



引用格式:高岩. 空港型自由贸易区金融业发展的国际经验与启示[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2017,18(6):94-100.

中图分类号:F832.7 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2017.06.014

文章编号:1009-3729(2017)06-0094-07

空港型自由贸易区金融业发展的国际经验与启示

International experiences and inspiration of financial industry development in airport free trade zones

高岩

GAO Yan

河南大学 经济学院, 河南 开封 475000

摘要:我国于2013年启动了自由贸易区建设,其中以机场为核心、临空产业为导向的空港经济区的建设和发展,为外向型自贸区的发展提供了强劲动力。然而,不完善的金融制度和滞后的金融产品开,严重制约了空港经济区向自贸区的顺利转型。国际上美国孟菲斯对外贸易区、新加坡樟宜自由贸易区与迪拜机扬自由贸易区三个成熟的空港型自由贸易区金融业发展经验和上海自贸区的金融体制改革经验启示我们,我国空港型自由贸易区金融业发展应围绕临空产业进行金融市场培育和金融产品创新,运用多元化投资方式支持空港型自贸区的初期建设,建立健全外汇和资本流动监管体系。

关键词:

空港型自由贸易区;
自由贸易区;
金融业发展;
空港经济区

收稿日期:2017-09-20

作者简介:高岩(1985—),女,河南省新乡市人,河南大学博士研究生,主要研究方向:金融结构和制度。

金融业是现代经济的核心,自由开放的金融制度是自由贸易区发展的重要制度条件。从国际经验来看,以大型机场为依托而建立的空港型自由贸易区,凭借其快速运送客货流的天然优势,在吸引大批贸易范围广和时效性强的产业自主集聚的同时,也促使大量物流、客流、信息流在区内不断集聚,由此衍生出强劲的金融需求。自2013年我国建立第一个自由贸易区——上海自由贸易实验区之后,空港经济区所在城市如郑州、西安、成都等,都已成功地向国家申报了自由贸易区,这些城市的空港经济区遂成为自贸区迅速发展的有效载体。空港型自由贸易区的快速发展,不但需要发达的交通网络、雄厚的经济实力、高水平的人才集聚等基础条件作为支撑,更需要完善的金融体系和丰富的金融产品来作保障。本文拟在深入分析我国空港型自贸区建设所面临的金融问题的基础上,结合上海自贸区的金融体制改革,研究国际上具有代表性的空港型自由贸易区的金融业发展经验与启示,以期为我国空港型自由贸易区健康发展提供参考。

一、空港型自由贸易区的内涵及其金融业服务内容

从世界范围来看,自由贸易区可以从广义和狭义两个层面来界定。广义上,自由贸易区一般是指基于两个或两个以上国家间自由贸易协议而建立的经济同盟组织,旨在通过消除关税和非关税壁垒,在缔约国间推行经济一体化和贸易自由化的大区域。狭义上,自由贸易区是指位于所在国境内关外,由海关进行特殊监管,以实行贸易自由化和便利化为主要目的的多功能经济区域。本文研究的空港型自由贸易区或自由贸易区内的空港经济区(以下简称空港自贸区),主要是指位于大型机场内部或附近区域,利用航空运输的优势,以临空产业为导

向、享受境内关外特殊支持政策的自由贸易区,属于狭义自贸区的一种。刘渝阳等^[1]提出,与其他类型的自贸区相比,空港自贸区具有以下特征:一是依托大型航空枢纽;二是政府主导推进;三是享受海关、土地、税收、金融等方面的配套支持政策;四是以大型机场为核心,并有铁路、公路、轨道或港口相连接的立体化综合交通运输网络;五是以航空运输、航空制造、生物医药等临空产业为导向。

随着速度经济时代的到来和空港自贸区在全球自由贸易地位的不断提升,国际上发达的空港自贸区一般以航空货运为核心,通过拓展转运、制造、贸易等功能集聚大量的客货流、信息流和资金流,吸引了大量的物流、航空制造、贸易或加工、旅游等相关产业集聚,从而逐渐成长为以国际集散枢纽、国际贸易中心、国际加工制造中心等功能为导向的大型航空枢纽。值得注意的是,由于空港自贸区内物流、客流、信息流高度密集,并具有较强的产业指向性和交通依赖性,从基础设施建设到国际客货流的集散、商贸、加工制造等相关产业的发展,都需要自由开放的金融制度和相对应的金融产品来保障,因此,金融流的投资消费服务就成为贯穿空港自贸区初期建设与后期发展的关键因素。

虽然每个国家空港自贸区的产生背景、发展历程、功能定位与产业发展特点有所不同,但为了满足空港自贸区大量的金融需求,其所在国都出台一系列金融政策或进行金融制度改革来支持自贸区的发展。这一方面可为空港自贸区发展提供自由开放的金融环境,另一方面也可为境内区外的金融制度创新和完善提供宝贵经验。从国际经验看,目前国际空港自贸区金融业服务内容主要包含以下三个层次:一是围绕以机场为核心并与铁路、公路、轨道、航运等相连接的交通网络等区内基础设施建设而进行的投融资方式创新;二是围绕以商贸物流、加工

贸易、航空制造、生物医药等临空产业发展而开发的银行、保险等个性化金融服务产品;三是围绕客流与区内人员的集聚所产生的个人金融服务需求。创新和完善以上三个方面的金融服务,可以为空港型自贸区经济发展打造良性的金融生态环境。

二、我国空港型自由贸易区建设面临的金融问题

伴随着民用运输机场体系的完善和国家政策的大力支持,航空运输已深深地融入我国经济运行体系,在国际旅行、国际贸易、国内客货运输、产业结构调整方面发挥着日益重要的作用。截至2014年年底,全国有62个城市依托54个机场规划或建设了63个临空经济区,其中,已经发展成规模的有北京顺义临空经济区、上海虹桥和浦东临空经济区、天津空港经济区、成都双流临空经济区、西安西咸空港新城和郑州航空港经济综合实验区等。^[2]目前,上海、天津、成都、西安、郑州等地已经成立了自贸区,其空港经济区都成为该省市自贸区创新发展的核心要件。但由于基础设施建设技术含量高、资本密集度大、管理难度高,其临空产业发展和各类服务水平仍相对滞后,这些空港经济区迄今仍处于发展的初级阶段,存在着诸多问题,如航空客货流量不足,空港经济区内规划布局混乱,机场周边区域城市服务功能滞后,物流、电子、医药等临空产业发展落后等。出现这些问题一个重要原因就是产业基础薄弱、基础设施落后,在金融方面尤其突出。我国空港型自由贸易区建设面临的金融问题主要有以下三个方面。

其一,金融资源错配严重,金融产品开发跟不上实体经济发展速度。空港型自贸区以发展航空物流业为核心,然而与之相配套的物流金融、贸易融资、融资租赁类金融服务却严重不足。以商业银行为代表的金融机构不能与物流

等实体企业深度合作,不能有效结合需求创新开发新的专业化金融产品。另外,虽然近几年来国家通过新三板、股权投资基金、中小企业集合债等方式在一定程度上缓解了中小企业融资难融资贵的问题,但目前空港区内以生物医药、航空服务、旅游会展等为代表的研发型、轻资产的初创型企业还是很难找到顺畅的融资渠道。

其二,资本市场体系单一,不能提供多元化的投融资渠道。空港型自贸区设立的首要条件是拥有以机场为核心,并有铁路、轨道交通、公路或港口相连接的综合性交通网络。我国空港经济区都在积极地进行交通基础设施的扩建或改造,如郑州新郑国际机场投入190多亿进行机场二期扩建工程,西安西咸新区计划投资700多亿用于建设轨道交通设施,这些都产生了大量的融资需求。但由于地方政府本身已债台高筑,PPP等融资模式刚开始推进,再加上拆迁安置成本高、建设周期长,都曾受困于有效的融资渠道。

第三,合理管控资本流动风险面临挑战。放松人民币跨境使用、资本项目兑换、金融服务业负面清单,以及国际金融市场平台建设等,是上海自由贸易区金融体制改革的重要内容,在全国金融体制改革过程中发挥了先行先试的作用。但我们必须认识到,在自贸区金融管制放松的同时,短期资本流动将越加活跃,人民币币值浮动也将愈加频繁,这会导致一方面跨区和跨境金融业务的复杂性大大增加,另一方面境外风险可能借道自贸区影响境内在岸金融稳定。因此,如何对资本异常流动进行有效监控,处理好“金融开放”与“金融管制”之间的关系,提前识别和消化金融风险,是金融监管者面对的极大挑战。如不快速提高监管者风险识别防控水平和能力,稍有不慎将影响我国金融稳定大局。

三、国际空港型自由贸易区金融业发展案例

根据国际上空港型自贸区的经济发展速度、功能导向、客货运吞吐量排名和国际影响力等因素,本文选择了以下三个有代表性的空港型自贸区作为研究案例。

1. 美国孟菲斯对外贸易区

孟菲斯对外贸易区(在美国,自由贸易区通常被称为“对外贸易区”)以货邮吞吐量美国排名第一、全球排名第二的孟菲斯国际机场为依托,是以进出口、转运功能为核心的国际集散枢纽,拥有极其优越的地理位置和发达的交通网络;由于其位于北美的中心地带,不但拥有货运功能强大的国际机场,还是发达的公路、铁路、内河港口的交汇处,大批国际知名的物流、生物医药、加工制造企业选择在此落户,建立了营运中心、研发中心和运输中心等。研究发现,从对自由贸易区的基础设施建设融资,到各类产业的针对性金融产品研发,再到个人特殊化的金融消费服务,美国有一整套非常成熟和完善的金融体系来支撑。虽然没有对自由贸易区或是空港型自贸区出台特殊的金融支持政策,但我们仍可以从一些区域性的金融政策发现,美国发达的金融业对自贸区特别是对孟菲斯对外贸易区的腾飞起着关键的作用。

美国多元化的信贷融资政策是自贸区基础设施建设资金来源的基础。美国政府支持国家以高额低息贷款和发行债券、股票为铁路、公路等交通设施建设融资,并允许交通部门经营银行业务和彩票来筹集建设资金。在我国,虽然政策性银行也可以为大型基建项目提供低息贷款,地方政府也能通过发行债券筹措资金,但其灵活性、额度、期限严重受限,不允许交通部门通过股票、彩票或银行业务来融资,这极大地限制了我国交通网络建设和地方公用设施建设的

融资能力。另外,美国还在各级政府设立政策性金融机构,为中小企业提供低利率融资或信用担保等服务,并根据私人金融机构对特定产业融资服务提供信贷保险等给予私人金融机构奖励。这些灵活多样化的信贷政策让各类融资需求都得到支持,值得我国金融机构学习和借鉴。

美国特别注重丰富和创新对外贸易区内的各种金融服务,不但允许各区根据实际情况放宽或取消银行存款利率、贷款规模的限制,而且还允许在区内进行外汇的自由兑换和资金的自由出入,外商在资金使用方面享受平等的国民待遇。除此以外,进出对外贸易区的货物还可以作为抵押进行低利率融资,并能享受较低的保险费率,鼓励金融机构在区内进行金融产品的创新和金融工具创造。孟菲斯对外贸易区以发展航空物流产业为核心,在以上这些金融政策的支持下,以 UPS、联邦快递等国际物流公司为代表,开创性地发展了一系列物流金融产品,如通过供应链管理为客货提供设备租赁、资产抵押贷款,通过货物保险、信贷保险等管理贸易风险,以及通过应收账款管理、出口信贷融资、商务信用证等业务,进行全球化的贸易信贷。^[3] UPS 等国际物流企业直接开展金融业务,能够为其上下游企业提供针对性强的金融产品,特别是对于时效性强的航空物流、生物医药等产业,能够有效避免金融产品期限错配等问题,大大提高了融资效率,极大地促进了物流产业与金融业的有效结合。但是,我们也发现,虽然大型航空物流企业通过自己的信息系统直接为其供应链企业提供金融服务,解决了中小企业信息不对称的问题,但对于服务其他物流企业的供应商来说可能存在金融排斥问题。特别是随着互联网大数据技术的广泛应用,企业自行设立金融业务部门是否存在集中度风险、单一行业顺周期操作风险、道德风险等,需要我们进行

深入研究。

2. 新加坡樟宜自由贸易区

与孟菲斯对外贸易区以进出口、转运功能为核心业务不同,新加坡樟宜自贸区是以通过保税仓储吸引商品贸易集聚的国际贸易中心。1996年,新加坡政府在樟宜国际机场内设立了自由贸易区,主要由机场物流园和航空货运中心两部分组成,承担了新加坡所有的航空物流业务。作为新加坡唯一的空港型自由贸易区,樟宜自贸区利用免税仓库吸引物流,通过商品贸易、会展、商务办公和专业机构等高效的服务设施集聚信息流,并以自由贸易区法令和优惠政策等法律制度保障区内各方的利益,使人员、资金流动更便利。后来新加坡政府逐渐意识到,单凭税收减免,樟宜自贸区在国际贸易竞争中并没有太多优势,只有利用天然的地理优势并且发挥物流和国际金融市场的高效性,樟宜自贸区才能成为真正的世界贸易中心。因此,新加坡政府设计了高度开放的金融政策,对樟宜自贸区的自由贸易发展给予全方位的支持。

新加坡作为亚洲金融中心之一,一直以来积极推行金融国际化和自由化,建立了自由、开放、宽松的外汇管理体制。自1960年代起新加坡就开始逐步放宽外汇管制,如放宽银行的外汇交易机制,取消亚洲货币单位必须持有流动准备金的规定等。1978年,新加坡全面开放外汇市场,取消所有外汇管制。在新加坡自由贸易区内,各种形式的合法外汇收入均可自由出入。这种高度宽松的外汇政策和较少的金融管制,还使得新加坡的离岸金融市场高度发达,许多跨国公司在区内聚集,开展离岸贸易活动。尽管离岸金融市场发展迅速,但新加坡政府通过合理有效的监管措施,并未出现资金过度流入房地产市场和非生产性领域的情况,保证了离岸金融市场的健康运行。除此以外,新加坡政府完全开放外贸、商业、租赁、直销广告和通

信等市场,除新闻、广播、公共事业外,对于其他行业均没有外资出资比例的限制。^[4]从新加坡自贸区金融业发展过程中,我们可以看出,新加坡金融改革也是根据实体经济的发展需要循序渐进地进行的,并且每一次较大改革都配有合理有效的监管措施。通过设定科学合理、严格有效的金融业发展基本规则,新加坡对所有金融机构和持有资金市场服务执照的公司均可进行有效监管,通过打造一个公平、公开、公正的金融业竞争秩序来控制金融风险,有效促进了金融业的长期稳定发展。

3. 迪拜机场自由贸易区

迪拜经济的腾飞离不开其航空业的快速发展。截至2016年,迪拜国际机场旅客吞吐量为8365万人次,同比增长7.23%,全球排名第3,货邮运输量259.2万吨,同比增长3.5%,已经超越伦敦希斯罗机场成为全球最大的国际客运枢纽,航空业的繁荣极大地促进了迪拜物流、金融、旅游等行业的发展。^[5]目前,依托于迪拜国际机场的自贸区已经成为以出口加工和转口贸易为核心的航空城,吸引了大批出口加工贸易企业来此设立生产中心、物流基地等,已有1600家涉及航空货运与物流、电子、医药、食品、珠宝和化妆品等行业的企业入驻。迪拜金融业的快速发展与金融自由贸易区的建设,为机场自贸区内公共设施建设和客货流的平稳运转提供了强大支撑。

迪拜政府一直以来非常注重金融业的发展,并将其作为经济发展的主导产业。通过有效利用直接融资、发行债券、衍生品交易等金融手段,迪拜的各个产业也得到了有力的拉动。2004年,为充分发挥金融业的集聚效应,迪拜根据阿拉伯联合酋长国联邦法律和迪拜酋长国法律设立了“联邦金融自由区”,即迪拜国际金融中心。该中心奉行金融充分自由化的理念,几乎取消了一切金融限制:取消了区内一切汇

率管制政策,实现了资本项目的完全自由兑换;实行所有入驻金融机构享受零税率优惠和完全外资所有权;区内企业经营收入和利润自由汇出;区内法律规则独立,所有民事和商业纠纷或与中心内注册机构和公司有关的纠纷具有专属管辖权。虽然只有区内企业才能享受以上优惠政策,但这样一个金融完全自由的区域吸引了大批金融机构集聚,使金融资本不断涌入迪拜,不但增加了资本的流动性,大幅降低了区内企业所面临的政治风险,更形成了集聚效应,为区外的金融市场增添了活力。

但我们也应注意到,由于其高杠杆率的债务融资方式、对外资的高度依赖性和低效率的风险评估控制能力,迪拜没能在2008年的全球金融危机中幸免于难。由于迪拜金融中心内国际资本不断撤离,加速了迪拜资产价格持续下跌,最终导致迪拜发生世界性债务危机。迪拜金融危机警示我们,在以航空业为基础的机场自贸区,宽松的外汇政策与资本的自由出入虽然是迪拜吸引物流、加工贸易等行业集聚的重要条件和实现其全球化和快速发展的重要基础,但这也为国际游资进行资本套利提供了温床,受国际经济形势影响较大,一旦遇到风吹草动,极有可能引起大量资本出逃、资金链断裂。

四、国际空港型自由贸易区提供的经验和启示

与其他类型自贸区相比,空港型自由贸易区或自贸区内的空港经济区具有较强的产业指向性,常以航空物流为核心,以航空制造、生物医药、旅游会展等临空产业为导向,区内常常集聚大量的客流、物流和信息流,因此其所产生的金融需求也具有较强的指向性。从美国孟菲斯、新加坡樟宜、迪拜三个空港型自由贸易区的发展经验来看,我国空港型自由贸易区在其发展过程中,不但需要结合我国国情借鉴上海自

贸区的金融改革经验,也需要学习国际空港型自由贸易区在提升金融功能方面的先进理念和建设模式,结合实际需求找准定位,在提升自贸区金融服务功能的同时,又能防范金融风险,营造良好的金融生态环境。

1. 围绕临空产业进行金融市场培育和金融产品创新

空港型自由贸易区一般以航空物流为核心,并衍生出航空制造、生物医药、旅游会展等其他服务业和高端制造产业,可通过建立专业化金融体系,让金融产品真正为实体经济服务,有效解决金融领域资源错配问题,从而对空港型自贸区建设形成强有力的金融支撑。因此,应鼓励金融机构与物流企业合作,在传统物流金融业务的基础上进行业务创新,通过整合供应商、生产商、分销商、需求商的信息构建金融合作平台,为整个物流供应链提供金融支持。可通过物流企业的托运、监管、信息咨询等职能,利用金融机构专业化技术条件,开展进出口信用证、进口未来货权融资、国际赊销贸易应收账款融资或规模化的应收账款池融资等国际贸易融资业务。^[7]另外,在发达国家,由于融资租赁是发展航空经济的重要金融手段,航空设备、医疗设备、工程机械等大型设备都可以借助融资租赁的方式来进行采购和销售,因此,可围绕自贸区重点发展的航空制造维修、电子加工或生物医药产业,发展与其相关的金融租赁业务,为第三方物流企业提供用于专用性资产投资的资金。

2. 运用多元化的投融资方式支持空港型自贸区的初期建设

目前,由于我国已设立自贸区的郑州、西安、成都等空港经济区均是以大型机场为依托,建设有铁路、公路、轨道线相连接的立体化综合交通网络,仅机场和轨道两种交通设施的建设就需要长期大量的资金投入,单凭政府的财政

支持难以为继。自2013年起,我国开始推行公私合营融资模式,鼓励各类社会资本通过特许经营、政府购买、股权合作等多种方式参与公共基础设施建设与运营。空港型自贸区应积极探索创新融资方式和信贷手段,通过PPP公私合营模式、发行债券和股票、创新信贷保险产品、申请国际低息贷款等,来支持区内交通基础设施与公用设施的建设。从国际经验看,通过BTO模式支持机场建设是非常可行的做法。可由航空公司向机场申请土地,用以建设符合机场发展要求的货站设施,待货站设施全部建成后,其所有权移交给机场,而航空公司则可通过获得货站硬件设施的有期限的经营权来进行营利。通过采用多元化的融资方式,充分利用民营企业的现金、技术和专业开发经验,能为政府减少大量建设成本,有效降低各方的投资风险,为空港型自贸区基础设施和公用设施建设提供有力的资金支持。

3. 建立健全外汇和资本流动监管体系

宽松灵活的外汇政策是吸引金融资源集聚、促进贸易便利化的基本条件。从国际型空港自贸区的发展经验可以看出,其产业的发展具有全球性、开放性和速达性的特征,这就要求资金使用的高度自由化。上海自由贸易实验区设立之初首先进行的就是人民币资本项目开放、存贷款利率市场化、区内投融资汇兑,以及人民币跨境使用便利化等金融制度的改革。因此,应给予空港型自贸区宽松的外汇政策、利率市场化、较少的信贷规模限制和平等的国民待遇等较为自由的金融政策,以促进区内产业与

贸易的发展。然而,如果自贸区的金融业务自由化和开放度过高,监管措施尚未完善,就容易导致自贸区成为资本套利的场所,产生大量非法外汇交易,严重影响国内货币和资本市场的正常运行。因此,空港型自贸区在对上海自贸区的金融改革经验进行复制和推广的同时,首先应建立起完善的监管体制,然后再根据实际需求逐步推广实施。

参考文献:

- [1] 刘渝阳,袁境. 以空港优势推动成都自贸区建设[J]. 西南交通大学学报,2014(11):67.
- [2] 新华网. 两部委联合出台关于临空经济示范区发展的指导意见[EB/OL]. (2015-07-06) [2017-07-06]. http://news.xinhuanet.com/air/2015-07/06/c_127990402.html.
- [3] 张永胜. 世界主要航空大都市发展经验及对郑州航空大都市建设的启示[J]. 河南商业高等专科学校学报,2014(27):30.
- [4] 张建鹏,黄菁. 新加坡经验对上海自贸区建设的启示[J]. 中国上海自贸区研究,2014(3):38.
- [5] Airport Council International. Annual world airport traffic report [EB/OL]. (2017-04-05) [2017-08-12]. <http://www.aci.aero/Publications/ACI-Airport-Economics-and-Statistics>
- [6] 朱一鸣. 郑州航空港经济综合实验区发展物流金融模式探析[J]. 金融理论与实践,2013(7):66.