中国保税区：走向理性发展新阶段

林 锋

摘要 本文阐述了我国保税区建设从建立初期的土地开发进入到以功能开发为主的新阶段。归纳总结了期间的三大转变。提出了在跨世纪的新形势下及随着我国加入WTO的时间临近，我国保税区发展如何抓住机遇和挑战，使本身运作机制更加规范和符合国际惯例的对策研究。

关键词 保税区 硬软环境 区港合一 辐射功能

自1990年9月国务院批准建立上海外高桥保税区以来，全国已建立了15个保税区。1998年全国保税区共完成国内生产总值155.01亿元人民币，比上年同期增长40.8%，实现销售收入1 005.6亿元人民币，比上年同期增长19%；完成进出口货物总值91.91亿美元，其中出口37.15亿美元，进口54.76亿美元。有的保税区已成为地方新的经济增长点和出口基地。保税区的开发建设表明，伴随着保税区从无到有、从小到大的发展过程，保税区已进入了跨世纪的理性发展新阶段。

一、中国保税区步入跨世纪理性发展新阶段的三大转变

保税区建立初期大多以基础设施建设和形象建设为主，以土地开发和房地产建设为主要内容。经过8年的建设，全国大多数保税区已完成了基础设施建设的初期投入，进入到以功能开发为主的新阶段。如果说与开发初期相应的认识水平处于感性认识阶段的话，那么，近几年来开发的实践表明，保税区已进入了理性发展的新阶段，并以初期发展的经验反过来指导实际，使其进入了更成熟、更规范的集约化经营的新阶段。这一阶段出现了如下一些转变：

1. 由硬环境建设为主向软环境建设为导向转变 保税区建设初期，其建设重点是把规划中的原始地块开发变成所需的仓库、厂房、办公大楼，这是一个城市化的过程，从唯物主义的观点来看，进行有效的基础设施建设是前提条件。8年以来，区内硬环境建设已初具规模，并逐步转向以软环境建设为导向，这些软环境建设主要包括如下一些内容：

(1) 加强招商后续服务。从开发初期的招商前期服务到目前的后续服务，表明保税区的对外招商上升到一个新水平，后者比前者更理性、更成熟。由于后续服务的加强，区内形成了前后衔接的配套招商服务，使进区企业运作更稳定，区内的投资软环境更上一个新水平。

(2) 重视法规建设，依法治区。保税区作为“境内关外”的特殊区域，运作必须既符合我国的法律规范，又符合国际惯例，体现其独特的政策环境。经过8年的探索，设区地逐步建

立了配套的地方法规。例如,上海市于1996年底通过了《上海外高桥保税区条例》,福建省福州保税区则先后出台了《福州保税区优惠政策40条》等系列政策。这些法规条文的出台,标志着我国保税区已由感性的经验认识上升到理性总结认识的阶段。

(3) 以软环境建设为主导,软环境与硬环境联动发展。在硬环境建设已初具规模的时候,各保税区及时将建设的重点转向以软环境建设为主导、硬环境建设相配套的开发战略上。这种经营战略的转变,无论从理念上还是经营效果上都较原来上了一个台阶,上海外高桥保税区率先在区内部分中外大型企业试行无纸化纳税申报,形成了企业、税务、银行"一条龙"管理体系,既方便了企业纳税申报,又提高了税务机关的办事效率。此外,外高桥保税区还实施了区内企业联网工程,并通过英特网络开辟保税区专栏等,利用现代化信息传播手段,大大地改善了保税区的软环境。为了迎接保税区新一轮的发展,各区正以"创一流投资环境"为宗旨,进行第二轮的基础设施建设。外高桥保税区拟在周边地区修建轻轨、港口码头,以及联接机场、过江大桥的道路交通等配套设施。张家港保税区则开辟了与上海虹桥机场的"空中通道",便利了区内的企业开展转口贸易等经营,优化了区内的投资环境。

按可持续发展理论指导保税区软硬环境建设是当前保税区建设的一个重要特点。各区在进行软硬环境建设时,对如何构建经济、社会、环境协调发展的问题予以高度重视,各保税区从建区一开始就高起点做好科学规划,对区内的污染从严控制,同时注意绿化环境的建设,使其成为经济、社会、环境协调发展的可持续发展的现代化小区。

2. 功能开发转向内涵开发 保税区功能以贸易、仓储、出口加工定位,随着近年来功能开发的深入,贸易功能开发的内涵已由进出口贸易为主深化到服务贸易、转口贸易领域,仓储功能开发深入到与物流分拨相结合的储、运、配送等综合性一体化服务领域,出口加工功能开发则深入到高科技领域。这些功能开发的深化,使保税区对内对外两个辐射功能得以加强。

3. 增长方式向以国际市场为导向的集约经营转变 90年代上半期,我国保税区引进外资处于开创时期,伴随着房地产开发扩张的招商引资是保税区主要的增长方式。近几年来,随着保税区功能开发的深入,保税区的增长方式逐渐转向以楼招商、以地招商的集约化经营新阶段,由此带来经营方式的一系列变化。

(1) 由筑巢引凤到以楼招商、以地招商。为适应90年代初大量外资涌入的招商形势,"筑巢引凤"是当时主要的经营策略。随着招商形势的变化,这种粗放式的经营方式已日益不能适应新形势。对此,各保税区制定了"以楼招商"、"以地招商"新策略,以招商市场的需求为依据,既可盘活现有的房地产存量,又可以新的投资带动新的房地产开发。市场经济的理性认识在于对市场需求规律的把握。这一转变表明,保税区对招商市场的认识已由感性上升到理性阶段,使保税区在取得良好的经济效益的同时,具备了良好的抗风险能力。特别是在此次亚洲金融危机中,我国保税区总体情况良好,便是有力的证明。

(2) 面向国际国内两个市场的招商方式。面对招商市场的激烈竞争,国内各保税区纷纷采取对策,发挥自己的优势,面向国际和国内市场,采取了一些符合市场需求特点的招商方式,取得了良好的效果。例如,福州保税区根据自身特点,发挥其与台湾隔海相望的优势,创立了"个性"招商的新招法,吸引了大量台资入区,目前,台资占全区投资总额的40%左右。"体育招商"则是上海外高桥保税区别出心裁的新招法。1998年,上海外高桥保税区联合发展有限公司利用生活区的地块引入外资建立了国内第一个橄榄球场,既盘活了资源,又

美化了环境,还由此带动了一些项目进区,“一石三鸟”,起到了意想不到的效果。

(3) 资产经营。国内大多数保税区的最初起动资金来源于国家批转给开发公司的土地资本。负债经营是各保税区的共同特点,近几年来,各保税区在资产经营方面已有了良好的开端,不仅使国家初始投入的土地资本在量的方面有所增值,而且在质的方面有所改变,原来国家投入的是农田或海滩,经过几年的开发,有的已成为厂房、楼房林立的城市化区域,以每平方米土地计算产出效益远远高于初始投入的土地产出效益。其次,保税区在开发经营中普遍实行了产业资本与金融资本的结合,这种结合有多种形式,如股份制、中外合资、国际贷款等形式,使保税区开发体制的所有制形式,在公有制为主体的情况下,采取了多种实现形式,保证国有资产的增值。数年的资产运作表明,我国保税区在资产运作方面,已在国内率先突入了世界现代金融领域。例如,上海外高桥保税区于1996年率先获准建立了一级有保荐美国存托凭证(ADR),于当年在美国开始柜面交易。

与金融资本的结合,特别是以现代金融形式与金融资本结合的有效尝试,促进了保税区开发企业的现代企业制度建设,使这些企业以更加符合市场经济的规范进行运作,确保了国有资产的保值增值。

二、发展趋势与对策研究

1. 总量控制、适度增长;流动开发、有效经营 90年代前期是保税区开发的第一个高潮阶段,此后,全国保税区已形成了相当的规模,而90年代后期,特别是延续了近两年的亚洲金融危机,以及全国房地产热的退潮,对保税区不无影响。目前,国内一些保税区都不同程度地存在着房地产空置现象。因此,为了有利于下阶段保税区的功能开发,国内对保税区开发必须实行总量控制,根据招商市场需求情况,适度增长。保税区的发展近期内以盘活存量为主,增量则根据招商市场的情况滚动开发,使已经投入的资产尽快产出效益。

2. 健全法制,尽快出台全国性的保税区条例和实施细则 目前,全国有不少保税区已获地方性的法规,使保税区规范运作有了依据。但由于是地方性的法规,使我国在出台一些全国性的经贸法规时,如何把保税区作为一个特殊区域来看待,而缺乏依据。建议国家有关部门加快研究,尽早形成成果。因此,今后各设区地方政府的重点是依据全国性的保税区条例,拟就出具有地方特点的实施细则,使保税区的运作既有规范性,又有灵活性。

3. 扫清认识障碍,增强保税区对内辐射功能,开拓内需市场 保税区开发招商的主要目标是海外市场,但随着亚洲金融危机的爆发,以及招商市场的竞争日趋激烈,在这种形势下,保税区今后几年的发展目标应定位于:在保持对外招商的良好势头的同时,努力创造开拓国内招商市场,引导国内大中型企业利用国家政策和区内优势,开拓国际和国内市场,使保税区真正成为连接国际国内两个市场的窗口。

目前开拓内需市场的主要障碍来自认识不足。由于宣传的力度不够,国内企业对保税区的政策认识较模糊,特别是对保税区的出口加工、贸易、仓储三大功能对内地企业的意义认识不足(这种操作是符合保税区法律规范的操作)。对此,国家应加强对保税区法规的宣传,在国内企业界尽快普及相关知识,调动国内企业参与开发和建设的积极性。

4. 加强各保税区区港合一的建设 目前国内各保税区在实行区港合一经营体制时,都不同程度地存在一些障碍,其一是体制障碍,由于港区双方分属不同的条块管理,双方的

产权亦分属不同的条块，因此，区港的联合必须走出一条在现有产权关系不变的情况下的条块结合的新途径。这是一个体制创新的过程，这个过程不是短期内可解决的。其二是利益机制障碍。区港双方合作项目的利益如何分配，风险如何分担，这一系列问题是区港合作所面对的实际问题，如果区港双方不能在经济利益方面达成共识的话，区港合一很难进行。其三是区港合一后的各种管理如何协调，做到各方有序，活而不乱，这也是一种体制创新。

对此，为了抓好区港合一，建议有关部门从抓好一个试点区开始，探索保税区区港合一的路子。区港合一的基本手段不外乎两种：一是行政手段，由保税区地方行政部门和港口行政部门行政体制的结合，从行政体制上合一；二是经济手段，即由区港双方共同投资组建经济联合体，利益分享。从目前推进区港合一较顺利的保税区的经验来看，行政手段和经济手段相结合的方法是区港合一较有效的方法，如果辅之以国务院有关部门的协调，保税区的区港合一步伐将大大加快。

5. 加强我国加入WTO与保税区对策的研究　首先，我国加入WTO后，保税区要不要存在？笔者认为，WTO的基本原则与保税区的宗旨是并行不悖的，因此，我国加入WTO以后，保税区依然有存在的必要。但是，我国加入WTO以后，保税区究竟面临哪些机遇？哪些挑战？我们需要进一步研究。笔者认为，WTO的自由贸易原则、过境自由原则等对保税区的发展既是机遇又是挑战，可以说，后十年里，在我国改革开放的内力推动和我国加入WTO的外在压力推动下，保税区的运作机制将更规范、更符合国际惯例。

（作者单位：上海市计委综合经济研究所）

国际投资思考题（之十一）

1. 防范汇率风险的方法有哪几种？
2. 何谓利率风险？
3. 什么是经营管理风险？
4. 在国际投资中，除了汇率、利率和经营管理风险外，还存在什么风险？