

上海自贸区在倒逼保税区加速转型

时间：2013-09-17

中国（上海）自由贸易试验区挂牌已进入倒计时。按照中央部署，上海自贸区是比我国现有特殊经济区都要开放和灵活的特殊经济区，是新一届政府向国内外释放的最重要的经济政策信号。从中央的决心和行动看，上海自由贸易区开放领域涉及金融、航运、商贸、服务、文化、社会服务六大领域，将探索面向国际的外汇管理，金融制度创新，这是以开放来倒逼、推进我国深化改革的重大战略。

登高望远，从更大角度看，上海自由贸易试验区的创设，关键在上述各大领域的改革突破，可为全国提供极大的示范与指导意义，远非仅为一地发展提供制度红利。这也是中央一直强调上海自贸区的试验实现“可复制性、可推广性”的目的所在。由此，笔者以为，保税区的新一轮改革也应迅速提上议事日程。

我国各类保税区设立迄今已有20余年，截至去年底，各地共设置保税区、出口加工区、保税物流园区、保税港区、综合保税区、跨境工业区多达六类保税进出口区110个。各类保税区、保税港区、综合保税区均能开展国际贸易、仓储物流、加工制造等业务；保税物流园区可开展除加工制造外的国际贸易、仓储物流等业务；出口加工区与跨境工业区基本一致，主要从事加工贸易及相关业务。与自由贸易区更多偏向于服务业及金融业的深度开放不同，总体来说，保税区主要是针对货物贸易采取优惠政策，如税收减免、土地优惠、进出口关税优惠等。

当前，多年来在运行中积累的不少问题正制约着我国各类保税区的发展步伐。譬如：各地保税区发展状况、优势产业、发展方向千差万别，现行政策制定立足共性，“一刀切”式的措施与各区域个性化需求的矛盾日益凸显；出口加工区只能从事保税加工业务，保税物流园区只能从事保税物流业务，保税业务被一分为二，单一型保税区内产业链与供应链不配套的矛盾显现；二线管理偏严，海关一直将境外与保税区之间视为一线、保税区与境内其他区域之间视为二线，进口货物进入一线则宽松管理、无需完税，进口货物进入二线就严格管理，必须完税；保税区外汇管理办法一直未有大的调整，区内货物贸易外汇管理已滞后于区外管理；海关进出境备案情况未与外汇局货物贸易系统对接，区内企业资金流与物流数据不匹配，以至统计数据失真；质检、外汇、工商等部门囿于为海关政策配套，难以真正满足企业的实际需求；保税区内企业外汇收支便利性有待提高。

毫无疑问，正处于政策调整窗口期的我国各类保税区，迫切需要进一步深化改革，加快整合，促进拓展，赢得保税区“这盘棋”的大活跃。特别是各项政策应适度超前，以真正实现货物流“一线放开、二线管住、区内自由”的管理原则；有了这一步骤后，在合适的时候再考虑将部分具备条件的保税区逐步升级为自贸区。

这意味着需要调整思路，重构政策的顶层设计，以加快对各类保税区的升级或整合优化。对于条件较好的深圳前海等保税区，加快实现深港货物和服务贸易的自由化，共建全球供应链管理服务中心，在做好深港现代服务合作区的基础上，自然向自贸区过渡，中期实现粤、港、澳服务贸易自由化的目标。对于天津滨海、重庆等保税区，尽快向金融贸易园区功能转型。对于其他保税区，加快向高端综合保税区发展。在此过程中，应跳出“一二线”管理理念，树立保税区“一线有序放开、二线高效管住”的服务思路。加大保税区内服务业对内、外资的开放行业和力度。鼓励产业链、价值链高端的制造业的进出口和技术创新产品出口，加大对区内研发中心的支持。全面放开区内外汇结汇政策，建立保税区人民币外汇业务一体化系统，将人民币结算、外汇收付汇及结售汇业务囊括其中，央行、外汇局则事后监测管理。逐步实现保税区内资金的自由流转，境外资金进出离岸账户自由，不再拘泥于货物流与资金流一一对应的原则。监管重

心后移，将前置性审核转为对异常货物贸易和资金流动监测、核查。加快推行保税区与国内企业的资金划转全部实行人民币结算，尽快构建全国性的外贸数据监管平台，确保部门之间数据互联互通和协作监管。有效推进全功能银行网点建设，为保税区企业提供全面、高效、可持续性服务。修订《保税监管区域外汇管理办法》，发挥外汇管理政策“试验田”的作用，秉承区内政策优于区外的特点，在完善区内货物贸易外汇管理政策时进行前瞻性设计。

构建新型保税区，离不开机制创新，比如逐步将所有市场管理职能汇总到一个机构，大力减少行政监管复杂度。在保税区内实行海关、质检、工商、外汇、税务等“一站式服务”，建立国办牵头，海关、商务、央行、外汇、税务、商检、质检等部门构成的联席会议机制。在定期召开的联席工作会议上，落实出台的措施，评估政策效果，通报各部门管理中发现的情况，由此构建跨部门服务机制等。还有，出台银行、保险、信托、基金、外汇等创新政策，在保税区内先行先试。拓展多种境外融资方式，鼓励区内企业灵活使用人民币和外汇投资。支持银行创新外汇期货等避险保值衍生产品，放宽内保外贷与外保内贷业务。放开在区内企业发行离岸人民币债券。完善外企年检制度，对区内外资企业全部年检改为抽检，条件成熟时过渡为免检。全面落实货物贸易的外汇管理新政策，在资本项目系统全面运行，健全统计分析和非现场监测预警体系，构建贸易便利化和风险管理相结合的新型制度。

在拓展政策外延方面，还有不少“填平洼地”的工作。比如鼓励地方外汇局结合各地的经济发展特点与模式，有针对性地制定保税区外汇管理措施，向总局备案后，展开创新试点。取消区内企业保税业务与非保税业务差异化管理，实行主体管理。支持区内企业从事多种货物流与资金流不一致的贸易方式（如因保税仓储、货物转卖以及区内企业跨国统一结算导致的资金流与货物流不一致的贸易方式）。在保税区内发展离岸金融业务，支持区内企业开展外汇资金集中管理、开展集中收付汇管理，进一步拓展区内外币计价结算等优惠政策。简化区内各类企业外汇收支真实性审核。给予区内跨国公司内部结算各种便利，放宽其对外付款审批。将进出境备案数据统一纳入货物贸易外汇监测系统，实现资金流与货物流全口径核查与总量监管等等。

（上海证券报，崛起战略研究联盟，王大贤）