

中国保税港区发展及其功能创新*

刘辉群

摘 要: 保税港区是我国在对外开放新进程中的一种海关特殊监管模式,是自由港的雏形。本文在分析我国保税港区设立的背景及其发展的基础上,重点分析了保税港区与现有的海关特殊区域的功能创新,得出设立和发展中国保税港区的重大意义和作用,最后提出今后发展建设中国保税港区的政策建议。

关键词: 保税港区; 功能创新; 政策建议

中图分类号: F752.53 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894 (2008) 03-0007-05

从2005年至今,国务院先后正式批准设立上海洋山保税港区、天津东疆保税港区、大连大窑湾保税港区、海南洋浦保税港区,中国保税港区的发展建设格局已基本形成。根据《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》(2007年),“保税港区是指经国务院批准,设立在国家对外开放的口岸港区和与之相连的特定区域内,具有口岸、物流、加工等功能的海关特殊监管区域。”在区域功能上,中国保税港区将保税区、出口加工区和保税物流园区三者的功能和港口功能集于一身,即在上述3个区域内可以开展的业务,在保税港区内都可以进行,所以保税港区的优惠政策是最高的。在区域政策上,保税区叠加“入区退税”政策,实现与出口加工区、保税物流园区在政策上的统一;在监管模式上,实行“一线放开、二线管住、区内自由”监管模式,真正实现便利、高效的运营环境。可以看出,中国保税港区是我国在对外开放新进程中的一种海关监管模式,是自由港的雏形。

一、中国保税港区设立的背景

1. 我国“新开放观”的重要举措 自1978年党的十一届三中全会以来,对外开放作为驱动中国经济发展的动力之一,其战略思想和政策理念一直都在不断丰富和发展之中,我国的对外开放无论从广度,还是从深度都在不断地加强。回顾过去近30年来中国对外开放的历史进程,大致可以分为3个发展阶段:(1) 20世纪70年代后期到80年代,是对外开放的第一阶段,这个阶段的特点是:以点状开放为主,通过建立一系列经济特区、经济技术开发区和沿海开放区,确立我国对外开放的3个层次。(2) 20世纪90年代之后,以邓小平同志南巡讲话和十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标为标志,是对外开放的第二个阶段,这个阶段的显著特点是:对外开放全面加速,对外开放政策以数量扩张型为主,通过建立保税区,形成对外开放的最高层次。(3) 新世纪以来,是对外开放的第三个阶段,这个阶段的特点是:对外开放政策导向从数量扩张转向效益提

* 本文是天津市哲学社会科学研究规划资助项目《天津港保税区功能创新的政策研究》(TJYY07-2040)的阶段成果。

升,通过设立国家综合改革配套试验区,先行先试对外开放和制度创新方面的重大举措。2005年以来,国家通过建立上海浦东新区、天津滨海新区、深圳等综合配套改革试验区,进一步推进改革和对外开放。与前期的经济特区和各类开发区相比,综合配套改革试验区的优势不在于国家的优惠政策,而在于能够先行先试国家确定的有关对外开放和制度创新方面的重大改革举措。设立保税港区就是我国“新开放观”的产物。

2. 我国保税区发展转型的迫切要求 按照WTO协议,2006年以后,我国关税水平将大幅度削减,保税区的非关税壁垒将逐步解除。保税区与我国各地的经济开发区、高新技术园区、出口加工区、物流园区在一些功能上出现交叉、重复,导致改革开放“试验田”的15个保税区,正在丧失政策优势。保税区面临的挑战主要是3个“优势弱化”,即外贸经营权的放开,保税区的政策优势弱化;关税的逐步下调,保税区的“保税”优势弱化;出口加工区发展很快,保税区的出口加工优势弱化。特别是与国际普遍认同自由贸易区或自由港区在功能、体制和监管方式上的不对等,已日益成为制约中国企业以及来华投资外资企业扩大国际合作的桎梏。我国保税区对投资者尤其是外商投资企业的吸引力逐渐下降,我国的保税区转型迫在眉睫。2005年的全国出口加工区工作会议为保税区转型确定了方向。吴仪副总理在会上提出,要继续深化保税加工和保税物流监管制度改革,对各类特殊监管区域和场所进行功能整合。要配合特殊监管区域功能整合,实现各类特殊监管区域优惠政策叠加和整合。

3. 我国区域发展战略的实际需要 改革开放以来,中国经济的飞速发展有赖于经济活跃区域的带动,这点可以用增长极理论来说明。增长极是一个带动周边腹地经济增长的城市中心,一国经济的发展,并不是同时出现在所有地区,而是以不同的强度出现在一些增长点或增长极上,然后通过各自的地区为辐射区域的格局。如20世纪80年代,以深圳为核心的珠三角地区是中国经济发展第一增长极;90年代,以上海为代表的长三角地区又大大推动了中国经济的发展。保税港区的形成是高度外向型经济,能够在更大范围、更高层次上促进区域所在地乃至整个腹地的对外开放和经济发展。

二、中国保税港区的开发开放价值

我国保税港区的开发开放价值主要体现在以下几个方面:

一是保税港区作为国际物流和航运中心,可以通过推动区港联动,实现一体化运作,在保税港区内提供现代的、专业化的物流服务,适应现代物流和供应链管理发展的需要,帮助跨国公司降低经营成本,产生的聚集效应能带动区内仓储业、运输业、海运服务业、贸易业、金融业、保险业、信息业等多种服务业的发展。

二是作为贸易自由化与便利化的先行区。与其他区域相比,保税港区具有更大的开放度、在免关税上更加完善、在实施贸易与投资自由化方面更能率先与WTO的规则全面接轨。

三是作为区域经济的“增长极”和“发动机”。保税港区作为对外开放和参与国际分工的平台,通过与区内区外进行的垂直专业化或水平专业化,形成产业间的前后相联系,积极融入全球供应链中,并在区内区外形成特定的产业集群、产品链或是产业链,通过乘数作用,成为区域经济的增长极或发动机。

四是作为试验区金融开放和资本运筹的中心,开展物流金融、离岸金融、外汇改革等金融开放的试点。

五是通过集聚和扩散效应,打造试验区的“区位品牌”。区位品牌对吸引FDI、商流和物流具有不可低估的作用。而保税港区的一系列功能,通过资金、人员、商品和信息的自由流动和集

聚扩散,可以创造或提升“区位品牌”效应。

所以说,我国保税港区其所具有的开发开放价值,除了保税区原来所能发挥的各项功能外,更强调其开放的质量、效益、外部效应、示范性和制度创新价值。随着保税港区的市场化、自由化和便利化的不断加强,以及与全球网络化和信息化的不断融合,保税港区将从最初的“政策飞地”逐渐形成区域经济发展的增长极,通过国际商务活动的拓展,服务和辐射周边区域,创立综合性功能区的“区域品牌”,并通过以对外开放为主的各项制度创新,成为我国综合改革配套的前沿。

三、中国保税港区的功能创新

(一) 目前我国的海关特殊监管区域

从上述理论分析可以看出,我国保税港区的开发开放具有重大价值和意义。如何实现保税港区价值,笔者以为其关键在于保税港区是否能够进行功能创新。目前,中国海关监管的特殊区域有3种类型:一是保税区;二是保税物流园区;三是出口加工区。

1. **保税区** 我国提出设立保税区的设想是1984年。1990年,中国决定开发和开放上海浦东新区,决定在上海外高桥设立第一个保税区。1992年后,国务院又相继批准了大连、天津港、广州、深圳的福田、沙头角和盐田,海口、张家港、福州、宁波、青岛、厦门象屿、汕头、珠海共计15个保税区,其经济功能为进出口加工、国际贸易、保税仓储、商品展示四大功能。中国保税区经过十几年的发展,在扩大我国对外开放、提高对外开放水平和促进经济发展等方面发挥了特殊的作用。

2. **保税物流园区(区港联动)** 2003年12月,正式批准上海外高桥保税区和外高桥港区作为第一个区港联动试点;2004年8月,批准青岛、宁波、大连、张家港、厦门象屿、深圳盐田和天津保税区与其邻近港区为第二批区港联动试点。保税物流园区作为具有口岸功能的海关特殊监管区域,是为了充分发挥保税区的政策优势和港口的区位优势,形成“前港后区”格局的一种联系紧密的区域经济安排,在毗邻保税区的特定港区或在已经国务院批准的保税区规划区域内,划出专门供发展现代国际物流产业的独立封闭区域。区港联动以保税物流园区的形式出现,是保税区在多年发展的基础上,政策功能完善和转型的重大一步。

3. **出口加工区** 2000年6月,国务院正式批准了15个城市建立首批出口加工区。这些出口加工区是由海关24小时监管、实现封闭式管理模式的特殊区域,主要功能是服务于产品外销的加工贸易。主管海关通过简化通关手续,为守法加工出口企业提供更宽松的经营环境和更快捷的通关便利,实现出口加工贸易在海关“一次申报、一次审单、一次查验”的通关要求。这是继保税区之后又一个国家级特殊对外开放区域,是中国适应经济全球化发展的产物。近年来,出口加工区成为投资最密集、出口加工企业最集中、单位产出最高的特殊经济区域。出口加工促进了加工贸易总量的增长,对加工贸易产业升级起到了良好的导向作用,对吸引高新技术、高附加值投资项目发挥了聚集作用,并且对区外经济发展起到了辐射作用。

(二) 保税港区与“三区”政策及功能创新

中国保税港区,在区域功能上,兼具保税物流、保税加工和口岸通关功能。这是因为,保税港区具有保税仓储和保税加工功能,不具备港口作业功能,也不能享受出口退税政策;出口加工区仅仅具有保税加工功能;保税物流园区具备保税物流、保税仓储功能,可享受出口退税政策,但不具备保税加工功能。而保税港区集中了这3个区域所有的优惠政策,将保税区、出口

加工区和保税物流园区三者的功能和港口功能集于一身,即在上述3个区域内可以开展的业务,在保税港区内都可以进行,所以保税港区的优惠政策是最高的。在区域政策上,保税区叠加“入区退税”政策,实现与出口加工区、保税物流园区在政策上的统一;在监管模式上,实行“一线放开、二线管住、区内自由”监管模式,真正实现便利、高效的运营环境。具体参见表1、表2。

表1 保税港区、出口加工区、保税物流园区与保税区的政策比较

政策优惠	出口加工区	保税区	保税物流园区	保税港区
国外货物入区保税	×	✓	✓	✓
国内货物入区退税	✓	×	✓	✓
区内货物内销需报关并征税	✓	✓	✓	✓
区内货物允许加工	✓	✓	×	✓
区内货物交易不征增值税和消费税	✓	✓	✓	✓

表2 保税港区、出口加工区、保税物流园区与保税区的功能比较

功能优势	出口加工区	保税区	保税物流园区	保税港区
仓储物流	×	✓	✓	✓
对外贸易	×	✓	✓	✓
国际采购	✓	✓	✓	✓
分销配送	×	✓	✓	✓
研发、加工、制造	✓	✓	×	✓
港口作业	×	×	✓	✓
国际中转功能	×	×	✓	✓
检测和售后服务维修	✓	✓	×	✓
商品展示	✓	✓	✓	✓

综上所述,可以看出,中国保税港区的政策优势和功能优势十分明显,充分有效利用这些优势是保税港区发展的关键所在。

四、结论及政策建议

基于上述分析,我们可以看到,中国保税港区的设立与发展是在我国不同阶段开放政策的演进与区域战略安排的指导下,在渐进开放思路和经济体制转型背景下,充分考虑到区域性发展战略的前提下提出来的。保税港区成为我国对外开放中最前沿地位、对外开放的最重要门户,其实质是各类海关特殊监管区域的功能整合和政策叠加。基于此,中国保税港区的发展,今后需要重点考虑以下的问题:

1. 建立法律保障和促进政府管理体制创新 中国保税港区成为我国先行先试对外开放和制度创新的重要平台。但是我国关于保税港区的全国统一的立法缺失,尚没有出台全国统一的保税港区法律、法规。法制不健全是制约保税港区发展的重要问题。由于缺乏以国家名义的立法,致使我国保税港区在现实管理中存在着体制不顺,多头管理的现象,与自由贸易区的规范管理存在着相当差距。建议尽快推出全国统一的保税区法规,对保税港区功能、地位从法律上加以确定。有了统一的法规,有关保税港区的政策才能同出一辙,这也是保税港区持续稳定发展、提升区域竞争优势、增强国际竞争力的需要。建议成立全国保税港区发展协调委员会,作为国家常设机构,负责研究制定保税港区发展的政策规定,同时成立全国保税港区协会,推动各保税港区的健康发展。

2. 加强海关监管制度创新 保税港区在海关管理上能否真正做到“一线放开、二线管住”

(下转第77页)

比例系数的采购模型确定。再求B类商品的采购经费：

$$M_B = \sum_{k=1} m_{BK} Q_{BK}$$

式中 m_{BK} 为A类第k种商品的年度单位采购量，且 m_{BK} 小于或接近生产能力。

对C类商品，由于经费 $(M - M_A - M_B)$ 的限制，一般可按获利比例系数的采购模型确定其采购数量。

三、结 论

根据供应链中不同商品采购的需求和特点，本文建立了几种通用的采购模型。其中，经济订购批量模型较适用于单一商品，且不受经费限制时的采购计划；基于获利比例系数的采购模型较适用于同种多类或多种同类商品的采购；综合分类采购模型，提供了对不同类型商品进行订购的模型与方法。上述模型符合经济、效能、生产能力的基本要求，对一般商品的采购具有适用性和指导作用。

(作者单位：上海对外贸易学院)

参考文献：

- [1] 白继洲. 采购管理实务[M]. 广州：广东经济出版社，2003.
- [2] 徐玖平，胡知能. 运筹学：数据·模型·决策[M]. 北京：科学出版社，2006.
- [3] D.R.安德森，D.J.斯威尼，T.A.威廉斯. 于森 等译. 数据、模型与决策[M]. 北京：机械工业出版社，2003.
- [4] 朱九龙，陶晓燕. 我国供应链库存管理研究综述[J]. 商场现代化，2006，(5).
- [5] K.H.Kim and H.Hwang. Simultaneous improvement of supplier's profit and buyer's cost by utilizing quantity discount[J]. Journal of the Operational Research Society, 1989.

(上接第10页)

是实现“货物进出自由”的关键。尽管各保税港区海关都采取了各种措施来提高通关效率，但由于保税港区海关监管模式不明确，贸易便利化难以从本质上实现。建议海关进行海关监管制度创新，将监管重点放在“二线”（即自由区与非自由区之间的隔离线）卡口上，海关设在区外办公，加强巡察，一般不入区查验货物；货物入区向计算机备案，出区核销，真正做到了货物入区自由，生产经营自由。

3. 强化带动区域经济效益 按照中央的设区目标，保税港区作为高度开放的自由贸易区域，不仅是母城经济的重要增长点，而且是腹地经济与国际接轨不可多得的通道和驱动器，其发展有着重要的区域和宏观经济意义。建议有关政府部门尤其是地方政府，既要重视保税港区在招商引资、产业发展、国际中转等方面的经济绩效，也要关注其宏观和区域经济带动作用。保税港区是国家的保税港区，它不仅仅是可以为地方政府所利用的开放资源，更是国家开放经济的促进器。各保税港区管理部门应积极配合中央和地方政府，主动为腹地利用保税港区创造有利条件。

(作者单位：天津商业大学)

参考文献：

- [1] 迟福林. 洋浦保税港区：海南对外开放的新突破[N]. 海南日报，2007-10-15.
- [2] 刘恩专. 国家综合配套改革试验区与自由贸易港区建设. 国家自然科学基金项目(70741001)结题研究报告，2007，(12).
- [3] 刘辉群. 中国保税区向自由贸易区转型的研究[J]. 中国软科学，2005，(5).
- [4] 刘辉群. 中国保税区发展方向：自由贸易区[J]. 经济导报（香港），2002，(43).
- [5] 刘遵峰，杜丽娟. 发展保税港区努力拓展我国保税区的经济功能[J]. 商场现代化，2007，(1).
- [6] 吕锡森. 保税区与出口加工区的政策分析及区域互补性[J]. 港口经济，2005，(1).
- [7] 王黎明. 做好东疆保税港区开发建设这篇大文章[J]. 港口经济，2007，(1).