

重庆发展内陆保税港区的战略意义与法律对策^{*}

刘再辉

(重庆市第五中级人民法院,重庆,400012)

[摘要] 内陆保税港区是推动重庆经济社会持续、深入发展的原动力和加速器。充分发挥保税港区的各项功能,对实现“三个统筹”,形成大开放大发展格局,建设内陆开放型经济意义重大。法律保障机制的完善是保税港区健康发展的根本保证,为此要在立法和司法层面积极做好准备。

[关键词] 保税港区;发展;法律保障

[中图分类号] F811 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)04-0095-05

经济学比较优势理论认为,欠发达地区能否实现经济持续增长,最重要的因素是能否制定发挥比较优势的发展战略。比起周边地区,重庆拥有区位优势优越、工业基础雄厚、人才相对富集、市场辐射面广、交通运输便利等独特优势。在落实“314”总体部署,实施统筹城乡综合配套改革的大背景下,怎样将这些比较优势转化成促进发展、推动改革的动力和源泉,是发展中的重庆不能回避的问题,而全面建设内陆开放型经济的提出,则是对这一挑战的有力回应。从战略角度讲,扩大开放是重庆经济社会发展的根本动力,也是充分发挥重庆比较优势的根本方法。重庆近日提出整合寸滩港、空港、出口加工区资源,申请设立内陆保税港区,构建内陆开放型经济发展平台,无疑是践行大开放大发展战略的破题之举。发展保税港区,对内陆城市重庆来说是前所未有的开创性举措,在这个意义上,其作为新事物对重庆大开放大发展战略有何重要意义,能否带动重庆经济社会的整体发展,值得深入探讨。保税港区经济是法治经济,发展内陆保税港区会面临哪些法律问题,怎样处理这些问题,也需要通过研究来回答和解决。

一、概念的界定与澄清

中国发展保税区的实践始于1990年代。由于保税区在中国经济实践中出现的时间较短,以致保税区、自由港的概念、功能对一些政府部门而言还

比较陌生^[1],即便专家学者有的在认识上也存在着盲区 and 误区^[2]。就概念、功能、特征而言,保税区与自由港不尽相同。

保税区是指经国务院批准在境内设立的、由海关实施特殊监管的经济区域。保税区的特点是“境内关外”,由海关实施封闭式管理,与非保税区之间设立有隔离设施,是中国目前开放度和自由度最大的经济区域。保税区是中国独有的概念。“保税”一词属于海关用语,是指对进口货物暂时不征收进口税,允许其存入特定区域,如果货物从特定区域转运出口或经加工再出口,则可免征进口关税;如果货物从特定区域进入区外地区,则须缴纳进口税。因此,“保税”也可以理解为“保留征收关税”。享受保税待遇的货物称为保税货物。保税区的基本功能可概括为“出口加工、转口贸易、保税仓储”三项。从保税区的设区意图、功能定位来看,中国保税区的功能并非简单地表现为保税仓库和保税工厂的融合,而是以国际自由贸易区作为功能取向的。我国中央级的对外文件、保税区的对外宣传资料,都将保税区通译为“Free Trade Zone”(自由贸易区),而不是“Bonded Zone”(保税区)。

自由港是设在一国国境之内、海关管理关卡以外的允许外国货物、资金自由进出的港口区^[3]。自由港的特点在于,它必须设在港口;作为货物的集散中心,主要用于国际贸易、转口贸易,进出口的

* [收稿日期] 2008-05-27

[作者简介] 刘再辉(1972-),重庆市人,重庆市第五中级人民法院,法官,西南政法大学,博士研究生,研究方向:国际经济法。

作业量较大。从对外开放的程度来说,保税区远低于自由港。自由港的功能具有综合性,在自由港,除个别商品外,所有商品均可享受关税豁免;而在保税区,享受关税豁免的主要是生产流通领域的各种货物,居民消费流通领域的商品则不在其列。自由港除了提供关税和其他税收优惠外,也在外资、投资政策、外汇、股利汇出及出入境政策方面提供优惠,从而在商品进出、资金流动、货币兑换和人员进出往返方面达到最高的自由度或开放度。

保税区不同于出口加工区。出口加工区是指一个国家(或地区)划出一定的区域,提供相应的基础设施,以优惠政策吸引外国投资,发展在国际市场上有竞争力的出口加工业的新型自由经济区。出口加工区依然设在关境之内,一般不设立与外界隔绝的隔离装置,进入区内的货物也不享受关税豁免,因而有别于保税区。

此外,保税区也并非WTO规则意义上的自由贸易区。WTO规则调整的自由贸易区是不同关税区之间通过缔结自由贸易协定而建立起来的经济区域,是由作为WTO成员的不同关税区共同组成,不是单指一国领土内的某个特定区域。

二、原动力兼加速器:保税港区之于大开放大发展战略的重要意义

保税港区是重庆全面建设内陆开放型经济的加速器。实践证明,保税区在发展开放型经济中具有不可替代的功能作用。天津港保税区自1991年成立以来,充分发挥联接国际国内两个市场的窗口及桥梁作用,把保税区变为国际商品的重要集散地,同时利用政策优势积极吸引国内外投资。截止2006年,保税区主要经济指标年均增长率达30%以上,累计吸引外商直接投资132.5亿美元。经过多年的实践探索,天津港保税区不仅成为全市对外开放的重要窗口的新的经济增长点,而且在环渤海区域乃至中国北方经济发展中都发挥着重要的服务、辐射和带动作用^[4]。重庆正处于经济转型期,即由原来的内需主导型经济转向同时面对国内和国外两个市场的开放型经济。在这一背景下,发展内陆保税港区将成为推动重庆经济社会持续、深入发展的战略撬杆。关于怎样发展内陆开放型经济,重庆市给出了实施“三个统筹”这样一个答案,即:统筹对内开放与对外开放,统筹出口与进口,统筹出口与内销。“三个统筹”是重庆建设内陆开放型经济的路线图,而搞好“三个统筹”,离不开保税港区

的有效运行与健康发展。

首先,保税港区得天独厚的政策优势将对外商及沿海投资者产生磁吸效应,有利于统筹对内开放和对外开放。尽管实证研究表明外商直接投资对重庆经济发展有着较大的影响,但重庆的外资利用水平与全国相比存在明显差距^[5]。在国内外吸引外资竞争加剧的形势下,重庆要在更大范围、更高层次上参与国际合作和竞争,就必须充分利用税收减免政策,发挥保税港区的投资集聚作用。重庆可在保税区的基础上,将出口退税由“入区退税”拓展至“入港退税”,退税范围更广,受益企业更多。减免税由区内企业扩展到港口建设,使生产所用的建筑材料、生产设备、办公用品等都可享受减免税政策。这些政策无疑将对外商投资产生巨大的吸引力。保税港区凭借明显的政策优势,必将成为吸引外资的热土。通过引进外资和先进技术,承接沿海加工贸易转移,发展面向出口的加工工业,保税仓储业务及服务贸易,可以在更大规模、更高层次、更宽领域促进重庆的对外开放水平。区内外资企业既可以利用重庆丰富的劳动力资源,又可以享受进口设备免税的优惠,从而大大降低生产成本,在提高出口产品国际竞争力的同时,还能消化吸收大量富余劳动力,从而有利于改善就业状况,提高就业率,缓解就业压力。

其次,保税港区将有力提升重庆对外贸易水平,有利于统筹出口和进口,并对重庆建设长江地区金融中心产生积极影响。传统经济理论把出口比喻为“经济增长的发动机”,然而这一理论对当下的重庆并不适用。长期以来,重庆的对外贸易规模虽然持续扩大,但仍然远远低于全国平均水平。外贸规模偏小已经成为重庆大开放大发展战略中的短板。设立保税港区为提高重庆企业的国际贸易参与程度提供了契机。保税区高度开放的特性,使区内市场与国际市场联成一体,而保税区实施的若干自由贸易政策,则为保税区的进出口贸易提供了极大的便利。重庆可借助保税区大量开展国内转口贸易,按照国内非保税区——保税港区——国外,或国外——保税港区——国内非保税区的产物流向,发展货物贸易,推动服务贸易。国内转口贸易是重庆保税港区发挥优势,强化口岸功能,更好地为发展外向型经济服务的重要方面。外贸发展与金融建设关系密切。研究表明,重庆外贸的发展水平,与金融发展规模以及金融发展效率之间存在着长期稳定的协调关系,重庆外贸发展对金融发展

的效率影响显著,外贸水平的提高会促进金融发展效率的提升。目前重庆已将发展资本、产权、技术等要素市场,加快建设长江地区金融中心,建立健全社会信用体系,列为重点建设项目之一。由于保税港区对进出口贸易的推动作用,为应对外贸发展的需求,金融业必须加快金融产品创新,适时发展国际保理、包买票据、打包贷款等新型国际贸易融资手段,在贸易与金融发展之间架起一座桥梁,共同推动重庆外贸和金融的良性互动发展。

最后,保税港区是重庆打造长江上游大型物流中心的坚实基础。保税仓储是保税港区的重要功能之一,也是保税港区发挥现代物流功能的基本形式。打造商贸物流中心是当前重庆的重点建设目标之一。在这种形势下,重庆保税港区可以充分利用背靠大西南腹地的区位优势,开展国际物流分拨业务,实行港区一体化,在西部率先建立国际货物分拨中心。进口货物经过这个分拨中心,可以直接由港口上岸进入保税区,变二次报关为一次报关,实现国际货物的直提直放。条件成熟时,还应及时开通通往西北、西南地区的区内铁路专用线和国际集装箱多式联运班列,为用户提供门到门多式联运服务。除了传统的保税仓储业务,保税港区还可发展现代物流集散、配送业务。这些形式多样的物流作业不仅将使重庆保税港区的物流运作不断深化,大幅增加区内物流量,也必然带动全市乃至周边地区的商贸物流,从而为重庆建立辐射西南地区和长江中上游的大型现代物流中心、商品集散地奠定坚实基础。

综上所述,发展保税港区可以撬动、改变内向型经济旧格局,带动、形成开放型经济新格局,达到由点带面,推动经济社会整体发展的效果。通过发挥保税港区的窗口作用,可以带动形成大开放局面;伴随大开放而来的,必然是经济的大发展;而经济实力的不断增长,社会财富的持续增加,能够从根本上保障统筹城乡综合配套改革顺利实施;城乡之间的统筹兼顾,均衡发展,则为构建和谐社会的开辟了道路。归纳起来,重庆经济社会的总体发展思路可概括为:以大开放促大发展,借大发展推大统筹,经大统筹至大和谐。尽管发展保税港区意义重大,然而建设保税港区对重庆而言是却个全新的理论和实践过程,怎样建设,如何发展,无章可循。市场经济是法治经济,建设、发展保税港区,必然会遭遇这样或那样的法律问题,严峻的现实要求我们未雨绸缪,做好法律准备,迎接开放时代。

三、未雨绸缪:打造重庆保税港区法律保障机制的若干建言

(一)厉行法治是重庆保税港区健康发展的根本保证

建设保税港区,既要满足硬件要求,更要完善“软件环境”。在软环境建设方面,完善制度规范,厉行依法治国,是最重要的环节。从某种程度上说,法治是确保保税港区有效运行的制度保障。健全的法治保障,来自立法、执法、司法机制的相对完善与强力支持。重庆保税港区的顺利建设,需要立法、司法以及工商、税务、海关、金融、外贸等行政机关通力合作,而要确保这些部门政策统一和通力协作,采用规则治理的方式,借助法治的稳定性和权威性,来实现各管理部门政策的协调统一,是效率比最高的管理方法。法治能够保障保税港区高效运行的原因在于:

1. 保税港区是我国借鉴境外自由贸易区、自由港的成功经验而建立的特殊经济区域,保税港区的特殊政策只有经过法定程序转化为法律法规或行政规章,使之具体化、条文化,才具有可行性、稳定性及可预测性,才能得到有效地贯彻执行。保税港区是高度对外开放的区域,其经济结构、经济关系极其特殊和复杂,必须由相应的规则加以调整,才能使保税区在处理内外关系的过程中,做到有法可依、有章可循。

2 有法可依、依法行政是吸引外资的关键因素。是否依法行政、能否依法办事,是评价一个经济区域投资环境好坏的重要因素^[6]。在影响投资的诸多因素中,除硬件设施外,投资者更关注的是投资地的有关法律以及政府部门对外资所采取的政策,尤其是土地、税收、海关、金融等方面法律和政策。他们最担心的是“政策多变”,各部门各行其是;也害怕以权治区,“后任官员不认前任官员”,合法权益受到侵害。倘若事事有法可依,政府又依法办事,无疑会大大提高政府行为的透明度和公信力,并增加投资风险的可预测性;如果没有完备、配套的法律法规、规章制度作保障,投资者的投资信心就会动摇,投资环境也因此大打折扣。

3. 法治化管理要求把保税港区建设中之有效的政策、措施和制度法律化,以保障保税港区的健康发展。保税港区的日常管理,无论是经济还是行政手段,都必须法律化。这样做既可以使管理手段以法律形式出现,具有法律的强制性,更好地发挥其效力;也可以使行政机构及其管理人员明

确本身的职权范围、活动方式及办事程序,依法办事,提高依法行政的水平。

简言之,制定规则、依法办事、加强法治,既是经济主体的共同愿望,也是保税港区快速、稳定、健康发展的客观需要和根本保证^[7]。

(二)做好立法准备,夯实法治基础

从实践角度讲,国外对于类似我国保税区的自由贸易区等特殊经济区域,都是采取“先立法,后设区”模式,即先由国家制定相关法律,再依法设区运行。立法先行的最大好处是能够保证特殊经济区域的运作比较规范,实际效果也比较明显。而我国的做法正好相反,是先建立保税区,再从法律上确认,立法上显得滞后。而且中央级的立法数量较少,内容零散,不能对保税区形成有效规制;各设区地方制定的涉及保税区的规则内容不一,各具特色,在管理体制、优惠政策、海关监管等方面的做法都不尽相同。这些立法缺陷使保税区的运作很不规范。就重庆建设保税港区而言,鉴于中央立法存在的问题不可能由地方解决,所以重点是做好地方层面的立法准备。首先要制定一部基本法规,其内容应覆盖保税港区的主要方面,对保税港区相关事项的调整能够发挥纲领性作用。法规的名称可采用《重庆保税港区管理条例》或《重庆保税港区管理办法》等,具体内容应包括:

1. 保税港区的概念界定与功能定位。对保税港区概念的定义,可以借鉴我国业已加入的《京都公约》第二章关于“自由区”的定义。《京都公约》在“关于自由区的附约”部分指出:“自由区”一词,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,并免于实施惯常的海关监管制度。保税区的功能定位也应在法规中明确。“保税仓储、出口加工、转口贸易”是保税区的三大基本功能,这些传统功能需要在立法得到体现。在此基础上,国内各保税区以三项基本功能为基础,在实践中不断发展起来的其他功能,譬如国际物流、商品展销以及相关的各项功能,也都需要在立法上得到肯定^[8]。

2. 一般法律原则。从各保税区的立法看,都注意到了一般法律原则的重要性,都在总则部分规定了一定数量的法律原则条款。如《上海外高桥保税区管理办法》第4条规定,国家依法保护保税区内中外投资者的合法权益。保税区内的公司、企业、办事机构、其他经济组织和个人,必须遵守中华人民共和国的法律、法规和本市的有关规定;

《广东省保税区管理条例》第4条规定,投资者在保税区内资产、应得利润和其他合法权益,受国家法律、法规和本条例的保护。保税区内的单位和个人必须遵守国家法律、法规和本条例,不得损害国家和社会公共利益。法律原则在法律体系中具有基础性作用,重庆保税港区的基本法规也应包含一般法律原则。

3. 保税港区的管理体制。各保税区的管理条例或管理办法一般都设专章规定保税区的管理体制。在具体管理模式上,分为政企合一模式和政企分离模式两种。在政企合一模式下,保税区管理委员会与开发公司之间的关系是“两块牌子、一套人马”,管理委员会承担政府职能部门的主要职责,保税区实行封闭式的属地化管理。采用这种模式,管委会与政府相关职能部门之间一定要划清权限,权力要集中在管委会,职权划分不清,就会导致多头管理,影响效率;在政企分离模式下,管理委员会与开发公司互不隶属,管理委员会的管理权限分散。其弊端是政出多门,保税区开发进展缓慢,成效不显著。重庆可结合实际情况,选择适合自身特点的管理体制。

4. 贸易制度。保税港区实行区内贸易自由,由此涉及的人员、货物进出事项,货物分拨、配送、存储事项,都应在立法上加以规定。关于货物的进出,在立法上可以明确:除非国家明令禁止或限制进出境,允许货物在保税港区与境外之间自由进出;货物由保税港区进入非保税区视同进口,由非保税区进入保税港区视同出口。在进出口手续上,保税港区可提供相应的便利。货物的分拨配送是保税区物流企业的重要经营方式,在立法上必须有所体现。关于货物存储事项,立法可规定,除国家禁止进出境的货物,货物在保税港区内储存的品种和期限不受限制,但海关有权对保税区内储存的货物进行检查核对。在货物管理方面,对货物的转让、自用、转移等事项要进行立法调整。如对保税港区的货物从区内运往另一保税区的情形作出规定;再如,对包装、分装、改装保税货物等商业加工行为也要作立法规范。

5. 企业的设立经营制度。规定境内外的企业、其他经济组织或者个人,可以依照我国有关法律的规定,申请在保税港区设立企业或分支机构,但须到工商行政管理机关办理注册登记手续,并在海关、外汇管理、税务等部门办理备案、登记手续。至于企业的经营事项,在立法上应该明确:除了国家

产业政策明令禁止的事项,保税区内企业可以依法从事进出口和转口贸易、加工制造、货物仓储、分拨配送、商品展示交易和服务贸易,以及开展其他相关的业务^[9]。

6 税收制度。实行税收优惠是保税区吸引中外投资者的重要手段,因此税收法律制度应当成为保税港区相关立法的重要内容。可在条文中明确规定,除国家另有规定,从境外运入保税港区的货物,企业生产所需原材料、零部件,自用的机器、设备,一律免征关税和进口环节税;从保税区运往境外的货物,免征关税,国家另有规定的除外。经保税区出口的货物,依照国家有关出口退税的规定予以退税。保税区生产供区内销售或者运往境外的产品,免征生产环节税。从保税区运往非保税区的货物,除国家另有规定外,参照国家货物进口的规定,征收生产环节税。对销往非保税区的产征收产品的生产环节税,按照产品所含境外料、件的比例征收关税、进口环节税。此外,还应规定所得税方面的优惠制度。

除制定调整保税港区主要事项的基本法规外,还要有相应的配套法规或规章。这些配套性法规或规章包括:土地管理规范,劳动用工规范,外汇管理规范,监督管理规范,金融服务规范等。这样,涉及保税港区的区域性立法,以基本法规为统领,以配套性规则为补充,形成一个全面调整保税区事项的、严密有效的管理规范群。

(三) 培育审判精英,应对司法挑战

发展保税港区,建设开放型经济,意味着外资将长期、大量涌入。外来资本在为经济发展注入活力的同时,不可避免地也会造成涉外纠纷大量增加,由此对本地的纠纷解决资源形成压力。在不远的将来,法院受理的涉外纠纷数量将会出现前所未有的增长。涉外案件敏感度高、影响面广,专业性、政策性强,审理难度大,对现有的司法力量提出了挑战。长期以来,重庆法院系统受理的涉外案件较少,精通涉外审判业务的法官不多,涉外审判力量

比较薄弱。司法是社会治理的重要环节,司法的好坏是衡量一个地方法治环境优劣的重要标准。从这个意义上讲,涉外审判力量不强的状况如不尽快改变,不仅将无法应对涉外案件快速增长带来的挑战,甚至可能拖累地方经济增长。为了不让司法成为大开放大发展格局中的短板,必须提升人员素质,做好司法准备。首先思想上要有忧患意识,主观上要高度重视;其次应充分挖掘现有资源,从审判队伍中选拔优秀法官,专门进行涉外审判业务的学习培训,提升司法技能,增强业务素质;最后还要借鉴发达地区法院审理涉外纠纷的经验、做法,找准问题,弥补不足。

[注释]

- [1] 例如重庆市科委在一份关于课题申报的文件中,将“内陆自由港发展模式研究”列为重点研究项目,要求研究者研究把重庆建成内陆自由港的作用、可行性等。事实上,自由港与保税港是两个不同的概念,二者在功能、特征等方面具有显著差异,后者只能算前者的雏形。在重庆连保税港都还处于申报阶段的情况下,却先研究自由港的发展模式,显然不合常理。因此合乎逻辑的解释只能是有关部门错用了“自由港”的概念。关于申报 2008 年度市级科技计划项目的通知,重庆市科委网站。
- [2] 例如北京理工大学经济学教授胡星斗在接受记者采访时,认为自由港就是降低创业门槛,减少税种,促进个人就业的港口。这显然是对自由港功能定位的错误理解 [M]. 时代信报, 2007, (11): 2
- [3] 杨培举. 五问中国自由港 [J]. 中国船检, 2004, (3).
- [4] 天津港保税区网站“区域介绍”栏目 [DB/OL]. www.tjftz.gov.cn/2008, (3): 3.
- [5] 周焯华. 外资外贸对重庆经济发展的影响 [J]. 重庆大学学报, 2005, (5).
- [6] 丘淑明. 紧贴国际惯例 走依法治区之路 [J]. 南方经济, 2004, (4).
- [7] 张爱东. 保税区与自由贸易区 [DB/OL]. 中国知网 http://www.cnki.net/index.htm 2008, (3): 12
- [8] 陈俊. 中国保税区的法律制度构建 [J]. 国际经济合作, 2004, (12).
- [9] 陈俊. 中国保税区的法律制度构建 [J]. 国际经济合作, 2004, (12).

(责任编辑:杨睿)

On Strategic Significance and Legal Policy of the Development of Chongqing Inland Bonded Port

L IU Zai - Hui

(The Fifth Intermediate People's Court of Chongqing, Chongqing 400031)

Abstract: Inland bonded port is accelerator which can help to develop economy and society of chongqing city enduringly and deeply. Functions of bonded port have the great significance for achievement of "three overall arrangement", formation of great opening and developing and construction of inland open - oriented economy. We need to make a good preparation in legislation and justice because legal mechanism is basic guarantee to development of bonded port

Keywords: bonded port; develop; legal safeguard