

我国保税区的



运行现状及发展构想

○ 刘 群

自 1990 年 5 月经国务院批准在上海外高桥建立第一个保税区以来,到现在已建成和在建的还有天津港、大连、深圳的沙头角和福田、宁波、广州、张家港、海口、厦门象屿、福州、青岛、汕头、海南洋浦等保税区,其中大多数已通过海关验收,正式对外开放。

作为比经济特区开放程度更高,优惠措施更大的保税区的建设,是在我国整个投资环境得到改善,区域经济开放进一步加快的条件下提出来的,是本世纪 90 年代我国第二轮扩大对外开放的重大举措。它借鉴了国际上自由港、自由贸易区的成功经验和通行做法,有以下两个特点:

一是在保税区的规划上,均是在注重发展先进工业的同时,强调第三产业在区内的重要地位,力求建成技术上高而新、运转上快而活、管理服务上优而严,经济效益高,以外贸为导向,兼有加工、商业、金融、信息多种行业的保税区。具体讲,有如下特征:将高新技术的引进作为重点之一;重视建立开放型的金融市场,为区内企业提供优质的金融服务;强调信息产业的高度发展;不断增强国际财团投资保税仓储、产品展销、咨询等服务行业的开放度,促进保税区功能多元化。我国保税区虽然起步较晚,但按照“成熟一片,封闭一块”的建设方针,在较小的范围内集中投入大量资金,进行基础设施建设,使保税区很快具备了海关、储运、联检等条件,创造出全封闭式的投资环境。

二是在保税区的运营上,我国保税区在短短的几

年时间里,在相加起来 10 余平方公里的已开发土地上,吸引了 90 多个国家和地区的客商前来洽谈投资,引进项目近 6 000 个,吸引投资近 100 亿美元。目前我国各保税区的发展呈现以下特点:1. 管理体制新。我国各保税区都建有自己的管理机构即保税区管委会。保税区管委会根据当地政府的授权,对保税区的规划制定、基建、公司设立、项目审批、进口审批、房地产经营等实行全权管理。申请开办企业的所有手续都可在管委会一次办理完毕。管委会下属的劳动服务公司、公用事业服务公司为区内企业提供劳动用工、供水、供电、通讯等“一条龙”服务。2. 开发启动快。如广州保税区于 1992 年 5 月 13 日经国务院批准,于同年 7 月 8 日奠基,1993 年 5 月 10 日封关营运。上海外高桥保税区采取“地上地下联动,招商经营并举”的开发策略,基础设施进展顺利。3. 起点层次高。我国各保税区一开始就按照建立世界一流的外向型、现代化保税区的要求,高标准地实施各项开发建设。4. 出口创汇情况较好。

然而,由于我国保税区刚刚起步,发展很不平衡,面临着诸多问题,如区内进出口贸易渠道不够通畅,国际转口贸易由于受条件限制发展缓慢,管理方式和手段比较陈旧和落后等。存在这些问题的深层次原因主要表现在两个方面:一是目前国家对保税区的发展战略没有明确的规划,对保税区的发展缺乏宏观指导与统筹安排,导致保税区在发展上存在一定的盲目性,发展重点不够突出。二是经济体制改革滞后于保税区的

发展,不能适应保税区发展的要求。具体而言,目前外贸管理体制中对外贸经营权的垄断及行政审批,导致保税区物流不畅;受许可证和配额管理办法的制约,保税区内出口加工业受到一定的限制;保税区内金融、外汇、保险服务虽有一定的发展,但开放度仍显不足,影响保税区国际化经营环境的形成;海关管理体制及方式上存在的缺陷,阻碍着现代保税制度的形成与发展。

为使我国保税区能得到健康发展,笔者认为应采取如下对策:

一、明确保税区的发展目标模式,努力实现保税区的国际化、现代化与规范化。我国目前的保税区在具体运作上已形成一定规则和秩序,但是与国际上通行的自由港相比还有差距,其功能和作用未能充分发挥。在我国,“保税”只是海关对进口货物处理关税问题的一种简化措施,即进口货物如果通过入境加工又复运出境,免征关税;如果运入非保税政策的内地,则照章纳税。保税区内企业经济活动所享受的保税待遇,是暂时免税的海关监管制度,它还是一种全部免税的货物自由流通区。因此,我国境内的保税区,其最终发展目标应效仿世界通行的模式,即附属在港口的是自由港,设立在沿海、沿边、沿江地区的是自由贸易区。在向自由港或自由贸易区过渡的过程中,除了考虑应具备一般保税区必备的基础设施与高效率的经营管理环境外,必须具备能使经济要素自由流动的条件,拥有陆海空口岸的理想区位,具有完善的监管措施,地区经济与国际经济融合度较高,具有相对的国际竞争优势、广阔的腹地空间以及高素质的人力资源等。按照上述的目标模式,我国目前建成的保税区中,天津港、上海港、大连港及厦门港初步具备了建立自由港的潜力,应以出口加工为主,同时开展国内转口贸易、进出口贸易、国际转口贸易。广州、福州、深圳沙头角、汕头等沿海或沿边保税区,在主要突出国际贸易与服务的综合作用的前提下,可循序渐进,逐步建成严格按国际惯例运作的自由贸易区。

二、完善保税区的管理体制,确定保税区的发展战略。目前全国已有13个保税区,其保税业务发展也十分迅猛,但是迄今尚无一个全国性的保税区领导机构。由于缺乏科学的分类指导和可行性研究,对保税区的进一步规范发展极为不利。因此,首先亟需建立全国统一的、富于权威性的保税区发展领导机构,确定保税区的宏观政策和发展战略,审批保税区的申请,对建成的保税区进行指导、监督和评估。其次,根据我国的国情和不同类型保税区的发展特点,确定自由港和自由

贸易区的具体管理方式。第三,应参照国际通行原则,分别制定不同类型保税区的专项法规与管理条例。第四,应确立保税区的短、中、长期发展战略,以发展外向型工业为战略目标,实行工贸并举,工贸技相结合的策略。工业品尽可能全部外销,除大部分直接出口外,其余可以是进口替代(指销售收汇而言)。并且以发展高科技工业为重点,发展知识、技术及资金密集型项目。

三、赋予保税区更高层次、更加开放并与自由港、自由贸易区相衔接的特殊政策,为保税区创造符合国际惯例的运行环境,这是办好保税区的键。应参照世界上先进的自由经济区(包括自由港与自由贸易区)的成功经验,深化各方面的改革,大力提高管理效率及管理水平,使保税区的运作逐步向自由港和自由贸易区靠拢。

1. 完善保税区的法制建设。目前我国对保税区尚无专门的立法。因此应尽快颁布一部全国性的法律,通过立法,把我国保税区的特殊政策、性质、管理模式固定下来,使保税区在内部运行、吸引外资各个方面都有法可依。另一方面,要健全保税区现有的法规、政策、措施,使之相互配套,并加以严格执行,以维护执行机构的权威性,达到制度化与规范化。同时,还应根据实际情况适时对法规、政策和措施加以修改和补充,以增强管理机构的应变能力。

2. 放宽对区内贸易的管制,除使保税区与外国贸易自由外,还应放宽对保税区与内地非保税区的贸易管制,使区内企业能代理非保税区的进出口业务。同时,还应允许保税区利用政策优惠、对外交通便利的条件,接受境外供货订单,以“三来一补”业务形式转给国内非保税区企业委托加工。这样可加强保税区的自由贸易区功能,充分利用保税区的政策优势,增强对内辐射功能。此外还要逐步下放外贸经营权,改进和逐步取消许可证和配额管理办法,减少和规范非关税措施,促进保税区外向型经济的发展。

3. 目前保税区内金融业虽有一定程度的发展,但是与建成自由贸易区或自由港区所需要的条件相比尚有很大的差距。因此要采取金融先行的方针,积极鼓励引进国内外金融机构,形成比较完善,具有较强服务功能的体系,更好地沟通国内外两个市场,尤其是要先行引进外资银行。同时,创造条件,建立和完善期货市场和各种生产资料专业市场,探索开展外汇、期货、证券、基金等离岸金融业务的可能性,促进资金的进出自由。进一步放宽对区内企业的外汇管理,对保税区内实行汇率放开,各种货币可按市场价格自由兑换。对区内企业用汇、结汇都只作监督而不予干涉,以

行政事业费过快增长的

原因及对策

○

阮俊娥

行政事业费属于社会消费基金的范畴,它是国家推行政务、管理社会的财力保证。近年来,行政事业费支出大幅度超常增长,据统计,全国行政事业费支出的年平均增长速度已达20%左右。虽然国家在行政事业费管理方面制定了一系列措施,对控制行政事业费支出起到了一定作用,但效果却不十分理想。因此,本文拟就其原因和对策进行探讨。

一、行政事业费支出过快增长的原因

行政事业费过快增长既有正常因素,又有非正常因素,而最根本的原因是体制改革中的不配套,以及财政纪律的松弛等。

(一)正常因素。主要是由于客观因素引起的行政事业费支出的增长。

1、物价上涨带动支出增长。随着物价上涨,支出额也相应增加。如河北省社会消费品零售物价总水平1994年比1993年上升10.6%,其中列入省零售物价总指数统计的300余种商品,95%以上涨了价。这样资料、杂志以及其他办公用品方面的支出也相应增加了。

2、开支标准提高,范围扩大。一是这几年国家几次调整行政事业单位工作人员的基本工资,每调一次,经费支出都大幅度增加。二是随着生活水平的提高,相应地调高了出差住勤补贴标准。三是住宿标准提高,相应的收费标准提高,从而整体提高了支出水平。四是增加机关工作人员的价格补贴数额等。

3、行政事业业务范围扩大相应增加人员以及离休、退休干部增加。一是业务范围扩大,人员增加,这

创造宽松的金融环境,提供多样的融资方便和优惠。

4. 财政税收方面,除给予保税区一定期限内收入自留自用和对保税区企业给予一定财政补贴的优惠政策外,参照世界上自由贸易区的经验,可对保税区企业规定不同程度的加速折旧优惠,以利于企业设备的更新换代,促进技术进步。在税收政策方面,还可考虑建立适当的税收减免、补贴及鼓励制度。对高科技等鼓励发展的产业可给予更优惠的税率。

5. 在海关监督方面,应针对目前通关放行手续繁杂,效率不高等问题,尽量简化办事程序和手续。对于进入保税区的境外商品,可考虑改报关制为海关登记制。同时,配合自由贸易区功能的发挥,可适当延长境外货物在区内储存期限。对有关经营人员出入境给予

最大的方便,以利于贸易活动的开展。

6. 企业审批方面,除注意引进外资外,还应重视内地资金的吸引,做到外引内联并举。对于申请注册的,除国家禁止经营的以外,经营范围由企业自主决定。同时要注重提高进区项目的质量和效益,围绕扩大出口和提高技术水平,确定引资重点,引导外资流向。

7. 基础设施及各项公共服务应进一步完善。除在道路交通、邮电通讯、公用娱乐设施方面进一步完善并提高效率外,着重发展信息咨询业和人员培训,为区内企业提供投资咨询、工商信息及各种配套“软件”服务,以使区内企业更好地适应竞争形势,增强保税区对厂商的吸引力。

(责任编辑 王尚明)