

论上海外高桥保税区的发展态势

倪 建 林

外高桥保税区成立之初,即以自由贸易区为发展目标,并在短短五年内取得令人瞩目的成就。但事实证明,外高桥保税区与国际上所认同的自由贸易区还存在着很大差

距。如何解决外高桥保税区发展进程中所遇到的问题及最终实现自由贸易,便成了当前亟待解决的问题。本文试就这一问题作初步探索。

一、自由贸易区的基本特征及功能

《关税与贸易总协定》第24条第8款(乙)项规定:“自由贸易区应理解为由两个或两个以上的关税领土所组成一个对这些组成领土的产品的贸易,已实质上取消关税或其它贸易限制(在必要时,按照第11~15条和第20条规定准许的,可以除外)的集团。”欧盟和北美自由贸易区即属此类。对于一国境内的自由贸易区,关贸总协定虽未作规定,但和实现全球自由贸易的终极目标是一致的,所以并不排斥这种自由贸易区的存在。

本文所要讨论的自由贸易区就是指位于一国境内的自由贸易区。我们通常把这种自由贸易区简单描述为“境内关外的区域。”

自由贸易区通常设于交通便利的港口,是整个港口或港口的一部分。例如香港整个港都是自由贸易区,称“自由港”,而德国汉堡自由贸易区只是汉堡港的一部分。其实,自由贸易区也不一定全部是位于港口的,在交

通便利的飞机场或铁路枢纽地区,也可设有自由贸易区。

纵观世界各国的自由贸易区,发现它们具有如下的共同特征:

第一, 关税豁免 这是自由贸易区最主要的特征。也就是说,外国商品可以免税进入区内,在区内进行加工和重新包装后,还可以免税再出口。自由贸易区能发挥重大的国际贸易功能,也在于此。

第二, 施行特殊的海关监管模式 各自由贸易区海关监管的共同原则是:(1)强化进入国内市场货物的卡口监管,严惩走私行为;(2)货物入区备案,区内储存不监管,出区核销;(3)简化报关手续,实行电脑监管,使货物进出方便快捷;(4)免征关税。自由贸易区的海关监管模式是“一线放开、二线管住,区内自由,管住卡口;管出不管进”。

同。美国作过的一项调查发现,美国约20%的人口是积极的绿色消费者,但其中的一半人认为,市场上大多数绿色产品价格过高,而性能不如原来的产品。

上述这些特性的各种不同组合构成了广泛的类型不同的绿色消费者行为,探讨绿色消费者行为及其特性有助于企业进行成功的绿色营销活动。这是值得重视的。

第三, 不存在任何贸易限制, 采取优惠措施促进贸易

由于自由贸易区实行货物自由进出的政策, 所认众多的非关税壁垒等贸易限制措施并不适用自由贸易区。例如, 进入区内的货物数量不受一国对进口货物实行数量限制措施的限制。另外, 各国一般不采取进出口经营权的限制, 即自由贸易区内外注册的企业均可利用自由贸易区开展进出口贸易活动。在不采取贸易限制的同时, 各国都采取了优惠措施来吸引外资, 扩大贸易规模。优惠措施主要体现在税收优惠和提供价格低廉的土地和劳动力及优良的基础设施上。一般说来, 发展中国家自由贸易区的优惠措施较多, 而发达国家自由贸易区的优惠措施较少; 自由贸易区发展初期时的优惠较多, 而发展后期优惠较少。

第四, 处于设区国的政治管辖之下, 但处在关境之外

设区国政府对自由贸易区的政治管辖, 体现的是国家主权原则。任何属于国家领土内的区域, 国家都有权管辖, 这是国际法的一般原则。正如前文所述的, “大自由贸易区”属几个关税领土组成, 一国就不可能对其他国家的关税领土实行政治管辖。自由贸易区是关境之外的区域, 体现了设区国政府对自由贸易区实行特殊的关税政策, 其也正是设立自由贸易区的初衷。

以上特征是自由贸易区最主要的一些特征, 当然绝不仅限于这些特征。一般认为, 自由贸易区的特征, 决定了它具有如下功能:

1. 贸易功能 包括: (1) 进出口贸易。区内企业可以在区内区外进行进出口贸易。货物从本国市场进入自由贸易区, 一般视为出口。同样, 货物从区内进入本国市场, 则视同进口。(2) 转口贸易。区内企业可以以自

由贸易区为依托, 把外国的商品在区内进行仓储和简单加工包装后转运至第三国。(3) 区内贸易。指区内企业间的直接贸易或贸易代理。

2. 出口加工功能 指吸引外国投资者到区内投资, 发展出口加工工业, 以带动本国的民族工业发展。

3. 仓储功能 指在自由贸易区设保税仓库, 用于商品的仓储, 可以使外国货物不办理进口手续就可以连续长时间处于保税状态。同样, 仓储的对象也适用于加工后待出运的货物。

4. 展销功能 区内企业可以开展商品展示活动, 促进商品的销售。

5. 商业零售功能 以自由贸易区的优惠政策开展商业零售, 可以吸引众多的消费者前往区内购买。但并不是所有的自由贸易区都允许开展商业零售。

6. 金融和货运等服务贸易功能 在自由贸易区开展离岸金融业务, 为区内或区外企业融资, 也是自由贸易区的一大功能。自由贸易区一般都在港口, 所以其可以大力开展货运服务。

7. 其它功能 包括咨询、信息、旅游、餐饮和娱乐等。这些功能可以视为与其他重要功能相关的辅助功能。

通过以上对自由贸易区的基本特征和功能的功能的分析, 我们发现, 世界各国并没有采用“保税区”的提法。即使有“保税”的提法, 也只是指保税仓库区。而保税仓库区与自由贸易区相比, 其“自由”的程度大大受到限制, 一般只起到保税仓储的功能, 且所涉及的区域极为有限。我们不能把保税仓库区视同自由贸易区。

二、外高桥保税区向自由贸易区发展的条件分析

外高桥保税区在近期内, 虽不可能发展成同国际上发达的自由贸易区一样的区域,

但已具备了向自由贸易区发展的有利条件。

首先, 得天独厚的地理位置优势, 使外高

桥保税区具备了良好的发展基础 外高桥保税区地处浦东新区,位于长江口与东海的交汇口,属长江口岸线中部;具有正处于开发的外高桥港口,离我国第一大港——上海港也很近;从航运交通的角度看,无疑是最佳的地理位置。这与世界著名的德国汉堡港自由贸易区一样,具备了优良的港口优势。

其次,长江三角洲地区强大的经济实力为保税区的发展提供了坚实的经济基础

上海,作为全国最大的工商业城市和即将成为闻名的国际经济、贸易、金融中心,无疑是保税区发展的重大经济依托。特别是自中央决定开发开放浦东新区以来,浦东以极大的魅力吸引着海内外著名企业落户,显示了其前所未有的发展潜力。浦东的发展必然会推动保税区的发展。另外,外高桥保税区地处长江三角洲和长江流域的龙头,众所周知,长江三角洲地区是中国经济实力最强的地区,以如此强大的地区作经济后盾,必将发挥其应有的功能。而且,保税区的发展又可以辐射到这些周边地区,从而进一步带动这些地区的经济发展。

第三,已初具规模的基础设施和交通设施,为保税区的发展提供了较好的“硬环境”

目前,外高桥保税区封关总面积已达5.5平方公里(将来达10平方公里),商贸大楼、办公楼、交易市场、展示大厅、标准厂房、保税仓库等建筑总量已达3000多万平方米。在交通上,已有快速通道——杨高路直通保税区,并拟建通往保税区的外环高速公路、铁路和国际机场等交通设施。

第四,优惠的政策措施为保税区的发展提供了必需的“软环境” 世界各设区国政府都对自由贸易区作了有别其它地区的优惠政策。同样,我国政府也对保税区给予了相当优惠的政策措施,如采取了免征关税、免领进出口许可证和特殊的海关监管等措施。这些措施,对境内外客商是颇具吸引力的。

诚然,目前外高桥保税区向自由贸易区

发展也存在如下不利因素。

第一,政策不到位,政出多门和政策的多变,是影响保税区发展中最为不利的因素

我国政府虽然给予了保税区许多特殊的优惠政策,但一些政策还难以落实,从而难以吸引更多的客商落户,即使落户的企业也没享受到很多优惠待遇的感觉。这主要体现在:(1)小区内企业没有被赋予进出口经营权,需由区外外贸企业代理,带来诸多不便,很难使这些企业进一步拓展进出口贸易。(2)原来规定货物从国内市场进入区内就视同出口而给予相应的出口退税待遇政策改变后,就影响了企业的贸易积极性。(3)目前进出保税区货物必须向海关作两次报关,手续繁琐不便,影响区内企业的贸易活动。(4)政策多变,94年1月份海关对20种进口办公用品取消进口关税和进口环节增值税的免税优惠措施后,加大了区内企业的进口成本,从而动摇了投资保税区的信心。

第二,管理法规的滞后和不完善 至今我国没有一部统一的保税区管理法规,而是依赖于各地方政府。上海市政府和海关总署对外高桥保税区的管理虽然制定了相应的规章,但与国际上完善的自由贸易区立法相比,显然显得极为不够。而外商是极其看重法律的保障作用的。

第三,“港区分离”的不便和交通设施的有待改善 进出口货物的装运仍需依赖于上海港现有的关港来进行。进出口货物由关港装卸后,再转运至保税区。这样不仅增加了成本,而且有关手续也要重复进行,耗时费力,工作效率很低。同时,港口的业务发展因缺少保税区大量业务的支持,以致运能闲置,设备利用率下降。另外,由于交通设施有限,使建成的大量保税仓库因没有货源而闲置,影响保税仓储功能的发挥,同时也影响了保税区房地产市场的发展。

由上可见,外高桥保税区不改变这些不利条件,就难以实现建成自由贸易区的目标。

三、外高桥自由贸易区的功能定位与目标模式

由于外高桥保税区的最终发展目标是自由贸易区，我们就暂且把其称为外高桥自由贸易区。那么，未来的外高桥自由贸易区究竟应实现什么样的功能？以什么模式为其最佳模式？

笔者认为，未来的外高桥自由贸易区的功能应定位在以贸易功能为主，出口加工、仓储、融资等其他功能为辅，实现贸易、投资、金融一体化发展、齐头并进的局面。同时，实行“港区合一”，建立以备案制为中心的进出境申报制、以稽查企业帐册为核心的后续管理制度和卡口监管制的自由贸易区海关监管制度，并最终实现完全的自由港为其最终目标模式。具体分析起来，有如下几点：

1. 选择以贸易功能为主，出口加工、仓储、融资功能为辅的功能定位，是符合外高桥保税区的实际情况的 统计资料表明，截至95年7月底，外高桥保税区共批准进区项目1797个，其中贸易性项目1528个，占85%。在95年1~7月批准的417个项目中，贸易性项目389个，占93.3%，其中7月份批准项目85个，贸易性项目有81个，高达95%。外高桥自由贸易区的贸易功能应包括进出口贸易、转口贸易和区内贸易，特别是要大力加强其进出口贸易功能。因为这一功能由于受到现行外贸经营权制度的限制而远没有发挥出来。同时我们要强调的是，虽然出口加工型企业在外高桥自由贸易区已为数不少（为138家），但出口加工功能只能作为外高桥自由贸易区的辅助功能。只有澄清这一点，我们才可以澄清外高桥自由贸易区和金桥出口加工区的区别，避免外高桥自由贸易区和金桥出口加工区盲目争夺项目的混乱局面。

2. 实行贸易、投资、金融一体化发展，齐头并举，是为了发挥自由贸易区的整体功能，全面带动外高桥自由贸易区、乃至浦东新区，

自上海和周边地区经济的发展 我们在举办贸易性、出口加工型企业的时候，不能忽视的是自由贸易区金融业的发展。国际上日益蓬勃的离岸金融业务，在我国迟早是要开展的，而外高桥自由贸易区凭借其得天独厚的优势，是最好的试验场。金融业在外高桥自由贸易区的全面开放，也不只是离岸金融业务的开展，而应扩大到保险业、证券业等的开放。同时，咨询业、旅游业、房地产业等服务贸易业功能也应全面发挥。

3. “港区合一”的模式是国际上通行的自由贸易区模式 实现外高桥自由贸易区和外高桥港口的合并，即把港口并入自由贸易区，才可以解决当前货物进出区内手续繁琐、不便的状况，真正实现“以港兴区”、“以港带区”的目标，把外高桥自由贸易区建成真正的自由港。“港区合一”后的外高桥自由贸易区，其货物集散功能也将得到发挥。

4. 实行“港区合一”的同时，外高桥自由贸易区的海关监管模式也应作重大改革 借鉴国际经验，建立以备案制为中心的进出境申报制、以稽查企业帐册为核心的后续管理制度和卡口监管的海关监管模式。所谓“备案制”，是指以向海关备案的方式代替现行的报关方式。其具体做法是：对自境外运入自由贸易区的货物和从自由贸易区运往境外的货物，区内企业凭合同、商业发票和货运单证并填自由贸易区进出境货物登记本向海关备案登记。实行备案制的核心是为了解决二次报关问题。“稽查制”是指对企业帐册、凭证和备案、报关单证的稽核，以便海关实行总体性核销、通道监控式卡口管理，亦即在从境外进入自由贸易区和自由贸易区运往境外的通道卡口对货物的进出进行监管。这种国际通行的海关监管模式可以大大减轻海关的工作量而对进出区域的货物监管得到加强，改

变目前外高桥海关监管重点专注于企业的监管方式。

四、外高桥自由贸易区的发展前景

根据外高桥自由贸易区功能定位和目标模式的确定,外高桥自由贸易区的发展前景是广阔的、充满诱力的。同时,WTO的各项原则也对外高桥自由贸易区的发展前景提出了要求。笔者认为,外高桥自由贸易区会在全面自由化的前景下,走逐步开放之路。

首先,按WTO市场准入原则,必将使外高桥自由贸易区的贸易主功能得到深化

按市场准入原则,我国将进一步开放国内市场,允许国外的商品进入本国市场。这将会给区内的企业提供广阔的市场前景和贸易机会。只要适时放开外贸经营权(可以考虑在区内试行外贸经营权登记制度),区内区外的进出口贸易量会大幅度增加。尤其是国外著名跨国公司会看中我国潜力极大的国内市场而纷至沓来,开展进出口贸易。届时,外高桥自由贸易区的贸易主功能才会得到全面体现。

其次,按照WTO逐步开放服务贸易的原则,外高桥自由贸易区的服务贸易必将全面适度开放

特别是金融业的逐渐开放,凭借外高桥自由贸易区宽松的环境,可以吸引外资银行和大的财务集团进驻自由贸易区,从事外贸结汇、国际借贷、非居民存款业务等。可以在外高桥自由贸易区进行允许外资银行开办人民币业务的试点。在自由贸易区,开办离岸金融业务是迟早的事。离岸金融业务的开展,可以吸收大量的境外资金,为区内区外企业及自由贸易区本身的建设提供融资,为早日把上海建成国际金融中心起应有的作用。同时,一直在我国尚未开放的保险业、租赁业、证券业也可在自由贸易区试点开放。随着其他缔约国按WTO无歧视待遇和国民待遇原则提出的要求,各国的保险机构必将纷涌而至。另外,外资的咨询业、航运业也因限制的取消而涌至自由贸易区。这些行

业的全面开放,将会促进自由贸易区的服务功能全面发挥。

其三,海关监管制度的改革,将使外高桥自由贸易区真正成为“境内关外”的自由港

一旦实行备案制的报关方式、稽查制的后续管理制度和卡口监管模式,必将使报关手续变得极为简单的同时使海关的监管力度得到加强。海关通过发达的EDI管理系统,使自由贸易区的管理机制有效运作。这时的外高桥自由贸易区才可成为进出自由、手续简单、监管严密的自由港。

最后,外高桥自由贸易区的发展最终将步入法制化轨道,并随着自由贸易区的发展,各项优惠措施也将作逐步调整

自由贸易区的管理并不能完全依赖于多变而又不统一的政策,必须有一套完善的、统一的、稳定的法制来管理。为此,应尽快出台一部专门管理自由贸易区的《自由贸易区法》或相应的行政法规。同时,加强执法力度,严惩违法行为,特别是走私行为,才会使自由贸易区健康发展。各项优惠措施,如出口退税政策,在近期内应得到落实,但随着自由贸易区的不断发展,这种措施应逐步取消。除了关税免征以外的其它税收优惠措施也应随自由贸易区的发展壮大而逐步取消,把自由贸易区办成一个真正只有关税豁免而又没有任何贸易限制的自由区域。因为真正吸引外商的不是自由贸易区各项“超国民待遇”式的优惠措施,而是其优良的投资环境、良好的贸易机会和极大的国内市场潜力。

相信,随着我国社会主义市场经济的不断深化和对外开放的不断扩大,并随着上海这样一个国际经济、贸易、金融中心的建成,一个现代化的、高度开放的、与世界市场经济接轨的自由贸易区必将屹立在世界的东方。