

论应对入世我国保税区 法律环境应如何完善

徐珊珊

摘 要: 随着中国加入 WTO, WTO 的关税减让、国民待遇、市场准入原则的实施将使保税区与非保税区的政策“落差”大大缩小。入世后保税区虽可以继续保持其特殊的关税政策,但作为统一适用与实施 WTO 协议及中国《加入世界贸易组织议定书》项下义务的中国关境内的一个“特别经济区域”,与其有关的法律法规还存在许多问题。入世后,中国的保税区不但不会消亡,相反,由于与 WTO 的自由贸易制度接轨,而将变得更加规范,成为“境内关外”真正意义上的国际通行的自由贸易区。

关键词: 入世;保税区;法律环境

中图分类号: F 427.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)04-0046-06

自 1990 年 5 月经国务院批准在上海设立中国第一个保税区以来,我国已建成了上海外高桥、天津港、大连、深圳福田、厦门象屿等 15 个保税区,累计规划开发面积 42.99 平方公里,已封闭运作 34.63 平方公里。随着基础建设的推进,功能开发的完善,投资环境的改善,加上保税区的政策优势,已显示出保税区吸引国内、外投资的优势。^①

然而随着中国加入 WTO, WTO 的关税减让、国民待遇、市场准入原则的实施将使保税区与非保税区的政策“落差”大大缩小,不可避免地给保税区的发展造成一些消极的影响,主要体现在:第一,进口商品关税的大幅度下降和取消进口许可证将削弱保税区的“保税效应”。有的商品趋于零税率(如 IT 产品),更失去了保税的必要性。因此,保税区单纯靠“保税”的政策效应,对部分进口商品的吸引力将不会很大。第二,对外商的贸易及商品分销权的放开,使保税区现行的允许外商经营国际贸易、转口贸易以及有限的国内贸易的特殊经营权不复存在,外商可以在国内的任何地方设立贸易性公司。如果保税区没有进一步创造国际贸易方面的更全面、系统的便利条件,对国内外贸易性的投资者的吸引力将下降。第三,服务贸易市场的开放,使保税区在这一领域的优先发展的时间不多。甚至很多人开始担心,不仅“政策落差”将大大缩小,而且随着中国“贸易政策统一适用与实施”的承诺,中国的保税区将不再保税,将会消亡。

针对以上问题,本文将试从完善法律环境的角度来探讨入世后保税区的发展。

一、保税区的存在符合 WTO 的规定

我国保税区是海关监管的特定区域,在功能和性质上类似于国际流行的“自由贸易区”、

“对外贸易区”、“自由港”、“出口加工区”(以下统称为“自由区”)等。根据《京都公约》中的关于自由区的定义^②以及1984年联合国贸发会议报告中自由区的定义,^③自由区基本功能可以概括为“关税豁免”和“自由贸易”。所谓“关税豁免”即对进入自由区以及从自由区到境外的货物免征进出口税;所谓“自由贸易”,即进入自由区以及从自由区到境外的货物,不必办理进出口的惯常海关手续,也不存在进出口经营权、出口配额等政策问题。其中美国发展自由区已有50多年的历史,现在美国每个州至少有一个对外贸易区,将主区和分区加起来计算,共有655个,每年有价值约1700亿美元的商品进出这些贸易区。在非洲,几乎每个国家——从加纳到津巴布韦——都在考虑或已经建立了自由贸易区。而已经建立自由贸易区的国家也正在建立更多的贸易区,如巴基斯坦现在已有一个贸易区,但希望再建6~7个贸易区。据统计,目前世界上共有700多个自由区,约有20%的世界贸易量流经自由区。

虽然这种“自由区”问题并未在WTO的有关协议中做出明确规定,但该惯例因其宗旨与WTO的推动世界贸易自由化的精神是相一致的,是抵制贸易保护主义的做法,而为世贸成员国所接受,是一项发展成熟完整的国际惯例。因而我国保税区不会因入世而消失退化。

另外,从《中国入世议定书》以及《中国入世工作组报告》中也可以看出中国承诺了关境内统一适用与实施其贸易政策,^④但保税区的特殊关税政策并不是对这一承诺的违反。因为关境内统一实施其关税政策,而非实施统一的关税政策,“统一实施”的关税政策可能有许多例外,只需这些例外也在关境内得到统一实施,就算是“统一实施”。由此,我国保税区的关税政策可以成为一般关税政策的例外而统一实施于各保税区。此外,上述两份文件中都没有专门提到“保税区”这个概念,但保税区作为“其他已建立起关税、税收特别体系和规则的地区”之一而与边境贸易区、少数民族自治区、经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区被统称为中国关境内的“特别经济区”。关于该“特别经济区”,中国承诺:关境内其他地区从“特别经济区”进口的产品应与从境外正常进口的产品待遇相同,征收相同的关税、国内税、费以及采取同样的进口限制。由此可知,在该“特别经济区”内的货物可以处于关税“保税”、“豁免”或“减征”的状态,而不违反中国入世承诺。

二、入世要求保税区改善法律环境

入世后保税区虽可以继续保持其特殊的关税政策,但作为统一适用与实施WTO协议及中国《加入世界贸易组织议定书》项下义务的中国关境内的一个“特别经济区域”,与其有关的法律法规还存在许多问题。

1. 一些关于保税区的部委规章及地方政策破坏了国家贸易政策的统一适用与实施

根据我国《加入世界贸易组织议定书》,我国承诺了在关境内“统一适用与实施与贸易有关的政策”。但目前我国一些与贸易有关政策没有统一适用于保税区,区内企业无法享有区外企业的一些与贸易有关的贸易政策。比如一些地方为了尽快引进外资而姑息放纵外商在投资过程中违反法律法规的行为或越权给予某些优惠的贸易政策。

2. 保税区内贸易政策不透明

从现有的保税区政策法规体系来看,由于全国保税区缺乏以国家名义的立法,即国家各部门和地方出台保税区政策法规的参照母法,致使国家各部门出台的政策法规存在相互矛盾、缺乏衔接,难以操作,即“政策撞车”的问题。例如:《保税区海关监管办法》第13条规定:“从保税区运入非保税区的货物,按照进口货物办理手续;

从非保税区进入保税区的货物,按出口货物办理手续,出口退税按照国家有关规定办理。”而财税字[1995]92号文件规定:“对非保税区运往保税区货物不予退(免)税”。又如:财税字[1995]92号文件规定:“保税区企业从区外购进货物须向税务机关申报备案增值税专用发票有关内容,将这部分货物出口或加工后再出口,可办理退(免)税”;财税字(1998)116号文件规定:“保税区与境外之间的进出口货物实行备案制,海关不签发报关单,保税区内企业凭海关签发的备案清单及其他凭证办理退税”。但是,现行出口退税电子信息管理中,税务总局向各地税务机关发布的海关电子信息并不包括保税区的企业,保税区的企业实际上根本无法办理退税手续。如此矛盾的规定违背了WTO关于“可预见性”的要求。除去“政策撞车”的问题,保税区还存在着执行未公开发布的规定的规定的问题。比如:《保税区海关监管办法》至今没有出台实施细则,因而目前在进口料件比例、委托加工是否收取保证金等问题上,海关的执行依据都是未公开的。这与我国的承诺“只有那些公开发布的并且为世贸组织其他成员、个人、企业等能够方便了解到的对货物贸易、服务贸易、知识产权贸易、外汇管理有关或有影响的法律、法规和其他措施才会得到实行”的承诺不符。

3. 有关保税区的其他违反WTO要求及我国入世承诺的贸易政策 一些有关保税区的政策就违反了有关TRIMs做出的承诺。如:1998年国家外汇管理局《关于保税区外汇管理有关问题的通知》发出后,原则上就不允许保税区企业购汇,使保税区的企业在进口业务购汇上遇到困难,没有享受到区外企业经常项目下人民币可兑换的政策。这一做法就违反了我国“从入世之日起就必须完全遵守与贸易相关的投资措施协议……并且取消外汇平衡和贸易平衡要求……”的承诺。

4. 保税区外商投资企业的国民待遇问题 例如,国家工商行政管理总局规定,保税区外商投资企业在区外设立的办事机构不得设立除区外办事机构以外的其他任何经营性分支机构等。虽然这一规定并不违反我国入世的有关要求,因为目前我国在货物贸易方面所承诺的国民待遇只限于“外国人、外国企业及外商投资企业在开展生产所必需的投入、物资、服务等采购以及货物的生产、国内市场销售和出口方面的条件;以及国家与省市级政府部门、公共或国家企业提供的包括运输、能源、基础电信、其他公用事业和生产要素在内的物资或服务的价格与渠道”等方面而不涉及投资政策。但国家工商行政管理总局的上述规定显然不利于保税区外资企业的引进与发展。

三、向自由区转型要求保税区改善法律环境

如上所述,入世后我国保税区在吸引外资方面由于区内区外政策落差的降低而受到了消极影响。但这种消极影响也暴露了我国保税区发展中存在的问题:只重视政策优势,而没有注重营造完善的“自由区法律环境”。纵观国际上规范的自由贸易区,一般有以下主要共同特征:第一,把自由贸易区视作“境内关外”,入区货物免征关税;第二,简化海关监管手续,一概免除繁杂的常规手续;第三,区内高度自由;第四,区内企业作为国内企业享受国民待遇。我国的保税区虽在功能性质上与自由区类似,但在各项配套立法上与自由区还有很大的差距。

1. 保税区立法并未真正体现其“境内关外”的定位 明确保税区的法律定位,是保税区各项立法的前提。美国就将对外贸易区明确定位为“关境之外”,当商品被运出对外贸易

区进入美国海关关境时,它就应当遵守美国关税法和海关法规定。((《公法》第73-397号)。法国海关法典对自由区定位为货物在应纳进口关税及其他税以及数量限制方面被视为不在关境之内而划定的法国领土的一部分。总之,各国对“自由区”的定位可以简单地概括为“国境之内,关境之外”,当然“关外”是一个有限制的概念,主要是指进口税及数量限制方面,当然并非是豁免一切海关监管措施。根据这样的定位,在自由区具体的政策设计上,一般实行货物免征关税,企业作为国内企业享受国民待遇。^⑤

而我国保税区自设立以来,有关部门虽然也一直强调它是“境内关外”特别经济区域,但并未对“境内关外”的概念在法律上加以明确,各部门在制定法规时更是各有理解。海关总署认为保税区是海关监管的特定区域而对其规定了繁琐的海关监管手续,而且进入保税区的货物需根据其用途来确定进行“保税”、“免税”或“征税”。^⑥去年年底海关总署副署长赵光华在全国保税区工作座谈会上的讲话再次强调了“保税区不是境内关外,保税区是海关监管的特殊区”。这种观点可以概括为“境内关内”。外经贸部的规定则比较矛盾,一方面认为保税区是“境内关外”不存在进出口经营权、出口配额、许可证等政策;而另一方面又明确规定保税区企业不得在国内非保税区开展进出口业务,将其视同境外企业。财政部认为保税区是“关外”,国内贸易公司卖产品给保税区企业,视同出口应当退税。国家税务总局则认为保税区是“境内关内”:区内企业流转税按国内企业征收、所得税则享受所在的经济特区的相同待遇;对国内非保税区货物进入保税区不再退税,须在货物装船实际离境后方可退税。而外汇管理部门对保税区企业资本项目下外汇收付是管住“一线”,视同“境内”企业实行外汇管制;经常项目下外汇收付则管住“二线”,保税区内企业视同“境外”企业,贸易项下进出保税区的货物,应当以外币计价结算;原则上不许购汇,不享受区外企业经常项目下人民币可兑换的政策;允许外币在区内自由兑换,等等。可见,从目前国务院各部委的有关法规规章来看,保税区的定位及法规是十分不明确且有所矛盾的。

2. 保税区海关监管制度过于严格、繁琐 在海关监管方面,自由区的“境内关外”性质,决定了海关对自由区的管理具有不同于关境内其他管辖区内的特点,即对区内货物的储存、流动、买卖等活动基本不加干预,仅货物出区进入国内非自由贸易区时才加以管理和监督。如《美国对外贸易区委员会条例》规定,任何国外和国内的商品都可以进区,不受美国海关法的约束,而法律禁止的商品或有害于公共利益、健康或安全而被委员会明令禁止的商品除外。各自由区海关监管的共同原则可概括为:强化进入国内市场货物的卡口监管,严惩走私行为;货物入区备案;区内储存不监管,出区核销;简化报关手续,采用现代化的海关监管系统。国际上一些自由区成功的一个重要因素就是将原来妨碍进出口贸易的繁杂的海关手续降低到最低限度。

然而由于我国海关总署将保税区定位为“海关监管的特殊经济区域”,所以在监管政策上把保税区当作放大的保税仓库区来监管。区内仓库与卡口同时监管,造成了监管手续繁琐。货物进区后关税处于滞纳状态而不是豁免的。货物在区内流动所受管理环节比较多、限制比较大。国内货物进入保税区视同出口,与国际通行自由入区有较大差距。在对加工企业监管上,手续过于复杂。

3. 区内尚不具备高度自由的法律环境 国外发展较好的自由区除货物进出自由外,还具有企业贸易活动自由、资金汇兑自由、人员进出自由特点,从而可以更好地吸引外国资金技术,让外资企业可以在区内自由运作。这种自由区如新加坡的裕廊工业园等。

而目前,我国的保税区内任何所有制形式的企业都可以直接操作进出口业务,外贸经营权是它们的天赋特权,却仍有严格的限制条件,不享有国内进出口经营权,不能经营国内一般性进出口和进口代理业务;保税区内货物不能零售;国际资本不能自由进出中国资本市场。此外,对人员进出(境),运输等的开放都十分有限。

四、应对入世改善保税区法律环境的建议

1. 进行保税区统一立法,完善配套的法律制度 世界上许多国家都对自由区进行了统一立法,如美国1934年《对外贸易区法》,法国《海关法典》第11编等。《京都公约》专项附约4中也要求,国家立法应对有关自由区的设立等问题做出规定。目前,我国涉及到保税区的政策法规分3个层次,一是国家各有关部门出台的政策法规,二是地方人大和政府出台的政策法规,三是各保税区管委会和所在地海关及相关部门出台的政策措施。如前文所述这些法规之间往往存在着积极或消极的冲突,由于法律效力层级相同,急需一部统一的母法加以统一协调。

2. 用立法的方式统一保税区管理体制 明确一个权威性的主管部门,对全国保税区实施统一的管理。积极协调国家各管理部门简化手续,做好衔接,解决现实中相互矛盾、相互抵触的问题。自由区的管理体制一般都含有两个层次的内容:一是对自由区进行宏观决策、立法、监督、协调的国家级管理系统,例如,美国专门设立了全国统一的管理机构——对外贸易区委员会来实施对外贸易区法;^⑦另一个是对自由区的微观经济活动进行组织、协调以及日常管理的地方组织体系。一般而言,发达国家的自由贸易区管理体制是一种相对弱化的行政管理体制,通过经济法制、市场经济杠杆对自由贸易区进行管理,管理人员很少,也有是委托企业进行集中管理的。管理机构代表国家行使管理权力,因而具有较高的权威。而发展中国家的自由贸易区管理体制则是一种相对强化的行政管理体制,政府给予这一特殊区域以极大的关注,相应地设立了较为完备的具有经济管理职能的行政管理机构。发展中国家成功的自由贸易区管理通常具有如下共同特点:一是通过国家立法明确管理体制和管理权限;二是中央有专设机构对自由贸易区进行统一管理;三是区内一切事务由管理机构统一管理,或管理机构对区内其他机构(包括海关)拥有指导、监督和协调的权力;四是管理层次少,管理机构内部设置精简,分工明确;五是区内不允许以盈利为目的的开发管理公司存在,以降低成本,提高竞争力。我国的法律都是通过现有行政区划的政府部门来实施的,尽管保税区所在的省(市)人大都制定了保税区条例,确立管理委员会为保税区的统一协调机构,但保税区的管理机构(管委会)在中国的行政序列中并没有明确的地位,其与中央垂直领导的海关之间的关系更不明确,而且近几年来,为摆脱地方政府干预,提高工作效率,国家和省市先后对工商、税务、金融、社会保障等机构实行了垂直管理,这样保税区以前享有的一些特殊的经济管理权限受到弱化,向一般行政区体制退化的压力不断增大,更加难以协调。借鉴国外经验,从法律上明确保税区的管理体制、管理职能权限和运行机制,这是保障保税区管理体制科学性、规范性和相对稳定性的重要条件,也是从根本上改善保税区投资软环境、获得外商信赖的关键。

3. 推动保税区向自由区转型 应明确保税区“境内关外”的性质。对入区货物实行“关税豁免”、“不受数量限制”并简化海关监管手续,而企业作为中国法人,统一适用与实施

贸易政策。其他立法要根据我国的国情和保税区的具体情况来确定,不能简单机械地把国外自由区的政策和做法一一照搬过来。转型的目标是进一步发挥保税区的优势,消除制约未来发展的障碍因素。如:恢复国内货物进入保税区给予出口退税的政策;对保税区投资的企业享受的基础设施建设项目所需机器、设备和其他基建物资的免税政策,不应按区外的做法与投资总额相联系;允许保税区企业作为代理人,在不改变货物所有权的前提下,代理境外、区外企业货物进入保税区存储;加强卡口管理,简化海关监管手续,加强稽查,放开一线,管住二线;积极发挥保税区物流分拨功能,对物流等企业实施“分批出货、定期核销”和“一次报关、出区补税”的管理等。

4. 清理与入世义务不符的法规 对符合一定条件的区内企业赋予国内进出口经营权;给予保税区外资企业享有国内企业同等待遇的地位,允许外商投资企业在保税区外设立经营性分支机构;保税区企业应适用经常项目下人民币可兑换政策。

5. 入世允许保税区内企业享有的优惠待遇 应当强调,中国加入 WTO 之后,仍然可以实行更加开放的政策。所以在保税区内企业还可以享有特殊的经济优惠政策,如企业所得税,在保税区投资的生产性企业,经营期在 10 年以上,其所得税自获利年度起,实行两年免征、三年减半征收,所得税率为 15%;二是地方出台的税收返还优惠政策。此外,适应中国入世要求,按中国入世时间表,对我国承诺的开放领域可在保税区先行试验。

总之,入世之后,中国的保税区不但不会消亡,相反,由于与 WTO 的自由贸易制度接轨,而将变得更加规范,成为“境内关外”真正意义上的国际通行的自由贸易区。

(作者单位:复旦大学)

注释:

- ① 截至 2001 年底,保税区累计批准设立企业 27 978 家,其中批准外商投资企业 13 180 家,合同利用外资 171.11 亿美元,实际利用外资 95.64 亿美元。
- ② 1973 年国际海关理事会达成的《关于简化和协调海关制度的国际公约》(《京都公约》)中关于“自由区”的定义是:所谓自由区即指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物,就进口税及其他各税而言,被认为在关境以外,并免于实行惯常的海关监管制度。
- ③ 1984 年联合国贸发会议报告中自由区定义是:货物进出无需通过国家海关的区域……货物进入自由区可不缴纳关税或受配额限制,并可无期限地在那里储存。
- ④ 《加入世界贸易组织议定书》2. 贸易体制的管理(A)2. 在中国应一视同仁、公平合理地适用和实施所有对货物贸易、服务贸易、知识产权贸易、外汇管理有关或有影响的法律、法规及中央政府制定的其他措施,以及省市一级政府颁布或实行的地方性法规、规章及其他措施。
- ⑤ 这里所说的国民待遇是广义上的国民待遇,并非专指 WTO 项下的国民待遇。
- ⑥ 《保税区海关监管办法》第 12 条规定:从境外进入保税区的货物,其进口关税和进口环节税收,除法律、行政法规另有规定外,按照下列规定办理:
 - (1) 区内生产性的基础设施建设项目所需的机器、设备和其他基建物资,予以免税;
 - (2) 区内企业自用的生产、管理设备和自用合理数量的办公用品及其所需的维修零配件,生产用燃料,建设生产厂房、仓储设施所需的物资、设备,予以免税;
 - (3) 保税区行政管理机构自用合理数量的管理设备和办公用品及其所需的维修零配件,予以免税;
 - (4) 区内企业为加工出口产品所需的原材料、零部件、元器件、包装物件,予以保税。
 前款第(1)项至第(4)项规定范围以外的货物或者物品从境外进入保税区,应当依法纳税。
 转口货物和在保税区内储存的货物按照保税货物管理。
- ⑦ 布卢斯·E·克拉伯《美国对外贸易法与海关法》。