

开发浦东 立法先行 (一)

周汉民
陈雍

今年4月30日,上海市人民政府召开新闻发布会,宣布开放浦东,开发浦东;同时宣布,经国务院同意,在浦东新区采取十条优惠政策和措施。

振奋人心的新闻发布会,在国内外引起轰动性效应。有资料表明,自5月2日至31日,已累计接待海外客商762批,国内880余批数千人次,其后每天仍有20多批外商络绎来访洽谈,势头有增无减。上海浦东已成为海外投资者关注的一大热点。

我们认为,成熟完善的政策进一步形成法律,才能创造优良的投资环境,而优良的国际投资环境又以优良的法律环境为前提。只有法律健全,政策明确,并辅之以具体的优惠政策和措施,浦东新区才能形成万商云集,近悦远来的国际一流城市的新区。

为了使浦东新区得以实施相当于经济特区和经济技术开发区的优惠政策和特殊措施;为了开拓外向型经济,参与国际竞争,新区尚须吸取其他国家和地区,特别是“亚洲四小”的经验。新区必须根据自身需要制定系列性的行政法规和经济法规,形成以法制健全著称的优良投资环境。

浦东新区的立法任务十分繁重。现就新区的立法原则和各个单行法规法律框架分别阐述如下。

一、浦东新区的立法原则

(一) 以公认国际法原则、规则、规章、制度为准则,并采取国际经贸通例的原则

浦东新区将建成国际性的一流新市区。新区立法必须充分采纳以条约、公约为渊源的公认国际法的原则、规则、规章、制度。由于新区的城市功能将以国际经济、贸易、金融和高科技为主,因此新区立法尚须吸取国际商务、银行、金融业务的贸易惯例和做法。例如,制定货物销售法规,应遵循和参照《联合国国际货物销售合同公约》和具体规定;有关国际商事仲裁应参照《纽约仲裁公约》;国际贸易和海事立法更要吸收国际商会颁布的贸易惯例。唯有如此,才能在维护国家的主权和权利的基础上与举世通行的贸易法规、惯例和做法相接轨。

(二) 确立国际合作发展经济贸易、科学技术、文化教育以及其它社会事业的原则

浦东新区的开发是一项规模宏大的社会工程。如果利用国内资金或者主要利用国内资金,开发的时间可能拖得很长,更可能丧失当前利用外资的机遇。根据中央领导同志的指示,浦东新区的开发,应坚持由地方自筹资金即利用外资和土地使用权有偿转让来筹措开发资金。筹措这两笔资金的成效,取决于新区开展国际经济合作的决心、新区优惠政策的实施及其法律保障。因此,在制定新区行政法规、经济法规时,应确立国际合作发展经济贸易、科学技术、文化教育以及其它社

会事业的原则,积极鼓励外商、台港澳商独资办企业。外资的利用、营运和经营应吸取国际经验,制定专门法规给予保护和管理。

(三) 实施互惠互利的原则

互惠互利原则是国际经济法普遍确认的原则。当前,国际经济形势有利于加快浦东新区的开发,国际经济形势基本看好,国际游资急于寻找出路。新区应抓住这一机遇,在经济法规中确立并保证实施互惠互利原则,吸引国际资金。

为了争取更多的国际投资,在一定时间内有必要在一些领域让出一些利益。譬如:工地使用权有偿转让的期限可以适当延长;允许外资企业以上海为中心将其商业活动向内地辐射;允许外国银行有一定的经营范围,等等。当然,这必须首先以维护国家主权和经济权益为前提;其次,在立法上应有明确条文规定给予海外投资者确能得到的实惠。在国际金融、国际贸易、人员流动、高科技发展和出口鼓励政策等方面都应有所体现。同时,还应制定明确的法规指导投资方向,保证产业结构的合理安排和经济发展阶段的实施。今后给予外商优惠措施,应考虑以行业为对象区别对待。

二、各个单行法规的法律框架

浦东新区的法律体系应是由中央到地方的塔形法律结构。由全国人大及其常务委员会、国务院授权上海市人大及其常务委员会制定各个行政法规和经济法规。现将各个主要法规的法律框架阐述如下:

(一) 基本法规——《上海市浦东新区开发条例》

本条例是上海市的地方法规,也是浦东新区的基本法规,应由上海市人大常委会批准颁布。根据全国人大常委会和国务院授权,上海市人大常委会尚需制定若干单行的行政法规和经济法规。因此,基本法规不需要订得很细,只要列出几项原则要点,根据这些原则要点既可放手工作,又有回旋余地,尚可通过工作实践,总结经验,有计划有步骤地逐个制订单行法规。

本条例不是《浦东新区条例》,而是《浦东新区开发条例》,实际上是浦东新区开发阶段的条例。因为建立浦东行政区划,组建一级政府是极其复杂的行政法问题,在新区未具一定规模,制订行政法规更加困难。因此,本条例仅突出新区的开发问题。待开发经营初具规模后,另行制定《浦东新区条例》。

本条例应包括七章:“总则”部份应包括立法宗旨、区划管理范围、投资人的法律地位、开发管理委员会的职能等;“行政管理”部份应规定政府开发管理委员会的十三项职权;“保税区:自由港制度”部份应规定从保税仓库到保税工业区、自由贸易区以至科学教育园区的法律制度。这些法律制度均需制订单行法规;“土地使用权有偿转让”部份应包括级差地租、土地定期增值税和土地使用权转移增值税、土地使用权转让与再转让、地政部门的分工职责以及上海市人大常委会依法制订《浦东新区土地使用权有偿转让条例》;“计划开发与规划使用”部分主要规定各类使用地的编制和划分;“优惠政策和特殊措施”部份规定市政府政策文件的效力和程序;“浦东开发公司”部份主要规定开发公司的职能。

（二）行政法规

1. 《上海市浦东新区行政管理条例》

本条例根据《上海市浦东新区开发条例》制定。由于浦东开发处于规划准备阶段，设立行政区划，组建一级政府是极其复杂的行政法问题。在新区未具一定规模，颁布实施本条例存在很大困难，因此近期不宜颁布。初创时的行政体制根据《上海市浦东新区开发条例》第二章“行政管理”部份施行。其要点应是：

上海市人民政府浦东新区管理委员会应设立若干行政机构对浦东新区行使下列职权：

- （1）审查、批准浦东新区总体规划和计划并监督实施；
- （2）审查、批准浦东新区公共设施建设项目并监督实施；
- （3）审查、批准浦东新区土地使用权有偿转让项目，代表上海市人民政府与中外客商签订土地使用权有偿转让合同；
- （4）审查、批准中外客商在浦东新区的投资项目，并依法保障投资人的合法权益；
- （5）协调浦东新区各行政机构的协作关系；
- （6）调解浦东新区内中外客商与银行、保险、税务、海关、邮电以及其它公用事业部门的一般争议；
- （7）为浦东新区企、事业所需职工提供来源，并保护职工的正当权益；
- （8）举办浦东新区教育、文化、卫生和其它公益事业；
- （9）维护浦东新区治安，依法保护中外居民人身和财产不受侵犯；等等。

为贯彻党政分开、政治和经济体制改革、简政放权的现行政策，《条例》规定浦东新区开发管理委员会是事权统一、精干有力的行政机构，负责审查、督促和协调之责，以小政府、多企业、大社会的经营管理机制高效率地推动新区开发工作的全面发展。

2. 浦东保税区两项法规

- （1）《上海市浦东外高桥保税区条例》（含自由贸易区、保税工业区）
- （2）《上海市浦东科学教育园区条例》

以上两项法规，都是国际通行的自由港区的法规。因为保税区是自由港的多种名称之一，同属外国商品可以免税进出的港口。这类港口划在当事国关税国境之外。外国商品除进出港口免缴关税外，且可在港区自由改装、长期储存或销售。

自由贸易区相当于三十年代美国设置的自由贸易区；保税工业区相当于六十年代发展中国家设置的出口加工区；科学教育园区相当于国外当代的科学工业园区。

科学工业区创始于 1946 年的美国“斯坦福科学工业园区”，其华语直译译名应是“与大学相关的清洁工业区”。园区是理工大学、科研机构和工业的集合体，以生产推动科研，以科研成果促进生产，以科研促进理工教育，以生产利润维持科研经费，加速培养能发挥实际作用的高级技术才能和经营管理人才，是在自由港条件下发展科技、教育的特殊制度。世界各国办区经验证明，园区的效益已无法用货币形式来表现。台湾省于 1980 年办区，新技术突飞猛进。八年来园区出口值已达 8.5 亿美元，1997 年预计可达 90 亿美元。

为发挥上海理工大学、科研机构优势，在浦东新区办区是可行的。对此，海外有关人士极表兴趣，有的已经提出搞“科学公园”和“研究中心”的初步设想，因此，必须加紧制定园区条例。其立法要点是：

- A. 国内大企业出资兴建园区的基本设施；

- B. 鼓励国内外大学、科研机构在园区设立分校和实验室；
- C. 鼓励国内外企业在园区设立车间、实验室、风险企业或“发明家摇篮”；
- D. 理顺园区科研成果的法律关系，使国内外大学、科研机构与工业企业分享权益，使硕士、博士研究生与论文指导教师分享权益，应使发明家与“发明家摇篮”等风险企业分享权益。

上述两项法规均有国际通例可循，也有外国成熟的法律可资借鉴。

浦东保税区主要的立法原则有五：

A. 建立坚强的权力机构进行切实领导的原则：

新区分属黄浦区、杨浦区、川沙县，不建立统一领导机构，新区将失去依托，更不能协调基层的协作关系，应该组成开发管理委员会。委员会由不同职权的领导干部组成。美国的自由贸易区特设委员会由商业部长、财政部长、国防部长组成，由商业部长牵头。浦东新区尚有对外经贸、工业、第三产业，机构可以扩大一些。建立管理机构是为了明确分工，各司其职，以避免疏漏。任何疏漏，都应视为不可宽恕的失误。

B. 严密封闭管理原则：

封闭管理是一线、二线隔离管理的制度。所谓“一线”，就是面对江海领陆的边境线，由边防军驻守；从海外进出保税区的人员、物资、交通工具，规定在特设的口子通过，由海关、公安、卫生防疫站把关，防止有害物资入境并防止不法分子偷渡。所谓“二线”，是指保税区与关税区的分界线。分界线可以采用挖沟、筑墙、架铁丝网或由军警穿梭巡逻方式加以隔离。实践证明，后列两种方式的封锁效果不免疏漏。“二线”通向关税区，设立进出口子，由公安、海关实行检查，防止免税区物资走私入境。封闭管理二线是民族经济的生命线，保税区免税物资走私入境，将使民族经济遭受灾难性的破坏，因此，绝不能把对外开放的港口办成对内走私的后门。

C. 严格依法治区的原则：

保税区放宽对外贸易的限制，放宽外汇管理的限制，放宽人员进出的条件和手续，但是，务必使这些特殊措施形成严密的法律制度。唯有如此，才能使新区管而不死，放而不乱。必须禁绝一切有法不依、执法不严的丑恶现象。

D. 严格控制开放、开发和建设进度的原则：

开放、开发、建设必须在统一指挥下分期进行。开发区必须由小到大，开放一片，开发一片，未经宣布开放的区域不准开发。只有开发一片，建成一片，成效一片，再开发一片，才能使新区有步骤有计划的建成。香港、新加坡、广东省经济技术开发区都据此取得成功。全面铺开，建设新城市，必将导致基建盲目发展，人为造成物资和资金的紧张关系。

E. 加强治安保卫的原则：

保税区是五方杂处的国际性市区，在保障各国善良风俗的前提下，坚决与国际犯罪进行斗争。严厉禁止吸用、贩卖毒品以及卖淫宿娼等违法犯罪行为。

3. 《上海市浦东新区土地使用权有偿转让条例》

由于浦东新区土地使用权有偿转让的规模很大，项目繁多，方式方法灵活多样，以“地块批租”为主要形式的《上海市土地使用权有偿转让办法》不敷应用，应根据浦东实际需要另行立法。

《上海市浦东新区土地使用权有偿转让条例》包括总则、地政管理机构、土地使用权有偿转让范围、土地使用权再转让、抵押与出典、地价及土地定期增值税和转让增值税、土地使用年限和土地回收、土地使用权有偿转让的法定程序等九章。关于土地使用权有偿转让的方式，除地块批租外，还应增加土地批租、中外合作开发转让以及预期批租（相当于香港的“批地花”）等四种方式。

4. 《上海市浦东新区规划开发条例》

本条例根据《上海市浦东新区开发条例》授权制定。本条例应根据上海市人民政府规划设置的五个综合分区：外高桥——高桥分区；陆家咀——花木分区；北蔡——张江分区；庆宁寺——金桥分区；周家渡——六里分区进行规划使用。

本条例应包括五个要点：

(1)城市固有土地无偿征收与妥善安置；(2)农村集体所有土地有偿征用；(3)计划开发；(4)规划使用；(5)新区的具体规划、城市土地的使用、各项建设的规划管理、违法处罚问题。

5. 《上海市浦东新区外国人出入境、居留登记条例》

本条例在国家现行法规的基础上，放宽外国人出入境、居留的自由度，简化申报、检验手续，给予外国投资者以更多的方便。

6. 《上海市浦东新区居民户籍条例》

当前，上海市的人口结构是“市区挤、郊区乱、农村散”。由于浦东开发的轰动效应，极有可能形成盲流毕至，老幼咸集的混乱局面，使浦东新区形成挤、乱、散俱全的烂摊子，为此，必须制定本条例严格控制人口进出。

本条例规范内国人在新区居住、迁入迁出以及其它户籍事项的登记和变更。

内国人包括国家公务员及其家属；国营、集体、三类外商投资企业的职工及其家属；县城及设镇建制的职工及其居民；农村村庄和集镇的农民和职工；原居住新区的外地行商走贩。

内国人还包括持国家护照的旅外华侨；持回乡证的港澳居民；持我驻外使馆或中国旅行社签发旅行证明书的台湾同胞。

为防止新区人口恶性膨胀，除原住居民外，应采取严格控制办法，严格区别常住、暂住人口，禁止无正式证件的人口在商租用土地上居住。

为鼓励国内外投资人在新区投资，新区实行国外商业移民办法，给予投资人申报的亲友以居住权。

7. 《上海市浦东新区居民住宅经营管理条例》

本条例根据《上海市浦东新区开发条例》制定。本条例立法要点有三：

(1)允许外商租地造屋，其房产产权按年期出售、出租。

(2)房屋质量决定房屋的使用年限，并依此决定租地年期。一般规定，简陋房屋可使用五十年，租地年限限于五十年，届时房屋报废，土地回收；高标准房屋如核定使用七十年，租地合同先租五十年，附加条款届期续租二十年，年期内的房产产权允许转让、抵押、继承。

(3)高级住宅允许侨资兴建，产权一般规定为五十年，允许在年期内出售、出租、转租。

(4)中级住宅一般规定使用年期为五十年。作为商品房向居民出售，其建筑质量牢固者，允许届期维修，继续使用二十年。

(5)市政府建造简易住宅，解决原住居民的住房困难。

8. 《上海市浦东新区房屋和其它建筑物管理条例》

本条例根据《上海市浦东新区开发条例》授权，应规定房地产管理机构的职权和职能，房屋及其它建筑物的质量使用年限和土地使用年限，房屋和其它建筑物所有权人的权利和义务，房屋和其它建筑物所有权的转让、租赁、转租、分租、抵押、出典和继承、房屋预售，房屋和其它建筑物的年限终止时房屋报废和土地回收。

除上述条例外，还应拟订下述条例作为配套：

9. 《上海市浦东新区公共设施条例》

论如何利用普遍优惠制 扩大我国制成品出口

汪尧田

普遍优惠制一般简称“普惠制”是发达国家进口发展中国家制成品、半制成品、包括加工的食品(如罐头食品等)在关税上给予后者一种普遍的、非歧视的、非互惠的关税减免的优惠待遇。这种优惠待遇在发达国家的关税分栏上不仅低于普通关税,而且比最惠国税率还要低,一般只征收很低税率甚至免税进口。

普惠制是发展中国家联合起来经过多次多年的努力而争取得来的,虽然目前普惠制对发展中国家来说,由于在给惠产品范围、税率以及申报手续等方面还存在不少限制和麻烦,但这种制度的建立对于发展中国家发展制成品生产和出口,打破西方发达国家的保护主义关税壁垒还是起着一定的作用。

我国目前还是属于低收入的发展中国家,因此,现在除美国由于某些原因尚未给予我国以普惠制待遇外,绝大部分的发达国家都给予我国以普惠制待遇。但是,我国有些出口企业对于普惠制不大了解,或者由于缺乏操作程序,往往因此丧失了出口企业应当获得的经济利益。所以,我国的出口企业应当了解普惠制的一些特点,以及给惠国、受惠国情况和对我国扩大制成品出口的意义。

一、普惠制的一些特点

现行的普惠制有以下一些特点:

(一) 根据关贸总协定第四部分第36条(己)9款的规定:“缔约各国应单独或联合作出自觉和有目的的努力,为实现这些目的而采取措施”。这就是说,发达国家只是单独或联合作出自觉的努力,因此,普惠制不是发达国家和发展中国家的契约或协议,而是由发达国家单方面确定受惠国、受惠产品范围、受惠税率的减免幅度以及其它程序上的规定。发达国家既可确定受惠国,也可随时取消受惠国的普惠制待遇。某些发达国家认为普惠制是对发展中国家的一种“援助”的方式,因此,在发达国家认为不需要对某个发展中国家进行“援助”时,就可单方面取消普惠制。

(二) 作为给惠国的发达国家为防止从发展中国家按普惠制进口的商品数量过多,影响对本国产品的保护,因此,大都规定有“保障条款”,即受惠国的产品出口到某给惠国如超过一定数量,被

10. 《上海市浦东新区建筑条例》
11. 《上海市浦东新区工商登记条例》
12. 《上海市浦东新区工商税收条例》
13. 《上海市浦东新区外高桥港区条例》
14. 《上海市浦东新区工业小区条例》
15. 《上海市浦东新区文化博览中心条例》
16. 《上海市浦东新区保护租用土地私有建筑物条例》

(待续)