公布了具體開放領域。^⑩

通過服務業開放和服務業管理制度的改革，重點打造國際投資的服務促進體系，鼓勵企業參與國際競爭，提升新的服務業發展理念，促進中國服務業整體水平的提升和中國經濟的轉型升級，並為中國佔據國際分工高端位置創造新優勢。

（三）中國（上海）自由貿易試驗區凸顯改革主題

改革開放初期的經濟特區以及後來各種形式的經濟開放園區，所實行的開放政策實際上就是與其他地區不同的各種特殊優惠政策。通過各種優惠政策的實施，達到在短時間內實現經濟快速發展的目的。以經濟特區為例，1981年起，全國人大相繼授權廣東、福建兩省制定所屬經濟特區法規，授權海南省、深圳市、廈門市、汕頭市、珠海市等以經濟特區立法權。近30年來，這些地方制定了一系列經濟特區法規，促進了經濟特區的經濟社會發展。有資料統計，特區所通過的法規中，三分之一是在國家沒有相關法例的情況下新創的，還有三分之一是根據特區經濟發展和改革開放實際需要，根據法律、行政法規的基本原則，對國家法律法規進行必要變通、補充和細化，從而形成一個有中國特色的市場經濟。^⑪在計劃經濟向市場經濟轉軌發展的過程中，經濟特區起到了重要的先導和示範帶動作用，為中國經濟發展做出重要貢獻。經過30多年的改革開放與發展，中國經濟已經進入一個新的發展時期。發展新階段必然伴隨新的矛盾和問題，而解決這些矛盾和問題已經不能通過特殊優惠政策，而必須通過深化改革來進行。中國（上海）自由貿易試驗區的主要目標有三個：一是轉變政府職能，探索推動行政審批的改革；二是推動服務業的擴大開放；三是在創新投資管理模式方面做出探索。這說明中國（上海）自由貿易試驗區主要不是通過優惠政策而是通過深化改革來推進，凸顯了改革主題。

（四）中國（上海）自由貿易試驗區設定有試驗期

我國早期的經濟特區一開始也是帶有實驗性質的經濟特區，主張摸著石頭過河，也主張要在特區殺出一條血路來，但並沒有規定時間期限。而上海自由貿易試驗區則對相關開放措施設定三年試驗期，即爭取三年後建成全國可複製，可推廣的經驗。全國人民代表大會常務委員會授權國務院在中國（上海）自由貿易試驗區內，對國家規定實施准入特別管理措施之外的外商投資，暫時調整《中華人民共和國外資企業法》、《中華人民共和國中外合資經營企業法》和《中華人民共和國中外合作經營企業法》規定的有關行政審批。同時明確指出，這些行政審批的調整在三年內試行，對實踐證明可行的，應當修改完善有關法律；對實踐證明不宜調整的，恢復施行有關法律規定。^⑫因此，上海自由貿易試驗區肩負著中國在新的歷史發展時期深化改革和擴大開放的重要歷史使命，它需要經過兩至三年的改革試驗，實現其總體發展目標。

（五）中國（上海）自由貿易試驗區實行負面清單管理制度

上海自由貿易試驗區將全面實行負面清單管理制度，這也是我國在特區建設中的新事物。改革開放以來，中國對包括外商在內的投資行為，不管是經濟特區內外，都採取事前審批的管理制度，即正面清單管理。所謂負面清單是指一個國家禁止外資進入或限定外資比例的行業清單，即“法無禁止即可為”，負面清單管理採取備案制。相比正面清單管理的“法無規定不可為”，或“法無授權即禁止”等，雖一字之差，理念則完全不同。正面清單管理體現政府對外資管理權的

控制，負面清單體現的是政府的放權。負面清單管理是一種國際通行的外商投資管理辦法，已逐漸成為國際投資規則發展的新趨勢，世界上已有 70 多個國家採用了此種管理模式。上海自由貿易試驗區負面清單的制定主要由上海市完成，制定過程參照國民經濟行業分類標準。國民經濟行業分為 18 個門類，89 個大類，419 個中類，1,069 個小類，負面清單按小類進行限制，共制定了 190 條管理措施，涉及國民經濟行業 1,069 個小類中的 17.8%。^⑬實行負面清單管理制度意義重大，它體現了放權改革的發展思路，影響到監管重心和監管體系的變化，政府職能將從注重事前審批轉為事中、事後監管，並逐步形成綜合監管體系。

（六）中國（上海）自由貿易試驗區實行准入前國民待遇

投資領域的國民待遇是指東道國給予外國投資者及其投資不低於給予本國投資者及其投資的民事權利待遇。國民待遇的適用範圍按投資階段可以分為外資准入前國民待遇和外資准入後國民待遇。准入前國民待遇是指國民待遇延伸至投資發生和建立前的階段，即在企業設立、取得、擴大等階段給予外國投資者及其投資不低於本國投資者及其投資的待遇。^⑭中國改革開放後對外來投資實行的是外資准入後國民待遇管理，上海自由貿易試驗區對外商投資管理試行准入前國民待遇，如同實行負面清單管理一樣，這也是中國外商投資管理模式的重大改革。准入前國民待遇是對外資管理的國際通行規則，上海自由貿易試驗區將在總結試點經驗的基礎上，逐步形成中國與國際接軌的外商投資管理制度，提升在市場經濟條件下對所有主體依法經營監管能力，使中國的對外經濟發展與經濟全球化趨勢更加協調一致。

（七）中國（上海）自由貿易試驗區是真正國際意義上的狹義自由貿易區

從目前世界上各種相關法律文件和相關實踐來看，關於自由貿易區大體上有廣義和狹義兩種類型，廣義的自由貿易區（Free Trade Area, FTA）是指在 WTO 框架下部分成員之間建立的自由貿易區，它是在 WTO 最惠國待遇基礎上，相互實行更加開放的政策安排，比如取消絕大部分貨物的關稅和非關稅壁壘，改善服務和投資的市場准入條件，從而形成貿易和投資自由化的特定區域。該類自由貿易區在 WTO 相關規則中有明確的特定含義。GATT 第 24 條第 8 款 b 項有如下規定：“自由貿易區應理解為在兩個和兩個以上的一組關稅領土中，對成員領土之間實質上所有有關產自此類領土產品的貿易取消關稅和其他限制性貿易法規（如必要，按照第 11 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條、第 15 條和第 20 條允許的關稅和其他限制性貿易法規除外）”。^⑮

狹義的自由貿易區（Free Trade Zone, FTZ）是指一個國家或地區範圍內的特定區域，這類自由貿易區較為權威的定義是來自 1973 年國際海關理事會簽訂的《京都公約》中的“自由區（Free Zone）”概念。在《京都公約》的“F.1. 關於自由區的附約”中的前言中指出：“有許多國家一向認為，對運入某一通常作為不在關境內的部分領土的貨物，有必要適當減免其進口各稅，以鼓勵對外貿易和促進國際貿易的普遍發展。按上述規定運入的貨物不受海關監管。在本附約中，這一部分領土稱為自由區。”“附約”中對“自由區”的具體定義是：“指一國的部分領土，在這部分領土內運入的任何貨物，就進口稅及其他各稅而言，被認為在關境以外，並免於實施慣常的海關監管制度”，這裡所說的自由區即通常講的“境內關外”狹義自由貿易地區。^⑯

中國改革開放以後，先後建立了經濟特區和各種保稅區、出口加工區、保稅物流園區等經濟自由化程度比較高的地區，但總體上屬於“境內關內”的海關特殊監管區，與真正的“境內關外”自由貿易區相比還是有一定差距。中國商務部在 2008 年曾經把國際海關合作理事會所解釋的“自由區”定義為一國內部設立的自由貿易園區。同時指出：“我國的經濟特區、保稅區、出口加工

區、保稅港、經濟技術開發區等特殊經濟功能區都具有‘自由貿易園區’（FTZ）的某些特徵，但目前我國尚無與‘自由貿易園區’完全對應的區域”。^⑩中國（上海）自由貿易試驗區是國內首個真正國際意義上的自由貿易區。

三、中國（上海）自由貿易試驗區：廣東面臨的機遇與挑戰

（一）廣東面臨的機遇

1. 為廣東進一步改革開放提供發展方向。上海自由貿易試驗區的建設意味著中國經濟升級版正式啓動，如果推進順利，將為全國性的改革破局，並引領其它地區的改革開放。廣東省雖然一直走在中國經濟發展模式改革的前沿，但是在探索中仍遇到不少難題。上海自由貿易試驗區實施的政策具有可複製的特色，其成功的實踐將為廣東深化改革和擴大開放提供方向。這其中包括思想的進一步解放，改革開放的原則、目標以及運行中證明是正確的具體操作措施等，對廣東都將有直接的複製意義。上海自由貿易試驗區也為廣東設立更加開放的地區提供先導效應。廣東是中國改革開放最早的前沿地帶，無論是政治、經濟，還是文化、地緣等似乎都可以仿效上海實施更加開放的政策。隨著上海自由貿易試驗區有關政策和實施細節的深入實施，在岸與離岸、物流與結算、外貿與內貿等將逐一統籌起來，外匯管理、貨物出入監管、稅收政策、貿易模式等方面無疑將在全國先邁一步，這些都會給廣東帶來發展方向性的模板。

2. 為廣東產業結構的升級提供發展思路。上海自由貿易試驗區的重點是服務業尤其是金融業的開放，這將有助於上海躋身國際金融中心。在上海自由貿易試驗區的帶動下，以金融服務業為中心的服務業將會在全國得到較快發展。廣東是製造業為主的經濟大省，近年來服務業雖然發展比較快，但整體上仍處於滯後狀態。借助上海自由貿易試驗區服務業大幅度開放發展之勢，廣東的服務業也將迎來快速發展的機遇，這對於廣東產業結構的升級將帶來促進作用。上海自由貿易試驗區服務業的開放包括金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務、社會服務等六大領域，這些為廣東發展服務業以及產業結構的升級提供了明確的發展思路。廣東效法上海推進服務業的發展也會形成自身的特色。

3. 上海自由貿易試驗區的可複製性有利於發揮廣東對外開放的優勢。上海自由貿易試驗區在金融、稅收、貿易、政府管理等方面的一系列政策變革，核心是擴大開放並以開放倒逼改革的實驗，一個重要特點是打造一個國際化自由港，推動服務貿易更加開放和自由化發展。對外開放是廣東的優勢所在，上海自由貿易試驗區所展現出來的擴大開放的導向，使廣東能夠更好地發揮優勢。廣東服務業發展的層次不如上海高，但上海在口岸業務、進出口貿易方面則不如廣東。同時廣東在新時期已經擁有多個開放度比較大的國家級開放區，深圳前海實行金融業的開放實驗，只不過上海自由貿易試驗區由於進行人民幣自由兌換實驗而高於前海。橫琴也同樣實行一綫放開、二綫安全高效管住的創新監管服務模式，但橫琴更多強調的是貨物貿易的通關。相比之下，上海自由貿易試驗區在服務貿易領域將獲得更多突破。但廣東已經率先擁有對外開放的優勢，一旦上海自由貿易試驗區的做法可以進行推廣複製，廣東就可以充分發揮開放的優勢，實施更快的發展。

（二）廣東面臨的挑戰

1. 短期內可能弱化廣東經濟競爭力。在中國經濟發展的新時期，需要順應全球經貿發展新趨勢，實行更加積極主動的開放戰略，探索中國對外開放的新路徑和新模式。然而國內哪個地區或哪個城市的綜合實力能夠擔當起這樣的先行軍角色？歷史最終還是選擇了上海。上海擁有國際良

港和國際機場，上海港貨物和集裝箱吞吐量居世界第一大港地位，這對於發展外貿和金融業務有得天獨厚的地理優勢。上海保稅區經濟實力強，綜合保稅區已註冊企業總部近 200 家，國際貿易結算中心達 20 個，2012 年，外高橋保稅區全年商品銷售總額突破萬億元，進出口總額超千億美元，各類稅收總額超千億元。^⑮

截至 2012 年 9 月底，上海已累計吸引跨國公司地區總部達 393 家，成為中國內地跨國公司地區總部最集中的城市。同時上海擁有強大深厚的實體經濟腹地，也決定其影響力和輻射能力要高於其他城市。無疑，上海自由貿易試驗區作為對外開放的新戰略，將肩負著吸引全球高級要素向中國集聚的窪地角色，以及肩負著中國深層次參與國際分工和提升國際競爭力的歷史重任。

建立上海自由貿易區，對於上海而言，獲得的發展機會是全方位的。首先將導致更多的金融機構在上海註冊開業。其次是航運服務業務將獲得更多的制度紅利。再次是自貿區將有望成為貿易和購物零關稅的自由港，有利於吸引更多的加工、製造、貿易和倉儲物流企業聚集，物流的集聚效應將更加顯著。^⑯

自貿區的設立必將導致機構、資金、人才、貨物和信息等各種優質資源向上海集中，給上海帶來種種效益。中國改革開放 30 多年的實踐證明，哪個地方最先吃到螃蟹，哪個地方就最先分利。而當下中國，自貿區無疑是深化改革、發展經濟的最大制度紅利，自貿區將至少給上海帶來十年紅利。^⑰這對於中國大陸第一經濟大省的廣東來說無疑是一種極大挑戰。廣東經濟正處在轉型升級的關鍵時期，各種資源的強力走向對廣東至少在短時間內造成一定的壓力，弱化廣東經濟發展的競爭力。

2. 一定程度上影響粵港澳高端服務業合作。香港最大的服務貿易輸出在於運輸服務、金融服務和旅遊服務，最大的輸入服務貿易在於製造服務、運輸服務和旅遊服務。作為區域性國際金融中心，香港金融體系在風險管理、定價機制及制定準則方面，都達到了國際先進水平，在配合國家處理全球經濟、金融、貿易等事務上的角色無可替代。上海自由貿易試驗區建設，金融創新是重要內容，也是上海建設國際金融中心的重要內容。上海雖然不具備廣東那樣與香港合作的地緣優勢，但上海具有較強的資源全球配置和投送能力，這正是滬港可以合作並在國際舞臺上大顯身手的重要憑藉。

上海自由貿易試驗區的建立，客觀上會帶來上海和香港一定程度的競爭，但上海自由貿易試驗區與香港並不構成零和博弈，反而可能會創造更多發展機遇令香港受惠。香港儘管已有發展多年的人民幣離岸市場，但受人民幣國際化現狀的限制，規模還很小，產品不夠多。如果自由貿易實驗區能進一步推動人民幣國際化步伐，屆時人民幣會有更多用途，對香港整體的影響是正面的。上海自由貿易試驗區重點在於推動金融、服務貿易，而這正是香港的優勢所在。在服務貿易領域，香港機會眾多。此外，新一輪改革將吸引更多國際上的金融及其它服務貿易機構進入內地，預計這些國際機構仍會以香港作為其地區總部或地區管理基地，令香港獲益。上海創設自由貿易試驗區，事實上推動滬港合作進入了一個新的歷史階段。由於上海在內地高端服務業領域處於領先地位，可能會導致香港高端金融服務業向上海集中，這對廣東高端金融服務業的發展可能會帶來挑戰。由於地緣關係，粵港澳合作一直是改革開放以來廣東的優勢所在。但長期以來粵港澳合作主要集中在製造業領域，形成了前店後廠的合作模式。廣東經濟的轉型升級客觀上要求粵港澳提升合作層次，加強高端服務業領域的合作與發展，這也是必然的發展趨勢。然而上海自由貿易試驗區的建立則在一定程度上吸納了港澳的高端服務業資源，進而在一定程度上影響粵港澳高端服務

業的合作。

3. 改革開放優惠政策的區域平衡布局，使廣東原有政策優勢地位弱化或喪失。在產業發展和產業結構選擇方面，上海自由貿易試驗區發展的基礎應當是貨物貿易的自由化、便利化，特別是轉口貿易可望取得長足的發展。除此之外，服務貿易自由化將是上海自貿區試驗的重頭戲，其中包括金融創新方面的先行先試，特別是離岸金融業務可望獲得巨大發展。在管理制度創新方面，上海自貿區將繼續我國經濟特區試驗田的功能，對我國開放經濟的發展會有更上層樓的作用。

上海自由貿易試驗區的發展是一次以開放紅利激發改革紅利的良好契機，對整個自貿區及其輻射範圍內的港口、物流、貿易、地產、金融等相關行業構成利好。改革開放以後，廣東得到了很多改革上的政策紅利，但近年來却在政策和制度創新上顯得有些滯後。可以說，原有的政策優勢已經因為改革開放的大趨勢而慢慢消失，但在新的政策優勢上挖掘力度却顯得不夠。實際上，從爭取各個新區的政策開始，廣東就已經沒有上海、天津的動作快，這次上海在自貿區申報上走在廣東的前面並取得成功，對廣東的經濟發展的確造成了一些壓力。上海自由貿易試驗區的建立，使得一些國內沒有開放的領域和政策將在上海先行先試，體現了改革開放優惠政策的區域平衡布局，廣東沒有優先獲得新一輪改革開放和體制創新的紅利，使廣東原先享有政策優惠的優勢地位相對弱化或部分喪失，客觀上顯得有些失落和被動。

四、新形勢下廣東進一步深化改革開放的對策思路

（一）努力爭取在廣東設立自由貿易園區

十八屆三中全會通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中指出，要在推進現有試點基礎上，選擇若干具備條件的地方發展自由貿易園（港）區。廣東在全國來說是最有條件設立相應自由貿易園（港）區的地方，應通過設立自由貿易園（港）區爭取改革開放的優先發展機會，以及進一步爭取獲得與上海自由貿易試驗區相當的優惠政策。中國（上海）自由貿易試驗區，並非以給予優惠政策為重點，主要是圍繞深化改革和擴大開放而展開。雖然不像當年經濟特區那樣直接給予優惠政策，但各種實驗的做法自然需要中央的認可。這些優先試驗和發展的方面，從某種角度看也是一種政策的地區傾斜和優惠。從深化改革的角度看，廣東應紮實推進自由貿易園區的建設，努力爭取這些改革開放的措施進行實驗。廣東省委書記胡春華曾說：“要繼續發揮好毗鄰港澳的優勢，落實好粵港、粵澳合作框架協議，推動設立廣東自由貿易園區，進一步深化粵港澳合作。”^②

廣東設立自由貿易區可以有兩種途徑。一是通過點狀式組合方式，把深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴，白雲空港甚至可以包括東莞松山湖國家級高新技術產業開發區打包組團式建立。另一種途徑也可以分散建立多個廣東自由貿易區，同樣可以達到預期目的。申報廣東自由貿易區應注意的是，由於上海自由貿易試驗區有時間限制，在試驗期間，其它地區自由貿易試驗區的建設還存在很大變數。自由貿易區在全國如何布局以及國家自貿區發展戰略如何實施仍然是一個頂層設計的問題。因此廣東一方面應根據廣東的實際科學規劃做好充分準備，同時也不能急於求成。從大概率來觀察，在未來全國自貿區戰略布局上，在中國南方的廣東設立自由貿易區是必然的。

值得討論的是，廣東在申報自由貿易區時使用了“粵港澳自由貿易區”的名稱，這個提法似乎是不準確的。實際上在 CEPA 實施以前和以後的許多年中，廣東就反復提出過建立粵港澳自由貿易區的問題，但最終都沒有成為現實。從理論上講，雖然粵港澳都是在一個國家範圍內，但香

港和澳門是兩個獨立的關稅區，廣東作為內地的一個部分，不是獨立的關稅區，根據上文提到的WTO的相關規則，廣東似不適合與港澳單獨建立自由貿易區。早在2008年，有學者曾經提出首先申請中央賦予深圳、珠海以特別關稅區的地位，使港、澳、深、珠形成“四位一體”的自由貿易區。^②實際上這基本上是不可能的。

（二）充分發揮CEPA協議賦予廣東先行先試的有利條件，努力推進上海自由貿易區的開放措施與CEPA開放措施的協調性發展

從某種意義來說，CEPA協議的不斷完善所帶來的開放措施比上海自由貿易試驗區更加寬泛，廣東作為踐行CEPA內容最多的省份，應珍惜CEPA給廣東帶來的先行先試空間。於此同時，上海自由貿易區實施的開放領域和開放措施，從開放程度來看又明顯高於CEPA的開放程度。這不僅使上海自由貿易區的開放措施與CEPA的開放措施不協調，而且也使CEPA的開放程度顯得滯後，實施效率下降。因此應進一步通過提升CEPA開放程度的做法，使整個國內的對外開放步伐協調一致，這將對廣東經濟的發展帶來新的動力源。

自從2004年CEPA實施以來，每年都有一次補充協議的簽署，這是一個很好的契機。通過CEPA補充協議的形式，在CEPA協議中增加上海自由貿易試驗區的開放內容，比如增加金融領域的開放措施，把目前CEPA中對國際投資領域的正面清單管理轉化為負面清單管理，把外資准入後國民待遇轉化為外資准入前國民待遇的管理等，努力推進上海自由貿易區的開放措施與CEPA開放措施的協調性。這對於廣東先行先試CEPA協議相關內容具有重大意義。按照上海自由貿易區開放措施所指引的發展方向推進改革開放，在CEPA協議的框架下先行先試，廣東的發展視野會越來越寬闊。

（三）充分發揮廣東對外開放的優勢，借助中國新一輪改革開放的熱潮，進一步提升對外開放的質量和水平

對外開放是廣東的優勢所在。目前，廣東已經與世界230多個國家和地區建立了貿易往來關係，全省貿易總量連續20多年居全國首位，佔全國貿易總額的30%左右，成為名副其實的外貿大省。在利用外資方面，廣東實際引進世界100多個國家和地區的外商直接投資佔全國總額的1/4左右，居全國各省區的首位。在對外投資與合作領域，廣東省特別是珠三角地區積極實施“走出去”戰略，在境外設立營運中心、研發中心，建立自主營銷網絡，開展境外資源合作開發，加快併購方式投資，開拓對外承包工程市場以及建設境外經濟合作區，經濟國際化步伐明顯加快。廣東經濟的外向型發展還表現在與毗鄰的香港和澳門兩個獨立關稅區的密切合作，粵港澳合作直接增強了廣東經濟的國際化程度。珠三角地區經濟的開放性和外向型特色，帶來廣泛而緊密的國際經濟聯繫，使廣東尤其是珠三角區具有較強的國際拓展力，這成為該地區提升對外開放質量和水平的堅實基礎和巨大優勢。

廣東對外開放的優勢還集中表現在中央給予深圳前海、廣州南沙和珠海橫琴更加開放的政策安排。2012年國務院關於支持深圳前海深港現代服務業合作區開發開放有關政策的批覆指出，支持深圳前海深港現代服務業合作區實行比經濟特區更加特殊的先行先試政策，打造現代服務業體制機制創新區、現代服務業發展集聚區、香港與內地緊密合作的先導區、珠三角地區產業升級的引領區。支持前海在金融改革創新方面先行先試，建設我國金融業對外開放試驗示範窗口。^③2013年8月，廣東省政府常務會議審議並原則通過了《廣東省人民政府關於支持前海加快開發開放的若干意見》，內容共涉及10個方面及36項支持措施。根據2012年9月國務院正式批覆的

廣州南沙新區發展規劃，南沙發展戰略定位是立足廣州、依託珠三角、連接港澳、服務內地、面向世界，建設成爲粵港澳優質生活圈和新型城市化典範、以生產性服務業爲主導的現代產業新高地、具有世界先進水平的綜合服務樞紐、社會管理服務創新試驗區，打造粵港澳全面合作示範區。^②根據2011年8月國務院《關於橫琴開發有關政策的批覆》，同意橫琴實行比經濟特區更加特殊的優惠政策，明確賦予橫琴創新通關制度和措施、特殊的稅收優惠和支持粵澳合作產業園發展等具體優惠政策，使橫琴成爲特區中的特區。^③這是在上海自由貿易區成立以前國務院批覆的開放程度最高的區域開發政策之一。

目前前海、南沙、橫琴等國家級開放區已經進入實質性的建設階段，計劃轉型爲自由貿易園區也正在謀劃之中，除個別領域之外，政策支持不亞於上海自由貿易試驗區。在新的歷史發展階段，廣東應借助中國新一輪改革開放的熱潮，抓住機遇，充分發揮對外開放的優勢，在過去幾十年改革開放基礎上，提升對外開放的質量和水平。

（四）充分發揮毗鄰港澳的優勢，借助中國新一輪改革開放的熱潮，全面加强粵港澳區域經濟的融合發展

改革開放以來，珠三角依託毗鄰港澳的區位優勢，抓住國際產業轉移的歷史機遇，在國家優惠政策的支持下，逐步率先建立起開放型經濟體系，成爲中國外向度最高的經濟區域。CEPA協議的實施以及粵港、粵澳合作框架協議的簽署，爲內地與港澳合作提供了便利的制度安排。港澳地區一直是廣東省進出口貿易的主要市場和吸收外資的主要來源地。粵港澳合作成爲國家發展戰略，不斷得到加強。香港澳門作爲國際自由港，國際聯繫廣泛而緊密，成爲內地進入國際市場的重要接點和開展國際經濟合作的重要平臺。改革開放30年來粵港澳合作十分密切，爲三地的經濟快速發展做出了重要貢獻。在中國改革開放新的發展階段，廣東在轉型升級大轉變中，要充分發揮毗鄰港澳的優勢，以創新發展爲核心動力，率先在先進製造業、現代服務業、高科技產業和戰略性新興產業等領域獲得突破，推進廣東產業結構的轉型升級。同時應借助中國新一輪改革開放的熱潮，利用CEPA不斷完善的制度安排，進一步推動粵港澳區域人流、物流、資金流和信息流的自由流動，深化與加強粵港澳區域經濟的融合發展和一體化發展。

①經全國人民代表大會常務委員會授權，2013年7月3日由國務院常務會議正式批准設立中國（上海）自由貿易試驗區，2013年9月29日正式挂牌。上海自由貿易區的物理空間涵蓋4個海關特殊監管區域，即上海外高橋保稅區、上海外高橋保稅物流園區、洋山保稅港區和上海浦東機場綜合保稅區，總面積共28.78平方公里。

②隆國強：《上海自貿區既是改革也是開放》，長沙：《金融經濟》（市場版），2013年第10期。

③⑦高虎城：《建立上海自由貿易試驗區有三大意義》，http://finance.ifeng.com/a/20130929/10781745_0.shtml

④參見《習近平在上海考察：當好全國改革開放排頭兵》，<http://news.sina.com.cn/o/2014-05-25/070030226111.shtml>

⑤TPP是指跨（泛）太平洋戰略經濟夥伴關係協議（Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP），是由亞太經濟合作會議成員國中的新西蘭、新加坡、智利和文萊四國發起，從2002年開始醞釀的一組多邊關係的自由貿易協定，原名亞太自由貿易區。2008年2月美國宣布加入並發揮主導作用。TTIP是指歐美跨大西洋貿易與投資夥伴協議（Transatlantic Trade and Investment Partnership，簡稱TTIP）。2013年3月12日，歐盟委員會宣布，正式授權展開歐盟與美國跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定的談判。歐美約佔世界國內生產總值的一半，世界貿易額的1/3。TTIP談判成功，對世界貿易影響巨大。PSA是指諸（多）邊服務業協議（Pluralateral Services Agreement，簡稱PSA），是由

美國發起，2013年已有包括美、日在內的21個WTO會員國參與談判。

⑥黃海洲：《上海自由貿易區創立意義不低於加入WTO》，<http://news.hexun.com/2013-07-07/155877349.html>

⑧金輝：《試點自貿區將成深化改革開放突破口——訪中國生產力學會會長王茂林》，北京：《經濟參考報》，2013年8月22日。

⑨魯萬峰：《上海自貿區啓動意義不亞於1979年改革重啓》，<http://economy.caijing.com.cn/2013-09-30/113366795.html>

⑩《國務院關於印發中國（上海）自由貿易試驗區總體方案的通知》，國發〔2013〕38號，附件：《中國（上海）自由貿易試驗區服務業擴大開放措施》。

⑪傅蔚岡：《上海自貿區亦是行政改革試驗田》，廣東深圳：《華夏時報》，2013年9月28日。

⑫《全國人民代表大會常務委員會關於授權國務院在中國（上海）自由貿易試驗區暫時調整有關法律規定的行政審批的決定》，2013年8月30日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第四次會議通過。

⑬《負面清單》，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com/wiki>

⑭《准入前國民待遇》，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/view/10773406.htm>

⑮對外貿易經濟合作部國際經貿關係司譯：《世界貿易組織烏拉圭回合多邊貿易談判結果法律文本》，北京：法律出版社，2000年，第460頁。

⑯海關總署國際合作司編譯：《關於簡化和協調海關

制度的國際公約（京都公約）總附約和專項附約指南》（中英文對照），北京：中國海關出版社，2003年。

⑰商務部國際司：《商務部海關總署關於規範“自由貿易區”表述的函》，2008年5月9日。

⑱《中國（上海）自由貿易試驗區》，《MBA 智庫百科》，<http://wiki.mbalib.com>

⑲《中國（上海）自由貿易試驗區》，《百度百科》，<http://baike.baidu.com>

⑳唐戩：《“自貿區”將釋放巨大“制度紅利”》，www.china.com.cn，2013年9月4日。

㉑參見《胡春華：推動設立廣東自由貿易區區深化粵港澳合作》，<http://www.chinanews.com/gn/2014/03-06/5917298.shtml>

㉒羅海平：《“粵港澳特別合作區”戰略的理論基礎與框架构想》，海口：《海南金融》，2008年第7期。

㉓《國務院關於支持深圳前海深港現代服務業合作區開發開放有關政策的批覆》，國函〔2012〕58號。

㉔《國務院關於廣州南沙新區發展規劃的批覆》，國函〔2012〕128號。

㉕《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》，國函〔2011〕85號。

作者簡介：左連村，廣東外語外貿大學國際經濟貿易學院教授。廣州 510006

[責任編輯 劉澤生]