

中国与新加坡自贸区贸易便利化水平比较及改进对策

■ 栗献忠 山东政法学院

摘要:近年来,中国各个自贸试验区推出了一系列有助于提升贸易便利化水平的措施。但相对于新加坡这样贸易便利化水平比较高的国家,由于受到两国基础不同、国情不同以及经济外向度不同的影响,中国自由贸易试验区与新加坡自由贸易区还存在制度与监管差异、科技转化与实用差异、基础设施差异以及服务观念差异。中国应积极借鉴新加坡经验,进一步提速自由贸易试验区制度建设、加强科技信息技术运用、提升基础设施建设水平、加快服务理念转变,不断提升中国自由贸易试验区的贸易便利化水平。

关键词:自贸区;贸易便利化水平;比较;中国;新加坡

虽然中国在自贸试验区这个对外开放的窗口和改革开放的试验田里,围绕市场准入、通关手续等推出了一系列新举措,但与发达国家相比,中国贸易便利化水平依然不高,已成为制约中国对外经贸合作的障碍。

一、中国、新加坡自贸区提升贸易便利化水平的做法

(一)新加坡自贸区提升贸易便利化的主要做法

第一,大范围推广互联网运用。在贸易便利化水平提升方面,新加坡政府十分注重互联网的运用,其中又以在线商业执照系统、电子和信息更新系统的互联网运用最为典型,成为新加坡对外贸易往来高效率的保障。基于互联网建立起来的两个政务服务平台,一方面实现了无纸化办公,企业注册登记只需要在网上提交资料,不见面即可办理,企业的人工成本、经济成本都大幅降低,政府

办事效率也明显提升。另一方面,企业通过在线商业执照系统申领执照,只需要按照其要求一次性提供相关资料,即可做到一次申领,完成取本的目标,且注册费用只需不到200美元,便捷度大为提升。同时,新加坡政府还持续关注企业的现实需求,不断开发新的增值服务,提升两个在线服务平台的服务能力。

第二,建立了单一窗口制的港口物流与通关服务系统。新加坡自贸港的单一窗口服务全球闻名,可以为企业完成完整的电子商务交易环节,从服务预定,到清单打印,再到费用结算,整个交易流程都可以通过服务系统完成。新加坡港的港口物流与通关服务系统中,无论口岸物流系统,还是码头作业系统,都在服务系统下,二者信息共享,相互支撑,实现了流程的自动化无缝衔接。从货物的卸货、装货到货船的调配,可以在极短的时间内完成,从而获得尽可能高的物流效率。

第三,建立了完善的企业信用管理与贸易监管系统。一方面,通过建立完善的企业信用数据信息系统,不仅可以为专业服务机构提供信用评估基础数据,还可以提升市场对港内企业信息的信任度。同时,企业信用管理系统的评估用时短、成本低廉,加之其信息真实度高,具有很高的市场认可度。另一方面,新加坡港建立了高效率的贸易监管系统。作为进出口业务唯一的申报平台,联通了新加坡所有与国际贸易有关的政府机构。对于企业而言,只需要通过该平台按照要求进行申报,就可以完成所有通关业务的办理,企业花费的人工成本和时间成本大为减少。

(二)中国自贸区提升贸易便利化的主要做法

第一,构建新的贸易监管制度。从目前来看,中国各个自贸试验区都不再仅仅局限于保税这一个手段,而是着力在货物安全运送有保证的前提下,重点在通关

[基金项目]本文系教育部人文社会科学研究规划项目:新加坡族群多层治理结构研究(16YJCGJW003)。

[作者简介]栗献忠(1968—),男,法学博士,山东政法学院马克思主义学院教授;研究方向:经济管理及高校思政教育研究。

流程的简化上下功夫,以实现货物方便、快速通关目的。比如,上海自贸试验区高桥保税区,广东自贸区的南沙保税港区,都引进了国际自贸区的通行做法,省去了以往多头报关、审批的麻烦。还比如,河南自贸试验区郑州片区,浙江自贸试验区杭州片区,针对跨境电商的需求,推出了跨境电商体验店,在货物通关上实行少量货物多批一次报关,以及一类商品一次报关多次有效等措施,极大地方便了跨境电商贸易企业。相对于传统的海关通关、检验检疫制度,新的贸易监管制度下贸易便利化水平明显提升,伴随而来的政府职能也发生着变化,政府服务职能越发突出,各个自贸试验区大多建立了区内企业服务台账,24小时为企业提供服务,降低了企业运营成本。

第二,创新完善金融服务机制。相对而言,自贸试验区的金融服务机制更加完善,重点是通过发展离岸金融业务,为自贸试验区内的企业提供更加便利的投融资服务。比如,广东自贸试验区深圳片区,着眼于发挥香港国际金融港的天然优势,开展了双向发债、双向带宽、双向股权投资等创新业务,不仅可以为自贸试验区的企业提供更多更便利的投融资渠道,还推动了人民币借助香港这个金融中心走向国际金融市场。还比如,上海自贸区离岸金融业务的发展,不仅可以为园区内的贸易企业提供更多的投融资机会,同时通过离岸金融还可以为其离岸贸易提供金融服务。随着中国各个自贸试验区在金融服务上的创新,2019年国家外汇管理

局出台了《进一步促进跨境贸易投资便利化的通知》,取消了非投资性外企资本境内股权投资限制,放宽了资本项目外汇资金结汇限制等一系列措施,给企业提供了更多的便利化措施。

第三,打造更加创新的投资管理制度。早在2019年《外商投资法》出台之前,多个自贸试验区就已经开始结合地方实际,推行与自身经济发展水平相适应的外商投资管理模式,也就是准入前国民待遇+负面清单模式。新的外商投资管理模式,只要是不在负面清单中的行业与部门,都给予外商企业国民待遇。自2013年上海自贸试验区推出准入前国民待遇+负面清单模式以来,其负面清单已经先后修订多次版本,清单内容也从190项一再削减至37项。2018年这一经验得到推广,中国开始推出外商投资负面清单,2019版负面清单共列入禁止和许可类事项131项,比2018年版少了20项。2019年新的外商投资法出台,从法律上确立了这一模式,为贸易投资便利化水平提升奠定了基础。为配合这一模式,各自贸试验区也推出了各自的探索实践。比如,广东自贸区在海关、商务等各个相关部门实行一照一码改革,联通工商登记窗口和银行的服务窗口,构建了一门式的审批渠道,使企业证照办理流程大大简化。其中,有74个事项可以在网上一次全程办成,30个事项可以做到只跑一次。在这一模式最先出台的上海自贸试验区2019年吸引外商投资318.6亿美元,比2018年增加了97亿美元。

(三)中新两国贸易便利化措施的比较

中国与新加坡通过自贸区建设提升贸易便利化的做法有相同之处,也有不同之处,可以体现在几个方面:一是两国的基础不同,贸易便利化措施的着力点自然有所不同。新加坡是发达国家,各类制度、贸易环境建设比较健全,其通过引入互联网等现代信息技术,提升海关通关、审批等方面的效率。而中国市场环境还处在持续改善中,在制度建设上投入的力量比较大。二是两国的国情不同,贸易便利化措施的保障机制有所不同。新加坡只是一个港口城市形成的国家,其政府机构简单,依托新加坡港、樟宜空港,贸易便利化措施相对简单。而中国作为一个大国,经济发展的不平衡,使得中国贸易便利化措施只能循序渐进,做不到新加坡那样的彻底。三是两国经济的外向度不一,国内市场不一,贸易便利化措施的落脚点是不同的。新加坡是一个经济外向度非常高的国家,尽可能给予市场主体更独立的地位、更方便的程序才有吸引力。而中国作为发展中大国,贸易便利化措施必须服从经济社会发展大局,步伐相对小一些。

二、中国自贸区在贸易便利化方面存在的差距

(一)制度与监管差异

新加坡是全球知名的自由港,其早在1969年即出台了自由贸易园区法案,对自由贸易区行政机关的职权、自由贸易园区可以开展的经营行为、违法行为和

惩罚程序进行了规定,同时,对自由贸易园区的定位和管理运作机制进行了明确,是整个自由贸易园区运转的法律基础,也为各相关方提供了有力保障。中国自由贸易试验区目前还没有国家层面的法律制度,上海自由贸易试验区条例作为第一部地方性法规,规定了自由贸易试验区的管理体制、税收管理、金融服务、投资开放等内容。广东、天津等地也都制定了本地的试行条例。但与新加坡相比,中国的自由贸易试验区还没有制定统一的国家层面的法律制度,有关管理制度也散见于多个法律规定中。在自由贸易试验区的监管上,不仅一个试验区各个部门之间缺少协调合作,不同自贸试验区的监管也存在尺度不一的情况,不利于打造统一的中国贸易便利化形象。

(二)科技转化与实用差异

新加坡自由贸易区重视信息技术运用,其单一窗口模式获得全球认可。新加坡建立了非常完备的贸易网络电子数据交换系统,支撑着多部门一站式服务模式。一方面,实现了能用尽用,只要是可以通过网上办理的业务,全部开发了相关系统进行网上办理,尽可能节省企业的时间与成本。另一方面,各个政府监管部门间的系统尽可能进行兼容,业务程序流转通过网上即可进行。相对而言,中国自由贸易试验区在科技运用上还存在明显差距,有些政府部门只是在形式上接入了平台,一些工作环节还需要线下的人工完成。除金融等少数行业外,多数行业的信息化水平还比较低,行业数据与政府监

管平台之间共享不够,无法实现最快速的报送检验等程序。中小企业对单一窗口的接受度相对较低,使用频率并不高。

(三)基础设施差异

新加坡政府十分重视交通基础设施建设,构建了非常发达的立体交通网络,包括6个港口、4个集装箱码头,加之新加坡港本身就具备的天然深水港禀赋,使新加坡港可以停靠各类船只。而且新加坡港还建设了近80个保税仓库,仓储费用也十分低廉,货物进出口更无需征收关税。同时,新加坡樟宜国际机场建设了24小时运转的自由贸易园区,在全自动化的物流设施支撑下,飞机上的货物从卸货到配送到客户手中仅需一小时即可完成。与新加坡相比,中国大多数的边境口岸、空港城、港口在基础设施建设方面还有很大的差距,大多缺乏完善的仓储设施,无法满足客户需求。以上海自贸试验区为例,货物储运中心、物流配送中心的建设规模都比较小,物流配送服务职能比较单一,无法满足客户需求。特别是没有形成空运、海运、陆运等多位一体的联合交通运输网络,无论是配送效率还是仓储保管成本,竞争力都还比较低。

(四)服务观念差异

新加坡自由贸易区实行政府与主管机构“分权式”管理模式,政府主要负责宏观规划、招商等,经过财政部认可的主管机构承担具体的开发经营职能,实现政府权威与企业经济职能的兼顾。同时作为全球税负最轻的国家之一,其采取的“境内关外”做法,为企业提供免税区,可以实现大多

数的货物自由进出新加坡,给企业营造了极为便利的自由环境。无论是监管模式、监管环境,都体现了“以企业中心”的服务理念。相对而言,中国的自由贸易试验区沿袭的是政府主导的治理模式,管理委员会作为政府派出机构,不仅管理试验区的行政事务,同时又承担着试验区的运营、建设、改革、监督等,这种模式虽然有很强的权威性,但服务的主动性、全面性、及时性都比较差,服务具有滞后性,很难满足自由贸易试验区内企业的多样性服务需求。

三、借鉴新加坡经验提升中国自贸区贸易便利化水平的对策

(一)进一步提速自由贸易试验区制度建设

一方面,加快制定适用于自贸试验区的法律,对自贸试验区的法律地位、制度框架、管理体制等做出明确规定,实现自贸区管理的有法可依。其中,在宏观管理上成立国家层面的自贸试验区管理专门机构,直属于国务院,减少地方政府对自贸区管理的掣肘。在微观管理上由各地地方政府围绕自贸试验区发展需求,推广以服务为主的政府管理服务模式,为自贸试验区发展提供最宽松的外部环境。另一方面,针对中国知识产权保护方面存在的短板,在自贸试验区实行更加严格的知识产权保护,切实维护企业合法利益。加快建立知识产权交易中心,为有需要的企业提供知识产权运营服务。同时,探索建立更加简便快

捷的知识产权快速维权机制和多元化的知识产权争端解决机制。通过法律层面与制度层面的环境建设,真正将自贸试验区建设成投资与贸易均非常便利的区域。

(二)进一步加强科技信息技术运用

重点是引入现代信息与通信手段,发挥互联网在提升货物通关、检验检疫和政府服务中的作用。比如,成立专门机构,负责整个自贸试验区各部门、机构间职能的平台化整合,以及对各个职能部门间数据的标准化整合,从而使单一窗口模式在整个试验区得到最广泛运用,减少相关部门线下审批内容。四是围绕货物通关精简业务流程,加快推广提前申报模式,允许企业提前将入境货物以标准格式向海关申报,并允许企业在合理范围内对申报内容进行修订,从而最大限度地降低企业成本。各自贸试验区应根据不同的业务,提前设定好具体工作流程图,使企业可以根据自身业务内容,在单一窗口模式下,迅速完成报关、报检、保税等各项业务,实现与企业运营系统的无缝对接,实现工作模式的最简化、最优化,减少不必要的中间环节。比如,针对中小企业和特定行业的进出口贸易需求,开发能够满足其需求的平台子系统,以实现单一窗口模式的全覆盖。

(三)进一步提升基础设施建设水平

一方面,加强基础设施建设的规划与统筹。改变当前公路、铁路、航空等各自为政的做法,加强彼此间统筹,以实现联合运输体为目标,同步推进各项基础设施

建设,以确保自贸试验区的货物能够在最短时间内完成进出港。另一方面,以物流园区为中心枢纽,加快建设高效率的物流配送体系。重点是加快各地自贸试验区的保税仓库等仓储设施建设,以满足客户的需求。特别是各个自贸试验区应根据本地的资源禀赋和贸易需要,有针对性地加强不同领域的基础设施建设。

(四)进一步加快服务理念转变

树立“以企业为中心”的服务理念和服务体系,围绕园区内企业多样化服务需求和园区发展规划,不断提升服务水平。一是发展中介机构。采取政府相关机构认证的模式,将不必要的政府监管职能交给中介机构,实行市场化管理,方便其更好地满足企业多样化服务需求。二是持续放开市场准入,缩减负面清单内容。在近年来全国版和自贸区版负面清单都持续缩减的基础上,进一步加大开放力度。全面放开一般制造业,不再纳入负面清单。除关系到国计民生的供暖、供水等少数服务业外,对其他服务行业实行全面放开。三是降低关税水平。重点是对先进制造业的部分工业、关键零部件以及重要原材料进行降税,以促进国内相关企业加强对先进技术设备的引进,加快相关产业升级。同时,借鉴新加坡等地的做法,对税务设置进行精简,适当进行税率下调,减少税率等级,进一步降低企业的负担。▲

参考文献:

- [1] 金泽虎,李青青. 上海自贸区经验对促进长江经济带贸易便利化的启示[J]. 国际贸易,2016(4): 30-37.
- [2] 李丽萍. 上海自贸区的贸易自由化与贸易便利化研究[J]. 商业经济研究,2016(14):128-130.
- [3] 徐超. 贸易便利化问题浅析——兼谈河南自贸区贸易便利化制度建设[J]. 法制博览,2017(3): 219-220.
- [4] 张幸佳,周琴,柳慧. 贸易便利化措施研究及对四川自贸区的建议[J]. 现代经济信息,2019(15): 149-150.
- [5] 姚洪心,赵悦. 上海自贸区与美国自贸区贸易便利化水平的比较研究[J]. 中国商论,2016(4): 99-104.
- [6] 陈晓雁. 基于贸易便利化下的自贸区跨境电子商务研究——以上海自贸区为例[J]. 价格月刊,2016(5):41-44.
- [7] 蔡仁霞,李思杰,杨梦慈,等. 福建省自贸区贸易便利化研究[J]. 现代商贸工业,2016(33):72-73.
- [8] 张磊. 境外自贸区的先进经验及对我国自贸区发展的启示[J]. 市场周刊(理论研究),2017(1): 46-47.
- [9] 葛顺奇,沈玉昊. 贸易便利化措施比较及中国自贸区的实践[J]. 国际经济合作,2017(4):4-9.
- [10] 冯瑶瑶,白春梅,杨江丽. 西安建设自贸区的贸易便利化对策研究[J]. 经贸实践,2017(13):39-40.
- [11] 张灿. 海关对促进贸易便利化的措施探讨——以重庆自贸区为例[J]. 对外经贸实务,2018(12): 41-44.