

上海自贸区的国际政治经济学分析*

谢晓光 吴志焜

【内容提要】中国（上海）自由贸易实验区是中国在新的贸易时代背景下建立的自由贸易试验区。尽管学术界相当关注这一现象，但既有研究往往缺乏从宏观国际视野出发的考察。本文借用国际政治学视角，解析上海自贸区的国家战略行为，考察上海自贸区成立的国际背景和国内动因，并提出其未来发展的应有路径。上海自贸区的建立，既有适应国际贸易发展新形势的考虑，更有应对美国新地缘经济战略、参与国际经贸规则制定的战略意图；而其国内动因则在于推动国内政治经济改革、推进人民币国际化、促进外贸战略转型升级以及打造上海国际金融中心地位。基于对其国际和国内背景的分析，笔者提出，上海自贸区建设的未来路径应遵循以下三点：首先要紧盯国际经济贸易新趋势，关注美国的区域战略；其次要加强顶层设计与统筹，完善法律法规；最后，控制风险，在行政管理体制、市场化改革等方面形成可复制经验，逐步推广，从而形成国家战略。

【关键词】上海自贸区 国际政治经济学 国际背景 内在动因 路径

【作者简介】谢晓光，辽宁大学国际关系学院教授；吴志焜，辽宁大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】F752.0

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0045-16

* 本文是辽宁省2013年度社科规划重点项目“美国‘亚太再平衡’战略背景下‘民主输出’运行机制的新变化与中国的应对研究”（L13AGJ004）和2014年辽宁省高等学校人文社科基地专项项目“不对称冲突理论指导下的中国领土主权与海洋权益争端研究”（ZJ2014009）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，感谢辽宁大学国际关系学院殷红副教授的建议，文中错漏由笔者负责。

2013年7月3日,国务院常务会议批准通过了《中国(上海)自由贸易实验区总体方案》(以下简称“上海自贸区”);8月22日,国务院正式批准设立上海自贸区,并于9月29日正式挂牌启动。上海自贸区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区 and 上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域,总面积为28.78平方公里。上海自贸区自成立以来,受到了国内外广泛关注,国务院总理李克强十分重视上海自贸区的建设,将其定位为国家发展过程中的战略举措。

上海自贸区从2013年落成迄今已将近一年时间,关于上海自贸区的学术文章和报纸评论相当丰富,主要可分为三类:第一类是介绍性质的,集中于上海自贸区建设初期,主要论述了上海自贸区的来龙去脉,但尚需对上海自贸区建立的深层次背景及原因做出明确的回答;第二类是在上海自贸区建成之后,多数学者从诸如金融改革、法制建设、政治改革、知识产权、法理等不同的角度来审视上海自贸区在某一领域的问题,试图就其建立后将面临的一系列问题作具体分析,以便为上海自贸区在开放过程中所遇到的问题提出相应的对策建议,这些分析大多数没能同时从国内、国际两个层次,政治、经济两个领域进行全面探究;第三类是探讨上海自贸区建设对周边地区的影响及启示,体现为一种地区层次的解读和诉求,多数把上海自贸区作为机遇,提出要对接上海自贸区的外溢效应获取经济红利。综合来看,既有文献都未能从宏观的国际视野来审视自贸区成立的国际背景和国内动因。

国际政治经济学(International Political Economics,简称IPE)产生于20世纪70年代,该理论的建立主要是基于当时国际体系中出现的一系列新问题,诸如国际货币、国际贸易、跨国投资、全球化、区域化及建立国际新秩序等问题。在现实世界体系中,越来越多的事件已经脱离了单纯的经济或政治范畴,国际政治中的经济因素和国际经济中的政治因素越来越被人们所关注。而其中涉及的更为核心的问题,在国内层面是国家与市场之间的关系,在国际层面则是民族国家与世界市场之间的关系问题。作为国际关系领域的一种新思潮和新视角,国际政治经济学更加注重经济取向,注重国际政治关系与国际经济关系的结合。同时,国际政治经济学者也从国内机制和国家内部层次进行研究,关注国际环境对国内政治经济的影响及其结果以及国内因素如

何影响一国对外政策方面等。^① 本文试图从国际政治经济学视角分析上海自贸区建设的背景、动因，进而对其未来发展路径提出更为合理的建议。

一、上海自贸区建设的国际背景

（一）国际贸易发展的新形势

进入 21 世纪后，基于全球价值链分工体系之上的全球生产、贸易与投资体系正逐步实现由传统模式向新型模式的转变，以世界贸易组织（WTO）为核心的多边贸易体系正因多哈回合谈判而步履维艰，而以区域主义为核心的贸易便利化与投资自由化正在实现内部的转型，具体表现在：

第一，服务贸易自由化。全球经济日益向服务贸易转向，当前全球跨国直接投资接近 2/3 流向了服务业，服务行业在国际贸易中的重要性日益突出。在关贸总协定（GATT）框架下的《服务贸易总协定》（GATS）虽早已达成，但多边体制下的服务贸易水平仍显得较低，难以适应发达国家对服务贸易和投资的需求。多哈回合谈判则因农业和非农产品市场准入问题而停滞不前。发达国家在服务贸易领域占有相对或绝对优势，在 WTO 框架外寻求新的服务贸易安排成了西方发达国家的必然，于是《服务贸易协定》（TISA）应运而生。如果 TISA 谈成将彻底改写国际服务贸易和投资规则，并将推进服务贸易和投资自由化，但中国却一直由于各种原因被 TISA 谈判拒之门外。

第二，国际投资新规则。全球化形势下，跨国资本流动异常迅速，为进一步保护投资者的安全和利益、促进投资，以实现国际投资自由化为目的的新一代双边投资保护协定应运而生。新一代双边投资协定（BIT）范本主要指美国政府在 2012 年公布的《美国与××国家鼓励与相互保护投资条约》。该范本以 2004 年的范本为基础，在促进双边相互投资的基础上增加了扩大产业开放与放宽投资准入的内容，同时该文本更强调政府管理的透明度和公共参与，在劳工与环境保护、国有企业特殊待遇方面有更加苛刻的规定。对中国而言，新一代 BIT 更为核心的内容在于两点：一是协定坚持东道国提供准入前国民待遇原则，即指在企业设立、取得、扩大等阶段给予外国投资者及其

^① 倪世雄：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社 2001 年版，第 354 页。

投资不低于本国投资者及其投资的待遇；二是对于限制和禁止外资进入的部门必须采用负面清单形式。在中美 BIT 谈判问题上，2013 年 7 月的第五轮中美战略与经济对话就中美双边投资协定的问题，中方已经在原则上同意以准入前国民待遇和负面清单为基础与美方进行实质性谈判。“美国高标准的投资保护规则将成为作为试验田的上海自贸试验区各项举措的方向坐标系。”^①同时，中国与欧盟的 BIT 谈判也在进程当中。而中国对“准入前国民待遇+负面清单”模式的外资管理方式的具体操作则要在上海自贸区中进行试验。

第三，区域主义新趋势。在贸易领域，全球主义逐渐被区域主义所取代，各国在双边和多边体制下进行谈判，并迈向更高标准的贸易和投资自由化。由于全球性的多边贸易制度在短期内难以取得实质性进展，各国转而寻求区域和双边自由贸易协定。自 20 世纪 90 年代以来，区域贸易安排（RTAs）明显增加；截至 2014 年 6 月 15 日，GATT/WTO 收到的区域贸易安排数量达到 585 个、其中生效的达 379 个^②，而由成员间签署的自贸区（FTA）数量则达到 398 个。这些区域贸易安排和自贸区协定在内容上更加宽泛，如服务贸易、投资、国内监管、市场准入、环境保护、食品安全、劳工及移民等方面呈现出高标准、高质量的规则范本。在东亚地区，以中国、美国、日本以及东盟各自提出不同的区域一体化主张，东亚地区区域一体化进程呈现出复杂的局势，由东盟发起的区域全面经济伙伴关系（RCEP）、美国主导的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）以及中日韩自贸区在这一地区竞相发展。针对这一复杂的东亚区域主义发展，中国如何实施自由贸易区战略，以便在东亚区域一体化中发挥更大的作用，成为一个重要问题。

（二）美国新地缘经济战略

奥巴马总统在 2013 年 3 月向国会参众两院提交了《2013 年总统贸易政策议程》报告，并列出了美国在 2013 年贸易工作的重点内容，其中包括两项重要内容：其一，在大西洋与欧盟推动“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP）谈判；其二，在亚太地区推动 TPP 谈判。同时，美国又同欧盟、日本等国举

^① 黄鹏、梅盛军：《上海自贸试验区负面清单制定与中美 BIT 谈判联动性研究》，载《国际商务研究》2014 年第 3 期，第 34 页。

^② World Trade Organization, “Regional Trade Agreements,” June 30, 2014, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

行了 TISA 谈判,以图在服务业贸易领域,率先制定出国际贸易游戏规则。TTIP、TPP 和 TISA 可谓是美国新地缘经济战略的“三支箭”。

第一,美国通过 TPP 和 TTIP 企图构筑横跨太平洋和大西洋的两洋经济圈,重新构筑美国经济新霸权。TTIP 因其战略上的意义被称作经济“新北约”,它绝非通常意义上的“双边自贸协定”,而是更具在“地缘政治、地缘战略、政治和经济等多个层面”强化欧美协调的战略意义。^① 美国提出要“重返亚太”,在太平洋地区塑造有利于美国的政治经济版图。以中日韩自贸区、东盟 RCEP 为核心的东亚一体化进程正在缓慢推进,而美国加入 TPP 谈判的意图在于抗衡东亚经济一体化,扭转美国被排除在外的不利局面。^② 美国通过这“三支箭”,其表面目标是为了打开美国出口市场并维护其在国际贸易领域中的领导地位,建立由美国主导的 21 世纪国际贸易新规则体系;而更深层次的战略意图则在于通过控制太平洋和大西洋的制海权,进而主导欧亚大陆的政治、经济秩序,以维护其称霸全球的战略目标。

第二,制定全球投资贸易新规则,维持美国在经贸领域自身优势。从欧美的 TTIP 谈判中可以预测,未来世界贸易制度规则将出现新的变化。第一,在非关税壁垒削减方面,二战后的贸易自由化主要集中在降低关税领域,而在非关税壁垒则涉及进出口配额、安全标准、检验程序、出口补贴、国有企业等问题;第二,引领全球经济自由化新规则,倡导国际贸易发展的新趋势。欧美 TTIP 通过以双边带动多边,主导全球双边贸易和投资安排走向,打造新的全球贸易、投资规则和机制。^③ 而 TPP 作为“面向 21 世纪、高标准、全面的自由贸易协议”,其草案包括 20 章内容,涉及货物贸易、原产地规则、贸易救济措施、卫生和植物卫生措施、技术性贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策等。^④ 2013 年日本宣布加入 TPP 谈判,目前 TPP 成员国共有 12 个国家,而韩国和中国台湾地区也正积极争取加入 TPP 谈判。“未来

^① 崔洪建:《欧美 TTIP: 由来、目标与影响》,载《国际问题研究》2013 年第 5 期,第 65 页。

^② 陆建人:《美国加入 TPP 的动因分析》,载《国际贸易问题》2011 年第 1 期,第 49 页。

^③ 同上,第 66 页。

^④ *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*, New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, 2005, <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/main-agreement.pdf>.

TPP 很可能成为 APEC 框架内的小型世界贸易组织。”^① TPP 加上 TTIP 与 TISA, 构成了美国面向 21 世纪更长期的全球战略, 是其完整实施“全球化”方略的不可或缺的重要组成部分, 也是美、欧、日主要“高收入国家”的“铁三角”稳固以其为主导的全球贸易秩序的根本战略。^②

第三, 应对新兴市场国家经济崛起, 实施制华“ABC”战略。中国作为世界第一大贸易国和第二大经济体, 而美国新贸易战略“三支箭”却无一不把中国排除在外, 其制华“ABC”(Anyone But China) 战略昭然若揭。TTIP 针对中国的意味十分强烈, 其溢出效应将“对全球贸易规则 and 标准产生重大影响, 并直接或间接影响中国的比较竞争优势、市场准入与国际话语权。”^③ 而欧盟在谈判中推动补贴、反垄断和并购有关条款以及针对国有企业的优惠措施被普遍认为是针对中国国有企业的。“TTIP 构想”表明, 欧美结成“命运共同体”联手“制华”的政治意愿可能已上升到足以克服彼此经贸分歧的程度。”^④ 如果说 TTIP 是在贸易规则上针对中国, 那么 TPP 则更具在地缘战略上遏制中国的意图。由于中日韩自由贸易区建设进展缓慢, 而美日、美韩同盟更制约了中国在东亚一体化进程中主导作用的发挥。有学者认为, 出于战略上的考虑, 日本在 TPP 和中日韩自贸区中, 将优先选择加入 TPP。^⑤ 还有研究认为, 美国通过《美韩自由贸易协定》在一定程度上成功地牵制了东亚一体化进程。^⑥ 奥巴马政府企图以 TTP 为基础, 建立以美国为主导的亚太政治经济合作体系, 架空中日韩自由贸易区, 与中国、日本争夺亚太经济整合主导权, TPP 本身只是美国政府在这场竞争中的一个工具。美国的 TPP 谈判把一些贸易水平、发展状况和自由化程度不如中国的国家都邀请在内, 却

^① 《政府推动 FTA 的优先选项: 泛太平洋战略经济伙伴协定 (TPP) 》, 载《经济日报》(台北) 2010 年 11 月 7 日, <http://mepopedia.com/forum/read.php?413,9302>。

^② 巩胜利: 《21 世纪: 美国新战略“三大”规则——TPP、TTIP、PSA 之后的全球贸易新规则新秩序的“破立”格局》, 载《国际金融》2013 年第 5 期, 第 32 页。

^③ 王义桅: 《TTIP 对华冲击将超过预想》, 环球网, 2014 年 3 月 24 日, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-12/4689492.html。

^④ 欧美经贸关系课题组: 《评欧美“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”前景》, 载《现代国际关系》2013 年第 3 期, 第 12 页。

^⑤ 倪月菊: 《日本的自由贸易区战略选择——中日韩 FTA 还是 TPP? 》, 载《当代亚太》2013 年第 1 期, 第 80 页。

^⑥ 刘中伟、沈家文: 《美国亚太贸易战略新趋势: 基于对〈美韩自由贸易协定〉的研究视角》, 载《当代亚太》2013 年第 1 期, 第 51 页。

唯独把中国排除在外，形成了美国所谓的“ABC”自由贸易区战略，可见其具有相当明显的制衡中国的政治动机。^①

（三）参与国际经贸规则制定、增强全球经济话语权

中国不仅是贸易大国，也是国际多边经济组织的重要参与国家。后金融危机时代，中国在全球经济治理中的地位与角色有了明显的改善，以中国为代表的新兴经济体在国际货币基金组织（IMF）中的投票权进一步提高，中国参与全球经济治理的能力也在进一步增强。但是，中国在国际经济中的投票权上升应主要归功于经济发展的水平和总量，而中国在国际经济领域的制度功能、制度规范等层面却没有作出应有的贡献。从中国在国际能源市场中的定价权缺失、中外贸易摩擦等事件中可以看出，中国在国际经济领域缺乏与之相匹配的话语权。另一方面，美欧正通过 TTIP、TPP、TISA 以及 BIT 等各种努力，企图通过在货物贸易、服务贸易、投资领域等方面争夺 21 世纪的贸易投资新规则制定主导权。只有掌握了标准、规则的制定权，才能在国际经济合作和竞争中占据主动。因此，中国等新兴经济体迫切希望参与国际经贸领域规则的制定，以避免陷入被动的境地。受到国内产业结构、社会政治经济制度、发展水平等诸多限制，在政府管理、经济体制等方面，中国与世界高标准的经贸规则还存在相当大的差距，建立在市场经济基础之上的自由贸易政策正日益要求中国实现变革，中国迫切需要通过国内政治经济改革来适应未来不断变化的国际经济和贸易形势。

鉴于以上国际背景，中国力图以建设上海自贸区为契机，为国际贸易与投资新规则、新标准先行先试、积累经验，为将来加入 TPP、TISA 谈判以及中美和中欧 BIT 谈判、中国的 FTA 战略等提供支持，以应对美国的新地缘经济战略，同时也为中国参与全球经济治理、国际经贸新规则制定提供支撑。

二、上海自贸区建设的内在动因

（一）以经济改革推动政治改革

^① 屠新泉、张中宁：《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议谈判及中国的战略选择》，载《国际贸易》2013年第7期，第31页。

一个社会是否决定把市场或其他机制作为确定生产资源分配和产品分配的主要手段，是极其重要的政治事务。经济活动的社会目的或政治目的以及实现这些目的的经济手段是不可分割的。在所有社会活动中，经济活动的目的和市场在实现这些目的时的作用取决于政治活动，最终则由社会托付给国家负责。^① 中国经济要实现市场化，则必须把这种职能交给国家，进行政治改革。对于中国的改革，邓小平提出过“改革是一场革命”的论断，而这场革命“不是对人的革命，而是对体制的革命”。^② 到目前为止，中国的改革已经进入深水区，本轮改革是中国自1978年以来的第二轮“再开放”。有研究认为，中国经济开放仍有较大潜力，仍可释放改革红利。中国的经济自由度指数在2013年的评分为51.9，低于世界平均值59.6，排名世界第136位，属于基本不自由国家，这主要集中于法治环境和市场开放两个因素。^③ 中国当前的“再开放”，目的是通过经济改革释放经济增长红利。

近年来，中国政治学界就有一股主流的思想——经济改革推动说，认为“政治体制改革既是经济体制改革进一步深化和推动的结果，也是经济体制改革深入发展的重要条件和保障。”而另外一种“外部压力说”则认为“随着对外开放和国际交流范围的日益扩大，国际政治经济因素对一国政治发展的影响程度加深，尤其是中国加入世界贸易组织后，在政府职能转变和行政管理体制改革方面面临的任务更加艰巨，第三次民主化浪潮也使得发展社会主义民主政治的任务更加突出。”^④ 根据这两种主流的政治改革学说，要进一步推动中国的政治改革，必须是渐进式地推动并且需要依靠“外力”——经济改革来推动。中国的改革始自邓小平，经过30多年中国的政治改革已经进入到深水区，社会矛盾积重难返，原有的利益格局成为妨碍改革推进的重要阻力，为此必须要借助“外力”来促进政治改革。这就要求中国在上海自贸区建设中继续探索中国的改革之道、发展之道，继续按照邓小平“摸着石

^① [美]罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，杨宇光、杨炯译，上海人民出版社2006年版，第18页。

^② 邓小平：《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第397页。

^③ 钱晨：《中国与拉丁美洲主要新兴市场国家经济自由度比较与启示》，载《国际贸易》2014年第5期，第47页。

^④ 刘务勇：《当代中国政治改革的经济分析》，中共中央党校博士学位论文，2007年，第6页。

头过河”的经验推进中国的发展。

（二）推进人民币国际化

一国强大的经济实力及宏观经济稳定是实现其货币国际化的根本保证。美元、欧元等货币之所以能够长期发挥世界货币作用，其发行国经济实力雄厚是最基本的原因。中国的经济实力在迅速增强，目前是仅次于美国的第二大经济体，这种强大的经济实力和全球性的贸易往来为人民币的国际化提出了要求。至 2013 年，国家外汇储备已高达 38,213 亿美元，连续多年保持全球第一（图 1）。货物进出口总额为 41,600 亿美元，其中，出口为 22,096 亿美元，进口为 19,504 亿美元。^① 可以认为，中国强大的经济实力和全球性贸易往来为人民币的国际化提出了要求。但根据环球银行间金融通信协会（SWIFT）的数据显示，2013 年 10 月美元和欧元的市场份额分别是 38.1% 和 34.7%，人民币仅占 0.84%；^② 至 2014 年，人民币作为全球支付货币的价值也仅排名第八。人民币的国际化水平与中国经济大国和贸易大国地位极不相称。但需要指出的是，全球金融危机已从经济基础和政府信用两方面造成美元本位制基础的松动，美元国际信用受影响，为人民币国际化带来了机遇。

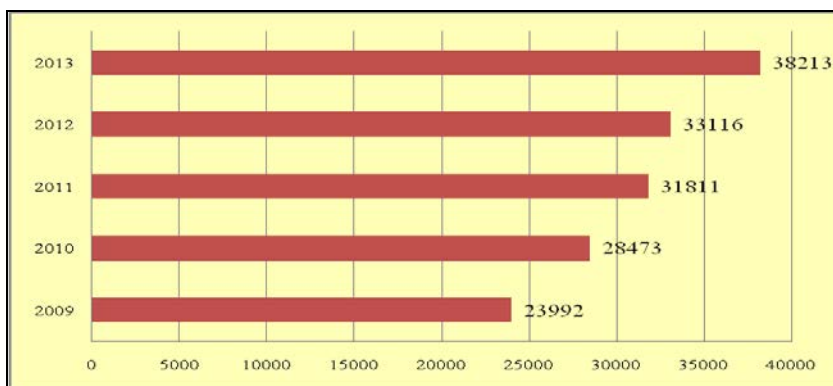


图 1：中国国家外汇储备，2009—2013 年

数据来源：国家统计局：《2013 年国民经济和社会发展统计公报》，2014 年 2 月 24 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html。

^① 国家统计局：《2013 年国民经济和社会发展统计公报》。

^② 环球银行间金融通信协会网站，<http://www.swift.com/index.page?lang=zh>。

自2009年香港成为首个离岸人民币交易中心以来，人民币跨境使用规模不断扩大，但在全球货币结算中的使用比重仍显太低，因此中国迫切需要采取一系列措施来加快人民币国际化的进程。为了在国际贸易中尽量使用人民币进行结算，中国人民银行与许多国家达成了互换两国货币进行贸易结算的方式来扩大人民币在国际上的使用。而上海自贸区的建设也将在离岸金融业务、汇率市场化、资本账户开放等领域推进人民币国际化。

（三）推动外贸战略转型升级

上海自贸区的建设使命在于开启中国的第二波“全球化红利”，即通过构建新全球价值链和庞大的内需市场，吸收国外高端生产要素，如技术、人力资本等来推动中国经济升级。^① 在过去，中国经济的发展主要依赖于工业的发展，而在新一轮的经济发展中，服务业越来越凸显其重要性。服务业在中国的对外贸易中恰恰是软肋，而它在应对金融危机和推动经济恢复中又是新动力。为此，上海自贸区的建设更加注重服务贸易领域，包括金融、航运、文化、社会等领域都是建设的核心板块。同时，上海自贸区的建设不仅要实现贸易的自由化，更重要的是金融服务业的开放，服务业与金融业的开放也是迎接未来全球或区域贸易自由化的基本前提。

后金融危机时代，中国对外贸易战略需要转型。从新中国建立到改革开放之前，中国外贸发展战略是一种封闭条件下的进口替代战略；改革开放之后到20世纪80年代后期，中国实行的是开放条件下的进口替代战略；80年代后期到加入WTO之前，中国实行的是进口替代与出口导向相结合战略；加入WTO以来，中国开始实行出口导向型战略。^② 而在后金融危机时代，面对日益复杂的国际金融和贸易形势，中国必须加快转变外贸发展方式，对外贸产业进行转型升级，加强服务贸易在对外贸易中的战略地位，通过体制机制创新驱动外贸战略的升级，而上海自贸区建设要在中国整体的对外贸易战略中发挥引领作用，提高中国在世界经济中的地位与作用。

（四）重塑上海亚太金融中心地位

^① 张茉楠：《沪自贸区开启“全球化红利”第二波》，载《金融博览（财富）》2013年第10期，第18页。

^② 李钢、白明等：《后危机时代中国外贸发展战略之抉择》，载《国际贸易》2010年第1期，第4-5页。

第一，上海具有远东金融中心的历史。上海在 20 世纪二三十年代就是远东地区最大的国际金融中心。在 20 世纪 30 年代，上海已经有 168 家银行，当时世界上 58 家比较大的外国银行在上海均设了分行，上海已经是亚洲金融的中心。^① 在建国之后，上海也一直是我国金融中心；目前，上海不仅聚集了中国人民银行上海总部、银监会、证监会、保监会上海局“一行三会”等金融监管机构，也聚集了证券交易所、期货交易所、外汇交易中心、黄金交易所、石油交易所以及上海清算所等重要金融交易结算平台，而众多海内外的银行、证券公司、保险公司等更是不计其数。因此，上海要建成在远东地区国际金融中心城市的地位具有历史和现实条件。

第二，上海作为远东金融中心，将弱化美国在亚太地区军事影响力。根据 2013 年国际金融中心指数，国际金融中心排名依次是伦敦、纽约、香港、新加坡和苏黎世，上海仅排第 24 位。^② 如果能通过加强上海自贸区建设，实现人民币离岸中心业务，这将极大增强上海这座城市在亚洲乃至全球金融、航运、贸易、物流的中心地位，有助于提高中国的国际影响力。20 世纪末，“从政策环境、监管制度、基础设施、金融市场和专业人才这五项作为国际金融中心的基本条件看，香港、新加坡和东京无疑是目前亚洲地区三个最主要的金融中心。”^③ 而随着香港回归祖国，中央政府已能对其实施有效管控。而美国则通过在日本的驻军，以保护其安全为由牢牢控制了东京，限制其对纽约金融中心地位的挑战。上海自贸区建设将进一步提升上海作为金融中心的地位，这将在一定程度上弱化美国在新加坡和东京驻军的实质性意义，提高中国在国际金融领域的话语权，为上海谋求整个东亚地区的区域中心城市地位起到重要作用。

第三，国际金融中心与大国崛起息息相关。金融作为现代经济的核心，对经济发展发挥着关键性的作用。有研究指出，在时代变迁的历史中，国际金融中心与大国兴衰具有很强的内在联系：在 17—18 世纪大国权力从荷兰转

^① 费孝通：《上海作为国际大都市的回顾与前瞻》，载《经济世界》2003 年第 6 期，第 13 页。

^② Qatar Financial Centre, “The Global Financial Centres Index 2013,” *Long Finance*, Z/Yen Group, March 2013, http://www.zyen.com/images/GFCL_25March2013.pdf.

^③ 高海红：《亚洲三大金融中心发展的比较》，载《证券市场导报》1995 年 12 月号，第 25 页。

移到英国的过程中，国际金融中心也从阿姆斯特丹转移到伦敦；而19—20世纪从英国到美国的权力转移中，国际金融中心又从伦敦转移到纽约。布局和建设中国国际金融中心有着重要的战略意义：推进国际金融中心建设既服务于中国大国战略的实现，又能促进中国金融改革开放的深化。^① 由于国际金融格局也深刻地改变着国际政治格局，因此在进入21世纪后，中国的崛起进程也与上海能否成为国际金融中心的地位息息相关。邓小平早在1991年视察上海时就指出：“上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方，今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。”^②

三、上海自贸区建设的路径选择

《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》提出：试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。上海自贸区建设承担着国家发展的重托，是中国适应新时代变革的战略举措，它承载着中国崛起中实现“两个一百年”奋斗目标，承载着实现中华民族伟大复兴的中国梦。上海自贸区建设在于通过试验，依靠创新，以开放促改革，挖掘改革红利，激发市场活力，在没有政策优惠的前提下，寻求经济新的增长动力，为中国经济“调结构”、“转方式”。必须看到的是，上海自贸区在改革进程中必然触动一些利益，因此其前进过程中面临一系列挑战和风险，这种风险尤其体现在金融领域。所以，上海自贸区建设的基本路径应坚持：加强顶层设计与统筹；继续坚持渐进式改革，在行政管理体制、外商投资管理体制、健全法律法规、金融业开放、服务贸易自由化等方面形成可复制、可推广的经验；在试验成功之后，有选择地在全国遴选符合标准的城市继续推广，形成国家战略。

（一）提升中国参与制定国际经贸规则的能力，有效应对美国新地缘经济战略

^① 天大研究院课题组：《中国国际金融中心布局的战略问题研究》，载《经济研究参考》2010年第61期，第26页。

^② 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年，第336页。

在国际贸易自由化、国际投资自由化、区域主义兴起的新贸易时代，上海自贸区作为一项国家发展的重大战略必需紧盯国际贸易、投资新规则、新秩序、新趋势，瞄准国家对外经济战略新发展。一方面，在国际上应该主动争取加入 TISA 和 TPP 谈判，避免在国际经济事务中被孤立。这既能表明中国的改革决心，同时也能代表发展中国家从发达国家争取更多话语权。与此同时，中国应加快 RCEP、中日韩自贸区的谈判进程，避免在外交上陷入被动局面，既要适应全球贸易自由化发展形势，也要在不可逆转的趋势下有所作为，有效应对美国对华新地缘经济战略。另一方面，上海自贸区应在控制风险的前提下加快改革进程，按“高规格”、“高标准”建设的要求，加快改革进程，在包括“负面清单”管理模式等各项改革领域与国际标准接轨，大胆创新、大胆试验，为参与国际经贸规则制定提供必要的国情测试和实践基础。上海自贸区的建设经验还能为发展中国家在对外开放，参与国际贸易、投资，提供一种切实可行的经验借鉴，形成中国经济转型和参与全球价值链分工的新“上海共识”。

（二）创新体制机制，倒逼国内政治改革

上海自贸区作为国家一项重大的战略，其核心在于通过本轮改革，依靠制度创新释放更多改革红利，它与以前的经济特区、出口加工区、产业园区性质截然不同，绝非是一种政策优惠。因此必须要坚持创新，消除政策洼地，明确反对各地“要政策、要优惠”的做法。

第一，加强政府管理创新。其一，转变理念，政府应尽量减少市场干预，引入市场竞争机制，转变角色，从传统的管理者身份转为服务者身份，强化政府对企业的服务性质；其二，转变行政管理方式，把对外资的管理从过去事先审批转向事中、事后监管；其三，提高行政透明度，实现园区内内资和外资企业公平竞争；其四，让企业、社会组织参与园区的公共管理，提高企业主人翁意识，增强各主体的积极性和创造性；最后，加强基础设施建设和专业服务业配套支撑，便利货物贸易中转，完善现代商贸流通体系。

第二，完善法律法规，健全运作机制。目前，自贸区成立已近一年时间，但自贸区法律体系还不完善。因此，应从三个方面着手：一是加快制定中国自贸区法以替代《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》，提高自贸区的

权威性；二是制定相应的环境保护、知识产权、劳工权益、国家安全审查等法律，完善法律法规体系；三是完善司法程序，保障企业合法权益，建立争端解决机制。

第三，“负面清单”外资管理模式。上海自贸区对外资采用“负面清单”管理模式是改革中的一项极其重要的内容。其法理依据是“法不禁止即可为”，自贸区只对“负面清单”中的项目采取特定的管理措施，而对“负面清单”之外的项目则将以前的核准制改为备案制，并将外商投资项目从行政审批制改为备案制，极大地简化了行政程序，从而便利了外商投资。在简化行政程序之后，外资的便利也增加了改革风险，这就相应要求政府加强在市场准入之后的“事中事后”监管。就具体措施而言，一方面对国内的服务业进行分类评估，测试其国际竞争能力，是否能抵御“负面清单”实施风险；另一方面也对政府的事中事后监管能力进行评估，进行经验总结。

基于以上三点，可形成一套比较完善的自贸区行政管理、法律法规体系，这些有益的经验将来可部分在其他申报自贸区城市进行复制和推广。

（三）加强金融创新并推进人民币国际化，打造上海国际金融中心

《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》指出，在风险可控的前提下，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。根据上海自贸区“一线彻底放开，二线高效管住”原则进行金融领域改革创新。对于资本账户开放，应当采取谨慎的步骤，适当放宽外国投资者在中国金融市场上的投资，放松境内投资者对海外投资的限制，采取设定较高金额上限进行风险控制，逐步放宽，并测试人民币流出与流进的双向平衡水平。创新外汇管理制度，优化外汇清算和周转时差。就建设人民币离岸金融中心而言，首先应构建人民币离岸债券市场和人民币信贷及清算中心，为外资企业和个人提供人民币信贷服务，并借鉴香港发展经验，广纳金融贤士，加强沪港交流，促进沪港合作，形成“两个中心”协调联动发展。另一方面，还要加强同新加坡和东京这两个金融中心的竞争力，以国内强大的实体经济为依托，激发金融创新，加速人民币离岸金融中心建设，推进人民币国际化进程。最终把上海建成远东地区国际金融中心，重夺上个世纪失去的地位，把上海建成与纽约、伦敦相媲美的国际金融中心，形成国

际金融中心“三足鼎立”的局面。这不仅是降低美军在东亚地区影响力的有效途径，更将改变国际战略格局，并为中国崛起提供坚实的金融基础。

（四）防控风险，推进渐进式改革

第一，顶层设计，统筹协调。中央应设立专门的自贸区管理部门，进行统筹规划和协调，但具体还应授权给自贸区管委会进行管理运作，这也是为将来管理更多的自贸区做必要准备。另外，为防控外资风险，可在商务部设立国家安全审查专门部门，并进行专门立法以取代《关于外国投资者并购境内企业的规定》（2009）和《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》（2011），提高安全审查的法律效力和权威性，并接受国家安全委员会的领导。

第二，循序渐进，逐次推广。改革开放 30 多年来，取得成功的一条重要经验就是渐进式推进改革。除上海之外，将来还将在全国遴选一批具备一定条件和实力的城市铺展开来，对此可以对申报自贸区的城市就贸易水平、金融服务水平、投资环境等方面设置一定的门槛标准，同时自贸区不宜过多、过密，既要兼顾东部沿海和内陆，也要兼顾南北，全面合理布局。未来，在上海自贸区各项试验中，必将在行政管理、法律法规、金融创新、外资管理等领域形成一套可复制、可推广的经验，这套经验将由下一批试点城市推广。

第三，坚持创新，反对盲目。自贸区建设要守好底线，防范风险，做好试点。上海自贸区建设的红利主要是来自于制度创新，而不是政策优惠。相反，政策洼地越多，越阻碍市场配置资源的效率，形成制度陷阱。因此，地方不能一哄而上，抢先要政策优惠，而应该切实理解本轮改革的目的在于通过制度改革创新来实现经济发展。所以，地方也可以在不申请自贸区的前提下进行适当的改革，形成经验，为国家的改革战略添砖加瓦。

结束语

从国际政治经济学的视角来解析上海自贸区的国家战略行为，对从宏观的国际战略视角透视国家行为在市场中的作用具有独特的意义。当今中国在国际政治经济领域面临着美国对华经济遏制的巨大压力，中国迫切需要通过

加入国际经济合作与竞争，参与国际经贸领域规则的制定，加强全球治理能力，改变在国际上的被动局面。在国内政治经济领域，也同样面临着改革政治经济体制，提高国家治理能力，推动人民币国际化和经济转型升级，为实现中华民族伟大复兴的重任而奋斗。国际和国内两个层面、政治和经济两个领域，相互交织、相互关联，是摆在中国面前的巨大挑战。上海自贸区的成立作为一项国家层面的战略性政策，意在为中国崛起谋政治篇、布经济局，意义非凡。

上海自贸区作为一项重要的改革使命，其成功与否直接关系到中国的改革进程。必须给予高度重视，本文提出上海自贸区的建设应按照一定的路径渐进地推进每一项改革：首先要紧盯国际经济贸易新趋势，关注美国的区域战略；其次要加强顶层设计与统筹，完善法律法规；最后，控制风险，在行政管理体制、市场化改革等方面形成可复制经验，逐步推广，形成国家战略。上海自贸区只要循序渐进，大胆试验、大胆创新，必将取得一系列非常有益的成果，使上海成为中国新一轮改革开放的新窗口和国际金融中心，并将改变亚太战略格局，助推中国崛起。

[收稿日期：2014-05-04]

[修回日期：2014-06-20]

[责任编辑：樊文光]